

参議院の独自性と首相の権力に関する考察
-非拘束名簿式比例代表制の検証を中心に-

メタデータ	言語: 出版者: 明治大学大学院 公開日: 2024-03-27 キーワード (Ja): キーワード (En): 作成者: 渋谷,明憲 メールアドレス: 所属:
URL	http://hdl.handle.net/10291/0002000293

参議院の独自性と首相の権力に関する考察

—非拘束名簿式比例代表制の検証を中心に—

Consideration about Unique Authorities of the House of Councillors and Japanese Prime Minister's Power :

Focusing on the Open-List Proportional Representation

博士後期課程 政治学専攻 2020 年度入学

渋谷 明 憲

SHIBUYA Akinori

【論文要旨】

本稿は、参議院の現行の選挙制度である非拘束名簿式比例代表制の検証を通じて、参議院の独自性と首相の権力の関係性について考察したうえで、首相の権力を弱体化させることなく、参議院の独自性を追求するための参議院改革に求められる視座を提示することを目的とするものである。

まず、非拘束名簿式比例代表制が導入される政治過程の整理を通じて、参議院の独自性を追求するにあたって、この選挙制度に期待されていた効果を分析する。

次に、非拘束名簿式比例代表制の制度面に関する検証と、この選挙制度の下での圧力団体の政治的影響力に関する分析を行う。なお、圧力団体の政治的影響力の分析にあたっては、自民党については日歯連と神政連の事例を、民主党とその後継政党については連合との関係を取り上げる。その結果、この選挙制度は圧力団体の意見や利益を反映させるなど、参議院の独自性に寄与してきた一方で、選出基盤や政治過程の政党本位化を通じて首相の権力を強化した 1990 年代の政治改革には逆行するものであることを見出した。

最後に、首相の権力を弱体化させることなく参議院の独自性を追求するには、憲法改正を要する抜本的な参議院改革が求められると主張する。

【キーワード】 参議院の独自性、首相の権力、非拘束名簿式比例代表制、圧力団体、選出基盤

はじめに

日本の国会は、衆議院と参議院で構成される二院制が採用されており、参議院は創設以来、衆議院に対する「参議院の独自性」を追求してきた。ただ、その「独自性」をどこに見出すのかについては、様々な見解が示されてきた。その1つに、1988年11月に参議院制度研究会が土屋義彦参議院議長に提出した「参議院のあり方及び改革に関する意見」（以下、「改革意見」）¹がある。そこでは、参議院に期待される独自の立場や視点として、①「長期的・総合的な視点に立つこと」、②「衆議院のみでは十分に代表されない国民各層の利益や意見を代表し、反映すること」、③「議員各自の意見をできる限り尊重し、反映すること」が挙げられている。その上で、参議院が①～③の役割を果たすことで、その「独自性」が発揮されると明記されている。

なお、「改革意見」では、参議院に期待される①～③の役割の詳細について、以下のように説明がなされている。

①「長期的・総合的な視点に立つこと」が期待される要因として、参議院議員の任期が6年で衆議院議員の任期（4年）より長いこと、参議院には解散がないこと、半数改選で一度に参議院議員が交代しないことが挙げられている。

②「衆議院のみでは十分に代表されない国民各層の利益や意見を代表し、反映すること」については、参議院の審議において、衆議院の審議では反映されていない国民の意見を吸収して反映することが求められるとしており、とりわけ、専門家の意見を反映することが期待されるとしている。

③「議員各自の意見をできる限り尊重し、反映すること」に関しては、政党に所属しない議員が活躍する場を認めるとともに、政党に所属する議員についても、衆議院議員よりも自由に意見を主張することが認められることが望ましいとも指摘している。また、非政党的色彩をもつ意見を取り入れることも重要であるとしている。

その上で、参議院が①～③の役割を果たしてその独自性を発揮するためには、参議院の運営について「その役割を果たすことを可能とする運営が図られなければならない」とするとともに、「その役割を果たすにふさわしい議員を選ぶことを可能とする選挙制度を設けることが必要である」として、参議院に求められる運営に関する改革ならびに選挙制度改革について提言がなされていた。

参議院の運営については、参議院議員に対する党議拘束の範囲をできる限り縮小して、議員各自の良心と良識に委ねるべきであるといった提言がなされていた。しかし、参議院の権限が強いことなどから、参議院議員に対する党議拘束の緩和は実現していない。

参議院の選挙制度改革については、比例代表選挙を実施し続ける場合には、選挙人が候補者個人に投票することを認める非拘束名簿式比例代表制の導入を検討することを提言した。この主張に合わせるように、参議院はその独自性を追求することを目的の1つとして、2001年の参議院議員通

¹ 参議院制度研究会（1988）「参議院のあり方及び改革に関する意見」

<https://www.sangiin.go.jp/japanese/aramashi/ayumi/631101.html>（最終閲覧日：2023年9月16日）。

常選挙（以下、参議院選挙）から非拘束名簿式比例代表制を導入して、参議院議員の選出基盤を個人本位化しようと努めてきた。

他方で、1990年代以来の日本政治は、1994年に実施された衆議院の選挙制度改革（小選挙区比例代表並立制の導入）、政党助成制度の導入、政治資金規正法の改正などによる、選出基盤や政治過程の政党本位化を通じて、首相の権力強化に努めてきた。つまり、参議院に非拘束名簿式比例代表制を導入して、参議院議員の選出基盤を個人本位化することは、参議院の独自性を追求するためのものであると同時に、日本政治の政党本位化を通じて強化してきた首相の権力を弱体化させ、1990年代の政治改革の成果を後退させることにつながりかねないものでもある。

実際に、2001年の非拘束名簿式比例代表制導入後における日本政治を見てみると、労働組合や宗教団体など様々な圧力団体の組織内候補が当選してきていることから、政治過程における圧力団体の政治的影響力が強まっていることが想像される。圧力団体の政治的影響力の増大は、首相の権力のあり方に直結する問題である。

非拘束名簿式比例代表制をめぐる先行研究については、導入過程や制度の検証については行われてきている（読売新聞政治部 2014、川口 2007、堀江 2005、前田 2001など）。しかし、非拘束名簿式比例代表制の下で、圧力団体とその組織内候補が政治的影響力を行使してきた政治過程や、首相の権力に与えてきた政治的影響力については、十分な研究が行われていない。

また、参議院の独自性や選挙制度について考察するにあたって、首相の権力強化を実現してきた1990年代の政治改革と関連づけて行われている先行研究はあるものの（竹中 2010など）、その数は多くない。

これらのことを踏まえて、本稿では以下の分析や考察を行う。まず、参議院制度研究会が「改革意見」で提示したように、上記の①～③を満たすことを「参議院の独自性」の発揮と位置付ける。そして、参議院の独自性を追求するための手段の1つとして導入された現行の非拘束名簿式比例代表制について、制度面や実際の政治過程に与えている影響、参議院の独自性に寄与してきたか否かについて検証する。さらに、非拘束名簿式比例代表制の検証を踏まえて、参議院の独自性と首相の権力の関係性について考察することで、今後の参議院改革に求められる視座を提示する。

第1章 非拘束名簿式比例代表制の導入過程と目的

1983年の参議院選挙から導入された拘束名簿式比例代表制について、1986年には見直しに関する協議が参議院で開始された。そして、2001年の参議院選挙から、拘束名簿式比例代表制に代わって非拘束名簿式比例代表制が導入された。本章では、現行の非拘束名簿式比例代表制が導入されるに至る政治過程を整理して、この選挙制度が導入された目的を明らかにする。

