

ポスト55年体制期の連立政権

—自公政権はなぜ安定的なのか—

中北 浩爾

一橋大学大学院社会学研究科教授

はじめに

1994年の政治改革によって小選挙区比例代表並立制が導入され、二大政党化が進んだという見方は、広く存在している。私自身、そのような文章を書いたことも少なくない。しかし、二大政党化が進んだとしても、二大政党制(二党制)が成立したことはなかったということを改めて確認しなければならない。

サルトーリは、二党制を次のように定義する。①二つの政党が絶対多数議席を目指して競合している。②二党のうちどちらか一方が実際に議会内過半数勢力を獲得するのに成功する。③過半数を得た政党は進んで単独政権を形成しようとする。④政権交代が行われる確かな可能性がある(Sartori 1976)。

④の政権交代の可能性については、ここでは問わないでおくとしても、③の単独政権がほとんどみられず、連立政権が続いていることが、ポスト55年体制期の日本政治の特徴である。単独政権はわず

かに1996年から1998年にかけての2年あまりである。そのうち第二次橋本内閣は社会党とさきがけの閣外協力を得ていたし、小渕内閣は衆議院の過半数の議席を持たない少数派政権であり、発足後まもなく連立形成の準備に入った。

このように連立政権が常態化していることを考えると、現在の日本の政党システムは二大政党制ではなく多党制に分類する方が適切である。2009年に始まるいわゆる民主党政権も、社民党および国民新党との連立政権であった。それなのに二大政党制の幻想に囚われるがあまり、単独政権であるかのように語られてきた。

連立政権という視角から考えた場合、最大の問いになるのが、なぜ自公政権が安定的なのかである。1999年に始まる自民党と公明党の連立政権は、3年あまりの中断を挟んで、16年間継続している。しかも、2009年にいったん連立が解消されたのも、内部崩壊によるものではなく、総選挙での敗北を原因としていた。自公政権は現在の日本で唯一の安定した連立の枠組みになっている。

以下、ポスト55年体制期の連立政権の特徴を押しえつつ、近年の連立研究に基づいて自公政権の安定性の理由について考察していきたい。

ニブロック化の進展

連立政権の時代は、1993年の非自民・非共産八党派による細川内閣の成立に始まる。その細川

なかきた こうじ

1968年生まれ。東京大学大学院法学政治学研究科博士課程中途退学。博士(法学)。専門分野は、日本政治外交史、現代日本政治論。大阪市立大学法学部助教授、立教大学法学部教授などを経て、現職。

著書に、『現代日本の政党デモクラシー』(岩波新書、2012年)、『自民党政治の変容』(NHK出版、2014年)、『自民党—「一強」の実像』(中公新書、2017年)など。

表

内閣名	成立年	与党	衆議院与党 議席率	衆議院連立 形成	参議院与党 議席率	参議院連立 形成
細川護熙	1993	非自民8党派 ⁽¹⁾	50.9	過大規模	52.4	過大規模
羽田孜	1994	非自民7党派 ⁽²⁾ [さきがけ]	35.6	過小規模	24.2	過小規模
村山富市	1994	自民・社会・さきがけ	59.5	過大規模	65.5	過大規模
橋本龍太郎①	1996	〃	57.5	過大規模	59.9	過大規模
橋本②	1996	自民[社会・さきがけ]	47.8	単独・少数	43.8	単独・少数
小渕恵三	1998	自民	52.8	単独・多数	41.7	単独・少数
小渕改造①	1999	自民・自由	60.8	過大規模	46.4	過小規模
小渕改造②	1999	自民・自由・公明	71.6	過大規模	56.3	過大規模
森喜朗①	2000	自民・公明・保守	67.2	過大規模	54.8	過大規模
森②	2000	〃	56.5	過大規模	54.4	過大規模
小泉純一郎①	2001	〃	57.9	過大規模	54.8	過大規模
小泉②	2003	自民・公明	58.1	過大規模	56.3	最小勝利
小泉③	2005	〃	68.1	過大規模	56.6	最小勝利
安倍晋三①	2006	〃	67.5	過大規模	56.2	最小勝利
福田康夫	2007	〃	70.2	過大規模	43.8	過小規模
麻生太郎	2008	〃	70.0	過大規模	43.4	過小規模
鳩山由紀夫	2009	民主・社民・国民新	67.3	過大規模	50.8	過大規模
菅直人	2010	民主・国民新	65.4	過大規模	50.8	最小勝利
野田佳彦	2011	〃	64.0	過大規模	45.5	過小規模
安倍②	2012	自民・公明	67.7	過大規模	42.6	過小規模
安倍③	2014	〃	68.6	過大規模	56.6	最小勝利
安倍④	2017	〃	67.3	過大規模	62.4	過大規模

