

参議院と政党政治

—日本政治における参議院の諸問題—

朝 火 恒 明

はじめに

第1章 自民党における「衆参一体活動」の実態

- (1) 「緑風会」の衰退と「政党化」の進行
- (2) 「衆参一体活動」の制度的背景
- (3) 「衆参一体活動」の展開
- (4) 「衆参一体活動」における自民党参議院議員の「劣位」
- (5) まとめ

第2章 参議院における少数与党の「多数派工作」

- (1) 初期参議院における「ねじれ現象」
- (2) 89年以降の「ねじれ現象」
- (3) まとめ

第3章 自民党参議院議員の「派閥化」

- (1) 「派閥化」の経緯
- (2) 田中—竹下—小淵—橋本派における参議院勢力
- (3) まとめ

終章 「参議院改革」の諸問題

はじめに

本稿をはじめるにあたり、現在(2001年3月)の政治状況について触れておきたい。

自由民主党・公明党・保守党の3党からなる第2次森連立内閣は、数々の不祥事とそれに伴う自民党内の「森離れ」によって、9月予定を4月に前倒して実施される自民党総裁選を契機に退陣する。今年7月に実施される参議院選挙を、低支持率にあえぐ森首相の下では戦えないということである。対する民主党・自由党・社民党・共産党の野党4党は、森内閣打倒はもとより、7月に実施される参議院選挙で自民・公明・保守の与党3党を過半数割れに追い込んで政権交代を図るべく、選挙協力や国会共闘を通じてその結束を固めている。参議院選挙が政権交代の好機と認識されているわけである。

だが、ここで改めて確認しておかねばならないが、参議院は制度上、政権形成に直接関わらない。首相指名において衆議院の優越を定めた日本国憲法第67条の規定がある以上、たとえ参議院で野党が過半数を占めようとも、衆議院で少数派であれば、政権交代は不可能に近い。

とはいえ、参議院選挙での勝利と政権交代を掲げる野党が、実現に乏しいまったくの絵空事を掲げているというわけでもない。間接的ではあれ、参議院選挙に伴う議席変動が政権交代をもたらす可能性は、現在のところ十分存在する。

ところで、われわれが参議院に対して持つイメージはどういったものであろうか。首相指名(日本国憲法第67条)や予算の議決(60条)、条約の議決(61条)、そして法律案の議決(59条2項)における、いわゆる「衆議院の優越」によって、衆議院より劣った、無力な院であるといった評価が大方のイメージであろう。また、独立した議院であるにもかかわらず、衆議院に対する独自性が希薄であることから、しばしば衆議院の「カーボンコピー」であるとか、「無用の府」など、その存立基盤にかかわる深刻な批判にさらされてきたこともまた事実である。

ところが、昨今、こうした「無力な参議院」イメージに大幅な修正を迫る見解が主張されるようになった。従来、「衆議院の優越」の一事項と見做されてきた憲法第59条2項、すなわち「衆議院で可決し、参議院でこれと異なった議決をした法律案は、衆議院で出席議員の3分の2以上の多数で再び可決したときは、法律となる。」という規定は、3分の2以上の多数勢力を衆議院で形成するのが現実的に困難であるため、憲法で規定されたように、参議院で示された法律案否決の意思を衆議院が覆すのは事実上不可能だという指摘である⁽¹⁾。つまり、参議院は、「法案拒否権」とも呼び得るほど制度的に強い権限を持った第2院だといえる。

さて、ここで問題になるのは、この「法案拒否権」とも言える強い権限を持つ参議院が、なぜ上記のような激しい批判にさらされてきたかという、制度と実際とのギャップである。参議院批判は、参議院が独立した議院として独自性を十分に発揮していないということに尽きるわけだが、独自性発揮を阻むものとして従来指摘されてきたのが、「政党化」という概念であった。すなわち、1947年の第1回特別国会(5月20日召集)以来、参議院における第1会派であり、参議院独自の会派であった「緑風会」が参議院選挙の度にその勢力を減らしていき、かわって衆議院と同一の政党勢力が参議院を構成するようになった。そのため参議院の活動から独自性が失われたというものである。

この説明については大筋において異論はないが、参議院が政党勢力によって構成されることそれ自体によって、独自性喪失がもたらされたわけではないことは、注意を要しよう。というのも、欧米先進諸国の第2院も政党勢力によって構成されているが⁽²⁾、これらの国の第2院が「カーボンコピー」などの批判にさらされているという事実はないからである。日本の参議院が「政党化」によって独自性喪失に至るのは、参議院の議席の大部分を占めるようになった政党勢力(とくに与党)が、党内において衆参両院議員共同での意思統一活動を行い、そうして形成された意思が国会における意思決定を衆参にまたがって拘束するからであ

[論 説]

る。問題は「政党化」それ自体にあるのではなく、政党内部での「衆参一体活動」にあると言える。

翻ってみて、最初に指摘した「参議院の議席変動が政権形成に影響を及ぼす可能性」もまた、制度と実際とのギャップと捉えられよう。90年代、参議院の議席変動が政権の形成や維持・運営に間接的であれ影響を及ぼす場面がしばしば見られるようになった。制度上、最終的な首相指名権を有するのは衆議院であるにもかかわらず、参議院がこのような影響力を及ぼしうようになったのはなぜだろうか。この制度と実際とのギャップを理解する鍵もまた、「強い参議院」の根拠である憲法59条2項の規定と「衆参一体活動」である。

本稿は、参議院をめぐる制度と実際との間のギャップを架橋することによって日本政治における参議院制度の問題点を浮き彫りにし、参議院改革の方向性を指摘することを目的としている。本稿の構成は以下のとおりである。まず、第1章において「衆参一体活動」についての検討を行う。その際、与党・自民党の活動に焦点を絞って見ていくこととする。参議院の意思が多数決で決せられる以上、1956年から1989年までの長期にわたり衆参両院で過半数を占め続けた自民党に焦点を当てることが不可欠だからである。続いて第2章では、89年以降、衆議院での多数派と参議院での多数派が異なる、いわゆる「ねじれ現象」下で進められた与党・自民党の「多数派工作」について検証する。その際、同じように衆参での多数派がねじれていた46年から55年までの時期になされた与党の「多数派工作」と比較しつつ、89年以降の「多数派工作」の特徴を描出することとする。第3章では、参議院自民党の「派閥化」の経緯とその内容について触れる。最後に、第1章から第3章までの内容をまとめた上で、参議院改革の経緯とその内容・問題点を述べ、参議院の独自性発揮には憲法改正も視野に入れた抜本的な参議院改革が必要であることを指摘する。

第1章 自民党における「衆参一体活動」の実態

参議院の独自性喪失は、参議院の「政党化」とそれに伴う「衆参一体活動」、とくに与党内における「衆参一体活動」によってもたらされたと考えられるが、本章では、その「衆参一体活動」がどのような仕組みで作動していたのかを検討する。

その前に、参議院の「政党化」がどのような経緯で進化したかを簡単に見ていくこととしよう。

(1) 「緑風会」の衰退と「政党化」の進行

1947年4月20日に実施された第1回参議院議員通常選挙で、「第1党」の座を占めたのは「無所属」議員であった。250名の参議院議員のうち、4割強を占める111名が、どの政党にも所属せず、無所属で立候補し当選を果たした。この無所属議員の大部分を結集して発足した会派が、「緑風会」である。緑風会は、第1回特別国会(47年5月20日召集)から第7回通常国会(49年12月4日召集)まで「第1会派」であり、その後も与党が参議院で過半数を割り続けた間、「是々非々」の態度を標榜してキャスティングボートを握り、参議院運営を主導した。「55年体制」が始まるまでの約8年間は、緑風会の活動によって参議院がその独自性を大いに発揮した時代であった。しかし、緑風会の歴史は衰退の歴史であり、同時に参議院の「政党化」が進行していく過程でもあった。

当初92名の第1勢力を誇った緑風会は、選挙のたびに、その所属議員数を減らしていく(47年:92名、50年:57名、53年:48名、56年:29名、59年:11名)。この緑風会の衰退と表裏をなすのが、「政党化」の進行である。47年に54.8%を占めていた政党勢力が、50年には71.2%に達している。さらに、55年10月に左右両社会党が統一し、11月には保守合同で自由民主党が結成され、両党合わせた勢力が8割近くに及び、参議院の「政党化」は決定的となった。

[論 説]

この「政党化」をきっかけにして、参議院は様々な批判を受けるようになる。「第2衆議院」、「ラバースタンプ」、衆議院の「カーボンコピー」などの言辭がそれである。いずれも参議院がその独自性を喪失し、衆議院との区別が曖昧になったことを問題にしている。「政党化」によって参議院は、その存在意義を鋭く問われることになった。

ただし、最初に述べたように、「政党化」それ自体が参議院の独自性喪失をもたらしたわけではない。より本質的な問題は、「政党化」に伴う「衆参一体活動」である。特に、56年から89年までの長期にわたり衆参両院で過半数を占めてきた自民党内で⁽³⁾、衆参両院議員の意思があらかじめ統一され、国会の意思決定を衆参にまたがって拘束していたことが、参議院の独自性喪失をもたらした、より直接的な原因である。以下、自民党に焦点を絞り、その「衆参一体活動」を詳しく見ていくこととしよう。

(2) 「衆参一体活動」の制度的背景

政党所属の衆参両院議員が、党内において意思の統一を図り、各議院内で統一的な活動を行う、いわゆる「衆参一体活動」は、日本に特有の活動形態であると言っても過言ではない。日本と同様に、政党勢力がその大半を占める欧米先進諸国の議会では、政党内で上下両院議員が意思統一を図り、それに基づいて両院で統一的に活動するというような光景は見られない⁽⁴⁾。「政党化」という点で共通する日本と他国との間で、こうした差異が生じるのはなぜだろうか。それは、院内機関である「会派」のあり方が、両者の間で大きく異なることによる。換言すれば、日本における「会派」のあり方の特殊性が、「衆参一体活動」を可能にする有力な背景となっている。

そもそも「会派」とは、議院内において統一的に活動する議員集団を指し、通常、同一政党に所属する議員が院内で形成する集団を「会派」と呼んでいる。い

ずれにしても、院外機関としての「政党」とは別個の機関として理解されている。

欧米諸国の場合、院外機関である「政党」と院内機関である「会派」とは明確に分化し、「会派」はそれぞれの議院内で、相当の自律性をもって活動している。例えば、フランスやドイツでは、「会派」は議事規則で定められた議院の機関とされ、それぞれ会派規則を持ち、会派独自の役員や組織を有している。実際の議事運営は、この「会派」が主体となつてなされている。

それに対して日本はどうであろうか。自民党の場合、衆議院における「会派」は「衆議院議員総会」がそれにあたる。しかし、この「衆議院議員総会」は、ドイツやフランスのように議事規則で定められた議院の機関ではなく、自民党の党則で規定された党本部の機関である。加えて、会派独自の規則や組織は持ち合わせていない。さらに、国会運営を主導する国会対策委員会が「会派」ではなく「政党」の執行機関として位置づけられていることや⁽⁵⁾、衆議院に届け出される「衆議院会派」の「代表者」が、衆議院議員総会長ではなく党幹事長であることなど⁽⁶⁾「衆議院会派」と「政党」とが未分化であり、その自律性が脆弱であることを端的に示している。一方、自民党の「参議院会派」は「参議院議員総会」である。「衆議院会派」とは異なり、「参議院会派」は幹事長・政策審議会長・国会対策委員長などの独自機関を持ち、独自の会派規則も有している⁽⁷⁾。しかし、独自機関を含んだこの「参議院会派」も、党則で規定された党の機関である。「衆議院会派」と同様、「参議院会派」と「政党」とは未分化で、その自律性は弱い。

このように、両院における自民党会派がともに政党と未分化で、その自律性が共に脆弱である場合、自民党衆参両院議員にとって、政治活動の中心的な「場」は「会派」ではなく「政党」ということになる。したがって「政党」は、自民党衆参両院議員の活動の、共通の「場」として機能する。本来、各々独立して活動するはずの衆参両院議員が、政党という「場」で一体化している。つまり、政党における「衆参一体活動」は、「会派」と「政党」とが未分化で、院内機関たる「会派」の自律

性が弱い、という制度的条件を背景にして成り立っている。

(3)「衆参一体活動」の展開

自民党国会議員にとって、「党本部」は日常的な政治活動の「場」、あるいは政治経歴を積み上げるにあたっての重要な「場」として機能している⁽⁸⁾。自民党組織が結党以来、活発な組織改編を行ってきたことや⁽⁹⁾、党本部ポストのほとんど全てが国会議員のみに開放されているという事実は、自民党国会議員にとっての「党本部」の重要性を、逆の側面から裏づけるものである。実際、自民党本部機構は、多くの機関から成る大規模な組織であり、そこには様々なポストが設けられている。政権交代の可能性が低い、いわゆる「自民党長期一党支配体制」の下、自民党国会議員のキャリア・パスは、国会内のポストや内閣ポストのほかに、こうした党内の様々なポストも組み込んで展開された。

表1は、1985年時点における自民党役員ポストの就任状況を、衆参両院議員別に見たものである。広範な役員ポストに、衆議院議員のみならず参議院議員も参画している姿が見て取れる。自民党組織は党所属の衆参両院議員によって構成され、運営されている。

ところで、参議院の独自性喪失の要因を考える際に重要なのは、「与党事前審査」を担うポストへの就任状況である。以下で、「与党事前審査」とそれへの自民党参議院議員の関わりを見ていくこととしよう。

あらゆる政策・法律案は、与党である自民党内の審査を経て、最終的に承認・決定されない限り、国会に提出されることはない。そういった意味で自民党は、「与党事前審査」をとおして、法律案の「生殺与奪の権限」⁽¹⁰⁾を有していた。法案をめぐる利害調整は与党内でほぼ完全になされ、党内における最終的な決定は自民党国会議員の院内での活動を制約する。加えて、自民党の一党優位体制の下で、野党の国会内での活動が、法案成立までの時間的制約を利用した審

議拒否・審議引き延ばしに限定されてきたことは、日本における国会審議を著しく低調なものにしてきた。

こうした与党事前審査の背景の一つに、国会統制の手段を政府が持っていなかったことが挙げられる⁽¹¹⁾。政府が法案を国会で成立せしめるには、全面的に与党に依存しなければならない。したがって、政府が法案を国会に提出するにあたり、与党側に対し、事前に十全な説明・調整をなす必要があったのである。

