

日本のグッドガバナンス～議会制民主主義と天皇律令制の混淆～

慶應義塾大学 総合政策学部 4年

上山信一研究会

寺尾歩

目次

序章 | 日本の「統治」への疑問

第1章 | 日本の民主主義の検証

- 議会制民主主義の「統治制度」
- 議会制民主主義の「統治正統性」
- 日本は議会制民主主義を取り入れているのか
- 日本の議会制民主主義の定着度
- 小結論

第2章 | 隠れた統治の原理、天皇律令制

- 日本の「統治制度」
- 日本の「統治正統性」
- 日本の統治の実態
 - “天皇律令制”の連続
 - 大日本帝国憲法以降の日本の「統治」
 - 大日本帝国憲法以前の日本の「統治」
- 小結論

第3章 | 日本型「統治」の評価

- 2つの「統治」の原理の混淆
- 太政官制’の問題
- 近年の改革とその成果
- 現状評価

第4章 | 民主主義の導入のために

- 議院内閣制の強化
- 市民の政治参加の向上

終章 | 結論

謝辞

序章 | 日本の「統治」への疑問

日本には有史以来、様々な形の統治形態が存在していた。古代においては、豪族が地域ごとに誕生し、豪族の連合政権が生まれた。その豪族のうちの1つが大王、天皇となり、氏姓制度によって統治が行われた。奈良時代においては、天皇を頂点にした一元支配が始まり、その統治は律令制という制度にのっとって行われた。平安時代は、その律令制が形骸化し、制度外の人間が実権を握っていった時代であった。鎌倉時代前後から律令制の最も周縁にある武士階級が成長し、土地の実質的な支配権を奪っていき、武家の棟梁である源氏が幕府を開き、日本に二重政権が生まれた。以降の、室町、戦国時代は、その武士階級による統治が、天皇を頂点にした律令制という統治体制を圧倒していく時代であった。江戸時代において、武士階級による支配は徳川氏によって完成を迎えた。明治時代からは、日本は国民国家として再編され、統治の頂点に再び天皇が君臨し、西洋流の議会制、内閣制度が取り入れられていった。戦後からは国民主権が憲法に明記され、統治制度として議会制民主主義が採用されるに至ったと言ってよいだろう。2015年現在、日本は議会制民主主義という統治制度を採用してから70年となる。

しかし、日本人は、この議会制民主主義という制度の「実践度」が低いということが戦後から一貫して指摘されてきた。議会制民主主義という政治制度においては、人々は市民として積極的に政治へ参加することが求められるが、戦後のいわゆる「日本人論」では、日本人は政治や社会への対する関心が低いというような内容の議論が多くされてきた。例えば、丸山真男においては「権威信仰」¹という言葉を使い、日本人には権力者に対する従属的な傾向があると論じている。また、こういった日本人の議会制民主主義の「使い方」を”お任せ民主主義”と揶揄する言葉も存在する。このように、日本人は議会制民主主義になじみが薄いというのが一般的に語られていることであろう。

しかし、それでも戦後の日本は「グッドガバナンス」であったと思われる。日本は世界に類を見ない高度経済成長を遂げ、国内の犯罪率は他の先進国よりも低い状態となった。70年代には、国民の9割以上が自身を中流階級であると考えた“一億総中流”という言葉が生まれ、こういった日本社会の様子は“日本株式会社論”や“ジャパン・アズ・ナンバーワン”といったキーワードで肯定的に捉えられ、日本の統治は、特に官僚の優秀さは高く評価された。

このように、戦後日本の歴史を統治というキーワードで振り返ってしてみると、統治原理としての議会制民主主義の定着度が低いのに関わらず、それでも日本は良く統治されていたということが言うことができるだろう。ここから、日本には議会制民主主義ではない、何か別の統治原理が入っているのではないかという想像を働かせることができる。そ

¹ 丸山真男（1976）「日本人の政治意識」『戦中と戦後の間』みすず書房

ここで、本論文においては、日本に本当に議会制民主主義という統治原理が定着しているのか、また、定着していないとしたらどのような統治原理が入り込んでおり、日本の統治の実態はどのようなものになっているのかということを探求すべきテーマとして設定したい。

ところで、現代の日本は「グッドガバナンス」とは言い難い状況下にあると言えるだろう。90年代の低成長期から日本社会は「失われた20年」と表現されるに至り、経済成長率は他の先進国よりも低い状態にある。政治関係においてもポピュリズムという名で批判される現象が起きており、また70年代には優秀であると評価された官僚はバッシングの対象となっている。そのため、本論文を通し明らかにした日本の統治の実態には持続性があるのかどうかということも本論文で探求すべきテーマとしたい。整理すると、日本の統治の実態はどうなっているのか、そしてその持続性はどうかということが本論文の主要なテーマである。

以下からは、日本の統治の実態の検証を行うために、いくつか分析概念を設定したい。本論文においては、議会制民主主義とその他の統治原理を並列的に記述するために、「統治」という上位の概念を使用しよう。「統治」とは、一般的に「統治する」という使われ方をする場合、それはある統治機構の政治的意思決定、権力行使といった行為そのものを表す概念となる。また一方で、「統治されている」という使われ方をする場合、「統治」とは統治されている社会に紛争がなく良く保たれている状態、つまり行為の結果を表す概念となる。前者と後者は、手段—目的、行為—結果の関連にあると言えるだろう。そこで、本論文は、後者の意味の「統治」を議会制民主主義とその他の統治原理の上位にある概念、つまり目的概念として設定し、民主主義とその他の統治原理はその達成手段、行為としての統治に該当すると概念であると整理したい。そして、この行為としての「統治」の概念は、「統治制度」と「統治正統性」という2つの要素に切り分けられるものとして本論では設定する。行為としての「統治」の概念は、ある統治機構の権力行使を表すのであるが、その行使にはそれを実行する制度とその制度の成立根拠となっている正統性という2つの要素が必須であるからである。

第1章では、戦後日本の行為としての「統治」の原理となっている民主主義が、どのようなものであるのか、上述した「統治制度」と「統治正統性」という2つの要素で説明し、日本がこの原理を取り入れているかどうかを確認する。その上で、日本という国において、この民主主義がその「統治制度」と「統治正統性」の要素を満たすような運用をされているかどうかを検証し、日本は民主主義が「薄い」国であるのかどうかを確認したい。

第2章では、第1章の結論を踏まえた上で、日本に別の統治原理が入っているのかどうかを、日本政治の運用面に注目することで確認し、日本の統治の実態について記述する。第3章、4章では、第1章と2章で明らかにした日本の統治の持続性を論じ、今後の改革の

方向性について考察を加えたい。

第1章 | 日本の民主主義の検証

第1章では、戦後日本の行為としての「統治」の原理となっている民主主義が、どのような原理であるのかを上述した「統治制度」と「統治正統性」という2つの要素で説明し、日本がこの原理を取り入れているかどうかを確認する。その上で、日本という国において、この民主主義がその「統治制度」と「統治正統性」の要素を満たすような運用をされているかどうかを検証し、日本は民主主義が「薄い」国であるかどうかを確認したい。

それでは、日本には本当に行為としての「統治」の原理である議会制民主主義が定着しているかどうかを検証しよう。まず、議会制民主主義とはどんな統治原理であるのかを、序章にて記述した「統治制度」と「統治正統性」という2つの要素から説明する。

議会制民主主義の「統治制度」

議会制民主主義とは、資格を有する市民全員が、選挙などの一定の方法で「代表者」を選び、その「代表者」が立法活動を行う「統治制度」である。「民主主義」とは本来、資格を有する市民全員が立法活動に直接参加する制度のことを指していたが、立法活動を行う「代表者」が市民から選挙で選ばれているという点で市民全員が立法活動に「間接的」に参加しているという「みなし」が行われていることで、この制度は”議会制”民主主義であると言われている。この制度において、行政は立法活動を行う「代表者」の信任あるいは市民の直接的な選挙によって選出された執政府によって担当され、司法は立法、行政に対し独立的な第三機関によって担当されている。

この議会制民主主義は、大別すれば「議院内閣制」と「大統領制」の2つの制度に分類できる。「議院内閣制」とは、行政を担当する執政府が立法府である議会の信任によって選出される点に特徴を持つ。一方、「大統領制」とは、行政を担当する執政府が市民の直接的な選挙によって選ばれた大統領を中心にして作られる点に特徴を持つ。一般的に、「議院内閣制」は、立法府と執政府で権力が一元的であるため権力集中が志向されており、「大統領制」は、立法府と執行府で権力が二元的であるため権力分立が志向されている制度であると言われている。

