

「平成初期における政治改革論議の本質とは何だったのか」

吉 田 健 一

はじめに — 本稿の目的 —

1. 「政治改革」は何故、始まったのか — 竹下内閣期 —
 2. 後藤田正晴と『自民党政治改革大綱』 — 竹下内閣期 —
 3. 第8次選挙制度審議会とその答申 — 海部内閣期 —
 4. 民間からの政治改革論議
— 「有識者会議」から「民間政治臨調」まで —
 5. 『自民党政治改革大綱』、『選挙制度審議会答申』、『民間政治改革大綱』
の比較
 6. 制度改革による再編の誘発と政権交代可能な体制へという議論の検討
 7. 「政治改革」はその後の日本政治に何をもたらしたのか
- おわりに — 平成初期における政治改革論議の本質とは何だったのか —

はじめに — 本稿の目的 —

本稿はわが国における平成初期の政治改革論議の本質とは何であったかを明らかにするものである。我が国の元号でいうところの「平成」の初期（平成元年から平成6年）は西暦でいえば1989年から1994年にあたり、ちょうど世界的に言えば90年代の初頭にあたる。この時期は世界情勢も国内政治も激動の時期であった。世界的には冷戦が終結し、国内的には、その余波を受け55年体制が崩壊した時期である。

この時期には国内でも政治改革が叫ばれ、結果として、選挙制度が改革された。この時期に行われた「政治改革」によって選挙制度改革が行われ、現行の選挙制度に変更されたことは周知の事実である。この時期、わが国においてなされた政治改革論議の本質とはどのようなものだったのであろう。なぜ、選挙制度が改革されたのだろうか。本稿では平成初期における政治改革論議の全体を貫いていた論議の本質について考察する。

この時期に行われた政治改革とその後の日本政治については、今なお、肯定的な評価を下す声もある。例えばリクルート事件から10年目の1999（平成11）年に発刊された佐々木毅編『政治改革1800日の真実』（講談社・1999年）において佐々木は「今回の政治改革の原点をなすのが、自民党政治改革委員会がまとめ、党議決定された『政治改革大綱』であることは、ほとんど全ての人の一致するところである。この文書は視野の広さと問題のとらえ方において特筆すべき内容を備えていた。（中略）何よりもまず、『政治とカネ』の問題を個々の政治家に特殊な問題として扱うのではなく、それまでの政治活動全般の仕組みとの関係で理解すべきであるとの立場を明言している。（中略）…自民党が従来とは比較にならないほど踏み込む一方で、選挙制度も一緒に変えない限り事態は改善しないという基本的立場に立って野党がこれまでの中選挙区制護持の姿勢を改めるよう、厳しいボールを投じたのである」と述べ、自民党の『大綱』を高く評価している（佐々木編『政治改革1800日の真実』pp. 13-14）。

また、その14年後の2013（平成25）年に発刊された、佐々木毅21世紀臨調編『平成デモクラシー—政治改革25年の歴史—』（講談社・2013年）においても佐々木は「…現在の読者からすれば、自民党が自らの政権を長年にわたって支えてきた中選挙区制の廃止になぜ踏み出したのかという疑問が出てくるかもしれない。国民の政治不信の最大の原因は『政治とカネ』の問題であったことは明白であるが、それを政治家個人の倫理問題として処理するだけでは今や解決不可能であるという認識に立って、『政治とカネ』の問題を選挙制度と一体不可分のものとして改革しようとしたことが重要である。その趣旨を誤解なきように理解してもらおうべく、やや長い政治改革大綱の一節を引用しよう」と述べ、その後、『政治改革大綱』の一節を引用した上で「自民党の苦戦が予想される参院選直前の文書ということもあるが、ここまで書ききった決意には並々ならぬものがある。ここでの論点は政党のあり方と政党間のあり方の二つに分けられる」と述べている（佐々木編 2013 pp. 13-14）。

1999年から14年後の2013年になっても、佐々木の認識は一貫していることが分かる。全く同じことを14年後にも述べているからである。自民党の『大綱』を極めて高く評価し「ここまで書ききった決意には並々ならぬものがある」と佐々木は述べ、さらに「…平成デモクラシーは事実上日本の国のかたちを大き

く変え、日本異質論は過去のものとなった。しかし、こうした諸改革は政治主導なしには実現できなかった。そのためには、まずは政治自身が変わる必要があり、政治改革はこれら諸改革の基盤であり、先駆けとしての位置を占めている。政治は苦しい自己改革によって、諸々の諸改革に対する道義的主導性を確立することができた」とも述べ（佐々木編 2013 p. 17）、平成初期の政治改革を高く評価している。

勿論、佐々木は平成初期における「民間政治臨調」¹の中心的な人物であり、その後も改組された「21世紀臨調」²、さらには2003年7月に発足した「第2期21世紀臨調」³の中心的な人物であり続けたのだから、一貫して自分たちが推進してきた政治改革とその後の諸々の活動⁴に肯定的な評価を下すことは当然だろう。このことはさして驚くにあたらない。

だが、本当に平成初期における政治改革とは、それほど肯定的な評価を下すに値するものであったのであろうか。そして、これは歴史的に誇れる改革であったのであろうか。端的に筆者の結論を述べれば、その後の日本政治における諸改革の中身それ自体には首肯できるものが多いとしても⁵、改革の目玉であった選挙制度改革（小選挙区比例代表並立制の導入）は全く誤った改革であったというものである。

佐々木といえども「問題の根源にあるものは政党のあり方である。90年代、最大野党新進党の解党以後、野党の混乱と離合集散は目を覆うものがあつたが、2012（平成24）年の民主党からの相次ぐ離党劇はそれを思い起こさせた。政治改革は議会制を当然の前提とし、確固たる基盤を持ち、一定程度の国民的信頼を継続的に獲得できる組織としての政党の存在を前提としている。もし政治家たちがこの意味での政党を組織し、活動させる能力がないということになれば、

¹ 1992（平成4）年4月に発足し、正式名称は政治改革推進協議会。亀岡正夫会長。

² 1999（平成11）年7月に発足、正式名称は「新しい日本を作る国民会議」。亀岡正夫会長。

³ 佐々木、茂木友三郎、北川正恭、西尾勝が共同代表。

⁴ 狭義の政治改革のみならず、その後の内閣で行われた行政改革や司法制度改革などを含む諸制度の改革への提言を行っている。今日のマニフェスト選挙に至るまでのこれらの改革の全てを佐々木は「平成デモクラシー」と称している。

⁵ 例えば国会答弁における政府委員制度の廃止などの諸々の制度改革はそれ自体評価できることであろう。

あるいは、個々の政治家が便宜的手段として政党を『作っては棄て、棄てては作る』ということが日常化するようなことになれば、政党政治の基盤は危うくなる」と述べ（佐々木編 2013 pp. 17-18）、政党（特に野党）のあり方には満足していない様子である。

だが、なぜ、日本の政党、特に野党第1党が常にこのような状況であったのかということ自体が問題なのである。佐々木は政党一般を論じているが、あらゆる政党を一般化して論じること自体が間違っているのである。政権を持ち、常に権力と結びついている自民党の組織と、野党であっても国民の中で一定の基盤を持っている公明党や共産党と、個人後援会型の選挙と労組依存の選挙をする議員の同居している野党第1党⁶を同列に「政党一般」として論じているところに佐々木の決定的な現実政治への理解のなさが表れているといわざるを得ない。

筆者が問題にしたいのは、まさにこの部分なのである。この時期の改革論者には、制度改革によって政党制を変え、政権にアプローチ出来る政党を人為的に2つに収斂させ、政治文化まで人為的に変えようとした発想が強くあった。だが、このものの考え方そのものに、根本的な無理があったのである。

このようなことを述べれば、必ず「未完の政治改革」とか「政治改革は未だに道半ば」などというような反論が出てくることが予想される。現に佐々木は「いわゆる政治主導體制の内実にしても、政党のガバナンスの問題を組み入れつつ、議論を固めていく必要がある。政治家たちが常時、政界再編を口にして走り回っているような姿が続く限り、政党政治と議会制の将来はけっして明るくはない」とも述べている（佐々木編 2013 p. 18）。

しかし、佐々木には何故、いつまでも「政治家たちが常時、政界再編を口にして走り回っているような姿が続く」という状況が収まらないのかということについての問題意識が、決定的に欠けている。いつまでもこのような状況が続いているのは、小選挙区制下で無理やり野党第1党を作ることが、どうしても

⁶ 新進党、第3次民主党、現在の民進党などのよう政界再編の結果、結党された政党。それぞれの政党の性格は違うが、共通点は「非自民非共産」である。それ以外に結節点を持っていないのも共通である。それゆえに、政局や選挙時には非自民とはいっても、内部には思想的にも政策的（特に安保外交政策やエネルギー政策などにおいて）にも自民党と違いのない議員を大量に抱え込むこととなった。

うまく行かないからなのである。政党のガバナンスなどというレベルの話では解決のしようのない問題が、この20年間、一貫して続いてきたのである。そして、この状況はまさに、選挙制度改革によって生み出されたのである。本稿で改めて述べるように、このような状況が生じたのは、必然的なことなのであった。野党第1党作りは根本的にうまく行くわけのないことだったからである。

本稿で筆者が問題にしたいのは、「未完の政治改革」とか「政治改革は道半ば」とか「永遠に政治改革の火を消すな」などというような言葉で平成初期の政治改革を肯定的に評価するのではなく、そもそも、平成初期の政治改革論者たち—当時の言葉でいう「改革派」—が目指したものがそれ自体が正しかったのか否かということである。先に述べたように、筆者の結論は、それは誤ったものであったというものである。

本稿では、当時「改革派」と言われた人物やグループから出てきた選挙制度改革論議が、どれも全く同じ内容であり、それは同じような人々から出てきたものに過ぎないにも関わらず、何故、あたかも国民の大きな声のように喧伝されていったのかということにも焦点をあてて論じたい。特にこれまで触れて来なかった民間からこの時期の改革を推進した民間政治臨調の思想と行動に焦点を当てて論じたい。

1. 「政治改革」は何故、始まったのか — 竹下内閣期 —

そもそもなぜ、この時期に政治改革が始まったのであろうか。直接的なきっかけはリクルート事件によるものであった。リクルート事件が起きた時点では、冷戦終結後の世界的な視野で日本の今後のあり方を議論すべき政治改革論議が必要だという認識は政界にも国民にもなかったが、徐々に改革論議は大きな話に広がって行く。

佐々木も述べているように⁷、日本の国内でリクルート事件が起きたことと、世界的に冷戦が終結したこととは、直接的には何の関係もなかった。だが、結果として、リクルート事件をきっかけに国内で始まった政治改革論議は、冷戦終結とともに世界が激変する中で、日本の政治はこのままではダメだという広

⁷ 佐々木編『政治改革1800日の真実』（講談社・1999年）pp. 6-12

範な認識とともに広がって行くこととなった。

時期的に言えば、リクルート事件が起きた時期と冷戦の終結はほぼ同時期である。リクルート事件が政界を混乱させたのは、1988（昭和63）年から1989（平成元）年であった。冷戦の終結は、1989年12月のマルタ会談と考えられるので⁸、リクルート事件が起きた時期が少しだけ早かった。リクルート事件以前にもロッキード事件を初めとして、汚職事件は頻繁に起こっており、その都度、自民党は反省の意を国民に表し、目先を変えて政権を維持してきたが⁹、この時期のリクルート事件の時は、さすがにこれまでのような小手先の改革や言葉だけの反省では済まされないという雰囲気自民党にも広がった。

さて、政治改革を誰が最初に始めたかということであるが、実質的な改革の担い手¹⁰とは別に、形式的に初めて政治改革の必要性を口にしたのは当時の竹下登首相であった。竹下自身がリクルート事件に連座しており、平成元年の4月には退陣に追い込まれるのであるが、最初に政治改革の宣言を口にしたのは竹下であった。

竹下は1989（昭和64）年の年頭の内閣記者会との会見において政治改革元年への決意を述べた（読売1989.1.1）。当時はまだリクルート事件での逮捕者は出ておらず、新聞等のメディアも「リクルート疑惑」と報じており、検察が労働省ルートを最重点に捜査を始めたという時期であった（読売1998.1.1）。竹下は年頭の内閣記者会との会見で「今年を政治改革元年の決意でやらないと国民に申し訳ない」と述べ（読売1989.1.1）、政治改革に並々ならぬ決意を示した。

この時期は、前年の1988（昭和63）年に竹下内閣の4人の閣僚がリクルートの子会社から値上がり確実な未公開株を受け取ったという理由から辞任に追い

⁸ 1989（平成元）年12月、地中海のマルタでアメリカ合衆国のジョージ・ブッシュ大統領とソビエト連邦のミハイル・ゴルバチョフ大統領が会談。44年間続いた東西冷戦が終結した。日本では海部俊樹政権になっていた。

⁹ 例えば田中角栄の退陣後、クリーンといわれた三木武夫を首相にするなど、自民党は不祥事が起こった時に、タイプの違う指導者を選び出し、疑似政権交代を起こし国民多数に対して、自民党全体としての支持をつなぎとめることには成功してきていた。リクルート事件の後、派閥の領袖でもなく将来の総裁候補とも見なされていなかったがクリーンでさわやかな印象の海部を総裁に選び出したのも、国民の批判をかわすためであった。

¹⁰ 改革論議を自民党内で主導した中心的な人物は本稿で見る後藤田であり、最初に選挙制度改革に取り組んだ首相は海部であった。

込まれており、竹下としても国民の信頼を回復するために政治改革に乗り出さざるを得ないという状況に追い込まれていた。もし、リクルート事件が起きなければ、平成の初期において政治改革は行われなかったかもしれないといえるほどに、この時期、国民の政治不信が高まった。

竹下が最重要課題と位置付けた政治改革の特徴は、単なる政界浄化というスローガンにとどまるものではなく、法改正を伴う改革を視野に入れたことであった。竹下は早速、賢人会議¹¹を翌2月に発足させることを決めた（読売1989.1.7）。そして、賢人会議とは別に自民党内にも政治改革委員会が設置されることとなり、その陣容が決まった（読売1989.1.13）。

この年、1989年は1月7日までが昭和64年で、昭和天皇が1月7日に崩御したことにより、翌1月8日から元号が平成と改まった。この時に自民党内に設置された政治改革委員会が、この後、大きな役割を果たすことになっていくのだが、政治改革委員会の会長には後藤田正晴が就任することが決まった（読売1989.1.13）。この後藤田こそ、この後、非常に大きな役割を果たすことになっていく。

当初、政治改革委員会の設置が決まった時点で、自民党内の大勢が選挙制度改革まで具体的な視野に入れていたわけではなかった。後に『政治改革大綱』によって小選挙区比例代表並立制の導入を最初に提言することになる後藤田もこの時期には、政治改革について「政治、選挙、政治資金改革は、本来、政党自身がやるのが建前だ。しかし、政党に自浄能力が欠如し、また、政党の消長、個々の議員の運命に直結することなので難しい。従って、自分の立場（自民党政治改革委員会会長）からいうのはおかしいが、第三者機関でやるのがいいのかもしれない」と発言していたくらいである（読売1989.1.17）。

この時期に最初に小選挙区制に言及したのは当時の自民党幹事長安倍晋太郎であった。安倍は講演の中で、衆院での小選挙区に比例代表制を加味した制度

¹¹ 現在ではこのような言葉は使われない。現在では「有識者会議」などといわれるが、当時はまだこのような言葉が生きていた。賢人会議と竹下がいった言葉を当人たちが「賢人」と呼ばれること嫌い、発足時には「政治改革に関する有識者会議」という呼称になっていた。この時期から「有識者会議」という言葉が一般的になった。なお、「有識者会議」は、そもそも、設置のための法的根拠のない、私的懇談会にすぎないものである。

の導入を政治改革委員会で積極的に検討して行くという考えを政府・与党の首脳として初めて公にした（読売1989.1.18）。そして、直後、後藤田は、政治改革については翌年（90年）の秋をめどに最終結論を出すという意向を明らかにした。この時点では後藤田は、まず衆院の定数は正を実行するとの考えを明らかにしていた（読売1989.1.21）。

自民党が政治改革に乗り出したことにより、「政治改革」という言葉は、早くも、この頃から政党の枠を超えて使われるようになっていく。例えば民社党は89年の運動方針案に、政治改革の推進に全力をあげることを掲げることを明らかにした（読売1989.1.21）。野党であった民社党も政治改革をいわなければならなくなった背景には塚本三郎委員長にもリクルート問題をめぐっての責任問題が浮上していたからであった¹²。

自民党は89年の運動方針案の中で、6つの方針の中の1つの柱として重大な決意で臨むことをアピールした（読売1989.1.29）。そして、労働組合の総評¹³（日本労働組合総評議会）も、政治改革へ研究会を設置することを事務局長が表明した（読売1989.2.3）。そして、1989年2月10日から再開された第114通常国会で竹下は、国民の不信を重視し、政治改革に全力を尽くすと施政方針演説で述べることとなった（読売1989.2.10夕刊）。

竹下が国会でこの演説を行った直後、リクルートの江副浩正前会長らが贈収賄容疑で逮捕され、ついにリクルート疑惑はリクルート事件となった¹⁴。この時期、政治改革の意味するものが、内容的にどこまで含むのかは、まだはっきりした共通認識があったわけではなかった。その中で、竹下が最初に手をつけたのは政治資金の問題であった。リクルート事件で国民の不信が増す中で、竹下は民間の有識者会議である「政治改革に関する有識者会議」（座長：林元内

¹² 民社党委員長の塚本は自身の秘書がリクルートコスモス社の未公開株を譲渡されていた。同党の佐々木良作常任顧問から委員長辞任勧告を受け、1989年2月に委員長を辞任した。

¹³ この時期は後の「連合」発足の前である。「総評」は官公労働者を中心とする労働組合のナショナルセンターで有力な社会党の支持団体であった。民社党系の「同盟」とは激しく対立していた。

¹⁴ リクルート前会長の江副とNTTの元取締役役場英らが1989（平成元年）年2月13日に逮捕され、その後文部省前事務次官の高石邦夫、NTT前会長の真藤恒、労働省元事務次官加藤孝なども逮捕された。

閣法制局長官)に株取引問題に絞った緊急提言を出すように指示した(読売1989.3.3)。

そして、自民党も、まず政治資金規正法改正から取り組むこととなり、この年3月中旬に改正案の成案を得ることを目標とした。ここから自民党内では政治改革に向けての態勢は一応整うこととなったのであった(読売1989.3.4)。政局はこの後、NTTの真藤前会長、加藤労働元事務次官などが逮捕され、混迷の度を深めていった(読売1989.3.7、1989.3.8)。

このような状況の中、自民党では拡大政治改革委員会が開かれ、初めて幹事長の安倍の打ち出した、小選挙区比例代表制の導入について議論された。賛成論も出されたが、全体として反対、消極論が推進論よりも多く出された(読売1989.3.9)。

この後、1989年は4月25日に竹下が退陣を表明、6月3日には宇野宗佑政権が発足。短期の宇野政権を経て、1989年8月10日には海部政権が発足することとなる。宇野内閣期は短命だったが、この内閣で第8次選挙制度審議会が設置される。第8次選挙制度審議会の答申と自民党政治改革委員会の『政治改革大綱』はいずれも海部内閣期に提出されるが、その内容について次章以降、検討して行きたい。

2. 後藤田正晴と『自民党政治改革大綱』— 竹下内閣期 —

本章では自民党から始まった政治改革論議を終始、指導した後藤田正晴と『自民党政治改革大綱』(以下、『大綱』と略す)について検討する。

本稿の「はじめに」で佐々木が高く自民党政治改革大綱を評価していることは確認した通りである。それも、リクルート事件から10年経った1999年時点でも高くこの『大綱』を評価し、さらにその14年後の2013年になっても同じ認識であることも確認した。

この『大綱』では何が提案されていたのだろうか。そして、自民党の政治改革委員会を主導した後藤田はどのような考え方を持っていたのだろうか。

『大綱』の中身を見てみよう。『大綱』は1989(平成元)年5月23日に自民党政治改革委員会から自民党総裁竹下に答申された。自民党政治改革委員会は1989年1月12日に陣容が固まり、議論がスタートした。そして『大綱』が答申

されたのが89年5月23日であるので、ほぼ4か月程度の議論によってまとめられた。

『大綱』は「第一 政治改革の考え方」、「第二 政治改革の内容」、「第三 政治改革の手順と推進体制」から成るものであった。最初に少し長くなるが、「第一 政治改革の考え方」から一部分を引用する。

「〔現状認識〕

いま、日本の政治はおおきな岐路に立たされている。リクルート疑惑をきっかけに、国民の政治にたいする不信感は頂点に達し、わが国議会政治史上、例をみない深刻な事態をむかえている。なかでも、とくにきびしい批判がわが党に集中している。わが党は立党以来、政治の安定におおきく寄与し、国民の願いにこたえる政策を着実に実行して、今日の豊かな経済社会を築きあげてきた。さらにいま、わが国は自由主義と議会制民主主義を国家の基本理念として、社会、文化、経済の各分野にわたるあたらしい飛躍をはかり、国際社会の平和と繁栄にいつそう貢献すべきだいじなときをむかえている。

この重大な時期に、国民は各種選挙においてわが党にたいしきびしい審判を下している。選挙にしめされた結果は、もとよりわが党への批判のあらわれと、謙虚に受けとめなければならない。しかしわれわれは、戦後営々として築いてきた体制の変更を国民が望んでいるとはおもわない。われわれは自信をもって自由と民主主義の現体制を堅持する（以下、略）」

