

博士論文（要約）

参議院議員の研究

——政治改革後における多元的民意の反映とその帰結——

高宮秀典

日本は 1990 年代以降、衆院選挙制度改革を始めとする一連の制度改革により、懸案であった首相の権限強化と二大政党間での政権交代を果たした。これらの改革は日本の議院内閣制を英国型に近づける試みであると理解できるが、その理念に対して明らかに異質な存在が、英国にはない「強い上院」、参議院である。本研究では、90 年代に改革の対象とされなかった参議院が、政治改革のもたらした日本政治の構造変化をいかに「補完」ないし「歪曲」してきたかを明らかにする。従来この論点で注目されてきたのは、首相の権力を大きく制約する「ねじれ国会」であるが、本論では与野党間関係ではなく、党内において参議院議員が行使する権力に着目する。自民党と民主党という日本の主要政党において、参議院議員が同党衆院議員と異なる民意を代表し、党の政策や組織としての一体性に重大な影響を与えていることを論証する。

最初に、本論が提示する参議院の民意反映機能について要点を記す。まず、選挙制度改革や地方分権改革等によって衆議院議員との結びつきが弱まった地方政治家（特に県議）の利益を、参議院議員が強く表出することを指摘する。加えて、選挙制度改革後に衆議院議員と関係が希薄化したとされる業界団体・労働組合の利益を、参議院比例区だけでなく、参議院選挙区議員も同様に代弁していることを明らかにする。結論としては、いわゆる「平成デモクラシー」によって衆議院で反映されづらくなった民意——地方・業界・労組など「55 年体制期的なるもの」の利益——を参議院が掬い取る、という二院制観を提示する。具体的な事例としては、郵政民営化や農協改革に対する参議院自民党議員の抵抗運動などに着目する。

こうした参議院の機能は「多元的民意の反映」が求められる第二院の役割として一定の評価ができる一方、2012 年以降における野党の分裂（維新・立憲・国民）を誘発したという「負」の面もある。つまり、野党内で利益の多元性が高まり過ぎたために（官公労系と保守系・改革派との対立）、単一政党として統合できない状況に陥っている。本論は参議院の民意反映機能に、平成デモクラシーで反映されづらくなった民意の代表という「光」の面だけでなく、衆院選挙制度改革の主要な理念である「二大政党の競争に基づく政権交代可能な政党政治」を毀損する「影」の部分（逆機能）もあることを明らかにする。

以上は 1990 年代の政治改革後の議論であるが、本論は、55 年体制期にも人材の「シニア」性（経験や知識の豊かさ）において、参議院が優位であったことを指摘する。先行研究ではこの時期の参議院議員が衆議院議員よりもシニアと言いきれなかったとされているが、少なくとも 90 年代までは、参議院に各業界・各分野の専門家・功労者がより多く在籍し、よりシニアであったことを示す。参議院は小選挙区制（一部合区）・中選挙区制・非拘束名簿式比例代表制（一部で拘束名簿式の特別枠）から構成され、制度の複雑性が極めて高いが、人材の「シニア」性（55 年体制期）及び表出利益（90 年代の政治改革以降）において過去 70 年間一貫して「参院議員独自の性格」と呼びうるものが存在していたことを示す。以上の知見は、衆議院議員の考察だけから論じられがちな日本の民主主義観に対して、新たな視点を提供し得る。

以下では、本論の内容を各章ごとに要約する。本稿は、理論パート（第2章）、自民党パート（第3章～第7章）、そして民主党パート（第8章）の三部構成である。

まず第2章では、本論が依拠する主な理論について説明する。最初に分析アプローチとして合理的選択制度論を採用する旨を述べた上で、その限界と適用時の留意点について述べる。その後、選挙制度と政策選好・議員行動の関係、政党の規律と議員行動の関係に関わる理論について説明する。

次に第3章から第7章までで自民党の分析を行う。まず第3章では、参議院自民党が地方政治家（特に県議団）や業界団体の利益を表出し、衆議院自民党よりも、公共事業・国内産業保護・郵政事業の政府保護（55年体制期を特徴付ける経済政策）を志向することを、東大谷口研・朝日共同政治家調査データ（2003～2017年）の分析を通じて明らかにする。参議院選挙区は、範囲の広域性と中選挙区部分の働きによって県議団や農協などの組織票が選挙で影響力を行使しやすく、後援会主体の衆議院議員との間に政策選好の乖離が生まれる。一方、非拘束名簿式の比例区では、多くの職能代表が当選することに加え、衆議院から鞍替えした「ご当地候補」が地方政治家の利益を表出することで、衆議院議員との政策距離がさらに拡大することを指摘する。

