

## 第4版 はしがき

本書の刊行から15年が経過し、今回が3度目の改訂となる。

前回の改訂からは6年となるが、その間の政権は第2次安倍政権のみであり、官邸主導のリーダーシップが発揮された長期安定政権となっている。第2次安倍政権については、情勢の推移を熟視しつつ、その考察は後日に期すこととするが、リーダーシップの発揮にあたっては、①国政の最重要課題の解決に向けたものとなっているか、②剥き出しの権力ではなく、節度と責任を伴った権限の行使となっているか、③政権交代の可能性への緊張感を醸成できるだけ野党が存在しているかといった、当たり前の点検や考察が、これまた肝要であると感ずる6年であったと言えよう。

第4版は、そうした政治情勢の動向を織り込み、立法学、立法過程を巡る近年の研究業績をフォローするとともに、幾つかの論点で、筆者の受け止め、理解や考えを従来より一歩踏み切んだ形で書き込んだものとなっている。

改訂にあたっては、資料収集等の面で、厚生労働省の安田正人、山本大貴、内閣府の高橋朋也の各氏に御協力いただくとともに、法律文化社の小西英央氏にお世話をいただいた。厚くお礼申し上げます。

2020年3月

中 島 誠

### 第3版 はしがき

第3版を上梓する。

2007年10月の新版刊行後、自公政権下でのねじれ国会の出現、その後の民主党政権の誕生など政治情勢が激変した。

それを受けた立法過程の変容については、2011年1月に「補遺」を作成して必要最小限の記述を加えたが、このたびの第3版では、その後の野田政権下での解散総選挙による民主党の政権転落と自民党の政権復帰（第2次安倍内閣の登場）、2013年7月参議院選挙によるねじれ解消までの動きも含め、新版以降の各種動向を織り込んだものとなっている。

民主党政権下での政治主導を巡る混乱の渦中に居た者の一人としては、そこで感じ、思い、考えたことも多々あることから、第3版は、初版、新版にも増して私の問題関心や個性が濃厚に反映された観があり、初版はしがきに記したような「なりふりかまわぬ本」の装いを益々呈するようになったと感じている。読者の御海容をお願いする次第である。

第3版の執筆に当たっては、資料収集等の面で、厚生労働省の喜名明子さん、安田正人さん、松本篤人さん、一橋大学国際・公共政策大学院の桑折恭平さん（現・総務省）の御協力を得た。また、法律文化社編集部の小西英央さんには、初版、新版に引き続き手厚いサポートをいただいた。

深く感謝申し上げる。

2013年9月

中 島 誠

## 新版 はしがき

本書を刊行して以来3年が経過したが、お蔭様で読者に恵まれ、早くも3刷を重ねることが出来た。また、その間、小泉政権によって、本書が主張する内閣主導の政治スタイルへ大きな一歩が踏み出された。

今回の改訂は、そうした状況を踏まえながら、小泉政権の意義を改めて総括するとともに、近年の研究業績をフォローする等、内容の充実を図ったものである。

私自身も、九州大学から厚生労働省に復帰して3年が過ぎたが、政官関係の混迷をはじめとして霞が関に漂う閉塞感は強まる一方であり、官僚のアイデンティティー・クライシスはますます深刻な観がある。

新版は、初版と比べ、そうした問題意識が一層通底しているものとなっている。

なお、脱稿直後に行われた参議院選挙によって、衆参両議院の第1党を二大政党である自民党と民主党がそれぞれ分かち合う新たな政治状況が出現することとなった。このことは、立法過程、さらには内閣主導、官僚のアイデンティティーにも大きな影響を及ぼすであろうが、事態の推移を熟視しつつ、その考察は後日を期すしかない。

改訂に当たっては、初版に引き続き、資料収集等の面で、厚生労働省の木庭康宏氏、山田章平氏、新たに吉田慎氏に御協力いただくとともに、法律文化社の小西英央氏に行き届いたお世話をいただいた。厚くお礼申し上げます。

2007年8月

中 島 誠

## はしがき

この本は、「なりふりかまわぬ本」である。もっとも、このフレーズに聞き覚えのある方もいらっしゃることだろう。そう、田中英夫編著『実定法学入門』（東京大学出版会、1965年）の初版はしがきの冒頭と同じフレーズである。私自身、初めて法学なるものを学んだ際の教科書が、この『実定法学入門 第3版』であった。

私は、1984年4月に厚生省に入省し、公務員として過ごしてきた者であるが、2001年8月から九州大学大学院法学研究院へ助教授として出向し、学部において立法学、大学院において社会保障法を担当することとなった。アカデミズムとは縁遠い世界に暮らし、「立法学」なる言葉さえ初めて耳にした者が、立法学、それも4単位の科目を講義することとなり、着任当初は戸惑うばかりであったが、憲法学や政治学、行政学での立法に関する先行業績を一から学び、それに自らの実務経験を重ね合わせながら、講義ノート作成に悪戦苦闘の日々が続くこととなった。

本書は、こうして九州大学法学部で2001年度、2002年度、2003年度に開講した立法学（立法過程論）の講義ノートを基に、著したものである。

丸山眞男は、津田左右吉宛の書簡の中で、「畑違ひの経歴」の者は、専門家の真似をしないで、むしろ「素人のドグマ」を提示する方が有効かもしれないと記している。まさにその言葉通りに、「畑違ひの経歴」の者が「素人のドグマ」を著した「なりふりかまわぬ本」が本書である。

