

進歩への嚆矢

政治経済学部 2 年 井守健太郎

1. 序
2. 社会認識
3. 理想社会像・問題意識
4. 現状分析
5. 原因分析
6. 政策①～マニフェスト改革～
7. 政策②～事前審査制の廃止～
8. まとめ～国政の統治構造はこうなる～

扱其進歩と云ふは何の事を云ふのかと斯う云つて見ると進歩は事物の変遷で、小児は大人と為り、老人は死んで仕舞ふと、マア斯う云ふやうな簡単なものじゃあなからう。

それも進歩には違ひない、変つて行くから。

けれども進歩と云ふものはそれ位な簡単なものではなからう。

実を申すと追々人事世務が煩雑になる、繁多になると同時に綿密になる、綿密になると又其上に喧しくなる、と云ふのがマア其進歩であらうか。

—福沢諭吉の言葉より

1. 序

本レジュメの目的は、現代日本の統治構造の欠陥点を明らかにし、国民の要望を集約し、その要望を実現するための統治構造に刷新することである。社会に炯眼の眼差しを以て相対する雄弁会員が日頃議論を行っているような社会における問題事象は、緊急性が高いものであり、かつその解決のための政策は、これまでの日本の形を変え得るような改革が求められるものも多々存在する。雄弁会員の日頃の議論を用いた説得活動が結実し、人々の間に社会変革論への賛同が生まれ、もし統治機構が実践的にその政策を実行していくとすれば、どのような統治形態に変わるべきなのであろうか。以下の本レジュメにおける議論が、付属的ではあるが、そういった議論に対して資することができれば幸いである。

2. 社会認識

明治近代以来、日本は当時の先進国に経済的に追いつくことをナショナルゴールとし、富国強兵をスローガンに経済合理化や戦争を進めていった。近代化の場面においては、経済発展を志す上で、限られた経済的・人的資源を効率的に動員し、特定の産業部門に公的資金を集中的に投下することが求められる。この過程で、発展途上国において常態的に見られるように、政治・行政機構は、高度に閉鎖的かつ集権的となる。政策の発議と作成主体もきわめて限定され、公益法人や官僚と癒着した企業・法人等が権力を持つ。加えて、日本の場合、天皇主権のもとにあった戦前憲法体制が、集権的政治・行政機構をイデオロギー的に支えるとともに、官僚制の成長を促してきた。

第二次世界大戦敗戦後も、高度経済成長期に代表されるように依然として戦前と同じように経済発展によって先進国に追いつくことを国家の審級に据えていた。加えて戦後体制においても行政官僚が政策作成主体として強く存続し、その体制のもと公共事業による地方の画一的開発、省庁と企業との癒着による特定企業・法人の保護等が行われ続けた。

ひるがえって現代を見ると、政策の発議主体は多様化しつつある。グローバル化・成熟化によって多様なアクターが存在し、それらが互いに影響を及ぼし合うようになった現代社会においては、政策主体はもはや行政のみではない。民間 NPO、NGO 等の活動も活発になっている。しかし、未だに各省庁は多数の利益団体を保持しており、これが既得権益化し、省庁の利害関係によって規制や公共事業が残存している。

3. 理想社会像・問題意識

私の理想社会像は「安定した社会」である。ここでいう安定とは、各々が現時点で描くあらゆる人生設計に対して、大きな阻害要因に邪魔されることなく、挑戦できることをさす。そのためには、**第一条件**として、未来永劫、最低限の衣食住が担保され続けなければならない。続いて、**第二条件**として、各々の人生設計を阻害するような身体的リスクから人生設計を守っていかなくてはならない。また、**第三条件**として、各々の人生設計が他者からの恣意的な介入によって阻害されることがあってはならない。各々は共同体の中で他

者と共存する中で、自らの人生を設計し、要望を生み出す。人生設計にその時々の変容の可能性を認める以上、要望も変わり得るものである。各々は、自らの要望を他者と協働しながら実現させていく。変容可能性がある以上、要望実現の条件として、実現のための機会が担保される必要がある。機会が担保される上で実現されなければならない。この一連のプロセスが、ある他者によって阻害されてはならない。

2012年度早稲田大学雄弁会の研究において、第一条件と第二条件達成への研究を行い、社会保障制度の維持を取り上げた。私の理想社会像から鑑みた問題意識は**国政¹の統治構造**である。

本来、議院内閣制によって、国民の要望は集約され、実現されるものである。つまり有権者が国会議員を選挙して選任することにより、国会議員はそれぞれの地域の有権者の代表として権限を得る。次に国会議員が内閣の組織者として首相（内閣総理大臣、以下首相という表現を用いる）を選任することで、首相は内閣を組織し、それを運営する責任者としての権限を得る。さらに、首相が行政権を行使するために、複数の大臣（国務大臣）を選任し、内閣の構成員とする。これが一貫し、有権者、すなわち国民それぞれの人生設計に基づいた要望を公的領域に対して訴える国政における**手続き的機会**である。これにより、社会で共存する各々の人生設計に基づいた要望を国政という場面において反映する機会は担保されている。

しかし、ここで日本の国政は、上記のようなプロセスを辿っていない。そして、**官僚内閣制**とも呼ばれる現象が起きている。民主的手続きの正統性がない官僚が内閣に対して、特定の利益団体の要望を訴え、それが法案として作成される。官僚内閣制が機能することにより、議院内閣制という民主的手続きに基づいた法案作成がほとんど行われていない。これが要望実現の機会を奪っている。以上が、官僚内閣制によって本来の手続き的正統性を有した議院内閣制が機能しない国政の統治構造における問題意識であり、これは「各々の人生設計が他者からの恣意的な介入によって阻害される」状態であり私の理想社会像に反する。

