

# 参議院自民党の人事と首相権力

松 浦 淳 介

- 一 本稿の目的
- 二 先行研究と仮説
- 三 仮説の検証方法
- 四 分析結果と考案
- 五 知見と課題

## 一 本稿の目的

本稿は、自民党内において参議院自民党がどれだけの自律性を有しているのかを、その人事を長期的に観察することを通じて、実証的に検証する。

自民党に所属する参議院議員によって組織、運営される参議院自民党は、自民党内において特殊な位置づけにあるといえる。まず、参議院自民党は党所属の全ての参議院議員によって構成される参議院議員総会を最高決定

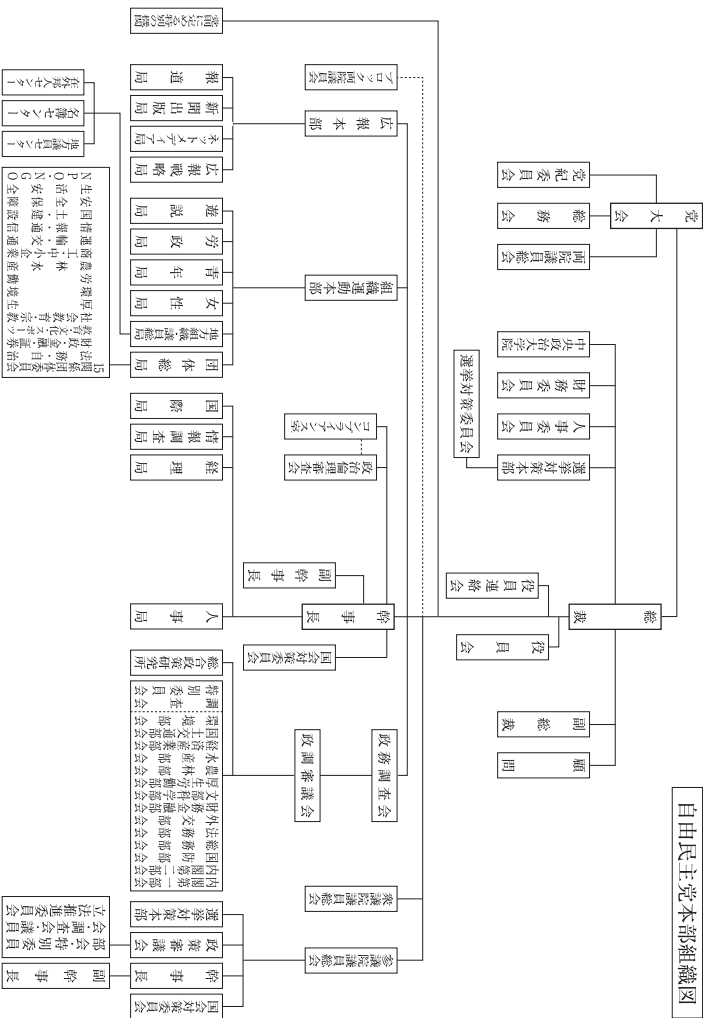
機関とし、参議院議員総会は自民党の党則において、「両院制度の本旨にかんがみ、参議院における党の国会活動に関する事項を審議決定する」とされている(党則六〇条)<sup>1)</sup>。それを「招集し、議長としてその運営に当たる」のが、参議院自民党の領袖たる参議院議員総会長(以下、議員会長という)であり(党則六一条二項)、議員会長とそれを補佐する副会長(五名以内)は、自民党の幹事長や政調会長などのように総裁によって決定されるのではなく、「参議院議員総会において公選」されることになっている(同条四項)。

次に、参議院自民党には、図1に示されているように、「参議院内における機関」として(党則七章三節)、「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」が置かれている(党則六三条)。それら参議院自民党の執行部は「参議院議員総会で選挙、又は承認を得て決定」され(同条二項)、参議院幹事長については一九九四年以降、議員会長とともに自民党役員会のメンバーとなっている(二五条二項)<sup>2)</sup>。さらに、参議院自民党は自民党の党則とは別に自らの会則を持つほか、参議院内に事務局を構え、独自に職員を雇用している<sup>3)</sup>。

一方、衆議院自民党にも衆議院議員総会が存在し(党則七章一節)、参議院議員総会と同様に、「衆議院における党の国会活動に関する事項を審議する」(同五七条)。また、そこに衆議院議員総会長とそれを補佐する副会長(三名以内)が置かれている点も参議院自民党と同様である(党則五八条)。しかし、衆議院自民党については党則上、「参議院内における機関」に相当する規定がなく、したがって、参議院自民党の幹事長などにあたるポストは存在しない。自民党の幹事長、政調会長、国会対策委員長はいずれも衆議院議員が独占してきたポストであるが、それらは院内ではなく、あくまでも院外の党本部に置かれている。

そのため、自民党の衆議院議員は衆議院内において独自に活動しているというよりは、自民党内において主要な役割を果たしている。それに対して、参議院議員は党本部でも様々な役職に就き(佐藤・松崎 一九八六、石間

図 1 自民党本部組織図



注：機構図は2022年3月13日時点のもの。

出典：自民党ウェブサイト「機構図・党則」(https://www.jimmin.jp/aboutus/organization/) より抜粋 (2023年10月2日最終閲覧)。

二〇一八、石間・建林二〇二〇、松浦二〇二二)、衆議院議員とともに党運営を担う一方で、閣僚人事に際しては首相に対し参議院議員の入閣候補者を提示するなど、参議院自民党として独自の動きをみせている。このように、自民党内において参議院議員が参議院自民党という独立的な機関を組織しているのは、日本の国会が二院制を採用し、自民党はそれぞれ異なる議院に所属する議員によって運営される政党であるからに他ならない。

しかしながら、これまでの自民党に関する先行研究の多くは、そうした自民党の構造的な特徴を考慮することなく、組織論的には専ら党内に割拠する派閥に焦点をあててきた。また、自民党の派閥は有力な衆議院議員によって率いられ、総裁や党三役(幹事長、政調会長、総務会長)をはじめ、主要な党役員にも衆議院議員が就くことが慣例化していることから、衆議院議員に分析の対象が限られ、参議院議員については分析から除外されることも少なくなつた。

