慶應義塾大学学術情報リポジトリ
Keio Associated Repository of Academic resouces

| | |
|---|---|
| Title | 2007年「衆参ねじれ」における政府の立法戦略 |
| Sub Title | The legislative strategy of the government in the divided diet (2007-2009) |
| Author | 松浦, 淳介(Matsuura, Junsuke) |
| Publisher | 慶應義塾大学湘南藤沢学会 |
| Publication year | 2010 |
| Jtitle | Keio SFC journal Vol.10, No.1 (2010. ) ,p.71- 81 |
| JaLC DOI | 10.14991/003.00100001-0071 |
| Abstract | 本稿は、2007年の参議院選挙によって生じた「衆参ねじれ」（divided diet）のもとの国会において、政府がどのような立法を推進したのかを明らかにしようと試みたものである。今回の「衆参ねじれ」における政府立法の最大の特徴は、ねじれ前と比較して、一般に考えられているほど法案の成立率が低下していないという点に求めることができる。本稿では、これを政府の戦略的な立法による結果として捉え、法案の絞り込みという観点から検証するとともに、参議院が立法過程に及ぼす影響についても考察した。 |
| Notes | 自由論題<br>研究論文 |
| Genre | Journal Article |
| URL | https://koara.lib.keio.ac.jp/xoonips/modules/xoonips/detail.php?koara_id=0402-1001-0007 |

慶應義塾大学学術情報リポジトリ(KOARA)に掲載されているコンテンツの著作権は、それぞれの著作者、学会または出版社/発行者に帰属し、その権利は著作権法によって保護されています。引用にあたっては、著作権法を遵守してご利用ください。

The copyrights of content available on the KeiO Associated Repository of Academic resources (KOARA) belong to the respective authors, academic societies, or publishers/issuers, and these rights are protected by the Japanese Copyright Act. When quoting the content, please follow the Japanese copyright act.

◆自由論題＊研究論文◆

# 2007年「衆参ねじれ」における政府の立法戦略

## The Legislative Strategy of the Government in the Divided Diet (2007-2009)

松浦 淳介
慶應義塾大学大学院政策・メディア研究科後期博士課程
信州大学全学教育機構非常勤講師

Junsuke Matsuura
Doctoral Program, Graduate School of Media and Governance, Keio University
Part-time Lecturer, School of General Education, Shinshu University

本稿は、2007年の参議院選挙によって生じた「衆参ねじれ」(divided diet) のもとの国会において、政府がどのような立法を推進したのかを明らかにしようと試みたものである。今回の「衆参ねじれ」における政府立法の最大の特徴は、ねじれ前と比較して、一般に考えられているほど法案の成立率が低下していないという点に求めることができる。本稿では、これを政府の戦略的な立法による結果として捉え、法案の絞り込みという観点から検証するとともに、参議院が立法過程に及ぼす影響についても考察した。

The purpose of this paper is to clarify the government's legislative strategies in the divided diet (2007-2009). Compared with the unified diet (2000-2007), the most outstanding characteristic of the legislative outcome in the divided diet is that the vote to pass the bill was constantly maintained. This result suggests that the strategic legislation of the government brought the high bill approval rate. This paper intends to observe the government's chooses of the bill which is presented to the Diet, and consider the influence of the House of Councillors on the legislative process.

Keywords: 衆参ねじれ、参議院、政府立法、戦略的行動、拒否権

## 1　政府立法における参議院の位置付けと「衆参ねじれ」の意味

2009年8月の衆議院議員総選挙は、民主党の圧勝に終わり、1955年11月の結党以来、長らく政権与党の座を占めていた自民党は下野し、本格的な政権交代が現実となった[1]。また同時に、この選挙によって、衆参両院の多数を、民主党を中心とする与党が占め、ここに、2007年7月の参議院議員選挙によって生じた、いわゆる「衆参ねじれ」(divided diet) は解消した[2]。

今回の「衆参ねじれ」の経験は、日本の統治機構のもとにおいて、政権担当者が直面する大きな問題を誰の目にも明らかにしたと言うことができる。すなわち、総選挙によって多数を確保し、内閣を組織することができたとしても、法案が国会を通過する保証はないということである。内閣の形成には衆議

院の信任が不可欠であるが、参議院からの信任は必ずしも必要とされない。しかしながら、日本国憲法は、そうした衆議院の優越を例外的に認めながらも、あくまで衆議院と参議院の議決の一致を国会の意思決定の原則としている。したがって、政府にとって、安定的な立法を推進するためには、衆議院だけではなく、参議院においても多数を確保しておくことが決定的に重要な意味を持つのである[3]。

しかしながら、内閣を支える与党が参議院においても多数を確保することは、制度的に決して容易なことではない。このことは、両院の選挙制度を比較検討するならば、明らかである。すなわち、小選挙区比例代表並立制を採用している衆議院においては、相対多数に議席が集中し、一党で過半数の議席を占めることが容易であるのに対して、改選定数 2 ～ 5 の中選挙区 (18) が 4 割近くを占める都道府県単位の選挙区と、全国単位の比例代表区（非拘束名簿式）を採用している参議院においては、比例性が強く作用し、また、半数ごとの改選ということもあって、一党で過半数を獲得することはきわめて困難となる[4]。

これは、過去の参議院選挙の結果を振り返ることによっても確認される。すなわち、自民党の結党以前においては、与党が参議院の多数を占めたことは一度もなく、「衆参ねじれ」が常態であった[5]。また、1989 年の参議院選挙において、自民党が参議院の過半数を失って以来、現在に至るまで、どの政党も単独では参議院の過半数を制したことがない。このように考えるならば、日本の選挙制度のもとにおいて、「衆参ねじれ」は決して例外的な国会とはなり得ず、むしろ「55 年体制」のもとで、自民党が長期間にわたって衆参両院の多数を占めていたことこそ、まさに驚異的と言うべきであろう[6]。したがって、「衆参ねじれ」について考察することは、単に過去の一時的な国会を回顧するというのではなく、今後、不可避的に生じるであろう「衆参ねじれ」のもとにおける日本の国会政治を理解するうえにおいて、きわめて重要な意味を持つのである。

