

奥健太郎・河野康子編

## 『自民党政治の源流』

——事前審査制の史的検証』

評者：米山 忠寛

1955年の結党以来、自由民主党は戦後日本政治の中心にあった。戦後日本政治の研究に際しては、与党の政治決定・政策形成を分析する際にはもちろん、野党を研究する場合でも国会審議・選挙戦略など、自民党の強さの源泉とその特徴を分析することが、戦後日本政治を理解する上で不可欠な研究のプロセスとなった。結果的に「戦後政治」は評価の善し悪しを抜きにして所謂「自民党政治」とほぼ同義となった。

その「自民党政治」の特徴として、本書は政策形成過程に焦点を当てている。具体的には「事前審査制」という慣行の存在を焦点としている。これは内閣による法案・予算案などの議会提出に際して、与党自民党による事前承認を必要とするという慣行であった。これは単なる政策形成過程における一つのプロセスではあるが、この制度化された慣行が族議員や政官関係について規定し、自民党政治を特徴付ける重要な要素となっていたと考えられている。ただ、本書は従来の研究とはいくらか視点が違う。その違いが生じた原因は、従来は自民党政治を現代政治の研究対象として扱ってきたのに対して、本書の執筆陣のほぼ全員が政治史に研究の基礎を置いているという違いによるものである。戦後から現代にかけての「近い過去」であ

るのだから、視点の違いだけではなんら異なる結論は導かれえないとする判断もあり得る。ただ本書においては、かなり意識的にその違いを示そうと試みている。結果的にその違いが本書の野心的な意欲作としての位置付けに繋がっている。

本書の意義を確認した上で、内容を見てみよう。本書の構成は以下の様になっている。

- 序 「事前審査制とは何か」(奥健太郎)
- 第1章 「議会審議と事前審査制の形成・発展」(黒澤良)
- 第2章 「戦時議会と事前審査制の形成」(矢野信幸)
- 第3章 「総務会に関する一考察」(小宮京)
- 第4章 「常任委員会制度の定着化」(岡崎加奈子)
- 第5章 「自民党政務調査会の誕生」(奥健太郎)
- 第6章 「外交をめぐる意思決定と自民党」(河野康子)
- 第7章 「戦後日本の外交政策決定と政党の政策調整機能」(武田知己)
- あとがき(河野康子)

序では事前審査制研究の意義を説明している。自民党政治における政策決定を行う事前審査制には、政官協働としての意義や全会一致に基づく党の一体性の確保、政策のボトムアップ、二重三重のチェックによる効率性、などの特徴がある。一方で事前審査制は族議員などと合わせて古い自民党の象徴として扱われてきた。また2009年の政権交代当初に民主党では政務調査会は廃止された。このように事前審査制は21世紀初めの日本政治の大きな政治的争点であったと言える。日本型政策決定システムの分析の中で事前審査制には研究者の関心が集まっている。ただこれまではなぜか1962年の赤城総務会長から大平官房長官宛の書簡(赤城書簡)で閣議決定前の総務会への連絡を求めた

要請が事前審査制の始まりとされてきた。しかし帝国議会の下でも既に法案提出前の説明会があった。また自民党についても事前審査は1955年の結党時には既に存在していた。

第1章では、明治憲法の下での帝国議会と戦後憲法の下での国会の位置付けが検討されている。帝国議会での法案予算の事前内示は、第二次伊藤内閣期にも桂園体制期にも見出せる。常置委員会や衆議院調査会が提案された様に、議会外・会期外での政策関与は政党にとって重要な課題となっていた。帝国議会の下での政党の政務調査会に関しては、当初の党内の幹部統制に代わる役割が政調会に求められていた側面もあった。戦後の占領期には予算の裏付けのない法律提出が多発して「予算と法律の不一致」が問題となり、政調会が調整役を担う事態が発生していくことになった。このように各時代で事前審査が必要とされる状況が存在していた。