議会制民主主義の「統治正統性」

そして、議会制民主主義という「統治制度」は、その成立根拠として「人民主権」という概念を拠り所としている。この「人民主権」、または「国民主権」という概念が議会制民主主義の「正統性」である。「人民主権」とは、「人民こそが世俗の一切の政治的権威の究極の源泉である」とする思想のことである。

議会制民主主義における政府による統治行為は、その政府を構成する「代表者」が市民によって選ばれていることに正統性を持つ。そして、市民がその代表者を選ぶ権利、つまり選挙権を持つということの淵源には「人民主権」という概念があるのである。従って、議会制民主主義の「統治正統性」は「人民主権」という思想なのである。それゆえに、統治原理として議会制民主主義を取り入れている国家の憲法には、国民主権が明記されている。なお、アメリカの合衆国憲法、イギリスの政治慣習において国民主権は明確化されていない。しかし、アメリカにおける最高裁判所の見解は主権は国民にあるということを示しており、イギリスにおいては「政治的主権」は国民にあるとされている。以上のように、「人民主権」が議会制民主主義の「統治正統性」であるが、これは統治の究極的な主体は市民自身であるということの意味している。そのため、議会制民主主義という統治原理は、市民は政治に積極的に参画することによってこそ議会制民主主義足りえるのである。

日本は議会制民主主義を取り入れているのか

続いて、日本が議会制民主主義という統治原理を取り入れているのかどうかを確認しよう。本論文では、日本国憲法の記述をもとに左記の疑問を確認する。憲法とは、一般的にその国家の統治の基本原則を定めたものであるからである。

上記した順番と逆ではあるが、まず、議会制民主主義の「統治正統性」である国民主権は日本国憲法第1条から確認できる。「第一条 天皇は、日本国の象徴であり日本国民統合の象徴であつて、この地位は、主権の存する日本国民の総意に基く」。この文中の「主権の存する日本国民」という部分において国民主権が確認できるのである。

議会制民主主義の「統治制度」の要素は、日本国憲法が議院内閣制を採っていると解釈できることから確認できる。議院内閣制とは、「内閣総理大臣の選出、その他内閣の存立の要件を国会の信任に置く制度」²であるが、これは以下の条文によって確認できるのである。

- ①内閣総理大臣は、国会議員の中から国会の議決で、指名されること(第67条第1項)
- ②国务大臣の過半数は、国会議員の中から選ばなければならないこと(第68条第1項ただし書き)
- ③内閣は、行政権の行使について、国会に対し連帯して責任を負うこと(第66条第3項)
- ④内閣は、衆議院の信任を要すること(第69条、第70条)

以上の点から、日本は統治原理として議会制民主主義を取り入れていると言えよう。

日本の議会制民主主義の定着度

それでは、日本に本当に統治原理として議会制民主主義が定着しているかどうかを検証しよう。検証方法として、議会制民主主義という統治原理を構成する「統治制度」と「統治正統性」という要素が実態として満たされているかどうかを確認する。「統治制度」の要

² 首相官邸「現行憲法下の内閣制度」<<http://www.kantei.go.jp/jp/rekidai/1-2.html>>2014年12月12日アクセス

素が満たされているのかどうかは、日本の議会制民主主義、つまり議院内閣制がその制度設計の通りに運用されているかどうかを検証することで確認できるとしよう。「統治正統性」の要素が満たされているのかどうかは、「国民主権」、統治の主体は国民自身であるという思想が実践されているかどうか、つまり政治への参加度を検証することで確認できるとしよう。

まずは、日本における議会制民主主義、つまり議院内閣制がその制度設計の通りに運用されているかどうかを確認する。前述したが、議院内閣制とは、行政を担当する執政府が立法府である議会の信任によって選出される点に特徴を持つ制度である。

執政府が議会の信任によって選出されるということは、議会制民主主義における「代表者」が一元的に選ばれていること、つまり市民から政策の執行を担当する官僚まで民意が連鎖的に繋がっているということとなる。つまり、有権者が国会議員を選挙で選び、その国会議員が有権者の「代表者」として首相を選ぶ。そして「代表者」の「代表者」となった首相が国务大臣を選び、内閣を組織する。首相に選ばれた国务大臣は、首相に由来する権限を持ち、その権限をもって官僚を任命する。それによって、有権者→国会議員→首相→大臣という「権限委任の連鎖」が生じているのである。この連鎖は、政策立案の根拠となるべき民意の表出過程が一本化されているという点で非常に重要である。これによって、首相は体系だった政策群を上意下達的に官僚組織に「入力」でき、民意を実現することが可能になるからである。この民意の表出過程は、一般的には、総選挙の際に、各政党が党首と政策体系を明記したプログラムを発行し、有権者がそれを比較し、首相の選択と政策の選択を投票による政党の選択を行うことによって実質化されている。そして、その点で首相に強い権力が集中することになる。以上が、議院内閣制という「統治制度」の本質なのである。

しかし、日本においては、議院内閣制という「統治制度」が想定しているこの有権者から国会議員、そこから首相、大臣、官僚と続く権限委任の連鎖が成立しているとは言い難いのである。それは、歴代の内閣総理大臣と総選挙の関係を検証してみると確認できる。日本国憲法施行後に述べ 52 代の内閣総理大臣が誕生したが、総選挙時に政党の党首であった者が総選挙後の国会で指名されるという経過で内閣総理大臣となった者は述べ 21 人³しかいない。つまり、半分以上の述べ 31 人の歴代内閣総理大臣に、有権者→国会議員→首相という連鎖が強く成立しているとは言えないのである。これは、55 年体制の成立以降、政権党が自民党であることがほぼ自明となったため、衆議院総選挙と関係なく自民党総裁選挙で首相が交代することが常態化してしまったことに起因する。さらに、権限の連鎖は首相→大臣と続くが、55 体制において、内閣改造が頻繁に行われ、大臣が原則的に 1 年交代

³ 片山内閣、第 3,4,5 次吉田内閣、第 2,3 次池田内閣、第 2,3 次佐藤内閣、第 2 次田中内閣、第 2 次大平内閣、第 2,3 次中曽根内閣、第 2 次海部内閣、細川内閣、第 2 次橋本内閣、第 2 次森内閣、第 2,3 次小泉内閣、鳩山内閣、第 2,3 次安倍内閣

する慣行が生まれていた。そのため、有権者→国会議員→首相→大臣→官僚という権限委任の連鎖がさらに希薄なものへとなくなってしまっていたのである。これは、本来、議院内閣制に設計されていた民意の表出過程が国会議員→首相の回路において途切れている、つまり選挙による民意の表出が疎外されているということを意味するのである。従って、日本においては、議院内閣制という「統治制度」がその制度設計の通りに運用されてきたとは言い難いと言ってよいであろう。

次に、日本において議会制民主主義の「統治正統性」の要素が満たされているかどうかを確認する。前述したように、これは日本人の政治への参加度を検証することで確認しよう。結論を先取ることになってしまうが、日本人の政治への参加度は「低い」と言ってよいだろう。その根拠として挙げられるのが、政治参加のうち、投票と投票以外の政治参加の参加率に隔たりがあるということである。日本の投票率は、衆議院議員総選挙に限れば、長期的に下落傾向にあるが、50%を下回ったことはない。しかし、表 14が示す通り、投票以外の政治参加の形態とされる 7つの行為の参加率は、最高でも 76年と 83年の「会合・集会への出席」の 20%台に留まり、他は 20%未満となっている。

	76	83	93	03	05	07
市民運動・住民運動	8.5	8.2	5.2	5.3	5.2	4.4
地元の有力者との接触	12.9	13.4	6.3	11.7	11.0	9.4
役所・官僚・政治家との接触	14.8	18	10.5	7.0	6.8	5.7
陳情・請願	6.1	6.7	2.5	4.1	4.8	3.9
デモ	7.6	4.3	2.0	1.1	1.0	0.4
政治や選挙に関係した会合 ・集会に出席	21.5	21.8	14.9	15.0	17.2	13.3
選挙運動の手伝い	11.7	17.1	6.8	9.0	8.0	8.0

以上の表は実際の参加率を表したものであるが、日本人の政治参加への態度を表した表として、西澤 (2004) で分析された表 (表 2) ⁵が引用できる。これは、1996年に行われた全国調査にて、投票も含めた様々な政治参加について、回答者に実際の参加の有無や動員の経験について尋ねた後に、そのような政治参加について今後、「やってみたい」・「どちらでもない」・「関わりたくない」について尋ねた回答の分布である。ここで注目すべきなのは、「関わりたくない」の回答である。ここでは、「投票参加と投票外参加の間のギャップの大きさ」⁶、そして「投票外参加での関与拒否者の多いこと」⁷が確認できるだろう。投票については、回答者の 5%しか「関わりたくない」と回答している一方で、投票以外の政

