

「日本社会の構造」

私は君たちに何も教えないだろう。

政治学は知識を与えるものではない。

政治学は人の営みへの好奇心をくすぐるものだ。

——政治経済学部政治学科三年 渡邊翔吾

構成

0.社会認識、理想社会像、問題意識

1.はじめに

2.国政制度の外形的現状分析 -決まるための決まり-

2-1.選挙制度 -為政者の選出-

2-2.国会制度 -政策決定過程-

3.政策決定の構造的分析 -どのように決まっているか-

3-1.政策形成

3-2.政策形成過程

4.国政構造の分析 -誰が決めてきたのか-

4-1.与党事前審査制度

4-2.族議員による利益団体政治

4-3.政官財スクラム

5.国政の通史的分析 -どのように今に至ったのか-

6. 政策

6-1. 選挙制度改革

6-2. 国会制度改革

6-3. 常設型世論調査制度の新設

7. 終わりに -結びに代えて-

0. 社会認識、理想社会像、問題意識

現代日本は、多元的社会である。経済の成熟化とグローバル化に伴い、価値観が多様化した。また、多様な行動形態が個人に選択されるようになった。多様な価値観と行動形態の中で同質化と階層化が起こり、社会全体の構造は高度に複雑で多元的となっている。

このような多元的社会において、民主主義が用いられている。戦後確立した 55 年体制の間、経済が安定している中における全国への利益分配政治は社会に安定をもたらした。それは、日本各地の物的発展をもたらした反面、経済成長の勢いが衰える中で大きな歳出コストとして扱われるようになった。中央政府の歳出増大と政権再編という時代状況の中で、地方分権化が実施された。これは、中央政府による日本全体の画一的・集中管理的な統治体系ではなく地方政治が各自の問題解決を優先的に行う統治体系への変化を狙ったものであり、補完性の原則にみられるように、地域性に特化した政治を行うことでロスをなくし、政治を安定させることを可能とするものとされた。

私の理想社会像は「人々によって構築される社会」である。人々は社会における全構成員を指す。彼らは、構成員として皆平等であらねばならない。故に彼らの意見というのも相対化され平等である。また、社会構成員は時間的推移によってその対象が変動する。故に社会は、常に彼らによって協働して構築され続けていかねばならない。ここにおける構築とは、彼らの意思に基づく決定によって社会の有り様が決められていくことである。社会の有り様とは、社会における事物の総称であり、制度や文化も包含する。そのためには、社会の有り様が常に被決定対象であり続け、人々の意思に基づいて可変性を有するものでなければならない。以上より、人々によって構築された社会は人々の意思に基づく社会の未来が実現化されることになる。

以上の理想社会像を志向するにあたって、社会認識を踏まえて現代社会において求められる要件を以下に記載する。すなわち、平等性を有する普通選挙制度及び国権の最高機関たる議会と、その正常な運用である。

日本政治が、主権者とされる国民という社会構成員の意思に従った可変性を有していないことに対して問題意識を抱く。それは一つに地方議会の機能不全を指す。二つに、国政の機能不全を指す。前者、地方議会の機能不全とは、第一に地方議会内部での制度的不備による政策決定の不全、第二に住民参加の長期的低下傾向である。以上より、地方議会の機能不全に対して 2013 年度及び 2014 年度前期において、社会変革論を構築した。今期においては、国政の機能不全を対象として社会変革論を構築する。国政の機能不全とは、第一に戦後一貫的な選出過程の硬直化及びその長期的持続状態、第二に政策決定における政・官・財の一部階層の優位性の確立である。よって、日本政治に対して問題意識を抱き、国政の機能不全に対する社会変革論を構築する。

1.はじめに

民主主義とは本来、「自分たちで自分たちのことを決める」仕組みといえる。しかしながら、現実的には膨大な人々が一同に会して議論することは現代では不可能であるために、選挙によって人々の間で選ばれた代議士を通じて、統治が行われている。このように、本来の民主主義の理念は、間接的に自らの統治をするという擬制によって運用されているのである。よって、国政を分析対象とするときには、そ

の擬制がどのように働いているかを考察することが求められる。本研究では、擬制の考察にあたって、擬制を発生させる制度を対象とした外形的分析と、擬制がどのように働いているかという機能的分析とに分けて考察することで、立体的・構造的な分析を行う。

1-1. 民主主義の理念型

現代社会において、日本を含む先進民主主義国では、代議制民主主義つまり間接民主主義の形態がとられている。ここでは、代議制民主主義における国民主権と代議制の立ち位置を明らかにしていく¹。

まず初めに、代議制民主主義の特徴を簡潔に説明すれば、国民から選ばれた代表が議会を構成し、主権者である国民に代わって統治権を行使する制と言える。これは、「代議制」「国民主権」の概念が歴史的過程の中で結びついていく中で、形成されたものである。

そこで次にこの「代議制」であるが、これは 17 世紀イギリスにおいて、議会は国民全体を代表するという国民代表の理論が唱えられるようになり、18 世紀後半に議員内閣制の実現により「代議制」が確立されたことに端を発する。その後 19 世紀に入り国際的に民主主義思想が広まるにつれて代議制は民主主義と結びつくようになり、普通・平等・直接・秘密選挙の原則が確立されてきた。

では、国民代表の理論とは何であろうか。日本国憲法においては、「国民主権」がその 3 原則の一つとして掲げられている。民主主義を具体化した国民主権主義として「国家の統治のあり方を決定する権力と権威は国民にある」とされる。ここでの「権力」とは、国の最高法規である憲法の改正や政治家という代表の選出において、投票を行って政治を左右する最終的な意思決定の力である。すなわち、が国民主権の「権力」とは、国民が国のあり方を決める力である。次にここでの「権威」とは、国の権力の正統性の根拠が国民にあることを意味する。すなわち、司法・行政・立法という公権力そのもの、或いはその行使の正統性は、「国民自ら作り上げた権力であり、ルールであるために国民自らが従う」によってもたらされているのである。これが国民主権の「権威」である。

しかし、このような代表制は民主主義観の起源から確立されたものではなかった。元来、「権力」を持つ国民が討論に直接参加していくという「直接民主制」が望ましいとされていたが、従来よりも大規模な近代国家においては、全国民による充実した討論の実現は現実的困難性に直面した。そこで代表者を通じて充実した討論を行わせ、その過程で少数派の意見をも可及的に汲みあげて妥協案、つまり熟議の末のセカンドベストを模索し、日常的な政治を運営していこうとする国民の「権威」に基づいた間接民主制が編み出されたのである。そして間接に主権を持つ国民の意思を負託する手段として「選挙」が存在し、選挙によって「代表者」が集う「議会」によって政治が行われるという代議制民主主義の概念が確立されたのである。

¹ 本節の大部分は公共選択学会(2012)に依っている

1-2.本研究のアプローチ

前節を踏まえて、本研究においては、この代議制民主主義という概念を得た上で、日本国における政治状況と私の理想社会像である「人々によって構築される社会」との乖離を分析していく。分析にあたっては、上記した代議制民主主義観より重要性が明らかとなった「選挙」及び「議会」という二つを焦点に合わせることで、日本国における代議制民主主義を分析することができると考えられる。何故ならば、代議制民主主義とはそもそも、民意の反映をとという難点を選挙と議会によるメカニズムによって実現するものとされているためである。そしてこの民意の反映こそが、理想社会像における「彼らの意思に基づく決定によって社会の有り様が決められなければならない」という「構築」に該当するのである。よって、日本国を民主主義国家として把握し、「国民全体」の民意が「正しく」反映されているかという分析の観点が与えられ、選挙及び議会というアプローチ方法が正当化されるのである。

2.国政制度の外形的現状分析 –決まるための決まり–

2-1.選挙制度 –為政者の選出–

本節では、国政分析の前提たる日本の選挙制度について制度的特徴と運用における特徴を分析する。

2-1-1.選挙制度

ここでは、選挙制度の特徴を記述し、日本の選挙制度の性質を概観する。

日本の国政における代議士選出の制度は、衆議院議員総選挙と参議院議員通常選挙の異なる2種類によって構成されている。前者は小選挙区比例代表並立制で、定数300名の小選挙区選挙と定数180名の比例代表制とで構成され、任期は4年である。また、後者は定数が146名の選挙区選挙と定数が96名の比例代表選挙とで構成され、任期は6年であるが、3年毎に半数の改選を行うため、一度に行われる選挙での改選定数は選挙区選挙で73名、比例代表選挙で48名である。

表 1

衆議院	項目	参議院
定数 480 人 小選挙区 300 人 比例代表区 180 人	議員定数	定数 242 人 選挙区 146 人 比例代表区 96 人
4 年（途中解散あり）	任期	6 年（3 年ごとに半数改選）
小選挙区比例代表並立制	選挙制度名称	選挙区比例代表並立制
小選挙区：300 区 比例代表区：11 ブロック（拘束式）	選挙区 （名簿方式）	選挙区：都道府県 比例代表区：全国一区（非拘束式）

構成要素の一つである小選挙制度は、1 選挙区につき 1 人しか当選できない勝者総取り方式である。よって、多数党が形成されやすく、政権の安定につながり、政党本位・政策本位の選挙運動が促進され、選挙資金が抑制される長所がある反面、死票が多くなり、得票率と議会での議席占有率とに差が生じやすく、少数勢力は選出されにくく、選挙区の有力者に有利であるために地盤の固定化が進むという短所を有する²。この短所はすなわち、多数代表の性質と言い換えることができる。

一方の比例代表制は、多様な民意が鏡のように議会に反映され、政党本位・政策本位の選挙運動が促進されるといった長所がある反面、少数分立を招き、政局不安定を招きやすく、拘束名簿式の場合は候補者と有権者との関係が疎遠になるといった短所を有する³。

まとめれば、小選挙区制を典型とする多数代表制は、「民主政治は多数決の政治」であり、政権の選択が議院内閣制下の選挙の最大の意義と考えており、対する比例代表制は、「多様な民意を鏡のように議会に反映」させる制度で、「多数決は議会でやればよい」と考えるものである⁴。

上記のように、日本の小選挙区比例代表並立制は、異なる考えに基づく 2 種類の選挙制度によって構成されたものであると言える。

2-1-2.選挙制度の理論的考察

次に、ここでは、選挙制度を理論的に考察することによって、日本における選挙制度の立ち位置を明確化する。

上述したように、日本の選挙制度は、小選挙区比例代表並立制であり、死票を生じさせやすい「多数代表」の性質を有するものであった。そこで、まず初めに死票の意味を考察し、次にそのような選挙制度が正統化される根拠を明らかにしていく。