私の理想社会像に反する問題は、日本社会において他にも存在する。例えば、傷害を伴った犯罪、親から子への一方的な児童虐待等が挙げられる。その中でも私が国政の統治構造を問題意識とした理由を述べる。各々は他人と協働して社会生活を営む上で、政府というアクターを必要とする。政府と一概にいても様々な政府が存在するが、その中でも、「**国権の最高機関**」と憲法で規定されている国会において、手続き的正統性を通じて各々の要望が実現されることを、官僚内閣制が阻害していることは最も人生設計を阻害していると言える。最高機関だからこそ、前例に上げたような問題事象の解決の命運を左右しているのも、国会である。国政において、国会は各々の要望を立法という形で反映させる唯一の

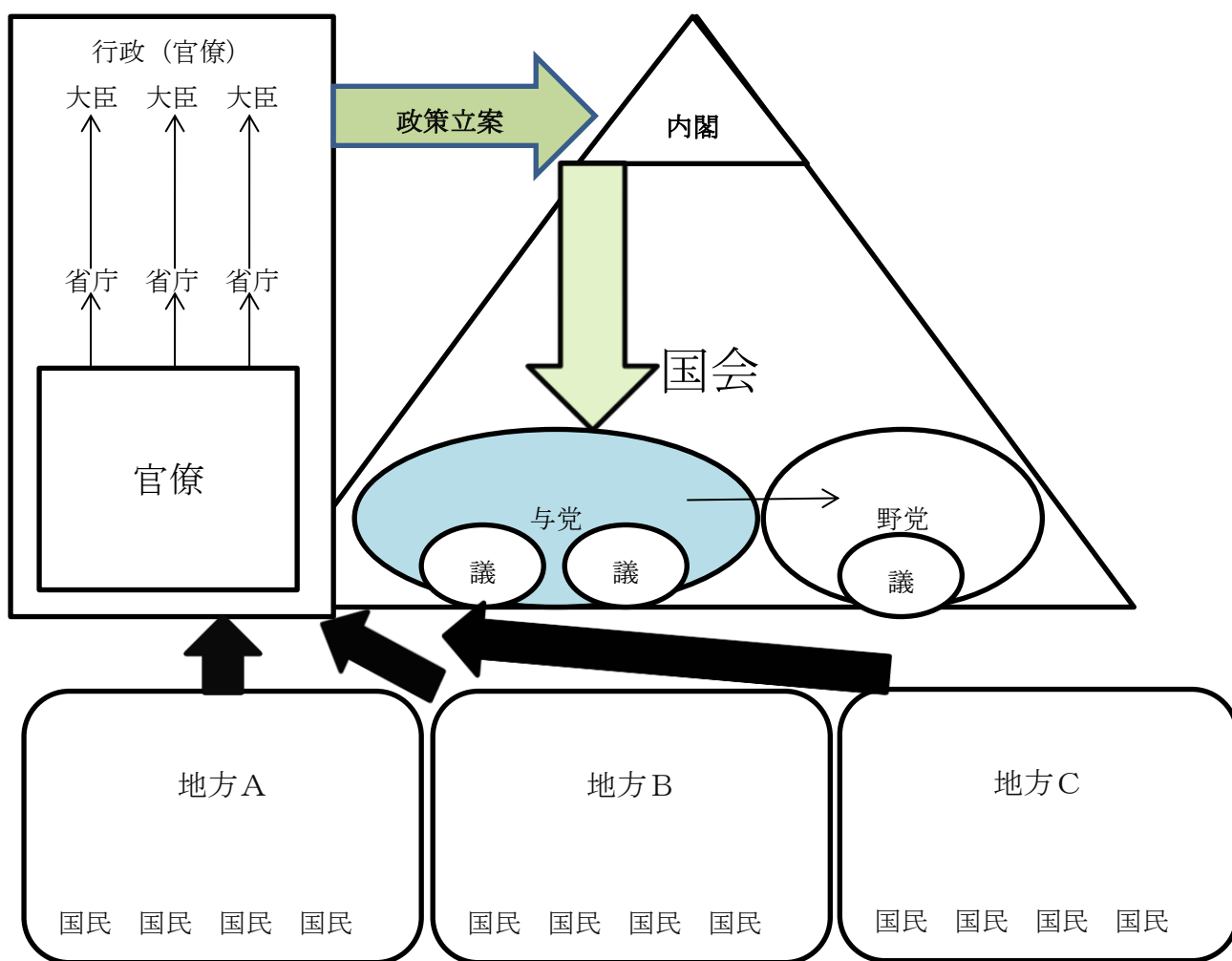
¹ 国政を取り上げる理由として、理想社会像の第一条件と第二条件を保障する役割を国家が担っている以上、第一条件から第三条件を守るには国政に着目しなければならないという理由が存在する。

機関である。官僚内閣制と呼ばれる事態において、官僚の政策した法案が国会で可決されることで、本来の議院内閣制での要望実現を阻害するとき、そこには各々に対する恣意的だけではなく、**強制力をもった介入**が生じる。

以上より、私は「国政の統治構造」を問題意識にするのである。

4. 現状分析

図1 日本の統治構造の図示（官僚内閣制）



(筆者作成)

官僚内閣制とは官僚が内閣の政策に強い影響力を及ぼしている状態のことを指す表現である。日本の政治制度は本来議院内閣制だが、実際には政策立案の実務等を各省庁の官僚が主導し、これを閣僚などが形式的に追認する形で進められてきた。

図1の説明を行いたい。「本来の議員内閣制が機能せず官僚内閣制になっており、それが国民各々の人生設計を妨害している」と図1から証明するためには、以下3点の論証のプ

プロセス（①→②→③）を踏む必要がある。

- ① 国務大臣が実質、内閣総理大臣の任命によって決まっていな事
 - ② 実質的に官僚が地域利益の代表者（利益団体等）から要望を汲み取っていること
 - ③ ①②を踏まえ、国会という存在そのものが形骸化していること
- の3点である。それぞれの説明を行いたい。

① 国務大臣が実質、内閣総理大臣の任命によって決まっていな事

本来、議員内閣制で想定されているのは、問題意識でも述べたように、各地域を代表する国会議員が、内閣の組織者としての首相を選出し、その首相が自らの行政権を行使するために、組閣を行い、各国務大臣を任命するという形である。各大臣の行動の権限は首相に由来するものである。それゆえ、一体として行動する連帯責任の原理が作動する仕組みとなっている。これは、内閣の全会一致や、首相が大臣を罷免する権限を持つことを見ても明らかである。

