

日本の統治構造

官僚内閣制から議院内閣制へ

はじめに(P ~)

政治や政府に対する批判はつきない。政治家は信用できない。見識のある政治家がいなくなった。官僚は嫌いだ。そうした批判を目にしない日はない。

日本では長らく、政治家が大胆な指導力を発揮することは難しいと考えられてきた。そのため、大がかりな政策転換を求める人々から、「議院内閣制では指導力のある政治家が出てこないから大統領制にすべきだ」といった主張をされることがあった。

しかし、アメリカやフランスを除けば、欧米先進国のほとんどが議院内閣制を採用している。それらの国の首相が、指導力を発揮した例も少なくない。また近年、小泉純一郎内閣を経験してからは、日本の首相も指導力を発揮できるという見方が広まってきた。

では、本来、議院内閣制とはどういった制度なのか…。

一言で言えば、『行政権の成立根拠を、議会（国会）の信任に置く制度』、具体的には、議会で多数派を形成した政党が行政権を握る制度である。

日本では一般に、「大統領制では大胆な権力行使ができるが、議院内閣制では抑制的な権力行使しかできない」と思われている。しかし、欧米での認識は逆である。議会と大統領が別の選挙で選ばれ、権力が厳然と分立する大統領制における大統領よりも、議会と行政府の双方をコントロールできる内閣の長である首相のほうが本来大きな権力を持つのである。東西冷戦終結後、日本では統治構造の変革が重ねられてきた。その一つの帰結として、小泉内閣の首相主導政治が現れたといってもよい。大胆な指導力を発揮できないとみられてきた日本政府のあり方は、戦後日本が育んだ独特なものであり、それは一般的な議院内閣制から逸脱したかたちであったともいえる。

日本における議院内閣制の分析を通し、国会、内閣、首相、政治家、官僚制、政党、選挙制度、政策過程などについて、歴史という縦軸、国際比較という横軸から観察することで、日本という国の統治構造の過去・現在を、構造的に解き明かし、日本政治の何が問題か、どこをどうすれば、もっとよくなるのかといった疑問について考えてみる。

官僚内閣制と省庁代表制(P3～75)

議院内閣制への誤解

日本政治ではつねづね、迅速でダイナミックな意志決定や社会の変化に合わせた大胆な改革が不足していることが問題とされ、またそのたびに問題の原因として槍玉に挙がってきたのが「議院内閣制」である。

「議院内閣制だから思い切ったことができない」というのは、日本政治の批判者からも政府の内部からもしばしば語られることがあった。

そもそもこの「議院内閣制」という制度は本当に正しく理解されているのか...?

「議院内閣制ゆえに日本では権力が分散化してしまう。権力強化のために大統領制の採用が必要だ」という批判がある

こうした批判の元にある理解は世界では一般的ではない。それどころか奇妙な考え方。(例)「日本国憲法の原則は三権分立であり、議院内閣制を採用している。」という発言に対して疑問を感じない日本人と、一方、この発言に怪訝な顔をするアメリカ人やイギリス人

- ・イギリス...議院内閣制を創始した(議会主権の)国。権力が内閣あるいは首相に集中する議院内閣制を採っている。権力分立は制限され、権力は集中する。
- ・アメリカ...大統領制を創始した国。権力分立は徹底され、政治権力は議会と大統領との間で分有されている。アメリカの政治はその点において権力抑制の側面が強いといえる。

イギリスやアメリカが議院内閣制と大統領制それぞれの創始国であることを考えれば、こうした国々での理解こそが正統的な見方。つまり議院内閣制では、権力は分散よりむしろ集中し、大統領制では集中せずに分散化するというのが本来の理解のはずである。

議院内閣制と内閣制の相違

現代日本では「議院内閣制」と「内閣制」の区別がなされていないのではないか

1985年には「内閣制度百年」の記念式典が行われた。これは、明治時代、1885年の初代内閣総理大臣 伊藤博文から現在も続く内閣制の強い連続性を感じさせるものである。

しかし、その間には日本国憲法制定によって明治憲法から日本国憲法へと日本の憲法は変わっており、その際、政治制度が根本的に変更されたという事実が忘れ去られている。

日本国憲法制定（1947年施行）による民主化
民主政の要件の一つ…選挙

しかし戦前において選挙がなかったわけではない。

明治憲法でも条文上衆議院議員選挙は認められていたが、内閣の存続自体が衆議院の支持によるとは限らず、またそれほどに戦前における内閣制では、選挙で選ばれた議員で構成される衆議院の権能は制限されていた。

戦後改革である日本国憲法制定による民主化の効果は、採用された議院内閣制がいかに機能しているかという点にあらわれている。

政治学の世界における戦前戦後連続論と戦前戦後断絶論の対立

- ・戦後改革にもかかわらず民主化や自由主義化が不徹底に終わったという「戦前戦後連続論」
- ・戦後改革によってもたらされた民主化の効果を強調し、かつ戦後を通じて民主政が発展してきたとして戦前との違いを強調する「戦前戦後断絶論」

どちらが正しいのかを問うのではなく、両者の射程から多面的に政治システムの作動様式をみていくことが有益。

戦後発展してきた日本政治が民主政のある類型に属することには疑いが無いが、それを構成する一つの柱である議院内閣制の運用を考えると、憲法上の原則から逸脱したり、民主政としては奇妙な側面が存在することは確か。

では、戦前戦後連続論に着目するとどのような点で戦前の要素が戦後も残り、民主政の原則上に問題を生じさせているのか。

戦前日本の内閣制度(P9～17)

大宰相主義から「同輩中の首席」へ

戦前と戦後を連続して見ることに違和感がないのは、戦前にも「政党内閣」が存在し現在の議院内閣制と同じような政治の運用がなされたように見えるからであるが、そもそも明治憲法には議院内閣制的な規定も「内閣」という言葉すらもない。

戦前の政治体制は法的には、議院内閣制に通じる民選議会である衆議院への警戒心を強く持った超然内閣体制であり、そうした法的制度にもかかわらず戦前のある時期に政党内閣

が続くことで、“議院内閣制的政治”が実現していたに過ぎない。

当時、内閣制のあり方についてはさまざまな意見があり近代的で実質的な制度をつかって責任政治体制を構築する目的は共有されていたが、未知の西洋的制度に対する理解はさまざまであり、また、西洋諸国においても議院内閣制をはじめとする政治制度は成長期であって、制度の性格や性質についてはまだまだ十分な共通理解がない時代だった。

1885年に太政官達によって内閣制度は発足したが、天皇親政ではなく、宮内大臣を除く各省大臣と内閣総理大臣からなる内閣が施政にあたる原則が「内閣職権」に規定された。

「大宰相主義」においては内閣総理大臣に強い権限が与えられていたが、「実質的な政治の中心が明確になると『幕府的存在』をつくることになる」という強い反対があったため、1889年に制定された明治憲法においては、大臣単独輔弼制という、権力分散的性格の強い制度が規定された。

弱められた内閣総理大臣の権限、それはつまり内閣総理大臣を「同輩中の首席」とすることを意味した。

元勲内閣から政党内閣へ

首相の権限を明確に規定しない内閣制度のもとでも、はじめのうちは内閣総理大臣の指導性はあるていど確保されていた。元勲内閣が続くときには対立がおこっても元勲間の共通理解さえあれば、憲法にしっかりとした規定がなくとも国政運営に支障はなかった。

しかし元勲が退場しはじめると、そもいかなくなりはじめ、公選の議会である衆議院が発展してくると議会の権力を無視して政治を進めることは難しくなった。

伊藤博文自身、政友会の総裁となって政党の力を借りようとする。これは、政党の力が伸びつつあるのを見て、憲法が欠いていた政治的統合力を政党に求めようとしたあらわれである。最初の本格的な政党内閣である原敬内閣も衆議院の政党を基盤としつつ自己の政権を構成した。

こうした結果、しだいに政党の基盤は強化され、加藤高明内閣から犬養毅内閣まで、8年間にわたって政党内閣がつづくことになった。いわゆる「大正デモクラシー」にはじまる昭和初期の政党内閣期である。

この政党内閣は、議院内閣制というわけではないが、同時代のイギリスと比べても議院内閣制的な方向を指向していた。

この昭和初期においては、政党内閣が続き、政党が政権を担うことに一定の期待が生じた点で政党内閣制が成立したといえる。しかし体制安定のための、議院内閣制が正しい政権構成のあり方だという共通理解は不十分だった。

二つの理論と権力分立問題

政党内閣制を支えイギリス風の権力集中的な議院内閣制を唱える美濃部学説とそれに対抗する上杉学説

- ・美濃部...日本の憲法に議院内閣制に関する条文がなくとも議院内閣制は可能である、という主張。
- ・上杉...アメリカ政治の研究から権力分立の観点を強調。

明治憲法の条文にすなわち従う上杉学説の方が広く受け入れられ、戦前の政党内閣も1932年の五・一五事件をきっかけに崩壊した。

政党内閣の崩壊以降、軍部が台頭。その影響の強い内閣が組織されるが、それらの内閣も政党という「連結器」なしでの統一的な政権運営はできず、決して権力集中的ではなかった。そのため東条英機内閣も権力分散の問題を露呈したまま開戦やむなしといった雰囲気醸成されて、責任の所在が曖昧な状況で開戦の決定がなされた。

こうして明治憲法体制は、権力集中による独裁者を生み出して崩壊したのではなく、意志決定中枢を欠くために指導者がお互い手詰まりの状況に陥り、事態打開のための決断が遅れ、対米開戦という破滅的決定を下して崩壊へと突き進んだのである。

議院内閣制とは何か

権力集中的な制度

議院内閣制にはさまざまな類型が存在するが先進民主政に限れば、政治体制は大きく分けて二つ。議院内閣制と大統領制。

両者を分ける重要な点は、二元代表制か、一元代表制か。

民主政のもとでは大統領制は大統領と議会が別々に選出されそれぞれが正統性を有しているため民意は二元的に代表される。

一方、議院内閣制は、議会のみが民主的に選出され、その議会の正統性を基盤に内閣が成立するため民意は一元的に代表される。

つまり、

権力集中度

議院内閣制 > 大統領制

大統領という名の役職があるから大統領制であるとは限らない。(例)ドイツ、フランスにおける象徴的、儀礼的存在としての大統領(政治の実権は首相)

議院内閣制の最も重要な特質は、行政権を握っている内閣が議会の信任によって成立していること。

不可欠な政党政治

議院内閣制には政党政治は不可欠。

政党政治は、選挙による議席獲得で民衆に対する正統性を内閣に主張させることを可能にする。

議院内閣制での民主政における代理関係（権限委任連鎖）

有権者が国会議員を選挙で選任

国会議員が首相を選任

首相が行政権行使のために国務大臣を選任

省庁の官僚（大臣は省庁の官僚を選べるわけではないが、官僚の行動はあくまでも大臣の補助者としての権限に由来している）

こう考えると、権限委任の連鎖が生じるところに議院内閣制が一元代表制となり、また民主制の一形態であると理解できる。この連鎖によって官僚の行動を有権者が最終的にコントロールできる可能性が見えてくる。

逸脱した日本政治(P21～25)

自民党長期政権による誤解

日本の政治運営をよく見ると、議院内閣制の基本原則からはずれた現象が目につく。

<自民党による五十五年体制がもたらした権限委任連鎖の希薄化>

- ・総選挙によって政権政党を決めることは認識されてはいるが、それが首相を選ぶことに直接つながるという意識は薄い。（期自民党政権中、衆議院選挙とは関係なく自民党内の総裁選で首相がきまるため、「議院内閣制では首相選任に有権者が関与できない」といった誤解が一般化）

民主政における首相選任の意味は忘れ去られ、議院内閣制の原理への間違った解釈が広がる。

- ・首相による大臣委任原理の曖昧さ（当選回数を基にした派閥からの入閣リストに照らして選ぶ慣行）

大臣ポストを同僚議員間で分配するため頻繁に内閣改造を行うから、大臣は十分に主体的な仕事ができず、官僚を使いこなすどころか官僚に言われるがままとなり、結果議院内閣制の権限委任関係を忘れ、所轄省庁の代表者として振る舞うことになる。

