



HOKKAIDO UNIVERSITY

Title	民主党連立政権下の立法過程：北大立法過程研究会報告
Author(s)	武蔵, 勝宏
Citation	北大法学論集, 61(6), 312[115]-277[150]
Issue Date	2011-03-31
Doc URL	https://hdl.handle.net/2115/45130
Type	departmental bulletin paper
File Information	HLR61-6_017.pdf



〈北大立法過程研究会報告〉

民主党連立政権下の立法過程

武蔵勝宏

はじめに

1993年～94年の非自民連立政権以来、約15年ぶりの政権交代によって、民主党を中心とする民社国連立政権（以後、民主党連立政権と表記する）が誕生した。鳩山内閣は2009年総選挙の政権政策マニフェストに基づいて、自公連立政権時の政策を大幅に転換する立法提案を行った。しかし、鳩山内閣の173回臨時国会及び174回通常国会（会期末に菅内閣に交代）における閣法の平均成立率は60.5%にすぎず、（不完全型）衆参ねじれ国会で法案成立に苦しんだ福田内閣の平均81.1%、麻生内閣の平均85.7%にも及ばない結果となった。民主党連立政権では、174回回国会の会期末に連立政権から社民党が離脱したものの、それでも、衆議院で313議席、参議院でも122議席（党籍離脱の江田五月参院議長を含む）の過半数を与党はかろうじて維持していた。これまでも衆参ねじれ国会では、政府与党が野党の反対する法案の国会提出を手控えたり、野党との修正協議に柔軟に応じたりするなどの対策を講じることによって、与野党間の議席の伯仲または逆転が閣法の成立率に顕著に反映するとは限らなかった。しかし、同様に与党が衆参の過半数を保持し、かつ国会運営でも与野党が対立関係にあった安倍内閣の閣法の平均成立率92.7%と比較して、民主党連立政権の成立率の低さは際立っていた。その要因としては、官邸と民主党執行部の国会運営の失敗、政治とカネの問題などに起因する内閣支持率の低下、鳩山由紀夫首相の退陣による混乱、参議院選挙を早急に実施するために国会閉会を

優先させたことなどが挙げられる。特に、連立与党（閣僚）間の不一致によって郵政改革法案の国会提出が遅れ、法案の成立を急ぐ与党側が強行突破を図り野党の反発を招いたことが、重要法案が成立に至らなかった要因として指摘できよう¹。

そこで、本報告では、国民の高い期待を背負って発足した民主党連立政権が、衆参両院の過半数を有しながら、なぜ政権公約の実現に結びつけることができなかったのか、その原因として同政権の統治システムの構造的問題を分析することとする。その上で、（完全型）衆参ねじれ国会に直面することとなった民主党連立政権が、その統治システムをどのように立て直そうとしているのかについて、考察を行うこととする。本報告では、民主党連立政権の時期区分を、①統治システムの構築期—鳩山内閣の発足から退陣まで（173回臨時国会～174回通常国会）と、②統治システムの再構築期—菅内閣発足から参議院選挙を経て衆参ねじれ国会の出現まで（175回臨時国会）に分けて、時系列に述べていくこととする。

1. 統治システムの構築期

1) 政策決定の一元化

8月30日の総選挙の結果は、民主党が308議席を獲得する圧勝に終わった。選挙後、民主党は、社民党、国民新党と連立協議に入るとともに、鳩山代表を中心に組閣作業を進めた。政府・与党の政策決定一元化の観点から焦点となったのは、民主党執行部と閣僚を兼務させるか否かがであった。民主党の総選挙マニフェストの基礎となったのは、1993年の著書『日本改造計画』以来、政治主導を持論としてきた小沢一郎前代表が2008年9月の代表選挙の際に示した政権構想であった。同構想で、小沢代表（当時）は、各省の副大臣、政務官の大幅増員と大臣補佐官の新設によって、100人以上の与党議員が内閣に入り、政府を担う議員が政策・法案の立案、作成、策定を主導することによって、官僚主導の予算編成や政策立案を政治家主導に変える方針を示した。内閣には、党の幹事長や政調会長も入閣し、与党が内閣と一体化することによって、党の政調機能を停止し、内閣が政策立案の全てを行うようになることが構想されていた。

¹ 伊藤和子「第174回国会主要成立法律」『法学教室』第359号、2010年8月、44頁。

た²。ところが、2009年6月に民主党英国政権運営調査団の団長として視察を行った菅直人代表代行から「閣僚の国会出席義務がある日本では、入閣によって幹事長の行動が制約されるマイナスの面が大きい」との報告書が提出され、党としては、幹事長を閣外に置く方針に転換することとなった³。さらに、総選挙の政権政策マニフェストでは、「政府に大臣、副大臣、政務官、大臣補佐官などの国会議員約100人を配置し、政務三役を中心に政治主導で政策を立案、調整、決定する」、「各大臣は、各省の長としての役割と同時に、内閣の一員としての役割を重視する。」との方策が明記されたものの、政調会長の入閣については具体的には示されなかった。総選挙後の組閣作業において、菅は閣僚が政調会長を兼ね、政調スタッフが補佐する体制を主張し、また、鳩山代表も元々は国家戦略局のトップを政調会長的な閣僚にする考えを持っていた。しかし、小沢幹事長が政調会長と閣僚の兼務に反対し、政調会そのものについても廃止するとの党側の方針を鳩山代表が受け入れることとなった⁴。こうして、政策・政務は内閣が担い、国会と党運営、選挙対策は政権交代の最大の立役者である小沢幹事長に委任（実質的には一任）するという政府と党の「役割分担」が定められることになった。幹事長のポストは、国政選挙における候補者公認権に加えて、党所属議員に対する人事権や処分権、党の資金配分権を有し、後に鳩山首相と小沢幹事長の二重権力を生む原因となった。もっとも、幹事長が党代表の「部下」としてその統制下にあるならば幹事長の持つ権限は代表（首相）のそれに還元されうる。しかし、小沢幹事長は民主党内で約150人を超える最大の議員グループを抱え、鳩山代表との関係も役職上の立場とは逆に小沢幹事長の側が実質的な決定権を持っていたとさえいえる。

鳩山内閣は発足直後の9月16日の初閣議で、政策・政務に関して内閣に一元化すると政権の基本方針を明確にするため、自民政権下の与党による事前審査の慣行を廃止して、政府・与党の意思決定を一元化することを「内閣の基

² 自民政権時の官僚主導の政府と政治主導の党の二重構造が政策立案の透明性を欠き、族議員の跋扈を許すことになったとの認識が前提にあったと指摘されている（神保哲生『民主党が約束する99の政策で日本はどう変わるか?』ダイヤモンド社、2009年、113-115頁）。

³ 菅直人『大臣（増補版）』岩波書店、2009年、198-199頁。

⁴ 読売新聞政治部『民主党・迷走と裏切りの300日』新潮社、2010年、200-201頁。

本方針」として決定した。さらに、これまで官僚機構によって閣議の案件に先立ってあらかじめ準備、調整してきた事務次官会議を廃止した。同日の閣僚懇談会では、「政・官の在り方」についての申し合わせが行われた。すなわち、①「政」は、行政が公正かつ中立的に行われるよう国民を代表する立法権者として監視責任を果たすとともに、議院内閣制の下で、国务大臣、副大臣、大臣政務官等として政府の中に入り、責任をもって行政の政策の立案・調整・決定を担うとともに、「官」を指揮監督する。「官」は、国民全体の奉仕者として政治的中立性を重んじながら、専門性を踏まえて、法令に基づき、主に政策の実施、個別の行政執行にあたる。②政策の立案・調整・決定は、「政」が責任をもって行い、「官」は、職務遂行上把握した国民のニーズを踏まえ、「政」に対し、政策の基礎データや情報の提供、複数の選択肢の提示等、政策の立案・調整・決定を補佐するとして、政策の立案・調整・決定についての政と官の役割分担が明記された。

一方、法律案の作成等、政策立案の過程において、大臣等以外の「政」から「官」への具体的な要請、働きかけがあった場合は、大臣等へ報告する。「官」から大臣等以外の「政」への働きかけは原則として行わないものとするが、大臣等の指揮監督下にあつて、その示した方針に沿って行う場合は、この限りでなかった。このことにより、官僚が議員に根回しをすることは禁止され、議員からの個別の陳情も受け付けなかったこととなった。従来の自民党政権のように、族議員と官僚との癒着を防ぐことに狙いがあったといえよう。

党側からは、小沢幹事長の名前で、9月18日に「政府・与党一元化における政策の決定について」の文書が民主党全議員に通知された。そこでは、「①一般行政に関する議論と決定は、政府で行う。従って、それに係る法律案の提出は内閣の責任で政府提案として行う。②選挙・国会等、議員の政治活動に係る、優れて政治的な問題については、党で議論し、役員会において決定する。その決定にあたっては、必要に応じて常任幹事会あるいは議員総会で広く意見交換を行う。従って、それに係る法律案の提出は、党の責任で議員提案として行う。」として、議員立法は②の場合を除き、原則禁止とされた。しかし、もともと民主党には野党時代に政調部門会議において、議員立法に熱心に取り組んできた議員が多い。議員立法の禁止には政府に入っていない議員からの不満も強かった。173回臨時国会では、厚生労働委員会で協議が進められてきた肝炎対策基本法の制定を求める福田衣理子衆議院議員からの働きかけもあり⁵、小沢幹事

長の判断で、全会派の賛成を前提とする委員会提出法案は許容する方針に修正され、同国会では、肝炎対策基本法案の他にも原爆症認定訴訟解決基金法案が委員会提出法案として成立した。

さらに、廃止された政調部門会議に代わって、各省政策会議が設置されたが、その役割は、「①副大臣が主催し、与党委員会所属議員（連立各党）が参加する。その他与党議員も参加可能とする。②政策案を政府側から説明し、与党議員と意見交換する。③与党議員からの政策提案を受ける。④提案・意見を聞き、副大臣の責任で大臣に報告する。」「各省政策会議で、提案・意見を聴取し、大臣チーム（大臣・副大臣・政務官で構成）が政策案を策定し、閣議で決定する。」のに留まり、自民政権時代の事前審査と比べて、与党議員の政府提出法案に対する影響力は極めて限定されることとなった⁵。つまり、民主党にとっての政府提出法案に対する党議拘束は閣議決定によって決まることとなり、国会運営においても、閣議決定に従って、各委員会所属議員の行動は党の幹事長、国対委員長長の指示に規律されることとなった。必然的に現場の委員会には最終的な権限が担保されず、政府と与党との連絡調整の場である政府・民主党首脳会議等で決まった方針に基づいて、委員会での修正協議やその打ち切りも国対からのトップダウンの指示に従わざるを得ない構図となった。こうした与党議員の行動の制限は、議員立法の禁止以外にも、173回臨時国会では、鳩山首相の所信表明演説に対する民主党の代表質問を行わず（174回通常国会でも同様）、政府提出法案の委員会審議においても同党議員からの質疑は時間節約のためできるだけ省略するとの方針がとられた。民主党議員提出の文書質問についても同様に党によって制限されることとなった。

