

2022年参議院選挙からみる日本政治の風景

法政大学法学部 教授・京都大学名誉教授 新川 敏光

憲法政治の地平

2022年7月10日に行われた参議院選挙は、事前の予想通り、自民党圧勝に終わった。自民党は選挙区で45、比例代表で18、合計63議席を獲得し、改選議席数125の過半数を制した。一方、立憲民主党は選挙区で10、比例代表で7、合計17議席獲得にとどまった。とはいえ、選挙前の世論調査では日本維新の会（以下、維新）に圧倒されていた時期もあり、しかも頼みの綱の連合が反共産党の立場を崩さず、野党連合を組むことができなかつたことを考えれば、野党第一党に踏みとどまったのは「善戦」といえよう。

公明党は13議席を獲得し、一時は旋風を巻き起こすかに思われた維新は12議席にとどまった。公明党は、いうまでもなく自民党の連立パートナーであるし、維新はしばしば自民党の補完勢力であるといわれる。その点では、国民民主党も同じである。今回の選挙の結果、これら4党の勢力は、参議院総議席数の3分の2を上回るようになった。つまり、改憲に必要な議席数を超えたのである。一人区（小選挙区）以外の複数人区がある参議院では、3分の2の壁は衆議院よりも高いといわれていたが、その壁はあっさりと乗り越えられた。

もちろん、これによってただちに改憲論議が始まるというわけではない。これら4党が改憲

で具体的合意に達しているわけではないし、公明党内には改憲への慎重論も根強いといわれる。しかも改憲論の旗頭だった安倍晋三元首相が不慮の死を遂げた後、彼に代わって改憲勢力を束ねるリーダーがはたして存在するのかという問題もある。岸田首相は、タカ派とは一線を画してきた宏池会出身であり、改憲には消極的であるといわれてきた。しかも彼の提起した「新しい資本主義」が雲散霧消し、実質賃金が低迷する現状で物価上昇が続くことになれば、改憲にかまける余裕はないだろう。

しかし極東での緊張は高まっており、ひとたび事が起これば、改憲論は一気に燃え上がる可能性がある。野党第一党である立憲民主党は、かつての日本社会党のような護憲平和の党ではなく、そもそも抵抗政党たりうるほどの存在感はない。日本政治は、今改憲問題についてプレーキの利かない状態にあるとって過言ではない。したがって、これからの政治は、改憲を視野に入れて論じる必要がある。国会議員は、立憲主義を身に着けていなければならない。憲法をどう変えるかを論じる前に、主権者たる国民の基本的権利を守るといふ憲法を精神を理解する必要がある。

政治的選良（エリート）である国会議員にこうした当たり前の注文をつけることは気が引け

るが、今回の当選者の顔ぶれをみると（今回だけの問題ではないが）、あまり楽観的ではいられない。もちろん、彼らを選んだのは有権者であり、選ばれた人物をどうこういっても始まらない。有権者がどのような基準によって党や候

補者を選ぶかは、自由である。思慮があろうとなかろうと、誰もが選挙権をもち、政治能力があろうとなかろうと、誰もが被選挙権をもつ。それこそが、大衆デモクラシーである。

大衆デモクラシーのディレンマ

大衆デモクラシーが実にきわどい擬制のうえに成り立っていることを明らかにするため、PA理論を援用する。Pとは本人（依頼人）であり、Aは代理人である。代理人の代表的な例が、法律家、税理士、医者などである。私たちが、財産や命にかかわる重要な決定を代理人に委ねるのは、代理人が、本人よりも専門知識・理解において優れており、よりの確な判断・対応ができると信じるからである。PA理論に基づくと、有権者が代表に政治的決定を委ねるのは、代表が一般有権者よりも的確な政治判断ができるからということになる。

しかし政治的代表には、通常の代理人に求められる資格証明というものがない。そのことこそが、デモクラシーの証なのである。デモクラシーには、統治者＝被治者という同一性原則がある。すなわち被治者は誰であろうと、統治する能力や資格があるとみなされるのである。したがって市民である限り、統治者となる可能性に制限を設けてはいけなく、重要な決定は全員参加の集会によって行われる。

このような民衆の支配は、古代ギリシャの時代から衆愚政治に墮すものとして批判されてきた。しかし最大のポリス（政治共同体）といわれるアテナイにおいても、市民はせいぜい数万人の特権層であった。ところが現代の大衆デモクラシーにおいては、国民すべてが参政権をもった市民である。この大衆デモクラシーは、議会代表を選ぶ権利を拡大することによって実現した。つまり国民は代表を選ぶことで、代表による決定を自らの決定とみなし、擬制としてデ