さて、与党事前審査の実際の審議過程は、様々なアクターが参加する複雑な過程であるが、ごく単純化すれば、政調内の小委員会から部会を経て政調審議会を通り、総務会の決定へと至る過程を言う。これらの内部における決定方法は、「全員一致」のルールが採用されている⁽¹²⁾。なお、政調審議会で結論を得られなかった案件は、政調正副会長会議や政調会長に「決裁」を委ねる場合もある。また、総務会での決定後、国会対策委員会で審査を受けることになるが、ここでの審査は国会運営の観点からのものであり、政調審議会や総務会の審議とはその性質を異にしている⁽¹³⁾。国会対策委員会においては、国会提出の可否、あるいはそのタイミングの是非といった政治的判断は、幹事長と協議を図りつつなされている。

この与党事前審査にも、自民党参議院議員は衆議院議員と共に参画している。そこで、与党事前審査過程の各段階における衆参両院議員の参加状況を、1985年のデータを例に、部会内のポストから順次見ていこう。表2は、各部会内における正副部会長の就任状況を示している。全ての部会の副部長ポストに、衆議院議員とともに参議院議員も就いているのが分かる。また、法務、労働、科学技術、環境の4部会の部長にも参議院議員が就任している。さらに、表1からは、政調審議委員、政調副会長、総務、総務副会長、国会対策委員会副委員長といった、与党事前審査に関わるポストの就任状況を確認できる。審議委員には19名中4名、政調副会長には7名中2名、総務は23名中8名、総務副会長には

[論 説]

表1 自民党参議院議員の党内役員就任状況
1985(昭和60)年

	参院議員	衆院議員	総数
(執行機関)			
総裁		1	1
副総裁		1	1
幹事長		1	1
幹事長代理		1	1
副幹事長	2	6	8
総務局長		1	1
人事局長	1		1
経理局長		1	1
調査局長		1	1
国際局長		1	1
財務委員長		1	1
委員	4	9	13
全国組織委員長		1	1
副委員長	10	11	21
地方組織総局長	1		1
地方組織局長		1	1
青年局長		1	1
婦人局長	1		1
研修局長		1	1
遊説局長		1	1
地方議会総局長		1	1
都市局長		1	1
地方局長	1		1
民情局長		1	1
団体対策総局長		1	1
農林水産局長		1	1
商工局長		1	1
労働局長	1		1
国民生活局長		1	1
文教局長		1	1
広報委員長		1	1
副委員長	4	6	10
宣伝局長		1	1
報道局長	1		1
出版局長		1	1
新聞局長	1		1
文化局長		1	1
国民運動本部長		1	1
本部長代理	1	3	4
副本部長	18	20	38
国会対策委員長		1	1
副委員長	3	11	14
(議決機関)			
両院議員総会長	1		1
副委員長	1	1	2
総務会長		1	1
会長代理		1	1
副会長	1	3	4
総務	8	15	23

参議院と政党政治 一日本政治における参議院の諸問題一（朝火）

	参院議員	衆院議員	総数
政務調査会長		1	1
会長代理		1	1
副会長	2	5	7
審議委員	4	15	19
内閣部会長		1	1
地方行政部会長		1	1
国防部会長		1	1
法務部会長	1		1
外交部会長		1	1
財政部会長		1	1
文教部会長		1	1
社会部会長		1	1
労働部会長	1		1
農林部会長		1	1
水産部会長		1	1
商工部会長		1	1
交通部会長		1	1
通信部会長		1	1
建設部会長		1	1
科学技術部会長	1		1
環境部会長	1		1
調査会長・特別委員長	25	78	103
(選挙対策委員会)			
選挙対策委員長		1	1
副委員長		1	1
委員	3	10	13
事務局長		1	1
幹事	3	11	14
(院内機関)			
衆院議員総会長		1	1
副会長		2	2
参院議員総会長	1		1
副会長	3		3
(党纪委員会)			
党纪委員長	1		1
副委員長(空席)			
委員	4	4	8
(会計監督)			
会計監督	1	2	3
計	111	261	372
自民党国会議員 合計	136	284	420

注)『国会便覧』と『自由民主党史 資料編』(1978年)を基に作成。

各機関は自由民主党党則における記載順に配置

[論 説]

表2 各部会内における正副部会長の就任状況(1985年)

	部会長		副部会長	
	参院議員	衆院議員	参院議員	衆院議員
内閣		1	2	2
国防		1	2	5
地方行政		1	2	2
法務	1		1	3
外交		1	2	2
財政		1	2	6
文教		1	2	7
社会		1	3	6
労働	1		1	2
農林		1	4	10
水産		1	3	3
商工		1	4	8
交通		1	3	8
通信		1	1	6
建設	1	1	2	9
科学技術	1		1	2
環境			1	2
計	4	13	36	83

注) 「国会便覧」を基に作成。

表3 自民党議員の部会参加(1986年)

部会	委員会	部会員(衆院議員)	部会員(参院議員)	合計
内閣	内閣	25人	14人	39人
国防	内閣	35	13	48
地方行政	地方行政	34	20	54
法務	法務	23	13	36
外交	外交	30	16	46
財政	財政	47	26	73
文教	文教	50	24	74
社会	社会労働	61	34	95
労働	社会労働	32	16	48
農林	農林水産	128	50	178
水産	農林水産	49	19	68
商工	商工	107	47	154
交通	運輸	61	21	82
通信	通信	57	24	81
建設	建設	132	51	183
科学技術	科学技術	21	16	37
環境	環境	21	15	36

資料出所) 猪口・岩井「族議員」の研究(1987), p.133

4名中1名、国会対策委員会副委員長は14名中3名が参議院議員である。最後に、86年のデータではあるが、一般の部会員の参加状況を表3で確認しておこう。これによれば、全ての部会にわたって相当の数の参議院議員が、衆議院議員とともに参画していることが分かる。

このように、自民党の意思決定は、その過程の全ての段階に衆参両院議員が共に参画し、衆参両院議員の共同でなされている。こうして衆参両院議員の共同で形成された統一意思は、「党議」として自民党衆参両院議員の国会内での活動を拘束する。参議院がその独自性を失い、「第2衆議院」などと揶揄されるのは、自民党内の与党事前審査における「衆参一体活動」が要因となっている。

(4)「衆参一体活動」における自民党参議院議員の「劣位」

党組織、とくに与党事前審査における「衆参一体活動」を見てきたが、以下では、自民党内において、衆議院議員側と参議院議員側とが完全に対等の立場ではないことを明らかにする。これによって「衆参一体活動」の実態の正確な把握が可能となろう。

上で見てきたように、参議院議員は衆議院議員と同様、各機関にもれなく参画しているが、各機関内で就いているポストには衆参間で明瞭な差異が存在する。

表4は、表1に記載した各機関のポストを「長」ポストとそれ以外のポストに大別して、その衆参比率を見たものである。「長」ポストとは委員長や会長、局長といった各機関を代表するポストであり、定数が1つに限定されているポストである。

表4 「長」ポストと「副」ポスト

(A/B…A:衆参各院議員内の比率 B:衆参の比率)

	参議院議員	衆議院議員
「長」ポスト161	39 (35.1%/24.2%)	122 (46.7%/75.8%)
「長」以外のポスト211	72 (64.9%/34.1%)	139 (53.3%/65.9%)

注)「長」ポストは委員長、会長といった各機関の長を指している。

表5 (a) 自民党役員一覧表(1955～1993)

下線の議員は参議院議員

内閣 (発足日)	副総裁	幹事長	総務会長	政調会長	財務委員長	全国組織委員長
鳩山③ (55.11.22)		岸信介	石井光次郎	水田三喜男		砂田重政
石橋 (56.12.23)		三木武夫	砂田重政	塚田十一郎		小沢佐重喜
岸① (57.2.25)		(再任)	(再任)	(再任)		(再任)
岸①改 (57.7.10)	大野伴睦	川島正次郎	砂田重政 57.12佐藤栄作	三木武夫		三浦一雄
岸② (58.6.12)		(再任)	河野一郎	福田赳夫		福永健司
岸②*1 (59.1.12)		福田赳夫	益谷秀次	中村梅吉		竹山祐太郎
岸②改 (59.6.18)	大野伴睦	川島正次郎	石井光次郎	船田中		小金義照
池田① (60.7.19)	(再任)	益谷秀次	保利茂	椎名悦三郎		今松次郎
池田② (60.12.8)	(再任)	(再任)	(再任)	福田赳夫	(総裁兼任)	(再任)
池田②改 (61.7.18)	(再任)	前尾繁三郎	赤城宗徳	田中角栄	山崎巖	小川半次
池田②再改 (62.7.18)	(再任)	(再任)	(再任)	賀屋興宣	周東英雄	(再任)
池田②再々改 (63.7.18)	(再任)	(再任)	藤山愛一郎	三木武夫	(再任)	石田博英
池田③ (63.12.9)	(再任)	(再任)	(再任)	(再任)	(再任)	(再任)
池田③改 (63.7.18)	川島正次郎	三木武夫	中村梅吉	周東英雄	小坂善太郎	村上湧
佐藤① (64.11.9)	(再任)	(再任)	(再任)	(再任)	(再任)	(再任)
佐藤①改 (65.6.3)	(再任)	田中角栄	前尾繁三郎	赤城宗徳	中島茂嘉	森 清
佐藤①再改 (66.8.1)	(再任)	(再任)	福永健司	水田三喜男	植木庚子郎	倉石忠雄
佐藤①再々改 (66.12.3)		福田赳夫	椎名悦三郎	西村直己	保利茂	辻寛一
佐藤② (67.2.17)		(再任)	(再任)	(再任)	(再任)	(再任)
佐藤②改 (67.11.25)	川島正次郎	(再任)	橋本登美三郎	大平正芳	菅野和太郎	(再任)
佐藤②再改 (68.11.30)	(再任)	田中角栄	鈴木善幸	根本龍太郎	中垣国男	(再任)
佐藤③ (70.1.14)	(再任)	(再任)	(再任)	水田三喜男	(再任)	(再任)
佐藤③改 (71.7.5)		保利茂	中曾根康弘	小坂善太郎	三池信	原田憲
田中① (72.7.7)	椎名悦三郎	橋本登美三郎	鈴木善幸	桜内義雄	小金義照	石田博英
田中② (72.12.22)	(再任)	(再任)	(再任)	倉石忠雄	西村英一	(再任)

参議院と政党政治 —日本政治における参議院の諸問題— (朝火)

広報委員長	国民運動本部長	国対委員長	両院議員総会長	衆議院議員総会長	参議院議員総会長	党紀委員長
		中村梅吉	<u>黒川武雄</u>	星島二郎	<u>松野鶴平</u>	小林 崎
		倉石忠雄	(再任)	横川重次	<u>野村吉三郎</u>	<u>青木一男</u>
		(再任)	(再任)	(再任)	(再任)	(再任)
		村上勇	<u>重宗雄三</u>	(再任)	<u>吉野信次</u>	<u>木村篤太郎</u>
		(再任)	(再任)	中井一夫	(再任)	<u>石原幹一郎</u>
福田篤泰		増田甲子七	(再任)	(再任)	(再任)	<u>植竹春彦</u>
藤田弘作		福永健司	<u>一松定吉</u>	森下国雄	<u>重宗雄三</u>	<u>迫水久常</u>
原健三郎		小沢佐重喜	<u>笹森順造</u>	早稲田柳右衛門	(再任)	<u>木暮武太夫</u>
(再任)		山村新治郎	(再任)	(再任)	(再任)	<u>郡祐一</u>
志賀健次郎		江崎真澄	<u>泉山三六</u>	椎熊三郎	(再任)	(再任)
小泉純也		竹山祐太郎	<u>笹森順造</u>	中野四郎	<u>林家龜次郎</u>	<u>小林英三</u>
橋本登美三郎		團田直	<u>小林英三</u>	羽田武嗣郎	(再任)	<u>笹森順造</u>
(再任)		(再任)	(再任)	(再任)	(再任)	(再任)
塚原俊郎		佐々木英世	(再任)	(再任)	(再任)	(再任)
(再任)	65.1 山口喜久一郎	(再任)	<u>堀末治</u>	椎熊三郎	(再任)	(再任)
山手清男	賀屋興宣	中野四郎	<u>小柳牧衛</u>	馬場元治	<u>青木一男</u>	<u>杉原荒太</u>
長谷川峻	(再任)	佐々木英世	(再任)	重政誠之	(再任)	(再任)
(再任)	(再任)	(再任)	<u>梅竹春彦</u>	佐藤洋之助	<u>林家龜次郎</u>	<u>齊藤昇</u> 67.3 清瀬一郎
(再任)	(再任)	(再任)	(再任)	(再任)	(再任)	(再任)
(再任)	原健三郎	長谷川四郎	<u>木内四郎</u>	野田武夫	(再任)	船田中
藤枝泉介	小川半次	團田直	<u>井野碩哉</u>	重政誠之	<u>平井太郎</u>	(再任)
佐々木英世	長谷川峻	塚原俊郎	(再任)	大石武一	(再任)	千葉三郎
田村元	江崎真澄	金丸信	<u>古池信三</u>	中島茂嘉	(再任)	(再任)
原田憲	原健三郎	(再任)	<u>迫水久常</u>	(再任)	(再任)	田中伊三次
大石武一	(再任)	原田憲	(再任)	徳安実藏	(再任)	<u>木内四郎</u>

次頁へ続く...