しかし、長期の自民党政権の中で、この本来の在り方は変わってしまった。国会議員の当選回数を基本として、党内の各派閥から首相あるいは首相予定者に入閣リストが提示され、首相は原則的にそのリストから大臣を選出する慣行となったのである²。これによって、例えば55年体制が完成を見た後、大臣は一年毎に交代されている³。こういった慣行が何をもたらしたか。この状況下では、大臣として仕事を完成させる時間が大幅に制約され、経験を積むことで大臣としての適性を伸ばす機会も失われる。つまり、「素人の国会議員が代わる代わる大臣になる」事態を招いたのである。こういった状態は、実質首相によって国務大臣が任命されていない状態、すなわち党内の派閥人事によって国務大臣が選出されている状態である。この状態を①として踏まえ、②の説明に移りたい。

② 実質的に官僚が地域利益の代表者（利益団体等）から要望を汲み取っていること

各省庁は多くの利益団体を持っている。例えば経済産業省は2013年7月現在、290もの利益団体を持っている。そして、省庁はそうした利益団体の利益を要望という形で汲み取る。以下図2を見て頂きたい。

² 飯尾 潤『日本の統治構造』p23 より

³ 実際に現行の第二次安倍内閣においても来年1月の臨時国会を睨んで、自民党の役人任期が切れたことを踏まえ、今年12月に内閣改造を行うと8月28日の報道にて取り上げられている。<http://headlines.yahoo.co.jp/hl?a=20130828-00000035-jjj-pol>（閲覧日9月1日）

図2 団体の経路選択

	政党への 接触 (%)	行政への 接触 (%)	議員等・そ の他・NA・ DK (%)	%	N
大平内閣 (80年調査)	46	48	6	100	252
額川・羽田内閣 (94年調査)	33	60	7	100	208
村山内閣 (94年調査)	23	64	13	100	39
小泉内閣 (02～03年調査)	36	51	13	100	235

(注) 議員等との回答は少数であったために表ではその値・NA・DKとまとめている。

(出典) 村松岐夫『政官スクラム型リーダーシップの崩壊』p165より
この図を見て頂ければ分かるように、団体（ここでは省庁と関係を持つ利益団体をさす）に対してアンケートを行ったところ、行政の方が政党より要望を伝えられる可能性が高いことが分かる⁴。そして、これらの利益団体は政策形成に多大な影響を及ぼしているのである。(図3)

図3 団体の影響力（かなり大きい+ある程度大きい）

	第1回	第2回	第3回
労働	84.6	76.5	94.6
福祉	90.0	93.3	81.5
農業	91.3	78.3	60.2
専門家	88.9	88.9	83.3
市民・政治	89.5	73.7	70.6
行政関係	93.3	64.3	76.9
経済・業界	84.1	58.6	72.3
教育	91.7	91.7	100.0
全体平均	86.5	72.5	74.9

(注) N = 第1回252、第2回247、第3回235。

(出典) 村松岐夫『政官スクラム型リーダーシップの崩壊』p156より
各省庁の官僚は利益団体の意見・利益を聴取し、政策を立案する。このことは、各団体が政策の実行主体であるため、既に各団体とコンセンサスが取れていることは、政策実行段階において、比較的容易に政策が実行しやすいというメリットが省庁側に存在する⁵。このように、日本の省庁官僚は社会に深く根をさしたものである。

こういった体制はすなわち、官僚を通じての地域利益の**ボトムアップ**と呼べる状態をもたらすものであり、これによって、1980年代までは、国民の要望が伝えられ、国政の場面

⁴ 後述するが、ここで政党に伝えられる意見とは族議員に伝えられるものであり、族議員は官僚と折衝し政策を立案していくので、結局は官僚へとボトムアップされた政策が立案されることに変わりはない。

⁵ この具体例として、税の徴収における源泉徴収において民間企業が複雑な税額計算を行っていることが挙げられる。本来は税務署の所轄であり、民間企業が肩代わりしているということである。

において**実現された**という側面が存在する。しかし、官僚による政策形成は問題意識で述べたように、**要望を実現する機会**面でまず正統性を有していないものであり（つまり**各々の要望実現の機会を有さない**）、加えて実質面でも現代日本社会においては**要望を実現する上で機能しないもの**となっている。それは以下の理由である。

国家が画一的な事業を行っていた時代（経済成長という審級を据えていた時代）には、その共通の旗印の下、利益団体の利益≒国民の利益であったものの、価値観・ライフコース・ニーズが多様化した現代においては、官僚が恣意的に意向を取り込んだ利益団体の利益は、国民の意見と乖離するものとなりつつある。

