

# 自民党総務会の研究

——そのしくみと機能への接近——

西  
川  
伸  
一

## 《目次》

はじめに

- 1 総務会の会議体しての基本事項
  - 2 総務会の構成と任期
  - 3 総務会の機能
  - 4 総務会の議決方法
- むすび

## はじめに<sup>(1)</sup>

自民党についてはもちろん豊富な研究蓄積がある。しかし、それらの多くは政治史的アプローチによる通時的なものか、自民党の全体的な党内構造や派閥力学を共時的に把握するものであった。<sup>(2)</sup> 一方、より踏み込んで、自民党の各内部機関に特化して接近した研究は少ないのではないか。<sup>(3)</sup> そこで、本稿は中でも総務会に着目し、そのしくみと機能を明らかにする。というのも、総務会こそ自民党の事実上の最高意思決定機関だからだ。

もとより、党則上は党の最高機関は党大会である(党則二七条)。ただ、党大会は原則的に年に一回しか開催されない(同二八条)。ゆえに、党則三三条一項には「特に緊急を要する事項に関しては、両院議員総会の決定をもつて党大会の議決に代えることができる」との定めがある。

たとえば、総裁が任期途中で辞職した場合は、「党大会に代わる両院議員総会」で後任総裁が選任される(同六条二項)。このように、両院議員総会の決定によって党大会の議決に代えるためには、党所属の衆院議員・参院議員の三分の二以上の出席が必要となる(同三三条一項ただし書き)。

加えて、「特に緊急を要する事項」でなくとも「党の運営及び国会活動に関する特に重要な事項を審議決定する」機関として、両院議員総会がある(同三三条一項)。これについては、「党大会に代わる両院議員総会」とは異なり、党則上定足数の規定はない。ちなみに、国会開会日には国会内で両院議員総会が必ず開かれる。

それでは「特に重要」でない事項はどうなるのか。党則二八条は「総務会は、党の運営及び国会活動に関する重要事項を審議決定する」としている。つまり、自民党の意思決定は、事柄の重要度に応じて、党大会↓「党大会に代わ

る両院議員総会」↓両院議員総会↓総務会とその場を変えていく。これらのうち、総務会こそ常設の意思決定機関なのである。

元首相で、総務会長を一九六八年一二月から一九八〇年七月まで断続的に九期歴任した鈴木善幸は、こう述べている。「党における党大会、これはしばしば開けませんから、総務会というのは、党大会にかわる党議決定機関というわけですね」（鈴木一九九一・一六二）。鈴木の総務会長通算在職期間は自民党史上最長である。<sup>(4)</sup>

総務会は自民党の党運営と国会活動にとって不可欠の議決機関である。それにしても、その内実はあまり知られていない。<sup>(5)</sup> 本稿では、まず総務会についての客観的事実の把握からはじめて、それがいかに作用しているかへと考察を進めたい。<sup>(6)</sup>

## 1 総務会の会議体しての基本事項

### 会議室と定例日

自民党本部六階に総務会室がある。細長い楕円形のテーブルに三〇席以上の椅子が配置されている。さらに、会議室の四面の壁を背に多くの椅子が並べられている。国会閉会中はここで総務会が開かれる。国会開会中は国会内の衆院第十五控室で開催される。国会内には、登院した議員が本会議や委員会に出席するために待機する部屋として議員控室がある。各会派へのその割り振りは、各会派の所属議員数に依っている（浅野・河野二〇一四・八五）。

自民党は結党以来、民主党政権期を除く期間で常に衆院で比較第一党なので、割り当てられる部屋数は多い。衆院

第十五控室は他会派に譲られることなく、自民党の総務会室用の部屋としてずっと使われている。

総務会は原則として毎週火曜日と金曜日の一時から開催される。召集者は総務会長である（党則四〇条二項）。特段の議題なしと総務会長が判断すれば開かれない。一方、臨時総務会が設定されることもある。直近では二〇一六年八月三日（水）に安倍晋三首相は第三次内閣の再改造を行った。その日、首相は自民党総裁として一〇時三三分に臨時総務会に出席している。総務会の承認が必要な幹部人事を順当に固めたのち、午後一時三三分に臨時閣議を開催し、二時三五分に組閣本部を設置した（二〇一六年八月四日付『朝日新聞』）。

開催時間はたいがい一五分ほどである。どんなに延びても正午には終えざるを得ない。昼食の出る会合がどの出席議員にも必ず設定されているので、出席者がいなくなってしまうからだ。また、開催に必要な定足数は定められていない。それは後述する議決の全会一致の慣例に起因する。

### 総務の定員

総務会の構成員を総務とよぶ。定員は二五名である（党則三七条）。全員が自民党所属の国会議員である。ただし、例外的に非議員が総務を務めることもある。一例を挙げれば、二〇一六年九月九日に死去した加藤紘一は、二〇一二年一月一六日から二〇一三年一月一〇日まで総務を務めている。彼は二〇一二年一月一六日の総選挙で落選したが、引き続き約一か月間、総務であり続けた。そもそも、衆議院が解散されれば、その時点をもって衆院議員としての地位は失われるので、たとえば加藤と同じ期間に総務であった河野太郎も、解散日の二〇一二年一月一六日から総選挙で当選する前日の同年一月一五日までは、非議員の総務だったことになる。

総務の定員は一九五五年一月一五日の自民党結党時には四〇名と党則で決められた。当初は旧日本民主党と旧自由党それぞれの所属議員二〇名ずつとすることが、党首脳間で申し合わされた（一九五五年一月一八日付『朝日新聞』夕刊）。五年後には三〇名に減員される。第八回臨時党大会二日目の一九六〇年七月一四日に決定された党則の一部改正に基づく。これに先立って設置された党則改正特別委員会は、少数精鋭主義の観点から二〇名に半減する改正案要綱をまとめていた。それが総務会で押し戻され三〇名で落ち着いた。<sup>8)</sup>

以来四〇年近くも総務の定員は三〇名で変わらなかった。ところが、二〇〇一年三月一三日の第六七回党大会における党則の一部改正で三一名になった<sup>9)</sup>（自由民主党二〇〇六・五七）。その後、民主党政権を誕生させた二〇〇九年の総選挙で、自民党公認候補者の当選は一一九名にすぎなかった。後述のとおり、総務と兼職できない慣例になっている役職が数多く存在する。それらを補していったあとに総務の選任手続きに入る。その際、当時は所属議員数激減のため、衆院議員に割り当てられている総務の定員を満たすことができなかった。

そこで、二〇〇九年一月一三日開催の総務会で、田野瀬良太郎総務会長が定員の二五名への削減を發議し了承された。次回の一月二〇日開催の総務会より二五名が定員となった。そして、二〇一〇年一月二四日の第七七回党大会における党則の一部改正により、この減員が追認された。つまり、一月二〇日からこの党大会までの総務会では、党則上は三一名が定員であったが二五名への減員を先行実施していたことになる。

