

日本政治

法学部第五学期専門科目

講義ノート



注意

- これは、法学部第五学期専門科目の「日本政治」の講義ノートです。教官は川人さんです。
- あくまで「講義ノート」なので、シケプリのようなコンパクトさは一切捨て去っています。単位を取るのではなく、講義の保存・できるだけの理解を目的として作成しているので、長くなります。
- 法学部シケタイとかいうよくわからないのとは関係ないです。12組の者が趣味で作りました。
- 挿絵をいつもは入れていたのですが、今学期からそんなことをしているとページ数が尋常ではなくなってしまう感じになってきたので、ほとんどないです。ごめんなさい。
- 内容は細心の注意を払いましたが、間違い等の可能性は否定できません。そのせいで何かえらいことになっても責任は負いません。

目次

4	0	イントロダクション
	(1)	はじめに
	(2)	日本政治の講義でやること
5		第一章 政治と政治学
5	1-1	政治学の有用性
	(1)	政治学の臨床性
	(2)	市民教育
	(3)	政治・行政と政治学
8	1-2	政治学の実証研究
	(1)	社会科学と自然科学
	(2)	定性的研究と定量的研究
	(3)	社会科学における科学的研究
	(4)	社会科学の研究手続き
13	1-3	新制度論と政治研究
	(1)	行動論と新制度論
	(2)	歴史的新制度論
	(3)	合理的選択新制度論
16	1-4	現代民主政治の政治過程
	(1)	政党政治
	(2)	議会政治
	(3)	選挙政治
20		第二章 選挙制度と政党システム
20	2-1	選挙制度と政党間競争
	(1)	デュヴェルジェの法則
	(2)	選挙制度と政党システム
	(3)	社会亀裂と選挙制度の相互作用
23	2-2	中選挙区制と政党間競争
	(1)	候補者間の競争
	(2)	M+1ルール
	(3)	中選挙区制の比例性
	(4)	中選挙区制と自民党
27	2-3	小選挙区比例代表並立制と政党間競争
	(1)	政党と有権者の戦略
	(2)	メディアン・ヴォーター定理
	(3)	選挙結果
	(4)	小選挙区比例代表制のメカニズム：小選挙区制度の得票議席比
	(5)	重複立候補と復活当選
	(6)	一票の格差と選挙制度改革
35	2-4	参議院の選挙制度と民意
38		第三章 日本の政治制度
38	3-1	議院内閣制と大統領制
	(1)	政治制度
	(2)	立法過程
43	3-2	国会中心主義と議院内閣制：二重の国会制度
45	3-3	国会中心主義と議院内閣制の制度的帰結
	(1)	内閣提出法案の場合
	(2)	議院提出法案の場合
49		第四章 国会
49	4-1	国会研究のレビュー
52	4-2	権力分立制と組み合わされた国会中心主義
54	4-3	国会中心主義の国会制度
	(1)	国会法の制定過程
	(2)	G H Qとの均衡
	(3)	新しい国会制度の運営
58	4-4	国会中心主義的議事運営の変容
	(1)	議事運営における全会一致と多数決

	(2) 議院運営委員会と議事運営機関の変遷
	(3) 議運における多数決採決
64	4-5 二院制の存在意義
	(1) 二院制の目的とねじれ国会
	(2) 二院制のコア
	(3) 衆参ねじれ国会における立法的帰結
71	4-6 信任関係
	(1) 信任決議案と不信任決議案
	(2) 日本における内閣不信任決議案
75	4-7 戦略的な議会の解散
76	第五章 内閣
76	5-1 権力分立制と組み合わされた議院内閣制
	(1) 戦前の内閣制度
	(2) 日本国憲法における内閣制度の制定
	(3) 内閣法の制定(1947)
	(4) 行政官庁法の制定(1947)
80	5-2 議院内閣制と国会制度
	(1) 片山内閣における政務次官の設置
	(2) 国家公務員法の制定(1948)
	(3) 司法省と法制局の解体
	(4) 第二回国会における立法過程
	(5) 次官の一般職化と政務次官の設置
83	5-3 内閣法と国家行政組織法の改正
	(1) 内閣法の改正
	(2) 国家行政組織法の改正
85	5-4 内閣・首相・大臣
88	5-5 官邸・内閣官房・内閣府
	(1) 内閣機能強化と内閣官房
	(2) 内閣の担当大臣
	(3) 内閣府と特命担当大臣
90	第六章 官僚制
90	6-1 議院内閣制における官僚制への委任
	(1) 官僚行政化と官僚制
	(2) 官僚制の政治的コントロール
	(3) 官僚制への委任モデル
93	6-2 官僚内閣制
95	6-3 省庁代表制
96	第七章 政党
96	7-1 国会中心主義の政策的帰結の変容
	(1) 議員立法の趨勢と制度変更
	(2) 国会法改正の政治過程
	(3) 改正国会法とその後
	(4) 議員立法をめぐる新しい制度ルール形成
100	7-2 政府与党二元体制
101	第八章 1990年代改革と民主党政権交代
101	8-1 1990年代の国会改革・行政改革
	(1) 1990年代の改革と政権
	(2) 衆議院正副議長による国会改革
	(3) 行政改革会議
	(4) 国会審議活性化法
105	8-2 政権交代と民主党政権
108	おまけ

(1) はじめに

教官は川人貞史（かわと さだふみ）さん。かわひとじゃなくて、かわとさんだから気をつけよう。川人ゼミで有名な人とは別の人がいい。さっそく予定についてだけど、今年は29回も授業が出来るらしい。まあ休講はよほどのことが無い限りないそうなので、いつもより多めに授業を受けられてなんてお得なんだろう！と感動しちゃうよね。

ちなみに今までは震災のときに一回休んだことがあるだけで、他はフル授業を続けているらしい。テストは論述になると思われます。ではでは始めましょう。

(2) 日本政治の講義でやること

この日本政治の講義は、**個別具体的**な、現代の日本政治について見ていく作業になるはずです。まあ言ってみれば政治学各論みたいな感じかな。「現代日本政治」と授業としては被るところが大きい。

では、その各論ではなにが学べるのだろうか…？

①議会、議院内閣制など、**政治制度の機能の一般的、理論的考察**

②個別具体的な**日本の政治制度の形成と変容**、そして政党や議員など**個別の要素の行動**の知識
まあこんなところなんだけど、とりわけ各論としては②が有意になる。

沿革

この講義は、かつて1971年に、**京極純一**氏が始めた「政治過程論」から続いてきている。名前は変わっちゃったけど、今の日本政治の講義の原点とのこと。

ちなみに京極氏の四人の弟子のうちでナンバー2だったのが川人さんだぜ！ナンバー1の人は残念ながら不幸があって、京極さんの次の教授、**蒲島郁夫**氏が「クマモン」とか言いながらどこかに行ってしまったのをきっかけに(熊本県知事です。ちなみに「熊本県知事の経歴がすげええええwwwwww」でスレが立った)、川人さんが降臨なさったらしい。

京極さん門下は現代日本政治と計量政治分析に特化していて、そうした沿革もあって現実に即した分析に主眼を置く。つまり理論だけでぶっ飛んでいく方向には行かないってことだね。

※ちなみに京極さんの書いた本は詳細すぎて面白くないらしい。

ということでこの授業では、**ポリティカルサイエンス**、として、世界(最高)標準の研究に基づいて出てきた成果を見ていく。政治史とも政治思想史ともこの点で変わったものになるとのこと。

とうぜん歴史学習とかではあまり必要にならない「**研究・分析方法**」の側面にも踏み入っていく。

(現代)政治学のアプローチの特徴

じゃあこれからやる政治学の特徴をいくつか。

①政治現象に「**関心**」は持つが、それを「**人間のドラマ**」から切り離す

政治学のこの特徴は、例えば政治評論と比べると明らかになる。

政治学とともに「政治」に対して考察するものとして、政治評論(新聞・週刊誌など)があげられる。だが、両者の間には違いが存在する。

あくまで政治評論はビジネスなので、どうしても人間のドラマに着目しがち。そこでは「面白さ」もっと言えば「お金になるか」がどうしても考慮されてしまうので(これは別に悪い事ではない)、あくまで「外から観察する者」として人間性、ドラマとは遠くに位置する政治学とはこの点で違いを生じる。

〈例：2012 衆院選についての違憲無効判決〉

違憲状態だから是正しろ～と言っていたのに改善しないまま迎えた選挙に、ついに無効判決が出された(やり直し命令ってこと)高裁判決が出た。最高裁が今秋に判決を出す、初の選挙無効の高裁判決にどう向き合うのが注目されている。

いちおう「0増5減」の改正案が出されているのだが、民主党などは「根本的解決にはなっていない」として反発している。

◎一人別枠方式

ニュースでは、違憲だとか大変だとかは言うけれど、細かく「何が問題」なのかはあまり伝えない。

かねてより違憲とされていて、今回の選挙無効判決の原因になったのは、「一人別枠方式」という制度で、これは「地方の民意」を反映させるため、人口配分による議席の比例配分とは別枠で、地方ごとに一人、議員を選出する仕組みだった。

これが一票の格差を助長していたし、地方議員の保身のための隠れ蓑としての実態が強かったこともあって、今回はその是正が見られないとして上記判決内容となった。

「0増5減」の改革案も、結局はこの一人別枠の事実上の温存レベルのものだとして、民主党らは反対しているということである。やっぱりそんなことを報道しても面白くない。視聴率も取れない。だから「大物政治家の発言」や「対立そのもの」に焦点が当たりやすくなってしまっている。

こういった部分を「ドラマ」だと言っているわけで、この点、政治史などの研究アプローチはマスメディアの政治論評のやり方と(もちろん研究材料の質、論理構成の厳密さには天と地ほどの違いがあるが)似通うところがある。

違い②繰り返し起こる**パターン**としての政治現象

政治学では、似た事態についての比較分析という方法をとることがある。**少数でも類似するケースの特徴をとらえることで、共通項を一般的な知識として応用できる概念にできる可能性**がある。

例：山本権兵衛内閣(1923、関東大震災時)と菅内閣(2011、東日本大震災時)を比べ、震災対応、危機管理の政策を練る。

ただし欠点としては、一般化をしすぎてただのゆるふわ理論になって使い物にならないし(「冷静な判断が求められるのだ…」とか言われてもどうしようもない)、逆に一般化をしないと応用は出来ない。ここのバランス感覚が求められる。

③**数量化**による大量観察

また、事件をコード化して調査すれば(例：「あてはまる…5 4 3 2 1…あてはまらない」)のなかでこれだと思ふ所を○で囲んで！みたいなアンケート)、法社会学でやっみたいに統計的な形で因果関係を発見することが出来る。

こうして抽出した命題は非常に高い一般性を持つことになる。このためにはデータの収集、分析が必要だけれど、やみくもにデータを集めてもしかたないので、まず「**仮説**」を立てる必要がある。

④**演繹的理論モデル**の構築

そこから、理論仮説を立てる、もっとも抽象一般的な政治学のアプローチの側面が明らかになるだろう。理論仮説に基づいて、データの収集などが行われることになる。

※理論仮説は、「人間一般」に適用できそうな仮説をおいて、それを**具体化**する形で作られる。例えば「人間は合理的に行動する」という命題から「投票行動の際の合理性」を分析してみよう！と言う形である。ここで「具体化」の段階が必要なのは、抽象的すぎると調査のしようがないし、さらに人間の生活のなかでの行動にはレベル差があり、それを抽象命題は無視してしまうからである(合理性の例で言えば、財産の投資の際の合理性と、コンビニで何のお菓子を買おうかという合理性を一緒にくたにはできない)。

こういう見方からは、政治家などの actor の行為は「個性」を無視した、ある「目的」へ向かう個人の行動として画一化されることになる。政治家は「再選」という目的を目指し行動するし、官僚は「省庁予算の最大化」などを目的に行動する者とされ、こいつらの相互作用の結果が政治的結果につながると言う見方になる。

まとめると…

もっとも記述的具体的な①から、②、③、④といくにつれ抽象的、一般的な方法になる。以上4つのアプローチの特徴、これらをうまく組み合わせる形で現実の政治学は展開していかなくてはならない。ならないのだが、ここで実は全てを使いこなせる人があまりいないから問題が…とかいうのは後で触れることにする。

第一章 政治と政治学

1-1 政治学の有用性

第2回

(1) 政治学の臨床性

政治学のポイントは、教官曰く「**どこにでも、誰にでも**」関わるものだということらしい。

人間が、相手の意図や動機を変えるため、あるいは騙したり勘違いさせたり命令したりするために strategy を講じているとき、言い換えれば「他人に**影響**を与えようとしている」とき、そこには「政治」があるのだ！

政治の話は「汚い！」とか言う人もいるだろうけど、**人間が社会で他人と関係しながら生きていくためには、政治学と無縁ではいられない**のである。

では政治学でも「現代政治学」、今回この講義で扱う政治学のことに触れていくことにしよう。

一般に政治学は、**社会科学**(社会現象を理解、説明、そして予測するための学問)の一形態として、**政治現象**を扱う。政治現象とは、そしてそれがなぜ起きて、どういう仕組みになっているのか、それに理論を提供するのが政治学。よって「現代」政治学の目的は、

①**現代政治現象のシステム、理論**を理解できるようになること

であり、そんななかでも「日本の政治」を扱うこの講義を通しての目的はそこから進んで、

②**日本にそのシステム、理論を当てはめる**ことが出来るようになる基礎を得る

ことになる。そして最終的には、ここから知識の「消費者」ではなく「生産者」として活躍してほしいな—とこの教官は思っているようだ。ちなみに政治学とか言う前に、学問のためには誰にでも説明できる！というスタンダード性と、同時に研究の仕方では他に差をつける应用能力がいる。これも身に着けたいところ！

政治現象

ふわっと出てきた**政治現象**についても説明をしておく。

※ちなみに「政治」そのものとは何か、については触れない。意見も一致していないし、諸説ありすぎて困るのでスルー。しかしそれでいいのだ。政治「現象」が現代政治学のとらえるものであって、何がその現象なのか、については結構一致するから。

例えば①政治家の公的な行動、②選挙制度改革の行方、③野田内閣の消費増税をめぐる動きから、民主党分裂、総選挙…こういったものが、「政治」現象であることには疑いないだろう。

※ただ、これをどこまでまとめて**単位**にしていくのかは、見方次第である。

たとえばある政治家のたどった道のりや、法案の成立過程を見るならば、ここでは**歴史的単位**(たとえば、ある政治家の政治生命/法案の審議過程)がひとまとまりの基準になる。対して選挙に対しての投票行動を分析するのならば、サンプル数が何千かの「**有権者**」一人一人がそれぞれ単位となるだろう。見たいもの、知りたいものが何かによって、単位としてのまとめ方は変わる。

こうした政治現象に対して、政治学は「問い」をたてる。**命題**と言ってもいいだろう。結局、**さまざまな政治制度のなかで展開される政治アクターの行動や相互作用(すなわち政治現象)を分析、命題を定立していく**ことになるのである。

こうした「事実現象」に着目する**臨床性**は、現代政治学を学ぶ上でおさえておきたい。

日本政治の利点

ちなみに、政治学のなかでも、「日本」政治をやる利点がこの臨床性からも出てくる。

すなわち、この授業では日本の政治現象について考えていくことになるが、自国の研究なので当然に外国よりも「寄り添った」形で**優位性**をもって研究が出来るという点である。もちろん日本だけ見ているとバイアスがかかってしまい問題だが、日本人がやっている政治研究の中で日本政治が他の学問に比べ優位性があることは宣伝しておくとの事。この人後継者とか探しているのかな。

政治アクターとの緊張関係

このような寄り添う形の学問は、当然に現実のアクターとの間に**緊張**を生む。**丸山眞男**(日本政治思想史学者)は「政治権力にとって、何が好ましくないかと言って**それ自身の裸像を客観的に描かれるほど嫌悪すべき恐怖すべきことはない**」といったが、まさにその通りであって、この緊張関係、下手すると嫌がられかねないこの関係は、例えば 100 年前に死んだ奴の研究とかではなかなか生まれえないだろう。

※ただ、丸山の研究は実証的と言うよりは天才的ひらめきによるものだったので、政治学の力だ！と言われても正直別物じゃね？という感じも少しする。

結局、政治学は国家や権力を現在において**監視**するものである。確かにマスメディアが発達しているから、現代政治学において「監視」しているイメージは薄いかもしれないけれど、マスメディアは表に出てきているぶん、NEWS すなわち新しいものに飛びつきやすくなかなか本質までつきつめることが出来ない。さらには公的な見解として中立な立場でいないといけなないので、そこにも限界がある。

※中立の制約がゆえに、専門家に「○○ってことですか」とコメント誘導を行い、「こういう人もいるよ」と言う間接的な形で批判、もしくは賛同を行うのである。教官も、全然知らない地方紙にわけもわからないままコメントを求められて困ったらしい。

よって、表舞台から一步離れているがゆえに、安定した緊張関係(矛盾した表現かもしれないが)が保てる政治学は、マスメディアが全盛を誇る今なお有用な監視役である。

(2) 市民教育

いままで出てきていないアクターとして、「**市民**」が存在する。市民の観点からしても、政治学の知見は有用である。というか、政治だからこそ市民への有用性がある。

なぜなら、政治とは、専門的でありながら「アマ」の参入を許す珍しい世界だからである。選挙は引き算もできないアホでも行ける(引き算ができないと、クロマティ高校には入れない)し、政治家は誰とは言わないがアホでもなれる。民主政治のなかでは、はっきり言って「アマ」の市民の側に決定権があるとさえ言えるのである。こうである以上、市民の立場から政治体制を突き放して分析していく必要がある。政治学はこの意味で、市民の間に流れる「空気」まで(政治文化とか習ったよね)射程に含む。これは比較政治的に分析しなくてはならないタイプの現象だよね。

で、当たり前だと思っていたことも比較して相対化することで「ここがおかしいぞ」と気づいたりする。自然だと思っていたことが人工的、歴史的、偶然の産物だと気付けば、そこに改善可能性が生れるのである。

つまるところ、こういう視点をもった**政治学を知らしめることで市民に「問題」を認識させ、さらには「解決」へ導く力をつけさせることが出来る**のである。ここに「市民」の観点から見た政治学の有用性があると言えるだろう。

(3) 政治・行政と政治学

※参考文献：山田治徳『政策評価の技法』

ここまで見てきたように、政治学は本来きわめて**実践的**であり、有用なものである。事実、いろいろな国でこの政治学からの見地が利用される。

例：アメリカ

アメリカでは政府各部門で社会科学、とくに政治学の見地が利用された。

冷戦下では対ソ戦略に向け、東側陣営の拡大阻止のための国際政治的分析が必要になったし、近年では行政の果たすべき役割が拡大する中で新たな政策領域におけるアドバイザーが必要になり、政治学的知見を持った人材は

連邦政府のアドバイザーや職員としてどんどん登用されるようになった。各省で企画・評価部門がみるみる拡大していったのはその象徴だろう。

特に国際政治学者が頑張るようになり、**公共政策大学院**など新たな育成のシステムも作られることとなった。行政もそれに呼応するように、政策評価に基づいた行政運営、政策決定を行う形となっていた。

日本の場合

対して日本の行政は、法律、経済の知識があればそれだけでよいとされていたのが今までのことである。ここでは法的論理的整合性や、カン、経験が必要とされていた。

そこには、政策とその手続を社会科学的に見る視点、アメリカが持っていた視点が圧倒的に足りていなかったというのが正直なところである。

例① 狂牛病

2001 年には狂牛病が人にも感染する！ということで、牛肉の輸入制限などで日本社会は大揺れだった。政府の対応は後手に回り、BSE 問題調査検討委報告書(2002. 4)には「農水省の重大な失敗」という厳しい評価が記された。

実は、1996 年には WHO から BSE 問題の原因となっていた肉骨粉輸入禁止勧告が出されていたにも関わらず、行政指導を行ったのみであったし、EU の狂牛病ステータス評価が「日本はまだ感染はしていないけど、そのうち出るかも」みたいなものだったことに対して、農水省は評価に不満を示し、この評価を中断するように要求していたのだった。

優秀なはずの官僚がこのていたらくである。

例② 東日本大震災

震災の対応もエリートパニックと形容するしかないものだった。結局「想定外」という言葉に象徴されるような非常に頼りない事態になっていたのは記憶に新しいはず。

アメリカの支援物資リストを見ても、品質についての質問やさらには放射能汚染の際の補償問題など、およそ緊張感のない質問を繰り返し、アメリカ側を呆れさせていたという。

復興予算についても 2 兆円近くが宮城、岩手といった被災地以外の地域に使われていて(防災、減災事業予算に「復興」と銘打つことで資金が全国に流れていったという)問題になった。

日本の改善

そんな状態のなかで、ようやく日本でも**政策手続の評価**の仕組み、**政策形成手続きの枠組み**、**説明責任**の所在の明確化がなされ、政治学的な分析のための準備が整い始めてきた。だが、まだまだ不十分であって、課題も多い。以下でいくつかの法律を確認してみよう。

① 行政手続法

1993 年 11 月に施行。1999 年 3 月には「**パブリックコメント**」という、外部の評価を手続きのなかに取り込む仕組みを閣議決定のもとに導入した。以降改正のなかでパブリックコメントは「**意見公募手続**」に改められ、行政立法において法律上の制度として組み込まれるようになった。

この改正で「規制」立法にしか適用されなかったパブリックコメントが行政の給付・義務の減免等の行政行為にも拡張して、評価の組み込みを徹底し始めている。

② 行政機関情報公開法

2001 年 4 月施行。国民の開示請求権と、政府の説明責任が定められる。**公文書管理法**(2009 年 7 月)と合わせて国民の知る権利の実現に資することになる。

日本の情報公開法が施行されてだいぶ経つわけだが、情報公開の請求件数と決定件数、開示件数をくらべた統計を見るに、開示率は 2001 年で 88. 6%であったのに対し、2011 年度で 97. 6%となっている。まあほぼ開示されていると言えるかもしれない。

※ただ、そのなかで全部開示になっているのは多いわけではなく、一部開示(部分的に黒塗りなど)を含んだ数字である。全部開示でも「ほんとに？」という疑いがあったりする。

ちなみに突出して開示していないのは外務省。帰一さんもしょうがないっていったけどね。公開請求は国民一般に開かれており、時間は数か月かかるけど誰でも請求できる。開示すべき行政文書をホームページなどで検索して特定、請求を行うことになる。名前が分からなくても内容を特定できれば文書開示請求はできたりする。

③ 政策評価法

当時は内閣の閣議決定からスタートした政策評価が法律になった。行政機関の行う政策の必要性・有効性、効率性を自己評価し、説明責任を果たすというモノである。

詳しく言うと内閣で、この法律以前に「政策評価に関する基本方針」が閣議決定されていて、定量的効果把握、客観的情報・データ、事前評価と事後評価、評価書の公表が求められていた。

※これを「**強制された自己評価**」と言われることがあるが、文字通りこれは内部評価の強制でしかなく、どうしたって「俺たちはもうダメダメで死んだ方がいいと分かりました」とか言えるわけない。実際、行政の人も、この自己評価をすげー大事だとは思っていないみたいだね。サンプルが川人さんの聞いた人だけだからあれだけど、やっぱり第三者が必要なんじゃないの?という気はする。そういう意味でちょっと適当ではあるんだけど、少なくともデータ自体が公表されれば叩かれるところは叩かれるし、無意味ではないよね。

問題

以上のように法律はできたのだが…

事例：議事録

最近になって、大震災の対応の多くの会議が議事録を作っていなかった事実が明らかになり、あまりに当事者意識が欠けていたことが明らかになった。珍言い訳が連発(たとえば、「防災訓練では作ってなかったから!」)され、非常にあきれる結果となった。

一方アメリカの原子力規制委員会が対応を当初から検討して、その詳細な議事録を公開したというのは、日本の事情と対照的である。日本のやりかたと比べて徹底しているし、よその国の事故に対してここまで詳細な議事録を作り丁寧に対応する点には圧倒的な格差を感じざるをえない。

ようするに、「**ない**」ときどうするんだって問題、そもそもの開示への意識の問題はまだまだ解決されていない。一応、文書不存在のときも不服申し立てが出来る規定とかもあるし、「ない」ときの責任をドスルーしているわけではないけれど、それでもないもんはないんだから、困る。

ただまあ「**説明責任**」を果たす制度が求められているし、そういう行政が必要な時代になってきている。そんななかで、官僚に求められているものもカンや経験といった旧来のものから変化しつつあるってことだね。日本はそれに対応できるかの分水嶺にいるってところかな。

まとめると、

政治学は一見すると役に立たないようにみえるけど、**社会科学的なものの考え方を政治に当てはめ、実証的に検証するやり方は現実の政策決定においても有用であり、世界的にスタンダードなものである。**

そしてそのためには政治・行政の「**評価**」のシステムが不可欠である。日本は様々な制度を整備し始めたのは確かだが、まだまだ**諸外国、とくにアメリカなどと比べて未熟**といえるだろう。

1-2 政治学の実証研究

第3・4回

(1) 社会科学と自然科学

いわゆるサイエンスである**自然科学**と、政治学などの**社会科学**との違いはなんだろうか。

社会科学は社会現象を捕捉、説明、予測するものであった。政治学、経済学、社会学が基本的には実証的な社会科学だとされる。

※法律学は基本的には解釈学なので、技術学ということになる。まあ法社会学だとか曖昧なところもあるし、社会科学じゃない!ということじゃないけど。

じゃあ自然科学と方法的に同じ意味で科学たりうるのだろうか。この議論には結構長い歴史がある。

自然科学が19世紀ごろに確立するわけだが、社会学はそれとくらべてどうなのか。

ここで、「同じ意味」とは

①数学と論理学を用いた**演繹的理論命題**を定式化している

②観察・実験による命題の**経験的検証**

という組み合わせからいう「同じ」である。科学者は一般法則を探し、それが実際に妥当しているのかどうかを実証していくのである。これがいわゆる自然科学の感覚だろう。

ここで社会学をどうみるかで立場が分かれるが、現代政治学は「YES」と、伝統的政治学は「NO」と(一定の留保をつけつつも)いう。

違いは何か

基本的には「二つの留保」を除けば、自然科学も社会科学も(現代政治学からも伝統的政治学からも)同じ科学といえそう。だからたぶんこの条件の解釈が、現代政治学と伝統的政治学を分けるのだろう。ということで見ていくことにしよう。

ちがいは①**実験**

自然科学では条件をコントロールしたうえ効果測定が可能である(ピサの斜塔から一定の重さの鉄球を落とすことが可能。風速、気温等も測定で補足できる)。厳密な形で実験が行われるだろう。

医学薬学でも膨大な数の動物実験のあとに患者への臨床試験を行うことでデータを丁寧に集める。

実験群と対照群に無作為に割り当てを行うことで、プラセボ効果なども考慮しながら**二重盲検法**などを駆使して正確なデータを得ようとする。ここから**生存分析**などが可能になる。

※生存分析…たとえば新薬の延命効果を測定すること。最終的にいつ亡くなるかというデータを集めることで、死亡と言う危険に対しての効果を推定、有為な薬かという判断が出来る。

※二重盲検法では、患者も医師も、実験群なのか対照群なのか知らないままに投薬が行われる。

しかしながら社会科学の世界ではこれは、倫理的にゆるされない。選挙制度かえてみて二回やって比べよう!とか、戦争を実験!とかできないよね。そういう意味では「人間にやさしい」という言い方もできなくもないけど、とにかく実験条件の厳密性や正確性は劣ることになる。フーゴのスタンドみたいな感じ。

実験ができない代わりに、様々な社会現象をたくさん観察して、社会現象を数をこなして測定していくことになる。例えば選挙の例なら、二回やるのではなく各国の選挙のデータを分析することになる。データの性質をコン

トロールはできないので、そのぶん数打っとうというわけだ。当然このせいで抽出主体に「ゆらぎ(隠れた要因や傾向)」が生じる可能性があるので、注意しなくてはならない。

※数打てればいいが、打てない場合、終わる。たとえば国家単位分析するにしても、そもそも地球上の国家なんて限られているので、下手するとサンプルが全然ない場合もある。

だが、このような不安定な要素をうまく処理し切れれば、統計分析が可能になるので、さきの生存分析とおなじように例えば「立法」危険率を推定することもできるだろう。

フットさんの判事の研究で、「国に不利な判決出すと出世が「遅れる」ことになる」とかやったじゃん。この見解もこうした生存分析の応用から出てきているみたいだね。議員の落選だとか、引退の危険性も計算できることになります。

ちがい②理論法則の厳密性

自然科学法則は一般的に**厳密な定義**がなされ、支持される。エネルギー保存の法則(物体の総エネルギー量は一定みたいなやつだった。雑魚文系なので忘れた)はつねに適用されるだろうし。

しかし、社会科学における法則は一般に厳密に成り立つことがすくない。

たとえば社会科学のなかで「一般的なもの」として最も広く認められるのは**デュヴェルジェの法則**。

※当然知っているはずだけど、**小選挙区制は二大政党システムを、比例代表制は多党システムをもたらす**という法則。

でもそうはいっても…厳密に「どれくらいか」とかは言えないレベルだよな。そんなもんなんだよ。

このように二点、違うところがあるのだけれど、そこの評価が、案の定だが伝統的政治学と現代的政治学とで違うのである。その点を(2)以降で説明していくことにする。

(2) 定性的研究と定量的研究

研究のしかたにも分類がある。

①歴史研究

②少数比較研究

③大量データの数量研究

④理論モデルをたてる

という、個別具体的な①から一般的な④という研究の仕方のなかで、①と②を**定性的研究**、③と④を**定量的研究**と呼ぶ。

定量的研究は数を扱うので、数学、統計学をベースにして行う研究である。それに対してひたすら深く！という質的研究となるのが定性的研究である。

一般にこの二つの研究スタイルは異なる。

定量…数学・統計を使うために「**測定**」する作業を重視。個別的な記述よりも一般的な記述を行い、**因果関係的な仮説**の検証を目的とすることになる。

一般的ゆえ、**追試可能**で再現可能な測定・分析を行う。

定性…定義上、数上の分析には必ずしも依拠しなくなる。サンプルは基本的に少なくなるし、増えても少数の事例研究ということになる。研究方法も聞き取り調査や歴史的資料の分析と言った形に。こうして進めた研究は基本的には**論述・論証**による研究対象の**包括的説明記述**ということになる。

こうして二つの種類にわけられるのだが、「どちらを選ぶのか」ということではない。あくまでこれは組み合わせることを否定しないので、研究対象を分析する上で両者を組み合わせた研究戦略を取る研究が求められる。

のだが、実際には両方使いこなせるやつはあまりいない。残念とのこと。多くの先生は定性から入って、年を取ると、定量研究を学ぶ機会がなくなっているらしい。

その結果、歴史研究 VS 数量研究だとか、ケーススタディ VS 統計的研究とかいう「対立」の外観が出来てしまうってことだね。さっきの問い、社会科学と自然科学の関係の理解における対立も実はここからくる。

現代的な定量的研究からの社会科学(政治学)ならば、当然「自然科学と同じ」側面が強調され、古典的な定性的研究からの社会科学(政治学)ならば「自然科学とは違う」側面が強調されることになるのである。これが現代政治学と古典的政治学が答えを真逆にってしまった理由となる。

でもまあこうして見ると「不毛」だよな。良い研究には、基本的な推論の論理が適用できる。それはどんな方法からの研究でも確かなのである。それだけでいいのに…無駄なんだ…無駄無駄…。

議論するだけ無駄ー



(3) 社会科学における科学研究

そして良い研究というためには、以下が大事だと思う。

◎ 4つのポイント

1 研究の目的は、推論であることを意識する。

推論：情報収集した事実から、直接には観察していないもっと広範囲な何かについてイメージを作り出すことこそ、研究の目的であろう。法学部の授業を5学期受けていてきつすぎた。だから6学期もきついだろうと考える時、ただの感想から推論に話が変わる。(このアホみたいな推論があっているのかは別の話です)

※推論→①**記述的推論**…観察されたことから、他の観察されていない**事実**を知ること。「推理」。

Ex 日本に核の密約があったのかどうかを、外交文書から推理。その結果、暗黙の合意があったことは推察された。

②**因果的推論**…観察されたデータから**因果関係**を知ること。関連性を明らかにする作業。

記述的推論を基礎にして行われることになる。

もちろん記述だろうがなんだろうが、情報収集には必ず「ゴミ(誤報や偶然など)」が含まれる。ゴミを含んだデータからの推論は、理論としてもゴミになってしまうので、できるだけ情報収集の際にゴミを排除し誤差に気を付けていかなくてならない。数多くのデータを集めるのも大事。

一回限りパターン

数多くのデータがあつてなんぼとするところで、**一回限り**の政治現象は説明できないのだろうか。数多くのコマが必要な事を踏まえると難しそうではある。

例えば **2004年のスペイン総選挙**では、イラク派兵の国民党政権と撤退公約をかかげる野党とが争った。投票三日、マドリードで四つの列車爆発テロが発生し、192人が死亡、2000名以上が重軽傷を負った。

ここでこの事件はアルカイダの仕業だったのだが、スペイン政府は間違っ「バスク地方の過激派の仕業」と報道してしまった。当然現政権は、「テロ」と「対応ミス」で二重に非難される。この事件の結果として、当初の発表では国民党優位だったのだがひっくり返る。野党が勝利し、イラクから撤兵することとなった。ここで「テロ」と「対応ミス」のどちらが要因だったのだろうか。確かめるには、それぞれが「なかったら」という情報が必要だが、そんなことは分からない。こんなとき、因果的推論はできないのだろうか…？いや、手段はある！！

手段①**類似したケース**を数多く観察する。

少し妥協しよう。同じ事件なんてできないし、それっぽけりゃいいや！ということで代替品、この場合なら「選挙の前にやらかして負けたケース」を観察していくというのが、一つの手段になる。テロか発表ミスかはわからないけど、近いものを見ていけば「事件」か「ミス」か位ならわかるかもしれない。というか、社会のなかで全く同じことなんて起きないので、**そもそもある程度の抽象化は行われているのが当たり前**である。

手段②**事実と反する状況**を思考実験する

ここでは「もし…なかったら」の可能性を調べつくすことも考えられる。

手段③**観察可能なインプリケーション**の実証

ある命題が正しいならこのようなことが起こっているはずだ！ということを考えて実証していくやり方。

例：恐竜絶滅…恐竜絶滅は一回限りの事象である。これを研究するために、アルバレスという学者は、「隕石(小惑星)が衝突したんだ」として、「そうすると煙で地表が覆われ、太陽光が遮られ寒冷化する」と仮説を提案したのだった。その証拠は彼の提案の段階ではなかった。もちろん対抗仮説もあるわけで、「火山活動じゃね？」とかいう反論に答えられない点は確かなのだが、本来的に確認不能な「絶滅」を確認可能な「寒冷化」に結びつけることで議論を進めた点は素晴らしい。

※実はその後、絶滅期の地表だった面からイリジウムという地球上にほとんどない物質+破碎された石英(石英は地表にある)が発見され、小惑星の衝突が有力となった。

まあどちらにせよ多少いじることで、**観察不可能なものを観察可能なものに置き換えて我慢する**というのが方法論としてのまとめになると思う。

2 研究の手続きは公開される

明示的・体系的方法によるデータの作成・分析が求められている。それによって研究がどれくらい**信頼**できるものなのかが明らかになるからである。世界で一番目ならノーベル賞がもらえるけど二番目にやっても何ももらえないので、研究には競争がつきまとう。ここで手続きが確認されていないと「いやお前のまだ不完全だから」という批判を許すことになるが、確認できれば(追試できれば、すなわち**追試可能性**が高ければ)凄さを世に知らしめることが可能である。その意味では「読み取り」や「洞察」は**追試可能性が薄く科学的な精度が落ちる**。

3 研究の結論は不確実

科学はあくまで「推論」をしているのであって、当然不完全なプロセスを経た**不完全なもの**である。その意味では全ての科学的知見に共通するものとして「100%かはわかんない」というものがあることを理解しておこう。※不確実であることは悪い事ではない。当然なんだし。重要なのは、その**不確実さを明らかにする**ことである。100%でないなら何%なのか、が大事であって、そこを明らかにする研究を心掛けよう。

もちろん100%が理想なのは当然で、目指すべきではある。

4 科学とは方法だと理解する

科学は一定の推論をたしかに目的とするが、そのための従う「**ルール**」を作っていくところに科学の本質がある。科学は目的でも研究対象でもないのである。

換言すれば**何かあるテーマを取り上げれば科学というわけではまったくなく、「科学すれば」こそその科学ということである**。価値中立性というかなんというか。

(4) 社会科学の研究手続き

川人三原則

ついに！教科書と関係する部分が出てくるぜ！…後書きに。

ここで川人三原則をご紹介します。ネーミングセンスが適当過ぎる…。

「**データがあるからといって分析しない、技法を覚えたからといって分析しない、仮説がなければ分析しない**」と、かつて川人さんが言っていたらしい(本人うろ覚え)。でっち上げ説すらあるらしいのだが、まあ趣旨はいいこと言っているとのこと。自分で言うかは別として。

ここで言いたいのは「**仮説の検証**のために」(あくまで手段として！さっきやったよね)科学があるってことだよな。

言いたい目的のための道具として、仮説を見つけてから科学的技法を試すという、科学者のあるべき姿が言われているのである。ここでは例えば統計の技術を知ったからといって「これ使えるデータないかな～」と言うふう

研究手続4段階

だから上記のようにいけば、研究の手続きは、当然に、①研究課題を探す ②理論と仮説を立てる ③データ集める ④分析する、という順番になる。知りたいことを定式化して、仮説にする。その後にデータを集め、分析する。当たり前のことかもしれないけど、倒錯させてはいけないのである。

①研究課題を探す

知的好奇心をそそるものを探す。「これを理解したい！理由を知りたい！」というおもちゃというかパズルを見つけた作業。

ただ手に負える**等身大**の大きさのものの方がいいよ。「戦争はなぜ起きるのか」とかだと、そのままでは太刀打ちできないので。

ポイントをもう少しいっとくと、研究に値するものを見つけようってことだろう。学会の動向なども把握しながら、個人的な思い入れに傾倒しすぎないようにしよう。「他の人から見ても」どうしてもよくないものを選んでいこう。最強のポケモンパーティを探す研究は一部には需要があるかもしれないけど、学界にとっては意味のないことである。

リサーチデザインのクラスがアメリカの政治学では教えられることが多い。その時のポイントとして教えられるのは、「**理論的に貢献**するもの」で「好きなテーマ」を研究しろってこと。今いった話と被るよね。

もちろんこのためには先行研究などの調査も必要になってくる。既存研究は何を明らかにしているが、何を未知のまま残しているのかが自分の研究すべきことに関わるはず。

②理論・仮説を建てる

理論とは、研究課題の回答について理路整然かつ厳密に行った推測内容および説明のことである。

たいていは概念(コンセプト)の間の**因果関係**を示す形になる。

例：「○○が何々なのは、△△だからだ！」的な。具体的には「政党支持態度は投票に影響する！」など。ここでは争点態度と候補評価との関連が示されようとするわけである。

ここには、検証されていないとはいえ「論理的に一貫した」説明が必要になる、

※ただし、その理論がマジで役に立つのかどうかは、実際の観察・検証ののちにわかることである。

観察可能な仮説が出来るとそれに合わせて調査・分析が行われることになる。

良い理論は、そこから数々の観察可能な「仮説」が出てくる理論。要するにデータさえあればもう正しいよねこれ、と言える仮説が出てくるもの。つまり、**実証可能**な仮説を生み出すことができるものであることも要求されるのである。

③データを集める

公開の手続きで多くの仮説が検証可能なデータを集めることが要求される。

まんべんなく集めるのが大事なのであって、理論にあうデータだけを集めるだとか、データをねつ造する、改竄するといったイカサマな方法は絶対にいけない。Too Bad!!

でもあれだよな。大阪地検や東京地検の特捜部とかやっちゃったよね。この改竄を。科学に携わる者とかいう前に、人間として守らないといけない倫理観の問題でもある。

まあねつ造は社会科学ではメリッ的に「やる意味は？」という場合もあるけどな。対して理系ではよく論文の掲載取り消しとかもあるし、気を付けるべきところ。もちろん文系はねつ造しない大丈夫とかいうわけじゃないよ。気を付けるのは同じ。集まったら、変数(列)と分析単位(行)をとってデータを整理していこう。

例

地域コード	都道府県	交付税	財源不足
1	北海道	18,768.3	17,761.5
2	青森	5,246.0	4,905.8
3	岩手	5,293.7	5,042.2

変数とは理論仮説の概念をデータであらわすもののことであり、異なる値を取りうる経験的な特徴となる。北海道の交付税がいくらだ、みたいなもの。他にも国の人口やGDP、民主化のレベルなどいろいろな変数がある。ちなみに民主化のレベルはNGOのfreedomhouseが公開しているので調べてみようとのこと。

参考：日本の民主化スコア
STATUS Free
FREEDOM RATING 1.5
CIVIL LIBERTIES 2
POLITICAL RIGHTS 1

1ほど神スコアになる。市民の自由「2」は、刑事事件の拘留期間の長さからきているよね。

変数の中でも、結果を表す**従属変数**(なぜなのか説明「されるべき」数として**被説明変数**ともいう)と、その原因となった**独立変数**(被説明変数に対して、**説明変数**)とに区分できる。

データの検証は、独立変数と従属変数との関係性を結びつけ説明するためになされることになる。

分析単位とは、どんな単位でどこに注目してデータを集めているのかという基準である。例で言えば「県」に着目してデータを集めましたよということに。たとえば有権者を単位にしてみたり、観察単位は抽出の仕方によって変わることになる。

※余談だが、最近是有権者単位の調査は、個人情報保護法の施行以後は非常に難しくなったとのこと。調査の対象にされた人が「なんでうちの個人情報してるの(保護されているはずなのに調査員が電話かけたりしてくるのだし)」と文句言ってくるのできついらしい。

では、具体例その2 選挙について調べたい！

地域のデータの単位は市区町村単位、もしくは都道府県単位になることに。変数は候補者(の得票)になる。ここで変数の関連はあくまでその候補者にしか通用しないので、ここで広域にデータ統合するために「自民党」だとか「民主党」だとか、本来別々の変数だった候補者間をつなぐ作業が必要になってくる。ここで、地域別の複数のデータをまとめる時には、**差異**を気にしなくてはならない。例えば東京と鳥取の人口は圧倒的に違うのだから、同じ「得票数」でまとめても意味ないよね。ここは率で比べないといけいないよねー。

④分析する

分析して仮説を検証する作業は、かならず適切な分析「方法」で行わなくてはならない。また何を当たり前のことを…って思うかもしれないけど、先に言った通り科学とは「方法」。決して「ただ分析するだけ」という本末転倒の科学の目的化を行ってはいけない。先に仮説を立てると言う、当たり前のことをするようにしよう。もちろんこの作業は必ずうまくいくとは限らないし、失敗するのもザラにあること。そういうときは何回も仮説に対してのデータ収集アンド分析を繰り返すことになるが、それが正しい姿。

実際の分析：補助金の地域間格差

具体的にじゃあどうやってデータを分析していくのって話になるので、さっきの都道府県と交付税、財源のデータをもう一回見てみよう。

地域コード	都道府県	交付税	財源不足
1	北海道	18,768.3	17,761.5
2	青森	5,246.0	4,905.8
3	岩手	5,293.7	5,042.2

実はこのグラフは、政党支持率などの続きがあり、(ごめんなさい。写せませんでした)

①政党支持が強い都道府県に与党は財源を積み込むか

政権与党は保身のために自身の党が選挙に勝ちやすくなるよう財源を操作しているのではないかという理論から。保身のため「支持基盤が弱い」ところにつぎ込むか、「支持基盤が強い」ところにつぎ込むかが分からず、ここでは後者で仮説を立てた。

②財源不足である都道府県ほど補助金をもらうか

財源不足は、(基準財政需要額マイナス基準財政収入額)で測定できる。この額と、地方へ配分される額との因果関係はあるのか。

③国庫支出金が多い都道府県ほど補助金をもらうか

国庫支出金は、地方交付税と違い使用用途が決まっているだけでなく、支出金で国の事業を遂行するにあたり自己負担分が存在する。そのために、国庫支出金の割合が多い都道府県には、是正のため補助金が多く配分されているのではないかという考えかた。

こんな仮説が立てられちゃうすごい表だったのだ！まとめると、補助金という被説明変数を、①財源不足、②国庫支出金、③)政党支持(与党得票)という**説明変数**から説明しきれるかという話に。回帰分析をして、(誤差はあるとしても)推定できるかが確認の対象。

よって、(補助金)=(定数 A)+(財源不足)+(国庫支出金)+(与党得票)+(誤差)という関係性があるかどうか問題となる。そして有意検定によって、統計学的に相関関係を導いた結果、係数が 0 (相関なし)かどうかを確かめることになる。

結果は、与党得票はほぼ 0 に近い係数になったが、他の要素は影響を与えるとされたのだった。

影響とはどれくらいか

では、どれくらい？という金額の変化の仕方は(例えば交付税がいくら増えれば、補助金はいくら増えるのだろうか)分析できるか。一応、この分析の結果を利用してシミュレート、グラフで表すことは可能であろう。システマティックに一応の額を出すことは出来る。

確認してみたところ財源不足 1 兆 7 千に対し、交付税も 1 兆 7 千という原点を通る一次関数的なグラフになったので、相関することはわかったが、国庫支出金は相関はあっても全体で見てもほとんど値に影響を与えないことも明らかになった。

- つまり、まとめると、
- ① 政党支持…関係なし
 - ② 財源不足…関係あり
 - ③ 国庫支出金…関係あり、しかしほとんど影響はない

として、結論を出すことができる。信頼できるか、と言われるとまあ「このデータのなかではね」としか言えないのだけれど。年度にもよるだろうし、あくまで都道府県のデータだから、日本政治一般に通じる神データだとはなかなか言えないんだよね。

今回は簡単な三つの並列した仮説が並んでいただけだけど、実際はもっと複雑な条件関係にあったり重なり合うようなデータを扱うこともあるよね。

ということで今回は序の口として簡単なデータでお試し版計量分析をしてみたのでした。もちろん前にも言った通り、定性分析も必要。両方できるようになってほしいのは当然のことです。

両者を使い分けて、自ら知識を生産できる人になってほしいと思っているのだよ！！そのために必要なのが、(どちらの手段にせよ)科学的態度、今回説明したことでした。

1-3 新制度論と政治研究

第 5 回

ここからは新制度論の話。シュタインの議論が、新制度論の旗揚げであった。

オーデシュク、ピアソンらゲーム理論研究家たちの議論も参考に…。そういえば政治学の加藤教官も新制度論の人だったよね。

(1) 行動論と新制度論

現代政治学のなかで活用されるのが新制度論なので、これからのとっかかりと言うか前提がてらやっておこう。ただ、これは非常に最近に出てきた議論。これまでの政治学は「行動論」から分析するものがほとんどだった。だからまずはその特徴と、その欠点、なぜ新制度論が出てきたのかを考えよう。

行動論

行動論は、戦争に皆が巻き込まれた、その余波から生まれた。戦争をやっても、日本が特攻して来たり、降伏しなかったりしたが、これはアメリカなどからすれば「なぜ」でて来るのかの研究の対象であったのだ。

戦場に社会学者も駆り出されると言う事態になるなかで当然日本の奇々怪々な動きに「!？」となり、復員後研究の対象にし始めたのだった。これが「行動の政治学」として、のスタート地点である。彼らの特徴は、

① 科学的な研究で社会科学的研究をしていく

記述的分析をいくらしても日本の奇々怪々さはわからない。ならば、方法論的にもっと自然科学的に！一般的なやり方で理解していくしかない。

② 人間行動の基本的分析単位の探求

社会科学全体のなかで共通に使える分析単位はないだろうかという理論関心がもたれ、社会科学の全体運動として行動論が沸き起こったのだった。この意味で社会科学の統合的な意味を持つ。

議論、単位枠組みの作成も目指されるから、人間行動の決定、機能、システムが分析されここからたとえばパーソナルの社会システム論だとかが出てくることになる

※ちなみにシステムという言葉は、ホッブズの『リヴァイアサン』から初まり、イーストンらの政治システム論で周知された。

③ 方法論的個人主義

「行動」の「基本的な単位」に着目するために個々のユニットをミクロにとらえる(政治アクターの行動など)ことが多く、制度論からは批判されていたのである。政治体制などの影響が、軽視されることになっていた。

ようするに、「一般的ルール」を出したいがために科学的方法に、定量的分析に頼るから、そのぶん「個別の違い」つまり制度的差異などはスルーされてしまうのである。

まとめると行動論は、「わけわからん奴ら(日本軍とか)の行動原理」を理解するための「人間の行動の一般ルール」の特定のための作業だから、個別具体性から離れて、定量的な分析をしないといけな。そのために自然科学的になるし、個々の制度などは軽視するのである。

(2) 歴史的な新制度論

その反発から**新制度論**はやって来る。ただ、このアプローチには二つある。一つ目が歴史的な新制度論。

歴史的な新制度論は個別の国の個性に着目する研究のなかで提唱された、形成された「制度」が人間の在り方、政治行動を変えるのではないかとするアプローチである。

彼らによると、制度形成時の最初の政策選択が決定的に影響を与えているのだと言う。彼らは作られた制度、すなわち過去に行動の原因を見出し、人間は「過去の遺産を引きずって」行動するのだと解される。

制度

制度とは、政治アクターの関係を構造付けるルールのことである。人々はどのような役割を持って政治に際するのかを決めるようなルールであることが大事で、歴史的な正統性の有無は関係ない。この「制度」のパワーを重視する立場からは、以下のような思考の特徴が導かれる。

制度の特徴① 三次元的な権力性

制度はアクターの行動以前に、そもそもの**目的**や**選考**を規定してしまうのだとされる。まあ江戸時代の封建体制のなかでの「職分意識(百姓意識、武家意識は植え付けられているかのように自明のものとされていたよね)」とか考えると、分からなくもない。

制度の特徴② 経路依存性 path dependency

過去の選択の仕方が、現在の選択の仕方に、たとえ過去とは条件が変わったとしても**慣性**、**惰性**として影響を及ぼすとされる。現在の制度はどうしてこうなっているのだろう…みたいな問いの有力な答えとなってくれるのは確かである。

今までの制度をぶちこわすには、「手続的めんどくささ」「既得権益」これら制度そのものの慣性と戦わなくてはならない。

日常でも…パソコンのキーボードのキー配列は、実は理論上はもっと簡単に早く打てるものが存在する。しかし、それは市場のキーボードにとって代わることはない。何故か？みんな慣れちゃったからだろうが！！

収穫逡増

ピアソンは、**ポジティブ・フィードバック(収穫逡増の法則)**が、経路依存を加速させるとして理論をたてた。

収穫逡増とは、あるオプションのユーザーが増えるに従って、ユーザーの利得がより増えることである(たとえばオークションサイトならよりよい出品者や買取者がいるだろうし、競り合うことで価格も高く売れる)。

だが、その「利得の増え方」は会社によって変わるかもしれない。ユーザー数が少ないときは A 社が B 社より有利だとしても、ユーザー数が増えれば B 社のほうがユーザーにとって有利になる可能性もある。

だとしても、最初に A が勝ってしまったら経路依存性により A「だけ」が勝手に強くなる。

ここからが大事だが、ここで収穫逡増により、ユーザーの利得が増え、さらに B を置き去りにしてしまうのだ！

こうして収穫逡増の法則が経路依存性を加速させるのである。

例えばツイッターより便利で快適なサービスを仮に作っても、最初に負けたら逆転は不可能だろう。乗り換えようとは思わないはず。こういう心理的な経路依存には、妥協(ツイッターなら、今より多少便利な新サービスくらいでは乗り換ええない人も多いだろう)も絡むように思える。

小括

まあこうして**歴史的な新制度論**からは、個々の制度的な差異から、各国の個性の理由や特有の状況を説明するのである。言ってみれば、パズルを解く道具として制度を利用している。よって、国毎に異なるような、中間システム(財政、労使関係、政党などなど)に注目することになる。

そして過去からの経路を特定することで、現在の状況にもたらされた特徴を説明する。

こういう意味では**多様なアプローチ**を行うわけで、**洗練性**に欠けるという見方もできるけど。

(3) 合理的な選択新制度論

もう一つ、歴史的な新制度論への対抗馬が**合理的な選択新制度論**になる。

これは 1970 年以降発展してきたゲーム理論をもとにした議論である。**彼らは政治の帰結を、特定のコンテキスト(制度)のなかでの、アクターらの相互作用(政治ゲーム)の結果だとする**のである。

歴史的な新制度論との制度観の違い

彼らにとっては制度とは、個々のアクターを関連付けるルールや手続き、操作であって、つまり構造付ける物になるわけだが、ここではほとんど歴史的な新制度論とも異なるところはないはず。

制度観はここまでは一緒なのだが、こいつらは「制度とは**制約条件**」にすぎないと考えていて、ここで歴史的な新制度論と食い違う。

さきの歴史的な新制度論は、制度が人々の目的まで決めてしまうとするが、これはやりすぎだとして、選択の意思、目的の自由を一定の範囲で考えるのである。

言ってみれば、制度の持つ「締め付け」をゆるく解した新制度論と言える。

各アクターは一定の相互依存関係のなかで、行動を選択することになる。ここには確かに制約はあるが、行動は個人の合理性に基づいて選択出来て、ここで相互作用性が生じるのである。ゲーム理論はここで有用である。

例

ある人が川の向こう岸に行きたいとする。

取りうる選択肢はいくつかある。泳ぐとか、船を使うとか、橋を渡るとか。

制度ルールとはここで、アクターに対して「選択肢を与えるルール」である。この例では川に人々をどうアクセスさせるかの管理体制(船の有無や橋までの距離、水位など)と言い換えられる。

が、そのうちのどれを選ぶかは個人の合理的な判断にゆだねられているだろう。橋が 10 キロ先にしかないときに、高いお金を払って船で渡るか、泳ぐか、橋まで行くかは人によって異なる。

そしてその橋を渡るという目的は、制度によるものではないだろう。

ここで河川管理体制が変わって、近くに橋ができたとする。目的は制度が変わってもここでは「川の向こうに行く」として同じままのはず。でも立ち振る舞いの仕方は変わるかもしれないよね。

ようするに**手段面での制約と言う観点で制度をとらえている**んだよね。

目的志向型の行動

ここで、**人々は合理的に目的達成のための最良の手段を取る**とされる。ここで合理的で最良だというのは、結果に対する選好すなわち**効用**が最大化されるという意味である。もちろん効用には「**期待**」**効用**も含まれる。必ず起こることだけでなく、人々は最良と判断することはありうる。

※たとえば宝くじがあたる！というのを信じるのは最良かというアレだが、「どうなるかわかんないからとりあえず駒場図書館で時間つぶすぜ」、というのは仮に何もなくて帰る羽目になったとしても、合理的ではあるはず。ちなみに宝くじの期待値は、100 円あたり 45 円のバックらしい。国営詐欺やでえ…！

つまりは期待(値)も含めた効用の最大化を人々は目指すことになる。

期待効用理論に関しては、必ずしも人間の心を適切に捉えてはいない…と言う批判がある。この理論は**期待値と期待効用**を一緒にたにするけれど、これはいいのか？ということ。

※効用は、100 円もらえる時の「好ましさ」の度合いである。だから 100 円もらえるときと 10000 円もらえるときとで、効用が 100 倍になるとは限らない。だから、むしろ数が増えることによって効用が減ることもある。たとえばトロフィーを 1000 個もらったら萎える。1 個でいいよね。

まあこれはめんどくさいので、ここでは金額がそのまま効用を現す事にする。としても、それでも人の心を正確に表しているとはいいいにくい。

例

100% 5 万円もらえる or 50% で 10 万もらえるが 50% で 0 円になる場合

期待効用理論からはどっちでも期待値は変わらないわけだけど、人々にとって受け止められ方は異なるはず。リスクを受け入れるのが好きな人は(カイジとか) 10 万の方にいくだろうし、逆にリスク回避的な人は 5 万を選ぶだろう。こういう風に、なんかどうしても人の思考を単純化しすぎているきらいがある。だからこの差異を埋めるような、新たな理論がどんどん作られたのも確か。プロスペクト理論とかが良い例。

※プロスペクト理論

たとえば 50% で 10 万と 100% 5 万の選択肢があるとする。確実な 5 万派の人がここにたくさんいるでしょう。今、「確実に 5 万損する」か、「50% で損しないが、50% で 10 万の損をする」ときを考えよう。実は、さきの「確実」派は、ほとんどがギャンブルを選ぶと言うのが実験で分かっている。

リスク許容的か、リスク回避的かというのがなんと損失と獲得とで変わっていることが明らかになったのである。つまり、利益を得る時にはより慎重になろうとするのに対し、損失を被る時にはリスクを過小評価する傾向があることがわかった。これはリスク回避、許容としては矛盾するが、この人間の傾向をプロスペクト理論というのである。ただし、どこからが「リスク」なのか、「リスク」としてのその程度は？という複雑な問題があり、なかなか明快に理論を作れないので、ある程度の正確性を犠牲にしてもゲーム理論的な「効用の最大化」モデルは今なお強く支持されている。

目的とは

「目的」ってのも人によって必ずしも明確ではない。政治家も、個人的な信念に基づいて動いている場合もあるし有権者の票を目的として頑張っているパターンもある。

あとは有権者の投票行動についても、ある党の圧倒的勝利が予想される場合には投票率が下がり、接戦が予想されるときに上がるなんてのはどのような意味があるのか？

おそらくは自分の票がインパクトを持つからといっても、最終結果を決める結果は何万分の一である。だから目的識別不可なケースもいろいろある。

だけど、そうでないときもある。社長の目的は経営収益の増大であることはほとんどの場合当てはまるだろうし、こういった合理性からの理論化は無意味ではないということである。政治現象を説明する際に、目的志向型のアプローチは意味がある。排除すべきなどではまったくなく、むしろより一層の「目的」を明らかにする仮説検証の作業などが求められるのである。

仮説の一例…議員の目的は再選、有権者の目的は自己の所得増加、政策関心(環境問題・福祉問題…)

相互依存関係にある行動選択

一定の制度（ex 河川管理体制）がある中で、目的志向型のアクター（一番案に川を渡りたい）が頑張ると言うのが合理的選択新制度論の前提であった。ここで、さっきまでの理論はあくまで一人のゲームを想定していた。一人ゲームにおいては自分自身の意思決定理論として理解すればよかったが、冷静に考えて政治の世界は一人ではまわらない。あくまで政治アクターの選択は他のアクターとの駆け引きや交渉のなかで行うことである。政治とは策を講じることで**相手に影響**を及ぼす事だ、とは最初に述べたところだが、この側面を忘れるわけにはいかないよね。

※実はかつて述べた定義はK.シェプスリーの「政治」の定義。彼も政治を集団生活の諸現象一般における相互依存関係の中に見出している。

合理的選択新制度論も、当然に多人数を想定する。合理的人間観から見いだせる様々な相互作用のなかで起こりうる結果とは、すなわち他のアクターの行動選択に対しての**ベスト・レスポンス**ということになる。

全員が、全員がどう動くのかを読み、それに対して合理的に動くことになる。

例外を除いて最終的に誰も一方的に行動選択を変えたりしないほうが得な状態、すなわち均衡状態が成立するはずだが、その均衡状態を、とくに「**ナッシュ均衡**」と言う。

つまり、**相互依存関係**（＝制度！）の中で自分の選択が制限され、特定の政治的結果が生じることになるわけだが、ここで制度がもたらす均衡を「**制度的均衡**」と言ったりする。合理的選択新制度論は、このような形で政治現象を説明しようとする。

制度の形成・変化

制度は制約となり、人々の選択を制限するというのが合理的選択新制度論からの理解だが、その制度はどうやってできて、どうやって変わるものなのだろうか。

ここで制度は自分たちがいかんともしがたい**外生的制度**と、自分たちで一定の手続きによって変えることのできる**内生的制度**に区分できることにまず注意しよう。

※この区分は相対的である。法学部学生にとって、憲法の授業を25番教室から動かすことは難しい（外生的）が、日比野氏ならなんとかできるだろう。

圧倒的に重要なのが、内生的制度である。だって変えられるんだから。

例えば…

国会は立法機関であり、制度形成機関である。

占領が解かれて以降は、日本の国会は日本の制度立法に関しては完全な権限を持っている。

国会の中には議員がいるわけだが、議員と言うアクターにとって、その制限となる国会内手続きは変更することが可能である。従って国会と言う制度は議員から見れば（ほとんどの場合）内生的制度である。

じゃあその制度はいつ変えるか？

さて、変えられる、というのならいつ変えられるのだろうか。

見方には二つある。

①個々の政策（対立）と連動して制度が変わる、説

ルールが通らないなら通し方を変えちゃおうぜ！ということで、その時々多数派によって今までも国会はいいように運営されてきた。政権側が変わると、運営のやり方もガラッと変わるようになってきていた。

※例…10：40にしか25番教室に来られない日比野氏は、二限の開始時刻を10：30から10：40分に変えることによって自分の到着が遅刻でない状態を作り出した。

※例…**中曽根首相**は、1986年の同日選挙で自民党を大勝させ、その際に自民党総裁の二期二年の任期を終えたが、このように人気の高い首相を辞めさせるわけにはいかないとして、任期を伸ばした。

ただ、このような感じだと制度そのものは不安定になる。

②政策対立とは連動しない、説

ルール自体は対立から切り離されることになる。これから出てくる対立に適用されるべき**中立的な**ものとして存在するならば、自分の都合で変えようとはしなくなる。それは自分の首を絞めないように、であることに注意しよう。お互いに首を絞めないようなルールが考案され、制度は安定することになる。

①、②ともに**合理的人間観**から出てくるところが面白い。



1-4 現代民主政治の政治過程

第6回

現代民主政治の主要なアクターである政党に注目すると政党政治と言う側面が出てくる、そしてそのアクターが活躍する制度に着目すれば議会政治、選挙政治という概念が出てくることになる。この三つの政治の側面が組み合わされる形で現代政治過程は説明される。

（1）政党政治

政治プロセスの順序としてはまず**選挙政治**、そこからの**議会政治**、そして**政党政治**に発展していく形となるが、ここでは目に見えるもの（結果）からみていこう。ということで政党政治から見ていくことにしたいなと思う。

最近の政治

最近では、実はどの時代を見ても政党の構造は良く似ている。教科書の『新版 現代の政党と政治』（川人貞史、吉野孝、平野浩、加藤淳子）では1993年から2013年までの日本の政党政治を見ているが、変わらないぜまったくのこと。

.....

