The University of Osaka
Institutional Knowledge Archive

Title	政権移行による立法過程の変容
Author(s)	武蔵, 勝宏
Citation	国際公共政策研究. 2010, 14(2), p. 29-46
Version Type	VoR
URL	https://hdl.handle.net/11094/4373
rights	
Note	

The University of Osaka Institutional Knowledge Archive : OUKA

https://ir.library.osaka-u.ac.jp/

The University of Osaka

政権移行による立法過程の変容

Changes in the Legislative Process Caused by Political Power Transition

武蔵勝宏*

Katsuhiro MUSASHI*

Abstract

This paper aims at analyzing changes in the legislative process caused by political power shifts by comparing the legislative process of the Liberal Democratic Party coalition government from the Koizumi administration on with that of the Democratic Party coalition government. This analysis finds that the Koizumi administration eliminated the resistance of influential Diet members, bureaucrats, and interest groups, resulting in structural reform. However, the reform initiatives led to an expansion of economic inequalities caused by excessive competition. As a result, the Democratic Party came to political power in the general election of 2009. The Hatoyama administration made the government and a ruling party unify and aimed at conversion to a minister-led policymaking system. Additionally, the new government will adopt policies emphasizing the importance of supporting public livelihood rather than structural reform initiatives.

キーワード：官邸主導政治、構造改革路線、民主党政権、脱官僚依存、マニフェスト

Keywords：Kantei-led Politics, Structural Reform Initiatives, DPJ Government, Breaking from Dependence on Bureaucrats, Manifesto

* 同志社大学大学院総合政策科学研究科教授

はじめに

1990年代以降の20年間において、政治、行政、司法の三大改革が実施され、経済分野から社会分野にわたる規制緩和も進展することとなった。小泉政権の登場以降は、小さな政府、増税なき財政再建、聖域なき構造改革を旗印とする新自由主義路線が推進されてきた。こうした改革路線は、政府による分配を重視した旧来型の保守主義に代わって企業や個人の自助努力を求めるものであり、米国型の競争原理が世界中を席巻したグローバリズムに対応するものであった。これら一連の改革の政策決定のプロセスでは、従来の各省の審議会や与党政調部会との調整を通じた官僚主導に代わって、内閣に設置された審議会や経済財政諮問会議において、政治リーダーと経済界の代表、経済学者からなる改革派グループが主導することとなった。そこでは、労働者や消費者を代表するメンバーは排除され、所管省庁の官僚制や族議員も抵抗勢力として位置付けられることがあった。

こうした改革路線は、景気回復に一定の貢献をしたものの、市場原理主義的な競争の結果、非正規労働者の増加や地方の疲弊に示される貧困と格差の拡大を招き、2007年参議院選挙と2009年総選挙によって、自公連立政権の瓦解と民主党連立政権の誕生の原因となった。もちろん、構造改革が実施される段階においても、格差是正のための対策や規制緩和の副作用に対する規制強化も行われてきた。しかし、雇用対策やセーフティネットの整備には財政上の制約があり、規制強化の措置の中には、企業の経済活動を過度に萎縮し、官製不況をもたらすようなものも含まれていた。その結果、自公連立政権は構造改革の負の遺産を清算することができず退場することとなったのである。

現在の民主党連立政権は、政府による公助重視の路線に転換を図りつつあり、政治家主導の政策決定プロセスによってそれを実現しようとしている。官僚制の影響力が低下しつつある中で、利益団体からの意見反映のルートや専門家の政策決定への関与も変化することが予想される。そこで、本稿では、小泉政権以降と民主党連立政権の立法過程の比較を通じて、政権移行による立法過程の変容を分析することとする。

第１章　自民党連立政権下の立法過程

１節　小泉構造改革下の立法過程

１）内閣提出法案の立法手続き

戦後の法律制定件数を時系列で分類したある研究によると、戦後法制の時期区分は、新憲法秩序の下での法制度の再編成が行われた「戦後法制の形成期」（1945年から1960年）、高度経済成長に対応した経済立法とそのひずみに対処するための公害、消費者立法が行われた「戦後法制の確立期」（1960年から1970年）、オイルショック後の安定成長のもとで法制度の整備がほぼ完了した「戦後法制の安定期」（1970年から1990年）、そして、冷戦構造の終結やバブル崩壊に象徴される戦後日本のシステム全体の見直しが行われた「戦後法制の再編期」（1990年から2000年）に整理されるという。

1990年代から現在にかけての期間は、新憲法制定後の戦後法制形成期や高度経済成長下での戦後法制確立期に匹敵する基本的な法制度の大改革につながる立法が続出する法制大改革の時代であると指摘されている[1)]。実際に、1990年代以降の常会の法律成立件数を比較すると、1993年の政権交代以降2000年代に至るまでの期間の立法件数は、それ以前の法制安定期が閣法70件、議員立法10件程度であったのに比べて、閣法90件、議員立法15件程度と、ともに増加していることが指摘できる[2)]。

1990年代以降、法律の制定件数が増加に転じた最大の要因は、この時期に、政治、行政、司法の三大改革が実施され、新規立法や法改正が急増したことが挙げられる。このうち、行政改革の流れは、中央省庁の組織・権限を縮小し、地方や民間に委譲する地方分権や民営化、規制緩和として実現されることとなった。これらの法制転換は、自民党を中心とする連立政権にあってどのように展開されたのか。まず、自民党（連立）政権において閣法（内閣提出法案）がどのような手続きで国会提出に至るのか、一般的なパターンを振り返ることとしよう。

内閣が提出する法律案の原案の作成は、法律を所管する各省庁において行われる。各省庁は所管する行政施策の遂行上、新たな法律の制定や既存の法律の改正・廃止の必要性がある場合に、法律案の立案を開始する。起案を担当するのは、課単位の原局であり、他局部課や大臣官房との調整を経て、省議で原案を決定するボトムアップ方式が一般的である。省議決定の前に、審議会に対する諮問手続が必要な場合は、それを経ることが必要となる。たとえば、労働立法の場合、諮問される審議会（労働政策審議会）のメンバーは、公益、労働者、使用者の公労使三者構成原則が政令で明記されており、法改正に際しては、この三者、特に労使の調整と合意の下で進められる。このように各省に設置された審議会は、各種利益団体を代表する委員によって、法案の作成段階において関係諸利害の実質的な調整の場となってきた。そこでは、有力な利益団体の代表委員が、政策立案に大きく関与し、逆に言うと、拒否権プレーヤーとして、審議の慎重化や遅延の要因ともなってきたのである[3)]。

一方、閣議に付議する前段階では、関係する省庁との協議（各省協議）や、内閣法制局の審査、与党との意見調整が行われる。関係省庁との協議では、他省庁との間で権限や予算の奪い合いになることも多い。内閣の意思決定機関である閣議は全会一致による決定を原則としており、関係省庁の合意が得られないと、法案を閣議の日程に載せることすらできない。そこで、こうした利害調整の困難な法案を議員立法として提出することもある[4)]。同様に、与党との調整では、実質的な法案審査が行われ、自民党の政務調査会にある各部会の了承が得られないと、政府は閣議決定を行わな