次に第4章と第5章では、両院の選好乖離の政治的帰結を示す。まず第4章では、郵政民営化法案に参議院自民党から大量の造反者が生じ、法案が否決されて衆議院が解散された事例を扱う。参議院自民党の大量造反についてはこれまで首相の解散権が届かないことが主因とされてきたが、本論は参議院選挙区の県議出身者や比例区の「ご当地候補」ほど造反しやすいことを指摘し、参院独自の民意反映機能も大量造反の一因であることを示す。また、参議院自民党の農林族が郵政法案への賛成と引き換えに小泉首相から農協改革方針の撤回を引き出していたことにも注目し、農業分野でも参議院自民党が抑止力を発揮していたことを明らかにする。これらの分析では、当時の参議院議員を中心に約30人にインタビュー調査を実施し、意思決定のメカニズムについて定性的な考察も徹底した。新聞記事やWikipediaの誤り・不十分な記述など、ジャーナリストがまだ解明してしない新事実の発掘もいくつか含まれている。

第5章では、自民党の衆議院議員が選挙制度改革を受けて利益誘導への意欲が減少する中でも、参議院選挙区議員は衆院議員にない陳情処理・事業誘致の強みを発揮し、改選年に活発な利益誘導を行っていること（特に県議・官僚出身者の効果が強いこと・県主体の行政投資で効果が強いこと）を指摘する。分析では、非改選議員を「プラシーボ」とした自然実験の枠組みをパネルデータ分析（固定効果モデル）と組み合わせることで利益誘導効果を厳密に推定する。また、参議院選挙区議員の利益誘導行動についてはインセンティブや権力資源など基礎的な事実が明らかになっていないため、インタビュー調査や事例研究を通じて定性的な考察を徹底する。結論としては、衆議院の選挙制度改革によって反映されづらくなっている政治的利益を参議院が掬

い取り、多元的な民意が反映されていることを論証する。

第 5 章までに指摘する参議院自民党の政策選好・議員行動の独自性は、参議院選挙区の約半数を占める県議出身者が主な牽引役であった。そこで第 6 章と第 7 章では、候補者選定で県議団が強い権限を獲得するまでに至る歴史的経緯を考察する。まず第 6 章では県連が整備される以前の 1970 年代までを対象とする。1970 年代以降に「保革伯仲」への対応で自民党が党员獲得運動（県連の整備）を実施するまでは、県議団が自前の集票力・資金力を持つことができず、候補者選定でも県内の衆議院議員や農協、党執行部や派閥幹部に発言力が及ばなかった。但し、衆議院と比較すると県議出身者の割合は相対的に高く、県議は様々な工夫を通じて国政進出を果たしていたことも指摘する。

次に第 7 章では 1980 年代以降を扱う。この時期になると、総裁予備選や拘束名簿式比例代表制の導入を受けて県連組織が整備された結果、集票力・資金力を新たに得た県連（県議団）が候補者選定で発言力を伸ばす。一方、同時期には党中央で田中派・竹下派が強大な権力を有しており、県議の国政進出の新たな障壁となった。とはいえ、有力な地方政治家（有力知事やボス県議）には田中派所属者が多く、彼らが同派から県議を擁立、あるいは本人が出馬したことで両者が衝突する場面はそこまで多くなかった。また、同派の有力衆院議員は系列県議の数が多く県議を擁立しやすかったため、両者が衝突する機会は一層少なくなった。その後、90 年代以降になると衆院選挙制度改革で派閥が弱体化したり（竹下派の分裂も影響）、県議が系列の衆院議員から自律性を高めたりしたことで、県連の県議団が候補者選定への発言力を一層高め、現在に至る。また、第 7 章の末尾では、候補者選定過程の考察を基に、先行研究の見方と異なり、参議院議員が衆議院議員よりも「シニア」とあるという参院議員観を打ち出す。分析対象には社会党も含まれており、参議院選挙区（地方区）・比例区（全国区）に労働界の重鎮が多いことなどを指摘するが、このような参議院選挙区での労組依存の構造は第 8 章で扱う民主党にも引き継がれている。

