

# 行政法学徒から見た日本型民主主義の現状と課題

藤原 淳一郎

一 はじめに

- (1) 本稿の任務
  - (2) 根岸論文への率直な感想
  - (3) 本稿の立脚点
- 二 日本型民主主義の実態…若干の事例研究
- (1) 国政選挙
  - (2) 政策選択（政策決定）の虚像と実像
  - (3) 小括
- 三 むすび…「政策決定を主権者の手に」

一 はじめに

(1) 本稿の任務

本稿は、本号掲載の根岸毅先生の「民主主義の論理と価値」（以下「根岸論文」という）の草稿九版に触発され

て「民主主義」を論じるものである。私自身は、どろどろとした「行政法」現象を(書斎、研究室、教室だけでなく審議会、産学共働研究会等の場で)日常扱っている。このため本稿は、根岸論文が企図する民主主義の理念・価値・目的といった政治学・憲法学次元のアカデミックな課題よりもむしろ、「わが国の民主主義」の実態 (real-ty) 分析を中心にした現状分析ないし実践論にとどまる。この点、根岸先生と読者のご寛容を乞う次第である。さらに根岸先生のご研究は政治学・行政学であり、私は(法政策を含む)法律学であるという土俵の違いもあつて、根岸論文への思わぬ誤解等の失礼があり得ることを予めお断りし、ご海容を乞う次第である。

(2) 根岸論文への率直な感想

「民主主義」を先験的・演繹的に論じがちな政治学、憲法学へのアンティ・テーゼとして、「一般の人びと」の「民主主義」への意識調査によって帰納的に「民主主義」概念を導きだそうとする根岸論文の方法論は、極めて新鮮なものに写る。ことに私自身、大陸法的思考から出発して法解釈を基盤にしつつも次第にリアリズム法学に傾斜し、ことにエネルギー、テレコムの政府規制では(審議会委員又は民間一研究者として)政策決定ならびに(政省令を含む)立法に関与(または論陣を張ることを)してきたことから、根岸論文の提起する「一般の人びと」という視点は、極めて貴重なものとして共感を覚えるものである。

ただ同時に、根岸論文にいくつかの疑問も正直禁じ得ない。そこで法学徒からの素人論で誠に恐縮ではあるが、まず根岸論文への率直な感想から述べさせて戴きたい。

第一に、「一般の人びと」の意識調査の対象者が、所属学部、学年に違いはあつても、全員が慶應義塾大学及び白鷗大学の在学生である(本号根岸論文八一九頁)。社会全体からみれば(親の社会階層も含めて)かなり均一的な母集団である。年代、職業、社会階層、人生経験等からくる「民主主義」への意識の違いの「幅」や「ぶれ」

を欠くという意味で、果たしてサンプルとして妥当かの疑問を、(根岸論文八頁のサンプル正当性の議論を前提にしてすら)依然としてぬぐえないのである。<sup>(1)</sup>

第二に、この調査は「現行の日本国憲法が規定する仕組み」を列挙したうえで「現在の日本の民主主義の実現に役立つている」ものを選ぶ形態である(根岸論文八頁)。「日本の民主主義を論じるためには、日本国憲法の仕組みを前提とする調査項目を立てることに何の不都合もない」ように一見思われる。しかし「一般の人びと」の「民主主義」意識が、果たして現行日本国憲法の条文の枠内でしか存在し得ないものかどうか、換言すれば実定憲法において「民主主義」のための装置や項目立てが完全に整っていると認識されているかどうかを即断することには、危険が伴うのではなからうか。いわゆる「人民民主主義」的思考は別論(論外?)としても、早い話、改憲論カテゴリーによくある「首相公選」が調査項目には含まれていないというのは、好例であろう。

第三に、私有財産ないし「経済的自由」を「異質」なものとして民主主義論から除外する(根岸論文二四頁)。これも一つの考え方とは思いますが、人類の歴史には「課税権」が独立戦争の契機の一つになったことがあるだけでなく、「経済的自由なくして精神的自由はない」との見解もあり得るので、異論がある気もする。

第四に、民主主義の目的を「『自分』にとつてのよりよい進歩を、より短時間で実現すること」にあり(根岸論文四三頁)、この意味での民主主義は「だれにも受け容れられるはずの手段」という(同四六頁)。右命題は、(慶應義塾大学法学部助手に採用され、根岸先生、加藤修君、坂原正夫君との四名部屋にいた)一九七〇年開催の大阪万国博覧会の標語「人類の進歩と調和」を想起させる。右の根岸先生の命題は、調査結果から帰納論的に導き出されたものよりもむしろ、先生の理想ないし理念を色濃く写し出し、いかにも根岸先生らしい「進歩」という積極的・肯定的概念が用いられている。しかし(マルキシズムを例に引くまでもなく)各自の歴史観を反映しかねない「進歩」概念を用いて民主主義の目的を説くことに、果たして現実性ないし説得力があるだろうか。

最後に、右の四点とは異なり私も共鳴する点なのだが、憲法上の政教分離は従前「国家が宗教に働きかける側面の問題は論じても、宗教が国家に働きかける側面の問題は論じない」という意味で「一面的」だったが「論点を前者に限定する理由はない」し「宗教が政治に方向づけを行う事例が顕著」である（根岸論文三四頁）。早い話、後者を放置すれば、前者にフィードバックされる可能性があり、前者に限定するのは片手落ちになるだろう。ことに「排除」「原理主義」の弊害を取り除く必要があるとの指摘（根岸論文三五頁）はキリスト教保守主義（原理主義）に影響されたアメリカのジョージ・ブッシュ政権を例にとるまでもなく正当である。したがってこれは卓見であり、高く評価されるべきものと考ええる。

### (3) 本稿の立脚点

根岸先生からは「人のあら探しや批判ばかりではなく、堂々と自分の見解を述べたらどうか」とお叱りを頂戴しそうなので、ラ・マンチャの男、ドン・キホーテよろしく、「私の理解する民主主義像」を命題の形で提示してみたい。

第一命題…「民主主義」は旧共産圏の「人民民主主義」であれ西欧文化圏の「民主主義」であれ、主として権力側からの「権力正当化の論理」として唱えられる（唯一ではない）一つの類型である。

第二命題…「民主主義」は、旧共産圏崩壊前にみられたように、主として人民側からの「権力奪還の論理」として唱えられることがある。いわゆる「民主化」運動が典型例で、この場合、「民主主義」は「運動概念」の機能を有することになる。

第三命題…「民主主義」は、政治的、社会的、宗教的、経済的その他もろもろの矛盾、対立、フラストレーションを抱え込んだ状態をいかに交通整理・調整するか（唯一ではない）一つの手段としてのシステムである。

第四命題…第三命題で示した「民主主義」は、決して一義的あるいは固定的（静態的）内容を有するものではなく、時間軸（時代）、空間軸（国、地域）等による多様性を有するものである。

第五命題…「民主主義」は「衆愚政治」に墮落する危険性を内蔵し、反対概念である「独裁政治」すら呼びかねない。

第六命題（シナリオ1）…第五命題から派生し、第三命題で示した「民主主義」が、矛盾、対立、フラストレーションをうまく吸収できない「構造的問題」を抱え込むという危険性を否定できない。そのシステム自体に問題がなくても、「運用」に問題を抱え込む可能性も否定できない。最悪の場合、「制度疲労」によって民主主義システムの破綻も想定される。

第七命題（シナリオ2）…第三命題で示した「民主主義」が、第四命題で示唆したように、国民の意識・要求の変化に対応して次々に新しい内容を織り込み、「動態的でダイナミックなシステム」として国民の支持のもとで永遠に生き続ける可能性もある。

右は、必ずしもわが国に限定した命題ではなく、古今東西の「民主主義」一般について定立した七命題である。いわば常識を並べただけなので、個別命題の説明は本稿では不要と考える。

本稿は、わが国の民主主義を「神話（myth）」としてではなく現実・実態（reality）を機能的に分析し、わが国民主主義がシナリオ1を回避しシナリオ2（＝ユートピア？）に近付けるよう警鐘を鳴らすことを主目的としている。この意味から1で述べたように、本稿は実践論なのである。

（1） 世代で例示すると、①小学校入学以来マッカーサー民主主義教育で育った私の世代、戦時中（投獄され）自由主義ないし民主主義を貫徹した筋金入り世代、戦後「一夜明ければ民主主義者」になった世代、②一九六〇年第一次安

