

21世紀政策研究所 研究プロジェクト

---

政党政治の課題—政策機能の強化に向けて

# 政権交代時代の 政府と政党のガバナンス

—短命政権と決められない政治を打破するために—

報告書

2012年7月

## 目 次

はじめに（研究主幹 曾根泰教）	ii
サマリ	vi
タスクフォース委員一覧	ix
タスクフォース会合等開催実績	x
第1部 提 言	1
第1章 提 言	3
第2章 提言の解説	9
第2部 各 論	23
第1章 米国政治との比較からみた課題（* 国立国会図書館 廣瀬淳子氏）	25
アメリカの政治制度と政治的意思決定の特色—政党政治の視点から	
第2章 欧州政治（大陸型）との比較からみた課題（委員 日野愛郎）	41
オランダ・ベルギーの政治制度と政治的意思決定の特色	
第3章 欧州政治（英国型）との比較からみた課題	56
（* 成蹊大学法学部教授 高安健将氏）	
英国の議院内閣制と空洞化するウェストミンスター・モデル	
第4章 日本政治史から見た課題（委員 清水唯一朗）	74
日本の政党政治—その歴史的経験知から考える	
第5章 政党政治と選挙制度の課題（1）（* 京都大学法学部教授 待鳥聡史氏）	101
現代日本の政治制度と政党—逆接と順接—	
第6章 政党政治と選挙制度の課題（2）（* 神戸大学法学部教授 品田 裕氏）	115
選挙区レベルの投票行動および最近の選挙制度の問題	
第7章 政治とカネをめぐる課題（* 日本大学法学部教授 岩井奉信氏）	128
第8章 政治家から見た政党政治の課題（1）（* 参議院議員 林 芳正氏）	143
第9章 政治家から見た政党政治の課題（2）（* 参議院議員 松井孝治氏）	151

\* は外部講師であり、各章は研究会での講演と質疑の抄録である。

## はじめに

21 世紀政策研究所研究主幹 曾根泰教

今の日本政治は大変厳しい批判にさらされています。それは、政治が解決すべき政策課題の難しさが片方にあり、もう一方には政治が果たしている役割そのものへの厳しい批判です。政策課題の方の代表としては、少子化と高齢化が同時に進行し、経済も 20 年近く、低成長、デフレ、税収減と続き、累積した国債発行残高も 710 兆円にもなります。それに加えて、東日本大震災、原発事故もありました。外交問題では、普天間を巡る不手際で日米関係も 2 年近く滞ってきまして、TPP の問題では、国内世論の対立は依然解消していません。ギリシャをはじめとするユーロをめぐるヨーロッパの金融危機も簡単には解決できそうになく、金融と財政の意思決定主体が異なるという問題は根の深い問題です。アメリカも、景気回復が見られるものの、政治的な分極的対立状況は簡単なものではありません。

このような、国内外の課題に日本政治は答えることができるのだろうかという問いが最初に立てられました。これが、研究プロジェクトの一つ目の問題関心でした。

もう一つのテーマが、日本の政治そのものに関する疑問です。特に、政権交代以降の政治状況の解明が課題になります。その問いは、二つに分かれます。政権交代そのものに対する現状分析と、民主党政権に関わる分析の二つです。もちろん、そのことを考えるためには、55 年体制時代のことを評価せざるをえません。

政権交代で何が変わり、何が変わらなかったのか、また、政権交代それ自体は、国民はかなり評価しましたが、その後、評価は変わってきました。それは、政権交代への評価なのか、民主党政権に対する失望なのか、分けて考える必要があるでしょう。

ここでは、長期にわたって政権交代がなかった日本では、経験不足や馴れていなかったということは、前提にする必要があります。しかし、多くの国では政権交代を経験していますが、最初の 100 日は、マスメディアも国民も比較的寛容に見ていますが、1 年を超えるとなかなか厳しい批判が出て来ます。すなわち、経験不足や馴れていないという言い訳は、だんだんとできにくくなってきます。

それゆえ、民主党政権が行った政権運営と政策運営を問い直す必要があるでしょう。

自公政権から民主党政権になっても、1 年で首相が交代するという「悪癖」は変わりませんでした。そうすると、自民党の首相から、民主党の首相へ代わるだけでは、問題の解

決にはならないことがはっきりし、このリーダーがかかえる問題点を日本のシステムとしても捉え直す必要がでてきます。もちろん、個々の政治家の資質の問題としても捉えることもできるのですが、こう立て続けに、首相が交代せざるをえないということは、制度や仕組みというシステム上の欠陥があるということが考えられます。

考えられる一つの仮説が、政権交代時代にふさわしい、リーダーの育成をしてこなかったということが出てきます。55年体制時代には政権交代がなかったわけですから、官僚機構も政党も長期の政権を前提に仕組みが作られてきたということがいえます。その体制では、首相は30～40年単位で育てられればよいと考えられてきました。当選1回の雑巾がけからはじめ、当選6回くらいで大臣になります。おおよそ18～20年間で大臣になり。それから10年くらいの中に、党の重要ポストや主要閣僚のどれかを経て、首相になるという、かなり悠長なシステムであったといえます。

しかし政権交代時代ということは、ある意味10年単位で首相候補まで鍛え上げる必要がでてきました。いまさら、派閥にその機能を期待しても、無理な注文です。10年というのは、野党時代の10年という意味でもあります。もちろん、与党の中で鍛えられて、引き継ぐということもあるでしょうが、サッチャーやブレアのように10年間首相を務める人がいると、次の首相は野党からと考えるのが自然です。少なくとも、「準備不足」の首相の量産は、政治のリーダーシップの確保にはほど遠いものです。

ここで、もう一つの課題である野党時代に、首相になり政権を取るということをどう準備するのか、あるいは、鍛え上げるのか、という難しい問題も付随します。明日にでも政権がつとまる野党ということが、課題になります。それは、政権を批判する野党とは同じではありません。短命政権の解明には他にも沢山の仮説が出てきています。

また、現在の制度で、政権交代が「できる」ことは証明されたわけですが、その政権交代はなぜ起きたのかという点で、特に、選挙制度に焦点を当てて考える必要があります。すなわち、政権交代をもたらさない制度を考えることは不可能ではありません。比例代表に近くなるほど、単独で過半数の議席をとる政党は少なくなります。中選挙区制は比例代表と小選挙区制の間ですが、55年体制がかくも長く続いた理由に、選挙制度があったのは確かです。ここでも、選挙制度そのものをどうするのかという議論と、2005年の選挙から2009年の選挙への揺れの大きさはなにゆえ起きたのかという問いは同じようで、別の問題です。有権者の投票行動を探らないことには、この揺れの解明はできません。

選挙制度改革の政治的文脈とは、単に政局を論ずることではありません。ある選挙制度

を導入するとどのような政治システムになり、どのような競争が想定されるのかを理解することです。お金のことで結論を出すことも、また、当選のしやすさ（最低当選ライン）のことで決まる問題ではありません。政権の姿や、政党間の関係などを考慮しないと判断ができない問題です。

また、定数是正と定数削減は同じ問題ではありません。定数是正は一票の格差の憲法問題で、定数削減は、消費増税の前に行政・政治が自ら痛みを伴う改革を試みせるという文脈でできました。

「決められない政治」「決まらない政治」の問題も解き明かしておく必要があります。国会に関する部分と政党に関する部分と二つ大きな問題があります。国会がすべて議決してこなかったわけではありませんが、「ねじれ国会」だと、重要法案は、参院で否決されることが多くなります。この問題は憲法改正から、両院協議会の動かし方などの国会運営までの幅広い解決策が模索されています。大阪維新の会などが唱える、首相公選制や一院制などは、憲法の統治構造の問題を改正しないとできない提言です。もっとも、首相公選制も憲法を変えずに行うことも可能ですが、首相公選制とは、単に首相を国民の選挙で選ぶということではなく、議院内閣制そのものを変えると考えた方が分かりやすいといえます。つまり大統領制や地方の首長選挙のようなものなので、そこには、首相と議会のねじれが常態化することが考えられます。このような「分裂政府」問題は、二院の間だけの「ねじれ」ではなく、公選の首相と衆院、参院の3つのねじれを考える必要がでてきます。また、政権選択ではなくなる衆院選挙は、アメリカの下院のように、徹底的な地元の利益追求型の選挙となる可能性もあります。

日本の政治には多くの拒否権ポイントがあります。海外よりも「異常に」多いのかどうかは議論が分かれるところですが、アメリカ大統領のような制度的な「拒否権」ではなく、事実上、拒否権を行使できるいくつかのチェックポイントがあります。それは、ねじれ国会における参議院だけではなく、与党の事前審査もその代表的なものです。一つずつそれらのハードルを乗り越えていくことができたとしても、それには、時間がかかります。スピード感がないという批判はいつも出てきます。また、日本では、イギリスのように首相権限で省庁の改廃ができないので、法律を制定することになりますが、ねじれ国会を前にしては、ほとんどの制度改正は前には進みません。このような新しい組織の下での意思決定を行うという当初のもくろみができずに、迅速・果敢な決定という期待に答えられない理由でもあります。

一方、民主党内の問題は、党内手続き問題だから、政党に任せれば済むということではなさそうです。政党がひとたびものを決めたらそれに従うのが党员のはずです。もっとも、民主党の党議決定にはまだ曖昧なところがあります。内閣と与党との関係も模索中です。例えば、政調会長の役割も、鳩山、菅、野田政権では変遷してきました。短命政権とも関係しますが、迅速・果敢に決定ができるにはどうしたらいいのでしょうか。政党論を再論する必要がある理由です。さらに、政権交代を前提にすると野党から与党になる政党という側面と、与党から野党になる政党という二つのことを理解しないわけにはいかないのです。それこそ、与党から与党という中でのマニフェストとは違う問題が、野党が与党になって政権運営をする時に起きることがはっきりしてきました。

本プロジェクトは大きな問題点を取り上げて、それに対して具体的に提言を行うという体裁をとっています。つまり、診断があり、処方箋を書くという方法です。診断が正しくないと、処方も見当外れになりやすいということがありますが、できるだけ、通説にとらわれずに、問題の解明（診断）を試み、処方はい具体的に行いました。診断にも、処方には、他にもさまざまな意見があることは確かです。しかし、ここでの提言が少しでも、動かない政治を動かす手立てに、「また首相が代わったのか」と軽蔑されないようにするためにも、役に立つことができれば、このプロジェクトの目的は達せられたこととなります。

本書は 21 世紀政策研究所の研究成果であり、（一社）日本経済団体連合会の見解を示すものではない。

## サマリー

第1部では、まず本研究プロジェクトを立ち上げたきっかけの一つである、ここ20年余の日本の短命政権の様子を、G8各国の政権の変遷と比較して浮き彫りにした。さらに近年、日本政治を評して「決められない政治」という言葉がよく使われているが、その一例として同期間の内閣提出法案（いわゆる閣法）の成立率を示した。ここでは特にねじれ国会の状態で成約率が低下しているのが見てとれる。その上でこうした状況を打破するため、8つのカテゴリに分類される26本の提言を提示した。これらは、政府、国会（政党）のガバナンスの問題と、国民を含めた各主体の相互関係に関する問題に対する提言となっている。また、これらの課題は、政権交代後に突如出現した問題ではなく、古くは80年代から未解決のまま残されて今日に至ったものも多い。そうした意味で、これ以上の課題の先延ばしは許されず、ここでは各提言実行の時間軸まで提示することにした。また、第2章では、第2部に収録した各研究会合にて得られた知見を参照しつつ、各提言について平易な解説を試みた。

第2部では、本研究プロジェクトの各会合における講演の要旨ならびに質疑の抄録を、カテゴリ別に整理して収録した。

第1章は、国立国会図書館の廣瀬淳子氏による「アメリカの政治制度と政治的意思決定の特色」と題した講演である。大統領制下における大統領と議会、官僚との関係、選挙や政党、政治教育にいたるまで基本事項をご紹介いただいた上で、分極化やねじれ、高騰する政治資金などの問題点を指摘していただいた。質疑では、今年行われる大統領選挙を睨んだ質問が多くなされた。

第2章は、日野愛郎委員による「オランダ・ベルギーの政治制度と政治的意思決定の特色」と題した講演である。両国はともに比例代表制であり、上院がやや強い権限を持つ。連立内閣が常態化しており、厳格な連立協定に基づく内閣形成のため、特にベルギーでは内閣発足まで541日を要した。また社会構造として列柱という組織があり、これに基づいて政党が明確な利益表出・集約機能を担っている。さらに、オランダでは上下両院の任期を合わせる試みが1983年に行われており、また慣習的に任期中の首相交代はない。この辺りは、日本も参考になるところが大であろう。

第3章は、成蹊大学の高安健将教授による「英国の議員内閣制と空洞化するウェストミンスター・モデル」と題した講演である。近年の国および地方の選挙結果を見ると2大政

党制が崩れつつある。英国の議院内閣制は国民の政治エリートへの信頼の下、首相主導型の政治が推し進められてきたのであるが、近年の政治不信の高まりにより国民の政党離れが進んでいる。それでも改革を主導しているのは政党執行部であり、日本もその強力なリーダーシップを学ぶべきである。

第4章は、清水唯一朗委員による「日本の政党政治—その歴史的経験知から考える」と題した講演であり、日本の政党政治の歴史を振り返った。主に取り上げたのは、震災と短命政権の関係でよく類似性が指摘される戦前の日本の政党政治の歩みについてである。明治14年の政変(1881年)から占領終結(1951年)までの約70年間の[制憲期]、[発展期]、[政党期]、[戦時期]、[占領期]の5つの期間に分け、それぞれ「政府と議会」、「政権と政府」、「政治家と選挙」という三つの視角から分析を試みた。これらの分析に基づく現代日本政治へのインプリケーションは、政党リーダーの人材不足、政党ガバナンスの不安定感、国民の政党政治不信などであった。

第5章は、京都大学の待鳥聡史教授による「現代日本の政治制度と政党—逆接と順接—」と題した講演であり、政党政治の現状と選挙制度との関係について理論的分析をしていただいた。まず、現在の政治の停滞と混乱は、政治改革を「したゆえに」現状なのか(順接)、「したにもかかわらず」現状なのか(逆接)という問題提起がなされた。次に、政治制度を考える上で、委任と責任の関係を捉えるアプローチ方法を示し、政党システム論と政党組織論の2つの視点から、選挙制度と執政制度が政党のありかたに与える影響について述べた。その上で、日本の政党政治の現状をデータを示しながら分析し、“逆接”の立場に立って現状はまだ改革が不十分であり、特に参議院と地方の「第二次政治改革」が必要であることを説いた。質疑では、参議院改革の具体的な方向性や政党ガバナンスの問題、ねじれの克服方法や有権者側の責任についてまで、幅広く活発に議論がなされた。

第6章は、神戸大学の品田裕教授による「[選挙区レベルの投票行動]および「最近の選挙制度の問題」」と題した講演であり、政党政治と選挙制度について実証的分析をご紹介いただいた。まず、2011年の大阪維新の会の躍進について選挙分析が示された。また、有権者を政治的関心の強弱と政治への信頼の強弱の2軸により4分類し、2005年小泉選挙以降の選挙結果について解説をいただいた。次に比例代表連用制の特徴と問題点を示し、定数は正判決を受けてどんな解決策が考えられるかを議論した。質疑でも選挙区制度のありかたについての議論が続いた。

第7章は、日本大学の岩井奉信教授による政治とカネをめぐる課題についての講演であ

る。政治とカネの問題は、政治不信を助長し、政党政治を阻害する大きな要因である。まず、政治資金の現状が示され、政治献金が減少の一途をたどる一方で、政党助成金への依存度が高まっているとした。また、その中身も、実質的には政党本位の献金ではなく、候補者個人への献金が重視されている実態は変わっていない。政治家個人の財政的自立は、政党ガバナンス低下の一因となっており、後援会中心の選挙から政党本位の選挙に変わる必要があるとした。その上で、政治資金制度の再生のポイントとして、透明性の確保、現金授受の禁止、監視機能の強化などが挙げられた。最後に、根源的な問題として、政治の適正コストを把握すべきとし、その上で企業団体献金を含むコスト負担の論理の再構築を図るべきとした。

第8章は、自民党参議院議員の林芳正氏による、政治家から見た政党政治の課題についての講演である。政権交代直後に自民党内に設立した「政治主導」のあり方検証・検討プロジェクトでの論点整理と提言をご紹介いただいた。そこでは、自民党の政権運営の振り返り、改善すべき点として政策決定プロセスの硬直性が挙げられ、一方堅持すべき点として部会を中心とした「平場」の議論が挙げられた。また、英国のフロントベンチャーとバックベンチャーのあり方を模倣すべきかどうか、政治と官僚の関係はいかにあるべきか、民主党の“地域主権”という表現は妥当か、など議論が広がった。質疑では、政務官の位置づけ、政治家の資質と教育のあり方、選挙制度改革についてなどが話し合われた。

第9章は、民主党参議院議員の松井孝治氏による、政治家から見た政党政治の課題についての講演である。まず、橋本行革時代からの官邸主導と与党・政府の一元化の問題に触れ、鳩山政権下での政治主導法案を巡る攻防の紹介があった。次に選挙制度改革について、小選挙区制度は多くの新人議員が出現し、振幅が大きすぎるとの指摘があるが、小選挙区制度が根本原因なのか、比例代表連用制が果たしてダイナミックな政治改革につながるのか、慎重に議論する必要があるとした。党内意思決定プロセスは、ねじれ国会もあって野田政権では党が政府の官邸機能を代替するようになった。本来、総理＝官房長官のラインで政策決定、予算配分・編成と人事を行うべきであり、特に内閣人事局が必要であると提案した。政治資金については、「新しい公共」のフレームワークで寄付税制などを考えるべきであるとした。

## タスクフォース委員一覧

### 研究主幹

曾 根 泰 教 慶應義塾大学大学院政策・メディア研究科教授

### 委 員

清 水 唯一朗 慶應義塾大学総合政策学部准教授

日 野 愛 郎 早稲田大学政治経済学術院准教授

飯 塚 恵 子 読売新聞編集委員

瀧 澤 中 作家・政治史研究家

黒 田 達 也 21世紀政策研究所主任研究員

岩 崎 一 雄 21世紀政策研究所主任研究員

## タスクフォース会合等開催実績

- 2010年11月4日 第1回研究会 自由討議
- 2010年12月20日 第2回研究会・講師 廣瀬淳子氏（国立国会図書館）  
「アメリカの政治制度と政治的意思決定の特色」
- 2011年1月17日 第3回研究会・講師 日野愛郎委員（早稲田大学）  
「オランダ・ベルギーの政治制度と政治的意思決定の特色」
- 2011年2月28日 第4回研究会・講師 高安健将教授（成蹊大学）  
「英国の議院内閣制と空洞化するウェストミンスター・モデル」
- 2011年3月28日 第5回研究会・講師 丹呉泰健氏（前財務省事務次官）  
「日本の政治の諸問題について」
- 2011年5月9日 第6回研究会・講師 清水唯一朗委員（慶應義塾大学）  
「日本の政党政治—その歴史的経験値から考える」
- 2011年6月24日 第7回研究会・講師 待鳥聡史教授（京都大学）  
「現在の政党および選挙制度の問題点について—順接か逆接か」
- 2011年7月27日 第8回研究会・講師 飯塚・滝澤各委員ほか  
「今の政党政治をこう変えるべき」
- 2011年8月下旬～9月上旬 海外ヒアリング
- ・ 曾根研究主幹 ⇒9/1-8、シアトル（米政治学会）＆ワシントン（CSIS、大学、政府関係者）
  - ・ 清水委員 ⇒8/22-25、エストニア（ヨーロッパ日本研究学会）＆ドイツ（政府関係者）
  - ・ 日野委員 ⇒8/25-9/2、英国＆ベルギー（大学、政府・政党関係者）
- 2011年9月26日 第9回研究会・講師 林芳正参議院議員（自民党）  
＋海外ヒアリング報告（曾根主幹・清水委員）
- 2011年10月17日 第10回研究会・講師 松井孝治参議院議員（民主党）  
＋海外ヒアリング報告（日野委員）

2011年11月14日 第11回研究会 シンポジウム打合せ

2011年12月14日 シンポジウム開催

午前10:00～12:00 経団連会館 国際会議場)

『政権交代時代の政治とリーダーシップ』

研究提言報告：曾根泰教 研究主幹/慶応義塾大学大学院教授

パネル討論：仙谷由人 民主政策調査会長代行

石破茂 自由民主党前政策調査会長

飯塚恵子 委員/読売新聞政治部編集委員

日野愛郎 委員/早稲田大学政治経済学術院准教授

モデレーター：曾根泰教 研究主幹/慶応義塾大学大学院教授

2012年1月23日 第12回研究会・講師 岩井奉信<sup>ともあき</sup>教授（日本大学）  
「政治とカネをめぐる課題」

2012年2月27日 第13回研究会・講師 品田裕教授（神戸大学）  
「選挙区レベルの投票行動および最近の選挙制度の問題（定数は正と連用制）」

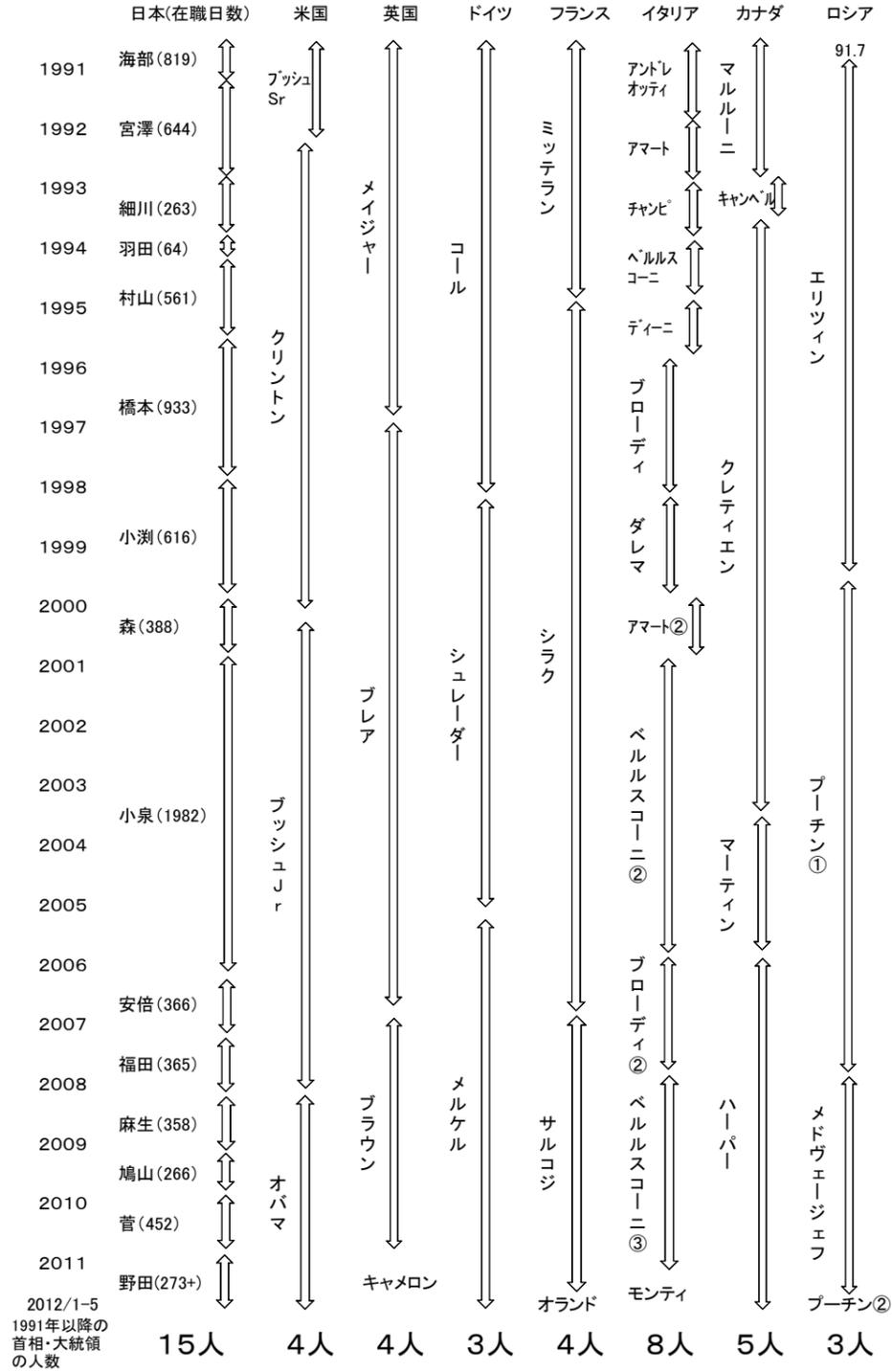
2012年3月27日 第14回研究会 報告書まとめの討議

# 第1部 提 言

# 第1章 提言

## 「提言」の見取り図(1) — 突出する日本の「短命政権」ぶり

G8各国の首相・大統領(1991年以降、2012年5月末現在)



\* 国会図書館調査資料および首相官邸HPより作成

## 「提言」の見取り図(2) — 内閣提出法案の国会成立率にみる「決められない政治」

内閣提出法案の成立率(1991年以降) \* 継続法案の成立件数は外数とし、成立率の算定には加えていない。

ねじれの有無など	首相	国会回次	召集日	終了日	会期	閣法新規提出件数	新規成立件数	継続成立件数	新規閣法成立率
立政権 非自民連	海部	120(常)	平成2年12月10日	平成3年5月8日	150日	93	83	1	89.2%
		121(臨)	平成3年8月5日	平成3年10月4日	61日	6	1	6	16.7%
	宮澤	122(臨)	平成3年11月5日	平成3年12月21日	47日	14	14		100.0%
		123(常)	平成4年1月24日	平成4年6月21日	150日	84	80		95.2%
		124(臨)	平成4年8月7日	平成4年8月11日	5日	0	0		
		125(臨)	平成4年10月30日	平成4年12月10日	42日	10	10		100.0%
		126(常)	平成5年1月22日	平成5年6月18日	148日	76	72		94.7%
	宮澤・細川	127(特)	平成5年8月5日	平成5年8月28日	24日	0	0		
	細川	128(臨)	平成5年9月17日	平成6年1月29日	135日	20	17		85.0%
	細川・羽田	129(常)	平成6年1月31日	平成6年6月29日	150日	75	67	2	89.3%
村山	130(臨)	平成6年7月18日	平成6年7月22日	5日	0	0			
	131(臨)	平成6年9月30日	平成6年12月9日	71日	19	19	8	100.0%	
	132(常)	平成7年1月20日	平成7年6月18日	150日	102	102		100.0%	
	133(臨)	平成7年8月4日	平成7年8月8日	5日	0	0			
	134(臨)	平成7年9月29日	平成7年12月15日	78日	17	17		100.0%	
橋本	135(臨)	平成8年1月11日	平成8年1月13日	3日	0	0			
	136(常)	平成8年1月22日	平成8年6月19日	150日	99	99		100.0%	
	137(臨)	平成8年9月27日	平成8年9月27日	1日	0	0			
	138(特)	平成8年11月7日	平成8年11月12日	6日	0	0			
	139(臨)	平成8年11月29日	平成8年12月18日	20日	12	9		75.0%	
	140(常)	平成9年1月20日	平成9年6月18日	150日	92	90		97.8%	
小淵	141(臨)	平成9年9月29日	平成9年12月12日	75日	20	20	4	100.0%	
	142(常)	平成10年1月12日	平成10年6月18日	158日	117	97	1	82.9%	
	143(臨)	平成10年7月30日	平成10年10月16日	79日	10	7	10	70.0%	
	144(臨)	平成10年11月27日	平成10年12月14日	18日	6	6		100.0%	
	145(常)	平成11年1月19日	平成11年8月13日	207日	124	110	10	88.7%	
	146(臨)	平成11年10月29日	平成11年12月15日	48日	74	74	6	100.0%	
小淵・森	147(常)	平成12年1月20日	平成12年6月2日	135日	97	90	7	92.8%	
森	148(臨)	平成12年7月4日	平成12年7月6日	3日	0	0			
	149(特)	平成12年7月28日	平成12年8月9日	13日	0	0			
	150(臨)	平成12年9月21日	平成12年12月1日	72日	21	20		95.2%	
森・小泉	151(常)	平成13年1月31日	平成13年6月29日	150日	99	92	1	92.9%	
小泉	152(臨)	平成13年8月7日	平成13年8月10日	4日	0	0			
	153(臨)	平成13年9月27日	平成13年12月7日	72日	28	28	5	100.0%	
	154(常)	平成14年1月21日	平成14年7月31日	192日	104	88	1	84.6%	
	155(臨)	平成14年10月18日	平成14年12月13日	57日	71	71	7	100.0%	
	156(常)	平成15年1月20日	平成15年7月28日	190日	121	118	4	97.5%	
	157(臨)	平成15年9月26日	平成15年10月10日	15日	6	6	1	100.0%	
	158(特)	平成15年11月19日	平成15年11月27日	9日	0	0			
	159(常)	平成16年1月19日	平成16年6月16日	150日	127	120		94.5%	
	160(臨)	平成16年7月30日	平成16年8月6日	8日	0	0			
	161(臨)	平成16年10月12日	平成16年12月3日	53日	20	19	5	95.0%	
安倍	162(常)	平成17年1月21日	平成17年8月8日	200日	89	75	1	84.3%	
	163(特)	平成17年9月21日	平成17年11月1日	42日	24	21		87.5%	
	164(常)	平成18年1月20日	平成18年6月18日	150日	91	82	2	90.1%	
	165(臨)	平成18年9月26日	平成18年12月19日	85日	12	12	6	100.0%	
	166(常)	平成19年1月25日	平成19年7月5日	162日	97	89	1	91.8%	
福田	167(臨)	平成19年8月7日	平成19年8月10日	4日	0	0			
	168(臨)	平成19年9月10日	平成20年1月15日	128日	10	10	4	100.0%	
麻生	169(常)	平成20年1月18日	平成20年6月21日	156日	80	63		78.8%	
	170(臨)	平成20年9月24日	平成20年12月25日	93日	15	10	4	66.7%	
鳩山	171(常)	平成21年1月5日	平成21年7月21日	198日	69	62	4	89.9%	
	172(特)	平成21年9月16日	平成21年9月19日	4日	0	0			
鳩山・菅	173(臨)	平成21年10月26日	平成21年12月4日	40日	12	10		83.3%	
菅	174(常)	平成22年1月24日	平成22年6月16日	150日	64	35	1	54.7%	
	175(臨)	平成22年7月30日	平成22年8月6日	8日	0	0			
野田	176(臨)	平成22年10月1日	平成22年12月3日	64日	20	11	3	55.0%	
	177(常)	平成23年1月24日	平成23年8月31日	220日	90	72	10	80.0%	
	178(臨)	平成23年9月13日	平成23年9月30日	18日	0	0			
	179(臨)	平成23年10月20日	平成23年12月9日	51日	16	10	3	62.5%	
		180(常)	平成24年1月24日	平成24年6月21日	150日	-	-	-	-

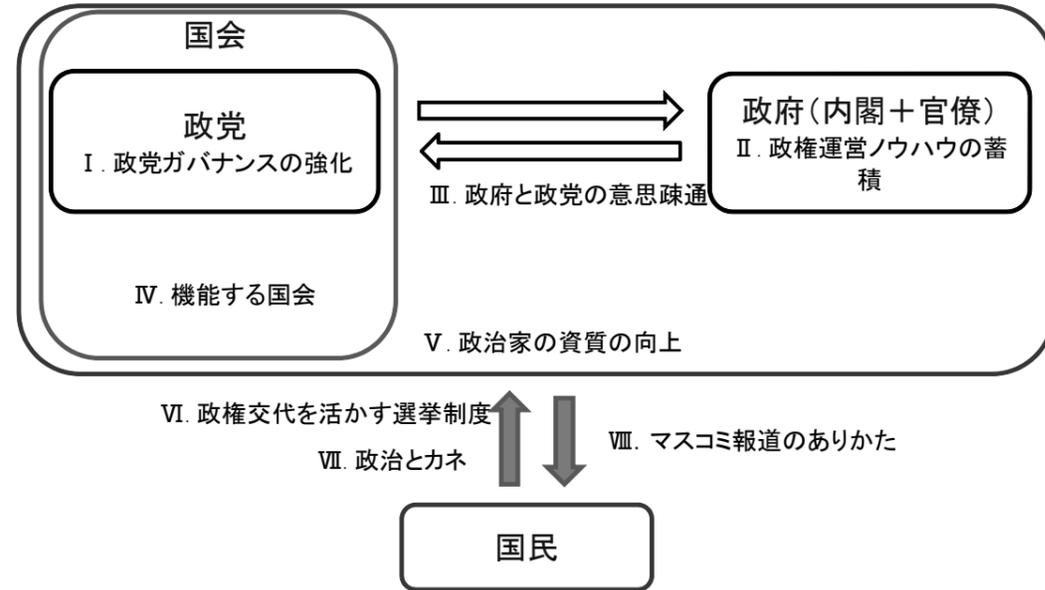
\* 国会図書館調査資料および参議院議案情報より作成

網かけはねじれ国会時

「提言」の見取り図(3) — “短命政権”と“決められない政治”を打破するために

1. 提言の図解

政府、国会(政党)のガバナンスの問題および国民を含めた各主体の相互関係に関する問題に対する提言をカテゴリ別に表示



2. 提言に対応する課題の系譜

現在の政治課題の多くは、政権交代以前からの問題であり、改革が不完全であったツケが政権交代で一気に表面化したともいえる

年号	課題が生じた時の内閣	主な政治課題	対応する提言(カテゴリ別)
1988	竹下内閣	リクルート事件	<b>VII</b> 政治とカネ(問題化はロッキードの頃から)
1993	細川内閣	政治改革4法案	<b>VI</b> 政権交代を活かす選挙制度
1996	橋本内閣	官邸機能の強化 省庁再編	<b>III</b> 政府と政党の意思疎通
2003	小泉内閣	マニフェスト選挙	<b>I</b> 政党ガバナンスの強化
2007	安倍内閣	ねじれ国会	<b>IV</b> 機能する国会
2009	鳩山内閣	政権交代 政治主導	<b>II</b> 政権運営ノウハウの蓄積 <b>III</b> 政府と政党の意思疎通
2011	菅内閣	政府&政党ガバナンス	<b>I</b> 政党ガバナンスの強化

3. 提言実行の時間軸

すぐにも取り組み可能なものを「SS」、法律の改正を要しない短期でできるものを「S」、法律改正を伴う中期的な取り組みを「M」、憲法改正を要する長期的な取り組みを「L」で示す

Category	Timeline	Item		
SS	即時(すぐにも実行可能)	3 政権交代準備		
		6 官邸スタッフの人選		
		8 政府と党の意思決定プロセス		
		14 政策立案&調整実行力		
		25 マニフェストの精査		
S	短期(法律改正不要)	1 代表選延期		
		4 マニフェストルール		
		5 1首相1大臣の原則		
		9 閣法・議員立法と党議拘束		
		11 議長と両院協議会の活用		
		15 新人議員教育		
		16 企業人立候補者		
		18 候補者選出の透明化		
M	中期(法律改正必要、または実行が困難)	2 政党の機能・役割の明示		
		7 政権移行ルール		
		10 官僚の人事交流		
		12 国会審議の改革		
		17 政治教育の強化		
		19 総選挙の検証と抜本改革		
		23 政治資金の分類と公表		
		24 公職選挙法の改正		
		L	長期(憲法改正必要)	13 参議院改革
				20 選挙日程の統合

提言：政権交代時代の政府と政党のガバナンス — 短命政権と決められない政治を打破するために —

通番	提言番号	提言(見出し)	期間	提言(本文)
		<b>I. 政党ガバナンスの強化</b>		
1	I-1	代表選延期	S	首相擁立政党は、在任中の代表選を延期せよ。また、代表選挙期間を十分に取り、候補の政策、ビジョン、人格を十分に周知せよ。
2	I-2	政党の機能・役割の明示	M	政党は、本来保持すべき機能・役割(綱領・基本理念、組織運営、政策調査・立案、候補者選定・教育など)を明示せよ。
3	I-3	政権交代準備	SS	政権交代を前提とした、首相候補、マニフェスト、候補予定者、連立の枠組みなどを平時より準備せよ。
4	I-4	マニフェストルール	S	マニフェストについて、原則的な記載ルール(大枠のビジョン、基本政策および財源、政権運営方法、意見集約プロセスなど)を定め、実現性の評価・判断が可能な内容にせよ。ただし、実行時には現実に即して機動的・弾力的に運用できるようにせよ。
		<b>II. 政権運営ノウハウの蓄積</b>		
5	II-1	1首相1大臣の原則	S	大臣・副大臣の就任期間の長期化(1首相1大臣の原則)を図り、任命準備期間も十分に確保せよ。
6	II-2	官邸スタッフの人選	SS	官邸スタッフ、顧問、参与、諮問委員らの人選については、政権ごとに政策目的に照らして整理、統合せよ。
7	II-3	政権移行ルール	M	政権交代時に政治的空白が起こらないよう、政権移行ルールを策定せよ。
		<b>III. 政府と政党の意思疎通</b>		
8	III-1	政府と党の意思決定プロセス	SS	政府と党の役割、意思決定のプロセスを明確化せよ。特に、各省の政務三役と議会の各委員会、党部(門)会の権能を整理せよ。
9	III-2	閣法・議員立法と党議拘束	S	内閣提出法案と議員立法の役割と党議拘束のルールを明確化せよ。
10	III-3	官僚の人事交流	M	官僚と政党職員・民間人などとの人事交流を促進せよ。また、政治家との接触のルールとルートを規定せよ。
		<b>IV. 機能する国会</b>		
11	IV-1	議長と両院協議会の活用	S	ねじれ国会を克服するために、議長に積極的な調整機能を求め、また両院協議会を改革し、活用できるようにせよ。
12	IV-2	国会審議の改革	M	審議スケジュールの計画化、逐条審議、首相・閣僚出席義務の緩和など、国会改革を実行せよ。
13	IV-3	参議院改革	L	参議院の意義や権能を明確化し、参議院改革(選挙制度を含む)を実行せよ。
		<b>V. 政治家の資質の向上</b>		
14	V-1	政策立案&調整実行力	SS	党や議員の政策立案能力および調整実行力を高めるため、党スタッフ、政策秘書、関係官僚、国会図書館などの立法補佐機関、民間シンクタンクなどの交流を促進せよ。
15	V-2	新人議員教育	S	大量に生まれる新人議員に対し、政治・経済・歴史・文化などの「教養」と政治家としての「マナー」などを集中的に教育する研修制度を国会内に設けよ。
16	V-3	立候補者の裾野の拡大	S	候補者の質の向上を図るため、ボランティア休暇を援用した立候補およびその後の職場復帰が可能となるよう、産業界として検討せよ。
17	V-4	政治教育の強化	M	政治教育をタブー視せず、民主主義の原点と捉え、強化せよ(児童・学生版マニフェスト作成の推奨、政治ボランティアの単位認定など)。
		<b>VI. 政権交代を活かす選挙制度</b>		
18	VI-1	総選挙の検証と抜本改革	M	過去2回の総選挙を検証し、定数は正、定数削減、安定した連立を同時に満たす制度のあり方を十分に議論した上で、抜本的改革の是非を問え。
19	VI-2	候補者選出の透明化	S	公認候補者の選出方法を明確にし、選出プロセスを透明化せよ。特に比例代表候補者を政党の責任において選抜し、名簿掲載順位を確定せよ。
20	VI-3	選挙日程の統合	L	各級の選挙日程をできるだけ統合せよ。特に衆・参議院選挙の日程を統合せよ。同時に、各選挙の意義や争点を有権者に周知・徹底せよ。
		<b>VII. 政治とカネ</b>		
21	VII-1	収支報告の一本化・透明化	S	議員の政治団体、政党支部の一本化やWEB公開など収支報告の透明化を徹底させよ。
22	VII-2	寄付の多様化	S	政党活動の基盤を支える寄付という考え方を浸透させ、個人寄付や企業・団体献金など多様な資金を集められるように努め、政党運営が政党助成金に過度に依存しないようにせよ。
23	VII-3	政治資金の分類と公表	M	政治活動と選挙活動の時期による区別を解消し、政治資金を内容や目的別に管理、公表せよ。
24	VII-4	公職選挙法の改正	M	公職選挙法を改正し、ネット選挙を解禁、戸別訪問の定義の明確化と容認、公営(TV含む)公開討論会などを導入せよ。
		<b>VIII. マスコミ報道のありかた</b>		
25	VIII-1	選挙の顔とマニフェスト	SS	国政選挙報道にあたっては、党代表の個人的資質・言動のみならず、政党としての活動実績を検証し、マニフェストの中身(特に実現性、整合性)を精査した上で評価せよ。
26	VIII-2	政局報道と政策解説	S	近年の政治の混乱と報道のありかたについて検証し、政局および政策などの解説におけるメディアの役割について再検討せよ。

## 第2章 提言の解説

私たちは研究を通じ、対処すべき政治の諸問題を、以下に挙げる8つのカテゴリに集約し、提言をまとめた<sup>1</sup>。そのうえで、課題解決の方策実現の時間軸を示すため、すぐにでも取り組み可能なものを「SS」、法律の改正を要しない短期でできるものを「S」、法律改正を伴う中期的な取り組みを「M」、憲法改正を要する長期的な取り組みを「L」で示すこととする。なお、適宜、第2部各論に収録した論文および研究会での議論に関連する箇所に脚注を入れたので参照されたい。

### I. 政党ガバナンスの強化<sup>2</sup>

コーポレートガバナンスにおいては、社長が決めたことには社員は従うのは当たり前のことである。しかし、政党ガバナンスにおいては、首相・代表が決めたら議員もそのとおりに従うかという、なかなか簡単にはいかない<sup>3</sup>。それぞれの議員が、自分の選挙区の代表として非常に誇りを持っているからである。

いわば議員は、中小企業の社長のような意識が非常に強い。「政党は組織なのだ、組織決定が必要だ」と言われるが、侃々諤々議論したのち「議論したら決めてください」、「決めた後は従ってください」というルールがなかなか守られない。政党運営においては、このガバナンスが非常に難しいのである。

#### I-1 代表選延期 S

首相擁立政党は、在任中の代表選を延期せよ。また、代表選挙期間を十分に取り、候補の政策、ビジョン、人格を十分に周知せよ。

短命政権が続く問題についても、政党を強力にガバナンスできない代表・党首がリーダーとなることが原因だ<sup>4</sup>とされている。実はこの短命政権の問題は、政権交代前の小泉元首相が勝利した2005年の郵政選挙のときから既に起きていた。すなわち、衆院選に圧

<sup>1</sup> 中央と地方の関係については触れていない（各論第8章5）

<sup>2</sup> 首相・総裁の地位と任期、政党の行動原理の歴史的考察（各論第4章1(2)・(3)）、政党組織のガバナンスの現状、特に民主党について（各論第5章4）

<sup>3</sup> 元首相、元代表が多すぎるのも一因（各論第5章質疑）

<sup>4</sup> リーダーの資質よりも制度の問題という指摘（各論第5章質疑）

勝した小泉元首相<sup>5</sup>は勝利して向こう4年間首相をやらずに「自民党の総裁任期があと1年だから、俺は当選してもあと1年しかやらない」と言い、総裁任期満了で首相を辞任した。その後、安倍、福田、麻生内閣と1年ごとに政権が変わった。これが政権交代後の鳩山内閣まで続く。鳩山元首相までは「日本の首相は元首相の息子もしくは孫になる。だから1年だ」という説があった。しかし、菅前首相になっても結局1年ということで、これはそうした資質の問題だけではないと思われる。

こうしてみると、まず問題なのは首相の任期と政党の代表（党首、総裁など）の任期がずれていることである。民主党は、今年1月の党大会で党則を改め、代表任期を3年（それまでは2年）とし、任期途中で代表が交代する際には、新たな代表が就任後、改めて3年の任期が始まるようにした。一方、自民党の総裁任期は1期3年、2期までとなっている。にもかかわらず、小泉元首相以降は短命政権が続いた。そこで、首相任期中の政党の代表任期を延長し、次期衆院選あるいは内閣総辞職までとすべきではないか<sup>6</sup>と考える。さらに、代表選出のための準備期間、選挙期間が短すぎることも短命政権の一因であろう<sup>7</sup>。首相の任に耐えうるリーダーとしての資質を持っているかどうか、十二分に吟味された上で首相に就任するほうが国益にかなうであろう。

## I-2 政党の機能・役割の明示 M

政党は、本来保持すべき機能・役割(綱領・基本理念、組織運営、政策調査・立案、候補者選定・教育<sup>8</sup>など)を明示せよ。

短命政権を繰り返さないためには、「政権の基盤」を強化することが大切であるが、政権基盤の強化のためには、与党内が一致団結し、国会運営がスムーズにいくことが大切である。党内抗争により世論の支持が失われることもよくあり、そういうことを含めて、政党のガバナンスが重要である。本来、政党の機能・役割が明確<sup>9</sup>に定められていれば、それ

<sup>5</sup> 小泉人気・橋本人気における有権者の投票行動（各論第6章はじめに）

<sup>6</sup> オランダでは任期途中での首相交代は慣習としてない（各論第2章4(3)）前任者任期の引き継ぎ、首相の任期と解散権（各論第3章質疑）

<sup>7</sup> 総裁・代表を選ぶ方法について（各論第8章質疑）

<sup>8</sup> 英国は政党の選挙区支部が候補者を選任、政党が候補者教育を行い、個人後援会はない（各論第3章質疑）、強い政党が強いリーダーを育てる（各論第6章質疑）

<sup>9</sup> 米国の政党は分権的で制度化はされていない（各論第1章5）。一方、ベルギーではこれらの規約が半ば必須となっている（各論第2章4(1)）。英国の政党も強い規律によるガバナンスである（各論第3章3(1)）

に共鳴する者が入党<sup>10</sup>し、党所属議員はそれを共有・発展させていくはずである。その機能・役割があいまいゆえに党内対立が生まれるケースもよく見られる。そもそも政党交付金制度も政党のガバナンスを強化することが目的の一つであり<sup>11</sup>、貴重な税金が使われている以上、その使途もさることながら、政党が交付を受けるに足る機能・役割を備えていることが交付の大前提であろう。