第 8 章では、自民党パートの議論を民主党・民進党に拡張する。本章では、参議院民主党が労組（特に官公労）の利益をより強く表出することで、衆議院民主党よりも、平和主義的な外交・安保政策や社会的格差の是正を志向することを指摘する。このような衆参民主党の選好乖離の 1 つの帰結が、2012 年以降における野党の分裂である。2012 年に衆院議員を大きく減らした民主党では党の安保政策が左傾化し、反官公労の維新勢力との合流が阻まれたり（大阪系は結局合流できず）、左傾化に反発した保守派が希望の党を結党、左派を排除して党が分裂したりするなど、野党の分裂が誘発された。また、両院での選好乖離の要因としては、民主党が新党ということもあり、制度的要因（参議院選挙区の広域性や中選挙区部分の存在、非拘束名簿式の比例区的作用）だけでなく、結党に至るまでの歴史的経緯も重要である。その 1 つが、政界再編期に自民党からの離党者が衆議院に集中して参院民主に「保守人材」が提供されにくかったことであり、この参議院自民党の安定性に関して先行研究と異なる説明を提示する。

最後に、以上の知見が持つ政策面・理論面での含意を記す。1 つ目が参議院選挙区の「合区」問題との関わりであり（政策的含意）、2 つ目が近年世界的な問題となっている「ポピュリズム」との関係（理論的含意）である。

まず、「合区」であるが、本論との関係では、合区が実施されると、その選挙区で県議出身者——本論が参議院に独自性を与える存在として特に注目してきた——が出馬しにくくなる点が問題となる。2022 年時点ではまだ新人候補が擁立されていないため確認はできないが、片方の県の「インナー」としての性格が強い県議は合区選挙区で出馬しにくくなるだろう。また、本論の知見は、「合区」の原因となった 2012 年 10 月の最高裁大法廷判決（違憲状態判決）に対しても含意を持つ。最高裁による違憲状態判決の論拠の 1 つが「両院の選挙制度の同質性」である（同質的である以上、県単位の枠組みを尊重する要請は小さくなる）。判決文では両院の選挙区の「広狭の差」が重視されていないが、筆者は参議院の広域な都道府県単位の選挙制度が、衆議院との民意反映機能の違いを生む上で決定的に重要であることを指摘してきた。55 年体制期には「都道府県の実情に精通した県の代表や県勢発展の功労者」（県議会議長・知事など）が参議院選挙区で多く選ばれ、90 年代以降には県議出身者が中心となって、郵政改革や農協改革の抑止、公共事業の誘致で独自の役割を果たした。そして、このような有力県議・知事の多さを支えていたのが、都道府県単位の広域な選挙制度である。このように都道府県単位の選挙制度は、「多角的」な民意の反映という「二院制に係る憲法の趣旨」を実現する上で重要な意味を持つというのが本論の含意であり、投票価値の較差との比較衡量の際にも留意する必要があるのではないかと考えている。

次にポピュリズムとの関わりから、本研究の知見が持つ理論的含意を記す。本論は日本で「ポピュリズム」と呼ばれてきた政治現象や政党を参議院が抑止することを示した。具体的には、郵政民営化（小泉純一郎）・日本維新の会（橋下徹）・希望の党（小池百合子及び政界再編派の民主党系議員）の 3 つである。参議院が抑止力を発揮した要因は、本論のサブタイトルにもある「多元的民意の反映」であり、ポピュリズム勢力が無党派層を基盤とするのに対して、参議院議員は組織票に立脚するため、表出利益の違いから両者は対立しやすい。ポピュリズム台頭の要因については、欧米と相違点も多いが、既存の政党・団体組織が弱体化する中で、ポピュリストがこれらを既得権益と批判し、増加する無党派層の支持を集めたという点では同様の構図が見られる。「二院制（強い上院）はポピュリズムを抑止する」という命題を直接検証した多国間の本格的な実証研究は、現時点で管見の限り確認できないが（国境を跨いで「ポピュリズム」を操作化・定量化する難しさや、因果推論のハードルが背景にある）、そもそも多国間研究が難しいとなると、本論のような一国研究による理論的示唆の積み重ねが有効となる。日本のポピュリズム

は欧米と異なる文脈の上にあるが、だからこそ興味深い事例——ポピュリズムの形態に関わらず二院制がこれを抑止できることを示唆——を提供できるかもしれない。