## 2　本稿の目的

二院制の公選議会を採用する国において、立法府のねじれは日常的な現象であり、それに関する研究も数多く発表されているが[7]、日本においては、いまだ十分な研究の蓄積があるとは言い難い。たしかに、憲法学においては、二院制の意義やそのあり方などについて、参議院設立当初からの研究の積み重ねがあり、先の「衆参ねじれ」において、衆議院による法案の再議決がしばしば行われるようになると、そうした議論はますます盛んになった[8]。しかし、それら憲法学的アプローチは、両院関係は「どうあるべきか」といった規範的なものであり、「衆参ねじれ」のもとにおいて、立法過程は実際に「どうあったか」といった実態的な視点に欠ける。

一方、実証的な研究については、その数は非常に限られたものとなるが、過去の「衆参ねじれ」における立法過程を総括的に分析している代表的な研究として、竹中 (2005) がある[9]。しかし、そこで用いられている従来からの研究手法、すなわち、参議院における法案の否決率や修正率にもとづいて、その影響力を測ろうとする手法には、増山（2003）などから方法論的に大きな問題があることが指摘されている[10]。それは、つまるところ、立法推進者の戦略的行動に対する認識の低さという点に求められる。つまり、国会に法案を提出し、その成立を図ろうとしているアクターが、わざわざそこで否決されるような立法を行うはずはなく、むしろ、どのような法案であれば国会を通過するのかについて十分な検討を行っているものと考えた方が妥当である[11]。したがって、「衆参ねじれ」における立法過程の実態に迫るには、そうした立法推進者の戦略的行動を考慮に入れることが何より重要となる。

そこで、本稿では、政府の視点から、2007 年に発生した「衆参ねじれ」のもとにおいて、政府がどのような立法を推進したのかを明らかにしようと試みる。その当時、政権を担当した福田康夫は、「衆参ねじれ」を飛行機にたとえ、政府にとっては「片方のエンジン」を落した状態であると語ったが[12]、2007 年のねじれは、これまでに発生したどのねじ

れよりも政府にとって、深刻なものであった。それは何よりも、野党であった民主党が参議院において、自民党の議席数 83 を大きく上回り、109 議席を擁する比較第一党となっていたからである。過去のねじれにおいては、参議院の過半数を失ったとはいえ、自民党は参議院における比較第一党としての議席数を維持していたが、2007 年 7 月の参議院選挙によって、野党である民主党が初めてその地位を占めることになった。その結果、民主党は参議院議長や議院運営委員長などの重要ポストを獲得し[13]、参議院における法案の「生殺与奪の権」とも言える議事運営権（agenda power）を手にすることができたのである[14]。

ただし、2007 年の「衆参ねじれ」においては、一方の衆議院において、小泉内閣のもとにおける 2005 年 9 月の総選挙、いわゆる「郵政選挙」で大勝した与党が、その 3 分の 2 以上の議席を占めていたことに留意が必要となる。この議席数は、たとえ参議院が衆議院の可決した法案を否決したとしても、衆議院が再議決権を行使して、それを成立させることを可能にするものであるからである（59 条 2 項）。

また、両院における与野党会派構成の他に、今回は政権交代可能な二大政党が存在しているという政治状況も過去のねじれとは全く異質と言えよう[15]。すなわち、自民党と民主党が次の政権の座をめぐって激しく争い、それが「衆参ねじれ」のもと、両院間の対立となってあらわれたのである。それは、政府との協議に応じることによって、自党の政策を実現させようとする政党が複数存在した過去の自民党一党優位のもとにおけるねじれとは異なり、両院の妥協の余地をきわめて小さくするものであった[16]。

このような過去に例のない「衆参ねじれ」の国会において、政府は法案を成立させるにあたり、どのような立法戦略をとったのであろうか。とりわけ、野党が多数を占める参議院において、法案を通過させるには、その大幅な見直しが必要であったに違いない。本稿においては、「衆参ねじれ」が発生する前の時期との比較を通じて、2007 年の「衆参ねじれ」における政府立法の特色を浮き彫りにする。そして、この作業を通じて、立法過程における参議院の影響を捉えようと試みる。

## 3　分析枠組み

### 3.1　仮説の導出

政府の立法戦略について考察するにあたり、まず、その立法的帰結を確認しておく必要がある。表

表 1　2007 年「衆参ねじれ」発生前後における閣法審議結果

| 常会 | | 提出（継続） | 参議院先議（率） | 成立（率） | 衆議院 | | | | 参議院 | | | |
|---|---|---|---|---|---|---|---|---|---|---|---|---|
| | | | | | 継続 | 修正 | 否決 | 未了 | 継続 | 修正 | 否決 | 未了 |
| ねじれ前 | 2000 | 97 (9) | 21 (21.6) | 90 (92.8) | 0 | 5 | 0 | 7 | 0 | 0 | 0 | 0 |
| | 2001 | 99 (1) | 20 (20.2) | 92 (92.9) | 7 | 11 | 0 | 0 | 0 | 2 | 0 | 0 |
| | 2002 | 104 (2) | 22 (21.2) | 88 (84.6) | 12 | 4 | 0 | 0 | 4 | 1 | 0 | 0 |
| | 2003 | 121 (5) | 22 (18.2) | 118 (97.5) | 3 | 13 | 0 | 0 | 0 | 1 | 0 | 0 |
| | 2004 | 127 (0) | 26 (20.5) | 120 (94.5) | 7 | 9 | 0 | 0 | 0 | 0 | 0 | 0 |
| | 2005 | 89 (2) | 15 (16.9) | 75 (84.3) | 0 | 12 | 0 | 6 | 0 | 0 | 6 | 2 |
| | 2006 | 91 (3) | 18 (19.8) | 82 (90.1) | 9 | 2 | 0 | 0 | 0 | 1 | 0 | 0 |
| | 2007 | 97 (2) | 16 (16.5) | 89 (91.8) | 8 | 1 | 0 | 0 | 0 | 2 | 0 | 0 |
| ねじれ後 | 2008 | 80 (4) | 4 (5.0) | 63 (78.8) | 15 | 13 | 0 | 0 | 0 | 0 | 1 | 2 |
| | 2009 | 69(14) | 4 (5.8) | 62 (89.9) | 0 | 17 | 0 | 6 | 0 | 0 | 8 | 1 |

