

# 拒否権プレイヤー・モデルと 民主党・鳩山政権における政策決定（2） —— ‘政治的官僚制仮説’ の提起<sup>1</sup>

富 崎 隆

## 目 次

- 1、はじめに
- 2、鳩山政権の軌跡・概要
  - 2-1 鳩山政権の開始
  - 2-2 鳩山政権の政権運営・支持率
  - 2-3 鳩山政権の終焉
- 3、鳩山政権の政策運営；拒否権プレイヤー・モデルによる分析
  - 3-1 鳩山政権における政策決定と先行研究・問題の所在
  - 3-2 拒否権プレイヤー・モデル：簡単な説明
  - 3-3 鳩山政権におけるマニフェストの実現と拒否権プレイヤー・モデル  
(以上、前号)
  - 3-4 2009年民主党マニフェスト
  - 3-5 3つの主要政策に関する検討
    - 3-5a 子ども手当
    - 3-5b 政治主導関連法案（国家戦略局設置・公務員制度改革等）・行政刷新
    - 3-5c 普天間基地移設
  - 3-6 分析結果のまとめ
- 4、戦後日本の民主制における権力構造に関する仮説提起と日本の民主制
  - 4-1 戦後日本の民主制における ‘政治的官僚制’ 仮説
  - 4-2 日本の民主制への含意  
(以上、本号)

### 3-4 2009年民主党マニフェスト

次に、民主党の09年衆院マニフェストについて、簡単に整理しておく。表紙タイトルは、「政権交代。国民の生活が第一。」である。党首の顔写真が使用されるのも、民主党マニフェストとしては通常であった。

内容を整理しておこう。冒頭に、「暮らしのための政治を。」というタイトルで、全体の構想を演説調に記述し、最後に代表のサインが印刷されている。同時に、「鳩山政権の政権構想」という見出しで、著名な「5原則 5策」が提示される。(表 3-4a)

次頁の「マニフェストの工程表」という見出しで、政策実行手順と各年の予算措置が提示される。主要な政策実現の必要財源を、初年度7.1兆円、4年後の平成25年度で16.8兆円であるとする。さらに、「5つの約束」という形で5つの主要政策群を提示する。(表 3-4b)最後に、「マニフェスト政策各論」として、より細かい政策が提示されている。尚、米軍基地再編に関しては「日米地位協定の改定を提起し、米軍再編や在日米軍基地のあり方についても見直しの方向で臨む」という形で記載されている。

(表 3-4a) 2009年 民主党マニフェスト(1)

5原則	5策
原則1：官僚丸投げの政治から、政権党が責任を持つ政治家主導の政治へ	第1策：政務3役(大臣・副大臣・政務官)中心に政治主導による政策立案・調整・決定、および政務3役・大臣補佐官などの国会議員100人を政府に配置
原則2：政府と与党を使い分ける二元体制から、内閣の下での政策決定に一元化へ	第2策：閣僚委員会の活用と事務次官会議の廃止による政治家主導の意思決定
原則3：各省縦割りの省益から、官邸主導の国益へ	第3策：国家戦略の設置と活用による官邸機能強化、予算骨格策定
原則4：タテ型の利権社会から、ヨコ型の絆の社会へ	第4策：事務次官・局長などの、政治主導の下での幹部人事制度確立
原則5：中央集権から、地方分権へ	第5策：天下り、渡りを全面禁止。行政刷新会議の設置による無駄な予算と制度の精査、国家行政組織法の改正により、省庁再編の機動的運用を図る。

(表 3-4b) 2009 年 民主党マニフェスト (2)

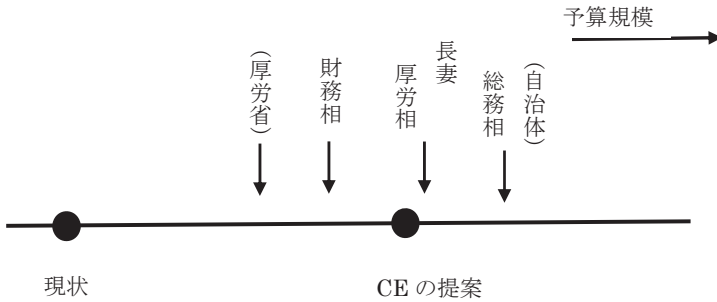
5つの約束
1、ムダづかい：国の予算 207 兆円を全面的に書き換え、税金のムダづかいと天下りを根絶。議員の世襲と企業団体献金の禁止、衆院定数の 80 削減。平成 25 年度で、16.8 兆円を捻出
2、子育て・教育：一人当たり年 31.2 万円の「子ども手当」支給。高校の実質無料化と大学奨学金の充実。
3、年金・医療：「年金手帳」創設。年金制度の一元化と月額 7 万円の最低保証年金を実現。後期高齢者医療制度の廃止、医師を 1.5 倍に。
4、地域主権：「地域主権」の確立の第 1 歩として、地方自主財源の大幅拡充。農家の個別保障制度、高速道路無料化、郵政事業の抜本見直し。
5、雇用・経済：中小企業の法人税率を 11%に、月額 10 万円の手当つき職業訓練制度。地球温暖化対策の強力な推進。

### 3-5 3つの主要政策に関する検討

それでは、このマニフェストは鳩山政権下、どのように実現した(しなかった)のであろうか。分析対象とする政策について、ここですべてを採りあげる事はできない。そこで、主要政策の代表例として、①子ども手当、②政治主導関連法案(国家戦略局設置、公務員制度改革等)・行政刷新(事業仕分け)、③沖縄普天間基地移設、について順にみていく。

分析手法としては、まず、全国紙(朝日新聞・読売新聞・日本経済新聞)の報道記事検索をもとに、それぞれの政策課題に関する主要アクターの発言、行動を時系列に整理する。先の仮説に基づき、アクターは、首相・官邸、担当大臣を含む政務3役、民主党、国民新党・社民党、官僚機構、野党、その他、をみる、また、普天間問題では交渉相手である米国(政府関係者等)を別途みる。さらに、薬師寺(2012)、山口・中北(2014)等の証言から、そのバイアスに注意しつつ<sup>2</sup>、アクターの時系列行動の整理に追加する。そこから政策撤回時期を、それに関わったアクターを中心にみていく。

アクターの発言や行動を整理し、各アクターの望ましい政策スタンスがどこにあるのか、さらに各アクターが CE や VP としてどのように活動したかを同定し、モデルの妥当性を検証することを目指す<sup>3</sup>。



(図 3-5a)「子ども手当」におけるアクターの予想政策スタンス

### 3-5a 子ども手当

マニフェストにおいて、月額2万6千円(初年度の2010年は半額実施の1万3千円)と記載された子ども手当は言うまでもなく民主党政権の主要政策のひとつである。担当の厚労相は長妻昭、副大臣に細川律夫と長浜博行、政務官に山井和則と足立信也が就いた。各アクターの予想される政策スタンスを(図 3-5a)に示し、各主体の活動を時系列化したものを(表 3-5a)に示す。

なお、政策内容に関し、それが予算規模として「非現実的」かについても簡単にみておこう。まず、例えば「子ども手当」は、実態的には中高所得層向けの大規模な定額の「政策減税」と低所得者向けの「政策手当」を組み合わせた措置である。「子ども手当」総予算の5.5兆円が大規模である事は間違いないが、この程度の新規政策は、先進国で珍しいとはいえない。例えば、05年以降の英国キャメロン連立政権では、年間10兆円超の歳出削減を行っている。米国トランプ減税は年18兆円規模、以前のブッシュ減税は年15兆円規模である。また、日本における補正予算の規模は、例えば2012年度で総額10兆円を超える<sup>4</sup>。(16年度は5兆円弱)予算策定において、従来の厚労省予算の「枠内で」5兆円規模の新規財源を捻出することは著しく困難であるだろうが、予算をトップダウンで策定し、マニフェスト関連予算をまず割り振り、その後一定の調整を行って各省予算に

(表 3-5a) 子供手当

	首相・官邸	大臣・政務役	財務大臣ほか関係閣僚	民主党	国民新党・社民党	官僚機構	野党	その他
2009/9/15	首相官邸 経済財政諮問会議の停止 と国家戦略局設置へ始動		菅・国家戦略局入選開始			勝主計官が藤井最高 顧問(当時)を訪問		
2009/9/16			藤井最高顧問が予算編成 方針を発表					
	鳩山政権発足		藤井昭彦相・子ども手当 の予算に反映 長妻厚労相・「全力で」表 明					
2009/9/18	鳩山; 自民143兆補正予算 の執行見直し指示							
2009/9/21					亀井国民新党党首; 「所得 制限」 福島社民党党首; 「所得制 限」発言			
2009/9/28				「政府建立与党首脳会議」	3党首「基本政策閣僚委員 会」 年内予算編成・概算要求 方針			
2009/9/29	予算編成の基本方針・閣 議決定; 年内編成・マニ フェスト実現ほか							
2009/10/2			補正予算見直し総額2兆 円削減					
2009/10/2			藤井; 予算削減之 長妻; 削減に限界					
2009/10/13		長妻; 子ども手当財源・自 治体企業負担を検討						

1101

2009/10/14		「子育て応援手当」長妻厚 労相と原口総務相で調整 難航									
2009/10/14	10年度予算編成・概算要 求締切										国民新党が予算要望、公 共事業増額
2009/10/19	平野;子ども手当への自 治体・企業負担検討を表 明										
2009/10/20	鳩山;子ども手当の全額 国庫負担の方針表明										
2009/10/24											
2009/10/26	鳩山;所信表明演説;子ど も手当実現を表明										
2009/11/18	鳩山;マニフェスト予算 の圧縮検討表明					藤井;所得制限の検討表 明					
2009/11/19											
2009/12/5		「子ども手当」法案骨子公 表(所得制限なし) 長妻厚労相と原口総務相 が国会内で会談									
2009/12/8											
2009/12/9											
2009/12/10											
2009/12/11											

