

内閣・与党対立下の立法過程

郵政関連法案の事例研究

谷 勝宏

あらまし

本稿は、イギリス型のウェストミンスターモデルと、ヨーロッパ大陸型の議院内閣制モデルの比較の視点から、与党の事前承認を得ずに国会提出された郵政関連法案の立法過程について事例研究を行ったものである。分析の結果、小泉内閣における制度改革や統治手法には、ウェストミンスターモデル的な運用が認められるものの、内閣と与党の人事による一体化や、マニフェストによる指導力の発揮といった根幹的な部分で十分な条件を満たしておらず、事前承認を経ずに国会提出された郵政関連法案においても、与党の主導の下で法案の内容修正が行われ、下位政府による政策決定への影響力が維持された。しかし、国会審議段階において政府と与党の間で行われた修正交渉は、事前・事後的に委員会審査の中にフィードバックされ、政策決定過程の透明性と責任の所在の明確性について、一定の改善が認められた。

1. 問題の所在

1.1 国会の立法・審議機能の形骸化の要因

これまで日本の立法過程では、立法の発議の段階において省庁官僚が立案する内閣提出法案が主流を占めてきた。こうした内閣提出法案は、その作成過程において、官僚制の持つ制度的リソースに多くを依存してきたものの、自民党一党優位体制の確立によって、与党における法案の事前審査が慣行として実施されてきた。こうした事前審査は、与党による法案立案過程への影響力行使を可能とし、内閣提出法案は、「官僚と与党との共同作業」によって形成されるようになった¹。

与党の事前審査がこれまで政府によって受容されてきたのは、政府側にも理由があったからである²。日本の権力分立に関する運用は、アメリカの立法府対行政府の二項対立的な考え方が強く反映され、立法権と行政権の峻別が行われてきた。内閣提出法案といえども、法案の国会提出後は、政府はその取り扱いについて議院内で関与することはできず、野党との交渉や、修正案の提出も与党議員に依存せざるを得なかった³。与党内の議員に内閣提出法案への反対があった場合、政府は与党との調整も同時に行う必要が生じる。国会の短い会期や、野党の抵抗の強さを勘案すると、与党の賛成を法案提出段階で事前

¹ 本人・代理人理論の立場からは、与党の政治家が官僚に明確な委任をせずとも、官僚は本人である与党が何を望んでいるのか、その真意を予測しながら立法作成活動をしているとする説明も可能であろう。

² 自民党執行部には、議院内閣制においては「政府・与党一体の原則」は不可欠なものであるとの認識が存在している。法案の国会通過を確実にするためには、法案提出段階で党の方針を確定し、議員の行動を規律する必要があることがその理由と考えられる。事前審査制度は、内閣が国会審議過程での主導権を確保することが困難な日本の立法過程において、与党議員に対する規律を確保するための重要な制度的基盤となってきたのである。

³ 法案の取り扱いを決定する議院運営委員会は、常任委員会として設置されているため、政府側は参加資格を与えられていない。委員会の運営を決定する委員会理事会にも、政府側からは代表を参加させることはできない。さらに、内閣による修正も、法案が議院の会議又は委員会の議題になった後では、内閣が自由に修正、撤回を行うことはできず、その議院の承諾を要する（国会法59条）。

に確保し、与党議員に国会対策の役割を担わせることは内閣にとっても合理性があったのである⁴。

しかし、こうした事前審査を制度的基盤とする「日本的」政府・与党一体の原則は、日本の国会の立法・審議機能の形骸化を加速させてきた要因でもあった。与党議員の要求は、事前審査の段階で、政府案に対する修正によって反映される。さらに、与党所属議員には、国会提出の段階で党議拘束が課されるため、与党議員の国会審議への参加インセンティブは極めて弱かった。その結果、委員会の審議は野党による政府に対する質疑や対案の提示などがその中心となってきた。与党議員の委員会での役割は国会対策的なものに限定され、このことが、与党を発議とする委員会における実質的な法案修正の少なさの要因となってきた。もちろん、国会は、政府に対する野党の批判・追及と対案の提示による「行政監視」や「争点明示」という重要な役割を担っている。しかし、そうした「政府与党対野党」というアリーナ型の対立構造の中からは、国会が政府の法案を精査し、その問題点を政党主導で修正するという、国会の立法・審議機能を十分に担保することはできないといえよう。

1.2 下位政府による既得権維持と内閣のリーダーシップの欠如

こうした与党の影響力の増大は、政府・与党を内閣主導で一元化する方向に作用せず、むしろ、政府と与党との二元化を加速させてきたのが実態であろう。飯尾潤が指摘するように、日本の政府は、各省庁官僚の代理人の合議機関としての官僚内閣制と、議院内閣制の機能的代替物としての与党が二元的な政府を形成していることにその問題点が存してきたといえよう⁵。与党政府の実態は、自民党単独政権時代の派閥レベルから、現在では、自民党政調部会や総務会を基盤とする族議員を主体とする下位政府レベルに移っている。今日、族議員がその影響力を増大させた要因には、日本の省庁セクショナリズムの強さや、財政赤字の累積による政策リソースの縮減が挙げられる。内閣法上の分担管理原則により、

法律案や予算案の作成は、所管省庁を起点とするボトムアップによって行われる。しかし、他省庁の所掌事務と競合・抵触する領域に関しては、省庁間協議が不可欠となり、新規の政策を実現するためにはその裏づけとなる予算の獲得が必要となる。こうした省庁間セクショナリズムの調整や予算獲得の圧力装置として、族議員は省庁の応援団的存在として不可欠のものとなった。ここに、族議員を媒介役として、省庁官僚と政調部会、特定利益団体を結び付ける強固な下位政府が形成され、個別利益の表出を行うことで、既得権の維持が図られてきた。

こうした下位政府による影響力を過剰に反映させる部会による事前審査制は、内閣のリーダーシップの機能を損なう弊害をもたらしてきた。本来、分立的な下位政府によって表出される個別利益を、全体の公益の観点から政治的に統合する機能は上位体系としての執政部が担うべきものである。しかし、実際には、法案の閣議決定の前段階で、与党によって調整が代替されることで、内閣による調整の余地を事実上困難なものにしてしまっている。しかも、与党内での調整過程では、部会レベルに分権化した族議員が強い影響力を行使することで、部分的個別利益が過剰に反映され、内閣の方針と一致しない政治的な妥協や、政府案の骨抜き、先送りが加えられる。それは、首相のリーダーシップに基づく政策の優先順位の設定を縛り、既得権に関わる政策の転換を著しく制約するコストとなってきたのである。

与党の事前審査制の弊害は、政府与党の決定システムのガバナンスにも及んでいる。与党の事前審査制は、そのプロセスの密室性から特定利益団体への配慮(分配政策)が優先され、公共的利益(効率性)が阻害されやすいとされる。それは、公開を原則とし、野党のチェック機能が働く国会での決定プロセスに比べて、その透明性が極めて低いことに原因があるといえるだろう。また、政府・与党の二元的・分立的な政策決定システムでは、その決定の責任がだれにあるのか、その所在を極めて曖昧なものにし、国民に対する説明責任を明確にすることができないという問題を生じよう。

⁴ 中島誠『立法学 序論・立法過程論』法律文化社、2004年、82～85ページ。

⁵ 飯尾潤「日本における二つの政府と政官関係」『レヴァイアサン』第34号、2004年、7～19ページ。

1.3 政策決定システムの改革とその実行

こうした下位政府による政策過程の壟断に対する政府内外からの批判の高まりを受け、1990年代以降、内閣の側からの制度改革への取り組みが行われるようになった。

まず、省庁間セクショナリズムとその背景にある族議員間の対立を是正し、内閣レベルでの政策の調整と首相によるトップダウン型のリーダーシップの行使を可能にするための制度改革が、橋本内閣における中央省庁改革の中で実施されることとなった。そこでは、内閣機能の強化策として、内閣官房の政策企画立案権限が法制上明記され、政治的任用スタッフから構成される内閣官房とそれを支える内閣府が首相の「大統領補佐官」的な役割を果たす仕組みが導入された。ポトムアップを原則とする省庁に代わって、政策の立案段階から内閣がリーダーシップをとって調整を行い、政府与党内の合意形成も内閣が主導する体制の構築が目標とされるようになった。小泉内閣の登場以降、内閣官房に各省庁から官僚スタッフを集めて、事務局（準備室）やプロジェクトチームを設置したり、首相が議長を務める経済財政諮問会議を政策立案の原案作成機関としたりする運用が行われることとなった⁶。しかし、実際に、首相のリーダーシップに決定的な影響を及ぼすのは、そうした法制度の改革よりも、むしろ政党制や政党組織などの政党要因であるといえる⁷。

橋本行革に続く改革として、2002年に、小泉首相は、総裁直属の自民党国家戦略本部に「政と官の関係見直し」を指示し、首相中心の内閣主導体制構築、官僚主導の排除、族議員政治との訣別を「小泉三原則」として打ち出した。具体的には、与党の事前承認を必要とする制度を廃止し、内閣に政策調整大臣（無任所）を置いて党政調会長をあて、副大臣・政務官が党の部会長を

兼任することで政策決定を内閣に一元化することとした。その結果、政策の調整の場は、与党審査から閣議に移行し、内閣主導を明確にするとともに、法案の修正などを含む実質的な議論は国会審議に委ね、族議員による不当な介入を防ぐことをその狙いとした。

1.4 議院内閣制の在り方についての二つのモデル

このように、橋本内閣や小泉内閣において、下位政府に対抗する内閣主導の政策決定システムを導入する改革が試みられたものの、そこにおいては、議院内閣制のあり方についての異なる二つのモデルが混交し、明確な整理がされていなかった嫌いがある。

大山礼子が指摘するように、議院内閣制については、日本との比較の視点からイギリス型のウェストminsterモデルと、ヨーロッパ大陸型の議院内閣制モデルを検討する必要がある⁸。前者は、内閣と与党幹部の人的共通性による首相を頂点とする与党ヒエラルヒーの存在と、マニフェスト（政権公約）に対する有権者の信任に基づく首相の強いリーダーシップによって政府と与党の一元化が図られていることに特徴がある。イギリスでは、与党側から主要幹部が閣僚として政府に参画するため⁹、政府による法案の閣議決定が事実上の与党の意思決定に相当することになる。政府で大臣職にある者は、大臣連帯責任の原則により、政府の一致した政策方針に従うことが義務付けられる¹⁰。その結果、与党幹部に対する国会審議過程での政党規律を確保することは比較的容易になり、与党議員の造反はバックベンチャーに限定される。さらに、小選挙区制と二大政党制を制度的基盤とするウェストminsterモデルにおいては、有権者の投票行動は政権選択を前提とし、国民からの信任を受

⁶ 中央省庁再編後の内閣官房の所管法令は、テロ特措法、有事法制、イラク人道復興支援法、国民保護法制等の安全保障法制や、IT、都市再生、知的財産、構造改革特区などの経済再生・構造改革関連運法など14件に上っている。いずれも、各省大臣による分担管理システムでは他省庁の既得権に抵触し、内閣としての一体的かつ迅速な政策決定が困難な分野が相当しているといえよう。

