

自民党政権下の閣僚人事と参議院議員

——参議院自民党における人事慣行の形成と動揺——

松 浦 淳 介

- 一 本研究の目的
- 二 分析枠組み
- 三 実証分析
- 四 知見と今後の課題

一 本研究の目的

本稿は、自民党政権下における閣僚人事を対象とし、自民党の参議院議員によって組織される参議院自民党において、どのような人事慣行が形成されているのかを理論的、実証的に検討する。

人事は再選や政策追求に密接に関係する昇進を志向する議員にとって重大な関心事であり (Fenno 1973)、とりわけ首相のもとで内閣を構成する閣僚の人事については、世間の耳目を集めるだけでなく、内閣の命運を左右するともいわれる。一九五五年一月の結党以来、ほとんどを政権党として、国政を担当してきた自民党の閣僚

人事に関しては、数多くの先行研究が存在し、その中で重要な知見が示されてきた。

まず、自民党政権の人事全般に大きな影響を及ぼしてきたとされるのが自民党内の派閥である。閣僚人事については、自民党の結党からしばらくは主流派優遇人事が行われていたが、一九六八年の「佐藤三選」、すなわち佐藤首相が自民党総裁に三選されて以降は主流派、反主流派に関わりなく、派閥に所属する議員数にほぼ比例したかたちで各派に閣僚ポストを配分する派閥勢力比型人事が確立したとされる(佐藤・松崎一九八六・六七頁)。その派閥は一九九〇年代の選挙制度改革によって大きく影響力を低下させたといわれるが、人事においてはなお一定の影響力を保持しているとの評価もある(eg. Krauss and Pekkanen 2010)。また、派閥勢力比型人事とともに自民党政権の人事慣行を特徴づけるとされるのが、当選回数に基づいて役職を配分する年功序列型人事(シニオリティ・ルール)である(佐藤・松崎一九八六、野中一九九五、川人一九九六a、一九九六b)。これもまた自民党政権が長期化する中で確立した人事慣行であり、佐藤政権においては、衆議院議員の場合、少なくとも当選五回、多くは当選六回が入閣の要件となった(佐藤・松崎一九八六・四四頁)。

これらは自民党政権下の閣僚人事を分析する際に考慮すべき知見であるが、両議院比較の観点からは不十分な点も指摘される。派閥に関する研究においては、通常、それに所属する議員が衆議院議員か参議院議員かは区別されず、単純に両者を足し合わせた数によって派閥の影響力が推論される。同様に、年功序列型人事についても、主に衆議院議員のキャリアパスに基づいたモデルが想定されており、参議院議員を対象とする分析はほとんど存在しない。

しかし、衆議院議員と参議院議員はそれぞれ主権者たる国民によって直接選出され、ともに高い民主的正統性を誇るのみならず、それぞれが構成する衆議院と参議院の権力関係は国際比較の観点からも「対称的」なものとして位置づけられている(eg. Lijphart 2012: chap. II; Ganghof 2018)。また、自民党の参議院議員は「参議院内に

おける機関」(自民党党則第七章第三節)として独自に参議院自民党を組織しており、それは党本部に対して高い独立性を持ち、参議院議員によって自律的に運営されている。特に、「五五体制」下の自民党は派閥の連合体とみなされることがあるが、これらのことを考慮するならば、自民党は異なる議院に所属する議員の連合体という側面も明らかになる。⁽²⁾ 両議院の議員はたとえ同じ政党に所属しているとしても、それぞれが高い民主的正統性に支えられ、ともに強い権力を持つ別々の会議体に属している以上、潜在的には緊張関係にあると考えられる。たとえば、二〇〇三年九月の自民党総裁選において、最大派閥の橋本派内で、野中広務を中心とする衆議院議員側が藤井孝男を擁立したのに対して、青木幹雄を中心とする参議院議員側は小泉純一郎を支持し、分裂選挙となつたことはその表れといえよう。

そうした緊張関係を緩和させる意味においても閣僚人事は重要であると考えられる。参議院議員が入閣することに関しては、参議院は「再考の府」として執政部から距離を置くべきとする立場から強い批判が向けられるが、首相にとって、安定的に政権を運営するには、強い立法権限を持つ参議院の協力が不可欠である以上、参議院議員を閣僚に起用することは、それに統治の責任を共有させることを意味する(増山二〇〇八)。

本稿では、両議院比較の観点から、自民党政権下(自民党総裁を首班とする連立内閣を含む)の閣僚人事における参議院議員の位置づけを長期的に観察することを通じて、参議院自民党には衆議院議員とは異なる人事慣行が存在していることを示すとともに、それが近年、必ずしも安定的なものではなくなっていることを明らかにする。以下、二節では、先行研究を踏まえ、本稿の仮説を導出し、その検証方法について述べる。三節では、(一)参議院自民党からの入閣者数、(二)入閣者の属性、(三)抜擢人事という三つの観点から、閣僚人事における両議院の議員の位置づけを体系的に比較する。四節では、本稿の分析によって得られた知見をまとめ、残された課題について述べる。

二 分析枠組み

二・一 先行研究の検討

自民党政権の閣僚人事においては、後に詳しくみるように、閣僚ポストの大半を衆議院議員が占めていることもあり、参議院自民党からの入閣者に関しては十分な関心が払われてきたとはいえない。しかし、一九八九年七月の参議院選挙以降、野党が参議院の多数を占める「分裂議会 (divided Diet)」の発生が頻発したことなどを契機として、参議院が日本の政治過程において存在感を増していく中、次第に参議院や参議院議員を対象とする本格的な実証研究が発表されるようになった。たとえば、竹中 (二〇〇八、二〇一〇) は首相と参議院との関係に着目し、首相が参議院多数派から支持を得るのに苦労してきたことを丹念に叙述し、日本の政治過程において参議院が大きな影響力を持っていることを示した。竹中による一連の研究は参議院の影響力に関する包括的な分析といえるが、閣僚人事については、参議院との関係を重視する首相が参議院における実力者の推薦を受け入れてきたことが指摘されているに過ぎない。⁽³⁾

