

# 五五年体制下における委員会制度再考

——委員会審議における党派性と特殊利益——

松 本 俊 太

## 第一章 はじめに

### 第二章 諸外国との比較からみた日本の国会と委員会制度

#### 第一節 変換型議会とアリーナ型議会

#### 第二節 変換の場としての委員会、討議の場としての委員会

### 第三章 日本における国会の機能と委員会の機能

#### 第一節 先行研究における日本の国会と委員会の位置づけ

#### 第二節 委員会審議の類型化

### 第四章 五五年体制下における委員会審議の実態

#### 第一節 五五年体制後期の国会における自民党委員の全発言

#### 第二節 各委員会における自民党委員の発言の特徴

### 第五章 おわりに——今後の研究展望

## 第一章 はじめに

日本の国会は、第二次世界大戦後の占領改革を機に、戦前の本会議中心主義<sup>1)</sup>から、委員会中心主義へと変化した。その後、度々の国会法の改正による縮小を経たものの、委員会中心主義という骨格は、戦後の日本において維持されつづけてきた。ところが、これまで、委員会のパフォーマンスへの評価は低いものであった。その評価の基準として比較の対象とされてきたのは、委員会制度を設計する際にモデルとされたアメリカ連邦議会であったと思われる。アメリカ連邦議会では、委員会を主たる場として、議員自らの手によって法案に実質的な修正を行うことが頻繁に行われる。他方、国会の委員会では、審議の中心は、各会派から政府提出法案や政府の政権運営に対して行われる質疑であり、しかも政府側から中心となって答弁を行うのは、二〇〇一年に「国会審議活性化法」が施行されるまでは、大臣等の政治的に任命された政府高官よりも、主に各省庁の局長クラスの官僚から任命される「政府委員」であった。また、実質的な制度の運用の観点からみても、政治アクターによる実質的な交渉や法案の修正が行われる機会は、与党内では、自由民主党（以下、自民党と略す）が国会への法案提出以前に行う「事前審査」であり、与野党間では、国会の議院運営委員会や各党の国会対策委員同士による交渉であった。これらのことを論拠として、委員会での審議は形骸化しており、制度の導入の際に念頭におかれていたような（あるいはアメリカ連邦議会の委員会のような）、法案の作成と修正の機能を果たしていない、といわれてきたのである。日本の国会の委員会制度への評価は、国会全体を単に政府の方針を追認するだけのものであるとする「国会無能論」、あるいは、「ラバー・スタンプ論」<sup>3)</sup>のひとつの論拠として言及されるのが、典型的なものであった。

本稿は、以上のような見解に疑問を呈し、それに替わる委員会観を提示することを目的とする。この三〇年ほどの政治学における理論的展開から考えた場合、従来の委員会に関する批判的な見解は、以下の二点において再考の余地がある。第一に、一九八〇年代以降、日本の政治学において、動態的な政治過程を分析することへの関心が高まってきたことの一環として、国会で実際に果たしている様々な機能が認識されてきている<sup>3)</sup>。主な議論としては、国会は野党が様々な制度を利用して、政府・与党の法案に抵抗を行う機能を果たすという「粘着性論」(Mochizuki 1982)、国会は言論の府であり、「野党と民主」に、来たる選挙のために有権者に対してアピールする場であるという「討議アリーナ論」(福元 二〇〇〇)、国会は多数与党が官僚に対して、与党の政策に沿った法案を作成させるための担保であるという「多数決主義」(増山 二〇〇三)などがある。これら相互の間の論争も盛んに行われているものの、少なくとも、国会は何らかの機能を果たしているという点では見解は一致しており、(憲法の理念や規範的政治理論から導きだされる理想と比べて機能を果たしていない、といった規範的な議論はともかく)単純な国会無能論は、現在では説得力を失いつつあるといえる。しかしながら、国会の機能を再評価するこれらの理論は、主に国会あるいは立法過程全般に関心の中心があるため、委員会制度ならびにその実態それだけをとりあげて検討する余地があるように思われる。

この点を具体的に述べると、第二に、政治学のみならず、社会科学全般で登場してきた「新制度論」<sup>5)</sup>の観点からすれば、日本の委員会制度は、ひとつの重大なパズルを提示する。それは、アメリカ型の委員会制度は、アメリカの大統領制を前提にして設計された制度であり、日本の統治機構の根幹である議院内閣制という制度とは整合性がない、あるいは少なくとも両者の関係は不自然だということである。もしも、アメリカ連邦議会における政治アクター(個々の議員や政党)と日本の国会における政治アクターが目指している目的や規範意識にさほど違いがないとすれば、同じような制度を採用している国会の委員会でも、アメリカ連邦議会の委員会におけるような政治過程がみられるものと考えられるのである。もしそうであれば、日本の委員会制度は、日本の国会全体を規定する議院

内閣制や、アメリカよりも政党規律が強い議会内政党とどのように折り合いをつけているのかを、検討する余地がある。

本稿では、以下のような構成をとり、戦後日本の国会における委員会制度の機能を検討する。ただし、主に念頭におくのは、自民党の一元支配が続くにつれ、自民党議員が政策能力を高めると同時に、国会の外での非公式な政策決定が最も顕著であったといわれる、「五五体制」後半の時代である<sup>6)</sup>。その最大の理由は、本稿が直接の反論の対象としているこれまでの学説の多くが、主にその時代の国会における立法過程を観察していたことによる<sup>7)</sup>。次章（第二章）では、日本の委員会制度を考える前段階として、諸外国の議会や委員会制度の比較研究を簡単にリヴューする。そして、委員会という場は、これまで専ら関心の対象であった「変換」だけではなく、「討議アリーナ」としての機能を果たしうることを見逃せないことを指摘する。第三章は、日本の国会や委員会制度が実際にどのような機能を果たしていると考えられるか、一九八〇年代以降登場してきた、「国会機能論」と総称することが出来る諸業績、および、アメリカ議会における委員会制度の機能をめぐる論争から検討する。そこから導き出される議論は大きく分けて二つである。第一に、日本の委員会制度がモデルとしてきたアメリカ連邦議会の機能は、法案の実質的な修正を行うことであると同時に、個々の議員が（単なる質疑ではなく）自らの立場を公にするための討議を行うことであり、日本の委員会制度は、変換機能はともかく、討議に関しては、アメリカの委員会制度と同じような機能を果たしていることである<sup>8)</sup>。第二に、しかしながら、実際に委員会で審議される内容、具体的には、各議員がどの程度党派性の強い討議を行っているか、あるいはどの程度政党規律から逸脱して個別的な利益に基づいた討議を行っているかは、委員会によって異なり、それは、それぞれの委員会が扱っている政策の内容に起因するということである。これらの点を実証するために、第四章では、五五体制後期（具体的には鈴木内閣の発足から宮澤内閣の終了まで）の各常任委員会における自民党議員の発言の実態を、簡単なデータの提示と事例研

究を用いて分析する。最後に、第五章で、本稿の議論の要約とその含意を述べると同時に、本稿の議論を発展させるために行われるべき研究の展望について述べる。

## 第二章 諸外国との比較からみた日本の国会と委員会制度

### 第一節 変換型議会とアリーナ型議会

比較議会研究の最重要業績のひとつである Polsky (1975) によると、世界の議会は、その機能に応じて、二つのタイプに分けられる。第一のタイプは「変換型議会」と呼ばれる、社会からの要求を、個々の議員が実際に法案等の形に変換するものである。第二のタイプである「アリーナ型議会」とは、議会は、与野党が次の選挙を意識して、争点を明確にしつつ、有権者に自党の優越性をアピールするための場である。

両者の違いを生み出す最大の要因は、政府と与党派との間の関係であり、それは主に、大統領制と議院内閣制という、憲法上の制度の違いに起因する。変換型議会の代表的な国であるアメリカは大統領制であり、厳格な三権分立が基本原理であるため、議会は大統領と対峙するために、独自に法律を作成する。また、議員と大統領とは別々に選挙で選ばれるため、大統領と同じ政党の議員にとって、大統領に従うインセンティブが小さい一方、大統領と異なる政党の議員にとっても大統領に反対するインセンティブもまた小さいため、これが、アメリカ連邦議会において政党規律が弱い一因となっている。一方、典型的なアリーナ型議会であるイギリス議会は、立法府の多数派が、首相をはじめとする執政府を選出することで立法と行政が融合している議院内閣制がその基本原理である。議院内閣制の下では、与党議員にとっては、与党首から選ばれる首相に従うことが、自らのキャリアパスにとって重要であり、首相は、強いリーダーシップを、自らの党の議員と官僚に対して発揮することで、自党が掲げた政策を実

現させるのである。一方、野党は立法過程においてほとんど実質的な法案作成に関わることができないために、議会の場では、専ら、自らの政策的立場を明確にして与党に論戦を挑むことで、来たる選挙に備えて有権者の支持を拡大することを目指すのである。

しかし、世界の議会を交換型とアリーナ型の二分法によって分類することは、現実の各国の議会を理解するには単純すぎるため、あまり意味がない。とりわけ、議院内閣制の議会の間では、どの程度議会が実質的な法案の作成や修正を行っているのか、あるいは、どの程度国民に開かれた形で討議が行われているのかは異なる。たとえば、大山(二〇三A)は、イギリスの議会は、議院内閣制の中でも、「ウェストミンスターモデル」と呼ばれる特殊なタイプであると位置づけ、大陸ヨーロッパ諸国の議会とは大きく異なるとする。

したがって、ある国の議会が、どの程度交換型で、どの程度アリーナ型であるかといったヴァリエーションを決定するものとして、憲法上の統治機構の違いだけではなく、そこから派生する様々な要因群を考えなければならぬ。第一の要因群は、憲法のみならず、慣行等も含めたフォーマルな議会の「制度」である。本稿の主眼である委員会制度もこの中に位置づけられる。アメリカのように、議会が独自に法律を作成しなければならない場合、技術的に高度で、かつ効率的な立法を可能とするためには、議員の間で専門分化する必要がある、そのため、委員会の権限は強くなる。しかし、議院内閣制の国、とりわけ大陸ヨーロッパ諸国においても、三権分立は程度の差はあれ志向されている。政府と与党議員の方針が異なる場合、(野党だけでなく)与党議員が政府に対して抵抗を行うこともあり得るが、その際、委員会をはじめとする議会の制度によって、そういった抵抗の実効性が左右されると考えられるのである<sup>9)</sup>。ただし、委員会の強弱にも、憲法に起因する政府と与党会派との関係が大きく影響していると考えられる。たとえば政府と与党の融合の度合いが高いイギリスでは、閣僚が委員会審議をリードする一方、大陸ヨーロッパでは、閣僚は委員会の委員にならないのが通例である(大山 二〇三A、八六頁)。閣僚が委員

会審議に関わる場合は、そうでない場合と比べて、委員会での審議や議決が政府の思惑通りに行われることは、想像に難くない。

第二の要因群は、「アクター」、とりわけ政党規律の強さである。現代の議会は、政党の存在を前提としており、すべての議会政治は「政党議会政治」であるといっても過言ではない(岩井 一九八八、一一―一二頁)。となる、議会における政党の行動、とりわけ、政党規律の強さは、どの程度、政党が議会戦略として交換に重点を置くのか、あるいは討議に重点を置くのかを左右する。政党規律の強さを決める要因として、やはり議院内閣制と(アメリカの)大統領制の違いをあげることができ、その点では、憲法に定められた統治機構に関する制度的要因が、ここでも間接的に、交換型かアリーナ型かというタイプの違いを規定しているといえる。政党規律が弱いアメリカ連邦議会では、議員は、委員会を活動の中心の場として、実質的な法案の作成作業や、公聴会による利益団体や政府との調整などを行っている。その理由のひとつとして、憲法上、議員が対抗する相手は、他党の議員集団ではなく、大統領であることによる。一方、議院内閣制の国では、政党規律が強い(あるいは、そもそも政党や会派が議会での基本単位である)ため、同じ政党に所属する議員と政府・与党が一堂に会する本会議が主な舞台となる。また、政党規律が強い以上、法案の採決の結果は、議席の過半数を占める与党の意思のみによって決定される。したがって、野党にとっては、法案の対案や修正案を可決させようとする「変換」作業の効果は乏しく、野党は、主に本会議での討議において、党首を中心として政府・与党を追及することで、有権者に対してアピールをして、次の選挙での勝利を期す戦略をとるのである。

## 第二節 変換の場としての委員会、討議の場としての委員会

以上の議論より、委員会とは大統領制において個々の議員を単位として「変換」を行うために設けられた制度で

あり、逆に本会議とは議院内閣制において政党単位で討議を行うアリーナである、という理解につながるかもしれない。極端に言えば、日本を含む議院内閣制の国は、政党政治を基礎としているため、委員会重要ではない、と考えられるかもしれない。しかしながら、諸外国の委員会の実態を概観してみれば、大統領制 委員会中心主義 変換型議会と、議院内閣制 本会議中心主義 アリーナ型議会といった単純な二分法では、各国の委員会の機能のすべてを捉えられないことがわかる。