それに対して、本稿では自民党を異なる議院に所属する議員によって運営される組織として捉え直し、参議院自民党が自民党内において、高い自律性を持ったアクターであることを、その人事に着目して明らかにする。以下、二節では、先行研究の課題を指摘したうえで、参議院自民党の権力基盤を踏まえ、その自律性に関する仮説を導出する。三節では、本稿の仮説を検証するうえで、どのような観点から参議院自民党の人事を分析するかを示す。四節では、参議院自民党における各派閥の勢力を踏まえたうえで、参議院自民党の執行部人事と参議院の役員人事を長期的に観察する。五節では、本稿の分析によって得られた知見をまとめたいうえで、今後に残された課題を指摘する。

## 二 先行研究と仮説

### 二・一 先行研究と本稿の位置づけ

一九五五年一月の結党以来、自民党は細川、羽田両政権と民主党政権の数年間を除き、常に政権党として国政を主導してきた。それゆえ、自民党は戦後の日本政治において最も重要なアクターのひとつであるといえ、それに関する学術研究は日本の国内外で数多く発表されてきた。しかし、先にも述べたように、これまでの先行研究は自民党の中樞が衆議院議員によって占められていることなどから、分析の対象を衆議院議員に限定するものが大部分となっている（e.g. 北岡一九九五、川人一九九六a、一九九六b、齋藤二〇一〇、山本二〇一〇）。

そのような中において、竹中（二〇一〇）は自民党政権下における参議院自民党の影響力を包括的に検証した重要な研究である。ここでは、首相と参議院との関係に焦点が当てられ、自民党の首相であっても参議院自民党から閣法に対する支持を取り付けるのに苦労してきたことが、閣法の国会提出前の段階から丹念に叙述されている。また、合理的選択制度論の観点から、参議院自民党の人事や議員行動を理論的、実証的に分析した研究として、待鳥（二〇〇二）と待鳥（二〇〇二）がある。前者は、参議院三木派が重宗参議院議長の下で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たという仮説を提示したうえで、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。後者は、一九九〇年代の政界再編期に自民党からの離党者が衆議院議員よりも参議院議員の方が少なかったことに注目し、その要因として、参議院自民党が所属議員の昇進目標を満たす存在であったことをあげる。その他にも、東大法・第5期浦島郁夫ゼミ編（二〇〇五）では、参議院自民党の派閥や人事などが網羅的に整理、分析されている（第三章、第五章）。

これらは、参議院自民党を対象とする本格的な実証研究であるものの、いずれも参議院自民党の自律性を体系的に検証することなしにその行動を観察し、評価している。しかし、参議院自民党が自律的なアクターであるか否かは、その影響力を評価するうえで決定的に重要な意味を持つ。そこで、本稿では、自民党を衆議院議員と参議院議員という異なる議院に所属する議員から成る組織として捉え、参議院自民党が衆議院議員によって占められる自民党の中核に対して、どれだけ自律的なアクターであるのかを、その人事に着目して検証する。

## 二・二 仮説の導出

自民党内において参議院自民党が党則上、制度的に高い独立性を保障されていることは先に確認した通りであるが、独立性の高い機関が必ずしも自律的な意思決定を行うことができるとは限らない。しかしながら、自民党の「最高責任者」であり(党則四条二項)、首相として自民党政権を率いる総裁が参議院自民党の議員会長をはじめ、執行部の人事権を持たないことの意味は小さくないと考えられる。<sup>5)</sup>

また、参議院自民党を組織する参議院議員が自民党の中核を占める衆議院議員とは別の権力基盤のうえに立っていることも考慮されるべきである。まず、両議院の議員は主権者たる国民によって、それぞれの選挙において直接選出されるため、互いに高い民主的正統性を誇る。また、参議院議員が帰属する参議院は憲法上、衆議院とほぼ対等な制度的権力を付与されている。その中でも特に重要であるのが参議院の強い立法権限であり(高橋二〇〇六、Ganghof 2014; 2018; 2022; Lijphart 2012)、憲法は首相の指名(六七条二項)、予算の議決(六〇条二項)、条約締結の承認(六一条)の場合とは異なり、法律の制定には両議院における可決を原則としている(五九条)。もちろん、両議院の議決が異なった場合は、衆議院の再可決権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る(五九条二項)。これは、逆というならば、衆議院において三分の二以上の多数派

が形成されない限り、参議院が立法上の「拒否権 (veto)」を持つことを意味する。<sup>(6)</sup>

近年の参議院研究は、そうした参議院の制度的権力を認めたくえで、政治過程において参議院がどのような影響力を行使しているのかを推論しており(竹中二〇一〇、二〇二三)、参議院自民党の権力の源泉もまたそれに求めることができる。すなわち、内閣が安定的に国政を運営するうえにおいては、さまざまな政策の裏付けとなる閣法を効率的に成立させる必要があるため、参議院自民党は参議院の立法権限を背景に、自民党総裁を首班とする内閣に対しても政治的な圧力をかけることができる。本稿で対象とする人事に関しても、参議院自民党は重要法案の成立に向けた協力を持ち出すことで、自民党中央からの介入を排除することができると考えられる。他方、自民党の中枢側においても、人事を通じて、参議院自民党をコントロールするという手段はあるものの、その人事に干渉して、参議院自民党との対立を招くよりは、それに介入せず、国会運営における参議院自民党の協力を確実なものにした方が望ましいと考えるであろう。

以上のことから、本稿では、参議院自民党は自民党内で自律的に人事を行うと予想する。ただし、一九九〇年代以降の政治行政改革によって、自民党内における執行部の影響力に大きな変化が生じたことには留意が必要となる。とりわけ、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、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ことにより、総裁をはじめとする執行部の権限が強化された一方、派閥の影響力が大きく抑制されたことは重要である(竹中二〇〇五、待鳥二〇一二、二〇一〇、Rosenbluth 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意味を持つようになった。他方で、中選挙区制下において見られた同一選挙区内における自民党候補同士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。

このような党執行部の権力拡大は、自民党総裁としての首相の閣僚人事にも変化をもたらした。<sup>(7)</sup>たとえば、松浦(二〇二三)は自民党政権の閣僚人事における参議院議員の入閣者を長期的に観察し、参議院自民党には衆議院自民党とは異なる独自の人事慣行が一九七〇年代に確立したものの、一九九〇年代以降、それに動揺がみられるようになったことを示している。しかしながら、本稿で着目するのは、首相の人事権が及ばない参議院自民党内の人事である。また、一九九〇年代の政治行政改革は首相と参議院との間の関係を制度的に変化させるものではなかった(待鳥二〇二〇)。