### I-3 政権交代準備 SS

政権交代を前提とした、首相候補、マニフェスト、候補予定者、連立の枠組みなどを平時より準備せよ。

政権交代時代においては、いままでの党のリーダーを育てる仕組みだけでは不十分である。既存の育成プロセスでは首相に就任するまでの政治家としての経験、さらには与党経験の不足から、準備不足の首相ばかり出てくることになる。すると首相を代えざるを得ないことになり、過去 21 年間で 15 人もの首相が代わってしまった一因となっている<sup>12</sup>。また、急に総裁候補・代表候補になるということで、さらに準備が足りないまま首相に就任せざるを得ない。より長期の人材育成あるいはトップリーダーの育成プロセスが必要なのではないと思われる。

また政権交代時代には、ねじれの解消策としても、政党間の連立が重要な政治的手法となる。これまでは選挙後の獲得議席数を踏まえたうえで連立の組合せを模索することが通例となっているが、本来であれば衆議院選挙前に連立協定<sup>13</sup>を行ない、共同の首班候補を有権者に示した上で選挙を行なうのが望ましいのである。

### I-4 マニフェストルール S

マニフェストについて、原則的な記載ルール(大枠のビジョン、基本政策および財源、政権運営方法、意見集約プロセスなど)を定め、実現性の評価・判断が可能な内容にせよ。ただし、実行時には現実に即して機動的・弾力的に運用できるようにせよ。

<sup>10</sup> 英国の政党と社会とのつながり (各論第 3 章 5)、政党関係者の高齢化・平準化・流動化 (各論第 6 章 質疑)

<sup>11</sup> 政党ガバナンスとカネとの関係 (各論第 7 章 2)

<sup>12</sup> 「弱い首相・内閣」と政党を担う人材の育成 (各論第 3 章 7)、野党としての政策形成と人材育成 (各論第 8 章 質疑)

<sup>13</sup> 詳細な連立協定は内閣成立まで時間がかかる場合も。オランダ、ベルギーの例 (各論第 2 章 2)。イタリアの共通首相候補を明示した比例代表制度 (各論第 2 章 質疑)

民主党マニフェストに関しては、言っていたこととやっけることが違ふとの批判は、多い。そうは言っても各政党は、選挙を経て政権交代が行われる以上、有権者に対し政権交代が行われた際の首相候補と政権の姿、政策の姿を提示する必要がある。マニフェストは本来、政権を選ぶためのとても重要な参考資料なのである。

そこでマニフェストは、政権交代後の方向性および具体的なゴールを目指すため、下位の政策が優先順位付きで体系化されていることが望ましいと思う。しかし、どうも現在のマニフェストのつくり方<sup>14</sup>を見ていくと、個々の政策から積み上げていき、最後に全体をホチキスで留めるようにまとめるので、最終段階になると内容的に矛盾したものが出てきてしまう。優先順位も不明になる。これは自民党時代から見られたことであり、民主党政権になっても変わっていない。

マニフェストをつくり実行していくためには、作成・決定の段階での党内のプロセスが非常に重要である。このプロセスは、どの党も一律に同じではないと思うが、このプロセスと党内合意、意見の共有の方法は各党で十分に議論しておく必要がある。

民主党のマニフェストへの批判の一つに財源問題があったが、これはフィージビリティ(実現可能性)チェックが事前に十分に行われていなかったためであろうと思う。イギリスでは、選挙の半年前くらいに財務省と野党が接触して(このときだけ接触が解除される)、マニフェストの内容を話し合う機会が保障されている。彼らは財源あるいはフィージビリティを事前にチェックする重要性<sup>15</sup>を知っているため、こうしたルールが慣習化されているのである。

では日本では、どうするべきか。これは政治家と官僚の接触の問題とも関係している。フィージビリティはある程度、マスコミもシンクタンクも学識者も事前にチェックはするが、それだけでは不十分なところがある。しかもフィージビリティチェックは、選挙前だけでなく政権獲得後も必要である。実際の政策運営には機動性、あるいは弾力性が非常に重要なものなので、ここを政権樹立後に徹底検証すべきであったというのが、今回の大きな反省材料だろうと思われる。

また、民主党のなかにはマニフェスト原理主義者がおり、彼らは「マニフェストは一字一句変えてはいけない」ということをいう。ただ、マニフェストは契約書のごとく、一字

---

<sup>14</sup> ベルギーのマニフェスト立案・承認過程は4か月を要する(各論第2章4(1))。英国では党大会での承認を経ている(各論第3章質疑)

<sup>15</sup> 民主党マニフェストと財源(各論第3章質疑)

一句正確に実行しなければならない性質のものではない<sup>16</sup>。マニフェストとは、本来選挙時の政治的な文書であり、行政文書ではない。政権獲得後、政府内のいくつかのプロセスを経て行政文書になったり、法案になったり、予算になったりする素案と考えたほうが良いのである。

## Ⅱ．政権運営ノウハウの蓄積<sup>17</sup>

### Ⅱ－1 1首相1大臣の原則 S

大臣・副大臣の就任期間の長期化(1首相1大臣の原則)を図り、任命準備期間も十分に確保せよ。

まず大臣、副大臣、政務官という政務三役の役割のありかたを見直すべきである。各省庁における業務分掌が不明確で、それゆえ官僚のマネジメントがうまくできてないように思われる<sup>18</sup>。そもそも民主党政権になって特に目立つのであるが、大臣や副大臣の任期も首相以上にも短命である。自民政権時代から農水大臣と防衛大臣は鬼門とされたが、民主党政権になっても同様である。さらに少子化担当大臣にいたっては、民主党政権で9人目、野田政権でも4人目である。これでは、政治主導で大臣が省庁をマネジメントすることもできないし、政策の継続性や外交の信頼性という意味でもマイナスであろう。

### Ⅱ－2 官邸スタッフの人選 SS

官邸スタッフ、顧問、参与、諮問委員らの人選については、政権ごとに政策目的に照らして整理、統合せよ。

官邸スタッフ<sup>19</sup>は野田政権になりかなり整理されつつあるが、顧問、参与、諮問委員などの名で、いまだ多くの人数が起用されている。この問題は自民党時代にもあったのだが、政治主導の名の下にさらに増やされた観がある。特に鳩山時代、菅時代で選ばれた人たちと、野田政権で選ばれた人たちをどう調整するのか。政府・官僚のガバナンスの観点<sup>20</sup>か

<sup>16</sup> 「マニフェストはあくまで灯台のように方向性を示す存在」(各論第3章質疑)

<sup>17</sup> 政権と政府の関係の歴史的考察(各論第4章2)

<sup>18</sup> 政務三役の任命、官僚との関係(各論第8章質疑)

<sup>19</sup> 英国では閣僚が首相の政策顧問であり、首相直属のスタッフは小規模(各論第3章3(2))、ブレアの特別顧問と官僚制に対する指揮監督権(各論第3章質疑)

<sup>20</sup> 英国では、首相府・内閣府・財務省の拡大・集権化により政党スタッフと官僚の関係が曖昧化(各論第3章4(3))

らも整理・統合が必要である。

### Ⅱ－3 政権移行ルール M

政権交代時に政治的空白が起こらないよう、政権移行ルールを策定せよ。

また、政権交代時代には政権運営のノウハウが与野党ともに蓄積されていくことも重要である。民主党政権については、ノウハウがないのだから、あるいは慣れていないのだから、しばらくは仕方がないということで始まった。しかし、2年目になり、東日本大震災も起こり、待ってられなくなった。政権移行のルールなどを含めて、政権を運営するためのルールをどう確立しておくか<sup>21</sup>は、政治的空白をつくらないためにも重要な課題である。

## Ⅲ. 政府と政党の意思疎通

### Ⅲ－1 政府と党の意思決定プロセス SS

政府と党の役割、意思決定のプロセスを明確化せよ。特に、各省の政務三役と議会の各委員会、党部(門)会の権能を整理せよ。

政権交代後の政策立案プロセスがまだ確立されていない。自民党時代には与党審査というプロセスがあったが、民主党は当初これをなくそうと思った。けれども、党内の大臣、政府に入っていない人たち、イギリスの政治でいうバックベンチャー、日本でいうところの陣笠からやはり不満が上がった<sup>22</sup>。そこで、特に政調会あるいは部門会議の役割が、鳩山政権、菅政権、野田政権の各政権で変わってきている。党内意思決定の過程で、党と政府でどう役割を分担するべきか。政務三役、党部門会議の権能を明確化していくことが必要である<sup>23</sup>。

### Ⅲ－2 閣法・議員立法と党議拘束 S

内閣提出法案と議員立法の役割と党議拘束のルールを明確化せよ。

政権交代当初、政治主導が声高に叫ばれた影響で、閣法や議員立法の位置づけ<sup>24</sup>が曖昧

<sup>21</sup> 米国では法制化されている。大統領権限移譲法（各論第1章2）、政権交代ルールの歴史的考察（各論第4章1(1)）

<sup>22</sup> フロントベンチャーとバックベンチャーのバランス（各論第8章3）

<sup>23</sup> 自民・民主の意思決定プロセスと改革案（各論第8章2）、政権与党の意思決定の課題（各論第9章4）

<sup>24</sup> 米国では法案提出は議員のみ（各論第1章4(2)）日本の国会における改革案（各論第8章質疑）

となり、決められない政治へと繋がっていった観がある。また、法案成立にむけた党議拘束のありかたも、政府と党の意見集約のプロセスによって適用範囲と強度が変わってこよう。内閣は早急にこうしたルールを明確化しないと、政府・国会のみならず国民にも無用な混乱と不安を招きかねない。

### Ⅲ-3 官僚の人事交流 M

官僚と政党職員・民間人などとの人事交流を促進せよ。また、政治家との接触のルールとルートを規定せよ。

政権交代時代の政・官関係はどうあるべきか。民主党政権は、当初、官僚主導を退治する<sup>25</sup>という意気込みはよかったのだが、実際に政権を運営してみてもうまくいかないことに気づき始めた。官僚を使うとき、官僚と政治家の原則接触の禁止（イギリス型のルール）を言うと、日本の政治は機能しないということで猛反発を受ける。しかし政権交代時代には、与野党ともに官僚をうまく活用していくためのルールとルートを決めておくことは、今後のどの政権にとっても重要な問題となる。逆に官僚側からいうと、与党のみならず、野党に対しても一定のルールに基づき、政策や行政情報の提供をしていくことが、政権交代後の政治・行政の停滞を回避するために大切である。

また、政権交代時には国民の意見や現場の声を吸い上げる政治ルートが錯綜するため、特に産業政策などに関連して官民交流の重要性がさらに高まろう。

## IV. 機能する国会

### IV-1 議長と両院協議会の活用 S

ねじれ国会を克服するために、議長に積極的な調整機能を求め、また両院協議会を改革し、活用できるようにせよ。

ねじれ国会<sup>26</sup>は自民党政権下でも散見された<sup>27</sup>が、特にこの用語が頻繁に使われ出したのは安倍政権のころ<sup>28</sup>からである。このねじれ状況の解決のために、もっと議長や両院協議

<sup>25</sup> 米国の政治任用制度の課題など（各論第1章3(3))、政治と官僚の関係（各論第8章4)

<sup>26</sup> 米国の議会も分極化により行き詰っている（各論第1章7(1))

<sup>27</sup> 1989年、1998年のともに参議院選挙後など。ねじれ国会のとらえ方（各論第5章はじめに)

<sup>28</sup> 2007年の参議院選挙後

会が積極的に役割を果たすべきだと考える<sup>29</sup>。特に両院協議会<sup>30</sup>は、国会法を変えるまでもなく改革することは可能である。

#### IV-2 国会審議の改革 M

**審議スケジュールの計画化、逐条審議、首相・閣僚出席義務の緩和など、国会改革を実行せよ。**

日本の国会は「日程闘争」といわれており、会期末になると必ず日程をめぐる野党協議、野党対立が起きる。スケジュールが議論の対象になることは諸外国では非常に少なく、当たり前だが対立は審議の中身になることが多い。この国会運営の合理化に向けては、審議スケジュールの計画化、逐条審議、党議拘束をかける時期、首相・閣僚出席義務の緩和<sup>31</sup>など多岐にわたる。これらは自民党政権の頃も課題であったわけだが、政権交代時代になってより先鋭化してきたように思う。この点は、むしろ国会運営を両党とも経験したわけであるから、野党の立場を慮ってそろそろ合意し、出口を見つけてもよいのではないかと思う。

#### IV-3 参議院改革<sup>32</sup> L

**参議院の意義や権能を明確化し、参議院改革(選挙制度を含む)を実行せよ。**

ねじれ状態を根本的に解決するためには、参議院の改革が必要となるが、長期的には憲法改正まで視野に入れなくてはならない。いっそ英国のように実質一院制にという意見もある。イギリスは上院(貴族院)は選挙しない国であったので、事実上、下院の選挙だけで決まるシステムであった。

あるいは、ドイツの連邦参議院のように存立意義を変えるべきか。ドイツの連邦参議院は選挙をおこなわず、州の代表が連邦参議院を構成する。日本の現行憲法の規定では、選挙をしない代表を参議院議員とすることはできない。そこで比例代表候補にリストアップすることでこれに近い運用をおこなうことは可能ではある。いずれにしても、十分な議論を経て参議院の意義や権能を明確にした上で、それに見合う選挙制度に改革すべきである。

<sup>29</sup> 議長の党派的議事運営について(各論第5章質疑)

<sup>30</sup> 米国の両院通過案の調整方法(各論第1章4(2))

<sup>31</sup> 日本は首相・大臣を国会に縛り付けて消耗、英国は野党も政権交代後のわが身を考へ対応(各論第3章質疑)

<sup>32</sup> 日本は中程度に強い二院制(各論第2章質疑)、上院との関係の歴史的考察(各論第4章1(4))、改革の必要性と方向性(各論第5章4&5&質疑、第7章質疑)

## V. 政治家の資質の向上

### V-1 政策立案&調整実行力 SS

党や議員の政策立案能力および調整実行力を高めるため、党スタッフ、政策秘書、関係官僚、国会図書館などの立法補佐機関、民間シンクタンクなどの交流を促進せよ。

そもそも政治主導といいながら、党や政治家に十分な政策立案能力があるのか、さらにいえば政策があってもそれを実行するための調整能力があるのか。どちらも否定的にならざるを得ない<sup>33</sup>。党スタッフ、政策秘書、関係官僚、国会図書館・衆参両院の法制局など立法補佐機関、民間シンクタンクなどの政策立案資源をフルに活用し、また彼らの相互交流を図ることにより、政治家の調整能力をサポートし、政策実現への環境を整える<sup>34</sup>ことが肝要である。

### V-2 新人議員教育 S

大量に生まれる新人議員に対し、政治・経済・歴史・文化などの「教養」と政治家としての「マナー」などを集中的に教育する研修制度を国会内に設けよ。

政権交代のたびに、大量に小沢チルドレンとか小泉チルドレンという、新人議員が大量に出現する<sup>35</sup>。これは小選挙区制の問題とも関係するが、いわゆる「風」で受かる人がかなりいて、それが100人単位にのぼっている。果たして彼らをどこで教育するべきであろうか。本来であれば、各政党でしっかりとした教育を施すべきであるが、現状ではその体制は整っていないように見える。ここではとりあえず国会内に研修制度を設け、「教養」と「マナー」などを集中教育することを提案したい。

### V-3 立候補者の裾野の拡大 S

候補者の質の向上を図るため、ボランティア休暇を援用した立候補およびその後の職場復帰が可能となるよう、産業界として検討せよ。

政治家の質という意味では、公認候補者のすそ野を広げ、より多くの優秀な人材に政治

<sup>33</sup> 英国の議院内閣制の前提には、政治エリートに対する国民の信頼がある（各論第3章3(1)）、歴史的な政治エリートの不足と国民の政党政治不信について（各論第4章おわりに）、政治家の質と政党・有権者の関わり（各論第5章質疑）、政治活動の監視と評価（各論第7章質疑）、実際の政治家の知識と経験の習得方法（各論第8章質疑）

<sup>34</sup> 政治資金の使途と政策立案能力の向上、政策秘書とシンクタンク（各論第7章質疑）

<sup>35</sup> 大量の新人議員誕生の理由（各論第6章質疑）、新人議員の教育について（各論第9章質疑）

を志していただくことが必要である<sup>36</sup>。政権交代時代には、選挙制度にもよるがおのずと連続当選を続けることが難しくなる。そういう意味で政治家というのはよりリスクが高い職業ということになり、一般のサラリーマンが選挙に出るのは難しく、2世、3世議員が多くなっているのが現状である。そこで何らかの形で職場復帰ができるような形にして選挙に臨むことができれば、候補者の人材プールを拡大することができるのではないかと考える。今の政治には、実際の社会の現場を知り、組織マネジメントに長けた、一般の社会人経験のある人材も必要とされているのではないか。

#### V-4 政治教育の強化 M

政治教育をタブー視せず、民主主義の原点と捉え、強化せよ(児童・学生版マニフェスト作成の推奨、政治ボランティアの単位認定など)。

政治教育<sup>37</sup>については、各政党が行う広報活動もその一助となるであろう。しかし、民主主義のインフラを強化する意味で、政治ボランティアを奨励する、あるいは学生・学童向けの分かりやすいマニフェストを考えるなど、将来の有権者に対し一般的な政治教育を施すことは、政治の質を高め、政治家の資質を向上させる意味で重要である。

### VI. 政権交代を活かす選挙制度<sup>38</sup>

#### VI-1 総選挙の検証と抜本改革 M

過去2回の総選挙を検証し、定数は正<sup>39</sup>、定数削減、安定した連立を同時に満たす制度のあり方を十分に議論した上で、抜本的改革の是非を問え。

小選挙区比例代表制で政権交代が起きうることは証明された。しかし、新人大量当選、大量落選により、いわゆる揺れ幅が大きすぎるのではないかという批判もある。ただ、小泉郵政選挙と今回の政権交代選挙の過去2回はそうした現象が見られたが、その前はこうしたことは起こらなかった。というのは、やはり日本にもイギリスやアメリカの選挙区と同じように、安定選挙区があったからである。

<sup>36</sup> 有権者が統治者意識を持てるような仕組み(各論第9章5)

<sup>37</sup> 米国の政治教育(各論第1章6)、ベルギーの候補者教育(各論第2章質疑)、有権者のマニフェスト型投票行動の定着(各論第9章5)

<sup>38</sup> 政治家と選挙の歴史的考察(各論第4章3(1)-(4))、選挙制度の政党システムと政党組織に与える影響(各論第5章2)

<sup>39</sup> 定数は正判決について(各論第6章2)

一方、小選挙区制は新人がなかなか当選しにくい制度だと言われてきた。しかし、先ほどの2回の選挙を見ると、いわゆる「風」で票が動く要素が非常に強く、安定選挙区といえる選挙区は数えるほどしかなかった。この2回の選挙結果は、果たして選挙制度に起因するのか、それともその時々々の政治 이슈に因るのか、十分に検証する必要がある<sup>40</sup>。

しかし政治家が小物になったとか、「何とかチルドレン」ばかり出てくるからこの選挙制度は止めたほうがよいと、そこまで一気に決め付けるのは問題であり、むしろこの制度は政権交代を可能にして首相と内閣のリーダーシップを強化する制度であるから、それをどう使いこなすかという姿勢がより重要であろう。

## VI-2 候補者選出の透明化 S

公認候補者の選出方法を明確にし、選出プロセスを透明化せよ。特に比例代表候補者を政党の責任において選抜し、名簿掲載順位を確定せよ。

現行制度は小選挙区と比例代表が結びついた並立制であるが、これをドイツ型の併用性にする、小選挙区がベースではなく比例代表がベースになってしまう。比例代表制度には選挙を経ずに優秀な人、有能な人を当選させたいという意図があるのだが、なかなか日本の風土にはなじまない<sup>41</sup>。金銀銅に例えて「小選挙区の人材は金、比例復活は銀、単独比例は銅」などと議席に格差をつける表現まであり、実際には比例制度がなかなか機能していない。比例定数部分をただ削減するだけでなく、もっと積極的に活用する方法を考えたほうがよい。ただ、その前提として党がきちんとした比例名簿をつくれること、すなわち執行部がそこまで政党をガバナンスできていることが必須である<sup>42</sup>。

## VI-3 選挙日程の統合 L

各級の選挙日程をできるだけ統合せよ。特に衆・参議院選挙の日程を統合せよ<sup>43</sup>。同時に、各選挙の意義や争点を有権者に周知・徹底せよ。

菅前首相が退任するとき、「選挙がたくさんあること、選挙目当てで党首・代表を代えるということが短命政権の理由だ」と言った。確かに衆・参の選挙が二つあるので、国政

<sup>40</sup> 政治家から見た小選挙区制度の評価（各論第9章3）

<sup>41</sup> 連用制でも戦略投票などの危険性がある（各論第6章1）

<sup>42</sup> 小選挙区制と比例名簿リストの作成（各論第5章質疑）

<sup>43</sup> オランダの選挙サイクル統一の試み（各論第2章4(2)）、もっとも同日選でも結果がねじれる場合もある（各論第5章質疑）

選挙が1年に1回くらいの割合で行われる。そうすると政権批判が反映されれば負ける可能性が強くなり、首相・代表はその都度責任を問われることになる。これに加えて地方選であっても結果によって政権への批判が反映されたと評価されることも多い。

各選挙において問われているもの、あるいはその選挙の意義というものを政党内、あるいは政治家だけでなく、マスコミや研究者なども十分に理解し、有権者に周知していくべきであろう。

## VII. 政治とカネ<sup>44</sup>

### VII-1 収支報告の一本化・透明化 S

**議員の政治団体、政党支部の一本化やWEB公開など収支報告の透明化を徹底させよ。**

政治とカネの問題<sup>45</sup>は、常に政治の不安定要因となっている。まずは政治団体・政党支部の一本化し、カネの流れを単純化させる必要がある<sup>46</sup>。その上で、民主党の政権公約にもあったウェブ公開などの資金の透明化を進めるべきである。

### VII-2 寄付の多様化 S

**政党活動の基盤を支える寄付という考え方を浸透させ、個人寄付や企業・団体献金など多様な資金を集められるように努め、政党運営が政党助成金に過度に依存しないようにせよ。**

本来、政治活動の自由を担保する意味では、各政党は政党助成金への依存度を減らし、多様な寄付に支えられるべき<sup>47</sup>である。我々も政治的な寄付を特別視せず、民主主義を支える基盤だとして積極的に評価していかなければいけない。ただし、民主党政権は「新しい公共」と言っているながら、片方で「企業団体献金禁止」と言う。新しい公共を推進するためには、政治あるいは政党活動を含めてもっと寄付を活かさなければいけない。寄付の文化を根絶やしにしないで、国民の批判に耐えられる寄付制度とは何かということを考えていく必要がある<sup>48</sup>。

---

<sup>44</sup> 政治とカネの歴史的考察（各論第4章3(5)）

<sup>45</sup> 米国の暴騰する政治資金（各論第1章7(4)）

<sup>46</sup> 政治資金制度改革の展開と再生への課題（各論第7章3&4）派閥とカネ（各論第7章質疑）

<sup>47</sup> 英国でも党員数は激減し、資金も不足している（各論第3章5）、日本の政治資金の現状（各論第7章1）、寄付税制についての案（各論第9章5）

<sup>48</sup> 政治献金の現状と寄付文化、政治の適正コストと新たな論理の必要性（各論第7章4）、政治資金のチェック機関、米のFEC、英の民事訴訟（各論第7章質疑）

### **VII-3 政治資金の分類と公表 M**

政治活動と選挙活動の時期による区別を解消し、政治資金を内容や目的別に管理、公表せよ。

現行の公職選挙法などは、政治活動と選挙活動の区別<sup>49</sup>を時期によって行なっているが、実質は常在戦場のごとく選挙に関連した活動に資金の多くが費やされている。もっと政策立案に資金をかけなければ政治主導もおぼつかない。まずは、政治資金を内容や目的別に管理、公表させ、何にいくらかかっているのか分かりやすく整理することを求めたい。その上で必要な政治資金をしっかりと充当すべきである。

### **VII-4 公職選挙法の改正 M**

公職選挙法を改正し、ネット選挙を解禁、戸別訪問の定義の明確化と容認、公営(TV 含む)公開討論会などを導入せよ。

公職選挙法などを実態に即して改正するのはかなり大変である。さらにネット選挙あるいは戸別訪問などを変えることになると、かなり中期的な課題として取り組む必要がある。しかし、現行制度下では真面目に政治活動に取り組む人ほど、かなりの費用がかかるのが実態である。こうした新たな政治活動ツールも許容して、より政治が身近に感じられ、重要課題について国民誰もが議論できるよう、資金や制度の拡充を求めたい。

## **VIII. マスコミ報道のありかた**

### **VIII-1 選挙の顔とマニフェスト SS**

国政選挙報道にあたっては、党代表の個人的資質・言動のみならず、政党としての活動実績を検証し、マニフェストの中身(特に実現性、整合性)を精査した上で評価せよ。

短命政権が続く一因に、選挙の直前に「選挙の顔」となるべき代表・党首に交代することが挙げられる。マスコミは新たな代表・党首の個人的資質や言動についての報道が増える傾向にある。ここは、前代表・党首、あるいは党としての政策実現の成果を検証した上で、当該選挙のマニフェストの中身について十分に精査し評価することを望みたい。

---

<sup>49</sup> 政治資金規正法と公職選挙法（各論第7章4）

## VIII-2 政局報道と政策解説選挙の顔とマニフェスト<sup>50</sup> S

近年の政治の混乱と報道のありかたについて検証し、政局および政策などの解説におけるメディアの役割について再検討せよ。

世論調査を行う、あるいは政局報道を行う。これはマスコミの使命の一つだが、結果的に短命政権を加速することにつながる報道<sup>51</sup>もあるのではないか。これに関しては実証的な研究が必要である。中には1週間に世論調査を3回やった会社もある。そこで内閣支持率が下がったと報道するとまた下がる。まるで株の空売りみたいなことが起こる。そういう点では、世論調査は大事であるが、報道の仕方、解釈の仕方などに、より工夫ができないか考える必要があるのではないか。

---

<sup>50</sup> メディアと言語空間の歴史的考察（各論第4章1(5)）

<sup>51</sup> 参議院の問責決議案の報道の仕方（各論第3章質疑）

## 第2部 各 論

## 第1章 米国との比較からみた課題

### アメリカの政治制度と政治的意思決定の特色—政党政治の視点から

国立国会図書館 廣瀬淳子氏

#### はじめに

アメリカの政党政治は、基本的には1850年代に確立した民主党、共和党の二大政党制を維持しつつも、1970年代以降大きく変容している。大統領を中心とした全国的な政党政治の進展、連邦議会での政党の役割の増大、党派性の増大による分極化や党派対立の激化などである。大統領と連邦議会選挙で異なる政党の候補者に投票する分割投票は1972年選挙をピークに減少に転じている<sup>1</sup>。1940年代以降の長期的な傾向としては、二大政党への支持が減少し、無党派層が増大している<sup>2</sup>。近年ではティーパーティー運動やウォール街占拠運動などにみられるように、既存政党や政治への不信も高まっている。

民主党はニューディール連合と呼ばれた支持基盤が、大きく変化してきた。かつては民主党の安定的な支持基盤であった南部は1990年代に共和党化して、現在では南部出身の中道派民主党議員はほとんど消滅している。共和党も、かつては比較的裕福な白人プロテスタント層を支持基盤としてきたが、現在では白人低所得者層や中小自営業者、カトリック、キリスト教福音派、ヒスパニック系、など多様な支持層に支えられている<sup>3</sup>。

アメリカの政治制度や統治システムは、その制度的安定性と継続性に大きな特徴がある。基本的な統治機構は、連邦議会上院議員の選出方法を除き連邦憲法制定時から変化していない。アメリカに独特な、他の国には見られない政治制度も多い。現在のアメリカ政治は、財政赤字の増大、大統領と連邦議会の対立による行き詰まり、激しさを増すばかりの党派対立などの機能不全など、非常に多くの課題に直面している。

本報告では、アメリカの統治機構の制度と政治的意思決定の特徴を政党政治の視点から概観し、アメリカ政治の直面している課題を明らかにする。

<sup>1</sup> Norman J. Ornstein, Thomas E. Mann and Michael J. Malbin, "Ticket Splitting between Presidential and House Candidates, 1900-2004," *Vital Statistics on Congress 2008*, Brookings Institution Press, 2008, p.66.

<sup>2</sup> Pew Research Center, "Trend in Party Identification: 1939-2009."  
<<http://www.people-press.org/files/2012/02/party-identification-trend.swf>>

<sup>3</sup> Jeffrey M. Stonecash ed., *New Directions in American Political Parties*, Routledge, 2010.

## 1. 統治機構の基本的な特徴

アメリカの統治機構の基本的な特徴として挙げられるのが、連邦制と大統領制である。

連邦憲法で列挙された権限のみが連邦政府の権限であり、残りは州政府の権限というように、連邦と州で統治権限が分割されている。実態としては、アメリカの国際社会での役割が大きくなるにつれて、連邦政府の役割が着実に大きくなっているが、州法の規定に拘束されている部分も数多く存在する。

例えば選挙は州の権限であり、大統領選挙や連邦議会議員選挙も各州法の規定に基づいて実施されている。州ごとに投票方法や投票資格など規定が異なっている。2000年大統領選挙の際の選挙集計を巡る混乱は、最高裁まで争われてやっと決着した。2012年の大統領予備選挙でも、共和党の党員集会で最終結果が確定できない州があるなどの選挙の実施体制や実施方法の不備という課題も存在する。連邦議会下院の選挙区の区割りには各州が決定するため、州知事と州議会多数派の意思が反映されやすい。区割りでは一票の格差に非常に厳密である一方、その政治的恣意性が問題とされる場合がある。

大統領制を採用している国はアメリカ以外にも多数あるが、多くの国では首相を置くなど議院内閣制の要素を取り入れており、大統領制と議院内閣制が折衷された制度となっている。アメリカでは、大統領に法案の拒否権を除いて、連邦議会の招集や解散、法案提出などの権限が一切与えられておらず、議院内閣制的な要素がない大統領制となっている。

また、アメリカでは、行政権、立法権、司法権が分立的であると同時にこれらの権限が異なる機関に部分的に共有されていて、政治的意思決定の効率性や迅速性よりは、相互の抑制と均衡が重視された政治制度となっている。

このような大統領制の下では、大統領と連邦議会の対立から、政治的な行き詰まり（gridlock）に陥ることが、最大の課題であるといえる。両者を調整したり対立を解決する方法が制度的には存在していない。例えば1995年と1996年にクリントン政権と共和党多数派議会の対立から、予算が成立せずに政府窓口が閉鎖され、国民生活にも大きな影響が及んだ。最終的には世論の強い批判を受けて、議会側が譲歩した。

アメリカの政治学者、憲法学者の中で議院内閣制を求める声は少数であり、むしろ大統領と連邦議会の意思が一致して、大統領へのチェック機能が働かなくなることへの懸念が強い。

## 2. 大統領選挙

大統領の任期は4年で、連邦憲法の規定により2期8年の任期制限がある。大統領選挙は、全米各州で各党の候補者を選出する予備選挙と各党の候補者による本選挙の二段階で、約1年の長期に渡って実施される。各党の候補者同士が争う本選挙よりも、予備選挙の期間の方がはるかに長いという特徴があり、この予備選挙の際の世論の動向が本選挙に与える影響も大きい。

大統領選挙は、政党というより候補者が中心となった選挙である。選挙公約は各候補者の陣営がそれぞれ作成するため、基本的には政党の公約というよりも候補者の公約となっている。政治資金集めも候補者中心であるが、公費助成制度の利用も選択できるようになっている。選挙のための組織も各候補者がそれぞれ作る必要がある。

大統領選挙の際の公約には、1992年選挙の際の民主党クリントン候補の公約のように、財政赤字削減目標などの具体的な期限や数値目標が盛り込まれる場合もあるが、具体的な数値目標がほとんど盛り込まれずに、優先する政策課題を記述的に記載するにとどまる場合もある。大統領の当選後、公約の実現は大統領の政治手腕による部分もあるが、連邦議会の動向に大きく左右される。ブッシュ（G.W.H. Bush）大統領は、増税はしないという公約を破って増税し再選を果たせなかった。オバマ大統領は国民皆保険を目指す医療保険改革法を成立させたが、2010年中間選挙で民主党は歴史的な大敗を喫している。

大統領選挙は4年、あるいは8年ごとに、様々な政治的意思や政治的勢力を結集させ、競い合わせる制度だと言える。政党の継続性に支えられた議院内閣制のもとでの選挙とは異なった性格のものとなっている。大統領選挙によって、政党の性格が新たに定義されたり、支持勢力が組み変わったりする。政権交代によって大きな政策転換も可能である。

大統領権限移譲法<sup>4</sup>の規定により、選挙期間中から新政権の準備が可能となっている。連邦政府が設備と資金を提供し、政権移行チームが結成される。各省庁は移行計画を策定するなど協力し、円滑に政権交代が実施されるような制度が整備されている。

## 3. 内閣制度と公務員制度

### (1) 内閣制度の特色

行政権が大統領に集中する独任制をとっており、日本のような各大臣の分担管理の原則は存在しない。閣議などによる閣僚の同意も必要なく、大統領が非常に強力なリーダーシッ

---

<sup>4</sup> Presidential Transition Act

プを発揮できる制度となっている。内閣法のような、内閣の組織や意思決定に関する法律は存在しない。閣僚である各省長官の権限等は、各省の設置法等に規定されている。閣議の開催頻度は政権によって大きく異なる。全閣僚の集まる会議より担当閣僚の集まる会議がより頻繁に開催される。

閣僚は、連邦議会上院の助言と承認を得て大統領が任命する。議員とは兼職できないため、議員が選ばれた場合には議員を辞職する。省庁の運営能力や専門能力に基づいて選ばれる場合も多く、民間から専門家が登用されることも多い。

## (2) 大統領のスタッフと大統領行政府

独任制の大統領を支えているのが、大統領補佐官に代表されるホワイトハウスなどのスタッフと大統領行政府である。予算定員で約 1,800 人のスタッフが置かれている。これらの規模が大きく態勢が整備されていることも、アメリカの大統領制の大きな特色である。

このなかで 20 名程度の大統領補佐官が、大統領の活動を日常的に間近で支えている。ウォーターゲート事件の反省もあり、法令上 1970 年代の後半から給与別に人数の上限については法定されている。しかし、具体的な権限については法定されておらず、その権限が実際には大きいものであるにも関わらず大統領補佐官には連邦議会での証言などの説明責任はない点が課題となっている<sup>5</sup>。

大統領補佐官の任命には、連邦議会上院の承認は不要である。閣僚に比べて大統領補佐官の方が大統領の側近などが選ばれる場合が多く、閣僚よりも実質的に大きな権限を行使する場合もあるといわれている<sup>6</sup>。中でも首席補佐官は、日本の官房長官のような役割を果たしている。ホワイトハウスのスタッフを統括して大統領の政権運営を支えていく点で中心的な役割を担っている。

ホワイトハウスの内部組織は基本的には大統領令で設置されており、大統領の優先政策課題に対応して就任後迅速に組織を設置することが可能となっている。

大統領行政府には、行政管理予算局（OMB）などの機関や、閣僚等をメンバーとする各省庁間の調整組織とその事務局が置かれている。国家安全保障会議、国家経済会議、国土安全保障会議などであり、これらの組織が発達していることもアメリカの特色といえる。

<sup>5</sup> 詳細については、廣瀬淳子「アメリカの大統領行政府と大統領補佐官」『レファレンス』2007.5、pp.43-58 参照。

<sup>6</sup> 例えばニクソン政権時のように、国務長官と国家安全保障担当大統領補佐官の関係が課題となる場合がある。

### (3) 政治任用制度と公務員制度

公務員制度の特色は、幹部公務員の登用が政治任用制度によって行われている点である。政権によって政治任用の範囲は異なるが、大体局長級以上の 3,000 人規模となっている。これだけの人数の幹部公務員が政権交代によって入れ替わる。この政治任用制度によって、政権に対して忠実な人が各省の幹部となり、省益よりも大統領の考える国益や大統領の意向が優先されるため、政策革新が行いやすくなる。前政権の政策や方針を否定することも実行しやすい制度となっている。

アメリカの場合は、歴史的に強固な官僚制を持っていないので、政官関係は大きな政治問題とはならない。また、政治任用されるいわゆる政治的な官僚とキャリア（職業）公務員の役割分担がかなり明確になっている。

政治任用制度は、上院の承認が必要なポストについてはその審議にかなりの時間がかかり手続きが煩瑣なことや、家族も含めた資産公開などプライベートなことをオープンにしなければならないことなどから、慢性的に人材難となっている。政治任用されてもそのポストの在任期間が比較的短いこと、必ずしもポストに見合った能力や経験のある者が任用されるわけではないこと、また、いわゆるリボルビング・ドアによって人材が官民を行き来するため、各種利害や党派性が各省に直接持ち込まれるといった課題もある<sup>7</sup>。

オバマ政権は政治任用者からロビイストの排除を掲げていたが、実際には困難な状況である。

## 4. 連邦議会

### (1) 議会選挙

連邦議会は、上院、下院の二院制である。上院議員は各州 2 名ずつの 100 名、任期は 6 年、2 年ごとに 3 分の 1 が改選される。州を一つの選挙区とする小選挙区制をとっている。下院議員の定数は 435 名で、任期は 2 年である。全米で 435 の小選挙区から議員を選出する小選挙区制であり、10 年ごとの国勢調査に基づいて州ごとに議員定数の再分配が行われる。後述するように、小選挙区制を採用していることが、二大政党制と強く結び付いている。

上院議員をいかに選出するかは連邦憲法制定の際の最大の論点の一つであった。州の人

---

<sup>7</sup> 政治任用の課題については、ディヴッド・ルイス『大統領任命の政治学—政治任用の実態と行政への影響』ミネルヴァ書房、2009、参照。

口に関係なく同数の議員を選出するため、人口の少ない州の上院議員が過剰代表となっており、その非民主性が課題となっている<sup>8</sup>。

2年ごとに議会選挙が行われることで、大統領は常に選挙を意識した政権運営をしなければならない。中間選挙は政権への信任投票の側面もあり、大統領は自らの党の議席が減少すれば、政策転換を強いられることになる。下院議員は再選率が80～90%と高いため、2年ごとの選挙が必要なのかという議論もあるが、他方で民意を表明する機会が頻繁なほうが良いという議論もある。

候補者の選定については、それぞれの選挙区での予備選挙によって行われる。アメリカの場合も二世議員がいないわけではないが、同じ選挙区を継ぐということは稀である。

連邦議会選挙で公約が作成される場合があるが、下院共和党候補者あるいは下院民主党候補者としての公約という位置付けで、政党としての公約とはなっていない。

## (2) 立法過程における二院制の特徴

立法過程については、法案や予算案は議員提出のみであること、法案提出数が膨大であり類似内容の法案を両院で並行して審議すること、法案修正を頻繁に行うこと、通年会期制を採用していて審議時間が長いことなどが、特徴として挙げられる。議員スタッフの数が主要国の中では最も多く、立法補佐機関も充実している<sup>9</sup>。

二院制の特徴としては、立法過程において上院の影響力が強い点が挙げられる。立法権は両院対等である。上院の議事規則により、上院ではフィリバスターと呼ばれる長時間演説などの議事妨害が可能となっている。これを打ち切るためには在籍議員の5分の3の賛成が必要である。また下院よりも少数党の議員が修正案を提出しやすい制度となっているため、少数党も影響力を行使しやすい。1980年代以降では、党派的な抵抗の手段としてフィリバスターが使われ、頻発するようになった。フィリバスターを打ち切れずに廃案となる重要法案も多く、法案の成立には上院の通過が関門となる。

フィリバスターが可能な上院の議事規則については、少数派の発言権を護るものとして擁護する意見もあるが、両院の過半数の賛成での法案通過が認められているのに、フィリバスターの打ち切りには5分の3の賛成が必要な点が問題とされている。これまでたびたび改革案が提案されている。最近では、最高裁判事などの人事承認に対してフィリバスター

<sup>8</sup> 非民主性の課題については、ロバート・A. ダール『アメリカ憲法は民主的か』岩波書店、2003、参照。

<sup>9</sup> 詳細については、廣瀬淳子『アメリカ連邦議会—世界最強議会の政策形成と政策実現』公人社、2004、参照。

を行えなくする改革案が提案されたが、成立には至らなかった。

両院通過法案の内容が異なる場合の調整方法としては、両院協議会と、法案を両院で往復させて修正をさせる方法がある。両院協議会は数か月単位の時間がかかる場合もあることなどから、最近では、重要法案でも両院協議会の開催は減少する傾向にある（表 1-1）。オバマ政権の重要法案であった医療保険改革でも両院協議会は開催されなかった。

表 1-1 成立法案の両院間の調整の実際

議会期	調整不要	後議に同意	修正の往復	両院協議会
106 (1999-2000)	436	90	16	38
107 (2001-02)	289	48	7	33
108 (2003-04)	406	55	2	35
109 (2005-06)	395	53	6	28
110 (2007-08)	371	69	11	9

出典 Elizabeth Rybicki, “Amendments Between the Houses: Procedural Options and Effects,” *CRS Report for Congress*, January 4, 2010, p.29.  
 <[http://assets.opencrs.com/rpts/R41003\\_20100104.pdf](http://assets.opencrs.com/rpts/R41003_20100104.pdf)>

### (3) 分割政府の常態化と議会大統領関係

大統領の所属政党と連邦議会の少なくとも一院の多数党が異なる状態が分割政府である。第 2 次世界大戦までは例外的であったが、1968 年以降では分割政府が常態化している。近年では、レーガン政権の 8 年間、G.W.H.ブッシュ政権の 4 年間、クリントン政権の 6 年間、G.W.ブッシュ政権の約 4 年間、オバマ政権の 2011 年以降が分割政府となっている（表 1-2）。かつては支持政党が固定的で、有権者は大統領選挙でも議会選挙でもその支持政党の候補者に投票した。1960 年代以降は無党派層が増大し、政党支持が流動化したことから、投票に際して政党よりも候補者個人の人柄やその重視する政策に対して投票する行動もみられるようになった。近年では有権者があえて分割政府を生じさせて、連邦議会による大統領への抑制を効かせようとしているとする分析が有力である。一般に分割政府では大統領の支持する重要法案は成立しにくく、連邦議会の行政監視は活発化する傾向にあるとされている。

表 1-2 大統領と連邦議会の構成

議会 期	大統領	政党	上院			下院			分割 政府
			民主	共和	その他	民主	共和	その他	
97	レーガン	共和	46	53	1	243	192	0	○
98	レーガン	共和	46	54	0	268	166	1	○
99	レーガン	共和	47	53	0	252	182	1	○
100	レーガン	共和	55	45	0	258	177	0	○
101	ブッシュ	共和	55	45	0	259	174	2	○
102	ブッシュ	共和	56	44	0	267	167	1	○
103	クリントン	民主	57	43	0	258	176	1	
104	クリントン	民主	47	53	0	204	230	1	○
105	クリントン	民主	45	55	0	207	227	1	○
106	クリントン	民主	45	55	0	211	223	1	○
107	G.W.ブッシュ	共和	50	50	0	211	221	3	○
108	G.W.ブッシュ	共和	48	51	1	205	229	1	
109	G.W.ブッシュ	共和	44	55	1	202	232	1	
110	G.W.ブッシュ	共和	49	49	2	233	202	0	○
111	オバマ	民主	57	41	2	257	178	0	
112	オバマ	民主	51	47	2	193	242	0	○

大統領は一般教書演説で優先立法課題を提示し、両院を通過した法案に対して拒否権を行使する以外に制度的には立法過程には関与できない。ただ形式的には議員立法であっても、政権によって原案が作成される実質的な政府提出法案も相当数存在するといわれている。政権がその重要政策に関する法案の大枠のみを提示して、詳細の作成を連邦議会に委ねる場合もよくみられる。各省の長官等は、連邦議会の委員会の公聴会に証人として呼ばれた場合にのみ、議会での発言が可能となる。

大統領が法案の通過を図る手段としては、議会指導部を中心に議員を説得するのみである。大統領が成立を望まない法案に対しては、拒否権を行使することができる。これを覆すには両院の3分の2の賛成が必要である。実際には両院で3分の2の支持を集めること

は困難で、拒否権が覆されることは稀である。

## 5. 政党制

連邦政治のレベルでは、19世紀半ばから民主党と共和党の二大政党制が定着している。デュベルジェの法則に示されるように、議会選挙で小選挙区制を採用している国では、二大政党制となりやすいとされている。しかし、小選挙区制を採用するイギリスでは近年第三党の議席が増加し二大政党制と言えなくなっている。世界的にも二大政党制といえる国は少数である。

アメリカにおいて歴史的に第三党が出現したことはあり、地方政治レベルでは議席を有する小政党も存在する。選挙制度が二大政党制を前提としたものになっているため、長期的に全国的な勢力を持つ第三党が発達しにくい。また、アメリカの二大政党は、第三党が出現してもそれを取り込みやすい柔軟性を有している。

ドイツのような政党法制の整った政党制とは異なり、アメリカの政党制は制度化されておらず、連邦レベルでの政党法制は存在しない。連邦議会の議事規則上も会派が明確に定義されているわけではない。各州の選挙法のなかで、政党が規定されている。

アメリカの政党の特色として、州などの地方組織を中心とした選挙のための分権的な組織となっていることや、政党の綱領や政策を作成しない点も挙げることができる。予備選挙で候補者の選定が行われるため、公認補者選定機能を持たない。

民主党、共和党の支持基盤は歴史的にみると変化してきた。現在では、民主党は大きな政府志向でリベラル、共和党は小さな政府を志向する保守的な政党として定着している。歴史的には、決定的選挙による支持基盤の組み換えが観察されたが、近年では明らかな決定的選挙と呼べる選挙はなく、支持基盤の長期的な変化が観察されるようになってきた<sup>10</sup>。1960～70年代には無党派層の増大傾向が顕著であったが、以後は比較的安定している。

選挙における政党の役割は、候補者の発掘と政治資金面の支援、メディア対策等が中心となっている。

責任政党論については、アメリカ政治学会が1950年に報告書を刊行した<sup>11</sup>。現在では、連邦議会においても政党の影響力が増大し、当時とは議論の前提となる状況が大きく変化している。

---

<sup>10</sup> Stonecash 前掲注(3)

<sup>11</sup> *Toward A More Responsible Two-Party System: A Report of the Committee on Political Parties, (American Political Science Review, Supplement, Vol. XLIV, No.3, Part 2) American Political Science Association, 1950.*

## 6. 政治家等の育成と選抜

小学校から選挙の意義などを理解させる政治教育が行われており、政治ボランティアなど草の根政治活動への参加も活発で、政治活動はかなり身近なものとなっている。

地方政治レベルでは、知事や議員以外にも多くの公選職があり、これらの経験者が政治家となる場合が多い。地方政治が政治家の育成にとって重要な場となっていると言える。

連邦議会議員は、かつては弁護士出身者が半数以上を占めていたが、最近では会社経者などのビジネス出身者と地方政治経験者が増加傾向にある。大統領については、知事や連邦上院議員出身の候補者が多い。

連邦議会の委員長や議会指導部の選抜において、かつては年功が重要であったが、現在では特に共和党で資金力や指導力が重要となっている。

## 7. アメリカの政党政治が直面している課題

### (1) 党派対立の激化と分極化するアメリカ

現在のアメリカ政治が直面している第一の課題が、イデオロギー対立や党派対立の激化と分極化である。かつては所属する党の多数派と反対の投票をする交差投票（cross votes）がよくみられ、法案審議において党議拘束の存在しないアメリカ連邦議会の特色とされてきた。保守的な南部民主党議員と共和党議員が共に投票する保守連合が存在していたことが交差投票の主要な要因であった。南部民主党議員が消滅した1990年代以降は、両党の議員のイデオロギーや政策的立場の均質性が高まっており、中道派議員が減少していることから、党派で一致する投票が増加する傾向にある。例えば、民主党オバマ大統領の重視する主要法案は、ほぼ民主党議員の賛成のみで成立している。

2010年中間選挙の結果、中道派議員の落選が相次ぎ、下院では議員のイデオロギー的分極化が一層進んでいる<sup>12</sup>。財政赤字削減や減税を最優先とする共和党と、雇用の増大、中間層の保護を重視するオバマ大統領や議会民主党の間で、激しい対立が続いている。妥協の余地のない対立は、政治の行き詰まりと政治不信を一層増大させている。

### (2) 既存政党や政治への不信

草の根といわれるティーパーティー運動やウォール街占拠運動に象徴されるように、既存

---

<sup>12</sup> Alan I. Abramowitz, "Expect Confrontation, Not Compromise: The 112<sup>th</sup> House of Representatives Is Likely to be the Most Conservative and Polarized House in the Modern Era," *PS Political Science & Politics*, April 2011, pp.293-295.