1993年、歴史的な政権交代をした方がいいが、内部で「分裂」が激しくなって細川政権が退陣。その後少数派内閣が出来るが振るわず、社会党やさきがけと「協力」自民党が政権を数か月で取り戻すことになる。ちなみにこれは社会党としても驚いたことであって、このせいで逆に「自衛隊違憲」を封殺されることになってしまった。日本の国旗を認めないと言う立場も同様に禁じられ、政権を取ったから根幹政策を変えと言うことで支持者から反発を食らい、「衰退」を始めることになる。

小選挙区比例代表比率制選挙が選挙改革で行われたが、自民党に対しての対抗政党が新進党となり、二大政党のはざまで社会党などが生きのこりを模索することになった。

菅直人、鳩山由紀夫が民主党を立ち上げると、社会党とさきがけからバラバラと民主党に「移る」人がでて、第三党となった。

だが自民党はその後第一党であり続けた。初期に自民と共に政権を運営した新進党は失敗と共にすぎに「衰退」し、代わりに新民主党となった民主党が勢力を伸ばす。

同時に自由党と公明党が現れ、自民党を「協力」することになる、そして自由、自民、公明の「連立」政権となった。

その後小渕内閣で選挙協力の見通しが立たず、自由党は政権を「離脱」、続く森内閣のタイミングで民主党のもとへ行く。民友「合併」以降は得票を伸ばし、以降自民と民主の二大政党制の流れができることになる。

マニフェスト選挙が始まり、その後の自民党への失望と根拠ない民主党への期待が、民主党政権を生むこととなった。だが結果はご覧の通りで、党は「分裂」、総選挙で自民党政権に移った…

.....ややこしい！！！！！！！！

目がちかちかするよね。でもそれでいいんです。ここではこれを覚えろってんじゃなくて、なぜちかちかしたか、すなわち「こいつら脈絡なさすぎ」ってとこに問題がある。

どうみてもあちこちでくっついたり離れたり新党出来たり消滅したり、連立したり…多すぎる！！

そして注目すべきは何より共産党以外は一回は与党と野党との間の行き来を経験しているってことだよ。退陣の理由だって大体が政権公約を守れなかったことだよ。

政治不信は、このような政党の「ブレブレ」の姿勢にある、とよく言われるよね。でも政党に節操がないと、ここまで見て言えるのか？もしかしたら、政党とは「いつも」こんなものなんじゃないか？「これが普通ではないのか？」と考えることもできるだろう。公約を変え、主張を変え、連携する相手を変え、協力競争して「一貫して」政治権力を目指す姿勢こそ、政党政治の本質と言えるのではないだろうか。というわけで、知られざる政党政治の世界に皆さんをご案内しましょう！

政党政治の特徴

政党が政治の中心的役割を果たしているような政治状態として、独裁や官僚政治と対比されるのが**政党政治**である。特徴としては、このような政党は基本的には民主的な政治体制のなかで存在していることになる。

政党は、民主政治において、国民の支持を集めて、それを自分たちの政治権力の基盤（**正統性**といってもいい）とすることになる。複数の政党は政治運営のコントロール、雑に言えば権力のために協力したり裏切ったりすることになる。現在、大統領選だろうが、議会選挙だろうが政党は大きな意味を持つ。政党システムはそんななかで、複数の政党のなかで競争及び協力などの相互作用をひくくめた全体構造を指すことになる。

※システム…全体のひとまとまり。そのなかの要素（部分）が相互作用していると言うのが、システム概念の前提である。

たとえば、サルトリーによって政党システムはいくつかに分類されている。

●一党システム……………一党しかない。

●ヘゲモニー政党制……………一党が圧倒的優位。

①**一党優位政党システム**…55年体制中期の自民党とか。

②**二大政党システム**……………ちょっと前の自民党対民主党の構図のときとか

③**穏健な多党制**……………連立多い。ベルギーとか。

④**極端な多党制**……………中道がカギに。イタリアとか。

●原子化政党システム…協力も何もない。

※●とついているのは勝手に足した。授業では触れられていない。

政党システムにおいては非常に戦略的な考慮が働くことになる。二人の人が一つのものを求める時にはそこには対立するほか解がないが、三人だったら協力と競争がともにありうるのである。

二大政党制だと一方が勝ちならもう一方が負けという形になり、**ゼロサムゲーム**じみた形になるが、多党制ならばそうではない可能性がある。このとき、連立だとかのシェアを分け合う形での解が存在しうるのである。

また、特定の**政治状況**や党の**戦略的政治選択**とかは、この戦略ゲームには影響を及ぼし、錯綜した関係もおきる（一部選挙区のための政治協力とか）。

@議会

議会においても

議会の運営等を行いながら、**多数派を形成**して法案を通す、日本では特に内閣総理大臣を指名し、政権（**政党内閣**）を手にすることが一番の目的となる。すると政党政治と言うのは、選挙に勝ち、多数派を議会で形成し、政党内閣を目指す形で協力や競争を繰り返しながら展開していくことになる。アメリカでも多数派を形成すると主導権を握れるってのは変わらない。

ごく最近まで衆参のねじれ国会が問題になっていたが、これは衆参で多数派が変わっていたから起きたことである。日本の現行制度の特質であるが、**内閣の結成条件、政党多数派の形成条件、立法の形成条件が食い違っている**というのがこのようなねじれた問題につながっているともいえる。

（2）議会政治

政党政治が議会において展開される以上は**議会政治**の意味も重要になる。

議会政治には二つの意味がある。

①**議会中心主義**…国会中心主義ともいう。直接選挙された国民の代表によって構成される議会在が、**国政の中心**になるという考え。これを具体化するように、国政上重要な権限が多数、国会に専属的に付与される(予算とか)。憲法も第 41 条で、国会を「**国権の最高機関**」と表現している。

②**議院内閣制**…行政府が議会の信任のもとに成り立ち責任を負っているシステム。議会在政権を支えていると言うことである。これは「対等」では事実上なく、解散も「次の政権に信任を問う」行為である以上は常にはお願いする立場である。抑制的均衡とは言い難い側面がある。

両面性

余談だが、憲法学からはかつては、第 41 条から生じる法的効果は特にはないのだろうと解されていた。日本の三権分立体制とつじつまがあわないから事実的な意味はないというわけである。だからそこで「**政治的美称説**」というのが主張されていた。

しかしそう切り捨てるには忍びないという憲法学者もいた。彼らは国会の最高機関性を、権力分立制より優位するものと考え、権力分立よりも次元の上の作用を考えるのである。

まあ話を戻して政治学では国会は、従来は一党支配体制下にあったし、それを支えていたのが官僚であるから、国会はどこかで決まったことをゴム印のようにお墨付きを付けるだけの機関だと考えられていた。かつては。それに対し 1980 年代から、実証研究をすすめた学者から、「国会が十分機能している」という反論がなされた。政治家は政策を調整、決定しているのだと言う議論である。それが以降の**国会機能論**につながる。

とまあ、どこの学問でも「議会」の意味は問われている。が、川人さん曰くあんまりこの議論は意味がないみたい。というのも国会は一貫して国政の中心機関だった「事実」があるから。**政党政治**が行われている、政党間の**競争、協力**からなる政治過程が国政の中心であるのは変わらないし、ならばその舞台である国会も主導権を持っていないとはいえないだろう。そもそも行政の監督係が国会なのだし。

すなわち、**選挙で勝った議会の多数派である政党が内閣・議会在コントロールしながら政治が行われているのであって、国会が国政の中心と十分に言える**だろうってこと。とするならば、ここで実は上の①と②の二つの議会政治のとらえ方は、そもそも対立するものではない。同じことの両側面を捉えているのである。

（3）選挙政治

現代の政党政治の民主的な正統性の根拠となるのは、そもそもの「**選挙**」であり、日本の政治の**選挙政治**の側面を無視することはできない。

言い換えれば、**大規模政治システムにおいて民主政治を実現するものとして選挙政治をとらえる**ことができよう。

選挙至上

最近の選挙に関してマスメディアなどが非難して使う言葉に「**選挙至上主義**」というものがある。特に小沢一郎旧民主党代表とかがそういわれていたはず。

党離党略を優先するあまりに大事な国民に関わる政策をないがしろにして、有権者の喜びそうなことばかりいい、大衆迎合に走るというわけである。そんななかで責任のある政治なんてできるのか！なんてのはコメンテーターが良く言っていること。ここでは「選挙に勝つ」「良い政策もやる」両方やらなくっちゃあならないけどそれは無理と言う前提があるように思える。でも本当だろうか？無理なの？だってさあ、**選挙に勝ち続け影響力が大きくなれば、政策を実施できるようになるわけだし、政策を実施できれば評価される可能性もでてくる**わけで、現代の民主主義ではこれらって関連していることだしね。

そもそも、選挙至上主義では「ない」なら政治家は何をするのか。選挙至上の逆をそのままいえば有権者にとっいていいことをするし責任もあるけど、選挙に勝てない感じになるはず。

すると議会における**発言権**もなくなるので、結局素晴らしい政策も実施できないように思える。するとこういう人たちは与党に対しての対抗勢力として正しいと思う政策を掲げていくことになる。

で、次の選挙も同様に多数派になれないことになる。これでいいのか？役に立ってなくね？ということで、選挙自体は別に目指してもおかしくないし、それが普通である。

「民衆政治」

ダールは「政治的に平等な構成メンバーの選好に完全あるいはほとんど完全に**応答する特質**をもつ理想的な政治システム」として民主政治を定義した。

まあ現実には存在するシステムがこの理想に到達しているわけではないのだが、民主政治とはそもそもこういう意味で多数決と同義ではない。民主政治のアイデアは、本来的には出来る限り全員を満足させることを目指すものである。

多数決を至上に捉えようとすると多数派と少数派が固定しているようなとき、そこでは少数派の意見が常に通らないので、あまり民主的とは言えず、**多数派独裁**とも呼んだ方が正確である。

民主政治においてはここから、多数派が固定しきらないような状態を構築するのが肝要になる。

そういう状況の中で政治的決定を行うためにどうすればいいのだろうか？という問いの暫定的な解が「**多数決**」なんだ、と言い換えることもできるかもしれない。**難しいので現実的な解決手段として多数決が使われているというだけ**なのである。さらにこれを踏まえれば全員一致が得られるなら得られた方がいいし、少数派が拒否権を持つと言うのも今言った民主的の意に合致するだろう。多数決のその先も考えられうるのだ。

一番多くのメンバーが納得するやり方を目指す、そのための多数決、ここまでいって初めて先の命題「民主主義は多数決」が納得できる。

実現方法

ということで多数決をうまいこととっていきわけだが、いくつか実現方法がありうる。

◎実現を目指すためのやり方①政治システムの重要決定を参加メンバー**全員で決定**する

しかし、これは不可能に近い。全員でいちいち法案に多数決を行うのはきついよね。

◎実現を目指すためのやり方②**間接民主制**

だから、まず「代表」を選出する。そしてその代表が話し合っ、色々な政策を決定してもらうようにするのである。こうして「選挙」が民主主義の観点からでてきたことの理由は説明できたと思うのだが、冷静に考えてここでは二段階のプロセスを踏んでいることになる。よってここで、

第一段階として、構成メンバーが代表を選び、**コントロール**する側面

第二段階として、代表が有権者によって**政策を決定**する。という二つの重要ポイントがある。

前者を重視する見方を「**選挙民主政治**」といい、後者を重視する見方を狭義の「**代表民主政治**」という。ちなみにこの分類したのはサルトルである。

選挙民主政治においては、

①**自律的な世論**が形成されること

国民が意思決定を抑圧されないことが大事になってくる。

②**世論が反映**されるような形で選挙が行われること。

ゲリマンダーとかあったけど、そんなのはダメだよね、意見を反映できる選挙が必要になる。

③**世論に答える**政府が存在すること

代表民主主義においては

①選挙が「**代表**」を**選べる**こと

政治で話し合うむずかしい事が「わかるやつ」をちゃんと選べることが大事になってくる。

②代表は**独立**

代表は有権者の政策選好とは独立し、自ら政策判断する存在でなくてはならない。

③統治への**市民の合意**

勝手にやれる力があるやつを選び、勝手にやってもらうことに代表民主主義の意味があるのだから、ここではその統治には「合意」が必要になる。

がそれぞれ重要になるだろう。

※大統領制と議員内閣制

大統領は有権者の代表だが、議会も代表である。つまりダブルの頭が存在する**並列型**のシステムができることになる。他方議院内閣制では議会が内閣を選出するので、**直列型**の構造が出来る。

並列型の方がお互い譲る必要がなくなり、権力の分立には資することになる。

※このプロセス論に行政サイドも絡ませるのをやりたいんだけど、これは第三章でやるのでまだやんない。ここで俺、この講義が「章立て」だったことを知る。

川人さん見解

川人さんとしては、現実の間接民主政治では、**代表民主政治**のほうが妥当しているように思えるとのこと。代表民主政治における代表のありかたは、一般に「国民代表」と言う概念で示される。これはE.**バーグ**の使った言葉である。

近代議会における議会の在り方を端的に示せば、中世では身分制議会があって国王が議会を招集していた。国王が議会を招集するのは、ようするに課税のためである。そうするとこういう議会の代表が「国民代表」だったら困る。だからこういうときの議会の代表は、詳細な訓令を受けてそれに従い、「オッケーっす、でも代わりに〇〇お願いしまっす」とか言うくらいの代表である。

そんな言いなり議会に対して、バークはそれに反骨精神を見せ、「あなた方に当選させてもらったけど、あなたがたの意見には従わない」なんて言って、ある種国民代表の究極系みたいなことを述べたのである。このせいで不満を抱かれて次には落選しているけどね。だがこのような考えから、個々の地域の団体ではなく、国民全体の利益を代表するということは、政党が掲げる政策を推し進めるという趣旨からの政党政治が導かれる。このように結局国民代表を取り出そうとするなかで、多数の候補者を擁立して、政権公約を作り、政権政党として頑張る！という**政党システム**ができることになる。

とはいえ選挙民主政治から代表民主政治へ変わっていると言っても、**結局は政党の重要性をどこから見ていくかの問題に過ぎない**のだから。

第二章 選挙制度と政党システム

2-1 選挙制度と政党間競争

第7回

(1) デュヴェルジェの法則

選挙制度と言う制約条件のもとで、アクターたちは合理的にお互いに干渉しあう。その結果としてある選挙結果がでてくることになる。

デュヴェルジェの法則は、「小選挙区制は二大政党システムを促進し、比例代表制は多党システムを促進する」というものである。まあもういいよねコレ。良いと思うのだけど、とりあえず確認しておこう。上の理論は何故起きるんだって話ね。

二つの要因

機械的要因

第三党は過小代表、第一党は過大代表になってしまう。第二党すら過小代表気味になる。言い方うざいけど、ようするにどんなに競っていても負けた瞬間死票になってしまい無駄無駄無駄と持っていられるので、第二党以下は競っていたりしても、支持の割になかなか議席がとれないことになる。極端な話、支持率 49%の党 VS 支持率 51%の党で小選挙区選挙やっちゃうと、49%側は全負けなので 0 議席。49%の支持があっても 0 議席という悲しい結果になる。

※地域による支持率のズレとかは無視したらの話。

具体例・総選挙データ(数字は全て単位：%)

年度	第一党得票率	第一党議席率	第二党得票率	第二党議席率
1996	38.6	56.3	28.0	32.0
2000	41.0	59.0	27.6	26.7
2003	43.8	56.0	36.7	35.0
2005	47.8	73.0	36.4	17.0
2009	47.4	73.7	38.7	21.3
2012	43.0	79.0	22.8	9.0

実際の総選挙のデータでも、第二党まででこんなことになっている。民主党が政権取ったときに自民でも同じ現象がおきているところに、これが政党の種類によるものでなく機械的な要因だなということが分かるはず。

心理的要因

有権者は機械的な要因にはすぐ気が付くはず。少なくとも今皆も気付いたはずだし。つまりここでこう思うよね。「第三党とかに投票しても**無駄**なんだ、無駄無駄…」ということで、勝手に頭の中の構図を「第一党 VS 第二党」ととらえてしまうのである。自分の投票が無駄に終わるとか、嫌だよね普通は。そのせいで効果のありそうな第一党か第二党のうち、意見が合うほうに投票しがちになるのである。こうした合理的戦略による投票(**戦略投票**)が、本来の選好を上書きしてしまうのである。

機械的要因と心理的要因が合わさって、**二大政党制**がでてくることになるのだ。

逆に比例代表ではそのような「多党」を妨げる要因がない。少なくとも機械的要因はないし、そのぶん心理的要因も緩和される(なくなりはいらないはず。**結局第一党に一番影響力があり、少数政党は議会でも力のない存在だと言うことは有権者も分かるし**)ことになる。

注意点

①所詮は**地方レベル**よ…！

選挙制度が全国の政党システムにもたらす影響を論じたが、必ずしも直接的な影響があるわけではない。さらにはデータとしても、この法則があてはまらない国が多々ある。

小選挙区制と言って純粋な二大政党システムとなっているのは、実際には**アメリカ**くらいで、他の国の多くは第三党が力をもって残っている。たとえばイギリスなら保守・労働党に続く**自由民主党**とか。自由民主党の得票率は 23%もある。議席配分の不利で議席は少ないから機械的要因は働いているけどね。でもイギリスの全体のシステムを説明できていないと言うのは事実。自由民主党はなぜ消え去らないのか。党首のテレビ討論でのパフォーマンスが良かった、だとかいろいろ説明し方は模索されているけれどね。

ほかにもカナダは連邦制で、全国に勢力を持つ勢力と、地方に留まり力を持つ政党とが混在していた。まあこの前の総選挙では地方組全滅したけど、でもまだ二大政党制とは言い難い。

とまあ全国レベルではアレなんだけど、結局メカニズム的には「**一選挙区**」での機械的法則はちゃんと説明していることは確かなので、選挙区レベルでの法則としては有用である。具体的には「定数一の選挙区においては、主として二候補による争いが行われることになる」という点については、ほぼ疑いない。

問題はこれがそのまま全国に反映すれば二大政党制になるが、地域により選挙区により、その「二大」の中身が変わることだったんだねとのこと。

②実際**全て**の選挙制度は大政党に有利なのでは？

小選挙区制が二大政党制を導く要因として、それが大政党に有利だと言った。確かに大政党に有利なのはその通りかもしれないけど(死票とかもあるし)、他の制度でも同じじゃね？というわけ。

ダグラス・レイはこの点の研究を行い、全ての選挙制度が大政党を過大評価し、小政党を過小評価する、そして、選挙での政党数より議会での政党数の方が少なくなる(つまり、候補者だけでなく**政党も淘汰**されている)、最後にこれらの傾向は比例代表制よりも小選挙区制において強い、とした。だからまあ、理解としては「小選挙区制だけが」二大政党制に有利！なんてことでは決してないことは気を付けよう。

(2) 選挙制度と政党システム

※アルマのテキストに準拠とのこと

さて、関連性を実証的に分析するために、いくつかの指標が用いられる。

政党システム論は基本的には類型論である。選挙研究はこれに対して数量的な分析である。つまりここでは、分類と数量分析とをリンクさせるための**指標**(index)が必要になるのである。

より具体的に言えば、有権者の投票結果(%)と議席との間に「ゆがみ」があるわけで、その非比例性を表す指標を見つけないといけないということ。

指標①非比例性指標

一応、非比例性指標として $\sqrt{1/2 \sum (v_i - s_i)^2}$ が使われることが多い。

v_i は政党*i*の**得票率**、 s_i は政党*i*の**議席率**である。この公式は、ギャラガーによるもので、各党の得票率と議席率の差を二乗したものを合計し、半分にしたものの平方根である。

各政党で得票と議席に差が無く、純粋に比例するとすれば指標は結局値0になる(**純粹比例**)し、比例しなければ大きな値になる(**非比例的**)ということで便利である。1/2を付けているのは、議席が「増えた」とき Σ の値が「減った」時よりも大きくなるので、調整するためである。

指標②有効政党数

政党システムをはかる指標としては、①**政党の数**、②**政策的距離**といったものが挙げられるが、そのとき政党の「数」は大政党も小政党も同じく一つでいいのだろうか。

政党の規模を考慮にいた上で数を図りたい、というとき「**有効政党数**」という指標が使われることがある。

これは得票率の累計の逆数となり、つまり $1/\sum v_i^2$ であらわされる。

これは同じ得票を持つ政党が3つあれば3になるだろうが、一つでも小さい政党があれば3以下になり、事実上力を持つ政党の数に近づくので便利な指標である。わりと直感にあう値がでるはず。

例…A、B、Cの政党が全て33%の得票をしたときには、

有効政党数 $1/\sum v_i^2 = 1/(0.33^2 + 0.33^2 + 0.33^2) \approx 3$ となるが、それぞれ45%、45%、10%だと

有効政党数 $1/\sum v_i^2 = 1/(0.45^2 + 0.45^2 + 0.10^2) \approx 2.4$ となり、「3党」より減る。

※ただこの数字は「抽象的な指標」にすぎない。だってこの結果として「**2.4党**」と言われても実際には**そんなものは観念できない**のだし。その点は注意しておこう。とすると有効政党数と言うのはある意味では事実に意味を持ちうるが、あくまで厳密な事実指標ではない。

これは各党の**得票率**を基にして計算できるし、議会のなかでの**議席率**をもってしても計算できるので、選挙における政党の数(**有効選挙政党数**)と議会における政党の数(**有効議会政党数**)とが出せるはずである。

ここに選挙制度の働きを図るもう一つの指標が出てくる。すなわちこの二値の差である。小政党はおそらく議席が少なくなるから、ここで選挙制度の効果として、小政党にどれくらい議席を与え「ない」のかがわかることになるだろう。ここでも非比例性に対する指標が一つ手に入る。

議会絶対多数党

第一党が**過半数**をとるか、というのもひとつの指標である。一回の選挙で過半数の議席をとるかどうかもいいし、一定の期間をとってそのなかでどれくらい過半数か、というのも指標になる。ただ基本的には「頻度」として%であらわすのが一般的である。

人工的多数党

過半数の党が、**投票**として過半数の票を得ているのか、というのは選挙制度がどれくらい「**人工的**」な部分を持つかを示してくれることになる。これも一回の選挙か一定の期間をとっての指標か、いくつかのパターンがある。頻度にするのが一般的なものと同じである。

表にしてみよう

以上の指標はどちらかというと小選挙区、そこからの二大政党システムを念頭においたもので、それが有権者の過半数の支持を得たのかどうか、などを気にしているのである。

事実、議会において過半数をとった政党が実際に過半数の支持を得ていることは少ない。さっきの小選挙区の結果の票でも、絶対過半数政党はあるけど得票率では過半数をえた政党はなかったのだし、人工的多数党が登場してきていることになる。

実際にグラフにしてみるとこの指標が意味を持つことがわかるはずである。

いろんな国の選挙データをまとめて一つにしたものがこれだッ！

選挙制度	非比例性 (%)	有効選挙 政党数	有効議会 政党数	議会多数党の頻 度 (%)	人工的多数党の 頻度 (%)
小選挙区単純多数制	13.56	3.09	2.04	93	71
その他 多数制	10.88	3.58	2.77	52	52
比例代表制 (ドント式)	5.22	4.35	3.70	18	14
比例代表制 (ドループ式)	4.15	3.80	3.29	24	14
比例代表制 (ヘア式)	1.88	3.62	3.46	23	4
全体	5.69	3.94	3.34	30	21

※その他多数…フランスとかオーストラリアとかの選挙制度。

①非比例性

すべて非比例性が存在する以上、非比例性が存在、大政党に有利であることは統計から分かる。

実は比例代表のなかでもドント制が一番比例的ではないことも明らかになる。

※ただ数字の大小の差を見れば分かるように、比例代表と多数制の差は明らかで、やはり「比例的」であることは間違いない。

②有効選挙政党数

あまり選挙制度による傾向がみられない。比例代表でも多数でもあんまり変わっていない。選挙制度自体が、「選挙にでて戦う」こと自体にはあまり影響を与えていないようである。立候補し、得票を競う、というところには別の政党形成要因があることを示唆する。

③有効議会政党数

これと②とを比べよう。②からの減少値が、きれいに小選挙区から順に、言い換えれば「比例」でない順に高くなっている。

これは選挙制度が多数党に有利であるだけでなく、そのなかで比例であればあるほど、議席への影響が小さくなることも表しているようだ。

④、⑤もいままでの数値と合致し、小選挙区等の単純な多数派を選ぶ選挙程、議会で絶対多数党が出る率が高いし、それが人工的に作られることが多い。

(3) 社会亀裂と選挙制度の相互作用

選挙は、この世にあまねく政党を淘汰し、議会に出る連中を選別する機能を持っている。その効果は、小選挙区制で一番強いということは今まででデータからも明らかになった。

しかし小政党はいくら負けても、けなげに選挙に出てくる。そのために有効選挙政党数自体は選挙制にはかわらず一定に近かった。不利なのに、こいつらはめげない。一体何がこいつらをかりたてているのだろうか。

ここには、**政党が「出てくる」なんらかの原因が、選挙システムとは別にあるのではないか**という仮説が出てくる。ここではそんな政党システムの**形成要因**を探る。

社会亀裂

政党は社会の利益を代弁しているのであるから、社会の利益の出どころが大事になる。その出どころとし、**リップセットとロッキン**は「**社会亀裂理論**」という概念を打ち出した。

すなわち、社会の中のたとえば「**民族**」、「**階級**」、「**宗教**」といった対立軸（社会亀裂）が、相反する利益を生むとその代弁者として政党ができ、互いに得票を競って議会で議席を得ようとするのである。もちろん社会亀裂の数だけ政党ができるのではなく、むしろ亀裂の数よりも政党は少なくなる。いくつかの亀裂から生じる利益がまとまる可能性もあるし、そもそも政党にまとめきれない場合もあるからである。

設立された政党がちゃんと支持を得られるかという点も問題だから、得票政党も設立政党より少なくなるし、さらに「議会」で有効な力を持つ、つまり議席を得ることができる政党はもっと少なくなる。すなわち、

社会亀裂> 政党設立> 政党得票> 政党議席

という不等式が成立することになるだろう。ここから研究を進め、**ある国の政党システムが一つには社会亀裂(民族集団数)、一つには選挙制度(定数)、この相互作用から生じる**のだという考え方が打ち出されたのだ。こういう見方をする論者によれば、社会が多様な亀裂によって構成される状況があって、それだけでなく多様な亀裂に加えて「許容的」な選挙制度があるときに、相互作用の効果が発揮され多党システムができあがるのだという。逆にどちらかが欠ければ、多党性にはなりにくい。つまり社会に亀裂がとくにないような状態、あるいは許容的でない選挙制度、すなわち小選挙区制の状態では、二党制が発生しやすいということになる。比例代表システム、というだけでは足りなくて、さらに亀裂がたくさんないとダメ。条件は厳しいのだ。

2-2 中選挙区制と政党間競争

第8回

(1) 候補者間の競争

中選挙区制は1994年に廃止されたが、日本政治のなかでは非常に重要な役割、意義をもったシステムであった。今の小選挙区比例代表並立制とか、一票の格差の是正の問題、定数削減の問題が難航するのは結局は、今の中小政党がそもそもの並立制自体に不満を持っているからである。「抜本改革」というときに中選挙区制のほうはまだいい！とか言う人もいたりする。去年、超党派の議員連盟が中選挙区制の導入を目指す！といい200人くらいが参加していたくらいである。

※だが、選挙が2012年に終わったら消え去ってしまったけどね！

そんなこんなでいまなお振りかえられる中選挙区制度。今までは「一般的な政治制度」の話だったけど、やっぱり日本政治だし日本の話をしたいから、ここから少し中選挙区に触れていきます。

ここでは**新制度論的アプローチ**から考え、この「中選挙区」というシステムが政治アクターへの制約として働き、そのなかで相互作用を行うアクターたちがどんな政治的帰結をもたらすのかを確かめていくことになる。

基本

かつては、中選挙区制が日本の戦後にあるなかで自民党が長期政権を続けたことから、「**中選挙区制が自民党体制を存続させた要因だ**」という仮説があまり確かめられるまでもなく信じられていた。これは間違いです☆とのこと。中選挙区制の研究は中選挙区制が廃止されてから結構進んで、アメリカの量刑研究者とかが結構頑張ったのだけど、まずそこで候補者間の競争が分析された。

中選挙区体制下では、1993年の場合は**129選挙区で511議員**という定数が設定され、2人から6人という区あたりの人数が決まっていた。ただ基本は3人から5人だったけど。

有権者は居住地の選挙区で定数に関係なく一票を好きな候補に投票し、それが集計される。そして各選挙区ごとに定数になるまで当選者を選出することになる。

もちろん競争者数も定数にともなう形で変わることが多く、中選挙区制の特徴として、「**競争の条件に左右される**」というものがあげられた。

小選挙区だと対立候補に勝てばいい！という選挙戦略で、どのくらいとれば相手に勝てるのか分かりやすかったし、3位以下は心理的要因、機械的要因からあまり気になくてよかったよね。

比例代表だと得票率に比例するのでこれは候補が多かろうが少なかろうがあまり関係なくなる。

ところが中選挙区制の場合はそうはいかず、勝つためには定数内の得票率を上げるしかないが、複数人当選するので目安がわからない。このため候補者は疑心暗鬼的になり、多数の候補が競り合いほんのちよっとの得票の差が当選を分けてしまうようなことになる。さらには非常に強い圧倒的候補がいるようなときには、「**2位狙い**」みたいな動きが出てくる。このときは比較的低い得票でもちゃんと当選することができたりする。

不安の原因

ようするに、中選挙区制ではどのくらいとればいいのかの目安がわからないのであり、選挙によって情勢がすぐひっくり変わることがあるのだ。新人がトップ当選、再選のときには落選なんていう事態が良く見られた。するとどれだけ票固めすればいいのかかわからず、非常に怖い選挙になる。だから中選挙区の議員は常に不安にかられ、選挙競争が激化することになる。

たしかに、理論上の目安としては、定数Mの選挙区の当選の十分要件は **$100/M + 1\%$** とされていたりする。だが競争の激化があるために、最下位当選者の得票率はこの率を当然下回る。しかも選挙区を見ていると、半分くらいは最下位と次点の得票率差が1%以下という激戦だったりする。

だから結局十分条件なんて出しても中選挙区では非常に怖い選挙に挑むことには変わりなく、いやーな選挙。再選率は**80%**程度とされていて、5人に1人は次の選挙でさようならということになる。この値は議員からしてみればきつと安心できる数字ではないだろう。

党組織への影響

さらなる中選挙区制の特質として、複数候補が立つゆえに政党内部での**党組織への影響**がある。

①自民への影響

同一政党の党員が選挙区で競う事態になる（過半数を狙う以上は選挙区につき一政党で2名以上出馬させたい）から、特に単独過半数を狙う筆頭だった自民党はこの問題に直面する。

※他の政党は一選挙区に数名を立候補させる余力はほぼなかった。

こういう選挙は、ようするに選挙前から第一党が分かるような選挙であった。こんななかで結局選挙区における**党組織が一本化**されることはなく、その分自民党内での政党組織図は枝分かれして不安定な状況になることになる。結果として、圧勝する一方で共倒れがでるなど、「読めなく」なる。

②他党への影響

もちろん他の党にも影響はある。各党が候補を提携して打ち出せば結構いいところまでいけそうだけど、中小政党間では提携が困難になる（読めない選挙だし、票獲得競争が激しいので安定的な協力体制は望めない…）この結果、結局は自民党体制が続いていたのだ。

（2）M+1ルール

さて、今までいろいろ見てきたが、小選挙区制は〇〇で、比例性は●●だ、とかデュヴェルジェの法則など多くの「法則」はこのような小選挙区と比例代表制を対立させるような語り口であった。しかしながらここで扱っているのは「中」選挙制。これをどうあてはめればいいのか。

デュヴェルジェの法則の拡張

だが、よく考えると小選挙区制と中選挙区制は似ているところが多い。

①候補者に一票を投じる

②**相対多数**を獲得した政党がその選挙区では勝利する

と似た部分は多い。違うのは、「**規模**」だけではないだろうか。小選挙区制は定数 $M = 1$ の選挙制度で、このとき候補は2人になるのだった。これは何故かって、ギリギリ落ちるかもってやつまでは投票に効果があるからだったのだし、これを拡張して定数 M の中選挙区では $M + 1$ 人の候補が出る、と考えることができるのではないだろうか。

と思って確かめてみると、確かにそうなっている選挙結果は多い。

1947年のすぐの段階ではあまりそうではなかったが、ここでは一定の時間をかけて選挙制度の習熟が見られていただけである。ここには**55年体制の登場だとか、そもそも戦後において選挙制度以前の「政党システム」そのものの安定に時間がかかった**という見方もできるだろう。

ということで $M + 1$ ルールは、デュヴェルジェの法則と同様なところからきているので、同様に数学的に証明できる。**Gary Cox** は、「すべての投票者が効用最大化するように1票を行使すれば、当選する M 人の候補者が同数の投票を獲得し、次点候補も得票するが、それ以外の候補者への得票はゼロに近い」した。これの「次点」が1人なら確かにデュヴェルジェの言っていた均衡（**デュヴェルジェ均衡**）になるが、そうでない、次点が二人以上のときは**非デュヴェルジェ均衡**になる。

※証明要旨

中選挙区制では3人から5人くらいが当選するが、有権者は「**どの三人が当選すれば自分の効用が最大になるか**」を考えて行動することになる。で、そこで自分の一票を最も先行する候補者に投じることはもちろんできるが、もし仮に、その候補者が落選すると予想されるときには、それは効用最大化にはならない。落ちる人に一票を投じて意味がないし。逆に上位で当選すると言うときには、もはや投票する必要はなくなる。

だからそのとき、「**最下位当選**」を争う得票者のうち、自分の好みにあう奴に得票することが自分の効用を最大化することになるだろう。そう全員が考えたら、発生する結果は「当選者は全員同じ得票を獲得し、かつ次点候補も得票するが、それ以外は見捨てられる」ということになる。**戦略投票**の議論と全く同じだね。自分の効用にそのままあてはまる形で投票するのではなく、一番効用が増すような投票を行う。これは新制度論の合理的人間観に合致します。

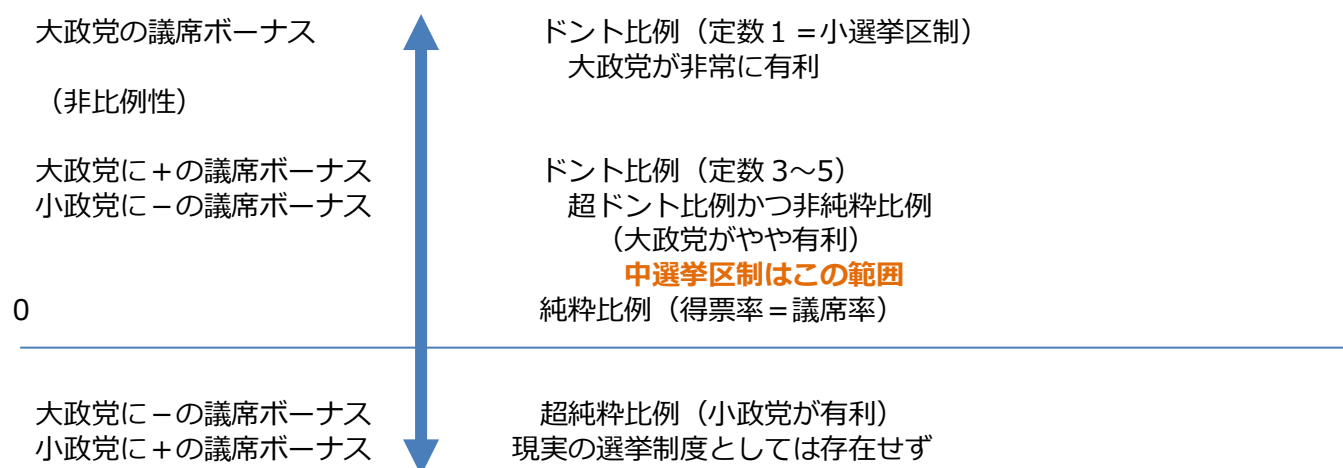
（3）中選挙区制の比例性

川人さん『選挙制度と政党システム』参照

非比例的であればあるほど、大政党に有利な議席配分になるんだってのはさっき確認したはず。さて、中選挙区はさっき表にしたような選挙制度の中のどこにほうりこんで理解すればいいのだろうか。まあ自民の一党支配をもたらした！という見方をする人はこれを「**準比例代表制**」として小選挙よりは比例的だけど、比例代表制よりは非比例的、という位置づけで理解していて、これがわりと通説だった。

しかしこれ、あまいんじゃないの？という考え方もあった。結局「ずっと」第一党自民をもたらしていた事実、自民は得票率をはるかに上回る議席（**議席ボーナス**）を得ているが第二党の社会党はほとんど議席ボーナスがなかったことなどを根拠にして「もっと自民有利だよこれ」と言う人たちがいたのである。

たしかに確かに純粋比例であれば議席ボーナスはない。とりあえず純粋比例からのズレを考えてみると、まあ明らかに非比例的。間違っても超比例的（小政党に有利）ではない。ここで Cox らの研究に従い図にしたものがあるから見てみよう。



注目すべきは**ドント式比例 (定数複数) よりも中選挙区の方が純粋比例に近いと判断されている**ことである。何故なのか！これをちょっとみていこう。

VS ドント

実際の所、大政党には不利な点がある。

ある政党がある中選挙区において議席を最大化するには、**適正数の候補者**をたてて**得票も均等分配**する必要があることになる。だが、この二つの条件を満たすことができれば、その政党は得票に見合う最大数の議席を得られないことになる。それはすなわち他の政党に議席をとられてしまうということである。これは**同士討ち**の問題を政党側から見たときにでてくる懸念である。

現実にはそんな理想は達成できないので、自民党 (大政党) も数々の失敗をしている。**過剰**に候補を出してしまったり (過剰公認)、むしろ**過小**だったり (過小公認)、得票も均等化できなかったりして、そのために議席を損失して、小政党に議席を与えてしまうケースが多々あった。

もしその最大化ができたならどれくらい議席をとれたのだろうか、という研究を Cox は行った。

ここで少し考えてみると、「得票を均等化」するとは、端的に言って政党への得票率を、候補者の数で割ることになる。そして、そのうえで「適正」といえる候補者の数とは、その数で得票数を割ってなお、候補者が当選できる最大の数である。

これって、実はやっていることは**ドント式比例配分**で勝てる人数を計算しているのと同じだということに気付くだろうか？ドント式比例配分では、政党への得票を候補者を1、2…と増やしながらその数で割っていき、できるだけ多くの民意を代表している人物を選任できるよう工夫がなされるが、やっていることは全く同じである。そしてここではその「理想 = ドント式のやり方」を**大政党は貫徹できないのだから、ここで「ドント式比例代表式」より比例代表制のほうが、大政党に不利である**ことが分かったのである！こういう意味で「**超ドント比例的**」という言葉が使われる。前頁の図で、どうしてドント比例よりも下に中選挙区制がおりてあるのかはこれで示せたはずである。

※ドント式比例代表…各党得票を1、2、3…で割っていった商の大きい順に定数分まで1議席ずつ与えていくやりかた。ここでは、当選する議員が最も多くの有権者の票を代表していることに重点が当てられているのである。ちょっと後にデータで示すので分からなかったらそこも参照。

中選挙区ゲーム

これによって、日本の中選挙区制は、**準比例代表制**ではないことが分かった。ドント式の一般的な比例代表よりも、むしろ比例的なのである。比例代表制にはドントの他にもヘア式とかあったけど、その中では真ん中くらいの比例性の類型と言えるだろう。

実際の所さっきの比例代表とかの数々の指標の値の計算に際して、日本の中選挙区の仕組みは「比例代表式」の枠に算入されている。

中選挙区制においては、まず何人を立候補させるのか決めて、その後に各候補が得票を獲得できるように努力するわけだ。党はそれにつき、**候補者の適正数化と得票均等化**を目指す。

ここで、どの党がどのくらい得票を得られるのかを「予測」することができるとすれば、各党は最適な戦略を選択することが可能になる。そしてそこで、他の政党の選択に対してベストレスポンスを選択するとしたら、ここでは**ナッシュ均衡**が発生することになる。具体的には

①ドント議席配分と同じ候補者数を擁立し、得票を候補間で均等配分することになる。

ただ少数政党はそもそも何人も擁立ができないので、

②ドント議席配分のない政党は一人を擁立

と、他の大政党の戦略失敗を狙う作戦にでることになるだろう。ナッシュ均衡は議席獲得見込みの多寡により、複数の選択肢を提供することになる。

もちろんナッシュ均衡が完全になされるとすれば、ドント式の配分議席とこれが一致することになる。
では実際のデータで確認してみよう。

下：ドント式配分〈議席4〉 右：中選挙区制〈議席4〉

	政党 A		B		C		D	
得票	48	順位	20	順位	17	順位	15	順位
割る 1	48	①	20	③	17	④	15	—
割る 2	24	②	—	—	8.5	—	7.5	—
割る 3	16	—	—	—	5.7	—	5	—

政党	候補	得票	順位	当落
政党 A	候補 1	24	①	当選
	候補 2	24	①	当選
政党 B	候補 3	20	③	当選
政党 C	候補 4	17	④	当選
政党 D	候補 5	15		落選

このように、ナッシュ均衡が達成されれば理論上は全くもってドント配分と同じことになる。

※上の例ではナッシュ均衡が達成された結果として、政党 A は均等な得票配分、最適数の候補者擁立ができてい
る。ここで政党 A が候補者を 3 人擁立しても（一人 16 票になる）、全員当選することはできない。

しかしこれは、完璧な予想ができることを前提にしている。実際には以下のように誤差が生じる。

右：中選挙区：結果その 2

このために小選挙区が、実際の均衡点以上の席を得ることが可能
である。この場合は大政党 A は票割りに際してミスをしてしまっ
たことになる。そしてそのおこぼれにあずかったのが政党 D とい
うことになる。

政党 A	候補 1	35	1	当選
	候補 2	13	5	落選
政党 B	候補 3	20	2	当選
政党 C	候補 4	17	3	当選
政党 D	候補 5	15	4	当選

（4）中選挙区制と自民党

ほとんどの間自民党が、以上のように他の選挙制と比べて必ずしも有利でない中選挙区制のなかで**一党優位**を保
っていた。この件に関しては計量分析を得意としない学者は、この一党優位の事実だけに着目して、中選挙区制
＝他のシステムより大選挙に有利！とか言っちゃってたよね。

史実としてもこの認識は誤りで、中選挙区制は戦前も 1928 年から使われていたけれど、1930 年代には立憲政
友会と民政党という**二大政党システム**が機能していたよね（まあ元老の配慮もあるけどな！）。戦後でも 1947
年から 1955 年までの政党システムは明らかに**多党システム**であった。**結局中選挙区制は二大政党制も多党制も
一党優位システムももたらしていたわけだから、必要条件でも十分条件でもない**のである。

※とりあえず一党優位をもたらすとは言えないみたいだけど、もちろんアクターである政党に影響を及ぼすと言
うのは間違いのないことである。中選挙区制は複数候補の擁立を余儀なくされたから、政党組織のバックアッ
プを不十分にし、議員中心で**後援会**という集票組織を作ったり、同一政党内でも**派閥**が発達するきっかけにな
った。派閥自体は自民党の総裁公選に影響しているのだが、中選挙区制での同一選挙区内でのライバルが誰に
なるか、は派閥とリンクする。（安倍ちゃんと同じ派閥になったら彼の選挙区には入れないよね普通は）

パズルの犠牲者①

ということで、非常に困難な問題を抱え、**ドント比例よりも不利な得票結果を得ていたにもかかわらず、なぜ自
民党は議席を獲得し続けることができたのか？**というパズルがここに生まれることになる。勝ち続けていた以上、
システムとして他の制度よりも有利だった…というのは理論上否定されているわけで、新しい根拠づけを見出さ
ないといけない。ここの食い違いは一見すると不思議で、**Cox** も（理論と現実の違いのかな…）と心配してしま
った。でもこれは、Cox さんの勘違い。彼は超ドント比例と非純粋比例のどちらか片方を排斥して結論を出そう
としていたのだが、実は超ドント比例性と非純粋比例性は、**両立する**のである。どちらか一方だけが成り立つ
と考えている時点で間違い。

※しかし Cox らは結局その成り立つ「一方」は現実と考えて「政権政党は有利。よって大政党には不利な結果に
はならない」とまとめてしまい、超ドント的な結果（理論）が「生じていない」（現実）と言っちゃったのだ。

パズルの犠牲者②

ここで**ラムザイヤー**と**ローゼンブルース**が、「自民党が中選挙区から発生する困難な問題を**解決**しているのでは
ないか」と考える。

※ラムザイヤーは Cox の同僚だった。だから研究をなかば受け継ぐことができた。

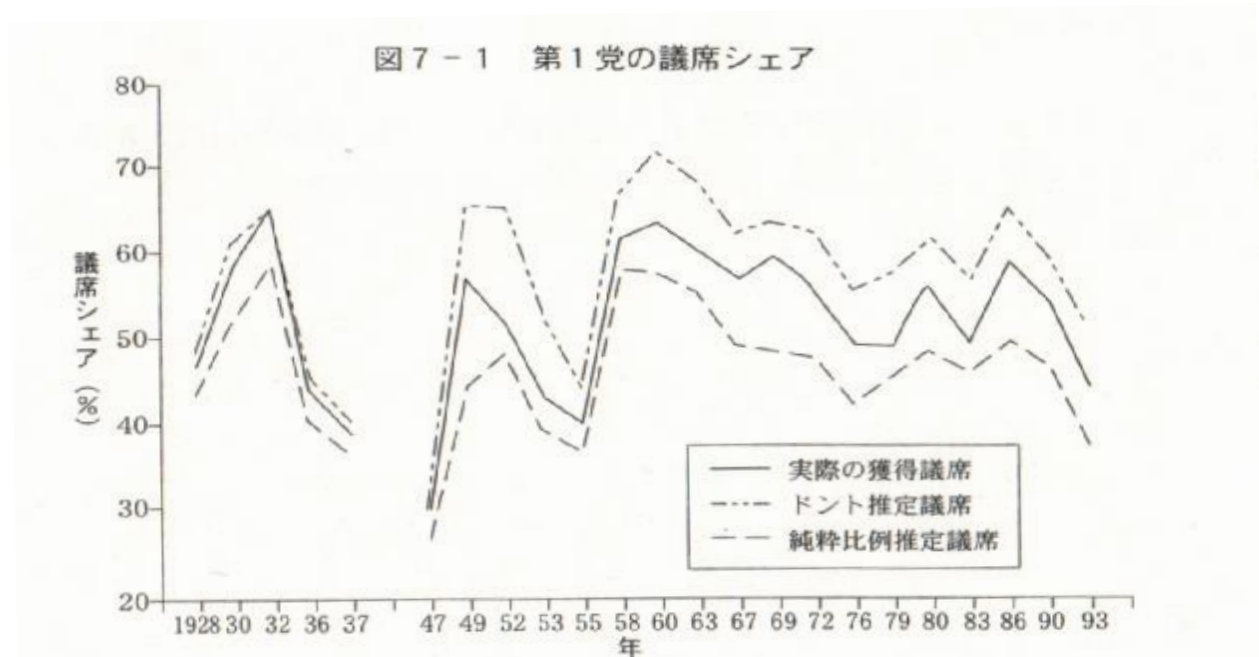
具体的に言えば自民党議員は**個人後援会**を作り、地元**に利益誘導活動**を行い、党としてもその活動を容易にさせ
る**政調部会**を作る。こうして地元で予算を誘導しやすい仕組みを作っていたのだ。

で、その際に個々の議員はそれぞれが特定のサービスに特化する（たとえば農業、工業などなど）。こうして、
支持の争いがおこらないように差別化を図っていたのだ。自民党議員は所属する**部**（最盛期は 4 つまで部会に所
属できた）とそこからの部分利益の誘導によって「個性」を作りだし、同じ選挙区で同じ政党でも別の顔として
選挙に臨むことができたのである。他方でお金の問題が発生するが、ここでは企業、団体からの**政治資金の調達**
が必要になる。こうしたお金の流れは「ギブアンドテイク」として資金と見返りの利益誘導として制度化される。
有権者の大多数が重視する消費者利益より**生産者利益**がずっと優遇されていたのはこうした背景からだともい
えるのだとして、彼らは選挙制度からその弱点の克服、そこからの日本社会の構造のゆがみを指摘する。

答え合わせ

だが！彼らの大前提は「自民党が中選挙区の弱点を克服した」こと。これ、間違いです。すなわちスタートから間違いです。残念。

つまり、まったく克服なんてしていないのだった。もともとこの**中選挙区制は、「同じ規模（定数）」のドント比例性選挙よりは純粋比例的だけど、もっと全国一区とかにした巨大な規模の比例選挙よりは完全に非比例的だった**。そして、なぜ「克服していない」と言えるのかについては、実際に1928年からの第一党の議席率と得票率、そしてドント比例的な推定議席を見てみれば分かる。



第一党のグラフ（1928～1993）

細かい点線がドント推定議席、実線が実際の獲得議席、雑な点線が純粋比例推定議席だが、純粋比例よりも議席シェアは全然上で「議席ボーナス」が発生している。ドント推定と実際の議席の差は6.5%、約30議席ぶん損はしているが、同じくらいの差が純粋比例と議席との間には存在している。

注目すべきは、「戦後自民党の一方優位になっているときに、一番議席獲得に失敗している」ことである。

戦前にはかなり中選挙区制の理想的な議席獲得ができていたのに対して、戦後の自民党はこの問題を解決できていないことが明らかである。上記の犠牲者たちは、戦前のデータを見落としていたと言えるだろう。

そもそも中選挙区制は、何回も言うが、大政党につき問題を生じる選挙ではあったのである。

しかしながら、

①戦前、戦後初期は、「一方優位」体制ではなかったため、**過剰公認**などの「ミス」を対立する双方の政党が犯す可能性があった。そのために、相手のミスを織り込んで選挙が行われるなかで、双方が「痛み分け」の状態になり、結局そこまで問題は表面化しなかった。

②自民党一方優位体制ができると、「ミス」は**自民党のみ**が負う負担となっていた。（少数政党はそもそも過剰公認できるほどの人員がない）だが、そのぶん「非純粋比例」ゆえの議席ボーナスを得るのは自民党「だけ」になっていたため、優越政党として存在し続けることができたのである。

つまり、戦前に大政党システムは大政党の困難をかなり回避していたが、ぶっちゃけ戦後の自民党は回避できていない。戦後に一方優位政党システムができたけど、本当は戦略的失敗が多く、超ドント比例的な結果になるかもって感じだった。でも結局は中選挙区制のもとで有権者が自民党を支持したから、第一党だったというだけです。身もふたもないね。つまりまとめると自民党一方優位の理由は、「**支持されていたから**」。

2-3 小選挙区比例代表並立制と政党間競争

第9回

（1）政党と有権者の戦略

さて、日本では**多党制志向**の比例代表制と、**二大政党制志向**の小選挙区を並立させている。

衆院選では両方の選挙に立候補できるので、小選挙区で負けても比例代表で通った人を**復活当選者**とかいったりする。※ほんとは復活はしてないけどね。違う決め方なだけだし。

比例代表制は**順位拘束名簿式**なので（名前をランク付けして書いて、上から順々に当選する）、政党は候補に順位をつけて提出する。ただ重複立候補者は全部あるいは一部を同一順位にして、その中での順位を**惜敗率**（小選挙区での得票率）で決めることができる。別種の選挙なので有権者は2票持っていることになるが、政党も二つの選挙に対して戦略を考えないといけない。どのような戦略が考えられるだろうか？

取る戦略

①小選挙区重視

小選挙区制部分では基本的に小政党は地域的に偏った票でもない限り、少数政党には勝つ見込みが少なくなる。戦略投票は前やったよね。そのために二大政党システムへと向かうことになるんだっただけ。

ということで小選挙区を重視するのは二大政党勢力ということになる。少数政党はこっちではそもそもあんまり戦わず、むしろ**政党再編**を狙った協力関係を築くのに尽力する。議員定数のかなりの割合が大政党の世界で行われるから、比例代表システムも大政党勢力の影響を間接的に受ける可能性もある。

②比例代表重視

小選挙区は勝てなくても、比例代表選で勝つ可能性が少数政党にはある。ここでこっちを重視する政党にとってみれば、小選挙区は負け覚悟で宣伝、売り込みをする場ということになる。だから重複立候補などを積極的に行い、「復活当選」をねらうことになる。ここに惜敗率を持ち込めば、勝てなくても小選挙区で頑張る候補者の行動の説明が付く。こちらが重視されれば**多党制**へと傾くだろう。

③混合型

結局は別の選挙なのだから切り離して考えることも出来る。政党の方も、小選挙区にやみくもに候補者を立てず勝てそうな部分にのみ参入し。有権者も政党分割投票を行うと見る。

参議院選挙においては結構この動きが見られ、都道府県レベルでは大政党の候補者に投票を、全国レベルでは少数政党にも投票を行うという結果が通常である。衆議院でも公明党のあたりがこの作戦を取る。

選挙制度への習熟

3つくらいやりかたを提示したが、やっぱり**小選挙区重視**の感が強いのが日本である。新しい小選挙区制が導入されると、日本の政党のとりかたにはいくつかの変化があった。

A 選挙キャンペーン

選挙のやりかたが変わったあと、政党は党首を推しだし、政権党は首相（もちろん政権党）の**実績**を強調して支持を煽ることになる。ここでは「公約」も大きな役割を果たすようになる。そうやって公約を持ち出し、選挙に勝ち、次の選挙では公約の実績を訴えるやりかたが出てきた。

政党は小選挙区導入で、選挙が政権をかけ政策の是非を問う場所だと言う意識が芽生えたのである。

B 選挙協力

自民党、第二党新進党や民主党が候補を立て、当初は乱立したが、慣れてくると小選挙区制中心のやり方に適応して選挙協力をするようになってくる。

たとえば2000年以降、自公は小選挙区における**候補調整**を始める。日本では政治資金の出元とかの問題から野党が統一して名簿を作ることは出来なかったが、2003年に野党側で**民由合併**がなされると受け皿となることになった。こうして民主党が中核となり、社民党らが部分協力をするという、政権側連合 VS 野党側連合（VS 共産党）の二（三）元的な選挙構造が生れたのであった。この年から民主は票をのぼす。実際、候補者の数は1993年から順々に減ってきていた。

1996	2000	2003	2005	2009	2012
1261人	1199人	1026人	989人	1139人	1294人

2009年…某なんとか実現党のせいで増えた。

2012年…某なんとか実現党+民主党分裂+維新の会の登場。

減って来ていたのだが、2009年以降の乱立状態の中で第二党が第一党に大きく引き離されるようになった。

C マニフェスト

あとは政策の具体化作業が行われるようになる。

※ただ書いてあることとやることとの差は問題である。民主党がほとんどのマニフェスト政策を行わず、書いてなかった増税をしたゆえに非常に叩かれることになった。

とにかくやっぱり、徐々にだがさきの3つの方針のうち、①**小選挙区重視に傾いてきている**ようである。その極限が2009年だったのだろう。

（2）メディアン・ヴォーター定理

第一項で政党の戦略を考えたが、小選挙区を重視する結果、二大政党化が進んできたのが2009年の選挙までの流れであった。

二大政党は有権者の投票を求めて得票を手にいれようと努力するわけだが、これは「**有権者はどんな政策を支持するか**」の問題に直結する。

各党は政策や実績を掲げ、それに対して有権者は投票行動を行うことになる。アメリカの経済学者**ブラック**は、**メディアン・ヴォーター定理**を唱えたが、これを使えば有権者が支持する期待値の大きい政策を考えることができる。

彼自身は一次元のモデルを提唱し、委員会の意思決定に際してどの提案が支持されるのか、を理論的に示したのだった。この多数決決定のモデルは二大政党制における小選挙区制（多数派が勝つ！）に応用できるというわけである。

オリジナル版

というわけでまずは、オリジナルのメディアン・ヴォーター定理をみていこう。

前提として、一次元の政策次元を考える。例えば福祉予算の軸を考えよう。左の軸は予算を一切使わないということで、右に行くにつれ予算を使う規模が増していくとしよう。それぞれの委員はもっとも好ましい予算規模についての選好を持っており、それぞれ額に対して近ければ近い程に効用を増していく。

ここでは「これがいい」という額から離れれば効用が下がるのは当然だから、**単峰型の効用**を持つということになる。図中では 01 から 05 はそれぞれ順番に、より多い額を希望している。

各委員は委員会のメンバーとして規模について様々な提案をすることになる。

いま、採決は必ず二つの提案について多数決につき決められるとしよう。このような委員会では一体どのような提案が可決されるだろうか。ここでブラックはこの**委員会においては、ちょうど真ん中（メディアン）が好ましいと言うような案が委員会の最終決定になる**ことを証明した。

証明は非常に簡単である。

①メディアンが 1 人の場合

真ん中のメディアンであるという意味は、彼の右側にいる委員と左側の委員がちょうど同じ人数いるということである。そこでまず、03 とその左側にある X 案が委員会の採決にかけられるとしよう。

03 と X 案の間では、03～05 にとって 03 案の方が効用が高い（右肩上がりのグラフになっている）。すなわち、03 案は**過半数の得票**を得るのである。

対して 03 の右側にある Y 案と採決にかけられたときも同様であり、01～03 が 03 案を採用するのであるから、これだけで過半数を得られる。これは委員会の人数が何人に増えても、メディアンが存在する限り（つまり人数が奇数である限り）同じである。すなわち、**メディアンは奇数人の議会において絶対に過半数を獲得できる**。つまり、負けることはない。

②メディアンが複数いる場合

真ん中のメディアンは、「二人」になる。その二人の中間位置にない政策に関しては、さきほどの議論と同様に、結局は二人のメディアンのどちらかが過半数を得られるからあまり問題にはならないはず。

大変なのは、二人のメディアンの**中間位置**に対立政策がある場合である。

このとき、さっきと同じように効用が増す政策を取る人数を数えると、対立政策は同票で引き分けてしまうことになる。しかしながら、**この引き分けエリアで実際に中間地点の政策がとられることはない**。プレイヤーは自分の政策を別に曲げる必要もないし直に訴えるのだから、二人のメディアンの主張する政策のみが、引き分けになる政策として考慮されればそれでよい。

では二人の政策のどちらを優先するか、委員会の慣行を考えるとよくあるのは「委員長がきめる」というもの。つまり、最終的には委員長が誰かによって、委員長の政策位置によって結果が変わることになる。

ここから、一般に多数決ルールを使って選択を行うときに、第一位の選好を得られる選択肢：コンドルセ・ウィナー（**コンドルセ勝者**）は、「一次元空間において、すべての投票者が単峰型の選好をもっているならば、**メディアン・ヴォーターの最適点**」になると言える。

選挙に応用編

これは選挙（多数決ルール）に応用できるだろう。横軸を「保守」～「革新」だとか、「軍事強化」～「軍縮」だとか**政策空間**として設定して、選挙公約に出ている各候補者の立ち位置を当てはめる、先の「委員会」を「有権者」に置き換えて考えてみよう。小選挙区だとして、「選挙競争は、二大政党候補が政策を掲げて争う選挙」と仮定してみよう。結果から言えば、引き分ける。

冷静に考えてみよう。政党候補者にとって最も合理的なのは「メディアンになること」なのだから、この結果は至極当然である。**二大政党はそれぞれ有権者のメディアンの政策を掲げ、過半数によせていくため、結局似たり寄ったりの政策を掲げる**ことになるのである。

ということで、二大政党が小選挙区で戦うときにどちらも**中道政策志向**になる現象をよく説明している。

日本のデータをみてみよう

1994 年の小選挙区比例代表並立制が採用され、小選挙区中心の制度は二大政党システムへ日本の政党の在り方を再編成した。ここで 2009 年までは少なくとも**二大政党化**が進んでいたのも確かである。小選挙区制の結果は何回か提示したが、ここでは議席比率を見てみよう。

1996 年	自民 196、新進 96 … 2 党で 88%
2000 年	自民 177、民主 80 … 2 党で 86%
2003 年	自民 168、民主 105… 2 党で 91%
2005 年	自民 219、民主 52 … 2 党で 90%
2009 年	民主 221、自民 64 … 2 党で 95%
2012 年	自民 237、民主 27 … 2 党で 88%

年々二大政党の占める議席率は増しており、二大政党化が進んだのがわかる。問題はそのなかで「**メディアン**」化が進んだかである。端的に言えば、「うん、ほとんど政策は同じになっていた」でおしまい。

実は、**郵政民営化**と言う一番「政策が割れた」印象があった選挙ですら民主党は「自民党案」に反対していただけで、郵政民営化自体には賛成していたのである。

2009 年にも「国民の生活を守る」として、一見すると経済優先で二極化を進める自民対民主の構造に見えたが、麻生内閣（当時）は補正予算組んだり実際は**救済政策**に舵をきっていた。

2012 年は民主が負けすぎて二大政党の体をなしていないのだけれど、ここで「アベノミクス」批判に終始した民主自体も**金融緩和**を行っていた。

※民主党自体は「決断と責任」とかなんかよくわからないことを言っていて、まあ増税と社会保障の責任・決断ということだったらしい。川人さん「まあもう覚えてないですね」

このように、結局は似たり寄ったりの「**中道政策**」をとることになっているのはわかってもらえただろうか。

評価

もともとの小選挙区の導入目的は、個人本位でお金のかかる中選挙区制度をあらためて、**政党本位、政策本位**の選挙制度へと転換しよう！というものであった。一応は。

政策本位といていたんだが、これが政策の「距離」感を大事にする意味だったのならば、理論的には誤りだったと言わざるをえないところではある。

結局小選挙区を導入するということは、有権者が中道思考を持っていることを前提にする限り、各党がそれに迎合し、飛沫政党、極端な志向をもった政党が消えていくところに収斂することとなったのだった。

こういう意味では有権者の望む方向に政党が進んだのだから、**有権者の意向**がより政治に反映されることになった、と言えるかもしれない。

しれないが、しかし二つの政党の選択肢が変わらないのならば、ここで「え…どっち選べばいいの」という問題が生じてくることになる。

すなわち政策以外に評価基準が必要になる。つまり、**統治実績**が重視されるようになるのだ。今の政権が実績をのこせばその政党を支持するだろうし、ゴミカスならば Kick Out である。そういうふうを考えればまあ 2012 年の政権交代は民主党が Out した形になりますよね。

有権者はどの党からも望む政策を手にいられるのだから、代替品として政権交代を使いながら、利用しまわしていくことになる。

(3) 選挙結果

2000 年の結果

	小選挙区			比例代表		
	支持率	議席数	議席率	支持率	議席数	議席率
自民党	41.0	177	59.0	28.3	56	31.1
	27.6	80	26.7	25.2	47	26.1
公明党	2.0	7	2.3	13.0	24	13.3
	3.4	4	1.3	11.0	18	10.0
	12.1	0	0.0	11.2	20	11.1
	3.8	4	1.3	9.4	15	8.3
	2.0	7	2.3	0.4	0	0.0
その他	8.1	21	7.0	1.5	0	0.0

小選挙区制		比例代表制	
有効選挙政党数	有効議会政党数	有効選挙政党数	有効議会政党数
3.72	2.35	5.15	4.72

結局少数政党にとってみれば比例代表しか生きる道はないような状況。

どちらにせよ大政党に有利だが、比例代表の方がまだ純粋比例に近いのが確認できる。これは有効選挙政党数と有効議会政党数の表を見ればわかるはず。とまあ確認したことばかりなのでそれは置いておき、データとして、やはり小選挙区の導入は二大政党化をもたらした。これと 2009 年の選挙と比べればよくわかるはず。

2009 年の結果

	小選挙区			比例代表		
	支持率	議席数	議席率	支持率	議席数	議席率
民主党	47.4	221	73.7	42.4	87	48.3
自民党	38.7	64	21.3	26.7	55	30.6
公明党	1.1	0	0.0	11.4	21	11.7
共産党	4.2	0	0.0	7.0	9	5.0
社民党	2.0	3	1.0	4.3	4	2.2
国民新党	1.0	3	1.0	1.7	0	0.0
新党日本	0.3	1	0.3	0.8	0	0.0
みんなの党	0.9	2	0.7	4.3	3	1.7
諸派無所属	4.4	6	2.0	1.4	1	0.6