1986年10月、拘束名簿式比例代表制の見直しに関する協議が参議院で開始された。この協議が開始されたのは、拘束名簿式比例代表制を導入する際に、徳永正利参議院議長が「2回実施した後、必要により再検討する」と表明していたことに基づくものである。この協議の開始に伴って、藤田正明参議院議長が各会派に意見集約を要請した。

その際に、参議院自民党が実施したアンケートでは、自民党の参議院議員の7割が非拘束名簿式比例代表制に移行すべきとの意見だった。野党は意見が割れ、社会党では非拘束名簿式比例代表制への変更を求める意見が大半を占めた一方で、公明党と共産党は拘束名簿式比例代表制の維持を求めている（読売新聞政治部 2014：181）。

なお、1980年代末から1990年代初頭にかけて、各方面から非拘束名簿式比例代表制の導入が提言されていた。本稿の冒頭で提示したように、1988年11月に参議院制度研究会が提出した「改革意見」では、参議院に独自性を発揮させるにあたって、比例代表選挙を実施し続けるのであれば、非拘束名簿式比例代表制を導入すべきであると提言されていた。

第8次選挙制度審議会（8次審）においても、参議院の選挙制度について審議がなされており、1990年7月に「参議院議員の選挙制度の改革及び政党に対する公的助成等についての答申」²が出された。その中で当時の拘束名簿式比例代表制について、①参議院の政党化をさらに一層促進する結果をもたらしており、参議院にふさわしくない、②候補者の顔の見えない選挙になっている、③候補者名簿への登載やその順位の設定をめぐる問題が生じており、金のかからない選挙を実現するという所期の目的が果たされていないと指摘していた。その上で、拘束名簿式比例代表制の問題を解消するとともに、参議院の政党本位化を是正するために、非拘束名簿式比例代表制の導入を提言していた。

参議院の選挙制度改革は、政党間の合意が得られなかったため進展がなかったが、2000年7月に久世公亮金融再生委員長がマンション業界の「大京」などに党費を立て替えてもらっていたことが発覚して更迭されたことを機に、非拘束名簿式比例代表制の導入に向けて政局が動き出した。この党費立て替え問題は、拘束名簿式比例代表制の下で、自民党が参議院比例代表選挙に立候補しようとしていた候補者に対して、党員2万人、後援会100万人の獲得を義務づけていたことに起因する。各候補者は、当選をより確実にするために比例名簿の上位に登載されることを目指して、より多くの党員を獲得すべく政治活動を行っていた。この構造を是正するには、政党が名簿の登載順位を決定することを改める必要があるとされ、非拘束名簿式比例代表制の導入が議論されるようになった。

非拘束名簿式比例代表制の導入に対しては賛否両論が飛び交っていたが、2000年9月に召集された臨時国会において、自民党・公明党・保守党は参議院に非拘束名簿式比例代表制を導入するため、参議院に参院選挙制度特別委員会を設置した。しかし、非拘束名簿式比例代表制に反対していた共産党・社民党・自由党は委員名簿の提出を拒否した。野党の委員名簿提出の拒否に対して、斎藤十朗参議院議長は参議院規則第30条に基づいて3党の委員を指名して、非拘束名簿式比例代表制の導入に向けた委員会審査を開始させた。

以下で見ると、非拘束名簿式比例代表制を導入するために提出された公職選挙法の一部を改正する法律案（以下、公職選挙法改正法案）の提案理由説明や委員会審査での答弁から、この選挙制度を導入する目的の1つは、参議院の個人本位化を通じて、参議院の独自性を追求することであっ

² 第8次選挙制度審議会「参議院議員の選挙制度の改革及び政党に対する公的助成等についての答申」<http://www.secj.jp/pdf/19900731-2.pdf>（最終閲覧日：2023年9月17日）。

たとえられる。委員会審査での公職選挙法改正法案の提案理由説明において、自民党の片山虎之助参議院議員は、拘束名簿式比例代表制が導入されたことによる参議院の過度な政党化に対する批判がなされてきたとしたうえで、国民の多元的な意思を政治に反映し、参議院の独自性を十分に発揮するために、拘束名簿式比例代表制を非拘束名簿式比例代表制に改めて、候補者の顔が見える選挙、国民が当選者を決定する選挙にする決断をしたと説明している（第150回国会議事録参議院選挙制度に関する特別委員会第2号2000年10月6日）。この提案理由説明から、非拘束名簿式比例代表制導入の目的の1つが参議院の独自性の追求であることが分かる。また、公職選挙法改正法案に付記されている提案の「理由」においても、参議院に独自性を発揮させるためには、非拘束名簿式比例代表制に改める必要があるとされていた³。

さらに以下の答弁から、非拘束名簿式比例代表制は、参議院を個人本位化するための手段として考えられていたと言える。片山参議院議員は、参議院の独自性を追求するにあたって、非拘束名簿式比例代表制を導入することで、公職選挙法改正法案の提案理由説明にもある候補者の顔が見える選挙、国民が当選者を決定する選挙となり、参議院が党より人になると考えて提案したと答弁している（第150回国会議事録参議院選挙制度に関する特別委員会第4号2000年10月11日）。

また、法案提出者の1人である自民党の須藤良太郎参議院議員も、参議院に独自性を発揮させるには、参議院の政党本位化を是正して個人の特色を十分に出す必要があるとして、そのためには非拘束名簿式比例代表制を導入することが求められると答弁している（第150回国会議事録参議院選挙制度に関する特別委員会第4号2000年10月11日、同第6号2000年10月13日）。片山参議院議員や須藤参議院議員の答弁から分かるように、参議院の独自性を追求するためには、参議院の個人本位化が必要であると認識されており、その手段として非拘束名簿式比例代表制の導入が考えられていた。

その後、斎藤参議院議長の斡旋失敗・議長辞職などによって国会が混乱したが、公職選挙法改正法案は成立し、2001年の参議院選挙から非拘束名簿式比例代表制が実施されることになった。この制度は、各政党とその候補者（所属政党・政治団体の得票としてカウントされる）の合計得票数に比例して、政党・政治団体ごとの当選者数を定めた後、政党・政治団体の届け出た候補者名簿のどの候補者を当選させるかについては、候補者個人の得票数が多い順に決定するものである。

ここまでの議論をまとめると、拘束名簿式比例代表制の下で生じた政党名簿への登載順位をめぐる政治とカネの問題をきっかけに、参議院の個人本位化を通じて、参議院の独自性を追求することを目的の1つとして、2001年の参議院選挙から非拘束名簿式比例代表制が導入された。

第2章 非拘束名簿式比例代表制の検証

2001年に非拘束名簿式比例代表制が導入されてから、2023年までに8回の参議院選挙が実施さ

³ 参議院法制局参議院議員提出法律案情報 <https://houseikyoku.sangiin.go.jp/sanhouchiran/sanhoudata/150/150-007.pdf>（最終閲覧日：2023年10月15日）。

れた。今日では、非拘束名簿式比例代表制の制度面に関する問題、ならびに、この選挙制度が実際の政治過程に与えている影響、とりわけ、圧力団体の政治的影響力の増大が顕著になってきている。本章では、非拘束名簿式比例代表制の制度面に関する問題点を指摘したうえで、この選挙制度の下での政治過程における圧力団体とその組織内議員の政治的影響力を明らかにする。

第1節 非拘束名簿式比例代表制の制度面に関する検証

非拘束名簿式比例代表制の1つ目の問題点として、一般的に指摘されている通り、全国に組織票を有する圧力団体の組織内候補が有利となり、政治過程における圧力団体の政治的影響力が増大することが挙げられる。なお、実際の政治過程における圧力団体の政治的影響力と首相の権力の関係性については、次節以降で分析する。

