

システム危機と直接民主主義

——米カリフォルニア州知事リコール投票と首相公選論を事例として——

高 橋 徹

- 一 はじめに——システム危機と直接民主主義
- 二 米カリフォルニア州の知事リコール投票
- 三 日本における首相公選論
- 四 おわりに——社会の自己改革の契機としてのシステム危機

一 はじめに——システム危機と直接民主主義

大きな危機は、しばしば社会のなかに伏在していた問題を明るみに出し、それへの対応を否応なく迫る。二〇〇八年にリーマン・ブラザーズの破綻をきっかけとして起きた国際的な金融危機は、「一〇〇年に一度の危機」ともいわれ、金融システムの維持・安定化に各国の政府当局者も奔走する深刻なものとなった。これにより、金融業における規制緩和の流れが見直され、金融危機を繰り返さないための制度改革が進められた。このような危機は、大規模で深

刻なものであればあるほど、当該領域の問題にとどまらない波紋を社会にもたらす。経済的な危機が、例えば政治的な波乱をもたらすことは十分に想定される事態である。経済における景気低迷は、失業の増加・賃金の低下・資産の目減りなどを引き起こし、有権者の不満を強めて、政権与党にとって政治的な打撃となる。有権者の失望がさらに深まれば、選挙において政権交代が起きることになるだろう。他方で、政治の側が経済的な危機を促進することもありうる。政府の財政危機に伴う支出の削減は、景気にとってはマイナス要因である。さらに、政治がこうした状況を改善する有効な施策を打てなければ、経済への悪影響は長引き、投資家や経営者、消費者のマインドもさらに冷え込むことになるだろう。問題が経済、あるいは政治に由来するものか、あるいは両方に由来するものかはひとまずおくとして、人びとの生活に悪影響を及ぼす問題が解決されないまま慢性化し、事態の改善の見通しがたたないという状況が続くとどのようなことが起きるであろうか。問題の原因が、特定の「責任者」の不手際によるものであるとみなせるのであれば、人びとはそのような事態をもたらした「責任者」を追及し、事態の改善に取り組み別な「責任者」をあてようとするだろう。しかし、事態がもはや個別の企業や政党・政治家、あるいは行政機関の不手際にとどまる問題ではなく、既存の制度のあり方自体に由来する問題であると考えられはじめたらどうなるだろうか。おそらく、既存の制度を変更・廃止したり、既存の制度に頼らず、別の仕組みを作ってこれに対応しようとするのではなからうか。本稿では、このように既存の社会の構造（具体的には制度や慣習など¹）、およびその運用過程に由来して生じる社会的な危機を「システム危機（systemic crisis）」と呼ぶことにする。社会的な危機というのは、政治、経済はもとより司法や科学研究などの社会の諸領域における既存の構造やその運用のあり方が問題となるような危機状況を広く指し示すための表現である。よく知られている「市場の失敗」「政府の失敗」といった表現は、象徴的なかたちで既存の制

度によってもたらされたシステム危機に言及している。システム危機に対する反応は、実際の言説では当事者によって様々なかたちで現れる。例えば、問題を解決するために新たな制度の創設が叫ばれたり、既存の制度のもとで甘い蜜を吸っている受益者を批判しつつ、既存の制度の改革が訴えられたりする。そうした主張が説得力をもつためには、実際に人びとの生活に何らかの切実な問題が生じているという認識や、そのままではその社会領域の役割が十分に果たされないという危機感が広まったりすることで、システム危機の提唱者の主張に対する共感が生じなければならぬ。提唱者の主張がオーディエンスにおいてそのような説得力をもって受け入れられたとき、「システム危機」という現実が社会に広く受け入れられることになる。⁽²⁾

システム危機の提唱者は、問題となっている制度を変更したり、それとは別の仕組みを用いて、問題の克服にあたらうとするだろう。そうした事例は、具体的にみてゆけば多数あるだろうが、ここでは様々な事例を網羅的に論じることはできない。ここで着目するのは、社会的、公共的な諸問題の解決にあたる中心的な社会機構としての政治において、システム危機の解決策として政治的に訴求される直接民主主義である。民主主義社会では、多くの場合、政策の立案・実施、法案の作成・審議といった政治的意思決定過程は、有権者によって選ばれた代理人によって担われている。それゆえに、既存の間接民主主義的な政治的意思決定過程に機能不全や深刻な不信感が生じた場合は、これを代替するオプションとして直接民主主義的な意思決定過程が注目される。所与の制度的基盤に依拠してその深度は異なるが、その意味で、直接民主主義的な政治的意思決定に訴えようとすることは、(少なくともその提唱者の主観においては)既存のやり方では立ち行かなくなっているという深刻な問題意識の存在を示唆している。既存のやり方では立ち行かないという問題認識は、すなわち、先ほど定式化した表現でいえば、「システム危機が生じている」という認識には

かならない。そうすると次に問題となるのは、このような政治的訴求が、オーディエンスである有権者にどのように受け止められ、どのような政治的帰結がもたらされるかという点である。この点については、実際の事例を検討すること⁽³⁾で考察することにした。

以下、本稿では、二〇〇三年に行われた米カリフォルニア州におけるリコール投票（第二節）、日本における首相公選論（第三節）を事例としてシステム危機を背景とした直接民主主義への政治的訴求について考察する。それぞれの事例における所与の制度的基盤の相違をふまえつつ、そのような政治的訴求の根拠としてどのようなシステム危機が描かれているのかを検討することにした。そして、二つの事例の検討をふまえて、システム危機と直接民主主義への政治的訴求の関係性について考察し、その社会構造上の含意について述べることにしたい（第四節）。

二 米カリフォルニア州の知事リコール投票

二〇〇三年七月、米カリフォルニア州の州務長官は、グレイ・デービス州知事のリコール（解職請求）の可否を問う住民投票の実施を発表した。このリコール投票は、同年一〇月七日に実施され、デービス知事のリコールが成立することとなった。このリコール投票と同時に、デービス知事に代わる新知事の選挙が行われ、二四七人も立候補者のなかから、かねてより注目を集めていたアーノルド・シュワルツェネッガー候補が当選した。この知事選挙は、日本でも注目を集め、メディア受けする候補の動静を中心に、選挙戦の様子が報じられている。アメリカの民主主義の歴史のなかでも、リコールが成立した例はきわめて稀であるが、二〇〇三年にデービス知事のリコールが成立した背