これに対して、待鳥 (二〇〇一) と東大法・第5期蒲島郁夫ゼミ編 (二〇〇五) は閣僚人事における参議院議員の位置づけに関する例外的な研究である。前者は合理的選択制度論の立場から、一九七一年七月の重宗雄三から河野謙三への参議院議長交代において、参議院三木派が果たした役割に着目する。待鳥 (二〇〇一) は参議院三木派が重宗議長の四選阻止に動いた動機として、それが重宗議長の下での閣僚人事に不満を募らせていたという仮説を提示し (七〇―七二頁)、重宗議長の退任後、参議院自民党において年功序列型人事と派閥勢力比型人事に基づく閣僚ポスト配分ルールが形成されたことを指摘する (七二―七四頁)。また、東大法・第5期蒲島郁夫ゼミ編 (二〇〇五) は、参議院議員の経歴に加えて、その派閥や人事についても豊富なデータを提供している

(第一部)。

これらは参議院議員の人事に関する貴重な先行研究といえるが、一方で以下のような課題も指摘できる。第一は、衆議院議員の人事慣行との比較である。待鳥(二〇〇一)においては、参議院自民党における派閥勢力比型人事と年功序列型人事の慣行が参議院議員に割り振られるポスト自体が少ないために、衆議院議員と比べて不完全なたちで、また遅れて形成されたことが指摘されているが(七二―七四頁)、必ずしも衆議院議員の人事との体系的な比較が行われているわけではない。第二は、閣僚人事における参議院自民党と首相との相互作用である。たしかに、閣僚人事において、参議院自民党がどのメンバーを、どのような基準で閣僚として推薦するのかが重要であるが、それが実際に受け入れられるかどうかは、あくまでも閣僚の任命権者たる首相の判断による。したがって、参議院自民党から誰が入閣するかは、その内部の慣行だけでなく、閣僚人事における首相の裁量の大きさや、参議院に対する態度にも大きく規定されると考えられる。これらの点を踏まえて、以下では、参議院と首相との関係に留意し、閣僚人事における参議院議員の位置づけに関して、本稿の仮説を提示する。

二・二 理論的検討と仮説

日本の両議院は国際比較のうえで「対称的」な関係として位置づけられていることは先にも触れたが、両議院によって立法権が分有されていることは、立法部と執政部との間の部門間関係に関して重要な意味を持っている。すなわち、内閣を組織する首相は憲法上、衆議院の指名によって選出され、参議院はそれを覆すことができない(六七条二項)。また、内閣を倒閣できるのも衆議院に限られ、首相や閣僚などに対する参議院の問責決議は法的な効力を伴わない。そのため、内閣は制度的には衆議院多数派の支持のみによって成立、存続することが可能である(川人二〇一五)。しかし、内閣がその政策の実現を図りつつ国政を運営するには、新規立法や法改正が不

可欠となるが、法律の制定については両議院での可決が原則とされている（五九条）。それ故に、衆議院は再可決によって法案を成立させることが認められているが、それには出席議員の三分の二以上の特別多数が要求されている（五九条二項）⁽⁴⁾。以上のように日本の立法部と執政部との関係を整理するならば、内閣は、衆議院の支持のみで成立するものの、長期的かつ安定的に国政を運営するには、衆議院に加えて、参議院における多数派の支持をも獲得することが必要になることが明らかになる（e.g. Druckman and Thies 2002; Druckman et al. 2005）。

したがって、内閣の長たる首相にとつては、定期的実施される参議院選挙に勝利し、その多数の議席を確保することが重要な課題となる（松浦二〇一七、二〇二〇）。しかし、与党が両議院の多数を占めていたとしても、首相は衆議院与党に対する場合と同様に参議院与党を掣肘することは困難である。なぜなら、内閣は衆議院に対しては解散権を行使する、もしくは直接的に行使しなくとも、解散を示唆することで衆議院議員を牽制することができるが、参議院に対しては解散権を持たず、参議院議員の六年の任期は制度的に保障されている。そこで、参議院与党の支持を安定的に確保するうえで重要な手段となるのが人事であり、首相は衆議院議員のみならず参議院議員をも閣内に取り込み、執政部のメンバーとして統治に関わる責任を共有させようとする（増山二〇〇八）。なお、参議院議員の起用にあたっては、参議院側が推薦する閣僚候補をそのまま受け入れた方が政権運営に対する協力をより得やすいと考えられる。ここから、以下のような仮説が導かれる。

仮説一 首相は政権運営において参議院の協力を得るために、閣僚人事においては参議院自民党の人事慣行を尊重する。

その一方で、閣僚人事における首相の裁量については、一九九〇年代以降の政治行政改革を通じて、大きな変

化が生じた可能性があることも考慮されるべきである。具体的には、一九九四年一月に政治改革関連法案が成立し、衆議院の選挙制度が中選挙区単記非移譲式投票制（SNTV）から小選挙区比例代表並立制に変更されるとともに、政治資金をめぐる規制の強化にあわせて、国が政党に対し政党交付金による助成を行う政党助成制度が導入された。また、一九九六年一月に首相に就任した橋本龍太郎のリーダーシップのもとで推進された橋本行革において、内閣機能の強化が目指され、二〇〇一年一月には中央省庁再編に伴って、首相を長とする内閣府が新設されるとともに、内閣官房についてもその組織と権限が拡大された。

こうした一連の改革が首相のリーダーシップをどの程度、強化することに貢献したのかについて、評価が定まっているとはいえないものの、少なくとも首相が国政をリードするうえで制度的な基盤が整えられたことはたしかである。また、閣僚人事に大きく関わることとして重要であるのは、選挙制度改革などを通じて、与党内における首相の影響力が党執行部の権力増大に伴って拡大したのに対し、派閥の影響力が抑制されたことである（竹中二〇〇六、待鳥二〇二二、二〇二〇、Rosenbuth and Thies 2010）。すなわち、小選挙区制のもとでは、中選挙区制の場合と比べ、無所属の候補者が当選することが困難になり、大政党から公認を受けることの重要性が格段に高まるため、党執行部の公認権が実質的な重要性を帯びるようになった。他方で、中選挙区制下でみられた同一選挙区内における自民党候補同士の争いが基本的には解消に向かったために、選挙において派閥が果たす役割が大きく減少した。また、政治資金の規制強化によって、派閥や個々の政治家が政治資金を調達するのが難しくなる一方、党執行部は党内で政党交付金をどのように配分するかという政治資金の配分権を握った。

たしかに、一九九四年の選挙制度改革は衆議院を対象とするものであるが、与党内における首相の影響力の増大は、閣僚人事において首相が持つ裁量を全般的により大きなものにする⁽⁵⁾と考えられる。参議院議員が制度的に首相に対して自律性を有していることは先に述べた通りであるが、一方で、政治家にとって死活的に重要な選挙

