

『政府外議員の役割に関して ―政権交代を機縁に―』

平成 22 年 2 月

東京大学公共政策大学院

藤塚 雅徳（公共管理コース）

1 はじめに

「政官関係」を論ずるに当たって多くの視点があるが、本稿においては、立法府（政）と行政府（官）という意味における「政官関係」を、とりわけ、政府外与党議員の役割という切り口から検討する。

立法府と行政府の関係について論及する場合に、一般的に「議院内閣制」や「三権分立」といったフレーズが用いられることが多い。しかしながら、これらの用語を用いるときにおいて、その問題意識の重点は、あくまで「国会」と「内閣」との関係性および各々の役割に置かれることが極めて多いのである。そしてその一方で、国会の構成員である国会議員の役割に関してはほとんど言及されていないのが現状である。すなわち、国会議員は、「全国民の代表」（日本国憲法（以下、憲法とする）第 43 条）としての存在としてしか理解されていないに過ぎないのである¹。しかしながら、国会議員の地位は多様であり、「全国民の代表」という言葉だけで表せない面もある。というのも、国会議員の一部は時として内閣の一員となり、立法府の一員でありながらそれと相対する行政府のトップにもなるという 2 つの側面を持つ者もあり、彼らはいわば行政のトップとして認識され大いに注目を受ける立場にある。しかしその一方で、現在衆参両院合わせて国会議員の定員は 722 人であるが、政府内部に入り政策を担う国会議員は大臣・副大臣・大臣政務官などを合わせてもせいぜい 70 名程度である。差分となるおよそ 600 人強の個々の国会議員の役割については、いわば宙に浮いた状態であり注目されることは少ない。しかしながら、重要な政策ツールである法律と予算は、言うまでもなく国会を通過することが必要であり、そのためには政府外にいる与党議員の賛意を得る必要が出てくる。その意味で、政策の実行に当たっては政府外与党議員もなくてはならない存在のはずであり、彼らの役割について検討を加えることが必要となるのである。

このような問題意識にもかかわらず、過去においてこの問題点が大きくクローズアップ

¹ この「全国民の代表」の概念に関しては、その性質を如何に解するかにつき議論があるところであるが、代表的な見解として、宮澤俊義著・芦部信喜補訂『全訂日本国憲法』（日本評論社、1978 年）352-356 頁を参照。

されることはほとんどなかった。なぜならば、与党自民党は「部会」と呼ばれる与党内意思形成過程によって、政府外議員の意見を集約することができたし、野党はいわば「万年野党」として、自民党が行う政策に反対する一方で、国対戦術などにより自らの意見を一定程度反映させていく方法を模索したからである²。このように、政権交代の可能性が無いに等しい55年体制下において与党・野党が固定化し、また各々の役割もそれに従い固定化していく中で、それを構成する議員の役割については議論されることが少なかったし、議論の実益もなかったのではないかと思われる。

だが、1993年の非自民8会派による細川内閣の成立を嚆矢に自民党の優位性が崩れる中、自民党を中心とする連立政権という過渡期を経て、昨年の8月の衆議院議員総選挙において民主党が戦後初めて衆議院で第1党の座を獲得し、本格的な政権交代が成るとい、わが国の政治・統治構造における大きな変動が生じた。これにより、与党・野党の固定化という事象に対するパラダイム転換が生じた。しかし、パラダイムの転換にあっては、旧来の機構・概念と新しいそれとの間に齟齬が生じるのが常である。その1つとして、民主党が、従来の自民党政権における「政府・与党二元体制」から脱却し、「政府与党一元化」を目指す方針を明示していることが挙げられよう³。この、「政府与党一元化」を行うに当たって生じる齟齬の中でも最も大きな問題の1つが、政府外議員の役割、特に政府外与党議員の役割なのである。

では、政府外議員についての議論を行うに当たって、どのような点に着目して議論を行うべきであろうか。ここで、問題意識をあえて大別するならば、2つの視点が考えられる。第1に意志決定過程の問題である。すなわち、多様な国民の意見を、政府外与党議員を通じて国政に反映させていくべきか、また、もしそうであるならば、どの程度またどのように反映させていくべきかという問題である。旧来の自民党政権においては、「政府・与党二元体制」の下で、政府外議員も意志決定に実質的に参与していたわけであるが、鳩山政権は部会を廃止し「一元化」する方向性を明示しているため、特に問題となる。

第2に当選1、2回の若手議員（彼らの多くは政府外議員である）をどう育成していくかという政党経営の問題である。新人議員の多くは、政策決定技術や知識などにおいて複数回当選の議員より不足していることが多い。そのため、将来彼らが政策決定を行うようになった際に満足な政策運営ができるように、成長させていく機会が必要である。旧来の自民党政権下での「部会」のような場において、政策立案過程に参加させることにより成長を促すのか、それとも他の代替的な手段を講じるのか、ひいては、若手議員の育成に関しては与党よりも野党の方がより適切であると捉えて政権交代を前提とした上で若手議員の育成の役割を野党に担わせるのか問題となるのである。

