

# 連立政権下の与党間政策調整システム

——細川内閣から第二次橋本内閣まで——

奥 健 太 郎

A Policy Coordination System within Ruling Coalition Parties in Japan:  
1993-1998

Kentaro OKU

## Abstract

In Japan, it has been common practice for cabinets to be made by coalition parties since 1993. How have the ruling coalition parties coordinated and decided their policies? This paper is aimed to reveal the policy coordination systems which the ruling coalition parties have used during the period from 1993 to 1998. Further, it examines why and how these systems were made.

In 1993, the Hosokawa cabinet was made by eight coalition parties which excluded the Liberal Democratic Party. At first, this paper will illuminate a policy coordination system within the eight ruling parties. Researchers have insisted that the system was a top-down coordinated system. On the contrary, this paper will demonstrate that a number of lawmakers, especially ones of the Social Democratic Party, wanted a bottom-up coordinated system. Finally it will also point out that this system was going to be dominant, especially in the later stage of the Hosokawa cabinet.

In 1994, three parties, including the LDP, the SDP and another small party, made a new coalition government. This paper will also illuminate that a coordinated system made by these ruling parties was an extremely bottom-up system, which brought great advantage to the SDP as a junior coalition party. The reason why such a system was established was that the LDP, which wanted to regain power, accepted special requests from the SDP.

In 1996, Hashimoto, the LDP's president, formed his cabinet supported by the three parties previously mentioned. Ultimately, this paper elucidates that the coordination system made by the ruling party in 1996 could not be regarded as bottom-up. One reason of the change was that the LDP did not want to continue the previous system as it was

burdensome to them. Another reason was that the numbers of elected SDP's lawmakers were too few to continue the system due to an overwhelming defeat in the election of 1996.

## 1. はじめに

五五年体制崩壊後の日本の政治体制の大きな特徴として、連立政権の常態化がある。議院内閣制の下においては、立法府多数派の支持をいかに調達するかが政権維持の要諦であるから、連立与党間の政策調整は重要な研究課題になるはずである。

しかしながら、近年の研究を振り返ると、連立与党間の調整に注目した研究は停滞している。細川護熙内閣（非自民政権）から村山富市内閣期（自さ社政権）までは優れた同時代的分析が発表された。特に伊藤光利「連立維持か党の独自性か」<sup>1)</sup>、野中尚人「先祖帰り？」<sup>2)</sup>は、細川内閣期の連立与党内のトップダウン的な政策決定システム、その反動としての村山内閣期のボトムアップ的な政策調整システムを鮮やかに描き出している。しかし、それ以降の連立政権の政策決定システムについては、ほとんど注目が集まっていないようである。

こうした研究状況を踏まえ、筆者は細川内閣期から小泉純一郎内閣期の自公連立政権までを射程に入れ、連立政権の政策調整システムの考察を進めようとしている。考察を進める上で、特に注目するのが政党事務職員の資料、視点である。政党職員は、政策調整の現場を内側から定点観測する存在で、その証言は貴重だからである。そこで本稿では自民党に関しては、元政務調査会会長室長中丸到生氏のインタビュー記録<sup>3)</sup>と氏の提供資料を、社会党に関しては、社会党事務局に勤務した浜谷惇氏の「連立政権与党における政策調整・決定の仕組みと手法の変容」<sup>4)</sup>を用いる。浜谷氏の論文は研究であるとともに、政党職員としてのメモや回想も加わった貴重な「史料」でもある。

なお紙幅の関係上、本稿では細川内閣から自社さ連立政権（村山内閣～第二次橋本内閣）までを取り上げ、政策調整システムとそのシステムが形成された理由を考察したい。

## 2. 細川連立内閣期の政策調整システム

1993年8月10日、細川内閣が成立した。同内閣は日本社会党（70議席）、新生党（55議席）、公明党（51議席）、日本新党（35議席）、民社党（15議席）、新党さきがけ（13議席）、社会民主連合（4議席）、民主改革連合の8党派（括弧内は衆議院の議席。民主改革連合は参議院の会派）連立を組んだ内閣である。8つもの党派を調整する仕組みはどのようなものであったか。

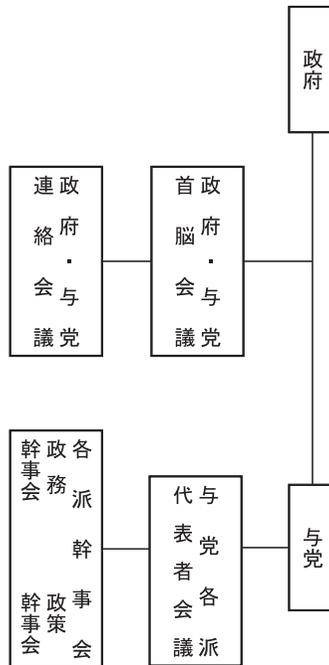


図1 細川連立与党意思決定機構（93年8月11日決定）

出所：浜谷氏前掲論文

連立政権の意思決定機構の基本形は、案外早く作られている。8月13日赤松広隆（連立与党代表会議座長）は各省庁の官房長らを集め、連立与党の政策決定システムを説明した。それは図1のようなものであった（浜谷氏前掲論文）<sup>5)</sup>。

各会議体の意味を整理すると<sup>6)</sup>、連立与党としての最高意思決定機関となったのは、与党各派代表者会議（以下代表者会議）である。構成メンバーは社会党、新生党、公明党、日本新党、民社党の5党の幹事長・書記長クラスの代表各1名、計5名である（ちなみに各党首は閣僚入りしていた）。この代表者会議をリードしたのが、いわゆる「一ーライン」、小沢一郎代表幹事、市川雄一公明党書記長であった。

代表者会議の下に各派幹事会が置かれた。各派幹事会には、政策幹事会と政務幹事会があった。政策幹事会は与党間の政策協議を行う実務機関であり、5党派の政策審議会会長（以下政審会長）・政務調査会会長（以下政調会長）により構成された（合計5名）。政務幹事会とは、国会運営などを担当する機関である（合計5名）。二つの幹事会は「事柄により、個別の会議を持つことができる」<sup>7)</sup>とされた。