⁴平野浩 (2012) 「日本における政治文化と市民参加— 選挙調査データに見るその変遷 —」 『紀要「政策科学」』 19 卷 3 号, p143-161, 立命館大学政策科学部 より引用

⁵西澤由隆 (2004) 「政治参加の二重構造と『関わりたくない』意識—Who said I wanted to participate?—」 『同志社法学』 296 号, p1-29, 同志社大学

⁶西澤 (2004) p11

⁷西澤 (2004) p11

政治参加については「関わりたくない」という回が40%以上、特に「選挙運動を手伝う」、「デモや集会に参加する」、「国や地方の議員に手紙を書いたり、電話をする」については約70%占めているのである。西澤（2004）においては、投票以外の政治参加の経験が実際にあるのかないのかということと、「関わりたくない」という意識が関係しているのかどうかについての分析が行われたが、実際「関わりたくない」と思う人ほど実際の政治参加の経験がないということがわかった。このように、日本では投票以外での積極的な政治参加が忌避され実際に活動への参加率も低いのである。

政治参加の形態	割合（%）		
	やっていく やってみたい	どちらでもない	関わりたくない
1. 選挙で投票する	89.0	5.8	5.1
2. 請願書に署名する	26.2	29.7	44.2
3. 選挙運動を手伝う	8.2	23.1	68.7
4. 地域のボランティア活動に参加する	28.9	25.9	45.1
5. デモや集会に参加する	7.8	20.2	71.9
6. 国や地域の問題で役所に相談する	10.8	28.1	61.1
7. 回や地方の議員に手紙を書いたり、電話をする	5.2	23.3	71.5

さらに日本人の政治への忌避的な態度として、やや西澤（2004）と文脈を異にするが、平野（2012）で分析された表（表3）⁸が引用できる。表3は、2003年、04年、05年に行われた全国調査で質問された、自分にとって政治とはどのような存在かについての回答の分布を表している。この表から、「3回の調査を通じてそれぞれの内容に対して「そう思う」と回答する者の比率はほぼ一定して」⁹いること、そして「『そう思う』が多い順に『監視していくもの』>『働きかけるもの』>『なるようにしかならないもの』>『かかわりたくない』>『何の関係もない』となっている」¹⁰ことがわかる。この結果から、平野（2012）は、日本の有権者が政治に対してある程度の積極性を持っている一方、「答者の3分の1以上が政治に対する忌避意識を示していることも見逃せない事実」¹¹であり、「積極的な参加意識よりも、より消極的な監視意識の方が強いことも明らかである」¹²と結論している。この結論は妥当であるように考えられる。従って、日本には、市民の積極的な政治参加という意味での議会制民主主義の定着度は低いと言うことができるだろう。

⁸平野浩（2012）同掲書 より引用

⁹平野（2012）p148

¹⁰平野（2012）p148

¹¹平野（2012）p149

¹²平野（2012）p149

表3 (平野2012) 政治とはどのようなものか			
	03	04	05
自分から積極的に働きかけるもの	54.1	57.0	58.6
監視していくもの	72.1	73.0	76.3
なるようにしかならないもの	47.9	44.1	41.0
できれば関わりたくない	37.3	37.4	36.0
私との間に何の関係もない	27.6	25.3	23.2
(注) 数字は、「そう思う」とする回答者の比率(%)。			

小結論

以上から、日本においては、議会制民主主義という統治原理を構成する「統治制度」と「統治正統性」という要素が実態として満たされていないということが確認できた。従って、日本は議会制民主主義という統治原理の定着度は「薄い」と言うことができるであろう。これらから、日本には何か別の統治原理が入り込んでいるのではないのだろうかということが考察できる。

第2章 | 隠れた統治の原理、天皇律令制

第2章では、第1章の結論を踏まえた上で、日本に別の統治原理が入っているのかどうかを、日本政治の運用面に注目することで確認し、日本の統治の実態について記述しよう。

日本の「統治制度」

まずは、日本政治の運用面に注目し、日本の「統治制度」とはどのようなものかを確認する。この際に鍵となる要素は官僚である。そのため、実際の政治の運用を検証する前に、日本の官僚組織とはどのようなものなのかを確認する。

日本の官僚組織は、省を1つの単位として存在し、その中で局、部、課、室、係という単位に分化している。省内部の官僚組織のヒエラルキーは、大臣を頂点に、副大臣、大臣政務官、事務次官、局長、課長という順番で構成されている。ただ、局と同等の権限を持つ機関が組織内に存在している。それは官房である。官房は人事や予算を行う省内の内部管理の組織である。局内においては、総務課、秘書課、会計課がこの官房と同様の役割を果たしている。この組織において、一般的に「官僚」と呼ばれているのは事務次官以下の人間である。大臣、副大臣、大臣政務官は政治任用で通常、国会議員がそのポストに就くからである。

そして、官僚組織は省の外に所轄の関連団体を持っている。これらの関連団体は民間組織であるが、日本においては各省庁の働きによって設立された団体が少なくない。例えば、公社・公団がこれに該当するだろう。これらの団体は、政策の立案、実施の際に官僚組織

と協力関係にある。このような官僚組織と外部団体のつながりは各国共通のものであるが、日本における官僚組織と外部団体の関係は、政策ごとの偶発的なものというより、長期的に比較的閉じた関係を結ぶ「政策コミュニティ」としての関係の場合であることが多い。¹³ 以上が、日本の官僚組織の全体構造である。日本の官僚組織は、省ごとに分立し、外部団体を通じ社会に根を張っている存在であると言ってよいだろう。

この日本の官僚組織の特徴は、人事における強い自律性がその一つとして挙げられるだろう。各省庁における官僚の人事は、実質的に外部による指示ではなく自律的に行われている。これは資格任用制を採用している現代先進国では共通の現象であるが、日本においては特に強いのである。例えば、日本において資格任用の適用範囲は、事務次官までであるが、アメリカ、ドイツ、フランスの官僚組織における適用範囲は課長級までで、局長級以上が政治任用である。アメリカは猟官制であるので、このポストには民間人からも登用される。ドイツは、政治任用という名目で実質的な任命は組織内部で行われているが、内閣の指示に沿わない官僚を一時退職に付することができる。イギリスは日本と同様、事務次官までが資格任用制による登用であるが、日本のような分限制度、つまり身分保障が存在していない。¹⁴

以上のように、日本の官僚組織の政治に対する自律性が確認できたが、日本の官僚組織はある意味では法律に対しても自律的である。例えば、中央省庁の役人は、キャリアと呼ばれる高級官僚とノンキャリアと呼ばれる職人に区別されているが、このような区別は国家公務員法に記載されていないのである。つまり、実際の人事の仕組みもまた独立的な慣行によって行われているとすることができるのである。そのため、人事の仕組みは各省庁でも別様となっている。このような人事の自律性が、各省庁の強い割拠性の原因の一つとなっている。

それでは、日本の統治の実態について記述しよう。議院内閣制の特徴は、内閣を構成する首相が議会の信任によって選出され、それによって有権者から国会議員、そこから首相、大臣、官僚という権限委任の連鎖が成立していることにある。これは政策立案の根拠となるべき民意の表出過程が一本化されているという点に意義がある。これによって、首相は体系だった政策群を上意下達的に官僚組織に「入力」でき、民意を実現することが可能になる。しかし第1章にて、議院内閣制で予定されていた民意の表出過程は55年体制の構造によって途切れてしまっていることを確認した。それでは、政策立案の根拠となるべき民

¹³飯尾潤（2007）『日本の統治構造』中公新書 p71

¹⁴石井恵美子（2005）「公務員制度における身分保障・労働者における解雇要件の比較考察」『年報行政研究 40』,p149-158 日本行政学会

「諸外国の国家公務員制度」（公務員制度の総合的な改革に関する懇談会（第2回）資料）
<<http://www.kantei.go.jp/jp/singi/koumuinkaikaku/forum/h190911/pdf/siryou05.pdf>>
>2014年12月12日アクセス

意はどのように表出され、そしてどのような立案過程を踏んできたのか、ここではそれを確認する。

55年体制の確立以降、政策の原案となるべき民意の表出は、官僚組織の全体構造の一部となっている外部団体を通じて行われた。所轄の業界団体が自身の民意の代弁をロビー活動や審議会を通じて行ったのである。各省庁内の官僚は、この意向を踏まえて新規政策の原案を作成する。議院内閣制の設計通り大臣が特定の政策に興味を持ち、政策の立案を命じる、あるいは、関心のある国会議員が官僚に案件を持ち込むこともあるが日本においてはこの場合が多かったのである。¹⁵