² このような野党・社会党の方向性を、松下圭一は「社会党の「護憲」を前提とした、自民党による「高度成長」の追求」と適切に表している。松下圭一『政治・行政の考え方』（岩波新書、1998年）52頁を参照。

³ 民主党「民主党の政権政策 Manifesto2009」民主党、2009年の中の5原則において、原則2「政府と与党を使い分ける二元体制から、内閣の下での政策決定に一元化へ」としている。

あえて、この2つの問題意識を集約するならば、前者に関しては、「政と官」の役割をいかに峻別すべきかの議論につながり、後者に関しては、「与党と野党」の役割の問題につながるのではないかと考えられる。

本稿においては、このような問題意識の観点から、旧来（自民党政権下）の政府外議員の役割について概観した上で、昨年の9月に成立した鳩山民主党政権において彼らの役割がどう変化したのか、また、未だなお残された問題点とは何かについて検証する。

2 自民党政権下における状況

2.1 自民党政権下における意思決定過程

自民党が政権を保持していた時期においては、いわゆる「政府与党二元体制」と呼ばれる意思決定過程が採用されていた。政府与党二元体制とは、1つの政策決定に当たって、政府内過程および党内過程という2つの意思決定過程を経ることを必要とする体制のことを意味する⁴。

具体的には、各省庁内での意見の積み上げ、省庁間での折衝、内閣法制局審査、事務次官等会議、閣議での決定という行政内での意思決定プロセスのみでは政策決定はできず、法案を国会に提出するに当たっては、別個に、自民党からの了承を得る必要があるのである。本来であれば、与党議員から構成される内閣が提出した法案に対しては、与党の賛成が当然見込まれるから、内閣が法律案を提出すれば原則として国会の議決を経ることが期待でき、当該法律案は成立するはずである。しかし、自民党政権下においては、行政内部での意思決定に加えて、自民党内部に設置された政務調査会部会での決定、総務会への報告、決定というプロセスを経なければ、内閣は法案を国会に提出しないという慣行が存在していたのである。

この与党事前審査制は、1962年に「当時の赤城宗徳自民党総務会長が政府に申し入れをし」たことが契機といわれており、以後、自民党政治においてなくてはならない存在となっていく⁵。なぜ、この制度が現在に至るまで残存したかといえば、政府・与党の双方にメリットがあったことがその理由である。まず、政府側のメリットとしては、国会運営の円滑化ということが挙げられよう。後に詳述するが、三権分立を採る憲法体制においては、政府が国会の審議日程について関与する権限はない。そのため、政府作成の法案を国会において円滑に通すためには与党の協力が不可欠であり、そのために事前に与党の了承を得る必要があったのである。

逆に、与党側のメリットとしては、党内民主主義の確保が挙げられよう。政府・与党

⁴ 政府与党二元体制に関する詳細な説明として、中島誠『立法学—序論・立法過程論』（法律文化社、2007年）86-114頁を参照。

⁵ 谷勝宏「立法と政党—郵政関連法案の立法過程を通して—」（北大法学論集 55 巻 6 号、2005 年）295 頁。

が一枚岩であることが望まれる議院内閣制においては、政府法案を議会で可決するためには、後の章で検討する党議拘束をかける必要がある。そのためには、民主的な正当性が必要であり、党内で各議員の了承を得る必要があるのである。

これらの点から、与党事前審査が行われるようになり、それゆえ「政府・与党二元体制」という特異な構造も出現したのである。

2.2 意思決定過程における政府外与党議員の役割

では、与党事前審査において、政府外与党議員が果たした役割とは何であったのだろうか。

内閣に入っていない与党議員の役割は主として、部会において、自らの選挙区や関係団体などの政府案では拾いきれていない少数者の意見を反映させることであったり、また各議員が主張する多元的な諸利益の意思調整を行ったりするといった役割が期待されていたのである。特に、「野党各党は『丸抱え』的性格から、それぞれのイデオロギーに比較的執着している」⁶ことに対し、自民党はいわば多様な意見を包摂した総合デパートのような体を示し、政権を確固たるものとしていたわけであるから当然の帰結でもあった。

また、一方で、「族議員」という大きな発言力を持つ政府外与党議員を生み出すことにもなったのである。「国会議員が大臣となる議院内閣制、省庁毎に設置された委員会、それらに裏打ちされた与党審査、同一選挙区において自民党他議員との棲み分けを必要とする（かつての）中選挙区制などから来る政党規律の弱さ」といった、多様な原因が絡み合い、自民党と各省庁とのつながりを極めて強固なものにした⁷。そこで、関係団体、地方自治体、官庁との間の調整権限に強みを持つ「族議員」が登場するようになった。彼らの中には政府外与党議員でありながら、政策形成に無くてはならない存在になっていく者もあった。このような「族議員」は、利益団体や地元の利益に固執し、結果的に政府方針に反対するような態度を取ることもあった。本来は、政府・与党は一枚岩となって政策を推進していくべきであるはずである。そして、その円滑化のために与党の事前審査という方策を採用したのだ。しかしながら、このような族議員が登場し一程度の発言力を持つようになり、政府と与党の意思が必ずしも一致するとは限らなくなり、意思決定プロセスに混乱を生ぜしめるようになった。これが、いわゆる政府・与党二元体制の出現といわれる所以である。

