

松 山 大 学 論 集
第 27 卷 第 4 - 1 号 抜 刷
2 0 1 5 年 10 月 発 行

現代政治過程における政権党の変容

前 田 繁 一

現代政治過程における政権党の変容

前 田 繁 一

はしがき

- 一 自由民主党
 - 二 選挙制度の変遷
 - 三 派閥政治の崩壊
 - 四 内閣
- まとめ

は し が き

日本の政治は、2015年7月、現在、大きな転換期を迎えている。通常国会において行われている日本の安全保障関連法案に対する与野党の激論がそのことを物語っている。

すでに、参考人として憲法学者の意見をめぐって国会も世論も大きく沸いている。問題は合憲、違憲論までに至っている。

自民党は国会会期をさらに95日延長して審議を深めようとし、総理は論議のなかで「決めるときには決める」と決意を述べ2015年7月15日衆議院の特別委員会で政権与党が法案を強行採決した。

政権党の「積極的平和主義」の構想は、「個別的自衛権」から「集団的自衛権」への外交の転換となり、憲法の解釈改憲を行っており、戦後の日本の国際政治における外交姿勢を大きく変えることとなる。

この政治状況をもたらした政権与党である自由民主党内部の政治過程の変化を分析しよう。

一 自由民主党

自民党は1955年の保守合同から政権の座に38年間いた。1993年政権を失ったが保革連合を作り政権を取り戻した。しかし再び2009年民主党に敗れて3年4ヶ月野党となり、2012年に政権を取り戻した。政党として党組織、党財政の仕組みにおいて前近代政党の諸要素を多く持っている。

現代政治における長期政権党であった自由民主党は、戦前の政友会、民政党の系譜をもってできた日本自由党、日本進歩党を中心とし、それに日本改進黨、日本協同党などが加わり、1955年11月に結成されたものである。

アメリカ占領による民主化、非軍事化政策の展開の時期においては、旧支配層の公職追放政策、農地改革による戦前からの寄生地主の失脚等によって支持基盤を失い、政界において自民党は低迷したが、冷戦体制の進展に伴う占領政策の転換によって活性化し、やがて政権を獲得した。1948(昭和23)年10月の第二次吉田茂内閣成立以来、日本の保守党として政権を長く持続してきた。

自民党の綱領は、「(一) 民主主義の理念を基調として諸般の制度、機構を刷新改善し、文化的民主国家の完成を期する。(二) 平和と自由を希求する人類普遍の正義に立脚して、国際関係を是正し、調整し、自主独立の完成を期する。(三) 公共の福祉を規範とし、個人の創意と企業の自由を基底とする経済の総合計画を策定実施し、民生の安定と福祉国家の完成を期する。」としている。

自由党の政策内容、綱領からその基本的性格を見ると国民政党として存在し、資本主義体制を護持し、日米関係を維持し、共産勢力とは対決していく姿勢である。

党組織は、自民党の党規約によると最高議決機関である党大会は、所属国会議員と各都道府県選出(各4名)の代議員から構成される。緊急時には両院議員総会がこれに代わることとなっており、院内党の性格が強い。自民党の政策に関する権限は、政策立案の責任をもつ政策調査会であり、決定は総務会であり、総裁、幹事長がそれらを統括している。

自民党は派閥連合の体質を強くもっている。この派閥の体質をいっそう強くしたものは1956年からの党の総裁選挙である。

1955年11月、社会党の統一に刺激され、財界の要請もあって当時の自民党と民主党が合同し、自由民主党が成立した。この派閥的体質をさらに強くしたのは、党の総裁選挙である。自民党の総裁選挙は、今までは党規約によって自民党の国会議員と都道府県連支部の代表からなる党大会で選べるようになっていた。1956年4月鳩山一郎が信任投票で選ばれた最初の総裁選挙以来、総裁選挙はますます金力とのつながりを深くしてきた。1956年12月の総裁選挙では、第一回の投票で岸信介233票、石橋湛山151票、石井光次郎137票で、第一位の岸信介が過半数をとれないところから決選投票となり、石橋、石井の連合により石橋が258票、わずか7票の差で岸を破り、総裁に当選した。この自民党総裁選挙では、岸派を中心に激しい金権選挙が展開され、のちの総裁選挙に悪例を残した。自民党の総裁選挙が激しく闘われる理由は、同党が常に議会の過半数を制してきたため、総裁選の勝利は同時に内閣総理大臣のポストの獲得につながり、総裁派閥はただちに政権と党内主導権を手に入れることができるからである。総裁選挙が行われるたびに、主流派と反主流派の派閥が形成されて、激しく総裁のポストが争われた。とくに1972年7月、6年7ヶ月続いた佐藤長期政権の後継をめぐる行われた自民党総裁選挙は、空前の熾烈な金権選挙になった。マスコミによれば、この総裁選挙で百億円以上の金が、派閥間の多数派工作のためにばらまかれたという。その結果、決選投票で田中角栄282票、福田赳夫190票となり、田中政権が出現することになった。このように派閥は、総裁選挙とともに結束を強め、金力とのつながりを深めていった。

ところで、派閥とは領袖を中心にして集まった人間関係であるが、その結束のカギは政治資金と政治ポストにある。自民党は派閥の連合体であり、主流派による政権維持も党運営も、派閥単位の多数派工作によってすすめられた。この際の重要な武器のひとつが閣僚及び党幹部のポストの配分であり、議員は派閥ルートをつうじてポストの獲得を目指す。閣僚などの肩書きは、選挙できわ