したがって、本稿は一九九〇年代の政治行政改革によって、首相の制度的権力が拡大したことは認めるものの、それが参議院自民党の人事に及ぼす影響は小さいと予想して、次の仮説を置く。

仮説・参議院自民党は、一九九〇年代以降の政治行政改革によって首相の制度的権力が強化されてからも自律的に人事を行う

### 三 仮説の検証方法

本稿では、参議院自民党による執行部と参議院の役員人事に着目して上記の仮説を検証する。具体的には、前



者は参議院自民党の議員会長のほか、自民党の党則にも規定されている幹事長、政策審議会長、国会対策委員長を対象とする。後者については、参議院の議長および副議長に加えて、常任委員会の委員長ポストの中でも予算比較して、両委員長には当選回数が多い議員が就いていることからその重要性が窺われる。

これらの人事が参議院自民党内において、どの程度、自律的に行われているのかを推論するため、本稿では、まず、各ポストに就いた議員の派閥に注目する。これにより、参議院自民党において、大きな影響力を持つ派閥を特定できるが、仮説との関係で重要であるのは総裁の所属もしくは出身派閥（以下、総裁派閥という）の位置づけである。次節では、五五年体制期と政治行政改革により総裁権力が増大した五五年体制後を区別したうえで、各ポストにおける総裁派閥の割合に変化が生じているのかを確認する。

なお、参議院自民党内の派閥については、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、同年代後半以降に衆議院議員の派閥と一体化していったとされる（佐藤・松崎 一九八六・二四二）。しかし、『国会便覧』には一九六四年九月に出版された二八版以降、派閥のメンバーの中に参議院議員の名も記載されるようになるが、<sup>(8)</sup>ここでは当初から衆議院議員の派閥に参議院議員を含めているため、本稿では『国会便覧』の記載にしたがって参議院自民党における各派閥の勢力を把握することとする。

次に、本稿で着目するのが、各ポストに就いた議員の当選回数と在任期数である。これらは参議院自民党における人事の自律性を直接的に示す指標とはいえないものの、ポストごとに何らかの規則性があるとすれば、それは参議院自民党において独自の人事慣行が形成されていることを示唆している。

本稿の分析対象期間は、一九六二年七月の参議院選挙後に林屋亀次郎を議員会長とする参議院自民党の執行部

が発足してから、二〇二二年七月の参議院選挙後に議員会長に再任された関口昌一が新たな執行部を発足させるまでとする。

#### 四 分析結果と考案

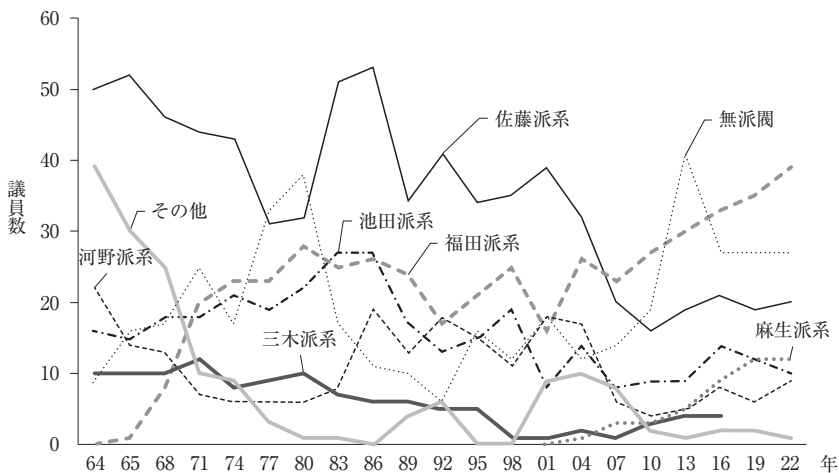
##### 四・一 参議院自民党内における各派閥の勢力

参議院自民党の人事をみるに先立ち、まずは参議院自民党内における各派閥の勢力を確認しておく。図2は一九六四年以降の各派閥における参議院議員数の推移を示している。ここでは、佐藤派系、池田派系、福田派系、河野派系、三木派系の五大派閥に加え、二〇一七年七月に三木派系の山東派と合流した麻生派系を中心に取り上げ<sup>(9)</sup>、それ以外の派閥を「その他」としてまとめた。

そこで特徴的であるのは、佐藤派系の優位である。佐藤派系は最大で五〇名を超える参議院議員を擁し、二〇〇〇年代まで他の派閥の所属議員数を大きく引き離して、参議院自民党における最大派閥の地位を維持している。参議院自民党に占める各派閥の割合を示した図3によると、その期間、佐藤派系には自民党の参議院議員の二割強から四割弱が所属していたことがわかる。

その状況に大きな変化が生じたのが二〇〇七年の参議院選挙である。この選挙において自民党は大敗を喫し、野党が参議院の多数派となる「分裂議会 (divided Diet)」となるが、選挙後に佐藤派系の議員数は二〇名まで落ち込む一方、わずかな減少にとどまった福田派系が佐藤派系に代わって参議院自民党の最大派閥となった。福田派系は二〇〇〇年代に森喜朗、小泉純一郎、安倍晋三、福田康夫と連続して首相を輩出し、そのもとで参議院でも勢力を拡大させており、その傾向は二〇一二年からの安倍長期政権下でも継続した。その結果、参議院自民党

