

## University Academic Repository

自民党の政策形成能力：  
野党期自民党の議員立法を中心に

メタデータ	言語: jpn 出版者: 公開日: 2007-10-31 キーワード (Ja): キーワード (En): 作成者: 高野, 恵亮, タカノ, ケイスケ, Takano, Keisuke メールアドレス: 所属:
URL	<a href="https://kaetsu.repo.nii.ac.jp/records/201">https://kaetsu.repo.nii.ac.jp/records/201</a>

# 自民党の政策形成能力

—野党期自民党の議員立法を中心に—

The LDP's Capability of Policy Formation

—Mainly on the LDP's Legislation by House Members of the Opposition Period—

高野 恵亮

Keisuke Takano

## <要 約>

本稿は野党期自民党の議員立法を分析対象としている。自民党は1955年の結党以来、1993年から1994年の一時期を除いて政権の座にあり、「野党期」といわれる時期は極めて短い。それにもかかわらず敢えてこの時期の議員立法を研究対象とするのは、官僚機構の協力を得られにくくなる野党の立場としての、いうなれば「素のままの」自民党の政策形成能力を測りたいがためである。政策形成に関する議論においては戦後から長期の間、官僚主導論が占めていたが、1980年代後半からは逆に、政官関係でいうところの「政」の側、特に自民党の政策形成能力の再評価、すなわち自民党の長期一党支配の中で「族議員」と呼ばれる特定の政策分野に精通した議員が出現し、従来官僚主導と言われた政策形成の場面において、それらをしのぐ能力を発揮しているという議論が出てきている。しかしながら、野党期自民党の議員立法、そして自民党を離党した「族議員」の野党所属期における議員立法を検討すると、自民党がそうした能力を持ち合わせているかということに対しては疑問が生じる。そこには常々「責任政党」を標榜してやまない自民党の「素のままの」政策形成能力が現れていると言っても過言ではない。

## <キーワード>

議員立法、自民党、政策形成能力、政官関係、族議員、責任政党

## 1. はじめに

本稿の分析対象は野党期自民党の議員立法である。周知の通り、自民党は1955年の結党以来1993年7月の総選挙による下野まで38年の長期にわたって政権の座を維持し続けてきた。そして、非自民8党派による細川政権、その後を受けた短命の羽田政権の後、わずか1年足らずのうちに自民・社会・さきがけ3党連立の村山政権の一員として政権与党に復帰すると、自民・自由・公明、自民・公明・保守、自民・公明など、連立の相手を変えながら今日に至るまで政権の座にありつづけている。このように自民党が野党として存在した期間は

極めて短期のものであり、その「極めて短期間の」議員立法を分析対象とすることの意義については多くの疑問と批判が寄せられることは明らかであるように思われる。

それにもかかわらず、敢えて本稿でこの「極めて短期間の」議員立法を分析対象とする理由は、自民党の「素のままの」政策形成能力を測りたいがためである。次節で示すように、政策形成に関する議論においては戦後から長期の間、官僚主導論が占めていたが、1980年代後半からは逆に、政官関係でいうところの「政」の側、特に自民党の政策形成能力の再評価に関する議論が出てくる。その詳細に関しては次節に譲るが、要するに、自民党の長期一党支配の中で「族議員」と呼ばれる特定の政策分野に精通した議員が出現し、従来官僚主導と言われた政策形成の場面において、それらをしのぐ能力を発揮しているというものである。もっともその一方で、こうした能力については疑問を投げかける議論も存在する。

自民党はこれまで「責任政党」を標榜し、「政権担当能力」を有することを誇示し続けてきた。そして野党の対案については「現実味がない」、「実現可能性が低い」と厳しく批判してきた。だがこうした批判はある意味酷なものといえよう。政権党である自民党は「日本最大のシンクタンク」と目される巨大な官僚機構をほぼ自由に利用できるのに対して、野党の側で政策形成を補佐するスタッフは極めて限られたものだからである。逆にいうならば自民党は、これら官僚機構の上に乗っかって、自由に使えるからこそ「責任政党」、「政権担当能力」ということを高らかに示すことができるのではないかという疑問も生じてくる。そこで本稿では、野党期における自民党の議員立法、および自民党を離党して野党議員となった「族議員」の議員立法を検討することによって、政権、すなわち「日本最大のシンクタンク」であるところの官僚機構と切り離された、自民党の「素のままの」実力を見極めることを目的とする。