まず、ここではっきり確認しておきたいことは、これは自民党内の文書であるということである。政界全体が反省を強いられたのではなく、本来は自民党が反省を強いられていたのである。しかし、反省の文言が書かれてはいるものの、「しかしわれわれは、戦後営々として築いてきた体制の変更を国民が望んでいるとはおもわない。われわれは自信をもって自由と民主主義の現体制を堅持する」とあるように大筋では自民党が進めてきた政治に自信を示してもいる。これは、社会主義ではなく自由主義経済を守って来た路線の正統性を誇っているので、驚くには当たらない。次に以下のような「改革の方向」を打ち出している。

「[改革の方向]

(前略) いま、国民の政治不信、および自民党批判の中心にあるものは、①政治家個人々の倫理性の欠如 ②多額の政治資金とその不透明さ ③不合理な議員定数および選挙制度 ④わかりにくく非能率的な国会審議 ⑤派閥偏重など硬直した党運営などである。

なかでも、政治と金の問題は政治不信の最大の元凶である。これまでわれわれは、政治倫理は第一義的には、個人の自覚によるべきであるとの信念から、自らをきびしく律する姿勢の徹底をはかってきたが、多額の政治資金の調達をしいられる政治のしくみ、とくに選挙制度のまえには自己規制だけでは十分でないことを痛感した。

したがってわれわれは、諸問題のおおくが現行中選挙区制度の弊害に起因しているとの観点から、これを抜本的に見直すこととする。さらに、公私の峻別や節度ある政治資金とその透明性を制度的に裏付けることなどによって政治倫理の向上を期し、国会運営、党運営においても十分に国民の負託にこたえられる政治環境をととのえることを目的に、政治制度全般の改革をはかる」

ここで、「諸問題のおおくが現行中選挙区制度の弊害に起因しているとの観点から、これを抜本的に見直すこととする」という一節が、正式に登場する。ここから、自民党は中選挙区制度廃止に向けて動き出した。当時の「改革派」を今だに支持する人々が、歴史的な英断と讃えるのがこの部分である。政治とカネの問題は個人の問題ではなく制度の弊害に起因しているということが、はっきり書かれている部分である。

そして、「第二政治改革の内容」の「3 選挙制度の抜本改革」の中の「(1) 衆議院の改革」で「①総定数の削減、②格差是正、③選挙区制の抜本改革」が提案されている。最も重要な「3 選挙制度の抜本改革」の一部分を引用する。

「政治改革を達成し、的確に民意を反映した活力ある政党政治を実現するためには、現行選挙制度の改革を欠かすことはできない。なかでも衆議院中選挙区制は、これまでわが国の政治の安定に役立ってきたが、金のかかる選挙、政党間の政策競争の欠如をまねくなど、政治のさまざまな面で問題を生んでいる

(後略)」

ここに「的確に民意を反映した活力ある政党政治を実現するためには、現行選挙制度の改革を欠かすことはできない。なかでも衆議院中選挙区制は、これまでわが国の政治の安定に役立ってきたが、金のかかる選挙、政党間の政策競争の欠如をまねくなど、政治のさまざまな面で問題を生んでいる」とあるように、この後の5年間、与野党を巻き込んだ改革論議の中で何度となく強調される、制度改革によって政党間の政策競争を促そうとする考え方が、最初に登場してくる。

そして、「(1) 衆議院の改革」の「③ 選挙区制の抜本改革」において以下のように提言されている。

「政治改革の柱となる主要課題のおおくは、いずれも中選挙区制の見直しと分ちがたい関係にある。したがってわれわれは、政治改革の根本にこの問題をすえ、現行中選挙区制の抜本的な見直しをおこない、あらたな選挙制度への移行をめざす(中略)。

一方で、この制度における与野党の勢力も永年固定化し、政権交代の可能性を見だしにくくしている。こうした政治における緊張感の喪失は、党内においては派閥の公然化と派閥資金の肥大化をさそい、議会においては政策論議の不在と運営の硬直化をまねくなど、国民の視点でなされるべき政党政治をほんらいの姿から遠ざけている。

選挙区制の抜本改革は、現行制度のなかで永年過半数を制してきたわが党にとって、痛みをとまなうものである。しかしわれわれは、国民本位、政策本位の政党政治を実現するため、小選挙区制の導入を基本とした選挙制度の抜本改革にとりくむ。そのさい、少数世論も反映されるよう比例代表制を加味することも検討する」

まさに「一方で、この制度における与野党の勢力も永年固定化し、政権交代の可能性を見だしにくくしている。こうした政治における緊張感の喪失は、

党内においては派閥の公然化と派閥資金の肥大化をさそい、議会においては政策論議の不在と運営の硬直化をまねくなど、国民の視点でなされるべき政党政治をほんらいの姿から遠ざけている。選挙区制の抜本改革は、現行制度のなかで永年過半数を制してきたわが党にとって、痛みをとまなうものである。しかしわれわれは、国民本位、政策本位の政党政治を実現するため、小選挙区制の導入を基本とした選挙制度の抜本改革にとりくむ」の部分こそが、この時期の改革を評価する人々によって、今だに自民党は政権を失うかもしれない制度を自ら提案してでも改革に乗り出したと評価される部分である。

しかし、この『大綱』は実際には、自民党全体が長い時間をかけての党内で各級議員の論議を集約した結果、まとめたというものではない。拡大会議が開かれたり、党所属の全国会議員から、政治資金制度の見直しについて意見を聞いたりもしているが（朝日1989.3.8）、事実上、89年1月末から5月末までの4か月程度で、後藤田を中心とする40人程度の議員による議論でこの『大綱』はまとめられた。

従って、「ここまで書ききった決意には並々ならぬものがある」と自民党全体を評価するのは事実には反する評価である。敢えていえば「後藤田正晴という政治家の決意には並々ならぬものがあつた」というべきであろう。しかも、衆院の選挙制度改革についての部分は、政治改革委員会の総意という以上に会長の後藤田の考え方が色濃く反映されたものであつた。この文書の全ては後藤田という政治家個人の思想によって書き上げられといっても過言ではない。

後藤田はこの『大綱』の発表に先立つ一年ほど前に『政治とは何か』（講談社・1988年）という書物を上梓している。その中に以下のような一節がある。後藤田は以下のように述べる。

「現在の中選挙区制では、政権（過半数）をとるためには同じ党から同一選挙区に複数の候補者を出さざるをえず、このため、政策よりも地盤、看板、鞆がものをいう個人選挙になってしまう。（略）現在の選挙制度の下で、日常的に選挙区の世話をするために払う努力や経費は大変なもので、選挙の時だけでなく、政治に金がかかるのはもはや常識となっている」（後藤田 1988 p.

179)。

まず、ここで後藤田は、中選挙区制度の弊害を述べる。だが、この時点で同一選挙区に複数の候補者を擁立できていたのは自民党だけなのだから、これは日本政界全体の問題ではなく自民党の問題であったというべきである。しかし、後藤田が一つの選挙区に同一政党（自民党）から複数の候補者が立候補するという選挙制度の改革こそが金権政治（選挙）をなくするためには必要だと考えていた。

さらに後藤田は以下のような認識を示す。

「特に現行の衆議院の選挙制度は、繰り返すようだが、同一の党から複数の候補者を立てねばならないために、地盤と労力と経費がかかる個人選挙になっており、それが政治倫理問題の“根源”になっている。この問題について十分な研究と納得のいく議論をすべきだが、私は、いろいろな案を研究してみて、「小選挙区制プラス比例代表制」にするのが一番いいのではないかと考えるようになった」（後藤田 1988 p. 190）。

実際、『大綱』には後藤田の考え方がそのまま反映されたことが、これで理解できるであろう。後藤田は金権選挙、政治倫理の問題と選挙制度の問題を関連付けて論じている。これは当時の自民党政治、または、自民党の選挙の実態から、このように論じざるを得なかったことまでは十分に理解できる。そして、自民党内の問題を与野党全体の問題にまで拡大して行き、改革派と守旧派に全ての政治家を二分した、後の政治改革論議の元が、この書物において1988（昭和63）年に後藤田によって明らかにされていたことが理解できよう。後藤田の問題意識が自民党政治改革委員会で議論され、後藤田の考え方がそのまま『大綱』となったのであった。

さらに後藤田は予想される批判に対し次のように述べる。

「野党はこれに対して、小選挙区制を自由民主党に有利になる、と反対するだろうし、確かに、最初の二、三回の選挙は自由民主党が有利になる可能性が強い。

しかし、回数を重ねれば自民党の有利は消え去るだろう。このことを野党の諸君は見落としているのだが、小選挙区制は諸外国の例を見るまでもなく、与野党の政権交代を現実的にするものである。政権を取らない政党では意味がないのだから、ぜひこのことを考えてもらいたい。私が何故このようにいうかといえば、議会制民主主義の建前からすれば、与野党が政権を交代するのがノーマルな姿であって、自由民主党がこれほど長期に政権を担当するのは、その建前から好ましい姿とはいえない」（後藤田 1988 p. 193）。

ここに後藤田の考え方の真骨頂が表現されている。自民党の政治家であった後藤田が「自由民主党がこれほど長期に政権を担当するのは、その建前から好ましい姿とはいえない」と述べている部分をもってして、後藤田の視野の広さや公平さ清廉さを評価する声は多くある。最早、55年体制の時期のように自社が住み分け、自民党は利権の調整を行い、社会党は政権を諦め護憲を声高に訴えるというマンネリの中で漫然と過ごしてきた体制を打破して、ダイナミックな政治に対応できるように日本の政治自体が生まれ変わらなければならないという問題意識が後藤田の中にあっただであろうことは、疑う余地はない。

だが、「小選挙区制は諸外国の例を見るまでもなく、与野党の政権交代を現実的にするものである。政権を取らない政党では意味がないのだから、ぜひこのことを考えてもらいたい」の部分こそ、見落とされてはならない根本的な問題を含んでいた認識ではないだろうか。つまり、後藤田は制度改革によって人為的に政権担当可能な政党を複数作り出し、そして、それは2つ程度が望ましいと最初に考え始めていた政治家であるということがいえよう。

ここで後藤田が指している「…このことを野党の諸君は見落としているのだが」がどの野党を指しているのかまでは分からない。野党といっても当時は社会党の他に主要な野党は公明党、民社党、共産党と4つあった。いくら小選挙区制度は自民党の永久政権を保証しないものになっていくからといっても、現実問題として野党第2党以下（自民党を入れると第3党以下）であった各政党までが、選挙を重ねることによって単独で政権を獲得する政党に成長することなどは、その政党のこれまでの基礎票から考えようもないことであるから、ここで後藤田がいつている「野党の諸君」は社会党を指していると解釈するか、

野党は選挙制度改革後、一本にまとまることを後藤田が想定していたかのどちらかであったのであろう。

つまり、後藤田は最初に、選挙制度改革によって人為的に二大政党制的なる政党制を導き出そうとしていた政治家であったということがいえる。そして、少し後のことになるが、この論理こそが小沢一郎や羽田孜によって喧伝され、社会党の一部をも巻き込んで行くことになるのであった。

3. 第8次選挙制度審議会とその答申 — 海部内閣期 —

本章では第8次選挙制度審議会の性格とその答申を検討する。第8次選挙制度審議会は宇野内閣時の1989(平成元)年6月に設置され、海部内閣時の1990(平成2)年4月に衆院の選挙制度改革に関しての答申を提出した。最初に第8次選挙審議会の設置が決まったのは、まだ竹下内閣が何とか続いていた1989(平成元)年2月であった。

最初に政府首脳が休眠状態になっていた選挙制度審議会を再開することを明らかにした(朝日1989.2.7)。選挙制度審議会の設置は、1972(昭和47)年の第7次選挙制度審議会以来であった。自民党の政治改革委員会(後藤田会長)の設置が決まったのが1989年1月であるから、全く時期が同じであることが分かる。

先の章で確認したように自民党内に設置された政治改革委員会はその『大綱』で、1989年5月に小選挙区比例代表制の導入を提言するのであるが、時期を同じくして、政府は選挙制度審議会の設置を決めたのであった。これを決めたのは竹下内閣であったが、竹下に対して選挙制度審議会の設置を直接、進言した人物がいたのか、設置は竹下自身の意思によるものだったのかは不明である。新聞記事から竹下が当時の坂野重信自治相にメンバーの人選を指示したことは分かるのだが(読売1989.2.10)、最初に選挙制度審議会の設置を発案した実際の人物までは正確には分からない。

竹下はその回顧録¹⁵の中で一部分、政治改革については言及しているものの、

¹⁵ 竹下登『証言保守政権』(読売新聞社・1991年)を指す。竹下はこの書で青年期から政界入り以降の自身の政治人生を詳細に振り返っているが、政治改革については、あまり深くは言及していない。自身の政権時に起きたリクルート事件が

自身が理想と考える選挙制度については触れてはいない。しかもこの回顧録の中でも後藤田の『大綱』に触れている程度で、自身が積極的に小選挙区制を推進しようという考え方を持っていたというような回想はしていない。

これは推測の域を出ないのだが、竹下内閣の続いていた1989（平成元）年2月現在において、政府内に第8次選挙制度審議会の設置を行うことを進言したのも、筆者は後藤田ではなかったかと考えている。この推測の理由は、後藤田はいくら自党内でまとめた『政治改革大綱』で小選挙区制を提言することができても、野党まで巻き込んだ選挙制度改革論議に発展させて行くためには、単に自民党側から野党側に選挙制度改革を提案するのではなく、政府が第三者機関から勧告を受けるという形を取ることが必要だと考えていたからではないかと思われるからである。

1989（平成元）年1月に自党内に政治改革委員会が設置され、2月に政府に第8次選挙制度審議会の設置が決まったことのタイミングから見て、この2つの動きは最初から、全部がつながっており、しかも、ほぼ同一人物によって基本構想が描かれていたと考えるのが自然ではないだろうか。実際に第8次選挙制度審議会の陣容が明らかになったのは、1989（平成元）年6月だった。この時点では、竹下は退陣して宇野内閣になっていた。

第8次選挙制度審議会のメンバーは以下の通りだった。会長は小林与三次（日本新聞協会会長、読売新聞社長）。委員には財界から、亀井正夫（日経連副会長）、石原俊（経済同友会代表幹事）、労働界から堅山利文（「連合」会長）、学者からは佐藤功（東海大法学部長）、堀江湛（慶大法学部長）、阿部照哉（京大教授）、内田健三（法大教授）、佐々木毅（東大教授）、官界・選挙関係からは河野義克（元参議院事務総長）、皆川迪夫（元総理府総務副長官）、新井裕（元警察庁長官）、山本朗（都道府県選挙管理委員会連合会長）、藤田晴子（元国立国会図書館専門調査員）、坂本春生（第一勧銀顧問）、法曹界からは江幡修三（元検事総長）、吉国一郎（元内閣法制局長官）、プロ野球コミッショナー）、堀家嘉郎（弁

ききっかけとなって政治改革が始まっただけにあまり触れなくなかったのかもしれない。しかし、選挙制度には政界一詳しいと言われた竹下が、選挙制度について自身はどの制度を理想と考えているのかの見解は示していないのは不自然な感が否めない。小沢の後の回顧録から考えても竹下自身は積極的な小選挙区論者ではなかったと思われる。

護士)、マスコミからは、幡谷実(読売新聞論説委員長)、川島正英(朝日新聞編集委員)、斎藤明(毎日新聞論説委員長)、清原武彦(産経新聞論説委員長)、新井明(日経新聞社長)、成田正路(NHK解説委員長)、中川順(民放連会長)、草柳大蔵(評論家)、屋山太郎(評論家)であった。

一見してマスコミ関係者の多いことが理解できる。これは、マスコミを通じて選挙制度改革の必要性を国民に広く訴えるためには、審議会に日本の代表的なマスコミ関係者が全て入っている方が、都合が良いと考えた「何かか」がいたということであろう。

また、学者からは佐々木毅、堀江湛が入っている。この2人は学界から選挙制度改革を推進した人物である。そして、会長的小林与三次こそは、旧内務官僚の顔も持ち、後藤田と近い経歴を途中まで有しながら、この時点では日本新聞協会会長であり読売新聞社長であるという日本のメディアを代表する人物でもあった¹⁶。さて、本稿ではこの第8次選挙制度審議会の答申の内容の中で重要な部分を確認しておく。

当初、審議会の中には小選挙区比例代表併用制を推す意見もあった。しかし、結果的には審議会は「並立制」を提言する。1990(平成2)年4月3日、第8次選挙制度審議会の第1委員会(堀江湛委員長)が自治省で開かれた。この中で、衆院に小選挙区比例代表制を導入する際の方式として、「並立型」とすることが確認された(朝日、読売、毎日1990.4.4)。4月3日の選挙制度審議会第1委員会で、「並立型」か「併用型」かの議論をした部分の主な発言には以下のようなものがあった。

佐藤功東海大法学部長：基本的には併用型が良いと思う。今後多党制に進むか、二大政党制の方向に進むか議論があるが、社会が多元化する中、二大政党制への志向を考えるのは適当ではない。

¹⁶ 小林は戦前の1935(昭和10)年に旧内務省に入省。戦後、自治事務次官を務めた後、1965(昭和40)年に読売新聞社に入社。1970(昭和45)年、日本テレビ社長。この時期は日本テレビ会長、読売新聞社社長であり、日本のマスコミ界を代表する人物だった。

山岸章¹⁷日本労働組合総連合会（連合）会長：並立型と併用型は一長一短があるが、併用型がベターだ。せっかく答申しても国会ですたずたにされると意味がない。第3党や第4党などから見ると、併用型を選択しやすいのではないか。

内田健三法政大教授：理論的には併用型がすっきりする。小選挙制は政局の安定につながりやすく、比例代表制は社会の多様化に対応しやすいといわれるが、人為的に（選挙制度で）安定を作ることはよいことだろうか。

堀江委員長（慶応大学法学部長）：併用型という有力な議論もあったが、大勢は並立型の考え方だと思う。並立型を委員会としての結論としたい。（朝日1990.4.4）。

この議論を見てみると、この審議会のメンバーの全てが最初から小選挙区ありきの論者ばかりだったということはいえない。結果としてか、あるいは充分な議論をしたことを世間にアピールするためだったのかは不明だが、小選挙区制導入によって「二大政党制」を導き出すことを是とする論者ばかりが入っていたというわけではなかったようである。

よく知られているように「並立制」の本質が小選挙区制であるのに対して「併用制」の本質は比例代表制である。「併用制」の場合、先に比例配分によって各党の議席を確定し、そこに当選者をはめ込んで行くからである。その際、小選挙区での当選者を順に当てはめていくために、しばしば、ある政党が比例代表で獲得した議席よりも小選挙区で当選した候補者の多い場合、超過議席が出ることもある制度である¹⁸。

ここで紹介したやり取りから、第8次選挙制度審議会の中で佐藤功東海大学

¹⁷ 第8次選挙制度審議会の発足時には、堅山利文が入っていた。山岸は、途中から堅山にかわってメンバーとなった。

¹⁸ ドイツなどがその代表的な例だといわれている。議席配分は比例代表の得票数から先に決めるので、第2党が第1党に対して比例票では善戦して多くの議席を確保しながらも、殆ど小選挙区では当選できなかった時、超過議席が発生する。小選挙区での当選者は、全員当選して議席を得るからである。

教授、内田健三法政大学教授、連合の山岸章会長などは、小選挙区中心の選挙制度を導入することによって人為的に二大政党制を作り出すことへの懸念を示してはいるものの、結果的には堀江湛委員長（慶大教授）が「併用型という有力な議論もあったが、大勢は並立型の考え方だと思う。並立型を委員会としての結論としたい」と最後に議論をまとめたように委員会の大勢は「並立制」を支持したのであった。そして、以下のような内容が1990（平成2）年4月26日に海部首相に答申された。

「1 基本的考え方

衆議院議員選挙は、政権の獲得、政策の実現を目指して、政党間の政策の争いを中心として行われるべきものである。

しかるに、現行の中選挙区制下では、選挙において多数議席を確保し、政権党となることを目指す限り、同一選挙区で同一政党から複数の候補者が立候補することになり、これらの候補者にとっては、選挙は政党、政策の争いというよりは個人同士の争いとならざるを得ない（中略）。

また、この中選挙区制の下において、長年にわたり政党間の勢力状況が固定化し、政権交代が行われず、このことが政治における緊張感を失わせ、それがまた政治の腐敗を招きやすくしている。

中選挙区制の下で生じているこれらの問題は、制度の運用のみではもはや改善し得ないものであり、政策本位、政党本位の選挙制度を根本的に改革する必要がある。

今日求められている選挙制度改革の具体的な内容としては、政策本位、政党本位の選挙とすること、政権交代の可能性を高め、かつそれが円滑に行われるようにすること、責任ある政治が行われるようにすること、政権が選挙の結果に端的に示される国民の意志によって直接に選択されるようにすること、多様な民意を選挙において国政に適正に反映させることなどが必要である。

本審議会は、このような選挙の選挙制度の改革を目指して、現行中選挙区制に代わる選挙制度として、小選挙区制、比例代表及び小選挙区制と比例代表制と組み合わせる方式について検討を行った」

そして、『答申』は「小選挙区比例代表並立制」を答申する理由について基

本的な考え方を以下のように述べていた。

「小選挙区制には、政権の選択についての国民の意志が明確なかたちで示される、政権交代の可能性が高い、政権が安定するなどの特性があるが、その反面、少数意見が選挙に反映されにくいという問題がある。一方、比例代表制には、多数な民意をそのまま選挙に反映し、少数勢力も議席を確保しようという特性があるが、その反面、小党分立となり連立政権となる可能性が大きいため、政権が不安定になりやすいなどの問題がある。