この原案が具体的な立案の段階に移る際、関連する政策分野を担当する課、部局の中で調整が行われる。どの省のどの部局が立案を担当するのかという調整である。こうして所轄課が決まる。そして、所轄課を起点に政策の具体的な立案過程が始まる。立案内容は、担当の下位部局から上位部局へ、つまり下から上へ積み上げ式に形式的に承認されていく。また、立案内容の調整は、部局間においても段階的に行われる。局内の所轄課は他の関係課に同意を得て、さらに省内の関連局、他省庁の関連部署という横の承認を得ていくのである。こうして、立案内容は個別的な調整を積み上げ、部分的な修正を加えられながら具体的な法律案となる。

以上が日本における民意の表出過程と個別政策の立案過程の実態である。前者の特徴は、日本における民意の表出が選挙を通じたものというより外部団体を通じて官僚組織に直接的に行われているということである。後者の特徴は、政策の立案が省内の関連部局の中で組織的な調整を経て行われることで決定の所在が分散化しているということである。

このように積み上げ式に立案された個別政策の全体調整もまた同様に積み上げ式に行われる。この全体調整は、一般的に政府の予算編成を通して行われるのである。予算編成過程において、まず省内で立案された政策は各所轄課と内部業務組織である総務課の間で交渉され政策案の修正、取捨選択が行われる。次にその各総務課が官房と交渉しここでも調整が行われる。そして、各省庁の官房と財務省の主計官の間で調整が行われる。さらに、主計官会議で総合的な調整が行われ、大臣折衝へとつながり予算案が確定することで政策案の調整が完了するのである。

なお、このような積み上げ式の政策の形成に、政治家は「事前審議」という形で関与する。これは55年体制において生まれた慣行である。これは、政策の立案過程で、法案が自民党の政務調査会の関係部会、政策調査会の審議会、総務会での承認を踏まえない限り国会での提出を認めないという慣行である。この慣行において大きな役割を果たしたのが政務調査会の関係部会である。ここでは、関連する政策分野と関わりを持つ与党議員が影響力を行使する。この影響力の行使は、当然ながら多元的・分立的に行われることになる。つまり、政治家は本来、選挙において民意を集約し政策の統合を行う存在であるが、実態

¹⁵飯尾潤（2007）『日本の統治構造』p50

では、むしろ個別政策における一つの拒否権集団として政治に関わるのである。¹⁶

以上のような経過で政策が決定され、統治行為が実行されるのである。つまり、日本の「統治制度」は、実態としては民意の表出が選挙ではなく官僚組織を通じて行われ、民意の実現形態である政策が首相を中心にした上意下達式にというより、積み上げ式に行われていることが確認できるのである。

日本の「統治正統性」

次に、日本の「統治正統性」について改めて確認しよう。議会制民主主義における「統治正統性」は国民主権という概念であるが、日本国憲法を確認すると、日本の「統治正統性」は国民主権に加えて別の原理が入っていることが確認できる。それは、天皇制である。

日本国憲法施行後の日本において、天皇とは「日本国の象徴であり日本国民統合の象徴」であって主権を持った存在ではない。しかし、天皇という象徴は統治行為と無関係になったわけではない。日本国憲法において、通常の統治行為は「国政」と表現され、天皇が関わる統治行為は「国事」と表現されている。天皇はこの「国事」において統治行為に関わっているのである。天皇の「国事」は憲法第七条に記されている。

第七条 天皇は、内閣の助言と承認により、国民のために、左の国事に関する行為を行ふ。

- 一 憲法改正、法律、政令及び条約を公布すること。
- 二 国会を召集すること。
- 三 衆議院を解散すること。
- 四 国会議員の総選挙の施行を公示すること。
- 五 国務大臣及び法律の定めるその他の官吏の任免並びに全権委任状及び大使及び公使の信任状を認証すること。
- 六 大赦、特赦、減刑、刑の執行の免除及び復権を認証すること。
- 七 栄典を授与すること。
- 八 批准書及び法律の定めるその他の外交文書を認証すること。
- 九 外国の大使及び公使を接受すること。
- 十 儀式を行ふこと。

この「国事」を通じて天皇は、既になされた政治決定を認可する役割を持つ。これによって天皇は、既になされた政治決定に対して、それが日本国および日本国民による「正統」な決定であることを確認し、これを公的に表現する存在として解釈できる。¹⁷つまり、日本の統治行為の「正統性」は、「国民主権」という概念と「天皇の裁可」という儀式に淵源するのである。従って、日本の「統治正統性」は国民主権に加えて天皇制が入り込んでいるとすることができるだろう。

一般的に、憲法学においてこのような形で天皇という存在が解釈されることは少ない。

¹⁶久米郁男、川出良枝、古城佳子、田中愛治、真淵勝（2003）『政治学』有斐閣 p208

¹⁷坂本多加雄（1995）『象徴天皇制度と日本の来歴』都市出版 p101

しかし、天皇という存在が日本人の中で重要視されているのもまた事実である。例えば、昭和天皇の崩御の後、日本には「自粛」という現象が起こった。また、NHKが1973年から5年毎に行っている「日本人の意識」調査¹⁸において、天皇に対してどのように感じているのかを尋ねる質問がある。(選択肢は、1.尊敬の念を持っている<尊敬> 2.好感を持っている<好感> 3.特に何とも感じていない<無感情> 4.反感を持っている<反感>) ここでは、過去40年間の傾向として、1988年の昭和時代までの調査において、天皇への感情は<無感情>が約45%で推移し、<尊敬>が約30%、<好感>が約20%で推移していた。これは、<尊敬>と<好感>を合わせて約50%の人間が天皇という存在を重要視し、45%の人間が反対視せずとも<無感情>でいたということを意味する。さらに、1993年からの平成以降の調査では、<無感情>は30%台まで減少し、逆に<好感>が40%台まで倍増しているのである。以上のように、天皇という存在は憲法上の一解釈だけでなく、実際の国民の間でも重要な位置を占めているのである。

日本の統治の実態

ここまでの検証を一度まとめると、日本は形式的には議会制民主主義を統治原理として取り入れているが、その運用面においては、議会制民主主義という「統治制度」の要素が薄く、むしろ官僚組織を基盤にした民意の表出及び立案の構造ができているということ、また「統治正統性」に国民主権と天皇制が同居している状態となっていることが確認できた。つまり、議会制民主主義の“裏”には、実は官僚組織を基盤にした民意の表出及び立案という「統治制度」と天皇制という「統治正統性」の組みあわせが入り込んでいるのである。

“天皇律令制”の連続

● 大日本帝国憲法施行以降の日本の「統治」

以上、現代日本の統治の実態を確認した。実はこのような統治のあり方は、戦前の日本と強い連続性を持つのである。直近では、大日本帝国憲法施行後の日本の統治体制がこのような統治のあり方と似ている部分がある。ここでは、その重複を「統治制度」と「統治正統性」の観点から記述しよう。

大日本帝国憲法施行後の日本の「統治」における「統治制度」は、議院内閣制と比較すると超然内閣制とすることができる。超然内閣制とは、執政府(内閣)が議会の信任ではなく君主による任命によって成立する統治の体制のことである(第55条国務各大臣ハ天皇ヲ輔弼シ其ノ責ニ任ス)。ただし、大日本帝国憲法上には、行政を担当する内閣という制度についての記述は存在しない。そのため、内閣制度については大日本帝国憲法施行の前年、

¹⁸ NHK 世論調査部 高橋幸市 荒牧央 (2014)「日本人の意識・40年の軌跡(2)～第9回「日本人の意識」調査から～」p8

1889年に定められた「内閣官制」に記されている。超然内閣制においては、立法権、行政権は君主である天皇が直接有している（第5条天皇ハ帝国議會ノ協賛ヲ以テ立法権ヲ行フ第4条天皇ハ国ノ元首ニシテ統治権ヲ総攬シ此ノ憲法ノ条規ニ依リ之ヲ行フ）。そのため、憲法施行後に開設された帝国議會は立法機関ではなく立法の協賛機関である。司法権は、天皇から裁判所に委任されるという形で実質的に独立している（第57条司法権ハ天皇ノ名ニ於テ法律ニ依リ裁判所之ヲ行フ）。

以上が大日本帝国憲法施行以降の超然内閣制という「統治制度」の概要である。続いて、この日本の超然内閣制がどのような制度設計であったか確認しよう。超然内閣制の制度設計は、議院内閣制と正反対の、権力分散的な運用が構想されているのである。そのため、実際の運用には、戦後と同様の官僚組織を基盤にした民意の表出及び立案の構造が結果として現れたのである。

