

自民党総務会とはなにか

西川伸一
Nishikawa Shin-ichi

はじめに

自民党の最高機関は党大会である（党則27条）。ただ、党大会は原則的に年に一回しか開催されない（同28条）。そこで、「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33条）。何をもって「特に重要な事項」とするかは、その時々執行部の判断による。

それでは「特に重要」でない事項はどうなるのか。党則38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↓両院議員総会↓総務会とこの場を変えていく。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、一六一頁）。鈴木は総務会長通算在職日数は一八二五日にも及び、自民党史上最長である（鈴木、巻末の「鈴木善幸関係年譜」などを参考に算出）。

総務会は自民党の党運営と国会活動にとって不可欠の会議体である。そこで本稿では、ほとんど知られていないその内実を解明していく。なお、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に私が得た情報に基づいている。

1 総務会の開かれ方

どこでいつ開かれるのか

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。一方、国会閉会中は国会内の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、八五頁）。

自民党は結党以来、民主党政権を除く期間で常に比較第一党なので、割り当てられる部屋数は多い。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。招集者は総務会長である（党則40条2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。直近では二〇一五年一〇月七日（水）の第三次安倍晋三内閣の改造に先だって、午前中に臨時総務会が開かれていた（二〇一五年一〇月八日付『朝日新聞』）。

開催時間はたいがい一五分ほどである。どん



自由民主党本部 写真：Wikipediaより

から四〇年近くも変わらなかった。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三〇名に減員され、それ

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。後述する議決の全会一致の慣例があるためには、定足数は規定できないのだ。

だれが出席するのか

総務会のメンバーを総務とよぶ。定員は二五名である（党則37条）。全員が自民党所属の国會議員である。

総務の定員は一九五五年二月一五日の自民党結党時は四〇名と党則で決められた。一九六〇年七月一四日の第八回臨時党大会における党則の一部改正で三〇名に減員され、それ

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と党が定めている役職が数多く存在する。それらを補っていたあとに総務の選任手続きに入る。その際、所属議員数が激減していたため、衆院議員に割り当てられている総務の員数を満たすことができなかつた。そこで、二〇〇九年一月一三日の総務会で二五名への減員が了承され、二〇一〇年一月二四日の第七七回党大会での党則の一部改正によってそれが追認された。

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。そこで、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のである。けれども、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37条）。

総務会にはこの二五名のほかに、次の自民党ポストにある国會議員も出席する。ただし、総務でない彼らには議決権はない。

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が留任が諮られた。

さらに、副幹事長の総務会担当と国会対策副委員長が総務会担当と総務会担当の事務局長の職員が陪席する。彼ら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。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。

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っ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出来る」（堀内、六〇頁）。とはいえず、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

だれが総務になるのか

二五名の総務はどのように選任されるのだろうか。党則39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 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、「二」に基づく「公選」は衆院の比例代表選挙区、すなわち比例代表ブロックごとに置かれている一一のブロック両院議員会（党則77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。ついでには、ブロック両院議員会長の判断が大きく作用する。以前にはそこに出身派閥の均衡も考慮された。

「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選考する。総務就任を希望する議員は多く、「二」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。現在の六名は全員が衆院議員である。後述のとおり、総務会長は必ずこの枠で選ばれる。

だれが総務になれないのか

党、政府、国会の以下の役職に就いている者

は、総務と兼職できないと定められている。

《党》総裁、副総裁、幹事長、幹事長代行、幹事長代理、選挙対策委員長、副幹事長、人事局長、経理局長、国際局長、情報調査局長、政調会長、政調会長代行、政調会長代理、政調副会長、部会長、組織運動本部長、団体総局長、広報本部長、国対委員長、財務委員長、党紀委員長、両院議員総会長、衆議院議員総会長、人事委員長

《政府》大臣、副大臣、大臣政務官

《国会》常任委員長、特別委員長

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、ここ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、金曜の一時からであり、総務会が開催される曜日・時間と重なってしまい、総務会に出席できないためだ。

総務の任期

党則80条によれば、「役員」の任期は、総裁については三年とし、その他はすべて一年とする。

ただし、重任を妨げない。自民党では国会議員ならば必ずなんらかの役員に就く。もちろん、総務も役員ポストである。従って、総務の任期は党則上は一年である。ところが実際は総務会が任期の区切りになるので、ぴったり一年にはならない。総務が不在の期間も存在する。

