法政大学学術機関リポジトリ
HOSEI UNIVERSITY REPOSITORY

PDF issue: 2025-07-01

制度改革は政党政治をどう変えたか

YAMAGUCHI, Jiro / 山口, 二郎

(出版者 / Publisher)
法学志林協会
(雑誌名 / Journal or Publication Title)
法学志林 / 法学志林
(巻 / Volume)
114
(号 / Number)
3
(開始ページ / Start Page)
203
(終了ページ / End Page)
218
(発行年 / Year)
2017-03-07
(URL)
https://doi.org/10.15002/00014673

制度改革は政党政治をどう変えたか

山口二郎

はじめに　問題の所在

一九九〇年代の政治、行政における制度変更から二〇年以上経過し、制度変更が政治や行政にもたらした影響が現れている。現在のいわゆる「自民党一強体制」も、選挙制度や行政機構の制度変更の、必然的ではないにしても、一つの帰結ということになろう。

制度変更からいかなる経路を経て、今日の政治状況がもたらされたのかを検証することが、本稿のねらいである。二〇一四年度の日本政治学会における報告で、私は次のように書いた。

一九九〇年代の政治改革論議において、小選挙区制の導入は政権交代可能な政党システムをもたらすと宣伝されたが、それは何ら学問的な検討に基づかない命題であった。政権交代という経験ののちに、なぜ一党優位体制の復活という現象が出現したのか、民主党自体の失敗とを検討するとともに、自民党の側の変化を観察し、政権交代によって

露わになった日本の政党システムの特徴について考えてみたい

政権交代を経てなぜ対抗勢力が弱体化し、自民党政権が安定しているのかという問題を考察するという点で、本稿はこの報告の続編という位置づけになる。ただし、ここでは政党という主体の問題ではなく、広い意味での政体（constitution）を対象として議論を展開したい。今回の関心の基調は、九〇年代の制度改革において、民主主義と立憲主義の緊張関係が認識されていなかったという点にある。

安倍政権が憲法九条の解釈を変更し、集団的自衛権の行使を正当化しようと図っていたころ、私は憲法学者の樋口陽一氏に「なまじ民主党が政権交代を起こすから、安倍のような首相が現れたのだ」と言われたことがある。これは、私が民主党政権の実現のために実践的な言論活動をしてきたことへの批判であった。確かに、事実のつながりとしては、二〇〇九年に大きな期待を背負った民主党政権が大震災への対応や対外関係の処理を誤って自壊したのちに、第二次安倍政権が誕生し、安保法制に象徴されるように権力を振りかざして戦後憲法体制の枠組みを破壊しようとしている。民主党が政権交代を起こしたことと、第二次安倍政権が大きな権力を持ち、国民もそれを理由はともあれ支持しているという状況の間にどのような因果関係があるのか。それは、この二〇年ほどの日本政治を観察し、制度改編や政党再編について実践的な提言をしてきた者として、考えなければならない問いである。

1　立憲政体としての五五年体制

九〇年代のいわゆる政治改革は、五五年体制を打破し、政権交代可能な競争的政党システムを実現することを目指

していた。自民党による長期政権が利権の構造化と政治腐敗をもたらしているという認識が八〇年代末から九〇年代初頭の腐敗事件を経て、一般に広がった。五五年体制には、絶対的権力は絶対に腐敗するという警句が当てはまるとされた。

ただし、同じく「自民一強体制」といっても、今日の安倍政権と五五年体制下の自民党政権を比べると、昔の自民党政権のほうが権力行使に対する大きな抑制を受けていたということができる。あるいは、当時の為政者は権力の行使について今日の権力者よりも慎重だったということもできる。権力の抑制均衡を立憲主義と呼ぶならば、五五年体制はそれなりの立憲政体だったと評価することも可能である。

立憲政体を構成したのは次のような要素であった。

第一は、野党の存在意義である。五五年体制下の最大野党、社会党は権力獲得の現実的な意思を持っていなかった。総選挙において過半数を制するには足りない候補者しか擁立できなかったことがその証拠であった。社会党は憲法改正阻止を自らの存在理由とした。そして、憲法改正発議を阻止するために必要な国会の三分の一の議席を確保するという目標は、他の野党の議席も併せて、おおむね成功してきた。