現在の我が国内外の情勢の中で、時代の変化に即応する政治が行われるためには、民意の正確な反映と同時に、民意と集約、政治における意志決定と責任の帰属の明確化が必要である。また、活力ある健全な議会制民主政治のためには、政権交代により政治に緊張感が保たれることが保たれることが必要である。このような要請を満たすうえで、小選挙区制と比例代表制と比較するとき、小選挙区制がこれらの要請によりよく適合するものと認められる。しかしながら、小選挙区制、比例代表制それぞれのみでは、先に述べたような問題もあるので、小選挙区制と比例代表制を組み合わせる方式によることが適当であると考えられる。

本審議会としては、民意の集約、政治における意志決定と責任の帰属の明確化及び政権交代の可能性を重視すべきであること、少数意見の国政への反映にも配慮する必要があること、制度としてできるだけわかりやすいものが望ましいことなどを考慮して、小選挙区比例代表制をとることが適当であると考える」

以上に引用した『答申』の文章を見て、一つのことに気付く。全くといって良いほどに、自民党の『政治改革大綱』と同じ考え方が全体に貫かれているのである。そして、これは後藤田が『政治とは何か』（講談社・1988年）の中で述べていた選挙制度観及びあるべき政党政治観と全く同じものであることに気付く。つまり、この『答申』は選挙制度を変更することによって政権交代を起こすことが理想だという思想で貫かれていたのであった。そして、政府の審議会が政権交代を促す選挙制度の導入を、時の自民党政権に提言したというのはある意味では驚愕すべきことでもあった。

先に確認したように、第8次選挙制度審議会のメンバーの中には少数派が「併用制」を主張したものの、1990（平成2）年4月に出された『答申』はまさに1989（平成元）年の5月の自民党の『政治改革大綱』と殆ど同じものであったことが分かる。自民党が『大綱』をまとめた89年5月の約一年後、政府の審議会が自民党の『大綱』と全く同じ内容の『答申』を出したのである。

なぜ、このようなことになったのかは既に明らかになっている。後の参院議員平野貞夫の回想によれば¹⁹、この『答申』の下敷きを極秘裏に作成したのは後藤田の命を受けた当時の自民党幹事長小沢一郎と、自治省選挙部長、衆院法制局第一部長と当時、衆院事務局に勤務していた平野の4人だったからである（平野 2008 pp. 39-40）。

そして、平野の回想によれば4人が書いた下書きが審議会の委員であった内田（健三）に届けられたという。内田は当初は「併用制」を主張しており、「…人為的に（選挙制度で）安定を作ることはよいことだろうか」と発言していたが、『答申』取りまとめの直前では抵抗せずに「並立制」を容認していたということなのであろう。

第8次選挙制度審議会は独自に審議会のメンバー同士で、誰に拘束されることなく自由闊達な議論を行っていたであろうことまでは認めるが、結果として後藤田の影響力は自民党政治改革委員会という一政党の委員会を超えて、首相の諮問機関であった政府の第8次選挙制度審議会にまで及んでいたことは明白な事実なのであった。

4. 民間からの政治改革論議 —「有識者会議」から「民間政治臨調」まで—

竹下内閣期から海部内閣期、宮沢内閣期を経て細川内閣期に民間の側から政治改革の推進を訴え、様々な提言を行い、国民運動まで展開した団体が存在した。最後に「民間政治臨調」として大きな役割を果たした団体となったが、本章では民間の動きを概観する。

現在、「民間政治臨調」の後継組織である「21世紀臨調」の説明によると、

¹⁹ 平野貞夫『平成政治20年史』（幻冬舎・2008年）。平野はここで、1990（平成2）年5月の連休明けに小沢から呼ばれ、後藤田からの小沢への情報を伝えられ、第8次選挙制度審議会の答申の下書きを極秘裏に書いたことを述懐している。

海部内閣時代に活動した「政治改革フォーラム～政治改革に関する政党と民間各界の連絡会議」²⁰が、民間政治臨調の前身であった。

民間政治臨調という名称で活動したのは、1992（平成4）年4月から1999（平成11）年7月である。この団体は、政治改革法の成立後は、1999（平成11）年7月からは「旧・21世紀臨調」として、さらに2003（平成15）年7月からは現在の「新・21世紀臨調」として今日でも活動を続けている。

本章においては、民間政治臨調の発足する前の時期、竹下内閣、海部内閣時に遡って、民間団体からの政治改革論議を概観する。

4-1) 政治改革に関する有識者会議 — 竹下内閣期（1989年1月） —

最初に竹下内閣期に「政治改革に関する有識者会議」が設置されたのは、第1章でも触れた。この「政治改革に関する有識者会議」は1989（平成元）年1月27日に竹下の要請によって発足したが、同年4月27日に「政治改革に関する有識者会議」提言をまとめて解散した。この団体は3か月しか活動していない。特段の目立った活動をしていないが、注目すべきは、座長を含めての12人のメンバー中に亀井正夫、河野義克、小林与三次が参加していることであった。

座長は林修三元内閣法制局長官、座長代理は政治学者の京極純一だった。メンバーには他に著名人では文芸評論家の江藤淳や作家の曾野綾子、元衆議院議長の灘尾弘吉などが入っていた。亀井、河野、小林はこの後、それぞれに小選挙区制（を中心とする選挙制度）導入に積極的に動くことになる。

亀井正夫はこの後、民間政治臨調の会長となった。河野義克²¹はこの後、海部内閣期に、第8次選挙制度審議会のメンバーとして、参議院の選挙制度改革を論議する小委員会の会長となる。小林与三次は先の章で確認したように第8次選挙制度審議会の会長になる。このように見ると、1989（平成元）年1月に竹下の要請によって設置され、4月に解散した「政治改革に関する有識者会議」にその後の政治改革論議の旗振り役が結集していたことが分かる。

²⁰ 1989（平成元）年10月から1991（平成3）年11月にかけて活動した。

²¹ 河野義克は元参議院事務総長、元国立国会図書館館長。戦前、内務省に入省。戦後は国会職員として参議院の運営や選挙制度改革などに携わった。

この会議の提案は比較的短いものであった。この提言は「一 緊急に講ずるべき措置」と「二 中長期に改革すべき事項」から成っていたが、その「二 中長期に改革すべき事項」の中に「⑤選挙区・選挙制度」への提言もあった。

その内容は「金のかからない政策中心の選挙の実現、公営選挙の拡大、秘書・事務所数の在り方、選挙違反に対する連座制を含む罰則強化、当選無効手続きの迅速化」というものであり、この提言の時点では小選挙区制は提言されていなかった。1989（平成元）年4月にこの会議は解散するのだが、この会議の中にいた中心メンバーが「金のかからない政策中心の選挙の実現」のためには小選挙区制度しかないという理屈をこの後、それぞれの活動領域で広めて行くこととなった。

4-2) 政治改革に関する政党と民間各界の連絡会議（通称：政治改革フォーラム）— 海部内閣期（1989年10月）—

1989（平成元）年10月9日に社団法人社会経済国民会議（議長：稲葉秀三）が「政治改革に関する政党と民間各界の連絡会議」（通称：政治改革フォーラム）を発足させた。時の政権は、短期の宇野政権を経て、海部政権となっていた。海部内閣の発足が1989年8月なので、その2か月後にこの団体ができた。この団体の特徴は政党と民間をつないでいたということだった。

1989（平成元）年10月9日の「政治改革フォーラム趣意書」には「社会経済国民会議では、（中略）、このたび、政党、財界、労働界、言論界、学識者、市民団体、消費者団体の代表者にお集まりいただき、『政治改革に関する政党と民間各界の連絡会議』（通称：政治改革フォーラム）を発足することにいたしました」とある。

そして、通称「政治改革フォーラム」は「1、わが国の政治が当面している問題の構造や性格を掘り下げて検討すること、2、政治改革の目標を確認すること、3、改革の具体的な内容や、全体像（短期・中期・長期的展望）を国民に明らかにすること、4、政治改革を推進する手順や協議機関、合意形成の方法について検討を行うことを目的に活動をおこない、公開審議を基本原則として国民世論の喚起に積極的につとめていくことを目的とする」と表明した。

この団体が民間政治臨調の前身になるのだが、後の民間政治臨調との違いは、

民間の側から政府や政党に働きかけるというよりは、政党と民間をつなぐことを使命としていたということである。そして、1991（平成3）年8月9日には、この政治改革フォーラムを発足させた母体の社会経済国民会議議長の稲葉を代表とする「発起人」たちが「政治改革推進に関する各界書名運動趣意書」なるものを出して、政治改革推進のための署名運動に乗り出した。

この趣旨書の中には「一・選挙制度改革の推進」という項目があり、その中には「政治とカネの関係をめぐる様々な歪みを抜本是正し、政治倫理の確立と国内外の変化に対応しうる新しい政治、政権交代可能な政治を実現するため、制度疲労の極限に達している現行中選挙区制度の抜本改革、政治資金制度改革、政党に対する公的助成制度を実現すべきである」と書かれている。

ここでは「小選挙区制」という言葉こそ出てこないものの「制度疲労の極限に達している現行中選挙区制度」という文言が登場している。この時期、つまり1991（平成3）年8月は海部内閣の提出した政治改革3法案（通称：海部3案）²²の審議が行きづまってきている状況であった。海部は、この後、同年11月には退陣に追い込まれるのであるが、社会経済国民会議議長の稲葉を代表とする「発起人」たちは、側面から海部を応援しようとしたのであった。

海部内閣は、前章で見たように、1990（平成2）年4月3日に第8次選挙制度審議会の答申を受け、その内容を法案化した（海部3案）。従って、この時期に審議されていたのは、小選挙区比例代表並立制であった。

この趣意書の前半部分には「政治改革はいま正念場を迎えている。改革実現の道は険しく、政局の動向や党利党略、政治家をめぐる様々な既得権益維持の激しい抵抗に阻まれ、さしたる成果もあがらぬまま後退の一途をたどりかねない事態すら懸念されている。もし、この改革の好機を逸するならば、今世紀中ふたたび改革に取り組むことは不可能に近い。（中略）政府をはじめ与野党各党は、政治改革に全力に取り組む覚悟をあらためて国民に示すべきであり、またわれわれ国民各界各層も、いまこそ改革の推進にむけ、具体的な行動を決意すべき時期にきている」とある。

²² 海部3案とは公職選挙法改正案、政治資金規正法改正案、政党助成法案の3法案を指す。

まさにこの団体は選挙制度改革こそが政治改革であり、これに反対するものは守旧派であるという議論をあたかも自明の理のように主張し始めていたのであった。この時期に「政治改革」が意味していたものは、最早、抽象的な改革ではなく、要するに選挙制度改革すなわち小選挙区制の導入であった。

政府と与野党各党に「政治改革に全力に取り組む覚悟をあらためて国民に示すべきであり」などと力強く指示するようなことをいっているのだが、国民に対しても「またわれわれ国民各界各層も、いまこそ改革の推進にむけ、具体的な行動を決意すべき時期にきている」とこの趣意書には書かれている。あたかも小選挙区比例代表並立制に疑問をもつ国民にまで、そのような考え方を持っているものは、改革に後ろ向きだといわんばかりである。「具体的な行動を決意すべき」とは、要するに海部内閣を応援し、小選挙区制を推進する勢力を応援すべきということだったのである。

この団体が価値中立的で大義のある「政治改革」を掲げているようなポーズを取りながら、内実は極めて偏った価値観で「改革」の名の下、国民を扇動していた団体だったことが理解できるであろう。国民の中には自民党で小選挙区制に反対する議員の支持者も社会党の支持者も共産党の支持者も当然いたわけであるが、あたかも、あらゆるしがらみを超えて応援すべきは「海部3案」を推進する勢力であり、国民もそれ以外の勢力を支持しているものは、守旧派であるとでも言いたげな文言である。

この後に、この団体を継承して、宮沢内閣期に民間政治臨調が発足するが、選挙制度改革に熱心なものが改革派、そうでないものが守旧派という世論は、海部内閣の末期からマスコミを巻き込み、広範に拡散されていったのであった。

署名運動の発起人は、代表の稲葉を含めて17人いた。全員の名前はここに上は挙げないが、代表的な人物には、石川六郎（日本商工会議所会頭）、宇野収（関西経済連合会長）、永野健（日本経営者団体連盟会長）、速水優（経済同友会代表幹事）、平岩外四（経済団体連合会会長）、鈴木永二（臨時行政改革推進審議会会長）、平田富太郎（日本生産性本部会長）、堅山利文（全国労働者福祉・共済協会理事長）、山岸章（日本労働組合総連合会会長）、宮田義二（松下政経塾塾長）らであった。これに大宅映子（ジャーナリスト）、上坂冬子（評論家）らも加わっていた。鈴木永二は経済人、宮田義二は有名な労働運動家で

あった²³。

一見、錚々たるメンバーに見えるが、その大半は財界の代表と非共産党系の労組の代表であった。そして、そこに社会的影響力の大きい評論家やジャーナリストが加わっていた。端的にいえばこれらの人々は「国民の代表」でも何でもなく、長年、自民党を応援してきたが自民党の金権腐敗体質には辟易していた財界人と、長年、社会党（旧総評）や民社党（旧同盟）を応援してきたが、社会党や民社党の万年野党体質は何とかしたいと思う労働界の人々であった。これは自社両党から、「改革派」が出たことと符合していたともいえる。

4-3) 自民党改革派議員の集会 — 海部内閣末期（1991年9月） —

1991（平成3）年9月27日に「まったなし！政治改革推進大会」なる大会が、ホテルニューオータニで開かれている。この大会は自民党の衆参両院の国会議員によって開かれている。今、述べてきた、政治改革推進フォーラムが推進したわけではない。

1991（平成3）年9月は、国会では、政治改革法案の審議が続いていたが、9月30日には政治改革関連法案が突如、廃案に追い込まれた²⁴。この集会は、法案が廃案に追い込まれる3日前に開かれている。いわば「改革派」の総決起大会といっても良いものだった。91年9月26日の13時現在で自民党衆議院議員の75人、参議院議員の32人が発起人としてサインしている。

民間政治臨調の立場から政治改革を推進した人々が、今日まで評価する「改革派」がこの決起大会に出席し、後に自民党を離党し新生党や新党さきがけを結成した人々なのかもしれない。だが、今日の目でみれば、何とも参加者はちぐはぐな感じであった。例えば、当時、自民党選挙制度調査会会長で小選挙区制導入に最も積極的であった羽田孜が提言を行っているが、来賓として自民党幹事長の小淵恵三が祝辞を述べたりしている。

²³ 鈴木永二は元三菱化成社長・会長。1987年から第6代日経連会長を務めた。宮田義二は元鉄鋼労連（現：基幹労連）委員長。総評内右派の中心的な人物で、労使協調路線を推進。この時期には松下政経塾塾長を務めていた。

²⁴ 海部の回顧録、『政治とカネー海部俊樹回顧録—』（新潮社・2010年）によれば、海部は衆議院国際平和協力等に関する特別委員会で審議中、突然渡された1枚のメモによって、政治改革関連法案の審議未了廃案を知らされた。

羽田と小沢はこの後、宮沢政権の時代に金丸失脚後の、1992（平成4）年10月に経世会の後継を激しく争い、結局、小沢が勝利し羽田は小沢と共に派閥を割り、やがて自民党も割り新生党を結成することになる。だが、この集会には揃って出席している。発起人代表演説を10人の自民党の衆参議員が行っている。この中にはこの後、自民党を離党する築瀬進（さきがけに参加）や岡田克也（新生党に参加）もおれば、自民党に残った伊吹文明（渡辺派）や森山真弓（河本派）などもいる。

この決起集会の「緊急アピール」には「制度疲労の極限に達した現行の中選挙区制の下で、激変する内外情勢に対処することは、その的確性、機敏性、そして責任の所在の明確化という点においては、もはや困難と断ぜざるを得ない。（中略）われわれは本大会を通じ、さらに改革実現の意を強くし、引き続きあかあかと『政治改革の炎』を輝かせ、一層、志を一つにして国民の声に伝えていかなければならないことを痛感した」との一節があるものの、この推進大会への参加者が、その後、宮沢政権の末期に、全員が自民党を離党したわけでもないし、また皆が、積極的に小選挙区制導入に賛同したわけでもない。

では、この時には、何故、こんなにも多くの自民党衆参議員が署名したのか。最も考えられるのは、世間から守旧派というレッテルを貼られることを好まなかった者たちが、かなり多く署名したのではないかということである。実際の政局は、この2カ月弱後、宮沢派、渡辺派、三塚派の3派の猛攻撃によって海部は包囲されていく。総裁選挙の前に3派が、海部の再選阻止で手を結んだのであった。

そして、首相であった海部は、衆院の国際平和協力等に関する特別委員会に出席している時、いきなり政治改革法案の廃案を知らされる。衆議院政治改革特別委員会の小此木彦三郎委員長が、突如、政治改革法案の廃案を独断で宣言したのだった²⁵。その後、海部は有名な「重大決意」発言で衆院解散を匂わせたものの、最大派閥竹下派に梯子を外されてあえなく退陣に追い込まれた。

この時、仮にこの9月27日の「まったなし！政治改革推進大会」に賛同して

²⁵ 海部はこの時のことを「それはまるでクーデターだった。反対派が徒党を組んでだまし討ちしたのだ。胸が張り裂けるとはこのことで、同時に憤怒が天を突き抜けた」と述懐している（海部 2010 pp. 147-149）。

署名した衆参の若手議員107人が結束して立ち上がり海部を支持すれば、政局はどうなったか分からない。100人を超える若手議員の力強い賛同を得た海部は、自分の首を切ろうとした竹下や金丸と闘うべく衆院を解散できたかもしれない。また、100人が海部について行ったなら、自分の再選を阻んだ3派と竹下派に権力を奪われたと正面から闘うべく自民党そのものを離党して新党を結成できたかもしれない。

しかし、そんな動きは、みじんも起きなかった。「まったなし！政治改革推進大会」なる大会の参加者も本気ではなかったということなのであった。そして、海部自身は自分のしようとしている「改革」を突き進めて、その後、政界再編にまで突入する気概も論理も持っていなかったのである。

この大会への参加者及び賛同者のどれだけが、実際、本気で選挙制度改革と政治改革を結びつけていたかも実際には不明だといわざるを得ない。仮に一步譲って民間政治臨調史観²⁶に立ったとしても、小選挙区制導入に賛同したものが、改革派とも完全は言い切れないのである。

小選挙区制導入に賛同することは、あたかも自分の身を切ることを覚悟したものばかりだったというように今日ではいわれているが、実際には、この時、野党から出されていた小選挙区制導入に対する批判の最も大きなものは、小選挙区制導入によって自民党の半永久的な権力が固定することになるのではないかというものであった。

従って、自民党の中の小選挙区制導入への賛同者には、厳密に言えば、自分の身を切ることを選んだものもいた反面、うまく同一選挙区の自民党内のライバルと選挙区を分けることができそうなものは、その意味から、自身に有利な制度として小選挙区制導入に賛同したものもいたのである。

一人ひとりの議員の本当の胸の内がどのようなかまでは、名簿からは分からないが、その後の政治行動などから、おそらくは、この手の「自分の身を切る派」ではなく「自民党半永久的与党論」とでもいうべき立場に立っていた議員もこの時期には一定数はいたことが想像される。というよりも、筆者は既

²⁶ 選挙制度改革に熱心であったものを「改革派」、そうでなかったものを「守旧派」と単純に色分けした歴史観を仮に「民間政治臨調史観」とでも名付けるのが適当であろう。

に別の論稿で明らかにしたが²⁷、海部内閣期の議論の中で、本当に真剣に選挙制度改革を推進していたのは、小沢（一郎）、羽田（孜）と伊東（正義）、後藤田（正晴）の4人だったといっても良い。新聞記事を詳細に分析する限り、この4人と首相であった海部にすら温度差があり、海部は絶えず、この4人—特に幹事長だった小沢と長老の後藤田—から発破をかけられ続けていた。

首相当時の海部自身には自民党を割る意思はなく、当時の野党勢力と連携する意思もなかった。さらに海部は竹下・金丸という経世会の実力者によって首相に据えられたために、海部の立ち位置は最初から最後まで微妙なものであった。

勿論、当選3回以下の若手に多くの「改革派」に分類された議員がいたことも確かだが、彼らは選挙区が安定しないのに、カネばかりかかる中選挙区制に嫌気がさしているという理由で、選挙制度改革を支持したという側面が強くあり、本当の意味で改革派といえるものでもなかったし、選挙制度改革後の政界再編まで視野に入れているものは少なかった。

端的に言えば、当時の当選3回以下の若手自民党議員は単純に国替をしなくても良さそうなものは小選挙区制に賛成し、中選挙区時代と比べ大幅な国替を余儀なくされそうなものは反対というような分かれ方をしていたのが実情だった。だから、国替をしなくても良いことがほぼ見えた自民党議員で小選挙区制に賛同したものまで含めて、「民間政治臨調史観」によって評価するのは非常におかしなことだといわざるを得ないのである。

4-4) 政治改革推進協議会(民間政治臨調)の発足—宮沢内閣期(1992年4月)—

宮沢内閣期の1992年（平成4年）4月20日、前身の組織であった政治改革フォーラムから民間政治臨調が発足した。民間政治臨調は正式名称を「政治改革推進協議会」というが、本稿でも通称の「民間政治臨調」と表記する。民

²⁷ 拙稿「海部内閣期における政治改革の研究」（鹿児島大学『法学論集』第49巻2号）に詳しい。この時期、自民党を二分して議論が行われていたように印象を受けるが本当に海部に発破をかけ続けた主要な政治家は長老の後藤田、伊東と経世会を割ることになる羽田、小沢の4人であった。武村のグループなどを含む広義の「改革派」議員はもっといたが、彼らは明確な信念によって海部を支えて小選挙区制を推進したわけではなかった。