厚労省;子ども手当  
財源として22兆円要  
求

福島;「子ども基金」提唱

民主党の予算重点要望・  
重点10項目公表

全国知事会長・  
麻生が子ども手  
当の地方負担に  
反対

全国町村会;地  
方負担に反対

2009/12/15					社民党; 満額支給に疑問			
2009/12/16				小沢幹事長; 子ども手当に所得制限などを要望				
2009/12/16	所得制限・年収2千万円で調整							
2009/12/16				所得制限額・与党内調整 鳩山・小沢会談				
2009/12/21	鳩山・菅・藤井・平野・丹後 (財務事務次官) 会談							
2009/12/21	鳩山; 所得制限なし表明							
2009/12/22	鳩山; 地方・企業負担維持を表明							
2009/12/24	予算案の概要決定							
	子ども手当・国費17兆円							
2009/12/25	予算案・閣議決定 子ども手当 (月額2.6万円/10年度半額 国費1.7兆円)							
2010/1/5					藤井; 総意			
2010/1/6					菅財務相			
2010/1/7					仙谷国家戦略相内定			
2010/1/18								通帯国会・開会
2010/1/22	国会に予算案提出							
2010/1/28	施政方針演説							
2010/1/29	子ども手当法・閣議決定・2年間の時限立法				菅; 財政経済演説			
2010/2/1								
2010/2/2	鳩山; 満額支給に努力				峰崎財務副大臣; 満額支給困難			
2010/2/23	子ども手当法案・衆院審議入り							自民・衆院審議入り拒否 参院審議入り





シーリングをつけた予算編成を行う手続きをとる枠組みを整備すれば良い。こうした事は、55年体制的「省庁割拠制」の下では「重大」かもしれないが、ほとんど世界中の先進国が通常業務として行っている「予算の組み替え」である。要するに、予算規模上政策内容は国際比較の観点からみて特別とはいえず、政治的意思と決定メカニズムの問題という事ができる<sup>5</sup>。

長妻は、政権発足後の就任会見で子ども手当実現を明言、翌日の厚労相職員を前にした訓示では、マニフェストを高く掲げ「国民との契約書である」とするパフォーマンスをみせた。省内の掌握に関して批判的評価もある長妻のマネジメントであるが、子ども手当に関して省内官僚機構から強い抵抗を受けた様子は、全国紙報道ベースではみられない<sup>6</sup>。議論となったのは、法案の細部をめぐる問題で、財源調達をめぐる財務相(財務省)との調整、連立与党を構成する国民新・社民党からの所得制限をめぐる異論、児童手当では負担があった企業・自治体負担をめぐる総務相(総務省)や地方自治体連合からの異論であった<sup>7</sup>。

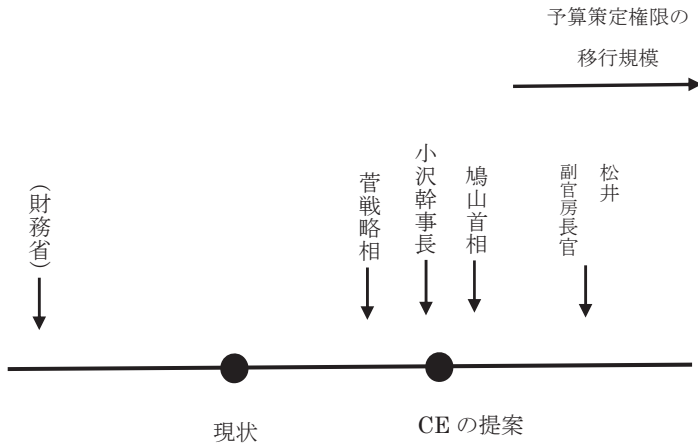
また、12月16日の民主党・小沢幹事長らによる「党要望」では、財源問題及び民意への対応として、子ども手当には所得制限を設けるべきだとされた(制限金額は政府に委任)。最終的に、マニフェストに提示された「子ども手当」初年度の半額実施は、鳩山首相の裁定により所得制限を設けず、企業・自治体負担は児童手当の場合と同額とする事で政府案を決着させる。さらに、国会審議の中で公明党修正案を受け入れる形式で立法化される<sup>8</sup>。

ただし、法案化される過程で、いわゆる子ども手当法案は、2年間の時限立法とされた。一般的な解釈は、マニフェストでは全額国費で子ども手当を導入すると解釈したとする地方側の反発に配慮し、10年度と11年度は手当の財源を確保できなかったことを理由に、法制上児童手当を存続させ、従来通りの児童手当分の地方負担を求め、これを暫定措置とする事で、2年の時限立法として立案されたとされる<sup>9</sup>。しかし、この措置は、実は重大な帰結をもたらす。時限立法化という形式を採用していなかった場合、もし後に参院での与野党逆転と「ねじれ」が生じた場合でも、その「現状」

に対し衆院で多数を握る民主党が VP となる事で制度自体は存続する。しかし、時限立法であれば、子ども手当法は 2011 年 9 月以降の存続に対し、自公が VP となり、廃止という事になる。なぜこのような(時限立法の)形式としたかについての詳細な証拠は今の所出ていないが、厚労省の事務官僚機構がある種 VP 的活動をした可能性を残すといえよう<sup>10</sup>。

(図 3-5a)における主要アクターの政策スタンスから予測される帰結と実際の結果とを照合しよう。子ども手当で予算規模について、財務相は厚労省予算の削減措置による財源調達を求めると同時に、所得制限措置の検討をしばしば表明し、財政支出規模をより削減するべきであるとの立場を示した。一方で、財務相自身は、マニフェストに基づく子ども手当でそのものの実現の必要性については早い時期から同意を表明し、その後もそのスタンスを崩すことはなかった。自治体と総務相は、子ども手当の実施に伴い、現行「児童手当」制度下でなされてきた自治体負担分を国費で代替する事を求めた。一方、厚労省の予測政策スタンスはやや曖昧である。特定かつ時限的な政策クライアントをもたず、省庁の裁量や天下り等の省庁利権と結びつかない「子ども手当」のような大規模な普遍的政策措置は、一般的に省庁の組織利益・組織利権には反する傾向がある。ただし、大規模な予算拡大は厚労省の他予算が大幅に削減されない限りにおいて組織利益に資する面もある。(図 3-5a)における厚労省の政策スタンスは、その点を反映している。なお、厚労省と自治体は、明確な制度的・党派的 VP とは言えない<sup>11</sup>。こういった政策スタンスを前提とした場合、VP モデルの予測は、CE の長妻厚労相に対し、総務相、財務相にとって「現状改善」である。厚労省は明示的 VP ではないが、このスタンスを前提とすれば「現状改善」であり、「JPM モデル④」に基づき VP 化する誘因はない。モデルの予測は、「成立」となる。

### 3-5b 政治主導関連法案(国家戦略局設置・公務員制度改革等)・行政刷新 政治主導に関する改革法案と実施は、いうまでもなく 09 年民主党マニ

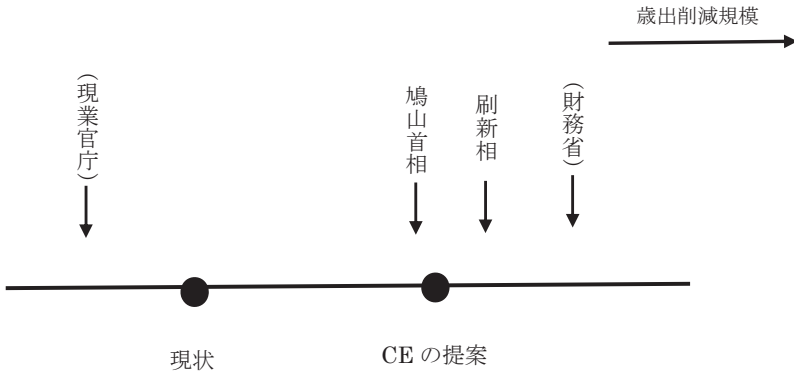


(図 3-5b-1) 「国家戦略局」設置におけるアクターの予想政策スタンス

フェストの冒頭頁に提示される「5原則・5策」の基本部分といえる。

政策策定の中心は、首相及び官邸、および戦略相という事になる。官邸の陣容では、官房長官の平野博文、官房副長官の松井孝治で、特に、官房副長官の松井は、民主党マニフェストの政治主導項目作成に早くから関わっており、鳩山政権官邸においても実質的な役割が期待されていた。副総理・国家戦略相の菅直人、行政刷新相の仙谷由人、刷新相を引き継いだ枝野幸男も CE に含まれるだろう。国家戦略局設置及び行政刷新会議・事業仕分けそれぞれに対する各アクターの（予想）政策スタンスを（図 3-5b）に示し、各主体の活動を時系列化したものを（表 3-5b）に示す。

尚、前提として押さえておかなければならないのは、例えば、英国においてはこういった内閣・省庁の組織再編制は、法律によらず、時の首相の判断（具体的には、日本の政令にあたる枢密院令）によって実施する事が可能であるという点である<sup>12</sup>。ほとんどの新首相就任毎に、日本でいう「省庁再編」は実施される。当然ながら、（それに賛成・反対の立場があるとしても）提案されている政策内容が「非現実的」とはいえない。実現までの「ハードル」が本分析における焦点となる。



(図 3-5b-2) 「行政刷新会議」設置におけるアクターの予想政策スタンス

目玉のひとつであった「国家戦略局」設置は鳩山政権で実現しなかった。その原因として、第1に、国家戦略局(及び内閣人事局)設置の法案に関していえば、全体としては、政策実現におけるスケジュール管理を強くグリップできなかった点に(結果としてみた場合の)直接原因をみる事ができる。鳩山政権は、09年9月政権発足後、結果として補正予算の組み替え対処と、事業仕分け・予算編成の年内策定を優先した。これには、財務相(省)の強い要請があった事が予想できる。しかし、94年政治改革法案の成立過程の例をみるまでもなく、本法案は、9月2日付『日経新聞』で党方針として報道されたように、明らかに臨時国会の冒頭、少なくとも予算に優先させて成立を図るべき案件であったといえよう。