2.3 自民党政権下の政党経営

部会は、どの議員でも参加できる会合であったため、当選間もない議員にとっては、

⁶ 岩井奉信『立法過程』（東京大学出版会、1988年）195頁。

⁷ 中島誠・前掲書、99頁。

政策立案に対する影響力はそれほど無いものの、実際に政策決定の過程を経験できることや、自身が興味を持つないし専門としたい政策についての詳細な知識を得るという意味においては、有益であったと評価できるであろう。

また、自民党内では基本的に当選回数に応じた役職の「年功序列」制度が確立しており、議員の育成という点においては、一程度のシステム化がなされていたといえよう。しかし、これはあくまで自民党が常に政権に携わることを前提とした制度であったことに相違はなく、今後政権交代が常態化するようになった場合に、この制度がそのまま妥当しないことは明白であろう。

3 民主党政権下での変動

3.1 「政権交代」

さて、民主党は、「政府与党一元化」を掲げ、総選挙において勝利し政権を奪取したわけである。そこでまず鳩山首相は、民主党内に存在した自民党の「部会」類似の機関である、「党政策調査会」を廃止した。

また、臨時国会における代表質問自粛の方針や、議員立法を原則として禁止する方針が明示されるなど、「政府与党一元化」を徹底する動きが政権発足当初は見られた⁸。しかしながら、一方でこれは議員活動を阻害しかねず、民主党内部からは、「三権分立で立法府の役割は非常に重要だ」との声も上がるなど、一元化に関しては不満の声も上がっている⁹。

3.2 意思決定過程における政府外与党議員

では、このように「政府与党一元化」が希求される中で、政府外与党議員に与えられた役割とは何であろうか。

民主党においては、政策調査会の代替となる党内の議論の場として各省別の「政策会議」を設置した。この政策会議は副大臣が主催するものですべての与党議員が出席可能な会議である。ここにおいては、政府案に関して与党議員との意見交換や、与党議員からの提案・意見を受け入れることがその目的とされている。しかしながら、この政策会議については、実際に政策に対して意見が反映されず、「ガス抜き」になるのではないか

⁸ 朝日新聞「民主、国会質問する？しない？ 小沢ルールへの対応迷走」2009年10月29日、
<http://www.asahi.com/politics/update/1028/TKY200910280400.html>
アクセス日時：2009.2.1.20:00。

⁹ 朝日新聞「政策一元化は「独裁国家」 横路議長、小沢氏に苦言」2009年10月10日
<http://www.asahi.com/politics/update/1010/TKY200910100305.html>
アクセス日時：2010.2.9.21:00。

という不安の声も他方で存在する¹⁰。すなわち、現状においては、政策会議がただの省庁からの情報提供の場となっていることが多く、政府外与党議員の意見がどの程度政策に実際に反映されたのかについては不透明である。

政府予算原案を作成した後の2010年2月には、政策決定過程のシステムに影響を及ぼす新たな方針が民主党から示された。それは、「政務三役のほか、衆参関係委員会の理事、国会対策委員会の幹部、参院政策審議会の担当役員らで構成」する各省政策会議の「コアメンバー」により「重要課題を協議する」という方針である。このように、今後政策会議の役割自体を大きくしていく方針も見られるが、その役割はいまだ決まりきっていないと言わざるをえないのが現状である¹¹。

またこれに加えて、民主党議員の私的な勉強会の場として、各委員会に「質問研究会」が設置され、注目を集めている¹²。これは、政策に関して議員の間で行われる勉強会であり、担当省庁や関係団体からのヒアリングを行うことによって、政策形成に関する知識を学ぶ場である。当初は、その役割について懐疑的な声もあったが、最近では今年8月に行われる参議院議員選挙におけるマニフェストのたたき台を作る場としての機能を付与するという動きもあり、今後の活動が注目される¹³。

3.3 政党経営

若手議員を育成する場としては、上記に掲げた政策会議や質問研究会やその他にも、党地方県連における職務などが挙げられる。しかしながら、それぞれの会の役割や活動頻度など不透明な部分が多く、どの程度議員の育成の場として機能するのかについて、現時点で評価することは難しい。しかしながら、質問研究会のような自主的な勉強の場を設けたことについては非常に評価できるのではないであろうか。

4 政府外与党議員の役割

4.1 概観

以上のように、自民党政権および民主党政権における政府外与党議員の役割の異動に

¹⁰ 朝日新聞「政府・与党一元化、試み始まる 初の政策会議、農水省で」2009年10月6日、
<http://www.asahi.com/politics/update/1006/TKY200910060157.html>、
アクセス日時：2010.2.1.20:00。