注 1：法案の審議結果は、新規提出法案についてのものに限った。
注 2：ねじれ後において、参議院によって否決された法案計 9 件は、いずれも衆議院において再議決され、最終的には成立している。また、2008 年常会には参議院が議決しなかった法案が 5 件あったが、いずれも衆議院において憲法 59 条 4 項により否決とみなされたうえで再議決され、最終的には成立している。
出典：参議院事務局『参議院審議概要』（各年常会）、及び参議院議事部議案課「議案審議表」（各年常会）をもとに著者作成。

1は、2007年の「衆参ねじれ」発生前後の常会における閣法審議結果をまとめたものである[17]。ここで、ねじれ前の期間が2000年の常会からとなっているのは、1999年10月に小渕内閣のもとで自自公連立政権が発足し、与党が参議院の多数を回復し、1998年の参議院選挙によって生じたねじれが解消しているためである[18]。

ねじれ後における閣法審議の特徴としては、ねじれ前との比較から、以下の3つの点を指摘することができる。第1は、「衆参ねじれ」とはいえ、一般に考えられているほど法案の成立率は低下していないことである。相対的に成立率が低い2008年の常会でさえ、8割近くの法案が成立しており、2009年常会においては、ねじれ前と比較しても何ら遜色ない9割の成立率となっている。第2は、「衆参ねじれ」においても、参議院で否決されたり、修正されたりする法案は少ないということである。参議院において否決された法案については、全て衆議院によって再可決され、最終的には成立していることから、それらは、政府が事前に参議院の反対を想定し、衆議院において再可決して成立させることを織り込んだうえで、あえて提出に踏み切った法案であったと言うことができる。また、ねじれ後においては、逆に衆議院において修正されたり、継続とされたりする法案が多くなっていることも注目に値する。第3は、閣法の国会提出数自体が大きく減少していることである。「衆参ねじれ」が発生する以前の国会においては、通常、100件前後の法案が提出されているのに対して、2009年に至っては、その数が3割も減少している。さらに、注目すべきことに、その法案の2割は参議院で先議されていたものが、「衆参ねじれ」となってからは、5%を占めるに過ぎなくなっている[19]。

一方で、同じ「衆参ねじれ」のもとの国会とはいえ、2008年と2009年の常会の間には、看過することのできない差異が観察される。それは、言うまでもなく、両者の法案成立率の違いである。それでは、なぜ、2009年の常会において、成立率が10%以上も上昇したのであろうか。このことを考える重要な手掛かりが、上記の第2と第3の特徴にある。すわなち、2009年常会の衆議院における修正件数の増加は、政府が参議院でも法案を通過させるために、その前段階において、大きく野党に譲歩したことを意味していると考えることができる。そして、より重要なこととして、2009年常会における法案提出件数のさらなる減少は、衆議院で再可決しても成立させる必要のある法案は別として、野党が容易に賛成するとは思われない法案については、そもそも国会へ提出しないという戦略が徹底されたことを示唆している[20]。

実際、長い国対経験を有し、1989年に発生した「衆参ねじれ」のもとにおいては、参議院自民党の幹事長として、国会運営にあたった斎藤十朗は、その当時を回顧して、次のように語っている。

> 全野党反対の法案は、もう最初から出さないと。少なくとも、公明・民社が賛成してくれるような法案、もしくは、当初反対でも、国会のなかで修正することによって、賛成してもらえるような法案に限られたと言っていいのではないかと思います。衆議院の段階というか、政府として、それを念頭に置いて、法案提出していくことになっていく[21]。

> 国会運営としては、内閣提出法案も、提案する前から野党が飲みやすいようにする。（中略）野党の意向を汲むと言っても、野党は法案が出来る前には何も言えないでしょう。多分野党はこう反応するだろうと、与党自らが斟酌して法案を作成することが大事です[22]。

上記のように、1989年と2007年の「衆参ねじれ」には、政治状況に大きな違いがあるとはいえ、こうした斎藤の証言は、政府・与党が参議院の多数を握る野党の意向を忖度しつつ、参議院でも法案が可決されるように戦略的な立法を行っている様子を如実に示していると言えよう。このことは、政府を支える与党と同様に、あるいは、それ以上に法案の原案を作成する各省庁において、特に意識されていることと考えることができる[23]。各省庁は、1月から始まる常会に備えて、その前年から所管する分野に

関係する法律の原案を作成する。その過程においては、特に与党との関係が重要であり、各省庁は与党への接触を日常的に行い、その意向を探りつつ支持を得るべく「根回し」に奔走している。しかしながら、与党が衆参両院の多数を占めている場合には、与党の了承を取り付けることで、法案の国会通過を概ね確かなものにすることができたが、「衆参ねじれ」となり、参議院の多数を野党が占めると、その野党の意向にも配慮した立法を行うことが不可欠になる[24]。

そこで、本稿においては、政府が国会提出法案を戦略的に取捨選択していることを各省庁のレヴェルから検証する。このことによって、「衆参ねじれ」発生前後における法案件数の量的な変化と同時に、その質的な変化までも明らかにすることができる。すなわち、各省庁の所管する法案の増減を観察することによって、どの政策分野の法案の提出が見送られることになったのか、あるいは逆に、どの政策分野の法案については、「衆参ねじれ」であっても国会へ提出されるのかを観察することが可能となる。

各省庁による国会提出法案の絞り込みは、上述したように、法案の成立率に影響を与えると予想されるが、逆に、法案の成立率が法案の絞り込みを促す要因になるとも考えられる。すなわち、高い法案成立率が達成された省庁は、従来通りの立法を志向し、その件数を減らす誘因にはかられないであろう。それとは対照的に、成立率が低い結果に終わった省庁は、成立を期すべき法案の国会通過を確かなものにするために、提出法案を絞り込む必要に迫られると考えることができる。

