HOKKAIDO UNIVERSITY

Title	政党の立法機能
Author(s)	村川, 一郎
Citation	北大法学論集, 45(6), 93-123
Issue Date	1995-03-31
Doc URL	https://hdl.handle.net/2115/15598
Type	departmental bulletin paper
File Information	45(6)_p93-123.pdf

Hokkaido University Collection of Scholarly and Academic Papers : HUSCAP

資料

〈北大立法過程研究会資料〉

政党の立法機能

村川一郎

〈目　次〉

一　政党の背景
二　保守政党の変質と政策の推移
三　与党・自民党の実質的「政策決定」の慣習化
四　官僚の与党化
五　請願権の空洞化
六　与党の政策決定コントロール
〈質疑応答〉

一　政党の背景

与えられたテーマは政党の立法機能ということである。

まず、とりあえず政党というものを考えてみたい。政党は政治の社会においては無資格の状況である。例えば、内閣や省庁は憲法や設置法でそれぞれ保護されている。逆にユーザーである国民は選挙法で保護されているし、利益団体である企業は商法、労働団体は労働組合法等でそれぞれ保護されている。ところが政党だけは憲法上何の資格もない。にもかかわらず、政党は国の政策の最大の政策決定の担い手である。ある人はその実態を見て「政が高く官が低い、官が高く政が低い」、このように論じる向きもある。しかし政党の立法機能は政治と行政の接点から、非常にいろいろな分野があると思う。例えば我が国の場合を考えてみれば、政治家はあまり法律には関心が無いのである。何故ならば法律は九九パーセント予算が関係するから、だいたい政治家および政党の関心は自民党であれ社会党であれ予算の中身である。予算の中身がだいたい法律になるから、政党における立法機能の最大の根幹は予算の在り方である。

政党というものの役割について話したが、政党を取り巻く環境、例えば自民党には自民党本部、社会党には社会党本部があり、当然、建物、土地、スタッフがいる。だが政党は憲法上何の資格もないから、各党は自由民主会館、社会文化会館のような財団法人を作り、それに土地および建物を管理させて政党は間借りをしている。だが、政党は政党という特殊な言葉で言われているが、一つの組織である。たまたま政治を対象とする一つの会社だと思う。他の企業と同じように政策の分野以外は、ほとんど企業と同じ部署はたくさんある。例えば、代表権をもつ社長は、自民党幹事長であり、社会党書記長である。常務取締役は代表権をもっているが、自民党であれば三役がこれにあたる。総務会長と政調会長。それ以外の分野を取り締まるのが平取締役であり、広報委員長、国対委員長等である。それ以外は経理も広報も一般の会社と全く変わりがない。だから政党は会社組織、一種の官僚組織である。

そうなると、政党というのは、徒党でも私党でもない。役所には設置法というものがあって、それぞれ設置法で保護されている。各政党は設置法がないが、それぞれ党則をもっており、それが政党の憲法である。役所で言えば設置法みたいなものである。党則が政党をささえる基準である。その党則がどこから来たかというと、現在の自民党、社会党の党則を見てみても、それは戦前の政党と全く変わっていない。戦前の政党と戦後の

政党を比較すると、憲法体制の基礎である国権の最高機関である国会と補弼機関であった議会とは、言葉の違いだけである。厳密には国会と内閣の比重関係は若干違うが、議院内閣制である。戦後、政党が離合集散したときに、政党の党則はそれぞれの流れを引いた党則、例えば、自由党は立憲政友会、日本進歩党は立憲民政党の党則を継承した。日本社会党の場合、戦前の社会民主党系の流れの党則をもっている。だから、政党の党則は昔も今もそれほど変わっていない。

問題は、政党の中の権力関係が変わったことにある。戦前においては何も国会議員でなくても内閣総理大臣に任命された。各省大臣は同等の地位を占めたが、軍部出身の大臣のストライキで内閣が崩壊することがあった。戦後はどうかというと、ひとつ大きな問題がある。国民が直接内閣総理大臣を選べないことである。これはあまり指摘されないが、有権者である国民は国会議員を選ぶ。国会議員は政党に所属している。とすれば、政党の党首というのは政権を取ればそのまま内閣総理大臣になる。しかし政権闘争が激しいから、四年間の内に内閣総理大臣になるべき党首が変わる。国民に関係なく政党党員だけで総裁選挙をやってしまう。そして党首がそのまま総理大臣に就任する。これはあまり指摘されていないが、本当にデモクラシーかどうか大きな問題だと思う。

もう一点大事なことは、この憲法の原典を起草するときにGHQでいろんな検討をおこなったが、内閣総理大臣は国会議員でなければならないという点が浮上した。憲法にもそのように規定されている。しかし内閣総理大臣の任命した閣僚名簿を衆議院に提出する必要はないのか、このように話している。アメリカの場合、大統領の任命した各省長官は上院の承認が必要である。ただ日本にはなじまないということで削除したわけである。そういうこともままある。ところで、政党には本当に実定法の保護がないかというと、実は保護を受けている。それは労働基準法の第八条一七号であり、「その他命令で定める事業又は事務所」と書いてある。それが政党存在の一つの根拠になる。

例えば、国会議員は憲法で保障されているいろいろな特権がある。党官僚であるスタッフは労働基準法第八条一七号の「その他命令で定める事業又は事務所」に勤務する。それを根幹として各政党の党官僚は厚生年金もあれば、健康保険もある。政党は無資格のようでありながら実際は複雑な状態である。そして、自治省に対しては、政党は政治家と同じように収支決算をしなければならない。収支決算をする場合には積極的な財産、例えば建物、土地、車、預金等、消極的な財産としては借金な

ど、それをきちんと精査して報告している。国はいろいろな形で法律やいろいろな分野から政党を規制している。では政党とはいったいなにかというと、今政治改革法案が成立しているが、政党の資格要件が問題になっており、その辺を含めて法外な存在である。しかし、法的に無資格的な政党であっても、政策決定では国民と政府をつなぐ役目を果たしているということである。そして最近の裁判判例をみると、例えば、大阪のタクシー汚職事件で自由民主党の交通部会の政策決定が一応裁判の判例対象に加わったような気がする。知らないうちに、国の立法はだんだん政党の役割を認め、逆に制約して行く、そんな形があると思う。

二　保守政党の変質と政策の推移

昭和二十年から昭和三十年までそれほど政策質量が実際はなかった。せいぜい食糧の増産とか軽工業を発達させるとかであった。貿易をみても、玩具から始まって簡易軽工業、蚕糸、造船、鉄鋼、自動車、家電そして今はコンピューターであるが、だいたい昭和二十年から昭和三十年くらいまでは、造船の類いが目立った。そして昭和三十年、一九五五年から十年間でいろんな政党が離合集散をし、実際は保守も革新も衣替えをした。時代に合わせるために名前を変えて脱皮した。その間、講和条約を締結して自由主義陣営の一員になり、保守も結集し革新も結集し、いわゆる自社対立が生まれた。そしていよいよこれからは国内政策となるわけである。余裕が出てきたからこそ、昭和三十年から国民生活を対象とする政策が始まった。

そこで、自民党という政党をみた場合に、今は一党であるが、自民党には複雑な流れがある。まず大きな三つの思想の流れがある。一つは、戦前の立憲政友会系の流れを汲むのは鳩山さんの日本自由党である。彼が公職追放された後、吉田さんがいすわり民主自由党、自由党に変質した。どちらかというと自由主義的な経済という形でやって来た。それに対して立憲民政党系の流れは、日本進歩党である。これは進歩党という名前であるが実際は自由党よりももっと保守的である。もうひとつ生まれたのはいわゆる第三の保守政党である日本協同党である。これは自由党にも日本進歩党にも入りにくい、いわゆる協同組合主義を重視する人達の集まりである。そして日本協同党は脱皮して国民協同党となり、三木さんの流れになる。日本進歩党も脱皮して民主党になる。この間は縷々権力闘争があったが、自由党が一党支配なので他の保守二党、日本進歩党と国民協同党は

脱皮して改進党になった。改進党はまた脱皮して、自由党から追い出された鳩山さんがくっついて民主党、自由党と合同して自由民主党となる。

この場合、自民党の社会保障的な考え方はどこから来たかということであるが、これは国民協同党からきているのである。国民協同党は協同主義であるから、国民協同党の流れを汲んでいる改進党は早くから福祉国家、国民皆年金、国民健康保険の確立ということを論じた。その後、改進党は保守政権である自由党に対抗せざるをえなくなり、進歩的な政策を掲げた。そしてたまたま保守合同で自由民主党が生まれた。生まれると今度は社会党と対抗しなければならない。社会党は一方で政治的信条を掲げ、逆にまた与党である自由民主党は、社会福祉国家論を掲げた。そのなかで保守の第三の流れである改良主義というものが自由民主党の中で頭をもたげた。だから自民党の社会保障政策の大半は国民協同党の政治理念に由来する。昭和三十年になると日本は余裕ができた。自民党も社会福祉国家を目指すようになる。ここで問題は、政府、すなわち大蔵省であった。大蔵省は伝統的に均衡的予算主義を採用している。歳入歳出のバランスを崩すことをいやがった。これは今でも強いと思うが、そうなると今度は、日本の衆議院議員選挙制度は中選挙区制であり、自民党は仲間同士で喧嘩しなくてはならない。サーヴィス合戦である。