2つ目に「逆転現象」が挙げられる。逆転現象とは、候補者個人の得票数が多くても、所属政党・政治団体の獲得議席が少ないことで落選する候補者がいる一方で、候補者個人の得票数が少なくても、所属政党・政治団体の獲得議席が多いことで当選する候補者がいる現象のことである。

一例を挙げると、2019年の参議院選挙では、3議席を獲得した国民民主党の得票4位の候補者が約19万票で落選した一方で、7議席を獲得した公明党の得票7位の候補者は約1万5000票で当選している。このように、非拘束名簿式比例代表制は個人本位の選挙活動を前面に打ち出してきたにもかかわらず、比例代表制がベースであるがゆえに、個人の得票数だけで当選者が決まるわけではない。

3つ目は、比例区選出議員が当選無効になったり、任期を全うせずに辞職した場合、その議員の得票によって配分された政党の議席をどのように扱うのかとする問題が生じることである。

なお、実態としては政党名投票が7割を超えているため、比例区選出議員の当選無効や議員辞職に伴って政党の議席配分を是正しても、各政党の議席数に大きな変動はないと考えられる。ただ、大量得票者の公職選挙法違反による議員辞職が発生した場合に、政党の議席配分を是正する仕組み自体がないことは、民主主義の根幹を揺るがしかねない問題となりうる点に留意しておく必要がある。

ところで、非拘束名簿式比例代表制をめぐるのは、実質的に全国区が復活したとの評価が多くなされてきた。たしかに、全国をめぐる過酷な選挙活動を行わなければならないことや、選挙資金が膨大になることは、以前の全国区を彷彿とさせる。しかし、非拘束名簿式比例代表制の下では、全国区のように無所属で立候補することができない。つまり、参議院が独自性を発揮するにあたって求められる「議員各自の意見をできる限り尊重し、反映すること」、とりわけ、政党に所属しない議員の活躍の場については、立候補の段階から認めていない。さらに、上記で指摘したように、比例代表制であるがゆえの逆転現象や、辞職した議員の得票によって政党に配分された議席を是正する仕組みがないことなど様々な問題が存在している。つまり、非拘束名簿式比例代表制は、全国区よりも制度的問題点のはるかに多い選挙制度であり、単に全国区の復活と評価するのは適切でない。

ここまで見てきたように、参議院は非拘束名簿式比例代表制を導入することによって、その独自

性を追求しようとしてきた。しかし、非拘束名簿式比例代表制が多くの制度的問題点を抱えていることを認識したうえで、この選挙制度の制度面に関する検証を丁寧に行うことが求められる。

第2節 自民党に対する圧力団体と組織内議員の政治的影響力

選出基盤の個人本位化が期待された非拘束名簿式比例代表制の下では、圧力団体が票を掘り起こして政党の議席獲得に貢献することと引き換えに、利益誘導や政治的主張の実現を目指して、政治過程において組織内議員を通じて政治的影響力を行使しているのが実態である。これは、圧力団体と政策決定者との間で、集票と政策の実現の交換を伴うロビイングであり、圧力団体が行うロビイングの1つの手段である（安田 2023：254）。その政治的影響力は、最終的な政策決定にも及んでいると予想される。

はじめに、自民党に対する圧力団体の政治的影響力について分析する。自民党を支持する圧力団体は、代表的なものだけでも、全国郵便局長会、全国農協中央会、全国商工会青年部連合会、日本看護連盟、日本薬剤師連盟、日本医師会、全国土地改良政治連盟、日本歯科医師連盟（以下、日歯連）、神道政治連盟（以下、神政連）などが挙げられる。

本節では、2022年の参議院選挙において注目された「国民皆歯科健診」を提唱した日歯連と、2020年秋、菅義偉内閣の下で議論が開始された選択的夫婦別氏制度を非争点化させることに貢献した議員を支援してきた神政連の事例について分析することで、自民党に対する圧力団体とその組織内議員や推薦議員の政治的影響力を明らかにする。

まず、国民皆歯科健診が公約化される政治過程の整理を通じて、非拘束名簿式比例代表制下での日歯連の政治的影響力を分析する。日歯連は、「会員相互の協力により、政治力を強化し、日本歯科医師会の目的を達成させるために必要な政治活動を行い、国民医療の発展に資することを目的に」⁴として、1954年に設置された政治団体であり、歯科診療報酬の正当な評価の構築や、歯科医院経営に関わる税制対策などに取り組んでいる。

国民皆歯科健診の公約化に貢献したのは、自民党の山田宏参議院議員である。山田は東京都議会議員を2期（1985～1993年）、衆議院議員を2期（1993～1996年、2012～2014年）、杉並区長を3期目途中まで（1999～2010年）務めた後、2014年の衆議院選挙で次世代の党から立候補したが落選した。

山田は浪人中の2015年9月、2016年の参議院選挙に日歯連の推薦候補として非拘束名簿式比例代表制の下で立候補することを発表した。なお、山田が日歯連の推薦候補として擁立された背景として、杉並区長在職中に成人の歯科健診の受診率を引き上げたことが挙げられる。山田は杉並区長在職中に区の財政危機を立て直すにあたって、区の国民健康保険料の負担を減らすことを志向した。そこで、歯の健康が全身の健康につながると考えて、区民に対して成人歯科健診の受診を推進

⁴ 日歯連ホームページ <https://www.jpdpf.jp/about/overivew/>（最終閲覧日：2023年8月20日）。

した結果、2001年に6%であった成人の歯科健診の受診率を2009年には15%に引き上げていた⁵。国民皆歯科健診の導入を主張している日歯連は、山田のこの取り組みを評価して、非拘束名簿式比例代表制の下で山田を推薦候補として擁立したと考えられる。

2016年の参議院選挙で当選した山田参議院議員は、国民皆歯科健診の実現を目指して、同年11月に自民党内で「歯科口腔医療勉強会」を立ち上げ、安倍晋三首相に歯科政策に関する要望書を提出した。その結果、2017年の「経済財政運営と改革の基本方針（以下、骨太の方針）」において、「口腔の健康は全身の健康にもつながることから、生涯を通じた歯科健診の充実、入院患者や要介護者に対する口腔機能管理の推進など歯科保険医療の充実に取り組む」⁶として、政府が歯科政策に取り組む方針が初めて明記された。この勉強会は発足以来毎年、歯科政策に関する要望書を作成して首相に提出してきた。

2021年6月、山田参議院議員はこの勉強会を「国民皆歯科健診実現議連」に発展させ、国民皆歯科健診の実現に向けた活動をさらに活発化させた。その結果、2021年10月の衆議院選挙における自民党の公約に国民皆歯科健診が盛り込まれた。さらに、2022年7月に実施された参議院選挙直前の2022年6月、岸田文雄内閣は国民皆歯科健診を骨太の方針に明記した。そして、国民皆歯科健診の公約化に貢献した山田参議院議員は、2022年7月の参議院選挙で日歯連の組織内候補に格上げされ、非拘束名簿式比例代表制の下で再選を果たした。

国民皆歯科健診が骨太の方針に明記された背景として、歯の健康が全身の健康に直結することが分かってきたことから、国民に歯科健診の受診を促すことで医療費の削減に寄与することが期待されていることが挙げられる一方で、参議院選挙における日歯連の組織票の上積みを目とした、日歯連への利益供与の側面も強い⁷。国民皆歯科健診が骨太の方針に明記されたのが、2022年7月の参議院選挙直前であったうえに、その導入の時期について、次回の参議院選挙が予定されている2025年を目処に設定していることなどから、国民皆歯科健診が選挙対策の一環であることは明白である。なお、国民皆歯科健診の導入が医療費削減にどれほど貢献するのか、どのように早期の治療につなげるのかといった、具体的な検討はなされていない。