まず、死票の説明であるが、一般的にこの言葉のイメージはよくない。大抵、投票で候補者を当選させるまで集まらず、無駄になったと判断されるために、死票という言葉が使われる。つまり、死票というのは、選挙において落選者に投じられた票という理解ができる。また、それだけではなく、特定候補者に当落線以上に余分に集まった票に対しても、死票という言葉が使われることがある。よってまとめれば、「相対的に無用の余剰票」と判断することができる⁵。

次に多数代表制であるが、これは選挙で相対的多数票を獲得した候補者が得票順に定数まで当選する制度である。特に、有権者の投票の最多数を得た候補者が当選する定数 1 の小選挙区制はその最たる例であり、その点、小選挙区制は最多得票者当選制とも呼ばれる。つまり、選挙戦の勝者を決めることに主眼が置かれ、競争という状態が重要になるといえる。競争が重要であり、勝敗を決することに力点が置かれる小選挙区制は「少数者を切り捨てるもの」という批判がなされることもある。これに対して吉野作造(1919)は、仮に候補者が敗れたとしても、「これに不満があれば、少数者はさらに奮闘努力して他日

² 加藤(2003) pp.26-27 参照

³ 同上 p.28

⁴ 加藤(2012) 参照

⁵ 小林幸夫(2002)参照

の勝利を計るべきである。奮闘努力の結果、勝敗の数を希望する可能性があり、また大体において客観的に優秀と認められた者が結局は勝利者となりうる点において、少数者も一時の屈服に甘んずる理由も立つ」と正統化を試みている⁶。すなわち、多数代表制においては、選挙の機械を利用しての勝利の可能性が残されていることがその正統化の条件である。そのためには、議員の任期制が意味を持ち、**多数・少数の関係交替の可能性の保障が重要**となり、**競争の公正と自由が正統化の上で必要不可欠な条件**にもなる。そして同時に、多数代表制においては、**選挙区での多数と少数の関係が固定すると、代表の選出の惰性化、そして腐敗の状況が現れやすくなる⁷**。すると、代表選出の機会を継続的に失っている少数派を見据えた競争の構成と自由がより必要となる。

このような多数代表制は如何なる代表観を基盤としているのだろうか。1774年のE.パークによるブリストル選挙区での立候補演説は多数代表制を構築する基盤的代表観を克明に示している。彼は、国内を分割した各選挙区における選挙であっても、その選挙区において選出された候補者は全国民の代表者であると考えた。これは、多数意思が国民意思であって、代表者が目指すべきなのは、国民意思の統合とする考えに依る。そして、各選挙区において選出された議員としての議会活動の主要な役割は、議会での討論であって、この討論において議員それぞれは全国民としての代表者を担い、統合的な国民意思を創出するために議会意思の形成に努力しなければならないとされる⁸。

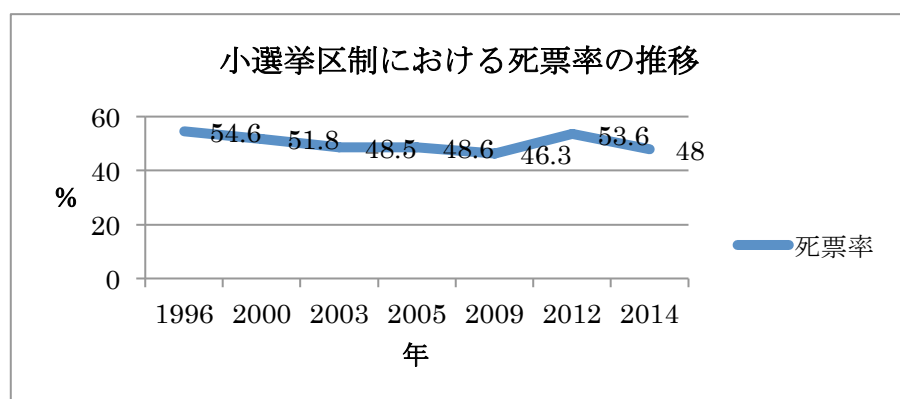
2-1-4.選挙制度運用の定量的分析

ここでは、日本の選挙データから、選挙制度の運用面を定量的に概観する。

まず初めに、選挙制度の理論的分析によって明らかとなった多数代表制の特徴とする死票に関して、衆議院議員総選挙におけるデータを基に定量的に分析していく。

総務省によれば、小選挙区制の導入以降の衆議院総選挙の死票率は、1996年 54.6%、2000年 51.8%、2003年 48.5%、2005年 48.6%、2009年 46.3%と高水準で推移している。

図 1



（出典：総務省発表を基に筆者作成）

⁶ 吉野作造(1919) 又は加藤(1998)

⁷ 小林(2002)参照

⁸ 小林幸夫(2002)参照

特に、2012 年 12 月に行われた衆議院議員総選挙では、死票は 300 選挙区で 3163 万 7430 票にのぼり、総得票数の 53.06%を占めることがわかる。表からも分かる通り、2012 年の衆議院議員選挙においては、候補者の得票のうち議席に結びつかなかった死票の割合が 50%以上となった小選挙区が全体の 6 割に当たる 188 に及び、死票が最も多かった長野 3 区は 72.23%にものぼる。

表 2

	当選者得票	落選者得票（死票）
総得票数に占める割合	46.94%	53.06%

（出典：総務省(2012)を基に筆者作成）

表 3

死票率	小選挙区数	備考
50%以上	188	全小選挙区の 62%
60%以上	76	全小選挙区の 25%
70%以上	2	東京都第 1 区、長野県第 3 区

（出典：総務省(2012)を基に筆者作成）

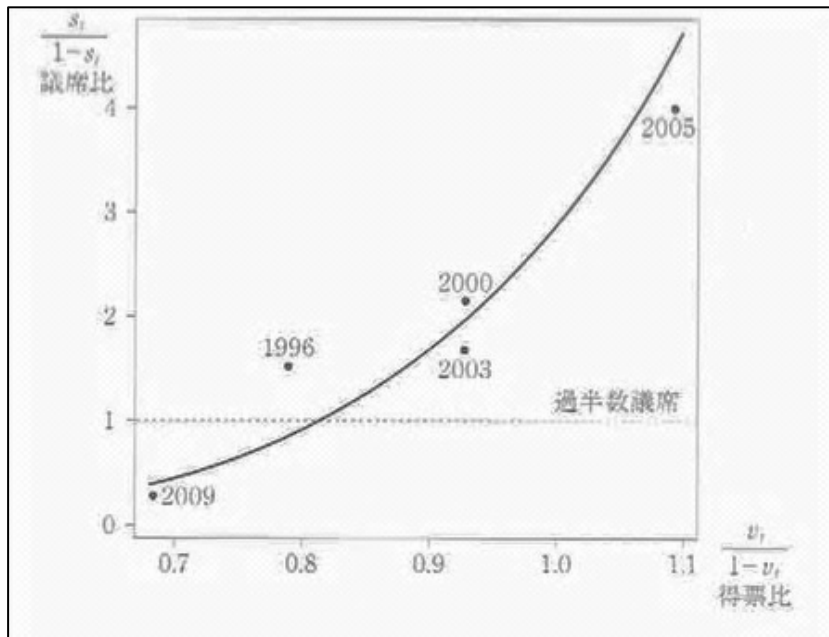
以上のように、日本においては選挙制度の運用において多数の死票が生じていることが秋からとなった。それは、小選挙区制導入一貫して高い水準を記録しており、常に国民の民意の半数近くが議席に反映されない状態となっている。

では次に、このような死票が生じる選挙制度の運用において、当選者というもう一つの側面に目を向けることで、選挙における公平性をさらに分析していく。

小選挙区制においては、多数代表の性質が自然に生じることになるが、それは衆議院議員選挙におけるデータからも明らかである。一般的には、小選挙区選挙においては、全国規模で二大政党の獲得議席数が、得票比の 3 乗に比例する傾向にあると言われる。よってここでは、衆議院議員選挙のデータから政党ごとの獲得議席数と得票数との乖離を定量的に分析することによって、日本における選挙制度が運用面における多数代表性を指標化していく。

図は、小選挙区選挙制度がもたらす得票数と獲得議席数の比率において働くと考えられる 3 乗比法則と、日本における最近の衆院選 5 回の自民党の獲得議席の結果を共に図示したものである。この図からは、日本においては、1996 年以降の小選挙区制選挙において、2009 年を例外として、2~4 乗と、比較的高い水準を推移していることがわかる。

図 2



(出典：樋渡展洋・斉藤淳編(2011)p.186)

次に、現状の選挙状況が既存の選挙制度考察とどのような関係にあるかに触れる。選挙制度の違いを基に、選挙が政党支持率を反映するか否かシミュレートした寺井(2012)によれば、小選挙区制度では3乗法則よりも極端な形に収斂する傾向にあり、比例代表制度では政党支持率が反映される傾向にあることがわかっている⁹。また、有権者の数が増えるほど、小選挙区制度における獲得議席数は実際政党支持率よりも高い水準で獲得されることが分かっている。これは、日本を始めとする大規模な小選挙区制度で発生する死票数が、従来考えられていたよりも多く発生してしまうメカニズムを含んでいることを示唆している。この寺井のシミュレート分析結果は、日本の選挙の現状と整合的である。

以上から、既存の選挙制度考察と整合的に、自民党が議会で多数派となり、政権与党となった選挙において、他の政党との得票比の2～4乗の議席を獲得してきており、比較的高い水準の得票と獲得議席数の乖離がみられる。すなわち、選挙において「勝利」し、議会多数派を占める政党は、得票に見合わない程、他政党に比べて多くの議席を与えられた結果であるということがわかる。

2-1-5.一票の格差

近年、2009年衆院選に対して15年ぶりに最高裁の「違憲状態」判決が下され、さらに2010年参院選に対しても「違憲状態」判決が20年ぶりに下されるなど、一票の格差問題が浮上している。ここで、選挙制度の運用における議論として捉えることとする。

そもそも、一票の格差の問題性とは、「一票における一人当たりの投票価値の違い」が発生してしまう

⁹ 寺井昇(2012)参照

問題である。選挙区において定数が同じだと仮定すると、候補者の当選に対して投じられた票数から、有権者が多い選挙区では一票の価値が低く、逆に有権者が少ない選挙区では一票の価値が高くなるのである¹⁰。これは日本では、人口密度のばらつきによって地域間で生じている。