それでは衆議院議員選挙区における自民党議員同士のサーヴィス合戦は何時から始まったのかが問題である。話が飛躍するが、自由党時代に吉田さんが政策能力を求めるために大きな試みをやったことが始まりである。それは自由党が第一次吉田内閣後に、一回野党に転じた。そのときに吉田さんは何をやったかというと、戦前の大物政治家は全部追放されて残っているのは小者ばかりで、これからは国権の最高機関である議会の政策能力を高めなければならないと考え、官僚出身の政治家を大量に政界に導きいれた。と同時に自由党の当時の政務調査会の機構整備を行い、特に満州で活躍した官僚を大量にスタッフとして採用した。当時は政策はあまり幅がなく、財政や住宅であるからこなせたわけである。そういう人達が昭和三十年の自由民主党結党時には政策スタッフ中心になった。そうなると予算編成の在り方、法案の引き出し方、利益団体の接し方、巧みにこなしていった。

自民党部会の場合、今でも衆参両院議員は衆参両院議院常任委員会に振り分けられた委員を柱としている。そして自民党の部会は直接関係省庁とむすびついているから、それぞれ関係省

庁と一体性がある。それを意識して部会員同士の間でサーヴィス合戦が激しい。選挙区で日米安保条約がどうだ、憲法改正がどうだとそんなことでは当選しない。あらゆることをやる。資料を調べると、昭和三十年の社会保障の最大の国民的問題は蚊とハエの退治であった。今では考えられないが、衛生状態が悪くて蚊とハエの退治をやった。そのために何をやったかというと下水の整備をした。そして政党は国民のためにやっているつもりが、役所の縄張り争いがたまたまその事件でてしまい、建設省と厚生省の大きな争いになった。結局、政治が中に入って、上水道は厚生省、下水道は建設省と振り分けた。

三　与党・自民党の実質的「政策決定」の慣習化

昭和三十年から政策がいろんな分野で増加するようになった。昭和三五年、福田赳夫さんが、自民党の政調会長に就任した。福田さんはもう役人ではなく政治家である。社会国家、社会福祉国家というものを彼は理想とした。なぜなら若き日に大蔵省から派遣されてイギリスの大使館勤務を経験したから、イギリスの実態をよくみていた。自衛隊の拡張をすることより、社会福祉国家を実現するということを頑張らなければならないということで、一つの案を出した。

「役所」の場合はそれぞれ設置法がある。設置法は各省庁の政策の基準である。設置法を越えて各省庁は政策を立案できない。これは省益であり官益である。はたと政調会長は困り、ちょうど社会福祉という問題が大きくなったので社会福祉という問題は厚生省だけではだめである。たとえば労働者の福祉があるから労働省も必要である。農民も都市住民と比べて所得格差があるから農林省も必要である。各省庁が厚生省と横ならびで一つの社会保障費の予算要求を提出できる道を作った。これは大蔵出身の福田先生だからできたと思う。

もっとも、当時一番大事なことは健康保険と年金だった。いわゆる大企業や公務員は年金、健康保険、退職金等でも保護されていたが、一般国民は放置されていた。自民党の議員は三六五日選挙区を走り回っているから、いろんな要求を受ける。そうなるとその実態をみて、これはまずい、とにかく国民皆保険、皆年金を実現しなければならないということになった。そこで音頭を取ったのがやはり大蔵省出身で事務次官をやった野田卯一さんである。逆に言うと当時の政党政治家はそういう人を使って大蔵省の牙城を崩したのである。

福田赳夫さんは、国民の所得を平等にするためには農村、漁村を都会並に生活向上させなければならないという僻地開発論者であった。やはり大蔵省の大先輩であり大物である賀屋興宣さんが自民党政調会長になった。賀屋さんは池田内閣が推進した所得倍増計画の陰の立役者である。もう二度とあの戦争はやりたくない、福祉国家を作ることが一番自民党にとっては大事である。そういう方針を取って社会保障という概念を変えた。まず、米価の決定である。米価の決定は役所の仕事であってはならない、福祉の一環である。そういう立場から与党が米価の決定を行う道をつけ、社会保障の一つの枠の中に入れていった。そういうことを考えると「政党」と「役所」というのは、政策決定過程がだいぶ違っている。

例えば、今は自社連立政権であるが、各省庁が自社連立政権の根幹である自社の基本政策に反することをすれば「役人」は首にされてしまうから、そのようなことを行うわけがない。これが一つの目に見えない議院内閣制（政党政治）の歯止めだと思う。あとは、毎年やっている予算編成である。政治家や政党の関心は予算の中味、内容であり、それに集中するわけである。たまたま運のよいことに日本の予算は単年度予算であり、四月一日から翌年の三月三一日までが実施期間である。四月一日以降、自民党は昔は関係部会を毎日のように開き、各省庁幹部を呼んで党の方針を伝える。各省庁のだれを呼ぶかというと官房長や局長を呼んでも、最初の説明は実務担当の課長が行う。各部会に小委員会を作って、役所の一番のキーポイントである課長から関係省庁の重要な政策を聴取する。各部会は全省庁の施策を何回も細かく詰めて行くわけである。

そうやっている中で問題になるのは利益団体である。政治は一つの業界であるからこれで食べている人もたくさんいる。彼等は国民から遊離している場合もある。そういう利益団体は自民党や役所にいろいろアピールを試みる。逆に役所から自民党にやらせるようにアピールさせる場合もあり、ケースバイケースといえる。このような事実もある。また、日本の省庁は業界の上に成り立っているのではないかということである。省庁が生まれた明治一八年にいろいろな業界が生まれたのではない。明治一八年以前には既に明治政府がある程度の産業を起こしていた。だから今の大きな省庁の基になるいろいろな省庁が生まれる下地がすでにあった。国政をになう自民党も野党も関係省庁もよく考えてみると業界の手の掌で踊っているのではないかという印象を受ける。また関係省庁はその設置法で認められている官益があるから、利益団体を絶対に守ってやろうという意

識が強いというきらいがある。

また、自民党は非常に利口なやりかたで、大蔵省の牙城である予算編成の中の歳入部分を崩していった。例えば、自民党政権の時代には予算編成という時に政府に先駆けて予算編成大綱と税制大綱を作る。これが自民党が仲介して関係省庁、ほとんど省庁の課段階の政策を集め調整しおえたものばかりである。そして予算編成の大綱を作る。ところが税制だけはできない。税制は国税と地方税であり大蔵省と自治省の管轄であるから相当な分野にわたっているからである。だから自民党の税制大綱というのは昭和三十年から始まったわけではなく、日本に余裕が出ていろいろ政策をやり出した昭和三六年に、予算編成大綱から切り離されたわけである。予算をやる場合に国家歳入の面をやることで、政党がある面のコントロールをできるようになった。そうなると結局、政党と政治家の関心は予算編成であって、法律はあまり関心がないことになる。予算をきちんと作ってしまえば、後は立法技術の問題である。そう考えている傾向がある。

そして、日本の場合は法律はあまり細かく規定することはしないということである。大きな法律で問題があるのはペンディングにしてしまう。施行期日などは政令、もしくは省令でやるわけである。ちゃんと逃げ道を残している。ただし問題は、昭和二十年から昭和三六年までは制度の内の改革があっただけである。制度の外の改革はやりようがないからできない。したがって、今の社会保障の一つの原点は昭和三六年なのである。昭和三六年に何があったかというと、日本医師会と政府の診療報酬を巡る抗争があった。しかし実際には、医師優遇税制制度すべての問題が含まれており、たまたま診療報酬の改定で争った。どうにもいかなくなった政府は何をしたかというと、解決できないということで職場放棄をした。

日本医師会会長武見太郎は一切政府を相手にせず、初めてそこで政治的調整が行われた。行ったのは田中角栄政調会長。たまたま夕刊フジの平成六年五月一四日、時の田中政調会長についていた佐藤昭子さんが、それについて書いている。ここでは田中政調会長が個人的な調停案を出したわけである。政府も医師会も業界も対立抗争が解けないので政調会長が四点出した。第一は医療保険制の抜本的改正。第二は医学研究教育補助と国民福祉の結合。第三は医師と患者、人間関係に基づく自由の保障。第四は自由社会における診療報酬の在り方。これは大変な改革構想で、大蔵省、文部省も関係していた。そういう調停案をだして初めて解決をみた。これが日本の社会保障の原点であ

