

# 与党審査とは

## ・与党審査とは

内閣提出法案を国会に提出するに当たり、**事前**にその法案について**了承**を得ること。

## ・根拠

- ・法律上の根拠→ **なし**
  - ・ **インフォーマル**なもの。  
**日本特有**
- ・実質的な理由
  - ・国会運営の円滑化
  - ・与党依存の国会運営
  - ・党内民主主義の確保

### イギリス

法案…政府から直接議会に提出

- ・長老議員 (**フロント**ベンチャー)
  - 法案根回し
- ・若手の与党議員 (**バック**ベンチャー)
  - 法案事前に知らず

↓

- ・バックベンチャーの一部が公然と反対に回ることも
- ・法案の採決にあたってバックベンチャーの説得にあたる、ホイップ (whip) の役割が増加

## 与党審査をする理由

### ①国会運営の円滑化

#### ・内閣提出法案が大半

➤与党は法案の確実な成立を図る必要

#### ・所属議員に **党議拘束** をかける前提

➤議員が法案の内容を把握し、必要に応じ自らの考えを法案に反映させる機会を付与

#### ・内閣サイドから

➤ **与党** 議員から国会の場で反対・修正意見が出ては困る  
→事前調整が必要

## 与党審査をする理由

### ②与党依存の国会運営

- 法案審議 = 国会の専権事項
  - 内閣は国会運営を **与党** に依存せざるを得ない
  - 内閣…国会の議事運営に関与する公式手段なし
- 内閣サイドから
  - 物理的事情 = **会期性**、会期 **不継続** の原則 → 限られた期間に大量の法案を通過させてもらう必要 → 与党依存に拍車

Cf. イギリスの場合  
 与党の院内幹事長(Chief Whip) = 国会の議事運営の任務  
 閣僚の一員…「国会担当大臣」の位置づけ

## 与党審査をする理由

### ③党内民主主義の確保

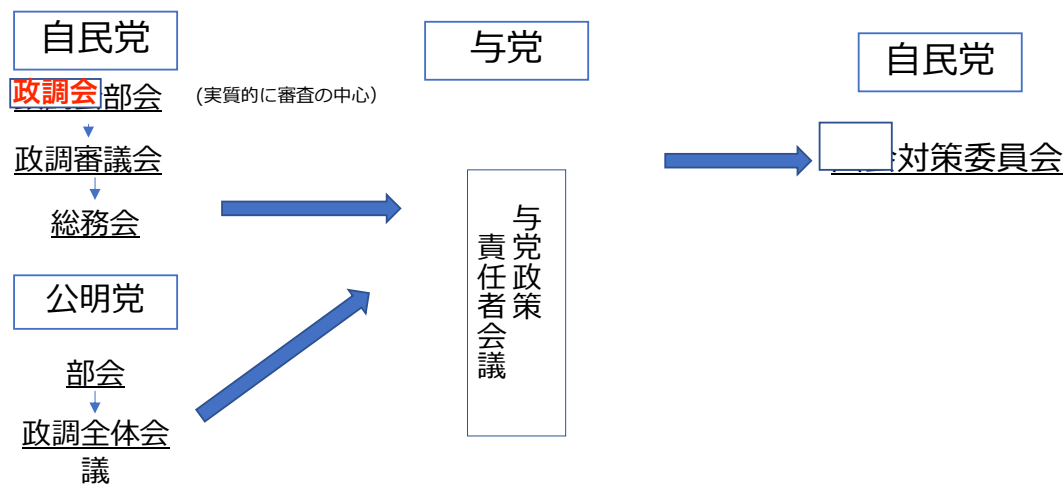
- 党議拘束するには
  - 党と議員の意見調整 **調整の** 場が必要
    - 議員個人の意見を表明する機会 → 与党内の民主主義を確保
    - 議員…支援者・支援団体の意向の反映、政治家としての価値観・信念の表明。  も必要。
- Cf 他党における党議拘束… **公明** 党、**共産** 党は強い
- 党議拘束に不満を持つ議員
  - 党議に反する投票 → 処分を受ける（郵政解散の例）
  - 欠席 → 処分（しかし軽い）