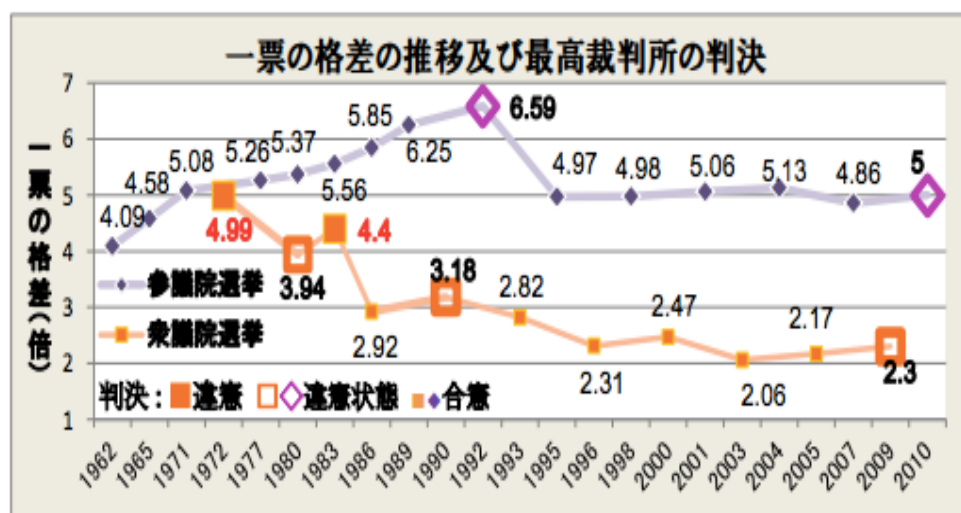
この一票の格差の問題性である「一票における一人当たりの投票価値の違い」を分析していく。まずこれは、一人一人の民意が、住む地域によって異なる価値となって反映されることにつながると考えられる。

ここで仮想的に、定数がそれぞれ5のA町とB町での選挙を比較してみる。そして、人口規模の違いにより、A町の有権者が1議席を10人の票で当選させ、B町の有権者は1議席に50人の票を要したとしよう。とすると、A町では50人で5議席が選ばれ、B町では250人で5議席が選ばれることとなる。この場合、A町の有権者の民意はB町の有権者よりも5倍優遇されることになり、その結果5議席を獲得し、民意の反映が比較的容易となる。このようなことを考えれば、「一票における一人当たりの投票価値の違い」が生じている選挙においては、公平かつ平等な「民意の反映」がなされているとは言い難い。

そして、この「一票の格差」を長年司法および行政は対処できず、そうした格差を完全に是正することはできなかったとされる。

下図は一票の格差と最高裁場所の判決との時間的推移を図示したものである。図より、衆参両院選挙の一票の格差の水準が、常に2倍以上という高い水準で推移してきたことがわかる。特に参議院選挙に関しては、一時期に6.59倍を記録するなど、4～6倍の極めて高い水準を保ってきていることがわかる。

図 3



(出典：公共選択学会(2012))

¹⁰一票の格差の算出方法は以下の通りである。

各選挙区の人口の内の有権者数を降順に y_i 、選挙区ごとに定められた定数を x_i とし、1票の格差の値を w_i とし、 $w_i = y_i x_i \div y_{47} x_{47}$ ($i = 1, 2, \dots, n$) によって得られる。

また、過去 40 年間に於いて、最高裁によって違憲判決或いは違憲状態が計 7 回下されていることがわかる。最新の判例である最高裁の 2010 年参院選に対する 2012 年の判決では「都市部への人口集中による都道府県間の人口格差が拡大する中で総定数を増やす方法に制約があり、都道府県単位の選挙区を維持しながら投票価値の平等の実現を図ることはもはや著しく困難な状況」として、都道府県単位を選挙区とする選挙制度に否定的見解を述べている¹¹。また 2009 年衆院選に対しても、1 人別枠方式に関して、1994 年導入当時の激変緩和のための経過措置としては容認しうるものの、本選挙の時点においてもはや合理性を有しておらず、憲法違反となっているとの判断を行っている。この様に、一票の格差の高い水準での推移を受け手、最高裁判決から、衆議院の 1 人別枠方式の廃止と、参議院の都道府県区割りの選挙制度の抜本的変更が唱えられている。

2-1-6.選挙制度分析結果

以上の選挙制度に関する分析の結果を以下に小括する。

【選挙制度分析結果】

第一に、選挙制度の記述分析により、死票が多くなり、得票率と議会での議席占有率との差が生じやすく、少数勢力は選出されにくく、選挙区の有力者に有利であるために地盤の固定化が進む多数代表の性質を持つことが予想された。

そして、このような選挙制度が正統化されるためには、第二に、多数・少数の関係交替の可能性の保障が重要となるため、競争の公正と自由が正統化の上で必要不可欠な条件であるということが明らかとなった。

しかし、直近の選挙データを定量的に分析したところ、第三に、小選挙区制導入一貫して高い水準を記録しており、常に国民の民意の半数近くが議席に反映されていないということ、第四に、自民党と他政党の獲得議席と得票比の比較からは、議会多数派を占める政党は、得票に見合わない程、他政党に比べて多くの議席を与えられた結果であるということがわかる。

さらに、人口の地域間格差によって生じる一票の格差を分析することで、第五に、「一票における一人当たりの投票価値の違い」が 2 倍～6 倍と、著しく生じる傾向にあるということが明らかとなった。

以上より、日本の選挙制度は、競争の公正と自由が正統化の上で必要不可欠であるにもかかわらず、それらが全国で継続的に損なわれてきたままであり、選挙を通じた民意の反映にあたって、瑕疵があると結論される。

¹¹ 公共選択学会(2012)参照

2-2.国会制度 –政策決定過程–

本節では、国会における政策決定の現状を分析する。

2-2-1.国会の記述分析

ここでは、国会における政策決定過程として主となる立法機能を焦点にあて、立法過程の制度的特徴を記述し、概観していく。

まず、国会の**憲法的位置付け**を概観していく。周知の通り、国会は唯一の立法機関であり（憲法第41条）、議案の発議は衆参各院において議員のみが行うものとされている（国会法第56条1項）具体的には、議員が議案を発議するためには、衆議院において20人以上、参議院においては10人以上の賛成を要し、とくに予算に影響を及ぼす法案については、衆議院において50人以上、参議院においては20人以上の賛成を要することとなっている（国会法第56条1項）。また、首相が国会議員の中から国会の議決によって指名されなければならないとされる（憲法第72条）。そして、指名された首相によって内閣が成立される。ここにおいていわゆる政府が成立することとなる。そして、内閣が提出する議案に関しては、首相が内閣を代表して国会に提出すると定められている（憲法第72条）。また、「7条解散」と呼ばれ、内閣の助言と承認による天皇の国事行為として衆議院を解散するという憲法の規定から、腫瘍は衆議院の信任の如何にかかわらず、衆議院を解散することができる¹²とされている。以上より、周知の通り、議案の内閣提出権及び「解散権」を有する首相は、権力の集中という性質がある議院内閣制の観点と整合的である。

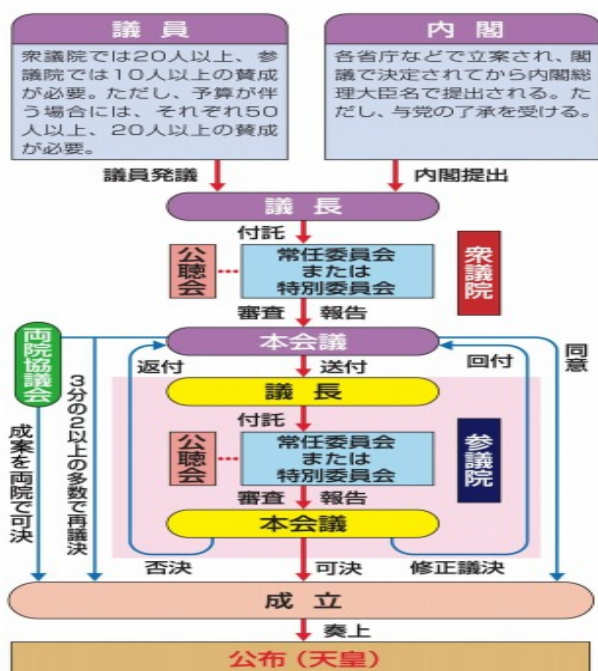
次に国会における**議長**に関して見ていく。議長の役割は、委員会における委員長のそれと同じく、本会議の議事を整理していくことである。具体的には、議長は議事日程を決め、議長の判断により議事日程を変更し、他の案件を議事日程に追加することができる¹³とされている（国会法第55条、衆議院規則第112条）。また、議長は法案を所管の委員会に付託することができる（国会法第56条2項、衆議院規則第31条、参議院規則第29条）。加えて、本会議において議長は質疑、討論その他の発言時間の制限を課すことが認められている（国会法第61条）。そして、衆参両院の議長は各々の議員によって選出される（憲法第58条）ため、通常は与党議員が議長に選出されることになる¹³。以上より、議長は衆参両院において、議事日程を調整し、審議時間を制限することのできる重要な位置付けであり、そしてその選出方法より与党議員が選出される傾向がわかる。

では、続いて立法機関としての国会の立法機能を概観していく。立法は原則として衆参両院で可決されたときに成立する。下の図は、立法過程として、一般的に法律が先に審議される衆議院先議の流れを示している。尚、両院で異なった議決をした場合には、各議院から選出された委員による両院協議会を開いて、意見の一致を図ることもある。

¹² 増山(2003)pp.52-53 参照。尚、「7条解散」は憲法の一解釈の結果であり、憲法作成者の意図するところかは定かではないが、長年の国会運営の慣習に鑑みれば、定着していると考えられよう。

¹³ 尚、議長は慣行的には党派的中立性を維持するために党籍を離脱することになる。詳しくは増山(2003)pp.58-59 参照。

図 4



(出典：「法律ができるまで」参議院 HP

<http://www.sangiin.go.jp/japanese/aramashi/houritu.html>)

図よりわかるように、議員発議、内閣提出を問わず議長発議後、法律案は常任か特別どちらかの委員会に付託され、委員会において審査された後に、本会議に報告されることになる。ここから、委員会は立法機能の上で重要な位置を占めることがわかる。尚、表は国会機能の補足説明である。