また、本稿では、そうした法案の取捨選択を経て、実際に国会へ提出された法案に対して、野党がどのような反応を示したのかを確認する。仮に、政府が野党の意向を深く理解し、それに沿うような法案を提出していたとすれば、野党の反応は当然、融和的なものとなることが予想されよう。

### 3.2 分析手法

本稿では、各省庁の国会提出法案を数量的に把握し、「衆参ねじれ」の発生前後、並びに「衆参ねじれ」のもとにおける2008年常会と2009年常会を比較検討する。その際、実際に国会へ提出された法案だけではなく、それが提出されるに至る過程についても分析することが非常に重要な意味を持つ[25]。前述の通り、各省庁は国会の召集される数ヶ月前から法案作成を開始し、与党との折衝を重ねる。そして、与党の事前審査を経たのちに閣法として閣議決定され、実際に国会へ提出される[26]。しかし、当然のことながら、政治状況によっては、各省庁による立法が必ずしも予定通りに進むとは限らず、その過程において、当初、予定されていた法案が最終的には提出されなくなるなどの変更が生じ得る。したがって、法案の作成過程において、各省庁がどのような法案を提出しようとしていたのかを確認する作業が重要となってくる。

そのための貴重な資料が、常会ごとに各省庁が作成し、内閣官房によってまとめられる「内閣提出予定法律案等件名・要旨調」(非刊行)である。これは、各省庁が申告する提出予定法案やその要旨、提出予定時期などをまとめた一次資料であり、省庁ごとに国会開会の数ヶ月前から作成され、政治状況などに応じて、随時、国会の会期中も更新される。そして、注目すべきことに、そこには各省庁が提出するかどうかを検討している法案までもが一覧として掲載されている。ただし、この資料が内閣官房によって体系的にまとめられるのは、常会の冒頭時点のものに限られ[27]、その他の時期については、各省庁が個別に作成しているために、網羅的な収集が困難となる。したがって、本稿では、常会が召集された時点における各省庁の提出予定法案が、実際に国会へ提出されたのかどうか、そして、それがどのような帰結に至ったのかを整理する。

また、本稿では、各省庁が実際に国会へ提出した法案に対して、野党がどのような反応を示したのかを確かめるため、趣旨説明が実施された法案の件数に着目する。趣旨説明に関しては、国会法において、「各議院に発議又は提出された議案につき、議院運営委員会が特にその必要を認めた場合は、議院の会議において、その議案の趣旨の説明を聴取することができる」(56条の2)と規定されているが、ここ

では、委員会審査に先立つ本会議において実施された趣旨説明を対象とする[28]。しばしば、日本の国会は「日程闘争」の場とも評されるように、与党はその会期末までにできるだけ多くの法案を通過させるべく国会を運営しようとし、それに対する野党は、反対する法案を廃案に追い込もうと審議の引き延ばしなどで抵抗を試みる[29]。その際に、野党が用いる抵抗手段のひとつが、政府に対して、法案の趣旨説明を求めることである。したがって、趣旨説明の要求された法案が多ければ多いほど、野党は政府が実際に国会へ提出した法案に対して敵対的であり、逆に、それが少なければ、宥和的な反応を示していると考えることができる。本稿では、「衆参ねじれ」前後における趣旨説明法案の割合を比較することで、そうした野党の反応にどのような変化があったのかを観察する。

## 4　データ分析

### 4.1　各省庁の立法戦略

表２は、2007 年の「衆参ねじれ」が発生する前における省庁別の立法状況をまとめたものである。ここで、最も注目すべきは、各省庁によって所管する法案の成立率に大きな違いがあるという点である。特に、外務省、財務省、経済産業省、国土交通省、環境省のように、全ての所管法案の成立に成功している省庁がある一方で、内閣官房、警察庁、厚生労働省のように、成立率が８割を割り込んでいる省庁がある。それらの所管は、厚生労働省が担当する社会保障や雇用の問題などに象徴されるように、いずれも与野党の対立を招きやすい政策分野であると言うことができ、衆参両院の多数を与党が占めている場合でさえ、法案の成立が保証されていなかったことがわかる[30]。

表２　2007 年「衆参ねじれ」発生前における省庁別立法状況

| | 2000-2007 年平均 | | | |
|---|---|---|---|---|
| 省庁 | 予定（検討） | 提出（差） | 割合（%） | 成立（率） |
| 内閣官房 | 2.6 (1.4) | 4.1 (1.5) | 4 | 2.8 (66.7) |
| 内閣府（本府） | 2.1 (0.0) | 2.4 (0.3) | 2.3 | 2.3 (94.7) |
| 警察庁 | 2.4 (0.3) | 2.4 (0.0) | 2.3 | 1.9 (78.9) |
| 金融庁 | 2.6 (0.6) | 3.0 (0.4) | 2.9 | 2.8 (91.7) |
| 総務省 | 14.3 (3.0) | 15.3 (1.0) | 14.8 | 13.3 (86.9) |
| 法務省 | 8.6 (0.8) | 8.6 (0.0) | 8.4 | 7.4 (85.5) |
| 外務省 | 1.4 (0.0) | 1.4 (0.0) | 1.3 | 1.4(100.0) |
| 財務省 | 6.0 (0.3) | 6.1 (0.1) | 5.9 | 6.1(100.0) |
| 文部科学省 | 5.9 (2.1) | 6.9 (1.0) | 6.7 | 6.6 (96.4) |
| 厚生労働省 | 12.5 (0.5) | 12.5 (0.0) | 12.1 | 9.9 (79.0) |
| 農林水産省 | 8.9 (0.9) | 9.3 (0.4) | 9.0 | 9.1 (98.6) |
| 経済産業省 | 8.3 (1.1) | 8.6 (0.3) | 8.4 | 8.6(100.0) |
| 国土交通省 | 13.5 (0.3) | 13.5 (0.0) | 13.1 | 13.5(100.0) |
| 環境省 | 4.6 (0.8) | 4.9 (0.3) | 4.7 | 4.9(100.0) |
| 防衛省 | 1.5 (0.5) | 1.8 (0.3) | 1.7 | 1.5 (85.7) |
| その他 | 2.5 (0.5) | 2.5 (0.0) | 2.4 | 2.4 (95.0) |
| 計 | 97.6(12.9) | 103.1 (5.5) | 100 | 94.3 (91.4) |