る。私が個人的に所有しているのは時の実物である。

これを今、回覧する。これは紙一枚にタイプしたものであり、調停案があって厚生大臣灘尾さん、自民党政調会長田中角栄さん、日本医師会会長武見太郎さん、日本歯科医師会会長川村さんのサインがある。これが唯一残っているのである。大調停が基になり日本の社会保障があらゆる分野で拡大して行った。それだから、政党の政策と言っても、一週間ぐらいやればよくお話し申し上げられるのだが、なかなか複雑で説明しにくいものである。実態の一端はそういうことである。ここで大事なことは、たとえば医師の診療報酬の改定などは絶対に自民党の了解なしではできなかったことである。こんなことは法律には何も書いていない。目に見えない分野である。通常、厚生省は必ず社会部会の診療報酬改定小委員会に報告し部会に報告する。これは医師会、薬剤師会、医薬品業界をバックとする国会議員にとって非常に大問題であるが、そういう分野にも与党は監視の目を光らせ、政治は絶対に職場放棄をすることはない。

何故ならば、これは人的な問題があるからである。役所のキャリアはだいたい二年交替である。つつがなく職を終えたい、あまり責任のある仕事をやりたくないと考えているかもしれない。それに対応する自民党の場合、政調会に所属する関係部会の部会員はどうか。社会党もそうだが、当選から引退するまでだいたいその部会員化しているわけである。たとえば二十代で当選して二二歳のキャリアと友達になる。官僚は五五歳で定年が近くなる。ところが国会議員は五五歳は脂が乗り切っている。三十年も一つの部会を通して省庁を見ていれば、誰がどこにいてどういう年次でというような役所の人間関係や政策など分かるわけである。部会員はそういうつぼを心得ているから、ボタンを押すときには強く押したり弱く押したりするわけである。また自民党時代に政権が三八年続き、これは自然のことで、キャリア官僚はどうしても自民党的になってしまう。与党的感覚になってしまうわけである。三十数年もそういう関係が続けば自民党と官僚は仲間であり、同じ屋根の下の一家である。

四　官僚の与党化

大事なことは、自民党にも派閥があるが、官僚社会にも派閥があるということである。自民党の場合には選挙区の総意とか主義、主張があるが、役所には主義、主張がないのである。だいたい一つの流れに乗ってあっちに行ったりこっちに行ったりしている。だからどうしてもキャリア官僚は国会の権力の場に

おいて政治化してしまう。政治化するということは与党化するということである。そして、役所がもたらす政策情報は野党へは行かない。自民党は火曜、水曜、木曜、金曜にかけて、関係部会を開いて、予算編成の前にいろんな省庁の政策情報を聴取している。だから、部会員の頭は緻密とは言わないまでも省庁の生の情報が積み重なっている。政治家というのは変な職業で一回覚えたものは忘れないのである。そういう視点からこなして行くわけである。

もう一点、日本の予算が問題である。例えば、一般会計というのは基本的には国民の税金で成り立っている。しかし、一般会計の半分近くは人件費等である。各省庁の施設費、人件費。その残りが政策経費である。大蔵省は非常にうまいもので、政策経費に関しては厚生省予算、農林省予算のように区別しない。ちゃんと社会保障費、農林水産費、科学技術費というように枠をはめている。これは一番前に話した福田赳夫さんが省庁設置法で身動きの取れない省庁を意識して、関係省庁から関連予算を要求させたことに合致する。そういう形で見ると特別会計が問題になる。特別会計というのは財政投融資等が主体である。一般会計というのはだいたい国民生活に使ってしまうので、余りが出ない。国民的生活向上とか公共事業は、郵便貯金や厚生年金の財源を主とする財政投融資で賄っている。

ある時代までは財政投融資は国会の議決は必要ではなかった。いまでは予算は通年でも、政策はほとんど五年、三年の継続である。自民党の議員はその辺の事はよく知っている。とくに財政投融資はそういう関係が多い。国会はある年度以上の計画は国会の議決を要求している。だいたいこれは裏予算であるからだれもあまり言わない。公共事業は予算措置だから立法措置はあまり必要ないわけである。そういう面で、だいたい予算を作れば既存の法律の修正、改正であり、新規法律を作ることは余りしない。新規法律のお金のかからないもの、そういうふうに隠された面があると思う。そうなると、自民党政権は大蔵省を通して各省庁を支配していたのではないかという疑問が生まれる。なぜなら大蔵省は憲法で予算編成できるわけではない。その設置法で内閣に代わって予算編成をする権限を与えられているわけである。だからといってこのような複雑な社会では、大蔵省主計局は自分で各省庁の予算など作ることはできない。始めは均衡予算で歳入、歳出を合わせて来たわけだが、しかし歳入が足りなくなると均衡予算を福田さんが破って、赤字国債を発行した。福田さんは「借金をしても国民のためにやらなければならない」と、政治家になって目覚めたからである。

一方、自民党は三八年やってきているから大蔵省のやり方をよく知っているわけである。大蔵省もなかなか利口な方法で関係省庁を支配する。例えばシーリングを設けて「お前の所の省庁はこれだけでやりなさい」。関係省庁はその範囲内でやり繰りするわけである。これがなぜ大蔵省の支配があるかというと、予算というのは毎年四月一日から翌年の三月三一日までの有効期間となる。八月三一日に関係省庁は大蔵省に翌年度予算案を出さなければならない。自民党政権時代には自民党が全部それを担ってきた。そして自民党の最終了解、ということは党議決定、総務会の決定を受け、各省庁は大蔵省へ出した。その時、省庁は大蔵省法規課に予算に伴ってこういう法律がかかりますというメモを届ける。同時に内閣法制局にも既存の法律の修改正を盛りこんだメモが行く。実際は大蔵省はそうやって各省庁をコントロールしているのが実態である。

その後、国会において今度は予算審議をやる場合に、大臣に野党質問が出される。九九パーセント法律も予算に関係があるから、各省が徹夜して案文を作っても大蔵省主計局の決済が必要である。大蔵省が認めてくれなければだめである。結局、各省庁は大蔵省によって各大臣の答弁まで制約されている。そういう実態がある。自民党は行政官庁になってしまうからそこまでやる必要はない。うまく大蔵省を動かしながら、行政をコントロールしているのではないかという一面も浮上する。しかし実際は利益団体があり、利益団体は政党、官僚等に四方八方手を尽くしているから、どうも業界がうまくコントロールしているのではないかという気もする。前に話した通り日本の省庁は業界の発展の上に分岐発展してきたから、利害関係を調整する自民党時代の政治は自民党政治とはいわないで、自民党政務調査会の政治、略して政調政治である。政調政治に政党政治の政策決定のコントロールが集約されているような気がする。

そして、時代の推移に従って段々政策の細かなことがなくなってきた。政治家や政党は何をやるかというと、政策の優先順位を決めて行くわけである。何を決めるかというと、政策の元である歳入、税制の優先順位を決めるわけである。国税および地方税があるから大変膨大な数になる。自民党時代は七月から始まり、十一月までかけて関係省庁、そのバックにある各利益団体から要望を出させて、国税、地方税に分けて、また業界や種目別に分けて、徹夜作業で、いわゆる電話帳というものを作る。それに対して自民党は何をやるかというとチェックをするわけである。チェックをするというのは数字に表現された諸施策を検討して優先の順位を決めることである。この意味から、

予算の順位を決めるということは法律の中身の順位を決めるのである。それを大体自民党は昭和三六年から積み重ねてきた。

五　請願権の空洞化

ただ、問題なのは、役所に関係の無い政策もたくさんある。例えば憲法をどうするかということになると省庁は存在しない。これは政党が独自にやらなければならない。昭和天皇がなくなる寸前に「昭和」はいったいどうなるかということで、元号問題がおきた。これは役所はもう関係がない。やはり政党レベルでやったわけである。政党哲学である。最終的には自民、公明、民社の哲学が合致した。最初は議員立法でやろうとしていたが自民党が大事な立法であるから政府立法でなければならないと主張した。そこで政府立法に置き換えたわけである。このようにいろいろな分野でも政治が介入するのがたくさんある。これに関連して最後にお話ししておきたいのは請願権である。日本の国会においては全く空洞化してしまっているが、もし請願の権利が正当化されるならば政治家も役所もだいぶ変わると思う。例えば、請願について一つの例をだすと、国民は自由に請願する権利があるにもかかわらず実際はできない。紹介議員がいないと国会の衆参両院に出せない。紹介議員というのはほとんど政党所属である。