モクラシーが成立するのである。この擬制が成立するためには、有権者が「誰でも立候補できる」という原則（年齢や供託金制度による制限はあるにせよ）が必要になる。

しかし、実際に被選挙権を行使するのは、どこの国でも（フランスのように明確な政治エリート育成制度をもつ国はまれであるにせよ）、一定の教養と知識をもつ階層に限られてきた。身分や財産による制限が撤廃されて以降は、政党が候補者のリクルートを行ってきた。すなわち政党が代表としての適格性を判断してきたのである。しかし有権者の政党帰属感が薄れ、政党の求心力が弱まると、そのような政党のスクリーニング機能は大きく低下し、候補者の知名度や人気に頼った選挙が横行するようになる。

だからといって、被選挙権を制限することは、すでに述べたように、大衆デモクラシーの根幹を否定することになるので、行うべきではない。しかし国会議員は、国民のなかから選ばれ、国民の生命・財産にかかわる決定を行う以上、「国民と同じレベル」であっては困る。代理人として、専門性をもち、特権者であることへの自覚が求められる。必要であれば、議員特権の強化があってもいい。もちろん、そのことの意味を自覚してもらわなければいけないが。

しかし議員の質は、結局は有権者の質によって決まる。有権者は、彼らを選んでいるのは、自らの将来、この国の未来であることを繰り返して学習し、意識する必要がある。そのような観点から、選挙年齢の引き下げは積極的に評価できる。投票の機会を増やすことで、政治的学習

の機会を増やすことができるからである。しかし投票の敷居があまりに低いと、投票行為は政治的学習と結びつかなくなる。投票コストが低すぎると、投票の意味を考えずに、「面白半分」で投票するむきも増える。

有権者が政治への知識や理解を深める努力をせずに投票することが常態化すれば、それはまさに衆愚政治を生み出すことになる。それにブ

レーキをかけるために、たとえば、普通選挙権を前提として、投票のための最低限のコストを課すこと（登録制の導入など）によって、「気軽な投票」を防止することが考えられる。投票は、国民の義務である前に、日々の努力によって維持される権利であり、デモクラシーの質を決定する行為なのである。

一党優位体制の強化

ここで日本の大衆デモクラシーを改めて振り返ってみよう。55年体制下で自民党は単独で政権を担っていた。しかしその後は、一時期を除けば連立政権が続いている。とりわけ今世紀に入ってから、自公連立政権が常態化していることは周知のとおりである。これについて、たとえ自民党が衆参で過半数（さらには安定過半数）を得たとしても、それは公明党との選挙協力を前提としたものであって、自民党にとって公明党はもはやなくてはならない存在であり、連立政権は今後も続くという議論がある。

このような主張は、これまでのところ妥当といっていよいが、今回の選挙結果をみれば、その限界もまたみえてきたように思われる。そもそも、連立において割を食うのは小政党である。権力の味は蜜の味であろうが、小政党が政権で独自性を発揮することは難しく、連立が長期化すれば、存在感が薄れてしまう。今回の選挙で公明党の比例代表における改選議員は7であったが、一議席減となった。比例代表で得た票は618万票にとどまり、これは、比例代表が導入された1983年参議院選以来、二番目に低いものとなった。過去最低は1989年の609万票であるが、これは「土井ブーム」の煽りであり、一過性のものであった。

今回公明党が比例代表票を減少させたのは、自民党が大半の一人区で優勢が伝えられ、一人区での協力の見返りとして比例票を公明党に回

す動きが鈍ったためといわれる。比例代表以外はすべて小選挙区である衆議院において、同じことが直ちに起きると思われず、その点では今回の現象は一過性に終わるかもしれないが、自民党の一強体制が強まれば、それにつれて公明党の選挙協力の重要性が低下していくことは否めない。しかも公明党の票が支持母体の創価学会に依存しており、その創価学会の高齢化が進んでいることを考えると、公明党の集票能力は、創価学会が組織の若返りに成功しないかぎり、低下していくことは間違いない。つまり、自民党からみて、公明党の必要性は減少していくことになる。

他方、野党をみれば、自民党に代わって政権を担当する政党が近い将来生まれる可能性は極めて低い。1993年の政治改革は、政権交代のある民主主義を目指すものであったが、その後30年の歴史を振り返れば、民主党が一度政権をとったものの無残な失敗に終わり、その後有権者は自民党の一党優位体制の支持へと回帰した。しかも今日の一党優位体制は、権力集中という観点からみれば、55年体制よりもはるかに強力である。

日本型民主主義の終焉

自民党単独政権を日本型民主主義として評価する議論が、かつて脚光を浴びたことがある。55年体制では、たしかに自民党単独政権が続いていたが、自民党内には複数の派閥が存在し、派閥は自民党総裁＝首相の座をめぐるしのぎを削っていた。各派閥は、イデオロギー的には右から中道左派まで幅広くカバーしており、候補者をリクルートし、選挙を取り仕切っていた。派閥は、その規模だけでなく、活動においても、十分政党に擬せられる存在であった。したがって自民党内で権力を握る派閥が変わることは、政権交代にも等しい効果があった。55年体制において自民党は一つの政党というよりは派閥連合体であり、派閥間の権力バランスの変化は、疑似政権交代とみなすことができるというのが、日本型民主主義論である。