注１：2001 年１月に大規模な中央省庁の再編が行われているが、いずれの時期も現行体制に分類し直したうえで集計している。
注２：差とは、国会提出法案数から国会提出予定法案数を差し引いたものである。
注３：割合とは、全内閣提出法案に占める各省庁の所管法案割合を示す。
出典：内閣官房「内閣提出予定法律案等件名・要旨調」（各年常会）をもとに著者作成。

それでは、2007 年に「衆参ねじれ」が生じたことで、各省庁の立法にはどのような変化が見られるであろうか。表 3 は、ねじれのもとにおける 2008 年と 2009 年の常会での省庁別の立法状況を報告したものである。まず、前者について、ねじれ前との比較を行うと、ねじれ前において、所管する法案の成立率の高い省庁は、「衆参ねじれ」においても全内閣提出法案に占める所管法案の割合がそれほど低下していないことが確認される。とりわけ、経済産業省は、その割合を 4.1%高めているばかりか、提出法案数自体も増やすほどの積極的な立法を推進している。これとは対照的に、ねじれ前においても法案成立率の低い省庁は、内閣官房と警察庁を例外として、所管法案数の割合が低くなっており、ねじれ国会となって、法案の絞り込みを行い、必要最低限の法案の成立に万全を期そうとしたことをうかがわせる。

こうした傾向がより明瞭になっているのが、続く 2009 年の常会である。「衆参ねじれ」のもとの前年国会においても、高い法案成立率を維持することに成功した省庁は、法務省を例外として、量的に法案の絞り込みを行っているとは言えない。それどころか、ここでも、経済産業省は所管法案割合をさらに増やしており、国会への提出を検討していた 2 件の法案まで実際に提出するなど、積極的に立法を推進する姿勢を崩していない。逆に、ねじれ前の状況を踏まえて、提出法案を絞り込むことで 2008 年のねじれ国会に臨んだにもかかわらず、多くの所管法案を成立させることができなかった省庁、とりわけ、総務省と厚生労働省は、提出する法案をさらに絞り込むことによって、結果、成立率を 63.6%から 100%へ、44.4%から 66.7%へとそれぞれ上昇させ

表 3　2007 年「衆参ねじれ」発生後における省庁別立法状況

| | 2008 年 | | | | 2009 年 | | | |
|---|---|---|---|---|---|---|---|---|
| 省庁 | 予定 ( 検討 ) | 提出 ( 差 ) | 割合差 (%) | 成立 ( 率 ) | 予定 ( 検討 ) | 提出 ( 差 ) | 割合差 (%) | 成立 ( 率 ) |
| 内閣官房 | 3 (1) | 5 (2) | 2.3 | 3 (60.0) | 1 (1) | 3 (2) | 0.3 | 2 (66.7) |
| | | | | | | *+2* | | *2 (40.0)* |
| 内閣府(本府) | 4 (1) | 4 (0) | 2.7 | 2 (50.0) | 3 (0) | 3 (0) | 2.0 | 3(100.0) |
| | | | | | | *+1* | | *4(100.0)* |
| 警察庁 | 3 (1) | 3 (0) | 1.4 | 3(100.0) | 1 (1) | 1 (0) | - 0.9 | 1(100.0) |
| 金融庁 | 1 (0) | 1 (0) | - 1.7 | 1(100.0) | 2 (0) | 2 (0) | 0.0 | 2(100.0) |
| 総務省 | 11 (1) | 11 (0) | - 1.0 | 7 (63.6) | 8 (2) | 8 (0) | - 3.2 | 8(100.0) |
| | | *+1* | | *7 (58.3)* | | *+5* | | *8 (61.5)* |
| 法務省 | 5 (1) | 5 (0) | - 2.1 | 5(100.0) | 3 (2) | 3 (0) | - 4.0 | 3(100.0) |
| | | *+1* | | *5 (83.3)* | | *+1* | | *3 (75.0)* |
| 外務省 | 1 (0) | 1 (0) | - 0.1 | 1(100.0) | 1 (0) | 1 (0) | 0.1 | 1(100.0) |
| 財務省 | 5 (1) | 5 (0) | 0.3 | 5(100.0) | 5 (1) | 6 (1) | 2.8 | 6(100.0) |
| 文部科学省 | 4 (2) | 4 (0) | - 1.7 | 4(100.0) | 4 (1) | 5 (1) | 0.6 | 5(100.0) |
| 厚生労働省 | 9 (1) | 9 (0) | - 0.9 | 4 (44.4) | 5 (4) | 6 (1) | - 3.4 | 4 (66.7) |
| | | *+2* | | *4 (36.4)* | | *+1* | | *4 (57.1)* |
| 農林水産省 | 6 (1) | 6 (0) | - 1.5 | 6(100.0) | 6 (2) | 6 (0) | - 0.3 | 6(100.0) |
| 経済産業省 | 10 (2) | 10 (0) | 4.1 | 10(100.0) | 9 (2) | 11 (2) | 7.6 | 10 (90.9) |
| 国土交通省 | 11 (0) | 11 (0) | 0.7 | 9 (81.8) | 9 (0) | 9 (0) | 0.0 | 7 (77.8) |
| 環境省 | 3 (0) | 3 (0) | -1.0 | 3(100.0) | 2 (1) | 2 (0) | - 1.8 | 2(100.0) |
| 防衛省 | 1 (1) | 1 (0) | - 0.4 | 0 (0.0) | 1 (1) | 1 (0) | - 0.2 | 1(100.0) |
| その他 | 1 (0) | 1 (0) | - 1.2 | 0 (0.0) | 2 (0) | 2 (0) | 0.5 | 1 (50.0) |
| 計 | 78(13) | 80 (2) | 0 | 63 (78.8) | 62(18) | 69 (7) | 0 | 62 (89.9) |
| | | *+4* | | *63 (75.0)* | | *+10* | | *63 (79.7)* |

