HOKKAIDO UNIVERSITY

Title	政治改革　十年の検証
Author(s)	山口, 二郎
Citation	北大法学論集, 55(1), 191-208
Issue Date	2004-05-06
Doc URL	http://hdl.handle.net/2115/15279
Type	bulletin (article)
File Information	55(1)_p191-208.pdf

Instructions for use

Hokkaido University Collection of Scholarly and Academic Papers : HUSCAP

資料

〈北大立法過程研究会シンポジウム報告（一）〉

政治改革　十年の検証

山口二郎

序・はじめに

(1)本報告の趣旨

本日、皆さんにお配りしたレジュメのテーマは「政治改革十年の検証」とさせていただきました。一九九三年八月の細川政権誕生からちょうど十年ということで、雑誌や新聞上でも私は若干このようなテーマで論じてまいりました。本日はそうした九〇年代の改革を振り返る話から始めて、特にこの場は憲法学者を中心とした公法系の研究会でありますので、政治学の側から憲法上といいますか統治機構上の問題点に関していくつか

の疑問を提示して、本報告後の討論の主題にしていただきたいと考えております。

(2)日本政治の失われた十年

最初にやや感想めいたことからお話しいたしますと、先日、羽田空港で成田憲彦先生にばったり出くわしまして、少しお話をさせていただく機会がありました。その中で成田先生は、私が日本政治の「失われた十年」ということを強調し過ぎていて、まるで私は悲観教の教祖になって悲観を振りまいているようだとおっしゃられました。

おそらく成田先生からすれば、民主党と自由党が合併したことによって、二大政党制の実現に向けて小選挙区を導入した意味が十年の歳月を経てようやく出てきたのではないか。あるいはマニフェストをめぐる各党の動きなどをみれば、少しずつ状況は良くなっているのではないか。そういったご趣旨なのだろうと思うのですが、私はやはり徒労感といいますか挫折感を持っております。なぜか申しますと、これだけ民主政治や政党政治の筋道から外れた政党政治が延々と続いている状況、あるいは本日の本題ではありませんがイラク派遣特措法等々の政治状況をみていますと、立憲主義ですとか民主主義というのは本当に大変な状況にあるとの危機感を覚えるからです。

「失われた十年」ということが語られるとき、それではなぜ「失われた」のか考えてみますと、結局のところ、政治改革、特に選挙制度改革を実施したわけですが、それが政党再編に結びついていないという点に原因があるのだろうと思います。つまり、振り返れば、自民党に取って代わって政権を担う政党がきちんと出来ていないところに問題があります。そして、自民党の中で、小泉首相といわゆる抵抗勢力との間の出来レースのような擬似対立といいましょうか、ショーとしての政治対立みたいなもので国民の目先をかわすというような、そうしたまやかしが行われている状況があります。そういう意味で、「十年」という本当に貴重な時間を空費した感じがするわけです。

(3)民主政治進歩の十年

しかし他方で、悪いことばかりではないとのご意見には、私もある部分で同感であります。特にこの十年、統治機構に関連して、地方分権ですとか情報公開、その他、官僚制に対する民主的なコントロールといった点では、制度化がかなり進んだわけであります。また、NPO法のような新しいタイプの市民活動を、あるいは多様な社会参加・政治参加を可能にするような仕組みも出来てきたといえます。さらに、地方レベルでの選挙をみれば、やはり民意がかなり動いてきている状況が見受けら

れるわけで、既存の政治システムが、その根底でかなり揺らいできているということもあろうかと思います。そういう意味で、今日は過渡期といえるのではないでしょうか。

(4)本報告の構成

さて、本日の報告は三つの部分から構成されておりまして、その一つ目は、一九九〇年代の統治機構改革の全体像について大きく鳥瞰図のようなスケッチを描くということです。二つ目は、その中で出てきた論点として政治ー行政の関係をどう考えるのかということ。そして三つ目は、さきほどの前田先生のご報告とも重なってまいりますけれども、デモクラシーというものをどう捉えるのかということです。三題噺のような話なのですけれども、一九九〇年代に統治機構の制度をいろいろと変える中で、これまで我々政治学者や憲法学者が十分に検討してこなかった新しい問題が浮上してきているという現状についての、私なりのスケッチであります。

1．九〇年代の統治機構改革の全体像

(1)政治システムの機能不全

最初は、一九九〇年代の統治機構改革についての鳥瞰図ということです。さきほど前田先生はウォルター・バジョット（W.Bagehot）の『English Constitution』を引用されておりました。一九九〇年代は単に選挙制度だけではなく、その後、中央省庁ですとか内閣制度、そして中央・地方関係、さらには司法制度などの、まさに統治機構（constitution）ないし国家制度に関する改革が次々と行われたわけで、それをどう捉えるかということが最初の問題であります。