(1) 社会・新生・日本新・公明・民社・さきがけ・社民連・民改連

(2) 新生・日本新・公明・民社・自由・旧「改革の会」・民改連

出所：『朝日新聞』より作成。

注記：[] は閣外協力。

政権の手によって実現したのが、1994年の政治改革であり、最大のポイントは衆議院の中選挙区制を廃止し、小選挙区比例代表並立制を導入したことであった。細川政権の末期から、新たな選挙制度に対応する政党の合従連衡が始まる。

しかし、それは混迷する。細川内閣の連立与党の

内部の主導権争いが強まり、社会党とさきがけの連立離脱による非自民連立政権の解体、自社さ政権の成立へと続く。他方、旧連立与党の主流をなした新生党や公明党などは、1994年末に新進党を結成する。

ところが、自社さと新進党の対立という構図は長

く続かなかつた。自社さ政権は、1996年の総選挙を契機に閣外協力へと移行し、1998年の参院選前にそれも解消される。新進党も1997年末に党内対立を原因として解党を決定し、翌年、民主党が結成された。

1998年の参院選で敗れた自民党は、新進党から分かれた自由党、次いで公明党と連立を組む。自公政権は2000年の自由党の連立離脱、その一部による保守党の結成を受けて自公保政権に変化し、2003年には保守新党が解党し、自公政権となる。

この間の目まぐるしい連立の組み換えを、政策的に近い位置にある政党が連立を組むという政策距離の理論から説明するのは容易ではない。例えば、55年体制下で長年、激しく対立してきた自民党と社会党が連立を組むことは、全くといっていいほど予想されていなかった。もちろん、細川政権を牛耳った小沢一郎のトップダウン的な政治手法が両党を結びつけたことは確かだが、憲法や外交・安全保障政策での違いは巨大であった。

結局のところ、政策距離といっても多次元的であり、いずれの争点が重視されるかは状況次第であり、政治的な操作の対象にもなる。また、政策距離が大きくても、その間で妥協を導くことは不可能ではない。実際、自社さの村山内閣の下、社会党は日米安保や自衛隊、日の丸・君が代について大きな政策転換を行ったし、自民党も戦後50年の村山首相談話を受け入れた。双方が党是を曲げて歩み寄ったのである。

自自公政権の成立に至る時期の連立形成については、政策距離の理論よりも、国会での多数派形成というサイズの理論によって説明される部分が少なくない。

その後、自公政権の成立後、連立の組み換えは収束する。それが安定的に継続した結果、それに対抗する勢力も非自公として固まらざるを得なくなる。2009年、民主・社民・国民新の三党による連立政権が成立したのは、その結果である。二大政党化が進んだというよりも、二ブロック化が進んだとみるべきである。

とはいえ、それら二つの間には非対称性が存在

する。自公が固く手を結んでいるのに対して、非自公は結束力が弱い。民主党が政権運営に失敗すると、日本維新の会をはじめ「第三極」が台頭する。2016年の参院選に向けて民主党が維新の党と合流して民進党が結成され、共産党含む野党共闘が行われるなど、再び二ブロック化が進展したが、2017年の総選挙に際して希望の党が結成され、それへの合流をめぐって民進党が分裂した。