表 4

機能		補足説明
法律案の 提出	議員提出	発議者が賛成者と連署してその議院の議長に提出する。
	内閣提出	内閣総理大臣から参議院又は衆議院の議長に提出する。
付託		議長が所管の委員会に付託する。また、本会議の議決で委員会の審査を省略することができる。
委員会の審査		委員会の審査は、基本的に、趣旨説明、質疑、討論、採決の流れで行われ、公聴会、参考人意見聴取、関係委員会との連合審査などを行う場合もある。
本会議の審議		本会議の審議は、基本的に、委員長報告、討論、採決の流れで行われる。
両院協議会		両議院の議決が異なったときは、両院協議会が開かれ、成案を得た場合、これを両議院で可決すれば、成立する。

(出典：参議院 HP を基に著者作成)

続いて、国会における**会期制**に関して概観していく。国会には、常会、臨時会、特別会の3種類がある（憲法第52条）。常会は、国の予算や予算関連法案を審議するためのものであり、会期は150日間と定められている（国会法第10条）。臨時会は、内閣が必要に応じて招集することができ、また衆参いずれかの議員の総議員4分の1以上から要求が合った場合にも招集されなければならない（憲法第53条）。特別会は、衆議院の解散による衆議院議員の総選挙後に招集されるものである（憲法第54条）。臨時会と特別会の会期は招集のつど両院一致の議決によって決定する（国会法第11条、同12条）。尚、会期の延長は常会において1会、特別階と臨時会において2回までと制限されている（国会法第12条）。理論的には、会期の延長や臨時会の招集によって国会を一年中開会することは可能である。しかし、慣例や規則によって、国会の実質的な審議時間は制限されている。具体的には、衆参両院の本会議には定例日とされる曜日がそれぞれ決まっており、衆議院では火木金、参議院においては月水金となっている。後述する委員会に関しても、1週間に2日乃至3日の定例日が設けられている。

以上より、国会の活動に関しては、時間制限が課せられており、法案審議を効率的に進行していくことを目的とするならば、委員会及び本会議の擬似運営といった時間的管理が重要性を持つことがわかる。

2-2-2.委員会制度の記述分析

上述したように、国会法が規定する現行制度は、委員会中心主義と呼ばれ程に、委員会に法案を実質的に審査するための強力な権限を与えており、国会における政策形成・政策決定に関しては委員会が重要となる。よってここでは、委員会の制度的特徴を法、慣習両面から考察していく。

まず、法案提出から**委員会審査の過程**を概観していく。国会において一旦法案が提出されると、法案は所管の委員会に付託される（国会法第56条）。委員会には常会と特別の2種類があり、各々所管の議案や請願などを審査する（国会法第40条、同41条）。衆議院における常任委員会の所管事項はほとんど行政省庁の所管に対応しているが（衆議院規則第92条）、参議院の場合は制作分野ごとに分かれている（参議院規則第74条）。特別委員会は会期ごとに各議員において必要と認めたときに、その議員の発議によって設けられるものであり、委員数や所管もそのつど決められる（国会法第45条）。

国会議員は、少なくとも1つの常任委員となる（国会法第45条）。常任委員会と特別委員会の委員は、各党（会派）の所属議員数の議員における割合に応じて割り当てられ、各党から申し出た者について議長の名指によって選任される（国会法第25条）。常任委員会の委員長は各議員において各々常任委員会の委員によって選出され（国会法第25条）、特別委員会の委員長はその委員会によって互選されている（国会法第45条3項）。尚、実際には動議により委員長の選任を議長に委任し、与党の推薦する委員を議長が指名している。また、委員長の役割は、委員会の議事の整理である。具体的には、委員会開会日時の決定、委員への発言の許可、委員会での質疑、討論、発言時間の制限などである（衆議院規則第67条、同45条2項、同68条及び、参議院規則第38条、同42条2項、同47条）。

このように、議事日程や発言規制など、委員長が委員会における広範な議事運営権を司っており、委員会の実質的な審議進行を担っている。

さらに委員会内においては、発言順位と発言時間は各会派に割り当てられることが慣行となっており、発言時間は委員数に比例配分されるので、当然小会派の発言時間は短くなる傾向にある¹⁴。そして、委員の会派別構成は本会議のそれに比例することになり、与党議員は委員会でも過半数を占める。このことから、委員の発言に関して与党議員が法案の内容に立ち入らず、無修正で通過させるよう働きかけており、委員会の結論を委員会における審査を待たずして既定される傾向にあるという¹⁵。以上のような委員会制度からわかるように、委員会における実質的な審議は、与党議員優位で進行されていくことになる。

2-2-3. 国会審議状況の定量的分析

ここでは、国会における議案の審議の実態を分析していく。具体的には、審議を「質」と「時間」に分けた際の「時間」の側面を分析していく。

増山(2003)によれば、国会は年間 200 日ほど開会されているが、本会議や委員会の定例日など、慣例や規則によって国会の「可処分時間」は制限されるために、実際には約半分の 100 日ほどの稼働日数であるとされる¹⁶。

また、国会の中において、その審議内容から予算の審議を行う「予算国会」と予算の審議を行わない「非予算国会」に区分してその審議時間をみてみる。すると、1947 年から 2001 年までの期間において「予算国会」の平均日数が約 169 日であるのに対して、「非予算国会」の平均日数は約 36 日となっており、予算審議が国会審議状況を左右することがわかる¹⁷。

また、大山(2011)によれば、衆議院本会議の年間開会時間は 1947 年から 1954 年の平均では 134 時間に達していたが、1975 年～85 年には 55 時間にまで落ち込んだ¹⁸。また開会時間の減少に伴って、1970 年代なかばからは、採決前の質疑もほとんど行われなくなり、本会議は委員会での結論を承認するだけの「儀式」と化しているとされる¹⁹。

¹⁴ 大山(2011) pp.88-89 参照

¹⁵ 同上

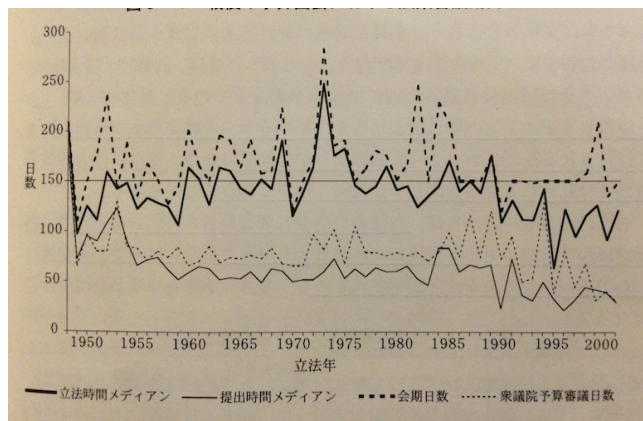
¹⁶ 増山(2003)p.57 参照

¹⁷ 同上 p.90 参照

¹⁸ 大山(2011)p.87 参照

¹⁹ 同上

表 5



(出典：増山(2003)p.91)

表は、戦後の「予算国会」における法案審議動向を図示したものである。本予算の審議は国会の主要な働きであり、「予算国会」を基準として戦後の国会の審議動向を分析する。尚、図中の「立法時間メディアン」とは、「その国会において成立した法案が会期初日から要した日数の中央値」であり、「提出時間メディアン」とは、「その国会において提出された法案が会期初日から提出まで要した日数の中央値」である。ここから、新憲法における最初の通常国会である第二回国会や「通年国会」を主張した田中角栄首相の第71回国会が比較的最長い日数を誇っていることがわかる。上記2回の国会は例外的であり、「立法時間メディアン」は150日前後を推移していることがわかる。また、「提出時間メディアン」は本予算の衆議院本会議通過までの日数より若干早い日数において安定していることがわかる。

2-2-4.国会制度分析結果

【国会制度分析結果】

国会の立法機能は、委員会を中心に運用されているが、会派重視の慣行によって、実質的審査を妨げられており、与党のみの審議によって法案は本会議に報告され、また本会議における討論と質疑も減少している。このように、国会を構成する代議士による審議を経た決定がなされる状態とはなっておらず、国会における立法機能は全代議士の意思を反映されるものとはなっていない。

ただし、以上の分析は、制度に対する記述分析と、審議時間という限られた定量分析を射程としていたために、「国政においてどのような政策形成が行われているのか」ということの詳細を明らかにするまでは至っていない。よって、ここで分析を踏まえ、次章においてより構造的な分析を展開していくことにする。

3.国政の構造的現状分析 –どのように決まっているか–

本章では、今まで概観してきた国政状況をより正確に捉えるべく、制度的側面を超えて、政策形成過程の構造を、定量的に分析していく。

3-1.政策形成状況

先ず初めに本節では、国会における政策形成、つまり法案審議状況を分析していく²⁰。

国会における政策形成とは主に法律の採決にある。

ここでは、国会において審議される内閣提出法案と議員提出法案を概観する。

表 6

立法年	法案数								割合%					
	内閣提出法案				議員提出法案				内閣提出法案			議員提出法案		
	提出 A	成立 B	提出 C	成立 D	提出 C	成立 D	提出 C	成立 D	$\frac{A}{A+C}$	$\frac{B}{B+D}$	$\frac{B}{A}$	$\frac{C}{A+C}$	$\frac{D}{B+D}$	$\frac{D}{C}$
1947～51	1,241	(25)	1,113	(5)	329	(25)	230	(2)	79.0	82.9	89.7	21.0	17.1	69.9
1952～56	1,219	(49)	959	(10)	808	(181)	300	(16)	60.1	76.2	78.7	39.9	23.8	37.1
1957～61	1,179	(125)	895	(20)	816	(331)	101	(16)	59.1	89.9	75.9	40.9	10.1	12.4
1962～66	986	(73)	776	(20)	693	(269)	66	(5)	58.7	92.2	78.7	41.3	7.8	9.5
1967～71	751	(63)	571	(14)	468	(121)	60	(0)	61.6	90.5	76.0	38.4	9.5	12.8
1972～76	646	(108)	478	(39)	656	(289)	80	(1)	49.6	85.7	74.0	50.4	14.3	12.2
1977～81	601	(82)	412	(31)	706	(313)	71	(3)	46.0	84.8	68.6	54.0	15.2	10.5
1982～86	525	(73)	421	(22)	647	(402)	69	(6)	44.8	85.9	80.2	55.2	14.1	10.7
1987～91	644	(154)	456	(46)	444	(279)	65	(4)	59.2	87.5	70.8	40.8	12.5	14.6
1992～96	565	(51)	508	(16)	336	(112)	76	(4)	62.7	87.0	89.9	37.3	13.0	22.6
1997～01	778	(90)	678	(44)	746	(249)	139	(13)	51.0	83.0	87.1	49.0	17.0	18.6
1947～01	9,135	(893)	7,267	(267)	6,649	(2,571)	1,260	(70)	57.9	85.2	79.6	42.1	14.8	19.0