その際、特に戦略局に与える権限について、CE内に重要な違い(凝集性の不足)があった点がひとつのネックとなっていたようだ。松井官房副長官、菅戦略相、鳩山首相、小沢幹事長にビジョンの違いがみられ、それは法案の細部作成段階での遅延を招いた。松井は、彼の表現によれば「九七基本政策論を一からやって、国のあり方、税財政の骨格、外交・安全保障政策はどうあるべきかなどについて積み上げていく・・・」「・・・国家戦略局と内閣人事局のような組織に人的資源を集中して・・・」(葉師寺, 2012)とし、「・・・内閣官房の直下に置き、局というラインの組織にする」(山口・

(表3-5b) 国家戦略局・行政刷新

	首相・官邸	大臣・政務総長	財務大臣ほか関係閣僚	民主党	国民新党・社民党	官僚機構	野党	その他
2009/9/2								「政治主導確立法案」臨時国会に一括提出・改正を目指す
2009/9/9					3党連立合意			
2009/9/11			岡田外相が戦略相との権限分配に言及	予算編成の基本方針の月内決定・複数年度予算を検討				
2009/9/14	鳩山「国家戦略室の中心業務は予算資格・特命で新任務」							
2009/9/15				党3役懇・政務調査会廃止方針				
2009/9/16	鳩山政権発足	菅 国家戦略相 仙谷 行政刷新相						
2009/9/17			外相・財相が戦略相との権限分配に言及					
2009/9/18	鳩山「戦略室設置の指示自民の14兆補正予算の執行見直し指示							
2009/9/20		仙谷・公益法人の一部廃止方針		党政調会廃止				
2009/9/20	国家戦略局素案・10月国会提出へ	菅・予算・政策目標明政治制度導入検討						
2009/9/28		「予算編成のあり方に關する検討会」菅・野田十学識座談者はか		「政府連立与党首脳会議」	3党首「基本政策閣僚委員会」年内予算編成・概算要求方針			



2009/11/19			行政刷新会議指針								
2009/11/24-11/27			事業仕分け後半								
2009/11/30			刷新会議:事業仕分けの結果了承								
2009/12/4			仙谷:事務次官廃止検討を表明								
2009/12/4									亀井:予算案閣議決定拒否		
2009/12/9			鳩山:事務次官廃止 検討評価								
2009/12/10											
2009/12/11			菅:年内に新しい成長戦略方針							民主党の予算重点要望・重点16項目公表	
2009/12/15			予算基本方針閣議決定								
2009/12/15			鳩山:政治主導確立法案を次期通常国会に提出方針								
2009/12/16											
2009/12/19			鳩山・菅が予算で協議								
2009/12/21			鳩山・菅・藤井・平野・丹後(財務事務次官)会談								
2009/12/21			鳩山:予算方針表明								
2009/12/24											
2009/12/25			予算案、閣議決定								
2010/1/1											検査:首相の元秘書を摘発
2010/1/5			藤井財務相辞意								

2010/17		菅野務相、仙谷国家戦略・行政刷新相								菅野:消費税と議論
2010/112	政治主導強化のための副大臣・政務官増員を閣議で確認									
2010/115			検査・小沢元秘書を逮捕							
2010/116			民主党大会							
2010/117										通常国会・開会
2010/118									自民・独自予算案	
2010/122	国会に予算案提出									
2010/123-24							小沢:橋本による任意職取			
2010/125		戦略室:有識者会議報告								
2010/127	鳩山:参院選後に省庁再編取り組む意向									
2010/128	実施方針演説									
2010/129	鳩山:事務次官の局長級引き下げ案									
2010/25	政治主導確立法案閣議決定									
2010/210		枝野:行政刷新相任命								
2010/211	国家公務員法改正案・閣議決定見送り									
2010/215	鳩山:公務員制度・次官局長部長同格化方針									
2010/219	公務員制度改革・閣議決定									
2010/318	政治主導確立法案・衆院審議入り									
2010/32	予算案・衆院通過									
2010/317							「政権公約会議」鳩山・小沢ほか			



2010/3/24	予算成立								
2010/4/6									自民・みんな 公務員制度改革法案対案
2010/4/13						公務員制度改革法案、衆院通過			
2010/4/14				仙谷・事務次官廃止&事務系副大臣新設検討					
2010/4/28-4/25				事業仕分け・第2弾(前半)					
2010/4/22									鳩山元秘書;有罪判決
2010/4/27						小沢・検察審・起訴相当			
2010/5/6				公務員退職管理方針		参院マニフェスト協議			
2010/5/18				行政刷新会議・特別会計・抜本見直し方針					
2010/5/20-5/25				事業仕分け・第2弾(後半)					
2010/6/2				鳩山・辞意表明					
2010/6/16								国家公務員制度改革関連法案・廃案	
2010/7/11									参院選
2010/7/16				菅:国家戦略局構想断念表明					
2011/5/12								政治上準備立法案 国会発動未・廃案扱い	

中北, 2014) とする。少なくとも予算と税制の基本骨格を策定・決定する権限を与え、その権限を法的に明確化することを目指した。つまり、従来の財務相(省)権限の明白な移行と、いわば「オール霞が関」(+「民間の人材」)を集めた中枢機関の設置構想である。一方、戦略相となった菅は、彼自身「英国のポリシー・ユニット」と表現するように、首相への助言機関をイメージし、「予算編成そのものを国家戦略室にうつしてやることは、・・考えていなかった」(山口・中北, 2014) とする。一方、小沢は、松井構想の細部に対し、懐疑的な姿勢を表明している。首相を中心とした中枢機能の充実強化の必要性について同意するものの、「大きな霞が関をもうひとつ作る」事を警戒していたとされる。そして、中枢機能はむしろ少数の政治家(及びそれを支える補佐官)が担うべきである、というスタンスであった<sup>13</sup>。鳩山のスタンスは、例によって曖昧なのだが、松井構想を評価していた事は明らかである。ただし、岡田外相から「外交一元化」の主張をされると、戦略局の担当範囲から外交・安全保障を外してしまう。これによって、戦略局と従来からある「経済財政諮問会議」との違いはあいまいとなった<sup>14</sup>。

衆参で過半数を握り、政権の最優先事項と位置付けていた同法案を、政権発足早々になぜ法制化できなかったかを問われ、鳩山は「不思議」と証言している。(山口・中北, 2014) スケジュールの点でいえば、(彼の自己認識としては)年内は政府・官邸の判断(予算編成と事業仕分けの優先)及び党との調整、年明けは国会での判断であるとする。年明けの国会対応では、政治主導確立法案の重量化 公務員制度改革法案・国会審議活性化法案をあわせた「政治主導関連3法案」の扱い、そして自身と小沢幹事長の「政治とカネ」問題への国会対応との関係で会期延長が難しく、会期内の成立が困難となったとする。

尚、この問題における主要アクターの行動・発言を時系列でみていくと、発言・行動が(ある程度特定できる)ある時点から、急速に変化するアクターを発見できる。このケースでいうと、菅副総理、仙谷刷新相・戦略相である。

菅に関して言えば、財務相就任後の1月末から2月初めにかけて、突然消費税に関する議論に前向きとなると同時に、政治主導その他マニフェスト項目に対しても、発言が急速に後退していく。仙谷に関していえば、戦略相に就任したやはり10年1月前後、それまで事務次官廃止を含む、かなり急進的な立場を表明する事があったが、この頃を境にそういった発言はほぼなくなっていく。出来上がった公務員制度改革法案(2月19日閣議決定)は、その後の自民・みんなの共同提案(4月6日)の対案と比較しても、多くの点で不徹底な内容となっている。広い意味での「政治的取引」が行政官僚制幹部との間でなされた可能性があるともみる事ができる<sup>15</sup>。

興味深い事に、鳩山首相の辞任後の菅内閣で仙谷は官房長官に就任する。重要な政策推進アクターでありブレーンであった松井は官邸を去る。菅内閣の下、国家戦略局の位置付けは大きく変更され、10年8月、戦略局から予算骨格の調整・策定権をなくし、首相に対する助言機関とする方針を示す。そして、政治主導確立法案は、参院選後のねじれ国会によって、自民党・公明党がVPとなる中、結局、11年5月11日、野田政権下で会期末廃案となる。

政権発足直後のスケジュール・グリップを充分に行えず、CEの交代と新しいCEの政治的スタンスの変更、及び参院選の結果により公明・自民が強力なVPとなった事から、政治主導関連法案は実現に至らなかったという事ができよう。

尚、行政刷新会議(事業仕分け)には財務省特に主計局の全面協力があつた一方、国家戦略局設置には、予算策定権限を奪われるとして、組織として強い抵抗を示した点が指摘される。(長谷川, 2012)そして、「両輪」と表現された2つの新機関のうち、行政刷新会議は迅速に実現化され、一方、九〇政権発足直後の09年9月の臨時国会冒頭で処理されると報道された国家戦略局は、結局実現されなかった。結果として、財務省は、巧みに組織利害(省益)における「果実」を得ている、という見方は可能である。

(図3-5b)における主要アクターの政策スタンスから予測される帰結と

実際の結果とを照合しよう。「国家戦略局」設置においては、鳩山・小沢・菅・松井の各 CE アクターのスタンスが微妙に違う事が示されている。しかし、少なくとも最終法案へ明示的に反対を表明した CE アクターはいない。松井にとっても、その権限移譲規模は本来のスタンスからみれば不十分であったと考えられるが、それでも「現状改善」である。その他の明示的政治主体にとっても、「現状改善」でない主体はない。一方で、財務省にとっては権限の喪失にあたり、財務省が「JPM モデル④」の予測から VP 化した場合に、「非実現」が予測される。