小選挙区比例代表並立制の効果

以上にみた二ブロック化の進展については、衆議院の小選挙区比例代表並立制との関係で理解することが適切である。

シュガートとワッテンベルクの研究によると、小選挙区制と比例代表制を混合する選挙制度（混合制）は、二ブロック化した多党制をもたらす。同じ混合制のなかでも、ドイツで採用されている併用制に比べて、小選挙区制の色彩が強い並立制の方が、選挙前に競合するブロックが形成され、選挙後にはいずれかの選挙前連合が過半数に近い議席を占め、政権を樹立する傾向が強い（Shugart and Wattenberg 2001）。

同じような指摘は、ストロムらによってもなされている。選挙制度が非比例的であればあるほど、選挙前連合のインセンティブが大きくなるのであり、アイルランドの単記委譲式比例代表制、フランスの小選挙区二回投票制、イギリスの小選挙区制が、その例として挙げられる（Strom, Budge and Laver 1994）。

この選挙前連合形成という考え方は、注目に値する。古典的な連合の理論によると、連合形成は選挙後に議席数や政策距離に従ってなされる。しかし、ゴールダーの研究によると、1946年から2002年にかけて先進23か国で実施された364の選挙では、240の選挙前連合が形成され、それに基づく70の政権が樹立された。

ここから分かるように、現在の日本の連立政権を理解する上で重要なのは、小選挙区比例代表並立制の下での選挙協力である。ゴールダーは、選挙協

力の方法について四つを挙げている。協力の程度の高いものから、選挙区での統一候補の擁立、比例代表の統一名簿の作成、小選挙区と比例代表の二票の使い分け、優先順位付き投票制における選好投票の順位づけである(Golder 2006)。

自公政権が安定的な理由は、何よりも選挙協力が緊密に行われ、それが大きな効果を持っていることである。衆議院についてみると、第一に、自民・公明両党は選挙区調整を完璧に行い、棲み分けている。自民党が圧倒的多数の小選挙区に候補者を擁立しているが、第二に、そうした小選挙区で「比例は公明」という訴えかけがなされている。つまり、小選挙区間の調整、小選挙区と比例代表の間の調整の二つが精緻に実施されている。

参議院に関しても、ほぼ同じことがいえる。全ての一人区、二人区は自民党が公認候補を擁立し、公明党が支援に回る一方、「比例は公明」という働きかけがなされている。三人区以上では、両党が競合するが、規模に勝る自民党が公明党の候補者を支援する度合いを徐々に強めてきた。

それに対して、野党は選挙協りに難点を抱えている。例えば、民主党が圧勝した2009年の総選挙で、社民党は31の小選挙区に公認候補を擁立したが、そのうち15で民主党と競合した。また、連立解消直後の2010年の参院選でも、社民党が擁立した全ての選挙区で民主党候補と重なった。民主党を中心とする連立政権が、社民党の連立離脱を引き起こした原因には、普天間問題とともに選挙協力の不十分さがあった。

野党間の選挙協力の弱さは、その後も続いている。しかも、共産党を含む野党共闘が行われるようになって、なおさらその傾向が強まっている。2016年の参院選のように一人区での候補者調整には成功しても、相互推薦・支援であるとか、比例代表との票のバーターなどは全くといっていいほど実施されていない。

こうした選挙協力の非対称性は、何が原因なのか。仮説的に述べると、その一つは、自民・公明両党が政策距離の大きさにもかかわらず、議席数の増加をプラグマティックに追求していることである。野

党は、それが容易ではない。もう一つは、自民・公明両党の支持基盤が分厚く、票の交換が可能なことである。野党は無党派層の支持に依存する度合いが高く、選挙区での協力がそもそも困難であり、そこに比例代表の効果が作用し、足並みが乱れがちとなる。