において、党本部や都道府県連、支援団体などに多くを依存している。それは、参議院選挙においては、選挙区が二つの合区を除いて都道府県単位で区画されており、当選に必要な票が衆議院の小選挙区よりも基本的には多くなるため、当選には選挙区内の衆議院議員をはじめ、党を挙げての支援が必要となるからである。また、二〇〇〇年代以降、選挙区の定数は正に伴って、改選定数が一の小選挙区が増加したことも参議院議員が党に依存する傾向を強めたと考えられる。⁶⁾同様に、比例区に関しても二〇〇一年の参議院選挙以降、非拘束名簿式が採用されているとはいえ、そもそも名簿に登録されるには党執行部の支持が欠かせず、当選に必要な数の個人票を獲得するうえでもその支援は重要である。このことから、本稿では、ふたつ目の仮説として以下を置く。

仮説二 一九九〇年代の政治行政改革などを通じて、与党内において影響力を増大させた首相は必ずしも参議院自民党の人事慣行を尊重するとは限らない。

二・三 分析視角

次節では、ここで提示した仮説を以下の三つの側面から検証する。第一は、参議院自民党からの入閣者数である。これは、執政部内における参議院自民党の影響力を示すとともに、首相が参議院自民党をどれほど重視しているかを推論するうえでも重要である。佐藤・松崎(一九八六)は、自民政権の人事慣行を、派閥勢力比型、派閥代表型、全員参加型の三つに分けたうえで、派閥勢力比型の代表例として閣僚人事をあげているが(六三頁)、閣僚ポストの中には参議院自民党に割り当てられる「参議院枠」が存在することも指摘されている。⁷⁾しかし、その実態は必ずしも明らかにされているとはいえず、それがどの程度まで固定的なものといえるのかについては長期的な検証が必要となる。

第二は、入閣者の属性である。「参議院枠」の内実を明らかにするうえで、まず確認するのが初入閣時の平均当選回数と再入閣件数である。待鳥(二〇〇一)が指摘するように、そもそも参議院の側に提供される閣僚ポストは限定的であり、衆議院議員に適用されるような年功序列型人事と派閥均衡型人事を実現することができないとすれば(七二―七三頁)、参議院自民党には衆議院側とは異なる基準で閣僚候補が選抜されていることが予想される。そこで、本稿では、衆議院議員との比較の観点から、参議院議員が入閣するまでに何回の当選を必要とするのか、そして一度閣僚を経験した議員が再び入閣するケースがどれだけ存在するのかを確認する⁽⁸⁾。初入閣時の平均当選回数は、衆議院議員と参議院議員とで、閣僚を最上位ポストとする年功序列型人事に差異があるのかを知る手がかりとなる。また、後者の再入閣については、自民党議員のキャリアを考えるうえで重要な意味を持つことが指摘されている。佐藤・松崎(一九八六)によれば、年功序列型人事は自民党議員の初入閣とともに終わり、初入閣後の議員は再入閣を果たし、閣僚や党の重要ポストを歴任する「有力議員」と、再入閣することなく特定の分野に特化する議員に二分されるという(四八―五〇頁)。したがって、再入閣の件数は両議院の議員の政治的な影響力を推論するうえでも重要な意味を持つ。

なお、本稿では、衆議院議員と参議院議員の比較を厳密に行うため、佐藤・松崎(一九八六)に倣って、任期の異なる両者の当選回数を統一的に把握する。具体的には、参議院議員の六年の任期を、その任期の中間に実施される参議院選挙を境として前半(a)と後半(b)に分け、当選一回の参議院議員でも任期の後半に入った時点で衆議院議員の当選二回相当とみなす(佐藤・松崎一九八六:三七―三八頁)。これによって、少なからず存在する、衆議院から参議院に鞍替えした議員、逆に参議院から衆議院に鞍替えした議員の取り扱いも容易となる。たとえば、佐藤F(一九七〇年)⁽⁹⁾において再入閣した宮澤喜一は当時、衆議院当選二回で通産大臣に任命されているが、衆議院議員に鞍替えする前に参議院議員を二期経験していることを考慮して、衆議院当選六回相当とみ

なす。

次に、「参議院粹」の内実に迫るために着目するのが入閣者の所属派閥である。参議院自民党の派閥については、一九六〇年頃までに、清新クラブ（佐藤、岸系）、みずほクラブ（河野、大野、藤山系）、懇話会（池田、三木、石井系）の三系列が形成され、六〇年代後半以降に衆議院自民党の派閥と一体化していったことが指摘されている（佐藤・松崎 一九八六・二四二頁）。そのため、自民党の派閥領袖が当初から参議院議員を派閥に組み込めていたわけではなかったことに注意が必要であるが、一九七〇年代に派閥が五つに収斂してからは、田中派を筆頭として、大平派、福田派の三大派閥が参議院自民党において大多数の議員を擁する状況が基本的に現在に至るまで続いている。そのことに加え、参議院自民党の主導権はその三大派閥にあるとの評価もあることから、本稿では、参議院自民党からの入閣者のうち、三大派閥に所属する議員の割合に注目する。仮に、入閣する参議院議員のほとんどが三大派閥の議員に占められているとすれば、「参議院粹」の内実は参議院自民党内で自律的に決定されていることが示唆される。逆に、参議院自民党からの入閣者が三大派閥の所属とは限らず、首相に率いられる派閥に所属する参議院議員が優遇されている場合、首相は参議院議員に対しても大きな人事上の裁量を持っていると考えることができる。

第三は、いわゆる「抜擢人事」の件数である。これも首相がどれだけの裁量を持って閣僚人事を行うことができるのかを推論するための指標であるといえるが、抜擢の定義に関して、先行研究においてもコンセンサスがあるとはいえない。たとえば、佐藤・松崎（一九八六）は衆議院議員については当選四回以下での入閣を、それとは任期の異なる参議院議員については当選一回での入閣をそれぞれ抜擢人事とみなし（四二頁、濱本（二〇一五）もそれに倣っている。しかし、待鳥（二〇〇一）は参議院自民党では田中内閣期に当選二回の後半（在職一〇〜二二年）を入閣の必要条件とする慣行が確立したと指摘しており（七三頁）、本稿では、それを考慮して、当