1）立法学研究会「What's 立法学第２回「立法」を分析する（1）量的推移から」『時の法令』1648号、2001年８月、55 ～ 56頁。
2）なお、参議院逆転となった2008、2009年は閣法の立法件数は60件台に大幅に低下している。
3）城山英明・細野助博編著『続・中央省庁の政策過程―その持続と変容』中央大学出版部、2002年、256頁。
4）定期借家権を導入する「良質な賃貸住宅等の供給の促進に関する特別措置法」（1999年成立）は、従来法の極端な借家権保護制度が賃貸住宅市場にもたらした歪みを是正することを目的とするものであり、政府の規制緩和推進計画を受けて法務省が検討を開始した。しかし、建設省との間で意見調整ができず、与党によって議員立法として提出され成立することとなった（『吉戒修一「民事基本法の最近の立法の動向と課題」『ジュリスト』1149号、1999年２月、106頁。木内喜美男「住宅政策の方向性と定期借家制度の意義」『ジュリスト』1178号、2000年６月、６頁）。

いという事前審査制の慣行が1960年代以降、麻生政権まで継続されてきた[5]。また、連立政権では、連立与党間で問題がある法案の場合は、各党の審査の事前に連立与党の幹部間で調整が図られる。自公連立政権において、地域振興券や定額給付金が実現したのも、連立を組む公明党への配慮の結果であるとされている。このように、関係省庁や与党の部会は所管省庁の法案作成に対して事実上の拒否権を持つことができたのである。

このような関係省庁や与党の部会の政策決定に対する制約を克服するためには、内閣の長である首相が関係省庁間の利害を調整して裁断を下したり、与党に対しては首相や党の総裁としての立場から所属議員を統制したりするといった方法が考えられる。しかし、現実には、各省分担管理原則によって、首相といえども各省の所管権限に対して介入することは困難であり、また、首相や与党の総裁としての統制は派閥や族議員の抵抗によって実質的には機能してこなかった。その結果、官僚や族議員が政府の政策決定過程に影響力を行使し、首相の意向と反するような立法を実現することが可能となってきたのである。こうした状況に対して、首相主導による政策決定過程の実現に意欲を示したのが、小泉純一郎首相であった。小泉首相が活用したのは、内閣に設置された経済財政諮問会議や総合規制改革会議を使って、官邸主導で基本方針を決定し、関係省庁や族議員の抵抗をトップダウンで排除するという方法であった。それでは、こうした手法はどの程度、立法過程において機能してきたのか、その失敗例と成功例を比較することとしょう。

２）政府・与党二元構造における立法過程

まず、十分に機能しなかった例として、小泉内閣の発足当初、2002年の通常国会で成立した医療保険制度改革法案（健康保険法等の一部改正案）を取り上げることとする。小泉政権より前の政権においては、医療制度改革に関する政策決定は、厚生省が大蔵省との調整を経て政府側が原案を作成し、それを自民党の厚生族議員、特に医療系議員で構成される党政調会の医療基本問題調査会が、日本医師会との間に立って調整し、最終案を党主導でまとめるという方法が取られてきた[6]。そこでは、法案の生殺与奪権を握る自民党を通じ、日本医師会が自らの既得権を削減する医療費抑制政策を握りつぶすという構図が見られた。事実、小泉政権より前の政権において医師の収入源である診療報酬の引き下げは一度も実現したことがなかったのである。これに対し、小泉政権発足後の2002年度予算編成での医療制度改革では、老人医療費の急増により破たんの危機にある医療保険制度を改革するため医療費の抑制に主眼が置かれた。厚生労働省は、突出する老人医療費の抑制を目的に、老人医療費に上限を設け、超過した分は保険から医療機関に支払われる診療報酬を自動的に引き下げて相殺する「伸び率管理制度」の導入と、老人医療の対象を75歳以上に引き上げ、70～74歳の窓口負担を１割から２割に引き上げる改革試案をまとめた。さらに、政管健保、健康保険の

5）1996年に法制審議会から答申が出された選択的夫婦別姓、非嫡出子の法定相続分平等化等を内容とする民法改正案を法務省が閣議決定できなかったのは、自民党法務部会の反対派議員が部会承認に抵抗したからである（吉戒・同106～107頁）。
6）2002年医療制度改革大綱の決定過程については、「医師会の抵抗で小泉“医療保険改革”はご破算」『Foresight』2001年12月号、98～99頁の記述によった。

加入者本人の窓口負担も３割に引き上げるとともに保険料の引き上げも図るとするものであった。小泉首相は、この改革試案を、患者（高齢者、現役世代負担引き上げ）、医療機関（診療報酬引き下げ）、被保険者（保険料引き上げ）の三者が、それぞれの負担をすることで「三方一両損」になるとして、同案に基づいて成案をまとめるよう政府・与党の社会保障改革協議会に要請した。この協議会は、医師会の影響力の強い党の医療基本問題調査会の丹羽雄哉会長をメンバーに加えず、大蔵省出身の宮下創平議員を座長に据えて、政府主導で成案の取りまとめを図る狙いがあった。しかし、日本医師会は、全国の市町村医師会を動員して、地元選出の自民党議員に働きかけを行い、政府案に対する反対活動を展開した。その結果、厚生族議員を中心とする党内の強い反対にあい、最終的に合意をみた医療制度改革大綱からは、伸び率管理制度の導入と70～74歳の負担増は見送られ、老人医療費の抑制という改革の柱が骨抜きにされることとなった。こうした決着にもかかわらず、法案の事前審査では、自民党厚生労働部会は、本人負担の３割引き上げに反対し、結局、政府側と丹羽雄哉党医療基本問題調査会長の協議で患者負担を将来にわたって引き上げないとの政府・与党間の合意が成立し、法案提出がようやく可能となったのである[7)]。この事例では聖域なき構造改革を掲げる小泉内閣にあっても、自民党の支持団体である日本医師会の政治的圧力をはねのけることはできなかった。その制度的背景には、自民党の事前審査での了承がなければ、国会での法案通過はもとより、法案の閣議決定すらできないという、自民党政権の硬直化した慣行とその背景にある族議員や派閥の影響力が足かせとなったといえよう。

さらに、小泉政権が改革の本丸とした郵政民営化についてもその前哨戦としての郵政公社化法案・信書便法案からなる郵政関連法案（2002年成立）で小泉首相は失敗を重ねている[8)]。同関連法案は、郵便事業庁を公社化し、独占であった信書便を民間開放することを骨格としていた。同法案の立案は、原局である総務省（郵政企画管理局）が担当したが、小泉首相が信書便の全面自由化を目指していたのに危機感を感じた同省は、総務大臣のもとに設置された研究会にWGを設置し、全面自由化に消極的な評価を打ち出すことで首相に反する立場をとった。そこで、首相は、民営化積極派の田中直毅を座長とする私的懇談会「郵政三事業の在り方懇談会」を内閣官房に設置し、民営化への道筋を示そうとした。しかし、同懇談会に対して郵政族議員から批判が強まり、結局同懇談会は非公式の勉強会にとどまった。法案の作成段階では、小泉首相は、橋本内閣時に制定された中央省庁改革基本法に盛り込まれた「民営化見直しは行わないものとする」条項の削除に意欲を燃やした。しかし、首相の片山総務大臣への指示にもかかわらず、総務省は最終的に店晒しにすることとなった。また、信書便の全面自由化についても、総務省は郵政族議員と連携し、民間開放には応じるものの、ユニバーサルサービスを義務付けることや総務省の許可制とすることで全面参入を実質的に阻止し、首相の指示を換骨奪胎することに成功した。首相が譲歩せざるを得なかったのは、党内で郵政族議員が反対を強く表明したからである。自民党総務部会の事前審査では、郵政関連法

7）『朝日新聞』2002年２月12日夕刊。
8）同法案の立法過程について、谷勝宏「内閣・与党対立下の立法過程―郵政関連法案の事例研究」『同志社政策科学研究』第６巻、2004年12月に詳しい。