まず、ある国の議会が、変換型であるかアリーナ型であるかを規定する要因のひとつとして、前節では、「政党規律の強さ」を指摘したが、政党規律の強さは、同じ議院内閣制を採用する西欧各国でも大きく異なっており、それは、統治機構以外の要因が重要であることを示唆している。それ以外の要因で最も重要なものは、選挙制度をはじめとする選挙政治である<sup>10)</sup>。議会内における政党規律とは、党首や党執行部が、自らの会派の議員の行動をコントロールすることであり、その強さは、個々の議員が、法案への造反行動など、党執行部の意に反した行動を行った場合、どれだけ党執行部が有効に処罰できるかによる。議員は次の選挙での再選を目的とする、という、Mayhew (1974) 以降のアメリカ議会研究で広く採用されている議員行動に関する仮定が妥当であるとするならば、政党規律の強さは、どの程度議員の公認や再選が党組織に依存し、党執行部によって左右されるかによる。議員が自前の組織やリソース等によって再選することができればできるほど、党執行部や執政府からの議員の自律性は強まり、執政府が議会をコントロールすることが困難になる(伊藤 二〇〇〇、一三五—一三六頁)。同様に、アメリカ議会において政党規律が弱く、そのため個々の議員が委員会を中心に活動する理由は、三権分立の理念によるものだけではない。選挙において、議政党が、候補者の選択や選挙資金等の援助などの機能を果たしておらず、議員が個人を主体として予備選挙を勝ち上がり、独自に選挙活動を行うことで当選していることによるのである。議員が自らの再選可能性を高めるために有効な手段は、議会において、それぞれの議員を支援する利益団体や選挙区の利

益となる政策を追求することである。そして、政策領域ごとに細分化された委員会は、議員がそれぞれの特殊利益を追求するには最適の場所なのである<sup>11)</sup>。

第二に、各国の議会における委員会の実態を具体的に検討すると、委員会においては、変換機能と討議アリーナとしての機能は、必ずしもトレード・オフの関係になく、それぞれの機能の強さには、国によってヴァリエーションがあることがわかる。変換型議会の典型であるアメリカ連邦議会においては、委員会は、議院からある程度独立して、付託案件の審査とともに議院の活動を代行し、議院活動における主導的な役割を果たす。すべての法案は、本会議に先立ち、議長によって委員会に付託される。もちろん、法案に実質的な修正を加えることがアメリカ議会の最大の機能であり、諸外国の委員会と比較して最も際立つ特徴である。しかしながら、ここで見逃されてはならないのは、委員会は、各議員にとっては、かならずしも変換を行う場である必要はないということである。ふたたび Mayhew (1974) によれば、議員は再選を目指すために、功績を誇示すること (credit claiming) や、政治的ライヴァルと比べて自らの政策態度を明示する (position taking) などを行う。ところが、これらの行為は、実際の法案の修正を目指すよりも、むしろ、法案の修正や成立を度外視して、討議を行うこと自体によって政治的な得点を稼ぐためのものである。

実際に、変換機能と並んで、討議アリーナとしての機能が、アメリカ議会における委員会の機能として重要であることを示す論拠を挙げておく。まず、委員会の第一の仕事は、法案の篩分け (スクリーニング) を行うことである。一議会 (二年間) 約二万件にも上る法案の中から、審査に値する法案を選別するために、委員会や小委員会による分業が行われるのである (前田 一九九七、九七—九八頁、オレセック 一九八二、五三頁)。その二万件も法案の中には、著しく実現性に欠けるものや、法案の体裁すらなしていないものまで含まれる。過去の研究がインタヴュー等の資料を用いて明らかにしたように (たとえば森脇 二〇〇二)<sup>12)</sup>、議員は、法案を提出すること自体

を、選挙区や支持者への政治的なポーズとして用いていることが、この数字からうかがえる。もうひとつ指摘しておくべき点として、委員会が法案の実質修正 (substance) に先立って開催する公聴会は、官庁官吏、関係議員、利益団体代表、学識経験者、関係市民等が出席し、基本的に公開されるが、公聴会で述べられる類の情報は、公聴会の開かれるずっと以前に各委員が人手済みであるため、公聴会を開く意味は、重要法案を公開討論にかけて、マスコミに広く報道してもらおう点にある (オレセック 一九八二、七三頁) といわれる。

他方、議院内閣制における委員会の実態には大きなヴァリエーションがある。それどころか、本来アリーナ型議会に位置づけられる西欧諸国の委員会には、国によっては、討議機能が低く、逆に変換機能が高いものもみられる。典型的なアリーナ型議会であるイギリス議会では、委員会は本会議のミニチュア版といわれる。委員会は議院の統制下に置かれ、委員会の権限を付託案件の予備的審査に限定し、その最終的決定は議院に留保される (前田 一九九七、四〇頁)。イギリス議会上院の常任委員会は、分野別の編成ではなく、AからHまでの記号で呼ばれ、法案はそれらの委員会に順次、機械的に付託される。もともと常任委員会が導入された目的は、本会議での法案の渋滞解消のため、複数の委員会を設けて並行審査を行うことにあった (大山 二〇〇三A、三二頁)。閣僚は担当法案の審査を行う委員会の委員となって議論をリードし、本会議同様の政府対野党の討論が展開される。

しかしながら、大陸ヨーロッパの議会の委員会制度は、それとは大きく異なる。大陸ヨーロッパの議会の委員会に共通する特徴は、第一に、政策領域ごとに常任委員会が編成されることから、イギリスの委員会と比べて、個々の議員が専門的な観点から法案を審査することが期待されている。第二に、各委員会の委員は実質的な修正を行うことが求められている。たとえば、実質的な修正を担保する規則として、委員会審議は実質非公開であることが多い。その趣旨は、政府あるいは政党幹部の影響力が届きにくくなることに加え、非公開にすることで自由な意見交換を可能にすることだといわれる<sup>13)</sup>。また、委員会の公開の他、欧州大陸型議会の委員会の間にも、法案付託時期

(本会議の前か後か)・法案提出権の有無・政府法案の修正権の有無・審議時間の制限 (本会議が決定するか委員会が決定的か)・証言および書類提出要求の可否等のヴァリエーションがあり、これらによって、委員会がどれだけ実質的な変換を行うことができるかが決まる (各国の委員会制度の詳細は大山 二〇〇三A、八八 八九頁を参照<sup>14)</sup>)。

これら二つの点を敷衍すれば、各国の委員会制度は、委員会の実態のみをとりあげて検討する余地があるといえる。すなわち、各国の委員会の変換機能とアリーナ機能の高低を規定するものは、大統領制と議院内閣制という統治機構全体との間の整合性や、変換機能と討議アリーナ機能のトレード・オフの関係だけでなく、選挙政治における政党の強さや、どのように委員会制度自体が設計されているかによる。たしかに、たとえば、委員会審議の公開度が高ければ討議機能は高くなるかわりに、変換は委員会とは別の非公開の場で行われる、という点において、トレード・オフの関係は認められる。しかし、それを補って余りある権限が委員会に与えられている場合や、委員会内の立法過程において、公開度の高い会議と低い会議が上手く配置されている場合は、アメリカ議会の委員会のように、討議と変換の両方の機能を果たすことができることが考えられるのである。

### 第三章 日本における国会の機能と委員会の機能

#### 第一節 先行研究における日本の国会と委員会の位置づけ

前章では、制度要因と非制度要因に分けて、欧米各国の議会のヴァリエーション (第一節) と委員会制度のヴァリエーション (第二節) を説明してきた。本章では、これを踏まえた上で、日本の国会における委員会制度に新たな位置づけをあたえる。日本の国会は、公式の制度にのみ着目した場合、変換型とアリーナ型の中間に位置づけら

れるといわれることがある。これは、議院内閣制という統治機構の骨格にアメリカ型の委員会制度が後から足された、というニュアンスを含んだものである。しかしながら、この、「中間」というものが意味するものは、これまであまり考えられていなかったように思われる。むしろ、議院内閣制とアメリカ型の委員会制度は本来相容れないものと考えるのが自然である。たとえば、もし委員会において、個々の議員が再選動機に基づいて変換作業を行っていたら、それは政党を基本単位とする議院内閣制にとって有害であるだろうし、逆に、国会全体において政党政治の論理を貫徹させよとすれば、それは委員会が本来予定している機能を犠牲にするという批判につながる。

では、現実の日本の国会では、議院内閣制とアメリカ型の委員会制度を同時に持つという矛盾をどのように解消しているのだろうか。結論を先に述べれば、国会の委員会は、変換作業を行う機能は、強い政党規律や政府・与党間の「事前審査」のために、（少なくともアメリカや大陸ヨーロッパ諸国の委員会よりは）高くないものの、そのかわりに、討議アリーナとして高い機能を果たすことによって、個々の議員、とりわけ与党議員の多様な再選動機を満たしていると考えられるのである。

以下、この点を具体的に述べるために、前章で提示した枠組みにしたがって、制度要因と非制度要因（政党規律）の二点から日本の委員会制度の機能を検討する。日本の委員会制度は、制度だけをとりあげれば、世界的にみて、アメリカ連邦議会の委員会制度に最も近い。具体的には、政策領域ごとに委員会が編成されていること、（法案が委員会に付託される前に、野党の要求により議院運営委員会預かりになるという、いわゆる「吊るし」が行われることがあるもの）法案は必ず委員会に付託されること、委員会審議は原則非公開とされているが、事実上会議録が公開されており、世界的にも公開度が高いこと（大山 二〇〇三B、一一一頁）、委員会で可決されるまでは、本会議は法案に一切触れないこと（大山 二〇〇三B、一〇六頁）、などが指摘できる。

一方、非制度要因である政党規律の強さに関する一般的な理解は、以下のとおりであろう。国会内での政党規律に関しては、アメリカはもちろんのこと、大陸諸国の議会内会派と比べても、政党は一枚岩で行動する傾向にあるといわれている。その理由のひとつは、西欧諸国では議事運営の主体である「会派」に組織としての実体がなく、国会内においても政党が事実上の単位となっている（大山 二〇〇三B、四四 五六頁、一三三 一四四頁）のに対し、日本の国会においては、会派に組織としての実態がともなっていることである。他方、院外での政党規律は、大半の大陸諸国よりは弱いといわれる。これは、とりわけ、五五五体制時代に一貫して与党の座にあった自民党に顕著であった。その原因は、第一に、西欧諸国と比べて政党組織が社会に根付いていないことである。選挙を初めとする政党活動は、政党がトップダウン式に行うよりも、個々の議員や地方支部、あるいは議員個人を支持する各種団体の組織力によるところが大きい。第二に、日本に特有の選挙制度であるウェストミンスター型民主主義の構成要素である小選挙区制と、欧州大陸型民主主義の構成要素である比例代表制では、それぞれ、全く異なる政党システムや政策過程を生み出すことが知られているが（たとえば Liphart 1999）、どちらの選挙制度における選挙運動も、政党が基本的な単位となっていることが共通している。これに対して、五五五体制の日本で採用されていた中選挙区制では、一つの選挙区から複数の候補者を擁立することが、ある政党が過半数を確保する上では不可欠であった。同じ政党の議員同士が選挙競争を行うことになり、その結果として、自民党議員は、これまで多くの論者によって指摘されてきた、政党指導部よりも派閥により規律される政治活動（岩井 一九八八、三〇頁・竹中 二〇〇六）だけでなく、政策領域や支持団体における住み分けや、地域的な住み分けを行うようになった（建林 二〇〇四）。

以上をまとめると、日本の国会における委員会は、先進諸国の中で最もアメリカに近い制度と、政党よりも個々の議員を行動単位とする各党の事情により、きわめてアメリカに近い機能を果たしているとも考えられそうなので

ある。じつは、制度要因と政党要因の二つの変数から先進各国の委員会制度を分類した場合、日本の委員会制度は、制度の面だけでなく、機能の面からみても、ウェストミンスター型よりも、委員会制度が発達して政規律が強い大陸型にちかいかいことは、すでに、伊藤（一九八七）によって指摘されている。伊藤（一九八七）による説明は、主に、次項で詳述する Mochizuki (1982) に依拠して、委員会とは、会期制や国会の議事コントロールの権限と関連して、議会のヴィスコシティ（粘着力）を高めるために機能し、その結果、法案を修正させたり廃案に追い込んだりするというものであり、これは「変換機能」に主に注目した国会機能論であった。しかし、この議論に残された問題点は、第一に、委員会がある程度の変換能力をもっていることは認められるにしても、事前審査制の存在や、本会議での政規律の強さを考えると、日本の委員会が、他国の委員会と比べて高い変換機能をもっていると考えたことには、無理があることである。第二に、より重要な点として、この議論は、あくまでも与野党の対立を前提としたものであり、議員個人、とりわけ与野議員が政府の方針から逸脱するインセンティブが考慮されていないことである。