「国務大臣」への誤解

それぞれの大臣はまず内閣の一員としての国務大臣であるにもかかわらず、「大臣 = 分担した役所の長」という意識が深く浸透している。

組織の長としての意識ばかりが肥大化すると議院内閣制の原則が逆転し、省庁官僚制の代理人となってしまう。

こうなれば首相中心の合議体からそれぞれ拒否権をもつ大臣からなる合議体へと変質し、議院内閣制は機能不全となってしまう。

こうした議院内閣制の変質がもたらす問題は、最終的意志決定の主体を不明確にし政権を浮遊させてしまうことになる。

実のところ日本において議院内閣制の問題点としてあげられるのは、「官僚内閣制」としての問題点なのである。

内閣総理大臣と分担管理

憲法が示す総理の権限

議院内閣制は19世紀なかばから20世紀なかばにかけて首相中心の内閣というかたち
に発展したため日本国憲法も「強い首相」を中心とする内閣として構想されており、戦前
の「同輩中の首席」にとどまらない存在である。

しかし内閣法によって現実の内閣の運用では分散的な権限規定がなされている

官僚内閣制の呪縛(P32～34)

議院内閣制の本質

議院内閣制の「議院」の意味をよく理解しさえすれば、**議院内閣制が総選挙による政権
選択という民主的基盤をもちながら状況の変化を議会の多数派が受け止めることで、任期
までも自在に変化させるダイナミックな政治を可能にすることに気づくことができる。**

逆に言えば、理解しなければ戦前から続く「官僚内閣制」の伝統に絡めとられてしまうこ
とになり、「議院内閣制」という言葉を使いながら「官僚内閣制」として理解して、「議院
内閣制である以上、首相はリーダーシップを発揮できない」などと考えてしまうことにな
る。

省庁代表制

官僚内閣制では官僚が独自の「支配集団」を形成しているわけではない。一見して特権

的な地位を楽しんでいるように見える官僚は、都道府県や市町村など地方政府を使って行政を実施すると同時に、その意向にさゆうされている。また多くの関連団体を持っている各省庁官僚制は、そうした団体の利益を代表する役割も担わざるを得ない。また所轄の業界団体などは、自らの利益の代弁を、関係する省庁の官僚に期待し、不断の努力をつづけている。その意味で、日本の官僚制は、社会的な利益の代弁者という側面ももっている。

「内閣官僚制」という言葉は官僚が政治を支配しているかのような誤解を与えるが決してそうではない。日本の官僚制は、官僚たちが各省庁に分かれて独立しながらも、関係するさまざまな社会集団との密接な関係性の中で利益媒介経路としての役割を担う側面も持っているものであり、このように結節点としても社会に深く根ざしている日本の官僚制をふまえるならば、単に内閣が官僚の意のままになっているというような一面的な理解では不十分ということになる。

第3章 政府・与党二元体制(P77～104)

1 「与党」とは何か(P78～81)

与党と政権党(政権を担っている党)は同義語というわけではない。実際の政治過程でも、政府・与党連絡会議というものがあつたり、総選挙時の党首討論に自民党だけ幹事長を党首である首相の代わりに出席させたり、与党が政府とは違う立場に立つことを堂々と表明したりする。正確に言うと、与党は政権を^{あずか}与る(=受ける、関与する)党で、政権そのものではないものの、深い関係を持つ政党だという意味になる。

ただし、政府と政権党との間に隙間ができることは議院内閣制の諸外国でも、連立政権で連立を構成する政党が多い時などにはある。しかし、議院内閣制における政府・政権党一体の原則から見れば、日本における実態は与党と政府が明確に区別されており、「**政府・与党二元体制**」とも呼ぶべき仕組みが成立していると見た方が良い。

2 与党の政策審議機構(P81～88)

日本の国会審議は形式的なものが多く、立派な自民党本部が政治活動の舞台になっている。諸外国でも立派な党本部の建物を持つところはある。しかし、政権党は政府機構や官僚制を利用するため政党本部における政策審議の機会は少なく、逆に反対党の議員の活動は次の選挙を見据えた選挙区における活動になるので、政党本部に国会議員が常に集まる日本の姿は異例である。

自民党でも与党制作活動の中心となっているのが**政務調査会(政調)**であり、総会であり政調の意思決定を行う**政調審議会(政審)**、主として省庁別に構成され関連省庁の政策を扱う正式の機関であり所属は決まっているものの自由に出入りできる**部会**、特別の課題に応じて設置されるが分野によっては部会より重要な意味を持つこともある**調査会**からなる。他に関連する機関として自民党の最高意思決定機関である**党大会**や**両院議員総会**に代わって、日常的な最高意思決定機関となる**総務会**がある。総務会は党務全般にわたって審議する機関であり、その構成員である総務は地域や出身派閥などのバランスを取って選ばれ、他の役職にたまたまついていない有力議員が総務に就任することも多く、ある意味では自民党の縮図である。そして、自民党国会議員を拘束するためには総務会決定が必要なことから、自民党の意思決定に関する最後の関門として機能している。

自民党内の法案審査の手順

(例：国会に提出する法案を自民党が了承する手続き)

- ・所轄省庁の官僚が法律改正などが必要だと考えると、省内で意志を固め、他省庁と調整を行う。このとき有力な族議員には、検討の概要が官僚から伝えられる。
- ・法案の骨子や要綱などの原案が出来上がると政調の部会などが開かれて、関係省庁の官僚から一般的な説明がされる。
(イギリスなどでは、官僚が大臣など上司に当たる政治家以外の国会議員と接触することは禁止されている)
- ・政調部会での議論で与党議員は色々な疑問をぶついたり注文を付ける。
意思決定は全会一致方式なので、それによって法案の中身が修正されたり、有力議員の了承を得て次の段階に進む。
ただし、反対賛成が明確化することを避けて事後調整を可能にするため、異論が強い時には会の主催者に「一任」という形をとる。どうしても反対の議員はその前に退出してメンツを保ったり、一任を取り付けた側が了承を黙認した議員に別の機会に立場を良くする機会を作るなどする。このような貸し借り関係を長期的・多角的に調整して議員同士の利害を調整し、安定した人間関係のネットワークが形成される。
- ・全体会である政審にかけられ、議論を経て政調の通過となる。
(すべての部会に議員が出席できるわけではないので、政審で法案に関心のある議員があらためてここで参加できるようになっている)
部会段階で賛成した議員がここで理由を付けて反対することも許される。
このように自民党の決定は、いつでも賛否を覆すことが可能であり参加者の範囲も手順もやや曖昧に審議が進む。
これは党内の合意を形成することを優先する柔軟な仕組みである。
- ・総務会に回されて、総務の指摘や反対に対処して、総務会の決定がなされる。
総務会は総務会長のほか幹事長や政調会長も出席するのが通常であり、決定は自民党の意志とされる。それを根拠に、総務会決定を経た案件には衆参議員を問わず所属議員全員に対して党議拘束がかけられる。これにより、所属国会議員が自動的に政府提出法案に賛成するので、法案成立がある程度保障される。

この事前審議の慣行に対する批判が高まっているが、事前審議そのものの是非だけを論じるのではなく、それを必要とする日本の「**与党**」のあり方が問題されるべきである。

3 合議(相議)の相手方としての国会議員(P88～94)

前項で説明した与党政策審議機関の発達により、自民党国会議員に政策を説明することが政策立案を仕事とする官僚の重要な場面になる。その場合、説明をされる有力議員となるため、部会の主役である若手議員たちの行動には大きく分けて2つのパターンがある。

優等生コース

官僚出身であるかを問わず、省庁側が説明する際、事前に問題を勉強しておき具体的な質問をする、ということ積み重ねていく方法。

それによりその議員がまじめで勉強家であると評価されると、その分野の省庁は将来を考えてその議員を族議員として「育て」ていき、官僚の事前説明や勉強会を通して省庁の見方になじんだ族議員が成長していく。

強面コース

族議員になりたい分野の部会で、とにかく大きな声で反対する方法。

全会一致ムードの中で一任がとりつけられる部会では強行で痛いところを掠めている反対論があると収集がつかなくなる。そうなると部会長などはとりあえず決定を先延ばし様子を見る。その間に省庁の側からその議員のところへ「御説明」に行き説得するが、その議員は他の人がいなければ友好的でありきちんとした人間関係ができれば反対しないとなり、それ以降官僚はその議員に事前説明を行って関係を深めていき、族議員の仲間入りをする。

このように官僚が政治家に気を遣うのには2つの理由がある。

第1に官僚内閣制で官僚が組織的な優位を占めていても、法律を通すには「唯一の立法機関」である国会の議員に頼らざるを得ないからである。省庁が縄張りを守ったり有利な立法を求めるためには政治家の仕儀を競うことも起こりうる。

第2に三権分立を強調することにより政府が国会内部に手を突っ込むことが難しくなり、実際の国会運営において政府は受身の側面が強いからである。そのため、実際の国会運営は政府と区別された与党と野党が交渉する場となり、正式な機関より各党の**国会対策委員会(国体)**を通じての相互交渉が中心になる(= **国対政治**)。国体政治には接待や贈答などがつきもので強い批判にさらされたが、日本の国会の妥協的性格のためなくなることはなかった。また国体政治では野党が理屈に合わないような理由で法案の足を引っ張り廃案にするため、官僚は理屈に合わない原因で自分たちの準備した法案が犠牲にならないように野党議員にもいくらか気を遣うとともに与党議員にも念入りに対応する。そのため、国体政治は与党議員が官僚に対して権勢を維持するための道具にもなる。

このような官僚と族議員との接触は双方にメリットがある。

官僚は自分の都合(例：提出する法案への支持)を求めるが、政治家も選挙区の要望や関連

利益団体の要望を伝える経路として接触の機会を積極的に利用する。こうした状況を促しているのは、具体的な問題を所轄している管理職の官僚が政治家へ説明するので、利害のやり取りが直接的になるからである。

日本の制度では官僚と政治家の融合関係は深く、政治家が行政に介入することも容易。

4 族議員の隆盛(P94～97)

族議員という言葉には多くの政治用語と同じく強い願意を持っているが、一般的には否定的な意味で使われることが多い。これは族議員という言葉が特定の政策分野に詳しい議員を指すだけでなく、特定の政策より特定の業界あるいは官庁の利益を一方向的に代弁するという願意を持っているからである。

しかし、1980年代に自民党政治が肯定的に捉えられていた時には族議員を日本型多元主義の1つのアクターとして積極的に評価する研究がいくつか現れ、族議員の定義が試みられている。

猪口孝と岩井奉信による族の領域と行動様式からの分類

例)・「番犬型」：少数の議員が特定の政策町域に常に関与している

・「獵犬型」：多くの議員が関心を持つテーマで、一挙に多数の議員が主張を始める
この他にも様々な種類の族議員が存在することが明らかになった。

佐藤誠三郎と松崎哲久による人事パターンの制度化に着目した分類

役職経験をもとに族議員を定義し経験した役職をポイント化して族議員リストを作成。
族議員とは「省庁を基本単位として仕切られた政策分野について、日常的に強い影響力を行使している議員のうち、大臣経験が一期か初入閣の者」と定義した。

このような定義に意味がないわけではないが、族議員であるかないかは関係する省庁の官僚が決めるといってもよい。その理由は日常的な「御説明」によって当該製作領域に起こっていることを常に把握しているのが族議員であり、主観的に特定の政策領域に思い入れが強くてもそうした政策コミュニティのメンバーでない議員は族議員ではないからである。

その意味で族議員が族議員であるゆえんは業界団体などの利益集団、関連の官庁に繋がって**日本型の「鉄の三角同盟」**を作り上げているからである。

こうした族議員の活動は、緩やかに威信を低下させつつあった官僚との対比において強い印象を与えた。理想を実現することを自慢する「**国土型官僚**」が次第に姿を消し官僚機構だけでなく政治家の間も飛び回って合意調達を図る「**調整型官僚**」の姿が目につくようになり、政治家優位の時代と考えられ「政高官低」という言葉が関係者の間に広まるようになる。