☆ ☆ ☆

本書は、序論（第1部）として、①立法学に関する先行業績を類型化し、②立法学の意義とその体系、課題について論じた後、立法過程論（第2部）として、①立法過程に関する、実務を含めた、静態（制度とその運用）と動態（政治家、官僚、マスコミ等の意識と行動）両面の基本的知識を整理紹介し、②立法過程、さらには、その背景にある統治機構の在り方を巡る課題の整理とその解決

に向けた方向性の提示を試みるものである。

具体的には、(1)我が国の立法過程を、省庁内過程、政府内過程、与党内過程、国会内過程といった各段階毎に概観し、(2)そこから浮かび上がる特徴と課題を、①官僚主導の立法過程、②インフォーマルで不透明な与党審査（政府・与党二元体制）、③議事運営を巡るインフォーマルで不透明な国対政治、④形骸化した国会審議、⑤低調な議員提出法案、といった形で整理した上で、(3)その解決の方向性を、①政治家と官僚の関係、②内閣と与党の関係、③内閣と国会の関係に沿って考察し、(4)我が国の政治を「分配の政治」から政策本位の政治へと転換させるべく、我が国に根強いリーダーシップの封印構造から脱却して、政治主導（＝内閣主導）確立に向けた総合的な制度改革を進めるべきことを唱えるといった内容となっている。

ここでは、議会前過程と議会内過程の全立法過程をカバーし、立法過程の静態と動態、実務、そして統治機構論に踏み込んだ規範的考察といった諸要素を盛り込むとともに、学際性と時代性を伴った叙述に心掛けた。

また、読者層については、公共政策系大学院、法科大学院での講義や、学部での公法、政治学系発展科目の講義を念頭に置くとともに、公務員志望者や新人公務員、さらには、我が国の政治・行政、また永田町・霞が関の生態に関心を持っておられる一般の方々も想定している。

☆                 ☆                 ☆

一方、本書が、著者の能力不足に加え、教科書という性格もあり、(1)パラダイムの転換とまでは行かずとも、通説等に対する新たな説を精緻に展開する等の独自性、斬新性が不足していること、(2)様々な視点、考え方から事象を捉えようと努めてはいるものの、随所で、他説の紹介、共感にとどまり、自説の展開が十分にはなされていないこと、(3)自説を展開している場合でも、ともすれば官僚サイドを擁護するスタンスとなっている印象は否めないこと、(4)官僚の本音、葛藤を率直に述べたつもりではいるものの、その先に見出すべき明確なヴィジョンとその実現に向けた具体的な方策が、必ずしも十分には提示されていないこと、(5)論点の選択や論調に、著者自身の問題関心や個性がかなり濃厚

に反映されている観があり、また、挙げられている事例が著者の携わる社会保障行政の分野に偏っていること、といった物足りなさを有していることも、私自身実感している。

また、『立法学』と銘打ちながら、本書では序論と立法過程論を扱うにとどまっており、立法政策論、立法技術論の分野が課題として残されている。

戦後整備された多くの制度が、時代環境の変化に対応できず、制度疲労、制度破綻を起こしている。そうした中で、議会制民主主義自体も含めた制度というものが、どういう時代背景の下で、いかなる理念や考え方に基づき、どのような政治的プロセスを経て、創られ、また変わっていかざるをえないのかということ为主要テーマとする立法学の持つ意義は、今日ますます高まっている。

本書が、上に述べた物足りなさを有しつつも、今後の総合的、体系的な立法学研究・教育の発展に向けた一助となることができれば、望外の幸せである。

☆ ☆ ☆

本書の執筆に当たっては、巻末に掲げた文献を始め、多くの著書や論文を参考にさせていただいた。本書が、これらの先行業績に多くを負っていることは言うまでもない。また、本書の完成に向け、激励と貴重なアドバイスを続けて下さった河野正輝先生（熊本学園大学社会福祉学部教授・九州大学名誉教授，社会保障法），大橋洋一先生（九州大学大学院法学研究院教授，行政法）には、心から感謝申し上げる。さらに、資料収集等の面で、厚生労働省の山田章平氏，木庭康宏氏には大変お世話になった。

本書は、九州大学法学部立法学ゼミの学生達と私の共同作品でもある。ゼミ受講に当たっての履修条件に「徹底して鍛えられたいと望んでいる者」と掲げたことに応え、ゼミに積極的、献身的に参加してくれた半田博愛君（現・文部科学省），寺垣やよいさん（現・日本郵政公社），伊東千尋さん，田中淳一郎君，松石泰典君，森本哲郎君（以上，九州大学法学部在学中）とともに、本書の完成を喜ぶたい。彼（女）らが、学ぶことの喜びと学んだ者の責任を忘れることなく、社会で大いに羽ばたいてくれることを願っている。

はしがき

最後に、本書の出版に当たり、法律文化社の小西英央氏には、行き届いたお世話をいただき、心よりお礼申し上げます。

なお、本書の刊行について、九州大学法学部国際学術交流振興基金から助成いただいたことを付記し、謝意を表する次第である。

2004年 5月

中 島 誠