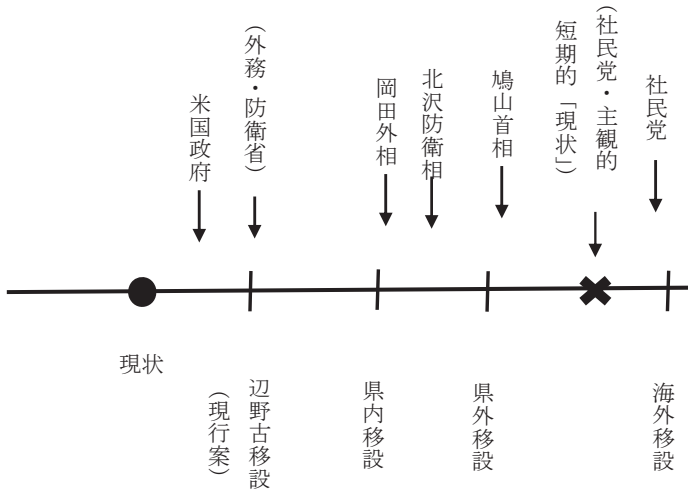
一方、「行政刷新会議」に関しては、主要アクターにとって「現状改善」であるばかりでなく、財務省にとっても「現状改善」である。なお、現業官庁にとっては、予算権益に縮小を意味する。現業官庁が「JPM モデル④」の予測から VP 化した場合に「非実現」、VP 化しない場合「実現」という事となる。

### 3-5c 普天間基地移設

マニフェストでは、本問題は主要政策ではなく、最後尾に掲げられた「マニフェスト政策各論」55 項目のうちのひとつ「51、緊密で対等な日米関係を築く」の中の 1 項目で「日米地位協定の改定を提起し、米軍再編や在日米軍基地のあり方についても見直しの方向で臨む」と記述されている。しかし、鳩山代表自身が衆院解散の直前 7 月に沖縄市で開かれた集会、及び選挙期間中の 8 月の日本記者クラブ・党首討論会でも、普天間基地の移設について「最低でも県外移設が期待される」との表明をしていた。これは、事実上、重要な選挙公約のひとつと受け止められ、鳩山首相を最後まで苦しめる事となる。

八九

官邸(鳩山首相、平野官房長官、佐野忠克首相秘書官ら)、外務省(岡田克也外相・福田哲郎副大臣ほか)、防衛省(北沢俊美防衛相・長島昭久政務官ほか)を中心に CE を形成したとみる事ができる。尚、本件は外交交渉であり、VP モデルが元来想定する状況とは異なる事には注意しなければ



(図 3-5c)「普天間移設」におけるアクターの予想政策スタンス

ばならない。しかし、アメリカ政府の予想できるスタンスを、併せてみることで興味深い考察も可能となる。ここで予測される各アクターの政策スタンスを(図 3-5c)に示し、各主体の活動を時系列化したものを(表 3-5c)に示す。

交渉過程を通じていえる事の第 1 は、アメリカ・オバマ政権(特にゲーツ国防長官を中心とした国防筋)側の一貫した強硬姿勢である。総選挙終了直後の 8 月 31 日、鳩山政権の成立前から普天間について「再交渉しない」事を表明し、わずかな工事地点の移動以外は最後まで一切の譲歩を行わなかった。そして、交渉の早期終結を促す姿勢も明瞭で、年内など交渉期限を早期に設けることを要望し続けた。結果的には、日本側として、米側に他の望ましい条件を提示する事によって譲歩(米側の政策スタンスの変更)を引き出す事ができず、かつ交渉のスケジュール管理においても、終始米側に主導権をとられた形となったとみる事ができる。

日本側、特に鳩山首相発言の「ぶれ」にも驚かされる。また、しばしば指摘される点だが、CE 間のスタンスの違いが報道ベースで外部に出る点

も、外交交渉として異例といって良い状況であった。北沢は、かなり初期の内から、「県外移転は難しい」とアドバルーンをあげつつ(9月17日)、グアムにも視察に行く(12月9日)など、調整的行動を繰り返していたとみる事ができる。岡田は、嘉手納案を提起し(10月)、拒否された後は県内移設に概ね舵をきっていた。平野は、鳩山が自ら切ってしまった交渉期限(10年5月)の直前段階になり、鳩山の「腹案」(10年3月31日表明)である徳之島案を中心に国内調整(5月16日ほか)を試みている。入念で水面下の調整を要するこういった外交交渉において、CE内の諸アクターが、明らかに個々の思惑で行動している事が報道ベースで明らかになっている。

社民党は、重要な場面でVPとして行動を試みた。社民党福島党首らの公式発言を追っていくと、海外・県外への移設を望ましいとしていたのは明らかであるが、辺野古移設(現行案)はもちろん、県内移設、そして県外でも沖縄に近い徳之島(鹿児島県)への移設よりも、現状維持(いわゆる「先送り」=普天間の当面の継続、中長期的に県外・海外への移転可能性をわずかでも残す)という選択肢をより望ましいという立場にたっていたようにみえる。

そして、5月23日、鳩山は訪問先の沖縄で辺野古地域への移転(ほぼ現行案と同様)受け入れ方針を表明する。結果、福島党首の閣議署名拒否・閣僚罷免(5月28日)、連立離脱(5月30日)へ至る。ただ、2月17日までは、自民党を離党した参院の田村・吉村議員が民主系会派入りし、同会派は過半数を確保、社民党は参院でのVPの地位を失っている。

官僚機構(外務省・防衛省)への統制は、ほとんど機能していなかった。鳩山政権は、驚くべき事に、政権交代後も駐米大使ほかを結局交代させていない。駐米当局は、米国政府への交渉のみならず、メディア対応においても極めて稚拙で、10月22日には、ワシントン・ポストとウォールストリートジャーナルの有力2紙が「日米関係に懸念」といった社説報道を含め大きく報じている。政権の基本的には穏健な対米姿勢(後述)が的確に

(表3-5c) 普天間基地移設

	米国	首相・官邸	大臣・政務次官	財務大臣ほか 関係閣僚	民主党	国民新党・社民党	官僚機構	野党	その他
2009/8/31	ケリー報道官・普天間 「再交渉しない」と表明								
2009/9/7						沖縄選出7議員(民主合 む)県外移設を「連立合 意」要望			
2009/9/9						3党連立合意「日米地位 協定」在日米軍基地「民 主マニフェスト」と同文			
2009/9/14									伊波官野澤市長・民 社国訪問
2009/9/16		鳩山政権発足	岡田 外相	菅 国家戦略 相					
2009/9/17			北沢: 県外搬しい						
2009/9/17			岡田: 戦時相との権限分 配に言及						
2009/9/18	キャンパベル國務次官 相: 普天間協議の用意								
2009/9/21			岡田 訪米 今後議論						
2009/9/21		鳩山: 訪米・国連演説 鳩山・オバマ会談							
2009/9/24			岡田: 交渉継続検証を表 明						
2009/9/25			北沢: 沖縄訪問						
2009/10/2				岡田・北沢・平 野・前原 関係閣僚会合					
2009/10/5							ワシントンでの日米 局長級協議・米側嘉手 納案拒否		

2009/10/07	鳩山「様々な選択肢」								
2009/10/09					岡田・北沢・平野・前原 関係閣僚会合				
2009/10/14	ルース米大使・現行合意が最善								
2009/10/14				長島防衛務官・訪米					
2009/10/16									
2009/10/16		鳩山・結論は来年						防衛局長ら詳細へ	
2009/10/18		国防省高官；徹底正なら容認							
2009/10/20		ゲーツ国防長官訪日；現行案で			岡田・ゲーツ会談				
2009/10/21					北沢・ゲーツ会談				
2009/10/22		WPWSJ 有フ統；日米関係に懸念報道							
2009/10/23		キャンベル、早期決着を望む			福山外務副大臣訪米				
2009/10/24									
2009/10/24		鳩山；東南アジア首脳会議「米国重視」							
2009/10/26		WSJ社説 普天間批判							
2009/10/26				鳩山；所信表明演説					
2009/10/29									
2009/10/29					岡田：「県外移設は難しい」「嘉手納移設が選択肢」へ質問				
2009/10/30		モレル国防省報道官；嘉手納基地統合案 米政府拒否							
2009/10/31		ケリー国防務相報道官；「抑除設けぬ」							
2009/11/5									
2009/11/8					岡田・キャンベル会談				沖縄2万人集会



2009/11/10					岡田:日米で協議機関設置を表明							
2009/11/11					岡田・クリントン会談(シンガポール)							
2009/11/13	オバマ訪日			日米首脳会談・普天間見送り								
2009/11/13			NYT「90年代以降で最も対立的」									
2009/11/15					岡田沖繩訪問							
2009/11/16					日米作業部会							
2009/11/19			日米外交筋 鳩山発言「Trust me」を明らかに						防衛省:移設を前提とした負担軽減案公表			
2009/11/19												
2009/11/19			鳩山・岡田・北沢会談 鳩山「最後は私が案」									
2009/11/25												
2009/11/27									福島:協議の場を要望 亀井・福島会談:普天間県内移設は拒否			
2009/11/28										仲井真沖繩県知事:普天間移設容認に条件		
2009/11/30				鳩山・仲井真会談								
2009/11/30					岡田「年内解決」目標と表明							
2009/12/2				鳩山:年内決着を断念								
2009/12/3												
2009/12/4				鳩山:「グアム・辺野古など様々な選択肢								

2009/12/5							岡田: 沖繩訪問「米国との交渉限界」													
2009/12/7									小沢: 連立3党の結束重視											
2009/12/9							北沢: グアム訪問「グアム移設困難」													
2009/12/10										重野: 社民幹事長・グアム案言及										
2009/12/11		キャンベル: 18日まで結論を																		
2009/12/11		WP紙: それでも日本重視を NYT紙: 日米の信頼関係のゆらぎ																		
2009/12/15						鳩山: 政府方針・移設先決定を5月まで先送り														
2009/12/17							鳩山・岡田・北沢閣僚閣僚協議「移転先選定、早急に」			福島: 沖繩訪問										
2009/12/21		クリントン: 藤崎駐米大使を呼び出し「不快感」																		
2009/12/22						平野: 15月までに結論														
2009/12/21						鳩山首相: 予算方針表明														
2009/12/25						鳩山: 「グアムは不可能」														
2009/12/25						鳩山: 15月までに結論														
2009/12/30																				
2010/1/6		モレル: 5月前の決着を																		
2010/1/9						平野: 沖繩訪問														