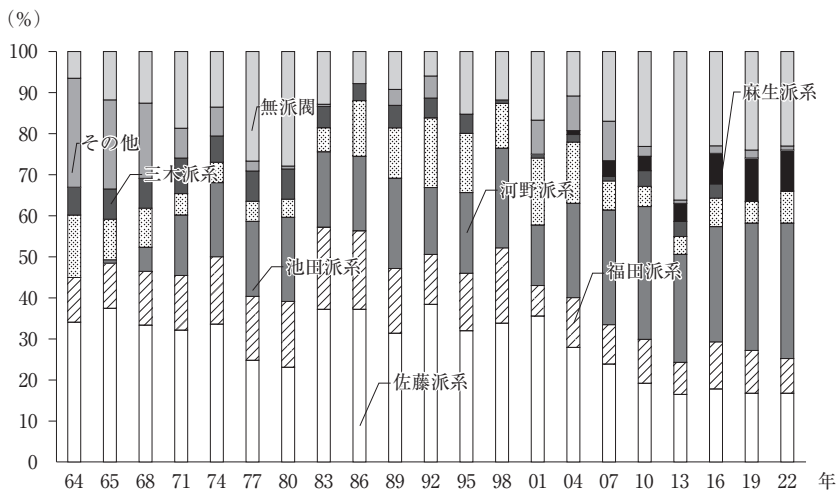
図2 参議院自民党内における各派閥の勢力



注：1964年を除き、各派閥の勢力は参議院選挙直後のもの。

出典：『国会便覧』各版をもとに筆者作成。

図3 参議院自民党に占める各派閥の割合



注：1964年を除き、各派閥の勢力は参議院選挙直後のもの。

出典：『国会便覧』各版を基に筆者作成。

における最大派閥の交代は一時的な現象ではなく、二〇二二年七月の参議院選挙後には福田派系は四〇名近くの議員を擁し、その参議院自民党に占める割合も三割を超えるに至っている。一方で、佐藤派系は第二派閥の座は維持しているものの、勢力を挽回させることはできず、福田派系に議員数で約二倍の差をつけられている。

その他に図 2 及び図 3 において特徴的であるのは、「その他」としてまとめた小派閥に所属する議員数の減少である。その数は一九六四年には四〇名近くであったが、その後は減少の一途を辿り、一九九〇年代から二〇〇〇年代にかけて例外的に増加しているものの、近年、小派閥に属する議員はほとんど存在しない。他方で、いずれの派閥にも所属しない無派閥の議員数は、時期にもよるが、参議院自民党内で大きな比重を占めることがある。とりわけ、一九八〇年や二〇一三年の参議院選挙後には四〇前後の議員が無派閥となっており、近年も三〇名近くの無派閥議員が存在し、参議院自民党内に占める割合は二割を超えている。

#### 四・二 執行部人事と院内人事

参議院自民党内における各派閥の勢力を踏まえたうえで、執行部の人事から確認していく。表 1 は参議院自民党の議員会長、幹事長、政策審議会長、国会対策委員長の各ポストについて、各派閥の獲得期数を五五年体制期と五五年体制後とに分けて報告している。ここでは、議員会長の交代を基準にするのではなく、議員会長が選出され、執行部を発足させてから、任期満了によって再任される、もしくは退任して新たな執行部が組織されるまでを一期とし、それぞれの派閥が各役職を何期獲得したのかを集計している。これにより、各役職に就いた議員の在任期数の違いを考慮することが可能になる。なお、議員会長の任期は一九五五年一月に初代の議員会長となった松野鶴平から、二〇〇一年一月に議員会長に就いた竹山裕までは一年であったが、二〇〇四年七月に竹山の後を受けた青木幹雄からは三年に変更されているため(自由民主党編 二〇〇六・二四六三)、青木以降の議員会

長は任期満了まで在任した場合、議員会長を三期務めたのみなした。

役職別にみると、まず、議員会長は佐藤派系、池田派系、福田派系の三派が全体の約八割を占めている。その中でも特に佐藤派系は全期間で最も多い六三期中二五期を得ており、その割合は全体の約四割である。興味深いのは、先にみたように、佐藤派系は最大派閥の座を二〇〇〇年代に福田派系に譲っているにもかかわらず、五五年体制後において議員会長の獲得期数を増やしていることである。その一方で、総裁派閥が議員会長のポストを獲得したのは全期間で六期のみであり、その割合は一割に満たない。

幹事長については、上記三派にほぼ独占されていることがわかるが、特に佐藤派系の獲得期数割合は両期間を通じて五割を超えており、それに続く福田派系に大きな差をつけている。総裁派閥は五五年体制期には三五期中一六期を占め、割合も四五・七％を記録しているが、五五年体制後には約二〇ポイント下落して二五％となっている。

政策審議会長については、これも佐藤派系が六三期中一七期と最も多くを獲得しているが、その割合は全体の二七％であり、その他の役職と比べて優位性は低い。一方で、大野派系や藤山派系などの小派閥や無派閥でも少数ではあるが政策審議会長を輩出しており、総裁派閥の獲得期数割合に関しても二割を超えている。

最後に、国会対策委員長については、佐藤派系が五五年体制後になると一九から一一と獲得期数を減らしているが、それでも最大派となる福田派系よりも多くの期数を得ており、全期間における割合は五割近くとなっている。総裁派閥の獲得期数割合は全期間で三割を超えているが、五五年体制後は五五年体制期よりも割合を減らしている。

以上、四つのポストにおける各派閥の獲得期数とその割合をまとめたものが表1の「役職計」である。全体でも佐藤派系の優位は明らかであり、全期間における佐藤派系の獲得期数割合は四一・七％であり、それに続く福