間政治臨調は1992年4月20日の発足総会において「民間政治臨調発足宣言」、「民間政治臨調発足の趣旨」、「民間政治臨調政治改革に対する基本方針」という3種類の文書を出している。

まず「民間政治臨調発足宣言」には「世界はいま、歴史的な節目をむかえ、世界中に変革の嵐が吹きあれている。しかしながら日本の政治は、こうした世界の変化に適切に対応できないばかりか、その能力さえ失いつつある。(中略)政治改革の推進は、緊急かつ最大の国民的課題である。庶民感覚とはあまりにかけ離れた政治とカネの実態、相次ぐ不祥事の発覚により、国民の政治にたいする怒りと不信は頂点に達し、議会制民主主義は崩壊の危機に瀕している。(中略)ここにわれわれは、国民的な改革推進体制を構築する必要性を強く認識し、経済界、労働界、言論界等、国民各界参加のもと、政治改革推進協議会(民間政治臨調)の発足を宣言する。(中略)われわれは、今日の政治・行政システムの根本的な改革に挑戦する。われわれは、政治とは何か、国会議員は本来何をなすべきか、国民はいかにあるべきかを、徹底的に問い直す」とある。

そして、「民間政治臨調発足の趣旨」には「1.『政治改革推進協議会』は、政府、政党の政治改革に対する取り組みや与野党間に設置された政治改革協議会の活動を監視し、政治改革の推進を強く迫るとともに、政治改革を推進するための戦略を構築し、世論の喚起やアピールにつとめるなど、民間側の『運動推進組織』としての役割をはたす。また政治状況に応じ、政府、各党に対し随時提言をおこなう。(中略)3.『政治改革推進協議会』は協議会のもとに、①『政治改革の理念および新しい政治のあり方に関する検討委員会』、②『選挙制度改革および政治資金制度改革等に関する検討委員会』、③『国会改革に関する検討委員会』、④『行政改革および地方改革に関する検討委員会』の4つの委員会を設け、委員間での意見交換や各党議員との意見交換を通じて各界各党が合意しうる具体的な改革案づくりをめざす。ことに制度改革論議と並行して、政治改革の車の両輪である『新しい時代の政党のあり方』や『政権交代・政界再編』等の問題にも積極的な発言をおこない、政治改革の全体像を描くことにつとめる」とある。

そして、「民間政治臨調政治改革に対する基本方針」には「2. このため、日本政治の当面する危機の構造を深く掘り下げることによって、あるべき政治

と行政の姿を明らかにするとともに、山積する内外の政策課題を踏まえた政治の改革構想を提示する。また今日すべての既成政党が限界に達していることを踏まえ、政党再編や新しい政党のあり方について検討をおこなう。(中略) 政権交代の欠如による政治の停滞、不毛な利益誘導政治による疲弊から、政党と政治家を解放し、健全な政党間競争と政策選択によって政治のダイナミズムを蘇生させるため、制度疲労の極限にある現行中選挙区制にかわる新たな選挙制度の導入、定数格差の抜本是正、政治資金制度改革、腐敗行為防止法の制定、公的助成制度の導入を検討する」とある。

この「基本方針」には明確に「今日すべての既成政党が限界に達していることを踏まえ、政党再編や新しい政党のあり方について検討をおこなう」と書かれている。「政権交代の欠如による政治の停滞、不毛な利益誘導政治による疲弊から、政党と政治家を解放し、健全な政党間競争と政策選択によって政治のダイナミズムを蘇生させるため、制度疲労の極限にある現行中選挙区制にかわる新たな選挙制度の導入」することを民間政治臨調が目標にしたことについては、次章で詳しく検討をしたい。

4-5) 民間政治臨調による「中選挙区制廃止宣言」— 宮沢内閣期(1992年11月) —

1992(平成4)年11月10日、民間政治臨調は「政治改革を求める国民集会」を開いた。この時のアピール文の中には「われわれは、世代を超え、立場を超え、党派を超え、改革に立ち向かおうとするすべての同志に呼びかける。どれほどの困難がともなおうとも、どれほどの血を流そうとも、改革をやり遂げようとする勇氣ある者たちを支援し、ともに連帯すべき時期にきている。問われているのは、われわれ国民の決意と行動である。改革を選択するか、それとも現状に安住するか、国民自身の闘う精神が、いま強く求められている。(中略)

われわれは、政治とカネをめぐる汚職・腐敗・不正の根絶をめざすとともに、内外変化に対応しうる責任ある政治の確立、政権交代可能な新しい政治の実現にむけ、政治改革、国会改革、選挙制度改革、政治資金制度改革、地方分権の推進など、今日の政治行政システム全般の抜本改革に挑戦する」とある。

「どれほどの血を流そうとも、改革をやり遂げようとする勇氣ある者たち」とは何とも大げさな文章である。この文書は、完全に中選挙区制廃止に賛同す

るものを「勇気あるもの」、反対するものを守旧派とする政治的なプロパガンダ文書といって良いものである。そして、同じ92年11月10日、「中選挙区制廃止宣言」という文書が出され、その趣意書に与野党の合計192人の衆参両院議員が署名した。

1992（平成4）年の11月といえば、政界再編の動きが加速した時期でもあった²⁸。おそらく民間政治臨調の活動の中では山場を迎えたのがこの時期だった。「中選挙区制度廃止宣言」には「しかし、いまや制度疲労の極限に達し、その歴史的使命を終えようとしている中選挙区制度を維持する限り、この根本改革を実現することはきわめて困難であると断じざるをえない。選挙制度の改革は、われわれの目指す政治と行政のすべての改革の成否にかかわる核心課題であり、われわれ自身、いかに血を流そうとも乗り越えねばならないハードルである」とある。

この文章は、読んでみると、海部内閣の末期、1991（平成3）年8月9日に、政治改革フォーラムを発足させた母体の社会経済国民会議議長の稲葉を代表とする「発起人」たちが出した「政治改革推進に関する各界署名運動趣意書」と非常によく似ている。海部内閣の末期に政治改革法案が葬られそうになった時に、社会経済国民会議が中心となって政治改革を実現させるための署名運動を行った。その時から約一年数か月後のことである。

海部内閣の末期から一年がたち、内閣は海部内閣から宮沢内閣に変わっていたが、宮沢も引き続き政治改革には取り組んだ。だが、この時期、また雲行きが怪しくなっていたのだ。民間政治臨調は側面から宮沢内閣の政治改革を応援しようとしたのであった。前身の政治改革フォーラムが側面から海部内閣を応援しようとしたのと同じだった。

ただし、この時の民間政治臨調の動きの方が踏み込んでいた。それは「中選挙区制度廃止宣言」の趣意書を出し、賛同する与野党議員から署名を集めたからであった。海部内閣の時点での政治改革フォーラムは、中選挙区制廃止に賛

²⁸ 1992年11月には江田社民連代表が27名で社会党若手議員らと「シリウス」を結成。10月には経世会（竹下派）が分裂。羽田・小沢らが「改革フォーラム21」を結成していた。在野では「平成維新の会」（大前研一代表）が結成された。11月には竹下元首相が佐川急便事件で証人喚問を受けるなど、まさに「改革派」と「守旧派」という構図が国民に分かりやすく伝えられていた時期であった。

成する与野党議員からの署名までは集めていなかった。

この時にこの宣言に署名した衆参議員の内訳は、自民党109人、社会党33人、公明党28人、民社党3人、社民連3人、連合参議院10人、日本新党4人、無所属2人の合計192人だった。この署名には「ただし、平成4年11月10日の国民集会時点の署名議員は188名。その後、日本新党4名が追加署名」とある。自民党では石破茂、岡田克也、小沢一郎、野田毅、藤井裕久といった後に新生党と結成したメンバーや武村正義、鳩山由紀夫といった後に新党さきがけを結成したメンバーの名前がある。後藤田正晴も署名している²⁹。まさに自民党では、執行部や派閥幹部、当選回数が多い議員と対立し、社会党では、同じく党幹部や労組出身の議員とは別の色を出していた議員たちが署名している。その意味において双方とも「改革派」が結集して署名していたのであった。いや、「民間政治臨調史観」によれば、この文書に署名した議員たちが「改革派」であったのだ。

4-6) 民間政治臨調による第126回国会における提言

一 連用制の提案・宮沢内閣期（1993年4月）一

自民党から連立政権への政権交代が起きたのが1993（平成5）年であったが、まだ宮沢内閣が続いていた4月、民間政治臨調は「政治改革に関し第二百十六回国会において実現すべき事項に関する提言」を出した。この中で民間政治臨調は具体的な選挙制度改革案も提言した。この時期は、宮沢政権が進めていた単純小選挙区制の成立がまたもや困難になりかけていた時期だった。

これまで民間政治臨調は前身の政治改革フォーラムの時代を含め、小選挙区比例代表並立制を提出している海部政権の進める選挙制度改革を側面支援してきたが、この時に民間政治臨調は、「並立制」でも「併用制」でもない、聞きなれない「小選挙区比例代表連用制」という新たな制度を提言した。

この時期は与野党及び自民党内の選挙制度改革推進派と反対派が鋭く対立

²⁹ この文書には社会党議員も33人が署名している。署名した社会党議員は伊東秀子、五島正規、渋谷修、仙谷由人、長谷百合子、堀込征雄といった当時の若手議員で、「ニューウェーブの会」に関わりのある議員の名前が見える。これらの議員はそれまでの社会党議員の主流派（労組幹部の出身）とは明らかに出自を異にする議員たちであった。

し、このままではまた中選挙区制が存続するという危機感が民間政治臨調にはあった。民間政治臨調は、とにかく中選挙区制を廃止するという最大の目的のために与野党の妥協の可能性がある「連用制」を提案したのだった。

だが、この「連用制」は非常に複雑な制度でもあった。選挙制度改革の提言部分には「①衆議院の現行中選挙区単記投票制を廃止し、あらたに小選挙区制と比例代表制を組み合わせた選挙制度を導入する。②小選挙区制と比例代表制の組み合わせのうち、いわゆる並立制は小選挙区における得票率と議席率の乖離の補正効果において不充分であり、いわゆる併用制は小党分立の可能性が高いえに、わが国の現状では超過議席が多く発生する難点もあることから、両制度とは異なる第三の制度を検討する。③あらたな選挙制度においては、安定政権への実現と政権交代の可能性、同士討ちの解消と政策中心の選挙、死票の抑制と多様な民意の反映等の要請の調和をめざす。このような制度として、小選挙区比例代表『民間臨調方式』(小選挙区比例代表連用制)を提案する」とある。

海部内閣期の「政治改革フォーラム」の熱心な動きから、それまでは「並立制」を支持していると考えても良い民間政治臨調の動きだったが、この時は並立制の問題点も指摘している³⁰。しかし、「安定政権への実現と政権交代の可能性、同士討ちの解消と政策中心の選挙、死票の抑制と多様な民意の反映等の要請の調和」などという理想に近い選挙制度になるのかは疑問であった。

何故なら、政権交代の可能性ということは、常時、政権獲得を窺える有力政党の数を絞り込むことであるし³¹、同士討ちの解消は一つの選挙区から最大政党でも候補者の数を一人として、選挙区の数以上の候補者はいくら最大政党でも出せないようにするということになるし、死票の抑制と多様な民意の反映等は、比例代表の性格を前面に出すことであり、場合によっては、小党分立につながるということである。そうなれば、政局は安定しなくなる。

³⁰ 長く活動してきた民間政治臨調（海部内閣時代のその前身を含む）からすればとにかく中選挙区制の廃止さえできれば、「並立制」か「連用制」かの違いは大きな問題ではないというくらいに、この団体自体も危機感をもっていたのであろう。小選挙区制反対派に対する妥協案が「並立制」に比べると比例代表色を強めているのはそのためであろう。

³¹ 単独政権獲得を現実的にいつも伺える政党が3つ以上、存在することはあり得ないからである。

連用制が、このような魔法のような選挙制度だったのかは、実際に導入されたことのない選挙制度でどのような政治が導き出されたかは分からない。だが、この時期、民間政治臨調が並立制の欠点を正直に「小選挙区における得票率と議席率の乖離の補正効果において不十分」と、現実にもその後の日本政治において何度も起きている現象を認めていたことは特筆しておきたい。

並立制はこれまで、実質的な比例代表制である併用制を批判するものからは、人知の極みの理想の選挙制度だと喧伝されてきた³²。後藤田の『大綱』も第8次選挙制度審議会の答申も並立制だった。海部内閣も並立制を国会に提出した。したがって、最も現実的な、改革派とは並立制を支持するものという空気もできていた。しかし、宮沢政権はこの時期、海部3案を踏襲せずに、単純小選挙区制を提出していた。

民間政治臨調の提案した、連用制の中身は次のようなものだった。総定数は500で、小選挙区定数が300、比例代表定数を200とするものであった。そして、選挙の単位は小選挙区選出議員の選挙は各選挙区で、比例代表選出議員の選挙は各都道府県の区域で行うというものであった。ここまでは特に変わりがないが、連用制の特徴は当選人の決定の仕方であった。

まず、小選挙区制の方は単純に、第1票により、相対多数者1名が当選人になるというものであった。複雑なのは、比例代表の当選人の決定方法だった。まず、第2票（政党に入った）票を政党別に集計し、比例定数の議席をドント式で各党に配分するというものであったが、「ただし、ドント式の除数は、各政党ごとにその政党の小選挙区での獲得議席+1から始める」とある。ここが「並立制」でも「併用制」でもない「連用制」の複雑な部分である。

通常のドント式の場合は、計算式で使用する除数を、 $\div 1$ 、 $\div 2$ 、 $\div 3$ と1から始めるが、連用制では「小選挙区の当選人+1」から始めるというものであった。この方式を用いると、比例代表の得票数（政党への投票数）により配分されるはずの議席から、小選挙区で獲得した議席が引かれるので、得られる選挙結果は、小選挙区も含めた全議席は、比例代表の得票数に応じて

³² 例えば羽田は自民党時代、新聞のインタビューで小選挙区比例代表並立制を「人知の極み」の選挙制度と述べている。

配分する場合と近いものとなると考えられる³³。

一方、小選挙区制で強かった政党には納得のいかない結果ともなる。式が「小選挙区の当選者+1」なので、ある政党がある県の小選挙区で5議席、比例代表で150,000票を獲得した時は、「5+1」つまり「6」で比例の得票数を割って行くことになる。そうすれば、この党の名簿1位の人物は、 $15万 \div 6$ で25,000票となる。小選挙区制で獲得議席がゼロだった政党の名簿1位登載者が100,000票なのに対し、小選挙区で5議席、比例代表で150,000票を獲得した政党の名簿1位登載者の票は25,000となる。これは確かに少数政党へ配慮された制度ということはいえる。

確かに、小選挙区で立候補した候補に関しては、比較1位の候補が当選するので、非常にうまくできた制度のようにも思える。確かにこの時の民間政治臨調のいう「安定政権への実現と政権交代の可能性、同土討ちの解消と政策中心の選挙、死票の抑制と多様な民意の反映等の要請の調和」をそれぞれ満たしているような感じもする。小選挙区に300を与えるので、ある政党がほぼ全て小選挙区で競り勝てば、単独政権になる可能性は高い。一方、比例で少数政党を救済するために、結果としては比例代表に近い議席配分になる可能性も高い。

しかし、この制度は小選挙区で最も強い（とその選挙で目される）政党の比例代表単独立の立候補者からすれば、自身が当選するためには、自分の政党が小選挙区で勝ちすぎないことを期待せざるを得ないという状況を生む可能性があるなど（小選挙区で多くの議席を獲得するほど、比例代表のドント式での割り算で除数が大きくなるので）の弊害も予想される制度だった。

ちなみに、この時の民間政治臨調の提言では、重複立候補についても認められていた。比例単独候補からすれば、同じ党の小選挙区制での立候補者が当選し過ぎないことを期待せざるを得ない矛盾した面ももつ制度だが、全員が重複立候補すれば、その心配は確かになかったのかもしれない。

³³ この提言は、使用する除数を「小選挙区の当選者+1」がポイントであった。例えば小選挙区で当選者が全くゼロだった政党でも、「小選挙区の当選者+1」であれば、「0+1」で「1」となる。そして比例での得票数を1から順に割って行くことになる。例えばある県で100,000票獲得したが、小選挙区制での当選者がいなかった政党の比例代表の名簿1位の候補者は、 $100,000 \div 1$ で100,000票となる。2位の人物は $100,000 \div 2$ で50,000票となる。

「④立候補 I 政党による候補者の届出 5」に「小選挙区候補者と比例候補者は、兼ねることができる（重複立候補）。この場合、名簿上同一順位とし、小選挙区での当選人に対する得票比率で事後的に順位をつけることも可能とする」という文章がある。つまり、全員が重複立候補した時には、小選挙区で当選した候補者から順次高い順位をつけ、その人物は小選挙区で当選したので名簿から削除されて行き、小選挙区で落選したが得票数の多かった候補から名簿の順位をつけていくことも可能にしていた。

しかし、選挙の投票の終わった後に、事後的に順位をつけることを可能としているという点は少しおかしな制度である。現行の「並立制」の重複立候補の場合は自動的に惜敗率で当選者が決まるが、この時の民間政治臨調の提言では惜敗率という言葉は出てこない。また「小選挙区候補者と比例候補者は、兼ねることができる」とあるのであって、比例単独立候補も可能としていたことが分かる。

少し複雑であるが、確かに少数政党に、比例配分の部分では非常に配慮したものとはなっている。だが、割り算をする時の式が少数政党に配慮しているからといって、制度全体が少数政党に配慮されているとまではいえない。少数政党に配慮されているかどうかは、小選挙区に割り当てる議席と比例代表に割り当てる議席の比率によるからである。この時の提言は、小選挙区を300、比例代表を200としているから、比例議席の割り当て部分の式で少数政党に配慮したといっても、この案も小選挙区制の性格の強いものであった。

民間政治臨調が、それまでの民間政治臨調の動きと思想からすれば少し変わった案を提言したのは、とにもかくにも制度改革を行うためだった。この時点で宮沢内閣の下で自民党は単純小選挙区制を提出しており、小選挙区制比例代表併用制の社会・公明案が鋭く対立し、このままでは、また選挙制度改革そのものが流れるという状況であった。単純小選挙区制と併用制はあまりに隔たりが大きかったために、政府与党と野党の双方に民間政治臨調が連用制での妥協を呼び掛けたのであった。

本稿では民間政治臨調の動きに焦点を当てているので、この提言の後のことは、詳しくは言及しないが、民間政治臨調の連用制の提案は、実際の国会で議論されることとなった。1993（平成5）年5月11日には、衆院の政治改革特別委員会

は、堀江湛らを参考人として呼び³⁴、連用制に対する意見を聞いた（臼井 2005 p. 64）。

その後、野党側から妥協案作成の動きが出てきた。5月28日、社会、公明、民社、社民連、民主改革連合、日本新党の5党1会派の首脳会談が開かれ、単純小選挙区制と小選挙区比例代表併用制が与野党の合意を得られない場合、連用制を軸として与野党の合意形成ができる案を作ることで一致した（臼井 2005 p. 65）。野党各党の連用制案は民家政治臨調案とは少し違っていた。この修正連用制は、総定数500、小選挙区275、比例代表225とするものだった（臼井 2005 pp. 65 - 66）。

比例代表の単位は都道府県とするところや2票制である部分、比例代表のドント式の式において、比例代表選挙の得票数を小選挙区における当選者に1を加えた数で割るなどの部分は民家政治臨調の提言と同じだった。社会党と公明党は修正連用制に基づいた修正案の起案を内閣法制局に依頼したが（臼井 2005 p. 66）、実際に日の目を見ることはなかった。

大きな理由は、4月下旬から6月に自民党内で混乱が起こったからであった。4月時点では単純小選挙区制導入を目指していた宮沢だったが、4月下旬から6月半ばにかけて、自民党内で様々な動きがあった。そして、5月31日の報道番組『総理と語る』で宮沢は、ジャーナリストの田原総一郎に、今国会中に自らの手で政治改革をやり遂げるという強い決意を語ったが、その後も自民党内の混乱は収まらなかった。そこで、宮沢は「並立制」で妥協を図ることを考えた。6月4日、政治改革特別委員会の各党理事間の協議で自民党の野田毅筆頭理事は、小選挙区制300、比例代表150の並立制、比例の単位は全国、投票は1票制という提案を個人としての提案として行った（臼井 2005 pp. 66-67）。

だが、これに野党は、海部内閣時よりも後退していると反発し、自民内も一本化しなかった。結局のところ、6月15日に開かれた自民党の総務会では「衆議院に単純小選挙区制を導入するという党議決定の枠内で、党4役に一任する」との決定が行われた（臼井 2005 p. 67）。そして、自民党内では宮沢首相も

³⁴ 堀江が参考人として呼ばれたのは第8次選挙制度審議会が「並立制」を答申した時の衆院の選挙制度を審議する委員会の責任者であったからであろう。

梶山幹事長も積極的に動かない中で、選挙制度改革積極推進派であった羽田と宮沢の会談が2回行われた。だが、二人の会談は結局、決裂した。そして、その後、梶山は政治改革の先送りを宣言した。

この動きに対して、自民党羽田派は猛烈に反発した。宮沢内閣に対して野党が内閣不信任案を提出したが、これに羽田派が賛成し、自民党は分裂した。民間政治臨調の提言した連用制は、単純小選挙区制と並立制で対立する与野党をつなぐべき妥協案にはならなかったのであった。

4-7) 民間政治臨調「新しい政党のあり方に関する提言」

— 宮沢内閣期 (1993年5月) —

1993(平成5)年5月17日、民間政治臨調は政党のあり方に対しても提言している。これも宮沢内閣期のことであり、小選挙区制比例代表連用制の提言の1か月後である。「新しい政党のあり方に関する提言」は「第1 基本認識」と「第2 提言」から成り立っている。