そもそもなぜ一九九〇年代に、そういった立法・司法・行政の全般に関わる大きな改革が行われたのかという点からみていきます。ここでは、一九八〇年代末から一九九〇年代初頭にかけて盛んに指摘された「制度疲労」について考えることを通して、改革が必要とされた状況を整理してみたいと思います。レジュメでは政党システム、行政システム、そして国家システムという三つのシステムにおいて、それぞれ問題があったのだということを書いております。

①政党システムとしての五五年体制

まず政党システムの問題としては、国会議事堂の中でどういう政党がどういう組み合わせで権力闘争をするか、あるいは政治活動をするかという問題であります。ご承知のように、日本の場合は、一九五五年にできた自民党・社会党を中心としたいわゆる五五年体制という政党システムが続いてきたわけであり

ます。しかもその勢力比率は、おおよそ一対二分の一ということでありまして、擬似二大政党制あるいは政権交代を起こさない政党システムというものが、日本の政党システムの特徴でありました。しかし、自民党長期政権の様々な問題点が、一九八〇年代末から一九九〇年代にかけて噴出をしてきました。それは単に腐敗の問題だけではなくて、今日、小泉首相の出現によってより凝縮され、戯画化されたかたちで表されていますように、政権の座にある支配政党が、統一した意思あるいは統治意思というものをなかなか形成できなくて困っている。さらに、様々な既得権や権益が複雑に絡まった問題については、従来の政策なり制度を変えようとするときに大変な抵抗が起こって決定ができないという状況に陥っている。これが、政党システム、特に自民党という巨大な政党の問題点であります。

②行政システムとしての省庁連邦制

次に、行政システムの問題であります。これは官僚制の問題で、日本の国家行政システムというのは、いわば省庁の連邦制によってかたちづくられていたわけであります。しかしながら、こういった分業体制、あるいは、それぞれの分業化された組織が自分の持ち場で仕事をしていく「部分的最適化」という発想の政策運営・行政運営が、様々な問題を引き起こしてきました。要するに、省庁を越えた政策的な優先順位ですとか、さきほど申し上げた統治意思ということになりますと、非常に大きな困難が起こるということでありまして、この省庁連邦制をどのように変えていくのかという点も問題になっております。

③国家システムとしての中央集権体制

それから、今度は国家システムの問題であります。これは、単一主権国家における権力の配分を中央政府から地方政府へと、どのようなレベルでどのように分配するのか。そうした意味で、国家システムという言葉を使っております。この点に関しても、従来の中央集権的な体制の問題点があちらこちらで浮かび上がっているということが指摘できます。つまり、首都の中央省庁／官僚制によって全国を管理・統治していくやり方に、非常な非能率をきたしているという問題点があるわけです。

このように、統治機構に関わる様々な問題が一気に浮上してきました。その背景（原因）は何かという点については、報告時間の制約もありますので本日はあまり詳しく言及することはできませんが、例えば冷戦構造の終焉でありますとか、経済成長が止まり、バブル崩壊以後はまさにゼロサム・ゲームのような財政経済政策の決定過程が出てきて、そこで新しい政治的な意思が必要となってきたことでありますとか、そうした様々な

問題があるわけです。

ここで少し見方を変えまして、政治システムあるいは統治システムを、いくつかのフェーズといいますか局面に分けて、それぞれの局面の中で起こった問題についてみてみたいと思います。レジュメの「図1　政治システム」をご覧いただきたいのですが、これは、アメリカの政治学においては教科書の最初のほうに出てくるデイヴィッド・イーストン（D.Easton）の書いた政治システムの図式に、私が手を加えたものです。要するに、社会あるいは国民が、政治に対して参加をして政策的要求を出したり、他方で税負担をするといった資源（resource）の調達というように、政治システムに対して「入力」を加えます。そして、その政治システムに対する「入力」を、いわば具体的な法律や予算といった政策に変換していく作業を政府の中で行い（「変換」）、そして法律を実行し、予算を執行するというかたちで社会・国民の側にそれをもう一度戻す（「出力」）、という循環が政治システムにはあるわけです。この「入力」・「変換」・「出力」という三つの局面でそれぞれ問題が起こったというのが、一九九〇年代の問題状況であったと思います。

(2)入力システムの問題点

「入力」というのは、広い意味の政治参加、すなわち国民による政治参加に関わる問題点であります。いうまでもなく、選挙制度というのは入力システムの中でも非常に重要な要素であります。従来型の中選挙区制の下では、同一政党の候補者が競争する結果、政策であるとか政権構想はそっちのけになってしまい、地元に対する利益誘導のようなことばかり行われる、といった問題がこの当時に指摘されていました。そして「中選挙区制は良くない、もう少し政党あるいは政策が前面に出るような選挙制度に変えなくてはいけないのではないか」という議論があったわけです。