表 1 参议院自民党の執行部人事における各派閥の獲得期数

	議員会長				幹事長				政務推進会長				国会対策委員長				役員計			
	55年体制前		55年体制後		55年体制前		55年体制後		55年体制前		55年体制後		55年体制前		55年体制後		55年体制前		55年体制後	
	人数	割合	人数	割合	人数	割合	人数	割合	人数	割合	人数	割合	人数	割合	人数	割合	人数	割合	人数	割合
佐藤派系	9 (25.7)	16 (57.1)	25 (39.7)	18 (51.4)	15 (53.6)	33 (52.4)	8 (23.5)	9 (31.0)	17 (27.0)	19 (55.9)	11 (37.9)	30 (47.6)	54 (39.1)	51 (44.7)	105 (41.7)					
池田派系	4 (11.4)	3 (10.7)	7 (11.1)	7 (20.0)	2 (7.1)	9 (14.3)	7 (20.6)	6 (20.7)	13 (20.6)	7 (20.6)	1 (3.4)	8 (12.7)	25 (18.1)	12 (10.5)	37 (14.7)					
福田派系	14 (40.0)	4 (14.3)	18 (28.6)	9 (25.7)	8 (28.6)	17 (27.0)	3 (8.8)	6 (20.7)	9 (14.3)	1 (2.9)	8 (27.6)	9 (14.3)	27 (19.6)	26 (22.8)	53 (21.0)					
河野派系	0 (0.0)	5 (17.9)	5 (7.9)	0 (0.0)	3 (10.7)	3 (4.8)	7 (20.6)	3 (10.3)	10 (15.9)	4 (11.8)	3 (10.3)	7 (11.1)	11 (8.0)	14 (12.3)	25 (9.9)					
三木派系	0 (0.0)	0 (0.0)	0 (0.0)	1 (2.9)	0 (0.0)	1 (1.6)	4 (11.8)	0 (0.0)	4 (6.3)	1 (2.9)	0 (0.0)	1 (1.6)	6 (4.3)	0 (0.0)	6 (2.4)					
石井派系	6 (17.1)	-	6 (9.5)	0 (0.0)	-	0 (0.0)	0 (0.0)	-	0 (0.0)	0 (0.0)	-	0 (0.0)	6 (4.3)	-	6 (2.4)					
大野派系	0 (0.0)	-	0 (0.0)	0 (0.0)	-	0 (0.0)	1 (2.9)	-	1 (1.6)	2 (5.9)	-	2 (3.2)	3 (2.2)	-	3 (1.2)					
藤山派系	2 (5.7)	-	2 (3.2)	0 (0.0)	-	0 (0.0)	3 (8.8)	-	3 (4.8)	0 (0.0)	-	0 (0.0)	5 (3.6)	-	5 (2.0)					
麻生派系	-	0 (0.0)	0 (0.0)	-	0 (0.0)	0 (0.0)	-	2 (6.9)	2 (3.2)	0 (0.0)	-	0 (0.0)	-	2 (1.8)	2 (0.8)					
無派閥	0 (0.0)	0 (0.0)	0 (0.0)	0 (0.0)	0 (0.0)	0 (0.0)	1 (2.9)	3 (10.3)	4 (6.3)	0 (0.0)	6 (20.7)	6 (9.5)	1 (0.7)	9 (7.9)	10 (4.0)					
計	35 (2.9)	28 (17.9)	63 (9.5)	35 (45.7)	28 (25.0)	63 (36.5)	34 (20.6)	29 (24.1)	63 (22.2)	34 (35.3)	29 (27.6)	63 (31.7)	138 (36.1)	114 (23.7)	252 (25.0)					
総裁派閥	1 (2.9)	5 (17.9)	6 (9.5)	16 (45.7)	7 (25.0)	23 (36.5)	7 (20.6)	7 (24.1)	14 (22.2)	12 (35.3)	8 (27.6)	20 (31.7)	36 (36.1)	27 (23.7)	63 (25.0)					

注：括弧内の数値は各派閥の獲得期数割合を示す。  
 出典：2004年までは自由民主党編(2006)、『国会便覧』各版、それ以降は、『朝日新聞』、『読売新聞』、『国会便覧』各版をもとに筆者作成。

田派系の二一％に大きな差をつけている。しかも、佐藤派系は最大派閥から転落した五五年度体制後にむしろ獲得期数割合を増やしていることも注目される。総裁派閥は全期間における獲得期数割合が二五％となっているが、五五年度体制後にそれを増やしているわけではない。

次に、院内人事に関して、表2は参議院の議長、副議長、議院運営委員長、予算委員長の各ポストについて、表1と同様に、各派閥の獲得期数とその割合を五五年度体制期と五五年度体制後とに分けて報告している。ここでも役職別にみえていくと、議長については、佐藤派系、福田派系、河野派系で全体の約九割の期数を占めている。全期間では佐藤派系が最も多くの期数を獲得しているが、五五年度体制後においてはその数を減らしており、佐藤派系に代わって最大派閥となった福田派系が最多の期数を獲得している。総裁派閥については、五五年度体制期における獲得期数割合は二五・七％であったが、五五年度体制後には五九・一％を占めている。本稿で対象とした役職の中で、総裁派閥の獲得期数割合が五割を超えるのはこれのみである。

副議長については、一九五六年五月から自民党が議長だけでなく、副議長のポストも独占するようになったが、一九七七年七月に「保革伯仲」の中で社会党の加瀬完が副議長に就任して以降、野党第一党が占めるポストとなった。そのため、その他の役職と比較してサンプル数が少ないことに留意が必要であるが、その副議長ポストを最も多く獲得しているのは佐藤派系であり、総裁派閥はその半数となっている。

議院運営委員長については、佐藤派系が五五年度体制期にはちょうど五割にあたる一七期を獲得していたが、五五年度体制後には二期を得たに過ぎない。その一方で、福田派系は一期から二期と獲得期数を大きく増やしている。総裁派閥も五五年度体制後に獲得期数割合を増やしており、全期間の割合は三七・九％になっている。

予算委員長については、五大派閥以外もポストを得ているものの、佐藤派系と池田派系によって全体の半数以上の期数が占められている。総裁派閥は五五年度体制期には約二割にあたる八期を得ていたが、五五年度体制後は一