の政党や政治への強い不満が国民から表明されている。ティーパーティー運動は、全米に多数の団体を擁する運動である。リバタリアン的な小さな政府、財政赤字削減、減税などの政策を掲げて、2010年選挙では共和党が下院で多数派となることに貢献したとされている。

2010年中間選挙で当選したティーパーティー系議員は、特に下院でアジェンダを財政赤字削減に集中することに成功し、債務上限引き上げ法案の審議でその影響力が発揮された。ティーパーティー運動は、世論調査の結果では既に国民の支持を失いつつある。ティーパーティー系の議員が共和党内でどのような勢力となってゆくのか、生き残ってゆけるのかは注目点であろう<sup>13</sup>。

### (3) 強すぎる上院とねじれの常態化

分割政府が常態化していることにより、大統領と議会多数派との間でのねじれが常態化しているが、両者の対立を解消する制度的な仕組みが存在していないことが、政治的意思決定の課題となっている。連邦議会においては、小州の議員が過剰代表となっている上院でフィリバスターを乗り越えて法案を通過させるのに5分の3の賛成という高いハードルを乗り越えなくてはならない。行政府の政策決定は大統領を中心に迅速に決定できる仕組みだが、立法を伴うものには、非常に時間がかかり行き詰まりを生じやすい。

### (4) 暴騰する政治資金

ソフトマネーを規制する2002年マッケインーファインゴールド法に対して2010年に連邦最高裁が違憲判決<sup>14</sup>を下したことから、候補者の関与しない団体の政治資金の規制が困難になっている。2012年大統領選挙では、スーパーPACと呼ばれる政治活動委員会が、これまでにない高額な政治資金を集め、ネガティブキャンペーンを展開している。政治活動の自由が強く保障される一方で、暴騰する政治資金によるネガティブキャンペーンは有権者の政治不信を増大し、大統領候補者にとっても両刃の剣となる可能性がある。

---

<sup>13</sup> 詳細については、久保文明編著『ティーパーティー運動の研究—アメリカ保守主義の変容』NTT出版、2012、参照。

<sup>14</sup> Citizens United v. Federal Election Commission, 558 U.S. 50 (2010).

## □ 質疑応答

— 2008年の大統領選挙で、民主党の候補者を決めるオバマ対クリントンの予備選では、無党派層が鍵を握っていたという報道があったが。

### 【廣瀬氏】

州によって予備選の投票資格は異なる。オープンプライマリーとって、民主党の予備選に民主党の支持者以外が投票できる州もある。このような州では、共和党の支持者が本選挙で共和党の候補者に有利になるように、あえて本選挙では勝てそうもない民主党候補者に予備選で投票するような投票行動もみられる。一般的に本選挙に比べると予備選は投票率が低く、政治的にアクティブな人のみ投票する。2008年の民主党の予備選は、大変な接戦となり、勝敗が決するまでに時間がかかった。従来の民主党の支持基盤以外や、これまで政治に無関心だった層からも支持を得たオバマ候補が勝った。一般的には、無党派層の動向は、本選挙の行方を左右するが多い。民主党の場合はリベラルジレンマ、共和党の場合はコンサーバティブジレンマとって、予備選ではリベラルや保守の候補でないと勝てないが、本選挙では中道派ではないと勝てないという傾向もある。

— 予備選の課題は。

### 【廣瀬氏】

非常に長い時間がかかること、多くの資金が必要となることから、予備選の期日のある程度集中させて期間を短くするという改革が行われている。

— 政治と金のお話をうかがいたい。アメリカの政治資金は資金力のある個人による寄付が中心か。

### 【廣瀬氏】

個人の寄付が中心であるというよと思う。直接的な企業や労組から政治献金はできないが、政治活動委員会（Political Action Committee: PAC）という団体を通して間接的に寄付を行うことは可能となっている。連邦選挙運動法で規制されるいわゆるハードマネーについては、個人の寄付の上限が定められている。例えば個人から一人の候補者に選挙サイクルでいくら、政治活動委員会等には年間でいくらという形で決められている。

そのほかに、連邦選挙運動法で規制されないソフトマネーと呼ばれる政治資金がある。

一般的な政治活動や、政党の地方での活動に対する資金のことで、これに対する量的な制限はない。ソフトマネーとして、大企業や業界団体から多額の資金が集められているといわれている。

2008年の大統領選挙では、インターネットを経由した小口献金で総額では膨大な金額が集まり話題となった。オバマ候補がクリントン候補に勝った一因は、クリントン候補が大口献金中心だったのに対して、オバマ候補がインターネットの小口献金でより多額の資金を集められたからだと言われている。

— オバマが集めた7億5千万ドルの政治資金のうち、ネット献金が5億ドルだと言われている。

— 大統領選挙を行うときでないと集められないのか。4年後の大統領選挙に出るために集めるということはできないのか。

**【廣瀬氏】**

4年後の大統領選挙に向けて、資金を集めることも可能である。個人のハードマネーの寄付の場合には、選挙サイクルごとに寄付の上限額が定められている。

— アメリカ政治に関する議論の中で、政治と金の問題が占める割合はどのくらいか。

**【廣瀬氏】**

かなり大きい。例えばウォールストリートからの政治献金の影響力がとても大きく金融機関規正法が骨抜きにされたり、各種業界からの働き掛けで税法にも個別に多くの控除や減税措置が存在している。また、イヤーマークと呼ばれる選挙区へのお手盛り予算など、あらゆる予算や法案に利権が入り込みやすい。政治制度的にも、各種利益が非常に反映されやすいオープンな仕組みとなっているところにその要因がある。

長年、民主党は連邦議会の常任委員会を利益誘導や配分場としてきたということが批判されてきた。1995年に共和党が多数派になって以降、議事規則が改正され、イヤーマークの公表規定などができたが、あまり実効性はなく問題を根絶することは難しい。アメリカの場合、国防予算の規模が大きく、ここにもイヤーマークが入り込むことが多い点も問題となっている。政治に費用が多くかかることに批判はあり改善案も数多く出されているが、連邦最高裁判所が規制に対して政治的表現の自由を規制するという理由で2010年に違憲判決を下したこともあり、規制は困難な状況である。

— アメリカの場合、利益相反としての政治とカネ、スキャンダルとしての政治とカネの問題がある。学者は、前者の視点から倫理的な問題として取り上げることが多い。

【廣瀬氏】

アメリカでは、議員という公職の地位や権力を利用して自分の懐を肥やすということに対して厳しい意見が多い。議員の資産公開や政治資金収支の公開も進んでいる。いわゆる政治資金スキャンダルは、最近ではあまりないようだ。アメリカでは議員としての職務活動と選挙活動とははっきり分ける建前になっていて、公費による職務手当を選挙活動に用いることはできない。

— 統治の効率性よりは権力の集中による弊害を避ける制度とあるが。

【廣瀬氏】

大統領は行政権についてはかなり強いリーダーシップを行使できる制度になっているが、立法に関しては自ら法案を提出することはできないなど、非常に限られた権限しか付与されていない。自らの優先政策に関する法案を成立されるにも、議会を説得するしか手段がない。テレビやラジオなどで世論を動かすことによって議員を動かさない限りは、予算1つ通すことはできない。連邦議会の多数派と大統領が同じ政党となり、大統領の望む法案がどんどん通る状況を国民が望まないために、あえて国民が分割政府となるような投票行動をとっているため分割政府が常態化しているという分析もある。

— アメリカの場合、大統領を目指す人の政治的なキャリアはどのように形成されてゆくののか。

【廣瀬氏】

最近の大統領候補は、知事か連邦議会の上院議員出身者がほとんどだ。州の代表として政治的なキャリアを積み、さらに全国的な知名度向上を目指して活動する。例えばクリントン元大統領の場合、アーカンソーという南部の小州の州知事から、全米知事連盟の会長や民主党中道派の団体である DLC の会長など全米的な知名度を得られる役職を歴任し、知名度を上げていった。

— アメリカ連邦議会を変換型と呼ぶことには違和感を持っている。議会で変換型とアーナ型という分け方は正しくないと思う。だがそういう風に分ける人がいるものだから

そういう言葉を使ってしまうが。アメリカ議会を一言でまとめると何とえばよいか。

【廣瀬氏】

そこは私にとっても大きな課題だ。変換型という分類は、いわゆる教科書型議会の時代の議会に対するもので、連邦議会は1970年代以降両院ともに大きく変容している。特に変換型議会と委員会中心主義が結び付けられやすいが、アメリカでは両院共に本会議での修正が増加しその重要性が増している。もともと上院では、本会議の役割が大きく、本会議での討論時間が長い。アメリカでは、役職についていない議員でも、本会議での発言の機会が十分に確保される。他の先進国に比べて、法案の修正が非常に頻繁という意味では、変換型といえるだろう。

— アメリカでは莫大な数の法案が提出されるようだが。

【廣瀬氏】

法案提出数は、下院議員の任期である1議会期（2年間）に両院に数千本提出され、このうち400～500本くらいが成立する。このうち重要なものは100本くらいである。同じような内容の法案も多数提出される。政策のアウトカムでいうと、他の国とはそれほど変わらない。法案はすべて議員提出で賛同者も不要など提出は自由にできるが、法案を成立させることは簡単でない。

— アメリカの大統領が法案を提出するには議会にお願いするしかない、党議拘束ができないなどのお話があったが、実態としてどのようなとりまとめがなされるのか。

【廣瀬氏】

連邦議会の会派の指導部、法案を所管する委員会の委員長や少数党筆頭委員などが、自分の会派の議員や委員などを説得して法案への賛成票をとりまとめる。その際には様々な政治的な貸し借りが水面下で行われる。

— 大統領が直接行う場合、理事を通すのか。

【廣瀬氏】

大統領が自身の政治生命をかけるような政策、例えばオバマ大統領の医療保険改革の場合、上院での一票二票のぎりぎりの攻防だったため、大統領が議会まで足を運んだり、直前まで自ら議員に電話をかけたたりして説得した。法案に反対していた議員の州だけ施行を

一定期間猶予するなどの特例規定を作ること、合意を得たとされている。日常的な説得は、ホワイトハウスのスタッフが行なっているが、重要な法案では最終段階で大統領が説得に加わる場合もある。

— この点に関しては、イギリスの接触禁止とは対比でおもしろい。

— 議会の委員会中心主義が変わってきた要因は何か。本会議中心になってきているのか。

#### 【廣瀬氏】

両院共に、連邦議会で政党の役割が大きくなり、指導部の権限が強くなったことが一番の要因だ。各委員長に分散されていた権限が、議会改革で政党指導部に集中した。両院とも本会議の役割が大きくなっている。

1960年代までは安定した選挙区から選ばれた年功を積んだ委員長が法案の成立に対して大きな権限を握っていたが、委員長の意向が党の多数派の意向と齟齬を来すことが多くなり、1970年代以降は議長や院内総務などの権限を強化する様々な議会改革が行われた。共和党が多数派となった1995年にも、委員長の権限を弱める改革がされた。そのため特定の委員会の個別利害よりも、党全体の将来を考え党の利害を本会議で反映させるために本会議での修正が利用されるようになってきた。

イギリスでは逆に委員会スタッフを強化するなど、委員会機能の強化される改革が行われている。イギリスは本会議中心だと言われてきたが、委員会のあり方も変わってきている。

— アメリカの二世議員の状況についてうかがいたい。

#### 【廣瀬氏】

アメリカにも代々政治家を輩出してきた政治的な名門と呼ばれる家系があり、二世、三世議員は存在する。ブッシュ前大統領やゴア元副大統領などが典型例である。ただ、同じ選挙区を代々受け継ぐということはほとんどなく、下院選挙で同じ選挙区から出馬する場合も予備選を経て候補者となるので、あまり問題とされることはない。もちろん二世議員は、ネームバリューの点で有利ではある。

(2010年12月20日 第2回研究会より抜粋)

## 第2章 欧州政治（大陸型）との比較からみた課題

### ーオランダ・ベルギーの政治制度と政治的意思決定の特色

早稲田大学政治経済学術院准教授 日野愛郎委員

本章では、オランダ、ベルギーにおける政治制度と政治的意思決定の特色を明らかにすることにより、欧州政治との比較の観点から、日本政治の特徴を照らし出すことをねらいとする。オランダ政治やベルギー政治と言うと日本政治と縁遠いように一般的に思われるが、議院内閣制、立憲君主制、もしくは、「中程度に強い二院制」<sup>1</sup>といった制度的要件において、日本政治との類似点が認められる。以下、第一節において、議会のあり方を概観し、両国における二院制の特徴を明らかにする。第二節では、内閣のあり方に触れ、議院内閣制の特徴を明らかにする。第三節では、オランダ、ベルギーにおける合意形成型の意思決定のあり方について述べる。いずれも、各節において日本政治への示唆を適宜導きながら論を進め、第四節で結ぶ。

#### 1. 議会のあり方：中程度に強い二院制

##### (1) オランダにおける二院制

オランダの下院（第二院：Tweede Kamer）は、国民により直接選出される院であり、任期は4年、定数は150である。選挙制度は国全体を選挙区とする全国区のドンド式比例代表制であり、その帰結として当選基数（当選の十分条件）が有効投票数の約0.67%と低いものとなっている。比例代表制には一般的に拘束名簿式と非拘束名簿式の2つの方式があるが、オランダでは選好投票（非拘束名簿式）が採用されており、当選基数の4分の1を得ると当選が保証される。通常、政党名簿順位の第一位が首相候補であり、実質的には首相公選制に近いものになっているとの指摘もある。

下院は法案提出権、法案修正権を持っており、上院に対する優越を有している。下院には30前後の常任委員会が省庁の管轄に対応する形で置かれており、全ての委員会において政党の比例性原理が適用された委員会中心主義を採っている。

一方、上院（第一院：Eerste Kamer）<sup>2</sup>は、州議会議員による間接選出であり、564人の

<sup>1</sup> Lijphart, A. *Patterns of Democracy: Government Forms and Performance in Thirty-Six Countries*, New Haven: Yale University Press, 1999.

<sup>2</sup> オランダは、1815年まで一院制であったが、ネーデルラント王国時代にベルギー諸州が要求して上院

州議会議員から 75 人の上院議員が選ばれる。上院の比例代表制も全国ブロックであり、強い党規律が働くので、州議会議員の党派構成によって上院議員の構成も選挙前にほぼ分かるようになっている。一見、アメリカの上院と近いようにも思われるが、アメリカは州の代表を送りこむのに対して、オランダでは 564 人の州議会議員が全国ブロックとして投票するため、基本的に党派性を代表したものとなっている。

上院は、法案の採否により法案を否決できるが、法案提出権や法案修正権がなく、権限は限られている<sup>3</sup>。議員は主に兼職であり、週に 1 回程度の集会に出席し、給与は下院議員の 4 分の 1 程度と言われている。上院議員は第一義的に州議会議員であるため、国政レベルの連立交渉には関わらない。閣僚は専ら下院議員から任命されるため、内閣（政権政党）との連動性が希薄であり、党派性の影響をそれほど強く受けずに独自の立場を取る余地が残されている。

上院議員の任期は 4 年である。直近では 2011 年 3 月 2 日に州議会選挙が行われ、上院議員選挙は 5 月 23 日に行われた。上院と下院の選挙が重なるということは起こりにくいため、潜在的には日本と同様に「ねじれ」が生じ得る構造となっているが、今のところ「ねじれ」という状況は起こっていない。投票率は低く、2007 年の選挙では 46.3%、2011 年の選挙では 55.9%であった。下院の投票率は、例えば直近の 2010 年 6 月 9 日総選挙において 75.4%であり、下院より投票率が顕著に低くなる傾向がある。投票率の違いによって党派構成が異なることも考えられる。

## (2) ベルギーにおける二院制

ベルギーの下院（代議院）は、国民による直接選出を採っており、任期は 4 年、定数 150（1993 年憲法改正以降）はである。全国ブロックの選挙制度を採用するオランダと異なり、11 の地域ブロックから成る比例代表制を採っており、北部オランダ語圏 5 州（79 議席）、南部フランス語圏・東部ドイツ語圏 5 州（49 議席）、ブリュッセル近郊圏（22 議席）の構成になっている。地域ブロック制を敷いていることにより、各ブロックの定数は小さくなっており、小政党が議席を獲得できるかは各州の定数によって規定されている<sup>4</sup>。選挙では、

---

（第一院）が創設されて以来、二院制を採っている。

<sup>3</sup> 過去に、上院が下院の法案を否決した例もある。例えば、1976 年に上院の自由党系議員により妊娠中絶法案を否決している（Andeweg and Irwin, 1993: 140）。実際には、上院議員は「採決しないぞ」と脅すことによって政府に修正条項の新たな法案を下院に提出させるということをしているので、実質的には修正をしていると言える面もある。

<sup>4</sup> ルクセンブルク州（南部ワロニー地域）の定数 4 からアントウェルペン州（北部フランデレン地域）

義務投票制を採っており、違反者には25～125ユーロの罰金、4回も違反で10年間の参政権剥奪を行うという厳格なものとなっている。

下院は上院に対する優越を有しており、基本的に採否は下院によって決まる。委員会中心主義をとっており、11の常任委員会が設置され、比例性原理が厳格に適用されている。一方、ベルギーは憲法改正を重ねて、中央集権の権限が言語共同体と地域圏という連邦へ移譲されるようになったことにより、連邦政府が決められる政策領域も限定されている。

ベルギーの上院（元老院）は、1830年の建国以来存在しており、選出方法は、国民による直接選出と言語共同体議会議員の間接選出となっている。上院は国民による直接選出であるところがオランダとの相違点である。上院の議席配分はベルギー政治の複雑さの象徴であり、71名の定数の中の40名が直接選出（25名がオランダ語圏区、15名がフランス語圏区）21名が言語共同体選出で（10名がフランデレン共同体、10名がフランス語共同体、1名がドイツ語共同体）、残りの10名が上記61名の上院議員による指名選出となっている<sup>5</sup>。また、憲法第67条で、オランダ語系41名中1名、フランス語系29名中6名がブリュッセル首都地域に移住しているという条件もある。任期は4年であるが、言語共同体議会議員の場合は任期が5年であるため、再選が議員資格継続の条件となっている。

上院の権限には、法案修正権が含まれ、国際条約に関しては先議権を持っていることから、オランダの上院よりも強い権限を有している。下院の優越は、憲法改正、連邦制、政府の機能、国際条約等の事項以外にある。上院でも委員会中心主義をとっており、7つの常任委員会が設置され、比例性原理が適用されている。

## 2. 内閣のあり方：大陸型議院内閣制

### (1) オランダにおける内閣形成

オランダとベルギーの政治において特徴的な点として、内閣形成のあり方が挙げられる。とりわけ、選挙から政権ができるまでの時間が長いことが知られており、オランダにおける最長記録は1977年ファン・アフト内閣成立までの208日であり、ベルギーにおける最長記録は、2010年から2011年にかけてのディ・ルポ内閣成立までの541日である。

内閣が成立するまでの過程が長期化する背景には、国王の存在がある。選挙結果が明らかになると、国王はインフォルマトゥール（情報提供者）を指名する。このインフォルマ

---

<sup>5</sup>の定数24まで幅がある。2003年の選挙法改正によって、5%の阻止条項が導入され、小政党が議会に入るのが困難になっている。

トゥールが政党幹部と交渉し、どのような連立構成が可能であるかを国王に報告し、その報告に基づきフォーマトゥール（組閣担当者＝首相候補）を国王が指名する。国王はあくまでも中立の立場であるが、ヨーロッパにおける他の立憲君主制諸国に比べて、国王は政権構成に一定程度の影響を行使できる。

国王によりフォーマトゥール（首相候補）が指名されると、フォーマトゥールを中心に連立協定が作成される。連立協定は多様な政策分野にわたる非常に詳細なものであり、合意した政策協定のみならず、非合意事項も明記されている。時に連立協定は、数百頁にも及ぶ分量になる。連立協定は厳格なものであることから、大臣は連立協定に書かれた通りに行動すべきとされる。

内閣は国王による任命であり、議会における首班指名はない。これは、国王を持つ北欧諸国も同様である。連立政権が崩壊した場合は、政権の組み替えが行われることになるが、1965年、1966年における政権の組み替えに対して批判があったことから、それ以降は必ず選挙を経て政権の組み替えが行われるようになっている。

議会と内閣の関係としては、国会議員と大臣の兼職が憲法で禁止されていることが挙げられる。これはベルギーと共通しており、議院内閣制を採用しながらもある種の権力の分有がされるような思想が憲法に反映されている。それに対してイギリスや日本の内閣では、国会議員と大臣の兼職は可能であり、議会の多数派が内閣を構成し、強い行政府と立法府の融合の下に政治が進められるようになっている。

オランダの場合、内閣は議会とは異なるものであるという思想が強くあり、その一つの現れとして民間大臣が積極的に起用されていることがある。1848年から1967年までは民間大臣の割合は35%強であり、必ずしも議員が大臣になるわけでもないということが慣習としてあったのである。

内閣は党内政治からは分離されており、党利・党略や、政局の延長線上に捉えられるべきではないという考え方が強く、これは内閣の非政治化（de-politicization）として捉えることができよう。オランダの内閣は強い一体性が存在する協力関係にあり、オランダの内閣は“collegial government”<sup>6</sup>と呼ばれ、閣僚と首相の関係は“with (not under) Prime Minister”<sup>7</sup>と言われている<sup>7</sup>。一体性を失わないためにも、閣僚の人数は、他国では20人前後である

<sup>5</sup> 他にも議決には通常参加しない法律議員3名（国王の子どもか兄弟）が存在する。

<sup>6</sup> Baylis, Th. A. *Governing by Committee: Collegial Leadership in Advanced Society*, Albany, New York: SUNY Press, 1989.

<sup>7</sup> Andeweg, R. B. ‘The Dutch Prime Minister: Not just Chairman, not yet Chief?’, in G.W. Jones (ed.), *West European Prime Ministers*, London: Cass, 1991, pp. 116-32.

のに対し、平均 15 人と少ないものとなっている<sup>8</sup>。内閣では月 20 時間～30 時間の閣議が行われ、そこでは文言の修正等が協議されている。フランスやイギリスの平均は 6～9 時間であることから、オランダは頻繁に閣議を行っていることが分かる。

## (2) ベルギーにおける内閣形成

ベルギーでも連立交渉は長期化しており、これまでの最長記録は 2008 年のルテルム内閣が要した 194 日となっていたが、2011 年のディ・ルポ内閣発足時に 541 日に更新された。

内閣成立までの過程は、前述のオランダと同様に、国王によるインフォーマトゥールの指名から始まり、フォーマトールの指名、フォーマトールを中心とする連立協定の策定を経て、最終的に内閣発足となる。ベルギーにおいても国王による首相の任命があるが、議会における首班指名もあり、この点はオランダと異なっている。

議会との関係としては、オランダと同様に国会議員と大臣の兼職は禁止されており（憲法第 50 条）、立法府と行政府の峻別が憲法上保障されている。大臣に任命された議員の議席は、補欠リストから補充されるが、辞任した大臣は議員に復職することが可能である。

閣僚の人数は 15 人以下であり、オランダ語系とフランス語系が同数と憲法で規定されている（憲法第 99 条）。この規定が連立交渉を長期化させる一つの要因となっている。

## 3. 政治的意思決定のあり方：合意形成型の政治

### (1) オランダにおける合意形成

合意形成型の政治を支える社会構造としていわゆる列柱 (zuilen) がある。これは社会におけるサブカルチャーのようなフォーマル、インフォーマルを問わない組織のことである。そのサブカルチャーで「ゆりかごから墓場まで」一貫して人生を充足することができ、家庭、教育、新聞、銀行、病院といったあらゆるものが系列化されている。

それぞれの列柱には頂上団体があり、そのエリートが利益表出、集約を担うようになっていて、オランダの意思決定の特徴の一つとして「社会的な議会」が挙げられている。いわゆるネオ・コーポラティズムが制度化されたものであり、その代表的な組織としては 1945 年に設立された労働協会 (Stichting van de Arbeid) がある。経営者団体と労働組合の代表者それぞれ 8 名の委員から構成され、ここでは、雇用、賃金問題について交渉される。労働協会が政府に提出する答申に法的拘束力はないが、政府方針となるのが慣例となっている。

<sup>8</sup> Andeweg, R. B and Irwin, G. A. *Dutch Government and Politics*, London: Macmillan, 1993.

労使交渉が更に制度化されたのが 1950 年に設立された社会経済協議会 (Sociaal-Economische Raad) であり、これは経営者団体と労働組合の代表者それぞれ 11 名の委員から構成されている。また、11 名の「王権委員」が存在し、これには政府任命の中央銀行総裁、中央計画局長官、大学教授等の専門家が就くことになっている。

## (2) ベルギーにおける合意形成

ベルギーにも同じようなネオ・コーポラティズムの組織として中央経済協議会 (Centrale Raad voor het Bedrijfsleven / Conseil Central de Economie) と全国労働協議会 (Nationale Arbeidsraad / Conseil National du Travail) がある。後者は、労働者代表 12 名と経営者代表 12 名で構成され、労使双方の「社会パートナー」となっていて、雇用問題から社会経済問題全般に関する答申を、政府大臣や議会に定期的に提出している。

ベルギーでは連邦化が進んでいるため、地域圏別の政策形成が盛んであり、地域ごとの社会経済協議会が組織されている。地域圏別の政策形成のアリーナとしては、北部オランダ語圏フランデレン地域におけるフランデレン社会経済協議会 (SERV)、南部フランス・ドイツ語圏ワロニー地域におけるワロニー地域社会経済協議会 (CESRW)、ブリュッセル首都地域におけるブリュッセル首都地域社会経済協議会 (CESRB / ESRBG) が存在する。

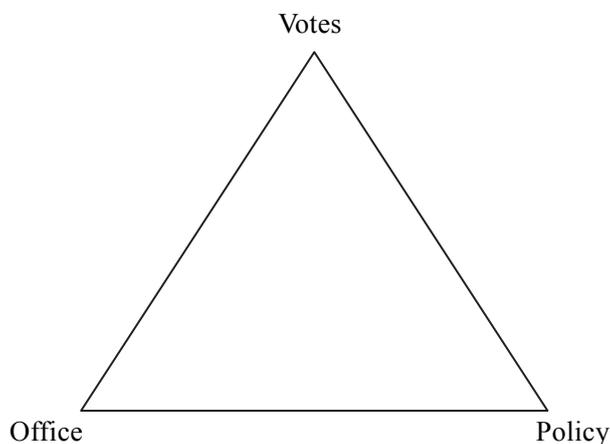
オランダ、ベルギーに共通して、比例性という安定した代表原理が合意形成型の政治の一つの基盤になっている。また、連立政権が常態化しているが、それは社会構造の複雑さの現れである。宗教政党だけでオランダではかつて 3 つ、それに加えて自由主義的・世俗的な政党と社会主義的政党の 2 つがあり、さらにベルギーではこれらがすべての地域において分裂していることから、過半数をとれるような政党はなく、大連合やエリートの協調・妥協が行われるようになっている。少数派の権利も尊重されるようになっていて、ベルギー憲法第 54 条ではアラーム・ベルの手続きの規定があり、言語共同体にとって不利になるような法案が付託されている場合には、その手続きをとることができるようになっている。

## 4. 日本政治への示唆

以上のオランダ政治、ベルギー政治のあり方を踏まえて、日本政治と比較しながら政党政治への示唆を導いてみたい。政党は、元来、選挙における得票、政策の実現、そして政権を取ることの 3 つの目的を持っているとされる。これらの政党が持つ目的を比較政治学では、得票追求 (vote seeking)、公職追求 (office seeking)、政策追求 (policy seeking) と

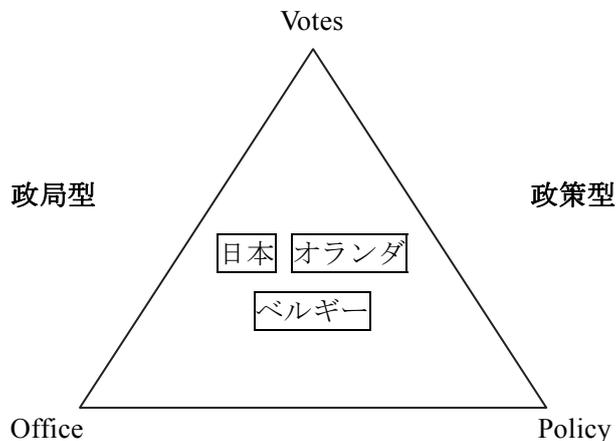
呼んでいる<sup>9</sup>。それぞれの欲求を頂点に三角形を描くと次のような図になる。

図表 2-1 政党の行動原理の空間図



出典：Kaare Strom, 'A behavioral theory of competitive political parties',  
*American Journal of Political Science*, 34(2), 1990, p.572.

図表 2-2 政党の行動原理の空間図における各国の位置づけ



得票志向は、選挙において票を争うという意味において、政党が政党である所以であり、政党の存在意義を成している。一方、政策志向や公職志向の強弱は、政党により差があり、政権を目指さない政党もあれば、政策を目指さない政党も存在する。得票志向は、それ自体が目的であるというよりも、政策や政権獲得を実現するための手段であるのであるが、

<sup>9</sup> Kaare Strom, 'A behavioral theory of competitive political parties', *American Journal of Political Science*, 34(2), 1990, pp. 565-598.

最終的に政党が究極の目的とするところは、政策と政権に収斂するはずである。

この三角形によって表わされる政党の行動原理の空間図に、オランダ、ベルギーの政党を位置付けると、前節まで見てきた通り、概ね政党は、得票、政権、政策のいずれをも追求しており、比較的バランスよく三角形の重心あたりに位置付けられる。一方、日本の政党は、得票追求と公職追求により重きを置く傾向にある。得票志向と公職志向を結んだ線は、「政局型政治」を表している辺であると考えられ、政策なき政党政治の一つの類型を成している<sup>10</sup>。

政党行動の理論において、得票志向、公職志向、政策志向の総量はどの政党においても一定であるとされる。したがって、選挙における得票志向が強まれば、必然的にその他の公職志向や政策志向も小さくなる。このことは、仮に日本において選挙における得票志向や公職志向が強ければ、政党が持ち得る政策志向が小さくなることを意味する。

上記の各国の政党の位置付けを前提として、下記では、政策志向、得票志向、公職志向の3つの観点から、両国の政治が日本の政党政治に持つインプリケーションを考えてみたい。

## (1) 政策立案過程

まず、オランダ、ベルギーでは、前節で見た通り、列柱を中心に社会における利益の表出経路がはっきりしている。政党は、各列柱の利益の代弁者であり、それは、オランダ、ベルギーにおけるネオ・コーポラティスト的な政策立案過程に表れている。前節で採り上げた、いわゆる「社会的な議会」における政策立案のあり方もその一つである。

政策立案過程における政党の関与は、マニフェストの立案と承認の過程にもよく表れている。ベルギーでは、政党マニフェストの策定過程に政党の研究部門に所属する専門職員が関わることが多い。これらの職員は主として政党助成金により雇用されており、個々の専門領域を持ち当該領域のマニフェストの草稿を練っている<sup>11</sup>。以下、近年議席を増加させている新フランドレン連合(NV-A)を例にマニフェストの立案、承認過程を記述すると、草稿されたマニフェストは、党首、副党首、事務局長、会計責任者の4名から構成される政党幹部(Dagelijks Bestuur)により選挙の半年程前にまとめられ、国会議員、欧州議会議

<sup>10</sup> 政党の位置付けは、精緻な測定による実証分析を伴わなければならないが、ここでは主に筆者の主観的な認識に基づいている。

<sup>11</sup> 政党助成金は議会における議席比に応じて配分されるため、新フランドレン連合(NV-A)の近年の議席増に合わせて、政党職員の数も20名から120名へと増加している。新フランドレン連合(NV-A)研究部門 Joachim Pohlmann 氏へのインタビュー(2011年8月30日)。

員や地方議員の代表者や各支部の代表者によって構成される理事会（Partijbestuur）によって承認される。最終的には、全党員からなる党大会（Partijraad）において選挙の2、3カ月前に承認される。

次に、異なる社会党（SP.a）のマニフェスト立案、承認過程を見てみよう<sup>12</sup>。同党においても、マニフェストの草稿は政党事務局における政策専門スタッフによって草稿される。草稿されたマニフェストは政党幹部によって取りまとめられ、16名から構成される理事会（党大会によって選出される）によって承認される。理事会によって承認されたマニフェスト原案は、各支部に送られる。各支部は、マニフェスト原案への修正を提案できる。支部から修正案が提出された場合は、理事会のメンバーと修正を提案した支部の代表者による修正委員会が開かれる。修正委員会において合意が得られない場合は、党大会における投票でマニフェストを承認する。このマニフェスト立案、承認過程は選挙の約4か月前から行われ、選挙の6週間から2か月前には50頁から長い時は200頁に及ぶマニフェストが有権者に提示される。

このように、ベルギーの政党では、概ねマニフェストの立案過程において政党の専門スタッフが関わっており、マニフェスト原案は理事会や党大会において承認されている<sup>13</sup>。とりわけ、政党本部に政策立案に携わる専門職員が存在し、マニフェストの立案過程に深く関与している点は特筆に値する。その多くが大学院における修士課程や博士課程の経歴を持つ各政策領域の専門家であり、政策立案のブレーンとしてマニフェスト立案過程にコミットしている。

また、マニフェストが理事会や党大会において承認される手続きが概ね党の規約に記されている。これは、ベルギーでは政党助成金を受ける団体として、組織を管理・運営する上で規約を備えることが半ば必須となっていることとも無縁ではない。マニフェストの立案、承認過程が、党規約により制度化されていることにより、そして、政党助成金が政策立案過程に有効に活用されていることにより、政党における政策志向が高められていると言えよう。日本においては、いまだ一部の政党には党規約が整備されておらず、政党助成金の政策立案分野への支出も限定的な状況にある。このような状況に鑑み、ベルギーの事

<sup>12</sup> 異なる社会党事務局長 Alain André 氏へのインタビュー（2011年8月30日）。

<sup>13</sup> 環境政党のエコロ（Ecolo）も同様に67名から構成される理事会によってマニフェストが立案、承認される。かつては党大会において最終的に承認されていたが、現在は党規約が改正され、党大会における承認手続きは存在しない。エコロ党幹部 Roland Wyckmans 氏へのインタビュー（2011年8月31日）。

例は一定の示唆に富む。

## (2) 選挙サイクルの統一

日本では、解散のある4年任期の衆院選と解散のない半数改選6年任期の参院選の間で選挙のサイクルが異なることが指摘されている<sup>14</sup>。戦後66年において衆院選、参院選を合わせた国政選挙の回数は44回を数え、実に平均1年半に1回の割合で国政選挙を実施している。選挙が迫ると、政党は必然的に得票志向を強める傾向にあり、日本における国政選挙の多さは、政策志向を制約する一つの遠因となっている可能性がある。

第一節で述べたように、オランダでも解散のある下院と解散のない州議会議員から成る上院の選挙サイクルが異なる可能性がある。州議会選挙は4で割り切れる年の前年の3月に4年周期で行われる（例えば2007年3月、2011年3月など）。下院は同じく任期4年であるが、任期を1年の幅で前倒し、もしくは先送りすることになっており、選挙は3月か5月に行われる。仮に9月に下院が解散され選挙を行った場合、選挙は3年半後の3月か4年半後の3月に行われることになる。同じ年の3月に州議会選挙が行われる場合は、州議会議員によって上院議員が選出される5月に下院選挙が行われ、選出サイクルを合わせるように設計されている。

オランダの上院は、かつて日本と同様に半数改選6年の任期であったが、1983年の憲法改正時に任期を下院と同じ4年とした。この改正は、上院と下院の任期を可能な限り合わせる試みの一つである。むしろ、日本においても憲法改正という手続きを踏まなければならないが、上述の通り、オランダにおける選挙サイクル統一の試みは、衆議院の任期を柔軟に前後させることにより、慣習レベルで対応できる可能性を示唆するものである。

## (3) 内閣の位置づけ

第二節で論じたように、オランダにおいて上院議員は内閣に一切関与しない。連立政権の協議は下院議員を中心とする政党によって進められる。内閣は、基本的に下院議員へのマニフェスト（委任）によるものとして捉えられており、この慣習は、組閣作業において上院が「拒否権プレーヤー」として作動することを防ぐ役割を果たしている。

また、オランダにおいて、下院の任期中の同一の首相による内閣改造はあるが、いわゆ

---

<sup>14</sup> 諸外国の二院制の選挙サイクルとの比較については、拙稿「事前の協定策定が連立政治を育てる一選択可能な日本型連合政権の要件は何か」『改革者』、2009年3月、32-35頁を参照。

る首相の首のすげ替えは 1960 年代後半以降ない。これは 1960 年代に行われた選挙を伴わない首相交代への批判に配慮したものであるが、この慣習も政党が過度の公職追求に偏ることを防いでいる。この慣習のもとでは、首相を交代させるということは、実質的に解散総選挙を意味し、下院議員も自らの職を失うリスクと負うことになる。

以上、政策志向、得票志向、公職志向の順にオランダ、ベルギー政治と比較しながら、日本における政党政治への含意を探ってきた。得票志向と公職志向に重心を置く日本の政局型の政治は、総じて政策志向の脆弱性に帰着する。政党が本来持つ 3 つの志向の総量は一定であれば、得票志向と公職志向への偏重は、政策志向の相対的な軽視につながり得る。政党が得票、政策、政権をバランスよく追求することが理想であるとするのであれば、日本においては、得票志向と公職志向に向かわせるインセンティブを緩和し、政策志向を高める必要があるであろう。

## □ 質疑応答

— インフォーマトゥールが大きな権限を持っているようだが、どういう人になるのか。

【日野委員】

議員の中でも大臣になりうる人が選ばれやすい。実際は、他の政党の党首とも会談できるという利点を活かして、国王が党首を選ぶことが多い。憲法・法律上の文言はないが、不文律のようなもので政治家が任命されている。誰が党首になるかは、選挙が終わった時点で大方予想がつく。いきなり国王が任命するのははばかられるので、こういう仕組みになっている。比例配分など、配慮の仕方をいろいろな次元で考えなければならない。

— ここで選ばれた時点で、内閣に入ることや重要な役職に就くことはほぼ決まっているのか。

【日野委員】

そうだと思う。

— 比例代表というと、日本では議席の比例代表までしか考えない。しかしここでは政権や政策まで比例代表になっている。比例代表的な発想が非常に徹底されている。

— 政治の空白が 200 日以上というのは我々にとって驚き。もし為替が存在していれば、大幅に下落してしまう。経済政策に影響があるのではないか。EU 全体で為替だけでなく、財政政策、金融政策が統合されつつある。そのような中で、EU の小国の政治はどのようなことが期待されるのか。

**【日野委員】**

おっしゃる通り重要で、ベルギーでも国債問題が懸念されつつある。ヨーロッパ化が進むことで小国がどう行動するかということについて、積極的に欧州に取り込まれようという考え方もある。自分たちの利益を欧州統合の文脈にうまく載せることで、相対化をしようとしている。ベルギー一国の戦略としては、欧州統合抜きには考えられない。欧州統合に積極的に関わることでプレゼンスを発揮しようとする人が出てきた。初代 EU 大統領と言われるファンロンパイ氏は、ベルギーの首相を投げ打ってまでも、EU トップに就いた。ベルギーにとって優位な制度構築を築こうとしている。ブリュッセルが欧州の心臓部と言われているが、それも所与ではない。もともとルクセンブルグにあったが、ベルギーが積極的に誘致してきた。今後も戦略的に進めていくのではないか。

— 金融については、フランクフルト、つまりヨーロッパ中央銀行とドイツ政府の意向の方が強くなるが、この点はどうか。

**【日野委員】**

金融については、独立した機関として制度化が進められてきた。重要な機関は独仏のボイダーの地域においてきたが、金融はそれとは違うラインで設置されてきた。ユーロを実質化していく過程で、通貨統合などをなるべく政治化しないように進めてきた。今は、欧州基本条約のような最後のハードルを飛びこせるかという部分であがいていると思う。

— 選挙前に連立政権の構成はわからないのか。

**【日野委員】**

その点は最も批判されていることの一つ。オランダでは様々な改革が取られてきたが、実質化しなかったという経緯がある。連立協定の利点は、しっかりと詰めているので途中で崩壊することはないことだが、デメリットは、連立成立まで長期化する点、有権者が実質的に選べないということである。案としては出ていても、選挙制度改正にはならなかった。この点で、いとも簡単に憲法改正してそれを実質化したのはイタリアである。イタリ

アは、比例代表を用いながら政権選択ができる制度ということで、次期首相候補を共通リストに載せた上で、選挙しなければならないように改革された。実質的に有権者が首相を選べて、左右ブロックも選べる仕組みを採用した。強い執政府が作れるよう、一議席でも多くとったところに55パーセントの議席を自動的に割り振るといふ、プレミアム付きの比例代表制を導入した。オランダが望んでいた仕組みをイタリアが導入したとも言える。

— ドイツでも連立協定に色々と細かく盛りこむが、オランダ・ベルギーでドイツよりも長期化するのには複雑な政党性が起因しているのか。

【日野委員】

ベルギーオランダがドイツよりも長期化することについての制度的な要因については考えさせていただきたい。政党システムが複雑だからという点は、そうだと思う。

— 言語が違うことが関係しているのではないか。

【日野委員】

言語が違うことも関係している。ベルギーでは、オランダ語とフランス語を自由に使いこなせる人でないと首相に適さない。憲法には書かれていないが、オランダ語系の方がよく首相になる。

— ①中程度に強い二院制はどういうくくりか。②オランダとベルギーの上院で、野党は解散に追い込もうとするか。③1993年の憲法改正のときの経緯はどのようなものか。ベルギー上院の抵抗はあったか。どういう経緯で下院の優越を定めたのか。④環境政党、右翼ポピュリストの台頭はヨーロッパでよく見られる現象だと思う。これらの小政党が既存の政党では捉えきれない国民の意見を反映しているのだとすれば、日本の二大政党制を目指す動きをどう考えればよいか。

【日野委員】

①3つの基準がある。上院の権限が下院の権限と同等にあるかどうか、上院と下院の構成が違うか、上院の民主的な正当性があるか。実は、二院制を用いている国の多くは間接選出であり、ドイツ、フランス、イギリスなど、直接的な意味での民主的な正当性はない。日本、イタリア、ベルギーは直接選出である。オランダでも強めの二院制になっている。

②解散に追い込むことはあるが、極めて稀である。やはり下院が主戦場である。

③ベルギー上院の改革をどう飲み込ませたかについて、合意までにすごく時間がかかった。上院議員の抵抗もあった。いかにしえたかということについては、抵抗はあったが、連立協定を組む時点で必ず憲法改正をすることを規定していたのが大きかった。

④環境政党、右翼ポピュリスト政党が出ていることについて、オランダ・ベルギーでは聞いたことのないマイナーな政党がたくさん出てきている。いろいろな説明があるが、議会構造の観点では、選挙制度において閾値が低い点があげられる。ネオ・コーポラティスト的な政治決定のあり方へのアンチテーゼということも考えられる。ネオ・コーポラティストについて80年までは評価されてきたわけだが、既存の政党では表面化しない利益があった。そういうところに目を付けたのが新政党。有権者の中には、戦後の和解でくつついた伝統政党による協調型の政治に対する批判があった。既存の政治システム全体に対する嫌悪感があったのかもしれない。

— 比例主義的な考え方は、言語、宗教など必ず存在し、かつ固定されているものは比例的に利益を配分するというもの。そういう制度だと、少数派でも存在感を發揮できる。しかし利用する人はうまく利用できてしまうという矛盾がある。また比例代表では責任政府を作りにくいことが最大の弱点。

— ①単純に考えると、200日以上の空白ができてしまうシステムはよくないのではないかと感じてしまう。日本と比較したとき、言語、宗教など異質だと思われる。日本がここから学ぶべきことは何か。②政治家教育のシステムはどうなっているのか。

#### 【日野委員】

①日本が学ぶべきことというよりも、学ぶべきでないことについて述べたい。詳細な連立協定を組む際、日本では選挙前に短期的な連立協定を提示するべき。連立協定を具体的にしないと、選挙で何を問うべきかはっきりしない。アカウントビリティの観点でも、民主主義の観点でも、そうすべき。選挙の前はすごく時間があるので有効に使うべき。

②候補者擁立については、列柱ごとに若い頃から行われている。政党の幹部になる人が卒業すべき大学というものが不文律として存在する。例えば、ブリュッセル自由大学を卒業しないと、自由主義政党の幹部にはなれないなど。各大学で候補者教育が行われており、頭角を表した人が候補者リストに名を載せている。議員の若年化が進んでおり、30代前半で党首になり、40代で政権を取る例もある。ポリティカル・リクルートメントという機能