選二回の前半（二a）以下、すなわち衆議院議員の当選三回相当以下での入閣を抜擢人事とみなす。

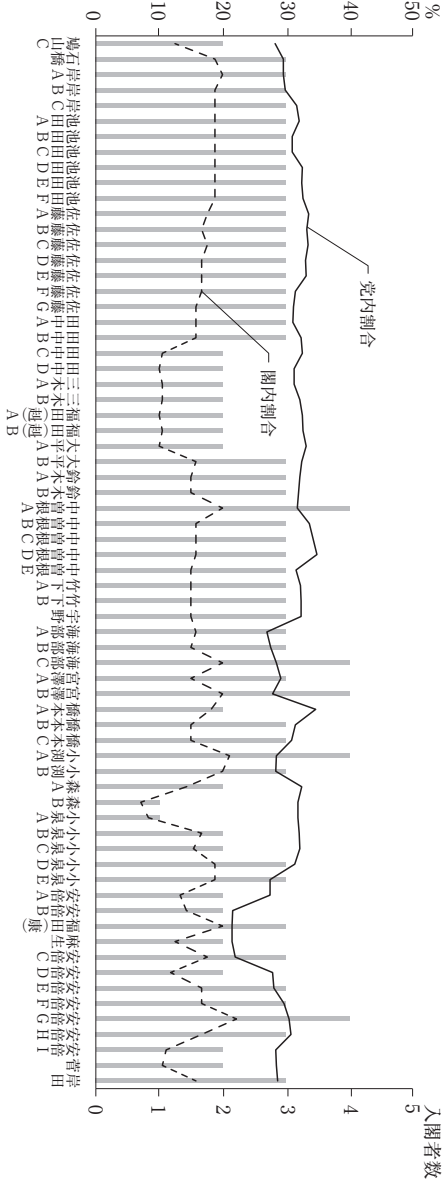
本稿の分析対象は、一九五五年一月の自民党結党時の鳩山内閣から二〇二一年一〇月に成立した岸田内閣までの自民党政権である。ただし、自民党が参加する連立政権であっても、首相を出していない村山内閣（一九九四～九六年）については分析に含めない。なお、本稿では内閣の表記についても佐藤・松崎（一九八六～三四―三六頁）に倣い、「組閣」を基準として内閣を区分し、首相別に通しのアルファベットを付す「内閣略号」を採用する。

三 実証分析

三・一 入閣者数の推移

第一の焦点は、参議院自民党からの入閣者数である。図1は各内閣における参議院議員の入閣者数を棒グラフで、自民党内と閣内における参議院議員の割合を折れ線グラフでそれぞれ示している。まず、入閣者数については、「五五年体制」下とその崩壊後で大きな差異があることが確認される。具体的には、「五五年体制」下では、参議院自民党からの入閣者数は概ね三名であり、石橋（一九五六年）において三名が入閣するようになってから田中B（一九七二年）まで例外はない。田中C（一九七三年）から大平A（一九七八年）までは入閣者数が二名に減少しているが、大平B（一九七九年）には再び三名の入閣に復している。しかし、このように参議院自民党から一定数の議員が入閣する状況は「五五年体制」の崩壊とともに終わったとみることができ、橋本A（一九九六年）以降は、参議院からの入閣者数は内閣ごとに変化するようになっていく。中央省庁再編に向けて閣僚ポストが二〇から一七にまで減少した森B（二〇〇〇年）と、それに続く小泉A（二〇〇一年）の二は例外的であるにし

図1 各内閣における参議院議員の位置づけ



内閣

注1：各割合の算出にあたり、首相と自民党以外の政党に所属する大臣は除外している。以下の図においても同様。
 注2：党内割合は各内閣の成立直後もしくは直前に召集された国会の召集日時点の議員数をもとに算出している。
 出典：鳩山 C から小泉 E までは自由民主党編 (2006)、安倍 A 以降は『国会便覧』(118-152 版)、『朝日新聞』、『衆議院公報』、『参議院公報』をもとに筆者作成。

(11)でも、そもそも参議院自民党から入閣する議員の数の少なさを考慮すれば、二から四の変動幅は小さなものといえないであろう。以上のことから、参議院自民党に一定数の大臣ポストが自動的に割り当てられるという意味での「参議院枠」は、あくまでも「五五年体制」一期に限定されたものであるということができる。

次に、自民党内における参議院議員の割合を念頭に置きつつ、閣内に占める参議院議員の割合を確認する。ここでまず指摘されるべきは、閣内に占める参議院議員の割合はその党内割合を一貫して下回っており、参議院自民党は党内の勢力に応じた大臣ポストを獲得できていないことである。特に、入閣者が三から二となった田中Cから大平Aにかけては、参議院議員の党内割合は三割を超えているにもかかわらず、その閣内での割合は一割にとどまっております。両者の間には二〇ポイント以上の差が生じている。同様のことは、森Bと小泉Aについてもいえる。分析対象期間における参議院議員の党内割合と閣内割合の相関係数はマイナス〇・〇八（P＝〇・五八六）と小さく、統計的に有意でもない。このことは、参議院自民党に割り当てられる大臣ポストは先に触れた派閥勢力比型のように、その党内勢力に基づいて配分されるのではなく、あくまでも政治的に決まることを示唆している。

その意味で興味深いことは、参議院議員の党内割合が低下しても、閣内割合に大きな変化はみられず、結果として、両者の間の差が縮小することである。これは一九八九年七月の参議院選挙以降、分裂議会が繰り返し発生するようになった状況でみられるようになったことである。具体的には、小泉D（二〇〇四年）から麻生（二〇〇八年）にかけて、自民党が参院選で連敗したことにより、自民党内の参議院議員割合が低下しているが、参議院自民党は二〇〇〇年頃までと同様、基本的に三つの大臣ポストを得ている。それとは対照的に、二〇一二年一月から始まる安倍長期政権のもとで参議院議員の党内割合が上昇しても、その閣内割合は伸びず、むしろ両者の間の差は拡大する傾向にあり、安倍I（二〇一九年）と菅（二〇二〇年）では参議院自民党に配分されたポスト