これらのドラスティックな制度改革は、与党議員の影響力を排除し、政策決定の内閣への一元化に寄与するはずのものであった。しかし、こうした改革に対しては、当然、その権限を奪われる与党議員からの抵抗を生じることとなった。政府外の与党議員からは、新たに設けられた各省政策会議に対しても、議員が政策決定に関与できないとの不満が強まった。こうした声を受けて、衆参委員会筆頭理事を中心に「質問等研究会」において、議員が法案や関連する政

⁵ 福田衣理子『覚悟。』徳間書店、2009年、48頁。

⁶ 各省政策会議の開催頻度は各省によって異なるが、総務省では月1～2回程度、財務省でも月2～3回程度であった。

策について勉強する機会が設けられることとなった⁷。

一方、内閣への政策決定の一元化についても限界を露呈した。与党の政策調査会の廃止と各省政策会議の役割の限定化により、税制改正や予算編成などにおいて、政策調査会に代わって、自治体や関連業界からの陳情処理を一手に担ったのは、小沢幹事長を中心とする党の幹事長室であった。自治体や業界団体からの陳情は民主党の地方組織である都道府県連から民主党幹事長室に上げられ、さらに全国的な業界団体からは幹事長室が直接受け付け、そこから必要な省の政務三役に処理を割り振るという方式に一変することとなったのである。その狙いは、業界団体や自治体の霞ヶ関もうでを一掃し、族議員の跋扈を防止し、予算決定過程の透明化、公平化を確保することにあるとされた。同時に、地方組織が脆弱な民主党が陳情受付を通じて、地元とのパイプを強化する狙いもあった。しかし、こうした建前とは裏腹に、小沢幹事長らは、幹事長室に陳情を一元化し、選挙対策などの思惑から取捨選択した案件のみを政務三役に取りつぐという恣意的な運用を行った。歯科医師会、医師会、看護協会、全国土地改良政治連盟、農政連などの自民党の有力な支持団体は、陳情を受け付けてもらうために、自民党支持から民主党支持への切り替えを求められ、その多くは従わざるをえなかった。

こうした陳情処理を通じて、結果的に小沢幹事長が政府の政策に介入する余地を広げることとなった。たとえば、民主党の総選挙マニフェストにあったガソリン税暫定税率廃止については、2010年度予算編成での財源探しに政府側が迷走していた時に、小沢幹事長が党（国民）からの要望事項として、暫定税率維持を鳩山首相に申し入れ、内閣の政策決定に大きな影響を及ぼすこととなった。しかし、実際には、ガソリン税暫定税率維持についての陳情はなく、党内論議なしに小沢幹事長が国民からの声を代弁するとの名目で押し切ったものであった。政府側にとっては、小沢幹事長からの要望はマニフェスト違反との批判を回避し、不足する財源を確保するための助け舟としての意味を持った。さらに、小沢幹事長からの要望には、高速道路整備や整備新幹線などマニフェストに含まれない項目も盛り込まれていた⁸。その結果、鳩山内閣は、麻生政権時

⁷ 伊藤和子「第173回国会主要成立法律」『法学教室』第353号、2010年2月、8頁。

⁸ 党のマニフェスト関連の要望には、高校無償化（所得制限を設けない）、高速道路無料化（社会実験で影響を確認しながら無料化）、農家戸別所得補償制度（土

に導入された高速道路料金を土日1000円とする割引制度の財源を高速道路にも転用できるように道路整備事業財政特別措置法改正案を通常国会に提出することとなった。この転用措置によって財源が減ることを前提に、前原誠司国土交通大臣は、普通車2000円とする新料金制度を発表したが、これに対して小沢幹事長がマニフェストの原則無料化に逆行すると反発し、6月に予定していた新制度が実施できないままになるなど、内閣と党側の不一致が鮮明になる事態となった。この事例は、政務・政策は内閣に、国会と党運営は幹事長と分担したにもかかわらず、小沢幹事長が政府に介入することで、政策決定の主導権を小沢個人が握るという矛盾を示したものであったといえよう⁹。

こうした状況に対して、薬師寺は、議院内閣制は行政府と立法府の一体性が強い制度であり、政府と与党の一元化と政策と国会運営の切り離しは矛盾を含んでいるとして、連立政権の維持や参院選への影響など政局的要素を無視して政策を決めることはできないのであるから、小沢が閣僚を兼務し、内閣の一員となり、政府の政策決定に連帯責任を負っていれば、この矛盾は最小になったはずと批判をしている¹⁰。

2) 官僚主導から政治主導へ

自公連立政権時代の政府内での立法過程では、与党の事前審査に先立って、官僚制内部で政策の立案・調整・決定が行われるボトムアップ方式が通常であった。そこでは、大臣は、既に事務次官レベルで調整が行われた原案に対して、省議において承認を与えるという受動的な立場にとどまることが多かった。その要因には、大臣自身が平均一年弱で交代するという順送りの人事慣行によっ

地改良の予算要求4889億円を半減して財源に充てる)のようにマニフェスト通りのものと、ガソリンなどの暫定税率の現在の水準の維持、子ども手当の所得制限(限度額は政府与党で調整)などマニフェストを変更するものがあり、与党の要望はバラマキ型のものに限られていたわけではない。

⁹ 2010年9月の民主党代表選挙で菅首相はこうした小沢幹事長時代を権力の二重構造と表現し批判を行った。

¹⁰ 朝日新聞政権取材センター編『民主党政権100日の真相』朝日新聞出版、2010年、284頁。薬師寺は、さらに、小沢は内閣に入らないばかりか、完全に内閣に距離をおき、独立王国をつくった。そのことが、自民政権時代の政官業のトライアングルとは異なる二元構造の原因となったとしている。

て、所管の政策に対する専門性を欠いていたことや、大臣に政治任用のスタッフがおらず、官僚側からの情報提供に依存せざるを得ないなどの問題があったことが指摘できる。民主党連立政権では、こうした官僚主導のボトムアップの構造を大臣・副大臣・政務官からなる政務三役が各省ごとに官僚を掌握するトップダウンの構造に変更することをめざした。

もともと副大臣・政務官の制度は、1999年の「国会審議の活性化及び政治主導の政策決定システムの確立に関する法律」により、従来の政務次官を廃止して導入されたもので、副大臣22名、政務官26名の計48名が国会議員（慣例上）から任用され、各省庁の事務次官の上に位置づけられることとなったものである。副大臣は、大臣の命を受け、政策及び企画をつかさどり、政務を処理し、大臣不在の場合、その職務を代行するのに対し、政務官は、大臣を助け、特定の政策及び企画に参画し、政務を処理し、大臣の職務の代行はできない。鳩山内閣でも、22名の副大臣（別に2名の官房副長官）と25名の政務官が任命され、副大臣は、大臣の代行として、省の政策の取りまとめや各省との調整を担い、また、廃止された事務次官会議に代わって、各省間の政策等に関して相互の調整に資するため設置されている副大臣会議のメンバーとして、閣議案件の事前調整に関わるようになった。また、各政務官の行う職務の範囲については、その府省の長である大臣が定めることになっているが、実際には、各政務官が省の重要課題を分担して担当したり、大臣・副大臣が対応できない場面において、その役割をカバーしたりするなど、個別の省ごとにその運用は異なっている。しかし、どの省においても、副大臣、政務官の任用は、従来の自公連立政権当時のような派閥の推薦や当選回数による割り振りではなく、大臣が与党議員の中から一本釣りの形でスカウトする大臣による実質的な政治任用によって行われることとなった。そのため、政務三役は「大臣チーム」といわれるように、大臣を主体に組織的な力を発揮しうる要素を増すこととなった。もっとも、各省の副大臣、政務官はあわせてもそれぞれ3から5名程度であり、各省の局の数と比較しても極めて少ない。結果的に「局」ごとの所管を政務官に割り当てるキャパシティはなく、局を横断する特命的な職務に制約されざるを得ないという限界があった（この限界を克服するために、副大臣2名、政務官10名、合計12名の増員を行う国会改革法案が通常国会に提出された）。

こうして政務三役は、これまでの官僚によるボトムアップ型に代わって、各省の政策立案と省庁間の調整の中心的な役割を担うこととなり、その意思形成

の場として新たにスタートした政務三役会議は、週一回のペースで定例的に開催されることとなった¹¹。たとえば、財務省では、政務三役が中心となって全ての租税特別措置を検証し、租特の実態を公表する租特透明化法案を練り上げ、法律の制定に主体的な役割を果たすなど、政治主導の効果を発揮したとされる。2010年度税制改正の決定過程では、自民党政権時との変化も見られた。自民党政権では、政府税調よりも党税調が主導権を握り、各業界団体からの陳情を受けた自民党政調会各部会からの要望を踏まえて、インナーと呼ばれる党税調のベテラン議員数人が主要税目の決定権を握っていた。これに対し、民主党連立政権は、政府への政策決定の一元化の観点から党税調を廃止して、新しい政府税調を立ち上げた。政府税調の会長は財務大臣が務め、財務副大臣を取りまとめ役として、各省副大臣との間の協議によって税制改正を決定する仕組みに転換された。その結果、2010年度の税制改正では、民主党がマニフェストで公約した租税特別措置の見直しに取組み、国税で41項目、地方税で7項目を廃止または縮減し、増減税の差し引きで約1,300億円の圧縮を図ることとなった¹²。

しかし、政務三役が実質的な政策決定を担う運用が始まって以降も、たとえば、政務三役会議では、官僚を交えず政治家のみで議論するため¹³、情報不足や政治家の力不足から、十分な企画・立案ができないなどの問題点も指摘されてきた。特に、官僚依存を止めたために、副大臣・政務官ともに、次官や局長が担当していた大量の行政案件の処理に忙殺され、政策の企画立案や調整に主導権をとる余力がないともいわれる。その一方で、各省庁の縦割りの弊害については、官邸のリーダーシップや調整力が弱いこともあり、依然として克服で

¹¹ 政務三役会議の内容を2009年12月24日から公開するようになった総務省では、2010年8月26日までの間に29回の政務三役会議を開催している。

¹² もっとも、業界団体や所管省庁からの抵抗が強く、たとえば、景気悪化の中で、経産副大臣からナフサ免税や中小企業の投資減税などに関し現状維持の要望があり、結局これを受け入れるなど、全体で5.9兆円に達する租特全体に対する切り込みは十分ではなかったとされる（『朝日新聞』2009年12月23日）。

¹³ 政務三役会議は、原則非公開で官僚の同席を認めていたのは経産省のみとされる。なお、同会議には、大臣等秘書官（事務）、廃止された民主党政調会の元スタッフ（内閣官房専門調査員として任用）の同席は認められていた。なお、政務三役会議の議事録が公開されたのは、総務省、内閣府のみであり、政策決定過程のプロセスの不透明性が指摘された。