繰り返すが、これまで見落とされがちだった視点は、委員会が果たす、討議アリーナとしての機能である。議会が変換型かアリーナ型かを決める要因が、大きく分けて、制度と政規律であるという前章の議論にしたがえば、日本の議会は、制度的には独立性の高い委員会を採用していながら、それが変換のために用いられておらず、かつ、院内における変換のための党議拘束が強いにもかかわらず院外での政規律が弱いとするならば、議員は、委員会を変換の場として使えないかわりに、討議アリーナとして利用することに傾斜していると考えられはしないだろうか。この主張をより明確にするために、これまでの研究で行われてきた議論を、変換機能と討議機能に分けて、詳しく検討し、その問題点を指摘する。

#### 一 委員会の変換機能に対する評価

日本の国会において委員会が無能であるというとき、それは「変換」のために存在するアメリカ型の委員会を十分活用していない、という批判だった。たとえば、大山（二〇〇三B、一一〇頁）によると、日本の委員会では法案修正は活発といいがたく、いわば宝の持ち腐れの状態であるという。その一方で、議院内閣制の国会の場で変換が行われること期待することがそもそもおかしい、という議論もある。委員会の変換機能が小さいことを病理ととらえるか、当然の現象ととらえるかはともかく、いずれにしても、日本の委員会を議論する場合、その変換機能ばかりに注目が集まってきたことは間違いないように思われる。

かつての通説であった「ラバー・スタンプ論」は、日本政治の実質は官僚が支配しているという「官僚優位論」をその根拠としていた。ラバー・スタンプ論は、内閣提出法案の割合が世界的にきわめて高いうえに、その修正率も低く、かつ、議員立法は提出率・成立率ともに低い、しかもそれらの傾向は年々顕著になっている<sup>15)</sup>、という主張を行い、結論として、委員会は中央省庁に対して従属しており、委員会で変換を行うべき国会議員は、その能力をもち合わせていない、と論じていた。

一方、一九八〇年代になって、官僚優位論を批判する形で、「政党優位論」（および、その元となる「多元主義」による日本政治理解）が登場してきた。待鳥（二〇〇一）によれば、大きく分けて二つの方向性の研究が、この時代に登場した。多元主義的な国会研究の第一のタイプである、国会内における議事手続きや慣行の研究の代表は、Mochizuki (1982) による「粘着性論」である<sup>16)</sup>。粘着性論は、主に、立法過程における野党の影響に注目した議論である。粘着性論によると、委員会は、野党が抵抗による引き伸ばしを行うために設けられている制度のひとつであり、討議をしないことにより、政府・与党から譲歩を引き出すための手段としてとらえられている。また、谷（一九九五、第一章）は、保革伯仲期に内閣提出法案の通過率が低下したことから、野党の影響を認めている<sup>17)</sup>。

これらの議論は、委員会の変換機能を認めているものといえるかもしれないが、これはあくまでも消極的な影響力の行使であり、アメリカ連邦議会における委員会のように、技術的な観点や、利益団体や専門家等の社会アクターの意向を反映しながら、与野党議員が積極的に協力して修正を行う、という観点に乏しい。しかも、実際に譲歩が行われる場所は、議院運営委員会であったり、各党の国対委員の間の話し合いであったりするのであり、必ずしも委員会のメンバーが主体となって変換作業に関わっているとはかぎらない。

多元主義に基づいた国会研究として、第二に、国会の場にとどまらない、広い意味での立法過程における自民党や自民党議員の研究を挙げることができる（佐藤・松崎 一九八六・岩井 一九八九・猪口・岩井 一九八七）。この系譜に属する研究は、自民党一党支配の時代が続くにつれ、特定の政策領域に関心と専門知識をもつ、いわゆる「族議員」と呼ばれる国会議員が、政策決定過程に実質的な影響力をもってきたことを論じている。五五年体制の時代における自民党の派閥を中心単位とする政治過程、すなわち、政党指導部の拘束力に限界があったことは、先述した中選挙区制によって助長されていたことは、多くの論者が指摘しているが、選挙制度が国会での立法過程にあたえていた影響は、派閥と党執行部の権力関係だけでなく、自民党議員間の政策領域ごとの住み分けをその一因とする、族議員の台頭である（猪口・岩井 一九八七）。そして、族議員台頭を促したのが、他ならぬ委員会制度である。つまり、それぞれの常任委員会が官庁と対応する形で設置されたために、委員会に所属する議員と官僚制とが省庁を単位として密接な関係になることを助長することになった。また、委員会制度を核として、各省庁を単位とする族議員の形成を容易にすることになり、議員と官僚との独特の関係を生み出すことになったのである（岩井 一九八八、五一頁）。

しかし、皮肉なことに、アメリカ型の委員会制度という公式な制度が一因となって生み出された族議員が、自民党内部の非公式な場で、「事前審査」と呼ばれる変換作業を行うようになったのである。政府が作成した法案に対する自民党の党としての方針は、まず、自民党政務調査会（政調会）の下部組織である「部会」で実質的な審議と検討が行われるが、その部会は、国会の委員会や省庁に対応する形で設置されている。そして、政調会を通過した法案は自民党総務会で全会一致制により議決され、そこで決定された法案には党議拘束がかかる。閣議で議題とされる法案は、官僚、与党議員および利益団体の「鉄の三角同盟」が協議し、到達した結論であるから、たとえ首相といえども軽々しく法案の内容に手を加えることができず、閣議による決定は形式的な手続にとどまる（大山 二〇〇三A、二二二頁）。そして、委員会を含めた、国会での審議開始後は、与党議員には活躍の余地はほとんど残されておらず、審議を簡単に済ませることのみが与党の任務になってしまっている<sup>18)</sup>。

まとめると、野党の変換能力を指摘した粘着性論と、陣笠議員を含む自民党議員の変換能力を論じた自民党研究は、ともに、変換作業は、それぞれ、国対政治の場や自民党内部といった非公式の場で行われることを論じている。事前審査制や族議員現象は、「官僚優位論」や、その国会版である「ラバー・スタンブ論」を批判する文脈では肯定的に評価されてきたが（たとえば、佐藤・松崎（一九八六、八二―八三頁）、裏を返せば、国会という公の場で変換が行われないという批判の根拠ともなってきたのである）。

同じように、国会は、与党が法案の生殺与奪権を握ることによって、官僚を統制するための手段であると考えられた増山（二〇〇三）も、やはり委員会での変換機能には懐疑的であるといえる。増山（二〇〇三）の主題の一つは、これまでのラバー・スタンブ論や粘着性論を、「観察主義」であると批判することである。法案の実質的な修正は委員会の前の段階で終わるし、そもそも与党がのまないような法案を官僚は作成しないし、与党内で意見が分かれる法案を、政府はそもそも提出しない。となると、公開性の高い委員会の中で行われる審議は、法案の本質をなんら変えるものではなく、与党は肅々と委員会を進めることが主な仕事となる。

## 二、討議の場としての委員会に対する評価

以上のような議論に対して、福元(二〇〇〇)は、「僅かばかりの廃案や修正に一喜一憂するのは虚しいばかりでなく、いささかの外れな問題設定だと言わざるを得ない」(福元 二〇〇〇、六頁)と述べ、かわりに、国会の討議機能を重視することを主張している。そこで、本項では、国会の討議機能について検討する。

これまで、討議の場としての委員会の機能は、相対的に見落とされがちだったが、これまでの国会研究からは、三つの議論に要約することができる。第一の議論は、先述した「ラバー・スタンプ論」の延長で、委員会は、官僚が主体となって作成した法案等を追認する場である、という議論である。これは、とりわけ戦後すぐの時期において、政治家と比べて官僚が、専門知識や行政能力などの政策能力において優れていた時代を念頭においたものであるといわれる。委員会において、大臣や政務次官ではなく、官僚の代表である「政府委員」が答弁を行うことなどが、その主な論拠である。

第二の議論は、五五年体制の定着が、むしろ、委員会の審議の形骸化につながったことを指摘している。これは、国会外における族議員の役割を重視する議論の一環といえそうである。たとえば、河(二〇〇〇)は、五五年の国会法改正と、五五年体制の成立以降、議会の審議機能が低下していると論じているが、委員会の討議機能についても、政府提出法案に対する委員会修正率の低下、委員会審議において、一度も発言しない議員の増加・政府委員の発言の割合の増加、などの点を挙げており、同じく低下していると論じている。その原因のひとつとして事前審査制や、委員会の定例日制度の整備をあげているのである。

第三の議論として本稿が注目するのが、河(二〇〇〇)の議論と対照的に、委員会は実際に議論を行うための場である、という説である。大山(二〇〇三A、二二八-二二九頁)は、審議時間の長さと同回数ともに、世界的にみて低い水準にあることを理由に、本会議の形骸化が著しいことを指摘する一方で、委員会審議の実態は世界的

にみて遜色なく、ある程度時間をかけて審議している、と述べている。ただし、大山が指摘している委員会審議論とは、変換のための討論ではなく、Polsoy(1975)がいう「アリーナ型議会」が描くような、政府・与党と野党の間の論戦である。日本の国会では、イギリスと比べても閣法の割合が高いため、国会内の審議過程全般を通して、党派性に沿った議論になりがちだといわれる。実際、審議の実態も、政府と与党派との協議あるいはクロス・パーティーな議論によって法案の変換を目指す審議は乏しく、ウェストミンスター型に近い(大山 二〇〇三A、二二五頁)という指摘がなされる。<sup>19)</sup> 同様に、国家は与野党が戦うアリーナであると論じた福元(二〇〇〇)にとつて、委員会は、野党が審議をしないことによる抵抗を行う場でもあれば、与野党対決の場である場でもある。福元(二〇〇〇、第二章)の、戦後の全政府提出法案の分析は、政治的重要性の高さによって、討議の様式は、審議が何度も行われる「討議型」、審議が行われない代わりに議事引き延ばしが行われる「粘着型」、ラバー・スタンプ論がというような党派的对立のない「標準型」のいずれかになると述べている。また、従来、五五年体制の時代に保革両陣営を分けてきたといわれてきたイデオロギー的争点が必要しも強い対立ではなく、逆に、再分配的争点が弱い対立とはかぎらないことを実証している(福元 二〇〇〇、第五章)ことは注目に値する。

以上がこれまでの研究における委員会の討議機能の位置づけである。まず、委員会審議が形骸化しているとする、第一、第二の議論については、本稿では、その妥当性を正面から疑いたい。たしかに、委員会の中では、陣笠議員が自由に発言できるかという点、そうではない。大井(一九八八)<sup>20)</sup>によると、国会における論戦は、野党の質疑に對し、自民党政権である政府側が応答するパターンが定着しているため、自民党議員の国会での発言は、閣僚にならない限り極端に少ない。しかし同時に、族議員としてキャリアパスを積み重ねる場合、当該委員会において、法案や条約の委員会審議に先立ち、賛成の立場から与党質問に立つ機会が与えられる。一方、野党についても、重要な案件については委員を差し替え、差し替えられた議員が質問を行うことを頻繁に行っている。委員の差し替えの実態に

については、本稿は直接対象としないが、少なくとも、野党は、場合によっては、委員会審議に相当のエネルギーを費やしていることだけはつかえる。また、野党委員は、事前審査に関わることができないだけに、委員会審議で法案の問題点を指摘する機会を多く与えられるが、野党にも、自民党の族議員のように、同じ委員会に何期も所属し、発言を繰り返す議員が存在している（伊藤 一九八七・大井 一九八八）。すなわち、与野党ともに、特定の政策領域に関わっている議員は相当数存在しており、族議員の活動の余地が大きい委員会であれば、比較的自由な討議が行われているということが、十分に考えられるのである。日本の国会に限らず、各国の議会において、時間や労力の大半は、取るに足りない法案の処理であったり、間違いなく全会一致で可決される法案をルーティン的に処理したりすることに費やされるものであり、政府委員の答弁が委員会の時間の大半を占めるからといって、それは、委員会が形骸化していることや、官僚が立法過程を支配していることの根拠では到底ありえないのである。

第三の議論である、与野党のアリーナ論については、高い説得力があると筆者は考える。しかし同時に、それが全てのストーリーではないことを指摘したい。第一に、委員会が、他国の本会議のような与野党間の討議が行われる場ととらえる見方は、主に予算委員会が念頭におかれていると思われる（たとえば大山 二〇〇三A）。しかし、予算委員会のように、全ての大臣が出席し、国政全般を議論できるようなオールマイティな委員会は、日本に特有のものであるために多国間比較の対象とはなりづらいし、そもそも、予算委員会だけをとらえて、日本の委員会制度の実態を一般化することはできない。第二に、福元（二〇〇〇）の議論ならびに実証分析における分析単位は、専ら政党である。しかし、対立の中身となっている政策領域は何であれ、党派的な対立が、五五年体制の時代の政治過程の全てではない。五五年体制の時代の自民党政治とは、自民党が包括政党化し、個々の議員が個別の利益を求めて、党内で対立と妥協を繰り返した政治でもあった。伊藤（一九八七、一三九 一四〇頁）は、内閣提出法案の全てが必ずしも与党内の完全な合意を得たものでなく、国会過程の途中で与党内の意見の食い違いが表面化し、