は、政党に備わっており、列柱の中でもフルに活かされている。

— 少数与党として存在するよりも、どこかで連立することが常識なのか。

【日野委員】

いや、マイノリティ・ガバメントも過去にあった。とにかく引きずり落とされなければいいということが唯一の規定。首班指名で過半数を獲得しなければならないという要件はベルギーにはあるがオランダにはない。少数規模でパーシャル連合を組んでいても、とにかくみんなから「手を組んで降りよ」とさえ言われなければいい。

日本では首班指名などがあるので、閣外協力など裏技を使わない限りは難しいかもしれないが、可能性としては十分あり得る。

— 選挙の前に連立候補を示すということについては、実は日本にマニフェストを入れるとき、イギリス型でいくべきかドイツ型でいくべきかで論争した。政権選択を国民に委ねるべきであるが、政権の姿がわからなければ国民は選びようがないだろうというロジックを主張した。政権の姿を具体化するものがマニフェストであって、政策の姿はその次。国民が政権を選ぶときに参考になるものがない限り、選挙の意味が少ないだろう。選挙でどれくらい意見分布しているかを調べているわけではない。そういう部分が比例代表主義論者との違い。オランダ・ベルギーを学ぶと、日本はイギリス型ということがよくわかる。

(2011年1月17日 第3回研究会より抜粋)

## 第3章 欧州政治（英国型）との比較からみた課題

### ―「英国の議院内閣制と空洞化するウェストミンスター・モデル」

成蹊大学法学部教授 高安健将氏

#### 1. 英国の政治システムと政党政治

本日は、二大政党制と議院内閣制というイギリス政治の特徴に加えて、集権化と空洞化というキーワードを用いてお話したい。

#### 2. 英国は二大政党制の国か？

##### (1) 1955年総選挙

1955年の総選挙では保守党、労働党の得票率を足すと96.1%となっていて、社会でも議会でも二大政党制が成立していたと言える。しかし、70年代には、自由党が復活し、「地域」政党が台頭し、二大政党のいずれかが過半数を獲得できないようになり、「連合政権論」が登場した。80年代には労働党が分裂して社会民主党が誕生し、80年代半ばにはその社会民主党と自由党が合併し、今日の自由民主党ができた。

この80年代の左派の分裂の結果、保守党が優位になり、90年代前半には「一党優位政党制化」が進んだ。もちろん、20世紀のうち70年間、保守党は政権に何らかのかたちで関与していたのであり、保守党以外の政党は保守党にチャレンジするという形で政権交代を起こしていたとみることもできる。この保守党の長期政権も97年の選挙で終焉を迎えることになり、労働党にその座を譲り渡した。そして、2010年の選挙では労働党がまた野党となり、保守党が政権についた。

図表 3-1 1955年総選挙 (%)

	得票率	議席率
保守党	49.7	54.6
労働党	46.4	44.0
計	96.1	98.6

## (2) 2010年総選挙

2010年の総選挙では、二大政党の得票率の合計は65.1%であるのに対して、二大政党以外の政党の合計得票数は34.9%となっている。この選挙結果からは第一に、第三党が台頭していることが分かる。80年代以降第三党は票を得られるようになっていたにも関わらず、第三党はそれを議席に変換することができなかった。自民党は97年以降得票数を議席に変換できるようになった。だが、2010年総選挙では得票率に比して議席数は依然として伸びきらなかった。自民党はこの年の総選挙で23%の得票率を得ているにもかかわらずその議席率は8.8%となっている。これは選挙制度が第三党にとっていかに不利なものであるかを物語っている。

第二に、スコットランド、ウェールズ、北アイルランドといった「地域」政党が台頭していることが挙げられるが、これは70年代以降継続してある傾向である。

第三には、近年注目されている右翼政党の台頭<sup>1</sup>がある。経済状況の悪化が反欧州と反移民を掲げる政党の勢力拡大を後押ししており、このことは多党化傾向がそれ自体として是であるとは言えないことを示している。

図表 3-2 2010年総選挙 (%)

	得票率	議席率	
保守党	36.1	47.2	二大政党の合計
労働党	29.0	39.7	得票率 議席率
自民党	23.0	8.8	65.1 86.9
民主統一党	0.6	1.2	
スコットランド国民党	1.7	0.9	二大政党以外の政党の合計
シン・フェイン	0.6	0.8	得票率 議席率
プライド・カムリ	0.6	0.5	34.9 13.1
社会民主労働党	0.4	0.5	
緑の党	1.0	0.1	
北アイルランド同盟党	0.1	0.1	
英国独立党 (UKIP)	3.1	0	
英国国民党 (BNP)	1.9	0	
アルスター保守統一党	0.3	0	

<sup>1</sup> 右翼政党の得票数 (UKIP=約92万票、BNP=56万票) cf. SNP=49万票 自民=684万票

第四には、二大政党が過半数を獲得できないということがあり、その結果として保守党と自民党の連立政権が生まれたと言える。2010年の選挙まで自民党は、政策的にもイデオロギー的にも労働党に近いと言われていたが、自由民主党の中には社会的自由主義と経済的自由主義という二つのイデオロギーが存在しており、現在の党首は経済的自由主義を重視する立場であるために保守党との連立が実現したのである。

これらから二大政党制の空洞化の一端が見える。

### (3) 2009年カウンティ・カウンシルの地方議会選挙<sup>2</sup>

この選挙では二大政党の一角である労働党が地方議会選挙で惨敗している。

### (4) 2009年欧州議会選挙

これは(3)の選挙と同日に行われたものであるが、ここでも保守党が一番強いのは変わらないが、二大政党の一角である労働党ではなく、イギリスのEU離脱を訴えるUKIPが二番目に多い票数を得ている。保守党の得票率も大きいとは言えないものであり、明らかに多党化が進行していることが分かる。

図表 3-3 2009年欧州議会選挙（6月4日）  
[イングランド・スコットランド・ウェールズ]

	議席率	得票率
保守党	36.2	27.7
英国独立党（UKIP）	18.8	16.5
労働党	18.8	15.7
自民党	15.9	13.7
緑の党	2.9	8.6
英国国民党（BNP）	2.9	6.2
スコットランド国民党	2.9	2.1
プライド・カムリ	1.4	0.8

<sup>2</sup> 2009年カウンティ・カウンシルの地方議会選挙（6月4日）獲得議席数、保守党（1531）、自民党（484）、労働党（178）、独立系（97）、緑の党（18）、英国国民党（3）

### (5) 2007年スコットランド議会選挙

スコットランド議会における二大政党はスコットランド国民党と労働党であり、この二大政党が得票率で6割、議席率で7割を占めており、その後に第二グループとして保守党、自民党が続く形となっている。この選挙の結果によって、現在はスコットランド国民党による少数政権となっている。スコットランドでは、穏健な多党制が成立していると言える。

これらの選挙結果は選挙制度による影響を強くうけたものであると言えるが、ウェストミンスター議会での得票率、ウェストミンスター議会以外の議会での議席率から、二大政党の社会的基盤の空洞化が確認できる。

図表 3-4 2007年スコットランド議会選挙 (%)

	得票率 (選挙区/地域ブロック)	議席率
スコットランド国民党	32.9/31.0	36.4
労働党	32.1/29.2	35.7
保守党	16.6/13.9	13.2
自民党	16.2/11.3	12.4
緑の党	0.1/4.0	1.5
その他	2.1/10.6	0.8

※現在、スコットランド国民党による少数政権。2003-07：労働・自民連立政権。

## 3. 議院内閣制の伝統的運用

### (1) 議会主権と「選挙独裁」

イギリスの議院内閣制の中核には議会主権という思想があり、主権は議会にあり、この議会を有権者が選出するという事で、国民主権と議会主権が連動するようになっている。この議会における過半数を獲得することによって権力が手にできるということで、選挙に勝った者は次の選挙まではある種の独裁を行うことができるようになっているという批判もあり、議会主権と「選挙独裁」という批判は連動している。

この議会の多数はどう形成されるのかについては、多数代表的な選挙制度、つまり小選挙区制の影響が大きい。この多数派は政党内の強い規律によって縛られ、党執行部の下にまとまっていく。議会主権、多数代表的選挙制度、党規律の強い政党政治が合わさることによって、執政権力主導の政治が生まれるのである。

この仕組みは、効率性を重視したものであり、スピーディーな政治を可能にしている。

こうして作り出された権力のコントロールの方途としては、第一には総選挙と議会がある。議会は実態としては政権党である。二次的なコントロールとしては、野党、マスメディア、官僚制、合議的意思決定のメカニズムがある。議院内閣制のコントロールが十分かどうかは色々と批判がある。

議会は二律背反的な役割を持っており、第一の役割は執政権力の創出と支持、第二の役割はこの執政権力の監視とコントロールである。政治が積極化し、政党規律が発達しているため、大臣の辞任を求める責任（responsibility）から、問題を説明することで足りるとする説明責任（accountability）を求めるようになってきている。

英国型の議院内閣制が成立する前提には、政治エリートに対する信頼がある。信頼は今日の隠れたキーワードであり、この信頼があるがゆえに秘密主義的で柔軟な政治運営が許容されるようになってきている。議員倫理の問題についても司法の手を借りるということもなかった。信頼をベースとしてイギリスは強い議院内閣制をつくってきたのである。

## (2) 「同輩中の第一人者」としての首相—「議長型」vs「首相主導型」

首相はあくまでも「同輩中の第一人者」であるが、この中の「同輩」に力点を置くか「第一人者」に力点を置くかによってその役割は異なったものとなる。議長型を好ましいとする場合には、政策決定の権限と責任は各閣僚が持ち、首相はまとめ役であり、独自の政策選好をもたないことからこれを政策に反映させようとするのではないと考える。一方、首相主導型の場合、閣僚は首相の代理人であり、首相の意向が政府内に貫徹するトップダウン型の政策運営、大統領的首相を好ましいと考える。

どちらの場合にも閣僚が首相の政策顧問であり、首相直属のスタッフは小規模である。

## 4. 「首相主導型（大統領型）」か「集合的意思決定」か？

### —労働党政権以降の変革

#### (1) 首相府と内閣府の拡大と集権化の傾向

労働党政権になり、首相府と内閣府への情報と権限が集中し、それに財務省を加えた三者の力が急速に高まった。その集権化の結果、中枢にある首相府、内閣府、財務省が政策アイデアを提供、情報収集、パフォーマンスの監視を行い、各省が具体的政策決定、説明責任、政策執行を担うようになった。

## (2) 首相府と内閣府の拡大と集権化はなぜ起きたのか

なぜこの集権化が起きたかという理由としては、政府内調整の必要、政治家の官僚制に対する強い不信、内閣と政権党が内部対立を抱えていたこと、メディア・選挙・国際会議が新しい時代を迎えたことが挙げられる。

## (3) 首相府・内閣府・財務省の拡大と集権化に伴う問題

この集権化は問題を伴う。第一には政党スタッフと官僚の関係の曖昧化がある。官僚の中立性とは、政府の政策はディフェンドできるけれど野党の政策は批判できないということであったが、この集権化によって官僚はより党派的な役割を期待されるようになった。また、第二にはプレゼンテーション重視の政治となること、第三に首相府、内閣府が首相の権威に依拠するため首相の関心が移ってしまうと介入が中途半端になる危険、第四に側近政治の危険があること、第五に行政官僚制や大臣による権力中枢のチェック機能の喪失、と言った問題がある。

## (4) 集権化を可能にする背景－政権党内の権力構造

なぜこの集権化が可能となるかについては、政権党内での権力の凝集性が確保されていることが重要な条件となっており、政府内の集権化は政権党内の権力構造とセットで理解する必要がある。

# 5. 政党の基盤を掘り崩す政治不信

## (1) 二大政党に対する不信

現在イギリスでは、二大政党が社会にもっていた基盤が空洞化しており、多党化傾向にある。この状況に追い打ちをかけるのが政治不信であった。保守党の代名詞は“sleaze”となり、保守党という言葉自体が穢れたイメージとなってしまった。この結果、司法の積極化や情報の開示が行われたが、保守党への不信感を払拭することはできなかった。

保守党への不信が政党政治全体の不信へとつながらなかったのは、「白よりも白い」を掲げた労働党が登場したからであった。特に、「白よりも白い」というメッセージそのものであり、その担い手としてのメッセンジャーであったブレアの存在は大きかった。

しかし、労働党も政治不信の流れに結局は巻き込まれることになる。その理由としては五点ある。第一に、低所得者以上に中産階級の利用する公共サービスが漸進的なものであ

る一方、高額所得者と金融界は優遇されていたというギャップがあったこと、第二にプレゼンテーション重視の政治であったため、政治家の言葉に対する信頼がなくなったこと、第三にイラク戦争でのミスリードがあったこと、第四に貴族院への推薦と引き換えとした政党への秘密ローンが存在したこと、第五に議員経費が不適切に使用されていたことが原因としてあったのである。この背景には、労働党の党員が激減していて資金が不足しているということがあり、政党をどうファンドするのかという課題が存在する。そして第五に、議員経費が不適切に使用されていたことが原因としてあったのである。このような政治不信が影響し、党員数は減少傾向にある。

図表 3-5 党員数の変遷（人）

	保守党	労働党／＋連携団体	自民党
1975	1,120,000	675,000／6,469,000	
1987	1,000,000	289,000／5,908,000	138,000（社民党含む）
1997	400,000	405,000	87,000
2006	290,000	182,000	72,000

## (2) 人々との再接続を図る政党

政党の中で中心的な役割を果たしてきたのは活動家であるが、裾野を広げていかなければならないということで、一般党員の参加を促す「民主化」、利益や見解の聞き取り、その集約への努力が行われている。一般党員が党の決定により多く参加することで、活動家や（労働党の場合には）労組の発言力が強い選挙区組織を弱体化させることもひとつの狙いとなっていた。これによって、民意がより集約できる上にそこでの判断を穏健化すること、そして党の集権化を強めることが可能となった。

日本の政党の党大会とは異なり、イギリスではどの政党も秋に5日間党大会をおこなっており、主にそこで党員のモチベーションを上げて求心力をつけるようになっていて、非常に重要な場となっている。この場が党員感情とリーダーの方向性を近くしていくのである。

イギリスでの議員候補は、党本部が決めるものではなく、あくまでも選挙区が自主的に決めるものとなっていて、選挙区本部からのサジェスションはあるけれど、強い介入は存在しない。その分活動家の人達が仕切ることになると、党の選挙区組織がその選挙区の一一般有権者から浮き上がってしまうことにもなりかねない。

政党が民意を把握するのは困難であり、党员や組織経由で民意を把握するというルールが細くなっている。そこで世論調査やフォーカス・グループが多用されている。国民が声を上げることが困難な時代であるため、今は政党が民意を上からカテゴライズするようになっていて、人々の抱える課題・問題を把握し、専門家を交えて政策を構想する。その際、政治指導者の方向感覚は重要である。こうした民意把握は、有権者の間に疎外感を作り出し、逆にむしろ政治不信を助長する危険もある。ただ、政党の側に、ほかに有効な手立てがないのも事実である。政党と社会の繋がり欠如は、集権的な議院内閣制の正当性の前提の揺らぎとも考えられる。

## 6. 英国政治とウェストミンスター・モデル

### (1) アレンド・レイプハルトによる分析

レイプハルトは、第一に単独過半数内閣への執行権の集中、第二に議会に対する内閣の優越、第三に二大政党制、第四に得票と獲得議席の格差の大きい選挙制度、第六に単一国家と中央集権性、第七に一院制議会への立法権の集中、第八に軟性憲法、第九に違憲審査権の不在を挙げ、これらの特徴からウェストミンスター・モデルは多数決型デモクラシー（マジョリタリアン・デモクラシー）であるとした。

### (2) 現在の英国政治の状況

現在の状況をそれぞれの特徴と照らし合わせてみる。第一の特徴については、今は保守・自民の連立政権となっているため該当しない。第二については該当。第三の特徴については、二大政党の空洞化、多党化傾向にあるため、該当しているとは言えない。第四については、小選挙区制に替えて「代替投票制」（＝豪州の「優先順位つき投票」）を採用するかどうかをめぐって、レファレンダムが実施されることが今年の2月に決定した<sup>3</sup>。優先順位つき投票制は基本的には多数代表制であるが、第三党である自民党がこれによってさらに議席を伸ばすため、この制度を採用すれば、英国の政党政治は若干ながら多党化傾向は増すと考えられる<sup>4</sup>。重要な点は、有権者の政党支持のレベルにおける多党化傾向のなかで、これまで採用されてきた小選挙区制の正当性に疑問符がつけられたことである。第六につ

<sup>3</sup> 議会投票制度及び選挙区法（2011年2月16日成立）

<sup>4</sup> 三大政党の獲得議席数（AVを用いた場合の予想獲得議席数）保守党 307（282）、労働党 258（264）、自民党 57（74）

いては、スコットランド、ウェールズ、北アイルランドへ権威が委譲されたこと、ロンドン市などの自立性が増大したことがある。ある種の連邦制的要素が加わったということである。第七については、世襲貴族の92人を排除する動きがあり、上院の性格が変質したことがある。更に2010年の連立合意で上院は「大部分の議員が選挙で選ばれた院」になるとされており、保守、自民、労働の三党によって草案が作成されている。民主的正当性をもった院ができるということは、今日のイギリスの第二院よりもはるかに強い第二院が生まれることになる。第八については、1998年に人権法、スコットランド法といった「基本法としての性格」を持った法律ができ、それに加えてEU関連法もあり、議会主権を拘束する法令ができたということがある。第九については、貴族院から独立された最高裁判所が新設されたことがある。最高裁判所は、1998年人権法やスコットランド法、EU関連法に基づいて、議会と政府の決定や行為を制約する可能性がある。

### (3) マジョリタリアン・デモクラシーとマジソニアン・デモクラシー

マジョリタリアン・デモクラシーとは、多数決型デモクラシーであり、その前提としては権力者に対する信頼があり、制度としては議会権力と執政権力の融合を認める。一方、マジソニアン・デモクラシーは専制を拒絶するデモクラシーであり、前提には権力者に対する不信があるため、権力分立を求める。

イギリス政治は本来、政党、政治エリートに対する信頼を前提としていたが、政治不信が高まるなかで、権力分立的要素、政治や行政に対する明示的なルール化が求められるようになっていく。従って、イギリス政治はマジョリタリアン・デモクラシーを基礎としているが、マジソニアン・デモクラシー的な要素も入ってきているといえる。

## 7. 結論—日本の政党政治への含意

日本の政治を考える上では、今は政治不信の時代にあるという前提を把握することが重要である。

多数代表型デモクラシーだけがデモクラシーではない。90年代の政治改革を経て、何が反省としてあるかということ、官僚、族議員、利益団体といった中間的な団体を押し分けた先には公共の利益はなく、むしろその中間団体をどう束ねるのが重要であるということであり、さらに中間団体では吸い上げきれない多様な利益が今日の社会には存在するということである。

「弱い首相・内閣」という問題は、政党の執行部の弱さによるものである。執行部のリーダーシップをどう確立するのが課題としてあり、それに対して一つ考えられるのは任期の問題、政治サイクルがあまりにも短いという問題を改善することである。英国では総選挙は過去 30 年で平均して 4 年から 5 年の周期で行われており、政権に時間が与えられる。だが、日本の場合には、国政選挙の頻度と、二大政党の代表/総裁任期の短さのために、首相が頻繁な「審査」にさらされることになる。これに加えて、参議院の問責決議が問題である。任命責任のない参議院が首相・内閣を事実上、解任できるのは制度として矛盾としており、不安定な政治を作り出す元となっている。つまり、日本政治の問題は、ねじれ自体ではなく、頻繁につぶれてしまう首相・内閣である。

社会のびびとや党員の利益や見解を表出してもらい、集約する方途の模索が必要である。トップダウンとボトムアップをどう融合するかが課題である。イギリスで小党の表出する利益を見てみると、BNP（移民排斥）や UKIP（EU 離脱）などの右翼・排外主義的政党が登場していることから、小党が表出するものがすべて正しいわけではなく、ニュートラルに位置づける必要があると言える。

政党を、司法や「地域」政府、二院制、人権法、情報公開法などの様々な外部の力をつかうことによってコントロールすることも重要であるが、イギリスで結局改革を主導しているのは政党の指導者であり、司法でもメディアでもない。政党の指導者たちは自らの手を縛るような改革を提起することによって、有権者からの信頼を回復させようとしている。政党を捨てるわけにはいかないが、政党であれば何でもよいわけというわけではない。どうやって政党を担う人材を育成するのか、どう政治指導者のリクルートメントを行うかが重要となる。

## □ 質疑応答

— マニフェストについて伺いたい。どういう風にマニフェストが作られて、どれくらい縛られるか。政権がマニフェストを見直す時、どういう方策をとるのか。また有権者はどの程度気にして、批判するのか。

【高安教授】

マニフェストの作り方は政党によって違う。中から作り上げるという場合と執行部が作

場合があるが、執行部が作る傾向がある。ただその中で下からの声が聞こえることもある。保守党と労働党でも、マニフェストの作成の仕方は異なる。

マニフェストの細かさについては、ここ 20 か 30 年で、特定の数字を出すことから曖昧な表現を出すようになってきている。後で文句をいわれないように、曖昧化が進んでいる。だがマニフェストの修正に関していうと、自らのマニフェストが間違っていたという政党・政治家はいないと思う。「マニフェストの方向性は正しいが、よりよい進め方に変える」というやり方を取る。あるいは実現の途上である、適切なタイミングを待つ、といったマニフェストの擁護の仕方をする。棚上げということもありうる。

日本のマニフェストの作り方は地方自治体の長期計画みたいなどころがあり、状況をガチッと固め過ぎている。ところが国政は半年か一年でがらっと変わる。マニフェストはあくまで灯台のように方向性を示す存在だと思う。

マニフェストの内容を政権の中では変えていくわけだが、外に対してガラッと変えるとはいわない。例えば、議会改革をするということを 97 年の選挙で労働党がやっている。モダナイズするといっていたが、モダナイズの中身をすり替えてしまった。聞いている方は政府をより強く縛る議会改革を行うと思っていた。ところがふたを開けると、議員が働きやすくなるような改革をした。

またマニフェストは外に対する約束であると同時に、政党の中の規律を縛るための道具でもある。執行部が何かをやろうとしたときに、「このマニフェストに同意していますよね」と政党規律をつくるためにも用いられる。

— イギリス政治のキーワードとして、政治エリートに対する信頼、秘密主義的で柔軟な政治運営という説明があった。驚くことにイギリスの場合、バジェットスピーチまではどんな予算になるかが国民に一切わからない。透明性を高めようという動きはないのか。マスコミの報道はどうなっているのか。既存の税金については、翌日から上げることができる。なぜそのような制度ができたのかが疑問。

またイギリスの行政府と議会の関係でも、首相はクエスチョンタイムだけ出ればよい。成熟した形でのルールができている気がするが。

#### 【高安教授】

税について、手続きが変わるということはないと思う。決定した内容が妥当かどうかは議論の焦点であって、それ以前のところは出てこない。取材はたくさんある。税の方は、

メディアで流通しているものに関してはあまりみかけない。予算については、各大臣が財務省に要求をしていく。その際にカットについてリークされることはある。しかし個々のプロセスで透明性を高めようということは少ない。むしろ結果に関心が集まる。

— 日本と違って、予算の中身を知っている人は数人であって、大臣及びその周辺のみ。税率については、新税については政府権限で引き上げることができる。

ところで日本の議会の特徴として、大臣の出席義務がある。特に予算委員会に張りつけられる。イギリスの場合、大臣が行って、それぞれが説明をしていくことは月に一回くらいで、時間も短い。日本はイギリスから党首討論の制度をまねしたが、一方で同じような側面の予算委員会もあるのではないか。

#### 【高安教授】

政権交代があったかどうか大きい。イギリスの場合、野党の執行部といえども、自分達が政権の座についた場合を想定して、国会で議論している。ところが、日本では肉体的に首相を始めとする大臣たちを議会に縛り付け消耗させることで、権力の物理的なコントロールをしようとしてきた。

日本の政治状況を考えると、過渡期ということを描ける。経済財政諮問会議を作ったことは、首相の権力を強化するうえでそれほど大きな問題ではない。政治権力の創出とコントロールに関しては、今後とは政権交代がある政治状況での、権力闘争のルールが変わっていく必要がある。今はその過渡期なので、どういうルールが正当性のあるルールなのかということはこれから作っていくところ。権力の究極のコントロールは総選挙なのであり、次期総選挙までは政治指導者に指導力を発揮してもらう必要がある。その場合、肉体的に首相や大臣たちを拘束し消耗させることに意味があるのか、問い直す必要がある。また、たとえば、問責決議案を参議院が政府に対して使うということに対して、そういう制度があるから使ったという報道の仕方をするのか、果たして妥当な手続きなのかという疑問を投げかけて報道するかによって、今後のルールの形成は全然異なる。ねじれ国会が常態化する可能性があるなかで、首相・内閣の任命責任を有さない参議院が、事実上の解任権を有するのは妥当ではないだろう。政治の不安定化を加速させるだけである。交代のない時代とある時代とで、権力の縛り方が変わってくる。

— 去年、イギリスの選挙で用いられたマニフェストを民主党の議員が取り寄せて見る

と、「こんなものか」と思ったらしい。民主党のマニフェストはがちがちの数字で縛られていたが、イギリスはそうでなかった。

民主党の場合、「207兆円の歳出から9.1兆円も無駄が絞り出せる」というのは架空の話。それをマニフェストに書いてしまった。イギリスの場合、選挙前に財務省と野党とが接触可能となって、フィージビリティ・チェックを行える。日本の民主党の場合、財務省によるフィージビリティ・チェックが行われていたのだろうか。

マニフェストを修正できるかどうかについて。一つは、サッチャー時代の人頭税が上げられる。マニフェストに書いてあることをやろうとしたが、選挙戦で次々と負けていく。それが批判の対象となって、サッチャー退陣のきっかけになった。

— 日本では、マニフェストが党内政争の具にされてしまっている。その点はイギリスでもあったのか。

— 起こりうるだろう。しかし、プロセスが党大会を経ている。そこでみんなが納得した上ではないかということになれば、反乱軍の根拠は乏しい。

ところで、政権交代のルールの一つとして、マニフェストをどう作るかということも含まれるか。

#### 【高安教授】

民主党の経験から何かを得るとすると、マニフェストを外に向けて使うというよりも、内側でどう縛るかということだろう。作ったときに誰も共感していないし、コミットもしていない。それを道具立てに相手を攻撃しようとしている。合意形成のプロセス、どういう形で党内を縛るかが重要。

— 小沢さんのような存在の政治家はイギリスの保守党や労働党などにもいるのか。イギリスの場合はあまりにも強すぎる首相と内閣が生まれたという反省があると思う。一方で、日本の場合は、何も決まらなかったという反省がある。日本はイギリスから何を学ぶべきか。また日本の議会政治の優れた点はあるか。

— なぜイギリスでは若いリーダーが誕生するのか。40代で首相や党のリーダーになれるのはなぜだろうか。

#### 【高安教授】

人材的には、日本でも若いリーダーが生まれることはできるのではないかと思う。日本

では、役目を終えた人達がなぜいるかが疑問。すでに選挙で否定された人も残っている。イギリスの議院内閣制では、内輪でどう判断されるかが重要。本人の評価であると同時に、その人を選んだ人たちの人を見る目が試される。したがって党首だけのせいではないと思う。

小沢さんの話に絡めていうと、日本の政治の場合、リーダーシップの問題よりもフォローシップの問題がある。人がリードすることは許せないという状況をどう考えたらいいかということ。私としては、在任期間の長さで考えたい。来年も再来年も党首であり続けることができるという求心力はすごい。イギリスだと人事でポスト配分をすることが重要である。イギリスの党規律は、選挙での公認権以上に人事によって保たれている。昇進のモチベーションで求心力を維持していく。在任期間が長ければ、人事も何回もやることになる。このサイクルの長さが大きいのではないか。さらに、選挙区組織も、個人よりも政党の候補者という観点で人選をしている。議会にやってくる時点で、議員の「政治的社会化」も済んでいる。

小沢さんについては、むしろこちらから聞きたい。秘書や会合のための資金をどうやって集めているか。イギリスでは、役員以外の人にはなかなかお金を集められない。

日本の中枢が弱すぎるということについては、その通りだと思う。だが日本の場合、ねじれ国会をなくしてもおそらく政治は混乱する。私としてひっかかっているのは、安倍政権の時代、衆参で多数を持っていたという理由だけで、正当性のないままいろいろなことをやった。2005年総選挙は小泉首相を信任したのであって、自民党のマニフェストにいかにも安倍首相の方針が書き込まれていたとはいえ、それが信任されたとは言えないだろう。民主党政権にしても前半部分は衆参で過半数を持っていたが、混迷してしまった。

ねじれを悪者にするのではなく、ねじれがあってもやっていける状況を作らなければならない。つぶれてしまう内閣という問題がある。まず取り除かなければならない問題として、短い政治サイクルがある。民主党の代表、自民党の総裁の前任者任期を引き継ぐという規定はよくない。政権交代の可能性のなかった以前ならともかく、今日ではいけない。党内規定ではなく、総選挙で政権はつぶせるのである。ねじれの困難を緩和するひとつの手段として、首相の衆議院に対する解散権を封じて、3年で衆議院の任期に合わせるということが考えられる。政治の周期を3年にするという事は案としてあると思う。

日本の議会政治のいいところとしては、権力にしがみつかない点がいいと思う。

— 役職についていない人が影響力をふるう場合はあるか。

【高安教授】

そういう場合はなく、やはりキャメロンが強い。キャメロンに反対意見があったとしても、党内の他の一人のところにとまっていけない。何らかの形で役職についている人のところに集まるスタイルだと思う。

— イギリスでは、政治家が選挙区をよく変えるという話を聞いたことがある。もし日本でそれをやると、地方議員が強い力を持つと思う。イギリスの場合、政党の支部はどういう力を持っているのか。地元の利益代表としての国会議員選出に対してどうストップをかけるか。

【高安教授】

候補者が当選後に選挙区を移動するというよりも、落ちた時に別の選挙区を探すことは多い。

選挙区が力を強めるのではないかということについては、そのとおり。候補者選定は、第一義的に選挙区組織の権限である。現職の候補を選挙区が縛るとするのは、党則の規定の問題。次の選挙が来たとき、現状では自動的に次の候補として認められることが多い。ただし、過去には特に労働党で現職の再選を自動とせず、他の候補者と交えて、再吟味しようとする動きはあって、1980年代から90年代にかけて具体化していた。

マニフェストの関連でいうと、1974年の労働党のマニフェストは左傾化していた。地方の活動家や、左傾化した労働組合が党大会で通した。ところが、労働党の執行部は同意せず政権に就いても棚上げをした。否定したわけでも、無視したわけでもないが、ただ時期が悪かったという説明だった。どういう問題が起こるかという、議員が執行部のいうことを聞くと、選挙区の活動家は怒る。そうすると何カ所かで議員を排除しようという動きが起こり、右派の議員と左派の選挙区とのねじれが起こった。その後、現職の議員であっても選挙区での再選プロセスに最初から乗らなければならないという新しい規定が加わって、左派が右派の議員を縛ることになった。その縛りが強かったので、右派が脱退し、社会民主党を作ることにつながった。ただし、今申し上げた労働党の現職の議員を再選のプロセスに最初からかけるということも90年代以降に事実上廃止され、今は議員優位の形に戻っている。

— また、世襲や候補者の選定と育て方について伺いたい。候補者の教育は、党派別に行われているか。

**【高安教授】**

確かに政党別にスピーチ術などを教育しているが、彼らは既に学んでいる。パブリックスクールの教育システムがウェストミンスター政治と連動していると思う。もう一点は、政治に向いている人が来てくれることが大事。党本部に推薦リストがある。選挙区で空席ができると、保守党の場合には、本部が推薦リストから募集をかけ、選挙区で審査が行われる。まず党本部の候補者リストに載る際に選別が行われる。政党が育てているというよりも、ひきつけているというほうがいい。議員個人の後援会という形ではない。

かなり長くいる政治家もいるが、後援会の影響力が大きくなるということにはならない。子供を同じ議席につかせることはそれほど多くなく、社会問題にはなっていない。

— 首相主導型についておたずねしたい。首相個人のパーソナリティにかかわらず、どの政党から選出されても、首相主導型になると理解して良いか。

**【高安教授】**

むずかしいところ。大臣任せではなく、集権化をしていく傾向はある。ただ全ての首相について、ブレアのように全てを上げてこい、細かいところも介入してくるという大統領型にはならないと思う。ブレアの場合、閣僚すら飛ばすことがあった。今のキャメロンの場合、そういうスタイルではない。スタイルと構造とを分けると、構造の部分では集権化だが、スタイルの部分では首相主導型とするかは選択の問題になっている。

— 今の質問と関係するが、特別顧問について。特別顧問と官僚との関係は、政権によってバランスがかなり違うと思う。首相を支える人たちの制度がどうかたちになっているか。

官僚機構の上に特別顧問がいて、特別顧問の命令を官僚機構が聞くべきかどうかという大論争があった。人が違うと、相当変わってしまうのではないか。イギリスも大統領側になってきているのではないかと思うがどうか。

**【高安教授】**

先進国で、そういう圧力があると思う。貿易は農業と工業を一体でやらなくてはいけないし、教育と社会保障や就労政策とも一体でやるべき。そのために中枢でデザインを作っ

て各省に分けていくということが必要だと思う。そのためにも、首相の個人スタッフの増加は不可避と考える。

どういう機構になるかは国によって違う。ブレア時代には、首相官邸内で3人まで高位の特別顧問を任命して、官僚制に対する指揮監督権を与えることを可能にした。現在は、官僚制と特別顧問に関する法律が成立して、こうした指揮監督権を認めないことになった。日本との関連でいうと、日本はあまりにも法律主義。国家戦略室でも国家戦略局でもどちらでもいい。スタッフはあくまで首相の個人スタッフである。たとえば、ブレア政権時代には、『トニー（・ブレア）が望んでいる』とスタッフが言えば、各省は進んで情報を首相官邸や内閣府に上げ、その示唆を受け入れていた。スタッフが独自に指揮監督できるようになると考えるべきではない。

日本の場合、官邸スタッフの話では、官房長官の問題がある。官房長官は、調整、政策、広報の三つも同時にできない。体を使うが、頭を使うことができない仕組みになっている。政策アイデアとしては、官房長官を補佐するという形でもいいと思う。

今の政党政治は、どういうルールを作るかということではなくて、どういう慣習をつくっていくかが大事。こういう場で、どういう政治がデモクラシーの正当性と効率性を保てるかを言及していただきたい。

参議院と衆議院との関係について。アメリカとは違うのは、日本は党規律の強い政党政治がある中での二院制であるという点。衆議院で凝集性の高い政党間の対立を促す一方で、両院間でねじれた場合には、その対立する政党に協力を求める仕組みとなっている。二院制の問題に伴う解決策は、結局、政党間の合意によって作り出されるのが望ましいだろう。問責決議で内閣をつぶすということを、内閣の成立に直接には関与しない参議院に認めれば、内閣の成立と崩壊がサイクルとなってぐるぐるまわるだけで、政治が不安定化する。それゆえに、参議院による問責決議と特に審議拒否は正当性がない行為。アメリカの大統領を引きずり下ろす場合、犯罪的なことをした時に弾劾される。政治的な不支持では弾劾されない。

— おっしゃるとおり、与野党間で共通の政治インフラでどこまで合意できるか。それが日本の政治で一番重要なことのひとつ。しかしインフラ部分の了解すらできない。それは法律改正しなくても、慣習で積み上げてもできる。経済財政諮問会議自体は法的な権限がないが、首相が同席して、サマライズを閣議決定に持っていくことで、首相の決定となる。

慣習として権限を付与した。こういうことは日本でできないことではないと思うが、今の政党間ではインフラが作れていない。ねじれ以前のところでできることがあるということだろう。

(2011年2月28日第4回研究会より抜粋)

## 第4章 日本政治史からみた課題

### —「日本の政党政治—その歴史的経験知から考える」

慶應義塾大学総合政策学部准教授 清水唯一朗委員

#### はじめに

1993年の政権交代から20年が経とうとしている。38年続いた自民党が短期ながら下野したあの時から、日本政治は保守二大政党制への志向をもって歩みを進めてきた。そのひとつの帰結として、2009年には五五年体制の成立以後、初めてとなる本格的な政権交代が起これ、民主党政権が誕生した。しかしその後、政権はなかなか安定せず、ガバナンスの問題が指摘されている<sup>1</sup>。

戦後日本政治が描いてきた政党システム、すなわち占領軍のもとでの小党乱立、保守合同による一党優位制の成立と継続、改革を求めた二大政党制の誕生と不安定という構図は、しばしば戦前日本政治のそれと類似するものとして取り上げられてきた<sup>2</sup>。藩閥政府のもとでの民党乱立、官民調和と政界横断を企図した立憲政友会による安定、政友会と民政党の二大政党による政党政治期の理想と不安という戦前の歴史的経過とのアナロジーは、ときにその後の敗戦にいたる政治的混乱を現代に想起させる。

もともと、戦前と現在では国内外の社会状況が大きく異なり、容易に両者を結びつけて議論するべきではない。さりながら、両者に共通する問題の構造があることもまた事実である。戦前も現在も、しばしば指摘されるのは、政権ガバナンスと政党ガバナンス、そしてリテラシーに富んだ国民の存在である。この点に焦点を当てつつ、戦前日本政治の経験知のなかから、現代への示唆を見出してみたい。

如上の問題意識から、ここでは戦前を通史的に漫然と論ずることはせず、政府と議会、政権と政府、政治家と選挙という三つの視角に大別し、その中にそれぞれ現在の問題意識に重なる項目を五つ立てて議論を進める。項目のなかは〔制憲期〕〔発展期〕〔政党期〕〔戦時期〕〔占領期〕五つに時代を区分し、明確化をはかる。各期の区分については、略年表（本稿末に掲載）を参照されたい。

<sup>1</sup> 曾根泰教「政権交代における権力と政策」『公共政策研究』10号、2010年ほか。

<sup>2</sup> たとえば、井上寿一『戦前昭和の社会』講談社、2011年、坂野潤治『日本近代史』筑摩書房、2012年など。

## 1. 政府と議会

まず、政府と議会の関係について見ていこう。大日本帝国憲法によって定められた戦前の「帝国議会」は、当初、いわゆる徴税議会であった。しかし、憲法がきわめて広汎な権限を議会に認めていたこと、国内外から責任政治、民主政治の実現に向けた要求が高まったことから、その運用の形態として政党政治が現出し、定着し、崩壊していった。そのシステムの反省は現行憲法に深く刻まれているが、政治文化には継承されたものも多いと考えられている<sup>3</sup>。ガバナンスの議論を入口として、この両者の関係を考えていくのがよいだろう。

### (1) 政権交代のルール—少数与党から多数党形成へ

まず、政権交代がどのように行われていたのかを検討していく。政権交代のルールはあったのか、なかったのか。あるとすればどのように形成されたのだろうか。

【制憲期】この時期の特徴は、統治構造を設計するなかで、議会に先立って、内閣を成立させたことにある<sup>4</sup>。立法府に先行して行政府を構築し、整備する。行政府が安定してから立法府を開設し、国民の政治参加は漸進的に拡大されていった<sup>5</sup>。

この段階では内閣制度はあったものの、その構成に議会が直接に関与することはなく、薩摩と長州のいわゆる藩閥の内部で政権交代が行われていた。国政を運営するなかで議会との対立が深まると首班をすげ替えるという便法が取られていた。そのため、首相の任期はおおよそ1年半ほどであった<sup>6</sup>。

ここで注意したいのは、内閣は頻繁に交代するものの、政権は交代していないことである。維新政権期には薩摩系が積極主義、長州系が消極主義という差があったが、それも議会との対抗から藩閥政府が一体感を高める過程を経て明示的な争点ではなくなっていた。藩閥政権は、外に対しては首班を変えることで責任を取った外形を持たせることで対議会交渉の仕切り直しを可能にし、内に対しては政権内の勢力均衡を図ることで強い継続性を持つことを可能にしていたのである<sup>7</sup>。これは人的資源を集約して臨む、民主主義草創期の

<sup>3</sup> 村上泰亮ほか編『文明としてのイエ社会』中央公論社、1979年、京極純一『日本の政治』東京大学出版会、1983年。

<sup>4</sup> 瀧井一博『ドイツ国家学と明治国制』ミネルヴァ書房、1999年。

<sup>5</sup> 大石真『日本憲政史』有斐閣、2005年。

<sup>6</sup> 福元健太郎・村井良太「戦前日本の内閣は存続するために誰の支持を必要としたか」『学習院大学法学会雑誌』47巻1号、2011年。

<sup>7</sup> 佐々木隆『明治人の力量』講談社、2002年。

ひとつの形態であった。

【**発展期**】議会政治の空間が拡大し、政府と議会の対立関係が深刻なものとなると、その解法として官民協調、政官横断という視点が現れるようになった。明治憲法の制定者である伊藤博文が官僚、政党、財界を包括する立憲政友会を創立するにいたったのはこの考えによる<sup>8</sup>。

この結果、国政は安定し、明治国家の発展期となる桂園時代を迎えることとなる。それは一方で高等政治の拡大と議会政治の退潮をもたらした。議会とは隔離された高等政治の空間で党幹部と政府側の間での調整が働く。議会政治の空間は縮小し、政友会の議席が増加をつづけ、議会政治は本来の機能を失ったまま、決定だけが行われていった<sup>9</sup>。第一次護憲運動、いわゆる大正政変は、そうした高等政治に対する議会側の危機感が現出したものであった。これにより、高等政治の意味を残しつつも、有力政党が事実上政権の母体となる政党内閣の時代が導かれる。

【**政党期**】政党内閣の時代、政権の担い手は藩閥政府と政党から、二大政党に移っていった。政友会に加えて一方の担い手となったのは、陸軍出身の桂太郎が憲政本党を吸収するかたちで創立したもうひとつの横断型政党、立憲同志会（のちの憲政会、民政党）であった<sup>10</sup>。内務官僚と旧自由党を主体とする政友会が積極財政、地方分権を党是とするのに対して、大蔵官僚と旧進歩党系を軸とする同志会は消極財政と中央集権を主張し、両党の政策差は際だった<sup>11</sup>。

昭和初期、両党の並立を前にして元老が行った運用は、「憲政の常道」と呼ばれる<sup>12</sup>。大正13（1924）年、第二次護憲運動と並行して行われた第15回衆議院議員総選挙による議席と政権構成を出発点に、政権運営が難しくなると、総辞職を経て第二党に政権が交代することが常態化した。第一次若槻内閣（憲政）、田中義一内閣（政友）、浜口内閣・第二次若槻内閣（民政）、犬養内閣（政友）と、やはり1年半程度の短い周期で政権が交代した。

このルールの特徴は、政権交代が選挙によらないことにある。その背景には、戦前の政党政治が憲法の規定によらない、運用の産物であったことがある。組閣後はじめて着手する予算は前内閣の継承であるため、野党も一定の協力をして（せざるを得ず）乗り切るのであるが、翌年度は自派色のある予算案が作成される。この段階で与党はまだ少数

<sup>8</sup> 伊藤之雄『立憲国家と日露戦争』木鐸社、2000年。

<sup>9</sup> 拙稿「政治主導と官僚主導」『レヴァイアサン』48号、2011年。

<sup>10</sup> 櫻井良樹『大正政治史の出発』山川出版社、1998年。

<sup>11</sup> 拙著『政党と官僚の近代』藤原書店、2007年。

<sup>12</sup> 村井良太『政党内閣制の成立』有斐閣、2003年。

であるため、予算通過を期して解散総選挙が行われる。選挙は与党優位に展開され、それが長期的な政治不信と政治腐敗につながっていく。我党内閣による我党選挙が行われた弊害が随所に生じていく<sup>13</sup>。

こうしたかたちで政権交代が行われることとなれば、両党はいずれも相手の政権を何とか行き詰らせようと画策する。政策志向が政争志向に転じ、スキャンダル合戦が展開されることで、政党政治はその信頼を急速に失っていった<sup>14</sup>。これが戦時期においては、官僚政治家の優位、軍出身者による政権構築への指示、翼賛議会、議会政治の低迷につながり、その反省として、占領期における議院内閣制の導入へとつながることとなる。

もっとも、戦後、五五年体制の構築に至る期間においては多党制ではあったものの、一定程度、政党システムが機能し、政権のガバナンスは保たれた。しかし、それは GHQ の存在を意識した政治が政党間において行われたことのひとつの帰結であり<sup>15</sup>、占領終了後ほどなくして保守合同が行われたことは<sup>16</sup>、政党システムと政党ガバナンスの関係を考える上で銘記される。

## (2) 首相・総裁の地位と任期

次に首相・総裁の地位と任期について考えてみたい。

【制憲期】内閣制度発足当初から、首相は一年半の任期の中で次々と変わっていった。ただそれは先述したとおり、藩閥政権というコップのなかで起きていたことであり、そこでは統一性と人的資源の保全が一定程度確保されていた。

他方、政党総裁の地位はきわめて不安定なものであった。なぜなら日本の政党は地方政党を合同するかたちで形成されたものであり、地方ごとのグループのうえにある総裁が、安定した支持と統括の権限を持つことは稀であった<sup>17</sup>。まして、政権が取れないとなれば統合の意味合いも薄まる。この時期の政党がしばしば政府による切り崩しにあったのは、彼らのガバナンスの脆弱性をよく示している。

【発展期】官民協調、政官協働が行われたこの時期は、必然的に政権が長期化した。この安定を提供したのは横断型政党たる立憲政友会の存在である。政友会では伊藤、西園寺、

<sup>13</sup> 酒井正文「戦前期二大政党対立下の選挙における地方指導者の事大主義的傾向」『選挙研究』4号、1989年。

<sup>14</sup> 北岡伸一『政党から軍部へ』中央公論新社、1999年。

<sup>15</sup> 村井哲也『戦後政治体制の起源』藤原書店、2008年。

<sup>16</sup> 中北浩爾『一九五五年体制の成立』東京大学出版会、2002年。

<sup>17</sup> 佐々木隆『藩閥政府と立憲政治』吉川弘文館、1992年。

原と歴代総裁に強い権限が与えられていた<sup>18</sup>。後継総裁を決める権利が彼らに付されていたことは、その権限と統制の強さの現れであろう。これは政権を獲得することによって得られたコントロール機能であった。それゆえに政友会は政権に固執し、利益誘導にも熱心となる。もっとも、こうした政友会の強い統制は他者からみれば脅威となると同時に非民主的なものと映り、「西にレーニン、東に原敬」などと強く批判された。もっとも、一方の雄であった憲政会でも加藤高明がその資金力と構想力を資源として長きにわたって党をまとめていた<sup>19</sup>。