革新政党が憲法政治を戦いの舞台にしたことにも理由はあった。戦後日本のデモクラシー体制は、第一次世界大戦後のワイマール体制と同じく、原理的反対派を抱えていた。政権党の自民党が自主憲法制定を掲げていたことはその表れである。戦後デモクラシーの正統性が動揺していた状況では、憲法政治が活性化することもやむを得なかった。とりわけ、一九五〇年代――講和から六〇年安保までの時代――はそのような時代であった。

一九六〇年の安保騒動を経て、自民党が事実上戦後デモクラシー体制の正統性を受容し、憲法体制をめぐる論争は政治の表舞台からは退いた。それは、自民党自身が戦後の立憲政体を承認したからである。また、国会の三分の一以

上を確保する野党の存在は、立憲主義の破壊に対する瓶のふたの役割を果たした。(1)

第二に、与党の派閥構造が権力の多元的分散をもたらした。かつての自民党は派閥の連邦制などと言われた。これは、保守合同以前の複数の政党の系譜が自民党にも持ち込まれたことの反映であった。また、衆議院の中選挙区制度の下で、複数の自民党の公認候補が競争したことも、派閥の対立の土台となった。派閥の抗争は総裁選挙における金権政治の元凶となったという面もあった。しかし、総理・総裁が強い権力をもって独走することに対するブレーキとなったことも否定できない。先に触れた六〇年安保を契機とした政治路線の転換も、自民党内の派閥対立なしにはありえなかった。「軽武装＋経済成長」という国家経営の路線を打ち出した池田勇人は、岸信介の後継を狙っていた。前任の首相にとって代わるためには、政治路線や政策に関しても新機軸を打ち出さなければならない。池田個人の思いとは別に、大平正芳、宮澤喜一など池田政権を支えるチームが憲法体制の承認という路線を構想した。また、岸は回顧録の中で、三木武夫、松村謙三など、いわゆるハト派の政治家が党内で岸の足を引っ張ったことに対する恨みを語っている。(2)

第三は、行政府における多元的バランスであった。辻清明が日本官僚制の研究の中で、割拠主義を伝統と指摘して以来、日本の行政機構は省の縦割りが強いことが知られてきた。戦前の国務大臣単独輔弼制以来、各省は受け持つ行政分野に関しては最高の権力機関であり、その伝統は戦後も維持された。さらに、各省官僚制は自民党の政務調査会の部会を植民地として、与党の議員の中にシンパを育成した。それが族議員であった。(3) 高度成長期には、縦割り主義の下で、官僚と族議員の合作による省益の追求の総和が国益をもたらすという予定調和が働いた面もあるが、一九八〇年代以降、国際経済摩擦、一九九〇年代以降のバブル崩壊、人口減少社会、財政赤字などの大きな政策課題に取り組む際にそのような縦割り構造は機能不全を露呈した。省益あって国益なしという状況は、政治を見る者に欲求不満

をもたらしたが、国益を常に省益の算術的総和として定義することは、国益の名の下での権力の独走を抑止するという付随的効果をもたらしたことも確かである。虚構の国益のために部分の利益が否定された戦争中の経験に照らせば、そのことは明らかである。その意味で、割拠主義も立憲主義の一構成要素であった。

第四は、国会運営の慣行であった。第一の野党の存在感とも関連するが、五五年体制下の国会運営では、少数野党の存在もそれなりに尊重されていた。この点は、一九八〇年代の立法過程研究で明らかにされている。憲法、国会法では、会期不継続の原則が採用され、政府提出法案を会期内に成立させるためには、与党は野党の暗黙の了解を必要とした。そこから、国会対策という言葉が生まれ、法案の採決では反対するが、あるタイミングで法案を採決することは承認するという重層的な対応を野党から引き出すことが、与党の国会対策責任者の技量とされた。重要法案については時間をかけて審議し、「一国会一法案」という言葉も、与党の国会対策の慣習とされた。この点からも、多数権力の暴走は抑止された。(4)

第五は、メディアの批判機能であった。もちろん、五五年体制時代の自民党政権が報道の自由を常に尊重したとは言えないだろう。ベトナム戦争報道などの機会に、放送局や新聞社に圧力をかけたという証言はある。しかし、同時に権力者たるものメディアからは批判されるのも宿命という感覚も存在した。他方、有力政治家は新聞の政治記者と親密な関係を築いた。政治家も記者もそれぞれの利益を求めての計算に基づく関係という面もあったが、信頼関係も存在した。五五年体制下の最大の権力者であった佐藤栄作と、朝日新聞の後藤基夫の関係など、その典型であった。(5)