注 1：割合差とは、内閣提出法案に占める所管法案割合のねじれ前との差を示している。
注 2：下段斜字は継続法案と、それを含めた場合の成立総数（成立率）を示している。
出典：内閣官房「内閣提出予定法律案等件名・要旨調」（各年常会）をもとに著者作成。

ることに成功している。なお、総務省については、最終的に不成立となる継続法案が5件あったことも、新規法案を絞り込む強い誘因となっていたのではないかと考えることができる。

以上の考察から、各省庁はそれぞれの置かれている政治状況を踏まえたうえで、戦略的に国会提出法案を取捨選択していることが明らかとなった。また、このように、各省庁の視点から観察を行うことによって、与野党の利害がどのような分野で衝突しにくいのか、あるいは逆に、衝突しやすいのかを推論することができた。それは、すなわち、「衆参ねじれ」となっても、どのような分野の法案は国会を通過しやすく、どのような分野の法案は通過しにくいのかを明らかにすることでもあったのである。

### 4.2 野党の反応

次に、「衆参ねじれ」の発生によって、本会議における趣旨説明件数、及びその割合にどのような変化が生じているのかを示したのが表4である。そこからは、ねじれであるか否かによって、明らかな差異が確認される。すなわち、ねじれが生じていない国会においては、平均して約3割の法案について、趣旨説明が実施されているのに対して、ねじれの国会においては、その割合が2008年の常会で17.9%、2009年の常会で18.1%と10%以上も激減していることがわかる。しかも、趣旨説明を要求された法案のうち、その半数近くは衆議院による再可決によって、最終的には国会を通過することになる法案であった[31]。これらの法律は、衆議院における与党の3分の2以上の議席を背景に、政府が野党の反対をあらかじめ予想していながらも、再可決して成立させることを前提として、あえて提出に踏み切ったものであったと言えよう。

したがって、そのような法案を除くならば、各省庁による取捨選択を経て、「衆参ねじれ」の国会へ提出されるに至った法案の多くは、それほど野党の反発を招くものでなかったと評することができる。こうした趣旨説明法案件数から推知される野党の反応からも、政府がよく野党の意向に沿った立法を行い、それにある程度の成功を収めていたことが確認されるのである。

## 5 結論と課題

本稿では、政府に反対する立場の野党が参議院の多数を占めるという、政府にとって、きわめて厳しい国会状況である「衆参ねじれ」のもとにおいて、政府がどのような立法を推進したのかを検証した。2007年に発生した「衆参ねじれ」における政府立法の最大の特徴は、ねじれ発生前の時期と比較しても、一般に考えられているほど法案の成立率が低下していないという点に求めることができる。本稿では、これを政府による戦略的な立法によるものとして捉え、各省庁の視点から、どのような立法戦略がとられたのかを確認した。それによると、与党が両院の多数を占める時期であっても、所管する法案の成立率が相対的に低い省庁は、「衆参ねじれ」になると、国会へ提出する法案を絞り込むことによって、結果、法案成立率を上昇させることに成功していた。それとは対照的に、成立率が高い省庁は、「衆参ねじれ」となっても、数量的にねじれ前と大差のない立法を維持していた。

このように、省庁ごとにどのような立法が推進さ

表4　2007年「衆参ねじれ」発生前後における趣旨説明件数割合

| 常会 | | 法案数 | 趣旨説明件数(率) |
|---|---|---|---|
| ねじれ前 | 2000-2007 | 849 | 262(30.9) |
| ねじれ後 | 2008<br>2009 | 84<br>83 | 15(17.9)<br>15(18.1) |

注1：参議院本会議において趣旨説明された法案数を集計した。
注2：法律数には、新規提出法案だけでなく、継続法案も含めている。
出典：参議院議事部議案課「議案審議表」（各年常会）をもとに著者作成。

れていたのかを検証することによって、「衆参ねじれ」となり、政府が具体的にどのような分野の法案の提出を見送っていたのかという点を明らかにすることができた。すなわち、総務関係や法務関係、厚生労働関係など、与野党の利害が鋭く対立する分野の法案については、戦略的に提出が見送られていたのである。また、こうした取捨選択を経て、国会へ提出されるに至った法案は、ねじれ前と比較して、概ね野党の意向に沿うものであったことが、法案成立率の上昇、及び本会議における趣旨説明件数割合の減少という点からも確認された。

以上のことから、「衆参ねじれ」のもとにおいて、政府は事前に野党の意向を探りつつ、成立を図るべき法案を慎重に取捨選択しており、それは一定の成果を挙げていたと結論付けることができる。また、それは、「衆参ねじれ」発生後、初めての常会となる2008年常会よりも2009年常会の方が、より学習効果のあらわれたものであったと言うことができる。前者においては、それまでに経験のない未知の国会状況を前にして、まさに手探りの立法が行われていたが、次の年になると、前年の経験を踏まえて、より慎重な立法が行われたと推論することが可能である。いずれにしても、「衆参ねじれ」における国会提出法案の成立率の高さは、そうした政府の戦略的立法という観点に立つことによって初めて説明されるのである。

ところで、本稿は、「衆参ねじれ」における政府の戦略的な立法を分析してきたと同時に、立法過程における参議院の影響力について考察してきたとも言うことができる。ここでの分析枠組みは、参議院の多数会派が与党から野党に変わることによって、政府の立法にどのような変化があったのかを観察するというものであり、たしかに「衆参ねじれ」の出現によって、各省庁は、それぞれに提出法案を戦略的に絞り込んでいた。これは、参議院の影響力について考えるにあたり、参議院の「拒否権」(veto)を与野党いずれが握っているのかということが決定的に重要な意味を持つことを示している。また、そうした参議院の影響力は、政府もまた戦略的な行動をとるアクターであるが故に、参議院の審議過程において、法案の否決や修正というかたちで顕在化するのではなく、とりわけ、国会前過程における政府それ自体の行動変化というかたちで観察されるのである。