¹¹ 朝日新聞「政府外議員も政策決定に関与 民主「一元化」を抜本転換」2010年2月4日
<http://www.asahi.com/politics/update/0204/TKY201002030473.html>、
アクセス日時：2010.2.7.22:00。

¹² 正式な機関でないため、「質問勉強会」や「質問会」といった用語も用いられることがあるが、本稿では「質問研究会」と統一して用いる。

¹³ 読売新聞「民主「質問研」活発化、参院選公約も視野」2010年2月7日
<http://www.yomiuri.co.jp/politics/news/20100207-OYT1T00620.htm>
アクセス日時：2010年2月8日 22:00。

ついて概観してきた。では、以上の議論を踏まえて、政府外与党議員の役割をどこに求めていくべきであろうか。そして、若手議員をどう成長させていくべきであろうか。

すなわち、政府外与党議員に、政府法案に対して白票（賛成票）を投じるヴォーティングマシン以上の役割を求めないのか、それとも政策形成への積極的なコミットメントも求められるのかということである。

仮に、ただの投票マシンとしての意味しか与えないのであれば、「国権の最高機関」（憲法第41条）でありかつ最も民意に近い統治機構である国会が形骸化してしまうという疑念まで生じる。しかし一方で、政府外与党議員の意見をすべて政策に反映させるような、ないし自民党時代のように民主党の意志決定を必ず政策決定に当たって必要となると、族議員の登場であったり、意志決定プロセスの不透明化といった事態が進展し、民主的正当性の点で疑問点が生じるのである。

しかしながら、国会議員に対して、とりわけ政府外議員に変わらず求められている役割は存在する。それは、民主党小沢幹事長も言うように、「新人政治家の第一の仕事は、（中略）さまざまな人たちのところに飛び込んでいって、（中略）その人たちの問題を知ることである¹⁴。」つまり、選挙区民の意見を聞き、現在何が必要とされている政策なのか、どのような価値観がこの日本には存在するのかといった国民の声を、国会という意見集約の場に伝達するという役割である。ただし、民主党が、地方からの陳情を党幹事長室に一元化したことにより、こうした彼らの役割についても多少の疑問が生じていることは否定できない。

4.2 党議拘束

ここで、政府外与党議員の役割と表裏をなす問題として、「党議拘束」の問題を挙げたい。党議拘束とは、政党がその所属議員に法案に対する賛否の拘束をすることであり、わが国の国会・政党においては他国と比しても強い党議拘束が掛けられてきた。自民党が党議拘束を正当化するために、与党事前審査を必要としたことは先に述べた。

つまり、党議拘束をかけるためには民主的正当性を付与する必要があるが、その民主的正当性とは究極的には選挙であり、一般的には党内での意見調整であろう。とすれば、政府外与党議員に投票マシンとしての役割しか負わせないのであれば、党内民主主義という意味での民主的正当性は担保しえないため、党議拘束をかけることはできない。一方で、政策立案過程にコミットさせるのであれば、民主的正当性は担保できるので党議拘束をかけることが可能となるのである。

例えば、外国人参政権に関する法案に対して、小沢幹事長が政府提出法案として党議拘束をかけることを明言していることからわかるように、一般的に政府提出法案につ

¹⁴ 小沢一郎『小沢主義 志を持って、日本人』（集英社文庫、2009年）20頁

いては党議拘束をかけるという民主党の方針が推察できる¹⁵。

しかしながら、一口に政府提出法案と言ってもその内容の重要性についてはまちまちであり、また先の臓器移植法改正に代表されるように個々人の倫理に深く関わる問題もはらんでおり、すべての法案に対して同程度の党議拘束をかけることは問題であろう。そこで、以下の 4 類型に政府提出法案を分類した上で、それぞれに対して党議拘束をかけることの是非を検討する。

- a、マニフェストに明示されており、特に重要性が高い政策
- b、マニフェストに明示されているものの、さほど重要性は高くない政策
- c、マニフェストに明示されていないが、重要性が高い政策
- d、マニフェストに明示されていないし、重要性も高くない政策

の 4 類型である。ここで、マニフェストを使用したのは、マニフェストは究極的には国民と政党との「約束事」であり、これを前提に選挙に勝利し政権を獲得したわけであるから、民主的正当性は十分にあると考えられるからである¹⁶。

例えば、a の類型であるマニフェストに明示されており、特に重要性が高い政策（今回の民主党政権で言えば、子ども手当やガソリン税などの暫定税率の廃止などが挙げられよう）に関しては、総選挙前の段階において、マニフェストを前提に選挙戦を行ってきたことから、反対を許さない。反対した場合には、党からの除名などの重い処分を含んだ厳しい党議拘束を行っても問題はないと思われる。逆に d の類型に関しては、党議拘束をかける必要性および正統性が低いため、各議員の議論にゆだねるべきものであると考えられる。

