

令和元年9月10日現在

機関番号：32606

研究種目：基盤研究(A) (一般)

研究期間：2014～2018

課題番号：26245017

研究課題名(和文)日本の議院内閣制統治の構造 - 予算・政府立法の比較制度分析を通じて -

研究課題名(英文) Structure of Japan's Parliamentary Cabinet System: Through comparative analyses on budget and government legislation

研究代表者

佐々木 毅 (Sasaki, Takeshi)

学習院大学・法学部・研究員

研究者番号：90009803

交付決定額(研究期間全体)：(直接経費) 29,900,000円

研究成果の概要(和文)：政府立法と予算、それを取り巻く選挙や政党政治について他の先進民主国との比較を行うことによって、日本の議院内閣制の制度的・実態的な特質を明らかにした。

比較制度論的な視点と実証的な検討、さらには大きな政治の流れをも視野に入れて主要国についての検討を加えるとともに、特に日本については帝国議会以来の歴史的な背景・制度遺産と戦後の変容によって国会と立法プロセスにどのような特質が生じたのか詳細に分析した。そこには、国会と政党政治が独特の展開を遂げ、官僚機構との間に事前審査制度を構築したことなども含まれる。代表制理論や有権者意識の分析をも踏まえ、広い意味での日本の議院内閣制統治の特色を浮き彫りにした。

研究成果の学術的意義や社会的意義

日本の国会とそれらを取り巻く政党政治のあり方、さらに選挙との関連などは、極めて重要な学術研究のテーマであり、同時に現実の政治分析や評論を行う上でも基礎的な意味合いを持っている。世界中にポピュリズム現象の問題が見られる今日、代表制民主主義の典型的な仕組みと考えられてきた議院内閣制という大きな枠組みに立ち戻って分析・検討することで、日本政治の特質や問題を改めて今日的な観点から捉え直してきたとも言える。

日本の国会についての比較研究は意外なほどに立ち遅れている面があり、それを世界的な比較研究の土俵へと引き上げるための大きな一歩になったと考えられる。

研究成果の概要(英文)： This research project clarifies the institutional and actual characteristics of the parliamentary cabinet system in Japan by comparing it with other advanced democracies, focusing on government legislation and budgets.

The project has carried out a series of comparative empirical examinations, which have also included the historical aspects. Especially, regarding Japan, the project has carried out detailed examinations on Imperial Diet before the W.W.2, as the critical historical institutional legacy to the post war Japan's Diet. The study has also examined how Japan's Diet politics has evolved under the LDP's one party dominant regime from a broader point of view, including various aspects of representative system in Japan, and the establishment of famous prior consultation mechanism between the LDP and government bureaucracy, among others.

研究分野：政治学

キーワード：議院内閣制 比較制度 政府立法 議会制度 先進民主国 政党政治 制度遺産 国会

科学研究費助成事業 研究成果報告書

1. 研究開始当初の背景

(1) 本研究が開始されたのは平成 26 年度である。平成は 31 年で終わり、新たに令和の時代へと入ったが、5 年前の当時、平成時代のおよそ四半世紀にわたって進められてきた政治改革がどのような状況となり、次のステップに向けてどのような展望を持つことが出来るのかを考察することは喫緊の課題となりつつあった。

選挙制度改革、中央省庁の再編成が進められ、2009 年には長らく続いた自民党中心の長期政権が終わり、戦後初めて本格的な政権交代が起こった。また、小泉政権に代表されるような強いリーダーシップを持った政権が登場し、政治主導体制への転換が進みつつあるかに見えた。

しかし、その後起こったさまざまな事態は、自民党の一党優位の長期政権として確立されていた戦後日本の議院内閣制という統治の仕組みが変容した後、新たな仕組みとして機能する状況には至っていないことが分かってきた。首相がわずか 1 年で次々と交代したことや、いわゆる衆参の多数派が異なる「ねじれ現象」で国会が大混乱に陥ったことはそうしたことの現れであり、昨今顕著となりつつある自民党内部の活力の衰弱、政党としてのガバナンスの喪失といった課題も、既に明らかとなりつつあった。