注：立法年は一般会計予算を審議する予算国会に始まり、次年度の予算国会までに召集された国会を含み（ただし、1947年は第1回国会のみ）、それらを5年ごとに集計している、括弧内は継続法案数であり、複数の国会に及ぶ場合、国会ごとに提出されたものとして集計している。

（出典：増山(2003)p.32）

上記表は、戦後国会における内閣提出法案と議員提出法案の提出数と成立数、及びそれらの割合を示している。

ここからは、戦後一貫して、内閣提出法案が高い成立率を維持してきており、戦後の内閣提出法案の8割が成立していることがわかる。また、議員立法に的を絞れば、1950年代以降、議員立法による成立率が低下傾向にあることがわかる。

一見するとこれは国会における立法能力の低下と判断されるが、1950年以降では、「依頼立法」と呼ばれる政府立法を名目的に議員が提出する慣行が生まれたために、1950年代前半の議員立法の一時的な急増につながっているため、これを基準として議員立法の低下傾向から国会立法能力を判断することはできない。

²⁰ 尚、本節は主に増山(2003)の第二章を参考としている。

加えて、表 2 からは、内閣提出法案の法案修正動向もわかる。これによれば、1970 年代までは内閣提出法案のおよそ 2 割が修正されていることがわかる。そして、内閣提出法案の修正率は 1980 年代で一時的に低下しているが、これら修正が「実質的な」修正であるかどうかは、判断が困難である。というのも、修正の中には、単純に施行期日を書き直すだけのものも含まれており、このような「形式的な」修正は国会における審議は遅れて当初の施行期日までに成立しない場合に用いられる法案修正であるために、法案そのものの内容が修正されているかどうかは判断できない。

以上から判断できるのは、1960 年代以降に、国会が実質的な修正を内閣提出法案に加える割合は 1 割前後で比較的安定的に推移しているということである。また、このような内閣提出法案は議員立法に比べて相対的に優位であり、国会において成立する法案の大多数を占めていることもわかる。以上より、国会内における政策形成に関して、政府与党の相対的優位な状況が予想される。そこで次に、国会における与党議席占有が如何に政府立法に影響を与えているのかを分析の対象とする。

表 7

院		内閣提出法案						政省令数	政省令率
		提出数	成立数	不成立数	修正数	成立数	修正率		
衆院	相関係数	0.729	0.777	0.289	0.611	0.234	0.078	0.541	-0.720
	P 値	0.000	0.000	0.083	0.000	0.163	0.647	0.001	0.000
参院	相関係数	0.288	0.339	0.047	0.404	0.163	0.298	0.334	-0.286
	P 値	0.084	0.040	0.781	0.013	0.334	0.073	0.043	0.086

(出典：増山(2003)p.39 を基に筆者作成²¹⁾)

上記表は、内閣提出法案及び政省令の成立動向と与党の議席割合の相関を示したものである。内閣提出法案実数は、提出数、成立数、修正数のいずれも与党の議席割合と正の相関関係があり、特に衆議院において強い関係にあることがわかる。しかし一方で、与党の議席割合と、法案の不成立数及び成立率との間には統計的に有意な関係にない。つまり、与党の議席割合の減少が内閣提出法案の不成立や修正の増加をもたらさず、また政省令の増加ももたらさないということである。

この傾向は、国会において与野党が伯仲状態にあるときに、法案審議が活性化されるという一般認識を覆すことになる。すなわち、与党に対して野党勢力が拡大したならば、野党の立法過程に対する影響力が高まり、法案の成立を阻止し、修正することが予想されるが、むしろ内閣の立法活動の分量が抑制されるという効果のみしか発生しないことになる。

²¹ P 値とは、確率(probability)の P であり、全く相関のない数字を組み合わせたときにその相関係数が出る確率、すなわち「偶然に起こり得る可能性」を指す。一般に P 値が 0.05 (5%) 以下であれば統計的には有意であるとされる。

では次に、法案審議時間が如何なる作用を及ぼしているのかを分析していく。

具体的には、長期の国会会期日数、ひいては、長時間の法案審議が如何なる法案の採決に如何なる作用を及ぼしているのか、法案に対する政党の支持を基に分析してく。

政党政治を重視する議会観を基にすれば、長期的の審議は与野党強調が進み、法案への賛否は賛成に収斂すると予想される。これを「**交渉型審議仮説**」とする。

多数決を重視する議会観を基にすれば、長期的の審議は与野党間における論争の結果であり、野党の賛否は反対に収斂すると予想される。これを「**闘議型審議仮説**」とする。

このような仮説を踏まえて、法案への政党の賛否と審議時間を基に統計分析の結果を見ていく。

表 8

	モデル 1		モデル 2	
	係数	標準誤差	係数	標準誤差
社会党	0.704	0.028	0.247	0.043
社民連	0.958	0.071	0.330	0.061
公明党	0.968	0.035	0.336	0.059
民社党	1.115	0.033	0.394	0.067
新自ク	1.408	0.089	0.480	0.085
対数審議時間	-0.174	0.038	-0.145	0.020
野党委員長	0.436	0.067	0.144	0.035
与党議席	-0.004	0.005	-0.002	0.002
定数	0.839	0.327	0.671	0.136
分散（審議）	—	—	-0.275	0.043
分散検定	—	—		41.070
対数尤度	-6094.961		-6061.267	
尤度比検定	1263.040		52.240	

（出典：増山(2003)p. 109）

図は、法案支持に関する推定結果をまとめてある。図から、「対数審議時間」と「法案支持」に関する係数は統計的に有意にマイナスであり、法案審議に時間を要するほど、野党は内閣提出法案を支持しなくなることがわかる。また、「野党委員長」の係数は統計的に有意なプラスであり、これは、委員長に野党が選出されているにもかかわらず、与党の選好と野党と選好が合致していることになる。これより、本会議に先立つ委員会審議の議事運営権を与党が掌握できていない場合、内閣提出法案は野党にとって相対的に宥和的な内容になると考えられる。一方で、「与党議席」は「法案支持」に関して統計的に有意な変数ではない。従って、法案個々の審議過程や政党のイデオロギー、与党による議事運営を考慮すると、野党の法案賛否は政党の議席割合に左右されるわけではないことがわかる。以上の分析結果はモデル 1 とモデル 2 において基本的に同じである。

尚、各野党の賛否の係数をみてみれば、社会党、社会民主連合、公明党、民社党、新自由クラブの順に大きくなっており、これはほぼ左右一元的なイデオロギー位置に対応していると言える。

以上より、法案審議には与野党間の強調を促進する作用が働く訳ではなく、与党と野党の政策的距離が構造化されており、これは野党の賛否は反対に収斂すると予想した「闘議型審議仮説」に整合的であることが明らかとなる。

〔分析方法説明〕

モデル 1 は単純なプロビット・モデルで、モデル 2 は不均一分散プロビット・モデルを用いた「法案支持」に関する指定結果である。従属変数はそれぞれの法案への政党の賛否である。独立変数には審議時間をあてている。また、約野党の賛否をダミー変数として、法案が付託された委員会の委員長を野党が占めていたか否かの二値変数をダミー変数として、衆議院議会に占める与党議席の割合、議員定数を統制変数としてあてている。尚分析対象としては、1956 年～1993 年の予算国会における衆議院本会議における採決のあった新規内閣提出法案 3141 本である。

【政策形成分析結果小括】

内閣提出法案の成立率と修正率は長期的には安定しており、与野党の議席割合や代議士同士の人間関係によって左右される関連性があるとは言い難い。また、議席数に関しては、与野党が伯仲状態に近付けば、政府の立法活動にある種の抑制効果を発生させ、成否の法案提出数が抑制されると同時に、政府の法案作成に国会全体の選好が反映される作用が働いている可能性がある。

また、法案審議に時間を要するほど、野党は内閣提出法案を支持しなくなる傾向があり、法案審議には与野党間の強調を促進する作用が働く訳ではなく、多数決を重視する議会観である「闘議型審議仮説」が支持される。

3-2.政策形成過程

次に本節では、国会において決定されてきた政策の内容を焦点としてその形成過程を分析していく。

3-2-1.逆説明責任体制²²

以上の分析は、政策形成過程のマクロ的分析に絞っていたために、立法活動のミクロな影響を描き出すことには至っていない。そこで次からは立法活動のミクロな影響を分析することにする。具体的には、今までの政策形成過程において、どれほど与野党の選好が作用しているかを分析していく。

斉藤(2010)は、より広汎に、地方が国政選挙に協力する関係性を緻密化したモデルとして「逆説明責任体制」を提示している。斉藤はストークスの逆説明責任という概念を自民党の利益分配型政治にあてはめ、長期的政権では、地域住民や地方自治体あるいは利害団体が利益を得るために自民党のために自らの支持の強さについて選挙運動などによって説明責任を果たさなければならない構造を逆説明責任体制というモデルで示した。その中で、選挙運動と利益分配を取引関係とすると、地方議員を用いて各

²² 以下、本説は斉藤(2010)を参照している。

地域の集票マシーンの選挙運動を監視・動員することによって、有権者の投票態度に応じて便益提供の程度を加減する選挙戦略をとることが、自民党が政権党の座を維持するために合理的であると明らかにした。

ここではこの逆説明責任体制というモデルを用いて、日本における政策形成過程をミクロ的に分析していく。

それは順に逆説明責任体制の前提及びそのメカニズムを詳細に説明していく。

[本来の想定]

政権選択肢としての政党間競争は民主的説明責任体制を考える上での最終重要概念の一つである。政党間競争が正常に機能していれば、複数の政党が政策選択肢を提示し、有権者がこれを選択する。そして、有権者が選択することが可能であるからこそ、正統派政策論争を行い、競争していく。この過程が働くからこそ、民主的説明責任が政治エリートから有権者全般に対して担保される。

[逆説明責任体制]