政策幹事会の視点からみれば、細川内閣発足当初、問題となったのは上位機関（代表者会議）との関係、および下位機関との関係だったようである。

まず代表者会議との関係について、浜谷氏の記録によれば、9月6日の幹事会では「代表者会議の話を書くシステムがない」（民社党政審会長）、「代表者会議の話が伝わってこない」（新生党政調会長）といった情報の共有の仕方に関する不満があがった。また「これでは代表者会議からの『指示待ち』になってしまう」といういらだちも幹事会の中にはあったという。

もう一つの下位機関との関係であるが、浜谷氏によれば、政策幹事会では「部会レベル等による現場段階での与党間調整のための常設機関の設置」を求める声があがった。政策幹事会だけではマンパワーが不足すること、各党の現場レベルから不満が上がることを懸念したものと思われる。しかしながら、政権発足当初の連立与党執行部は、『与党各派代表者会議—各派幹事会—政務幹事会・政策幹事会』以外の常設機関の設置を基本的に認めないことを決定していたという。その理由を浜谷氏は次のように解説している。

この決定には、小沢一郎の考え方が強く反映されていた。連立与党は、異なる理念、政策、手法のうえにつくられ、「ガラス細工」と評されるほど不安定な中で発足していた。連立与党は、①8党派と多くの政党が参画（中略）②抜きん出た議席を持つ政党がない、③政策の幅が広い、④信頼感は強くない—などマイナス要素を抱えていた。したがって小沢は、社会党の「いわゆる基本政策」と、結論までに時間を要する手法に不安を抱いていた。社会党の手法が、自民党のボトムアップ方式と満場一致方式そのものだと映ったようだ。与党意思決定機構には、自民党型政策決定の仕組みからの脱却と、連立与党の迅速な決定の仕組みであることが求められていた。

小沢がトップダウンを好み、ボトムアップ式意思決定、それに起因する政策決定の遅延を嫌ったことは、よく知られている。小沢は実際社会党を指して、「あの党は本当に時間がかかる」「社会党という政党は幹部がいくら約束しても、党に持ち帰って議論すると、しばしばひっくり返っちゃう」と嫌悪感を隠すことはない<sup>8)</sup>。このように考える小沢は、政策調整に公式に関与できる人間を限定し、調整をトップレベルで機動的に行うことを志向したのであろう。これに対し、政策幹事会では「常設機関」の是非について8月下旬から9月上旬にかけて議論した。そこでは社会党が常設機関の必要性を説いたのに対し、新生党は反対、公明党、民社党は必要性を認めつつも、当面政策幹事会で対応していこうという態度であったという<sup>9)</sup>。

浜谷氏の記録によれば、こうした中9月21日政策幹事会は「構成・運営細則」として以下の点を確認した。

- ①連立与党としての政策・法律案（政府提出法案、議員共同提出法案）は政策幹事会の討議・決定に基づいて幹事会、代表者会議で決定する。
- ②政府提出案件の連立与党としての審査および定例日は、(a) 政策幹事会（月14時、木14時）(b) 連立与党幹事会（月16時、木16時）、(c) 代表者会議（月11時）
- ③与党審査に付する法律案の説明は、政策幹事会が受ける。説明には、各会派とも必要に応じて案件の担当者（部会長）が出席できる（説明者は担当局部長等とする）（後略）

また口頭でつぎのような「合意・確認」も行われたという。

第一点。政府提出法案および議員共同提出法案については、「幹事会の責任で調整・決定し、代表者会議に報告する」ということになった。

第二点。政策幹事会で議論を続けてきた政策部門別の常設組織の設置の是非については、「置かない」ことで決着することになった（後略）

この9月21日の決定は次の点で注目される。第一に、政策幹事会に政策調整機能を集中させようとしたことが読み取れる。すなわち「政策幹事会の討議・決定に基づいて」という表現や、口頭で確認された「代表者会議に報告する」という文言からは、代表者会議をオーソライズのための機関とし、政策調整の実務を政策幹事会に集中させようとしたことが推測される。

第二に、常設機関を置かないと決着したことは興味深い。小沢ら新生党側の意向がここで貫徹したようにも読み取れるからである。しかしながら、この点は多分に建前論だったように思われる。なぜならば、1993年9月に政策幹事会は、原則各党派1名で構成されるプロジェクトチーム（PT）やワーキングチーム（WT）を作った<sup>10)</sup>。浜谷氏によれば、政策幹事会としては「期限が限定されており、常設機関として認めたものでない」という理屈で論理的な整合性を維持したという。

さらに11月政策幹事会の下には省庁別のチームが置かれた。社会党の機関紙によれば、94年度予算編成を前にして、1993年11月2日政策幹事会において省庁別チームを設け、同チームはそれぞれ「各会派の省庁別重点項目の調整を行ない、連立与党としての省庁別重点項目をまとめ政策幹事会に報告」し、政策幹事会がこれを調整したという<sup>11)</sup>。その後も省庁別チームは、連立与党予算編成大綱に盛り込む項目をとりまとめたり（94年1月19～23日）、大蔵原案内後は予算復活の陳情の受付も行うなど（2月11日）、自民党政調会の部会に相当する役割を担っていたようである。政策幹事会は、実質的には下位機関を設置して、ボトムアップ的な手続きを通じて各派の調整を行っていたと解釈できる。

政策幹事会がボトムアップを志向するとなると、連立与党執行部、いわゆる「一ーライン」との間に齟齬が生じることは必然的であろう。おそらく、そうであるがゆえに、政策幹事会の意味は時に代表者会議から軽視、無視された。たとえば<sup>12)</sup>、1993年11月自衛隊法改正案について代表者会議で法案修正を決定した際、政策幹事会はこの間の経緯を知らされていなかったという。10月コメ自由化反対の国会決議を自民党が要求した際、政務幹事会はこれに応じるという決定をしたが、代表者会議では小沢の巻き返しにより、「慎重に対処する」という方針に転換したという。このように政策幹事会は重要な局面で与党の政策決定の中核とはなり得なかった。「中二階」的な存在<sup>13)</sup>と形容される所以である。