景には、カリフォルニア州の深刻な財政問題があった。州の巨額な財政赤字ばかりでなく、それに伴う公共サービスの悪化が、有権者の政治的不満をもたらしただのである。これに対して、有名な映画俳優であるシユワルツェネッガー候補は、政治家としては素人とみなされることをも逆手に取って、問題を解決できず、様々な利益集団からの献金によってがんじがらめにされている既存の政治家にはできないことをするといつてみずからの政治家としての新鮮さをアピールしたのである。

M・バルダサールとC・カツツ (Baldassarre and Katz 2008) は、この二〇〇三年のリコール投票と知事選挙の事例を研究し、カリフォルニアの政治における直接民主主義の台頭を指摘している。彼らによれば、このリコール投票と知事選挙の過程で、カリフォルニアの有権者は、州政府に対する不信任感を強め、選挙で選ばれた政治家たちは党派の論理と特殊利害によってがんじがらめになっているという認識を深めた。そして、この状況を打破するために有権者自身による直接投票によって政治的決定を下すことを志向するようになったというのである。これによって、有権者、政治家、政府の関係が変化している。バルダサールとカツツは、カリフォルニアにおける政治的变化は、アメリカの他の州にも広がりうる現代の民主主義の様態を示す格好の事例であると位置づけており、彼らはこの変化を理解するために「ハイブリッド・デモクラシー (hybrid democracy)」というタームを用いている。

E・ギャレットによれば、ハイブリッド・デモクラシーとは、代議制民主主義だけでもなければ、直接民主主義だけでもない、むしろこの二つの形態の複雑な結合である。アメリカにおいて、これは通常、地方の、あるいは州レベルの政治にみられるものであるが、国家レベルの政治にも影響をもたらす (Garret 2005: 1097)⁽⁴⁾。その背景にあるのは、アメリカにおける活発な住民発案 (initiatives)、住民投票、リコールの運動である。ギャレットは、直接民主主義的

な政治的意思決定を志向するこうした潮流は、カリフォルニアをはじめとする西部アメリカにのみあてはまる例外的なものではなく、現代アメリカの民主主義に広く現れているものとみなしている。アメリカでは州の法的自立性が強いため、住民の生活にかかわる法律の多くが、州レベルで制定される。こうしたアメリカ型民主主義の制度的背景もあって、住民投票によって制定の可否が決められる法案 (ballot measure) の重要性が大きい。むしろ、住民による直接投票のプロセスと同時に、州議会では選挙で選ばれた議員が立法手続きに従事している。両者は、相互促進的に作用することもあれば、一方が推進しようとしている案件を、他方が阻害することもある。いずれにせよ、両者の相互作用をよく観察することが現代アメリカの民主主義を理解する上で重要であるとギャレットは主張している (Garrett 2005: 1097)。

カリフォルニアの事例を研究したバルダサルとカツツは、このハイブリッド・デモクラシーについて、次のように述べている。「五年におよぶ激しい政治行動が繰り返られるなか行われた五つの選挙をとおして、カリフォルニアでは統治の新しいシステムが徐々に発達してきている。いまや『ハイブリッド・デモクラシー』の時代である。ここでは、選挙で選ばれた議員は立法過程をとおして、有権者は投票箱において公共政策の策定に対する責任を共有しているのである」(Baldassarre and Katz 2008: 219)。しかしながら、もともとカリフォルニアの政治制度には、間接民主制と直接民主制の二つのチャンネルがあったはずである。そもそもなぜ、彼らはハイブリッド・デモクラシーに注目するのだろうか。ここで筆者が注目したいのは、ハイブリッド・デモクラシーという政治過程の内実そのものよりも、現代カリフォルニアの民主主義を「ハイブリッド・デモクラシー」と特徴づけることにリアリティを与えている社会的な背景である。

バルダサールとカツツは、カリフォルニアにおける直接民主主義への志向の強まりには、四つの要因があるとみてゐる (Baldassare and Katz 2008: 21-29, 219)。

第一の要因は、公共政策の策定におけるポピュリズム的なアプローチへの有権者の支持である。一八九〇年代の人民党にさかのぼるアメリカのポピュリズムは、アメリカの政治史、そして政治的伝統に刻まれている。人民党によって体现されたポピュリズム思想の発想は、働きの一般民衆こそが「真の」アメリカ人であり、上流階級によってこの「真の」アメリカ人たる一般民衆が搾取されているというものであった。このポピュリズム運動は、政治家、知識人、資産家らは自分たちの利益のために政治を操作しているという民衆の疑念を喚起したのである。バルダサールとカツツは、今日の有権者にみられる (住民発案、住民投票、リコールといった制度を駆使して立法機関の決定を却下する) 直接民主主義への志向をもたらしたのが、このポピュリズム運動であったと指摘する。そして、彼らが研究したカリフォルニアの事例において、ポピュリズム的な政治運動が顕著に現れたのが、州の財政問題である。「カリフォルニアおよびアメリカ合衆国全体において、新たな財政ポピュリストたち (Fiscal Populists) は、税金が浪費されていて、政府は非効率に運営されているという有権者の認識に訴えることで政策に影響を及ぼし、選挙で選ばれるポストを長年にわたって獲得してきたのである。……自分たちは、選挙で選ばれた議員たちよりも政府の支出についてもっとまじめな決定を下すことができるというカリフォルニア市民の信念はまた、公的な資金を何に使うべきかを指図し、州予算に対する議会の権限を大幅に削減する一連の住民投票法案をもたらしたのである」 (Baldassare and Katz 2008: 22)。

第二の要因は、議会における党派主義の問題である。州議会の議員は、たえず次の選挙戦に気をとられており、党の方針に逆らうことは難しい。さらに、カリフォルニアでは、二〇一〇年に修正されるまで、⁽⁵⁾ 予算を通すのに議会