日本型民主主義論の難点をつくことはたやすい。派閥が実質的に政党の役割を担っていたにしろ、政党として各々独自の選挙綱領をもって選挙に臨んでいたわけではなく、派閥の競争はもっぱらどぶ板選挙や金権政治として展開され、構造的腐敗を生んだ。そのことが政治改革の起爆剤となったことを忘れてはいけない。しかしながら、一党優位体制とはいいいながら、55

年体制では自民党は内部的に多元性を抱えていたのは事実であり、それは権力集中が進んだ今日の一党優位体制からみると、まだ「マシ」に思えるのである。

中選挙区制では、一つの選挙区に自民党の党公認候補は複数いることが当たり前であったし、たとえ公認を得られずとも、派閥が支援し当選すると、追加公認されることも珍しくなかった。しかし小選挙区制では、党公認候補は一人に絞られるため、公認候補以外を派閥が支援することは、皆無ではないにしろ、非常に困難になった。党公認の権限は、政党助成金制度の導入と相まって、党の中央集権化を促進した。加えて、首相官邸の機能強化を目指す改革が行われた。その結果として、政治改革後の自民党は、総裁＝首相をトップとする中央集権的組織構造をもつようになった。

ちなみに、従来の派閥政治を破壊し、自民党の権力集中を決定的に促進したのが、小泉政権であった。小泉は、人事から政策まで、派閥を無視した強権発動を行った。もちろん今日なお派閥がみられるが、それは、かつてのように、自民党内に変革を生み出すようなダイナミックな存在ではない。

少数諸派支配

疑似政権交代にすぎない日本型民主主義を否定し、本当の政権交代を可能にする二党制を目指した政治改革は失敗に終わった。改革から30年が過ぎ、私たちが今日にしているのは疑似政権交代すらない自民党一党優位体制である。もちろん、それは、選挙による民意の結果であり、民主主義の否定とはいえない。

しかし制度というものは、その精神（魂）を

失えば、形骸化する。代表制民主主義が、選挙によって政治的エリートを選ぶものであって、政治決定としての民主主義は擬制としてしか存在しないことすでに述べた。しかしそれが、いわゆる少数のエリート支配と異なるのは、選挙で選ばれることはもちろん、エリートが社会的多元性を反映して、一枚岩ではないところにある。アメリカ憲法の父といわれるジェームス・

マディソンは、「純粹民主主義」（多数支配）と区別されるこのようなデモクラシー（彼自身の言葉で言えば、共和政）を少数諸派支配と呼ん

だ。少数諸派支配は、権力集中を避け、政治の多元性を保証する重要な機制とみなされたのである。

砂上の選択肢

日本政治に多元性を回復させる道は、二つある。一つは、1993年以來追求してきた二党制の夢に固執することである。30年経っても実現されない道ではあるが、それを本当に望むのであれば、衆議院を完全な小選挙区制にすべきであろう。また小選挙区の効果を抑える参議院は廃止するか、その権限を大幅に縮小するか、いずれにせよ大改革が必要であろう。後者のためには、もちろん憲法改正が必要となるが、参議院見直しの憲法改正が実現するとは思われない。前者については憲法改正の必要性はないが、自民党を除く小政党はすべて反対するであろうし、小選挙区で安定した地盤をもつようになった自民党議員も反対するであろう。小選挙区制が現職優位に働くことは、夙に知られている。

もう一つの道は、自民党内の多元性を促進すること、派閥政治の活性化である。そのためには、小選挙区制を中選挙区制に戻す必要がある。そもそも公明党は、当初自民党と連立を組む条件として中選挙区制の復活を求めていたし、その他の小政党も中選挙区制なら生き残ることが

できるので、完全小選挙区制よりは賛成に回る可能性がある。中選挙区制では、小選挙区制における死票の問題は解決されるし、小選挙区の当選者と比例代表当選者の間の「差別構造」も解消される。

中選挙区制では「金がかかりすぎる」という問題への対策は、公職選挙法の改正、政党助成金の導入によってすでにかかなりの程度実現されているし、量的規制よりも重要なのは政治資金の流れを透明化することである。派閥形成が、政策選好の違いに基づいて形成されるようになれば、それは55年体制下にみられた疑似政権交代をよりましな形で再現することができる。

二党制の夢を追いかけ、離合集散を繰り返し、その結果、国民の政治意識を高め、有能な候補者をリクルートするという機能を失った。そして今私たちが目にするのは、権力集中的な一党優位体制である。自民党に代わる野党勢力の結集が夢のまた夢であるなら、せめて一党優位体制を多元的構造に変える道を探るべきであろう。