さて1994年2月3日、小沢主導で国民福祉税構想が唐突に発表された。これは連立与党内部だけではなく社会的にも大きな批判を浴び、翌日には撤回された。代表者会議側の拙速な意思決定は、コンセンサス重視を求める勢力の追い風になったのかもしれない。1994年2月24日と3月3日、政策幹事会は次のような手順で政府提出法案等の事前審査を行うことを決定した。

#### 与党内法案審査等の実施要領 平成6年2月24日

##### I 政策幹事会による要事前審査法案の指定および事前審査

1. 2月24日の政策幹事会において予算関連法案、3月3日の政策幹事会において非予算関連法案をそれぞれ要事前審査法案とその他法案に区分する。区分基準は、原則として、与党各党間で調整の必要性のあるものを要事前審査法案として指定する。

要審査法案指定と同時に依属する省庁別チームまたはプロジェクトチームを指定する。

2. 要事前審査法案については省庁別チームまたは与党プロジェクトチームで審査を行う。その他の法案は与党各党の各部会等の審査を経て、閣議決定予定日前の政策幹事会において審査する。

3. その他法案として指定後、各党の審査において各党間の調整の必要が生じた場合は、要事前審査法案と同様の手続きをとる。

(中略)

##### III 与党幹事会の了承

1. 政策幹事会での法案承認後、与党幹事会で承認の報告・了承を求める（最終決定※<sup>14)</sup>）。(後略)<sup>15)</sup>

これによれば、政策幹事会によってまず要調整か否かを区分し、要調整法案については省庁別チームまたはPTに調整を依頼し、その調整の結果を政策幹事会で審査するという方式が明確化されたのである。調整の必要性の判断、最終判断は政策幹事会の下に留保されているものの、調整そのものは政策幹事会の下位組織に下降したのである。この時期、政権発足当初のトップダウン的な色彩は薄まり、ボトムアップ的な政策決定システムが姿を現し始めたと解釈できる。

もし細川内閣がそのまま存続したならば、この方式が先例となって非自民連立与党政権においてもボトムアップ的な政策決定システムが形成されたのかもしれない。実際、社会党政審会長の関山信之は、94年2月18日に実施された座談会で「予算をつくる過程は、連立予算の政策幹事会のルールをつくる過程でもありました」「一応いままでの段階で連立与党としてのルール、ノウハウはほぼできたのではないかと思います」<sup>16)</sup>と述べている。

しかしながら、細川内閣は同年4月に総辞職し、羽田孜内閣が発足する。同内閣成立にともない、社会党を排除した院内会派「改新」が結成され（4月25日）、社会党、さきがけは閣外へと転じた。少数与党連立政権となった羽田内閣はその2ヶ月後に総辞職するに至る。

### 3. 村山連立内閣期の政策調整システム

1994年6月、社会党党首村山富市を首班とする自民党、社会党、さきがけ3党連立内閣が発足した。よく知られているように、社会党が自民党との連立に乗り出したのは、小沢流の集権的、トップダウン的な意思決定への反発からであった。自民党の小里貞利が記すところによれば、「改新」が結成された4月25日、自社執行部の4者会議が開催され、ここでは「現連立政権の非民主的なやり方は許すことができない。今後は国会の内外で協力していこう。ただし、政策面まで詰めるとかえって亀裂が入るので、まず手法、手続きの面を優先してやっ払いこう」というやりとりがあったという<sup>17)</sup>。それゆえ村山内閣の成立した6月30日、自社さが合意した「新しい連立政権の樹立に関する合意事項」には、「新政権は、政策決定の民主性、公開性を確保し、政党間の民主的討論を通じて、政策決定過程の透明度を高め、国民にわかりやすい政治の実現に努める」という文言が含まれていた<sup>18)</sup>。

それでは実際に、どのような政策調整システムが作られたのか。

第一に機構面から確認しよう。7月2日三党の幹事長・書記長、国対委員長、政審・政調会長が一堂に集まった会議で、「村山連立政権与党意思決定機構」が大筋合意され、7月11日与党責任者会議で正式決定された<sup>19)</sup>。その内容は図2に示した通りである。

基本的な設計<sup>20)</sup>は、細川内閣時代と類似している。連立与党の最高意思決定機関は、  
第47号 (2015)

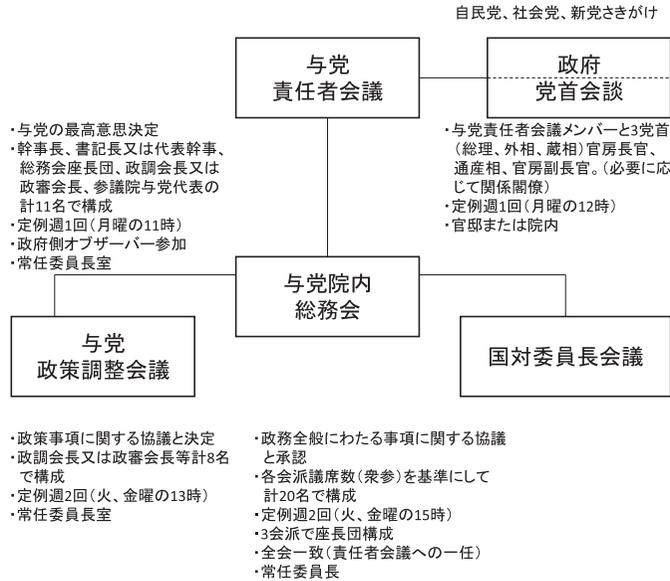


図2 村山連立政権与党意思決定機構 (94年7月11日)

出所：浜谷氏前掲論文

与党責任者会議（以下責任者会議）である。ただし構成メンバーは細川内閣期の代表者会議よりも多い。3党の幹事長相当の議員だけでなく、院内総務会座長、政調会長・政審会長、参議院議員会長らをメンバーに加えたため、合計11名の会議体になった。こうした構成により、幹事長クラス—政調会長クラス—参議院代表クラスの情報交換と調整を円滑にしようとしたのであろう。

責任者会議の下には、院内総務会が新設された。同会議は、自民党からは政調会長代理、国対副委員長ら10名（衆院7，参院3），社会党からは政審会長，国対委員長代行，政審会長ら7名（衆院4，参院3），さきがけからは政策調査会長ら3名（全員衆院），計20名を正規の構成メンバーとしていた<sup>21)</sup>。ただし与党議員ならばオブザーバーとして誰でも参加し，発言できる会議体であった。自民党によれば，院内総務会は「きわめて開かれた民主的な機関」であり，自民党の総務会をモデルにしていたという<sup>22)</sup>。