「基本認識」には「1 55年体制の終焉」、「2 政党が取り組むべき課題」、「3 政権交代の必要性」、「4 重装備型巨大組織の終焉」、「5 政党と有権者の関係性」という項目があり、「提言」には「1 政党の役割」、「2 新しい政党政治のかたち」、「3 これからの政党組織の条件」、「4 制度改革にもなう政党のあり方」という項目がある。

この文書に表れている民間政治臨調の問題意識及び提言を見ておきたい。まず、基本認識として、「…これまで政党を支え、突き動かしてきた争点の流動化があげられる。政党の成り立ちは国によって異なるが、19世紀以来その基本にあったのは階級的対立であり、冷戦はそれを国際的なイデオロギー対立にまで押し上げたものであった。戦後の日本政治の枠組みをかたちづくってきた、いわゆる55年体制はその投影にほかならない」と、戦後日本の55年体制の背景に冷戦構造があったという認識を示している。

そして、「…冷戦はアメリカを除くいわゆる西側諸国の政治を、財貨の再配分機能に矮小化する結果を招いてきた。西側諸国が米ソ冷戦構造を前提として平和と繁栄を謳歌してきたことは否定できない現実であり、それが各国における戦後政治の安定を支えてきた面もあった。しかし、こうした冷戦の外枠はい

まや確実に外れつつある」と冷戦構造によって導き出されていた各国の戦後政治体制も崩れつつあるとの認識を示す。

さらに、日本の問題として「…それがこれまで『こぢんまり』とした政治に専念してきた日本の政党にとって、大きな圧力になりつつある。正しく時代は『大政治』の時代に向かっているのである」とし、日本もこれまでのようないわば「小政治」—この言葉はこの文書には登場しないが、ここでいう「こぢんまり」とした政治は意味するところ—を脱却して「大政治」時代に対応できる状況に対応しなければならないとの認識を示す。

この文書の「基本認識」はさらに「これからの政党は、政治の現代的な課題とは何かについてリアルな認識を持ち、政治の争点をとらえ直す必要がある。(中略)争点が政治の舞台で取り上げられるか、それとも政治が争点から逃げるかによって状況は大きく異なってくる」と述べ、これからの政党がどのような役割を果たすべきかに言及している。

そして、「政権交代の長期にわたる欠如は、政党政治の本質的な危機にむすびついている。政治が変わらないことを前提とした政党政治は、とうてい国民の関心をひきつけることはできない。政党が理念や理想を掲げるのは当然であるが、思想集団とは異なり、権力を獲得し政策を実行しなければ意味がない」として、政権交代の必要性と、政権獲得を目指さない政党は本来の政党ではないとの政党観を示している。

また、現状の自民党と社会党については、「実際、社会党をはじめとする万年野党は将来の道筋を失い、もはや現状維持と住み分けしか出てこないかのようなのである。他方、自民党は、利権に群がる人々を大量にひきつけることはできるが、あまりに包括的すぎるため、まとまりが悪くなり、腐敗に悩まされ続けている。…今日にいたって自民党は、権力を維持する以外にアイデンティティを見失い、政党であるような、政党でないような、政治的怪物になりつつある」と厳しい評価を下している。

そして、「政治と行政との役割と責任分担の明確化は政権交代があって初めて確立できる。それによってのみ、政治のエネルギーと力量を拡大することができる。(中略)政党はいまや、国民をまき込んだ政策競争を展開し、政権交代を視野に入れた本当の競争に立ち向かわなければならない時期を迎えたので

ある」として、政党はこれから、政権交代を視野に入れた「本当の競争」を始めるべきだとの認識を示している。

具体的な「提言」としては、「国民の政治選択を明確なものにし、責任ある政策の実行と政治的なリーダーシップを確立するためには、政権交代を可能にする二つの基軸政党をつくる必要がある。一方、多様な国民のニーズや新たな争点の登場に対する政党政治の感度を高めるためには、求心力のある適度な範囲での多党化も求められる。(中略) この意味で、これからの政党政治のかたちは、多様な社会的対立点や争点にしなやかに感度良く反応し、多様な組み合わせを国民に提示しうる穏健な多党制を前提とした『ソフトな二大政党制』または『二大政党ブロック制』の実現を目標とすべきである。われわれが先に提言した小選挙区比例代表連用制も、この目標の実現を念頭において」と「ソフトな二大政党制」または「二大政党ブロック制」が望ましいとの民間政治臨調の考え方を示している。

この文書に書かれていることは、今日の目をもって読んでみても、一見、非常にまっとうな現状認識とあるべき理想が述べられていたように思われる。確かにこの時期の日本政治の現状を考えると、日本の政党政治が「小政治」から脱却して「大政治」に対応できるようにならなければならないという現状認識を当時の民間政治臨調がもっていたことまでは正しい認識であっただろう。この文書は自民党にも社会党にも批判的であったことから、どこか特定の政治勢力に肩入れしたものでないことは確かである。民間政治臨調の問題意識は、当時の自社両党を含むところの全ての政党が変わらなければならないというものであったことも理解できる。

また、冷戦の終結によって国内の政党政治のあり方も変わるべきだという問題意識を当時の政治状況を憂える人々が抱いたことも当然だっただろうし、そこに対しても異論を持つものも多くはいないだろう。だが、この文書はよく読むとおかしなことを提言している。民間政治臨調がこの文書の中で提言していることをまとめると以下の通りである。

1. 政権交代を可能にする二つの基軸政党をつくる必要がある。2. 一方、求心力のある適度な範囲での多党化も求められる。3. 穏健な多党制を前提とした「ソフトな二大政党制」または「二大政党ブロック制」の実現を目標とす

べき—— というものである。もっともなことを言っているようでありながら、よく考えれば中途半端である。事実、この時点で民間政治臨調が提言していた連用制はこのような状況を生み出すために考えられたものであったのだが、民間政治臨調はこの文書で二大政党制と穏健な多党制を同時に理想としていと読める。

だが、ほぼ完全な二大政党制が実現をすれば多党制ではなくなるし、多党制を前提に考えれば二大政党制は遠ざかる。穏健な多党制を前提としたソフトな二大政党制とは、政権獲得を目指せる政党は二大政党までに絞り込み、その他に複数の適度な数の政党が存在することを想定したものであったと思われる。

だが、この時点での現実の日本の政党制は穏健な多党制そのものであった。55年体制は二大政党制ではなく、1カ2分の1政党制とも呼ばれ、自民党1に対して社会党が2分の1程度の勢力を維持してきた。そして、公明党、民社党の中道政党が国会に進出して以降の60年代半ばからは、穏健な多党制となり、この時期には5大政党が存在していた。自民党、社会党以外に公明党、民社党、共産党までの国会に議席を有する政党までが有力政党と見なされ、5大政党体制といっても良い多党制が成立していた。

と考えれば、55年体制を批判しながら、小政治から大政治への脱皮を訴えていた、この民間政治臨調は、どのような体制を想定していたのだろうか。政権交代を可能にしながら、そして「ソフトな2大政党」または「2大政党ブロック制」というのは、政党の数自体は5つ程度あっても自民党一党が圧倒的に強い体制ではなく、自民党に代わって政権を担いうる政党をもう一つ人為的に作り出すことを想定したものだといえるだろう。どのような雰囲気体制を想定していたのかまでは理解できる。端的にいえば自民党も野党になる可能性を常に内在しているという体制であったことまでは確かだろう。

しかし、自民党に変わりうる政治勢力は、この時期に存在した社会党の現実政党への脱皮によって力をつけた新しい社会党（社会民主主義政党）を想定していたのか、身動きがとれなくなって、「政党であるような、政党でないような、政治的怪物になりつつある」自民党の分裂による第2保守党（新保守主義政党）を想定したものだだったのかまでは分からない。ここまでは『民間政治改革大綱』にも言及がないからである。また、ここに言及しようとするれば、民間政治臨調

も分裂したかもしれない。

民間政治臨調はすでに確認したように、経済界、労働界からのメンバーによって成り立っていたが³⁵、おそらくはこれまで自民党を支持してきたが、自民党の腐敗体質に辟易していた財界の人々は自民党に代わりうる第2保守党の出現を念頭において期待していたのであろうし—財界人にとっては社会党の現実化と社民政党化はさほど興味のあることではなかっただろう—、旧総評と旧同盟系の労組幹部など、この時期に発足していた連合の関係者は、第2自民党の発足ではなく、現実化した社会党の成長を期待していたであろう。

この時期に制度改革による二大政党制を期待したものの中には、保守二大政党制を想定したもの³⁶と自民党に代わりうる二大政党に現実化した社会党を想定していたものがおり³⁷、二大政党論者も同床異夢であった。この民間政治臨調の「新しい政党のあり方に関する提言」もどちらの立場の人にも受け入れられる内容のものであったのではないかと思われる。

そして、民間政治臨調はこの1か月後の1993（平成5）年6月14日に『民間政治改革大綱』を発表した。これは『自民党政治改革大綱』よりもボリュームのあるもので、A4で39頁にも及ぶものであった。この文書の第1部は「総論」であり、世界の激変の中で日本の政治も変わらなければならないという現状認識が示されている。

「第2部」の「改革大綱」は、第1章から第8章までで様々な改革案を示していた。「政治倫理の確立」や「分権革命の推進」、「地方議会及び地方選挙の改革」にも言及されている。その中の第1章が「政党の改革」で、その中では本節で確認した内容が提言され、第5章の「選挙制度の改革」の中で、前節で

³⁵ 4つの委員会の委員長は第1委員会（日本政治の当面する危機の分析、政権交代のあり方や新しい政党の条件について検討）が鷲尾悦也（連合）、第2委員会（衆参両院の抜本的な制度改革のあり方などを検討）が堀江湛（慶大教授）、第3委員会（国会中心主義に確立方法などを検討）が赤澤璋一、第4委員会（地方自治の現状と実態把握、分権の方向について検討）が川島廣守であった。

³⁶ その代表が、自民党経世会を割って出た小沢一郎と盟友の羽田孜であった。小沢は小選挙区制の導入によって殆どの日本政治の課題が解決できるとの見解を示していた（小沢 1993 p. 69）。

³⁷ その代表が、社民連の江田五月や連合を結成した山岸章である。連合の山岸は自民党離党後の羽田・小沢への接近を強め、江田も新進党時代には羽田・小沢と行動を共にした。

確認した小選挙区比例代表「民間臨調方式」として連用制が提言されている。いわば、この「民間政治改革大綱」はこれまでの民間政治臨調の提言の集大成だった。

5. 『自民党政治改革大綱』、『選挙制度審議会答申』、『民間政治改革大綱』の比較

本章ではこれまで、本稿で確認してきた『自民党政治改革大綱』（1989年5月23日の竹下内閣期）、『第8次選挙制度審議会答申』（1990年4月26日の海部内閣期）、『民間政治改革大綱』（1993年6月の宮沢内閣期）の共通点と相違点を確認しておきたい。

自民党の『政治改革大綱』が答申されたのは1989（平成元）年5月だから、『第8次選挙制度審議会答申』が出るまでには1年程度しか経っていないが、『第8次選挙制度審議会答申』から『民間政治改革大綱』までは3年ほどの年月が経っていることが分かる。この間、海部内閣の2年があり、海部内閣は政治改革に失敗して退陣に追い込まれた³⁸。

『民間政治改革大綱』が出された時期は、宮沢内閣も2年目になっていた時である。そして、宮沢が率いる自民党が総選挙で敗北し、細川政権が樹立される1か月前であった。本章では、最初に出た『自民党政治改革大綱』から最後の『民間政治改革大綱』まで、時間的には4年ほどの時間がかかっていることを踏まえた上でこれらの3つの文書の論理について比較する。

最初に結論を述べれば、これら3つの文書の内容は極めて共通点が多い。そして、これら3つの文書を貫く思想は全く同じものであるといっても過言ではない。だが具体的に提案された制度は違う部分もあった。『自民党政治改革大綱』と『第8次選挙制度審議会答申』は、小選挙区比例代表並立制を提言しており、『民間政治改革大綱』は小選挙区比例代表連用制を提案している部分に違いがある。

³⁸ 正確に言えば、海部は「失敗」を理由にして、選挙制度改革反対の3派連合から退陣に追い込まれた。小選挙区制を導入できなかったことへ責任を、導入推進派から問われたのではなかった。海部は小選挙区制導入の反対者たちによって、導入できなかった「失敗」の責任を問われるというおかしな結果になったのだった。

共通点について見てみよう。共通点は一言でいえば、政権交代の必要性和、そのような政治状況を生み出すために選挙制度改革の必要性を説いている部分である。勿論、いずれも、単に選挙制度改革を行うことによって政権交代を実現すべきだということをいっているのではない。背景にいわば「小政治」から「大政治」に脱皮しなければならないという日本の政治の現状への危機感があったことは確かであった。

「小政治」や「大政治」という言葉はどの文書にも登場しないが一民間政治臨調の「新しい政党のあり方に関する提言」に「大政治の時代」という言葉が出てくる一、背景にこれ以上、「小政治」を続けていては、日本は国際政治の激変についていけないという危機感があったことは確かである。まず、『自民党政治改革大綱』を改めて確認しておく。

【自民党政治改革大綱】

政治改革の柱となる主要課題のおおくは、いずれも中選挙区制の見直しと分ちがたい関係にある。したがってわれわれは、政治改革の根本にこの問題をすえ、現行中選挙区制の抜本的な見直しをおこない、あらたな選挙制度への移行をめざす（中略）。

選挙区制の抜本改革は、現行制度のなかで永年過半数を制してきたわが党にとって、痛みをともなうものである。しかしわれわれは、国民本位、政策本位の政党政治を実現するため、小選挙区制の導入を基本とした選挙制度の抜本改革にとりくむ。そのさい、少数世論も反映されるよう比例代表制を加味することも検討する。

「政治改革の根本にこの問題をすえ、現行中選挙区制の抜本的な見直しをおこない、あらたな選挙制度への移行をめざす」と政治改革の中心的な課題は選挙制度の抜本的な改革であることを述べられ、「選挙区制の抜本改革は、現行制度のなかで永年過半数を制してきたわが党にとって、痛みをともなうものである。（中略）国民本位、政策本位の政党政治を実現するため、小選挙区制の導入を基本とした選挙制度の抜本改革にとりくむ」と仮に自民党が制度改革によって政権を失うことになっても、この改革は必要だという執筆者の意気込み

が表れている。次に『第8次選挙制度審議会答申』を改めて確認しておく。

【第8次選挙制度審議会答申】

衆議院議員選挙は、政権の獲得、政策の実現を目指して、政党間の政策の争いを中心として行われるべきものである。

しかるに、現行の中選挙区制下では、選挙において多数議席を確保し、政権党となることを目指す限り、同一選挙区で同一政党から複数の候補者が立候補することになり、これらの候補者にとっては、選挙は政党、政策の争いというよりは個人同士の争いとならざるを得ない（中略）。

また、この中選挙区制の下において、長年にわたり政党間の勢力状況が固定化し、政権交代が行われず、このことが政治における緊張感を失わせ、それがまた政治の腐敗を招きやすくしている。

中選挙区制の下で生じているこれらの問題は、制度の運用のみではもはや改善し得ないものであり、政策本位、政党本位の選挙制度を根本的に改革する必要がある。

（中略）小選挙区制には、政権の選択についての国民の意志が明確なかたちで示される、政権交代の可能性が高い、政権が安定するなどの特性があるが、その反面、少数意見が選挙に反映されにくいという問題がある。一方、比例代表制には、多数な民意をそのまま選挙に反映し、少数勢力も議席を確保するという特性があるが、その反面、小党分立となり連立政権となる可能性が大きいため、政権が不安定になりやすいなどの問題がある。

（中略）本審議会としては、民意の集約、政治における意志決定と責任の帰属の明確化及び政権交代の可能性を重視すべきであること、少数意見の国政への反映にも配慮する必要があること、制度としてできるだけわかりやすいものが望ましいことなどを考慮して、小選挙区比例代表制をとることが適当であると考える。

「政権交代の可能性を重視すべきであること、少数意見の国政への反映にも配慮する必要があること、制度としてできるだけわかりやすいものが望ましいことなどを考慮して、小選挙区比例代表制をとることが適当」という部分が

第8次選挙制度改革審議会答申の考え方の真骨頂である。先に見た『自民党政治改革大綱』と同じ考え方に立っている。

最後に『民間政治改革大綱』から政党改革部分に対する提言と選挙制度改革部分に対する提言を確認しておく。

【民間政治改革大綱】

国民の政治選択を明確なものにし、責任ある政策の実行と政治的なリーダーシップを確立するためには、政権交代を可能にする二つの基軸政党をつくる必要がある。一方、多様な国民のニーズや新たな争点の登場に対する政党政治の感度を高めるためには、求心力のある適度な範囲での多党化も求められる。(中略) この意味で、これからの政党政治のかたちは、多様な社会的対立点や争点にしなやかに感度良く反応し、多様な組み合わせを国民に提示しうる穏健な多党制を前提とした『ソフトな二大政党制』または『二大政党ブロック制』の実現を目標とすべきである。われわれが先に提言した小選挙区比例代表連用制も、この目標の実現を念頭においている

先の節で分析した通り、民間政治臨調の提言は「穏健な多党制を前提とした『ソフトな二大政党制』または『二大政党ブロック制』」であった。これが実際に何を意味していたのかまでは、具体的には書いてなかったことも確認した通りである。

【民間政治改革大綱】

…あらたな選挙制度においては、安定政権への実現と政権交代の可能性、同士討ちの解消と政策中心の選挙、死票の抑制と多様な民意の反映等の要請の調和をめざす。このような制度として、小選挙区比例代表『民間臨調方式』(小選挙区比例代表連用制)を提案する。

先に確認した連用制である。これは先の節(4-6)で言及したように、比例代表選出の当選者の決め方については、確かに少数政党に配慮したものであったが、小選挙区を300、比例代表を200としていたことと、併用制のように

比例代表の得票数で先に議席を決めるのではなく、先に小選挙区の当選者を決め、比例部分の当選者の決定の仕方、少数政党に配慮するというものだった。政党については次のように提言していた。

このように見てみれば、いずれも全く同じトーンの文書であり、これらの文書は同じ思想に基づいて書かれていることが改めてはっきりした。そして、『自民党政治改革大綱』に書かれている提言は、後藤田正晴が1988年（昭和63年）に上梓した『政治とは何か』の中で述べている考え方によって貫かれていることは、第2章で確認した通りである。

つまり、この時期の「改革派」は全て「小政治」（それを可能にしていたのは冷戦とそれを背景として成り立っていた55年体制）から「大政治」への脱皮をしなければならないという問題意識と有していると共に、具体的には、制度改革によって政党制を人為的に変更し— 民間政治臨調の想定は多党制ではあったものの、「ソフトな2大政党」を目指すという意味では、先の2つの文書と同じような理想を抱いていたことは確かであろう—、それによって政権交代を起こすことを目指していたのであった。

6. 制度改革による再編の誘発と政権交代可能な体制へという議論の検討

前章まではこの時期の政治改革論議を進めた側の論理を確認してきた。だが、当然、この時期に前章までに確認してきた人々とは、別の考え方を持つ人々もいた。彼らはこの時期の改革論議をどのような観点から批判したのであろうか。

第8次選挙制度審議会の答申は1990（平成2）年4月26日に小林与三次会長から海部首相に提出された。正式には『選挙制度及び政治資金制度の改革についての答申』という。選挙制度審議会はこの後、参院の選挙制度改革の答申なども出すが、この時に出されたものが、衆院に小選挙区比例代表並立制の導入を提言するものでもっとも根本的な改革案を答申したものだだった。

6-1) 最初（90年4月時点）の野党の反応

まずこの時の野党の反応を見ておきたい。公明党は「自民党の安定多数を永続化させ、第3党以下を切り捨てる制度で容認できない」と市川雄一書記長が

コメントした（読売1990.4.27）。また、社会党は「比較第1党の自民党に一方的に有利な制度」（読売1990.4.27）と反発した。

野党はこの時、こぞって並立制には反対だったが、この後は併用制でまとまっていくなるとなる。この時期の政党幹部のコメントをもう少し見ておきたい。社会党の山口鶴男書記長は「自民党がリクルート疑惑の徹底究明を避け、小選挙区制の選挙制度改革に逃げ込もうとしたことは明白。昨年5月の自民党政治改革大綱はすでに『小選挙区』導入をうたっており、政府はこのシナリオに沿って審議会を作り、同じ結論にしたがって権威づけをおこなった」と述べている（毎日1990.5.12）。これは正しい認識だっただろう。

また公明党の市川書記長は「…小選挙区制の特色は、二大政党がある場合、得票率は小差でも議席数では差をつけ、政局の安定をもたらす点だ。これは実力伯仲の二大政党の存在が前提であり、今の日本の実情に合わない。小選挙区は自民党の長期一党支配を招くだけだ」、「第3党以下は切り捨てだ。比例制の方で救済すると言っても、お涙ちょうだいで、体のいい“つぶし”だ。民意の公正な反映は期し難い。選挙制度を変えることで二大政党を作るという考えは誤りで、それは国民の意識と政党の努力によるべきだ」と述べていた（毎日1990.5.13）。第3政党の立場からの発言が特徴的である。

後に併用制でまとまることになる野党の中の公明党だが、市川はこの「制度改革によって政権交代を引き起こす」または「二大政党制が理想」という考え方にも反論していた。推進派が、選挙制度改革は決して野党に不利になるものではなく、むしろ、自民党の中でぬるま湯に浸かっていたいものについてこそ厳しいものであって、政権交代可能な体制になれば、野党にも政権を獲得する機会が出くるとの論理を展開したのに対して、この時点で市川は「小選挙区制の特色は、二大政党がある場合、得票率は小差でも議席数では差をつけ、政局の安定をもたらす点。これは実力伯仲の二大政党の存在が前提であり、今の日本の実情に合わない」また「選挙制度を変えることで二大政党を作るという考えは誤り」と反論していたのは、公明党がこの時点では他党との合併をまだ考え始めてはいなかったからだろう。

