

科学研究費助成事業（科学研究費補助金）研究成果報告書

平成 25 年 6 月 14 日現在

機関番号：12703

研究種目：若手研究(B)

研究期間：2010～2012

課題番号：22730112

研究課題名（和文）戦後日本の政策決定過程における野党の影響力に関する理論的・実証的研究

研究課題名（英文）Theoretical and empirical research on influence of opposition parties in postwar Japan policy formulation process.

研究代表者

竹中 治堅 (HARUKATA TAKENAKA)

政策研究大学院・政策研究科・教授

研究者番号：70313484

研究成果の概要（和文）：本研究は、戦後日本の政策決定過程において野党が内閣の政策に及ぼした影響を明らかにすることを試みた。特に 1990 年代以降、いくつもの内閣が野党の掲げた政策に影響され、主要政策の一部に野党の構想を取り入れたことを明らかにした。野党が影響を及ぼすことになった主要な要因は二つある。一つは 1994 年の政治改革により選挙制度が小選挙区・比例代表制に変更され、二大政党化が進捗したこと。二つはしばしば国会が「ねじれ」の状況になり、内閣は政策課題に対処するためには政策について野党の考えを取り入れざるを得なかったこと。

研究成果の概要（英文）： This research has analyzed how oppositions projected influence over policies formulated by cabinet and has found that cabinets often took in policies advocated by oppositions to formulate some major policies after 1990s. There are two reasons that drove cabinets to adopt policies advocated by opposition parties. One is that the electoral reform of 1994 developed a two major party system in Japan and competition between two major parties increased. Second is that often the Diet became “twisted” and thus cabinet had to cooperate with opposition parties to deal with policy challenges.

交付決定額

(金額単位：円)

	直接経費	間接経費	合計
2010 年度	1,200,000	360,000	1,560,000
2011 年度	1,100,000	330,000	1,430,000
2012 年度	800,000	240,000	1,040,000
年度			
年度			
総計	3,100,000	930,000	4,030,000

研究分野：社会科学

科研費の分科・細目：政治学・政治学

キーワード：日本政治、内閣、野党、二大政党制、選挙制度改革、ねじれ国会

1. 研究開始当初の背景

(1) 日本の政策決定過程は多くの関心を集めてきた。この結果、自民党の政治家や官僚さらには利益集団が政策決定過程で果た

してきた役割について理解が深まってきた。これまでの研究は与党および与党との結びつきの深い政治アクターを中心に行われてきた傾向がある。こうした中で、野党の影響力についてもこれまで一定の関心が払わ

れてきた。

(2) ただ、野党の影響力に関心を向けた従来の研究は、野党が与党の政策決定をいかに制約するかという観点から分析を行う傾向が強かった。与党が立案する政策の内容そのものに対する野党の影響力については、あまり関心が払われてこなかった。特に、与党が野党の掲げる政策の一部をいかに取り入れ、内閣の政策として実現していったのかということ意識されてこなかった。

2. 研究の目的

(1) 主要な野党が戦後の与党・内閣の政策に及ぼした影響を理論的・実証的に明らかにすること。また政党間競争が及ぼす影響について理論的な貢献を行うこと。

(2) 戦後の政治過程で、与党が野党の掲げる政策をいかに取り込んでいったのかという観点から日本の政策立案過程を再検証すること。

(3) 与党が野党の掲げる政策を取り入れることになった要因を検証すること。主要な要因として考えられるのは選挙制度および国会、特に参議院における議席状況。

3. 研究の方法

(1) 戦後の主要な内閣が掲げた政策の概観を通史書などで理解した上で、詳細を新聞記事や回想録、オーラルヒストリーなどのインタビュー記録を通じて把握する。

(2) 同時に野党が掲げた政策も同様に把握する。

(3) 内閣の政策形成過程を注意深く辿り、野党が掲げた政策に影響されたのか、影響された場合にどの程度取り入れたのか把握する。

(4) 衆参両院における議席状況の変化を把握する。

4. 研究成果

(1) 研究では戦後の政策決定過程において野党が政策の内容に及ぼした影響を把握することを試み、特に1990年代以降の政策決定過程について重要な成果を生んだ。

(2) 1994年に新進党が結成されて以降、野党の政策は重要な影響を及ぼした。新進党は「たゆまざる改革」を掲げて経済構造改革、省庁再編などを打ち出した。対抗する形で橋