きていないとされる。その結果、各省間の競合関係の主役が官僚から政務三役に衣替えしただけともいえよう。政治主導の観点から、官僚による省庁間調整が禁じられ、その代替として、閣僚や副大臣ら政治家自らが省庁間の困難な課題の調整を図ることとなった。しかし、実際には、閣僚委員会の開催数も漸減傾向で、期待された機能は十分に発揮できていないとされる。たとえば、2010年度の予算編成では概算要求を白紙に戻して10月に再度出し直すこととなった。藤井裕久財務大臣から各省大臣に対して要求大臣ではなく査定大臣になることが求められたが、実際には、各閣僚は各省の利益代表として行動するものも多く、その要求額は95兆円に膨れ上がることになった。これに対し、鳩山内閣は、新規国債発行を約44兆円に収める方針を閣議決定したため、財源探しが必要となり、小沢幹事長ら党側からのガソリン税暫定税率維持や子ども手当の所得制限などの内閣への介入を招く余地を作ることとなった。また、年金記録問題で活躍し、念願の厚生労働大臣に就任した長妻昭厚労相も、省内、閣内からの抵抗にあうことが少なくなかった。長妻大臣は2010年度予算編成で、診療報酬の10年ぶりの増額や毎年2200億円の社会保障費の伸びの抑制を止めるなど、マニフェストの実現に一定の成果を挙げたものの、厚労省の官僚との関係では、予算のムダ削減や天下りの排除などの改革に対して反発にあい、事務方との摩擦を生じた。他省との調整においても、長妻大臣は、前政権時に決定された子育て応援特別手当の実施に前向きであったものの、閣内の反対を受けて執行停止を決めた。しかし、停止の決定に対しては、原口一博総務大臣より既に支給を前提に準備していた地方自治体が混乱するとの反発を招いた。また、マニフェストに盛り込まれた生活保護の母子加算の復活では、厚生労働省からの予算要求に対して財務省からその代わりとして高校修学支援などの廃止を求められた。この問題は、長妻大臣が鳩山首相に直訴してようやく決着を図ることができた。子ども手当の創設をめぐる予算編成でも、長妻大臣はマニフェストの通り、全額を国費で賄うつもりであったが、財源不足から初年度は半額支給にとどまった。さらにその財源として地方自治体にも負担を求める案や所得制限の是非をめぐって政府方針は二転三転した。財務省、厚労省、総務省の政務三役では調整がつかず、結局は三省の官僚が現行の児童手当を温存して子ども手当の一部とし、地方自治体や事業主にも負担してもらおう案をまとめ、政治家を説得するような形で決着が図られることとなったのである¹⁴。

長妻大臣とともに内閣の看板大臣であった原口総務大臣も、2010年度予算編

成で小沢幹事長の後押しを受けて地方交付税の1.1兆円増額を実現し、また、都道府県知事からの要望を受け、国の直轄事業に係る都道府県の維持負担金を廃止したものの、政権の重要政策である地域主権改革では、ひもつき補助金の一括交付金化や出先機関改革に対して、他省の政務三役の抵抗にたびたびあって、鳩山・菅両内閣において成果をあげることはできなかったのである。このように、閣僚間の意見対立を調整する仕組みが不十分なままに、閣僚同士での協議が行われても、結局は、首相や幹事長、財務官僚などの外部からの力を借りなければ、当事者間で問題の解決に至ることが難しいという限界を露呈することとなったのである。

なお、政府税調の抜本的改革に見られるように民主党連立政権では、役所が事務局を務め、官僚のお膳立ての上で、学識経験者を交えて政策を煮詰めていくといった側面が強かった「隠れ蓑型」審議会の廃止、見直しに取り組む傾向が見られた。前原国交大臣は、就任直後に高速道路の建設区間を審議する国土開発幹線自動車建設会議を廃止し、道路族と国交省主導で決められてきた高速道路整備を見直すこととした。小泉政権時に経済財政諮問会議と並んで構造改革の旗振り役となってきた規制改革会議についても、2010年3月末の任期満了に伴い廃止とし、行政刷新会議のもとに設置された規制・制度改革に関する分科会において、内閣府の副大臣・政務官が中心になって規制改革を取りまとめる方式に変更した。審議会の構成メンバーから自民党の有力な支持団体の代表が排除された審議会としては中央社会保険医療協議会や交通政策審議会、社会資本整備審議会、食料・農業・農村政策審議会などが挙げられる¹⁵。これらは、診療報酬、公共事業、農政などいずれも巨額な財政資金の配分に係わるもので、医師会、経済界、農協などの利益団体が自民党・各省官僚制との間で政策コミュニティを形成していた分野であることが注目される。その一方で、原口総務大臣のように、官僚が持つ情報や調整力だけに依存せず、政治主導で政策を進めるために民間人からなる有識者チームを多用する大臣もいる。大臣の私的諮問機関を、官僚依存から脱却し、政治主導を発揮するための知恵袋として活用す

¹⁴ 『朝日新聞』2010年2月1日。

¹⁵ 丹羽功「政権交代後の官民関係の変化：団体と政治を中心に」2010年度日本政治学会研究会分科会C1（政権交代後の政府体系—変容と連続）での報告による。

るこうした方式はその他の府省においても取り入れられるようになった。しかし、こうした官僚外し、利害関係団体排除の方式は、利害関係団体間の調整を審議会において行うことで、政策の方向性を決めてきた「利害調整型」審議会からの反発も招いた。地球温暖化対策法案の作成では、環境省の政務三役によって内部で法案が作成され、副大臣級の検討チームで初めて他省庁との協議が行われた。これに対し、中央環境審議会は、すでに原案が固まった段階で初めて開催され、環境省内部での「密室」の議論に審議会にメンバーを出している経済界や労組、環境 NGO からも批判が出るといった事態を招いた¹⁶。労働者派遣法改正でもこれまで労働政策審議会での結論を政府が尊重することを慣行としてきた労使の合意案を基本政策閣僚委員会で社民党の要求で内容変更し、労使の双方が反発するなど、政治主導に対してのリアクションも生じた。

3) 官邸主導への模索

鳩山政権では、マニフェストで明示した「閣僚委員会の活用により、閣僚を先頭に政治家自ら困難な課題を調整する。事務次官会議は廃止し、意思決定は政治家が行う」との方針に基づき、事務次官会議を廃止するとともに、省庁間の調整は、官僚に依存せず、閣僚間の協議で行うこととなった。その場としては、政策課題ごとに閣僚委員会を設置したり、閣議後の閣僚懇談会で議論を行ったりするなどの方式が取り入れられた。連立与党間の調整についても、三党の党首が入閣することによって、基本政策閣僚委員会で行われることとなった。

鳩山内閣では、17名の国務大臣の内、小沢幹事長を除いて歴代の民主党代表経験者が入閣し、さらに政策通の有力議員が閣僚となったため、閣僚懇談会では、閣僚間の活発な議論が展開されるなど、「閣議」が活性化することとなった。しかし、最終的な内閣の決定権は、依然として分担管理原則と閣議の全会一致の制度・慣行のもとで、首相自身が行使する場面は限られていた。そうした点で、鳩山内閣の性格は、首相が強いリーダーシップを発揮する「首相政治」ではなく、各国務大臣の間の合意を重視し政策決定が行われる「内閣政治」にどまっていたといえるだろう。

首相の権限を強化し、各省縦割りを是正するための制度改革も試みられた。鳩山首相は、「官邸機能を強化し、総理直属の「国家戦略局」を設置し、官民

¹⁶ 『朝日新聞』2010年3月6日。

の優秀な人材を結集して、新時代の国家ビジョンを創り、政治主導で予算の骨格を策定する」、「国民的な観点から、行政全般を見直す「行政刷新会議」を設置し、全ての予算や制度の精査を行い、無駄や不正を排除する」とするマニフェストに沿って、政権発足後、経済財政諮問会議の機能を停止させ、首相直属で予算の骨格づくりにあたる国家戦略室とムダを洗い出す行政刷新会議を発足させ、官邸主導の車の両輪と位置付けた。

小泉政権時に、小泉首相や竹中経済財政担当大臣、主要閣僚、民間人議員らによって構成された経済財政諮問会議は、議長を務める首相の意向を受けた民間人議員らの活躍によって、構造改革の司令塔としての機能を果たした。鳩山内閣において国家戦略担当となった菅直人副総理は、経済財政諮問会議について官邸主導をうたいながらも結局は官僚主導であったと批判し、新たに設置する国家戦略局や行政刷新会議を、国民主権の理念に基づいて政治家が責任をもって政策を決める国民主導のものに改めるものと説明した¹⁷。しかし、現実には、これらの新たな組織の設置のためには、法改正が必要なため、それまでの間、国家戦略室、行政刷新会議ともに、法令・省令の根拠を持たない閣議決定で設置することとなった。国家戦略室の責任者には、菅直人国家戦略担当大臣が就任し、内閣府副大臣の古川元久が国家戦略室長についた。国家戦略室の任務は、「税財政の骨格、経済運営の基本方針その他内閣の重要政策に関する基本的な方針のうち、内閣総理大臣から特に命ぜられたものに関する企画及び立案並びに総合調整を行う」とされた。しかし、法令上の根拠がないことによる権限のあいまいさや、政府内の政治家を増やす法案を先送りしたため、政治部門のスタッフ不足によって、国家戦略室は十分な機能を発揮していないとされる。各省からは国家戦略室への官僚の出向の打診があったものの、菅大臣は官僚に取り込まれることを警戒し意図的に排除した¹⁸。国家戦略局の制度設計に当たった松井孝治前内閣官房副長官は、政務官級の政治家を5人ほど配置し、その下に官民混成チームを置いて、テーマごとに官民がしのぎを削りながら議論を重ね、ここで物事の方角を決めるという構想を描いていたという。しかし、鳩山内閣においては、民間スタッフの登用による組織作りが遅れて、国家戦略

¹⁷ 菅・前掲書226-227頁。

¹⁸ 同上233頁。

室は期待通りに動いたとは言にくいとしている¹⁹。

一方で、行政刷新会議は、国の約3000の事業のうち、449の事業を対象に事業仕分けを行うことで国民の注目を浴びた。しかし、国会議員、民間人からなる仕分け人による短期間での事業仕分けには、自ずと限界があり、対象となる事業の選定もあらかじめ財務省によって準備されたものが7割程度を占めたとされる。また、そもそも民主党政権のもとで各省から要求された予算要求に基づく事業を行政刷新会議が改めて仕分けするというのは、政務三役が省内において十分なチェックができていないという事実の裏返しでもあった。もちろん、事業仕分けは、各省縦割りの事業予算を、財務省主計局に代わって民主党政権が、官僚の天下りや中抜き事業、埋蔵金といった共通の尺度²⁰で仕分けすることで、同様の事業に結果を反映させるという「横串」の機能も持つものであった。しかし、事業仕分けでは当初、民主党から32人の国会議員の動員が予定されていたが、新人議員の登用に小沢幹事長が反発し、結果的に議員は7人に削減された。その代わりに民間人から多くの仕分け人が起用されたが、公務員ではない民間人が事業仕分けの作業に関与することについて、公務員法上の守秘義務を負わないなど、その資格についての疑義も出された²¹。