自民党は二〇一二年の総選挙で二九四議席を獲得する大勝を収め、二〇一四年総選挙でもその勢力を維持した。となれば、総務の員数を二〇〇九年の下野以前に戻すべきだと声が上がってもよさそうなものである。なぜかそのようなことはなく、二五名のまま今日に至っている（党則二七条）。

### 総務会の出席者

総務会に出席するのはこの総務二五名だけではない。そのほかに、次の党役員ポストにある国会議員も出席するが、総務でない彼らに議決権はない。

副総裁・幹事長・政務調査会長・国会対策委員長・選挙対策委員長・組織運動本部長・広報本部長・参議院議員  
総会長・参議院幹事長・参議院政策審議会議長・参議院国会対策委員長・青年局長・女性局長

総裁も出席することがある。上記の臨時総務会には安倍総裁が出席して、幹事長以下主な党役員の人事が諮られた。さらに、副幹事長の総務会担当と国会対策副委員長の総務会担当、加えて総務会担当の事務局の職員が陪席する。

職員は総務会室内の楕円形のテーブル席にはつくことはできず、壁を背にした席に座る。総務会室の四面の壁際には、三面に次に述べる傍聴する議員のための椅子が、一面に職員用の椅子がある。自民党は議員政党だけあって、職員用の席はパイプ椅子だが、議員用にはもっと上等の椅子が置かれている。ちなみに、職員は会議記録はとるが、総務会としての正式な議事録は存在しない<sup>⑩</sup>。議事録に残ることを意識して、議員の発言が萎縮するのを防ぐためである。

二〇一六年五月一六日に死去した堀内光雄元総務会長によれば、「総務会は自民党議員ならば誰でも室内に入つて会議を傍聴できるし、誰もが番外発言と称する意見を述べることができる」（堀内二〇〇六：六〇）。福井（一九六九：一〇五）にも「総務会に出席して発言する権利は事実上自民党所属国会議員全員に認められており」と書かれている。総務会の開かれた有り様は自民党の伝統とみてよからう。とはいえ、傍聴を希望する議員はあらかじめ総務会長にその旨を申し出るのが慣例になっている。また「番外発言」をする場合も、総務会長に事前通告しておくことが一般的である。それがなければ、総務会長は「番外発言」を無視する。

## 2 総務の構成と任期

### 総務二五名の選出枠別構成

二五名の総務はどのように選任されるのだろうか。党則三九条はそれを次のように定めている。

- 一 党所属の衆議院議員の公選による者 十一名
- 二 党所属の参議院議員の公選による者 八名
- 三 総裁の指名による者 六名

より具体的には、「一」に基づく「公選」は衆院の比例代表選出議員の選挙区ごとに置かれている一一のブロック両院議員会（党則七七条）によって選ばれる。たとえば、北海道の小選挙区と比例ブロックのいずれかで当選した衆院議員と参院北海道選挙区で当選した参院議員は、北海道のブロック両院議員会に所属する。各ブロック両院議員会が「公選」した総務が任期を迎えれば、そこで後任が「公選」されるのである。そこには、ブロック両院議員会長の判断が大きく作用する。以前であれば派閥の思惑が人選に強く反映され、「非地縁的派閥間の均衡の必要を充分考慮するものであることを見のがしてはならない」と指摘された（福井一九六九・一〇四）。

「二」は参議院執行部が選んでいる。「三」は実質的には、総裁、幹事長、総務会長の三人で指名する議員を思考する。総務就任を希望する議員は多く、「一」の枠で自分の所属するブロックから「公選」されなかった議員を救済することもある。とまれ注意すべきは、「一」と「二」には総裁以下の意向が及ばない制度設計になっている点だ。

二〇一六年一月一三日時点での総務二五名を三つの選出枠別に示せば、表1のとおりとなる。

表 1 : 2016年 1 月13日時点での総務25名の選出枠別構成

選出枠	総務氏名	比例 ブロック	当選回数	備考
一	武部 新	北海道	2	
	鈴木 俊一	東北	8	会長代理 (副会長)
	丹羽 雄哉	北関東	12	
	平沢 勝栄	東京	7	副会長
	櫻田 義孝	南関東	6	
	山本 拓	北陸信越	7	
	島田 佳和	東海	2	
	武村 展英	近畿	2	
	逢沢 一郎	中国	9	
	村上 誠一郎	四国	10	
	野田 毅	九州	15	
二	岡田 広		3 b	初当選は2003年の補欠選挙
	片山 さつき		1 b	副会長；衆院で1回当選
	金子 原二郎		1 b	衆院で5回当選
	木村 義雄		1 a	衆院で7回当選
	小坂 憲次		1 b	衆院で6回当選
	武見 敬三		4 a	副会長；3選 (2012) は繰り上げ当選
	中川 雅治		2 b	会長代理 (副会長)
	山本 一太		4 a	
三	二階 俊博		11	会長・衆院議員
	今村 雅弘		7	副会長・衆院議員
	衛藤 征士郎		11	衆院議員；参院で1回当選
	金田 勝年		3	副会長・衆院議員；参院で2回当選
	望月 義夫		7	衆院議員
	山口 俊一		9	衆院議員

(注) 参院議員の当選回数あとの「a」は任期前期 (改選が次々回通常選挙)、  
「b」は任期後期 (改選が次回通常選挙) を指す。

(出典) 自民党から提供された資料を参考に筆者作成。



総務それぞれの当選回数に注目すれば、当選回数二回の衆院議員三名を例外として、議員歴の長いベテランが総務に就いていることがわかる。

党則四〇条には、総務会の役職として、総務会長一名と副会長九名以内を置くことと定められている。二〇一六年一月時点では、表1の備考欄に示したとおり副会長は七名で、衆院議員四名と参院議員三名という構成である。さらに同四〇条は「総務会長は、副会長のうちから総務会長代行一名と総務会長代理を指名することができる」とあり、衆参それぞれから一名ずつが会長代理に指名されている。

追記 本稿の二校校正中の二〇一六年八月三〇日に、同年八月三日の内閣改造・党役員人事を受けての新たな総務二五名が決まった。それまで空席だった会長代行に総務会長経験者の塩谷立が就き、二名だった会長代理が一名（武見敬三）となった。衆院議員当選二回の総務が三名いるものの、ベテラン議員中心のメンバー構成は変わっていない。閣僚経験の豊富な石破茂と甘利明が新たに総務になったことが注目される。

### 総務会が「改革つぶしの元凶」

ベテランに偏した総務構成が問題となったのは、一九九三年の政治改革関連法案の取り扱いをめぐる党内抗争の際である。同年三月三十一日に開かれた臨時総務会は、衆院への単純小選挙区制の導入を主眼とした政治改革関連四法案を党議決定した。ただし、「野党との話し合いなどで修正する場合は総務会などでの党内手続きを再度やり直す」などの条件がつけられた（一九九三年三月三十一日付『朝日新聞』夕刊）。四月二日には自民党衆院議員二四人による議員立法として、これら四法案は衆院に提出された（葉師寺二〇一四：五一）。