国会制度の影響

選挙制度と並んで注目すべきは、国会に関する制度である。国会制度もまた、連立政権の形成や持続性に影響を与えている。

先に示した表をみると分かるように、衆議院については過大規模連合、すなわち過半数の議席を確保するのに不要な政党が含まれた連立政権がほとんどである。それに対して、参議院は過大規模連合があまりみられない。連立与党の一つでも離脱すれば過半数を失う最小勝利連合、あるいは過半数の議席を割る過小規模連合が多い。いわば参議院が連立形成の主戦場になっているのである。

日本の二院制は、イギリスなどと比べて、両院の権限が対等である。首相の指名、法案の再議決、予算の議決、条約の承認などで衆議院の優越が憲法上定められているが、それ以外は対等である。衆議院で法案が再議決されれば、成立するとはいえ、三分の二の賛成という非常に高いハードルが設けられている。したがって、円滑な政権運営を考えると、参議院の過半数の議席が必要となる。

しかしながら、参議院は衆議院に比べて比例性が高い選挙制度を採用しているため、多数派形成が容易ではない。そのことは二大政党の議席占有率の低さや有効政党数の多さなどのデータで裏づけられている。それに加えて、衆議院と参議院の選挙のタイミングが基本的に異なるので、与党が参議院で過半数の議席を持たない「ねじれ」が生じやすい。以上の理由が、最小勝利連合や過小規模連合が頻繁に生まれる原因である。

衆議院で過大規模連合になりやすいのは、参議院での多数派形成の副産物といえるが、それだけではない。衆参両院で過大規模連合になりやすい

原因がいくつか存在している。

ポスト55年体制期の当初、重要だったのは、「緩衝政党」の必要性である。緩衝政党とは連立与党のなかで政策的な中間に位置する政党を指す（篠原1984）。その典型例は、自社さ政権の新党さきがけである。自自公政権の自由党、自公保政権の保守党も、自民・公明両党だけで連立を組むことが難しい状況で、緩衝政党としての役割を果たしたといえる。自社さ政権や自自公・自公保政権は、参議院でも過大規模連合となっている。

また、先に述べてきた選挙協力も、過大規模連合を生じさせる一因である。2017年総選挙以降、自民党は衆参両院で過半数の議席を持ち、自公政権は衆参両院で過大規模連合になっている。それでも連立が解消されないのは、自公政権が国会での多数派形成だけではなく、それ以上に選挙協力を目的とするものであることを物語っている。

さらに、国会の委員会中心主義も過大規模連合をもたらす原因である。与党が安定した国会運営を行うためには、議長ポストだけでなく、全ての常任委員会で委員長および野党と同数の委員を確保する安定多数を得る必要がある。可能であれば、全ての常任委員会で委員長および過半数の委員を占める絶対安定多数が望ましい。現在、衆議院の定数は465議席、過半数は233であるが、安定多数は244、絶対安定多数は261となっている。

事前審査制の効用

国会制度は、連立形成のあり方に影響を及ぼすだけでなく、その持続性にも大きく作用する。例えば、マーティンとヴァンベルグの研究をみていこう。

彼らによると、連立政権は三つの特徴を持っている。第一は、異なる選好を持つ政党が妥協して一つの政策を決定し、実施しなければならない。ところが、第二に、それぞれの政策の主導権は、特定の政党から送り込まれる大臣の手に委ねられる。しかも、第三に、連立を構成する各政党は別々に選挙を戦わなければならない。それゆえ、各大臣は連立合意に盛り込まれた政策を無視して、所属政党が

掲げる政策を実施する動機を持つ。

この「連立統治のジレンマ」を解決するには、政党間の妥協を促進するメカニズムを導入し、閣僚の独走を抑制しなければならないが、そのための最も重要な仕組みが、強い委員会制度に特徴づけられる議会制度である。委員会が省庁別に組織され、広範な調査権限を持ち、制限なく議案を修正できるような議会制度の下では、連立に参加する各政党が大臣を有効にチェックすることができる（Martin and Vanberg 2011）。日本の国会は、そのような委員会制度を備えており、それが連立政権が存続する上で好条件になっている。