それでは、こうした国家戦略室と行政刷新会議が、鳩山内閣の予算編成において果たした機能はどのようなものであっただろうか。鳩山政権が発足当初に直面したのは、前政権が決定した2009年度第一次補正予算を見直し、財源を確保することであった。結果は、2兆9259億円の執行を停止することとなった。さらに、新たに作成しなおした概算要求によって膨らんだ各省庁の予算要求を事業仕分けで削減し、その削減分をマニフェストの政策経費に充てようとした。しかし、その削減額は、当初目標とされた3兆円に及ばず、7000億円程度にとどまった。さらに、追加的な景気対策の必要から、第二次の補正予算も編成せざるをえなくなった。一方、国家戦略室には、経済成長戦略の基本方針の策定

¹⁹ 『朝日新聞』2010年8月30日。

²⁰ 蓮舫『一番じゃなきゃダメですか?』PHP研究所、2010年、34-35頁。

²¹ なお、仮に仕分け人が公務員（非常勤）であるとした場合には、国会議員が仕分け人になることについて、議員の公務員との兼職を制限する国会法39条の関係から疑義があるとの指摘もある。晴山一穂『政治主導を問う』自治体研究社、2010年、92-93頁を参照。

も求められた。しかし、実際に、成長戦略策定会議の発足にこぎつけたのは、予算編成がほぼ終了する段階の12月15日であった²²。2010年度予算では、財務省原案がなくなり、自民党政権時代の復活折衝に代わり、各省の政務三役が協議して懸案事項を決着する方式がとられた。しかし、税制改正や予算編成の大詰めでは、小沢幹事長による党からの要望が大きな影響を及ぼし、結果的に国家戦略室の司令塔としての役割はほとんど機能しなかったともいえる²³。鳩山首相は、この党からの要望を助け船に、子ども手当の半額支給、高校授業料無償化、農家への戸別所得補償、高速道路の一部無料化、診療報酬の引き上げなどのマニフェストの経費も盛り込んだ上で、国債発行額を約44兆円に抑え、財政規律をかりうじて維持した一般会計総額92兆2992億円の2010年度予算案を年内に編成することができたのである。

この一連の過程で、官邸、特に首相が省庁間の調整に主導権を発揮できなかった要因には、国家戦略室や行政刷新会議の役割が限定的であったことに加え、首相自身のリーダーシップが十分でなかったことが挙げられる。首相政治においては、総選挙で明示したマニフェストが有権者の選択によって支持を受けたことを背景にして、首相がそれに基づいた政策の主導権をとるのが通常のパターンである。しかし、そもそもマニフェストの内容自体に財源の裏付けが欠けており、実際に政権を担当してみると、2010年度予算でマニフェストに必要とされた財源7.1兆円の内、実際に確保できたのは3.1兆円にとどまった。予算の組み替えやムダの削減だけでは不足額を補うことは困難なことが明らかになったのである。結局、公約変更という責任を首相自身が負うことを回避し、国民への説明も明確にしないまま、政府と党を使い分けるという便法をとらざるを得なかったともいえよう。そこでは、鳩山首相は、Hayaoが指摘した日本の首相の3種類のリーダーシップスタイルのうち、問題が顕在化したとき、解決のための代替的な選択肢を検討し最善の選択肢を選ぶ技術合理的（テクノクラティック）リーダーシップや、明確な目標を示し、その実現のために使えるあらゆる資源を総動員して反対を押し切るトップダウン型の政治的リーダーシップを持ちえなかったといえよう。むしろ、実現すべき明確な政策目標の議題を持たないときは問題が顕在化しないように努め、問題が発生した時にはど

²² 読売新聞政治部・前掲書99-100頁。

²³ 伊藤達也『総理官邸の真実—小沢民主党との闘い』PHP 研究所、2010年、261頁。

うにかして対処するという受動的なリーダーシップにとどまっていたといえるのではないか²⁴。

もっとも、首相のこうしたリーダーシップスタイルは、党内に圧倒的な影響力を持つ小沢幹事長という存在があり、また、鳩山自身のコンダクター（協調）型のパーソナリティーが反映したものと見ることもできよう。こうした受動的な首相をサポートするためには、制度として官邸のスタッフの役割が重要となる。政務のスタッフとしては、平野官房長官を筆頭に、松野頼久・松井孝治の2名の副長官、中山義活・小川勝也・荒井聡・逢坂誠二の4名の首相補佐官がいた。しかし、いずれも、鳩山首相や菅副総理の側近を中心としたメンバーで、実力者ぞろいの閣僚や各省の副大臣をコントロールする力量に欠けていた。また、事務方のスタッフについても、民主党連立政権では、政治主導を強調したために、官邸においても、首相を直接・間接にサポートをする事務方のスタッフが滝野欣弥官房副長官を含め、自ら動きにくいという欠陥があった。また、事務次官会議の廃止や、各省の官僚が大臣の許可がなければ議員との接触もできず、また、官邸にも出入りが自由にできないなどの制約が課されたことにより、各省からの情報が官邸に集まりにくいという面もあった。その結果、官僚からの説明が政務三役にとどまり、首相自身が判断しようとしても、必要な政策情報が官邸に届かないという政治主導の逆効果を生むこととなったのである。こうした官邸の機能不全は、結果的に分担管理原則をさらに強めることとなった。鳩山政権において、官邸主導で立案された法案は限定的で、内閣官房が実質的に企画立案した国会提出法案は政治主導確立法案のみで、同様に内閣官房（郵政改革推進室）が担当した郵政改革法案は、亀井郵政担当大臣の強い影響力のもとで、亀井担当大臣と原口総務大臣、斉藤次郎日本郵政社長の三者の協議によって内容が決定されたものであり、首相のリーダーシップに基づく官邸主導のものではなかったのである。

4) 連立与党間の調整

鳩山政権のアキレス腱は、連立与党間の政策の距離が大きく、連立の維持のために、与党内で圧倒的多数を占めている民主党が小政党に譲歩を余儀なくさ

²⁴ Kenji Hayao, *The Japanese Prime Minister and Public Policy*, University of Pittsburgh Press, 1993, pp.15-19.

れることがしばしばあったことである。連立与党間の調整は、自社さ政権や自公政権においては、通常の案件の場合、連立与党の政策調整会議やプロジェクトチームなど政策担当の実務者レベルで行われ、調整が困難な問題の場合は、連立各党の幹事長による会談や党首会談でトップダウンの決着を図るという使い分けがされてきた。これに対し、民主党連立政権では、三党の党首が入閣することで、閣内の基本政策閣僚委員会で対立点を調整するという方式が取られた。基本政策閣僚委員会の開催は、定例日化されておらず、予算案や普天間飛行場移設問題などの重要政策について、閣議の事前に三党首クラス（民主党からは菅副総理が出席）で議論し、その結果を閣議に諮るという運用が行われた²⁵。こうした運用方式を最大限に活用したのが、亀井静香国民新党代表であった。11月の第二次補正予算の規模をめぐる基本政策閣僚委員会の協議では、11兆円を主張していた亀井は、政府案の2.7兆円に猛反発して白紙撤回をさせ、最終的に7.2兆円の規模で閣議決定を行うこととなった²⁶。民主党や社民党が提出に前向きな外国人地方参政権付与法案や選択的夫婦別姓法案が閣議決定に至らないのも、国民新党が反対していることがその一因とされている。民主党の方針を貫徹しようとする連立が揺らぎ、連立を重視すれば少数政党の主張を過剰なほど政権の方針に反映させなければならない。そうした点で、民主党は、連立解消に至るような無理は自制せざるをえなかったのである。

もっとも連立与党の党首が、問題となっている政策の所管の大臣である場合には、あえて基本政策閣僚委員会を利用する必要はない。むしろ所管外の案件の問題である場合に、閣僚としてではなく、連立与党の党首として発言権を確保するために基本政策閣僚委員会が利用されたという面が強いといえる（普天間移設問題では社民党は基本政策閣僚委員会の開催を強く求めた）。実際にも、国民新党の亀井代表は、中小企業金融円滑化法案（返済猶予法案）やゆうちょ銀行やかんぽ生命の政府保有株の売却凍結法案、さらには、174回国会での郵政改革法案などで、閣内から批判が生じて、その決着は、基本政策閣僚委員会ではなく、あくまで閣議（閣僚懇談会）において、分担管理原則に基づく専

²⁵ 2009年9月の三党連立政権合意書では、「調整が必要な政策については、3党党首クラスによる基本政策閣僚委員会において議論し、その結果を閣議に諮り、決していくことを確認する」とされた。

²⁶ 大下英治『亀井静香天馬空を行く！』徳間書店、2010年、347-348頁。

管事項として押し切った。こうした手法が通じたのは、国民新党が連立離脱カードという瀬戸際戦術を社民党とも連携しながらとったからである。鳩山内閣は、173回国会召集時点で民主党308議席（統一会派を組む無所属クラブを加えて311議席）、社民党7議席、国民新党3議席とほぼ衆議院の3分の2を占める過大規模連合であるにもかかわらず、参議院では、民主党は116議席（党籍離脱中の江田参院議長を含む）と過半数に達せず、国民新党の6議席と社民党の5議席のいずれかを失うと過半数を上回る議席を維持できなかった。国民新党は、この参議院での「最小勝利連合」を活かし、政権離脱を切り札に大きな発言力をもったのである²⁷。なお、これらの法案の作成過程では、亀井金融（郵政改革）担当大臣は、マスコミや銀行業界から批判のあった中小企業返済猶予法案のとりまとめを民主党の大塚耕平副大臣に委ね、株式売却凍結法案についても、民主党の原口総務大臣との調整を踏まえて閣議に提案をしている。こうした政務三役レベルでの事前調整を行っていたことが、閣議段階での連立与党間の対立をある程度緩和することになったといえよう。

2. 鳩山政権の国会運営

1) 与党主導の国会運営

2010年度の予算編成を終え、174回通常国会の開会を前に、内閣の構成に変化が生じた。予算編成を機に年明けに藤井裕久財務大臣が辞任し、菅国家戦略

²⁷ ドッドは、連合政権の形成パターンと継続期間に着目し、議会内で過半数支持勢力を確保する上で不必要な政党をも閣内に含んでいる過大規模内閣よりも議会内で過半数支持勢力を確保するに必要なだけの政党は閣内に含んでいるが、過半数確保に必要なでない政党は一切含まない最小勝利内閣の継続期間の方が長くなるとしている。最小勝利連合ではどれか一党でも内閣から離脱すれば、議会の過半数を維持できないため、各党はよほどのことがない限り妥協を図り、政権の継続性を求めるようになるからである。また、政権獲得によって享受するポストや政策に対する影響力も連合パートナーが少なくなければなるほど大きいものになるからである。Lawrence C. Dodd, *Coalitions in Parliamentary Government*, Princeton University Press, 1976, pp.17-18,49-52,117. ローレンス・C・ドッド（岡沢憲美訳）『連合政権考証—政党政治の数量分析』政治広報センター、1977年、31、65-68、141頁）。

