



Title	立法と政党 - 郵政関連法案の立法過程を通して -
Author(s)	谷, 勝宏
Citation	北大法学論集, 55(6), 289-328
Issue Date	2005-03-18
Doc URL	<a href="http://hdl.handle.net/2115/15340">http://hdl.handle.net/2115/15340</a>
Type	bulletin (article)
File Information	55(6)_p289-328.pdf



[Instructions for use](#)

## 立法と政党

—— 郵政関連法案の立法過程を通して ——

谷 勝 宏

はじめに

ただいまご紹介いただきました同志社大学の谷勝宏と申します。総合政策科学研究科という政策系の大学院で、現在、立法政策論を担当しております。そこでは、主として、政府や議会

の立法過程を題材として、政策を法律に転換していくプロセスを分析し、制定法の条文の形式的解釈の背景にある立法者意思を抽出していくという、非常にミクロな作業を行っております。今回の研究会の共通テーマである「変革期の立法過程における立法補佐体制の実証的・総合的研究」ということから、本来

であれば立法補佐システムについて報告すべきなのかもしれません。私自身は、大学を卒業後、数年間の国会事務局の勤務経験がありますが、実務を離れて一〇年以上になりますし、明日には、調査局や法制局のスピーカーの方がご講演されるというところで、本日は、二〇〇二年の通常国会で成立した郵政関連法案を題材にして、内閣のリーダーシップと与党による事前審査が、日本の立法過程をどのように規定し、いかなる問題点を生んでいるかについてお話しをさせていただこうと考えております。

こうした与党による事前審査制度の問題点については、これまで憲法学や政治学の研究者によって比較研究に基づく詳細な分析がなされており、また、実務上も、自民党の国家戦略本部を中心に、事前審査制度の見直しが検討されたりもしているところです。研究者の指摘するところは、与党による事前審査制が、いわゆる政府与党一体原則として運用されることによつて、委員会の審議機能や政策形成機能を損ねているという見解と、分権的な委員会を政策的・権力的に統合するために政党による党議拘束が不可欠であるという見解に二分されていると思われませんが、両者の見解の違いは、委員会の政党からの自律性をどのように評価するかという前提の相違によるものと思われま

す。そうした点で、二〇〇二年の郵政関連法案は、自民党を政権与党とする五五年体制が確立された状況ではおそらく初めて、与党の事前承認を得ないで国会に提出され、政府と与党が委員会において真つ向から対立した唯一の例であったと考えられます。この事例を検証することによつて、委員会が政党規律から自律的に運営され、政府のコントロールが利かない状況で、どのように政府と与党のコンセンサスが形成されたのか、それが、郵政公社法と信書便法という二つの法律に体现された立法者意思をどのように確定していったのかを明らかにしたいと思います。

ここでは、政府与党一体原則は、委員会の採決段階において初めて確保されることになったわけですが、こうした党議拘束の時期の設定が、議院内閣制の下での日本の内閣提出法案の立法過程を、どのように変容させていくことになるのかということについても付言できればと思います。

## 一．問題の所在

### (一) 国会の立法・審議機能の形骸化の要因

従来の国会研究では、野党が国会で影響力を持つことを説明するための概念として、ヴィスコステイ論が主張されてきまし

た。このヴィスコスティには二面性がありまして、野党がヴィスコスティに基づく抵抗戦術を多用したことによって、逆に、国会の審議機能が形骸化していったのではないかと、とも考えられます。それが最も顕著に表れたのが一九八〇年代ではなかったのかと思うのです。一九八〇年代までは、自民党の一元優位体制は非常に揺るぎないものでした。そうした状況では、革新政党である野党は政権を獲得することができず、自らの政策を実現するための手段は、国会で法案の修正を図るか、あるいは反対法案を廃案に追い込むしか方法がなかったとも言えます。そうした野党の抵抗戦術として、国会の持つ制度や慣行としてのヴィスコスティが活用されてきました。

例えば、国会法に基づく趣旨説明要求がありますが、それを使うことよって法案が委員会に付託されることを阻止することがしばしば行使されてきました。委員会での審議が始まってしましますと、あとは「ところてん式」に法律が成立してしまうからです。衆議院では重要法案についてはおおよそ四〇時間くらい、最重要法案でも八〇時間くらい審議すると委員会で可決する条件が整うとされています。四〇時間ということは、一日八時間の審議を行ったとしても五日で足りるわけです。週二日の定例日の枠によっても、一ヶ月余りで最重要法案でもその

まま委員会を通過してしまいます。ですから、できるだけ委員会付託を趣旨説明要求で引き延ばし、さらに委員会審議に入つた後も、理事会の全会一致ルールを利用し、野党は様々な理由で審議をストップさせようとするのです。

そうした手段の実効性を担保するものが会期制であり、国会の活動期間には一五〇日間という時間的制約があるわけです。その限定された可処分時間の中で、審議を引き延ばすことによつて政府・与党の譲歩を引き出そうとする戦術を野党は採ってきた。国会は二院制を採用していますので、法案を成立させるには衆議院だけではなく参議院でも同じことを繰り返さなければならぬ。こうしたヴィスコスティを野党が一九八〇年代の対決政治の中で使つてきた。その究極の手段は審議拒否であり、法案に反対という理由だけで審議をポイコットするということやり方です。こうした抵抗戦術によつて野党が何を獲得したのか、と考えてみますと、部分的な修正は実現できたと言えるのかもしれません。ただし、修正が実現したとはいっても、それは既に与党の計算に入っていて織り込み済みの修正にすぎなかったのではないかと、思うわけです。

このように法案審議が停滞するものですから、政府提出法案の処理だけで審議能力が限界に達してしまい、議員立法を審議

する状況にはないわけです。そもそも審議されないのですから、当然に成立する議員立法の数も少なくなります。特に、野党の議員立法はまず審議されないのです。提出することのみ意味があるという状況でした。こうした国会審議の空洞化と、それを打開するための国対政治が横行したのが、一九八〇年代であり、自民党が安定多数を握り、行政改革や税制改革をめぐって社会党と対決政治を演じた、55年体制の末期を象徴するものでした。

(二) 一九八九年参議院与野党逆転状況・一九九三年政権交代以降の変化

ア・変化の兆し

ところが、こうした国会審議の形骸化した状況は、一九九〇年代に入ってから変化していったと思うのです。五五年体制的な野党が後退して、新しい野党が登場してきます。議員立法に関しても、社会党・公明党・民社党・共産党から、新進党あるいは民主党といった政党にスポンサーが交代します。特に、民主党が野党第一党に拡大した一九九八年以降は、議員立法の「新規」提出数が急増し、一常会あたり、約八〇件の議員立法が提出されています。どうしてこれほどの法案を立案できたのか。

例えば、民主党の場合ですと、同党は、政党として組織的に議

員立法をバックアップするシステムを採っていることが指摘できます。民主党は新人議員が多くベテラン議員は少ない政党です。そうした新人議員の中には、議員になる前に官僚や政策秘書の経験を有する者やNPO出身者も少なくありません。そうした一定の政策専門性を持って議員になった新人議員をサポートするために、民主党は党の政策調査会事務局と政策秘書を組織的に最も有効に活用している政党ではないか思います。政調事務局のスタッフ数は三〇人弱とそれほど多いわけではありませんが、政策別に専門分野を割り振り、どの分野の政策課題についても補佐できる一応の体制をとっています。二〇〇年の総選挙では、選挙後に、「どういう議員立法をやりたいのか」というアンケートを新人議員に行い、その要望に基づいて政調事務局スタッフを政策別に割り振り、議員立法をサポートするという補佐体制を敷きました。従来から、「市民」政調やインターネットによる公募制市民立法など、議員立法のソースを政党内外に拡張して、広く民意を吸収するという地道な試みが続けており、それが議員立法の提出数や内容的な広がりにつながっていると思われます。

もちろん、こうした野党側からの議員立法提出数の急増という変化のより根源的な原因は、選挙制度の改革でした。一九九

六年の総選挙から新しい選挙制度に移りましたが、この総選挙以降、野党の新進党と民主党は、公約をマニフェストとして提示するようになりました。選挙戦を通じて公約を示し、選挙後はそれを国会の場で実行する。政策を実行する手段は、野党ですから対案であるとか公約に基づく法案を議員立法として提出することによって、有権者にアピールする。そうした戦術を野党が明確に採るようになったわけです。その結果、野党の国会対応が五五年体制のような審議拒否で「寝る」というような国対政治的なものから、野党が政府・与党に対して争点を作り出し、それを有権者に明示し、次期総選挙で政権獲得を目指す方針に転換することとなったのではないかと。党派的对立のある重要な法案ほど審議を尽くし、国会が討議の場としての機能を担うようになってきた。国会の審議・言論機能は、委員会開会時間といった数量的な面以上にその内実の点で向上しているといえるのではないのでしょうか。

そうした動向は、必然的に、野党の政策立案能力をバックアップする制度的資源に対するニーズを増大させることになりました。まず、政策秘書や政党助成制度が本格的に導入され、一九九七年末には衆議院で予備的調査制度が実現されました。野党にとって使いにくい国政調査権に風穴を開けたわけです。国会

審議が官僚によって誘導される原因とされてきた政府委員制度も一九九九年に廃止されました。こうした制度改革を受けて国会の立法機能、特に政党による新規法案提出数が非常に増えていきます。その成立数も数字的な点では良好な数値を示しています（表一及び表二を参照）。

イ、変化の先に見えた課題

こうした活性化について、国立国会図書館の高見勝利先生は、政府の立法と議員立法の数量的な問題を議論するのではなく、「与党と内閣とが自らの政策を、官僚組織を動員して法律案の形で作成、立法化する在り方が実現したかどうか」、そこが問題ではないのかという指摘をされております。表面的には、確かに野党の活発化、それから与党の中でも議員立法を見直す動きがありまして、議員立法が活性化している印象を受けます。ただ、これはアリーナ型議会に特徴的なことであると思えますが、政府が提出した法案を委員会の中で修正する率が非常に低いまなのです。数字的には約一五パーセントで、ヨーロッパの議院内閣制諸国と比べて非常に低い委員会修正率が、日本の特徴であると思えます。

その原因としては、委員会において、政府と与党の間で政府提出法案をめぐる調整・議論がまずみられないことに求めら

れると思います。委員会の中ではもっぱら野党が政府を批判することが相変わらず中心になっています。野党によるヴィスコステイ戦術も完全になくなったわけではなくて、この間の通常国会での年金改革法案のような審議拒否や牛歩戦術は相変わらず残っていますから、野党の抵抗に対する妥協策としての与野党修正は行われています。しかし、委員会の審議を通じて政府と与党が協議して修正を行うことは、現状においてもやはりない。本来、与党が政府提出法案に対して、その意見を反映させるためには、内閣を通じて行おうか、国会の委員会の場において修正の形で行使すべきであると思います。ところが、実際には、すべての政府提出法案が、政府と連立与党との間の事前審査に付されることで、与党の政策要求は国会の前段階で完結してしまいます。国会に提出された法案は、与党の党議拘束がかかっていたらば完成品であるため、事前審査の蚊帳の外にある野党からすれば抵抗するしか手段は残っていないことになるのです。こうした「国の唯一の立法機関」が国会ではなく、実際には与党の政調部会であるという状況は、一九九〇年代以降も全く変わっていません。連立政権になって、与党間の争いのある法案については、事前承認が徹底されることによって、それはより強化されるようになっていきます。政党政治の下では、政