第2章は、戦時の事前審査の起点を近衛新体制に求めている。改革志向は近衛新体制運動の中で活発化しており、委員会制度に対する部会制度の提起などもあった。議員の政策形成の参加意欲は強く、議会外での実質的な決定に対する違憲論もありつつも動きは活発化していた。それは翼賛議員同盟を経た翼賛政治会では実現に到った。政務調査会の委員が内閣各省委員を兼ね、政府委員からの説明聴取を行っている。また議会での議事短縮のために事前審査の時間が確保された。結局、第二次近衛内閣から鈴木内閣まで日米戦争期の全期間で事前審査は定期的に実施されていた。戦時議会における事前審査は政策調整の場として機能し、法案修正の場として機能することになった。それは直線的な連続性はないにしても自民党政治の素地を醸成したことは否定できないだろう<sup>(1)</sup>。

第3章では、自由党の三木武吉総務会長時代の総務会に着目している。戦前には総務会長は

常設ではなく総裁代行という位置付けだった。戦後の自由党では吉田総裁の下で総裁に批判的な有力者が総務となったため、吉田総裁は総務会を党運営から外そうと意図した。結果的に幹事長・政調会長の地位が上昇し、総務会長の地位は低下した。その中で三木は総務会の強化を試みた。1953年の警察法案や翌年の1954年警察法改正に際しては旧内務省警保局官僚の総務会での動向が重要になった。当時の総務会は全会一致ではなく採決が行われ、三木の総務会強化に続いて結党された自由民主党でも総務会は決議機関としての地位を占めることになった。

第4章は、1955年の国会法改正について常任委員会制度を中心に検討している。国会法改正の背景としては、議院内閣制と常任委員会制の矛盾や、常任委員会と省庁の癒着などへの批判があった。また与党自由党内部の追放解除組からは戦前の本会議中心主義を尊重すべきとする主張も強かった。ただ法案の数が戦前よりも顕著に増加している状況に対応する必要もあった。その結果5党での幹事長・書記長会談で常任委員会の整理統合の調整が行われ、改正が実現した。

第5章では、自民党の政策決定の中心となる政務調査会が対象となる。自民党では政調会の「議を経る」ことが必要とされた点が注目される。また党所属国会議員の部会所属も結党当初から義務づけられていた。つまり事前審査制は結党当初から採用されていたのである。一方で前身の自由党では政調会部会は希望者の参加であり、政調会の運営は少数の幹部が行っていた。吉田内閣期の自由党政調会は政府与党の調整もうまく行えずに機能不全に陥っていたようである。一方で、もう一つの前身であり吉田「ワンマン」に対抗していた民主党の側では、寄り合い所帯でありながらも「党内民主主義」の要素が強かった。民主党政調会ではほとんど

の議員が所属委員会に対応した政調部に所属しており、民主党では部会が審議の中心であったようである。保守合同による自民党結党に際しては党則で立法の政調会経由が明記され、逆に総務会は弱められた。また各部門の上に政務調査会審議会が設置された。これらは与党の意向を無視した吉田内閣の反省を踏まえてのものと推察される。そしてこの事前審査制は結党時から実際に機能していたようである。

第6章では、自由民主党の外交政策決定が課題とされる。外交政策の異なる二党の合同で結成された自民党では党内の合意調達が困難であり、自民党外交調査会も事実上の党内野党の活躍の場となっていた。日ソ交渉について自民党内は紛糾し、政調会の下外交調査会の決議ではなく、総務会が決議の場として機能した。またこの時期の総務会は全会一致形式ではなかった。それに対して日米安保条約改定に際しては、外交調査会の下に安保改定小委員会が設置され、岸首相は交渉の中で小委員会での党議決定を尊重した形跡が見られる。

第7章では、日本の対外政策決定過程について、制度論的な分析とモデルの検証を試みている。まず国際関係理論の研究史から「交渉・コンストラクティヴィズム・アイディア・国内外政策」の4つのアプローチが紹介される。国際関係理論の隆盛の中で外交政策研究は衰退傾向にあったが、国内政治の役割を無視できなくなる中で再び外交政策が注目を受けるようになってきている。その上で戦後日本の外交政策決定モデルとしては「政党主導」「官僚優位」「三脚(政官財)」の3つがある。また国会中心主義と議院内閣制の関係の中では「内閣外交」「国会外交」「政党外交」とモデル化することもできるだろう。