案の賛否は継続審議とし、法案の委員会採決前に党の承認を得るとの条件つきで国会提出が了承された。その結果、法案提出後の国会審議では、総務委員会委員を兼ねる郵政族議員の要求により、法案作成段階で見送られた項目が復活していった。郵便局ネットワークの維持、公社の子会社への出資規定、国庫納付金の軽減、政策的料金減免制度、信書便への民間の参入条件などが法案修正や政府答弁の形で総務省・郵政族の利害通りに決着が図られることとなったのである。法案の国会提出後は、内閣に法案の決定権や修正権は制度上与えられておらず、国会をコントロールするためには、総裁、幹事長、国会対策委員長のタテのラインによる統制を行うしかない。しかし、2002年の段階では、自民党内では派閥や族議員の力が依然として強く、小泉首相を中心とした執行部には、そうした統制力はなかった。その結果、郵政関連法案では、小泉首相の意図した通りの民営化を前提とした改革は実現できなかったのである。

もちろん、小泉首相もこうした所管省庁の抵抗や族議員の反対を排除するためにトップダウン型の政策決定方式を戦略的に活用することを目指した。焦点となった道路公団の民営化では、2001年の段階で、国土交通省は、四公団を統合して、10年後に特殊会社として民営化を目指す案を提出した[9)]。これに対し、小泉首相は扇国土交通大臣に対し、民営化期間短縮の見直し案を指示し、高速道路整備計画の凍結も視野に入れていることを表明した。これに反発した自民党道路族は、民営化は容認したものの、整備計画については現行通り進めるとの決議を国土交通部会や道路調査会の合同会議で行った。首相と道路族の妥協の結果、計画の凍結は見直しとされ、民営化後の組織形態や整備計画の見直しは第三者機関を設置して検討させることが与党三党首の会談で決定された。これを受けて2002年、道路関係四公団民営化推進委員会が発足することとなったが、委員７名の内、５名が新規建設抑制の立場をとり、民営化積極論者として知られる猪瀬直樹の起用に道路族は強く反発した。委員の人選は道路族には事前に相談をせず、小泉首相の一存で決められたからである。しかも民営化推進委員会では、新たな組織を「上下分離」にするか、「上下一体」にするかで、建設推進派と建設反対派が分裂した。上下分離にすると高速道路の保有を通じて国（公的法人）が建設に関与することが可能になる一方、上下一体とすると民営会社が採算を重視するため新規建設に歯止めがかかると考えられたからである。2002年12月の最終報告では、上下分離は10年後をめどに解消し、債務返済期間は40年とし、既存路線の通行料金に依存した道路建設は認めないとするものとなった。この最終報告は建設推進派の今井敬委員長と事務局である国交省が用意した事務局案ではなく、建設反対派の松田昌士委員から出された松田案が5人の委員の多数決で採用されたものであった。今井は委員長を辞任したものの、この最終報告の後、国交省は道路族と連携し、意図的な骨抜きを図る行動に出る。最終報告を基礎に道路公団民営化関連法案の作成作業を担当した国交省は、国が特殊会社の株式の３分の１を保有し、当分の間政府保証をつけることで、国の関与を強める内容に変質させた。また、12月に小泉首相と与党との間で行った協議の結果、新会社による建設に加えて、採算性の低い道路についても直轄国道方式で建設することが合意され、引き続き道路建

9）道路公団民営化法案の立法過程については、内山融『小泉政権』中央公論新社、2007年、54～66頁の記述によった。

設を推進することが可能となったのである。その結果、債務返済よりも、高速道路建設を優先する内容に法案が変質され、純粋に採算性に基づき道路建設を決定する仕組みにはならず、未整備の整備計画の全線を建設できる道路族も納得する法案に変容することとなってしまった。つまり、小泉首相は民営化という名はとったものの、あくまで道路建設を継続するという実質を道路族がとることに変わりはなかったのである。

このように、首相主導で審議会を内閣に設置し、その答申を得ても、法案作成段階で所管省庁に立案を委ねると、その内容を骨抜きにし、さらに族議員と協力して与党審査の段階で首相に抵抗する官僚機構を統制するのは簡単なことではなかった。小泉首相は、厚生、道路、郵政各分野の族議員と所管省庁、医師会や建設業界、地元自治体、特定郵便局長会といった利益団体の間の鉄の三角形と対峙する過程において、保守派との妥協なしでは改革を進めることはできなかったのである。

3）官邸主導による立法過程

一方、小泉政権の成立の以前より、行政改革や規制緩和の推進機関として、政府に設置された審議会を活用するという手法が過去の自民党政権においてもとられてきた。こうした推進機関のルーツは、1980年代の中曽根内閣における第二次臨調であり、以来、同臨調の流れをくむ行政改革審議会、行政改革委員会がその役割を担ってきた。そこでは、第二次臨調で財界総理とされる経団連会長の土光敏夫がトップに就任して以降、大企業経営者や総務庁、大蔵省の官僚が行政改革を推進する役割を果たしてきた。これに対し、1990年代末に改組、設置された規制緩和委員会や総合規制改革会議のトップに宮内義彦が就任して以降は、宮内に代表されるニュービジネスやベンチャー企業の旗手である経営者を中心に、内閣府の経済官僚や改革派の経済学者がその推進役を担うこととなった。特に、総合規制改革会議以降は、労働界の代表は委員から排除され、利益団体からは経済界のみが参加するという「労働なきコーポラティズム」体制が敷かれることとなったのである[10)]。

これらの推進機関の答申を受けて進められてきた各種の規制緩和としては、1990年代以降、大店法の廃止、金融の自由化、運送事業への新規参入の緩和、電力の自由化、電気通信事業の開放、建築確認検査の民間開放、労働者派遣法の緩和、タクシー台数の制限撤廃、農業への株式会社参入など多方面に及んだ。特に、構造改革を標榜する小泉政権の発足以降、総合規制改革会議において、宮内らが目指したのが、1990年代に一定の成果を達成した経済的規制に続く、医療、労働、福祉、教育などの社会的規制の改革であった。小泉首相は、この総合規制改革会議を梃子に規制改革・民間開放による構造改革を進めることとなった。その結果、医師会や私学団体といった自民党の支持団体に関連する業界の保護を目的とする規制緩和では、その抵抗を受け十分に進まなかったもの

10）総合規制改革会議の議長を含むメンバー15名の内、経済界からのメンバーが10名、大学教授（学識経験者）が5名と圧倒的に経済界主体のメンバー構成であることが指摘できる。同様に、後継の規制改革・民間開放推進会議においてもメンバー13名中、経済界出身は8名、現在の規制改革会議においては、教育、建築といった規制改革の重点課題となった分野の専門家が加わり、経済界出身者の割合が低下したものの、それでもメンバー名15中、経済界からは6名が参加している。このように、規制改革を推進する政府審議会において経済界から選ばれたメンバーは、改革派の大学教授とともにその推進役となってきたのであり、労働界からの代表は一人もメンバーに入っていない。

の、労働分野のように、自民党の支持団体である経済界が要望する規制緩和は大きく進展することとなった。

たとえば、労働者派遣法制に関しては、1999年に一部の職種を除いて派遣業務の原則自由化が実現し、登録型派遣に加えて日雇い派遣が可能となった。さらに、経団連は2002年、製造業に派遣対象を拡大することや派遣期間制限の見直しを要望することとなった。これを受けて、2002年に総合規制改革会議が、派遣期間の延長と製造業の解禁についての答申を行った。この総合規制改革会議には、労働側代表は入っておらず、労働組合ぬきで答申内容が決定されたことになる。このように、労働の規制緩和を進めるうえでの政策形成の特徴は、基本方針を打ち出す経済財政諮問会議や総合規制改革会議などの政策形成機関から労働組合の代表が排除されていたことである。実際の法制化に際しては、公労使代表で構成される労働政策審議会での審議が必要になる。しかし、この審議会の段階では大枠はすでに形成されており、派遣労働の拡大についても、労働者代表委員が反対しているのにもかかわらず建議が出された。これを受けて、2003年、労働者派遣法改正案が可決成立し、2004年より製造業にも派遣対象が拡大され、製造業以外の派遣期間も３年間に延長されることとなったのである[11)]。