それが国会運営や法案審議にスピル・オーバーすることがあると述べている。これは、党内での事前審査に関わっている陣笠議員が、スピル・オーバーを起こすことを想定して党執行部は法案を提出することもあることを示唆しており、また、この現象は、族の台頭によって顕著になったという。対する野党も、特定の利益集団による「丸抱え」的構造をもち、社会的利益の包括性は自民党よりも低い（若井 一九九八、三三頁）というのが通常の理解であるが、各議員が個別的な利益を求めてそれなりの果実を得ることを目指していた時代であった。

与野党ともに、議員が特殊利益を求める理由は、選挙である。国会を討議アリーナととらえる根拠のひとつとして、再選を視野に入れた有権者へのアピール、という点がある。しかし、中選挙区制の下では、議員が主に念頭におく有権者とは、政党ラヴェルに基づいた投票を行う党派的な有権者個人というよりも、有権者の集合体である選挙区や支持団体であろう。陣笠議員といえども、党組織が弱く、かつ、同じ政党から立候補する候補者との競争にさらされる中選挙区制の下では、次の再選のためには、程度の差はあれ自分の力に頼らなければならない。とりわけ、自らが属する派閥が強みを持っていない委員会や政調部に配属された議員の場合、独自に当該の政策領域について勉強や活動をしていること、そしてそれが選挙区のためになることをアピールしなければ、再選はおぼつかない。つまり、委員会の場において、党ベースの討論以外の討論を行うインセンティブがあることが十分に考えられるのである。たしかに、自民党若手議員は、政調部会を話することはできるかもしれないが、それは公にはされず、一般有権者に対するアピール度という点については弱い。政調部会ではなく、委員会という場でこそ、公に向かつて討議を行うための制度が整備されているのである。仮に、福元（二〇〇〇）が論じるように、政治的重要性がそれほど高くない争点では、与野党の首脳・議院運営委員・国会対策委員等は、審議を避ける傾向にあるとしても、特殊利益を追求する議員たちにとっては、委員会こそが、自らの立場を有権者に表明するための貴重な場であったと考えられるのである。<sup>(12)</sup>

## 第二節 委員会審議の類型化

以上、日本の委員会とは、討議機能のみに注目した場合、アメリカ連邦議会における委員会と同じような討議が行われる余地があると考えられる、ということ論じてきた。したがって、アメリカにおける委員会制度の実態に関するこれまでの研究は、ここで検討するに値する。しかしここで問題となるのは、これまで、議会の討議機能について言及される場合、それは、議院内閣制における与党と野党の対立を念頭においたものであった、ということである。討議とは、議員が誰かを代表して、その誰かのために行うものであるが、政党規律がきわめて緩やかなアメリカ議会では、討議の内容は、政党を代表したものであるとはかぎらない。より根本的に言つと、アメリカ連邦議会の委員会は、誰のために、どのような機能を果たしているかについて、一致した見解がないのである。委員会の機能をめぐる理論は主に三つ——「分配理論」・「情報理論」・「政党理論」——に分かれる<sup>23</sup>。これらの理論は、主に交換機能を念頭においたものであり、本稿の関心である討議アリーナとしての機能とは直接関係はないため、ここでは、主に、委員会は誰の利益のために機能しているかについて全く視点が異なっていることに注目したい。

まず、「分配理論」(Shepsle and Weingast 1987; Weingast and Marshall 1988)は、委員会は、個々の議員が、(おそらく自らの再選可能性の向上に最も直接的に関係する)選挙区や支持団体の特殊利益を実現させるために存在するものであるとする。特定の政策領域に利害関係をもつ議員は、党派を問わず当該の委員会に所属し、そこで自分たちの利害になつた法案を作成する。これが本会議を通過することができるのは、異なる特殊利益を抱える議員集団同士で、「丸太ころがし」(logrolling)と呼ばれる、本会議での賛成票などの取引を行うからである。委員会が、鉄の三角形の温床であると批判されるとき、主に、交換理論が描く委員会像が、批判の対象となつていえる。「情報理論」(Krehbiel 1991)は、委員会は、効率的で専門的な立法のために存在しているとする。議論を尽くし、かつその上で、多数決によって物事を決定するには、本会議は時間が限られているだけでなく、何

が「良き公共政策」であるか、といった情報が不足している。委員会は、交換理論がいうような、共通の特殊利益を抱えた議員の集団が好き勝手に法案を作成する場ではなく、その他全ての議員にとつて、適切な情報を本会議に供給するために機能すると論じている。最後に、「政党理論」(Cox and McCubbins 1993)によれば、多数党指導部は、委員会を通じて連邦議会上院に影響を及ぼしているという。議員の委員会配属は党指導部の意向に沿つた形で行われ、特定の利害を持つ議員が特定の委員会に集中することはないという。また、多数党指導部は、本会議での議事進行規則や議事日程の設定によって、委員会をコントロールすることができる。

以上の三つの理論は、それぞれ、少ない要因によって政治現象一般を説明することを志向する。「合理的選択制度論」に基づいて議論を展開しているため、理論相互の対話のスタイルは、一方が他方の優越性を主張することが主である。しかし、同時に、それぞれの理論にはそれぞれ説得力があり、それだけに、理論間の論争が平行線をたどっているように思われる。筆者は、これは、それぞれの理論の根本にある、議員の行動動機に関する仮定が異なることによると考える。これまで、合理的選択理論に基づく議会研究は、議員は、次の選挙における再選可能性であるとする、Mayhew (1974)の仮定に依拠してきた。一方で、Feno (1973)は、議員の目的は、次の選挙で再選されること、議院内閣での出世、そして、「良き公共政策」の実現の三つであると仮定している。しかし、合理的選択理論に基づく議会研究では、この仮定は比較的受け入れられなかった。これは、複数の仮定をおくことは、ときに数理モデルを用いるモデル構築に際して複雑になりすぎる(待鳥 一九九六)ためであり、そのため、議院内閣の出世と「良き公共政策」の実現は、再選に付随するものである、という論理構成をとることで、再選のみを議員の仮定として考える処理することが行われたからである。

しかしながら、一方で、説明の明快さを犠牲にしても、それぞれの理論の折衷的な立場をとる研究も存在する。そのひとつが、委員会や、委員会が扱う政策によって政策過程が分かるといふ議論である。「政治アクターの力

関係が政策を決定する」という、行動科学革命初期における政策決定過程の分析の業績とは全く逆に、「政策のタイプが政治過程を決める」と論じた Lowi (1964) は、規制政策では Truman (1951) のグループ理論が描いたような流動的な政策決定が、分配政策では、後に Lowi (1969) が、「利益集団自由主義」(あるいは、一般に、鉄の三角形と呼ばれる)と断じた、当該官庁・議員・利益団体による排他的な政策過程が、福祉などの再分配政策では、ヨーロッパの政党政治のような、階級対立を反映した固定化した政策過程がみられるとした。

なぜ政策領域や委員会によって政治過程が異なるかを理解するためには、再び、Feno (1973) が参考になる。Feno (1973) は、「再選」、「出世」、「政策」の三つの仮定に基づいて、アメリカ連邦下院の六つの委員会における政策決定過程を分析している。委員会によって三つの目的のうちどれが最も重要であるかについては、帰納的に発見されているものであるが、ここで重要なことは、三つの目的を同時に目指すことは、ときには互いに矛盾する選択を迫られるということである。議員が、互いに矛盾する目的をもつ場合にどれを優先するかが、委員会単位で異なるということには、すなわち、委員会が扱う政策領域によって、政策過程が異なるということである。Feno (1973) によると、歳入・歳出委員会は行政府への影響力を最大化するために、院内での威信を求める議員が、郵政公務員問題委員会と内務委員会は、選挙民や支持団体の利益に直結するために、再選に強い関心をもつ議員が、そして、外交委員会と教育労働委員会は、特定の利害との関連が薄い代わりに、全国的に重要性が高い争点を扱うために、政策志向の議員が、それぞれ、委員会内の政策過程の特徴を決めるといふ。同じように、Deering and Smith (1997, pp. 91-96) によると、この委員会では、どの程度紛争の程度が激しいか、つまり、本稿の文脈では、どの程度党派的な討論が行われるか、を(すべてではないが)決定するのは、その委員会が全国レベルの有権者にとって政治的に重要な (salient) 案件を扱っているかであると述べている。つまり、利害関係をもつ有権者が多い案件(たとえば、全国レベルの問題、重要な問題、優先順位が高い問題)であればあるほど、委員会内での

党派的对立の程度が激しくなるのである。

さて、以上のような、アメリカの委員会機能に関する議論を踏まえると、日本の委員会審議はどのように理解することができるだろうか。まず、議員行動に関する仮定として、議院内閣制の下では、極力党指導部の方針に従うことで、院内における政党组织での出世を目指す、というものが唯一妥当なものであると考えられるかもしれない。しかし、アメリカ連邦議会における議員と同じように、議員は、院内での出世だけでなく、再選可能性と「良き公共政策」の三つを指すと考えることは、既に様々な研究で行われており(たとえば、建林(二〇〇四)、大きな問題は無いように思われる)。

これを正当化する最大の根拠は、日本のかつての中選挙区制における議員は、アメリカの議員と同じように、個人をベースとして、選挙運動等の政治活動を行うことである。したがって、党議拘束に違反しない限り、院内といえども、党の方針に逸脱する誘因を絶えずもっている、本稿では考える。そして、その逸脱の手段のひとつが、委員会審議である。分配的な委員会では、議員は、党の意向を多少逸脱しても、選挙区や支持団体に対するアピールを強く行い、さらに、場合によっては与党議員といえども、政府案に対して修正案や付帯決議案の可決を勝ち取ることを試みると考えられる。他方、与野党が党派的に行動するような政治的重要性が高い法案を扱う委員会では、党の締め付けが強いために、委員会審議も党派性を強く帯びたものになり、あるいは速やかに法案を通過させるために、与党議員は極力発言を行わないと考えられる。政治的重要性が高い委員会では、議員が党派的に行動するのは、政党規律が強いからだけではなく、それが議員個人のゴールに合致するからでもある。

福元(二〇〇〇、第五章)もまた、Lowi (1964) を参照しつつ、法案のタイプごとに討議の内容が違つことを実証している。しかし、同研究の関心は、あくまで与野党の対決のタイプ(審議することによる抵抗か、審議しないことによる抵抗か)であり、審議の内容は研究課題の範囲外である。また、同研究が扱っているデータも、審議

の回数と、法案提出から各種手続に至る長さだけである。対して、本稿は、討議の内容それ自体に着目することによって、委員会において、政党ではなく個々の議員が、党派的な討議を行うこともあれば、利益誘導のための討議を行っていることもあることを実証する。これが次章の課題である。

本章の議論の要約を兼ねて、次章で検証するべき事柄を述べる。第一に、イデオロギー的な内容を扱う委員会では、党派的な討議が行われ、分配型の利益を扱う委員会では、討議の内容は、党派的な対立から逸脱し、与党議員が行う討議の内容は、政府与党自らの選挙区や支持団体の利益に沿ったものとなる傾向にある。第二に、イデオロギー的な内容を扱う委員会では、与党議員の政策選好と政府与党の政策選好が一致しているかぎり、与党議員によって討議自体を行うインセンティブは大きくないと考えられる。逆に、特殊利益を扱う委員会では、与党議員はより頻繁に、あるいはより長く発言すると考えられる。

#### 第四章 五五年体制下における委員会審議の実態

##### 第一節 五五年体制後期の国会における自民党委員の全発言

以上の理論的な検討がどの程度妥当であるかを知るために、本章では、五五年体制後期における委員会審議の簡単な実証分析を行う。鈴木内閣が発足した第九二特別国会から、五五年体制崩壊の直接の契機となった宮澤内閣不信任案が可決された第一二六通常国会までの、一六の衆議院の常任委員会における、自民党所属委員の発言をすべてとりあげ、検討を加えることにする。<sup>26)</sup>ただし、首相・大臣・政務次官等、政府の立場としての発言、委員長・委員長代理等の議事進行役としての発言、そして、議員立法の提出者としての発言は除外した。

先行研究における指摘によると、議員の間で実際に人気がある委員会は建設・農水・商工の御三家といわれる。

人気の秘密は「カネやフダと深いかかわりを持つ」ためであると言われる(猪口・岩井 一九八七)。反対に、法務・外務・科学技術などは、「カネとフダ」にかかわりないから、わりと不人気である(前田 一九八七、四三頁)。つまり、議員にとって、委員会において発言を行うことが、議員個人のカネ(政治資金)やフダ(組織票)の獲得に強く関わるならば、より多くの議員が競って発言の機会を求めらるであろうし、可能な限り長い時間を発言することが考えられる。<sup>27)</sup>そこで、委員会ごとに、実際にどの程度自民党議員は発言を行っていたのかを調べた。