担当大臣が財務大臣に、仙谷由行政刷新担当大臣が国家戦略（公務員制度改革）担当大臣を兼務し、2月には事業仕分けチームの統括役を務めた枝野幸男が行政刷新担当大臣として入閣することとなった。同時期に、小沢幹事長の政治資金をめぐり、東京地検特捜部が強制捜査に着手し、同幹事長の元秘書だった石川知裕衆院議員が逮捕されるなど、政治とカネの問題をめぐり、174回通常国会は波乱含みでスタートした。鳩山政権にとっての当面の課題は、2010年度予算案や、子ども手当法案などのマニフェスト項目の予算関連法案を年度内に成立させることであった。予算案の審議では、鳩山首相と小沢幹事長の政治とカネの問題や普天間飛行場移設問題をめぐる首相の発言などが争点化した。予算案の審議中に、公共事業の個所付け情報を民主党が都道府県連を通じて自治体側に流す問題が発覚し、集中審議が行われるなど波乱もあった。しかし、与党側は、関係者の証人喚問にも応じず、野党の自民党は審議拒否戦術をとったものの公明党が協力に応じなかった。結局、与党の強硬姿勢に押し切られる形で、予算案は3月24日に早期成立することとなった。また、予算関連法案も子ども手当法案や高校授業料無償化法案の修正で野党の公明党と連携するなど与党側ペースで進み、年度内に成立することとなった。

2) 与野党対立への変化

後半国会の焦点は、前国会から先送りにされていた政治主導確立法案と国会改革法案、国家公務員法改正法案や、労働者派遣法改正案、郵政改革法案、地域主権改革法案などの重要法案の成否に移った。政治主導確立法案(閣法)は、経済全般の運営の基本方針、財政運営の基本、租税政策の基本、予算編成の基本方針の企画・立案・総合調整に関する事務をつかさどる国家戦略局を内閣官房に設置し、国家戦略局長（官房副長官から任命）、国家戦略官（政務官）を置く。首相補佐官を5人以内から10人以内に増員し、税制調査会や行政刷新会議を法律上の機関とし内閣府に設置する。内閣府や各省に非国会議員の政務調査官を設置する等、官邸の政策立案や調整機能を強化し、政治主導を確立することを内容としていた（副長官1名、政務官2名の増員を含む）。また、国会改革法案（国会審議活性化法案）は、連立与党による議員立法で、政府特別補佐人から内閣法制局長官を削除し、政府参考人制度を廃止するなど、官僚答弁の禁止と、意見聴取会の設置、副大臣2名・政務官10名合計12名の増員を内容とする。これらの法改正によって、政府に入る国会議員の数は、現行の74名か

ら89名に増員され、総選挙マニフェストで示した100人により近づくこととなる²⁸。

一方、国家公務員法改正法案は、次官・局長等の幹部人事を内閣が一元管理するため、内閣人事局を新設し、次官・局長を職制上同格として次官・局長を部長に降格させることも可能とする。さらに、民間人材登用・再就職適正化センターや再就職等監視・適正化委員会を設置し、公務員の天下りの適正化を図るものである。なお、民主党のマニフェストでは、「事務次官・局長などの幹部人事は、政治主導の下で業績の評価に基づく新たな幹部人事制度を確立する」として、「内閣の一元管理による新たな幹部職制度や能力・実績に応じた処遇などを着実に実施する。定年まで働ける環境をつくり、国家公務員の天下りのあっせんは全面的に禁止する。地方分権推進に伴う地方移管、国家公務員の手当・退職金などの水準、定員の見直しなどにより、国家公務員の総人件費を2割削減する。公務員の労働基本権を回復し、民間と同様、労使交渉によって給与を決定する仕組みを作る。」の各項目が並べられていた。今回の法案は、この内、幹部職員だけを対象に新たな人事制度を作ることから、政治主導の強化の観点から、民主党政権の政策や立場に忠実な幹部職員を、官邸主導で省庁の枠を超えて進めていくことにその狙いがあったとも考えられる²⁹。

同法案の決定に際しては、幹部職員の特例降任の要件が麻生内閣時代の政府案と同一であったため、原口総務大臣が閣議決定に反対し、仙谷公務員制度改革担当大臣と原口総務大臣、鳩山首相の協議により、官僚による骨抜きを排除するため要件の修正を行うこととなった。なお、同法案については、担当の仙谷大臣は、事務次官廃止を持論としていたが、官僚からの反発が強く検討課題にとどまった。これに対し、みんなの党は事務次官の廃止等を含む対案を自民党と共同の議員立法として4月6日に提出した。

政治主導確立法案は、2月5日に衆議院に提出され、国家公務員法改正案も2月19日に衆議院に提出された。一方、国会改革法案については、民主党は与野党での議員立法を目指していたが、与党側が小沢幹事長の政治とカネの問題

²⁸ 鳩山首相は、100名にまで増員することを目指したが、新人議員の登用をせざるをえなくなることにより小沢幹事長ら党執行部が反対し15名の増員になったとされる（『朝日新聞』2010年1月10日）。

²⁹ 晴山・前掲書98-100頁。

にゼロ回答が続けたため、国会改革法案の与野党協議に野党（自民、公明、共産、みんなの党）の同意が得られなかった。小沢幹事長は政治主導確立法案と国会改革法案を並行して審議するとの考えを示し、政治主導確立法案の審議は国家公務員法改正案の後回しとなった。4月6日に国家公務員法改正案が衆議院内閣委員会に付託され、同法案とみんなの党・自民党共同提出の対案との審議が行われた。両法案及び公明党提出の早期退職勧奨を禁じる修正案は、5月12日に野党の質疑を打ち切って委員会で強行採決され、政府案が修正議決（施行日修正）で参議院に送られた。しかし、参議院内閣委員会は委員長ポストを自民党が握っており、公聴会を含む5日間の委員会での審議が行われたが、6月1日の審議を最後に採決に至らなかった。衆議院では44時間、参議院では25時間の委員会審議が行われ、参議院内閣委員会では与野党間の修正協議も水面下で行われていたが、国会会期を延長しないとの政府与党の方針によって、現場での動きは封じられることとなった。

一方、政治主導確立法案は5月13日に衆議院内閣委員会に付託、国会改革法案は翌5月14日に衆議院に発議された。政治主導確立法案は、内閣支持率が低下している中で、政権を立て直すためにも、体制強化に必要な人員の増加が急がれるものであった（法案の施行日は4月1日）。しかし、政治主導確立法案は、野党が審議を拒否したまま委員会でまったく審議されることなく継続審議となった。国会改革法案も、それまでの与野党合意の慣例を破って、連立与党の単独で提出されることとなったものの、議院運営委員会に付託もされないまま継続となった。もっとも、国会改革法案に盛り込まれていた国会答弁における政府参考人の答弁禁止や政府特別補佐人から内閣法制局長官を外すことに関しては、通常国会の当初から与党側は、政府参考人ではなく副大臣・政務官が答弁を代行したり、法制局長官に代わって、内閣に法令解釈担当大臣（仙谷、次いで枝野）を設置し、閣僚が法制局長官に代わって、政府の憲法解釈について答弁したりする運用を行った。

重要法案では、地域主権改革法案が3月29日、労働者派遣法改正案が4月6日（撤回後再提出）、郵政改革法案が4月30日に国会に提出された。このうち、郵政改革法案は、日本郵政グループを5社から3社に再編し、政府が株式の一定割合を保有して関与を続けることを明記し、全国の郵便局ネットワークの維持費用を賄うためにゆうちょ銀行の預け入れ限度額などの拡大を内容としていた。この政府案は、全国郵便局長会の後押しを受けた国民新党の亀井郵政改革

担当大臣と原口総務大臣、斉藤次郎日本郵政社長、内閣府・総務省の政務三役によって決定された。これに対し、仙谷国家戦略担当大臣や菅財務大臣が、預入限度額引き上げや消費税の免除に異論を唱えて閣内が紛糾し、閣議決定は1カ月以上も遅れた。改革案の策定には、成長戦略や税制など総合的な政策調整が必要であったのに、関係閣僚間の調整が不足していたことが閣内不一致の要因とされた³⁰。4月30日の国会提出後も、衆議院総務委員会に先に付託されていた放送法改正案による電波監理審議会の機能強化が番組内容への介入につながるとして野党が反対し慎重審議（審議日数5日間）を求めたため、郵政改革法案の審議入りはさらに遅れた。そのため、政府与党側は、理事会で行われていた与野党間の修正協議を打ち切り、電波監理審議会の機能強化の規定を削除する与党提出の修正案の採決を強行し、郵政改革法案の審議入りを急いだ。国民新党の強い意向を受けて、与党は郵政改革法案をわずか1日、2時間の委員会審議で強行採決して5月31日に参議院に送った³¹。民主党内でも小沢幹事長が全国郵便局長会で郵政改革法案の今国会成立を約束しており、7月の参院選を前に選挙対策上、同法案の成立を急ぐ必要があった。しかし、その影響を受け、参院先議の地域主権改革法案は、5月25日に衆院総務委員会に付託されたが、郵政改革法案の強行採決後、委員会は空転状態のまま継続審議となった。

同様に、労働者派遣法改正案は、2009年末の労働政策審議会で労使が合意し、同合意に沿って厚生労働省が要綱案を策定した。これに対し、社民党は、施行時期の前倒しや、派遣先の責任強化など5項目の修正を要求した。その結果、厚生労働省案に盛り込まれていた「事前面接解禁」を社民党や国民新党の反対に配慮して削除し、閣議決定を行ったものであった。法案処理を急ぐために民主党は参議院に同法案を提出したものの、野党側から重要広範議案を参院先議とした例はないとして、結局、衆議院に4月6日に再提出されることとなった。そのため審議入りがずれ込み、野党側が出席して委員会質疑が開始されたのは5月28日になってからであった。法案の内容に対しても自民党は失業者の大量発生を招くと反対し、逆に労働組合からも例外措置の定義があいまいで抜け道をつくりかねないとの懸念が表明されていた。社民党は連立離脱後も同法案の成立に協力することを確認していたが、結局、審議は1日のみで衆議院で継続