そうなると、請願する人々は請願書を携えて、関係議員のところへ行って紹介議員になってもらうわけである。紹介議員になってもらうと、請願書はその議員から衆議院の場合は衆議院請願課に提出される。しかし、国会職員は請願内容に一切タッチできない。今日、請願は基本的には、提出議院請願課から関連の常任委員会にかけるが、そうではない。まず衆参両院請願課は自民党の場合には政務調査会請願係に請願内容をチェックしてもらうために請願書を全部運ぶ。そして、請願係をやっている自民党のスタッフが、長年の勘に頼って、これはだめだ、あれはだめだと、全部取り仕切る。この段階で国会議員は全然関係ない。一切関係ないわけである。そして万が一自党の政策に反対するような請願が出た場合には、直接担当から関係議員に電話をかけて、却下させる。

そして、自民党、社会党に提出された請願がそれぞれの党是にあえば、初めて国会の、衆議院なら衆議院請願課に出される。衆議院請願課は自動的に国会閉会直前、関係常任委員会で審議する。審議未了のものは、一年か二年か倉庫に保存されてしまう。採択されたものが、政府、関係省庁へ運ばれても、こんな

ものはだれも見ない。そういう実態がある。だから日本の議院内閣制がうまく行かないのは、国民の一番基本的な権利である請願というものが、店晒しにされているのではないか。自民党も社会党も民社党も請願が来るのは、自分の関係する利害団体からである。

例えば、医療問題の場合、日本医師会は不利な政策を具体化させないために踏み絵をやるわけである。自民党の議員に党の政策に反対して請願を出させた。議員は怖いものだからはんこを押してしまった。自民党は所属議員から請願書を一切出させない。そのような重要な政策の決定の場合には政調会長個人で判断する。政調会長個人でも判断できない場合は総務会決定になるわけである。大半のものは、政党官僚が自動的にやってしまう。こういう形でいろいろな問題が付随しているから、与党政府か政府与党かよく分からなくなる。大事な立法は関係省庁、各省庁大臣といえども自分ではできない。全部与党の実質的審査を受けなくてはならない。これは大変なことである。だから自民党の時代、自社連立内閣の今でもそうだが、政務次官や大臣に任命された自社の議員は、自民党や社会党の部会に出席して「よろしくお願いします」とあいさつをする。そういう形で、政党の機能の一端を縷々述べたのである。

六　与党の政策決定コントロール

政治は生き物、毎日毎日変わっている。ただし今言ったように基本の事は変わっていない。新聞を見ると月曜から土曜までの政治日程が出ているが、月曜に政府与党首脳会議が行われるが、戦前もやっていた。政党と政府が大枠を調整する。自民党時代には政府与党首脳会議というのは必ず月曜日にやる。大事な問題はそこで話し合う。しかし結論は出さない。そこに出ているのは幹事長、政調会長、総務会長。例えば売上税の問題でもそこで取り扱いのみを話し合うのである。しかし決定は出さない。そして火曜日には自民党の場合には午前九時から役員会を開いている。役員会というのは会社で言う取締役会である。そこで幹事長が政府与党首脳会議の案件を説明する。そして火曜日の十時から政調審議会というのがおこなわれる。各部会で通った案件を形式上審議する。火曜日は十一時から総務会がおこなわれる。

ここで一番大事なことは、総務会は政調会部会、審議会両者をクリアした立法を審議する。立法を審議した場合には必ず閣議をやらなければならない。時間が閣議と平行している。自民党が立法を総務会でやっている場合には閣議は案件外でかける。

閣議案件ではかけられない。それは非常に厳しい実態である。総務会が認めてようやく案件外が外れて閣議案件になるわけである。非常に重要なことであるが、政党はそこまでコントロールしているということである。そして、政府立法の場合、国会に出しても実際は与党の国対がだいたい全部取り仕切る。野党の国対委員長と取り扱いを協議、悪く言えば談合する。最近談合は悪いと問題になる。しかし談合をしないで国会にもって行っても何もまとまりはしない。ある程度根回しが必要である。それ無しに持って行っても、国会が大混乱してしまう。

だから、ある面ではやむを得ないと思う。何十年も国会議員をやっているベテラン政治家は優先順位をきめて、大体こういうふうにやろうと計算する。そして自民党政権の場合、悪い癖があった。やっぱり野党に花を持たせなければならない。大事な法案は野党に花を持たせて野党修正とかそういうものをふくませて出す。自民党で重要な法案を出すと、日本社会党関係のボスに対して、国会に出す前に、こうこういうものを出すからよろしくと、裏で話し合っている。数少ない与野党対決以外の法案を除き、付帯決議というわけのわからないことをつけてしまう。しかしだれも守らない。国会常任委員会は、結局は人の集まりであり、どの常任委員会も各党同じメンバーの集まりであるから、はっきり言うと仲良し委員会である。日本の場合には国会は通年ではない。三六五日開かれていない。通常国会、臨時国会、特別国会、参議院の緊急集会、物理的に開催時間が限定されている中でやらなければならないから、すでに政策決定のある面においては政権政党が決定する段階において筋道がつけられている。それも政治の大事な調整過程だと思う。そうやって段々積み重なって立法化されて行くのである。しかし、もう一点やっかいなものに参議院という存在がある。参議院議員は自分達をもじって「まいる議員」というわけである。衆議院にまいる議員。降参する議員。参議院は予算でも法律でも衆議院がやっているときは開かず、ただ黙って待っているだけである。ただし、参議院も大きな力をもっている。内閣総理大臣指名、および予算案以外は、予算関係立法も止められる。だからある一方においては参議院の立場も考えなければならない。参議院は衆議院と違って選挙区の母体が違う。自民党も社会党も衆議院と同じ選挙母体ではない。まさに利益団体の代表である。各都道府県から出るのは別として、比例区は医師会や労働組合のように全部利益団体である。だから国民各層に密着する法案の場合、主に参議院議員のバックにある利益団体を考えて配慮していないと、廃案になることも少なくない。

そういう形であるから、与野党とも衆議院議員は参議院の異なった異質の存在というものを頭に入れなければならない。ただし政権政党であった自民党の場合は、部会員に衆参両院議員が集まっているから、そこで調整する慣習を誕生させた。社会党の参議院議員はなかなか調整できない。結局、自民党の参議院国対が社会党の参議院国対とコントロールしあう。そういういろいろな複雑な要素がある。連立政権ができると、役所は根回しで大変である。役所のキャリアの課長以上の人は本当に仕事をするのが難しい。ほとんど朝から晩まで根回し作業。根回しを欠くと大変なことになる。政治家というのは自分の顔をつぶされたら絶対に恨むから大変である。根回しの仕方がある。例えば与党の中堅の代議士に担当立法の省庁の課長がいくと、ちょっと問題がある。やはり関係局長が顔を出さないと難しい。こういう形で、今や政策の幅が広く、野党にも根回ししなくてはならない。だから国会の議事堂と議員会館はいつも交通渋滞をしているわけである。

以上今簡単にお話ししてきたわけであるが、むしろ先生方から質問していただいて、いろいろ引き出して行きたいと思う。

＜質疑応答＞

Q　政府立法は与党の「議員立法」であるというのはどういうことか。

A　日本で言う議員立法はアメリカの議会制度の一部を導入したわけである。しかし実際に国会に予算編成権があるかというと、それはない。日本の法律の九九パーセントは予算に関係するわけである。そうなると与党の政策の意思は予算に反映される。それを省庁は立法の形で行うわけである。与党の予算に基づく立法というのは、与党の「議員立法」という形ではないか、そう考えるのである。

Q　自民党で実際の政策を調査、審議する際、党独自のスタッフはどの程度の役割を果たしているのか。衆参の法制局を自民党は利用しているのかどうか。自民党の中での政策決定について話してほしい。

A　自民党結党時のスタッフは満州国参事官、満州国官吏、逓信省局長を歴任した人達が主力であった。自由民主党の前期、彼らは昭和四十年代後半までは活躍した。また、橋本龍太郎通産大臣の父親の橋本龍伍さんは大蔵官僚辞職後、一時自由党政調会にいて、やはり予算編成に携わった。そういうよう

な流れが積み重なって、今の自由民主党のスタッフができている。昭和四十年以降スタッフの採用は党改革の一翼として試験採用である。試験採用といっても保守政党の特性から、関係議員の推薦者を採用試験で採る。基本的には法学部の卒業生を採りたい。東京の主たる大学の卒業生をかなり採用している。早稲田とか中央とか慶応とかである。そういう人達が党に入る。一人前になるには大体十年くらいかかる。役所のこつ、いろいろな交通整理を肌で覚える。関係省庁や部会の担当は一年二年ではなかなか変えられない。大体半永久的である。結局、自民党が長期政権の座に着いたから、党スタッフも次第に官僚化した。昭和三十年自由民主党はその結党時においてはいつ下野するか分からなかった。野党になる可能性も考えられた。イギリスの政党政治を勉強して、シャドーキャビネットを作ろう。部会があるから、部会長というのは、シャドーキャビネットの長である、そういう形でやってきたのである。しかし、長期政権のために部会長の地位が下がる。下がるということは時代によってだいぶ違うが、当選三回、大体関連の省庁の政務次官を終えた人が、関連の部会長になる。一年生議員はある時代においては訓練のために副部会長にする。そういう慣行がずいぶん続いていた。スタッフが対応するのは何かというと、部会長といつも接触する。役所では国会担当の総務課の課長補佐、そういう人達が絶えず出入りしてスタッフと話し合いをするわけである。法律は九九パーセント予算に関係するから、あまり重要な役割はないわけである。だからポイントにおいて交通整理が必要である。この交通整理を一歩間違うと大変なことになってしまう。スタッフは肌で学習した経験の上に部会を運営する。いつ招集する、部会審議、役所に対する資料提供要求、これは大変なことで入ったばかりのものにはできない。やはり長年の勘と感覚である。そういう形でやっている。

