

『日本の議員内閣制（内閣と党の一元化）』

平成 22 年 2 月

東京大学公共政策大学院

渡邊 典雄（公共管理コース）

1 はじめに

2009 年 8 月 30 日に行われた第 45 回衆議院議員総選挙で民主党は結党以来念願の勝利をおさめ、鳩山政権が発足して約半年が経とうとしている。では、民主党はこの間マニフェストで公約したことを着実に実現しているのだろうか。ここでは「日本の議員内閣制（内閣と党の一元化）」をテーマに以下で検証していきたい。

2 民主党のマニフェストでの公約¹

民主党は「鳩山政権の政権構想」として「原則 1 官僚丸投げの政治から、政権党が責任を持つ政治家主導の政治へ」や「原則 2 各省の縦割り省益から、官邸主導の国益へ」などを 5 原則としている。さらに「第 1 策 政府に大臣、副大臣、政務官（以上、政府三役）、大臣補佐官などの国会議員約 100 人を配置し、政務三役を中心に政治主導で政策を立案、調整、決定する」、「第 2 策 各大臣は、各省の長としての役割と同時に、内閣の一員としての役割を重視する。『閣僚委員会』の活用により、閣僚を先頭に政治家は自ら困難な課題を調整する。事務次官会議は廃止し、意思決定は政治家が行う」、「第 3 策 官邸機能を強化し、総理直属の『国家戦略局』を設置し、官民の優秀な人材を結集して、新時代の国家ビジョンを創り、政治主導で予算の骨格を策定する」、「第 4 策 事務次官・局長などの幹部人事は、政治主導の下で業績の評価に基づく新たな幹部人事制度を確立する。政府の幹部職員の行動規範を定める」そして「第 5 策 天下り、渡りの幹旋を全面的に禁止する。国民的な観点から、行政全般を見直し『行政刷新会議』を設置し、全ての予算や制度の精査を行い、無駄や不正を排除する。官・民、中央・地方の役割分担の見直し、整理を行う。国家行政組織法を改正し、省庁編成を機動的に行える体制を構築する」を 5 策として、「官僚任せではなく、国民の皆さんの目線で考えていきたい」と述べている。

3 自民政権時代の制度と運用²

¹ 民主党マニフェスト（第 45 回衆議院議員総選挙）

² 構想日本HP <http://www.kosonippon.org/>

では、自民党政権時代にはどのような内閣と党の関係であったのであろうか。それは「政府と党二元体制」というものであった。

つまり本来、内閣とは選挙を通じて多くの国民の支持を得た政党が、自らの政策を実行するために組織した「実行部隊・意思決定機関」である。しかし、日本では内閣と与党の政策が一致しないことがしばしばあり、首相や担当大臣が、与党の検討を待って（政策を決める）、という発言することも多々あった。これを「内閣と与党の二重構造」という。

3.1 さまざまな党内機関、手続きや事情（党内実力者の存在）や事情

この「内閣と与党の二重構造」を成しうる党内組織が自民党にはあった。

まず「政務調査会」である。ここは、法案など政府の政策案を審議し、政府と異なる政策を打ち出すこともあった。

つぎに「総務会」である。「政務調査会」を通過した政府案を最終的に審議し国会への提出するのがこの組織であった。

これらの組織を通すことで政府案が大幅な修正を受け、否決されることも少なかったのである。この一連の過程を「与党審査手続」という。

さらに 党三役（幹事長・政務調査会長・総務会長/<麻生政権時は党四役>+選挙対策委員長）という党の実力者が閣外にいることが多かった。彼らは政府の政策責任者である大臣よりも力を持ち発言力あり、結果として、政府案と与党内の意見が対立する場合、大臣が政府案や政府案の元となる審議会の答申などに沿って党内をまとめるよりも、党の意向が優先されることが多かったのである。

3.2 官僚内閣制

「2.」や「3. 1」で記した自民党内の事情、つまり内閣（政府）と与党の二重構造に精通している官僚は次のような行動をとることになる。

すなわち、担当大臣を補佐して内閣の与党に対する統制力に期待するよりも、各部会の所属議員や党内実力者に「根回し」を行うことに注力するのである。

結果として、与党の全権を集中して、その政策を実行するために組織したはずの内閣が、内閣（政府）と与党の二重構造とそれに対する官僚の行動によって政策決定過程から実質的に外され、与党の実力者と官僚の間で決定される。つまり、そこでは内閣は実質不在であり、いわゆる「官僚内閣制」というのが確立していたといえるのである。