党が民意に基づいて政府の法案を事前審査でチェックすることは、決して悪いわけではありません。ただ、政党が権力を行使する手段としては、憲法上の制度的基盤として国会と内閣が存在し、しかも与党がその両者を手中に収めているわけですから、そうした憲法上の統治機構にしたがって与党が権力を行使すべきではないでしょうか。ところが現状は、与党の部会といったインフォーマルな組織を通じて与党が権力を行使しています。これはやはり立憲主義の要請に反するのではないかと。さらにそれが国会の立法・審議機能を損ねることになっていっているかと思うのです。以下の事前審査制に関する理論的な分析については、成田憲彦先生（『日本の立法過程における国会の地位』日本公共政策学会一九九九年研究大会報告論文）と大山礼子先生（『比較議会政治論』岩波書店、二〇〇三年）の研究を参考にお話させていただきます。

### （三）日本の政府与党一体原則の運用

#### ア．事前審査制の功罪

#### （ア）事前審査制の登場

国会の研究者や民間政治臨調などの改革派からは、「日本の政府与党一体原則を見直すべきではないか」という議論が繰り返し返

し唱えられてきました。確かに、ウェストミンスターモデルにおいても政府与党一体原則はあるわけですが、それは与党の幹部全員が内閣に入り、その人的な共通性に支えられて政府と与党の一体化を図っている。これがイギリス型の政府与党一体原則であると思います。ところが、日本の政府与党一体原則は、そうした人的要素が全く切り離されていて、与党の事前審査制によって一体原則が維持されているのです。

こうした与党の事前審査制は、憲法上はもちろん、法制上もどこを探してもその根拠規定は出てきません。なぜ、このような仕組みがあるのか。その起源は一九六二年（昭和三七年）に遡り、当時の赤城宗徳自民党総務会長が政府に申し入れをし、それを契機として一九六〇年代の後半には非常に強固なものとして確立していたとされています。ただし、当初は審査対象が重要法案に限られ、しかも審査主体は与党幹部だけで行われていたとされています。

ヨーロッパの議院内閣制諸国においても、議会提出前に与党の幹部が政府提出法案のすり合わせを行う例がないわけではなく、例えば、ドイツのような連立政権の国では、閣僚と連立与党の幹部との間で事前に意見調整をすることがあります。しかし、日本の場合は、重要法案に限定するとか、あるいは与党の

幹部に限定するといった部分的なものではなく、あらゆる法案・予算・条約が審査対象になり、審査主体も幹部に限定されておりません。それどころか、当選回数が三回くらいのも、入閣前の若手・中堅議員が部会長を務めています。そして、閣議決定前の法案が、部会レベル、あるいは調査会レベルで審査されるわけですが、その部会や調査会には全ての自民党議員が参加可能となっています。しかも、部会は党則上、多数決を原則としていたにもかかわらず、慣行として全会一致制を申し合わせているため、その部会に出席した発言力のある議員の主張によって、政府が示した法案を拒否することすらありうるようになっていきます。省庁としては、インナーと呼ばれる部会内の有力議員への依存を強め、何とか部会での合意を調達できるように懸命の根回しを行わざるを得なくなっています。このように必ずしも大物ではない与党議員にも法案の形成に大きな影響力を与え、分権化された構造を作り出しているのが、与党の事前審査制なのです。

#### (イ) 事前審査制の定着

事前審査を赤城総務会長が政府に申し入れたそもその理由は、政府が立法に関する政策情報を独占して与党が監視することができない。これでは困るということでスタートしたわ



けです。もつとも、事前審査制の導入は政府にとつてもメリットがあったからなのです。すなわち、国会の制度として、政府は自ら国会対策が行えない仕組みになっています。それには、戦前の帝国議会の反省がありました。さらに、GHQが、立法権と行政権を峻別するアメリカ型の考え方に基づいて日本の制度設計を行ったという経緯もありまして、政府が国会の運営に「介入」することは許されないと、いう不文律みたいなものが出来上がってしまったというわけです。すなわち、国会あるいは議院の自律性が非常に強く、政府の干渉を排するようになっていのです。

#### ○議院運営委員会

例えば、国会には、議事運営を協議する常任委員会として議院運営委員会が設置されていますが、この議院運営委員会のメンバーに政府代表は当然入っておりません。政府関係者が議院運営委員会に出席するのは、例えば内閣官房副長官が法案の提出予定件数や政府人事案件について口頭で説明するときです。あるいは、先の年金改革法案のように、法案に多くのミスがあつて官房長官が陳謝をするときくらいなのです。ですから、議院運営委員会で行われる法案の取り扱いに関する協議に対して、政府が影響力を行使するには与党の理事を通じてしか方法がな

いわけです。その他の法案や予算を審議する委員会についても、同様に、政府は与党の理事を通じてしか、委員会の運営に関与することはできません。したがって、政府あるいは省庁側からしますと、法案を成立させるためには与党の協力が絶対不可欠になります。そうしますと、与党の協力を得るためには、法案の国会提出後ではなく国会提出の前段階において根回しをしっかりと行い、その協力を確保していくことにならざるを得ない。これが制度的な要因の一つです。

#### ○国会対策委員会

それから、各常任委員会における個別議員の行動を、その所属政党が統制することは、本会議において統制するのと比べて難しい面があります。そこで、委員会における所属議員の行動を統制するために各党の国会対策委員会が発達することになりました。国会対策委員会は様々な役割を果たしているわけですが、数ある政府提出法案の内どれに優先順位を置くか、という設定権限を国会対策委員会は持っています。先ほども申し上げましたように、会期制によって審議できる時間が限られていますと、全ての法案を処理できる状況にはないわけです。そうしますと、各省庁がおのおの所管事項に関する法案提出を要望してきても、内閣としてはそれを全部取り上げるのではなくて、

国会対策を念頭において法案を整理する必要があります。学習院大学の福元健太郎先生は、予算関連法案や非予算関連法案の内閣官房への提出時期に期限を設けることによって、内閣が主体的に法案を選別している旨の分析をされています。確かに、

省庁間協議や与党対応において調整が遅れた法案の国会における成立可能性は必ずしも高くありませんから、内閣官房への法案提出が遅れた法案を内閣が選別して優先順位を後順位に置くという見解には道理があるといえます。しかし、法案選別の最終的な主体性は内閣にあるというよりは、むしろ、直接に国会における野党対策にあたる国会対策委員会にあると考えるべきでしょう。ですから、省庁としては、政務調査会の各部会に対して担当局長が個別法案の説明をするのと並行して、各法案間の優先順位を設定してもらうために、提出予定案件を官房長が自民党の部会と国会対策委員会に説明に行かざるを得ないのです。特に、国対に対しては、自省庁の法案に優先順位を置いてもらうための「陳情」という面を持つものなのです。それ以外にも、年度末の審議日程において優先的な処理の対象となる法案の選別、すなわちどの法案を日切れ法案（扱い）とするか、法案を衆議院と参議院のどちらに先議で出すかを決めているのも国会対策委員会です。そして、委員会に付託する順番を決め

るための本会議での趣旨説明をどの法案について行うか、といった議院運営委員会の管轄についても、議運理事を兼ねる自民党の国会対策委員会の指示に基づいて行われているのです。

このように、省庁側からしますと、与党の国会対策委員会にしっかりと根回しをしとかなければ何も動かないという構造になっているわけです。そうしたこともあって、与党側が法案の事前説明を省庁に求め、それに対して「承認」ないし「不承認」を決定し、あるいは「修正」を求める手続きが、与党を通じての国会対策の事前の調整作業の一環として定着化していったのだと思います。

#### ○自民党族議員

政治的な要因としましては、自民党の一角優位政権が非常に長く続いた中で「族議員」と呼ばれる人たちが成長していったことが挙げられます。これは、政府と与党の人事が相互に連動しておりまして、国会のポストと党のポスト、そして政府のポストの三者が一つの組織内の人事のように複雑に絡み合っています。役所の人事異動のような現象が起こるわけです。議員にとつては、政府内のポスト（入閣すること）につくことが議員活動の重要な目標であるわけですから、特定省庁の政策に精通して

役所とのパイプを強めたいというインセンティブが非常に強く働いています。

特に中選挙区制の下では、定数五の選挙区の場合、約一六パーセントの得票率があれば当選できるシステムでしたから、特定省庁の族議員になれば当選ラインに達することができたのです。小選挙区制になりますと、五割の得票率が必要なわけですから、特定分野だけの専門族議員では当選ラインに及ばないということになるのですが、中選挙区制では農業や建設、それから福祉・医療といった特定分野の族議員になることにメリットがあつたのです。この族議員が、与党の部会に参加して、法案策定や予算獲得などに影響力を行使しようとするのに対して、役所の側も族議員を省庁間の政策調整や新規政策の推進のためのリソースとして活用してきた。そうした持ちつ持たれつの関係というのが、自民党の一角優位政権の中で確立されて、それが連立政権になつても変わらずに続いている状況だろうと思います。事前審査制は、役所からみて根回しさえしつかり行えば、便利に活用することができるし、自民党の議員からみても役所に対するみを利かせるためには不可欠なものであつた。こうした相互のメリットがあることから、与党はこれまで、政府・与党一体の原則は議院内閣制には不可欠であるというロジックを使つて、

事前審査制を今日まで維持してきたのだと思います。

(ウ) 事前審査制の弊害

ただし、それはやはり様々な問題を抱えておりまして、族議員の影響力ないし権力の、いわば源泉として事前審査制があるようになってきているのです。それは、国会前段階の部会審査という政策決定過程のみならず、省庁による執行過程にまで族議員が介入するという政府と与党議員の間の不透明な関係を作り上げることになつたと言えるのではないかと。本来、立法過程が国会の場において展開すべきであるとされるのは、それは国会には公開原則があるからで、部会等による事前審査は、透明性を欠くところで行われており、それが政策の公正さを損ねる原因になつていのではないかと。

こうした与党による事前審査は閣議決定の前段階に行われることから、内閣の調整機能や首相のリーダーシップを弱める作用も及ぼしている点も指摘したいと思います。前述の国会対策委員会では、法案の閣議決定後に関与して、どの法案をどのような順番で提出し、委員会に付託するかということ、実質的にコントロールしています。これに対して、党の部会が行う事前審査は閣議決定前なのです。閣議の前段階で与党が法案の身を固めてしまいますから、本来の内閣の意思決定の場である

閣議で首相やその他の閣僚が法案について注文すらつつけられな  
いし、ましてや閣議の場で法案を修正するということはそもそもそ  
も出来ない仕組みになっています。事前審査制を採用するにし  
ても、内閣で十分に調整したうえで、閣議決定した法案につい  
て、与党に承認を求めるという方法をとるべきなのです。しか  
し、現実には与党の事前審査制が内閣や首相の権限を事前に抑  
制することになっているのです。

こうした仕組みの中で、政府と与党の間にはどのような関係  
が成立しているのかと申しますと、アメリカの「鉄の三角形」  
のような小政府（サブ・ガバメント）が個別政策分野ごとに形  
成されるようになっていきます。ただし、アメリカの鉄の三角形  
は官僚と利益団体と、もう一つは議会の小委員会により構成さ  
れますが、日本の小政府においては、アメリカで議会の小委員  
会が占める位置を与党の部会が代替することになっています。  
そうした点においても、政策決定の正統性という点で事前審査  
制には問題があります。