[論 説]

内閣 (発足日)	副総裁	幹事長	総務会長	政調会長	財務委員長	全国組織委員長
田中②改 (73.11.25)	(再任)	(再任)	(再任)	水田三喜男	植木庚子郎	(再任)
田中②再改 (74.11.11)	(再任)	二階堂進	(再任)	山中貞則	小坂善太郎	(再任)
三木 (74.12.9)	(再任)	中曾根康弘	瀬尾弘吉	松野頼三	(再任)	福田篤安
三木 改 (76.9.15)	(再任)	内田常雄	松野頼三	桜内義雄	細田吉蔵	黒金泰美
福田 (76.12.24)		大平正芳	江崎真澄	河本敏夫	(再任)	竹下登
福田 改 (77.11.28)	船田中	(再任)	中曾根康弘	江崎真澄	金子一平	(再任) 78.1 田中正巳
大平① (78.12.7)	西村英一	西村邦吉	倉石忠雄	河本敏夫	伊藤正義	足立篤郎
大平② (79.11.9)	(再任)	桜内義雄	鈴木善幸	安倍晋太郎	長谷川峻	小沢辰男
鈴木 (80.7.17)		(再任)	二階堂進	(再任)	塩崎潤	田村元
鈴木 改 (81.11.30)		二階堂進	田中龍夫	田中六助	地崎宇三郎	加藤六月
中曾根① (82.11.27)		(再任)	細田吉蔵	(再任)	渡辺栄一	中尾栄一
中曾根② (83.12.27)	二階堂進	田中六助	金丸信	藤尾正行	塩崎潤	砂田重民
中曾根②改 (84.11.1)	(再任)	金丸信	宮沢喜一	(再任)	原田憲	佐藤隆
中曾根②再改 (85.12.28)	(再任)	(再任)	(再任)	(再任)	石原慎太郎	稲村利幸
中曾根③ (86.7.22)		竹下登	安倍晋太郎	伊藤正義	高鳥修	瓦 力
竹下 (87.11.6)		安倍晋太郎	伊藤正義	渡辺美智雄	小宮山重四郎	森喜郎
竹下 改 (88.12.27)		(再任)	(再任)	(再任)	中山太郎	山村新治郎
宇野 (89.6.3)		橋本龍太郎	水野清	村田敬次郎	(再任)	石井一
海部① (89.8.10)		小沢一郎	唐沢俊二郎	三塚博	大野明	小泉純一郎
海部② (90.2.28)		(再任)	西岡武夫	加藤六月	近藤元治	渡辺秀映
海部②改 (90.12.29)		(再任) 91.4 小渊恵三	(再任)	(再任)	林大幹	(再任)
宮沢 (91.11.5)	92.1 金丸信	綿貫民輔	佐藤孝行	森喜郎	丹波雄哉	塚原俊平
宮沢 改 (92.12.11)		梶山静六	(再任)	三塚博	戸井田三郎	(再任)

参議院と政党政治 —日本政治における参議院の諸問題— (朝火)

広報委員長	国民運動本部長	国対委員長	両院議員総会長	衆議院議員総会長	参議院議員総会長	党紀委員長
(再任)	早川泰	福田一	<u>上原正吉</u>	篠田弘作	<u>郡祐一</u>	(再任)
(再任)	木村武雄	江崎真澄	(再任)	(再任)	<u>安井謙</u>	<u>新谷寅三郎</u>
坪川信三	(再任)	宇野宗佑	(再任)	笹山茂太郎	(再任)	(再任)
久野忠治	(再任)	海部俊樹	(再任)	(再任)	(再任)	(再任)
小坂徳三郎	中川一郎	安倍晋太郎	<u>二木謙吾</u>	(再任)	(再任)	<u>迫水久常</u>
渋谷直藏	中野四郎	三原朝雄 78.1金子一平	(再任)	(再任)	<u>徳永正利</u>	<u>郡祐一</u>
宇野宗佑	正示啓次郎	金丸信	<u>塚田十一郎</u>	(再任)	(再任)	<u>(再任)</u>
海部俊樹	浜田幸一	(再任)	<u>(再任)</u>	小山長規	(再任)	<u>新谷寅三郎</u>
伊藤宗一郎	大野明	田沢吉郎	<u>新谷寅三郎</u>	秋田大助	<u>町村金吾</u>	<u>金井元彦</u>
佐藤文夫	海部俊樹	田村元	(再任)	足田篤郎	(再任)	(再任)
小宮山重四郎	塩川正十郎	小此木茂三郎	(再任)	渋谷直藏	(再任)	(再任)
藤本孝雄	村田敬次郎	江藤隆美 84.2森下元晴	<u>山崎竜男</u>	原田憲	<u>藤田正明</u>	<u>熊谷太三郎</u>
森美秀	中山正輝	江藤隆美	(再任)	佐々木義武	(再任)	(再任)
佐藤隆	(再任)	藤波孝生	(再任)	金子一平	(再任)	(再任)
石原慎太郎	中山正輝	(再任)	<u>植木光教</u>	大西正男	<u>土屋義彦</u>	(再任)
山崎拓	西岡武夫	渡部恒三	(再任)	丹羽兵助	(再任)	(再任)
阿部文男	野田毅	(再任)	(再任)	伊藤宗一郎	<u>山内一郎</u>	(再任)
松永光	志賀節	日田敏和	(再任)	田辺国男	(再任)	(再任)
浜田幸一	関谷勝嗣	(再任)	<u>原文兵衛</u>	(再任)	<u>長田裕二</u>	<u>加藤武徳</u>
(再任)	大塚雄司	村岡兼造	(再任)	(再任)	(再任)	(再任)
(再任)	田名部匡省	梶山静六	(再任)	(再任)	(再任)	(再任)
浜田幸一	鳥村宜伸	(再任)	<u>林田愨紀夫</u>	伊藤宗一郎	<u>原文兵衛</u>	<u>坂野重信</u>
(再任)	(再任)	瓦力	(再任)	(再任)	<u>齊藤十郎</u>	(再任)

注) 中曽根②再改までは、佐藤・松崎『自民党政権』(1986). pp.338-339, を基に作成。

中曽根③以降は『国会便覧』を基に作成。

[論 説]

表5 (b) 自民党役員一覧表(1955～1993)

下線の議員は参議院議員

内閣 (発足日)	総務局長	人事局長	経理局長	調査局長	国際局長
鳩山③ (55.11.22)	大倉三郎		笹沢寛		
石橋 (56.12.23)	河野金昇		小金義照		
岸① (57.2.25)	(再任)		(再任)		
岸①改 (57.7.10)	山口好一		椎名悦三郎		
岸② (58.6.12)	三池信		(再任)		
岸②*1 (59.1.12)	(再任)		(再任)		
岸②改 (59.6.18)	(再任)		三浦一雄		
池田① (60.7.19)	大久保武雄		前尾繁三郎		
池田② (60.12.8)	服部安司		(再任)		
池田②改 (61.7.18)	牧野寛索		<u>宮沢喜一</u>		
池田②再改 (62.7.18)	(再任)		<u>塩見俊二</u>		
池田②再々改 (63.7.18)	(再任)		(再任)		
池田③ (63.12.9)	(再任)		(再任)		
池田③改 (64.7.18)	(空席)		(再任) 64.12 西村英一		
佐藤① (64.11.9)	(空席)		(再任)		
佐藤①改 (65.6.3)	藤枝泉介		(再任)		
佐藤①再改 (66.8.1)	瀬戸山三男	赤沢正道	(再任)		
佐藤①再々改 (66.12.3)	久野忠治	(再任)	有田喜一		
佐藤② (67.2.17)	(再任)	(再任)	(再任)		
佐藤②改 (67.11.25)	(再任)	山手清男	(再任)		
佐藤②再改 (68.11.30)	奥野誠亮	野原正勝	西村英一		
佐藤③ (70.1.14)	(再任)	丹羽兵助	(再任)		
佐藤③改 (71.7.5)	(再任)	本名武	坪川信三	谷垣尊一	
田中① (72.7.7)	(再任)	宇野宗佑	亀岡高夫	(再任)	
田中② (72.12.22)	小沢辰男	(再任)	(再任)	(再任)	

参議院と政党政治 一日本政治における参議院の諸問題一 (朝火)

内閣 (発足日)	総務局長	人事局長	経理局長	調査局長	国際局長
田中②改 (73.11.25)	久野忠治	海部俊樹	小沢辰男	(再任)	
田中②再改 (74.11.11)	(再任)	野呂恭一	亀岡高夫	(再任)	
三木 (74.12.9)	佐藤孝行	大西正男 75.3 鯨岡兵輔 76.2 藤本孝雄	細田吉蔵	田中六助 74.12 谷垣尊一	
三木 改 (76.9.15)	奥野誠亮	地崎宇三郎	鳩山威一郎	栗原祐幸	
福田 (76.12.24)	奥野誠亮	森下元晴	村山達雄	佐藤文生	
福田 改 (77.11.28)	内海英男	唐沢俊二郎	伊藤正義	(再任)	
大平① (78.12.7)	塩崎潤	村田敬次郎	渡辺栄一	兼梨信幸	
大平② (79.11.9)	(再任)	三ツ林弥太郎	竹内黎一	野中英二	
鈴木 (80.7.17)	松本十郎	水野清	林義郎	三塚博	
鈴木 改 (81.11.30)	桂栄作	片岡清一	(再任)	中島源太郎	
中曽根① (82.11.27)	小沢一郎	近藤鉄雄	住栄作	三塚博	83.1 平泉渉
中曽根② (83.12.27)	加藤敏一	坂本親男	福島譲二	大塚雄司	(再任)
中曽根②改 (84.11.1)	羽田孜	(再任)	池田行彦	相沢英之	(再任)
中曽根②再改 (85.12.28)	砂田重民	近藤鉄雄 86.1 坂本親男	(再任)	堀内光雄	椎名素夫
中曽根③ (86.7.22)	山崎拓	(再任)	相沢英之	塚原俊平	林義郎
竹下 (87.11.6)	鹿野道彦	(再任)	津島雄二	愛知和男	山口敏夫
竹下 改 (88.12.27)	鹿野道彦	北修二	岸田文武	中村靖	大木浩
宇野 (89.6.3)	(再任)	(再任)	(再任)	関谷勝嗣	(再任)
海部① (89.8.10)	中村喜四郎	工藤巖	(再任)	北修二	(再任)
海部② (90.2.28)	小里貞利	北修二	中島源太郎	牧野隆守	愛知和男
海部②改 (90.12.29)	宮下剛平	森山真弓	岸田文武	浦野興	鳩山邦夫
宮沢 (91.11.5)	野中広務	浜野剛	亀井善之	尾身孝次	石川要三
宮沢 改 (92.12.11)	古賀誠	竹山裕	(再任)	大原一三	中川昭一

注) 中曽根②再改までは、佐藤・松崎『自民党政権』(1986)、pp.338-339、を基に作成。
中曽根③以降は『国会便覧』を基に作成。

[論 説]

この時期、「長」ポストは全部で161あり、参議院議員が39、衆議院議員が122をそれぞれ占めている。「長」ポストの総数161に占める衆参のそれぞれの比率は、参議院側が24.2%、衆議院側が75.8%である。党本部機構の「長」ポストの4分の3を衆議院議員が占め、参議院議員が就く「長」ポストはわずか4分の1弱に過ぎない。自民党国会議員総数に占める参議院議員の比率が、当時32.4%であることを考えれば、「長」ポストへの就任に関し、参議院議員が衆議院議員に対し「劣位」に置かれていることが窺える。また、参議院側が就いている全ポスト(111)に占める「長」ポスト(39)の比率は35.1%であり、それに対し衆議院側は46.7%である。この数値からも「長」ポストにおける参議院側の「劣位」が読み取れる。

さらに、表5(a)・(b)を見てみよう。これは、党役員会のメンバーとされる⁽¹⁴⁾、総裁、副総裁、幹事長、総務会長、政調会長、財務委員長、全国組織委員長、広報委員長、国民運動本部長、国会対策委員長、両院議員総会長、衆議院議員総会長、参議院議員総会長、党紀委員長、それに幹事長管掌下の総務局長、人事局長、経理局長、調査局長、国際局長の各ポストの就任者名を、内閣期ごとに記載したものである。この内、下線を引いてある者が参議院議員である。

この表5(a)から分かるのは、まず、総裁から国会対策委員長まで、どのポストにも、結党以来、参議院議員が全く就任していないことである。これら10のポストは一貫して衆議院議員が独占してきた。役員会出席メンバーのポストの内、参議院議員が就くことができたポストは、参議院議員会長を除けば両院議員総会長や党紀委員長などの、実質的な権限を伴わないポストに限定されていた。こうした参議院議員「排除」の傾向は、幹事長管掌下の5つの局長ポストにおいても同様である(表5(b)参照)。85年以前に限って言えば、池田政権下の宮沢喜一と塩見俊二、三木政権下の鳩山威一郎の3人が、「経理局長」に就任しているだけである⁽¹⁵⁾。ただし、第2次中曽根内閣時に坂元親男が「人事局長」に就いた

のを皮切りに、最近では、ほぼ毎回、これらの5局長のいずれかに参議院議員が就任する傾向にある。しかし、そのポストは、「人事局長・調査局長・国際局長」に限定されており、「総務局長・経理局長」の両ポストは、前述の3名を除けば、衆議院議員が独占している。ちなみに、総務局長は選挙実務を担うポストであり、経理局長は党の会計を担当するポストである。

このように、「長」ポストの大半を衆議院議員が占め、しかも、主要な幹部ポストのほとんどすべてを衆議院議員が排他的に占有してきたという事実は、自民党本部機構が、結局のところ衆議院議員によって「主導」されていることを示している。自民党参議院議員は衆議院議員が主導する党組織に、いわば従属的に参画しているとも言える。

結局のところ「衆参一体活動」は、衆議院議員に対する参議院議員の従属的傾向を孕みつつ、衆参両院議員が党本部機構の広範な機関に共同で参画するという形態でなされている。

最後に、直接、自民党内の「衆参一体活動」に関連するわけではないが、閣僚ポストの取り扱いをめぐる衆参間の差異についても見ていこう。ここでも衆議院議員に対する参議院議員の「劣位」を確認できる。

自民党長期政権がもたらした効果として、佐藤・松崎(1986)は自民党国会議員のキャリア・パスの制度化を挙げている。初入閣までの道のりで、当選回数を基準にした年功序列の人事慣行が、ほぼ平等に適用されていたというのがそれである⁽¹⁶⁾。さらに同書は、初入閣を果した後の議員を、再入閣を果し閣僚や党の主要ポストを歴任していく「有力議員」と、大臣経験が1期に止まる議員とに大別し、「再入閣」が自民党国会議員にとって政治的キャリアの転換点となっていることを指摘している⁽¹⁷⁾。

