

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24年6月1日現在

機関番号：16201

研究種目：基盤研究（C）

研究期間：2008～2011

課題番号：20530106

研究課題名（和文） 民主党議員の研究－集票システムと政策形成行動－

研究課題名（英文） A Study of the DPJ Legislators: Their Behavior in the District and the Diet.

研究代表者

堤 英敬 (TSUTSUMI HIDENORI)

香川大学・法学部・准教授

研究者番号：20314908

研究成果の概要（和文）：本研究では、選挙制度改革後の政党組織の態様を明らかにするための一つの試みとして、民主党議員の選挙キャンペーンと政策形成行動について、党本部や地方組織との関係という観点から分析を行った。香川県内の選挙区選出の国会議員を対象とした事例研究からは、選挙においては候補者中心の集票システムが構築され、各選挙区に適合的な選挙キャンペーンが展開されていたことが明らかになった。また、政策形成の場面においても、民主党議員は党執行部から自律的であることを志向し、実際にも一定程度、自由な活動が許容されていたことが明らかになった。

研究成果の概要（英文）：This research analyzed the DPJ legislators' behavior in their districts and the Diet to investigate the relationship between party executives and other member after the reform of electoral system in Japan. From case studies of the DPJ legislators elected from the districts within Kagawa Prefecture, we found that they conducted election campaigns which were more centered on candidate than party and were suitable for their district. In addition, it was suggested that the DPJ legislators preferred to keep autonomy of policy making behavior from party executives and, in some degree, it was allowed in policy making process in the DPJ.

交付決定額

（金額単位：円）

	直接経費	間接経費	合計
2008年度	700,000	210,000	910,000
2009年度	1,000,000	300,000	1,300,000
2010年度	900,000	270,000	1,170,000
2011年度	700,000	210,000	910,000
年度			
総計	3,300,000	990,000	4,290,000

研究分野：政治過程論

科研費の分科・細目：政治学、政治学

キーワード：政党組織、民主党、選挙キャンペーン、政策形成過程、選挙制度改革

1. 研究開始当初の背景

1994年に導入された小選挙区比例代表並立制は、候補者中心の選挙競争を政党・政策中心の選挙競争へと変革することを目的と

し、結果として政策的に凝集性の高い政党組織を生み出すことが想定されていた。新制度下で本研究開始時までに4回の衆院選が実施されたが、選挙競争が政党中心となったのか、政党の政策的・組織凝集性は高まったの

かという問いに対する評価は未だ定まっていないのが現状と思われる。一方では、小選挙区制の導入を背景として、政党のリーダーが党内の異論を抑え、政策的な主導性を発揮し得るようになったとする議論がある。すなわち、小選挙区制下では政党公認の重要性が高いため、公認権を有する党執行部が強化されたとされる。他方で、選挙キャンペーンにおける個々の候補者の役割が大きく、政党内の政策的分散も大きいことから、選挙制度改革後も政党組織の集権性や凝集性はさほど高まっていないとする議論も存在する。

こうした小選挙区制導入の政党組織に対する影響への評価の違いは、前者が政策形成過程を対象としているのに対し、後者が選挙区レベルでの選挙キャンペーンを観察していることに一定程度依存しているように思われる。総合的に見て、議員がどの程度政党組織から自律的であるのか、あるいは制約を受けているかを明らかにする上では、議員行動を特定のフェイズに限定して観察するだけでは不十分であり、議員行動の包括的な分析が必要とされる。

もう一つの問題としては、中選挙区制の慣性がある。政党組織や議員行動に関する先行研究はおもに自民党・自民党議員を対象として進められてきたが、中選挙区制に適応した集票システムや政策形成の慣行を形成してきた自民党を対象とした場合、制度改革の効果は中選挙区制期の慣性によって十分に現れなかったり、経路依存的な形で表れたりする可能性が考えられる。この点で、選挙制度改革以降に結成された後、二大政党の一翼を担うに至った民主党は、旧制度からの慣性から相対的に自由であると考えられる。つまり、民主党を研究対象とすることで、選挙制度改革と政党組織、議員行動との関係について、興味深い知見が得られるものと期待される。