さて、問題となるのは、b および c の類型である。というのも、b、c に関しては、党議拘束をかける必要性は高いが、党議拘束をかける正当性に疑問が生じるからである。すなわち、b に関しては、民主的正当性は一応あるものの重要性が十分でなく、c に関しては、民主的正当性はないものの党議拘束をかける必要性が非常に高い。このような事例に対して党議拘束をかけるためには、民主的正当性を担保できるような制度が必要であることは言うまでもない。

そのため、党議拘束をかけるためには、事前に十分与党議員に意見を反映させるような機会が必要になると思われる。

4.3 政府外与党議員の役割

党議拘束をかけるに当たっては、上記 b および c の類型で疑義が生じるわけである。そこで問題が生じる根源的な問題を考慮すると、民主的正当性の担保という側面から説

¹⁵ 産経新聞「外国人参政権 小沢氏 強力に推進に動く」2010年1月13日
<http://sankei.jp.msn.com/politics/situation/100113/stt1001130744002-n1.htm>
アクセス日時：2010.2.7.22:00

¹⁶ なお、マニフェストの党内に対する拘束力についての議論は、佐々木毅『政治の精神』（岩波新書、2009年）228-234頁を参照。

明できるであろう。換言すれば、政府外与党議員の役割の問題は、政策決定に対する民主的正当性をどう担保するかという問題と表裏一体であると言えるのではないかということである。なぜならば、政府外与党議員に対して政策形成に積極的にコミットするという役割を与えることによって政策決定プロセスにおける民主的正当性を担保するのか、それとも彼らにそのような役割は与えず政府法案に対して党議拘束をかけるが、何らかの別の民主的正当性を担保することによってそれを正当化することが考えうるからである。

ここでいう民主的正当性担保の手段として、現行の各省政策会議の活用が考えられる。しかしながら上述したように、現状ではそのような機能を發揮しているとは必ずしも評価はできず、今後の改善の方向によっては、党内民主主義の確保に一程度の役割が期待できるにとどまるのである。

そこで、民主的正当性担保のためには、マニフェストは重要な意味を持つてくるといえるのではないかと考えられる。というのも、マニフェストは、いわば政策パッケージとしての「国民との約束」であり、それを前提として国民からの信託を受けて政権を担当するわけである。そしてその意味においてマニフェストは、究極的な民主的正当性の根源であると言えるのである。

その上で、マニフェストの作成など党において重要な項目について検討することが政府外与党議員の役割として望まれるのではないだろうか。昨年の衆議院議員総選挙におけるマニフェスト作成に当たっては、ごく一部の民主党関係者によって作成され、必ずしも民主党議員の意見が反映されたマニフェストとは言えないとの声もある。この観点から、昨年の総選挙におけるマニフェストの作成については、民主的正当性の観点から疑義が生ずるのだ。

そのため、民主的正当性の担保並びに、より実効的なマニフェストの作成という観点からも、政府外与党議員にマニフェスト作成において一程度の役割を付与するべきではないだろうか。というのも、実際に政策を決定し、実行している閣内の与党議員には、マニフェストを作成・吟味するような時間的な余裕はほとんどない。さらに、政府外与党議員については、政府の外から与党が実行している政策を見ることによって改めて分かった問題点や、選挙区などにおいて感じた意見・問題意識などを次の選挙におけるマニフェストに盛り込むことがより彼らに期待できるのである。

そうするのであれば、個別の論点につき政府の方針に反旗を翻すような族議員をある程度抑制できるであろうし、党内民主主義の観点からもマニフェスト作成への参画と国民からの信託という2つの面から民主的正当性が担保できることになるのである。

ゆえに、民主党は政府外与党議員に対して質問を自粛するような方向性をとるのではなく、むしろ積極的な質問を奨励することにより個々の政策に対する問題意識を掘り下げ、次の選挙においてより実効的なマニフェストを作成することができるような態勢を構築すべきである。

5 残された課題

5.1 野党の役割

政府外与党議員の役割に関して議論を行ってきたわけであるが、与党議員である以上政府方針にある程度拘束されることは止むを得ないことは前章で述べた。加えて、上述したように政策形成のコミットメントに当たっては、その意思決定に対する参画の度合いと民主的正当性の担保そして手続きの透明性の間に、パラドキシカルな問題を政府外与党議員は内包しているのである。