こうした現象を捉えて「政治主導」という言葉も使われるが、事柄は複雑で、政治家が優位か官僚が優位かといった把握方法では実態は解明できない。

5 派閥と政治家人事の制度化(P97～102)

「政高官低」の時代に自民党において派閥と人事システムが大幅に制度化された。

従来の派閥は首相を目指す政治家が個人の努力で作り上げ、維持するのが普通であったが、1980年代以降、派閥の所属が固定化し派閥の領袖が代替わりしても大半の議員がそのまま派閥に残るのが普通となり、派閥における役割分担も定型化された。

こうした派閥の制度化が進んだのは、1980年総選挙で大平正芳首相の急死の空白を埋める形で鈴木善幸首相となった際に主流派・反主流派の区別をせずにすべての派閥から閣僚を出す「総主流派体制」の成立とともに派閥の激しい対立が弱まったことによる。

総主流派体制とともに派閥間の個性も薄らぎ、どの派閥も多かれ少なかれあらゆる族議員を網羅し議員の相互扶助機能の高さを誇るようになった。こうした派閥の制度化によって、族議員の間に利害対立があっても派閥という単位でのつながりで、最後は派閥間調整と派閥内の団結によって自民党全体がまとまるという統一が保たれるようになった。

一方で自民党の人事体制も当選回数による人事経路が確立する。

草創期には官僚経験をもとに閣僚に入閣する例も少なくなかったが、政権を維持する期間が長くなると党内に当選回数とともに大臣になることへの期待が高まってくる。派閥対立が主流・反主流の違いを生み出していた間は総裁選での勝ち負けなどで入閣期待が満たされないことも多かったが、総主流派体制が成立すると規模に応じて一定数の閣僚枠が各派閥に配分されるようになり、各派閥において強くなる入閣期待を処理するための客観的基準が必要になる。そこで当選回数がある程度以上の議員はだいたいにおいて入閣できるという不文律が生まれることになる。

自民党において初当選すると「1年生議員」として下積み生活を送り、知り合いを増やしたり様々なルールや慣習を肌で覚えたり部会での発言で自己アピールをする。当選2回目になると人によっては儀礼的な仕事が多いとは言え官庁の内部に入りそれなりの処遇を受けることになる。当選3回にもなれば人によっては成長の部会長になるなど実質的な仕事をこなすことになる。当選4回にもなれば若手ではなく中堅として活動が充実し、族議員として熱心に活動していればその族の中核メンバーになることもあったり、正式の機関の長になる機会が増えてくる。入閣の可能性は早くも当選5回、だいたい当選6回、遅くとも当選7回までに入閣を経験することになる。

自民党の選挙活動は派閥や個人単位が中心だが、自民党が政権の座に留まるためには常に選挙に勝たなければならない。そのためにすべての候補者に当選への強烈な欲求を作り出す方法として、当選回数によって誰もがなりたい大臣になれるという制度が存在する。

実際、官僚内閣制的運営のもとでは誰が大臣になってもそれなりに務まるように官僚が振り付けをするので好都合である。またポストを広い範囲に配分するために毎年の内閣改造を行うため大臣はまとまった仕事をするのが難しく、政策に関しては与党政策審議機関における活動がますます重要となる。

このように官僚内閣制と与党は相互依存を深めながらそれぞれ発達を遂げ、基本的な構造は長らく日本政治を規定していた。

6 政治家と官僚の役割の交錯(P102～104)

与党が独自の役割を果たすことにより政治家優位の政治を現出したかに見えるが、この仕組みにおいて**政治家と官僚の役割は交錯する**。

政府・与党二元体制は、国士型官僚にしる調整型官僚にしる政治家の手足として政治的な役割を担い公式組織の外で活躍させるという**「政治的官僚」**を生み出す構造を持っている。

また与党人事の制度化などによって、民意集約のために大胆に活動する政治家は減り、当選回数を重ねてポストが回ってくるのを待つうち、組織化・制度化された世界に生きる**「行政的政治家」**になり、全体的利益への関心を薄くさせた。

こうして政府・与党二元体制は「政治的官僚」と「行政的政治家」という倒錯した役割分担を生み出した。

与党組織はあくまで非公式な組織であって法的主体ではないので、活動は非公開であり責任の所在は明確ではない。このように法的責任は内閣にありながら与党期間に実質的な決定権がある場合、責任と権力の所在には隙間が広がり、**与党政治家の気ままな活動領域が広がる**のである。

第4章 政権交代なき政党政治(P105～137)

1 議院内閣制と政党政治(P106～111)

議院内閣制が成立するためには政党政治の確立が不可欠である。

世の中にある多様な意見を議会に反映しまとめるためには討論の結果説得されて意見を変えることが必要だが、代議制の場合、議員が議会で「説得されると意見を変える」ことが通例となると選挙の意味が限定されてしまうため、議員は自らの意見だけでなく支持者からの委任によって行動を縛られるからである。

このとき、議院内閣制では政権党は政権側を支持する議決を行うため議員の行動は正当に縛られる度合いが強く、大統領制では大統領の政権基盤は議会になく大統領の拒否権を避けるために議員が妥協的な行動をとることが期待されるなど、議員の行動は自由度が大きい。このように議員の意見が正当にどの程度拘束されるかは制度によるが、1人1党でない限りいかなる政党でも党内の意見調整は不可欠であり、無理にでも複数の選択肢を作って、世の中の**意見や利害を集約して有権者に選択を示すことが政党の役割**となる。

また、政党には政治家など政治的地位を求める人々にとっての権力獲得のための手段でもある。大統領制などの二代表制では政党の縛りを強くすることに合理性がないためこのような**権力獲得手段の目的が強く**、議院内閣制では政党基盤が議会にあるため議会の支持をある程度固定化しなければ安定しないので、**多数派を作るために政党が必要**となる。

議院内閣制での安定した多数派は選挙で選ばれている方が民主的正当性を備えるので好ましく、戦況で政権が選択されることが不可欠であり、そのためには政党支持が確立されて有権者の選挙における選択が選挙後に強い影響を与えることが求められる。つまり、総選挙が政権選択選挙の色彩を帯び、総選挙における多数派がそのまま首相選出の母体となり内閣の基盤になるという姿が望ましい。

しかし、各政党が固有の支持基盤を確保して議席が変動しない場合や比例代表制選挙を採っている場合には、各政党は独自の政策を訴えて選挙で議席を確保し選挙後の連立交渉で政権を獲得させることも多い。これだと選挙での選択がそのまま政権選択に繋がらないため民主化の度合いが低くなる。

こうした原理から考えると日本の議院内閣制は、特定の政党が政権を独占するという一党優位性が長期にわたり総選挙が政権選択選挙にならず、有権者の選択によって首相や内閣が成立することが稀だという脆弱さが明らかになる。このような状況では民意の支持を便りに明確な政権の方向性を打ち出すことが難しく、また強い正当性を備えていないために官僚の統制にも大きな限界となってきた。

2 一党優位性(P111～119)

戦後の民主主義改革によって日本は自由民主体制としての基礎的条件を満たし、公正な選挙が保障され、競争的な正当性が成立した。しかし、現実には戦況による政権交代がまれであるため、民主制の定着が十分でない感覚が残る。

この問題については批判的に見られる気音が多かったが、政治学では価値中立的に自民党長期政権を政党制の観点から「**一党優位性**」と規定することが多くなってきた。一党優位性は競争的選挙が行われている点で一党独裁体勢とは明確に違うものの、1党が長期にわたって政権を維持し続け、政権党が交代するという意味での政権交代が実現しない状況を表している。**このような自民党長期政権の存続にはいくつもの理由がある。**

・「擬似政権交代」としての首相の交代

議院内閣制では総選挙に多数党が交代することが首相あるいは内閣の交代に繋がるのが通例だが、自民党長期政権においては自民党の総裁選挙で交代することが多く、首相選任と総選挙との関係は希薄であった。それでも首相あるいは内閣が交代することは見かけ上の政権交代イメージを与え、政策も方針転換のきっかけになるなど実質的な意味も小さくなかった。しかし、この自民党総裁選による政権交代に多数の有権者は関与できず有権者が観客となる傾向が生じる。

・野党への利益配分

国会で衆参両議院ともに自民党が過半数を占めており、多数決に寄れば最終的には法案を自由に可決できる状況にあっても「野党の抵抗」によって法案が通らなかつたり通りにくくなる「**粘着性**」があり、妥協が必要とされることも多かった。

この粘着性を支えた要素として、三権分立により国会運営に対する政府の役割が小さいこと、かつて議事運営にはできるかぎり主要政党の意向を反映しようと野党にも拒否権を与えるのと同様の効果が存在したことが挙げられる。

これらは、たとえある法案が廃案になっても次の国会で成立するなど「野党が与党の邪魔をする」程度の抵抗ではあるが、その法案関係者にとっては大きな脅威であり、与野党の駆け引きが生まれ、野党に対する細かな利益配分が行われた。

こうした利益配分は野党の支持者を程ほどに満足させ反政府感情の蓄積・爆発を未然に防ぐという意味を持ち、政権交代エネルギーを蓄積させないことに繋がった。

・政府と与党の分離

官僚内閣制的な日本では、政府の業績がそのまま与党の業績には繋がりにくく、政府が失敗しても与党は素知らぬ顔をしたり叱責したりすることもできた。

議会の多数派が政権の主体を担う議院内閣制の建前からするとおかしいが、このように政権の失敗と与党の責任が分断されれば政権交代の危険も少なくなる。

・中選挙区制

上記で述べた政権交代を求める圧力を緩和する装置を直接支えていたのは選挙構造であり、その最大の要因は衆議院における「中選挙区制」の存在であった。

中選挙区制は各選挙区から基本として3人か5人の定数が当選する制度であり、当選者が多数である大選挙区制の一種であるが、全国1区の大選挙区制に比べて定数が少ないといった特長を持つためこのような呼称を使っている。

中選挙区では各選挙区から複数の候補を当選させなければ議会での多数を確保できないため政党・政権の選択を訴えにくく、選挙ではどの政党が政権を獲得するかではなくどの候補者が当選するかが焦点となる。

中選挙区制は自民党候補者にとって楽な選挙ではなく選挙のたびに当選者が入れ替わる選挙区も多かったが、誰が自民党議員になるかの争いであって政権の構成はほとんど変わらず、政治家個人にとっては激しい競争も自民党政権を辞する緩衝材であり政権交代圧力をかわす要因となっていた。

(これは野党にとっても政権批判による支持をいくらか確保すれば議席を得られるため政権獲得を目指さなければそれなりに居心地がいい状況だった)

もちろん、参議院も重要であり参議院の選挙制度は衆議院とは違っているが、もともと衆議院の統制化にある存在で、政党・政権が問われることは少なかった。

このような理由に支えられて自民党優位は確立し、長期にわたって政権を独占し、政権政党といえば自民党という認識が一般化する。これが自民党が「優越政党」であることの日本的な意味であり、戦後日本の正当性の特徴である「55年体制」は自民党長期政権を前提に安定した与野党の対立と共存が同居していたのである。

3 目的なき政権(P119~123)

自民党政権が当然視されるようになるといくつかの問題が生じてくるが、とりわけ大きな問題はわざわざ選ばれたわけでないために政権の目的が不明確なることである。

政権が選択される総選挙では政党の公約は大きな意味を持つはずだが、自民党の候補者の公約はきわめて詳細な項目に渡るが抽象的・不明瞭なものが多く、個別の問題解決を訴えることが多かった。これは自民党議員の強みは中央省庁の官僚に「にらみがきく」ことだからであるが、当選後は議員は自らの公約実現のために個人で活動していくため、**政権全体の目標は消えていく**。

こうしてみれば、自民党の候補者は政権獲得のための部品として存在し、議員、大臣という地位獲得が自己目的化するのである。

また、政権の政策は官僚によって作られるが、その際に頼るのは審議会である。審議会は選挙で選ばれたという民主的正統性はないが、委員に高い気焔を持つ人物をすえるなど代わりに専門的正当性を持つことでその存在意義を保障している。しかし、民主的正当性