【政党期】男子普通選挙が導入されたことから、いずれの政党も党の民主化を標榜し、総裁公選を採用していく。導入をめぐって、党のガバナンスは揺らぎはじめる。総裁候補としてふさわしい人物と首相候補としてふさわしい人物は必ずしも一致しない。党を統治することと、行政を統治することは同じように見えて全く異なった資質が要求されたからである。同じ昭和の政党内閣期における首相であっても、選挙向けの顔として輸入総裁の地位で政友会に迎えられた田中義一が党のガバナンスに終始悩まされたこと、官僚出身ながら落選経験もあり、党で汗をかいてきた浜口雄幸が民政党に対して充実した指導力を発揮したことの差はそのことをよく表している<sup>20</sup>。

【戦時期】政党内閣の時代が終わったあと、首相の任期はさらに短期化の傾向を見せた。それは、内閣が議会と軍部、さらには各省の割拠によって政権が統制不能に陥りやすくなったからである。明治憲法体制は人的な継続性を失い、その限界を露呈していた。その一方で、政党総裁の任期は長期化する。政権に復帰するためには、元老が認める人物を党首にし続ける必要があり、そうした人材は決して多くなかったためである。

もっとも、これは政党ガバナンスの安定を意味しない。この間、政友会も民政党も深刻な党内抗争に悩まされた<sup>21</sup>。「政党の自殺」と称される大政翼賛会の結成は、そうした窮状に適合するものであったからこそ、広く、かつ迅速に受け容れられたのである。

【占領期】戦後直後においても、総裁の任期は長期化した。この時の議論で注目されるのは、総理大臣と政党総裁を別にする総総分離と、同一人が担うべきとする総総一致の議論である<sup>22</sup>。戦後、議院内閣制が発足する段階では、政権運営能力と政党運営能力が必ずしも同一視されていなかったことがわかるだろう。

<sup>18</sup> 玉井清『原敬と立憲政友会』慶應義塾大学出版会、1999年。

<sup>19</sup> 奈良岡聰智『加藤高明と政党政治』山川出版社、2006年。

<sup>20</sup> 拙稿「政治指導の制度化」『慶應の政治学 日本政治』慶應義塾大学出版会、2008年。

<sup>21</sup> 奥健太郎『昭和戦前期立憲政友会の研究』慶應義塾大学出版会、2003年。

<sup>22</sup> 小宮京『自由民主党の誕生』木鐸社、2010年。

### (3) 政党の行動原理

では、首相・総裁に対して、与党はどのような行動原理で動いていたのだろうか。

【制憲期】初期議会における政党は、ときに民党と呼ばれ、突出していった。大半の政党は野党であり、彼らは国民・納税者の代表であるという意識が強く、藩閥政府に対するチェック機関として機能した<sup>23</sup>。もっとも、それは完全な批判一辺倒といったものではなく、是々非々の傾向を有していた。

日清戦争は、官民協調と挙国一致を促し、民党が政府に歩み寄る契機となった<sup>24</sup>。同様に、買収も含めて、政府が政党を吸収していく局面でもあった。

この時期、唯一現出した政党内閣が隈板内閣である。増税を迫る政府に対し内閣不信任案を提出した民党が大合同し、実に衆議院の8割を占める大政党が一時的ではあるが誕生した<sup>25</sup>。隈板内閣はその支持を背景に、強力な政治主導によって統治をすすめたものの、漸進主義の旧自由党と、急進的な旧進歩党の路線対立が顕在化し、わずか4ヶ月で崩壊した。しかし、政権にあることの強みを政党が直接的に知ったこと、政権にある場合の制約を体感したことは、その後の政府・議会関係、政府・与党関係を大きく変化させるきっかけとなる。

【発展期】制憲期に顕在化した政府・議会関係、政党の性格といった問題を解消すべく、発展期には政と官の協働と横断が進められた。それにより、漸進主義の自由党を母体に立憲政友会が生まれ、桂ら藩閥系とのあいだで協調的な政権運営が行われた。この体制のもとでは与党はおおむね従順であり、ひたすら利益誘導に熱心であったが、政策全般には不熱心であった。彼らが敏感となるのは、直接税の増税であり、そのため、政権は間接税の臨時措置によって弥縫的に状況を克服していた<sup>26</sup>。

与党と野党が固定化したのもこの時期の特徴である。すなわち政友会が与党であり、非政友会は野党であった。非政友会政党は、政権から遠ざかったことによって、盲目的な政府批判、閣法への反対を展開し、是々非々の立場から遠ざかった。その結果、彼らは政権から遠ざかるのみならず、次第に支持と影響力を失っていった。

【政党期】高等政治による政権運営と、利益誘導にのみ固執する議会のある種の幸福な関係は、第一次護憲運動によって内部から見直しを迫られた。そこに日露戦後の経済状況の

<sup>23</sup> 前掲、佐々木『藩閥政府と立憲政治』。

<sup>24</sup> 牧原憲夫『客分と国民のあいだ』吉川弘文館、1999年。

<sup>25</sup> 拙稿「隈板内閣下の総選挙」『選挙研究』18号、2003年。

<sup>26</sup> 下重直樹「日露戦後財政と桂新党」『日本歴史』710号、2007年。

変化と社会変動が重なり、政府も政党も政策に対してより真摯に発言する必要に迫られていた。以後、政友会、憲政会の双方で政策への関心が増大し、与党が政府に発言することが増える。その背景には、官僚出身者の増加を背景とする、政務と党務の分離があった<sup>27</sup>。政党そのものが政党政治の時代にむけて大きく変質し、政権政党としての機能を獲得していったのである。

この政党内閣期の野党の動きは鮮烈であり、強い政局志向を持っていた。それゆえに政権交代に向けたネガティブキャンペーンは苛烈を極め、二大政党制の病理として認識された<sup>28</sup>。その背景には、普通選挙・中選挙区制への移行過程で、従来の選挙区の枠組が保全された結果、第3党が伸びなやみ、調整弁を持たない政党システムが定着したことがあった<sup>29</sup>。

ものいう与党の存在は、政党政治を隆盛に導くことに大きな効果をもたらす。しかし、政党が政権の座を降り、いわゆる官僚内閣の時代がくると、そうした積極性は、むしろ政権との距離として現れる。結果、官僚内閣に従順なものが与党となり、議会政治は徐々にその機能を減退させていった。

〔占領期〕戦後、議会政治がふたたび主戦場となるに及び、与党は発言への意欲を回復する。党内でも政策論争が活気を帯び、政務調査会も各党で活発に開催されていった。実際には政治調整会と言われるほど、党内における政策に関する議論は盛んとなった<sup>30</sup>。

#### (4) 上院との関係

次に、政府と上院の関係について確認したい。現在の参議院と異なり、戦前の貴族院は有爵者から選ばれる華族議員と、官僚OBなどから選ばれる勅選議員、地域ごとに高額納税者から互選される多額納税議員などから構成されていた。

〔制憲期〕藩閥政府の時代、政府に対して敵対的な姿勢を取る衆議院に対して、貴族院はおおむね与党的存在であった<sup>31</sup>。それは、彼らの多くが「皇室の藩屏」たる華族であり、その安定した身分から良識の府として機能していたことによる。もっとも、一部勅選議員を中心に政策への深い理解から、政府の政策を専門的に修正するという性格も合わせもっていた<sup>32</sup>。

<sup>27</sup> 前掲、拙著『政党と官僚の近代』。

<sup>28</sup> 季武嘉也『選挙違反の歴史』吉川弘文館、2007年。

<sup>29</sup> 拙稿「立憲政友会の分裂と政党支持構造の変化」。

<sup>30</sup> 前掲、小宮『自由民主党の誕生』。

<sup>31</sup> 内藤一成『貴族院と立憲政治』思文閣出版、2005年。

<sup>32</sup> 小林和幸『明治立憲政治と貴族院』吉川弘文館、2002年。

【**発展期**】政党政治が現実味を帯びてくると、貴族院の一部はこれに対する防御壁として機能するようになる。政党から見れば、何とかして上院との関係を構築することが課題となった。原敬・政友会による両院縦断政策はその典型的な例である。こうした衆議院、政党側からのアプローチもあり、貴族院の政党化も進展した<sup>33</sup>。政権への接近と批判を使い分けるのは、是々非々主義と合わせて、貴族院の憲政上の意義の表明でもあった。

【**政党期**】政党内閣の時代にも、貴族院はこの二つの役割を使い分けていく。政友会系の交友倶楽部、民政党系の同成会・同和会が事実上の政党支部として機能する一方で、非選出議員であることから、逆に冷静に、丹念に世論の動向を読もうとする議員が存在感を増していった。この傾向は戦時期にも続き、戦後、緑風会に継承されることとなる。参議院が政党化するのには、五五年体制への再編過程のなかのことである<sup>34</sup>。

#### (5) 輿論と世論—メディアと言論空間

最後に政権とメディア、言論空間の関係について触れておきたい。公議輿論を標榜して出発した近代日本において、輿論を伸ばし、世論を動かすことは、存在の正統性を握る重要命題であった<sup>35</sup>。

【**制憲期**】自由民権運動の流れが冷めやらぬこの時期においては、いわゆる大新聞が隆盛を誇り、公議輿論の媒体として議会内外に言論空間を構築していった<sup>36</sup>。民権派が全国で刊行した地域紙は各地で政治熱を広めることに成功し、東京府下では政府支持の『東京日日新聞』のほか、福澤諭吉が創刊した『時事新報』のように不偏不党を掲げる新聞まで多様な言論が展開された。

【**発展期**】議会政治が定着してくると、政党中央の機関紙が生まれ、政府の機関紙とのあいだで言論戦が展開される。また、日清日露戦争が国民的な関心を集めたことから、より大衆的な新聞が部数を急速に伸ばし、言論空間の拡大につながった。こうした多様化は、部数競争を加熱させる一方、それまでは地域の新聞購読所で多数の紙面を比較していた状況から、自らの政治信条に近い、単数の新聞に情報を依拠する状況も生まれてきた。

【**政党期**】地域においても政友会系、民政党系という新聞の党派性が顕在化し、各地で反対派の攻撃がさかんとした。単一の新聞に依拠する状況も進展する一方で、新しいメディア

<sup>33</sup> 西尾林太郎『大正デモクラシーの時代と貴族院』成文堂、2005年。

<sup>34</sup> 竹中治堅『参議院とは何か』中央公論新社、2010年。

<sup>35</sup> 佐藤卓己『輿論と世論』新潮社、2008年。

<sup>36</sup> 有山輝雄『近代日本のメディアと地域社会』吉川弘文館、2008年。

アとしてラジオが登場し、速報性という優位によって影響力を伸ばしていく。

〔戦時期〕戦時期から占領期にかけては、情報統制の問題が指摘されるだろう<sup>37</sup>。他方、世論調査の科学的手法が入ってきたのもこの時期であり、客観性、中立性を標榜する輿論形成が行われはじめたことは、それまでの党派的な報道姿勢とは一線を画するものとして考慮に入れるべきである。

## 2. 政権と政府

次に、政権と政府の関係について見ていく。戦前日本の政治は、憲法上は議院内閣制を規定していないなかで、それに近いかたちの政治構造を理想として追い求めること、強いリーダーシップの必要を認めつつ、天皇の存在があったこともあり、各省の割拠（分担管理）を認める行政構造を設定したことという、現状適合的であるものの制度的には一貫性を欠いた統治構造が形成された。この制度的制約のもとで、政権はなんとかして自律的な運営を確保すべく、運用に努めていくこととなる。

### (1) 首相の地位と権限

〔制憲期〕1885年、内閣制度が発足した際に取りられていたのは、プロイセンに範を取りつつも議院内閣制の要素を含んだ大宰相主義であった。しかし、これがわずか4年で小宰相主義に移行する<sup>38</sup>。同輩中の首席、内閣の規定なし、内閣官房もないという統治構造としてはきわめて脆弱なものであったが、明治維新の担い手であった元老たちが主体的に責任機能を発揮し、調整を行うあいだは、インナーサークルの結合が組織体としての体裁を補うことで内閣が機能した<sup>39</sup>。

〔発展期〕元老たちが表の顔である首相となることを辞めて後景から影響力を発揮するようになると、俄然、分担管理原則の弊害が頭をもたげてくる。彼ら自身、自らの影響力を確保するためには、自派利益の確保にこれまで以上に敏感にならざるを得なかった。内閣における統一性の欠如は、閣内不一致による内閣総辞職につながり、藩閥政府の脆弱性を露呈させた<sup>40</sup>。これが、責任内閣を求める声が高まり、一致した見解を持つ基盤を有する政党内閣を是認する輿論が形成されていくひとつの素地となる。もっともそうして誕生し

<sup>37</sup> 山本武利『占領期メディア分析』法政大学出版局、1996年。

<sup>38</sup> 村瀬信一『明治立憲制と内閣』吉川弘文館、2011年。

<sup>39</sup> 御厨貴『明治国家の完成』中央公論新社、2001年。

<sup>40</sup> 前掲、佐々木『藩閥内閣と立憲政治』。

た初の政党内閣たる隈板内閣は、事実上の対等連立による政権であり、当初から政権のガバナンスが存在しなかった<sup>41</sup>。今度はその問題が、強い総裁権力を規定した政友会創立の前提となる。

【政党期】第一次護憲運動後、政党を準与党とする内閣は、政党の側から見れば首相を借りてきている状態にあった。両者の関係は相互補完的なものであり、内閣は一定の集権性を持って安定的かつ機能的に運用された。軍部大臣も世論への配慮から、政党内閣に協力的にならざるを得ない<sup>42</sup>。もっとも、閣内にある軍政が政権に協力的であり過ぎると映ることもあり、それは軍政と軍令の対立を引き起こす要因となる。

政権と政府の関係を考えるうえで、この時期の大きな変化は内閣官房が設置されたことであろう<sup>43</sup>。各省にはすでに憲法制定以前から大臣官房が設置されていたが、内閣は高等政治の場として会議体として認識されていたこと、事前調整の場として次官会議が存在していたこと、法制局が法令審査を通じてきわめて大きな調整能力を持っていたことなどから、長く官房機能は置かれず書記官室がこれを代替しており、しばしば補佐機能の強化が主張されていた。1924年、政党内閣期がはじまる際に、責任内閣制の標榜、それに伴う総合調整の必要から内閣官房を設置することとなる。以後、多様な会議体が内閣官房に設置され、各省を横断する案件などに首相、書記官長が総合的な調整を行うことが可能となっていった<sup>44</sup>。

【戦時期】小宰相主義の限界は戦時期に露呈する。ひとたび政党政治を導入した言論空間では、政権に対する正統性の判断が厳しいものになっていた。有権者の支持を得ていない以上、政策に対して鋭い是々非々の議論が行われた。

同時に各省の専門化がそれまで以上に進んでいく。小宰相主義の首相にはその対立を収集する機能と権限はなかった。閣内不一致による総辞職が増加し、政権は短命化、国政の行方も不透明なものとなった。戦況に対する判断の不如意も、この延長線上に位置づけることができるだろう<sup>45</sup>。

【占領期】戦後、小宰相主義への反省から大宰相主義を基調とする内閣法が制定<sup>46</sup>、議院

<sup>41</sup> 坂野潤治『明治憲法体制の確立』東京大学出版会、1971年。

<sup>42</sup> 森靖夫『日本陸軍と日中戦争への道』ミネルヴァ書房、2010年。

<sup>43</sup> 牧原出『行政改革と調整のシステム』東京大学出版会、2009年。

<sup>44</sup> 前掲、拙稿「政治指導の制度化」。

<sup>45</sup> 鈴木多聞『「終戦」の政治史』東京大学出版会、2011年。

<sup>46</sup> 前掲、大石『日本憲法史』。

内閣制が導入され、総総一致の慣例が生まれる<sup>47</sup>。しかし、各省の分担管理原則はそのまま温存され、現在に至っている<sup>48</sup>。

## (2) 閣僚の地位と権限

〔制憲期〕1867年の三職七科制以来、行政庁は分担管理のもとに置かれ、大臣、参議からなる太政官内閣が発足した際にも、大臣と省卿（行政長官）は別個のものとされた<sup>49</sup>。こののち、両者を分けることの問題に気づいた大久保利通らにより参議・省卿の兼任が進められ、内閣制度発足時には国务大臣は原則として各省大臣と兼任となり、明治憲法の制定により、国务大臣としてそれぞれの担当領域について天皇を単独で輔弼することとされた<sup>50</sup>。

内閣制度発足直後は、議会と向き合う関係もあり、内務、大蔵など主要省庁の大臣は10年以上の経験がある者が充てられたが、その後、各省の大臣は藩閥のなかで順繰りに充てられることが多くなった。プロパーの大臣を迎えた省でも、ノンプロパーの大臣を迎えた省でも、いずれも政務と事務双方の役割を担ったのは次官であった<sup>51</sup>。次官は政務において大臣の代理を務めることを認められ、総務局長を兼任することで事務全般の総括にも大きな権限を持った。大次官主義である。

〔発展期〕こうした大次官主義を前提に、明治30年代に次官会議が制度化されていく。とりわけプロパーでない大臣は、任期を大過なく過ごすことを重視して、省内キャリア官僚の意向に従順であった。加えて、内務、大蔵など首相候補が経験すべき大臣ポストも明らかになってきたことから、意欲のある政治家たちがその地位に向けて争う傾向も見られた。

〔政党期〕これが政党出身の大臣となると条件が異なってくる。彼らは与党代表として政党に、省庁代表として各省に、閣僚として政権と天皇に対して責任を負った。その調整を行えるかどうか、政党から大臣を選ぶ際のポイントとなる。もともと、たたき上げの政治家たちのなかには、議会对応を煩雑ととらえ、大臣となるよりは党内で幅を利かせることをより好むものも多かった。

〔戦時期〕戦時になると、各勢力をつなぎとめるべく、大臣ポストが獵官の対象となっていく<sup>52</sup>。政党政治が断絶した直後は各省のプロパーを大臣として行政の統合を諮ることが

<sup>47</sup> 前掲、小宮『自由民主党の誕生』。

<sup>48</sup> 松戸浩「制定法に於ける事務配分単位の変容とその意義(1)」『広島法学』31巻1号、2007年。

<sup>49</sup> 中野目徹「太政官制の構造と内閣制度」明治維新史学会編『近代国家の形成』有志舎、2012年。

<sup>50</sup> 前掲、大石『日本憲法史』。

<sup>51</sup> 前掲、拙著『政党と官僚の近代』。

<sup>52</sup> 古川隆久『昭和戦中期の議会と行政』吉川弘文館、2005年。

重視されたが、のちに政党、財界から支持を調達することに重きが置かれるようになった。

〔占領期〕敗戦後は、連立各党から大臣候補が挙げられ、入閣することが常となり、大臣たちは与党代表としての意識を持つようになった。五五年体制下の派閥人事、シニオリティルールに連なる流れである<sup>53</sup>。このなかでは、政治家本人の専門性に対する配慮を行う余地は薄く、結果として、官僚主体の行政運営が行われる素地を作ることとなった。

### (3) 政官関係

〔制憲期〕初期議会は政党と官僚の対立構図で描かれがちであるが、現実の構図はそれにとどまらない。確かに藩閥官僚の多くは民党に対して強い対抗意識と反発を持っていた。他方、この時期には大学で専門教育を受けた学士官僚たちが官界に供給されはじめている。彼らの多くは地方名望家の子弟であり、民権運動と近く、専門的な能力を持たない藩閥官僚に対して対抗意識を持っていた<sup>54</sup>。彼らのほぼ半数がイギリス法を学び、政党政治、二大政党制を志向したことも指摘しておくべき背景だろう。

〔発展期〕政党の存在が拡大され、大きな政府の路線が定着してくると、行政の側もこれと敵対することを止め、協調的な関係の構築に努めはじめる。各党に対する予算説明や、事前説明がはじまるのもこのころである<sup>55</sup>。これは、局長、さらには次官までが学士官僚で満たされてきた官界の新陳代謝の結果でもあった。さらに彼らは官僚出身の政治家として政党入りし、政党の政権担当能力、政策立案能力の向上に寄与することとなる。

〔政党期〕与党説明・政調会への対応は拡大を続け、省庁によっては族議員に近い代弁者が育ちはじめる。二大政党が行財政政策で全く異なる志向を示した結果、官界における党派、政党化が進むようになる。A党に貢献した高級官僚は、B党への政権交代が起こると更迭され、政治生命を保つために官界から政界に打って出るという流れが生じた<sup>56</sup>。地方官を中心に党派人事も横行し、これが官僚の反発を招くようになっていく<sup>57</sup>。

〔占領期〕政党が退潮するなか、戦時期における両者の関係は希薄化していったが、戦後、政党政治家の多くがページにあったことから、官僚出身者が多数政党に迎え入れられ、政界に出馬する。彼らは自民党政権を支える一翼を担うことになる。

<sup>53</sup> 佐藤誠三郎ほか『自民党政権』中央公論社、1986年。

<sup>54</sup> 拙稿「近代日本官僚制における郷党の形成と展開」長野県近代史研究会編『長野県近代民衆史の諸問題』龍鳳書房、2008年。

<sup>55</sup> 伏見岳人「国家財政統合者としての内閣総理大臣」『国家学会雑誌』120巻11・12号、2007年。

<sup>56</sup> 前掲、拙稿「政治指導の制度化」。

<sup>57</sup> 黒澤良「政党政治転換過程における内務省」『東京都立大学法学会雑誌』35巻1号、1994年。

#### (4) 政治任用職、有識者

〔制憲期〕1899年までは勅任官（次官、局長、知事に相当）が自由任用であったため、大規模な獵官が行われていた。当初は藩閥内でのポスト争奪戦であったものが、隈板内閣ではプロパー官僚を追放して政党人が就官するという露骨な人事が100人近くの規模で行われ、問題視された。

有識者の登用は各省で行われていたが、帝国大学教授を各省の勅任参事官や法制局長官に招いて制度整備を進めることも行われていた。制度草創期ならではの人事といえるだろう。もっとも、同様の方法は戦後も行われ、内閣法制局は参与会議というかたちで大学教授や長官経験者から意見を聞いている<sup>58</sup>。

〔発展期〕政務の分野に政党との交渉が入ってくるようになると、行政サイドから次官の性格を変える要望が出されてきた。これを受けて政府は、政治任用職として官房長を設置し、政党との対応をこれに委ねることとした。のちの参与官、政務次官もこの延長線上に置くことができるだろう。事務の独立性を担保することが狙いであった。

しかし、政党の側もここは見逃さない。政友会を中心に次官、局長を自由任用とすることでその人事権を握り、それを通じて省庁への影響力を確保しようという考えが生まれた。政友会はこの争いのなかで、人事権は掌握しつつもキャリアの官僚を登用し、省内に自派の勢力を涵養して影響力を拡大しつつ、世論からの獵官批判はかわすという周到な省庁統制策を取っていった<sup>59</sup>。

〔政党期〕政党内閣期の端緒となった加藤高明内閣が政務次官を設置し、事務次官を自律的な地位に置いたのちは、政友会が何度か制度変更を企図したものの、この基本構造は副大臣・政務官制が採用される平成まで続いた<sup>60</sup>。しかし、資格任用が徹底されたからといって省庁の人事が守られるわけではない。キャリアの有資格者のなかにおける政党化、党派化、それに基づく党派人事が、特に内務・警察において横行した。他方、行政の専門化が進む一方で官僚の法科偏重が激しく専門化が進んでいないことに特に技術系から警鐘が鳴らされた<sup>61</sup>。この背景には土木局長や衛生局長といった専門性を必要とする官職に人を得ず、利権にまみれたことがあった。

くわえて、内閣をはじめとして各省に専門家を招いた会議体が設置されるようになるが、

<sup>58</sup> 吉國一郎ほか『吉國一郎オーラル・ヒストリー 1』東京大学先端科学技術研究センター御厨貴研究室、2010年。

<sup>59</sup> 前掲、拙著『政党と官僚の近代』。

<sup>60</sup> 奈良岡聰智「政務次官設置の政治過程 3」『議会政治研究』68号、2003年。

<sup>61</sup> 若月剛史「『法科偏重』批判の展開と政党内閣」『史学雑誌』114編3号、2005年。

ここでも党派的関係が重視され、野党や世論から問題視された。戦時期には政治任用の拡大し、占領地行政などの需要から人事システムが混乱を見せた。

【占領期】戦後、戦前の制度への反省から国家公務員法が制定され、官僚の身分安定が保障されたほか、職階制が提案された。政治任用の範囲は狭められ、国会の同意人事など厳格な運用が行われることとなった<sup>62</sup>。

### (5) 政権と司法

【制憲期】明治国家の懸案であった条約改正の関係から、「司法の独立」を守ることと「司法の近代化」を進めることというふたつの時に衝突する課題があった。前者を重視して、教育制度が整備される前に判事や検事の身分を安定させたことで、しだいに知識の老朽化が進み、人事刷新が課題となっていた。

【発展期】内地雑居を前に、隈板内閣における混乱を契機に人事刷新が進み、学士出身の法曹が大半を占めるようになった。これを基盤に司法の近代化、専門化が達成されていく。

その一方で日糖事件、シーメンス事件といった疑獄事件を通じて、司法、とりわけ検察、刑事局の政治性が高まっていく。政権、政党にとっては刑事局との関係をどのように構築していくかが課題となる(具体的には司法大臣人事)。こうしたなか、原敬・政友会内閣は、司法の民主化に取り組んでいく。具体的には陪審制の導入である。

【政党期】政党政治が繁栄を謳歌するなかでも、司法は一定の独立性を保った。省庁的であるのは、司法大臣人事である。鈴木、平沼、原、渡辺と、政党よりも司法省に近い人材が充てられてきたことは、司法側の要望でもあった。政党政治と司法は、人事を通じた統制と妥協を行ってきたといえるだろう。

【占領期】戦後、司法は法務府を経て最高裁と法務省に再編される。このなかで再び高い独立性を確保し、人事局長政治と称される独自の世界が構築されていく<sup>63</sup>。

## 3. 政治家と選挙

次に政治家と選挙の関係を見ていく。政治家は何をみて選挙に臨み、有権者は何を政治家に託したのか。制度の変遷とともに検討する。

<sup>62</sup> 真淵勝『官僚』東京大学出版会、2010年。

<sup>63</sup> 御厨貴『後藤田正晴と矢口洪一の統率力』朝日新聞出版、2010年。

## (1) 選出と育成のプロセス、政党選挙と個人選挙

〔制憲期〕初期議会において特徴的なのは、連続当選する議員がきわめて希少な存在であり、多くの議員は1、2回の当選歴しか持たないことである<sup>64</sup>。これは、小選挙区制のもと、地方名望家が交代で代議士となる調整「名誉の分配」を行っていた結果であった。1期務めて交代していく状況では、彼らのなかに国政に関する知識は蓄積されるはずもなかった。連続25回の当選を果たした尾崎行雄のような存在は稀であった。

〔発展期〕その意味において、伊藤が政友会を創立させ、「政党改良」を進めたことは大きな変化となる。党支部を整備し、党中央から公認を出し、官僚出身者をはじめとする専門性のある人材を当選させていったからである。それを可能としたのは大選挙区導入によって、これまでの地域レベルとは異なる全県的な調整と票割りの必要が生じたことであった。これにより地方議会と国政の連続は見られるようになったが、依然として名誉の分配は続き、職業政治家は育たなかった。

ようやく状況が変わってくるのは第一次大戦前後のことである。このころから官僚出身者の政党参加がすすみ、小選挙区の導入がなされた。選挙区は二大政党の対立のなかで競争力のある候補を求め、官僚出身者がその最たる候補となった。官僚出身者は、その多くが実は地方名望家の類縁であった<sup>65</sup>。そうでなければ大学まで出られる資力がなかったからである。党中央は彼らをバックアップすることで、地方の政党組織を動員しつつ、中央における党の政権担当能力、政策立案能力を確保していった。これにより、連続当選者が増加し、勅任参事官などの行政経験を積むことで大臣候補の養成も進められるようになった。

〔政党期〕二大政党制の定着、普通選挙の導入により、政策の争点は明確化し、選挙戦は苛烈なものとなった。これまで選挙権を持たなかった者、都市部の新有権者層などの浮動票に対するアプローチが積極的に行われたが、多くは与党に投票する事大主義的投票行動を取り<sup>66</sup>、選挙による政権交代は起こらなかった。

こうした選挙の苛烈化は、次節で述べる中選挙区制の構造とあいまって、二大政党間の対立を深刻なものにした。両者間の協調関係はなかなか生まれなかったが、第二次若槻内閣末期における協調内閣運動が挫折した根底には、選挙区レベルにおける抜き差しならない対立関係があった。中央だけでは理解できない部分である。

<sup>64</sup> 川人貞文『日本の政党政治』東京大学出版会、1992年。

<sup>65</sup> 前掲、拙稿「近代日本官僚制における郷党の形成と展開」。

<sup>66</sup> 前掲、酒井「戦前期二大政党対立下の選挙における地方指導者の事大主義的傾向」。

〔戦時期〕戦時期には翼賛選挙などが行われたことにより、地域組織がふたたび充実した。青年団、壮年団組織が翼賛政治会との関係で集票や通常政治活動に参加したことは、戦後の後援会政治の基盤を提供することとなった。

〔占領期〕戦後、公職追放により現職の代議士の追放が大規模に行われたことで、新人の登場する余地（オープンシート）が多数生じた。多くの地域で財界人、官僚出身者の出馬、当選が相次ぐ。以後、連続当選が再開し、シニオリティルールの入口が開けていく。

## (2) 選挙区制度

〔制憲期〕第1～6回選挙は小選挙区制のもとで行われた。多くの選挙区は郡を単位に編成されたため、伝統的な地域性、地域対立、金融系統によってグループが形成され、それが中央と機会的に結びついて自由党系、改進黨系として政治活動を行っていた。このため、地域の自主性が強く、党中央の指導力は脆弱であった<sup>67</sup>。

〔発展期〕1900年、藩閥政府が政党の多極化を狙って大選挙区へ移行したものの、都市部は独立区となり、郡部では小選挙区レベルの投票行動が続いたため、結果は大きく変わらなかった。この傾向は1919年に原敬・政友会内閣が再び小選挙区制を敷いたのちも同様であった。この時代、小選挙区制でありながら多党制という、理論上奇妙な状況が生じたのは、こうした歴史的経緯によるものであった。

〔政党期〕つづく政党内閣期には、小選挙区下での選挙腐敗を糺すという名目のもと中選挙区制が採用された。これは連立内閣内で大選挙区制を主張する党と小選挙区制を主張する党、比例代表の導入を求める声があるなかで折衷的に生み出されたものであった。

その結果、これまでの小選挙区を2、3合わせて定員もそのままの選挙区が大半となった。これでは大きな変化は生じない。結果、第三政党が伸びる余地も狭く、むしろ政権獲得をめざした既存政党が再編によって二大政党に集約され、選挙区が広くなりながらも、有効政党の数は減少するという奇異な状況を生じさせるにいたった<sup>68</sup>。中選挙区制は、その後、1994年の細川内閣による小選挙区制導入まで実に70年間続くこととなる。

## (3) 投票行動の基準

〔制憲期〕「名誉の分配」が行われていたこの時期、代議士は地方名望家の利益代表であ

<sup>67</sup> 五百旗頭薫『大隈重信と政党政治』東京大学出版会、2003年。

<sup>68</sup> 拙稿「立憲政友会の分裂と政党支持構造の変化」坂本一登ほか編『日本政治史の新地平』日本経済評論社、近刊。

り、党派的、集团的投票行動が行われた。秘密投票ではなかったことから、地域候補以外の人物に投票することはほぼ不可能であった（筆者はかつてある選挙区内の全有権者について投票行動を記録した資料を見出し、論じたことがある<sup>69</sup>）。当然にして政策論争は希薄であり、この傾向は発展期まで続いた。

【政党期】選挙制度改革と政党改良により、政策争点化と事大主義的傾向が強まった。政党候補への投票が自明となり、彼らを中心に地方においても政党メディアを部隊に政策論争が普及していった。

【戦時期】大政翼賛会の成立、政党解消によって選挙は個人レベルで戦われることとなった。主力となったのは地域組織（青年団、壮年団）であり、これが戦後の個人後援会の萌芽となる。

#### (4) ニューメディアと選挙法

【制憲期】ニューメディアに対しては、つねに政府の規制が行われた。初期議会においては、政党機関紙がその対象とされ、しばしば発行停止処分が行われた。

【発展期】この時期には、それまで黙認されていた戸別訪問が禁止される。その背景には買収をはじめとする選挙腐敗の問題があった<sup>70</sup>。「名誉の分配」のもとでは、とりわけ落選してはならなかったことも腐敗が浸透した一側面をなしている<sup>71</sup>。

【政党期】普通選挙で一斉を風靡したニューメディアは選挙ポスターとパンフレットであった。内務省はこれにも早期に規制をかけ、行き過ぎた宣伝とならないよう務めた<sup>72</sup>。新聞各紙が党派色を鮮明にするなかで、中立のメディアとしてラジオが台頭している。この時期は、秩序ある選挙が模索され、中立団体が選挙区の候補者すべてに呼びかけて行うかたちでの立会演説会も開かれるようになった。

#### (5) 政治とカネ

【制憲期】初期議会においては、政党の側のガバナンスが脆弱であったことにつけ込むかたちで、政府による議員の買収、パトロネージが相次いだ。議員の側にもむしろこれを喜んで受け容れる傾向があり、自由党系の議員が政府系に所属を転じるといった状況もみら

<sup>69</sup> 前掲、拙稿「隈板内閣下の総選挙」。

<sup>70</sup> 前掲、季武『選挙違反の歴史』。

<sup>71</sup> 杉本仁『選挙の民俗誌』梟社、2007年。

<sup>72</sup> 玉井清「第一回普選と政党の選挙ポスター」『法学研究』78巻4号、2005年。

れた。

【**発展期**】選挙区が大選挙区制になったことで、政治資金が嵩むようになった。そのため、この時期には疑獄事件が多発している。我田引鉄に代表される鉄道政策<sup>73</sup>、規制緩和、補助金の導入など、政治家が口利きの機能を果たしはじめるのもこのころである。小選挙区の導入は、かえってこうした傾向に拍車をかけた。

【**政党期**】中選挙区・普通選挙下で行われた政党内閣期以降の選挙では、集票マシンやブローカーが登場する。この悪弊に対し、既成政党不信が高まり、政治の倫理化運動や選挙粛正運動などが行われるが、大きな効果は現れなかった<sup>74</sup>。

## おわりに～政党政治はなぜ迷走したのか。

政党政治による「憲政の済美」を目指した戦前日本の政治は、なぜ政党政治の時代に至って迷走し、8年弱でその時代を終えることになったのだろうか。そこから析出されるのは、大きく、以下に掲げる4つの構造的誘因によるものと思われる。

### (1) 政治リーダーが短命で途絶することが多かったこと。

この主たる要因は政治エリートが限定されていたことにある。政党政治の揺籃期においても、達成期においても、政党の中心に立つ人物は官僚出身者であった。それは原敬、高橋是清、加藤高明、若槻礼次郎、田中義一、浜口雄幸と歴代の政党内閣の首相を並べてみれば明らかである。この傾向は戦後も1993年の政権交代まで同様に見られる。

その原因は、第一に名誉の分配や、その後の官僚出身候補の台頭に見られる、政治的委任の過度な深さである。政治的議論は中央においても地方においても教養人のたしなみであったが、それが実際の政治活動に結びつくには距離があった。大正期に入ると青年の活動がふたたび活性化するが、容易には候補者を当選させるに至っていない。選挙区制度が改正されながらも、実際には伝統的な支持構造が温存され続けたことの影響も大きい。

第二に人材育成の問題である。政党政治家の中でも、外交や財政に通じた者がなかなか育成されなかったことも政治指導者の育成という観点からすると問題があった。官僚出身者への過度な依存と分担管理原則がその背景にある。

育成システムも欠如していた。原内閣では官僚出身者を登用するだけでなく、有望な政

<sup>73</sup> 三谷太一郎『日本政党政治の形成』東京大学出版会、1995年。

<sup>74</sup> 栗屋謙太郎『昭和の政党』岩波書店、2007年。

党政治家を各省の勅任参事官に任用して行政経験を積ませていた。しかし、憲政会系の内閣では、政務と事務の区別が重視され、新設された政務次官はラインに入らず政党・議会対応に終始し、行政経験を積むことが少なかった。戦前の政党内閣では多くの議員が実質的にはバックベンチャーとなり、結果として政策外の活動に精力的となった。この時の経験は現代に生きる部分があるだろう。

## (2) 政党ガバナンスが不安定であったこと。

明治初期の政党構造は、地域政党の共同体としてのそれであった。この構造が長く継承されたため、政党はみずから政策集団に変質する機会を失した。そこでは府県支部、地域グループが大きな影響力を持ち、党内においても政策より政局主体の傾向があった。政党政治家たちが、大臣、幹事長になるより党総務になる方に魅力を感じていたことは、この傾向の先に考えることができる。

その結果、政調会よりも総務会の方が強い状況が生まれ、政権与党としても田中内閣末期、第二次若槻内閣末期のように総理総裁が一致していても、総理総務が一致せず、政権が崩壊に向かうという状況さえ現出させた。総裁専制によって強い統制力を発揮した政友会が政党政治の時代を導く一方で、民主化の要求が総裁公選につながり、政友会の総裁指導力を逡減させたことは皮肉で在る。

## (3) 国民の政党政治不信

国民は政府をどう見ていたのであろうか。第一の問題に挙げた過度の委任という観点からしても、これは興味深い問題である。例えば、同じ政党政治、責任内閣制を施行した隈板内閣と加藤高明内閣でも、官僚と全面的に対峙した隈板内閣は支持されず、官僚と協働関係を構築した加藤内閣は高い支持を集めた。この歴史的事実を私たちはどう理解すべきだろうか。

そして、希求された二大政党の時代が、政権獲得のための政権攻撃という弊害により、かえって政党政治不信の引き金を引いた。普通選挙の導入まで、政府はひたすらに国民の政治的判断能力がまだ十分に備わっていないことを危惧していたが<sup>75</sup>、実際に問題となったのは、むしろ既存政党が政策論争ではなく政局志向に走ることであった。

---

<sup>75</sup> 松尾尊兌『普通選挙制度成立史の研究』岩波書店、1989年。

#### (4) オルタナティブの不在、結集軸の不在

伝統的な支持構造が継承された結果、中選挙区制のもとであっても、第三勢力が生まれない政治風土は、政治の変化をきわめて緩慢なものとした。これは既存政党が自らの都合のよいかたちに選挙制度改革を止めたことによるものであるが、それが現実には既存政党不信を招き、社会状況の変化を寡頭制のなかで吸収しなければならない困難さを招いたことは銘記されるべきだろう。

#### □ 質疑応答

— 政党制の戦後への継続のところ一点確認したい。今日のお話であると、戦前の政党制は基本的に二大政党ということで、ある種政権交代可能な保守二党であったと思うが、それが戦後受け継がれずにイデオロギー的な対立が生まれ、保守二党という体制が崩れた理由についてどう考えるか。

##### 【清水委員】

保守二党ではあったが、民政党にはリベラル色があった。いわゆる革新政党も存在していたが、最も議席を伸ばした社会大衆党もキャスティングボードを握るには至らなかった。その一因として、民政党がリベラルな政策を採用していったことがあげられる。戦後、民政党の後継となる改進黨を中心にリベラルな政策をとられるなかで、従来保守であった政治家も革新の側にふれ、保守・革新という対立軸がぶれたことも検討に値する点だろう。

— 今の問題は、五五年体制をどう評価するかに関係すると思う。戦後の社会変動というのは相当大きなものであった。第一次産業から第二次、第三次と産業構造が変わり、地方から東京に人口は移動し、教育水準は上がってきたのである。そのような変化があったにも関わらず、自民党がずっと政権を持っていたのはなぜなのか。

##### 【清水委員】

一つは、自民党が変容できる政党であったということ、そしてもう一つは、支持基盤の構造的変化が大きいのではないか。地域における選出の基盤が存在し、それを積極的に打破する勢力は現れなかった。

— ついでながら、アメリカとイギリスの政界再編の大きな流れというのは、イギリスの場合には、普通選挙制で選挙権が拡大していくのが労働者階級だったわけで、そこから保守党対自由党の対立から保守党対労働党の対立へと変わっていった。1920年代くらいから普通選挙法が拡大していく中で、労働党が前に出て自由党を押しよけるという大規模政界再編が起こった。支持基盤、有権者層が変わることによってそこに大きな地殻変動が起きたのである。

アメリカの場合には、やはりニューディール連合のところで、民主党という基盤を都市の方に移して行って、都市における移民、労働者に対する社会保障、ニューディール的なところで安定した基盤をつくろうとし、それと経済政策とが一致していた。そして、それは比較的長期に渡って続いた。

そうした政界再編というのは、戦後の日本でなぜ起きなかったのか。これは不思議なことの一つである。後援会政治が日本のベースだと言うけども、歴史的に見たらそれは新しい。後援会として有名なのは尾崎行雄の罌堂会であるが、昔はあまり後援会はなかったのではないのか。

#### 【清水委員】

先ほどお話した青年団、壮年団はそれに近いのではないだろうか。大規模な人口移動が起こったのは戦後であり、戦前は地域における親分—子分関係に投票行動が縛られていた。しかし、戦後は都市への人口移動が起こったのだから、変化が起きてもおかしくないはず。都市よりも農村を重視した定数配分も影響があるのではないか。

— 最後に、政党政治はなぜ迷走したかというところがありましたが、1924年から32年というのは、第一次世界大戦後で軍縮もそこまでではなかったし、昭和恐慌になる前で経済としてもいい時代であった。国民の側から見ても、人口も増えて、経済も順調で、外交・安全保障の面でも大きなことを捉えない明るい時代であった。戦後も、米ソの対立の中で、日本は安全保障の問題はアメリカに任せるという形をとり、そして高度経済成長の中にあっただ。それが途切れた時代に、昭和の時は軍部が出てきて、戦後は自民党の単一支配が終わるといふようなことで、政党政治は迷走したということであったが、国民から見るとそこまで迷走していないような気もするのだが。

#### 【清水委員】

歴史的な背景を考えると、1929年に世界恐慌があり、日本では28年の段階で金融恐慌

が始まっていたが、前半は順風満帆であり、政権が迷走しているとは感じられていなかったのだろう。しかし、党へのガバナンス能力が弱かった若槻が首相となってからは、党内からも批判が生じ、倒閣の流れがある中で、金融恐慌が起こってしまった。国民の側から見れば、財政・税制といった政策よりもスキャンダルの話の方が目につくようになってしまったのではないか。

— 戦前の無党派についてだが、昭和3年の普選以降、特定の政党を支持しない無党派層というのはそこまで多くなかったという理解でいいのか。無党派の人々は、政党が掲げる政策をきちんと理解した上で投票していたのか、あるいはそうではないのか。戦後も、そのような部分はひきずっているのだろうか。

【清水委員】

結局、先ほどの親分—子分関係の投票行動がどこまであったのかということに収斂する問題だが、事大主義的な投票行動が広くなされていたことは、先学が明らかにしている。与党に投票するのが基本的な投票行動であったので、そこから考えると無党派と呼びうる層も、普通選挙下である程度存在していたと考えられるのではないか。事大主義的な投票行動を取るということは、政策理解とは縁遠いことだろう。戦後については、有権者の側にその政策を理解するインセンティブがどこにあるかを考えるべきだろう。普通選挙を導入する時に話題となった「恒産あるもの、恒心あり」という議論につながることで、本当に選挙権を現状の国民に与えてよいのかという議論がよく行われている。

— 戦前の二大政党制の中で、今の日本に応用できるものはないのだろうか。

【清水委員】

制度が異なるので安易には当てはめられないが、党の民主化を進めた結果、ガバナンスが崩壊したことはどう考えたらよいか。総裁の持つ正統性というのは、どこにおいたらよいか。それは政権に就いている場合にもあてはまる。

— 無党派の話の中で、「恒産ある者、恒心なし」という言葉があったが、割と戦後の自民党政治を考える上では重要なのかなと思った。選挙をやる人間はすぐ気がつくことであるが、賃貸マンションにはアンテナがたくさん立っているのに対して、分譲には一本だけしか立っていないのを見て、自民党の人間はアンテナがたくさん立っているところには行

かない。公営住宅なんて建てるわけがなく、一戸建てに行くのが、自民党のベースである。この資産の問題と、サッチャーの公営住宅を民営化していくというのは、当然なものであった。イギリスで言うと、労働者階級で保守党に入れるという現象があり、アメリカだと、黒人で株を買う人が増え、この層を共和党が掴んでいく。分譲から一戸建てというように政策がシフトしていくのは、自民党の支持基盤の安定化につながっていった。

— 略年表で言う政党期についてですが、野党が政権与党を攻撃するのはいつの世もそうであろう。だが、なぜ8年間で7回も変わってしまうほど時の政権は弱かったのだろうか。

#### 【清水委員】

政権が成立している際の正統性を考えると良いと思う。明治憲法の下では天皇が総理大臣を決めるとなっているが、実際に天皇ではなく、元老が推薦する。しかし、元老に制度上の正統性はない。彼らが何らかのかたちで判断して総裁を決めるのだが、ここで問題となるのは、推薦があるのみで方針が提示されないことであろう。主権者の意思が明示されないまま政権を託されるため、すべての判断は政権の中でせざるをえなくなる。そのため、世論を読むことに政権が過敏になる。野党もここに乗ずる。政権交代が目的化していて、政策よりも、変化に議論が集中してしまう。

— 野党から攻撃された時に政友会も民政党も、与党であり続けるために政権をまもろうとするような動きはなかったのか。今も自民党は民主党を攻撃しているが、民主党内でも菅首相ではだめだという声があるからこそより政権は不安定になると思うが、そういった状況は当時もあったのか。

#### 【清水委員】

現在や藩閥政権のときと異なり、戦前の政党政治においては総理の失脚は政権交代を意味する。事故によらない限り、政権与党が変更される。その意味において紐帯は強いと言えるかも知れない。しかし、一方で、自らが押したわけではない総裁であり、総理である。その意味での一体性は低いと言うべきだろう。若槻内閣はそれが原因となってだめになってしまった。