しかし、その「入力」の問題は決して選挙制度に限られるものではなかったわけです。つまり、社会や経済で発生した新たな政策争点、例えば環境や少子高齢化問題、女性のライフスタイルの変化といった争点を、政治システムに対して表出させていくというメカニズムが、日本の場合はかなり閉塞しているという問題があります。政治システムの先住民族でありますいわゆる族議員や有力な圧力団体、あるいは既に膨大な顧客を抱えて大きな予算と組織を持っている官僚制といったアクターは、新しいタイプの争点に対して鈍感であるといえます。そうすると、人々がフラストレーションを持つようになり、新しい政策争点を表出させていく。敷衍していえば、政党や議会、官僚制

といった政策決定に携わる基本的なアクターの仕事ぶりに対して様々な不満を募らせていった結果、直接何か自分たちで声を上げるという欲求を持つようになり、特に地方レベルでは、直接民主制／住民投票といったような新しい手法も始まったわけであります。これが入力システムの問題です。

(3)変換システムの問題点

次に、変換システムの問題点としては、先ほど申しましたように、省庁連邦制の下で採られてきた「部分的最適化」による政策運営・行政運営が、その限界を露呈したということなのだろうと思います。戦後の中央集権であるとか省庁連邦制というシステムは、やはり経済成長の時代に高度に整備されていったということがいえるわけであります。そうすると、どんどん経済発展が続いて予算規模が膨らんでいくという時代であれば、「部分的最適化」という発想も一定の合理性を持つわけであります。つまり、各省庁の官僚制の省益や局益の追求というものを全体で合算すれば、それは国益になると考える。要するに、政治家も役所も多種多様な地域・人・団体の欲求に応えて政策を拡充させていくと、国の隅々にまで様々な政策的配慮・サービスが広がっていって、全体として国民も満足するし国益も実現される、という楽観的な時代がしばらく続いていたわけです。

しかし、やはり一九八〇年代後半から一九九〇年代に入ると、グローバリゼーションや財政構造の変化などのいろいろな要因があって、「部分的最適化」の発想ではうまくいかない状況が出てまいりました。すなわち、小泉首相の唱える構造改革の一つでもありますが、予算の配分をどのように変えていくのか、あるいは政府のサービスとして実施するものと市場メカニズムにまかせるものといった政策なり行政活動の仕分けなど、そういうことが改めて必要になってくる時代に入ってまいりました。

そうしますと、政府が担当している非常に膨大な政策の体系というものを、もう一回作り直して統合するという政治的な意思が必要になってくるわけですが、現状ではどうもその意思が見当たらないのです。さきほどから申し上げていますように、支配政党であり政権政党ある自民党というのは、いわば省庁連邦制を平行移動したようなかたちで族議員という人たちがそれぞれ専門分化していき、与党自体が「部分的最適化」を追求してしまう構造になっております。ですから、財政再建や地方分権、規制緩和といったテーマが浮上してくれば、与党の側からも各論反対という意見が噴出してきて、なかなか収拾がつかないということになります。

このように、変換システムにとっての最大の問題点は、やは

りどこで政策体系を統合するのかという点にあって、まさに総合調整や最終的な決定といったことが問題になってきたわけであります。それが制度的な問題としては、内閣機能の強化というかたちで、橋本政権時代（一九九六年一月～一九九八年七月）の行政改革の一大テーマとして浮上してきたわけであります。それから機能的（functional）な問題としてみれば、政治主導というスローガンとしてあらわれてきたといえます。つまり、従来の政策決定は、やはり官僚主導であって、各省庁の官僚機構が組織的な意思を持ってずっと持続してきたものであり、そうしたものが跳梁跋扈しているといいますか根をがっしりとおろしている状況では、なかなか予算の削減や民営化といった問題が前へは進まないということで、国民から選ばれた政治家がアジェンダ・セッティングを主導していくという議論が有力になってきたわけであります。それが橋本・行革時代の省庁再編成や内閣機能の強化、あるいは国会改革による政治任用の増加や党首討論の導入など、いろいろな改革となって実現をしていったということになるのだろうと思います。

(4)出力システムの問題点

それから、行政から社会に対して政策を実行していくという出力システムの問題点をみていきますと、私は、一九九〇年代の地方分権改革あるいは中央・地方関係の改革というものが、実はこの出力システムの改革であったと考えるわけです。従来の日本の中央・地方関係においては、法制度における機関委任事務体制、それから財政面・税制面における地方交付税・補助金システムの中で、いわば地方自治体が国による政策実施の道具といいますか手足となっていた。そして法律と財政の両面で中央政府の強いコントロールを受けてきたという経緯があったわけであります。

しかしながら、そのような中央集権的な出力システムが、一九九〇年代にあちらこちらで様々な問題を起こしました。最もわかりやすい例は、補助金受給に伴ういわゆる官官接待の問題ですとか、カラ出張等々といった経理上の不正の問題がありました。こうした問題も、補助金というものがあるから必然的に出てくる必然悪のような面があったわけでありますが、そういった問題が浮上してきたのです。それから細川護　氏が中心となって日本新党を結成したときに、よく地方分権が必要だという話をしておりました。要するに、補助金をもらって仕事をすると規格基準が非常にうるさく決まっていて地域の実情に合った仕事ができない、という非能率の問題について、かなり認識が深まってきたわけであります。