共産党の金子満広書記局長は「今回の選挙制度審議会の答申は、一言で言えば自民党の注文生産だ。一党支配の永久化に最大の狙いがある」、「…小選挙区

になればカネがかからないなんていうのは迷信だ。日本では過去に二度、小選挙区が導入され、元に戻ったが、その当時から『選挙区が小さいために、選挙運動が容易で、いろいろ脅迫、暴行などの弊害がある』といわれている」と述べている（毎日1990.5.15）。

6-2) 選挙制度改革推進派の主張 — 制度改革から再編と政権交代へ —

当然、この制度をこれまでから提唱してきたもの、今後、推進して行くものは好意的なコメントを発している。そもそも、自身の書いた『自民党政治改革大綱』と同じ内容の答申が出ることになった後藤田は社会党の堀昌雄副委員長、第8次選挙制度審議会で第一委員長を務めた堀江湛との座談会で「率直に言って全体を流れている考え方は公正だし、理想に貫かれている」、「現行制度では同士討ちなどの弊害がある。だから変える必要があるわけだが、その場合、政権交代の可能性というのは一つの大きな柱だ。それと政局が安定するというのが肝心だ。（中略）問題なのは最大49%の死票が出るということと、少数政党に不利であるということ。そこで小選挙区を中心にして、それを補う形で比例代表制を取り入れたらどうかと考えている。これは「並立制」にならざるを得ない」と発言している（読売1990.4.27）。

当時、自民党選挙制度調査会長で、この後、小沢と共に小選挙区制を最も熱心に推進する羽田は「中選挙区制では多様化した時代に耐えられないし、同じ政党の候補者同士で争う弊害も大きいという前提で作られた小選挙区制比例代表並立制というのは一つの知恵だ」、「…緊張感のない万年与党と万年野党になって、厳しい時代に責任のある政治対応が出来ない。そこをどうしても打破しないとイケない。ぬるま湯につかっていたい人は自民党にも多いかもしれないが、それでは日本の政治がおかしくなる」との持論を述べている（読売1990.4.28）。推進論の小沢は、この時点で既に「選挙制度改革で政界再編を」と述べている（毎日1990.6.28）。

選挙制度改革によって政権交代の起きる体制を作ることを視野に入れていた後藤田と小沢（羽田）は近いが、後藤田と小沢（羽田）の違いは、小沢らは自身が政界再編をもくろんでいたという点である。推進論には後藤田、羽田、小沢にこの時点でもはっきり見られるように、単に選挙制度改革によって金権政

治を撲滅するという考え以上に、政界再編または政権交代を視野に入れていたことがはっきり分かる。

後藤田は政権交代（の可能性のある政治体制にすることの重要性）には言及しているが、政界再編を起こそうと意図していたわけではないのに対し、小沢と羽田は選挙制度改革によって自民党永久政権を狙うという考えではなく、既に政界再編を狙っていた。

6-3) 根本的な反対の立場－日本共産党－

この時期の改革全体について共産党はどのように見ていたのだろうか。後に出版された本であるが、共産党は政治改革論議のなされた時代に小選挙区制が導入された過程については以下のような評価を行っている。以下は当時、共産党委員長を務めていた不破哲三³⁹の『日本共産党史を語る』（下）（新日本出版社・2007年）による回想である。

「…政府・財界は『政治制度改革』をうたい文句に、衆議院の選挙制度を大もとから変えて、小選挙区制中心の制度にきりかえることを、政治日程にのぼらせはじめました。いうまでもなく、その最大の狙いは、体制的に共産党を国政の場からしめだすことです。現行の中選挙区制度では、十数パーセントの得票率でも、共産党が議席を得てしまうが、小選挙区制なら、少なくとも四〇パーセント前後の得票をえないかぎり、共産党には議席を渡さないですむ。一方、政権与党が過半数を得ることが従来よりはるかにやさしくなる。こういう打算に立った反共主義と多数議席独占の党略が、選挙制度改革のなによりの推進力でした」（不破 2007 p. 201）とそもそも、小選挙区制の導入の狙いは共産党排除にあったとの見解を示している。

そして、第8次選挙制度審議会については、「…マスコミの取込み、審議会の会長も読売新聞の小林氏に頼み込むという念の入れ方でした。この審議会が、90年4月、小選挙区制と政党法(政党助成金制度を含む)について答申をまとめ、

³⁹ 不破哲三は1982（昭和57）年日本共産党幹部会委員長に就任。2000（平成12）年、共産党中央委員会議長。共産党きつての理論家として宮本顕治の後、長く党を牽引した。政治改革期には、共産党は「並立制」、「併用性」の如何に関わらず一貫して「小選挙区制」導入を批判。共産党はこの時期、衆議院の新しい選挙制度として、完全な比例代表制の実施を訴えてきた。

海部俊樹首相に提出したのですから、小選挙区制にたいするマスコミの報道態度は、鳩山内閣や田中内閣のときとはまったく違ってきました。(中略)間もなく新聞、テレビなどの論調は小選挙区制支持の方向で統一され、マスコミ界あげての“翼賛”体制が天下御免で横行することになったのです」(不破 2007 p. 212)と、小選挙区制推進勢力が最初からマスコミを取り込んだことを指摘する。

そして、「…この仕事をひきついだ宮沢内閣は、野党工作を強めたうえで、93年4月、小選挙区制導入案を国会にだしました。このとき、社会党と公明党も、政府案と内容の多少に違いはあるものの、独自の小選挙区案を提出し、国会のなかでは、小選挙区制反対の旗をまもるものは、日本共産党だけという状況が浮き彫りになりました」(不破 2007 p. 212)と、歴史を振り返りながら、「つまり、『非自民』作戦とは、自民党政治の同じ流れに立つ二つの政党に国会の議席を独占させ、日本共産党のような革新の政党は国政から閉めだそうという『二大政党』づくりの最初の企てでした」(不破 2007 p. 216)と小選挙区制推進は共産党を国政から排除することが目的であったとの見解を示す。

6-4) 推進派と反対派の論点の分かれ目

このように見てくると、推進派の論理は1つだった。これは、本章までに見てきた論理である。端的に言えば、日本政治の腐敗や意思決定の遅さなどの諸悪の根源は、中選挙区制にあり、小政治から大政治への脱却のためには、選挙制度改革が必要であるというものである。まだまだ先のことだが、この論理が1993(平成5)年まで、民間政治臨調(とその前身の団体)の力も借りて多数派となっていく。

不破は小選挙区制推進の狙いを共産党排除だったと考えているが、これは仮にそういうことを考えていたものがいたとしても—例えば旧内務官僚出身の後藤田や小林はそのようなことを考えていた可能性は大いにあるものの—、当時の小選挙区制推進派の第一義的な目的ではなかったであろう。後藤田にとっては自党の腐敗体質の克服の方が切実な課題であっただろうし、小沢にとっては、冷戦終結後の国際社会での日本の立ち位置をどうするかの方が切実

な問題だったであろうと考えられるからだ。

そして、推進派の理屈が殆ど1つだったのに対して、実は反対派の理屈も1つだったことが分かる。ここでの反対派というのは、自民党の反対派と共産党を除く野党を指す。自民党内の反対派は、選挙制度改革によって国替えを強いられそうな若手議員の中にあり、自民党永久政権論にも懐疑的な人々にあったもので、ここでは論じない。野党の中にあつた大きな反対論の根拠は、自民党が永久政権論を狙っているというものだった。だからこそ、逆にいえば、反対派はその反対の根拠を推進派から崩されていく中で、細川内閣期には全て賛成派にまわっていったということもいえよう。

反対派の理屈は「小選挙区は自民党永久政権につながる」というものであつた。それに対して、推進派は「小選挙区制は、(この時点での)野党にとつても実は怖くない。何故なら、制度改革によって健全な政党間競争が起これば、野党にも政権獲得が可能となるからだ」ということをいっていた。後藤田などはしきりにこの議論を展開した。これが、一貫してこの時期の議論の構図であつた。公明党の市川はこの時に人為的に制度によって二大政党を導き出すことに疑問を呈しているのだが、公明党は結果としては、この後、細川・羽田政権が崩壊した後、衆議院議員と参議院議員の約半分が新進党に参加することとなる。

このように見れば、根本的な立場から制度改革によって政党の数を絞ること及びそのことによって人為的に政権交代を生み出すという発想自体に反対していたのは共産党だけだつた。勿論、不破の述懐は、あまりにも共産党の立場からなされすぎたものであるので、共産党がこの時点の政局で主役になるどころか、脇役にすらもなれなかつたのは致し方がないだろう。

小選挙区制推進論者がいう、「政権交代可能な二大政党制が理想」という理論⁴⁰が、不破のいう共産党排除をある程度までは狙っていたものであつたことは、実のところは確かなことだつたのかもしれない。だが、不破のいう『「非自民」作戦とは、自民党政治と同じ流れに立つ二つの政党に国会の議席を独占させ、日本共産党のような革新の政党は国政から閉めだそうという『二大政党』

⁴⁰ 先にみた「連用制」提言の時点の民間政治臨調から出てきた「ソフトな二大政党論」も、共産党の立場からすれば、共産党排除思想の流れから出たものと見なしても良いであろう。

づくりの最初の企て」(不破 2007 p. 216) という見方は、実際に小沢らの引き起こした自民党内での権力闘争の凄まじさや、自民党内で腐敗体質や社会党内で万年野党体質に問題意識を感じていた議員も確かにいたという事実を無視した見方であり、そのまま賛同するには多少の無理があるところでもある。

重要なことは、この時点でも、この後の動きの中でも、選挙制度改革によって政権にアプローチできる政党数を人為的絞り込むということ自体がおかしいという議論が殆どなされなかったということである。理由は、徐々に自民党以外にも、場合によっては政権を獲得できる可能性が出てくるかもしれないという理屈に魅力を感じ始めた政党や政治家が多くなってきていたからであった。そして国民もその理屈を支持し始めつつあった。

7. 「政治改革」はその後の日本政治に何をもたらしたのか

本章では「政治改革」以降の日本政治を概観しておきたい。その際、時系列的に出来ごとを記述するのではなく、3つの視点から概観する。1つ目は小選挙区制下で実施された7回の総選挙の結果である。本当にこの制度によって政権交代可能な二大政党制は日本政治に根付く方向に向かっているのかということを選挙結果から検証する。

2つ目は政界再編期以降の主要政党の離合集散を概観する。これも同じく本当にこの制度によって政権交代可能な二大政党制が成立したのか、成立しつつあるのかを検証するためである。3つ目は政権枠組みの変遷(与党を形成する政党)を概観する。これも同じくこの制度が期待した、二大政党(またはソフトな二大政党)による政権選択選挙の結果、政権が成立して来たのかを検証するためである。

7-1) 小選挙区制下で実施された7回の総選挙の結果

第41回総選挙は「自社さ」政権対新進党対第1次民主党という構図だった。小選挙区比例代表並立制導入後、最初の選挙は、1996(平成8)年10月20日に行われた。時の政権は橋本龍太郎政権で、与党の枠組みは、いわゆる「自社さ」であったが「社・さ」の惨敗で、自民復調という結果であった。

結果は、自民党239議席、社民党15議席、新党さきがけ2議席で当時の与

党側が合計256議席、これに対し、当時の野党新進党が156議席、結党直後の第1次民主党が52議席、共産党26議席、民政連1議席、これに諸派・無所属の9議席を足して野党系が244議席だった。全体としては当時の与党が勝利したが「社・さ」の惨敗で、自民復調という結果であった。

この選挙の直前、民主党（第1次：1996年～1999年）が選挙直前に結党されている。この選挙当時は、自民党に対して新進党が存在し、当時は新進党が、政権交代を掲げているという状況であった。新進党は、細川一羽田政権の与党から社会党とさきがけ抜いた勢力であった。結党直後の民主党は「第3極」を目指しており、当時は、まだ民主党に「政権交代可能な二大政党制」を目指すという雰囲気はなかった。むしろ、保守2党体制に、社民党と新党さきがけ出身者によって結成されたリベラル勢力が生き残れるかというのが、人々の関心であった。

2回目の選挙は、2000（平成12）年6月2日に行われた、第42回衆議院選挙であった。この時は「自公保」政権対第2次民主党・自由党などの対立の構図となった。当時の政権は、病気で倒れた小淵を継いだ第1次森喜朗政権であった。結果は、与党の自民党233議席（マイナス38）、公明党31議席、保守党7議席。これに対して、野党の第2次民主党（98年1月結党。旧民社党系、羽田系、鹿野系、連合参議院系が第1次民主党に合流）が127議席（プラス32）、自由党22議席（プラス4）、共産党20議席、社民党19議席であった。

小淵政権時に始まった「自公保」の枠組みが与党側で、野党陣営に民主党と、小淵政権から離脱した後の自由党（小沢党首）が位置していた。民主党と自由党の民由合併はもう少し先のことである。この選挙は自民党が38議席減らした分、民主党が32議席伸ばしており、野党側が躍進したものの、森政権は選挙後も続いた。野党陣営が複数に割れていたことから、この選挙も選挙前も後も、この制度で政権交代が起こるといった雰囲気はどこにもなかった。

3回目の選挙は、第43回衆議院選挙で、2003（平成15）年11月9日に行われた。当時の政権は小泉純一郎政権で、与党の枠組みは「自公保」であった。与党側の3党で絶対安定多数を獲得し、民主党は177議席であった。対決の構図は、小泉「自公保」政権対第3次民主党（民由合併）だった。

この民主党はこの前の選挙までの民主党とは性格が違っていた。選挙前に、

当時の（第2次）民主党と自由党がいわゆる「民由合併」を行ない、野党勢力がかなりまとまりつつあった。与党側が絶対安定多数を取ったとはいうものの、政権選択選挙らしきものが行われた最初の選挙であった。当時の小泉政権には勢いがあり、野党の（第2次）民主党（菅代表）と自由党（小沢代表）は、お互いに展望を見出せない状況で合併したという雰囲気もあった。

この選挙が初めて「政権選択」選挙らしき選挙となったということは確実にいえる。これ以降急激に二大政党制の実現を期待する声が大きくなってくる。ところが、実際にはことは簡単に進まなかった。

4回目の選挙である第44回衆議院総選挙は、いわゆる郵政選挙である。2005（平成17）年9月11日に施行された。自民党（小泉総裁）が296議席と圧勝し、公明党の31議席と足して与党は327議席を獲得した。民主党（岡田克也代表）は113議席と大敗した。他の野党は共産党9議席、社民党7議席、選挙前に結党された国民新党が4議席、新党日本1議席、ローカルパーティーの新党大地が1議席だった。

この他、諸派と無所属を足して18人が当選している。選挙後、民主党代表の岡田は退陣した。この時点で、民主党が次の総選挙において小選挙区で単独過半数を獲得すること事を予想した人は少数派であった。しかし、この選挙の後に行きすぎた構造改革による社会格差の拡大から自民党（自公連立政権）への支持は低下し、安倍・福田の両政権は2代連続、一年で辞任に追い込まれた。麻生政権は発足当初から支持を減らした。

5回目の選挙は、2009（平成21）年8月31日に施行された選挙で、これによって政権交代が実現した。福田退陣後、後継の麻生政権は、結局、敗北した参議院選挙後の雰囲気を変えることが出来ず、自民党下野という状況を招いた。

安倍・福田政権の行き詰まりは、2007（平成19）年8月の参議院選挙での与野党逆転によって出現した「ねじれ現象」が直接の原因であった。この現象を生み出すことにつながった参議院選挙の時点で、年金問題が噴出しており、政権運営に行き詰まった福田首相はその後、読売新聞社の渡邊恒雄の仲介で民主党代表になっていた小沢一郎と会談し大連立を模索したがこれは失敗に終わった。福田退陣後の麻生政権の時に政権交代が現実に初めて起きることとなった。

6回目の選挙は、2012（平成24）年12月に施行された選挙で、民主党が大敗

し、自民党が政権に復帰した選挙である。2009年に歴史的な政権交代が起こり、鳩山政権が誕生したものの、普天間基地移設問題の躓きで鳩山は退陣した。

その後、菅直人が首相に就任したが2011年に起きた東日本大震災と福島原発事故への対応への批判から、菅内閣も第2次改造内閣まで含め1年で退陣した。次に野田佳彦が民主党政権3人目の首相に就任した。税と社会保障の一体改革などを実行する。そして、野田と当時、自民党総裁に復帰していた安倍との合意による解散の結果、民主党は大敗を喫した。この選挙では鳩山、菅、野田3代の民主党政権のいわゆる「マニフェスト違反」が厳しく批判された。野田は退陣に追い込まれ、自民党が政権に復帰した。

7回目は2014（平成26）年12月に施行された第47回総選挙で、自公政権が安定多数を獲得した。その結果、安倍政権は益々、盤石なものとなった。2回連続で選挙に敗れた民主党は二大政党の存在感すら失った。そして、安倍はこれまで、自身が実行したいと考えていた政策を強引に実行し、今日に至る。

このように、この20年以上の日本政治を概観すると、政権交代を起こした現在の民進党（政権交代時は民主党）の側に肩入れする立場から見れば、16年の時を経て、自民党の離党者や新党を結成した人々の努力が結実したと見ることも出来よう。鳩山政権誕生に至る過程は、政界再編の失われた10年の時代に踏ん張った人々が、16年越しで再び、政権交代を果たしたというストーリーでこの間の小選挙区制度導入後の歴史を総括することも不可能なわけではない。

しかし、実際のところは、次に言及するように現在の民進党（第3次民主党から現在はさらに広範な人々が同居）は政党の離合集散の末に形作られてきたのであり、理念・政策が徐々に収斂してきた末に出現してきた政党とはいえない。第3次民主党及び現在の民進党は「小選挙区制」という選挙制度によって、半ば人工的に生み出された政党に過ぎない。

7-2) 政界再編期の主要政党の離合集散 — 1993年～2016年 —

ここでは、視点を変えて、1993（平成5）年の総選挙直前から小選挙区制導入以降に結成された再編期の主要政党について見ておきたい。「民主党」については、2回の合併を経て、その都度、性格の違う党になっているので、便宜上、第1次（1996年結党）と第2次（1998年）、第3次（2003年、民由合併）に分

けて記述する。

1) 日本新党 — 1992（平成4）年～1994（平成6）年 —

日本新党は、1992（平成4）年5月、元熊本県知事細川護熙によって結党された。当初、細川は、『文藝春秋』誌上で『自由社会連合』結党宣言を発表した。公募の結果、党名は「日本新党」となった。翌、1993（平成5）年の第40回衆議院選挙で35人の当選者を出した。当時、参議院議員だった細川と小池（百合子）はこの選挙で衆議院へ転じた。

1993（平成5）年の総選挙は、55年体制を崩壊させた選挙であり、細川は選挙後、8月に7党8会派連立内閣の首班となる。日本新党は、新党さきがけと統一会派を組み「さきがけ日本新党」を組織した。日本新党出身者で、後に大物になる議員には前原誠司、枝野幸男らがいた。また、細川内閣時に小沢一郎と武村正義の間に路線対立があり、親さきがけの議員は日本新党を離党して、新党さきがけへ合流した。細川 — 羽田政権の崩壊後、1994（平成6）年12月、日本新党は解党し、所属議員の大半は、新進党へ参加した。

2) 新党さきがけ — 1993（平成5）年～2002（平成14）年 —

新党さきがけは、1993（平成5）年当時、自民党に所属していた武村正義、田中秀征らを中心に結成された。特徴としては、保守政党でありながら、一早く環境重視政策を打ち出し、行政改革の旗を掲げるなど、後の第1次民主党に引き継がれる政策をもっていた。また、緩やかなリベラリズムを特徴とした。日本新党が92年に結成され、93年に細川ら数名を除き、ほぼ素人の新人によって立ち上がったのに対し、新党さきがけは、当時すでに自民党に議席を有していた若手によって結成されたのが特徴であった。

武村は『小さくともキラリと光る国・日本』の中で、小日本主義的な国家観を示した。細川政権発足後には「さきがけ日本新党」という統一会派を組み、同一歩調をとった。細川政権内で、小沢と武村の確執が起り、その後、武村は、社会党（当時の党首は村山富市）と共に、細川 — 羽田の連立政権の枠組みから出て、自社さ政権（村山内閣）を作る原動力となった。日本新党出身者

でも、さきがけに合流した議員たちはその後、自社さ政権の中で活躍した。

しかし、さきがけは、村山政権時に分裂し、1996（平成8）年9月、菅直人、鳩山由紀夫らが社民党の離党者と共に、最初の民主党を結成した頃から急激に弱小化した。組織としては2002（平成14）年まで党名を変えつつ存続したが中心メンバーはその後、第1次民主党の中で活動して行った。事実上、1996（平成8）年時点で、武村主導のさきがけは勢力としてほぼ消滅した。武村自身は、鳩山・菅らに裏切られた結果となった。

3）新生党 — 1993（平成5）年～1994（平成6）年 —

新生党は1993（平成5）年、解散総選挙の引き金となった宮沢内閣の不信任案に対し、自民党内から賛成票を投じて、自民党を離党した小沢一郎・羽田孜を中心に結成された。この勢力の代表的な人物は小沢であったが、当時の役割分担では羽田を表の顔、裏で支えるのが小沢だった。当時の自民党内の「改革フォーラム21」もマスコミは「羽田・小沢派」と呼んでいた。新党の代表は羽田が務めた。