表1がその結果である。一六の常任委員会における自民党所属委員の全ての発言の回数(2)と、発言に対応する会議録の文字数(3)を数えた。加えて、そもそも委員会が頻繁に開催されることは議員個人の動機以外の要因が大きいと考えられるため、会議一回あたりの発言者数(2÷1)を、また、どの程度一人の議員が一回の会議で長く話しているかを知るために、発言者一人あたりの文字数(3÷2)を計算した。表1を概観したところ、まずわかることは、五つの指標すべてにおいて、委員会ごとに顕著なばらつきがみられることである。参考までに、それぞれの指標について、一六の委員会すべての標本平均の九五パーセント信頼区間から外れるもの、および、(他の委員会と比べて特殊性が高く、実際の指標においても外れ値となっているものが多い)予算委員会と議院運営委員会を除く一四委員会の標本平均の九五パーセント信頼区間から外れるものに印をつけた。

次にわかることは、概して、特殊利益を扱うことが多いと思われる委員会では自民党議員はより活発に発言を行い、そうでない委員会では不活発であることである。内閣委員会・外務委員会・大蔵委員会などでは、重要な政策領域を扱っているにもかかわらず、その内容が外交や国レヴェルでの経済など、カネとフダにつながりにくいものであるためか、会議あたり発言者数・発言者あたり文字数ともに少ない。一方、農林水産委員会・通信委員会・商工委員会など、「族議員」が特殊利益を追求している程度が高いとこれまでいわれてきた委員会では、会議あたり発言者数が発言者あたり文字数のどちらかが顕著に高く、もう一方も平均程度である。これは、どちらの場合も、

表 1：常任委員会における会議回数・のべ発言者数・会議録文字数  
第 92 特別国会 (1980) - 第 126 通常国会 (1993)

	会議回数 (1)	のべ発言 者数(2)	会議録文字 数(3)	会議あたり 発言者数 (2÷1)	発言者あた り文字数 (3÷2)
内閣委員会	258	103	289417--	0.399--	2809.9--
地方行政委員会	269+	144++	501509	0.535	3482.7
法務委員会	260	115	472930	0.442	4112.4++
外務委員会	238	96	381975	0.403-	3978.9
大蔵委員会	352++	115	214804--	0.327--	1867.9--
文教委員会	243	108	384301	0.444	3558.3
農林水産委員会	306+	236++	831659+	0.771++	3524
商工委員会	257	133	598464+	0.518	4499.7+
運輸委員会	196--	102	311278-	0.52	3051.8-
逓信委員会	179--	132	466621	0.737++	3535
建設委員会	194--	96	329511	0.495	3432.4
科学技術委員会	157--	79--	286053--	0.503	3620.9
環境委員会	151--	54--	270764--	0.358--	5014.2++
予算委員会	336+	161	1427430+	0.479	8866+
決算委員会	180--	96	427517	0.533	4453.3+
議院運営委員会	640+	108	123193-	0.169-	1140.7-
予算委・議院運営委を含む場合					
平均 (N = 16)	263.50	117.38	457339.1	0.477	3809.3
標準誤差 (N = 16)	29.25	10.13	76805.8	0.036	413.3
予算委・議院運営委を含まない場合					
平均 (N = 14)	231.43	114.93	411914.5	0.499	3638.7
標準誤差 (N = 14)	15.53	11.13	42849.9	0.034	208.4

++：両方の場合において 95 パーセント信頼区間より高い  
+：予算委・議院運営委を含む場合のみ、95 パーセント信頼区間より高い  
-：予算委・議院運営委を含む場合のみ、95 パーセント信頼区間より低い  
--：両方の場合において 95 パーセント信頼区間より低い

会派ごとに割り当てられた時間を、野党に譲ることなく使い切ると同時に、その使い方については、複数の議員で分けるか、一人の議員で使うかという違いがあることが伺える<sup>29)</sup>。

最後に、しかしながら、このパターンには多少の例外が存在することである。たとえば、「御三家」のひとつである建設委員会や、同じく特殊利益が多く関わると思われる運輸委員会では、会議あたり発言者数・発言者あたり文字数ともに多くないばかりか、会議が行われる回数自体があまり多くない。他方、法務委員会や環境委員会など、委員会に所属する旨みが見えにくいと思われ、一回の会議で長い発言を行っている例は見逃せない。

### 第二節 各委員会における自民党委員の発言の特徴

前節で提示した委員会ごとの自民党委員の発言の頻度と長さは、概ね予想通りであった。一方で、予想されるよりも発言が活発でない委員会や、その逆の委員会が少なからず観察された。単純に委員会を分析単位として数字だけを見るだけでは、これら予想外の観察に対して（もちろん、予想通りの結果についても）あまり確実なことはいえない。そこである。

そこで、それぞれの委員会で、自民党所属議員が何を発言していたのか、その内容の傾向を、ある程度印象論にならざるを得ないが、簡単に記述する。ただし、紙幅等の事情により、対象とする委員会を、人気が高く、それゆえ特殊利益に基づいた発言を行っていると思われる農林水産・商工・建設委員会と、その逆である法務・外務・科学技術委員会の六つに限定する<sup>30)</sup>。前田一九八七、四三頁を参照。表 2 は、表 1 のデータを、会期ごとに分けたものである。この表から一目でわかることは、どの委員会においても、（会期日数が二桁に満たない場合はともかく）会期ごとに数値にはらつきがあることである。

表2：各会期における会議日数・のべ発言者数・会議録文字数

内閣	国会	農林水産委員会				商工委員会				建設委員会							
		全期 日数	会議 回数	のべ発言者数	会議録文字数	全期 日数	会議 回数	のべ発言者数	会議録文字数	全期 日数	会議 回数	のべ発言者数	会議録文字数				
鈴木	第92特別	10	3	7	26751	2.333	3821.6	0.500	4576.0	0.500	4576.0	1	0	0	0.000	0.0	
	第93臨時	62	8	8	31195	1.000	3899.4	0.667	14015	0.250	7007.5	8	2	1	1325	0.250	662.5
	第94通常	167	20	13	46222	0.650	3476.6	0.588	6592.0	0.588	6592.0	15	3	2	31965	0.467	4569.5
	第95臨時	66	4	1	4160	0.250	4160.0	0.0	4555.0	0.0	4555.0	3	2	1	11361	0.667	5680.5
	第96通常	224	26	25	69096	0.962	2762.8	0.0	58943.0	0.632	4911.9	15	8	8	29686	0.533	3732.0
	第97臨時	30	1	0	0	0.000	0.0	0.0	0.0	0.0	0.0	1	1	0	0	0.000	0.0
	第98通常	150	17	9	31385	0.529	3487.2	0.0	41567	0.529	4650.8	9	5	5	22128	0.556	4425.6
	第99臨時	6	1	0	0	0.000	0.0	0.0	0	0.000	0.0	1	0	0	0	0.000	0.0
	第100臨時	92	2	1	3944	0.500	3944.0	0.0	0	0.000	0.0	0	0	0	0	0.000	0.0
	第101特別	227	29	18	59371	0.621	3296.4	0.0	50465	0.550	4696.9	11	8	4	47229	0.727	5903.6
中曽根	第102通常	207	28	22	68706	0.789	3123.0	0.619	69863	0.619	4612.5	12	4	8	8371	0.333	2092.8
	第103臨時	69	8	3	5999	0.375	1999.7	0.7	12656	0.429	4188.3	3	1	5	551	0.333	551.0
	第104通常	150	14	10	37434	0.714	3743.4	0.0	39205	0.611	3564.1	15	7	7	15540	0.467	2220.0
	第105臨時	1	0	0	0	0.000	0.0	0.0	0	0.000	0.0	0	0	0	0	0.000	0.0
	第106特別	4	2	2	5644	1.000	2622.0	0.0	0	0.000	0.0	1	1	0	0	0.000	0.0
	第107臨時	101	3	2	7785	0.667	3892.5	0.0	20551	0.625	4110.2	3	2	2	6770	0.667	3365.0
	第108通常	150	8	4	11636	0.500	2909.0	0.0	8492	0.500	2630.7	6	6	6	6359	1.000	1059.8
	第109臨時	76	10	5	12334	0.500	2466.8	0.0	9149	0.500	3049.7	4	2	2	10703	0.500	5351.5
	第110臨時	6	1	0	0	0.000	0.0	0.0	0	0.000	0.0	1	0	0	0	0.000	0.0
	中曽根・竹下	第111臨時	16	1	2	7170	2.000	3585.0	0.0	0	0.000	0.0	1	0	0	0	0.000
竹下	第112通常	150	14	12	32390	0.697	2696.7	0.0	15651	0.742	2393.5	14	11	11	23794	0.786	2708.6
	第113通常	163	7	9	27856	1.286	3065.1	0.0	9612	0.500	9812.0	2	2	0	0	0.000	0.0
	第114通常	175	11	10	27318	0.909	2731.8	0.0	9362	0.333	3120.7	7	2	2	1597	0.286	796.5
	第115臨時	6	1	0	0	0.000	0.0	0.0	0	0.000	0.0	1	0	0	0	0.000	0.0
海部	第116臨時	80	6	6	23347	1.000	3891.2	0.0	0	0.000	0.0	2	0	0	0	0.000	0.0
	第117通常	31	0	0	0	0.000	0.0	0	0	0.000	0.0	0	0	0	0	0.000	0.0
	第118特別	120	20	13	67301	0.650	5177.0	0.0	37698	0.727	4704.8	12	6	2	20132	0.500	3365.3
	第119臨時	30	2	1	10298	0.500	10298.0	0.0	0	0.000	0.0	1	0	0	0	0.000	0.0
	第120通常	150	15	14	49678	0.933	3548.4	0.0	33703	0.500	4212.9	11	8	8	33689	0.727	4211.1
	第121臨時	61	3	7	30246	2.333	4320.0	0.0	0	0.000	0.0	2	2	7	7654	1.000	3827.0
	第122臨時	47	4	6	16954	1.500	3176.2	0.0	8294	0.650	4147.0	3	1	4	4568	0.333	4568.0
	第123通常	150	13	16	69564	1.231	4309.6	0.0	42407	0.657	4240.7	14	8	8	21007	0.571	2825.9
	第124臨時	5	1	0	0	0.000	0.0	0.0	0	0.000	0.0	1	1	0	0	0.000	0.0
	第125臨時	42	2	1	8210	0.500	8210.0	0.0	654	0.333	654.0	3	3	4	0	0.000	0.0
宮澤	第126通常	149	20	9	38239	0.450	4369.9	0.0	28091	0.294	5618.2	11	4	4	1892	0.364	4725.5
	合計	306	236	831659	0.771	3524.0	0.0	257	133	59464	0.518	4499.7	194	96	329511	0.495	3432.4