⁷ 伊藤光利「政策過程における首相・内閣の役割」足立幸男・森脇俊雅編著『公共政策学』ミネルヴァ書房、2003年、252ページ。

⁸ 大山礼子『比較議会政治論』岩波書店、2003年、224～231ページ。

⁹ 与党側からは首相と閣議の構成員である閣内大臣（23人）、閣内大臣の補佐と複数の専門分野を分担する閣外大臣（39人）と政務次官（53人）が政府に参画している（2004年9月4日現在。英国首相官邸ホームページによる<http://www.number-10.gov.uk/output/Page2988.asp>）。なお、現在の与党の下院院内総務は国璽尚書・ウェールズ担当大臣を兼務し、院内幹事長も財務議会議長兼政務次官（閣僚待遇）を兼務しており、いわゆる無任所大臣として入閣しているわけではない。

¹⁰ ギャビン・ドルウリイ「政府と文官」川勝平太・三好陽編『イギリスの政治』早稲田大学出版部、1999年、88～90ページ。

けたマニフェストに基づいて、首相は強力に政策プログラムを実行する。法案の作成は政府によって担われ、議会の運営についても内閣の一員である院内幹事によって政府の責任で遂行される。必然的に、議会審議は、野党による政府に対する批判追及の場となり、議会の劇場化（アリーナ型議会）を生むと言える。

こうしたウェストminsterモデルと対照的に、後者のヨーロッパ大陸型の議院内閣制モデルにおいては、政党規律は主として、議会審議段階における政府と与党派の交渉を通じて確保される。例えば、ドイツ連邦議会では、法案の提出後、非公開の委員会と与党・野党・政府委員の三者間で合意形成が図られる。議論の結果は、会派の部会や省庁に持ち帰り、その結論を受けて、再度協議を行うという手続を繰り返すことによって調整と妥協が図られる。フランス議会においても、官僚主導で政府がまとめた法案に対して、地元利益を代表する与党が、議会の中で政府、与野党、利益団体の意見を調整して妥協を図る¹¹。したがって、アリーナ型議会と比べて、議会による政府提出法案に対する修正率は高く、いずれも与党のイニシアティブによるものである。

小泉三原則における党政調会長の入閣と、副大臣を政調部会長と兼務させるという構想は、ウェストminsterモデルにおける政府・与党の一元化を下敷きにし、二元的な与党「政府」の克服を目的とするものであった。しかし、小泉内閣が目指した政府人事を通じての内閣への一元化は、党内の反対によって機能せず、マニフェストを通じての党内の意思統一も、政権公約の取りまとめのための十分な党内コンセンサスが確保されたわけではなかった。その結果、小泉内閣においては、ウェストminsterモデルのような内閣への一元化を図ることは非常に困難を伴っていた¹²。

小泉首相は、政権発足時より、内閣と抵抗勢力

の対立関係の構図を作り出すことで、世論の高い支持を維持してきた。小泉首相にとって、与党の事前承認の廃止を打ち出し、国会における審議の場で首相と族議員の対立関係をオープンにすることは、世論や野党の援軍を動員することで、党内の抵抗勢力からの反対を封じ込める手段を付与するものでもあった。そうした国会における審議の場で政府と与党が競合しつつ、コンセンサスの形成を図るという仕組みは、実は、ヨーロッパ大陸型の議院内閣制モデルに適合的なものであり、それは、55年体制以降継承されてきた、国会審議における「政府と党対野党」というアリーナ型の対立構造を転換させるものでもあった。

事前審査制のないヨーロッパ大陸型の議院内閣制では、委員会が政府と与党の修正の場となり、本会議は政府と野党の論戦の場とされてきた。日本の国会は、政府と与党の修正の場が、事前審査に前倒しされることによって、委員会審議を野党による批判追及の場とし、本会議を形式化することで、国会審議の形骸化をもたらすという問題点を生んできた¹³。小泉首相による改革は、首相のリーダーシップの確立を目的とした試みとして打ち出され、国会審議の形骸化を改善することを直接の目的に持つものではなかった。しかし、与党の事前承認を得ない国会提出の手法によって、政府・与党の協議の場が国会の委員会審査段階に移行し、そのことが、決定過程の透明性と国会中心主義の内実を確保することに寄与する可能性をもたらすものであった。

以上の点から、本稿では、55年体制確立後、首相の明示的な意思によって初めて実施された与党の事前承認を得ない法案の国会提出の事例である郵政関連法案（2002年）の立法過程を分析し、そうした試みが、政府と与党の関係をどのように規定し、国会の立法・審議・決定システムにどのような変化を及ぼしたかを考察することと

¹¹ 成田憲彦「日本の立法過程における国会の地位」日本公共政策学会1999年研究大会報告論文（1999年6月12日）。

¹² 154回通常国会（2002年）の終了後、与党内の強い反対と、首相自身のリーダーシップも発揮されないまま、小泉三原則はほとんど内容のないものに改変された。政府と与党の政策決定の在り方については党の法案承認の最終決定機関である総務会について、「総務の選出方法、党議拘束のあり方、全会一致慣行の見直しなど、運営方法を確立する」とし、党の政務調査会については「戦略的・体系的・省庁横断的な組織に再編統合」し、「骨太の政策を立案できる体制を整える」よう求めた。しかし、与党による法案の事前審査制度の廃止は、結局、提言に盛り込まれず、政策調整大臣と政調会長、副大臣と党部会長の兼任も「首相のもとで政策決定がより円滑化されるための組織、人事のあり方等について検討する」の表現にとどまることとなった（『読売新聞』2002年7月30日）。こうした後退の要因には、政策決定と人事の両面における首相主導体制への移行に対する派閥、族議員レベルでの抵抗があったとされる（『読売新聞』2002年7月23日）。

¹³ 大山・前掲書229ページ。

する。

2. 郵政関連法案の立法過程 立案過程の規定要因

2.1 法案立案段階における拘束性 橋本行革における議題設定

郵政関連法案を構成する公社化法案と信書便法案の議題設定は、橋本内閣における中央省庁改革基本法(以下、改革基本法と略す)の法制化によるものである。橋本行革では、同首相自身が議長を務める行政改革会議において、事務・事業の減量・効率化の観点から郵政事業の民営化が議論された。同会議では、1997年9月3日の中間報告において、「郵便事業は郵便局をワンストップ行政サービスの拠点とするなどの変更を前提として国営事業とするものの、簡保を民営化、郵貯は早期に民営化するための条件を整備する」とした。しかし、この中間報告後、連立与党の行政改革協議会の場で、郵政族議員や郵政省から三事業一体で国営とすべきとの強い要求が噴出し、結局、橋本首相に一任することによって、郵政三事業を一体で国営とし、5年後に公社に移行して、独立採算制の下で事業を運営することとするほか、資金運用部への預託の廃止など必要な改革を行うことで決着することとなった¹⁴。通常の審議会報告の流れとは異なり、橋本首相は、行政改革会議の最終報告をそのままの内容で法律事項として国会提出し、改革プログラム法としての中央省庁改革基本法を成立させた¹⁵。同法に基づき、個別法律の改正作業を行うために中央省庁行政改革推進本部が設置され¹⁶、1999年7月に中央省庁等改革関連法が成立、2001年1月から中央省庁の再編がスタートすることとなった。

郵政三事業についても、改革基本法の17条7号において、総務省の外局としての郵政事業庁

を発足させた後、平成15年中に国営の新たな郵政公社に移行するものと義務付けられた。具体的な骨格としては、同法33条で、郵政公社を法律により直接に設立すること、独立採算制の下、自律的かつ弾力的な経営を可能とすること、企業会計原則に基づくこと、予算は毎年度の国会の議決を不要とし、必要最小限の統制とすること、経営内容に関する情報の公開を徹底すること、職員は国家公務員とし、争議行為が禁止され、身分保障が行われることが規定された¹⁷。また、同33条2項では、資金運用部への預託を廃止し、全額自主運用とする措置を講ずることが規定された。

こうした規定により、平成15年中に郵政公社へ移行するための立法措置を行うことが政府に義務づけられることとなった。しかし、自民党の郵政族議員は、郵政事業の公社化を受け入れる代わりに、将来的な民営化の動きを阻止するため、改革基本法の中に、「前各号に掲げる措置により民営化等の見直しは行わないものとする」と(33条1項六号)とする「民営化阻止条項」を盛り込むことに成功する。与党内では同条項によって、郵政公社化以降の民営化は、事実上凍結されたものとの解釈がなされることとなった。これに対して、橋本内閣の閣僚であった当時の小泉厚生大臣は、郵政民営化の持論に基づき、民営化阻止条項に強く反発し、改革基本法案の閣議決定を了承しなかった。全会一致を慣例とする閣議を通すためには、閣内の事前の統一を図る必要があり、その取扱いを一任された橋本首相の判断により、小泉厚生大臣が主張する郵便事業への民間企業の参入を検討する条項が加えられることとなった¹⁸。改革基本法には、33条3項として、「政府は、郵便事業への民間事業者の参入について、その具体的な条件の検討に入るものとする」との規定が盛り込まれることとなった。

こうした改革基本法を根拠として、平成12年行政改革大綱において、公社化のための法律案

¹⁴ 田中一昭・岡田彰編著『中央省庁改革』日本評論社、2000年、60ページ。

¹⁵ こうした異例の法形式の採用は、改革内容を行政府だけでなく、立法府も含めた国の意思にし、後退や保留を許さない仕組みにするものであった(東田親司『現代行政と行政改革』芦書房、2002年、231～232ページ)。

¹⁶ 改革基本法は、現在の国会が将来の国会に対して、各省設置法の制定・改廃を義務付けることにはなるが、それ自体では法規範として、各省庁の所掌事務が確定したわけではなく、個別法の立法化が必要であった(橋幸信「実践的立法学」の構築に向けて」『北大法学論集』54巻1号、2003年、191ページ)。

¹⁷ 池川博士「郵政事業改革関連4法」『ジュリスト』第1231号、2002年10月1日、19～20ページ。

¹⁸ 小泉首相の答弁(第154回国会衆議院総務委員会議録第27号(平成14年7月5日))、『読売新聞』2001年8月28日。

を平成14年の通常国会に提出することが明記され、また、郵便事業への民間参入についても、郵政公社化に併せて実現することが閣議決定された。この閣議決定を受けて、2002年の通常国会提出に向けて総務省内で法案作成の具体的な作業が開始されることになった。

2.2 法案立案のためのスキーム 政策専門家の立案への関与

法案所管官庁として郵政関連法案を担当する総務省は、郵政公社統括官室を置き、立案作業を開始した。郵政関連法案のうち、公社法案については、改革基本法において骨格が既に決定されており、そうした点で、総務省がゼロベースで政策立案をする裁量は小さかった。そのため、その制度設計のための政策立案のコストは相対的に小さく、既に導入されている独立行政法人やかつての旧三公社の制度を「模倣」する形で、原局を中心に立案が行われた。これに対して、信書便法案については、郵便事業への初めての民間参入を導入するもので、郵便事業の国家独占を明記してきた郵便法5条の見直しが必要であった。既存の政策をベースとした漸進主義的な政策立案では対応できず、従来の政策の転換を図る「研究開発」の必要があった¹⁹。総務省は、信書便法案の制度設計に際して、その実効的な裏づけを得るため、公社法案の制度設計と合わせて研究会を組織し、その理論武装を図ることとなった。

2001年8月8日に、総務大臣主催の「郵政事業の公社化に関する研究会」(以下、総務省研究会と略す)が検討を開始し、座長には郵政審議会のメンバーでもある東電の南直哉社長が任命された。同研究会の事務局は郵政公社統括官が担当し、総務省は、9月21日の研究会に公社法案の骨子となる主要論点の概要を提示し、11月には公社化の中間報告骨子案を提出するなど、事務局の補佐機能を通じて運営の主導権を確保し