つまり、日本政治の現実の展開を大きくとらえる場合、55 年体制型の政治から脱して進むべき議院内閣制の再構築の道を模索することが本格的に求められるようになっていたのである。

(2) 代表の佐々木を中心として、日本政治、並びにヨーロッパ・アメリカの現代政治を観察・分析してきたグループを形成し、比較の視点から実証的な共同研究を進めることが、上記のような問題状況への対応として是非とも必要と判断された。

2. 研究の目的

(1) 代表である佐々木と成田、野中らは、2009 年から 12 年にかけて、本研究の前身にあたる共同研究(科研費番号 21243009「21 世紀型統治システムへの転換」)を進めてきていた。ここでは、冷戦という国際政治構造が終焉を迎える一方で、国民国家システムの超克を目指していたヨーロッパ統合が変調を来し、新たな格差が拡大するなかで、新たな時代の民主政のあり方はどのようなものを模索するという問題意識があった。そしてそれは、インターネットの爆発的な拡大を伴ったグローバル化の進展や、その裏返しとしての新たなナショナリズムの拡大、あるいは SNS の登場による社会情勢の根本的とも言えるような変化が背景にあった。

本研究の基本的な目的は、こうした前回までの研究を基礎とし、その知見を生かす形で議院内閣制という理論的なフレームワークを明確に設定し、さらなる論点整理に基づきながら実証研究を行うことであった。

(2) こうした経緯の中で、本研究が目指したものは、大きな視角から現代日本政治の立ち位置を再確認し、戦後日本政治の全体的な特質を捉え直すことであった。そうした作業を通じて、日本政治の将来に向けた見取り図を描くことを展望していたとも言える。そしてそのためには、戦後から 21 世紀へといういわば縦の線からの分析と、他の先進民主政との比較という横からの補助線を組み合わせることが不可欠であった。こうした縦横の検討を有機的に組み合わせることによって、はじめて戦後日本政治の特殊性と普遍性をともに明らかにすることが可能となり、大きな意味での日本政治の全体像とその特質を捉えることができる。

(3) 他方で、比較論や理論的な側面から見た場合、議院内閣制についての学術的な現状には大いに改善の余地があった。特に、議会・国会研究の蓄積の弱さやその関連としての政党論の不完全さは明らかであったというべきである。そうした事態は、結局のところ、現実政治の理解を強く歪めるような結果をもたらしていた。政治家も主権者たる国民も、またジャーナリズムの世界や官僚たちも、ポスト 55 年体制の日本の政治とはいったいどのようなものなのか、分からなくなってしまったとも言え換えられる。本研究のもう 1 つの重要な目的は、こうしたいわば「自己喪失」状態に陥った日本の政治を、学術的な基礎を作り直すことによってもう一度しっかりと捉え直すということでもあった。

3. 研究の方法

(1) 本研究では、議院内閣制という統治の全体的な枠組みを念頭に、そこで重視され考察されるべき論点を戦後日本政治と近年の変容という視点から析出させ、それらを比較実証分析するという方法を採用した。普遍的な理論に基づく一般化をベースとしつつ、他の先進民主政との比較実証によって日本の特質と普遍性を考察するという手法である。

(2) 研究手法上のもう 1 つの特徴は、比較制度分析という側面を重視しつつ、同時に数量的・

計量的な分析で補完することによって、研究に厚みを与え、分析の妥当性を確保する形を採ったことである。

(3) 第3に、予算と政府立法を主たる分析対象とし、議会・国会の分析を基軸にしつつ、議院内閣制という全体の統治の仕組みを理解するために政党・選挙や執政構造の検討にも配慮したことも研究手法上の特徴といえる。そして、各国の事情に沿ってそれらを適宜組み合わせるやり方を採った。

(4) 具体的な検討の課題としては、以下のようなものが挙げられる。

検討課題の第1の束は、議会・国会における政府立法・予算審議のあり方などである。政府立法はどのような仕組みになっているのかについて、特に政府の権能・地位を比較的手法で明らかにすることである。具体的には、議事日程と議題の設定について政府にはどのような権限があるのか、法案の修正手続において政府にはどのような権能があるのか、あるいは制約があるのか。また、議決の際、政府の信任手続を用いることができるのか。