内閣	国会	法務委員会				外務委員会				科学技術委員会							
		全期 日数	会議 回数	のべ発言者数	会議録文字数	全期 日数	会議 回数	のべ発言者数	会議録文字数	全期 日数	会議 回数	のべ発言者数	会議録文字数				
鈴木	第92特別	10	2	1	2141	0.500	2141.0	0.0	1324	0.500	1324.0	1	0	0	0.000	0.0	
	第93臨時	62	7	4	15640	0.571	3910.0	0.0	28915	0.714	5763.0	6	2	6	6983	0.333	3431.5
	第94通常	167	18	4	47696	0.222	4424.0	0.0	25194	0.381	3148.0	12	7	7	27673	0.563	3953.3
	第95臨時	66	8	1	3610	0.125	3610.0	0.0	7595	0.333	7595.0	2	2	0	0	0.000	0.0
	第96通常	224	30	11	46725	0.367	4247.7	0.0	28914	0.240	2628.6	8	5	5	17266	0.625	3453.2
	第97臨時	30	1	0	0	0.000	0.0	0.0	4449	0.450	4449.0	1	0	0	0	0.000	0.0
	第98通常	150	10	6	26285	0.600	4308.8	0.0	5644	0.200	2822.0	6	0	0	0	0.000	0.0
	第99臨時	6	2	1	3871	0.500	3871.0	0.0	0	0.000	0.0	1	0	0	0	0.000	0.0
	第100臨時	82	1	1	1968	1.000	1968.0	0.0	0	0.000	0.0	1	0	0	0	0.000	0.0
	第101特別	227	16	12	46796	0.750	3998.8	0.0	31693	0.450	3521.4	23	7	7	16626	0.304	2660.9
中曽根	第102通常	207	24	11	41998	0.458	3818.0	0.0	17306	0.286	2884.7	11	5	13	13751	0.455	2750.2
	第103臨時	69	5	1	981	0.200	981.0	0.0	0	0.000	0.0	2	1	1	11711	0.500	11711.0
	第104通常	150	13	3	5888	0.231	1962.7	0.0	7891	0.267	1895.3	16	12	12	50793	0.750	4232.8
	第105臨時	1	0	0	0	0.000	0.0	0.0	0	0.000	0.0	0	0	0	0	0.000	0.0
	第106特別	4	1	0	0	0.000	0.0	0.0	0	0.000	0.0	0	0	0	0	0.000	0.0
	第107臨時	101	4	1	5033	0.250	5033.0	0.0	6156	0.400	3073.0	6	9	9	19990	1.500	2271.1
	第108通常	150	5	1	1951	0.200	1951.0	0.0	2344	0.250	2344.0	2	7	7	16974	3.500	2653.4
	第109臨時	76	11	5	20282	0.455	4066.4	0.0	3798	0.400	1899.0	5	6	6	15572	1.200	2895.3
	第110臨時	6	1	0	0	0.000	0.0	0.0	0	0.000	0.0	1	0	0	0	0.000	0.0
	中曽根・竹下	第111臨時	16	2	0	0	0.000	0.0	2551	0.500	2551.0	1	0	0	0	0.000	0.0
竹下	第112通常	150	14	4	24516	0.286	6129.0	0.0	23217	0.667	2902.1	9	4	4	14299	0.444	3574.8
	第113通常	163	6	3	10123	0.500	3374.3	0.0	9462	0.500	9462.0	2	1	1	5911	0.500	5911.0
	第114通常	173	5	2	7312	0.400	3686.0	0.0	8010	0.400	4006.0	5	2	2	6686	0.400	3343.0
	第115臨時	6	2	1	5716	0.500	5716.0	0.0	0	0.000	0.0	1	0	0	0	0.000	0.0
海部	第116臨時	80	9	8	17649	0.889	2206.1	0.0	10623	0.667	5311.5	2	1	2	2798	0.500	2798.0
	第117通常	31	0	0	0	0.000	0.0	0	0	0.000	0.0	1	1	0	0	0.000	0.0
	第118特別	120	10	5	15198	0.500	3096.6	0.0	40374	0.538	5767.7	5	1	1	6408	0.200	6408.0
	第119臨時	30	1	0	0	0.000	0.0	0	0	0.000	0.0	1	0	0	0	0.000	0.0
	第120通常	150	12	4	8091	0.333	2022.8	0.0	23930	0.429	3996.3	5	2	2	12144	0.400	6372.0
	第121臨時	61	6	6	36617	1.000	6101.2	0.0	28273	1.000	9424.3	2	2	2	7986	1.000	3786.0
	第122臨時	47	4	2	7971	0.500	3985.5	0.0	0	0.000	0.0	2	1	1	3472	0.500	3472.0
	第123通常	150	15	6	28190	0.400	4688.3	0.0	13279	0.273	4426.3	7	1	1	3472	0.143	3472.0
	第124臨時	5	1	0	0	0.000	0.0	0.0	0	0.000	0.0	1	1	0	0	0.000	0.0
	第125臨時	42	3	3	22409	1.000	7693.0	0.0	0	0.000	0.0	2	1	1	6695	0.500	6695.0
宮澤	第126通常	149	11	8	41313	0.727											

## 一・農林水産委員会・商工委員会・建設委員会

農林水産委員会は表1からわかるように、会議の回数が多い部類に入り、そして自民党所属委員のべ発言者は最も多い。しかも表2からは、他の委員会と比べて、コンスタントに発言を行っていることがわかる。それだけでなく、発言の内容についても、おそらくすべての常任委員会の中で最も利益誘導的な発言を行っている。それが最も顕著に現れるのは、毎年夏に繰り広げられる、生産者米価をめぐる問題である。農家にとっては、国が決める生産者米価によって収入が左右されるため、米価こそが農協を中心とする農家の最大の関心事である。それゆえに大半の議員、とりわけ農村部を地盤とし、かつ党内でのキャリアが浅く、再選基盤も強くない議員は、自らの再選を懸けて政府案と対峙してきたことは、従来から指摘されてきた。しかし本稿の関心にとって見逃せない発見は、それが、従来指摘されてきた、部会等でのインフォーマルな圧力活動や政治的駆け引きで終わらず、記録が残る国会の場で、自民党委員が公然と政府に対して敵対的な態度をとっていることである。質疑における攻め方は、算定方法に関する技術的な問題点の指摘から、地元農家の窮状を語り、情にうつつたえる質疑、さらには、極端な例ではあるが、

農業というのは言うまでもなく保護政策というのが原則だから、あなたたちのように、数字だけをまやかしながらにあってちからとりこつちからとって、ひねくつてみて、つじつまを合わせてみたってどうにもならぬ。特に、農業は保護政策だから、少なくとも保護政策と言うならば、米価についてはまず政治決着以外何物もないんだよ。政治加算以外ないんだよ。そうでしょうが。数字だけでいけるなら、政治も要らなければ行政も要らない。<sup>(32)</sup>

と、明確に政府との対決姿勢を示し、大臣や政府委員を罵倒することすら散見される。

農林水産委員会についてももうひとつ指摘しておく点は、自民党に与えられた持ち時間を複数の委員で分けることが頻繁にみられることである。時間を分けることで、たとえば、北海道選出の議員が「北を代表して」牛乳や大豆等の価格や北方漁業に関して質疑を行い、鹿児島県選出の議員が「南を代表して」サトウキビ等の価格や、牛肉・かんきつ類の輸入自由化をめぐるアメリカとの交渉に関する質疑を行うことができるのである。<sup>(33)</sup> 持ち時間を分け合うことができるのは、それぞれの議員が追求する特殊利益は相互に排他的なものではないため、質問時間を分け合っ

て発言の回数を増やすことが、お互いにとって利益になるからではないかと考えられる。<sup>(34)</sup>

商工委員会では、委員会が扱っている政策領域が、マクロ経済・国際経済・公正取引・原発含むエネルギー・先端産業の育成と衰退産業の保護・中小企業の保護・知的財産など、きわめて広い。それを反映して、自民党委員の発言の内容も多岐にわたり、ひとりの議員が一回の質疑で、全く異なる分野のことをとりあげることが、他の委員会と比べて多いようである。そのため、自民党委員の発言について一貫したパターンを発見することは難しいが、概して、(少なくとも農林水産委員会よりは)政府がとっている政策路線を基本的には支持した上で、大企業の利益を代表してマクロ経済の安定や、特定の業種を代表して規制や保護などを強化するよう、一層の努力を促すことが多いことである。この傾向が最も顕著にみられるのは、外国との経済問題が顕在化したときである。表2によれば、平均よりも自民党委員が発言する頻度ならびに長さの数値がやや高くなっている会期は、第九六通常国会(一九八二年)・第一〇四通常国会(第一〇七臨時国会(一九八六年)・第一一八特別国会(一九八九年)・第一二三通常国会(一九九二年)である。これらの時期は、それぞれ、日米自動車摩擦・プラザ合意後の円高問題・日米構造協議と大店法改正問題・GATTウルグアイラウンドに関して、自民党委員が、(貿易等の自由化には一定の理解を示した上で)強い態度で交渉に臨むことや、経済のグローバル化により不利益を蒙る産業や中小企業の保護を強化

することを要求している。五五年度の時代の後半は、アメリカをはじめとする諸外国との経済摩擦が厳しい局面をむかえた時代でもあった。国内市場の開放は時代の趨勢であることを、商工委員会に所属する委員は理解していたと思われるが、それでも彼らが、委員会においてあえて発言を行っていたことは、政府に対する抵抗だけでなく、支持団体や選挙区に対するアピールのためだったのである。

建設委員会での自民党委員は、地元の事情に関して発言することが多いと予想される。ところが、表1によれば、発言の頻度・発言あたり文字数ともに平均程度であり、しかも、会議の回数は少ない部類に入る。それどころか、自民党委員の質疑の内容は、住宅問題や国土総合開発など、建設省ではなく国土庁が所管する案件が相当の割合を占め、予想されていたような、地元に関連する発言を行う頻度は少ない。それはなぜか。建設族が扱う利益の唯一無二のものは、道路や橋などの公共事業である(猪口・岩井 一九八七、一九二頁)といわれる。委員会の場では自民党委員がそれほど活発でない理由として考えられるのは、自民党委員は公共事業以外のことにあまり興味を示さないことや、そもそも特定の公共事業はあまりに個別具体的であるため国会で時間をかける性格のものではないこと、国会に出される政府原案の段階で議員の意向がすでに反映されている場合は委員会が発言する必要がないことなどが推測できる。それでも、公共事業に関わる地元利益を訴える場として委員会が利用されていると考えられる根拠を三点ほど指摘できる。第一に、地元の道路網や橋の不備を話したり、逆に、過去に行われた公共事業のおかげで地元が発展したことを例に出したりする発言はコンスタントにみられる。そういった発言を行っているのは、専ら、当選一〜三回の議員である。地元で公共事業を誘致するだけの実力が未だ備わっていない彼らにとっては、部会よりもむしろ公な委員会の場で発言することが、地元に対してアピールする手段として、より重要なのである。第二に、事故や災害が起こった場合、当該地域を代表する議員が、早急に、質疑において、政府に対して惨状を訴え、十分な対策を求めることが多い。第三に、五五年度後期は、行革をはじめとする「小さな政

府」を志向する潮流が国会内でも高くなり、公共事業全般に対する風当たりが強くなりはじめた時代であった。公共投資は財政に依存しているため、一九八〇年代前半は、いわゆる「ゼロ・シーリング」の影響をまともに受け、公共事業費の伸び率は下がり続けた。これに対して自民党委員は、度々、景気刺激のためというレトリックや、地域間格差の解消のためというレトリックを駆使し、公然と公共事業を擁護している。のちの橋本内閣や小泉内閣で顕在化する、「小さな政府」への改革をすすめる政府と、それに反対する勢力との対立関係が、早くもこの時代の委員会審議にみられるのである。

## 二. 法務委員会・外務委員会・科学技術委員会

他方、比較的人気がないといわれる法務・外務・科学技術委員会では、自民党議員の発言も活発でないと考えられるが、それぞれの内容には多様性がみられる。そして、これら委員会でも、特殊利益に基づいた発言は実は少ない。

法務委員会では、地域性や、分配型の特殊利益に基づいた発言は、ほとんどみられない。かわって、主に自民党委員が発言を行っているもので代表的なものは、法律の改正案(商法改正・借地借家法改正・民事調停法改正など)に関する技術的・専門的な質疑と、人権を擁護する発言(外国人登録法改正・刑事施設法など)である。どちらも興味深い発見である。まず前者は、前節で言及した、法務委員会において自民党委員の発言者一人あたりの発言量が予想外に多いことを説明するものである。法務委員会に所属する自民党議員の前職が法曹である割合が、他の委員会に比べて圧倒的に多いことが一つの要因であろう。裏を返せば、たとえばある委員が質疑の冒頭に、法律に関しては素人であると前置きする中で、「さわらぬ神にたたりなし」と表現したように、法律の知識が少ない自民党委員は発言をしづらい雰囲気があるのかもしれない。後者は、「イデオロギー的な内容を扱う委員会では、党派的

な討論が行われる」という、前章で行った議論を支持しない。逆に、法務は環境や労働とともに国民の基本的人権とかかわっている分野であり、自民党が擁護してきた現世利益と相容れない部分を含んでいるために人気が無い（猪口・岩井 一九九八、一三五頁）という指摘を裏付けるものである。しかし、仮に好んで所属していないにしても、法務委員会に所属する委員が再選可能性の向上にもイデオロギー的な目的にもつながらない内容の発言を行っているということには、何らかの意味があるはずである。それは法律家として「よき公共政策」を求める倫理観であるのか、自民党というよりむしろ立法府を代表して司法府と対峙することで威信を高める意図であるかは、会議録だけではわからないが、少なくとも、自民党議員が政府あるいは党指導部の方針から逸脱する動機は、次の選挙で生き残ることだけではないことは指摘しておきたい。

外務委員会では外交という最も重要な政策領域を扱っているにもかかわらず、自民党委員が発言する機会が顕著に少ないことは、表1よりわかる。しかし、もう一つの関心はその少ない機会をとらえて、政府の方針どおりの発言を行うことに終始しているかどうかである。基本的には、国連中心主義・日米関係の重視・核兵器廃絶などの立場に基づいた発言が多く、そのとおりであるといえる。しかしながら、そこから逸脱する発言も意外に多い。「外交は票にならない」といわれるが、現実に票につながっているかどうかはともかく、機会があることに、地元の利害に強く関わる案件では、地元議員が地元の利益のために発言しているケースが多いのである。最も多いのは、日ソ漁業協定や北方領土問題をめぐって、複数の北海道選出議員が質疑の中で、より強い態度で交渉に臨むよう求めるケースである。その他、尖閣諸島問題を沖縄県選出議員がとりあげている例もある。

最後に、科学技術委員会は、結論から述べると、自民党委員の活動が低調な委員会であると思われる。まず、表1からわかるように元々会議自体が開かれる回数が少ない。あえて注目する点があるとすれば、第一〇四通常国会から第一〇九臨時国会（一九八六～一九八七年）にかけて、一時的に自民党委員の発言が活発になっていることで