なお、政調会スタッフは、他の部署と異なり、独自の人事体系、一番上に調査役、その調査役が省庁を三つくらい持つ。その下に部会の担当者がおり、その担当者に一人若いのがついている。それがいわゆる政策の基本スタッフで、社会党に比べればかなり多いわけである。役所に対してサジェスチョンする、または部会長に対してサジェスチョンする、それは政党スタッフの大きな役割だと思う。なにも政党のスタッフが法律を書いたりするなら、役所はいらなくなる。政党スタッフはそこまでやる必要はないと思う。政党はあくまでも基本の政策の優先順位を誠実に役所に伝達する。行政機構であ

る省庁と、政党は国の政策決定に際して全く役割は違うのである。

もう一点大事なことは、役所にかかわらない政策がたくさんある。例えば憲法問題は、改正問題を含めていろいろな問題がある。それは担当する役所がないわけである。スタッフは、絶えず勉強している。憲法改正だけではなく、憲法にかかわる靖国神社の問題、私学助成、選挙の人口比例など、いろんな問題があると思う。憲法調査会では何も憲法改正だけでなく、憲法に関連するいろんな問題を勉強している。そういう問題は新聞に大きく出る。すると国民はそれでいろいろな方向が分かるようになる。それは政党の大きな役割だと思う。

自分の経験から言うと、現在、日本青年海外協力隊というのがある。これは昭和三九年に作ったものである。この時、役所は一切関知しなかった。当時竹下登青年局長と海部俊樹学生部長がおり、アメリカの平和部隊が話題になった。日本はアジア、アフリカにご迷惑をかけたから開発途上国に青年を送って国造りの奉仕をさせようとしたわけである。それは役所の考えから一切出てこない。まして外務省からそういう発想は生まれない。そういう形でわれわれは戦争の一つの償いという形で作ったわけである。このときに大事なことは法律では、予算要求を認めるかどうかであった。自民党は八月三一日関係省庁の予算概算の実質的審査を行うから、そのときにそういう要求を入れることができるわけである。党要求として青年海外協力隊の経費を要求した。それがそのまま大蔵省に行き政治決着した。

また、社会部会はいろんな団体から圧力がかかる。昭和四十年代後半、一番多かったのは、環境衛生業者、理美容、喫茶店、キャバレー、バーなど環境衛生業界である。一般銀行は貸してくれない。そこでどうにかしてくれと圧力がかかる。その場合は関係団体と話し合いをするわけである。そして公庫を作ろうということになる。そうすると大蔵省は財政体系を崩すとして絶対に認めない。最終日には関係議員が話し合って、要求する関係団体の貸し出し窓口を作らなければ翌年度予算は認めないと決議する。大蔵省はにっちもさっちも行かなくなった。そこで政府（大蔵省）は妥協案を出し、環境衛生金融機構を作るが、その代わり窓口は国民金融公庫でやってほしいと妥協が成立し、今日の環境衛生金庫が生まれた。そういう形で一日で決まる場合もある。

また議員は海外に行く。かつては中南米に行くと日本の移

民の方から泣かれることが多かった。当時外務省でそれを担当するのは北米局であった。他の移民国は外務省には中南米局があるのに日本にはない。これはもう政治に頼るよりほかにない。山中貞則行財政調査会長時代にこの問題が浮上した。中南米議員連盟の会長は桜内義雄さんで、移民の問題をずっとやってきた。そこで彼は日本移民の要望を入れて中南米局を新設しないなら翌年度行財政改革を一切認めないと概算閣議の前にやったわけである。山中会長はこれを認め会長職をすぐ辞任した。そうして生まれたのが外務省中南米局である。外務省は欲しくてしょうがなかったわけであるが、怒られてしまうから外務省は大蔵省に言えない。やはり政治に頼る。いろんなケースがあって、スタッフのかかわる面も随分ある。

日本の場合政府立法は与党の「議員立法」であるから、いわゆる議員立法というのはどちらかというと大体政府でやりたくないことをやるわけである。笹川さんの財団を作ったのも議員立法である。モーターボート競争法。これは役所が逃げてしまったため関係議員が集まって議員立法をしたわけである。そういう形でやりにくい、予算のかかりにくいものは議員立法を認める。といっても、政党は内閣法制局ではないから、ある問題において衆参両院法制局と相談して議員立法をやる場合でも、衆参両院法制局は独自にはできない。なぜなら国の法律体系というのがあるから、やはり関係省庁と衆参両院法制局が協議するわけである。まして予算を伴う議員立法は困難である。というより予算体系を崩してしまうから出来ないのが真相である。

Q　青年海外協力隊は昭和三九年に竹下さん、海部さんがイニシアチブをとって出来たということであるが、そのさいに、一九六一年から六三年まではアメリカはケネディ政権であり、ケネディが同じく平和部隊を創設してその後かなり重要な役割を果たすことになったと思うが、そのヒントなどはあったのか。

A　海部、竹下両先生はまだ若い日であった。そして党人政治家である。当時ケネディ大統領が平和部隊を作った。それのヒントは大いに得た。そして日本の青少年団体が騒ぎ出して、戦争で迷惑をかけたアジアに派遣して国造りをさせようということになった。ここでただしひとつ大きな問題があった。最初はアジアだけだったのである。そこで海部先生がアフリカを入れようと主張した。当時昭和三九年、アフリカというのはわれわれにとって遠い存在であった。アフリカは植民地として苦しめられたから、日本は手助けをしなければならな

い。そういう発想を持ち出してアフリカも入った。それもやはり政治家の一つの決断だったと思う。海外協力隊というのは予算要求で生まれたわけである。そして所属を決めるときが大問題だった。本来は青少年団体に任せていいのではないか。しかし技術的にやっていくと、派遣するためには二国間条約が必要である。それで外務省の外郭団体、国際協力事業団の下でやる。

しかし当初、このような機関は外務省は最初は無視した。結局この青年海外協力隊というのは与党がバックアップしてきた。なお青年海外協力隊事務局が外務省を無視して補填費をとったことがある。これは海外協力隊にとっては一番大事なことである。民間から青年海外協力隊員の資格者が少なくてなかなか選べない。市役所や会社から二年間出向してもらう。その場合には一切の給与も面倒を見る。この制度をつくったわけである。これは予算の額は少なかったが、制度の改革であり、補助金であるから大きな政治問題になり、最終的に大蔵、外務大臣、党三役で決定した。のみならず昭和三十年から見ていると、本当に開発途上国の人々に日本を理解してもらったのは彼らが地道な奉仕活動を続けたからである。実際昭和四十年代、フィリッピンに行くとわれわれも石を投げられ大変つらかった。そこに協力隊員が行き、現地の人と同じような食べ物を食べ、家に住み、人造り、国造りを続けた。日本の場合は技術協力であるから、ほとんどありとあらゆる分野である。そしてアメリカの平和部隊は英語教育が中心でいろいろな国の反発を呼んだわけだが、日本の海外青年協力隊が成功しているのはいわゆる底辺の協力を行ったからである。

Q　政府立法は与党の「議員立法」であるということの趣旨はわかるが、その場合、与党の「議員立法」であるというとき与党の方でこういうのを作れというようなことになるのか。また、党の最高機関である総務会について説明してもらいたい。

A　最初の質問であるが、議院内閣制の場合、大体政権を取っている政党は、省庁には力をもっていると思う。必ず省庁は政権をもっている政党の政治的な公約を見ているから、それに反するようなことは一切できない。これは議院内閣制の一つの官僚統制だと思うのである。日本の場合は予算が主体である。内閣は予算編成権をもっているけれども、大蔵省設置法で、予算編成権は大蔵省にゆだねられる。その辺が最大の問題だと思う。それだから、立法過程を研究する場合に、最