## 連立政権における政策決定機関

- **細川** 非自民連立政権（1993～1994）
  - トップダウン・多数決（リーダーシップ）型
  - **小沢一郎** の政治手法（脱日本人体質）
    - 与党間に亀裂を生む（社会党、新党さきがけの離反）
- **自社さ** 連立政権（1994～1998・羽田・村山・橋本）
  - 一見すると細川政権と同様の外観を持つ調整機関
  - But 意思決定方式はボトムアップ・全会一致型
    - 自民党単独政権時代と同じ
- 自自公政権以降（1999～2009、2012～・小渕・森・小泉・安倍・福田・麻生/ 第2次安倍）
  - 各党毎手続き、与党政策責任者会議了承。（協議・調整）

## 与党審査

### 自公連立政権における与党審査の流れ

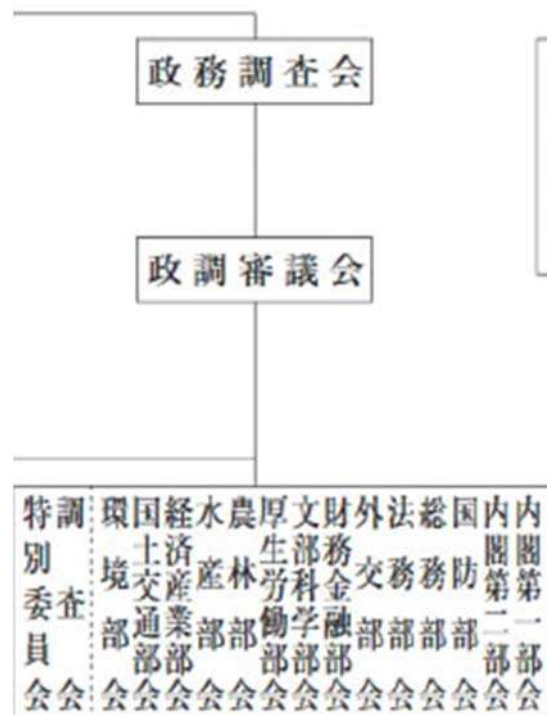


## 自民党与党審査

# 自民党 政務調査会 部会

## ・部会の組織

- ・「政策の調査研究及び立案のため」に設置された機関
- ・各部会に部会長1名、部会長代理・副部会長各若干名
- ・省庁編成に対応した13の部会を設置
- ・議員はこれらの部会に自由参加
- ・部会の下には、さらに政策テーマに応じて小委員会を設置



# 自民党 政務調査会部会 部会

## ・部会の審査

- ・省庁は、法案、予算要求案等を部会に提出して説明し、了承を得る必要
  - ・その他の重要事項も、報告、相談が必要
- ・省庁側から担当局長、課長による資料説明→質疑応答→全会一致という形です承（採決を採らない）
  - ・異論が出た場合は、部会長一任の取り付けによる收拾。修正、結論持ち越しになる場合も
  - ・→省庁側としては、円滑に了承されるべく族議員への根回しが必要に

- ・自民党議員は自由に出席、発言可能
- ・午前8時開始、委員会開催（通常9時～）までには終了

# 自民党 政務調査会 部会

## ・部会の機能

- ・各種 利益 の主張、調整の場
- ・議員が政策を 学習する 場
- ・族議員として 認知される 場

- ・省庁の 根回し の対象に加えられる

→事前に情報獲得、自分の意見反映可能に。主要議員（族議員）として認知されている。

- ・議員としても、根回しの対象に加えられるためには、政策知識を高めるとともに、部会の審査をストップさせられるだけの声量、迫力が求められる

## 部会活動と議員

- ・舛添要一『永田町vs霞が関』
  - ・毎日16時過ぎに、翌日の詳しいスケジュール、議題などが更新され、メールで受信
  - 議員は翌日どの部会等に出席するか、最終的な予定を組む。
- ・2006年11月15日の例
- ・AM800～
  - 経済産業部会税制勉強会（1時間）
  - 司法制度調査会（1時間）
  - 内閣部会（1時間）
  - 知的財産戦略調査会（1時間）
- ・830～
  - 防衛政策検討小委員会（1時間）
  - 1000～参議院本会議（35分）
  - 1100～畜産・酪農対策小委員会・農林部会・総合農政調査会合同会議（1時間）
  - 1200～環境調査会（30分）
  - 1230～環境部会・環境調査会合同会議（30分）
  - 1300～法務部会（1時間）
  - 1500～安全保障調査会（1時間）
  - 1600～
    - 道州制調査会（1時間）
    - エネルギー戦略合同部会（1時間）