しかし、単純小選挙区制は野党が絶対に受け入れない案であり、これを押し通すことは選挙制度改革を事実上放棄することを意味していた。中選挙区制を維持したい議員にとつては、実現不可能ゆえに好都合な改革案だった。一方、竹下派から分裂した羽田派や若手議員は、野党と妥協してでも法案を成立させることを求めた。そこに立ちはだかったのが、総務会を牛耳る古参の議員たちだったのである。当時の総務三〇人の平均年齢は六五歳で、衆院議員の総務二二人の平均当選回数<sup>11</sup>は実に七・八回に達していた。六月一日の総務懇談会<sup>11</sup>で改革に与したのは三人のみであった（一九九三年六月二日付『アエラ』・六八）。

六月一四日夜、「政治改革を実現する若手議員の会」のメンバーが宮沢喜一首相の自宅を訪れ善処を要望した。だが、首相は「総務会は党の意思決定機関であり、軽く扱う訳にはいかない」として、総務会での党議決定を重視する考えを示すにとどまった。政治評論家の伊藤昌哉は「一番の勝利者は、自民党の党議決定は総裁でも覆し得ないと認めさせた佐藤孝行総務会長だと思う」と解説した（一九九三年六月一日付『朝日新聞』）。

こうして迎えた六月一五日の総務会は、改革派の若手議員が総務会室前に押しかけ、入室しようとする総務に強引に説得を試みたため混乱をきわめた。この総務会で野党に対する譲歩は事実上行わないことが公式に確認された（六月一六日付『同』）。翌一六日の臨時総務会で、首相は三月の党議決定どおり政治改革関連四法案を衆院政治改革調査特別委員会で採決する方針を容認した（六月一七日付『同』）。当時は参院で野党が多数を占めており、仮に同法案が衆院で可決されても参院で否決されることは明らかだった。首相の意向は政治改革を頓挫させることと同義であった。六月一八日に野党が提出した内閣不信任案に羽田派ら自民党議員も賛成票を投じて、事態は解散・総選挙になだれこんでいく。その結果、自民党は結党以来初の野党に転落し、五五年体制は崩壊する。

内閣不信任案に賛成票を投じたあと自民党を離党し、新党さきがけに移った梁瀬進衆院議員は、総務会が「改革つぶしの元凶」だったと強く批判する。「総務会は全会一致が慣例。過半数というだけでは意思決定できない。いまの自民党は改革などできない仕組みであることが痛いほどわかった」（一九九三年六月二〇日付『読売新聞』）毎日新聞も六月一八日付社説で、「総務会は党の最高意思決定機関だが、今回の政治改革つぶしで見せた運営ぶりは、現在の自民党の守旧的体質を象徴的に表している」と書いた。

梁瀬がこきおろした総務会の全会一致の議決慣例については後述する。

#### 政友会協議委員の選任原理を受け継ぐ

さて、上述のとおり、総務の定員は四〇→三〇→三一→二五と変化しているが、総務をこれら三つの選任枠を用いて選んできたことは一貫している。結党当初の党則二七条を引こう（村川一九九八・四二一）。

総務は、それぞれ次の各号に定める方法によって選任する。

- 一 党所属の衆議院議員による公選
- 二 党所属の参議院議員による公選
- 三 総裁の指名

このときは、それぞれの枠から何名とは定められていない。ただ、一九五五年一月一七日に、三木武吉総裁代行委員、岸信介幹事長、および河野一郎農相が協議して、党則で四〇名と定められた総務の割振りを衆議院議員三〇名、参議院議員一〇名とすることが合意された（一九五五年一月一八日付『朝日新聞』）。

その後、一九五七年二月八日には選任枠ごとの総務名簿が発表される。それによれば「一」は二〇名、「二」は一〇名、そして「三」が一〇名である。もちろん、当時は衆院の選挙制度は中選挙区制なので「比例ブロック」ごとの選任はありえない。「地区選出」として、北海道一名、東北二名、関東四名、信越二名、東海三名、近畿二名、中国・四国三名、九州三名が選ばれている。興味深いのは、総裁指名のうち九名は衆院議員だが一名を非議員（菅家喜六）としていることである（一九五七年二月八日付『朝日新聞』および『読売新聞』）。

一九六〇年七月四日の党大会における党則の一部改正で、総務が三〇名へと減員されたとき、各選任枠の人数は「一」が一五名、「二」が七名、「三」が八名であった（自由民主党二〇〇六・五〇）。「一」の地区選出の割り振りは、北海道一名、東北二名、関東三名、北信越一名、東海二名、近畿二名、中国一名、四国一名、九州二名となっている。また「三」は全員が衆院議員である（一九六〇年七月二日付『読売新聞』夕刊）。

三〇名という定員のみならず、各選任枠の人数配分もずっと維持されていく。その規定が変更されるのは四〇年後の二〇〇〇年一月一九日の第六六回党大会においてである。党則の一部改正を行い、「一」を一四名、「二」を六名、「三」を一〇名とした。理由ははっきりしないが、参院側から「一」と「二」の人数配分を再調整してほしいとの要望があり、結局「三」を増員することで決着させたようである。その上、二〇〇〇年三月一三日の党大会における党則の一部改正によつて、「三」が一〇名から一一名に増員され、総務の定員は三二名となった。

すなわち、総務選任の特徴をまとめると、衆院議員の総務は地方単位で選ばれること、および、それとは別枠で総裁指名枠が設けられていることである。実はこの選任方法は政友会の協議委員のそれに由来している。遠く一九〇三年一二月の政友会党大会で採択された規定によれば、協議委員三〇名のうち二〇名は党所属衆院議員により地方別に

互選され、一〇名は総裁が指名するとされていた（福井一九六九：二五）。

その「伝統」は戦後も自由党系の政党に引き継がれ、自民党もこれを採用するのである。<sup>(12)</sup>

### 総務と兼職できないポスト

総務の定員が三一から二五へ削減された理由が、二〇〇九年総選挙での自民党大敗の結果であることはすでに述べた。兼職禁止の慣例から総務に就ける有資格者が払底してしまったのである。党、政府、および国会の表2に掲げた役職に就いている者は、慣例的に総務と兼職できない。直近では一六六名に及ぶ。これらのポストの者が仮に総務に就いたとしても総務会に物理的に出席できないか、あるいは「利益相反」になってしまうためだ。

ただし、国会の常任委員会の中にはあまり開催されない常任委員会がある。その委員長に就いている者は、総務会長が兼職を認めている。一方、表2には挙がっていないが、衆参両院それぞれの議院運営委員会（議運）の理事は総務と兼職させないように配慮されている。というのも、議運の定例理事会は毎週火曜、木曜、金曜の一一時からであり、総務会が開催される曜日・時間と重なっているためだ。