ここで視点を変えて補足すれば、実際に多くの財源であるとか事業を持っている官僚組織が自己保存を図るために、出力システムという存在でありながら実は入力システムを規定しているという状況が出てきたわけです。あるいは、そこから政策における需要と供給のミスマッチという問題が非常に深刻になってきたということであります。

そこで、公共事業を例にとって考えてみます。補助事業というのは全部要請主義、すなわち実際に事業をしたい地方自治体の側が「こういう事業を実施するから補助金をください」といって要請してくることによって供給するという建前になっているわけであります。しかし、実際には、特に道路財源などの特定財源が存在するわけですから、財源・供給の方があらかじめ決まっています。また、その他の事業にしても、従来の伝統的なシェア温存型の政策決定システムにおいては、おおよそ供給量が毎年一定量確保されるわけであります。それを全部実行しようと思えば、地方から要請を上げさせる、つまり出力システムの側がこういう「入力」を持って来いというかたちで逆に規定するような倒錯した現象があちらこちらで見受けられるようになってきました。そのことが、本来需要の無いところに供給をもたらす、逆に需要のあるところにはなかなか供給がまわってこないというミスマッチをもたらしているということであります。こうした現状に対して、特に地域レベルで住民の様々な批判が出てきて、それが直接民主制的な運動なり、あるいは新しいタイプの首長の選出といったような政治的な運動につながっていったといえます。

2．政治－行政関係の再構築

(1)行政改革における政治の発見

以上が一九九〇年代の統治機構の全体に関わる大きな鳥瞰図なのですけれども、その中で特に私が個人的にも注目をし、いろいろと議論をしてきた問題として、政治－行政関係というテーマを、これから詳しくみていきたいと思います。

レジュメの「図1　政治システム」のところで「政治→行政」というのをつけていますが、これは、機能的（functional）に考えれば、「入力」の過程で国民が政治参加をして代表者を選び出し、その代表者が官僚制に対して「こういう政策課題についてこういう観点で政策を作りなさい」といって指導力を発揮していく、これが「政治」です。そういった方向付けに沿って具体的な政策案を作り、さらにそれを実行していく「出力」の方に近づくと、今度は「行政」という活動が出てくるわけであ

ります。いってみれば、一九九〇年代の改革における一つの大きな経験あるいは収穫というのは、私たちが政治－行政関係というものを改めて発見したことなのだろうと思うのです。自民党政権の安定期あるいは経済成長が続いていた時代においては、この政治－行政関係を特段意識する必要がありませんでした。なぜかといえば、政治家も官僚も同じベクトルの上に立っていた。敷衍すれば、どうやって予算を拡張し事業を増やしていって地域や団体の要望に応えていくのかというベクトルを政治家と官僚が共有していたわけで、両者が対立する場面、あるいは既得権であるとか従来の伝統的な政策や制度を政治家の主導で変えていく場面というのがあまりなかったからなのだろうと思います。

ところが、一九八〇年代末から一九九〇年代にかけては、グローバリゼーションや財政問題などの様々な要因によって両者のベクトルの食い違いが生じてきて、誰が政策決定のイニシアティブをとるのかということが初めて大きな政治的課題として自覚されるようになったのだろうと思うのです。また、一九九三年に自民党が一回下野したという政権交代の経験も、そうした政治と行政の緊張関係というものを発見する非常によい機会となりました。自民党の人たちは、短期間ではあれ野党の経験をしたことによって、政策決定においていかに官僚に依存していたのかということをつくづく思い知ったわけです。また、一九九〇年代半ばくらいは、当時の大蔵省を始めとしてその他の様々な腐敗が露呈していって、政治家のフラストレーションや国民の批判も高まり、政治主導というスローガンが浮上してまいりました。

要するに、さきほど申し上げましたように、放っておいては官僚制が自発的に取り組もうとしない政策テーマをどのように実現していくのかということが、一つの問題です。そしてもう一つは、具体的な政策決定の仕組みの中に、政治家による指導力が発揮される装置をどのように制度的に組み込んでいくのかという問題があります。こういったことが課題として浮上してまいりました。

(2)二つの対立軸をどう整理するか

このように、具体的な制度を変えるというときには、我々が今まであまり経験したことのない議論が本当にいろいろと出されてきたわけであります。私の理解する限りで従来の憲法論を概観すれば、権力分立論の中で立法府と行政府との関係についてはいろいろと議論がなされていただろうと思います。しかし、機能の問題として政治と行政の関係をどう捉えるのか、それか

