

科学研究費助成事業 研究成果報告書

平成 27 年 5 月 21 日現在

機関番号：12601

研究種目：基盤研究(C)

研究期間：2012～2014

課題番号：24530128

研究課題名(和文)現代日本の議院内閣制に関する理論的・実証的研究

研究課題名(英文)Theoretical and empirical research on contemporary Japanese Parliamentary Government

研究代表者

川人 貞史(Kawato, Sadafumi)

東京大学・法学(政治学)研究科(研究院)・教授

研究者番号：10133688

交付決定額(研究期間全体):(直接経費) 3,500,000円

研究成果の概要(和文):本研究は、現代日本の議院内閣制の作動を、(1)近年の議院内閣制の制度改革、(2)制度の制約の中で効用最大化をめざす政治アクターの相互作用、(3)政治過程に注目しながら、理論的・実証的に研究することを試みている。具体的には、1) リーダーシップ、政官関係、マス・メディアと内閣の存続の分析、2) 内閣と官邸の組織と運営、3) 議院内閣制と衆参ねじれ国会の関係、4) 与党内問題としての信任関係、に焦点を当てて分析を行った。その成果を、『議院内閣制』(シリーズ日本の政治1)東京大学出版会、2015として刊行した。

研究成果の概要(英文):This research project analyzes the operation of the contemporary Japanese parliamentary government with a special emphasis on (1) recent institutional reform, (2) strategic interactions of political actors under institutional constraints, and (3) political process. More specifically, it analyzes 1) how the leadership, relations with bureaucracy, and mass media affect the survival of cabinets; 2) how the cabinet and the Prime Minister's office are organized and managed; 3) how the divided Diet affect the performance of parliamentary government; and 4) how the government party jeopardizes the confidence relationship. Part of the results of the analysis will be included in a book entitled "Parliamentary Government" published by the University of Tokyo Press in 2015.

研究分野：政治学

キーワード：議院内閣制 日本の政治 ねじれ国会

1. 研究開始当初の背景

従来、議院内閣制は、憲法学においては議会と内閣の権力分立を大前提として、均衡本質説と責任本質説のいずれが適切かの論争があり、現在では、高橋和之『国民内閣制の理念と運用』(1994)によって、国政の中心を内閣に見て、総選挙を通じて国民の多数派に支持された内閣の形成を実現する民主政治の運用が提唱されている。他方、内閣制度と政官関係は、行政法学と行政学分野として、その法制度と政治的実態の研究が進められている(山口二郎『内閣制度』2006、日本行政学会『行政改革と政官関係』2007など)。現代政治の実証的研究としては、内閣や官邸をコア・エグゼクティブとして捉える執政研究(伊藤光利編『政治的エグゼクティブの比較研究』2008)、小泉内閣や首相のリーダーシップに注目する個別的な実証研究(大嶽秀夫『小泉純一郎ポピュリズムの研究』2006、竹中治堅『首相支配』2006、内山融『小泉政権』2007)などがある。

私は、議院内閣制の政策プロセスを委任と責任の連鎖と捉える比較政治学のモデル(Ström, "Delegation and Accountability in Parliamentary Democracies," 2000)と対比して、わが国の議院内閣制を捉えている(川人『日本の国会制度と政党政治』2005、「二重の国会制度モデルと現代日本政治」2010、なお、飯尾潤『日本の統治構造』2007、松下圭一『政治・行政の考え方』1998、西尾勝「議院内閣制と官僚制」1995も同様)。すなわち、一般に議院内閣制の政策プロセスは、有権者・国会・首相・大臣・各省という委任と責任の連鎖として捉えられる。

しかし、自民党長期政権においては、それとは異なる政策プロセスが形成され、各省が地方・業界からの要望や利益を代表する形で政策形成の中心的役割を果たし、大臣は各省の政策を代弁する代理人となり、首相のリーダーシップは限られていた。そこに、与党・自民党が政調会で閣法を事前審査することによって、各省の法案に与党の意向が組み込まれた。