の三分の二の賛成を必要としており、この高いハードルを越えるために少数派も政局を左右する強い力を握り、予算の審議がしばしば激しい政争の場となったのである。リコールされたデービス知事の任期中（二〇〇二年）も、予算の通過が六七日間にわたって遅れるといった事態が生じている。深刻な財政難のさなかに行われるこうした党派間の政争にカリフォルニア州民はうんざりし、無党派に流れるという傾向を強めた。バルダサルとカツツは、こうした状況にシュワルツエネッガー候補がフィットしたと分析している。「こうした状況で歩み出てきたのが、シュワルツエネッガーであった。彼は名義的には共和党員であったが、政治的には無党派であり、イデオロギー的にも穏健であった。……彼は、共和党員にも民主党員にも、党派の境界を越えようと説得することができたのである」（Baldassarre and Katz 2008: 25）。カリフォルニアの州務長官が発表している有権者登録の統計データによれば、デービス知事のリコール選挙が行われた二〇〇三年の前後の期間を含み、一九九八年から最近にいたるまで民主・共和の二大政党はじわじわと支持者を減らす一方、支持政党なしとする有権者が一貫して増加している（表1）⁽⁶⁾。

第三の要因として挙げられているのは、特殊利害の政治への影響に対する人々の不満である。バルダサルとカツツは、非営利シンクタンクのカリフォルニア

表1 カリフォルニア州の有権者登録における政党支持（1998-2014年）

	民主党	共和党	その他	支持政党なし
May 19, 2014	43.40%	28.40%	7.00%	21.20%
May 24, 2010	44.50%	30.80%	4.50%	20.20%
May 22, 2006	42.70%	34.40%	4.50%	18.50%
Feb. 19, 2002	45.00%	35.00%	5.20%	14.80%
May 4, 1998	46.80%	35.80%	5.10%	12.40%

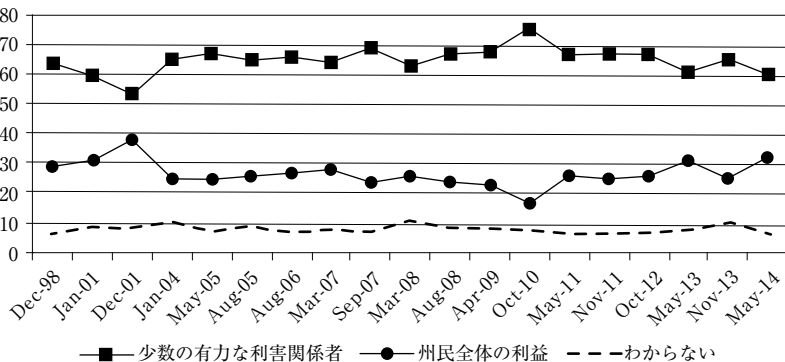
Source: California Secretary of State

公共政策研究所 (Public Policy Institute of California, PPIC) のデータを用いて、カリフォルニア州政府が少数の有力な利害関係者によって左右されているという人びとの認識を示している。ここでは彼らの著作が出版された二〇〇八年以降のデータも含めて、この点に関するカリフォルニア州民の政治意識調査の結果を示しておこう (図1)。(7)

この調査項目は、「州政府は、自分たちの利益を追求する少数の有力な利害関係者によって動かされていると思いますか、それとも、州民全体の利益のために動かされていると思いますか」という質問に答えたものである。多少の増減はあるが、少数の有力な利害関係者が州政府を動かしている」と認識している人びとが、州政府は州民全体のために動かされている」と考えている人びとよりも一貫して多いことがわかる。この傾向が緩和しているのは、アメリカで同時多発テロ事件があった二〇〇一年九月の直後だけである。デービス知事は、人びとのこうした懸念に対応せず、従来どおりの政治献金集めに奔走していたところをシュワルツエネッガー候補に「金で動く (pay-to-play)」政治家だと非難されてしまうことになる。これに対して、シュワルツエネッガー候補は、自身はすでに十分金持ちだから誰からも献金をもらう必要がないとア

システム危機と直接民主主義 (高橋)

図1 有力な利害関係者による政治への影響についての意識



Source: PPIC Statewide Survey 1999-2014

ピールしたのである。もちろんそれは、特殊利害の政治への過大な影響の排除を求める有権者の期待に訴えかけるものであった。⁽⁸⁾

第四の要因は、政府に対する有権者の基本的な不信感である。バルダサールとカツツは、市民の自立心や政府への不信は（とりわけ、西部諸州の）アメリカ人の基本的信条の一部だとしつつも、カリフォルニア州民における州政府に対する不信感が高まっていると指摘する。「二〇〇二年にカリフォルニアで行われた不愉快な選挙キャンペーンと悲惨な出来事は、有権者の不信感を最高潮に至らしめた。二〇〇一年から二〇〇二年にかけて、サクラメントの州政府が適切な仕事をしていると信頼している有権者の数は、……四六パーセントから三三パーセントに下落している。二〇〇二年秋の選挙が近づくなかで、三人に二人の有権者が州のリーダーを『ときどきしか、あるいはまったく』信頼していないと答えている」(Baldassare and Katz 2008: 28)。二〇〇三年にリコールが決まったデービス知事は、二〇〇二年に州知事に再選されたばかりであったが、就任に先立って州の財政赤字が当初の見積もりより一四〇億ドル多い、三四八億ドルに達していたことを表明する。これに対して、知事選で敗北した共和党は再選のために財政赤字の実態を隠していたと批判している(山岡二〇〇九)。こうしたデービス知事の不誠実な態度が州民の不信感をよりいっそう深めたことはまちがいないが、ここで注目したいのは、彼が直面し、知事として事態の改善に成果をあげられなかった(批判者によればむしろ事態を悪化させた)諸問題である。デービス知事のリコールを発議した陳情書によれば、彼をリコール相当とみなす理由は次のようなものであった。すなわち、「納税者の税金を無駄遣いしてカリフォルニア州財源の管理を誤ったこと、地方政府への資金を削減して公共の安全を脅かしたこと、エネルギー政策失敗の後始末に用いられた法外なコストに対する責任逃れをしていること、州の主要な問題全般に対し手遅れになるまで対