党則八〇条一項は「役員任期は、総裁については三年とし、その他はすべて一年とする」と定める。もちろん総務も役員である。自民党所属の国会議員は政府のポストに就く者を除く全員が、党のいずれかの役員に就く。そして同条五項は「総裁が新たに選任された場合は、第一項の規定にかかわらず、役員任期は、終了するものとする」となっている。従って、新総裁が誕生すれば、表2の党役員に入れ替えが行われ、それに連動して総務の顔ぶれも変わる。あるいは、新内閣が発足する、ないしは内閣改造が行われれば政府のポストに就く議員は当然変わるので、やは

表2：総務と兼職できないポストとその員数

	役職名	2016.4.1時点の員数	備考	
党	総裁	1		
	副総裁	1	空席の場合もある。	
	幹事長	1		
	幹事長代行	1		
	幹事長代理	2		
	選挙対策委員長	1		
	副幹事長	18		
	人事局長	1		
	経理局長	1		
	国際局長	1		
	情報調査局長	1		
	政調会長	1		
	政調会長代行	1		
	政調会長代理	6		
	政調副会長	8		
	部会長	13		
	組織運動本部長	1		
	団体総局長	1		
	広報本部長	1		
	国対委員長	1		
	財務委員長	1		
	党紀委員長	1		
	両院議員総会長	1		
	衆議院議員総会長	1		
人事委員長	1			
	小計	67		
政府	大臣	18	首相は数えていない。	
	副大臣	22		
	大臣政務官	24		
		小計	64	
国会	衆) 常任委員長	13		
	衆) 特別委員長	8		
	参) 常任委員長	9		
	参) 特別委員長	5		
		小計	35	
		合計	166	

(出典) 自民党および衆議院・参議院のHP。

表3：直近6年間の総務の任期

着任	離任	任期
2011年10月14日(金)	2012年9月26日(木)	11か月と23日
2012年10月16日(火)	2013年1月10日(木)	2か月と26日
2013年1月10日(木)	2013年10月15日(火)	10か月と6日
2013年10月15日(火)	2014年9月19日(金)	11か月と5日
2014年9月19日(金)	2015年9月24日(木)	1年と6日
2015年10月27日(火)	2016年8月30日(火)	10か月と3日
2016年8月30日(火)		

(出典) 自民党から提供された資料を参考に筆者作成。

り総務の構成に影響が出る。さらに国会会期ごとに常任委員長・特別委員長は交代する。これによっても総務について異動が生じる。

総務は入れ替えが頻繁に起こるポストなのである。

#### 総務の実際の任期

上記の党則八〇条一項に則れば、総務の任期は一年である。ところが実際は党内事情により、びたり一年の任期になるほうが珍しい。過去六年間の総務の任期は表3のとおりである。

この表で明らかのように、総務が不在の期間が存在する。二〇一二年九月二七日から同年一〇月一五日および二〇一五年九月二五日から同年一〇月二六日である。この空白期間はどのように対処するのか。たとえば、二〇一五年一〇月七日午後安倍首相は第三次内閣の改造を行った。同日午前中に臨時総務会が開かれ、首相は幹事長以下の執行部人事を固めた後に内閣改造に着手した。しかし、表3にあるとおり、九月二四日で総務の任期は終わっている。すると適用されるのが次の党則八一条である。「役員は、その任期が満了又は終了した後でもそれぞれの手続を経て後任者が決定するまでは、引き続きその職に在るものとする」。この規定によって、一〇月七日の臨時総務会には前

総務が出席した。

二〇一二年九月二六日は自民党総裁選が行われ、谷垣禎一総裁に代わって安倍が総裁に選出された。先に引いた党則八〇条五項に沿って、総務の任期もここで終了した。ではなぜ新総務の選任までこのときは二〇日もなかったのか。総裁が代われれば、幹事長以下主要な役員も交代する。上述の総務と兼職できない役職にも異動が生じる。これらすべてを整えたあと総務の人選に入るので時間がかかるのである。二〇一五年一〇月七日の内閣改造のあと新総務が選任されるまでやはり二〇日かかっているのも、同様の理由による。

また、二〇一二年一〇月一六日に選任された総務は、三か月弱の任期しかなかった。同年一二月一六日の総選挙で自民党は大勝した。新首相を指名するための特別国会の召集日は一二月二六日であった。その前日に臨時総務会が開かれ、幹事長以下の主要な役員が選任された。翌日組閣がなされ、総務と兼職できない役職も順次決めていって、翌年一月一〇日に臨時総務会が開かれ、留任と新任の総務が補された。従って、前年一〇月選任の総務の在任期間は三か月ほどしかなかった。

ただし、党則八〇条六項に「総裁以外の役員の任期については、その補欠の場合には、前任者の残任期間とし」とある。一月に補された総務の任期は、「前任者」が選任された二〇一二年一〇月一六日から一年後の二〇一三年一〇月一五日までの残任期間にあたる一〇か月あまりとなった。

二〇一四年九月一九日と二〇一六年八月三〇日で一年を満たさずに任期が区切られたのは、二〇一四年九月三日と二〇一六年八月三日にそれぞれ内閣改造と党役員人事が行われたためである。

二〇一五年九月二四日は両院議員総会が開かれた日である。九月八日の自民党総裁選において無投票で再選された



安倍総裁を、そこで正式に決定する手続きがとられた。上記党則八〇条五項に則り、総務の任期もこの日をもって終了した。すでにこの時点で一年の任期を超えていたが、後任の総務がすぐに選任されなかったのは、上述の一〇月七日の内閣改造と党役員人事を待っていたからである。

### 食い違う総務会長と総務の着任期日

もちろん、総務会長も役員であるから任期は一年である。党則第四〇条五項に「総務会長及び副会長は、総務会において互選する」とある。なので、総務会長は総務でなければならず、かつ総務によって互選される。

現職の細田博之総務会長は二〇一六年八月三日(水)午前の臨時総務会で「総裁の指名による者」の選任枠で総務となり、同時に総務会長に互選された。同日午後の第三次安倍内閣の再改造に先立つ人事である。臨時総務会でのその諮り方はおおよそ次の手順となる。招集者および議長は細田の前任の二階俊博である。二階の議事進行の下、総裁が細田を二階に代わる総務に指名し、二階の後任の総務会長に推薦する。二階が「総裁による総務会長のご推薦にご異議ございませんか」と出席総務に諮る。異議なしとなり細田が総務会長に「互選」され、二階が総務会長から退席して細田がそこに座る。このように、新旧総務会長の離着任の日付は同日となる。また、このような段取りで決められるので、総務会長は必ず「総裁の指名による者」の選任枠で総務に就く。

片や総務は既述のとおり、党、政府、および国会の総務と兼職できない役職が固まってからでない<sup>13</sup>と決められない。ゆえに、平の総務の着任期日は総務会長のそれからどうしても遅れることになる。すなわち、総務会長は自分を「互選」した総務とは異なる総務を率いて、総務会を運営せざるを得ない。もちろん、留任する総務もいるが<sup>14</sup>。総務