2007年7月の第21回参議院通常選挙において自民党は歴史的な大敗を喫し、参議院における第一党の座を失った。また、最近のマスコミ各社の世論調査では自民党と野党第一党である民主党の支持率は拮抗、場合によっては逆転するケースも現れるようになってきており、「政権交代」という言葉が必ずしも絵空事ではなくなっている。仮に自民党が1993年以来再び野党に転落するという事態に陥ったとき、果たしてこれまでのように「責任政党」、「政権担当能力」という言葉を掲げ続けることができるのかどうか、このことは筆者のみならず、選挙で一票を投じることになるであろう有権者にとっても興味深いところであるのではないかと思われる。

## 2. 従来議論にみる政官関係

わが国における政策形成に関する議論を見た時、戦後から長い間、中央省庁が立案した法案にただ「めくら判」を押すだけという「ラバースタンプ論」に象徴されるように、国会や議員などの能力を極めて低いものと見る向きが強かった。戦前からの影響を強く受け継ぎ、

中央省庁が主導的な役割を果たしてきたとの認識や、55年体制の成立より一貫して政権を担当して来た自民党における官僚出身議員の優位性などがそうしたものの根拠としてあげられてきたのである。たとえばチャルマーズ・ジョンソンは、第1回国会や第28回国会における閣法と議員立法の成立数の比較や官僚の隠れ蓑としての審議会などを例に、国会がただ承認を与えるだけのものに過ぎないとした上で、こうした背景として戦前の構造の影響が戦後復興の厳しい時期に存続・強化されたことをあげている（Johnson、1982）。また、ベアワルドは裁断を下すのが国会議員であり、それが法案を起草する能力よりはるかに重要かもしれないとしながらも、やはり法案は官僚機構と自民党指導部の間の密室の合意の中でつくられ、筋書き通りに審議が進められるものであり、国会や国会議員の裁断には厳しい限界線が課せられているとしているのである（Baerwald、1974）。

もっとも、これらの議論については、国会や議員が従来低い評価しか与えられなかった故の、実証的研究の乏しさに由来する教科書的な記述の域を出ないもの、印象論的なものであるという評価が存在するのをもまた事実である（岩井、1988）。

1980年代後半になると、こうした政官関係におけるいうなれば「政」の側の能力を過小評価するこれまでの議論に対して、その妥当性に疑問を呈するような議論が現れるようになる。その背景としてあげられるのは、たとえば自民党が長期政権を保つ中で生まれた「族議員」と言われる者の存在である。中央省庁の官僚が1、2年で次々とポストを替え、昇進して行くのに対して、「族議員」と言われる者たちは特定の委員会の委員や党政務調査会の部会を10年、20年と長期にわたって務める。そうしたなかで彼らの一部にはその分野に関して官僚を凌駕するような知識を身に付ける者が現れたというのである（猪口・岩井、1987、曾根・金指、1989）。

また、閣法に対する与党の事前審査という制度も中央省庁主導の政策形成という従来の議論に対する有力な反論となっている。つまり、従来のような中央省庁が立案した法案をただ「めくら判」を押すというのではなく、こうした与党による事前審査を意識して早期の段階から与党有力者との緊密な連携が図られ、いわば二人三脚のように法案を作り上げていくということである（的場、1986）。

さらに、与党自民党における官僚出身議員の優位性という点についても、長期安定政権の中で常として起こる人事の制度化によって状況が変化して来たと論じる。長期安定政権の中で当選回数を基準とした大臣・党役職人事などの制度化が進んだ結果、官僚出身者といえども優遇されなくなってきた。それは、こうした条件である当選回数を重ねるためには、従来のように事務次官を経験してからでは不利となるためであり、そのため課長など中堅クラスからの転進が中心となったのである。このような状況の中で、かつて「吉田学校」といわれたような高級官僚出身者の抜擢人事はごく一部の例を除き消滅したと論じるのである（猪口・岩井、1987）。

なお、こうした「政」と「官」の関係の逆転については、ただ単に自民党の長期政権とい

うだけでなく、高度成長から低成長へとシフトする中で、予算配分や政策形成に総合的な政策判断が必要になってきたという、大きな時代変化の流れの中で説明する見解も存在する(間瀬、2001)。