これらの論点は、政府立法の仕組みをめぐる骨格制度に関わるが、さらにその周辺には会期制度(会期不継続のルール)の問題や、質疑形式の優越(政治討論の貧困)、法案修正のハードルの高さ、与野党間での国対間協議の仕組みなどがあり、これらについての検討も必要となる。与野党間の力関係、言い換えれば多数派の力の大きさの問題でもあり、これについては既に一部の研究者が取り上げてきた問題意識とも重なる部分がある。さらに、衆議院と参議院との間の二院間関係も重要な論点である。

実は、これらの国会内部の固有な仕組みとその問題が、本来は国会の外側にある政党システムや執政構造に多大な影響を及ぼしている。特に日本の場合、そうした傾向が顕著と言って良い。自民党による与党事前審査制、それに深く関連した与党族議員と官僚機構との癒着構造、あるいは政府・与党二元体制と呼ばれた独特の執政構造のあり方などがそれである。つまり、議会・国会と密接に関連しつつ議院内閣制の骨格となっている部分を、国会との有機的な連関メカニズムの中でいかに包括的に理解できるかが、日本の議院内閣制の特質を考える上で1つの鍵となるのである。本研究の検討課題の第2の束は、これらの分析である。

従って、これらの論点・検討方向は、日本政治の実態に引き付けた形での課題設定であるが、これらの作業を他の国々との比較という観点から緻密に検討し直すことが、3番目の課題の束である。これによって、日本の分析を普遍的な枠組み・土俵の中で進めることが可能になる。

やや異なる形で検討課題を列挙すれば、日本の国会の特質とその背景・歴史、イギリス・ドイツ・フランス・イタリアでの議院内閣制システムの骨格とその近年の変容がまず挙げられ、アメリカについても参照することとした。さらに特に日本については、政党システム、選挙、連立政権論などが検討対象となった。

なお、研究成果の社会へ還元しその知的な成果を社会的に共有しやすくすることを念頭に、学会だけでなく、広く政界・官界・財界やジャーナリズムとの交流を行うことも目指した。

4. 研究成果

(1) 本研究の成果を全体的な観点から言えば、日本政治が議院内閣制を採用していることの制度的・実態的な意味を、比較実証の手法によって相当程度明らかできたことである。その分析の主眼は政府立法・予算をめぐる国会・議会内部の制度・政治過程であるが、同時に、選挙や政党制についての分析を有機的に取り込むことによって、戦後日本・現代日本の議院内閣制の統治のあり方を大きな見取り図の中で描いたことである。国会の意味と実際の役割を、議院内閣制という統治構造の中で比較論的に評価し位置づけることを通じて、日本政治の特質をより普遍的な文脈で理解することを可能にしたと言っても良い。

(2) 具体的な研究成果の一端をごく簡潔に紹介すると、まず日本以外の比較対象国については以下のようにまとめられる。

➤イギリス - 「イギリス議院内閣制の変容 - 「対決型」モードからの脱却と議会活性化 - 」

➤ドイツ - 「ドイツにおける政府 - 与党関係 - 「権力の三角形」概念を手がかりに - 」

➤イタリア - 「代イタリア議院内閣制の改革と憲法改正」

➤フランス - 「フランスの政府立法 - 概要・歴史的変化・日本への含意 - 」

➤アメリカ - 「アメリカ大統領制と予算編成」

(3) 日本については、国会そのものに関わる知見と、それを取り巻く政党・選挙などについての分析がある。

➤「帝国議会から国会へ - 日本型議会システムの形成と継受 - 」

➤「戦後日本の国会合理化の起源とその帰結 - 比較から見た国会政治とその変則性の解剖 - 」

➤「現代日本の代表制民主政治・序説 - 思想と実証をつなぐ試み - 」

- 「有権者の認知における議院内閣制の構造」
- 「日本における財政・租税政策をめぐる政治の比較分析と通時分析 - 連立政治は増税を

(4) 研究計画を立案した当初には予期されていなかった論点として、いわゆるポピュリズムの急激な拡大があった。本研究会は、その重要性に鑑み、急遽この問題についての検討と分析を行った。事柄の性質上、閉じられた空間での検討という形ではなく、ひろく開かれた形で社会との接点を持ち、それを双方向的に展開するため、シンポジウムを行い、さらにはその成果を書籍の形でとりまとめ出版した。『民主政とポピュリズム』(筑摩選書、2018年)がそれである。