めて有効であり、それだけに議員の派閥とその領袖に対する関心は深いものがある。

いまひとつのカギである政治資金は、自民党の党財政と深い関係をもっている。もともと自民党は、党組織の整備された近代政党ではないから、党費による自主的財政は望みえない。同党は、政治活動、とくに選挙費用に関しては、もっぱら財界の政治献金に依存するスポンサー型の政党である。政治献金を行う企業を中心は、銀行、証券、電力、鉄鋼関係である。財界は資本の利益擁護のため、また体制の支持のために自民党に政治献金を行うが、献金の窓口としては、まず党の国民政治協会をとおすルートと、それぞれの企業が過当競争のなかで個別の利益を追求するため、主要派閥の領袖に政治献金するルートがある。さらに各企業は、それぞれ関係のある政治家への献金を行っていた。

自民党の候補者は、まず国民政治協会から入った政治献金から公認料を支給され、ついで派閥の領袖から選挙活動費を手渡され、さらに個人の後援会等から献金を受ける、というほぼ三本立てによって選挙資金を得る仕組みになっている。この三つのルートのなかで派閥を中心にして動く政治献金が、自民党の派閥連合的性格を決定する。自民党の場合、派閥とは党内実力者が政治資金を集めて多数派集団を形成し、政権と主要ポストを期待する集団であるといえる。要するに、企業や利益集団の体制維持の意識や、利益者意識に支えられながら、金とポストで自民党の派閥は形成されている。

国民政治協会への寄付は、東京銀行協会、日本自動車工業会、日本貿易会、石油連盟、日本鉄鋼連盟の業界グループが、1億から4億円台の大口寄付でトップグループを占めている。これらの政治資金の収支のなかで、政治資金規正法によって、収支の出所の明らかなのは「寄付」の部分だけで、「会費」については報告を義務付けられていないことから、政治資金の透明度は30%前後にすぎない。自民党の政治資金は財界に依存し、党本部の公認料、派閥領袖からの運動費等のルートで流れてくることがわかったが、その資金による選挙の実態を見ると、自民党の場合、形の上では党本部、都道府県支部までは存在

するが、市町村段階では組織は消えてしまう。候補者は、長年の中選挙区制の特質を生かして都道府県段階を中心にして、市町村に後援会をつくっている。この後援会は選挙区の全市町村につくられ、土地の有力者が役員になり、選挙地盤を構成する。後援会は小さな後援会で、2、3万人、大きい後援会では7、8万人の会員を擁している。後援会には、自民党の下部組織という意識はなく、むしろ候補者との利益導入関係で結びついている。国会議員が汚職や疑獄に関係しても、再選されるのはこのためである。

後援会方式による国会議員の候補の選挙運動において、選挙区の都道府県会議員の役割はとくに重要である。これらの議員は主として地域の世話役活動に従事する。また、都道府県議会議員選挙は、市町村議員選挙よりもはるかに多くの票を必要とすることから、これらの議員はさらに市町村議員をその系列下におき、組織型の選挙を行う。彼らの組織的な世話活動と組織選挙の実績が、国会議員候補の後援会に集積される。一般に国会議員候補者は、自分の選挙区において約5人以上のこれらの議員の支持をとりつけなければ当選の可能性はないといわれる。また後援会には農協、商工業者組織などの各種の利益団体が全面的にかかわりを持ち、企業ぐるみの後援活動もある。自民党による選挙活動の実態は、地盤、カバン、看板の「三バン主義」にあるといわれるが、地盤は後援会を軸とする票の組織化であり、カバンは財界、業界団体などから集めた選挙資金である。看板とは現職の大臣などの肩書きで、タレント議員のようにマスコミの知名度も、近年ますます看板として威力を発揮するようになった。

政策立案過程

国の政策を決定する自民党の政策の立案のそれぞれの時期の政治過程をたどりその特色をみよう。

〈占領時代〉 占領時代における吉田内閣の政策立案の特色は、幾つかの点があげられる。まず吉田内閣の基盤を支えたものは、主として戦後派の官僚出身の

政治家と、その後、追放解除によって政界に復帰した戦前官僚によっていた。占領時代は、占領軍総司令部（GHQ）が日本統治の権限を握っており、その下に日本政府が存在する間接政治であった。吉田内閣の戦後政治の政策方針は、すべてGHQの許可を前提としていた。当時、政策・予算はすべて占領軍総司令部の了承を前提にして吉田内閣を支える官僚の手によって作成されていることから、政策立案は当然に官僚依存型であった。1952年に講和条約が締結され、日本は国家主権を回復し、独立国家となったが、国の政策は、依然として各省庁の幹部が政策立案に強い発言力を持ち、政策立案は官僚の統治能力に依存していた。

やがて保守合同による自由民主党が1955年11月に結党されるが、自民党の結党は、財界主流派の強い要請によったものであり、先に統一した日本社会党に対する政権防衛の意味が強い。自民党は従来の保守派の連合の政党であることから、特に政策作成は、国民に対して政治責任を感じるよりは、むしろ派閥次元の要請によって実現していた。