ここまで見てきたように、日歯連は国民皆歯科健診を実現するために、杉並区長在職中に成人の歯科健診の受診率を引き上げた実績を有する山田参議院議員を支援してきた。山田参議院議員も当選を確実にするために、自身の理念であるとともに、日歯連の利益である国民皆歯科健診の実現に向けて邁進してきた。つまり、理念や利益が一致している両者が一体となって、利益誘導型政治を築き上げてきたと考えられる。

日歯連の事例のように、利益誘導を目的とする圧力団体の場合、その政治的主張は国家予算の配

⁵ 山田宏公式ホームページ <https://www.yamadahirosi.com/column01.html>(最終閲覧日:2023年10月6日)。

⁶ 「経済財政運営と改革の基本方針 2017 について（骨太の方針）」p33。

⁷ 朝日新聞「『国民皆歯科健診』背景は政治団体が要望・総選挙の自民公約にも骨太方針に『検討』明記」2022年6月8日。

分に関わってくる。国家予算には限りがあるため、政府と圧力団体やその組織内議員との間で、予算配分をめぐる攻防が繰り返されることになる。岸田首相が表明している防衛費増額や異次元の少子化対策をめぐる財源の議論を先送りしている状況下で、選挙のたびに圧力団体への利益誘導が頻発すれば、首相が重要視する政策の財源不足に拍車がかかることは明白である。

続いて、選択的夫婦別氏制度が非争点化される政治過程の整理を通じて、非拘束名簿式比例代表制下での神政連の政治的影響力を分析する。神政連は、全国8万社の神社を包括する神社本庁の政治団体として1969年に結成され、日本の伝統文化や伝統的家族観(家族の絆)を守ることを通じて、日本らしさ、日本人らしさを回復することを目的としている⁸。

そもそも、神政連が政治への関与を通じてその政治的主張を実現しようとするのはなぜなのか。神政連の黒神直大総務会長は、「『祭事』と『政治(まつりごと)』は共通の願いである」としたうえで、志を同じくする議員が政治の場で活動しなければならないとしている⁹。

また、GHQによって国家神道が解体されたことにより、神社本庁は民間の宗教団体として成立したが、公共的な活動への関心を抱き続けており、それが改憲などを目指す政治運動につながっているとの指摘もある(小林 2017:157)。このように、圧力団体のなかには公共性を重視して、国家や社会の根幹に関わる政治的主張の実現を目的とするものもある。

非拘束名簿式比例代表制の下で、神政連は山谷えり子参議院議員や有村治子参議院議員を支援してきた。衆議院議員を中心に、神政連から支援を受けつつも「選択的夫婦別氏制度を早期に実現する議員連盟」に名を連ねている自民党議員が多数いるなかで、非拘束名簿式比例代表制の下で神政連から直接支援を受けてきた山谷参議院議員は、選択的夫婦別氏制度の導入阻止に向けて自民党内で中心的な役割を果たしてきた。特に注目すべきは、2020年秋に菅義偉内閣の下、自民党内で選択的夫婦別氏制度の導入が議論され始めた際に、山谷参議院議員が選択的夫婦別氏制度の非争点化に貢献したことである。

まず、山谷参議院議員の政歴について整理しておく。山谷は1989年の参議院選挙で民社党から立候補して落選した。初当選は民主党から立候補した2000年の衆議院選挙であった。なお、この選挙においては、民主党が公約としていた選択的夫婦別氏制度導入を自身の公約にも掲げるなど、今日とは明らかに異なる「家族観」を有していた¹⁰。2002年12月に民主党を離党して保守新党に参加したが、2003年11月の衆議院選挙で落選した。この選挙後に保守新党が自民党へ合流することになったため、山谷も自民党へ合流した。2004年7月の参議院選挙では、自民党候補者として比例区で立候補して、神政連の全面的な支援を受けて当選した(塚田 2015:68-69)。この

⁸ 神政連ホームページ <https://www.sinseiren.org/> (最終閲覧日:2023年7月3日)。

⁹ 神政連(2022)『神政連レポート意』(217)2。

¹⁰ このことから、2014年の衆議院予算委員会で、民主党の小川淳也衆議院議員が「山谷大臣(国家公安委員会委員長)は民主党に所属していたときは、家族観に対して極めてリベラル色の強い主張をしていたが、現在は急激に右旋回し、(中略)、この変節、変遷はどこから来るのか」と山谷大臣を追及したが、山谷大臣は答弁を控えた(第187回国会議事録衆議院予算委員会第4号2014年10月30日)。

当選以来、2023年現在、非拘束名簿式比例代表制の下で4回連続で当選を重ねてきた。

続いて、2012年に自民党が政権を奪回した以降の選択的夫婦別氏制度の動向を見ていく。第2次安倍晋三政権下（2012～2020年）では、安倍首相自身の選択的夫婦別氏制度への反対に加えて、自民党を支援する神政連や日本会議などの右派団体への配慮から、参議院自民党が国会外において選択的夫婦別氏制度に関する議論を統制して、非争点化に努めてきた（辻 2023：89）。

しかし、菅内閣発足後の国会審議を通じて、選択的夫婦別氏制度が争点として浮上した。2020年11月の参議院予算委員会において、菅が2001年に選択的夫婦別氏制度の導入に関する議論を自民党に求めていたことを野党から指摘された際に、菅首相はその事実を認めたとうえで、「政治家として、そうしたことを申し上げてきたことに責任がある」（第203回国会議事録参議院予算委員会第2号2020年11月6日）と答弁した。この菅首相の答弁をきっかけに、自民党内で選択的夫婦別氏制度の導入に向けた議論が活発化し、菅内閣も選択的夫婦別氏制度について「必要な対応を進める」方針であった¹¹。

菅内閣のこの方針に対して、自民党内の反対派議員は、菅内閣に対して選択的夫婦別氏制度を導入しないよう圧力をかけ始めた。とりわけ、山谷参議院議員は選択的夫婦別氏制度の導入阻止に向けて、他の反対派議員に先駆けて動き出しており、参議院内閣委員会において選択的夫婦別氏制度に対して賛意を示していた橋本聖子女性活躍担当相に対して、選択的夫婦別氏制度は国民の間に様々な意見があるとして、慎重に対応するように強く要求した（第203回国会議事録参議院内閣委員会第2号2020年11月17日）。

さらに、山谷参議院議員は選択的夫婦別氏制度の導入を阻止するために、2020年11月25日に高市早苗衆議院議員とともに共同代表を務める議員連盟「絆を紡ぐ会」を発足させた。なお、この議連には神政連から支援を受けてきた有村参議院議員も名を連ねている。山谷共同代表は、この議連で選択的夫婦別氏制度に反対する自民党議員の意見を集約したうえで、2020年12月9日に首相官邸を訪ねて「夫婦別姓導入は慎重に、まずは旧姓の通称使用の拡充、周知徹底を求める」とする提言書を政府宛てに提出した。

なお、山谷共同代表はマスコミ取材にも積極的に対応して、日本の伝統や家族の絆、戸籍制度を守るべきであるとして、選択的夫婦別氏制度の導入を踏みとどまるよう発信し続けるなど、プロパガンダ戦術も展開していた。