第六は、非政治的な専門機関の権威である。日本の場合、裁判所は違憲審査権の行使に慎重であり、政治権力に対する抑制機能を担うことに消極的であった。これについては、一九七〇年代初頭、最高裁判所の判決がリベラル化したことへの反発から、政府が人事面で介入したことの影響もある。他方、裁判所の事後的審査の代わりに、内閣法制

局が事前に法案の違憲審査の役割を担ったと、憲法学者の樋口陽一は指摘している。独立した司法府に対して圧力をかけた自民党政権は、行政府の一部である内閣法制局については常にその自立性を尊重してきた。憲法解釈について、内閣法制局の官僚が継続性を担保してきたことは、広く知られている。(6)

このように、五五年体制の下で、権力は事実上分割され、多数派に対する野党やメディアの批判もそれなりに有効であった。その意味で、五五年体制は立憲主義的だったと評価することもできる。

2　立憲主義と民主主義の矛盾

・権力の分散と政策決定の停滞

立憲体制としての五五年体制が、統治システムとしても有効性を維持していたのは一九八〇年代までであった。八〇年代後半に入ると、国際経済摩擦、プラザ合意以後の円高と経済構造の転換などの課題が現れ、さらに九〇年代に入るとバブル崩壊以後の経済政策、少子化・高齢化対策、地球温暖化対策など、巨大な課題が続出し、日本政府の政策立案・実行能力が問われることとなった。その際、五五年体制時代の立憲主義を構成した仕組みが、適切・有効な政策転換を阻む桎梏となった。

自民党の派閥連邦体制はリーダーシップの欠如を招いた。省庁の縦割りと族議員体制の結合は、ゼロサム型の政策決定において国益を定義できないという困難をもたらした。立法のコストが大きいことは、問題に適応した迅速な政策決定ができないことを意味していた。九〇年代前半の日本政治は、いわば様々な既得利益が固定化され、多元的停滞の状態に陥っていた。そこに腐敗の問題も重なり合ったのである。

このころの政治課題に関する最も的確な分析は、佐々木毅が打ち出した、「政治的意味空間」という概念であろう。八〇年代の政策決定システムにおいて、上述の立憲主義的要素の働きによって、省庁を超える巨大な課題に関する議論が成立せず、もっぱらアメリカを中心とする外圧で政策のアジェンダが決まる状態を佐々木は横からの入力と呼び、日本の民主政治において意義のある政策論議ができない状態を意味空間の喪失と呼んだ。[7]

・改革における権力の創出というテーマ

九〇年代の制度改革は、佐々木のこのような問題設定の上に議論された。したがって、自民党内で求心力を高めてリーダーシップと責任を明確にすることが政治改革の主要なテーマとなり、行政機構における割拠主義を改めて、全体的視野から政策の方向付けと調整を行う権力中枢を作ることが行政改革の主要なテーマとなった。

もちろん、巨大な疑獄事件に現れた政治腐敗が、制度改革を求める世論を大きくしたことは事実である。しかし、九〇年代に政治・行政改革を求める世論を主導した民間政治臨調はたんに腐敗の除去だけを主張したわけではなかった。この団体には経済界、労働界、メディア、学界から有力なリーダーが集まっており、日本政府の統治能力をいかに高めるかというテーマを追求していた。[8] 政治改革を単なる腐敗対策と考えることは、この時代の制度変更の本質を見失う議論である。

私自身がこの時代になぜ制度改革を推進する議論に参加したかを説明しておかなければならない。権力の創出と集中を図るための制度改革は、エリートの発想である。それを民主主義の観点から説明する理屈は何だったのか。

一つの説明としては、政治エリートの間の競争を促進することが、代表民主政治や政党政治にとって必要だという認識が存在した。五五年体制の下では、与野党が固定化されており、権力をめぐる真剣な競争は存在しなかった。競争、さらには政権交代が起こらないことによって、官僚組織や与党を支える特定の利益集団の主張が政策決定で過度