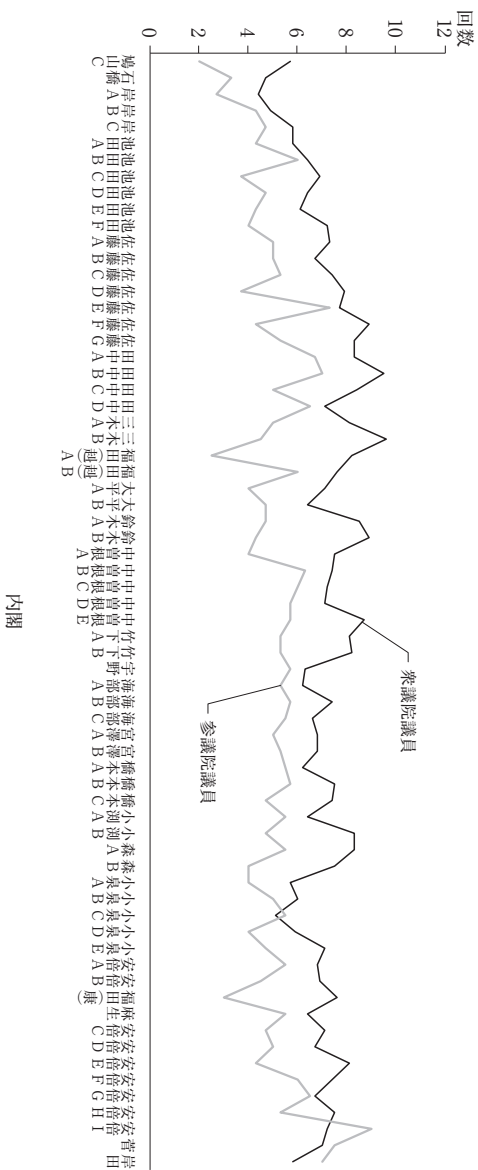
は二つとなった。このことは、参議院における内閣の基盤が脆弱な方が相対的に与党の参議院議員は重視されるということを示唆している。そのため、「参議院枠」が一九九〇年代以降、固定的なものではなくなっていることは仮説二と整合的であるが、一方で、参議院を取り巻く政治状況が「参議院枠」の流動化に影響を及ぼしている可能性も考えられる。

三・二 入閣者の属性

第二の焦点は、参議院自民党からの入閣者の属性である。まず、図2は各内閣において初入閣した議員の平均当選回数を衆参別に報告している。閣内に占める衆議院議員と参議院議員の割合の差を考えると意外な結果かもしれないが、両者の平均当選回数には明確な違いが示されている。具体的には、小泉C(二〇〇三年)、安倍I(二〇一九年)、菅(二〇二〇年)、岸田(二〇二二年)を除くすべての内閣において、参議院議員の方が衆議院議員よりも少ない当選回数で入閣に至っており、分析対象期間を通しての平均当選回数は衆議院議員が七・一回、参議院議員が五・一回である。初入閣に至るまでの当選回数の違いは、衆議院自民党と参議院自民党では異なるシニオリティ・ルールが存在していることを示唆している。

ただし、両者の平均当選回数は長期的には同じように推移している。すなわち、自民党の結党当初においては、いずれも当選回数の少ない議員が多く入閣していたが、田中A(一九七二年)頃まで、平均当選回数は増加を続けている。その後は衆参ともに多少の上下はあるものの、比較的、一定の水準で推移しているといえる。これらことは、一九七〇年代に入る頃までには、衆議院自民党、参議院自民党それぞれにおいてシニオリティ・ルールが形成されたことを示唆している。参議院議員については、第二次安倍政権下において平均当選回数の増加がみられるが、とりわけ、中曽根B(一九八三年)から橋本B(一九九六年)までは同時期の衆議院議員のものと同じ

図2 初入閣時における平均当選回数



注：参議院議員の平均当選回数については、その当選回数を既述の方法で衆議院議員の当選回数に換算したうえで求めている。
 出典：自由民主党編（2006）、「国会便覧」（118-152版）、「朝日新聞」をもとに筆者作成。

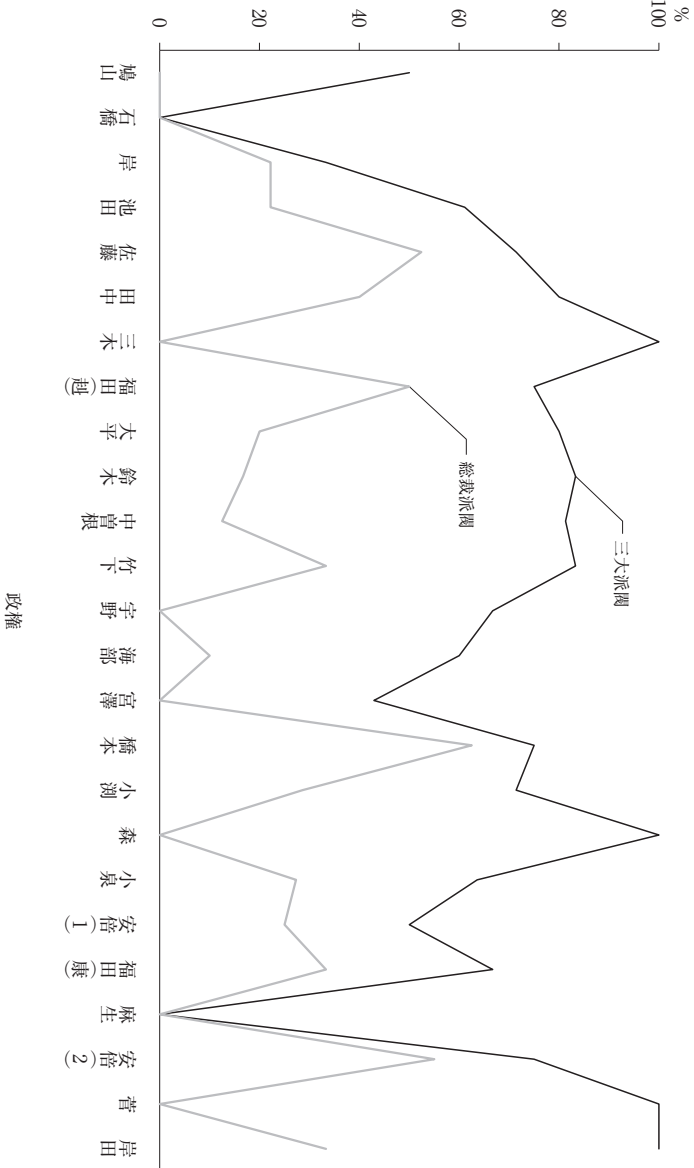
較してもきわめて安定的である。

次に、**図 3** は各内閣における再入閣者数を衆参別に報告している。そこでの衆議院議員と参議院議員の再入閣者数の違いは明らかであり、再入閣する議員のほとんどは衆議院議員である。分析対象期間において、各内閣における再入閣者数の平均は衆議院議員が八・六名であるのに対して、参議院議員は〇・五名に過ぎない。このことは、先に触れた「有力議員」のほとんどが衆議院議員であることを意味し、参議院議員はそれになることがきわめて困難であるといえることができる。