そこで、野党の役割について今一度注目する必要があるのではないだろうか。というのも、「野党がなくして民主主義なし・・・国王陛下は、政府のみならず野党も必要とする」¹⁷という言葉に代表されるように、民主主義を考えた場合に、野党の役割は極めて重要であるからである。なぜならば、例えば、ある野党が、野党時に党内において政策を協議することによって、練磨し政権交代を起こす。そして野党の主要な議員が閣内に入ることにより、行政および政党における強いリーダーシップを形成する。しかし、政党内での議論が一程度活発でなくなることによって、与党内の人材に関しても党全体として徐々に枯渇していく。その間に、野党に転落した方の旧与党は、政策討論などにより政策立案能力を練り上げ、政権交代を起こす。これらの事象の繰り返しによって、一程度の政治水準を保ちえると思われるためである。また、野党において政権奪取後の政策ビジョンを明確に描き有権者に訴えていくためにも、党内において自由な政策論議を行うことは必要である。そしてその過程で、より党内での人材育成が進み、政党経営という面においても重要な役割を野党が担うのではないかと思われるためである。

そこで、野党の役割について論じるに当たって参考となるのが、イギリスにおける「影の内閣(shadow cabinet)」の制度である¹⁸。ここでその詳細に論ずることは避けるが、影の内閣の基本的な性格について簡潔に述べるならば、政権交代を見据えた制度ということが出来るであろう。つまり、政権交代前から野党時代に党首が影の内閣の各担当大臣を任命し、彼らがその担当する政策について練磨を行うことにより、来るべき政権交代に備えるのである。

わが国においても、民主党が選挙前から「ネクストキャビネット」という名称を用いた影の内閣類似の組織を構築していた。しかし、その運用の面では不十分と言わざるをえない

¹⁷ Sir Ivor Jennings, *Cabinet Government*, 3rd ed., (Cambridge: Cambridge University Press, 1959) p.16.

¹⁸ 「影の内閣」およびイギリスの政権交代に関する詳細な論文として、齋藤憲司「英国における政権交代」(国立国会図書館調査及び立法考査局『レファレンス』平成21年12月号、2009年)を参照。

いのが現状である。下に、民主党の総選挙直前期におけるネクストキャビネットの名簿を載せた。

【参考】民主党のネクストキャビネットと実際の比較

ネクストキャビネット ¹⁹	担当大臣	鳩山内閣(発足時)	一致 ²⁰
鳩山由紀夫	総理	鳩山由紀夫	○
小沢一郎 菅直人 輿石東	副総理	菅直人	△
岡田克也	国務大臣		—
原口一博	総務大臣	原口一博	○
鉢呂吉雄	外務大臣	岡田克也	×
直嶋正行	防衛大臣	北澤俊美	×
松井孝治	内閣府担当大臣	多数につき割愛	×
中川正春	財務大臣	藤井裕久	×
大畠章宏	金融担当大臣	亀井静香(国民)	—
藤村修	厚生労働大臣	長妻昭	×
長妻昭	年金担当大臣	長妻昭	○
増子輝彦	経済産業大臣	直嶋正行	×
直嶋正行	官房長官	平野博文	×
細川律夫	法務大臣	千葉景子	×
小宮山洋子	文部科学大臣	川端達夫	×
神本恵美子	男女共同参画	福島瑞穂(社民)	—
筒井信孝	農林水産大臣	赤松広隆	×
長浜博行	国土交通大臣	前原誠司	×
岡崎トミ子	環境大臣	小沢鋭仁	×
長妻昭 福山哲郎	官房副長官	松野頼久 松井孝治	×

ここで、野党時代の民主党におけるネクストキャビネットと、現在の鳩山内閣とを比較してみた場合、以下の2点がその特徴として挙げられるであろう。第1にネクストキ

¹⁹ 民主党 HP：「鳩山『次の内閣』2009.5～閣僚名簿」

< <http://www.dpj.or.jp/governance/gov/nc13.html> >より引用

²⁰ ○：完全一致 △：一部一致 ×：不一致 —：不在若しくは民主党以外所属の者が大臣に就任し結果的に不一致

ャビネットにおける大臣と、実際に任命された大臣とはほとんど一致していない、ということである。総理大臣以外の 20 のポストについて見るに、一致を見たのは、副総理、総務大臣、年金担当大臣の 3 ポストのみである。

2 点目の特徴として、ネクストキャビネットに名前を連ねている人物が、別の大臣を担当することになったかといえそうではなく、閣内にすら入っていないケースが多いということである。

思うに、ネクストキャビネットが存在する理由は、菅氏が「民主党は 11 年前からネクストキャビネット（次の内閣）を作り、毎年何十本の法案を霞が関に頼らずに作ってきた」と述べているように、ネクストキャビネットにおいて政策立案能力を練磨することにあると思われる²¹。とすれば、野党が政権を獲得し組閣を行ううえでは、影の内閣で担当していた大臣職をそのまま担当するのが、実際の政策を円滑に実行していく上でも肝要であることは疑いがない。仮に、別の担当閣僚ポストへの任命を行う、ないしそもそも入閣をさせないとするのであれば、相当の説明責任が首相に生じるのである。

なお、このような疑問に対し、菅副総理は、「(ネクストキャビネットの) メンバーがそのまま新政権の内閣の大臣になることも考え方のひとつではあったが、早い段階で、その方法はとらないことになっていた」²²と言及するのみで、その理由については明らかにしていない²³。

