

平成 22 年 6 月 25 日現在

研究種目：若手研究 (B)	
研究期間：2007～2009	
課題番号：19730107	
研究課題名 (和文)	日本の首相の指導力に対する選挙制度及び二院制度の影響に関する理論的・実証的研究
研究課題名 (英文)	Theoretical and empirical research on effects of electoral system and bicameral system on prime minister of Japan.
研究代表者	
竹中 治堅 (TAKENAKA HARUKATA)	
政策研究大学院大学・政策研究科・教授	
研究者番号：70313484	

研究成果の概要 (和文) : 本研究は選挙制度と二院制度が日本の首相の指導力にどのような影響を及ぼすのか明らかにすることを目的としている。本研究は、1994年に政治改革が行われた結果、中選挙区制度から小選挙区・比例代表制に改められた結果、首相の派閥政治家、族議員、官僚に対する指導力は全般的に高まったことを明らかにした。さらに二院制度については、戦後日本政治過程を通じて、参議院は内閣と衆議院が一体となっておこなう立法作業を抑制し、この結果、首相の指導力も制約してきたことも明らかにした。

研究成果の概要 (英文) : The objective of this research is to examine how electoral system and bicameral system influences leadership of Japanese prime minister. This research has demonstrated that the shift from the SNTV system to single member district system combined with proportionate representation system increased prime minister's leadership over faction politicians, "policy tribes" and bureaucrats. At the same time this research has shown that the House of Councilors has checked law making activities of cabinet and the Lower House and thus curtailed prime minister's leadership throughout postwar period.

交付決定額

(金額単位：円)

	直接経費	間接経費	合計
2007年度	1,200,000	0	1,200,000
2008年度	1,200,000	360,000	1,560,000
2009年度	800,000	240,000	800,000
総計	3,200,000	600,000	2,560,000

研究分野：政治学

科研費の分科・細目：政治学

キーワード：首相、指導力、選挙制度、二院制度

## 1. 研究開始当初の背景

日本の首相の指導力という問題は必ずしも

大きな学問的関心を集めるものではなかった。しかし、その後、この問題への関心は急

速に高まり、1990年代以降日本の首相の指導力が高まってきたという指摘が相次いでいた。こうした指摘を踏まえ、申請者は、特に、首相の指導力の変化に焦点をあてながら、90年代以降、日本政治が変容していく過程について研究を開始し、その初期成果を2005年に『首相支配-日本政治の変貌』（中公新書）として発表した。この研究は、首相の指導力が高まった要因の一つとして、選挙制度が中選挙区制から小選挙区・比例代表制に変更されたことを挙げた。

しかし、この研究が注目したのは政治改革実現以降の首相と派閥政治家や族議員との関係であった。政治改革以前の首相と派閥政治家や族議員との関係がどのようなものだったかは十分実証したわけではなく、中選挙区制度の下での首相と派閥政治家や族議員との関係を明らかにする必要が残された。また、この研究では首相と官僚の関係にはあまり注目しておらず、選挙制度の変更により首相の官僚に対する指導力がどのように変化したかについて、さらに精査する必要が残された。また、参議院が首相の指導力にどのような影響を及ぼすかについても1990年代以降については簡単に分析したものの、それ以外の時期については研究を深める余地が残った。

## 2. 研究の目的

(1) 選挙制度が首相と自民党の派閥政治家・族議員の关系到及ぼしてきた影響を明らかにすること。特に、中選挙区制度の下における首相と派閥政治家・族議員の關係の推移を明らかにした上で、小選挙区・比例代表制の下において、この關係がどのように変化したか明らかにすること。

(2) 選挙制度が首相と官僚との關係にどのよ

うな影響を及ぼしてきたかについて明らかにすること。特に中選挙区制度の下における両者の關係と、小選挙区・比例代表並立制の下における両者の關係がどのようにかわったのか明らかにすること。

(3) 参議院が、参議院が創設された時点から今日まで、首相の指導力にどのような影響を及ぼしてきたかについて、時系列的に明らかにすること。

## 3. 研究の方法

(1) 中選挙区制度の下における、首相と自民党の派閥政治家・族議員の關係を把握し、ついで、小選挙区比例代表制度の下における、首相と自民党の派閥政治家・族議員の關係を把握し、比較を試みる。

首相と派閥政治家の關係については閣僚ポストの派閥への割り振り方や党執行部ポストの派閥への割り振り方を中心に考察する。また、族議員については、いくつかの政策立案に事例に着目し、政策に対する影響力がどのように変化したか、定性的に把握することを試みる。

(2) 中選挙区制度の下における、首相と自民党の官僚の關係を把握し、ついで、小選挙区比例代表制度の下における、首相と官僚の關係を把握し、比較を試みる。この際、特に首相と内閣官房の人員や内閣官房の権限を把握する。

(3) 首相が政策や法案を立案する過程で、参議院が、1947年の創設以来、現在までどのような影響を及ぼしてきたかについて、時系列的に把握する。その際、法案のデータベースをつくるとともに、新聞記事や政治家の回顧録から、参議院が政策過程に及ぼしてきた影