国政レベルで政権交代による競合的な選択肢のない状況において、利益分配のコストを節約しつつ得票を行いたい政権党と、本来なら野党に投票することを望むかも知れぬ有権者との関係を想定する。すると、与党が各地域の集票マシーンを動かすためには、有権者の投票態度に応じて、便益提供の程度を加減することが合理的な選択となる。その際に、集票実績に対する監視と、集票に応じた利益分配と同時に潜在的な報復手段が担保されているならば、利益分配にありつくための競争が有権者の間において展開されることとなる。

そのメカニズムは、長期政権が存続することを無限繰り返し囚人のジレンマと捉えることで把握できる。

一回限りのプレイとは異なり、一時点において裏切ることで利益を追求するよりも、長期に渡って取引関係が継続する利益が多くなる場合は、協力関係が発生しやすくなる。具体的には、与党と有権者の双方が現在の自らの行動が相手の将来の行動に影響を与えると信じるに足る状況にある時、互いに協調することで高い利益を意味出すことが自己利益にかなう状況が発生する。すなわち、有権者と与党との間で、利益の受け渡しに関する選択が可能であり、信ぴょう性のある報復戦略を持つ必要がある。その際、与党にとって報復可能な戦略とは、便益の供給を取り下げることが可能な、私的財の供給によって可能となる。一方で有権者は、選挙の際における投票行動が選択可能な報復戦略である。また、与党からすれば、選挙での勝利をなるべく低コストで獲得することが合理的な選択となる。そのため、元々与党支持者に対して便益を供給することよりも、便益の供給によって与党に投票する程度の野党支持者を対象とすることが合理的となる。

以上のような逆説明責任の性質を持つ取引関係が長期的に存在するために条件は以下の通りである。

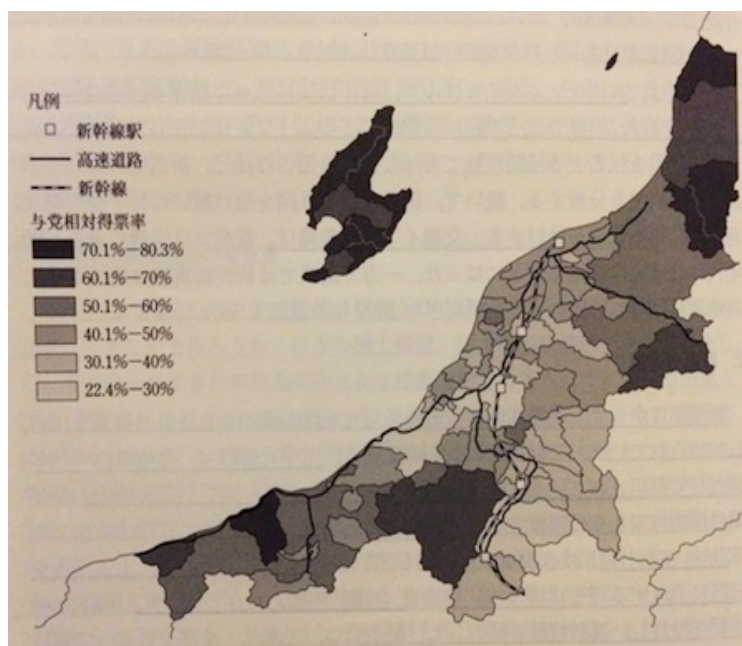
- ①便益の供給なしでは野党に投票する可能性が高い有権者を対象にすること。
- ②長期間の利益を重視する環境であること。
- ③与党側で有権者の投票意向を監視することが容易であること。
- ④報復戦略が機能していること。

それでは、以上のような逆説明責任体制が有権者と与党関係において発生していたかを確認していく。このことにより、日本の政策形成過程において政権与党が選択する政策がどのような意向に基づき形成されてきたかを確認することができる。日本においては、自民党が長期政権を担ってきた。そのため、ここではまず自民党をアクターとして以下の仮説を検証していく。

仮説①：「自民党の集票力が高い地域においては便益が供給されず、自民党の集票力が低い地域において便益は供給されない。」

[事例分析① 新潟県のインフラ]

図 5



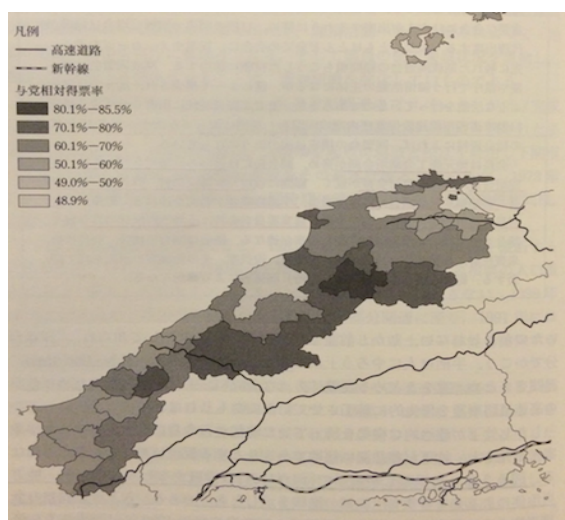
(出典：斉藤(2010)p.130)

図は、新潟県における自民党の得票分布と高速交通網整備状況を図示したものである。これより、インフラの整備と自民党得票率の負の相関関係は明瞭であることがわかる。すなわち、自民党相対得票率が低い地域においては、インフラという便益の供給がなされ、逆に、自民党相対得票率が高い地域においては、インフラという便益の供給がなされていないのである。

これにより、新潟県において仮説①は有力である可能性が高い。

[事例分析② 島根県のインフラ]

図 6



(出典：斉藤(2010)p.134)

図は島根県における自民党得票分布とインフラの整備状況を図示したものである。これもまたインフラの整備と自民党得票率との負の相関関係を表している。すなわち、自民党相対得票率が低い地域においては、インフラという便益の供給がなされ、逆に、自民党相対得票率が高い地域においては、インフラという便益の供給がなされていないのである。

これにより、島根において仮説①は有力である可能性が高い。

以上より、逆説明責任体制が作用していたことがわかる。これはつまり、与党支持者は政府与党からの便益が供給されることがなく、非与党支持者は便益を受け、与党の支持を買収されてきた。そのような状態においては、利益分配にありつくための競争が有権者の間において展開されている。これは、複数の政党が政策選択肢を提示し、有権者がこれを選択するという正当な政党間競争が働いていないことを表す。

3-2-2. 公約と政策

ここでは、政権与党の実施している政策が、選挙において示された公約に基づいているかを検証していく²³。もし仮に選挙において示された公約に基づいて政策が行われていた場合、民意の反映を選挙と議会によるメカニズムによって実現させる代議制民主主義が機能していると呼べる。しかしながら、選挙において示された公約に基づいて政策が行われていない場合には、選挙と議会によるメカニズムに民意の反映に寄与していないということになる。

ここでは、独立変数として政党公約を、その政党公約が実施されているか否かという従属変数を政府支出のデータとして扱う。また、経済変動による影響をコントロールするために、需要と景気を統制変数として用いている。1947年から1990年におけるデータを基にしている。

²³ 尚、以下は小林良彰(1997)を参照している。

[分析の説明]

①政党公約：選挙新聞に掲載される選挙公約・党大会で用いられる公式文書

②政府支出：一般会計予算に財政投融资支出を加えたもの

③統制変数：需要と景気による経済指標

また、政党の公約が政府支出に影響を与える形態を検証するためのモデルを以下に提示する。

与党モデル：与党になった政党だけが政府に影響を与える場合

$$\text{予算} = A \times \text{与党公約} + C$$

野党モデル：野党だけが政府支出に影響を与える場合

$$\text{予算} = A \times \text{野党公約} + C$$

与野党協働モデル：与党と野党の両方の公約が政府支出に影響している場合

$$\text{予算} = A \times \text{与党公約} + B \times \text{野党公約} + C$$

与野党補完モデル：与党と野党の公約が補完する形で政府支出に影響を与える場合

$$\text{予算} = A \times (\text{与党公約} + \text{野党公約}) + C$$

与野党一致モデル：与党と野党の公約が一致している時のみ政府支出に影響を与える場合

$$\text{予算} = A \times (\text{与党公約} \times \text{野党公約}) + C$$

[分析結果]

表 9

政策分野	政策領域	財政修正モデル
人的サービス	社会福祉	与党
	保健衛生	補完
	生活保護	×
	教育・労働	補完
防衛	防衛	×
外交・貿易	外交・貿易	与党
物理的資産	農林水産	補完
	商工鉱業	野党
	運輸・通信	野党
	地方自治	野党
	住宅・中小	一致
	国土環境	×
特別なカテゴリー	一般行政	与党
	司法・警察	×
	国債	×
	その他	×
競合：与野党競合モデル		
補完：与野党補完モデル		
一致：与野党一致モデル		
与党：与党権力モデル		
野党：野党権力モデル		
×：有意な適合モデルなし		

(出典：小林(1997)p.42)

表は、データを基に統計解析を行い、政策領域別に以上のモデルとの合致度を示したものである。これより次にことがわかる。警察・司法・国際といった政策領域では与野党の公約と政府支出の関連がほとんどみられない。また、外交・貿易などでは政党を通さない形で政府支出が左右されている。これに

対して、保健衛生や農林水産といった領域の予算については、与野党の公約にそもそも決定的な差異がないために与野党の意向がある程度組み入れられている。

これより、次のような解釈ができる。全体的に政党公約が予算決定に反映される度合いは低い。とりわけ、野党を通じた形での影響力はごく限られた範囲でしか行われていない。そのため、予算案を含む政策形成が国会における与野党の討論による歩み寄りを基いているとは言い難い。

以上より、代議制民主主義においては本来、有権者の意向が公約を通して政策形成に反映されることが期待されているものの、現実には政策形成には、限定的な国民の民意が一部の狭い領域において反映されているに過ぎない。

【国政の構造的分析結果】

内閣提出法案の成立率と修正率は長期的には安定してきたが、政党公約から予算案への影響は限定的であり、政策形成には、限定的な国民の民意が一部の狭い領域において反映されているに過ぎないと結論される。

また、国会の審議は法案審議に時間を要するほど、野党は内閣提出法案を支持しなくなる傾向をもつ「閥議型審議仮説」的であり、国会内の審議は実質の意味を持たない。

また、日本の政策形成過程においては、長期的自民党政権下において、逆説明責任体制が構築されてきており、利益分配にありつくための競争が有権者の間において展開されている。