このように、1980年代後半にはそれまでの「印象論」的な政官関係論から脱却し、「政」の側の能力の再評価が行なわれたところであるが、「族議員」論などを中心とした自民党やその議員たちの能力評価については疑問の目を向ける向きもないわけではない。たとえば谷勝宏は野党期自民党の議員立法の低調さを見て、族議員の政策形成能力に対して疑問を呈している(谷、1995)。そこで以下では、自民党のこれまでの議員立法、1993年の自民党下野の顛末、野党期自民党の議員立法などを見ることによって、これらにあげた議論の妥当性について検討していくこととする。

### 3. 自民党議員立法の概観

#### 3-1 自民党議員立法の概観

前節において、日本の政策形成の議論における「政」と「官」の関係について見てきたところであるが、次にこれまでの自民党の議員立法について見ていきたいと思う。

1955年の自民党結成から1993年7月の総選挙の結果による自民党下野までの間に自民党の所属議員がかかわった議員立法は全部で292本である。これを結果別に見ると、可決150本、未了100本、撤回・撤回許可が41本、議決不要が1本となっており、否決法案はない。また自民党所属議員が筆頭提出者になっている法案は287本となっており、この間に自民党議員がかかわった議員立法のうち、実に98.2%の法案において自民党議員が筆頭提出者を務めているという勘定になる。その結果別の内訳は、可決が146本、未了99本、撤回・撤回許可41本、議決不要1本となっている。

#### 3-2 自民党単独提出法案の動向

さらに、自民党所属議員のみによる法案、すなわち単独提出法案を見てみると、全部で183本であり、1955年の結党から1993年7月までの間に自民党所属議員がかかわった議員立法の62.7%を占めている。結果別に見ると可決52本、未了91本、撤回・撤回許可が39本、議決不要が1本である。

この単独提出法案について政策分野的な傾向を判断すべく付託委員会ごとに見てみると、衆議院議員提出法案(以下「衆法」とする)では内閣委員会28本、社会労働委員会26本、大蔵委員会、商工委員会がそれぞれ19本、文教委員会14本、農林水産委員会12本、運輸委員会11本、公職選挙特別委員会・公職選挙法特別委員会8本、地方行政委員会6本、建設委員会5本、環境委員会、政治改革特別委員会がそれぞれ4本、国土特別委員会3本、法務委員会2本、議院運営委員会、交通特別委員会、公害環境特別委員会がそれぞれ1本

で、未付託法案が2本となっている。また、参議院議員提出法案（以下「参法」とする）では社会労働委員会5本、内閣委員会、公職選挙法特別委員会がそれぞれ2本、運輸委員会、大蔵委員会、地方行政委員会、通信委員会、農林水産委員会、文教委員会、法務委員会いずれも1本ずつで、未付託法案が1本となっている<sup>1)</sup>。これらの中で選挙、政治資金、国会関連法案（公職選挙・公職選挙法特別委員会、政治改革特別委員会、議院運営委員会付託法案）など、いくなれば議院の自律性に関する法案は衆法、参法あわせて16本であり、残りの167本が個別政策関連の法案ということになる。

なお、この時期に自民党の議員がかかわった法案における可決率は全体で51.4%、筆頭提出者ベースで50.9%、単独提出で28.4%となっている。ちなみに自民党の前身の一つであり、55年体制成立以前に政権を担った自由党は全体で77.6%、筆頭提出者ベースで79.1%、単独提出で74.3%、その前身である民主自由党は全体で76.3%、筆頭、単独提出ともに75.0%となっており<sup>2)</sup>、これらと比較すると自民党による議員立法の可決率は明らかに低い数値となっている。戦後国会ではきわめて長期間自由民主党1党優位の体制が続き、時として衆院で300議席を上回る議席を確保することもあったが、そうした中でこの結果は注目すべきものであるといえよう。特に単独提出における数値の低さについては興味深いところである<sup>3)</sup>。

## 4. 1993年総選挙と自民党下野の顛末

### 4-1 政治不信の源流としてのリクルート疑惑

さて、本稿の主題であるところの野党期自民党の議員立法を見る前に、自民党が野党に転落するにいたった1993年7月の総選挙をめぐる顛末に触れることとする。

1993年7月18日の第40回総選挙において、自民党は定数511議席中223議席と、1955年の結党以来はじめて衆議院において過半数を割り込むという敗北を喫した。その原因としては新党さきがけ、新生党の結成のように、1955年の結党以来長期政権を保ってきた自民党の分裂などもあげられるところであるが、そもそもの根源として、その5年前、1988年のリクルート疑惑に端を発する一連の政治不信があることは衆目の一致するところであろう。