ある（表2を参照）。この時期に最も議論されたのは、原子力に関するものである。第一〇四国会で、放射性廃棄物の処理を趣旨とする原子炉等規制法改正をめぐって審議が繰り返されていた中、偶然にも会期中である四月に、チェルノブイリ原子力発電所の爆発事故が発生し、原子力の安全をめぐる議論がしばらくつづいたのである。その原発事故に関する質疑は、専ら原子力の推進を支持するものであり、地元で原発を抱える委員が率先して発言を行っていることが指摘できる。

### 三．小括

以上の六つの委員会における自民党委員の発言を概観したかぎり、いわゆる人気の委員会とそうでない委員会とは、やはり前者の方が、議員個人の選挙区や支持団体の利益に基づいた発言が中心となることがわかる。しかし同時に、特殊利益がからみづらいために不人気であると思われた委員会でも、少ないとはいえ、機会さえあれば、外交であれ科学技術であれ、特定の地域や集団と関連深い議員が代表して発言を行うことがわかった。委員会による特殊利益の追求の程度は、あくまで相対的なものであるようである。これをもう少し敷衍すると、自民党委員の発言の内容は、利益誘導的な発言の多寡以外にも、委員会ごとに様々なヴァリエーションがある。まず、「御三家」といわれる族が所属する委員会でも、農林水産委員会では、商工委員会や建設委員会よりも自民党議員の凝集性が高いことが伺えたり、建設委員会では比較的、委員会の場で利益誘導的な発言がみられる頻度が少ないことなどが主に指摘できたりする。族のタイプは様々であるという、これまでの自民党議員、とりわけ族議員の研究で指摘されてきた知見が、委員会における発言にほぼそのまま当てはまるのである。同じく、いわゆる「族議員現象」が比較のみられないと考えられてきた法務・外務・科学技術の委員会でも、委員会によっては、特殊利益に基づいた発言が比較的多くみられることや、それ以外の発言の内容についても、自民党のイデオロギーと一致し

くい発言がみられる委員会・政府の方針を追認する委員会・そもそも何も発言しない委員会などさまざまである。

最後に、全委員会に共通する特徴を二点指摘しておく必要がある。一つ目は、当選一〜三回の議員が主に発言することである。これは、これまでは、自民党のシニオリティ・システムの一部として、ときに、中堅以上の自民党議員が全く発言していないという批判的なニコアンズと関連付けられて理解されてきた（たとえば、大井 一九八七）。しかし、本稿では、若手議員が発言することの意味は別のところにもあることを指摘したい。委員会配属は国会対策委員が決定の権限をもっているものであり、そもそも当選回数が少ない議員にとって、希望どおりの委員会に配属される保証はない。また、彼らは、選挙基盤が固まっていることや、部会を中心とする自民党内の政策過程でも思うように政策形成に関われないことなどから、再選可能性を高めるために委員会で発言を行うインセンティブが、中堅以上の議員よりも高いということであろう。

もう一点は、発言の内容や意図は、再選を意図した特殊利益であろうとなかろうと、どの委員会でも、自民党委員は発言の機会を求めていることである。法務委員会での「与党は非常に質問時間が制限されて、言いたいことが百分の一も言えない」という発言や、外務委員会での「これは道を聞いても二十五分くらいかかるのに、委員長は、国際情勢を外務大臣に二十五分で聞けと言つのです。」といった発言がたびたび確認される。たしかに、野党議員と比べると、自民党議員が委員会の席で話す頻度は圧倒的に少ない。しかし同時に、五五年体制の時代の自民党議員が委員会活動に不熱心であったという認識は、少なくともある程度は見直されなければならない。

## 第五章 おわりに——今後の研究展望

以上、本稿は、日本の国会の委員会制度は期待されている機能を果たしていない、という、これまでの批判的見

解に対して、一定の反論の余地があることを議論してきた。本稿の前半では、これまでの委員会批判は、国会の変換機能にばかり着目したものであり、討議機能に着目するならば、自民党議員は、(これまで指摘されていた)政府や党の方針に従った発言だけでなく、個々人が抱える特殊利益を追求する発言を行うと考えられることを論じた。後半では、(最も国会が形骸化していたと考えられる)五五年体制の後半における自民党議員の委員会での発言をとりあげ、委員会や争点によっては、自民党議員も政府や党に対して、より一層の努力を要求する発言や、さらには政府・党に真っ向から逆らう発言を、実際に行っていることを指摘した。

また、本論では十分に述べられなかったが、本研究は、比較政治学の発展に対する貢献も意図している。日本は、統治機構の根幹としては議院内閣制を採用しているにもかかわらず、本来、法案の修正等の「変換」の役割を果たすアメリカ型の委員会を設けている。この状況は、本来相容れない制度が共存していると、否定的にとらえることも可能であるかもしれないが、ここではむしろ、実証研究に携わる研究者としての立場から、日本の国会と委員会制度を観察し、他の議院内閣制の議会や、アメリカの委員会制度と比較することが、「実験室」の役割を果たしていることを指摘したい。つまり、日本の委員会を観察することで、アメリカ連邦議会では、委員会という制度が単独でどのような効果をもっているのかを知ることができるのである。

最後に、今後の研究課題について述べることで、本研究がもつ含意を述べたい。本稿の実証研究、とくに、発言の内容に関する記述は、今後より厳密な仮説を立てるための探索的なものであることを意図した。そこでわかったことは、たとえば、再選可能性と委員会発言の量や内容の関係には、所属委員会による違いだけでなく、争点の性質・シニオリティ・前職、それから本文中では述べられなかったが、前回選挙での得票率・所属派閥・メディアの注目度など、様々なものが介在すると考えられる。以上のような発見に基づいて、さらに具体的に厳密な仮説を立て、そこから、委員会での発言の量や内容を決定する要因の因果的効果を推定することは、当然、今後必要となる。

その際に、発言の内容に関して、定性的な事例研究に加えて、会議録の定量的な内容分析を行うことや、観察の対象とする会議の範囲を広げること、より一般化を志向することが大事である (King et al. 1984)。そして、そもそも国会で発言を行ったことが、本当にその後の再選可能性の向上やキャリア・パスに影響をあたえているのかを分析することが、最終的な研究目標となるだろう。議会研究は、議会内の慣行や立法過程の分析で終わるだけでは不十分であり、最終的には、有権者との関係、すなわち、議会政治は、国のデモクラシーにとってどのような機能を果たしているのか、という大きな問いに向かうことが必須である。本研究は、委員会での議員個人の行動が、いかに選挙や政策という形で社会に影響するかを理解し、政策過程と選挙過程という、現代政治分析の二つの大きな研究の流れを密接につなぐ役割を果たす重要な第一歩となることが期待される。

もう一点は、一九九〇年代以降に行われた国会改革が委員会における審議にどのような影響をあたえたのかという関心である。これは、選挙政治を含めて政党規律や党首（および政府のトップとしての首相）のリーダーシップを強化する方向の改革であった選挙制度改革等の政治改革がほぼ同時期に行われているため、仮に委員会の審議の様式がこの一〇年で変化したことがみられたとしても、その原因となったのは国会の制度改革であるのか、議員や政党の行動の変化であるのかを峻別することは困難をきわめるであろう<sup>26</sup>。しかしながら、二〇〇〇年代の国会を理解するためには、一九九〇年代に行われた国会改革は避けて通れない。制度をめぐる議論は、一般有権者には理解されにくい。しかし、だからといって、とくにジャーナリスト的な政治評論において、国会における政策過程をめぐる問題を、その時々政策担当者や、与野党の政治家の倫理観や能力に還元してしまうのは、あまりに易きに流れた議論である。制度の変化がもたらした効果を真剣に検証することは、重要な研究課題であることはもちろん、日本のデモクラシーがどのように機能しているのかを適切に理解するために不可欠であることは、強調しすぎることはないであろう。

註

- (1) 本会議中心主義と委員会中心主義の定義は、大石(二〇〇一、一三七-一三九頁)を参照。
- (2) 帝国議会からの委員会制度の変遷については岡崎(二〇〇三、二〇〇七)、戦後の国会法の制定からその後の修正全般に関する政治過程については、川人(二〇〇五、第二章・第三章)などを参照。
- (3) たとえば、Baerward(1974)。
- (4) 国会の機能や国会研究の現状に関するリビューとして、伊藤(一九九〇)、待鳥(二〇〇一)、川人他(二〇〇二)、福元(二〇〇三)、伊藤(二〇〇六)などを参照。
- (5) 制度の定義や機能をめぐっては、様々な議論がつついているが、本稿では、「制度はその下で行動する個人にとって行動規範となるような制約条件であると同時に、個人はそうした制度的制約を各々の目標を達成するために利用し、また各々の個々の目標に合致するよう制度的環境を変更していく」(増山二〇〇三、二二-二三頁)ものと定義しておく。このような制度の定義は、新制度論の中でも、「社会的制度論」と「合理的選択制度論」という、二つの異なる理論を同時に含んでいる。両者は両立しうる見方なのか、また、両者(に加えて「歴史的制度論」)のどれが最も現実の政治を分析する上ですぐれているのかは、それ自体別途検討されるべきものであり、本稿ではこの点に立ち入らない。新制度論に関するさらに詳細な議論は、河野(二〇〇二)を参照。
- (6) 五五年体制の時代の自民党政治、とりわけ政官関係については、必ずしも一致した見解があるとはいえないかもしれないが、本稿では、時代が下るにつれて自民党議員が専門能力を高めてきたとする「政党優位論」(村松、一九八一)を議論の前提とする。本稿を執筆するにあたって、自民党の歴史に関する文献として、北岡(一九九五)、石川(二〇〇四)などを参考にした。
- (7) 五五年体制崩壊以降の国会政治に関しては、一九九〇年代後半に行われた国会改革はもちろん、選挙制度の変更や政界再編など様々な要因によって、国会における立法過程自体が大きく変化したという評価もなされるため、稿を改めて検討する必要がある。しかし、それ以前の国会政治が「何」であったのかを十分に理解せずに、一九九〇年代を境に国会政治が「何」から「何」に変化したのかを議論することは、あまり意味がないだろう。

- (8) 同じように委員会の審議機能に着目する先駆的な研究として、岡崎(二〇〇三、二〇〇七)がある。しかし、本稿の執筆段階で、同論文の連載は終了していないため、本稿の議論との異同を確認することは難しい。ただ、少なくとも、同論文が、歴史的な変遷や、制度の運用面の詳細な記述から委員会制度の実態にアプローチしているのに対して、本稿は、政治学の実証分析の理論(とりわけ比較政治学と新制度論)の観点から検討を行っているという点で大きく異なる。
- (9) 先進諸国の委員会制度の詳細は、大山(二〇〇三A、八八、八九頁)を参照。
- (10) 本稿では詳細に議論できないが、選挙制度が議会内での議員の行動を規定することは、十分に強調されるべきである。同じ選挙において複数の選挙制度が並存している場合、選挙制度以外の変数が一定であるため、選挙制度の効果を最も的確に表現する。ドイツ連邦議会では、小選挙区で当選した議員と比例区で当選した議員では、委員会配属が異なること(Stratmann and Baur 2002)や、日本の小選挙区比例代表並立制の下での自民党議員は、小選挙区組と比例区組によって委員会配属が異なるだけでなく、再選可能性が低い議員(とりわけ比例区で復活当選した議員)ほど、(政党指導部の意思によって)利益分配型のポストに任命されること(Pekkanen et al. 2006)が、すでに実証分析によって明らかになっている。
- (11) 政党規律の強さを規定するものは、政党が議員の再選可能性を規定する程度だけでなく、他にも、政党システム(およびそれを大きく規定する選挙制度)、政権交代の有無、政権構成(単独政権か連立政権か)、政党間のイデオロギー距離(伊藤 二〇〇〇、一三六頁)等によるといわれる。
- (12) 同研究の議論を数量データによって確認した武田(二〇〇三)も参照。
- (13) 「ソーセージと法律がつくられるところは見えてはならない」という、ドイツの政治家・ビスマルクの格言からは、様々な含意が導かれるかもしれないが、そのひとつとして、法案の作成や修正には、およそ有権者が納得できるだけの合理性を欠いた政治的駆け引きを伴うことがあることを指摘しておく。「議員は再選を目的として行動する」という仮定の妥当性が高いならば、審議の過程が公表されることで有権者の支持を失う心配がない状況が整備されることによって、議員は安心して妥協や非公式な取引を含めた修正作業を行うことができるものである。
- (14) さらに大山(二〇〇三A、八六、八七頁)によると、立法過程における委員会の影響力の強弱は、ある程度まで議会全体の影響力を規定していると考えられる。委員会の権限が弱いウェストミンスター型の議会では立法に対する議会の影響力も比較的弱く、他方、欧州大陸型の議会は、アメリカ連邦議会ほどではないとしても、強い委員会が議会の影響力増大に貢献している。
- (15) 戦後の国会における内閣提出法案と議員提出法案の法案数および成立率の動向は、増山(二〇〇三、三一、三七頁)を参照。
- (16) この時期に公表された「国会機能論」の業績に関する論評は、伊藤(一九九〇)を参照。
- (17) 谷(一九九五)は同時に、野党の政策立案能力は、戦後一貫して低く、野党提出法案は専ら政府与党に圧力をかけることを目指したものであると述べ、そうした与野党の非公式な場での国会運営が、政策立案決定機関としての委員会の機能を著しく弱めることになったと批判している。この批判も、専ら変換機能に着目したものであることに注意。
- (18) 日本の立法過程の特徴は、与党の事前審査制が高度に制度化されていること、事前審査における官僚の直接介入の二点に集約されていること(大山 二〇〇三A、二七頁)であり、これは他の国々ではみられない現象であるという。
- (19) 大山(二〇〇三A)によると、(外国の議会では委員会で行われる)変換作業や与党の陣笠議員による自己アピールは、自民党の政調部会で行われ、また、(他国の議会では本会議で行われる)与野党に分かれた討議は、委員会で行われる。その結果、本会議で審議すべきことがなくなってしまうのだという。
- (20) ただし、同論文は、委員会における議員発言が、「言論の府」という国会の理想とかけ離れていることを批判的に論じており、委員会の討議機能を評価する本稿とは結論を全く異にする。
- (21) この点を実証した研究は、自民党議員の立法活動の研究に比べて著しく少ないが、数少ない例外のひとつである谷(一九九五、第三章)によれば、野党各党が重点的に関心をもち、議員立法を行ったり政府提出法案に抵抗したりする政策領域は、それぞれの支持基盤との関係の影響をよく受けている。しかも、その傾向は、一九八〇年代以降、強くなったという。その帰結として、佐藤・松崎(一九八六、二九〇、二九二頁)は、野党の法案の通過率や修正率には、委員会によってかなりの差がみられることを指摘している。また本稿第四章の実証分析は、野党議員について扱ったことができなかった。今後の課題としたい。