一方、こうした規制改革会議と並ぶ改革のエンジンとして、小泉構造改革を推進したのが経済財政諮問会議であり、その中心は、経済財政に加えて後に金融・郵政担当大臣を兼務するようになった竹中平蔵である。官僚の抵抗や族議員の反対によって失敗した道路公団の民営化や郵政関連法案での学習から、小泉首相や竹中らによって用意周到に準備がなされたのが郵政民営化法案（2005年成立）であった[12)]。

小泉首相は、2003年総選挙および2004年参院選挙で、2007年の郵政民営化を党の公約として示した。その上で、経済財政諮問会議を舞台に議論を進め、自民党の了承を得ないで、四分社化と2017年までの貯金、保険会社の完全民営化を骨格とする郵政民営化の基本方針を2004年９月に閣議で決定した。閣議決定後、小泉は幹事長に武部勤を起用するとともに、基本方針の取りまとめを行った竹中を郵政民営化担当の特命大臣に任命し、郵政民営化法案の制度設計を委ねた。基本方針をもとに法案化を行う作業で、所管省庁である総務省によって骨抜きにされることを避けるために、小泉首相の指示によって内閣官房が担当となったのである。そのため、竹中は既に内閣官房に設置されていた郵政民営化準備室に加えて、独自に経済官僚、実務家、研究者からなる竹中チームを立ち上げ、法案作成作業を自らが取り仕切った[13)]。内閣官房が各省庁の所管事項に関しても自ら法案の立案ができるようになったのは、橋本行革で行われた内閣機能の強化（内閣法12条２項改正）によるものであった。小泉首相は、こうしたトップダウン方式を採用することで、改革に抵抗する閣僚や官僚、その背後にある族議員を抑えて、首相主導のもとで郵政民営化法案のとりまとめを行った

11）内閣府の政策形成機関によって基本的な方向を打ち出し、それを労働政策審議会などに具体化させることで、厚労省に代わって、内閣府の関与が強まることとなった（五十嵐仁『労働再規制』筑摩書房、2008年、156頁、奥田香子・中窪裕也「最近の労働立法における立法学的問題」『ジュリスト』1369号、2008年12月、81～82頁）。
12）郵政民営化法案の立法過程については、竹中治堅『首相支配―日本政治の変貌』中公新書、2006年、203～236頁によった。
13）竹中平蔵『構造改革の真実―竹中平蔵大臣日誌』日本経済新聞社、2006年、173～180頁。

のである。これに対して、族議員の側からの反発は強かった。綿貫民輔を会長とする郵政事業懇話会は122人の議員を集めて、公社維持の決議案を採択し対抗した。党側と小泉首相の間に立って、調整に動いたのは政調会長の与謝野馨だった。与謝野は四分社化を容認する代わりに、民営化後も現行水準の郵便局の設置を維持すること、郵政三事業の全国一律サービス、四事業会社の経営の一体性の維持を求めた。4カ月に及ぶ交渉の結果、小泉首相は、郵便局の全国設置の義務付け、郵便事業の全国一律サービス、四事業会社間での株式持ち合いも容認することとなった。しかし、完全民営化後の郵貯と簡保の全国一律サービスの義務付けや、持ち株会社が貯金、保険会社の株式を完全売却せず、一部株式会社の保有を継続することについては固く拒否した。首相の譲歩に対しても、郵政事業懇話会は、民営化断固反対の決議案を採択し、亀裂は埋まらなかった。そのため、法案の閣議決定前に開いた総務会では反対論が噴出し、総務会は内容については判断を留保し、法案の国会提出だけを了承した。

当然のことながら、国会での法案審議では、同じ与党の自民党議員から反対論が続出し、与謝野政調会長を中心とする調整で持ち株会社が貯金、保険会社の株式を保有すること（連続的保有）や、地域・社会貢献基金の一兆円上積みを内容とする法案の一部修正を小泉首相が受け入れることとなった。この修正案に基づき、自民党執行部は党総務会において多数決によって党議を決定し、所属議員に党議拘束をかけた。執行部は、法案が否決された場合には厳正な処分を行うことを明言し、衆議院の解散も示唆して反対派をけん制した。その結果、衆議院段階ではかろうじて過半数で議決したものの、解散権の脅しが効かない参議院では、自民党内の反対派議員が大量に造反行動に出て、内閣提出法案が否決されるという異例の事態が生じた。小泉首相は、法案否決を受けて直ちに衆議院を解散し、郵政民営化の是非を総選挙の最大の争点として勝利することとなった。こうした明確な政権公約（マニフェスト）に基づく総選挙での大勝は、首相の求心力を高め、そのリーダーシップの発揮を容易にすることとなった。選挙後の特別国会に再提出された郵政民営化法案は、衆参両院の多数の賛成を得て、廃案からわずか2か月後に成立することとなったのである。

このように、小泉政権時代の立法過程の特徴は、構造改革路線をめぐる小泉首相と、所管省庁、族議員、利益団体からなる鉄の三角形との間の対立によって特徴づけられた。2005年総選挙まで党内の多数派を保持していなかった小泉首相は、平均50%を超える高い内閣支持率を背景に、党内の反対派議員を抵抗勢力と印象付けることで、自らの改革路線を善悪二元論的な観点から推進することを意図的に演出した。その上で、政策案の策定に関しては、経済財政諮問会議や総合規制改革会議を活用し、民間議員や改革派委員の提案に基づいて、族議員や官僚制、利益団体等の抵抗を抑制しつつ、首相主導を実行した。また、法案作成段階での官僚制による骨抜きを防ぐために、首相直属のスタッフ組織である内閣官房を活用した。しかし、与党の事前審査制に代表される政府・与党の二元構造の下で、実際には、保守派との妥協なしでは改革は進まなかった。その結果、構造改革は抵抗する勢力が弱く、かつ経済界からの要望を反映した労働政策の規制緩和や社会保障の削減といった分野で進むこととなったのである。最終的に小泉首相は総選挙での圧勝によって政権の最大

目標である郵政民営化を達成することになる。それは、従来の派閥に代わって党執行部が握るようになった候補者公認権や政党助成金の配分権、政府・党の役職任命権をフルに活用することで、党内の反対を最小限に抑制することを可能とした結果でもある。こうした首相の権力を郵政解散とその直後の総選挙を通じて確立することで、郵政民営化の実現に続いて、医師会の反対で実現できなかった診療報酬の大幅削減[14] や混合診療の一部解禁[15]、省庁の抵抗が強かった政府系金融機関の統廃合などの困難な立法をなしとげることができたのである。これらの成果は、構造改革を支持する経済界からの後押しを受けてのものでもあったのである。