注意しなければならないのは、日本の場合、国会の強い自律性を背景に与党の事前審査制が発達し、国会審議に代わって政府に対するチェック機能を果たしていることである。したがって、事前審査制を効果的に用いて、連立与党間の妥協を促すような政策決定のプロセスを構築できるかが、連立政権の持続性にとって鍵になる。

歴史的に事前審査制を発達させてきた自民党は、この点で巧みな与党間の政策決定プロセスを作り上げてきた。

自社さ政権では、大きな議席数の差があるにもかかわらず、連立与党の最高意思決定機関の与党責任者会議をはじめ、各会議のメンバーの比率を概ね自民党3、社会党2、さきがけ1とし、コンセンサスの形成に努めるとともに、省庁別調整会議を起点とするボトムアップのプロセスを導入した。連立与党間の政策距離が大きかった自社さ政権が、政策決定について比較的成功を収めた秘訣は、そこにあった。

ただし、この政策決定プロセスは、時間や手間という点で、あまりにもコストが高かった。そこで、社会党とさきがけが閣外協力に転じたのを契機に、省庁別調整会議が廃止され、各政党の決定を与党政策調整会議に持ち寄って調整する仕組みが導入された。ただし、連立与党間のボトムアップのプロセスは失われたが、コンセンサスの形成は引き続き重視された。自自公政権の際に与党政策調整会議が与党政策責任者会議に名称変更されたとは

いえ、この仕組みは現在の自公政権まで引き継がれている。

それに対して、失敗を繰り返してきたのが非自民勢力である。細川内閣では、新生党の小沢一郎が公明党の市川雄一および民社党の米沢隆と手を組んで与党代表者会議を主導し、そこで決まらなかった場合、細川首相への一任を取り付け、決定しようとした。そのため、コンセンサスの形成を重視する社会党やさきがけは疎外感を抱き、連立から離脱した。

他方、鳩山内閣は、政策決定の政府への一元化を唱え、与党の事前審査制を廃止した。これに伴い、与党間の調整は閣内の基本政策閣僚委員会で行い、しかる後に閣議決定するというプロセスが採用された。しかし、閣内での調整は、連立政権の維持よりも政権運営上の考慮を優先することにつながる。その結果が、アメリカ軍普天間基地の県外移設問題をめぐる福島瑞穂消費者担当相の罷免、社民党の政権離脱であった。

おわりに

以上みてきたように、自公政権が安定性を誇っている理由は、大きくいって二つある。一つは、緊密な選挙協力であり、もう一つが、事前審査制を通じた与党間の合意形成である。それゆえ、2009年の政権から転落、あるいは2014年の集団的自衛権

の行使容認の憲法解釈変更といった数々の危機を乗り越えられたのである。

ひるがえって、現在の野党はどうであろうか。非自民連立政権やいわゆる民主党政権が連立与党間の対立を引き金として崩壊に向かったことを、十分に総括しているであろうか。二大政党制の幻想を捨て、政権交代を実現するにしても連立政権しかないことを認識しつつあることは一歩前進といえるが、自公政権に匹敵する安定した連立の枠組みを作るまでの道のりは、かなり遠い。■

《参考文献》

- Golder, Sona Nadenichek, (2006) *The Logic of Pre-Electoral Coalition Formation*, The Ohio State University Press.
- Martin, Lanny W. and Georg Vanberg, (2011) *Parliaments and Coalitions*, Oxford University Press.
- Sartori, Giovanni, (1976) *Parties and Party Systems*, Cambridge University Press. 岡沢憲英・川野秀之訳『現代政党学 [新装版]』早稲田大学出版部、1992年。
- 篠原一 (1984) 「連合政治の理論的諸問題」篠原一編『連合政治I』岩波書店、1984年。
- Shugart, Matthew Soberg and Martin P. Wattenberg, (2001) *Mixed-Member Electoral Systems*, Oxford University Press.
- Strom, Kaare, Ian Budge and Michael J. Laver, (1994) "Constraints on Cabinet Formation in Parliamentary Democracies," *American Journal of Political Science*, Vol. 37, No.2.