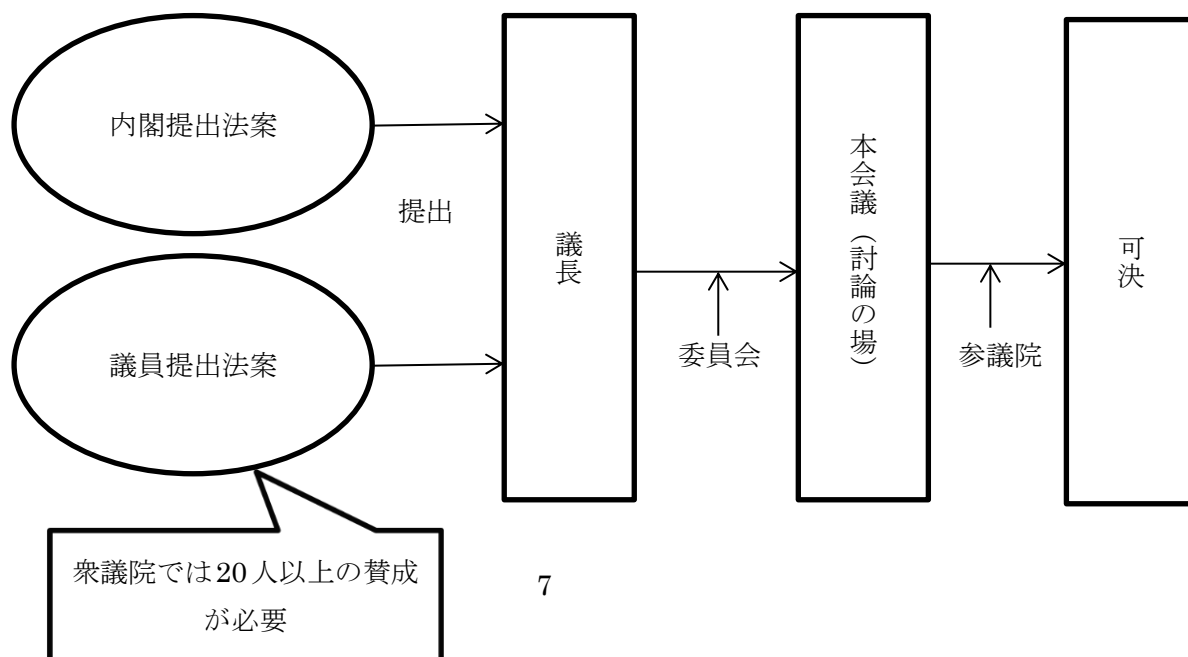
社会認識でも述べたように、価値観・ライフコース・ニーズが多様化した現代社会においては、高度経済成長期のように政策の方向性に一定の合意があるわけではない。こういった時代の変化による、既存政策の廃止、政策の方針転換、分野横断的政策の必要性やトレード・オフが避けられない政策選択などの課題に直面する現代においては、これまでのような官僚による要望の汲み取りだけでは、ある利益団体の意向は汲み取れても、それがイコール国民の要望とはならず、**要望実現の機会もなく実現もされない結果**となるのである。利益団体の要望はどうしても**経済的な要望に限定されがち**であるからである。

③ ①②を踏まえ、国会という存在そのものが形骸化していること

②で述べたように現状、官僚による特定の利益団体からの**要望の汲み取りと実現**は今なお現存する。それでは、「**国権の最高機関**」として、官僚が形成した政策を国会はどのように取り扱っているのか。以下、③においてそれを論証する。

官僚が各省庁の利益団体から汲み取った要望を政策という形で実現するには、当然、立法という手順を踏む必要がある。立法には、**内閣提出法案と議員立法の2つ**が存在する。

図4 立法から可決の流れ



(出典) 大山礼子『日本の国会』p71 より筆者作成

図4はその流れを表したものである。官僚はボトムアップした利益団体の要望を、各省庁の所轄部局との合議を通じての組織的な調整過程をへて、次第に政策が立案されると同時に決定する。これが省内意思決定過程と呼ばれる過程である。①でも述べたように、専門知識を持たない国務大臣は、下から総合調整を経て上がってきた法案に対して意見することが出来ず、そのまま追認するという形となる⁶。そして、内閣で”追認”されただけの法案として、国会に提出されるのである。

それでは、議員提出法案の状況はどうであろうか。そもそも、衆議院では20人の議員の賛成が得られなければ法案を提出出来ない。故に、議員が独立して法案を作成し提出することはない。さらに、内閣提出法案を優先させる慣行が定着し、国会の審議は国会議員による政府への質疑中心のものとなった。それでも提出される議員提出法案は全法案の3分の1存在する。この法案は、影響力の高い国会議員が議員の地域の利益団体から汲み取った要望（この利益団体は、官僚が汲み取る対象とする利益団体とほぼ等である）を官僚に対して持ちかけ、それが官僚の法案作成を経て作られるものである。ゆえに、これも自律的な官僚が政策形成をするという点では、内閣提出法案と変わりがない。ただ、利益団体の要望の伝達経路が官僚が国会議員かの違いなのである。

⁶ この過程において各省庁の代表者である事務次官が、法案が閣議決定される前に、事前に定期的に集まり、法案の審査を行っている。

図5 ここ2年間の法案提出と成立件数

区分／国会会期	内閣提出法律案		議員立法		計	
	提出件数	成立件数	提出件数	成立件数	提出件数	成立件数
第181回(臨時会) (平成24.10.29～11.16)	10	5	6	1	16	6
第180回(常会) (平成24.1.24～24.9.8)	83	55	77	31	160	86
第179回(臨時会) (平成23.10.20～23.12.9)	16	10	9	0	25	10
第177回(常会) (平成23.1.24～8.31)	90	72	56	28	146	100

(出典) 内閣法制局 HP <http://www.clb.go.jp/contents/all.html> (閲覧日は8月20日)

この図5を見ると分かるように、内閣府提出法案が議員提出法案より数が多く、また、成立率も高い。内閣提出法案の提出件数率は全体の半数以上、成立率は7割程度となっている。議員内閣制をとる国では、このような事態は共通である。内閣は国会与党の信任を得て成立しているものであるから権限が強いことは明らかである。しかし、②で述べたように、内閣提出法案は、官僚によってボトムアップされた利益団体の要望が反映されたものであり、それは、国民の要望を集約したものではない。加えて、国会に提出された法案が、国会で審議されることはほとんどない、つまり大半が無修正で可決されるという事態が発生されている。衆議院の本会議の審議時間は近年平均して年間60時間程度である。これは、イギリスの議会下院が年間1000時間以上行っているのと比較して、圧倒的に少ないものと言える。これによって、第一回国会から8割以上の法案が無修正で可決されたとい

う事実がある⁷。つまり、国会の存在自体が形骸化し、全く審議されず官僚の準備した法案を了承するだけの「ラバー・スタンプ（ゴム印）」と揶揄されるような状態となっているのである。