２節　議員立法活用による企業法制改革の進展

こうした首相のリーダーシップによる構造改革が展開された状況と並行して、与党内においても、改革派の議員が主導する形で議員立法を活用した規制緩和が進展した。経済界からの要望を受けて、企業法制の分野において、その主役となったのは自民党法務部会のリーダーである保岡興治や太田誠一等の法務族、商工族である。1990年代まで商法などの基本法の改正は、法務大臣による法制審議会への諮問と答申を経ることが手続きとして確立していた。同審議会の主要メンバーは各基本法の専門家である法学者が中心であり、また、事務局を務める法務省の主要幹部もその大半が裁判官出身であった。2001年以前の法制審議会では、商法部会が常設されていたもののその開催回数は年間わずか数回のみで、その間の審議は部会の中に設置された小委員会に委ねられてきた。この小委員会のメンバーは、商法学者が中心であり、特に商法改正の場合、関連業界の間の意見調整や法律学界のコンセンサスを得るのに相当の時間がかかるのが一般的であった。そのため、法務省によるルートでは、現実の経済的実態に迅速に対応することに問題があった。その結果、法制審議会をパスして議員立法による商法改正が初めて行われたのが、1997年にわずか2カ月で制定されたストックオプション制度の導入である。経済界は、同時期に法務省所管以外の法律制定にも働きかけを行っている。政府内での産業競争力会議等を通じて働きかけることによって、旧通産省は中小企業の新たな事業活動促進法（1999年成立）や産業活力再生特別措置法（産活法）（1999年成立）といった特別立法を行い、商法とは異なるルールによる試行を行うことで、その結果を踏まえて商法本体のルールとするという経産省先導型の新たな立法ルートが作られることとなったのである[16]。また、バブル経済の崩壊による経済不況は、合併や買収による企業組織の再編を不可避とした。その結果、経済界からの要望を受けて、1997年に独占禁止法が改正され、純粋持ち株会社が解禁になった。これを受け、商法の分野でも、株式交換・株式移転の制度の創設（1999年成立）、

14）2006年に成立した医療制度改革関連法案では、経済財政諮問会議の場で民間議員の本間正明から提案されたマクロ指標（高齢化修正GDP）の考え方が一部取り入れられ医療給付費の削減が図られるとともに、2005年総選挙による族議員の後退を背景に診療報酬の過去最大の削減（マイナス3.16%）が実現することとなった（内山・前掲書、78 ～ 80頁）。

15）2003年に成立した構造改革特区法では、患者団体や大学病院からの意見に基づいて、混合診療の解禁を実現することが内閣府によって検討された。しかし、厚労省及び医師会からの強い反対によって、当時の村上規制改革担当大臣と尾辻厚労大臣の協議により、個別の医療技術ごとの例外的容認を拡充することで決着が図られた。この混合診療が保険外併用療養制度の創設によって一部認められるようになったのは、2006年に成立した医療制度改革関連法によってであった。

16）神田秀樹『会社法入門』岩波新書、2006年、32 ～ 33頁。

会社分割制度の新設（2000年成立）が行われることとなった。さらに、自民党法務部会において商法改正案の試案や要綱の策定の中心となってきた保岡議員が森改造内閣に法務大臣として入閣したことにより、同大臣の指示により、株主代表訴訟（抑制）と監査役制度（強化）については議員立法で、それ以外の項目については、法制審議会での審議を通じて法改正を行うとの方針が決まり、監査役制度の強化、取締役などの責任の一部免除制度の新設、株主代表訴訟制度の改正が議員立法で実現した（2001年成立）[17]。さらに、金庫株の解禁も当初予定されていた政府案ではなく、一年間前倒しを行うために議員立法で行われた（2001年成立）。一方、法務省の側も2001年の中央省庁等改革によって法制審議会の改革を行い、包括的諮問の廃止、個別具体的な諮問事項に応じた部会の設置を行い、委員構成も経済実態の声が反映するように経済界のメンバーの参加を進めるなど、立法のスピード化が図られることとなった[18]。その結果、2001年以降、2002年、2003年、2004年と相次ぐ商法の重要改正が行われ、こうした多数項目の頻繁な改正の結果生じた不整合を整理する必要からも2005年に会社法の制定が行われることとなったのである[19]。

これらの改正に経済界が及ぼした影響は大きく、たとえば経団連からは経済法規委員会の専門部会長が法制審議会の商法部会、後の会社法部会の委員に参加し、その影響力を行使してきた[20]。会社法の制定に際しても、企業の国際競争力の維持・強化に資するものであること、会社内部のガバナンスに関して過度な規制を見直して会社の選択を尊重すべきこと、組織再編の選択肢のさらなる多様化、新規事業への進出促進に資することなどの規制緩和を図ることを要求したとしている[21]。このような商法の様々な分野での規制緩和が、自民党の主導による議員立法によって実現されたのは、迅速な法制化を求める経済界のニーズに合致したものであった。また、法務省のルートによる法案においても、それを促進したのは、法制審議会よりもむしろ経済界と連携した自民党の法務族、商工族の積極的な対応によるものであったのである。このように、政府の審議会における議論が現実社会の経済界のニーズに十分に対応できない場合には、議員立法を活用してでも経済関係法制の立法化を図るという経済界の突出した影響力が発揮された。しかし、その立法プロセスは、法制審議会と比べても、透明性や参加の包括度は低いものにとどまった。立案段階での専門家や利害関係者からの意見聴取も十分でないものも多く、経済界からも大企業の代表のみに意見聴取

17）同31 ～ 32頁。
18）盛岡多智男『基本法立法過程の研究』山梨学院大学行政研究センター、2005年、161頁。
19）神田・前掲書16頁。
20）経団連の働きかけにより実現した項目としては、※自己株式消却制度の弾力化（1997年成立）、株式交換・移転制度（1999年成立）、会社分割法制（2000年成立）、※金庫株解禁（2001年成立）、種類株式の多様化、新株予約権制度の創設、※取締役等の責任軽減制度の創設、株主代表訴訟制度の合理化（2001年成立）、株主総会制度の改善、ガバナンスシステムの選択制、※定款授権による取締役会決議での自己株式取得の弾力化（2003年成立）、株券不発行制度（2004年成立）、電子広告（2004年成立）、会社法（2005年成立）が挙げられている。なお、※は議員立法によって制定された項目である（「パネルディスカッション新会社法の企業実務にとっての意義」における西川元啓の発言『ジュリスト』1300号、2005年11月、18頁）。
21）同18 ～ 19頁。なお、会社法の制定に際しては、国会において民主党の要求により、与野党共同による政府案の一部修正も行われている。利益供与に関する取締役の責任強化、株主代表訴訟の制限規定の削除、自己株式の市場取引による処分を認める規定の削除等の三点がその内容であり、重要な基本法の制定に際し、政府案が国会の修正を受けるのは過去あまり例がないものであった。経団連から法制定にかかわった西川元啓は取締役の責任軽減制度については実現かなわず、株主代表訴訟制度の改善についても、民主党の反対により実現できなかったものの、経済界の意見をおおむね取り入れて新会社法の制定がなされたと評価している。

の機会が設けられるという面もあった。このように、経済財政諮問会議や総合規制改革会議と同様に、与党主導の立法過程においても、特定の団体の利害のみを反映する形で、規制緩和や多様化を内容とする企業法制の改革が進展することとなったのである。その帰結は、競争原理によって企業の業績を伸ばすというメリットがあったものの、企業の合併・買収による企業再編を促すことによって、労働者のリストラや労働条件の悪化を産み出す遠因ともなった。また、株主代表訴訟制度の見直しや取締役の責任軽減は株主によるチェック機能を低下させ、企業経営者によるモラルハザードを生むという規制緩和の負の側面をもたらすこととともなったのである。