表 2 院内人事における各派閥の獲得期数

	議長				副議長				議院運営委員長				予算委員長				役員計			
	55年体制期		55年体制後		55年体制期		55年体制後		55年体制期		55年体制後		55年体制期		55年体制後		55年体制期		55年体制後	
	人数	獲得期数	人数	獲得期数	人数	獲得期数	人数	獲得期数	人数	獲得期数	人数	獲得期数	人数	獲得期数	人数	獲得期数	人数	獲得期数	人数	獲得期数
佐藤派系	16 (45.7)	6 (27.3)	22 (38.6)	7 (41.2)	2 (33.3)	9 (39.1)	17 (50.0)	2 (8.3)	19 (32.8)	12 (32.4)	7 (26.9)	19 (30.2)	52 (42.3)	17 (21.8)	69 (34.3)					
池田派系	2	0	2	0	0	0	7	6	13	7	8	15	16	14	30					
福田派系	(5.7)	(0.0)	(3.5)	(0.0)	(0.0)	(0.0)	(20.6)	(25.0)	(22.4)	(18.9)	(30.8)	(23.8)	(13.0)	(17.9)	(14.9)					
河野派系	10 (28.6)	8 (36.4)	18 (31.6)	0 (0.0)	1 (16.7)	1 (4.3)	1 (2.9)	12 (30.0)	13 (22.4)	3 (8.1)	3 (11.5)	6 (9.5)	14 (11.4)	24 (30.8)	38 (18.9)					
三木派系	(20.0)	(22.7)	(21.1)	(35.3)	(0.0)	(26.1)	(11.8)	(12.5)	(12.1)	(13.5)	(15.4)	(14.3)	(17.9)	(15.4)	(16.9)					
石井派系	0 (0.0)	0 (0.0)	0 (0.0)	4 (23.5)	0 (0.0)	4 (17.4)	0 (0.0)	0 (0.0)	0 (0.0)	2 (5.4)	0 (0.0)	2 (3.2)	2 (4.9)	0 (0.0)	6 (3.0)					
大野派系	0 (0.0)	0 (0.0)	0 (0.0)	0 (0.0)	0 (0.0)	0 (0.0)	0 (0.0)	0 (0.0)	0 (0.0)	6 (16.2)	0 (0.0)	6 (9.5)	6 (4.9)	0 (0.0)	6 (3.0)					
藤山派系	0 (0.0)	0 (0.0)	0 (0.0)	0 (0.0)	0 (0.0)	0 (0.0)	0 (0.0)	0 (0.0)	0 (0.0)	0 (0.0)	0 (0.0)	0 (0.0)	0 (0.0)	0 (0.0)	0 (0.0)					
麻生派系	0 (0.0)	3 (13.6)	3 (5.3)	0 (0.0)	0 (0.0)	0 (0.0)	0 (0.0)	0 (0.0)	0 (0.0)	0 (0.0)	1 (3.8)	1 (1.6)	1 (0.8)	4 (5.1)	4 (2.0)					
無党派	0 (0.0)	0 (0.0)	0 (0.0)	0 (0.0)	0 (0.0)	0 (0.0)	0 (0.0)	1 (4.2)	1 (1.7)	0 (0.0)	2 (7.7)	2 (3.2)	0 (0.0)	3 (3.8)	3 (1.5)					
計	35 (25.7)	22 (59.1)	57 (38.6)	17 (23.5)	6 (16.7)	23 (21.7)	34 (32.4)	24 (45.8)	58 (37.9)	37 (21.6)	26 (3.8)	63 (14.3)	123 (26.0)	78 (33.3)	201 (28.9)					

注：括弧内の数値は各派閥の獲得期数割合を示す。

出典：『参議院公報』、『国会便覧』各版をもとに筆者作成。



期のみである。

これらの四つのポストにおける各派閥の獲得期数とその割合をまとめた表2の「役職計」によると、全期間では佐藤派系が最も多くの期数を得ているが、五五年体制後には執行部人事の場合とは異なり、獲得期数を五二から一七に大きく減らす一方、福田派系は勢力を拡大させている。また、総裁派閥も五五年体制後に獲得期数割合を二六％から三三・三％に増やしているが、これは本稿の仮説に対する反証というよりは福田派系が二〇〇〇年代以降、長く総裁派閥であったことを反映したものと考えられる。

以上の参議院自民党の人事からは、以下の三つの点を指摘できるであろう。第一は、佐藤派系の影響力の大きさである。佐藤派系は全期間でみたとき、本稿において対象とした全ての役職において最多の期数を獲得しており、特に参議院自民党や参議院の運営の鍵を握る幹事長ポストの過半を得ている。また、五五年体制後においては院内の役職などで獲得期数を減らしているが、基本的には参議院自民党内における所属議員割合以上のポストを得ている。

第二は、小派閥や無派閥の議員の冷遇である。とりわけ、派閥に属さない議員は参議院自民党内で一定の比重を占めているものの、その獲得期数割合は執行部人事で四・〇％、院内人事では一・五％に過ぎない。第一の点とあわせて考えるならば、このことは、参議院自民党による人事が必ずしも派閥勢力比型人事とはなっていないことを示唆している。

第三は、総裁派閥の限界である。総裁派閥は幹事長、国会対策委員長、議長、議院運営委員長という重要な役職において全体の三割を超える期数を獲得しているが、佐藤派系の獲得期数割合を超えるものは議院運営委員長に限られる。また、総裁の権力が制度的に強化された五五年体制後において、必ずしも各役職の獲得期数割合を増加させているわけではないことは、参議院自民党による人事の自律性に関する本稿の仮説と整合的である。

なお、総裁派閥については、先にも触れたように、五五年体制期は佐藤派系、五五年体制後は福田派系がそれぞれ総裁派閥になることが多いため、総裁派閥の獲得期数について解釈する際には注意が必要になる。そこで、五五年体制期に佐藤派系以外の出身で長期政権を率いた中曽根首相と、五五年体制後に福田派系の首相ではあるものの、佐藤派系が最大派閥の時期に長期政権を率いた小泉首相の二つの内閣について、それぞれの総裁派閥の獲得期数を確認する。

前者については、総裁派閥の中曽根派（河野派系）は二八期中一期を獲得したのみであり、後者に関しても総裁派閥の森派（福田派系）は三五期中六期を得たに過ぎない。<sup>(10)</sup> 両内閣期において、最も多くの期数を獲得したのはやはり佐藤派系であり、中曽根内閣では一六期、小泉内閣でも総裁派閥の倍以上の一三期をそれぞれ獲得している。中曽根首相が政権運営において佐藤派系の田中派の力を頼ったことはよく知られているが、一方で、小泉首相は佐藤派系の橋本派と対立的な関係にあった。それにもかかわらず、小泉内閣期に参議院自民党の人事において橋本派が優位を保ったことは本稿の仮説の妥当性を示している。

#### 四・三 役職別の平均当選回数と平均在職期数

ここからは、各役職について、就任時の議員の当選回数と在任期数に着目して、参議院自民党の人事にどのような慣行が存在するのかを推論する。表 3 は役職ごとに就任時の議員の平均当選回数と平均在職期数を五五年体制期と五五年体制後に分けてそれぞれ報告している。

なお、本稿では、佐藤・松崎（一九八六）や待鳥（二〇〇二）などと同様に、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（1b）で衆議院議員の当選二回相当とみなす。これにより、参議院自民党の人事におけ

