



職業としての政治家

遠藤 晶久
(早稲田大学助手)

I はじめに

他分野の「先生」たちとは異なり、政治家「先生」の職は国家によって認定された資格によって成り立っているわけではない。「国権の最高機関」（日本国憲法第41条）である国会で立法に携わるには特別な資格や教育は必要なく、選挙で勝利をおさめさえすればよいのである。もちろん、選挙で議席を得るには多大なコストを払う必要があり、誰もができることではない。また、他の「先生」たちと異なり、その職は不安定である。定期的に行われる選挙で有権者から審判を受け続けなければならない、時としてその職を追われ、権力へのアクセスを失ってしまう。衆院議長を務めた故・大野伴陸の言葉「猿は木から落ちてでも猿だが、代議士は選挙に落ちればただの人だ」は、この職業の本質をついている。

民主主義国家において政治家の行動原理は、次の選挙で勝利する確率をあげることだと政治学では考えられている（Mayhew, 1975）。当然ながら、政治家には政策目標や議会内外での昇進目標もあるだろう。しかし、再選しないことにはそのことも望めないのである。

政治家と有権者の関係は弁護士と依頼人の関係に似ている（Lowi, Ginsberg, and Shepsle 2008）。弁護士が依頼人の意を受けて行動し、依頼人に対してその責任を負うように、政治家も依頼人としての有権者の意向を議会に反映させ、有権者に対して自らの責任を負う。しかし、その委任の方法は必ずしも同じではない。依頼人（＝有権者）の具体的な要望を逐一聞き、そのまま忠実に実現していく方法（代表者、delegate）の他に、一度選ばれてしまえば、フリーハンドを得て、自らが信じる方法で依頼人にとって最良の結果をもたらそうとする方法（委任者、trustee）も想定される。現実の政治家はこの両者の側面を有しているが、もし政治家が利益に反した行動をとったことがわかれば、依頼人（＝有権者）はその政治家を（次の選挙で）交代させるであろう。

この政治家－有権者関係がさらに複雑なのは、「依頼人」である「有権者」が複数で、しかも、誰のことを指すのかが必ずしも一義的ではないという点にもあ

る。代表すべき「有権者」は、選挙区全体の有権者のことを指すかもしれないし、選挙区の中で自分のことを議員にしてくれた支持者たちかもしれない。さらに、支持団体かもしれないし、あるいは、日本国民全体であるかもしれない。このことは、誰を「依頼人」とみるかによって政治家のなすべき仕事が変わってくることを示唆する。

このような議論を背景にして、本論では、現代日本における政治家という職業についてその実態を概観する。なお、ここでは紙幅の関係により、特に断らない限り、衆議院議員のみに焦点を当てる。

II 国会議員になるには

政治家を公職者と限定すれば、現在、日本にはおよそ3万7000人の政治家がいる（総務省統計局2014）。このうち国会議員は722名（衆議院議員定数480、参議院議員定数242）である。その他に、地方公共団体の長として47名の都道府県知事と1737名の市区町村長、さらに2677名の都道府県議会議員、3万1705名の市区町村議会議員がいる（2012年12月31日現在）。公職を目指して政治活動をしている人々をも含めるのであれば、その数はさらに増大する。

国会議員になるためには様々なルートがあるが、重要な一歩は政党の公認を得ることである。政党の公認は知名度の向上や様々なリソース（資金や選挙のノウハウなど）へのアクセスを可能にする。日銀職員から政治家を志した津村啓介（衆院議員、民主党）は、一社会人が国会議員になるために主に4つの道を想定したと述べている（林・津村2011）。①地方議員になる②政治家秘書になる③政党の政策スタッフになる④政党による候補者公募制度へ応募する、の4つである。①から③は、政党組織の人的ネットワークの中で候補者を探すという伝統的な候補者リクルートメント形態に対応している。他方、④は比較的新しい方式で、既存の方法では掘り取れない潜在的な政治家志望者を発掘するための手段である（津村は④を選択した）。元々は民主党が積極的に行ってきたが、近年では、自民党においても導入が進んでいる。

津村のいうように、衆院議員のうち、地方議員出

身は30.8%、政治家秘書出身も27.7%と政治家になるルートとしては有力である（ただし、党職員は1.9%と多くはない¹⁾）。その他には、政治と密接な世界にいる官僚（19.6%）やマスコミ関係（7.3%）も多い。国政に参入する時期は人により様々で、2012年の新人議員の最年少は28歳、最年長は70歳であるが（平均45.0歳）、性別で見ると女性議員が圧倒的に少なく、わずか7.9%である。