この結果、2020年末に菅内閣が閣議決定した「第5次男女共同参画基本計画」において、これまでの基本計画に記載されていた「選択的夫婦別氏制度」の文言そのものを削除させ、選択的夫婦別氏制度を非争点化させることに成功した。国会で選択的夫婦別氏制度に対して前向きな姿勢を示していた菅首相は、その政治姿勢を問われることとなった。

このように、選択的夫婦別氏制度が一度争点として浮上したことを受けて、山谷参議院議員は、神

¹¹ NHK「選択的夫婦別姓 攻防の裏側」<https://www.nhk.or.jp/politics/articles/feature/57924.html>（最終閲覧日：2023年8月30日）。

社本庁が1996年に発表した「先祖祭祀の継承」、「家庭の役割」、「我が国の伝統文化」を重視する観点から選択的夫婦別氏制度に反対するとした基本見解に共感していることを強調したうえで、神政連の政治的主張である選択的夫婦別氏制度の導入阻止に向けて今後も尽力することを宣言した¹²。

2022年の参議院選挙直前には、山谷参議院議員は自身の選択的夫婦別氏制度の導入阻止へ向けた議員活動は、神政連の政治的主張を実現するためのものであったと強調して、神政連に対して参議院選挙での支援を求めた¹³。神政連側も機関紙において、志を同じくする山谷参議院議員の選択的夫婦別氏制度の導入阻止をめぐる一連の活動の成果を強調したうえで、2022年の参議院選挙で同議員を支援する方針を表明した¹⁴。これらの機関紙の内容から、山谷参議院議員が神政連の政治的主張を実現するために議員活動を行ってきたことや、神政連から支援を受けるには選択的夫婦別氏制度に賛同しないことが条件であることを強調していることがうかがえる。

神政連の事例からは、国家や社会の根幹に関わる政治的主張を実現しようとする圧力団体の選好と内閣の意思が一致しない場合、政治過程において圧力団体の支援を受けている議員が、内閣の意思を変更させるために政治的影響力を行使していることが分かる。

第3節 連合の政治的影響力

連合は1998年の新・民主党の結党以来、民主党やその後継政党である民進党、立憲民主党、国民民主党を支援してきた。2022年に実施された参議院選挙の結果を見ても、非拘束名簿式比例代表制の下で、立憲民主党が獲得した7議席のうち5議席が、国民民主党にいたっては獲得した3議席すべてが連合の組織内候補であった。このように、今日の立憲民主党と国民民主党においては、連合の政治的影響力が非常に強いことが見てとれる。本節では、連合の組織的特徴や、連合が民主党を支援するに至った政治過程を整理したうえで、連合が及ぼしてきた政治的影響力について分析する。

連合は1989年に旧総評と旧同盟が合流して結成された組織であり、48の産業別労働組合と、中小零細企業や個人を対象とする47の地方連合会で構成されている。連合は政治との関わりについて、企業内の労使間だけで解決しきれない問題も多く、働く者の立場に立った政策・制度の実現をはかるために、政策協定を結んだ政党や政治家と連携していると説明している¹⁵。

ここで、連合が民主党を支援するに至った政治過程を整理しておく。連合の初代会長である山岸章は、社会党と民社党を結集することを志向しており、連合がその接着剤になるとしていた。そこで、1989年の参議院選挙において、連合が社会党や民社党、公明党、社会民主連合の選挙協力を

¹² 神政連（2021）『神政連レポート意』（213）7-8。

¹³ 神政連（2022）『神政連レポート意』（217）16。

¹⁴ 神政連（2022）『神政連レポート意』（217）2。

¹⁵ 連合ホームページ https://www.jtuc-rengo.or.jp/activity/seisaku_jitsugen/seiji/（最終閲覧日：2023年10月7日）。

主導したうえで、確認団体として「連合の会」を設立して11名の当選者を出した。しかし、1992年の参議院選挙では、PKO協法案をめぐる野党間対立から、野党間の選挙協力を主導できず、連合の会の公認候補は全員落選した。

支持政党についても、旧総評系は社会党を、旧同盟系は民社党や、後に結党される新進党を支援していたため、1994年6月に自社さ連立政権である村山富市内閣が発足した際には、連合の支持政党が与野党に股裂きとなる異例の事態となった（中北 2008：21）。このように、連合は組織内議員を輩出できなかつたうえに、支持政党をめぐっても股裂き状態であったため、政治的影響力を行使できなかった。

ただ、1998年の新・民主党の結党をきっかけに、政治的影響力を強化することに成功する。新・民主党に野党勢力が結集したことを受けて、連合は民主党支援を基軸とした。政治活動・選挙活動についても、旧総評（総評センター）と旧同盟（友愛会議）が別々に行っていたものを、1999年10月に連合政治センターを設立して統一した。

さらに、2001年の参議院選挙から非拘束名簿式比例代表制が導入されたことも、連合にとって追い風となった。2001年の参議院選挙で、非拘束名簿式比例代表制の下で民主党が獲得した8議席のうち6議席が連合の組織内候補であったことから、民主党内で連合の存在感が高まったことは言うまでもない。

その後、連合は民主党政権誕生に向けて、組織固めを徹底して大きな役割を果たしていく。2009年の民主党政権発足後は、首相と連合会長のトップ会談を年に3、4回、実務レベルにおいても官房長官と連合事務局長による「定期協議」を開催するなどして、民主党政権に対して連合が要求している政策の実現を迫った。鳩山由紀夫政権では、バラマキ政策による財源不足によって様々な政策の実現を断念せざるを得ない状況下でも、連合が要望していた雇用調整助成金の要件緩和、雇用保険の国庫負担復活、雇用保険の適用範囲の拡大などは実現している。対する民主党は、連合に対して2010年の参議院選挙での支援を要請していた。

2012年に民主党が下野し、2017年10月の衆議院選挙で後継の民進党が分裂して立憲民主党が結党され、2018年5月には民進党と希望の党が合併して国民民主党が結党されて以来、官公労系が立憲民主党を、民間産別が国民民主党を支援する股裂き状態の構図に逆行しており、今日における連合の政治的影響力は低下していると考えられる。

ただ、このような状況下でも、立憲民主党は連合の政治的影響力により、政権構想の転換を余儀なくされた。2021年の衆議院選挙において、立憲民主党は小選挙区で「野党共闘」を実現して、政権奪取後に共産党と「限定的な閣外からの協力」で合意していたが、13議席減らす結果となった。この選挙結果を受けて、連合は2021年12月16日の中央執行委員会でこの選挙の総括文書をまとめて、立憲民主党に対して共産党との共闘を見直すように迫った¹⁶。また、連合やその傘下の民間

¹⁶ 読売新聞「共産と協力『軋轢生んだ』…連合が衆院選総括立民に見直し求める」2021年12月17日。

産別は、自民党に接近することを通じて、立憲民主党と共産党の選挙協力をけん制してきた。

2023年5月17日には、立憲民主党の泉健太代表が、連合の芳野友子会長に対して、次の衆議院選挙で共産党との選挙協力を行わない意向を伝えるとともに、国民民主党との仲介を要請した¹⁷。このことから、野党第1党であるとはいえ、支持率が低迷している立憲民主党にとって、連合の支援を受けられるか否かは党の存亡に関わることであるため、連合の意向を無視することができない状況になっていると考えられる。今日においても、連合は全国津々浦々に組織票を有しており、非拘束名簿式比例代表制下での産別の集票力を見ても、自民党を支援する様々な圧力団体と遜色ない。