各章の内容を簡単にまとめると、以上の様になる。

本書が示しているものは何か。事前審査制は従来、自民党政治の一種の特徴(乃至は象徴)として、自民党長期政権の中で形成されてきた政治慣行と見なされてきた。それに対して本書は、事前審査制に類似した慣行が結党当初から、もしくは結党以前から存在していたと指摘する。そして、保守合同前の前身である自由党・日本民主党の時期にも存在していたことを示している。加えて本書の意義を更に増すのは、そのような要素は既に戦前期の帝国議会や戦時期の議会にも十分に見出すことが出来ると主張している点である。これらの問題提起を示しただけでも本書が政治学・政治史学の研究に大きな貢献を示していることは明らかだろう。だとすれば事前審査制を自民党政治の特徴と見なしてきた従来の説明の多くは修正を必要とされることになる。むしろ「自民党政治」的なるものの位置付けを歴史的な文脈の中で精査・検討する必要があると示唆しているのである。結果的に本書の各章は静かな筆致で書かれてはいるけれども、一方で既存の理解を大きく覆そうという、静かな野心も感じられるのである。

評者もまた政治史研究者である。政治史研究の視点からは本書の示した事実はある種自明な暗黙の了解として存在していた知見でもあり、本書の問題提起にはある種の桎梏が解消された様な感覚を受ける。ここ数十年間の近代日本政治史研究の進展の中心にあったのは政党政治研究であった。そこでは事前審査制類似の数多の慣行が存在していた。だが自民党政治のみを観察して日本政治の特徴を論じているのは類似の事例には目が向かない。逆に「55年体制」が崩れると、自民党政治以外のあり方に対応できずに慌てふためくことになる。その際に政治史研究の知見は役に立つはずであるにも関わらず十分活用されてこなかった。もちろんそれは政治史研究からの広報の不足であったのかもしれない

い。ただ本書の登場以後は自民党以前と以後について合わせて目を配る必要性が確認されることになるのではないか。政治学・政治史学にとって本書の問題提起が研究の一つの区切りになって欲しいと切に願う次第である。

また本書の書名である「源流」から思い起こされるのが、経済史における「1940年体制論」「戦時経済源流論」の示した問題提起である<sup>(2)</sup>。つまり、現代日本経済の基礎となる変化は戦時期に発生したという主張である。それらの提起は批判を受けた一方で、大きな学問的論議を巻き起こした意義は否定できないと考え、評者は好意的に評価している。本書は一種それに似た学問的熱気を政治史においても巻き起こすのではないかと期待している。

ただ本書の意義を高く評価した上で、いくつかの懸念もある。最も大きな問題は、先行研究を覆そうという意気込みを各執筆者が持っているながらも、その強さは強弱様々と感じられることである。結果的におそらく各執筆者で共有された形での確信は持っていないものと推察される。読者に思考の機会を与えてくれるという意味ではその迷いも良い機会ではあるのだが、本書単体としては「事前審査」や「事前審査[制]」の位置付けについても各執筆者の中に迷いの存在が見て取れる。その上で、本書の示唆するいくつかの論点について考察してみたい。

#### [1] 事前審査制の位置付けについて

まずは事前審査についての位置付けを検討してみたい。まず「事前審査」は何の役に立ち、どのような場合に機能するのだろうか。もしも与党内が主流派・非主流派に分裂していたとしても、党議拘束が強く機能していれば党内での多数を押さえてさえいれば円滑に採決し、予算・法案を通過させることができる。内閣及び党幹部にとっては議会提出前のプロセスが複雑化

し、党内の反対への配慮は必要となるものの、非主流派からの突発的・散発的な造反を抑止することができる。逆に党内非主流派にとっては議会での活動の機会を奪われて党議拘束に縛られるものの、政策への関与の機会は確保される。

