

政策の連鎖性とは何か

樋口 正昭 (政治学者)

はじめに

今、政治は国民にとって極めてわかりにくい状況にある。善きにつけ悪しきにつけ、わが国の政治は過渡期にあるが、世界史的規模で進行する理論的混迷の中で、その出口もなかなか見つかりそうもない。

政治的論議も、行政改革・政党再編成・選挙制度の見直しなど、それ自体としては重要であっても、国民の生活からかけ離れたと感じられる問題が中心となっている。

国民の立場からすれば、個人・家族・集団では解決できない福祉・教育・経済などの問題を、社会全体の問題として、いわば、政策として取り上げ解決する所に、わかりやすい政治があるはずだ。わが国の政治システムである議会制デモクラシー、あるいは、政党や選挙は、そのための手段であると多くの国民は考えている。

本来、議会制デモクラシーは政策中心の政治を意味するにも拘らず、今なぜ政策中心の政治は行われ得ないのであろうか、あるいは、どのようにすれば行われ得ようになるのであろうか。本稿はその糸口を政策概念の理論的な位置付けを明確にすることによって探ろうとするものである。

1. 議会制デモクラシーは政策中心の政治システムである

議会制デモクラシーは、19世紀に議会制と国民の権力ないし支配を意味するデモクラシーとを結び付けることによって、少数支配のデモクラシー

として成立した。政府が国民の少数者にすぎない国会議員や内閣あるいは大統領によって支配されていても、国民が政治の主人公であることが保障され得るのは、政党と選挙を媒介として国民が選択した政策が政府の政策として選択され執行されるからである。

この政策の循環は次のように展開される。

第一に、(複数の) 政党は、国民の中に存在する利益・要求・意見を政策として集約し、選挙に際して国民に公約として提示する。

第二に、国民は、選挙を通じて政党の提示した政策に対して選択権を行使する。選挙制度は、国民の利益・要求・意見を政党の政策を通じて政府に反映させる手段にすぎず、国民と政府とを政策を通じて媒介する機能を有する。

第三に、国民の多数の支持を得た政策を提示した政党ないし会派(政策協定に基づく連立ないし連合政権構想も公約に含まれる)は、議会多数派を構成し、国民(の多数派)に代わってその政策を立法化する。

第四に、議会制定法(政策)は、議会多数派から構成される内閣あるいは国民から選出される大統領(行政部)を通じて執行され、この政策の本来の選択者である国民に返還される。

議会制デモクラシーは、主体的政治参加者(市民)が存在し政策の循環を運用し得る限り、最も理想的なデモクラシーの形態として発展すると考えられていた。しかし、議会制デモクラシーは、19世紀後半以降における大衆デモクラシーの到来とそれに対抗する集団の噴出現象の出現と20世紀

に顕在化した行政国家の台頭（大きな政府）の中で、制度的に融解していったのである。

2. 議会制デモクラシーは形骸化している

歴史的事実からすれば、19世紀の議会制デモクラシーは、一部の市民のみが政治に参加できる（制限選挙）限定的なデモクラシーであった。

1867年以降、大衆が政治に参加するようになると、彼らは政治あるいは政府に幸福を追求する手段ではなく幸福そのものを要求するようになった。国民（大衆）の利益・要求・意見が拡大し複雑になるにつれて、政策中心の政治を制度的に保障する議会制デモクラシーの循環図式は大きな変容を迫られたのである。

第一に、専門的技術的能力を要する政策（法）の準備・制定・執行のあらゆる段階で、行政部とくに行政官僚が中心的役割を果たすようになり、行政の機能が飛躍的に拡大するに至った。委任立法の増大と自由裁量権の範囲の拡大は、議会（立法部）に対する行政部の優位性を確立し、行政部主導の立法化（わが国では、80%以上の法が内閣から提出されているし、大統領に法案提出権のないアメリカでも、行政部優位が常態化している）と執行化を基礎づけ、政治権力（政策決定権力）の集中化を招来した。

第二に、国民（の多数派）の選択した政策を立法化する議会の代表機能と立法機能の低下は、政党と選挙の媒介機能も低下させることになった。政党は、大衆政党化による官僚制化とオリガキー化の一般的傾向化の中で、政策の集約・表明機能を低下させ、大衆の情動的側面に依存するイメージ選挙による政治権力の掌握とその正当化に終始するに至る。国民の政治離れ・政治的無関心の増大・投票率の低下はその必然的な帰結である。

第三に、国民の行政需要を選択的に供給することで支持を調達するという政府の支配は、財政的破綻をもたらすとともに、利益集団の圧力活動に基づく不均等な配分競争と利益誘導政治を必然化

した。行政国家の台頭（大きな政府）が国民のイメージにある三権分立制と議会制デモクラシーを形骸化させているにも拘らず、国民がこのイメージに囚われているとすれば、我々はこの現実を直視し、制度と現実の乖離を埋めて行かねばならない。その鍵は政策中心の政治の展開にある。