さらに、こうした下位政府が無数に存在すれば、当然、下位  
政府同士の争いが起きます。例えば、医師会と経済団体が医  
療保険制度をめぐる対立する。では、誰がそれを調整するの  
か。本来はその調整主体には内閣が位置付けられると考えるの

ですが、果たして内閣が与党の反対が強い場合に、調整を実行  
できるような主導的権限を持っているのか。確かに内閣と与党  
を比較したとき、内閣の方が与党よりも上位にあるとエラル  
ヒーが形成されていると言えるのですが、現実には内閣と与党  
は対等な関係ですらない。むしろ、政党政治の原則の下で与党  
が上で内閣が下という位置付けに「永田町」ではなっているの  
ではないでしょうか。

憲法は立法権における国会の正統性を認めています。でも、そも  
そも与党自体は国会ではありません。国会が有している憲法上  
の正統性を擬似的に与党が代替し、その結果、与党が内閣に対  
して優位するような仕組みになっている（党高政低論）。それ  
を象徴するものが閣議の前段階に位置する与党の事前審査制な  
のではないのでしょうか。

#### イ. 二つの改革

そうだとすれば、下位政府に対して内閣ないし首相がリー  
ダーシップを発揮しようとしても、それは非常に弱いものにな  
らざるを得ないのだろうと思います。こうした認識が執政レベ  
ル、政府首脳レベルでも共有されていたと思うのです。です  
から、行政改革や政治改革が重要なテーマとなった橋本内閣の  
きに「内閣機能の強化」が図られたのだろうと思います。

## (ア) 改革としての内閣機能の強化

内閣法三条に主任の大臣による行政事務の分担管理が定められていますが、これを根拠として省庁間セクシヨナリズムが非常に強いことが指摘されてきました。そこで、省庁間の調整の場を内閣レベルに移行させ、首相がトップダウンでリーダーシップを発揮できるようにしなければいけないとの狙いがあったのだと思います。もちろんその背後には、族議員・省庁・利益集団からなる小政府の存在があり、それを克服する意図があったのでしよう。

内閣機能の強化のための具体的な手段の中でも、注目すべきは、内閣官房の機能をバージョンアップした点ではないかと思えます。具体的に申しますと、内閣官房にはこれまで政策の調整権しかありませんでしたが、新たに政策企画立案権を付与するようになりました。これが法制上明記されたことの意義は非常に大きいと思います。すなわち、法律の立案は所管官庁が行いますので、各省庁が起案の権限を持っています。これに対して、法律の立案段階から内閣官房を機能させることによつて、内閣すなわち首相がリーダーシップを発揮でき、そこで調整を行う。そうした権限を法制上具体的に明記したと考えられます。もつとも、権限が付与されてもそれを使うためには「人」の

問題がありますので、同時にスタッフ機能の充実も図りました。すなわち、内閣官房の主要スタッフを政治的任用に変え、三人の官房副長官補を新設し首相補佐官の定数を引き上げました。こうした人的な制度を首相が巧みに活用すれば「大統領補佐官」的な運用もできないわけではない。そうしたシステムを橋本行革で導入したのだと思います。

この点に関しては、小泉内閣になって、かなり活用しようという傾向が見られるように感じます。その一つは、安全保障のような問題に関しては各省庁の利害が錯綜していますし、憲法上の問題もあります。それを迅速に調整するためには内閣官房が適しているということから、古川貞二郎官房副長官がリードするかたちで、テロ特措法、有事法制、イラク特措法、国民保護法制といった法律案を、外務省や防衛庁ではなく全て内閣官房が立案をしているわけです。その他、構造改革特区やIT推進、知的財産などに関する約一四件の法律が、この制度改革以降に内閣官房を所管官庁として成立しています。

ただし、人的活用という点については、役所の縄張りが依然として強く、三人の官房副長官補とも出身官庁が固定されている状況でありまして、実質的な政治的任用にはなっていない。しかし、従来の官房五室のころとは違って、出向ではなく内閣

官房に籍を移すという形での官房副長官補ですから、官房長官との一体化は進んでいると思うのです。首相補佐官制度についても、イラク問題や都市再生、そして郵政民営化を担当する首相補佐官を小泉首相は任命してきました。特に、郵政民営化については、こうした装置を使って内閣主導で実現したいとの強い意志が顕著に見られるようになっていきます。

こうした制度改革は確かに内閣のリーダーシップを強化すると思います。ただし、立案を内閣主導でやっても、国会提出前に与党の事前審査が入ればそれが水の泡になってしまいます。道路公団の民営化をめぐる混乱はその一例なわけです。せっかく内閣機能を強化しても、与党の事前審査制を見直さない限りは立案段階での努力が無駄になってしまう。そこで、「与党の事前審査制の見直し」が、二〇〇二年に小泉内閣によって提起されることになりました。

(イ) 改革としての与党の事前審査制の見直し

この与党の事前審査制に関して、政策研究大学院大学の飯尾潤先生は「二つの政府」という表現をされています。一つの政府は、議院内閣制ではなくて官僚内閣制です。そこでは内閣は各省庁官僚の代理人の合議機関として官僚制にとつて都合のいい内閣システムになっている。ただし、この官僚内閣制だけで

は立法は完結しませんので、議院内閣制の機能的代替物としての与党、これがもう一つの政府でして、この二つが並存している状況を二元的政府として捉えているわけです。

小泉内閣はまさにこの「二つの政府」を一本化しようと考えているのだらうと思います。小泉内閣が発足した直後は非常に内閣支持率が高く、その支持率にあやかうとする議員も数多くいたことで、小泉首相の党内における求心力は徐々に高まってきました。そうした状況の中で、小泉首相としては、「政府・与党」対「野党」という対立構図ではなくて、事前審査制にメスを入れて、「内閣（＝小泉内閣）」対「与党（＝抵抗勢力）」という対立構図を描き出そうとしたのではないかと、もちろん、マスコミもそうした点には非常に注目しますから、演出としても効果があるわけです。

二〇〇二年に小泉首相は自民党国家戦略本部という組織を立ち上げまして、そこで「小泉三原則」なるものを提起しました。すなわち、①首相中心の内閣主導体制の構築、②官僚主導の排除、③族議員政治との訣別、という三つの原則でして、この中で、特に注目したいのは、与党の事前審査制度の廃止と、自民党の政調会長を政策調整大臣に任用し、副大臣を党の部会長と兼任させる、というものです。ここでは、与党幹部全員を政府

に取り込むというイギリス型の政府与党一体化を想定していたとも考えられます。そうすることによって、政策決定を内閣に一元化しようという問題提起であったのではないかと、思うわけです。実は、こうした構想が提起されている最中に、後述する郵政関連法案の立案が同時に進行していたわけで、それは決して偶然の一致ではなかったのではないかと思われれます。

(四) 議院内閣制のあり方についての二つのモデル  
ア・ウエストミンスターモデル

この小泉三原則は、二つの異なる議院内閣制のモデルを折衷したようなものではないかと思えます。その一つは、ウエストミンスターモデルでして、人的共通性によって政府と与党の一体化を図るというやり方です。ここでは、政府が支配し野党がそれを批判するという図式が描かれ、与党はマニフェストを提示し有権者から信任を受けることによって圧倒的優位な立場で政策プログラムを実行します。

確かに、日本においても、一九九六年以降の総選挙において、有権者の中に政権選択の選挙であるという意識が芽生え、その意識に基づいた投票行動をする傾向が顕著になっています。それが、ここ二回の国政選挙における二大政党化の傾向につな

がっていると思うのです。そうしたウエストミンスターモデル的な発想でいきますと、日本の国会はアリーナ型議会に位置づけられることになります。ここでは、委員会審議は、「政府・与党」対「野党」の論戦の場になるわけです。  
イ・ヨーロッパ大陸型議院内閣制モデル

これに対して、ヨーロッパ大陸型の議院内閣制モデルではどうなのか。この点に関しては、成田憲彦先生や大山札子先生らが指摘されているように、ドイツやフランスでは、政党規律を事前審査で図るのではなくて、国会審議の段階における政府と与党の交渉を通じて政党規律を確保しているといえます。

例えばドイツの連邦議会においては、法案の提出後に、非公開の委員会政府と与党、さらには野党を加えた三者間で合意形成が図られています。そして、その委員会の中の議論を各会派の部会や省庁に持ち帰り、その結果によって再度協議が行われる。ですから、「政府・与党」対「野党」というより、「政府」対「与党」「野党」という構図になっていて、与党と野党の距離が近い「コンセンサス型」と言われています。フランスにおいては、国益を代表する官僚主導で法案がまとめられ、それに対して地元利益を代表する与党議員が政府との間の法案調整を議会の委員会の中で行っている。その結果、野党の影響力

が非常に限定されたものになっていると言われております。

このように、ドイツやフランスといったヨーロッパ大陸型の議院内閣制モデルにおいては、議会の委員会という場で政府と与党が協議し、そこで法案の修正が行われている。ですから、本会議はそうした政府・与党の修正案に対して野党が論戦を挑む場になっている。その結果、本会議の審議時間が日本では非常に短いとは対照的に、ヨーロッパ大陸諸国においては長いという相違点を生み出していると考えられます。

「小泉三原則」で示された改革案というのは、まさにイギリス型モデルとヨーロッパ大陸型モデルとを折衷した形で打ち出されたものではなかったのかと思うわけです。

#### (五) 問題提起と分析の視点

仮に与党の事前承認を得ることなく国会に法案が提出されたならば、国会審議の図式が「政府」対「野党」というアーリーナ型の対立構造から、「政府」対「議会」という構造にシフトするのではないか。すなわち、委員会の中で政府と与党、あるいはそこに野党も加わって、議会の中で政策の調整が行われる。

それは、法案調整において議会の中に政府が関与してくるといって、ヨーロッパ大陸型の議院内閣制モデルでありまして、こ

いったものに近づける一方策として事前審査制の廃止を捉えることもできるのではないか。

ウェストミンスターモデルのような政府と与党の人的共通性による一体化につきましては、過去に実例がなく検証不可能であります。ヨーロッパ大陸型の議院内閣制モデルにつきましては、二〇〇二年の郵政関連法案という具体例を通じて日本におけるモデルの適合性について検証が可能であると思われれます。そこで、「与党の事前承認を得ない法案の国会提出が、国会の委員会における政府と与党の関係をどのように規定したのか」という点について、まずは振り返っていく。そして、部会による事前審査について指摘される問題点である「決定過程に透明性がないのではないか」、「内閣のリーダーシップが発揮できないのではないか」、「族議員の影響力が過剰に反映されているのではないのか」といった点を、委員会中心主義の実現によつてどれくらい克服することができるのかを、具体例に基づいた検証を行いたいと思います。その上で、再び、日本の政府・与党間の立法過程のあり方について考えてみたいと思います。



## 一・郵政関連法案（二〇〇二年）の立法過程

です。

資

まず、郵政関連法案とはどのような法案であるのか、ということについて申しますと、実はこの法案は、現在、経済財政諮問会議で議論されている郵政民営化法案とは似て非なるものでありまして、郵政事業庁という政府の一部局を郵政公社に組織替えするという内容の法案です。さらに、国家独占である郵便事業を民間に開放する法案でもあります。ですから、郵政民営化の、かなり「前」の段階の法案であるわけです。ただ、そういった性格の法案であるにもかかわらず、与党の郵政族議員は「蟻の一穴」論ということをいまして、この法案をきっかけに郵政民営化につながるのではないか、という危機感から、その立法過程においては激しい抵抗を繰り返すこととなりました。