(5) 研究成果の総合的な評価・インパクトは、今後に委ねられている面が大きいだが、従来にはなかった統合的な課題設定の下、一定の学術的な進展が得られ、今後の日本政治を展望する上で重要な知見が数多く得られたと考えている。今後は、成果を日本語で出版するだけでなく、英語を中心とする国際的な学会・ジャーナルにも発表し一層の進展を図ることができると考えている。

5. 主な発表論文等

〔雑誌論文〕(計 36 件)

1. 阪野智一(2018)「2017年イギリス総選挙の分析：ブレグジットと二大政党政治への回帰」『選挙研究』(査読無)、22-39ページ。
2. 伊藤武(2018)「イタリアにおける選挙ガバナンス-民主化と分散的設計のパラドクス-」『年報政治学』(査読無)、107-126ページ。
3. 安井宏樹(2018)「ドイツの予算過程」『比較法文化』23巻 (査読無)、1-26ページ。
4. Masaki Taniguchi(with Hirofumi Miwa) (2017) “Heterogeneity in Voter Perceptions of Party Competition in Multidimensional Space: Evidence from Japan”, (査読有) *International Political Science Review* Vol 38, No.5, pp.673-689.
5. 成田憲彦(2017)「連用制とはどういう選挙制度か」『駿河台法学』(査読無)30巻、41-79ページ。
6. 阪野智一(2016)「EU 国民投票の分析 - 政党内・政党間政治とイギリス社会の分断 - 」『国際文化学研究』(査読無)47巻、31-79ページ。
7. Masaki Taniguchi(2016) ”The Multi-Store Model for Economic Voting: Rome Wasn't Built in a Day” *Electoral Studies* (査読有) Vol.41, pp.178-189.
8. 前田幸男・平野浩(2015)「有権者の心理過程における首相イメージ」『選挙研究』(査読有)31巻2号、5-18ページ。
9. Ito Takeshi(2014) “The politics of expertise and the liberal origin of European integration” *Rivista Associazione Italiana dei Costituzionalisti*, (査読有)No.3, pp.1-22.
10. 野中尚人(2014)「『自民党システム』の形成と特質 - リーダーシップを妨げるもの - 」『アステイオン』(査読無)80巻、128-148ページ。

〔学会発表〕(計 39 件)

1. Kato Junko(2018), “The Politics of Tax Increase in Comparative Perspective: Abe Government and the Value-Added Tax (VAT)”, The series seminar of Harvard University's Program on U.S.-Japan Relations
2. 伊藤武(2018)「政治科学と歴史学の狭間で：政治史の方法論的基礎に関する考察」日本政治学会・2018年度研究大会。
3. 待鳥聡史(2017)「アメリカ トランプ政権の展望」日本アカデミア/日本型議院内閣制統治研究会主催 シンポジウム「先進民主政はどこに向かうのか?」
4. 野中尚人(2017)「フランス新政権の誕生と今後の政局」日仏知的交流「日仏対話週間」 - フランス新政権と日仏協力の可能性 -
5. Sasaki Takeshi(2016) “An Overview on Post Cold-War Democracies from Japanese Perspective” Workshop on Comparison between Japan and Europe: Transformation of democracy and parliamentary politics in EU, Florence.
6. Hirano Hiroshi(with Yukio Maeda) (2016) “The influence of Prime Minister on Voting Decision in Japan, 1976-2009”, International Political Science Association, in Poznan, Poland