〈55年体制以後〉55年体制の成立は、議会政治における二大政党成立であるが、変形二大政党制であり、自民党の長期政権となった。そこでは、自民党政府と社会党との関係は対立、硬直し、そのため、国会の法案審議機能は著しく低下する政治状況があった。国会で多数を占める自民党は、事実上の政策決定権をにぎるが、自民党の政治指導力と政策決定力が強化されたわけではない。自民党は合同以来、政府や党の役職の獲得をめぐる派閥抗争を演じ、主流派と反主流派との対立により、政策の重要部分はむしろ自民党内の抗争・調停によって決定された。

そのような政治状況のなかでは、政策決定の重要部分は、行政技術と行政規制を独占している中央官庁の政策形成能力や実施機能に依存せざるをえなかった。そのことから、自民党と官僚機構との結合がはじまる。この政治状況のもとで圧力団体（大企業・業界・地方自治体）の活動目標は、国会よりも中央官庁と自民党に集中する。さらに経済の高度経済成長政策の展開は、高度成長の

長期構想や経済計画について官庁エコノミストや経済関係官庁の役割を一層強力にした。

〈70年以後〉 やがて自民政権が長期化するにつれて、政策立案の政治過程の様態は次第に変化してくる。1960年代後半から政策決定権の一部を自民党が行政官庁・官僚より回収しはじめ、10年経過した1970年代末には政策決定は次第に党主導型となってくる。保守合同以来30年間で自民党の政策立案能力は飛躍的に発達し、その中心に党の政務調査会が重要な位置を占めることになった。自民党の主要政策の決定単位は、各派閥を中心としていた時期から政務調査会の各部会に移行した。自民党の政務調査会とは、党の政策を決定する公式の機関であり、総務会で決定される政策の調査研究及び立案のためのものである。政務調査会は、その最高の意思決定機関である政調審議会と、それぞれの政策分野の担当する部会及び調査会、特別委員会から構成されている。当時の部会は内閣、地方行政、国防部会の17部会である。これらはおおむね各官庁に対応してできており、また国会の各常任委員会の区分にも対応している。自民党の国会議員は、自分の所属する国会の常任委員会に対応する自民党の2つの部会に属することができる。そこで行政分野にくわしい実務的中堅議員の集団である「族」議員がやがて発生する。このことは現代の行政権優位の政治状況のもとで、自民党の長期政権が確立することによって自民党議員が行政のテクノクラート化することによって生じたものである。

〈族議員〉 族議員とは、「省庁を基本単位として仕切られた政策分野について、日常的に強い影響力を行使している中堅議員の集団」であり、また「特定の政策分野について、自民政務調査会を主要な舞台として、フォーマル、インフォーマルにかかわらず、強力な影響力を持つ……自民党議員(佐藤・松崎)」である。族議員は政調部会・調査会等の審議をリードする作成司令部の役割を果たしている。

自民党の長期政権のもとで政治と行政の実務経験を持った族議員は、各分野において専門官僚と同等の知識を持ち、また国会議員としての権限で官僚の

人事に影響力を持つ立場にあるため、族議員が政策決定に大きな力を持つことになる。したがって、かつて自民党議員が、選挙区の利益を各省庁の担当者に陳情した時代と違って、政策形成は、初期の段階から各省庁の担当部局と政調会関係部会の族議員とが密接に協議するという大きな変化を示した。特に1970年代後半以降は社会変動、国際環境の変化により、行政官庁が単独に政策立案に対応することができないくらいに大規模な政治課題が発生したことによる。

自民党政権時代における政策決定の基本的要素は、自民党と官僚機構と各利益団体であり、それらが政策決定するための主要な起動力である。自民党の政策決定の形成過程は、「自民＝官庁混合体に方向づけられた多元主義」（佐藤誠三郎）の時代となった。その後、約20年間、自民党のこの政策決定の過程が続くが、1993年、自民党の政権が崩壊するとともに連立政権となり、政策決定過程は大きく変化することになる

二 選挙制度の変遷

この衆議院の小選挙区比例代表並立制の成立は自民党の体質を大きく変え、派閥連合体質から官邸主導型政治に移行する主要な要素となる。

〈選挙制度の問題点〉 1945（昭和20）年8月15日の敗戦は、連合国の占領支配のもとに年来の国民の願いであった完全な普通選挙を実現させた。1945年選挙法は、満20歳以上男女に平等に選挙権を与え、ここに史上初めて婦人参政権が実現した。有権者は総人口の50%、3,680万人となり、日本の選挙制度上画期的な変化となった。議員定数は466人、選挙区は定員14人以内の各府県（39県）を一選挙区とし、定数15人以上の東京、大阪、兵庫を二選挙区とする大選挙区制をとった。投票方法は定員3人以下の選挙区では単記投票制とし、4人以上10人以下では二人連記制、11人以上では三人連記制の極端な制限連記制をとった。この連記制は選挙の運用において多くの問題があり、まもなく廃止された。

1947年5月、日本国憲法の施行により、選挙の意味も帝国憲法の時代比べて著しく重要なものとなった。国民主権を前提とする三権分立の統治機構のなかで、国会は国権の最高機関として位置づけられ、衆参両院へ国民の代表を直接に選挙で送り込む制度に変わった。戦前の統治機構のように、立法に協賛する国会ではなく、しかも国民が衆議院のみに関与する選挙ではなくなった。現憲法15条による普通選挙と秘密選挙の原理のもとで、改正衆議院議員選挙法と参議院議員選挙法が成立した。投票方法は、1945年選挙法の4人以上選挙区の連記制は、1925（大正14）年の中選挙区単記投票制に再び改められた。