また一方で下野した野党自民党に関して言えば、谷垣総裁が総裁選後にシャドーキャビネットを設けず、その代替組織として政権政策会議を設置する旨を決定している²⁴。表向きはこれが、次の参議院選において勝利しても政権を奪取できないことからなのか、上記民主党のような前例を踏まえて、シャドーキャビネットを設置しても、実際に機能しない恐れがあるからなのかは不明である。

しかしながら、今後政権交代が繰り返されていくことが予想できる状況下において、野党がどのように政策を練り上げ、それを国民に訴え、またどのように議員を育てていくのかということは喫緊の課題である。そのためにも、野党の役割について今後再検討する必要が生じてくるのである。これは特に、野党第 1 党である自民党における課題であるといえよう。

²¹ 産経新聞「菅氏が自民批判、影の内閣見送りで」2009年10月11日、
<http://sankei.jp.msn.com/politics/situation/091011/stt0910111629002-n1.htm>、
アクセス日時：2009.2.5.19:00。

²² 菅直人『大臣 増補版』（岩波新書、2009年）5頁

²³ なお、イギリス・ブレア政権においては、ポストの差し替えに関しては大幅に行っているが、人員の入れ替えまでは行っていない。前掲・齋藤（2009年）25頁を参照。

²⁴ 朝日新聞「谷垣総裁の「影の内閣」構想、早くも頓挫 設置見送り」2009年10月9日、
<http://www.asahi.com/politics/update/1008/TKY200910080492.html>、
アクセス日時：2010.2.5.19:00。

5.2 国会運営改革

また、民主党政権下でも自民政権下から変わっていない事柄の 1 つとして、国会運営に関する問題点が挙げられる。我が国においては、統治機構における三権分立の側面が強調されているため、議院内閣制を採用しつつも、立法府と行政府が峻別され相互に介入する権限は弱いといわざるを得ない。例えば、立法府と行政府の関係に関して憲法では、立法府から行政府に対しての抑制の例として、内閣総理大臣の指名権（憲法第 67 条）、内閣不信任決議（同第 69 条）、国政調査権（同第 62 条）などを挙げている。また逆に、行政府から立法府に対する抑制として、衆議院の解散権（同 7 条）が挙げられよう²⁵。

しかし、ここで問題となるのは、内閣が国会の議事運営に関して公的に何らコントロールすることができないことである。

憲法上の国会の議事運営に関しては 63 条において「内閣総理大臣その他の国务大臣は、両議院の一に議席を有すると有しないとにかかはらず、何時でも議案について発言するため議院に出席することができる。又、答弁又は説明のため出席を求められたときは、出席しなければならない。」と規定されるのみである。また法律上も、国会法第 55 条の 2 において、「議長は、議事の順序その他必要と認める事項につき、議院運営委員長及び議院運営委員会が選任する議事協議員と協議することができる。この場合において、その意見が一致しないときは、議長は、これを裁定することができる。 2 議長は、議事協議会の主宰を議院運営委員長に委任することができる。（以下略）」と規定されている。

以上の点から理解できるのが、法文上国会運営に関しては、議院運営委員会が決定することとなっている。しかし、各党が設置しているインフォーマルな組織である国会対策委員会との折衝で決められた結果を議院運営委員会が形式的に追認しているのが実情であり、実際の権限は国対委員会が握っている。このような政治状況は、俗に「国対政治」と呼ばれているものである。

これに対して、内閣が議事運営に関して打てる手立てとしては、衆議院の解散という「伝家の宝刀」しか残されておらず、議事運営を円滑に進ませるための実効性のある手立ては絶無である。

先述したように、自民党一党優位体制下において与党事前審査が必要とされていた理由の 1 つとして議事運営に政府が関与できないシステムであることを挙げた。つまり、現在の国会の議事運営方式が、政府与党二元体制を支える要因の 1 つとなっていたので

²⁵ 憲法第 7 条を、衆議院の解散権を内閣総理大臣が有する根拠とすることに対して違憲ではないかという議論もあるが、いわゆる苫米地事件判決（最大判昭和 35 年 6 月 8 日民集 14 卷 7 号 1206 頁）において最高裁が、衆議院の解散は、「極めて政治性の高い国家統治の基本に関する行為」であるから、裁判所が審査することはできないとする統治行為論を採用して違憲との考えを示していない点。また、現行憲法下において幾度となく 7 条を論拠とした解散が行われている点。以上の 2 点から、日本国憲法第 7 条を根拠として、内閣総理大臣が解散権を有すると本稿では解する。

ある。ゆえに、この議事運営に関しても何かしらの対策を講じなければ、政府与党一元化を希求したとしても、その運用上与党が再び大きな影響力を持つに至り、結果的に二元体制に戻ってしまうような危険性もはらんでいるのである。