## (一) 法案の国会提出段階までの政治プロセス

## ア. 橋本行革における宿題

実は、この法案に関しましては、どのような内容にするのかという裁量度が、小泉内閣にはそれほどありませんでした。すなわちこれは、いわば「橋本行革における宿題」であったわけ

橋本政権下の行政改革会議を通じて、郵政事業をどうするかという非常に大きな論争がありました。行政改革会議は、「郵便事業は国営事業として残すけれども、簡保は民営化し、郵貯

についても民営化するための条件を整備する」趣旨の案を打ち出しました。これに対して、郵政族議員と郵政省（当時）が「三事業一体で国営維持」を非常に強く主張いたしました。その結果は、郵政族の側が行政改革会議に勝利しまして、結局「三事業一体で国営維持」が決まりました。ただし、郵政事業庁については五年後に公社へ移行し、新公社は独立採算制の下で民間的な経営手法を導入することが決まりました。それに加えて、郵貯や簡保に関しては、それが財政投融資にまわされ結果的に財政の肥大化や赤字の原因になっているとの批判がありましたので、財政投融資の入り口である資金運用部への預託を廃止し、全額自主運用にすることも決まりました。以上が行政改革会議の結論でありました。

この行政改革会議の結論に基づいて、中央省庁改革基本法という法律が速やかに制定されました。この改革基本法は、骨組みを決めるのみで中身が全く定まっていな、いわゆるプログラム法でありました。ですから、この法律が制定されたからと

いつて具体的な改革はスタートしないのですが、ともかく早く基本方針を立法化しておかないと、前述の行政改革会議の最終報告が、族議員や省庁の抵抗によつて骨抜きにされるおそれがありましたので、それを阻止するために改革基本法を迅速に制定したわけです。

この改革基本法に基づいて、個別法の立法作業が約一年かけて行われ、二〇〇一年から中央省庁の再編がスタートしました。この改革基本法の中には、郵政事業庁を公社化することが明記されており、平成一五年内に公社に移行することは既に決まっていたわけです。ですから、二〇〇二年の郵政関連法案のアジェンダ・セッターは、橋本行革であつたわけでは、

この改革基本法の決定段階においては、一つのドラマがありました。それは、公社化を認める代償として、郵政族の主張によつて基本法三三三条一項第六号に「前各号に掲げる措置により民営化等の見直しは行わないものとする」という規定が、盛り込まれることとなりました。この規定により、公社化で議論は打ち切りであつて、民営化については事実上凍結された、との理解が、当時の政府・与党の共通認識であつたのではないかと推察されるわけです。ところが、これに一人反対したのが厚生大臣（当時）の小泉純一郎現首相でした。この条項の追加

について小泉厚生大臣は反発し、全会一致制を採る閣議において承認しない態度を示した。所管外である厚生大臣の反対があることによつて、原案のままでの閣議決定ができなかつたので

結局、その取り扱いについては橋本首相に一任されることとなりました。橋本首相の判断は、一方で、郵政族の顔を立てるという意味で「民営化見直しせず条項」は盛り込むけれども、他方で、小泉厚生大臣が強く主張する「郵便事業への民間事業者の参入」に関する規定を入れるという、いわば妥協策を採ることでした。その結果、改革基本法の中に「政府は、郵便事業への民間事業者の参入について、その具体的条件の検討に入るものとする」との規定が挿入されることとなつたのです。ですから、この二〇〇二年の郵政関連法案は、「橋本行革における宿題」であると同時に、小泉首相にとつては、厚生大臣在任中に自らアジェンダ・セッティングした「郵便事業への民間事業者の参入」を実現するための立法でもあつたわけでは、

#### イ. 法案立案のための枠組み

それでは、この郵政関連法案がどのように作られていったのか、という立法過程についてお話ししたいと思います。法案を立案するための枠組みとしては、総務省が一貫して立案を担当

しました。ただし、総務省だけで制度設計を企画すると、やはりいろいろ問題があるだろうということで、総務省は、総務大臣の私的諮問機関である「郵政事業の公社化に関する研究会」を設置しました。研究会の座長には東京電力の南直哉社長（当時）を据えましたが、その他のメンバーについても総務省の審議会のメンバーとかなり重複しておりました。さらに、その事務局も総務省が運営するということで、総務省の影響力が及び得る研究会であつたのではないのかと思います。

実は、この総務省が設置した研究会と同時進行的に、小泉首相は評論家の田中直毅氏を座長とする私的懇談会「郵政三事業の在り方について考える懇談会」を作りました。そして、この事務局を内閣官房に設置して首相の直轄にしました。総務省が設置した研究会はあくまで郵政公社発足までのことを検討する会議体であつて、郵政公社発足後の民営化についてはこの懇談会で検討するという棲み分けを首相自らが設定することで、郵政民営化問題での主導権を握ろうとしたわけです。もともとこの懇談会はその立場上厳しいものがありました。まだ公社発足前であるというのに公社後のことを検討するのは非常に難しいし、与党の郵政族の抵抗ないし反発もありました。ですから、懇談会は、郵政関連法案の与党審査の段階から国会での成立に

至るまでの期間は非公式の勉強会の形で活動せざるを得ませんでした。また、総務省の研究会に対しては、民営化を視野に入れた郵政公社の発足につなげるような方向性を研究会が示すように、懇談会との連携が試みられました。こうした研究会における政策専門家のサポートを活用しながら、最終的な郵政関連法案の立案は総務省が行いました。この立案の段階において、小泉首相と郵政族との対立が非常に顕著になっていきました。

ウ、小泉首相と総務省・郵政族の対立構造

両者の対立については、主な争点は比較的明瞭であつたと思えます（表三参照）。小泉首相の基本的な考え方は郵政民営化ですが、直ちに民営化することはこの郵政関連法案では不可能なので、民営化に近づけるような手立てを考えていたと言えます。

（ア）郵便事業の全面開放か部分的・段階的参入か

○小泉首相の戦略と郵政族の策略

例えば、それが先ほど申し上げた「郵便事業への民間事業者の参入」であつて、しかも全面的参入によって完全競争を実現する。そうすると、民間事業者のサービスがいいのか、それとも公社のサービスの方がいいのか、という市場原理が働く中で

消費者の選択が始まるだろう。民間事業者が参入することによって、公社の経営は郵便事業に関して効率化が迫られ、それが一つの契機となって郵政事業全体の民営化につながる可能性があるのではないか。そうした戦略といったものが小泉首相にはあったのではないのかと思います。

だからこそ郵政族からすると、公社化はともかく、同時にセツトとして郵便事業に民間事業者が参入することは、まさに「蟻の一穴」となって郵政民営化にドミノ化していくので絶対反対である、ということになったのだと思います。そして、特に郵政族がこだわった点が、全国に約二万五千ある郵便局のネットワーク、その中でも約一万八千ある特定郵便局の整理統廃合を是が非でも避けなければいけないということでした。これは郵政族の議員にとっては当然の発想でして、特に、小選挙区制に移行してからは、集票組織としてもっとも強固な基盤を持つ特定郵便局長会を失うわけには絶対いかなかったのです。そこで、たとえ郵便事業に民間事業者が参入し得るようにしたとしても、実質的に参入できないような非常に高いハードルを設定して民間事業者を締め出そうと考えたわけなのです。

○郵便事業の特殊性

郵便事業にはクリームスキミングに脆弱な体質があるといわ

れています。郵便事業全体で約二兆円弱の売り上げがあるのですが、その内の約五千億円を東京都での売り上げが占めておりまして、利益が上がっているのは四七都道府県の中で東京都だけです。大阪と名古屋はイーブンでありまして、それ以外の各地の郵便事業は全て赤字なのです。ですから、東京都で儲けた利益を地方に内部補てんするというかたちで郵便事業は成り立っているわけです。ここに民間事業者が参入してきますと、例えば東京都内だけで事業を展開するか、大企業などの大口の取引先だけを対象にダイレクトメールのサービスを始めて、しかも料金は公社の六割くらいに設定する、といった「いいとこ取り」が起り得る。そうなりますと、公社はいわゆるドル箱を失うことになって、もはや郵便事業を従来通りにはやっていけない。こうしたことは容易に想像がつくわけです。

○攻防と妥協

ですから、郵政族は、郵便局ネットワークを維持するために、も郵便事業の全面開放には絶対反対の態度をとりました。さらには、部分的・段階的参入も認めない、そもそも民間が参入すること自体に反対で、郵便は国家独占でなければならぬ、ということまで郵政族は主張していたわけです。それに対して、小泉首相は「無条件の全面開放」の立場を堅持しまして、片山

虎之助総務大臣や金澤総務次官に対して非常に強く指示をいたしました。これは首相のリーダーシップとして行われたわけですが、これに自民党の総務部会は非常に強く反対するという対立構造が、郵政関連法案の立案段階でありました。

結局、この小泉首相と郵政族の対立は、小泉首相と総務大臣の協議によつて解決を図ることになりました。すなわち、小泉首相の主張する全面開放については、これを受け入れる。ただし、民間事業者の全面参入を認めるにしても、クリームスキミングが行われては困るので、それを防止するために、民間事業者に対するユニバーサルサービス（全国一律に同じサービスを展開すること）の義務付けを、総務省が首相に容認させます。そこで両者の妥協がとりあえず図られることとなったのです。

#### ○妥協が生んだ問題点

そこで、民間事業者が参入するための条件とされたユニバーサルサービスとは何か、ということが問題になります。特にメディアの注目を浴びたのは、郵便ポスト相当の差出箱を全国に一〇万カ所設置しなければならないという趣旨の省令案を、総務省が検討しているのではないかという点でした。例えば、物流最大のヤマト運輸は全国に約三三万カ所の取次店を有していますが、それはポストにはあたらなないというわけです。です

から、参入するためには郵便局と同じようなポストを全国に一〇万ヶ所も設置する必要があることになるわけですが、これは明らかに過剰な投資です。すなわち、このポスト問題が民間事業者に対する参入障壁と捉えられました。唯一、信書便への参入を表明していたヤマト運輸がこうした動きに反発いたしました。小泉首相はヤマト運輸が参入しなければ郵便事業の開放は画餅に帰すとして参入条件の緩和を求めました。

もう一つの問題点は、民間事業者の参入に際して、総務大臣による許可制が採られることになっておりました。これでは、総務省と郵政公社とはほぼ一体の組織でありますから、行司（＝総務省）が禪を締めて相手力士（＝郵政公社）と一緒に民間事業者にぶつかってくるようなものでして、とても受け入れられないということになったわけです。ですから、小泉首相は、ポスト設置の問題に代表される参入条件の緩和と、許可制についての公平な措置を非常に強く求めました。

こうした問題が結果的にどうなったのかと申しますと、総務省による許可制は維持されました。専門性を有する総務省が許可しなければ、他にどの機関が審査・許可の事務を行うのか、仮に国家行政組織法の第三条機関といったものを設置するならばそれは行革に反するのではないのか、というのが総務省の言

い分でありまして、これに対しては小泉首相もなかなか反対しにくかった。それから、参入規制の問題に関して、立案の段階で、小泉首相は、「信書」の定義を法案に明記することを総務省に指示しておりました。それまで、信書については、総務省が拡大解釈によって、ダイレクトメールやクレジットカードは