1950年に選挙に関する法律を一本化して、「公職選挙法」が成立した。公選法は衆議院議員の定数を466人、任期を4年とし、参議院議員の定数を250人（全国選出議員100名、地方選出議員150名）、任期は6年で3年毎に半数改選とした。選挙権は衆参両院共通で満20歳以上、三ヶ月以上同一市町村に住所を有することを要件とした。被選挙権資格は衆議院議員は満25歳以上、参議院議員は満30歳以上となった。選挙区は衆議院では全国117区、定数は三人から五人の大選挙区制（中選挙区制）をとり、参議院では地方区は都道府県を47区、各区定員二人、四人、六人、八人とし、全国区は全国一区定員100人とした。参議院の場合、定員の半数改選方式がとられているから、定員二名の地方区は、実質的に小選挙区となっているが、それ以外は全部大選挙区制である。投票方法はいずれも単記無記名制度である。この公職選挙法の制定により、一般国民の政治参加の法制化はほぼ完成した。

1975年10月施行の改正公職選挙法は、1971年からの衆議院議員の定数491人を511人とし、選挙区のゆがみを都市区においてやや調整し、公職候補者の寄付行為を厳しく制限し、その他機関誌の配布制限、選挙の公営化、供託金の引き上げ、連座制等を厳しくした。この改正は、従来の選挙の弊害を前提にしているものの、機関誌等の制限に見られる言論、表現の自由の制限は党利党略によったものであり、民主主義と選挙の本質に逆行するものである。

以上、戦前から戦後にかけて日本の選挙制度の変遷を見てきたが、それは制限選挙から普通選挙制度実現への歴史であった。明治憲法下における立法権の制約された衆議院への参加、しかも著しい制限選挙で始まった国民の参政権は、資本主義の発展に伴う労働者階級の台頭、一般民衆の政治参加への要望を背景にした普選運動の展開によって拡大の過程をたどった。大衆の圧力のまゝに、支配階級の側も次第に選挙による政治参加を認めざるをえなくなり、後退と譲歩を重ねた。この長い普通選挙制度の実現の歴史のなかで、やはり1925(大正14)年の男子普通選挙の実現と1945年の完全な男女普通選挙の実現は、画期的な意味をもっている。

現行の公職選挙法によると、実際に選挙権を国民が行使するには、引き続き同一市町村に三ヶ月以上住所を有していなければならない。また禁治産者、禁錮以上の刑に処せられ、その執行の終わらない者及びその執行を受けることがなくなるまでの者と、公職選挙法違反の犯罪により公民権停止を受けた者は選挙権を有しない。これを欠格要因といている。被選挙権は、衆議院議員で満25歳以上、参議院議員で満30歳以上の者で、欠格要因を有しない者に与えられることになっている。

議会が真の国民の代表機関となるためには、適正な選挙制度を作ることが必要である。わが国の選挙制度は1950(昭和25)年に「公職選挙法」が制定され、その目的は「選挙が選挙人の自由に表明せる意思によって公明且つ適正に行われることを確保し、もって民主政治の健全な発展を期す」(公職選挙法第1条)こととしている。

選挙制度のうち、最も重要なことは、議員定数と選挙区の決定と各選挙区の定員配分の方法である。一般的には有権者数に比例して各選挙区に定員を配分する。選挙区制度に、小選挙区制、比例代表制、大選挙区制がある。「小選挙区制」は一選挙区一名を定員とするものであり、イギリス、アメリカにおいて実施されている。次に有権者の死票をできるだけ少なくしようとする「比例代表制」がある。これは有権者の意思を数字的に正確に議会に反映させようとする

る制度であり、かつてのワイマール共和国やスカンジナビア諸国、ベルギー、オランダで実施されている。わが国で実施されたのは「大選挙区制」である。一選挙区に定員二名以上として選挙区を作り、これをまた「中選挙区制」とも呼んでいる。この制度も小選挙区制にくらべて比較的死票が少なく得票数に応じた議席が与えられるといわれている。公職選挙法では、衆議院選挙にいわゆる「中選挙区制」がとられ、参議院選挙では「大選挙区制」をとり、都道府県を一選挙区とし、さらに全国を一選挙区とする特殊な選挙制度を採用していた。大選挙区制には、記名の方法について単記と連記があるが、現行法ではすべて選挙に単記制をとっている。

国民の意思を正しく反映する適正な選挙を行うことが民主主義を確立するために大切である。そのために選挙運動の規制の仕方が重要な問題となる。選挙運動についてはどこの国でも一定の制限がある。選挙運動は国民の最も具体的な政治運動の一つであるから、あまり厳しい制限を加えることは、政治活動の自由を奪い、国民の政治への自由な参加をはばみ、民主政治の趣旨に反することになる。選挙運動は、むしろ正しい選挙の実施という観点からだけ制約を加え、政治運動の自由を制約するような規制は慎むべきであろう。民主的で公正な選挙という点から、選挙費用の制限、買収の禁止、選挙の自由妨害の禁止は当然であるが、選挙運動に必要な言論の自由に関連する文書、図書の厳しい制限は好ましくない。最近の選挙制度についていろいろ問題があるが、選挙の公平を期するために選挙公営の原則を強化し、不正に対しては、いわゆる「連座制」を強化することによって選挙の公正を期すべきである。特に選挙区のアンバランスについては大きな問題があった。1993年8月、成立した細川内閣は、政治改革を大きな政治目標として出発した。試行錯誤の結果、野党自民党との最終的妥協の結果、選挙制度の改革となった。公職選挙法は改正され、衆議院は小選挙区比例代表併用制となった。小選挙区は300人、比例代表200人の計500人の定数である。