た²⁰。しかし、信書便法案に関しては、小泉首相自身が、民間事業者の参入を強く主張してきた経緯があり、総務省としては、信書便配達の一部を公社化に合わせ民間に開放するものの、できるだけ部分的・段階的な開放にとどめ、自由化による競争圧力から公社を守るという考え方が強かった。そのため、研究会に郵便民間参入政策ワーキンググループ(主査; 田尻嗣夫東京国際大学教授)を設置し、諸外国の制度との比較検討に基づき、全面自由化に消極的な評価を打ち出すことで、首相の方針に反する立場をとった。

これに対して、小泉首相は、総裁選出後の与党三党政権合意を踏まえ、2001年6月に、民営化積極派とされる評論家の田中直毅を座長とする私的懇談会「郵政三事業の在り方について考える懇談会」を設置し、公社化後の民営化推進の梃子とすることを意図した。同懇談会の事務局は内閣官房に置き、メンバーに、首相、福田官房長官、片山総務大臣の三人を加えて、民営化推進論者を中心に民間有識者から構成された。そこでは、首相自身の民営化を行うという方針がある中で意見の集約が行われたが、メンバー内に消極的な意見も存在し、結局、民営化に関する三案が併記される形で最終的な一本化は図られなかった。しかし、同懇談会は、同時期に開催されていた総務省の研究会との連携を試み、公社化法案に民営化も可能となるような内容を盛り込むような働きかけを行うなど、首相の方針との二人三脚の運営が目立った。こうした懇談会のあり方に対して、自民党総務部会は、民営化のための見直しは行わないとの改革基本法の方針と相違するとの理由で批判を強め、結局、郵政関連法案の与党内調整が行われた2002年2月から法案成立後の8月までの期間、公式の懇談会は開かれず、非公式の勉強会としてその役割は抑制的なものにとどまった。

2001年12月20日に、総務省研究会の中間報告が取りまとめられたことを受けて、以後は、総務省が独自にヒアリングなどを実施しながら、郵

¹⁹ 西尾勝は、行政組織における政策形成の類型として、政策立案のコストと政策転換のコストの組み合わせによる4つのパターンを示し、現行業務の微修正や転用では対応できない政策転換のコストの大きい政策類型においては、新規の政策を採択するほかになく、その結果、他国または自治体によって既に実施され、それなりの成果を実証している政策を「模倣」し導入するという方法(政策立案のコストは小さい)か、あるいは、新規政策を独自に「研究開発」する方法(政策立案のコストは大きい)が採用されるとして、政策立案者にとって研究開発を行うことは最後の選択肢であることを指摘している(西尾勝『行政の活動』有斐閣、2000年、181～184ページ、西尾勝『行政学(新版)』有斐閣、2001年、262～264ページ)。

²⁰ 片山総務大臣は委員会答弁において、研究会の設置の理由として、「役所だけで(決めては)ということでは設置した」との考え方があったことに言及をしている(第154回国会衆議院総務委員会議録第20号(平成14年6月4日))。

政関連法案の立案作業を進めていくこととなった。

2.3 郵政関連法案をめぐる政府と与党の関係

2002年の通常国会における、郵政関連法案をめぐる政府・与党内の人的配置は、両者に共通した基盤を持つことなく、政府と与党との間で完全に二元化していた。

政府側は、小泉首相の下に総務大臣として、自治省出身の片山虎之助(参議院議員・橋本派)が森内閣時の郵政大臣から継続して大臣ポストにあった。総務副大臣には、自民党と公明党から一名ずつが就任し、郵政担当の副大臣には自民党の佐田玄一郎(衆議院当選4回・橋本派)が就任した。佐田は、党建設部会長、郵政総括政務次官のキャリアを有する党内の中堅議員であった。総務大臣政務官は3名おり、いずれも自民党から河野太郎(衆議院当選2回・河野グループ)、滝実(衆議院当選2回、自治省出身、橋本派)、山内俊夫(参議院当選1回・山崎派)が任命された。これら政府側の副大臣・政府官は、自民党内の総務部会のメンバーを兼務しておらず、一方で、河野、滝の両政務官が、衆議院総務委員会の委員を兼任していた。

与党側は、自民党政調会の総務部会長を荒井広幸(衆議院当選3回・江藤・亀井派)が務め、同部会の専任部会長を稲葉大和(衆議院当選3回・山崎派)、部会長代理は吉田六左工門(衆議院当選2回・江藤・亀井派)が担当していた。これら総務部会の幹部は、衆議院総務委員会に所属し、荒井、稲葉は委員会理事を、吉田は委員を兼務していた。こうした部会の幹部議員も政府内でのポストは政務次官クラスの経験しかないなど、政府・党内での経歴が比較的浅い議員であるのに対して、衆議院総務委員会の理事には、自民党から川崎二郎元運輸大臣(加藤派)、八代英太元郵政大臣(橋本派)らの郵政族幹部議員が就任し、郵政関係議員の党内親睦団体である郵政事業懇話会会長の野中広務(橋本派)も委員として所属していた。衆議院総務委員会の委員長は平林鴻三元郵政大臣(橋本派)であり、自民党総務部会、衆議院総務委員会の自民党関係議員は、郵政族議員でほぼ占められていた。

このように、政府と与党政調部会との人的関係は遮断されており、党部会と国会委員会に共通して、首相の方針に批判的な委員が中心を占めることによって、内閣を通じて首相が統一を図るというウェストミンスター型の手法は行使する余地がなかった。一方、自民党内では、総裁としての首相の下、党三役として、幹事長(山崎拓)、総務会長(堀内光雄)、政調会長(麻生太郎)が任命され、国会対策委員長の大島理森、参議院幹事長の青木幹雄らを含めて党内の執行部を形成していた。従来、自民党政権の首相は、こうした与党内のヒエラルヒー体系に基づき、首相・幹事長・国会対策委員長のラインを通じて、国会審議段階における与党内の規律を確保することが可能であった。しかし、法案の事前審査に関する党内の実質的な決定権は、総務会や政務調査会内の下部組織である部会レベルに分権化、分散化しており、首相が与党内のヒエラルヒー体系から自民党の部会を統制することは実質的に困難であった。自民党は、全国特定郵便局長会をその有力な支持団体としており、郵政事業懇話会には自民党国会議員の約8割が所属していた。特に、橋本派は郵政族の牙城として位置づけられ、郵政民営化問題に関しては、小泉首相とその支持グループを除いて、党内は反対・消極論でほぼ一致していた。

一方、連立与党を構成する公明党は、全国特定郵便局長会や民主党の有力支持団体である全通、全郵政などの労組との関係はもともと希薄であった。郵政民営化に関しても、党としての方針を決定しておらず、この問題に関しては、局外中立的な態度をとっていた。特に、小泉首相と抵抗勢力の関係が悪化して、自民党内の分裂や、衆議院解散の引き金になることを避けたいとの誘因が強く働いていた。従来、自公保連立政権においては、連立与党内の合意形成が困難な政策イシューについては連立与党として政策調整のためのアドホックな協議機関を設置し、連立与党主導で政策を決定してきた。そうした政策調整のスキームにおいて、与党の主役は、幹事長や政調会長らの党執行部であり、自民党の部会は連立与党の協議機関の決定に拘束される副次的な存在にとどまってきた。しかし、郵政関連法案に関しては、公明党が中立的な立場を保持したため、連立与党間の調整の対象とならず、結果的に、与党審査の窓口は、自民党の総務部会が前面

に出る形で対応することとなった。

こうした人的要素と与党内関係において、首相と抵抗勢力が分裂していたことに加えて、ウェストミンスターモデルのようにマニフェストに対する有権者の信任に基づいて、首相が強いリーダーシップを発揮するという要素も欠落していた。小泉首相は、2001年4月の自民党総裁選公約で郵政事業の完全民営化を主張し当選した。その直後の4月25日の与党三党党首会談では、「郵政三事業は予定通り2003年の公社化を実現する。その後の在り方について、首相の私的諮問機関を設け、民営化問題を含め具体的な検討を進める」ことが連立政権として合意された²¹。しかし、自民党内の郵政族議員の抵抗が強く、同年7月の参議院選挙では自民党の選挙公約には「郵政民営化」についての項目を挿入することができなかった²²。こうした参議院選挙における公約の不在によって、明確なマンデイトを欠くこととなり、与党内の抵抗勢力に対して、小泉首相が郵政関連法案でリーダーシップを発揮する余地を狭めることになった。

2.4 法案立案段階における首相と郵政族の対立構造

立案担当者である官僚にとって本人が単独でなく、首相、大臣、与党執行部、族議員など複数の本人が存在する場合、だれの意向に従って立案を行うべきかという行政責任のジレンマに直面することになる。省庁官僚はこの立案過程において、政策情報や法制技術面での補佐的役割に徹した中立的存在ではない。官僚自身が決定された政策の内容によって、自らの組織や権限

に直結した影響を受ける利害関係者であり、ゲームへの参加者でもある。そうしたことから、省庁や各部局は、本人の複数性を理由に、自らの選好に適合的な政策を形成しようと、情報を操作し、自らの選好の実現に有利となる本人と連携しようとする²³。郵政民営化につなげるような公社化や、郵便事業への民間事業者の全面開放を主張する小泉首相の意向は、総務省首脳レベルにおいては無視することは難しかった²⁴。しかし、総務省の原局である郵政企画管理局では、民営化につなげるような総理の指示に従うことは、郵政族議員の反対によって与党の合意を得ることが極めて困難になるとの判断から、自民党総務部会との連携を図る動きも見られた。結果的に、法案立案段階では、首相からの強い要求を郵政族の反対等を理由に一時的に棚上げし、法案成立後の政省令やガイドラインなどの官僚制による裁量的な運用が可能な枠組みを残すことで、省の利益の維持を図ったとも考えることができる。法案の立案段階における骨格的な決定は首相と郵政族議員の間の相互作用によって形成されたが、その陰の主役として、下位政府の一員である総務省事務局が一定の影響力を持ったのではないだろうか。

以下、郵政関連法案の争点別に首相、郵政族議員の対立構造を概観し、そこにおける総務省や財務省等の代理人の利害がどのように反映されたかを見ていくこととしたい。

2.4.1 郵便局ネットワークの維持

郵政族議員にとっての最大の関心事は、全国約2万4700の郵便局網を維持し、その中でも自

²¹ 連立政権合意の当初の案には、「含めて」の文言は存在しなかったにもかかわらず、自民党内の郵政族議員の要求によって民営化問題を論点の一つに格下げする「含めて」の文言が加えられることとなった（『読売新聞』2001年4月30日）。

²² もともと参議院選挙の自民党の公約は、小泉首相の前任の森首相の時に起草されたもので、そこには、「郵政三事業一体で国営維持」の文言が明記されていた。その後、小泉内閣の発足により、小泉首相によって、当該文言が削除されることとなった。これに対して、郵政三事業一体の国営維持は、自民党大会での決定事項であるとして、郵政族議員から強い批判が出された（赤城徳彦委員の質疑（第154回国会衆議院総務委員会議録第25号（平成14年6月27日）））。