３節　小泉後の政権における構造改革見直しをめぐる立法過程

５年半に及ぶ小泉政権によって構造改革は一定の進展を示したものの、その帰結として残された課題は、貧困層の増大によって経済格差が拡大した点である。小泉政権の期間、企業の経常利益は1.8倍に増加したのに対し、労働分配率は逆に3.8%減少したとされる。その間、2004年の労働者派遣法等の規制緩和により、非正規労働者の割合は三割を超え、雇用者の４人に１人は年収150万円未満のワーキングプアとなった。これら低賃金労働者の最低賃金は生活保護水準を下回り、さらに、生活保護受給世帯そのものも100万世帯を突破した[22)]。このような経済格差の拡大が社会問題化したのにもかかわらず、セーフティネットである雇用保険は非正規労働者には適用されにくく、生活保護自体も保護基準の切り下げや各種加算の廃止、受給審査の厳格化が図られた。

こうした小泉構造改革の負の遺産は小泉政権の後継者にとっても解決の必要性を認識させるようになった。雇用政策では、2004年の製造業への派遣解禁により、工場で働く派遣労働者が急増したものの、日雇い派遣や登録型派遣など不安定な身分の者が多く、ネットカフェ難民などワーキングプアの問題が注目された。そうした中で、2008年秋以降の世界的不況で派遣労働者の中途解約や雇い止めが頻発し、これら非正規労働者の雇用の確保が喫緊の課題となったのである。経済界や規制改革会議労働タスクフォースは、現行法のさらなる規制緩和を求めたが、政府は、労働政策審議会の建議を踏まえ、日雇い派遣の原則禁止や派遣労働者の常用化、違法派遣に対する規制強化などの労働者派遣法改正案を2008年11月に提出することとなった。しかし、同法案は、野党提出の対案と対立する中で実質審議に入ることができないまま、衆院解散に伴い廃案となった。野党案においては、製造業への派遣の原則禁止や派遣先労働者との均等待遇原則が盛り込まれており、政府案との対立点となっていた。遡って、ワーキングプア対策としては、2007年に最低賃金の引き上げを行う法改正が行われ、生活保護との整合性が図られた。しかし、実際には、不況の影響もあり、最低賃金の引き上げそのものが中小零細企業において現実に困難となった。非正規労働者のセーフティネットに関しては、民主党・社民党等の野党が先行し、2008年には内定取り消し規制、派遣労働者解雇規制、派遣労働者就労・住宅・生活支援、雇用保険拡充等を内容とする雇用対策法案が参議院を通過したが、衆議院で与党の反対で否決されるに終わった。これに対し、政府は2009年の通常国

22）五十嵐・前掲書51頁。

会で、非正規労働者の受給資格要件の緩和や給付日数の延長、保険料率の引き下げなどで非正規労働者のセーフティネット機能を強化する雇用保険法改正を行った。また、2005年の経団連の要望を受けて、労働政策審議会において導入が検討されたホワイトカラー・エグゼンプションについては、民主党、共産党などの野党や連合、全労連などの労働組合が「過労死促進法案」、「残業代ゼロ法案」などとして反対運動を展開し、2007年に厚労省が提示した自己管理型労働制を盛り込んだ労働基準法改正案は、与党によって国会提出が断念されることとなった。これらのことは、経済界の要望を受けて規制緩和が一方的に展開されていた日本の労働法制が、労働組合の意向を尊重する方向に転じ始めたことを示唆するものであった。しかし、こうした労働政策における転換も、根源的な問題としての労働者派遣法制の見直しには経済界からの反対があり、また、求職者への抜本的な就労支援や雇用保険・健康保険といったセーフティネットの整備についても財政的な面からの制約は免れなかった。このような状況の中で、雇用問題が社会不安をもたらし、国民の不満が、格差拡大を招いた自公連立政権に対する批判へとつながっていったのである。

こうした格差の拡大は、雇用問題のみならず、年金や医療などの社会保障、教育や子育て、地域経済の疲弊や農業問題などの社会の隅々にまで及んだ。しかし、小泉政権を継承した安倍政権においても構造改革の見直しは唱えられなかった。2007年参院選挙は、こうした自公連立政権の構造改革路線の負の遺産に対して、民主党が生活重視の選択肢をマニフェストで示すことで同党の大勝をもたらすこととなった。後続の福田政権は、次期総選挙での巻き返しを図るためにも、世論の動向に敏感にならざるをえなかった。薬害C型肝炎の患者救済のための特別立法（議員立法）や消費者庁設置法案（提出は麻生内閣）に、役所の抵抗を抑えて自ら取り組んだのは、政府のこれまでの不作為を批判する世論の動向をにらんでのものであった。福田、麻生の両政権において、雇用問題に舛添厚労大臣が積極的に対応しようとしたのも、問題の深刻さとともに総選挙に向けての政治主導があったといえよう。

一方、既に、小泉政権の末期から規制緩和の副作用に対する規制強化などの対策が講じられるようになった。たとえば、2005年11月に発覚した耐震強度の偽装事件を受けて、2006年に建築確認の審査厳格化や罰則強化を行う建築基準法等の改正が行われた。この事件の原因の一つには建築確認の民間開放に伴うチェック体制の不備を見透かした建築士によるモラルハザードがあったといえよう。繰り返される入札談合などの企業経営者のモラルハザードに対しても、2005年以降、独占禁止法を強化し、課徴金の引き上げや対象拡大などが行われるようになっている。また、1998年から2005年にかけて個人資産を貯蓄から投資へ誘導する規制緩和が行われた結果、一般投資家が多大な損失を出したり、トラブルに巻き込まれたりするという問題が後を絶たなかった。その結果、2006年に投資家保護のための金融商品取引法が制定されることとなった。同法では、企業の粉飾決算や不正会計を防止するための内部統制報告制度（日本版SOX法）も導入されることとなった。グレーンゾーン金利に関する最高裁判決を受けた2006年の貸金業法の改正でも、貸出上限金利の引き下げと貸出額の総量規制（年収の３分の１）を行うことによって借り手の保護が図られた。その他にも、

タクシー運転者の労働条件の悪化に対応するため、特定地域において過当競争を規制するタクシー適正化・活性化特措法が2009年に制定された。しかし、これらの状況対処的な立法は、低賃金の労働者や情報不足の消費者という弱者を保護するという目的をもつものの、その運用の仕方いかんでは、逆に、企業の経済活動を過度に萎縮したり、規制を行う官の肥大化につながったりするという問題をもたらすものも少なくない[23]。これらの規制強化によって一時的な効果を挙げ得ても、結局は、構造改革の負の側面を抜本的に是正するものではなかったのである。

こうした構造改革路線の見直しは、麻生政権において政策の転換としてより明確に表れることとなった。麻生首相は、政権発足当初に襲った未曾有の世界不況に直面し、衆院解散を断念し、景気回復のための構造改革の見直しに舵をきることとなった。2009年度予算では総額15兆円というかつてない大型の補正予算も追加された。しかし、その内容は、構造改革の負の部分に焦点を合わせるというよりも、金融対策や公共事業、エコポイント、エコカー補助金、農地集積加速化事業、緊急雇用対策、子育て応援特別手当といったバラマキ型の予算配分に終始する傾向が強かった。こうした対策も首相自身の極度の低支持率の中で有権者の支持獲得につながらず、自民党は総選挙における歴史的敗北で政権を喪失することとなったのである。

第２章　民主党政権での立法過程の変化

１節　政策内容の変化

民主党連立政権の誕生により、立法過程における政策内容は前政権から大きく変化することとなった。政策の基本はマニフェストに明示されており、また、連立政権を組んだ関係から連立政党間の政権合意にも拘束されることとなった。