処を怠ったこと。カリフォルニア州が学校施設の困窮、交通渋滞、法外な電気代、多額の負債という、管理政策の大きな失敗で悪名高い州となっていることは遺憾きわまりないことである⁽⁹⁾。つまり、州の財政問題、公共サービスの悪化などに対してなら事態の改善に貢献できなかったことがリコール発議の理由であった。バルダサルとカツツによれば、州が抱える慢性的で困難な諸問題に対する州民の不満は、デービス知事個人にとどまらず、職業政治家一般、および州議会にも及んでおり、シユワルツエネッガー候補は、こうした状況で従来の政治的エスタブリッシュメントに対する清新な「アウトサイダー」としてみずからをアピールしたのである (Baldassarre and Katz 2008: 28)。

みてきたように、①ポピュリズム、②州の政治を覆う党派主義への批判、③州の政治への特殊利害の影響に対する不満、④州の政治に対する不信、こうした諸要因が、カリフォルニアにおける直接民主主義的政治潮流の高まりをもたらしたというのが、バルダサルとカツツの分析である。有権者が直接民主主義への志向を強めることで、既存の間接民主制度との間で複雑な相互作用が生じるようになる。これを彼らは、ハイブリッド・デモクラシーというタームを用いて描いたわけである。

政府の慢性的な財政危機、またそれに伴う公共サービス水準の低下、そうした状況に州民が苦しんでいるにもかかわらず、政治家たちは特殊利害の代理人たちから献金をもらい、無益な政治闘争を繰り返している。カリフォルニア州民の目に映ったシステム危機は、このようなものであった。これに対して、カリフォルニアの有権者は、前年(二〇〇二年)に当選したばかりの知事をリコール投票によって解職することを選んだ。州のシステム危機に直面して、カリフォルニアの有権者は、アメリカ合衆国史上一度しか成立したことのないリコールという例外的な手段によって政治的停滞を打破しようとしたのである。

カリフォルニアの事例においては、州の政治制度に用意されていた直接民主主義の制度的チャンネルを最大限活用したのだといえる。それでは、そのような直接民主主義の制度的基盤のない場所では、システム危機に伴う直接民主主義的な問題解決志向は、どのようなかたちをとるのであるか。次節では、こうした観点から、日本における首相公選論について考察する。

三 日本における首相公選論

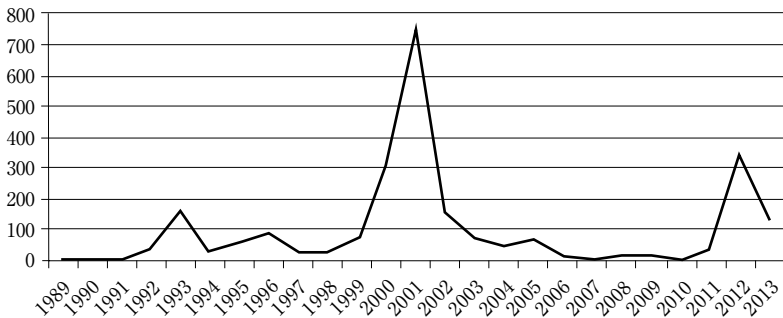
二〇一二年二月一六日に時事通信社が発表した世論調査の結果によれば、国民による直接選挙で首相を選ぶ首相公選制に賛成と答えた回答者は七三・六%にのぼり、反対と答えた一三・五%を大きく上回っている。朝日新聞は二〇一三年四月五日の朝刊で、衆議院憲法審議会で行われた首相公選制をめぐる論議を伝えている。近年、日本において首相公選制が話題になり、議論されている理由としては、新興政党の日本維新の会が党の基本政策の一つとして首相公選制の導入を掲げていることが挙げられるだろう。時事通信社の世論調査結果発表も、タイミングとしては日本維新の会の母体にあたる大阪維新の会が首相公選制を掲げた基本政策の案を公表した時期である。さきふれた衆議院憲法審議会でも首相公選制に積極論を展開したのも日本維新の会であり、同じく新興政党のみんなの党である。これに対して、自由民主党（自民党）、民主党、公明党は首相公選制の導入に対して慎重な姿勢を示している。

もっとも、周知のように、日本において首相公選制が話題になったのはこの時がはじめてではない。⁽¹⁰⁾ 図2は、一九八九年以降の主要新聞各紙の記事で「首相公選」の語が現れた記事数を集計したものである。⁽¹¹⁾ 一見して明らか

なように、二〇〇一年にもっと多くの語数が現れている。これは、小泉政権が成立した時期である。次に多かったのは、二〇一二年であり、これはさきにふれた大阪維新の会による基本政策化が示された時期である。これ続いて多かったのが、細川政権が成立した一九九三年である。この年は、自民党の有志議員による「首相公選制を考える国会議員の会」が発足し、永田町での会合など活動の様子が報じられている。

全文検索ができないなどデータの収録条件が違うためグラフの集計には入れなかったが、一九七〇年代以前の新聞報道では一九六二年前後がもっとも多く「首相公選」に言及されていた。これは、一九六一年に自民党の有志国会議員が「内閣総理大臣公選制度研究会」を結成し、首相公選制の導入を支持する有識者アンケートの結果を公表するなど、このテーマについて積極的な問題提起をしていた時期である。この研究会に参加していた中曽根康弘が、「首相公選論の提唱」と題する独自の改革案（以下、中曽根提案）を発表したのが一九六二年である（吉村編一九六二）。この文書は、二〇〇一年にあらためて首相公選論が脚光を浴びたときにも読み返され、関連書籍に再収録されている（弘文堂編集部編二〇〇一）。この文書で中曽根は、戦後の日本政治においてもっとも憂慮すべき問題は、①派閥政治、②

図2 新聞報道における「首相公選」の出現頻度



出所：朝日・毎日・読売3紙のデータベースにより筆者集計。

極端な政争、③政権の不安定であると指摘している。派閥政治によって主権在民の原則は空洞化し、極端な政争によって重要政策の実行もままならず、政権の不安定による政局と選挙で政治の空転期間ばかりが増えていると、中曾根は当時の政治状況を批判している。こうした日本政治の欠陥は、日本の政治制度に機構上の問題があるからであると中曾根は主張する。その理由は、一つにはイギリス流の議院内閣制度が日本社会の現実や日本人の国民性にそぐわないこと、さらには首長の直接選挙を実施している地方と議院内閣制をとる国の政治制度が食い違っているといった点である。また中曾根は、国会議員が立法と行政の双方に関与する現行制度を、三権分立が十分ではなく、腐敗を生みやすいとして問題視している（吉村編一九六二・七—二〇）。中曾根が描いた「システム危機」は、政治の腐敗、混乱によって日本国民が深刻な機会損失を被っているという主旨であると理解できる。しかし、中曾根を含む当時の首相公選論者たちの主張は、オーディエンスたる国民に浸透して国民の側からの運動を喚起したとはいえず、危機意識にもとづく直接民主主義への動きをもたらすことはなかった。