1988年に発覚したリクルート・スキャンダルでは当時首相であった竹下登をはじめ、政界中枢、官界、企業など広範にわたって疑惑の目が向けられた。折しも同年には消費税導入をめぐる混乱があり、国民の政治不信はその極みに達した。こうした中、1989年に竹下内閣は退陣、宇野内閣の下で7月に行われた第15回参議院通常選挙は自民党の大敗に終わり、参議院において与野党の勢力が逆転する「衆参ねじれ現象」が現れた。この国民の政治不信はリクルート疑惑という単なる一過性の問題ではなく、もっと大きな政治構造全体の問題であると認識され、政治改革を要求する機運が高まって行った。そして、政治資金規制とともに、こうした政治腐敗構造の原因として、当時の選挙制度であるところの中選挙区制度にその根底があるとされ、その改革案を議論するため、政府に「第八次選挙制度調査会」が設け

られた。また、自民党内には伊東正義を本部長とする「政治改革推進本部」が設置され、ここでも改革案が議論されることとなった。しかしながら、一連の政治改革法案は1991年の第121回臨時国会で審議未了により廃案となり、当時の海部内閣は総辞職に追い込まれた。

#### 4-2 宮沢内閣と政治改革関連法案

海部内閣の総辞職の後、宮沢喜一が内閣総理大臣となり、政治改革の課題を受け継ぐことになるが、そのさなかの1992年10月には自民党副総裁であった金丸信が東京佐川急便事件によって議員辞職に追い込まれるという事態となり、国民の政治不信は一層強まった。こうした中、自民党は1993年4月に公職選挙法改正案、衆院選挙区画定委員会設置法案、政治資金規制法改正案、政党助成法案の政治改革関連四法案を提出する。野党の側も社会党、公明党が政治改革関連五法案（公職選挙法改正案、政治資金規制法改正案、政治倫理法案、衆院議員小選挙区画定審議会設置法案、政党交付金交付法案）を提出し、衆議院において政治改革法案の議論が始まった。当初自民党側は単純小選挙区制、野党側は小選挙区比例代表併用制の選挙制度改革案を提起し、議論が行われたが、野党側は後に民間政治臨調から出された小選挙区比例代表連用制を軸として妥協案を模索するようになる。しかしながらこうした政治改革関連法案をめぐる交渉ととりまとめの作業は不調に終わり、審議未了、廃案への流れが決定的なものとなった。こうした流れを受けて野党側は1993年6月に内閣不信任案を衆院に提出する。周知の通り、議院内閣制とは下院（日本の場合であれば衆議院）で多数を占めた政党の党首が中心となって内閣を組むものであり、通常であればこうした内閣不信任案はたとえ提出されたとしても成立することはない。しかしながらこの時は情勢が異なっていた。一連の政治改革法案の不成立に不満を持った自民党羽田派を中心に多数の造反者、欠席者があらわれ、内閣不信任案は成立したのである。この結果を受け、宮沢首相は衆議院の解散を行い、総選挙へとなだれ込んだ。この際、先に内閣不信任案に賛成の投票を行った自民党羽田派の議員、また、武村正義らを中心とする自民党若手議員が自民党を離党、それぞれ「新生党」、「新党さきがけ」を結成することとなった。

#### 4-3 1993年総選挙と自民党下野

このようにして自民党が分裂した中で行なわれた第40回総選挙は、本節冒頭でも述べたように定数511議席中223議席と、自民党は1955年の結党以来はじめて衆議院において過半数を割り込むという結果に終わり、宮沢首相はその責任をとる形で退陣表明を行なった。しかしながら、自民党は過半数は割り込んだとはいえ、衆院第一党の座は保っており、未だ政権継続の意思は捨てていなかった。自民党は少数与党政権や日本新党・さきがけとの連立政権の道を模索する。その日本新党・さきがけは基本政策として年内に小選挙区比例代表並立制を軸とする政治改革法案を成立させるなどの案を提示し、自民、非自民勢力の反応をうかがったが、最終的に細川護熙日本新党代表を首班とする8党派の非自民連立政権が誕生す