それでは、どのような点で権力分散的であったかを確認しよう。議会—政府の関係においては、前述した通り内閣は議会の信任ではなく君主に対して責任を持つ存在であり、内閣は原理的には議会と対立する存在である。これは、議院内閣制が立法権を持つ議会と行政権を持つ政府に連続性を与えていたのに対して、権力が分散されていると言えよう。なお、1924年の加藤高明内閣から32年の犬養毅内閣まで衆議院総選挙で第1党となった党首が首相に任命され議院内閣制的な政党政治が実現されたとされるが、これはあくまでも慣行であり本来の制度設計からは逸脱したものであった。

首相—大臣—官僚の関係においては、内閣を構成する国务大臣が天皇に対して単独に輔弼するという憲法の規定に権力分散の志向が確認できる。議院内閣制においては、国务大臣とは首相による任命にその権限が由来する存在であり、その点において首相に権力が集中していると言えるのである。しかし、この超然内閣制においては単独輔弼制のため、各国务大臣は総理大臣も含めて同格である。そのため、首相の持つ権限は弱く権力は分散的になっていると言えるだろう。さらに、閣内一致の原則がとられており、調整の難航がすぐに総辞職とつながることになった。これは、実際に戦前日本の内閣が閣内不一致を理由に総辞職することが多いことに現れている。

官僚間の関係も割拠性が強く、政策の立案が個別的行われ、調整が事後的なものとなる構造は既にこの時代には現れていた。内閣制の前身となった1871年太政官制の時代から分担管理原則が徹底されていたためである。

以上の構造から、市民から国会議員、そこから首相、大臣、官僚と一本化された民意の表出、及び立案の過程はこの超然内閣制には現れず、政策立案は行政優位で各省庁の官僚が中心となって行われた。そのため、実際の運用において、戦後と同様の官僚組織を基盤にした民意の表出及び立案の構造が現れたのである。なお、戦前日本において、外部組織による官僚組織への働きかけが活発に起こるのは、第二次世界大戦期の総力戦体制において各業界団体が省庁によって統合されてからであった。しかし、所轄課の官僚が起点になった政策立案過程は大日本帝国憲法が施行された段階で既に行われていたのである。従っ

て、戦後日本の「統治制度」は議院内閣制であり、戦前日本の「統治制度」は超然内閣制であるが、その実質はどちらも官僚組織を基盤にした民意の表出及び立案の構造という「統治制度」であったとすることができるであろう。

続いて、大日本帝国憲法施行後の日本の「統治」の「統治正統性」の記述をしよう。帝国憲法施行後の日本の「統治正統性」にも、戦後日本との連続が確認できるのである。それは、日本の「統治正統性」の淵源が天皇制にあるということに求められる。戦後の日本の「統治正統性」は国民主権と天皇制が同居したものであったが、大日本帝国憲法におけるそれは天皇制のみである。

それは、帝国憲法第1条（第1条大日本帝国ハ万世一系ノ天皇之ヲ統治ス）と第4条（第4条天皇ハ国ノ元首ニシテ統治権ヲ総攬シ此ノ憲法ノ条規ニ依リ之ヲ行フ）に明記されていると言ってよいであろう。このうち第4条は、天皇大権と呼ばれ、立法、行政、司法で構成される統治権の所在が天皇にあることを示している。これに対して第1条は、その統治の根拠を示しているものと解釈できる。ここで記された根拠とは、「万世一系」という概念である。「万世一系」とは、天皇制が日本神話の時代から永遠と一つの血統で続いてきたとするある種の歴史観である。つまり、大日本帝国憲法においては、天皇は大日本帝国憲法施行以前から日本を統治してきたという「歴史」をもって「統治正統性」を持つのである。

この「万世一系」による「統治正統性」は、日本国憲法においても連続していると解釈できる。第1条において、天皇とは「日本国の象徴であり日本国民統合の象徴」でありその存在根拠は「主権の存する日本国民の総意」に基づくものであるが、一方で第2条では「皇位は、世襲のものであつて、国会の議決した皇室典範の定めるところにより、これを継承する。」と、天皇の世襲的性格は続いているからである。このように、大日本帝国憲法施行後の日本の「統治正統性」は天皇制に求められ、その性格は日本国憲法施行後にも引き継がれているのである。

以上が大日本帝国憲法施行後の日本の統治の体制であった。大日本帝国憲法施行後の日本の「統治」もまた、官僚組織を基盤にした民意の表出及び立案の構造という「統治制度」と天皇制という「統治正統性」の要素の組みあわせによって構成されていることが確認できた。

● 大日本帝国憲法施行以前の日本の「統治」

そして、この組みあわせは大日本帝国憲法施行以前の統治の体制とも連続している。大日本帝国憲法施行以前の統治の体制とは、1867年以降から1890年の大日本帝国憲法施行までの明治政府の黎明期の統治の体制である。この統治の体制の特徴は、大日本帝国憲法施行以降は、憲法、議会、内閣など西洋流の統治の体制が輸入された一方で、日本古来の

統治の体制を文字通り「復古」させていることにある。ここでも、行為としての「統治」、つまり統治の体制を「統治制度」と「統治正統性」の観点から記述しよう。

大日本帝国憲法施行以前の日本の「統治」における「統治制度」とは、議院内閣制、超然内閣制との比較で記述するのであれば太政官制である。ここで扱う太政官制とは、具体的には 1871 年に改正されて以降の太政官制とする。明治政府における「統治制度」とは、王政復古の太政官制以降から、三職制度、1868 年太政官制、1869 年太政官制と 1871 年のそれ以前のものが存在する。しかし、版籍奉還、廃藩置県が達成され明治政府が全国政権となったのは 1871 年以降のことであるので、ここでは 1871 年以降の太政官制を大日本帝国憲法施行以前の「統治制度」とする。

まずは、1871 年太政官制という「統治制度」の概要を記そう。1871 年太政官制は、太政官三院制と呼ばれる。これは、太政官という一つの組織が左院・正院・右院によって構成されている制度であるからである。この組織において、左院は立法府にあたる。正院は内閣にあたる。太政大臣がその中心であり、左大臣と右大臣、参議というポストがある。太政大臣は首相にあたり、左大臣と右大臣、参議は国务大臣にあたる。この正院の下に右院があり、右院の下に省庁が存在する。右院はその省庁の長官の合議体である。司法はまだ刑法が完成していないため、この組織の中には含まれない。この 1871 年太政官制は、奈良時代の大宝律令以降に作られた太政官制と高い連続性を持つが、一点異なる点がある。それは、左院の存在である。奈良時代の太政官制は、正院にあたる「太政官」と直属の省庁のみ存在し、立法府である左院は存在しなかったのである。いわば、奈良時代の太政官制は、政策立案を行う官僚組織と閣議決定を行う内閣のみで構成されていた組織なのである。

続いて、この 1871 年太政官制の制度設計を確認しよう。この太政官制の制度設計は、そもそも官僚組織を基盤にした民意の表出と政策立案が起りやすい設計である。そもそも立法府の存在を前提にしていない制度であるためそれはある意味当然であるのだが、立法府が追加された 1871 年の太政官制においても、その傾向は制度設計に表れているのである。その例として、正院による右院以下の省庁のコントロールが効きにくい体制となっていることが挙げられるだろう¹⁹。官僚組織のコントロールのために、大日本帝国憲法施行以降の内閣制度では国务大臣は行政大臣を兼ねることになっている。しかし、1871 年太政官制においてはその兼任は避けられている。一方で、行政長官は担当の政策、人事も含めた広範な権限が与えられている。さらに、分担管理が徹底されたため、各省の割拠性を認める構造となっている。そのため、正院による省庁のコントロールが効きにくい一方で各省が独自に政策を立案できるようになっているのである。また、左院も選挙によって構成されている存在ではないため法令審査の役割に留まっている。従って、ここでも官僚組織を基盤にした民意の表出及び立案の構造が確認でき、それこそが太政官制という「統治制度」の

¹⁹清水唯一朗（2013）『近代日本の官僚』中公新書 p104

設計なのである。さらに、このような行政優位の構造が現在までも続いている原因の一つに、各省の割拠性が強いことが挙げられるのであるが、それはここで認められた分担管理原則に端を発するのである。

続いて、大日本帝国憲法施行以前の日本の「統治」の「統治正統性」を記述しよう。それは、ここでも天皇制であり、その根拠として万世一系が想定されていることが確認できるのである。大日本帝国憲法施行以前は、当然ながらその国の統治原理を記した憲法は存在しないため、ここでは天皇が下した御沙汰や勅令によってその確認をする。まず、王政復古の大本令以降、統治の中心は天皇であることを示した御沙汰や勅令が増え、天皇制が「統治正統性」にあたることが強調された。