²³ 伊藤・前掲論文249ページ。

²⁴ 金澤総務次官に対して小泉首相からの直接の指示が繰り返し行われた。従来、首相は閣議にかけて決定した方針に基づいて、行政各部を指揮監督するとの内閣法6条の規定から、閣議で決定した方針や大臣を通じてしか、省庁官僚への指揮監督権は行使できないと考えられてきた。しかし、内閣機能の強化策として、2000年12月より省庁の幹部人事が閣議了解から閣議決定に変更されたことから、実質的な人事任用権を武器に、省庁幹部官僚に対して首相から直接指示が行われる事例が増えたとされる。医療保険制度改革法案において、サラリーマンの自己負担引き上げの時期を明記することを厚生労働省が渋っていた事例では、小泉首相が厚生労働次官に対して人事更迭を示唆しながら2003年4月からの実施の明記を強く指示し、結局、首相の意向に沿って決定がなされた。こうした結果は、首相の指導力が実質的に強化されたことを示している（『読売新聞』2002年2月16日）。

民党の支持団体である地方の特定郵便局（全国で約1万5800）の整理統廃合を何としても阻止することになった。そのため、郵便事業への民間参入によって、郵便局の経営が悪化し、経営合理化が進まないように、郵便事業の国家独占をなんとか維持しようとした。

総務省は、郵便局網の維持が不可欠とする点で郵政族議員と一致し、過疎地の郵便局を維持するためには、郵便局の福祉サービスやワンストップ行政サービスなどで、その公的役割を強調することが必要との現実的な立場をとった。そうした総務省の対応の背景には、2001年1月6日の総務省の発足により、総務省が郵政に加えて、地方自治をその所管事項に持つことによって、郵便局網を、市町村合併が進む中で地域のコミュニティセンターとして活用しようとの片山総務大臣らの意向があった²⁵。

これに対して、小泉首相は民間でできることはできるだけ民間でという方針の下で、郵便事業についても、競争原理の下に置くことを強く主張してきた。首相は、国会答弁で郵便局のネットワークをなくすとは言っていないとの弁明を行ったが²⁶、民営化の過程では、当然、不採算郵便局の整理統廃合は必要との考え方が背景にあった。

法案では、郵便局の設置については、地域住民の利便の確保について配慮しなければならないとの規定を置いただけで、その設置については、省令に委ねられることとなった²⁷。

2.4.2 民営化見直しせず条項の削除

郵政民営化を持論とする小泉首相は、改革基本法の民営化見直しせず条項を削除することに意欲を燃やし、首相は、2001年12月、2002年4月の二回にわたって、片山総務大臣に削除を指示した。しかし、首相の指示は、総務省において店晒しにあい、法案の決定段階において、改めて首相から強い指示を受けた総務省は、内閣法制

局との刷りあわせの結果として、法解釈によって削除の必要性がないことを主張し、首相の指示を封じ込めた。内閣法制局の見解は、見直しせず条項は、公社化までのことを確認した規定であり、民営化問題も含め、公社化後のあり方を検討すること自体は法律上何ら問題ないとするものであった²⁸。この見解は、かつて、野田聖子郵政大臣(当時)が参議院委員会審議で言及した国会答弁を解釈によって変更するものであった²⁹。

2.4.3 信書便事業への民間参入の是非

小泉首相は郵便事業の中で国家独占とされてきた信書便事業への民間参入は不可欠なものであり、市場における競争圧力が生まれることで郵便局のサービスの向上につながるのと立場を一貫して主張してきた。これに対して、郵政族議員は、逆に、民間との競争激化で過疎地の切捨てや、個人などのサービス低下につながるとして、民間参入自体に反対し、国営による独占体制維持を強く主張してきた。

郵政族議員が郵便事業の国営維持を主張した理由のひとつには、郵便事業を民間に開放することによって、三種・四種の政策的料金減免制度が維持できなくなるというものがあった。特に、視覚障害者用郵便の無料継続などを行うことで、郵便事業が福祉や社会政策的な役割を担っている点を強調することで、その公益的な役割が主張された。総務省研究会は、その中間報告で、政策的料金減免制度は、公社の基本的判断に委ねられるべきとして、法制上の根拠を削除する方針を示した。これに対して、自民党総務部会は、民営化に反対する超党派の議員連盟、公明党を含む与党三党とともに申し入れを行い、改正郵便法において公社が提供すべき仕組みとして政策的料金減免制度を残すことに成功する³⁰。しかし、その減免の幅は検討事項として、公社の裁量に委ねられることとなった³¹。

²⁵ 片山総務大臣の答弁（第154回国会衆議院総務委員会議録第20号（平成14年6月4日））。

²⁶ 小泉首相の答弁（第154回国会衆議院本会議録第36号（平成14年5月21日））。

²⁷ 政府側は、現行上は規則であった郵便局の設置数、位置について、公社法案では法律に根拠を置き、具体的な基準を省令に格上げすることとなったと説明している（片山総務大臣の答弁（第154回国会衆議院総務委員会議録第22号（平成14年6月11日）））。

²⁸ 小泉首相の答弁（第154回国会衆議院本会議録第36号（平成14年5月21日））。

²⁹ 小泉首相の答弁（第154回国会衆議院総務委員会議録第22号（平成14年6月11日））。

³⁰ 荒井広幸委員の質疑及び片山総務大臣の答弁（第154回国会衆議院総務委員会議録第22号（平成14年6月11日））。

³¹ 片山総務大臣の答弁（第154回国会衆議院総務委員会議録第20号（平成14年6月4日））。

2.4.4 郵便事業の全面開放か部分的・段階的参入か

首相と郵政族議員の深い溝がある中で、総務省自身も郵便事業の民間開放について、省としての強い利害を有していた。郵便事業では、売上額約2兆円の内、都道府県別で利益があるのは東京、大阪、名古屋のみで、大都市で得た利益を地方に配分することで、採算割れを何とか防ぐというやり方でしのいできた³²。しかし、そうした手法も、宅配便業者の参入によって成り立たなくなり、郵便事業自体は赤字に陥っていた。国家独占である信書便事業への民間参入を認めれば、競争の激化によってそうした赤字はさらに拡大することが予想された。総務省は、信書については、表現の自由、通信の秘密の保護という憲法上の義務があることを根拠に、クリームスキミング(いいとこ取り)に脆弱な体質からユニバーサルサービスを維持するためには郵便事業の国家独占が必要との立場をとってきた。改革基本法の規定や、小泉首相の方針から、民間の参入受け入れに転じたものの、国家独占を定める郵便法5条は存置し、その適用除外として信書便事業を一定の重さや料金以上の郵便物に限って部分的に開放し、三年程度ごとに開放範囲を広げるといった部分的・段階的自由化に限定したいとの考え方をとっていた³³。

こうした総務省の意向を受け、総務省研究会では、条件つき全面参入、部分的自由化、段階的自由化の三つの案を作成し、総務大臣に示した。これを受けて、12月14日に片山総務大臣から小泉首相に報告が行われた。かねて全面開放を強く主張してきた首相は、制限をつけずに全面参入を認めるようにとの指示を重ねて行った。これに対して、総務省は、全面参入を受け入れる代わりに、その条件としてユニバーサルサービスを民間事業者にも義務付け、新規参入者によ

るクリームスキミングを防止する戦略に転じることとした³⁴。

首相と総務大臣の会談による合意を受け、総務省研究会は12月20日に中間報告をまとめ、全国均一料金、ポスト投函制、全国あまねく公平な提供、継続的な提供を民間事業者の参入条件とすることを打ち出した。総務省はこの中間報告に基づき、クリームスキミングを防止するため、参入事業者に、利用しやすい全国均一料金、全国における原則毎日一通からの引き受け及び配達、利用しやすい場所での随時、簡易かつ秘密の保護が確実な差出方法の確保を条件として付すことを決めた。

これに対して、自民党総務部会は、民間への全面開放に強く反対し、参入条件を厳しくするよう総務省への働きかけを強めた。こうした郵政族議員の圧力もあり、総務省は、法律で省令に委任する許可基準について、信書の差出箱を民間事業者に全国に約10万ヶ所設置することを条件とする方針を固めた³⁵。また、業者の参入の申請に対しては、総務大臣による事業許可制とする法律案を示した。これに対して、信書便事業への参入を唯一表明していたヤマト運輸が参入障壁を設けるものとして強く反発する事態となった。

こうした状況に、小泉首相は、金澤総務次官、片山総務大臣に対して、民間事業者の全面参入のための公平な措置、参入条件の緩和を強く求めた。これに対して、自民党総務部会は、事前審査制をタテに、信書便法案の国会提出に反対する態度を示した。民営化推進派からは参入許可を総務省でなく第三者機関で行うようにとの主張がなされた。しかし、第三者機関の設置が行政改革に逆行すると総務省からの反論を受け、最終的に、小泉首相は総務省による許可制を容認することとなった³⁶。また、民間事業者の参入条件であるポストの設置基準などの具体的基準は、法成立後に総務省が定める省令に盛り込むとすることで、首相と郵政族の対立を先送りすることとした。

他方で、小泉首相は、総務省の裁量範囲を狭

³² 川崎二郎委員の質疑(第154回国会衆議院総務委員会議録第26号(平成14年7月4日))。

³³ 『読売新聞』2001年11月1日。総務省研究会に事務局から提出された中間報告骨子案(2001年11月13日)では、全面参入としても、無条件の自由化は認めず、全国送達サービス提供の義務付けは最低限必要との立場をとっていた。

³⁴ 片山総務大臣の答弁(第154回国会衆議院総務委員会議録第22号(平成14年6月11日))。

³⁵ 『読売新聞』2002年3月23日、同2002年3月27日。

³⁶ 総務省による許可制について片山総務大臣は、「役所は法令に基づいた権限を行使するので恣意的にやるわけではない。我が国は議院内閣制で、内閣は国会に責任を持っている。責任を持つ大臣が監督権についても責任を持つほうが正しい。アメリカのような大統領制と異なり、行政委員会は日本では作る必要は必ずしもない」としてその正当性を主張している(第154回国会衆議院総務委員会議録第20号(平成14年6月4日))。

め、民間が参入しやすくするため、信書の定義を法案に明記することを総務省に再三指示を行った。これに対して、総務省は、「信書」の解釈の根拠となってきた最高裁判例（1958年）の「特定の受取人に対し、差出人の意思を表示し、又は事実を通知する文書をいう」という定義を条文に追加することとした。しかし、首相が求めていたクレジットカードやダイレクトメールが信書に該当するかどうかの基準を法文に明記することについては、法文上に限定列举等の形で書き込むことが法制上困難であるとの理由で、法成立後に作成するガイドラインに委ねられることとなった³⁷。具体的な運用段階への決定権限の移譲は、郵政族への配慮を含んだ総務省による実質的な争点の先送りを図るものであった。

こうした争点をめぐる総務省による政策立案は、首相の指揮監督権と自民党の事前審査権という複数の公式・非公式の本人からの指示に対して、代理人である総務省が省独自の利害の観点から、対象となる本人を選別してその連携を図った結果でもあった。総務省は全面参入という名目を強く主張する小泉首相の意向を受け入れたものの、ユニバーサルサービスを維持することとクリームスキミングを避けるという二つの条件を付けることで、民間事業者の全面的参入を実質的に阻止しようとした。そのために、ポストの設置数等の参入条件については、総務省が裁量で決定できる省令事項に落とし込むことで、総務省の権限を維持しようとした。そこにおいては、郵政族議員は総務省の強い援軍となった。また、民間事業者の信書への実質的進出を防ぐには、首相の言うようなダイレクトメールを信書から外すような定義や解釈は受け入れられるものでなかった。ここでも、総務省は、郵政族の反対を援軍として動員することによって、信書の定義の解釈とその具体的運用をガイドラインに委ねることで、総務省の裁量権を拡大した。内閣の長である首相の指示は、こうした決着を先送りするという手法によって、民間事業者の参入を実質的に阻止するという形で総務省と郵政族議員に換骨奪胎される可能性を含むことと