信書に該当するとの立場をとっていました。こうした役所の裁量的な解釈を防ぐために、首相は、信書の定義を明確にすることを求めたわけです。これに対して、総務省は、従来の解釈の根拠となってきた一九五八年の最高裁判決である、信書とは「特定の受取人に対し、差出人の意思を表示し、又は事実を通知する文書をいう」という文言を信書の定義として条文に追加することとしました。もちろん、この追加によっても、その規定は非常に漠然としており、具体的に何が信書に該当するのかという点については、明瞭にはなりません。立案段階では、結局、こうした信書の範囲についての解釈については、法律成立後のガイドラインに委ねるということで決着をしたのです。ですから、ガイドラインによる運用次第で参入条件が厳しくなったりもするし、逆に緩くなったたりもする。小泉首相からすると持論を通すためにはガイドラインを緩く設定する必要があるし、郵政族からすればそれを厳しくすることで自分たちの思惑通り

事が運ぶ。つまり、同床異夢でありまして、立案段階では実質的な先送りがなされたのです。

(イ) 国庫納付金をめぐる財務省と総務省の対立

その他にも様々な争点がありました。例えば、国庫納付金の問題に関して、小泉首相は、民間の銀行との対等な競争条件、イコール・フッティングにしなければならぬと考えていました。そのため、財務省は、預金保険料や法人税に見合う額の負担を公社に求めました。これに対して、総務省は公社にはそうした負担をする余裕はないとして要求を突っぱね、郵政族も国庫納付規定に強く反対しました。その結果、立案の最終段階で、片山総務大臣と塩川正十郎財務大臣が会談し、とりあえず納付規定は設けるけれども、どれだけ金額をどの時期に納付するかという点については来年度以降に、すなわち公社の発足以降に改めて協議し、詳細は政令に委ねるということで一応の決着が図られました。

結局はこの問題でもその解決は先送りされ、首相のリーダーシップは発揮されなかった。これは、各省協議というものが存在することによって、法案がなかなか首相の意のままに決まらないことを示す、一つの例であったと思うのです。そして、以下の出資規定をめぐる動向は、まさにその典型例であるといえ

料  
るでしよう。

資  
(ウ) 出資規定をめぐる関係省庁との省庁間協議

前述の総務省研究会では、公社がユニバーサルサービスを維持するためには公社の経営に自由度を持たせて民間への出資などもできるようにする、という案が出されていました。総務省も、民間への出資によって経営の効率化が図れるとの判断で出資規定を盛り込もうとしました。しかし、財務省は、出資を可能にした場合、もしそれが焦げ付いたら税金投入による穴埋めがなされるのではないのか、と出資規定に反対しまして、結局ここでも各省協議の段階で問題が先送りとなったのです。

(エ) 「民営化見直しせず条項」の削除

それから、「民営化見直しせず条項」に関しても、小泉首相は片山総務大臣に当該規定の削除を指示しています。しかし、この首相の指示を総務省は十分な検討を行わないまま放置していました。法案の取りまとめの最終局面で、首相から改めて削除の指示を受けた総務省は、「民営化見直しせず条項」は公社化までのことを確認した規定であって、民営化問題も含め公社化後の在り方について検討することは法律上何ら問題ない、という内閣法制局の見解を引き出しまして、規定を削除する必要はないと首相を説得することとなったのです。しかし、この

内閣法制局の見解は、野田聖子郵政大臣（当時）が以前に参議院の委員会で行った国会答弁の内容とは異なっておりまして、その不一致をどう解消するのかという問題がありました。ところが、片山総務大臣は、それは野田元大臣の政治家としての思いを述べたものである、と委員会審議の中で答えるだけで済ませてしまった。実は、この件と同様な事例がありまして、小泉首相が郵政関連法案の衆議院本会議での趣旨説明聴取に対する答弁の中で、「郵政関連法案は、郵政民営化に向けた一里塚である」という発言を行い、野中氏を始め自民党の郵政族議員や野党議員からの猛反発を受けるという事態が生まれました。この一里塚発言に対しても、片山総務大臣は、これは首相個人の願望であって総理大臣としての見解ではないという使い分けで問題のすり替えを図りました。大臣や首相が委員会や本会議で答弁した内容を、後で問題になると、それは大臣や首相としての答弁・発言ではなくて政治家個人としての思いである、というふうに責任のすり替えを行っているのです。大臣答責性というものを理解していない意図的な争点はぐらかしと言えるのではないでしようか。

エ、事前審査制の廃止と与党関係手続

一方、立案段階では、結局、自民党総務部会は事前承認を行

いませんでした。総務会も同様に、法案提出については了承するものの、法案の中身については国会で審議をして、採決前に改めて部会で賛成又は反対を決めることとし、かつ、これを前例としないことを申し合わせました。こうした条件が付いたもの、この郵政関連法案は、一九六〇年代後半以降では初めて

自民党の部会の事前承認なしで国会に提出することが可能になりました。部会が法案を承認しなかったとの報告を受けて、小泉首相は、「自民党が小泉内閣をつぶすのか、小泉が自民党をつぶすのかの戦い」になるとの強気の発言を行っています。その一方で、首相は、議院内閣制であるから与党から全面的な賛成を受けて法案を提出したかったが残念ながらできなかった旨の答弁を委員会審議の中で述べています。この辺りが首相の本音であり、族議員に対して強気の姿勢を見せたのは、おそらく首相が抵抗勢力と対決している姿勢を国民に誇示するための、首相一流のパフォーマンスであったのだと思います。

## (二) 法案国会提出後の政府・与党間関係と国会審議

ア. 委員会審議における政府（小泉首相・片山総務大臣）と自民党委員との争点

以上のような経緯を辿って、法案がいよいよ国会に提出され

ました。そこでも様々な議論が繰り広げられたわけですが、まずは「郵便事業への民間事業者の全面参入」の問題についてお話ししたいと思います。

## (ア) 郵便事業への全面参入の是非

この問題について、前述の立案段階では、参入の条件を省令で決めるといふかたちで先送りしていました。必然的にこの点が委員会における審議の俎上に載せられまして、自民党の郵政族議員、それから野党議員は、省令の具体的内容についてその案を開示せよ、という要求を政府に行いました。ところが、これに対して片山総務大臣は、委任命令や執行命令の立案ないし準備作業は法律制定後でなければできない、という建前を述べる答弁に終始します。

実際には、立案段階において、郵便差出箱を一〇万カ所設置といった検討案がマスコミに流れているわけですから、省令の立案にも着手していたのであろうと思います。しかし、建前上は、法律が成立しなければ委任命令等を作ることにはできないということになっていますので、それを根拠に委員会には出せないことと政府側は拒否することとなったのです。その背景には、小泉首相が民間事業者の参入を阻害するような参入条件は認めないとして強く主張していましたので、それに反するような省令案は



料 委員会に提出できないという事情があったのだと思います。

そこで、自民党総務部会は、省令案を提示できないのであれば、省令で定める予定であった事項を法律で以って規定するよう修正を求めていくという方針を決定します。これに対して小泉首相は、そうした修正には絶対に応じられないと委員会で答弁し、委員会審議において、与党族議員と首相との間の対立が生じることとなったのです。

(イ) 信書の定義を明記かガイドラインか

信書便事業への参入を表明していた事業者は、実際には、ヤマト運輸しかないと言われていました。ところが、そのヤマト運輸は、法案が閣議決定された日に参入断念を発表してしまいました。記者会見の席上、ヤマト運輸側は、参入条件はクリアできず、記者会見の席上、ヤマト運輸側は、参入条件はクリアできず、結局それは民間事業者を官業化する法案であると批判します。そもそも小泉首相の狙いは、民間事業者に全面参入させて公社との競争を実現し、その市場圧力で民営化への風穴を開けることにありましたから、参入に名乗りを上げる会社が一つもなければ、的外れに終わってしまうことになります。

そこで、小泉首相は戦略の転換を図ります。法案の立案段階で信書の定義を明確化することを主張していた首相は、総務省

との調整により、その定義をガイドラインで定めることで一応の決着をつけたのですが、このガイドラインにおいて、それまで総務省が信書であるとして解釈してきたダイレクトメールを、信書から外す方針を打ち出すことでした。ダイレクトメールが信書でないというガイドラインが示されれば、国家独占の対象からも外れることを意味しますので、民間事業者がメール便のような形でダイレクトメールを配達できるようにする。そうすると、宅配業者などがこの分野に大々的に参入してくるようになって、実質的に民間事業者が従来の「信書」分野へ参入することが可能になり、そこに競争原理が働いて民営化へつなげていくことができる。

実際に小泉首相は、六月一日の委員会審議で、信書の定義からダイレクトメールを外すようにガイドラインを決めたい、といった趣旨の答弁をしています。この答弁に対して郵政族は危機感を抱き、信書の定義を首相の意向に従って作成されるガイドラインによって決めることは認められない。信書の定義は法律にこれを明記すべきであり、かつ、ダイレクトメールは信書である。したがって、貨物業者がメール便のようなかたちでダイレクトメールを運ぶことはできない。民間事業者がダイレクトメールを配達したのであれば、信書便事業者としての参

入の条件を満たすべきである、と主張しました。この問題に關しても、委員会の場で、首相と郵政族議員の間で敵対的な論争が繰り返げられることとなったのです。

(ウ) 委員会質疑と総務省の陰

その他にも、郵便局ネットワークの維持であるとか、出資規定の追加あるいは国庫納付規定の削除、点字郵便の無料化など、様々な要求を郵政族議員が委員会の中で主張します。そして、その要求の大部分が、実は総務省が当初希望していた案に基づくものであったのです。すなわち、総務省の検討していた案が、各省協議において、財務省などの反対によって通らなかつた。

それを復活させるために、郵政族議員が委員会における質疑の形で要求したとも言えます。本来であれば、こうした族議員による調整は、部会の中で行われることが多かつたと言えるでしょう。しかし、郵政関連法案に關しては、部会としての法案の承認を行っていませんので、部会でなされるべき事実上の法案修正が委員会を通じて与党から提起された。そうした点では、公開の委員会審議という場が活用されたわけで、一定の透明性を増すことになつたとも言えるでしょう。

政府内での法案決定過程では、信書の具体的定義を規定することや、民間事業者への郵便事業の全面開放、公社と民間企業

との対等条件の設定などで、小泉首相がリーダーシップの行使として片山総務大臣や総務事務次官に対して直接行つた指示が、不十分ながらも法案の内容に反映されました。これに対して、郵政族議員は、そうした内容についても、新しく発足する郵政公社に有利な方向へ変更するために、委員会質疑を通じて、首相や総務大臣に対して厳しく批判する、という対立関係が生じました。与党議員と首相との委員会での対決は、55年体制的な政府与党一体原則になじんだ永田町から見るとまさに未曾有の混乱なのかもしれません。委員会の場において政府と与党が修正交渉を行うヨーロッパ大陸型の議会運営からすれば、通常のことと言えるでしょう。それでは、こうした政府と与党の対立がどのように決着に至つたのか。そのプロセスについてお話ししたいと思います。

イ. 法案の修正に至るプロセス

(ア) キーアクターとしての野中・青木氏の役割

事態の收拾が図られた舞台は、公開の場である委員会ではありませんでした。ヨーロッパ大陸型の議会では委員会での修正交渉は非公開で行われます。しかし、現在の日本では、委員会とは公開原則が徹底されています。また、委員会の実質的な事前調整機関である委員会理事会は非公開ですが、当然のことなが