保との関わり（高二の私はクラスで唯一岸内閣支持演説）、③一九六九年頃の学園紛争との関わり（院生の私は日共系、全共闘の両者と対決演説）等によって、「民主主義」という言葉のもつ響き、意味内容、「民主主義」への思い入れの程度が異なるのではなからうか。

## 二 日本型民主主義の実態…若干の事例研究

本章でわが国の民主主義の現状を分析する。といっても国政と地方とでは仕組みが大きく異なることもあって、対象をもつばら国政レベルにあわせることとする。紙数の関係もあり、全ての論点を扱えないため、わが国「民主主義」の骨格をなす国政選挙を中心にした若干の事例研究的考察にとどまらざるを得ない。この点を予めお断りしておきたい。

### (1) 国政選挙

わが国の国政選挙は、議員内閣制ということもあって、衆参両院の議員選挙にとどまる。まず本号根岸論文における分析をみておこう。

国政選挙に直接かわる憲法の規定は、公務員選定罷免権、普通選挙、秘密投票（二五条）、議員及び選挙人の資格（四四条）、選挙に関する事項の法律への委任（四七条）の三カ条であり、前二カ条が根岸論文の調査項目に顔を出し、調査結果はAランクである。次に国政選挙と密接に関連する国会及び内閣に関する憲法の規定として、「国会」が国権の最高機関で唯一の立法機関（四一条）、議員内閣制（六七、六九条）はいずれも根岸論文の調査項目にあるが、調査結果はAB両ランクに達しない（根岸論文・一一―一二頁）。

根岸論文では、「政府活動に関する選択肢の選択の仕方を決める」という第三グループのうち、「選択者の立場に立つ人を可能な限り広範に設定する」ものとして、直接・間接を問わず選挙に関する規定中、普通選挙（二五條）、議員及び選挙人の資格（四四條）を挙げ、「政府活動の選択の機会を設定する」ものとして、公務員選定罷免権（二五條）、公選（四三條）、秘密投票（二五條）を挙げている（四四條）（根岸論文・二二―二三、二九―三〇、三七―三八頁）。

右に掲げた憲法の条文は「制度」の「建て前」であって、実際にどのように機能し得るか、機能しているかは別問題である。そこで以下、国政選挙の実態の分析に話を移す。「実態」というときに、わが国特有の現象と、大なり小なり他国と共通の現象とが存在する可能性が大である。本稿は比較政治・比較憲法論を意識するものではないため、わが国特有の現象か否かをとくに識別しないで混在一体のものとして論じることとしたい。

#### ①選挙区

衆議院が従前の中選挙区制から小選挙区（プラス地方比例区）制に移行し（公職選挙法二二條一項、一三條一、二項）、ことに都市部では選挙区が細切れでかつ目まぐるしく変わり、自分の選挙区で誰が現職だったかを改選時にやると知る一方で、地元密着型国会議員の「どぶ板選挙」化し、「国民の代表者」（憲法前文）として天下国家を論じるスケールの大きな議員がなかなか育ちにくいのではないかと危惧の念を否定できない。

おまけに良識の府で「参議院」も政党化の波に吞まれてしまった。典型的なのは、良い意味でも悪い意味でも知名度によって当選し便宜上の小党派で一匹狼的活動も皆無ではなかったかつての全国区は廃止された。現在の「比例代表」（公職選挙法一二條二項）は、当初の政党届出名簿順（拘束名簿制。選挙人は「政党」に投票）から党内個人得票順（非拘束名簿制）に改正された（公職選挙法九五條の三第三及び四項。選挙人は「政党」又は政党名簿掲載の候補者のいずれかに投票）。とはいえ、あくまで政党別の比例代表である。参議院までが「所属政党」がもの

をいう世界に加速されたのでは、二院制の存在価値を滅却しかねないと危惧する次第である。六年間身分保証の参議院議員は、大臣の椅子取り合戦に巻きこまれることなく高い見識で行動することを求められていたのではなからうか。

### ② 投票行動・投票結果

衆議院選挙であれ参議院選挙であれ、政権の責任論や与野党間の政策の違いが選挙の「争点」になるのが通例である。ところが選挙人が(衆議院小選挙区、参議院選挙区、参議院比例代表の)候補者に投票した理由が、候補者「個人」なのか、候補者の「個人の政策(政見)」なのか、それとも候補者の「所属政党」なのか、判然とはしないことがある。ことに投票の動機が血縁、地縁、(同窓会等の)知縁によるときほど、候補者の政策(政見)や所属政党と切離された投票行動であることが多い。

さらに選挙人が(衆議院比例代表、公職選挙法九五条の二、参議院比例代表で)「政党」に投票したときですら、選挙人は各政党の政策をワン・パッケージでしか選択できず、個別論点・個別争点に関する賛否の意見表明は不可能である。このため、政党Aの得票数が、政党Aの政策(争点aないしz)全体の支持数なのか、それとも選挙人が政党Aの個別の政策群(たとえば争点aのみとか、争点aないしfとか、争点gないしzとか)を任意に選択し支持した数なのか、決め手を欠くといわざるを得ない。したがって、国政選挙の「争点」に対して選挙の結果国民の審判が下るといえるのは、実証性を欠く制度上の「予定調和的期待」(フィクション)でしかない。

### ③ 選挙争点隠し?

本年の参議院選挙直前に、北朝鮮拉致被害者曾我さんの夫で在韓米軍脱走兵のジェンキンス氏と娘の北朝鮮<sup>(2)</sup>出国が突如クローズアップされ、曾我さんとインドネシアでの再会が実現した。マスコミは「小泉政権が選挙戦を意識して仕組んだのではないか」となれば勘ぐりつつも、選挙の争点であったイラク問題<sup>(3)</sup>と成立したばかりの

年金改革法<sup>(4)</sup>の報道・分析そっちのけで右の再会ニュースをお涙頂戴的に報じていた。ことの真否はともかく、また有権者の投票行動に積極的はどう影響を与えたかとはともかく、新聞・テレビ等のマスコミは、果たして国政選挙の重みと自らの責務を正しく理解して行動したのだろうか。

#### ④投票後の重大政策決定

国政選挙時に予想もしなかった事態であるなら選挙の争点になりようもないが、必ずしもその種の問題でないのに選挙後に突如重大政策決定をした例は皆無ではない。その一例が竹下内閣のもとでの消費税導入である。

わが国は他の先進諸国に比べて法人税や所得税等の直接税の比重が高く間接税の比重が低いということから、いわゆる「直間比率」の見直し論は古くからあったが、格別選挙の争点にすることなく竹下内閣のときに「消費税」を創設したのである。税率三％の消費税（現在は国の消費税が消費税法二九条による四％に加えて地方消費税が地方税法七二条の八二及び七二条の八三により一％で合計五％）を創設した。

第一に、スタート時の税率が低いこともあつてか、目をみはる直接税の減税を格別してこなかつたし、俗に「九六四（く・ろ・よん）」とか「一〇・五・三（と・ご・さん）」と批判される（給与所得者、中小企業、農業三者）所得捕捉率の違いによる不公平税制も手つかずのままである。第二に物品税法廃止により贅沢品にかかる間接税が消費税一本に統合されて大幅減税となったこと、第三に消費税が食料品や（地方税の電気税等は廃止されたが、石油製品にかかる国税の揮発油税、地方税の軽油引取税等は存置され過重に）エネルギーに無差別に同一税率が適用され、「逆累進」的色彩が濃厚であるという三大問題点<sup>(5)</sup>は、いまだに解消されていない。

#### ⑤選挙の機能・その1..投票者の意図

根岸論文によれば、「民主主義の核心は、政府に行わせるべき活動の決め方である。民主主義の決め方はつぎの論理的特徴をもっている」「民主主義は、政府活動の選択者の立場にある人が、その選択をくり返し行うこと、

すなわち選択の『やり直し』ができるようにしようとする」(根岸論文・三六一―三七頁)。専制政治を避けるために「民主主義の実現のためには、政府活動に関する選択肢入手の過程から規制の要素を排除し、政府活動の『自由な選択のやり直し』ができる機会を、原則として『すべての人(国民)』に拡大して設定することが必要である」(根岸論文・三九―四〇頁)。

右の根岸論文の命題が、本項の「国政選挙」だけを意識したものではないことはいうまでもないだろう。しかしながら、現実の問題としては、国民が国政に直接影響力を与え得る手段は、現行制度上、国政選挙が最大のもので、かつ事実上は唯一のものといっても過言ではない。このことからしばしば、「国民は選挙」[投票]「当日のみ主権者」と揶揄されることすらあるのである。では、実際に行われている国政選挙が、根岸論文がいうような「選択の『やり直し』」をもたらすものとして、現実機能しているだろうか。