この事態はまさに官僚内閣制に支配された結果の議院内閣制の機能不全という国政の統治構造の欠陥であると言えよう。

まとめると、高度経済成長期に全盛をみた官僚によるボトムアップ型の民意集約機能は、確かに国会の総体的審級が経済成長に据えられた高度経済成長期には有効に機能した制度であった。しかしながら、グローバル化・成熟化を迎えた現代社会において、官僚による利益団体のみの要望の汲み取りは、多くの場合、国民各々の要望と乖離する結果を招いてしまった。そういった中で、官僚が各省庁の所轄部局で総合調整を行い各利益団体の利益を考慮して提示した政策のみを、ただ内閣が追認する、あるいは官僚が持ち込んだ政策のみを法案として提出し、自らでは法案の提出が出来ない国会議員という現状がここに存する。議院内閣制という正統性を有した、各々の要望を実現するための機会がありながら、それが官僚内閣制という制度的病理によって、その手段が全く機能していないのが現代日本社会の現状なのである。

5. 原因分析

それでは一体なぜ、現状の日本のように、官僚内閣制という体制によって議院内閣制が本来の機能を果たせず国民の要望が実現されない事態が今なお起こり続けているのであろうか。それは、

① 要望集約機能の欠陥

② 事前審査制の存在

の2点である。以下、それぞれについて詳述する。

6-1. 要望集約機能の欠陥

国政の統治構造が官僚内閣制に支配されている原因としては、官僚内閣制以外に要望を集約する機能が存在しないからである。集約していないからこそ、議院内閣制における手続きが機能しない。要望集約の機能だと呼ばれるものは、マニフェストである。以下、如何にマニフェストが要望集約の機能として機能していないのかを指摘したい。

マニフェストとは、選挙における政党と国民との約束である。マニフェストに従って政党は国会において行動しなければならない。ゆえに、マニフェストはまさに国民の要望を集約し実現する上で直接的に実行力を持った政策手段であると考えられる。マニフェストは、1994年の中選挙区制廃止に伴う小選挙区比例代表並立制導入の結果、二大政党制化を目指した21世紀臨調（政治改革推進協議会）によって提唱され、日本においても2003年

⁷ 大山礼子『日本の国会』p4 より

の衆議院選挙から本格的に導入された。小選挙区制導入によって二大政党化が進むことで、国民は選挙を通じて直接的な政策決定権を獲得できるからであり、また比例代表制によって多元化した価値観を代表する政党が分立した結果、その各党の違いを分かりやすく明示するためにはマニフェストのようなある程度具体的な政策内容に踏み込んだプランを用いることが必要とされたからである。マニフェストは二大政党制を続けるイギリスの労働党から日本が輸入したものである。端的に日本におけるマニフェストとイギリスにおけるマニフェストで要望集約機能をマニフェストが果たしていない原因となる点が1点存在する。それは、そこに**国民が各支持政党のマニフェスト作成に参加しているか否か**である。

実際に政権運営にあたった経験のある2つの政党をここでは日本の代表として例示したい。自民党は部会からボトムアップされた意見を政策課題として集約しマニフェストを作成する。前述したように、部会にボトムアップされるのは官僚が利益団体の意向を反映しているものであり、また、民主党は政調会長と少数の国会議員からなるチームが非公開でマニフェストの作成を行う。ここに国民が入り込む余地はない。このように官僚・国会議員といったエリートたちが選挙に勝つことを目的としたマニフェスト作成を行った結果、価値観が多様化した現代にあつて、国民の要望を実現する機会が担保されているとは言い難い。対照的にイギリス労働党のマニフェストは、「全国政策フォーラム」と呼ばれる場所で、党员や支持団体、党内外の組織や団体から幅広く意見を取り入れ、議論を行い作成される。このようにイギリス各党はマニフェストを作成していく上で、直接的に国民の声を聴取することを行っている。このように**公開性の担保された一般国民、団体の参加**があり、その国民から要請された内容を議論し要望を直接的に反映したマニフェストを作成することで、要望集約機能を直接的に実地的に果たすことが可能となっている。



アンソニーダウンス
(1930~)

また、国民が参加しないことによって、各党は選挙での勝利を目的としてしまい、価値観に基づいた理念・哲学をベースにした政策提示を行えない。

このことについて、アメリカの政治学者のアンソニーダウンス(左)は合理的選択論を用いて、政策収斂説を提示している。まず合理的選択論とは、合理的な個人が自己利益の最大化を目指して合理的に行動すると措定し、その個人が主体的に相互作用をし、政党を選択することで、政治市場が形成されるという考え方である。ここにおいて、政党は得票の最大化、有権者は

効用の最大化を目指す合理的な存在なのである。その結果、各政党は得票を最大化し、選挙で勝つことを目的とするので、有権者の政策的な分布の中央に移動する結果、政策が収斂してしまい、有権者に政策的な選択肢が与えられなくなってしまう。実際日本においても、先の2012年の衆議院選挙において、各党が経済成長政策や公務員制度改革、原発に反対する政策を掲げたことは記憶に新しい。加えて、政権交代が起きた2009年の衆議院選挙

においても、67%の国民が自民民主両党の政策の違いを実感できていないというアンケートも存在する。このように政策が収斂する結果、政策が似通ったものになり、国民が政権選択を行えない、という事態が発生してしまう⁸。政権選択を行えない以上、各々の多元的な国民の要望を実現する機会は失われてしまい、マニフェストが要望を集め実現する手段という機能そのものを失ってしまう。

6-2. 事前審査制の存在

事前審査制とは、内閣提出法案を閣議提案し、決定する以前に与党議員が法案を審査し、修正を行うというものである。以下に、具体的な事前審査制の流れを述べる。

事前審査制の中心的役割を果たしたのは自民党政務調査会である。各省庁の官僚が起草した法案は、政務調査会の担当分野の部会(省庁に対応して設けられている)に持ち込まれ、議員と官僚の間で議論が行われる。部会で活動する議員は、当選回数を重ねる内に特定の行政分野について専門知識をもつようになった。省庁の官僚だけでなく、関係業界とも結びつきを深めて、その分野の政策立案に大きな影響力を行使するようになった議員は**族議員**⁹と呼ばれている。部会の審査を終えた法案は政務調査会の総会で承認され、自民党の最高意思決定機関である総務会の了承をえたのち、事務次官会議を経て、閣議にかけられ国会に提出される。部会における議論において、族議員が多大な影響力を発揮し、政策が破棄されたり骨抜きにあったりする。このように事前審査制が機能した後、閣議決定される法案一つ一つに**党議拘束**がかけられる。つまり、総務会を経た決定は自民党としての決定であるので、与党議員である自民党議員は党の決定に従わなくてはならない。