連立与党間の政策調整の実務機関となったのは，院内総務会の下に置かれた与党政策調整会議である（以下政策調整会議）。構成員は自民党から政調会長，同代理，参院政審会長の3名，社会党からは政審会長，同代理，参院政審会長の3名，さきがけからは政調会長，同代理の2名，計8名であった。

なお図2には示されていないが，7月12日政策調整会議で，同会議の下部機関として19の省庁別調整会議の設置が決まった<sup>23)</sup>。これは社会党からの要望によるもので，細川連立政権の経験を踏まえ，各省庁の政策に対抗するためには，与党内に省庁別の調整会議が必

要との認識があったという<sup>24)</sup>。また7月12日の会議では、課題別調整会議（プロジェクトチーム、以下PTと略）の設置も決定された。当初設置されたのは、福祉、行革、税制改正、農林漁業、経済対策の5つのPTであったが、村山内閣後半期には20を数えたという<sup>25)</sup>。こうして自社さ政権の下、細川連立内閣では執行部から忌避された下位調整機関が、政権発足早々に設置されたのである。

以上の村山連立内閣の意思決定機構を細川連立内閣と比べると、調整のための組織が重層的に構成され、それにともない政策調整過程への参加者の数も大幅に増加したことが分かる。細川内閣期の集権的な意思決定への反発が、このような多元的・重層的な仕組みを作らせたといえよう。

第二に運用面にも光を当てたい。自社さ連立内閣では多数派に権力が集中しないよう、少数派への徹底的な配慮がなされた。浜谷氏によれば、まず先の7月2日の会議では、社会党側からの提案に基づき、会議の意思決定方式として満場一致（全会一致方式）で運営していくことが決まったという。図2で院内総務会は「全会一致」と明記されているのは、その現れであろう。さらに7月22日の政策調整会議では、全会一致方式は政策調整会議や省庁別会議にも適用されることが確認されている<sup>26)</sup>。

少数派への配慮はそれだけでなく、会議の構成員の比率にも及んだ。7月2日の会議では、社会党側から「連立の意味から一つの政党が過半数を持たないほうがよいのではないか」と提案があり、自民党さきがけも了承した。そして、自民党の加藤紘一政調会長の提案により、連立与党の意思決定機構における全ての会議体の構成員の比率を「自民3：社会党2：さきがけ1」とすることにした<sup>27)</sup>。この「3：2：1」の比率について、加藤は「考えようによっては絶妙な数」と発言している<sup>28)</sup>。なぜならば、自民党だけでも過半数をとらず、社会党とさきがけが組んでも過半数をとれない。自民党が別の一党と組んで初めて過半数に達する比率だったからである。

さらに村山連立政権では、ボトムアップ式の政策調整も徹底された。政権発足当初の7月22日、加藤は「連立政権の運営はひとえに政策調整にかかっている。大事なことは3党で政策を作り各省庁に政策を渡すことだ。各省庁別調整会議で決定したことは尊重する」<sup>29)</sup>と発言し、政策調整を下位機関に任せる方針を示している。これも社会党の要請に応えたもののようである。自民党の機関紙には、かかる方針は「旧連立政権の政策決定が下から決定事項を上げて代表者会議等の上部機関で否認される場合が多かったという批判にこたえたもの」と説明されている<sup>30)</sup>。ただし、自民党側もボトムアップの効用に注目したようである。後年加藤は、大略次のようにボトムアップの意義を振り返っている。自社さ連立が始まったとき、マスコミはすぐに壊れると評した。3党で最も対立したのが防衛費だった。実務者による話し合いは案の定決裂し、私（加藤）たち政調会長レベルでまとめて

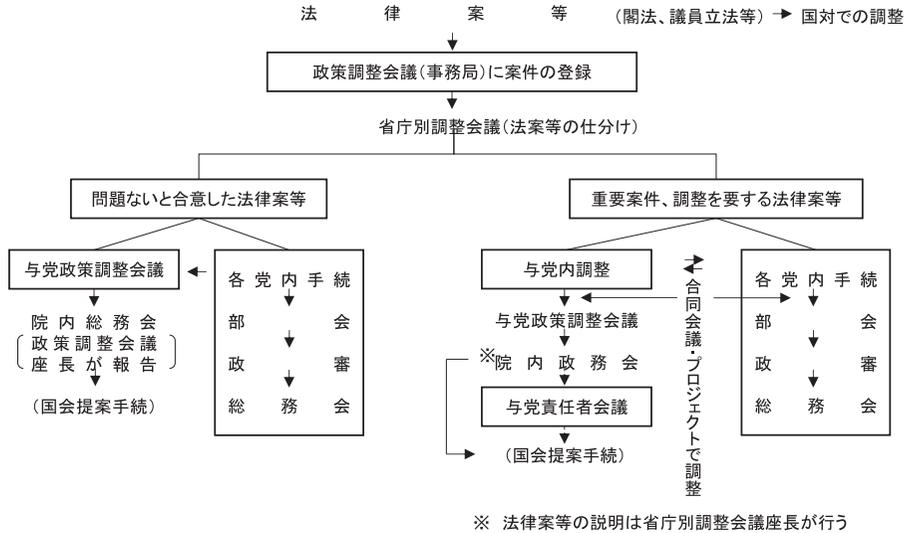


図3 連立与党における法律案等の国会提出に至る日程(案)

出所: 浜谷氏前掲論文

欲しいといわれたが、私は突き返した。実務者チームの中で何としても結論を出してもらいたいと改めて頼み込んだ。それから3日というもの、実務者たちは懸命に議論し、ある数字を決めて部屋から出てきた。そして私に「あなたたちの方が私たちより上級の権限があることを知っているが、われわれがこれだけ死ぬ思いをして決めた数字だから、一銭たりとも動かすことは認められない」といわば同志愛に満ちた言葉があった。それ以来、三党の政策はできるだけ実務者に結論を出させ、上に持ってこさせないようにした。それが3党体制が4年ほど続いた基盤になったものと思う、と<sup>31)</sup>。