会長の民主的正当性の点で問題がないとはいえない。

### 3 総務会の機能

繰り返し、党則二八条を引けば「総務会は、党の運営及び国会活動に関する重要事項を審議決定する」とある。ここに総務会の機能が端的に謳われている。以下、それぞれについてみていく。ちなみに、自民党結党当初はこの規定は二六条に置かれていた<sup>15)</sup>。その後の党則改正で条数に変更はあったものの、この文言自体は結党以来変わっていない。

#### 党の運営に関する重要事項

党運営の要は幹部人事である。これに対して総務会に与えられている権限は強い。自民党の執行機関の一つに役員会がある。党則二五条二項によれば、役員会は次の八名によって構成される。

総裁、副総裁、幹事長、総務会長、政務調査会長、選挙対策委員長、参議院議員総会長、参議院幹事長

中でも、幹事長、総務会長、政調会長、および選対委員長を党四役という。幹事長、政調会長、および選対委員長は「総務会の承認を受けて、総裁が決定する」(同九条、四六条、五三条七項)。一方、総務会長は総務会で互選される。つまり、党則上は総務会長の決定権は総裁にはない<sup>16)</sup>。総裁は意中の総務会長候補者を総務会に推薦するのみである。幹事長、政調会長、および選対委員長についても、総務会が承認しなければ、総裁は決定できない。

表4：内閣発足に先立って開催された臨時総務会

内閣	臨時総務会	組閣本部設置
第二次安倍内閣	2012. 12. 25 15時	2012. 12. 26 16時47分
第二次安倍改造内閣	2014. 9. 3 10時5分	同日13時41分
第三次安倍内閣		2014. 12. 24 16時25分
第三次安倍改造内閣	2015. 10. 7 10時32分	同日13時44分
第三次安倍再改造内閣	2016. 8. 3 9時33分	同日14時35分

(注) 第三次安倍内閣発足時には党役員人事が行われなかった。

(出典) 新聞各紙。

表5：総務会が担う「党の運営に関する重要事項」（幹部人事の承認を除く）

総務会での手続き方法	事項（根拠党則等条文）
総務会の議を経るもの	党大会開催の決定（28条）、総合政策研究所長（49条2項）・顧問（69条）・参与（72条）・党友（74条）・賛助員（76条）の委嘱、党則79条機関の設置、表彰（91条）、賞罰（93条）、党費の額の決定（96条）、総裁選の施行期日の決定（総裁公選規程8条）
総務会の議に付するもの	党紀処分不服者の再審査請求に相当の理由があると認めるか否か（党規律規約2条5項）
総務会に報告し、その決定を経るもの	政調会において決定した政策に関する事項（45条5項）

他の要職についてみれば、組織運動本部長と広報本部長は上述の党四役と同じ選任手続きを経る（同一七条、二二条）。幹事長代行と国対委員長については、「総務会の承認を受けて、幹事長が決定する」（同一〇条、二四条二項）。

要するに、「総務会の承認」がなければ、党の幹部人事は進まない。このため、新内閣発足や内閣改造とそれに連動する党役員人事が行われるときは、まず総裁出席の下、臨時総務会が開催される。たとえば、第二次安倍内閣、第二次安倍改造内閣、第三次安倍改造内閣および第三次安倍再改造内閣発足に先立って、表4のよう

に臨時総務会が開催された。

幹部人事の承認以外に、総務会が担う「党の運営に関する重要事項」は、党則などによれば表5のとおりである。

### 国会活動に関する重要事項

自民党が政策を議案として国会に提出するには「政務調査会の議を経なければならない」（同四二条二項）。まず政策の立案は、政調会に置かれる各部会で行われる。各部会から出される政策案は、これも政調会に設けられている政調審議会で審議決定される（同四五条一項）。そして、「政調審議会において決定した政策に関する事項は、速やかに総務会に報告しその決定を経なければならない」（同四五条五項）。

この「速やかに」は、政調審議会の定例開催曜日・時刻が毎週火曜と木曜の一〇時であることよって担保される。火曜日の政調審議会で決定した政策は直後の同日一時から開催される総務会に、木曜日の場合は翌金曜日の総務会にかけられる。ここで法案を説明するのは政調審議会にその法案を上げた政調部会の部会長である。部会長には衆院議員であればほぼ当選三回の若手議員が就く。農林部会長の小泉進次郎衆院議員も当選三回である。説明の巧拙で総務を務める古手の議員からの評価が決まる。そのチャンスを活かして政治的階梯を昇ろうと、彼らは「説明語句の一語一語を吟味」（村川一九八九・二七九）して自らの力量をアピールするのである。

総務会です承されれば「党内手続きを経た」ことになり、法案は閣議にかけられ閣議決定を経たのち国会に提出される。総務会の了承により、自民党所属国会議員は党議拘束をかけられ、自らの信条に反した法案でも国会では「採決マシン」に徹するほかない。もし採決時に「党議にそむく行為」を冒せば、党規律規約に基づく処分を受ける

(党則九二条)。

最近の例では、安保法制を構成する一一法案は、二〇一五年五月一日(月)の関連部会、一二日(火)一〇時からの政調審議会で決定をみたあと、ただちに同日一一時からの総務会で「審議決定」された。これを受けて、五月一四日に閣議決定、翌日に国会提出という運びとなった。この法案が衆院本会議で採決されたのは七月一六日である。かねてより、党内にあつて同法案への反対を表明していた村上誠一郎衆院議員は、この本会議を「五年前に手術した右ひざが前日から悪化し、二三日静養するよう医者から指示されたため」との欠席届を提出して欠席した(二〇一五年七月一七日付『朝日新聞』)。

一方、政調審議会で決定された法案でも、総務会で了承が得られなければ慣例的に閣議には上げられず、政調審議会へ差し戻される。「丁度、「最高裁判所と下級裁判所」の関係と同じく、政務調査会に案件を差し戻し、改めて調整を求める」(村川二〇〇〇…五四)。「重要法案となると総務会の段階でもいろいろな意見が出てきて、政審に差し戻すもの、修正を加えて再提出させるものもある」(堀内二〇〇六…五七)。総務会が自民党による法案や予算などの事前審査制の最終関門なのである。

たとえば、一九八〇年に当時の大平正芳政権が、「家庭の日」という祝日を六月第一土曜日に設ける意向を示した。すでに大平は前年の総裁選で「家庭基盤の充実」を公約の一つとして掲げていた。四月九日には党内の「家庭基盤充実特別委員会」と内閣部会の合同会議は、「家庭の日」を創設する祝日法改正案の国会提出を目指すことを決めた。四月一二日付『毎日新聞』には「家庭の日六月第一土曜に」との大見出しが躍った。それでも、総務会は野党の強い反対を理由に政調審議会に差し戻した(村川一九八九…二七八)。結局、五月八日の政調審議会は同改正案を「政調会