小選挙区制		比例代表制	
有効選挙政党数	有効議会政党数	有効選挙政党数	有効議会政党数
2.64	1.70	3.66	2.91

2009 年にはそもそも比例代表でも政党数が減ってしまっている。並立制の中で小選挙区制の影響に引っ張られてしまう（有権者も含め、小選挙区をメインにおいたシナリオが選挙のたびに作られる）のが分かる。

2012 年の結果

	小選挙区			比例代表		
	支持率	議席数	議席率	支持率	議席数	議席率
自民党	43.0	237	79.0	27.6	57	31.7
民主党	22.8	27	9.0	16.0	30	16.7
公明党	1.5	9	3.0	11.8	22	12.2
維新の会	11.6	14	4.7	20.4	40	22.2
共産党	7.9	0	0.0	6.1	8	4.4
未来の党	5.0	2	0.7	5.7	7	3.9
みんなの党	4.7	4	1.3	8.7	14	7.8
社民党	0.8	1	0.3	2.4	1	0.6
国民新党	0.2	1	0.3	0.1	0	0.0
新党大地	0.5	0	0.0	0.6	1	0.6
諸派無所属	2.0	5	1.7	0.4	0	0.0

小選挙区制		比例代表制	
有効選挙政党数	有効議会政党数	有効選挙政党数	有効議会政党数
3.82	1.57	5.79	4.95

2012 年では機械的要因自体は働いているとは思うのだが、民主の得票が減りまくったせいでもはやそれ以前の問題だった。

比例代表でも、実際自民党はそこまで得票を得ているわけではない。ぶっちゃけかなり低い、二大政党化は 2009 年まで着々と進行していたのだが、民主党の崩壊によって後退してしまった、という構図である。

第一党が圧倒的な議会での優位を獲得してしまったために、小選挙区での有効議会政党数は非常に減った。だが新党が乱立し、特に維新の会を中心に割に得票を伸ばしたので、比例区では有効政党数が結構増えたのも確かである。

（４）小選挙区比例代表制のメカニズム：小選挙区制度の得票議席比

じゃあもっと視覚化してみよう、ということで、得票議席比のグラフをもってきました。

小選挙区の非比例性

このグラフは、選挙、政党ごとの得票率と議席率の比を表したもので、比が 1 なのが真ん中のラインだそうです。得票をたくさんとればとるほど、得票以上の議席を得られるという小選挙区制度の非比例性がよく表れていることになる。自民党は 2005 年までは着々と得票当たりの議席を増やしていて、ピークが 2005 年であった。だが 2009 年では民主党が逆転。自民党は大きく転落した。といっても 2012 年の選挙では民主などが壊滅したこともあって、得票率の割に非常に高い割合の議席を得ることができたけど。

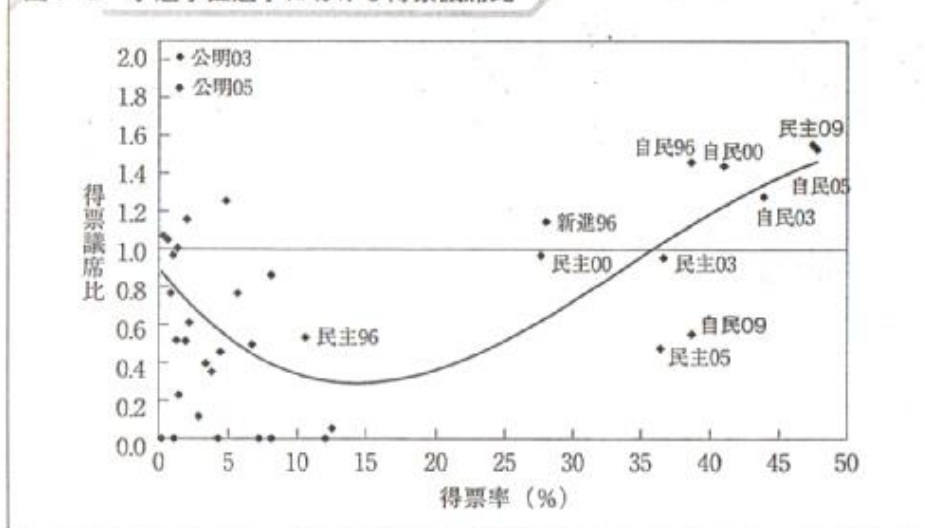
民主党について見てみても、スタートの（96 年）少数の立ち位置から 2000 年にかけて頑張って支持を伸ばし、それにあわせて少しずつ議席ボーナスも増していることが分かる。と言う感じで、**大政党有利**なシステムだなーとよくわかる。

あと注意すべきは、自民党の支持率自体は、ほとんど変わっていないことである。民主党はそれに対しバブルといってもいいくらいの著しい増大と、そこからの減少を経験している。

この図からわかることで他に言えるのは、選挙で勝利した政党は基本的に近似曲線よりちょっと上か同じくらいにあるが、負けた政党はうんと下になってしまう

ことが多い、ということだろうか。民主党の 12 年（ごめんなさい図が古くて載ってないです）はそもそも得票率が低いので何回も言うけど例外的である。まあまとめれば小選挙区の議席ボーナスの不安定さというか危なっかしさ、そして日本の特徴として第二党民主党の支持率の変化の急さ、などがわかってくれたのではなかろうか。

図 7-2 小選挙区選挙における得票議席比

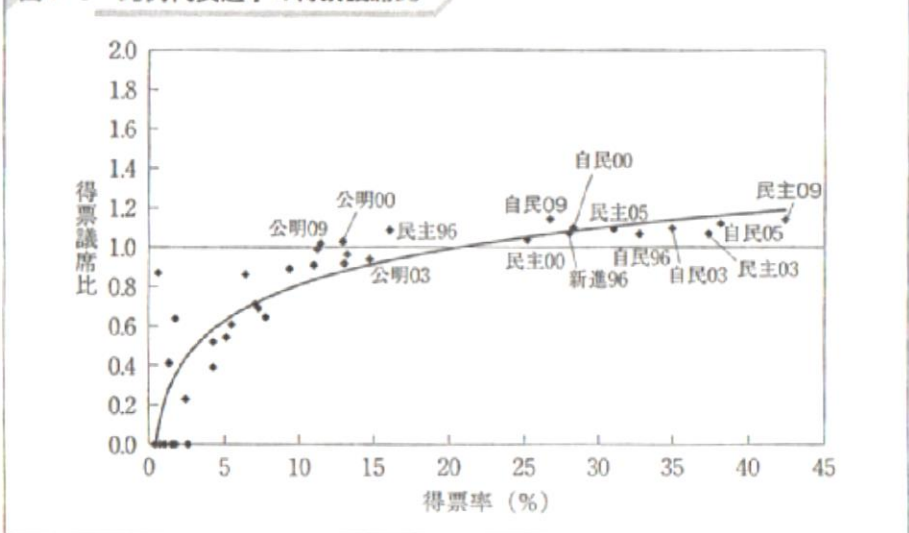


比例代表の得票議席

これに対して比例代表ではせいぜい 1.1（つまり得票より一割増程度）くらいの比にしかならない。確かに大政党に有利ではあるのだが、ここでも比例代表選挙の比例性がわかる。

先のメディアン・ヴォーター定理からすれば 2009 年の逆転現象で自民と民主とで逆転現象が起きた形になっているのも、結局は同じ政策を掲げる政党同士の選択だったのだろうか…と言う感じ。しかし 2012 年度（これも図が古くてのってないです）は話が少し違って、民主党に入っていた票が自民党に流れたわけでは必ずしもないような値になっている（自民の得票率もそこまで高くはない）。維新に流れているし。ここには「制度の」要因もしっかりあるんだねーと思い起こさせてくれるわけです。

図 7-3 比例代表選挙の得票議席比



（5）重複立候補と復活当選

参考は川人さん「小選挙区比例代表並立制における政党間競争」『論究ジュリスト』第 5 号（2013）

実は並立制を設定している選挙を行っていた国には日本以外にもあって、**イタリア**や**ロシア**は今は廃止されたけど、かつて日本と同様に小選挙区比例代表並立制を採用していた。

ロシアは 450 議席のうちの半分が小選挙区制、残りが全国比例代表制だった。

ロシアでは全国政党が比例代表名簿を提出し、名簿記載者が小選挙区に立候補してもよいシステムをとっていたが、**地方政党**が乱立する事情があったために重複立候補があまり利用されなかったようだ。

日本の場合は、国会議員 **5 人以上**で、直近の選挙で**得票率 2 %**以上を獲得した政党に関しては、重複立候補者を建てるのが可能であった。

名簿に同一順位で記載し、小選挙区で当選できなかった場合に同一順位の候補者のなかで惜敗率をもとに順位を確定することで復活当選者を決めることができた。

ロシアとは違い日本では重複立候補を積極的に利用する方向に動き、全力で戦略を立てる。

例えば①特定候補を比例の上位におくかどうか、②小選挙区に単語区候補を認めるか、③重複立候補者をどう扱うか、などを頑張って考えていた。

基本的には年、ブロックにおいて重要候補を立て、それぞれ1位をたてる政党が多かった。だがそれだけではなく、例えば**新進党**は重複立候補を逆に認めない、というスタンスをとった。つまり後がない、という覚悟を抱かせ必死に頑張らせようとしたわけだ。まあ失敗したけど。

他にも自民党は小選挙区への以降のなかで選挙区割り当てがうまくいかず同一政党から複数の選挙候補を出さざるをえないところに「**コスタリカ方式**」だとか言って「今回はおまえ小選挙区でこいつは比例な」みたいな割り振りをしたりした。

あとは相手の重要候補とバトルする奴は負ける可能性があるので名簿上位においてみたりとかね。それに小政党はやっぱり重要人物を絶対に当選させたいし、党首や幹部を比例一位におくことでかれらの議席を確保しようとしていた。

	重複小選挙区当選	重複比例復活当選	小選挙区単独当選	比例代表単独当選	重複落選	小選挙区単独落選	比例単独落選	計
1996	172	84	128	116	310	567	126	1503
2000	252	79	48	101	368	452	104	1404
2003	252	120	48	60	240	366	73	1159
2005	259	117	41	63	260	312	79	1131
2009	284	97	16	83	272	470	152	1374
2012	274	125	26	55	508	361	155	1504

このように、**小選挙区で単独当選する人があからさまに減っている**点に注意しよう。96年については**新進党**が先に言った通り「小選挙区単独」作戦を取ったため少しその値が高くなったが、それで爆死して以降そうする党はないので、どんどん減った。

単独で出馬し当選するのは基本的に「有力議員」であり、その証にもなるため一定数「わざわざ」単独立候補する人がいたりする。

比例に関して、重複立候補で比例復活当選する人、比例に単独立候補して当選する人とあるわけだが段々と前者が増えてきているのが分かる。

最終的には復活当選者が比例のなかで三分の二くらいになっている。自民は調整のために「お前は単独で比例な」作戦を取ってたし（前述）もう一つ2000年は**公明党**が比例単独で当選を目指すのもあってここまでは比例単独も多かった。しかしこれ以降は重複復活を優先するようになり、割合が変わっていくことになる。

ここで復活当選者は基本的には「小選挙区で負けた人」である。そのなかで**惜敗率**の高い人から順番に当選していくというのが一般的である。少数党では惜敗率次第では3位とかでも復活当選することもあるが、基本的には次点しか当選できないのだから、これは狭き門である。

2003年以降に復活当選が増えたが、2009年、2012年には結構浮き沈みしている。

ほとんどの立候補者は重複立候補するようになったのだが、ここでは2005年の杉村泰蔵議員（関東37位）が当選する、みたいな「勝ち過ぎ」のせいで、そもそも復活当選の「復活」がなく余っていた単独比例が当選し、そのぶん負けた政党からの復活者が減る**二大政党間の勢力バランスのひずみが極大化してきた**のだと言える。

戦略

ここで政党は最も**合理的**な候補戦略をたてる、と仮定をしてみよう。

政党にとってみれば多くの現職を再選させて、さらには立候補させる議員の数は適性（最小）にしたいはずである（まあ供託金もかかるからね）。そこでそのような戦略を考えていくと、そのときは、全員が重複立候補し、比例1位（その後に比例単独候補）とするのが一番合理的になるだろう。

ということで、さっきの図で、そうしてみた。

	重複小選挙区当選	重複比例復活当選	比例単独当選	重複落選	比例単独落選	計
1996	300	171	9	770	233	1503
2000	300	162	18	737	187	1404
2003	300	150	30	576	103	1154
2005	300	133	47	556	95	1131
2009	300	118	62	721	173	1374
2012	300	140	40	854	170	1504

この仮定のもとでは**比例復活当選**が増加し、小選挙区落選者の救済が行われるのである。そしてここで一つポイントなのは、たとえこのような作戦に出ても、「**比例代表単独候補**」は必要なのだということである。

このことをより端的に示すため、極限状況として、二大政党600人の落選者300人のうち180人が復活当選するとしてみよう。ここでは結局480人が当選するということになる。

このとき、比例単独候補を準備しなくては第一党は過半数をとれないことになるから、大政党は比例単独候補者を用意する。つまり、現在の復活当選を多くする作戦がいくら進んだとしても、結局は過半数をとるためには**比例単独候補が必要**なのである。

さて、評価に戻って、推定の復活当選者数は現実のものよりも多いものとなっている。が、2003 年以降はそれほど理想値と差があるわけではない。すなわち、現状として小選挙区選挙において、各政党は**より合理的**に議席を取りにくるようになったと評価することができる。比例単独当選者数が 2003 年以降結構多いことにも注意したい。さきほど言った通り、この値の増加は勝利「しすぎた」政党が副次的効果として比例単独候補（名簿 2 位以下）を当選させていることを示すのである。

（6）一票の格差と選挙制度改革

1994 年に小選挙区比例代表並立制が作られて以降、この制度は「**一票の格差が比較的発生しない**」ものだと評価されてきた。比例代表については全国 11 ブロックに議席が人口比例配分されているし、ほとんど格差は生じない。ブロックごとの人口比例における一票の格差は、およそ 1.05 倍から 1.17 倍までとされている。対して小選挙区制の場合は、区割り**が衆議院議員選挙区画定審議会**（同設置法に基づく。以後は授業では「**区割り審**」と呼称）によって決められており、一票の格差が減るように調整される。一定期間ごとに見直しが行われ、区割りの改訂の勧告が、①**10 年ごとの国勢調査確定値公示後一年以内**、②**人口の著しい不均衡その他特別の事情**、のタイミングで内閣総理大臣に出される。ただこの二番目の事態はわりと厳しい条件で、発動できるのかなと言う感じだけど。区割審の改定案はネットで調べれば見れるから、興味があったら見てみてねとのこと。

改訂作業と違憲訴訟

さて、かつての一票の格差問題への改定案の作成基準は、

- ①一票の格差を **2 倍未満**にする。そして行政区画を考慮し同じ地区を分断しないようにする。
- ②都道府県への議席配分に際してまず一人を別枠で配分し、残りにつき人口比例配分を行う「**一人別枠方式**」を採用する（このため、各都道府県の議席数は最低でも 2 になる）

というものであった。これに従い、2002 年に見直しが行われた結果、いわゆる「**5 増 5 減**」案による勧告が行われ、時の首相はそのままそれを公職選挙法の別表に付し法案を提出した。それが可決され、2003 年総選挙では新しい区割りに基づいて選挙が実施されたのだった。これを見ればわかるように区割りをいじるのはあくまで区割り審である。これゆえいままでは与野党協議でいじる余地のないものとして、いわば聖域的に選挙区割りが考えられていた。ところがさらに一票の格差がどんどんと大きくなり、2009 年総選挙時には有権者間の格差が最大で 2.304 倍になってしまった。

ここで「**これは法の下の平等に反しているから選挙無効**」だという訴訟が提起されるようになった。そんななかで 2009 年の訴訟は最高裁で「1 人別枠は現在では合理性を欠き、一票の格差の状態は**違憲**」と判断した。しかし国会が不平等状態を是正するには時間がかかるから、合理的時間内に是正することすらしていないとはまだ言えないとして、**事情判決**を持ち出し無効請求を棄却したのだった。

この判決によって、できるだけ早く一人別枠方式を改訂する必要が国会には生まれた。このために国会で定数は正の立法措置をとるための会議が始まる。2010 年の国勢調査の確定値がでて今まさに区割り変更案を作ろうとしていた区割り審は、作成基準自体を全否定されたも同然だったのでフリーズ状態、ここで国会の与野党協議が出張ることになったのだった。ただ話はまとまらない。

協議

①そのまま**一人別枠やめる案**

まあ単純に言えば「一人別枠方式をやめます。以上」で済む話であるはずなのだが、そうすると 21 増 21 減、鳥取に至っては 1 議席になるなど、困る。有力議員（石破茂さんとか）の意向もあったのだが、そもそも 1 議席にしたら逆に過小代表になってしまうのが否めない。

ということで単純な廃止はなかなか合意には至らない。

②0 増 5 減アンド**比例 75 議席削減案**

沢山減らすのに、選挙区なんてめんどくさいことを考えずに比例代表を減らせばいいじゃないかとする案があった。でも比例削減は少数政党からすれば意味不明であり、納得はできなかった。

③中小政党への配慮（**連用制**）

あとは民主党はずっと「公務員の定数削減」とか「身を切る」とか言っていて、定数削減を訴えていた。でも小選挙区を切るのには大政党にしては損なので、連用制とかわけわからない新制度を作って少数政党への配慮と言う体裁を保とうとした。

※0 増 5 減は、一票の格差がヤバいところを上から順に 5 議席そぎ落とすっていうこと。

ただこのように議論はしていたが、議員定数が多いわけじゃない。諸国と比較するとね。よく増税などの負担増には、「身を切る改革を」とか言われるけど、ここかよ？という感じはする。

国会議員定数を数人減らしても、消費増税とかには全く足りないわけで、ここで切るべきはもっと根本的な財源という「身」でしょうと思う。読売新聞のシミュレーションでは何十議席も削減すると立法能力が減るとかいふ結果にもなっているし、議員が減ると言うのは、議員に対しての自分の票の重みが減ると言うことだし。

じゃあいつ改革するか？

そんななか野田さんは定数削減と与野党協議を約束し、解散総選挙を行った。**緊急是正法**（2012年11月）で、定数5減の決定を先行させ、その後新政権下で「いまでもしょ！」と選挙の見直しが行われている。しかし…

※緊急是正法の中身

A 公職選挙法改正する

- ①衆院定数を475にする。小選挙区 300→295へ
- ②別表第一（いままでの小選挙区区割り）削除、別に法律で定める

B 選挙区画定審議会設置法を改正する

- ①一人別枠方式を廃止

C 附則

- ①衆院定数規定は新しい法律の施行と同時で、それまでは従来通り行う
- ②今次の改定案は0増5減、2010国政調査をもとに格差縮小を目指す

この中身を見ると分かるが、「結局2012総選挙は2009年の「違憲」の選挙と同じ」なのである。2013年には違憲訴訟の高裁判決で「**違憲無効**（やりなおせ）」判決まででたし、違憲状態については全ての高裁がそれを認めた。秋以降に最高裁判決が出るのだが、その行方が問題になるところである。

※たぶん事情判決になる。かなりの人数が失職することになるし。

現在の状況として、区割り審は一人別枠のルールから解放されたことになる。よって再び勧告案を作成した。0増5減の定数配分を、国勢調査のデータをもとに作って内閣公選法改正案として提出したのだった。この案では格差を **1.998倍**まで縮小することができるとされる。だが、全野党（民主党も）が反対。すぐ違憲になるから不十分だとのことである。さらに定数削減についてはまったく合意ができず、「0増5減だけ先行させて逃げるな」と民主党は言っている。ただ定数削減は一票の格差とは論理的にはカンケイナインで、この議論は意味不明。先行させろよ。あとは、一人別枠が廃止されたので、次からは区割り審が単純人口比例で議席分配をしてくれるんじゃないかと言う期待はあるみたいだね。

2-4 参議院の選挙制度と民意

第11回

川人さんの「参議院の選挙制度と民意」（『學士會会報』第885号、2010）が参考文献だって。

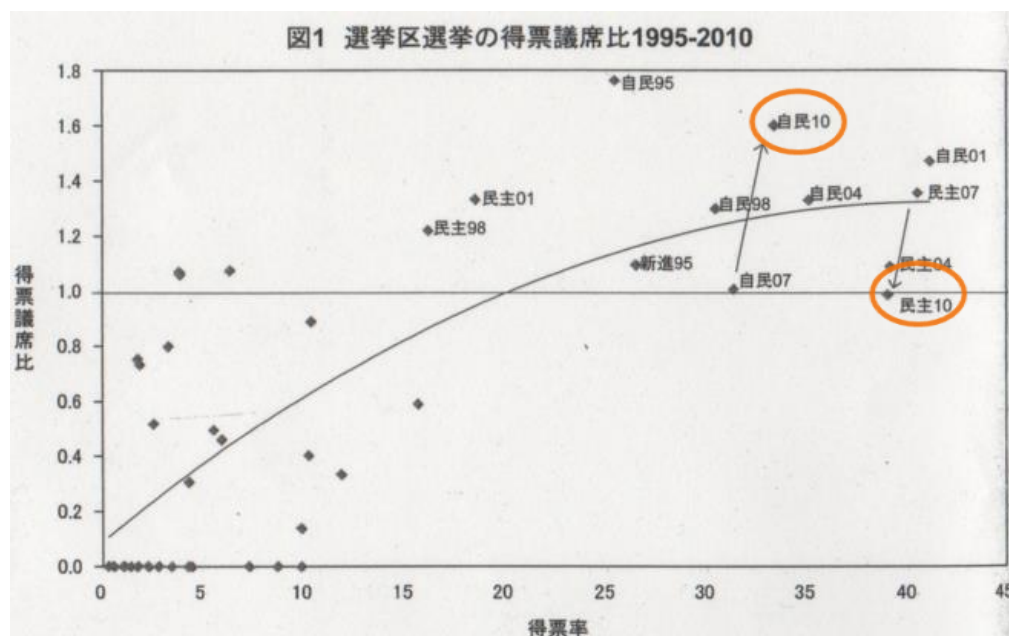
さて衆院選の話をしたのだから参院選についても述べなくてはならないだろう。**参議院**は衆参「ねじれ」の原因にもなって、国政にドラマをもたらしたし、同時に混乱ももたらしたのは記憶にあるはず。

このように政治活劇としても面白いところはあるのだが、さらには衆議院選挙で勝った政党に、参議院議席が「**評価**」として機能している側面も参院選にはある。民主党の直近の参院選惨敗は、政権党となった彼らの評価が厳しいものであることを示す。ただ参議院の選挙制度には、歪みもある。2010年の参院選の違憲訴訟は最高裁判決で違憲とされるなど、衆院選よりもそのひずみはでかい部分すらある。今日はそんな参議院の選挙制度と、あとはできれば「民意」との関連もみたいと思っている。

基本事項

基本として、3年ごとの半数改選で都道府県選挙区（78）と全国比例代表選挙（48）が並立している。こっちは都道府県選挙でも複数当選があるので、一票の格差も大きなものになっている。たとえば東京都は鳥取県の約20倍の人口を持つが、鳥取県の20倍の定数にするわけにはいかないよね。

図1 選挙区選挙の得票議席比 1995～2009



衆院選ほどではないが、**得票率の高い大政党ほどより多くの議席を得られる**ということが端的に現れている。ただ近似曲線はあまりあてはまらず、微妙な変動がある。ここで近似しにくいとはすなわち、得票率が結果に直結しにくく、状況による変動があるということであろう。そしてこれは衆参がねじれる原因にもなる。

特に2010年では、民主の方が得票率が高いのに、自民が議席では圧勝するという逆転現象が起きている。この点については後述する。

※**大政党に有利**かどうかと、**一票の格差**は根本的には別の問題である。

図2 比例代表選挙の得票議席比 1995～2010

ここではさすがに比例代表で、近似曲線も傾きが緩く大政党に有利な度合いが低減している。近似曲線から離れたプロットも少なく、**得票と議席との結びつきが強い**ことが分かる。

こちらではそれゆえ、民主が得票していた 2010 年選挙では自民に議席でも勝っている。

謎の 2010 年

2010 年選挙では**実は民主党の方が選挙区でも比例でも「支持されていた」**ことが明らかになった。

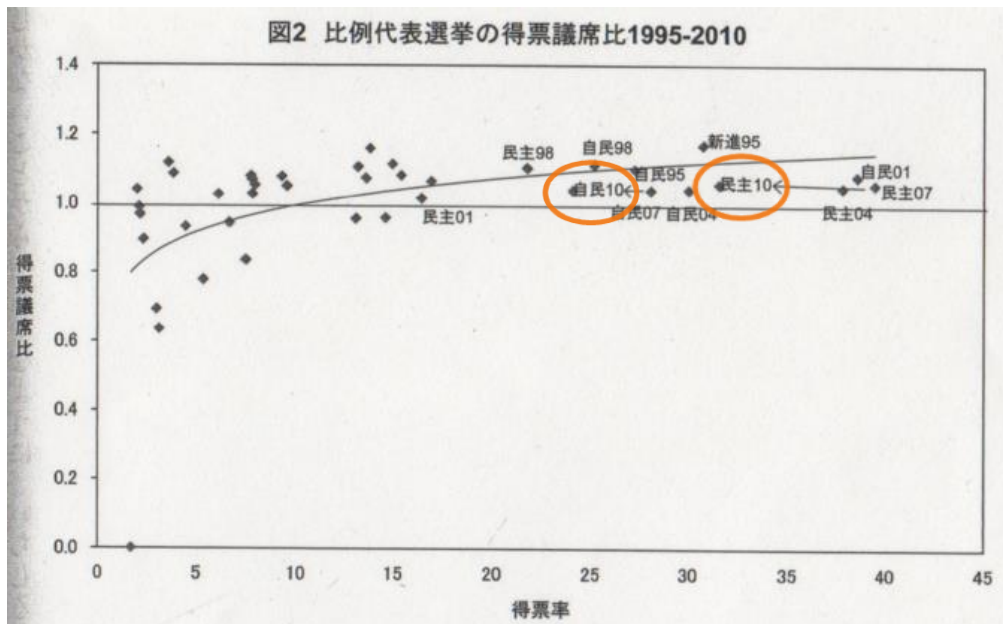
では、なぜ負けたのだろうか？ おかしくないかこれ？ ということで考えてみると、思いつく解は、次の二点から導くことができる。

① 民主の得票率微減

まあ民主党の得票率が減ったというのは事実である。それをまず念頭におくことにしよう。

② 一人区

問題は「一人区」である。端的に言うと、実は一人区での議席獲得の逆転が、2010 年の自民党の逆転をもたらした。よく見てみると、自民党は 2010 年には一人区で支持を取り戻し、逆転したわけだが、実は他の人数の選挙区では負けていて、そのせいで全体の得票率は民主党の方が高い。



	2007 議席数		2010 議席数		2007 得票率		2010 得票率	
	民主	自民	民主	自民	民主	自民	民主	自民
一人区	17	6	8	21	50.3	32.6	40.0	47.3
二人区	12	11	12	12	46.3	27.0	42.2	34.2
三人区	9	5	6	5	42.8	25.7	37.5	25.3
五人区	2	1	2	1	31.6	26.1	39.5	16.6
区計	40	23	28	39	40.5	31.4	39.0	33.4
比例代表	20	14	16	12	39.5	28.1	31.6	24.1
総計	60	37	44	51	—	—	—	—

やはり複数選挙区については

◎ 小沢さんの「複数擁立」作戦

このおかげで、複数投票可能性がある分、つねに支持率が高かった。

一人区で民主が負けたのは明らかであるが、二人区以上では民主党が善戦していたのである。ただし、善戦した結果が議席には反映されていなかった。得票率を比べても二人区以上では民主が頑張っていることがよくわかるよね。

都道府県選挙区全部について、得票率を集計して計算すると、いずれも民主党のほうが高い得票率だったのに議席として負けている結果はこう分析できる。

この直前に鳩山内閣が退任して菅内閣になっているわけだが、小沢元幹事長が指揮をとって、複数選挙区にかなり本気を出したのが数字に現れてはいる。そういう意味ではこの得票率は戦略の結果である。

ただし、良く考えると民主党がいざ複数擁立して「複数」当選させることができたとすれば、それはすなわち、各候補が対立候補をぶちやぶれるレベルで得票する必要がある、はっきりいって圧倒的な支持率がある。その点では、**民主党の得票率を増大させる効果がこの複数擁立作戦にあったとはいえ、議席を増大させる効果はもともとなかった**と言わざるを得ない。そして一人区においての敗因には、幹部らの選挙指揮も影響していたというのは、その後菅首相たちは責任を問われたところからもその通りであろう。

選挙結果と一票の格差

1989年が自民党が最初に負けた年だけれど、それ以降の参議院選挙8回において、負けているときは大体が首相が交代する結果につながっている。一回目は89年、次は98年橋本内閣、2007年安倍内閣が退陣している。それと関連して参院選挙が与党にとって厳しいものになりそうだから事前にやめて内閣刷新…という例もある。2001年の森内閣は前倒して総裁を降りている。それから2010年も参議院選挙前に鳩山内閣が下りているし。まあ調子にのった菅首相がやらかしたわけだけれど。

こういう結果になるのは、結局、**一人区選挙結果自体は非常に揺れる**からにほかならない。先のデータから言えるのは、29県の一人区が結果を左右していることだろう。選挙区制度と民意の相互作用が起きているのだ。

いっぽう、そういった一人区では**議員定数不均衡問題**が深刻である。

2007年参院選の向こうについては2009年に最高裁判決が出て、大きな**不平等状態**で、それを是正するために現行選挙制度の仕組み自体の見直しが必要である、と指摘された。(最大で**1:4.86倍**)

これは定数は正なんてもものでは済まないことを暗に指摘しているわけで、都道府県単位の選挙システム自体が見直しを迫られるということである。

2010年の参院選の無効訴訟についても、12/17件で実質違憲の高裁判決が出ている。最高裁は去年の10月17日に判決をだし、**違憲状態**だが国会の裁量権の範囲内ではある、とはいっても仕組み自体の見直しが必要だ、として「大きな不平等」から「違憲」へとグレードアップしているわけです。これを受けて、定数は正を行わないと…と、これもさきの2012年衆院解散の当日に**4増4減**の定数は正を行う旨が約され、同時に附則で平成28年度参院選に向けて抜本的な見直しが検討されることにはなった。

だがまあこれ…4で…ほぼ意味ないよね。応急措置でしかない。

5.124倍だった格差が**4.746倍**になるんだって！よかったね！という感じで、スコアにしてみても絶望的。今回の参院選ではとりあえず4増4減の半数だから2増2減が行われることになる。

ということで、とりあえずはその抜本改革とやりに期待するしかない状況。

とにかく問題なのは1人区に代表される著しい**定数不均衡**である。人口が少ない県にも定数を1はあげないといけないから、そのせいで一票の重みがぶれる。

だが、良く考えるとそれに加えて**一票が重いこの選挙区の結果が、さっき確認したように「全体の選挙結果」も決めている**。この意味で一人区選挙区としての重要性と言う意味で、**二重の政治的不平等**が生じているのである。これ大事だぜ！

解決すんの？

そこで、この二つの不平等をいっぺんに解決することを、**都道府県単位システム**を改めたらできるのか、を考えてみよう。

①全国比例代表にする

まあこれなら一票の格差は生じない。が、この問題に対しては思考放棄である。

②このままがらばる

これは無理。なぜなら、47都道府県で**73議席**が配分されているのが現状だけれど、このままではまったく是正とかはできないから。だって必ず一人は各都道府県に議席をあげるのだから、いくら調整したところで**73-47=26議席**のみしか、自由に配分することはできない。

ところが人口比例に正確に対応させると、鳥取1議席に対して東京は21議席、神奈川に14議席必要になる。この時点で無理じゃん。

③その他の選挙区単位

ということで、都道府県代表と言う形では不可能なので、都道府県以外の選挙区を考案しなくてはならない。そして、一人区と二人区とかが混合した選挙制度そのものを見直していくしかない。

この方策はいくつかあるとされる。

1 全ての選挙区を一人区で構成する

つまり、日本を定数の数にわる。人口比例で割るので、東京都とかは分割されるが鳥取とかは近くの県と選挙区統合される。

2 地域ブロックの比例代表選挙にする

いくつかのブロックごとに何人かずつの比例代表制を行う。これは全国区の比例代表と重複する制度になるから、全国区の比例代表を維持するのかと言う議論に今度はなってくる。

第一案については、比例代表とはかぶらない。

3 大選挙区制に戻してしまう

上の二つの他に、支持されるものとしては、地域ブロックを作りつつ、**中選挙区制**のようなシステムを取り入れることが挙げられる。1983年以前の全国区選挙は大選挙区制で、1~50位までの順位をつけて当選…みたいなカオスな制度だった。

ようするに「関東地方」「九州地方」とかを選挙区にして、そのなかで順位決めというなかなか大変なシステム。川人さんには「ねーだろ」と言う感じがするが、支持する人もいる。

まあなんにせよ最高裁はもはや都道府県代表を許してはいない態度なので、このどれかの方針に進んで行かないとダメだろうと言う感じ。

第三章 日本の政治制度

3-1 議院内閣制と大統領制

第 12 回

川人さん『日本の国会制度と政党』や「二重の国会制度モデルと現代日本政治」『レヴアイアサン』46号などが参考になる。ということで、ここからは議院内閣制などの日本の政治制度を外国と比べたりしながらみていこうということになります。

(1) 政治制度

議院内閣制と**大統領制**は、立法と行政府の関係を規律する中でもっとも著名なシステムである。そこで、比較政治学的に両者を対比してみよう。

※とは言っても、基本的に日本とアメリカを対比する形になるのでご了承ください。

三つの違い

川人さん曰く、三つの違いがあるらしい。

① **議会の信任**の上に行政府が存立するか、**固定任期**か

議院内閣制において内閣は、**議会が支持する限り**で存立し、支持を失えば議会から**不信任案決議**をつきつけられる。そうすると議会は**解散**し選挙で新たに（次の議会に）支持を問うか、言われるままに**総辞職**するかしくなる。どちらにせよ、議会に対して信任を求める立場にあるのであって、解散だって「なんだこの野郎！」ということで解散しているわけではないことに注意しよう。

いっぽう大統領制では、大統領は憲法で規定された**固定任期**であり、解任されることは通常はない。まあなくもないけど限りなく0に近い確率。

② **議会**による（事実上の）選出か、**選挙**による選出か

アメリカの場合は、間接選挙とはいえ各州の大統領選挙人に投票して、特定の大統領を選出しようとする事ができる。一般に選挙人は誰に投票するのかが公表しているしその通りにするから、有権者が11月に投票した候補と、最終的に有権者が選んだ選挙人が投票する候補は一致し、**事実上は「候補者に投票している」**ことになる。

※選挙の仕組みは国によって違うが、アメリカだと各州で計538人の選挙人が選出されるというもの。

議院内閣制では国によって結構やりかたが変わるけど、少なくとも**議会が信任**する形で内閣が成立する。実は候補名を書いて投票する日本のやり方はなかなか珍しい。イギリスだと**庶民院**の多数党の党首をバッキンガムに呼んですぐ任命しちゃうし。だから指名か任命か、とかも国によってばらつきがあったりする。

大統領並置の議院内閣制がとられる国だと、例えばドイツだと大統領が**連邦議会**に首相を提案し議会でその人を選出するという形になっている。イタリアでも大統領が候補を指名し、そいつを**上院**及び**下院**の信任投票を行ってクリアすれば首相になると言う仕組みを取っている。まあイタリアでは両院で過半数がとれないために首相任命ができなかったと言う事態にもなっていたけど。とまあ、手続き自体はばらけていることに注意。

③ **合議体**か、**一人制**か

議院内閣制では、**合議体**である内閣が行政権を行使するが、大統領制の国では**一人制**の大統領に行政権が専属することになる。

「**同輩中の首席**」と言われることがあるが、同じ地位にある大臣の筆頭でしかないとして、首相権限が弱い国もある。かつての戦前の日本もそうだったよね。

今の日本では閣僚の**任免・罷免権**そして**指揮監督権**ももっているから、事実上閣僚を部下として使うことができる。ただ首相の権限がいくらでかいとしても、内閣という合議体である以上、決定は**閣議**を通したものになる。これに対して、大統領制では各省長官を任命しキャビネットを形成できるが、基本的に各長官はアドバイザーとしての役割に終始し、大統領の決定には同意する必要はない。

リンカーンが「賛成1！反対0！可決！」みたいなこと言って反対していた長官を黙らせたのは有名な話である。

※ **首相公選論**について

上記③では、一人制が強力な権限につながることにについて述べたが、ごく最近まで首相が一年ぐらいいごころごころ後退していたのに対して**首相公選論**が唱えられたのは記憶に新しい。

つまるところ、**強力な権限を持つ「決められる」リーダーが欲しい**！というわけだ。去年の総選挙でも、維新の会は首相公選制度を公約に掲げていた。首相公選制はかつての小泉首相も導入を考え、学者を集めて懇談会を立ち上げたりしていたいきさつがある。

しかし実は、公選制を考える懇談会の結論としては「支持せず」であった。確かに、政治的正当性の観点からは議会が間接的に選ぶよりも良いだろうし、議員らの一定の利益から選出される首相を排すことが可能になる。議会の信任を必要としないので、短期間で辞任することがなくなるかもしれない。しかし他面で、公選首相は議会の信任を得ていない以上、議会と対立したら**立法の主導権**を握れるかが不明である。

例えば**イスラエル**とかでは有権者の直接投票で首相を決める制度（すなわち、首相公選制）を取り入れてみたのだが、実際には多党システムであって、政党が首相候補を出せるでかい政党のまわりに、首相候補を出せない小政党が乱立していた。その結果として、首相を支える与党の声が小さくなり信任が無い以上は、議会運営のためには小さな政党との**連立政権**を組まざるを得ないようになる。このため政治的主導権を握れなくなって五年で廃止することになった。このように失敗例もあり、必ずしも良い政治システムとは考えられていないのであった。

本人代理人モデル：現代民主政治における政策プロセス

さて、ここから政治制度における日本（議院内閣制）の特徴をあぶりだすために、**政策プロセス**について前提知識として概観しておきたい。**政策プロセスとは、有権者からスタートする、委任と責任との連鎖として見ることもできる。**

※間接民主制から出てくる政策プロセスやモデルについては、第一章にて説明したと思うけれど、そのとき、行政のことも混ぜて話したいな～とか言ってたよね。それを今やるわけです。

さて、有権者から始まる一連のプロセスは、カールストロームがとなえた**本人・代理人モデル**を当てはめて分析することができる。

とりあえずこれと議院内閣制、大統領制とのかかわりを見る前に、いったん基本を解説しちゃっておくことにしようと思う。本人代理人モデルは、本人が代理人が一定の業務を委任する**契約関係**の存在をモデル化している。ここで、本人は常に、その代理人を見ているわけではない。一般に何かを頼むときには、誰かがどうやるかをずっと見ていてはそもそも代理してもらっている意味がないからね。

そうすると代理人は何をどのようにこなしているのかは、実はよくわからない状況が生れるし、そもそも専門家に頼んでいると見ていても何をやっているのか意味がわからないことすらある。

例…弁護士を雇うとする。訴訟を代理してもらうとき、民法〇〇条がとか言われても普通は謎。

例…医者に診てもらう。カルテに書いてあることは読めないのが普通。

ということで本人は**業務について二重の意味でよくわかっていない**のである。頼みたいことはわかっているけれど、それが専門的にどういう内容なのか、そしてどう遂行されるのかは謎。

すると代理人の方が技術を持っていることにつき、プロとして本人の代わりに本人ができないことを、本人の利益のために行うことになる。

民主政治における政治家も有権者が政治を代理しているのだ、として見ることも可能である。

すると**有権者→国会→首相→各省大臣→各省**という形で委任の連鎖が起きながら、現実の行政は行われていると見ることもできる。委任の連鎖を逆転させれば、それはすなわち責任の連鎖である。

政治においては委任のスタート（本人）は、有権者であるが、当然ながら代理人は本人の「ためになる」行動をしなければならない、そして本人は代理人の義務の遂行に基づいて報酬・ペナルティを与えるというのが、委任契約的な関係になる。

つまり国会（政治家）は有権者の利益になる行動を行う義務があり、有権者は政治家の業績に従って**再選**や**落選**と言う見合った報酬・ペナルティを与える。

◎議院内閣制の場合

国会と首相との間でも同様に首相は国家のために行動し、できなければ解任される**委任・責任関係**にある。以下も同様に、連鎖的な形で**非常に因果関係のすっきりした構造をとる**。有権者が選挙する、**国会**が**首相**を指名する、首相が**大臣**を任命する、大臣が**省庁**を取り仕切る…という段階を追って、究極的には本人たる有権者が「あまりものを知らない」なかで委任が行われる。基本的には委任の連鎖が進むにつれ、専門的知識が増すから、各省の**官僚**らはもっとも専門的知識を有すエキスパートと言うことになる。

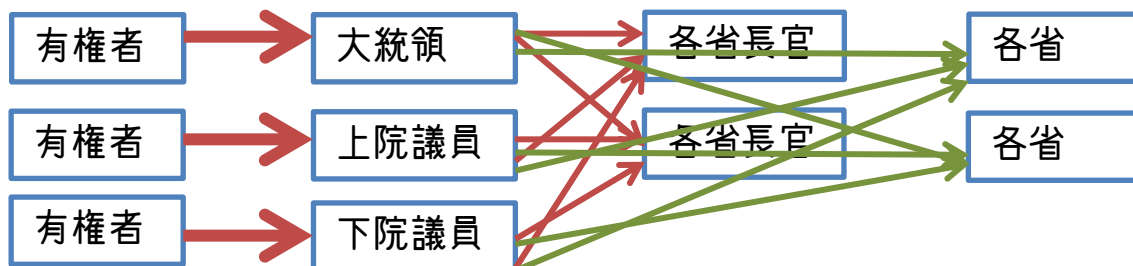


つまり、委任のはじめは「一般的」な人物、右に行くにつれて「特殊」な人物となっていく。

◎大統領制の場合

こんなすっきりしていた委任関係は、大統領制では見るも無残である。

全国の有権者は**大統領**を選出、大統領は**各省長官**を従えられるが、同時に各州有権者は**上院議員**を、選挙区の有権者は**下院議員**をそれぞれ選出し、上下院議員らは各省やその長官に対し委任をしている立場になる。



※しかし、これだけ複雑になりながらも**議会と大統領との間に委任・責任関係はない**。並立型の有権者との関係が出てくることになる。つまり、競合する本人、そして代理人がたくさんいるのである。だから責任関係・委任関係は格子状と言うか蜘蛛の巣状態になる。

制度的には、各省長官の大統領からの任命（委任行為）には上院の承認（委任行為）が必要だったりするのと、連邦議会のもつ国政調査権や行政組織編成権、監視権が、行政権が大統領に専属するのと絡んでいる。

大統領制と議院内閣制とで一番違うのが、やはりこの委任・責任関係がすっきりしているかどうかの差であろう、と川人さんは言う。

◎代理人問題

委任・責任関係において、ここでは**代理人問題** (Agency problems) と言うのが生じやすい。

ようするに、「**本当に代理人は、本人のために行動するのか？**」ということである。さっき言った通り、本人は代理人のやることを全てうかがい知ることはいし、できない。

ここで代理人にも個人の利害関係があるのだから、ここでもし本人の利益を優先することがあれば、必ずしも本人の利益に沿う行動をしないのではないのか？ というのがこの問題である。

例：大臣がじゃじゃ馬で困る、官僚が自分勝手！ みたいなやつ。

まあ冷静に考えれば、代理人が必ず言うことを聞くとするのは、あまりにも現実的ではない議論である。ここで本人の利益に沿わないことをやられると、それによって代理人を立てたことによる損 (**Agency loss**) が生れる。これは意図的でないこともあれば故意のときもある。それにほとんどの場合、本人には知識が欠けているのだから、その損失を察知できるかもわからない。一般的にはこの問題は**情報の非対称性**からくる問題だとされている。基本的には知識が足りないことによって、本人の利益が侵害されていくのである。

※非対称性には、本人の無知だけでなく、隠ぺいだとかで情報を隠されているときも含まれる。

これを防ぐためにはどうすればいいのだろうか？ まあ完全に防ぐのは不可能だろうけど、何か抑制する作戦を考えたいところである。

ということで、スタンダードなモデルとしては4つくらいの方策がある。

※そもそもこのような方策を講じるとしても、代理人の口スを減らすための方策に大きなコストはかけられない（そもそもコストを減らすために委任しているのである）ことには注意しよう。

①契約設計

あらかじめ、本人と代理人との間で利益が共有されるようにしておく。本人と異なる利益を追及することがないようにしておくわけである。

②選好メカニズム

そもそもしい代理人を選ぶ。より好ましい代理人を選任するための策を講じるべきである。

この①と②は、代理を頼む前の事前の方策である。

③監視と報告義務

代理人関係ができたあと、代理人に一定の情報提供義務を課しておくことによって、予期せぬことがなされていないか、動向を把握することができる。**報告書**を提出させるだとか、**決算**を確認する、会議に出席させるなどが考えられる。政治の場合なら、官僚や大臣が国会に呼ばれ、問題について説明を求められたりするし、もっと厳しいものでは**証人喚問**が行われる。

④制度的抑制

以上のような確認作業を、決定に際し最初から制度的に入れておくことも考えられる。これはある代理人の決定に対して、他の代理人がチェックをできるようにするやりかたである。あるいは第三者が**拒否権**をもつなどすれば、より代理人の動きを制約することができる。

③と④は事後的な状況に向けた対策である。

本人代理人モデルの続き：大統領制と比した議院内閣制の特徴

では、ようやく説明できたので今度はこの本人代理人モデルが議院内閣制、大統領制とどのような関係にあるか、比べて分かるところをみていこう。

①議院内閣制は、大統領制に比べ**委任・責任関係が間接的**である

まあ直列なつながりとはすなわち、スタート地点から順当に距離が離れていくこと。委任が一本化されているぶん、間接的な委任しかできない。

②代理人らに**競合関係**がない

図で確認していた通り、本人・代理人関係が競合していたのが大統領制だったよね。複数の委任、複数の代理があったりしたが、議院内閣制では一本的な代理関係が基本になる。

③制度的な**均衡抑制**が機能しない

議院内閣制では、国会が行政を選出する、ということは**立法と行政は基本的に対立することが無い**わけで、制度的な均衡がなかなか働かない。内閣提出法案は基本的に修正なしで可決されることが多いなんてのもその象徴。対してアメリカなど大統領制のところでは互いに抑制しあう制作過程が組み込まれているので、大統領の望む法案だとしてもそのままの形で連邦議会で成立するということはほとんどない。

④事前の**コントロール選好・メカニズム**

とりあえず議院内閣制において、さっきの4つの作戦の中では、事前タイプのほう（①と②）が機能するとされる。議会に選出され、一定の経験を経て政府の要職に就任するというキャリア体系は、利益の共有には向くが制度的な事後的チェックには適さないからである。

まとめ

以上から議院内閣制について概括する。まず、議院内閣制は、**行政効率**が大統領制よりも高い。本人と代理人が一对一对応なのだから、本人の意向は明確に伝わって行くぶん、交錯関係にある大統領制よりもスムーズな過程をたどる。さらに、良く考えると本人と代理人との間で**利益が共有**されている。

だって依頼人（議会）の多数派が代理人（政府）を作っているのだから。

このような理由から、大統領制と比べて行政効率は高くなるはずだし、実際に行政につき政策の立法・実施はより効率的だったというデータも出ている（アメリカとイギリスで比較したとのこと）。

しかし、その裏返しとして、**議院内閣制はいざ代理人問題が発生した場合、被害が大きくなる可能性がある**。なぜなら発生した問題を抑制する手段に欠くからである。行政効率がよいということはすなわち、行政過程のなかでの**チェック機能が甘い**ということである。代理人は比較的容易に自分の行為を隠蔽したり改ざんしたりすることが可能である。大統領制では複雑に交錯する委任責任関係があるから、そうはいかないよね。

すると代理人問題をコントロールするメカニズムと言う点では、やはり大統領制のほうにメリットがあるのではないだろうか、とうことになる。

大統領制では、競合する本人と競合する代理人の関係がシステムに組み込まれることで、より**透明性**の高い政治過程が保障されている。その結果、本人の意向に反する代理が抑制されるようになっていられる。

こういうメカニズムを見ると、議院内閣制の方が代理人問題が多くなると言う制度的帰結は、例えば大臣が不祥事を起こした時、官僚が不始末を起こしたとき、総理大臣や省大臣の責任がすぐ問われる日本の事態と関わっていると見るべきである。

例…第一次安倍内閣では社会保険庁で「**消えた年金**」問題がでたが、これは典型的な代理人問題であった。代理人たる社会保険庁がしくじって、当時の大臣や首相が責任を追及されることとなったのである。年金データは始めは紙っぱらだったが、これをネット化社会の波にのまれる中でデータ化して打ち直すときに、委任されたカスみたいな会社がミスしまくる。ここで社会保険庁はそれを気付くつも「申請主義だからさ～申請したときに整理すればよくね？それに持ち主出てこないならそれはそれでいいし」と不明なデータを放置したという。その結果、5000万件ものデータが放置されることとなった。

今挙げた年金問題の他にも閣僚の不祥事は多く、**政治と金の問題**で次々大臣が辞任するがそれも任命責任と言う形で本人代理人問題の一部をなしていた。大統領制ではまあ問題はおきるだろうが、ここまでひどくはならない。問題が発生しても早い段階でロスを食い止めることができるからである。

たとえばアメリカの大統領制ならば、**両院公聴会**の段階で不祥事は出尽くす（各省長官の任命に際しては、この公聴会をクリアしなくてはならない）だろうし、事実そこで任命を取り下げる人事は行われているのである。議会の国政調査権もパワフルだから、行政の問題も結構早めに明らかになると思われる。

もちろん自民党政権でなくなったときも、問題は生じていた。

例…民主党の場合はもはや本人問題（教官の造語）が大きかった（笑）と思うけどまあ代理人問題もあったのだろう。東日本大震災の**復興予算の流用問題**なども、官僚の動きを抑制できなかったのであるから、本人代理人問題と言えるだろう。実は野田政権の末期で「そういうのやめよう」とルールを作ってはいた。それでも、復興予算のうちまだ1兆円が各自治体それぞれで年度内で使いきれずに基金に入っており、その基金は今後被災地以外で使える仕組みになっていることが最近になって分かったのだった。これから復興増税があるわけで、所得税を余計に払って返していけないといけなのだから、かなり悪質と言える。

（2）立法過程

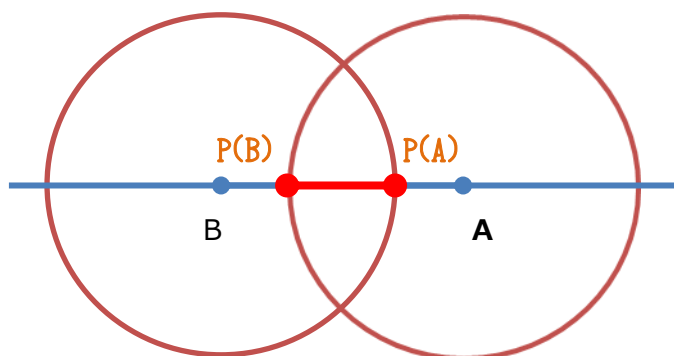
今度は議院内閣制と大統領制との立法過程の違いを見てみよう。その前に基本事項を解説。

拒否権プレイヤー

ある新しい決定をするために必ずこいつの同意が必要だ、という存在のことを**拒否権プレイヤー**という。これは基本的には人だが、例えば経団連とかだってある意味こういうプレイヤーだし、団体もありうる。

立法とはほとんどが新しい決定だから、その分析をする前提として、拒否権プレイヤーが何に合意してくれるか、彼らの政策位置をどう分析するか考える必要がでてくる。

図…



というわけでこの図は、拒否権プレイヤーたちの二次元での政策空間における選考をモデル化したものである。

※もちろん、これ以上の**多次元**の政策空間がありうる。**政策は様々な要素を合わせて作るから、その重要な政策はそれぞれ次元を別にして考えていくことになる**のである。経済成長、軍事、福祉…軸は様々な取れるし、それそれぞれの軸ごとに選好があって当然である。

さて、こうして政策空間を表すために、いくつかの約束をおいているので、ここでは基礎の基礎だけ確認する。

①政策位置は**座標**であらわされる。

②無差別曲線

ここではある法律、ある立法に対しての位置を図中に点で示せるはずである。拒否権プレーヤーはどのような政策が自分にとってベストなのか考えるわけだが、メディアン・ヴォーター定理では**単峰型**だった選好は、ここでも同じように捉えることが可能である。というわけで、A と B のそれぞれの政策位置が、点であらわされている。そしてある選好がマックスな点を踏まえれば、二次元平面では今言った座標を中心とした面のグラフとして表すことが可能である。たぶん釣鐘型の山みたいな感じになる。

山を書くのはめんどくさいので、それこそ等高線で書けばいい。つまり、「一番」選好が高い点から、等高線のように円を書いていくことで、選好の度合いを表せるはずである。等高線と言うのもなんかあれなので、「この上ならどこでも（差別なく）同じ選好」ということで**無差別曲線**と言ったりする。

ということで、この図には選好の無差別曲線が書いてあるのである。つまり、円の中は彼らが「オッケー」する点である。二人の拒否権プレーヤーは、ここでお互いに「オッケー」な部分を共有しているが、ここが通る法案の存在位置になる。これにより、議題設定者が分かるならば政治的帰結が読める。

例…A がある修正不能な案を持っていて、B もそれに賛成すればその政策が行われると言う議題設定なら、A に一番近い点 P (A) が政治的帰結となるし、B が議題設定権をもつならば P (B) が帰結となる。このように議題設定の在り方が変わるなら帰結が変わるので、議題設定権が非常に大きいものであることだと言うことが分かる。

大統領制

大統領制では**議会**と**大統領**がともに拒否権プレーヤーである。そこで議題設定者はどちらか？ということになる。アメリカでは基本的には議会が法案を可決→大統領に送付されるという手順なので、**議会が大統領に修正不能な提案をしている以上、議題設定権者は議会**と言うことになる。

さっきの図で言えば、議会 (A) が大統領 (B) に対し、彼が合意はするが自らに近い位置の P (A) の政策をつきつけることが予想されるのである。一般的には大統領はスタンド能力も強いし、勝てるわけない存在に見えるけれど、意外に「**不利**」な位置にいるということは注意しよう。「大統領制」は思ったより大統領のための制度ではない。アメリカ議会は「変換型」の議会だと言われるが、その通りであって、複雑な法案修正、「これだ」という案が実際に作られる極めて実践的なところになるのである。日本とかは「**アリーナ型**」の議会として区別されるよね（政治学でやった）。もちろん大統領がイニシアチブをとることもある。例えばオバマ大統領は保険改革（**オバマ・ケア**）を先陣を切って行った訳だが、これはクリントン政権で一度挫折している。オバマさんは議会と「改革の原則」のみ合意し、細かい内容は議会に任せたのである。

多数派の民主党の説得のために尽力したなどの譲歩もあり、日本のような公的な保険制度を目指すも、今まで保険に入れなかった人が新規に保険に加入できるようにする政府補助の方策に代わってしまった。

保険料の強制徴収が行われることに対して、違憲訴訟が 26 州で起こったが最高裁はこれを支持した。クリントンは奥さんのヒラリーが中心となって草案を作成したのだが、これはオバマ案よりはるかに強硬的な案で、議会に提案するも原案は尊重されることが無かった。**変換議会**の中で膨大な数の修正案が出る中で整理がつかなくなり、健康保険改革プロジェクト自体が頓挫したのだった。

クリントンは詰め過ぎた。オバマは任せ切った。この差が、（その出来はおいといて）結果改革ができたかどうかにつながったのである。大統領はこのように、権限はあまりないみたいだ。

確かに**行政権**の行使とか、**外交権**、**軍の指揮権**、**大統領命令**も出せる。これらの権限を見ると非常に強大な権限を持っている感じがする。しかし立法過程では今見た通り、なかなか力をふるえない。

1996 年に特定の法案に対して項目別拒否権が一時認められたのだが、連邦最高裁で違憲と判示された。以降もアメリカ大統領は常に項目別拒否権を要求するが、採用されず。この事実からも大統領の小物感が出てくるよね。

議院内閣制

日本では**政府提出法案**の比率が圧倒的に多い。

理論上は議会が政府提出法案をどのようにも修正できるはずなのだが、実質的には議会が政府の提出法案を変えることは少なく、基本的には丸のみである。知識的には議会に無制限の変換力があるはずなのだが、**事実上政府が議題設定権を持っている**ことになる。さきの図で A を内閣、B を議会とすれば、内閣が一番自分に近い P (A) を選び提出し、修正されることなく承認されるということになる。

というか、さっきも言ったけど、すごい重要なのは議会多数派と政府は**同一性**を持つて事。そもそもここでは**拒否権プレーヤー**がいないんじゃないか。議院内閣制では政府に対して議会が「拒否」するわけないのだから、両者の合意がなければとか言う以前に一心同体である。さきの図だと P (B) が場合によっては存在しないことになるのである。

※もちろんここで**少数党政権**ができるならば、政権外の内閣を支える政党などが拒否権プレーヤーとなりうるし、そこから政策が通る可能性を考えていく必要が出てくる。

結局大統領制のもとでは議会が、議院内閣制では政府が議題設定権を持っている。ともに拒否権プレーヤーで彼らの合意が必要な大統領制と比べて、議院内閣制では議会と政府が同一化するから拒否権プレーヤーいなくなる人が多い。つまり、「**議院内閣制では先に来る議院が弱く、「大統領」制では大統領が弱い**というなんか物悲しい感じになる」のだった。

現代日本の政党政治を、国会をベースに見ていくというのをやってみようの巻。

議院内閣制と国会中心主義について、かつて議会政治にはいくつか意味があるんだといった記憶があるが、それぞれ「国会中心主義」「議院内閣制」と憲法にそれぞれ規定されているところからくるものだった。

そして議会制度の二つの意味は、対立しているように見えるし、実際にここから、戦後の政党政治の対立枠組みが生じていたりする。そんなところを確認してみよう。

議院内閣制とはすなわち国会中心主義のイギリスにおいて、**議会**に選任された**内閣による統治**（Cabinet government）のことであり、国会中心主義のなかではそれがそのまま**議会中心主義**、**議会統治**（Parliamentary government）であった。この概念を唱えたのは**バジョット**という学者。1867 年の『イギリス憲政論』のなかで使われた言葉である。

ということで、**議院内閣制は、議会優位と権力の融合を、議会統治と内閣統治をともに現すのであって、日本で普通考えられるような「区別」が当然にこの間にあるわけではないのである**。本質的にはね。

バジョットは政治思想史家として語られるが、同時に政治評論家でもあったのだった。彼は当時一般に知られていなかった「内閣」というシステムをはじめて指摘した。

イギリス議会政治

ではバジョットの議論を少しだけ追って行く。

彼は、それまでイギリスの憲政をささえてきたものが「行政と立法の分離」だと思われていたなかで、それに真っ向から反する形で「行政と立法の密接な結合」こそがイギリス憲法の機能の秘密だとした。そして行政、立法の両者をつなぐものこそ、内閣である。彼は内閣をこう定義する。

「**内閣という新しい言葉は、行政権を担当するため、立法機関によって選出された委員会という意味である**」（バジョット『イギリス憲政論』）

彼がなぜこういうのかを確かめるには、当時の政治の実情を顧みる必要がある。

さて、イギリスは**絶対王政**を 17 世紀くらいまでは続けていたが、**名誉革命**で王権が制限されると、**議会主権**が達成された。ここでは国王、貴族院、庶民院が権力を分かちあうものとされ、そのなかで主権の実態が国王から議会に、議会の中でも貴族院から庶民院に移っていった。

すると、実質的には**立法部**が、最高統治者たる**首相**を選挙する仕組みができあがっていった。

大臣は名誉革命後の当時もなお、形式的には国王の従僕ではあった（たとえば、王様のハンコを管理するのが一つのポストになっていた）のだが、徐々に任命される大臣は議員に代わって行った。しかも庶民院中心の議員である。そして最終的にはどちらかの政党の一派になった。

当然これも立法部の意向である。**首相の周りの一部の「グループ」を、議会の庶民院の多数党の指示で選ぶような体制が、19 世紀半ばにはできていた**のである。その人たちはまさに庶民院の過半数をしめる政党の、党首始め幹部たちということになる。

ここには、立法部と行政部をつなぐものとして、明らかに一つの集団が形成されていた。成文憲法が無いから、それをなんというのかという法律規定はなかったし、それゆえ大臣ポストへの付け方なども合意によるものでしなく必ずしも実権ははっきりしなかった。とはいえ、構成だとか方法だとかそんなものは付随的な事象であり、ここにバジョットが内閣と呼んで指摘したものは、確実に存在した。彼らは議会の多数派に支持され、行政を担当するために選出された委員会として、**立法を推進**し可決成立させるものであり、そして**権力の融合**を実現する存在だった。

議院内閣制とは、この頃のイギリスにおいては**議会優位、そして議会と行政権と言う二つの権力の融合を包含した概念**であったのだ。ということで 19 世紀半ばまでに議院内閣制というモノが誕生し、徐々にヨーロッパに広がって行く。ただ、それらの広がって行った国の議院内閣制は必ずしもイギリスのような特徴をもっていたわけではなかった。とくに権力融合において、それを引き継いでいない国もあった。

そのような意味ではイギリスはオリジナルとはいえ「典型的」な議院内閣制、とはいえないのである。

日本の議院内閣制

日本の議院内閣制も、権力分立を憲法で規定するためにイギリスのそれとは異なる様相を示す。

イギリスは**議会万能**であって、権力の**抑制均衡**の考え方は存在しない。立法と行政が融合しているうえに**司法**も融合している（司法の最高裁判所は貴族院にあって上告裁判所となっていた。このメンバーは法律貴族と言われる貴族院のメンバーだったし、長官の大法官も貴族院の議長を兼ねていた）。

※ただ、前の労働党政権の**ブレア政権**のもとで貴族院改革が進み司法制度改革がなされ、貴族院から離れた最高裁判所がおかれた。独立の組織として最高裁判所が置かれたのである。

法律貴族はそのまま最高裁判事に移ったわけだが、定年 75 歳だから、彼らが引退すると後任の判事が貴族院以外から選任されると決まっている。つまりあと 10 年くらいで完全に司法権と立法権が分離する。大法官も貴族院議長であったわけだが、法務大臣が大法官を務めることになった。ただまあごく最近まで三権融合的な制度をとっていたのがイギリスである。

日本は昭和憲法制定以来、**権力分立原理**が採用されている。明文としてはどこにもない、が、三権分立と言う概念は何故か頭のなかに叩き込まれている。

結局これに関しては**三章構成**になっていること、**第 41 条**が国会を唯一の立法機関と定めていることや、**第 65 条**が行政権を内閣に属するとすること、**第 76 条**が司法権を裁判所に属すとしていること、などの文言から三権分立原理を採用しているものと解されているのである。

※しかし、こう書いてあるからと言って、融合してはいけないとは言えないだろう。立法機関、行政機関、司法機関の存在自体ははっきりとさせながらも、それを融合させることがありうるというのは先ほどイギリスをみて確認したところである。