そもそも、首相公選という直接民主主義に訴えて現状を打破しようという主張が説得力をもつには、カリフォルニア州のようにあらかじめ直接民主主義の制度的チャンネルが存在するか、あるいは、既存の間接民主主義制度に対する有権者の失望が決定的に深まる必要がある。日本において首相公選論が現実味を帯びるには、後者のような事態が必要になるはずだが、実際にそのような事態に一足飛びに移行することは考えにくい。むしろ、既存の制度を改革して、問題を改善しようという動きが先行するのが自然である。一九九三年に細川政権のもとで成立した、いわゆる政治改革四法案（公職選挙法改正案、選挙区画定審議会設置法案、政治資金規正法改正案、政党助成法案）はその表れであろう。佐々木毅は、当時の細川政権について次のように述べている。「細川政権は『それまでの』政党政治、特に、自民党

の派閥・金権政治に対する国民の強い不信感をバネに政権交代を実現し、政権交代による政治・政策課題の解決を目指した政権であった。その基本は政党政治が政権・政策選択を可能にするような形でその本来の姿を回復すること、したがって、議会政治の機能の回復にこそその主眼があったのである。細川政権は政党間競争の健全化によって議会政治の潜在的可能性の実現を期待するものであって、当時の改革派には首相公選論は全く見られなかった」（大石ほか編二〇〇一・五一六）。当時はリクルート事件（一九九八年）、東京佐川急便事件（一九九二年）と、「政治とカネ」をめぐるスキヤンダルが相次いで発覚した時期であり、自民党の派閥・金権政治が問題視され、既存の政治のあり方が強い批判を浴びた時期ではあったが、既存の間接民主制の枠内で改革を進めることが現実的な選択肢とみなされ、部分的にはあれ既存の政治制度の根幹をリブレースするかたちとなる首相公選論はさほど注目を集めなかった。

しかし、二〇〇一年になるとこれとは少し様相が異なってくる。このときは、新聞の記事において首相公選制がさかんに言及されたばかりでなく、首相公選論に関する書籍も多数出版されている。小林昭三は、同年四月に行われた一般党員による自民党総裁選の予備選挙における小泉候補の選挙運動を「準首相公選とっていいような運動」と評している（小林二〇〇一・三三）。小泉の前任者であった森喜朗首相が、自民党の有力政治家によって「密室」で決められた首相と評されていたのに対して、改革を唱える小泉が一般党員の圧倒的な支持によって総裁選の勝利に向かって行ったさまは、擬似的な首相公選のイメージを喚起したといえる。一九九三年に発足した「首相公選制を考える国会議員の会」にも参加し、かねてから首相公選制の導入を唱えていた小泉は、首相就任後、私的な諮問機関として「首相公選制を考える懇談会」を設置し、このテーマについての議論の気運を起こそうとしている。この懇談会が小泉首相に提出した報告書は、「内閣総理大臣と国民との関係」に次のような問題があったと指摘する。一つには、首相と

なる与党の党首が党内の派閥の論理で決められることに対する国民の不満と民主的正統性の問題である。もう一つは、日本では首相の指導力が弱く、首相や大臣が頻繁に交代するため行政府に対する内閣の指導力が乏しいことである（大石ほか編二〇〇一・二五六一―一五七）。そして報告書では、「右肩上がりの経済発展の時代が終わりを迎え、様々な分野で旧来の常識にとらわれない大胆な改革が叫ばれるに及んで、閉塞状態を打破するためには首相の選出方法を変えることによって強い指導力を産み出すことが必要だ」という意見が根強いものとなってきた」（大石ほか編二〇〇一・一五七）と日本社会の閉塞状況を打破すべく、首相の指導力に対する国民の意識が変化したのだと指摘している。

小泉政権が成立した二〇〇一年四月までに、日本社会はバブル崩壊後の一〇年におよぶ出口のみえない不況に苦しんでいた。いわゆる「失われた一〇年」といわれる時代である。日経平均株価は一九八九年九月につけた最高値三八、九一五円から二〇〇一年四月末の終値で一三、九三四円と二万五千円近くも値をさげていた。一世帯当たり平均所得は、ピーク時の六六四万円（一九九四年）から六〇二万円（二〇〇一年）と六〇万円以上もさがっている。⁽¹²⁾ もちろん我々はその一〇年後ですら依然として長期の経済的停滞から脱することができず、「失われた二〇年」といわれることになることを知っている。とはいえ、すでに小泉政権の成立時において社会の閉塞状況は十分に認識されていたのであり、首相公選論もそのような状況の打破につながる首相のリーダーシップ論として論じられている。その意味で、小泉政権時代における首相公選論への注目は、日本社会を苦しめていた長期にわたる経済不況というシステム危機への反作用として現れてきたと考えることができる。

周知のように、小泉政権時代の首相公選論は、具体的な制度改革に繋がることはなかった。長期的な日本経済の停滞に対する国民の危機意識は、小泉首相個人に対する期待と人気へと上滑りするようなかたちで集約され、国民自身

が政治的選択への関与を深めて行くような直接民主主義への気運は高まることがなかった。小泉首相が繰り広げた自民党の派閥構造との闘争や利益集団とも結びついた族議員の影響力の排除は、カリフォルニアにおけるシユワルツェネッガー候補のようにマスメディアというスクリーンのなかで演じられたポピュリスムのな政治戦術という性格をもっていた。¹³ むろん、これはある面では既存の代議制民主主義が国民の危機意識をすくい上げたことの表れともいえるが、筆者はむしろ国民の危機意識が、マスメディアで語られる「人気」、世論調査結果に表れる「高支持率」という疑似直接民主主義的なチャンネルをとおして消費されたのではないかと考える。