ら、野党の理事が参加しています。そうした場では、政府と与党の修正交渉は実質的に不可能だったでしょう。委員会での郵政族議員が提起した法案に対する意見や要求は、自民党総務部会の修正方針の中に盛り込まれることになり、そうしてまとめられた修正要求を、自民党の麻生政調会長が代弁し、小泉首相と麻生政調会長の会談で最終的な修正案の骨格が決まったのです。

もちろん、そこに至るまでの過程に紆余曲折があったことは想像に難くないでしょう。特に、郵政族内では、もつとも対立的な方針を打ち出す総務部会の幹部からなる中堅族議員と、野中広務元幹事長や青木幹雄参議院幹事長らの郵政族のボス議員との間で調整が図られました。自民党議員の約八割が所属しているとされる郵政事業懇話会の会長を務め、郵政族のボスである野中氏と、参議院自民党のドンとされる青木氏は、法案が国会に提出された段階から、早くも実質的な落としどころを探っていました。国庫納付規定を見直し、出資規定を追加し、信書の定義についても修正を行えば、法案成立を容認する方針を委員会審議入りの前の段階で既に決めていたとされています。

法案の委員会審議において郵政族議員と首相との間で政策論争が展開される中で、郵政族議員自身もだんだん熱くなり、総

務部会は法案の事前審査の時よりも厳しい参入条件を打ち出すようになります。ついには、総務省自身が認めて法案に明記されていた民間事業者の全面参入自体を認めず、部分開放のみという、到底、首相が受け入れることの不可能な方針を部会の修正要求の第一案に打ち出すまでに至りました。そうした動きを抑え込んだのが野中氏でした。野中氏の行動の背景には首相の衆議院解散を封じ込める狙いや、同じ橋本派である片山総務大臣から郵政族内での調整の依頼を受けたことがあるとされていますが、実力派の野中氏であったからこそ、荒井総務部会長ら強硬派の説得に成功したと言えるでしょう。ですから、私は、法案修正に至る郵政族内のキーアクターは、実は、荒井氏らの総務部会幹部というよりは、郵政族のボスである野中氏や青木氏であったと思うわけです。

#### (イ) 自民党総務部会

総務部会では、いろいろなことを民間事業者の参入の条件として付けようとした(表四参照)。第一案は最も過激なものでありまして、そもそも全面参入は認めない、特定信書便などの部分開放だけを認めるという案でありました。第二案では、少しハードルを下げて、全面参入は認めるけれども、その代わりに現在の郵便局ネットワークを現状維持することを法案の中

に明記すること、それから従来のダイレクトメールを含めた「信書」の解積を大きく変更しない旨を首相が国会答弁で約束すること、といった条件を総務部会は打ち出します。公社化法案についても、国庫納付金制度の見送りや郵政事業に関連した出資条項の追加を修正要求としてまとめています。総務部会はこうした修正要求の取り扱いを麻生太郎政調会長と野中氏ら郵政族幹部、荒井氏ら総務部会幹部に一任することとしました。この段階で、野中氏の調整により、民間参入の阻止を目的とした部会案の第一案は取り下げられ、焦点は、より穏健な第二案の修正要求をどこまで政府が受け入れるかという政策調整に絞られることになりました。

(ウ) 小泉首相の修正に対する対応

政府との交渉は、党の正規の政策責任者である麻生政調会長が郵政族を代弁するような形で、片山総務大臣との間でまず行われることとなりました。しかし、党との交渉パートナーとして、片山総務大臣には当事者能力は備わっていませんでした。というのは、小泉首相が総務大臣に法案を無修正で通すという指示を事前に行っていたからで、片山総務大臣には与党との間で修正に応じる交渉権限が授けられていなかったのです。そこで最終的には、小泉首相と麻生政調会長との間で片山総務大臣

を交えた会談が行われたのです。国会も会期末まで残すところわずかとなった七月一日のことです。

(エ) 修正協議の決着

この小泉首相と麻生政調会長の会談において、麻生氏は「無修正なら廃案やむなし」というかたちで小泉首相に強く修正を迫ります。ここで、小泉首相は修正に応じざるを得なくなり、それまで無修正としていた態度を変更します。ただし、公社化法案については修正に応じるけれども、信書便法案については修正に応じられないとし、全面参入が実現できれば技術的なところは麻生政調会長に任せることで合意します。最終的な決着の場は、実質的に、この首相と政調会長の会談であったと言えるでしょう。

この一連の政府と与党との修正交渉を振り返ってみますと、実質的な影響力を最も行使したのは、郵政族内ではボス議員である野中氏と部会幹部である荒井氏、そして、党の執行部では政調会長の麻生氏であったと言えるでしょう。こと修正の結果だけを見ると、党の政務調査会とその下部組織である部会が、委員会運営の実質的な主導権を握っていて、政府の側に主導権はなかったと考えられます。仮にこうした委員会や部会の分権的な影響力の行使が行われても、最終的には衆議院の本会議や

党の総務会において、政府は与党の執行部を通じて、分散的な政策を統合し、統制を行うことも不可能ではないと考えられます。委員会でなされた修正を本会議では党議拘束をかけることで政府の方針通りに決定することや、部会での合意案を総務会で覆すことも、形式的には可能だからです。

しかし、実際には、そうした本会議や総務会での統合機能は、郵政関連法案に関しては、作用しませんでした。その要因には、当時の自民党幹事長が、この重要な局面でほとんど出番がなかったことにあると言えるでしょう。その時の自民党幹事長は山崎拓氏でしたが、法案が国会に提出された五月から六月にかけては、山崎幹事長は、もう一つの重要法案である有事法制に忙殺されており、また、防衛庁の情報公開請求者のリスト問題に介入した問題で、野党からの批判の矢面に立たされてしまいました。政府による国会対策での与党内での統制に関しては、首相―幹事長―国会対策委員長という、自民党のヒエラルヒーを通じての一本のラインが存在しています。つまり、首相が国会段階で与党をコントロールする手段としては、幹事長や国会対策委員長に指示・命令を行うことが可能なわけです。ところが、郵政関連法案では、このラインが十分に機能しませんでした。当時の幹事長個人の問題もありましたが、やはり、幹事長が与

党内議員を統制するためには、事前の党議拘束が不可欠であったと考えられるからです。この郵政関連法案に関しては、そもそも、与党内に党議拘束がかかっておりませんので、国会審議の段階で与党議員は自由に発言をし、いかなる行動も許されてきました。与党議員の言動に対する処分権は、幹事長にも国会対策委員長にもなかったのです。党の事前承認を得ていないということが、委員会における与党議員の自律性を高め、政府が国会審議の段階で与党議員をコントロールするための手段を奪うという内閣にとつては逆説的な結果を生んでしまったのです。与党としての最終的な決定は、委員会審議に入り、法案の採決を行うという段階に至って、ようやく政務調査会内の総務部会に委ねるということになったのです。それが、この法案の総務委員会での最終的な決定段階において、政調会長である麻生氏が、幹事長を超えて大きな影響力と対政府の交渉力を持った原因であると考えられます。

ウ・与党修正案の確認プロセスとしての審議

最終的な政府・与党間の修正合意は、六項目に及びました(表四参照)。公社化後も郵便局のネットワークを全国にあまねく展開することを法案に修正して盛り込む。それから、財務省の反対で削られた出資規定を追加する。国庫納付金については法

人税相当に限定し、預金保険料相当は除外する。実際には、過少資本が解消されるまで国庫納付は免除されることとするという、いわば骨抜きの内容になっているのです。また、信書便への民間事業者の参入については、公社並みの郵便差出箱を人口に応じて全国に設置することを義務付けることも総務大臣の答弁で担保することとなりました。

これらの修正事項は、いずれも総務省がかねてから主張していた内容であり、それを郵政族議員が代弁することによって国会の修正過程の中で実現されたというわけです。こうした修正の内容が果たして、どれだけ政策合理性のあるものなのかという点については、大いに疑問があり、政策決定の公正さという点でも、族議員などの下位政府にバイアスがかかった決定であったと言えます。しかし、党の部会における事前審査という非公開の場で、省庁と族議員によるいわば密室での政策決定が行われるよりも、事前承認を得ないで国会審議に突入したことからよって、委員会で、誰がどのような発言をし、その結果どのように法案が修正されたのか、という修正過程は、比較的明瞭に浮き彫りにされたと言えるでしょう。個々の議員の発言は議事録に明記され、その発言の根拠や見解についても議事録を通じて検証可能なわけで、後日、この法律の立法者意志が何かを

探求することも不可能ではないでしょう。そうした点から、良きにつけ悪しきにつけ、事前審査制から委員会での審議決定へという、決定アリーナの移行は、政策決定プロセスの透明性という点で、従来と比べてより改善されたと思います。

なお、自民党の部会は衆参両院のそれぞれの会派を単位としておらず、政党として一本化されています。こうした会派よりも政党が優先する日本の特殊事情により、自民党としての決定が衆参両院での与党会派の行動を制約する作用を及ぼすことになっていきます。その結果、衆議院で決定された内容が、参議院段階で与党会派のイニシアティブによって修正されるということとは、野党対策による修正を除いてはありえないという、参議院の役割を形骸化させる要因となっています。郵政関連法案においても、参議院での審議は法案の修正にはつながらず、附帯決議についても衆議院とはほぼ同一の内容のものが繰り返されるだけの結果に終わっています。

(三) 委員会・本会議での締め括り討論―政府与党・野党間の討論の実現

こうした政府・与党間の交渉過程に対して、野党は委員会においてどのような役割を果たしたのでしょうか。興味深いこと

に郵政関連法案に対しては、自民党を除く全ての政党が、委員会で法案の賛否についての討論を行っています。そして、政府・与党間で修正案が決まった後、与党から提出された修正案を、委員会でも二日間にわたって審議を行っています。

従来、委員会での修正案については、参議院では委員会慣行により、原案に対する質疑終了後でなければ提出できないという運営が踏襲されています。その理由としては、修正案というのは原案に対する意見の表明なのだから、原案に対する質疑を尽くした後に始めて論じうるものであり、既に原案に対する最終意思が確定したことで修正案を提出したものが原案に対する質疑を続行することはおかしい、という思考様式がある。衆議院にはそうした慣行はありませんが、実質的には、修正案の提出は、原案の質疑終了後にのみ認め、以後は、修正案に対してだけの質疑を認めるという傾向がみられます。

ところが、この郵政関連法案については、政府と与党の間の交渉によって実質的に修正が決まったわけですから、野党としてはその過程に全く関与していない。当然、野党内には修正案に異議もあるし、批判する権利もあるわけです。ですから、与党から提出された修正案については、二日間にわたる審議を行い、与党、野党双方が修正内容について疑義を質した。二日間

に及ぶ修正案の審議というのは余り例のないことだと思えます。与党はこの審議の中で、政府と与党間で合意された項目について政府側がそれを担保する答弁を求め、野党は政府与党案に対する論争を展開しました。特に、与野党による討論は、どの党がこの法案に対してどういう点で賛成であり、どういう点で反対であるのかということが議事録に明示されることになりました。民主党、自由党、共産党は公社法案の出資規定の追加を公社の肥大化につながると批判し、国庫納付規定の実質的な先送りについては民主党や自由党が反対を表明しています。他方で、公社法案の修正については野党では唯一社民党が賛成しています。公社化自体については、共産党を除いて全野党が賛成しています。信書便法案については、定義をガイドラインに委ねた点などから、全野党が反対しています。ただし、民間の参入自体については民主党と自由党は賛成で、共産党と社民党は反対しています。このように、原則として民営化の方向に向けての改革に反対しない民主党と民営化賛成の自由党に対して、労働組合の立場に立って民営化絶対反対の共産党、社民党という野党内部での対立点も明らかになったと言えます。