通常国会以降に政府から提出が予定されているマニフェスト関連法案には、子ども手当、高校の実質無償化、農家の戸別所得補償、ガソリン税暫定税率の見直し、高速道路無料化など、従来のような公共事業への依存を脱却し、国民生活への直接的支援を行うことを目的とするものが多くを占めている。社会保障政策においても、後期高齢者医療制度の廃止や医師不足解消などの医療・介護政策の再生、最低保障年金の導入が今後実施に移されていく予定となっている。雇用政策も労働者派遣法改正や雇用保険拡大、最低賃金の引き上げが検討されている。これらの政策転換は、政府による分配政策に舵を切るもので、構造改革路線がもたらした格差拡大や地域経済の疲弊を解消することに一定の寄与をするものとなろう。また、国民新党が主導する中小企業等金融円滑化法案（返済猶予法案）や日本郵政グループ株式売却凍結法案は、小泉改革を真っ向から否定するものであるともいえよう。民主党の政策のアキレス腱とされた中長期的な成長戦略についても、菅国家戦略担当大臣は、公共事業への依存や市場原理主義でもない第三の道として、環境エネルギーや医療介護

23）建築確認の審査厳格化に伴う新規住宅着工件数の減少による住宅不況、金融商品の販売における規制強化による投資信託の販売の減少、零細業者や収入の少ない個人への消費者金融からのつなぎ融資の減少、内部統制報告制度に対する企業のコスト負担増などの問題点が指摘されている（門倉貴史『官製不況―なぜ「日本売り」が進むのか』光文社、2008年、61～69、72～88頁、中森貴和『行政不況』宝島社、2009年、21～42、47～53頁）。

などの分野での雇用創出による経済成長戦略を打ち出している。しかし、政府の主要政策が財政出動を中心とする大きな政府への移行をもたらすものである限り、増税を回避し国債発行に依存することになると将来的には財源問題で行き詰ることは必至である。そのため、政府は、2010年度予算編成に際して、各省の概算要求から無駄な事業をあぶりだし、予算要求を大幅に圧縮して財源を捻出する事業仕分けを実施した。その仕組みは、行政刷新会議に設置された国会議員、民間人による仕分け人によって構成されるワーキンググループが447事業を対象に仕分けを行い、予算要求の廃止、縮減、見直し等を決定するというものである。こうした手法は、メディアの報道を通じて国民から評価を得たものの、事業仕分けの対象の選別を通じて財務官僚の誘導が働くことによって、短期的な視点でのコストカットが優先される弊害が起こりうるといえよう[24]。

２節　政策決定システムの変化

民主党は脱官僚依存･政治主導を掲げ政権交代を実現した。野党時代の民主党は､ネクストキャッビネットの閣僚が政策調査会の部門会議の議長を兼ねることで、党内の政策論議を重視するボトムアップ型の政策決定システムをとっていた。しかし、与党となったことにより、政策調査会や党税調は廃止し、政府・与党一元化による政策決定システムを採用することとなった。自民党政権時代には、政府とは別に与党に政調部会が存在し、部会が事前審査を行うことによって族議員が影響力を持つなど政策決定が政府と与党の二元構造になっていた。この弊害を避けるため、民主党連立政権での意思決定は、大臣、副大臣、政務官の政務三役からなる大臣チームが各省の政策案を策定し、閣議で政策決定を行うことに一元化することとしたのである（図１）。もっとも、政府内に入る与党の議員は68人に過ぎない。約420名の民主党議員の大半は政府外議員として政策決定に関与できないことになる。当初、小沢幹事長は、与党である民主党の議員が議員立法で政府と政策を競う必要はないとの理由で、選挙・国会等、議員の政治活動に係る、優れて政治的な問題を除いては議員立法を禁止するとの方針をとっていた[25]。その一方で、与党議員にも政府側と予算や法案の意見交換を行う場として、各省の副大臣、政務官と与党委員会所属議員等による各省政策会議が設置され、定期的に実施されることとなった。もっとも政策会議のメンバーは与党議員であれば誰でも参加できることから、100 ～ 200人以上の多数の参加者が集まり、政策を作り上げる従来の部門会議とは異なり、ガス抜きの場となっているともされる。

民主党連立政権発足後、政府の意思形成プロセスでは、前原国交大臣や原口総務大臣、長妻厚労

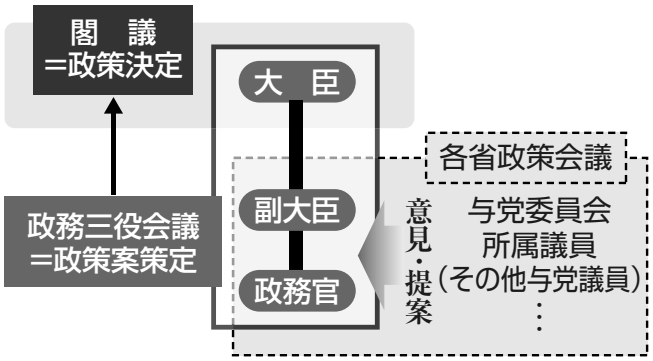
24）事業仕分け人63人の内、国会議員は７人のみで、残りの56人は民間有識者を起用している。民間仕分け人の内訳は、研究者･シンクタンクが28人でもっとも多く、次いで、自治体関係者11人、会社員・経営者５人、市場アナリスト４人、弁護士、会計士、税理士各１人、環境NPO２人、経営コンサルタント２人、民間人校長経験者１人となっている。構想日本の推薦により自治体関係者が多数参加しているのに加えて、規制改革会議などにおいて委員や専門委員を務めた研究者・エコノミストとの重複も目立つ。民主党政権に移行してもブレーンとしての専門家の顔触れにそれほど大きな変化がないことが、政策決定の帰結にどのように作用するのか注目していく必要があろう。

25）こうした方針に対して党内からの反発が強まり、党執行部の了解を得た法案については議員立法も可能とし、委員会提出法案についても認める方針に転換を図った。なお､173回臨時国会に提出された17件の議員立法は衆院議院運営委員長提出３件、衆院厚生労働委員長提出１件（肝炎対策基本法）、参院厚生労働委員長提出１件（原爆症救済法）以外はすべて野党の自民党または公明党の提出である。

大臣、亀井金融・郵政担当大臣など発信力のある有力閣僚が政策案策定をリードし、実務に通じた各省の副大臣、政務官が大臣と官僚機構の間に立って大臣をサポートすることで、政務三役の比重がより高まることとなった。それに比例して、平野官房長官などの官邸の役割は、各省大臣から上がってきた政策案を集約して調整するという傾向が顕著になり、鳩山首相自体のリーダーシップは必ずしも明確ではないとの評価もなされるようになっている。また、政策を政府が独占する代わりに、党務や国家対策、選挙対策は小沢幹事長に一任するという、首相（政府）と幹事長（党務・国会）の機能分化が確立することによって、党務・国会運営を握る小沢幹事長の党内での権力基盤もより強化されることとなった。2010年度予算案の編成では、小沢幹事長主導で党の要望がまとめられ、ガソリン税暫定税率の維持など主要政策の決定に関しても同幹事長が強い影響力をもつこととなっている。