人はさまざまな思いを秘めて投票場に向かう。その思いの全部ではないが一部を類型化してみよう。第一に、現政権に対してトータルに不満を抱いているか、または明確に現政権に反対の意思を持ったうえで、「投票の結果、政権交代が行われるのではないか」とのかすかな望みと期待とを抱いて投票場に向かう人がいるかも知れない(以下「政権交代待望派」という)。第二に、現政権そのものは支持するが、現政権の政策の一部に不満を抱いているか、または明確に現政権の政策の一部に反対の意思を持ったうえで、「投票の結果、政策の一部の変更が行われるのではないか」とのかすかな望みと期待とを抱いて投票場に向かう人がいるかも知れない(以下「現政権政策変更待望派」という)。第三に、特に現政権を積極的に支持するものではないが、政権交代を望むわけでもなく、また現政権の政策の全てに必ずしも満足するものではないが、かといって現政権の政策の大転換を求めるものでもないことから、現状肯定的に感じつつ投票場に向かう人がいるかも知れない(以下「現状肯定派」という)。第四に、現政権を積極的に支持するとして投票場に向かう人がいるかも知れない(以下「政権支持派」という)。

右の四類型のうち、第一の政権交代待望派は、通常は野党（候補）に投票することが予想される。第二の現政権政策変更待望派は、いわば政権与党に「お灸をすえる」意味で、現政権支持でありながら野党（候補）に投票する場合（以下「お灸投票」と、政党への投票は政権与党に、選挙区候補者への投票は野党に（又は政党への投票は野党に、選挙区候補者への投票は与党に）という両制度の「使い分け」をする場合（以下「使い分け投票」と）が予想される。第三の現状肯定派と第四の政権支持派とは投票結果からする限り、（おそらく世上行われている投票行動の分析においても）外形上、区別されにくいものである。

第二の現政権政策変更待望派は、第一の政権交代待望派とは異なり政権交代を望まない集団を想定しているが、現政権政策変更待望派が右に述べたようにお灸投票や使い分け投票をすると、その結果次第では現政権が転覆する可能性も皆無ではない。となると、現政権政策変更待望派の選択肢としてのお灸投票や使い分け投票は、政権交代のリスクを伴うことになる。そこで極端な場合は、しぶしぶ現政権に投じることによって、外形上、第三・第四類型に吸収されることも起こり得る。この点、衆議院選挙のかつての中選挙区制であれば、政権与党政党から複数候補者が立候補することも珍しくないため、自分の望む政策変更の担い手の可能性という物差しで、複数の政権与党候補者の中から選択することが現政権政策変更待望派には可能であった。この意味で、有権者の意見・意思の表明及びその吸収の容易さという観点からは、現行衆議院選挙の小選挙区制中心ではなく、中選挙区制を基本にすえたいうえで、仮に中選挙区制のもとの死票を問題にするのであれば、死票を生かす意味で補充的に候補者所属政党別の投票数を総計した比例区を考慮するという選挙制度改革のほうが、より合理性があったのではなからうか。選挙制度改革の折に「中選挙区は金がかかるので小選挙区」との論も聞かれた。公営選挙という思想のもと公費負担部分が増加したことも手伝ってか、お金をかけられない地盤・看板のない候補者が当選する例も皆無ではないが、全体的には小選挙区制になっても金がかかると嘆く声もあとをたたない。要は選挙区

地理的広さだけでなく、選挙運動の形態によるものであろう。

すでに断ったように、右に試みた投票者の意図の類型化は、すべての有権者の投票行動のすべてを網羅するものでない。たとえば、政権交代が常に行われることこそ健全な民主主義と考えて、選挙の度に臨機応変、投票対象政党・候補者を選んでいく類型も想定される(「政権交代常態化願望派」)。そしてこのなかには、支持政党が存在するにもかかわらず目先短期的に支持政党に不利になっても右の基準での投票行動に出るというタイプ(「政権交代信念派」と、もともと明確な支持政党がないままに政権交代を望むというタイプ(ここでは敢えて「無党派」とは呼ばず「支持政党なし政権交代願望派」という)とが含まれるだろう。

ここで投票者の意図の類型化を試みた真意は、「国政選挙は投票者の意図を汲みとるシステムとして機能しているか」どうかを検証するためである。若干の類型を提示したうえで、投票者の意図の類型毎にその投票行動を予想してみた。この結果、外形上の「投票結果」から「投票者の意図」を逆算すること(意図を汲みとること)は不可能に近い。換言すれば、「投票者の真意」は「票数」や「当落」に必ずしも直結するものではないことが判明した。

なお本稿では割愛したが、投票場に足を運ばなかった者の「棄権」の真意を分析したうえで、棄権者の意向をも吸収するための国政選挙システムの設計という作業も論点としてはあり得る。しかし本稿では、棄権問題にまで手がまわらないというのが正直なところである。ここでは身近な一例として、現行制度は候補者又は政党の得票数を積上げるという意味でプラス票しか存在しないが、候補者又は政党への一種の「不信任」の意思表示として、得票数から減じるという意味での「マイナス票」の導入を提言するにとどめたい。これは現行制度からすればマイナー・チェンジなので、その実現可能性は高いと考えられるのである。

⑥ 選挙の機能・その2…政権・政策変更?

選挙結果でドラマティックなものは、第一は、選挙結果を受けて政権与党が（連立政権の組替えによる場合を含め）下野して従前の野党が（連立政権の組替えによる場合を含め）政権の座につくというもの（以下「政権政党交代型」という）である。第二は、政権与党そのものに変更はないが、与党党首が選挙敗戦結果の責任をとって辞任し、その結果、内閣総理大臣が変わるといふもの（以下「首相交代型」である。第三は、（選挙公約に掲げられたか否かを問わず）特定の政策が選挙の争点になり、それが痛手となつての敗戦の結果を受けて、政権与党も首相も交代はしないが、当該特定の争点に限定して、政権与党が政策変更を行うものである（以下「政策変更型」という）。その際注意を要するのは、「時計の針は反対にはまわらない」ため、「政策変更」にもそれにふさわしいタイミングがあり、これを逸すると、とりかえしがつかない犠牲や損失を生みかねないということである。

もともとドラマティックな政権交代の事例が乏しい戦後のわが国において、国政選挙結果によつて政権が交代した「政権政党交代型」の例は、ほんの数えるほどしか存在しない（至近では、細川政権の誕生であろう）。また選挙結果の責任をとつた「首相交代型」も、余り聞かない（至近では、橋本首相の退陣がある）。ましてや選挙結果を受けて政権与党が政策変更を行うという「政策変更型」に至つては、まずは思い当たらないというのが現状である。

たとえば本二〇〇四年の参議院選挙では、自民党の退潮の責任を小泉総裁は負わず、高々安倍幹事長辞任（正確には秋の内閣改造・与党役員人事の折に幹事長に再任しないこと）にとどめ、政策においても（最近の英国にならつた「政権公約」、いわゆる「マニフェスト」を含む）選挙の争点・公約の見直しは手付かずのままである。これは政権与党が、二〇〇四年の参議院選挙そのものの選挙結果から政権及び政策継続の当否を判断したのではなくて、自民・公明の連立政権継続を前提にして、非改選の参議院議席数を合算した場合に、衆・参両院において従前どおり政権が乗り切れると判断したためである。むろん必ずしも右の判断が許されないわけではない。

しかし投票者の意向が届くためには、一回限りの選挙では決着が付かず、何度か繰返される国政選挙を経由する必要があるのですれば、それは投票者の寿命が尽きるほどの気の遠くなりそうな時間を要する話になってしまう。一回ごとの国政選挙を「スポット」市場として機能させない限り、投票者（民意）と政権との距離はなかなか埋まらないだろう。この意味で、根岸論文が意図する「選択の『やり直し』」の可能性を要素とする民主主義が正当に機能するためには、たとえば二〇〇四年参議院選挙「単体」においてもある程度民意を判断し、政権が政策の見直し等の何らかの具体的な行動に出るべきだったということになるのではなからうか。根岸論文のモデルと現実のギャップは大きいといわざるを得ないのである。

戦後の「首相交代」劇を振り替えると、必ずしも国政選挙とは結びつかないきっかけでの退陣が少なくないことに驚かされる。すなわち、健康上の理由、（お金や異性関係の）スキャンダル、党内抗争等がそれである。「選択の『やり直し』」の観点からは、これらのうち「政界の自浄作用」としての個人の失脚は評価されるとしても、必ずしも本来の要因からの交代劇でないということを再認識させられるであろう。