初入閣までの道のりに関し、衆議院議員と参議院議員との間に大きな差はない。佐藤・松崎によれば、衆議院議員が当選5回、参議院議員はそれより若干早

〔論 説〕

めの当選2回の後半(衆議院議員の当選回数に換算して4回相当)から、入閣資格が生じるとされる。

さて、ここで問題となるのは「再入閣」に関してである。表6の(a)・(b)は、1955年の第3次鳩山内閣から93年の宮沢改造内閣までの期間における、衆参両院議員の入閣期数の分布を示したものである。参議院議員の「再入閣」、つまり2期以上閣僚を経験した参議院議員が、非常に少ないことが分かる。閣僚経験者のうち2期以上経験した者が、衆議院議員では325人中52.6%にあたる171名にのぼるのに対し、参議院議員は109人の閣僚経験者中、わずか11%の12人のみである。また、再入閣を果す参議院議員が、第2次田中改造内閣(73. 11. 25発足)以来、竹下改造内閣(88. 12. 27)まで皆無となっている(表7参照)。参議院議員の閣僚就任は1期だけにほぼ限定されていると言ってよい。つまり、自民党参議院議員にとって、再入閣を果し、「有力議員」、「主要議員₍₁₈₎」へとキャリアアップする道は、ほぼ完全に閉ざされていた。参議院から衆議院へ鞍替えする議員が多く出るのは、こうしたキャリア・パスにおける衆議院議員との違いが背景にあると言える。

表6 (a) 参議院議員の入閣期数分布(1955～1993)

	人数	比率(%)
3期以上	6	5.5
2期	6	5.5
1期	97	88.9
計	109	

表6 (b) 衆議院議員の入閣期数分布(1955～1993)

	人数	比率(%)
3期以上	95	29.2
2期	76	23.4
1期	154	47.4
計	325	

表7 参議院議員閣僚期数(2期以上)(1955~1993)

期数	1	2	3	4
小林 武治	池田②再々改+③ (厚生)	佐藤①再々改+② (郵政)	佐藤②改 (郵政)	佐藤③ (法務)
増原 恵吉	池田③改 (行管)	佐藤③改 (防衛)	田中① (防衛)	田中② (防衛)
郡 祐一	岸①改 (自治)	佐藤①改 (郵政)	田中① (法務)	
迫水 久常	池田① (経企)	池田② (経企)	池田②改 (郵政)	
安井 謙	池田② (自治)	池田②改 (自治)	佐藤①改 (総務)	
斉藤 昇	池田②改 (運輸)	池田②再改 (厚生)	佐藤③改 (厚生)	
宮沢 喜一	池田②再改 (経企)	池田②再々改+③ (経企)		
塩見 俊二	佐藤①再改 (自治)	田中① (厚生)		
新谷寅三郎	佐藤①再改 (郵政)	田中② (運輸)		
木内 四郎	佐藤②再改 (科技)	佐藤③改 (科技)		
坂野 重信	竹下 改 (自治)	宇野 (自治)		
森山 真弓	海部① (環境→官房)	宮沢 改 (文部)		

注) 佐藤・松崎「自民政権」(1986), pp.228-229「国会便覧」より作成。

(5)まとめ

本章では、自民党の人事関連のデータをひも解きながら、自民党内における「衆参一体活動」の展開を見てきた。自民党所属の国会議員にとって、党本部は政治活動の重要な「場」であり、自民党所属の衆参両院議員はその党本部の様々な機関に共同で参画し、活動していた。とくに、政務調査会や総務会といった意思決定機関に、衆参両院議員が共同参画しているという事実は、「党議」が衆参両院議員によって共同で形成されていることを意味する。参議院議員に対する「党議拘束」とは、少なくとも、衆議院議員が形成する「党議」が参議院議員を拘束するといった権力的なイメージではなく、「党議」が衆参両院議員の共同で形成されることによって、自民党参議院議員が党議と異なる意思決定を行うこと

〔論 説〕

はそもそもありえない、ということの意味している。

また、この「衆参一体活動」において、衆議院議員と参議院議員は全く対等の立場ではなかった。むしろ、衆議院議員に対する参議院議員の「劣位性」が明瞭であった。すなわち、党本部は衆議院議員によって「主導」され、参議院議員はそれに対し従属的に参画している。こうした「劣位性」は、閣僚ポストをめぐる取り扱いに関しても見られた。

ところで、こうした「衆参一体活動」は政府・与党にとってどのような効果をもたらしたのであろうか。

国会過程における様々な「時間的制約」と、それを逆手に取った野党の審議拒否・審議引き延ばしのため、国会過程が政府・与党にとって極めて困難な過程であることはよく知られている⁽¹⁹⁾。野党との「日程闘争」を強いられる政府・与党は、「国会の過程を敬遠して、(中略)国会ではできる限り議論しない」ことを目指し、また、「国会の過程をなるべく簡略化させること」が政府・与党にとっての「基本戦略」であった⁽²⁰⁾。加えて、憲法59条2項の規定により、「法案拒否権」とも言える強い権限を持つ参議院は、政府・与党にとって厄介な存在である。衆議院だけでなく参議院の審議にも細心の注意を要するからである。

したがって、自民党内の与党事前審査に衆参両院議員が共同で参画し、国会過程の前段階で衆参の意思を統一しておくことは、政府・与党にとって極めて合理的な行動であると言える。参議院改革の度に主張される「党議拘束の緩和」は、自民党内における「衆参一体活動」の是正を迫るものであるが、それが一向に実行に移されないのは、政府・与党のこうした「事情」が大きく作用している。

第2章 参議院における少数与党の「多数派工作」

第1章で述べたように、与党内で行われる「衆参一体活動」は、政府・与党にとって非常に合理的な活動である。「法案拒否権」とも言うべき強い権限を持つ参議院に対し、あらかじめ与党内で衆参両院議員間の意思を統一し、衆参両院における統一的活動を図ることで、参議院の「法案拒否権」の発動を抑止することが可能となる。ただでさえ困難な国会運営を強いられる政府・与党にとって、与党内における「衆参一体活動」は、法案の審議を促進しその成立の可能性を高めるのに極めて有益だった。

ただ、「衆参一体活動」が政府・与党にとって合理的であるためには、与党が衆参両院で過半数の勢力を占めていることが大前提となる。とくに与党が、参議院で過半数を割り込んだ場合、政府・与党は新たな対応を迫られることになる。参議院で過半数の勢力を持たない限り、政府提出法案の確実な成立は困難となり、参議院の「法案拒否権」の発動を抑制し国会の効率的運営を図ることが難しくなるからである。したがって、政府・与党は提出法案の成立を期し、もって政権運営の安定を期すため、参議院で過半数の支持を確保しなければならない。何らかの「多数派工作」が必要になるのである。

ところで、衆議院で過半数を占める与党勢力が、参議院では過半数に満たない少数派である状態を「ねじれ現象」と言う。実際、この「ねじれ現象」は、1989年の参議院選挙で自民党が大敗し過半数を割り込んで以降、しばしば見られる現象である。より正確に言えば、89年から93年までの4年間と98年7月から99年10月までの1年3ヶ月の、2つの時期がそれにあたる。一方、それ以前にも、与党が参議院で過半数を割り込んでいたという時期がある。47年に召集された第1回特別国会(5月20日召集)から、与党・自民党が56年に参議院で過半数126に達するまでの約9年間がそれにあたる⁽²¹⁾。

[論 説]

とはいえ、初期参議院における「ねじれ現象」と89年以降の「ねじれ現象」とは、参議院自体の活動や、政府・与党が行う「多数派工作」において大きな相違点がある。本章では、初期の「ねじれ現象」と89年以降の「ねじれ現象」との差異に注目しつつ、とくに89年以降の「ねじれ現象」下でなされた「多数派工作」が、どういった特徴を持っていたかを考察する。それによって、参議院をめぐる日本政治の新たな問題点が理解されるであろう。

(1) 初期参議院における「ねじれ現象」

1947年4月20日に新憲法下で初めての参議院通常選挙が行われ、続いて4月25日に衆議院総選挙が実施され、5月には第1回国会が開会した。この時誕生した新憲法下初の内閣である片山内閣から、55年の第3次鳩山内閣までの期間に誕生した8つの内閣は、いずれも参議院で過半数の勢力を持たない政権であった。

この時期の参議院の活動は、「55年体制」下のそれと比較してみた場合、独自色豊かなものであったといえる。参議院議員による立法(例えば「優生保護法」1948、「年齢の数え方に関する法律」1949、「文化財保護法」1950、「覚醒剤取締法」1951等)や、参議院での法案修正(例えば「破壊活動防止法」1952、「教育二法」1953等)、あるいは否決や審議未了による参議院段階における法律案の廃案(例えば「地方税法」1950、「モーターボート競走法」1951等)などの事例は枚挙にいとまがない。裏を返せばこのことは、参議院が政府・与党にとって非常に厄介な存在であったことを物語っている。

しかし意外なことに、こうした参議院の独自の活動が、政権の帰趨に影響を及ぼすというようなことはまったくなかった。そもそも、予算の成立や条約の承認は衆議院の議決のみで成立可能であるが、法律案は参議院で否決されれば廃案となる。法律案が参議院でことごとく否決されることになれば、政権運営の破綻は必至である。ところが、この期間のどの政権も、参議院での過半数割れが原因

で政権運営が破綻するといった事は一切なかった。例えば首相指名でいえば、衆参両院間の議決が異なったのは、48年の芦田内閣成立のときのみであり⁽²²⁾、その他の内閣は衆参一致の議決で選出されている。また、この時期の閣法成立率は、概ね80%から90%で推移し、その後の成立率と比較してもまったく遜色はない。さらに、衆議院において与野党間の激しい対立を惹起した重要法案(例えば「改正警察法」1952、「破壊活動防止法」1952、「教育二法」1953、「防衛二法」1954)も、参議院で修正された上で可決・成立に至っている。

政府・与党が参議院で過半数を割っているにもかかわらず、なぜ上記のような事態が現出しえたのだろうか。これは、参議院における当時の特異な状況によるところが大きい。この時期の参議院は、衆議院のような深刻な党派対立はみられず、各党派間での妥協が成立しやすい環境にあった。こうした環境は、当時の参議院に特徴的な2つの要素から成り立っている。

まず1つ目の要素として、この時期、各政党の参議院会派が、衆議院会派に対して一定の「自律性」を有していたことが挙げられよう。この参議院会派の自律性を示すものとして、48年の「食糧確保臨時措置法改正案」の審議を振り返って述べた、当時の参議院農林委員長・楠見義男氏の言を引用しておこう。

「(前略)参議院農林委員会は、最終日の深更まで審議をつづけた。この間に衆議院民自党から、本会議で農林委員長の中間報告を求めろという声がでてきた。(中略)結局、参議院本会議では、中間報告を求める動議の採決途中で時間切れとなったわけである。これは参議院の民自党が、衆議院側からの中間報告を求めろという要求にたいして、いちおう動議だけはだしたものの、内心では不成立になることを望んでいたもので、実質的には時間切れは予定の行動であったといえる。」⁽²³⁾

[論 説]

さらに、第13回国会で提出された、労働関係三法改正案をめぐる事例も興味深い。圧倒的多数で衆議院を通過した本改正案は、参議院において共産党までも含んだ全会一致で修正可決された。この際、政府からの再三の圧力にも屈せず、他党派との修正に応じた参議院側の与党自由党の行動は、この当時の参議院会派の自律性を端的に示すものと言えよう⁽²⁴⁾。

次に第2の要素として、「緑風会」の存在が挙げられる。

47年の第1回参議院通常選挙において「第1党」の座を占めたのは、実に111名にもものぼる無所属議員であった。緑風会はこの無所属議員の内の74名でもって47年5月17日に結成され、第1回国会召集日には92名に達し、参議院の第1会派となった。この緑風会の活動によって初期参議院の活動は独自色豊かなものになったといえる。すなわち、党派対立が回避され与野党間での妥協が成立しやすい環境は、「緑風会」の存在によるところが大きい。その緑風会の特性は以下の3点に要約できる。

まず第1点は、緑風会が参議院だけの会派であり、参議院の独自性發揮に資することをその目標としていたことである。当然、政権の獲得を目的とする集団ではない。ちなみに、緑風会の結成メンバーの一人である山本有三氏の言葉を引用しておこう。

「(前略) 緑風会は、普通の政党とちがひ、参議院独自の会派であり、みづから起つて政府を倒そうとしたり、内閣を作ろうとするものではない。ひたすら、第二院たる参議院の使命を達成しようとする、中正公明な団体である。」⁽²⁵⁾

緑風会の大きな特色である、政権に対する「是々非々」主義の姿勢を端的に説明した発言である。

第2点として、緑風会がその規約上、党議拘束を所属議員に課すことを排して

いたことが挙げられる。すなわち、全部で6項目からなる規則の3項めに「本会は会員の意思を拘束しない。」とあるのがそれである⁽²⁶⁾。もっとも、48年7月になされた規約改正で、各議員の自由意思に委ねられていた国会における賛否表明が、「重要法案にたいする投票は議員総会の決定による」と改められはしたが、もとより、党議拘束と呼べるほど強いものではなかった。前もって、決定に従えない議員を除外することが認められていたからである⁽²⁷⁾。

3点目として、緑風会が保守的傾向を有する組織であったことを指摘しておこう。そもそも政党に属さない議員からなる緑風会ではあるが、その所属議員には、保守政党に親和的な議員が多くいた。これは、緑風会の脱会者の多くが、その後、自由党・民主党・自民党といった保守政党に入党していることから窺えよう⁽²⁸⁾。

以上、参議院会派の一定の自律性と緑風会の存在という二つの条件によって、昭和20年代の参議院では、党派対立が回避され、法案成立を可能にする柔軟な与野党間関係を構築しえた。参議院が「法案拒否権」を発動して政権運営にダメージを与える、といったような場面は、この時期には見られなかった。

とはいえ、参議院で過半数を割る政府・与党が、参議院運営に関し手をこまねいていたわけではない。参議院が憲法59条2項に基づく「法案拒否権」を有する以上、戦後の復興期にあたり重要法案の可決・成立を期す政府・与党にとって、参議院における何らかの多数派工作はやはり必要であった。その際、参議院対策の対象は、緑風会であった。