ただし、参議院議員の再入閣者は全体的に少ないとはいえ、時期によってその数に明確な違いがある。すなわち、結党当初から田中 B (一九七二年) までは再入閣を果たす参議院議員も存在したが、「参議院枠」が三から二に減少した田中 C (一九七三年) 以降はそれが皆無となった。そうした参議院議員の入閣は一度のみという慣行は竹下 B (一九八八年) まで続くが、宇野 (一九八九年) において坂野重信が自治大臣に再任されてからは、少数ながらも再び参議院議員の再入閣がみられるようになった。その頻度は小泉 A (二〇〇一年) から増しており、麻生 (二〇〇八年) と安倍 G (二〇一七年) ではそれぞれ二名が再入閣している。¹³ こうした再入閣者数の推移は本稿の仮説一および仮説二の妥当性を示すものといえる。

最後に、**図 4** は参議院議員の入閣者のうち、三大派閥に所属する議員の割合と、総裁派閥に所属する議員の割合をそれぞれ示している。ここでは、各内閣における参議院議員の入閣者が少ないことから、これまでのように「組閣」を基準とした内閣ごとではなく、政権(首相)ごとに割合を算出している。また、総裁派閥については、首相を領袖とする派閥だけに限らず、海部首相が所属した河本派や橋本首相が所属した小淵派など、首相が所属する派閥も含めた。なお、小泉首相や安倍首相など、首相就任にあたって派閥を離脱するケースもみられるが、それらが無派閥議員とみなすのは適切でないため、その出身派閥を総裁派閥とみなした。菅義偉首相については、

図 4 参議院自民党からの入閣者の所属派閥



出典：鳩山 C から佐藤 E までは佐藤・松崎 (1986 : 301-317 頁)、佐藤 F から三木 B までは『朝日新聞』、福田(起) A 以降は『読売新聞』をもとに筆者作成。

党内に支持グループが存在していたが、唯一、無派閥議員とみなし、総裁派閥を特定していない。

まず、参議院自民党からの入閣者に占める三大派閥の割合に関しては、先にみた初入閣時の平均当選回数と似たような推移を示している。すなわち、結党まもない時期においては、参議院議員が有力な衆議院議員を領袖とする派閥に全面的に組み込まれていないこともあって、三大派閥の割合は低い水準にあり、岸政権でも三割を超えるに過ぎなかった。それが池田政権で六割、佐藤政権で七割、田中政権で八割と大きく上昇し、三木政権においては入閣した参議院議員のすべてが三大派閥の所属となった。続く福田赳夫政権では七割台に下落するものの、大平政権以降は竹下政権まで八割を超えている。このように、「五五年体制」が固定化する中で、三大派閥は「参議院枠」の大部分を占めるに至ったが、宇野政権以降においては、その割合が短期的に大きく変動するようになっていく。それは特に近年において顕著であり、菅、岸田両政権でもすべての入閣者が三大派閥の所属となっているが、それが固定的なものとは考えられない。

次に、入閣者に占める総裁派閥の割合については、分析対象期間を通じて変動が激しく、長期的な傾向を見出すのは難しい。また、本稿の仮説二を念頭に、一九九〇年代以降に着目しても、総裁派閥に所属する参議院議員が閣僚人事において優遇されるようになっていくとはいえない。ただし、三大派閥の割合と比較したとき、それと総裁派閥の割合とが接近している政権があることは興味深い。具体的には、橋本政権において、入閣者の七五・〇％が三大派閥に所属しているが、三大派閥でもある総裁派閥（田小淵派）に所属する入閣者は六二・五％である。また、第二次安倍政権においても、三大派閥は七五・〇％であるが、同じく三大派閥に含まれる総裁派閥（町村派→細田派）は五五・五％である。これらは、三大派閥の中でも特に総裁派閥に所属する議員が閣僚人事において相対的に優遇されていることを意味している。たしかに、岸政権や佐藤政権についても三大派閥の中で総裁派閥が占める割合が高くなっているが、佐藤政権下においてさえ参議院自民党の人事慣行が確立しているとは

いえないことを考慮する必要がある。もちろん、一九九〇年代以降、すべての政権において総裁派閥が閣僚人事で優遇されているとはいえないが、橋本政権や第二次安倍政権における総裁派閥の位置づけは仮説二を部分的に支持する事例といえる。

三・三 抜擢人事

第三の焦点は、参議院議員に対する抜擢人事である。図5は、各内閣における抜擢人事の件数を衆参別に報告している。件数自体は全体的に衆議院議員よりも参議院議員の方が少ないが、先に確認したように、閣内における参議院議員の割合を考えた場合、むしろ参議院議員の方が抜擢人事の対象になりやすいといえる。具体的には、分析対象期間における一内閣あたりの抜擢人事の平均は、衆議院議員が一・二名であるのに対し、閣内に占める割合が基本的に二割に満たない参議院議員は〇・四名である。また、長期的な傾向は両者で共通していることがみてとれる。つまり、自民党の結党当初においては、衆参ともに抜擢人事が多かったが、池田A(一九六〇年)以降はそれが大きく減少し、中曽根E(一九八六年)から橋本C(一九九七年)にかけては皆無となった。しかし、小渕A(一九九八年)に再び抜擢人事が行われるようになると、森B(二〇〇〇年)以降はすべての内閣で抜擢が確認される。こうした抜擢人事の長期的な傾向は仮説一とは整合的でなく、仮説二の妥当性を示している。

ただし、図5を内閣ごとに詳しく検討するならば、抜擢人事に関しても両議院の議員の間で差異があることが確認される。たとえば、佐藤首相は「人事の佐藤」と称されることもあるが、衆議院議員に対しては佐藤C(一九六六年)以後、抜擢を行っていない一方、参議院議員については、佐藤G(一九七一年)に至るまで抜擢人事を続けている。また、小泉首相は一九九〇年代以降の政治行政改革によって強化された首相権力を背景に、派閥の推薦を受け付けることなく閣僚人事を断行したことで有名であるが(竹中二〇〇五・第五章)、抜擢人事の対