2. 研究の目的

本研究は、民主党議員の(1)選挙キャンペーンと集票システムおよび(2)政策形成活動の分析を通じて、国会議員と党本部、党地方組織、支持団体、支持者といった政党を構成するアクターとの関係を明らかにし、選挙制度改革以降の政党組織の在り方を解明することを目指したものである。その際、これまでの議員研究や政党組織の研究がおもに自民党を対象として進められ、民主党議員の行動や党組織を扱った研究がほとんどない現状に鑑み、まずはミクロ・レベルのデータ収集と集約を行うことを、第一義的な目的とした。

こうした観点から、本研究では次のような論点について一定の解答を得ることを目指した。

(1) 当該候補者の個人後援会、地方議員との関係、各種団体との関係および政党本部による選挙運動支援について分析を行うことで、民主党候補者が選挙キャンペーンを遂行する上で、党本部や党地方組織がどのように位置付けられるのか、何を媒介として有権者や支持者、支持団体等との関係が成立しているのかといった民主党候補者の集票システムの構造を、候補者のリクルートメント過程も含めて明らかにする。

(2) 民主党議員の政策形成活動の指向、政策形成に関与するための具体的な手段(政党の政策関係組織への加入、官僚や関係団体などの接触等)、政策的な能力を獲得していく過程について検討することで、個々の議員による政策形成活動の自律性の程度と政党の関与の度合いを明らかにする。

併せて本研究では、政党組織の中でも特に、支持者や支持団体と直接的な接点を持ち、党の基盤となる地方組織(party on the ground)に焦点を当て、党地方組織の特性ならびに、そこでの所属国会議員の位置づけを明らかにする。これにより、いわゆる院内組織と院外組織の関係を含めた政党組織全体の構造がより明確になると期待される。

3. 研究の方法

本研究は、議員レベルでの詳細なデータの収集と集約を第一義的な目的としていることから、基本的に分析対象の数を絞った事例研究のアプローチをとる。具体的な分析対象は、香川県内の選挙区から選出された民主党所属の国会議員である小川淳也氏(衆院・香川1区選出)、玉木雄一郎氏(衆院・香川2区選出、研究開始時は候補予定者)および植松恵美子氏(参院・香川県選挙区選出)である。香川県においては、民主党発足時に社民党地方組織が民主党へと移行しなかったことから、民主党の地方組織は組織的な基盤を欠いており、初めて国会議員が選出されたのは2005年になってからであった。このように、香川県では民主党議員や党地方組織に対する旧制度からの影響は小さいと考えられ、小選挙区制下での議員行動と政党組織に関心を払う本研究においては、好適な事例といえよう。

データの収集は、小川・玉木・植松各氏ならびにその秘書や後援会、選挙対策組織の関係者、民主党香川県連スタッフらへの聞き取り調査を中心として行った。また、2009年衆院選、2010年参院選においては、各候補者の選挙キャンペーンに帯同しての調査を行ったほか、選挙時以外にも小川・玉木・植松各氏が行った国政報告会等の日常的な活動を視察した。さらに、党地方組織の形成過程については、全国紙地方版や地方紙の記事収集

を行っている。

なお、本研究の採る事例研究アプローチからは興味深い知見が得られるものと期待されるが、一般化を指向する上では、サンプルの少なさは致命的な問題となる。特に政策形成活動については、対象となる議員の国会議員としてのキャリアが短く、十分な情報が得られない可能性が考えられたため、全民主党議員を対象としたアンケート調査を行うことで、より体系的な情報の収集に努めた。

4. 研究成果

本研究では、民主党議員の集票システムの特性を明らかにするため、2009年衆院選、2007年、2010年参院選において香川県内の選挙区から擁立された民主党候補者の選挙キャンペーンの分析を行った。