普天間移設費用「国庫債務負担行為」として計上

普天間移設特命チーム設置へ

2010/13																				
2010/14	米高官:「日米同盟危機」を否定																			
2010/16																				
2010/18																				
2010/24																				
2010/28																				
2010/28																				
2010/28																				
2010/22																				
2010/29																				
2010/211																				
2010/211	ゲーム知事:移設反対																			
2010/118																				
2010/122																				
2010/124																				
2010/126																				
2010/38																				

2010/3/25			政府部内: シュワブ陸上 + 徳之島案 分散/うるま海上案									
2010/3/26	司令官: 訓練場外移設 に難色											
2010/3/28												徳之島で反対集会
2010/3/29	クリントン: 現行案が 望ましい			G8外相会合・日米外相 会談								
2010/3/31			鳩山: 党首討論で「腹案あ る」									
2010/4/2			首相: 関係閣僚会議「徳之 島案調整」を指示									
2010/4/7												仲井真: 徳之島「離 しい」
2010/4/9												
2010/4/13	ルース: 提案に難色		鳩山訪米: オバマと10分 協議									
2010/4/15												
2010/4/18							阿部: 徳之島案批判					徳之島で反対集会 (3度目)
2010/4/20												徳之島案、3町長会 談拒否
2010/4/24			鳩山: 現行案修正を否定									
2010/4/25	キヤンペル: 協議入り 表明											
2010/4/28			徳之島案を徳田元議員に 提示									
2010/4/28												日米局長級協議
2010/4/28			首相: 辺野古陸上+徳之 島案 政府案と報道									
2010/4/29												福島: 辺野古修正案に 反対

2010/5/4															
2010/5/7		鳩山沖繩訪問、仲井真・稲嶺他と会談													
2010/5/10		鳩山:徳島3町長と会談													
2010/5/11			鳩山:「抑止」認識に変化と表明	北沢、仲井真と会談 平野、徳島町議と会談											
2010/5/12															
2010/5/16			平野:徳之島・移設賛成派と会談												
2010/5/20			関係関係協議												
2010/5/21	クリントン来日		鳩山・クリントン会談	日米外相会談											
2010/5/22				岡田・ルース会談 辺野古案受け入れ大筋合意 訓練の軍外実施											
2010/5/23			鳩山:沖繩訪問												
2010/5/25			仲井真会談 辺野古案提示												
2010/5/27															
2010/5/28				日米外務防衛担当4閣僚:普天間移設合意表明											
2010/5/28															
2010/5/30															
2010/6/2			鳩山:辞意表明												

コミュニケーションされていないという他なく、少なくとも米国に対するメッセージャーとして全く結果を出していない。CEだけでなく、現地大使館を含めた外務省の組織的対応は全く不十分であったといえよう。それは、駐米大使を中心に、幹部人事を的確に行使できなかった事が大きく影響した事は明らかである<sup>16</sup>。

政策の「非現実性」について検討しよう。古くから「政争は水際まで」とされ、政権交代によって極端な外交・安保政策の変動がある事は望ましいとは考えられてこなかった。民主党政権では、「東アジア共同体構想」といった、やや突飛なアイデアが表明されていた事は事実だが、政権交代後はそれをいわば「遠い将来の理念・希望」程度の位置付けとしつつ、従来の日米同盟を中心とする基本的な外交・安保スタンスの大きな変更や、大規模な米軍基地撤去を含む軍事バランスの大きな変更が表明された訳ではない。岡田外相や北沢防衛相の現実的政策表明を含め、民主党政権は外交・安保政策について、概ね穏健な前政権の継承路線をみせていた。鳩山政権がオバマ政権と良好な関係を構築しつつ、選挙で表明された「普天間」問題に関し、当面の「先送り」を含め、米国の外交・安保戦略と整合性をもった解決策を中長期的に模索する事が不可能であったという事は、明らかにいえない。基地移転は、もちろん沖縄や周辺の人々にとって重大問題だが、日米の外交・安保政策全体としてみれば、やはり周縁的課題として良く、他の重要課題での何らかの「見返り」によって妥協点を得る可能性は、充分あり得たといえよう。一方で、普天間移設問題は、橋本・クリントン会談(96年)から当時までで約15年、そして20年以上たった今日に至っても「解決」をみていない問題であり、政権発足半年・1年で新しい解決策を見出し、実行できるような案件でない事はむしろ当然といえてよい。

結局、米側のVPとしてのスタンスを、何らかの見返りを材料として変更・妥協させられなかった事につきよう。一方で、日本政府が交渉に臨む体制は、明らかに不十分であった。表でCE達が「踊った」ものの、結果

を出す事ができなかった。また、自らを一種の VP として、現行案を当面拒否し、中長期の解決にもっていく知恵にも欠けていた。交渉の手足となるはずの官僚機構を適切に統制することができなかった。社民党の連立離脱を招き、世論における鳩山首相の指導力評価に決定的懷疑を生んだ。普天間問題への不手際は、政権終焉への引き金を引く事となった。

(図 3-5c)における主要アクターの政策スタンスから予測される帰結と実際の結果とを照合しよう。(社民党・主観的短期的「現状」)の位置は、社民党党首及び幹部の発言から想定する仮説的位置である。鳩山は「最低でも県外」を主張した自らの発言を実現させる事を望み、岡田・北沢は県内移設を含めた辺野古移設の現行案の変更を志向していた。外務・防衛省は、長い交渉経緯から得られた結果(現行移設案)を維持する志向が強かった事が予測できる。一方、前述の通り、米国政府のスタンスは終始一貫して現状と極めて近い地点であったとみる事ができる。交渉によってこれを変化させ得なかった場合には、交渉相手の米国政府がいわば VP として「現状維持」か「辺野古移設(現行案)」という交渉結果となる事が予測される。

### 3-6 分析結果のまとめ

分析結果をまとめよう。(表 3-6)は、3つのマニフェスト主要政策群の実現・非実現とその要因について、3-5での検討をふまえ、3-1節で取り上げた仮説の内、どれが妥当といえるかについてのまとめたものである。

採り上げた3つの政策群、4つの政策の内、子ども手当の半額実施は「実現」、政治主導関連法案は「非実現」、行政刷新(事業仕分け)は「実現」、普天間移設は「非実現」という結果となった。

これらをもたらしした要因として、まず、①の政策の非現実性について、子ども手当の予算規模は大きく、財政制約がある点、普天間問題が米国政府を含めた多くの利害関係者をもつ複雑な問題で実現が困難である点は問題を検討する前提としなければならない。ただし、3-5でみた通り、国際比較の観点からみて政策内容は実現不可能な程「非現実的」とは明らかに

(表 3-6) マニフェストの実現・非実現とその要因

	①子ども手当	②a 政治主導 関連法	②b 行政刷新 (事業仕分け)	③普天間 移設先変更	
政策の実現・非実現	実現	非実現	実現	非実現	
政策 実現を 阻む 仮説的 要因	①政策内容の非実現性	△	×	×	△
	②民主党	×	×	×	×
	③首相の個人的コミットメントと能力	△	△	△	△
	④構造要因1 参議院	×	×	×	×
	構造要因1 連立与党・社民党	×	×	×	△
	構造要因1 連立与党・国民新党	×	×	×	×
	⑤構造要因2 官僚機構	△:厚労省	△:財務省・検察	△:事業官庁	△:外務・防衛省
	⑥米国政府 (普天間問題のみ)				○

いえず、結果をもたらした主要因とする事はできない。

次に、②の民主党について、そのガバナンス構造の未熟さがマニフェスト未達成の要因としてしばしば取り上げられる。しかし、少なくとも本稿で採りあげた鳩山政権における4事例について、党内の反対勢力がVPとして機能したという証拠はみつからない。それは、一般的に支持勢力及びフォロワーとして活動していた。尚、政治主導関連法案において、民主党CE間での凝集性不足は不成立の要因のひとつとみてよいだろうが、CEを構成した各アクターにとって最終提案はいずれも「現状改善」であり、成立を積極的に阻止、VPとして活動する誘因はほぼなかったという事ができる。

③の首相の個人的コミットメントと能力については、判定がやや困難である。当然ながら首相はVPではなく、CEもしくはASとして活動していた。問題は、適切なスケジュール管理とマネージメント、リーダーシップがなされていたか、という点にある。未達成の政策がある以上、当然に首相のリーダーシップ不足が指摘されることとなる。しかし、首相が結果責任として批判を受けるのは当然としても、実証レベルで首相が本件のVPとなり政策実現を阻止する事はまずあり得ない。



④の構造要因の内、参議院については鳩山政権では衆参のいわゆる「ねじれ」が生じていないため、問題となっていない。次に、社民党については、普天間問題において、連立与党でいる期間においてVPとして活動を試みている事が確認できる。これは、参院での多数確保に社民党の議席が必要であったためであるが、10年2月までに社民党は参院議席上VPとしての地位を失い、社民党の意向と反する決定と連立離脱という結果となった。一方の国民新党は、本稿で採り上げた事例においてVPとして決定を阻止した形跡はない。尚、郵政関連法案や一部予算措置については、この限りではないと考えられる。

従来の研究において十分な指摘と検討がなされていない点として、⑤の官僚機構がVPとして機能したか、がある。本研究事例においては、その痕跡が至る所で観察できるといってよい。子ども手当問題においては、政策決定主体の「財政制約」認知が重要であった。尚、鳩山政権において、子ども手当の半額実施は実現されているため、その意味ではVPは起動していないと解釈することもできる。ひとつの注目は、国家戦略局の設置を含む政治主導関連法案である。モデルの予測は、財務省が組織としてVPとして活動できなければ成立、事実上のVPであった場合に不成立というものであった。結果として成立していない点は、主要アクターの(予想)政策位置からすれば、財務省の事実上のVPとしての活動が強く推定できる。また、直接的に法案作成と関わる主体ではないものの、検察による捜査は、法案形成スケジュールに大きな制約をもたらし、普天間問題と並び鳩山辞任の直接の要因となった。普天間問題における外務・防衛省の従来の(予想)政策位置は、政権交代に際し米国大使・公使人事を含め政権がグリップしてその路線変更をマネージできなかった点を含め、現行案に近いものであったとみることができる。両省が直接的VPであったという事はできないとしても、(少なくとも一部組織が)事実上のVPとして活動したとみえることは充分可能である。