ここで「官僚内閣制」とは次のように定義する。すなわち、内閣とは選挙によって国民の負託を受けた代議士によって選ばれた実戦部隊である。が、実質的に重要な政策立案に携わらず、あるいは携われない。それは閣内に入らない党内実力者などが政策立案を官僚に委ね、あるいは官僚が持ちかけ、官僚は省益確保あるいは拡大のためにそれを実践するからである。そして、その出来上がった政策は再び党内実力者などを通して内

閣提出法案として国会に提出される。このような一連の経緯で官僚によって作成される法案を通す自民党政権は、極論すれば官僚の差配によって成り立っていたものと言っていいかもしれない。これを「官僚内閣制」とここでは呼ぶものとする。

3.3 執政権

ここで執政権とは、国政の重要な政治的決定に比較的直接的に影響を及ぼすアクター集団のもつ権力を指す³。構成は基本的に政治家と官僚の二層構造になっている。が、自民党政権時代は政治任用の人数は限定されており、さらに政治家がそれに占める割合は少なかった。

政治家は、大臣、2001年の省庁再編時に英国にならって導入した副大臣（各府省により1名から3名）と大臣政務官制（各府省により1名から3名）、増員された特別職公務員である内閣総理大臣補佐官（最大3名から5名へ）など約50名であった。

同時に政治任用のポストとして新設された特別職公務員である内閣官房副長官補（定員3名）と内閣情報官（1名）、格上げされた内閣広報官（1名）は、官僚あるいは官僚出身者が多かった。

他に政治任用の特別職公務員としては、内閣総理大臣秘書官（政務担当秘書官1名。事務担当秘書官（官僚）5名、2008年9月に発足した麻生内閣は6名）および国務大臣秘書官（1名）であった。が、政治家の個人秘書など外部から登用される傾向が多かった。

つまり、政治任用、さらにそれに占める政治家の割合は低いため、官僚（あるいは国家公務員）の活動範囲は広く、その自律性は強かったといえる。

4. 問題点

では、「3.」で記した自民党政権の制度と運用ではどのような問題があったのであろうか。まず、与党と内閣の二重権力構造により「政策決定のプロセスが不透明・責任の所在が不明確」ということが挙げられる。ここでは、官僚の「政治化」・政策決定の実権保持することで政治家は個別利害の代弁者として個々の利害を政策の中に入れるかに注力するようになるのである。その結果、内閣は弱いものになってしまうのである。

なお、内閣を構成する大臣は、十分な能力がなくても当選回数を一定以上重ねれば大臣になれる、いわば実力が低い者も散見された。

定期人事異動のように短期間で替わることも悪循環に拍車をかけ、内閣、政治、そして政治家の劣化が進行したのである。

5 日本と英国型の議院内閣制の差

英国では立法府における多数派が行政府を握ることで立法府と行政府が融合し、強い

³ 伊藤光利・田中愛治・真淵勝『政治過程論』有斐閣アルマ、2006年

執政部を生み出す議員内閣制をとっている⁴。その内閣では、選挙の際に自党が掲げた政策を担当する大臣を選任する。それら各大臣が、匿名性、中立性そして専門性の特質を有するスタッフとしての官僚を使い、政策を実現するのが本来の形のはずである。そして、政策の執行にとどまらず、与党が掲げた公約を法律や制度にするための政策立案がむしろ中心となる。

よって、本来の議院内閣制のもとでは、党の政策があり、戦略づくりや政策統合は大臣間で行われるべきであり、そこには省庁間の縄張り争いは存在しないはずである。つまり、省庁の「業務の積み上げ方式」や「タテ割り方式」の弊害は解消されるはずなのである。

しかし、官僚が動く原則は官庁の「所掌事務」にあり、そこに大臣が置かれているという構図となっている。そのため、多くの大臣は（それまでの一議員としての主張がどうであれ）、大臣になったときからその官庁の利害や立場の代弁者としての役割を果たすようになってしまう。そして、極論すればその大臣たちを全員集めたのが自民党政権時代の内閣であったといえよう。

その結果、過去の経緯を重視し、政策や制度変更の困難により、社会情勢への迅速な対応ができなかったのが、長年続いた自民党政権時代の内閣といえよう。

6 民主党政権発足（2009年9月16日）以降の検証

上記のような自民党政権を批判し政権を奪取した民主党は、鳩山政権発足以降どのような「内閣と党の一元化の改革」を行ってきたのであろうか。以下、新聞報道から検証してみる。