(四) 事前審査制の手続省略はどのような影響を及ぼしたのか

以上の政治プロセスの概観から、政府提出法案に対して与党の事前承認を得ないことが、国会の委員会の在り方に大きな影響を与えたことが指摘できると思います。それは、政府にとつては、非常にリスキーで、緊張を強いられる国会運営であつたとも言えます。

ア。「政府与党対野党」対立像の崩壊

(ア) 解散という選択肢

例えば、自民党の郵政族議員と民主党の労組系議員、それから共産党や社民党の議員が主張している内容は、郵便局の既得権維持と言う点で、実は類似性があつたと思うのです。与野党にまたがる委員間で明確な連合が形成されるということはありませんでしたが、質疑を通して郵政民営化に対して反対するという点で、共に小泉批判を行い、反対派が委員会内の多数を形成しつつあつたのです。他方で民主党の松沢成文議員や、自由党のように、野党内にも民営化推進論者がいました。彼らは小泉首相に近い立場で、むしろ政府に対してより積極的な改革を求めるというスタンスを取っていました。このように、野党内の立場は一律ではなく、野党第一党の民主党にあつても党内が分裂状態にあり、結局政府案に対する対案は、自由党が出しただけで、民主党は修正案すら出せなかつたわけです。

こうした与野党の法案に対する態度が輻輳する中で、小泉首相としては、与党の要求する法案修正をあくまで拒否することで法案が未成立に終わった場合、衆議院解散も辞さないという強硬な態度をとる選択肢もあつたのではないかと思われまふ。現実的には小泉内閣の支持率が、田中真紀子外務大臣の解任や鈴木宗男議員の問題などで、非常に低下していた時期ですし、衆議院議員の定数不均衡を是正するための法案が与党内の減員選挙区の議員の反対で成立していないという事情もありましたので、その可能性は非常に低かつたかもしれません。首相としては、こうした解散権をブラフに使つて与党内の政治状況を自らに有利なように作用させたり、あるいは奥の手として、与党内に反対があつても、野党の賛成派と協力することで、委員会での採決に持ち込むという可能性を探つたりするなどの戦略は存在していなかつたと考えられます。もつとも、首相が土壇場で衆議院解散に踏み切るかもしれないとの予測のもとに、野中氏らの郵政族幹部が政府との融和的な対応に舵を切るなど、首相の解散権は与党内の統制を確保するために一定の役割を果たしたと言えるのではないかと思います。

(イ) 民主党の迷走

郵政関連法案に対する対応で、野党の存在が希薄になつたの



は民主党内の政策の不一致により、対案を出すことができなかったということに求められると思います。民主党としては、それでは示しがつかないということで、郵政関連法案の審議では、逐条質疑というスタイルを採用することで、もつばら、政府案の制度設計の矛盾を突くという戦術が採られました。従来から、日本の国会では本会議・委員会を通じて逐条審議形式の審議を行わないということで、立法者意思を明確にすることが欠如しているとの批判があつたと思います。現在の民主党は原則として、政府提出法案に対しては、逐条的に質疑をするというスタイルを採用しているようですが、郵政関連法案については、そうした質疑形式が徹底されていきました。特に、公社化法案に対しては、労組系の議員が公社の経営における民間的手法の導入について反対の立場から批判を加えています。他方で、信書便法案については、民営化推進派の議員が、政府が民間事業者の参入に対して課している様々な規制について、それを緩和せよという立場で同じく政府を批判するのです。両者の役割分担は、それぞれの相違する立場をうまくかみ合わせて、党内の分裂を政府案に対する批判という点で一致させている点で、興味深く感じた次第です。ただし、野党にはやはり政府案に対する修正案を提示する機能が必要であると思うのですが、今回

の民主党にはそれができなかったという点で、同党の欠点を奇しくもさらけ出したと言えるのではないかと思います。

(ウ) 委員会が果たした役割

こうした政府与党主導の委員会で、果たして、委員会自身が政策決定の場としてどれだけ機能したのか。確かに、修正合意という政府と与党との決定の場は委員会そのものではありませんでした。小泉首相と麻生政調会長の会談に基づく、首相による修正受け入れという、政府・与党間の非公式の協議で決まったわけです。ただし、その決定に至るまでのプロセスを振り返ってみますと、小泉首相に対する自民党側の修正要求は、委員会審議における郵政族議員の質疑や見解に連動していたと言えます。総務部会が、単独で、修正要求を決定したのではなく、それは、部会幹部と委員会の委員を兼ねる郵政族議員が、委員会での質疑と政府側の答弁を踏まえた上で、部会の修正案を煮詰めて、政府との交渉を行っているのです。そうした点で、政府、特に小泉首相や片山総務大臣の具体的方針と見解を明確にするという点で、国会の総務委員会の存在は非常に大きかったと思いますし、かつ、その委員会において最終的には政府与党で合意された修正案の審議を行うことで、党の部会による事前審査制よりも、透明性を向上させることに寄与したと言えると思

ます。日本の委員会は、「アリーナ型」か「ヨーロッパ大陸型」なのかという問題意識に即していえば、郵政関連法案に関しては、政府・与党に対して野党が委員会を追及するという従来型のアリーナ型から、政府に対して与党と野党の三者間で、委員会における論争が展開され、そうした論争をベースに、政府・与党間の修正が図られるというヨーロッパ大陸型のスタイルに転化していったのではないかと思えます。つまり、国会の委員会は、野党がビイスコスティ戦術を行使することで、野党主体の部分的な修正を行うという「政策影響型」から、委員会自体の審議活動の中から、政策が転換されるという「政策形成型」にシフトした事例ではなかったのかと、考えられるわけです。

イ・小泉内閣への後遺症

(ア)「党高政低」の縮図

こうした郵政関連法案での学習経験は、小泉内閣にとつての「経路依存」として、以後の小泉内閣の与党対応に一定の影響を及ぼすことになりました。郵政関連法案以降、与党の事前承認を得ずに、法案を国会に提出するという事例は、一度も踏襲されていないのです。それにはいろいろな理由が考えられます。第一点目としては、委員会段階で政府と与党が交渉し、政策決定を行ったとしても、結局それは族議員の合意が得られる範

囲内という制約が課されたままとする現実があったと思えます。もちろん、党の部会から国会の委員会に決定の場がシフトすることは、その透明性の確保を可能とし、立憲主義の観点からも正統性を高めるものであったと言えます。また、委員会段階で政府与党の方針を決定したからこそ、明示的に示された修正案に対する野党による批判やチェック機能が働いたと言えるでしょう。しかし、法案の最終的な結論だけをみれば、修正交渉の場が部会の事前審査であっても委員会であっても政策的な違いはさほど生じなかったのではないかと。むしろ、与党の事前審査では通すことができなかった出資条項の追加や、国庫納付規定の実質的先送りのような修正については、国会での審議日程が残り少なくなる中で、族議員の側がより有利な形で政策要求を実現したと考えられないわけでもないと思うのです。つまり、野党が委員会で行使していた時間切れ作戦のようなものを与党側が活用したのではないかと。政府にとつては、与党内に反対がある中で、郵政関連法案を委員会で通過させるためには、かなりリスクな状況があり、首相や総務大臣に対する与党委員からの質疑を通じての批判や注文は「野党」的な側面が強かった。法案を所管している総務省も、ある面では、郵政族議員に自らの省益を代弁させているようなところがあり、首相からすれば、

法案の国会通過に責任を持つ担当セクシオンが極めて脆弱であった。これだけの代償を払って得られた成果が、事前の与党審査で郵政族に譲歩しておけばよかつた内容とさほど変わらなないのであれば、与党内部の部会から国会の委員会に単に決定の場が移っただけで、それは対立を先送りしただけに過ぎないことになる。首相と抵抗勢力との対決という国民向けのパフォーマンスには適合的であっても、果たして、これで、首相のリーダーシップの強化に本当につながっているのかという疑問が生じてくるわけです。

小泉首相も、郵政関連法案の学習経験から、通常国会後の内閣改造人事では、ウエストミンスター型の政府与党一体化に範をとって、副大臣と部会長の兼務に着手しようとしています。しかし、これは与党内の反対によって中途半端なまま挫折してしまふのです。首相が本部長を務める自民党国家戦略本部が打ち出した政調会長や部会長の政府内への取り込みによる一体化構想は最終提言には盛り込まれませんでした。以後の小泉内閣では、与党内のコンセンサスを国会提出の審議の前段階で得ることにより努力するようになっていきます。「抵抗勢力は協力勢力」という首相のワンフレーズはそれを象徴するものでしょう。このような首相の抵抗勢力との妥協の要因には、国会段階で与党を

コントロールする手段を政府が持っていないことにも原因があるのではないのでしょうか。フランスやイギリスのように、重要法案の成否を内閣の信任にかける制度的な手段や事実上の慣習は日本にありません。もちろん、憲法七条によって、衆議院の解散を行使できる権限が日本の首相には用意されており、内閣の信任を衆議院に対して問うことも可能です。しかし、それはあくまでも伝家の宝刀であつて、リスクを伴うものですから、与党牽制のための常に有効な手段というわけではないのです。

#### (イ) 法案修正に関する主導性の欠如

第二点目には、政府側のイニシアティブで法案修正ができないことが挙げられます。もちろん、内閣修正は可能なのですが、これは国会法五九条が議院の承諾を要求しています。ですから、政府がいったん提出した法案を、それが議院の議題になった後に再び政府のイニシアティブで修正することは実質的には困難です。法案の審議過程において政府が主体的に法案修正できる仕組みになつていないのです。仮に内閣修正を任意に行うことを認めるならば、政府は与党や野党との交渉において、その合意を取り付けるための主導権を握ることも可能となるでしょう。

#### (ウ) 法案審議に関する主体性の欠落

そして、第三点目は、法案の取り扱いに関する協議に政府が

参加できないことです。議院運営委員会や委員会理事会などで政府は与野党委員と直接交渉する権限を与えられていません。この点に関して、かつて副大臣制の導入が図られたときに、副大臣や大臣政務官を常任委員会の「理事」と兼務させるという構想がありました。それによって政府は、副大臣や大臣政務官を通じて委員会を直接コントロールできるわけです。そうした構想を与党も受け入れ、副大臣は除外されましたが大臣政務官を常任委員会の「理事」にする案を野党と協議することとなりました。参議院では議員数が少ないこともあって野党は承認したのですが、衆議院では、行政府が国会に介入してくることになるとして野党は反対しました。

結果的に、衆参両院とも大臣政務官が担当の常任委員会の「委員」を兼務するのみで、「理事」ではありません。ですから、理事会に出席することもできませんし、陪席することもできません。委員会の決定権は実質的に事前の調整機関である理事会が有しておりますので、理事でなければ委員会の運営に関与する権限はほとんど無いわけです。郵政関連法案につきましても、総務大臣政務官の河野太郎議員らが総務委員会の委員を兼ねていました。これに対して、衆議院総務委員会の自民党理事は、自民党総務部会長の荒井広幸議員を始め、部会副会長の稲葉大

和議員、八代英太元郵政大臣に川崎二郎元運輸大臣といった郵政族の面々でした。そうしたベテラン議員に対して若手の大臣政務官がコントロールするということは現実にはほぼ不可能に近いと言えるでしょう。