これに加えて政治改革四法として、政治資金規正法の改正、政党助成法、衆

議院議員選挙区画定審議会設置法が成立した。新しい制度での今後の総選挙は、議会における政党状況を大きく変えることになる。

現行は、衆議院は1999年改正により小選挙区295名、比例代表区180名の計475名の定数であり、参議院は2000年の改正で選挙区146名、比例代表区96名の計242名である。任期はそれぞれ4年と6年である。

三 派閥政治の崩壊

自民党は1980年代までは、派閥連合党の性格を持っていた。その典型は1970年代に見られた福田派、大平派、田中派、三木派、中曽根派の活動であり、次表の派閥の政治資金に現れている。

自民党の5大派閥

単位：百万円

	1971年	1972年	1973年	1974年
福田派	670	1,674	969	1,514
大平派	518	1,397	875	1,187
田中派	738	1,347	530	837
三木派	446	1,050	531	717
中曽根派	439	743	716	632
備考		総裁選・総選挙		

注 自治省資料

各派閥はあたかも政党機能を果たし、所属議員の選挙支援、育成、情報、政治資金提供を行い、自民の総裁選挙では派閥が渾身の力を発揮した。その結果、総理のポストを獲取し、各大臣、党幹部のポストの配分の決定に大きな影響を与えた。

派閥活動の典型として、政治資金を潤沢に持って活動した田中派が上げられる。佐藤総裁引退後の党の総裁選挙における福田対田中の熾烈な闘いが派閥政治の最盛期である。

自民党の意思決定（政策）も派閥政治に応じたボトム・アップ方式であった。

この方式は、1990年代の初めから小泉純一郎総裁によって壊された。それを同時に派閥の発生の源泉となっていた選挙制度の変更があり、中選挙区制から小選挙区制への変化であった。中選挙区では自民党の各派閥の候補が同じ選挙区に競り合い、競争しこれを派閥が応援した。

小選挙区制により派閥間の競争はなくなり派閥そのものも弱体化した。これにより党本部は強力な権力を持つことになり、選挙候補者の党公認、政党交付金（130億円）の配分等に決定権を持った。

この状況を決定的にしたのは小泉総裁であり、5年間続いた小泉内閣では組閣の人事も従来の派閥推薦を排除し、自派清和会優先人事を行い、組織拡大と影響力を強めた。特に敵対視したのは経世会（旧田中派からつながる竹下・金丸派）と亀井派であった。各派閥の弱体化、やがて清和会の分裂によって「派閥解消」が自然に起こり、同時に自民党政治システムとしての人事、党意思決定の仕組みも液状化してしまった。結果は、安倍、福田、麻生の短期内閣の崩壊である。

四 内 閣

1 議院内閣制

現在日本の統治機構は議院内閣制をとっている。その内閣と内閣総理大臣の仕組みを憲法上の規定から見ていこう。

日本国憲法は統治機構として議院内閣制をとっている。議院内閣制度は議会、特に下院の信任にもとづいて内閣を構成し、内閣は議会に対して連帯責任を負い、内閣は議会の信任のある間は存続し、信任を失えば総辞職をしなければならない仕組みである。ただし、総辞職の代わりに下院を解散し、信任を国民に問うことはできる。現憲法は議院内閣制度による内閣の組織について次のように定めている。

まず、「内閣総理大臣は、国会議員の中から国会の議決で、これを指名する。」

(憲法 67 条)。内閣総理大臣の指名において衆議院と参議院の議決が異なるときは、両院協議会を開くが、それでも一致しないとき、又は衆議院が指名の議決をした後で国会休会中の期間を除いて十日以内に参議院が指名の議決をしないときは、衆議院の議決が国会との議決とされ (67 条 2 項)、国会の指名に基づいて天皇が内閣総理大臣を任命する。内閣総理大臣は内閣の構成員となる各国务大臣を任命し、これを天皇が認証 (7 条 5 号) することで内閣が成立する。

内閣は、首長たる内閣総理大臣及び 20 人以内の国务大臣で組織される (憲法 66 条 1 項、内閣法 2 条) ところの合議制行政官庁である。内閣総理大臣と国务大臣は内閣の閣員であると同時に、各主任の大臣として総理府及び各省の行政事務を分担管理する (内閣法 3 条 1 項)。これを行わない大臣はいわゆる無任所大臣である。

合議制行政官庁である内閣の閣員は、二つの要件を満たさねばならない。まず、内閣総理大臣は議院内閣制度の原則から、当然に国会議員でなくてはならない。その他の国务大臣も過半数は国会議員でなくてはならない (68 条)。次に「内閣総理大臣その他の国务大臣は、文民でなければならない」(66 条 2 項)。これは政治における文民優位の原則であるが、この原則が取り入れられたのは、現憲法の平和主義の原則と、また明治憲法下の政治において、軍部が統帥権独立を楯に、政治支配を行ったことの歴史的反省に基づいている。文民は軍人に対して非軍人の市民を指すものと考えられる。文民についての学説は三説に分かれている。第一説は現役職業軍人でない者とする。第二説は過去に職業軍人の経歴を持たない者であるとする。例としては、かつて第一次鳩山一郎内閣成立のとき、元海軍大将野村吉三郎を国务大臣 (防衛庁長官) に任命しようとしたが、第二説の立場から疑義があるとして任命が取り止められた。第三説は、文民とは強い軍国主義思想の持主でない者とする説である。