四 おわりに——社会の自己改革の契機としてのシステム危機

本稿では、大きな枠組みとしては、システム危機という問題状況に対して、社会がこれにどのように対処するのかを考えてきた。具体例として着目したのは、システム危機に対する政治的リアクションとして訴求される直接民主主義である。有権者の代理人によって政治的意思決定が行われる間接民主制のもとでは、直接民主主義的な意思決定の手続きは（既存の制度的基盤に応じて程度の差はあるが）例外的なオプションとして位置づけられる。しかし、通常の政治的意思決定手続きが期待された役割を果たせずに問題が生じているとき、既存の制度やその運用に由来するシステム危機が問題となる。こうした状況において直接民主主義に訴えようとすることは、例外的な手段をとるだけの問題が生じているという強い危機意識の表明ともいえる。このような危機意識が、有権者によって共有されれば、「システム危機」は実際の政治過程を動かすアジェンダとしての力をもつことになる。

最初に検討した米カリフォルニア州における州知事のリコール投票では、州の深刻な財政危機とそれに伴う公共サービスの低下などに対して有効な手だてが打たれていないということが問題視された。カリフォルニア州には州知事をリコールする制度があり、その意味では、州知事のリコール投票は通常の政治的意思決定過程の一部である。しかし実際に知事のリコールが成立することは、きわめて稀な事態であり（注3参照）、それだけにカリフォルニアの有権者はこのリコール投票に及んで、州の現状に対する強い危機意識と政治的不満をもっていたことがうかがえる。

日本の国政においては、（いわゆる国民投票法（日本国憲法の改正手続に関する法律）を除けば）政治的意思決定にかかわる直接民主主義のチャンネルは制度的に用意されていない。それゆえにまず、首相公選制という直接民主主義的な政治的意思決定の制度を導入するには、それに伴う法改正・法制定というハードルを越えなければならない。日本において首相公選制の導入をとりわけ難しくしているのは、この制度を正面から導入しようとすれば、憲法改正が必要になる点である。それゆえに、この制度の導入を推進しようとしている政党のなかには、憲法改正をせずに実質的に首相公選制を導入するための案を示している党もある。⁽¹⁴⁾日本において、この首相公選制が主張される際に指摘されているのは、首相および内閣が政治的課題の遂行にあたって必要なリーダーシップを十分発揮できていないという点である。一九六二年の中曽根提案においては、それによる様々な機会損失が指摘されていた。そして、とりわけ首相公選論についての報道が活発に行われ、人びとの関心を呼んだ小泉政権時代において待ったなしの課題となっていたのは、長期にわたって停滞する日本経済の活性化であった。一般党员による投票を含む自民党総裁選での小泉候補の勝利、そして首相就任を国民は歓迎した。⁽¹⁵⁾そこには、政治の旧弊を打破すると主張するリーダーが、メディア報道を介した人気高揚を伴う疑似直接民主主義的な空気のみならず首相に選ばれたことに対する政治的な興奮も含まれてい

た。二〇〇五年のいわゆる郵政選挙の際も含めて、小泉人気は高まったが、首相公選制導入の気運が国民世論において高まったとはいえない。続く、二〇〇九年の自民党から民主党への政権交代、そして二〇一二年における自民党への再政権交代と、日本の有権者は間接民主制において生じた弊害に対して、政権交代という既存の制度的枠内での選択によって対処することに一定の政治的達成感をえているように思われる。戦後の日本政治において政権交代自体がきわめて稀な事態であったことを考えれば、まずは政権交代をとおして既存の間接民主主義のポテンシャルを十分に活かすことが先決で、首相公選制の導入は時期尚早であるという認識が、日本の有権者の政治的意識の深層にあったとしても不思議ではない。その意味で、日本の民主主義は、現状では「議会政治の潜在的可能性」(佐々木二〇〇一:六)の十全なる展開に向けて努力を傾注する段階にあるのだといえる。

現代社会は、様々な諸問題に直面している。政治(ここでは国および地方レベルの政府・議会を想定している)は、こうした諸問題に対処する中心的な社会機構の一つである。その重要性ゆえに、既存の政治のあり方それぞれ自体が新たな問題の源泉になると、少なからぬ悪影響を社会生活に及ぼすことになる。そのなかでも深刻なものについては、本稿で定式化した意味での「システム危機」としてアジェンダ・セッティングが試みられることになるだろう。それと同時に、システム危機を克服するための方策が問題となる。本稿で参照したカリフォルニア州におけるリコール陳情書、首相公選制に関する中曽根提案、小泉政権時の「首相公選制を考える懇談会」報告書のいずれにおいても、克服すべき問題の設定とその解決策(リコール、首相公選制導入)がセットで提案されている。真の問題解決に寄与するのは、的確な問題設定とそれに対する適切な問題解決策の組み合わせであるが、一つの組織における意思決定過程と本稿で論じた政治的意思決定過程において大きく異なるのは、後者の場合、その意思決定過程に世論形成というオープンで、か

つマスメディアの影響をはじめとする様々な諸要因が作用する過程が介在することである。とりわけ本稿で着目した政治的要因はポピュリズムである。「多数者である民の声を聞き、その代弁者となる」という政治的主張は、民主主義の原則と相いれないものではない。他方で、大多数の声を背景に多様な問題設定と問題解決のオプションが検討の俎上から排除されてしまうような場合には、かえってそれは柔軟な問題解決への取り組みを阻害する要因ともなる。