役職上出席の必要あるもの以外にピックアップして出席。渡り鳥、はしご

秘書に代理出席させて資料入手

犬のマーキング

## 自民党 政務調査会 審議会

- 政策案の決定には、政調審議会の議を経る必要
  - 政務調査会長 + 15人以内の副会長で構成
  - 毎週火・木の10時～（国会開会中）、閉会中は火曜10時～
  - 各部会の上承案件を 部会長 から説明。補佐役…省庁の 担当局長
  - 部会長にとっては、党執行部に 自分をPRする 場
  - 部会で十分な審議があったとの前提で審議
  - 部会間の意見が異なる場合
    - 政調会長一時預かり
    - 政調会正副会長会議に法律案を回す
  - 正副会長会議でも結論出ず
    - 政調会長 の裁断

## 自民党 総務 会

- 党の運営及び国会活動に関する重要事項を審議決定する機関
  - 毎週火・金の11時～（国会開会中）、閉会中は火曜11時～
  - 政策についての意思決定だけでなく、政治情勢や国会運営の状況なども考慮して、前頭的な意思決定 がなされる場
  - 国政全般の運営、党運営のあり方が議論される
  - 議論の進め方は、政務調査会審議会とほぼ同様
  - メンバーに ベテラン議員 が多い
    - 部会長にとっては党執行部への自己PRの恰好の場



## 自民党 国会対策 委員会

- 内閣提出法案は、  
総務会での了承→閣議の手續  
併行して、国会対策委員会で説明
- 各省庁の 国会大臣政務官 が説明、質疑に対して応答
- 野党との関係を念頭に置いた具体的な国会運営の視点から審査
- 国会における審議の順序や野党との折衝方針などが焦点

## 族 議員

- 特定の 利益団体 や 省庁 の  
利益の代弁、調整を行い、  
見返りとして  
政治資金（カネ）や票（フ  
ダ）を得る議員
- 誕生の背景
  - 議院内閣制
  - 省庁毎に設置された 委員会
  - 与党審査
  - 中選挙区制 による政党規律の弱さ
  - + 長年の自民党の一党与党体制  
→ 自民党議員と各省庁との  
緊密なつながり
- 緊縮財政下→予算・権限配分  
をめぐる省庁間対立の激化  
→ 利益調整役 として自民党の  
役割拡大
- 政策の高度化・複雑化の中で  
官僚 のみでは利害調整が困  
難に
- ⇒ 「党高政低」（自民党高・  
政府低）の政治主導體制（与  
党・政治家主導）



## 族議員の実態

- 部会の活動を通じて認知度を高める
  - <族議員のキャリアパス>（衆議院議員の場合）

当選回数	役職
2回	大臣政務官・委員会の理事・部会の部会長代理
3/4回	<b>部会の部会長</b>
4回	委員会の委員長
3-5回	副大臣
5回以上	大臣

- 利権の多い分野（族議員育ちやすい）
  - **農林**、**商工**、**建設**
- 利権の少ない分野（育たない・育ちにくい）
  - 環境、科学技術、労働、外交、法務、地方自治

## 利益団体

類型	セクター団体	政策受益団体	価値推進団体
	社会の基本的利益を代表する	政府の政策によって社会に生まれる利益の分配・再分配を受ける	イデオロギーや価値体系を主張する
ex	<b>経済</b> 団体、 <b>農業</b> 団体、専門家団体	行政関係団体、教育団体、 <b>福祉</b> 団体、	労働団体、 <b>消費者</b> 団体、市民・政治団体
関心	<b>規制</b> 政策	<b>分配</b> 政策	<b>再分配</b> 政策 体制構成的政策
ネットワーク	自民党	行政、自民党	野党