³⁰ 読売新聞編集部・前掲書208頁。

³¹ 小泉内閣時の郵政民営化法案は衆議院で100時間以上の審議を行っている。

となった。

このように、予算成立以降は、政治とカネや普天間飛行場移設問題で混乱が続く中で、会期末があと1カ月に迫り、5月中旬以降、郵政改革法案を始め積み残しの重要法案を通過させるために、衆院の各委員会で野党の同意なく審議を打ち切る採決が連発された。与党による強行採決は連続10回に及び、与野党が激突した安倍内閣の通常国会以来の対決国会(当時とは与野党とも攻守交代)となった。国会前半では、与党との関係維持にも配慮していた公明党も与党の強硬姿勢に自民党と歩調を合わせて対抗するようになった。そのため、衆参の委員会での与野党協議を通して、法案修正を行うケースが極端に減少し、与党修正も含めた成立した閣法の修正率は11.4%(174回通常国会)にとどまった。これは(不完全型)衆参ねじれ国会で野党との協調を重視した福田内閣の20.6%(169回通常国会)の半分程度、麻生内閣の31.8%(171回通常国会)の三分の一程度にとどまる。与野党が法案内容に係わって共同修正した閣法は、174回通常国会では子ども手当法案(民主・公明・社民)、高校授業料無償化法案(民主・公明・共産)、公共建築物木材利用法案(民主・自民・公明・社民)のわずか3件にとどまる。

このように政府与党が数の力で政府案を通そうとしたのは、民主党が総選挙における政権公約(マニフェスト)で、有権者からの信任を得たことが背景にあった。民主党は、官僚が予算や法案の作成を担い、閣僚や与党議員はそれを成立させるだけという自民政権の在り方を官僚内閣制と呼んで批判してきた。これに代わって、国民の信を得た多数党が党首を首相にし、その首相が内閣をつくることによって、多数党が立法権を押さえ、行政権を掌握する国会内閣制のもとで、政治が主導権をもって政策を決定するという理念を掲げてきた。政権党が国会において、政府与党一体の下で、野党と対峙するというのは、国会内閣制の当然の帰結であるともいえる。しかし、選挙で示した公約を国民の選択に基づいて強力に実行する「多数決型民主主義」は、国民によって政府の首長が実質的に選任される直接民主制に位置づけられるが³²、小選挙区単純多数制によって過半数が人為的に作り出されるという問題がある³³。それにもか

³² 高見勝利『現代日本の議政と憲法』岩波書店、2008年、12-16頁。

³³ Arend Lijphart, *Patterns of Democracy: Government Forms and Performance in Thirty-Six Countries*, Yale University Press, 1999, pp.14-15. (アレンド・レイ

かわらず、単独過半数内閣への執行権の集中、内閣の議会に対する優越、二大政党制、中央集権制、一院制議会への立法権の集中、違憲審査権の不在といった仕組みのもとで、多数派となった政府に権力が集中するという特徴をもち、その典型としてはイギリスが挙げられる³⁴。こうした多数決型民主主義が国民によって享受されるためには、国民の間に深刻な亀裂がない同質性の高い社会が前提としてあり、少数派が遠からず多数派になれるような政権交代の可能性があることが条件といえる。確かに、日本の場合も、小選挙区制の導入が自民党一党優位体制を崩壊させ、二大政党化を進めることとなった。政権交代の可能性が増すことによって、世論も野党が審議拒否などで与党に対して抵抗することに必ずしも融和的でなくなった。衆参両院で与党が過半数を確保している以上、野党の審議引き延ばしに応じる必要性は与党側にはない。その結果、川人が指摘するように1990年代以降は、与党が委員会運営の慣行である理事会の全会一致ルールを破り、委員長が職権で委員会を開会し、多数決で採決を強行する多数決主義の傾向を増したといえる³⁵。民主党は、こうした多数決主義のもとで、総選挙でのマニフェストに対する国民の信任を抛り所に、議長・委員長の持つ議事統制（運営）権を活かして、中央突破を図ったといえよう。2009年総選挙の結果、衆院の常任委員長ポストは前政権と総入れ替えとなり、常任委員会の内、野党に割り振られた委員長ポストは、予算・法案と関係のない決算行政監視と懲罰のみとなり、他はすべて与党が握ることとなった。こうした議事統制権の独占が174回国会の衆院において10回を超える強行採決を可能としたともいえるだろう。なお、参議院では、与党は政権党として過半数をもっていたが、常任委員会の内、内閣、法務、文部科学、国土交通、環境、国家基本政策、行政監視、懲罰の8委員会が自民または公明の野党が委員長ポストを占めていた。中間報告によって、野党委員長の委員会審議を省略するという強硬策もあるが、参議院における野党委員長は、多数派による国会支配を抑制する働きも持つものであった。なお、議長、副議長は党籍離脱をすることで、与野党に対して中立的な運営をすることが期待される。しかし、自民党は、会期

プハルト（粕谷祐子訳）『民主主義対民主主義－多数決型とコンセンサス型の36ヶ国比較研究』勁草書房、2005年、11頁）。

³⁴ Ibid., pp.10-21.（レイプハルト・同8-16頁）。

³⁵ 川人貞史『日本の国会制度と政党政治』東京大学出版会、2005年、157-171頁。

末に野党から提出された菅首相問責決議案を江田参院議長が本会議を開会せず握りつぶしたとして、参院選挙後の臨時国会で同議長の再選を実質的に阻止することとなった³⁶。

こうした多数決型民主主義の対極にあるのがコンセンサス型民主主義である。そこでは、連邦制や地方分権、比例代表制によって、少数派も統治に参加するような制度設計が配慮されている。比例代表制の採用によって多党制が形成され、幅広い連立政権によって連立政党間で執行権が共有され、執行府と議会は対等な均衡関係にある。また、強い二院制を設け、異なる選挙方法のもとで多数派と少数派の意向がそれぞれ代表されるようにし、権力の集中を防ぐ³⁷。国内が宗教、イデオロギー、言語、文化、民族、人種などによって垂直に分断された多民族的な社会においては、多数派支配を強行すれば少数派の疎外感を招き、民主主義体制そのものに対する信頼感を失いかねない。こうした多民族的な社会においては、対立ではなくコンセンサスを重視し、排他的ではなく包括的な、そして多数派の規模を最大化するようなコンセンサス型民主主義が必要とされる³⁸。その典型はスイスやベルギーなどのヨーロッパ大陸の民主主義体制である。

以上の統治形態の比較の観点からは、小選挙区制と比例代表制の混合型の選挙制度を採用し、二院制のもとでしばしばねじれ現象が生じるなど、55年体制終焉後の日本の制度配置は、民主党がモデルとするイギリスの多数決型民主主義とは必ずしも適合的ではないといえよう。むしろ、穏健な多党制のもとで連立政権や与党と野党の部分連合が形成され、社会の多様な諸利益の間の協調が重視される、コンセンサス型の政治システムが1994年の衆議院選挙制度改革以降も根強く残り、国会における与野党関係も争点ごとに多数決型とコンセンサス型が拮抗する状況にあったといえるのでないか³⁹。そうした中で、与野党間

³⁶ 江田議長自身は、本会議開会を当然と考えていたものの、議院運営委員会で開会が決まらなかったとしている（『朝日新聞』2010年7月16日記事「ねじれを読むインタビュー編江田五月参院議長」）。

³⁷ Lijphart, op. cit., pp.34-41.（レイプハルト・前掲27-33頁）。

³⁸ Ibid., pp.32-33.（レイプハルト・同26頁）。

³⁹ 1995年以降の与党と野党第一党との衆議院の委員会での法案審議における多数決（対抗）型とコンセンサス（合意）型の暦年別の変化をみると、2005年まで多数決型とコンセンサス型がほぼ拮抗していることが指摘できる（武蔵勝宏

の対決が顕著になったのが、小泉政権の末期と安倍政権、そして、鳩山政権における国会運営であったといえるのではないだろうか。

表1は、2005年の郵政選挙後の与党と野党第一党との衆議院の委員会での法案審議における多数決（対抗）型とコンセンサス（合意）型の暦年別の変化を示したものである。近年では、小泉内閣の最終年と安倍内閣における多数決型から福田内閣・麻生内閣でのコンセンサス型へと顕著な変化を示している。鳩山内閣は一転して多数決型にシフトしている。つまり、衆参両院の与野党間の勢力比によって与党が両院の多数を獲得した時は、法案審議は多数決型を示し、逆に参院の多数を失ったときはコンセンサス型になることを示しているといえよう。

通常国会では、こうした対決姿勢を与野党が強める中で、国会の立法活動における与党議員の自律性は少しずつ改善していった。小沢幹事長への権限集中に対して、閣内から前原、仙谷、枝野ら反小沢系議員からの反発が強まり、与党内でも反小沢グループからの批判が出るようになっていた。そうした不満が、玄葉光一郎衆院財務金融委員長、安住淳衆院安全保障委員長、生方幸夫党副幹

表1 衆議院における委員会別の審議様式の形態

	内閣		総務		法務		外務		財務金融		文部科学		厚生労働		農林水産		経済産業		国土交通		環境		安全保障		合計		
審議様式	対抗型	合意型	対抗型	合意型	対抗型	合意型	対抗型	合意型	対抗型	合意型	対抗型	合意型	対抗型	合意型	対抗型	合意型	対抗型	合意型	対抗型	合意型	対抗型	合意型	対抗型	合意型	対抗型	合意型	
95-05計	6	5	5	5	4	12	0	0	13	3	2	2	8	16	5	4	3	7	4	5	2	1	4	2	56	62	
小泉※		1	2	1	2				2				3		1				1		2					13	2
安倍	1			1	2	1					2		3											1		9	2
福田		1		3		1		1					1		4		1			1				3		7	9
麻生		5		1		1			1	1		2		4		2		1		3		1	2		3	21	
鳩山	1		2										2			1			1		1					7	1

- 注) 1. 複数の法案が一括提案されて審議採決された場合は合せて1件としてカウントした。
 2. 特別委員会に付託された法案については法案の所管省庁に対応する常任委員会に含めた。
 3. 95-05は暦年で集計した合計を示す。小泉政権は05年の郵政総選挙後から退陣までの国会のデータを示す。

「第7章国会」森本哲郎編著『シリーズ日本の政治第四巻・現代日本の政治と政策』法律文化社、2006年、218-221頁）。

事長ら小沢幹事長に批判的な議員による政調会の復活要望として主張されるようになった。そのため3月になって執行部側も改善策を講じ、衆参委員会筆頭理事を中心に与党議員が政策を議論する場として議員政策研究会を党内に新設することとなった。4月には、民主党議員が議員立法を行う際に、政府側、民主党側双方に調整チームを設け、議員が提言する政策を合同で審査した上で国会提出の可否を判断する仕組みをルール化することとされた⁴⁰。174回通常国会では、閣法の成立率は極端に低下したものの、議員立法については、過疎地域自立促進特措法改正案、拉致被害者支援改正法案、地震防災対策財政特措法改正案、障害基礎年金加算法案、PTA・青少年教育団体共済法案、口蹄疫対策特措法案（いずれも衆法）、旧ソ連抑留者特措法案（参法）など、衆法35件中8件、参法18件中2件が成立した⁴¹。この内、口蹄疫対策特措法案は、自民党と公明党がそれぞれ対策法案を提出する中で、当初、特別立法に消極的だった赤松農水大臣が筒井衆院農水委員長に議員立法で提出することを要請し、これを受けて民主党の農水関係議員が政府側と協議して取りまとめ、委員会提出としたものである。