明治元年(慶応4年)閏4月4日 「還幸ノ上ハ二条城ニ玉座ヲ移シ万機御親裁ヲ令ス」

明治元年(慶応4年)閏4月22日 「毎日辰刻御学問所出御万機被聞食申ノ刻入御御治定」

明治元年10月15日 行政官「明十七日第十字ヨリ出御万機御親裁ヲ令ス」

明治元年10月17日 「御東幸万機御親裁ノ詔書並百官有司ヲシテ正義直諫セシム」

さらに、この天皇親政の根拠として、神祇の祭祀が重要視され、天皇の統治権は天照大神の神勅に由来するということが強調されたのである。その代表例として、明治政府の根拠となった五箇条のご誓文の制定にあたり、天皇が神祇に捧げた祭文中に「今ヨリ天津神ノ御言寄ノ随ニ、天下ノ政ヲ執行ハムトシテ云々、」²⁰と記されていることが挙げられるであろう。以上の通り、ここでも日本の「統治正統性」が天皇制であり、その根拠として万世一系が想定されていることが確認できるのである。

以上から、大日本帝国憲法施行以前においても、日本の行為としての「統治」は、官僚組織を基盤にした民意の表出及び立案の構造（以下、太政官制²¹）という「統治制度」、天皇制という「統治正統性」の組みあわせによって構成されていることが確認できるのである。

これまでの記述から、官僚組織を基盤にした民意の表出及び立案の構造（太政官制²¹）という「統治制度」、天皇制という「統治正統性」の組みあわせは大日本帝国憲法施行以前も以降でも見られるということが確認できた。つまり、官僚組織を基盤にした民意の表出及び立案の構造（太政官制²¹）という「統治制度」と天皇制という「統治正統性」の組みあわせが一貫として明治時代から現在まで続いているのである。従って、この検証結果から、現在の日本の「統治」には議会制民主主義とは別の原理が入り込んでおり、そしてその別の原理とは明治時代の始まりから日本の統治に根付いていると言うことができるであろう。明治初期においては、この「統治」の原理は顕在化している状態だったが、大日本帝国憲

²⁰石井良助（2011）『天皇 天皇の生成および不親政の伝統』 講談社学術文庫 p305

法施行以降に議会制、内閣制を導入したことによってそれは“裏”に控えるようになり、日本国憲法施行後にはさらに“裏”に控えていき、しかし実質的な「統治」の原理として存在し続けたと整理することができるだろう。この、官僚組織を基盤にした民意の表出及び立案の構造（太政官制’）という「統治制度」と天皇制という「統治正統性」の組み合わせは、奈良時代に中国から導入され、歴史の中で形骸化し、そして明治時代に再構築された律令制という統治のあり方から、「天皇律令制」と名付けよう。日本には、明治時代において復古された天皇律令制が現在までも続いているのである。

小結論

以上が第2章である。ここまでの結論を箇条書き形式でまとめよう。

- ・ 日本の「統治」は議会制民主主義であるが、別の「統治」の原理が日本には混淆している
- ・ その「統治」の原理とは、天皇律令制である
- ・ 天皇律令制とは、官僚組織を基盤にした民意の表出及び立案の構造（太政官制’）という「統治制度」と天皇制という「統治正統性」の要素が組み合わさった「統治」の原理である
- ・ この天皇律令制は、奈良時代に導入され、一度形骸化した律令制が、明治時代にて再構築されて出来上がったものである

以下に、明治時代からの「統治」の原理の変遷を図としてまとめよう。

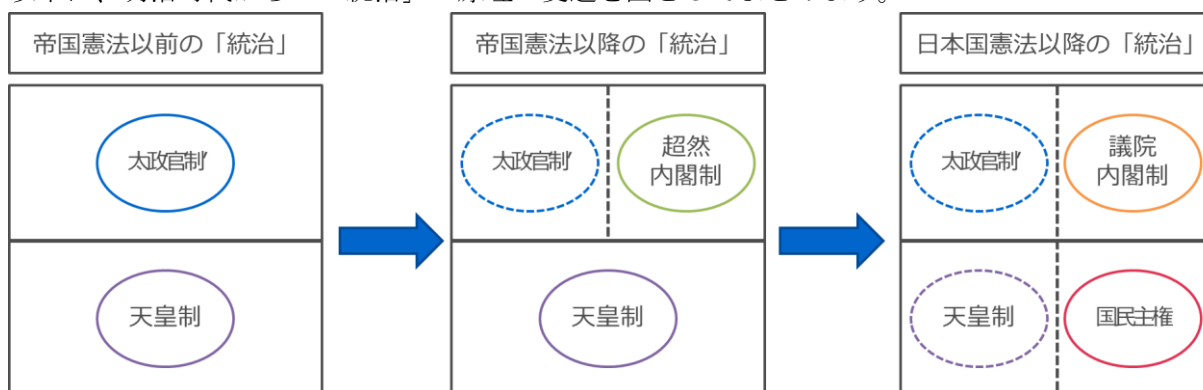


図1 「統治」の連続

第3章 | 日本型「統治」への評価

2つの「統治」の原理の混淆

第2章にて、現在の日本には、議院内閣制と国民主権で構成される議会制民主主義と太政官制’と天皇制で構成される天皇律令制という2つの「統治」の原理が混淆していることを確認した。ここでは、この2つの位置関係を記述しよう。天皇律令制は、奈良時代に起源を持ち、明治時代に再構築され現代まで続いてきた「統治」の原理である。一方で議

会制民主主義は、戦後に導入された「統治」の原理である。従って、天皇律令制が日本の「統治」の原理の”古層”にあり、議会制民主主義がその上層をなしているという関係があると整理できるだろう。これは、オペレーションシステムとアプリケーションソフトの関係に例えることができるかもしれない。

この2つの「統治」の原理の関係は、まさに戦後日本の「グッドガバナンス」に表れていると言えるだろう。第1章にて確認したが、戦後日本において議会制民主主義という「統治」の原理の定着度は低かった。議院内閣制の重要な特徴をなす国民から国会議員、そこから首相、大臣、官僚と続く権限委任の連鎖の構造は55年体制の慣行化によって薄まり、低い政治への参加率ゆえ国民主権は実質化しているとは言い難かった。しかし、それでも「グッドガバナンス」、つまり結果としての「統治」が達成できたのは天皇律令制における、官僚組織を基盤にした民意の表出及び立案の構造（太政官制'）があったからである。その代表事例は、55年体制における公共事業に見られるであろう。官僚は、社団法人や自民党の誘導のもと公共事業発注業務を行った。これは、高度経済成長期においては、経済成長の恩恵を受ける都市から地方への再分配政策としての効果があったという点で結果としての「統治」につながったと言えるのである。また、護送船団方式という呼ばれる保護政策も日本の金融業界の信用を高め、良い「統治」をもたらしたとすることができるであろう。

太政官制'の問題

しかし、この官僚組織を基盤にした民意の表出及び立案の構造（＝太政官制'）に問題がないわけではない。この「統治制度」の利点は、個別政策における現場との距離が近いところである。そのため現場レベルにおける問題の処理を実行するには非常に効率のいい制度である。しかし、この制度は逆に、全体的な視点から政策を評価し大きな方向転換を行うには不利な制度である。なぜなら、この太政官制'という「制度」における意思決定は、省庁における積み上げ、予算編成による総合調整、与党による事前審査を通した重層的な経過を辿り決定の所在が分散されるため、政策内容は折衷的、総花的なものになりやすいからである。

そして、この問題は90年代から現在まで続いた「失われた20年」において顕在化したのである。1991年まで続いた日本の経済成長は頭打ちとなり、1991年から現在まで名目GDP成長率は横ばいとなった。それにより、日本の税収は1990年をピークに減少傾向にある。しかし、その一方で歳出は増加の一途を辿った。その原因は高齢化に伴う社会保障費の増加と財政支出（公共事業）が90年代においても継続したことである（社会保障費の増大は2015年現在も増大傾向は変わらない）。そのため、日本は深刻な財政赤字となった。このように再分配できる財源は減少したはずである。しかし、地方への公共事業発注は90年代以降も2000年代前半まで変わらず行われ、非効率な事業は残存し財政赤字は累増したのである。

このような局面においては、政府は本来政策転換を行い、公共事業ではなく経済成長に

資する事業に注力するべきであった。しかし、上述したように、この太政官制’ という「統治制度」における意思決定は最終的に折衷的・総花的なものになりやすいため、抜本的な政策転換を 90 年代に起こすことができず、公共事業は残存し続けたのである。