利益実現のために政治家や官僚との**接触**、議員の**送り込み**等を行い、影響力を持つ

## 利益団体政治システム

<1960～80年の利益団体間の対立軸>

① イデオロギー的、体制連関的争点をめぐるもの  
→大企業団体 vs 左派系労組、平和・民主団体

② 行政改革や再分配政策をめぐるもの  
→民間大企業労使連合 vs 政策受益団体

③ 企業規制 をめぐるもの  
→経済団体 vs 消費者・環境団体

⇒ 「大企業労使連合優位の多元主義モデル」(伊藤光利)

---

## 利益団体政治システム

<その後の構図>

基本的に存続。 対立の厳しさは全体として緩和

① 新自由主義化が進み、政策受益 団体の影響力後退  
→再分配をめぐる対立緩和

② 穏健な「連合」の結成  
→民間大企業労使連合と左派系労働勢力との対抗規模縮小

③ 経済団体が消費者保護・環境保護を受け入れ

※経済のグローバル化→民間大企業労使連合の基盤は脆弱化

※政策受益団体の利益を代弁するものとしての  
地方政府の連合組織(全国知事会等)の重要性↑

## 後援会

- ・議員の **個人的** 集票機関。

政策面＋日常的な世話活動を通じて  
議員と有権者を結び付ける機能

＜日本政治に与えている影響＞

- ① 「分配の政治」構造の一翼を担う  
(利益誘導↔票・政治資金の交換)
- ② 後援会運営経費捻出のため構造的な政治腐敗を助長
- ③ 組織存続が自己目的化し、国会における **世襲議員** 乱出を生む

※議員個人の力量による集票が議員の発言力を高め、**政党規律** を弱める。

## 族議員と官僚

- ・官僚から見た族議員

「**干渉者**」と「**支援者**」の二面性

- ・「**干渉者**」…自省庁の政策に異議を唱え、修正働きかけ
- ・「**支援者**」…自省庁の政策実現や権益保護につき党や国会で合意を形成してくれる

- ・政策決定等に関し、政治家の理解と協力を得るため根回しを行う必要

→ **官僚** の疲弊。

政策の企画立案に充てるエネルギーと時間が限られる。  
あるべき政策が部分利益のためにゆがめられる可能性。

Ex) 鈴木宗男衆議院議員と外務省の関係

## 政府・与党二元体制の出現

- 「**獵犬型**」族議員の登場  
→政府と与党の關係に亀裂  
→**政府・与党**二元体制の出現

- →政治的意思決定における決定と責任の所在の不明確、政官關係の混迷

- <政府・与党二元体制>
  - 自民党が支持しているはずの政府の政策が自民党によって困難にさせられる。
  - Ex)政府の進める行政改革・規制緩和→各省庁が自民党を通じて抵抗
  - →内閣と与党、官僚が交錯する大きな矛盾と混乱

