

かわ むら かず よし
川 村 一 義

学位の種類 博士(法学)
学位記番号 法博第101号
学位授与年月日 平成24年3月27日
学位授与の要件 学位規則第4条第1項該当
研究科・専攻 東北大学大学院法学研究科(博士課程後期3年の課程)
法政理論研究専攻
学位論文題目 現代日本の政党制と議会政治—自民党政権から民主党政権まで—
論文審査委員 (主査) 教授 牧原 出
准教授 伏見 岳人

論文内容の要旨

本論文は、自民党政権期から民主党政権期を対象に、国会で展開される政党と議員の行動を因果関係分析によって解明することを目的としたものである。その際に、本研究は、自民党研究の蓄積と国会研究の蓄積との上に立ち、自民党及びこれに対抗する野党との間で展開される立法活動について、いくつかの時期区分に沿って分析を行い、国会制度に制約されたその特性を明らかにしようとしている。

従来の自民党研究は、派閥政治を連合政治としてとらえるか、一党優位政党制として比較研究のもとにおくか、政策過程研究のもとで自民党のダイナミズムを「多元主義」としてとらえるものが主流であった。他方国会研究においては、国会運営に関する諸制度の機能を、具体的な法案の審議・決定過程並びにその数量データの分析により、明らかにしてきた。これらに対して、本論文は、1955年に成立し2009年に終焉を迎えた自民党政権が、国会における立法活動をどのように特徴づけたかを明らかにすることで、その特性を解明し、さらにそれが1990年代の政治改革なかんづく中選挙区から小選挙区比例代表並立制への選挙制度改革によってどのように変化しているかを分析し、自民党研究と国会研究とを統合することを目的とするものである。

以下、本論文を内容に沿って、要約する。

本論文は第1章で研究の目的と概要を明らかにした後、第2章で日本の国会・内閣制度を特徴づける議院内閣制に対する先行研究と、日本の国会運営についての先行研究とを整理し、分析課題を提示する。その上でまず第3・4章では、自民党が衆参両院で優位に立った1955年から1989年までを分析する。第3章では、自民党の派閥対立構造を解明するために委員会運営を分析し、第4章では野党の立法戦略を分析する。第5章は19

89年以降の「ねじれ」国会における参議院の役割を分析し、第6章は、1996年から2007年までの衆議院の選挙制度改革による政党制の変容の中で、野党第一党の機能を分析し、第7章では、2007年の参議院選挙によって生じた「ねじれ」国会の下での法案審議過程について、分析を行う。最後に第8章で、1955年以降の政党政治の変容について考察がなされる。

まず第1章では、日本政治研究における自民党政権論、国会研究について先行研究を整理する。自民党政権論は、官僚制・自民党・利益集団の三者がエリートとして相互依存関係に立つとする研究から、自民党政権が多様な社会集団の要求に応答していた点を強調する多元主義論的研究へと発展し、近年では選挙制度・議院内閣制などの政治制度のもとで自民党政権が合理的選択を行った結果長期政権を維持したとする「新制度論的研究」が隆盛である。国会研究においては、2000年前後から飛躍的な発展を遂げ、日本の国会が多数派の選好に添う法案を通過させる制度として徐々に制度化をとげたことを概ね共通了解としつつ、それが野党や内閣制度など他の制度的要因と関連しつつ制度化された過程を分析する方向に向かっているとす。これらをふまえて、本論文は、自民党政権論としては「新制度論的研究」と近年の国会研究の成果に依拠しつつ、それ以前の研究が特に強調した野党の影響力をとりいれ、さらには選挙制度改革による議員行動の変容を視野に入れた分析を行うという課題を示す。

第2章では、議院内閣制をとりあげ、二院制、常任委員会制度といった国会制度のみならず、政党の組織構造、選挙制度といった要因について、1955年以降の日本の状況を俯瞰した上で、そこでの国会運営を分析する。まず、法案の成立率と審議速度から、自民党が一党優位であった1955年体制期には成立率は不安定で審議速度も遅く、1989年の参院選挙以後自民党の優位が失われるにつれ、成立率は高まり、審議速度は速まったが、連立政権期になると成立率は一層高まるものの、審議速度は遅くなり、さらに2007年以降はより複雑化したと結論づける。