## (2) 政策選択（政策決定）の虚像と実像

かつて自民党単独政権のもとでわが国の経済が右肩上がりに成長の一途をたどっていた頃には、海外の日本研究者においても、自民党（政界）、経団連（財界）、官僚（官界）の「鉄のトライアングル（Iron triangle）」論に代表されるように、「合意形成」を中心にすえたわが国の政治・社会システムを礼賛する論がみられた。ただしこれらの議論は、「合意」の美名のもとに隠された不満・矛盾を軽視し、住民運動等に代表される新たな潮流を視野の外におき、結果として余りにわが国の政治システムを美化し過ぎて<sup>(6)</sup>いるきらいがあった。細川政権誕生を契

機に、「鉄のトライアングル」の一角（自民党単独政権）が崩れただけでなく、経済もバブル経済崩壊による右肩下がり、金融破綻、デフレ経済化、しのびよる少子高齢化と不確定要因が増大し、「鉄のトライアングル」に変わり得るわが国政治・社会システムの最適モデルには、未到達のように思われる。

ところで根岸論文によれば、「民主主義の核心」は、再三引用するように「政府活動の選択者の立場にある人が、その選択をくり返し行うこと、すなわち選択の『やり直し』ができるようにしようとする」ことにあるという。国政選挙が右の「選択の『やり直し』」の契機として十分に機能していないことは、前節で検証した通りである。その意味から、当初の政策選択（政策決定）プロセスなり選択（決定）の合理性が、極めて重要になってくると思われる。

本稿では、二〇〇一（平成一三）年春の小泉純一郎政権発足後、前年一二月の橋本政権の「行政改革大綱」等を前提にした「構造改革」の政策争点等から若干の具体例をとりだして、政策選択（政策決定）プロセス及び政策選択（決定）の合理性を検証してみたい。

#### ① 道路公団民営化

高速自動車国道の建設・管理運営にあたる日本道路公団、首都高速道路公団、阪神高速道路公団、本州四国連絡公団の道路関係四公団の民営化が、小泉政権発足時からの「改革の目玉」となった。

道路公団民営化は、二〇〇〇（平成一二）年一二月の「行政改革大綱」、翌〇一年の特殊法人等改革基本法、一二月の閣議決定「特殊法人等整備合理化計画」、〇二年の「道路関係四公団民営化推進委員会」設置法に基づく同委員会の発足が端緒になっている。<sup>(7)</sup> 同委員会は意見対立から今井委員長の辞任劇もあったが、一二月に意見書<sup>(8)</sup>を提出した。これを受け、政府・与党協議会での検討を経て一二月に「道路関係四公団の民営化の基本枠組み」<sup>(9)</sup>が取りまとめられた。

公団民営化にはいくつかの論点があるが、もっとも注目された今後の道路建設問題について、右の委員会意見書は、民営化後の新会社社が、公益性にも配慮しつつ経営状況・採算性等に基づき自主的に建設の是非を決定し、新会社の採算を超える建設投資は、合併施行方式等、国・地方公共団体等の費用負担を前提にした新たな制度により対応するとしていた。政府・与党協議会において、民営化後の「新会社による整備の補完措置として、必要な高速道路を建設するため、国と地方の負担（国・地方〓三・一）による新たな直轄事業を導入する」とされた。<sup>(10)</sup> これを受けて昨〇三年四月、高速自動車国道法（及び沖繩振興特別措置法）の一部を改正し（改正後の二〇条一項）、新直轄事業を裏付ける規定を設けた。<sup>(11)</sup>

本〇四年六月、道路関係四公団民営化関係四法が成立した。これにより四公団は、高速道路の建設・管理・料金徴収を行う特殊会社として六つの高速道路株式会社（日本道路公団から東日本、中日本、西日本の三社、残る三公団から首都、阪神、本州四国の三社）、高速道路資産の保有・（高速道路株式会社への）貸付・債務返済を行う独立行政法人日本高速道路保有・債務返済機構へと改組されることになった。<sup>(12)</sup>

世上高速道路利用者の道路公団批判の主なもの、高速道路料金がいわゆる料金プール制によっていつまでも無料開放される見込みのないこと、にもかかわらず新設道路の料金が高いこと（関連して事故・工事等による渋滞の情報のタイミングが遅くて、インターチェンジにおいてそのことを知らず進入し渋滞に巻き込まれて「低速道路」であっても料金の一部の払戻なく正規料金のままであること）、その反面、公団の関連会社（いわゆるファミリー企業）は黒字でかつ役員は公団天下りであること等、主として料金面にあつたと思われる。仮に右のような問題意識のもとで公団改革に取り組むとしても、経営形態の変更を伴う「民営化」は、決して唯一の処方箋ではなかつたはずである。

ところが道路四公団改革は、〇二年発足の「道路関係四公団民営化推進委員会」が、「はじめに『民営化』あ

りき」で議論をスタートさせている。岡野教授は、小泉首相の道路公団民営化政策は、「道路支出を減らして自民党内の彼自身と対立する道路族の勢力をそぐこと、大蔵省（現・財務省）の年来の目標である道路特定財源の一般財源化をよろいの下に隠した道路投資の削減、日本道路公団への予定されていた国費三〇〇億円の投入中止による建設計画凍結等が複合した目標」であり、「改革の道を民営化に限定」したうえに「さらに途中で民営化後株式会社を上場させるといふ首相の発言があり、民営化後の会社に上場適格会社の条件が加えられた」と分析する。つまり政敵（道路族の大派閥）にダメージを与えつつ、「サッチャー」政権及び三公社民営化の「中曾根」政権にならって「民営化」の実績を残すという戦略だというものであろう。

政治的背景はともかく、道路四公団改革（民営化）論の目標として表向き言われてきたことは、「①必要性の乏しい道路を造らない、②国民の負担をできるだけ少なくする」ことにあり、数字的な事情として、二〇〇二年時点で高速道路の整備計画路線が九三四二kmあり、うち六九五九kmが供用され、残る二三八三kmの建設に二〇・六兆円が必要と推計されていたものの「今後二〇・六兆円もの資金を投入して高速道路を建設しても、採算がとれるかどうか疑問」ということがあったといわれている。このように「もともと社会資本としての高速道路の整備をどうするかという問題意識から出発したものでなかった」ことは明らかである。<sup>(13)</sup>

藤井教授によれば、一九六七（昭和四二）年の七六〇〇kmの高速道路ネットワーク整備計画は、主要拠点間を結ぶことと、全国土の都市農村から二時間以内にアクセスできることを基準にしていたが、八七（昭和六二）年に一一・五二〇kmの高速道路整備計画では、後者のアクセス基準が一時間に短縮された。「路線採択の基準には、交通量あるいは効率性と、公平あるいは機会均等の、二つの価値基準が含まれている」ものであった。そこで「初期以来三〇年以上の長きにわたり採られてきた基準を廃棄し、採算性のみとするのなら、概念設計の問題として制度設計の前にそのことが明確に論じられるべきである」と明快に問題点を分析される。<sup>(14)</sup>

百歩譲って「採算性」を道路建設のメルクマールにするとしても、道路建設の「採算」(従前の三〇年での「償還主義」にそのような視点がなくはないが)と、その(外部効果的なことがらをふくめた)「成果」とを、どの程度のタイムスパンで考えるのか、<sup>(17)</sup>またそこでいう「採算」「成果」をはかる物差しとして、外部効果である国土全体からみた交通・物流・観光保養・防災・国防等の観点での波及効果をどう評価するのが論点になり得るだろう。<sup>(18)</sup>ことに運輸・交通体系として廃線の一途をたどる鉄道網とのからみで一般道路を含む(還元すれば一般道路と一体の)道路網は重要である。また、阪神・淡路大震災の教訓として、代替ルートのない幹線高速道路一本では脆弱であることを実感したのは私だけではなからう。何よりも「次の世代に何を残すか」という話からは、ローマ帝国やドイツのアウトバンの例を持ち出すまでもなく、インフラとしての高速自動車道路は極めて重要な価値を有すると考えられる。そうしたこともあって、「財源の出処は別として、税金を投入して高速道路の整備を行うこと自体はこれこそが本来の姿」という考え方も成り立ち得よう。仮に今回の小泉道路公団改革が、こうした論点をいっさい捨象して、ひたすら「採算性」に走ったものであるならば、国民に対する新たな政策、否、新たな価値観の挑戦という意味合いを有していたことになる。

本稿では、右の視点から最大の争点になるであろうことがら、すなわち「今回の制度改革によって、高速道路の整備計画がどのような運命をたどるのか」を検証しておく必要がある。

