

# 博士論文（要約）

政府与党間事前協議制度の日韓比較

朴 志 善

本研究は、日本と韓国を事例に、政府与党間事前協議制度（以下、事前協議制度）と党内不一致との関係を明らかにする試みである。事前協議とは、内閣が議会に法律案を提出する前に、法律案の内容に関して、与党と予め協議を行い、与党の意見を法律案に反映させる立法前政治過程である。事前協議制度は、政府と与党間政策選好の相違の調整を規定し、政府案が議会に提出された後の立法過程にも大きな影響を及ぼす重要制度である。議会での修正の可能性にも関わらず、政府と与党はなぜ、特定の事前協議制度を導入し、変化させ、維持するのだろうか。

事前協議制度の形成に関する代表的な研究として、内閣または大統領と与党間の相互依存関係に基づいた、両者間の選好の相違に注目する川人（2005）やクォンチャンホ（1997）の研究がある。以上の研究は、事前協議制度が政治文化ではなく、政府や与党という合理的プレーヤーの戦略によって形成されると指摘した点で大きな貢献である。

しかし、事前協議制度をより理解するためには、3点の課題が残っている。第一に、事前協議制度の全体像を描くべき点である。既存研究では、事前協議は主に手続きとして分析され、その組織やアイデアなど事前協議制度の様々な構成要素は必ずしも十分に研究されてこなかった。第二の課題は、事前協議制度の多様性である。政府・与党関係には事前協議以外にも多様な方法が存在し、また事前協議制度にも様々な類型がある中で、なぜ、そしてどのようにして、特定の事前協議制度が形成、維持、変換されるかを説明する必要がある。そして第三の課題は、与党により注目して、事前協議制度を捉えるべき点である。しばしば既存研究では、与党は単一行為者として扱われてきたが、与党は多様な構成員で構成され、幹部間及び幹部と一般議員間の意思統一を不断に必要とする集団である。こうした党内の不一致とその調整問題が事前協議制度に及ぼす影響に関しては、十分な研究が行われてこなかった。

そこで本研究は、事前協議制度の複合性、多様性及び可変性を考慮しつつ、事前協議制度は、政府・与党指導部が党内不一致を解決するために用いる「ツール」であると主張する。与党には、政府・与党有力者間の対立と、与党指導部と一般議員間の対立という、2つの党内一体性問題がある。一方、事前協議は、政府案の作成に参加できる権利という点から、与党全体にとっての「権力資源」であるが、中でも政府・与党指導部にとっては、党内不一致の解決を可能にする誘因を提供する資源と見ることができる。政府・与党指導部は、その時々々の党内不一致状況に合わせて「誰に」「どこまで」この政治的資源を与えるかを決定する、すなわち事前協議制度を戦略的に利用することによって、党内不一致を解決する。

以上を踏まえて本研究は、以下の3つの仮説群を提示した。第一は、事前協議制度の形成とその過程に関する仮説である。事前協議制度は、与党内に一般議員に対して影響力を持ち、それゆえ党運営ひいては行政府首班に対して影響力を及ぼす有力議員間の対立が存在し、こうした与党指導部内の不一致の繰り返しを通じて形成される。第二は、制度の変換に関する仮説である。事前協議制度の性格は、行政府首班と与党有力議員間、また党指導部と一般議

員間の党内資源配分の変化に伴って変換される。行政府首班が与党指導部に提供する資源が大きくなると政府中心型の事前協議制度が導入され、行政府首班が与党指導部に提供する資源が少なくなると与党中心型事前協議が導入される。同じく、与党指導部が一般議員に提供する資源が大きくなると集権型事前協議が導入され、与党指導部が一般議員に提供する資源が少なくなると分権型事前協議が導入される。第三は、制度維持に関する仮説である。事前協議制度の性格変換・維持は、党内資源配分の持続に基づくため、たとえ他の要因により一時的に事前協議制度の性格が変わることもあり得ても、従前の党内権力資源の配分が変わらなければ、事前協議制度はやがて旧に復する。そして、こうした制度の復元過程は、新しい事前協議制度下の与党内対立のあり方によって決まる。つまり、党指導部内で対立が発生した場合は与党中心化、党指導部と一般議員間で対立が発生する場合は分権化の経路を辿り、事前協議制度は徐々に元通りになる。もし制度が復元されない場合は、党内の一体性は失われる。