候補者は選挙区において個人の支持組織を後援会という形で築きあげる。そのための日常的な活動には多額の資金がかかる。議員は平均して5.3人のスタッフを抱えており、さらに、31.0%の衆院議員は事務所を2つ以上かまえている（平均事務所数1.4）²⁾。当然ながら、選挙期間中の選挙運動自体にも多額の資金が必要となる。しかも、選挙資金支出の多寡は得票結果に結びつくのである（今井2011）。

新人候補者にとって活動資金は大きな問題である³⁾。政治活動に専念するという事は、多くの場合、仕事を辞め収入源を失うということである。さきほどの津村も公認が決まると職を辞し、知名度と支持を獲得するための選挙区活動を始めた。公認されてから総選挙までの1年3カ月の活動で、党からの月額100万円の活動資金および1500万円の公認料（選挙が始まる際に支給）があったにもかかわらず、個人の貯蓄から300万円を切り崩している（林・津村2011）。

このように考えると、いわゆる世襲議員（政治家の家族・親族出身）の有利さが理解できよう。世襲議員はいわゆる三バン、政治資金（カバン）・知名度（カンバン）・後援会組織（ジバン）を引き継ぐことができるので、他の新人議員に比べて選挙に有利になる。また、支援者からみても、組織を維持して政治的な力を保持するために、後継として異論が出にくい家族・親族候補者は望ましい。世襲議員は全体の25.0%を占める（毎日新聞2012年12月18日）。

Ⅲ 国会議員になったら

当選して議席を得ると立法府の一員としての活動が始まる。しかし、国会における議員の立法活動はそれほど盛んではない。成立する法案のほとんどは内閣が提出した法案（閣法）であり、その成立率も非常に高い。他方、議員提出法案は数も少なく、成立率も低い。さらに、それぞれの法案の採決では、ほとんどの場合、党議拘束がかかり、その賛否については所属政党の執行部の決定に従うことになる。

だからといって官僚の意のままに政策が形成され、議員の影響が極小というわけではない。自民党議員の

場合、党・政務調査会、国会の委員会、内閣での活動を通じて、自らの影響力を行使している。たとえば、法案が国会に提出される前に、政務調査会など与党内での事前審査の場で法案に影響力を行使しようとする。国会の委員会では、審議をコントロールすることで法案の生殺与奪の権を握る。また、内閣の役職につくことで政策立案にかかわることもできるだろう。政策形成において議員の役割が重要であるのは、官僚の半数が数日に一回以上の頻度で与党議員に接触をしており、それも官僚からの案件で会っている場合が多いという事実からも明らかである（伊藤2006）。

政策への影響力を増すためには高い役職につく必要がある。役職の昇進については、自党内では、当選回数主義（シニオリティールール）が確立されている。国会の常任委員会理事になるには当選2回、初入閣には当選5～6回というように、年齢や前職にかかわらず、当選回数を目安にして国会・党・内閣で役職が与えられていく⁴⁾（佐藤・松崎1986）。

どの役職につくかと同様に重要なことは、どの政策に関わるかである。とりわけ利益誘導につながりやすく再選に有利になる分配領域（国土交通、農林水産など）は、再選戦略にとって重要になる。事実、選挙に弱い議員ほど農林水産委員会での発言が多い（松本・松尾2010）。また、自民党の役職配分では、選挙基盤が脆弱な議員に、分配領域の役職があてがわれる一方で（Pekkanen, Nyblade, and Krauss 2006）、民主党では反対に選挙に強い議員に割り当てられる（Fujimura, 2013）。これは、自民党が個々の議員への評価をもとにした選挙スタイルに依拠しているのに対し、民主党は政党の評価をもとにした選挙スタイルを重視しているためとされる（Fujimura 2013）。

議員の活動分野は選挙区事情によっても異なる。中選挙区制（後述）下では、選挙区内で競合する議員との差別化のため、異なる専門分野を持つ誘因があった（建林2004）。自分の支持基盤の確立のためにその政策分野に特化し、官僚に対抗しうるほどの専門知識を獲得して影響力を強めていくのである（族議員と呼ばれる）。