2 内閣総理大臣の地位と権限

国家の行政権は、内閣によって執行されるが、内閣における内閣総理大臣の

地位、権限は、明治憲法の時代のそれにくらべて著しく強大なものとなった。明治憲法では内閣総理大臣については、憲法上の機関として規定されないうで、内閣官制によって規定されていた。内閣総理大臣は内閣の首班として、内閣を統一し、代表する地位であるが、他の国務大臣との関係では対等であり、「同輩中の首席」にしか過ぎなかった。

日本国憲法では、内閣総理大臣は憲法上規定された機関となり、内閣を組閣し、他の国務大臣を任命する首長の地位が確立された。首長である内閣総理大臣は、内閣の統一性、一体性を確保する為の強大な権限が与えられ、内部的には内閣の総括者として他の国務大臣を指導し、外部的には、内閣を代表する。従って国会との関係においては、内閣総理大臣の指名は他のすべての案件に先立って行われ（67条1項）、また内閣総理大臣が欠けたときには、内閣は総辞職しなければならない（70条）。まさに内閣の存亡は内閣総理大臣の存否にかかっているといえよう。

内閣において主要な地位を占める内閣総理大臣の権限は次のとおりである。

- (イ) **内閣の代表権と行政各部の指揮監督権** 内閣総理大臣は内閣を代表して議案を国会に提出し、一般国務及び外交関係ついて国会に報告し、並びに行政各部を指揮監督する（72条）。
- (ロ) **国務大臣の任命権** 内閣総理大臣は内閣の構成員としての各国務大臣を任命する権限を有するが、その過半数は国会議員から選ばねばならない（68条1項）。内閣総理大臣の国務大臣任命権とともに、内閣の統一性を強力に支えているものに国務大臣の罷免権がある。「内閣総理大臣は、任意に国務大臣を罷免することができる」（68条2項）。明治憲法時代には閣内の各国務大臣の意見の不一致は内閣の崩壊をまねき、国務大臣の罷免はできなかった。
- (ハ) **国務大臣の訴追に対する同意権** 国務大臣は内閣総理大臣の同意がなければその在任中訴追はされない。但しこのために訴追の権利は損なわれない（75条）。この規定は、国務大臣が検察機関によって自由に訴追されると行

政機関の円滑な運営が、司法権に侵害され、内閣の一体性を確保することができないからその為の保障の規定である。内閣総理大臣が国务大臣の訴追を認めるかどうかの判断は、国家利益をその基準とすべきであり、裁量行為に属する。訴追の権利が害されないとは、単に公訴時効の進行が停止するに過ぎないことである。内閣総理大臣の訴追同意権は内閣における指導性を強める権限である。また訴追のさいは国务大臣のなかには内閣総理大臣も入り、この場合、自身の同意が必要である。

(二) **大臣の代理の指名権** 内閣総理大臣は、自分自身及び各国务大臣に事故があり、または欠けたときに、臨時にその職務の代行の国务大臣を指定することができる。内閣総理大臣の臨時職務代行者は俗に副総理と呼ばれている。明治憲法では「内閣総理大臣故障アルトキハ、他ノ大臣臨時命ヲ承ケ其ノ事務ヲ代理スベシ」(内閣官制8条)と規定し、勅命で臨時代理を認めていたが、日本国憲法では内閣総理大臣自身が決めることになっている。問題となるのは副総理の代理権の範囲であるが、原則として憲法、法律上に定められた内閣総理大臣の職務を行うことができるが、国务大臣の任免権にはおよばないとされている。

(ホ) **閣議の主宰権** 内閣は合議制の行政官庁であるから職権を行使するために国务大臣による閣議が行われ、内閣総理大臣がこれを主宰する(内閣法4条1・2項)。内閣の閣議にかける事項は、内閣の職権とするすべてのものを含み、また各省庁の所掌事務であっても、重要なものは閣議にかける必要がある。閣議における議決方法についても明文の規定はないが、明治憲法以来、全員一致の決定が慣行となっている。このことは内閣の一体性と連帯責任制の保障のために必要である。閣内に意見の対立があり、内閣の一体性が保たれないときは内閣総理大臣の罷免権が行使される。内閣総理大臣は主任国务大臣の間における権限事項の疑義について閣議にかけて裁定する(内閣法7条)。この閣議決定が現内閣で多用され、問題を生ぜしめている。

(ハ) **法律・政令の連署権** 法律及び政令には、すべて主任の国务大臣が署名

し、内閣総理大臣が連署することを必要とする（74条）。法律は国会が制定し、政令は内閣が制定するが、それらの実際における執行は主任の各国务大臣が行う。内閣は執行全体の責任を国会に対して負うことになることから法律、政令に主任国务大臣の署名と内閣総理大臣の連署をし、内閣と各国务大臣の責任を明確にする。

3 内閣の責任

民主政治は、国民主権原理に基づいて国民の代表が政治を行い、その結果について国民に対して責任を負う政治である。内閣は三権分立制のもとで、行政権を行使し、その行為についても当然に責任を負わなければならない。憲法は、「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ふ」（66条3項）と規定し、また「天皇の国事に関するすべての行為には、内閣の助言と承認を必要とし、内閣がその責任を負ふ」（3条）と規定している。