ただし、参議院の会派構成には他にも類型がある。それは、参議院の多数を与党が確保している場合であっても、それが連立によるものである他に、一党単独による多数というケースもある。上述したように、1989年の参議院選挙以降、単独で参議院の過半数を獲得した政党はなく、民主党もまた2009年9月の政権発足にあたっては、社民党と国民新党との連立によって、参議院の多数を確保したわけであるが、「55年体制」のもとにおいては、長らく自民党が単独で参議院の過半数を占めていた。この両者で政府の立法に変化があったのかどうかを確認することは、かつて存在感を示した自民党の参議院内会派である参議院自民党の力の源泉に迫るうえでも示唆を得るものとなるに違いない。また同時に、衆議院の会派構成についても、注意が必要となる。すなわち、参議院とは異なり、衆議院においては、与党が多数であることが通常であるが、与党がその3分の2以上の多数を占めているかどうかということは、衆議院の再議決権の行使という点から留意されるべきである。こうした枠組みを採用することによって、自民党政権期だけでなく、「55年体制」の成立前の時期や今回の政権交代後の時期をも包摂した分析を行うことが可能になる。

また、本稿においては、政府による法案の戦略的な取捨選択の「結果」を提示したのであるが、その「過程」を観察することもきわめて重要である。言うまでもなく、国会へ提出する法案の取捨選択は各省庁の自律的判断のみに任されているわけではなく、他の関係省庁や内閣官房、与党国体などとの相互作用の中で行われている。したがって、そのダイナミズムを明らかにすることは、政官関係の実態を正しく把握するのにも有用である。

以上の点については、いずれも今後の研究課題とせざるを得ないが、参議院が政府立法に及ぼす影響について考察することは、いずれの政権も直面する問題を理解するうえで、また、二院制の意義につい

て検討を加えるうえにおいて、きわめて重要な基礎作業となるのである。

## 注

1　今回の政権交代は、野党であった民主党が総選挙において、308 議席を獲得し、衆議院における圧倒的な比較第一党となって政権を奪取したという点で、1993 年のそれとは決定的に異なっている。

2　本稿では、衆議院と参議院における多数派がそれぞれ異なっていることを「衆参ねじれ」と定義する。竹中治堅は、アメリカにおける「分割政府」(divided government) を念頭に、日本の「衆参ねじれ」を「日本型分割政府」と呼んでいる。たとえば、竹中 (2005)、p.101。アメリカの「分割政府」については、Mayhew(2005)、待鳥 (2009) が詳しい。また、曽根泰教は、大統領制を採用するアメリカの「分割政府」が行政府と立法府のねじれであるのに対して、日本のねじれは立法府内のねじれである点を考慮して、「分裂議会」と呼んでいる。曽根 (2008)、p.437 参照。

3　参議院と内閣の関係については、高橋 (2006)、pp.100-101 を参考に整理した。

4　待鳥 (2008) は、参議院の選挙制度について、小選挙区制、中選挙区制、非拘束名簿式比例代表という三つの異なる政治的効果を持つ制度が無原則に組み合わされていると指摘する (p.28)。また、「新制度論」(new institutionalism) の観点から、選挙制度と政党システムの因果関係を考察した研究としては、建林ほか (2008) がある。

5　「55 年体制」以前の「衆参ねじれ」については、竹中 (2005) が詳しい。また、増山幹高は、「55 年体制」の成立の意義をねじれ状況の克服にも見出している。斎藤・増山 (2008)、p.5 参照。

6　自民党政権下においても、計 4 回の「衆参ねじれ」が確認される。最初は、1955 年の自民党結党時のものであり、保守合同によって、衆議院において圧倒的な多数を占めることに成功した自民党であったが、参議院においては、わずかながら、過半数を占めるには至らなかった。2 回目は、消費税の導入やリクルート事件への批判が強まる中、1989 年に行われた参議院選挙における自民党の大敗によるものであった。3 回目は、橋本内閣下における 1998 年の参議院選挙での大敗が原因となって発生したねじれであり、4 回目は、安倍内閣下において実施された 2007 年の参議院選挙の大敗によって生じたねじれである。

7　アメリカの「分割政府」に関する先行研究を紹介したものとして、武田 (1992) がある。

8　特に、「衆参ねじれ」のもとにおける両院関係に焦点を当てた研究としては、高見 (2008)、原田 (2008) などがある。また、憲法や国会関連法規などに規定された議事手続の改革によって、ねじれ克服の方針を示した研究に大山 (2008) がある。

9　その他、「衆参ねじれ」を実証的観点から分析した研究としては、増山 (2003)：「第 9 章　政権流動期における議事運営」、川人 (2008)、橘 (2008)、伊藤 (2009)、松浦 (2009) などがある。

10　詳しくは、増山 (2003)：「第 2 章　国会研究における観察主義」を参照されたい。

11　決定の場にすら上がることのない決定のレヴェル、すなわち、「非決定」(non-decision) については、Bachrach, and Baratz(1970)、及びその批判的研究である Lukes(1974) を参照されたい。

12　『毎日新聞』(2007 年 9 月 15 日夕刊)。

13　ただし、参議院議長については、1971 年の河野謙三議長の就任以来、所属会派を離脱することが慣例化している。

14　日本のように、会期を比較的短く区切る国会においては、「時間」の管理が重要であり、その際、どの法案をいつ、どのように成立させるかといった議事運営権 (agenda power) は、法案の成否に決定的な意味を持つ。日本の国会政治における「時間」の重要性を指摘した先駆的な研究に Mochizuki(1982) がある。

15　2007 年の「衆参ねじれ」発生直後の参議院 (第 167 回国会：臨時会) における自民党系会派 (85) と民主党系会派 (112) の議席占有率は、81.4％であり、自民党と連立を組んでいた公明党 (20) も加えると 89.7%となる (国会最終日時点)。

16　1989 年ねじれと 2007 年ねじれにおける与野党対立の深刻度の差について、投票力指数を用いて分析した研究に福田 (2009) がある。

17　本稿において、各年度の一般会計予算を審議する国会のみを対象とするのは、予算の審議の有無は日程的に法案審議に大きな影響を与えるからである。増山 (2003)、p.90 参照。