この分析を受けて、第3章は、法案成立率が不安定であった1955年体制期について、派閥間対立が激しかった自民党の「分権性」としての構造的性質を分析する。まずこの時期の総裁選出過程を時系列的に俯瞰し、政権の安定性は、たとえば国政選挙の前に内閣支持率が高くなるように施策を立案・実施するといった、総裁選挙のサイクルと国政選挙のサイクルとを結びつけることによって可能となるという命題を導出する。そして、国会運営を適切に行うための障害として、反主流派の非協力的態度をあげ、常任委員会委員長の派閥所属と国会の法案通過確率との相関を分析し、結果として、反主流派委員長の下では、内閣支持率が低下すると、法案の通過確率が減少し、無派閥委員長は恒常的に非協力的であるという特性が導かれる。主流派としては、反主流派であれ、派閥こそが委員長の行動への統制手段であり、さらには内閣支持率を高めることが不可欠となる。

第4章は、前章で特性を明らかにした自民党の「分権性」をふまえて、1955年体制期の野党の影響力を分析する。まず、社会、公明、民社の各党について、政策位置が固定

化されており、政策分野に応じた法案賛成率の高低もほぼ一定であることを明らかにした上で、いかにして野党が自らの独自性を国会審議の中で明らかにしたかを検討する。野党の多党化が進行する各段階に応じて野党の法案への対応は異なり、自民党は国対政治を制度化することによって、これに対応しようとした。とりわけ野党の多党化が進み、自民党の議席と伯仲した1970年代においては、社会党は野党共闘の中心的存在となったものの、自民党は野党共闘による反対が予想される法案を当初から提出せず、民社・公明両党からの賛成が得られる場合には積極的に推進した。結果として審議日数を要する法案ほど、民社・公明の賛成確率は高まった。その後自民党政権が安定化する1980年代には、議運での交渉を経るほど反対確率は高まるが、逆に審査日数は短くなる。かくして、自民党の派閥対立による「分権化」と野党の多党化は、ともに国対政治の制度化という帰結をもたらしたと結論づけられる。

以上の1955年体制期の政党政治を前提として、第5章以降では、1989年以降の政党政治の特性を同定することが目指される。まず第5章では、1989年の参議院選挙で自民党が大敗し、過半数議席を失ってから着目されるようになった参議院の影響力を検証する。参議院は戦後一貫して「独自性」を求めてきたため、もしそれが法案審議の中で検出されるとするならば、政権から見た場合参議院審議の不確実性は高まるはずである。参議院先議率、修正・継続審査・廃案といった法案の無修正通過以外のケースの選択割合の双方について、時期的変化を追跡すると、前者の増加には明らかな限界があり、後者について1989年を境に一度減少した後、2008年以降増加に転じている。その上で、予算国会で新規に提出され、衆議院で先議された法案を対象に、政権安定期(1956-89,1996-2007)、政権不安定期(1947-55,1990-95)、2008年以降のねじれ国会の各時期について分析を行ったところ、政権不安定期には法案が厳選されるため、残り日数を操作する傾向が強く、参議院による制約は可視化されないが、政権安定期には残り日数を操作する傾向も弱く、参議院で独自の審議結果が生じる確率が高まる。つまり、参議院の役割は、政権安定期に可視化され、政権不安定期には政権は衆議院での審議を操作し、可能な限り参議院での審議結果が衆議院と異ならないように努めるため可視化されにくいのである。

第6章は、1990年代以降の国会審議の変容を、野党第一党の機能に着目して分析する。1993年の自民党政権の終焉と、1996年以降の衆議院における中選挙区選挙から小選挙区比例代表並立制の下での選挙により、野党第一党の中道化と大規模化が進展した。抵抗から論争へという野党第一党の戦略変更は、審議引き延ばしではなく、短い日数の中で審査が進められ、審査回数の多い法案であっても審査日数は短いことから検出できるのである。

そして第7章は、2007年の参議院選挙によるねじれ国会が国会運営に与えた影響を分析する。ここでは、衆議院での再可決が可能であった2009年の衆議院総選挙以前について、全会一致法案、民主党賛成法案、不成立・再可決法案を、2009年総選挙以後