本内閣は行政改革、財政構造改革などに取り組む。特に橋本内閣が影響を受けたのは行政改革の考えである。新進党は結党直後に15省庁再編案を提示する。これに対抗して橋本内閣は12省庁再編案を1996年10月の総選挙として掲げ、総選挙後にこれを実現するために行政改革会議で議論を進めた。

(3) 新進党は1997年に解党する。新進党解党後、民主党が主要な野党として成長する。民主党は1997年11月に北海道拓殖銀行が破綻し金融危機が発生し、経済状況が悪化すると、大規模減税など財政政策によって対応することを求めた。1998年7月の参議院選挙に自民党は敗北し、橋本内閣にかわり小淵内閣が成立する。小淵内閣は民主党が唱えていたのと同様の減税を実施する。小淵内閣が当時迫られていたのは金融システムの動揺への対応であった。小淵内閣は金融機関の経営状態の悪化に対応するため、金融機関が破綻した場合に一時的にブリッジバンクを設立することを想定し、必要な法案を国会で成立させようとした。しかしながら、小淵内閣は参議院で過半数の与党勢力を欠いていた。民主党はブリッジバンク構想には反対し、かわりに破綻した金融機関を一時的に国有化する案を提案し、これを実現するための法案を国会に提出する。小淵内閣は結局、金融危機に対処するために民主党の考えを受け入れ、金融システムの動揺に対処する法案を成立させる。この結果、日本長期信用銀行や日本債券銀行が破綻した際に、一時的に国有化されることになる。

(4) 小淵内閣、それにつづいて2000年4月に成立した森内閣は拡張的な財政政策を取る。民主党は内閣に対抗するため、構造改革を求め、財政規律を重視する財政構造改革や規制緩和を主張するようになる。2001年4月に森内閣にかわりに小泉純一郎内閣は構造改革を主要政策として打ち出す。事実上、民主党の政策を取り入れた。小泉内閣は具体的には不良債権問題の解決、道路公団民営化、郵政民営化、三位一体改革などに取り組み、実現する。

(5) 民主党は小泉内閣に対し、構造改革を主要な政策として掲げ続ける。対抗するため施策手法として選挙公約をマニフェストとして掲げることを訴える一方、具体的な政策として、社会保障制度改革、年金目的消費税の導入などを唱える。2006年以降民主党は構造改革を批判する立場に転じ、格差対策を求める。それまで民主党が唱えていた子ども手当、農家戸別補償、高速道路無料化を格差対策の名の下に改めて強く打ち出す。安倍晋三内閣はこれを意識し、構造改革政策の一部修正を

図り、再チャレンジ政策の立案に取り組む。また、麻生内閣は高速道路無料化を意識し、高速道路の週末料金割引制度を導入する。

(6) 2009年の総選挙に民主党は勝利し、野党時代に掲げた政策の実現を目指す。だが、10年の参議院選挙に敗北したために、野党に転じた自民党の要求を一部受け入れないと政策が実現できないことになる。菅内閣は子ども手当を実現できず、自民党や公明党の主張を取り入れて、児童手当法を改正することを受け入れる。この一方、菅内閣は自民党が打ち出した消費税を10%に上げる考えを受け入れ、社会保障と税の一体改革の議論を始める。野田内閣も自民党および公明党の要求を受け入れながら、政策を立案していく。具体的には、復興増税を行う際には自民党や公明党の主張を踏まえて、所得税の増税期間を25年間とする一方、当初考えていたたばこ増税は断念した。また、復興政策を担当する復興庁については、当初は政策立案の調整のみを行うことを予定していたものの、復興政策の実施に直接あたることができるようにした。また、社会保障と税の一体改革についても自民・公明両党の要求を取り入れながら、2015年までに10%に段階的に上げる法案を成立させる。

(7) 以上が示しているのは1990年代以降、野党が内閣の政策に大きな影響を及ぼしていることである。これには二つの要因がある。一つは1994年に政治改革が行われ、選挙制度が従来の中選挙区制度から小選挙区・比例代表並立制に改められたことである。小選挙区・比例代表並立制が成立したために、二大政党化が進んだ。具体的にはまず1994年12月には新生党、日本新党、民社党、公明党を中心に新進党が結成される。1997年12月に新進党は解党する。しかし、解党後成立した友愛、国民の声などは民政党の結成等を経て1998年4月に民主党に合流する。民主党はその後、自民党に対抗する政党として発展し、2003年9月に自由党と合併する。小選挙区・比例代表制の導入と二大政党化の進展により選挙のあり方が変化する。中選挙区制の下では、選挙では政党間の競争と並んで、自民党の候補者間の争いが重要な意味をもった。自民党の候補者間の争いは政策本位で行われることはなかった。これに対し、小選挙区制のもとでは各党の候補者は1人にしぼられ、政党間の争いが選挙の中心となる。このため選挙は政策本位で行われる。つまり、小選挙区・比例代表制の導入後、中選挙区制の時代に比べ、必然的に選挙で政策の持つ意味が重くなったのである。これに加え、政党間の競争は二大政党間中心に行われるようになる。このため二大政党は互いの政策を意識