E・ギャレットは、デービス前知事に代わって就任したシュワルツェネッガー新知事が、住民投票に訴える可能性に言及することを自身の政策に頑強に抵抗する州議会に対する政治的な脅しとして用いていることを指摘している(Garret, 2004: 281)。結果論として、新知事の政策が現状の改善に奏功すれば、その戦術の政治的合理性および問題解決上の妥当性が追認される可能性はある。問題はそのような政治的合理性が、問題解決上の妥当性と同様に一致するとは限らないことである。日本においては、小泉政権時代に改革への反対派が「抵抗勢力」とレッテル張りされ、政策論上の優劣よりも、道徳的な善／悪図式で批判された。⁽¹⁷⁾危機が人びとを苦しめていれば、それだけ「改革者」は正義の衣をまといやすくなる。こうしたコンテクストで現れるポピュリズムは、政治コミュニケーションを道徳化することで硬直化させ、多様な政策論に対する非寛容性をもたらす。民心に訴えて直接的な政治判断を引き出そうとする際に、そうした道徳的ポピュリズムの弊害を副作用としてもたらしてしまう危険はつねに伏在している。それゆえ、システム危機をめぐる問題設定の社会的な構築過程、および問題解決策の社会的な選択過程を検討する際には、政界や官界のみならず、世論形成を伴うマスレベルの政治コミュニケーションの動きにも目を向ける必要がある。

システム危機が取りざたされるということは、いうまでもなく既存の社会秩序の一部が問題の源泉とみなされているということである。それゆえに、システム危機の克服は社会の自己改革に向けた取り組みにほかならない。自己改

革は、つねに自己の視野の広さによって拘束されるものであり、それゆえにしばしば困難を伴うものである。その際、本稿で検討した直接民主主義的な政治的意思決定チャンネルのように例外的とも思える選択肢を検討することは、最終的な選択の是非とは別に、自己改革の過程そのものを豊かなものにしてくれる。なぜなら、例外的な選択肢の検討によって、問題状況そのものについての認識が深まったり、(例外的な選択肢をとらずにすむように)さらに別な選択肢の検討が深められたりするからである。それによって、民主主義的な政治過程のダイナミズムが活性化されれば、社会が内包する問題解決力そのものの向上にもつながりうる。このような意味においても、的確なシステム危機の認識とその克服に向けた努力は、社会の自己変革の豊かな契機となりうる。

(1) ここでは「制度」という言葉で、社会的行為を予見可能にするもの、特に法律や規程などのようなかたちで明文化されているものを指す。また、「慣習」については、明文化はされていないものの、やはり社会的行為を予見可能にするものを指すことにする。いずれにせよ、逸脱に対するサンクションを有するか、また道徳的・倫理的な規範としての性格をどの程度もつかは問わずに、社会的過程のなかで形成され、社会的行為を予見可能にするもの一般を社会の「構造」とみなすことにする。社会構造をこのような意味で使う理論的背景については、Luhmann (1984: 398-399 = 1995: 548-549) 参照。

(2) その意味でシステム危機は、一つの社会的な構築物である。社会学の構築主義では、あることがらを「社会問題」であると申し立てる行為(クレイム申し立て)とそのような社会問題が実際に存在していることをわかりやすく指し示して説得的に伝えるための「社会問題のカテゴリ」(例えば、「地球温暖化」、「人種差別」、「少年犯罪」など)に着目する(中河一九九九)。その意味で、システム危機の提唱は一種のクレイム申し立てにあたり、それにあたって用いられているカテゴリは、(以下で検討する本稿の事例では「財政危機」「派閥政治」などであるといえよう。なお、「危機(crisis)」という意味付け自体がある種の切迫感によって申し立てへの説得力を高める効果をもつ点については、別の所で論じた(Takahashi, 2013)。

(3) デービス知事のリコール成立は、カリフォルニア史上初めてのことであり、アメリカ合衆国の歴史において二度目の事例

- である。カリフォルニアでは、それ以前に四度のリコール投票が行われているが、いずれも成立しなかった (Watts 2010: 250)。
- (4) カリフォルニアの直接民主主義が、他の州やワシントンでの論議に影響を及ぼした例としてよく知られているのが、一七八年に住民投票に付されて成立した「提案一三号 (Proposition 13)」である。これは、資産税率や固定資産の評価額の増加に制限をかけること、州議会が増税の議決を行う際には三分の二以上の賛成を要することなどを定めたものである。これにより税収の確保が難しくなった政府は、支出の削減を余儀なくされることになる。そうした動きは連邦議会や他の州にも及び、同年の中間選挙でも争点の一つとなった。その反響は大きく、「納税者の反乱」とも呼ばれている。この事例については、マスコミ論調も含めていち早く当時の様子を解説した岩崎(一九七八)が詳しい。
- (5) 二〇一〇年十一月に住民投票が行われ、州予算通過のために必要な票数を三分の二から過半数とすることが賛成多数(賛成五五%)で決められた。また、同時に予算通過が期日を過ぎた場合は、予算通過までの議員報酬を放棄することもあわせて決められている。この点については、次を参照。PROPOSITION 25: Changes Legislative Vote Requirement To Pass Budget And Budget-Related Legislation From Two-Thirds To A Simple Majority. Retains Two-Thirds Vote Requirement For Taxes, Initiative Constitutional Amendment (<http://voterguides.sos.ca.gov/past/2010/general/propositions/25/title-summary.htm>)
- (6) カリフォルニアの州務長官は、州全域で行われる選挙の前、および奇数年に有権者の登録状況について報告することを義務づけられている。このデータは、二〇一四年六月の州全域での予備選挙を控えて公表されたものである。データについて詳しくは、次を参照。“15-DAY REPORT OF REGISTRATION: May 19, 2014, for the June 3, 2014, Statewide Direct Primary Election” (<http://www.sos.ca.gov/elections/for/for-pages/15day-primary-2014/hist-reg-stats.pdf>)
- (7) 質問文の原文は、次のとおりである。“Would you say the state government is pretty much run by a few big interests looking out for themselves or that it is run for the benefit of all of the people?” 使用したデータについては、カリフォルニア公共政策研究所のサイト (<http://www.ppic.org/>) を参照。
- (8) 現地の報道では、シユワルツェネッカー候補の当選を次のように報じている。「州の長引く経済低迷で打ちのめされ、いらいらだちを強めた有権者は、職業政治家を見放して人気のあるハリウッドスターを喜んで受け入れた。彼は、サクラメントにお