基本政策は小沢の著書『日本改造計画』をそのまま踏襲した。政治的には新保守主義、経済政策は新自由主義的な政策を掲げていた。細川・羽田の連立政権時には、公明党と歩調を合わせ、小沢一郎と公明党幹事長市川雄一が政権運営に力をもったために「一・一ライン」と呼ばれた。新党さきがけの武村と小沢が細川政権内で確執を起こすのは、この時期である。日本新党と同様に、1994年の6月、自社さによる村山政権誕生時に下野し、12月解散し、新進党結成の中心勢力となった。

4）新進党 — 1994（平成6）年～1997（平成9）年 —

新進党は一言でいえば、細川政権を構成した政党から、社会党（社民党）とさきがけを抜いた政治勢力によって、非自民勢力が野党になった後に結成された党であった。結党時の国会議員数は214人だった。構成メンバーとなった勢力は日本新党（細川）、新生党（羽田・小沢）の他、旧民社党、公明党などであった。

1994（平成6）年12月に結成されが、初代党首は自民党時代の元首相海部俊樹だった。海部はこの年の6月に村山政権が自社さの枠組みで誕生した時、非

自民勢力から首相候補に担ぎ出されていた。新進党は結党時からいくつもの内部対立を抱えており、1997（平成9）年12月31日に突如解散した。新進党は自民党に対する「二大政党」を目指していたが、当時は、「第3極」を標榜する（第1次）民主党が結党されるなど、自民党に対抗しうる勢力には成長しなかった。

その理由は様々だが、当時の小沢対反小沢の構図の中では、親小沢で結成された新進党だったが、内部にも、路線対立があった。96年の選挙で新進党は敗北した後、小沢は自民党との大連立構想をもっていたが、自民党で「自社さ」派が勝ち、保保連立は実現しなかった。また、新進党に言及する時に、どうしても外せないのは公明党の勢力の特異性であった。

新進党自体は確かに「新党」ではあったものの、全くの新人による日本新党や当選回数が低かった議員を中心に結成された新党さきがけとは性格を異にする政党であった。新進党は小沢対公明党勢力の対立がはっきりするにつれて、分裂から解党への道をたどることとなった。解党された新進党は、自由党（小沢一郎）、改革クラブ（小沢辰夫）、新党平和（公明勢力）、新党友愛（民社勢力）、黎明クラブ（参院の公明）、国民の声（保守系・鹿野道彦）の6つに分裂した。

5）自由党－1997（平成9）年～2003（平成15）年－

自由党は、新進党の解党後、小沢と行動を共にした議員によって結成された。政策的には、新進党時代の「日本再構築宣言」を継承し、小沢の『日本改造計画』を元に、経済的新自由主義と、政治的保守主義をとった。後に民主党と合流するが、小沢は小泉改革が始まる前の時点までは、むしろ政界で一番、新自由主義を標榜する勢力であった。結党直後は、（第2次）民主党と共闘していたが、1999（平成11）年1月からは第1次小渕政権に参加して与党となった。

だがその後、公明党が連立に参加すると、徐々に小沢の主張は連立政権の政策に活かされなくなったとして、連立離脱を決めた。その時に、連立政権に留まることを主張した勢力と分裂。2000（平成12）年4月にそのグループが保守党（後の保守新党）を結成した。その後、野党となった自由党は、独自路線をとった。2000（平成12）年の第42回衆議院選挙でも22議席を獲得したが、2003

(平成15)年には、当時の第2次民主党(菅代表)と合流した(民由合併)。

6) 民主党(第1次)－1996(平成8)年～1998(平成10)年－

最初の民主党は、当時、自社さ政権内で新党さきがけに属していた鳩山由紀夫と菅直人を中心として、1996(平成8)年9月に結成された。この時期は、自社さ政権ではあったが、首相が村山(富市)から自民党総裁の橋本(龍太郎)に交代していた。新党に参加したのは社民党、新党さきがけを離党した議員と、新進党の一部議員(鳩山邦夫)、社会党を離党していた山花貞夫や日本新党出身の海江田万里の属していた「市民リーグ」の議員らであった。

当時、社民党、さきがけ共に行き詰まりが見えており、全体の合併による新党移行を目指していたが、社民党の村山前首相、さきがけの武村前蔵相の参加が拒否された。これは「排除の論理」と呼ばれ、社民党内にも、「民主党設立委員会」から新党参加の誘いを受けた議員と、参加を拒否された議員がいた。拒否された議員は、引き続き社民党にとどまった。さきがけも同様であった。民主党結成直後の1996(平成8)年の総選挙で社民・さきがけ両党は惨敗を喫した。

民主党は、この時の総選挙では選挙前と同じ52議席にとどまった。当初、民主党は2011(平成6)年までの「時限政党」とであると表明していた。「市民が主役」をキャッチフレーズに掲げ、「未来への責任」を訴えた。この民主党の性格は保守2党に対抗する3極目の勢力だった。

7) 民主党(第2次・第3次)－1998(平成10)年から2016(平成28)年－

1998(平成10)年1月には、前年末に解党した新進党から分裂して結党されていた国民の声(鹿野系)、新党友愛(民社党系)、太陽党(羽田系。新進党解党前に結成)、フロムファイブ(細川系)、民主改革連合(連合系)と共に院内会派である「民主友愛太陽国民連合」(民友連)を結成した。その後、1998(平成10)年4月に会派「民友連」は第2次民主党となった。手続き上は民主党以外の党が解党し、民主党に合流した。

これ以降、民主党は第2期目を迎えた。民社党系と保守系からの参加者が合流したことによって、1996(平成8)年に結党された民主党とはかなり性格が

変わった。55年体制下での社会党系と民社党系の議員が合流し、背後で応援していた労働組合の連合は、民主党と新進党に分かれていた時代の「又裂き」状態を解消することが出来た。連合の立場としては、支持政党が一本化したことは好ましいことだった。1998（平成10）年には参議院選があり、10議席増の27議席を獲得するなど躍進するが、「二大政党」の一角という雰囲気はなかった。

そして、2003（平成15）年9月に当時の自由党と合併（民由合併）した。これが第3次民主党である。この時、自由党党首の小沢と民主党代表だった菅は、民主党の党役員と政策を継承することで合意した。合併後の同年11月の第43回総選挙では、177議席を獲得して躍進した。次の2004（平成16）年の参議院選挙でも自民主党を抑え、躍進したが、次の2005（平成17）年の衆院選では小泉の前に大敗北を喫した（郵政選挙）。

その後、当時の代表の岡田克也の辞任後、前原誠司に代表が代わったが、前原はすぐに退陣に追いこまれた。その後、自由党から合流していた小沢が代表に就任。2007（平成19）年の参院選で躍進した。参議院で第1党になったインパクトは強く（ねじれ国会が出現）、有権者が、政権交代が本当に起きるかもしれないと考え始めたのは、少なくともこの時以降であった。

このように見ると、新党の結成は、小選挙区制が定着し、日本の政界が「二大政党」に近づいてきた段階から減ってきたことは確かではある。少数政党では小選挙区での選挙を戦えないからである。だが、郵政解散を期に結成された綿貫・亀井を中心とする「国民新党」や、麻生内閣の公務員制度改革のあり方を手ぬるいとして、自民主党を離党した渡辺喜美を代表として結成された「みんなの党」のように、その時々を政治的課題、テーマを機に新党は結成されている。

8）それ以降に出現した政党－大阪維新の会、日本維新の会、民進党－

「民由合併」による第3次民主党の結成で、非自民勢力の結集は終わり、これで再編は終わったかに見えたが、その後も政党の離合集散は続く。そもそも民由合併で民主党に参加した小沢自身が、野田政権時に民主党を割った（2012年7月）。消費税増税に舵を切った野田を批判しての行動であり、小沢は「国民の生活が第一」を結成した。「国民の生活が第一」はその後、2012（平成24）年11月には、様々な党派と共に「日本未来の党」に結集したが、その後、12月

に日本の未来の党は分裂し、「国民の生活が第一」を結成した小沢系の議員は「生活の党」となり、現在は自由党とまた党名を改称した（2016年10月）。

これらは非自民勢力、広くは自民党に対抗すべき二大政党を模索してきた側の動きである。非自民陣営の離合集散は確かに終わったようにも思われた後に別の現象が起きている。自民党に入りきれない保守勢力が自民党ではない保守党を結成しているという事実である。この動きは自民と民主に対する「第3極」などと当時呼ばれた動きであった。

最初の動きは、当時の大阪府知事橋下徹による大阪維新の会の結成であった（2010年4月）。ローカルパーティーだった大阪維新の会は、国政への進出も決めて日本維新の会を結成した（2012年9月）。そして、その後、日本維新の会は「太陽の党」から合流した石原慎太郎と橋下の2人が党首という時期を経て（2013年1月）、その後、分裂した。分裂の原因は「結いの党」（江田憲司）との合流をめぐる石原と橋下の対立だった。石原は反対し橋下は結いの党との合流を進めようとした。2014（平成26）年に分党し、7月に日本維新の会は解党した。橋下と分裂した後の石原は8月に「次世代の党」を結成した。自主憲法制定を掲げるなど極めて右翼色の強い新党であった。

橋下らと合流した江田らは「結いの党」を解党して新たに「維新の党」を結成した（2014年9月）。しかし、その維新の党もまた分裂した。この時の分裂の原因は民主党との連携に対する意見の違いであった。民主党との連携に積極的な江田や松野頼久ら旧「結いの党」系の議員と反対する橋下らが対立した。「結いの党」との合流には賛成し、石原らとは袂を分かった橋下らであったが、今度は民主党との連携をめぐる対立し、2015（平成27）年12月に分党した。橋下らは12月に「おおさか維新の会」を結成した。これは旧「大阪維新の会」系の議員によって結成され、2016（平成28）年8月、再び「日本維新の会」と改称した。

そして、江田や松野らの勢力は第3次民主党と合流して、2016（平成28）年3月に民進党を結成した。民進党が現在では自民党に対抗する二大政党ということになってはいる。民進党はいわば、第4次民主党といっても良い政党ではあるのだが、最早、第3次民主党とも違った保守政党の色を濃くしている。さらには、民進党は保守色が強くなりすぎた結果、最大の支持基盤である連合

を忌避し、むしろ嫌う議員も増えた。

しかし、連合が民進党から離れるということもなく、奇妙な支持関係を続けている。かつて存在した新進党にやや性格が似てきているのかもしれない。新進党との違いは新進党には創価学会の支持する公明党の勢力が参加していたが、民進党には公明党勢力は参加していないこと、新進党には労組では旧同盟系の支持する民社党出身者だけが参加していたが、今の民進党は連合の中では旧総評系の支持する旧社民党出身者も一定レベルの比率で残ってはいるということである。日本維新の会などは自公政権と近いスタンスをとっている。

さらには、上述したように日本維新の党の分裂後、2014（平成26）年8月に石原が結成した「次世代の党」は、2015（平成27）年12月「日本のことを大切にする党」と改称した。本稿を執筆している2017（平成29）年1月現在、日本維新の会と日本のことを大切にする党は野党ではあっても（政権に参加してはいない）非自民ではないという特徴がある。

どんなに選挙制度によって誘導しても日本の政界が、常時政権をめぐる論戦を交わす保守二大政党にも保守対リベラルの二大政党にもならず、自民党と性格のはっきりしない野党第1党（保守とリベラル勢力の同居する政党）と自民党に入りきれない保守勢力を生むといことになっているのが現在の状況である。そして、その議席の比率は圧倒的に広義の保守勢力が制しており、何をもって政権交代の目安にするのかも分からない、自民党に対抗すべき理念と政策体系をもつ政党さえ消滅させるという結果を招いたのである。

7-3）政権枠組みの変遷 — 細川内閣から第2次安倍内閣まで —

最後に、政党の離合集散とも密接に関わりをもっているが、政権与党の組み合わせを概観する⁴¹。

細川護熙政権は1993（平成5）年8月から1994（平成6）年4月まで続いた。細川政権は、非自民政権で、自民党と共産党以外の全てが連立政権に参加し、38年ぶりの政権交代を起こした。与党は社会党、新生党、公明党、日本新党、

⁴¹ 政権の存続期間は最初に政権が発足した年月から退陣した年月を記している。本稿では第1次、第2次内閣（または改造内閣）というレベルまでは詳細に記述していない。

民社党、新党さきがけ、社民連の7党と連合参議院を加えての8会派であった。ただし、社会党とその他の与党、また社会党とさきがけの武村対新生党の小沢の間には、何度も対立が見られた。この政権が8か月で崩壊したのは連立与党内部の対立が原因だった。

羽田孜政権は1994（平成6）年4月から同年6月まで続いた。羽田政権の発足当初の基本枠組みは、細川内閣と同じだった。だが羽田政権は、羽田が首班指名されてから内閣が発足するまでの間に事件が起こった。当時の新生党代表幹事小沢の主導で、社会党を排除した院内会派「改新」の結成が進められ、これに激怒した社会党（当時の委員長は村山富市）が連立からの脱退を表明した。社会党は首班指名においては、羽田に票を投じたが、政権には参加しなかった。新党さきがけは、細川辞任表明後に、次期政権は、閣外協力で行くと表明した。

村山富市政権は1994（平成6）年6月に発足、1996（平成8）年1月まで続いた。村山政権は、非自民の枠組みから出た社会党とさきがけが、自民党と組んだ政権である。自民党が政権を失って以降、政権返り咲きを目指して、細川・羽田の連立政権内で、自民党が、小沢と距離が出てきた社会党・新党さきがけと組み、首相の座を村山に渡すことで政権に復帰した。今日の目をもってみれば、この政権ができたことが、非自民勢力の結集を遅らせた大きな要因であるが、当時の政界は、自民対非自民という部分にのみ軸があったのではなく、小沢対非小沢という対立軸で動いていた。そして小沢の政治手法は、細川・羽田の連立内閣でも大きな批判を浴びていた。

このことに鑑みると、簡単に自社さ村山政権が、自民党を延命させ、せつかく、政権交代が起こったにもかかわらず、時代を後ろに戻した守旧派のとまでは言えないのである（政治改革推進派だった人々の中では村山政権は55年体制時代の万年与党と万年野党の野合政権という位置づけであるが）。なお、新生党・新進党・自由党時代の小沢は、自民党側から小泉が登場する前の段階では、一番、新自由主義的な政策を掲げていた。

この時期に小沢が掲げた政策こそ「小政治」からポスト冷戦期を見据えた「大政治」への脱皮だったと評価することも可能であるが、現実的にはそのように評価できる面だけではなかったことが、村山政権を誕生させた。新進党の発足は1994（平成6）年12月であり、村山政権の誕生は同年6月である。新進党が

結成されたのは、村山政権誕生の半年後である。

橋本龍太郎政権は1996（平成8）年1月に発足、1998（平成10）年7月まで続いた。橋本政権は、発足当初は、村山内閣と同じ「自社さ」の枠組みであったが、社民党とさきがけは、途中から閣外協力に転じた。そして、この時期に、非自民連立政権へ参加した政党・政治グループから社会党と新党さきがけを抜いた人々によって新進党が結成された。橋本政権は、1996（平成8）年1月（第1次橋本内閣）から1998（平成10）年7月（第2次改造内閣）まで存続したが、新進党はその途中である1997（平成9）年12月に解党している。

小渕恵三政権は1998（平成10）年7月に発足、2000（平成12）年4月まで続いた。この時代に、連立の枠組みは大きく変化し、2009（平成21）年の政権交代で下野するまで公明党が政権側に加わるという状況が生まれた。公明党を連立に引き入れたのは野中広務であった⁴²。1999（平成11）年1月に自由党（当時は小沢党首。入閣者は野田毅）との連立、ついで、同年10月には公明党（代表神崎武法）が加わり、自自公連立となった。また小沢の政権離脱に対して、政権内に留まることを主張したグループによって自由党から分裂して保守党が結成された。

森喜朗政権は2000（平成12）年4月に発足、2001（平成13）年4月まで続いた。森政権の基本的な枠組みは小渕政権を引き継ぐものであった。小渕は総理大臣在任中に病気になり入院。森は当時の自民党の実力者による会談で総裁に内定し、両院議員総会で総裁に選出され、総理大臣に選ばれた。この時期の枠組みは俗に「自公保」と呼ばれた。野党には民主党、社民党、自由党、共産党が存在した。

小泉純一郎政権は2001（平成13）年4月に発足、2006（平成18）年9月まで続いた。小泉政権の基本枠組みも森政権を引き継ぐものであった。政権を構成する政党の変化では、保守党が選挙の敗北によって解党して自民党と合併したことと、郵政解散によって、自民党を離党した勢力が国民新党結成したことで

⁴² 野中は橋本政権まで手を組んでいた社会党との関係を大事にはしていたが、基本政策が違う社会党とは長く、連立政権は組めないと考えていた。「自社さ」から「自公」へと自民党の連立パートナーを変える交渉を始めたのは野中だった。野中によれば、元首相竹下ともこの認識が一致しており、竹下も将来の自公連立を考えていたという（五百旗頭・伊藤・薬師寺編 2008 pp. 161-173）。

ある。国民新党は2005（平成17）年7月に結成された。野党には民主党、共産党、社民党、国民新党が存在した。

安倍晋三政権は2006（平成18）年9月に発足、2007（平成19）年9月に退陣した。安倍政権の与野党の枠組みは、小泉政権の国民新党の結成後と変化はない。この時期になると「自公連立政権」は固定化したイメージとなった。また、2007（平成19）年の参議院選挙での参院の第1党になったことで、民主党が自民党に代わりうる政権獲得の可能性のある野党との認知がなされ始めた。野党には民主党、共産党、社民党、国民新党が存在した。

福田康夫政権は2007（平成19）年9月に発足、2008（平成20）年9月に退陣した。福田政権も政権を構成する与党は自民・公明の両党で、野党の枠組みにも変化はなかった。参議院で民主党が第1党になった直後に誕生した政権であり、この時期になると「政権交代」が実現可能性なものとして語られ始めていた。野党には民主党、共産党、社民党、国民新党が存在した。

麻生太郎政権は2008（平成20）年9月に発足、2009（平成21）年9月に退陣した。麻生政権も、与野党の軸は、安倍－福田政権と全く同じであった。だが、小さな変化としては途中で、民主党から離党した議員によって「改革クラブ」（渡辺秀央）結成された。改革クラブは与党寄りの姿勢をとり、2009年（平成21年）の選挙では麻生政権の継続を訴えて選挙を戦った。また、2009年の選挙の直前に「みんなの党」（渡辺喜美代表）が結成された。野党には民主党、共産党、社民党、国民新党が存在した。

鳩山由紀夫政権は2009（平成21）年9月に歴史的な政権交代によって誕生。2010（平成22）年6月に退陣した。鳩山政権は、2009（平成21）年9月に誕生したが、直前の選挙で野党勢力であった民主党・社民党・国民新党が3党で政権を構成し、自公がそのまま野党になった。共産党は引き続き野党のままで、「みんなの党」は、首班指名では鳩山に投票したが、政権には参加しなかった。選挙による歴史的政権交代がなされたことは最も特筆されることである。社民党は途中で、普天間問題を巡る迷走から連立政権離脱（2010年5月）。新党改革（舛添要一）、たちあがれ日本（平沼赳夫・与謝野馨）は自民党から割れて結党された。野党には自民党、公明党、共産党、みんなの党、新党改革、たちあがれ日本が存在した。

菅直人政権は2010（平成22）年6月に発足、2011（平成23）年9月に退陣した。菅政権も鳩山政権と近い構成だったが、発足時から社民党は野党に転じていた。与党は、民主党と国民新党だった。野党には自民党、公明党、共産党、社民党、みんなの党、新党改革、たちあがれ日本などの多数の政党が存在した。マスコミなどでは「民主党政権」という表現が日常的に使われていたが正しくは民主・国民新党連立政権である。

野田佳彦政権は2011（平成23）年9月に発足、2012（平成24）年12月まで続いた。野田政権は菅政権と与党は全く同じで、民主党と国民新党だった。野党には自民党、公明党、共産党、社民党、みんなの党、日本維新の会、新党改革などの多数の政党が存在した。ローカルパーティーである大阪維新の会に発した日本維新の会が国政に進出したのがこの時期である。ただ、野田政権時には選挙はなかった（野田が解散して民主党は下野する）、日本維新の会は代表の橋下は国政に進出せず大阪府知事のままで、国政政党としての「日本維新の会」は、民主党を離党していた衆院議員の松野頼久らを中心に結成された（2012年9月）。

安倍晋三政権は2012（平成24）年12月に自民党の政権奪還によって誕生し、2017（平成29）年1月、本稿執筆時点で政権を維持している。政権を取り戻した自民党と公明党が与党。野党としては、民主党（2016年3月から民進党、維新の党（解党）・共産党・社民党・みんなの党（解党）、新党改革（解党）などが存在した。現在は、日本維新の会が復活。基本的な与野党の構造は麻生政権以前に戻ったと見て良い。

与党が自民党と公明党という部分は、小渕政権から麻生政権と同じである。ただ、野党は目まぐるしく変化した。非自民を掲げる最大勢力としては、2016（平成28）年4月以降、民進党が存在するが、野党が必ずしも非自民的なスタンスをとっている訳ではない。2017（平成29）年1月現在、民進党、共産党、自由党（生活の党から改称）、社民党が非自民の野党、日本維新の会と日本のこころを大切にす党は野党だが政権よりの立場を取っている。

1993（平成5）年以降の、連立政権の枠組みの変化は以上のようなようであるが、2009（平成21）年の政権交代と「疑似二大政党制」になるまでに、徐々に大きな政党の数が減り、政治グループの数が減ってきている。小選挙区比例代表制