— 大命降下によって政権が変わる原理というのは意外にも知られていないのでは。選

挙をやったら変わると思っている人が多いが、大命降下でも選挙結果は基本的には尊重するのか。

【清水委員】

選挙の結果として政権が変わったのは、大正13年の第15回総選挙しかないが、この選挙は護憲運動と平行して行われたため、民意が正しく反映されなかったように思う。選挙による政権交代がより常態化していれば、政党も有権者も違うものになっていただろう。

— 政党の力、総務の力が強く、総理と総裁が一致すれど総理、総務一致せずというようなことは、昔の話だけではなくて、つい最近まで自民党にもそうした側面があったように思われる。今の総裁は谷垣さんだが、彼は小泉さんが首相になる前は総理・首相候補ナンバーワンだったが、今は首相の候補としてはふさわしくないように思う。それは野党だからではなく、与党であったとして彼が今回の震災対応を適切にこなせたかという疑問。アンチテーゼとしての民主党は、政策もできる政治家がたくさんいる。この総理、総裁が一致できるような政治家がたくさんいる政党を民主党は目指しているかもしれないが、できていないように思えかつての自民党以下のようにみえるが、そのあたりはどうだろうか。政治家育成システムをつくるべきなのか。

【清水委員】

かなりの数の官僚出身者が政党に入っているが、ほとんどが1、2回選挙に出ただけで辞めてしまう。それは党の文化になじまないことが原因だと言われている。地元との関係構築の煩わしさもあるだろう。政策に通じていても党の中で上手くやっていた人はなかなかいなかった。政策をよく知っていることを押しだしすぎて、党の中で嫌がられることもあった。つまり、政策通であるということは前提としてあって、その上で何ができるのかが重要だったようだ。そこで大事なのは、党の中でどれだけ経験を積むかということもあるが、それは戦前はあまり認識されていなかったため、政策にもガバナンスに通じた人物が育成できなかった。

— 政策通と言われている人の判断の幅と総理大臣とか大蔵大臣が必要とする判断の幅というのは、どのくらいなのだろうか。

— 私が見てきたところだと、自分の知っている分野と知らない分野があって、知らない分野だと人を信じるなどし、自分の知っている分野ならいくつか聞いて説明が腑に落ち

なければ異論を唱えるなどとするであろう。

— 選挙区制度において、選挙権が拡大していく中で、政党がどう対応していったかということを考えると、ヨーロッパでは普通選挙法が確定した時に、多くの国は比例代表制を取り入れることによって、自由主義勢力の生き残りを図ったが、日本の場合は当然比例代表制ではないが、小選挙区から大選挙区へと移行したというのは、ある程度地域で固めながらも系列化、既存の勢力の生き残りを図ったのではないかと思う。ただ、なぜ日本では、政策対立に結びつかなかったのかが疑問。政策論争が系列化の中になぜ結びつかなかったのか。

#### 【清水委員】

まず一つには、実は大選挙区比例代表並立制を導入しようとしていたことがある。これによって政策論争ある政党政治が可能だと考えられたが、政友会が反対した。この新選挙制度が憲政会単独政権の下で生まれていたら大選挙区比例代表並立制が採用されていた可能性もある。しかし、この選挙制度改革は護憲三派連立内閣のもとで作られたため、その方向性はなり、折衷案として中選挙区が採用された。それは政策論争が盛んにならなかったひとつの要因だろう。

— イギリスでの国民投票の話で、結局国民は小選挙区制を選んだが、そうなるとは思っていたが、国民は保守的なのか、あるいは党批判がそのままダイレクトに出てきたのかそこはまだ分析できていないが、きっとイギリスも試行錯誤しているのである。

— 政党政治はなぜ迷走したかというのに対して、4つの解答があるが、この4つの中で今も引き続きその迷走の原因となっているものは何であろうか。そしてこの4つ以外でもメディアを始めとする様々なファクターが存在すると考えられるが、どうだろうか。

#### 【清水委員】

戦前は、政治が世論を先読みするというよりは、メディアが世論を先読みするということがあった。

政党のガバナンスについては、総裁専制の下では上手くいくが、総裁専制の中では高等政治の中に議論が吸収されるため、民主主義の観点から考えると問題がある。しかし、逆に党が民主化するとガバナンスが安定しない。民主化の過程の中でどれだけ権限を与えるのか、その権限を与えるプロセスをどうするのかなど、民主化と権力との乖離を埋めるような制度化が必要だったのではないだろうか。

一 日本の政治風土を考えた時、二大政党制は日本にあっていのだろうか。

【清水委員】

二大政党の議論は政権交代可能性を高めるという議論だが、それがどこかで二大政党制の議論に結びついて、93年以降連立が続いたことによる不安定化、少数政党が発言力を増したことに對する反発とも結びついてきた。戦前は、連立はほとんどなかったことで、妥協の余地が狭まっていた。政権交代の可能性は保障されるべきだが、そこに交渉の余地が生まれにくかったこと、協調の制度的、運用的創意が薄かったことは戦前の政党政治の大きな限界であり、学ぶべき点なのではないか。

(2011年5月9日 第6回研究会より抜粋)

図表4-1 略年表

〔維新时期〕

- |             |                  |
|-------------|------------------|
| 1867 (慶應 3) | 王政復古の大号令         |
| 1868 (慶應 4) | 三職七科制 (各省分担管理原則) |
| 1873 (明治 6) | 民選議院設立建白書、提出     |

〔制憲期〕

- |              |   |
|--------------|---|
| 1881 (明治 14) | 明治14年の政変 (議院内閣制の棄却)                           |
| 1885 (明治 18) | 内閣制度発足 (大宰相主義、内閣職権)                           |
| 1886 (明治 19) | 各省官制 (大臣、次官、官房長、局長)<br>帝国大学令 (法科・医科・工科・文科・理科) |
| 1887 (明治 20) | 官吏試験任用制度導入                                    |
| 1889 (明治 22) | 大日本帝国憲法発布 (國務大臣の単独輔弼)<br>内閣官制発布 (小宰相主義)       |
| 1890 (明治 23) | 第1回総選挙 (小選挙区)。帝国議會開会                          |
| 1894 (明治 27) | 日清戦争 (~1895)                                  |
| 1898 (明治 31) | 初の政党内閣 (隈板内閣)。明治の「政治主導」とその影響。                 |

〔発展期〕

- |              |   |
|--------------|---|
| 1900 (明治 33) | 立憲政友会 (政官横断型政党) 創立<br>衆議院議員選挙法改正 (大選挙区特別区並立制)<br>軍部大臣現役武官制の導入 |
| 1904 (明治 37) | 日露戦争 (~1905)  |

- 1913 (大正 2) 第一次護憲運動。立憲同志会 (のちの憲政会) 創立。  
軍部大臣現役武官制、撤廃。
- 1914 (大正 3) 第一次世界大戦 (~1918)
- 1918 (大正 7) 原敬・政友会内閣発足

**[政党期]**

- 1924 (大正 13) 第二次護憲運動。護憲三派内閣の発足。
- 1927 (昭和 2) 立憲民政党創立。政友会との二大政党制に。
- 1928 (昭和 3) 第 16 回総選挙 (男子普通選挙、中選挙区)
- 1931 (昭和 6) 満洲事変
- 1932 (昭和 7) 5・15 事件

**[戦時期]**

- 1936 (昭和 11) 2・26 事件
- 1941 (昭和 16) 太平洋戦争開戦
- 1942 (昭和 17) 第 21 回総選挙 (翼賛選挙)
- 1945 (昭和 20) 敗戦

**[戦後期]**

- 1948 (昭和 23) 日本国憲法施行
- 1955 (昭和 30) 自由民主党発足
- 1993 (平成 5) 自民党下野
- 2009 (平成 21) 鳩山内閣発足

## 第5章 政党政治と選挙制度の課題（1）

### ―「現代日本の政治制度と政党―逆接と順接―」

京都大学法学部教授 待鳥聡史氏

#### はじめに

現代日本の政党政治は混乱しているというだけでなく、政策決定が停滞している点も大きな問題である。先の大震災、原発事故があったにも関わらず、このように政策決定が停滞しているのは深刻だというほかはない。日本の政治が混乱し、政策決定が停滞しているということはどういったことなのだろうか。具体的に考えると、二大政党（民主党と自民党・公明党）間の激しい対立に行き着く。民主党は衆議院を、自民・公明は参議院を拠点とするという「ねじれ国会」が発生し、それによって二大政党間の対立が政策決定の停滞につながっている。

この衆参の「ねじれ」は自公政権期から起こっており、1989年以降は何度も生じている。「ねじれ」そのものが珍しく問題であるというわけではない。それに対する対応策がないのが問題であり、日本政治の特徴なのであろう。すなわち、ねじれることを知らないわけではないが、ねじれたらどうするかを考えていない状況は、ある意味では日本の危機管理の典型であるといえるかもしれない。その結果として、小泉政権以降多くの政権が、夏の風物詩のように次々に変わるようになったのである。

二大政党間の激しい対立とねじれの組み合わせがなぜ生じるのかについて考えるために、まずは1990年代以降の政治制度改革の歩みを見てみたい。1994年の細川内閣における選挙制度改革では、衆議院選挙に小選挙区比例代表並立制が導入された。次に90年代後半の橋本内閣における行政改革では、首相の政治的資源を増やし、官邸機能強化を図った。このほかにも、90年代の日本は同時並行的な改革を果たしてきた。司法改革、地方分権改革、独禁法改革、規制緩和、金融改革などである。なぜこのような改革が行われたのかと言えば、国際政治経済秩序や国内の社会経済秩序の変化に伴い、従来のような予見可能性の高い状況はもはや存在せず、予見できないことにも事後的に対応できるような体制を構築する必要があったためである。

政治に関して言えば、選挙に勝った政党が与党となり、そこから選出された首相は強力なリーダーシップを発揮できるということを想定していた。ところが、この90年代の改革

は想定していた結果と現実の結果にかなりギャップが生じている。それは、改革した「にもかかわらず」現状なのか、それとも改革「したがゆえに」現状なのか（順接か逆接か）。政治制度と政党政治の関係について改めて検討を要するポイントである。

## 1. 政治制度からのアプローチ

今日の比較政治学では、政治の仕組み（政治制度）が、有権者や政治家の行動に大きな影響を与えると見る考え方が主流になっている。ここで政党や内閣を考える中でのキーコンセプトは「委任 delegation」と「責任 accountability」であり、この二つの概念はセットで使わなくては意味がない。

まず民主主義について考えてみたい。民主主義体制とは、有権者から政治家を経て官僚に至る「委任と責任の連鎖」が成立している政治体制である。委任の連鎖の在り方には様々なタイプがあり、そのために民主主義には様々なバリエーションが存在する。民主主義でない独裁国家（全体主義あるいは権威主義）では、国民が委任していないことも勝手に行ってしまう。良い政策が取られていたとしても、委任の連鎖が確立されていないならば、それは民主主義とはいえない。

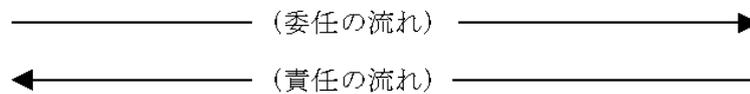
では、何が委任と責任の連鎖を決めているのだろうか。大きな意味を持つのは、選挙制度と執政制度（権力分立の在り方）の二つである。選挙制度とは、誰が有権者から委任を受け、有権者に対して責任を負うかということであり、権力を持つ者、政治家の選出方法を決めるものである。しかし、これだけでは委任—責任関係は決まらない。もう一つは、執政制度であり、政治家相互間の分業関係と官僚への再委任はどうなっているかが重要な要素である。この二つをどう組み合わせるかによって、どのような民主主義体制になるのかが基本的には定まる。ただし、これで完全に定まるわけではなく、実際の民主主義体制における政治を考える際には、議会が一院制か二院制か、中央と地方との関係（連邦制か分権が進んでいるか）なども無視できない要素ではある。

委任と責任の連鎖は、ウェストミンスター型の議院内閣制と、アメリカ型の大統領制をおおむね両極に考えることができる。アメリカの大統領制は大統領制の中でも極端なものではないが、ウェストミンスター型は議院内閣制の中でも最も極端なものであり、選挙区の中位投票者が議会における多数派を形成し、執政中枢部（内閣、与党執行部）が形成され、各省官僚に対して再委任が行われ、政策が実行される。この委任関係は、直線的かつ単純な連鎖であり責任の所在も明確であるため、有権者から見て不満があれば与党を変え

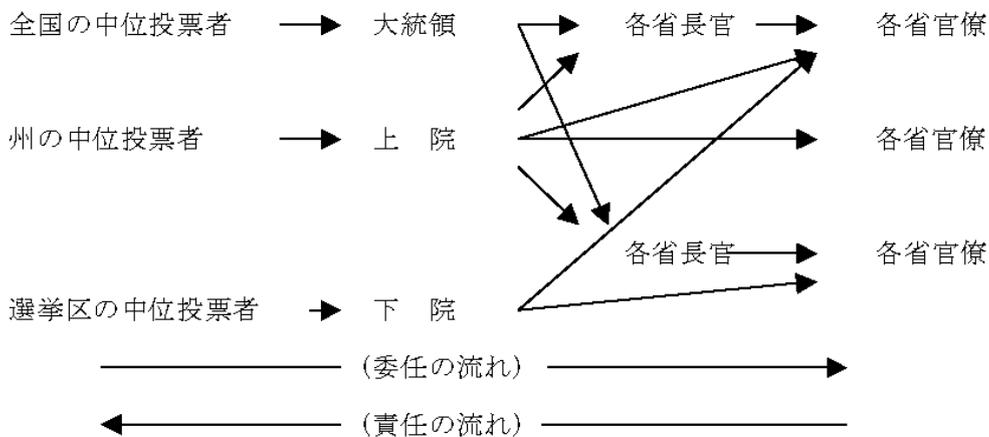
ればよいというものである。それに対してアメリカ型の大統領制は、委任関係が非常に複雑であるため、何か問題が起こった時、誰が責任者であるかが明白ではない。しかし、このような複雑な委任関係の場合には、任用においての相当程度の相互牽制、相互抑制が事前に働くので、大統領でも思い通りの人々を任用することはできない。

図表 5-1 ウェストminster型議院内閣制における委任関係

選挙区の中位投票者 → 議会多数派 → 執政中枢部 → 各省官僚



アメリカ型大統領制における委任関係



(出典) Kaare Strom, "Parliamentary Democracy and Delegation" (2003: figure 3-1) より  
報告者が一部修正して作成。

## 2. 政党と政治制度

政党を理論的に考える時には、政党の数と政党間の相互関係を考える政党システム論と、政党内部における構成員相互間を考える政党組織論の2つの視点がある。いずれも、選挙制度と執政制度の影響を受けると考えられる。

政党システムには、選挙制度の影響が強く作用する。このことを最初に言い出したのは、フランスの政治学者デュヴェルジェであり、小選挙区制は二大政党制をもたらし、比例代表制は多党制をもたらすという「デュヴェルジェの法則」を唱えた。有権者は勝ち目のない政党には入れないし（心理的効果）、他方、政党も勝てない候補者ばかりだと資金もなくなってしまう衰退してしまう（機会的効果）ため、小選挙区の中では二大政党制になる。比例代表制においてはそのような効果が生まれないので、社会の中の亀裂状況を反映した形での多党制になりやすい。この法則はかなりの事例を説明でき、一般化できる理論である。

デュヴェルジェの法則では小選挙区制と比例代表制だけを想定しているが、選挙制度はこの二つだけでなく中選挙区制のような例もあり、このような場合にもデュヴェルジェが指摘したものと近いメカニズムが作用する。それを定式化したのが、選挙区定数を  $M$  とすると  $M+1$  で政党の数は収まりがつくという「 $M+1$  ルール」である。これは政党の数についての議論で、政党の勢力関係は説明されていない。また、ある国には強力な宗教政党があるが、他の国にはないといったことも説明しない。ある時代のある国で、ある政党が支持されることには、さらに社会的、歴史的、宗教的、文化的要因があると考えられる。

政党組織については、選挙制度と執政制度の双方が影響を与えられとされる。選挙制度においては、小政党に存続の余地があるのかどうかという政治家の誘因構造と、政党投票か個人（候補者）投票かという有権者の誘因構造の両方が重要となる。

前者については、ドイツ出身で、アメリカで活躍した経済学者のハーシュマンが論じていることを援用すると分かりやすいだろう。ハーシュマンは、組織の中で不満がある時に構成員が取る行動として、忠誠・抗議・退出の3つがあると論じた。このうち抗議と退出を分けるのが、組織の存続可能性であり、別組織に移籍するリスクだと考えることができるだろう。政治家についていえば、新党を作っても成功する見込みがある場合や、政策的に近い他政党に容易に移籍できるなら、不満のある所属政党にとどまる理由はなく、抗議よりも退出という選択がなされやすくなる。このような条件が満たされやすいのが比例代表制や、それに近い性質を持つ大選挙区制（一つの選挙区から7人以上の当選者を出す）、中選挙区制（一つの選挙区から2~6人の当選者を出す）といった選挙制度である。

後者はどうだろうか。有権者にとっては、自分が投票しようとする際に各政党から1人ずつしか候補者が出ておらず、無所属候補もいないような場合には、候補者の所属政党を基準に投票する。これが政党投票である。ところが、同じ政党から複数の候補が出ているような場合や、無所属がたくさんいるような場合には、政党を基準にするだけでは選択で

きないため、候補者の人柄や独自公約を検討に入れる必要が生じる。これが候補者投票（個人投票）である。

候補者投票が行われるというのは、政治家の側から見れば、所属政党の方針に従う必要があまりなく、いざとなれば無所属で立候補できることを意味する。つまり、先に挙げた大選挙区制や中選挙区制が該当する。日本だと市議会議員選挙などが典型例である。政令指定都市以外での市議会議員選挙は大選挙区制がほとんどだから、有権者は候補者投票を行う。政治家には政党に所属する誘因が働かず皆無所属で出馬する。選挙中も選挙後も、政党（会派）組織はまとまりがないものになる。小選挙区制はその逆で、候補者は所属政党の方針に縛られ、有権者は政党投票をするから、政党はまとまりが良くなり、しばしば執行部が大きな力を持つ。

執政制度については、首相、大統領を議会政権党が支える必要がどの程度あるかによって、政党のまとまり方は変わってくる。首相や大統領が議会多数党の議員の当選に大きな役割を果たすような場合、あるいは議会多数党がまとまって首相や大統領を支えないと政策が決まらないような場合には、政党はまとまりやすい。

小選挙区制と議院内閣制を組み合わせる場合、選挙制度が政治家に退出（離党）を許さず、有権者に政党投票をさせるので、まとまりのある二大政党制を導きやすい。しかも、執政制度も首相と与党議員が相互に依存し合うために政党組織がまとまりやすい。結果として、政党が選挙と政策決定の中心になり、与党が強力にまとまって内閣を支えるというウェストミンスター型の政治が展開される。

### 3. 日本の政治制度

まず選挙制度に関しては、日本は1996年以降、衆議院で小選挙区比例代表並立制を採用している。これは並立制ではあるが、議席配分や復活当選制などがあるため小選挙区制に近似した誘因が作用しやすいと考えられる。比例単独立候補はほぼ存在せず、小選挙区で当選することを政治家は目指す。参議院では、1人区の小選挙区制、2～4人区の中選挙区制と比例代表制（名簿順位を政党が決めない非拘束名簿式を採用）の並立制となっている。参議院の選挙制度は、ほぼ原則がない混合というより他はない。誘因構造の理解は難しく、何を狙っているのかも理解が困難である。都道府県議会は、小選挙区制と中選挙区・大選挙区（2～10人以上）の混合であり、市議会議員は単記非移譲の大選挙区で個人ベースの選挙を行う。選挙制度全体として見ると、参議院と都道府県議会についての誘因構造の

理解が困難である。

執政制度に関しては、戦前は天皇大権の下での権力分立的な内閣制度で、議会と内閣の間に委任と責任の関係がなかったが、戦後は一貫して議院内閣制をとっているため、委任と責任の単線的連鎖、権力融合が特徴的になるはずであった。しかし、国会中心主義（国会や憲法において）や分担管理原則など権力分立的な発想が混入し、首相の権力は制約された。その下で自民党単独政権が続いて、族議員と官僚が内閣抜きで結びつくという特徴を持つにいたった。このような状況を変えたのが、橋本行革によって行われた内閣機能強化である。これによって首相の政治的資源が増え、首相が内閣、行政の頂点に立つということが明白になった。言い換えるなら、ここによく議院内閣制と権力分立の間の綱引きの決着がつけられたのである。

現在の日本政治は、全体的には、小選挙区比例代表並立制と議院内閣制の組み合わせからは、イギリスに近似した多数主義型政治制度としての特徴を持つことが考えられる。しかし、参議院と地方政治には異なった誘因構造が存在しており、一種の交差圧力、異なった動機付けによる行動が発生している。これらに政党政治ほどの程度まで対応しているのだろうか。

#### 4. 政党政治の現状

政党システムについては、衆議院における二大政党化の進展が起こっているのは明白である。二大政党化を計る指標としては、有効政党数（ $=1/\text{各政党の議席率の二乗を足し合わせたもの}$ ）がある。この有効政党数は、衆議院において2000年以降急激に低下している。

図表 5-2 衆議院における選挙制度改革前後の有効政党数の変化

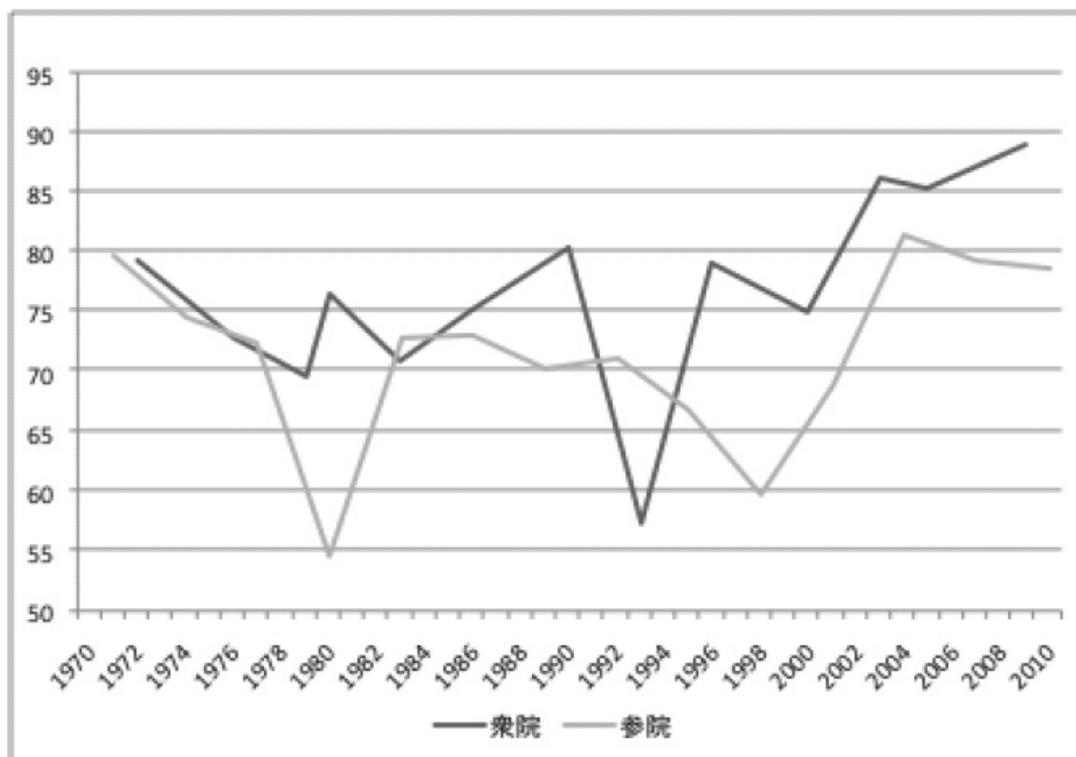
選挙回 (実施年)	35 (’79)	36 (’80)	37 (’83)	38 (’86)	39 (’90)	40 (’93)	41 (’96)	42 (’00)	43 (’03)	44 (’05)	45 (’09)
有効政党数	3.29	2.74	3.23	2.57	2.70	4.14	2.94	3.16	2.59	2.27	2.10

データは、44回まで増山幹高氏（政策研究大学院大学）による。45回は待鳥算出。

その一方で、衆議院と参議院における二大政党の議席占有率の推移を見てみると、その二つの動きが必ずしも一致しないことが分かる。双方とも二大政党化が進行しているが、そのペースは明らかに異なっており、参議院においては20%ほどの議席を小会派が持ち続

けている。その結果として「ねじれ」が多発し、それを收拾する方法が十分でない状態になっているのである。

図表 5-3 参議院における多党制の継続と衆参の政党システムの乖離



政党組織について言えば、中選挙区制時代の自民党は「自分党」「フランチャイズ制」と言われ、候補者ごとに言うことはバラバラであった。選挙制度改革以後は、衆議院においては与党の一般議員（執行部に属さない議員）から執行部への集権化傾向が生じた。執行部の中で最も大きな権力を持つのは党首であり、与党であれば首相ということになる。これは強い首相リーダーシップを生み出す上では重要な変化だが、負の効果もあった。たとえば、支持率が低くなっても、一旦辞めると言っても首相が「居座れる」ようになったことは、集権化の帰結の一つだといえる。進退を首相自身が決められるようになっているため、進退の予測は非常に難しく、これが近年の特徴になっている。

ただし、特に民主党においては、執行部と若手議員の間には集権化が生じているが、執行部と有力議員の関係は依然対等に近い。中選挙区制の時の政治組織が個人の自律性が高く、マングローブのようであったのが、幹から綺麗に枝分かれしたヒマラヤスギのように

集権的になるはずが、上部の葉、枝の構造は全くつかめない「この木なんの木」<sup>1</sup>のような組織になっていると言える。これは執行部に属さない有力議員の個人的な要因の影響もあるだろうが、より重要なのは、民主党は結党からの歴史が浅いために、当選回数が多い有力議員は結党以前に選挙地盤を確立しており、執行部の意向に従う必要がないことだと思われる。

また、二大政党の双方において、参議院議員や地方議員は依然として集権化への誘因を持たないため、ヒマラヤスギ的な組織にはなりにくいと考えられる。その意味で、これらの議員は政治改革の効果への「防波堤」機能を果たしている側面がある。

これらの留保はつけねばならないが、政党政治の全般的な特徴について言えば、政治制度改革が行われたところはほぼ予測通りの効果を生み出している。しかし問題は、改革そのものがまだらにしか行われていないということである。特に、参議院と地方の選挙制度が衆議院の選挙制度改革と連動する形で動かされていない。このため、衆議院選挙での勝利と政権獲得を目指す二大政党は相互に強く対立する一方で、政党組織は「この木なんの木」のようになりやすく、衆参両院間の関係では「ねじれ」が生じるのではないか。

## 5. 日本の政党政治はどこに向かうのか

二大政党制は日本には不向きかという議論もあるが、ある政治体にとってどの政党システムが「向いている」かについては選択の問題であり、一般的には社会において明らかに修復不可能な亀裂がなく社会文化的少数派の保護が特に必要でなければ二大政党制は可能だと考えられる。

自民党一党優位の惰性が続いていて、あらゆる手段（院外運動、地方選挙、参議院選挙の解釈）を使って国政与党批判が表出されるが、それでは結果的に各選挙に固有の意義や政治参加の多様性は見失われてしまう。地方選挙の結果の責任を中央執行部に求めるようでは、それぞれの選挙を行う意義はなくなる。このような選挙結果の読み解き方は改めていく必要がある。

憲法 66 条 3 項で「内閣は・・・国会に対して連帯して責任を負ふ」ため両院の信任が必要であり、両院で多数派を形成するために頑張れという議論がある。しかしながら、解散できず選挙のタイミングも選べない議院から信任されねばならないというのは矛盾である。

政治改革のみを行う余裕は既がないが、経済改革を伴うといわゆる格差批判など反発も

<sup>1</sup> 日立グループのテレビ CM に登場するハワイの大樹。裾を大きく広げた枝ぶりが特徴的。

大きい。原点に戻ると民主主義において委任と責任の連鎖の中で、委任された人が責任を果たせない場合、なぜ果たせないのかを考えるべきであり、自己改革ができない民主主義は良くない。第二次政治改革を、特に参議院において行うべきである。

## □ 質疑応答

— 今の政治状況が機能していないのは、政治制度の設計が上手くいってないからという理解でよいのか。

【待鳥教授】

色々な説明の仕方があるが、そうだと思う。人を変えればよいという問題ではない。リーダーシップがないのが問題とも言われるけど、そもそもリーダーシップを発揮できない構造が問題。その構造を超人的な能力で乗り越える方法もあるが、本来は通常でも発揮できるような制度設計をすべきである。

— **Delegation** と **Accountability** を日本の現実政治にどう適応されるのか、非常に楽しみにしていた。基本的には、衆議院と参議院の差異についてはその通りだと思うが、その延長線上として3点の差異があると思う。まず第1に、参議院で非拘束名簿式を採用していることであり、日本以外で見れば拘束名簿式の方がポピュラーであるが、この非拘束名簿式の採用のため、参議院における比例性が高くなっていると考えられる。第2には、比例制におけるブロックの大きさの違いであり、それによって比例性が決定する。例えば、衆議院では議席数6の四国ブロックも、参議院では全国ブロックとなっている。第3には、衆参別日投票にしているため、異なる風を受けやすいことがあると思う。この3つすべてにおいて誘因構造が違うが、何か変えられるか？

【待鳥】

まず、参議院の比例の方が、衆議院よりも比例性が高く小政党に有利である。また、同じ日に投票した場合でも、違う投票行動する人は存在すると考えられるため、そういった可能性は排除できないが、異なった投票行動は一般的ではないし同日選挙の方が結果に整合性が取れると考えられる。日本では衆参同日選挙はこれまで、80年代に2回しかやってないが、現在の権限関係のままであれば同日選はもっと考慮の余地があるのかもしれない。

ただ、参議院が衆議院と違う結果になることそのものが問題なのではない。選挙制度上の誘因が衆参では明らかに違うのにも関わらず、権限が同等であるために、同じ関心や行動を強いられているのが問題なのである。参議院は、本来はマイノリティーの意見反映の回路として機能しなくてはならない。参議院は衆議院に抵抗しているが、それ自体が独自性なのではなく、参議院ならではの政策課題を持つ必要がある。

日本の政治は、全体的には多数主義の方向にいつているが、少数派を保護するメカニズムも作らねばならない。経済への改革も今すぐやらなくてはいけないし、それは多数派にとってプラスになるかどうかを基準にすべきだと思うが、それによって負の影響を受ける少数派の人々を保護するしくみが政治に存在しないのは良くない。仕組みで保護できないので、なんとなく雰囲気（ムード）や情緒だけで弱者、少数派を救おうということになる。それが本当に意味のあることなのか。参議院で違う誘因によって選ばれた人々は、違うことをするという仕組みにすべきである。これをもし実行しないならば、一院制でよいのではないか。参議院の選挙制度に問題があるというよりは、衆参の権限関係に問題があると思う。むしろ、選挙制度は更に違うものであってもいいと思う。

一 憲法改正しなくても「ねじれ問題」を解消する手段として同日選挙があるが、イタリアのように同日でもねじれてしまう例もある。参議院を理解しにくいのは、2票制と事実上なっているからなのではないか。1票を投じる時、個人名を書いた人は政党名でもカウントできるということで、2票にカウントされ、政党名で書いた人は、個人名は白票となり、事実上2票制であると言える。日本の非拘束は個人名投票であるから、ヨーロッパの非拘束とは全く違う。日本の比例代表制は比例代表ではない制度を含んでしまっている。マスコミも批判しなかったが、この参議院の選挙制度には日本の政治学者も選挙学者もコミットしていないのではないのか。そうすると、まず改革すべきは参議院の選挙制度だと考えられるが、どうであろうか。

#### 【待鳥】

非拘束名簿式が導入された経緯としては、「人の名前を書きたい」という議論が継続してあったことがある。それが政局にリンクする形で出てきた。非拘束式は政党名でも個人名でもいいといういかにも妥協の産物だが、確かに個人名で書いた場合、実質2票の奇妙な仕組みになっている。

ただ、それ以上にいつも参議院改革論で不思議なのは、ほとんど参議院の話しかしない

こと。本来は日本をどうしたいか、という観点から参議院のことを考えるべきである。問題の根本は、参議院のことだけしか見ておらず、日本政治における参議院の本来の意義を考えないことである。政治制度は束になって連動しながら効果を与えるが、そこがこれまで議論されてこなかったことであり、そして国会中心主義としての議院の自律性の問題なのである。当座の問題はとりあえず大連立で解決できるが、それでは本質的解決には繋がらない。

最近懸念していることとして一票の格差についての最高裁の判決が出て、それに応じた提案が色々あるが、ろくな改革案がない。ここでも衆議院との関係を考えず一票の格差だけが議論されていて、非常に好ましくないと思っている。

— 参院の選挙の仕組みが不可解という話があるが、参院選の勝敗は一人区の結果によって決まるから、実際は小選挙区的なのではないかと思う。一人区勝敗のレバレッジが効いて、参議院選挙全体の勝敗を左右しているのではないか。参議院の一人区で勝つには個人の力ではなく政党の力によるため、参議院は衆議院の政局に協力し従属的な行動をとると考えられる。

また政治改革が「まだら」と言っているが、どの政治改革が足りないのか、それとも誤っているのか、より具体的にご説明頂きたい。また、法律を変えなくても当面できることはないのか。

#### 【待鳥】

前者については、おっしゃる通りの部分もある。参議院がそれでよければいいが、農村部の有権者のみが勝敗を決する権利を持つのはおかしい。ただ、実際には一人区は50名強だけであるため、全体の中の相対的なインパクトは小さいと言える。政党としては一人区で勝つように努力するが、それによって勢力分布は衆議院ほど大きく変わらないため、非常に戦いにくい選挙だと言える。このような選挙を戦うため、参議院が衆議院に従属的な行動をとるとするのは必ずしもそうではなく、むしろ弱者の恫喝的な部分があると思う。参院の発言権が大きくなるのは、ねじれている時であり、負けた側の参議院が勝った衆議院を恫喝しているのである。つまり、選挙のロジックと選挙後のロジックが全くあっていないのが参議院の問題である。

後者についてだが、「まだら」というのは、まずは参院改革が残っているということ。憲法改正なしで何かできないかということだが、選挙制度よりも選挙制度後の行動が問題だ

から、手続き的大連立をとるのがいいのではないのか。大連立をとるのならば、衆参間の問題を処理することに尽きる。もう一点は、「この木なんの木」問題、政党内のガバナンスの問題も残っている。衆参および地方の誘因行動の差異を前提とすれば、このガバナンスの問題の解決策も見えてくるとは思うが、それぞれの党ごとに問題があって一般化はできない気がする。あと、全体として元首相、元代表などが多すぎるのは問題である。首相は最終ポストであるべきで、政党内で元〇〇も処遇の仕方を変えるとガバナンスしやすくなるのではないか。

— 参院が問題だということは分かる。以前から参院は「良識の府」と言われてきたが、今の社民党や国民新党の在り方はそこで言われてきた「良識の府」とはずれている気がする。今もわけがわからない選挙制度改革案が出ていて、また学者の意見が考慮されずに改革案が政局に利用され、同じような過ちを繰り返してしまう気がする。参議院の選挙制度改革の枠組みのようなものはあるのか。また研究者の中で改革案の二大潮流のようなものはあるのか。

#### 【待鳥】

明瞭なものとしてはない。そもそも参議院に興味ある人もあまりいない。選挙の研究者は、選挙結果の学術的な分析をする方々が主流で、どのような選挙制度がいいか自体を研究されている人はあまりいない。ただ、そもそも選挙制度の研究は自律的なものではなく、政治・政府がどういった形で運営されるのが好ましいかということから演繹的に考えればよい。

参議院の選挙制度改革の際には、研究者を入れること以上に、是非とも衆議院の代表を審議会に入れるべきである。選挙制度の問題は議院の自律権とは関係ないことをはっきりさせた上で、第一院の選挙制度を当面いじらないことを前提にして、参議院が日本の政治においてどういった位置付けをとるのかを考えるべきである。地方代表としての面を強めるという考え方もありうる。定数格差は関係なく、各都道府県単位でやればよいと言われることもある。憲法の関係で明示するのは不可能だが、都道府県代表としての趣旨を与えることは可能である。もう一つは、より比例性が高い制度にすることがある。より純粋な比例代表制にすれば、より少数派に有利になる。これは日本各地に拡散する社会的、文化的マイノリティーの意見反映という観点を、都道府県代表という観点よりも重視される時に有効だと言える。

いずれにしても、選挙制度のみを考えてはいけない。参議院の日本政治の中における位置付けから選挙制度を考えるべきである。典型的なのは一票の格差の問題であり、盲目的に批判され、ひとり歩きしている現状がある。

一 選挙制度について一言だけ言うとすれば、日本の比例代表論者が政党が比例のリストを作れないという現実に関して何も言わなくなったことが問題である。本来は政党が比例のリストを作れることが比例代表制のひとつの条件だが、リストがつかれないので横にずらっと並べてしまうか、今の非拘束式のように名前を書くことを許すのかとなる。名前を書くことには二つ意味があって、一つには比例上位の政治家が選挙運動をしなくなってしまうというのを防ぎ、選挙運動をさせることができること。そしてもう一つはリストをつくることは政党にとって非常に大変で、対立が起これば処理しきれなくなるという問題がなくなるということである。これらを踏まえた比例代表論者はおらず、非常に理論に偏った議論となっている。

また、現行の二院制を残しても、一院的な運営ができないはずはない。つまり、二院を合計して意志決定ができるということである。その際に議長の役割はとて大きいのが、議長が何をしているのかと非難する声は現実にはなく、一院的な運営のための努力がほとんどないのではないか。両院協議会はこれに対し少し関わっているが、誰も両院協議会に期待していないのが現状である。一院的な意思決定ができないとしたら、去年の参議院選挙は「ねじれ」を解消する唯一のチャンスだったが、そのチャンスはまた6年先のものになってしまった。選挙の際に代表を変えるという邪道の選挙であったとしても、「ねじれ」を解消するためには必要だったのではないか。

#### 【待鳥】

去年の参議院選挙がチャンスだったのは、小沢さんも考えていたことではないのか。彼は参院選まではバラマキでもいいから何でもやって有権者を繋ぎ止めて勝とうとしていたが、本来的には不自然なことである。たまたま選挙が1年ほど先であったからそういった風に考えられたが、2年先だったらそこまでバラマキをしたのかと疑問を持たざるをえないし、その後またねじれたらと考えると難しい。

一院制的な運用としては、衆参の議長の所属政党を一緒にし、党派的な議事運営を認めてもいいのではないかと思う。現在日本の衆参議長は党籍離脱し、これは良いことだとされるが、本当に良いことかは考える余地がある。多数派が中心になる議事運営をするので

あれば、衆参の議長がなぜ党籍離脱しなくてはいけないのかは明白ではない。党籍離脱はありとあらゆるものを使って自民党をけん制しようとするものの名残なのではないのか。むしろ、多数派が形成できた場合には多数派の達成したい政策課題を実現させるという方向に行くのならば、衆参の議長は党籍離脱したりせずに、党派的に議事運営したらいい。議会はどうしても慣行や儀礼にコントロールされることが多くやむを得ない部分もあるが、こういった辺りが十分に検討されていないと思う。比例の名簿については衆議院が中選挙区制をとっていた時よりは、小選挙区になって政党の力が強くなったから以前に比べるとリスト作りやすい状況にあるのではないか。比例代表の在り方をもう一度考えるのもよいと思う。

— 震災対策の委員会も乱発している中で、首相のリーダーシップの問題をどう考えるべきかと思っている。政治制度とか、選挙制度を変えれば政治家の質は変わるのか。また、委任した側の責任はどう考えればよいのか。

#### 【待鳥】

「優れた政治家」をどう考えるのかは一概に言えず難しいが、大事なのは政党の中で政治家が育つ中で、政治家にとって重要な価値が定まっている必要があるが、そこが今非常に不安定である。特に民主党の代表選挙の時は、代表に何を求めるのかが定まらないから混乱することとなったのである。政治家の質を上げるためには、どういった政治家を目指すかというコンセプトを政党ごとに強化することが必要であると言える。

有権者側の責任とは、政治家の誤った政策の結果としてのコストを負うこと。民主主義というのは、最後は厳しい世界で、有権者にすべてのツケは回ってくる。ただ、政策の結果として負担が生じるにはタイムラグがあり、世代間格差の問題がある。つまり、高齢者は給付を求めるけれど、その負担は負わないという状況が生まれやすいということであるが、これをどう考えるかは一義的に答えがない難問である。これに対して経済学者は世代別の選挙区制という案も考えているが、政策において対立が起こる要素は世代だけではないため、ベストな方法だとは言えない。

タイムラグの問題も含め、誤った政策によるコストを最後には有権者が負わなくてはならない構造があり、そのコストを小さくするためにどうすればいいかを考えていく必要がある。「最小不幸社会」などはそういった文脈で論じられなくてはおかしい。

(2011年6月24日 第7回研究会より抜粋)

## 第6章 政党政治と選挙制度の課題（2）

### —「選挙区レベルの投票行動」および「最近の選挙制度の問題」—

神戸大学法学部教授 品田 裕氏

#### はじめに～2011年大阪で起こったことと投票行動の動向

##### (1) 経緯

2011年4月の統一地方選挙で大阪維新の会が突如躍進し、府議会では過半数を制し、市議会では過半数には届かなかったものの第一党となった。同年11月には市長の任期満了、橋下前知事の知事辞職を受け、知事・市長ダブル選挙がおこなわれた。その結果、橋下・松井氏が圧勝し、かつ高い投票率という結果で終わった。

2011年の市長選で敗退した平松氏は、2007年の市長選で、橋爪（大阪市立大学）、関（当時の市長）、姫野（共産党）各候補を破り、当選していた。また、2011年の市長選で当選した橋下氏は、太田房江元知事の引退後の2008年の知事選で、熊谷、梅田両候補を破り、当選していた。

##### (2) 11月27日ダブル選挙と近年の選挙

大阪市の近年の選挙における投票率変動を年齢階層に分けて、それぞれの選挙でどれほどの上昇が各年齢階層であったか比較を行った。大阪において投票率の著しい上昇は2005年以降3回あった。まず、2005年の小泉内閣の郵政解散からの衆院選では全国的に投票率が上昇していたこともあり、大阪でも50代以下、比較的若年層での投票率の大幅な上昇がみられた。この時、自民党の絶対得票率は最大で9.71%、最小で4.95%上昇しており、投票が増加した分が自民党の得票へとつながったと推測することができる。

次に投票率の大幅な上昇が観察できたのは平松氏が初出馬した2007年11月の市長選、橋下氏が初出馬した2008年1月の府知事選挙であったが、この上昇はそれほど大きなものでなかった上に、比較的高齢層中心となっており、選挙に対する関心が劇的に上がったわけではなかった。

そして、2011年11月の市長選、府知事選では、ダブル選挙ということもあり、若い層を中心に投票率が劇的に上昇した。この投票率は近年の大都市における地方選挙としては珍しいほどの高投票率であった。

図表 6-1

大阪市の近年の選挙における投票率変動(年齢階層別)

			20~24	25~29	30~34	35~39	40~44	45~49	50~54	55~59	60~64	65~69	70~74	75~79	80~
衆院選	2005.09	前々回から前回	9.27	11.94	14.53	11.84	10.58	10.57	10.74	9.44	7.15	7.10	6.83	4.93	3.77
市長選	2005.11														
市議会選	2007.04	前々回から前回	-1.76	-1.78	-2.76	-2.77	-2.62	-0.49	-1.21	-1.69	-1.69	-1.33	0.81	-0.66	0.23
参院選	2007.07	前々回から前回	-0.82	-0.62	1.74	1.34	0.29	2.02	1.93	3.51	1.88	1.35	3.63	2.10	3.25
市長選	2007.11	前々回から前回	5.15	5.14	7.02	9.01	7.62	10.59	12.33	14.04	13.76	13.31	12.80	12.58	10.34
府知事選	2008.01	前々回から前回	6.30	7.26	11.19	9.94	8.04	11.81	9.82	8.86	7.24	6.63	8.50	4.37	2.89
衆院選	2009.08	前回から今回	-1.10	-0.04	0.02	0.15	-1.02	0.64	2.05	1.63	1.09	0.70	1.01	1.52	1.47
参院選	2010.07	前回から今回	2.65	1.12	0.68	1.63	0.70	0.10	1.50	0.51	0.91	0.95	-0.18	0.92	-0.85
市議会選	2011.04	前回から今回	1.95	3.46	4.31	2.82	1.70	3.27	5.15	3.26	1.56	2.08	2.80	3.30	0.91
市長選	2011.11	前回から今回	14.97	17.79	20.66	20.63	18.53	16.70	18.32	16.47	14.34	11.51	9.66	9.64	4.66
府知事選	知事	前回から今回	10.94	12.36	13.90	14.03	14.40	12.33	15.32	14.56	12.44	11.88	9.93	11.71	9.50

男女の各平均投票率(抽出)を平均した

主要選挙間の各党絶対得票率の変化(24区)

	自由民主党			民主党			公明党		
	2010参院 選変動	2009衆院 選変動	2005衆院 選変動	2010参院 選変動	2009衆院 選変動	2005衆院 選変動	2010参院 選変動	2009衆院 選変動	2005衆院 選変動
平均	-2.11	-9.37	7.83	-2.69	10.00	-2.84	-0.29	-1.18	0.12
最大	-0.10	-5.36	9.71	0.27	11.69	-1.30	0.56	1.05	0.99
最小	-3.56	-12.19	4.95	-3.94	8.39	-4.34	-0.94	-2.24	-0.77

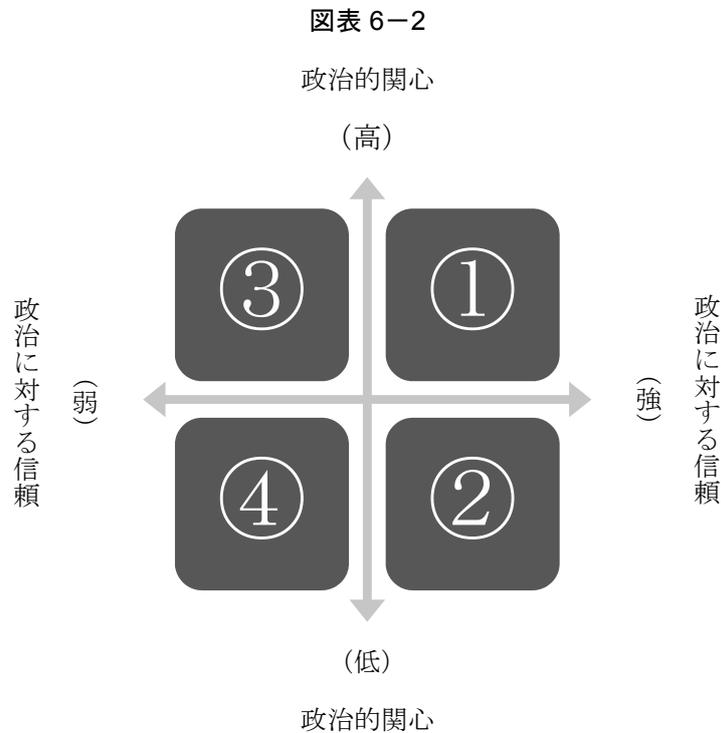
主要選挙間の各候補絶対得票率の変化(24区)