- (22) 逆に、議員個人が態度表明を行うと理解されてきたアメリカ連邦議会においては、一九八〇年代以降、政党が内部の同質性を高め、同時に二大政党間の対立が深くなることによって、政党を単位とする態度表明が行われつつある(待鳥 二〇〇六)。態度表明を行う単位が議員であるか政党であるかという点だけをとりあげてみても、議院内閣制の国と大統領制の国の違いは相対的なものである。
- (23) 本稿のリウニーは、日本の委員会制度を理解するために最低限必要な議論だけにとどめている。より詳細なリウニーは、Shepsle and Weingast (1994)、待鳥 (1996)、Groseclose and King (2001) などを参照。
- (24) たよえは Truman (1951)、Shattschneider (1935) 473。
- (25) 第二〇〇通常国会より厚生委員会と労働委員会に分かれた社会労働委員会、および、同国会より常任委員会に昇格した安全保障委員会は、他の委員会との比較が困難であることから、分析から除外した。懲罰委員会に関しては、委員長等を除く自民党委員の発言がなかったため、本文では記述していない。
- (26) 会議録の全文は、インターネット上の「国会会議録検索システム」 <http://kokkai.ndi.go.jp> よりダウンロードした。
- (27) 福元(二〇〇〇、二八頁)の実証分析によると、委員会審査では、各党所属議員の比率に基づいて質疑時間が割り当てられることになっているが、自民党は他党が質疑を行う法案のうち五二パーセントは質疑を放棄する上に、質疑を行う場合でも衆院本会議の議席率に対する委員会の質疑時間率の比率は二割にとどまる。これは、与党質疑の必要性が低いためと審議を遅滞させないため(福元 二〇〇〇、二八頁)であるだけでなく、野党の要求に応じて、自民党が野党に時間を譲っているためでもある。委員会によって自民党議員が発言している量にはばらつきがあるということは、発言量の多い委員会では、相対的に、自民党は野党に時間を譲っていない。すなわち、自民党委員が自発的・積極的に発言を行っていることを示唆しているのである。
- (28) 日本の国会では、党派的な討議アリーナとして機能しているのは本会議ではなく予算委員会であると指摘されている(たとえば大山二〇〇三A)。したがって、予算委員会での審議内容の特徴を理解するには、他の常任委員会だけでなく、本会議との比較が不可欠である。今後の研究課題としたい。
- (29) しかし、「会議あたり発言者数」と「発言者あたり文字数」は、逆相関の関係にない。両者の相関は、全ての委員会を含む場合、相関係数〇・二五、P値〇・三五、予算委員会と議院運営委員会を除いた場合、相関係数〇・〇九、P値〇・七七である。これは、「発言者の多い委員会」と「発言が長い委員会」だけでなく、「発言者の数も発言量も小さい委員会」が存在するためである。
- (30) このように意図的に観察を選択することは、因果的推論、とりわけ因果関係の効果測定する場合には深刻なバイアスをもたらすおそれがある(King et al. 1994: Chapter 4)。本稿の実証研究は、因果関係を厳密に実証するものではなく、典型的な事例を意図的に選択することで、ある重要であると考えられる変数を発見し、検証可能な仮説を構築する手がかりを提供するためのものであることに注意。
- (31) 一九八六年の衆参ダブル選挙直後の米価決定では、これが最も顕在化し、シニオリティが低い議員が、政府や農水族首脳の決定をくつがえすに至った(猪口・岩井 一九八八 二四六頁 二五二頁)。
- (32) 102 衆 農林水産委員会 28号 昭和六〇年七月九日
- (33) 113 衆 農林水産委員会 2号 昭和六三年一〇月一九日
- (34) 対照的に、商工委員会では、自民党委員同士の連携もつよく、質問時間を分け合うということが、農林水産委員会よりも少ない。その理由は会議録だけではわからないが、商工族は委員によって代表する特殊利益が対立することが多く(たとえば中小企業と大企業)、族としての統率力や凝集性が低い(猪口・岩井 一九八七 一八二 一八五頁)ことが一因であると推測できる。
- (35) 102 衆 法務委員会 13号 昭和六〇年四月一〇日
- (36) 94 衆 法務委員会 9号 昭和五六年四月二八日
- (37) 104 衆 外務委員会 7号 昭和六一年四月九日
- (38) より一般的にいうと、一九九〇年代以降の日本政治の変化は、政治改革だけでなくさまざまな要因が互いに影響しあっているため、個別の要因ごとに因果関係を厳密に(とりわけ計量分析による)テストすることが困難であると筆者は考える。たとえば竹中(二〇〇六)による丹念な事例研究は、そのことを示唆しているように思われる。

- 石田文雄  
Baerwald, Hans, H. 1974. *Japan's Parliament: An Introduction*. London: Cambridge University Press.
- Cox, Gary and Matthew D. McCubbins. 1993. *Legislative Leviathan: Party Government in the House*. Berkeley: University of California Press.
- Dearing, Christopher J. and Steven S. Smith. 1997. *Committees in Congress (Third Edition)*. Washington D.C.: CQ Press.
- Fanno, Richard F. Jr. 1973. *Congressmen in Committees*. Boston: Little, Brown & Co.
- Groseclose, Tim and David C. King. 2001. "Committee Theories Reconsidered" in Lawrence C. Dodd and Bruce I. Oppenheimer (eds.), *Congress Reconsidered* (seventh ed.).
- King, Gary, Robert O. Keohane, and Sidney Verba. 1994. *Designing Social Inquiry: Scientific Inference in Qualitative Research*. Princeton: Princeton University Press. (『質的研究の設計 (1100頁)』『社会科学の手法』一冊目) 岩波書店
- Krehbiel, Keith. 1991. *Information and Legislative Organization*. Ann Arbor: University of Michigan Press.
- Liphart, Arend (1999) *Patterns of Democracy*. New Haven: Yale University Press. (『衆議院の権力 (1100頁)』『政治学』岩波書店)
- Lowi, Theodore J. 1964. "American Business, Public Policy, Case Studies, and Political Theory." *World Politics* 16: 677-715.
- Lowi, Theodore J. 1969. *The End of Liberalism*. New York: Norton. (『村松敏夫選集 (1981)』『自由主義の危機』) 岩波書店
- Mayhew, David R. 1974. *Congress: The Electoral Connection*. New Haven. Yale University Press.
- Mochizuki, Mike M. 1982. *Managing and Influencing the Japanese Legislative Process: The Role of Parties and the National Diet*. Ph. D. Dissertation, Harvard University.
- Pakkanen, Robert, Benjamin Nyblade, and Ellis S. Krauss. 2006. "Electoral Incentives in Mixed-Member Systems: Party, Posts, and Zombie Politicians in Japan." *American Political Science Review* 100-2: 183-193.
- Polsby, Nelson W. 1975. "Legislature." In Fred Greenstein and Nelson W. Polsby eds. *Handbook of Political Science*, vol. 5. MA: Addison-Wesley.

5. MA: Addison-Wesley.

- Schattschneider, Elmer E. 1935. *Politics, pressures, and the tariff*. New York: Prentice-Hall.
- Shepsle, Kenneth A. and Barry R. Weingast. 1987. "The Institutional Foundations of Committee Power." *American Political Science Review* 81-1: 85-104.
- Shepsle, Kenneth A. and Barry R. Weingast. 1994. "Positive Theories of Coprogressional Institutions." *Legislative Studies Quarterly* 19-2: 149-179.
- Stratmann, Thomas and Martin Baur. 2002. "Plurality Rule, Proportional Representation and the German Bundestag: How Incentives to Pork-Barrel Differ across Electoral Systems." *American Journal of Political Science* 46-2: 506-14.
- Truman, David D. 1951. *The Governmental Process*. New York: Knopf.
- Weingast, Barry and William J. Marshall. 1988. "The Industrial Organizations of Congress" in *Journal of Political Economy*, vol. 96, no. 1, pp. 132-163.
- 石川真澄 (1100頁) 『戦後政治史 新版』岩波書店
- 伊藤光利 (1987) 『国会のメカニズムと機能』『年報政治学 政治過程と議会の機能』岩波書店
- 伊藤光利 (1990) 『比較議会研究と国会研究』『レヴィアサン』第六号
- 伊藤光利 (1100頁) 『議会と立法過程』伊藤光利他『政治過程論』有斐閣
- 伊藤光利 (1100頁) 『国会「集合財」モデル』村松敏夫・久米郁男編『日本政治 変動の30年』東洋経済新報社
- 猪口孝・岩井奉信 (1987) 『「族議員」の研究』日本経済新聞社
- 岩井奉信 (1988) 『立法過程』東京大学出版会
- 大井啓資 (1988) 『党首・族議員の発言特性』『議会政治研究』第六号
- 大石眞 (1100頁) 『議会議法』有斐閣
- 大山礼子 (1100頁A) 『比較議会政治論』岩波書店
- 大山礼子 (1100頁B) 『国会学入門 第二版』三書堂

- 岡崎加奈子(二〇〇三・二〇〇七)「委員会制度の『審議機能』の論証(一) (四)」『法学史林』第一〇一卷第三号・第一〇二卷第二号・第一〇二卷第三・四合併号・第一〇四卷第四号
- オレセック、ウォルター(青木栄一訳)(一九八二)『米国議会の実際知識』日本経済新聞社
- 川人貞史・福元健太郎・増山幹高・待鳥聡史(二〇〇二)「国会研究の現状と課題：資料問題を中心として」『成蹊法学』第一五五号
- 川人貞史(二〇〇五)『日本の国会制度と政党政治』東京大学出版会
- 北岡伸一(一九九五)『自民党』読売新聞社
- 河野勝(二〇〇二)『制度』東京大学出版会
- 佐藤誠三郎・松崎哲久(一九八六)『自民党政治』中央公論社
- 武田興欣(二〇〇三)「アメリカ連邦議会データベース」『HOWASの活用』『選挙学会紀要』No.1
- 竹中治堅(二〇〇六)『首相支配』中央公論新社
- 建林正彦(二〇〇四)『議員行動の政治経済学』有斐閣
- 谷勝宏(一九九五)『現代日本の立法過程』信山社
- 河世憲(二〇〇〇)「国会審議過程の変容とその原因」『レヴァイアサン』第二十七号
- 福元健太郎(二〇〇〇)『日本の国会政治』東京大学出版会
- 福元健太郎(二〇〇三)「立法」平野浩・河野勝編『アクセス日本政治論』日本経済評論社
- 増山幹高(二〇〇三)『議会制度と日本政治』木鐸社
- 前田英昭(一九九七)『国会の立法活動』信山社
- 待鳥聡史(一九九六)「アメリカ連邦議会における合理的選択制度論」『阪大法学』第四六巻
- 待鳥聡史(二〇〇二)「国会研究の新展開」『レヴァイアサン』第二八号
- 待鳥聡史(二〇〇六)「少数党による議会中継専門放送局の活用」『法学論叢』一六〇巻五・六号
- 村松岐夫(一九八二)『戦後日本の官僚制』東洋経済新報社
- 森脇俊雅(二〇〇二)『アメリカ女性議員の誕生』ミネルヴァ書房