以上が、事前審査制の一連の流れである。与党議員である自民党議員が議論し法案を国会でスムーズに通過させるための党議拘束までを含めた役割を持つのが事前審査制である。

この事前審査制が機能することで、官僚のボトムアップされた利益団体の意向に基づいた要望が与党内の族議員との折衝を経て政策という形で実現され、加えて内閣がそれを承認する結果を生み出す。確かに与党議員が代表する国民の要望を反映させる機会はあると考えることはできるが、2つの点からこれに反論を行いたい。

一、ここにその他の野党議員が代表する国民の要望を実現する機会は一切存在しない。

二、族議員が代表しているのは主に利益団体の利益である。

この制度下においては、国会における多数党である与党が党議拘束のもと多数決で法案を通過させることに終始する事態を招く、**アリーナ型**と呼ばれる国会の運営形態を招くこととなる。この制度によって**官僚内閣制が機能し、議院内閣制の要望実現のための機会担**

⁸ 加えて、各党の政治的主張が似通ってしまった結果、各々の要望が政党によって代表され得ないという事態まで発生する。すなわち、国会の審議においても、国民が要望を実現させるための機会すら喪失する。

⁹ 民主党政権において、一旦族議員の排除への動きがあったが、菅内閣以降、族議員が影響力を及ぼし得るような、政策調査会、部会は復活した。自民党政権へ政権交代した今となっては、ましてや族議員の力は未だ強い。

保機能が阻害されているのである。

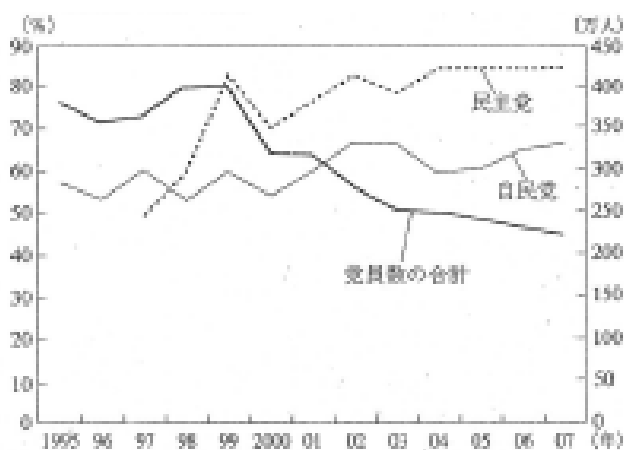
6. 政策①～マニフェスト改革～

要望集約機能の欠陥という原因分析に対して、マニフェスト作成の国民参加による民意集約機能の補完を政策として掲げる。

それでは、国民が参加してどのようにマニフェストを作成するのであろうか。イギリス労働党のマニフェスト作成の手順を参考にする。参加した党員は支持団体とも議論を行い、議論を公開しながらマニフェストを作成する。そこでは党の理念に従い個別具体的な政策を党本部が提示し、その大きな方向性の下に個別の政策が位置付けられる。党員が具体的に自らの要望を党に訴えるには、各地で設けられる「全国政策フォーラム」といった直接参加のイベントだけではなく、間接的にもインターネットの党のHPにログインし、そこに設置された掲示板で担保されている。また党内におけるマニフェスト作成の議論の議事は全て公開をされる。また、現在民主党では既に行われているが、代表選挙に党員が選挙資格を持つことにより、党の中で常に紐帯と、党への監視が行われる。以上が、国民がマニフェスト作成に参加するプロセスである。

それでは国民を実際にマニフェスト作成の過程に参加させるにはどうすればいいのであろうか。政策としては、政党への参加である。下の図を見て頂きたい。

図6 自民民主両党の本部の政党交付金への依存率と全政党の党員数の合計の推移



(出典) 中北浩爾『政権選択のその先へ』世界 2009年9月号より引用

このように、実際に政党へ参加している党員数は減少傾向にある。また、各政党は2000年代まで企業や個人からの献金によって資金をやりくりしていた。しかし、このような個人献金が禁止され企業からの献金も制限されるようになったため、2000年代から政党助成金制度が制度化され、国民一人あたり250円(2009年、総額で319億円)の政党交付金が政党の議席数に応じて各政党に配分されている。このため、図における政党交付金への依存度は上昇傾向にある。政党助成金に政党の活動資金は割合から考えてもほぼ一元化され

ているといっても過言なのではないのである。

以上を踏まえて、政策として、選挙人名簿に従って有権者に、**政党助成券**を配布する。政党助成券を受け取った有権者は氏名・住所などと共に、支持する政党を選択し、政府に送付する。各党は到着した政党助成券を集計し、政府に提出することで、政党助成券を獲得した割合に従って相当額の政党交付金を国家財政から受け取る。ここにおいて、政党助成券にはその政党を支持する理由を併記してもらい、それに従って各政党は党則の整備を行い、政党助成券を送ってきた有権者を党員として登録する¹⁰。ここにおいて、党員となった新たな有権者は上記したマニフェストの政策過程に加わることが可能であるし、加えて、党首選挙といった党の結束力を有権者の意向に従って高めたり自らの要望を直接的に反映させる場面にも参加したりすることが可能となる。

以上の政党助成券の配布という政策によって、マニフェスト作成過程における国民参加は可能となり、これにより、要望集約機能としてのマニフェストは機能するようになる。

7. 政策②～事前審査制の廃止～

7-1. 事前審査制の廃止

3-1の原因を踏まえ、事前審査制の廃止を提言する。事前審査制の廃止は2001年から議題に挙がっていた。2001年に衆議院議長の私的諮問会議として設置された「衆議院改革に関する調査会」が提出した「答申」は、与党の事前審査は政府の原案が決まった段階で国会提出の是非と時期の判断だけを行うものとし、その後は国会での議論をとおじて最終的な政党としての判断を下すべきだと主張していた¹¹。また自民党小泉政権においては、郵政法案をめぐって二度、事前審査を行わず閣議決定を行った。しかしながら、このときも反対派の強硬な反対が起き、2005年、参議院での郵政民営化法案の否決を以て郵政解散に追い込まれた。このように事前審査を行わない法案の提出は、強権的であるがゆえに反対派の強硬な姿勢を招き、政権が不安定になるリスクも抱えている。そのため、事前審査制は未だに根強く残り続けているのである。以下に、このデメリットを取り除く補完的な政策の提言を行いたい。