る運びとなった。

こうして1955年の結党以来はじめて政権の座を明け渡すこととなった自民党では、宮沢喜一に代わる新総裁の候補として渡辺美智雄と河野洋平が名乗りを上げたが、河野洋平が新総裁として選出され、党の建て直しに乗り出すこととなった。1993年9月の任期満了に伴う自民党総裁選挙を無投票で再選された河野洋平は、政権奪回への強い決意を表明するとともに、「責任野党」を標榜し、政策形成能力をアピールする方向性を示した<sup>4)</sup>。もっとも、最初のうちこそ「自衛隊法の一部を改正する法律案」を提案し、与党に対し「政策で挑む」姿勢をアピールしたものの<sup>5)</sup>、その後は後述のように、政治改革関連法案の対案5本以外ではわずか1本とふるわず、こうした姿勢は尻すぼみに終わったといえよう。

#### 4-4 非自民連立政権の崩壊と自民党の政権復帰

一方与党である細川連立政権の方は、懸案であり、政権存立の大命題である政治改革関連法案が1994年3月に成立すると、その求心力は低下した。佐川急便からの借入金問題に関して細川首相への追求が本格化すると、細川首相は1994年4月に辞意を表明、政権は羽田内閣に移行した。しかしながら、連立政権内の大内民社党委員長の提唱した統一会派構想に社会党が反発、連立からの離脱を決定すると、羽田内閣は少数与党政権となり、結果として64日間という戦後2番目の短命内閣に終わった。

政権奪回を目指す自民党は、自党の総裁である河野洋平ではなく、連立内閣を離脱した社会党の村山富市委員長を首班指名候補とし、さらに新党さきがけを加えた3党連立内閣を画策した。その結果、村山内閣が成立し、自民党は1993年7月の総選挙からわずか1年足らずにして政権の座に振り返り咲くこととなった<sup>6)</sup>。

## 5. 野党期自民党の議員立法

### 5-1 野党期自民党の議員立法

前節で見たように、1993年7月の総選挙の結果政権を失った自民党は、政権奪回の方向性として当初「責任野党」を標榜し、政策形成能力をアピールすることを掲げた。そこで、ここでは野党期における自民党の議員立法を検討することによって、その政策形成能力を見極めていくこととする。

自民党野党転落期の議員立法について見ると、第127回国会から第129回国会までの309日間の中で11本が提出され、可決3本、未了2本、否決5本、撤回が1本となっている。もっとも可決法案3本を含む4本の法案は与野党共同提出法案であり、この時期の自民党単独提出法案はわずか7本、結果は否決5本、未了、撤回がそれぞれ1本ずつとなっている。これら自民党単独提出法案の内訳は以下の通りである。

- ・自衛隊法の一部を改正する法律案

(鈴木宗男外5名提出、第128回国会衆法第1号、安全保障委員会付託、未了)

- ・公職選挙法の一部を改正する法律案

(河野洋平外17名提出、第128回国会衆法第3号、政治改革特別委員会付託、否決)

- ・衆議院議員小選挙区画定等委員会設置法案

(河野洋平外17名提出、第128回国会衆法第4号、政治改革特別委員会付託、否決)

- ・政治資金規正法の一部を改正する法律案

(河野洋平外17名提出、第128回国会衆法第5号、政治改革特別委員会付託、否決)

- ・政治腐敗を防止するための公職選挙法及び政治資金規正法の一部を改正する法律案

(河野洋平外17名提出、第128回国会衆法第6号、政治改革特別委員会付託、否決)

- ・政党助成法案

(河野洋平外17名提出、第128回国会衆法第7号、政治改革特別委員会付託、否決)

- ・外国産牛肉輸入調整法案

(江藤隆美外4名提出、第128回国会衆法第11号、農林水産委員会付託、撤回)

以上のように、この時期の自民党単独提出法案は7本のうち5本までが選挙、政治資金関連の法案であり、個別政策関連の法案はわずか2本となっている。ちなみに政権交代直前の国会である第126回国会(通常国会、会期148日間)において、当時野党第1党であった日本社会党は12本の単独提出法案(うち国会関連法案1本)を提出しており、半数に満たない会期日数の中で自民党を上回る数の法案を提出していることになる。

たしかに政治改革がこの時期における重要課題となっており、小選挙区比例代表並立制の衆議院への導入や政党助成制度の導入が与野党の間の大きな争点になっていたところであるので、政治改革関連法案が提出法案の大部分を占めるのは致し方ないことではあるが、提出数自体が少なく、その中で個別政策関連の法案の占める割合も低いことを考えると「2. 従来の議論にみる政官関係」で取り上げた議論に見るような「族議員」をはじめとする自民党の政策形成能力に対しては疑いの目を向けざるを得ない。特に、ほぼ同時期において、社会党が半分以下の会期日数の間に自民党を上回る数の法案を単独で提出していることと対比した時、この疑いはさらに強いものとなる。