**番犬 型族議員** ボスグループを中心とした凝集性の高い少数の族議員が関与。省庁利益と一致。

**獵犬型族議員** 個々のアドホックな争点に関して、アドホックに形成される議員集団。選挙区への利益誘導を求める議員たちの数を頼んだ圧力により政策左右させる。  
ex) 米価引き下げ問題、整備新幹線問題

## 支配するのは誰か？ (Who governs?)

**官僚** 優位論 — **辻** 清明

### 官僚制の発展段階

- ①絶対主義の強力な支柱としての官僚制
- ②市民社会における侍僕（サーバント）としての官僚制
- ③政治的中立を保障されるとともに行政国家化に対応した官僚制

- 日本は②を経ることなく、①→③に入り、戦後においてもその温存と強化が図られた
- →政党は脆弱  
官僚勢力は政党に対して優位

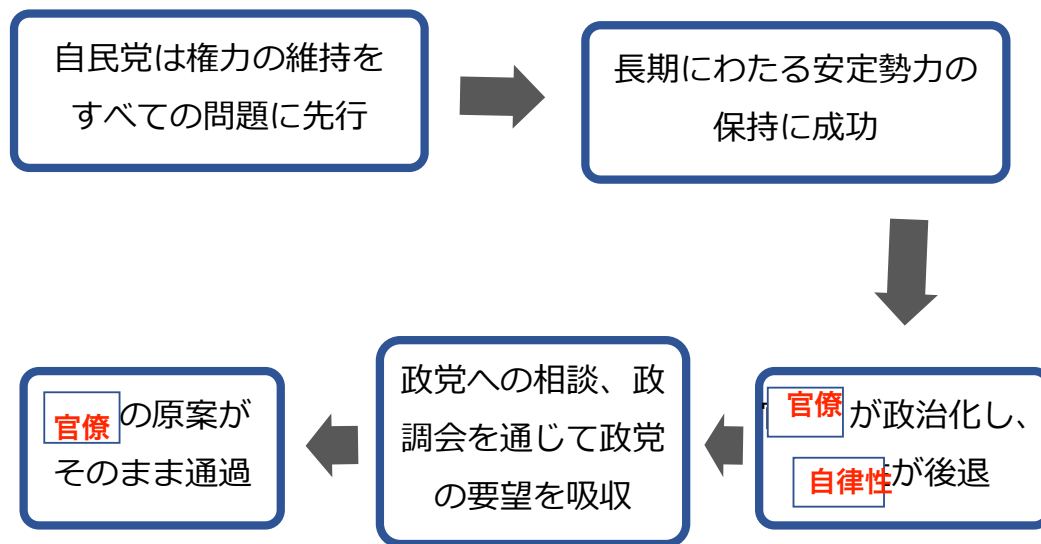
# 支配するのは誰か？（Who governs?）

政党

優位論

村松

岐夫



## 戦前戦後連続論と断絶論： 「占領改革で政官関係に変化が生じたか？」

### • 官僚優位論/戦前戦後連続論

- 戦前の強い官僚制が戦後にも存続
- 辻清明：それが日本の民主制の定着における障害
- CF. C. ジョンソン＝ 経済官僚主導の日本経済成長 → 積極的評価

### • 政党優位論/戦前戦後断絶論

- 憲法改正 → 国民主権の確立 → 政治家の正当性の高まりと強い権限の付与
- 村松岐夫：自民党長期政権下で自民党議員は政策形成能力を向上させた

統合的な理解…

辻は戦後直後の時期を描き、  
村松はその後の自民党政権期を見ている

# 政治史区分と官僚制

	政党政治と社会状況	政官関係理論	官僚のタイプと資質
1945年～60年代	55年体制の発足と高度経済成長	官僚優位(辻) 政党政治の弱さと官僚の専門性	<b>国士</b> 型官僚 官僚＝自律的使命感
1970年代～80年代	自民党一党優位性と経済成長低調化	政党優位(村松) 政官スクラム型リーダーシップ	<b>調整</b> 型官僚 官僚＝利害調整人脈や根回し
1990年代～現在	政権交代・連立政権の常態化と低成長・グローバル化	官僚復権/改革論 関係の複雑多様化	<b>吏員</b> 型官僚 官僚＝政策の実施法令解釈力

\* 中島『立法学』第6章表8, 真淵『行政学』第23章を参考に作成

## 本人（国民・政治家）と代理人（官僚）の間のエージェンシーラックをなくすためのコントロール

- ① **事前** コントロール
  - 1. スクリーニングによるコントロール
    - 選抜方法によって目的の官僚を選び出す
    - **能力** と **選好** のどちらを重視するか
      - 自由任用制と資格任用制
  - 2. **手続き規制** によるコントロール
    - 政策形成のルールと政策実施のルールを規定
  - 3. 組織編成によるコントロール
    - 機構再編の頻度、独立性、調整形態

- ② **事後** コントロール：賞罰
  - 行動とその結果によって賞罰を与える
  - →行動観察の必要性
  - 行動の観察主体による類型
    - (1) **警察巡回** 型：政治家自身による観察
    - (2) **火災警報** 型：市民や利益集団による観察