例えば、片山内閣(47年6月1日発足)から第4次吉田内閣(52年10月30日発足)までの内閣は、必ず1人か2人の緑風会所属議員を入閣させている。もちろん、これらの入閣は緑風会との連立を意味してはいない。「会員の意思を拘束しない」という建前の下、緑風会所属議員の個人的意思で入閣しているだけである。しかし、こうした緑風会からの入閣枠が半ば慣例となる中で、保守的傾向の

強い緑風会の矛先が鈍るであろうことは想像に難くない。また、より直接的には、緑風会議員の引き抜きといったことも頻繁に行われていた。個々の緑風会議員にとっても次回選挙を戦う上で、政党に所属することは意味のあることだった。

この時期の政府・与党の参議院対策ないし緑風会対策の特徴は、緑風会の組織上の特性から、政府・与党の折衝相手が一会派としての緑風会ではなく緑風会に所属する個々の議員を相手としてなされたところにある。したがって、政策協議を経て緑風会と連立政権を形成することはなく、緑風会の存在が政権の枠組みに影響を及ぼすこともなかった。これらは、89年以降の「ねじれ現象」と比較する上で重要な要素となる。

(2) 89年以降の「ねじれ現象」

衆議院で過半数を占める与党が参議院では少数派であるという、いわゆる「ねじれ現象」は、89年から93年までの時期と、98年から99年までの時期の2回、生じている。政府・与党（いずれも自民党政権）は、この困難な時期をいかにして乗り切ったのであろうか。自民党政権は、参議院で過半数の支持勢力を得るためにどのような「多数派工作」を展開したのであろうか。

まず、89年から93年までの時期を見ていこう。

1989年の参議院選挙における自民党の敗北後⁽²⁹⁾、はじめて開かれた第115回臨時国会（89年8月7日召集）と、つづく第116回臨時国会（89年9月28日召集）では、これまでにない活動パターンが見られた。まず、第115回国会での首相指名投票で、参議院は野党統一候補の土井たか子を選出し、首相指名で36年ぶりに衆参の議決が別れ、両院協議会が開かれた⁽³⁰⁾。また、第116回国会では、野党4党が共同で提出した「消費税廃止関連9法案」の審議で、与野党の攻守ところを変えた審議が見られた。この法案は、12月5日には一部修正の上、参議院で可決し衆議院に送付されている。また、86年度決算が参議院で不承認されたり、「被

爆者援護法案」が15回目の提出にして初めて参議院で可決し衆議院に送付されるなど、国会、とくに参議院においてこれまでにない活動パターンが現出した。この参議院独自の活動は、参議院選挙前から進められた野党4党(社会・公明・民社・社民連)の「共闘」の結果であり、90年4月に「野党共闘路線」が頓挫すると、見られなくなってしまった⁽³¹⁾。

参議院で過半数の勢力を持たない自民政権は、社会党との共闘から離脱した中道政党である公明党・民社党と提携し、困難な国会過程を乗り切っていく。とくに90年代初頭、日本政治を揺るがしたのが、イラクのクウェート侵攻(90年8月2日)による「湾岸危機」と、それに対する「国際貢献」の問題であった⁽³²⁾。

10月12日に召集された第119回臨時国会に提出した「国連平和協力法案」は、政府・与党の準備不足もあって廃案となるが、廃案決定と同じ日(11月8日)に、自民・公明・民社の3党間で「国際平和協力に関する合意覚書」が交わされた。ちなみに、この覚書は、その後、最大野党である社会党の激しい抵抗を受けつつも、「自公民」間での協議・修正を経ながら可決・成立(92年6月15日)した「国連平和維持活動協力法案(PKO協力法案)」に結実する⁽³³⁾。いずれにせよ、この覚書をきっかけに「自公民」提携が展開されるが、それを確認するかのよう、公明党は、同月28日に開かれた党大会で、自民党との連立をも視野に入れた「91年活動方針」を決定する⁽³⁴⁾。

さらに、91(平成3)年1月24日、多国籍軍へ90億ドルの資金を追加支出することや、政令改正によって被災民輸送に自衛隊機を使用することなどを盛り込んだ新たな支援策が決定され、その実施のため第2次補正予算案と財源対策関連法案の年度内成立が焦点となった。当初、資金援助の財源は全額増税で賄うこととされていたが、公明・民社の要求を受け入れ、5000億円分を防衛費などを含む歳出削減で賄い、たばこ増税を見送る、という案に変更される。当初案に難色を示した公明党と民社党に対する大幅な譲歩であった。

[論 説]

また、91年4月に実施される東京都知事選挙に向け、鈴木俊一都知事の4選出馬に難色を示した公明党に自民党が呼応、91年1月29日に「自公民」の幹事長・書記長が「鈴木不支持」を確認する。ところが、自民党東京都連は「鈴木擁立」を決定、東京都知事選は、自民党内において中央と地方が分裂して戦われることとなった⁽³⁵⁾。この自民党中央の決定を主導した小沢一郎幹事長は、都知事選挙での自公民路線を「国会乗り切りのため」と説明している⁽³⁶⁾。参議院で過半数を割り、しかも国際公約ともなっている湾岸支援を可能にするためには、公明党と民社党との提携がなにより必要だった。その結果、2月15日、公明・民社の両党が湾岸支援策の受け入れを表明し、追加支援の年度内実施が可能となった。90年11月に交わされた「国際平和協力に関する合意覚書」に続く「自公民」での決着だった。こうして自民党は、90年代の危機を公明党・民社党との提携で乗り切ったのである。

次に、98年に再び生じた「ねじれ現象」についてである。

98年の参議院選挙で自民党は大敗北を喫し⁽³⁷⁾、選挙前に閣外協力という形で提携していた社民党と新党さきがけが提携関係を解消していたため、自民党は参議院で過半数の支持を失い、逆に衆議院では自民党が過半数を占めていたため、「ねじれ現象」が生じた。

この「ねじれ」の下でも、自民政権は多くの困難に直面した。選挙後に敗北の責任をとって橋本首相が辞任したのを受け、7月30日に国会において小淵恵三が首相に指名されたが、参議院では野党の結束によって民主党の菅直人が指名された。また、破綻金融機関の処理策などを内容とする「金融再生関連法案」が、自民党が野党案を「丸呑み」する形で可決・成立(10月12日)し、参議院で過半数を有しない政府・与党の弱さを露呈することとなった。さらに、防衛庁の背任事件の責任を問うて提出された、額賀福志郎防衛庁長官に対する問責決議案が参議院で可決され、結果的に辞任に追い込まれるという一件もあった(10月16

日可決、11月20日に辞任)⁽³⁸⁾。

こうした政権運営上の支障を解消すべく、小渕政権が取った行動は、やはり、他党との提携であった。11月9日、政府与党連絡会議で小渕首相は自由党との連携を積極的に進めるよう指示⁽³⁹⁾、99年1月14日に自民・自由連立政権が発足する。同時に、公明党との協力関係も進展し、公明党が求めた「地域振興券」の実現(11月10日に自民・公明間で最終合意)をはじめ、第145回通常国会(99年1月19日召集)では、「日米防衛協力のための指針(ガイドライン)関連法案」や、いわゆる「通信傍受法(盗聴法)案」を含む「組織的犯罪対策3法案」、「住民基本台帳法改正案」、「国旗・国歌法案」といった重要法案が、自自公の協力で可決・成立している。

7月25日、公明党は自民党と連立政権を形成する運動方針を決定し、政策協議を経て10月5日、自民・自由・公明3党による連立政権が発足した。ここに衆参両院の多数派が一致し、「ねじれ現象」は解消された。

(3)まとめ

本章では、46年から55年までの時期と89年以降(①1989-93年②1998-99年)の2つの「ねじれ現象」下における多数派工作を見てきたが、前者と後者とはその多数派工作の特徴に大きな差異がある。ここで、89年以降の多数派工作の特徴を、初期参議院時代の多数派工作の特徴と対照しつつ確認してみよう。

まず第1点めの特徴は、参議院が「政党化」し、加えて、どの党も濃淡の差はあるが、党内で衆参両院議員が一体的に活動するという組織構造(衆参一体活動)を持っていたため、参議院における少数与党の多数派工作は、他の政党(野党)を相手としたものにならざるをえない、ということである。これは、初期参議院時代の多数派工作が、無党派議員によって構成され、参議院独自の会派であった「緑風会」に所属する個々の議員を相手としてなされていたことと照らし合

[論 説]

わせると、その差異が明瞭となる。

第2点は、参議院での多数派工作が参議院だけで完結せず、衆議院と連動した多数派工作となることである。党内における衆参一体活動と政党と会派との未分化という要素がその背景にある。一方、初期参議院における多数派工作は、参議院独自の会派である「緑風会」の、しかも、個々の議員を対象としていたため、参議院内で完結しうるものであった。

第3点めの特徴は、上の第1点と第2点の結果、参議院での多数派工作が、政権の枠組みに影響を及ぼすということである。自民党と自由党との連立政権発足(99年1月)、自民・自由党と公明党との連立政権発足(99年10月)という過程は、98年のねじれ現象を受けた多数派工作の帰結である。

かくして、参議院の議席変動が、政権形成に間接的ではあれ影響を及ぼすようになった次第である。

第3章 自民党参議院議員の「派閥化」

第1章で述べた自民党内における「衆参一体活動」は、自民党内の様々なポスト、とくに自民党の意思決定プロセスに参議院議員が衆議院議員とともに参画するかたちでなされ、参議院の独自性喪失をもたらした。それと同時に、自民党参議院議員と衆議院議員との一体化を促進し自民党内における参議院議員側の自律性をさらに失わしめたのは、参議院議員の「派閥化」であった。そして、この派閥化は、89年以降、参議院での多数派工作が不可避な状況の中、不安定な政権運営に重大な意味を持っている。以下で、派閥化の経緯とその内実について見ていくこととしよう。

(1)「派閥化」の経緯

1955年の結党以来38年間、一貫して政権を担い続けた自民党は、「派閥連合政党」⁽⁴⁰⁾と言われる。総裁ポストをめぐる派閥間の対立・抗争は、良い意味でも悪い意味でも自民党政治に大きな影響を及ぼしてきた。その派閥の発生要因を特定するのは難しいが、佐藤・松崎は、派閥の組織化を強力に推進したものとして、衆議院における「中選挙区制」と「総裁公選制度」を挙げている⁽⁴¹⁾。なかでも総裁公選制度は「派閥の確立に決定的な役割を果たした」とされる。派閥登場の契機が、56年に行われた総裁公選であったことがこのことを裏付けている。

ところで、総裁公選の主要な有権者は、自民党所属の衆参両院議員である。もちろん、衆参両院議員の間で一票の価値に差は一切ない。にもかかわらず、長い間、参議院議員の所属派閥は不明瞭であった⁽⁴²⁾。このことは、参議院議員に対する派閥の拘束力・統制力が弱く、また、参議院議員自身の派閥への帰属意識も低いことを示している。

こうした状況を大きく変えたのは、9年間にわたって参議院議長の任にあり、参議院自民党の実質的な代表者として君臨した重宗雄三⁽⁴³⁾に替わり、71年7月、河野謙三が参議院議長に選出されたことだった。この「重宗体制」の劇的な「崩壊」は、当時、ポスト佐藤をめぐる福田赳夫としのぎを削っていた田中角栄にとって、総裁選レースを決定的に有利にした。福田支持を鮮明にしていた重宗の「退場」は、参議院自民党内における田中の多数派工作を容易ならしめたのである。

自民党参議院議員のグループの1つで、重宗が実質的なオーナーであった「清風クラブ」は、福田系と田中系に二分され田中系が福田系を凌駕する勢いを見せる。72年5月8日の田中支持グループの旗揚げには、自民党参議院議員41人が参加。6月29日に開かれた田中派決起集会には自民党参議院議員134名のうち74名、大平派、三木派からの参加者を除いても56名にのぼる多数が参加した。その他にも、6月14日に、田中系、大平系、三木系からなる「参議院政策懇談会」

[論 説]

が、「反福田連合」として結成され、また、「反福田」の古手議員による「月曜会」、同じく「反福田」・「反重宗」を掲げる「有志懇談会」が結成されるなど、「反福田」の気運が参議院自民党内で次第に強くなっていった。こうした「反福田」気運の遠因として、当時の平井議員会長はじめ重宗色の強い参議院自民党執行部への不満や、次の参議院選挙を有利に展開すべく、国民受けのいい新総裁を求める自民党参議院議員の「思惑」があった⁽⁴⁴⁾。同時に、田中角栄が、豊富な資金を使って参議院議員を取り込んでいったことも、指摘されている⁽⁴⁵⁾。

かくして、7月5日、田中角栄が福田を降して自民党総裁に選出され、その日のうちに、参議院における田中系のグループが「五日会」を結成。これを契機に、参議院自民党内の人事や運営は、衆議院系列ごとの派閥を単位にして作動し、参議院自民党内の混乱・抗争も派閥を単位に展開していく⁽⁴⁶⁾。また、今まで総裁選の度に票の「草刈り場」とされていたようなことも、これ以後なくなった。これは参議院議員の派閥所属に関し、流動的な要素が少なくなったことを意味している。

このように、重宗体制の崩壊と派閥間競争の激化によって、自民党参議院議員は衆議院系列の派閥に強力に組み込まれることとなった。このことは、参議院議員選挙が、衆議院と同様、派閥の影響を強く受けて行われるようになったことから窺える。

通常、自民党における公認決定は、県連からの公認申請をほぼ追認する形で、党本部が決定する⁽⁴⁷⁾。したがって、県連の意に反する者を党本部が独自に公認することは「異例」とされる。ところが、1年後の総裁選で再選を目指す田中角栄は、第10回通常選挙(74年7月4日投票)において田中派の勢力拡大を目指し、こうした「異例」を敢行する。例えば、徳島選挙区では、三木系の現職候補(久次米健太郎)の公認が当然視されていたところ、自民党徳島県連は田中系候補者(後藤田正晴)を推薦し、党本部に公認されるということがあった。公認決定の基準とされる「現職優先主義」を覆す、異例かつ強引な決定であった⁽⁴⁸⁾。また、