このように、連合は新・民主党が結党されて以来、民主党とその後継政党に対して、集票や選挙活動において強力な支援をしてきており、今日においては組織の股裂き状態に悩まされながらも、野党第1党である立憲民主党の政権構想を変更させるなど、一定の政治的影響力を行使している。

ここまで見てきたように、自民党や民主党とその後継政党を支援する圧力団体は、非拘束名簿式比例代表制の下で、集票と引き換えに強力な政治的影響力を行使してきたが、このことを可能にしている要因は何であろうか。以下に2点を挙げる。

1点目は、非拘束名簿式比例代表制の下では、圧力団体が組織内候補を国会に送りやすいことである。2022年の参議院選挙の結果を見ると、自民党や立憲民主党の場合、圧力団体は「全国で」約12万票を集票するだけで、組織内候補を国会へ送り出すことができる。さらに、参議院は3年ごとの半数改選であるため、約12万票で2名の組織内候補を国会へ送り出すことが可能である。

つまり、圧力団体は比較的容易に組織内議員を国会に送り出せる非拘束名簿式比例代表制の下で政治的影響力を強化して、実際の政治過程において、組織内議員と一体となってその政治的影響力を行使していると考えられる。単に選挙支援を行うのと、国会内に組織内議員がいるのでは、圧力団体が行使できる政治的影響力に大きな差があることは言うまでもない。

2点目は、自民党や民主党にとっても、非拘束名簿式比例代表制の下では、圧力団体の集票力や組織力が不可欠なものとなっていることである。選挙活動、特にポスター貼りやビラへの証紙貼りなどでは多くの人員が必要とされ、非拘束名簿式比例代表制の場合は全国で選挙活動を展開する必要があることから、全国規模でより多くの運動員を確保できる候補者が有利であることは明らかである。特に、民主党とその後継政党は自民党と比較して地方組織が脆弱であるため、集票や選挙活動、さらには、政治資金までも連合に依存してきたことが背景にある。

第3章 参議院の独自性と首相の権力

ここまで、参議院の独自性を追求するための手段の1つとして、2001年に導入された非拘束名簿式比例代表制について検証を行ってきた。前章で見たように、この選挙制度が導入されたことに

¹⁷ 毎日新聞「連合と連携強化立民・泉氏確認次期衆院選・国民含め」2023年5月18日。

よって、圧力団体やその組織内議員の意見や利益が政策に反映されるようになった。

このことは、非拘束名簿式比例代表制下での圧力団体や組織内議員は、内閣の政策を変更させることができる政治的影響力を有しているとも言え、首相の権力に多大な政治的影響力を与えていると考えられる。たとえ、非拘束名簿式比例代表制が参議院の独自性を追求するためのものであっても、首相の権力を弱体化させてしまえば、1990年代の政治改革の成果を後退させるものとなる。このことから、参議院改革を考察するにあたっては、首相の権力に与える影響についても併せて分析することが求められる。

本章では、非拘束名簿式比例代表制に焦点を当てて、参議院の独自性と首相の権力の関係性について考察したうえで、1990年代の政治改革で強化された首相の権力を弱体化させることなく、参議院の独自性を追求するための参議院改革に求められる視座を提示する。

第1節 参議院の独自性と首相の権力の関係性

ここまで見てきたように、参議院が2001年に非拘束名簿式比例代表制を導入した目的の1つは、1994年に小選挙区比例代表並立制を導入することで、選出基盤を政党本位化してきた衆議院に対して、参議院の選出基盤を個人本位化することで、その独自性の追求を目指したことにある。

たしかに、非拘束名簿式比例代表制の下で、日歯連の支援を受けてきた山田参議院議員が、歯科政策を骨太の方針に初めて明記させることに成功した事例から分かるように、参議院の審議や、政策決定に至る政治過程において、圧力団体やその組織内議員の意見や利益が反映されるようになってきた。つまり、「改革意見」で参議院が独自性を発揮するための条件として挙げられていた「衆議院のみでは十分に代表されない国民各層の利益や意見を代表し、反映すること」が可能になってきている。このことから、非拘束名簿式比例代表制は、参議院の独自性の発揮に一定の寄与をしてきたと言える。

他方で、1994年以来の日本政治は、以下の政治改革によって選出基盤や政治過程を政党本位化することで、首相の権力強化を図ってきた。まず、衆議院の選挙制度改革（小選挙区比例代表並立制の導入）によって党執行部の公認権を強化することで、衆議院議員の選出基盤を政党本位化した。2005年に小泉純一郎内閣の下で実施された郵政選挙の事例から分かるように、小選挙区比例代表並立制の下では、首相は自身が掲げる政策を実現するために公認権を駆使できるようになった。

また、政治資金規正法の改正によって、企業や団体（労働組合など）の献金の対象が政党（政党支部を含む）に限定されたことで、企業や団体からの献金が政党に集中するようになるとともに、政治家個人や自民党の各派閥は、政治資金を集めることが困難になった。加えて、政党助成制度も導入されたことで、政治資金の流れが政党に一元化されるようになった。

さらに、1990年代末には、内閣府や経済財政諮問会議の設置、閣議における発議権を首相に付与した行政改革や、政府委員の廃止や副大臣・大臣政務官などの政治任用職の設置による政治主導の政策決定システムを確立するための国会改革が実施され、政策形成過程における首相の権限が強

化された。

いま見たように、日本政治の政党本位化を通じて首相の権力を強化してきたことを踏まえると、参議院で個人本位（実態としては、圧力団体による組織本位の側面が大きい）となる非拘束名簿式比例代表制を導入したことは、首相の権力を強化する観点からは逆行する選挙制度改革であると考えられる。前章で見たように、非拘束名簿式比例代表制下での圧力団体やその組織内議員は、政治過程において強力な政治的影響力を行使して内閣の政策を変更させるなど、首相の政策決定に対して多大な政治的影響力を与えてきた。このことは、政策形成過程における首相の権限を強化した行政改革や国会改革の成果を後退させているとも言える。

これらのことから、政党本位や個人本位といった選出基盤に着目した選挙制度改革を中心にして参議院の独自性を追求すると、首相の権力とトレード・オフ関係になると考えられる。これでは、1990年代に実施された政治改革の成果である首相の権力強化を後退させてしまう。つまり、個人本位の選出基盤への転換を目指して導入された非拘束名簿式比例代表制の下では、首相の権力を弱体化させることなく、参議院の独自性を追求することは困難であることが分かる。

第2節 参議院改革に求められる視座

参議院の独自性を追求するための手段の1つである非拘束名簿式比例代表制の下で、参議院の独自性の追求と首相の権力強化を両立できないのであれば、首相の権力を弱体化させることなく、参議院の独自性を追求するための参議院改革を実施するには、どのような視座が求められるであろうか。

そもそも、参議院が選挙制度改革を通じてその独自性を追求するにあたって、政党本位や個人本位といった選出基盤に着目してきた要因は何であろうか。その要因として、日本国憲法第43条第1項で「両議院は、全国民を代表する選挙された議員でこれを組織する」と規定がなされていることから、参議院の独自性を追求するにあたって、参議院の位置付けや選挙制度などについて様々な制約があることが挙げられる。例えば、各州代表議員（地域代表）で構成されるアメリカやドイツの上院のように、日本の参議院を都道府県などの地域を代表する議員で構成される議院であると明確に位置付けることはできない。さらに、貴族や勅撰議員で構成されるイギリスの上院のように、日本の参議院に任命制を導入することもできない。