つまり、政策の開きが大きい自社連立を維持するためには、現場レベルで時間がかかっても徹底的な意見交換、調整をすることが必要であり、政策決定の遅れは連立維持のためのコストとして許容されるものであった。

ボトムアップ重視の姿勢は、村山内閣下の法案の事前審査手続きにも現れている。1994年9月27日の政策調整会議は「村山連立与党の法律案等の審査システム」を決定した。図示すると図3のようになるが、大略以下のような手続きであった<sup>32)</sup>。

- ・ 政府提出案件、議員立法等は、政策調整会議(事務局)に登録される。
- ・ 登録された提出予定案件は、省庁別調整会議で①重要案件・調整を要する案件、②問題ないものとして合意された案件に区分し、各党内手続きと与党間調整が同時並行的に行われる。
- ・ 特に各党間で見解を異にする①については、省庁別調整会議、あるいはPT、関係する

省庁別チーム等の合同会議で調整が行われ、与党責任者会議で決定する。

このように村山連立内閣では、法案等の要調整か否かを決するのは省庁別調整会議であり、与党間の調整を行う主体も同会議であった。ボトムアップを重視した村山連立政権らしい手続き規定になっていたといえよう。

さて、ここまでみた自社さ政権の政策決定システムは、社会党側の要望が反映されたものであり、社会党に好評だったことは言うまでもない。社会党の村山富市は「僕と一緒に連立を組んでいるときは、数の横暴とか、そんなことは一切なしで、全く民主的な運営に全面的に協力した」<sup>33)</sup>と当時の自民党の姿勢を評価する。同様に社会党の及川一夫も、「民主的に透明度を高くして運営しようとする最高の配慮が払われた」と手放しの評価を与える<sup>34)</sup>。

それに対して、自民党側では連立維持のためのコストへの不満が次第に募っていったようである。

第一に自社さの政策決定システムは、自民党議員にとっては、社会党に譲歩しすぎたシステムであった。たとえば、1994年末の新聞には「村山政権がうまくいっているのは、自民党が譲っているからだ。（衆院で）二百議席ある自民党の意見が比例的に反映されていない」といった若手議員の不満、「党内には不満が鬱積（うっせき）している。与党三党の各種の調整会議に参加できる人数が限られているため、多くの議員が政策決定に関与できずにイライラしている」といった党幹部の談話が紹介されている<sup>35)</sup>。同様の不満を当時自民党政調会外交部会等の事務方として勤務していた中丸氏は、日記に次のように書き留めている。

最近党の部会や会合に国会議員の欠席が目立ち、活発な議論がないという兆候があるので、それを事務局は上手くリードせよという指示がT（政調会事務部長、原文は個人名一引用者）からある。しかしこの連立となってから予算もポストも昔のように思うにまわってこず、さらに選挙区情勢も気にかかるということで部会審議どころではないという議員心理はわからないではない<sup>36)</sup>。

第二に、自民党側への不満は、連立与党間の政策調整の手間にも向けられた。中丸氏は筆者らの聞き取りに際して、調整の苦労を次のように振り返っている<sup>37)</sup>。

政調会長は最初の時加藤紘一さんだったと思うんですが、細川政権からこぼれ出た人々をうまく受け入れて、自民党の独善的・独断的な政策決定にさせないというように

していました。言うはたやすいですが、我々もほとほとまいてしまうくらい、二回、三回、四回も調整会議を開いていました。外務ですと、沖縄、ODAなどは、社会党と意見の隔たりが大きくてなかなかまとまらないんです。加藤さんのところへ、これは外務調整会議（省庁別調整会議の一つ—引用者）でやって決まりませんので、「与党政策調整会議で判断してください」と上げてしまうと、「それでは、だめです。あなたたちでやってください」と突き返されました。

与党政策調整会議を通過しないと政府のところへ法案が行かないわけですから、政調みたいなものです。へとへとになりながら、五回も、六回もやらされる。何回やっても意見の隔たりがありデッドロックに乗り上げるわけです。その法案のリミットがあるわけです。

社会党に「あなたたち、これが通らなかつたら村山内閣としてどうするの？」と私などはよく言いました。彼らは、野党が長かったから、責任感が希薄で、当事者能力がないんですね。結局、（社会党の）事務方の方から先生方を説得させたりしていました。社会党は、事務方がかなり力を持っているんですよ。労働組合の専従で弁当持ちできている事務方がいますからね。あの人たちが「ウン」と言えば、国会議員もかなり言うことをきくというように、力が強いところがあった。まあ、なんとかそんなかんじでやっていて、最後は「しぶしぶながら、了承する」なんていう捨てセリフを聞きながらやっていました。その後、与党政策調整会議にあげていました。

連立与党間の実務レベルの調整が終わっても、自民党内部の調整との兼ね合いもある。中丸氏はさらに述懐する。

自民党の政審で通し、それが与党の政策調整会議に行って、そこで若干の修正が入るわけです。そうすると、もう一度自民党の政審に持ってこないといけない。すると、「おかしいじゃないか」というわけです。「自民党の政調を通したものを、なんで与党調整会議に出したら修正が入るんだ」と、自民党の中で反対意見が出てきちゃうんです。（中略）総務会も同様です。総務会で文句が出てくるんです。「行って帰って、行って帰って」と三往復くらいするんですね。政策形成過程に費やすエネルギーというのは、表には出てこないですけども。事務方と先生方、もっと下っ端のわれわれは、行ったり来たりしている。そういうことが日常あるわけです。そういうところが、連立政権とは、非常に骨が折れ、時間のかかるモノですよ。

このような調整コストへの自民党の不満が、その後システムを変容させる要因になった

と考えられる。

#### 4. 第一次、第二次橋本内閣期の政策調整システム

##### (1) 第一次橋本内閣期

1996年1月村山が首相を辞任し、第一次橋本龍太郎内閣が成立した。自民党首班内閣となっても、連立の枠組はかわらず、政策調整システムも変わらなかった。浜谷氏によると橋本内閣発足後初の責任者会議で、加藤紘一幹事長が「意思決定システムはそのまま運用していきたい」と発言し了承されたという。