ら、政治家が持っている代表性あるいは国民から選ばれたという正当性と、官僚制が持っている資格性、つまり能力であるとか専門性によって自立的に活動すべきだという正当性根拠との間の矛盾対立を、どのように整理をつけるのかという点については、あまりすっきりした議論がなかったと私は理解しております。こうした論点は、実は二〇世紀初頭のアメリカ行政学誕生の時代における議論の大テーマだったわけでして、政治任用をどのあたりまで行うか、あるいは政府による公共的な調達をどのようにして実施するか、といった様々なことが議論されてきた経緯があるわけですけれども、日本では一九九〇年代になって初めて、そういった政治と行政の間に生じるある種の対立・緊張関係のようなものが自覚されるようになりました。

それからもう一つ大事なことは、行政府における政治の発見ということです。つまり、内閣は国会議員（国民から選ばれた政治家）を中心として構成され、メリットシステムで充足された職業的行政官の組織がその下につくというかたちで、この性質を異にする二つの主体が行政府を構成しているわけですけれども、従来は内閣の持っている政治性のようなものがあまり意識されていなかったわけです。しかし、放っておくと官僚制が自発的に取り組もうとしない問題をともかく政治の力で進める際に、内閣の持っている指導力・推進力を強化しなければいけないと察知したとき、ここで初めて行政府における政治と行政の断層のようなものが意識されたのだろうと思うわけです。

(3) 議院内閣制における政治と行政

そこで、議院内閣制における政治と行政との関係をどのように位置付けるかという問題に展開していくわけであります。

具体的なエピソードから紹介しますと、政治任用を増やす、つまり「昔の政務次官が一ないし二名というのでは全然政治主導にならないから、今みたいに副大臣とか政務官というのを各省五人くらい置きましょう」という話が最初に出てきたのが、私の記憶では小沢一郎氏の『日本改造計画』の中でそういった議論がありましたから一九九三年頃だと思います。そのときに、石原信雄氏（当時の官房副長官）が「あまり国会議員が行政府の中に入ってきては困る、それは権力分立に反する」といった趣旨の批判をされました。事務の官房副長官というのは官僚の中の官僚でありまして、その人が権力分立という議論を持ち出して人事面での政治主導といいますか政治任用の拡大に対して抵抗したことを、私はよく覚えています。あるいは、一九九六年頃に、当時の民主党が、アメリカの会計検査院ＧＡＯの日本版のような行政チェック機構を国会の付属機関として作りたい

という議論をしたとき、これも「権力分立との関係で問題がある、国会にそうした行政を専門的に検査あるいはチェックするような機関を常設することはどうなのか」という議論が出てきたわけです。

つまり、与党を経験した政治家が官僚にまかせっきりではだめなので、自分たちが政治的な意思をもって何か政策を実行したいとか、あるいは不祥事についてのチェックをしたいという議論をしたときに、権力分立を理由にして政治的要素の浸透を防ぐ議論がありまして、これは非常に興味深いと私は思いました。つまり、権力分立論を盾に立法府と行政府との違いを強調し、そこに壁を作ることによって官僚制がいわば自立性を守ろうとしているということです。

しかし、そもそも議院内閣制というのは、イギリスの例を引くまでもありませんが、与党の国会議員が大臣になって行政を監督するという仕組みですから、純粋な権力分立原理を持ち出すのには無理があるはずです。実際、イギリスの場合は、内閣によって政治任用の数に違いはあるものの大体一二〇人から一四〇人くらいの与党の下院議員が、大臣・閣外大臣・副大臣・政務秘書官というポストで行政府の役職についているわけでありますから、与党議員の三分の一くらいが行政府に入っているという勘定になります。さきほどの前田先生のご報告にありました「官僚は常に上司に服従する」とは、それだけたくさんの与党議員が行政府に入りますから、与党と官僚制との関係が大臣・副大臣という監督者とその部下という「縦（タテ）」の命令・服従関係になるということだったわけです。ですから、議院内閣制を採るということは、程度の差はあれ、行政府の官僚制が政治的な意思に服従することが当然の前提となっているはずなのです。ところが、一九九〇年代半ばになされた様々な議論の中で、日本の場合はどうも権力分立という言葉がひとつの隠れ蓑になって、超然主義といいますか行政府／官僚制の自立性ないし政治からの干渉の排除ということが正当化されていた経験があったわけであります。

(4)政治－行政の関係モデル

ここで、改めて政治と行政の関係をどう捉えるかというモデルについて考えてみます。その際に考慮すべきこととして、「統制」・「協働」・「分離」という三つの規範があるのだろうということです。この議論は、西尾勝先生の行政学の教科書からお借りしているものでして、「統制」というのは上下の関係を指しています。指揮命令の存在、つまり内閣ないし各大臣が官僚制に対してコントロールをして政策の方向付けをする、あるいは

責任を追及するということが「統制」です。次に、「協働」というのは、具体的な政策立案における話でして、実際には官僚が働きますけれども、政府・与党と協力をしていくということです。それから、「分離」というのは、出来上がった法律を執行するプロセスあるいは決められた制度を運用するプロセスにおいて、中立公正を確保していき、そこで悪しき意味での党派性を行政のプロセスから排除していくという規範であります。