この関係は双方にとって利益も不利益もある。ただこの契約関係はいつでも破られ得る。実際に第二次小泉内閣での「郵政国会」(2005年)では破られたのである。郵政民営化の賛成派は総務会での決議を全会一致ではなく慣例に反して多数決で決定し、反対派は党議決定に反して衆議院・参議院で造反議員が発生した。お互いに覚悟があれば事前審査制などは即座に崩壊するということがわかるだろう。つまり契約が破棄された場合に生じる不利益さえ甘受すれば良いのである。もちろん自民党からの離党・除名には覚悟が必要だが、可能性がないとは言えない。それは事前審査制が制度化されて安定した場合に、誰が利益を得ているのか、という問題とも関係して来る。たとえば吉田茂や小泉純一郎は不利益の側面を小さく評価し、党内に不満があってもそれを軽視乃至は無視したということになる。

#### [2] 「事前審査制」は必然的な発展過程なのだろうか？

この点で多少の混乱が見られるのは、事前審査の「完成度」の高さをもって、自民党政治の進展として評価する表現が散見されることである。各章の執筆者で見解の差違はあるのだろうが、少なくとも制度・システムの評価に際しては、事前審査の完成は「合意形成の手法に過ぎない」ことにもまた留意すべきではないか。「事前審査(制)」以外の可能性を検討できることが第1章・第2章の重要な意義だったはずと思われるのである。「自民党政治」が必然では

なかった可能性も含めて研究の選択肢を持っているのが2015年に研究を行う意義ではないのだろうか。例えば一例として、政調会・総務会ではなく各派閥領袖の了解によって政策がまとまるという政策形成システムのあり方も想定し得るだろう。もちろん実際にはそうはならなかった。だが、政調会での事前審査システム以外の可能性（選択肢）を想定することは、事前審査制の意義を理解する上でも重要な意味を持つだろう。

たとえば政調会での事前審査に重点が置かれない事例として、2015年の政策形成過程を挙げると、自民党と公明党による連立政権の下では、安保法制・軽減税率といった問題については自民公明の与党幹部による与党案形成が重要な転機となったと伝えられている。自民党の内部だけでは事前審査制は完結しない。与党内で反対意見が発生し得る限り、自民党内での事前審査・党議決定のプロセスは大きな意味を持たなくなる。非主流派は党外から他党の要求を利用して「外圧」を掛け続け、修正の機会を得られることになる。党内非主流派が沈黙する必要もなくなる。

これは戦後の自由民主党においても常に起こりえた変化だったということである。一党優位ではなく連立政権・少数与党などの議会での説得による多数派工作が政策決定における難関となったならば、事前審査の重要性は急減する。その意味では、本書各章で〔自由党+民主党→自由民主党〕以外の野党各党の状況がさほど前面に出てこないのもしかしたら不思議なことであるのかもしれない。「55年体制」による政党配置が固定化され、党外にあった事前審査制に必須の条件（環境）が既に整ってしまっていたことで、むしろその条件の存在が見落とされてしまうことにならないかと懸念するものである。

### [3] 「近代的」議会と「現代的」議会の違い

評者が「事前審査」を進歩と見なしきれない部分があるのは、〔近代〕から〔現代〕へ、〔近代的議会〕から〔現代的議会〕への変容をその背後に見ているからかもしれない。それは討論・審議の過程の中での説得・合意形成を試みる議会と、それらをすべてあきらめ職能代表の集合と見なす議会との議会観の相違に由来するものだろうか。

それは「議員は政策を理解しなければならない」という継続した圧力の問題とも言える。政策を理解することは議員にとって必須の素養だろうか。現在はそうかもしれないが、それは偉大なるアマチュアとしての議員像を否定することに繋がる。議員のあり方として、国民代表として、良き市民として、判断力を持った教養人を求める「近代」の議員に求められてきた諸要素の否定でもある。

たとえば本書81頁が強く意識している様な職能代表制については、坂野潤治が指摘する1934年の美濃部達吉による職能代表的な円卓会議構想<sup>(3)</sup>などへの注目も必要だろう。昭和戦前期の日本の議会・政党は、専門性を持たない「良き市民」の集団に過ぎず、社会問題などに全く対処できないという非難を受け続けてきた<sup>(4)</sup>。それ故に貴族院への職能代表の導入などが主張されたのである。良き市民が重要事項について判断するだけであれば、総務会がその役割を果たし得る。だが政策を理解せよとする要求が政調会の地位を高めることになった。