競争の公正と自由が正統化の上で必要不可欠であるにもかかわらず、それらが損なわれてきたままであり、選挙を通じた民意の反映にあたって、瑕疵があると結論される。

4. 国政構造の分析 –誰が決めてきたのか–

以上までの分析より、日本の代議制民主主義の働きに関して、選挙と国会における制度的瑕疵がある中で、実際の政策形成に関しても政党の公約を通じた民意の反映がなされていないことを明らかにしてきた。続く本章においては、民意の反映がなされていないことの背景として政策形成に関わる主要アクターを分析していく。

4-1. 与党事前審査制

日本の立法過程においては、国会への議案提出にあたり、政府が与党の支持獲得のために党内で事前調整を行ってきたとされる。ここでは、この与党事前審査制を分析していく²⁴。

与党事前審査制とは、政務調査会と総務会中心となって行う内閣提出法案の調整であり、1962年に確立されて、製作過程の焦点となっていく。これは赤城宗徳総務会長名で大平正芳内閣官房長官に対して行われた与党事前審査を経ない内閣提出法案を認めない旨の申し入れを確立の起源としている。

与党事前審査制において中心的な役割を果たしたのは自民党政務調査会の各部会であった。事前審査の流れは以下の通りである。各省庁の官僚が起草した法案は、担当分野の部会に持ち込まれ、議員と官

²⁴ 以下では、待鳥(2012)・大山(2011)を参照している。

僚の間で綿密な教義がされる。そして逐次的な審査が実施され、法案が大幅に修正されて「骨抜き」になることもあれば、この段階で与党議員の強硬な反対によって、提出することが妨げられた法案もあるという。このような与党事前審査制は確立後さらに精緻化され、きわめて組織的かつ緻密な大系へと発展していった。そのため、与党内の議論が尽きてから全員の同意が得られた後に、法案が閣議決定されるまで組織的な体制になっていた。

そのため、国会議員はもっぱら政府・与党の連合軍に対して野党が論争を挑む場となり、国会で法案修正を実施する余地は残されていなかった。実際に、国会が内閣提出法案を実質修正し、与野党間における調整が国会において行われることが弱まっていった。

このような事前審査のあり方が、与党議員にとって都合のよいものだったことは容易に理解できる。多数の関係者が関わって何らかの意思決定が行われる場合、早い段階で意思決定に参加できた者ほど有利であり、大きな影響力を行使できる。特に事前審査は、草案段階の法案が対象となるために、官僚から大幅な譲歩を引き出すことも可能で、与党議員の影響力は大きくなる。

以上のように、与党内の意思決定メカニズムがいつそう精緻化され安定的なものになり、他方において国会運営は自民党が恒常的な単独与党であることを前提にしたものへと変化していった。これはすなわち、日本政治における利害調整の場が与党自民党内に収斂したことを意味する。

では、このような与党事前審査制の確立は如何なる影響を与えたのか。それは第一に自民党の内部組織に変化をもたらした。自民党に所属する議員にとっては、国会内でどの委員会に所属するかではなく、自民党内でどの政調部会に所属するかが自らの政策決定能力向上に決定的な意味を持つようになった。その結果、農林部回、商工部会、建設部会といった活動を積極的に行う「**族議員**」が出現するようになるのである。族議員は、特定の省庁分野に関する高度な政策知識を獲得し、人脈を築く中で政策の決定権を握り、業界団体や利益団体の利益保護に影響力を持つまでに至っている。

4-2.族議員による利益団体政治

ここでは族議員の具体的な活動を分析していく。だが、族議員は公認された存在ではなく、レッテルを貼られる存在であるため特定することが難しい面があり、統計データを用いたマクロ的分析を行うことが難しいため、社会的に明るみになった事例からミクロ的分析をしていく。

[事例分析①：QBハウスと厚生労働省との闘争事例]

日本には理容所と美容所の2種類がある。理容所とは、頭髮の刈り込みや髭剃りによって容姿を整えるものであり、理容師が働く店舗である。理容師法第6条2項により、「理容師は、理容所以外においてその業をしてはならない」とされる。また、美容所とはパーマ、スタイリング、化粧などによって容姿を美しくする、美容師が働く店舗である。美容師法第7条により「美容師は、美容所以外の場合において、美容の業をしてはならない」とされる。このように、理容師と美容師とでは国家資格が異なるものであった。

しかし、QBハウスは理容師も美容師も雇用していたが、当該法律によって両者の混在が認められない

ために、同じ敷地だが、入り口を変えるか、或いは店舗内に仕切りがあるような「併設店」を設置していた。ただし、ほぼ行っているサービスは同一であるために非効率な運営をせざるを得なく、QBハウスは理容所と美容所の規制緩和を厚生労働省に要請した。これに対して厚生労働省は「安全性の問題や文化や伝統」といったものを根拠に認めなかった。

しかし、QBハウスの方針に反対していたのは理容店オーナー8万人が組織する「全国理容生活衛生同業組合連合会」という利益団体であった。これは理容美容混在点に強く反対している団体であり、厚生労働省及び族議員に陳情を繰り返していた。ここでの族議員とは、国会議員100人以上が所属する「生活衛生議員連盟」であった。

この問題においては「全国の理容師・美容師<消費者>」という関係性が成り立ち、また、混在点を認めることは消費者のニーズに合致する。議員にとっては、消費者の要望に応え、規制緩和をすることが再選につながると考えられるが、実際には規制強化につながった。

[事例分析②：車検制度]

日本の車検制度は1951年の「道路運送車両法」に依る。当時、日本者の性能は格段に悪かったために、2年に1度、6万円の車検が義務化されていた。しかし、現在では世界で尤も性能がよいもののひとつであり、当時ほどの車検は不要だが、車検制度は以前変わっていない。

その背景には、3つのアクターの関与が挙げられる。一つ目に、全国9万の整備工場と54万人の労働者が構成する利益集団「日本自動車整備振興会連合会」という利益集団。二つ目に、この利益集団に対応する議員連盟として「自動車整備議員連盟」。三つ目に、国交省自動車交通局の管轄下であり、車検制を実施する独立行政法人である。これは、国交省の退職者の天下り先となっていた。

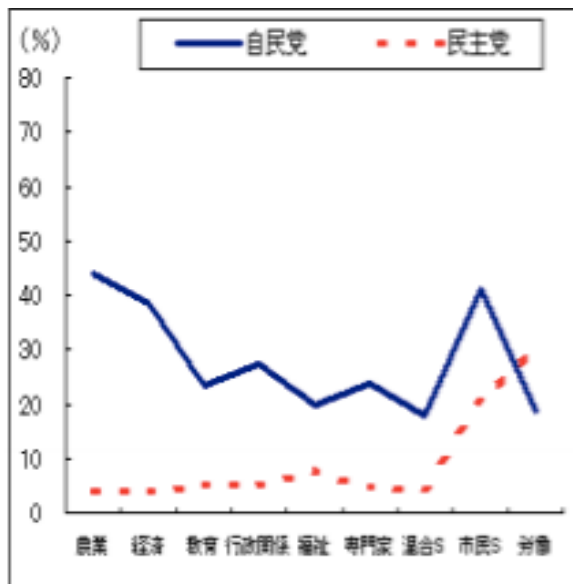
この車検制度がなければ、多くの整備業者が廃業する可能性がある。一方で、車検制度がなければ、消費者は数万円程度の利益が得られることになる。

以上の事例分析により、族議員と利益集団、そして官僚との結びつき構造が明らかとなった。すなわち、特定の利益集団と族議員、或いは官僚との結びつきによって、国民全体にとって利益が損なわれる政策が維持、実施されているのである。

次に、政党に所属する議員と各利益団体との結びつきを概観する。結びつき自体は私的に行われるために、表出した部分からは全体像は補足できないために、ここでは、サーヴェイデータをみる。

図は、自民党と民主党の両議員と、各分野の利益団体との接触状況をサーヴェイによって明らかにしたものである。これより、自民党が労働以外のあらゆる利益団体との間において接触していることがわかる。これは、様々な分野において、自民党議員と利益団体との結びつきを示唆するものである。

図 7



(出典：濱本真輔(2012))

4-3.政官財スクラム

ここでは、村松(2010)が、政治家・官僚エリート間の関係性を大規模なサーヴェイデータに基づき提示した**政官スクラム型**に言及する²⁵。

村松はラグビーにおいて、審判が「崩壊（コラプシング）」と言った際に、選手が「スクラム状態の停滞」を解いてゲームを再開しなければならないことを用いて政官関係を例えている。そして、かつて「追い付き型近代化」の時代にそれなりにうまくいった自民党と省庁官僚制の「政官スクラム型リーダーシップ」を描いている。

〔政官スクラム型リーダーシップ〕

戦後日本では 1990 年代半ばまで、政権党と省庁官僚制の間に密接な連携協力が成立していた。これを著者は「**政官スクラム型リーダーシップ**」と呼ぶ。これは約 30 年間の調査の知見に基づいて分析されたものである。では、その内容を説明していく。

「**政官スクラム型リーダーシップ**」とは、合理的選択論の言う本人代理人の契約関係が、政治家と官僚間において強固に維持されてきたことを指す。より正確に説明すれば、政治家と省長官僚制の関係は、「予想される本人の意思への対応」の關係に基礎を置いているという。本人と代理人は相互に相手の行動を予測し、相互に相手の意志を確認しあって行動しているというのだ。

官僚の利益の団体に対する態度をみると、1986 年の調査では、官僚は、なぜ団体と接触するか、利点はなにかと聞かれて、「**政策への協力を得る**」、次いで「**情報取得**」を挙げた。

もう一つは官僚の政党支持である。戦後一貫して、**官僚の多くは自民党を支持する傾向にある**。1976－77 年の調査では官僚幹部の自民党支持は 55%、1986 年には 63%に達した。1990 年においても、その傾向は維持されている。

²⁵ 以下では、村松(2010)を参照している。

次に国会議員の観点から言及する。国会においては、先述した与党事前審査制と国会対策委員会が重要な地位を占め、国会対策委員長は各省庁官房長から各法案の事前ブリーフィングを受けることが慣例となった。自民党は省庁官僚集団の時間と能力をこのような方法で政治的に利用した。

そして、自民党議員は政策形成活動をこのように大幅に官僚に委任して何をしたのか。中央では総裁選、政策形成における協力関係の構築に努力を傾注し、地方では後援会や県連組織の確立に努力して、政治家としてもっとも重要な政治活動、つまり選挙で勝つための活動に専念したのである。