表3 役職別の平均当選回数と平均在任期数

	平均当選回数			平均在任期数		
	55年体制期	55年体制後	全期間	55年体制期	55年体制後	全期間
議員会長	7.2	7.6	7.4	2.5	2.3	2.4
幹事長	6.2	6.1	6.1	2.1	2.5	2.3
政策審議会長	5.5	5.7	5.6	1.5	1.3	1.4
国会対策委員長	5.0	5.0	5.0	1.5	1.8	1.7
議長	8.0	8.7	8.3	4.4	3.1	3.8
副議長	-	-	7.0	-	-	2.9
議院運営委員長	4.5	4.9	4.7	2.0	1.3	1.7
予算委員長	6.6	6.4	6.5	1.3	1.2	1.3

注：平均当選回数は衆議院議員の当選回数に換算したうえで算出している。

出典：自由民主党編（2006）、『参議院公報』、『国会便覧』各版をもとに筆者作成。

るシニオリティ・ルールをより厳密に把握することができるとともに、任期の異なる衆議院議員との比較も可能になる。また、参議院議員の中には衆議院議員の経験を持つ議員も少なからず存在するため、分析上も任期の異なる衆議院と参議院の議員の当選回数を統一的にカウン卜する必要<sup>11)</sup>がある。したがって、表3の平均当選回数は、役職ごとにその就任時の参議院議員の当選回数を衆議院議員のそれに換算したうえで算出している。

まず、その平均当選回数をみると、どの役職においても五五年度期と五五年度体制後とで平均当選回数にそれほど違いがないことが確認される。副議長については、特に五五年度体制後に自民党からそのポストに就いたのが山東昭子、尾辻秀久、山崎正昭の三名に過ぎないため、全期間の平均当選回数しか示していないが、両期間で最も差のある議長でも〇・七の差にとどまっている。

また、役職によって平均当選回数に明確な違いがあることも特徴的である。それを少ない方から順にならべると、執行部については、国会対策委員長（五・〇）↓政策審議会長（五・六）↓幹事長（六・一）↓議員会長（七・四）となる。また、参議院内のポストについては、議院運営委員長（四・七）↓予算委員長（六・五）↓副議長（七・〇）↓議長（八・三）の順である。ちなみに、同期間における参議院自民

党からの入閣者の平均当選回数は五・二であることから、執行部内では議員会長や幹事長、参議院内では議長や予算委員長が大臣よりも当選回数が多い議員が就くポストであり、実際にそれらの多くが閣僚経験を有している。これらのことは、参議院自民党内に独自のシニオリティ・ルールが存在し、それが長期的に維持されていることを示唆している。

次に、役職ごとの平均在任期数をみると、執行部については、両期間の間で平均在任期数に大きな違いはないことが確認される。その中で、議員会長と幹事長は平均で二期を超えている一方、政策審議会長と国会対策委員長についてはそれぞれ一・四期、一・七期となっており、比較的短期間で交代するポストであることがわかる。それに対して、参議院内の役職については、予算委員長の平均在任期数は両期間でほぼ一定であるが、特に議長については四・四期から三・一期に短縮している。

五五身体制期に池田、佐藤両内閣のもとで大きな存在感を放ったとされる議長に重宗雄三がいるが、重宗は議員会長を経て、一九六二年八月に議長に就任して以降、一九七一年七月に退任するまで、連続一〇期にわたって議長に君臨した。その他にも、重宗の前任の松野鶴平は一九五六四月に就任してから六期、後任の河野謙三は一九七七年七月に退任するまで七期、それぞれ議長ポストにあった。<sup>12)</sup>しかし、河野の後を受けた安井謙以降は概ね在任期数が三期となり、それは参議院選挙にあわせて議長が交代するようになったことを意味している。五五身体制後にも斎藤十朗のように、一九九五年八月から二〇〇〇年一〇月まで六期にわたって議長を務めた人物も存在するが、それは例外的であり、その他の議長は二期もしくは三期で交代に至っている。これは、一九七〇年代後半以降、議長ポストもまた参議院自民党内の人事のひとつとして制度化されたことを示唆している。

## 五 知見と課題

本稿では、自民党内において参議院自民党がどれだけ自律的なアクターであるのかを、その人事を長期的に観察することを通じて検討した。まず、参議院自民党の執行部人事と参議院内人事における各派閥のポスト獲得状況を確認した結果、佐藤派系が他の派閥に対して優位にあることが明らかになった。それは特に五五年体制期において顕著であったが、参議院自民党における最大派閥が佐藤派系から福田派系に代わった五五年体制後の時期においても佐藤派系は特に執行部人事においてなお有力であった。

一方で、総裁派閥は各役職において一定の割合を占めているものの、佐藤派系に大きな差をつけられることがほとんどであり、また、五五年体制後に総裁の制度的権力が強化される中で必ずしもポストを増やすことができただけではなかった。このことは、参議院自民党の人事が五五年体制後においても自律的に行われていることを示唆している。

次に、本稿で対象とした各役職について、それぞれの役職に就く議員の当選回数と在任期数をみたところ、五五年体制期と五五年体制後における平均当選回数は各役職においてほぼ不変であり、平均在任期数についても参議院議長などは五五年体制後に短くなる傾向にあったが、その他は大きな変動がなかった。これらのことは、参議院自民党の人事慣行として、当選回数に基づくシニオリティ・ルールが形成されていることを示すとともに、議長職もまた参議院自民党内の人事の一環として制度化されたことを示唆している。

このように、本稿の分析結果は、参議院自民党が自民党内において独立的な組織であることに加えて、高い自律性を持って人事を行っていることを示している。人事が権力の源泉であるとするならば、参議院自民党は自民党内の機関でありながら、その中枢でさえも容易にコントロールすることが難しいアクターであるといえる。こ

ここに、自民党内において中枢を占める衆議院自民党と参議院自民党とが権力分立的な関係にあることを想定することができる。

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。第一は、各役職の配分過程である。本稿では、各役職の配分結果に着目して人事の自律性を推論したが、それぞれの役職が誰によって、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。また、これに関連して、本稿では、佐藤派系が長期にわたって人事で優位にあることを明らかにしたが、それがなぜ可能であるのかについても今後の研究課題とせざるを得ない。