内閣は行政権の行使について連帯して責任を負うが、その責任の範囲は極めて広く、「日本国憲法に定める職権」（内閣法1条）のすべてがその責任の範囲である。内閣が指導監督する各級行政機関の行為についての責任もそうであるし、法律案提出についてもそうである。天皇の国事行為についての責任は、天皇に代わっての責任ではなく、内閣のなした助言と承認に関する責任である。内閣の責任は、「国会に対して」（66条）であり、国会が国民の代表の機関であるから当然のことである。国会の内閣に対する責任の追及の仕方には、国会での質疑、質問、国政調査権（62条）の行使等があるが、その最も強力なものは衆議院の内閣不信任決議（69条）である。

責任には法で決め、一定の制裁を加える法的責任と政策等の不当性を批判・追求し不利な状況におく政治的責任とがある。衆議院の不信任決議により内閣は総辞職か解散かいずれかを選ばなければならないから、それは法的責任を負う場合と考えていいが、一般に、内閣の責任の大半は政治的責任である。内閣の責任は、明治憲法における国务各大臣の天皇に対する単独責任ではなく、内

閣の構成員である国務大臣全員が一体となって、国会に責任を負うことである。このことは内閣が意思決定を行う際、閣議によって全員一致で決定し、内閣が一体となって行動することから生じる。閣議において意見の異なる国務大臣がいれば、内閣の一体性を保つため内閣総理大臣は罷免権を行使しなければならない。内閣の責任について、最も重要な行為は内閣総辞職である。

4 長期政権の成立と行政権優位

日本国憲法における統治機構の仕組みは、明治憲法において天皇が立法、司法、行政三権を総攬し、広範強大な大権を掌握していたのを変えて、三権をそれぞれ国会、裁判所、内閣に分立させ、天皇の大権であった行政権の多くを内閣の権限とした。内閣は、議院内閣制によって国権の最高機関とされる国会が統制することにしたのである。しかし、三権分立制においても、現実には、人事権と財政権を握り、その上警察、自衛隊という物理的強制装置を掌握している行政府が、立法府、司法府よりも強くなるのが一般的な傾向であり、特に第一次大戦後は多くの国で、政治において執行権優位の現象が見られる。この一般的傾向に加えて、特にわが国においては、いわゆる「55年体制」の政治状況が、いっそうの行政権優位の現実を作り出している。

1955年は、議会制民主主義をとるわが国において画期的な政党政治の幕開けの時期となった。1955年10月、左右に分派していた社会党の統一を契機に、財界から強く要望されていた保守合同が実現し、自由民主党が11月に成立した。議会政治において二大政党制の成立である。しかしアメリカ型、イギリス型の二大政党と異なって「 $1 \cdot 1 \frac{1}{2}$ 」変則二大政党制である。ここで自民党の長期政権が実現し、一方社会党の万年野党が出現する。この二大政党による議会政治を「55年体制」と呼んでいる。55年体制による自民党長期政権の成立は、政党政治を背景に、議院内閣制の統治機構の仕組みをとおして内閣による行政権優位の状況を生み出すにはおかなかった。選挙による国会での多数派政党の形成、国会における多数派政党の総裁の内閣総理大臣指名となり、当然

に多数派政党幹部による内閣が成立する。このことは多数派政党を背景に立法府と行政府がつながり、政党幹部による内閣が、国会のリーダー・シップをとる内閣優位の状況が展開する。政権党である多数派政党の内部過程をみると、各派閥が総裁派閥になるため総裁選挙等をとおして熾烈な多数派工作を行われていた。1972年7月の自民党総裁選挙がその典型であり、多数派工作の為の金権政治がそこで展開された、政権党内の総裁選の勝利は、議院内閣制の仕組みをとおして内閣総理大臣の成立に直線的に結びつく。その結果、総裁派、主流派中心の内閣が誕生となる。

自民党内閣の長期にわたる政権の維持は、行政権を支えている行政官僚機構との癒着を深めることになる。本来、国家公務員は国家公務員法により、行政の政治的中立性の原則によって政治と行政は一線を画すことになっているが、一政党による長期政権の政治状況とともに、積極国家による国家政策の展開は、政策立案過程及び執行過程における行政テクノクラートとしての行政官僚の役割をことさらに重要なものとし、この状況が内閣と行政官僚の一体化を生ぜしめ、行政の政治化を強めることになる。このことで退官後の高級官僚が、多数派政党の議員となることをみても高級官僚が政権党の人材供給の格好の場所となっており、自民党の主流派閥における官僚出身者の比重の重さがそのことを示している。要するに自民党の長期政権の成立によって、実質的に内閣と官僚機構の密着が強まり、官僚機構に支えられて行政権優位の状況が進展する。

5 積極国家と内閣

55年体制の政治状況の定着とともに、自民党政府は経済の高度成長政策を積極的に推進する。消極国家から積極国家への急速な変身である。国家は産業基盤の整備、公共企業の主体になり、行政内容も企業、社会、労働、保健、住宅、都市、農業の各分野に拡大する。積極国家として国家の基本政策の作成、決定機能が強まるとともに、内閣はその任務の中心となり、高度の行政的専門