	2011市長 -2011維新 (橋下 徹)	2011市長 -2008知事 (橋下 徹)	2011市長 -2007市長 (平松 邦夫)
平均	19.54	10.72	6.95
最大	15.45	16.70	10.10
最小	22.64	6.17	1.64

2009年の衆議院議員選挙は政権交代の起こった選挙であったが、前回の選挙における高い投票率を維持するのみで、大幅な投票率の上昇はみられなかった。この選挙においては自民党が前回の選挙に比較して平均9.37%絶対得票率が低下しているのに対し、民主党では平均10%上昇していることから、前回の自民党支持の上昇分が民主党にそっくり流れたと推測することができる。この時、組織政党である公明党の絶対得票率はほとんど変化していない。

2011年の大阪市長選での平松氏の絶対得票率は2007年市長選と比較して、それほど大きな変化がないのに対して、橋下氏の2011年市長選での絶対得票率は2008年の知事選と比較して平均10.72%上昇していた。

ところで、仮説として有権者は4つのグループに分けることができる。



- ・①は政治的関心も高く、政治に対する信頼も強い有権者である。いわゆる政党支持者のグループであり、元来自民党支持者はこのグループで多かった。
- ・②は政治的関心は低いが、政治に対する信頼は強い有権者であり、このグループもまた元来自民党支持である。政治信頼の強い①・②のような有権者を確保することが自民党の選挙戦略であったが、自民支持のグループは近年弱体化おり、動員力が低下していることから、日本の選挙は大きく変化しつつある。
- ・③は、政治的関心が高く、政治不信の強い都市部に多いグループである。このグループは近年のトレンドであると言え、民主党支持者が多いグループである。
- ・④は、政治的関心が低く、政治不信が強いグループである。このグループは従来は選挙には来ない有権者であったが、小泉政権時の2005年の選挙以降この層が選挙に来るようになり、この層の動きが選挙の結果を左右するようになった。郵政解散選挙以前は、政治に対する信頼が強い①と②を自民党が押さえ、政治不信が強く政治的関心の高い③を民主党が押さえるというのが基本的な構図であった。

このグループ④の特徴としては、個々の政策についての理解は浅く、大雑把な判断を下し、単一の争点や、分かりやすい選挙に飛びつくなどと言ったことが挙げられる。普段政治に関心を持たないはずのこの層が、なぜか 2005、2009 年の選挙に関心を持ち、その結果日本の選挙が大きく左右されるようになったのである。2011 年の大阪のダブル選挙結果も、まさにこの④の層が橋下氏という候補に飛びつき、選挙に行ったことによってもたらされたものであった。これは大阪に限った現象ではなく、日本全国に④のタイプの有権者は存在するのであり、もし自分の選挙区に橋下氏のようなシンボルとなる候補者がいれば、投票行動を起こすと考えられる。

昨今の選挙における問題は、地方が疲弊しており伝統的な選挙基盤が浸食されているということ、そして大都市の若年層を中心としたグループ④の大量の投票行動が政治の行方を左右するということだと言える。

## 1. 連用制について

小選挙区比例代表連用制は、小選挙区の要素を加えた比例代表制であり、欧米では MMP または AMS として、小選挙区比例代表併用制と区別しない分類法が主流である。比例区部分の議席数を大きくすると、ドイツの併用制と同じになる。また、有権者が 2 票を持つというのがそもそもの構想である。この二票目の比例区の議席を配分する際に大政党が遠慮するように仕向けてあるため、トータルの選挙結果は比例代表的で、中小政党にも配慮していて、民意をスムーズに反映する良い制度のように思われるが、問題点がある。

連用制の問題点は、大量の戦略投票が発生し、想定外の事態が起こりうることである。2 票目の比例区の票を考える時に、小選挙区で勝利を収めるような大政党の票は比例区ではほとんど反映されないため、大政党の支持者は自分の 2 票を有効に使うためには戦略投票を行うと考えられる。戦略投票は本来は中小政党支持者しか行わないと考えられるため、その得票数は限定的であるとされている。しかし連用制のもとでは、戦略投票は大政党支持者が行うことになり、大規模な、また、さまざまな戦略投票が起こることで、なだれのような現象が生じ、想定外の結果が生じうるのである。

並立制の場合は、比例区は比例区の得票率に従って独立に議席を配分する。そして、選挙区で獲得した議席とその比例区の議席を足したものが最終的な議席数になる。これに対し併用制は、ドイツで採用されている制度で実質比例代表制であり、比例区得票率ですべての議席を配分することになる。まず議席を比例代表で配分し、そこで誰を当選させる

かを決める際に選挙区の結果を使うことになる。連用制では、中小政党に厚めの配分になっており、選挙区で獲得した議席の次から比例区でドント式を始めるという方法をとるため、例えば、比例区で 41%の得票率を得た大政党が一議席も得られないということになる。41%の有権者は自分の一票が無駄になることを承知で大政党に一票を投ずるとは考えにくい。次に連用制の下での戦略投票の結果、問題が生じる例をいくつか紹介する。

① カルテル

二大政党のカルテルがあった場合には、中小政党を排除することが可能になる。意図的にカルテルを組まなくても、自然に有権者による自民党、民主党への均衡投票が行われることで、そのような結果がもたらされる可能性がある。

② 別働隊

大政党が A 党と B 党に分裂した場合、議席を独占できる可能性がある。

③ 衛星政党化

大政党が小選挙区だけで過半数を確保できる場合は、大政党による中小政党の支配がおこる。大政党は比例区の配分をコントロールし、中小政党の命運を握ることができる。

④ 3 党

政党が 3 つ以上ありどの党も単独過半数をとれない場合、第三党が極端に大きな力を持つこととなる。

⑤ 系列化

長期的には系列化が進み、結局は 2 大ブロック化するとも考えられる。

⑥ カリスマ

カリスマが事実上比例区に出馬し、比例区票と引き換えに選挙区で大政党候補を選別支援すれば、比例区でカリスマの党は圧勝し、選挙区では二大政党が勝つが、第三局となったカリスマの政党に二大政党の中のカリスマ・シンパが呼応すると、一気に過半数が制圧できるというシナリオもありえる。

戦略投票の問題はブロックレベルでも選挙区レベルでも起こりうる。このまま用いると連用制は危険な制度であると言える。連用制でのメリットを残しながらもこの戦略投票の問題を克服するための策としては、一人 1 票制、2 段階制、比例区部分の拡大が考えられる。

有権者一人に対して 2 票あるため戦略投票が行われるのであって、一人 1 票にすればよいと考えられる。この一人 1 票制の導入に際しては、記号式投票用紙の導入が必要となる

が、記号式投票用紙に対する日本の政治家の反発は非常に強く、導入は難しいと言える。また、従来型の選挙協力が不可能となる、比例区の投票が選挙区のそれに引きずられるために中小政党にとって不利となる、選挙区と比例区で異なる投票ができない、そして選挙区で選挙結果が容易に予想できる場合に戦略投票はなくなるといった問題もある。

比例区を二段階にし、例えば 90 議席を各ブロックで従来どおり並立制で選出し、30 議席を全国レベルで集計した得票数に基づき連用制で配分するという案も考えられる。この案の場合は、少々中小政党が割りを食うが、従来選挙結果に近い結果がもたらされるため、妥協の範囲内かもしれないと考えられる。

比例区部分を大きくするという事は、事実上比例代表制への移行を意味することとなるので、策としてはシンプルではあるが、国民が納得するかどうかは分からない。

## 2. 定数是正判決について

衆議院の定数是正については、2011 年 3 月 23 日に最高裁判決で違憲判決が出されたことから、違法状態が続いている。現行法は、各都道府県に 1 議席の一人別枠方式とヘアー式の比例配分という形をとっており、最高裁は一人別枠方式こそが違憲状態の犯人であるとしたが、この判決は半分合っていて半分不十分である。この比例配分に使われているヘアー式も小団体にやさしい制度なのであり、違憲状態を解決するには一人別枠だけでなく、ヘアー式についても検討すべきなので、一人別枠方式を単独で原因と断定するのは誤りである。

違憲状態を解決するには、判決の示唆する解決策（21 増 21 減の単純ヘアー式）、もうひとつの改善策（10 増 10 減の一人別枠＋ドント式）、そして現在話題になっている 0 増 5 減が考えられるが、最もパフォーマンスがよいのは、一人別枠＋ドント式であると言える。

一人別枠＋ドント式は、現行法と判決の示唆する単純ヘアー式の間と言える。ヘアー式（最大剰余法）は、サンラゲ式（最高平均法）と同じであると考えられる。最高平均法とはすなわち「せり」方式である。ドント式では、「せり」で決まる額（最適な一議席の重み）の全額払い込みが必要であり、割引率は 0% であるが、サンラゲ式では奇数で割るために割引率は 50% となり、半額の払い込みが必要となる（つまり、「最適な議席の重み」の 50% の票があれば新たに一議席を獲得できる）。このサンラゲ式＋一人別枠という現行方式に近い形では、割引率は 149.99% であり、小規模県に有利過ぎるものとなるが、一人別枠にドント式を加える場合は、割引率は 99.99% となる。

図表 6-2

表1 都道府県間の議席配分に用いる比例代表の諸方法の評価

	格差	増減	ドント式指 標	ルーズモ ア・ハン ビー指標	サンラゲ指 標
現行定数	2.066		1.67	1.467	1.473
単純比例 代表(判 決)方式	ドント	29	1.08	0.719	0.511
	サンラゲ	20	1.19	0.325	0.177
	デンマーク	18	1.45	0.382	0.215
	インペリアル	43	1.18	1.545	1.926
	ヘアー	21	1.19	0.323	0.182
	ドループ	21	1.19	0.323	0.182
	インペリアリ	21	1.19	0.323	0.182
1人別枠 方式	ドント	11	1.45	0.683	0.428
	サンラゲ	3	1.63	1.235	1.188
	デンマーク	2	1.79	1.414	1.573
	インペリアル	29	1.08	0.719	0.511
	ヘアー	4	1.59	1.177	1.033
	ドループ	4	1.59	1.177	1.033
	インペリアリ	4	1.51	1.107	0.889

あみかけ部分は、当該指標で最もよい結果を示した部分

表2 都道府県間の議席配分に用いる比例代表の諸方法とその結果  
一票の重みの格差

現行定数	単純比例代表(判決)方式				1人別枠方式			
	ドント	サンラゲ	デンマーク	ヘアー	ドント	サンラゲ	ヘアー	
有権者数	1.99	2.08	1.64	1.75	1.64	1.59	1.81	1.81
投票者数H	1.96	2.18	1.70	1.66	1.70	1.54	1.84	1.75
投票者数L	2.04	2.41	1.82	1.61	1.82	1.60	1.83	1.73
人口	2.07	2.00	1.64	1.70	1.64	1.58	1.89	1.83
人口(前回)	1.78	2.25	1.64	1.74	1.64	1.60	1.78	1.77

有権者数は、2003年から2009年までの3回の総選挙時の平均

投票者数Hは、投票率が高かった2009年総選挙時の結果、投票者数Lは、投票率が低かった2003年総選挙時の結果を用いた。人口は、2010年国勢調査、人口(前回)は2000年国勢調査による。

あみかけ部分は最もよい結果を示した部分

現在、提案として、高知県、福井県、佐賀県、山梨県の定数を各2とし、0増5減とする細田私案があるが、明確な根拠のない弥縫策であり、緊急避難にしかなりえない。

また、比例代表制にはいくつかの定義があり、その定義に応じていくつかの方法があり、どれが正しいとは一概には言えず、何を選ぶかはお国柄による。

図表 6-3 【議席増減の例】

	単純デンマーク			単純ヘアー			1人別枠+ドント		現行方式
増加	東京5 埼玉2 北海道 千葉	神奈川3 愛知2 静岡 大阪	兵庫 福岡	東京6 千葉2 北海道 兵庫	神奈川3 愛知2 福岡	埼玉2 大阪2 静岡	東京4 埼玉 千葉 静岡	神奈川2 愛知 大阪	東京2 神奈川 愛知
減少	青森 岩手 福井 山梨 三重 滋賀	和歌山 鳥取 山口 徳島 香川 愛媛	高知 佐賀 長崎 熊本 鹿児島 沖縄	青森 岩手 宮城 秋田 福井 山梨 三重	滋賀 和歌山 鳥取 島根 山口 徳島 香川	愛媛 高知 佐賀 長崎 熊本 鹿児島 沖縄	青森 岩手 福井 山梨 三重 徳島	高知 佐賀 熊本 鹿児島 沖縄	大阪 徳島 高知 鹿児島

2005	実際		①		②		③		④	
自由民主党	296	61.7	257	64.3	219	54.8	267	66.8	270	62.8
民主党	113	23.5	83	20.8	93	23.3	88	22.0	93	21.6
公明党	31	6.5	21	5.3	32	8.0	19	4.8	25	5.8
日本共産党	9	1.9	7	1.8	16	4.0	3	0.8	9	2.1
社会民主党	7	1.5	7	1.8	10	2.5	3	0.8	8	1.9
国民新党	4	0.8	4	1.0	4	1.0	2	0.5	4	0.9
新党日本	2	0.4	3	0.8	6	1.5	0	0.0	3	0.7
新党大地	0	0.0	0	0.0	2	0.5	0	0.0	0	0.0
無所属	18	3.8	18	4.5	18	4.5	18	4.5	18	4.2
定数	480	100	400	100	400	100	400	100	430	100

2009	実際		①		②		③		④	
民主党	308	64.2	263	65.8	224	56.0	276	69.0	278	64.7
自由民主党	119	24.8	91	22.8	93	23.3	93	23.3	100	23.3
公明党	21	4.4	11	2.8	33	8.3	10	2.5	15	3.5
社会民主党	7	1.5	7	1.8	11	2.8	3	0.8	8	1.9
日本共産党	9	1.9	7	1.8	18	4.5	4	1.0	9	2.1
みんなの党	5	1.0	6	1.5	9	2.3	4	1.0	7	1.6
国民新党	3	0.6	5	1.3	4	1.0	3	0.8	5	1.2
新党日本	0	0.0	1	0.3	0	0.0	0	0.0	1	0.2
幸福実現党	0	0.0	1	0.3	0	0.0	0	0.0	0	0.0
新党大地	2	0.4	2	0.5	2	0.5	1	0.3	1	0.2
新党本質	0	0.0	0	0.0	0	0.0	0	0.0	0	0.0
改革クラブ	0	0.0	0	0.0	0	0.0	0	0.0	0	0.0
無所属	6	1.3	6	1.5	6	1.5	6	1.5	6	1.4
定数	480	100	400	100	400	100	400	100	430	100

- ① 比例区100を全国1区・ヘアー式で配分した場合  
 ② 比例区100を11ブロック・連用制(ドント式)で配分した場合  
 ③ 比例区100を11ブロック・並立制(ドント式)で配分した場合=現行方式  
 ④ 比例区130を2段階で配分(③の後、30議席を全国レベルの連用制で配分)した場合

## □ 質疑応答

— 連用制をかつての政治改革で提案したのは 21 世紀臨調であり、当時は成田憲彦氏（駿河台大学教授）が中心になっていた。その時考えられていた連用制は一人 1 票制であったが、法制局から憲法違反の疑いがあることで 2 票制に変えさせられた。

一人別枠が違憲とされる判決はやはり問題がある。高橋和之氏（明治大学法科大学院教授）も一人別枠が違反というところまで踏み込むというのはやりすぎではないかと言っている。

連用制は超過議席をなんとか減らしたいというところから出たという話があるが、本来は全員が重複立候補し、当選者+1 で割れば問題はない。小選挙区の当選者+1 ではなく、重複立候補で当選した人+1 で割れば、単独比例で出ている人たちの当選余地がある。現実には連用制を採用しているスコットランドとウェールズの議会では比例区に出馬する人の勝ち目がなく、スコットランドでは小選挙区で勝ちすぎると比例で勝てないという番狂わせが起こっている。比例で当選するはずの人を当選ではなくすることについての根拠を示せと言われると少し難しいが。

— 衆議院と参議院という二つの院があつて、各々の役割を明確にしないままに、選挙制度だけの議論がなされているような印象がある。先生ご自身は、衆参両院を前提としたら、どのような選挙制度が今の日本にとってよいと考えられるか。

### 【品田教授】

国民が二大政党制、強いリーダーシップを求めているのならば、衆議院は小選挙区を中心として権限を強め、参議院は権限を弱めて比例代表にし、国民の意見をプールしたらよいのではないかと。

— 民主党内の連用制支持者の一つの思惑は公明党との連立であると言われている。今の制度のままでは公明党は小選挙区に候補者を出すため、小選挙区で自民党と選挙協力をし続け、時の第一政党との連立が成立しないが、連用制ならば公明党は小選挙区から撤退し比例区に回り、民主党との連立が成立するのではという思惑があるようである。

細田私案については、10 増 10 減であると大都市で定数が増え、知名度のある無所属候補が乱立し混乱が起こり、既存の二大政党が損をするのではないかという危機感の反映で

はないか。

質問が二点。第一に、連用制を導入すると、議席が確定するまでの時間はこれまでよりも長くなるのか。第二に、有権者の4種類の紹介があったが、それぞれの有権者における割合は現状どうなっているのか。

**【品田教授】**

一点目については、立会人の監督など他の要因もあり一概には言えないが、小選挙区の結果が前提となって連用制の結果が出るので、原理的には遅くなりえる。

二点目については、4種類はある種の因子分析で、座標軸が移動するものとして考えられる。今は政治不信が強い方、政治関心が高い方に座標軸が推移していると言える。長期的なトレンドとして、国民は賢く疑い深くなっていると言える。

— 並立制自体への評価はどう下されるのか。

選挙制度とは切り離して考えることはできない政党制についてはどうお考えになるのか。

**【品田教授】**

並立制は折衷的であり、水と油を足したような制度である。一人に対して二票あることによって国民の意見の表し方がより複雑になっていると思う。二票の組み合わせによって多様な意見を表明できることは良いことかもしれないが、それが混乱を生むとも考えられる。政治改革がされた当時の選択としてはありえたものだったと思うが、今もそれがベストかどうかは疑問である。

二点目については、国民は2大政党の方がよいと思っているだろうが、私としては特にこうすべきという意見はなく、それぞれの社会に合う制度があるだろうと思う。

— 1925年に中選挙区制を初めて導入した際に、比例代表制を導入しようという話があり、併用制について議論がされていた。急変緩和のために併用制の議論がされており、最終的には比例代表制に移行すべきかもしれないが、どう状況になるかわからないため併用制で行くという話になっていた。これは日本的なやり方の一つとして考えられるかもしれない。

品田先生が近年なさっている共同研究の中で明らかになった選挙区レベルで政治が変わったという顕著な例をいくつかお教えいただきたい。

【品田教授】

まず挙げられるのは、政党関係者の高齢化である。自民党だけでなく、民主党、公明党でも組織が高齢化しており、活力が低下しているようである。高齢化は社会だけでなく、政治にも影響を及ぼしていると言える。

他方で平準化、流動化という現象も観察できる。かつて公明支持者、共産支持者、民主支持者にはそれぞれのカラーがあったが、そのような特色がなくなりつつある。たいして強い意見もなく、政党への強い支持もなく、根なし草となっている。

また、能力評価が重視される傾向がある。政治的関心が高く政治不信が強い層は民主支持に回ることが多いが、彼らは非常にドライで少し具合が悪ければすぐに見捨てるのであり、そういった傾向を持つ有権者が増えているように思える。2005年までの選挙では自民党支持者は情に厚いが、民主党支持者は薄情であったため、民主党は分の悪い選挙をやっていたと言える。

— なぜ大量の小泉チルドレン、小沢チルドレンは生まれたのか、それは小選挙区制の想定範囲内なのか、想定外なのか。同じく小選挙区制を採用するアメリカ、イギリスでは安定選挙区、現職の再選が多いが、それでも政権交代は起こる。他方、日本では大量に当選し、大量に落選するという現象が起きている。これは過去2回だけの特徴なのか、それとも有権者の投票行動によってもたらされる結果なのか、答えはまだ出ていないが、日本では一貫した自民支持者、民主支持者は非常に少なく、選挙ごとに支持政党が変わる人が非常に多いのであり、こうした日本の特徴は制度を変えても変わらないだろう。選挙制度だけではなく、日本人の投票行動を調査しなければ答えは出ないのではないか。

【品田教授】

支持が明確で一貫している人は、かつての自民党支持者にはいたが、それは高齢化もあり、小泉内閣以降減少している。2005年の衆院選以降、政治的関心が低く政治不信の強い10%程度の有権者が選挙に来るようになり、選挙結果が大きく左右されるようになったのである。次の選挙がつまらないものであれば投票には来ないだろうが、それは民主主義としては良いことではなく、ある種のパラドクスのようなものが存在すると言える。

欧米も多少は流動的になってきていて、政策中心の投票になっていると言え、かつてアメリカ、ヨーロッパが現行制度を選んだ背景とは異なった現実と直面している。

— ヨーロッパの比例代表制は組織で囲い込むという歴史的経緯から生まれたものであるが、今有権者は脱政党化が進んでおり、比例代表制のそもそもの根幹自体が揺らいでいると言える。また、日本固有の制度であるため、連用制を英語で説明するのは非常に難しい。重複立候補制も同様に説明が難しい。

質問が二点。第一に、連用制はどの党も同じ序数で割るという点においては公平だと言えるが、政党が比例代表で割り当てられた議席によって、割り当てられた票数が小選挙区によって変わってくるため、政党間の議席の格差のようなものが制度的に存在すると言えるのではないか。第二に、リーダーシップの育成との関連で、継続的なキャリアパスが考えにくい小選挙区制が問題とされてきたが、リーダーシップを継続的に育成していくための制度要件をどうお考えになるか、そのためにはどういった選挙制度が良いと言えるだろうか。

#### 【品田教授】

連用制とは、併用制の比例区を限りなく小さくしたものであり、併用制の日本版である。併用制の一部であると考えれば、議会全体の議席配分を決め、そこから小選挙区の人と比例区の人を分けて選ぶということなので、「小選挙区+1」というプロセスもあながち理解できなくもないのである。どれだけ連用制を併用制と意識できるかが問題となる。

リーダー育成を考えるのは政党の問題ではないか。政党助成金を選挙で落選した人への手当にするということも考えられる。諸外国では小選挙区でも比例区でもリーダーは出ているのであり、どちらでも政党が強ければリーダーは育つのではないか。政党助成金を使って日本の政党もリーダーを育てるようになるか、それか今までのように政党以外の部分でリーダーを育てるか、どちらかである。システムティックにどこかで育てることができないのであれば、自然に育つのを待つしかない。

— 重複立候補がなぜできたかについて。後藤田さんは小選挙区の投票と比例の投票は別モノで2票でやっていたのに、いつしか根拠なくブリッジをかけてしまって、訳も分からず復活当選という事態が生まれてしまったと説明していた。

— さきほど公明党の思惑の話が出ていたが、これはまさに品田先生のお話しされていた「3党」パターンではないか。公明党が連用制にこだわる理由は何なのだろうか。

【品田教授】

実際に何を考えているかは分からないが、少なくとも連用制を導入するだけで彼らは得をするため、素直にいいと思っている可能性がある。その上で、連用制を導入すれば現在以上の議席を獲得できるため、それをてこにして自民党や民主党に対する発言力が増すというのも可能性としては十分あると考えているとも想定できる。うまくいけばそこまでいくし、いかないとしても自分たちが損することはないという二段構えになっていて、連用制を支持しているのだと思うが、先にお話ししたように想定外の事態も起こりうることは気がついていないのかもしれない。

— 中選挙区制から連用制に変わった理由は、中選挙区であると第三党が公明党でない選挙区が増えるため、連用制の方が第三党としての公明党を守れるからである。

また、第八次選挙制度審議会がなぜドイツ型にせず並立制にしたのかについては、公式文書には書いていないが、委員の人はドイツの FDP と公明党を重ね合わせて、公明党の役割が議席以上に強くなることを危惧し、並立制ということがあると言われている。

(2012年2月22日 第13回研究会より抜粋)

## 第7章 政治とカネをめぐる課題

日本大学法学部教授 岩井奉信氏

### はじめに

政治とカネをめぐる問題は、相対的にみると、遅々とした歩みではあるが、改善されている。しかしながら依然として数多くの問題を抱えている。改正を繰り返した政治資金制度は、全体として、複雑でわかりにくいものになっており、抜本的な改革が必要である。ただ、政治とカネの問題は、政治不信を助長するという一般的な問題と同時に、政党政治を阻害する大きな要因となっていることも見逃すべきではない。そこで以下では、政治とカネをめぐる問題を政党政治という観点から捉え直してみたい。

### 1. 政治資金の現状

まず、政治とカネの現状について、2011年11月に公表された、政権交代後、初のものである2010年分の政治資金収支報告書の内容から見てみたい。

全体を見ると、政治献金は減少の一途を辿っており、企業団体献金は1990年代初頭の最盛期に比べて、10分の1ほどにまで落ち込んでおり、事実上、消滅しつつある。政治資金総額が減少していることは、政治のカネへの依存度が減ったという見方もできるが、他方で政党や政治家が深刻な政治資金不足に陥っているために、カネを求めた行動を起こす潜在的危険度が増しているとも見られる。

そのような中で、政治資金における政党助成金への依存する割合が非常に高まっている。政党助成金依存度は、民主党が82.7%、自民党が67.4%となっており、二大政党は、今や事実上、「国営政党化」しつつあると言える。このような姿は、本来的な意味での国家と政党の関係として望ましいとは言えない。

さらに細部を見ると、不適切な収支の問題は依然として多く起きており、常に抜け道探しが行われている。

政治献金のあり方をみると、政党本位になっていないのが問題だ。政党の収入は全体としては1620億あるが、このすべてが政党の収入であるのではなく、政党本部が集めるのは790億で、支部が830億（事実上政治家個人のカネ、第二の財布）、団体が819億（政治家の資金管理団体など）となっている。以前と比べると政党中心に少しずつなっているが、

依然として政治家個人のお財布が重視される傾向は変わっていない。

図表 7-1 2010 年政治資金収支報告から①

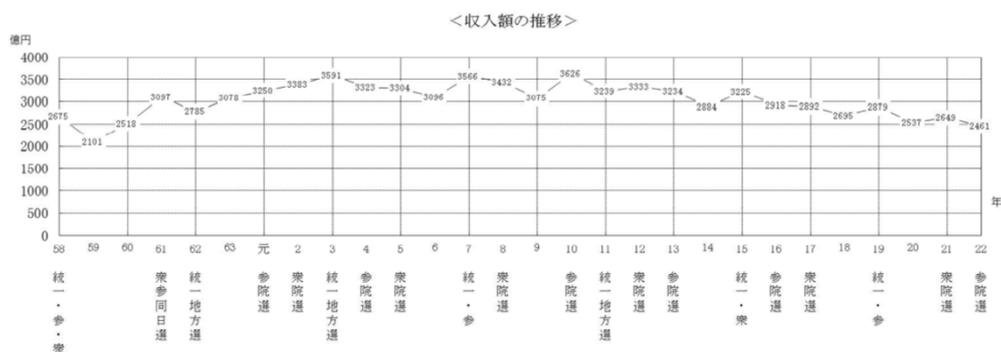
・ 政治資金の推移 (億円)				・ 政党助成金依存度 (億円)		
	中央分	地方分	合計		助成額	依存率
2006 年	1269	1427	2696	民主党	171.1	82.7%
2007 年	1278	1601	2879	自民党	102.6	67.4%
2008 年	1253	1285	2538	公明党	23.4	16.3%
2009 年	1244	1404	2648	社民党	8.2	51.9%
2010 年	1166	1294	2460	みんな	6.9	58.0%

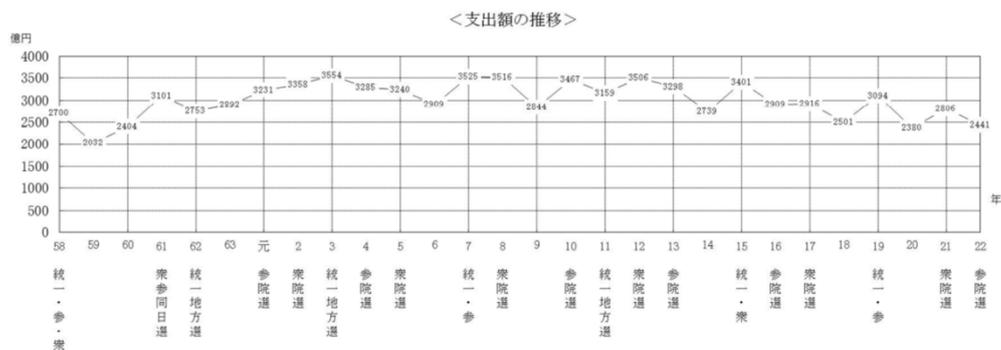
・ 政治献金の内訳 (億円)					・ 政党と政治家 (億円)			
	個人	法人	政治団体	合計		政党	支部	団体
2009 年	343	116	349	808	2009 年	777	919	918
2010 年	336	87	274	697	2010 年	790	830	819

図表 7-2 2010 年政治資金収支報告から②

収支の概況  
平成 22 年分の収支報告の収入額（前年からの繰越額を除く。）は、2,461 億円で、21 年分（2,649 億円）と比べると、187 億円、7.1%の減となっています。



一方、支出額は、2,441 億円で、21 年分（2,806 億円）と比べると、364 億円、13.0%の減となっています。



## 2. 政治とカネ、何が問題なのか

政治不信の最大の要因となっているのが、政治とカネの問題である。多くの国民の間では、「政治＝カネ」「政治家はカネのために動く」というイメージが定着しつつある。その典型が陸山会事件であり、この事件が提起したことが、すべての政治家に当てはまると見なされる危険がある。

政治とカネの問題が、あまりに多く起きるために、現行の政治資金制度そのもの、制度の根幹に対する不信感も根強い。「政治＝カネ」という認識が定着すると、汚職と政治資金が混同され、正当な必要な資金までもが不正のイメージに取り込まれてしまう。民主主義の維持、発展には、一定のコストが必要であるが、政治とカネにまつわる問題が多発すると、それさえ否定され、単純にカネがかからないことが全て良いことだとされる傾向を生む。しかし、それは決して正しいことではない。かつては青島幸男氏が一銭もカネをかけずに当選されたことが喝采を浴び、今は国会議員に対する給与や手当が問題となっている。日本の国会議員の給与や手当が世界的に高すぎるのは事実であるが、経費を必要以上に削ると、政策活動、選挙活動、コミュニケーション活動が阻害され、政党、議会が機能しなくなり、民主主義が機能不全に陥る危険性がある。

「政治＝カネ」のイメージと実際に政治には一定のカネがかかるという現実によって、政治家になろうという人からすると、それは大きな参入障壁が形成されてしまっている。中選挙区から小選挙区制に移行し、以前よりはカネがかからなくなったと言われるが、若手議員でも、年間平均 5000 万円以上かかるのであり、給与や手当のみでは政治を賄えないというのが現実である。

良い候補者がいれば政党が全面的に資金的な面倒をみるということができればよいが、実際のところ、現在の民主党や自民党がそれを行うのは現実的に難しいため、新規参入が困難となり、結果として世襲の増加を招くことにもつながっている。

最も危惧するのは、カネの問題が政党本位の政治の実現への障害となることである。94 年の改革における最大のポイントは「政党本位の政治」「政策本位の政治」の確立であり、政治資金制度もそのように設計されたはずであったが、現実にはそうなっていない。依然として、政治家は個人のカネを持とうとしている。政治家が財政的に自立すればするほど、党の言うことを聞かなくなり、政党ガバナンスが低下し、造反や分派などが起こりやすくなる。政党が政治資金で政治家を拘束することがよいかどうかについては、多少の議

論の余地があるが、現実問題として、政治家個人が自身の資金を有することによって、政党本位の政治の実現が阻害されている点については、もっと認識されるべきであろう。

政党政治とは、政策本位の政治である。それを実現するためには何よりも選挙のあり方を政党本位に徹底すべきである。具体的には中選挙区制の残滓である後援会中心の選挙から政党本位の選挙に変わる必要がある。しかし、残念ながら、自民、民主両党の選挙のあり方をみると、依然として後援会中心の選挙に依存している。そこでは政党の存在感は必ずしも高くはない。以前よりは良好な方向に向かっているとはいえ、政党が候補者の面倒を100%見るという体制ができていない。そのため政治家個人の後援会に依存せざるを得ないのである。後援会型選挙の横行は、結果として、政党のガバナンスを減じることを通じて、政党は、自らの首を絞めることになるのである。

### 3. 政治資金制度改革の展開

その中でも問題なのは、政党支部をめぐる問題である。現行政治資金制度では、政党本位を促進するために、政治資金集めにおいて、政治家個人に対し、政党は優遇されている。たとえば、企業・団体献金は政治家個人や一般の政治団体が受け取ることができないが、政党は受け取ることが許されている。

しかし、政治資金の実態は、その理念とは裏腹に、政治家は個々に設立する政党支部を通じて、実際は自由に企業・団体献金を受け取ることができる。これは法解釈上、政党支部が政党本部と同列に扱われているからである。厳しい言葉で言えば、政治家にとって、政党支部は「マネー・ロンダリング」の道具と化している。そしてそれを黙認している政党は、政党政治の促進を自ら放棄していると言えるのである。

さらに「規制」と「抜け道さがし」の「イタチごっこ」は相変わらず続いている。これは日本だけの問題ではなく、政治とカネの問題における一つの宿命でもある。

このような状況に対し、94年以降、何度かの政治資金規正法の改正が行われてきた。しかし、残念ながら、その実効性は期待できないどころか、現行の政治資金制度は、現実問題として、「正直者が馬鹿を見る」制度になってきているのである。例えば、事務所費問題を契機に、「1円領収書」で支出を明確化しようとする規正法の改正が行われた。政治資金の全面公開自体は悪いことではないが、すべての政治団体の支出が全面公開されるわけではない。改正法は「国会議員関係団体」についてのみ全面公開を求めているにすぎない。その国会議員関係団体は、国家議員が自己申告で指定するものであり、もし指定しなくて

も罰則はない。このような致命的な抜け道がある。その結果、正直に政治資金の支出を公開しようとする者は「1円領収書」を処理する事務費や監査を受けるためのコストなどを負担する必要がある。

#### 4. 政治資金制度再生への課題

政治とカネの問題を正常化するためには、多くの課題があり、限られた紙数で、そのすべてを描くことは難しい。ただ、あえて改革に向けた原則を挙げるとするならば、「透明性の確保」「監視の強化」「罰則の強化」と3点がある。

何よりも重要なことは「透明性の確保」であり、いかに政治資金の透明性を高めるかである。そのためにもまず、最低限やるべきこととして、「現金授受の禁止」がある。現金授受を認めている国はほとんどなく、金融機関の口座を指定することにより、何時カネが動いたのかを分かるようにする必要がある。現金授受が禁止されていれば、陸山会事件のような不透明な政治資金の流れはなくなるはずである。ところが、現金授受の禁止に関しては、意外に政治家の抵抗は強い。

もっとも、透明性は以前に比べれば、格段に確保されるようになってきことは事実だ。公開基準は下げられ、1円領収書も実現した。その一方で、政治資金収支報告書が膨大なものになり、以前、マスメディアが行ってきたような確認を行うことが難しくなっているという皮肉な問題を抱えるに至っている。

「透明性の確保」とともに重要なのは「監視機能の強化」である。アメリカでは、連邦選挙委員会（FEC）が政治資金収支報告書の管理を行うと同時に、分析も行うことを通じて、監視機能を果たしている。日本でも政治資金を監視する「政治資金Gメン」というべき機関の創設が一部で求められているが、政治資金収支報告書を電子化し、積極的にインターネットを通じて公開していき、国民による監視を促すことを行うべきだ。実は、これを実現するためには、必ずしも法律の改正を必要とはしない。

「罰則の強化」については、公明党が連座制強化を主張しており、これも有力な方法であることは否定しないが、「規制」と「抜け道探し」の「イタチごっこ」が続く政治とカネの問題を法的な罰則をもって取り締まることには限界がある。

望ましくは、国会の「政治倫理審査会」を、より積極的に機能させるべきだ。政治とカネの問題が政治不信の原因となっていることを考えると、いかに適法であろうと、かかる問題を起こした政治家は、「議会の権威を傷つけた」として、国会の懲罰の対象になるべき

で、そこで除名など厳しい「政治罰」がかけられるようになれば、状況は大きく変わるだろう。ただし、そのためには、現行の倫理審査会や懲罰規定を大きく変えなければならない。

図表 7-3 欧米主要国の政治資金制度の概要

	アメリカ	イギリス	ドイツ	フランス	カナダ
主たる根拠法	連邦選挙運動法 大衆選挙運動基金法	政党、選挙及びレファレンダムに関する法律/国民代表法/会社法/労働組合法	政党法 倫理制令 所得税法	政治資金の透明性に関する法律 選挙法典 租税一般法典	選挙法 所得税法
寄附の質的制限	・企業、労働組合及び政府契約者による寄附禁止(ただし、PACの設立は可能。) ・外国に本拠のある者による寄附禁止 ・他人名義による寄附禁止 ・100ドル超の現金寄附禁止 ・銀行口座の設置義務(複数可)	・有権者登録をした者以外の個人による寄附禁止 ・外国の政党、企業・労働組合等団体による寄附禁止 ・身元不明の者による寄附の受領禁止 ・企業による年間200ポンド超の寄附は、寄附先と金額を取締役報告に記載し、事前に株主総会の承認決議を得る。 ・労働組合は、政治基金を通して寄附を行い、政治基金の設置についても組合員の承認が必要。	・公法上の団体、議会内の会派・集団等による寄附禁止 ・公益団体等による寄附禁止 ・外国からの寄附制限 ・政党への転送を条件とする職業団体からの寄附禁止 ・連邦・州等の直接の資本参加率が25%超の企業による寄附禁止 ・1回500ユーロ超の身元不明又は匿名の寄附禁止 ・経済的・政治的利益を期待して又は見返りとして行う寄附禁止 ・1千ユーロ超の現金寄附禁止	・政党・政治団体を除く法人による寄附禁止 ・外国等からの寄附禁止 ・銀行口座又は郵便口座の設置義務(口座のみ) ・150ユーロ超の寄附は、小切手に限る。 ・候補者の現金による寄附収入額は、選挙運動費用限度額の20%まで。	・カナダ国民又は永住権者以外の個人による寄附禁止 ・企業・労働組合等団体による寄附は、原則禁止(例外的に、政党の選挙区支部、下院議員候補者及び予備選挙候補者に対する寄附は認められる)。 ・外国の企業・労働組合等団体による寄附禁止 ・補助金により運営される王室所有企業による寄附禁止 ・連邦政府からの出資が50%を超える企業による寄附禁止
寄附の量的制限	個人献金は、2年間で9万5千ドルの総枠内で、候補者へは選挙ごとに2千ドル以内、PACへは年間5千ドル以内。その他、寄附者・受領者別に細かい規制あり。	制限なし	制限なし	個人献金は、候補者に対しては選挙ごとに4,600ユーロまで、政党・政治団体にに対しては年間7,500ユーロまで。	個人献金は、政党及び候補者等に対して年間又は選挙ごとに5千カナダドルまで。企業・労働組合等団体献金は、年間又は選挙ごとに1千カナダドルまで。
支出制限	大統領選挙において国庫補助を費領しようとする候補者及び政党に対してのみ、制限あり。	下院議員候補者は、選挙区で5,483ポンド+有権者数×6.2ポンド、都府選挙区で5,483ポンド+有権者数×4.6ポンド、政党は、3万ポンド×候補者を立てた選挙区数。	制限なし	下院議員候補者は、(3万8千ユーロ+当該選挙区の人口×0.15ユーロ)×1.12	登録政党は、0.7カナダドル×選挙区の有権者数×物価上昇調整係数。下院議員候補者は、選挙区の有権者ごとに2.07~0.52カナダドルを乗じた額。予備選挙候補者は、下院議員候補者の20%。
国庫補助	大統領選挙において、①予備選挙候補者、②政党の候補者指名全国大会、③本選挙候補者の3段階で補助を行う。	2名以上の国会議員を有する主要な政党に対し、年間総額200万ポンドまでの政策立案補助を支給。	総額1億3300万ユーロを上限とする政党国庫補助を、得票数及び当該政党の党費・個人献金の収入実績に基づいて配分。	得票数と議席に応じた政党国庫補助。また、第1回投票で有効投票の5%以上を獲得した候補者に対し、選挙運動費用限度額の50%を一律に償還。	得票数に基づく四半期ごとの政党国庫補助。また、有効投票の10%以上を獲得した候補者には60%、野党政党には50%の選挙費用を償還。
税制上の優遇措置	なし	なし	政党への3,300ユーロまでの党費・個人献金について、50%の税額控除及び所得控除。	個人献金について、課税対象所得の20%を限度に60%の税額控除。	1,275カナダドルまでの個人献金について、最大650カナダドルの税額控除。
寄附者の公開基準	200ドル超	政党本部:5千ポンド超 政党支部・議員:1千ポンド超	1万ユーロ超	規定なし	200カナダドル超

政治とカネの問題を考える上では、政治資金制度の改革が必要なことは言を待たないが、根源的な問題として、政治の適正コストはいかなるものかを把握する必要がある。

政治の適正コストを考えるためには、政党や政治家のバランスシートの公開を促す必要がある。そこから本当に政治に必要なコストがどのようなものであるのかを算出し、公的負担で賄うべきものはどれか、自助努力で調達すべきものはどれかといった「仕分け」を行うべきだ。また、政党助成をはじめとして、現金支給で行われている国庫補助についても、現物支給など、別の方法も考慮すべきだろう。

ただ、政治とカネについては、問題が起こる度に「規制」の話が先行しがちになる。企業・団体献金の禁止論はその代表例である。しかし、「規制」には限界がある。表向き企業・団体献金を禁止したとしても、現在、労働組合献金の多くが個人献金の形式を取っているように、完全に「抜け道」を塞ぐことは難しい。場合によっては、政治資金の流れが「裏

へ裏へ」回る危険も指摘される。その意味では、規制偏重の議論も考え直す必要があるだろう。

企業献金、個人献金、公的助成の比率については、個人献金の割合が大きくなっているように見えるが、組合は個人献金の形態をとっていることなどから、収支報告に表れたすべてを純粹な個人の自発的な献金としては見ることはできない。税的優遇をはじめとして、数々の優遇策が取られてはいるものの、現実の個人献金は思ったほど伸びてはいない。期待された「ネット献金」もかけ声倒れで低迷している。

その原因としては、日本に寄付文化が根付いていないからだと言われるが、政党や政治家に対する国民の強い不信感も見逃せない。

その一方で、企業・団体献金が諸悪の根源だと批判されることがあるが、では、企業・団体献金を無くせば、すべてが解決するのかというと、そう簡単な事ではないことは明かだ。

政治資金の流れは、政党本位の政治資金制度の下、かつてよりも政党中心になっているように思えるが、すでに述べた通り、依然として政治家中心である。それをいかにして政党中心にしていくかが、今後の大きな課題である。政治家個人の政治資金は政治資金管理団体ですべて扱うとしたにもかかわらず、現実には政党支部が政治家個人のものとなり、企業団体献金の受け皿、抜け道になっている。本来、政党支部の問題については、政党のガバナンスの問題であるとも言え、政党が自発的に規制や改革を行っていくべきものであるが、政治資金のすべてを政党に集約しようとするれば、党内で大きな反発が起こることは必至である。

今日、政治資金については、イギリスやフランスなどで始まったように、収入や支出について、上限規制をかけようという動きがある。日本でも選挙で同じ条件で競うことができるようにするため、上限規制の導入を考えるべきではないか。特に政治資金規正法が政治資金の「入」のみの規制に終始し、「出」には無関心だったことは、「カネのかかる政治」を助長してきた。現実には「カネをかける政治」の部分が大きいため、「カネがかけられない」上限規制は有効ではないか。

さらに、今日の課題を挙げれば、政治とカネをめぐる法制度そのものの問題も指摘しておきたい。たとえば、政治資金規正法と公職選挙法は政治献金に監視、事実上、二重基準がある。便宜的には公示日以前が政治資金規正法、公示日以後は公職選挙法が適用されていたが、近年拡大解釈を行う判決が出るようになり、選挙のための献金に関しては、公職選挙法が適用されるようになっている。考えてみれば、すべてのカネが最終的に向かうの

は選挙であり、政治資金規正法と公職選挙法でカネについての規定が異なるのはおかしいのである。その意味では、政治とカネにかかわる法制度を抜本的に見直す必要がある。政治にかかるコストを一元的に見直し、「政治会計」という概念を導入することを通して、法律も「政治活動法」というような形に一元化すべきであろう。

もとより政治にかかわるカネを扱うことができる団体が約6万も存在している。政治団体の「仕分け」も必要だろう。ただ、これは結社の自由とも関わるのでなかなか難しい問題でもある。考えられる解決策としては、いっそ政治資金管理団体という疑似法人格のようなものを政治家の会計の中に与えるのをやめて、「個人」と「政党」に単純化して、個人のカネについては個人商店のそれと同じように税務署が取り扱うという考え方もできるかもしれない。

政党政治が政党政治たりうるためには、政党が一つのまとまった集団として動くことが求められる。しかし、政治とカネの問題が阻害していることは否めない。政党が政治資金をきちんと管理し、所属の政治家の活動を全面的に面倒を見るのであれば、政党はより一元化された存在になりうるだろう。今のような政治家個人が相当な額のカネを扱えるような状況では、政党は選挙の「看板」に過ぎないものになってしまう。

企業団体献金については、新しい論理が必要である。かつて企業・団体献金は「資本主義社会を守る」という名目の下に正当化されてきたが、もはやその論理は色あせている。現実には政権交代後、自民党への献金が激減し、民主党は企業献金を受け取らないという姿勢であったから全体としても減少した。しかし、この受け取らないという姿勢がなかったとしたら民主党に多額の企業・団体献金が流れたと考えられる。すなわち企業・団体献金はその賄賂性を自ら立証したのではないかとも言え、政治に関するコストの負担についての新しい論理を組み立てる必要がある。