今回の制度改革によって高速道路の建設は、従前の公団から民営化後の六高速道路会社に移ることになる。ところが既述のように昨〇三年の高速自動車国道法改正によって、国が三、地方が一の費用負担による新直轄方式の導入が決まった。つまり高速道路の整備には、高速道路会社と新直轄方式の二方式が存在する。両方式の関係は、明文で定められてはいないが、論理的にみて、まず採算ベースに乗る路線を高速道路会社に任せておけばよいのは当然であろう。採算ベースに乗らない、換言すれば「有料道路には適さない」路線について、新直轄方式

を検討することになる。先の委員会も、今後の道路建設は、委員会の（進捗率、費用対便益、外部効果等でウエイト付けした）「建設中高速道路の取扱判断基準（案）」（提案者の中村英夫教授の名をとって「中村基準」といわれる。以下「中村基準」という）による個別路線の優先順位に基づいて重点的に予算配分すること、新会社移行後は、会社が経営状況、採算性等に基づき自主的に新規建設を決定することを求めていたところである。<sup>20)</sup>

高速道路の予定路線一、五二〇kmのうち、九、三四二kmが整備計画決定区間である。そのうち供用区間の七、一九七kmを控除した未供用区間二、一四五kmの行方が問題になる。これら区間を中村基準にしたがって評価したところ、全区間について整備の必要性ありと判断されたという。<sup>21)</sup>二〇〇三年二月、国土交通省の国土開発幹線

自動車道建設会議は、未供用区間のうち二〇〇五年度以降事業中となる七〇区間一、九九九kmについて「道路事業評価手法検討委員会」でまとめた評価方法による結果（区間ごとの事業費、将来交通量、費用対便益、採算性、外部効果、総合評価）に加えて、知事・政令指定都市市長、推進委員会の意見を総合評価して、①有料道路に適さない区間（料金収入で管理費が賄えない区間。八区間二九〇km）、②有料道路になじみにくいと考えられる区間（評価結果が推進委員会、知事及び政令指定都市市長、道路事業評価手法検討委員会の三者の評価がいずれもC又はD。一三区間二七一km）、③残る区間のうち、自治体が要望し有料ネットワークの連続性の確保上支障がない区間（六区間一三八km）の合計二七区間六九九kmを「新直轄方式」に切り換えるものとして選定した。そして五区間一四三kmは「抜本的見直し区間」として、規格・構造・整備時期等を含め抜本的に見直すこととされた。<sup>22)</sup>では残りの（七〇マイナス二七マイナス五）区間は全て新会社かという**と必ずしもそうではなく、今後新会社の事業化計画（及び国家予算）をにらみながら、新直轄方式に切替わるもの**のあり得るようである。<sup>23)</sup>

「①必要性の乏しい道路を造らない、②国民の負担をできるだけ少なくする」との公団改革論は、右の新直轄方式の採用によって、かなり色あせたものになってくるのは事実であろう。「道路」を含む公共事業の長期計画

の仕組みを「成果」重視にかえていくという新しい動きが不可避という状況を考えれば、用いられた評価基準・評価方法について、たとえば全国どこに住んでもインターチェンジまで一時間以内という「公正 (fairness)」の観点の指標を軽視していないかとか、逆に「外部効果を過大に見積もっていないか」とかいったことで、設定する基準設定自体をも絶えず見直しの対象にすること、さらには個別路線の具体的な検討結果を検証可能な状態においておくこと等の工夫が、より一層求められよう。

いずれにせよ二七区間「七〇〇kmの高速道路について国の直轄することとなったことから、今後限られた財源を一般道と分け合うことになるため、道路整備全体のスロウダウンもやむを得ない」との声もある。<sup>(26)</sup> そのこと以外に、「採算等が見込まれない路線(有料道路に適さない路線)は全て国直轄」で整備するならば話は簡単だが、自治体が四分の一を負担するという新直轄のシステムは、国単独事業以上に(自治体の財政状況等からみ)不確定要素がつきまとうことになる。

他方、今回「抜本的見直し」とされた意味(ことに「新たな道路を追加する必要性を見極める」という近畿自動車道の二区間)が、今のところ不明である。場合によっては計画中止を含む大幅変更をも視野に入れるかどうか、今後の検討結果次第である。

右に述べてきた今回の道路四公団改革は、委員会設置、与党との協議というお決まりの政策決定プロセスを踏んでおり、国民との距離感を埋める努力をするというよりも、推進委員会を内閣に設置したことから分るように、政権主導でのなみなみならぬ意欲を感じさせ、あとは永田町と霞ヶ関を舞台に綱引きが行われたというのが門外漢の大学の正直な印象である。

肝心の改革の中身として、四公団が六株式会社及び機構に「組織変更」されることは外観上明白ではあるし、運営主体を株式会社化することにより経営が効率化する可能性を否定できない。しかしそれが従前の四公団方式

ではどうしても解消できないものだったのかどうか、逆にいえば、四公団を民営化すれば万事めでたしめでたしなのかは必ずしも判然とはしない。早い話、公団ファミリー企業の問題にしても、日本道路公団の地域三分割会社によって一時的はともかく本当に根が断たれるのだろうか。というのは、新会社が経営効率化をはかるとなると、一方で今はやりのアウト・ソーシングで外部委託を増やすだろうし、他方新会社の多角経営を奨励している限り、またぞろファミリー企業が誕生するのはある意味必至である。

より根本的には、仮に(「何が」また「どこが」を措くとして)「無駄な道路をつくらない」というのが目的ならば、論理的にはまず全国高速自動車道路網の「整備計画」自体の合理性の検証なりを先行させ、そのうえで現在の公団、つまりは新会社と保有機構の役割を考えるとこのでなければ、話の辻褄が合わない。「民営化」を金科玉条のごとく唱え「民営化」を決めてから従前の「整備計画」の評価をするというのは、手順が完全に逆ではなからうか。

ましてや民営化のアンティ・テーゼとして「社会資本、インフラとしての『道路』建設を『採算』優先で考えてよいのか」という疑問に対しては、必ずしも真っ正面から十分答えるものにはなっていない気がする。長年続いてきた高速道路建設の方針を一八〇度転換する重要な政策変更であるのならば、これらの点を国民の前に明らかにしてこそ「構造改革」の意味があろう。国民には、道路公団の単なる組織分離、組織再編であるのならば、これほどの大騒ぎをする必要はなかったし、逆に組織分離にデメリットはないのかと懐疑的に写るはずである。

## ② 郵政民営化

郵便事業、為替貯金(以下「郵便貯金」という)事業、簡易生命保険・郵便年金(以下「簡易保険」という)事業の郵政三事業は、長らく郵政省の現業部門であった。橋本内閣下の省庁再編時に、総務省の郵政事業庁を経て

「郵政公社」化するところまでは道筋ができていた。小泉首相は首相就任以来持論の「郵政民営化」をすすめるべく、ことに第二次小泉内閣ではこれを最大の政策の目玉にしている。果たして郵政民営化が現下のわが国で最優先の政策課題かどうかはなほ疑問であるが、小泉首相は今秋予定されている次期内閣改造で郵政民営化推進かどうかを大臣指名の踏み絵（＝資格要件）にすると公言するほどの熱の入れ方である。<sup>(27)</sup>

右の「郵政民営化」の目的はどこにあるのだろうか。それは「第二の予算」とまでいわれた財政投融资の原資となつている郵便貯金、簡易保険を廃止ないし縮小することを通して、全体としての国家財政の健全化をはかることにあつたと考えられる。

郵政三事業は、特定郵便局を舞台にした自民党の票田であり、同時に労働組合（全通）は民主党（旧・社会党）の票田である。このため道路四公団民営化以上に、与党の郵政族議員の拒否反応は強いと考えられる。また地方や郊外の住民からみれば、宅配便取次所や郵便・インターネット利用の金融取引等、代替サービスのチャンネルが増えたとはいいながら、特定郵便局における郵便、郵便貯金、簡易保険の三者一体のサービス窓口は、「ワンポイント・ショッピング」の場として、日常生活の生命線ともいふべき存在である。したがって、窓口（特定郵便局）の削減や三者一体のサービスの後退につながるような改革に与野党も地方も抵抗を示すという構図にあることは、誰しも予想できることである。