この三つの規範を具体的な制度設計の中でどのように活かしていくのかという問いに対しては、そう簡単に答えが出るものではないといえます。つまり、日本の場合は、戦後四〇年間近くずっと自民党による一党政権が続いてきて、しかもさきほど申し上げましたように、基本的なベクトルを与党の政治家と官僚制が共有していて、政治がイニシアティブをとるとか指導力を発揮するという具体的な場面があまり存在しなかったという問題があるわけです。

(5)行政府の自立性をどう定義するか

ここで明らかになったことは、例えば、統制の主体となるべき内閣が非常に弱体であるという実態です。すなわち、そこで浮上してくる問題としては、一年に最低一回は人の入れ替えを行って、当選回数に従って誰でも一回は大臣になれる上、総理大臣にほとんど指導力がないために、実は内閣が統治意思の主体になれない、自立できないという問題がありました。また他方では、分離の規範を適用すべき領域、つまり出来上がった法律や決められた制度の運用のプロセスにも、悪しき党派性がどんどん浸透してきて、その意味では官僚の本来持つ合理性や専門性、中立性といったものがなかなか発揮されないという問題もあわせて出てきました。すなわち、日本の場合は、政治的統制が非常にミクロな具体的政策の執行過程の中で党派性というかたちで実現される一方、マクロな統治意思の形成あるいは政策的な価値観の選択といった場面では、なかなか本来あるべき政治的指導力や主導性といったものが発揮されなかったという過去があると思われます。

問題は、行政府と与党の両方にあったわけでありまして、行政府においては、ただいま申し上げましたように、内閣をどのようにして権力の主体として位置付けて、実質をあらしめるかという問題が浮上してきたということです。これは制度面と運用面との両方がありまして、運用面でいえば、小泉内閣がそうであるように、あまり内閣改造を行わないで優秀な人を適材適所で閣僚に任命して長いこと続けるという方法が一つです。それから、内閣の補佐機構のようなものをどのように組織して

いって、各省の思惑・利害を離れた内閣そのものの総合的な政策決定なり調整をサポートする仕組みを構築するのかという点が、改めて問題になってきたということです。また他方で、官僚の自立性という問題があります。つまり、執行過程において合理性を発揮していくために、政治的な悪しき党派性の浸透をどのようにして防ぐかという問題、これが官僚の自立性ということになるだろうと思います。

(6)与党の統治機構上の位置

それから、与党に関しての問題点もあります。日本の場合は今まで政治任用が少なかったことの裏返しとして、与党の政調会中心とした与党の各種審査機関や会議といったものがデファクトな影響力を持ってきた経緯がありまして、これはやはり五五年体制下で形成された伝統のようなものです。小泉政権下で問題が表出したように、法案の事前審査制のようなものが確立していって、与党がいわば法案作成において拒否権を持つということが定着してくる。それから法律を作る段階だけではなくて、法律を執行する日常的な業務に対しても政治が介入してくるということになってきたのです。このような問題を憲法的にどう捉えるかということも、ここへきて浮上してきている問題点といえます。

与党に関するもう一つの問題として、与党と行政府との関係があります。これは特に小泉政権の誕生によって顕在化した問題点でありまして、内閣と与党が一致しない。これは政党の体質に問題があるということになるわけですけれども、そういった新しい問題が現出しております。あるいは、特に自民党は、一回野党を経験したがゆえにますますその体質を悪化させたといっては失礼かもしれませんが、様々な利害調整・利益配分のプロセスに対する政治の介入が従来に増して深まっていて、その一端が鈴木宗男の事件などにおいて露呈されたわけです。

このように、今までなかった新しい問題が次々と表出するようになってきまして、それをどのように制度的に収拾をするか、決着をつけるかということが、まだまだ課題としてたくさん残っているということであります。

(7)政治主導改革の評価

それでは、一連の政治主導の改革をどのように評価するのかということについてです。まず、政治任用を増やしたことは、私は確かに一歩前進だと思います。やはり、実態が定かではない与党の会議体がデファクトに力を振るうよりは、与党の主だった政治家が大臣その他のオフィシャルなポストについて、指揮・命令関係の中で政治的な指導力を発揮するほうがよほど

透明であり、責任の所在も明らかでありますから、そういう意味で与党の人がたくさん入るようになったことは、私は基本的に良いことであると思います。しかしながら、小泉政権において時より露呈されますように、内閣の指導力というものは未だに確立はされておりません。

(8)残された課題

他方で、官僚制の仕事の中で、悪しき党派性を遮断する領域というものもまだ確立をされていないということです。ただ、行政府の持っている自立性、あるいは行政府の固有の領域をどのように理解するのかという点が、どうも私にはよくわからないのです。イギリス流の議会主権の考えからいいますと、まず国民が国会を選ぶというのが権力形成の出発点になるわけですから、立法府（国会）と行政府の関係は決して「横（ヨコ）」の対等な関係ではないわけです。国会が形成した意思を実現するのが行政府という存在になるのでありまして、そうするとさきほど紹介した石原信雄氏のような権力分立の解釈は、イギリス流の議会主権という前提に立てば成立しないはずです。そういう意味で、もう少し行政府に政治的要素が浸透していくことは、私は可能であると思うのですけれども、その点は憲法学では一体どういう考えでおられるのでしょうか。