なったのである。

2.4.5 総務省と財務省の間の権限争い

以上の争点が、郵政族議員と総務省という下位政府と首相との間の対立であったのに対し、以下の国庫納付金や出資規定の問題は、公社の経営をめぐる財務省と総務省の間の官僚制内部での権限争いであった。

まず、郵政公社の税負担について、総務省は、旧国鉄や電電公社並みに固定資産税の2分の1相当を市町村納付金として負担をするものの、法人税は非課税とする方針を採っていた。また、国庫納付金についても、公社の過少資本を理由に、経営を安定させるために資本増強が急務として国庫納付に強い難色を示していた。これに対して、国営という国家保証がある中で、官業である郵貯や簡保が肥大化することに反発した民間金融機関は、民間とのイコールフットイングの観点から、公社に対しても、民間と同等の負担を求めている。こうした要求を背景に、財務省は、公社移行後も郵貯・簡保については国による支払いの保証があること、国が出資する法人の利益に対して国は配当請求する権利があることから、預金保険料や法人税に見合う額を国庫納付することを求めた³⁸。これに対して、総務省は過少資本のため剰余金を納付する余裕はないとして、自民党総務部会に報告を行い、同部会からは民間並みのコストを課すのはなじまないとの意見が相次いだ。

総務省と財務省の対立を受けて、4月11日に、片山総務大臣と塩川財務大臣の間で調整が行われ、総務省は、公社の経営が安定し、公社の資産及び債務の状況から、経営の健全な見通しがついてからとの留意事項を付けた上で、国庫納付金を納めることで合意することとなった³⁹。ただし、算定の方式、納付額、時期については、来年度以降、改めて協議することとした。こうした決着に自民党総務部会は、根拠規定を置くことによって済し崩し的に払わされるとして、国庫納

³⁷ 片山総務大臣は「法律に書くことも検討いたしましたが、書ききれないんです」、「全部法律に書けばいいんですが、書くのに限界があるから、解釈が明らかなのは今までどおりやっていたら、かなり明らかでないグレーゾーンのなものについては、ガイドラインでそれをはっきりさせたい」との答弁を行っている(第154回国会衆議院総務委員会議録第21号(平成14年6月6日))。

³⁸ 『読売新聞』2002年2月28日。

³⁹ 片山総務大臣の答弁(第154回国会衆議院総務委員会議録第20号(平成14年6月4日))。

付規定に反対を表明し、公社の配当は不採算地域へのサービス維持に充てるべきとした⁴⁰。こうした郵政族議員の反対と、イコールフットイングの先送りに対する民間金融機関の反発を受けて、総務省は、法案原案を、公社の経営の健全性確保に支障を及ぼす恐れがないと認められる範囲内で、政令で定める基準により計算した額を政令で定めるところにより国に納付するものとし、前項の政令は、公社の損益並びに資産及び債務の状況その他の公社の経営の状況その他の事情を勘案して定めるものとして、その内容の決定を政令に委任し、争点を法成立後の協議に先送りすることとした。最終的に、自民党総務部会の反対を押し切る形で、国庫納付規定が盛り込まれたのには、小泉首相自身の民間と同じ競争条件にするという見解が背景にあった。

こうした省庁間対立は、出資規定をめぐる総務省と関係省庁との省庁間協議においても見られた。総務省研究会の中間報告では、郵便事業に関して競争に対応しつつ、ユニバーサルサービスの維持を図るためには公社の経営の自由度を付与する観点で必要な範囲に限り、民間に出資できるようにするとの内容が盛り込まれた⁴¹。こうした報告を踏まえ、総務省は、民間への出資を郵便関連に限定し、外部委託等で公社の効率化、採算性の向上を図ることを目的に出資規定を法案に盛り込むこととしていた。しかし、この出資規定に対して、財務省は、出資先の経営悪化による国の費用負担の増加を懸念し難色を示した⁴²。また、国営の公社が特定の企業と手を組んで経営を行うことへの異論もあった。出資が適当な事業範囲等の検討にも時間が必要であった⁴³。結局、各省協議では総務省案に対する合意が得られず時間切れとなり、引き続き検討事項とすることで法案への盛り込みは断念することとなった。法案立案段階での省庁間協議で総務省が断念せざるを得なかったこの出資規定については、与党三党への説明を経て、法案の国会審議段階

で再び復活することにつながっていった。

2.4.6 事前審査制の廃止と与党関係手続

こうした小泉首相と郵政族、総務省と財務省との間の対立を経て、法案が政府与党内で最終的なコンセンサスを得るためには、与党の事前審査手続が必要であった。郵政関連法案の取りまとめと同時期の2002年3月には、自民党国家戦略本部が、事前審査制廃止案を小泉首相に示し、首相も支持するという状況となり、自民党内は一時騒然となった。この提言の取り扱いについては、党内の政治制度改革本部、行政改革推進本部との合同会議で検討することになり、一時的に棚上げとなった。しかし、こうした首相の意向は、郵政関連法案に反対する郵政族議員の警戒心をあおることとなった。3月から4月にかけて、法案を継続的に審議した自民党総務部会は、事前審査制をタテに、公社法案の内の国庫納付規定と信書便法案への反対を表明し、特に、信書便法案については、国会提出自体を拒否する姿勢を示した。これに対して、山崎幹事長ら執行部は、政調会長一任や、総務会での了承への引き上げなど、総務部会の抵抗を排除する策を検討した。しかし、最終的には、野中元幹事長を中心とする郵政族幹部の調整で、自民党総務部会は、4月23日、郵政関連法案の賛否は引き続き審議し、委員会採決前に党の承認を得るとの条件付きで、国会提出を了承することとなった。総務会も、採決前に改めて党側の賛否を問うことを申し合わせて提出を了承したものの、こうした扱いは、前例としないこととした。小泉首相は、総務部会が法案の承認をしなかったことに「自民党が小泉内閣をつぶすのか、小泉が自民党をつぶすのかの戦いになる」とコメントし、抵抗勢力との対決を演出することで自らのリーダーシップを示そうとした⁴⁴。

⁴⁰ 『読売新聞』2002年4月16日夕刊。

⁴¹ 郵政事業の公社化に関する研究会『中間報告』平成13年12月、35ページ。

⁴² 『読売新聞』2002年4月24日。

⁴³ 政府側は出資が適当な事業の範囲等、公社にふさわしい出資制度とするためになお検討をしていかなばならない課題があったことを理由として指摘している（佐田総務副大臣の答弁（第154回国会衆議院総務委員会議録第20号（平成14年6月4日）））。

⁴⁴ こうした首相の表面的な強気とは裏腹に、実際の首相自身の本音は、「本来、議院内閣制だったら私は提出する前に与党から全面的な賛成を受けて提出したかった。残念ながらできなかった。事前審査抜きで法案提出は全く異例だということは承知している。最終的には与党が法案に賛成してくれることを期待している」という委員会答弁に現われていよう（第154回国会衆議院総務委員会議録第22号（平成14年6月11日））。

表1 法案提出時の小泉首相と郵政族議員の主な争点

争点	小泉首相	郵政族議員	法案
民間参入の是非	競争が生まれることでサービス向上につながる。	民間との競争激化で過疎地などのサービス切捨てにつながる参入自体に反対。国営による独占体制維持。	利用者の選択の機会の拡大を図る。
民間参入の条件 (ポスト設置基準等)	民間企業が参入しやすい条件にすべき。	郵便局と同じポスト数を民間にも義務付ける。	省令で定める(全国満遍無く10万か所)。
信書の定義	明確にわかりやすい定義を求める(後にガイドラインによる運用を認め、首相の指示で緩和する方針)	現行の総務省の運用を堅持し、違反している業者は取り締まるべき(ガイドラインで総務省に圧力をかける)。	「特定の受取人に対し、差出人の意思を表示し、または事実を通知する文書」と定義(特定性、意思表示、文書性を要件)。詳細は総務省がガイドラインで規定。
郵政公社の国庫納付金	銀行との対等な競争となる条件が必要。	支払いは不要。剰余金は料金引下げやサービスの向上に向けたべきだ。	経営の健全性確保に支障を及ぼす恐れがない範囲で、政令で定める基準に従い納付する 過少資本解消を条件

自民党総務部会は法案立案段階において、こうした事前審査権を通じて法案の内容決定への影響力を行使しようとした。しかし、総務部会単独では、国庫納付金や出資規定をめぐる省庁間協議の対立を調整する役割を担うことができず、また、信書便事業の民間への全面開放を強く要求する首相の指示に対して、それを阻止するまでには至らなかった。その一方で、全面開放を実質的に阻止するための参入規制の引き上げなどで、与党審査を圧力として総務省に対する働きかけを強め、法成立後の省令やガイドライン作成段階で、巻き返しを図るための装置を埋め込むことに成功した。こうして首相と与党との最終決着は、通常のと党審査の段階から、国会における法案審議の段階へと先送りされることとなったのである。民間との対等な競争や、郵便事業の民間事業者への全面開放を主張する小泉首

相の要求と、そうした要求に強く反対する自民党郵政族のせめぎ合いの中で、立案担当部局の総務省自身が、法制技術上の理由や、政策専門家の評価などの情報を操作し、自らの利害をできるだけ反映させるべく行動した結果として、法案が取りまとめられることになったのである。

3. 法案国会提出後の政府・与党関係と国会審議

3.1 委員会審議における政府(小泉首相・片山総務大臣)と郵政族議員との争点

郵政関連法案は、4月26日閣議決定され、施行法案と合わせて、5月21日の衆議院本会議に

おける趣旨説明から審議入りした。以下、国会審議過程での政府（首相・総務大臣）と与党とのやり取りを通じて、その合意形成過程を分析することとする。

3.1.1 郵政民営化問題

郵政族の幹部である野中元幹事長が郵政関連法案の成立を容認したのは、法案の未成立による衆議院解散を封じることに狙いがあったとされる。しかし、5月21日の衆院本会議での趣旨説明において、小泉首相は、同法案を郵政民営化に向けた一里塚であることに繰り返し言及し、郵政民営化を前提としないことを法案賛成の条件としていた野中の強い反発を招くこととなった⁴⁵。事態の沈静化を図るため、政府は、法案の審議入りに先立って、政府答弁書を閣議決定し、首相の一里塚発言は民営化を決めたとは表明したのではなく、政治家としてのかねての持論を述べたものとする見解をまとめた。同見解に基づく6月4日の委員会審議において、片山総務大臣は、一里塚発言を首相の政治家としての願望と答弁したものの、郵政族議員に加えて、野党からも国会軽視との強い反発が出て、野党は審議拒否をふりかざして首相の委員会出席を求めた。6月11日の委員会審議には、小泉首相が出席し、改革のための一歩と表現を訂正し、公社化後の議論を制約するものではないとして郵政族への配慮を示した⁴⁶。

3.1.2 郵便事業への全面参入の是非

6月4日の審議入り後から、衆議院総務委員

会では、自民党委員より信書便事業への民間事業者の参入自体に反対する意見が重ねて出された。委員会と並行して開かれていた自民党総務部会でも、6月6日に、参入条件を省令でなく、法律に明記するよう修正を求める方針が確認された。これを受けて、総務委員会では、与野党の委員から、省令の内容開示を政府に求める質疑が頻繁に出された。しかし、政府側は、「委任命令、執行命令の立案の準備は法律成立後でないといけない」との建前論を示すだけで明確にしなかった⁴⁷。自民党部会のこうした動きに対して、6月11日の委員会審議に出席した小泉首相は、「民間参入を阻害させるような修正には応じない」として、与党側の動きを拒否した。与野党委員からの重ねての質疑を受け、政府側は、その答弁の中で許可基準として差出箱の設置数を10万本とする考え方を示したが、具体的な省令案が委員会に提出されるのは、政府・与党間の合意が成立した7月3日の総務委員会理事会まで引き延ばされることとなった⁴⁸。