いずれにせよ、政治への信頼の回復と政党政治の確立のために、政治資金政治は抜本的に見直される必要があることは間違いない。

## □ 質疑応答

— 中選挙区制の時代には、派閥が候補者のカネの面倒を見ていたことから、派閥は資金の面ではある意味政党の役割を果たしていたと言えるのではないか。

【岩井教授】

政治家の政治資金を見てみると、政党から来る部分と派閥から来る部分を比べると、派閥からの方が多くことがわかる。かつては個人の資金の半分ほどを派閥が面倒を見ていたともいわれている。そういった面では派閥の役割は非常に大きいと言えるが、94年の改正で派閥としての資金集めが難しくなった。ただ、現実には迂回献金で派閥は資金を集めている。政党から政治家に行くカネについては無制限になっているためにそれが可能となっている。

かつて、政党から政治家へ支払われるカネについて用途を明らかにする保有金制度があったが、94年の改革で政党から政治家まで渡ったカネを明らかにする必要はなくなった。これは94年の改革で一カ所だけ後退したところだ。94年の改革には非常に分かりにくく、巧妙な抜け道があったわけだ。

今は派閥が面倒を見ることもできないため、派閥の言うことも聞かなくなっている。カネの動きは政治家の行動を規定していると言える。

— かつての派閥は今の政党よりもガバナンスがきいていたのではないか。

【岩井教授】

田中角栄が金脈で逮捕されてから、政治とカネの有り様が変わったと言われている。それまでは派閥のボスがカネを集めて手渡しで配っていた。現金で渡していたからこその有難みがあったが、田中は自らカネを触ったから捕まるとされ、それ以降、リーダーはカネを触ってはならないということになった。それからはカネを配るのではなく、カネをくれる企業などを紹介するということになり、その結果、派閥に対するロイヤリティーが低下したとも考えられている。

— 記者が政治とカネの取材をする時に、政治家に「政治活動の自由に関わる」と言われてしまったじろぐことがあるのだが、こういった時はどう反論すればよいのか。

【岩井教授】

政治活動の自由は単独ではなく、有権者の承認によって担保される。有権者の承認については、透明性が確保され全面的に公開され、有権者が納得できるかどうか問題となる。大前提にあるのはやはり全面公開である。アメリカでは規制が弱い代わりに公開が徹底されていて、それを有権者が明確に評価するようになっている。日本の政治資金の管理を総

務省が行うのはおかしいと言え、独立した機関が行うべきである。アメリカの FEC や SEC のような独立機関の概念が日本にはないため、設立が難しい。政治資金を税金と同様に扱って、査察をすべきであり、政治資金 G メンを導入すべきという議論もあるが、これについては政治活動の自由に反するという反論も強い。

政治資金規正法は収入については規制があるが、支出については規制がない。収支報告はもっと簡単に行えるようにしなければならず、今のようにこれは公開でこれは公開ではないというようなことではならない。

世界の中で、チェック機関と言えるのは、アメリカの FEC くらいで、告発権利は持っているが、これまでに告発したケースはおそらくない。また、収入について民事訴訟できるようにするという案もある。イギリスでは選挙の不正を監視するために、民事で訴訟提起できるようになっていて、イギリスではうまく機能している。お互いにきちんとしていこうとするから訴訟が実際には起きていない。政治とカネの問題で検察にすべて頼るのはよくないと言え、自浄作用をどうするか問題である。

使途制限は非常に難しく、細かい規定をすればするほど抜け道を示唆することになる。最終的には有権者判断なのであり、有権者に見やすい仕組みをつくっていくべきである。

— 政治にかかるカネ全体についての議論で、野田さんが議員歳費と政党助成金を減らす、定数を減らすと言っているのに対して、公明党が議員歳費を減らすのはいいけど、政党助成金はダメととりわけ強く反発しているが、政党助成金を減らすことの意味とはどのようなものなのか。

**【岩井教授】**

政党助成金は政党の運営経費に回される。削減によって政党助成金への依存度が高い民主党や自民党が困るのは分かるが、公明党は政党助成金への依存度は高くない。公明党には政党助成金削減の議論は結局、議員定数削減の話につながるのではという危惧があるのではないかと。公明党にとっては比例代表の定数削減は致命的である。公明党が今ほどに影響力を持っていないければ、自民党と民主党で削減ができるが。

今の選挙制度は 1990 初頭の政治状況に合わせて作ったものであり、今の状況にはあまりそぐわないかもしれない。

— 今の選挙制度は、厳密に理論的につめられた連用制ではない。例えば、なぜ、当選

者の次の数から割っていくかについての根拠をしめすのは難しい。

【岩井教授】

次善の制度を考えるなかで「連用制」が出てきた。あの制度を導入した後、比例代表制にも小選挙区制にも移行できるようになっていた。また、当時は名簿連結という独特の仕組み、当時の各政党がそのまま生き残って連結をしながら再編をしていくというある種の理念型で作ったものがあった。勢力が一変することが考えにくく、受け入れやすいということで導入された。

選挙制度は結局党利党略ではあるが、当時の政治改革は、政党本位というところは基本にあった。選挙制度は政党本位にしたのに政治が変わらないのは、政治とカネの仕組みにあり、現行の制度ではガバナンスが機能しづらく、政党の中心が力を持つことが少ない。

— 政党ガバナンスは公認という面もあるが、カネの面からもチェックすることが非常に重要。小沢さんは代表の時も、幹事長の時もカネを握っていたが、鳩山さんもそれについては何も言えないようだった。

【岩井教授】

フォーマルな影響力を常に確保したがるのが小沢さんであり、闇將軍になるのは嫌がっている。闇將軍になるとどうなるのか、小沢さんは田中角栄氏の裁判で目の当たりにしているのである。

民主党は党大会で収支報告決算書を承認しているはずなのに、誰も文句をつけていないのは少しおかしいと言え、すべてを小沢さんのせいにはできない。これは自民党も同様であり、政党会計について政治家が何も言わなければ、自分の首をしめることになる。

— 今は衆議院の定数是正が話になっているが、本来は参議院で定数是正すべきであるにも関わらず、どうして話題にならないのか。

【岩井教授】

やはり参議院が力を持っているから言えないのではないだろうか。参議院の議員定数はどう考えても多い。今は衆参が共通の機関を作れないことになっており、必要な衆参一体改革は政党や外部が行わないと実現できない。ねじれがあると政権交代効果がなくなり、政権交代インセンティブがなくなるのではといった指摘は前からなされている。

衆議院は人口比例であり、大都市部の代表が増え農村部は減るため、それを補填するために、アメリカ上院のように、各県一人あるいは二人といった議員を参議院に入れるということも考えられ、やはり一体改革が必要である。いずれにしても分権化していくなら、参議院がその代表機関であるべきであり、ドイツの参議院のようなものを念頭に置くべきだろう。そして、衆議院の優越は、より強く確保すべきである。ただ、過去これほどまでに参議院が強い時はなかったため、なかなか定数削減をよしとはしないだろう。

— 今加藤紘一さんなどが中選挙区制を推している、彼らに「かつての金権政治に戻るのではないか」と尋ねると「この20年間で変わったので、そういったことはない」と返答されるが、本当にそうだろうか。仮に中選挙区制に戻したら金権政治に戻る危険性はあるだろうか。

**【岩井教授】**

中選挙区制では常にその危険性はある。同じ政党の候補者同士が政策で差別化できないと、やはり選挙区サービスでの差別化になってしまうと考えられる。選挙区サービスでの差別化は際限のない争いになり、最終的にはカネがかかる傾向にいく危険性がある。また、同じ政党の候補者が戦う中でどう政策を一つにまとめるのかという問題がある。

小選挙区制が機能するためには分権を徹底させることが重要であり、これらはセットで考えるべきである。分権を行わないと、政治家の御用聞きがより狭いものになってしまう。

— 中選挙区制になった場合、加藤さんのような知名度がある議員は良いが、若い候補者は事務所を増やさなければならないのであって、そのコストが考慮されていない。

党が候補者調整、票の調整をできるということを前提としたシステムではいけない。今の比例のように本来は党が調整すべきなのに、個人競争にさせて、票をカサ上げしようとしている。加藤さんのような知名度のある人は選挙区に戻しても当選するが、若い人は無理である。

— 雑駁な印象だが日本の政党を見ていると、政党にある3つの欲求、得票追求、政策追求、公職追求のうち、得票追求が非常に強く、それがすべての議員、政党の行動をかなり規定しているように思える。政党に集まったカネは最終的には選挙資金として使われており、立法や政策をつくるということへお金を使うことにはなっていない。本来、政策本

位にするのであれば、使途の制限が難しいとしても、緩やかに、少なくとも政党助成金のこれだけの割合は政策、立法関連に使うということにはならないのか。もしそれが難しいならば、有権者やメディアが使途を監視できるようなインフォーマルな方向づけも可能なのではないか。

【岩井教授】

政治資金の使途で政党の調査研究費は5%にも満たないほどである。また、政策秘書を個人でつけても意味はなく、本来は政党につけるべきである。政策秘書をつけるならばアメリカのように議会内の活動に限定しなければならないが、政策秘書と言いながら地元の選挙区に張りつくということが起こっており、これは見直す必要がある。

経団連が以前使途を政策立案権能を高めるために限定しようと言っていたが、やはりそのようなことは必要と考えられる。政党の政策機能が依然として低すぎることは間違いなく、二大政党がある程度確立したのならば、各党がシンクタンクを持ったかどうかという議論もある。そういったところにもっとカネをまわすべきであるが、個別会計をしている限りはそのようなことはできない。政治活動の自由というものがあるため、政党本位の政治へ徐々に追い込んでいくことが必要である。

民主党の政策はごく一部のボランティアに非常に依存していて、そのボランティア達は非常に苦勞して政策を作っている。それを党全体としてきちっと包括するシステムができているかといえば、できていないのであり、使うべきところにカネを使うべきである。日本の政治とカネの問題ではこれまで収入部分に特化しすぎており、最近になってやっと支出にも関心が向くようになったので、これからは悪い使い方ではなく、良い、適切な使い方を促進するようにすべきである。

— 韓国では、補助が出たからか、雨後の筈のように個人シンクタンクが大量に設立された。これは助成金からだと思うが、おそらく日本で言う政策秘書とは少し異なり、何か使い方が限定されシンクタンクなら許されるということがあったのだと思う。折衷型として韓国くらいのはやれるのではないか。

— 寄付は文化だという話の一方で政治資金に関しての支出のところを民事訴訟で見ると話があったが、寄付の文化、個人献金の文化というのは、民事訴訟や政治家の行動の評価に非常に結びついていると思っている。寄付文化がない場合に民事訴訟となったら、

チェックが入ってそれに対して規制がかかるというのはあるが、訴訟合戦に発展したりそれが毎年のネタになったりと結局構造はあまり変わらないのではないか。政治家に対してどう評価をつけるべきかについて、選挙区レベル、政党レベルで寄付と結び付けて行う場合には、何を指標にするべきなのだろうかと考える必要があると思う。

**【岩井教授】**

日本では民間の活動が欧米に比べると弱いため、評価指標のようなものをつくる必要がある。アメリカと異なり、日本は特に党議拘束が強いため、個々の議員の国会活動を単純化して評価しにくい。評価がいろいろな形で行われるという政治監視活力が日本はこれまで低かったため、オーソライズされた団体もなく、今後育成していく必要がある。

個人献金については相当これまでいろいろな努力しているけど、一向に伸びないため、文化の話に逃げてしまうというところはある。日本では若手で人気のある議員であってもネット献金があまり集まらず、システム料の方が高くついてしまう人が多くいる。オバマはあれだけネット献金を集められるのにも関わらず、日本人は政治になぜ金を出そうとしないのかは大きな課題として考える必要がある。

— 民主党の中堅議員が地元で中小企業の社長に食事に招待された際に、「このごちそうのお金を代わりに献金していただけないか」と頼んだら、「献金はいやだ」と断られたというエピソードがある。ケチなわけではなく、政治家にカネを渡すこと自体が拒否されているようである。

**【岩井教授】**

政治家に言わせると、個人献金よりこわいものはないという。

— 公開についても、そういったことに積極的な議員でさえも、皆がやらないのに自分だけやったら後援会名簿を公開しているようなもので、一人だけではできないといってやらないのである。

— ロムニー候補がサウスカロライナで負けた一つの理由として、過去の税金の資料を出せと言われて出すと言っていて出してなかったということがあったと思うが、あれはアメリカの選挙では当たり前の話なのだろうか。

— ロムニーはけた外れの大富豪であるため、いかに彼が普通の人と違うかというのを際立たせるための政治戦略であり、誰に対してもあのような戦略がとられるわけではない。ただ、ありとあらゆる面を攻撃するということはアメリカの選挙ではあながちないことだとはいえないが、今回はそれがうまく当たり、サウスカロライナの保守性が利用され、ロムニーの中道派であるところも合わせて突かれたのだと思う。

(2012年1月23日 第12回研究会より抜粋)

## 第8章 政治家から見た政党政治の課題（1）

参議院議員 林 芳正氏

### はじめに

政権交代の直後に「政治主導」のあり方検証・検討 PT をつくり、これまで論点整理や提言を行ってきた。今回はその内容を紹介させて頂く。

#### 1. 緊急提言について

「緊急提言」<sup>1</sup>では、民主党の国会改革、陳情制限、仕分けの三つについて行った。例えば、民主党は、政府参考人制度の廃止、内閣法制局長官を「政府特別補佐人」から削除すること、質問通告の改善・厳格化及び大臣政務官の増員など役人を使わないということを非常に過激に言っているが、それよりも重要なのは議会のルールづくりについてどうするかということである。

#### 2. 「真の政治主導」の実現に向けて

『真の政治主導』の実現に向けて<sup>2</sup>では、自民党の政権運営を振り返り、反省し改善すべきだと思った点と今後も堅持すべきだとした点をあげている。

改善すべき点としては、まず政策手続きの硬直性、政務三役の機能不全、政策決定過程の硬直性がある。政務三役の機能不全については、自民党では、大臣がすべての政策決定をする形が主流であり、政務三役の役割分担が明確に定まっておらず、活用できていなかった。政策決定過程の硬直性については、最終意思決定機関である総務会の意思決定は党則上では過半数とされているが、慣例として全会一致を原則としてやっていたため、手続きが硬直化していた。

一方で今後も堅持すべき点としては、民主党が3年目になって始めたことともオーバーラップするが、党に所属する議員なら誰でも出入りができる部会を中心とした「平場」での活発な議論、政策決定手続きという事前審査を通じた党による政府の監視がある。事前審査については、イギリスのワンライン・トゥーライン・スリーラインのように法案を公

<sup>1</sup> 「政治主導」の在り方に関する緊急提言（平成21年12月16日）

<sup>2</sup> 平成22年6月1日公表、自民党HP <http://www.jimin.jp/policy/pdf/seisaku-016a.pdf> 参照

認、推薦、非推薦のように分類して、硬直性を解くという考え方もありうる。その場合に注意しなければならないのは、政府が出した法案が通らなくてもよいかどうかという問題であり、少なくともマニフェストで公約したものについては党議拘束がかかるようにする必要はある。

民主党は、一年目には党で政策決定をせずに内閣に一元化し政務調査会を廃止したが、二年目には、政務調査会は復活させた。しかしそれはあくまで提言機関としてであった。そして三年目はこれからであるが、自民党がかつてやっていたように、党で事前審査を行い、予算、法律、条約については党の了承がないものは内閣として国会に出さないこととなった。このことは、結局与党をやっているとこのようにならざるを得ないことを示しているが、やはり、どこでどの程度の党議拘束をかけるべきなのかを誰が決めるのかという問題が生じることになる。

### 3. 『イギリス』の模倣は適当か？<sup>3</sup>

イギリスでは政府に与党議員をたくさん入れすぎて問題になっていて、「ミニスターが多すぎて（現在 120 人）、政府の効率性を害している。三分の一ほど減らすべきだ」という報告書が発表されるまでとなっている。

政府に入らない与党、いわゆるバックベンチャーに関して、民主党のある議員は、自分が意見を言っても参考意見にされる程度で意思決定には直接かかわれないため、与党議員としてどういう行動をするべきか分からないと言っているが、まさにここで明確な論点が現れている。しかしながら、バックベンチャーは、党務を回すという重要な役割についているという議論もあり、必ずしも悪いものだともいえない。そもそも全員が政府要人になるのは無理だという事実があるため、フロントベンチャーとバックベンチャーをどう考えるのかは非常に重要である。

### 4. 「政治と官僚の関係」<sup>4</sup>

政治と行政の機能分担に関連ある問題として、公務員の労働基本権の制約を解除して、協約締結権やスト権をどこまで与えるのかという議論がある。橋本行革以来、組織そのものを外に出せるものを独立行政法人としてきた。独立行政法人には公務員型と非公務員型

<sup>3</sup> 「政治主導」の在り方に関する有識者ヒアリングを踏まえた論点整理（平成 22 年 3 月 31 日）2.

<sup>4</sup> 同 3.

があり、公務員型では協約締結権が付与され、一方非公務員型ではスト権まで付与されている。外に出せる組織についてはこうして基本権の問題が処理されてきた。

外に出せないものについて、庶務係、運転手などをどうするのかについて、別途に考えるのか、それとももう少し広範囲に与えるのかという論点が考えられるが、今の民主党の案ではかなり上のレベルまで協約締結権が付与されるようになっている。その問題は、政治がどこまで企画・立案を行い、官僚はどこまで企画・立案をやるのかという問題に関わってくる。執行の部分には中立性が要求されるが、企画・立案には民意の反映、政策の選択がなされなければならない。

## 5. 「中央集権国家から地域主権国家へ」<sup>5</sup>

民主党による「地域主権」という表現については、神野直彦教授も「分権という表現でどこが悪いのか、理解できない」「住民自治を強調しようとしているのだろうが、しかし、『地域主権』といっても『団体自治』ができていないと『住民自治』は機能しえないのであるから、『住民自治』だけ強調しても仕方ない」と述べている。

そもそも日本は将来、連邦国家になるのか、そうはならないのかが基本的な論点である。日本はその国家の成立から考えると、連邦国家にはならないように思える。

### □ 質疑応答

— 政務官の位置付けを宮澤さんがしっかりと行ったというお話があったが、それは制度化されるべきなのか、それとも制度化せずに宮澤さんのようにすべきなのか。

【林参議院議員】

政務次官はもともとラインではなかったが、それを副大臣、政務官の制度に変えた時に、ラインとスタッフの区分の議論があり、副大臣はラインに入れて線を引き、大臣—副大臣—事務次官となり、政務官はスタッフとして大臣のサポートをするように変えた。今の制度の中だと副大臣はラインに入ることが制度化されているが、政務官を入れるかどうか難しい。

制度としてはここまで変わったので、問題は運用がなされているかである。我々の反省

<sup>5</sup> 「政治主導」の在り方に関する有識者ヒアリングを踏まえた論点整理（平成22年3月31日）5.

としては、大臣と役所が直接仕事をしているということだったが、民主党の最初の一、二年を見ていると、三役だけで会議をしていて、その下との繋がりが切れたように思える。

— 制度的にはライン化されているけれども、実質的にはライン化されていないということか。

#### 【林議員】

私は実際にそこにいたわけではないので把握できない部分もあるが、民主党は役所に操られまいという意識があまりにも強かったため、物理的に排除しまったところがある。物理的に議論の場に入れて、政策決定の議論の中で説得するということが真の政治主導だったのではないか。この物理的排除が色々な混乱を招いたのだと思う。

したがって、制度の問題というよりは運用の問題で、オプションを出してその中で議論して、専門家である役人を説得できるかということが課題である。

— 橋本行革の時は省庁によっても違ったと思うが、大臣、副大臣はラインで政務官は外してという位置付けでスタートしたところと、それとは違った解釈でスタートしたところがあったようだ。結局、橋本行革での狙いはどこにあったのか、そして省によってばらつきがあるが、その位置付けはどうなるのか。

そしてもう一つは、民主党政権で鳩山さんの時には大臣に副大臣、政務官を選ばせていたが、途中から大臣は総理が選ぶが、副大臣、政務官は党が選ぶようになり、政務三役が一体ではない動きになっている。これではラインとスタッフという繋がりが途切れてしまうのではないか。そこの制度設計はどうなっていたのか。

#### 【林議員】

あの時は国会議員が答弁をする初年度だったので、小淵総理が留任された大臣に対して政務次官をどうするか聞いたが、留任した大臣は二人だけで、その二人とは宮澤蔵相と、経企庁長官だった堺屋さんだった。堺屋さんはバッチ組（議員）ではなかったので「お任せします」と言い、宮澤さんは大野（功統）さんと林さんにしてくださいということだった。運用については、実際に大臣が選ぶということは非常に重要だと思う。

— ドイツでは、次官が三人いて、三人が基本的には同格でまわっていて、そこから大臣に上げる者は上げるというスタイルで、そういったものもありうるのかもしれないと

思った。日本も戦前上手くいっている時はそういうスタイルだった。ラインと上下関係を分けることに本当に意味があるのだろうか。

【林議員】

政務次官と事務次官を同列にして、官房長官と官房副長官のような関係にするということだと思うが、大臣がそうしたいと思えばそれもよいと思う。最終的には大臣のキャパシティーによるものなのではないか。また、組織が財務省のようなところであると三つの次官で分担しやすいとおもうが、厚労省や国土交通省であると三つに分割するのは困難に思える。したがって、大臣の意向と、その時のアジェンダと、役所の組織構造によって変わってくるように思う。

— 最近の政治家にはいろいろな面で勉強不足の議員が多いように感じるのだが、その人材育成はどうしたらいいと思われるか。

【林議員】

一つの決まった解があるわけではないが、議員には知識と経験が必要で、私の場合、知識は部会に行ったり、金融国会の際質問を担当することになって勉強したりする中でこれまで身につけてきたが、どうやって法律や予算ができていくのかというのは、作る側に入って経験しないと身に付かないものである。そして、政務次官などは大臣が育てようとしなないと育たないものでもある。これは野球と一緒に、ルールを知っていたら甲子園に行けるわけではなく、毎日ノックを受けて練習して試合をしないといけない。政権交代まで、自民党がずっと与党で民主党はずっと野党だったため、野党は政権運営という「試合」には出られないため経験がないのは当たり前だが、知識は自分でできたはずなのにやってこなかった所が問題である。政務官、副大臣をやった人がその経験を次に活かそうとするかが非常に重要だが、そういった意味で、政調会を復活させたのが上手く活かされていけばよいとおもう。

— 今の野党としての自民党についていくつか質問したい。一点は、民主党がこれだけボロボロの政治をしているにも関わらず、自民党の支持率は上がらない。自民党がどう変わったのかが見えてこないという声がよくある。例えばシャドーキャビネットはどうやって活用しているのか、そしてその発信はどうしているのか伺いたい。もう一点は人材についてで、自民党は次に向けて、人材発掘、人材育成はどうしているのか、それを考えた上

で今の公募制でいいのか、あるいは違った方法を考えているのかどうなのだろうか。

#### 【林議員】

シャドーキャビネットは今二年目で、一年目は部会とは別につくったが位置付けが曖昧なこともあり、二年目には部会長とキャビネットメンバーを同じにして、実際に権限を与えて、実際に政策を党内でやっている人が対外的に発信することとして、その代わりに部会、政務調査会、総務会という中にキャビネットを入れて、キャビネットで了承されたものについては総務会で報告という形になっている。そこで予算の対案などを真剣につくっているのだが、野党がやっていることのため、会見を行っても記事にほとんどならない。インターネットでの広報など色々な工夫はしているつもりではあるがなかなか伝わらない。そういうところは仕方ないと割りきって、地道にコアなサポーターに一般のメディア以外の方法で伝えていく努力をすべきだと思う。

人材については、衆議院では新しい人を入れる選挙区がこれまでなかったが、参議院の場合は公募を前回かなりやったので定着したと思われる。中央に政治大学院というものがあるが、各県連でも政治大学院をやっていて、受講生を募集して、ゲスト等呼んで年間講義をしているが、この中からこの前の統一地方選で地方議員になっている人も多いので、こういったリクルートの仕方も充実しつつあると言える。

— ただ、各都道府県連によってクオリティーが全く違うため、中央から統制する必要性を感じた。また、インターネットについてなのだが、自民党のシャドーキャビネットについて自民党のHPを見て探したことがあるのだが、なかなか情報に辿りつけなかった上、辿りついても中途半端な情報しかなかった。知りたいと思う積極的な人間にもなかなかそれが伝わらないと、せつなくいいものをつくっていても無駄になってしまう。

— これからは制度よりも運用だというご指摘がいくつかあったが、宮澤大臣の時の例からも分かるように、極論すると、立派な政治家がいれば今の制度をうまくつかって政治がまわるということになるかと思うが、そういった認識でよいのだろうか。

そして、先ほど人材育成の話があったが、林先生を含めた自民党の議員が政治のキャリアを積めたのは自民党がずっと一党優位の中にあっただからだと思うが、これからは何年か一回に政権交代があるということになり、経験不足の議員が与党になることも、知識があってもなかなか経験が積めない野党議員が増えるということも考えられるが、こういった中

で政治の質を高めるような知恵は何かないのだろうか。

もうひとつはねじれ国会が常態化する中で、立派な政治家も時の政局のために冷静で合理的な判断が下せないようになってきていると思われる。こうしたねじれ国会をなんとかまわす知恵はないのだろうか。

#### 【林議員】

制度か運用かという話は、おそらく100か0かという話ではないか、個人的には小選挙区よりは中選挙区の方が落ち着く気がするが、選挙制度を変えるにはとても大きなエネルギーが必要なので、それよりは今やらなければならないことをまずすべきだと思う。ただ、小選挙区制にした時に予備選をどうするのかということを決めなかったのも、そこをどう考えるのかというのが制度としては一つあると思う。もうひとつは、総裁、代表を選ぶルールは各党で決めるが、もう少し時間をかけて、ちゃんとした人を能力主義で選ぶ必要があると思う。また、自分達を選んだという意識を有権者が持てるようにできるとよいと思う。

政権交代が起こるようになると、バックベンチャーをどうするのが難しい問題となる。経験の少なさは、知識とシャドーキャビネットでできるだけカバーし、また、民主党も一回経験すれば色々分かると思うので、一回やれば状況は大きく変わるようにも思える。

また、ねじれ国会については、憲法で想定されていることであって、今回初めての特別な状況ではないと思う。結局、政権を持っている側が時間をかけて衆参で過半数をどう獲得するかを常に考えなければならない。そこの拙さが問題で、ここまでやったら反対できないという立場まで与党としてどう追い込むのが課題である。我々は対案を出しているのだから例えばそれを丸のみすれば通るので、民主党が野党の時よりはやりやすくなっているはずである。色々やり方があると思うので、案を作る段階からじっくりと考えていく必要がある。

— 自民党時代は、党議は総務会決定すれば党議拘束がかかるが、民主党の党議はどこで決定しているのかがよく分からない。一年目では、党では決定しておらず、二年目も、部門別会議では決定しておらず、今度政調会で決めたら党議になるのだろうか。

イギリスのウエストミンスター型の話が出たが、大山（礼子・駒澤大学法学部教授）さんは、アメリカで言うサブ・コミッティに相当する部分を部会でやっていたので、それを国会に持ち込んだ方がいいのではないかと指摘していた。つまり、国会にバックベンチャーの役割はあり、そこで党議拘束をかけずにもっと議論すべきだということだ。

ある。しかし、国会をつかうというのはその度合いによって状況は変わると思うので、そこについてもお伺いしたい。

**【林議員】**

今回は、政府・民主党会議で決まったことが最終的な決定となるらしいので、党則にはないものの、そこでの決定が党議とされると推測するしかない。

国会の中でのバックベンチャーの役割は我々も議論してきたが、法律には閣法と議員立法があるが、閣法については議会の多数が総理を出して、総理が内閣をつくり、そこから出されたものとなるが、議員立法は、マニフェストにはないが個人の意見として出てきたものに関しては、党の政策とは斜めの位置にあるものとして党議拘束を外して国会で修正するというのありうる。そして、先ほどお話した、ワンライン・ツーライン・スリーラインのようにシステムティックに仕分けをするというのもありうると思う。一二三本の仕組みと関連するかは分からないが、最初から党議拘束がかかっていないものに関しては、委員会で修正して委員会の採決の時に拘束がかかるということもある。そうすれば委員会ではかなり議論は活性化する。今はねじれている上、復興という課題があるため、色々な事態が起こっていて、議会はかなり活性化している。法律の種類としては、議員立法で予算関連でないものが最も活性化するように思われる。

(2011年9月26日 第9回研究会より抜粋)

## 第9章 政治家から見た政党政治の課題（2）

参議院議員 松井孝治氏

### はじめに

現在（2011年10月）、党内の裏方として総括副幹事長を務めているが、これまでに2003年、2005年、2009年の総選挙におけるマニフェスト（政権運営部分）の作成などにもかかわってきた。

議員になる前は通産省職員で、橋本行革の事務局に出向した経験から、日本政治における政策決定過程に関する問題意識が自分のなかで強くなった。日本独特の中空構造になっている官邸機能をどう強化するか。政府与党二元体制の問題をどう克服するか。

本日の議題である政党政治の課題として、官邸主導や政府与党一元化の実現は最重要テーマの一つである。以降、提示された論点に沿ってお話したい。

### 1. 短命政権

海外と比較した場合の日本の政権の短命さについて、これまでも制度を変えてきたが、必ずしも決め手にはならず、制度だけで補完できる問題ではないと考えている。

### 2. 二院制

現在、国会はいわゆる「ねじれ」状態であり、法案も予算も政党間協議なしに成立は難しい。しかし国会のなかに、議論して物事を決めていくという「熟議の民主主義」が十分に定着しているとは言いがたい。解決手段として、憲法改正により参議院の位置付けを変える、一院制にする、また選挙制度を改正する、両院協議会を充実させるなどが考えられる。現行制度のままでは、「熟議」は基本的に難しい。

### 3. 選挙制度

小選挙区制度における選挙結果の振幅の大きさは、永田町の誰しもが感じることだ。衆議院と参議院で合計百数十人以上もの新人議員がおり、その数もたらす影響は極めて大きい。党が統率しようとしても容易でなく、また民主党の体質が自民党と比べ比較的オープンであることも相まって、無秩序、無統制のイメージが広まっている。

選挙における「振り子現象」を改善すべく、中選挙区制に戻すべきとの声もあるが、小選挙区制がどの程度、選挙結果に影響したのか、まだ評価が定まっていない。もともと小選挙区制は政権交代可能な二大政党制を目指したものだが、ポピュリズムを助長しているとの判断から制度を元に戻すべきなのだろうか。原因は別にある可能性もあり、慎重な議論が必要だ。確かに世界の趨勢は比例代表制に向かっており、比例制には民意をより正確に議席に反映できるというメリットがある。しかし今の日本政治に求められているのは、問題に対する大胆な処方箋を示すことであり、そのような選挙制度が本当にふさわしいといえるのか。公明党が主張する連用制であれば「振り子」の振幅は狭まり、政治的に穏健な多党制の下、熟議の民主主義も実現できるのかもしれない。しかし一方で、決められない政治を助長する危険もあることを考慮する必要がある。

#### 4. 党内意思決定

菅内閣では党内に政調を復活させて政府とのリンクをつくったが、野田内閣ではそのリンクを外して、政府とは別のポジションからの党内議論や交渉が可能になっている。現在の「ねじれ」状況ではやむを得ないが、意思決定者が表に出ないため、説明責任を果たせない問題がある。政権交代当初の構想では、経済財政諮問会議の代わりに「国家戦略局」が説明責任を果たし、より大胆な資源配分、選択と集中を断行するはずだったが、そういう組織は現在までに整備されていない。難しい問題はすべからず与党内で議論・調整となると、今度は与党が官邸機能を代替しようとしているのかとも感じられる。橋本行革の根底にあった発想は、政策決定、予算、人事の重視であり、そのためには総理-官房長官のラインに内閣人事局・国家戦略局の設置が必要だと考えられていた。政治は結果であり、そのために迅速かつ大胆な意思決定が求められているにもかかわらず、意思決定プロセスはまた以前に戻ってしまった感がある。

#### 5. 政治資金

日本社会のなかに役割交代可能な仕組みをつくっていききたい。国民の間に広まった「政治家や官僚は悪者」という被統治者意識でなく、個人個人が当事者意識をもてる社会の仕組みや、最近の言葉で言うと「新しい公共」の発想が大切だ。たとえば有権者自身が「もし自分が政治家だったら」と想像したり、逆に政治家が「もし自分が納税者だったら」と立場を変えて考えてみる。また、米国流のリボルビング・ドアを充実させて、よりオーブ

ンな外部登用を促進するのも一案だろう。有権者の投票行動として、マニフェストを読み、政策を選んで投票するという一連の行動パターンが定着するのも望ましい。その他に、たとえば寄付について、50%の税額控除を設けることで、「自分が誤った寄付を行えば結果として税金をドブに捨てるのと同じなのだ」との緊張感のなかで、国民一人ひとりの当事者意識向上につながればと考える。

## □質疑応答

— まず意思決定プロセスについて。制度を変えてもうまくいかないとおっしゃっていたが、物事の議論が縦糸ばかりに集中し、横糸に対する意識が欠落しているのではないだろうか。また、民主党政権においては、日本にとっての重要課題が進んでいない印象がある。理念は立派だが、具体的にどうするかがなく進展が見られない。やはり最大の問題は、官僚機構の軽視であり、官僚は横糸を通す上で重要である。横糸の軽視は経営者からすると信じられないことで、横糸を通さなければ何も実現できないことをもっと認識すべきである。横糸を考える上では、野党との良好な関係も非常に重要だろう。

### 【松井参議院議員】

ご指摘は真摯に受けとめたい。しかし、官僚自身は縦割り行政のなかにいるので、官僚を使えば横糸が通るかといえば必ずしもそうならない。やはり重要なのは縦糸、横糸双方のバランスだ。民主党は政権交代以来、縦と横の力関係を変えることに力が入り、ややバランスを欠くところがあったかもしれない。また現在、理念の異なる与野党がどう意見をまとめていくのかという難しい問題にも直面している。自民政権時代にはそもそも政権交代が想定外で、党内の意見集約に集中していれば事足りたのかもしれないが、いまやその前提も崩れ、与野党間の調整の仕組みをどう作っていくのかが大きな課題となっている。

— 民主党の議員は一人ひとりを見ると優秀な人が多いのだが、集団になるとなぜあんなになってしまうのか。近年、選挙のたびに新たな「チルドレン」誕生が世間を賑わすが、小泉チルドレンとは違って、小沢チルドレンは小沢さんが囲い込んでいる印象がある。新人議員が増えるのも結構だが、何よりその質が問題だ。教育や人材育成はどうなっているのか。政策実現のために、与野党交渉で粘って何とか通そうとする、自民党の武部さんのよ

うな人材が民主党には見あたらない。本来それも人材育成の課題だと思うが、どう考えられているのか。

**【松井議員】**

新人議員の教育は、これまで派閥が担ってきたが、自民党でも民主党でもこの機能は弱まっている。先輩を見習い勉強していく仕組みは本来、党としてもつべきだが、実際どういう部局が担当すべきなのか。議員にとって次の選挙で当選することが至上命題だが、教育という時間のかかるテーマはその点で難しい。また、政策集団として人材補充は恒常的に求められているが、専門性の高い、優秀な人物をどうリクルートしてくるかは課題として残されている。実際、リクルートに成功したとしても今度はその人が選挙をめぐり抜ければ議員になれないわけで、問題はそう単純ではない。

また政党間で粘り強い調整ができる人材が不足していないかのご指摘も頂いたが、この問題は人材評価をどうするのかというテーマに関連している。かつてはカネと求心力を持つ派閥が人材評価を行っており、そこで認められ、のし上がっていく党人派もいたが、現在はそのようなシステム自体が機能していない。

— 必要性の議論は党内にはないか。

**【松井委員】**

議論はあるが、制度として定着させるのは難しい。自民党では小泉さんが派閥を壊し、同時に評価機能も働かなくなった。民主党でも研修プログラムは持っているが、なかなか参加者数、参加者の意識の観点から成功しているとは言い難いし、人事評価も組織としては不十分である。

— 党として公認を出す前、選挙前に教育するという構想はないのだろうか。

**【松井委員】**

それをやっていたのが小沢さんだが、党の制度として確立していない。新人教育は、競合相手やライバルをつくる側面もあり、微妙な部分もあるが、人材発掘や育成には何らかの仕組みが必要だ。そもそも昨今、若い人たちの間では、政治家や官僚、また公共を支える職業を目指す人が少なくなっている傾向もあり、教育の段階から考え直す必要があるのかもしれない。

— かつて政治主導法案をためらってしまったのはなぜか。

【松井議員】

政治主導法案には国家戦略局設置のみならず、行政刷新会議や税調の法制化、更には副大臣、政務官の大幅増員など多くの要素を盛り込み、主管大臣が7、8人にも及ぶ複雑な状況になり、その調整に時間を要した。そこに「政治とカネ」の問題が出てきて、実際、外交日程も詰まっていた。国会のスタートが10月26日と遅かったこともあり、この法案に時間を取られ過ぎれば、細川内閣の時のように予算の年内編成ができなくなる懸念もあり、年明けの通常国会に見送る判断となった。今にして思えば、政権交代後最初の臨時国会で、内容を絞り込むことも含め、たとえリスクを背負ってでも徹底的に取り組めば良かったのかもしれない。

— 「新しい公共」と寄付の関係は理解するが、「新しい公共」の文脈のなかで寄付と政治資金を一体で考えることはできないのであろうか。

【松井議員】

実は、党の政治改革本部においてそうした案が取りまとめられ、法制化の準備も進んでいた。しかし東日本大震災が発生してお蔵入りになった。震災の復興復旧が一段落したら、議論を再開させたいが、今は目の前にあるハードルを一つ一つ乗り越えていくことが何よりも大切だと考えている。

(2011年10月17日 第10回研究会より抜粋)

# 政権交代時代の政府と政党のガバナンス

—短命政権と決められない政治を打破するために—

21世紀政策研究所 研究プロジェクト  
政党政治の課題—政策機能の強化に向けて

(研究主幹：曾根 泰教)

2012年7月  
21世紀政策研究所

東京都千代田区大手町1-3-2  
経団連会館19階 〒100-0004

TEL : 03-6741-0901

FAX : 03-6741-0902

ホームページ : <http://www.21ppi.org/>



21世紀政策研究所

The 21st Century Public Policy Institute

## 「政党政治の課題——政策機能の強化に向けて」プロジェクト

# “政権交代時代”の 新たなシステム構築に向けて

慶応義塾大学大学院政策・メディア研究科教授

曾根泰教氏



昨年11月に立ち上がった、日本の政党政治の課題を掘り下げ今後の方策を探っていく「政党政治の課題」プロジェクト。この1年の活動内容と今後の日本の政治課題について、10月17日、同プロジェクトの曾根泰教研究主幹に聞きました。

### 今求められている「政治の処方箋」は何か

——経済と政治はクルマの両輪ということで、これまではそれぞれが適度な距離を保ってきました。しかし今後はもっと経済界・産業界が政治を研究し、提言していくべきだという趣旨の下、本プロジェクトが始まりました。

いくつかのテーマがあります。まず、今の政治については、皆さん非常に不満がある状況だと思います。1年単位で首相が交代しているし、政党といってもガバナンスがないじゃないかと。この「ダメな政治」の、どこがダメで、なぜダメなのかを解明することが一つ。

次に、日本は長い間、政権交代がない政治運営をしてきました。しかし、今後は政権交代が当たり前になるかと思っています。そうすると、人材の仕組みをはじめ官僚や経済団体との関係も変わるでしょう。では、どこが変わり、それを踏まえて何をしたらいいのかということ。

そして、「ねじれ国会」の中で法案を通す方法の模索です。政権は獲得したが、ねじれ国会だから法案は通らないといわれていますが、本当でしょうか。これは憲法を改正しないと解決しない問題なのでしょうか。

今の日本には幅広い課題がたくさんあって、一つを解決するにも1年以上かかるでしょう。病気にたとえると症状は複合的で、慢性病もあるし、東日本大震災のような早急に対処しなければいけないものもある。きちんと診断して処方箋を書きたいのですが、必要なのは薬なのか手術なのか、あるいは長期療養なのかを判断するのはかなり難しい。

さらに、政治だけが悪いのなら話はまだ簡単ですが、いまや日本経済も成人病的な要素を相当抱えている。加えて海外でもギリシャ問題に端を発し、EU全体が揺らいでいる。米国社会も不安定化している。これらは皆政治がしっかりしていれば何とか食い止められるものを、食い止められないということが大きな問題なのです。暗闇で針の穴に糸を通すような作業を重ね、優先順位をつけた処方箋をつくらねばなりません。また、処方箋ができて実際に政治家や政党が動かなければ話になりません。

### 「ねじれ国会問題」の解決に向けた努力を

——本プロジェクトの前半は諸外国の政治制度や政党の比較検討をしてきましたが、どのような成果を得られましたか。

日本の政治はダメだということからスタートしたのですが、他の国を調べていくうちに、それぞれ大変な状況にあることがわかりました。米国は医療保険制度をはじめとした改革を進めましたが、ガバメント・シャットダウン寸前まで行っています。ウォール街でのデモは記憶に新しいところですね。英国は財政出動を削減するなど、かなり果敢に政策を打っていますが、底辺層がデモを起こしています。フランスもギリシャの銀行問題を抱えていますし、日本の原子力発電所の問題はフランス、ドイツにも波及しています。極端な例はベルギーで、選挙後に政権ができずに、なんと400日も経過してしまいました。そして、どの国も抱えているのがポピュリズムの台頭です。

また、実は国会の「ねじれ現象」は各国にあって、与野党でなんとか合意点を見出して政治を前に進めようとしています。しかし日本では、ねじれているから仕方がないといって、議論はするがなかなか結論を出さず、先送りしています。一番の先送りは財政問題でしょう。赤字が累積しているのは知っていたのに、選挙のときに消費税を上げる

などの税制改革をやると勝てないと先送りをして、そのつ  
けがたまって膨らんできた。

このように、日本のねじれは世界で一番深刻だとは言え  
ません。日本には、テコでも動かないような深刻なイデオ  
ロギー対立があるわけではありません。米国の場合は、原  
則は絶対曲げない原理主義者がいて、膠着状態が続いたう  
え、ついにポラライズ（分極）してしまっている。でも、  
日本はそこまで至っていない。解決の余地は大いにあるの  
です。

## 欧米に学ぶべき「政党マネジメント」の手法

——曾根先生は米国、清水唯一朗委員（慶応大学総合政策  
学部准教授）と日野愛郎委員（早稲田大学政治経済学術院  
准教授）は欧州を訪問して、それぞれの政治の様子を直に  
見てこられました。

私の場合は、実際に行ってみて初めて気づくことが少な  
からずありました。例えば、米国の民主党系の多くの学者  
でも、オバマ大統領の再選は日本で見ているよりもはるか  
に厳しい状況だと指摘されました。それでも、再選に向け  
て戦略を立て直す努力を続けています。

日本の民主党も政権を取る前に英国に行っていました  
が、政治家と官僚との関係程度の調査で終わってしまった  
ようです。しかし、首相のサポート体制や政策の立案過程  
などもう少し参考になるテーマがあったはずです。また、  
日本の民主党では、バックベンチャー（いわゆる陣笠）の  
不満がすごく強い。だから政調や部門会議を復活させよう  
ということになるのですが、その辺を英国に学べないもの  
か。

マニフェストについても、英国では党大会のときに、こ  
れは学会じゃないかと思うほどに項目を細かく分け、突っ  
込んだ議論をしています。マニフェストは国民に訴えれば  
いいだけではなく、候補者と党員が意見を共有するという  
目的があるはずです。

また、日本では選挙の直前にマニフェストが発表されま  
すが、もう少し前倒しし、フィージビリティテストのため  
の時間を設けるべきです。英国では選挙前に野党と財務  
省が接触できるようになっています。それは、つくったマ  
ニフェストにちゃんと財政の裏付けがあるかをチェックす  
るためです。政権を取って動き始めた後では大きな修正は  
難しい。だから、フィージビリティの事前チェックが重  
要なのです。

## 野田新政権の課題とは

——プロジェクト後半では、政治学者に政党論を聞いたり  
政治家にヒアリングしたりして、日本の政党政治の各課題  
について研究を深めました。

憲法改正をしなくてもすぐに着手できる課題の解決方法  
について、意見を交換しました。例えば、なぜ1年交代の  
首相ができてしまうかという、代表と首相の任期がずれ  
ているからです。任期を調整することは不可能ではありません。

人材養成も重要課題です。自民党が長期政権を取って  
いた時代は派閥の長たちの競争でしたから、派閥が人材を見  
つけて育てる仕組みができていました。しかし、この仕組  
みには時間が必要なので、政権交代が前提の時代は使えな  
い。早急に政権交代時代に合わせた新しいシステムをつく  
らなければ、準備不足の首相がいつまでも誕生するという  
ことになりかねません。システムの変更に伴い、官僚はも  
ちろん、経済界、マスコミとの関係も変わっていくでし  
ょう。

——最後に、野田政権についてはどのように見えていますか。

TPP（環太平洋経済連携協定）と、税と社会保障の一体  
改革、どちらも大事で、どちらも大変です。だからホーム  
ランは必要ないけれども、シングルヒット、二塁打ぐらい  
の成果は着実に出してほしい。

しかし、一般会計が92兆円のところ、社会保障給付だけ  
で105兆円にもなる改革の規模の大きさ、難しさをどこま  
でわかっておられるのか。TPPなども、何が問題かわから  
ないところに問題があるのではないのでしょうか。海外では  
怒りのデモが起きているが、日本の人たちは「何に怒るか」  
がわからない。そこで政治家や官僚をバッシングし、どう  
でもいい細かいことまで叩いています。

鳩山政権は一度にたくさんの課題を盛り込み、菅政権は  
さらに追加した。野田政権は、広げた風呂敷をたたむこと  
も重要なミッションになります。それには各課題の大き  
さが見えていることが大切になるでしょう。

### インタビューを終えて

政権交代が成ってから2年。新しい政治システムに合  
わせて官界、産業界、マスコミ界、そして国民も従来の  
考え方を変えていく必要性を感じました。その方策の一  
端を12月14日に予定されているシンポジウムでは伺え  
ると思います。ご期待ください。

（主任研究員 黒田達也）