逆に、一九世紀後半のアメリカのように、スポイルズ・システムの下で政治的要素がどんどん行政府の routine（日常的な業務）のところまで入り込んでくれば、これは途方もない腐敗や非能率が起こるわけですから、そこは行政固有の領域を確立しなければいけないということです。そういった点の理論的な整理をどうするのかということが改めて問題になっているわけです。例えば、昨今の国家公務員法改正論議の中でも、一部に元通産官僚の野望みたいなものがあって、内閣直属の補佐機構のようなものを強化して、そこに高度に政治性を帯びた新しいカテゴリーの官僚というか高級公務員を作ろうというようなことを言い出していますが、そういった問題について憲法学的にどのように対応していくのかということも、関連する課題だろうと思います。

それから、国会の問題として、国権の最高機関という理念をいかに実現するかという論点も依然として残っているわけであります。イギリス流の制度改革をさらに完成させるという方向を目指すのであれば、やはり与党の最高指導機関が内閣と一体化するモデルを作らなければいけないでしょうし、それから首相や内閣の中枢部に、いわば権力の核のようなものを形成して政策の統合を図る、あるいは統治意思を作るということが必要

になっていくでしょう。そして、そういったところで形成された統治意思を、官僚制に伝達するためのジョイントといいますか回路をどのように構築していくのかということも課題になっていくと思います。さきほど申しました国家公務員法の議論というのは、ある程度その点を意識した議論であると私は理解しております。他方、制度の問題ではなく実態の問題として考えれば、政党をどのようにして変えていくのか、ということ。すなわち、もう少しきちんと政策を共有して党首のリーダーシップが働くような政党にしていきませんと、イギリス型のモデルというものは実現できないわけでありまして、そういった点をどのように捉えるのかということも残された問題になっております。

3．揺れるデモクラシー観

(1)民主政治の二つのモデル

以上、いまは政治－行政関係が非常に揺らいでいるという問題の指摘のようなことを申し上げたところで、一応その議論は終わりにしまして、残った報告時間でレジュメの「3．揺れるデモクラシー観」という問題について触れてみたいと思います。これはさきほどの前田先生のご報告と重なってくる議論です。

つまり、民主政治には大きく分けて二つモデルがありまして、その一つは、マジョリタリアンといいますか多数をとったものが権力を握るというモデルで、私がここで「権力信託」型と呼んでいるものです。それから、もう一つは、「合意協調」型です。これは、議会が国民の世論の鏡であって、その中で話し合い妥協していくことが民主主義であるというモデルでして、その二つモデルがあるわけです。

(2)戦後日本のデモクラシー観

五五年体制の日本のデモクラシー観というのは、やはり「合意協調」型を理想とするものが多かったように思われます。なぜかといいますと、そもそも政権交代の可能性が非常に乏しい状況であったわけですから、多数派・多数支配のモデルというと、これは本当に自民党が権力を一〇〇パーセント掌握してしまうことになるわけです。要するに、政権交代の可能性が乏しいからこそ、「合意協調」型に対する世論のこだわりがあったといえるのだろうと思います。そして、例えば辻清明先生などの、戦後の政治学をリードした偉い先生の書いたものを読んでみても、党議拘束で多数決が行われるという非常に身も蓋も無い現実にはあえて目をつぶって、本来の民主主義というのは、多数党と少数党が議会で討論をして、そこで何かより良い結論

を見つけていくことが理想であるという趣旨のことを、お書きになっているわけです。全体としてみれば、それが五五年体制時代の政党システムなり国会運営というものに大きく影響を及ぼしていったと思います。

(3)選挙制度改革とデモクラシー観

しかし実際、我々は一九九四年に選挙制度を変えたわけであります。ここでやはり問題になるのは、選挙制度を変えることがどういうデモクラシー観と結びつくのかという点についての議論が、まだまだ不足しているのではないかという問題であります。つまり、一九八〇年代末から一九九〇年代にかけての政治改革の必要性を説く議論の中では、従来の自民党が族議員であるとか派閥といった様々なものでいわば引き裂かれたかたちになっていて、統治意思であるとか政策を統合する意思が存在しないという不満がありました。特に、佐々木毅先生などの政治改革を理論的にリードしていった一群の政治学者は、そこをとりわけ強調しておりました。それで、政党本位・政策本位のために小選挙区制を中心とした制度を導入していくという話になっていった。そして、継続を主とした従来の政策形成から、むしろ変化・転換を進める強力な政治的指導力を生み出すために選挙制度を変えたのである、という話に一応なっているわけです。ところが、ポスト政治改革の政権運営をみていますと、まだまだそういった政治的な力ないしリーダーシップというものは生まれておりません。自民党の体質は持続をしておりまして、むしろ小泉首相のような人が出てくると各論反対といった議論が目立つわけです。全体としては、そういう現実の中で統治能力がいっそう衰弱をしているという状況であります。

