

科学研究費助成事業 研究成果報告書

平成 27 年 6 月 22 日現在

機関番号：32621

研究種目：基盤研究(C)

研究期間：2012～2014

課題番号：24530147

研究課題名(和文) 議院内閣制下での政党の行政府エリート輩出機能の考察・日英独の比較分析

研究課題名(英文) Party Management of Executive Elites in the Parliamentary System

研究代表者

河崎 健 (Kawasaki, Takeshi)

上智大学・外国語学部・教授

研究者番号：20286751

交付決定額(研究期間全体)：(直接経費) 2,100,000円

研究成果の概要(和文)：本研究は、日英独において主要政党が行政府エリート(閣僚、副大臣、政務次官など)を輩出する上での役割を考察するものである。組織化が進んだドイツとイギリスにおいては、国政で政治家になる前に党内でキャリアを積んだり、政治活動を行うことが重要なステップになることが確認された。またイギリスにおいては、とくに下院議員に当選後に政府内役職を積み上げることで閣僚になる道が開けるのに対して、ドイツでは連邦議会議員としてだけでなく、州政府での閣僚経験や他分野での指導的立場に就いていた実績が閣僚になるために重要であることが分かった。3国の違いは、各国における政党の役割によるところが極めて大きいといえる。

研究成果の概要(英文)：In this research I have compared how the executive elites (minister, junior minister, Parliamentary secretary etc.) were chosen, and what the role of political parties in such choices. In the UK and Germany where well organized political parties offer some training opportunities for the politicians in future the activities in the parties will become a profitable condition for their career as minister. While in the UK the MPs in the House of Commons become somewhat positions in the government what can led to his success the minister position, in Germany many ministers are not only chosen from the Lower House, Bundestag, but also from State government or from other sectors outside of political area. The role of political parties will cause partly differences between Japan, the UK and Germany.

研究分野：政治学

キーワード：ドイツ イギリス 政党

1. 研究開始当初の背景

(1) 研究者はドイツ連邦議会議員候補者のリクルートメントと当選後の議会・政府内での昇進過程を研究してきた。研究を進めていく中で、同じ議院内閣制でありながら、議会(下院(ドイツ連邦議会))から選ばれる閣僚の割合が時代とともに低下していく現象に注目するようになった。一方、我が国の議会政治は多くの部分において英国を模範にしており、また昨今の議会改革をめぐる議論でも比較対象として言及されるのは主に英国議会であるように見受けられる。そこで我が国とドイツを比較する場合、英国も同時に比較対象にする必要があると考えた。

(2) 他方、上記の研究者の問題関心において重要な役割を果たしているのが政党である。議員候補者を選ぶ候補者擁立過程・当選後の議会・政府内昇進過程においてドイツでは政党の果たす役割は大きい。組織政党が発達している点ではドイツは我が国よりもむしろ英国に近い。

(3) 以上より、政党の行政エリートの輩出機能を考察する上で、日本・ドイツに加えて英国を比較する研究を実施することにした。

2. 研究の目的

(1) 昨今、議院内閣制のドイツでは議会外から閣僚を登用するケースが目立っている。またわずかな数だが英国でも議会初当選直後に閣僚に就任するエリートが増えている。人事面で議院内閣制に大統領制的な要素が混在する現象をどう解釈すべきなのだろうか。本研究では、議院内閣制の立法府が閣僚などの行政構成員を養成する際に抱える根本的な問題点を指摘した上で、行政エリートを養成する上では、立法府よりも政党が重要な役割を果たす点を分析する。具体的には、先進国の代表的な議院内閣制(日英独)の過去約20年間の閣僚、副大臣等の政治キャリアを追跡・比較することで、行政エリート養成機関としての政党の役割を明らかにする。

(2) 政党に着目するのは政党には政治の外の世界から政治の世界・異なる公的機関の間での人材の橋渡しという役割があるからである。またドイツの政党の頂上機関である理事会では明確な役割分担は回避され、各メンバーには個別性よりも包括性が求められる(Haungs,1991)。役割分化する議員活動と、昇進する毎に包括

性が求められる政党活動の両方を首尾よくこなす者の中から(議席保有の是非にかかわらず)行政エリートは輩出されるのではなからうか。

(3) 日英独の3ヶ国を比較対象とする理由は、これらの国が先進国の中で議院内閣制を採用する国であり、領土や経済力の面で比較的似通った国であるためである。またとかく我が国では議会研究は日英比較に傾きがちであるが、場合によっては大陸ヨーロッパ諸国の方が我が国と比較する際に適した側面もあると考えるからである(大山,2003)。

3. 研究の方法

(1) 本研究は、行政府構成員(主に閣僚。副大臣、政務次官も適宜対象とする)のキャリアを追うことで、行政府がどのような人材を補充しているのか、立法府が行政府構成員を輩出するのに有効な機関かどうか、政党とはいかなる関係にあるのかを検証することを目的としている。