に反映されることになったという批判を私は展開した。競争の欠如が政党の持つべき民意の代表機能を失わせたという議論である。したがって、政権への意思を持たない万年野党社会党の居場所を奪うという意味での選挙制度改革に私は賛成した。

もう一つの説明は、多数者支配型民主主義という見方の採用である。五五年体制の下の民主政治は、多様な民意がそれぞれ政治過程に反映され、権力が極端な方向に進むことを抑止するという点で、立憲主義と融合していた感がある。これに対して、政策転換が必要とされるようになった九〇年代においては、決定の主体や責任の所在を明らかにし、国民から信託を受けた責任者が決定を行い、その結果について次の選挙で国民が評価、判断するというスタイルの民主主義、多数者支配あるいはウェストミンスター・モデルの民主主義が必要になるという議論が現れた。その最初の例は、一九九三年五月に出版された、小沢一郎による『日本改造計画』（講談社）であった。のちに、この本の基本的なアイディアは、御厨貴、飯尾潤などの政治学者が提供したことを関係者が明らかにした。[9] 戦後啓蒙とは異なる流れの政治学者が、ウェストミンスター・モデルを推進したのである。

私自身は戦後啓蒙の流れに自らを位置づけ、この時期にはやはりウェストミンスター・モデルを称揚した。それは、一九九〇年代中ごろからイギリス政治への関心を深め、特に一九九七年にイギリスに留学し、一八年ぶりの労働党政権の誕生を目の当たりにしたからであった。九七年五月の総選挙で圧勝し、トニー・ブレア政権が誕生すると、地方分権、社会保障改革などに取り組み、怒濤のような政策転換が進んだ。改革とはこのように進めるのだと深く感心したわけである。[10]

有能で効果的な政府を作るための権力の集中という発想に対して、憲法学者からは批判も出された。特に議会の位置づけについて、議会の役割は多数派が提案した法案を承認することだけではなく、討論すること自体の大きな意義

があるという点を憲法学者は強調した。[11] これに対して、政党を単位とした議会政治においては、結論は政党の数によって規定されるものであり、議論による政策の改良というユートピア的な夢を追うのは現実的ではないと私は考えた。また、政治改革によってイギリス型のモデルを志向する以上、ウェストミンスター・モデルの議会は、与野党の議論の空間であり、次の選挙に向けた国民への情報提供と教育の場であるというバーナード・クリックの位置づけを日本でも当てはめるべきだと私は考えた。[12]

民意に基づくダイナミックな政治を希求するという民主主義観は、九〇年代後半の橋本龍太郎政権、二〇〇〇年代の小泉純一郎政権、そして二〇〇九年の民主党政権に共通していた。政策内容の評価は別として、これらの政権の下で、地方分権、情報公開法、郵政民営化などの大きな政策転換が実現したことも事実である。

制度改革やそれに基づく政策転換の過程においては、戦後の立憲政体を支えた要素は、ことごとく腐敗や停滞の元凶として、否定的なシンボルとなった。官僚支配、縦割り行政、族議員政治、なれ合いの国対政治などである。

これらの要素は、先に述べたように、多数派や権力の独走を抑止するブレーキ、あるいは防壁という役割を持っていた。それらの機能を見ず、もっぱら弊害のみを批判する議論の中には、権力や多数派の意思が暴走して、立憲主義や基本的人権の土台を壊すという危機意識は存在しなかったといえるだろう。民意を反映させるべきという観念は、司法部の改革にも広げられた。裁判員制度や検察審査会の権限強化など、従来はエリート主義の牙城であった司法や検察にも、民意を反映する仕組みが導入された。

メディアの役割も変化した。二〇〇〇年代に入ると、メディアは権力を抑制する「第四の権力」ではなく、権力と民意の間をつなぐ媒体となった。権力者は自らの大政策を推進するために民意を動員することを重視するようになり、そのためにメディアを利用した。メディアは言論機関としての役割を次第に弱めていった。

「改革の時代」を生き延びた要素としては、内閣法制局があった。たとえば、日米安保体制の運用を変化させ、日米間の軍事的協力関係を深化させるという政策転換はこの時期にも進んだ。しかし、内閣法制局による憲法解釈の壁は維持され、自衛隊の役割拡大にも限度が存在した。