6.1 議員立法などの原則禁止⁵

9月18日、小沢幹事長名で「政府・与党一元化における政策決定について」の書面が民主党議員に送られた。その要旨は、①政策調査会を廃止し、一般行政に関する議論と決定は政府でおこなう、②選挙・国会など議員活動に係わる政治的な問題は党で議論し役員会で決定する、というものであった。

しかし、有権者の付託を受け、一人約3400万円（月収・歳費手当・文書通信交通滞在費を含む）の経費がかかる民主党（特に143人の新人）議員を国や政府のために使っていない、議員の能力育成や人材活用において問題があるのではないであろうか。

また、民主党議員の中でも石田芳弘衆議院議員（愛知6区、当選1回、元愛知県犬山市長）は「選挙より政治をさせて」⁶と訴え、他に、福島瑞穂消費者・少子化担当大臣などが反論するコメントをしている。

さらに、緒方林太郎衆議院議員（福岡9区、当選1回、元外務官僚）は質問主意書を

⁴ 久米郁夫他、『政治学』有斐閣、2006年。

⁵ 産経新聞、2009年10月23日号（朝刊）

⁶ 産経新聞、2009年10月28日号（朝刊）

撤回⁷せざるを得ない状況になった。

それに対し小沢幹事長は「選挙に負けたら政府もヘチマもない。政府は政策で国民の信頼を得るように努め、政府に入っていない者は草の根でがんばる。それにつきる」（10月19日の小沢幹事長の記者会見）と新人議員の能力育成や活用など意に介していないコメントを出している。

6.2 事業仕分けWGに関する人事⁸

政府の行政刷新会議「事業仕分け」ワーキンググループメンバーに当初鳩山首相1年生議員にも強い期待感を表明していた。しかし、人選に小沢幹事長に事前説明がなかったことから白紙撤回され、結局、衆院当選3回以上などを起用することに決定した。

この一件でも、政府案件でも決定権者は鳩山首相や内閣でなく、小沢幹事長にあるのではないかと考えられるのである。

6.3 国会改革

11月4日小沢幹事長が要請していた「21世紀臨調」（新しい日本をつくる国民会議）から国会改革に向けた緊急提言を受けた⁹。

その骨子は、①国会の常任委員会の中に、議案審査会（官僚の出席、答弁を原則禁止）、国政調査・行政監視会（官僚を呼んで意見を聴取できる）を設ける、②実質的な通年国会、③会期末に審議未了になった法案を廃案にせず、審議を続ける、④党首討論は週1回開催、⑤首相以外の各閣僚が野党幹部と論戦する「大臣討論」の導入、⑥副大臣、政務官は現行より各省庁2名以上増員、⑦政策決定の内閣一元化と、与党の事前審査制の廃止に伴って、党議拘束の対象を選別するなど新ルールを設ける、⑧議員立法の提出要件を緩和し、野党への立法事務費を増やす、などというものであった。

さらに、12月7日民主党、社民党、国民新党、与党3党幹事長・国対委員長が会談¹⁰し、民主党が通常国会冒頭に提出し、成立させることで合意した「民主党政治改革推進本部（本部長・小沢幹事長）基本方針」を発表した。その骨子は、①官僚による政府参考人制度の廃止、②内閣法制局長官（政府特別保佐人）も答弁させない、③法制局長官を含む官僚や有識者の意見を聴取する「新しい場」の創設、④質問通告の改善、⑤政務官の増員、などであった。

これには社民党も原則的に了承したものの、本件の成立を急ぐのは国会改革の実績を、来夏の参院選を有利に運びたいとの狙いがあるとも考えられる。

また①副大臣や政務官の答弁を増やし、閣僚答弁を4週間に1回程度にとどめる、②

⁷ 産経新聞、2009年11月5日号（朝刊）

⁸ 産経新聞、2009年10月29日号（朝刊）

⁹ 産経新聞、2009年11月5日号（朝刊）

¹⁰ 産経新聞、2009年12月8日号（朝刊）

与党が自在に審議開催を左右できるような委員会開催の定例日を廃止する案が含まれていることが「実利的理由」ではないかと野党側は考え、以下のような反論¹¹があがっている。

自民党の川崎二郎国対委員長は「現場の責任者（官僚）の声をきくのは当たり前だ」、共産党の志位和夫委員長は「高級官僚が不正を起こした際に責任を究明できなくなる」、などであり、つまり不祥事発覚の際、閣僚が国会への出席を避ける口実になりかねない、ということである。