⑥の普天間基地移設問題における米国政府は、外交交渉の相手であり、

前述の通り元来の分析モデルで想定されるものではないが、本事例のVPであったという事ができる。

#### 4、戦後日本の民主制における権力構造に 関する仮説提起と日本の民主制

##### 4-1 戦後日本の民主制における‘政治的官僚制’仮説

民主党・鳩山政権の軌跡を追い、主要政策における決定過程について踏み込んでみてきた。その上で、ここではまず分析結果を解釈する中で、日本の政治体制(民主制)と政策決定に関する仮説を提起する。

この問題に関する従来議論には膨大な蓄積がある<sup>17</sup>。ただし、民主制比較の観点からみて、日本では官僚機構が政策決定上重要な地位をもってきた事、それを日本の民主制と政策決定構造の最重要の特徴のひとつとみることについては、多くの論者が同意してきた。

ここで提起したい問題は、それが「なぜか」という点にある。有力な解釈は、政権党たる自民党による「委任」であったとするものだ<sup>18</sup>。委任の主要な理由は、対野党での情報優位性の確保という点で政権党自身に有利であったからであるとする。自民党は、中選挙区制下において各議員の再選に重要な選挙区・利益団体関連の個別利益的政策に関しては、政調会や族議員が関与を強め、いわゆる「党高政低」、「仕切られた多元主義」的状况を現出させ、政策決定での重要な役割を演じるように変化させたものの、その他の広範な政策領域について、党としての政権維持確率を上昇させるため、むしろ官僚機構に事実上の決定権を広範に委任し続けたとするのである。ただし、選挙制度改革後の政党政治の変化に伴い、首相官邸を中心に政策決定への関与を一定程度拡大させ、いわゆる「政治主導」を強めていった。これを「(合理的)委任仮説」と呼ぼう。委任仮説は、政権党(自民党)側の(いわば)主体的な選択の側面を強調する。

しかし、本稿の鳩山政権における政策決定過程分析は、この委任仮説に

対し疑問を提起することとなる。官僚機構の政策決定上の権能が、政権党によって委任されていたに過ぎないとするならば、鳩山政権におけるマニフェスト非実現の政策決定過程は、十分に説明できない。

委任仮説は、鳩山政権において、以下の事態を予測するだろう。新しい政権党が有権者の信託を経て、政策決定権に関する広範な官僚機構への「委任」の撤回(「政治主導」改革)を表明して政権につき、「委任」を自らの利益として実行してきた以前の「本人」=旧自民党が下野した以上、新しい「本人」へ政策決定権を(指令があれば)「差し戻す」。

しかし、分析結果が示す政策決定過程はそれとは異なっていた。なぜだろう。なぜ、55年体制下及びその後における政策決定過程において、官僚機構に大きな決定権が残存し続け、かつ鳩山政権では本稿で分析されたような政策決定過程が現出したのだろうか。それを、ここでは「政治的官僚制」仮説とする<sup>19</sup>。それは委任仮説とは異なる政治権力構造を前提とし、日本における官僚機構の「自律性」と「政治性」により注目する。官僚機構は、戦前からもつ権能を重要な資源に、(省庁割拠制ほか幾つかの限定をもつもの)それぞれが権限(利権)拡大等「組織的目標」をもつだけでなく、それを実現するよう政治的に活動、さらに各組織の権限(利権)喪失を防ぐべくやはり政治的に活動し、政策決定への参与を試みる。戦後民主化に伴う体制変動により、政権党が決定への参与を要求する場合、妥協を図る。しかし、55年体制下では、時に政治家を政党に「送り込む」事を含め、人事上の自律性他を維持、持続的に活動し、比較の観点からみれば相当程度それを実現してきたとみる。

鳩山政権における、政治的官僚制仮説の予測する事態は、以下のようになるだろう。政権交代が起こったとしても、それぞれの省庁官僚機構がもつ政治的「目標(省庁権限の維持・拡大、所管財政支出の拡大、人事的自律性の保持、天下り先の確保・拡大ほか)」には変化がない。組織目標に合致する範囲で、政権の要請に応えるが、そうでなければ組織として様々な手段で抵抗する。組織利権が真に危険にさらされ、その機会がある場合

には、「倒閣」への関与も辞さない。

分析結果が示すのは、官僚機構は、やはり「政治的に」活動したという点である。財務省が、子ども手当てに幾つかの制約を加えようと試み、国家戦略局に予算編成権を与えない果実を得るべく組織的に活動した事は概ね明らかであろう。検察は、官僚機構の幹部人事を含め「政治主導」としていくと公言していた政権の首相と政権党の幹事長を結果的に失脚に追い込んだ。外務省・防衛省(の一部)は、米国政府に非妥協的対応を促し、情報リークやサボタージュで、外交交渉を困難とした可能性が充分にある。つまり、これらの省庁官僚機構は、政策決定の幾つかの重要な場面で(少なくとも疑似的な)VPとして活動していたと分析できる。しかもそれは、明らかに政権政党からの「委任」ではなく、組織独自の「政治的目標」と合致しているとみるべき活動であった。

問題の一つの焦点は、官僚および検察機構の「政治的中立性」である。明瞭な政権交代が行われた後、官僚機構や検察が、「法の執行機関」、「政治の補佐機関」として一般的意味で「政治的中立」を保ったのか。そして、その答えは、分析結果からみて「Yes(中立的であった)」とは言えない。このことは、委任仮説に基本的な疑問を呈する事となる。

委任仮説と政治的官僚制仮説が予測する政策決定過程<sup>20</sup>は、55年体制・自民党政権下においては、現象としては区別できず、概ね同一である<sup>21</sup>。しかし、鳩山政権は、戦後史でも特殊な政権であるということが出来る。鳩山民主党は、自民党に対する本格的政権交代を成し遂げ、連立政権としてではあるが衆参での多数を確保した。(後継の菅・野田政権は、この点で異なる)そして、比較的明瞭な改革プログラムを掲げ、抜本改革を試みた。その意味で、鳩山政権は、一種の「リトマス試験紙」であったという事が出来る。結果は、政治的官僚制仮説に分があると本稿の実証分析は示唆する。

さらに、政治的官僚制仮説は、以下の日本の民主制に関する重要な問題を提起することにもなる。日本における政官関係を理論的に描写する際に、

しばしば用いられてきた「本人・代理人モデル」<sup>22</sup>に対し、政治的官僚制仮説は、異なる関係を理論的に予測する。日本における政治・民主制におけるひとつの現実、官僚機構・組織を「本人」とし、一部政治家がその「代理人」として活動しており、55年体制下とその後の自民党中心の政権でもそれが一定程度維持されてきた、とするものである。

これは建林(2017)らが提示する、民主制下に政党・政治家を「本人」、官僚機構を「代理人」とするモデル自体を否定するものではない。まず、同モデルは民主制における「規範モデル」の色彩をもつ。さらに、戦後憲法自体を最大の動因として、そのメカニズムが日本政治において実証レベルで起動してきた点も疑いない。一方で、官庁組織を「本人」政治家を「代理人」として活動しているというメカニズムが現実であり、それが日本における政策決定と権力構造において重要な役割を担い続けてきた可能性を、本仮説は強く提起することとなる。

なお、広い意味での(しばしば軍官僚を含む)国家機構を「本人」とし、政党政治家を「代理人」とみるべき政策決定過程は、非民主制(もしくは民主化途上)の国々に焦点を広げれば、決して珍しいとはいえない。今日のタイ、トルコといった国における軍や官僚機構、わが国の戦前軍部や検察による「政治介入」の歴史の中で、それはむしろ広く一般に観察できるメカニズムといつてよい。

それは、日本が教科書的な意味で民主制である事が通常疑いを得ない(永山・富崎・青木・真下, 2018)一方で、日本における官僚機構と検察の行動原理には、今日のトルコやタイといった非民主制下の軍や官僚機構の行動原理と一定の共通性を分析的に見いだせる、しかもそれが政策決定の重要な部分を戦後も構成してきた、との理論的含意を提起するだろう。

この点は、別稿で改めて詳細に論じたいが、鳩山政権の政策決定過程はそういった構造を浮き彫りにさせた側面があるという点を指摘しておきたい。

## 4-2 日本の民主制への含意

以上は、基本的に実証分析レベルにおける仮説提起である。以下、この点をふまえて、民主制のあり方に関する規範的・政策的視点を加え、分析から得られる含意について簡潔に4点述べたい。

第1は、日本の民主制における政策決定の変容についてである。竹中(2017)は、2001年1月-15年12月における多くの政策決定事例を検討した研究書の終章で、「これまでの議論を踏まえると、政策内容と政策決定過程の双方に09年の政権交代が大きな影響を及ぼしたということがわかる」と明瞭に述べる。その点は、本稿でも部分的に確認してきたが、それはどう評価できるのであろうか。

ここでは、まず鳩山政権が成立し、最初の閣議後に公表された比較的著名な文書を一部引用する。

「政・官の在り方」2009年9月16日 閣僚懇談会申合せ (一部抜粋)

### 1 基本認識

- (1) 「政」は、行政が公正かつ中立的に行われるよう国民を代表する立法権者として監視責任を果たすとともに、議院内閣制の下で、国務大臣、副大臣、大臣政務官等(以下「大臣等」という。)として政府の中に入り、責任をもって行政の政策の立案・調整・決定を担うとともに、「官」を指揮監督する。「官」は、国民全体の奉仕者として政治的中立性を重んじながら、専門性を踏まえて、法令に基づき、主に政策の実施、個別の行政執行にあたる。
- (2) 政策の立案・調整・決定は、「政」が責任をもって行い、「官」は、職務遂行上把握した国民のニーズを踏まえ、「政」に対し、政策の基礎データや情報の提供、複数の選択肢の提示等、政策の立案・調整・決定を補佐する。
- (3) ・ ・ ・ <省略> ・ ・ ・
- (4) ・ ・ ・ <省略> ・ ・ ・