については、全会一致法案、多数決法案、不成立法案、撤回・内閣修正法案をとりあげ、その特徴を分別する。全会一致法案については、公務員給与関係法案、震災対策を含む地域政策など国民生活全般に関わる法案が多数である。再可決法案は自民党政権の中心的な施策である税制・対外政策に関わるものであり、多数決法案は民主党政権のアイデンティティとしての再配分政策に関わるものであった。かくして、政権交代前後でも実質的な自民・民主の二大政党対立のもとで、法案審議がなされていたことが読み取れるのである。

以上から、第8章では、結論として、議院内閣制下で与党が国会審議に主導権を握ったとしても、その強弱は外生的要因をも考慮した与野党間の効用の差異によって決定されるとした上で、第1に与党の安定性は与党の凝集性によって規定されるが、自民党の「分権性」によってその安定性は大きく制約されたこと、第2に自民党政権の不安定性は、断片化したとはいえ野党諸政党にとり、政権から譲歩を引き出すことが可能であったこと、第3に、選挙制度改革は与党以上に野党の変化により、国会運営の変容を生み出したことが提示される。

論文審査結果の要旨

本論文は、第1に、1955年体制期の自民党の国会運営について、派閥間対立の延長に多党化した野党を組み入れて説明することに成功した。無派閥常任委員長の法案審議への非協力的態度、非主流派常任委員長の内閣支持率と相関する法案審議への協力的態度を明らかにしたことは、派閥間対立が常任委員会制度に制約されながら、法案審議に強い影響を与えたことを示した。また、多党化したものの政策位置は固定化された野党を前にして、国対政治の制度化に応じて、自民党は、野党の反対を受けた際に、公明・民社が賛成するまで審議を重ねるものから、議運での審議を長期化させた上で、最終的には多数決にもちこむ戦略へと法案審議の態様を変化させた。つまり、本論文は派閥や国対政治といった非公式制度を国会研究に組み込むことに成功したのである。

第2に、選挙制度が大きく転換し、政党システムがこれを後追いする形で変容した1989年以降の国会審議について、参議院の役割は政権安定期にこそ可視化されることで、その機能は政権不安定期に投影されうること、その上で野党第一党は審議引き延ばしという抵抗ではなく、論争そのものを国会で可視化する戦略を選び、結果として法案審議日数が減少したことを明らかにした。つまり、この時期には、参議院は独自の審議を行ったとはいいがたい点で「可視化」されない反面、野党第一党は、与党に対してもつぱら政策論争を挑むことで自らを「可視化」したのであるが、その基盤は与党に拮抗する議席を有する参議院であった。こうして、本論文は、従来必ずしも注目されてこなかった1989年以降の政党政治を構造的に説明することに成功したのである。

そして第3には、本論文は、総体として安定期であった1955年体制期と、政党政治が不

安定化した1989年以降とを、統一的に説明するために、自民党とこれと対抗する野党第一党との対立構造を軸に据え、それが国会審議に影響を与えたことを的確に示した。2007年以降の国会運営について、国会提出法案の分類によって、自民党政権時代と民主党政権時代の共通性と差異性を引き出したのも、このように従来の国会研究が捨象してきた自民党政治の変容を国会研究に組み込むことによって得られたものといえよう。

しかしながら、本研究にも限界は存在する。第1に、本研究は1955年以降を全体としてとらえ、かつ自民党研究と国会研究とを同時に論じようとするあまり、個々の命題について推論を重ねることで、分析のインプリケーションに依拠する傾向が見られる。また、1989年以降については、政党政治の変容を部分的に検出したにとどまる分析と見られる一方で、この時代の全般的な変化についてやや性急に結論を導いている箇所もないではない。

第2に、自民党についての定性的な叙述の箇所は、近年戦後史の史料の発掘が進む中で新聞報道に依拠した従来の自民党研究とは異なる事実が提示されつつあり、特に派閥の構造については今後大きく研究が進むことが容易に想定できるため、本論文のいう自民党の「分権性」には再考の余地がある。

とはいえ、以上の問題点は、川村氏が、本論文に見られる戦後日本の政治を総体として俯瞰する視座を確固と定め、持ち前の粘り強い研究姿勢でデータの収集と分析を繰り返すことにより容易に克服できるものである。これまで述べてきたように、従来の国会研究を乗り越える分析枠組みにより戦後政治研究に数多くの新しい知見を提示した本論文は、博士の学位論文にふさわしいものと認められる。