本年〇四年九月一〇日、郵政民営化の基本方針が閣議決定された。窓口ネットワーク、郵便、郵便貯金、簡易保険の四事業を株式会社方式で分社化することとしている。同日の政府・与党協議会で自民党側が「閣議決定の是非を留保」するという異例の展開<sup>28)</sup>のため、今後の法案提出・国会審議の行方は、本稿執筆時現在不透明である。まず郵便事業に関しては、「郵便の業務」の独占が法律上保障されてきた（郵便法五条一項）。とはいいながら、ことに小包みは宅配便との熾烈な戦いとなつたし、ビジネス文書配達にはバイク便等の参入もみられた。しかし

法的に郵政以外の者による「信書の送達」を禁じてきた（同条二ないし四項<sup>(20)</sup>）ため、クレジット・カードや地域振興券を宅配業者が扱えるか等、「信書」概念がしばしば争点にもなっていた。このような信書の送達を部分自由化するために、二〇〇二年民間事業者による信書の送達に関する法律が制定された。当初全国大の信書便サービス（一般信書便）で参入を期待されていた大手宅配事業者は、事業許可要件のほか総務省による事業への関与もきらって参入せず、結局のところバイク便業者が地方限定の信書便サービス（特定信書便）に参入している程度にとどまる。

今回の郵政改革は、郵便事業のユニバーサル・サービス維持のために右の郵便システム自体は手を触れられていない。郵政対宅配便事業者の構図でコンビニエンス・ストアは、郵政とは郵便切手を販売する程度のつきあいでも、もっぱら宅配便事業者の窓口として機能してきた。その意味でコンビニは「聖域」であったが、郵政公社が民営化後の小包市場をにらんで大手のローソンと提携したため、宅配便事業者が「民業圧迫」として反発している<sup>(30)</sup>。なお、ドイツ郵便民営化後のドイチェ・ポストと比べ、国際的業界再編の流れの中で国際戦略は数段立ち遅れていたため、国際郵便・物流分野での業務拡大は歓迎すべきであると、私は考えている。

郵便貯金と簡易保険については、郵政公社が民営化前に間に合わせようと、窓口での投資信託販売、郵便貯金部門の小口融資の拡大、簡易保険部門での新終身保険発売や医療保険、がん保険の開発を視野に入れる等、事業縮小どころか業務拡大を計画しているという。これでは民間部門へまわるべき資金が、旧・郵政に資金流入するだけで、何のための民営化か分からないし、民間との競争条件の同一化も難問と、早くも問題点・批判続出<sup>(31)</sup>がある。

「本来は手段である『民営化』が目的化した今の議論の進み方には危うさがある」との指摘は正論である。他方で「法案を与党の了承なしに閣議決定した先例を切り開いたのは、ほかならぬ小泉首相である」として既述の信

書法成立の経緯を引用しつつ「長年の持論であり、国民との公約である政策を執行し、首相主導、内閣主導の責任政治を貫くには、与党を圧する首相の気迫が必要」との応援歌も聞かれる<sup>(33)</sup>。しかし、二度の国政選挙の際に自民党の「マニフェスト」に「郵政民営化」の文字を記載したというだけでは、国民に選択を迫りその支持を得たかどうかの決め手にはならないことは、前節①②で強調した通りである。(しかも本年の参議院選挙は実質的には自民党の敗北である)。首相としては目的と手段とに合理的な脈絡のある形を生み出すためにも、法案作成・国会審議に際して、民営化の意図・目的・趣旨、民営化のメリットとデメリットとを国民の前に示すことによつて、与野党に「選択」を迫るべきではなからうか。

### (3) 小括

本章において、根岸教授の民主主義に関する命題が、現実のわが国においてどの程度現実に妥当するものなのか、換言すれば民主主義が機能しているかどうかを、若干の事例をもとに考察してみた。

その結果、国政選挙システム自体が、国民の個別政策への意向を汲み取るようなシステムにはなり得ていないことが判明した。

一步現実の世界に足を踏み入れると、現時点で小泉政権が最重要課題にすえている「郵政民営化」は、参議院選挙の争点(イラク問題、年金問題)からはほど遠く、また国民が最重要課題と考える政策課題(世論調査の結果では、福祉・年金といわれている)からも遙かにかけ離れている。

ことに少子高齢化に加え「団塊の世代」が定年を迎えようとする今、今後の年金、福祉をどう制度設計するかは緊急の課題である<sup>(34)</sup>。しかし本年の年金改革法は、右の問題意識からは余りにかけ離れたものにもかかわらず、永田町の反応は鈍いといわざるを得ない。

右の結論に対して、根岸教授は「藤原君は結論を急ぎ過ぎている。郵政民営化にしても、年金・福祉にしても、将来的に政策が変更されるのが民主主義のシステムなのだから」と反論されるかも知れない。代議制民主主義、多数決、言論・政治活動の自由を抱える民主主義のシステムを通じて、政策なり政権が変わり得ることを完全に否定するつもりはない。しかし実際に「山を動かす」ことは極めて難しい。そのような国政レベルでの民主主義の「理想（建て前）」と「現実」とのギャップからくる「フラストレーション」に国民が悩まされているという現状を是非とも指摘したかったのである。

(2) 小泉首相の二度目の北朝鮮訪問時に、ジェンキンス氏に首相が来日を直接勧めたが、(裏事情はともかく表向きは) 本人が米軍からの訴追を受け米軍に身柄が引渡されることを懸念し拒絶したため、第三国での家族との面会の手筈になつたことは記憶に新しい。当時マスコミは一貫、日米犯罪人引渡条約と、日米安保条約六条に基づく日米地位協定が、同氏の身柄引渡しの根拠になると報じていた。

前者の犯罪人引渡条約は「条約の不可分の一部をなす付表に掲げる犯罪」または「日本国の法令及び合衆国の連邦法令により死刑又は無期若しくは長期一年を超える拘禁刑に処するとされているもの」しか対象にならない(二条一項)。右の「付表」には、ジェンキンス氏の脱走に関して問題になるような罪は挙がっていない。また、「日本国の法令」では、出動命令違反等に関する罰則(自衛隊法一九条、一二〇条一項)が本件に近いが、これは自衛隊員への身分犯であるため同氏に適用の余地はなく、右罰則による有罪になり得ない。同様に刑法の内乱に関する罪、外患に関する罪も、いずれの構成要件を充足しない。このため、日米犯罪人引渡条約は本件では働く余地は初めからなかったと考えられる。

他方、後者の日米地位協定では、合衆国軍当局は、「合衆国の軍法に属する者」が犯した(日本の法令では罰せられないが)合衆国の法令によって罰し得るものへの専属的刑事裁判権を有する(一七条二項(a))。本協定の「合衆国軍隊の構成員」は「日本国の領域にある間におけるアメリカ合衆国の陸軍、海軍又は空軍に属する人員で現に服役中のものをいう」と定義されている(一条(a))が、一七条にいう「合衆国の軍法に属する者」の定義は、地位協

定中には見当たらない。本協定が在日駐留米軍の活動に対する便宜供与を目的としていることからすれば、若干違和感ないし抵抗感がなくはないが、在韓米軍（脱走）兵を右の「合衆国の軍法に属する者」に含める解釈の余地も皆無ではないように思える。もともと後日談だが、ジェンキンス氏はすでに一九五〇年代に訴追済みであったことが判明したのに加えて、彼がインドネシアから来日の時点で、米軍が彼の軍籍を韓国から日本に移し、その結果、地位協定によることが自明となった。これは無難な着地であろう。結果として国民は、マスコミのはらはらどきどき報道に踊らされていただけである。

(3) イラクにおける人道復興支援及び安全確保支援活動の実施に関する特別措置法（以下「特措法」という）に基づいて自衛隊がサマワ等で活動が続けてきた。この活動を二〇〇四年国連安全保障理事会決議一五四六号に基づくイラク主権委譲後に編成される「多国籍軍への参加」形態に切り換えるのに際し、野党からは指揮権の所在等の疑念や法改正なり国会での本格的議論の必要性の声があがったが、政府は、特措法施行令改正として右の国連新決議を特措法二、三条を受けた政令に読み込んだうえ、六月一八日閣議で四条の「基本計画」を改訂し、あわせて指揮権等の論点について政府見解を表明した。Koizumi suggests Japan will join multinational force in Iraq, The Japan Times, June 10, 2004 at 1; Japan to join multinational force: Koizumi, id, June 12, 2004 at 1. 二〇〇四年六月一三日付日本経済新聞夕刊二面、一六日付同紙一、二面、一八日付同紙夕刊一面参照。「基本計画」に関する国会承認がある（五条）ものの、真つ正面の国会審議なり党首会談を回避した感は否めず、自衛隊の活動を強く支持する立場の私でさえ国民の積極的支持を獲得するための政治プロセスとして妥当であったかどうか、疑問なしとしない。右の自衛隊の活動は、さらにもう一年延長される」となる。Cf. Another year eyes for SDF's Iraq tour, The Japan Times, Sep. 22, 2004 at 1.

