

科学研究費助成事業 研究成果報告書

平成 27 年 5 月 20 日現在

機関番号：14301

研究種目：基盤研究(B)

研究期間：2012～2014

課題番号：24330042

研究課題名(和文) 議事運営と議会活性化に関する研究

研究課題名(英文) Research Project on Legislative Procedures and Activities

研究代表者

待鳥 聡史 (Machidori, Satoshi)

京都大学・国際公共政策研究科・教授

研究者番号：40283709

交付決定額(研究期間全体)：(直接経費) 11,100,000円

研究成果の概要(和文)：議会の基本的機能は、政策課題をめぐる提案・討論と決定という2つの側面に区分することができる。本研究課題においては、従来研究が十分に行われてこなかった、議会の提案・討論機能に注目した。その際、議会の公的な組織・機構として提案・討論機能に影響を与える議会事務局などに加え、政党・会派組織や議場構造、さらには議会(立法部)の機能と密接な関係を持つ執政部も対象とすることで、議会の提案・討論機能を議事運営と結びつけて研究を行った。その結果、日本の政党組織、議場構造、議院内閣制の運用などは、いずれも内閣と議会という部門間対立を基底に据えており、そのことが議会の提案・討論機能を弱めていることが明らかになった。

研究成果の概要(英文)：Legislatures have two major functions: policy deliberations and policymaking. While the main stream of legislative study focuses on the latter, policy deliberations have been the central subject of our project. In particular, we have been academically interested in the relationship between policy deliberations and party organizations, chamber and floor designs, and the separation of powers. Our fundamental hypotheses have been that these factors affect procedures and managements of legislative organizations, which regulate how policy deliberations are conducted. As results of our research, in the case of Japanese Diet, party organizations, chamber and floor designs, and managements of parliamentary system are based on the confrontational relationship between the executive and legislative branches. Although It fits with the historical development of the Japanese Diet and polity as the whole, it also has negative effects on the function of policy deliberations.

研究分野：議会・政党・部門間関係の比較政治学的分析

キーワード：議会 提案・討論機能 政党組織 議場構造 議院内閣制

1. 研究開始当初の背景

(1) 議会の基本的機能は、政策課題をめぐる提案・討論と決定という2つの側面に区分することができる。近年の新しい諸研究は主に議会が果たしている政策決定機能に注目したが、議会をめぐる一般的な見方がまず注目するのは提案・討論機能であり、議会活性化といわれる場合に言及されるのも、もっぱら政策課題についての提案・討論機能である。

(2) 研究上の関心が決定機能に、一般的な関心が提案・討論機能に、それぞれ焦点を合わせているという状況は、議会に関する社会的ニーズに対して研究が十分に応答できていない可能性を示唆する。それはまた、議会活性化を図ろうとする際に、必ずしも的確な方策が選択されない恐れも生み出しているように思われた。

2. 研究の目的

(1) 上に述べた研究と社会の関心の乖離を埋めるとともに、議会研究のさらなる発展の方向性を探るべく、本研究課題においては、従来研究が十分に行われてこなかった、議会の提案・討論機能に注目することにした。

(2) その際、議会の公的な組織・機構として提案・討論機能に影響を与えようと考えられる議会事務局などを対象とするのみならず、政党・会派組織や議場構造、さらには議会(立法部)の機能と密接な関係を持つ執政部も対象とすることで、議会の提案・討論機能を議事運営と結びつけながら研究を行うことが、本課題の具体的な目的であった。

3. 研究の方法

(1) 研究の具体的な進め方としては、研究代表者と分担者を、政党・会派、議場構造等の補助諸制度、議会・執政部関係(権力分立)の担当に区分し、意見交換を行いながら進めていくこととした。本課題に加わったメンバーは、量的分析あるいは質的分析によって、議会や政党に関する高水準の成果を既に挙げてきた研究者であるため、分析手法という意味での方法的統一を図ることはせず、研究関心を共有しつつ各自の手法によってアプローチすることとした。

(2) ただし、議場構造等の補助諸制度については、これまでの研究蓄積があまりなく、とくに海外の研究状況や実情については知られていないことが多かった。そのため、本課題全体の研究会を併せる形で、メンバーの全員あるいは一部が参加する海外調査を2回(イギリス、韓国)行った。さらに、研究成果について国際的な共有を図るため、海外学会での報告も積極的に行った。

4. 研究成果

(1) 本課題に基づく研究成果は、各年度の

実績報告書および本報告書において示したように、代表者と分担者全員が毎年度関連業績を公表するなど、極めて実り豊かなものであった。海外ジャーナルでの査読付き論文、海外学会での発表もあり、国際性という点でも一定の水準に到達できたと考えている。唯一の例外は、議場構造等に関するデータベースの作成である。これは当初の想定以上に海外でも研究成果や基礎的情報の蓄積に乏しかったことが大きな原因で、聞き取り調査や各種図面などの基礎資料収集に止まり、十分に進めることができなかった。