2007年参議院選挙に立候補して当選した植松氏の選挙キャンペーンの分析からは、基本的には候補者自身を中心とし、企業経営者である候補者の持つ資源を活用した集票システムが形成されていたことが分かった。確かに党本部や党地方組織からの全面的な支援はあったものの、基本的には候補者自身やそのスタッフを中心とした緩やかな連合体とでも言うべき構造となっていたといえる。また、有権者へのアピールに関して、候補者の個人的資質を前面に出し、政策的にも、マニフェストに示された内容を取捨選択するなどして、候補者自身の意向が反映されたキャンペーンが展開されていた。

2009年衆院選においては、香川1区から立候補した小川氏と、同2区から立候補した玉木氏の選挙キャンペーンについてフィールド・ワークを実施し、その異同について分析を行った。その結果、両者はともに候補者自身の手で候補者を中心とする集票システムを構築していた点や、既存組織を媒介としない直接動員戦略を重視していた点で共通していたことが分かった。他方で、有権者に対するメッセージに注目すると、比較的都市化した1区の候補者である小川氏がマニフェストに添った政策的主張を行っていたのに対し、農村的な2区の玉木氏の政策的主張は(財務省出身という自らの経験に裏打ちされた)行財政改革と(選挙区の主要産業である)農業政策が中心に据えられていた。また玉木氏のとったキャンペーン手法は、自民党支持層への浸透を目指したものとなっていた。両候補は年齢的にも近く、ともに官僚出身であるなど、比較的良好なバックグラウンドを持っていたが、両者の選挙キャンペーンは、各々の選挙区に適合的なものとなっていたことが明らかになった。

2010年参院選については、民主党が社民党とともに推薦した無所属候補である岡内須

美子氏の選挙キャンペーンを、自民党候補のそれと比較しながら分析した。2010年参院選で、自民党は公募での候補者選定を行ったのに対し、民主党は公認候補の擁立を目指したものの社民党との関係から候補者擁立が難航し、結局、連合香川の仲立ちによって一人区では唯一、無所属候補を社民党とともに推薦することとなった。また、自民党が党地方組織主導の選挙キャンペーンを行ったのに対し、岡内陣営は、社民党が民主党との連立政権から離脱したこともあって効果的な運動を展開することができなかった。2010年参院選では、2人区での複数候補擁立に見られたように民主党執行部の積極性が目立ったが、香川では「地域の事情」が色濃く反映された選挙戦が展開されていたといえる。

以上のように、本研究が対象とした事例からは、候補者中心の集票システムが形成されていたことや、選挙区の環境を反映した選挙過程が展開されていたことが明らかになった。こうした傾向は、民主党全議員を対象として実施したアンケート調査の結果からも確認することができる。回収率が低い水準に留まったため一般的な傾向を見出すことは難しいが、民主党議員は、民主党や自らの支持者よりいわゆる無党派層からの支持が重要だと認識しているにもかかわらず、他方では、選挙運動を展開するために必要な資源は自らが集めているとの認識があることが分かった。

政治家の最大の目標とされる再選目標の達成が候補者自身に依存していることは、党地方組織の性格ともパラレルな関係にある。民主党香川県連の組織的特質を分析したところ、それは国会議員・候補者の後援組織の集合体としての性格が極めて強く、恒常的で多様な資金源を確保できていないなど、「弱い制度化」に留まることが明らかになった。その背景には、香川県における民主党の発足に際して、社民党地方組織が民主党へと移行せず、元衆院議員の後援会を中心に形成され、主要支持団体である労働組合とも距離が存在するなど、組織的な基盤を欠いてきたことがあると考えられる。こうした党の組織基盤の脆弱さは、候補者自身で集票のための資源調達を行う必要性を高め、さらにその結果として党地方組織の求心性を低いままにとどめる効果を持ったといえるだろう。もともと、民主党の地方組織は地域によって異なる経過を辿りながら形成されてきたこともあり、地域によって党地方組織の性格や、そこにおける国会議員の位置づけには大きな違いがあると推測される。こうした党地方組織間の差異について検討を進めることは、今後に残された課題である。