7-2. 国会の脱形骸化

前述した通り、事前審査制廃止が強権的であるが所以は、そこに与党内であれ野党であれ反対派の意見が入り込む余地がないことにある。つまり、数の原則のみによって法案が成立してしまうのである。故に、反対派も強硬姿勢を見せる。つまり、**反対派の意見も取り入れ、法案を審議し、修正する機会**があれば、事前審査制廃止という政策も実行可能性が高まる。

¹⁰ この政党助成券の配布という政策は「有権者がその党にしかできない政策を選択する」というインセンティブをもたらすので（選挙ではないので）、**政策は収斂しない**。

¹¹ 国会側の研究会としては初めて事前審査を検討の俎上ののせたものである

現状分析項にて、既に、国会の審議が如何に形骸化しているのかを分析した。以下、この形骸化を解消し、法案が審議され、修正する機会を担保するための政策を提言する。それは、**国会法の改正**である。国会法には国会の形骸化を招く重大な欠陥点が2つ存在する。それは、国会法59条と68条である。

国会法

59条 内閣が、各議院の会議又は委員会において議題となった議案を修正し、又は撤回するには、その院の承諾を要する。但し、一の議院で議決した後は、修正し、又は撤回することはできない。

68条 会期中に議決に至らなかった案件は、後会に継続しない。

まず、59条について内閣提出法案にも拘わらず、内閣側の法案修正に厳しい制約が課せられていることは問題と言える。実際、この制約があるがために、第一回国会以来、内閣による法案修正は行われていない。この制約によって、内閣は自らの法案をただ可決することのみを目的とする。すなわち、審議や修正が入り込む余地がないために、野党の反対を押し切って可決することしかできないのである。従って、審議・修正を国会で行うためには、この59条において内閣が法案の修正を出来る権限を持ち、内閣側が国会における審議や修正に加担できるようにしなければならない。このため、政府に法案の修正の権限を付与する。このとき、国会における審議を前提とする場合、審議によっても最終決定が困難になる場合が想定されるので、最終表決前の最終段階での修正権限も付与する。これによって、内閣は会期の間審議の動向によって法案を修正し決定する権限が与えられ、この審議によって与党内野党内の議員の意見が反映されるようになる。

次に68条によって、審議の内容よりも、アリーナ型の日程闘争へと国会の審議は形骸化した。つまり、野党が与党の法案可決の実行を阻止するためだけに、時間を浪費することを目指ようになってしまったのである。68条によって会期末がくると、そこで提出された法案は自動的に廃案になるからである¹²。つまり、審議による修正ではなく、日程闘争と呼ばれる時間の浪費によって内閣提出法案を廃案に追い込むのが野党の役割となっているのである。そのため、68条の内容を現行の内容から変更し、次の総選挙までの期間は法案が継続するように改める。これによって、法案を審議し、修正あるいは撤廃するのか議論することが必要不可欠となる。

以上の2つの国会法の改正によって、国会は脱形骸化し、法案についての審議や修正が活発に行われるようになる。これによって、事前審査制廃止のインセンティブも高まるのである。

¹² 2013年度第183回通常国会においても、電気事業改正法案等の12本の法案が廃案になった。原発問題を巡り緊急性の高い重要法案という位置づけであった電気事業改正法案であったが、審議されることなく廃案となったのである。

8. まとめ～国政の統治構造はこうなる～

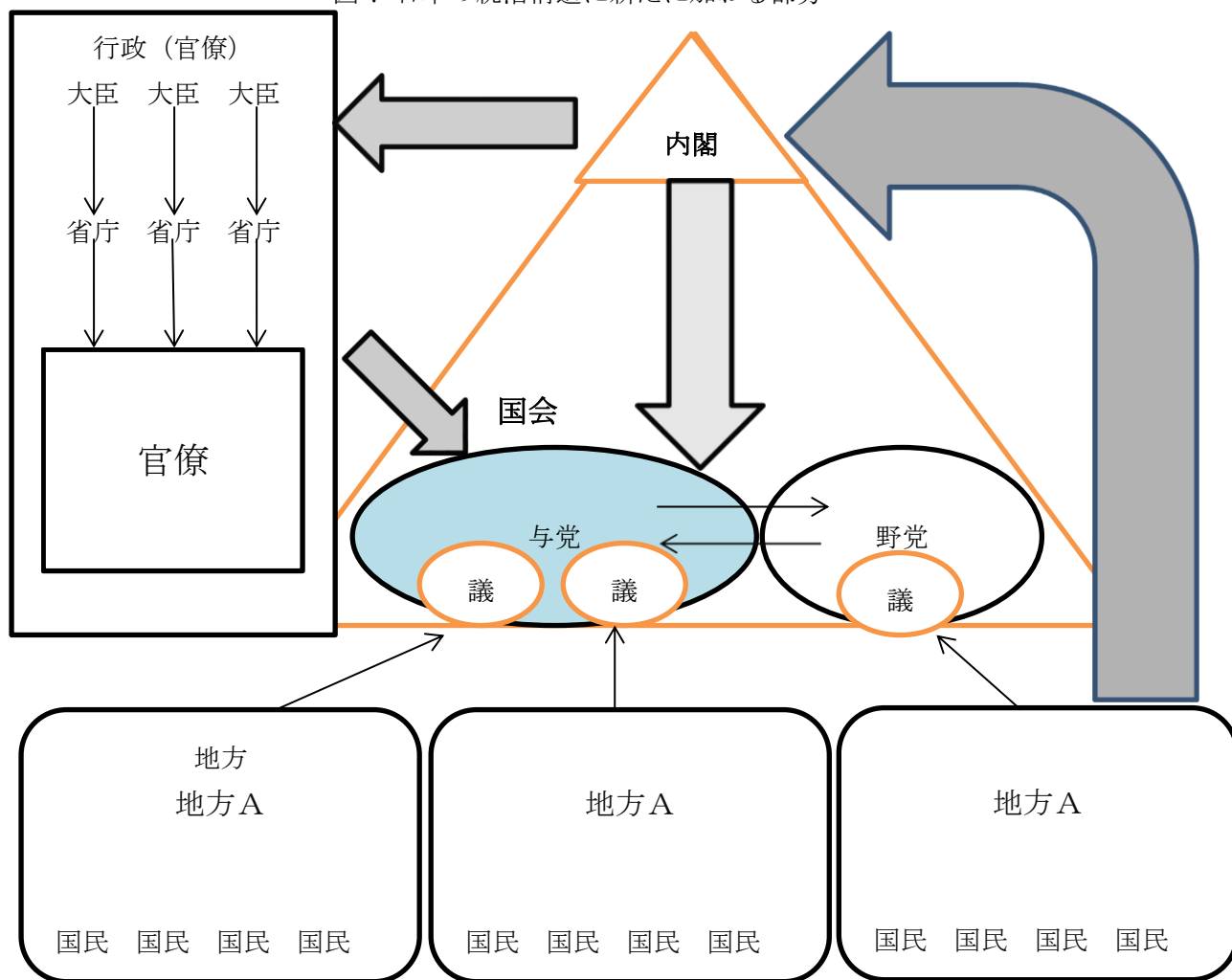
しかし政治はまさにビスマルクのいった可能性の技術です。(中略)