- ける特殊利害に終止符を打ち、希望に満ちた新しい時代の先導者となる用意のある〔既存の政界にとつての〕アウトサイダーという役どころをみずから演じている」(San Jose Mercury News, 二〇〇三年一月八日付)。
- (9) 陳情書の内容、およびこれを支持する支持者の意見、デベリス知事による反論などについては、カリフォルニア州務長官が有権者向けに発行した次の文書を参照。「California 州特別選挙二〇〇三年一月七日(火)」(<http://vig.cdnsos.ca.gov/2003/special/japanese.pdf>)。
- (10) 戦後の日本における首相公選論においては、一九四五年一月に成立した幣原内閣において設置された憲法問題調査委員会の顧問であった法学者・野村淳治による「憲法改正に関する意見書」(一九四五年二月二六日提出)が嚆矢とされる(加藤二〇〇二:二二七)。この野村意見書について検討したものとしては、小林(二〇〇二)参照。本稿では、現行憲法下における首相公選論に限定して取り上げることにはしない。
- (11) 朝日新聞・毎日新聞・読売新聞が提供している記事データベースを用いて集計した。キーワードは「首相公選」とし、「イスラエル」の語を含む記事は除外した。いち早く首相公選制を導入したイスラエルは、一九九六年以降、三度の首相公選を実施したものの二〇〇一年に廃止している。イスラエルの事例は、日本の首相公選論においてもその是非をめぐって議論する際によく引き合いに出されるが、イスラエル政治についての報道記事を除外し、できるだけ日本国内の文脈で「首相公選」への言及がある記事を集計するために、この集計では「イスラエル」に言及した記事は除外している。なお集計には、各地方版の記事も含めた。集計開始時期は、三社のデータベースの検索範囲の足並みが揃う一九八九年とした。
- (12) 厚生労働省・国民生活基礎調査より。データについては、以下を参照。「平成二五年 国民生活基礎調査の概況」(<http://www.hhlw.go.jp/toukei/saikin/hw/k-tyosa/k-tyosa13/>)
- (13) 社会の構造的危機を背景としたポピュリズムの問題については、高橋(二〇一四)で論じておいた。また、システム危機を背景とした小泉政権時におけるポピュリズム的政治戦略に関する事例分析も Takahashi (2013) で行っており、ここでは繰り返さないでおく。
- (14) みんなの党は、党の選挙公約で「国民投票によって国民が総理大臣にしたい候補者を選んだ後、国会議員はその投票結果に示された世論を尊重して総理大臣の指名に関する投票を行う」とする提案を行っている。要するに首班指名を、国民投票の結果に準じて行うというものである。みんなの党「選挙公約」(<http://www.your-party.jp/policy/manifest.html>) 参照。

- (15) NHK放送文化研究所の政治意識月例調査のデータによれば、森政権末期の二〇〇一年四月の内閣支持率がわずか七%であったのに対して、小泉政権成立直後の五月の内閣支持率は八一%に及んでいる(参照：<http://www.nhk.or.jp/bunken/yoron/political/2001.html>)。
- (16) 問題解決にあたって重要なものは、問題解決策ばかりでなく「現実に即した問題の表現」であるという点については、つとにH・A・サイモンが指摘しているところである(Simon 1997: 125-126=2009: 195-196)。
- (17) 小泉政権時代におけるポピュリズムの事例については、大嶽(二〇〇六)参照。また現代ヨーロッパのポピュリズム研究も含めて、現代ポピュリズムにおける道徳性の問題については、高橋(二〇一四)参照。

参考文献

- Baldassare, M. and Cheryl Katz, 2008, *The Coming Age of Direct Democracy: California's Recall and Beyond*, Lanham, Md.: Rowman & Littlefield Pub.
- Garret Elisabeth, 2004, "Democracy in the Wake of the California Recall" in: *The University of Pennsylvania Law Review*, 153(1), pp. 239-284.
- , 2005 "Hybrid Democracy" in: *The George Washington Law Review*, vol. 73, pp. 1096-1130.
- 岩崎忠夫、一九七八、「カリフォルニア州における住民投票…提案十三号の背景と今後の課題(上)(下)」『地方自治』三七〇—三七一号、一七—四一、二一—五八頁
- 加藤孔昭、二〇〇二、「日本政治の格好の教材」、大石眞・久保文明・佐々木毅・山口二郎編著『首相公選を考える…その可能性と問題点』中公新書、二二〇—一三八頁
- 小林昭三、二〇〇一、『首相公選論入門 改訂版』成文堂
- 弘文堂編集部編、二〇〇一、『いま、「首相公選」を考える』弘文堂
- Luhmann, Niklas, 1984, *Soziale Systeme: Grundriß einer allgemeinen Theorie*. Frankfurt am Main: Suhrkamp. (佐藤勉監訳、一九九三・一九九五『社会システム理論(上・下)』恒星社厚生閣)
- 中河伸俊、一九九九、『社会問題の社会学…構築主義アプローチの新展開』世界思想社

大嶽秀夫、二〇〇六、『小泉純一郎ポピュリズムの研究…その戦略と手法』東洋経済新報社

佐々木毅、二〇〇二、「首相公選制論と現代日本の政治」、大石眞・久保文明・佐々木毅・山口二郎編著『首相公選を考える…その可能性と問題点』中公新書、四―二五頁

Simon, Herbert A. 1997, *Administrative Behavior: A Study of Decision-Making Processes in Administrative Organizations*, Fourth Edition. New York: Free Press. (≡二〇〇九「二村敏子・桑田耕太郎・高尾義明・西脇暢子・高柳美香訳『新版 経営行動：経営組織における意思決定過程の研究』ダイヤモンド社)

高橋徹、二〇一四、「現代ポピュリズムの構造的条件―機能分化論の視点から―」『法学新報』第二二〇巻第七・八号、中央大学法学会、一―二四頁

Takahashi, Toru. 2013, "Moral Populism in the Age of Systemic Crisis: A Case Study According to Luhmann's Social Systems Theory." International Sociological Association, Research Committee 51 on Sociocybernetics, 12th International Conference.

——, 2014, "Vulnerability of Functional Systems in Societal Transformation: On the Case of Political System." XVIII International Sociological Association World Congress of Sociology.

山岡規雄、二〇〇九、「カリフォルニア州における直接民主制」『レファレンス』二月号、一〇―一―一四頁

吉村正編、一九六二、『首相公選論…その主張と批判』弘文堂

Watts, Duncan. 2010, *Dictionary of American Government and Politics*. Edinburgh: Edinburgh University Press.

(本学法学部教授)