まあとりあえず日本には権力分立原理がある、ということになっているとしよう。しかしこのために、議員内閣制はオリジナル通りの意味を持たなくなっている。

国会中心主義なのか

国会は国権の最高機関であり、唯一の立法機関である（第 41 条）と憲法は定めている。

これを憲法学の教科書で見ると、**権力分立制**のために生ずる留保だとか但し書きだとか言う説明がなされる。もちろん国会が最高機関だと言っても、自ら統治は出来ないし、直接に裁判官を統制できないどころか、ここでは他の二権による制約を受けた相対化されているものではあるが。

唯一の立法機関と言う規定についても。憲法学の教科書には、これは**国会中心立法**（法律は国会の意思で作る）、**国会単独立法**（他の機関の意思に影響を受けない）の原則を言っていて、**理念的には独自に立法権を持つことを想定している**のだと書いてある。

とにかく日本は三権分立を自明にとらえているような気がするのには確かである。

ところが、日本の政治制度のなかにはこれに抵触するんじゃないかと言う問題がある。

すなわち、**内閣の法律発案権**である。

内閣は法案を発案できると、実定法的には内閣法第 5 条に書いてある。「**内閣総理大臣は、内閣を代表して内閣提出の法案、予算その他の議案を国会に提出し、**」と言う規定がそれである。

この唯一の立法機関と言う規定が、第 41 条と抵触しないとする憲法解釈は「**発案**は不可欠の要素ではあるが、まだ立法その物じゃない」とか苦しい言い訳でごまかしている。

現実として法案の大部分を占める「内閣」成立法案は、大部分の法案を占めるのにそれでも抵触しないと解されているのだ。

この議論に関しては、どうせ内閣も国会議員なのだから法案提出権を与えなければそれで済みじゃないかと思うかもしれないが、問題がある。

実は戦前の議会、**明治憲法**の規定では、政府が法律を提出することが「できる」と明記されていた。憲法レベルで戦前には内閣に提出権があったのだ。

※【参照】大日本帝国憲法第 38 条「両議院は**政府の提出する法律案を議決し**…」

ところが日本国憲法にはその規定がない。安易にここで提出権を削ぐと、内閣の格が落とされることになる。だから、簡単にまあいいやとは言えないのである。結局そのために、内閣法に名誉の法案提出権を潜り込ませたのである。しかしながら、いずれにせよ国会の立法権独占に抵触しないことに、日本ではなっている。これをつきつめていくと、また変わった特徴があらわれる。

というのも、内閣も法案を提出した後は立法に関与できないことになるからである。さらに言えば、このグレーな内閣法案提出を「抵触しない」と開き直ってしまえば、理念的には国会に立法権が独自にあるのだから、別に自分たちで見る分にはそれも望ましいと言うことになる。

そうすると議院内閣制としては、**内閣が提出する法案自体は見るが、こと国会において、内閣には関与させないと言うやり方をとる**ことになる。

ということで、一方では相対化されていた国会中心主義が、かえって突き詰めると強調されているという**両面的結果**がでてくることになるのである。そういう意味で極めて重要な政治的理念となる。

国会と言うのは、その開始のために天皇の国事行為である招集を必要とする。そういう意味では自分で始めることはできないが、いったんはじまれば自分たちで**自律的な運営**をすることができる。

これは戦前においては政府が議会にかなり介入できたと言う苦い経験から、戦後になって国会中心主義が大きな自律性をもつということを強調したためである。それに加え GHQ が日本の民主化をはかったときに、国会の優越性を高めるように支援した。そこで国会の権限が強化された。

GHQ はアメリカの連邦議会の新しい法律を議員らに沢山紹介して、其の結果日本は立法補佐機関を新設したり、国会強化改革を行う。その結果、地位の低かった議会は新しい国会として国会法のもと新しく生まれ変わった。他方、政党政治自体は明治時代から長く慣行を有している。日本の国会はそれを切り捨てず、例えば各藩交渉会のやり方、**全会一致の慣行**を国会に引き継いでいて、多数党がリーダーの地位につくのは当然として、多党と協力して合意を取りまとめる形になり、その反面介入してきていた内閣を排除する方向で議事運営をしていくほうに向かうのである。

こういう風に戦前の慣行調和的に作られた新しい**国会中心主義**は、**国会の権限を増させ、内閣の介入を排す制度**となった。逆に言えば、国会の運営についてはほとんど干渉する手段をもたない形となったのだった。こういう風に戦前の慣行と GHQ のアメリカ型変換議会制度を導入して、戦後の国会中心主義は形作られた。権力分立と言う日本式ルールが、議会の権限を特殊なものにしているのである。このことが、日本の議院内閣制にどうかかわるのかを、ここから確かめていこう。

※ただ、この国会中心主義は議事運営についての話であって、議案の審議プロセスだとか、そういう手続きに関しての全会一致である、議案の可否については当然意見は分かれるし、そこでは議案をどう扱うかと言う議事の問題だと言うことに注意しておこう。

議院内閣制

戦前は**超然内閣**とも誕生したが、政党政治が普及するなかで結局は多数政党に従わざるをえなくなり、**政党内閣**が登場することになるのが歴史の流れであった。議院内閣制はこの政党内閣とは違い、慣行ではなく**憲法上**に規定されたシステムであり、**議会の支持の上に内閣が存在し、また内閣に責任を負う**というシステムである。首相が国務大臣を任命し、内閣は国会に対して連帯して責任を負うから、不信任決議が決議されたときには、辞めるか解散するかしないといけなかったよね。ここにあるのは、委任による**本人代理人関係**であった。議院内閣制は基本的に、国会の中に内閣を支える**与党**と反対する**野党**と言う対立関係をもたらすことになり、与党・内閣対野党の構図になる。野党は与党を追い詰めるべく政策に反発し、内閣に不信任決議を提出する。とはいっても、不信任決議は無理ゲーなので、基本的には解散は任期内の自由な解散と言うことになるのだけれど。議院内閣制においては、内閣が立法の主導的地位につく。多数党によって支持されているのだから、多数党に支持される法案ができるし、そのおかげで可決成立する可能性は高くなる。ここにあるのは、**多数決の論理**であることに注意しておこう。

権力分立と議院内閣制

といったところで、ここに**権力分立原理が持ち込まれると、与野党対立の構図だけでは話をすまなくなる**のである。内閣と国会が、**抑制均衡の関係**にあるからである。

すなわちここに行政と立法の対抗関係を観念すれば、そこには委任責任関係ではなく、機関としての対立が強調されることになり、先とはニュアンスが変わってくる。とくに政治行政の実務に置いてはこの違いが顕著になる。内閣が国会と対立するとすれば、立法権に対抗するような**事実的な立法権**が強調されることになるだろうし**固有な行政権**の行使が内閣には認められると言う議論も強調されるはずである。

このようになると、イギリスの権力融合とは違って議員には立ち入れない領域が出てくることになる。国会が関与できない、内閣の固有の部分が出てくるのである。

さらに、戦後の議院内閣制は変わったと言っても制度自体は戦前とあまり変わっていない。たとえば行政事務の分担管理や、閣議にもとづく首相の行政各部指揮監督権（内閣法第6条）、などの発動には実際は「閣議」を経ないといけないとして、強いはずの、そして**議会の**息がかかっているはずの首相の権限が戦前に近い形で行使しにくくなっている。他にも政務次官制度だとかについても似たようなことが言えるのだけれど、議院内閣制を支える内閣制自体はこのようにあまり戦前と変わらないのだ。この結果が意味するのは、**議会が行政をコントロールする点において、戦前以来それほど実行力が担保されていない**ことである。

ということで、戦後の政治システムは権力分立制と組み合わせた議院内閣制としてとらえることができる。権力分立制と組み合わされながら国会中心主義や議院内閣制が観念されるようになり、これら諸概念を組み合わせることによって、内閣の干渉を国会は防ぎ、その逆も防ぐ…と権力分立原理がさらに強調できるようになった。

すなわち、一方で議院内閣制が生む与党対野党の構図が**多数決の法案議決**という側面をもたらすと同時に、国会中心の慣行が**全会一致の議決規則**という側面をももたらすのである。このような二面性を国会はもつことになってしまう。これは1947年に当初できあがったシステムとは大きく違う。

本来は、**委任責任関係**として存在したはずのシステムが、権力分立がかぶることでちょっとおかしいことになってしまったのである。**日本の直列型の委任制度に、並列型の権力分立制度が積み木されているともいえる。**

通常の権力ルートからずれが（図省略）できて、国会と内閣がそれぞれ本人であろうと責任関係を強調することになる。国会は国政調査権や委員会制度使って行政官僚制の本人としてふるまおうとするのだ。

そして二つの制度の矛盾は、与党に困難な問題を与える。

①与党なので**多数党決定**で閣僚法案を成立促進

②国会運営の中心的役割を果たしながら、**少数党と協議**し、合意を得ながら進める必要が出てくる。

これは両立できないよね。これはどうしても成立させなきゃと思ったら②はないがしろになるし。この「**多数決と全会一致**」の**バランスは非常にめんどくさい**ことになる。

そうすると1947年体制は矛盾しているのだから、戦後政党政治が繰り返されるなかで洗練されてくるはずである。この対立のもとで、多数党がうまくバランスを取りながら議会を運営しつつ法案を成立させないといけない。そういう意味で長期的にみると、国会中心主義的な運営がだんだんと衰えてきたと言える。まあとにかく、日本の議院内閣制のめんどくささは理解していただけたらどうか！

3-3 国会中心主義と議院内閣制の制度的帰結

第14回

政策空間モデルを使って、二つの制度がどのような結果をもたらすのかをみていこうと思う。

忘れかけてたけど新制度論を採用してるし、制度的帰結の予測というやつをしてみたい。

注意としては、国会と内閣の関係は憲法レベルでは概念的 analysis を行うみたいだけれど、政治学は機関レベルでなく、アクターのレベルで analysis を行うことね。制度のなかで相互作用を起こす個人に着目するんだよね。

国会と内閣の選択

国会のなかでは**各会派**に議員は分かれるし、様々に政策選好が異なる人たちがいる。そんな議員たちが集まって、全体として何らかの決定を行うことになる。こういう意味で国会は集合的な決定機関であり、ファクターは与野党議員であると言えよう。国会自体は何の政策選好をもっていないので、彼らの決定は結局は多数決ルールでそれを制した**多数派の政策**と言うことになる。

内閣も複数のアクターで構成される合議体であるのは変わらないが、同じように決定ルールによって、それを制した人の政策選好が内閣の決定になるのだ、という点と少し違う。第一に**全会一致**が原則なので、結局は閣僚の政策個人の政策選好が首相のそれと違うことが許されないということになる。日本の議員内閣制では首相が**閣僚任免権**を持つ以上、勝つのは**首相**である。つまり、国会は複数の政策選好のなかで多数を制したやつが勝つのに対して、内閣は首相の選好がそのまま答えになることがわかる。

モデル化

そこで、モデル化分析を行う訳だが、ベースラインは、日本の**議院内閣制**における立法過程におく。それはすなわち、内閣が法案を提出し、それを議会が審査し可決の成否を決めると言うやり方である。日本の国会制度がもたらす結果、すなわち制度的帰結を、権力分立という日本の特色の影響が分かるような形で明らかにしていきたい。つまり、より具体的には、立法過程に

①**国会中心主義的な議事運営として、内閣排除、与野党協調、全会一致**などが原則となる。

②**議員立法…内閣の関与しない形で自己完結的に法案を通そうとすることが可能**である。

という点があることを踏まえながら、**手続き的帰結**（国会中心主義の議事運営の制度が、内閣提出法案及び議員提出法案の双方の立法過程の手続きに対して及ぼす帰結）と**政策的帰結**（国会中心主義の立法制度、すなわち、内閣が関与しない議員提出法案が立法の政策的内容に対して及ぼす帰結）を分析していくことにしよう。

（1）内閣提出法案の場合

政策空間を想定し、異なるアクターが異なる選好を持っているとする。

内閣と与党の政策が離れている場合

図をみてほしい。

※便宜的に2次元。もっと多数の政策を考慮すれば当然多次元的な図になる。

※めんどくさいので一院制と仮定している。

※政策空間のなかの位置は、座標軸に表す。単峰型の選好を、与野党議員共に持っている。

※内閣の首相も同じように選好における理想点を持つ。

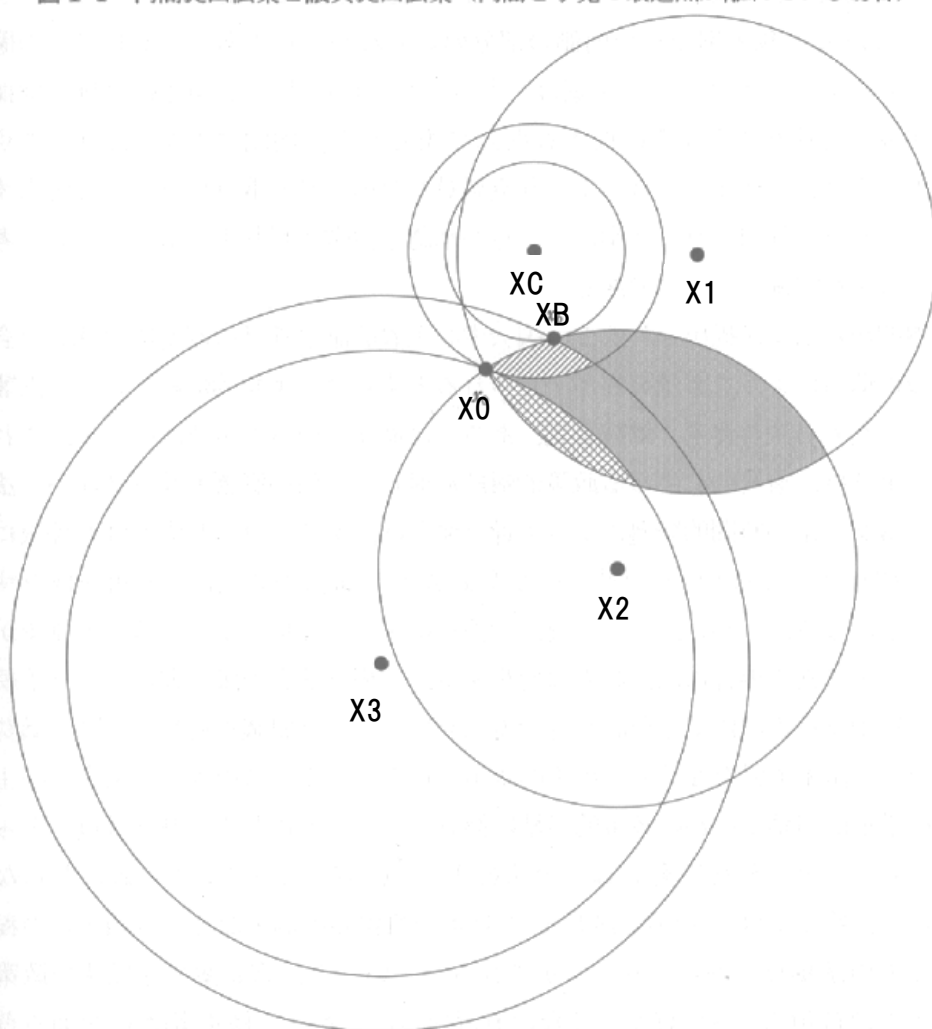
※前にみたように同心円で選好を表す。ほんとうは特定の次元の政策にこだわれば楕円になるけど。

※内閣が法案を提出すると、与党議員は賛成する。こういう前提を置いている時点で、野田内閣の消費増税法案とかは異常な事態であったことがわかる。川人さん「彼は議院内閣制というモノをしらなかったのではないか」

さて、内閣は、①「首相にとって現状より好ましい」法案で、かつ②「与党議員にとって現状より好ましい」法案を作ればそれで勝ちである。

上の図では、3人からなる最小議会を想定している（2人の多数派と、1人の少数派）。Xcは内閣の最適点である。花びら上

図 1-1 内閣提出法案と議員提出法案（内閣と与党の最適点が離れている場合）



の範囲の政策法案が提出されれば可決されることになる。この win-set（重なり合う部分）のなかでは内閣は当然、自分たちに有利な、 X_c に一番近い位置で政策を作るから、 X_b が選ばれることになる。

さて、その法案が提出されると国会中心の議事運営がなされるのだった。審議自体は全会一致によって日程などを決めていくことになるのだから、野党側は「合意しない」という手段が考えられるのではないだろうか。

その結果、国会中心主義による手続き的帰結としては、採決までに遅延が起きたり、会期内で委員会の本採決を得ることができなければ、継続審議と言うことになったり、あるいは最悪の場合廃案になったりする。

全会一致の慣行は審議日程などの調整にもかかるから、このような結果になるのである。ただし、法案の中身には関わらない。最終的にその法案が動くのなら、**政策的な流れに関しては、いまの議論は何ら影響を及ぼしていない点**に注意しよう。これゆえ**手続き的帰結**というのである。時間はかかるかもしれないけど、決まるものの中身には中立的。まあ、いざとなれば「慣行」は無視して、委員長によって野党など反対勢力の賛成のないまま採決の日時を決定する可能性もある。そのような強行採決は基本的には評判を落とす結果になるからあまりやらないけどね。むしろ、法案に反対するかそういうのは実際のところは「内容」に反発しているというのは変わらないのだから、「手続き的」な話と言っても内容を変えた方が（賛成してくれるし）得という可能性もある。こうして手続き的な問題が政策的に換算される可能性は否定できない。

そこでどのくらいの譲歩が行われるか、も考えてみよう。

先の図で言えば、例えば与党内の X_3 が反対勢力としてみれば、ここでの譲歩は点 X_0 までだろう。**首相の無差別曲線を超えて譲歩することはないので、その範囲のなかで対抗勢力に譲歩することになる。**

内閣と与党の最適点が近い場合

次に、ちょっと違う図を見よう。テキスト 19 ページの図である。

図では、内閣の最適点が先ほどと異なる点にある。現状の win-set の内側に内閣の最適点が存在しているときの話である。

図 1 では、内閣の最適点が与党議員のそれからずれていたときで、具体的には内閣提出法案は与党の意思を代弁していないと言う意味である。例としては官僚寄りの政策を提出するときなど。

図 2 が想定するのは、与党として取りまとめた法案が提出される場合などであって、**内閣がそのまま「政治主導」で政策決定をしているとき**であろう。与党政策の望む政策を作っていると言える。

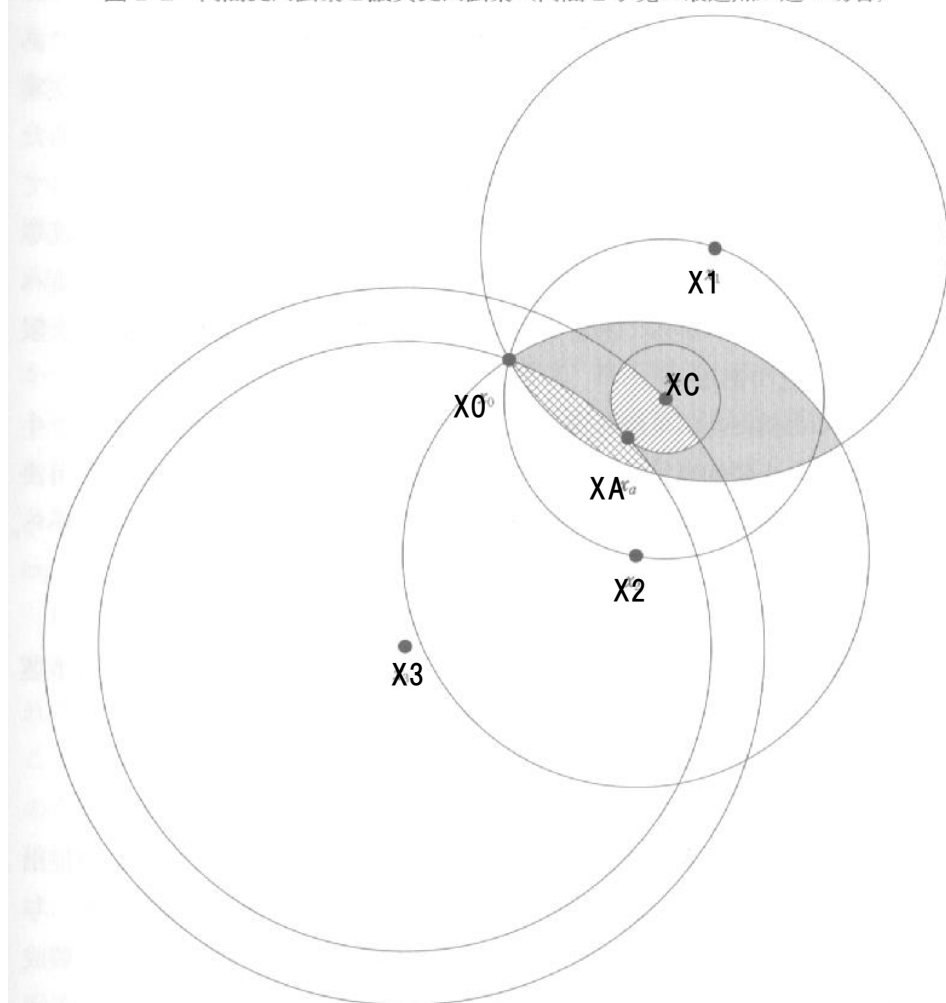
そこでこの二番目の時を考えてみる。このとき、内閣は議題設定者であるのだが、与党議員が成立可能とする win-set と内閣の最適点がかぶっているのだから、首相と与党との間の調整は比較的容易である。非常に簡単に合意に到達することができるだろう。

しかしもちろん、内閣が議題設定するのだから、最適点そのもの： X_c の政策を実現しようとするだろう。与党議員としてもこれは許容できるのだから、まあこの政策が拒否されず通るといのが帰結になる。

そこで、 X_c の法案が国会に提出されたとき、国会中心主義的な議事運営のシステムにひっかかることになる。与野党合意がないと審議ができないので、野党側のカードの切り方次第でいくらかの帰結がもたらさせる。さっきと同じで、議案の審議の遅延、廃案等である。

またここで首相が判断をし、若干配慮した政策内容に修正することもあるだろう。ということで、あんまり帰結が変わらないが、その動く範囲はさっきの図では斜線部である。

図 1-2 内閣提出法案と議員提出法案（内閣と与党の最適点が近い場合）



首相にとっては無差別曲線内で非常に広い譲歩をすることはできる。できるのだが、しかしこれは与党の現状の win-set の外側である。ということで、きっと実現しない。格子線の部分も見るとよさそう。野党議員は賛成してくれるだろう。しかしそうならない。

なぜなら、そもそも譲歩とは政策的に野党の賛成を得ようとしてするのではなく、審議日程の設定に関して野党の賛成を得るためのものであって、法案に賛成してもらう必要はないのである。野党議員までが大喜びするような案を取る必要はなく、Xa よりも内閣の最適点に近い斜線の範囲になるのである。

この場合政策的帰結として、当初よりも野党側に譲歩した形になるのだから、手続き的帰結は原案より悪い方向に働く。

つまり、**議院内閣制において、内閣及び首相は、国会中心主義的議事運営によってもたらされる手続き的帰結を、基本的に好まない**と言える。(手続き的帰結)

しかし、現状よりも悪くなるという意味ではなく、+50 点が +40 点になる、というような意味である。何故なら - の点になるなら撤回すればいいからである。

(2) 議院提出法案の場合

国会に提出されるのは、内閣提出法案だけでなく、議員提出法案も含まれる。議員立法というやつだね。これがどれだけ政策的に異なる帰結をもたらすだろうか、考えてみよう。

内閣が関与していない以上、内閣の政策的選好は反映しないので、好ましくないものが出るかもしれない。

議員提出法案のパターン

① 与党提出 : win-set 全体

与党内でとりまとめたうえで、法案が提出される場合は、内閣の関与はないまま、先の与党の win-set 全体はどこかにある法案が提出されることになる。

そうすると、win-set 内部ゆえ必ず法案は成立する。つまり、**この集合は、実は事実上国会中心主義による「政策的帰結」を表している**のである。

いったん提出されると、審議日程が決められるわけだが、ここではやはり全会一致なので、また手続き的な帰結が生じる範囲はある。これは内閣提出法案と同じだね。

そうすると、結局の提出法案は、原案よりも野党議員の最適点に少し近づいたものになるだろう。

② 野党提出 : position taking

野党議員だけで提出しても、それだけでは賛成の可能性はまずない。少なくとも与党議員が賛成するような法案でないといけないうえ、野党議員だけで提出した法案が可決されたことは数例しかないらしいよ。

さて、ということで、結局は図 1 - 1 では格子線の範囲の法案でないといけないうえになる。

そして先ほど述べたように、これを現実にと考えるとそんな法案はほぼないから(そんなとき、その野党議員は何故与党に入らないのか)、**野党議員の提出法案は、そもそも成立可能性が無い**と考えている。

むしろ**政策的立場**をアピールするためのアクションである。

③ 与野党協議 : 全会一致で成立

合意の上で、所管の委員長が法案を提出することがある。この場合、当然ながら(委員長提出なので手続き的にも楽だし)ほぼ全会一致で成立することになる。

そこで、法案作成段階において、与党も野党も合意したうえで法律案が提出されるのだから、またこれも格子線部分のなかの法案になるだろう。

このような合意に基づく議員立法は割合としては高い。これが議員立法の 3 つのタイプである。

首相の立場

これを首相(内閣)から見ると、あまり好ましくない内容になっていることが多い。先に見た通り、どれも内閣の意向はスルーしているのだから、どうなるのか分からないのだし(先の +50 とかの数値で言えば、- の数値もありうる)。

実際に、図 1 - 1 でも右下の当たりの政策は、ぶっちゃけ何してんのお前らみたいなもんだろう。困っちゃうけど、国会中心主義を採用している以上しょうがないじゃん。そして、先の図を見れば、首相の win-set は思ったより狭い。十中八九、首相にとっては困った結論になってしまう。

さらに、全会一致の議員立法なんか、最初から首相にとって望ましくないゾーンなわけで、議院立法はどんなパターンだとしても首相にダメージを与えることがありうる。それに「望ましい」と言っても、首相の最適点よりじゃないことがほとんどだし。

もちろん先の図 1 - 2 のように、与党と首相の政策点があまり離れていないなら、首相にとっては許容できるものになることが多いだろうが、それは別に首相のことを考えてくれているわけではないし、偶然に近い。閣僚提出法案のほうがやはり自分たちにとって望ましい法案が出せる。

ここから、議院内閣制においては、**内閣及び首相は、議員提出法案が可決成立することによってもたらされる政策的帰結を、内閣提出法案の成立によってもたらされる政策的帰結より、基本的に好まない**ことも分かる。(政策的帰結)

こういうふうな国会中心主義の制度があると、一般的な内閣主導の議院内閣制とは、立法過程における制度的帰結が異なってくることが分かる。日本では三権分立による議員の特殊性があるために、一般的な議院内閣制とは異なった帰結をもたらされている。

それぞれ都合よく国会運営の運用を巡り対立することになる。

首相・内閣は、国会中心主義の手続き的帰結、そして政策的帰結を好まない。嫌。ところが権力分立原理の建前では、行政の長である首相ら内閣は、国会に安易に口出しできない。「国会の事は国会で」と腹に何を思うかは別として多くの首相がこう発言していたけれど、実際のところこの状態が好きなわけがないのである。

※そういう「腹の底を明かす」面では政治学的分析は意味があると言えるだろう。

ということで内閣はその帰結を回避しようとする。手は出せない代わりに、出してくれる人：与党に頼む。与党を通じてその帰結を排除するように働きかけを行うのである。

与党は戦後政党政治が安定化すると、だんだんと国会中心的な議事運営を変えようとするし、内閣の関与できない議員立法を減少させようとして、首相が好むような国会に変えようとする慣行が生れていた。

日本の特殊な議院内閣制をなんとかして換骨奪胎して、もっと一般的な議院内閣制へと変えていこうとするのである。

①国会中心主義的な議事運営

議事運営はさっきから言っていたように**全会一致**が原則であった。しかし議運と呼ばれる人とその配下の議事運営機関たちを觀察すると、戦後わりに早い段階から、議事運営は全会一致の慣行を失ってきたということが分かる。※重要なことは全会一致だったが。

それに議院運営委員会における議事の決定を見ていくと、とくに **1980 年以降から多数決採決が増えている**。注意すべきは対立がある場合にも多数決をとりいれつつあったことである。

ということで、現在の国会は一般の議院内閣制のやり方に近いものになりつつある。審議日程等の調整に関しても、多数党が影響を持ちつつあるのである。

②議員立法の排除

与党が提出する議員立法の数は、1950 年代の議員立法の多かった時期を過ぎるとだんだんと減少している。中身としては、もちろん与党議員が出すものが多かった。

ところがこれが成立すると、**大蔵省**は追加的に予算をとらないといけないことが多い。つまり勝手に法案通しておいて、「金よこせ」と言ってくるのである。

そこで、各省と大蔵省と、自民党の政調部会との間で調整をし、政府側が組み上げたうえで内閣提出法案として提出するという流れ（**事前審査制**）ができるようになった。この本質は、議員立法という予想外の事態を生みかねないやり口を潰すというものであった。

まあ逆にこれによって自民党と内閣の区別がつかなくなるのだが（とくに 1980 年代）、議院立法をしなくていい法案提出のやり方を作ったのだった。

こうして**徐々に「一般的な」議院内閣制を実現しようとした**のである。これについては講義の後半でまた。

第四章 国会

4-1 国会研究のレビュー

第 15 回

国会研究は以前はそれほど活発ではなかったけど、今では増山さんや福本さんと言う研究者がとりあげるようになってきた。川人さんもやってるし。

1980 年代以前の研究の少なさ

80 年代以前は実証研究はごく少数の例外を除いてほとんどなかった。これはひとえに国会の役割が軽視されていたからである。なぜか。これは結局、日本の政治を動かしているのは**官僚**だと言う考え方が非常に強かったからだと言われている。ただ、三宅さんの 1985 年の本では、国会研究について研究がはかどらなかった理由についてわざわざ書いてあるから、ちょっと追ってみよう。

国会中心主義の節で…「日本国憲法の機構と手続きとしては天皇が省庁の昇華して、国権の中心に座った議会と内閣が圧倒的に重要になる。ところが、今までの研究に、これについてまともに取り扱ったものは全くと言っていいほどなかった（要旨）」手厳しい。ここには三つほど理由がたてられる、と彼は言う。

①法律学による統治機構論

国会や内閣の意思決定手続きについては、法律学が記述してくれているからもういいやという議論。**しかし**、規範をかたるのみの法学者は、**自ら実体研究をすることはまれ**である。特に憲法は規範であるから、政治の実態とは少し次元がずれるよね、と指摘される。

②自民党政権の継続

安定のなかで国会は実質を失ってしまったと考えられたのでは、という説明。**しかし**、それならば**自民党に注意が払われたかという、あまり研究されていない**。と続けられている。

③官僚支配論

さっき言った奴。これゆえにほかの制度の説明が必要性を失ったと言う可能性はある。確かに他の機構に注意が向かわなくなるのはわかる。**しかし**、それにしては**官僚制研究も少なかった**よね。として、日本政治学がいかに現状分析に力を入れなかったのかとが言い出している。

うーん…えっと…じゃあ何を研究してんだよめえら！！ふざけてんのか！

これは30年近く前の説明だが、「**まったくわけがわからない**（川人さん）」よねと。

そもそもここでは、**現代日本政治**に対する興味が弱かったんだよね。

自民党も官僚制も研究していないというけど、じゃあ日本の政治学は何をしていたんだろうというのと、じつは現在でも政治学者のなかには**思想史**、**政治史**を取り扱う人が多かったんだよね。今も多いし、以前はもっともっと多かった。そういう人たちはある意味「片手間」で現代日本政治の分析を行っていたのである。そういう意味では川人さんの指導教授たち、丸山先生とか坂本先生とかも現代日本政治の研究者ではなかったな—とのこと。

むしろこういう研究をしたのは外国人だった。

70年代には、**ベアフルド**先生が書いた日本政治のテキストや、**ウォード**先生、**スカラピーノ**先生が現代日本の実証研究を進めていた。もともと戦時中から日本に関心を持っていて研究を進めていて、ようするに日本と戦争するにあたってわけがわからないことをする日本の軍人の行動を理解するために、日本研究を進めていた側面もあるんだよね。軍関係。

ただ、彼らは国会を「**重要でない**」といい、例えば、衆議院の議決が優越すると言ってもこれは自民党大会ですてになされている決定だとか、形式論としては国会が法律を効力を持たせられるが、実際は官僚が取りまとめた物となっていると観察した結果を述べる。

ジョンソンも、高度経済成長の説明のために**通産省**の研究をして、後進国であった状態から変化させるために、経済官僚の働きがあったとして、**開発主義的な経済政策**、成長を目的とした**計画経済**が官僚主導で行われていたとしたが、これは官僚支配の代表的な研究と言われている。ここでは政治家の役割は**官僚と国民の間の緩衝剤**のようなものであったとされ、国会は法律を作るわけでもなく審議するわけでもないとしたのだった。

とまあ、結局は、国会役立たず論が通説だった。もっと計量的な分析がはじまるのは、1980年代をまたなくてはならない。

方法論的アプローチ①

しかしながらこの後、1980年代以降は国会機能論がでてくるし、国会研究に対しての計量分析も行われるようになっていく。ということで、いくつかのアプローチが登場し始める。

①国会を単一のアクター、組織と捉えてその機能、能力を評価する

ベアフルドとかも、「国会」をまとめて捉えて、内閣とか官僚、政党、財界とかと比べていたわけであるが、このようにアクターとして国会を**単一**に見て、比較検討していくやり方。

この見方だと確かに国会は様々な圧力をかける機関の承認機関のようになっていて、**国会無能論**につながって行く。憲法学の権力分立の議論も、一応はこのように機能的な捉え方をしている点ではこのアプローチと言える。他にも議会機能を類型化して「**アリーナ型**」とか「**変換型**」とか議会のタイプを区分していくのもこのような組織としての機能論的な理解に基づいていると言えるだろう。

方法論的アプローチ②

②国会の主要なアクター（特に野党）の影響を重視する

80年代以降は、国会無能論に対しての**国会機能論**と言うアプローチがとられることになる。中心になったのはモチヅキらである。

まあそんな名前はいいとして、第二のアプローチは、国会の中の**主要なアクター**を取り出して考え（第一のアプローチは、アクターを議会全部ひっくるめてしか捉えていなかった）、特に**野党**が政策に対し与える影響に注目する。一段階分析次元が下がっているんだね。彼らは結局、国会はある程度役に立っているという。ここでは、モチヅキとクラウドのアプローチを見ていく。

◎モチヅキの研究

モチヅキの研究目的は日本における法案の集計分析を行い、**意外に変換能力が高い**ことを主張する。変換能力は議会における大事な能力であるから、これが示せば確かにすごい。

測定のために、彼は**ヴィスコシティ**という概念を持ち出す。

これは日本語で言えば「**粘着性**」となる。議会研究において粘着性とは、議会が法案を阻止したり、修正したり、立法過程に議会が「べちゃっと」くっつく度合いの事である。

モチヅキはこの概念が、立法過程を見るために大変有用だとした。結局のところこの概念は、内閣などが提出する法案に一番粘着する**野党**の抵抗が、立法に対してマイナスの力を働かせることを捉えようとする議論と言うことになる。ここから野党に着目することになるんだね。

※通常この概念は聞きなれないが、アメリカ人などは日常語として良く使うとのこと。たいていのアメリカ人はこの言葉を使っている。だってこれはエンジンオイルのどろっとしている具合を示す言葉だし。五大湖周辺では高い粘着性のオイルを使うことで凍結を防いでいるとのことである。

国会にかかる法案と言うのは、一般的には採決で決定される。採決で用いられるのは多数決である。だから内閣提出法案は採決さえすれば多数党の賛成によって決着がつくはずなのだが、この考えからは、二次規則やら二次慣行などを使って修正を図らせ影響を与えることが考慮されるのである。

この概念はこの講義で言う「**国会中心主義的な議事運営の制度**」というやつだったよね。**三権分立**なんかがあるからめんどくさくなってたって議論があったじゃん。3-3を参照。

モチヅキはこの点で、過程を重視している議論でありながら制度論的な川人さんの議論と結びつくのはおもしろい。

※ただし、川人さんは、廃案や改案をもたらす可能性は認めたが、いざとなれば与党の裁量がそれを押しつづすものとした。制度的帰結と言うのは野党が「できる」と思っているからではないのであって、あくまで与党が「野党がこう思うかもしれない…」という思案を働かせた結果である。それに対しモチヅキの議論は野党が主体的なので、決定的に異なる。

ただ、会期制だとか全会一致だとか、野党にプラスになる道具がかぶっているだけ。

彼は立証のために**内閣提出法案**の集計分析を行う。※「国会の」粘着性を図っているのだから当然。

そして、期間をとってデータを集めると、

法案成立率…81～85%

法案修正率…24～28%

ということがわかった。期間を決めて調べてみたけれど、時期によっての変化はなかった。そういう意味では粘着性が、「高まっていく」と言う期待（モチヅキはそう思っていた節がある）はなくなった。

だが、**内閣提出法案の数自体は大きく減少している**と言う結果も出たのだった。そこでモチヅキは、野党の影響力、粘着性の高まりを、法案の率ではなく数に認めるようになった。結局法案の数自体は野党の影響力の中で、政府側もたくさん出さないようにして、遠慮するようになったと言うのである。

野党は修正させたりする点ではあまり成功したとは言えないけれど、数を減らしたという点では影響力を行使しつつある、という主張である。

◎クラウドの研究

彼も野党というアクターに着目して、その与党との距離感を見ていた。

1970年代以前には保守革新の激しい**与野党対決**があったのに、60年、70年と時代を経るうちにだんだんと減り、与党と野党の議席数の差が縮まってくると、与野党は和気あいあいとした「**与野党協調**」になったのだ、と彼は分析した。

確かに彼の研究は恐ろしくもっともらしいのだが、同時に同じだけ表面的である。

外から見てみると、確かに1950年代には安保改定問題があり、国会内外で強い反発が盛り上がった。そういう1950年代の激しい与野党対立から転じて、安保問題の後、経済成長のなかで対立がなくなりなれ合うようになった、国会運営も与野党協調になったというのは大ざっぱにみたらその通りなのだが、内部の詳しい検証ではまったくない。

これは、実証的な根拠が全くない研究であった。川人さんの研究の中で、**むしろ1950年代のほうが与野党の協調が運営においてなされていた**ことが示されていると言う。そういう意味では実際に研究とは正反対とすら言える。

◎問題点

いずれにせよ、結局は**個別の法案の立法過程を見ることなく、集計したレベルでのモデルしか見ていない**のである。国会内の「アクター」として、政党レベルしかみていない。モチヅキは実証分析はしているけど、結局のところ集計指標を相手にしているのである。

増山（後述）はこれを「観察主義」の落とし穴に落ちているとして、非常に批判する。観察可能な、限定された事象のみに注目して、都合のいい結論を導いているやりかただというわけである。モチヅキは法案データは持っているのに集計したものしか持っていない。もっと詳しい分析ができたはずである。クラウドは論外。

だからこの国会機能論は欠陥が多く信用ならない、とした。

方法論的アプローチ③

ということで、今度はその3として、

③ミクロレベルでの個々の法案データに即した分析をする

というものがあらわれる。ようやく実証的本格的な分析が始まるといえよう。これは2000年ごろになってからのことであった。

◎福元のアプローチ（2000）

これは福元がはじめて行った。彼は戦後に通った全ての内閣提出法案の審議データを因子分析・クラスター分析した。その結果、戦後の提出法案には三つの審議パターンがあるということを見つけた。

A 討議型…徹底的に審議を尽くそうとしてくるパターン。重要案件で与野党が対立しているような場合に多い。

B 粘着型…国会審議に置いて野党が成立を遅らせようとしてくるパターン

C 標準型…中間。特徴もない。まあ基本形。

これは非常に本格的な立法研究と言えるだろう。彼の研究は訳50年近くの内閣提出法案を分析しているのだから件数にすれば6000近い法案データを作成してデータベース化していることになるのだから。

ただ、これにも限界はある。**福元は成立法案しか扱わなかった**。モチヅキは一応は全部扱っていたわけだが、ここでの粘着性はまさに「成立しなかった」時に現れるわけである。ところが成立していないものを外してしまったのだから少し議論がずれてくる。福元はここで実はモチヅキに反対する目的で頑張っていたのだが、少し話が…と言う感じ。審議過程を分析し、立法過程の中で粘着性がどうなっているか明らかにしたところにモチヅキの意味があるわけで、それを否定するやりかたではなかった。

◎増山のアプローチ（2003）

新制度論的な枠組みを使って、今度は野党（少数派）ではなく、多数決なんだから**与党**が議事運営権を掌握しているところを前提に議論をはじめめる。

だが彼はそもそもの「野党に影響がある」という前提を疑ってかかることになる。議長や委員長を与党議員が占めるので、日程などもコントロールは与党にある。だから与党の望まない法案は提出されても成立しないし、与党に得なものはさっさと可決するんじゃないか？という仮説がたった。

というわけで増山は**生存分析**（可決成立〈死ぬ〉までの時間の分析）を行い「時間」と、時間に影響を与えたものを分析した。

ということで、与党がコントロールすればするほど、生存時間は短くなる、と示したのである。これは明らかに「**野党**」に着目した**第二のアプローチへの反発である**。「少数派がごちゃごちゃうるせーよ」ということであるし。

◎川人さんのアプローチ（2005）

川人さんもミクロ法案分析を行い、新制度論から制度とアクターの相互作用を分析した。一番あとからやっているの、一番データも多く、戦後の内閣提出、議員提出法案を包括的に捉えた。しかし増山の時と違う特徴を挙げるなら、国会運営と法案との**制度的帰結**（手続き的、政策的）と、そこからのアクターたちによる**制度変化**の分析を行っているところだろうか。つまり**制度的均衡と均衡制度との関わりを分析している**ということでもある。

※制度によってアクターたちにもたらされる特定の帰結、というのが「**制度的均衡**」であり、アクターたちが自身が制度を所与とせず作り変えようとして、アクターたちが交渉しながらもたらす新たな帰結が「**均衡制度**」である。新制度論かじってれば常識だよな！

ここから、二重の国会制度モデル、などの「国会」という制度の議論も、そこからの均衡制度までとらえなおせば、決して国会だけを見ているのではなく、国会と内閣、日本の統治構造のモデルとも見るのできるのである。

4-2 権力分立制と組み合わされた国会中心主義

第 16 回

第二節では、**日本国憲法**につき国会がどのように規定されたかをみていく。憲法制定研究はほとんど法学者によってつくられた感もある。だが、その**制定過程は、日本の政治過程がどのように規定されるかの駆け引きと捉えれば、まさに「政治」そのもの**なのである。

憲法と国会法

たとえば、今節で扱う**憲法**と、次に扱う**国会法**の制定過程を見てみれば、駆け引きがあることがすぐわかる。

憲法と言うのは、GHQ が日本に指示をして作られた。自由主義化のもとに一応日本案も作成をしたが、これはダメダメで、GHQ 案を日本の官僚がなんとかテクニクを駆使して改良した、というものである。ここで行われているのは、**内閣法制官僚**と**GHQ**の相談、である。

つまり、**国会はこのプロセスに入っていない**。**内閣有利に修正される可能性が一番高い**のである。実はここには国会を最強にしようなんて意図はみじんもなかったことにまず留意しよう。その後 GHQ はその一部を受け入れる（もちろんつっぱねるところもある）。

権力分立と組み合わされた国会中心、議員内閣制、というのは、実はこのような文脈の中で決まった憲法による規定なのである。いっぽう国会法の制定過程では**衆議院**と**GHQ**で交渉がなされ、**内閣が完全につまはじきにされている**。そうすると、憲法レベルでは内閣と GHQ、国会法レベルでは衆議院と GHQ、ということで、交渉の主体がまるで違うことがわかる。

こんなふうには、憲法上では議院内閣制を作ろうとするが、内閣法では内閣のコントロールをいかに外すのか、が問われたという、非常にねじれた交渉プロセスがあったのだということは覚えておこう。そしてそこにあったのは、まさしくお互いが相手に影響力を以下に及ぼすかの争い、政治に他ならない。

憲法における国会制度の制定

まあ結局はマッカーサー案の翻訳と言う形で憲法制定は進む。日本も独自案はあったが、日本には民主主義国家を新たに構想する能力がなかったので、無理でした。まあ簡単に時系列を確認しよう。

1945・10 マッカーサー、憲法の自由主義化を指示。松本委員会が発足。

1946・2.1 毎日新聞スクープで委員会試案ばれる マッカーサー「だめだこいつ」

2.3 GHQ草案に着手 マッカーサー「一週間で作れ」部下「フッ!？」※**三原則**提示

2.8 松本案要綱を提出 マッカーサー「おつかれ！」

2.13 マッカーサー草案を手交 マッカーサー「でもいらないわ。はいこれ」日本「フッ!？」

2.22 日本政府受諾

3.2 日本案提示 ※ここで**逐条交渉**が行われた。一条ずつの照らし合わせ。

3.6 憲法草案要綱発表 日本「は？自分たちで作ったし。あれはただの助言だし」

※日本国憲法の誕生については国会図書館のサイトに詳しく載っている。マッカーサー三原則についても説明されているし、原文も見れる。「憲法改正必須条件」とか書いてある。タイプ文字で「Ⅰ、Ⅱ、Ⅲ…」と淡々と続く。とくに法制官僚として挙げておくならば、**入江俊郎**内閣法制局次長と**佐藤達夫**内閣法制局第一部長（当時：後に法制局長官に）が中心人物である。

マッカーサー草案

そもそもマッカーサー草案とはどんなものだったのか。

第四章に国会のことが書いてある（40条～59条）。少し重要っぽいのを見よう。

※内閣の条文は8条しかなく、GHQが国会を重視していたことが明らかである。

【参照】マッカーサー草案

第40条

国会は、国権の最高機関であつて、国の唯一の立法機関である。

第41条

国会は、選挙された議員による**一院**で構成され、議員の定数は300人以上500人以下とする。

第45条

議員の任期は、4年とする。ただし、この憲法の定めに従い国会が解散されたときは、それ以前に終了する。

第51条

国会は、議長その他の役員を選任する。国会は、**議事規則**を定めることができ、また院内の秩序を乱す行動をとった議員を懲罰し、除名することができる。議員除名の動議がなされた場合、除名をするには、

※各議院が内部規定をもつように変えられた。

第54条

国会は、調査を行い、承認の出頭および証言並びに記録の提出を求めることができ、これに応じないものを**処罰**することができる。

第55条

①国会は、出席議員の多数決をもって、内閣総理大臣を指名する。内閣総理大臣の指名は、国会の他のすべての案件に先立って、行われるものとする。

②国会は、各省を設立するものとする。

第57条

国会が、総議員の過半数で、不信任の決議案を可決し、または新任の決議案を否決したときは、内閣は、10日以内に、辞職するか国会を解散するかしなければならない。国会の解散が命じられたときには、解散の日から30日以上40日以内に、新しい国会を選ぶための特別選挙をおこなわなければならない。新しく選挙された国会は、選挙の日から30日以内にこれを招集しなければならない

二院制に適合しない所が変更されることとなったのだが、大事なのは、**議院内閣制の規定などが国会の章におかれている**ことである。そして国政調査権も処罰を認めるものであり、GHQ案が以下に国会に重きを置いていたのかが分かる。

実は46年の一月段階で、**SWNCC228**（State-War-Navy Coordinating Committee228）という文書には日本の統治構造に関する結論として、

A(2)政府の行政府は、選挙民あるいは国民を完全代表する立法府からその権威を与えられるとともに、それに対して責任を負うものとする

A(3)立法府は、選挙民を完全に代表するものであり、予算のどの項目についても、これを減額し、増額し、もしくは削除し、又は新項目を提案する権限を、完全な形で有するものであること

とまあ、民主的なら何でもよいという指示がなされていた。

ただ、マッカーサーが草案をGHQ側で作らせた時に、

SCAP（マッカーサー）宛の作成チームの覚書に、「政府に対する国民のコントロールを最大限に確保するため、内閣に立法部に対して連帯責任を**負わせる**ことによって立法部を強化すること（Strengthen the legislature branch of the government **by making** the Cabinet collectively responsible to the legislature to assure maximum control over the government by the people）」とあるから、この覚書を受けて判断してみたい。

日本の小細工

しかしながら、この議院内閣制による立法部の強化、には当然反発もある。それも、根強い反発である。

※1970年代の学者が、「国民が政府に対して非常に強い支配を及ぼしうようになるため、内閣は立法部に対し連帯して責任を**負うものとし**、立法部を強化すること」（高柳・大友・田中『日本国憲法制定の過程』）と訳しちゃっている事に注意。

ここでは、立法部を強化、と責任を負う、の二つの要素が並立関係になってしまっている。つまり、内閣に立法部に対する責任を負わせる「**ことで**」という趣旨が奪われている。

結局は議員内閣制＝立法部の強化という趣旨に抵抗があったからに他ならない。受け入れられなかったから、誤訳が出たのだろう。問題はこの時期まで「そうだ」と信じられていたことに他ならない。

マッカーサーたちの認識はこのイコール関係を素直に認めるものであり、さらには国会を一番強い存在として定立する狙いがあった。だが日本は、非常に短い期間のうちに、マッカーサー草案を修正し、自分たち（政府）に有利なように変えようとしたのである。**様々な立法テクニックを用いて、国会の地位を下げる小細工をする。**

①一院制を**二院制**にする

衆議院が優越する（予算・条約・首相選出・法律）、としたうえで、地域別職能別の選挙及び内閣の任命による議員によって構成するものとしようとした。

※法律

法律については、日本政府案は実はこんな規定をいれた。

それは「衆議院において2年間に引き続き三回可決して通した法案は、参議院が否決してもしなくても法律として成立する」というもの。イギリスの1911年の**議会法**とほぼ同主旨の物を入れようとした。イギリスの庶民院の優位を確立するきっかけとなったのがこの法律である。ただ、これは逆に言えば2年間までは参議院が法案成立を遅らせることができるということでもあるが、イギリスではさらに庶民院優位を目指す1949年議会法で、庶民院が1年間に2回可決すれば貴族院が反対しても可決して法案が成立するということになった。ここでの衆議院への権力の与え方は、結局衆参ねじれ国会をいかに解決するかという問題にもつながっている。もしこのままで通っていたら結構ねじれは緩和されたかも。

②国会は立法機関

「**唯一**」の文字を削除した。

日本は多数党の専制を抑制して、国政の安定化をはかるのだとした。二院制にすると、内閣と国会の関係が複雑になる。ねじれ国会の問題もできるし、内閣の任命した解散のない参院議員もいるわけだし、政党政治だけではどうしようもない部分が出てくる。そしてまさに、そこが政府側の狙いだったのだろう。

③条文整理

国会重視のマッカーサー草案では、国会の章に内閣総理大臣選定や、解散規定を入れるなどしていたが、条文整理という名目で、内閣の章にいろいろと移した。

一件タダの整理のように思えるがこれはとても重要で、良く考えると**議院内閣制の根幹的な規定を国会の章から内閣の章へ移している**。つまり議院内閣制関連の法律を国会の章から切り離しているのである。

立法部強化と議院内閣制をイコールで考えていたGHQであるが、日本は明らかにこれを「別物」にしようとしていることに気付くだろうか？ここでは憲法のもとになる制度理念に関わる重要な小細工が行われているのである。さらには国会の行政部組織規程は削除。

小細工の結果

このように国会中心主義と議院内閣制とを切り離そうとしていたのである。これらを反映した日本政府案はGHQに提出され、3月6日までの4日間で**逐条審理**にかけられた。

ここで決まったものが日本国憲法の草案となるのだが、

①**二院制**…認められる。GHQは一院制か二院制かは、日本側との交渉の素材と考えていて、どちらでもよいと思っていた節がある。ただ、内閣任命議員は絶対に認めずとのことであった。議会の公選制、国民代表機関性は強く守る。ただ、日本側が二院制にしたかった理由は、多数派の専制の抑制であったから、その理由自体が説得力を欠くことになる。その結果、二院制の存在理由を別に求めざるを得ず、もっぱら「**慎重主義**」がその理由となる。

※**議会法**ルール…GHQは対応を準備していた。それが今の三分の二規定である。こっちを使えといわれて、日本側は「なるほど」と賛成し、こっちになった。この規定を入れたことによって、昨年までのねじれ国会では（ねじれ&三分の二の議席なしのため）「どうにもならない」事態になってしまったが、これもここでの選択の結果である。

②「**唯一**」削除…これは認められず。

③**条文整理**…とくに問題視せずそのまま認める。なぜかは分からないが、内容的な変更でないので見過ごしたのかもしれない。

4-3 国会中心主義の国会制度

第17回

具体的にはテキストでは39ページ以降の**国会法**の制定について述べていきます。

前節は憲法における国会構成についてやったが、国会の制定自体はその憲法改正草案がでたあとからはじまる。これまでは**議院法**で規定されていた国会制度だが、帝国議会に関する規定を刷新して国会法が作られる。1946年の3月に憲法改正草案ができてから一年とたたないうちに国会法は議会に提出され、1947年5月3日に、憲法とともに施行された。この附則で議院法は廃止されることになる。

(1) 国会法の制定過程

GHQの立場

GHQのスタンスは、「国権の最高機関にふさわしい立法府」としての**基本的な制度を作るのには協力するが、日本の自主性も尊重し、議会に働きかけて構造・手続き改革を進める**ようにしようね、というものだった。まあ以前からもともとは一院制の議会に議事規則を定めさせようとするなど、そもそも、国会全体をしばるような法律を作ろうとは思っていなかったんだよね。

そこで憲法改正法案が議会に提出された後に、GHQの**スウォープ**（GHQ民政局立法連絡係長：当時）が、衆議院議長の**樋貝詮三**と、書記官長の**大池真**と相談することになる。目的はもちろん、「新しい立法府を作るのに邪魔なもんをとっばらおうぜ」ということ、すなわち議院法をなんとかすることである。

ただ、衆議院側はあまり気が進まない。

議院法というのは帝国憲法付属の重要法典で、従来は政府が提案し改正していたものだった。つまり、**衆議院がこの提案をすること自体が伝統に反することだった**。ということで頑なに反対し、「内閣の法でやれよ」とスウォーブに言いきった。スウォーブは結構幻滅して、「こいつら無能だな」と思ったあまり上司に対してのメモに「この議長は職務不適切だ」とまで書いている。

※他の主な言い訳としては、「お金がない」「議員は忙しい」などなど。意味不明である。

日本の対応

まあそういうふうにボロクソに言われているのを日本側が聞いてしまい、非常に慌てたあげくころっと「やっぱこれは重要だ」とか言い直す。ということで、6月18日には委員会を設置することになった。**衆議院議院法規調査委員会**である。

スウォーブは、責任を有する政府には強化された議会が必要なのだ、としてひたすら説得をし、このやる気のない状態で慌てて作られた委員会も、徐々に協力的姿勢になってはいつたらしい。

しかし内閣は内閣で重要な法典は自分たちが作る、とっていて、独自の組織を作り、自分たちで議院法を改正しよう**臨時法制調査会**が作られる。

つまり**衆議院と内閣とで、同じ議院法を改正するのをどちらがやるのか、という議論になった**のであった。だがまあこれはGHQの強い圧力と、新憲法が国会をこり押ししている点から、国会側に勝ちの目がある。ということで、議院（衆議院）が提出する形で議院法が作られる。結果として、貴族院も内閣も、新しい国会法案には関与しない形になった。

日本の法案作成

法案の作成はどのように進んだか。法規調査委員会は常に要綱を作って、その次に要綱を条文化して草案にする…そして草案を修正し、完成形にまとめるというやり方をとっていた。

これは伝統的なやりかたで、今でもこのような方式がとられている。委員会によって9月4日には要綱として「新憲法に基き国会法に規定する事項」が発表された。この要綱が結局、衆議院の議員たちの考えを示すのだった。ここでの基本的な発想は、戦前の**議院法の修正**である。戦前の議会法は国会の権限を非常に弱く規定し、政府が議会をかなり改良（改悪）してきていた規定であったからそれをなおしたのである。

この案の特徴を、いい点も悪い点も含めて三つくらいみておくことにする。

①議会に権限を与えようとする

まあ内閣の出す案よりは当然ながら国会有利な規定になっていたのは確かである。**常会**は戦前は三か月という期間だったが、これを延長する。内閣案は四か月だったが、衆議院案は五か月となっていた。議院の**給料**も、内閣案は3万円という金額に対し、衆議院案は、改正の煩雑さをさけるため具体的金額はかかず「一般官吏よりも高額」とした。

②戦前の議員法の枠から出ていない

戦前の政党政治が機能していた5・15事件以降は議会は国政からほぼ追い出された。この事件の直後に、議会は権限強化のために、議会の伸縮要綱というものを作っていた。議会伸縮要綱のなかには議院法改正案が入っていたのだが、戦後に入ってこの段階で作り上げた要綱は、この伸縮要綱をかなり引き継いでいた。

ということで結局は帝国議회를スタンダードとしていて、その大日本帝国憲法の枠からあまり出ていない。

③かなり法技術的な内容だった

憲法が詳細は法律に委ねる…というところの法律を埋めるために作られてたので、両院協議会だとか緊急集会とか、国会に関する新しい制度を突き詰めるだけであった。このように担当者の気持ちは戦前とあまり変わっておらず、やるとしても技術的な穴埋めだけであった。

意見の根本的な違い

そもそもここには、根本的な意見の食い違いがあった。GHQは何故「**議事規則**」を作らせたかって、主体的で自律的な最高立法府として存在感を発揮してほしかったからなのだが、そもそも日本は二院制にしまった時点で「議事規則」といっても会議の内部手続きになってしまう（**各院規則**）からそんな大それたものではなく、議院法に代わる（つまり、今までの枠組みの中でちょこっと改造した）法律を制定するかなー、というだけだったのだ。このことがこの後の国会法案の起草過程でGHQに翻弄される結果につながるのだった。彼らは国会法の起草過程で指示を出しまくって、担当者は対応に追われる。事実国会法案の作成過程ではほとんどイニシアチブをとることができなかったのである。日本はいわゆる「想定外」の事態におたおたすることになる。

ここで話は少し変わるのだが、国会法の条文がまずできたときの話をする。

さて、国会法の**第一次草案**の要綱を条文化したものが10月31日に完成し、それをGHQに送付した、ということに報告上はなっている。

しかし、本当にそうなのか実は疑問のあるところである。なんと、わずか4日後にGHQの担当立法者が衆議院議長と書記官長と会談して、国会法に関する指示を与えているのだ。それに対して日本が対応して、それを送付、また指示…と言う形で第五次草案ができた。

しかも第一次草案をきれいに清書したものが見つからない。たぶん川人さんは「ほんとにない」んだろうとおもっらしい。推論だけだね。

だって GHQ に提出する以上は英語でないといけないのだが、GHQ の側にもそのような資料はないのである。そもそも、指示早すぎでしょ。できて四日で指示をもう飛ばしているけど、訳すのがそもそも無理だし。

極めつけは 11 月 6 日に GHQ 側の担当者ジャスティン・ウィリアムズは国会法案は「いつできるのか」と質問していることだよ。つまり、彼は法案を見ていないのではないかと考えるわけ。書記官長が「今週末には」と言っているし、この段階ではやっぱなかったんじゃないか？

じゃあこれどういうことなのか、ということだけど、やはり **GHQ が日本が作業を終えたことを知って、突然指示内容を送りつけた**ということになる。このウィリアムズの指示は、日本側の草案を見たうえで作ったのではなく、GHQ 側が数か月前から着々と準備して 7 月には内部で議会改革に関しての文書が作られており、それを 11 月に伝えたものだった。

(2) GHQ との均衡

ウィリアムズは**十五項目の提案**を作っており、作業を横目で作りながら終わるのを待ち構えていた。そしてその草案を見もせずに向かい、一方的に指示を出す。※その際十一項目に修正。

結局これって、日本国憲法の改正とよく似た展開である。日本側はこんなんでもいいだろうと作っていたら、びっくりするような改正案をつきつけられたのだった。話はようやく戻るけど、**結局ここには、根本的なアメリカ側と日本側の思考のズレ、国会をどうしようかというビジョンのズレがあった**のである。

指示内容はテキストに書いてあるのだけれど。一言で言えば「**独自に立法**ができる制度を作る」というもの。**変換国会**を作りたいということになるよね。

1946 年の夏ごろ、アメリカ連邦議会では議会改革法案が審議され成立する。GHQ はこの法案の審議段階から条文を入手しており、アメリカにならった強力で能率のよい変換議会を作ろうとしていたのである。この 46 年のやつは調べれば出てくるよ！

※この内容としては議事規則の修正（上院の議事規則が法律の中に入っていたりかなりカオス）などなど。

ウィリアムズの指示

ウィリアムズの第一指示は 11 項目あったが、大まかには

- ①主張活動分野について**委員会**を設置せよ
- ②**公聴会**制度を導入せよ
- ③国会の威信を高め、立法活動を充実させよ

というのがメインになるだろう。③の趣旨は国会図書館とか様々な補助機関を作る政策につながる。

これが第一次指示だが、これに衆議院が修正、GHQ が修正…として、第五次草案までできた。

結局衆議院側は GHQ の指示を受けるが、小細工はかかさない。受け入れたと言いながら支持を「わざと」間違えた形で取り込んでたりしてた。「英語ヨクワカリマセ〜」みたいなノリである。ということで必ずしも指示をそのまま受け入れたわけではないからそれも面白いところ。

※この前テレビで、外国人の男性が「日本では道に迷ったふりをして、声をかけてきた人がオッサンなら『日本語ワカラナイノデ…サンクス』でスルーして、可愛い女の子だったら案内してもらおう」と言っていたが、官僚も同じレベルの事をしていたということである。

ここでは①の委員会、②の公聴会について説明しておくことにする。

①委員会

分野ごとに**常任委員会**を作れと言われ、10 個くらい入れればいかな〜とか思ったら「書簡にちゃんとかけ」と言われ、ちゃんとまとめたところ 22 個くらいになってしまった。

それまでは本会中心主義として本会議に基本的な審査は任せられ、**法案審査**のために特別に委員会に審査させすぐに解散させていた。常任委員会もあったが法案制定をせず、予算・決算・懲罰などにつき 6 つの常任委員会があっただけである。

ところがここではがらっとシステムを変え、まず**第一次審査機関として委員会が審査をすることになった**のだった。議会における審議の仕方がガラッと変わることになる。

②公聴会

アメリカの公聴会は一般に、法案が提出されるとすぐに開かれる。委員会では**連邦政府の高官**や**利益団体代表**、**専門家**を証人と呼んで、法案についての意見を聞く。

このようなシステムは、**権力分立制のなかで連邦制の職員が（大統領含む）議会に参加できない状況とのバランスをとるため**に作られた。証人喚問によって政府の意見を聞くために公聴会が必要なのである。

※テレビ報道はほとんどが公聴会の審議。高い壇に委員が座っていて、その前に承認が座って、宣誓したあとに証言するというのはよくある。

公聴会自身は法案審議の第一段階となるほか、**国勢調査**の為、**行政監視**の為にも開かれる。ごく最近もアップルの CEO が上院に呼ばれたりしている。

その他にも国務長官や最高裁判事などをよんで指名承認のための公聴会を開いたりする。

そして公聴会が開かれると、様々な意見が出るので、非公開で委員会による修正審議を行うという流れである。で、GHQ はこういうアメリカの委員会制度を年頭におき、委員会制度を導入する以上は公聴会も必要だろう！と日本にも作ろうとするのである。