そこで第一に、閣僚と人事、政党との関連に関する先行研究を整理しつつ、英国とドイツの行政府構成員のキャリアのデータベースの構築をめざす。第二に、統計ソフトを使うなどして、キャリア・パターンの抽出を行った。

(2) ドイツについては、1949年の西ドイツ建国以降全議員を対象にデータベースを構築した。日本と英国については、短期(およそ10~20年)の政府構成員のデータベースを作成することが第一段階の作業となった。各国の研究対象期間として考えているのは:

日本: 民主党政権(2009年~2011年)、
自民党政権(1994年~2009年)

英国: 保守党政権(2010年~2011年)、
労働党政権(1997年~2010年)

ドイツ: シュレーダー中道左派政権
(1998年~2005年)、
メルケル政権(大連立・中道右派)
(2005年~2013年)

(3) 日本については、自民党政権期については多くの先行研究(ex.佐藤/松崎(1986)『自民党政権』;東大法学部・蒲島ゼミ(2008)『小泉政権の研究』)があるため、民主党政権と1994年以降の自民党政権のみを対象とした。民主党政権については、上記のような観点から鳩山・菅・野田の三政

権の政府構成員（閣僚、副大臣、大臣政務官）のキャリアを追った。加えて日本の自民党政権についても、一時下野後に再度与党になった時期（1994年）か小泉政権成立（2001年）以降について先行研究の渉猟を通じて分析した。また『議員ハンドブック』を適宜参照した。

英国では政府入りする下院議員は非常に多く、全員を対象にすることはできないため、内閣を構成する閣僚級のみ限定する。資料については、まずは **Members of Commons Library document** を下院議員のバイオグラフィー調査のために使用する。その上でインターネットでは入手しにくい一次資料の収集に、ロンドン・スクール・オブ・エコノミクス(LSE)の大学図書館を利用した。

ドイツについては1949年からのデータベースを構築した。本研究では立法府の議員キャリアを分析した研究者の論文（河崎,2011（研究業績参照））の手法を踏襲して、行政府構成員メンバーの情報補充とアクチュアライズを中心に行う。多くの資料はインターネットで入手可能だが、古い文献を中心にドイツ本国でないと入手できない資料がある。資料については、フランクフルトのドイツ図書館とベルリン・フンボルト大学図書館を使用した。

またベルリンでは研究者の以前の研究（河崎(2001),谷藤他編『誰が政治家になるのか』）の際に知己を得た議会関係者を通して政務次官や政府・議会関係者にインタビューを行った。

4. 研究成果

(1) 本研究の成果の一部は、早稲田大学大学院政治学研究科に提出した博士論文『ドイツの政党の政治エリート養成機能』にて発表した（2015年3月博士号受理）。

(2) 日英独の行政府エリート養成の比較をした結果、各国については以下のような知見が得られた。

日本の民主党政権については、鳩山由紀夫政権（2009年～2010年）には、政府、とくに閣僚には民主党結成時からの党エリートを中心に構成されており、他方、国会と党役員は幹事長の小沢一郎を中心とする旧自由党グループが大勢を占めていた。首相兼党代表の鳩山が両グループの中間でバランスを保ちつつ、役割分担が制度化されていたのだが、2010年6月の鳩山・小沢の辞任後に首相となった菅直人は幹事長に反小沢の枝野幸男を指名したことで、両グループ間の均衡が崩れ、2010年9月の党代表選で菅と小沢の争いにつながった。代表選後に幹事長になった岡田克也は党内無派閥であり、両勢力間で中

立的立場であることが期待されたが、鳩山時代のような均衡関係に戻ることはなく、また新人・若手議員の多かった小沢グループでは次の総選挙での候補者指名や民主党下での選挙戦に危機感を覚えたものが多く、やがて同グループは民主党から離脱することになった。

このように民主党政権では党内派閥（小沢派と反小沢派）の間の均衡には腐心された形跡があるが、初の政権入りということもあり、閣僚のうち行政府内での役職経験があるのは菅（厚生相）、鳩山（内閣官房副長官）、藤井裕久（蔵相）と国民新党の亀井静香（運輸相など）ぐらいであった。この点が、民主党政権が最後まで官僚との軋轢を解消しきれなかった一因であると考えられる。

(3) これに対して政権交代が半ば常態化している英独では、入閣する政治家は大なり小なり政府内での役職を経験していることが多い。英国では、1997年に18年ぶりの労働党政権が誕生しているが、入閣した閣僚20人中（首相も含む）19人が平均で約8年間影の内閣に所属している。とくに労働党党首ジョン・スミス下で1992年にはほとんどが影の閣僚となっており、管轄分野が変わる者はいらぬものの、政権獲得のための準備期間としては十分に長いといえよう。