- 7.谷口将紀(2016)「議院内閣制と政策 - 有権者・国会議員・内閣の政策位置 - 」日本政治学会立命館大学
- 8.前田幸男・平野浩(2015)「内閣支持と投票選択 - JES-IV(2007-2010)データの分析: 内閣の業績評価と将来期待」2015年度日本選挙学会研究大会 千葉大学。
- 9.Ito Takeshi(2015) “Bridging the gap inder the familialistic welfare regime: Integrating the supply and demand sides of migrant care worker in Japan, Korea and Italy”, The 13th Annual ESPAnet Conference, Odense, University of Southern Denmark.
- 10.野中尚人(2015)「権力共有型の議院内閣制と日本型の議会合理化」2015年度比較政治学会上智大学。
- 11.Kato Junko(2014) ”Taxation and Welfare State: Japan in a Comparative Perspective”, Japan Foundation Public Seminar in London.
- 12.Nonaka Naoto(2014) “LDP System’ and Japan’s Post War Politics”, Annual Conference of the PSA, Manchester, UK.

〔図書〕(計 33 件)

- 1.佐々木毅編著(2018)『民主政とポピュリズム』筑摩書房、1-224 ページ。
- 2.谷口将紀(水島治郎と共編著)(2018)『ポピュリズムの本質』中央公論新社、1-205 ページ。
- 3.野中尚人(吉見俊哉編)(2018)『平成史講義』筑摩書房、41-68 ページ。
- 4.Nonaka Naoto(2018) (Edited by G. Demamotte) *Japan’s World Power: Assesment, Outlook and Vision*, Routledge, pp157-176.
- 5.佐々木毅(芹川洋一との共著)(2017)『政治を動かすメディア』東京大学出版会、1-230 ページ。
- 6.阪野智一(近藤正基との共編著)(2017)『刷新する保守』弘文社、1-368 ページ。
- 7.待鳥聡史(2016)『アメリカ大統領制の現在』NHK ブックス、1-262 ページ。
- 8.伊藤武(水島治郎編)(2016)『保守の比較政治学』岩波書店、221-243 ページ。
- 9.野中尚人(青木遥との共著)(2016)『政策会議と討論なき国会』朝日新聞出版、3-66、147-308 ページ。
- 10.伊藤武(2016)『イタリア現代史 - 第二次世界大戦からベルルスコーニ後まで - 』中公新書、1-320 ページ。
- 11.成田憲彦(吉野孝ほか編)(2015)『論点 日本の政治』東京法令出版、104-121 ページ。
- 12.待鳥聡史(2015)『代議制民主主義』中央公論新社、1-267 ページ。
- 13.待鳥聡史(2015)『政党システムと政党組織』東京大学出版会、1-248 ページ。
- 14.平野浩(2015)『有権者の選択: 日本における政党政治と代表制民主主義の行方』木鐸社、1-288 ページ。
- 15.佐々木毅編著(2015)『21世紀型デモクラシーの課題: 意思決定構造の比較分析』吉田書店、1-421 ページ。

6. 研究組織

(1)研究分担者

研究分担者氏名

- 加藤 淳子(KATO, Junko) 東京大学・大学院法学政治学研究科・教授・00251314
 阪野 智一(SAKANO, Tomokazu) 神戸大学・大学院国際文化研究科・教授・10162299
 待鳥 聡史(MACHIDORI, Satoshi) 京都大学・大学院法学研究科・教授・40283709
 谷口 将紀(TANIGUCHI, Masaki) 東京大学・大学院法学政治学研究科・教授・60251435
 安井 宏樹(YASUI, Hiroki) 神戸大学・大学院法学研究科・教授・60396695
 伊藤 武(ITO, Takeshi) 東京大学・大学院総合文化研究科・准教授・70302784
 平野 浩(HIRANO, Hiroshi) 学習院大学・法学部・教授・90222249
 野中 尚人(NONAKA, Naoto) 学習院大学・法学部・教授・90264697

(2)研究協力者

研究協力者氏名：成田 憲彦(NARITA Norihiko)

科研費による研究は、研究者の自覚と責任において実施するものです。そのため、研究の実施や研究成果の公表等については、国の要請等に基づくものではなく、その研究成果に関する見解や責任は、研究者個人に帰属されます。