3. 政策中心の政治は一連の政策連鎖を民主的コントロールの下に置くことで可能となる

現代デモクラシーの形骸化の原因は、行政機能の拡大を通じて、政策決定の中心が行政部に移行してしまった点にある。

行政部は、本来立法部に属すべき政策の立案・審議・制定（立法化）に深く関わるだけでなく、執行における細目を決定する委任立法（省令・告示など）・計画・予算および内部的な通達などを通じて、実質的な政治（政策決定）を行っている。行政の専門化や肥大化（大きな政府）は、歴史必然的な側面を有しており資源の民主的配分を指向する限りデモクラシーと本質的に矛盾するものではないが、問題は政府の決定が国民の利益や意思と無媒介的に行われるうる点にある。

現代デモクラシーは国民内発的な政策化と一連の連鎖化を通じて次のようなプロセスをとって展開される可能性を有している。

第一に、国民の利益と意思をビジョンとして集約し提示することで国民（の多数派）の支持を獲得し得る政治的リーダーシップの形成を必要とする。政党の再編成や諸集団の参画による国民的組織作りはこの点に関連する。

第二に、ビジョンを政策体系として国民に明確に提示し国民の選択権に委ねるため、政党と選挙の媒介機能を必要とする。政党の近代化と民主的な選挙制度の確立はその前提条件をなす。

第三に、議員立法を前提とする議会の立法機能の確立を促進する諸整備を必要とする。

第四に、政策（議会制定法）の執行過程において行われる（行政立法などによる）細部の決定は、

ビジョンや政策体系と継続的な目的・手段の連鎖関係をなしているが、技術的な決定でなく目的に関する決定である場合には、政策の決定であると見なし得る。環境の変化による政策の変更は常に起こり得るが、ビジョンや政策体系の変更に関わる決定ないし不決定は国民あるいは議会によってコントロールされるべきである。情報公開制度・オンブズマン制度などの制度化による国民の執行過程への参加による実質的政策化も不可欠である。

第五に、政策は、国民にフィードバックされ、権力パターンや権力構造に影響を及ぼすだけではなく、政治構造や社会構造にも影響を及ぼし、デモクラシーの循環に作用し得る。現代デモクラシーにおいて一連の政策連鎖が重要なのは、それが国民の利益と意思を体現し媒介機能を通じて政府活動（政策の決定と執行）と連携することで、国民が主人公の政治（デモクラシー）が実現され得るからである。

おわりに

国民内在的な政策連鎖の構築は、イデオロギー的に単線的に導けるものではないし、選挙目当てのその場しのぎのスローガンで糊塗し得るものでもない。

保育・教育・福祉・労働など国民の日常生活のあらゆる領域で展開されている個人や集団の諸活動に焦点を当て、その諸活動をネットワーク化し、国民の統一的ビジョン作りに参画させ、国民を組

織化して行くことによって、その第一歩を踏み出し得る。

既存の大規模組織だけでなく市民運動や住民運動でトレーニングされている国民は、政策立案能力を有する専門家であり、政策的な一致点を目指す統一化過程に参加することによって、政治的リーダーシップの構造を形成し得る。

政策的な一致点をベースにし、諸集団を連携し得るサブ・リーダーの横の連帯があつて初めて、政党再編成が国民の視野に現れ得るであろう。まず、あらゆる既成の枠組みを排除し、個別の課題について連携できる組織や集団を中軸に据えて政策の共有化を図ることが必要であろう。

参考文献

現代政治理論の課題に関しては、おそらくわが国で最も体系的な政治学の著作である、秋永 肇【現代政治学】（富士書店）を参照してほしい。なお、拙著「ハーバーマスと現代政治学の課題ーコミュニケーション的行為の理論をめぐって」（1990、法科論集）および「現代政治学の課題と方法ーブルラリズム・コーポラティズム・デモクラシー」（1991、法科論集）は、この【現代政治学】の課題と方法を展開したものである。また、拙著「現代の政治過程ー男女雇用機会均等法をめぐって」（1992、ビジネスサイエンス5号）は執行過程における政策決定の実態を実証的に解明している。

お知らせ・案内

・生活研〈ホームページ〉を開設

生活経済政策研究所では、インターネットの〈ホームページ〉を開設することになりました。焦点となるテーマを取り上げた政策分析・政策情報など、最新情報をはじめ、これまで当研究所が行ってきた各種の調査研究の一覧・要約などがご覧いただけます。

政策活動や政策研究の一助として、ぜひご利用、ご活用下さい。

みなさまのご意見・ご要望を取り入れながら、親しまれる〈ホームページ〉をめざします。

97年3月15日より、<http://pweb.aix.or.jp/~yosih-sa/iepp/>でご覧いただけます。