(4) 影の内閣は西ドイツでも60年代より定式化している。しかしながら英国ほど制度化されたものではない。英国では閣僚は議員でなくてはならず、実際にはほぼ全員が下院議員であり補充する人材の範囲が限定的であることから、野党時代から人選はある程度固定できる。だがドイツでは閣僚（首相も含めて）が連邦議会（下院）議員である必要はなく、他の政治職や政治以外の職業人がリクルートされることすらある。とりわけ州政府メンバー（州閣僚）が連邦政府で入閣するケースが増えてきている。その場合、英国よりも管轄移動が少なく、州やその他の分野で管轄分野の行政の舵取りを経験して入閣する者が多い。ドイツでは英国よりも管轄分野横断的に閣僚を補充することは難しいが、下院以外から専門的な人材を補充できる点で、人材のプールは英国よりも広いように思われる。

(5) 英独のこのような違いは、閣僚の補充源が下院に限定されている英国と、連邦制ゆえに州での閣僚経験が重視されるドイツという制度的な違いによるところが大きい。この制度ゆえに、しかし同時に、人材をマネジメントする政党の存在も考察する必要があるだろう。英国では閣僚のトレーニング場所が影の内閣（野党時代）と政府内（与党時代）に限定されるため、党首や党幹部がもつ影の閣僚や閣外大臣などの人事権が重要であるのに対して、ドイツでは州の党リーダー

など連邦議会・政府入りしていない党幹部の意向も重要となってくる。また政治の外の世界から閣僚になる人材を補充したり（ドイツ）、閣僚の特別顧問を補充したり（英国）する場合には、政党ネットワークが重視されるものと思われる。

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 14 件）

- ① 河崎 健、独自の政体をめざす統合ヨーロッパ、改革者、査読無、2015 年 1 月号、22-25。
- ② 河崎 健、ドイツの選挙制度と選挙過程（6）、月刊・選挙、査読無、2014 年 12 月号、11-15。
- ③ 河崎 健、＜改革者の主張＞創意工夫で政治家の人材を確保せよ－候補者擁立に完璧な方法はない、改革者、査読無、2014 年 11 月号、6-9 頁。
- ④ 河崎 健、ドイツの選挙制度と選挙過程（5）、月刊・選挙、査読無、2014 年 11 月号、27-30。
- ⑤ 河崎 健、ドイツの選挙制度と選挙過程（4）、月刊・選挙、査読無、2014 年 10 月号、22-25。
- ⑥ 河崎 健、ドイツの選挙制度と選挙過程（3）、月刊・選挙、査読無、2014 年 9 月号、21-23。
- ⑦ 河崎 健、ドイツの選挙制度と選挙過程（2）、月刊・選挙、査読無、2014 年 8 月号、10-12。
- ⑧ 河崎 健、ドイツの選挙制度と選挙過程（1）、月刊・選挙、査読無、2014 年 7 月号、4-6。
- ⑨ 河崎 健、政党の首長発掘力の改善は可能か－地方政治と直接民主主義の関係－、改革者、査読無、2014 年 5 月号、37-41。
- ⑩ 河崎 健、欧州政党の政策動向研究委員会報告②パートナー求めて駆け引き続くか－四年ぶり選挙後のドイツ政党政治、改革者、査読無、2013 年 11 月号、22-27。
- ⑪ 河崎 健、首相メルケルの再選に死角はあるか－低調が予想されるドイツの総選挙－、改革者、査読無、2013 年 7 月号、22-27。
- ⑫ 河崎 健、権力分散と統治の効率性両立は難しい－ドイツの連邦制は何を示唆しているのか－、改革者、査読無、2013 年 3 月号、32-37。
- ⑬ 河崎 健、ドイツ連邦議会選挙法成立過程の一考察－比例代表制と小選挙区制導入の経緯について－、日本選挙学会年報・選挙研究、査読無、2013、No.29-1、15-27。
- ⑭ 河崎 健、救済策は選挙控え対立点に

ードイツはユーロ危機の救世主たりえるか－、改革者、査読無、2012 年 8 月号、6-9。

〔学会発表〕（計 2 件）

- ① 河崎 健、ドイツにおける政治資金の理論と実際、日本政治学会総会・研究会報告ヨーロッパにおける政治資金の理論と実際、2014 年 10 月 15 日（早稲田大学）（東京都・新宿区）。
- ② 河崎 健、ドイツの社会民主主義と保守主義の現在、日本政治学会総会・研究会報告 A4 ヨーロッパにおける社会民主主義・保守主義の位相、2013 年 9 月 15 日（北海学園大学）（北海道・札幌市）。

〔図書〕（計 2 件）

- ① 河崎 健、コンラート・アデナウアー財団、ドイツの政党の政治エリート輩出機能、2015、306。
- ② 河崎 健、ミネルヴァ書房、押村喬/小久保康之編、西欧・EU（世界政治叢書）、2012、175-192。

6. 研究組織

(1) 研究代表者

河崎 健 (KAWASAKI Takeshi)

上智大学・外国語学部・教授

研究者番号：20286751