3.1.3 信書の定義を明記がガイドラインか

法案提出日の4月26日に、ヤマト運輸は、参入条件はクリアできるが、事業計画の許可制によって総務省が手足を縛り、公正な競争ができないとして参入断念を表明した⁴⁹。このことは、全面参入を強く主張してきた小泉首相にとって大きな打撃となった。実質的に参入する企業が見込めなくなった状況で、小泉首相は、信書からダイレクトメール（DM）を外し、民間業者がダイレクトメールを配達できるようにすることで全面参入に変わる一定の成果を強調する方針に転換せざるを得なくなった。

⁴⁵ 5月23日には、小泉首相より、郵政三事業の在り方について考える懇談会の田中座長に対して民営化の青写真を作成することが指示されるなど、あくまで民営化を狙う首相の姿勢に対して、郵政族の警戒感がさらに強まっていった（『読売新聞』2002年5月24日）。

⁴⁶ 首相は、民営化推進論者の松沢文委員（民主党）から答弁訂正の真意を問われ、「国会議員の多数の賛成を得ないと民間参入が実現できない。綱渡りの状況だ」としてその心情を答弁で述べた（第154回国会衆議院総務委員会議録第22号（平成14年6月11日））。

⁴⁷ 片山総務大臣の答弁（第154回国会衆議院総務委員会議録第21号（平成14年6月6日））。

⁴⁸ 7月3日の総務委員会理事会に提出された「信書便差出箱に関する省令案及び信書便差出箱その他の引き受け方法に関する省令案」では、差出箱を設置する基準について、全市町村について一定の人口当たり設置すべき最低限の本数を基準として策定し、現在の郵政事業庁の設置本数の約六割を目安とすると、全国合わせて約10万本となることが示された（團政府参考人の答弁（第154回国会衆議院総務委員会議録第26号（平成14年7月4日）））。

⁴⁹ ヤマト運輸の有富慶二社長は参考人質疑において、信書便法案を民間官業化の規制強化法案として批判した（第154回国会衆議院総務委員会議録第22号（平成14年6月11日））。

6月4日の委員会審議では、片山総務大臣・佐田副大臣は、クレジットカードはこれまで信書と解釈してきたものの、今後はダイレクトメールも含めて信書に該当するかどうか、パブリックコメントを実施の上、ガイドラインで示すとの答弁を行った⁵⁰。このガイドラインの内容については、参入条件の省令案と同様に、委員会では、政府側から一切示されず、その情報非公開に対して、与野党から強い批判が出された。こうした中で、6月11日の委員会審議では、小泉首相は、「ダイレクトメールにもいろいろな種類がある、多くの人に見てもらって構わないものはほとんど信書の定義から外して民間にできるようにしていくべきだと思う。法案が成立したら、こういう方向でガイドラインを決めたい」と自ら踏み込んだ答弁を行った。こうした首相の意向を受け総務省は、従来の解釈を変更し、クレジットカードを信書から外し、ダイレクトメールについてもその一部を信書から外して、実質的な自由化による民間参入の方針を示した。

これに対して、郵政族議員は、法案成立後に首相の指示で民間参入条件のハードルが下げられるのではないかと強い危機感を持ち、総務部会は、ダイレクトメールが信書に含まれるとする法案修正を求めることとなった。委員会質疑においても、信書の定義についての法案修正が重ねて求められたが、参入条件の省令案と同様、信書の解釈基準についての考え方が政府側から示されたのは、政府・与党との合意後に後回しにされた⁵¹。

3.1.4 法案立案段階で見送られた項目の復活要求

こうした信書便法案での政府と与党とのせめぎ合いが続く中で、公社の経営に関しては、総務

省と郵政族議員の連携により、法案立案段階で見送られた項目が、委員会審議過程の中で、次第に復活していくこととなった。例えば、郵便局ネットワークの維持に関しては、6月25日の委員会審議において、自民党委員より、公社の郵便局数を現行水準で維持することを法律で明記することを求める質疑が出され、片山総務大臣は、現行の2万4700局体制を維持できるように地域住民の利便の確保に配慮して郵便局を設置しなければならない旨の法的手当てをしていることを説明し、この水準を減少させる考えはないとの答弁を行って、郵政族議員に配慮を示した⁵²。また、各省協議において時間切れとなった公社の出資規定については、6月3日の段階で、総務省と与党の間で出資条項を追加する法案修正を行う方向で調整することが合意され⁵³、総務委員会の質疑を通じて、与党側の委員より規定追加を求める要求が出された。その理由としては、民間参入の代償措置として経営の自由度を高め、経営の安定化を図ることが述べられ、総務省側もこうした与党側の要求を好都合として連携を図った。国会審議において政府からの強い自律性を持つ与党と提携することで、総務省はその利害を反映させようとしたといえよう。

さらに、国庫納付金問題についても、6月4日の委員会審議で、自民党委員より、公社の設立当初の資本1.9兆円では貯金量200兆円に対して明らかに過少資本であり、国内業務の平均である最低4%の自己資本比率を充実させてからでないと、国庫納付を認められないとの要求が出された。6月20日には、自民党総務部会は、国庫納付金の法人税相当についても削除・改正する修正を検討するなど、その要求度を高めた⁵⁴。

一方、三種・四種の政策的料金減免制度についても、委員会質疑において、与野党双方の委員より重ねて視覚障害者用郵便の無料化が要求され

⁵⁰ 総務省は、クレジットカードに関しては、「一般的に個々の利用者の氏名、有効期間、取扱い上の注意事項等が記載されているため、カード会社から名義人に送付される場合、「特定の人に対する意思表示・事実の通知」に該当する」とため信書と解釈されるとし、ダイレクトメールについても、「その内容たる文書自体により発信者、受信者を知ることができなくとも、これを封入したあて名の記載された封筒（葉書形状の場合は表にあて名のあるもの）とあわせて特定人に対する意思表示あるいは事実の通知であることが判明するため」信書と解釈されるとしていた（郵政事業の公社化に関する研究会『最終報告』平成14年8月、73ページ）。

⁵¹ 7月3日の総務委員会理事会上に政府側から提出された「信書の定義に関する政府の考え方」では、ダイレクトメールは多数の者に差し出されることをもって信書に当たらないとは考えられないが、公然あるいは公開たりうる事実のみであり、もっぱら街頭における配布や新聞折込を前提として作成されるチラシのような場合には信書に該当しないという考え方を示すこととなった（第154回国会衆議院総務委員会議録第26号（平成14年7月4日））。

⁵² 片山総務大臣の答弁（第154回国会衆議院総務委員会議録第24号（平成14年6月25日））。

⁵³ 『読売新聞』2002年6月4日。

⁵⁴ 『読売新聞』2002年6月20日。

た。片山総務大臣は、郵便法の修正については否定したものの、公社の経営努力で決まるとして、無料継続への期待感を示した。こうして、総務省と郵政族は、国会審議段階で、その法案内容をできるだけ有利になるように軌道修正していくことになった。

3.2 法案の修正に至るプロセス

3.2.1 自民党総務部会の対応と郵政族幹部による調整

こうした委員会審議と並行して自民党内では郵政族幹部を中心に修正によって政府と与党のコンセンサスを形成するための動きが展開された。法案の審議入りの5月21日には、野中元幹事長と麻生政調会長が会談し、国庫納付規定、信書の定義、出資規定の三点について首相に修正を求めることで一致するなど、早い段階からその落としどころが模索された。5月29日には、野中と青木参議院幹事長が会談し、法案修正ならば成立を容認することが確認されている。こうした郵政族幹部の動きに対して、荒井総務部長ら現場レベルの部会幹部は、部会の会合を頻繁に開き、独自の修正要求を検討し、それを委員会審議にフィードバックさせることで、政府側の譲歩を引き出そうとした。

自民党総務部会が、6月27日にまとめた信書便法案の修正案では、第一案を、一定の重量や料金を超える範囲に限って参入を認める部分参入案(特定信書便に限る)とした。これは、従来の部会の案からハードルをさらに上げたものであった。第二案としては、全面開放を認める代わりに、省令で定める予定の差出荷数を法案に明記する小幅修正案を挙げ、その場合には、国会答弁や附帯決議で政府側が信書の範囲を大きく変えないことを約束することを加えた⁵⁵。

これに対して、小泉首相は、6月25日の段階

で、法案無修正を片山総務大臣に指示しており、総務部会の修正案は受け入れられるものではなかった⁵⁶。自民党総務部会は、6月28日、修正の取扱いを党執行部と部会幹部に一任することとし、麻生・野中・荒井の三者間での協議が持たれた。この場で、部分参入案を主張する荒井部会長を野中が説得し、断念させることを決めた⁵⁷。その結果、第二案であった、全面参入を認める代わりに参入のための条件を法律に明記する、ダイレクトメールが信書であることを明確にする、国庫納付規定を改正し過少資本を解消するまで納付を見送る、郵便事業関連に限定して出資を可能にする、公社の現状の郵便局網やポスト設置数18万本の維持を明記するなどの6項目の修正案をまとめた⁵⁸。政策的料金減免制度については、国会答弁や附帯決議で政府に確認させることとした(表2参照)。

これを受け、同日、麻生政調会長と片山総務大臣の会談が開かれたが、片山は党の修正要求に対して、無修正を主張し、協議は物別れに終わった。サミットから帰国した小泉首相は、6月30日、片山大臣と打ち合わせした後、中川秀直前官房長官、福田官房長官と協議し、骨格部分の無修正を確認した。信書の範囲についてはガイドラインの大枠を国会答弁で説明し、郵便局数は答弁や附帯決議で全国均一サービスを維持できるよう現状維持を打ち出す。出資規定の追加や、国庫納付規定の削除・改正については附帯決議に明記する方向で一致した⁵⁹。

こうした政府側の歩み寄りを受け、7月1日、自民党総務部会は、小泉首相との交渉役を麻生政調会長に一任し、同日、小泉・麻生・片山の間で会談が開かれた。その席で、麻生は、法案を無修正とするならば、廃案もやむなしとの意見を示し、首相に修正を強く迫った。これに対して、小泉首相は、信書便法案の無修正を通す代わりに、公社法案の修正については応じることとし、信書便事業への全面参入ができれば技術的なことは麻生と党側との調整に任せるとの指示を行った⁶⁰。

⁵⁵ 『読売新聞』2002年6月27日夕刊、同2002年6月28日。

⁵⁶ 小泉首相の法案無修正の指示に対して、荒井総務部会長は、「立法審査権を持つ国会と法案を検討している与党に対する宣戦布告だ」として強く反発した(『読売新聞』2002年6月26日)。

⁵⁷ 野中は同じ橋本派の片山総務大臣から自民党内の意見集約を依頼され、荒井ら党総務部会の要求する部分参入案を実質的に抑え込む役割を果たした(『読売新聞』2002年7月3日夕刊)。