## 5-2 「野党期」族議員の議員立法

とはいったものの、自民党が野党であった時期はわずか1年足らずであり、自民党の政策形成能力を判断するには、この間の議員立法だけではあまりに材料が少ないように思われる。そこで次に、自民党において「族議員」と目された議員のうち、離党して野党に移った議員の野党在籍時に提出した議員立法を検討し、先のことと併せて自民党の政策形成能力を判断することとしたい。

「族議員」に関しては猪口孝・岩井奉信による『「族議員」の研究』が著名なところであるが、この中に「族議員リスト」として「商工」、「農林」、「運輸」、「建設」、「厚生」などといった「族

議員」があげられている（猪口・岩井、1987）。本稿ではこうした「族議員リスト」にあげられている議員の中から、自民党を離党した議員を対象に、彼らが野党に在籍していた時期に提出した議員立法について検討していくこととする。ここでこうしたことについてとりあげる理由は、2の議論で出てきたような「官僚を凌駕するような知識を持つに至った」とされる「族議員」がどれだけ法案提出を行っているかという観点、特に野党の立場になって、「日本最大のシンクタンク」と呼称される官僚機構と切り離された状況でどのくらい「族」として政策提起を行っているかという観点から検討するためである。もちろん政策提起といった時、必ずしも法律という形式をとる必要はないという考え方もあろうが、やはり法律とは「政策を実施するための具体的内容を示す」（松澤、1990）ものであり、少なくとも彼等の政策形成能力の一端を垣間見ることはできると思われる。さて、「族議員」と目された議員の中で1993年の自民党下野前後に離党した者は、以下の表－1に示す通り17名となっている<sup>7)</sup>。

表－1 離党「族議員」の議員立法状況

議員名	所属「族」	議員立法数		議員立法数 （「族」関連分野）		筆頭提出者を 務めた法案数	
		全体	野党期	全体	野党期	全体	野党期
奥田敬和	郵政	14	13	0	0	0	0
小沢一郎	建設	49	46	0	0	4	4
小沢辰男	建設、厚生	26	3	19	2	5	1
海部俊樹	文教	62	46	0	0	41	37
加藤六月	運輸、郵政	27	17	7	0	2	1
鹿野道彦	商工、運輸	56	54	0	0	9	8
左藤 恵	郵政	13	3	0	0	1	0
佐藤守良	運輸、郵政	5	1	3	0	0	0
吹田 愧	農林、郵政	29	24	0	0	0	0
西岡武夫	文教	62	46	10	0	5	1
野田 毅	商工、大蔵	37	31	15	13	5	4
畑英次郎	郵政	3	1	0	0	0	0
羽田 孜	農林、郵政	21	18	1	0	1	1
船田 元	文教	3	0	3	0	0	0
松尾官平	商工	0	0	0	0	0	0
保岡興治	大蔵	26	6	7	0	13	1
渡部恒三	商工	16	15	1	0	0	0

以上のように、「族議員」と目された議員のうち、自民党を離党した者の議員立法の状況について示したところであるが、まず全体的な状況から見ると、この17名の中で、野党期に提出した議員立法数が提出議員立法総数の半数以上を占めるのは10名となっており、多くの議員が与党所属期よりもむしろ野党期に議員立法を提出していることになる。もっと

も、この中で特に野党期に新進党に在籍した議員に関して言うと、その多くの者が中央省庁再編を目的とした各省設置法に提出者として名を連ねている。この一連の議員立法は全部で11本あるのだが、第132回国会中の1995年6月に提出され、審議未了となった後、第133回国会（同8月）、第134回国会（同10月）にも再提出されており、最大33本とカウントされている議員もいるため、判断を下す際には注意を要する。

一方で、自身の所属する「族」関連の法案に焦点を当てると、その様相は多少異なって見える。野党期の「族」関連法案提出数が「族」関連法案総数の半数以上を占めた議員は野田毅（商工、大蔵族）のみであり、他はすべて野党期の提出が下回っている。さらに、17名中8名はそもそも与党に在籍しているときであっても議員立法として自身が所属する「族」に関連する法案を提出しておらず、この点は注目に値すべきものと言えよう。先に法律に関して、「政策を実施するための具体的内容を示すものである」という観点を示したところであるが、野党期自民党の議員立法の低調さと、自民党を離党した「族議員」の野党期における議員立法提出状況を見た時、自民党がこの種の政策形成能力を持ち合わせていないということ、控え目に言っても「中央省庁の官僚を凌駕するような」能力は持ち合わせていないということがわかるのではないだろうか。