1990年代の行政改革によって首相権限や内閣機能の強化がはかられ、2001年に登場した小泉内閣は、首相の強力なリーダーシップと相まって、政策プロセスを国際標準の委任と責任の連鎖としての議院内閣制へ近づけようとした。さらに、自民党政権の政府・与党二元体制を権力の二重構造として批判する民主党は、2009年に政権交代を達成し、脱官僚依存を掲げ、党政策調査会を廃止し、政策プロセスを政府に一元化しよう変更した。すなわち、マニフェストを実施するために首相・大臣・各省官僚制の委任・責任関係を強化する政治主導と政務三役が中心となる政策決定の原則を掲げ、従来の地方・業界から各省への陳情を禁止して党幹事長室の一括管理に変更した。

この政策プロセスでは、首相のリーダーシ

ップが格段に重要になったが、民主党政権は、そのリーダーシップの混乱、参院選敗北による衆参ねじれ現象、首相・執行部の脱小沢戦略による党内抗争激化などによって迷走を続け、2年間で2人の首相が退陣せざるを得ず、3人目の首相が登場した。図3の政策プロセスも首相の交代のたびに変更され、政治主導・官邸主導も政策決定の政府一元体制も安定しているとは言いがたい。

2. 研究の目的

内閣がその存立の基礎を議会の支持の上に置き、議会に対して責任を負う体制である議院内閣制の下で、戦後日本の政治過程は徐々に変容してきた。1990年代に自民党一党長期政権が終わると、政治改革や行政改革などが推し進められ、小泉首相と内閣は政治主導、官邸主導の強いリーダーシップを発揮した。しかし、その後の首相は衆参ねじれ国会に直面し、民主党への政権交代後もリーダーシップの混乱が続いている。

本研究は、こうした現代日本の議院内閣制の作動を、(1)近年の議院内閣制の制度改革、(2)制度の制約の中で効用最大化をめざす政治アクターの相互作用、(3)政治過程に注目しながら、理論的・実証的に研究することを試みる。

3. 研究の方法

本研究は研究開始当初の背景で述べたこれまでの研究成果をさらに発展させ、現代日本の議院内閣制の作動を、(1)近年の議院内閣制の制度改革、(2)制度の制約の中で効用最大化をめざす政治アクターの相互作用、(3)政治過程に注目しながら、理論的・実証的に研究する。現代日本の政治過程を、1回限りの個性的な歴史的事象として分析するだけにとどまらず、比較政治学的に新制度論アプローチを用いることでより一般性のある研究枠組みの中で、日本の議院内閣制を捉えることができる。本研究では、具体的には、次の4つの議院内閣制の制度に焦点を当てて、分析を試みる。

- 1) リーダーシップ、政官関係、マス・メディアと内閣の存続の分析
- 2) 内閣と官邸の組織と運営
- 3) 議院内閣制と衆参ねじれ国会の関係
- 4) 与党内問題としての信任関係

これらの問題を、従来の議院内閣制の研究とは異なる切り口で分析することにより、理論的・実証的研究をより進展させることをめざす。

4. 研究成果

(1)2012年度では、1) リーダーシップ、政官関係、マス・メディアと内閣の存続の分析、および、2) 内閣と官邸の組織と運営、を中心に、データ収集と聞き取り調査と分析に取りかかった。

まず、内閣存続の数量分析を行うためのデ

一夕の収集・整備を進めた。具体的には、首相の日程データを朝日新聞の首相動静記事をもとに作成し、1980年の鈴木善幸内閣から2012年の野田佳彦内閣まで32年分をテキスト・データ・ファイルとして整理した。予備的にテキスト・マイニングの手法を用いて首相が面会する政治家・官僚を所属府省、役職をもとに分類し、接触頻度を算出して、首相がどの範囲のアクターたちとより頻繁にコミュニケーションを取り、また、どの政策分野により関心が強く、したがって首相が多くの時間をかけるかを分析する手がかりとする。