大の問題は各省の設置法だと思う。設置法で省庁ががんじがらめであるから、政策調整が難しいのである。

ひとつ大事なことは、我々は非常に忘れがちなのだが、裁判判例が政策を変えることもある。このような複雑な社会になると立法が非常に広範囲に及んでおり、そして法律は必ず作られた段階から古くなる。社会に追いつかない。すると、例えば、環境関係、公害関係の裁判判例が、最終的に最高裁判所まで行ってしまう。判決は無視できない。それに対しては与党の部会であるとか与党を通じて関係省庁は訂正しなければならない。裁判機能というのは非常に大事だと思う。ましてこれから商法を改正していろいろな訴訟がおこる。訴訟社会が日本にきた場合に政策決定の流れが変わるような気がする。

さて、総務会であるが、総務会というのは戦前の保守政党にもあった。しかしそれは今と全く内容が違う。例えば立憲政友会、立憲民政党をみても、総務会というのは数が少なかった。例えば総理大臣経験者や、当時の大物が選ばれて、大体四～五人しかいない。総務会には昔政務調査会長が、総務として参加できた。幹事長もいた。幹事長は戦前と戦後は全く権限が違っている。戦前の政党政治においては幹事長というのは事務総長である。いわゆる調整役ではなく、まとめ役なのである。幹事長も政調会長も総務会に出席できても大物の総務がいるから発言はできなかった。総務会長は昔はいなかった。総務の中の一番有力者が、筆頭総務という形で、政府と大事な決定をしたわけである。第二次世界大戦後、政党は変質して、国権の最高機関・国会をになうわけである。そうするといろいろな政府立法とか予算でも与党が責任をもってやらなければならない。総務会は合議機関であるから、やはり国会議員は衆参両院にいるので、地域別に選んだり参議院から選んだり、あるいは総裁指名で選んだりする。そして今非常に問題になっているのは、総務会を利用して権力闘争がよく行われたことである。

今のように総務会が法案審査の最高決議機関になったのは、これはそんなに古いことではない。自由民主党の前々身である自由党の末期である。昭和二九年、鳩山一郎、河野一郎、三木武吉が政界に復帰した。彼らは権力闘争に敗れて外に出たが、また彼らは自由党に入ってきた。そのときに三木武吉は幹事長を狙った。幹事長はそのころから新しい制度では権力が集中していたから、吉田内閣を倒すためには幹事長を取ることが先決とだれもが考えた。吉田の側は三木幹事長に反

対した。結局三木武吉は総務会長を選んだのである。しかし実際は総務会長になりたかった。なぜなら、総務会というのは今でも真ん中に座るのは総務会長、右が幹事長、左は政調会長である。総務会長は一番上である。総務会の発言は総務会長が発言する。幹事長といえども、政調会長といえども、総務会長が認めなければ発言できない。

そして、総務会は、火曜と金曜に開催、党首脳人事、政府関係立法を最終決定する。しかし総務会は最初「党務報告」を行う。一週間の国会の動き、政治の動きを、総務会長が幹事長、国会対策委員長に報告させる。そのあとに関係省庁の立法を審議する。しかし総務会で反対したからといって、法案、予算が通らないわけではない。差し戻すわけである。非常にうまい知恵である。反対はしない。「もう一回やってみなさい」と政調会に差し戻すのである。逆にまた、売上税というような問題は大問題で、それは党と内閣の問題である。その場合には総務会長が預かり、三役と政府首脳が決定する。それは前に話したように月曜日に必ず行われる政府与党首脳会議で方針を決めて、あとは具体的なことを部会、政調審議会、総務会の順にやらせる。そういう形は例外であるから、大半は大体政調部会で決まってしまう。総務会は大事な法案以外の立法にはあまり口はださないのである。

Q　国会議員の主要関心事は何かということである。よく国会議員の最大の関心事は、次の選挙に勝つことであるというように言われている。ただ最近アメリカの政治関係の文献をみてみると、確かに再選が最大の動因であるということもまだよく語られてはいるが、中には例えば公益の実現であるとか、政治的影響力の拡大というような考慮要素が再選に勝るとも劣らない要素であるというような指摘もみられるようになってきている。とくに村川先生のように国会議員を一番身近にみておられるような方がその点をどのように考えておられるのかお伺いしたい。

A　今の質問は非常に難しい。例えば、歴史的な伝統、風土、選挙区の状況、選挙制度の違いがあるから、日本とアメリカのパワー・シーカーはだいぶ違うように思うのである。ただ言えることは彼らが政治家を志したのは、何かをやってみたい、国民のために奉仕してみたいという気持ちがあると思う。しかしやはり再選されないと駄目である。政治家の勲章というのは年齢ではなく、当選する回数によって決まるわけである。例えば今若い人がだいぶ重要な閣僚や党の役員の地位を占めているが、彼らは三十代から国会議員をやっている。そ

して大体五五、六歳で当選十回位。局長をやめたのはまだ六十歳で一回ぐらいである。そういう問題もある。そして官僚出身政治家は別として、党人政治家の大半というのは県会議員からきたとか、代議士の秘書からきたとか、父親のあとを継いだとか言っているが、なんとなく国家に奉仕したいという気持ちがあると思う。政治家の場合はある年齢、当選回数にいかないと、政策決定に加えてもらえない。例えば、政務次官をやって、部会長をやって、それに大臣にならないとなかなか重要政策を取り扱えない。役所のほうも軽くみる。まだ彼は一年だろう。ひょっとすると落選するのではないか、どうも再選は難しい、と、いろんな勘ぐりをするわけである。政党スタッフもやはりそう見る。

Q　いわゆる族議員について、ある政策分野について非常に精通している族議員もいるのではないかという意見もあるが、村川先生のお話しを聞いていると、議員は政策というよりはお金を通して、予算を通して政策を実現するということに熱心だというようであり、そうするとどうも政策に明るい族議員というのはあまりいないのではないかという気もするのだが、その点についてはどうか。

A　ちょっと言葉が足りなかったと思うが、議員は一省庁関係予算に非常に詳しくなると、この省庁の政策の流れ、キャリアの動向、全部分かるわけである。族議員というのは要するに予算の、各省庁の内容を全部理解できる経験者である。これは一年生議員にはできない。ある自民党の関係部会にいて、副部会長なり、政務次官なり、部会長なりなって、そういう道が確保された。よく族議員が悪いとかいうのであるが、議院内閣制の場合には族議員は必要にして生まれるわけである。大体政府立法が中心のわけであるから、政府立法というのは大体九九パーセント予算関係法案である。

そうなると、役所自体が一つの頭脳であり、議員は部会を選ぶのではなく選挙区に関係する部会を選んで入るケースもある。例えば自分の選挙区が農業地域であれば農林部会に入りたい。水産関係なら水産部会に入りたい。自分の選挙区が都市型であれば社会保障関係の社会部会に入りたい。そういうケースもある反面、人間は性格が非常に違うから、自分は内閣の行政面に関心があるとか、防衛に関心があるとか、そういうかたちで入るケースもある。入ったならば大体議員をやめるまで、そういう部会に止まっているから、どこを押せばどうなる、予算はどうなる、法律はどうなるというように役所の状態をよく分かるようになるわけである。

ではそれが一体悪いかどうかという問題である。非常にこれは見方がある。このような急激に変化する日本の社会では、予算も非常に技術的になってきた。長年いないと追いつかない。だから国会議員が族議員になるということはある面においては自分の専門をもつということである。ただしそれに伴って国民のためになるようにやればいいわけである。残念なのはどんな政策の後ろにも国民の中の、特殊化された利益団体が介在する。それが最大のネックである。日本の社会はすべて利益団体がバックに控えている。

例えば商法改正を行った際、会社の民主化のために監査役というものを設けた。そのとき、業界の対立が激しかった。弁護士会、税理士会、公認会計士、その調整は法務省が不可能、法務部会が行った。そうなるとやはり今述べたように各利益団体は政治資金規正法に基づいて、政治家を応援するわけである。基本的に政治家は個人では企業ではない。企業ではないが、やはり個人企業であるわけである。今はまだ国からお金はきていないから、自分で金を作らなければならない。例えば議員歳費を百何万円もらっても陳情団でもくれば飯を食べさせなければならない。食堂から一ケ月の請求があれば残りは三十万円しかないとか、現実にはそういう実態である。国で面倒をみてくれる秘書は現在三人だが、その程度では自民党議員はやって行けない。必ず東京に五～六人おいておく。

各選挙区をみると、北海道のように広いところは大変である。大体選挙事務所は三カ所くらいもっていて、人件費を払っているのが十人くらいはいる。国からお金がもらえないのなら、自分で政治資金を集めなければならない。だから一年で一億円程度はかかる。議員は利益団体に助けを求め、利益団体幹部は政治に口だすとまでは言わないまでも干渉する権限は強いわけである。しかし、実際は業界の幹部も食べて行かなければならない。自分達が食べるために政治家や役所に働きかけるわけである。もちつもたれつの関係が生まれる。