⁵⁸ 『読売新聞』2002年6月29日。

⁵⁹ 『読売新聞』2002年7月1日。

⁶⁰ 『読売新聞』2002年7月2日、『朝日新聞』2002年7月2日。

表2 郵政関連法案に対する自民党の修正要求と決定された修正合意

法案原案	修正要求項目	修正合意
公社は省令に定めるところにより郵便局を設置しなければならない	郵便局数の現状維持のため「あまねく全国に」おける設置の明記。当初は2万5千の郵便局数や18万本のポスト数を法律に明記も検討。	郵便局をあまねく全国に設置しなければならない。
経営の健全性の確保に支障がない範囲内で政令で定めるところにより国に納付(財務省は法人税、預金保険料相当を納付することを要求)	国庫納付金は経営が安定した後、法人税相当に限定、預金保険料相当は除外。郵政公社の経営安定を狙い。郵便局網維持しやすくする。	公社の経営に支障が生じないよう積立金増加額の一部を国に納付する(実質的に預金保険料相当額の納付を免除)。
出資条項は見送り	郵便事業についての子会社への出資条項を追加。	郵便業務に関連する事業への出資規定を追加。
信書を「特定の受取人に対し、差出人の意思を表示し、または事実を通知する文書」と定義。詳細は総務省がガイドラインで定める	ダイレクトメール(DM)は信書と法案に明記。ガイドラインにおいてもDMは信書を維持。	信書の範囲はガイドラインで定める。大枠については国会答弁で示す。
民間事業者の一般信書便事業への参入条件は省令で定める	全面参入の条件として人口集中度に応じ公社並みポスト設置を義務づける。	公社と同水準のポストを設置する義務を答弁で担保する。
視覚障害者用郵便の無料規定を削除	三種・四種郵便の減免制度の存続。視覚障害者用郵便の無料を明記。	無料継続を答弁で担保。

公社法案の修正は、麻生と郵政族議員との間で詰め協議が行われ、7月2日、自民党総務部会は、公社法案について、1)郵便局をあまねく全国に配置する文言の挿入、2)郵便事業についての出資条項の追加、3)国庫納付金規定を改正し、法人税相当の一部に限定、預金保険料相当は除外する、の三点について法案を修正し、信書便法案については、ダイレクトメールは基本的に信書に当たることを国会で答弁する、民間事業者の参入条件として差出箱を公社と同水準で設置することを義務づけることを答弁で担保する、

政策的料金減免制度を存続し、視覚障害者用郵便の無料を継続する、民間参入条件や信書の定義を定める省令やガイドラインについて事前に党の了解を得ること、民営化論議は4年間行わないことを条件として法案を了承するとした⁶¹。こうした総務部会の決定に対して、小泉首相が「民営化論議を4年間行わない」との部会の案が政府を拘束するのはおかしい、党総裁として受け入れられないとして反発するハブニングがあったものの、与党三党幹事長・国会対策委員長と麻生政調会長との会談で4年間の条件は党内

⁶¹ 『読売新聞』2002年7月3日。『朝日新聞』2002年7月3日。7月2日の記者会見で、片山総務大臣も、公社法案について、1)国庫納付規定について、公社の中期経営計画で定める積立額を上回るまで先送りすることを明記する、2)郵便業務に密接に関連する事業への出資を可能にする出資規定を盛り込む、3)全国あまねく郵便局を設置するとの文言を盛り込み、現在の郵便局数の維持を明示する、の三項目について修正を行うことを表明した(『読売新聞』2002年7月2日夕刊)。

論議であって政府は拘束しないとの解釈で一致し、部会の要求は取り下げられ、政府与党内の合意がここに最終的に成立することとなった⁶²。

こうした修正をめぐる政府・与党内の交渉過程において、麻生政調会長が重要な役割を果たした。また、総務部会の幹部に対する説得については、郵政族の幹部である野中元幹事長が実質的に影響力を行使した。それに対して、小泉首相は全面参入という名目はかろうじて維持したものの、実質的な参入規制を残したままで、逆に、国営公社の競争条件を有利にするという、郵政族主導の修正を吞まざるを得なかった。こうした首相の譲歩の要因には、法案の決定段階において国会側がイニシアティブを握る中で、内閣の長としての立場や、与党内のヒエラルヒーを通じての首相のリーダーシップが、党内の抵抗勢力に対して通用しなかったことが挙げられる。党として事前審査の段階で承認した案件については、首相は幹事長、国会対策委員長を通じて、与党委員を党議拘束のもとで統制することは比較的容易になる。しかし、郵政関連法案は、党の事前承認を得ておらず、その結果、与党委員に対して党議拘束をかけることができず、執行部としての処分権も行使できなかった。こうした与党側の強い自律性が行使しうる状況では、首相の党内指導力は限定的なものにならざるを得なかったのである。

3.3 政府与党合意後の国会審議過程

こうした政府・与党の合意成立によって、以後の国会審議は、政府・与党間の合意を委員会での修正案の審議を通じて確認するプロセスと、政府与党案に対して、野党が論戦を挑み、その対案と反対を示す「討論」としてのプロセスが、委員会での締め切り審議と本会議において行われることとなった。こうした慎重な手続きは、法案がどのようにして決定に至ったかを公開の会議を通じて明示する点で、国会の立法者意思を確定する意義を持ったといえよう。

与党修正案の確認プロセスとして、総務委員会では、2日間の日程で、修正案の審議を行った。与党から提出された修正案は、1)郵便局のあまねく全国における設置の明記、2)郵便業務に密接に関連する業者への郵政公社の出資を可能とする規定の追加、3)郵政公社の経営の健全性を確保する見地から、公社はその経営に支障がないよう、積立金増加額の一部を国庫に納付することへの修正、の三点からなっていた⁶³。このうち、公社の国庫納付については、修正案提案者の答弁では、修正の結果、過少資本が解消される最低10兆円(自己資本比率4%)を念頭に自己資本が積み増されるまで、当面国庫への納付はないとされた⁶⁴。

一方、政府側の答弁による確認事項として、信書の定義について、片山総務大臣より、「ダイレクトメールは多数に差し出されることをもって信書に当たらないというわけにはいかないが、公然公知、チラシのようなもの、街頭における配布や新聞折り込み等を前提として作られるチラシのようなものは信書の定義には該当しない」、「クレジットカードは支払手段で、通信文が添えられているということは貨物に添付する無封の添え状または送り状として考えることも可能ではなかろうか(筆者注;郵便法5条3項但し書きに相当し、送達が可能となる)」との答弁が行われ、視覚障害者用郵便についての無料化についても、「特段の事情がない限り無料を基本にしなければならない。無料でなければ認可しないよう対応したい」との答弁がなされた⁶⁵。また、民間の参入条件については、團郵政企画管理局長より、「信書便差出箱を、全市町村に一定の人口当たりの設置すべき最低限の基準に従い設置してもらい、全国で合計約10万本を基準とする省令を定める」ことが答弁として明示された⁶⁶。

これらの法案修正と政府答弁を踏まえ、7月5日に、総務委員会は、与党提出の附帯決議を議決した。その内容は、郵政三事業を全国あまねく公平に提供し、郵便局網を地域社会のコミュニティ機能を担うよう有効活用すること、郵便局

⁶² 『朝日新聞』2002年7月3日。こうしてまとまった政府・与党の合意案を7月3日の自民党臨時総務会で了承し、同日中に与党三党で衆議院総務委員会理事懇談会に共同提出することが決まった。これを受け、荒井総務部会長は、妥協の責任を取り、部会長と総務委員会理事の辞意を表明することとなった。

⁶³ 第154回国会衆議院総務委員会議録第26号(平成14年7月4日)。

⁶⁴ 八代英太委員の答弁(第154回国会衆議院総務委員会議録第26号(平成14年7月4日))。

⁶⁵ 片山総務大臣の答弁(第154回国会衆議院総務委員会議録第26号(平成14年7月4日))。

⁶⁶ 團政府参考人の答弁(第154回国会衆議院総務委員会議録第26号(平成14年7月4日))。

網を現在と同水準に維持するよう努めること、公社の経営の効率化とサービス改善に努めること、公社の出資における国営事業としての節度・透明性を確保すること、公社の積立金は自己資本比率を踏まえ民間企業と同等の水準とすること、視覚障害者用郵便物を無料の取扱いとすること、信書のユニバーサルサービスを確保すること、信書の範囲に関するガイドラインを作成する際に民間事業者に業務を行わせるための意図的な解釈はしないこと、ダイレクトメールは基本的に信書であること、民間事業者が設置する差出箱の設置基準は公社と同水準で市町村ごとに最低設置数を設けること、差出箱以外の引き受け方法についても全国すべての地域において住民がいつでも簡便に利用でき、信書の秘密が確実に確保されるように基準を定めること等からなっていた⁶⁷。

一方、こうした政府・与党の合意案に対して、野党からは委員会での締め括り討論、及び本会議での討論において、その意見が表明され、政府与党と野党間の「討論」が一部実現した。与党側からは公明党から修正案に対する賛成討論が行われたのみで、野党側からは、全野党からの討論がなされた。民主党は、公社法案の原案には賛成するものの、修正案と信書便法案に反対した。修正案は預金保険料相当免除で競争政策上問題があり、出資規定が天下りの温床、焼け太りになることをその反対の理由に挙げ、信書便法案についても、信書の定義が明記されていないこと、総務省の許認可によってがんじがらめに縛られていることをその反対の理由とした。自由党は、郵政事業改革基本法案を対案として提出しており、郵政三事業を分割し、郵貯と簡保を12年後までに完全民営化すること、郵便のユニバーサルサービスを維持することを対案の中で示した。政府与党の修正案は公社の整理合理化に支障となり、公社の焼け太りを招くとして、原案には賛成したものの、修正案に反対した。さらに、信書便法案にも反対した。一方、共産党は、信書の定義があいまいで、ダイレクトメールの解禁により民間にいいとこ取りされて、地方が切捨てられるとして信書便法案に反対し、公社法案につ

いても官僚の権限拡大になるだけで、企業会計原則の導入も問題として、原案に反対し、修正案についてもファミリー企業の拡大になるとして反対した。社民党は、公社法案については自社さ政権時代に決定した経緯から賛成に回り、修正案についても賛成した。しかし、信書便法案については、信書の定義をせず、ガイドラインに委ねるのは裁量行政であり、民間参入を認めることが郵政民営化につながるとして、同法案に反対した⁶⁸。

4. 事前審査制の手続省略はどのような影響を及ぼしたか

4.1 「政府与党対野党」対立軸から「政府対与党」対立軸へ

郵政関連法案の審議過程では、事前審査段階で政府・与党の一体化に失敗したことによって、政府・与党間の緊張を生んだ。その要因としては、党総務部会の幹部など郵政族議員が国会の委員会メンバーを兼務する委員会制度の下で、自民党委員のほぼ全員が郵政民営化に反対を唱え、小泉首相の批判勢力となったことが挙げられる。郵政民営化に反対するという点では、自民党のみならず、民主党の労組系委員、共産党、社民党の各委員からも質疑を通じての政府批判が展開された。しかし、郵政関連法案に関しては、与野党にまたがる反対連合が委員会内で形成されることはなかった。自民党郵政族は総務部会を中心に政府に対する修正要求をまとめ、それを委員会質疑の中で繰り返し主張することで、当事者能力を示していった。小泉首相を支援する動きは、与党内よりもむしろ民主党内の民営化推進派にあった。本来であれば、野党側から対案が提出されて、政府・与党・野党の三者間の修正交渉が行われてもよかった。しかし、民主党内の政策不一致により、野党第一党であるにもかかわらず、政府案への対案をまとめることができず、野党の持つ修正案提示機能は、与党によって代替されることとなった⁶⁹。与党が主導して政