## 6. おわりに

以上のように、自民党の政策形成能力を見極めるべく、野党期の議員立法と、自民党を離党した「族議員」の野党期の議員立法を検証してきた。「1. はじめに」、「2. 従来の議論にみる政官関係」でも触れたように、自民党の政策形成能力に関しては1980年代後半以降、「族議員」の台頭などを根拠に、従来考えられていたよりも高いものであるとの考え方が示されてきた。その一方で、これもまた本稿冒頭で提起したように、こうした能力の高さは政権の座にあるが故の、官僚機構を自由に利用できるが故のものであるのではないかとの疑問もまた存在した。自民党が野党にあった時期は、政権を担当してきた時期に比較すると極めて短いものであり、そのわずかな時期の議員立法について研究することの意義について大きな疑問や批判が寄せられる可能性を考慮してもなおこの問題の検討を行なったのは、ひとえに「素のままの」、要するに「日本最大のシンクタンク」とされる官僚機構の協力を得られにくい状況での自民党の政策形成能力を見極めたいという理由からであった。

こうした動機から検証を行なったところであるが、「5. 野党期自民党の議員立法」で示したように、野党期自民党の議員立法の少なさから見ても、離党した「族議員」の野党在籍時の「族」領域における議員立法の低調さから見ても、結論としてはやはり自民党そのものの政策形成能力は決して高いものではないと断じざるを得ない。特に離党した族議員の「族」領域の議員立法の低さ、議員によっては与党在籍時ですら議員立法を出さない者もいる状況を考えると、これまで自民党の誇示してきた「政策形成能力」というものがいかなる性質の

ものであったのかということが理解できるのではないだろうか。つまり、彼等のいう「政策形成能力」というのは、誤解を恐れずにいうならば、自身の政策、選挙時に国民に提示した公約を実現するために自身の手でゼロから練り上げるものではなく、中央省庁と一体となって、というよりはむしろ中央省庁の政策形成過程に介入し、影に日向に圧力を加えることによって自身の要望を盛り込ませる能力だということである。こうした性質の能力であったため、政権の座を追われた野党期に、当初「責任野党」を標榜し、政策形成能力をアピールする方向性を示したにもかかわらず、その後尻すぼみになったことは当然の帰結であったといえよう。このように考えると将来仮に野党に転落する事態になった時、官僚機構の支援を受けにくくなる自民党はこれまで掲げてきた「責任政党」という看板を降ろさなければならなくなるかもしれない。もちろん、当の自民党もこのまま手をこまねているわけではない。政策形成における脱官僚を目指して独自のシンクタンク設立なども進めており、地道ながらも現在も活動は進行中である<sup>8)</sup>。こうした動きを踏まえて今後自民党の議員立法がいかなる方向へ進むのかについて、さらなるデータの蓄積と検討が必要になると思われる。

最後に、残された課題として筆者が今後検討すべき事項をあげ、本稿を閉じたい。本稿ではこれまで繰り返し述べているように、「素のままの」自民党の政策形成能力を測りたいがために、官僚機構の協力を得られにくい野党期に自民党がどの程度議員立法を行ってきたかについて、また、自民党を離党した「族議員」の野党期における議員立法の状況について検討してきたところである。しかしながら自民党が野党にいた時期というのはわずか11か月という極めて短期間であり、分析対象となるデータは非常に限定的なものであった。また、比較対象として第126回国会における日本社会党の単独提出法案数を提示したところであるが、いずれにせよ数量データ処理的な分析にとどまっており、今後はその内容や立法過程など質的な面に踏み込んで検討する必要があると思われる。

次に、先にも述べたように、自民党も政策形成における脱官僚を目指した動きを模索しており、その行方を見据える必要があると思われる。野党期の自民党では、議員立法として結実しなかったとはいえ、政調会の活動が活発化していたと言われており、中野実が指摘するように、「族議員養成所」からの脱却と新たなタイプの政策エキスパート議員出現の萌芽を思わせる動きもあったと言われている（中野、1996）。こうしたことを踏まえて今後自民党がいかなる方向へ進んでいくのかについて見極めることも課題の一つといえよう。