することになる。野党は内閣を批判するために与党とは違う政策を打ち出すことが多く、特に内閣の支持率が低迷する場合には与党は野党に差別化させる余地をなくすためにしばしば、野党の政策を取り入れることになった。例外は小泉内閣に対する民主党である。小泉内閣に対する世論の支持が高かったため、異なる政策を打ち出すことができず、同様の政策を掲げざるを得なかった。

(8) もう一つの要因は参議院の議席状況である。一般に衆議院が参議院に優位すると考えられており、政策過程で参議院の役割が重視されることはこれまであまりなかった。しかしながら、法案を成立させる上で衆議院の優位はそれほど強いものではない。憲法59条は法案に対し、参議院が衆議院と異なる判断を下した場合であっても、衆議院が出席議員の三分の二で再可決した場合に法案は衆議院の議決通りに成立することを定めている。しかし、二つの理由により再議決はかならずしも容易ではない。まず、与党が衆議院で三分の二の議席を確保することは困難なことが多い。次に、仮に三分の二議席を確保している場合であっても参議院が法案審議をすすめない場合、再可決できるのは衆議院が参議院に法案を送付してから61日目以降となる。国会の会期を考えると61日以上審議日数を確保し、衆議院の法案審議を終えることは必ずしも簡単ではない。

このため、参議院で与党が過半数議席を欠くいわゆる「ねじれ」の状況になると内閣は法案を成立させるためにしばしば野党の要求を取り入れざるを得ない場合が多い。1998年7月から1999年10月まで国会は「ねじれ」であり、小渕内閣は民主党や公明党の要求を受け入れざるを得なかった。2007年7月から2009年9月、2010年6月から2012年12月にいたるまでの期間も国会は「ねじれ」の状況にあった。福田内閣は民主党が反対したためにインド洋における対テロ戦争支援活動をいったん中止せざるを得なかった。菅内閣が子ども手当法の成立を断念し、児童手当法を改正することを受け入れざるを得なかったこと、野田内閣が社会保障と税の一体改革についても関連法案を成立させるために自民・公明両党の要求を反映させる必要があったのも国会の「ねじれ」のためである。

(9) 以上の結論は、二大政党制の下では政党間の政策の差異が減少するというこれまでの政党間競争についての理論的な知見を改めて裏付けるものとなる。また「ねじれ」国会のもとにおける野党の影響力に関する分析は比較政治学における「拒否権プレーヤー」の議論に対して一つの示唆をもつ。すなわち拒否権プレーヤーのこれまでの議論は

政策提案者は拒否権を持つ政治アクターの反応を想定して、提案することを前提に議論している。しかしながら、この研究は、拒否権プレーヤーとの交渉によって相手の政策選好を把握することが可能なことを示しており、これを踏まえるとこれまでの前提を改めて検討する余地がある。

なお、野党が影響力を発揮した事例について多くの場合は上記二つの要因で理由を分析することができる。しかしながら、菅内閣が自民党が唱えた消費税 10%引上げという構想を取り入れたことを以上二つの要因により説明することは困難である。増税は国民に不人気な政策であり、二大政党制の下の競争を考慮しても野党に歩み寄る必要はなかった。また、内閣側が解決しようとした政策課題でもなかったため国会の「ねじれ」も直接関係しているわけではない。この事例については、今後さらに検討する必要がある。

5. 主な発表論文等

(研究代表者、研究分担者及び連携研究者には下線)

[図書] (計 1 件)

竹中治堅「民主党代表と政策の変容」
71-128. (飯尾潤、荻部直、牧原出編『政治を生きる一歴史と現代の透視図』中央公論新社、2012年3月)

6. 研究組織

(1) 研究代表者

竹中 治堅 (Harukata Takenaka)
政策研究大学院大学・政策研究科・教授
研究者番号：70313484