委員会・公聴会制度と憲法第 62 条

憲法第 62 条の国政調査権は、両議院が国政に関する調査を行う、そして証人を呼び調査できるとしているが、これを国会でちゃんと規定しろ！とした。

ところが日本は公聴会制度とは異なる制度を持っているのが現在の状況である。ここには、そもそもの日本の制度運用が影響していた。つまり、アメリカの議会と同じシステムを導入しろと言われても、そもそも戦前の議会に於いて国務大臣は当然に議会に出席していたし、政府高官もそうであった。日本側からしてみれば、「別にいらねーしこれ」ということになる。

ただ、アメリカの公聴会は関係者を広く集めていた。日本は官僚しか呼ばないので、日本から見ると事実上は「公聴会って**政府関係者も呼べよ**」という指示になる。

そんなものを押し付けられてもしょうがないよね、ということになるのは当然であろう。自分たちは戦後唯一の立法機関になって選出されたのに、そんな関係ない（資格ない）やつに何故意見をきかないといけないのだから！という不満が出てくるのだった。ある意味で国会軽視への危機感があったのだ。

そこで日本側は GHQ の指示に対しては公聴会を開く条件を出来る限り小さくしようとする。まず①**議案の審査**のみに関し開く。次に②**予算と重要な法案**につき開く、として狭い枠組みを作る。

この公聴会に参加する人を**公述人**として、国勢調査の規定「証人喚問」と別に整理した。1948 年に議員証明法というのできる。

この法律は議会が呼びつけ、偽証につき偽証罪が問われるという極めて厳しいものである。専門的利害関係を持っているものは下手すると偽証に成っちゃうかも…と言う感じで、呼ぶのはちょっといやだから、もっとゆるい制度として**参考人制度**がさらにつくられることになる。

とまあ、アメリカの**公聴会システムは、三種類の「公述人」「証人」「参考人」に分かれた形で日本には受け入れられた**。アメリカからすれば、「こいつら何してんの…」と言う感じになるのはまあ当然ではある。

いずれにせよ GHQ が指示をして（委員会主義、変換型議会）、日本がそれを表向きには取り入れたが、その実抵抗しまくりだったことが分かった。

（3）新しい国会制度の運営

国会法が成立して、1947 年に参議院の総選挙が行われた。5 月 20 日から新しい国会がスタートする。招集するのは天皇だが、その後は自律的に運営され、会期を決め、日程を決め、議決によって法案の可否を判断する。実はここで、はじめから国会と内閣はどちらが優位に立つかで小競り合いをしていた。

戦前は勅命によって国会の会期やその延長は決められていたが、戦後は一回開くとあとはほぼ自由になった。ここで最初の内閣の発足が遅れた。50 日の会期はすぐなくなるので延長問題になるよね。このとき片山内閣の官房長官が、失言をした。「3 週間ほど延長したい」と言っちゃったのである。

会期を決めるのって誰だっけ？ そうだよ！**内閣**ではなく自律的な**議会**が決めるものだ！これに反発が起きたのである。

とまあ、「**自律**」は当初の議会の肝であり、それを守ろうとするのである。

ただ、あとをたどってみるとその自律はスタート地点でも疑わしいところはあった。結局 7 月の 7 日に会期延長を決定し、ここで政府が法案を出していないのに対し脅しをかけた。

だが、政府は法案をガチで準備していなかったたのでただの暇つぶしとなってしまう、法案提出を待つしかなかったのだ。会期はぐだぐだと 12 月くらいまで続き、国会は自律的運営ができたとはいえなかった。かなり格好の悪い形でスタートした国会…どうなる？

政府に対する国会の優位

初期の国会においては、政府に対する国会の優位が主張されるのは、内閣には会期について運営する資格がないとキレたさっきの議会を見ればわかるよね。

※議院内閣制だから、国会が政府に対して主張するのは、無能のそりりではなく、むしろ政府の行政機関に対して国会のルールを尊重しろと主張するというタイプの物。

ほかにも、各省設置法が日本国憲法のもとで作られる必要があったが、各省の内部**部局**、**所掌事務**の決定に際して国会と議会で意見の対立があった。

厚労省設置法案が最初に設置されたのだが、内閣提出したところの政令事項を法律事項に変えて可決したのである。この問題が解決されたのは 1980 年代で、非常に長い時間がかかった。

※政府原案について、第三条二項は「政令の定めるところにより」新たに「**部局**を設け」「部局の所掌事務の一部を変更する」ことができる旨を定めていた。

これを全会一致で修正し、第三条二項が削除され、代わりに第 11 条 2 項において「政令の定めるところにより」「部局の所掌事務の一部を変更する」ことができる、として、**部局の創設に際して政令の範囲から注意深く外した**のである。これによって国会に新規法案を提出しない限り新しい部局はつくれないことになった。

この修正に際し、当時の衆議院委員長は（テキスト p 58 参照）「一見しよばいけどこの変更はすげー重大だから」として、**国会至上主義**をうたったものだと言うことを強調している。だからこれは偶然ではなく、明らかに狙ったの行動である。

このような形で、様々な場面で国会優位が強調されたのだった。

国会運営と政党政治（テキスト 158～）

国会運営においては、戦前から常に**政党政治**は確立していたわけだから、この慣行を引き継ぐ形でなされた。※政党政治は5.15事件以降は政党内閣はダメになったとはいえ続いてはいた。

よって、そこにおける政党中心の議会運営は引き継がれた。

具体的には、新しく設置された**議院運営委員会**と、戦前からの慣行としての**各派交渉会**が、前者は議院運営の原則、後者は日々の議事運営について役割分担していく形である。

これは最初は機能していたみたいで、GHQのほうではウィリアムズがこの新しい国会を観察し論文を書いたりしている。そのなかで、国会を運営するための主要な機関として、議院運営委員会が機能していること、そしてそこでは**全会一致**の方針がとられていることが挙げられている。

与党が数の優位をもとに、勝手な運営をするようなことは行われていなかったということで、そして基本的に議院内閣制になって（ほかでは多数決がルールなのが多かったのだが）、**議会運営は基本的に全会一致だった**ということがわかる。

そうすると、新しい国会は、いろんな政党が合意を調達しながら内閣に介入されないように自律的に国会運営を行おうとしていたのだと見ることができる。事実内閣は国会に介入する手段がなかった。

まあそうだった。……最初はね！

4-4 国会中心主義的議事運営の変容

第 18 回

※テキストでは第五章に書かれているところである。

上記のように国会至上！のノリがでてくるのだが、国会中心主義的議事運営には限界があった。

命題①：議院内閣制においては、内閣及び首相は国会中心主義的議事運営によってもたらされる手続き的帰結を基本的に好まない(参照：3-3(2)win-setによる分析)

そう、内閣は気に入らないのである。覚えてるかなこれ。**手続き的帰結**ってやつだったよね。

気に入らないのなら何が起きるか？**戦後政党政治が安定するにつれて、政府及び内閣は国会中心主義的議事運営を避けるもしくは変容させようとする**はずである。避けようとするとき、内閣を支持する**与党**を使って細工をするだろう。すなわち与党は戦後政党政治が安定するにつれて国会中心主義でなくなってくると言う仮説がたえられるのである。そこでここでは国会議事運営に関する観察を通じ、その仮説を検証してみようと思う。

（1）議事運営における全会一致と多数決

国会が内閣の干渉をうけない強力な存在を作ろうとするとき、多数党が国会の中で多数派としての地位をしめるだけでなく、**他の政党と協力して、国会独自の決定を行う**ことになる。このため政党各派の協力によって議事運営をするというのは結局のところ、**全会一致**による委員会や本会議での議事決定を示すことになる。

こうするとき、結局内閣は各派には干渉できないから、国会の運営に対して干渉するすべをそもそも持たないことになる。さて、具体的には全会一致の議事運営が行われるのは、**委員会理事会**と**議院運営委員会**、**各派交渉会**であった。

※もちろん議院運営委員会も委員会だから、その理事会もあるよ。

※各派交渉会については、後述するがこれは必ずしも正しい説明ではない。が、たたき台として書いておく。

理事会においては全会一致が調達されて決定がなされる慣行があり、多数派与党が少数派を無視して議事を決めることができないようになっていたと考えられる。

与党が強い？野党が強い？

この全会一致の議事運営については、モチヅキらが主張した「**野党の影響**力」とかの根拠となっていたよね。特にモチヅキは全会一致を、戦前の**各派交渉会**を受け継いだものとして論じている。

岩井は自民党と社会党しかなかった戦後の状態、二党さえ合意すればいいと言う点に着目し、自社合意が多党化したあとも維持された結果、理事会における議事運営の全会一致慣行が確立したんだと述べる。

そしてさっきいったように、これらが野党の影響力を増させたと言う。

ただ、この理解は完全な間違いなんだけどもね。

そもそも、国会は**多数決議決機関**であるのは間違いがないところなのである。これを気にしない彼らの研究に対して、増山は厳しく批判をする。彼はこの議事運営はあくまで多数決をうまくやるための方式なのではないか、と見て、正規の議事運営ルールに比べれば**紳士協定**だとする。

そしてラムザイヤーとローゼンブルースは「いやいや結局**自民党もいざとなったらこの慣行無視しているじゃん**」とさらに畳み掛ける。要するに彼らは、与党は結局多数決で押し切ることもあるよと突っ込みを入れるのである。

実証的でない研究

とまあこのように「野党ツヨイ」「与党ツヨイ」という二つの対立する主張がある。これはどちらも、与党と野党の影響力はどっちが強いでしょう？というようなものなんだよね。**これは結局、どちらも実証的なものではない**。というのも、

- ①モチヅキは戦前の全会一致を受け継いだというのを実証していない。根拠のない推定になる。
- ②岩井も 55 年体制の「慣行」がどこからきたのかを示さない。多数決的な運営がむしろ憲法の規定からは自然である。
- ③増山らの理論も、なぜつねには多数決に訴えないのかにつき、疑問が残る
世論が野党を指示しているときには多数決では押し切れないと言う説明をするが、どこにそのような根拠があるのか実証されない。
- 基本的に彼らの研究はロジックのみで実証性に欠けるのである。理論的には納得できることもあるが、実際にある問題との剥離が気になるのだ。

(2) 議院運営委員会と議事運営機関の変遷

ここでは国会における議事運営をもっと実証的に見ていきたい。その後で、戦後における議院運営委員会の諸決定を調べ、どのくらい多数決が使われたのかを計量的に見ていくことにしたい。これにより、何故多数決が使われたのかわかるだろう。

めんどくさいので結論から言えば全会一致の慣行は、ウィリアムが指摘したあと、そこから非常に早い段階で壊れていたのである。時代を経るにつれ、多数決による議事運営が行われるようになったことが分かったのだった。ということで、運営機関に着目してみよう。

すなわち、議院運営委員会、各派交渉会、理事会をそれぞれつぶしていくことにする。

議院運営委員会(以下、議運とも)

各派交渉会を戦後、制度化しようということで規定された。戦前の各派交渉会是非公開の非公式期間であったが、これを公式に設置しようとしたのだった。

ここでは各派から代表者が出て、国会の運営について話し合うことが行われた。戦後には国会法第 46 条において、各会派の所属議員数の比率で割り当てた人数で委員会のメンバーを構成することが決められた。いわば国会の縮図である。戦前の議会議法にはこのような規定はなかったが、政党政治下では戦前の 1905 年からこの慣行を「一回も破ることなく」続けていた。議運は 25 名の委員会だった。一時期 30 人にもなっていたが、基本は 25 人で、比較的小さい委員会である。

※たとえば予算委員会は 50 人くらいだし。議運は小さいのとその議事運営に携わる性質から、議長応接室で開催されていた。議長応接室で開催されるのは戦前の各派交渉会を公式化したというところから慣例を踏襲したというもある。ごく自然な流れではあるよね。

議運の所管事項は何かというと、

- ①議院の運営に関する事項（議題の順番や発言順序、座席などなど）
 - ②国会法及び議院の諸規則に関する事項（規則変更など）
 - ③議長の諮問に関する事項（議長の権限に関わること。秩序維持の権限、事務局の監督の権限などを議長は持つが、議長はその権限を自分だけでは行使せず、必ず議運の諮問を受け、その方針に基づいて権限を行使する。このため議長と副議長は基本的に出席しなくてはダメ）
 - ④弾劾裁判所及び裁判官訴追委員会に関する事項
 - ⑤国立国会図書館に関する事項
- であった。

さて、議運は国会法第 50 条の規定を適用されるはずで、すなわち、「出席委員の過半数」で議事を決し、可否同数の時は委員長が決するところによるとすることが、可能なのである。

憲法第 56 条 2 項にも両議院の議事は特別の定めのある場合を除く、出席議員の過半数を以て決するとしており、あきらかに多数決で行けそうなのである。ここで多数決じゃないんだ全会一致だ、というからには、それなりの根拠がある。こう主張する人たちは、全会一致の慣行を支える議事運営機関が、議運と並んで、あるいは議運の中に設置されていると言うのである。それは各派交渉会とその後継たる議院運営小委員協議会、議運理事会とそれにかわる理事協議会、といった諸会であった。

これらは全会一致の議事運営をすると考えられたが、これが併存することによって、全会一致の慣行があるという。それは確かだった。初期はね。でもまあ結局これがうまく機能しなかったんです。だから先に行ったように「変わる」と言うことになる。

多数決のはずの議運を多数決でなくしている奴	① - 1 各派交渉会	① - 2 議院運営小委員協議会
	② - 1 理事会	② - 2 理事協議会

各派交渉会

新しい国会には非公式の機関だった各派交渉会が公式化された議運ができたけど、各派交渉会自体も残っちゃったのだった。すみ分けがなされているというのはさっき言った通りだけど、とにかくこいつらは日常の運営を担当するんだよね。「明日の議事どうするよ？」みたいな奴。

ここで、最初の選挙で、どんな会派構成がなされていたかみてみよう。

会派	全体	議運	議運理事	各派交渉員
日本社会党	144	7	1	6
民主党	132	7	1	5
日本自由党	129	6	1	5
日本協同党	31	2	0	1
無所属倶楽部	19	1	0	1
日本農民党	7	1	0	1
日本共産党	4	1	0	1
計	466	25	3	20

非率からすれば明らかにおかしいのがわかるだろうか？人数比でいけば小会派は絶対に議運に入れないのが出てくるし、そもそも各派交渉員とかありえないスコアである。

この数値そのものが、国会のなかの**協調主義**を表しているといえよう。

※議運の理事会はまるで開かれなかった。同じような働きをする各派交渉会があるので、議運の理事会を開く必要がなかったのである。

このように各派協調の慣行は、確かに引き継がれていたと言えそうである。しかし、一つ戦前と違うことがある。戦前の各派交渉会規定は、交渉団体によるとの規定があったが、**交渉団体は本会議による 25 人以上の議員の団体とされていた**のである。

だから実は、戦前の各派交渉会はある程度の規模をもった団体からあげた人たちにおいての、全会一致だったのである。つまり、実は戦前なら日本共産党や日本農民党、無所属倶楽部は、交渉団体扱いされていなかったから、各派交渉会には入れなかったはず。

むしろこのミス（確認忘れ説が有力）によって、**少数政党が力をもつ紛争の要因となってしまった**のである。

このような状況で各派交渉会はスタートしたのだった。ちなみに開催の順番は、議運→交渉会→本会議の順番になる。ということで交渉会はこそこそと始動する。

議院運営小委員協議会

だが非公開で諮問機関として発達した交渉会は、GHQ にとってみれば気に食わない。よって公開させられることになるのだった。そのために国会法改正をせざるを得ず、交渉会に代わる役割を持つ機関を作る必要がでた。それが**議院運営小委員協議会**である。国会法第 55 条の 2 には、「議長は、議事の順序その他必要と認める事項につき、議院運営委員会が選任する小委員会と協議することができる。但し、議長は、**小委員の意見が一致しないときには、これに拘束されない**」という規定が足された。

基本的にはここでも諮問を行うことになり、そこでも全会一致が原則的な位置につくことになった。

これが第三回国会から始まるのだが、まるで機能しないッ！

第七回国会位から開催されなくなり、第十三回以降は途絶える、そして初めて理事会が登場することになるのだった…。こういう変化は、川人さんが調べるまでは誰も知らなかった（か、墓場まで持っていった）という。見つけて大変うれしかったとのことである。

ではこれは、なぜ廃れたのだろうか。

会派構成の変化①小会派の増加

会派構成の変化②民主自由党の一党優位

結論だけ言えば、この二つが大きく影響している。つまりは一方で過半数を押さえる人たちが出て、一方で細かいやつらがわらわらでてきたということである。

言ってみれば、**全会派に議運や議運小委員会を割り当てるのが、難しくなった**のだった。人数比をごまかしきれないということになる。あれだね、一票の格差がやばくなって一人別枠方式がぶっこわれたのと同じ。議事運営が不可能に近くなった。

最初は大きい政党が我慢していたが、さすがにバランスがとりきれなくなってきた。これに対して、

①小会派ひとくくりで小委員や委員を割り当てる作戦

をとろうとしたが根本的解決にはならず、

②議運の定員を増加させ（このときさっき言った「30 人」になった）、**小委員会から議運に議事運営についての話し合いを移す**

ことがなされた。これは第八回議会（1950）でのことだったが、これによって全会一致ルールを持つ運営機関が事実上凍結され、全て議運（＝**多数決機関**！）で処理されることになる、このようにして、戦前からの全会一致の各派交渉方式がぶちこわれ、多数決の議院運営委員会方式にかわったのである！

多数決のはずの議運を多数決でなくしている奴

①－1 各派交渉会	①－2 議院運営小委員協議会
②－1 理事会	②－2 理事協議会

議運理事会

理事は委員長の代行機関ということになっている。だからまあ一人でよかったのだが、なぜか数名の理事が置かれていて、委員会の執行部のようにになっていた。

理事会は、委員長と理事からなる委員会の運営協議が行われていて、他の委員会でも理事打ち合わせ会とかいう名前で会がぼつぼつと開かれるようになっていた。

理事会は委員会のなかにある「小」委員会のような性格もあったが、別に何かを決める場ではないということで、多数決の適用されない**全会一致**に基づく運営がなされていた。ということで、第一回国会より各委員会で広く活用されていた。これは戦前にはなかったやりかたで（継続性のない特別委員会だと無理）、**常設の委員会制度の中で発達した慣行である**。戦後の新しい慣行だと言える。

が、第 14 回国会まで、議運では使われていなかったと言うのは前述した。それは代わりがいるからであったのだが、周り爆死していたよね。ついに満を持して第 15 回国会（1952）から理事会を活用しはじめる。そして事前運営の場として定着することになった。

開会された順序を見れば分かるが、これは他の全会一致機関とは性質の違う機関である。というのも、各派交渉会が議運の「あと」だったのに対しこれはあくまで**事前諮問機関**であるから、議運の「前」にあるのである。このやりかたは基本的には現在に至るまで用いられているが、例外がある。

1958 年国家法改正における理事協議会である。

理事協議会

現行の国会法に規定されている制度だが、まったく利用されていない。理事会があるから…ということである。これは議運小委員協議会に代わって設置されたものである。理事協議会はその後半年間だけ開催されたが、そのときは理事会が開催されなかった。実際は理事協議委員は理事が兼任していたので、事実上の理事会であったのだ。半年間だけ開いたあとに、めんどくさくなったのか、理事会を開くようになってしまったのでした。ということで、幻の会ではある。

結局実態は変わらぬままに理事協議会はあらわれ、そしていつの間にか消えていったのだった。

多数決のはずの議運を多数決でなくしている奴	① - 1 各派交渉会	① - 2 議院運営小委員協議会
	② - 1 理事会	② - 2 理事協議会

戦後には結局、全会一致のシステムだった各派交渉会、議運小委員協議会は爆死した。

残っているのは議運理事会であるが、（この時点で少なくとも、戦前から続く各派交渉会ルートがぶっ壊れたために「**戦前の全会一致と言う慣行が残っている**」という命題は崩れる）、これはあくまで事前協議であり、別に全会一致になって決定をしなくてもいい。そもそも拘束力がないから、もっと言えば別にまとまらなくてもいいから、全会一致で決めているのである。紳士協定でしかない。

よって、ここからの問題は、紳士協定たる理事会の全会一致の決定のもつ効力が、一体議運にはどれだけ及ぶのか、というところになる。

（3）議運における多数決採決

それでは議運で、決定はどのように行われていたのかを分析してみることにしよう。

前提としては、多数決になるようなイベントが起きない場合は「採決」がそもそも行われず、と言う形で全会一致的な慣行ができていた。

では多数決採決がおきるなら、どのようなときののだろうか。

これを知るには**会議録**を見るしかない。すべての採決(多数決)によって決定された案件をみていくしかないのである。なんか会議録には縦線とかが入っていて、採決したかどうかわかるらしいよ。どうでもいいけど。

川人さんはそれを全部調べたんだって。

案件の性質を四つのカテゴリーに分類した。（厳密にはもっと細かいが、大まかな分類）

①**会期や休会** ②**議案**などの取り扱い、**本会議**の議事 ③**委員会**関係 ④**議運**の付託案件
議運は他の委員会の設置や他の委員会のことについても話し合おうとしていたことが分かるね。

多数決はどれくらい起きているのか

川人さんは 1947 年～2000 年までのデータを取り、740 件の多数決採決を確認した。

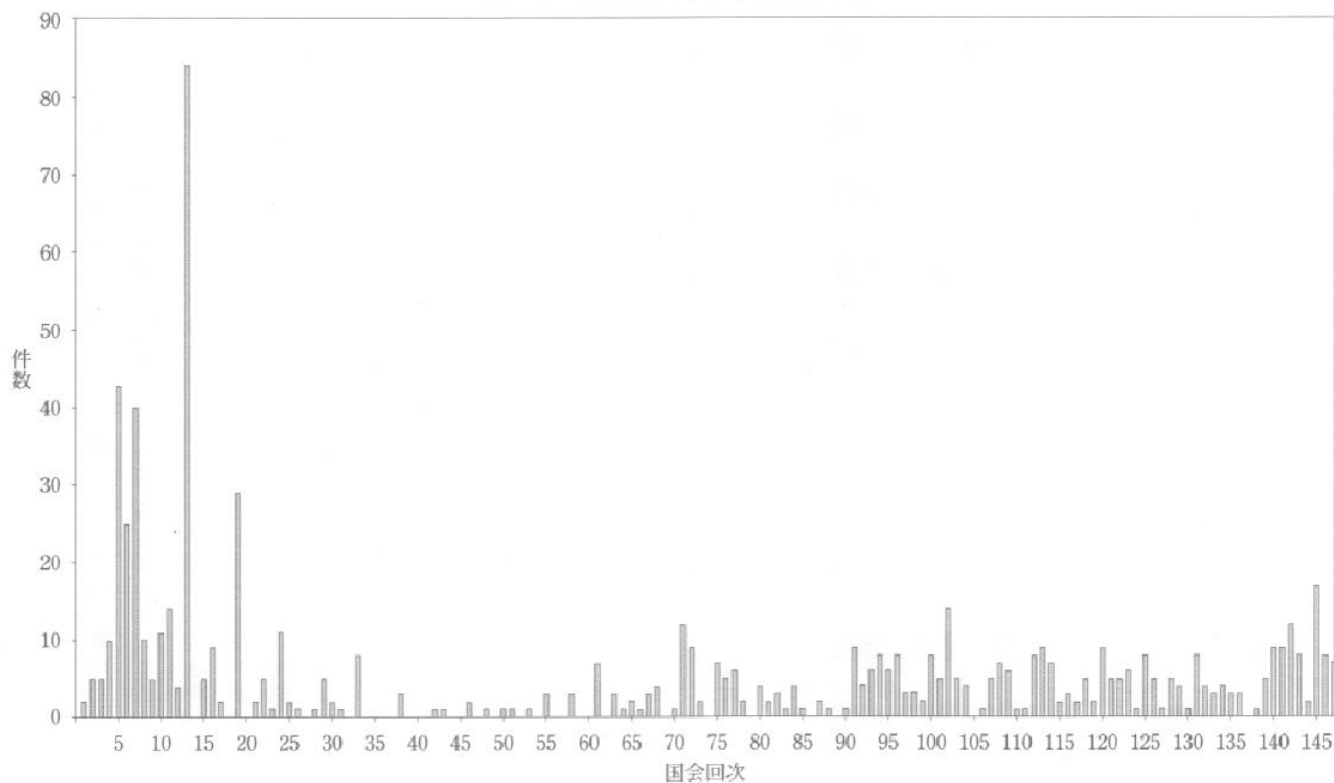
そしてさらに、740 件の採決が各国会において、いつどのくらいの頻度で起きているかを調べた。

次のページにある図を見ると分かるけれど、実は第 5 回国会、第 7 回国会のあたりで、**まあ早い段階から全会一致の決定でなく多数決採決が行われている**のである。これは小委員協議会が機能しなくなったのとタイミングを同じにしている。

その後、多数決採決は少なくなるのだが、（とくに 25 回あたりから非常に少ない）、71 回(1972 年)くらいからはあったりなかったりで、91 回国会くらいから、つまり 1980 年代になってからは採決が増える。

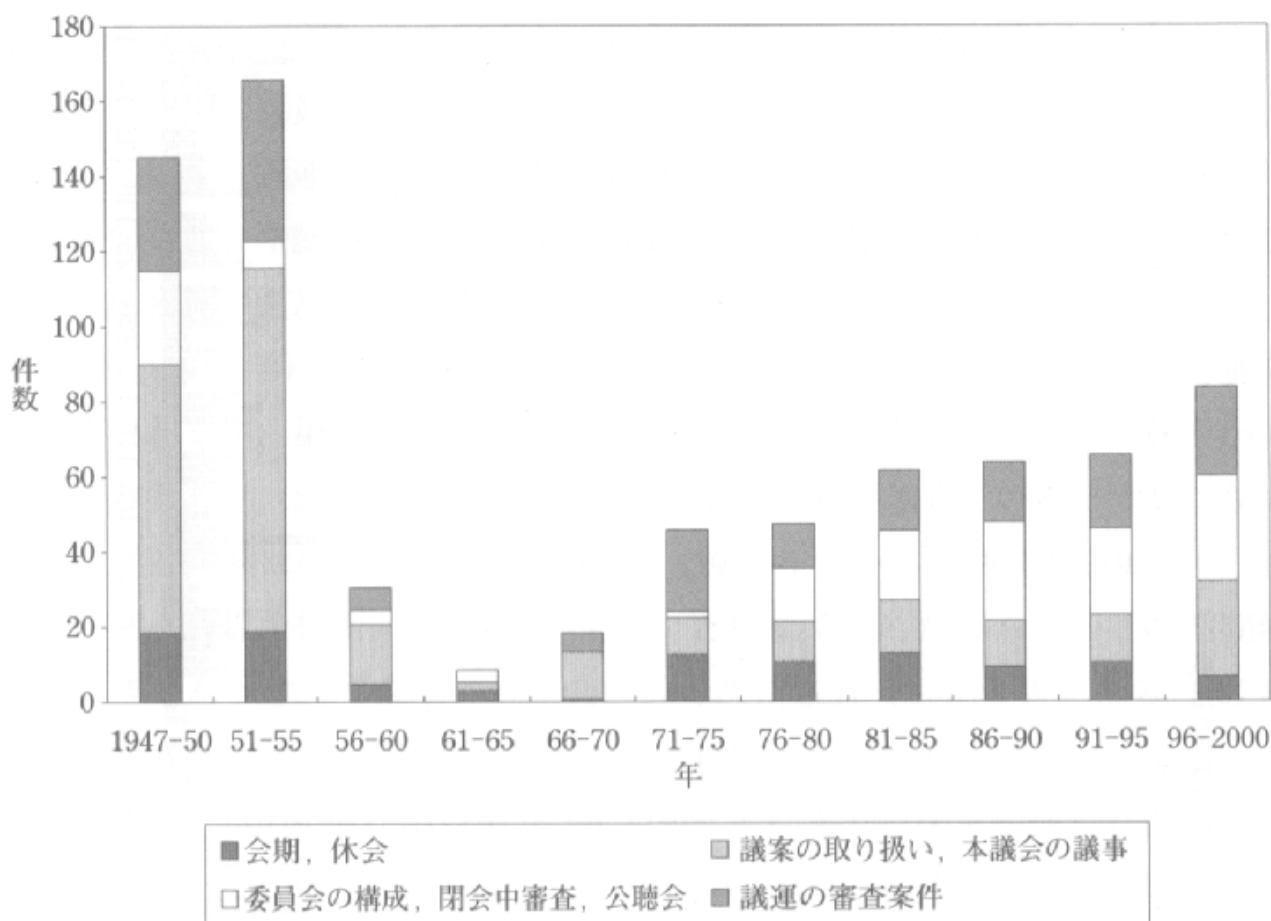
参考：図（テキスト p161）

図 5-1 議運における多数決採決件数



これについては、期間ごとに見るともうちょっと分かりやすくなる。（図：テキスト p162）

図 5-2 議運における期間毎の多数決採決案件



5年ごとにプールしてみると、初期から多数決案件がとても多いこと、近年また増えてきていることが分かりやすくなるだろう。

したがって、**議事運営における全会一致という慣行はまずない**と言っているだろうとわかる。これだけで今までの戦後研究への疑問が出てくる。例えば**クラウス**は1950年代は**与野党対決**だが1970年代からは**与野党協調**だ！とか分析していたよね。これを見てそんなことが言えるのだろうか。まるで逆じゃん。クラウス説全否定。(参照：4-1)

イデオロギー対立の時期とやらには、極めて議運は平穏な状況で進んでいたのである。むしろ与野党協調の時期に多数決が増えてしまっている。これは、一つには増山の指摘したような**観察主義**の危険性（見えるものだけを見て都合よく解釈しているんじゃないの？って批判）が示されたものと言えるだろう。ただ、議運で和気あいあいとしていながらも議会では激しく対立しているように「見える」ことは確か。見えているものだけを確認しちゃう観察主義を批判したのが増山なのだから見えているのは確かで、これをどう説明するかという問題が出てくる。

多数決の増加理由

ということで、この多数決案件が増えている「和気あいあい」の時期の説明が必要になる。段々と与党側が力任せになっていったのか？野党がだんだんと腰砕けになったのか？実はそんなに簡単なことではない。実は、「野党が**与党化**」したことが大きくこれに関わっている。1970年代には公明党が政権側についたり、野党は**民社党**が出てきたり、**共産党**が復活してきたり、その後には**新自由クラブ**なども出てきて、政党の数が増えた。政党の数が増えると、**議事運営について協議する相手の数が増えたということである。議運やその理事会で交渉する時に、全会一致を得るコストが大変高くなることを意味する(交渉コストの増大)**。これは政党が増えれば増えるほど二次、三次元的に増大するから、多数決に頼ることになるというわけである。この点に数量分析の結果から結論だけを使うと、(難しく言えば、被説明変数である各会の多数決件数の集計の変動を、どのような説明変数で説明するか)

①議運で多数決採決が生じるのは、会派構成変化による(交渉コストの変化による)

与党の議席比率が減った時も多数決案件が増えていることもわかった。この時、小会派には議運の理事の割り当てが少ない。すると**理事会**は議運の構成を反映しないから、理事会で合意ができて、小会派が必ずしも賛成しない、という事態が起きる。議運の理事会の合意事項が全会一致で決定できないことになれば、当然起きるのは多数決採決である。特に議運に共産党委員がいると反対することが多く、その結果多数決が起きやすくなる。

②多数決採決は、与党の強引な国会運営を意味しない

与党の議席が多いときにはあえて多数決にすることはないのも同時に計量的に示された。予算審議が行われるときにも多数決採決が行われやすいことなどから、与党は出来るだけ円満に国会を運営しようとしており、「どうしようもないとき」に多数決をしているものと考えられる。つまりは、積極的な多数決議事運営か、消極的な多数決議事運営なのかで判断すれば**消極的な多数決議事運営**である。「嫌」なことは多数決にしちゃうというパターンなのだし。全会一致→消極的多数決への変化が起きた、といえるだろう。

まとめ

全会一致と言うのは、そもそも「主要」野党が与党に対して対抗に使うモノではなかったのである。モチヅキとかの議論(4-1参照)では国会の主要アクターとして主要な野党に注目していたが、むしろ**小政党**が発言権を保障される場という意味を持っているということで、その**いわば「拒否権」が大会派の概ねの同意を阻止することを防ぐために、多数決が使われるのである。**

「与党」とか「主要与党」に観察対象をしぼっていたかつての議論が、現実の状況を適切に反映していなかったことが分かる。まあ大会派には、そう筋の通らない主張は出来ない伝統がある。どんなに与党と野党が仲が悪くても、最低限の日程などの「最低限のライン」は暗黙に同意するのだ。その超えちゃいけないラインを超えてくのが、少数野党なのである。ということで、良く考えれば当たり前だな。

そして、これは先の議論でひとつ残った全会一致機関である「理事会」が、結局は**事前協議**に過ぎず、効果が限定的だったことの証左に他ならない。

理事会でいくら話がまとまっても、理事会には少数会派が入れないのだから、飛沫政党が増えてくれば増えてくるほど意味も持たない存在になるのである。データで多数決決議が少なかった55年～の期間は、良く考えればちょうど**二大政党制**の完成とその全盛であり、このときは理事会が議運につき影響力を発揮しやすかったのである。それが崩れ、「理事会？俺ら参加してねーんだけど」という勢力が現れると理事会は意味を失い、多数決に頼る議運。ここにあるのは、**「理事会の全会一致は、運がいいとそのまま議運に適用されるだけで、大した効果をもたない」**ことであろう。すなわち、

多数決のはずの議運を多数決でなくしている奴

①-1 各派交渉会	①-2 議院運営小委員協議会
②-1 理事会	②-2 理事協議会
(戦力外通知)	

国会運営における非多数決主義とは、極めて一時的なものであると、これと言えるようになった。

参考は、川人さんの「衆参ねじれ国会における立法的帰結」(『法学』72 巻 4 号、2008 年)

二院制は、たとえば「**ねじれ国会**」などと言う形で取り上げられ、時には非常に深刻な政治の停滞をもたらすことすらある。では、この二院制にはどんな意味があるのか。そして二院制においては、どのような立法モデルが作れるのか、それを確認していこう。

(1) 二院制の目的とねじれ国会

二院制の種類

二院制と言うのは、議院を二つの議会で構成するものだが、大きく三類型に区分することが可能である。

① 貴族院型

中世のイギリスに起源があるのが二院制であるが、そこでは貴族院と庶民院という身分制議会が作られた。

② 連邦制型

連邦制国会では、連邦全体の人口比から連邦全体を代表する下院を構成し、さらには連邦を構成する各州を代表する形の上院を作る。つまり、全体の代表と、各地域の代表の二層構造が作られる。

二院制にするとすることはここでは、**異なる利益代表をそれぞれ代表できる議会を作る**ことに目的がある。異なる利益を代表させるということで、それぞれの議員の関係は抑制均衡的なものになる。

※ただし、貴族院型の場合は、貴族院の権限は 20 世紀になって大きく削減されている。議会法が制定される中で、徐々に庶民院が力を強め、今や貴族院には一年以内に二回庶民院が可決した法案は貴族院の賛否に関わらず通ってしまうルールがあったよね。さらに金銭法案は庶民院に優位があるし。

③ 民主的二院制型

イタリアやベルギーなどが良い例である。ここでは連邦制でもないのに二つの議院がおかれており、一方の院がもう一つの院の**ミス**を監視し、**修正することが期待される**。日本もこちらであり、これは GHQ との交渉の中で草案を日本側が変更する形で規定されたものであったのは前に述べたはずである。日本はこのとき、各国が二院制をとるのは、「多数党が一事の国会でやったようなことを考え直すことが必要なため」と言っていたよね。

ここで、衆議院の優越を取り入れた形で日本は二院制の枠組みを手にしたのだった。

二院制の役割

一般に二院制の必要性は第一に「**慎重審議**」を行うためとされ、そこから、第二には**第一院と異なる選出方法、選出時期で国民の意思を反映させること**だとされる。

① 慎重審議

慎重審議は、日本でも憲法内にも定められており、第 59 条が「法律案は、この憲法に特別の定めのある場合を除いては、両議院で可決した時法律となる」のが原則だとしている。つまりは可決を二回繰り返せということだから、それが慎重主義の趣旨となる。言ってみれば念には念を入れて、ということで、これだとはっきりいって**安全弁**のようなものとして参議院(第二院)を捉えることとなる。安全弁が発動するのは参議院が否決した時の両院協議会→2/3 再可決の流れに際してだよ。

② 異なる民意の反映

憲法 43 条には、全国民を代表した選挙された議員で議会を構成すべきとされ、「直接選挙」の限界が規定されるが、その他については選挙方法の違いで領域構成が異なりうる。衆議院では小選挙区比例代表並立制がとられ、参議院では都道府県選挙区制と全国一区の比例代表制が取られている。

※このような違いはどちらかの偉さを言うものではない。

参議院は迷惑なのか

まあそんな存在意義があるとして、参議院はどのような存在であるべきだろうか? といったことを考えていきたい。より具体的に言えば、政策選好や議員構成につき、独自性を重視するのか、それとも一致させたほうがいいのか、である。単純に上の存在意義を発揮したいだけなら一見すると独自性を重視して「異なる民意」の吸収に全力をつくすべきなのだが、話はそんなに簡単ではない。

フランスの政治家、シェイエスはこういった。「**第二院が第一院と一致すれば無用であり、一致しなければ有害である**」これから説明するが、参議院の存在は、大きな問題を含んでいる。

① 参議院は無用「第二院が第一院と一致すれば無用であり」

実は選挙制度の違いだけでは、ぶっちゃけ党派構成にはあまり影響がないことが多い。結局のところ**同じ立法過程を繰り返すだけ**で、事実 1955 年体制のもとでは自民党は両院で過半数を占め続けた。

俗に**カーボン・コピー論**と呼ばれる参議院無用論が生れるのはある意味で当然である。

② 参議院は有害「一致しなければ有害である」

だが、1989 年頃から民意の急激な変化が起きると、いつかやったように日本の選挙制度はそれを大げさに反映させるから、ねじれがおきやすくなる。すると、衆議院で通っても、参議院で通らないということが起きるようになり、むしろ「**強い参議院論**」もでてきた。政権党側は 2/3 者再可決に必要な議席を持つことはもはやほとんどなく、参議院の同意がなければ法案が成立しないという状況であったからだ。

政権の成立に関わらない参議院が、内閣提出法案を拒否でき、さらには「解散」できない。そうすると内閣を事実上抑制でき、不信任を行っているようなものである。一方的に。

これは議院内閣制の機能不全ではないか、という問題が浮上してきた。このように、ただ衆議院と異なる集団として参議院を作り上げれば、「有害」になるし、かといって衆議院のコピーならば「無用」なのであって、話は結構めんどくさい。

ねじれ国会への対応

しかし 90 年前後、そんなに自民党が困ることはなかった。それは、与党の過半数割れの状況を政治的に切り抜けることができたからである。

①1989～1993 のねじれ国会

1990 年の初めに、総選挙があったのだが、自民党は衆議院においては安定多数を確保するように努めた。それによって危機を抜け出す。他方野党では、89 年に突出した**社会党**が 1 人突出するかたちで足並みがそろわず自民に対抗することができなかったのである。

自民党としては野党が結束するととても困るが、そこに攻め込むことができた。法案ごとに賛成してくれそうな政党を探し、なんとか通すことができたのだ。また、いわゆる**国対政治**によって与野党の協力を取り持つこともできたのだ。

※国対政治とは、与野党の**国会対策委員長**同士が、議運を差し置いて裏で交渉することで円滑な国会運営を行う政治のことである。

②1998～2000 小渕内閣のねじれ国会

衆院では勝っていたが参議院においては過半数議席がなく野党の多数派に向きあう必要があった小渕内閣。

金融再生関連法案、金融機能早期健全化緊急措置法という、当時の金融危機につき重要な法案を通さなくてはならない事態にあったが、当然に政府案では通らない。そこで金融再生関連法案においては民主党を中心として提出された**野党案を「丸呑み」した**。しかし、金融機能早期健全化緊急措置法についてはうまく民主党外しを行うことで、有利な形で法案を成立させた。

これをきっかけに自由党と自民党が連立(**自自連立**)。公明党も参加させ、参議院の過半数を手にしたことで、参議院を手収めねじれを解消させた。

ねじれの危機

ところが、2007 年度の選挙からは、今までにない深刻な状況が起きようになる。

③2007～2009 安倍、福田、麻生内閣のねじれ国会

ここでは参院選で**民主党**が躍進して深刻なねじれ国会になった。参議院の第一党が民主党になったが、民主党は他の会派と統一会派をつくり、ほぼ過半数を得る。議事運営などにも力を持ち始めることに。

自民党は参議院で第二党の地位につくこと自体が初で、民主党の賛成が無い限り参議院で法案を可決できない状態になった。以前は中小政党が協力してくれるときもあったけど、今回は**統一会派**が作られているしそれも難しい。そもそも自公とその他、という対立が明らかだった。その後、政権交代になり、ねじれが解消されることになったが、結局ねじれ国会という状況自体に打開策が見つかったわけではなかった。

④2010～2012 菅、野田内閣のねじれ国会

本人問題で鳩山さんが辞めて、さらには増税発言で指示を失ったことで民主党は参議院で惨敗する。これはかつて自民党が直面したような状況であり、衆議院側でも 2/3 の再可決に必要な議席がない点でさらに絶望的だった。それに輪をかけ菅内閣が迷走したり、小沢派との党内対立が起きたり、与野党協議といいつつも高飛車な態度をとったりしたために、反発が強くなり国会運営がまるでうまくいかなかった。

菅内閣は連立などを模索するが、立ち上がれ日本などにも拒否され、なのに与謝野馨を入閣させたりするからさらに反発が強まる。もはや社民党なども連立してくれない状況の中、小沢さんたちはもっと対立を明確にしている。

菅内閣は大震災で延命するが震災対応がひどすぎて不信任決議をくらい、退陣することになる。その後野田さんは党内融和とか与野党協調とか言い、「**決められない政治からの脱却**」を謳った。まあこれはねじれ国会の被害をなくそうということだが、内実は野党の賛成が必要だから、**実際のところは野党のために譲歩するもしくは野党案を丸呑みするに近いものであった**。

実際、野田首相は社会保障と税の一体改革につき、民自公三党合意のものの案として(事実上は消費増税だが)提出することになる。このときに党は分裂し、総選挙はお察しの通りです。ねじれ国会は解消。

※ちなみにこのとき民主党は 2000 万の票を前回衆院選と比較して失っている。

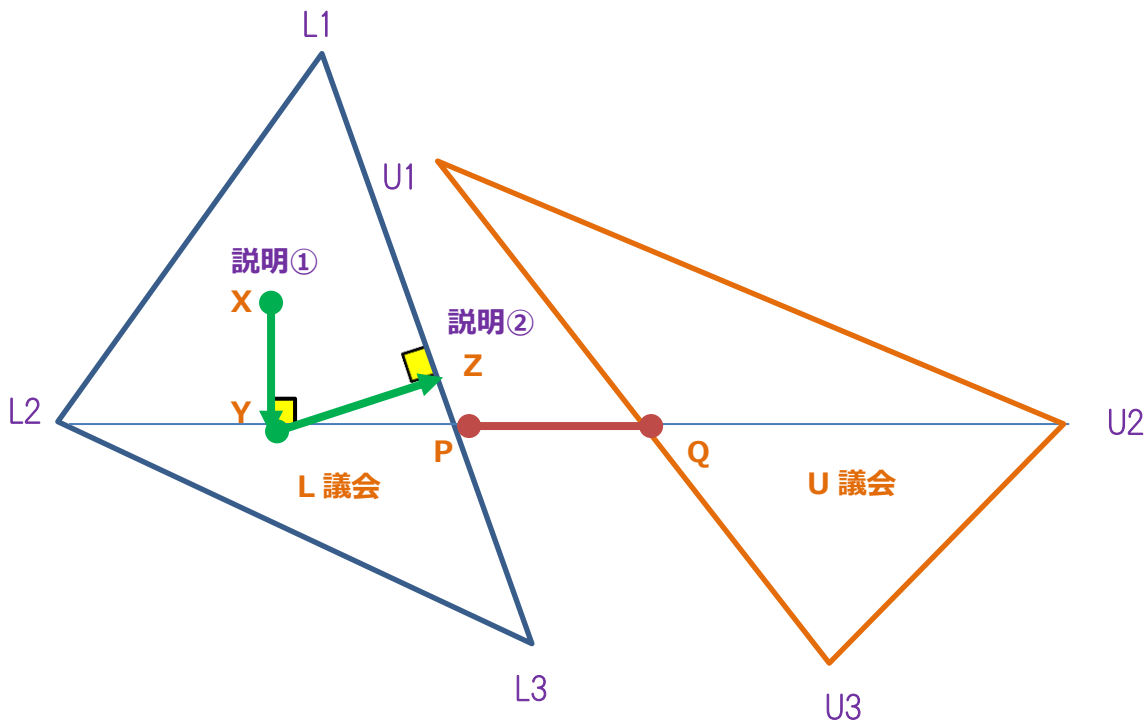
だがまあ結局のところ、ねじれ国会の問題は非常に困ったものとして現在も残っている。

(2) 二院制のコア

このような状況に新しい視点を与えるために、ここではそもそもの二院制における立法と言うものがどのように決定されていくのかを、モデルを使いながら確認していくことにする。

立法の成立条件としては、「**両院が可決**すること」が必要なわけだがこれはどういうことなのだろうか。

端的に言えばそれは「両院の**過半数**が賛成すること(concurrent majority)」である。



ここで、三人ずつの議会が、二つあるとする。(L 議会と U 議会)

三人の議員はそれぞれ最適点として一番望ましい座標をもち、これまでのモデル化と同様に、自分の位置に近ければ近いほど好ましいと言うことになる。

各議員では、過半数すなわち 2 名の賛成があればよい。ここで採決を行った時、(党議拘束などは無視して) 敗れる可能性のない法案がある位置を考える (**二院制のコア**という)。

すなわち、この政策空間上に、より適切な対案がないような点を見つけていくことになる。

二院制のコア

結論から言うと、**二院制のコアは PQ である**。以下、それを論証していくことにする。

説明①：二院制のコアは、直線 L2U2 上のどこかである

直線 L2U2 は、L 議会においても U 議会においても、線分の両側に同じだけの最適点を保持する。すなわち、ある法案がこの直線上にないときに、この直線上まで垂線をおろした政策位置に対案を出せば、線上にある L2、U2 の最適点と合わせて過半数に達するから、かならず対案が勝利する。よって、二院制のコアは、L2U2 上にある。

このように、ある直線上の議員と、その直線のどちらか一方の側の議員の理想点を合計すると、両院の過半数になる線を、「**両院二等分線**」という。L2U2 が、この図には唯一の両院二等分線である。

※図中の説明①のところを見てほしい。ある政策 X に対して、両院二等分線に垂線を引き、その足の位置につき法案 Y を対案として出せば、選択肢がこれだけなのであれば、L2 から最短であることに加え、かつ L3 が支持するので L 議会で可決されるし、同様にして U 議会でも可決されるから、法案としては X に勝つ。

説明②：L2U2 上でも、PQ 外の場所の法案には、より有力な対案がある。

図中の説明②のように、政策 Y の位置から、L1L3 上に垂線を引くとする。このとき、新たな対案政策 Z は、いま引いた垂線上では L1 と L3 からの最短距離の位置にある。したがって、この二人の賛成を得るために、L 議会では可決される。すなわち、この時点で Y よりも良い対案である。Z は U 議会にとっても Y より近い点であるから、こちらでも可決される。

※Z が Y よりも U 議会に好まれるというのは、後述するが二つの議会の選好範囲 (三角形) が、PQ の範囲では重なり合わないことを前提としている。

説明③：以上の繰り返し

この Z から、さらに両院二等分線に垂線を下せば、また説明①の手順でよりよい対案が出てくるし、その点から再び L1L3 に垂線を下せば、これまた説明②の手順でよりよい対案が出る。

そして、**この作業のなかで最終的にたどり着く点は、P である**。

同様に U 議会でも同じことが言え、**U 議会が対案を出していけば、Q に到着する**。

なかなかないだろうが PQ の付近 (の、両議会の外部部分) に出た政策も、PQ に垂線を下ろした点に対案を出していけば PQ 上のどこかで成立するだろうから、最初に言った通り、二院制のコアは **PQ** 上になる。

もちろん二つの議会の選好が近ければ、三角形同士が重なり合い、そもそも PQ が観念できないパターンがありうる。右図のような場合のこと。今は三角形が少なくとも PQ の範囲では重なり合わない前提で話している。



だが、この懸念が実現するかという点、これは**ねじれ国会を前提とした議論なので、衆参ねじれ国会においては、そんなことはほぼありえない**（政策選好が離れるからねじれる）ので、コアが成立する蓋然性がある。
PQ 上に異なる二点がある場合、一方が一院の過半数を占め、他方も一院の過半数を占めることになるから、この場合引き分ける。つまり、「負ける」ことはない。

衆参ねじれ国会

ねじれ国会では今言った通り、一応コアが存在すると考えて良い。ただし、現実になじれ国会を考えると、これまでのモデルの前提に加えて、政党の存在が足されることに注意しよう。議会においては党議拘束が存在するのである。

ただ、これはモデル化にとってはむしろ「楽」になる方向へと働くことになる。党議拘束が加わると、政党は政策空間上の一点で合意を作り、それに基づいて議会に臨む。だから、政党メンバーがおなじ政策位置を共有することになるのである。

つまり衆議院の政策選好は政権党の理想点におきかえ、参議院も同様に野党の理想点と置き換えることができるようになる。すると、衆参の位置を一点からの同心円状の政策選好で把握すればよくなるので、実は図はもっと簡単になる。

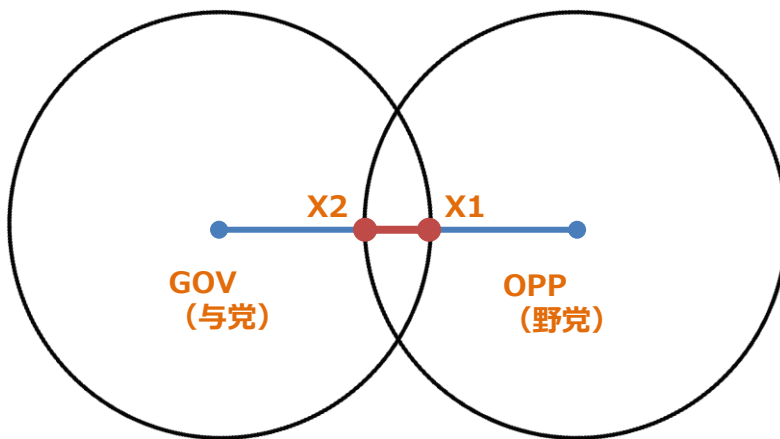


図 A

ある特定の現状（新しい政策が提起されない状態）に対し法案を提出することを考えると、今度はこのように単純化することができる。すなわち、無差別曲線が重なり合う win-set 内で、かつ最短直線上にあるのが、コアである。（X1-X2 上）

最短直線上でなければこの線上の対案に結局は負けるし。

このようにねじれ国会においても、ともに現状よりこのましい法案を成立させることができる。とすれば、一見すると何にも問題ない。

合意できる範囲はあるのだから、**衆参ねじれ**

はすなわち機能不全と言うのは、あくまで誤りであると言える。

これの裏返しとして、両院がともに**拒否権プレーヤー**であるのだから、どちらかでも現状より好ましくないと考えられるような法案は、絶対に通らないことになる。

しかしこの一般論は通るだろうか。わが国では衆議院で再可決というプロセスが取られるので、野党の同意が無くても法案を作ることができる。

この場合、コアの議論とどのようにずれていくだろうか。何もなければコアが正かいなわけだが、この場合は少し話が変わってくるのではなからうか。この場合、参議院の多数党は、拒否権プレーヤーではなくなる。嫌だと思っても一定の範囲の法律は成立してしまうのである。

（3）衆参ねじれ国会における立法的帰結

もちろんはさきほどの図による決着はスタンダードなやりかただが、それに対し**再可決**パターンがある。この時は当然ながら、政権党の理想点が決着点になるように思える。

2007 年から現在まで、ねじれ国会が続いていたが、そのなかで民主党政権のねじれの時期は、三分の二議席を持っていなかったから再可決できなかった。しかし、自民党が政権をもっていたときは三分の二の議席を持っており、自らの理想点を達成できることになる。

政府与党は、現状では政策 X1 までは得られる効用を持っているが、**提出法案では Gov まで持っていきたい**。つまり、X1 よりも左側をねらう。（この効用曲線の左はすなわち「効用あり」なのだから、この曲線状が「現状」であることは間違いない）

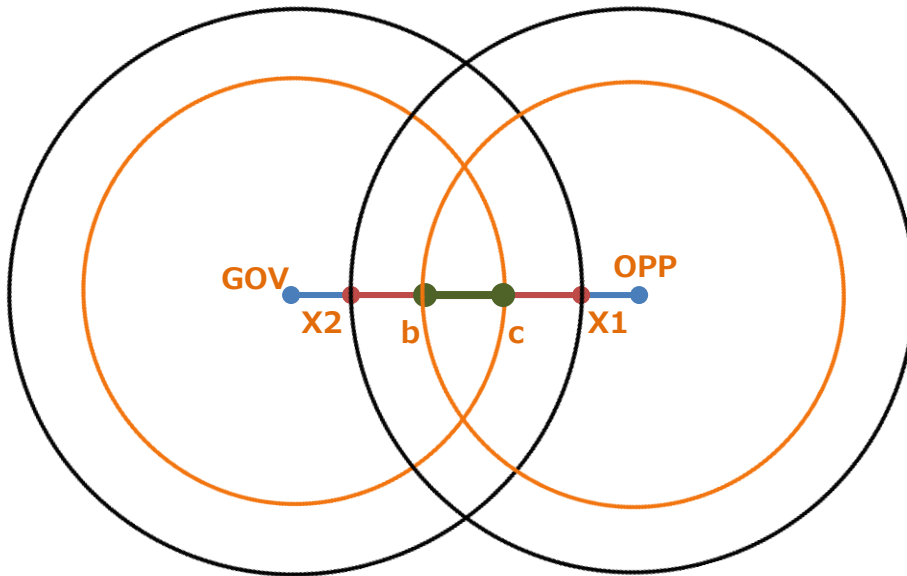
野党はそれに対して、自分の理想点にできるだけ近い位置で決着したいと思うだろう。すなわち **Opp に近い位置で修正合意ができるなら、したい**だろう。両者の思惑がマッチすれば、合意案が出来上がる。しかし、野党側は少数派だから、X2 よりも左側になる場合も甘受しなくてはならない場合がある。したがって与党と野党の立場を考えれば、野党は現状より悪く、与党は現状よりよくなるのである。

しかし弱いのに、なぜ否決するのだろうか。それは一定の**利得**があるからである。具体的には、与党の大物に対する批判に、**有権者の支持**が集まる可能性があるからであろう。逆に言えば、与党側は再可決をすることで、たとえ理想点の法案が実現するにしても、これには再可決のコストがかかるのである。

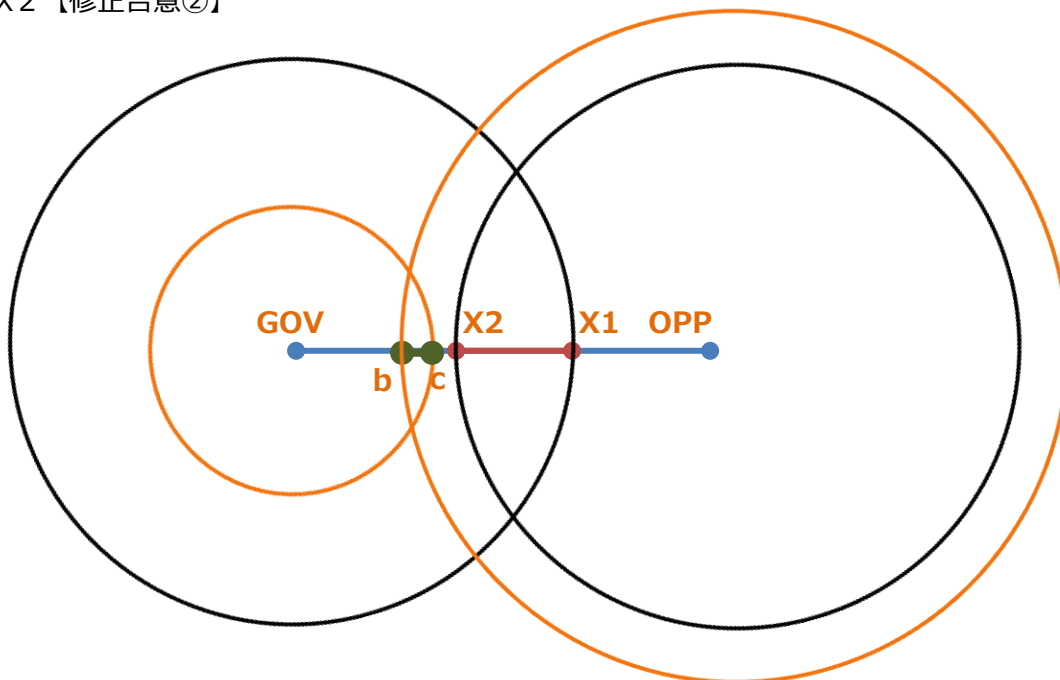
もし代償がないのなら、現実としてここで政府は再可決しまくりなはずだし、ここには抵抗があるというのははっきりする。これは与党の多数派が横暴であるとのそしりであったり、より具体的には**支持率の低下**だったりする。とすると、**野党は否定するメリットがあるし、与党にも再可決しないメリットがある**。

この利益とコストを先の図の中でどう表現するのが問題になってくる。

ここで野党の秘訣の利益を b として、再可決のコストを c とすれば、場合分けしていくと以下のようになる。
 ① $b < c$ 【修正合意①】

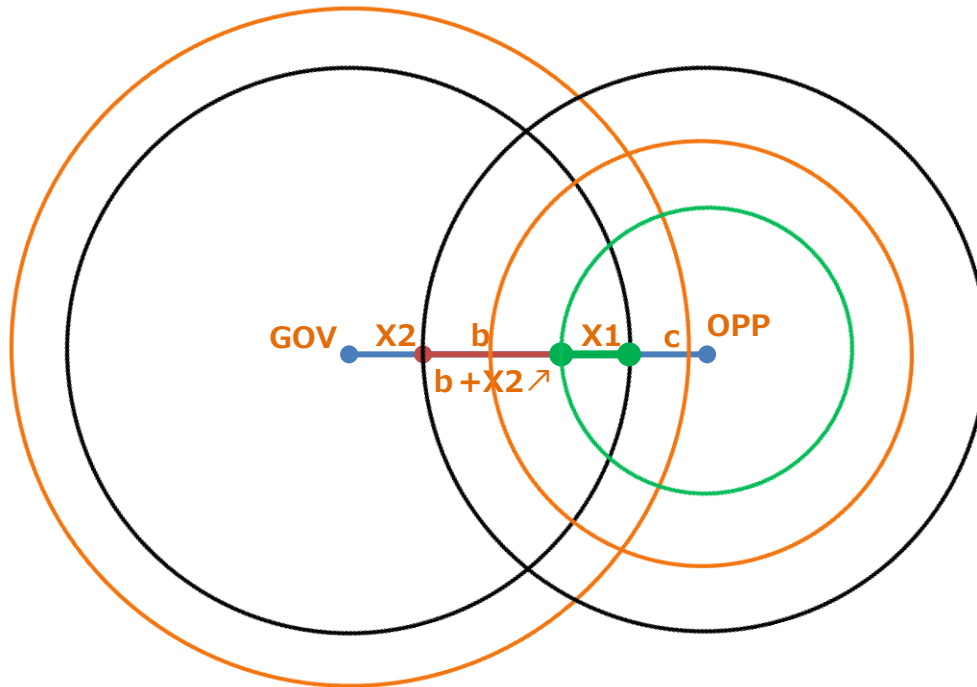


ここでは、与党の政策決定は、もともとあった GOV-X1 の半径の円だけでなく、再可決にかかるコスト「 c 」について、GOV- c を半径する円も踏まえて行われることになる。
 思い出してほしいが、GOV-X1 を半径とする円は、あくまで「現状の政策位置」なので、二つの円が重なるとき、それを「現状維持でも、政策を変えても、コストを踏まえると差し引きゼロの状態」と設定できる。すなわち再可決のコスト c (GOV- c) が X1 (GOV-X1) よりも小さいとき、現状から政策をかえた方が得ということになる。すなわち与党は、再可決による法案提出を狙うことになる。逆に、コストのほうが大きいときは、与党は多少譲歩してでも、現状より少しでもましなら修正合意に応じることになる。野党 OPP も、OPP-X2 を半径とする円だけでなく、否決することによる利益「 b 」について、OPP- b を半径とする円をふまえつつ、賛同するかどうか決めることになる。具体的には、現状維持 (OPP-X2) よりも反対することにより利益 (OPP- b) が大きい場合には、野党は積極的に反対することになる。そうでない場合、野党は「与党が再可決するかどうか」で立ち振る舞いを考える。この場合、与野党がともに利益を得られる新たなコア bc ができている。
 ② $b < c < X2$ 【修正合意②】



この場合は、与党が有利である。野党側を見ると、「反対することによる利益」 b を加味した OPP- b を半径とする円が、OPP-X2 を半径とする円よりも大きくなっているから、野党の賛成する政策領域が増えているということになる。これはつまり、「**反対するととても損なので、多少納得がいなくても、賛成せざるを得ない**」領域があるということなのである。野党は、望まぬ政策位置の政策だとしても、不利を甘んじて受け入れないといけない場合と言えるだろう。与党は、 bc の範囲で自らの理想点に近い政策を提出することになる。

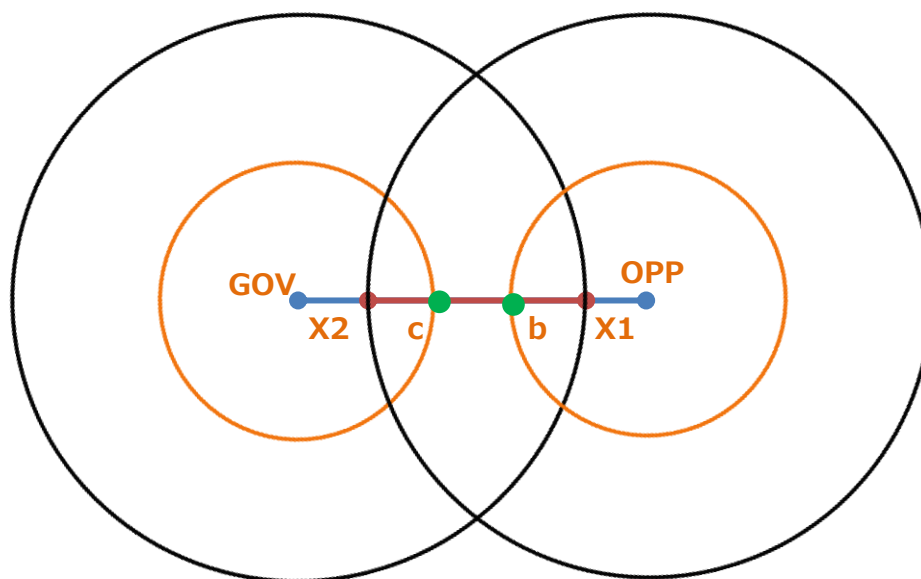
③ $X2 < b < b + X2 < X1 < c$ 【修正合意③】



このときはむしろ野党側が有利になる。この場合、再可決のコストが高すぎるので、与党は再可決できない。そのために、多くの場合修正合意に応じることになるだろう。対して野党の立ち振る舞いであるが、ここで彼らは反対した上で廃案になれば、 b という利益と $X2$ という利益を両方とも得られることに注意しなくてはならない。すなわちそれよりいい位置でないと与野党合意はない。