【国政構造の分析結果】

事例研究により、長期的に自民党の事前審査制が続く中で、族議員と利益団体と官僚との間における「鉄の三角同盟」が維持され、特定利益のために政策形成がされてきたことを明らかにした。すなわち、政策形成にあたっては、特定の利益集団と族議員、官僚との結びつきによって、国民全体にとって利益が損なわれる政策が維持、実施されている。

また、村松(2010)は、合理的選択論の言う本人代理人の契約関係が、自民党議員と官僚間において強固に維持されてきたことを「政官スクラム型リーダーシップ」と形容し、自民党議員と官僚の間において、能力を相互に補完しつつ、相互の選好に見合うように行動する体制が日本において長く続いてきたことを明らかにしている。その研究において官僚が有力団体との接触によって政策の実施面において協力体制が構築されていたことも示唆されている。

以上を総合して解釈すれば、日本においては、政官財の3者の能力と選好によって政策形成及び政策実施が行われてきたことを示唆する。これはいわば「政官財のスクラム」と呼ぶことができるであろう。

5. 国政の通史的原因分析 – どのように今に至ったのか –

ここでは、日本政治状況を通史的に概観していく。具体的には、戦後日本においてそのほとんどの期間で政権与党であった自民党の進展をみていく。

戦後日本では、1955年の保守合同により結党された自民党によって、長らく政権が担われてきた。1993年に非自民党連立政権が成立するまでの38年間²⁶、自民党は、都市部から地方部への利益誘導によってその集票基盤を確立していったことは多くの研究が示すところである。相対的に権限と財源が少ない地方政府と、それらが豊富な中央政府関係の中で、政権党は、経済的恩恵を見返りに、政治的協力を手に行うことができる。具体的には、国庫補助金や、公共インフラの建設といった経済的恩恵が、選挙戦に

²⁶ 立憲制民主主義制度の中で、半世紀に近い長期政権を続けた政党は、日本の自民党と、メキシコの制度的革命党に限られる。この事実からは、日本国政における長期政権党の存在は国政の硬直化という性質を容易に導出できる。

における協力に結びつくのである。また、自民党の全国的な党ネットワークとも相まって、地方議員の国政選挙に対する選挙協力は、自民党の集票基盤として確立されていった。

近年では自民党の集票能力にも陰りがみられるようになっているが、以前その党勢は日本国内において比較的優位にある。1993 年における結党以来初めての「下野」の時点でも、議会第一党の議席数を保っていた自民党だが、2009 年にはその議席数を大幅に減少し、大敗の中、民主党に政権を明け渡すことになった。その後 2012 年に再び政権党に復帰した。尤も、政権党を担い続けた自民党であったが、その得票数自体は、長期的低下傾向にある。2005 年の小泉政権期における「郵政選挙」を除けば、得票数は低下傾向にあり、小選挙区制度の「3 乗法則」によって、議会第一党の議席数を維持しているに過ぎない。

しかしこのような低下傾向も、その「穴埋め」として公明党などと連立し、以前政権与党の地位を保っている。ここで、公明党は宗教法人である創価学会を母体としており、その凝集性は極めて高い。創価学会の公式発表によると、会員は日本全国で 812 万世帯にものぼり、潜在的政治的動員力を含めると正確な測定は難しい²⁷。選挙における公明党の得票数から考えれば、725 万 6927 票になり、これは 1 小選挙区あたり 2 万票程度が「前もって決まっている」ということである。

6. 政策

6-1. 選挙制度改革

現行制度における選挙制度が多数代表性の影響がみられるという問題点を踏まえれば、公平性と競争性を付与せねばならない。よって、より個人の要求を忠実に議会に反映させるためには、より有権者の民意を国政に反映させるために、比例代表制度への改革を志向する。

そのため、全国を一つの選挙区とした比例代表制への改革を行う。

比例代表制は一つの選挙区内における比例代表制は、全国における地域間に存在する一票の格差を 0 にすることができ、また、得票率と議席率との乖離を少なくする有効性がある。表は、2009 年衆院選時点における選挙結果を完全比例代表制に置き換えて計算したものである。この表からわかるように、比例代表制は現行の選挙制度と比較して、得票比率に合致した議席配分が可能となる。

²⁷ 朴喆熙 (2000)参照。

表 10

順位	政党名	票	得票比率	比例代表制想定		現実	
				議席	議席比率(%)	議席	議席比率(%)
1	民主党	29844799	42.4	204	42.5	308	64.1
2	自民党	18810217	26.7	128	26.6	119	24.7
3	公明党	8054007	11.4	55	11.4	21	4.3
4	日本共産党	4943886	7	34	7	9	1.8
5	社会民主党	3006160	4.2	21	4.3	7	1.4
6	みんなの党	3005199	4.2	20	4.1	5	1
7	国民新党	1219767	1.7	8	1.6	3	0.6
8	新党日本	528171	0.7	4	0.8	1	0.2
9	幸福実現党	459387	0.6	3	0.6	0	0
10	新党大地	433122	0.6	3	0.6	1	0.2
11	改革クラブ	58141	0	0	0	0	0
12	新党本質	7399	0	0	0	0	0
13	無所属	0	0	0	0	6	1.2

(出典：総務省データを基に筆者作成)

6-2. 国会制度改革

比例代表制の導入に伴い、単独政権が成立する見込みが低下し、常に複数の政党による連立政権が選出される可能性が高まる。

この連立政権の発生を活かして、特定の政治家や官僚、利益団体より大きな世論は反映されることを見込み、連立政権の発生、維持の促進策を国会制度改革において導入することを志向する。

まず、総選挙後、議席配分によっては単独政権が発生しない場合において、主要政党間において連立交渉を行うための機会を設ける。これは期限付きのものであり、その期限内において連立政権が発生しない場合、再度解散総選挙を行う条件を設ける。これにより、期限切れによって相対多数政党は、期限切れによる解散総選挙によって、相対多数の議席を失ってしまうことになる。そのため、相対多数政党には、連立交渉を積極的に行うインセンティブが働く。ここにおいて、連立交渉が相対多数政党と相対少数政党間で捗る可能性が高まる。

さらに、現行の国会制度・慣習の問題点に鑑み、議長職の選定にも変更を行う。現行の政策形成過程においては、議案の提出権、その順番が重要となっている。また、政党間の協力的な政策形成も低度である。よって、審議日程の決定権を有する議長の選定が重要となり、これを連立交渉の一貫にて行う。その過程において、相対多数政党と相対少数政党間において、予め選好の合致する議長が選出されることが連立の前提条件となり、連立交渉そのものが、その後の政党間政策形成の活性化を促す制度的準備となることが期待される。

6-3. 常設型世論調査制度の新設

政官財スクラムといったような構造においては、主権者である国民を本人としない本人-代理人関係が生じていると言える。そこで、既存の世論調査方法を基に、代議制民主主義との両立可能な民意表出の制度設計をする。これは、現行の代議制民主主義を補完する形をとり、その世論調和にみられる国民の民意を国政アクターである議員や官僚が無視できない形で公開される仕組みが合理的に最適となる。

具体的な内容を以下に記載する。官僚主導の基、全国民が常にアクセスできる形の世論調和を行う。
これにより、国民一人ひとりの意見の集約を継続して行い、蓄積したデータは国民に公表する。

また、世論調査の聞き取り方法としては、以下の二つの方法を組み合わせる。

①経済や外交などの分野ごとの質問文に対する回答方法

②有権者の要望に関する発言を蓄積していく方法

以上の②は、一人の有権者の生の声が他の有権者に伝わり、他の有権者も賛否を表明していくことができ、討論型世論調査と類似した擬似的な国民総議論の効果を発生させ得る。さらに討論型世論調査の方法よりも、常に国民が参加可能であるということにより利点があるといえる。

以上の政策より、民意が世間に表面化可能な形で形成されていくことで、以前は潜在的であった主権者の存在が政治家及び官僚に否定できない形で認識されることで、本人-代理人関係の円滑化、ひいては投票という方法とは異なる、しかし相互補完が可能な代議制民主主義の制度的枠組みとなることが期待できる。

参考文献

- ・大山礼子『日本の国会 審議する立法府へ』（2011 年、岩波書店）
- ・加藤秀治郎『日本の選挙 何を変えれば政治が変わるのか』（2003 年、中央公論新社）
- ・加藤秀治郎「衆参両院の選挙制度を考える視角」『Voters No.11』（2012 年、明るい選挙推進協会）
- ・公共選択学会「一票の格差の問題をどう考え、どうすべきか。そして、そうした考察をどのように制度の改革・設計につなげていけばよいか」（2012 年、青山学院大学）
- ・小林幸夫「いわゆる死票と選挙制度に関する一考察」（2002 年、憲法論叢第 8 号）
- ・小林良彰ほか『代議制民主主義の比較研究 日米韓 3 カ国における民主主義の実証分析』（2014 年、慶應義塾大学出版会）
- ・小林良彰『現代日本の政治過程-日本型民主主義の計量分析-』（1997 年、東京大学出版会）
- ・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-』（2010 年、勁草書房）
- ・斉藤淳「地方行財政改革と政権交代」、樋渡展洋・斉藤淳編『政党政治の混迷と政権交代』（2011 年、東京大学出版会）
- ・寺井晃「選挙制度についての分析 一政党支持率と獲得議席数の乖離についてのシミュレーション」（2012 年、京都産業大学論集）
- ・朴喆熙『代議士のつくられ方 小選挙区選挙戦略』（2000 年、文藝春秋）
- ・濱本真輔「政権交代の団体一政党関係への影響：民主党政権下を中心に」（2012 年、第 13 回 CAJS 研究会）
- ・増山幹高『議会制度と日本政治 擬似運営の計量政治学』（2003 年、木鐸社）
- ・待鳥聡史『首相政治の制度分析 現代日本政治の権力基盤形成』（2012 年、千倉書房）
- ・村松路夫『政官スクラム型リーダーシップの崩壊』（2010 年、東洋経済新聞社）
- ・山口二郎『政治改革』（1993 年、岩波書店）
- ・吉野作造『普通選挙論』（1919 年、大鐙閣） 加藤秀治郎『リーディングス・選挙制度の思想と理論』（1998 年、芦書房）所収

総務省「平成 24 年執行 衆議院議員総選挙における小選挙区選出議員選挙当選者の得票数等」
(<file:///Users/shogo/Downloads/130322-00.pdf>)

参議院 HP (<http://www.sangiin.go.jp/>)

以上