長預かり」とし、国会提出を事実上断念した（一九八〇年五月九日付『毎日新聞』）。

#### 4 総務会の議決方法

##### 全会一致の「良識」

党則四一条は「総務会の議事は、出席者の過半数で決し、可否同数のときは、議長が決するところによる」と定めるとはいえ、実際には全会一致を慣例としてきた。その理由について、二〇〇一年から二〇〇四年まで総務会長を務めた上記の堀内はこう説明する。

「自民党総務会は、多様な意見を持つ議員の意見を集約する場であり、政権を支える与党の最高意思決定機関であるから、異論が続出しても最後には全会一致の原則を守ってきた。これは、国民党としての自民党が約四十年にわたって維持してきた良識であり、議院内閣制のわが国の政治が安定していた基盤である」（堀内二〇〇六・五五）。

なおその中には、議決に際してある総務が「反対」と繰り返し発言し、ついには沈黙してしまったことをもって、全会一致とみなしているケースもある。いずれにせよ、堀内によれば、総務会での議決を全会一致とする原則は一九六二年の赤城宗徳総務会長時代からこのことである。その意義について堀内は、「①時間をかけても、努力して反対者をなくすこと／②党を割らないために最大限の努力をすること」の二点を挙げている（同・五八）。しかし、先に述べた政治改革関連法案をめぐる混乱にあつては、皮肉なことにこの議決慣例が旧弊とみなされ、「改革派」は離党した。

前出の鈴木は総務会長在任中、総務会で採決に至ったのは二回のみだったという。一つ目は沖縄の国政参加選挙をめぐるものだった。一九六九年一月二一日の佐藤栄作首相とニクソン米大統領による共同声明で、一九七二年に沖縄の施政権がアメリカから日本に返還されることが確認された。国会内では、返還が事実上決まったことから、沖縄返還協定の批准前でも沖縄代表の国政参加を可能にすべきだとの気運が生まれた。対して、自民党内には批准ののちとするのが筋だとの「正論」も唱えられた。

そこで鈴木総務会長は結論を急がず、衆参それぞれの法制局長と内閣法制局長官からなる三長官会議を設けて検討させた。「そうしたら、国会でこれを認めれば憲法上許されるという結論がでた。そこで私は総務会に三長官会議の結論を報告して、国会承認すれば違法ではない。(略)憲法上疑義がないんだから、これは国政参加を認めるべきだと、我党はこれを支持しようということに採決した。満場一致でしたね」(鈴木一九九一・一六二―一六四)。

二つ目は、一九七二年の日中共同声明に基づき一九七四年四月二〇日に北京で署名された日中航空協定の国会承認の問題である。これに党内の親台派議員が猛反発した。鈴木は「徹底的に論議を尽くしてもらおう」方針を堅持した。「とうとう、「親台派の」藤尾君も玉置君も音を上げてね、私のところへみえて、「我々は反対は崩しませんが(略)我々が席を立つから、その時、総務会は採決なり何なり結論を出して下さい」と(略)。そして、その両君に自発的に総務会の席をはずしてもらって、満場一致というかたちで日中航空協定を党議決定した」(同…一六五―一六六)。

藤尾と玉置は総務会の全会一致の議決慣例を尊重して気を利かせたのである。途中退席を想定しているため、総務会の定足数は設定できない。

### 異例の挙手採決

ところが、二〇〇五年六月二八日の総務会で、この慣例がついに破られた。久間章生総務会長が郵政民営化関連法案の修正案をめぐって、挙手による多数決採決に踏み切ったのである。その総務会を閉じるにあたって、久間は「なお総務会として決定をしましたので、衆議院の修正だけでなく、本会議においても、参議院も含めて党議拘束されま

すので」と念押しした（堀内二〇〇六：一一二）。ただ、堀内は「挙手の数は数えておらず、採決に際し、賛成何名、反対何名とははつきり表明できなかった」と指摘する（同：一一三）。

のちの衆院本会議採決で郵政民営化法案に反対票を投じて離党を余儀なくされる野田聖子衆院議員は、当時総務ではなかったが、この総務会を傍聴していた。翌年に、野田は自民党に復党し二〇一二年一月には総務会長に就いた。その在職中の二〇一三年五月に、ウェブ版「ハフィントン・ポスト」のブログに、「総務会長という仕事」と題して、上述の異例の採決について書いている。

「賛成派からも多数が動員されて、多くの人たちが参加していました。そして採決になったときのこと。忘れもしません。まだ多くの意見が出ていたのに、当時の久間章生総務会長が議論を打ち切って採決を強行。怒号の飛び交うなか、総務会のメンバーでもない人たちが「賛成」と手を挙げて、「賛成多数」とされて法案は総務会を通ったことになりました。（略）党をまとめる役目の総務会長としては、あのときはああするしかなかったのかもしれない。でも、正当な手続きだったのか？／そう思って、長らく総務会を担当する自民党の事務方に聞いてみました。すると、「たとえ少数でも総務会長が『多数』といえは、多数となる」のだそうです<sup>18</sup>」

これ以降は挙手採決はなく、従来の議決方式が続いてきた。だが、例外は一度限りとはならなかった。前出の安保



法制を構成する一法案が了承された二〇一五年五月一二日の総務会で、一〇年ぶりに挙手採決が行われたのである。村上誠一郎総務は反対を主張したが、採決前に途中退席したため「全会一致」となった。二階総務会長は挙手採決とした意図について、「賛成か反対かわからずその場にいたというのでは困る」と述べた（二〇一五年五月二三日付『日本経済新聞』）。

## むすび

二〇一六年二月一日に死去した政治学者の京極純一は、名著『日本の政治』の中で日本型意思決定の特徴を「和の方式」とよんでいる。そこにおいては、「決定に関する伝統的な制度において、成員全員に平等な参加資格があり（参加の政治）、また、全員が拒否権をもつ（全員一致）上に、票決を用いて、対立ないし多数派少数派分化を、成員の眼に見えるように、表示することは、できる限り、回避すべきこととされている」（京極一九八三・二〇八）。

まさに自民党総務会そのものである。京極の次の記述も、総務会をめぐる党内文化を言い当てていよう。「票決によつて」集合体なり集団のなかに「シコリが残る」ことは避けがたい。したがって、「和」を尊重する人々は根回し（事前工作）による対決の回避に熱心となる」（同：二二〇）。

決定の要所に全会一致が議決慣例の総務会を必ず置くことで、党内政治の「和の方式」が確保されているのである。自民党総務会の本質を一言にまとめれば、「和の方式」の維持装置となるのではないか。執行部が「和」の党運営を行うためには、だれが総務になるかは大きくかわる。上述の選出枠「一」と「二」からの総務の「公選」には、執

行部は制度的に影響力を及ぼし得ないだけに、総務会長の手腕が問われる。「和の政治」を政治理念とする鈴木だからこそ、その職務を九期も成し遂げられたのだろう。

ところで、歴代の総務就任者のリストをみると、特定の議員が何期も総務を務めている。<sup>(20)</sup>「総務族」とでもよぶべきか。次の課題はその精査である。