イラク問題は「九・一一」の受け止め方及びイラク戦争の正当性論が尾をひいているように思われる。たとえば慶應義塾大学法学部藤原ゼミ二〇〇二年夏合宿で「読書会教材として用いた Joseph S. Nye, The Paradox of American Power, 2002」はその後のブッシュ政権の行動と対照的である。Cf. Scharf, Is Invasion of Iraq Lawful under International Law?, International Bar News, Mar. 2003; Acharya, Coping with American Power, The Japan Times, May 3, 2003 at 18; Annan hits both sides in terrorism for eroding rule of law, The Japan Times,

Sep. 22, 2004 at 1.

(4) 国民年金等の一部改正法は、第一に年金一元化に向けての抜本的見直しを先送りにしたこと、第二に、西川きよし議員の委員会審議の機会を奪う委員会強行採決という議事・裁決の運び方、第三に厚生労働省が、年金制度の基礎ともいえる合計特殊出生率の公表を改正法成立まで遅れさせたこと、第四に幾多の法文ミスがあり、これらを官報正誤でしのいだこと等から「欠陥法」と批判されていた。二〇〇四年六月二十四日付日本経済新聞二面、八月二六日付同紙夕刊五面等参照。

(5) 藤原淳一郎「不思議の国の消費税」一九九七年二月二一日付旬刊速報税理。

(6) 日本の政治・経済・社会システムに好意的な分析として、藤原ゼミの夏合宿において読書会教材として用いた以下の文献が代表的であろう。Chalmers Johnson, MITI and the Japanese Miracle, 1982; Frank K Upham, Law and Social Change in Postwar Japan, 1987; Richard Samuels, The Business of the Japanese State: Energy Market in Comparative Historical Perspective, 1987; Daniel I. Okimoto, Between MITI and the Market, 1989 (最後のオキモトは、周知のように日米半導体協議の際のアメリカの知恵袋である。同書は、合宿の翌九一年、『通産省とハイテク産業』と題し邦訳が刊行された)。冒頭のジョンソン著には、同年邦訳『通産省と日本の奇跡』が刊行され、添付しおりで矢野・元通産事務次官が、ジョンソンの分析した時点とそれ以降の通産行政の変質を語っており、資料的に有益である。このジョンソンの分析について、大山耕輔『行政指導の政治経済学：産業政策の形成と実施』五六―五八頁（一九九六年）参照。またアプハムは、戦後日本が男女雇用機会均等、公害問題等の社会的矛盾 (conflict) を「鉄のトライアングル」による「合意形成」モデルで乗り切ったと評価し、できればアメリカにも導入したいとまで絶賛する。同書への書評として、Fujitara, in: 35 Japan Quarterly 91 (1988) 参照。

日本研究家のこれら分析について、藤田稔『日本企業の構造・行動と法』平成三年度シンポジウムの記録』経済法学会年報一三号一〇五、一三九頁以下（一九九二年）収録の藤原発言参照。

(7) 『道路関係四公団改革：民営化に向けて中間整理』を发表」時の動き二〇〇二年一〇月号二頁、原島敏明「道路関係四公団の改革について」『行政改革大綱』閣議決定から『道路関係四公団民営化委員会』設置まで」道路二〇〇三年二月号一一頁。

- (8) 橋本雅道「道路関係四公団の民営化…意見書提出から政府予算原案決定までの動きと今後のスケジュールについて」道路二〇〇三年二月号一六頁、道路関係四公団民営化推進委員会事務局「道路関係四公団の民営化…民営化推進委員会の審議経過および意見書の概要」同誌同号二〇頁。主として委員会での検討の経緯を伝える猪瀬直樹『道路の権力』(二〇〇三年)、桜井よしこ『権力の道化』(二〇〇四年)の二著があり(両著に見解の対立もあり)興味深い。
- (9) 道路関係四公団民営化推進委員会事務局・同右・二六頁、大井尚司「討論記録・パネル討論『地域創造と公益事業』」公益事業研究五五巻一号二〇〇、一〇五頁中、田中一昭基調報告(二〇〇三年)、河南正幸「改革の枠組み…従来の『公団方式』との違い」同誌二〇〇四年八月号二二一―二三頁。
- (10) 道路関係四公団民営化推進委員会事務局・同右・二三―二四頁、橋本・前掲註(8)・一八頁。
- (11) 見坂茂範「高速自動車国道の今後の整備について」道路二〇〇四年八月号二七頁。
- (12) 久保田誉「民営化関係法の概要について」道路二〇〇四年八月号一四頁以下。
- (13) 岡野行秀「道路四公団改革の多すぎる制約条件」運輸と経済六二巻一二号二頁(二〇〇二年)。岡野教授は、同・三頁で、民営化された国鉄のアナロジーでの改革論に対して、「巨額の長期負債を抱えているという点と借入金が増加しているという点では外見上共通」だが、こと日本道路公団に関しては、「当期収入で維持修繕・管理費を償い当期の利子を払いさらに残りを借入金の償還準備に当てる余裕がある。借入金が増加しているのは建設中の路線があるため」で、国鉄とは「まったく異なっていた」と指摘する。
- (14) 前掲註(7)(時の動き)・六一―七頁。
- (15) 岡野・前掲註(13)・三頁。
- (16) 藤井彌太郎「社会として必要な道路…道路四公団民営化推進委員会意見書へのコメント」道路二〇〇三年二月号八一―九頁。
- (17) 大井・前掲註(9)・一一四頁の藤原総括コメント参照。ちなみに従前のプール制は当初料金徴収期間が三〇年であった。今回の独立行政法人・機構は、発足後四五年以内に債務返済を終了し解散する。
- (18) ほぼ同旨・藤井・前掲註(16)・一〇頁。
- (19) 林広敏「道路四公団の民営化によせて」道路二〇〇四年八月号一〇、一一頁。

- (20) 大井・前掲註(9)・一〇七頁。
- (21) 中村基準に基づき厳格な評価をした結果、すべてB/Cが一・〇を上回り整備の必要性を確認したという。たとえば第一五九回国会衆議院国土交通委員会第九号(二〇〇四年四月二日)の林副大臣答弁。久保田督「関係法案の国会審議状況について」道路二〇〇四年八月号一八、二〇頁参照。
- (22) 見坂・前掲註(11)・二八―三三頁、河南・前掲註(9)・二五頁、佐藤信秋・杉山雅洋「新春対談・今後の高速道路ネットワーク構築に向けて」高速道路と自動車二〇〇四年一月号一、一七、一九頁。
- (23) 佐藤・杉山・同右・一九頁の佐藤発言。
- (24) 「公共事業の長期計画の仕組みの抜本的見直し縦割型計画から、成果重視の事業横断的計画へ」時の法令一六九七号六頁(二〇〇三年)。
- (25) 佐藤・杉山・同右・一八頁の杉山発言。
- (26) 林・前掲註(19)・一一頁。
- (27) 二〇〇四年九月二二日付日本経済新聞二面。
- (28) 同年同月一〇日付同紙夕刊一面。
- (29) 藤原淳一郎「現代社会における公企業と法」正田彬・金井貴嗣・畠山武道・藤原淳一郎『現代経済法講座1・現代経済社会と法』二二七、二七五、二八五頁(三省堂、一九九〇年)。
- (30) 二〇〇四年八月二七日付日本経済新聞三面。これより先に郵政公社は六月一日から日本通運ならびにヤマザキ及びエイエム・ピーエムのコンビニ二社と提携し、郵便小包の取扱いを開始すると報じられたが、この記事は余り注目されなかった。同年四月二八日付同紙一面。
- (31) 二〇〇四年八月二七日付日本経済新聞三面、同年九月二四日付同紙五面。もともと「民間との同一の競争条件」は余りに多義的で、「何をやれば(やらなければ)イコール・フッティングなのか」のイメージをつかみにくい。国税として法人税、地方税として法人住民税、事業税、固定資産税等の「公租公課」の納付を指すのだろうか。それとも仮にN T T固定電話の第一種指定電気通信設備のアナロジーで「窓口」ネットワークの開放(相乗り)まで言い出すのだろうか(これは厳密には分社された「窓口」会社の話である)。いわば新会社を現状のサービスに閉じ込めて