を持たない省庁官僚制は強い権力がないため限界があり、日常行政の遂行はできても思い切った改革を行うことは困難である。

4 空洞化する国会(P123～130)

自民党長期政権は国会のあり方をも大きく規定しており、国会の位置づけを曖昧にし、空洞化させた。

その代表的な例としては内閣提出法案に関する自民党の**事前審査性**である。

(第3章「2 与党の政策審議機構」参照)

これについて、一般的には内閣提出法案が事前に自民党内で賛成されたもので国会採決は予期されることから空洞化していると言われるが、議院内閣制において内閣提出法案は政権党が自ら出したのと同じなので賛成するのは当然なので間違いである。

ただし日本の場合は官僚が各省庁の利害を調整し、与党議員の合意を取り付け、内閣法制局の審査も受けて仕上げとして自民党政調会・総務会における事前審査を受けるという過程を通過しているため、法案は提出される段階で条文が確立して細かな表現まで詰め切られており、議会の審議を反映して修正するといった柔軟な対応は不可能であることが問題となる。

また日本では党議拘束が衆参議員という区別をせずに、議会外の自民党という枠で一律に党議拘束され投票行動が拘束されるため、国会の機能は「討論の行い決定する」ではなく採決のみに集約されてしまう。

さらに比較政治的に見ると日本の国会には多くの議会で撤廃された**会期性の原則**が残っており「**会期不継続の原則**」が強く主張されるため、少しでも手順を間違えると時間が足りなくなる。そこに野党の「粘着性」もあるので、与野党の利害は錯綜し、裏側で協力関係が生まれて表面上の国会審議は「見世物」としての意味合いが強くなる。

このような理由から日本の国会は法案内容の十分な審査、政党の立場の違いの検討、討論を通じての問題解明といった機能がおざなりになりやすい上に法案成立率が低く、非公式の立場(国対)を利用しつつ駆け引きを行う。日本の国会はこのようなあいまい性の中で政治家に政治的影響力の梃子を与える存在として意味を持つ。

5 野党の曖昧な機能(P131～133)

選挙による政権党が変わる政権交代がないということは野党にも大きな影響を与えた。

「野党」という言葉にも不思議な響きがあるが「権力に与れない政党」というニュアンスを持っている。すなわち**野党は選挙で敗れた政党**であり、大きな影響力を持つのは民主的ではなく、「野党らしい野党」とは政権獲得を諦めた政党の姿と言えなくもない。

ここで注意すべきなのは、「野党」という政党があるのではなく、野党は役割であることである。与野党関係が固定化され、このことが忘れられていることに戦後日本政治の問題

があり、野党は与党の部分的譲歩で満足し、社会における不満の捌け口にはなるものの、その原因の除去を目指す政党にはなりにくかった。しかも先に見たように国対政治によって密かな与野党協力が進むと与野党の区別も融解していき、野党は結局政権獲得を放棄し、野党に安住する政党が相手では与党に政権喪失の危険がないので責任感は失われていく。さらに、与党議員は日常の問題処理に終わって長期的問題を考えることや自己革新が大変難しいが、野党には代替案がないために自民党が失敗した時の受け皿がなくなり、代替案の存在さえ意識されなくなる。

1980年代後半に指摘された「横からの入力」(アメリカからの政策圧力)は、**野党機能を発揮できるのは外国政府だけ**という状況を指摘したものであって、**政党政治の衰退を示すものであった**。

6 足腰が弱い政党と民意集約機能(P133～137)

日本の主要政党は与野党ともに**政党としての足腰、つまり基盤が弱い**という弱点を抱えている。

諸外国では多くの政党は氷山のような構造を持ち、海面上に姿を現している政治家は海面下の巨大な政党組織によって支えられているため、「政党再編」とはその海面下の枠組みが長時間をかけて進行することを意味する。たとえば世論調査で「あなたは何党支持ですか」という質問の答えが顕著に変わることによって政党再編が進む。

ところが日本の場合、主要政党は巨大な組織に支えられているというより**議員集団の色彩が強く、「政党再編」とは政界にいる政治家が付いたり離れたりすることを意味する**。日本共産党や公明党はかなり組織化されているといえるが、他の政党の場合、政党組織といっただけで拒否感を生みやすいし、**政党は「氷山」だというイメージは希薄**である。

そして長期にわたって政権を維持する自民党は政府機関のようになり、野党もまた与野党融合現象の影響を受けて自民党のコピー化が進んでくる。そのためこれらの政党は自前で選挙を行うことが難しい。選挙を戦うことこそが政党の最も重要な機能であるが、派閥と個人後援会が選挙を行い、義理人情に訴えて議員となり、あとは次の選挙をにらみながら個人政治活動を積み重ねるといったものであった。

すなわち、政党とは政治家の集合体であるとの印象から、日本の政党の多くは程度の違いはあっても政党としての自律性が低く、**政党中心の政治活動はその基盤からして難しい**のである。

そのため日本においては、総選挙右派「世話活動」として義理人情で票を集めるために政策の訴えは少なく政権は選択されることはなかったため、**政党の民意集約機能が発揮されることは難しかった**。首相は派閥間連合の変化で総選挙と関係なく選ばれ、政権は有権者から付託された政策課題を持たず、官僚制を用いて問題提起をしながらマスメディアの「世論」といった曖昧なもの目安に政策を打ち出した。

また、多くの政治家は大きな方向性を打ち出すことに関心を持たず、有権者からの生の

要望を生のまま「政府」に伝え、自らの影響力を駆使してそれを実現するのが主要な仕事になる。たしかにこれも 1 つの「利益媒介」であるが、政党はすべての要求を受け入れることはできないのだから、要求を制限しながら、受け入れた要求を一般的なものに変換し、そこから妥当性を判断し全体として統一性のある政策を決定、そしてその政策から演繹的に個別の施策を打ち出すことが必要なのである。

その代替機能を省庁代表制という形で官僚が担ってきたが、先に述べたように大規模改革を行うことは難しく、個別政策を積み上げただけでは政策から一体感が欠けてしまう。

日本では政党の弱さが政策の体系性の弱さに繋がり、時代の変化に対応する大規模改革を難しくしているのである。

第5章 統治機構の比較 - 議院内閣制と大統領制 (P139 ~ 172)

1 権力集中と分散(P140 ~ 155)

イギリス 議院内閣制の成立と発展

絶対君主制の中、官僚制が作られる

名誉革命で議会在勝利し、議会在実権を握りながら国王の名の下で統治する

議会在中の党派が政権を奪い合うようになり、トーリーとホイッグの二大政党制が成立

行政権を手に入れた政党が統治の手段として内閣を利用

首相の地位は議会在の信任によることが確認され議院内閣制が成立する

保守党と自由党の二大政党制を前提に選挙権が拡大し、議院内閣制の民主化が進行
二院制での下院の上院に対する優位が確立する

二大政党制の組織化により、党首に党内権力が集中するようになり、
国家としても首相に強大な権力を与えることになる

政党、首相候補、政策プログラム(=マニフェスト)の3者が選択される選挙が定番化
政府 = 議会在の多数を占める政党幹部が組織する内閣、という意味に

- ・イギリス型の議院内閣制は強力な権力集中を期間限定で容認し、政治的競争によって緊張感を持続する仕組みである。
- ・議会在は小選挙区制度によって二大政党制であるが、社会は単純な二大政党制ではなく各選挙区に多様な候補が出馬する。
- ・議会在は多数決制が確立しているため政府提出法案は成立することが通常で議員提出法案はほとんど成立しないが討論・討議は活発である。
- ・権力を失った上院も修正活動によって実質的な立法機能は活発であるという報告もある。
- ・イギリスは近代議会制発祥地で議院内閣制の祖国であり、実態には幅があるものの**議院内閣制の理念型**としての地位を占めている。

アメリカ 権力分立論

独立時にイギリスの強い影響を受けながらも違う方向を目指す

そのため、実際には存在しないイギリス政治の理想の姿である権力分立を導入

連邦制の導入には反対が多かったため、連邦政府の権限は憲法で委託された項目に限定

立法・行政・司法の厳格な分立が定められ、その中でも立法は抑制的な制度となる

ただし、対外戦争の危機などを想起して外交・軍事に関しては大統領に権力集中

政府成立後、大統領選挙などのために党派対立が生じ、それが政党となり

次第に二大政党制へ移行していく

南北の対立を内包しながら連邦政府は重要を増す

現在の共和党、民主党が並立する二大政党が政治基盤として確立

アメリカ経済の発展とともに、議会中心の政治から政党政治へ

国際政治の舞台に上がり経済大国化していき、行政府と大統領の役割が重要になる

大恐慌後の経済再建・第二次世界大戦における政策と戦争指導で連邦政府は行政国家化

大統領職の重要性が高まり、以後大統領は積極的に政策を立案する、議会への大統領の

影響力が無視できないものになるなど、厳格な三権分立の原則が緩やかに崩れていく

- ・それでも、大統領、上院、下院、を制する政党が異なる「分割政府」が起こったときは権力分立性が顕在化する
- ・常態化する分割政治状況を前提に複雑な駆け引きによって政治運営、立法活動が行われることが特質
- ・盛んな利益集団の活動は大統領や連邦議会議員を利害調整の渦に巻き込んでいく
- ・現在のあまりかの政治制度は建国気に想定されたものとはまったく違う形であり、歴史的経過をたどって形成されたもの

フランス 議院内閣制の失敗と半大統領制

フランス革命で議会中心主義の体制が樹立される

様々な体制を経験し、元首としての大統領を戴くものの基本的には議院内閣制の国に
ただし、議会主義が徹底していて議員行動の自由が前提とされていたために
議会は政党が乱立し、内閣が安定しない政治体制であった

アルジェリア危機で政府が軍部の統制に失敗し、軍人政治家ド・ゴールが国民投票で支持を受けて、新たな政治体制を作るために憲法改正

大統領の権力が直接公選で実質化したものの、議会の新任を必要とする内閣を残す
大統領制に議院内閣制の要素が加わっているという意味で「**反大統領制**」と呼ばれる

ド・ゴールの後継者の代から大統領の支持基盤となる政党と議会で多数を占めう政党が異なることが起こるようになる(=「**コアビタシオン**」)

そのため、大統領制と議院内閣制の折衷体制である反大統領制は機能不全に陥る危険が出てくるが、大統領の地位の保障と大統領は議会なしで政治運営ができないため、大統領・議会側双方の妥協が図られ、内政で責任の棲み分けが行われるようになる

- ・近年の傾向では大統領選挙が各選挙の中で優位を占めるようになり、議会選挙も大統領選挙に連動するようになってきた。
- ・制度は複雑にもかかわらず、政権選択という点を軸に議院内閣制の利点と大統領選の利点を兼ね備えた性質を帯びるようになりつつある

韓国 大統領制主導體制

議会制の伝統がある欧米とは違い、近年民主制が定着しつつある韓国の大統領制とアメリカの大統領制の比較によって、異なる条件における政治制度の作動の仕方を観察する

- ・イギリスとアメリカを比べるとイギリスの議院内閣制が権力の集中をもたらしアメリカの大統領制あるいは権力分立が権力の分散をもたらすが、日本と韓国を比べたと日本の議院内閣制が権力の分散をもたらし感億の大統領制が権力の集中をもたらす。

議院内閣制と大統領制のもたらす結果は一樣ではない

- ・アメリカにおいては権力抑制装置を作動させることが強く意識されているが、韓国では法の支配の観念が弱く大統領の人格的な統合作用への期待が強い(「**強大な大統領制**」)。
また、政党や議会が大統領に対抗する役割を果たすことは少なく、大統領の主導する政党の優位が定着している。
- ・任期中の大統領への権力集中と、チェック機構の不存在。
- ・権力分立的でない大統領制は容易に強健体制へ逆戻りする危険がある。

権力配置から政治制度を見た場合、議会制が定着していれば、議院内閣制は権力の集中を指向し大統領制は権力分立を指向するが、行政権の内部構造に着目すると、イギリス型の議院内閣制は分散的でアメリカ型の大統領制は集中的というように、政治権力と逆転した関係が成立する。議会にまとまりがなければフランスのように権力核を作り出してうまくいった例があるが、こうした体制がうまくいくためには内部の調整のために政党システムの成立がなければならない。