島根選挙区でも、島根県連の推薦した成相善十(中曽根系)を斥け、党本部は田中系の亀井久興を公認した。このうち、徳島では、公認漏れした久次米健太郎が無所属で立候補、それを三木派陣営が党紀違反覚悟で支援し、1つの改選議席をめぐって「壮絶な保守の同志討ち」⁽⁴⁹⁾が展開された。田中派對三木派の「派閥代理戦争」と言い換えてもよい。いずれにせよ、参議院選挙が、派閥勢力拡大の重要な機会と認識され、これまで以上に、派閥が前面に出て争われるようになった。

ところで、党本部において公認決定を行うのは「選挙対策委員会」である。その構成は総裁、副総裁、幹事長を含めた15人からなり、総裁が委員長、副総裁が副委員長を務め、その実務は幹事長を事務局長とする幹事会が処理する⁽⁵⁰⁾。74年当時の選挙対策委員会は、事務局長の橋本登美三郎・党幹事長、事務局長代理の江崎真澄、同次長の竹下登と、選挙実務の主要な責任者が田中派議員で占められていた。また、同じく、幹事長の下で選挙実務を取り仕切る総務局長も、田中派議員(久野忠治)であった。田中による強引な公認決定が、総裁派閥であることを背景にした有利な役職配置の下に、なされたことが分かる。

また、83年に導入された比例代表制は、自民党参議院議員の「党依存・派閥依存」をさらに強いものにした。これまでの全国区選挙に代わって導入された比例代表制は、政党名で投票し、党が用意した候補者名簿の上位から各党の得票数に応じて当選者を決めるというものである。この比例代表制導入に際し、懸念されたのは、名簿をどのように作成するかという点だった。早くも81年5月の段階で、名簿順位が派閥単位で調整されるのではないかと危惧されている⁽⁵¹⁾。また、党執行部を主導する田中派に対し、「名簿の上位にズラリと田中派ばかりがならぶのではないか」とする他派の懸念も強かった⁽⁵²⁾。結局、これらの予測どおりに事態は展開する。派閥との関係が不明瞭だった新人候補たちが、名簿上位の登載を目指して、特定の派閥との結びつきを強くするようになる。とくに、田中派

〔論 説〕

の求心力は強かった。福田派から全国区選挙に出ることを表明していた通産省出身の新人候補(矢野俊比古・前通産事務次官)が、比例代表制導入の可能性が強まって田中派にくら替えたことは、こうした田中派の「強さ」を物語っている⁽⁵³⁾。

かくして、83年6月2日に決定された名簿登載順位は、当落線とされた20位以内に、11人の田中派候補全員が登載され、田中派の政治力の強さをまざまざと見せつけるものとなった⁽⁵⁴⁾。このような田中派の「独走」を可能にしたのは、83年に改選を迎える全国区議員のうち、もともと田中派所属の者が多かったことが挙げられよう。と同時に、「田中曾根」、「直角」と揶揄されるほど、田中派の勢威が強かった第1次中曾根政権下で、名簿順位決定に関与する党の枢要ポストを、田中派がおさえていたことも大きい⁽⁵⁵⁾。83年当時の党幹事長は二階堂進、総務局長は小沢一郎であった。

いずれにせよ、比例代表制の導入は、名簿登載順位をめぐる過程で、自民党参議院議員が党や派閥に大きく依存しなければならない状況を生み出した。これにより、参議院の独自性の発揮は、より一層、困難になったと言える。

(2) 田中—竹下—小渕—橋本派における参議院勢力

ポスト佐藤をめぐり田中角栄と福田赳夫が熾烈な戦いを繰り広げた、いわゆる「角福対決」から鈴木政権の誕生までの約8年間、自民党内では激烈な派閥間競争が展開された。この間、派閥にとって、規模の拡大と他派閥との合従連衡が最大の関心事であった。

派閥の規模拡大は、国政選挙を通じた新人メンバーの獲得や、中間派閥や無派閥の議員を新たに派閥に加えることによってなされる。こうした規模拡大を積極的に推し進め、実際に最大勢力の形成に成功したのが田中角栄である。もともと、8年の全期間を通して常に「田中派」が最大派閥だったわけではない。田

中角栄自身が選出された1972年の総裁選挙のときや、大平正芳を擁立して戦った78年の総裁選挙のときなど、田中派は「福田派」に次ぐ第2派閥に止まっている。田中角栄が派閥の拡大に本格的に取り組むようになったのは、80年10月、田中派を「木曜クラブ」に改組してからのことだった。党内の反田中勢力と闘い、自らのロッキード公判を有利に展開するため、とされる⁽⁵⁶⁾。80年の「同日選挙」で100人の大台に乗せたのを皮切りに、中曽根康弘が選出された82年の総裁選挙には、新たに参議院議員6人を加え、総勢107人に達する。さらに、比例代表制が導入された83年の参議院選挙の結果、自民党参議院議員の4割にあたる54人が田中派所属となり、衆参合わせたその数は119人に達した(表8参照)。

83年の参議院選挙の結果もたらされた54人の勢力は、前回80年の参議院選挙後の勢力の4割増、前々回77年のときと比べると7割増になる。比例代表制の導入と、地方区における積極的な新人擁立が功を奏した形となった⁽⁵⁷⁾。とくに、比例代表制導入の際の、田中派の積極的な姿勢や、比例区の名簿作成が田中派の主導する執行部(幹事長・二階堂進、総務局長・小沢一郎)によって田中派に極めて有利な形で決定されたのは前述したとおりである。そして、85年2月、田中角栄が脳梗塞で倒れ政治生命を断たれた後も、田中派は86年の同日選で、参議院議員53人、衆議院議員85人、合わせて138人の圧倒的な勢力に膨張した。その後、この大勢力のほとんどを竹下登が引き継ぎ、87年、「竹下派」が誕生した。

さて、89年の参議院選挙で自民党は歴史的敗北を喫し、竹下派の参議院勢力も大きく落ち込んだ。しかし、竹下派は衆参合わせて100名近い勢力を維持しながら、自民党内で引き続き、大きな影響力をふるった。俗に言う「竹下派支配」である。竹下派は、宇野・海部の2つの「傀儡政権」を作り上げ、また、宇野・海部・宮沢政権の3つの政権で、幹事長ポストを独占し続けた。党務は竹下派に掌握されていた(宇野内閣：橋本龍太郎幹事長／海部内閣：小沢一郎幹事長、小淵恵三幹事長／宮沢内閣：金丸信副総裁・綿貫民輔幹事長、梶山静六幹事長)。

表8 派閥勢力変遷表 (A/B…A:派閥内議員に占める参議院議員の比率、

		佐藤 田中 竹下 小淵	前尾 大平 鈴木 宮沢 加藤
<u>71参</u>	衆	45	18
	(A/B)	(42.9/32.8)	(29.5/13.1)
	参	60	43
72総 注1	衆	37	19
		(46.8/27.6)	(30.6/14.2)
	参	42	43
<u>74参</u>	衆	43	21
		(47.8/33.9)	(30.8/16.5)
	参	47	43
<u>77参</u>	衆	31	19
		(40.8/24.6)	(33.3/15.1)
	参	45	38
78総	衆	30	18
		(41.7/24.6)	(34.0/14.8)
	参	42	35
<u>80参</u> 注2	衆	38	22
		(37.3/28.1)	(25.9/16.3)
	参	64	63
82総	衆	43	25
		(40.2/32.3)	(28.7/18.8)
	参	64	62
<u>83参</u> ☆	衆	54	27
		(45.4/39.4)	(30.7/19.7)
	参	65	61
<u>86参</u> 注2	衆	53	27
		(38.4/37.3)	(31.0/19.0)
	参	85	60

※下線は参議院議員通常選挙

※☆: 83年の参議院議員通常選挙から、全国区制にかわって比例代表制が導入された。

B：自民党参議院議員総数に占める各派参議院議員総数の比率)

福田 安倍 三塚 森	中曽根 渡辺 村上	三木 河本	その他	無派閥	計
20 (35.7/14.6)	7 (17.1/5.1)	12 (23.1/8.8)	15	20	137 (31.2)
36	34	40	81	5	302
28 (30.1/20.9)	7 (17.5/5.2)	11 (22.0/8.2)	15	17	134 (31.0)
65	33	39	62	14	298
23 (29.1/18.1)	6 (14.6/4.7)	8 (17.8/6.3)	8	18	127 (31.2)
56	35	37	48	14	280
27 (33.8/21.4)	6 (13.3/4.7)	9 (21.4/7.1)	3	31	126 (32.8)
53	39	33	31	21	258
23 (30.7/18.9)	7 (14.0/5.7)	9 (22.0/7.4)	2	33	122 (32.6)
52	43	32	27	21	252
31 (40.3/23.0)	6 (11.3/4.4)	10 (23.8/7.4)	1	27	135 (31.5)
46	47	32	14	27	293
27 (37.5/20.3)	5 (10.2/3.8)	9 (23.7/6.8)	2	22	133 (31.8)
45	44	29	11	30	285
25 (35.2/18.2)	12 (20.0/8.8)	9 (23.1/6.6)	1	9	137 (32.3)
46	48	30	6	31	287
26 (31.7/18.3)	19 (23.5/13.4)	6 (18.2/4.2)		11	142 (31.8)
56	62	27		15	305

次頁へ続く…

[論 説]

		佐藤 田中 竹下 小淵	前尾 大平 鈴木 宮沢 加藤
89参	衆 (A/B)	34 (35.1/31.5)	17 (23.6/15.7)
	参	63	55
89総	衆	35 (33.7/32.4)	18 (23.4/16.7)
	参	69	59
91総	衆	38 (35.5/33.3)	19 (23.8/16.7)
	参	69	61
92参	衆	41 (39.8/38.7)	13 (18.8/12.3)
	参	62	56
93総	衆	33 (51.6/33.3)	14 (20.6/14.1)
	参	31	54
95参	衆	34 (54.8/32.1)	15 (22.4/14.2)
	参	28	52
95総	衆	36 (55.4/33.0)	16 (24.2/14.7)
	参	29	50
98 参・総	衆	35 (39.3/34.0)	19 (22.9/18.4)
	参	54	64
99総	衆	37 (39.4/35.2)	18 (25.7/17.1)
	参	57	52

注) 1. 「総」は自民党総裁選挙を示している。

2. 80年、86年は衆参同一選挙である。

参議院と政党政治 一日本政治における参議院の諸問題— (朝火)

福田 安倍 三塚 森	中曽根 渡辺 村上	三木 河本	その他	無派閥	計
24 (32.4/22.2)	13 (18.8/12.0)	6 (22.2/5.6)	4	10	108 (26.8)
50	56	21	10	40	295
24 (30.8/22.2)	17 (22.1/15.7)	7 (24.1/6.5)	5	2	108 (26.8)
54	60	22	12	19	295
19 (24.7/16.7)	20 (29.0/17.5)	7 (21.9/6.1)	6	5	114 (29.1)
58	49	25	7	9	278
17 (23.6/16.0)	18 (30.0/17.0)	5 (18.5/4.7)	6	6	106 (27.7)
55	42	22	7	32	276
18 (25.0/18.2)	18 (26.9/18.2)	6 (22.2/6.0)		10	99 (30.5)
54	49	21		17	226
21 (30.0/19.8)	15 (27.3/14.2)	5 (21.7/4.7)		16	106 (34.6)
49	40	18		13	200
23 (31.1/21.1)	16 (27.1/14.7)	5 (20.8/4.6)		13	109 (34.6)
51	43	19		14	206
25 (28.7/24.3)	11 (18.3/10.7)	1 (5.9/0.9)		12	103 (28.4)
62	49	16		15	260
21 (33.3/20.0)	21 (33.3/20.0)	1 (5.9/0.9)	山崎 3 (9.7/2.9)	4	105 (28.3)
42	42	16	河野 3 16	13	266

3. 佐藤・松崎『自民党政権』(1986), pp.242-243 『国会便覧』より作成。

[論 説]

ところで、田中派から橋本派までに共通する特徴として、田中派発足から現在まで、参議院自民党内において、田中－竹下－小淵－橋本派（以後、橋本派と略す）が常に第1位の勢力を占めてきたことが挙げられる。83年の参議院選挙で勢力比を一気に増し、それ以後、30%から40%の比重を一貫して保っていることが図1(b)から分かる。こうした参議院自民党内における優位は、参議院選挙に際し積極的に勢力拡大を図ったからにはほかならない。参議院選挙が行われる年には必ずと言っていいほど、副総裁や幹事長、総務局長といったポストのいずれか、あるいは3つ全てを、橋本派のメンバーが占めている(表9参照)⁽⁵⁸⁾。

表9 参議院議員通常選挙時における自民党主要役員表

	総裁	副総裁	幹事長	幹事長代理	総務局長
昭和55年6月	(大平正芳)	西村英一	(桜内義雄)	(空席)	(塩崎潤)
58年6月	(中曽根康弘)	(空席)	二階堂進	(倉成正)	小沢一郎
61年7月	(中曽根康弘)	二階堂進	金丸信	(渡辺美智雄)	(砂田重民)
平成元年7月	(宇野宗佑)	(空席)	橋本龍太郎	(江藤隆美)	(鹿野道彦)
4年7月	(宮沢喜一)	金丸信	綿貫民輔	増岡博之	野中広務
7年7月	(河野洋平)	小淵恵三	(森義朗)	(粕谷茂)	(堀内光雄)
10年7月	橋本龍太郎	(空席)	(加藤紘一)	野中広務	(古賀誠)

前述したように、名簿登載順位の決定は執行部の手にほぼ委ねられているから、この事の意味は大きい。また、参議院議員の任期が6年に固定され、かつ、3年ごとの半数改選であるため、構成員数の選挙ごとの変動幅が小さいということも挙げられよう。橋本派の参議院自民党内における優位が、長年にわたり持続する所以である。この優位は、89年の参議院選挙で自民党が大敗を喫したときも変わらない。図1(a)・(b)が示すとおり、実数での落ち込みは当然大きいのが、勢力比を見ると、他派閥に対する優位を保ち続けていることが分かる。また、93年に竹下派が分裂した際も、43名の参議院議員のうち「羽田－小沢グループ」に参加した者が9名に止まったことから、優位性を失うには至らなかった⁽⁵⁹⁾。