こうして形式上、従前の調整システムは維持されたが、システムを運用する参加者の意識や行動は微妙に変化した。政権復帰で自信をとり戻した自民党は、建前は従前の仕組みを維持しながら、自民党ペースで運用しようとした。浜谷氏はこの頃から、政策調整会議で山崎拓自民党政調会長の発言が強まり、政策調整に時間がかかる省庁別調整会議やPT等に対して、指示や一任取り付けを求める発言が増えるようになったと回想する。

一方社会党側も自民党の政権運営に時に強いブレーキをかけるようになった。当時の政策決定過程の事例を分析した共同研究の成果によれば、村山内閣時代には政策決定の遅延は生じていなかったが、それは村山内閣時代には自民党も譲歩し、社会党も政権を支えるため、社会党らしさを表に出すことを控えていたからであった。しかし、第一次橋本内閣時代になると、政策決定に遅延がみられた。村山が首相を降りたことにより、社民党（96年1月党名変更）が「らしさ」を求めることが可能になり、それが遅延を招く要因になったという<sup>38)</sup>。

こうなると自社の間には微妙な空気が流れ始める。自民党の中には、公然と社民党との連立コストへの不満を唱える議員もいた。たとえば、野田聖子は1996年4月の対談の中で、率直に次のように語っている。

これまでだと、自民党で出来上がった答えが、すなわち国の政治だった。だけど、いまは自民党で出た結論が、与党調整会議で差し戻される場面があります。社民党やさきがけに反対されちゃって。そうしたら、もうやる気がなくなるわけ。そういう意味では、本当に沈滞している<sup>39)</sup>。

一方、社民党側もこのようなギクシャクした雰囲気をつえ、当時政審会長だった伊藤茂は「この時期にはやや雰囲気が変わってきた」<sup>40)</sup>と回想し、副党首であった久保亘は連立政権の「運営は一見、大変民主的に行われていました」<sup>41)</sup>と微妙な表現で振り返っている。

## (2) 第二次橋本内閣期

自社さ連立政権の枠組、政策調整システムを大きく変えたのが、1996年10月の総選挙であった。同選挙では、自民党が239議席と伸張したのに対し、社民党が15議席、さきがけが2議席と大敗を喫したのである。

選挙後社民党とさきがけは閣外協力に転じた<sup>42)</sup>。社民党としては「らしさ」を発揮するために、閣内にとどまることを選択しなかった。しかしその一方で、小政党に転落した社民党の埋没を避けるためには、政策決定過程への影響力を保持しようとする意見もあった。それゆえに閣外協力という曖昧な協力形態へと転じたのであった。一方、自民党側はこの選挙で議席を回復したものの、単独過半数には10余議席足りなかった。加えて参議院も過半数割れしており、社民党の協力は欠かせなかった。かくして、3党の協力体制は維持された。第二次橋本政権が発足後、自社さは次のような3党合意を発表した。

### 三党協議の運営、意思決定について

三党間の政策決定、国会運営等を緊密に協議するための協議の場を次の通り設置する。

#### (1) 党首協議

#### (2) 与党責任者会議

三党の意思決定機関とし、随時協議を行う。メンバーは次の通りとする。

自由民主党・幹事長、総務会長、政務調査会長、国会対策委員長、参議院議員会長、参議院幹事長、参議院国会対策委員長

社会民主党・幹事長、政審会長、国会対策委員長、参議院議員会長、参議院国会対策委員長

新党さきがけ・幹事長、政策調査会長、国会対策委員長

#### (3) 与党政策調整会議

三党間で政策合意した事項および継続して協議する事項を調整・決定するため、「与党政策調整会議」をおき、定期的に協議する。この場では、新たな政策合意事項等に加え、予算案、関連法律案等、通常政府が国会に提出する案件も取り扱うが、個別の省庁別調整会議は設置しない。

#### (4) 与党国会対策会議

三党の衆参国会対策委員長等で国会対策等について随時協議する。(後略)<sup>43)</sup>。

この結果を踏まえて、第二次橋本内閣期の連立政権の意思決定機構を社会党政審会長の及川一夫は図4のように表現している。

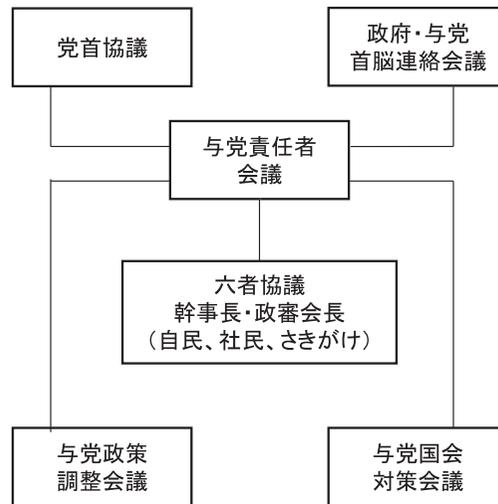


図4 第二次橋本内閣期の与党間調整機構

出所：及川前掲書，50頁

特徴的なのは調整機構が大幅に簡素化されたことである。まず院内総務会は消滅した。調整に多大の労力を要した省庁別調整会議も「設置しない」とあえて明記されている。これだけのスリム化が行われた理由を浜谷氏は、「ボトムアップ方式を続けていくだけの議席数を、社民、さきがけ両党はすでに持っていなかった」と振り返る<sup>44)</sup>。物理的に人数が足りなかったのである。しかし、自民党側も従前からの不満、圧倒的になった議席差からして、これまでのシステムを継続する気はなかったと思われる。

下位の調整機関がなくなると、調整の場は政調会長レベルに移行せざるをえない。第二次橋本内閣期の連立与党では、3党の幹事長、政調会長から構成される六者協議が随時開催されるようになった。浜谷氏は「連立与党の政策調整・決定・事実上の調整・決定の多くはこの『六者協議』が担った」と回想する<sup>45)</sup>。