Q　法務部会であるとか外交部会であるとか選挙との関連においてメリットの薄い部会があるが、そういうところに入る議員はどういう動機からであるか。つまり、以前坂田道太さんにインタビューしたことがあるのだが、そのときに、自分は文教族でやってきたという話をされていたが、文教族というのは選挙のときに非常に損なわけである。つまり日教組とのからみが激しいものであるから、社会党、日教組の方が対立候補を立ててくるわけで、常に選挙のことを考えれば一番ばからしい部会であると。そのときの彼の口ぶりだと、自分が

文教族でやってきたのは使命感もあったんであるけれども、それと同時に父の代から選挙区を譲られていて、ある意味では選挙基盤が安定していたから文教族ができたのであって、そうでなければ恐らく文教関係で自分は政治家をやってきていなかったろうという口ぶりだったものであるから、そういう意味でどちらかというと損な役回りをしなければいけないような部会もあるのではないかと思うのだがどうか。

A　部会に入るには確かにイデオロギーの問題がある。自分は教育をこうしたいという考えを持ち続ける。その代わり自民党の場合は部会に入るのは一つではなく、二つまで認めている。一方において自分の選挙区や、利益団体と足を確保する。もう一方ではやはり政治家であるから自分は将来日本の教育はこうやりたい、科学技術はこうやりたいという意識の強い人はそういう形で入る可能性はある。もう一点大事なことは、法務部会というのがある。これは全然人気がないように思われるが、そうでもないのである。一昔前までは大変であった。

　これはどういうことかというと、法務部会というのはいわゆる裁判行政、検察行政ではなく、法務行政を担当する。最近、この最大の問題は登記行政であった。登記所というのは、ご存じのように、昔は市町村に全部あった。しかし市町村はそれを取られたくないと地元政治家に訴える。しかし法務省は大蔵省から地域で整理統合しなさい、ということで大問題になる。それで結局市町村のお偉方が、自分の所のものは登記所統合に反対と与野党の全国会議員に圧力をかけるわけである。それを十年間やった。だから法務行政にメリットが全くないとは言えない。また、法務行政に一番大事なことは商法という大きな法律を抱えている。逆に言うと資本主義社会の元締めを押さえているわけである。今でも法務部会には裁判官出身、弁護士、検事出身の人が非常に関心をもっている。結局、どの部会も必要にして生まれたのが部会であって、時代の推移にしたがって若干の利益差があってもいろんな面であると思うのである。

　だいたい国の公共事業は、建物、設備等、建設省であるが、郵政省だけは違う。郵政省というのは郵便特別会計が主力であるから、ちゃんと自分の予算で建築ができる。逆にいうと与野党の議員が一番関心をもっているのはそこなのである。衆参両院の逓信委員会は、仲良し委員会で有名である。それは自民党から野党を含めてうまくやっていると思う。そして大事なことは、日本の場合公共事業というのは大手が仕事を取って中堅にわたす。日本の場合行政は都道府県であるから、

都道府県の中にある建設業界に流して行くわけである。

Q　官僚出身議員は党人と違って自民党内で独特の行動パターンを取るのかどうか。

A　大蔵省出身の政治家は今ちょっと権威を落とした。なぜなら最近自民党から離党したのは大半が大蔵官僚だから。逆にまた、彼らは政策決定のノウハウをよく知っているから、技術的に導入するわけである。そのノウハウを昔も今も政党政治家が聞いていて段々消化してしまう。悪いことに役人出身の政治家はだいたい選挙には弱い。強い人はあまりいない。そうなると選挙区では自分のノウハウを生かしていろんなことを公約する。公約が実現しないと、選挙に落ちてしまうから大変である。無理してでも部会、特別委員会でそれらを実現させるように働かざるを得ない。それを政党政治家はじっとみているわけである。逆にうまくやらせているわけである。そんな状態もある。

Q　政党と議員個人の双方のスタッフのリクルートの問題である。日本は終身雇用の世界であるから、リクルート自体も、アメリカなどでは、議会のスタッフにいるというのは弁護士になるときに箔になるとか、キャリアアップの一つになるというような状況になっているのであるが、日本では状況は違うわけであり、自民党なり党の政策スタッフはどのようにリクルートされているのか、もっといえば、社会にアピールできるような雇用形態がどうなのか、どういうふうにしていけば量的にも質的にももっとよい人材を集めることができるのかということであるが、この点はどうか。

　また、最近の制度改正で政策スタッフをもうけたような、議員個人のスタッフというのができたが、これがどの程度成功しているのか。その辺について先生のご経験を踏まえての感想なりご意見なりを伺いたい。

A　ひとつ言い忘れていたが、部会以外に自民党は各省庁を調整するための機関、特別調査会、特別委員会というのを設けている。これは何かというと各省庁調整の機関である。部会というのはどちらかというと瞬間的湯沸かしではないが、予算とか短期的なものをやる機関である。そうなると日本の場合には、単年度予算でもだいたい各省庁の政策というものが複数の年度によくまたがっており、その調整をどこでやるか、自民党の特別調査会、特別委員会が担当する。昭和三十年の結党当初に、特別委員会、特別調査会は三つ置かれていた。第一は最も政治的なもので憲法調査会、第二は外交調査会、第三は科学技術特別委員会である。特別委員会は中曽根康弘

先生が、改進党時代、科学技術の推進を日本の礎へと主張したことを重視し、置かれた最初の特別委員会である。それ以降政策の質と量が拡大すると、各省調整をやらなければならないが、大蔵省はやっていない。そうすると各省は何も調整できない。各省調整といっても実際は政策のいろいろな根幹についての各省の課の調整ができない。それで自民党が政権を取っていて、特別委員会、特別調査会をどんどん作り、各省調整をそこで呼んでやる。医療保険問題調査会、これは厚生省だけではない。例えば看護婦の教育の問題は文部省、雇用問題は労働省、いろんな分野である。結局、特別委員会、特別調査会が各省調整をやってきたわけである。

政党のスタッフのありかた、雇用状況はどうかということであるが、まず、小さなスタッフで大きなものを動かしたい。そこで昭和四一年、三木武夫先生が改革委員会を作って在り方を研究した。自民党の場合は党則以外に、今までの慣習、慣例を尊重して事務局規定というものを作った。それはなにかというと、役所と同じように職階である。例えば、スタッフ、ラインの人事体系を明確にして、それに応じて給与体系を明確化する。官僚組織を作ったわけである。そして各部署に責任を持たせる。だから政調だけみていると何をやっているのか分からないけれど、外の部局は部長がいて課長がいて主任がいて、全部スタッフ制である。実際の政調の場合は全くこれは政治の現場である。特殊の形態である。そうなると前に官僚出身の大物の方がかなり政調で働きノウハウを教えた。昭和四一年以降は大学出を採用してきた。

当初は縁故採用であったが、昭和五四年に定期採用になったのである。定期的に試験採用で採用する。そうやって補充してきた。そしてまず訓練であるが、これは学問の社会でないから、実践をして肌で覚えるわけである。前に話したように一人前になるには実際は十年かかるわけである。それを定期的に採用し、また若いうちは一つの部会だけ持たせると省庁といろいろな問題がおきる。利益団体とつながりができてしまう。そこで若い政調スタッフを頻繁に部会変えするようにしている。一つの部会を二年ぐらい担当させ、交替させる方針を取っている。

今日、大政党本部は職員のラインとスタッフは、完全に官僚社会である。例えば議員およびスタッフが海外に行くにしても、役所と同じように全部稟議が必要である。細かく稟議を起草して、部長、部局政調なら政調会副会長、会長、幹事長の承認をとって、経理局長からもらわないと一銭も出ない。

そういう状況で全く官僚化し、役所と同じようになってしまった。それがよいか悪いかは別としてそんな状態である。

つぎに、議員の秘書の問題である。昔は第一、第二が国から出ていた。政策秘書が生まれた。それは大蔵省が反対したが自社妥協の産物であった。しかしその採用に当たっては、やはり二五年、三十年という古い議員秘書をとった。こういう人達を処遇しなくてはならないので試験採用と言ってもなかなかこれは難しい。大学を出て勉強をしていないのだから。やっているのは選挙区の雑務処理。いまさら憲法だの法律だのの勉強は無理である。それでやはり日本人は非常に知恵のある国民であるから、経験を重視してその人達を採用したわけである。結局、秘書の数が足りない。国会議員が賄えない。止むに止まれず生まれた思想で、これは社会党の要求を自由民主党が飲んだわけである。

国会は実際の動きを見ると、予算を編成しなければ立法しないのであるから、政府が作ったものを審議決定するだけである。昔から言われているように予算編成権を大蔵省主計局から取り上げて内閣官房に移し、大蔵省本来の銀行であるとか租税に専念させたいという意見もあるわけである。しかしそれはなかなか難しい。それは鳩山内閣で一回やって大失敗している。今回は小沢さんが所謂小沢案というのを作った。いろんな国会行政上の改革である。まだそれは日の目を見ていない。そういうことから考えても、やはり議院内閣制において議員の政策スタッフというのはありえないのである。