性、技術性を発揮する。行政国家状況が行政需要の増大とともに専門的行政官僚との密接な結合を推し進める。内閣は国家の基本計画を推進するために、専門的行政官僚を駆使して施策を立案、展開することになる。

この政治状況から三権分立制の抑制、均衡の原則は崩れて、内閣中心の行政権優位の状況が進展し、特に議院内閣制度が政党政治をととして国会と内閣とを構造的に重複させることによって国会の意義をますます軽視させることになる。国会は憲法上、国権の最高機関であり、唯一の立法機関でありながら、国家の立法過程の現実をみるとむしろ内閣に従属化している。行政府が国家の政策を具体的に計画することから、それを実現するための法律は、政府によってその原案が作られることになり、法律案は政府立案が議員立案より、はるかに多くなっていた。政府立案の法律案は当然に、政府、行政官僚の手で作成されることから、実質的には中央官庁が立法過程を担当することになり、その原案に政府与党幹部の意見を加えるだけとなる。こうして出来た法律案の国会審議の過程を見ると、多数与党を背景に行政府主導型の国会審議が行われ、行政機関による立法化の傾向を明らかに示している。国会によって形式的に出来上がった法律は、政策目的実現に都合のいい、基本法的な形をとり、法律は総則的、目的的、包括的な内容を定め、実際の法律の適用についてはさらに下位法規の政令、省令以下の法規にまかされる。そこで、行政官庁の委任立法に施策の多くはまかされ、行政官僚の手で規則通達で作成され運用される。実際の行政官庁による行政は、通達行政の実態を見せ、行政において本法よりも下位法規優先の執行現象すら起こっている。

この行政優位の現実の状況に対して我々は再び日本国憲法の原点に立ち帰らなければならない。内閣の行政作用はあくまでも三権分立制のもとにおける行政機関の行為にしかすぎず、憲法の規定は国会を国権の最高機関とする国会中心主義の原則をとっている。しかも議院内閣制の原理では国会の信任によって内閣は基本的に存在する。この原則を再確認して、行政権の行使は憲法原理に基づき、国会の実質的立法作用による法律によって行わなければならないので

あって、国会は単に法律の形式的、法律的適合性を容認する場所に終わってはならない。国会が本来の機能を取り戻すことによって法治主義の原則が貫徹する。

以上、内閣総理大臣の選出過程、その権限の強大性が憲法上如何に大きいかがわかる。また、政権党の内部事情からそれを一層強くすることが理解出来る。

ま と め

2015年7月、現在、進展中の衆議院の安全保障関連法案の委員会審議の与野党の討議・議決過程を見ているとかつて岸内閣の60年安保状況が回顧される。

小泉総理は、「ポピュリズム（劇場型政治）」「ワンフレーズ政治」といわれたようにマス・メディアを巧みに利用して大衆の情感的意識に訴えて高い支持率を取りつけ、首相の主導の強い政府を作っていた。

三年を経過した安倍内閣も官邸主導型政治を展開している。政府の主要な政策は、内閣の閣議決定により決め、法案として国会に提出し、政党よりも内閣決定を優先する「政高党低」の状況が展開している。

この政治状況が作り出された理由は幾つかある。

まず平成12年12月の衆議院選挙の自民党の大勝であり、衆議院における政党の一強弱小の状況が作り出されたことである。続いて平成13年参議院議員選挙に勝利し、参議院の「ねじれ国会」を解消し、衆参両議院共に自民党の強力化が実現したことである。

その要因は選挙制度の変革であり、衆議院の中選挙区制から小選挙区比例代表併用制への制度変更であることは既に述べた。ここに於いて1980年代まで確固として成立していた自民党の派閥政治が崩壊する。かつて五大派閥の政治の展開に見られたように、派閥が、自民党政治の原点であり、政治資金、政策展開、さらには内閣総理大臣の選出もここから始まっていた。「55年体制」政

治は明確にそのことを示している。しかし小選挙区制はその事を大きく変えた。

自民党にとって野党となった3年4ヶ月は初めて権力から遠ざけられ、高級官僚からも財界からも見放された空白の時となる。自民党の政権復帰は今までの権力渴望感を癒すべく自民全党員の一致団結意識が強力となり、それにより総裁のリーダーシップが一層強くなる。

政権奪取後は、自民党本部（総裁）中心に活動し、小選挙区の公認候補、比例代表候補の指名権、政治資金の配分権、党人事権を握る事によって総裁の権限は強大になる。

さらに内閣総理大臣の憲法上の権限は既に述べたように強大なものであるから、自民党総裁の政治権力は絶大なものとなる。これらを巧みに操作することによって現在の安倍内閣は成り立っている。もっともこれは民主党以下の野党が国会において余りにも弱小すぎることでもある。

ここから「政高党低」の自民党政治が展開し、政権与党の重要政策はトップダウン方式の内閣閣議決定が優先する。また憲法の解釈権も司法権ではなく、むしろ行政府の手によっている状況である。

ここに於いて国民の為の政治は立憲主義の原理による、憲法の適正な運用で政治が行われるべきであることを考える時である。

経 歴

元関西福祉大学長

元松山大学初代法学部長

参 考 文 献

前田繁一著「現代と政治学」法律文化社 1995年

前田繁一著「憲法要論」法律文化社 1997年

前田繁一著「現代政治と地方政治過程」晃洋書房 1999年

佐藤誠三郎・松崎哲久著「自民党政権」中央公論社 1990年

北岡伸一著「自民党」讀賣新聞社 1995年