民主党議員の政策形成過程への関与については、香川県内の選挙区から選出された国

会議員を中心として、各議員が経験した役職等に応じたインタビュー調査を行った。ここからは、委員会所属に関しては予算委員会等を除いて、基本的には議員の希望が尊重されていることや、各省レベルでの意思決定における政務三役の主導性が後退しつつあること、政策調査会をはじめとした党側の役割が手続き的、質的に増大しつつあること、さらには参議院会派の自律性が比較的高いことなどを窺い知ることができた。限られた調査ではあるが、執行部－議員関係から見た場合、政策形成の場面においても個々の議員の役割、自律性は決して小さくはなく、民主党内の政策的意思決定が比較的分権的であることが示されたと考えられる。

また、前述した民主党全議員に対する調査でも、概ねこうした傾向と符合するような結果が得られた。民主党議員は、基本的にはマニフェストに対して忠実であるべきとの考え方を持つ者が多い一方で、党と自らの政策的方向が異なる場合、相対的には自らの考え方を優先すべきと考える議員が多くなっていった。また、同調査においては、個々の議員が政策形成やマニフェスト策定に関与する機会を持つべきだとする回答が多かった。

なお地方レベルにおいては、政権交代後、利益団体等からの政策的要求を都道府県連で集約する体制がとられ、香川県連内にも地域戦略会議が設置された。ただし、本研究でのインタビューやアンケート調査、各種報道を総合して考えると、地域戦略会議が実質的な利益集約を行っているとはまでは言えないのが現状と思われる。

本研究が分析対象とした民主党議員の例から考察すれば、当選・再選のためかなりの「自助努力」を必要とされることと、政策形成活動における党執行部からの自律性への志向の間には、一定の関連があることが推測される。すなわち、少なくとも議員の主観として当選のための資源を自己負担しなくてはならないのであれば、一概に党の集権性は高まらないと考えられる。もっとも、本研究の対象はごく限定的なものであり、より一般的な知見を得るために研究対象を広げていく必要があることは言うまでもない。

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3件)

- ①堤英敬「民主党一有権者関係：統治モデルに関する志向と党派性」『政策科学』19巻3号、2012年、123-141頁(査読無)
- ②森道哉「政策決断・研究・政策科学」『政策科学』19巻3号、2012年、443-459頁(査

読無)

- ③堤英敬・森道哉「民主党候補者の集票システム：2007年参院選香川県選挙区を事例として」『選挙研究』24巻1号、2008年、48-68頁(査読無)

[学会発表] (計4件)

- ①堤英敬「候補者公約の継続と変容：政策的アピールにみる政党－候補者関係」日本政治学会 於) 日本大学 (2009年10月12日)
- ②森道哉「民主党地方組織の形成過程：香川県の場合」日本選挙学会 於) 同志社大学 (2009年5月17日)
- ③堤英敬「民主党一有権者関係：政策選好と選挙前政策調整志向」日本選挙学会 於) 同志社大学 (2009年5月17日)
- ④堤英敬「民主党候補者の集票システム：2007年参院選香川県選挙区を事例として」日本選挙学会 於) 日本大学 (2008年5月17日)

[図書] (計3件)

- ①白鳥浩編著『衆参ねじれ選挙の政治学：政権交代下の二〇一〇年参院選』ミネルヴァ書房、2011年 (堤英敬・森道哉「政権交代と選挙過程における政党地方組織：香川県選挙区」79-109頁)
- ②上神貴佳・堤英敬編著『民主党の組織と政策：結党から政権交代まで』東洋経済新報社、2011年 (堤英敬・森道哉「民主党地方組織の形成過程：香川県の場合」99-134頁)
- ③白鳥浩編著『政権交代選挙の政治学：地方から変わる日本政治』ミネルヴァ書房、2010年 (堤英敬・森道哉「民主党候補の選挙キャンペーンと競争環境：香川一区・二区」37-64頁)

[その他]

堤英敬・森道哉『民主党国会議員調査・調査結果報告書』、2011年

6. 研究組織

(1) 研究代表者

堤英敬 (TSUTSUMI HIDENORI)
香川大学・法学部・准教授
研究者番号：20314908

(2) 研究分担者

森道哉 (MORI MICHIIYA)
立命館大学・公務研究科・准教授
研究者番号：40380141