それを考えるため、新たに「この政策位置なら、反対する利益と現状維持の利益を得ることができなくてもいいよ合意してやるぜ」ゾーンとして $OPP - (b + X2)$ を半径として円を作る。この円は、とても小さくなる。何故なら、大きな利益を捨ててまで与党と合意する以上、相当に野党の理想点に近い形に政策を修正しないといけなからである。結果その範囲内にかつ与党にとって現状よりましな、 $(b + X2) - X1$ ラインという極めて野党に有利な形で合意がなされることになる。

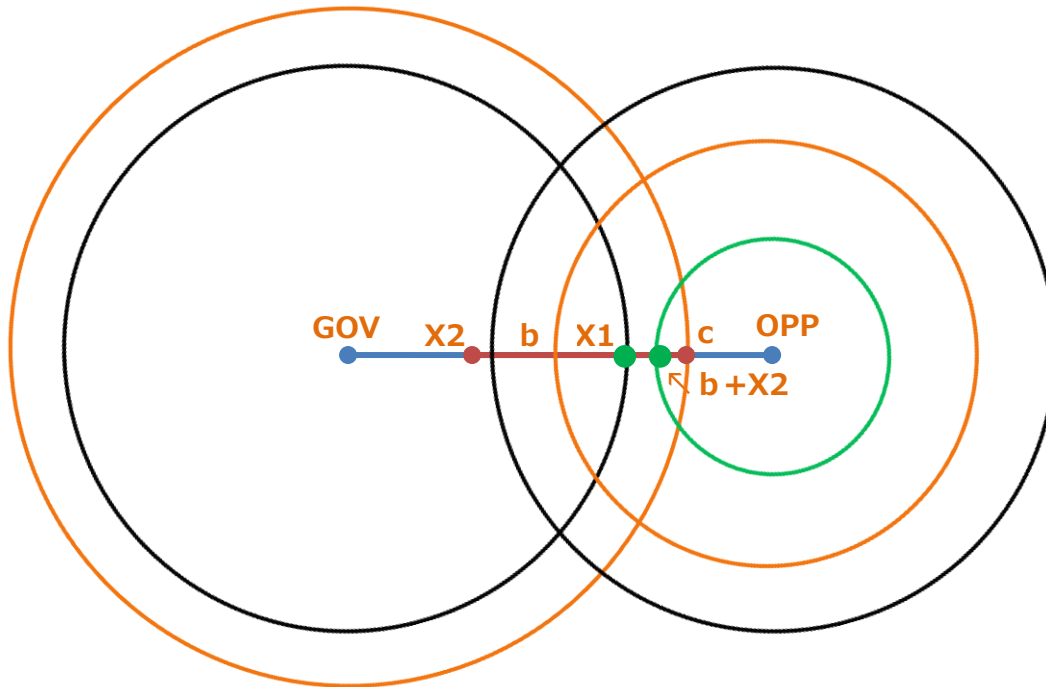
④ $c < b$ 【再議決】



この場合は、政府側の再可決が行われることになる。政府としては再可決するコストはそこまで高くないので修正合意には積極的ではないし、野党にしてみれば政府原案を参院で可決することによる利益も小さいため、否決する算段になる。すなわちここでは、再議決と言う結果になる。

どうせ再議決するので、与党は思いっきり自分たちの理想点に近い法案をもってくることになる。

④ $X1 < b + X2$ & $X1 < c$ 【廃案】



これは、さきの③における「野党」よりの修正合意案において、最終的な合意ラインだった $OPP-(b+X2)$ を半径とした円と、 $GOV-X1$ を半径とした円との間に重なり合いがない場合である。このとき政府側には与野党合意をする余地はまったくなくなってしまう。再可決のコストもがあまりにも高いので、**廃案**になる。

菅内閣と野田内閣

これらのモデルをつかって、具体的にねじれ国会の状況を見ていくことにする。

民主党政権は三分の二の議席を持っていなかったので、再可決をするにはコストが高すぎた。したがって、 $X1 < c$ である。このときは、先の図に照らせば、⑤の廃案か、③の野党側にかかり押し込まれた修正合意をとるしかなかったのである。

合意できたとしてもかなり野党の理想点に近い法案になるわけだが、これが衆参ねじれ国会の法案成立条件であったのである。野党は政府に対して非常に高飛車な要求をすることができ、強い主張ができた。これは小沢内閣の金融関連法案を成立させる時の「野党の意見丸のみ」に似ているよね。

いみじくも 2011 年の 2 月には、谷垣総裁と菅首相（当時）の党首討論で「私たちが丸のみできる案をぜひ出してほしい」と首相が発言したのは、まさにこの様相を象徴している。さすがに言い方がひどかったが。

実際、予算案は原案通り可決成立したが、修正する気なしである。野田内閣も、譲歩で自公と合意した**増税法**案を成立させたのだし、結局は**特例公債法案**は解散の条件としてやっと成立したのであった。

再議決コスト c と否決の利益 b

結局はこのコストの大きさと与党や野党の動き方が決まると言う点で重要なのだが、これはどのようにして決まるのだろうか。まあ与党の理想点と野党の理想点をさきほどの図にとれば、その中間にしか存在しえない**相対的な値**でしかないのは分かるはずである。

① 与党勢力・政策内容

再議決コスト、否決の利益については、与党勢力（具体的には三分の二）と**法案の政策的な内容と関連して決まる**ことになる。与野党がなにもなく修正合意することができる法案も事実としてあるわけだから、内容は少なからず関係しているのは納得してもらえよう。

② 法案の評価

結局このコストは特定の法案に対しての**評価**も大きく関わる。否決によって国民生活が打撃を受けるような法案だとしたら否決の利益は大きくないだろうし、逆にこれは反対だ！という世論があるのならば（負担を強いような場合）国民の利益を守って否決することにも当然に利益が大きくなるだろう。

③ 政権運営への影響や意欲

政権がどれだけ法案の成立に力を入れているかも、値の変動に関わる。基本的に運営に必須なものについては再可決のコストは小さいものとなるだろう。

④ 野党のアピール

政権運営に関わる法案については、野党にとって否決が現政権側の否定としての意味を持つ場合は否決による利益が高くなることもある。これは状況次第だが。

閣法審議結果

華々しい**与野党対決の裏では、意外にすんなり法案が通ったりしている**。ここではねじれ国会である 168 回から 169 回、そして 176 回～177、179 回国会での閣法提出法案の帰結を見てみよう。

168 回…9/10 成立

大連立とかいって、実は新規提出法案は全部成立している。テロ特措法のみ再可決されるが、他の法律は対立もないままに粛々と成立したことになる。

169 回…63/80 成立

通常国会なので長い。予算関連法案を通さないといけなかったので再可決が 6 本もあつたのだが、基本的には 80 個のうち 63 個が成立しているのだから、かなり賛成していることが分かる。修正もあるけど。

以下も順番に見ればいいが、**修正合意が行われつつも、結構野党は賛成している**ことが分かる。

176 回…11/20 成立

菅内閣。以降は、民主党政権になるが、ここからは再可決はなくなっていた。三分の二の議席がないからである。上に書いていないが再可決の数字は「0」である。成立率が下がって、修正比率が高くなっていることにも注意しよう。しかし、それでも結構な数の法案が成立していると言うのは否めない。

177 回…72/90 成立

菅内閣のとき。震災法案のずさんさを披露したが、あまりにも長かったので従来ならば 150 日の所を大サービスしたので、普段なら時間切れで通らないような法案がたくさんできたのだった。

179 回…10/16 成立

野田内閣に変わっている。以降も含めて野田内閣は成立率が菅内閣期よりも落ちている。ちなみに、野田内閣の方が**修正合意率**が上がっている。「決められない政治」からの脱却をはかる彼が、実際にはより多くの妥協、修正を強いられていたことが分かる。

4-6 信任関係

第 20 回

(1) 信任決議案と不信任決議案

ここ何年かの間は、内閣総理大臣が非常に短期のうちにかわることが多かった。政権運営は与野党対立や国会運営次第であるような印象をうけるのも無理はなく、辞めた首相の中には嫌気がさして政権を投げ出した人物もいたように見える。一見すると、与野党の対立が首相を負いだしたかのような構図である。

しかし、実は**彼らが投げ出さなければ、居座り続けることは結構できたのではないかと**言われている。というかそもそも、政権を投げ出したところで、後継の首相が全く同じ苦境に立たされることになるだけなので、事態は改善しないのである。良く考えると、ここ数年これでもかとり上げられていた**衆参ねじれ国会**等の問題と、**政権の存続**はそこまで関係がないのである。

辞める義務はあるのか

議院内閣制は、内閣の存立の基礎を議会の信任におき、内閣が議会の責任を負うという信任関係に基づくものである。議会の多数派が内閣を決めることとなり、もしその支持を失った時には新しい首相に変わるか、新しい議会に信任を求めるため選挙をすることになる。

不信任案決議または、**信任決議**が可決されることで、この信任関係は確認することができる。ということはこの意味では**参議院と信任関係とは直接の関係がなく、それゆえ国会がねじれようとも関係がない**のである。問責決議案と言う似たものが参議院にもあるけれど、これにより一定の法的効果が発生するという訳ではない。したがって問責決議が可決したところで何か法的には起こらない。もちろん政治的には責任を負うかもしれないけどね。とまあ、いかに**与野党対立がこじれても、直接に何か辞めざるをえない事情が発生すると言うことではない**のである。

事実としても、意外に衆参のねじれだとかに左右されているわけではない。衆参ねじれになると、**問責決議案**は可決されることになるから、実際に、福田・麻生・野田首相に対し問責は提出され成立している。だがこれによって辞めた人はおらず、三人とも無視している。閣僚に対しての問責決議も、可決したからといって辞任する義務はなく、1998 年に防衛庁長官が辞任するなどにはあったが、これ以降は誰も直接に辞任してはいない。

※もちろん、「厄介者を抱え込んだ」と言うことにはなるから、問責決議案可決後の内閣改造で退場してもらうなんて言うことは多い。そういう意味では政権に対しての揺さぶりの意味が出ているのは確かである。

内閣交代の問題の所在

不信任決議案または信任決議案が存在する以上は、政権の存立のためには常にこのための支持を確保しなくてはならない要請が生まれる。これを確保することによってはじめて、様々な立法プログラムを見込みをもって政府提出法案として出すし、それが当然可決されることになる。

つまりは、**多数派支持**、そしてそこからの**法案成立**という形で議院内閣制は動いているのである。

だから逆に言えば、たまに多数派のなかで内部対立がおきたり、連合政権での混乱があると、政府の提出する法案が否決されることがありうる。もっと言えば議会において不信任決議案が可決されることが、ありうる。そうすると内閣の成立基盤がなくなるので、解散又は総選挙と言うことになってしまう。

つまり、信任は「与党と内閣」の関係であり、その信任がある限り、揺らがない限りは内閣は交代しない。つまり、**実は内閣の交代の問題は、本来的には野党とかの話の前に、そもそも党内支持基盤の崩壊の問題であった**のである。

イギリスなどを見てもそうである。サッチャーは長期政権を担当したが、彼女が退陣する時、保守党の党首選に出て、再選に達する三分の二の支持を失っていた。ブレアもブラウンとの間で割れた支持のもとで基盤を失い、ブラウンに政権を譲ったのである。

このように、**党首が支持を固めているのであれば、それが多数党である限りは内閣と言う存在は揺らがない**。ここにはもともと与野党対立は関係ないのである。

2011 年 6 月の**菅内閣への不信任案**も、菅さんが脱小沢化で党内批判勢力を作ったことにより、与党内に首相を批判する分子を作ってしまったところに端を発する。

※まあなぜか政権が与党の多数派を攻撃し始めて、どこまで切り崩すと自分が倒れるのか試すような状態だったので意味が不明ではあったが。

その結果、不信任決議案への与党からの造反賛成がおき、それが成立する前に退陣を表明し事態を鎮静化せざるを得なくなったのである。

※これによって造反の動きが抑制されたので不信任案決議は否決されるが、その後になって「え？そんなこと言った？」みたいなことをいってボコボコにされ撤回。やっと「辞める」といったら、「いつ辞めるか…時間の指定までは以下略」みたいなことになったのだけど。

逆の信任

ここでこの信任関係は、**逆方向にも働きうる**ことは指摘しておきたい。なんのこっちゃと言う感じかもしれないが要するに、信任関係には、**政府の側が与党に対して信任を迫ることで重要法案を成立させる**のに利用される側面もあるよねということである。

議院内閣制の多くの国では、多数派内部にも政策的な違いがあり、その食い違いについて、「**政府への信任**」をかけて無理矢理成立を図ることが多々ある。具体的には特定の政策の法案の採決につき、「これは我が内閣の信任投票だッ！反対はわれらへの宣戦布告と見なすッ！」と宣言してしまうのである。そういわれると、政府を倒すつもりでなければこの法案に反対できなくなる。政府を支持している限りで多数派は、多少気に入らなくてもこれを受けて賛成することになる。

有名な例は、イギリスの**マーストリヒト条約批准**の際のいざこざである。ヨーロッパ連合誕生と同義のこの提案に対して、メージャー政権は妥協的な参加をしようとしていた。政権基盤である保守党は、労働者の雇用条件を定める社会政策条項に対し反対しており、条約本体から切り離してオプトアウト（適用除外）することで納得していたのである。これに対して野党の労働党側は基本的に批准には賛成なのだが、保守党のオプトアウト案には反対していた。

ここで保守党には、国家を超える主体の登場で主権が制限されるということそのものに慎重で、EU 加盟に反対するという造反組が 20 名ほどいた。このために批准動議が一度否定されてしまったのだが、即日これに賛成することを「議会の信任」にかけ、否決されたら解散するぞと暗に述べもういちど動議を行った。

保守党造反一派はこれに反対するわけにはいかず、政府のマーストリヒト条約批准を（オプトアウト付きではあるが）認めることになった。信任関係と言うのは、このように大変面白い制度である。

信任の制度①

内閣の存在を信任にかけるといっても、やりかたにはいろいろあって、大きく分けて三種類になるはず。

①就任時信任投票 (investiture)

たいていの議院内閣制では、元首である国王や大統領が首相を指名することで内閣が成立するので、このとき就任に際しての信任関係はなかったりする。たとえば、イギリスは女王が首相を任命して組閣させるわけで、ここに議会は関与しない。

※とはいっても、結局は選挙で信任された第一党の党首を選ぶわけだが。

これに対して、日本の場合は、ほぼ公式の**国会の信任**を得てから内閣ができる。このようなやりかたを**就任時信任投票**というわけだが、まあ一般化すれば**議会が就任時に内閣を信任する投票を行う制度**である。このようなやりかたは実は世界の中では非常に珍しい。

似たような制度の国として、ドイツの場合は、連邦議会にかかって過半数の賛成のもとで首相（宰相）が選任されるし、イタリアでは大統領が首相を任命した後に、議会が衆議院で信任投票にかけ、過半数の支持を得る必要がある。ただこの就任時信任投票と言っても、やりかたには様々あるので気を付けよう。例えばイタリアは両院の信任が必要とされている。

【参照】イタリア共和国憲法 94 条

①政府は**両議院**の信任を有しなければならない。

③政府は、成立後 10 日以内に、**両議院**に対して信任を求めなければならない。

現にベルルスコーニののちの首相の選出に際して、数か月間内閣が成立しない状況が続いていた。結局は大連立で内閣を組織する形で解決された。

②不信任決議案

野党が政権に挑戦するための制度として、**不信任決議案**があげられる。ただ、日本では 306 件中 13 件しか可決されていない（1946～2000）ので、あまり効果はなかったりする。不信任にもいろいろあって、たとえばドイツのやりかたは特徴的である。

【参照】ドイツ基本法第 67 条（建設的不信任決議）

（1）連邦議会は、その議員の過半数をもって連邦宰相の後任者を選出し、連邦大統領に現宰相の罷免を要請することによってのみ、連邦宰相に対する不信任を表明することができる。連邦大統領は、この罷免要請に応じて、選出された者を任命しなければならない。

ドイツでは、議会を解散させるような不信任決議を行うには、後継者の指名とセットで行う必要があるのである。**建設的不信任決議**と言うので覚えておこう。

③信任決議案

これは不信任とは逆で、積極的に与党側が支持を確認する手段である。たとえばドイツには信任案の規定がある。72、83、05 年には早期解散のために信任動議を提出した。解散の為とはいえさすがに反対票は投じられないので、与党側はこれにつき「棄権」することで、過半数に達せず信任なし→解散！という流れである。

【参照】ドイツ基本法第 68 条

（1）**自己に対する信託**の表明を求める連邦宰相の動議が、連邦議会議員の過半数の同意を得られないときは、連邦大統領は、連邦宰相の提案に基づいて 21 日以内に連邦議会を解散することができる。連邦議会の解散権は、連邦議会がその過半数をもって他の連邦宰相を選出した場合には、直ちに失効する。

ただ通常は解散をもとめるために信任決議案を出すことは少なく、議会の支持を確認するための方法である。内閣が信任決議案を提出したことは日本ではないが、与党議員が提出したことが 2 件ある。これは**野党が出してきた不信任決議案に対抗するため**である。これが可決されれば、**一事不再議の原則**により不信任決議案を封殺することができる。

具体的には宮沢内閣の時に、野党の先手をうって信任決議案を出した事例がある。

その後衆参のねじれ国会において 2008 年、福田首相に対して参議院で首相問責決議が可決したあと、政治的なうるささに対抗しようと信任決議案を衆議院で可決したのが二件目である。

ここで信任決議案を内閣が提出することができるのかは少し問題だが、議案として出すことで提出できると考えられている。多くの国では、政府が特定の政策に結びつかない信任決議を求められるようになっている。これは運営上の議会の支持を確定させるために認められるものである。

しかし、**特定の政策・政府プログラム**を進めるために信任を議案にかけるかたちで行う信任投票もあるのは前述した通り（イギリスのマーストリヒト条約の際）で、このような信任を「**信任投票手続き**」とくにいうので覚えておこう。

このとき与党議員は議会の解散を恐れ、政府案に賛成せざるを得なくなることが多い。フランス・ドイツ・アイルランド・ポルトガル・イギリス…ほぼすべての国でこの手続きが（慣行上もしくは制度上）認められる。憲法で認められる例としては、フランスがあげられる。

【参照】第五共和国憲法第 49 条

（1）首相は、閣議で討議した後、**政府プログラム**につき、あるいは、場合によっては**一般政策表明**につき、国民議会に対して政府の責任をかける。

（2）省略

（3）首相は、閣議で討議した後、**法案の議決**につき、国民議会に対して政府の責任をかけることができる。この場合、当該法案は、その後 **24 時間以内に提出された不信任動議が、前項に定める条件で議決された場合を除き、可決されたものとみなされる**。

フランスの場合は「みなし規定」まであり、政府側の議会に対する有利性が表れている。ここまで規定しちゃうのは珍しいかもしれない。

※フランスは半大統領制であるので、首相もいるよ。このような信任システムには、その議員内閣制の側面が表れている。大統領はこのせいで、首相に自分の党の人間を必ずしも選べるとは限らず、意に反する形で議会の多数党の党首を選ぶことになる可能性がある。

この特定の法案に信任をかけるやりかたがないのは、日本とアイスランドくらいである。

※とはいっても、小泉政権下の「郵政解散」のように事実上「宣言」することで似た効果を持たせた。議員はこの宣言があったにもかかわらず、参議院で多くの造反議員が出た（亀井静香とか）。そのため小泉さんは衆議院解散＆総選挙をしてしまったよね。

造反議員は小泉内閣の方針に背いたので公認されず、自民党を離党して新たに党を作ることになった。小泉さんの郵政解散後は自民党が大勝したわけで、結果だけ見るとなんかこの仕組みに似たものがあるように見えるが、**あくまで「与党議員を従わせるための制度慣行がある」、という点からすれば日本は成功していない**（自民党は造反議員を出してしまった）。むしろ真逆である。

そもそもこのときの議員は、「信任投票」というシステム自体に気付いていなかった感が強い。そういう意味では、かりに成功したとしても制度慣行となったのだとはいえない状況だっただろう。

(2) 日本における内閣不信任決議案

参照は増山幹高さん「内閣不信任の政治学」『年報政治学 2009-1』です。

ここからは日本においての内閣不信任決議について確認していくこととする。まずデータから言えば、1947 年から 2008 年までに、内閣不信任決議案は 46 回提出された。

いろいろな結論

①可決…4回

この時、常に解散総選挙になっている。

一回目：1948 年 第二次吉田茂内閣 ※このときは内閣の解散の解釈自体、憲法上決着していなかった

二回目：1953 年 第四次吉田茂内閣 ※ここでいわゆるバカヤロー解散が起きたのだった。

三回目：1980 年 第二次大平正芳内閣 ※ハプニング解散と言われる。自民から造反が出た。

四回目：1993 年 宮沢喜一内閣 ※選挙制度改革の先延ばしを「うそつき」と非難された。

この事態は異常なわけで、それぞれを見るとわりと理由がある。大平内閣の場合は党内対立が際立ち、党内の福田派が議場に入れず思わぬ形で可決、宮沢内閣のときは政治改革の推進派が造反したために可決したのだった。いずれにせよ、**極めて例外的な状況であり普通は可決しない**。

②提出後に議決の前に解散総辞職

提出され、それが議会にかけられる前に解散するケースもあった。

1955 年の吉田茂内閣や、1994 年の羽田孜内閣などは、可決するのが明らかであったので先だって総辞職した。不信任案を解散のタイミングとして利用する場合である。

最近の事例では小泉郵政解散も不信任案が出ていたので、それが提出後採決される前に解散していたと言う事実はある。まあ別にこれは不信任案がきっかけではないから実際は別物だけど。

③提出後、未了、廃案

これは審議しきれず廃案になる場合。あまりギリギリになると、協議している間に会期が終わってしまう。

④信任案提出

与党が信任決議を出して対抗する可能性があるのは前述した。野党側が不信任案を出そうとする動きの先手を打つことで、それを封殺することができる。なぜこれが対抗策になるかは少し述べたが、信任案は不信任案よりも**先議事項**となっているうえ、一度可決すれば一事不再議の原則により審議されなくなるからである。

⑤否決

さまざま見たが、圧倒的に多いのはやはりこれである。したがって、内閣不信任案は基本的に否決されることが前提で提出されているのである。

重要なのは、ほとんど否決されるのならば、ではそのような**否決前提の不信任案の効果、意味は何か**である。

内閣不信任案の機能

まあどうせ否決されるとはいえ、そこにはやはり狙いがある。大平内閣のときなんか、提出する方もほとんど可決されるとは思ってなかったみたいで、それで意図を何も考えてなかったら完全にアホだし。

意図①野党の（政策への）影響力行使の手段

まず、内閣不信任案を出すことで、**野党の影響力**を示したいのではないかと考えられる。不信任案決議は先議事項なので、それより先議される信任決議以外なら事実上全ての審議を止めることができ、議事妨害の手段となりうる。そうして会期の時間が足りなくさせて、立法的な譲歩をさせるわけである。こういう影響力の手段とするなら、これは国会の「**粘着性**」を高める手段として使うことが可能である。

※しかも採決の手順として記名投票を要求することができるので、一定の時間が物理的にもかかり（記名投票では、前のほうの投票ボックスに並んで投票する）、いわゆる**牛歩戦術**もとられる。牛歩戦術とは、普通なら 20 分くらいで終わる投票をゆっくり投票して数時間に伸ばす地味な嫌がらせのことである。

意図②政府立法の責任を明確にし、野党が態度表明・意思表示をする

ただ、むしろ立法的譲歩ではないところに目的があるのではないかとする見方もある。日本には一事不再理原則があるから、先ほどいったとおり信任投票で議事妨害をさらに妨害することができる。もっと言えば閣僚ごとに不信任案を出すことで、野党は基本的に時間をよりかけて不信任の議決を行おうとするのだが、対して出される信任決議を全体の内閣に出してしまえば時間的にもさっさと済ませることが可能である。

とすると、なんだか子供の議論みたいでいやだが、野党は不信任決議案を出すタイミングを信任決議に邪魔されにくい**会期末**にせざるをえない。

そうすると、会期末に出す不信任案には影響力行使の手段としての効果は薄れてくる。だとすると、ここで不信任案を出す意味は、**政府のやってきたことを「批判する」ことに、「責任を追及」することにあるのではないか**？というわけである。

そうすると、国会における少数派である野党は、否決を前提として自らの立ち位置を訴える、政府の責任を追及するためにこの不信任案を出すことになる。

実証分析においては、不信任案提出するきっかけは、内閣法案提出であることが多いとが分かっている。内閣が好き勝手にやると与党がキレるということなので、したがってどちらかというと②説のほうが信頼できる説明であろう。

議院内閣制は、委任と責任の連鎖関係のなかでとらえることができた。その出発地点が選挙である。

有権者が議会議員を選出するプロセスにおいては、任期の満了時か、もしくは解散時に選挙が行われることになる。ところが、日本の場合は衆議院の任期は4年だが、実は任期満了は1976年の一回のみである。解散が行われる場合は、不信任によるものは非常に例外的だと確認したから、ここで大事なのは**政府側が、自分で決定して解散のタイミングを早めている**ということである。

議院解散権の規定

議院内閣制の国において、解散の制度設計はさまざまである。

①元首だけが**単独解散権**をもっている

イタリアやフランスの場合がこれにあたる。イタリアは憲法(88条)で、大統領がその議長の意見を聞いて、両議院または一議院を解散することができることになっている。

※ちなみに88条2項で、大統領はその任期の最後の半年は解散できないということになっている。イタリアの現大統領の改選につき、改選期が4月だったのでそれまでは解散総選挙をちづかせた合意形成ができなかった。大統領が再選したので、解散が現実味をおびると、各党からの合意が成立して大連立内閣ができた。

このイタリアのように、制限規定が設けられることも多い。

②元首が**首相の求め**に応じて**解散権**を行使する

イギリスをはじめ多くの国で採用されるが、元首の実質的な決定権には違いがある。元首の同意が必要なのはドイツやアイルランド、フィンランドなどだが、元首が政治的には中立で形式的に同意するに過ぎない国もオランダやベルギー、オーストラリアなど多々ある。

※**イギリス**は、元首が政治的中立を保つタイプの国だったのだが、2011年に**議会期固定法**が成立し、国王の大権から議会の解散が取り除かれた。

【参照】イギリス：議会期固定法(要旨)

I次の総選挙の期日を決めた(次は2015年の5月17日。以降は5年ごとの5月第一木曜日に行われる)。II早期総選挙は以下の場合にのみすることができる。

(ア)議員定数の三分の二以上の賛成で、早期総選挙動議が可決されたとき

(イ)内閣不信任決議案が可決した後14日以内に新内閣信任決議が可決しないとき

III前項の早期解散で総選挙がずれ込んだ場合は、次の選挙はそこから4年以上5年以内の5月の第一木曜日に行われる。

③**首相**あるいは**内閣**が**解散権**を(事実上)行使するタイプ

内閣が解散権を行使するのは、日本やスウェーデンなど。とくに法上から首相が行うのは、ニュージーランドなどである。日本では解散は天皇の国事行為とされるが、これは内閣の助言と承認に基づくことになっているから、事実上の権限は内閣が行使する。ここから日本では閣議決定をしなくては解散ができないことになる。たとえば**郵政解散**のとき、閣議で異論が出たため、反対する閣僚を罷免し、全会一致を無理矢理実現した。

④**憲法の改正案の可決**によって解散するタイプ

憲法改正が国会で通過するとこれを国民に問う意味で解散をする国がある。デンマークやベルギーなど。

このように決定の制度は異なるが、まあ基本的には関連するアクターが話し合って決めることになる。

理由

さて、では「なぜ解散するのか」という当初の疑問に入っていくことにする。

①政治的必要性

第一に、**政治的な危機に陥ったり、政治的に不安定な状況にあるとき**に解散する。議会において重要政策をめぐる対立が激しいときは、解散をして政策に対しての判断、政権の選択を問うことで意思決定の停滞を打開する必要がある。スペインの政治学者のJuan Linzは「議院内閣制の解散は、**行き詰まりを打開**できる重要な手段」と評しているが、これはこの人に限らない共通認識であるし、大統領制に対しての議院内閣制の大きな強みだとされている。だから「解散は政治的空白を生む」とかいう批判は結局は現状維持に賛成すると言う意味にしかなく、解散はむしろ前進のための一手である。

②政治的な好機ととらえたから解散する

また、自分にとって有利だと踏んで解散を行うと考える。どうせ**4年経ったら解散するのなら、もっとも有利な時期に解散権を行使したい**、と合理的なアクターなら考えるはずである。自民党政権は衆参ねじれ国会に直面した後、安倍・福田・麻生首相はなかなか解散をしなかった。

ここで解散をしなかったのは、結局は与党に不利なこの「(参議院)選挙に負けた」後の時期に選挙をしたくなかったからである。反対に野党の民主党は早い事選挙がしたかったから、小沢さんを中心にして非難したんだよね。野田内閣の時は真逆の状況になって、ずるずると解散を先延ばしにしていたのは記憶に新しい。

戦略的解散モデル

以上のような、アクターたちの駆け引きを一般的にモデル化したものとして、**戦略的解散モデル**というものがある。これは、ヨーロッパの各国を中心にした議院内閣制の比較政治学的なモデルである。

このモデルに関わるアクターは、解散権の規定に出てくる「**首相**」、連立政権につきものの「**連立党**」、「**元首**」である。解散はこの三者の行動で決まるというのがこのモデルのいうところである。まあ天皇が何もしない日本の議院内閣制においてはあんまり意味がないのだけど、せっかくだし説明する。

まず、解散のステップは以下の手順をたどるとする。

STEP 1 首相が解散を提案する…これがなければ解散はないとされる。

STEP 2 連立パートナーが意見表明する…賛成か反対かを表明する。

STEP 3 元首が解散を決定する

※この各ステップのなかにも当然国による異同はあって、たとえば STEP 2 でも内閣が一致して解散する時と、首相が単独で行ける場合とがあるし、STEP 3 は元首の実質的権力の如何によってはほぼ無意味な形式的承諾になることもある。

このように三段階のゲームで解散をとらえるのだが、ここで決定に際しては**効用利得**の要素が何かをそれぞれのアクターにおいて考えてモデル化する。以下にそれを具体化したものを示す。

要素①解散・総選挙の**ネットの価値** (EP、EC、EH)

ネットの価値というのは、解散しないで今の議会を続ける価値と、解散をすることで得られる価値の差し引きのことである。この価値は、長期政権下かどうかとか、与党の勝利や行き詰まりの解消による利益などが考慮される。いずれにせよ、解散をせずに今の状況を続けるより「ましだ」と思うと解散へ向かう。

ここで、首相、連立党、元首それぞれのネットの価値を **EP**、**EC**、**EH** という。

※net value of **E**lection for **P**rime minister/**C**oalition party/**H**ead of state だろうか。英語は「それ中国語？」と言われるレベルで出来ないのでは分からないがそんな感じ。net は「掛け値なしの」といった具合。

要素②首相の**提案コスト** (P)

今がこの政権のピークなのかという判断、今を逃すと悪くなるという判断があるから解散へと向かうことになる。首相が解散を提案すると言うことは、はっきりいって有権者にとって「あ、こいつらここで実績は終わりの感じだね」と示すことになる。好調ならそのまま続けたほうが実績が残せるのだし。

つまり、**今で精いっぱいだから解散する、ということを認めることになるので**、選挙的にもコストが発生することになる。文字であらわすと **P**。これは **P**roposal (提案) の頭文字だと思う。

要素③連立パートナーの**反対コスト** (D)

パートナーとの不仲は、それ自体運営に関するコストになるのは当然である。文字であらわしたら **D** になる。これは **D**isagreement の頭文字だろうか。

要素④元首の**解散拒否コスト** (V)

元首との不仲も同じである。**V** は **V**eto (拒否) の頭文字のはずだ！

ここではナッシュ均衡とは少し違う均衡が使われるのだが説明はしません。まあとにかくこのように諸要素を分析して応用可能な形にしたのは、比較政治学的には大きな意味がある。

しかしながら日本では、**元首になにも決定権がないので、EH と V は意味がなくなる**。そして、2009 年以前は連立政権のパートナーである**公明党は、「選挙区で重ならないようにさえすれば」という態度を貫いており、EC と D もほぼゼロに近い**。よって、**EP-P>0** ならば、解散できると言うだけなのである。

だが、これが正の値であった時期があったのだろうか。

野田政権は決められない政権からの脱却をめざし、自公との三党合意で消費増税をしたわけだが、これは結果的に民主党の分裂につながり、支持率も低下した。これが正であったと評価はしにくい。常識的に考えて、解散を引き延ばすなら参議院と同日選挙がベストだったのであるから、そもそも**この式が機能していない**のではなからうか。田中真紀子文部大臣が「(野田首相が解散したのについて) 適切ではなかった」と批判し自爆テロ解散とか言っていたのを踏まえれば、彼の解散の裏には何か別の見方があったことがわかるだろう。

第五章 内閣

5-1 権力分立制と組み合わされた議院内閣制

第 22 回

基本的にここはテキスト準拠です。

権力分立と組み合わされたせいであつてめんどくさい議院内閣制

「権力分立制と組み合わされた議院内閣制」では内閣は国会と抑制均衡の関係にあり、自律的に行政権を行使しようとする。

しかしすでにいったが、かつてのマッカーサー草案においては、この**権力分立**は特に強調されてはいなかったし、そもそも議院内閣制の規定も国会の章におかれていて、おもに国会を強化するためにつくられていたのである。マッカーサー草案における**議院内閣制が「立法部の強化だ」という理解は、当時の通説であつた**。こう理解すれば、委任と責任の連鎖関係を、しっかりと国民からスタートさせて観念できるからである。

この理解のもと、当初は議院内閣制の制度構築について、憲法規定に基づき**内閣法**を決め、内閣の行政権の行使を実際に行う人たちに対して**国家行政組織法**を決め、その各論的な規定である**各省設置法**を決め、そこから行政機関に務める**国家公務員法**の規定をどうするかなどが話し合われる。しかし、この理解のままに規定がなされれば、権力分立のもとに自分たちに帰属していた行政権を奪われることにもつながる。これに対して政府の法政官たちは、これではこまるとして、権力分立と組み合わせた形の修正を行っていくことになるのである。

まあ要するに、**変に権力分立**といってしまったせいで、**行政と立法が権限を法の立案に際して奪い合う構図が出来てしまった**のである。

そして、憲法を手に入れた！といってもすでに日本には戦前から続く行政制度がある。これらについても、新しい憲法のもとでうまく接合させる必要があった。法制官僚らは、戦前の法制度との**法的整合性**を最大限確保すると言う形で、戦後の内閣制度の形成にあたったとされている。

つまり、あたらしい議院内閣制になったにはなったが、それと昔の制度とをすりあわせて、実質をできるだけ維持しようという動きがあったのである。平たく言えば、**換骨奪胎**。こうして立法の中で官僚らは、新しい議院内閣制のうち、既存のところから取り入れられるものは出来るだけ吸収し、無理なものは出来るだけ骨抜きにしようとする。課題は主に以下であった。

課題

①行政権の独占

戦前にはこれは達成できていなかった。明治憲法体制はその実非常に分権的であったのは確認したが、内閣は行政権を独占することができなかったよね。しばしば内閣は自分の思うと降りにはできず。枢密院や陸海軍、貴族院による干渉に悩まされていた。日本国憲法の新しい憲法が「行政権は内閣に属する」と言う規定をおいたことは、彼らにとって非常に大きな意味をもっていたのである。よって、それを失わせるような立法は、絶対に避けようとする。

②権力分立制

これは戦後に日本の原理としようとしたものである。戦前は権力分立ではなく、形式的には**天皇主権**である。天皇は統治権を総攬しているわけだが、この大権のもとで政府の機関が天皇の統治を輔弼したり協賛したりしていたのだ。立法権について帝国議会は協賛しており、内閣は憲法に規定がないが、国务大臣は天皇を輔弼する旨が示されている。そのような形で、統治権自体はすべて天皇のもとになっており、権限の分立は舞台の裏でひっそりと「輔弼・協賛する機関」として行われていた。

これに対し日本国憲法は権力分立制をとっていることは当然であるとして、**法制官僚は国会の最高機関性を薄め内閣が国会から干渉されないようにした**のだ。その結果、国会と内閣は委任と責任の関係を貫徹できなくなり、むしろ独立した存在としての側面が強調されるようになった。

③内閣と行政機関

かつては国务大臣がそれぞれの行政権限について輔弼を行う中で行政権を事実上行使し、内閣自体は直接規定されていなかった。しかし現行憲法では行政権が内閣に属することとされ、内閣と言う**合議体**が全体で行政権を行使することとなった。

しかし内閣法のなかでは各大臣が行政権を分担管理することとなり、その実は戦後のものも戦前のものもあまり変わらなかったりするものであった。だからまあ、内閣が強いコントロールを発揮できるということには必ずしもなっていない。

以上の状況で、戦前の政務官や政務次官と言うポストを戦後どうするかは決定的に重要だった。どちらが権力を得るかのバトルの中、このような政治的任命職の配置が結果を左右する可能性があったのだ。

このような背景の中、**実は内閣を取り巻く諸制度の形成をめぐる様々な交渉が行われていた**のである。結論から言えばこの結果、複雑な曲折のもと戦前とあまり変わらない形で諸法規定され、官僚らの目論見は達成されたのだが、まあこのめんどくさい過程を見ていくことにしよう。当然法制官僚が「以前」の制度を残そうとしたのだから、見るのは「以前」から、すなわち明治の内閣からである。

(1) 戦前の内閣制度

内閣職権の時代

内閣制度は、憲法が制定される前にできあがっていた。具体的には1885年の12月に**太政官達第69号**によって内閣制度が創設されることとなる。初代総理大臣は**伊藤博文**である。

まあこれはようするに太政大臣はこれまでの体制をやめて、新たに内閣制度を作れと言う達しである。この後、内閣の権限を規定する**内閣職権**というものが1885年11月中に出された。

【参照】内閣職権第一条

内閣総理大臣は各大臣の首班として機務を奏宣し旨を承けて太政の方向を指示し行政各部を統督す大宰相主義と言われるが、ここでは**首相のもとに内閣が統轄され、非常に大きな権限が定められていた**。

これにのっとって**各省官制通則**も1886年2月に出されることになる。

※各省官制のうち、すべてに適用される部分を各省官制通則と言うが、これは各省の構造を一般的に定めたものになり、役職とランキングが示されていたという。各省官制はそれぞれの業務など所掌末事務についても定めており、ようするに国家行政組織法と各省設置法の古いバージョンである。

明治憲法下

ところが明治憲法が出来ると、中身は変わってくる。明治憲法の第55条においては、「①**国务大臣**は天皇を輔弼し其の責に任す」「②凡て法律勅令其の他国务に関する詔勅が**国务大臣**の副署を要す」とされ内閣は表から消えて

しまったし、同時に出た内閣の職権を定める**内閣官制**（1889. 12）によって「内閣総理大臣は各大臣の首班として機務を奏宣し旨を承けて行政各部の統一を保持す」と首相の権限も変えられてしまい、ただの**調整役、まとめ役でしかなくなってしまった**。

※比べてみると、内閣官制では「導く！」的な雰囲気はなくなっているよね。

これでは大宰相主義とは言えないよね。首相の権限は大幅に低減されて、**同輩中の首席**どまりになってしまうのだった。

この内閣官制がだされた後、1907年に改正がなされるが、この枠組みは変わらなかったのだった。つまりこの弱い内閣制は、敗戦後の日本国憲法・内閣法の制定までそのまま存続することとなった。内閣と言うのは、結局国務各大臣がバラバラに責任をもってなんやかんややってなかにまとまりをもたせるものでしかなかったのである。

（2）日本国憲法における内閣制度の制定

ではここから、戦後にどう今までの制度が変わり、議院内閣制を実現しようとしたものたちはどうそれを止めようとしたのかを見よう。

※戦前の制度残そうとしたっていうけど、そこまで戦前の内閣は強くないよねという突っ込みはもっともである。

しかし同時に、議会も強くなかった。なのに戦後、**「国会の最高性」とか言ってかつての権益を削り取ってくる議会に対抗しようとするという文脈での「以前」の制度を残すという意味**である。もちろん自分たちに有利なものはどんどん吸収します。

マッカーサー草案

マッカーサー草案のなかでは第5章「内閣」8箇条のみしか内閣について述べるものはなかった。対して議会については20条くらいあって、基本的に**国会優先**で考えていたのだった。

【参照】マッカーサー草案

第60条 行政権は、内閣に属する。

第61条 内閣は、その首長たる内閣総理大臣および国会によって承認されたその他の国務大臣で組織する。

内閣は、行政権の行使について、国会に対して連帯して責任を負う。

第62条 内閣総理大臣は、国会の助言と同意をえて、国務大臣を任命する。

内閣総理大臣は、任意に個々の大臣を罷免することができる。

第64条 内閣総理大臣は、内閣を代表して法律案を提出し、一般国務および外交関係について国会に報告し、並びに行政各部署を指揮監督する。

前にも言ったが議院内閣制についての規定もここではあくまで国会の章におかれていた。

この意図は非常に明確である。マッカーサー草案では、国会のほうが重要だということを重視しており、国民の意思を代表する国会が首相を選出し、内閣が国会に対して連帯責任を負う政治システムを作り上げたかったのである。また、マッカーサー本人に対して説明するときに使われたメモには、「内閣には優位を認めない」ということが書いてあることからその意図はわかるだろう。

日本において危険なのは、**立法部**が弱体化することだ、とGHQ側は思っていたようで、これを是正したかったのだと思われる。

日本側の修正

これを受けた日本政府は、このまま引き下がるわけではない、結局これを修正したのだった。ここも復習してみるけど、まあ頑張ってみていこう。さきほどの三つの課題のうち、第60条で「行政権」は獲得できた。

しかし、できるだけ**「対等独立」**であってほしいのは言った通りである。そこで、以下のような小細工をするのだった。

①**首相指名、不信任決議の場合の解散、総辞職の規定を国会の章から内閣の章へ移す**（条文整理）

権力分立を強調するために少なすぎる内閣の条文を増す。

②**「行政権は、内閣に属する」から「行政権は内閣之を行ふ」に変える**

これは戦前の制度との整合性を図るためである。こう変えることによって、もろもろの行政「機関」が実際には行政機関行使していた戦前のやりかたと軋みが少なくなる。

③**「国会は国権の最高機関にして立法権を行ふ」として、「唯一の立法機関」でなくす**

規定の形を「行う」でそろえているんだよ！という形式のもとで、やりたかったのは「唯一」というものを取り払うこと。条文レベルで国会が飛びぬけている状態を変えたかった。

①は認められた。が、②と③はGHQに拒否されて修正には失敗し、マッカーサー草案に近い形で規定されることとなったのだった。

（3）内閣法の制定（1947）

国民—国会—首相（内閣）—大臣—行政官僚

という委任責任関係があるわけで、国会まではいろいろみてきた。ここからは、内閣についてより詳しくみていくことにしよう。内閣は、具体的にどのような委任責任関係のなかにいるのだろうか。

最初の内閣法

内閣法も国会法とかと同様に内閣法制局や GHQ の手をへて作られた。ウィリアムズではなく **ピーク** と言う人がこの監査の担当であり、ピークと日本側の佐藤達夫ら優秀な法制官僚による修正合戦を経て閣議決定にかけられ、まだ帝国議会だったときに可決された。条文をいくつか見ていくことにしよう。

【参照】内閣法(昭和 22 年 ver)

第 1 条

内閣は、**日本国憲法第七十三条**その他日本国憲法に定める職権を行う。

第 2 条

① 内閣は、首長たる内閣総理大臣及び二十人以内の国务大臣を以て、これを組織する。

② 内閣は、行政権の行使について、国会に対し**連帯して責任**を負う。

さっそくだが、これは憲法の規定を繰り返しているだけである。何故そんなことをしたのだろうか？

これはピークがこうしろ！と言ったからである。

実はピークのもとにきた法制局が準備してきた案が、内閣官制とほとんど変わらなかったのである。彼は驚き呆れ、その憲法規定をもう一回繰り返すくらいしないとマジで何も変わらない、としてこの無駄無駄規定をわざわざ取り入れたのである。

それくらい、**法制官僚は旧来のやりかたをなんとかつづけようとした**ということが分かる。したがってこのような規定によって、戦前の内閣官制の空気、ノリをぶちこわそうとするのである。

とはいえ、実際の所、かなりのところ法制官僚は頑張って、戦前の枠組みを残そうとしたことが伺える。例えば第二条の人数規定とかも戦前の慣行と同じである。また、3 条などもその傾向が強い。

第 3 条

① 各大臣は、別に法律の定めるところにより、主任の大臣として、行政事務を**分担管理**する。

② 前項の規定は、行政事務を分担管理しない大臣の存することを妨げるものではない。

これは現行規定である。これによって**各省大臣が行政権を行使し、内閣はあくまでその行政権行使を統括するのだというかつての役割分担を存続させた**のである。憲法のレベルでは内閣の帰属する統治権は、あくまで各省大臣に分けられている。

第 4 条

① 内閣がその職権を行うのは、**閣議**によるものとする。

② 閣議は、内閣総理大臣がこれを主宰する。

③ 各大臣は、案件の如何を問わず、内閣総理大臣に提出して、閣議を求めることができる。

これもほぼ現行通りだが、内閣は合議体として職権を行うこととなった。

第 5 条

内閣総理大臣は、内閣を代表して内閣提出の法律案、予算その他の議案を国会に提出し、一般国务及び外交関係について国会に報告する。

第 6 条

内閣総理大臣は、閣議にかけて決定した方針に基いて、行政各部を指揮監督する。

これも現行通り。憲法第 72 条「**内閣総理大臣は、内閣を代表して議案を国会に提出し、一般国务及び外交関係について国会に報告し、並びに行政各部を指揮監督する**」に対応するものである。だがその内実は少し異なるのに気づくだろうか。

憲法の次元ではいらなかった**閣議**をとおさない指揮監督ができないことになっているのである。首相の指揮監督権と、各大臣の分担権限との優劣が憲法と内閣法とで逆転している。もちろん、だからといって首相が内閣が明示の意思で反対でもしない限りは、指揮監督が可能であると法廷では判断されている。

しかし立法意図の次元では、やはりこれは戦前の**大臣権限**を残そうとするものであったのは確かだろう。

第 7 条

主任の大臣の間における権限についての疑義は、内閣総理大臣が、閣議にかけて、これを裁定する。

第 8 条

内閣総理大臣は、行政各部の処分又は命令を中止せしめ、内閣の処置を待つことができる。

このあたりでは首相が**同輩中の主席**として機能しており、あくまでこれが「戦前のやりかたを続ける」ための法律であることがよくわかるだろう。強大な総理大臣なのに、指揮監督にはあらゆるところでブレーキがかかり、できるのは「テーブル役」なのである。これはほとんどが現行まで変わらず使われていることにも注意したい。

(4) 行政官庁法の制定 (1947)

官制大権に基づく勅令で行政は規律されていたが、新憲法下では勅令は認められないので、この官制も存立根拠を失うこととなる。それは困るので、日本国憲法に先立ってかわりの法律、**行政官庁法**が必要になった。内閣に属する行政権が分担管理される先の各省大臣の職権だとか、行政組織についての根拠が再び準備されることとなった。しかし、またまた今までのものの焼き直ししてみました…みたいな草案であった。

これに対して GHQ はついに切れる。「現行制度を踏襲するような法律なんていらねーから！！！」さすがにガチギレである。そこで、現状に法的根拠を与える一年の暫定法として行政官庁法はとりあえず成立した。第一条だけ見ておこう。

【参照】行政官庁法第一条

内閣総理大臣及び各省大臣の分担管理する行政事務の範囲は、法律又は政令に別段の規定のあるものを除くの外、**従来**の例による。

まさかの「従来の」である。これによって、失効する各省官制通則も含む「従来」のやりかたが許されることとなり、**新憲法下のもとで戦前の官制が法的根拠を得て生き残る**こととなる。

5-2 議院内閣制と国会制度

こうして行政官庁法が暫定法案となり、行政機関の法的根拠は一応は保たれる。だが「従来の例による」というテキスト極まりない法律があるだけで、事実上新しい法律の根拠づけはない。

GHQ もブチ切れているし、これをなんとか作るのが目下の課題となるのだった。新憲法下で新しい国会が活動し始めると、彼らは「**国会中心主義**」を強く訴えることになる。これに対して行政は自らの自律を主張するという、**一種の対立関係のもとで行政のありかたを決めなくてはならないようになった**。また **GHQ** は当然ながら行政制度、そして公務員改革に口を出してくる。

1947~1949 年の国会では、以上のような背景の中で大きく以下のような問題があった。

①政治的任命職について

役職と、これと議員との兼職をどう定めるのかなども問題だった。前者は**国家行政組織法**、後者は**国家公務員法**の問題となる。

②官吏制度から公務員制度へ

官吏という天皇の使いから、公務員という立場への転換をうまく基礎づけなくてはならなかった。かつての官吏は、一応天皇からの使いなので、宮中席次とかもあって偉いやつは偉い。しかし戦後はむしろ国会議員が国民主権のもとで偉くなるはずだし、そもそも天皇は省庁となった以上官吏の立場は変えざるを得ない。これについては GHQ の **フーバー** がやってきてバリバリ改革しようとするし。

③行政機関の基準

のちの国家行政組織法が作られなくてはならなかった。一年の暫定法案しかないのだし。ここには各省の内部部局の**所掌事務を法律事項にするのか、それとも政令事項とするのか**で大きな対立があった。

(1) 片山内閣における政務次官の設置

1947 年 4 月 25 日の総選挙後、連立に手間取りしばらくかかって片山首相が指名された。結局組閣が完了したのは 6 月 1 日であった。彼らは新憲法、内閣法に基づく初の内閣であった。だがその**手足である行政機関については、完全に従来のものを引き継いでいたのであった**。

ここで、各省に戦前から任命されていた**政務次官**と**参与官**、すなわち国会との交渉役たちをどうするかが問題になった。一応この仕組みは暫定法案がある以上は存続しているのだが、他方で**常任委員会**が設置され、与党などから理事が出たりして別のルートも確立しつつあった。つまり、「え？もうこいつらいなくなっけ」という疑問が出ていたのである。交渉役は委員会があればもうよさそうではあったが、廃止してしまうと政府与党が行政を統括するときに、**国会議員が就けるポストが減る**こととなるだろう。結局片山内閣は、政務次官のみを存続させるという形で決着をつけたが、結局ここにあったのは、国権の最高機関である議会の議員が行政の中につくのは少しおかしいなという疑念であり、すでに**権力分立**という観念が染み渡りつつあったということであろう。

(2) 国家公務員法の制定 (1948)

他方で、公務員改革は**フーバー**によって進められた。彼は「根本的にかえてやる」という目的を持っていたそう
で、フーバー調査団は人事行政全般の調査をおこなった。

フーバーは 47 年 6 月 11 日に片山と会談し、国家公務員法案草案を手渡しして「まともな改革やれよな」と勧告することとなった。米国の法律は日本ほど適当というか短くはないので、内容はかなり日本人からすると冗長なところもあるものだったという。いずれにせよ戦前のやりかたは民主的でなさすぎでうえから目線だし、監査システムなどもないから全面的に変えろということはフーバーの指摘するのをもっともな所であり、**強力な中央人事機関や試験に基づく任用昇進や職責に基づく給与体系、スト権制限**などなど様々な提案をした。しかしフーバーは夏休みにアメリカに帰っちゃったので、その間に換骨奪胎して法制定をしてしまったのだった。

特別職

なんとか日本がはたらきかけたものは例えば、**国家公務員法において事務次官を「特別職」とした**ことなどである。事務次官は政治的任命職の大臣のすぐ下にいる人で、省の職務を束ねる位置にいるわけである。フーバーは公務員制度改革のなかで、試験による昇進を指示したわけだが、事務次官も本来ならこれにならうことになり、候補たちに試験を行って誰にするか決めることになるはずだった。しかし法制官僚たちはこれを嫌い、ひたすら「実情に合わない」とか言って訂正をお願いした。首相からも覚書を送っていて、最初日本政府側は、次官などについては例外措置規定を設けようとしていた。そのうち、**国家公務員自体を国家公務員法の適用を受ける一般職と、そうでない特別職にわけしまい、次官は特別職とすればいいじゃないか**ということまでまとめたのであった。この辺の議論のいきさつは必ずしも明らかではないが、やはり試験昇任制度に嫌うところがあったのは間違いなさそうである。こうして出来上がった国家公務員法が 47 年の 10 月に成立、48 年 7 月に施行した。

(3) 司法省と法制局の解体

国家公務員法の審議過程のなかば、提出を前にした 47 年の 9 月 16 日に、GHQ は首相あてに書簡を出した。そしてそのなかには、**司法省と法制局**の廃止指示があった。

結局法制局は日本国憲法制定からはじまるほとんどすべての法律の立案を担当しており、これがめんどくさかったからに他ならない。いつもいつも**形式的、論理的、反動的になんとか今までの制度を維持しようとするやつらだったから、「じゃあ廃止してしまおう」ということになった**のである。司法省と法制局を廃止して、代わりに**法務庁**にしろという指示がでたのだった。

※GHQ の報告書には、「法務局マジめんどくせー、こいつらのせいで改革がうまくいかないんですけど」みたいなことが遠回しに書いてあるくらいだった。

日本側は、当然自分たちの論理にしたがっただけではあるのだが、GHQ からすれば反骨精神の塊にしか見えないのだった。翌年 2 月にふたたび GHQ は指示を出すのだが、これは「**佐藤達夫**（長官）のみ法務庁法制長官にして、後は全員クビ」という衝撃的なものであった。佐藤の事は高く評価していたということでもあるし、どれだけ怖かったんだよということでもある。

そして行政機構の法律立案は、全身をぶっとばされた法制局から**行政調査部**へと移されることとなった。行政調査部の次長にあたるところに佐藤は兼任と言う形で就任したので、相変わらずこいつを中心とした法制体制であることは変わらなかった。

(4) 第二回国会における立法過程

以上のように少しずつ立法は進みつつあったが、まだまだ諸法案の整理は問題である。とくに**行政官庁法**は一年の暫定法でぎりぎりもっているだけであったから、これをあたらしくする必要もあったし。

ところが、そんななかで新たに立案した行政官庁法の内容は、いまだ旧法とあまり変わらないものであった。これまでよりちょっと具体的にただけみたいな感じであり、これに対して GHQ は昨年と変わらないような法案を結局不承認に終わらせたのだった。

そしてに加えて、四点の指示を加えた。「新しくしろ」という内容をいったこの指示は、**マーカム指示** (48.3) と言われる。

マーカム指示

指示の内容は以下の四点である。

- ①**官庁の種類**（省、委員会、院）と**内部部局**（総局、局、部、課など）だけ定義しろ
- ②**政府諸機関**と**職員職種**を規定する法にしろ
- ③各省庁の目的、責任、権限は**個別法**で決めろ
- ④**内部組織は法律事項とする必要はない**

ようするに、日本の行政機関の基準法としてこれを定義しろということである。ただ④は非常にうれしい指示であった。国会との間で内部組織を法律事項とするかは非常にもめていたところだったが、マーカムの指示によって行政側に非常に有利になった。さらに、追加意見を二日後に出した。全部は紹介しないがお見せします。

extra① そうだな…メキシコからの熱風という意味の「国家行政組織法」…というのはどうかな？（命名）

extra② 大臣、政務次官、次官、参与の他の職員については、個人的には総務長官をおけばいいんじゃないかな～？

※ここでの次官は政策立案責任者としてマーカムには捉えられていたようである。総務長官と言うのはそれに対して、次官のもとで定められた政策の実行に責任を負うポストとして考案されている。

根拠法と言うよりは基準法、規格法として提案し、具体的な部分は個別法で定めればよかったのである。

国家行政組織法立案

マーカムの指示をうけて立案が始まる。

① 次官、政務次官、総務長官

まずこのようなトップのポストを作ることにした。

② 政務次官臨時設置法制定

芦田内閣になると、このとき政務次官をどうするかと言う問題が出てきた。そのため、政務次官だけ臨時設置法を作ってしまった。このために、国家公務員法からは政務次官の規定が落ちることとなる。

- 政務次官（22 人、衆参半分ずつ）
- 参与官廃止
- 兼任規定

※第 3 条 「政務次官の他、國務大臣及び内閣官房長官は、国会議員と兼ねることができる」

- 政務次官と兼任規定は、第二回国会限り

政務次官規定は、基本的には臨時の物だから、当然第二回国会でその運用は終わりである。

とまあ、とりあえずの規定を作り、国家行政組織法上の政務次官についてはいわば状況を見て判断するような感じにしたのである。とりまなおさずこのことは、**国会側、行政側の双方の関心が向かう先である政務次官という役職を、恒久的にどのようにするかがまとまりきらなかった**ことを示している。

次官の問題

政務次官のことについては結局解決しないままに、国家行政組織法の草案はできてしまった。規定を見てみると、ここで次官については議論のさなかで結構偉いポジションが与えられるようになった。

第 17 条 1 各省に次官一人を置く。次官は**特別職**とする。

2 次官は大臣の命を受け、政策及び企画に参画し、大臣不在の場合その職務を代行する。

つまり次官は**副大臣相当職**である。

第 18 条 1 各省に総務長官 1 人を置く。

2 総務長官は、上官を助け、省務を整理し、各内部局及び機関の事務を監督する。

※ちなみに特別職としたのは、国会法 39 条（兼任禁止規定）を改正することで特別職の公務員については議員が兼職できるようにしようと言う案があって、それに合わせたためである。国会法 39 条はそのような形で改正されないが、後述するように次官を兼職可能にする動きはずっとあった。

しかしながら、この規定では政務次官はどうなるのだろうか。これまで**政務次官だった人が次官になると、急にこのような権限を得て偉くなることになるのか、それともこれらとは別になるのか、関係がよくわからないままに作られた**のだった。そして後述するが、この重要なポストを国会議員が兼ねられるのかはなお問題が残る。

審査

衆議院に提出されると参議院にもただちに送付され、両院が互いに連絡をとりながら修正するという、現代では見られないようなすばらしい立法過程がとられていた。衆議院ではいくつか問題点が指摘され、修正案がでた。

①行政機関の種類は 4 種類でいいのでは？つまり、**院を廃止**

②**内部部局を簡素化**しよう！つまり、行政機関を二種類に分け、府省クラスと庁クラスで分けてしまおうとした。行政機関がこれにより、格付けされることになる。この意味で単なる基準以上の意味を持たせることになる。

③内部部局の設置、所掌事務を**法律事項**にしよう！さすがは議会である。国会はやはり自分たちの影響力を強めたいのだから、所掌事務は勝手に決めろなんていうのをなっとくするわけがない。

この法案を通したうえで各省設置法があとから決まるわけだが、**所掌事務が全部法律事項になったりしたらその瞬間、いままで行政が勝手に作ってた各省設置法もすべて撤回される**ことになる。この対応に時間がかかり、国家行政組織法施工も 49 年の 1 月に延期されることとなったのだった。これが通ってしまうあたり、国会中心主義だったんだな～と思う。

特別職次官の兼任問題

17 条の次官は、結局特別職にはなったが、国会議員が兼任できるのかよくわからなかった。兼任の規定は、国会法 39 条である。ここでも駆け引きが行われることになる。

【参照】国会法第 39 条（当時）

議員は、その任期中別に法律で定めた場合を除いては、管理又は地方公共団体の吏員となることができないこれは解釈次第な気もするが、当時は兼職規定がなければ兼職は不可能であると解されていた。これまでは各選挙法や、政務次官臨時設置法における兼任規定でそれを根拠づけていたことになる。

つまり、17 条は「次官は特別職」としているが、この**特別職の意味する所の解釈問題**となったのだった。議会で質問が出て当時の芦田首相が答弁に立ったが、17 条については曖昧にごまかしてよくわからなかった。研究中とかいいやがったのである。そこで衆議院議運は、39 条を改正してしまい、兼職可能な役職として内閣総理大臣、国務大臣、官房長官、**各省次官**と列記してしまおうと言う強硬策を考え始める。まあいってみればポストを「取りにいった」わけである。

関連したもう一つの問題は、これまた放置されていた**政務次官**の扱いである。衆議院の議運は「特別職次官にしてしまおうとしているのだから、政務次官については別個に個別法でもつくればよくね」とあまり気にしない。ああ議員が各省次官と兼任可能として、行政組織法案の次官、総務長官は原案通りにしてしまおうというのが衆議院の思惑になる。

しかしながら参議院は、ここで次官に議院就任が可能なのかまだ確信ができなかった。そのため、もし特別職次官に就任できなかったとき、官僚側のポストが増えてしまうのに備えて、代わりに**総務長官**を削除してしまおうとしたのである。17 条を「次官は、大臣の命を受け、政策及び企画に参画し、省務を整理し、大臣不在の場合その職務を代行する」とまとめて、18 条の総務長官の規定を削除してしまう。こっちが進んで、国家行政組織法の最終的な形として可決されることとなる。

佐藤さん頭良すぎ

衆議院に戻るが、大池事務総長が審議過程をみながら、「審議が遅れている」との問題を指摘した。行政組織法施工が遅れると言うことは国会法が先に出来てしまうことになるので、国会法の各省次官規定と現行の次官がダブることになるよね、ということを指摘したのだった。

よってこれを阻止するために、国会法改正案に附則をつけよとした。

①第 39 条の兼任規定に「各省次官」を追加確認

②政務次官臨時措置法を改正し、兼任規定を削除するとともに、政務次官を行政組織法施工時まで延長する

③第 39 条の「各省次官」を行政組織法施工までは「政務次官」と読み替える

こうして問題を整理しようとした。ようするに、**国会議員が就任できるポストとして、行政組織法施工までは政務次官を、施工後は各省次官が存在するようにした**ということになる。

一見すると、まあそうなのだが、しかしこれには裏の目的があった。

それは、現行の次官に議員が就任できないようになるのである！

48 年 7 月の国会公務員法により、各省次官は特別職になり、これに合わせ国家行政組織法もできるはずであった。しかし施工が延期されると、現行法の**行政官庁法**が残ることになる。これはかつての各省官制通則であったわけだが、各省次官を特別職として規定していたのだから、**39 条の兼任規定に「各省次官」がそのままのこつていれば、議員就任が可能な状況であった**のである。しかし附則 3 の読み替えで、これを阻止したのである。これは佐藤達夫が連携して行った工作である。ゲロ頭いいなこの人！

とまあこんな感じで、事務次官でありながら職務代行権をもっている、すごいポストを作ったうえで国家行政組織法が作られた。当座は事務次官がそのまま、そして政務次官も残るが、国家行政組織法ができて読み替えが終わると議員が次官となることに。

(5) 次官の一般職化と政務次官の設置

国家行政組織法が施工されると議員が偉くなり、官僚は局長までしか就任できないことになる。半年後、このまま施工されると、行政さんサイドにとってみるとめんどくさいことになりそうである。

このタイミングで**マッカーサー書簡**が芦田首相あてに送られ、**公務員の政治活動の禁止、公務員法全面改正**の指示がきた。まあフーバーがいない間に作られた公務員法に向こう側がガチギレしたのである。これを受けて、GHQ と日本が改正を議論するのだが、これはいいチャンスであった。