職能代表を認めるということは、「一部の専門的な利益」を代弁できる能力を重視することにもなる。最も典型的なのは労働政治だろう。1945年のイギリス下院の総選挙に際して、チャーチル首相の保守党は労働党を批判し、労働党では党首アトリー（議会労働党）ではなく、議会の外にいるハロルド・ラスキ（労

働党全国執行委員会)が決定権を握っていると批判した。チャーチルは議会でラスキを説得する機会を持ち得ないのである。労働党全国執行委員会の寡頭制が立憲政治を崩壊させる非民主的なものだとするこの批判は、選挙結果にはさほど影響を与えはしなかった<sup>(5)</sup>。だが坂野の期待とチャーチルの危機感、そして自民党政治の変容の間にはある種の共通点を見出すことができるものと考えられる。いずれも議会で審議を議会内で完結したものと捉えるべきか否かが問われていたのである。

このような視点から与野党の関係を歴史的文脈の中に位置付けると自民党の置かれた環境はどのように理解されるだろうか。自民党は自由党・政友会・改進黨・民政党の頃から変わらず議員政党であった。ただ、戦後日本の議会議会に臨む際には議員政党としての論理を貫徹できたわけではない。対峙する野党各党が、議会外の党組織が決定権を持つ組織政党としての側面を重視し始めたならば、議会内での対話には限界が生じることになる。野党としての他党の方向性が議会議会を変容させ、自民党にとっても政策決定は議会外(議会議会以前)に実質的な場を移そうとする志向が後押しされることになる。共産党・公明党における議会議会外組織の優位、社会党・民社党における議員・党組織・労組の関係などが重要な考察の対象になるだろう。

議会議会での対話・審議(及び修正に伴う説得など)に限界があるとすれば、自民党もまた議会議会審議が形骸化する懸念を含みつつも、議会議会外での実質的政策形成に重点を移そうとする志向を後押しされることになったのではないだろうか。これらの「現代的」な議会議会あり方と議会議会審議の形骸化の問題は自民党政治についての分析対象でもあり、かつまた歴史的経緯からの説

明が意味を持つ問題となるだろう。

以上、本書は様々な刺激的な論点を想起させてくれる論争的な著作であり、日本政治史研究・現代日本政治研究の双方に大きく貢献している。そして、帝国議会議会からの歴史的側面(1～2章)、総務会・政調会などの制度的側面(3～5章)、外交のケーススタディと理論(6～7章)、といった各側面から加えられる分析によって、読者は戦後日本政治の構造を自明なもの、必然的なものとはせずに、原理的側面から考え直す機会を得られることになるだろう。その意味で本書は思索の機会を与えてくれる刺激的な好著である。

(奥健太郎・河野康子編『自民党政治の源流——事前審査制の史的検証』吉田書店、2015年9月、v + 355頁、3,200円+税)

(よねやま・ただひろ 法政大学大原社会問題研究所兼任研究員)

- (1) 本書第2章の矢野信幸論文の示している昭和戦時期における議会議会政策関与の機会の増加についての記述は説得的である。評者はその変化は議会議会自身の正統性の確保と密接不可分な関係にあると考える。この点については、米山忠寛『昭和立憲制の再建1932～1945年』(千倉書房、2015年)も参照。
- (2) 岡崎哲二・奥野正寛編『現代日本経済システムの源流』(シリーズ現代経済研究6、日本経済新聞社、1993年)。野口悠紀雄『一九四〇年体制——さらば「戦時経済」』(東洋経済新報社、1995年)。
- (3) 坂野潤治『近代日本の国家構想』岩波書店、1996年、231～236頁。
- (4) 当該期には官僚制の内部でも同様に専門性を必要と見なす同種の圧力が存在した。若月剛史『戦前日本の政党内閣と官僚制』(東京大学出版会、2014年)を参照。
- (5) 坂井秀夫『イギリスにおける一九四五年の総選挙』『専修大学法学研究所紀要』専修大学、1994年、12～13頁。