並立制を導入した細川政権から、2009年の政権交代までの政権は、10の内閣が存在した。はっきりとした色分けでこれらの内閣を二種類に分けることは出来ないが、いくつかの色分けをする事は可能である。

まず、1番目が非自民の連立政権、2番目が自民党中心の連立政権のうち公明党を主たるパートナーとしていない時期、3番目が自民党単独もしくは、自民・公明を中心とする政権、そして、第4が一番目の非自民の連立政権が時間を経て実現した民主党を中心とする政権である。

第1のカテゴリーに入るのが、細川・羽田政権である。この二つは足しても10か月であった。第2のカテゴリーに入るのが、その後、社会党首班で誕生した村山政権から橋本政権の途中まで、第3のカテゴリーに入るのが橋本政権の途中から小渕政権、森政権などである。完全な自民党単独政権は、橋本政権から社民党・さきがけが抜けてから、小渕政権の一時期（1998年7月から1999年1月）のみである。小渕政権に自由党（新進党分裂後の小沢勢力）が加わり、その後、公明党が加わって以降は、自公中心の政権が続く。自民党は連立政権をほぼ常に組織してきたが、橋本から小渕の時代に連立の主要なパートナーを社会党（社民党）から公明党へ変えた。

自民党が政権政党へ再び咲いた時の連立のパートナーは当時の社会党（後に社民党）だったことを思えば、同じ、自民党中心の連立政権といえども、主たるパートナーが社民党か公明党かでは内閣の性格が変わるので、あえてこの分類では、2つ目と3つ目に分けた。橋本政権の社民党とさきがけの連立離脱後と小渕政権から麻生政権までは同じカテゴリーに入れることが可能だろう。自公の政権は小渕に始まり、一旦、麻生に終わったが、また2012年の安倍内閣で復活した。

4つ目は、2009（平成21）年9月に誕生した鳩山政権から野田政権までの民主党中心内閣だが、この政権は16年前の細川・羽田内閣と極めて似ている半面、現在の政権政党の中心的な位置を占める民主党の祖先は「自社さ」政権時の社民党と新党さきがけの離党者を中心に成立したことを思い出すと、必ずしも細川（羽田）政権の再来ともいえないのである。この分類による1番目と4番目は非自民政権という共通点はあるが、いくつかの性格が違っているからである。

細川・羽田政権は公明党の占める位置がかなり大きかったが、公明党（勢

力)は新進党の解党後、小渕政権への参加(1999年10月)を機に麻生内閣の退陣(2009年9月)まで、約10年間自民党のパートナーであり、自民党が政権復帰後(2012年12月)もパートナーであり続けている。このことを重視するならば、2009(平成21)年の鳩山政権は、細川・羽田政権マイナス公明党ということがいえる。この枠組みが固定して政権を獲得するまでに16年もの年月を要したのであった。

おわりに

－ 平成初期における政治改革論議の本質とは何だったのか －

この問いに一言で答えるならば、平成初期における政治改革論議の本質とは、過度な制度改革信仰により制度改革によって国民の意識変革を起こし自民党に代わって政権を担えるもう一つの政党を人工的に作りだそうとする机上の空論が、5年間の長い時間をかけて広められたということに尽きる。この議論は民間の有識者とマスコミによっても広められた。

この案の最初の発案者は旧内務官僚の後藤田正晴であった。『大綱』以前から後藤田が小選挙区論者であったことは確認した通りである。リクルート事件がなければ『大綱』はなかったかもしれない。だが、汚職事件が定期的に起きることが、与党候補が複数立候補する中選挙区制という選挙制度の責任にされたところから、平成初期における政治改革論議は始まったのであった。

そして、その考え方を、権力奪取を目指した小沢が巧みに利用した。そして、その議論の過程で万年野党ではダメだという意識をもっていた社会党の若手の問題意識が利用されていった。利用されたという表現は間違っているのかもしれない。自ら積極的に「改革派」として動いた社会党議員は、自分たちは時代の先端を行っていると考えていたのである。⁴³

しかし、そもそも、国民の大半は広義の保守勢力を支持しているのだという

⁴³ 例えば社会党のニューウェーブの会の面々のことである。堀込征雄の著書『90年代の政治改革と政界再編の深層』(ほおずき書房・2010年)から伺えるように彼らは自民党よりもむしろ古い体質の社会党の先輩議員たちと闘っていたことがよく分かる。

認識を持っていなかった社会党改革派と、自民党を割った保守勢力と公明、民社の合流でもう一つ自民党に対抗できる政党を作れると考えた小沢らには双方共に誤算があった。また、改革論議を主導とした人々は共産党と公明党の組織力を甘く見過ぎたのではないだろうか。現に民間政治臨調には創価学会・公明党勢力と共産党に近い人物は一人も入っていなかった。民間政治臨調のメンバーは労働界を入れても連合の代表までで、連合の山岸は社会党の現実政党への脱皮を目指していたので、民間政治臨調の主要なメンバー達と問題意識を共有していた⁴⁴。

だが、これらの人々は、議席は少なくとも日常的には群を抜いてきめの細かい地域活動をしている創価学会・公明党勢力と共産党のことを真剣に考えていなかったと思われる。二大政党制になってもどこにも入りきれない大きな勢力が日本には厳然と存在していることを無視した『第8次選挙制度審議会答申』も『民間政治改革大綱』も、現実の日本政治について極めて疎い人々によって構想されたものか、または、例えそこまで意識的でなくとも共産党の排除を考えていた人々の気分を反映したものと言わざるを得ない。

民間政治臨調は連用制によって「多党制を前提としたソフトな二大政党制」を想定していたので、さすがに共産党と公明党を完全に排除することは難しいと考えている者もいたのかもしれない。多党制が前提という部分を強調すれば55年体制の国政政党の存続くらいは前提にしていたのかもしれないとも考えられる。だが、彼らは広い意味での「二大政党制」を想定していた。公明党、共産党ではない政党の中から、自民党に代わりうる政党を作り出すことを理想として想定したのは確かだろう。

第8次選挙制度審議会に関しては、委員長が小林与三次だったことから、また、小林と後藤田は途中までの経歴も思想も、極めて近い人物だったことから、共産党の排除が最初から意図されていたのかもしれない。民間政治臨調のメンバーたちが共産党をどう評価し、新しい選挙制度下でどのような運命をたどるのが望ましいと考えていたかまでは知る由もないが、二大政党制を志向してい

⁴⁴ 山岸自身が前身の「政治改革フォーラム」のメンバーが中心の「各界署名運動趣意書」の発起人になっている。

たという時点で、『第8次選挙制度審議会』も『民間政治臨調』も底流には同じ思想が流れていたと見て良いであろう。

だが、そもそも二大政党による政権交代が理想という考え方自体が、一つの考え方に過ぎない。しかし、当時の改革論説の中では、そのような考え方を持つものが、人工的に自民党に対抗する第2党⁴⁵を作ろうとした。

本来、制度改革によって、政党数を国家によって規制しようという思想の問題点はもっと真剣に議論されても良いはずのものであった。しかし、批判者は学者とマスメディアの中では朝日新聞社の石川真澄ただ一人だけであった⁴⁶。だが、政党数は規制できても、その政党の中の基本政策までを人工的、人為的に作り上げ、自民党と対立させることまでは不可能であった。それにもかかわらず、それをしようとした人々の一方的な考え方が、その後の20年以上にわたる日本政治の混迷を引き起こしたのである。

この時期は、世界的な冷戦の終結という背景があり、55年体制が立ち行かなくなっているということは確かだったとしても、制度改革をすれば政党の性格が変わると安易に考えた人々の考え方には多くの問題があったことは、強く指摘されなければならない。現在のところ、現制度下での定数は正は論議はなされているが、小選挙区制を廃止しようという議論は積極的には起こってはいない。一度、選挙制度を変更すれば、これをまた変更するのは大変な労力を要するからだ。したがって、当面、見渡せる限りの日本政治も小選挙区制比例代表並立制を前提に続いて行くことが予想される。

だが、本稿で見たように、この20数年の政党再編と今も続く野党共闘の困難さ、さらには野党第1党である民進党（2017年1月現在）が最早、すでに単独で政権を窺うだけの候補者を衆院に擁立できない状況になっていることを見ても、この選挙制度を継続しても政権交代可能な二大政党体制などが、出現しないことがはっきりしてきたといっても良いであろう。

⁴⁵ 自民党政権時には野党第1党でありながら、定期的に自民党に代わって政権を担いうる力をもつ政党というイメージが当時の「改革派」の人々がそれぞれに模索した政党であった。

⁴⁶ 石川は『小選挙区制と政治改革－問題点は何か－』（岩波書店・1993年）の中で、当時の選挙制度改革論議が国民の代表の立法院をどう構築するかという視点ではなく、政権をどう作るかという視点でのみ議論されたことを厳しく批判している。

また、一方、自民党の外に現政権（安倍政権）と同じかそれ以上の右派的な思想と政策を掲げる政党（「日本維新の会」と「日本のことを大切にする党」）が衆議院に存在することを見ても、このことは言えるであろう。そして、また平成の初期（1990年代の初期）には考えられなかったことだが、モデルとされたイギリスでもアメリカでも二大政党を中心とする政治体制は崩れようとしている。

そもそも「二大政党制」などという制度は、自ずとそのような体制に収斂するならともかくとして、意図して国民や政治家が「目指す」べき体制でも制度ではないのである。それぞれの議員は再選を目指し、それぞれの政党は候補者を一人でも当選させることを「目指す」ところまでは当然なのだが、二大政党制を「目指す」主体、その実現に向けて努力すべき主体は誰なのだろうか。国民なのだろうか。政党なのだろうか。実はそんな主体はどこにもいないのではないだろうか。二大政党制なるものは、国民一丸となって目指すべき目標でもなければ、現に議席を得ている政党政治家がそれぞれ示し合わせて、時間をかけて目指すべき「目標」でもないのである。

本稿で見たようにこの時期、55年体制の硬直した状況は批判されたものの、なぜ、多党制がいけないのかという本格的な議論はなされなかった。政局が不安定になるという理由と政権交代が起きないというのが、多党制が好まれなかった理由だということは理解できるが、その先の議論はなかった。そして、二大政党制は政権交代を可能とするというメリットのみが喧伝された。メリットが最もメディアによって煽られたのは海部内閣期である。第8次選挙制度審議会の委員には主要メディアの代表が全部、入っていたのだから、マスコミは小選挙区制に反対するものを守旧派として激しく攻撃した。

しかし、多党制への決定的な理論的な否定まではできなかった。その証拠に改革派の代表的政治家と見なされていた日本新党代表で連立政権の首相となった細川護熙自身が、政党制においては穏健な多党制を主張していたくらいであった。穏健な多党制ならば55年体制（自民・社会・公明・民社・共産の5大政党）がまさにそのような政党制であった。しかし、細川は55年体制を批判していた。55年体制を批判しながらも多党制を構想していたというのは、不可解な感じもするが、これは不思議ではない。細川が主張していたのは地方分権や

規制緩和といった、政策の中身の改革であったからだ。

もう一人の改革派と見なされた武村正義も小選挙区制による二大政党制を一貫して積極的に主張したわけでもなかった（自民党時代に将来の構想として述べていたことはあった）。従って、この時期、政権交代可能な二大政党制を主張していたのは、主要な政治家では小沢とその忠実な同志であった羽田しかいなかったのである。

そもそも、国民も政党も政治家も意図的に目指すべきでもない体制を制度改革によって自然に導き出せると考えた論者や、そのような体制を生みだそうとした政治家や民間政治臨調（後の21世紀臨調）に集った学者の当時の理屈は再検討されなくてはならない。

先に確認した通り、現在の日本政治は、政治改革の時に期待された結果には全くなっていない。当時の改革派が狙ったことは外れたのである。唯一、想定したことが起こったのが、制度導入から16年経っての政権交代だった。しかし、この政権交代は、連立を組む自民党と公明党そして一貫して政権に参加していない産党以外の政治勢力が無理やり一緒になった第3次民主党が一度だけ選挙に勝ったというだけのことであった。しかも、この第3次民主党すらも分裂した。

現在の民進党も第3次民主党以上に党内に幅広い勢力を抱え、ますます、統一感のない政党となった。我々は、「二大政党制による健全な政権交代可能な政治システムが理想」という幻想から覚めるべき時期に来ているのではないだろうか。政権交代が仮になくとも、穏健な多党制の下、政党政治家たちは純粹に自分の信条、理念によって政党を作り、自身の政治理念、政策に近い政党に所属できる状況を作り出す方が政策論議も活性化するだろう。

無理やり作っては壊れる野党第1党作りなどを今後は繰り返すべきではない。その結果、まともや55年体制時のように穏健な多党制 — 5大政党制 — になり、半永久的な自民党政権に道を開いてしまうことになったとしても、それはそれで国民の選択なのだから、そのことは自民党支持者でない有権者も甘受する他ないだろう。

リベラル派の政治学者や市民派の活動家には厳しいことをいうようではあるが、それが日本の現実であり、強固な保守政治の基盤は55年体制下でも、その

後の政界再編期でも大きくは変わりがなかったのである。ここに挑戦したいものは、まさに日々、思想的に応援できる非自民政党を自ら作るか応援して闘うべきなのである。それが日本の現実であり、政治の現実である。「非自民」政党でさえあれば自民党政治と中身の違う政策を掲げ、政権獲得時には自民党政治とは異なった政治をしてくれるという考え方は捨てなければならないのではないだろうか。

本心から非自民政党を支持する信条をもっている有権者にとっても選挙制度が小選挙区制であることから、本来、自民党に行きたかったが、入れなかった人々が野党第一党に入って、連合の組織票をあてにしながらも、連合の悪口を言うといういびつな構図になっていた第3次民主党や現在の民進党を支持するよりは、小さな政党でも本気で応援できる勢力が誕生する方が、選挙での投票時に矛盾を感じなくてもよくなるだろう。

そして、また、自民党（この勢力を仮に保守Aと名づける）があまりに大きくなりすぎることの弊害が保守政治家内部から出てきた場合、保守Bの結成とその保守Bとリベラル政党⁴⁷による連立ということの可能性が模索されるかもしれない。その意味でも、多党制になった方が有権者の選択肢は広がる上に、有権者の意思がそのまま議会に反映されるのである。

現実の日本政治は二大政党制に向かわせるための様々な仕掛けをしながらも多党制（または自民党一党優位制への回帰）になりつつあるという矛盾があるのだが、それは、ここまで制度的に二大政党制を誘導しても、それでも自民党に入りきれない保守勢力が議会に進出して来るからである。

これは、先に見た今の日本維新の会、日本のことを大切に作る党を見ても理解できるのだが、つまりは保守勢力内部からイデオロギー的に自民党よりも右寄りのグループが台頭し、さらに経済政策においては、自民党よりもさらに新自由主義的なグループも台頭している。自民党が公認候補を小選挙区で

⁴⁷ イメージ的にいえば、少なくとも1996（平成8）年に社民党と新党さきがけ出身者によって結党された第1次民主党までであろう。旧社会党（右派）出身者の社会民主主義者と広義の保守でも93年以降に初当選した日本新党出身や比較的リベラルな新党さきがけ出身者によって結党された第1次民主党は、自民党と同じ程度の基礎票は持っていなかったものの、市民に軸足をおく政治の実現や環境重視など理念的な対抗軸は出せていた。

は1人に絞っても、全体的には自民党と変わらない思想を持つ小さな政党が結成され、それ相応の支持を受けているのである。

今は制度上、小選挙区制下で自民党から公認を得られるのは1人だから、最大の保守政党は「保守A」しか存在できない。従って、情情的にも政策的にも保守陣営に位置するが、「保守A」である自民党に入れなかったものは、小さな保守政党を作るか、野党第1党からの出馬を目指す。そして、その結果、民進党の半分程度に「保守B」的なる要素も入るということになる。特に安保・外交政策においてこの傾向は顕著である。

だが、完全な保守Bだけでは保守Aに対抗できる政党までは作れない⁴⁸。組織労働者の票をもつ連合の力も、そこまでは落ち切っていない現状では、「野党第1党」に保守Bと労組を基盤とする勢力が共存せざるを得ない状況が発生する。またこの結果として、連合に対して何の連帯意識を持っていない新自由主義的思想を持つ議員まで、連合からの推薦は受けることになる。

そして、これが民進党を自公政権の野党でありながらも、共産党を含むところの野党共闘にまでは足踏みさせるという状況を生んでいる。約20年間の自民党に対抗しうる「野党第1党」作りの失敗を、我々は素直に認めるべきだろう。平成初期の政治改革の時に喧伝された理想は実現しなかったことを認めた上で、新たな政党システム—それは政権の作り方から考えるのではなく、立法府をどう構築するかという視点に立った—の構築を視野に入れた選挙制度改革論議を一刻も早く始めることを提言して、本稿を締めくくりたい。

【参考文献・総論】

【新聞】

『読売新聞』縮刷版 1989年1月～1994年1月

『朝日新聞』縮刷版 1989年1月～1994年1月

『毎日新聞』縮刷版 1989年1月～1994年1月

⁴⁸ 新進党には自民党離党者だけではなく、組織票として公明党・創価学会勢力と民社党・同盟勢力までを入れて成り立っていたことを思い起こしても、このことは理解できるであろう。

【文献】

- 五百旗頭真・伊藤元重・薬師寺克行『90年代の証言 小沢一郎 政権奪取論』（朝日新聞社・2006年）
- 五百旗頭真・伊藤元重・薬師寺克行『90年代の証言 野中広務 権力の攻防』（朝日新聞社・2008年）
- 石川真澄『小選挙区制と政治改革 ― 問題点は何か ―』（岩波書店・1993年）
- 白井貞夫『「政治改革」論争史 ― 裏側から見た「政治改革」―』（第一法規・平成17年）
- 岡野加穂留『政治改革』（東洋経済新報社・1990年）
- 小沢一郎『日本改造計画』（講談社・1993年）
- 海部俊樹『政治とカネ ― 海部俊樹回顧録 ―』（新潮社・2010年）
- 後藤田正晴『政治とは何か』（講談社・1988年）
- 後藤田正晴『後藤田正晴回顧録』上・下（講談社・1988年）
- 佐々木毅編著『政治改革1800日の真実』（講談社・1999年）
- 佐々木毅21世紀臨調編『平成デモクラシー ― 政治改革25年の歴史 ―』（講談社・2013年）
- 征矢野仁『読売グループ新総帥《小林与三次》研究』（鷹書房・1982年）
- 竹下登『証言保守政権』（読売新聞社・1991年）
- 武村正義『小さくともキラリと光る国・日本』（講談社・1994年）
- 田中宗孝『政治改革六年間の道程』（ぎょうせい・1997年）
- 日本共産党中央委員会『日本共産党の八十年1922～2002』（日本共産党中央委員会出版局・2003年）
- 堀込征雄『90年代の政治改革と政界再編の深層』（ほおずき書房・2010年）
- 平野貞夫『平成政治20年史』（幻冬舎・2008年）
- 不破哲三『日本共産党史を語る』（下）（新日本出版社・2007年）
- 細川護熙編『日本新党・責任ある変革』（東洋経済新報社・1993年）
- 堀江湛『政治改革と選挙制度』（芦書房・1993年）
- 山口二郎『危機の日本政治』（岩波書店・1999年）
- 山岸章『連合 世直しへの挑戦』（東洋経済新報社・1994年）

山岸章『「連立」仕掛人』（講談社・1995年）

山岸章『我かく闘えり』（朝日新聞社・1995年）

【参考文献 各論 2章 5章】

自由民主党政治改革委員会『自由民主党政治改革大綱』平成元年5月23日

【参考文献 各論 3章 5章】

第8次選挙制度審議会第1次答申「選挙制度及び政治資金制度の改革についての答申」平成2年4月

第8次選挙制度審議会第2次答申「選挙の腐敗行為に対する制裁強化のための新たな措置について」平成2年6月

第8次選挙制度審議会第3次答申「参議院議員の選挙制度の改革及び政党に対する公的助成等についての答申」平成2年7月

【参考文献 各論 4章 5章】

政治改革に関する有識者会議「政治改革に関する有識者会議提言」平成元年4月27日

社団法人社会経済国民会議「政治改革フォーラム趣意書」平成元年10月9日

政治改革推進に関する各界署名運動発起人「政治改革推進に関する各界署名運動趣意書」平成3年8月9日

政治改革推進協議会（民間政治臨調）「政治改革推進協議会（民間政治臨調）発足宣言」平成4年4月20日

政治改革推進協議会（民間政治臨調）「政治改革推進協議会（民間政治臨調）の発足趣旨」平成4年4月20日

政治改革推進協議会（民間政治臨調）「政治改革に対する基本方針」平成4年4月20日

政治改革推進協議会（民間政治臨調）「国会改革に関する緊急提言」平成4年11月7日

政治改革推進協議会（民間政治臨調）「政治改革を求める国民集会 アピール文」平成4年11月10日

「中選挙区制廃止宣言 趣意書と署名議員」平成4年11月10日（民間政治臨調「政治改革を求める国民集会」）

政治改革推進協議会（民間政治臨調）「日本の危機と政治改革の道筋」平成4年11月1日

政治改革推進協議会（民間政治臨調）「政治改革に関し第百二十六回国会において実現すべき事項に関する提言」平成5年4月17日

政治改革推進協議会（民間政治臨調）「新しい政党のあり方に関する提言」平成5年5月17日

政治改革推進協議会（民間政治臨調）「民間政治改革大綱」平成5年6月14日

政治改革推進協議会（民間政治臨調）「総選挙にむけての緊急アピール」平成5年7月2日

政治改革推進協議会（民間政治臨調）「政治改革関連法案の審議に対する緊急提言」平成5年12月13日

政治改革推進協議会（民間政治臨調）「変革への決意」平成6年1月21日（日本の変革を決意する国民集会）