さらに、国会運絵に関するもう 1 つの大きな問題点として「会期制」が挙げられる。上記のように国会対策委員が議事日程について大きな力を持つようになった原因の 1 つとして、150 日という短い通常国会の会期、および国会法第 68 条が規定する「会期不継続の原則」に求められるのである²⁶。なぜならば、限られた時間のうちに多くの法案を通過させる必要があり、さらには会期不継続の原則のため次の会期に法案を持ち越すことはできない。つまり「限られた短い期間の中で大量の法案を「荷崩れ」することのないよう通過させねばならない」状態であったのだ²⁷。「荷崩れ」を起こさないためには、国会における議事運営の円滑化が必要であり、そのために、議事日程の決定が非常に重要であったのだ。またこのことが、与党事前審査制を支える 1 つの大きな支柱となっていたのは先に述べたとおりである。

そこで、少なくとも制度論としては、通年国会に近い会期の延長および会期不継続原則の撤廃、そして内閣と国会が公的に議会日程について協議できる場を創設が考えられよう。さらに、対症療法ではあるものの与党の国会対策委員長を無任所大臣として入閣させることを慣例化することにより、実質的に内閣が国会運営に関与できるような仕組みを作ることが必要であろう。

6 小括

従来の政府与党二元体制においては、政・官・財の小さな鉄の三角形が乱立し、族議員の誕生も生み出した。各々の利益の積み上げが国益の最大限化につながっていた時代ならともかく、現代の低成長・価値多元化社会、さらに国外に目を向ければグローバル化・フラット化が進展する世界において、そのような方程式が成り立たないことは明らかである。国家のグランドデザインは何なのか、我が国が今後目指していくべき方向は何なのかを明示し、その方向に適う政策に資源を重点投入していくような強い政治のリーダーシップが求められるのである。さらにそのようなリーダーシップを支える、新しい制度構築をすることが求められるのだ。

そのためにも、意思決定の迅速化・明確化という点において、政府与党一元化を希求することは必要である。しかしながら、国会制度に代表されるような二元体制の残滓ともいえる制度が今なお残存しているのである。今はまだ、戦後日本がはじめて経験する本格的

²⁶ 国会法第 68 条「会期中に議決に至らなかつた案件は、後会に継続しない。(後略)」

²⁷ 21 世紀臨調「国会審議活性化等に関する緊急提言」2009 年、9 頁
<http://www.secj.jp/pdf/091104-1.pdf>、アクセス日時 2010.2.10.23:00。

な政権交代後まだ半年もたっていない過渡期である。その意味において、民主党および自民党はそれぞれ与党慣れ、野党慣れをしていないといえる。

また、政府与党一元化にいたる道という文脈で述べるならば、その道はまだ始まったばかりである。というのも、政権発足時に政策調査会を廃止し、政策決定の役割を内閣に集中させ役割分担を明確にした点、つまり「一般行政に関する議論と決定は、政府で行う」としている点は評価できる。しかしながら、昨年12月16日に行われた平成22年度予算案に関する党からの重点要望とそれに対する政府の一連の対応からも明らかなように、いまだに政府と与党の間の役割分担を峻別しきれていない感は否めない。

50年以上続いた自民党の政権掌握という枠組みが本格的に崩れたわけであるから、その転換に当たっては多少の混乱があることはいたしかたない。その意味でも、今後、民主党政権が意思形成に際してどのような方向性を示し、また野党自民党がどのように野党として政策を練磨していくのかに着目していく必要がある。今一度、政党とは何か、国会議員の役割とは何かという問題について国民レベルで再考する時に来ているのではないだろうか。

《参考文献》

佐々木毅『政治の精神』岩波新書、2009年

菅直人『大臣 増補版』岩波新書、2009年

後藤田正晴『政と官』講談社、1994年

齋藤憲司「英国における政権交代」国立国会図書館調査及び立法考査局『レファレンス平成21年12月号』、2009年

同上「英国の統治機構改革 一緑書「英国の統治」及び白書「英国の統治：憲法再生」における憲法改革の進捗状況一」国立国会図書館調査及び立法考査局『レファレンス平成21年3月号』、2009年

木下和朗「イギリス議会下院における国政調査制度—Tony Blair 政権期における改革動向—」熊本大学『熊本ロージャーナル』、2007年

西尾勝『行政学』有斐閣、2001年

中島誠『立法学—序論・立法過程論』法律文化社、2004年

飯尾潤『日本の統治構造』中公新書、2007年

小沢一郎『小沢主義 志を持って、日本人』集英社文庫、2009年

松下圭一『政治・行政の考え方』岩波新書、1998年

山口二郎『政権交代論』岩波新書、2009年

宮澤俊義著・芦部信喜補訂『全訂日本国憲法』日本評論社、1978年

谷勝宏「立法と政党—郵政関連法案の立法過程を通して—」北海道大学『北大法学論集』第55巻6号、2005年

新しい日本をつくる国民会議（21世紀臨調）「国会審議活性化等に関する緊急提言」
同上「政権交代後の日本政治と与党民主党、野党自民党の課題」
その他主要各紙新聞報道

以上