その一方で、村山内閣時代に導入された連立の基本的なコンセプト、すなわち少数派配慮、コンセンサス重視の原則は引き継がれている。「3：2：1」は原則的に引き継がれ、政策調整会議は自民6名、社民3名、さきがけ2名によって構成された<sup>46)</sup>。またコンセンサス形成にも配慮がなされたようで、及川は社会党が閣外協力に転じた後も、3党は結束して橋本内閣を支えたとし、1996年11月から1998年1月までの463日間に、与党首脳会議15回、与党責任者会議54回、六者会議54回、三座長会議62回、十者協議会10回、与党政策調整会議98回の会合を重ねたと具体的なデータを挙げて説明している。このような丁寧な調整があったためであろう、及川は「これは言っておきたい。加藤、山崎両氏は、大政党としておごった態度を取ったことがない」<sup>47)</sup>と、自民党のカウンターパートである加

表1 第二次橋本内閣期の与党PT、与党協議会一覧

掲載日	名称	構成員	設置日
1996年12月31日	与党防衛協議会	不詳	不詳
1997年2月4日	与党日本版 GAO 検討 PT	自6, 社2, さ2	1997年1月13日
2月11日	与党独禁法協議会	自5, 社3, さ2	1月28日
3月4日	与党特殊法人改革協議会	自4, 社3, さ2	2月21日
3月25日	与党少子化問題 PT	自4, 社2, さ1	3月11日
8月5日	与党ガイドライン協議会	不詳	不詳
10月7日	与党地球温暖化防止協議会	不詳	不詳
10月7日	与党児童買春問題 PT	不詳	不詳
10月21日	与党政治改革協議会	不詳	不詳
10月28日	与党地方分権 PT	自4, 社2, さ1	10月13日
10月28日	与党組織犯罪対策協議会	自3, 社2, さ1	10月13日
12月16日	与党 COP3 PT	不詳	不詳
12月16日	与党税制協議会	自4, 社2, さ1	12月5日
1998年2月17日	与党深夜業等の労働時間に関する PT	自3, 社2, さ1	1998年2月6日
3月3日	与党情報公開法制に関する協議会	自3, 社2, さ1	2月13日
3月31日	与党 PKO・ガイドライン問題協議会	自7, 社4, さ2	3月17日
3月31日	与党少子化問題 PT	自5, 社4, さ2	3月17日
4月14日	与党 PFI PT	自3, 社2, さ1	3月31日
5月5日	与党個人情報に関する PT	自3, 社2, さ1	4月21日
5月26日	与党水俣病問題 PT	自5, 社3, さ2 (他に自2, 社1 オブザーバー有り)	5月15日
6月9日	与党年金制度改革 PT	自5, 社4, さ2	5月26日

注 第二次橋本内閣期の『自由新報』に報道された与党PT、与党協議会を一覧にした

藤幹事長と山崎政調会長への高い信頼感を公言している。

またPTは第2次橋本内閣発足当初、基本的に設置しないとされていたが<sup>48)</sup>、間もなく復活している。『自由新報』の情報を整理すると、第二次橋本内閣期に表1のような与党PTや与党協議会が設置、活動していたことが報じられている。PTを設置した意図を及川は率直に次のように振り返っている。

1996年10月の総選挙で社民党は国民の支持を大幅に失い、70数名の議席が15議席に激減、衆参合わせても38議席だけになってからの3党間協議は容易なものではなかった。議席数が少ないだけに国会内の情報も少ないが、問題は遠慮会釈なく押し寄せてくる。それが事後処理的に連絡されると不満が生じ、党内の矛盾に転化される。そうならないように、プロジェクトチームを多用し、ガス抜きであっても、とにかく意見の場をセットすることに全神経を費やしたといってもよいだろう<sup>49)</sup>。

この回想からは、六者協議という執行部だけの調整では、社民党内が取まらなかったことが窺える。PTを設置し、連立与党の政策決定過程に参加させることで、自民党との協力関係の意義づけをしなければならなかったのであろう。

さて、このような自社さの協力体制は約1年半維持された。しかし、その間自民党は97年に衆院の単独過半数を回復し、連立の必要性は大きく減じた<sup>50)</sup>。また社さとの連立に限界を感じ、保保連携をめざす動きも強まった。特に安全保障政策をめぐる自社の溝が改め

て目立つようになったことは、その動きを加速させたようである。一方、社民党側でも社民党らしさを取り戻すために、自民党との協力関係を解消しようとする動きが強まった。かくして、1998年6月自社さの連立は解消されたのである。

## 5. おわりに

本稿は細川内閣から第二次橋本内閣期を対象とし、それぞれの政権の与党間政策調整システムを検証してきた。まとめると以下の通りである。

細川内閣期の連立与党執行部（一ライン）が当初目指したのは、集権的な調整システムであった。代表者会議に権力を集中させ、トップダウン的な決定を行うことをベースとしたシステムを作ろうとした。それゆえに、政策幹事会の下に調整のための常設機関を設置することを認めようとしなかった。しかし、社会党を中心に分権的な調整システムを求める意見も根強かった。結局政策幹事会では、省庁別チームやPTという形で、分権的な仕組みを徐々に作りあげ、国民福祉税構想が撤回された後には、分権的な政策調整の手続きも規定された。しかし細川内閣がその直後に倒れ、社会党、さきがけも連立与党から離脱したことで、このような仕組みが注目を浴びる場面は失われたと考えられる。

1994年6月村山内閣が成立したのは、社会党が小沢流の集権的な政策決定スタイルに反発し、自民党との連立を選択したためであった。それゆえ自民党は社会党の意向を大胆に取り入れ、徹底的に分権的なシステムを作り上げた。まず院内総務会や省庁別会議を設置して、政策調整機関を重層的なものとし、政策調整プロセスに参加できる議員の数を増やした。各会議体では少数派に配慮したルール採用し、さらに政策調整は現場レベル（省庁別会議）に降ろして、徹底的にボトムアップ的な政策調整を行った。こうした仕組みは社会党側には高く評価されたが、自民党内部では不満が蓄積されていった。

第一次橋本内閣では、村山内閣期の政策調整システムは表面上継続された。しかし、96年10月の総選挙で社民党が大敗したことで、第二次橋本内閣下の政策調整システムは大きく変化した。院内総務会、省庁別会議は廃止されて、調整機構は大幅にスリム化されたのである。その一方、運用面で少数派尊重、コンセンサス重視の原則は維持され、PTも多数設置された。96年の総選挙で議席差は圧倒的になったとはいえ、自民党は社民党の協力を依然として必要とし、社民党側も自党の意思が反映される仕組みを求めたためと考えられる。