3　政権交代の経験と立憲主義の危機

・勝者皆取りモデルとイデオロギーの結合

第二次安倍政権も、権力の集中と大規模な政策転換という同じ流れの中に位置づけることができる。安倍は、今までの首相以上に、首相の持つ権力をフルに使っているということができる。他方、安倍には橋本や小泉とは異なる特徴もある。

第一は、本格的な政権交代と自民党の危機を経験したことである。九三年の細川政権の時には一年足らずの野党経験であったが、二〇〇九年からは三年間の野党経験を余儀なくされた。そこから、二度と政権を失いたくないという強い権力欲が生まれた。そして、最大野党であった民主党に政権奪還の可能性を与えないため、あらゆる手段をとるという政治姿勢が現れた。

小選挙区制は第一党に大きなボーナスを与え、勝者皆取りの政治をもたらす。自民党の政治家にとって野党の議員はすべて小選挙区で食うか食われるかの戦いを行う敵であり、五五年体制時代のような妥協や取引をする相手ではない。安倍は、自らの権力を行使するために、勝者皆取りの原理を今までの権力者以上に徹底したということができる。特にそのことは、内閣法制局を含む行政府の人事、メディアに対するコントロールなどに現れている。民主党政権時

代に作り出した幹部公務員の内閣による任用という仕組みも、安倍政権が本格的に活用し、霞が関を支配することに生かしている。人事の支配に関しては、制度の利用という面と、制度化されていなかった慣習の無視の両面が存在する[13]。

第二は、安倍はそれ以前の首相と異なり、右派的ナショナリズムのイデオロギーを持っており、戦後日本のデモクラシーに強い敵意を持っている点である。これに関連して、ベテラン政治記者の筆になると思われる次の雑誌記事を紹介しておきたい。

「首相の祖父、岸信介が六〇年安保闘争の後に退陣し、日本は高度経済成長に突入する。一九七二年に田中角栄が福田赳夫を制して首相に就任した後、日本政界の真ん中には経世会（田中派）が陣取り、官僚集団の宏池会（大平派）が脇を固め、「親米親中・経済優先」の政治を進めた。社会党は万年野党に徹し、公務員の賃上げと引き換えに自民党長期政権に協力した。自民党の一角を占めながら、実質的に蚊帳の外に置かれてきたのが、清和会（福田派）だった。

その清和会が自民党を牛耳ることになるのは、世紀が替わり、小泉政権が誕生した後だ。清和会幹部は「屈辱の派閥史」をこう述懐したものだ。

「経世会が宏池会と相談してすべてを決めてきた。最初に根回しするのが社会党だった。そこからＮＨＫや朝日新聞に漏れた。清和会は報道で初めて知ったんだ」

政界を仕切る経世会と宏池会。裏で気脈を通じる社会党、その枠組みを支えた財務省と外務省。そして、彼ら政権中枢ばかりを追いかけるＮＨＫや朝日新聞。清和会から見たら、みんな「リベラル」だった。もっといえば「左翼」

だった。

彼らに軽んじられたという積年の怨念を抜きに、清和会は理解できない。リベラルが大手を振ってきた「戦後レジーム」の打破こそ、清和会に受け継がれてきたＤＮＡなのだ。」

『ＦＡＣＴＡ』二〇一六年九月

・立憲政治の危機という現状

ここで引用した記事における派閥の描写がどこまで正確か、判断することは難しい。清和会のリーダーであった福田赳夫は首相時代、日中平和友好条約を締結し、福田ドクトリンを打ち出し、憲法九条の精神に基づくアジア外交を唱えて、リベラルからも評価された。派閥の色分けはそう単純なものではないということもできるのだろう。それにしても、政治の変化を説明する際には、制度改革の帰結や立憲主義と多数決支配の矛盾という上部構造と、政治家個人の信条やイデオロギーなど、政治の基層にある要素の両面が必要となるのであろう。

安倍政権による立憲主義の揺さぶりという現実と過去二〇年余りの政治、行政の制度改革とを重ね合わせることからは、次のような結論を得られる。

第一に、安倍政権は、政治、行政の制度改革が追求した権力の創出と集中を最もフルに活用している。制度の本来の機能を活用することだけではなく、従来の首相が尊重してきた慣習法的なものまでも無視する点は、安倍政権の新しさである。九〇年代に制度改革を進めたときには、権力者が暴走することは想定されていなかった。