しかし、12月9日には「民主党政治改革推進本部（本部長・小沢幹事長）」は「国会審議活性化関連法案」を発表した¹²。その骨子は、①国会で答弁する政府特別補佐人から法制局長官を除く。内閣法制局長官については、憲法解釈を確立する権限はない。その任にあるのは内閣であり「憲法解釈権」を認めない。内閣の附属機関である内閣法制局長官が憲法解釈を含む政府統一見解を示してきたことが問題で本来権限のある内閣が行えるよう整備するのが目的、②内閣府設置法と国家行政組織法を改正し副大臣、政務官の定数を増やす、③衆参両院の規則を改正し、政府参考人制度を廃止する、④国会の委員会に法制局長官を含む行政機関の職員や学識経験者、利害関係者からの意見聴取会を開く、などである。

これら一連の法案には「政府・与党の一元化」に齟齬はないと思われるものの、小沢幹事長主導の「改革」に同幹事長のしたたかさがうかがえるものとする。

6.4 議員連盟改革¹³

11月30日午前に国会内で開かれた全議員対象の懇談会が開催された。そこで「議員連盟のあり方検討チーム」が、今後議連を原則、民主党単独で構成するなど4項目を提示し、了承された。

が、同日午後には「政務三役、幹事長については入会を了としない」という重要項目が追加されるに至った。その理由としては、政務三役が自分のいる省庁と関係する議連に入った場合、その議連に陳情するという抜け道ができてしまう、というものであった。

ここでも「政府・与党の一元化」に齟齬はないと思われるものの、小沢幹事長に過度な力が集まり、民主党の「二重権力構造」がますます顕著になるのではないかと、という危惧を抱かせる出来事である。

6.5 「政府・与党の一元化」の崩壊の序章？¹⁴

11月4日夜、首相官邸で鳩山首相は、小沢幹事長と輿石参院議員会長と会談したとき

¹¹ 産経新聞、2009年10月20日号（朝刊）

¹² 産経新聞、2009年12月10日号（朝刊）

¹³ 産経新聞、2009年12月8日号（朝刊）

¹⁴ 産経新聞、2009年12月8日号（朝刊）

れる。これは、献金問題や普天間飛行場問題で政権運営に支障をきたすようになった鳩山首相が、小沢幹事長に政策決定への何らかの関与を養成したならば、名実とも同幹事長支配が始まるのではないかという危惧を一層深める出来事である。

6.6 天皇陛下の習中国副主席との会見（天皇陛下の政治利用）¹⁵

従来、外国要人が天皇陛下と会見する場合、通常は1カ月前までに文書で正式に申請する「1カ月ルール」がある。今回中国政府が打診したのは11月下旬で、ルールにあっていないため、宮内庁側は会見の受け入れを無理だと政府に返答したものの、特例措置として、鳩山首相が平野官房長官に指示して宮内庁に会見実現を申し入れた。

羽田信吾宮内庁長官は「二度とあってほしくない」と不快感を表明¹⁶し、自民党の安倍晋三元首相や石破茂政調会長からは「天皇陛下の政治利用」と強い批判を表明した。

本件は、小沢幹事長から鳩山首相へ働きかけがあったとされ、民主党の首相が幹事長といえども、「閣外にいる議員の意向」によって政治をしているといえよう。小泉自民党以前のような「影の実力者」が時の首相を動かしていたことと同じになるのではないかと内閣主導政治に疑問を呈する出来事であった。

6.7 「民主党の予算『重点要望』」を鳩山首相に提出

12月16日に小沢幹事長は「民主党の予算『重点要望』」を鳩山首相に提出¹⁷した。内容は暫定税率維持など、昨夏の総選挙のマニフェストに掲げた公約に反するものもあった。この一見は「実質的」に、政策決定の「政府一元化」を崩すものとなったものと考えられよう。

2010年1月6日には藤井財務大臣(当時)「健康上の理由」で辞任表明¹⁸を表明したが、元々の原因は西松建設献金問題にはじまり、国債発行枠44兆円などで小沢幹事長と関係が悪化¹⁹していたことなどが考えられている。

7 小括

7.1 自民政権時代の「内閣と党の関係」（「内閣と与党の二重構造」と「官僚内閣制」）

上記「3.」～「5.」で記したとおり、自民党時代には、複雑な党内手続きや党実力者が閣内に入らなかったことから、誰が政策などの最終決定者が分からなかった。また極論すれば、官僚が国民の負託を受けた代議士や大臣を動かすという歪な「政官関係」があった。