#### 注

- (1) 本稿は拙稿「自民党総務会とはなにか」『フラタニティ』第二号 (二〇一六) 一四—一九頁を大幅に加筆したものである。
- (2) たとえば、北岡伸一 (一九九五) 『自民党 政権党の38年』読売新聞社は前者の代表的な研究といえる。最近では、中北浩爾 (二〇一四) 『自民党政治の変容』NHKブックスが出されている。一方、後者の古典的な研究に福井治弘 (一九六九) 『自由民主党の政策決定』福村出版がある。加えて、佐藤誠三郎・松崎哲久 (一九八六) 『自民党政権』中央公論社、および村川一郎 (一九八九) 『自民党の政策決定システム』教育社などがある。
- (3) 政務調査会を取り上げたものに、日本経済新聞社編 (一九八三) 『自民党政調会』日本経済新聞社が、青年局に注目したものに、常井健一 (二〇一四) 『誰も書かなかった自民党 総理の登竜門「青年局」の研究』新潮新書がある。奥健太郎・河野康子編著 (二〇一五) 『自民党政治の源流 事前審査制の史的検証』吉田書店の各章には、総務会 (第三章・小宮京)、政務調査会 (第五章・奥健太郎)、外交調査会 (第六章・河野康子) に関する政治史的分析が収められている。幹事長ポストないしは幹事長室については、宮崎吉政 (一九八一) 『No.2の人 自民党幹事長』講談社、浅川博忠 (二〇〇二) 『自民党幹事長というお仕事』亜紀書房、さらには奥島貞雄 (二〇〇二) 『自民党幹事長室の30年』中央公論新社がある。
- (4) 鈴木善幸の九期におよぶ総務会長歴は次のとおりである。

	総裁	総務会長在任期間	在任日数
I	佐藤栄作	一九六八・一一・一〇～一九七〇・一一・一二	四〇八
II	佐藤栄作	一九七〇・一一・一二～一九七〇・一〇・二九	二九
III	佐藤栄作	一九七〇・一〇・二九～一九七二・七・五	二五〇
IV	田中角栄	一九七二・七・六～一九七二・一二・二三	一七一
V	田中角栄	一九七二・一二・二三～一九七三・七・六	一九六
VI	田中角栄	一九七三・七・六～一九七三・一一・二五	一四三
VII	田中角栄	一九七三・一一・二五～一九七四・一一・一一	三三二
VIII	田中角栄	一九七四・一一・一一～一九七四・一二・九	二九
IX	大平正芳	一九七九・一一・一六～一九八〇・七・一五	二四三
	合計		一八一五

(注) 離着任日が同日の場合、合計の際に重複カウントはしていないので、最下段の合計と在任日数各セルの合計とは日数が合わない。

(出典) 鈴木(一九九二)巻末の「鈴木善幸関係年譜」および自由民主党(二〇〇六・一九八二―二〇三八)に基づき筆者作成。

(5) 自民党総務会については、現職あるいは元職の総務会長へのインタビュー記事は数多く存在するが、総務会それ自体を論じたものはきわめて少ない。『選択』一九九七年一月号に掲載された無署名記事「日本のサンクチュアリシリーズ二七八 自民党総務会——政権の安定度をはかるパロメーター——」がある。また、村川一郎(二〇〇〇)『政策決定過程』信山社の第一部第三章が「総務会」と題され、その沿革、組織、および運営を検討している(同・四五―五八)。最近では、小宮京「総務会に関する一考察——一九五三(昭和二八)年の警察法改正を中心に——」(前掲、奥・河野編著(二〇一五)所収)が出され、自民党総務会の機能がその前身政党の中でいかに整えられ、自民党に受け継がれていったかを考察した。また、福井(一九六九)には四頁(二〇二―一〇六)にわたって、村川(一九八九)には九頁(一一九―一二六、二七七―二七九)にわ

たつて、自民党総務会に関する記述がある。

(6) 文中で総務会に関する典拠のない記述は、ソースを伏せることを条件として私が得た情報に基づいている。従つて、お名前を明かすことはできないが、情報提供にご協力いただいた方々に感謝申し上げます。

(7) この開催曜日は自民党の単独政権時代から変わっていない（村川一九九七：二二七）。

(8) これについての経緯は次のとおりである。一九六〇年六月、新安保条約批准書の交換・発効をもつて、岸信介首相の退陣表明が既定路線となると、川島正次郎幹事長らは党則を改正して、新総裁を公選する方針を固める。総務会についても、少数精鋭主義による機能強化が目指された（一九六〇年六月二一日付『読売新聞』）。船田中政調会長を委員長とする党則改正特別委員会が設置され、七月六日には改正案要綱が同委員会です承された。総務会の定員は半減の二〇名とされたが、現行どおりを求める意見もあるので対応を総務会に一任した（七月七日付『同』）。総務会は三〇人とすることでもとまり、七月一二日の総務会でそれを決定する（七月一二日付『同』夕刊）。それが、七月一二日から開かれる党大会に提出された。

(9) この増員の背景には、どうしても総務になりたいと求めるある議員のわがままを執行部が聞き入れざるを得なかったという属人的理由もあった。

(10) 堀内（二〇〇六：六）には「本書は、いままで表に出たことのない自民党総務会議事録をもとに、小泉首相の政治運営の問題点と大義のない郵政選挙に突入した流れを明らかにし」とある。しかし、この「議事録」はないことになっている非公式のものである。

(11) 正規の総務会との違いは議決をとらないことである。

(12) 日本自由党党則…

第四条 総務委員ハ党所属代議士十名（五捨六入）ニ付一名ノ割合ヲ以テ地方別ニ代議士中ヨリ単記無記名投票ヲ以テ選挙ス但シ総裁ノ指名ニヨリ広ク黨員中ヨリ十名ヲ置ク

自由党党則（改正）…

第二十二條 総裁の選任は、次の各号による。

一、各地区別（別表）所属代議士二十名（九捨十入）につき一名の割合によって、単記無記名投票で、各地区別（別表）に、互選する。

二、所属参議院議員のうちから、単記無記名投票で、議員十名（四捨五入）につき一名の割合によって、互選する。

三、総裁は、その指名によって、所属国会議員又は国会議員以外の党員のうちから、十名に限り選任することができる。

改進黨系でも自民党の前身となった日本民主党の場合、党則三三二条で総裁が総務を推薦できる規定を置いていた。「党総務は其の定数を二十名とし、内十二名を両院議員総会に於て公選し、内八名を総裁の推薦により両院議員総会に於て決定する。」