第二に、安倍政権は小選挙区制がもたらした敵対の政治、勝者皆取りの政治をさらに推進している。小選挙区制によって与野党の勢力差がバランスを欠いて拡大したことで、敵対の政治という手法は野党の弱さ、無力さを国民に印

象付けるという効果をもたらしている。

第三に、安倍政治は単なる独裁ではなく、度重なる選挙での勝利によって正当化されている。民意に支えられて、憲法的な制約を打破している、その意味で民主主義と立憲主義の矛盾を体現している。

立憲主義とは、憲法規範を内面化している権力者が、憲法に従って統治を進めることによって具体化される。一九六〇年代以降、憲法政治が沈静化したのは、巨大な国民運動の圧力によって自民党が回心し、戦後体制の正統性を承認したことを意味した。そして九〇年代の改革の当時は、自民党主流派、野党、論壇に、そのような意味での憲法価値をめぐる合意が存在していた。

それは、もともと戦後政治が保守、革新の両面において、戦争に対する反省を起点としていたことの反映であった。革新勢力の護憲平和と並行して、保守の中にも戦争を反省する政治家が存在した。一つは、宏池会の流れの政治家であり、官僚的合理性によって戦争を否定する人々。もう一つは、農地解放によって自作農になった人々を支持基盤とする、土着的な平和主義を持つ地方出身の大衆政治家であった。一九六〇年代以降は、この二種類の政治家が自民党政治を支えた。一九九〇年代前半の自民党と社会党の提携は、革新的護憲と保守的護憲が結びついた現象であった。(14)

しかし、その時代に政治、行政の制度改革が行われて、権力を檻から放つ効果をもたらした。さらに、戦争を反省する世代が政治の世界から退き、憲法体制に関する合意が消滅した。先に紹介した記事によれば、そうした合意自体が戦後的なものであり、左翼的なもので打倒の対象だというのが、安倍政治における根源的な欲求ということになる。以後二〇年間、戦後体制の浸食がすすんだわけである。日本の民主化を目指したはずの政権交代も、民主党政権の失敗の印象を国民の植え付ける結果に終わり、安倍政権に対する評価基準を著しく低いものにする効果をもたらした。憲法破壊を企てる安倍政権は「危険」ではあるが、民主党政権よりはましという正当化の口実を与えているのが現状

である。

そのように憲法体制を否定したいと考え、憲法体制の正統性を認めない権力者に対しては、立憲主義という理念による批判は実効性を持たない。戦後憲法体制は、歴史的な前提条件の喪失、制度的な歯止めの解放によって、制度変更の二〇年後に、かつてない危機に直面しているということができる。

注

（1）論理的に考えて、憲法改正を阻止することと、政権を獲得することが二律背反になるわけではない。戦後の日本社会党がなぜ改憲阻止に必要な三分の一の議席をとることで満足し、政権獲得を目指さなかったかという理由のうちで、極めて重要なのは、この党が一九八〇年代に至るまでマルクスレーニン主義を建前上信奉していたことであった。敗戦直後に社会党が結党されたときには、同党の英語名称は、Social Democratic Party of Japanであり、マルクスレーニン主義一色に染まっていたわけではなかった。片山内閣の経験に現れたように、政権獲得の意欲も持っていた。しかし、一九五一年に社会党が左右に分裂したのち、五〇年代の憲法をめぐる保革対立の中で、平和主義を前面に打ち出した左派社会党が国政選挙で躍進を続け、右派を凌駕し、一九五五年の左右統一の際に左派が主導権をとることとなった。この過程で、平和主義とマルクスレーニン主義が結合し、統一後の社会党は議会主義的な政権交代への関心を捨て、平和主義と革命路線を追求することとなった。参照、石川真澄、山口二郎『戦後政治史第三版』（岩波書店、二〇一〇年）、六六頁。

（2）原彬久編『岸信介証言録』毎日新聞社、二〇〇三年、二一〇―二一一頁。

（3）一九八〇年代には、族議員が利益配分政策の実施過程で影響力を持つ現象をとらえて、「政治優位」と評価する議論も現れたが、これは官僚制による政治家の教育機能を見落としたものであった。参照、山口二郎『政治改革』（一九九三年、岩波書店）、Ⅱ―2