「これ以上新規サービスをするな」という禁欲的意味合いでスローガンの用いられている気がしなくもない。

(32) 藤井彰夫「民営化の意味問い直せ」二〇〇四年八月二七日付日本経済新聞三面。

(33) 安藤俊裕「『責任政治』を貫くには」二〇〇四年九月二二日付日本経済新聞二面。

(34) 二〇〇四年藤原ゼミ夏合宿で教材として用いた Laurence Kotlikoff Jr. / Scott Burns, The Coming Generation Storm: What You Need To Know About America's Economic Future, 2004 は「アメリカのベビーブーマー世代が間もなく退職を迎える」として警鐘を鳴らすものである。歴代の大統領も目先の人気取り政策におぼれ、真正面から「痛み (pain)」を伴う政策に取組んでいないという。

### 三 必ずび…「政策決定を主権者の手に」

前章までで、わが国民主義のシステム及び現状が、主権者である国民が「政策」に対して影響力を行使しにくいものになっているという現状を分析した。

国民の意思表明のチャンネルとしては、請願権（憲法一六条）や（デモ行進、署名等を含む）政治運動、言論活動もあるが、最大のもは国政選挙である。前章(1)の特に②⑥で分析したように、頼みの国政選挙もうまく機能していない。その要因として、投票者の「意識」や、選挙投票結果を受取る政党・議員の「感受性」の問題もなっていないが、むしろ「民主主義の構造的なもの」が強く働いているということができる。

右の構造的な問題は、代議制民主主義ないし議會制民主主義に由来している。すなわち国民は、憲法改正の承認、最高裁判所裁判官の国民審査等の例外事項を除けば、「日本国民は、正当に選挙された国会における代表者を通じて行動」することになっており（憲法前文冒頭）、その選挙によって選出された議員は、清き一票を投じた選挙人（国民）の「代理人」ではなく、「全国民を代表する」者に変身する（憲法四三条）。立法機関である国会

は、国会議員で構成し（憲法四一条）、衆参両院はいわずと知れた「多数決」によって意思決定する仕組みになっている（国会法五〇条）。このような仕組みだからこそ、国民（有権者）にとつて国政選挙が唯一ともいえる意思表明の機会でありながら、投票は、候補者個人または政党全体として選択するのみで、政策・争点単位で選択することは不可能になっているのである。

日本国憲法制定時には予想もつかないハイテクの今日にあつて、わが民主主義システムは、時代から取り残され制度疲労気味の硬直的な政治システムという色合いが強い。

もちろん「情報公開」等が典例であるが、私の学生時代の憲法、行政法の教科書ではおよそ予想もしなかったようなシステムの部分的改良は行われてはいる。すなわち「情報公開」に加え、行政評価、（私自身、審議会でお馴染みの）パブリック・コメント等の目新しい仕組みが加わったことに着目すると、「わが国民民主主義の制度は決して固定的硬直的なものではなく、弾力的な柔構造である」と楽観的に考える人がいるかも知れない。しかし同時に「情報公開」は日米構造協議に象徴される「外圧」なくしては立法化されなかったことを看過してはならない。いずれにしても、これら補充的・付加的手法をもってしても、国民と政府との距離感を解消するものには至っていない。いかにして国民と政府との距離を適正なものにするかは、根岸教授の「再行主義（redoism）」が政治の場面で制度化された」ところの「民主主義」（根岸論文・五四頁）の実現にとつて、極めて重要な課題と考えられる。

本稿二(2)で述べたようにわが国の政治における主力プレイヤー（政治勢力・政治権力）を「鉄のトライアングル」でたとえる時期は終わった。それでは現状はどうなっているだろうか。これは私のあくまで現時点での直感であるが、「政権与党（現在は自民党プラス公明党）」、「財界（経団連・経済同友会）」、「各省庁の官僚」という従前の三者に新たに「首相官邸」と「世論・マスコミ」とを加えた「ペンタゴン（pentagon）」に変わったと考えて

いる。

ここに新しく「首相官邸」を加えたのは、橋本内閣での省庁再編に伴う内閣府の創設と時を同じくして内閣総理大臣（首相官邸）の省庁調整機能の強化（＝実質的権限拡大）がはかられたことに端を発している。小泉内閣になつてからというものは、（対米及び北朝鮮）外交、（構造改革等の）内政の全般にわたり、従前にも増して首相の発言力、指導力が発揮されるようになっていゝ。このため、従来の「官僚」が「省庁」と「官邸」とに分離されたことにもなる。

次に「世論・マスコミ」のうち「マスコミ」は「第四の勢力」としてお馴染みの存在である。一九九三年の総選挙の結果できあがつた細川内閣実現において、マスコミの果たした世論操作は、紛れもない事実である。さらに自民党総裁選挙での小泉当選においても、全く同様の役割を果たしている。「世論」はなかなか表立って一本にまとまらないため、主力プレイヤー（政治勢力・政治権力）の意味では疑問符が付けられるものの、マスコミと一体となれば力を発揮することもあり得るという意味で「世論・マスコミ」と記したものである。この意味では、「ペンタゴン」といっても正五角形ではないという留保が必要である。

右の仮説が正しいとすれば、主力プレイヤーのうち「世論・マスコミ」を別にすれば、国民に直接基盤（接点）を有するのは、政権与党の国会議員のみである。いわば新興勢力である「首相官邸」は、憲法論では「議院内閣制」が権力の正当化の理屈かも知れない。しかし、いままでの省庁間の対立も利害調整という観点からは「チェック・アンド・バランス」として良い意味もあつたはずである。これが官邸主導になると、よほど議会や会計検査院がその動きをチェックしない限りブレーキが効かずに「民主主義のもとでの独裁」の弊害すらあり得る。

このような現状認識のもと、本章の副題である「政策決定を主権者の手に」ということで何らかの積極的代替

案を提示できれば良いのだが、これは法学徒にとって手に余る難問である。

考えるべき第一は、政権与党内の駆け引きで内閣総理大臣が選出されるということに国民がへきえきしていることである。加えて小泉内閣において顕著なように議院内閣制のもとで首相官邸の力を増大させるのであれば、ますます「民意」との距離を詰めておかねばならないだろう。そこで幾分言い古されたことからかも知れないが、リコール制という安全弁とセットした「首相公選」を実現すべきである。戦後の地方自治のもとで、知事、市町村（特別区）長は公選になつている。「民主主義の学校」としての自治体レベルで長の公選（大統領制）の経験を積んだ国民が、国政レベルで公選（大統領制）を求めるのは、極めて当然の理屈ではなからうか。

第二は、本稿二(1)で分析したように、国政選挙での選挙公約にしてもマニフェスト（政権公約）にしても、国民は投票場において高々パッケージでしか賛否を表明できるに過ぎない。早い話、BSE感染牛のおそれから米牛肉の輸入を禁止しているが、「わが国の全頭検査は非科学的で過大検査であり、発症例がない生後二〇か月未満は年齢さえ確認できればフリー・パスで良い」という見解が専門家から主張されている。一刻も輸入再開を願う「外食産業」、米国との摩擦を回避したい「官邸」対、国民の食の安全性を守りたい「省庁」「消費者団体」の対立の構図が読み取れる。別段選挙の争点になつたわけでもないが、牛肉輸入再開の賛否に国民の関心は高い。国民に「禁輸の我慢くらべ」「検査費用の上乗せ」等の論点について、その意思を確認し選択させるのに適している一例ではなからうか。

そこで第二の提言は、「国民投票」<sup>(35)</sup>である。マスコミの世論調査よりも、精度の高い意向調査が可能になる。この時代、インターネットを併用した投票すら可能である。従来は政策パッケージでしかモノを言えなかつた国民が、個別政策について直接意見表明が可能である。国政レベルであるからには、少なくとも現在自治体レベルで多用されている迷惑施設の賛否といった消極的な事柄ではなく、積極的な政策についての賛否を問うものになる

であろう。

もっとも「国民投票」をどの事項について実施するのか、どのような聞き方をするのかが大問題になることは承知している。たとえば本稿二(3)で述べた年金・福祉についての「痛み」を伴う改革については、十分なディベートを経た上でいくつかの政策の選択肢を選ばせることが考えられる。現行民主主義システムを前提にこれを補充するものとして、一考に値しよう。

(35) 藤原淳一郎「日本国憲法原理の再検討」社会思想研究二三巻九号八、一三頁(一九七一年)で極論として、「政策決定(国民投票)」「政治執行(行政)」「統制(行政監査機関)」の三権を構想したことがある。要は「政策決定」を国会議員や官僚という「選良(司祭)」でなく「国民」に取り戻すという「万人祭司」の実現のための選択肢の一つなのである。

(二〇〇四年一〇月六日稿)