さて、自社さの連立が解消された後、1999年1月自自連立政権が誕生し、同年10月には自自公連立政権が成立するに至る。これらの連立政権は、自社さ連立政権の調整システムの何を引き継ぎ、何を引き継がなかったのか、稿を改めて論じていきたい。

## 追記

本稿作成にあたり、中丸到生氏（自民党元政務調査会長室室長）のご証言、提供資料から多大な示唆を得た。この場を借りてお礼申し上げたい。また、本稿は、東海大学総合研究機構「研究奨励計画」（研究課題名「自民党政権の意思決定システムと定着と変容に関する共同研究」）の成果の一部である。

## 注

- 1) 山口二郎編『連立政治・同時代の検証』（朝日新聞社、1997年）、所収。
- 2) 『リヴァイアサン』1998年夏号、1998年6月。
- 3) 『自民党元職員の回想談—中丸到生氏（元自民党政務調査会長室長）談話速記録』（文部科学省科学研究費補助金研究成果報告書、研究課題名「自民党政権の意思決定システムの形成過程に関する共同研究」、2014年）。
- 4) 市民がつくる政策調査会編『検証・連立政権・転形期の政策決定システム』（生活社、2007年）所収。
- 5) 浜谷氏の記録、回想等は、全て浜谷氏前掲論文に依拠するので、原則的に逐一注記しない。
- 6) 細川内閣期の意思決定機構については、前掲野中論文を参考にした。
- 7) 赤松が8月13日の会議で読み上げたメモ（浜谷氏前掲論文）。
- 8) 五百旗頭真他編『90年代の証言 小沢一郎政権奪取論』（朝日新聞社、2006年）、120、145頁。代表者会議に出席していた社会党の久保亘も、時に小沢と市川から「社会党の書記長というのはこんなことも自分で決断できんのかね」と皮肉を言われ、「あんたらの党とは違うよ。わしんここは民主主義を旗印にしておるから、中央執行委員会に重要な問題を諮らず返事はできない」と返答したりしているうちに、小沢、市川との関係は、ギスギスしたものになっていったという（久保亘『連立政権の真実』、読売新聞社、1998年、68頁）。
- 9) 浜谷氏前掲論文。
- 10) 浜谷氏によれば、93年に作ったPT等の数は15にも上っている。
- 11) 「『癒着型』にメスを入れた連立政権初予算」（『月刊社会党』、1994年4月）。
- 12) 具体的事例については、伊藤光利前掲論文を参照した。
- 13) 伊藤光利前掲論文。
- 14) ※の補注には、「調整のつかない場合は代表者会議」とある。
- 15) 浜谷氏前掲論文。
- 16) 「初体験の予算編成を振り返って」、『月刊社会党』、1994年4月）。
- 17) 小里貞利『秘録・永田町』（講談社、2002年）、25頁。
- 18) 「新しい連立政権の樹立に関する合意事項」（『月刊社会党』、1994年8月）。
- 19) 浜谷氏前掲論文。
- 20) 自社さ連立政権の政策決定システムは、『自由新報』掲載の「連立政権の政策決定システム1～15」（『自由新報』1994年8月2日～12月20日）の中で解説されている。
- 21) 『自由新報』1994年8月9日。
- 22) 『自由新報』1994年8月9日。

- 23) 『自由新報』1994年7月12日。
- 24) 『自由新報』1994年8月23日。
- 25) 増田雅暢「連立政権と介護保険法」(『法の苑』41号, 2003年)。
- 26) 浜谷氏前掲論文。
- 27) 浜谷氏前掲論文。
- 28) 伊藤光利前掲論文, 166-167頁。
- 29) 『自由新報』1994年8月2日。
- 30) 『自由新報』, 1994年9月20日。
- 31) 加藤紘一『いま政治は何をすべきか』(講談社, 1999年), 15-16頁。
- 32) 浜谷氏前掲論文。
- 33) 村山富市『村山富市の証言録』(新生社出版, 2001年) 237頁。
- 34) 及川一夫『自社さ連立時代の教訓・政審会長463日』(情報通信問題研究会, 1999年), 52頁。
- 35) 『日本経済新聞』, 1994年12月26日。
- 36) 「中丸到生日記」, 1994年12月5日の条。中丸日記はこの度そのコピーが著者に提供された。
- 37) 前掲, 『自民党元職員の回想談』, 162-163頁。
- 38) 真淵勝・北山俊哉編『政界再編時の政策過程』(慈恵社, 2008年), 311-314頁。
- 39) 「“永田町活性化”のため自民党は単独政権を目指せ」(『政界』, 1996年4月)。
- 40) 伊藤茂『動乱連立』(中央公論新社, 2001年), 103頁。
- 41) 前掲, 久保『連立政権の真実』, 149頁。
- 42) 自社の思惑については『読売新聞』1997年3月29日等を参照。
- 43) 「第二次橋本政権発足にあたっての三党合意」(『月刊社会党』1997年7月増刊)。
- 44) 浜谷氏前掲論文。
- 45) 浜谷氏前掲論文。
- 46) 『自由新報』, 1996年11月26日。ただし重心は自民党に移ったようである。政策調整会議の座長は, それまで三党持ち回りとされていたが(94年7月22日決定, 浜谷氏前掲論文), 96年11月12日の政策調整会議で, 座長は自民党から出すことが決定されている(『社会新報』, 1998年11月20日)。
- 47) 『読売新聞』, 1997年8月13日。一方加藤も社民党に譲りすぎているとの党内外の声に対し, 「私たちは彼らの議席数で意見を聞いているのではない。どちらかといえば, その背後にあるそういう考え方, またそういう運動に慣れて(中略)配慮していかなきゃいけない」と少数派への配慮の必要性を強調している(『自由新報』, 1997年7月22日)。
- 48) 『読売新聞』, 1996年11月12日。
- 49) 及川前掲書, 53頁。
- 50) 伊藤茂は「衆議院で自民党過半数になった瞬間から雰囲気は一変した。自民党は傲慢になり, 『与党内野党は要らない』という気分が高まった」と回想する(伊藤茂前掲書, 105頁)。