ここで特別職次官を、なんと一般職に変更しようとしたのである。

フーバーと交渉したのが佐藤なのだが、佐藤はたくみにこの特別職を洗い直させるのである。フーバー「この次官ってなんなの？特別職？一般職？」佐藤「両方だ。…個人的には一般職にしたい」

もちろんこれを実現するには国家公務員法を改正しないといけないのだが、フーバーがこれには協力してくれたので、特別職を減らし、公務員の服務規律の強化なども含んだ**改正国家公務員法**が 48 年の 11 月に成立するのだった。これにより、国会議員の就任可能性はなくなった。

残る問題は、国家行政組織法に 17 条、そして国会法 39 条に存在する、各省次官に議員が兼任できる可能性をもたらしていた規定である。これをなおさないといけない。

ここで、**事務次官と政務次官が区別**されるやり方をとったのである。

【参照】国家行政組織法

第 17 条

法務府、各省及び法律で内閣総理大臣その他の国务大臣がその長に当ることと定められている行政機関に政務次官各 1 人を置くことができる。政務次官は特別職とする

③政務次官は、その機関の長たる大臣を助け、政策及び企画に参画し政務を処理する。

第 17 条の 2

各省に事務次官を置く。

②事務次官はその機関の長たる大臣を助け、省務を整理し、各部局及び期間の事務を監督する

そして国会法 39 条からも各省次官は削除された。

まあ見てわかったように、ここには大変面倒でごたごたした官僚対政治家のバトルがあった。というか佐藤さんが頭良すぎて気持ち悪いレベル。

5-3 内閣法と国家行政組織法の改正

第 23 回

前の節ではどのように法律が出来上がって来たのかに着目していたが、内閣法でも行政組織法でもなんやかんや戦前とあまり変わらない組織を保っていたのだった。

ただし、旧制度の維持を嫌う GHQ が絡むことによって、政治過程は大変混乱していたのは今みた通りである。政府と GHQ の交渉には、国会中心主義を掲げる議会も入ってきて、ここでも対立があった。まあ官僚はうまくやったのは確かだが、そのなかで行政機関の側から見れば、非常にやられた問題がある。それは**所掌事務が法律事項**であることである。

ここからは内閣法及び行政組織法の改正の過程を見ていく。簡単に言えば、内閣法はほぼ改正されなかったが国家行政組織法は改正された。大事なことは、**現行の国家行政組織法では所掌事務は「法律事項」ではなく「政令事項」となっている**ことである。

(1) 内閣法の改正

内閣法は、憲法 65 条の規定を明治憲法体制下の各省体制と整合させたものであることは以前述べた。戦後の政治過程においてはこのために、首相の権限が見た目の割に小さい体制となったのだった。

だが逆に言えば、**これらが問題とされない限りはとくに内閣法を改正する必要はない**ということになる。もっと言えば、**行政官僚制**の中では特に改正の必要がないことになる。

そんななかで改正されるとしたら、大臣の定数が上下動しただけである。国务大臣は 16 人以内と言う規定は、憲法施工と同時に、従来の定数以内と修正されたわけだが、これはとくに実質を変えるものではない。

その後も、総理大臣及び「何人」というところだけが変わっている。

※16人—17人—18人—19人—20人—14人—15人。減ったのは2001年で、それ以降は三人までの特別任命大臣を置くことができることになった。15人になったのは復興大臣が増えたため。

これ以外の改正もあるにはある。12条以下の**内閣官房**に関連する規定が少々変えられている。あとは**法制局**も規定していたが、法制局の廃止があったので改正される。占領後には復活するが、このときはすでに個別法による体制とすることになった。他にも**秘書官**の規定とか内閣官房の役職（**参事官**）などの規定が少しずつ改正されているが、それだけである。**根幹規定としての12条までの規定は、2条1項の人数を除いて1999年まで変化していなかった。**橋本内閣によって改正がされたが、これでもほぼ変化はなかった。

（2）国家行政組織法の改正

国会中心といううちに、非常に強い修正を加えられ、各省の所掌事務が法律事項になってしまっていた。行政側はこれに対して、執拗に改正を繰り返し、権力分立制と組み合わせられた議院内閣制を目指すこととしたのだった。執拗ってどういうことだよというのは、以下の説明をみれば分かるが極めて客観的な評価である。

行政の課題

行政の課題は、以下である。

①行政機関の種類と内部部局の種類については、機関としては「府・省・院・庁・委員会」、部局としては「官房・部・局・課」を想定していたが、まず機関から院は削除され、部局についても府省には官房・**局**・課を、庁には官房・**部**・課を置くものとされ、置ける内部部局が減らされたのだった。これは行政機構の拡大を防ぐための国会サイドの作戦であった。

そこで国家行政組織法の改正のなかで、1949年にいろいろいじろうとした。とりあえずは**部・局**を附則をつくることで一年間特例で存置するものにした。

国会は当然これに反対したいが、各省設置法などの議論の際にでまたごねられるのはちょっとこまるので、本則ではこれを拒否しつつも附則と言う形でこれを認めたのだった。

②所掌事務が**法律事項**であっていや。

政令事項としていた原案に、改正に改正を重ねる中でたどり着こうとする。その際に、行政機関側は一方的にこれを要求してもしょうがないので、**政務次官**に関する規定を利用した。

改正された法律では、大臣不在の場合の職務代行権が明記されていなかった。これを利用したのである。

※行政組織法は、82回は改正されていて、そのうちの過半数がいわゆる別表の改正であった。

別表には、政府のおく行政機関の名称（財務省・経産省…）が書かれているが、結局行政組織法は基準法でしかなく、根拠づける規定は本則にはないのである。

第一の課題の解決

一年の暫定ルールを作っていたわけだが、これを1年ごとではなく、「当分の間」という規定に変えた。

占領後には、各法の見直しが行われた。このときに、

（1）大蔵、農林、通産に**政務次官**を**二人**おくことにし、**事務次官補**をおくとともに政務次官に**大臣不在時の代行権**を与える。国務大臣庁にも事務次官をおき、事務次官補の代わりに省名審議官を置く。

ポストが増えて国会側にとってもラッキー。というのを代償に、

（2）府省に官房・**部・局・課・室**、国務大臣庁に官房・**部か局**・課・室をおくことにした。

そして1974年には、国務大臣庁の局に部をおくことが可能となり、これでぶっちゃけ目的は達成されたのだった。1948年計画とほぼ同じものが作れたことになる。

第二の課題の解決

1949年法には、「所掌事務の範囲は、法律でこれを定め」としてあるし、1957年にも同じように「法律で」と書いてある。が、1983年には「政令で」ということになっている。

何があったのか？という話だが、**臨時行政調査会**の答申に「行政組織の自律機能の強化」が示されたのが大きな原因であった。1982年の臨時行政調査会第三次答申において、「行政組織の自律機能の強化」がうたわれ、政令事項化が目指されたのである。

当時の鈴木内閣は、その答申の最大限の尊重を閣議決定し、さらには具体的な行革大綱を決定した。その後、1983年に法改正が行われることになったのである。そして行政改革の一環として、国家行政組織法の改正を潜り込ませることに成功したのである。このときの国会審議は、**膨張する歳出を抑えるところに主眼があり、官僚、局の総数制限がその一番の課題だった**のである。だから国会への報告義務を果たし、その総数を128（5年後の見直しもある）に抑えるという条件さえクリアしていれば、所掌事務については政令事項化を認めることとなった。ということでこの改正により、1948年の案とほぼ同じものが完全に完成することとなる。

行政官僚はこれにつき、「国家行政組織法の当初政府案は、今回の改正の考え方とほぼ同じ」として評価している。

35年の執拗な改正への働きかけが、ついに結実したのである。議院内閣制の成熟であるだとかなんだとかひたすらほめてた。だがまあこれで、「執拗」というのも分かってくれたらどうか。何か年計画だよこれ。

藤田宙靖さんの『行政組織法（新版）』が参考文献である。

この先生は橋本内閣のときの行政改革会議のメンバーであった。そういう意味では中央省庁改革のキーパーソンであつたらしい。

ここでは内閣首相大臣の関係につき、イギリスなど諸国の物と比較してみたいと思います。

議院内閣制のとりえかた

これは委任と責任との連鎖関係とかいうところでやったよね。総理を事実上議会が選出し、大臣を総理が選出するなかで**直線的な委任関係**ができるものだった。

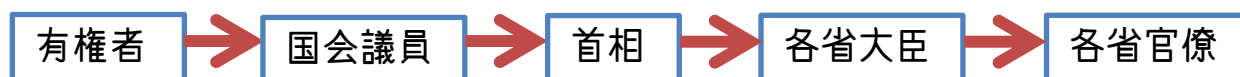
日本国憲法では65条、66条に規定され、行政権は内閣に帰属するとされ、内閣は議会に対し連帯責任を負う。その反映が、閣議での全会一致であろう。この首相がさらに国务大臣の任免権をもっている（68条）から、半数を国会議員とする限りで自由に閣僚を任免できる。

このよう議院内閣制は委任と責任との連鎖関係を特徴としているが、見方によっては大臣と首相との関係は異なる。そもそも委任と責任の流れのモデルは、閣僚の任免権と強力な首相権限とに支えられたものである。だから、首相と大臣との関係に矢印を書くことができるのだが、内閣は**合議体**でもあるから、**議会に対し連帯責任を負うことを強調する時には、あくまで内閣の主催者、同輩中の主席としてしか首相は観念できなくなり、少しこのモデルは修正の必要が出てくる。**

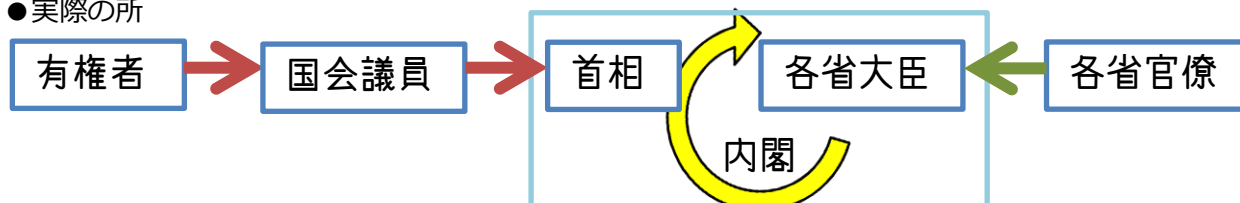
このやや弱い位置づけの場合、委任責任関係というよりは、内閣と言う本人が、大臣と言う代理人で構成されているとみるべきになってくる。提案したあとは、本人として閣議決定に参加して決定をし、その後は内閣から委任された大臣として政策を実行するのだから、大臣は本人であり、同時に代理人たるのである。すると、各省大臣の自分に対して、内閣の自分が委任するのだから、ここでは内閣と大臣との間で委任が循環している見解が出来る。

これは自分の利益優先などの Agency loss につながるし、**逆に大臣が官僚から委任される可能性もある**。むしろここでは委任責任関係が逆転してしまうのである。

●普通のモデル



●実際の所



グループ分け

この問題を少し整理して表にしてみたい。ここでは、議院内閣制の二つの原則である①**合議体**②**連帯責任**から分類の要件を導くことができる。

合議体であるとはすなわち、**決定への平等な影響力がある**ということである。この最たるものが全会一致という原則だよね。もう一つの議会に対する連帯責任の原則からは、**内閣の全員が政策決定に関与せざるを得ない**ということも導かれる。そこで、議院内閣制のこの二つの要件を完全に実現する国などないのだから、この二つの要素の実現の度合いを比べることで、国によっての性質を分類することができる。

さしあたりここでは「平等/不平等な発言権」「分担管理/連帯責任」という軸を設けたい。

	分担管理	連帯責任
不平等な発言権	A	B
平等な発言権	C	D

発言権

発言権が不平等であるとはすなわち、**首相権限が大きい**ということである。首相の強さは①**閣議決定権**、②**閣僚任免権**、③**行政組織編成権**、④**閣議議題決定権**、⑤**閣僚の指揮監督権**などの有無で異なっていくことになる。

個別に見ていくと、①閣議決定権は、閣議決定の要件が多数決かどうかで変わってくる。多数決の場合は首相はキーとなれる可能性が高い。多くの議院内閣制の国では②閣僚任免権があるが、なかにはオランダなど閣僚任免権が無い国もある。日本では各省設置法があるから行政組織編成は法定事項であり、首相が③編成権を持たないが、イギリスなどは、自由に行政組織や大臣を編成することが可能であり、新しい政権ではどのような肩書の大臣が選出されるのかは首相次第なのである。また、首相が提案しないと議案にのらない④議題決定権を持つ国もある。日本はようやく首相に発議権が認められ、それまでは閣僚はいかなることに口を出せ、それを議題にのせないことができなかった。⑤指揮監督権は日本でもいちおう認められてはいるのだが、形骸化している。

分担か連帯か

これは全体が連帯責任を負うのかどうかで決まってくる。具体的には①**国務大臣**的か**各省大臣**的か、②**所管重複**があるか、などをもとに判断することになるだろう。

①について、日本では内閣法で各省大臣として行政事務を分担管理する大臣を想定する。そうすると、その点で日本では、内閣の一員として連帯して「国」の任「務」を行う本来の国務大臣としての立場より、各省の主任と言う格好が強くなり、これはより分権的である。むしろ**特命担当大臣**などが置かれている方が、より連帯的と言える。他方、よその国では個々の大臣に責任を負わせるやり方ではないものもある。そういう国では②所管が重複しており、連帯責任的なルールがあるということになる。

※ただし鳩山政権下で導入された**閣僚委員会**制度は、より内部での連帯責任的な色彩を強めるものであった。

ちなみに閣僚委員会制度は、簡単に言えば閣議の前の事前協議のようなものである。

議院内閣制の向かう先

D…議院内閣制の理念は合議体、連帯責任ということになるので、Dがその向かう先となりそうである。しかしこのDは現実には存在しない。

B…右上のBは、連帯責任を強調する内閣だが、そうすると各省主任の大臣よりも特命担当大臣のほうが多く存在することになるし、閣議が頻繁に開かれて、審議決定が行われることとなる。これで知られるのは、**スウェーデン**である。ここでは首相はほぼ毎日閣議を開催し、大臣の提案を審議して協力を得る。大臣は存在はするが、内閣全体として本人の立場に立つと言う側面が強調される結果、委任先としての大臣の立場は弱いものになる。

省がやるのは閣議にかけける政府決定の準備作業にとどまり、決定はすべて閣議で行う。さらに決定の後の政策の執行も省が担当するわけではなく、**行政実施庁**と言う内閣の管轄にある代理人がきちんと存在する点にも注意したい。つまり企画立案は各省及び大臣が行うが、その実施はまた別に分担されていることになる。

C…日本の**戦前明治憲法体制**とか。内閣は同輩とよばれその中の首相の権限は弱く、それぞれが勝手に天皇を輔弼するなかで、大臣は事実上分権的な立場であった。Cのタイプが一番 Agency loss が起きやすいことになる。

A…A はまあ普通にしていればどうしてもそうなりそうな感じの、スタンダードと言うよりは出発点ともいえる。事実現在のほとんどの議院内閣制の内閣は、A～BもしくはA～Cの間に位置する。イギリスはA～Bの中間くらいで、日本はA～Cの間かなという感じ。ただ 2001 年の省庁再編で首相の機能が強化されたし、内閣機能強化が分担管理を弱める形になったので、なんか微妙な位置になった。

議院内閣制ではこのような選択肢が常にあるわけだが、ここでドイツの憲法規定が面白い。

【参照】ドイツ基本法第 65 条

連邦宰相は、政治の方針を決定し、かつその責任を負う。この方針の範囲内において、各連邦大臣は、**独立してかつ自己の責任において**、所管の事務を指揮する。連邦大臣間の意見の相違については、連邦政府が決定する。連邦宰相は、連邦大統領によって認可される事務処理規則に従って、事務を指揮する

首相が強いのか弱いのかははっきりしろよ!!! という規定である。なんだこれ。ただ実務としては首相の権限が強いとされているみたい。

日本について

まずは関係条文をざっと眺めることにしよう。

憲法第 65 条「行政権は内閣に属する」

憲法第 73 条「内閣は、他の一般行政事務の外、左の事務を行ふ」

内閣法第 3 条「各大臣は、別に法律の定めるところにより、主任の大臣として、行政事務を**分担管理**する」

ここから行政法学についての学説にいくが、行政法学上の内閣の権限の解釈としては、

①**内閣は本来的には行政権全般の執行権を持っている**

②**内閣の行政権にはもともと限界があり、それ以外は各省の分担管理に属す**

の二つがある。通説は②説であり、内閣法第 3 条の分担管理原則は内閣権限を限定したものだということと理解するのが実務上の理解だそう。

これには憲法第 74 条に「法律および政令には、全て主任の国務大臣が署名し、内閣総理大臣が連署することを必要とする」と「**主任**」と言う**分担を前提とした言葉が使われている**と言う根拠づけがなされる。

①説はこれにつき「立法政策」によって主任の大臣に分担管理させるやりかたを取っているからだとし、これを憲法上の原則とはしない。まあ確かに分担管理とは書いてないんだけど。

憲法 73 条の主語は内閣だし、その主たる権限は本来的には「一般行政事務」ということになる。だからこれを内閣法のレベルで「はじめて」分担管理させたに過ぎないという訳である。そしてこの内閣法 3 条にしても、分担管理すると決めただけであって、行政分野については担当者があるよね～だからしょうがないな～としているだけだということになる。

また、ここではどんな省を置くのかなんていうことはまだ決まっていないのであるが、各省は**国家行政組織法**で初めて設置し大臣をあてることとなる。したがって、①説によると、本来全部ある「行政権」を切り分けて練り上げて「委任」していくのだ、という理解になる。

②説はそれに対して、内閣の行政権は**移譲**若しくは**放棄**されている理解となる。

橋本内閣の行政改革

通説と違い、実は橋本内閣の行政改革は①説の見方が強くでているものであった。新たな橋本改革の中で、新たに**内閣府**を設置したが、内閣府設置法第2条には「内閣に、内閣府を置く」と書いてある。これは、内閣の統轄のもとに置かれる各省よりも上位のものである。つまり**一段上に行政機構が置かれた**ことになる。

また、同設置法3条で、「内閣の重要政策に関する内閣の事務を助けることを任務とする（1項）」「内閣総理大臣が政府全体の見地から管理することがふさわしい行政事務の円滑な遂行をはかること（3項）」とも書いてある。ここにあるのは、**分担管理事務**の精神である。だって内閣の「ふさわしい」事務を投げている構成なんだし。つまり、**内閣補助事務と分担管理事務を、憲法ではなく立法政策で割り振っている構成なのである**。これは通説に真っ向から立ち向かうモノである。

さらに、1999年の国家行政組織法改正では

第2条1項「国会行政組織は、内閣の統轄の下に、明確な範囲の所掌事務と**権限**を有する行政機関の全体によって、系統的に構成されなければならない」

という規定が、

「国会行政組織とは、内閣の統轄の下に、内閣府の組織とともに、任務及びこれを達成するため日長となる明確な範囲の所掌事務を有する行政機関の全体によって、系統的に構成されなければならない」

と、改正され、**権限という言葉が除かれている**のである。これに付合を合わせる形で、各省設置法にも権限規定がおかれな。①説の考え方「本来は内閣が権限をもっている」という理解が、ここでも貫徹される。

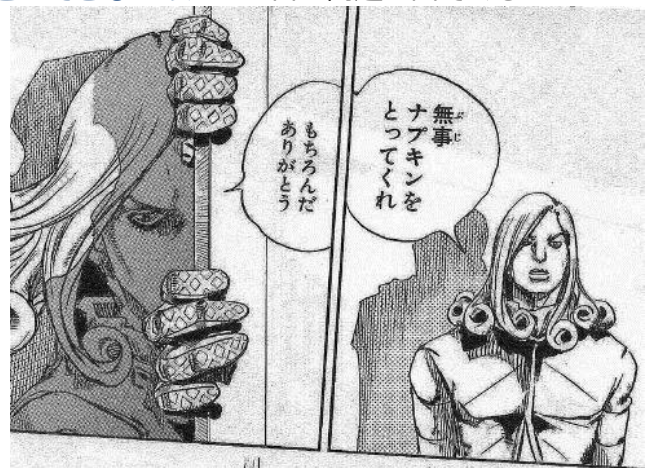
首相と内閣の権限

首相の権限は、憲法第68条に定められる「閣僚の任免権」や、72条の「行政各部の指揮監督権」がある。だが、内閣法ではその第4条1項で行使の際に閣議に付すというストッパーをつけられながら、行政各部を指揮監督することとなり、もはや橋爪さんが大好きな拘束プレイのようになっている。※冗談

すると、ここで**首相が閣議決定なしで大臣を指揮監督することはできないのか**？という問題が出てくる。これは大臣が閣議で「反対」したときの危機感からして問題になる。しかしながら、これについては少なくとも現在では「策はある」。

橋下行政改革はやはりこの危機感をもっており、内閣法第2条を「内閣は、国会の指名に基づいて任命された首長たる内閣総理大臣及び内閣総理大臣により任命された国务大臣をもって、これを組織する」第4条2項で「閣議は、内閣総理大臣がこれを主宰する。この場合において、内閣総理大臣は、内閣の重要政策に関する基本的な方針その他の案件を**発議**することができる」

と改正することで、首相のパワーをあげたのである。特に後者は、基本政策につきSBR風に言えば「ナプキンをとれる」ものである。**首相権限を強いものに改革が少しずつだが始まっている**。



Dio より大統領だよ

イギリスの場合

イギリスは議院内閣制のスタート地点であるのはバジョットがおしえてくれた。イギリスは成文憲法がなく、首相権限に関する公式の規定は存在しない。首相の役割について、まず一番簡潔な表現は、「女王陛下の政府の長」「女王の首席顧問」「内閣の主催者」とのことである。

首相の役割は法律としては決まっていないが、国王大権に基づく権限をふるっているのである。現在はキャメロン首相が政を執るが、内閣府のHPに首相の役割が書いてあったらしい。

【参照】イギリス内閣府 HP

The Prime Minister is head of the UK government. He is ultimately responsible for all policy and decisions. He:

Oversees the operation of the Civil Service and government agencies

appoints members of the government

is the principal government figure in the House of Commons

まあ首相の権限は、**国王大権**なのだから、同輩中の首席よりはよっぽど強力なのは確かである。イギリスには首相の影響力に関してなかなかの研究の蓄積があるのだが、この役割を説明するモデルとして従来二つの有力なモデルがあらそっていた。

①**首相統治モデル**として首相が権限を集中的に行使するのか、②**内閣統治モデル**として合議体が頑張っているのかである。

首相統治モデルでは内閣が決定機関としての役割を失っていることを強調する。首相統治モデルは結構古くって、1963年にクロスマンによって提唱された。ここでは閣議は実質的な役割を果たさないの、多くの決めなくてはならないことは閣議以前に決まってしまうことが多いのだとされる。じゃあ閣議は何をしているんやと言う感

じだが、ここで行われるのは実質的な議論ではないしよぼいものである。要するにそれぞれの政策につき承認をもとめるに過ぎない場所。ここでは大臣は首相の代理人となり、首相がもう決定してもいいといったものしか閣議にはやってこない。当然「服従」のもとでの**全会一致**がなされ、大臣を指揮して政策の在り方を決定すると言う訳である。

これに対して内閣統治モデルは、それを実体と違うじゃんと批判する。**首相の権限は無尽蔵ではなく、状況に依存する**と言うのである。彼らは、首相が他の大臣や各省と協力する瞬間的活動がそこでは行われているとみて、それは権力を共有する「内閣」が最高決定機関として首相を支えているからこそその活動だと言う。

そんななか、③**コア・エグゼキューティブ・モデル**（中核的執政モデル）というものが新たに提唱されるようになり、支持をされはじめていく。これも内閣統治モデルに若干近いのだが、この理論では**内閣に限らない主要なアクターが権力のリソースをそれぞれもっているとする**。権力、権限のリソースをもっているアクターがくっついたり離れたりしながら、政府活動が行われていくと言う理解である。政府活動は、アクター間の連携協力の構築によることになる。首相がリーダーとして指揮命令をするという見方はここではとられない。

「コア・エグゼキューティブ」は、「中央政府の諸政策を調整し、政府機構の諸部門間の対立を最終的に裁定する全ての組織および手続き」と定義され、そのアクターは内閣や首相、内閣委員会、首相府、内閣府、司法省、大蔵省、国家安全情報局など多岐にわたる。

このモデルが提起されたのは、まずは内閣統治モデルが適切ではなかったからである。この議論は、内閣統治モデルが現実を的確に表さないとし、「内閣」が統治していると言う見方は混乱を招くとすらいう。

そういわれてみると、**内閣が政府の最高決定機関だったのは、実は 1945 年くらいまで**である。これまではまあ②のモデルでもよかった。しかし、それ以降は**内閣委員会**とかが代わりに出張ってきていた。

そして年代以降はサッチャー政権のもとで内閣どころかさらに内閣委員会までも衰退していく。このとき閣議は完全に形骸化し、単なる追認の場になった。このあたりから諸機関がかなりアドホックな形で流動的に決定をし始めていたのである。その後のレーガン・ブレア政権でも閣議は形骸化したままであり、現在もなおこの体制は残る。現在は首相が呼ぶ非公式の**閣僚会議**だったり、各省の**官僚**との間の調整でなされることが普通となっている。この点で首相は割と関与しているのだが、それ以下の閣僚は非常に少ない人数が呼ばれることとなる。

決定は首相には集権化しているが、同時によりあちこちに分散化しており、内閣が首相かの二分論で捉えきれない様相が呈されているのである。

5-5 官邸・内閣官房・内閣府

第 25 回

首相をめぐる改革は非常にめんどくさい感じになっている。頑張ってみていこう。

2001 年の中央省庁改革で首相の権限、そして官邸や内閣の機能も変化が生じた。

橋下内閣の改革が最終報告をだし、それに基づいて行われたのがこの中央省庁再編である。この過程については、あとで触れるはずなのだが、時間があるのか謎らしい。まあとにかく、ここでは首相を支える奴らを見ていこう。

（1）内閣機能強化と内閣官房

橋下内閣の改革についてはちょっと述べたが、ここでかなり内閣機能が強化された。

強化された首相や内閣官房

①橋下改革のおかげで、**首相の閣議発議権**など権限が強化されたのだった。

【参照】内閣法第 4 条 2 項

内閣総理大臣は、内閣の重要政策に関する基本的な方針その他の案件を**発議**することができる

②これをうけて、内閣官房の事務が変わり、以下の案件についての「**企画立案総合調整**」が仕事となるのだった。12 条の「次に掲げる事務」として任務に新しく付け加わったのが「内閣の重要政策に関する基本的な方針」「行政各部の施策の統一」である。**首相が能動的に行政の各部分を連携させ、政策統一させることをひたすらサポートできるように事務をいじったのである。**

※条文としてはかねてより、受動的なものとして行政各部の施策の「統一保持」なども事務である。あと、閣議事項を整理したり、内閣の庶務や重要政策に関する情報収集をしたりする。

内閣官房は内閣補助事務を担当しており、いわゆる分担管理事務はない。今回大幅に改革されたが、従来は閣議の準備や各省がもめているときの相互調整・情報収集などに徹していた。

※ここで「総合調整」とは何かというと、要するに各省が分担管理事務として実施しようとする政策が対立しているときに、内閣レベルで総合的視野に立って調整することであった。そしてそれこそが内閣に望まれることである。

2001 年以前は、内閣官房、総理府という内閣府の前身（というには弱い）や、国務大臣庁などが乱立していた。が、このような改正が行われることで内閣官房の役割が大きいものとされたのだった。

③また**総理大臣補佐官**というものが 2、3 名からスタートしていたが、5 名に増員された。補佐官は全員が特別職で政治家である。それに加え、従来 3 人だった**秘書官**も 7 名（5 名だが、当分の間 7 名ということに）と増員された。

④内閣**官房組織の整理強化**もなされた。官房副長官も 2 名から 3 名に増やされたし、2001 年から内閣総務官や内閣広報官、内閣情報官が設置された。また近年でも改革はあり、内閣情報監がおかれることになった。

内閣官房とは

彼らの根城である官邸には、**総理**や**副総理**、**官房長官**や**総理補佐官**、**総理秘書官**だけでなく、**副長官補**、**危機管理官**、**内閣広報官**や**内閣総務官**などなどたくさんの方がいます。実動部隊はここにはいないからちょっと不便もあるみたい。以下にマイナーな奴らを紹介することにしておく。彼らも様々な分野から内閣を支えるのである。

※内閣総務官…内閣法 12 条 2 項 1 号の事務（閣議事項の整理など）を担当する。

※内閣情報官…同 6 号の事務（内閣の重要政策に関する情報収集調査）を担当する。

※内閣広報官…同 2～5 号の事務（企画立案の総合調整など）につき、広報に関することを担当する。

※副長官補…政策の企画立案総合調整と情報収集調査を行う。

副長官補は、内政・外交・危機管理に三人で分かれていて、その下に内閣審議官や内閣参事官らが 10～20 人くらいいる。彼らは政策ごとにプロジェクトを組織して処理していく。問題が起きると人材をぱっと集めてスタートするのである。組織図を見ると内閣官房副長官補の下には非常に大量の部署があるのだがこのためである。このプロジェクトは時限的なものなので、わりと簡単に設置できるようになっている。定員も一般にはがちがちに決まるものなのだが、柔軟化定数と言うクッション枠があり、内閣官房の人を集めることができる。たとえば昨年の組織図と比べてみると、TPP 対策本部が置かれたり、行政改革推進室がなくなっていたり、行政改革実行本部事務局も消えている。代わりに、行政改革推進本部事務局が置かれている。あとは国土強靱化推進室なども置かれている。

内閣には様々な本部や会議が置かれるが、それを内閣官房が担うことがある。官邸には会議室があつて、そこで首相と官房長官が主宰する会議が開かれるのが結構多くて、前は 55 もあったみたい。

もちろん法律に基づくものも多いが、関係省と申し合わせた会議にもかなり重要なものがある。

内閣官房の定員の推移だが、明らかに **2001 年以降徐々に増加していて**、いまや 2000 人を超える大きな組織である。定員削減がトレンドの中で、内閣官房だけは定員が増えていることは、彼らの組織が強化されていることの証左になる。もちろん総数が決まっているのだし、彼らが増えたらそのぶん各省庁の人口が減るのであって、それもさらに内閣の強さを示す。各省庁はさらにそこから内閣へ職員を派遣するから、一層この傾向は強まる。

（2）内閣の担当大臣

事務については**官房長官**がいるわけだが、このほかに担当大臣として首相の命をうけ、首相を補佐するものがある。内閣法 3 条 2 項は、行政事務を分担管理しない大臣としてこれを定義する。この意味では各省担当ではないから、**内閣補助事務を首相を補佐する形で担当することになる**。

この大臣は首相のはんだんでおかれるのであって、特定の分野について企画立案総合調整を行うことになる。

現在（2013. 6）の安倍内閣の閣僚を見ると、麻生さんは副大臣などでもあるが、内閣の担当大臣としてデフレ脱却・円高対策担当でもある。新藤総務大臣も、地域活性化や道州制の担当大臣である。

例えば麻生さんへの辞令は「デフレ脱却及び円高対策を推進するため企画立案及び行政各部の所管する事務の調査を担当させる」というものである。安倍内閣は 18 人の閣僚だが、11 人の国务大臣が何らかの担当大臣である。したがって、主任の大臣だけという人はあまりいなくて、7 人しかいない。

もちろんこれらは**トップを内閣総理大臣とするのだから、この担当分野につき主任ではない**ことに注意しよう。

（3）内閣府と特命担当大臣

各省よりも一段上の**内閣府**が設置されたのは述べた。彼らの任務は**内閣補助事務**（設置法第 3 条 1 項）を、内閣官房を助けて遂行することである。内閣官房をさらに助ける形で補助事務を行うのであり、さらに、3 条 2 項で首相が分担管理する事務も行うこととされている。内閣府の所掌事務については 4 条に規定され、100 号くらいも使ってすることが法定されている。

内閣府設置法 4 条 1 項 1 号～20 号…内閣補助事務

内閣府設置法 4 条 2 項…閣議決定

内閣府設置法 4 条 3 項 1 号～89 号…分担管理事務

もちろん政策課題の変化でこの事務は変化するので、去年までで 34 個も政策課題が追加されている。

法改正が必要な以上は、**内閣府の任務は恒常的かつ専門的な対応が必要なものとして理解されており、内閣官房はそれに対しより柔軟な次元的なものを担当する**という感じで、**役割分担がなされている**のである。でもこれは一応でしかないけど。最終的な判断はけっきょくのところ首相なのだし。

そのようにして内閣府には経済財政諮問会議をはじめ、重要な政策に関する会議が開かれる。内閣府の主任の大臣は**総理大臣**であり、会議にかけるものは全て首相が提案することになる。

内閣府には特命担当大臣が置かれるが、このうち 3 人は金融担当、北方対策、消費者・食品安全大臣として法定されていて、あとは任意で 5～9 人おけるようになっている。たとえば少子化担当大臣とかいたよね。安倍内閣は内閣府特命担当大臣として山本一太北方大臣などがいるなど 9 人特命担当大臣を置いている。ここでも総理大臣の部下と言う位置づけである。

権限としては、関係行政機関の長に対して資料の提出や説明の要求、勧告とその結果の報告要求、首相への意見具申の権限が内閣府設置法 12 条で法定されるが、これは明らかに各省大臣とは違い**首相の部下**としての位置づけが強い。いずれにせよ内閣の構成は非常に組織化され、権限が強化された中で首相の権限を大きくしている。

第六章 官僚制

6-1 議院内閣制における官僚制への委任

森田朗『現代の行政』なども参考に。

(1) 官僚行政化と官僚制

議院内閣制では、議会と首相、大臣らの間に委任責任関係があったが、そこでの政治家と官僚たちの関係についてみていこう。委任関係のもとでは政治家は法律案、つまりは予算の振り方を決めることができるが、官僚は委任されてその行政の政策執行を担当することになる。

憲法 65 条「行政権は内閣」→内閣法 3 条「行政事務を主任大臣に分担管理」→国家行政組織法第 5 条「各省の長は各省大臣とし、それぞれ主任の大臣として行政事務を分担管理する」と言うコンボで大臣に行政権が降りてきていて、そこから各省が設置法の所掌事務にのっとって分担実施する関係が出来る。

ここにあるのは、**大臣が官僚制に詳細の決定権限を委任する構造**である。ここには本人代理人関係があり、つまり、**委任責任の連鎖の終着点**として官僚制を捉えることができる。

ちなみに委任者は細かい知識を持っていないのだった。知識関係においては代理人の方がレベルが高いのが普通であって、政治家よりも官僚の方がより効率的に行政を実施することができるはずである。

行政国家

現在の国家においては行政の活動の範囲は著しく拡大していて、活動内容も多様化している。行政機関の規模拡大と内容の高度専門化が、国の制度を問わず進行している。

議院内閣制は委任をするわけだが、このようななかで**行政府が政策立案においてより優位に立つようになる**。大統領制は議会と大統領が権力を分立しているが、これでも立法に対する行政の優位をもたらすところでは変わらないだろう。こうすると、現代では議会による（官僚らの）**立法や行政の監視が不可能に近くなってきている**のである。見ることは出来るけど、何やっているんだかわからない状態。

こうして、議会の立法権に対して行政権が優越的な地位を占める国家、すなわち**行政国家**と化してきたと言うのが現代の国家の特徴である。

行政国家と官僚制の優位

行政国家化が進むと以下の理由で官僚制は優位に立つ。

① 行政の専門的知識・技術

本人よりもはるかにプロであるから委任が成り立つわけだが、よりプロ度が上がることになる。しかしながら、この力は濫用され agency loss になる可能性もあるのだし、もろ刃の剣であった。

② 政府規模が拡大

政治家のキャパを超えるような大量かつ多様な問題が出てきているために、政治家は何をしているのか全貌を理解している人がほとんどいない状況である。というか官僚ですら全貌は分からず、自分のプロ分野しか知らないことが多い。まして政治家はいわんやと言う感じである。

政治的に任命された大臣らは、官僚制に頼るしかないような状況にもなる。

③ 官僚が政策の執行者

まあ最終的に実行する人が彼らなので、構造的に彼らがアレンジできる場所はある。それも気付かれないように何か小細工をすること（**モラル・ハザード**）もありうる。大震災の予算を食いつぶした事実も、これで説明が出来る。

④ 官僚制の目的・政策選好がそもそも官僚の優位

官僚はそもそも自分たちを強くしたいと思っている代理人である。ワンピースで言うとミホークに弟子入りしたゾロみたいな感じである。

評価

さて、このように行政国家化が起こり、官僚が優位になるとして、それはそもそもダメなことなのだろうか。一部の行政学者はこれは必然で、ある意味好ましいところもあるよ！みたいな言い方をすることもある。行政の高度化専門家が進み、重要性が増すことは、一定の条件のもとではより好ましいという。

民主主義との共存が問題になるが、これも専門性とのバランスを考えただけではやむなし、行政国家化が必要だと言うのである。

まあ**行政の裁量が増すと言うだけでは、委任責任関係自体とは本来的には矛盾する所はない**。しかし、立法権に対する行政権の優位が進み過ぎると、委任を超えた権限委譲や放棄までいきかねないのも確かである。そこまでいくと、官僚制が実質的に政策決定をすることになるのだから、民主的とはおよそいえないようになる。とまあ賛否両論なので、お互いの言い分だけ整理しておこう。

● 積極的な評価

① 政策決定、執行における**失敗は減る**…まあプロにまかせたほうがいいよね。客観的には。

② **政治的中立**が保ちやすい…政党の競争は切り離される。政権に左右されない。

まとめると、優秀中立な彼らに任せるのがいいということ。

●批判的な評価

- ①**委任ではない**…代理人なのにもはや自分たちの都合しか考えない恐れがある。
- ②**中立ではない**…自己の役所とか関連団体の利益を追及するから中立ではない。
- ③**秘密主義**…同決定しているのかまるで見えない。
- ④**先例主義**…ゼロから新しいことをやるような革新能力には必ずしもすぐれない。

官僚だって偏ってるよ！という見方。自己の利益や慣習による、不都合な結果が出るという考えである。まあこのような評価は一般的に言って記述的であり、検証が無くて基準が不明確である。根拠も特定の事例は報道などに依拠することが多い。言うだけ言っというて、政策的帰結がどれだけ異なるのか、好ましくなるのかはほとんど確かめられないのである。後から好ましくないと言うときにも、それがなぜなのか基準が示されない。ここではやはり何らかの基準が評価には必要だろう。**官僚制に対する政治的コントロールの度合いを何とかあらわすことが不可欠**と思われる。

政治的コントロール

ということでその政治コントロールについて考えたいわけである。有権者から委任を受ける政治家は、有権者の意向を反映させる役目を負う訳だが、官僚に政策を執行させたとするなら

- ①詳細の指示を出して、**忠実に執行**させる
 - ②広汎に委任するが、**裁量権を行使**して政治家の好む政策的帰結を出す
- というやり方が考えられる。

実は政治家にとってみれば、別に「官僚が」やってても、自らの望む政策的帰結が出せるのかどうかは何より重要なのであって、それが出来る範囲なら裁量をあげてもいいことになる。つまり、信頼さえあるならば、広範な裁量権を与えることは必ずしも悪い事ではない。**合理的な委任こそが、効果的な政治コントロールにつながる**のである。

ただし問題は、権限移譲しているのか、合理的に委任しているのかは外見上は区別できないことである。

両者を見分けるためには、政治家の**政策選好**や、執行された**政治的帰結**が考察の対象になる。

これがまるで無関係ならば行政国家であると言えるし、関係性がしっかりあり、官僚制が敏感に反応しているといえるのならば効果的なコントロールが及んでいるとある程度はいえるだろう。

(2) 官僚制の政治的コントロール

議院内閣制においては、代理人問題が起きないようにそれを解決する制度が取り込まれている。

①人事権

多くの国では大臣が**省庁幹部の任命権**をもっている。これにも国によっていくつかの仕組みがある。

A 大臣キャビネ

大臣キャビネという制度がある国がある。**フランス**や**ベルギー**では、大臣が省の中に自分の手足となって働いてくれる一軍の集団を組織して、政治的任命によって人材を集める。そのなかには国家公務員（官僚）が多い。そうやって人材を集めることで、政策立案を助けさせる。大臣とキャビネ、その下に各局があるという構成をとり、キャビネが各省からの法案を審査・修正することができる仕組みになっている。

B 特別顧問

イギリスなどの制度である。イギリスの特別顧問は日本でのいわゆる特別職で、外部から政治的に任用できるポストである。各大臣が二人まで認容することができる。これは完全にスタッフ機能を持つものであって、指揮権限は当初はなかったのだが、ブレア政権になってから、**官僚指揮権限**が与えられるようになった。

C 政治的官吏

ドイツなどの制度。このポストは局長級のポストであって、大臣が官僚の中から政治的に任用することができる。各庁のトップはつまり全部政治的なコントロールを受けると言うことになる。これもキャビネとおなじような機能をするようになる。

ドイツの公務員法がちょっと面白いというせいでもあるのだが、事務次官や局長をいつでも休職にすることができるため、政権交代が起きると各省のトップを総入れ替えできるのである。

日本

日本の場合には公務員は事務次官以下すべてが一般職である。戦後の組織法の制定過程で、行政機関に政治的任命職を作るのであらそったが、結局は**国务大臣**と**政務次官**（現在は**副大臣**と**政務官**）に限られるのだった。だからわりと**自律的な人事が官僚の中では行われている**ことになる。

ただし、各省の幹部は大臣が任命権を持ち、内閣が承認するものとされている。これは橋本行革のころから、**人事検討会議**において審査されるというやり方をとっていた。法的方法は曖昧なままに設置されたということだが、この会議では政府官房長官らの会議であり、各省の次官、局長クラスについて任命案を審査する。

ただこの会議、法的根拠があいまいなのもあって、ほぼ100%が官僚案の丸のみであった。

例外的に、安倍内閣の小池防衛相が守屋事務次官を退任させようとしていたところ行き違いがあったところ、人事検討会議に出すまえに事前手続きの不備を理由にこの退任案を凍結してしまったという事件があった。小池大

臣が退任する時に、守屋次官も退任したので痛み分けみたいな感じになったが、まあ大臣に任命権があってもこれはうまくいかないこともあるくらいのレベルのものなのである。

2008 年の 6 月に、**国家公務員制度改革基本法**が成立する。渡辺行革相は人事一元化を目指して、手順などを示したのだが、政権交代等があってあまり進まなかった。この基本法の中には人事の一元化として内閣人事局をつくり、そこですべてやるだとか、そこでは官房長官が候補者名簿を作るだとか、首相と協議するだとかが盛り込まれ、**政官の接触**に関する問題にも触れられる。官僚は政治家と個人的接触を持たないという法律が実はイギリスにはあったりして、これに近いものを日本にも盛り込もうと言う提言をしたのである。

ただ基本法の中では接触禁止は、無理だから記録を残して透明化しようというものに留まった。

天下り禁止も、議論はされたが無理で、このような残された問題、法案作成の詰めは**改革推進本部**に任せることとなった。が民主党になってうやむやである。安倍内閣は 2013 年、**行政改革推進本部**のなかに行革先送りの検証を行う**内閣人事局**を設置し、国家公務員法の改正をこの秋から進めるとしている。改革推進本部はこちらに切り替わる。メウがメラムミになったみたいな変化だけだ。

ちなみに人事検討会議は、第二次安倍内閣で機能が復活している。これまで民主党の人たちは、人事案にコメントする方法を持っていなかったのが、機能がまるでなかったのである。村木敦子事務次官の任命など、ある程度官邸の意向が反映される形で官邸主導の異例の次官人事が行われている。

②予算

予算も当然官僚制をコントロールする制度となる。各省に予算を配分するし、言うことを聞かない各省の予算を認めなければまあコントロールにはなる。ただ、どれくらい政治家は権限を持つのだろうかというところがある。**予算の多くは裁量の余地のない経費だったりする**し、そのあたりには手が出せないし。官僚をコントロールする手段となるのは、予算の一部に留まる。

③省庁再編、所管分野の再編

これも明らかにコントロールの手段である。橋本内閣のもとで中央省庁再編が行われたが、これは官邸主導のもとで行われる大きな改革であった。一府 22 省庁が、ここで一府 12 省庁となった。また前回確認した通り、内閣官房など首相周りの補強がなされたのだった。あとは**独立行政法人化**を進めてみたり、**民営化**をすることで行政を分解、そして公開性を高めるやり方がとられる。

④行政監視の制度

各国には**オンブズマン**の制度がある。これは議会が任命する部署であり、行政府にする一般市民からのクレームを受け付け、またこれを監査する役目を負ったものである。また**会計検査**と言うのも一応は行政監視の制度である。決算において適切な支出と収入のバランスがとれるかが確かめられる。

⑤法律

最後になったが、一番大事なのがこれである。**法律は、官僚の出来る行動に直結する**のだし、これは言ってみれば**政策命令の集合**と言える。ある省庁ができること、ある官僚ができることなど含めこれによって決まるのである。政策実行権限を与えられ、そして何をしてはいけないのかも支持されると言う意味で、官僚制における行政執行の裁量の範囲を決めているということになる。

(3) 官僚制への委任モデル

官僚制へ政治家が委任をするわけだが、どれだけの裁量を与えるべきかの理論モデルを考えてみよう。

このモデルには、法律を解釈し政策を執行する**官僚**、彼らの裁量のレベルを立法できめる**政治家**、そして政策に係る**偶然**（すなわち確率論的な自然）と言うアクターがあり、このアクター間での政策的帰結を考えていくことになる。まずいくつか過程をたてることにする。

仮定

①政策的帰結に対してのアクターの選好は、効用の最大化を目指す事である

すなわち、**合理的人間観**に立っている。自然アクターが介在するので政策的帰結と政策そのものは異なり、あくまで前者の帰結の側面を意識していることに注意しよう。

②政治家と官僚は政策選好が異なる場合がある

政治家はなにか選好に違いがあるなと思ったら詳細に決定することで裁量の枠を狭めようとするようになる。

③政策的帰結の情報は、官僚のほうが政治家よりも持っている

行政のプロである官僚と政治家との間には、**情報の非対称性**がある。官僚は政策的帰結との関係をほぼ 100% 知っているとこでは仮定している。

④政治家が法案を作成する時にはコストがかかる

まあ知識労力も肉体的な労力も時間的な労力もかかる。政治家の立法能力が低い程、そして作る法案の内容が詳細であるほどコストが高くなるから、これを払いたくない政治家は、詳細な規定を持つ法案を作らず自由裁量を与えることもありうるようになる。

⑤官僚は法律規定に従うかどうかを選択して政策執行する

ある規定通りに政策を執行するか、法律違反をしてでも自分の好ましいやり方をとるかを選択している。裁量の枠が狭すぎると、「もういいやふざけんな」と15の夜状態になってしまう可能性もある。

⑥政治家は官僚の作るやりかたに介入して修正できる。

官僚の違反を発見したら、これを処罰してしまうことができる。

このような過程のもとに、モデルを作ってみよう。といたいところだが、学部レベルでこれは難しいので、ここではまあ結果だけ見てみよう。

結果

●官僚の政策

法律規定の範囲内で政策を選択するか、あるいは法律を違反して選びたいものを選ぶ。この鍵は**期待効用**の大きさであるが、これに影響を与えたとしたらそれは①法律規定の**裁量の幅**が大きい、②**修正介入の可能性**の大きさである。

①が大きければ法律を順守する可能性が高いが、小さければ破るかもしれない。

②が大きければ違反発覚の可能性が増すので法律を順守する可能性が高くなる。対してそうでなければどうせばれないのだから、と違反する可能性が増してくることになる。

●政治家の戦略

政治家は**裁量ゼロ政策をとるか、裁量マックス政策を作るかで迷う**訳である。前者を作るコストは極めて高いので、ここではコストを政策から得られる効力を天秤にかけていくことになる。

ここで、能力が高くないならコストがあまりに高いので、そもそも広汎な裁量を与えるしかなくなってしまう。そして、ある政策立案からの帰結も官僚が実行することで得られるわけだが、ここで問題になるのはこのとき実行者たる官僚を縛る必要があるかどうかである。

そもそも政策的な対立がないのであれば、ここでもまた自由裁量与えておいて別に構わないことになる。

また、政治家の修正介入の可能性が高ければ、結局わけわからんことやってたらわかるのだから最初から締め付ける意味がない。あとで介入すればいいのだからこういう時には自由裁量が高くなる。

つまり、政治家に能力があることを前提にして、①**政官の政策対立**、②**政治家のチェックのしやすさ**から取るべき選択肢が決まってくることになる。

※冷静に、政治家と官僚の①と②の要素はそれぞれ裏返しの言い方をしているだけである。

結論

行政国家があってそのもとの議院内閣制では、大幅に政策決定が委任されている現状は確かにある。しかしながら、**官僚が自由裁量で実質的に政策執行をしていたとしても、なお政治家の望む政策、帰結をもたらすことができる**ということがこのモデルで示されるのである。

政治家と官僚の政策選好が異なって対立する時には、裁量範囲が狭い法律を作り、あるいは修正介入の手段を用意しておくことで、独断専行を防ぐことができるのである。もちろん理論なわけで現実とは違うから、わかかわからない事態も発生する可能性はあるのだけれど、まあある程度の防御力はあるのでした！

ただ、このモデルでの前提「政治家は有能」の重さったらないぜと思うけどな。

6-2 官僚内閣制

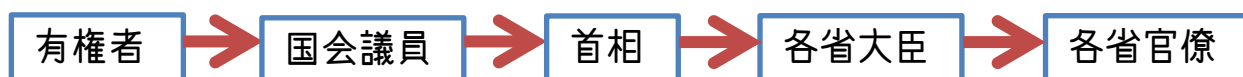
第26回

川人さん「二重の国会制度モデルと現代日本政治」『レヴアイアサン』46号（2010）参照。

権力分立制と組み合わされた国会中心主義及び議院内閣制とかつて日本の政治の委任体制を分析してきたが、**現実の政治過程では議会と内閣がともに行政権を奪い合う形で二重に官僚に委任しており**、権力分立制と組み合わせたせいで抑制均衡の関係とともに、多少複雑な委任責任関係ができていたのだった。せっかくなのでここでは委任責任の図（何度か出てきた）からこれをまたみていこう。

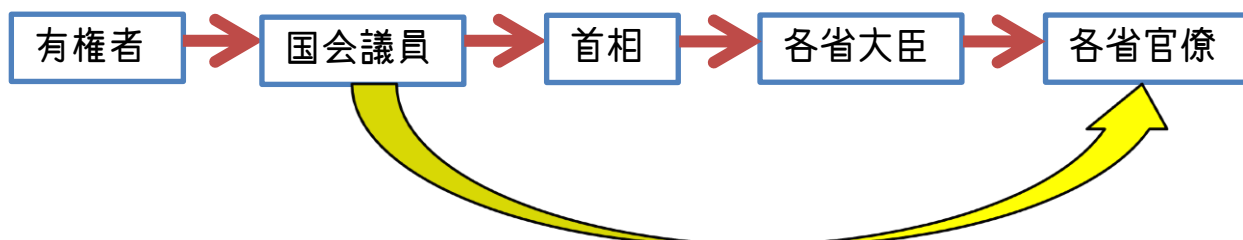
普通のモデルは以下のような単純な連鎖であった。

●普通の議院内閣制のモデル



しかしながらこれは以下のように修正されていたことになる。

●権力分立制と組み合わされたモデル

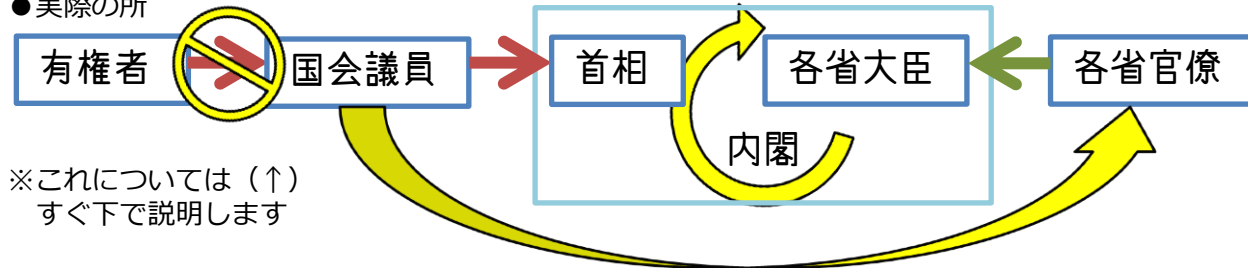


官僚内閣制

これは松下恵一氏が日本の議院内閣制を批判して名づけたものである。今述べたもののほかに、本来の委任責任関係は、首相が大臣に委任し大臣が官僚に委任していくはずが、**首相のリーダーシップ**が小さいのと、閣議が**合議体**のせいで逆に大臣が官僚から委任された政策を内閣で提案し承認させるような事態が生じていたのだったよね。これは少し前にやったはずだ。

其の結果として、内閣は国会の多数派の支持で成立しながら、国会ではなく官僚からの委任を受け、官僚の政策選好を反映させている場になる可能性があるのがあった。まとめるとこのような事態に。カオス。

●実際の所



※これについては（↑）
すぐ下で説明します

戦後の内閣と行政機関の制度形成

戦後に内閣やら行政機関やらをどう制度設計するのかにはひと悶着あったことは指摘しておく。かつては内閣は憲法上の機関ではなかったが、現行法では行政権を持つという形に強化された。だがそれでも内閣法の規定により合議体となったし、権限は分担管理されて悪魔超人にバラバラにされたミート君状態になってしまっている。

結局は戦前の国務大臣単独輔弼性とあまり変わらないということになっているのだった。

その結果、強力な首相の統治権限は実現されなかったんだよね。

また**政治的任命職**についても今までとあまり変わらず、大臣を補佐する政治的任命職は非常に少ないままに制度形成されてしまったのであった。一般職公務員らによる、事務次官を頂点とした自律的な組織ができてしまい、法令上は大臣に任命権があってもそれをうまくふるうこともできないような状況であった。

そしてそんななかで、日本の委任責任関係には、さらなる問題点があった。

1955年に自社二大政党のシステムが出来上がり、事実としては自民党の長期政権が1993年までは続いた。この政権交代が起きないと言う意味は、**国民からスタートした委任責任の連鎖があまり機能していないことを意味するのである**。総選挙により有権者が自らの支持を表明し、議席の配分を変更し、それを基礎として首相の指名が行われるわけだが、このプロセスが全部同じ結果になっていたのであるから当然ともいえる。

この委任責任の連鎖は、こうみると基本的に機能していないのであって、ここにあるのは政権与党の**自民党の中の論理**（具体的には、総裁選）で首相が決まると言う事実である。

とすると、**もはや委任責任の関係は希薄であった**のではなからうか。

総裁選は派閥の力関係で決まっていたのであって、多数派（主流派）が総裁を選ぶと言うシステムである。反主流派は人事等で冷遇されることになる。だが段々と、大臣の段階で派閥が分け隔てなく配分される**派閥均衡人事**が定着するようになる。国民、国会どころか、首相大臣の委任責任関係までここで完全に消えている（首相はリーダーシップがすでに小さかったが、さらに委任ができなくなる）のである。実は、モデルとしての委任責任関係は日本においては非常に危ういものであった。

結局適材適所と言う考えはここにはなく、何も知らない閣僚へ、答弁などのブリーフィングが行われる。この上で新大臣として適当な事を言うことになるので、完全にここで閣僚の操り人形スタイルができあがってしまうのだった。在任期間はせいぜい一年ということで権限を使いこなす時間などあうわけもなく、言われるがままに行動する大臣の出来上がりである。

本来なら首相が指揮して…という委任責任関係はここに、ほぼ崩壊していると評価できる。

1993年以降、政権交代して以降も、各省庁は重要な個別政策については継続性が重要だと強調して、これを続けさせたのだった。この意味で行政の自律性と継続性を盾に政策のハンドルを変えさせなかった。

閣議の空洞化

こうなると、閣議にやってきているのは**代理人**と化した大臣たちである。連帯責任から閣議は全会一致で行われ、ときには首相が賛同しない大臣を罷免するようなこともあった（たとえば**鳩山内閣**では福島大臣が「県外移設」を「県内」にしたのに反対すると罷免された）が、首相に強い**リーダーシップ**がないとこれができないような事態になり（鳩山氏にはリーダーシップがあったのか、それとも調整能力がなかったのかは別問題であるが）、閣議にそもそもめんどろな案件をかけなくなる。

事前合意ができていものだけが閣議にあがるようになり、実質的な会議は、これも以前見たが形式的である**事務次官会議**のさらに前、関係省庁との調整とかの次元で行われていく。閣議は完全に追認するだけの機関となるのである。

閣議はこのため、時間がほとんどかからないものになる。まあ閣議書に花押のサインをするだけのサイン会となるのだった。閣議の写真はあんまりないのだけれど、見るとわりとスペースとってずりが置いてある。

※実は前回の安倍内閣の時に一回例外があった。

安倍首相が合意が得られなかった案件を閣議決定した。これは答弁書の閣議決定なのだが、国家公務員法改正に関する「公務員が押し付け型の天下りをするのを禁止したら」的な質問書に対し、「押し付け型の天下りがあったよね。よくない」的な答えを出そうとしたのである。官僚にしてみれば「いや俺らやってねーよ」というのが当然で事務次官級の会議では合意にならなかったのだが、安倍首相は天下り根絶を首相演説で言っていたのもあって、これを閣議決定した。30年くらいなかったことである。官僚からすれば革命みたいなもん。

事務次官等会議は2009年9月、鳩山内閣のもとで廃止されるのだが、菅内閣になって大震災が起きると、被災者生活支援各府省連絡会議と言う形で、閣議の後ながら開かれるようになった。ただまあ後になったので、根回しはあまりできなくなった。

「被災者支援」の字は安倍内閣になると取り払われ、**次官連絡会議**と名前を変えて閣議決定を受けてそれを各省で共有する役割を負ったものとして運用されるようになった。

6-3 省庁代表制

議院内閣制と言うのは本来は議会多数派が首相を委任、そして首相が大臣を任命し、官僚を統括させる、と本来的には権力分流どころか権力集中の仕組みだったのが、現実はこちらが逆になっているのだった。

とすると、**官僚制**が大事になるのだが、各省のなかでは官僚たちは内閣に認めてもらいたい法案をどうやって調整し、どうやって作っているのだろうか。そもそもこれは究極の代理人が大臣に対する本人となっているのだから、状況としては異常である。これはそのままではどう正当化することもできなさそうである。

これに民主的な要素・意味とかあるのだろうかという議論は当然起きたわけだが、ここで反論として、**各省庁は社会に向かって開かれており、社会の動向を反映する仕組みを内在している、そして社会に開かれた官僚制は社会集団や地方自治体の利益を代表するのだ**と言われることがある。

すなわち、これは「省庁がそもそも社会の代表だ」と言う議論である。これならばまあ官僚内閣制であっても、そのような政策決定は一定の正統性を持ちうることになる。このような**省庁代表制**と言う議論をここから少し見ていくことにする。

特徴

これが省庁代表制における官僚制の特徴になる。

①セクショナリズム（割拠性）

各省に分かれてそれぞれが割拠している。日本の社会は一枚岩構造になっているわけではなく、多面的な社会集団が競合していて、諸集団の入れ替わり立ち代わりの競争によって、長期的に見れば特定のグループが不利益を負うとかではないような民主的な政治が実現されると言う。これが**多元主義的民主政治論**につながり、彼らの理論を正当化することになる。

日本の官僚制においてはこれは、**仕切られた多元主義**とか、**官僚主導大衆包括型多元主義**とか、**パターン化された多元主義**とか言うのだが、とにかく**日本の政治は各省庁と言う枠の中で多元的である**というのである。

②人事の自律性

最近までは任命権者は大臣と言えどほとんど政治の介入は排除されており、各省庁の官僚人事は極めて自律的に運用されてきた。公務員試験制度が多少改正されたが、以前は一種による採用者（キャリア組）が完全に横並びに昇進を重ねていく仕組みができていた。この公務員制度については多少触れたが、国家公務員法で整備されたものである。

ただ、民主的な制度として**資格任用制**がとられたのだが、実はこのシステムは明治時代から実施されていたりする。日本では、職階性を基礎とする資格任用制が基礎とされながら、実行がまったくされていなかった。これは公務員にはポストのランクをもって、対応する資格を持った任命者を割り当てるというものである。アメリカでは普通に採用されるし、民間企業でもかなりにおいてこのようなやりかたが取られるが、日本ではこのようなやりかたがなく、最初の試験だけがすべて、というようなものであった。従って職階性が要求はされていながら完全に骨抜きにされているのである。この点で上っ面だけの特徴だが、まあ公務員法改正で多少はマシになる、かもしれない。

③省庁の政策決定

これは各課からの**積み上げ方式**で行われる。そこから局などに上がって行き、最終的に大臣のところまでいくことになる。従来これを日本独特の**稟議制**（りんぎせい）と呼んでおり、省内のあらゆる意思決定にこれが使われると理解されてきた。稟議制とは末端職員が案を作り、この案を作った文書がその人の上の席次の人へ順次回覧されていき、段々とハンコが押されていく。こうしてすべての関係者が承認したあとに、責任者が「専決」し決裁され確定するのだと言うやり方である。**ハンコ行政**というやつ。

ただ、それがだんだんと薄れてきたことが明らかにされてきている。

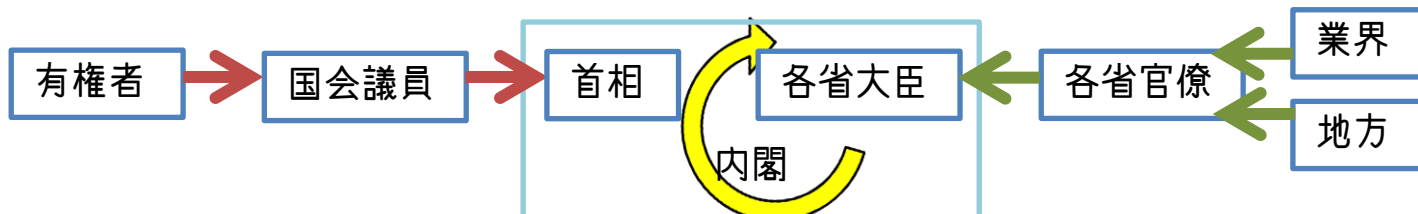
従来は全部稟議だ！とか勘違いされていたのだが、実は重要なものについてはこうではないのである。重要なものについては、関係者があらかじめ方針を会議で決定している。**最初に関係者会議で実質的意思決定がなされ、担当する課が垂直・水平的に調整を行ったうえで起案文書を作成する**のである。こうしてできた起案文書は、すでに調整を終えたものなので、後は決済だけすればよい。担当者が文書を以てまわり、異常に早い持ち回り決裁が行われることになる。

④ 社会に開かれた官僚集団

省庁に分かれているわけだが、これは孤立しているわけではなく社会に開かれているという。要するに各省庁は関係する社会集団と密接な関係を持ち、独自の利益媒介経路をもっているのである。地方政府や関連団体とはつねに連携をとっており、彼らの利益を代表する。従って、ここには地方政府や業界を本人として社会的利益を代弁する代理人的な側面を持っていると言える。