次に、内閣官房および内閣府に勤務した経験のある一般職公務員退職者の方を対象に、研究代表者、連携研究者が内閣官房の組織、運営について詳細な聞き取りを行った。

(2)2013年度では、(3)議院内閣制と衆参ねじれ国会の関係、(4)与党内問題としての信任関係、を中心に分析を進めた。具体的には、ねじれ国会における首相の頻繁な辞任問題について、それが、必ずしも議院内閣制の辞任の制度的理由には該当せず、いわば、首相が追い込まれて、いやになって辞任するケースが多く、辞任してもねじれ国会の事態はまったく変わらず後継首相は同じ苦境に直面するだけであり、その意味で辞任するだけの価値のないことを明らかにした。首相が辞任しなければならない制度的理由は、(1)総選挙の敗北、(2)不信任決議(案の提出)、(3)参議院選の敗北、(4)党首選の敗北、(5)自発的辞任の5つだけであり、これは、内閣の存続条件である(1)衆議院(下院)における多数派の支持、(2)政権党(連合)内における内閣支持、のうちいずれか1つが満たされなくなるときに対応する。

これらの成果を含めて、議院内閣制に関する日本および比較政治学的分析をまとめた単著の執筆に取りかかった。

(3)最終年度の2014年度では、5月にルートヴィヒ・マクシミリアン大学(ミュンヘン)における研究ワークショップにおいて、日本のねじれ国会における立法の生存分析について研究報告を行い、また、ドイツ連邦議会調査(ベルリン)を行った。さらに、これまでの研究成果をまとめ、その一部を『議院内閣制』(シリーズ日本の政治1)東京大学出版会、2015として刊行した。

(4)本研究の主要な成果である『議院内閣制』は、現代日本の議院内閣制に焦点を当て、それをよりよく理解するためには、比較政治学的な理論と実証が重要であることを、強調する著作である。本書は、各国の議院内閣制の制度と比較して日本の制度を相対化することにより、日本の議院内閣制の作動が、他のシステムとは異なるところがあることを明らかにした。さらに、首相やその他の重要な

政治アクターたちが、日本の議院内閣制の制度を必ずしも適切に理解していないと思われる行動を取っていることも明らかにした。現代政治学の理論的・実証的な比較研究にもとづく分析結果として、国内の独特の議論にとらわれた従来の議院内閣制に関する説明とは異なるオリジナルな内容にすることができたと考えている。

特に、議会と内閣の関係とその作動において、議院内閣制の根幹制度のバリエーションが現れていることを指摘し、日本の議院内閣制の特徴を理論的に論じている。本書においては、内閣の存立、信任関係、解散、立法と2院制に焦点を当てている。

内閣の存立に関して、内閣は議会の信任にもとづいて存立し、議会で政府提出法案を可決成立させることで、その政策を実施することができる。また、一般に、首相には議会多数党の党首が就任する。議院内閣制は、理念型として非連邦型国家の1院制における政治システムであり、そこでは、内閣の存立と法案の成立に必要な議会の多数は一致する。しかし、強力な第2院をもつドイツ、オーストラリア、日本の場合には、両者が異なる可能性がある。日本の衆参ねじれ国会は、内閣の存立の条件である衆議院の多数派の支持が確保されているが、衆議院の多数派の支持とともに法案の成立に必要な参議院の多数派の支持が(つねには)得られないことによってもたらされた。内閣の存立の必要条件は、1)衆議院(下院)の多数の支持、および、2)政権党内の支持、である。日本において近年頻繁な首相の交代が起こったが、その中にはこの2つの条件が満たされているにもかかわらず参院選での敗北や衆参ねじれ国会を理由として辞任した例があった。後継首相は、退陣した首相と同じ苦境に立たされるだけで、首相の交代によって事態は一切改善されない。衆参ねじれ国会および参議院で多数を失うことは、政権の存立とは必ずしも直接的な関係がない。