したがって、委員会において政府が法案の取り扱い協議に参加するというアクセスは確保されませんでした。国会審議の段階で法案をどう取り扱うかは結局与党に委ねざるを得なかったのです。だからこそ、部会が決めた修正方針とそれを受けた麻生政調会長の強い主張（「無修正なら廃案やむなし」）を小泉首相は受け入れざるを得なかったのだと思います。

これが、仮に与党内で事前承認を得ていたならば、党議拘束がかかってきますから、国会段階で与党議員が造反的な言動に及んでも、首相は幹事長や国対委員長ラインで処分をちらつかせてコントロールできたと思うのです。ところが、この郵政関連法案については事前承認を得ていませんでしたので、国会段階で与党議員を統率できず、処分による威嚇もできない状況にあつたわけです。結局、この事前承認を得ない手法は、政府からすると政策的にも掌握できないし、委員会運営もコントロールできないことを思い知らされた。これは失敗であつた、という判断を小泉内閣は学習したのではないかと思います。

## 結びに代えて

## ―郵政民営化法案策定へのインプリケーション

郵政公社が二〇〇三年に発足してから、二年余が過ぎて、現在では、公社を民営化することが政府・与党間で争点になっていきます。これまで検証してきた郵政関連法案の立法過程から学習したことが、この郵政民営化法案の立案過程に反映されているのでしょうか。

小泉首相は与党内の権力を掌握するために、ウエストミンスター型の強力なリーダーシップの確立を目指していたのではないかと思います。小泉首相は自民党の総裁選挙で郵政民営化を打ち出し、総裁に再選されましたが、その直後に衆議院を解散し、二〇〇三年総選挙で党のマニフェスト（政権公約）に郵政民営化を始めて盛り込むことに成功しました。自民党が小泉を総裁に選んだのだから、総裁選での公約が自民党の政権公約になるという論法を用いたわけです。そして、総選挙で曲がりなりにも自民党は勝利したのだから、郵政民営化は有権者からマニフェストを得た、ということ根拠にして、郵政族議員の抵抗を抑え込もうとしているようにみえます。

ただし、こうした事例が、本当にウエストミンスター型のリー

ダーシップ行使の姿なののでしょうか。そもそも、自民党のマニフェストには「郵政事業を二〇〇七年四月から民営化するとの政府の基本方針を踏まえ、日本郵政公社の経営改革の状況を見つつ、国民的議論を行い、二〇〇四年秋頃までに結論を得る」としか書かれておらず、党としての郵政民営化の方針は必ずしも明瞭ではありません。具体的な内容については何も明記されていないのです。有権者の投票行動がこのマニフェストに基づいて下されたかは大いに疑問があります。しかも、これは自民党対民主党という対立図式の中で打ち出されたマニフェストではありません。民主党は郵政民営化に関して党内の意見が割れており、マニフェストでは郵政民営化についての賛否を明記していないからです。ですから、有権者の選択は民営化の是非にあつたのではなく、自民党内における小泉首相と抵抗勢力の、どちらを選択するかということに焦点が当たっていて、その文脈で捉えるべきマニフェストであつたと思うのです。したがって、このマニフェストを根拠に、首相がウエストミンスターモデルのように強力な指導力を発揮していくことは相当な困難を伴うものであろうと考えます。

現在、郵政民営化法案は内閣官房を中心に立案作業が進められています。小泉内閣では、テロ特措法以降、安全保障政策の

分野で内閣官房を法案立案の担当官庁として活用することが増えています。基本的には法案の所管省庁に立案を委ねる原局主義を採っています。道路公団民営化法案では、内閣直属の道路公団民営化委員会を作り、猪瀬直樹氏など民間人を起用して官邸主導を目指したのですが、改革の対象機関である道路公団や国土交通省、道路族議員らの下位政府の激しい抵抗にあり、民営化委員会は委員間の内部対立を伴い、途中で空中分解してしまいました。知恵袋ともいふべき政策の推進役を失った小泉首相は、民営化を具体化する法案の立案を国土交通省に頼らざるを得なくなり、その結果、道路族議員との間で大幅な妥協をするという失敗を招くことになってしまったのです。すなわち、道路公団をせつかく民営化しても、計画中の高速道路は全部造るといふ、何のために民営化するのかとの批判を世論から浴びることになったのです。

そうした反省から、小泉首相は、郵政民営化法案の立案については利害関係者である総務省を直接タッチさせていません。経済財政諮問会議を郵政民営化の骨格作りのアーリーナかつアクターにして民営化の基本方針を閣議決定としました。そうして、閣議決定に基づいて法案の形にまとめる作業は、内閣官房に郵政民営化準備室を設置し、室長には渡辺前農林水産事務次官(郵

政民営化担当の首相補佐官を兼務)を政治任用で充てています。この準備室には八三名のスタッフがいますが、その中には民間企業からの一五名が含まれています。郵政公社と業務が競合する日本通運やヤマト運輸、銀行からも準備室に來ています。こうした内閣の直属のスタッフ組織で法案策定に取り組もうとしているところに、首相の強い意欲が感じられます。もともと、この八月の経済財政諮問会議での議論をみますと、首相のリーダーシップというよりは自民党内でのコンセンサスをより重視しているような印象を受けます。郵便局ネットワークの維持や4事業の分社化時期の先送りなど、下位政府との妥協が可能な範囲内での郵政民営化という決着のシナリオがそこから伺えてきそうです。

本日の報告では、与党の部会による事前審査制という「日本的」政府与党一体原則の問題点と、そうした一体化が確保されないまま、国会での法案審議に突入した場合の影響について見てきました。日本の立法過程は、ウェストミンスターモデルのように、首相を中心とする内閣に権力が一元化されるような集中型ではなく、むしろ、首相、閣僚、族議員、官僚、特定利益団体といった多元的なアクターが政策形成過程に関与し、決定段階では、各省協議や与党の事前審査制、国会の委員会といっ

た様々な制度や慣行が決定に影響を及ぼしている分散的な多元主義型であると言えます。

そうした日本の立法過程において、小泉首相がマニフェストを介して有権者の信任を受けたことのみで、郵政民営化を実現することが明確な国民の意思に基づくものと言えるのかどうか。あるいは、九月に内閣改造を行うことを明言した上で、郵政民営化への賛否を人事に反映させるといふ「踏み絵」を用いることで、小泉首相は抵抗勢力の賛成を得ようとしているようだが、そうした懐柔策が、法案提出段階での自民党の事前承認を得ることにつながるのかどうか。多元的なアクターや、様々な制度やネットワーク、そして慣行が相互に重なり合う中で、政策決定が行われる多元主義的な政策決定システムでは、首相のトップダウン型の政策運営よりも、既存の政策をベースに漸進的に改良していく中で抵抗勢力のコンセンサスを得ていくというような漸変主義的な政策決定システムがより適格的ではないかと思う。そのためにも、政府与党一体原則は、法案提出段階で確定するよりも、公開の討論の場である委員会において、政府と与党が粘り強い交渉と説得を経て形成していくべきものではないだろうか。党議拘束を委員会採決段階まで保留し、与野党議員の自律的な言論を保証することで初めて、そうした合意

形成も内実を伴ったものになると思われます。

時間を少し超過いたしました。ご清聴どうもありがとうございました。

(注) 本稿は二〇〇四年八月一八日の立法過程研究会での口頭報告に、当日配布したレジュメの内容、質疑応答における筆者の返答を合わせて加筆・修正したものである。報告では、国会研究者を中心とする先行研究に多くを依存しているが、その詳細については本文中に明記したものを除き割愛させていただいた。

表1 衆議院の開会日数及び審議時間（年平均）

	会期日数	衆議院委員会 開会回数	衆議院委員会 審議時間	衆院本会議 開会回数	衆院本会議 審議時間
1947～1954	208	1118	2029	79	134
1955～1964	208	833	1957	57	76
1965～1974	215	763	2275	53	81
1975～1984	239	599	1970	46	55
1985～1994	252	475	1308	50	60
1995～2001	228	616	1409	65	76
2002	249	759	—	71	74
2003	235	587	—	56	64

（出所）早川純貴・内海麻利・田丸大・大山礼子『政策過程論』学陽書房、2004年、177頁をもとに『衆議院の動き』等により補足。

表2 常会における内閣提出法案と議員立法の提出・成立件数の比較

	内閣提出法案		議員立法		議員立法の割合	
	提出件数	成立件数	提出件数	成立件数	提出件数	成立件数
1981～1985 (5年間の平均)	76	69	51	13	40.2%	15.9%
1986～1990 (5年間の平均)	84	69	23	8	21.5%	10.4%
1991～1995 (5年間の平均)	86	81	25	9	22.5%	10.0%
1996	99	99	21	11	17.5%	10.0%
1997	92	90	56	13	37.8%	12.6%
1998	117	97	50	7	29.9%	6.7%
1999	124	110	60	18	32.6%	14.1%
2000	97	90	55	19	36.2%	17.4%
2001	99	92	86	18	46.5%	16.4%
2002	104	88	69	13	39.9%	12.9%
2003	121	118	69	14	36.3%	10.6%
2004	127	120	83	15	39.5%	11.1%

（出所）内閣法制局資料より算出。

（注）継続審査に付されていた法律案を除く。



表3 法案提出時の小泉首相と郵政族の主な争点

	小泉首相	郵政族	法 案
民間参入の是非	競争が生まれることでサービス向上につながる。	民間との競争激化で過疎地などのサービス切捨てにつながる。	利用者の選択の機会の拡大を図る。
民間参入の条件	民間企業が参入しやすい条件にすべき。	郵便局と同じポスト数を民間にも義務付ける。	省令で定める。
信書の定義	明確にわかりやすい定義を求める。	現行の総務省の運用を堅持し、違反している業者は取り締まるべき。	「特定の受取人に対し、差出人の意思を表示し、または事実を通知する文書」と定義。詳細は総務省がガイドラインで定める。
郵政公社の国庫納付金	銀行との対等な競争となる条件が必要。	支払いは不要。余剰金は料金引下げやサービスの向上に向けるべき。	経営の健全性確保に支障を及ぼすおそれがない範囲で、政令で支払い金額や時期を定める。

表4 郵政関連法案に対する自民党の修正要求と決定した修正合意

原 案	要求項目	修正合意
公社は省令に定めるところにより郵便局を設置しなければならない。	郵便局数の現状維持のため「あまねく全国に」における設置の明記。	郵便局をあまねく全国に設置しなければならない。
経営の健全性の確保に支障がない範囲内で政令で定めるところにより国に納付。	国庫納付金は経営が安定した後、法人税相当に限定。預金保険料相当は除外。	公社の経営に支障が生じないよう積立金増加額の一部を国に納付する（実質的に預金保険料相当額の納付を免除）。
出資条項は見送り	郵便事業についての子会社への出資条項を追加。	郵便業務に関連する事業への出資ができる。
信書を「特定の受取人に対し、差出人の意思を表示し、または事実を通知する文書」と定義。詳細は総務省がガイドラインで定める。	DMは信書と法案に明記。ガイドラインにおいてもDMは信書を維持する。	信書の範囲はガイドラインで定める。大枠については国会答弁で示す。
民間事業者の一般信書便事業への参入条件は省令で定める	全面参入の条件として人口集中度に応じ公社並みポスト設置を義務づける。	公社と同水準のポストを設置する義務を答弁で担保する。
視覚障害者用郵便の無料規定を削除	三種・四種郵便の減免制度の存続。視覚障害者用郵便の無料を明記。	無料継続を答弁で担保。