(4)これからのデモクラシーをどう捉えるか

そこで、これからのデモクラシーをどう捉えるのかということについてですけれども、まず基本的な前提としては、好む好まざるは別にして、いまの小選挙区比例代表並立制という選挙制度（特に三〇〇の小選挙区の中でどの政党が多数をとるかということが焦点となるような選挙制度）を、これから少なくとも一〇年とか一五年という幅で続けるという前提で考えなければいけないと思います。その上で、どのようなデモクラシー観に切り替えていくのかという議論をしなければいけないと思います。

例えば、マニフェスト運動というものが登場してきたわけですが、これは政権・政策・指導者の三位一体をもたらす、あるいは政策を中心とした政党の求心力を強める、という狙いを持っているわけです。私自身も、昨年八月にレポートを出しま

した首相公選を考える懇談会に一年ちょっと参加しておりまして、そのとき、小泉首相に、首相公選などというのは全く必要がないのだという趣旨のことを申し上げたことがあります。昨今の踏み絵論議というのは実はその時に出た話でありまして、私は小泉首相に「首相のリーダーシップを確立するのは簡単ですよ」という話をしたことがあります。つまり、「小泉改革ビジョンというかマニフェストをつくって衆議院を解散し、自民党の公認が欲しいという政治家に対して、その改革ビジョンに賛成するかどうか踏み絵を迫って、賛成するという人だけに自民党の総裁として公認証を渡せばそれでいいのですよ」と。そういう意味で、小選挙区を舞台とした政党政治のモデルとして、「どの党に政権を預けるか」、「どういう政策を実現するか」、そして「誰を首相にするか」という三位一体の選択を国民に対して問うかたちの選挙を演出していく動きが始まったことは、私は一歩前進であると肯定的に評価したいと思います。

ただし、その際、デモクラシーのあるべき姿については、「権力信託」モデルを前提とする必要があるでしょう。つまり、多数を獲得した側が国民に対して約束した事を実現していく責任を負うということがデモクラシーなのだ、といったような認識の転換・意識の改革というものをしなければいけないということです。最近、特に地方レベルでのいわゆる改革派の首長が注目を集めているのはなぜかというと、やはりそれは直接選ばれたというより強い正当性根拠の下に、いろいろと新しい政策を実現しようとしているところにその理由があると思うわけです。やはり、転換期といえる今日において、世論はきちっとしたリーダーに権力を信託して公約を実行してもらうスタイルの政治を求めているということです。

しかしながら、そこには当然、チェック・アンド・バランスの仕組みが必要になるわけであります。ただし、それは権力分立論でいうチェック・アンド・バランスとは全く位相といいますか次元を異にするものであります。つまり、具体的な政策を実行していくことは、違憲立法のような例外的な場合は別にして、通常の政策であれば、これはやはり多数決で多数党が決定・実行できるのが当たり前になるわけです。そうしますと、「権力信託」モデルに対する歯止めというのは、やはり政権交代しかないわけでありまして、政権交代の可能性を常に広げておく、あるいは政党同士が公正な競争をするための条件整備をすることが歯止めとして有用になってくるわけであります。

具体的にいえば、官僚制にアクセスできない少数党に対してどのような優遇をしていくのかということです。これは、イギ

リスでやっていますように、野党に対して助成金を出すとか、野党の情報の要求に対して行政の側がきちんと応えるといった様々な工夫をしていかなくてはいけないでしょう。さらに、もう一つ重要なことは、業務であるとか政策執行のレベルで党派性を排除していくこと。つまり、行政の持っている多種多様な業務や資源を政治的に中立化することによって、与党が不当に大きいアドバンテージを持つことを防ぐということが非常に重要な話になってきます。

そういうことで、一九九〇年代にはいろいろな制度を変えましたが、そのことによってますます様々な問題が発見されてきて、さらにいっそうの制度改革がいま必要とされている状況の中で、学説議論の側もやはりそういった変化に応えた理論構築をしていく必要があるという問題提起で、本日の報告はとりあえず終わりにしたいと思います。

＊　以上の二報告は、いずれも二〇〇三年八月一八日から二〇日にかけて開催された立法過程研究会で行われたものである。なお、同研究会で行われた実務家の方々の報告は次号に掲載予定である（岡田信弘記）。

Examination of a decade of Political Reform in Japan

Jiro YAMAGUCHI*

Introduction

1. Lost Decade of Japanese Politics
2. Some Progress

I. Total Structure of Reform in the 1990s

· Political System, Input, Conversion, Output

II. Reconstructing Politics / Administration Relation

III. Change of View of Democracy in Japan

*Professor of Public Administration