このように考えると、行政権の集中や配置だけで権力の集中が達成されるわけではなく、社会的な状況、政党の支持基盤などの要素、国民の価値観などの要素が関係する。

ただ、現代においては権力分立制の貫徹は困難であり、権限の委任関係が明白な議院内閣制モデルの方が立法府と行政府との関係をうまく処理できる点から簡単なモデルであるということができよう。

2 政官関係(P156～168)

政治システムは公式制度で動くだけでなく、「**政官関係**」といわれる政治家と官僚との関係に着目しないと理解できない現象も多い。日本の政治家の官僚統制も議院内閣制固有の現象であるとは考えず「**官僚内閣制**」という政官関係固有の問題である。

政官関係論は政治家と官僚の仕事はなるべくきれいに分けて別々に遂行すべきとする政治行政分断論と政治と行政の領域は一応区分できるものかなり重なり合っているとする政治行政連続論の対比で語られることが多い。どちらの説を採るかは時代により変化したが、これはどちらかが正しいというわけではなく、時代とともに政官関係が変化するためである。

現代の政官関係は政府の活動を政治・行政という区分だけでなく企画・実施という概念が導入されたためより問題が複雑化している。現在、官僚の役割はより具体的にその機能を分析することが必要となっており、民主的統制の貫徹に意を用いるとともに**行政における党派性の処理の問題に悩むのが各国の状況**である。

アメリカ 政治的任命制

アメリカは公務員に関する政治的任命がもっとも盛んな国である。公務は誰もが責任感をもちさえすれば遂行でき、社会の価値観に見合った公務遂行が望ましいのだから選挙で選ばれた任命権者が自由に任命し任命権者の退任によって原則としてその職を失う、という**政治的任命制**と採っており、意外と根強い支持を受けている。

しかし、まったくの素人が政党活動あるいは選挙運動の代償として政府の感触を得るため、行政活動が適正に行われなかったり非効率が目立つなど、政治的任命制度も批判される。そこで、専門家による行政が模索され、資格任用制の導入が図られたが、あまり形成されておらず、専門性もさることながら政治的忠誠心が問題となっている場合も多く、狭

い意味での専門性だけが登用の基準となっているわけではない。

強固な官僚制を許さず、政府形成過程を政府内にとどめず開放的にしていることがアメリカ政治の活力のひとつであるが、同時に政府の能力が十分でない状況を生み出している。

イギリス 高級官僚制と政治的中立

イギリスでは早い段階から、終身雇用的な身分保障を前提に高級官僚が育成され、一体性を持つ官僚グループが形成される**恒久官僚制**が発達した。19世紀半ばから資格任用制が広まり、独自の専門能力を持った官僚の集団として発達する。

政党政治が次第に民主化されて選挙による政権交代の繰り返しを契機に、イギリス独特の**官僚の政治的中立性**という原則が生まれる。だが、イギリスの官僚は表面上政治的中立を謳っておらず、身分を保証された官僚は国王に忠誠を使う政府の一員であり、その国王の代理人である政権担当者に服従する。時の政権担当者への中世が要求されることは、一見、政治的中立を保っていないように見えるが、政権交代が起これば別の政党幹部にも同じように使えるという意味で党派性をもたないのである。

もちろん、官僚が大臣に服従するといっても専門的立場から大臣に意見を述べることは当然である。ただし、助言が受け入れられなくても大臣の支持を無視してよいという規範はないので政治的統制は貫徹している。

官僚と政治家は別の仕事だと考える政治行政分断論を人的に実現しながら、具体的場面では政官の協力を機能的に進める政官関係が成立している。

フランス 高級官僚の二分化

フランスの官僚制は絶対王政期からの伝統を持ち、近代的学校制度を通じてのリクルートを基盤とする資格任用制である。官僚制は出身校や成績からグループに分けられている。

フランスの省庁は**官房と各局**という単位に分かれ、官房と各局の間には壁がある。

大臣は信頼できる官僚を官房長とし、官房長がその省庁の官僚のトップとして自分の域のかかった役人を集めて官房を構成するため、**官房に配属されるエリート官僚は政治的任用の色彩が強い**。その点で、政治家が関係するところでは、官房のコントロールをもとに政治的統制が果たされている。一方、各局は局内で昇進することが多く、局長も自由任用を建前とするが大臣が変わっても留任することが多く、政治的任用とは色彩が異なる。

そのため、政策の立案に際しては政治的統制が強く、政策実施の場面に近い各局では統制が弱いという形でバランスがとられている。

官房の官僚は大臣が辞任する場合に職を失うが、高級官僚は管理の身分は保持しているため失職するわけではないし、同期の和などから失職した官僚に国営企業の経営食やあまり政治的でない官職が世話されることも多い。つまり、フランスの官僚は政治的に重要な

ポジションに登用されるかどうかでは政治的任命の側面が強いが、官僚の身分保障がある点で、アメリカの獵官制とは異なる。 そうした官僚を経験しながら、高級官僚の多くが政界進出や企業経営者に転進するなど、社会のエリートとして各階上層部に官僚出身者があふれている。

ドイツ 市民としての官僚と連邦制

ドイツでは特権的官僚制の伝統が存在したが、敗戦と直接占領により解体されるが、連邦制を原則とする西ドイツ政府の成立とともに官僚制も復活した。ただし連邦政府の官僚は少なく、利権とは距離があった。さらに、戦前の特権的官僚制度についての反省から、「市民としての官僚」が強調され、**官僚による政治的活動**といった意外な措置も採られた。そのため、官僚の中には政党所属を隠さず、政権政党の政治家と直接の関係を持つ者も出てくる。もちろん、公式の指揮命令系統とは別であるが、ドイツ議会は与野党の妥協を図りつつ議会審議を通じて法案が完成するため、非公開の委員会審議において官僚がそれなりの役割を果たして意見を述べることも少なくない。そのため、非公式関係が大きな意味を持つことも少なくない。 ドイツの政官関係は、厳格に政治的中立を守ったり、政治的対立の中で官僚の色分けが固定化するものとは異なる。

しかし、こうした連邦レベルの政策は、州による実施を必要だとする分権的な障壁によって、**官僚の政治性が腐敗に結びつくことが防がれている。** また、ドイツの官僚も厚い身分保障を受けており、政治的任命のような不安定性を免れている。

3 多数派民主政と比例代表民主政(P168～172)

社会との関係で見れば政府内部の構成だけでなく代表性のあり方も重要である。これについて、政治学では**多数派民主制と比例代表民主制**の対比が行われている。

イギリスのような小選挙区制は多数派が代表を独占する勝者総取り的な性格を持つため、多数は民主制と呼ぶことがある。しかしこの制度は、何度選挙しても決して政権を獲得できない集団が存在し他の集団と融和できないなど、深刻な対立や無視できない少数派が集中して存在する場合に、選挙の正当性や国民統合に疑問が生じたりして大きな問題をもたらす。

しかし、選挙制度を帰ればどの国でもこうした結果になるわけではなく、政党の基盤となる社会構造に合わせて選挙制度は採用されている。 **多数派民主性か比例代表制かは必ずしも選択の問題ではなく、社会的状況の関数なのである。**

多数派民主性と比例代表制の優劣以上に重要なのはある程度で感覚で政権交代が起こっているか、政権を選挙で選ぶことができるかという問題である。政権交代が起こっていなかったとき、不正があって民主制が機能していない場合だけでなく、優れた政党が常に成

功している場合もあるので当否の判断は容易ではない。しかし、少なくとも政権交代の可能性が常に開かれていなければならないという点は肯定でき、**日本政治において最も基底的な問題はこの政権交代可能な民主制はどうすれば可能か**である。

日本の場合は自民党が圧倒的に強い中で、選挙でそれをしのぐ可能性が中選挙区制時代の政党システムにはなかったことである。一般論としては比例代表制でも可能ではあるが、**強い野党を作るために小選挙区制の持つ二大政党制的傾向を利用する**のも 1 つの方法であり、1994 年の公職選挙法改正による選挙制度改革はこの考え方に則ったものである。こうした制度選択は白紙でおこなわれるのではなく、過去の経緯の上に現実の課題に応じて選ばれるべきである。

6章 議院内閣制の確立(P173～209)

日本の政治に欠けている要素とは何か？(P174)

議院内閣制を理想と掲げる政治をするには、諸要素必要である。

たとえば、「イギリスの議院内閣制とは違う運用がされているから日本民主制は劣っている」ということはもちろんできないし、「政権交代がなされていない民主制は劣っている」ということもできない。 ↓(理由)

有効な政治的競争があっても政権交代がないことも大いに考えられるから。

今でこそ自民党一党制に批判が集まるが、80年代「ジャパンアズナンバーワン」を元に一党優位性が民主政におけるひとつの類型として好意的に日本政治研究の花として扱われた。

しかし筆者は、この点についてはさまざまな「いい要素」が集まってできたものだとしている。以下に具体的にまとめた。

- ・ 政治家と官僚の関係においては、政治家は民主的権力を持ち、官僚は政治家の顔を立てているが、事実上の権力を持っていたため、相互作用で「政高官低」に見える。
- ・ 各省庁に民意を口利きすることで、政党の民意凝集作用を代替していた。
- ・ 政権交代がないかわりに、自民党派閥間の争いを擬似政権交代としてあたかも政策の転換点かのように見せかけ、野党は政治的駆け引きによって一定の政策実現力が自民党から付与され、適度な満足感を得ていた。

□ これらの3点によって、80年代は政治的成功を演出できた。

しかし、90年代以降になると、世界的変動や日本における大不況によって、このような「成功システム」から改革することを余儀なくされ、改革はうまくいかず機能不全に陥ってしまった。

これらの機能不全の原因について、筆者は「民主政や政治家の能力不足というよりも、民主政の機能の仕方・政治家の活動方向に問題があった」と述べている。

日本政治の構造的欠陥(P177)

1、権力核の不在

各議員は官僚に政策立案を依存しているが、逆説的に族議員たちはそれぞれ各省庁に太いパイプを持つ。

つまり事実上の権力は官僚が持っているのに、形式上の権力は族議員たちが握るといふ権力核の乖離性が発生する。

新規需要が旺盛な高度経済期はこのシステムでも円滑に進むが、現在のように既存体制の打破・各省庁横断的な政策が重視されるとたちまち各利益を重視するため機能不全に陥る。

この体制を改革するには、民主的基盤を持つ強大な権力核を作り、権力核のリーダーシップが発揮されなければならない。

2、政権交代の可能性

「政権交代がないこと = 民主政の欠陥」と呼ぶことはできないが、そのための条件がある。

- ・ 野党が一党で政権をとることができるだけの候補者を出していること。
- ・ もし、一党で無理なら野党連合政権構想を発表し、公約をまとめて選挙協力体制を磐石にしていること。
- ・ 総選挙なしに、党内の人事だけで（総裁選挙など）首相が選任されないこと。
- ・ 野党に融和的態度を示さず、同党内での派閥などによる公然たる意見対立がなく、各党による政権争いの姿勢が明確であること。

□ これらの国民の不満を解決するために自民党は、世論調査によって首相の支持率を気にしたり、自分が総裁でない時の総選挙によって成立した内閣では特に審議会を作り精密な政策精査をしたが、**民主的なマンデート（明確な負託）を受けた政権作りに勤めることはあまりなかった。**