(2) 代表的な成果としては、政党・会派については待鳥聡史『政党システムと政党組織』(東京大学出版会、2015年)、議場構造等の補助諸制度については奈良岡聡智「議場構造論—「ひな壇」廃止論をめぐる攻防を中心として—」(御厨貴・井上章一編『建築と権力のダイナミズム』岩波書店、2015年)、議会・執政部関係については川人貞史『議院内閣制』(東京大学出版会、2015年)が挙げられる。本課題におけるすべての成果に言及するのは紙幅上困難なので、以下ではこれらの代表的成果について、本課題と密接に関連する箇所の内容を要約するとともに、そこから若干敷衍して知見の概要を述べることにしたい。

(3) 待鳥『政党システムと政党組織』は、比較政治学における政党研究の展開と現状について概観しつつ、それらと結びつきながら進められてきた日本の政党についての研究を整理し、さらに著者自身の議論を行った著作である。

(4) 同書においては、とくに政党組織に関する議論が当課題の成果に当たる。政党組織についての比較政治学の研究は、かつてはヨーロッパが中心であり、マックス・ヴェーバーによる名望家政党と近代組織政党の区分、モリス・デュヴェルジェによる幹部政党と大衆政党の区分などが提起されてきた。これに対して、1980年代以降にアメリカで行われるようになった政党組織論は、議会内における議員の目標(再選・政策・昇進)達成のための合理的な選択として政党や会派が形成されることを強調する。このような観点から考えるとき、日本の政党・会派組織もまた議員にとって目的合理的な存在であると位置づけることができよう。たとえば、中選挙区制時代の自民党は、執行部の規律による一体性の確保が困難で、一般議員のボトムアップによる意思決定が組織的特徴となっていた。これは、中選挙区制の下で個々の議員の自律性が高く、選挙を自力で戦わねばならないという側面と、議院内閣制の下で与党としての一体性を保つ必要があるという側面の、双方を同時に満たすために生まれた組織構造であったと考えられる。しかし、そのことは議会

の提案・討論機能との関係において、内閣提出法案の作成段階（与党事前審査）での関与に重きを置くことにつながり、国会における提案・討論が不活発となる原因の1つともなったのである。

（5）奈良岡「議場構造論—「ひな壇」廃止論をめぐる攻防を中心として—」は、議場構造に注目した分析としては、日本語書籍に収められた恐らくは最初の研究論文である（ただし、大山礼子『国会学入門〔第2版〕』三省堂、2003年など、概説書での紹介的な言及は過去にも例がある）。同論文で奈良岡は、戦前からの日本の国会における議場構造の歴史を、議員席よりも一段高い位置にある大臣席（「ひな壇」）の廃止に焦点を合わせて検討している。

（6）同論文の出発点は、やはり比較政治学的な検討である。先に挙げた大山らの分類に依拠しつつ、奈良岡は日本の議場構造にとって重要なのは、イギリス型（与野党対面）・フランス型（扇型で閣僚席と議員席が同じ位置）・ドイツ型（扇型で「ひな壇」あり）の3つだと指摘する。日本の国会はドイツ型を採用したのだが、当初から別の案も検討はされていた。お雇い外国人であったジョサイア・コンドルの議事堂設計案では、イギリス型になっていたのである。その後、仮議事堂さらには現在の国会議事堂が実際に建設される段階では、「ひな壇」のあるドイツ型議場が当然のように採用されたが、1920年代末頃から「ひな壇」廃止論が登場する。これは、政党政治の発展によって、閣僚から見下されることは好ましくなく、議会が自律性や活動量を高めていくことを志向したためであると推測される。「ひな壇」廃止論は、新しい憲法体制の下で国会の地位が飛躍的に高まった戦後になって、再び現れる。尾崎行雄や片山哲といった著名な議員たちのみならず、国会の事務局幹部職員からも「ひな壇」廃止論が唱えられたのである。廃止論は戦後政治が安定した1960年代以降も消え去ることはなかった。とくに、非自民政権であった1993年の細川政権では、政治改革の一環として「ひな壇」廃止が検討された。政権交代が起こり、与野党間関係が流動化する時代になると、「ひな壇」に座る政権与党に議員席の野党が対峙するという構図は、国会が果たすべき討論機能との関係で不適切だという認識が生まれたのである。国会議事堂の構造上、改築には膨大な時間や予算がかかるため、「ひな壇」の廃止は実現していない。しかし、党首討論に代表されるようなイギリス型の議会運営や政党間関係が日本でも導入されることになり、「ひな壇」のある本会議場ではなく、対面型に机配置を変更した委員会室が用いられたことは、議場構造と議会運営、議会の討論機能との密接な関係を示唆している。

（7）川人『議院内閣制』は、内閣が議会多数派（与党）からの委任を受けて成立し、存続することを根幹に据えて、議院内閣制のあり方を理論的に検討するとともに、日本の議院内閣制の特質を明らかにした著作である。議院内閣制をめぐるのは、これまで憲法学の視点が強い影響を与えてきたが、比較政治学に立脚して一貫性のある議論を展開していることが、大きな特徴となっている。