図1 (a) 参議院における派閥勢力(実数)の変遷

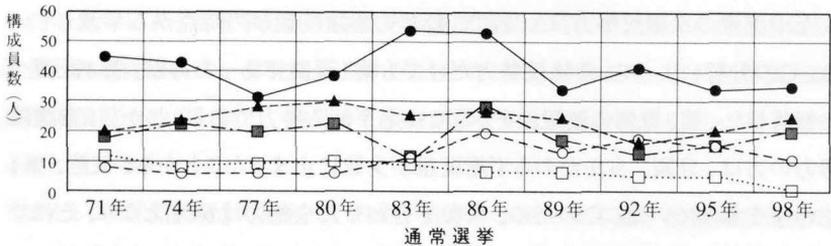
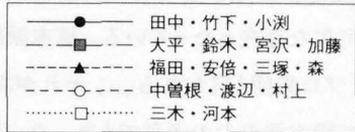
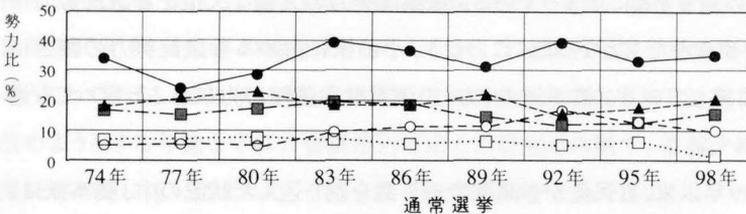


図1 (b) 参議院における派閥勢力比の変遷



もう1点、橋本派に共通するのは、その構成上の特性である。表8における括弧内の左側の数値Aは、各派閥の全構成員に占める参議院勢力の比率を表している。それによると、派閥内の全メンバーに占める参議院議員メンバーの比重が、他派閥では1割台から3割台前半で推移しているのに対し、橋本派は3割台後半から5割台で推移し、他派閥に比べ圧倒的に参議院メンバーの比重が大きいことが分かる。このことは、とりわけ橋本派にとって大きな意義を有していた。その1つは、安定した勢力基盤を保持できることである。前述したように選挙毎の変動幅が小さい参議院勢力を多く有するということは、分裂などしない限り、勢力全体の変動を最小限にとどめる効果を持つ。橋本派の「数の優位」が崩れにくい、1つの要因と言えるだろう。また、竹下派から小沢・羽田グループが抜ける形で発足した「小淵派」にとって、参議院勢力の

〔論 説〕

持つ意味はとくに大きかった。表8によれば、分裂後、93年の総選挙を経て得られた小渕派の衆議院勢力は31名で、92年の参議院選挙の時点から半減している。この分裂によって、衆議院勢力だけでも第1派閥であったのが、第4派閥へと転落した。第3派閥の渡辺派をさらに18名下回る勢力である。しかし、参議院勢力の方は、分裂にもかかわらず離脱組が少数に止まったことから、依然、第1位の座を保っていた。このため、衆参を合わせた全勢力は64名となり、それでも第4派閥であったが、第3位の渡辺派との差はわずか3名に止まり、第2位の宮沢派との差も4名に止まっている。衆議院勢力の大幅な欠損を参議院勢力が埋め合わせるかたちとなった。このとき、小渕派に占める参議院勢力の割合は51.6%に達している。橋本派の「力」の源泉は参議院勢力にあると言っても過言ではない⁽⁶⁰⁾。

さて、89年以来、自民党が参議院で過半数を割り込んだ状況の中、橋本派は、参議院自民党内における優位と卓越した国会運営能力によって、政権運営に不可欠な存在となっている。橋本派は、「田中派」時代から国会運営・国会対策の「プロ集団」言われる⁽⁶¹⁾。それが有する野党との太いパイプは、「数」とあいまって橋本派の力の源泉でもあった。とくに公明党との太いパイプは、ねじれ現象下であって、その有効性を遺憾無く発揮した。92年12月に発足した宮沢改造内閣において、分裂後、第4派閥に転落した竹下派の梶山静六が幹事長に就いたことは、当時の「竹下派」の重要性を物語っている。また現在、参議院自民党幹事長を務める青木幹雄の、自民党内における影響力の増大⁽⁶²⁾は、自民党内における橋本派の優位はもちろん、参議院自民党内における橋本派の優位と橋本派内における参議院議員勢力の強さを背景にしたものと理解できよう。

(3)まとめ

田中角栄によって着手された自民党参議院議員の「派閥化」は、自民党参議院議員と衆議院議員の一体化を促進することとなった。その結果、自民党参議院議員が衆議院や政府に対し、独自の主張や活動をなし得る余地は、より一層、狭まったと言える。

また、この「派閥化」の過程で、田中—竹下—小渕—橋本派が参議院自民党内で優位を確立したことは、89年以降のねじれ現象下の政権運営に大きな意味を持っていた。すなわち、橋本派が政権の形成・維持・運営に責任を持つ限り、参議院自民党も、それへの協力はもちろん、時には積極的な関与を期待されるということである。2000年10月、参議院の選挙制度を非拘束名簿式比例代表制に改めようとする与党とそれに審議拒否で応じた野党との間で、斎藤十郎参議院議長が辞任に追い込まれた一件⁽⁶³⁾は、その象徴的な一幕である。

参議院自民党の政権運営への積極的関与は、参議院の独自性を致命的なまでに損なう結果となるだろう。

終章 「参議院改革」の諸問題

参議院が「カーボンコピー」、「第2衆議院」などの批判を受けるなか、その改革を本格的に議論するようになったのは、1971年7月に河野謙三が参議院議長に就任してからであり、以後、様々な改革案が提出され、実行に移されてきた⁽⁶⁴⁾。

参議院改革論議において一貫して主張されてきたテーマは、参議院の独自性回復をいかにして図るかということであり、党議拘束の緩和等、いかにして政党の影響を希釈・排除するかという点にあった。しかし、多様な試みがなされたにも関わらず、党議拘束の緩和は一向に進展せず、参議院の独自性回復が達せられたとは言い難い現状である。むしろ、政党の影響は、参議院においてますます強くなっているとも言えよう。

もとより、参議院改革の進展には、与党をはじめ、衆参両院を構成する各政党の努力と協力が必要である。参議院改革が遅々として進まないのは、各政党、とくに与党の努力不足ということになる。しかし、各政党の努力不足を責め、一層の取り組みを求めただけでは、参議院改革を促進する上であまり意味があるとは思えない。なぜなら、参議院の独自性発揮を阻害する「衆参一体活動」や、ねじれ現象下でなされる「多数派工作」は、政府・与党にとって極めて合理的な活動パターンだからである。

本論の各所で述べたように、日本国憲法第59条2項は「法案拒否権」とも言える強い権限を参議院に付与した条項である。参議院が示した法案否決の意思を覆すのに必要な、3分の2以上の勢力を衆議院で形成するのは、政府・与党にとって不可能に近いからである。こうした憲法59条2項を根拠にした「強い参議院」を前提とする限り、国会過程の前段階で、与党内においてあらかじめ衆参両院議員の意思統一を図る「衆参一体活動」は、政府・与党にとって極めて合理的な活動だと言える。また、国会過程が様々な「時間的制約」を抱えた極めて困難

な過程であり⁽⁶⁵⁾、議院内閣制では異例のことながら国会過程を統制する手段を政府が持っていないため、国会過程の乗り切りに与党の協力が絶対的に欠かれないという制度的条件も、「衆参一体活動」の合理性を高めている。さらに、参議院で与党が過半数を割った場合、政府・与党によって展開される「多数派工作」も、以上のような制度的条件を勘案すれば、合理性と一定の必然性をもった活動だと言えよう。

結局のところ、参議院の独自性喪失をもたらす根本的な原因は、憲法59条2項を根拠とする参議院自身の「強さ」にある。参議院の独自性回復の処方箋として、「党議拘束の緩和」が早くから指摘されていたにもかかわらず⁽⁶⁶⁾全く実行に移されなかったのは、むしろ当然と言えよう。

さらに、制度的に「強い参議院」が日本政治にもたらす新たな問題、すなわち、参議院選挙とそれに伴う参議院の議席構成・議席変動が政権形成に大きな影響を及ぼすことについて言及しておこう。

日本国憲法は、内閣総理大臣の指名について、国会の議決で指名すべきことを定めているが(憲法第67条1項)、衆議院と参議院で異なった指名の議決をした場合、最終的に衆議院の議決が国会の議決となることを定めている(同条2項)。参議院の政権形成に対する影響は制度的にかなり限定されているわけである。

ところが、1989年に自民党が参議院で過半数を割って以降、参議院における議席変動・議席構成が、政権形成や政権運営を左右する場面がしばしば見られるようになった。自民党の参議院での過半数割れが直接の契機となって発足した自自公連立政権(99年1月発足)は、その好例である。このように、政権形成に参議院が大きな影響を持つようになったのは、憲法59条2項を根拠とする「強い参議院」を背景にしてなされる「多数派工作」に起因する。たとえ衆議院の議決のみで首相に指名され内閣を形成しても、参議院で過半数の支持がなければ法案成立は不可能であり、その後の政権運営に支障を来すことが明白だからで

[論 説]

ある。89年までこうした現象が起らなかったのは、単に自民党が衆参両院で過半数を占め続けていたからに過ぎない(自民党結党以前は緑風会の存在による、第2章参照)。参議院は、間接的ではあれ、政権形成・政権運営に大きな影響力を及ぼす可能性を制度上有していた。

では、参議院がもつ政権形成・運営への影響力は、日本政治にとってどのような問題を孕んでいるのだろうか。

まず、参議院における「多数派工作」が失敗した場合、国政に重大な支障、いわゆる「デッドロック」をもたらす可能性が大きいことは言うまでもない。89年から93年までは公明党と民社党、98年以降は自由党(2000年4月に自由党は政権離脱し、現在、連立を組むのは自由党から分裂した保守党)と公明党というパートナーが存在したことが、参議院で少数与党になった自民党政権を救ったが、こうした提携先が存在しない場合、衆議院と参議院の間でことごとくその意思(特に法案に対する意思)が異なり、政権運営が立ち行かなくなる可能性は十分にある。そしてまた、こうした事態を打開する制度上の工夫が存在しないことも、事態をさらに複雑にする。内閣が衆議院で過半数の支持を失えば、内閣は衆議院を解散し総選挙に訴えることができる(憲法第69条)。しかし、参議院で過半数の支持を失っても、内閣は参議院に対抗する手段を何も持ち合わせていない。参議院の実際上の強い権限に比し、制度的に不均衡であると言えよう。

かくして、政権の維持・運営にとって、衆議院選挙はもとより、参議院選挙も死活的な意味を持つようになり、政権運営が「分節化」されるようになったことも、日本政治にとって大きな問題点であるといえよう。89年以降、衆議院選挙と参議院選挙の2つの国政選挙は、1年から2年の間隔で実施されている。このため、日常の政治活動が選挙対策に矮小化され、政策革新がなされにくい状況になっていると考えられる。たとえば、天文学的な長期債務の処理のため、近い将来、増税が政策課題になると思われるが、選挙によって短期的に「分節化」された政治

は、こうした国民受けの悪い政策課題を「先送り」することになる。これも前述のデッドロックの可能性と同様、極めて深刻な問題である。

以上で見てきたように、参議院の独自性喪失や、日本政治における新たな問題の出現は、憲法59条2項をはじめ、様々な制度を前提にしてなされる「衆参一体活動」と「多数派工作」の結果である。したがって、参議院の独自性回復を図り、参議院をめぐる日本政治の新たな問題を解決するには、憲法改正も視野に入れた抜本的な改革が必要であると考ええる。

2000年1月、衆議院と参議院にそれぞれ「憲法調査会」が設けられ、日本国憲法についての「調査」⁽⁶⁷⁾が始まっている。論議の中心は、ややもすれば制定の経緯(アメリカによる「押し付け憲法」か否か)や「9条改正論議」に傾斜しがちである。政治的リーダーシップの確立が課題となっている日本政治の現状を見たとき、早急に求められるのは、参議院改革を含めた政治分野での改革であろう。憲法論議にあたり、憲法学からだけでなく政治学からの積極的な提言が、より積極的になされるべき所以である⁽⁶⁸⁾。

[論 説]

(注)

- (1) 例えば、大山(1997) pp.149-165, 「ジュリスト」NO. 1177(2000) pp.12-19がある。
- (2) 高瀬・近(1997)からデータを引用。なお、イギリスだけは松橋(1985) p.59から引用。データは古いのが、以下の国の上院も、政党所属の議員によって構成されていることが分かる。(各国の上院の会派勢力)
アメリカ(1994): 民主党 53; 共和党 47
フランス(1995): 民主連合 136; 共和国連合 90; 社会党 71; 共産党 15
イギリス(1985): 保守党 525; 労働党 131; 自由党 41; 社民連 43; その他 1
- (3) 1955年の結党時、自民党は参議院で過半数に達していなかった(118議席)。その後、「緑風会」から6名、「無所属クラブ」と「第17控室」から各1名を加え、1956年12月に過半数 126議席に達した。
- (4) 日本および主要先進諸国の「会派」の機能について、成田(1988)を参照。
- (5) 野中(1995) pp.56-57.
- (6) 成田(1988) pp.11-13.
- (7) 自由民主党(1987) pp.51-53.
- (8) 野中(1995) pp.260-263.
- (9) 野中(1995) pp.48-51.
- (10) 岩井(1988) p.167.
- (11) 野中(1995) pp.155-156、大嶽・野中(1999) pp.121-123.
- (12) 村川(1989) pp.270-280、野中(1995) pp.155-160.
- (13) 村川(1989) pp.279-280、岩井(1988) pp.170-172.
- (14) 党役員会のメンバーについて、村川(1989) pp.108-109、佐藤・松崎(1986) pp.184-187を参照。ただし近年は、参議院自民党幹事長も役員会メンバーに数えられる。
- (15) 宮澤喜一、塩見俊二、鳩山威一郎の3名は、いずれも大蔵省出身である。こうした前歴が、経理局長就任に影響していると思われる。ちなみに大蔵省での最終ポストは、宮澤喜一が蔵相秘書官、塩見俊二が大阪国税局長、鳩山威一郎が事務次官である。
- (16) 佐藤・松崎(1986) pp.39-42、および p.218.
- (17) 佐藤・松崎(1986) pp.48-51.
- (18) 佐藤・松崎(1986) p.51. 大臣・党四役経験が5期以上ある「有力議員」を「主要議員」と呼ぶことができるとしている。
- (19) 「時間的制約」として、会期制、二院制、委員会制度や議事進行における全会一致ルールが挙げられる。佐藤・松崎(1986) pp.123-125、伊藤(1987) pp.133-137、岩井・曾根(1987) pp.149-161、岩井(1988) pp.126-132. いずれも、マイク・モチヅキの博士論文(Mike

Mochizuki, *Managing and Influencing the Japanese Legislative Process: The Roles of Parties and the National Diet*, Harvard University, 1982.)を基に議論を展開している。

(20) 大嶽・野中(1999) pp.114-115.