第二は、人事以外の面における参議院自民党の自律性である。人事における高い自律性は参議院自民党が自律的な行動をとることに大きく寄与すると考えられるが、そのことを実際の政策決定過程の中において確認することも重要である。特に、参議院自民党によって参議院がどれだけ自律的に運営されているのかについては、内閣に対する参議院自民党の影響力を推論するうえでも重要な問題であるといえる。

これらは、参議院自民党という参議院の重要アクターに関する理解を深めるのみならず、二院制という議会制度が政権党の組織や統治にどのような影響を及ぼすのかを検討するうえで、避けて通ることができない研究課題である。

〔付記〕 本研究にあたっては、櫻田會より政治研究助成を受けた。ここに記して感謝申し上げます。

(1) 党則は二〇二四年二月一日時点のものを参照。

(2) それ以外のメンバーは総裁、副総裁、幹事長、総務会長、政調会長、選挙対策委員長であり、いずれも衆議院議員が独占するポストである。

- (3) 『読売新聞』二〇〇七年一月二四日付朝刊。また、参議院自民党は二〇一九年三月にウェブサイトを(<https://sangin-jimin.jp/>)を開設し、情報発信にも力を入れるようになっていく(二〇二三年一〇月八日最終閲覧)。
- (4) ただし、これまでに派閥の領袖となった参議院議員として以下の二名が存在する。一人目は一九九八年に旧渡辺派(政策科学研究所)を継承した村上正邦である。その後、村上派は三塚派から離脱した亀井静香のグループと合流して志帥会となった。二人目は二〇一五年に大島派(番町政策研究所)を引き継いだ山東昭子である。山東派は二〇一七年に麻生派と合流して志公会となった。
- (5) たとえば、安倍晋三は、自らの首相在任中を回顧し、官僚に関するものではあるものの、「官邸が何を言おうが、人事権がなければ、言うことを聞いてくれ」ないと述べている(安倍 二〇二三・三七)。
- (6) 仮に衆議院において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(憲法五九条四項)、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。
- (7) 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たことを示している。また、Ono(2012)は首相に対する世論の支持が人事における首相の裁量を規定する要因となっていることを指摘する。
- (8) 『国会便覧』に派閥に関する情報が掲載されるようになったのは、一九六一年二月に出版された一六版以降であるが、当初はいずれの派閥にも衆議院議員の名があるのみであった。
- (9) 佐藤派系は佐藤派―田中派―竹下(登)派―小渕派―橋本派―津島派―額賀派―竹下(巨)派―茂木派、池田派系は池田派―前尾派―大平派―鈴木派―宮澤派―加藤派―堀内派―古賀派―岸田派、福田派系は福田派―安倍(晋太郎)派―三塚派―森派―町村派―細田派―安倍(晋三)派、河野派系は河野(一郎)派―中曽根派―渡辺派―村上派―村上・亀井派―江藤・亀井派―伊吹派―二階派、三木派系は三木派―河本派―高村派―大島派―山東派、麻生派系は河野(洋平)グループ―麻生派をそれぞれ指す。
- (10) それぞれの総裁派閥が獲得したポストは、中曽根派が予算委員長(一期)、森派が政策審議会議長(二期)、国会対策委員長(一期)、議長(一期)、議院運営委員長(二期)であり、いずれも参議院自民党を主導する議員会長と幹事長のポストは得ていない。

- (11) たとえば、一九八〇年七月に議員会長となった町村金五は就任時、参議院当選二回の後半(二一b)であったが、参議院議員に鞍替え前に衆議院議員を四期経験していることを踏まえて、衆議院当選八回相当とみなされる。
- (12) 各議長が果たした役割については竹中(二〇一〇)を参照。

参考文献

- 安倍晋三『安倍晋三 回顧録』中央公論新社、二〇一三年。
- 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。
- 北岡伸一『自民党―政権党の38年』読売新聞社、一九九五年。
- 斎藤淳『自民党長期政権の政治経済学―利益誘導政治の自己矛盾』勁草書房、二〇一〇年。
- 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。
- 高橋和之『現代立憲主義の制度構想』有斐閣、二〇〇六年。
- 高安健将「自民党の組織構造と首相の権力」『選挙研究』三〇卷二号、二〇一四年、三五―四八頁。
- 竹中治堅『首相支配―日本政治の変貌』中央公論新社、二〇〇五年。



- 竹中治堅『参議院とは何か 1947～2010』中央公論新社、二〇一〇年。
- 竹中治堅「二大政党競争期の「日本型分割政府」と参議院の役割」『年報政治学2023-1』三三―七〇頁。
- 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。
- 濱本真輔「首相と党内統治―人事と造反」『選挙研究』三二巻二号、二〇一五年、三二―四七頁。
- 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―出発点としての1971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「参議院自民党と政党再編」『レヴァイアサン』三〇号、二〇〇二年、六七―八九頁。
- 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。
- 松浦淳介「政権人事と参議院―政権内における参議院議員の位置づけとその変容」『法政論叢』五八巻一号、二〇二二年、一一―一五頁。
- 松浦淳介「自民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」『法学研究』九六巻二号、二〇二三年、一一一―一四八頁。
- 山本健太郎「政党間移動と政党システム―日本における「政界再編」の研究」木鐸社、二〇一〇年。
- Calder, Kent E. 1988. *Crisis and Compensation: Public Policy and Political Stability in Japan, 1949-1986*. Princeton University Press.
- Druckman, James N. and Michael 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 Martin, and Michael Thies. 2005. "Influence Without Confidence: Upper Chambers and Government Formation." *Legislative Studies Quarterly* 30: 529-548.
- 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. 2014. "Bicameralism As a Form of Government (Or: Why Australia and Japan Do Not Have a Parliamentary System)." *Parliamentary Affairs* 67 (3) : 647-663.
- Ganghof, Steffen. 2018. "A New Political System Model: Semi-Parliamentary Government." *European Journal of Political Research* 57 (2) : 261-281.
- Ganghof, Steffen. 2022. *Beyond Presidentialism and Parliamentarism: Democratic Design and the Separation of Powers*. Oxford University Press.
- Lijphart, Arend. 2012. *Patterns of Democracy: Government Forms and Performance in Thirty-Six Countries, Second Edition*. Yale University Press. (粕谷祐子・菊池啓一訳『民主主義対民主主義—多数決型とロンセンサス型の36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—「鉄とロメの同盟」から日本型民主主義へ』勁草書房、二〇一二年。)