こういった抜本的な政策転換が進まなかった例は、少子化対策の歴史にもあてはまる。少子化とは、合計特殊出生率が人口置換水準である 2.1 人を長期間下回ることである。この傾向は、日本において既に 1970 年代後半から顕在化していた。しかし、80 年代から 90 年代前半まで少子化対策は行われなかったのである。つまり、約 10 年間、人口問題についての政策転換は起こらなかったのである。対策がようやくされ始めるのは、1994 年のエンゼルプランからである。しかし、この対策にもまた、太政官制’ という「統治制度」の、政策転換に不利であるという問題が起こっていたと言わざるを得ない。これは、94 年のエンゼルプランの後、99 年の新エンゼルプラン、04 年の子ども・子育て応援プランと予算の投入が逐次的に行われ、十分な予算が一つの政策に与えられなかったということに表れている。以上の通り、太政官制’ という「統治制度」は、政策転換が行われるべき局面においては不向きな「統治制度」であると言えるであろう。

近年の改革とその成果

一方で、1990 年代は日本において議院内閣制という「統治制度」の利点が評価され始めた時代であった。具体的には、小沢一郎の著書「日本改造計画」に代表されるような、イギリスの政治制度へ接近する構想が国内にて議論されるようになったのである。この時代に共有された議院内閣制の利点とは、議院内閣制という「統治制度」は、本来、首相に強い権力が集中している制度であるため、抜本的な政策転換を実行できるということである。なぜなら、この「統治制度」においては政策立案の根拠となるべき民意の表出の回路が市民から首相にまで一本化されており、首相及びその内閣のみが政策立案の根幹部分を担う正当性を持つからである。従って、太政官制’ における「統治制度」の問題は、一般的に「官僚主導」の問題と呼ばれ、そして、この問題を解決し議院内閣制の制度設計を実質化するための試みが、90 年代後半から行われてきたのである。その試みは、大別すると 2 つの方向性に切り分けることができるであろう。その一方向は、省庁に対する内閣機能の強化である。また一方の方向は、政党を単位にした民意の集約機能の強化である。

なぜこの二方向の試みが議院内閣制という「統治制度」を実質化することに繋がるのか説明する。議院内閣制という「統治制度」における民意の表出は、本来的には市民から国会議員、そこから首相、大臣、官僚という回路で行われるべきものである。そのため、首相と大臣で構成される内閣は、各省庁に対しイニシアチブを握る存在でなくてはならない。従って、前者の省庁に対する内閣機能の強化が必要とされるのである。また、市民と国会議員の民意の回路は、各政党がそれぞれ政策体系を公開し有権者がそれを比較して、選挙の際に政党あるいは候補者の選択を通して政策体系が選択されることで実質化される。これによって、相互に矛盾のない政策群が首相の下に集約されるからである。従って、政党

を単位にした民意の集約機能の強化が必要とされるのである。

省庁に対する内閣機能の強化は、1998年の橋本内閣の改革以降に、本格化したと言ってよい。この改革において、内閣官房副長官を2人から3人に増やし、内閣官房副長官補を新設し、官僚をスタッフとして登用できるようにした。総理府は内閣府に改められ、経済財政諮問会議、総合科学技術が置かれた。これらは小泉政権において、経済財政運営、予算編成の際に新たな総合調整の役割を果たすようになったのである。

政党を単位にした民意の集約機能の強化は、1994年に衆院選の選挙制度が中選挙区制から小選挙区比例代表並立制となったことがその代表例と言えるであろう。中選挙区制においては、同一選挙区内から同一政党の候補者が出馬する。そのため、選挙の争点は政党単位の政策体系の優劣ではなく個人単位でいかに地域の利益となる個別政策を誘導できるかどうかということに収斂してしまう。これはすなわち、政治家が自身の所属政党のために民意を集約し政策の統合を行う存在から、直接的に、あるいは「事前審議」を通して官僚が立案する個別政策へ注文をつける存在となることを意味する。しかし、小選挙区制度においては、同一選挙区に同一政党の候補者が出馬することがなくなるため、争点は政党単位の政策体系へと収斂していくことが考えられたのである。この政党間の政策競争は、2003年の衆議院選挙にてマニフェストが配布されるようになって以降、ある程度実質化していた。

こういった試みの一つの成果は、2009年の民主党政権の誕生に表れたと言ってよいだろう。民主党政権は、「政治主導」を掲げ「太政官制」を切り崩すように事務次官会議の廃止などの改革を行ったのである。しかし、その改革は失敗に終わった。民主党の失敗の理由は詳細に検討されなければならないが、2012年に再び自民党が政権につき、「太政官」への揺り戻しが起こったと言えるであろう。それは、例えば、「国土強靱化計画」の名において、地域への利益誘導が再び行われていることに表れている。

現状の評価

以上のことから、「太政官制」の要素を薄くし、議院内閣制の要素を濃くする試みが1990年代から日本では行われたが、その試みは不徹底であると言える。しかし、現在においても、「太政官」という「統治制度」が解決できなかった財政赤字等の問題は続いているため、議院内閣制と「太政官制」という「統治制度」の混淆は、依然として問題であると言えるであろう。

また、天皇律令制の「統治正統性」である天皇制についてもその持続性に問題があると言える。第2章で確認した通り、天皇制の持つ「統治正統性」は万世一系という歴史観に淵源するものである。日本国憲法における天皇は国民の「総意」に基づくものであるが、しかし、世襲と憲法第2条に明記されているためその万世一系的な性格は残っているのである。そのため、男系男子による皇位継承という連続が、万世一系という一つのフィクションを保つために必要となる。しかし、現在、日本において皇位継承問題が具体化してい

る。つまり、この万世一系というフィクションの存続が危ぶまれる問題が起こっているのである。

従って、定着度の低かった議会制民主主義に代わって日本の「統治」のオペレーションシステムであった太政官制’と天皇制によって構成される天皇律令制は、現在でも主導的な役割を果たしているが、その持続性には問題があると言することができる。太政官制’という「統治制度」が現在の日本の抱える問題の解決に不向きであり、また、天皇制の持続性が問題となっている以上、議会制民主主義という「統治」の原理をより強めることが、やはり現在の日本には求められるのである。

第4章 | 民主主義の導入のために

第4章では、日本において議会制民主主義という「統治」の原理を強めるためにすべきことについて、いくつかの考察をして論を結びたい。まずは、議院内閣制という「統治制度」をさらに実質化させるためにしなければならない施策について記述しよう。続いて、議会制民主主義の「統治正統性」を担う市民の政治参加を実質化するための試みについて記述する。

議院内閣制の強化

第3章にて記述したが、既に、実態的には太政官制’として運用されている現在の「統治制度」を改革し、議院内閣制の制度設計通りの運用を行うための試みは現在までされてきた。従って、議院内閣制の実質化のためには、前述した2つの方向性の改革をさらに進める必要があるであろう。

まずは、省庁に対する内閣機能のさらなる強化について記述する。第一に、内閣の立案機能をさらに強める必要があるであろう。具体的には、官僚をスタッフとして内閣のもとに置くことがさらに進められるべきである。前述したように、橋本改革期においては、官房副長官の増設と副長官補の新設がされた。民主党政権期においては、実行過程で頓挫してしまっただが、国家戦略局の構想が行われた。2014年4月には、国家公務員制度改革によって、内閣総理大臣補佐官、大臣補佐官が新設された。従って、この新設された制度の利用の経験知が培われ次第、民主党政権期にて構想された内閣機能の強化が再度実行されるべきである。第二に、内閣の立案機能の強化と並行して、政策立案とその執行過程を厳密に分離させることが必要である。これは、具体的には、国家議員と官僚の接触の禁止、省庁組織と外部団体の関係の切り離しによって行われるべきである。なぜなら、内閣以外の政治的な影響力が存在していることこそ、太政官制’という「統治制度」を擬制的に成立させてしまう温床となっているからである。従って、民意の表出回路が市民から官僚まで一本化されているという議院内閣制の制度設計を実質化するためには、このような改革が行われるべきなのである。第三に、官僚の内閣へのロイヤリティを各官僚が所属する省庁から内閣へ集中させる必要があるであろう。これは、具体的には、人事権及び人事組織の

内閣への一元化によって実現されるべきである。現在まで、幹部職の官僚の任命権は法令上大臣が担っていたが、実態は各省の人事担当に従うことになっていた。第 2 章にて確認したが、官僚の人事は、国家公務員法の規定から外れ各省独自の慣行によって行われている。そのため、各官僚は所属する省庁にロイヤリティを向けることになっている。従って、人事の所在を内閣に一元化することが行われるべきである。これは、2014 年に内閣人事局の設置によって一部実現されたと言ってよいが、厳密な登用のルールがない場合は、情実人事や獵官運動が頻発する懸念がある。そのため、内外公募制などのルールも合わせて導入されるべきである。