象は専ら衆議院議員に限られていたといつてよい。たしかに、小泉 D (二〇〇四年) 及び小泉 E (二〇〇五年) においては、それぞれ抜擢が一件確認されるが、その対象者はいずれも二〇〇四年七月の参議院選挙で初当選した竹中平蔵であった。周知のように、竹中は小泉内閣の発足当初から国会に議席を持たずに閣僚を続けており、これを参議院議員に対する純粹な抜擢とみなすのは適切でない。さらに、安倍 C (二〇一二年) 以降の安倍長期政権下においては、抜擢人事自体が少ないものの、衆議院議員からの抜擢は安倍 E (二〇一五年) を除いて常に行われている一方、参議院議員については安倍 C (二〇一二年) と安倍 E にそれぞれ一件を数えるのみである。⁽¹⁴⁾ 小泉、安倍両政権の事例からは、いかに首相の権力が制度的に強化されたとはいえ、衆議院議員と比較して、参議院議員に対しては一定の配慮が必要となることが示唆される。

四 知見と今後の課題

本稿では、自民党政権下の閣僚人事を対象として、参議院自民党にどのような人事慣行が存在しているのかを、理論的、実証的に検討した。具体的には、参議院自民党と閣僚の任命権を持つ首相との関係に着目して二つの仮説を導出し、それらを (一) 参議院自民党からの入閣者数、(二) 入閣者の属性、(三) 抜擢人事という三つの観点から検証した。分析の結果は以下のようにまとめられる。

第一に、入閣者数に関しては、自民党の結党当初から固定的であったが、「五五年体制」の崩壊後は内閣ごとに数が増減するようになった。これは一九九〇年代以降における首相の権力拡大に着目した仮説二と整合的であるが、同時期に分裂議会の発生が相次ぐなど、参議院における与党勢力の弱体化が「参議院枠」の増減に影響している可能性も考えられる。

第二に、入閣者の属性について、両議院の議員の当選回数を比較可能なかたちにしたうえで、参議院議員は衆議院議員より少ない当選回数で初入閣に至っており、両者にはそれぞれ異なるシニオリティ・ルールが適用されていることが示唆される。これは参議院自民党の人事慣行の独自性を主張する仮説一と適合的である。また、参議院議員は衆議院議員よりも再入閣することが圧倒的に少ないが、一九七〇年代初めまでは再入閣を果たす参議院議員も存在した。その後は参議院議員の入閣は一度のみという慣行が一九八〇年代後半まで続くが、一九九〇年代以降は少数ながらも再び参議院議員の再入閣が確認されるようになった。こうした傾向は仮説一および仮説二の妥当性を示すものといえる。さらに、「五五体制」が定着する中で、入閣者の大多数が三大派閥に所属する議員によって占められるようになったが、一九九〇年以降は必ずしも三大派閥に所属する議員のみが入閣するとはいえなくなり、また三大派閥の中でも特に総裁派閥に所属する議員が閣僚人事において優遇される事例がみられた。これらは仮説二を部分的に支持しているといえる。

第三に、拔擢人事については、参議院議員もまた衆議院議員と同様にその対象となっているが、その時期や頻度には違いがみられた。また、参議院議員に対する拔擢は、一九八〇年代から一九九〇年代にかけては皆無であったが、一九九〇年代末から再び拔擢が散見されるようになっており、これは仮説二と整合的である。

以上のように、本稿の分析結果は、参議院自民党において、衆議院議員とは異なる独自の人事慣行が一九七〇年代から八〇年代にかけて確立したものの、一九九〇年代以降はそれに動揺がみられることを明らかにしており、これは自民政権における閣僚人事を首相や各派閥の間での駆け引きだけで捉えることの限界を示している。その一方で、本稿には今後に残された課題もいくつか存在する。具体的には、本稿では、閣僚の人事を対象として、参議院議員の位置づけをみたが、政権党の参議院議員が関係する人事は行政部内だけでも閣僚以外に副大臣や大臣政務官などがある。また、本稿の冒頭でも触れたように、参議院自民党は自民党本部に付属する機関ではなく、

参議院議員によって自律的に運営されているが、一方で参議院議員は衆議院議員とともに党本部のさまざまな役職にも就いている。佐藤・松崎（一九八六）が指摘するように、役職によってその配分ルールが異なるのであれば、閣僚以外のポストについても分析対象に含めることが参議院自民党の人事慣行を包括的に論じるうえで不可欠となる。その他にも、本稿では、参議院自民党と首相の相互作用を想定して、参議院自民党に割り当てられる「参議院枠」について分析したが、実際に「参議院枠」がどのようなメンバーによって、どのように決められているのかについては分析が及ばなかった。

人事が政治権力の重要な源泉であるとするれば、これらの研究課題は単に参議院自民党の人事慣行に関する理解を深めるのみならず、自民党政権において参議院自民党がどれだけの自律性と影響力を有しているのかを推論するうえでも重要な意味がある。

(1) 参議院自民党は自民党の党則（二〇二二年三月発行版）において次のように規定されている。すなわち、「参議院議員総会は、党所属の参議院議員をもって構成し、両院制度の本旨にかんがみ、参議院における党の国会活動に関する事項を審議決定する」としたうえで（六〇条）、「参議院内における党の国会活動の遂行のため、参議院幹事長、参議院政策審議会長、参議院国会対策委員長その他、必要な役員を置く」とされている（六三条）。

(2) 同様の観点から、二院制という議会制度が政党の組織や活動に及ぼす影響について分析した研究に石間（二〇一八）や石間・建林（二〇二〇）がある。

(3) 具体的には、岸信介と松野鶴平（参議院議長）、佐藤栄作と重宗雄三（参議院議長）、小泉純一郎と青木幹雄（参議院自民党幹事長、会長）の関係などが紹介されている（第二章および第五章）。

(4) 実際の問題として、三分の二の多数を確保するのは容易なことではなく、現行憲法のもとで単独で衆議院の三分の二以上の議席を有した政党はこれまでに存在しない。また、たとえ三分の二以上の多数派が形成されたとしても、参議院は成立を望まない法案について、その議決を最大六〇日にわたって引き延ばすことができるため（五九条四項）、

会期を比較的短く区切っている日本の国会において再可決権を行使するには大きな時間的コストが伴う。

(5) 濱本(二〇一五)は選挙制度改革後に主流派優遇人事と造反が増加していることを明らかにしている。他方で、Ono(二〇一二)は首相に対する世論の支持もまた人事における首相の裁量を規定することを示している。

(6) いわゆる「一人区」は参議院の設立以降、一九九〇年代までは二五前後で安定していたが、二〇一五年の定数は正以降は三二にまで増加している。

(7) 石川・山口(二〇二一)は、一九五六年二月の自民党総裁選において、石橋湛山陣営の石田博英が参議院自民党に対して、その票を引き換えに参議院議員から大臣を三名起用すると約したことが「参議院粹」の始まりと指摘している(七八頁)。