3、政策の首尾一貫性

政府方針演説、いわゆる所信表明演説などはその方針を発表するものであるが、方針は文章であってそれを立法化・政策化に落とし込むための政治手順は非常に不明確である。

しかも、その領域が広がれば広がるほど改革に必要な時間も労力もかかるものであるが、往々にして時間が伸びれば伸びるほど当初の目的や意気込みは失われる。

筆者は逆説的になるが、「改革を阻止するためには、改革をすると公言しながら、その実行を遅らせるのが最も効果的だ」と見える事態に陥っていると述べている。

□ 議院内閣制の再稼動（P 181～185）

議院内閣制を再稼動させるために、筆者は2つの点が重要だと述べている。

1つめに政権選択選挙の実現と、2つめに内閣総理大臣の権限強化である。

内閣総理大臣の権限強化

通常、政党/政権支持率が強まると、政党内の凝集力も高まり、党幹部の指導力も向上する。結果、首相の実質的権力の増大に繋がる。

すると、首相中心の議院内閣制が発生し、首相と国務大臣には上下関係が色濃く生まれる。また、首相の権限が強まれば首相を補佐する内閣官房の強化が課題になるだろうし各国務大臣も官僚に頼らない独自の政策判断をしなければいけなくなる。

内閣レベルでの調整が増えれば、それを支える組織が生まれ各省庁でも国務大臣の補佐が必要になるだろう。

また首相主導になると、与党との関係も見直さざるを得なくなる。

首相権限が強い以上、与党中心ではなく政府中心に連結を行い、有力な与党議員が内閣で中枢を占めれば、与党が政権党としての実質を担うことになる。

こうして、内閣内で与党幹部が政府の上層部となり、内閣を通じて、行政機関や政権党の議員とが結びつくのである。

□ 政権選択選挙の可能性

政権選択選挙の実現には、有権者が政権政党/政権政党連合・首相候補・政権公約の3つを基準に選ぶ必要がある。

政権政党/政権政党連合については、候補者が政党の枠組みで選ばれることで有権者に対して政党帰属意識を生み出し、比例代表制によって野党勢力の可能性を広げることが出来る。

首相候補については、政権選択と政党が連動する必要性からうまれてくる。つまり党首を政党の象徴的存在として首相になった時の政権の姿を示す必要がある。

政権公約については、マニフェストとして白紙委任ではなく、より具体的な公約遂行計画を国民に示す必要がある。つまり、個別具体的な利益媒介要求を、政策体系にとりこむための政党の実質が問われるのである。

7章 政党政治の限界と意義(P211～236)

二院制の必要性 (P 2 1 3)

6章でも触れたが、日本における衆議院・参議院の二院制は権力対等関係にあるといえる。

もちろん、憲法では衆参ねじれによる立法機能不全を回避するため衆議院に優越権を付与しているが、**衆議院の優越は参議院を無力化するほど強いものとはいえない。**

しかし、長年日本では衆参両院において自民党が政権与党であり続けたことでこの矛盾が表面化することなく政治は進んできた。

しかし、89年以来参院において自民党が過半数を割り込む場面が発生するに仕上がって衆参の意見一致が難しくなる傾向が発生した。

自民党は、過半数を割り込むことを恐れ連立政権を組むことでこのような衆参ねじれ現象を回避し続けてきたわけであるが、この背景には与党審議を経て可決見通しの法案を、野党との国会の場で再審議することを嫌う背景があるといえる。

また、**半数改選の参議院において多数派工作を行っても総選挙で衆院において多数派工作を行った政党が与党としてあり続けるとは限らない点を考えても、政権交代という発想とは相容れないものである。**

同様の現象が発生したスウェーデンでは二院制から一院制へと移行している。

□ 参議院の本来のあり方とは (P 2 1 6)

このような議論の中で参議院廃止論の噴出は必然といえるが、参議院の廃止を行うためには憲法改正が必要なことや、何より憲法改正をする前に参議院自身で廃止を可決しなければならないという問題があり現実的にはほぼ不可能といえるだろう。

そこで筆者は、参議院は自己抑制を書けることが独自領域における衆議院に対する優越性を見出し、そうすることで初めて本来の働きを見せると述べている。

その本来の働きについては、**世論の流れとは一線を画したところで様々な問題をじっくりと検討するところに価値があるといえる。**

議院内閣制をより強固な形で運営しようとするほど、衆議院では与野党の対立は深まり、与野党の枠にはまらない問題の検討が非常に難しくなる。

そこで、衆議院の対立とは異なる軸で参議院は超党派を含めた柔軟な議論が可能となるはずである。

参議院は、3年で改選ではあるがその間は議員であり続けることができるのでその優位性を生かすには絶好の機会といえるだろう。

また、多数派優位の運営の中で行政監視を行うことも、与野党の対立が薄い参議院ならではの働きであるといえる。

現在の自民・民主によるねじれ状況の中では法案がなかなか立法化しないという問題点が潜在的に存在するが、これは新たな議院内閣制のもと好ましくない。

まして、会期末になっても対抗しようとする現在の野党は、じっくり議論をするはずの参議院に党派対立を持ち込むという非常に懸念される事態である。

このような状況の中で、参議院が自己抑制をかけることによって逆説的に参議院の本来持っている価値を引き出すことができると問題提起できる。

もし参議院が自己抑制をかけることができるのなら、たとえば憲法改正発起を参議院のみにしたり、司法の独立を高めるために最高裁長官の任命や弾劾裁判などを参議院において行うなどの、対立より慎重な議論の必要な場面においては参議院に優越を認めることも非常に有効である。

□ 官僚内閣制からの脱却（P 220）

政治と官僚の関係（政官関係）の見直しも議院内閣制の発展のためには必要である。そのために3つの規範を重視すべきである。

1・統制の規範

統制の規範とは、責任ある政治家の命令は絶対で補佐役の官僚は政治家の命令に背いてはならないというものである。

一見当然のように見えるが、官僚は時として首相や内閣の意向や意向を無視する傾向をしめす。

これがいわゆる官僚内閣制へと繋がっており、統制可能な状態であることが重要である。

2・分離の規範

分離の規範とは、政治的対立を旨とする政治家と政治的中立を旨とする官僚には一定の距離がなければいけないということである。

これは、1・統制の規範と矛盾するように見えるが統制の規範は政策の決定には非常に重要な要素であることに對し、2・分離の規範は政策の実施では非常に重要になる。

また、政府・与党二元主義のもとでは公共事業発注などにおいて政治家が官僚に関与することで癒着などの問題が発生した。

これは、意図的に政治家が政策決定と政策実施を官僚に一任することで、何らかの利益に関与し続けたいという欲求の現れであり分離の規範はその点でも重要である。

3・協働の規範

協働の規範は、統制・分離の規範とは異なり政治家と官僚の協働関係の必要性のことである。

専門知識を豊富に持ち、雇用を保障されている官僚のすべき働きと、意思決定・指示を行う政治家との働きの明確な峻別のための再定義・協力関係の見直しが必要である。

この問題について筆者は、公益の代表者たる官僚への尊敬の念がなくなりつつあることを危惧し、**官僚自身の自己規律の再建が必要だ**と述べている。

これまで官僚の働きが評価されてきたが、それがなくなりつつある現状でこそ官僚の底力が試されているといえる。

□ 国家主権の融解（P 2 2 5）

現代では、グローバル化の進展に伴って、地球規模での意思決定の必要性が発生したことは言うまでもない。

同時に、国家の意思を貫徹させることが時として国家間の関係を悪化させる可能性がより高くなったといえる。

そのため、議院内閣制の確立で国政における権力核を明確にしても、決定可能範囲は収縮するため国家はできるだけ決定を控えて、市民・企業あるいは地方自治体による問題解決を見守るべきとの意見もある。

しかし筆者はこれに対して、そのような状況だからこそ国政の中心は明確である必要性を説く。

1つめに、透明性のある決定の必要性である。

旧来は、曖昧な意思決定であっても「きちんと物事が動いている」といえばなんとなく終わってしまう面があった。

しかし、現代社会では例えば非関税障壁などにおいては誰が何をどれくらい決めているかを明確にしないと利害が錯乱し、たちまち混乱状態に陥ってしまう。

2つめに、グローバル化の進展に伴って意思決定の中心を明確化し、決定コスト（決定に至るまでの時間・労力などのコスト）を低減化しなければならない。

国内問題では決定に至るコストは大して問題にはならない。

しかし、国際関係において他の主体との関係調整の場面では迅速な対応つまり意思決定のスピードが課題への有効な対応を可能にする。

たとえばEUのように、そのような機能を負担する組織ができたとしてもその負担がなくなったわけではなく、EU全体へと移行しただけでその本質的な国家の機動性が必要なくなったとは言えない。

このような現状では、国家における意思決定の権力核の存在こそが様々な国際問題に対する主体的行動を可能にする。

□ 地方分権・官民融合（P 2 2 7）

近年特に声高に地方分権が叫ばれているが、それはこれまでのような霞ヶ関中心の政治では地域社会に非効率が生まれるという点から主張されている。

また、地域ごとに政策を実施したほうがより緻密な対応が可能だといえる。

そのために、これまで全国で均一的な行政サービスを実施するナショナル・ミニマムから各地域が政策を選択することができるシビル・ミニマムが非常に重要になる。

しかし、これまでナショナル・ミニマムは非常にレベルの高い行政サービスを提供しており、同水準のものを地方自治体に要求するのはナンセンスである。

つまり、ナショナル・ミニマムの水準設定が再定義される必要がある。

また、地域ごとに行政サービスをしたほうが結果的に中央政府の総合化能力は向上し、分野横断的政策が可能である。

そして一番大きな機能は地域住民との距離感である。

とりわけ市町村では基礎自治体における選挙による民主的統制が可能で、これを利用すれば多様なニーズに対して、低コストで行うことが可能である。

これらによって、地方自治体・中央政府は相互補完的機能を担うことになるが、このような理想的な地方分権の実施のためには議院内閣制を通じた中央政府の合理化が前提条件となるのである。

このような地方分権に加えて、行政サービスにも市場原理を適用したり、また民営化に始まる民間活力導入も提案されている。

しかし、その大前提には政府が供給すべきものとそうでないものの明確な峻別が必要で、その公共性の内容は政府中枢が決定する。

また、新公共経営の実施に関しても、歴史的背景から欧米諸国のそれと内容的相違が大きく見られる。

つまり新公共経営をはじめとする改革を正確に実行し、新たな官民関係の構築のためには決定中枢を明確化する**議院内閣制の強化**が必要である。

□ ナショナリズム（P 2 3 1）

地方分権や官民融合が進めば、国家の必要性に懐疑的な意見も生まれる。
つまり、国家主権の融解が進んでおり、国民国家たらしめるナショナリズムが弱体化し、多様な価値観が並存している。
また、その反動でナショナリズム回帰の動きも生まれ始めており、これも価値観の多様化といえるだろう。

このような近代国家のナショナリズムの起源はウェストファリア条約（1648年）であるが、当時は宗教や心情の違いがあっても国家への忠誠心があれば様々な価値観を認めるという面で非常に先進的であったが、現代の問題はその国家への忠誠が何を意味するのが不明確になったことに問題がある。

現代の国家への忠誠は、多様な価値観のもと不明確であるが、だからこそ民意集約機能が確実に起動しなければならない。

そのためにも、多様な価値観を大きく包み込む国家の仕組み作りと、現行の意思決定方式の改善が大前提になる。

政党への要請（P 2 3 3）

以上の内容からこれまでの政党では、民意集約機能が完全に果たされていないことが明確になった。

政党政治のメリットは、移り変わる政策課題に対して政党の転換による柔軟な移行であるがその前提には公共目的を推進する構造であることが挙げられる。

そのためには、社会の利益・意見を吸収・集約する機能と、社会的に深い根を持ち、変化（民意の変化も含め）に耐えられる柔軟性を持っていることが条件である。

20世紀の先進諸国には、硬い組織原理に縛られて変化に対応できない面があったが、日本とりわけ自民党についてはそうした組織原理から自由だったので時代の要請にこたえてきた面がある。

しかし、最も重要な政権交代能力が未発達なため、90年以降の激動する社会変化についていけず、未だにその改革は続いている。

このように現代の政党への要請は「**民意集約型政党**」の整備である。

自民党でも民主党でも、民意の反映とは単なる議員伝いの各省庁への口利きではなく、社会に根を張り政党としての機能として、民意の抽出からそれを実現実行する過程を体系化することが必要である。

総括（ P 2 3 6 ）

議院内閣制は、古典的政治体制であるともいえるが、現代のダイナミックな社会変化に沿うために現代政治との比較を考慮しても、本来あるべき議院内閣制にするメリットは大変大きい。