(21) 1956年12月7日、会派・「第17控室」の江藤智が入党し、過半数126議席に達した。

(22) 憲政常道論を主張する緑風会などが吉田茂に投げ、参議院では吉田茂が指名された。野島(1971) pp.65-66.

(23) 野島(1971) pp.115-116.

(24) 野島(1971) p.45. ただし、衆議院では参議院の修正案に同意せず、保守系諸党が連携して3分の2以上の多数で原案を成立させた。

(25) 野島(1971) pp.34-35.

(26) 1947年5月10日の第1回結成準備会で決定された。野島(1971) pp.27-28. (27) 野島(1971) p.75.

(28) 緑風会に所属したことのある議員は114名にのぼるが、うち48名が脱会し、その脱会者中36名が、自由党、民主党、自民党といった保守政党に入党している。野島(1971) pp.526-535.

(29) 1989年7月23日に実施された参議院通常選挙は、リクルート事件・消費税・農政のいわゆる「3点セット」が争点となり、宇野首相の女性問題もあって自民党に対する逆風が吹き荒れる中で実施された。自民党は改選議席69に対し36、非改選分と合わせても109議席にしか達せず、参議院ではじめて過半数を大きく割り込んだ。

(30) 首相指名の不一致により両院協議会が開かれたのは、41年ぶりになる。

(31) 野党共闘の経緯に関しては以下を参照。『朝日年鑑』(1990) pp.38-89、『朝日年鑑』(1991) pp.38-89.

(32) 「湾岸危機／戦争」とそれへの対応については以下を参照。国定(1999)、『朝日年鑑』(1991) pp.38-89、『朝日年鑑』(1992) pp.38-93、大島(1992) pp.32-34.

(33) 「国連平和維持活動協力法案」をめぐる経緯については以下を参照。国定(1999) pp.288-308、『朝日年鑑』(1992) pp.38-92、『朝日年鑑』(1993) pp.36-89. ちなみに、「国連平和維持活動協力法案」の成立には、国会法の改正により92年から通常国会が1月召集になり、会期日数を実質1ヶ月、従来に比べて多く確保できたことも影響している。

(34) 『朝日新聞』(夕刊)1990年11月27日.

(35) 都知事選の結果、「自公民」が推した磯村尚徳が敗れ、自民党東京都連などが推した鈴木が4選を果たした。

(36) 『朝日新聞』1991年2月5日.

(37) 1998年7月12日に実施された参議院選挙で、自民党の当選者数は改選議席66を大きく下回る44議席にとどまり、非改選議席と合わせても103議席で、選挙前の119議席を大

[論 説]

さく下回る結果に終わった。

(38) 参議院で行われる、問責決議は、衆議院での内閣不信任決議のような法的な効果を持たず、政治的な意味しか持たない。にもかかわらず、額賀防衛庁長官が辞任したのは、参議院での与野党逆転とそれによる問責決議を重く受け止めた結果であろう。

(39) 『朝日新聞』1998年11月10日。

(40) 内田(1983) p.114、富森(1994) p.247。

(41) 佐藤・松崎(1986) pp.52-55。

(42) 自民党参議院議員の所属派閥が不明瞭な理由として、全国区選出議員の場合、選挙に際し派閥よりも圧力団体の恩恵の方が大きいこと、地方区議員の場合は、1選挙区(1都道府県)における衆議院議員の超派閥的な応援が必要とされること、任期が6年であるため地位の安定度が高く派閥への依存度が薄いことなどが挙げられている。渡辺恒雄(1964) 参照。

(43) 1962年から1971年までの9年間、参議院議長に座にあった。岸信介・佐藤栄作兄弟と同郷(山口県)であり、彼らとの極めて親密な個人的関係を背景に、参議院自民党の人事権を一手に握り、君臨した。しばしば参議院は「重宗王国」とまで揶揄された。

(44) 『朝日新聞』1972年7月1日。

(45) 富森(1994) p.225、井芹(1988) pp.94-97。

(46) 1972年の平井議員会長の留任をめぐる参議院自民党内の紛糾は、「角福対立」の余波を受け、平井会長を推す福田派とそれに反発する田中派・大平派・三木派との間で繰り広げられた。

(47) 柳井・飯田(1975) p.88。

(48) 柳井・飯田(1975) pp.86-87、富森(1994) pp.252-253。結局、三木系の久次米が当選した。なお、島根選挙区の場合、成相は73年の選挙には立候補せず、77年に立候補して当選を果している。

(49) 富森(1994) pp.252-253。

(50) 千田(1985)。

(51) 『朝日新聞』1981年5月18日。

(52) 『毎日新聞』1983年5月6日。

(53) 『読売新聞』1982年8月22日、『朝日新聞』1982年8月26日。

(54) 自民党は比例区で19人の当選者を出し、当然、田中派の候補者11人は全員当選した。その後、大浜万栄が田中派に加入したため、比例区出身の田中派議員は12人となった。

(55) 名簿順位の作成は、選挙対策委員会で決定する旨、定められているが、実際には、総裁、副総裁や党三役に最終決定を一任する機会が多い。大久保昭三(1988) pp.1-30。

(56) 富森(1994) pp.292-293、朝日新聞政治部(1992) p.181。

(57) 井芹 (1988) p.45.

(58) 竹下派の分裂時の勢力変動は、北岡 (1995) p.260 に依った。なお、表の93年の数値は、自民党総裁選の時点のものであるため、若干異同がある。

(59) 竹下派参議院議員の大部分が小沢派に留まったのは、竹下元首相の積極的な根回しと、小沢陣営による、参議院勢力に対する多数派工作の出遅れが指摘されている。大家 (1995) pp.192-200、大下 (1999) pp.96-166.

(60) 大家 (1995) p.194.

(61) 朝日新聞政治部 (1992) pp.187-192.

(62) 青木幹雄に関しては、『朝日新聞』1999年2月2日(虎視眈々「参院から仕掛け「竹下流」」)、同紙1999年10月9日(「青木幹雄」ってどんな人?)、2000年3月14日(虎視眈々「竹下流 官邸から目配り」)などが詳しい。

(63) 非拘束名簿式導入をめぐる与野党間対立の斡旋に失敗したことで辞任に及ぶが、野党抜きの本会議採決に反対姿勢をとり、与党の支持を失ったことも一因である。「議長を守っても、その議長が本会議のベルを押さなかったら元も子もない(閣僚経験者)」(『朝日新聞』2000年10月18日)や、「あの人(井上裕新議長)は何も知らなくていい。ただベルさえ押してくれたら(参院自民党幹部)」(『朝日新聞』2000年10月20日)といった発言が、そうした事情を裏書きしている。

(64) 参議院改革の経緯とその内容については、『参議院50年のあゆみ』(1998)や、大山 (1997)を参照。

(65) (19) 参照。

(66) 参議院改革についてはじめての提言である「参議院運営の改革に関する意見書」(1971年、河野議長が設置した「参議院問題懇談会」が河野議長に提出)で、明確に指摘されている。『参議院50年のあゆみ』(1998)を参照。

(67) 野党が、憲法改正へと至ることを恐れて憲法調査会の設置に反対したため、議案提出権を持たず、5年程度を目途に各院議長に報告書を提出するという了解の下、発足した。(朝日新聞社編『朝日キーワード 別冊・新版 政治・憲法』p.246を参照。)

(68) 2000年11月9日、衆議院憲法調査会では「21世紀の日本のあるべき姿」をテーマに意見が交わされたが、参考人として意見を述べた東京大学教授の佐々木毅氏(政治学)は、憲法論議における政治分野の議論の重要性を述べている(『朝日新聞』2000年11月10日朝刊)。また、「参議院の将来像を考える有識者懇談会(座長:堀江湛)」が斎藤議長に提出(2000年4月26日)した「参議院の将来像に関する意見書」でも、憲法改正に踏み込んだ改革案が提示されている。

さらに、自由党党首である小沢一郎氏は、月刊誌上で述べた「憲法改正試案」において、参議院制度の問題点とその改善のための憲法改正を指摘している(『文藝春秋』1999年9月号)。

[論 説]

(参考文献)

- 浅野一郎 編『国会事典』有斐閣, 1998.
- 朝日新聞政治部編『政党と派閥』朝日新聞社, 1968.
- 朝日新聞政治部『竹下派支配』朝日新聞社, 1992.
- 石川真澄『データ戦後政治史』(岩波新書), 1984.
- 石川真澄・広瀬道貞『自民党 長期支配の構造』岩波書店, 1989.
- 井芹浩文『派閥再編成』中央公論社, 1988.
- 伊藤光利『国会のメカニズムと機能』, 日本政治学会編『政治過程と議会の機能』(政治学
年報 1987) 岩波書店, 1988.
- 伊藤光利『比較議会研究と国会研究』『レヴァイアサン』6号, 木鐸社, 1989.
- 猪口孝・岩井奉信『「族議員」の研究』日本経済新聞社, 1987.
- 居安正『自民党』講談社, 1984.
- 岩井奉信『立法過程』(現代政治学叢書 第12巻) 東京大学出版会, 1988.
- 内田健三『派閥』(講談社現代新書), 1983.
- 内田健三 編『参院比例代表制』有斐閣, 1983.
- 内田健三『政党内・間の手続き とくに議院運営を中心に』, 日本政治学会編『現代日本の
政治手続き』(政治学年報 1985) 岩波書店, 1986.
- 内田健三 他編『日本議会史録』(第4・5・6巻) 読売新聞社, 1990.
- 大久保昭三『参院改革と「比例代表制」見直し』『議会政治研究』(5号), 1988.
- 大家清二『経世会 死闘の70日』講談社, 1995.
- 大下英二『経世会竹下学校』講談社, 1999.
- 大嶽秀夫・野中尚人『政治過程の比較分析 フランスと日本』放送大学教育振興会, 1999.
- 大山礼子『国会学入門』有斐閣, 1997.
- 大山礼子『参議院改革と政党政治』『レヴァイアサン』25号, 木鐸社, 1999.
- 国武武重『湾岸戦争という転回点 一動顛する日本政治』岩波書店, 1995.
- 河野謙三『議長一代』朝日新聞社, 1978.
- 河野謙三(インタビュー・構成 岸本弘一)『何が参議院をだめにしたか』『中央公論』, 95巻9
号, 1980.
- 菊池守『緑風会時代の参議院』『議会政治研究』(21号), 1992.
- 北岡伸一『自民党』読売新聞社, 1995.
- 佐藤誠三郎・松崎哲久『自民党政権』中央公論社, 1986.
- 坂本孝治郎『強行採決と議長裁定』, 日本政治学会編『現代日本の政治手続き』(政治学
年報 1985) 岩波書店, 1986.
- 『座談会・参議院20年の歩み』『ジュリスト』393号(特集・参議院制度)有斐閣, 1968.

- 佐藤勇「参議院会派勢力の変遷と立法過程」48号, 1998.
- 参議院50年のあゆみ編集委員会編「参議院50年のあゆみ」参友会, 1998.
- 鈴木源三「会期末における参議院」『議会政治研究』17号, 1991.
- 戦後日本政治史研究会編「現代日本政治史 年表・解説」法律文化社, 1990.
- 千田恒「候補者論」『ジュリスト 増刊総合特集』有斐閣, 1985.
- 高瀬淳一・近裕一「比較政治ハンドブック '97」実務教育出版, 1995.
- 谷勝宏「現代日本の立法過程」信山社, 1995.
- 手島孝「二院制1990年」『ジュリスト』955号, 有斐閣, 1990.
- 富森勲児「戦後保守党史」(現代教養文庫)社会思想社, 1994.
- 中村勝範編「各国政治制度概説」慶応通信, 1990.
- 成田憲彦「議会における会派とその役割」『レファレンス』451号, 1988.
- 西修「各国憲法制度の比較研究」成文堂, 1984.
- 野島貞一郎編「緑風会十八年史」緑風会史編纂委員会, 1971.
- 野中尚人「自民党政権下の政治エリート」東大出版会, 1995.
- 藤本一美編「国会機能論」法学書院, 1990.
- 前田英昭「党議拘束と表決の自由」『議会政治研究』29号, 1994.
- 松澤浩一「国会の会派」『駿河台法学』4巻1号, 1990.
- 松橋和夫「主要国の議会制度 議院の組織、運営、権限および立法手続き等を中心として」『レファレンス』414号, 1985.
- 宮沢俊義「政治と憲法—憲法20年 下—」東大出版会, 1969.
- 村川一郎「自民党の政策決定システム」教育社, 1989.
- 村松岐夫・伊藤光利・辻中豊「日本の政治」, 有斐閣, 1992.
- 柳井道夫・飯田良明「現代の選挙」潮出版社, 1975.
- 読売新聞政治部編「政党 その組織と派閥の実態」読売新聞社, 1966.
- 読売新聞調査研究本部編「日本の国会：証言・戦後議会政治の歩み」読売新聞社, 1988.
- 読売新聞調査研究本部編「西欧の議会」読売新聞社, 1989.
- 渡辺恒雄「派閥 日本保守党の分析」弘文堂, 1964.

【論 説】

(資料)

菊岡八百三編『国会便覧』日本政経新聞社, 1955 - .

衆議院・参議院編『議会制度百年史 院内会派編 貴族院・参議院の部』1990.

自由民主党編『自由民主党史 証言・写真編』, 1987.

自由民主党編『自由民主党史 資料編』, 1987.

『月刊 自由民主』, 1989.6 - .

『朝日年鑑』

『朝日新聞』

『朝日キーワード 別冊・新版 政治・憲法』, 2000.

『読売新聞』

『日本経済新聞』

『文藝春秋』