有権者からすれば、いまの国の経済や社会が正常に機能していればこのようなことに

¹⁵ 産経新聞、2009年12月12日号（朝刊）、産経新聞、2009年12月12日号（朝刊）

¹⁶ 産経新聞、2009年12月13日号（朝刊）

¹⁷ 産経新聞、2009年12月17日号（朝刊）

¹⁸ 朝日新聞、2010年1月6日号（朝刊）

¹⁹ 朝日新聞、2010年1月7日号（朝刊）

は関心を払う必要がないことかもしれない。が、政治は「国家百年の計」を思慮すべきである。したがって、有権者から見えない手続きや決定者によって重要な政策が諮られるのは、わが国の将来のためにならないと信ずる。第45回衆議院議員総選挙で自民党が下野したことはそれを修正するためにも意義があったのでないか。有権者は正常な「政官関係」と「内閣と党の関係」を民主党に求めたのである。

7.2 民主党政権になってからの「内閣と党の関係」

上記「6.」の検証からすると、たしかに政権発足当初は「政府・与党の一元化」の実践をしていたかのようであった。が、政権発足後、内閣の長である鳩山首相の力強いリーダーシップのもとでの政治運営がおこなわれているか様々な疑問が露呈した。その結果、本来は「強い内閣」であるはずの「政府・与党の一元化」は「二重権力構造」により、政官両分野を実施的に仕切っているのは小沢幹事長であり、内閣はその指揮下に入っているかにもみえ、政策の決定権者が不透明化しつつあるように思慮する。

マニフェストでは、「政権政党・政権政党連合との組み合わせ、首相候補、基本政策」の3つがセットで提示されたはずである。この中で首相候補とは、内閣の長であり、最高権力者のはずである。マニフェストにでてこない「影の実力者」に動かされる首相候補に有権者は投票したのではない。民主党政権は国民の負託に応じているのかと大いに疑問を抱かざるを得ない。

特筆すべきは、政権発足後4カ月で「政府与党二元体制」でなく「小沢幹事長一元体制」「小沢政権」（特に12月16日の「民主党の予算重点要望」の内閣への提出で）が如実に明らかになったことである。一部民主党議員からは党内の「大政翼賛会」化への懸念表明もあるほどである。

良し悪しは別にして自民党には派閥がありその間で議論があり曲がりなりにも「党内民主主義」があったと考える。現在の民主党にはそれがあるのか。いったん指導部（者）を民主的に選んだら、後はその決定に無条件に従い続けるという政治状況を旧ソ連や中国共産党などのように「民主集中制」²⁰ということである。現在の民主党の党内体制に危惧を禁じえない。

しかし「政と官の関係」では、①内閣法・国家行政組織法を改正し、副大臣・政務官を増やし、その中で国家戦略官などの新設で、政府に入る国会議員の数を増やし²¹し、②通常国会への提出予定の「公務員制度改革関連法案」で「内閣人事局」を設置し、人事の一元化を図ること²²はマニフェストで公約した「脱官僚」を実現しているものとして、現状評価しえよう。特に後者は、現行制度では閣僚らが自由に降格や罷免ができないが、本案によって政治家が動かせるようになるから、「政治主導」が促進されるものと期待す

²⁰ 産経新聞、2010年2月5日号（朝刊）

²¹ 朝日新聞、2010年1月10日号（朝刊）

²² 朝日新聞、2010年1月5日号（朝刊）

る。

が、上記の通り「民主集中制」が民主党の姿であれば、この「政治主導」も大いに注視する必要があると思慮するものである。

7.3 今後の民主党の「内閣と党の関係」など

昨今の一連の政治資金規正法違反容疑で現職民主党衆議院議員を含む3名の元秘書が逮捕された小沢幹事長の今後の影響力を注視する必要があるだろう。現在は民主党という組織ではなく、小沢一郎という人物そのものと動静がわが国の政治の行方に大きな影響を与えるものと信ずるからである。はからずも、同幹事長と距離を置くとされる枝野幸男議員が行政刷新大臣に起用されることが決まった²³。今後の民主党の国内や外交政策はもちろん「内閣と党の関係」に注視することが肝要であると考ええる。

以上

(参考文献一覧)

- 出井康博、『松下政経塾とは何か』（新潮社、2004年）
- 岡田克也、『政権交代ーこの国を変える』（講談社、2008年）
- 下條美智彦、『イギリスの行政』（早稲田大学出版部、1995年）
- 中川秀直、『官僚国家の崩壊』（講談社、2008年）
- 中島誠、『立法学ー序論・立法過程論』（法律文化社、2004年）
- 三宅久之、『政権力』（青春新書、2009年）
- 自由民主党マニフェスト

²³ 産経新聞、2010年2月10日号（朝刊）