（4）この点に関する最初の研究書として、岩井奉信『立法過程』（東京大学出版会、一九八八）がある。岩井は、マイク・モチヅキの国会研究で打ち出された、日本の国会の持つ粘着性（ヴィスコシティ）という概念を紹介しながら、立法過程の多元性を明らかにした。

（5）参照、石川真澄『人物戦後政治』（岩波書店、二〇〇九年）、四八―四九頁。石川は、佐藤首相にゴルフ場で取材した際、当日の朝日の社説に対する佐藤の怒りをぶつけられただけで会社に戻ったところ、佐藤から後藤（当時編集局長）に八つ当たりをして悪かったというわびの電話があったと後藤にいわれたという経験を紹介している。マスメディアを権力者による操作の対象としてしか見ない現

在の指導者とのメディアに対する感覚の違いを物語るエピソードである。

(6) たとえば、阪田雅裕『「法の番人」内閣法制局の矜持』(大月書店、二〇一三年)。

(7) 佐々木毅『いま政治に何が必要か』(中央公論社、一九八七年)、『保守化と政治的意味空間』(岩波書店、一九八六年)

(8) 九〇年代の政治、行政の制度改革を推進するうえで最も影響力を持った団体は、学界、経済界、労働界、マスコミの著名な人物が結集した民間政治臨調(正式名は、政治改推進協議会)であった。佐々木はこの会議の議論の指導者であり、制度改革の提言は政党やメディアに大きな影響を与えた。学者が各界の指導的人物と共同で政治に対して提言を行うというのはそれまでにない運動のスタイルであった。この会議が目指したのは、進歩的知識人による自民党や官僚に対する批判ではなく、保守的エリートも巻き込んで制度変革を進めざるを得ないような世論を醸成する点にあったということができる。また、権力の暴走を恐れる進歩派や、護憲派の政治批判ではなく、より有効な政策決定を可能にするための強力な政府の創出がこの会議の目指す改革の中身であった。佐々木の意図については、佐々木編『政治改革一八〇〇日の真実』(講談社、一九九九年)を参照。

(9) 芹川洋一、御厨貴『日本政治ひざ打ち問答』(日本経済新聞社、二〇一四年)。小沢のブレーンとなったのは、非進歩派、あるいは保守的な学者であり、有能な権力を作り出すという関心を共有していた。

(10) 詳しくは、山口二郎『イギリスの政治　日本の政治』(筑摩書房、一九九八年)。

(11) 一九九〇年代前半に、私はいわば進歩派の側から政治・行政制度の変革を唱えたが、伝統的な憲法学者からは大きな批判を受けた。本稿のテーマと直接関係しないが、憲法九条と自衛隊の関係について、当時の社会党を政権交代の主体とするために、伝統的な非武装論を捨て、宏池会の専守防衛路線で護憲の戦列を組みなおすという提言を、ほかの学者とともに、一九九三年三月に行ったことがある(参照、「提言　平和基本法」『世界』一九九三年四月号)。これに対して、護憲派の政治学、憲法学の学者から批判が浴びせられた。当時の私の感覚では、憲法学や伝統的な戦後啓蒙の政治学者は、取り越し苦労をして必要な変革の邪魔をする人々という印象であった。

(12) Bernard Crick, The Reform of Parliament, second edition, Weidenfeld and Nicolson, 1968, chapter 2. クリックは、バジョットの English Constitution に基づきながら、イギリス政府における立法、行政の二つの権力という実態を明らかにし、その中で議会が果たすべき役割について論じている。権力が政府・与党に集中することは不可避であるがゆえに、議会における野党の審議、チェックを強化し、国民に対する情報提供を進めるべきだというのが、彼の提示した改革の要点であった。

(13) 内閣法制局の人事へ政権が介入したことは、慣行の無視であった。二〇一五年の安保法制の審議過程において、内閣法制局長官経験者が法案に対して憲法違反という批判を行ったのは、内閣法制局の自立性を侵害した安倍政権に対する反発の所産であった。

(14) 戦後保守政治の大きな流れを憲法の観点からとらえたものとして、田中秀征「今も『戦争をしない日本』への門は開かれている」

（『Sight』vol54, 2016）が有益である。

英文タイトル

How has the institutional reform in the 1990s changed the party politics in Japan?