最近の例で示せば、現総務の着任は二〇一五年一〇月二七日だが、前任者の離任は同年九月二四日である。翌年九月二五日から一〇月二六日までの空白期間はどのように対処したのか。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、前述のとおり、九月二四日で総務の任期は終わっている。

そこで適用されるのが次の党則81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。党則80条5項によれば「総裁が新たに

選任された場合は（略）役員任期は、終了するものとす。そこで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かかったのか。

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員にも異動が生じる。これらをすべて整えたあと総務の人選にな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、三か月あまりの任期しかなかった。二〇一二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、翌年一月一〇日に留任と新任の総務が補された。これが三か月の理由である。

ただし、党則80条6項に「総裁以外の役員任期については、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。

食い違う総務会長の任期と総務の任期

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40条5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。

現職の二階俊博総務会長は二〇一四年九月三日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。同日午後の第二次安倍内閣の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とおりである。招集者および議長は二階の前任の野田聖子である。野田の議事進行の下、総裁が二階を総務に指名し、野田に代わる総務会長に推薦する。野田が「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。異議なしとなり二階が総務会長に「互選」され、野田が総務会長から退席して二階がそこに座る。このように、新旧総務会長の離着任の日付は同日となる。

一方で総務は、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といわれなければならない。そこで、総務会長の任期とは必ず食い違うことになる。

3 総務会の機能

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25条2項によれば、役員会は次の八名で構成される。

総裁、副総裁、幹事長、総務会長、政策調査会長、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9条、46条、52条7項）。一方、総務会長は前出のとおり総務会で互選される。つまり、手続き上は総務会長の決定権は総裁にはない。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。

一方、党則上の規定はないが、執行部という場

合には現在では次の一〇ポストを指す（二〇一五年一〇月七日付ウェブ版産経ニュース）。

副総裁、幹事長、総務会長、政調会長、選対委員長、国会対策委員長、幹事長代行、組織運動本部長、広報本部長、総裁特別補佐

これらのうち、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（党則17条、21条）。国対委員長と幹事長代行については、「総務会の承認を受けて、幹事長が決定する」（同24条2項、10条）。

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のである。そこで、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。

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42条2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45条1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45条5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によつて担保される。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。

たとえば、安保法制を構成する一法案は、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と、ただちに同日一時から総務会で「審議決定」された。これで「党内手続きを経た」ことになり、党議拘束がかけられる。自らの内心に忠実に「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（同92条）。

4 総務会の議決方法

全会一致の「良識」

党則41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、議長の決するところによる」と定める。しかし、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堀内光雄はこう説明する。

「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つ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、五五頁）。

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。一つ目は沖繩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、一九七二年に沖繩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、沖繩返還協定の批准前でも沖繩代表の国政参加を可能にすべきだとの気運が生まれた。一方、自民党内には批准のちとするのが筋だという「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。国会で認めれば批准前でも認められるというのがその結論だった。「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ところで採決した。満場一致でしたね」（鈴木、一六三―一六四頁）。

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に北京で署名された日中航空協定の国会承認をめぐる問題である。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立ててね、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―一六六頁）。両者は総務会が全会一致の決定を守るために気を利かせた。この事態を想定して、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くって、挙手による多数決採決に踏み切ったのである。そ

の総務会を閉じる際に、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」と述べた（堀内、一一二頁）。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、反対何名とははっきり表明できなかった」と指摘する（同、一一三頁）。

これ以降は挙手による採決はなく、従来の「異議なし」方式が続いている。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は、法案に反対する村上誠一郎総務が採決前に途中退席した（二〇一五年五月一三日付『朝日新聞』）。

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、二〇八頁）。

まさに自民党総務会そのものである。京極の次の指摘も、総務会をめぐる党内文化を言い当てていよう。「票決によって」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、二一〇頁）。

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」が担保されている。「自民党総務会とはなにか」という本稿タイトルの答え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。

引用・参考文献

- 浅野一郎・河野久編著（2014）『新・国会事典 第3版』有斐閣。
 - 東根千万億（2004）『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（1983）『日本の政治』東大出版会。
 - 自由民主党編纂（2006）『自由民主党五十年史 資料編』自由民主党。
 - 鈴木善幸〔述〕（1991）『元総理鈴木善幸激動の日本政治を語る』岩手放送。
 - 堀内光雄（2006）『自民党は殺された！』WAC。
- （にしかわ・しんいち／明治大学教授）