ただし、このような仕事だけが国会議員の活動ではない。選挙区と政府をつなぐために地元支持者の陳情に対応することも仕事の一つである。議員は選挙区民に直接会うだけでなく、関連団体や市区町村議との接触も多い（伊藤2006）。さらに、地元選挙区でも継続的に活動する。「金焔火来」とは政治家の日常生活を表す言葉で、金曜日に国会が終わった後に地元に戻り、国会の開かれる火曜日に東京に戻ってくることを

指す。ほとんどすべての議員は国会会期中でも週一回以上地元に戻っており（UTAS データ，2012 年現職候補のみ），その他の期間も含めれば，年間でおおよそ 40～50% は地元活動に費やされている（濱本・根元 2011）。当選はまた新たな選挙戦の開始を意味するのである。

IV 選挙環境の変化と議員行動

このように議員の活動には選挙が深く関わっており，議員行動の理解には，選挙制度・環境との関連を検討することが重要である。

1994 年の選挙制度改革まで，衆院選では中選挙区制（1947～1993）が採用されていた。一つの選挙区から 3～5 人が選出されるこの制度では，同一政党（特に自民党）の候補者が一つの選挙区内で競争をするため，他の候補と差別化を図らなければならない，政党単位ではなく候補者単位の選挙運動や支持基盤の形成が促進された。そのため，政治家は有権者への個別的なサービスや利益誘導を追求するようになった。小選挙区比例代表並立制は，このような個別サービス合戦を抑制し，政党本位の選挙をもたらすために導入された。小選挙区では一人だけが当選するので，同一政党からの複数立候補がなくなり，さらに比例区では政党ごとに票が集計されるので，政党本位の選挙が行われることが期待されたのである。

選挙制度改革と並行して，有権者意識も変化している。1990 年代以降，有権者の政党離れがすすみ，無党派層が増加した。同時に，メディア環境も変化し，候補者評価の比重は有権者の投票決定の際に小さくなり，政党・リーダー評価の比重が大きくなってきている。

このような選挙環境の変化は，政治家の活動様式にも変化を迫り，それまでの候補者中心の利益誘導政治は抑制されつつある。議員と利益団体が会う頻度は落ち（久米 2006），地元自治体と会った時の話題も，1980 年代は公共事業が多かったが，近年では中央・地方政策などに移っている（品田 2006）。さらに，新しい形の立法活動も注目を集めている。2000 年代以降，与党攻撃のための重要なツールとして，質問主意書の提出が増加している。質問主意書は，議員が各省庁に提出することができ，それに対する回答は閣議決定され公開される。質問内容は，選挙区内の利益誘導を図るものよりも，政党の評判をあげるような問題提起型の質問が多くなっており，さらにそれは議員立法に活用されている。つまり，個々の議員が所属政党自体の評価をあげるための行動をとっているのである

（根元・濱本 2013）。

しかし，このような影響があったとしても，長年培ってきた候補者中心の組織形成などの行動様式は存続している。現在でも議員は，政府や政党の業績よりも，支持基盤への働きかけや個人的なアピールが重要だと考えている⁵⁾。また，有権者の 6 割は「外交や経済などの国全体の問題に取り組む政治家」を好ましい議員像として選ぶものの，残りの 4 割も「地元の世話役のような政治家」を望んでいる（JSS-GLOPE2003 データ）。

V おわりに

本論では，現代日本の議員行動を政治学の研究蓄積をもとに描出してきた。政治家「先生」のあり方は，選挙を媒介とした民主主義を基礎にしている。選挙制度改革後のこの 20 年で，政治家が誰を「依頼人」としてその利益を代表している（しようとしている）のかは変化してきた。政治家の職自体が選挙にかかっている以上，政治家は自分の当落を左右する人たちのことを第一に考えるのは自然である。選挙区の一部の支持基盤を固めればよかった中選挙区制下，政治家にとって重要だったのは，選挙区の中の一部の支持グループであり，それこそが「依頼人」であった。しかし，選挙制度改革とそれに伴う有権者意識の変化により，代表すべき「有権者」の層は徐々に広がっており，狭い範囲の利害だけではなく，より広範な利益の代表を目指すような行動をとるようになってきている。