⁶⁷ 第154回国会衆議院総務委員会議録第27号（平成14年7月5日）。

⁶⁸ 第154回国会衆議院総務委員会議録第27号（平成14年7月5日）。

⁶⁹ 衆議院総務委員会の民主党委員には、松沢成文委員のような民営化推進論者から、全通出身の田並胤明委員、全電通出身の伊藤忠治委員のような民営化阻止派が混在していた。民主党は修正案の提出に代えて、逐条ごとの質疑方式を採用し、チームとして政府案の疑義を質していった。そこでは、推進派、反対派の双方の議員がそれぞれの政治信条や出身母体を反映した議論を展開したことが指摘できる。

府側と交渉するという審議スタイルは、事前審査によって与党内の統制を確保し、政府・与党一体となって、野党の国会対策に当たってきた従来の「政府与党対野党」という国会の対立軸を根底から覆すものであった。

こうした委員会における混乱を收拾するためには、与党の総裁でもある小泉首相の強い指導力が必要であった。しかし、事前承認なしで法案が国会提出されたことにより、首相には、幹事長・国会対策委員長を通じて党内の統制を図るという手法は行使し得なかった。そもそも政府側には、法案の国会提出後、与党をコントロールする公式の手段も与えられていない。日本には、フランスやドイツのように政府法案の可決に内閣の信任をかける制度的裏づけや、イギリスのように重要政府法案の否決が政府に対する不信任とみなされ、内閣の総辞職か下院の解散が行われるという憲政上の慣習は存在しない。確かに、首相の衆議院解散権は、憲法7条を根拠に一切の制約は付されていないが、そうした衆議院解散をブラフとする与党議員の収束術も、総選挙実施のリスクが大きい状況では首相が採りうる余地はなかった⁷⁰。また、政府案の法案修正は委員会及び委員会理事会の専権事項であり、その取扱い協議の場に、政府側が出席することは制度的に認められていない⁷¹。しかも、公式の決定の場である総務委員会の自民党の主要メンバーが、党の総務部会幹部や郵政族の幹部で固められている状況では、首相としても、事前審査の段階で先送りした与党部会の合意調達を、委員会段階において確保せざるを得ないという制約が課せられていた。

その結果、政府と与党の間の協議は、下位政府を形成する郵政族議員の合意が得られる範囲内の政策決定という限界に直面することとなった。しかも、政府と与党の調整は、与党内コンセンサスを重視する野中、青木ら郵政族幹部や、麻生政調会長が主体となり、首相・幹事長のラインによる党内ヒエラルヒーは機能しなかった。必然的に、修正の結果は、首相の意に反し、省庁間

協議において財務省の反対から総務省が譲歩した部分の復活が中心で、政府側の答弁によって、民間企業の参入を規制する省令案や、郵便局ネットワークの維持なども郵政族議員の要求に近い形で担保されることとなった。確かに、首相を始めとする執政部には、郵政関連法案についての政治状況を自ら操作し、到達すべき目標に向けてそれをどう実現するかについての明確な戦略は存在していなかった。しかし、そうした戦略の形成を妨げるような制度的な面での内閣の「弱み」が首相の最終場面での譲歩を余儀なくさせたのである。

4.2 アリーナ型議会からヨーロッパ大陸型議院内閣制モデルへの変化

このように郵政関連法案の国会段階での審議・決定プロセスは、委員会の場合と並行する与党内調整が中心となった。委員会における郵政族議員を始めとする各委員の主張は党議拘束がかけられていない状況で自律的に表明された。そして、政府・与党内で合意を得た修正案についても、委員会で再度審議に付すことで、その決定の理由も示された。こうした政策決定・修正の場としての委員会が、政府案はだれの主張によりどのようにして修正されたのかということの透明性のある形で明示しながら、実質的に機能した点で評価する面もあろう。本稿の1章で論じたように、事前審査を経ない法案の国会提出により、ヨーロッパ大陸型議会のように、委員会において政府と与党が交渉し、その決定案を本会議段階で政府と野党が論争するという形態も見られた。しかし、そうした国会審議パターンの変化が生じたのは事実としても、実態として、下位政府が主導する日本の立法過程に対して、内閣が主導権を発揮するという構造的な質的变化をもたらしたわけではなかった。つまり、郵政関連法案においても、政策決定の時期が事前審査段階から国会審議段階に移行しただけで、その交渉の

⁷⁰ 総務委員会では、民主党など野党の一部に首相支持勢力があり、公社法案を仮に修正なしで党議拘束をかけず採決に持ち込んでも、公明党と一部の野党の賛成を加えて可決に持ち込める可能性は皆無ではなかった。しかし、そうした議会連合の形成は、政権枠組みの組み替えにつながりかねず、衆院解散といった政局の引き金となる要素を含んでいた。内閣支持率の低下に直面し、与党が有利といえない局面で、首相を始めとする自民党執行部にも、また郵政族にもそうした事態に踏み込むまでの意図はなかったと言える。

⁷¹ 総務大臣政務官である河野太郎、滝実の両衆議院議員が総務委員会の委員を兼務していたが、理事会へのオブザーバーとしての出席も認められていなかった。

中心的な場は依然として政府・与党間の協議の場において行われたのであり、決定された政策の内容も事前審査の場で実質的に修正される場合と実はほとんど異ならなかったのではないかと推量されるからである。

4.3 小泉内閣への学習効果

郵政関連法案での学習によって、以後、小泉首相は、与党内のコンセンサスを国会審議の事前にも得ることにより努力するようになり、道路公団民営化を始めとする各種の構造改革では、党内の抵抗勢力との妥協を重ねることで、内閣としてのリーダーシップを次第に喪失していくことになった。154回通常国会後の内閣改造人事では、当初、小泉首相が意図した副大臣と党部会長の兼務構想も実現することができなかった⁷²。しかし、2003年総選挙後の第二次小泉内閣では、大臣政務官と政調部会副部会長の兼務が実現するようになり、内閣と与党の人事を通じての一元化への取り組みが始められるようになってはいる⁷³。

小泉首相の金看板である郵政民営化に関して、2003年の自民党総裁選で公約として郵政民営化を打ち出し、その直後の2003年総選挙で、自民党の政権公約に盛り込むことにいったんは成功した。しかし、その内容は、「郵政事業を2007年4月から民営化すると政府の基本方針を踏まえ、日本郵政公社の経営改革の状況を見つつ、国民的議論を行い、2004年秋頃までに結論を得る」とするだけで、具体案はまったく示されなかった。同様に2004年参議院選挙でも、支持団体である特定郵便局長会の反発を考慮して、その結論は選挙後に先送りされた。ウェストミンスターモデルのように内閣が政策形成に強いイニシアティブを発揮するためには、その具体的な方針

をマニフェストに明記し、国民の信任に基づくマンデイトを強力に実行する手続が不可欠である。しかし、小泉内閣では、郵政民営化の実現に関してそうした準備は必ずしも十分にはなされなかった。

こうした内閣の指導力についての制約を受けながら、小泉内閣は、2004年参院選挙後、郵政民営化に向けての法案作成作業を始めた。ここでは、法案策定の場合および主要アクターとして経済財政諮問会議を重視し、立案スタッフも内閣官房に郵政民営化準備室を設置して、総務省（郵政公社）・郵政族議員・全国特定郵便局長会からなる下位政府の影響力をできるだけ排除する装置が用意された。そこにおいて形成された政策案は、最終的には与党との調整に付され、政府・与党の間での合意形成が図られる位置づけには変わりはない。そうした段階において、内閣のリーダーシップと党内の議員とのコンセンサスをどのように形成するのかが、今後の焦点となろう。

終わりに

これまで、与党による事前審査は、下位政府の形成を促し、内閣に対抗する二元的政府をもたらすものとして位置づけてきた。しかし、そうした日本の政府・与党一体原則は、首相、内閣、族議員、官僚などのアクター、各省協議、与党部会などの諸制度、ネットワーク、慣行からなる「相互に資源を交換し、重複し、相互に結合する多くのネットワーク」による政策決定システムの中で構築されたものであった⁷⁴。改革の対象は、単なる与党の事前審査制だけではなく、執政部と省庁官僚制との政官関係や、国会の審議・決定段階における内閣の関与の制度化などを含めた総合的な視点での制度設計が必要といえる。そう

⁷² 小泉首相は、部会が抵抗拠点となった苦い経験から、自民党国家戦略本部が打ち出した副大臣と部会長との兼務によるイギリス型の政府与党一元化を検討の価値があるとして支持していた。しかし、党内から兼務は激務で不可能であることや、ポストの減少、党としての自由な発言を阻むなどの反発が出され、兼務構想は最終提言に盛り込まれなかった（『読売新聞』2002年7月23日、同2002年7月27日）。

⁷³ 2004年9月の自民党国家戦略本部の緊急提言では、政府・与党の連携機能や内閣機能を高めるために政調会長が入閣して調整役を務めることが再び盛り込まれることとなった（『朝日新聞』2004年9月4日）。

⁷⁴ 伊藤・前掲論文253～255ページ。こうした政策過程モデルは、首相への権力集中的、階層的、統一的とみなされるウェストミンスターモデルのイギリスにおいても相当し、首相、内閣とそのスタッフ組織、内閣委員会、閣僚、高級官僚らがネットワークを形成し、政策形成の中核となっているとする中核的執政モデルが有力となっている（Martin J Smith, *The Core Executive in Britain*, Palgrave Macmillan, 1999, p.5.）。伊藤光利は、同モデルと日本との共通性を指摘している。

した決定メカニズムの中で、いかに、内閣が達成すべき目標を設定し、明確な戦略性をもって行動しうるかという、首相自身のリーダーシップに依存するところも大きいといえよう。

参考文献

1. 飯尾潤「日本における二つの政府と政官関係」『レヴァイアサン』第34号、2004年
2. 池川博士「郵政事業改革関連4法」『ジュリスト』第1231号、2002年10月1日
3. 伊藤光利「政策過程における首相・内閣の役割」足立幸男・森脇俊雅編著『公共政策学』ミネルヴァ書房、2003年
4. 大山礼子『比較議会政治論』岩波書店、2003年
5. ギャビン・ドルウリィ「政府と文官」川勝平太・三好陽編『イギリスの政治』早稲田大学出版部、1999年
6. 橋幸信「実践的立法学」の構築に向けて」『北大法学論集』54巻1号、2003年
7. 田中一昭・岡田彰編著『中央省庁改革』日本評論社、2000年
8. 成田憲彦「日本の立法過程における国会の地位」日本公共政策学会1999年研究大会報告論文（1999年6月12日）
9. 西尾勝『行政の活動』有斐閣、2000年
10. 西尾勝『行政学（新版）』有斐閣、2001年
11. 早川純貴・内海麻利・田丸大・大山礼子『政策過程論』学陽書房、2004年
12. 東田親司『現代行政と行政改革』芦書房、2002年
13. 中島誠『立法学 序論・立法過程論』法律文化社、2004年
14. Martin J Smith, The Core Executive in Britain, Palgrave Macmillan, 1999
15. 第154回国会衆議院総務委員会議録第20号（平成14年6月4日）～第27号（平成14年7月5日）
16. 第154回国会衆議院本会議録第36号（平成14年5月21日）、同第46号（平成14年7月9日）
17. 郵政事業の公社化に関する研究会『中間報告』平成13年12月、同『最終報告』平成14年8月
18. 郵政三事業の在り方について考える懇談会『「郵政三事業の在り方について考える懇談会」報告書』平成14年9月6日
19. 『読売新聞』記事（ヨミダス文書館を利用）
20. 『朝日新聞』記事（聞蔵を利用）