その一方で、従来、省庁官僚制の政策立案のための推進機関として活用されてきた審議会もその役割を変えるようになっている。税財政政策の分野では、たとえば、財政制度等審議会が休止となり、政府税制調査会も有識者の役割を提言にとどめ、財務大臣が会長を兼ね、政務三役等の政治家が主導する政治家中心の組織に転換が図られた。官邸主導のエンジンだった経済財政諮問会議は実質的に廃止され、予算・外交の基本方針を策定する役割は国家戦略局（先行して国家戦略室が設置された）が担うこととなった。内閣府の規制改革会議も活動停止状態となり、設置期間終了後は行政刷新会議などに継承される可能性がある。各種利益団体間の利害調整を行う審議会も、労働政策審議会のように公労使の三者構成に変化はないものの、審議会での議論の方向付けなどで民主党の大臣の影響がより強まるようになっている。法案作成のプロセスでは、依然として各省の官僚に立案を委ねる方式に変更はないものの、子ども手当法案や債務返済猶予法案にみられるように、その制度設計においては、政務三役が前面に出て省庁間の協議や関連団体との合意形成などの利害調整を行う傾向が増すようになっているといえる。こうした政治主導が顕著になる中で、政府の政策形成に影響を及ぼす利益集団間の勢力図にも変化が見られる。自民党連立政権時代にもっとも影響力をもった経済団体は公式の政策形成機関における主たる利益代表の位置から脱落し、代わって労働

図１　民主党の政策決定システム



組合や民主党との政策距離の近い財界人や専門家がより大きな影響力を持つようになることが予想される。こうした利益集団間の勢力シフトは公共政策の内容決定にも当然反映されることになると思われる。その結果、歯科医師会などの自民党の有力な支持団体にも政党支持を変更する兆しが見えるようになっている。

終わりに

以上の考察から、政権移行による政府与党内での立法過程の変化は、政府・与党二元構造から政府・与党一元化へと明確に表れるようになっている。分散的であった政策形成システムを官邸主導によって首相権力の下に統御しようとした小泉首相の方式は、既に与党が参議院での過半数を喪失した福田政権以降において実質的に機能しなくなっており、福田、麻生両政権における構造改革の負の遺産を清算する政策転換も不十分なままに終わってしまった。その要因は、自民党連立政権の支持団体である経済界の反対があったことや、分配政策への転換が財政的な面で制約があったことが指摘できる。一方、新しく発足した民主党連立政権では、国民からの高い支持率の下で脱官僚依存、政治主導の政策決定システムが動き出したものの、今後、関係諸団体との利害調整や財源面での手当てを確保する段階になるとより困難な状況に直面することになると考えられる。

こうした広義の立法過程に対して、狭義の国会における立法過程の変質に関しては、既に小沢幹事長の要請によって作成された21世紀臨調の「国会審議活性化等に関する緊急提言」に示唆的に表れていると思われる[26)]。すなわち、同提言では、通年国会の実現や、委員会の「議案審査会」と「国政調査・監視会」への切り分け、委員会定例日、定数等の見直し、与野党による政治家同士の議論のため、政府参考人の答弁の禁止（国政調査･行政監視では逆に政治家をはずして官僚を招致する）が掲げられている。また、政府提出法案に対する内閣の協議関与権の確立、計画的な法案審議スケジュールの確立、閣僚の出席義務の見直しなど、政府の主導で国会審議の効率化を図る改革案が多く盛り込まれている点に注意したい。もっとも、同提言には、少数者調査権の整備による国政調査権行使の実質化や野党の議員立法の活性化、時期、法案内容による党議拘束の緩和など、野党にとって優位な改革項目も並べられている。しかし、議員立法や党議拘束に関わる提言はこれまでの各種の国会改革案で常とう文句のように言われてきたものであり、与党側からそれらを実現する誘因は働きにくい。小沢幹事長自身も、当初は、政府案について国会での与党議員による法案修正を認めず、与党議員による代表質問や政府への質疑についても消極的な考え方をしていたとされる。これは、小沢の政府・与党の一元化を徹底する原理主義的な考え方が背景にあるものであり、それが極端になれば、国会運営においても与党の強行採決で臨むなど「選挙独裁」、「議会軽視」の弊害をもたらす恐れもある。民主党が11月12日の党政治改革推進本部の全体会議で了承した国会改革案で

26）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―政権選択時代の政治改革課題に関する第一次提言」2009年11月４日。（http://www.dpj.or.jp/news/files/20091104teigen_1.pdf）

は、政府参考人制度の廃止、内閣法制局長官の政府特別補佐人からの除外、政治家による法案審議の場と別に官僚や有識者らの意見を聴取する場の設置、質問の事前通告の徹底、政治主導を強化するための政務官の増員の５項目が盛り込まれることとなった。これらの項目は連立与党や野党の反発を避け、実現可能性の高いものを先行して優先したものと考えられるが、いずれも政府内、国会の立法過程における政治主導をより明確にする内容のものであるといえる[27)]。

民主党連立政権発足後、まだ３カ月余りが経過したに過ぎない現段階では、立法過程の今後を断言することは容易ではない。これまでの鳩山政権では、有力閣僚や党幹事長らによる政治主導が強化され、省庁内の政策決定においても、政務三役がその中心となった。族議員とのパイプを失った官僚機構にとっては、所有する情報の操作等を通じて政務三役を説得することができなければ、いずれは政策案策定の主体の地位を失い、シンクタンク的役割に限定されることになるかもしれない。政府審議会の役割も、利害関係者の調整の場から、政治家が方向性を主導するものへと変化しつつある。政策形成に影響力を持つ利益団体は、従来のような経済団体中心から、労働組合や消費者団体、環境保護団体、地方六団体などに多様化の傾向を増すことが予想される。また、これら各種団体等からの陳情も民主党幹事長室が一手に引き受ける方法に転換されることとなった。その結果、自民党政権のような族議員や官僚制を媒介とする政策要望のルートは困難になり、今後は、民主党の有力政治家との距離やアクセスが、政策実現の鍵を握る可能性が高まることとなろう。問題はそうした政治主導の建前のもとで、民主党が政権交代前から重視していたオープンな政策決定過程が閉鎖的なものになり、むしろ透明性が損なわれることになりかねないことである。予算編成における党の要望の取りまとめや政府案の決定過程において、マニフェストからの変更についての政府側からの説明責任が十分に果たされなかったのはその証左である。

民主党連立政権では、政治主導を優先するあまり、各種利益団体からの意見反映の公式の場を意図的に制約しているようにも見える。もちろん、こうした利益団体からの要望が非公開の密室の場で政策決定に反映されるのは望ましくもない。しかし、各種利益団体が、政策提言や政策評価を独自に表明したり、政府や政党との政策対話を通じて意見交換を行ったりするなどの議論の場を閉ざすべきではなく、むしろ、公式の政府の審議会や各省政策会議、国会の委員会や公聴会などにおいて、利益団体の代表や専門家からの意見聴取の機会をより増やすことが必要であろう。政府に入った少数の与党議員や一部の党幹部による政策形成の占有は、エリート主義的な政策形成システムに陥没する危険性を持つ。そうした政策決定過程の寡占化を抑制するためにも、政府内、国会内のそれぞれの公開の場において、多元的なアクター（利害関係者）の代表が参加して、それぞれの利益と不利益を論じて堂々と交渉を行い、その政治的妥協として公共的な意思を決定するというステークホルダー民主主義が立法過程において構築されるべきではないだろうか[28)]。

27）与党三党は、2009年12月28日の与党幹事長・国会対策委員長会談において、政府特別補佐人からの内閣法制局長官の除外、副大臣・政務官の増員、政府参考人制度の廃止、行政機関職員・学識経験者・利害関係者等の参考人から意見を聴取する意見聴取会の開催、質問通告の厳格化（申合せ事項の一部改正）を内容とする「国会審議の活性化のための国会法等の一部改正」を174回通常国会で検討するよう要請することを決定している。

28）濱口桂一郎『新しい労働社会―雇用システムの再構築へ』岩波書店、2009年、208 ～ 210頁。