つまり現実というものはいろいろな可能性の束です。そのうちある可能性は将来に向かってますます伸びていくものであるかもしれない。これにたいして別の可能性は将来に向かってますますなくなっていく可能性であるかもしれない。(中略)

いろいろな可能性の方向性を認識する。そしてそれを選択する。どの方向を今後のばしていくのが正しい、どの方向はより望ましくないからそれが伸びないようにチェックする、ということが政治的な選択なのです。

－丸山眞男、信濃教育会における講演『政治的判断』より引用

図7 日本の統治構造に新たに加わる部分



(筆者作成)

冒頭に丸山眞男の言葉を掲載した。マニフェストは、まさにその可能性の方向を国民対して提示する機能を持つものである。グローバル化成熟化によって多元的になった価値観に基づいた複数の可能性を選択することができることが要望を集約する上で必要となってくる。そして、その方向性に基づいて行われる政治は実行力が強いものであり、現代日本で盛んに叫ばれているような「決められない」、国民が何を政治家がやろうとしているかのまさに「方向性」が見えない国政政治は行われなくなる。

さて、それでは上記の政策を踏まえ、国政の統治構造はどのような変化を遂げるのか。

国民がマニフェスト参加に作成し、そのマニフェストに従った選挙が行われ、そして政権与党となった政党が実行力を持ったトップダウンでの政治を行う。官僚は確かにボトムアップした利益団体の要望を従来のように内閣や議員に国会に提出してもらおう。しかしながら、従来のようにそれがそのまま国会で十分な審議を経ずに承認されるのではなく、国会で会期を定めず修正を認めるという原則のもと、審議を行い、与野党からの修正案をしっかりと受取り政策を国会の場で形成する。また内閣は、従来は官僚から提出された法案のみしか国会に提出していなかったが、国民参加のマニフェストに従っても法案提出を行う。この法案においても国会における審議を通して与野党で議論を行い、政策の妥当性や内容を検討する。こうして、極めて多角的で幅広い国民の要望を汲み取る形での政策形成が行われる。これまでのような**官僚→政治**の一方的な要望の実現ではなく、**官僚⇄政治**その双方向的な政策形成が行われるのである。このようにして、グローバル化・成熟化を前提とする現代社会においても、国民を包摂し得る国政の統治体制は完成を見るのだ。

以上

参考 URL

経済産業省 HP

<http://www.meti.go.jp/network/data/b300001j.html>

内閣法制局 HP

<http://www.clb.go.jp/contents/all.html>

法庫 HP

<http://www.houko.com/index.shtml>

(閲覧日は全て 8 月 20 日)

参考文献

- アンソニーダウンズ『民主主義の経済理論』成文堂(1980)
- 渋沢雅英・山本正・河野武司『政治改革とシヴィル・ソサエティ』慶應義塾大学出版会(2006)
- 佐々木信夫『自治体をどう変えるか』ちくま新書(2006)
- 飯尾潤『日本の統治構造—官僚内閣制から議院内閣制へ』中公新書(2008)
- 松沢成文『実践 マニフェスト改革—新たな政治行政モデルの創造』東信堂(2008)
- 中北浩爾『政権選択のその先へ』世界 2009 年 9 月号(2009)
- 斉藤淳『自民党長期政権の政治経済学—利益誘導政治の自己矛盾』勁草書房 (2010)
- 杉田敦『丸山眞男セレクション』平凡社ライブラリー(2010)
- 村松岐夫『政官スクラム型リーダーシップの崩壊』東洋経済新報社(2010)
- 大山礼子『日本の国会—審議する立法府へ』岩波新書(2011)
- 林芳正・津村啓介『国会議員の仕事—職業としての政治』中公新書(2011)
- 野口雅弘『官僚制批判の論理と心理—デモクラシーの友と敵』中公新書(2011)
- 新藤宗幸『政治主導—官僚制を問い直す』ちくま新書(2012)
- 中北浩爾『現代日本の政党デモクラシー』岩波新書(2012)
- 日本比較政治学会『現代民主主義の再検討』ミネルヴァ書房(2012)
- 飯尾潤『現代日本の政策体系 政策の模倣から創造へ』ちくま新書(2013)
- 野中尚人『さらばガラパゴス政治』日本経済新聞出版社(2013)