（村川 一九九八・三六一、三六七、三九九―四〇〇）。

(13) 直近六人の総務会長の離着任期日とその下での総務の着任期日は次のとおりである。

総務会長	着 任 日	離 任 日	総務着任日	備 考
小池百合子	二〇一〇. 九. 九	二〇一一. 九. 三〇	二〇一〇. 一〇. 五	
塩谷 立	二〇一一. 九. 三〇	二〇一二. 九. 二八	二〇一一. 一〇. 一四	
細田 博之	二〇一二. 九. 二八	二〇一二. 一一. 二五	二〇一二. 一〇. 一六	
野田 聖子	二〇一二. 一一. 二五	二〇一三. 九. 一七	二〇一三. 一. 一〇	二〇一二. 一一. 二六 第二次安倍内閣発足
野田 聖子	二〇一三. 九. 一七	二〇一四. 九. 三	二〇一三. 一〇. 一五	留任
二階 俊博	二〇一四. 九. 三	二〇一五. 一〇. 七	二〇一四. 九. 一九	二〇一四. 九. 三 第二次安倍改造内閣発足
二階 俊博	二〇一五. 一〇. 七	二〇一六. 八. 三	二〇一五. 一〇. 二七	留任・二〇一五. 一〇. 七 第三次安倍改造内閣発足
細田 博之	二〇一六. 八. 三		二〇一六. 八. 三〇	二〇一六. 八. 三 第三次安倍再改造内閣発足

（出典）新聞各紙および自民党から提供された資料に基づき筆者作成。

- (14) 二〇一六年八月三〇日に着任した二五名の新総務のうち、留任者は一〇名である。
- (15) 戦前の保守政党においては、総務会（総務委員会）は議決機関であると同時に執行機関でもあり、党運営の要の位置を占めていた。戦後もこの性質は受け継がれ、中でも自由党系にあつては吉田茂総裁が党運営に当たつて、総務会の存在に手を焼いた。吉田は総務会の力を徐々に削ぐことで、自らのリーダーシップの確立を図つた。自民党結党二年前の一九五三年九月の自由党党則改正では「総務会は議決機関として、党の政策、人事及び会計その他重要事項を審議する」（一二条）とされ、総務会は議決機関へと「形骸化」した（奥・河野編著二〇一五：一一九―一二〇）。そして、自民党が党則で総務会についてこの規定を設けたことで、「総務会の権限が確定した」（同：一四三）。
- (16) 自民党の二つの前身政党でもこの点は同じであつた。自由党は党則（改正）二二条で「総務会長は、総務の三分の二以上出席した総務会で、無記名投票により、決定する」と定めていた。一方、日本民主党の党則三三条は「総務会長、副会長は総務会に於て互選する」となつている（村川一九九八：三六七、四〇〇）。
- (17) 奥・河野編著（二〇一五）によれば、「事前審査とは、内閣が国会に予算・法案等を提出するにあたり、閣議決定前に自民党が審査する手続きである。（略）自民党の了承がない限り閣議決定できない慣習が成立している。自民党政権のなかで慣習として定着し、制度として機能するようになったこの手続きを、本書は事前審査制と定義する」（同：一一）。その起点は一九六二年二月二三日付で当時の赤城宗徳総務会長が大平正芳官房長官に送つた次の書簡とするのが、「通説」である。「法案審議について／一月二三日の総務会に於て法案審議に関し左記の通り再確認致したので御了承を願ひ度い／記／一、各法案提出の場合は閣議決定に先だつて総務会に御連絡を願ひ度い 尚政府提出の各法案については総務会に於て修正することのあり得るにつき御了承を願ひたい」（奥二〇一四：四八）
- これに対して、奥（二〇一四）は『政調週報』のデータを検証することで、事前審査制の起点は自民党結党のほぼ一か月後に召集された第二四回国会（会期…一九五五年一月二〇日～一九五六年六月三日）であつたと結論づけている。上記のいわゆる赤城書簡はそれに総務会の了承を加えたものであつて、事前審査制の起点ではなく、「制度化の最終局面を意味する文書」だという（同：七四）。さらに小宮は、総務会の議事手続きを確認した一九六三年一月二四日の総務会申し合わせの存在を指

摘して、赤城書簡の一年後でもまだ総務会の議事手続きが不徹底であったことが「推察可能」と述べている（奥・河野編著 二〇一五：一四四）。

(18) [http://www.huffingtonpost.jp/seiko-noda/post\\_4852\\_b\\_3323853.html](http://www.huffingtonpost.jp/seiko-noda/post_4852_b_3323853.html) (最終閲覧日：二〇一六年八月一〇日)

(19) 二〇一六年八月三〇日に了承された新総務に石破や、現金授受問題で閣僚を辞任した甘利が就いたことについて、細田総務会長は「衆院議員は11の地区ブロックでの協議に基づき選出するのが慣例だ」と述べた（二〇一六年八月三一日付『朝日新聞』）。執行部は人選に関与できないことを強調している。ただ党内には甘利の起用について、甘利と親密な安倍の内意が付度されたのではとの観測もあった（同日付『毎日新聞』）。

(20) 自民党から提供された総務就任者リストのうち、二〇一〇年一月二二日から二〇一五年一月一八日までの総務就任者に限ってみれば、この間に三期以上総務に就任した者は以下のとおりである。

期数	氏名	備考
八	野田毅	二〇一五年九月二五日の一日だけの就任も含む。
五	小坂憲次、村上誠一郎	
四	衛藤征士郎、岡田広、木村義雄	
三	愛知治郎、大島理森、大野功統、加藤紘一、金子一義、金子原二郎、山東昭子、高村正彦、二階俊博、望月義夫	

その後、二〇一六年八月三〇日に行われた新たな総務の決定で、野田、村上、衛藤、岡田、木村、金子原二郎は再任され、就任期数を一つずつ増やした。

#### 引用・参考文献

浅野一郎・河野久編著（二〇一四）『新・国会事典 第3版』有斐閣。  
 奥健太郎（二〇一四）「事前審査制の起点と定着に関する一考察 自民党結党前後の政務調査会」『法学研究』八七巻一号。

奥健太郎・河野康子編著 (二〇一五) 『自民党政治の源流 事前審査制の史的検証』吉田書店。

東根千万億 (二〇〇四) 『等しからざるを憂える。元首相鈴木善幸回顧録』岩手日報社。

京極純一 (一九八三) 『日本の政治』東大出版会。

自由民主党編纂 (二〇〇六) 『自由民主党五十年史 資料編』自由民主党。

鈴木善幸〔述〕 (一九九一) 『元総理鈴木善幸 激動の日本政治を語る 戦後40年の検証』岩手放送。

中北浩爾 (二〇一四) 『自民党政治の変容』NHKブックス。

福井治弘 (一九六九) 『自由民主党の政策決定』福村出版。

堀内光雄 (二〇〇六) 『自民党は殺された!』WAC。

村川一郎 (一九八九) 『自民党の政策決定システム』教育社。

—— (一九九七) 「自由民主党の政策決定過程の軌跡—形式的政府から実質的政府への変容—」中村睦男・前田英昭編『立法過程の研究—立法における政府の役割—』信山社。

—— (二〇〇〇) 『政策決定過程 日本国の形式的政府と実質的政府』信山社。

—— 編著 (一九九八) 『日本政党史辞典 上』国書刊行会。

葉師寺克行 (二〇一四) 『現代日本政治史 政治改革と政権交代』有斐閣。