まあここまで見ると、官僚側も自らが「日本を代表しているんだぜ」と言えなくもなさそうである。

● 官僚代表制と組み合わされた議院内閣制モデル



このように委任責任関係が（まったく別のモデルだが）存在するとは、ちょっとは言えそうである。

第七章 政党

7-1 国会中心主義の政策的帰結の変容

第 27 回

ここでは、とくに**与党の役割**について述べていくことにする。

初期国会では国会中心主義が強調され、立法権限を使って国家行政についても口を出そうとした。ともかく内部部局の設置等については政治側が「法律事項だ」としてなかなか政令事項にするのを認めなかったよね。

そしてまた、内閣の関与できない議員立法も多く行われていた。このようにして、議院内閣制において、議員の存在は内閣の出す法案に影響を与えていた。いままでみてきた仮説はそれに基づいたもので、

① **国会中心主義によってもたらされる手続き的帰結を、内閣及び首相は好まない**

② **議員提出法案が可決されることによる政策的帰結を、内閣及び首相は内閣提出法案よりも好まない**

とかいうものであった。

しかしながら戦後の政党政治が安定すると、与党側からの議員提出法案は減少する。ということで、ここではその議員立法の増加と衰退を見ながら、このような仮説が結局あったのかなあという検証作業を行ってみたい。従来から通説は、1955 年の制度改正（国会法改正）で**議員立法提出要件が加重**されたのが衰退の原因だとかいうことが多い。確かにここで 20 人の賛成無くして提出できなくなったし、予算が必要なものは 50 人の賛成が必要とされ、今まで一人でもできたのに比べると大変になった。

しかし後述するがこれには説得力がなく、むしろ予算を伴う議員立法を大蔵省が非常に嫌い、所管の各省と自民党の政調会の調整を経た**閣法**とする動きがでていたという理解が正しい。ようするに法案の交通整理が行われていたのである。当然これで、議員立法をする必要がなくなるだろう。

（1）議員立法の趨勢と制度変更

議院内閣制においては、**内閣提出法案**に基本的には与党は賛成する。そして野党が反対したところで結果にあまり変わりはないので、多数派の与党の賛成が、内閣としてもそれでよい。

そこで、内閣は自らに好ましく勝つ与党が賛成してくれそうなものを出すため、賛成多数での可決が多分多くなる、これに対して議員立法は、内閣が関与しない、国会が独自に提案審議を行うモノであるから、議員立法は内閣にとって嫌いなものとなる。他方で、**与野党対決に必ずなると言うことはない**。別に与党だけが賛成する法案だけしかこの世にないわけじゃないし。とすれば、**国会中心主義の運営を反映すれば、かなり多くの政党が賛成するような「全会一致」に近い可決も多くなるはず**である。もちろん全会一致となると、敷居が高くある程度無理矢理突き進む必要も出てくるからそのままではいけない場合もあるが、とにかくここで「**閣法と議員立法では、つまりは審議のされ方が違うのではないか**」という仮説が建つ。

データで見る！

ということで、せっかくだから新規法案の審議の結果（1947～2001）をどうぞ。

	成立	衆院で継続	参院で継続	衆院で廃案	参院で廃案	併合修正による消滅	両院協議会で成立得ず	合計
閣法	7000	378	75	524	262	0	0	8242
衆法	1026	777	24	1139	46	3	0	3015
参法	165	14	179	34	671	0	0	1063
合計	8191	1169	278	1697	979	3	3	12320

※**併合修正**はいくつかの法案をまとめてしまうことである。

閣法 8000、衆法 3000、参法 1000 くらいが 1947～2001 年に出てきている。ちなみに閣法は 90%弱が衆議院に提出され、衆法も同じである。参法はもちろん参院。

まあ成立率を見ると、閣法のうち8～9割くらいが成立している。残りは基本的に衆議院で終わっていることが分かる。衆法は3割ほどが成立しており、参議院で否定されるものが多い。

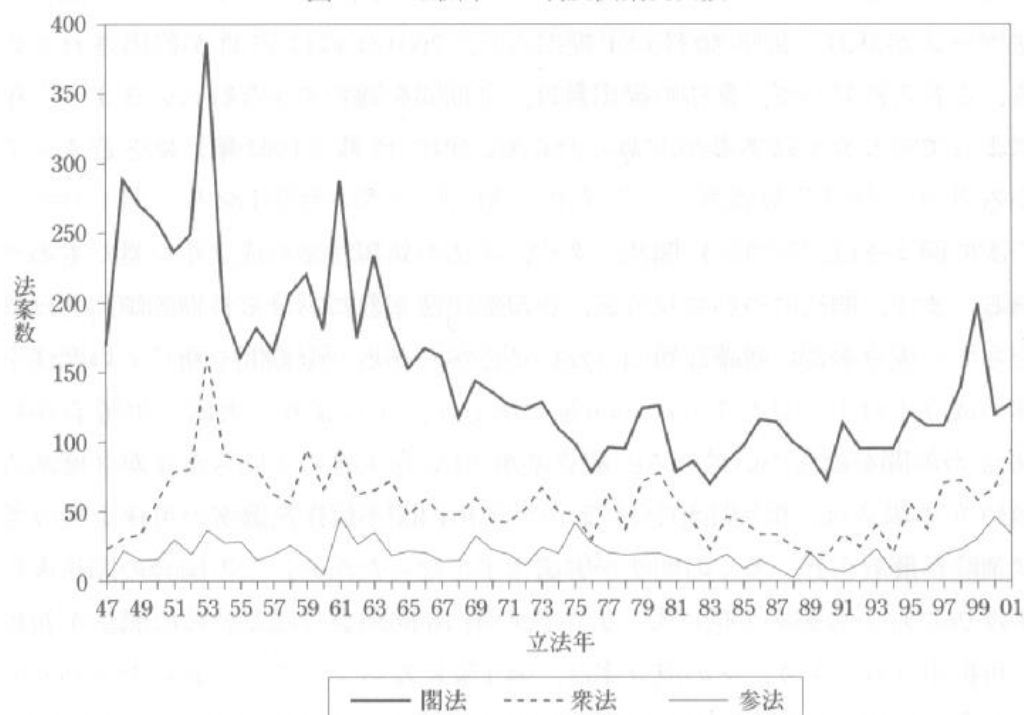
参法は成立率が2割を切るくらいでで高くない。

今度は、全会一致かどうかについて見ることにしよう。

	賛成多数あるいは賛成少数	全会一致	合計
閣法	3885	3417	7302
衆法	419	737	1156
参法	47	118	165
合計	4351	4272	8623

採決した数を見てみると、全会一致の比率が閣法の場合 50%弱、衆法が 60%強、参法だと 70%を超えている。つまり、**議員立法のほうがより全会一致的**である。特に参法はなかなか最後まで行かないが、最後まで行けば結構賛成されると言うことである。

図 4-1 立法年ごと新規法案提出数



次に立法年ごとの新規法案提出数を見よう。

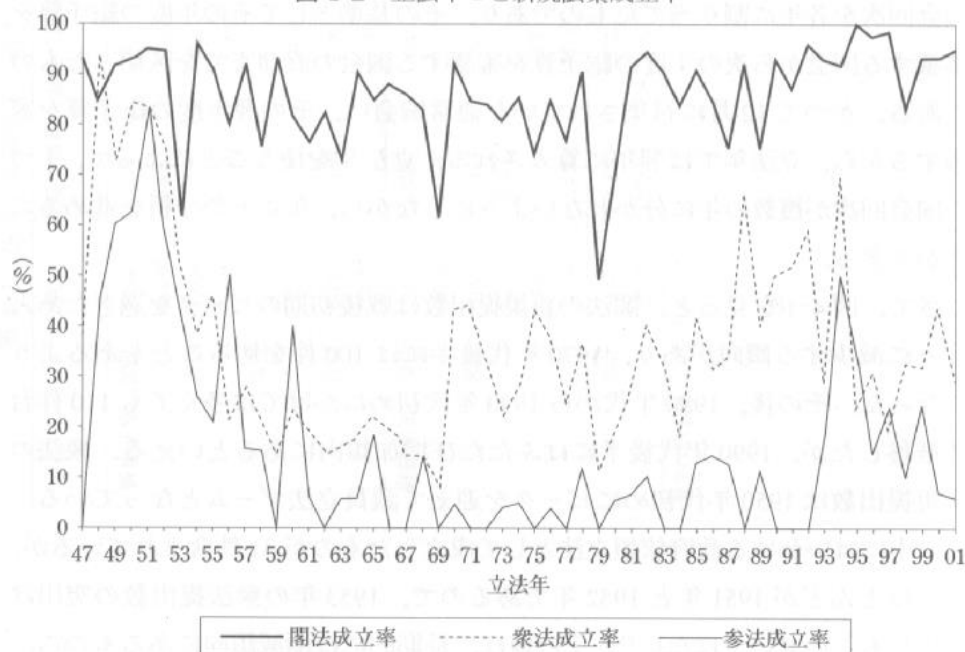
閣法はどの期間を見ても相対的には多いのだが、とくに戦後に多い。それが落ち着くと数は減るが、90年代くらいから中央省庁再編くらいまで、また増えていた。

内閣が立法の主導権をとっていることがよくわかる。衆法は戦後初期にこれまた増えてピークを迎えているがそのブームが終わると長期的に少なくなっている。90年代の増加も同じである。表にはないが、2009年の政権交代時に、議員立法しないと言ったので一時的に減っている。参法は基本的に非常に少ない。

こちらは立法年ごと新規法案成立率である。

閣法はコンスタントにかなりの率を成立させていることがわかる。コンスタントに8割くらい成立。いいバッテリーになるぞ…！さがっているところは大体政治的なごたごたが会期とかに影響している。対して衆法はかなりダイナミックな動きをしている。まあ予算を伴う法案がバンバンとおって大蔵省ガチギレだったのは戦後の一時期で、その後一時期下がり、また増えたがそのときにはもう議員立法自体が数少なくなっているの、多少率が上がろうがまあ問題なくなる。書かれていないが2011年の衆法の成立率が高く、ここでは議員立法が少なかった。少ないので例年通りの数が通っただけで率が激増することになる。

図 4-2 立法年ごと新規法案成立率



1950sの議員立法増加とその後の衰退

議員立法が濫用されつつあるなかで、予算と法律が不整合だと特に大蔵省が反対を示したのが1950年代頃のことである。これは確かにその通りだったので、国会の内外で議員立法を制限する動きが出て、そのせいで国会法が改正され、**議員立法の提出要件**が加重されることとなったのだった。従来の研究はこれを理由にして終わってしまい、あとは各派の議案提出手続が整備されたというのが指摘されるにとどまる。党幹部（総務・政調会長や国会対策委員長）にハンコをもらわないと事務局が受け付けないような慣行ができあがったというのである。

しかしながらこの要件加重というのは、アクターに対する外からの制度的な枠に過ぎない。

彼らはそれぞれの選好を持っているし、**何らかの内生的な制度変更があったはず**なのである。そうでなければそもそも、このような議員立法制限を議員が行うというのはただの自傷行為である。

というか、賛成者20名は正直クリアできる数であった。自分で自分の首を絞めるルールを作る説明がつかない以上に、議員立法がこれによって減ったとも言いきくいのである。

そして自由党は51年の12月から党幹部の同意システムを内規として作っていたが、抑制効果はとくになかった。ということで、手続き的なこの変化は、正直何か劇的な変化をもたらすものではなかったのである。

ここでは、国会法改正後の制度ルールとしてできた自民党内の「**政府法案事前審査**」こそ真の原因と見るべきであろう。ということで、まずはまえおきとして国会法改正について見ていく。

（2）国会法改正の政治過程

改正の機運

背景としては以下の二点が議員立法の多さにつながっていた。

①**政府依頼立法**…政府が準備する法案のうち、与党が作成する場合は閣法でなく与党法案として提出することがあった。

②**GHQ 帰宅**…また、占領終結によって、GHQ側の承認手続きが議員立法に対して課されなくなった。

このような状態には、次のような批判が厳しく浴びせられることになったのだった。

①**利権法案、お土産的法案**…国民の利益を考えていないじゃあないか！と非難する声があがるようになった。

②**予算と無関係**に提出・成立…予算がかかる立法を議員が後から行えば、**予算が事後的に要求される**ことになるわけだが、最初にきちっと整合的に作った予算がゆがむことになる。

このような批判は、大蔵省を中心にして騒がれることになった。国会の側でもなんとかしなきゃという声があがり、ここで国会法が改正されることとなった。衆院の議運は1952年6月に「国会法改正について」というものをまとめている。ここでは①常任委員会の縮小統合や②発議要件の加重などが謳われた。これらは国会法改正にも反映されている。政府側も対応に苦慮していて、1953年1月には「議員提案の法律案に対する政府部内における取扱について」というまさかの反論マニュアルまで出来ていた。ちなみにこのマニュアルには、

①**議員立法はさっさと内容把握して反論しよう**

②**各省庁は次官会議、閣議の了解なしに関係委員会に提案依頼しない**

とかがかいてあり、さっき見た**省庁（政府）依頼立法**の存在の証拠となる。つまりは「予算欲しいからさーちょっと議員立法してよ〜」という打ち合わせに基づく議員立法が、予算確保のルートとしてあったのである。

ここでは、このような癒着の原因となりうる**常任委員会制度**そのものが問題になった。

そして極めつけは、1953年に吉田内閣が「バカヤロー解散」をした後の予算についてのごたごたである。懲罰動議が可決されちゃったりして、新年度予算が未了で解散すると、自民党が少数与党になってしまい、そこで「議員発議によって」かなり予算が増額修正される事態が起きたのである。

これは大蔵省にとっては予算の財布を勝手に握られたというような事案。改正の機運はこうして生じてきた。

改正の流れ

第一段：「国会法改正要綱（by 衆事務局）」「国会法の改正に関する意見（by 内閣法制局）」

改正機運が高まる中、まず衆議院がこれを具体化し、それに対して政府がリアクションを起こしたのである。

【参照】国会法改正要綱（要旨）衆議院側というかおもに与党の提案である。

①**委員会を併合**して3つ減らす

②議案発議には**20人以上の賛成**が必要で、予算を伴う発議には総議員の**3分の1の賛成**がいる

③予算修正動議には議院の**40人以上の賛成**がいる

④増額修正には総議員の**3分の1の賛成**がいる。

当然ながら、政府側とのパイプの薄い（議員立法ルートしかない）野党側の合意を得ることは出来ない。

【参照】国会法の改正に関する意見（要旨）政府サイドの提案。

①議員は少なくとも一個の常任委員となる制度が必要が望ましいかが疑わしい、として**常任委員会制度を全廃するか、大幅整理統合を行うかを選択**させている。

②発議には**20人以上の賛成**が必要、重要議案には総議員の3分の1以上の賛成が必要である。さらに政府として内閣に開陳する機会を設けないといけなくとする。

③予算修正は、内閣の予算提出権を侵害できない範囲でしかできない

ようするに、これは政府と言う名の大蔵省の意見であった。ここには議員立法を根絶する覚悟があった。

(3) 改正国会法とその後

しかしとうぜんそのような夢は消え去る。国会側は、何か自殺的なまでの譲歩をするわけではない。

【参照】1955 改正国会法（要旨）

- ① 常任委員会を **16 個** に整理統合する
- ② 議案の発議については、衆議院は議員 **20 人**、参議院は議員 **10 人** 以上の賛成がいる。予算を伴う法律案は衆議院は **50 人**、参議院は **20 人** の賛成が必要。（56 条）
- ③ 議案、予算の修正についても同様の発議要件とする。（57 条①、②）
- ④ 予算の増額修正及び予算を伴う議院立法や法案修正について「委員化は内閣に対して**意見を述べる機会**を与えなければならない」（57 条③）

結局 3 分の 1 の賛成とかは取り入れられず、大蔵省としてはあまり要求がいきなかったのがっかりする。ということで、**実は議員立法はこれだけではあまり減ったりはしない**のである。1953 年に続き 1954 年の予算も個別に修正されるし、55 年度予算もやはり個別に立法で増額修正が行われるのである。何回も言うが、20 人くらいの賛成なら楽勝である。そこで 1956 年度予算に向けて大蔵省は対策を考える。なんと全力で懇談会やら何やらのキャンペーン活動を行うのである。どれだけ余計な財政負担を強いられたかをまとめて公表してみたり、涙ぐましい努力をするのであった。**公文書なのにハートフルな作り**になっている非常に珍しいものになる。

(4) 議員立法をめぐる新しい制度ルール形成

予算案における心配の消滅

さて、1955 年には自民党が結成される。すると、ここで大蔵省を悩ませていた議員からの提案のうち、「予算案」はほぼ気にしなくてもいいことが明らかになったのだった。

自民党が成立すると、初の予算編成に彼らは「はりきる」ことになった。ところが**自民党は与党として予算編成が全くできないことが露呈してしまう**のだった。

具体的には、一兆円そこの予算案に政調会の各部会が要求したのは、**3000 億円**の増額要求であった。意味不明すぎワロタ。大蔵官僚はこれをバツサリ切るのが目に見えているというかそれ以外道は無し。最終的な案ではこのうちの 155 億くらいしか認められず、自民党は大蔵省にほぼ完ぺきに抑え込まれたのだった。

いっぽうで一回案がまとまりさえすれば自民党は足並みをそろえてくるので、会期中には何もおきず「**気の抜けたビール**」といわれる極めて低調な審議になり、原案通り可決した。

つまり、**予算を編成さえすれば何とか**なると言う状況になり、予算審議の問題は大蔵省からは消えたのである。

議員立法の抑制

あとは議員立法を抑制していくだけである。議員立法は以下のようなファクターにより抑制された。

① 会派の機関承認手続き

自民党のみならず**社会党**が統一してこの手続きを始める。が、あくまで制度であってこれだけでは意味がないとはさっき言った通りである。

② 自民党首脳部

しかし、自民党首脳部が勝手に抑制する動きがでてくる。57 年 10 月 30 日の会議で自民党は、**今後予算を必要とする政策は政府から提案させる**という決定をしている。それに 60 年 11 月 30 日には、総務会で**予算を伴う議員立法のとり扱いとしては、そのようなものは差し控える**ことと決定している。ただ、このような取り決めをすること自体が議員立法の依然とした存在を意味しているともいえる。

③ 内閣

政府側も内閣の大蔵大臣がおりにふれて議員立法には反対しているし、自民党に何回も申し入れている。

④ 事前審査

自民党が 1962 年に、与党事前審査を申し入れた。

「各法案提出の場合は**閣議決定に先立って総務会にご連絡を願ひ度い**」「なお政府提出の確保案については**総務会において修正することもあり得る**につきご了承を願ひたい」という文書によって、内閣提出法案を与党において審査する慣行が確認された。この文書は**再確認**と言う形式をとっているの、これ以前から（いつからかは微妙だが）慣行ができていたようである。これにより政府提出法案は事前審査の対象となっていると分かる。

そうしてこれがしばらくすると、完璧に定着する。

そして 1963 年には、議員立法はまともな審議対象ではなくなったとされる。

予算を伴う立法が、議員立法ではなく、各省と大蔵省と自民党政調部会の調整を経た**内閣提出法案**として行われるように、法案決定過程が整備されたのである。これにより、議員立法をする必要が、そもそもなくなる。閣法でやってくれるんだし。予算を伴わない議員立法についてはそれほど問題ではないし、野党提出法案はどうでもいい（成立しない）。予算について代わりに起こったのは、年末の予算**復活折衝**であるが、そこそこ折り合いがつくようになって争うこともなくなる。国会法の改正による議員立法が衰退したのではなく、**与党と閣法の調整枠組みがととのったのだ**とみるべきであろう。ここでは与党から政府へ新たな委任責任関係ができています。

この枠は 60 年代に確立するが、さらに 70 年代には与党の影響力が増してくる。ここから**族議員化**、**党高政低**が進むと、与党と首相との間に二重の権力関係が出来ることになる。ここはそのスタート地点であった。

これまで日本の政治システムについて説明してきた。自民党一党優位政権での政治システムは、官僚内閣制、省庁代表制、与党事前制度を大きな特徴として三つとして説明でき、そこでは従来の委任関係とは別の方向を向く矢印が見えてきた。

与党と言うのは、政権そのものではないが、政権と深い関係を持つ政党である。政権党と言う言い方もするけどこれは分析的な言い方で、基本的には与党。「与」とは関与するという意味であり、政権に関与するわけである。政府と与党はあくまで区別され、二元体制を前提として我が国の政治は成立している。

これは結局、**政権を担うはずの政党を、政府とは一線を画して与党と言っている**ことになる。要するにここでは、政府と与党の政策選好が異なるとされ、それを当然としていることになるだろう。

委任責任関係のところから考えると、国会の多数派から選任された首相からなる政府との政策は一致しそうであるが、ここには日本の政治システムの特徴が関わっているのである。

①「**権力分立制**と組み合わされた国会中心主義と議院内閣制」のもとお互いが**緊張関係**にある

②内閣の選好には、**官僚**たちの思惑が関わっている。官僚からの委任関係が見られる内閣の委任責任関係は本来どおりではなくなっている

このような特徴から初期は**国会中心主義**をベースに活動し、独自の議員立法を活用していた。だが政党政治が安定するにしたがってこれが抑制され、政策選好は内閣提出法案にまで反映されるようになったのである。ということで、与党の政策選好がどう決まるかも、陰に隠れつつあるが見ていく価値はある。

与党の政策審議機構

自民党の政策審議機構は**政務調査会**である。ここでは党の政策立案が、政調会長のもとで調整されている。ちなみに自民党の政調会には一般に政調会長が 1 人、その代理が数人、副会長が 10 名くらいいたりする。

さらには、そのなかにはいわゆる**部会**というものがある。これは国会や省庁に対応した形でおかれ、現在 13 置かれている。この部会は国会提出法案の審査を担当する。内閣提出法案はもちろん、立案しようとしている主要な立法は大体この部会を通る。1990 年代以前は、それぞれの議員がどの部会に所属するのかが決まっていた。これに参加することでパイプと能力を手にするきっかけとできたので、好きに参加できるわけではなかったのである。まあ 4 つまで部会を持つことはできるとなっていたが。

ただ 90 年代に自民党が政権から落ちるとこの区別は意味がなくなりはじめ、制限的な仕組みはなくなる。部会長や部会長代理、副部会長は上の意向で決まるが、平の所属は自由になったのであった。

ちなみに政権から落ちたり連立したりの中で様々な政策問題に関する議論がなされ組織は多少整理され、部会以外の調査会とか特別委員会はだんだんと減ったらしい。

まあこのようにして自民党の政策決定プロセスに、内閣提出法案は現在ではのっているわけである。部会からスタートして、**政調部会→政調審議会→**通ったら党全体の**総務会**で**党議拘束**をかける、という流れになる。党議拘束がかかると自民党議員はそれに賛成しないといけない。

そうして内閣に戻された法案は閣議決定され、その後国会に提出されることになる。だから閣議決定の前に総務会を通らないと、すなわち**自民党の許可なしには、法案は内閣は出せない慣行になっている**のである。この審議会も総務会も全会一致なので、実は自民党の中でどこかで異論が出るともう無理ゲーになるのである。

ただ拒否権行使されまくってもアレなので。ガス抜き・調整が行われるのは確かである。政調会長などが説得したり、交換条件を出したりして、この結果全会一致が得られることになるのである。ここに貸し借り関係が生れたりすることにもなる。

※ただこの慣例は破られたこともある。小泉首相の**郵政法案**はどうしても全会一致を得ず、多数決で決定することとなった。これが造反組と言う奴につながるのであった。

結局、政調会部会というのはこのプロセスのスタート地点である。よって

①内閣提出法案に対する**与党事前審査**の場

②各議員が**政策について勉強し、官僚との関係を作り出す場**

③官庁間の**政策対立を調整する場**

という様々な役割を負うことになる。

VS 野党

与党が法案成立させるためには議会の一部を通さないとはいけないので、ここで野党との交渉も必要になってくる。国会中心主義的議事運営のもとでは、与野党協議は全会一致なんだという命題は必ずしも正しくはなかったのはいつか確認したような気がするが、それでもある程度（すくなくとも長年そう思われてきた程度には）は合意を探ることになる。

ここでそのための交渉役として登場したのが、**国会対策委員会**である。

これは議会の委員会ではなく、各党が持つ非公式な組織である。いわば国会の裏舞台が国対で、国会対策委員会の委員長どうしが交渉して非公式に政治を行い、法案の命運を決める。

ここには政府も官僚もまったく手がさせないのだから、議員が非常に優位に立つことになる。この国対の役割はとて大きく、その何をしているのかよくわからない不透明さも相まっていわゆる「国対政治」は批判も大きかったのはご存知の通りであろう。

族議員

自民党の最盛期において政調会が政策決定の主要舞台となると、特定政策分野に影響力を持つ**族議員**が存在感を増してきた。厚生族とかいうよね。各部会の有力議員がこう呼ばれるわけである。

族議員には二種類ある。

番犬型…数が少ない。特定の政策領域につき各省の政策を守ってくれる人。

獵犬型…数が多い。注目された政策に群がり、にわか族とかいわれる。

後者はパフォーマンス型で、政策をひっかきまわすきらいがある。このような族議員現象は、**議院内閣制の政権政党がずっと続くことによってその議員が特定の政策分野の知識を付けて成長した**ことに端点がある。

部会には官僚が政策説明に来ることになるから、官僚の政策能力と政治家の能力が部会ごとに提携する形で、相互作用的にこの族議員の形成は行われたのである。

族議員の側が押しまくると言うことでもなく、官僚側も

国土型官僚…政治家の能力を全く買っていない。官僚こそが政策を決定すべきと思っている。岸部露伴的な。

から変化し、

調整型官僚…それぞれが政策的に知識をもち、省庁なり政治家なりの間を飛び回る。康一くん的な。

というものに変わり始めた。

族議員の中には政策知識経験で官僚をしのぐ奴もでてきて、このような**行政的政治家**が出てくるし、官僚にも政治的調整に走る、**政治的官僚**という奴がでてきて、**役割の逆転現象がおきた**のだった。

権力の二重構造批判

与党と内閣の権力二重構造とでもいうべきものがここにはあるわけで、これはやはり批判されていた。

事前審査された法案はすでに議論は済んでいるので、出来るだけ早く国会で通過させようとする。ここで**審議するのは少数派の野党だけになり、国会の審議が形骸化する**。このように形骸化の原因として批判されるのである。

また、この二重構造が**内閣のリーダーシップも低下させている**とも言われる。

こうして国会改革の肝は、この**事前審査の廃止**だ！と言う動きが出てきた。

大山礼子氏など、「事前審査制の廃止を提案をし、代わりに、議事協議会という政府の関わる形での擬似運営を審議する場を作ろう」という意見を出した人もいた。ここでは内閣が少し立場を強めることとなるし、内閣の責任で修正とかもすることが期待されるわけである。大山氏はこれにより法案修正を国会の場に持ち越すことも期待する。

しかし、閣法が国会で与野党協議修正するとしても、それに一体なんの意味があるのか、効果はなんなのかは明らかではない。というか**政策的帰結を考えたとき、おそらく影響がない**のではないだろうかと思う。

大山さんは制度論しかやってなく、政策的帰結をあまり考えていないのだろうと思われる。対してこれまで、制度は制約条件だと言ったが、そのもとでゲームをしているアクターを捉えてきたのが我々が川人さんである。

現行では、内閣が何らかの法案を出して、それを与党が事前審査で修正する。だが、修正された法案が好ましくないものであっても、それはもう内閣が提出しければいいだけである。対して議事協議会とか言うのがあっても、結局与野党協議で法案が成立したものを「好ましければ」内閣は提出する。

これって結局のところ「内閣の眼鏡にかなうか」という段階を経るんだから同じじゃん。

※これに対して民主党と言う政党がいたんだが、この人たちは政府与党二元体制を良くないと言っていて、政府と内閣と政権党は一体となって政策決定をすべきだと言っていた。

そして実際に、いくつか改革を行った。ここでの基本的な考え方は、**内閣の政策理想点と与党の政策理想点が離れている**という前提であるが、与党と内閣の政策選好がそろった状態をまず作り、そのうえで政府と与党が一体となって政策決定を行おうと言う訳である。これについては次章で扱うことにする。

第八章 1990年代改革と民主党政権交代

8-1 1990年代の国会改革・行政改革

ここでは90年代の様々な改革と、民主党政権交代について述べていく。

90年代より前にもたくさん改革はあったが、ここから先の改革はかなりタイプが異なるといえる。ここまでは全会一致から多数主義的に国会運営を与党がかえながら、権力分立制と一緒にあった議院内閣制のなかで政策決定が行われていたわけである。議院内閣制という大枠自体は内閣に関する基本的な法が規定するものを所与として、国会中心主義による問題を解決していくプロセスとして説明されていたのだった。

これに対して90年代の改革は、戦後の議院内閣制そのものに対しての改革であった。**徐々に変容してきた自民党一党優位のもとでの政治システム自体を、改革しようとしはじめた**のである。

この流れは大きく以下に分けることができるだろう。

①政治改革

通常は選挙改革を指す。中選挙区をあらため、**小選挙区**を導入しようとしたのだった。ここには政治的な透明性の高いやりかたをとろうとする動きがあった。

②国会改革

国会中心主義を強めようとする試みが一部行われた。「国会を活性化する」とか言って議員がちょこちょこ動いていた。

③行政改革会議の設置・国会審議活性化法の制定

議院内閣制に重点を置くシステムの中で、政治が行政を統括できるようにシステム整備が行われることとなった。三つ目の改革は日本のかなり特殊な政治システムを、本来の議院内閣制の委任責任の連鎖に戻そうとする試みであった。

このような政治的機能の強化が、民主党の政権運営にとっても重要であったし、安倍内閣の政権運営においても重要な問題点であり続けている。

(1) 1990年代の改革と政権

1990年代に入った自民党は過半数を逃し、55年体制が終わった。このとき野党の各会派によって、自民党に代わる連立政権が登場した。**細川政権**である。彼は、従来のやりかたを一新しようと政治改革を最重要のものとし、それにくわえ与党の課題として様々な課題を位置づけた。

これは**政官業の癒着**とか、**族議員の打破**だったり、**規制緩和**や**地方分権**、**セクショナリズム**などである。

最初の政治改革で細川さんは辞めちゃうけど後にも続いた連立政権は、細川氏の政策課題を追及し続けることとなった。そのなかでは、さきがけなんかが行政改革の推進を強く求め、細川連立政権から自社さ政権（村山政権）になっても、さきがけは要求を続けたのだった。

その後橋下内閣は新しい選挙制度のもとでの選挙を戦うに当たり様々な改革を課題としてかかげたので、自民党も改革を頑張ろうと言う感じになった。自公の小渕内閣のときにも政治改革の提案をうけ、それを引き受けることとなった。このようにすぐれてどの政権も改革を掲げそれを進めることとなったが、ここには**改革が政権運営の必須条件となっていた**くらいがあった。

何が起こったか

①政治改革

●クリーンな選挙

細川内閣は最大の課題として、**中選挙区制**を廃止した。また政治改革の中で**公職選挙法**を改正し、政党政策本位の制度に変えたのだった。それから**政治資金規正法**も改正された。政治情報をできるだけ公開させることで政治の透明化を図るとともに企業や団体からの献金の額を制限し、コントロールを外部からされないようにしたのである。同時に**政党助成**も始まり、公的資金を導入することでよりクリーンな感じにしようとしたのだが、この額が300億以上ととっても高い。これを議員数と得票数などに応じて配分するわけだが、結局はかなり巨額の政治資金が新たに出回ることとなった。

●選挙区

選挙区画定審議会もでき、選挙区割りについての審議会も出来たのだった。このような審議会を作ること選挙制度の区割りにつき、利害がありまくりで議論を困らせる国会の影響を排そうとしたのである。

※しかし、一票の格差の不均衡是正を足掛かりにして最近では国会が権限を行使するようになってしまったけどね。このような政治改革が行われると、**徐々に政党間競争が二大政党システムに再編された**。このおかげで過半数の確保が難しくなり、連立政権が一般化したのだとも言えるだろう。現在も過半数党はいるが、参議院ではそれはまだなのもあって基本的に連立を組んでいるよね。

これは政権内に複数の政党がいるということだから、政党間で**政策合意**が必要になる。ひと手間余計なプロセスがいることになり、細川政権などはトラブルが続出することとなったのだった。**政策課題ごとの多数合意を常に得なくてはならない**時代でもあるということであり、この運営は難しい。

②首相のリーダーシップ、資質が決定的に

小選挙区制のもとでは、政権交代が怖い与党としてはやはり首相などの「業績」を事実上意識することになる。橋本内閣は行政改革を進める！と自らの能力を伝えるということに腐心することになったし、彼がぼしかったあとの小渕さんも路線を引き継ぐが、とにかく「首相」へ極めて注目と関心が寄せられることとなる。

③官僚主導から政治主導へ

政治が改革を推進するというスタイルがきわめて重要になった。

共産党を除くほとんどが与党との入れ替わりがあるのに対し、官僚制は入れ替わりが無い。ここでやはり正統な民主政治の観点からは「政党の人のほうが発言権があるだろ！」ということになるのである。政権交代があるから、このようなことが言える点に注意しよう。このような声が強くなるのは、**自民党一党優位ではなくなり、官僚側が「いやてめえら与党もメンツ変わってねーだろ」と反論できなくなった**からなのである。

あとはここには**官僚の不祥事**が続発したという事情もあるけどね。

より具体的には、橋本内閣のときをはじめいろいろな委員会や会議が作られるのだった。地方分権推進委員会とか、行政改革会議などが作られ、ここには意図的に官僚OBが排除されたうえで有識者として学者などが入っていた。そこで出された意見などを政府が受けとって閣議決定し、立法化をするという流れができるようになった。流れとしては答申を得て閣議決定をし、基本方針を法律化するわけだが、ここで**プログラム法としての基本法をまず作ることで改革が後戻りしないようにしていた**のも特徴である。

とにかくは改革を推進して、リーダーシップを見せ「成果を」出さないと、選挙が怖いような状況になったのである。結局有権者の投票の持つ力が強くなったのだ、ということもできるかもしれない。

(2) 衆議院正副議長による国会改革

これだけは唯一、世の中の流れから逆行する改革であった。これを推進したのは**土井たかこ**氏である。新党さきがけに続々と各党のトップが入る中で、土井たかこさんは祭り上げられてしまい、いやいやながらも**衆議院議長**となった。彼女は憲法学者であったから、憲法の本質にのっとり衆議院の活性化に取り組んだのだった。そしてそれを実行しようとして、**国会改革**を行った。国会改革に関する私的研究会というのが作られ、基本的に議会の事務局のOBの人がこれに参加して、衆院や、国会改革を議論した。

内容

94年6月には、「国会改革への一つの提言」として「政治理論の確立」「国会審議の活性化」「立法機能の充実」とかを掲げたいかにも時代遅れな提案がなされたのだった。

とくにここでは議員立法が低調であるとして、この要件を緩和することが盛り込まれていた。これは前に言った通り本当は違ったんだけど、国会中心主義が大事な彼女らはまあそう考えちゃったわけだ。要するに「**法的**」な意味で国会が立法権を行使することを目的としていたのである。だから事実どうだったかは見落とすわけ。

96年6月には「銀立法の活性化に関する一つの提言」としてここでは①**政策立案機能の充実・強化**、②**議員立法の環境整備**、③**政策立案機能の充実・強化**、④**議員立法の国会審議の活性化**などが提言された。

具体的には政府の情報開示における**少数者調査権**（過半数より少ない要件で）の配備とか、国会法の発議要件緩和、承認手続きの削除などが提言された。

これ等の提案のうち、少数者調査権については「**衆議院予備的調査制度**」として導入された。委員会もしくは40人以上の議員が、調査局長や法制局長に予備的調査を命じることができるというものである。**調査局**がこれにともない設置された。これは常任委員会調査室が改組されたものである。

ここで予備的調査は国勢調査と比すとその下調査的な役割を果たすものとされた。確かに少数会派の要求でもこれが使えると言うことで、**与党が反対していても出来る点**は実行力がある。調査局長あるいは法制局長が調査を行うにつき、衆議院の側が資料を指定したり説明内容を指定したりできて、その後も委員会・衆議院に報告させることができる。だが、実際の利用状況を見ると1998年から2004年で20件、2005年から2007年で15件、2008年で9件、2009年、2010年は1件、0件、2011年と2012年は0件と、ほぼ使われなくなってしまっている。全く使われていないわけではないが、民主党が政権に入るともう忘れられてしまっていたようである。

(3) 行政改革会議

橋本内閣での目玉改革として行われたのがこの行政改革である。

行政改革会議

行政改革会議が1996年の11月に立ち上がり、本人が議長を務めた。彼は以下の三つを検討するよう指示した。

- ① **21世紀の国家機能のありかた**
- ② **中央省庁の再編**
- ③ **官邸機能の強化**

官僚OBがいないこの委員会で一年間審議して、最終報告が1997年12月に出ると、これを直ちに「最大限尊重する」という閣議決定を行う。そして基本法として中央省庁等改革基本法を提出し、後戻りはできなくした。彼が退陣した後も小渕内閣が政策を引き継ぎ具体化し、1999年に内閣法などを改正するとともに、新省庁が2001年からスタートした。

改革の中身と結果

橋本行革の中で大事なのはやはり**内閣の機能強化**である。議院内閣制の観点からしてもこの機能強化は大事である。具体的に基本法に盛り込まれたのは、①首相の発議権を内閣法に明記する、②国務大臣の数を減らす、③内閣及び総理大臣を補佐する内閣官房、内閣府、総務省を整備する、④特命事項担当大臣を置く、というものであった。この結果だが、1999条に内閣法が改正されて、

A 内閣法1条に「日本国憲法第73条その他日本国憲法に定める」職権を行うという規定が追加された。

B 内閣法2条の大臣の数が14人（+3人まで）となった。

C 内閣法4条で首相の発議権が追加された。

D 内閣法12条以下で内閣官房の任務、役職が改めて規定された。

これは内閣法の時にやったので、詳しくは省略する。

また、**中央省庁再編**については「21世紀の国会機能のありかた」ということで、中央省庁等改革基本法には

- ① **目的別の大括り編成として10省とする**
- ② **政策の企画・立案と実施を分離する**
- ③ **府省間における政策の協議・調整の制度を整備する**
- ④ **政策評価機能の充実強化する**

などが規定されることになったのだった。1999年に国家行政組織法が改正され、2条、4条からは「権限」についての文言が削除され行政機関について「任務」を中心とした組織規程に改編するとともに、15条などで行政機関相互の調整や企画立案を任務とした。別表についても、改正されて10省体制となった。

(4) 国会審議活性化法

1999年にこの法案は成立した。この骨子は、

①**党首討論**（国家基本政策委員会）の制度を導入する。

②**政府委員制度を廃止**する

③政務次官を**副大臣**と**政務官**にする

というところにあった。ちなみに政府委員とは、各省の幹部が大臣の代わりに答弁に出るというものである。何も知らない大臣にしてみれば便利だったのだが、国会から官僚は排除されることになった。

政務次官が廃止されたなど含め、**政治主導のありかたを全面的に打ち出した**と言える。ここに盛り込まれた改革の中身は、基本的にさきの行政改革会議の流れどおりである。これは1990年代はじめてから**小沢一郎**氏によって提案されているところであった。彼の著書『日本改造計画』は90年代の改革のほとんどの原点である。結構すごいな。

※彼は「普通の国に」ということをスローガンに、国際協調、国際貢献が出来る国を目指していて、そのためにたとえば自衛隊の国際貢献などを説いていた。

小沢氏は、小渕派として宮沢内閣の不信任案に賛成しその後離党した。そして新生党を結成し、総選挙後に与党の一派として細川政権を作った、ある意味強引な人である。細川政権の各党は新進党を結成し、橋本内閣に挑戦するが敵わず、解党した。小沢氏はその際に**自由党**を結成した。

なんか最近民主党で似たような事をやっていたな。

このように新進党から自由党に移る時あたりに不況になり、橋本内閣は退陣する。小渕内閣がこれを引き継ぐのだが、彼は破たん処理法案で野党法案を丸呑みするという野党対策（なのか？）を行い、野党の足並みを乱し自由党と競合した。

ここから**自自連立**が進み始め、小沢さんが「今直ちに実行する政策」という文書を提示して、小渕首相はこれに合意し、両党の連立が進んだのだった。そしてここで「実行しろ」といわれたもののなかに、政府委員廃止とかそういうのが入っていたのである。

細かい中身

以上の流れの後、「**政府委員制度の廃止・副大臣制度導入**」プロジェクトチームに合意し、与野党協議を経て議運で起草・法案成立したのがこの国会審議活性化法であった。

①**政府委員廃止**

【参照】国会法

第69条（旧）

内閣は、国会において国務大臣を補佐するため、両議院の議長の承認を得て**政府委員**を任命することができる
第69条1項

内閣官房長官、副大臣及び政務官は、内閣総理大臣その他の国務大臣を補佐するため、議員の会議又は委員会に出席することができる

【参照】衆議院規則第45条の3（新設）

委員会は、前条の規定にかかわらず、行政に関する細目的又は技術的事項について審査又は調査を行う場合において、必要があると認めるときは、**政府参考人**の出頭を求め、その説明を聴く

まあ政府参考人ができたから官僚が議会にまったくでれないということではないのだが、このように**あからさまにグレードダウンさせられてしまった**のだった。

②**国家基本政策委員会**

常任委員会として衆議院議員30名、参議院議員20名からなる**国家基本政策委員会**が常設された。ここでこの委員会の主眼は法案審査ではなく（各院規則で法案審議自体は行わないとされる）、毎週一度という建前で衆参合同の会議を開くことで、**党首討論**を実現させることにあった。

党首討論は2000年から制度としてはじまったが、与野党の国対委員長会談でこれと同時に首相の軽減負担も合意されており、**ある意味この改革が「自民党ののぞむ国会運営」と野党のアピールとの場の引換券的に機能していた**ことを示している。

※具体的には、首相は予算委員会などに出席した週の党首討論には出席しなくてもよいこととされたほか、委員会で首相が出席・答弁しなくてはならない場が減られ、予算委とかでない重要法案審議とかでも、一巡目と締めくくりの質疑に应答すればよいこととされたのだった。

③**副大臣・政務官**

1948年の「特別職次官」に相当するポストであると言えるだろう。そして特定分野についてのみいえば、この特別職次官よりも強い権限を持つとさえ言えるかもしれない。

総務省の関係では、答弁回数を見るに総務大臣871回、副大臣597回、政務官52回と、彼らが官僚の代わりに答弁をすることになったのだった。

とくに**副大臣**はナンバー2としてかなり答弁に参加しているのが特徴的である。副大臣は将来における政策決定にも重要な役割を負うし、彼らをトップにした委員会もおかれるなど、非常に重い。

対して政務次官の任務をひきついだ**政務官**は、（十分な地位とはいえ）そこまで重いポストではない。普通の慣例ではこのような役職になると委員会への参加をやめるのだが、彼らはそうはなっていない。

政務と言うことで、結局は政府法案成立に向けて内閣と国会の連絡調整に奔走する。このためには各理事会に出席することが肝要なのだが、なんとここで野党に陪席を拒否されてしまった。と言うことで結局、**政務官はおかしな地位になってしまったと言わざるをえない**。省内での政策決定についてもあまり参画していないようで、まじでなんだこれ状態。

2003 年の総選挙の後、自民党では政務官を政調会長の副部長と兼任させたりしたし、小泉さんの時には所管の委員会理事会に出席させるなど、改善がはかられつつあるが、ただまあ重要な役割を果たしたとはなかなかいえない状況である。

8-2 政権交代と民主党政権

第 29 回

自民党に代わって政権に立とうとして、**民主党**は勢力を伸ばしてきた。

民主党は 96 年に、創業者の鳩山、薬害エイズ問題で名をあげた菅によって基盤を作られ、そして新進党が解党し政党が分裂すると、民由合併で小沢さんが入り今の原型ともいえる形ができ、民主党は自民に対抗する政党として勢力を伸ばすことになったのであった。

小沢さんは 90 年代から政治改革を主導していた人物であり、この三人が中心となって政権交代に向けて頑張ってきたことになる。彼らの構想するやり方は、自民の方向性を変えようとするのは当然だったのだが、**三者の構想には多少のずれがあり、それが政権運営に影を落とす**のだった。

結局のところ民主党は寄り合い所帯であり。それぞれの人物を中心にまとまっていたためグループも多々あった。三者の間の関係がだんだんとおかしくなると、政権は一年ごとに交代し、三者とも民主党での権力基盤を失うこととなったのだった。そして小沢対菅の構図が鮮明になり分裂した民主党は選挙で惨敗し、政権から転落する。

三者の構想

①小沢さん

先に述べた日本改造計画における「**与党と内閣の一体化**」がビジョンであり、党の重役が内閣に入り、党の政策決定機関を内閣のもとで編成し直すことで、**党の中核＝内閣という体制を作ろうとした**。方策としては幹事長を閣内にいれたり、各大臣、政務次官などの役職人数を増やし、政治家チームをおくりこんだりすることを画策した。150 人から 160 人くらいの議員が政府に入り込めば、官僚制は特に変える間もなく政治主導が実現するだろうと考えていたのである。そして入った政治家と官僚制なかの幹部が政策決定を行うことが期待されていたわけである。残りの人は党運営を行い、国会運営のための選挙広報などを担当するとした。

小沢の構想と、政権交代直後との状況を比べると政府のポストはそこまでなく（72 人）、だいぶ少なかった。しかしながら直接の問題は、新人が 143 人もいたりして、**政府に「入れない」人数が非常に多くなってしまった**ことである。

②菅さん

菅さんは私案と言う形で中央公論に論文を寄せている。彼の構想は政調会長を入閣させ**党と内閣との決定を一元化し、各省の政策立案は、政務三役がチームとなって行う**というものである。予算は積み上げ方式を辞めて、閣僚委員会を設置してそこでトップダウンできめてしまおうとしたのだった。

事務次官会議についても、これは事前審査みたいになっていたのをやめて、あくまでも参考意見として扱うことを考えていた。幹事長も入閣させ、国会運営を担当する大臣と改めようとした。これは菅内閣にある程度反映しており、政調会長は菅内閣では入閣している。**政治家中心**で官僚をおさえ、政策決定を進めるという形を狙った。

③鳩山さん

ご存知の通り彼に構想と言うモノはあんまりないのだが、100 人近い国会議員が政府に入り（なんとこれは割と現実的！）政治家主導を打ち出す。彼は結構理念的であって、新閣僚が決まった後にもすぐ会見とかはせず、一応各省のことについて熟慮してからものを言う、また官僚についてもすぐ受け入れるのではなく局長以上はいったん辞表を出させそこから決定する、として**官僚との間の出来レースを嫌った**。あと閣僚は官邸で執務することも提案したが、これはさすがに無理です。せまい。

小沢さんは基本的に官僚と協力することを考えていたが、残り二人はかんげんに敵対的な立場をもっていて、官僚は押さえつけたり一回辞めたりしてもらおうとしていたのであった。

2009 民主党マニフェストと鳩山内閣

彼らが政権交代の際に打ち出していた 5 原則は、

- ①「官僚丸投げの政治から、政権党が責任を持つ政治家主導の政治へ」
- ②「政府と与党を使い分ける二元体制から、内閣のもとの政策決定に一元化」
- ③「各省の縦割りの省益から、官邸主導の国益へ」
- ④「タテ型の利権社会から、ヨコ型の絆の社会へ」
- ⑤「中央集権から、地域主権へ」

というものであり、それをもとにした 5 策として「100 人の議員、政務三役中心」「閣僚委員会設置、事務次官会議の廃止」「国家戦略局の設置」「幹部人事刷新」「行政刷新会議の設置」が掲げられた。まあこれらはまともだと議員の政策立案の強化、官邸機能強化、政治主導での官僚制の見直し、無駄削減などに帰着するだろう。

このようななか、成立したのが 2009 年の**鳩山内閣**である。9. 16 に基本方針が発表されたのだった。

●基本方針

A **政務三役会議**を設置し、そこで政策立案の中心的なものとして機能させる

B **政策は政府で一元的に決める**。自民党の事前審査のような二元的なやりかたはとらない。代わりに各省の政策会議に与党議員の意見が反映されるようにする。

C 事前審査的な事務次官会議はやめる。**閣僚委員会**を設置。

D 内閣官房に**国家戦略室**をおき、さらに閣議決定で**行政刷新会議**を設置する。

また、同じ日に「政・官のありかた」というものを発表する。大臣以外の政府に入っている政治家が官僚に接触することについて、禁止はしないが接触につき大臣に官僚側から報告するように決定したのである。官僚側からの接触は原則として辞めるようにして、事務の官僚側からの記者会見も禁止、情報発信も政治家側に一元化しようとした。

ただこのように政治主導の印象を打ち出す傍らで、小沢幹事長は入閣しないことになっていた。幹事長入閣はさっきの構想には入っていたのが、ここではおもに選挙担当、党務に従事するようにされてしまった。ここには党内の反小沢勢力の動きがあったようである。

●小沢さんの反撃

対してその小沢さんによって、9 月 18 日には**政策調査会**が廃止されることになった。政策決定一元化という方針を利用して、党における政策調査会のかわりに各省の政策会議に政策決定の場を限定したのである。これにより閣法が原則と言うことになるが、さらに 11 月 2 日には**陳情も党幹事長室で一括管理**することとし、それを政府に伝えるように決めたのだった。

これはつまり、政調会という、**議員が力をつけ「族」化する機会を奪うとともに、省庁代表制で各省に陳情を行っていたプロセスを、「民主党（というか、小沢さん）を通じた」やり方に改めた**ことになる。政策決定を一元化しているわけだから、ばらばらと霞が関とつながった族議員が発生するような自民のやりかたはやめろといういい分のもとで、小沢さんは確実に集権的なシステムを作り上げていた。

彼はさらに、国会改革について、**官僚答弁を禁止**し、**政務官を増員**する方針を固めた。つまり参考人などの形で、技術的説明について官僚が答弁することすらやめさせようとしたのである。

鳩山内閣の頓挫

そのような党主導のもとに鳩山内閣は、子ども手当とかガソリン暫定税率廃止とか、高速無料化、高校無償化などのマニフェスト実現のための予算を集めようと、さっそく麻生内閣の補正予算を執行停止するとともに、翌年度予算について行政刷新会議で予算の無駄を洗おうと**事業仕訳**をおこなう。

だが、これがなかなかうまくいかず、さらには赤字国債を批判してきた建前借金もなかなかできないという袋小路に陥ることとなった。

見かねた小沢さんが（上に見たように党内で一元化していた）「陳情」をとりまとめて、「国民からの要望」として「とりあえず所得制限とかあってもしょうがないからやることやれよアホンダラが！」と喝を入れるとようやく改革が動き出すことになるが、このせいで子ども手当とかガソリン暫定税率廃止とか、マニフェスト通りの改革はできなくなったのである。党の要望を受け入れると言う形で、非常に苦しい形で予算を組むことになる。そして**普天間問題**や、**政治資金問題**などがでてくると鳩山内閣はぼしょって、菅内閣となった。このあたりは相当ごたついていて、2010 年には閣法成立率が低くなった。

この混乱によって改革法制化はいずれもおくれた。国会審議の活性化のための国会法等改正法案で、官僚答弁の廃止や政務官の増加を狙ったが、これも提出はされたが審理されなかったし、政治主導確立法案と言う形で、国家戦略「局」を置いたり、行政刷新会議も法制化しようとしたりしたが、これも遅れてしまう。

菅内閣・野田内閣

菅さんは首相になると、小沢さんをもう「切ろう」と思い始める。そしてそのまま**脱小沢路線**に支持率を見出そうとしたのは記憶にあることであろう。同時に**財政健全化**を訴え、強い社会保障とかいっていたのだが、やはりマニフェストそのままに改革を進めるわけにはいかず、増税路線に丸め込まれてしまうのであった。事実上のマニフェスト変更がなされることになる。

さらに菅内閣は運営が大変ひどく、尖閣諸島の漁船問題が起きたりして仙谷、馬淵大臣へ問責決議が可決する事態となった。国会における法案の成立率も非常に低く、2011 年の通常国会では予算のみ成立するだけで、関連法案にはまるで見込みが立っていなかった。

結局大震災である程度の延命はなされたが、野田首相にバトンタッチすることになる。

野田さんは党内融和に努めるが、課題は先送りしないとして「**決められない政治からの脱却**」をめざす。重要課題の増税と社会保障をセットにして、与野党協議を進めようと言う方針を打ち出した。

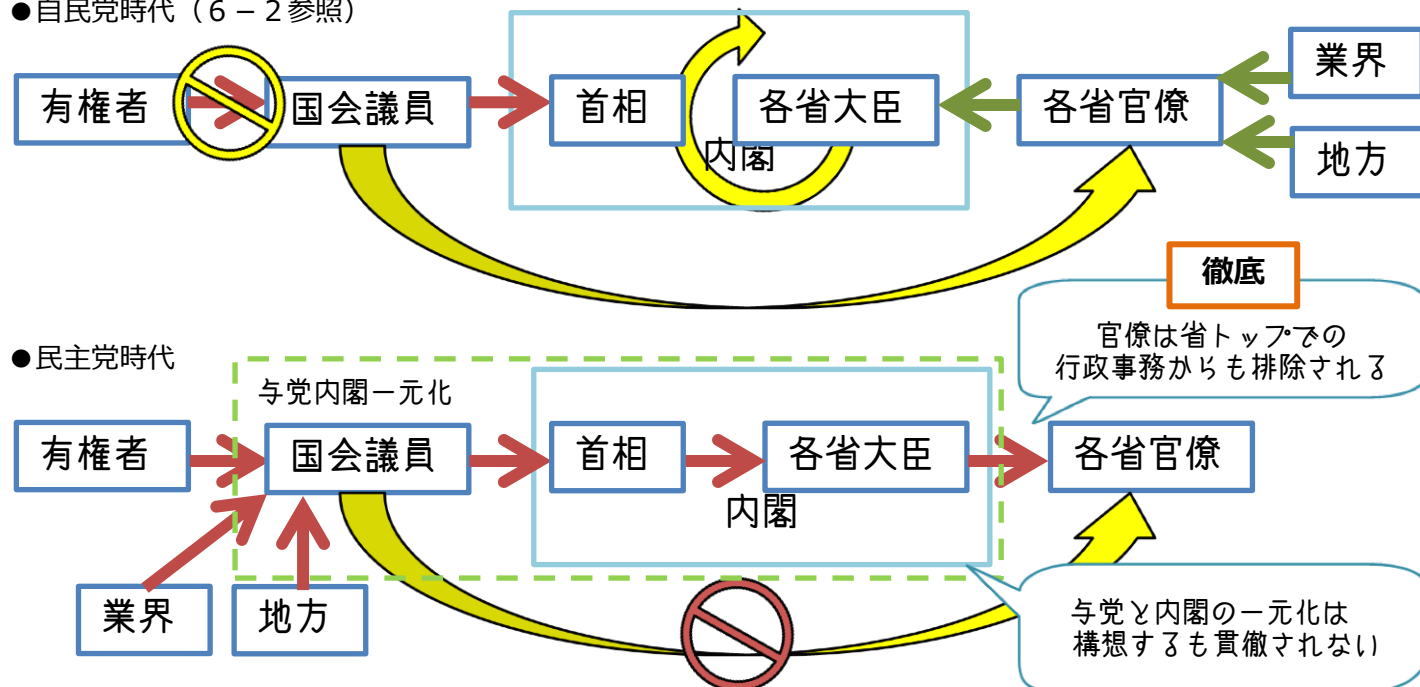
しかし確認したように、**ねじれ国会のなかで「決定」をするには、野党が「許す」まで政策内容について譲歩するしかない**。与野党協議では大幅に譲歩することとなり、党内の少数派、反対派を切り捨てる態度が党内分裂につながってしまうのだった。

まあそして選挙に大敗して、民主党は敗退することとなった。別に大敗と敗退をかけているわけではない。

図解☆民主党

民主党の目指したものを図にするとこうなる。

●自民党時代（6－2 参照）



わかること①

結局は首相とか大臣との間の**委任責任関係を明確化することが、二重になっている政策決定プロセスを改善することの意味なのである**。ところがこの問題点は、第一に政治主導の民主党における理解にある。

官僚から各省大臣への矢印を入れ替えるだけならいいが、そこでの政策決定から官僚を完全に排除することとなったのは、政治主導の過剰な実現であったのである。

彼らは**行政事務までも単純に政治家に行わせることができると**思い、**そこまで政治主導に取り込んでしまった**。結局各省における政策決定は、政務三役がしょいこむことになる。政務三役が電卓片手にかたかた計算していたら、どう考えてもオーバーワークである。官僚を恐れるあまり非合理的と言うか無理な要求をしていたと言える。

そもそも国家戦略局とか定員増員などの**法制化**が何よりも先に行われるべきだったのだが、これを後回しにしてしまったがために、大きくつまづくことになったのである。政治主導は空回りし、菅内閣に代わってからは官僚も政務三役をアシストする体制を作らないといけなくなり、仙谷官房長官は事務次官と局長を政務三役会議に同席させるようにしたのである。

※そこまでは政務三役のみでやっていたということでもある。意味不明。

さらに 2011 年には次官局長に対しても政策調整を行うことを認めたが、やっぱ無理でしたねというね。

やはり政治主導と言うものを少し勘違いしていたのだと思われる。大震災の後は、事務次官会議に相当する会議が復活したとはいったのだが、やはり官僚制が理解できていなかった節はある。

わかること②

第二に党の政策調査会を省庁に移行し、そこに民主党議員が参加するやりかたをとった。与党が部会を通じてダイレクトに省庁とつながる線がなくなったので、委任責任のラインが一本化されている。

ただしこの結果、省庁での部門会議と各省政策会議は意味合いとして被ることとなった。各省政策会議はこのせいで骨抜きになり、菅内閣では開かれていない。

結局これでは無意味だということで、自民党に回帰したのである。具体的には野田内閣の時、前原政調会長が**事前審査を復活**させた。まあ、最終決定が政府民主三役会議という仕組みでの事前審査なので、厳密には完全には一緒ではなく、トップの発言権を強める決定方式であったと言えるが。

※前原政調会長は当時入閣しておらず、その意味でも自民党回帰の感覚が強かったと言えるだろう。

わかること③

陳情を党本部の幹事長室に一元管理したわけだが。これは省庁代表制をばっさり切り落とす極めて過激な自民党の政策決定プロセスの変更であった。**地方業界が省庁に矢印を向かわせることはなくなってしまい、党だけが陳情をうける**のである。この構想は小沢幹事長時代は維持され、岡田幹事長は陳情要請対応本部を作るが、やはり幹事長室を通すやり方は残っていた。小沢さんよりはましだが、まあそれでも集権的であった。

野田内閣の輿石幹事長のときには、再び小沢さんの時の一括管理に戻っていたので、基本的に民主党政権においてはこの陳情決定のやりかたは残っていた。

この民主党政権の時の図は、自民の時と比べると、**本来の議院内閣制のモデルにより近い**と言える。他方でマニフェストで掲げたり小沢さんが言っていた**与党内閣の一体化**は、現実にはあまり達成されていなかったのだった。

計算違い

結局、民主党政権の計算違いは以下のように整理できるのではないだろうか。

①権力の二元的構造が結局残った

政策決定の一元化には疑問符がつき、あくまで二元的なやりかたが残っていた。幹事長を閣僚に入れ統一的に政策決定を行うといていたのに、さっそく小沢さんは党務に従事し、さらに「党が」「政府に」関与する幹事長ルートができて、名実ともに二元的になってしまっていた。菅内閣、野田内閣も結局は二元構造であった。途中で政調会長は入閣したから多少は解消しようと思っていたが、不十分であるのは疑えない。

②首相のリーダーシップに疑問があった

結局民主党の委任責任関係は、スタンダードな形にしすぎたがゆえに、首相が一元的に政策決定や委任をする本来の「**莫大な責任**」が取り戻されたともいえる。だからこそ、鳩山首相のような人がその立場についてしまったがためにプレブレであることがひたすら目につくことになる。首相自らが政府内の混乱を作っていた（今も作っているが）側面は否めない。

菅内閣でも政治空白の最大の要因となったのは彼の発言翻意である。**決定に重みがなくなれば、そこからの委任責任関係も大したものにはならない**のである。野田さんはこれを見ていたから決断を売りにするのだが、その決断が大変な結果につながっていった。決断するも地獄、決断しないも地獄というどうすればいいのかわからない状況ではあったともいえる。

それに民主党は党の綱領をもっておらず、政策理念の一致しない寄り合い所帯であった。そのため首相のカラーによって政策が左右されると言うのも、一つこのブレている印象に影響していたともいえる。

③マニフェストの修正を余儀なくされていたのに、対応が悪かった

2010年の参院選の際にもそうだが、このマニフェストやばいとは理解しつつも正面から見直す議論はほとんど行われなかった。大震災があってはじめて2011年に「震災の財源が」と言い訳ができるようになり、マニフェスト検証委員などが設けられた。

※ここで無理じゃね？とは言われたが、それでも政策内容自体の変更はしていなかった。

④政府入りしない議員たちの不満

政府に入らない議員はたくさんいたから、一元化されたがために**議員立法**も出来ず、出来るのは意見を言うことだけであった。当然反発は大きくなる。基本的に党と政府で食い違いがあるわけではないが、手続きとして触れることができないのは不満になる。事業仕訳第二弾のときには、新人議員が参加するようになるし、菅内閣の時には政調会が復活するなど多少は改善される。が、問題のマニフェストの方針変更については一部の上層部しか関与していないために、結局禍根は残るのだった。

このような因子が絡まり合い、民主党は分裂とともに、政権から降りることとなるのであった。

講義内容は以上

おまけ 試験について

試験の実施は9月。川人さんによると、細かい事実としての知識をたくさん書けばいいということではなく、基本的に筋の通った話をするのが大事であるとのことであった。出題形式については大問と小問との組み合わせにしようかな～とか構想はあるが、具体的にはまだ考えていないですとのことである。

そして川人さんは優しいことに、出題内容についても多少示唆する所を残してくれた。

川人さん「**今学期は回数が多かったんで、講義案が新しい部分があったよね。やはりそこを繰り返してやっておくといいいんじゃないか？**」

我々のうちのほとんどは、**この講義を受けるのが初めてなので何が新しい部分なのかとかぶっちゃけ分かるわけがないのだが**、それでもありがたいアドバイスではある。とりあえずねじれ国会関連で、参考文献が教科書でない論文だったりする部分とか、あとは民主党政権の話とかは割に新しい部分であると思うし。

まあ全部勉強すれば関係ないからそんなことはどうでもよくて、何より大事なことはきれいではっきりした**読みやすい答案**を書くことである。と川人さんは強調した。それはもちろん、答案があればそれを読む人がいるからである。

そして、この講義では一般理論と日本独自の状況を両方扱ったので、問題の意味をしっかりとくみ取って、一般理論がききたいのかそうではないのかをちゃんと考えてから答案を書くことを注意していた。

とりあえず、最初の方の一般理論の説明のときだけしか授業に出ていないと「今までの政治の授業で覚えていることがあるから大丈夫だろ…」とたかをくくった結果、日本の個別的な政治に関しての論述が出されて爆死することがありえるので、なめないで日本の官僚制、国会政治、政党などはしっかり確認しておくべきである。

意外にこの授業はこれまでの政治1・2や政治学とは違い、個別的かつ数量分析的な色彩が強いので、その辺を補強しておかないといけな。今までの政治系の授業で積み立てたものだけで対処するのは多分無理。ということで、テスト勉強頑張りましょう！

法学部第5学期専門科目 「日本政治」講義ノート 初版 2013年7月20日完成

修正 2013年9月30日