続いて、政党を単位にした民意の集約機能の強化について記述する。1994 年に選挙制度が小選挙区制に変更されたことによって、政党を単位にした民意の集約機能は強化されたはずであった。しかし、第 3 章にて確認したように、国土強靱化計画の実行など、いまだに太政官制⁷における民意の表出の構造に政治家個人が頼る結果となってしまうている。このような改革の不徹底の原因は、小選挙制度において、同一選挙区内で同一政党の候補者が競争することがなくなっても、各候補者が個人単位である一定地域を代表し、その地域への利益を誘導しようとする構造は変わっていないことにある。従って、選挙制度改革の議論と並行して、政党の単位で一定地域の民意を集約できる措置が行われる必要がある。これは、政党の政治家へのガバナンスを強めることによって実現化されるべきである。現在の選挙では、各政治家は所属政党ではなく各人の持つ個人的な後援会組織に基盤をおいて選挙活動を行う。また、政治献金も政党ではなく政治家個人を単位に分配されている。そのため、政治家は政党に対し自律性が強い存在となっている。従って、個人後援会の機能を党組織に移譲する、政党献金の制度を変え政党へ資金が集中させるといった方法で政治家の自律性を弱め、政党のガバナンスを強化するべきである。

以上が、議院内閣制という「統治制度」を実質化するために、今後されるべき施策である。この改革を進めることによって、議院内閣制の制度設計が実質化され、政策転換が可能になることが求められる。それによって、1990 年代に解決するべきであった日本の統治上の問題が解決されることが期待できるのである。

市民の政治参加の向上

続いて、議会制民主主義の「統治正統性」を担う市民の政治参加を実質化するための試みについて簡潔に記述しよう。第 1 章にて確認した通り、市民の政治への態度は忌避的である。その理由は詳細な検討が必要になるが、理由の一つとして、政治というものへの日常的な接触が少ないことが考えられるであろう。なぜなら、政治への接触度が少なければ、それについての理解度は低くなり、そういった理解しがたいものについては、理解しようとする強い動機が生まれにくい限り、避けようとするのが考えられるからである。このような、政治というものへの日常的な接触が少ないことは、例えば学校教育の場面に表れているであろう。現在の日本の教育基本法は政治教育を避けるように設計されている（第十

四條二項 法律に定める学校は、特定の政党を支持し、又はこれに反対するための政治教育その他教育的活動をしてはならない。これによって、現代政治の教育範囲は、三権分立や人権といった原則論に留まり、実際の政治現象について詳細に言及することは難しく、またそういった政治現象を解釈するための種々のイデオロギーについて触れることは避けられているのである。それゆえに、人々の、特に若者の政治というものへの態度が忌避的になっているのではないであろうか。従って、市民の政治参加を実質化するためには、学校教育の改革の議論と並行して、政治というものへの日常的な接触を増やすことが求められる。そのためには、接触にかかる難易度を減らす試みがされるべきであろう。例えば、2015年現在においては、総選挙前に各新聞社がホームページ上でボートマッチ²¹を行う試みがなされた。これによって、人々の政党への接触の難易度が減ったとすることができる。このような試みが、選挙周辺の時期だけでなく、日常的になされれば、人々の政治というものへの接触が増えることが考えられるであろう。

市民の政治への態度が忌避的である詳細な理由や市民の政治参加を実質化するための他の方法について、さらなる検討が必要であるが、本論文における言及はここまでとしよう。

以上が、議会制民主主義の「統治正統性」を担う市民の政治参加を実質化するための試みである。

第4章は以上である。上記した議会制民主主義の「統治制度」と「統治正統性」を実質化するための施策が進められることによって、日本の「統治」は天皇律令制では解決できなかった問題について、解決できる可能性が開かれるのである。

終章 | 結論

終章では結論として、今までの議論をまとめたい。本論文の主要な探求テーマは、以下の2つである。

- ・ 日本の「統治」の原理はどのようなものによって構成されているのか
- ・ その「統治」の原理は日本の今後の統治にとって持続可能なものであるのか

このような2つの探求テーマを設定した理由は主に2つある。1つは、日本の「統治」の原理は一般的に議会制民主主義であると言われているが、一方で日本の民主主義の定着度は「薄い」という言説がよく見られることである。従って、日本に本当に議会制民主主義という統治原理が定着しているのか、また、定着していないとしたらどのような統治原理が入り込んでおり、日本の統治の実態はどのようなものになっているのかということを探求すべきテーマの1つめとして設定した。2つめの理由は、議会制民主主義の定着度は「薄い」と批判されたのにも関わらず戦後の日本の「統治」は成功したと評価される一方、昨

²¹ 毎日新聞「毎日新聞ボートマッチえらぼーと2014衆院選」
<<http://vote.mainichi.jp/47shuinsen/>>2015年1月19日アクセス

今の日本の「統治」には問題があると評価されるようになったことである。従って、テーマ1で明らかにした日本の「統治」の実態には、持続性があるのかないかということをもつめのテーマとした。

以上のような問題意識から、第1章では日本の議会制民主主義の定着度を検証した。検証の結果、日本の議会制民主主義の定着度は低いということが確認できた。第2章では、日本の統治の実態を実際の統治の運用面から検証し、議会制民主主義とは別の原理によって日本の「統治」が支えられていることを確認した。そして、その原理について歴史的な検証を行い、その原理は明治政府によって復古された天皇を中心とする律令制の擬制であることを確認した。以上、第1章と第2章の検証を通して、筆者は日本の「統治」は、議会制民主主義と天皇律令制が混淆している状態であると結論づけた。

第3章では、この議会制民主主義と天皇律令制の混淆状態にある日本の「統治」を改めて評価した。その結果、戦後の日本の成功した「統治」は天皇律令制によって支えられてきたことを確認した。しかし、その一方、現代の日本が統治上抱える問題を天皇律令制の統治方法では解決できないこと、また天皇律令制自体の持続性も危ういことを検証した。そのため、議会制民主主義と天皇律令制の混淆状態にあり、実質的な統治を後者が担っている日本の「統治」の実態は持続性が乏しいと筆者は結論づけた。第4章では、この結論を踏まえて、議会制民主主義という「統治」の原理を実質化するための方法をいくつか記した。

以上が本論文のまとめである。本論文を通して確認できることは、戦後、完全な民主化を果たしたとされる現在の日本は、実は現在でも過去から連綿と続く統治のあり方を引き継いでいるということ、そしてその意味で現在でも日本は「民主化」の過程にあるということである。

謝辞

最後に、本論文の執筆にあたりご指導を賜った上山信一教授に感謝申し上げます。1年生の秋学期にパブリックガバナンスの講義を履修した時から現在まで、約80部のレポートを上山先生に添削していただきました。論文を執筆する際、ご指導いただいた内容の全てが励みとなりました。また、同じく上山信一研究会の先輩・同期・後輩にも感謝の念が尽きません。みなさまとの毎週の議論の積み重ねが本論文の執筆内容です。上山信一先生と研究会のみなさまと過ごした約3年間の成果として、本論文を執筆できたことを非常に嬉しく思います。

【参考文献】

- 丸山真男（1976）「日本人の政治意識」『戦中と戦後の間』みすず書房
- 首相官邸「現行憲法下の内閣制度」<<http://www.kantei.go.jp/jp/rekidai/1-2.html>>2014年12月12日アクセス
- 平野浩（2012）「日本における政治文化と市民参加— 選挙調査データに見るその変遷 —」『紀要「政策科学」』19巻3号,p143-161,立命館大学政策科学部
- 西澤由隆（2004）「政治参加の二重構造と『関わりたくない』意識—Who said I wanted to participate?—」『同志社法学』296号,p1-29,同志社大学
- 飯尾潤（2007）『日本の統治構造』中公新書
- 石井恵美子（2005）「公務員制度における身分保障・労働者における解雇要件の比較考察」『年報行政研究40』,p149-158 日本行政学会
- 「諸外国の国家公務員制度」（公務員制度の総合的な改革に関する懇談会（第2回）資料）<<http://www.kantei.go.jp/jp/singi/koumuinkaikaku/forum/h190911/pdf/siryou05.pdf>>2014年12月12日アクセス
- 久米郁男、川出良枝、古城佳子、田中愛治、真淵勝（2003）『政治学』有斐閣
- 坂本多加雄（1995）『象徴天皇制度と日本の来歴』都市出版 p101
- NHK 世論調査部 高橋幸市 荒牧央（2014）「日本人の意識・40年の軌跡（2）～第9回「日本人の意識」調査から～」
- 清水唯一朗（2013）『近代日本の官僚』中公新書
- 石井良助（2011）『天皇 天皇の生成および不親政の伝統』講談社学術文庫
- 福岡峻治（2007）「行政改革と日本官僚制の変容」『現代法学』 p121-156 東京経済大学
- 毎日新聞「毎日新聞ボートマッチえらぼーと 2014 衆院選」<<http://vote.mainichi.jp/47shuinsen/>>2015年1月19日アクセス