響を定性的に把握に務める。参議院については資料が不足しているため、政治家にインタビューし、その記録を残す「オーラルヒストリー」の手法も活用する。

#### 4. 研究成果

(1) 中選挙区制度から小選挙区・比例代表制に改められた結果、首相の派閥政治家、族議員は全般的に高まったことが判明した。

派閥政治家に対する首相の指導力は中選挙区制の下においても一定のものではなく、変容していたことが明らかになった。具体的には 1970 年ころまでは、首相は自分の所属する派閥の規模より相対的に大きな比率を占める形で閣内に多くの閣僚を起用しており、閣内における首相の指導力はそれ以後の時期に比べ強いものであった。以後、首相は派閥均衡人事を余儀なくされ、自分の出身派閥の規模に応じた割合の閣僚しか自分の派閥から起用できなくなり、閣内における首相の指導力は低下していく。

また、1970 年終わり頃までは、首相は自民党における枢要ポストである幹事長に基本的に自分の派閥に属する政治家を起用することが出来ており、党内における指導力も強いものであった。しかし、その後、首相は幹事長に他の派閥に属す政治家を起用できなくなり、党内における指導力も低下していく。

このように中選挙区制の下でも首相の指導力は一定のものではなく、幅があった。

しかし、政治改革以後の首相の指導力を政治改革以前の首相の指導力を比較すると、中選挙区制の初期の時代と比べてもなおやはり、政治改革以後の首相の指導力はより強大なものである。それは、やはり政治改革により小選挙区制・比例代表並立制が導入されてから以降は、首相が派閥にほとんど配慮せず、閣僚人事を行えるようになったことに現れ

ている。また、幹事長ポストにも派閥に配慮せず、基本的に自分に近い政治家を起用することが可能となったことに現れている。

また、族議員に対しても首相の指導力は中選挙区制の時代に比べ全般的に高まった。以前に比べれば、族議員の反対を押し切るかたちで政策を立案することは非常に難しかった。しかし、政治改革以降は、族議員の反対を押し切って、政策を立案することが可能になった。

(2) 官僚に対する首相の指導力も以前に比べれば全般的に高まった。特に重要なのは首相が直接指示することが可能な内閣官房の組織が 2001 年の省庁再編以降急速に拡大したことがある。以前は首相が直接指示可能な、内閣官房の人員の数は極めて限られたものであった。しかし、省庁再編とともに内閣法が改正された結果、首相の閣議における議案発議権が認められるとともに、内閣官房で重要政策を企画立案することが認められた。このことにより、首相は自分の指導の下に政策立案をすすめたい場合に必要な組織と人員を内閣官房に配置することが可能となった。

この結果、内閣官房の組織は増大を始め、そこに配属される人員の数も増えてきている。また、各省と連絡調整にあたる人員も内閣官房で強化されており、この人員を通じた首相の各省の官僚に対する指導力も増加したと考えられる。

(3) また、参議院が首相の指導力に対してどのような影響力を及ぼしてきたか明らかにした。ここでまず、着目したのは、日本の議院内閣制における参議院の独特の地位である。

議院内閣制の本質は一般的に次の二つであると考えられている。第一に、内閣は議会

の信任に依っていること。第二に、内閣は議院を解散できること。日本国憲法の下で、内閣と国会の関係をみるとこのような関係が成立しているのは内閣と衆議院の間だけである。このような関係は内閣と参議院の間では成立しない。内閣は参議院の信任に依っておらず、内閣は参議院を解散することができない。言い換えると日本国憲法は内閣と衆議院の意見が合致することを予定している。しかし、日本国憲法は内閣と参議院の意見が合致することは予定していないのである。

内閣と参議院の意見が合致しない場合に、憲法は衆議院を参議院に優越させることによって国政の停滞を避けようとしている。しかし、衆議院の参議院に対する優位性は強いものではない。首相指名や予算と条約の審議においては、衆議院の議決が参議院の議決に優先する。しかし、法案審議における衆議院の参議院に対する優位性は強いものではない。衆議院と参議院の議決が異なった場合、衆議院が出席議員の三分の二の賛成で再可決した場合は、衆議院の議決が国会の議決となる。しかし、与党が衆議院の三分の二の議席を確保することは困難で、これまで稀なことであった。

このため、首相にとっては、参議院でいかに法案を成立させるために必要な多数派を形成することが課題となるのである。

まず、本研究は歴代首相にとっては二つの課題があったことを明らかにした。まず、第一に参議院における与党勢力を過半数にすること。第二に、与党勢力を過半数にした後は、参議院の与党議員から内閣が提出する法案に対する支持を確保すること。

ついで、首相は法案に対して参議院の過半数の議員から支持を獲得するために閣内で法案を準備する過程、衆議院の法案審議に臨む際などであらかじめ参議院の意見に配慮

し、法案の内容を修正してきたことを明らかにした。しかし、それでもなお、首相は、参議院の法案審議過程で重要法案の修正を余儀なくされることがしばしばあった。またのみならず、重要法案の成立を拒まれることすらあったことを示した。

政治改革以降、首相に衆議院議員に対する指導力は高まった。しかし、参議院の権限はそのまま変化しなかったため、参議院の独立性が顕著になり、首相の指導力を牽制する機能が一層明らかな形で発揮されるようになったのである。

また、研究の過程では参議院自民党国会対策委員長、参議院自民党幹事長などの要職を経験した片山虎之助氏に 2008 年 1 月から 2008 年 5 月まで全部で 8 回にわたり、インタビューを実施し、その記録を冊子としてまとめ印刷した。

## 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 2 件)

- ① 竹中治堅『参議院とは何か 1947-2010』中央公論新社, 2010, 378 頁
- ② 片山虎之助『片山虎之助 オールラヒストリー』政策研究大学院大学, 2010 年 3 月, 249 頁

## 6. 研究組織

### (1) 研究代表者

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