このような状況を踏まえて、参議院の選挙制度改革においては、政党本位や個人本位といった選出基盤に着目してきた。その結果として、参議院の独自性を追求するためとはいえ、1990年代の政治改革で強化された首相の権力を弱体化させかねない非拘束名簿式比例代表制が導入された。この選挙制度の検証を通じて明らかになったのは、現行憲法の下で許容される政党本位や個人本位といった選出基盤に着目した選挙制度改革では、首相の権力を弱体化させることなく、参議院の独自性を追求することは困難であることである。なお、「改革意見」において、参議院が独自性を発揮するための条件の1つとして掲げられている「議員各自の意見をできる限り尊重し、反映すること」についても、参議院議員に党議拘束がかけられている現状から分かるように、非拘束名簿

式比例代表制を導入するだけでは実現できない。

このことから分かるように、選挙制度改革を通じて、1990年代の政治改革で強化された首相の権力を弱体化させることなく、参議院の独自性を追求するには、憲法改正を要する抜本的な参議院改革が求められる。具体的には、参議院の権限を弱体化させるとともに、参議院の位置付けや、それに基づく参議院議員像を憲法に規定することなどが求められる。

例えば、参議院を都道府県代表などの地域代表議会にすれば、参議院議員が地域の利益を代表するようになり、「改革意見」が掲げている「衆議院のみでは十分に代表されない国民各層の利益や意見を代表し、反映すること」が可能となる。また、参議院議員は地域の利益を代表することを優先に政治活動を行うようになり、国政に関する首相権力の行使を妨げる事例が少なくなると予想されることから、参議院議員に対して党議拘束をかける必要性が低下するため、「議員各自の意見をできる限り尊重し、反映すること」についても可能になると考えられる。選挙制度についても、現在の選挙区が抱えている1票の格差に関する問題に翻弄されなくなり（岩崎 2016：190）、地域を代表する議員を選出するための選挙制度を導入することができるようになる。ただ、憲法改正に対する国民の理解が得られていない現状では、憲法改正を要する抜本的な参議院改革は困難であると言える。

なお、憲法改正を要する抜本的な参議院改革が困難である状況下で、首相の権力を弱体化させることなく、参議院の独自性を追求するための参議院改革を実施するには、どのような視座が求められるであろうか。「改革意見」には、参議院の独自性を追求するための手段として、本稿の冒頭で提示した党議拘束の緩和のほかにも、参議院の運営に関する様々な実績や改革案が挙げられている。このなかで、首相の権力を弱体化させることなく、参議院の独自性を追求することが可能な改革として期待できるのは、①正・副議長の党籍離脱、②通常国会の1月召集への変更、③議案の委員会への即時付託、④本会議と委員会の形骸化の是正と公明正大な審議の実行、⑤参議院独自の調査会の活用である。これらの実績や改革案が、参議院の独自性と首相の権力に対してどのように機能するか見ていく。

まず、①正・副議長の党籍離脱について見てみる。「改革意見」において、正・副議長の党籍離脱に関する成果が強調されている要因として、参議院議員に対して強い政治的影響力を有する正・副議長に党籍を離脱させることで、参議院議員が政党の統制を受けなくなると考えられてきたことが挙げられる。しかも、議長を第一会派から、副議長を第二会派から選出する慣習によって、その効果は参議院の第二会派の議員にまで及ぶ。参議院議員が正・副議長を通じて政党からの統制を受けなくなること、「議員各自の意見をできる限り尊重し、反映すること」が可能になり、参議院の独自性が発揮されるようになると考えられる。

なお、参議院議長の党籍離脱は、参議院議長と与党の参議院議員の結びつきを弱めて、強い権限を有する参議院議長の政治的影響力を弱体化させたため、参議院議長が与党の参議院議員を統制することを通じて、内閣を抑制する権能を弱めることにもつながったとの指摘もなされている（竹中

2010：342)。この指摘については実証的な分析を行う必要があるが、議長の党籍離脱が首相の権力の弱体化を防止することに寄与してきた可能性はあると考えられる。

②通常国会の1月召集への変更は、12月召集時代の年末年始における自然休会による審議日数の空費を回避して、良識の府として充実した審議を行うため、1992年の通常国会から実施されている。「衆議院のみでは十分に代表されない国民各層の利益や意見を代表し、反映すること」や、「議員各自の意見をできる限り尊重し、反映すること」を可能にするには、充実した国会審議が実施されることが前提となる。なお、正・副議長の党籍離脱や、通常国会の1月召集は、衆議院でも採用されて定着している。

続いて、③議案の委員会への即時付託、④本会議と委員会の形骸化の是正と公明正大な審議の実行について見てみる。「改革意見」では、③議案の委員会への即時付託については、国会戦術の1つである、議案の委員会への付託を遅延させる行為を防止することで、委員会審査を充実させることが期待されるとされている。④本会議と委員会の形骸化の是正と公明正大な審議の実行にあたっては、「国対政治」をはじめとする政党間協議の依存からの脱却が求められると指摘されている。これらは、参議院が独自性を発揮するための条件である国会審議の充実求められるものである。

⑤参議院独自の調査会の活用は、参議院が独自性を発揮するにあたって最も重視すべきものである。1986年に設置された調査会は、「参議院に解散がなく、議員の任期が6年であることに着目し、長期的かつ総合的な調査を行う目的で設けられた参議院独自の機関」であり、「大局的な見地から国政の基本的事項に関して調査を行い、その成果として、議員立法、決議、政策提言を行うなど、参議院にふさわしい調査機関としての役割を果たして」きたことは間違いない¹⁸。

各調査会は3年ごとに報告書をまとめ、自ら立法を行うことができる。立法化の実績として、1995年に成立した「高齢社会対策基本法」や、2000年に成立した「配偶者からの暴力防止及び被害者の保護に関する法律」が挙げられる。さらに、調査会は参議院の他の委員会に対して立法を勧告することもできる。

このように、参議院の調査会は、長期的かつ総合的な調査を行うことを目的として設置され、議員相互間の自由討議などが行われ、立法化などの実績を挙げてきた。このことから、「改革意見」で掲げられた「長期的・総合的な視点に立つこと」や、「議員各自の意見をできる限り尊重し、反映すること」を満たしてきており、参議院の独自性の発揮に寄与してきたと言える。

一方で、調査会には課題もある。調査会が取り上げるテーマは広汎なものが多いため、提言も総論的なものになっており、具体的な政策に結びついていないことも多い（竹中 2010：354）。内閣や衆議院が対応しきれない国民の要求について、参議院が調査会を活用して政策立案することができれば、「衆議院のみでは十分に代表されない国民各層の利益や意見を代表し、反映すること」も可能になり、より参議院の独自性の発揮に寄与できると考えられる。

¹⁸ 参議院「参議院の調査会」<https://www.sangiin.go.jp/japanese/chousakai/about.html#C01>（最終閲覧日：2023年6月11日）。

また、調査会の成果として参議院に設置された行政監視委員会（常任委員会）により、参議院の行政監視機能を強化することにも成功している。日本の議院内閣制の下では、内閣と衆議院の多数派は、実質的に融合しているとされていることから、衆議院の行政監視機能には限界があると考えられる。そこで、参議院が行政監視委員会での審査を通じて、行政監視機能を果たしてきたことも注目に値する。なお、行政監視機能を強化することは、首相の権力の濫用を防止することであり、首相の権力を弱体化させるものではない。

なお、参議院が実施した運営に関する改革を衆議院が模範にして導入することで、参議院の独自性が失われている面は否定できないが、参議院が独自性を追求した成果の1つとして広く認識されるよう、積極的に発信していくべきである。