最後に、もっとも大きな課題として、議員立法だけにとどまらず、さらに大きな枠組での政策形成能力の検討があげられる。今回本稿では議員立法の動向を見ることによって自民党の政策形成能力を見極めることとしたわけだが、当然のことながら「政策形成能力」は議員立法のみで測れるものではない。むしろ議員立法はその能力の発現の一端に過ぎず、さらに大きな政官関係の枠組の中で多面的な検討を行なうことが必要となろう。今後こうした政官関係、さらには、国会における与野党関係、圧力団体との関係などにまで視野を広げて分析を行なうことが重要である。

先に本稿における結論として自民党の政策形成能力というものがいかなるものであったのかということについて述べたところであるが、ここにあげた課題をすべてクリアすることによってこそ本当の意味での「自民党の政策形成能力」が見極められると言えるかもしれない。その意味で言うと本稿はその入り口に立ったに過ぎず、今後さらなる研究が必要であるといえよう。

## 注

- 1) 付託委員会は、衆法については衆議院の、参法については参議院の付託委員会のみを記載している。
- 2) 自由党が政権を担ったのは1950年7月から1954年12月までの4年5ヶ月であり、さらにそれ以前には民主自由党が1948年10月から1950年7月までの1年9ヶ月間政権を担っている。
- 3) 本稿であげている議員立法のデータに関しては高野（2007）の付属資料である『議員立法データベース』による。このデータベースの掲載対象は、1947年の第1回国会から2005年の第163回国会までの議員立法、4432本となっている。
- 4) 「自民再生への模索 党大会を前に 中」『毎日新聞』1993年9月26日。ここでは議員立法の積極的活用によって政策能力をアピールすべく、担当部署にゲキを飛ばす様が記されている。
- 5) 『日本経済新聞』1993年9月23日。この自衛隊法改正案については、政策能力をアピールするとともに、連立与党間で特に足並みが乱れていると目されていた安全保障政策で揺さぶりをかけることを意図していたとされる。
- 6) 一連の自民党下野をめぐる政治状況の整理については内田・早野・曾根（1994）、内田（1994）、谷（1995）などを参考とした。
- 7) なお、ここにあげた議員の中には後に自民党に復党した者も存在する。
- 8) こうしたものの一環として自民党は2006年6月に「シンクタンク2005・日本」という政策研究機関を立ち上げている。

## 参考文献

- Baerwald, Hans H., *Japan's Parliament: An Introduction* Cambridge University Press, 1974（橋本彰・中郵章訳『日本人と政治文化』人間の科学社、1989年）。
- 星浩『自民党と戦後一政権党の50年』、講談社現代新書、2005年。
- 飯尾潤『日本の統治構造』中公新書、2007年。
- 猪口孝・岩井奉信『「族議員」の研究』日本経済新聞社、1987年。
- 岩井奉信『立法過程』東京大学出版会、1988年。
- Johnson, Chalmers., *MITI and the Japanese Miracle — The Growth of Industrial Policy, 1925 -1975* Stanford University Press, 1982（矢野俊比古監訳『通産省と日本の奇跡』TBSブリタニカ、1982年）。
- 間瀬悦夫『自民党の研究』静岡新聞社、2001年。
- 的場敏博「自民党の政策決定過程」中野実編著『日本型政策決定の変容』東洋経済新報社、1986年。
- 松澤浩一「国会法改正の史的概観」『議会政治研究』第16号、1990年。
- 中島幸治「急速に高まる自民党の立法能力」『月刊自由民主』494号、1994年。
- 中島幸治「自民党政権復帰、下野十一か月を検証する」『月刊自由民主』497号、1994年。

中野実「政界再編期の立法過程—変化と連続—」『レヴアイアサン』18号、木鐸社、1996年。

曾根泰教・金指正雄『ビジュアル・ゼミナール 日本の政治』日本経済新聞社、1989年。

高野恵亮『戦後国会における議員立法の研究』法政大学大学院博士学位論文、2007年。

谷勝宏『現代日本の立法過程』信山社、1995年。

内田健三『戦後宰相論』文藝春秋、1994年。

内田健三・早野透・曾根泰教編著『大政変』東洋経済新報社、1994年。

山口二郎「現代日本の政官関係」日本政治学会編『現代日本政官関係の形成過程（年報政治学 1995）』岩波書店、1995年。