そのためにも、政権交代や政党の在り方の変化など改革を止めてはならないと筆者は述べている。

論点 小泉政権の功罪

上記でも述べられたように小泉政権では様々な改革が行われ、「小泉改革宣言」なるマニフェストが作り出された。

また、内閣支持率は平均50.7%と細川護熙内閣に次ぐ歴代2位の高支持率で、自民党政権下では海部内閣の43.1%を大きく上回る歴代トップの支持率である。

小泉政権では、まさに「自民党をぶっ壊す」というスローガンの通り様々な改革が行われ、その大部分は「構造改革」と呼ばれる一時しのぎの改革ではなく、政治体制自体の変革である点が他政権と大きく異なる。

小泉内閣の行った構造改革は多岐に渡り、そのほとんどがこれまでのまさに「政治構造」を改革するものであり、一般有権者にとって「小泉純一郎＝郵政民営化」が定着していると言っても過言ではないだろう。

また、本書の主張である議院内閣制の本格的実施の功績として、首相権限の強化が挙げられ閣僚人事は派閥均衡ではなく小泉が直接電話して呼び出すという「異例の人事」であった。

そのような改革が功を奏して、戦後最長の景気拡大を引き起こした上に政権交代の可能性やマニフェストの現実化など政党政治の本格的開始ともいえる政治体制が整ったといえる。

しかし構造改革には痛みを伴うと公言し、国民には健保サラリーマン医療費負担3割の導入や厚生年金引き上げや、産業再生のもと大型リストラの断行を後押しするなど社会保障の分野や、地方交付税交付金の低減化と税源委譲による都市と地方の格差の発生など貧困者にとっては生死に関わる痛みであったともいえる。

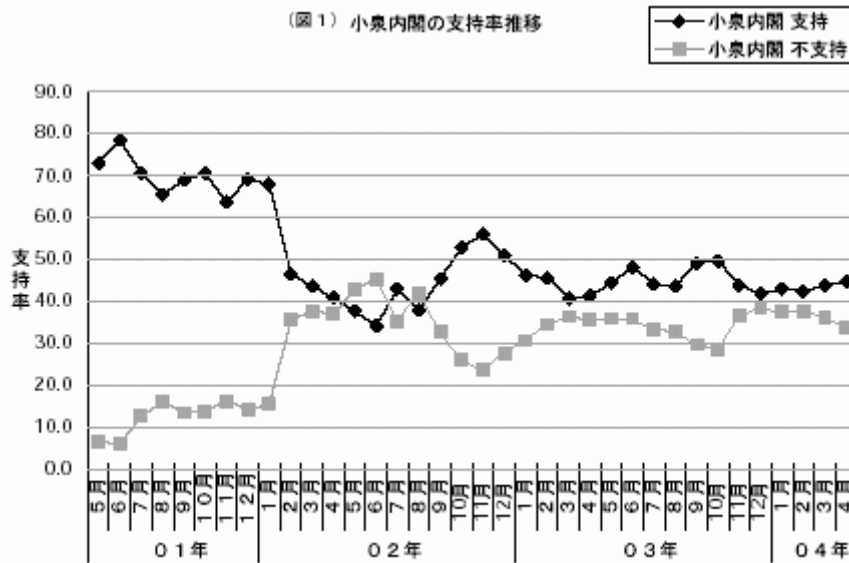
筆者は、首相権限の強化に始まる議院内閣制の必要性を説き政治体制の変革を是とする。

しかし、小泉は首相権限を活用することで、例えば郵政選挙の際は自分に反対する総務省の松井浩総務審議官と清水英雄郵政行政局長を更迭するなど一部からは「ファッショ」とも言われる政治体制を取り、結果としてその数年後の現在では断行した「改革の痛み」の改善が自民党内でも改善課題となっている。

これらを踏まえて、小泉内閣の行った様々な**強権的な政治手法は抵抗勢力を押さえつけた「成功した構造改革」**なのでしょうか、それとも**痛みを防ごうとする勢力を強権的に潰していっただけの「傲慢な改革」**だったのでしょうか。

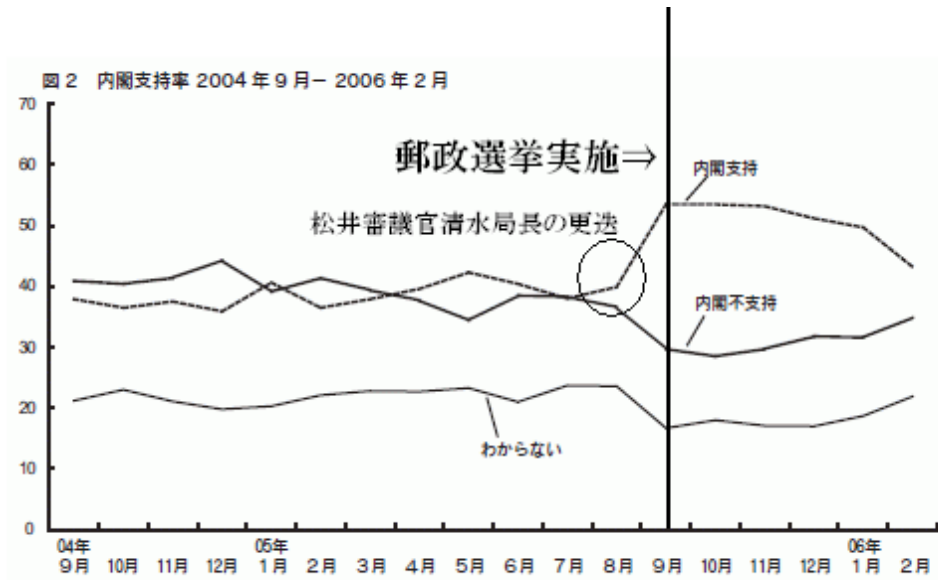
今回は、景気対策（経済対策）・社会保障対策・政治体制改革（政治的な構造改革）において議論してください。（外交・教育対策などは今回はずし、上の3点を総合的に判断してください。例えば、景気対策は確かによかったが、社会保障の痛みが大きすぎたからもっと閣僚の意見を統合すべきだったため「傲慢な改革」と呼べるといったような感じです。）

(資料)



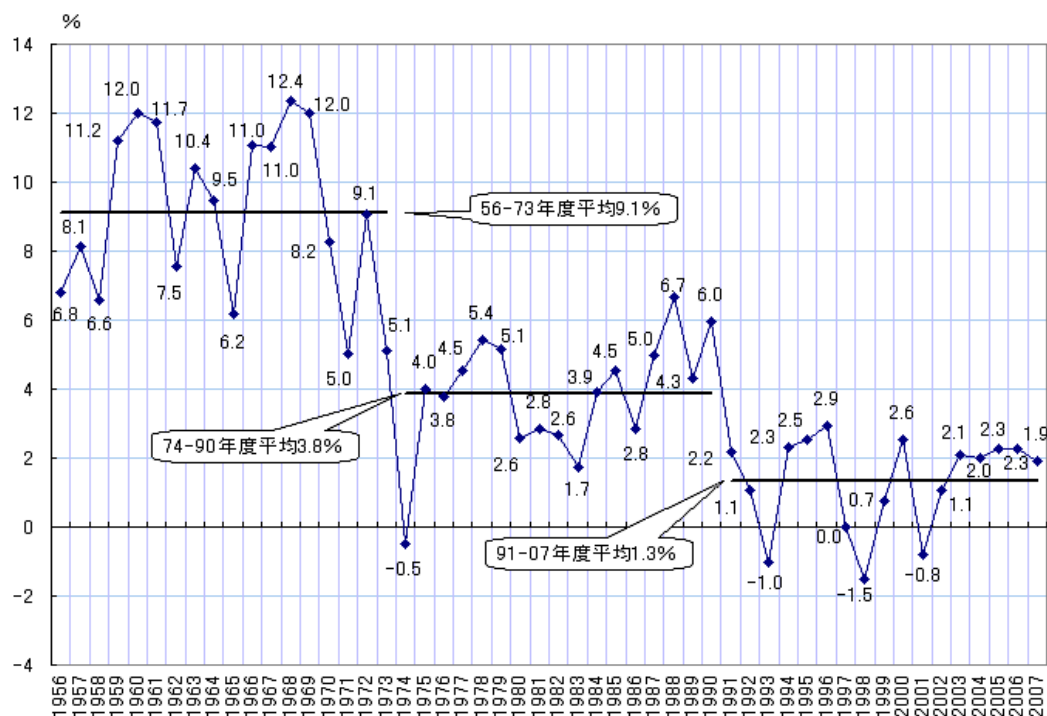
(資料1) 小泉内閣の支持率動向

(中央調査報559号および581号より。時事通信社世論調査)ただ、3年間の支持率の推移を示した(図1)のグラフにあるように、2002年1月の田中真紀子外相(当時)の更迭を境に、その前後でグラフはまったく違う傾向を示している。それ以前の上下に張り付いた軌跡に比べ、02年2月以降の支持率は概ね40~50%を中心に推移している。しかも、支持率の山が高くなっているのは02年9月の電撃的な北朝鮮訪問と、03年9月の自民党総裁選後、安倍晋三幹事長を起用した2つの「サプライズ」があった時期に合致する。後者については、その後に衆院解散・総選挙が実施されたことも支持率を押し上げた要因と考えられる。つまり、「サプライズ」や何らかの「イベント」を契機に支持率は上昇カーブを描き、その後、下降局面に入るというサイクルを繰り返して現在に至っている。



(資料2) 時事世論調査に見る小泉内閣の特徴より (<http://www.crs.or.jp/55911.htm>)

経済成長率の推移



(注) 年度ベース。93SNAベース 値がない80年以前は63SNAベース。95年度以降は連鎖方式推計。

平成19年度確報(平成20年12月2日)。平均は各年度数値の単純平均。

(資料)内閣府

資料3 経済成長率グラフ- <http://www2.ttcn.ne.jp/honkawa/4400.html> より抜粋。情報源は内閣府)

小泉内閣成立の2001年から2002年にかけて大幅な経済成長が見られる。

問)昨日、自民党の亀井さんの所に行かれて、郵政民営化法案に協力を要請されましたが、亀井さんの理解は得られたというふうに考えていらっしゃいますか。

(答)個別の会談の内容の紹介は控えさせていただきますけれども、私の方からは、郵政民営化法案の成立に向けて色々な御指導をお願いしたいということを申し上げました。亀井先生は亀井先生としてのお考えが色々おありでございますので、各先生の御意見も色々伺いしてまいりました。

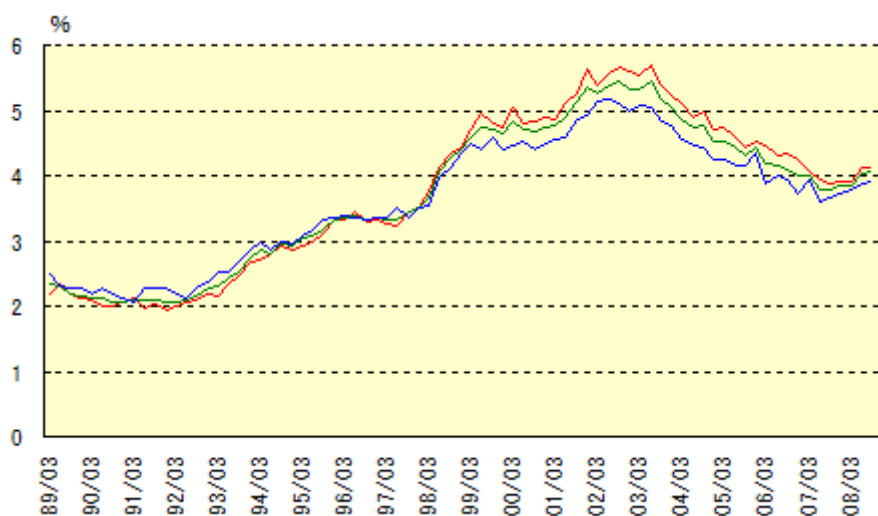
(問)昨日の訪問は、**各派閥の領袖に理解を得ると**、そういう趣旨で今後も他の派閥の領袖も訪問されるということによろしいのでしょうか。