これらのような参議院の運営に関する改革を推進することで、1990年代の政治改革で強化された首相の権力を弱体化させることなく、参議院の独自性を追求することは可能であると考えられる。同時に、現行憲法の下では、このような参議院の運営に関する改革が限界であるとも言える。

おわりに

本稿では、以下4点の目的のために分析や考察を行ってきた。その4点の目的とは、①非拘束名簿式比例代表制が参議院の独自性の発揮にどのように寄与すると考えられていたかについて整理すること、②非拘束名簿式比例代表制の制度的問題点や、この選挙制度が実際の政治過程に与えてきた政治的影響力を検証すること、③非拘束名簿式比例代表制の検証を通じて、参議院の独自性と首相の権力の関係性を明らかにすること、④首相の権力を弱体化させることなく、参議院の独自性を追求するために求められる参議院改革の視座を提示することである。

①については、非拘束名簿式比例代表制が導入されるまでの政治過程を整理することを通じて、この選挙制度が参議院の独自性に対してどのように寄与と考えられていたのかについて分析した。その結果、非拘束名簿式比例代表制を導入するために提出された公職選挙法改正法案の提案理由説明や、片山参議院議員と須藤参議院議員の主張から分かるように、非拘束名簿式比例代表制を導入することで参議院が個人本位化され、その独自性が発揮されるようになると考えられていたことを明確にした。

②に関しては、非拘束名簿式比例代表制には制度的問題点が多いことを指摘した。特に公職選挙法違反などによって議員が当選無効や辞職に追い込まれた場合に、その議員の得票に基づく議席配分を是正する仕組みがないことは、民主主義の根幹を揺るがしかねない問題となりうることを強調しておきたい。この選挙制度の制度面に関する検証を丁寧に行っていくことが求められるとした。

続いて、非拘束名簿式比例代表制の下で、圧力団体が行使している政治的影響力について分析した。本稿では、日歯連とその組織内議員である山田参議院議員が一体となって、歯科政策を骨太の方針に初めて明記させることに成功した事例などを取り上げて、非拘束名簿式比例代表制の下で圧力団体とその組織内議員が、政治過程において強い政治的影響力を行使していることを明らかにした。

連合についても、民主党政権誕生に貢献することと引き換えに、その下で連合が要求してきた政策を実現させた。今日では、支持政党の分裂により、連合の政治的影響力は低下しているにもかかわらず、立憲民主党に対して共産党との共闘を断念させるなど、その政治的影響力が野党第1党の政権構想に及んでいることは注目に値する。

③については、圧力団体やその組織内議員の意見や利益が政策に反映されてきたことから、非拘束名簿式比例代表制が参議院の独自性の発揮に一定の寄与をしてきた一方で、1990年代の政治改革で日本政治を政党本位化することによって首相の権力を強化してきたことを踏まえると、非拘束名簿式比例代表制は、首相の権力を強化する観点からは逆行する選挙制度であると主張した。この選挙制度の検証を通じて強調したいことは、政党本位や個人本位といった選出基盤に着目した選挙制度改革を中心にして参議院の独自性を追求すると、首相の権力とトレード・オフ関係になってしまう点である。参議院の独自性を追求するための選挙制度改革であっても、1990年代の政治改革の成果である首相の権力強化を後退させてはならない。現行憲法下では、政党本位や個人本位といった選出基盤に着目した選挙制度改革が限界であることから、選挙制度改革によって、首相の権力を弱体化させることなく、参議院の独自性を追求することが困難であることを見出した。

④においては、「改革意見」の提案に基づいて、参議院の運営に関する実績や改革案について検討した。たしかに、参議院の運営に関する実績や改革案は、現行憲法の下で、首相の権力を弱体化させることなく参議院の独自性を追求することが期待できるが、抜本的な参議院改革につながらないことも事実である。このことから、首相の権力を弱体化させることなく、参議院の独自性を追求するためには、憲法第9条に焦点を当てた改憲・護憲のイデオロギーにとらわれることなく、政治制度の観点から憲法改正に向けた議論を深めていくことが求められる。参議院の独自性を追求するにあたっては、現行憲法の下で曖昧にされてきた参議院のあり方について議論するところから始めるべきである。

本稿では、非拘束名簿式比例代表制の検証を中心に、参議院の独自性と首相の権力の関係性について考察してきた。しかし、参議院選挙は選挙区が占める割合が高いうえに、参議院が首相の権力に影響を与える要因として、参議院自民党の存在といった党組織のあり方や、参議院の権限の強さなど、選挙制度にとどまらない様々な要因が考えられる。そのため、参議院の独自性と首相の権力の関係性を分析するにあたっては、参議院選挙区、さらには、選挙制度にとどまらない観点から体系的に分析することが求められる。

また、非拘束名簿式比例代表制下での圧力団体の政治的影響力を分析するにあたって、自民党については日蓮連や神政連との関係を取り上げたが、自民党に対する圧力団体の政治的影響力をより正確に分析するには、他の圧力団体の政治的影響力についても事例分析を行うことが求められる。民主党とその後継政党と連合の関係性についても、傘下の産別の個別分析が必要である。これらを今後の課題としたい。

参考文献

- 飯尾潤（2007）『日本の統治機構 官僚内閣制から議院内閣制へ』中公新書。
- 五十嵐仁（2007）「労働政治の構造変化と労働組合の対応－政治的側面からみた労使関係の変容」『大原社会問題研究所雑誌』（580）31-43。
- 岩崎美紀子（2016）『選挙と議会の比較政治学』岩波書店。
- 大山礼子（2003）『国会学入門』三省堂。
- 川口英俊（2007）「非拘束名簿式の導入過程について」『社会情報論叢』（11）135-146。
- 小林正弥（2017）「神社と政治－今ふたたび平和と公共を問う」『千葉大学公共政策』13（1）151-172。
- 新川敏光・井戸正伸・宮本太郎・眞柄秀子（2004）『比較政治経済学』有斐閣アルマ。
- 竹中治堅（2010）『参議院とは何か 1947～2010』中公叢書。
- 地方自治研究資料センター（1977）「戦後自治史Ⅲ（参議院議員選挙法の制定）」地方自治研究資料センター編『戦後自治史第2巻』文生書院。
- 塚田穂高（2015）『宗教と政治の転軸点 保守合同と政教一致の宗教社会学』花伝社。
- 辻由希（2023）「女性の政治代表と政策過程における参議院－仕切られた多元主義との相克－」『年報政治学』2023-I 71-94。
- 中北浩爾（2008）「連合と政治」『生活経済政策』（137）19-27。
- 根岸隆史（2020）「参議院行政監視委員会と行政監視機能」『立法と調査』参議院常任委員会調査室・特別調査室（421）200-213。
- 堀江湛（2005）「参議院選挙制度の検証」『選挙研究』（20）35-43。
- 前田英昭（2001）「参議院比例選挙制度の改革－『拘束』から『非拘束』名簿式比例代表制への転換－」『駒澤大学法学部法学論集』（63）57-83。
- 真鍋一（2004）『参議院制度論－その選挙制度、定数格差問題、そして参議院無用論について－』東京図書出版。
- 森本昭夫（2019）『逐条解説 国会法・議院規則 参議院規則編』弘文堂。
- 安田泉穂（2023）「利益団体によるロビイングの成功条件－規制改革をめぐる政策争点を単位としたデータセットによる検証－」『年報政治学』2023-I 248-272。
- 山本英弘（2010）「利益団体の影響力」辻中豊・森裕城編『現代社会集団の政治機能－利益団体と市民社会』木鐸社，237-52。
- 読売新聞政治部（2014）『基礎からわかる選挙制度改革』信山社。