（8）同書においては、内閣と周辺諸アクターについての検討が加えられているが、その1つとして、議会と内閣の関係が体系的に分析されている。内閣の存立には議会多数派からの信任の継続が不可欠だが、それは失われることは、直接的には首相が辞職する唯一の理由ではない。与党内部の事情や首相個人の事情によっても首相の辞職（内閣総辞職）は生じるからである。とはいえ、信任関係の継続はやはり大きな要因である。一見したところ与党内部の事情で内閣の存続が困難になっている場合であっても、結局は議会多数派からの信任が失われることが予測されているためということが多い。だが、信任や不信任のあり方は議会ごと（国ごと）に大きく異なっている。ドイツの建設的不信任制度はよく知られているが、このほかにも、イタリアの就任時両院信任制度、スペインの就任時下院信任制度、フランスの一般政策表明信任制度など、多様なヴァリエーションが存在する。内閣による議会解散についても、やはりその実態は多様である。これらに加え、議会における提案・討論機能という本課題との関係で大きな意味を持つのは、二院制と内閣との関係である。日本において近年まで「ねじれ国会」が問題とされていたように、二院制は内閣提出法案の制約になると理解されることも少なくない。だが、空間モデルからは「ねじれ国会」の場合であっても法案の成立は可能である。成立可能な空間内に内閣提出法案がある、あるいは議会審議において法案を修正する作業が行われた場合には、実際にも成立していることは、日本の国会のデータからも明らかである。むしろ、「ねじれ国会」が制約になるのは、内閣側が議会の提案・討論（審議）機能を踏まえた対応において不十分であったことの帰結だと考えられる。

（9）以上、本課題による主要研究成果3点の概要を要約し紹介してきたが、いずれも本課題に関係した従来の諸研究では得られなかった知見や、事実に対する新しい解釈を含んでいる。議会が持つ提案・討論機能という観点から議会活性化を考える上で、出発点となる成果となるように思われる。

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）

〔雑誌論文〕(計 11 件)

山田真裕、有権者調査の現状と課題、法と政治、査読無し、66 巻、2015、頁未定 (掲載確定)。

建林正彦、政権交代と国会議員の政策選択、選挙研究、査読無し、30 巻 2 号、19-33 頁。

川人貞史、小選挙区比例代表並立制における政党間競争、論究ジュリスト、査読無し、5 号、2013、75-85 頁。

Hironori Sasada, Naofumi Fujimura, and Satoshi Machidori, Alternative Paths to Party Polarization, Journal of East Asian Studies, 査読あり、13, 2013, 409-441.

建林正彦、マルチレベルの政治制度ミックスと政党組織、レヴァイアサン、査読無し、51 号、2012、61-94 頁。

〔学会発表〕(計 10 件)

Masahiro Yamada, Sanction and Party System, AES International Conference, October 18, 2014, 西江 (中国)。

Chao-Chi Lin and Satoshi Machidori, International Spread of Chamber Design and Their Effects in the Asia-Pacific, Australian Political Studies Association Annual Meeting, September 28 - October 1, 2014, Sydney (Australia).

Yuichiro Shimizu and Sochi Naraoka, Shaping the Diet, Australian Political Studies Association Annual Meeting, September 28 - October 1, 2014, Sydney (Australia).

Sadafumi Kawato and Mikitaka Masuyama, Does the Divided Diet Make a Difference?, Workshop on Heterotemporal Parliamentarism, May 8-9, 2014, Munich (Germany).

Satoshi Machidori, The Upper House Still Matters, Roundtable: Japan is Back, September 19, 2013, Vancouver (Canada).

〔図書〕(計 15 件)

待鳥聡史、東京大学出版会、政党システムと政党組織、2015、248

川人貞史、東京大学出版会、議院内閣制、2015、240

奈良岡聡智、岩波書店、議場構造論、建築と権力のダイナミズム (御厨貴・井上章一編)、2015、35-62

建林正彦 (編著)、東洋経済新報社、政党組織の政治学、2013、323

待鳥聡史、千倉書房、首相政治の制度分析、2012、214

(1) 研究代表者

待鳥 聡史 (MACHIDORI, Satoshi)
京都大学・公共政策連携研究部・教授
研究者番号：40283709

(2) 研究分担者

川人 貞史 (KAWATO, Sadafumi)
東京大学・法学政治学研究科・教授
研究者番号：10133688

建林 正彦 (TATEBAYASHI, Masahiko)
京都大学・公共政策連携研究部・教授
研究者番号：30288790

山田 真裕 (YAMADA, Masahiro)
関西学院大学・法学部・教授
研究者番号：40260468

奈良岡 聡智 (NARAOKA, Sochi)
京都大学・大学院法学研究科・教授
研究者番号：90378505

(3) 連携研究者

増山 幹高 (MASUYAMA, Mikitaka)
政策研究大学院大学・政策研究科・教授
研究者番号：50317616