(答)与党の先生方で色々な御意見があるというふうに承知をしておりますので、誰ということではございませんけれども、できるだけ**積極的に色々な方とお話をする機会を持ちたい**というふうに思っております。

(問)郵政関連の人事について伺いたいんですが、直接の所管ではない所ですけれども、**総務省の総務審議官と郵政行政局長の事実上の更迭**というのが、官邸主導で検討されているようなんですけれども、郵政民営化担当大臣として、これまでの経緯から考えますと、2人の存在というのは、国会審議に何らかの支障があると、そのように御覧になられているのでしょうか。

(答)新聞の記事を拝見いたしました。まさに所管外のことですので、事実関係も含めて私にはよく分かりませんし、お答えする立場にはないと思います。

(資料4 竹中内閣府特命担当大臣(経済財政政策)・郵政民営化担当 記者会見要旨より
<http://www5.cao.go.jp/minister/2005/0513kaiken.html> より抜粋)



完全失業率の推移は、平成 14 年に 5.4%、平成 15 年に 5.3%、平成 16 年に 4.7%、平成 17 年の現時点では 4.5%と 6 年前の水準にまで低下しています。若年層については、10 代後半は平成 14 年、20-24 歳は平成 15 年、25-29 歳は平成 14 年をピークに減少傾向に転じています。このように、小泉政権誕生以降 3 年間で完全失業率は減少傾向に転じ、若年層の失業率も同様で、失業増加の傾向に歯止めをかけています。

しかし、雇用創出と同様に、実際の雇用環境の改善を政府の政策の成果とみなすには限界があります。大量の雇用創出が実現した平成 14 年では失業対策はまだ行われておらず、平成 15 年以降の医療・福祉分野の雇用創出は雇用対策の結果と言うことはできません。若年者の失業対策については、サービス業における雇用創出との接点をより明確にし、絞り込んだ具体的なプログラムの展開が求められます。失業者対策の要は雇用創出で、雇用創出の強力な推進が失業率減少にとって重要です。

(資料5 完全失業率の変化と評価 グラフ：朝日新聞より 評価：言論NPOマニフェスト評価より)

小泉政権に入り、若干失業率は低下に転じている。

小泉首相は閣僚人事においても、公約どおり自民党の流儀を「ぶっ壊した」。少なくとも閣僚、さらには党三役に関して派閥の推薦を全く聞かなかった。

(中略)

たとえば01年4月に組閣した第一次小泉内閣の陣容を見ると、ポスト総数は20に減っているが、森派と民間が各3。橋本派、堀内派、山崎派(旧渡辺派) 無派閥が各2。加藤派、河野グループ、江藤亀井派、河本派。保守新党、公明党が各1だった。

(資料6 政権交代の法則 - 派閥の正体とその変遷 草野厚 角川ONEテーマ21 P126)

小泉内閣の最初の組閣は、総理が自分で全ての大臣を決めた、当たり前ですが、画期的なことでした。しかし、残念ながら、副大臣、政務官、そして党の部会長などの人事は、派閥の親分が引き続いて仕切ってしまいました。だから、党の投職についている代議士が、郵政改革に必死で反対するということが起きたのです。

(資料7 自民党衆院議員河野太郎公式HPより抜粋)

<http://www.taro.org/ml/hardcopy/18/page02.html>)

職名	氏名	官邸	備考
内閣府副大臣	熊代 昭彦 (退任)	くましろ あきひこ	→ 衆議院議員
内閣府副大臣	松下 忠洋 (退任)	まつした ただひろ	→ 衆議院議員
内閣府副大臣	村田 吉隆 (退任)	むらた よしたか	→ 衆議院議員
防衛庁副長官	萩山 教麿 (退任)	はぎやま きょうごん	→ 衆議院議員
総務副大臣	佐田 玄一郎 (退任)	さた げんいちろう	→ 衆議院議員
総務副大臣	若松 謙維	わかまつ かねしげ	→ 衆議院議員
法務副大臣	横内 正明 (退任)	よこうち しょうめい	→ 衆議院議員
外務副大臣	植竹 繁雄 (退任)	うэтаけ しげお	→ 衆議院議員
外務副大臣	杉浦 正健 (退任)	すぎうら せいけん	→ 衆議院議員
財務副大臣	谷口 隆義	たにぐち たかよし	→ 衆議院議員
財務副大臣	尾辻 秀久 (退任)	おつじ ひでひさ	→ 参議院議員
文部科学副大臣	青山 丘 (退任)	あおやま たかし	→ 衆議院議員
文部科学副大臣	岸田 文雄 (退任)	きしだ ふみお	→ 衆議院議員
厚生労働副大臣	-	-	→ -
厚生労働副大臣	狩野 安 (退任)	かのう やす	→ 参議院議員
農林水産副大臣	遠藤 武彦 (退任)	えんどう たけひこ	→ 衆議院議員
農林水産副大臣	野間 昶 (退任)	のま たけし	→ 参議院議員
経済産業副大臣	古屋 圭司 (退任)	ふるや けいじ	→ 衆議院議員
経済産業副大臣	大島 慶久 (退任)	おおしま よしひさ	→ 参議院議員
国土交通副大臣	佐藤 静雄 (退任)	さとう しずお	→ 衆議院議員
国土交通副大臣	月原 茂皓 (退任)	つきはら しげあき	→ 参議院議員
環境副大臣	山下 栄一 (退任)	やました えいいち	→ 参議院議員

(資料8 第一次小泉内閣副大臣表

<http://www.powershift.ne.jp/ThreePowers/gyousei/fukudaijin-010426.html> より抜粋)

小泉政権では、派閥均衡を嫌う人事であったことは確かであるが、偶然である可能性を除けば、副大臣ポストも含めると、きれいな派閥均衡人事になっている。

論点

日本では長らく政治家が大胆な指導力を発揮することは難しいと考えられてきました。その対策として、首相の指導力強化と二大政党制の確立を目指す『首相公選制導入』に関する議論があります。

議院内閣制と大統領制、また著者の主張もふまえた上で、首相公選制を導入すべきかどうかを話し合ってください。

補足

首相公選制におけるメリットとデメリット

【メリットとして指摘されている点】

- a．常に有権者の意思をダイレクトに反映させられる
- b．政治家が派閥や支援組織だけでなく、常に直接国民と向き合うことになるため、政治不信の解消につながる
- c．議会と行政との癒着・談合が減ることで、議会（議論）も活性化する。
- d．国民の支持を背景に思い切った改革が実行できる可能性が高い
- e．派閥政治に長けた者ではなく、国民に信用されている真の政治家が活躍できるようになる
- f．政策が直接テーマになるので、国民の政治教育の機会が増え、社会意識が高まる（住民投票制の場合）
- g．有能な人物であれば、政党に入ったり、議員にならずとも、首相になることができるようになる（首相公選制の場合）
- h．内閣（行政）と議会の位置づけがハッキリすれば、各議員も信念に基づいて行動しやすくなる（首相公選制の場合）。
- i．直接投票になることで、主権者としての自覚を促す（責任感を感じる）ことができる

【デメリットとして指摘されている点】

- a．本人の適性や能力と関係なく、首相が選ばれる可能性がある
- b．芸能人などの当選（や失政）を見ていると、いまの日本での導入は危険ではないか
- c．世界で唯一、首相公選制を導入して注目されたイスラエルでは、わずか3年で失敗に終わった（イスラエルの失敗に学ぶことができるか？）
- d．議会の統制を受けない制度になると、現在の地方自治体のように、かえって民意が反映しない危険性もある
- e．憲法を改正しなければならない
- f．日本の首相の権限は小さく、公選制にしても意味がない（首相権限を強化しないと意味がない）
- g．対外的に天皇制との関係が説明しにくくなる（天皇制と両立するか？）
- h．公選制だけでなく、リコール制度も必要ではないか

(資料) 官邸HP、「首相公選制を考える懇談会」報告書から抜粋
(<http://www.kantei.go.jp/jp/singi/kousen/dai4/4siryou1.html>)

首相公選制を考える懇談会

II 問題認識、現状分析

議院内閣制の問題、第一党たる自民党の体質の問題、二大政党の未確立、政治家の資質、国民の政治センス等々について問題があるのではないか

わが国の議院内閣制がイギリスの議院内閣制のよううまく機能してこなかった理由の検討
(二大政党制による競争の有無、投票時の有権者の意識、与党の党首選出方法、与党内での大きな政策の違い、与党の派閥拡散的・分権的性格)

首相公選制が提唱される背景は、政治の中核においては改革が進まず、閉鎖的で不明瞭な様式や慣習が残っていること、最大与党の党首選出過程が、違和感と不信感を国民社会に与えてきているため

首相を選べないという欲求不満を国民が持つ理由の検討(政党、首相候補《党首》、政権構想《マニフェスト》が三位一体であるイギリスの総選挙との著しい対照。自民党総裁選出規程と衆議院の任期のずれ)

首相のリーダーシップ、政策立案の中(長)期的視野と政策実施の安定性、首相の決定過程の透明性と納得性、国民の政治に対する無関心と諦め、国家としての主体性と国際的な発言力について欠陥又は未熟性があるのではないか

首相がリーダーシップをふるえない理由の検討(省庁割拠主義、与党と内閣の分離)。与党の機関に有力政治家が残り、政策決定に対するインフォーマルな影響力を振るう。与党秩序の優先は内閣の弱体性をもたらし、1年1回の内閣改造と閣僚のローテーションが定着。内閣や大臣が本来の指導力を発揮することができない。

III 首相公選制を導入する意義

国会と内閣との関係ばかりでなく、主権者である国民と内閣との関係にも目を向けるべき

国民の政治参加の途を拡大

国民の政治参加意識(又は政治に対する国民の責任感)の向上

国民の政治への信頼感の向上

首相公選制にかかわる討議を行うことは日本社会における組織の長の選ばれ方への問題提起となる可能性(その社会的なプラスのインパクトは大)

政権の安定化

リーダーシップの強化

II の問題認識、現状分析とうらはら

IV 首相公選制を導入する場合の問題点

人気投票、ポピュリズムに陥らないか

国民による投票が公益性の見地から正当な判断に基づいて行われるとは限らない

国民の相当数が支持する首相が選出されないおそれ

政権の長期化による民意との乖離のおそれ

国会との対立

天皇の地位との整合性、元首論

V 個別具体論

(1) 首相公選制

1. 議会と政府の関係（権力分立）

独裁化、暴走への議会の抑止

目指すべき制度は、アメリカ型の高度に分権・独立型の制度か、立法部と行政部の協力・協働型か

立法部(議会・国会)との関係の検討（不信任、弾劾裁判、議員と閣僚の兼職、法案提出権、閣僚の任命等）

首相の再議権（地方自治法第 176 条類似制度）

2. 選出方法

立候補者の条件（被選挙権）の検討（国会議員の推薦等）

選出方法に関する検討（フランス型 2 回投票制、選挙期間、予備選挙、国会議員選挙との関係等）

政権を一定期間に固定することは、必ずしも民意を反映することにはならない

選挙人からの罷免

少なくとも、首相公選制において重要なことは公選のプロセスの時間が長いことであることへの理解は必要である

選挙費用の制限

3. 天皇制との関係

天皇制との関係をどう整理するか

首相公選制に関連するどの制度設計も、象徴天皇の制度との整合性の確保を前提とすべき（憲法 6 条は維持されるべき）

首相公選制と天皇制は原理的に相容れない

首相は元首ではないという解釈規定を設けることで解決できるか

4. その他内閣等について

内閣、閣僚の憲法上の位置付けも大きく変わるのではないか

首相公選制に伴い検討すべき内閣法及び国会法の規定

首相の死去、能力喪失等に備え、首相選出の選挙と同時に副首相の選出を行う

最高裁判所の判事の任命方法についても波及するのではないか

政治からの独立を考慮すれば、首相の弾劾裁判は最高裁判所の権限とするのが望ましい