上記の理論を実証するため、本研究は、事前協議制度が発達している日本と韓国を事例として分析を行った。具体的には、前述の仮説群に即して日本と韓国における事前協議制度の形成、性格変化、改革（の失敗）過程を追跡し、分析的叙述を試みた。事例の記述に際しては、日本については自由民主党や民主党の内部資料、韓国については民主共和党、新韓国党、開かれたウリ党及び選挙管理委員会、政務長官室、國務総理室の記録を主に用いた。実証部分（第1章以下）の概要は以下の通りである。

第I部「制度の形成」（第1～2章）では、2つの党内分裂軸と事前協議制度の形成との関係、また、党内不一致事件の発生と事前協議制度の過程の実証した。

第3章では与党中心・分権型制度が形成された事例として、日本の自由民主党政権初期（1955年～1964年）における事前協議制度の形成過程を検証した。日本の場合、自民党結成直後から政務調査会部会を中心とする事前協議制度が導入され、その後派閥廃止をめぐる党内不一致（党風刷新懇話会の組織）をきっかけに設置された第3次組織調査会の結果、総務会及び政調会組織が一層強化され、与党中心・分権型事前協議制度が形成された。

第2章では、政府中心・集権型制度が形成された事例として、韓国の第3共和国（1964年～1972年）における事前協議制度の形成過程を検証した。韓国の事前協議制度は、民主共和党主流派と反主流派の対立の中で導入され、新主流派と反対派の対立の中で発展した。初期には無任所長官（閣僚）と党指導部が参加できる独立型協議組織として発足したが、その後、朴正熙大統領に権力が集中するにつれて、無任所長官室制度がより強化され、政府中心・集権型が形成されていった。

第II部「制度の変換」（第3章）では、党内資源配分の変化を背景にした党内不一致事件の発生によって、日韓両国において事前協議制度の性格の変換が行われた過程を跡付けた。

日本の場合、1994年の政治改革をはじめとする諸改革を通じて、自民党内権力資源の配分が、以前と比べて、首相が党有力議員に対して、また党執行部が一般議員に対して有利になった。その結果として、2001年の派閥選挙をめぐる党指導部と一般議員間の不一致と2003年の総裁選での派閥内分裂をきっかけとして、小泉純一郎政権における事前協議制度の政府中心化・集権化が起きた。

他方、韓国では、民主化以後、党内の権力資源配分が、党有力議員が大統領に対して、また一般議員が党執行部に対して有利になった。これを受けて、旧共和党及び旧正義党グループや新人グループ間の対立など、党内不一致の発生を契機として、金泳三政権における事前協議制度の与党中心・分権化が導かれた。

第Ⅲ部「制度の維持」（第4～5章）では、日本と韓国における事前協議制度改革の試みとその失敗過程を分析した。

第4章では、韓国の盧武鉉政権による党政分離改革と、李明博政権による事前協議制度の復活過程を辿り、党内不一致の表れ方に適合的ではない事前協議制度が採られた場合には、党内不一致問題は解決されないことを確認した。

第5章では、民主党政権による政府・与党一元化改革の過程を分析した。鳩山・菅・野田政権における改革の後退（＝事前協議制度の復帰）過程は、民主党内の一体性問題を解決するための戦略の一環として解釈可能であり、政治制度やその帰結としての党内資源の配分が変わらないまま事前協議制度改革を試みられても、やがて制度は旧に復することが確認された。

以上を約言すると、初期は与党中心・分権型の前協議制度として発達し、2000年代に入って政府中心・集権化が行われた日本と、初期は政府中心・集権型の前協議制度として成立し、1990年代半ばから与党中心・分権化が行われた韓国、それぞれの事前協議制度を形成・変換・維持させた共通の説明要因として、党内権力資源配分をめぐる党指導部内及び党指導部と一般議員間の対立が指摘されるのである。

従来、比較政治学における政党内閣研究は、マニフェストや人事、議会における党派投票などが中心であり、事前協議に関しては十分な研究が行われてきたとは言えない。こうした比較政治学及び政党内閣研究の地平を拡大し、事前協議の多様性を指摘すると共に、与党指導部の不一致を前提とする「協議型政党内閣モデル」を提示した点が本研究の貢献である。