信任関係について、内閣と議会の信任関係とは、議会(下院)の多数派と内閣とをつねに一致させる関係であり、与党と内閣の関係である。与党が議会の多数派として内閣をつねに支持していれば、信任関係は揺らがない。野党がしかける内閣不信任決議案も、少数派政権でない限り、可決する可能性はない。ということは、内閣の交代は、総選挙による政権交代を除けば、もっぱら、政権政党の問題によって生じるということである。したがって、議院内閣制における首相や内閣に対する信任というのは、与野党対立の問題ではなくて、与党内の問題である。この信任関係を逆に用いて、政府の政策や法案に対する与党議員の造反を抑える手続が多くの議院内閣制諸国にはある。すなわち、内閣は、法案や政策に対する議会の採決を内閣に対する信任の問題と宣言することによって、内閣総辞職や解散総選挙を恐れる与党議員を締め

付け、政府の方針に従わせることができる。しかし、この手続は日本には存在しないため、内閣に対する信任と政府法案の成立とは制度的に連動していない。

解散について、議院内閣制に特有の解散権は、政治的行き詰まりを打開するため、あるいは政治的好機をつかむために、首相が（事実上）行使する。しかし、イギリスやドイツのように、原則として解散を行わず、下院の任期満了時に総選挙を行う国も多い。多くの国において、解散権の行使は制限されており、首相や内閣の意のままになるとは限らない。日本のように首相が自由な早期解散権を行使できるのは世界の中でむしろ例外的である。他方で、首相の解散権はつねに首相に有利な結果をもたらすとは限らない。自由な解散権の行使の慣行があるばかりに、首相はそれを行使する時期を探し、見つからないときには、首相の権力が低下することになる。首相自身が解散権を封じることで有利になることもあると考えられる。

立法と2院制について、日本は議院内閣制としては例外的に強い第2院を持っており、衆議院と参議院の議決が異なったときには、衆議院の出席議員の3分の2以上の多数による再可決で法案を成立させることができる。2007-2009年の衆参ねじれ国会では、自公連立政権は衆議院の3分の2以上の多数で再可決することができたが、2010-2012年の衆参ねじれ国会では、民主党中心の連立政権は衆議院の3分の2の議席を持っていなかったため、再可決によって法案を成立させることはできなかった。その場合、法案の成立条件は、両院の多数派が同時に賛成すること（concurrent majority）であり、政権党側は、政府提出法案を野党が許容するまで修正する譲歩を行うことによってしか成立させることができない。自公連立政権と比較すると、民主党政権では閣法の法案成立率が低く、修正率が高い。民主党政権は、国会運営の稚拙さと相まって、ねじれ国会における国会運営に苦しんだということができる。

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 1 件)

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, 2013年春号 第5号, 2013, 75-85

〔学会発表〕(計 1 件)

Sadafumi Kawato and Mikitaka Masuyama, "Does the Divided Diet Make a Difference," Workshop on Heterotemporal Parliamentarism, Ludwig-Maximilians-University, München, Germany, May 8-9, 2014.

〔図書〕(計 2 件)

川人貞史, 議院内閣制, 東京大学出版会, (川人貞史編「シリーズ日本の政治」1), 2015, 240

川人貞史, 衆参ねじれ国会と政権の運営, ナカニシヤ出版, 西原博史編『立法システムの再構築』(『立法学のフロンティア』第2巻), 2014, 111-133

6. 研究組織

(1) 研究代表者

川人 貞史 (KAWATO, Sadafumi)
東京大学・大学院法学政治学研究所・教授
研究者番号: 1 0 1 3 3 6 8 8

(2) 研究分担者

なし

(3) 連携研究者

待鳥 聡史 (MACHIDORI, Satoshi)
京都大学・大学院法学研究科・教授
研究者番号: 4 0 2 8 3 7 0 9

山田 真裕 (YAMADA, Masahiro)
関西学院大学・法学部・教授
研究者番号: 4 0 2 6 0 4 6 8