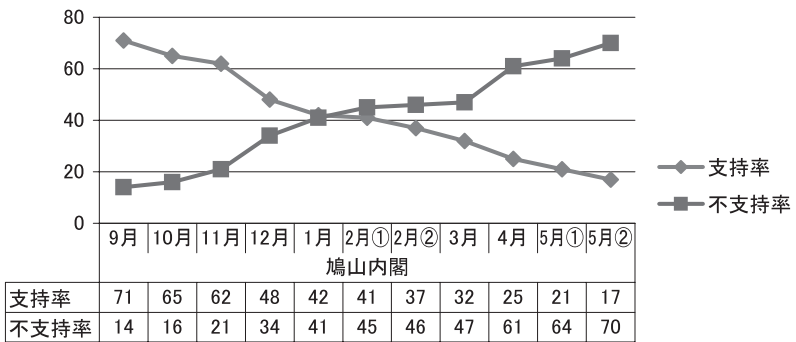
3) 鳩山首相の辞任

しかし、鳩山首相は政権交代からわずか8カ月半で辞任するに至った。その要因には、小沢幹事長と首相自身の政治とカネの問題に対する世論の批判や、米軍普天間飛行場移設問題に関する公約からの違背、日米合意に反発した社民党の連立離脱、こうした一連の問題を受けた世論の支持率の低下（17％）と不支持率の増加（70％）が挙げられる（図1）。参院民主党を中心に参院選挙を前に首相退陣の要求が出ていたことも首相の決断を促すこととなったといえよう。鳩山内閣にとって、政権のアキレス腱であった普天間の問題では、結局、社民党との間で合意点を見つけることができなかった。首相自身が総選挙中に最低でも県外との公約を行ったことが、地元の沖縄県民の期待値を高め、社民党と地元、米国政府の三者の合意を取り付けるという解決困難な課題を自ら抱えることになってしまった。そうした点で、鳩山首相自身の責任は免れ得ないが、より根源的には、イデオロギー差の大きい政党を連立政権に抱えざるをえ

⁴⁰ 『朝日新聞』2010年4月9日。

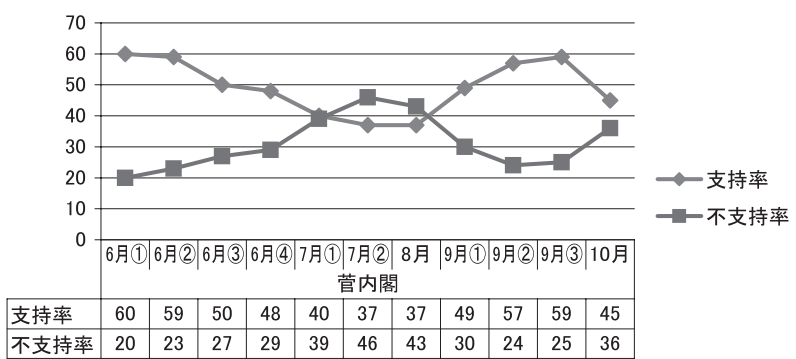
⁴¹ 成立した議員立法はいずれも委員会提出法案であった。

図1 鳩山内閣の支持率の変化（2009-10年）



出所)『朝日新聞』世論調査

図2 菅内閣の支持率の変化（2010年）



出所)『朝日新聞』世論調査

ないという日本の政党制にその問題をみることができよう。サルトーリは、政権に関与する政党の数とそのイデオロギーの差異を指標に政党制を分類し、政党数が3～5で、大きな反体制政党が存在せず政党間のイデオロギー距離が比較的小さく、すべての政党が政権指向政党で二極化した連合政権指向型政党配置にあり、政党間競合が求心的な政党制を穏健な多党制⁴²⁾、政党数が6～8で、

⁴²⁾ Giovanni Sartori, *Parties and Party Systems: A Framework for Analysis*, Cambridge University Press, 1976, p.179. (G. サルトーリ (岡沢憲美・川野秀之訳) 『現代政党学—政党システム論の分析枠組み』早稲田大学出版部、1992年、298-

かなり大きな反体制政党が存在し政党間のイデオロギー距離が非常に大きく、双系野党が存在し、中間政党の存在によって求心的競合が阻害される政党制を分極的多党制と定義した⁴³。比例代表制は穏健な多党制をもたらす場合と、分極的多党制をもたらす場合の両方のケースがあるが、特に、分極的多党制は、イデオロギー距離が大きいより多くの政党が存在することによってもたらされる。自社さ連立政権や民社国連立政権は、安全保障政策をめぐる、イデオロギー上の乖離が生じ、結果的に終焉を迎えることとなったが、連立政権を安定的に維持するためには、基本政策をめぐる連立与党間の対立を解消し、政党間の競合関係を求心的に働くようにすることが不可欠であったといえるだろう。社民党の連立離脱の時点で、与党は参議院で122議席の過半数をкаろうじて維持していた。社民党も、参院選挙が近づくにつれて、与党の中に埋没するよりも、党の個性を発揮することが選挙対策からも有利との判断が働く。鳩山首相と福島党首のチキンレースが続かなかで、結局は日米同盟維持に鳩山首相が舵をきることとなったといえよう。

世論調査では、民主党連立政権に対して、行政のムダ減らしや脱官僚には世論は肯定的であつたものの、外交・防衛や政治とカネへの対応については低い評価を下していた⁴⁴。後継の首相には、こうした世論への対応が求められていたといえる。鳩山首相は、小沢幹事長を「道連れ」にして同時に辞任し、普天間飛行場の移設問題については、名護市辺野古沖を移転先とする日米合意を閣議決定した。次期政権にとっては、世論の批判の強い懸案事項を前政権から直接引き継ぐことなくスタートをきることができたのである。

4) 統治システムの構造的要因

このように鳩山政権では、政治主導を強調する余り官僚依存からの行き過ぎた脱却が見られた。政務三役は、マニフェストの実行を優先課題に掲げ、この

299頁)。

⁴³ Ibid., pp.132-136. (サルトーリ・同229-236頁)。

⁴⁴ 朝日新聞社が2010年8月7、8日に実施した全国世論調査では、民主党連立政権の発足以来の課題ごとの評価について、行政のムダ減らしを評価する69%、評価しない23%、脱官僚を評価する62%、評価しない26%に対して、外交・防衛を評価する15%、評価しない67%、「政治とカネ」への対応を評価する21%、評価しない67%であった(『朝日新聞』2010年8月9日)。

ことが、政策の継続性や省庁の利害に固執する官僚機構との軋轢を生じる要因となった。その結果、官僚側からの十分なサポートが得られず、政府としての政策形成能力を低下させ、マニフェストの実行にも影響を及ぼすことになったといえる。他方で、こうした政務三役による省内での主導性も、他省庁との調整過程では、各省大臣による分担管理原則が優位し、省庁間で利害が対立する問題を克服することの困難さを露呈した。こうしたセクショナリズムを打破するためには、首相によるリーダーシップの発揮が不可欠である。しかし、内閣官房の補佐機能や国家戦略室などの官邸の司令塔が十分に機能しなかったために、鳩山内閣では、小沢幹事長による内閣の政策決定への介入の余地を生むこととなった。他方で、連立政権において、数議席を有するに過ぎない小政党が閣内で過剰な影響力を行使し、政権内での不一致をまねく要因ともなった。このような統治システムの構造的な欠陥がある中で、鳩山内閣に対する世論の急激な支持の減少は政権の政策推進力を低下させ、参院選挙前の成果をあせった国会対策の不手際もあって、鳩山政権はマニフェストで明示した重要政策の一部を実現しただけで退陣を余儀なくされることとなったのである。

3. 統治システムの再構築期

1) 菅政権の発足と参院選挙

6月8日に菅内閣が発足し、菅首相は、内閣人事と党人事に着手した。人事の目玉は、内閣への政策決定の一元化が、小沢幹事長への権力の集中によって空洞化してしまったことを立て直し、首相や内閣に主導権を回復することにあった。そのため、幹事長には、枝野幸男行政刷新担当大臣、官房長官には仙谷国家戦略担当大臣を起用し、官邸と党執行部の関係の緊密化を図った。また、党政調を復活させ、玄葉光一郎政調会長に内閣府特命大臣として閣僚を兼務させた。小沢幹事長時代に、政調会廃止が結果的に幹事長への政策決定への関与を強めたことへの反省から、政調会長を閣議に参加させることで、政府と党の政策決定の一元化を目指したのである。政策調査会には、その下部組織として、部門会議やPTが再発足することとなった。従前の議員政策研究会と各省政策会議は部門会議に吸収統合され、各部門会議に座長が置かれた。これら部門会議やPTは、自民党政調部会のような事前承認権を持つものでなく、政務三役や内閣への政策提言を行う機関として位置づけられた。復活後、部門会議は精

力的に活動を開始し、週2～3回程度の頻度で定例的に開催されるようになっていた。

しかし、発足直後の菅政権の政策決定は前政権の微調整にとどまった。マニフェストの重点戦略に掲げられた地域主権改革では、鳩山首相が各省に対して自治体への義務付けの廃止や補助金の一括交付金化を指示したにもかかわらず各省の副大臣や政務官が省益の代弁者となり、菅内閣において参院選前にかろうじて決定にこぎつけた地域主権戦略大綱も官僚の抵抗によって具体化は先送りとされた。また、菅副総理の経済成長戦略策定の補佐役だった荒井聡首相補佐官を国家戦略担当大臣に任命し、菅内閣発足直後に強い経済、強い財政、強い社会保障の実現を目標とする新成長戦略を決定した。しかし、これらの政策を実現するために不可欠な経済成長と財政健全化の両立について、消費税の引き上げなどの財源確保の具体化は明示されていなかった。

もっとも、菅内閣の発足は、国民からの期待を高め、内閣支持率は60%台にV字回復することとなった(図2)。この高支持率を背景に早期に参院選挙を実施するため、通常国会は延長せず、多くの重要法案を残したまま閉会となった。選挙戦では、当初、自民党が民主党との争点化を意図して消費税率10%への引き上げを掲げたのに対し、菅首相は党内論議を欠いたまま自民党と同じ税率の消費税増税を打ち出し、このことが世論の流れを変えることとなった。みんなの党などの野党からは、首相が財務官僚に取り込まれたとの強い批判を浴びた。また、首相の消費税発言が唐突でかつ何回も内容が訂正されたことが、有権者の民主党政権そのものに対する信用を損ねることとなった。その結果、有権者の相当程度が消費税発言を原因として、投票先を自民党やみんなの党に変更し、民主党が改選議席を10議席も下回る敗北の原因となった。与党の参院での議席は109名にとどまり、衆参両院で多数派が異なるというねじれ国会が再び復活することとなったのである。

2) 政治主導の再構築

参院選挙後召集された175回臨時国会では、民主党106議席、国民新党3議席、合計109議席と与党側は過半数を大きく割り込み、議院運営委員長のポストも自民党に譲り渡すこととなった。与党は衆議院でも3分の2の議席をもたない(完全型)ねじれ国会であるため、予算は成立しても、予算関連法案を始め重要法案は、野党の賛成を得なければ成立できないという状況になった。そのため、