Q　予算なり立法なり、国会で通して行かなければならない。このときに議員が対象たる法案なり予算をしかるべく吟味しなくてはいけないという立場にあるわけであるが、それを見るときのバックデータ、材料というものを集められる部署というのが必要でなかろうか。

A　バックデータといっても、秘書が書くわけではないのである。関係省庁へ行って各関係課からもらうわけである。しかし、出す資料というのは丁寧詳しくは書いていない。あくまで数字だけしか書いていない。だからその数字を読みこなす技術が必要なわけである。例えば政調のスタッフというのは十年以上いるから、関係部局にもって行くのに数字を見ればだいたい分かるわけである。このうち、恩給ほど分からないものはない。例えば昔は一七年やればそのまま恩給をもらえたわけである。政治の圧力で加給加算が加えられた。それはいろんな分野にわたっているわけであるが、書いている大蔵省の予算を見れば単に数字しか書いていない。関係者しか分

からない。例えば最近あったのは、どうしても一七年に引き上げてやりたい場合。例えば民間から兵隊に行った。兵隊に行った期間が五年である。七年足りない。そういうときに政治加算というのをずっとやって来たわけである。例えば戦場で九カ月戦えば、それを何年と看做す。南方と北方ではそれは区別して、九カ月は何年にする。法案というのはそういう形で出るから、予算を細かくやらないと政策が分からない。

Q　役所に関係の無い政策があるということで、例として、元号法制化問題を上げられた。族議員とか政調政治とかでない、いわば自民党の魂みたいなイデオロギーに関係するようなものである、そういうものはどういうプロセスで、役所と関係の無い政治の中でどういうふうに決まっているのか。

A　元号問題を取り上げて見ると、発想は非常に簡単だった。衆議院副議長の鯨岡兵輔先生。一面進歩的な人であるが古武士的なところがあって、昭和天皇が亡くなった場合にどうなるのだろうという話が私の許にあり、それではひとつ勉強しようということになった。それで法制史の大家である滝川政次郎先生をお呼びして、縷々勉強会をやった。それ以来いろんな学者等を呼び、結論は元号というのは不便かもしれないが日本人が中国人から与えられた文化であり、文化遺産ではないか。それが第一点である。第二点は憲法の改正がなかなかできない。一番大事な天皇の象徴の存在があやふやである。元号を作ることにより、亡くなった後に昭和天皇になられるという含みもあった。憲法改正、憲法典の一つの法律の改正であると。それに燃えたわけである。それに民社党と公明党が賛成してくれた。しかしその過程において非常に問題なのは、政府には担当省庁がなかったわけである。総務庁か総理府かと思ってもそうではない。内閣法制局でもない。やむを得ず自民党は結局自前でやったわけである。そしてこれはだいぶかかり、四～五年いろいろな問題があった。

Q　これに関連して地方自治体がいろいろと決議をしたが、自民党の中の議論との関係はどうか。

A　自民党がやり出したらいろんな団体が大騒ぎした。自民党は純粋な気持ちでやったのが政治のプロパガンダ、存在の意義を訴えることになったわけである。そして反対賛成で大騒ぎしたのであるが、逆にいうと賛成派というのは、どちらかというと自民党寄りかもしれない。そういう団体が国民運動というのを作った。後からくっついてきたわけである。それは別として、あれは立法技術上苦労した。最終的には内閣の官房を動かして法制化を求めた。内閣官房は、これは大事な

話だから時の政府と話し合って、これはだめである、議員立法としてお願いしたい、というわけである。自民党は初めは議員立法のつもりでいたわけだが、これはイデオロギーの大きな問題であり、このような大事なものは議員立法ではいけない、政府立法でなければだめであるという空気が強まった。そういう結論が出て政府立法にかわったのだが、その過程においては自民党も不安だった。民社党は賛成してくれたが公明党は態度がなかなかでなかった。最終的に公明党も賛成になって政府提案になったわけである。非常に大きな問題であるが、書いた法案なんてたった一行である。これは戦後の大きな政治改革だったと思う。

Q　元号法は結論から述べれば私の印象では最初にＧＨＱとの関係で出していた、もともともっていた政府案であると思うが、あれとほとんど関係ないというか、あれを自民党のほうでもっていたときに政府のほうの対応はどうだったのか。つまり、もともと政府もあれをなんとかして法制化したかったわけだが、ＧＨＱのほうで差し止められて、あの部分だけ法制化できなかったといういきさつがあると思うがその点はどうか。

A　確かに終戦直後既にあった。しかしその当時の役人と我々に説明した役人は違うわけである。過去のことは分からない。ただし参考資料としては出したし、そういうことは我々も随分参考にした。

Q　先生のご議論は政治というのは業界の利益代表であり、基本的には予算の配分であるというものであったが、それに対してそういう政治の特性にたいして官僚制というのはある意味で公平中立、しかも選挙にかかわらないから利益集団の防波堤になっているのである、なりうるんだという議論があると思うが、これについてどう考えるか。

　逆に現実の政治というのは業界の利益とか利益代表である。端的にいえば民主主義というのはある意味では利益代表の集合体の結果ではないかということになるわけで、これを敷衍すると、今までは自民党が一党支配の中でそういう利益調整をやってきた。しかし五五年体制が崩壊し、ある意味では理念の次元での政治ではなくなってきているわけである。そうなると、連立政権というのはどういう組み合わせになるのか分からない。なんでもありの世界になってきた。かりに民主主義が利益代表であるとすると、自社の新しい政権で旧連立政権の中と、利益の配分の、分かりやすく言えばこの党の方があっちよりもよく利益代表してやるぞというような、つま

り民主主義というのが連立政権の時代になってくると個々の業界団体にたいして利益誘導をいかにどちらが強く主張できるかによって業界の綱引きをし始めるのではないか。そうすると民主主義というのは最終的により強い利益誘導をしたところが政権に近づくのではないかという気もするがどうか。

A　第一に官僚中立性の問題であるが、我々から見た場合、官僚と言っても全く各省庁は違うわけである。厚生省の役人と、建設省の役人と郵政省の役人の方とでは全く違う。たまたま政党スタッフはその接点にいるから、いろんな分野から見られる。例えば厚生省の役人は基本的には社会保障のために何かをしたいといって入省したと思う。郵政省の役人は他の省庁を落ちたから行ったのかもしれないが。またそういう省庁と裏にある、いろんな利益団体というか、業界はまた違うのである。厚生省はミニ団体から、いろんな団体がある。まさに、揺り篭から墓場までである。かといって建設省をみるとトンカチでたたくような分野であるからそんなものはあまりない。それで非常に官僚の中立性とは、よくわからない場合があるわけである。例えば長く自民党政権が継続したから、官僚は自民党の方針をよくやってくれるなというくらいの印象がある。あえて自民党の政策に反対するようなことはだれもいわない。その業界の後ろにある団体が強く反対するわけである。そういう面が非常にあると思う。

　第二の問題点として、結局政治は最終的に国民利益の調整である。自民党が長く政権をもったのは一つには自民党の中には保守の三つの大きな流れがあったからである。それを称して進歩的というか保守的というかは別だが、うまくミックスした。それが国民のいろいろな階層を代表して行く。のみならず自民党議員は自分で店をだしているから、三六五日自分の選挙区に帰って全部回らなければならない。回る対象は何かというと金持ちはいない。金持ちは頼んでも投票しない。一般の庶民を対象として回るわけである。一般の庶民の要求を肌で感じる。一番選挙で問題なのは、福祉とかいろんな問題である。だから細かく深くそういう政策をやれるという、そういう問題があると思う。

　連立政権になるとますます利益誘導が進むのではないかという点に関しては、利益誘導が進むというよりお互いに力に応じてわけるということである。今までも実際はそうなのである。例えば建築業界を見ると、公共事業は大手は大でとる。そのあと中堅が中でとる。都道府県にくると、だれがそれを采配するかというとだいたい有力県会議員が行う。有力県会

議員は地元の建築業界に割り振るわけである。そうすると、その中に社会党議員もいるから、ある程度うまくやる。もし自民党が全部やっていたら、すごく混乱するだろう。お互いに勢力に応じて利益をうまく分け与えあう。

〈**付記**〉　本稿は一九九四年八月二四日に開催された北大立法過程研究会における報告および質疑のテープを起こし、それに最小限の加筆と訂正を加えたものである。なお、本研究会は、平成六年度文部省科学研究費補助金総合研究（A）（研究課題名「立法過程における国会と行政府の役割分担」）を受けて行われたものである。また、録音テープの再生にあたって北大大学院法学研究科博士後期課程に在学中の渡部毅氏の協力を得た。