さらに近年では，選挙のたびに議席数の大きなスイングが観察され，全国的な争点が選挙結果を決定する「全国化」の傾向がみられる。それに伴い，政治家の職はさらに不安定になり，多くの「浪人」を生む結果となっている。津村の立候補の例で見たように，政治/選挙活動には多大な金銭コストがかかり，浪人期間の活動は厳しいものになる。2009 年の衆院選で落選した自民党現職議員 165 名のうち，2012 年の衆院選で再び咲いたものは 74 名（86 名立候補）で，それまでに参院議員へ転出した者が 7 名（15 名），地方首長への転身は 2 名（11 名）いた⁶⁾。落選議員をどのように処遇し，次の選挙まで良質な候補者をどれくらい確保できるかは政党にとっても日本の民主主義にとっても重要な課題であろう。

1) 対象は 2012 年衆院選当選者である。このような経歴の偏りは，自民党の大勝の影響もあるだろう。議員経歴は，『国会便覧』『政官要覧』による。複数の経歴がある場合は重複してカウントした。後述の落選議員データも含め，データ整理

には稲村勇輝氏と菊池一真氏の助力を得た。記して謝意を表したい。

- 2) スタッフ数と事務所数は東京大学谷口研究室・朝日新聞共同政治家調査・2012年衆院選候補者調査データ（以下、UTASデータ）による。
- 3) 現職議員には歳費があり、また、政治献金を集めやすいという点でも有利である。
- 4) 民主党の役職配分においても当選回数主義が確認されている（Fujimura 2013）。
- 5) 選挙運動で最も重要なこととして、支持者・団体への働きかけ（50.2%）という回答が、2位の政権担当能力（24.3%）を圧倒している。さらに、3位にも自分の業績・資質（17.5%）という個人要因が挙げられている（UTASデータ）。
- 6) みんなの党からの参院当選2名と維新からの衆院繰り上げ当選1名を含む。その他に、死亡が4名、明確な引退表明をしたものが30名いる。

参考文献

- 伊藤光利（2006）「国会「集合財」モデル」村松岐夫・久米郁男（編）『日本政治 変動の30年——政治家・官僚・団体調査に見る構造変容』東洋経済新報社。
- 今井亮佑（2011）「選挙運動支出の有効性」『年報政治学』2011-II：11-32。
- 久米郁男（2006）「利益団体政治の変容」村松岐夫・久米郁男（編）『日本政治 変動の30年——政治家・官僚・団体調査に見る構造変容』東洋経済新報社。
- 佐藤誠三郎・松崎哲久（1986）『自民政権』中央公論社。
- 品田裕（2006）「国会議員の社会的支持基盤とのつながり」村松岐夫・久米郁男（編）『日本政治 変動の30年——政治家・官僚・団体調査に見る構造変容』東洋経済新報社。
- 総務省統計局（2014）『第六十三回 日本統計年鑑 平成26年』

日本統計協会・毎日新聞社。

- 建林正彦（2004）『議員行動の政治経済学——自民党支配の制度分析』有斐閣。
- 根元邦朗・濱本真輔（2013）「選挙制度改革による立法行動の変容：質問主意書と議員立法」『レヴァイアサン』52：116-142。
- 濱本真輔・根元邦朗（2011）「個人中心の再選戦略とその有効性——選挙区活動は得票に結び付くのか？」『年報政治学』2011-II：70-97。
- 林芳正・津村啓介（2011）『国会議員の仕事——職業としての政治』中央公論新社。
- 松本俊太・松尾見孝（2010）「国会議員はなぜ委員会で発言するのか？——政党・議員・選挙制度」『選挙研究』26-2：84-103。
- Fujimura, Naofumi（2013）“A New Day, A New Way: the Democratic Party of Japan's Allocation of Posts under the Mixed-Member Majoritarian System,” *Japan Forum* 25（2）：259-292。
- Lowi, Theodore J., Benjamin Ginsberg, and Kenneth A. Shepsle,（2008）*American Government: Power and Purpose*, 10th ed., W. W. Norton.
- Mayhew, David R.（1975）*Congress: The Electoral Connection*, Yale University Press.
- Pekkanen, Robert, Benjamin Nyblade, and Ellis Krauss（2006）“Electoral Incentives in Mixed Member Systems: Party, Posts and Zombie Politicians in Japan.” *American Political Science Review* 100（2）：183-93.

えんどう・まさひさ 早稲田大学政治経済学術院助手。
最近の主な著作に *Japan Decides 2012: The Japanese General Election*（Palgrave Macmillan, 共著, 2013年）など。政治行動論, 世論研究専攻。