## コントロール手段の整備

- ラムザイヤー, ローゼンブルース『日本政治の経済学』
- 自民党は官僚コントロール手段を整備→官僚への大幅な委任可能に
  - コントロール手段
    - 人事介入（昇進・異動）
    - 天下り先を操作して褒章（生涯賃金の担保化）
    - 官僚の決定に対する  
拒否権確保
    - 火災報知機の整備（有権者、モグラ、省庁間競争）
- 建林ら「事前コントロールが中心」
  - 自民党議員と官僚の政策選好はおおむね一致
  - 違いは
    - 自民党議員：業界への利益還元重視，短期的な利益供与を重視
    - 官僚：官僚組織の拡大を重視，政策の長期性を重視
  - ずれ解消のため事前コントロール
    - 1. 組織編制
      - 国家行政組織法
    - 2. 政策形成手続き
      - 審議会、メンバーの指定

村松 岐夫

- 「政官スクラム型リーダーシップ」は1990年代末に崩壊
  - 冷戦の終了とグローバル化
  - 細川非自民連立政権の成立
  - 長期の経済不況と財政リソースの減少
- ⇒
  - 政治家と官僚の接触活動の減少
  - 政治家の官僚への信頼への減少
  - 官僚の与党支持の減少
- 村松（2010）『政官スクラム型リーダーシップの崩壊』



## 政官関係のあるべき姿

- 民主党での取り組みと失敗
  - **政務三役**のリーダーシップによる「**政治**主導」
  - →各大臣によって官僚との関係は様々
  - e.g.厚労省（長妻大臣）、総務省（原口大臣）
- **事務次官等**会議の廃止
  - 「行き過ぎた官僚排除」・・・鳩山政権
- 菅政権で方針の見直し、野田政権で関係修復へ
  - 政策本位の政治・決断の政治に向けた制度改革たり得たか？

## 与党審査の功罪

### • メリット

- 政府と与党の一体性の確保
- 国会運営の円滑化
- **党内民主主義**の確保
- 複合化した**諸利益**の調整
- 自民党の政策立案能力・利害調整能力の向上と自民党支持基盤の拡充
- （時により）省庁間の縦割り行政の弊害緩和

### • デメリット

- 憲法の定める統治機構の外部にある与党という**インフォーマル**な場での不透明な政策決定
- 政府・与党二元体制の出現による決定と責任の所在の**不明確さ**
- 国会審議の**形骸化**
- 利益誘導型の「分配の政治」構造の一層の強化
- 族議員をめぐる癒着・不正の温床
- **党議拘束**による議員個人の自由な意思表示の制約
- （時により）省庁間の縦割り行政の助長

## 与党審査を廃止すべきとの主張

➤政府・与党一元体制の時代  
(国家目標が明確かつ政府と  
与党間が一枚岩の時代)

時間をかけて **コンセンサス** 形成  
→

自民党及び政府内の分権的組織  
構造に基づいた **ボトムアップ** 型  
意思決定における **調整型** のリー  
ダーシップ。

→「待ちの政治」における  
「和のリーダー」でよかった



➤政府・与党二元体制の時代

要所要所でリーダー自らが **トップダウン**

**Text** 型の意思決定を行う必  
要

esp. 喫緊かつ抜本的な改革が求  
められる状況下

→強力なリーダーシップの発揮  
が必要

リーダーシップの在り方について大  
きな転換が迫られている。

## 与党審査廃止論

- 小泉内閣が様々な改革を進めようと画策
- 自民党 国家戦略本部国家ビジョン策定委員会 の提言  
「政治システム『個別利害調整・サービス型』から『理念に基づく、国  
家戦略・国家経営型』政治へ」  
内閣と党の政策決定の一元化を目指す
  - 首相を中心とする **内閣主導** 体制の構築 / 官僚主導の排除 /  
**族議員** 政治との訣別
  - 与党審査の事前「**承認**」性を事前「**審議**」制に改めることを  
唱えた
  - ←党内から批判続出（とりわけ族議員から）  
→「政治家と官僚の接触のあり方」に矮小化
- 小泉内閣の構造改革の推進  
「分配の政治」から政策本位の政治への変革を目指し、  
与党・政治家主導から内閣主導へと転換しようとするものだった。