民主制下の政策決定・執行における「政」「官」の役割について、上記文書を原理的に否定する論者は極わずかであろう。議院内閣制における、教科書的・標準的役割分担期待であるといつて良い。しかし、明治以降の「後発型近代化」とも称される国家主導・官僚主導の近代化以来、そして戦後民主化後も、日本でそれは驚くほど不十分にしか実現してこなかった。55年体制下、政治家の政策関与は族議員や国対政治を通じた、むしろいびつで周辺的といつて良い様相が強かった。しかし、それは、橋本行革、そして何より政治改革後の自民党の体質変容、小泉首相という特異な政治家の活動などによって徐々に、いわゆる「政治主導」型の政策決定スタイルが現出していったという事ができる。鳩山民主党政権の試みは、それにさらに制度的基盤を与えようと試みたものであったといえよう。

そして、それは興味深い事に民主党に代わり政権に就いた自民党の安倍政権の政策運営にも概ね引き継がれている。彼らは、内閣人事局を設置して官僚機構への指導性を強化すると共に、安保・外交政策における「国家安全保障会議(日本版 NSC)」を設置、従来からある「経済・財政諮問会議」と併せて、官邸の司令塔としての機能を実質的に強化している。「政官の役割分担」とその効果的・民主的な運用にはまだ課題も多いが、それはいわば「先進国型」への、日本の民主制にとって必要な方向性であった事は概ね明らかである。

第2に、しかし今日「安倍一強」と表現されるように、それを批判的に捉える論者もいる。政策決定における「政治主導」が、今日必要で基本的に望ましいとしても、それはどの範囲で、どの程度であるべきなのか。この点について、詳細に論じる紙幅はないが、ここでは「政策決定における政治主導」と「政策執行における官僚機構の自律性と政治的中立性」は、(官僚機構の裁量権を大幅に減少させた上で)元来両立できるし、するべきである点を強調しておきたい。

第3に、一方、英国型の集権的民主制が中長期に正当化し得るのは、そこに二大政党間の競争と政権交代という極めてダイナミックな政治過程が

システムにいわばビルトインされている事に基づく。政権交代がビルトインされない過度の集権的政府には、自由民主制への大きな危険を伴う点を理解しなければならない。

日本において(それが二大政党的であるべきか否かは別として)「政権交代可能な民主制の実質化」が将来的に望ましいという点を否定する論者は少ないだろう。よって、自民党(もしくは有力な保守政党)に替わり政権を担い得る「受け皿政党」としての政党の在り方が重要という事になる。ここでも部分的に示したように、旧民主党はその事を歴史的に実現できなかったといえよう。堤・森(2015)は、民主党を社会からも国家からも資源調達に困難を抱える「資源制約型政党」と位置づけ、その困難性と克服の方向性について述べている。幾つかの重要な議論が提起されているが、マニフェストと作成と中身、提示のあり方については、今後より深い検討が必要であろう。

第4に、官僚機構および検察機構の「政治的中立性」と日本の民主制についてである。「政治的官僚制」仮説は、日本の民主制を「政権交代が実質化」したものに転換していく難しさを改めて示唆する事となる。前節で、鳩山政権は、一種の「リトマス試験紙」であり、官僚機構の「政治的中立性」テストであったとした。そして、繰り返しになるが、その答えは明確に「Yes(中立的であった)」とは、やはり言えない。

一方、官僚機構を「政治的に中立化」する事は通常容易ではない<sup>23</sup>。民主制下、政権交代がなされた後の「政治的意思」の実現、もしくは政治主導の意思決定の実質化は、通常、幹部公務員における大規模な政治的任用の導入によってなされる。ドイツやフランスの事例は恐らくそれで、戦後、社民系の政党が政権に就き、幹部公務員をいわば「党派化」<sup>24</sup>する事によって政権交代を実質化していったとみる事ができる。官僚の政治的中立性が歴史的に比較的厳格な事例として英国がある。英国の場合、一般的には官僚制の規模が小さく、「政治からの撤退」が比較的早く進んで(いわゆる「吏員型」官僚がデフォルトとなつて)いる中、政権交代する党派のいずれに



も「仕える」形が定着していった。しかし、そうした中でも特にサッチャー政権以降に、事実上の政治的任用は進行しており、幹部公務員に対しては「内外公募制」が広く実施されている。

なお、特に検察機構については、従来、日本の現代政治分析において、不思議といえる程十分な分析と位置づけがなされておらず<sup>25</sup>、本稿でも充分ではない。しかし、鳩山政権の軌跡(とそれに与えたインパクト)を振り返るまでもなく、日本の民主制における政治権力構造の分析上極めて重要な事は明らかである。

民主制の本質的意義は、自由選挙の勝利者が(正統な暴力を独占する)国家機関を統御する事にある。前節で指摘した通り、日本が教科書的な意味で民主制である事は、全体としては疑いを得ないが、官僚機構と検察の行動原理に現在のトルコやタイの軍や官僚機構の行動原理と一定の共通性を分析的に見いだせるとするならば、この問題は、日本が上述の意味での民主制からはずれることはないかを問う側面さえもっている事を忘れてはならない。

### <参考文献>

青木理(2013)『国策捜査』角川書店

朝日新聞取材班(2011)『証拠改竄：特捜検事の犯罪』朝日新聞出版

朝日新聞政権取材センター編(2010)『民主党政権 100 日の真相』朝日新聞出版

飯尾潤(2007)『日本の統治構造：官僚内閣制から議院内閣制へ』中央公論新社

飯尾潤編(2013)『政権交代と政党政治』中央公論新社

飯田健(2009)「‘失望’と‘期待’が生む政権交代：有権者の感情と投票行動」

(田中他『2009年、なぜ政権交代だったのか』勁草書房、所収)

伊藤光利・宮本太郎編(2014)『民主党政権の挑戦と挫折』日本経済評論社

伊藤光利(2014)「民主党のマニフェストと政権運営」(伊藤他『民主党政権

の挑戦と挫折』日本経済評論社、所収)

岩渕美克・岩崎正洋編 (2018)『日本の連立政権』八千代出版

上神貴佳・堤英敬 (2011)『民主党の組織と政策』東洋経済新報社

上川龍之進 (2013)「民主党政権の失敗と一党優位政党制の弊害」(『レヴェア  
イアサン』木鐸社 (53) 9-34 頁, 所収)

川人貞史 (2015)『議院内閣制』東京大学出版会

郷原信郎 (2009)『検察の正義』筑摩書房

小林良彰 (2012)『政権交代』中央公論新社

佐藤栄佐久 (2009)『知事抹殺：つくられた福島県汚職事件』平凡社

竹中治堅 (2006)『首相支配：日本政治の変貌』中央公論新社

竹中治堅 (2013)「民主党政権と日本の議院内閣制」(飯尾潤編『政権交代と  
政党政治』中央公論新社、所収)

竹中治堅編 (2017)『二つの政権交代：政策は変わったのか』勁草書房

建林正彦 (2017)『政党政治の制度分析：マルチレベルの政治競争における政  
党組織』千倉書房

田中直毅 (2005)『2005 年体制の誕生：新しい日本が始まる』日本経済新聞社

谷口尚子 (2011)「2009 年政権交代の長期的・短期的背景」(『選挙研究』26  
巻 2 号, 15-28 頁)

長妻昭 (2011)『招かれざる大臣』朝日新聞出版

日本再建イニシアティブ (2013)『民主党政権 失敗の検証』中央公論新社

野中尚人他 (2016)『政策会議と討論なき国会』朝日新聞出版

長谷川幸洋 (2010)『官邸敗北』講談社

毎日新聞政治部 (2009)『完全ドキュメント 民主党政権』毎日新聞社

六七 前田幸男・堤英敬編 (2015)『統治の条件』千倉書房

待鳥聡史 (2012)『首相政治の制度分析』千倉書房

御厨貴編 (2012)『「政治主導」の教訓』勁草書房

田中愛治・河野勝・日野愛郎・飯田健他 (2009)『2009 年、なぜ政権交代だっ  
たのか』勁草書房

- 富崎隆 (2008) 「イギリス議院内閣制とコア・エグゼクティブ」(堀江湛・加藤秀治郎編『日本の統治システム』慈学社、所収)
- 富崎隆 (2018) 「鳩山政権」(岩淵・岩崎編『日本の連立政権』八千代出版、所収)
- 永山博之・富崎隆・青木一益・真下英二 (2016) 『政治学への扉』一藝社
- 村松岐夫・久米郁男 (2006) 『日本政治変動の 30 年：政治家・官僚・団体調査に見る構造変容』東洋経済新報社
- 村松岐夫 (2010) 『政官スクラム型リーダーシップの崩壊』東洋経済新報社
- 薬師寺克行 (2012) 『証言 民主党政権』講談社
- 山口二郎・中北浩爾編 (2014) 『民主党政権とは何だったのか』岩波書店
- 山田真裕 (2011) 「2009 年総選挙における政権交代とスウィング・ヴォーティング」(『選挙研究』26 巻 2 号, 5-14 頁)
- 読売新聞政治部 (2010) 『民主党：迷走と裏切りの 300 日』新潮社
- 笠京子 (2017) 『官僚制改革の条件：新制度論による日英比較』勁草書房
- Cécile, Vigour (2014) “Veto Players and Interest Groups in Lawmaking: A Comparative Analysis of Judicial Reforms in Italy, Belgium, and France.” *Comparative Political Studies*. 47(14), pp.1891-1918
- Koenig, Thomas George Tsebelis & Marc Debus (eds.) (2012) *Reform Processes and Policy Change: Veto Players and Decision-Making in Modern Democracies*. Springer-Verlag New York Inc.
- Gehlbach, Scott & Edmund J. Malesky (2010) “The contribution of veto players to economic reform.” *The Journal of Politics*. 72(4) pp. 957-975
- Ha, Eunyoung (2008) “Globalization, Veto Players, and Welfare Spending.” *Comparative Political Studies*. 41(6) pp.783-813
- Mansfield, Edward D., Helen V. Milner & Jon C. Pevehouse (2007) “Vetoing Cooperation: The Impact of Veto Players on Preferential Trading Arrangements.” *British Journal of Political Science*. 37, pp.403-432
- Rosenbluth, Frances McCall & Michael F. Thies (2010) *Japan Transformed: Political Change and Economic Restructuring*. Princeton Univ Press (『日本政治の大転

換：「鉄とコメの同盟」から日本型自由主義へ』2012年、勁草書房)

Ramseyer, J. Mark & Frances M. Rosenbluth (1997) *Japan's Political Marketplace*.