(8) 本来、再入閣とは閣僚を退任した後、すなわち一度閣外に出た後に再び入閣することを意味するが、本稿においては、内閣改造や新内閣の発足を経ても同じ閣僚ポストに留まったり、他の閣僚ポストに転じたりした場合も再入閣として捉える。ただし、ここでも「組閣」を基準として内閣を区分しているため、閣僚の全員が留任あるいは再任されるようなケースは除外される。

(9) 内閣の発足を示す。以下、同様。

(10) たとえば、参議院議長や参議院自民党執行部の人事は三大派閥の話合いで決定することが慣例化しているという。詳しくは、『朝日新聞』二〇一六年七月二三日付朝刊、『読売新聞』二〇一九年五月一九日付朝刊を参照。

(11) 具体的には、両内閣で参議院自民党から入閣したのは総務大臣の片山虎之助のみであった。なお、片山は小泉Bでも留任し、二〇〇三年九月まで閣内に留まった。

(12) 自民党は二〇〇四年七月の参議院選挙において改選定数一二一のうち、四九議席を得るにとどまり、野党第一党の民主党が獲得した五〇議席に及ばなかった。ただし、そのときは非改選の六六議席と公明党の二四議席を合わせて、与党で参議院の過半数を維持し得た。しかし、二〇〇七年七月の参議院選挙では、自民党は三七議席を得るに過ぎなかったのに対し、民主党は六〇議席を獲得し、与党を過半数割れに追い込んだ。そのときに発生した分裂議会は二〇〇九年九月の政権交代まで解消されなかった。

(13) 具体的には、麻生では中曽根弘文が外相として再入閣し、舛添要一が厚労相に再任された。安倍Gでは林芳正が

文科相として再入閣し、世耕弘成が経産相として留任した。なお、麻生では参議院議員の入閣は上記の二名のみであり、初入閣の議員はいなかった。

(14) 具体的には、安倍Cでは森まさこ、安倍Eでは丸川珠代がそれぞれ衆議院当選二回相当、三回相当で閣僚に起用された。

引用文献

石川真澄・山口二郎『戦後政治史』第四版、岩波書店、二〇二一年。

石間英雄「政党内政策組織と強い上院——日豪の事前審査に関する比較研究」『選挙研究』三四卷二号、二〇一八年、四七—五七頁。

石間英雄・建林正彦「二院制と政党組織——参議院議員の政策活動」『選挙研究』三六卷一号、二〇二〇年、三五—四八頁。

川人貞史「シニオリティ・ルールと派閥——自民党における人事配分の変化」『レヴァイアサン』臨時増刊号（一九九六年冬）、一九九六年a、一一—一四五頁。

川人貞史「自民党における役職人事の制度化」『法学』五九卷六号、一九九六年b、九三—九五七頁。

川人貞史『議院内閣制』東京大学出版会、二〇一五年。

佐藤誠三郎・松崎哲久『自民党政権』中央公論社、一九八六年。

自由民主党編『自由民主党五十年史 資料編』自由民主党、二〇〇六年。

竹中治堅『首相支配——日本政治の変貌』中央公論新社、二〇〇六年。

竹中治堅『首相と参議院の独自性——参議院封じ込め』『選挙研究』一三三号、二〇〇八年、五一—一九頁。

竹中治堅『参議院とは何か 1947—2010』中央公論新社、二〇一〇年。

東大法・第5期蒲島郁夫ゼミ編『参議院の研究 第2巻議員・国会編』木鐸社、二〇〇五年。

野中尚人『自民党政権下の政治エリート——新制度論による日仏比較』東京大学出版会、一九九五年。

濱本真輔「首相と党内統治——人事と造反」『選挙研究』三二卷二号、二〇一五年、三三—四七頁。

- 増山幹高「日本における二院制の意義と機能」慶應義塾大学法学部編『慶應の政治学 日本政治』慶應義塾大学出版会、二〇〇八年。
- 待鳥聡史「参議院自民党における閣僚ポスト配分ルールの形成——出发点としての一九七二年参議院議長選挙」『選挙研究』一六号、二〇〇一年、六七—七七頁。
- 待鳥聡史『首相政治の制度分析——現代日本政治の権力基盤形成』千倉書房、二〇一二年。
- 待鳥聡史『政治改革再考——変貌を遂げた国家の軌跡』新潮社、二〇二〇年。
- 松浦淳介『分裂議会の政治学——参議院に対する閣法提出者の予測的対応』木鐸社、二〇一七年。
- 松浦淳介「参議院選挙と安倍政権の国会運営」『法学研究』九三巻四号、二〇二〇年、八一—一〇九頁。
- Druckman, James N. and Michael F. Thies. 2002. "The Importance of Concurrence: The Impact of Bicameralism on Government Formation and Duration." *American Journal of Political Science* 46 (4) : 760-771.
- Druckman, James N., Lanny W. Martin, and Michael F. Thies. 2005. "Influence Without Confidence: Upper Chambers and Government Formation." *Legislative Studies Quarterly* 30: 529-548.
- Fenno Jr. Richard F. 1973. *Congressmen in Committees*. Little, Brown.
- Krauss Ellis S. and Robert J. Pekkanen. 2010. *The Rise and Fall of Japan's LDP: Political Party Organizations As Historical Institutions*. Cornell University Press.
- Ganghof, Steffen. 2018. "A New Political System Model: Semi-Parliamentary Government." *European Journal of Political Research* 57 (2) : 261-281.
- Lijphart, Arend. 2012. *Patterns of Democracy: Government Forms and Performance in Thirty-Six Countries, Second Edition*. Yale University Press. (粕谷祐子・菊池啓二訳『民主主義対民主主義——多数決型とコンセンサス型の二六カ国比較研究 [原著第2版]』勁草書房、二〇一四年。)
- Ono, Yoshikuni. 2012. "Portfolio Allocation as Leadership Strategy: Intraparty Bargaining in Japan." *American Journal of Political Science* 56 (3) : 553-567.

Rosenbluth, Frances McCall, and Michael F. Thies. 2010. *Japan Transformed: Political Change and Economic Restructuring*. Princeton University Press. (徳川家広訳『日本政治の大転換——「鉄とコメの同盟」から日本型自由主義へ』勁草書房、二〇二二年。)