政治主導のために不可欠としていた政治主導確立法案の成立のめどもつかず、菅首相は予定していた国家戦略局の新設については棚上げとし、内閣の助言機関的な政策ユニットとして活用するとの方針を示した。その結果、2011年度の概算要求基準のとりまとめは国家戦略室ではなく、官房長官、財務大臣、政調会長の三者に委ねることとなった。こうした財務省、与党、官邸による予算編成は、自民党政権時代の方式に後戻りするものとの批判も強い。2011年度予算の概算要求では、菅内閣は自民党政権時代のシーリングと同様の各省一律に前年度予算の1割削減を閣議決定し、さらに、1割以上の削減分の3倍までを雇用増につながる事業などの特別枠として要求できる仕組みを設けた。また、消費税を含む財政健全化の道筋についても、今後は、民主党だけでは成立させることができないため、超党派による検討を呼び掛けることも考えられよう。これらの一連の政策の方向性から、菅内閣においては、財務官僚の影響力がより強くなったと見る向きもある。しかし、財務省自体は、財金分離により、現在は、自らの所管する実施行政を持たない役所であり、誰が首相であっても、財務省は基本的には首相に従う方向で動くとされる⁴⁵。すなわち、政権が明確な意思を固めることができれば、本来、財務省は政権の意向に沿って行動する組織なのである。

政治主導確立法案や国会改革法案の成立が遠のくことで、民主党連立政権の官僚主導から政治主導への転換は、人的な面でも、制度的な権限の面でも停滞するかもしれない。しかし、官僚をいかに使い、政治が主導性を発揮するかは、単に組織や人員の強化だけに依存するものではない。現行制度においても、内閣は内閣官房を首相直属の機関として、政策の企画立案・総合調整に活用することは可能であり、また、そのためのスタッフも官民からリクルートすることは可能である。脱官僚は決して官僚を政策形成の場から排除するということではなく、政と官がそれぞれの役割を明確にして、両者の長所を生かすことによって意味を持つものであろう。そうした点で、政治家が官僚の職分にもで関与し、多忙を極めることで、本来、政治が担うべき役割に対応できないという政治家の官僚化は本末転倒である。官邸を中心とする政治主導が必要なのは税制や社会保障の改革（いずれも負担の増大や配分の削減を伴う）など官僚ではその調整が困難で政治責任をとれない分野や、自由貿易協定のように縦割りの省庁の

⁴⁵ 寺脇研『官僚がよくわかる本』アスコム、2010年、162頁。

枠を超えた分野であろう。他方で、政策作りや予算編成、省庁間の調整も、官僚のサポートを得ながら、政務三役がノウハウを蓄積していけば、いずれは、これらの政策立案や予算編成も政治が主導権をとってリードすることが当然のこととなるのではないだろうか。

3) ねじれ国会での国会運営

ねじれ国会への対応に関しては、与党が参院で過半数を持たない以上、菅内閣は、政策ごとの部分連合（議会連合）や閣内での連立（閣内連合）への道筋をつけないければ、来年度の予算関連法案が成立せず、衆院の解散または首相の引責辞任に追い込まれるのではないかと観測もある。公務員制度改革や行政改革などをめぐって比較的政策に近いみんなの党や、子ども手当法案などで共同修正を行った公明党などとの連立や提携が指摘されているが、実際には、参院選で激しく対立した経緯からも、連立の成立は容易ではないだろう。

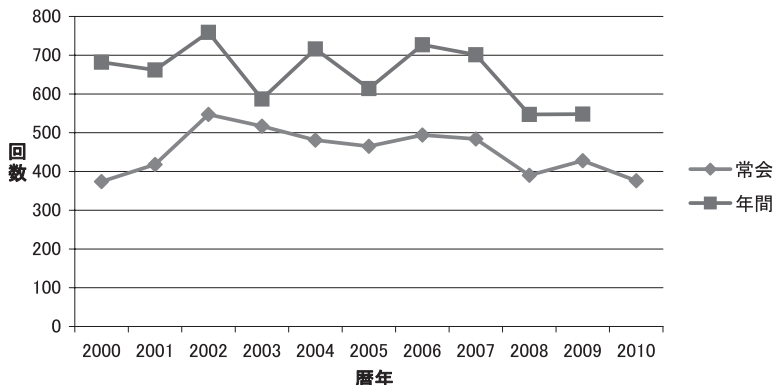
一方で、174回通常国会では、与野党が対立に終始したものの、175回臨時国会では一転して、民主党は前国会で拒否した予算委員会の開催に応じるなど野党に対して低姿勢で臨む路線を取るようになった。国会での与野党関係は、かつての55年体制のようなコンセンサス型から、1990年代半ばの政権交代以降は、ねじれ国会時を除いて、有権者への争点明示やアピールを競うために、多数決型へと変化する傾向が強い。しかし、こうした数の力で押し切る一方通行の国会運営は、結果的に多数派が入れ替わった時の「仕返し」を生む。政党は、そうした失敗の積み重ねの中から、いつ与党が野党になり、逆に野党が与党になるかわからないという状況では、与党側も野党側も反対の立場に立った時の損得の観点から自制をかけることを学習していくべきである。ゲーム理論では、繰り返しゲームのもとで、しつぱ返し戦略やトリガー戦略がナッシュ均衡となり、その結果、プレイヤーの間で協調行動が形成されるとする。与野党とも政権交代が今後も攻守変えて繰り返されるとの認識の下で、ねじれ国会での経験を双方が学び、活かすことが必要であろう。

たとえば、参議院では、議院運営委員長のポストを自民党が獲得し、野党が趣旨説明要求を取り下げなければ、参院では法案の付託すら難しいという状態が続く。参院で野党提出の首相問責決議案を可決し、政権を追い込むことも可能となる。法案に関しても、野党が一致して協力すれば、日切れ法案や限時法の延長法案を否決して失効させたり、法案以外にも、日銀総裁の人事案件や、

自衛隊の海外派遣などの国会承認で、参議院単独で不承認としたりして行政執行を停滞させることも可能となろう。しかし、そうした対決することだけ为目的とする妨害行為は、はたして国民の利益になるといえるだろうか。野党には国民利益に立った自制が求められる、また、与党にとっても、（完全型）ねじれ国会である以上、野党からの賛成が得られる法案でなければ国会提出を見合わせる、または、野党の賛成が得られるように法案修正に柔軟に応じる姿勢が必要不可欠になろう。両院制の観点からは、多数決型の衆議院とコンセンサス型の参議院に役割分担を行い、権力の衆院に対して、参院は熟慮と討議に基づく与野党の合意形成の場として位置付けることが必要ではないか。

なお、国会での与野党関係が多数決型またはコンセンサス型のいずれの場合であっても、2007年の参院選挙以降、衆議院本会議・委員会での審議回数（時間）が減少していることに注意する必要がある（図3）。福田、麻生両内閣では法案の修正率が上昇し、国会の合意形成機能が高まったものの、十分な審議を踏まえて修正に結実したものではない。むしろ、参議院での60日ルールを活用した野党による審議拒否などによって法案成立を遅らせ、そのことが法案修正につながるなど、依然としてピスコスティ型の国会戦術が幅を利かせている。逆に鳩山内閣のように与党が多数を確保すると、与野党双方が対決姿勢を強め、法案審議よりも多数で採決することを与党側が優先する。その結果、ねじれ国会あるいは与党が多数を持つ国会のいずれにおいても、法案の総審議量

図3 衆議院本会議・委員会開会回数



資料)『衆議院の動き』各年版による。

が減少することに陥っているのである。その背景には、国会での議論よりも、選挙によって多数を握った政党が数の力で押し通しても正当化されるという「選挙独裁」主義がある。それでは国会の存在意義が極めて希薄化することは避けられないだろう。

おわりに

民主党内では、9月14日の党代表選で菅首相と小沢前幹事長が対決することとなった。小沢「首相」の待望論の中には、社民党や公明党などとのパイプを活かし、新たな連立政権の構築にその政治手腕を発揮するとの期待が議員にあったと思われる。一方で、小沢前幹事長には政治とカネの問題がつきまとい、かつて厚生官僚とやりあって薬害エイズ問題などで成果を挙げ、クリーンなイメージのある菅首相に対して期待する世論の力が議員に及ぼす影響も大きいとされた。代表選挙の結果は、菅代表が党员・サポーター票、地方議員票で圧倒し、議員票では拮抗していたものの大差の再選となった。菅改造内閣では、閣僚ポストで小沢候補を支持したグループが相対的に冷遇され、逆に副大臣、政務官の人事では、官邸主導の人選によって小沢グループの議員も政府に入ることとなった。党側では、岡田幹事長、枝野幹事長代理、玄葉政調会長（留任）、鉢呂国会対策委員長といずれも小沢元幹事長に批判的な議員が要職を占め、代表選挙でうたわれていた挙党態勢は実現しなかった。菅改造内閣の最大の焦点は、当然のことながら、ねじれ国会で野党側の協力をいかに取りつけて、予算関連法案などの重要法案の成立を図るかという国会対策にあることに変わりはない。改造後の菅内閣では、党側の政策責任者である玄葉政調会長を国家戦略担当大臣と兼務させ、党の持つ政策立案の資源を内閣が活かすことで政府・与党の一体化を図りつつ、野党との政策協議を進めることになった。そこでは、党の政策責任者や国会対策委員長の役割がより重要となろう。

菅政権にとって、自公連立政権時代と異なるのは、自民党の分裂によって多党化が進み、野党の中に小党が乱立していることから、提携の可能性がある政党を見つけやすいことである。参議院では、民主党と国民新党の与党は109議席と過半数に足りないが、公明党の19議席またはみんなの党の11議席を加えれば過半数を回復できるからである。補正予算をめぐる提出前に政策協議が行われたり、法案ごとに政策連合が形成されたりする可能性が高いと考えられる

のもそのことによる。一方で、社民党と法案ごとの連携関係を構築することができれば、国民新党などとともに衆院で3分の2の多数派を形成し、衆議院での再議決が可能な勢力を目指すことも可能性として考えられよう（社民党の6議席を加えると与党側の衆議院の議席は与党系無所属議員を加えて319議席になる）。

176回臨時国会では予算を始め重要法案の未成立が内閣の責任に直結するため、どうしても政局含みで国会が推移し、法案審議よりも与野党間の駆け引きが優先される可能性が高い。しかし、多数派を形成するためだけの数合わせや、政権を追い込むことだけを目的とする審議拒否に終始するのではなく、政党内・政党間の議論を活性化させ、政策をめぐる協議を蓄積することで政党間の合意形成が図られていくべきであろう。そうしたプロセスを進めることで、官僚依存から、本当の意味での政治主導への転換が図られる機会も生じてくるものと考えられる。

（注）本稿は、2010年9月1日に実施された北大立法過程研究会での口頭報告に菅改造内閣発足（同年9月末）までの状況を踏まえた加筆・修正を行ったものである。