Harvard University Press (加藤寛 (監訳)『日本政治の経済学—政権政党の合理的選択』1995、弘文堂)

Steffen, Ganghof (2017) “The Empirical Uses of Theoretical Models: The Case of Veto Player Theory.” *Political Studies Review*. 15(1), pp.49-59

Tsebelis, George (2002) *Veto Players: How Political Institutions Work*. Princeton University Press. (眞柄秀子・井戸正伸訳『拒否権プレイヤー』2009)

Tsebelis, George & Eric C. Chang (2004) “Veto players and the structure of budgets in advanced industrialized countries.” *European Journal of Political Research*, 43(3), pp.449-476

Tsebelis, George & Eunyoung Ha (2014) “Coalition theory: a veto players’ approach.” *European Political Science Review*. 6(3) pp. 331-357

## 注

- 1 本稿 (及び前号掲載論文) は、当初、岩淵・岩崎 (2018) 中の一つの章「鳩山政権」執筆のため作成された。しかし、紙幅の関係で、同書では全文掲載を断念し、同書では本稿 (及び前号掲載論文) をダイジェストした形で掲載することとした。よって、同書同章と本稿には重複がある。
- 2 (特に現役の) 政治家の証言は、自らの政治行動を正当化するための大きなバイアスをもつ。
- 3 当然、公開資料に基づく本稿のような現代政治学的手法には限界もある。このような分析に加え、今後、未公開の資料 (回顧録や日記等) を含む政治史的分析、ジャーナリストの取材による新たな言動の発見・分析が重要である事はいうまでもない。
- 4 いわゆる「真水」の数値。「景気対策」において、今日事業支出と減税を比較し、前者の方が確実に効果的であるという議論は一般的では

ない。もちろん、例えば補正予算支出を「手当」に組み替えれば「受益者」が変わる訳で軋轢は生じるだろうが、政策変更とはそういったものであるし、元来 GDP 比で日本の公共事業支出規模は先進国でもいまだ大きい。リーマンショック後の景気対策で、従来型の補正を「手当を含む減税」に組み替えたとしても、マクロ経済刺激としての優劣は、基本的にないといってよい。

- 5 こういった点を少し冷静に検討すれば、「財源がない」と、一部の旧民主党議員らが自己認識してしまっていた様子は、正直やや滑稽にさえ見える。
- 6 長妻自身が厚労相時代を振り返った長妻 (2011) にもこの点に関する記述はない。
- 7 尚、後述のように、この問題は法案の細部を確定する段階で重大な問題を残す要因となる。
- 8 ただし、この子ども手当に関して、菅政権において、6月8日、次年度における月額2万6千円の満額支給の断念、現物支給による代替を表明する。衆院選マニフェストが政権担当期間における「契約」であるとするれば、重大な公約違反という事となる。参院選前の、このような主要政策の断念表明は、自らの統治能力への信頼を決定的に棄損する、驚くべき政治行動のように筆者には見える。さらに、民主党は参院選で惨敗し、参院の過半数を失う。これにより、野党は強力なVPとなり、いずれにしろマニフェスト主要項目である子ども手当存続は不可能となった。
- 9 『日本経済新聞』2010年1月8日付。
- 10 官僚機構(もしくは属する個人)が、表立ってVPとして活動をするのではなく、細部での調整、他の集団(例えば、関連利益団体)による肩代わり行動、もしくはリーク報道による世論への働きかけ等を通じて、VP的に行動する事例には、例えば「官僚機構・面従腹背仮説」という事ができるかもしれない。尚、子ども手当のこの件に関して、

現段階で十分な証拠は提出されていないし、長妻厚労相をはじめCEが承認した事は間違いない。一方、特定かつ時限的な政策クライアントをもたず、省庁の裁量や天下り等の省庁利権と結びつかない「子ども手当」のような大規模な普遍的政策措置は、一般的に省庁の組織利益・組織利権には反する傾向がある点を付け加えておく。ただし、大規模な予算拡大は厚労省の他予算が大幅に削減されない限りにおいて組織利益に資する面もある。

- 11 図表の厚労省、自治体に括弧がついているのはその事を示す。
- 12 竹中(2013)は、民主党政権下で、国家戦略局の設置と政策決定の内閣一元化を実現できなかった制度的背景を指摘する。それは、一連の「政治改革」の中で、首相権限は以前より強化され「ウェストミンスター化」したものの、以下3つの点で英国の首相権限と比較し限定的とする。①首相が行政機関を政令(枢密院令)で改廃できない、②内閣が議会の議事運営に限定的にしか関与できない、③第2院である参院が比較的強力な権限を有している。富崎(2008)も参照。
- 13 一方で、これが「財務省との取引」でないかという観測もある。松井を含む、幾人かの政治家はそういった解釈を表明している。
- 14 ただし、提出された政治主導確率法案では、国家戦略局を「予算編成の基本方針の企画及び立案並びに総合調整」を行うとしており、その権能は経済財政諮問会議より強化される法文となっている。
- 15 一般的なポスト就任への「組織的応援」の約束といった取引の他、当然あってはならない事であるが、警察や国税の個人情報を使用される可能性もある。もちろん、現段階で証拠が提出されていない点には注意が必要である。ただし、公表されている政治的発言・行動が変化した点は、概ね確認できる。尚、彼ら自身が自らの昇進を意識し「自発的」に政策スタンスを移動した可能性もある。
- 16 尚、鳩山の自己認識(もしくは自己弁護)としては、米政府に「すり寄った」外務・防衛官僚達にしてやられた、というもので、「例えば、

4月・・・防衛省、外務省、内閣官房、各2人・・・6人プラス私と官房長官の8人で仕組みを・・・秘密裏に・・・、その翌日、・・・新聞に記事が載り、秘密会が暴露・・・」といった形で、防衛省・外務省官僚の非協力姿勢について証言をしている。山口・中北 (2012)

- 17 議論をまとめたものとして、川人 (2015)、待鳥 (2012) など。村松・久米 (2006)、飯尾 (2007)、Rosenbluth & Thies (2010) も参照。
- 18 この議論には、いくつかのバリエーションがあるが、論旨が比較的明確なものとして、Ramseyer & Rosenbluth (1997)。
- 19 この政治的官僚制仮説は、政策決定過程における仮説として3-3で提起したJBPモデル及びJPMモデルを、より広い文脈に位置付けているという事ができる。
- 20 尚、55年体制における決定権の「委任」を、ここで引用している自民党(政権党)の「合理的意図」を含まない形で、単に(事実として)「委任」していたととらえ、それが官僚機構と自民党の権力上の闘争において自民党側が妥協をせまられ、結果として「委任」をしたという事であれば、ここでいう「政治的官僚制」仮説とはほぼ同様となる。ただし、それは自民党が「強いられた委任」「飼いなされた委任」、もしくは官僚機構の「勝ち取った委任」という事であり、自民党の「合理的委任」とみる仮説とはやはり異なる。
- 21 ただし、自民党政権においても、政権が官僚機構の基本的利権に切り込む可能性がある「行政改革」等を積極的に行う場合には、異なる様相が一部生じるかもしれない。98年に通産省(現経済産業省)に入省、その後三重県知事に転身した鈴木英敬の2018/09/21『日経新聞』の引用を以下に挙げる。「私の意見——鈴木英敬三重県知事、時間管理の意識改革を(政と官):・・・政治に転じたきっかけは、第1次安倍政権で内閣官房に出向した経験だ。政治家は官僚に政策を丸投げし、丸投げされる官僚は裏で国のトップの足を引っ張る現実を見て、もう少し建設的に政と官で政策を議論できないかと思った。・・・(傍点筆者)」

- 22 村松 (2010)、建林 (2017) など。
- 23 笠 (2017) は、官僚制改革の困難さを日英を比較しつつ論じている。
- 24 通常、政治的官僚機構という場合、この意味での「党派化」が想起される。しかし、本稿の「政治的官僚制仮説」は、官僚組織自身が(政権の党派とは独立的に)「政治的」である、との意味で、ここでの「党派化」とは異なる。
- 尚、一般的に「政策執行」が中心となる行政分野(典型は、軍事・警察)において、人事の極端な「党派化」は問題を引き起こす可能性が高い。そこでは、政権交代により前政権の代表者が、新政権下、党派的な形で逮捕される事が頻発するという、例えば韓国のような事例が現出しかねない。これは、おそらく病理現象といってもよく、中長期的には、民主制の存続すら危うくしかねない。もちろん、軍や警察等を民主的にコントロールする事も重要で、慎重なバランスが求められる。こういった執行的分野では、その組織が「政治的に」活動しない事を前提として、(最低限、司法部程度の)最上級役職の党派的(政治的)人事・任命を除き、個々の行政執行が党派化される事を避ける制度的自制も必要となる。ただし、一般に、「政策決定」に関わる分野(例えば、経済・財政政策や税制、外交・安全保障の策定分野)の上級公務員の幹部人事においては、決定権を政治指導者と一定程度分有する限り、「党派化」は、政権交代がある民主制において、むしろ必然であるといつて良い。
- 25 それは従来、主としてジャーナリストや元検察官によってなされてきた。郷原(2009)、佐藤(2009)、朝日新聞取材班(2011)、青木(2013)など。