18　自自公連立政権は、参議院における多数確保を目的に組まれた連立であり、参議院が政権の枠組みにも大きな影響を及ぼすことを示した事例である。

19　衆参いずれを先議とするのかについては、慣例として、予算関係法案と省庁などの設置法案を衆議院先議とする以外は、法案全体の審議状況を勘案して、政府と与党の国会対策委員会とが協議して決定する。岩井 (1988)、p.64 参照。

20　2009 年常会における修正数の増加や法案提出数の減少には、選挙要因も指摘することができる。2008 年 9 月に成立した麻生内閣は当初、早期の衆議院解散、総選挙を予定しており、野党もまたそれを期待して、法案の修正協議に応じたことが修正数の増加と法案成立率の上昇につながったことは確かであるが、政府が選挙に備えて、国会へ提出する法案の件数を減らすということについては多少の疑問が残る。たとえば、2001 年、2004 年、2007 年の夏には参議院選挙が実施されることが確実に予定されていたとはいえ、極端な法案提出数の減少が観察されるわけではなく、必ずしも選挙の有無のみが政府の法案提出動向に影響を与えているとは言えないところがある。

21　斎藤 (2004)、p.209。

22　斎藤・増山 (2008)、pp.4-5。

23　増山 (2003) は、与党の政策選好が各省庁の法案作成に影響を与えていることを明らかにしている。

24　こうした「予測的対応」(anticipated reaction) については、Friedrich(1937)、pp.16-18 を参照されたい。

25　閣法の国会提出手続きについては、福元 (2007)：「第 1 章　政府法案提出手続の蹉跌」が詳しい。

26　自民党政権下における与党の事前審査は、1960 年代に確立されたとされるが、それなく例外的に国会提出された法案として、小泉内閣のもとにおける 2003 年の郵政公社化法案と 2005 年の郵政民営化関連法案がある。

27　国会の現場において、実務に携わる参議院自民党 (事務局) の遠藤英一氏に対するインタビューによる (2009 年 9 月 14 日実施)。

28　本会議において趣旨説明が行われた閣法については、その後の国会にかたちを変えて提出され、最終的には

成立することが多いとは言うものの、野党の強い抵抗にあって相対的に成立しにくい法案であるという。岩井 (1988)、p.109 参照。また、趣旨説明に関する議事手続きについては、参議院総務委員会調査室 (2009)、pp.235-237 を参照されたい。

29　日程闘争の制度的要因としては、それぞれの国会の会期が比較的短く、しかも、「会期中に議決に至らなかった案件は、後会に継続しない」（国会法 68 条）という原則（会期不継続の原則）があることが指摘されている。詳しくは、大山 (2003)、pp.56-65 を参照されたい。

30　内閣官房が閣議事務局から総合調整機関へと変容していることを指摘している研究に、御厨 (2009)：「第 5 章　内閣官房の組織拡充」（高橋洋）がある。

31　第 169 回国会（2008 年）においては、趣旨説明を求められた法案 15 件のうち、6 件（40.0%）が衆議院による再可決によって成立した法案であった。同じく、第 171 回国会（2009 年）においては、15 件のうち 7 件（46.7%）がそれであった。

## 参考文献


伊藤 和子「「ねじれ国会」を振り返る」『法学教室』350 号、2009 年、pp.35-42。

岩井 奉信『立法過程』東京大学出版会、1988 年。

大山 礼子『国会学入門』第 2 版、三省堂、2003 年。

大山 礼子「議事手続再考ー「ねじれ国会」における審議の実質化をめざして」『駒澤法学』27 号、2008 年、pp.23-54。

川人 貞史「衆参ねじれ国会における立法的帰結」『法学』72 号、2008 年、pp.505-536。

斎藤 十朗『斎藤十朗オーラルヒストリー』政策研究大学院大学、2004 年。

斎藤 十朗・増山 幹高「対談　ねじれ国会、改革の方途を論じる」『議会政治研究』87 号、2008 年、pp.1-11。

参議院総務委員会調査室編『議会用語辞典』学陽書房、2009 年。

曽根 泰教『日本ガバナンス―「改革」と「先送り」の政治と経済』東信堂、2008 年。

高橋 和之『現代立憲主義の制度構想』有斐閣、2006 年。

高見 勝利「「ねじれ国会」と憲法」『ジュリスト』1367 号、2008 年、pp.64-79。

武田 興欣「分割政府論をめぐって」『思想』821 号、1992 年、pp.143-171。

竹中 治堅「「日本型分割政府」と参議院の役割」『年報政治学 2004　オーラルヒストリー』2005 年、pp.99-125。

竹中 治堅『首相支配ー日本政治の変貌』中央公論新社、2006 年。

竹中 治堅「首相と参議院の独自性：参議院封じ込め」『選挙研究』23 号、2008 年、pp.5-19。

橘 幸信「議員立法から見た「ねじれ国会」・雑感ー「ねじれ国会」で何が、どう変わったのか？」『ジュリスト』1367 号、2008 年、pp.80-87。

建林 正彦・曽我 謙悟・待鳥 聡史『比較政治制度論』有斐閣、2008 年。

原田 一明「衆議院の再議決と憲法五十九条ー新たな「ねじれ国会」の中での両院関係を考える」『議会政治研究』86 号、2008 年、pp.1-10。

福田 恵美子「ゲーム理論を用いたねじれ国会分析：投票力指数で影響力を測る」『オペレーションズ・リサーチ』588 号、2009 年、pp.756-760。

福元 健太郎『日本の国会政治ー全政府立法の分析』東京大学出版会、2000 年。

福元 健太郎『立法の制度と過程』木鐸社、2007 年。

増山 幹高『議会制度と日本政治ー議事運営の計量政治学』木鐸社、2003 年。

待鳥 聡史「「多数主義」時代の二院制を再考するー日本政治は参議院とどう向き合うか」『論座』通号 152、2008 年、pp.26-32。

待鳥 聡史「分割政府の比較政治学ー事例としてのアメリカ」『年報政治学 2009- Ⅰ　民主政治と政治制度』2009 年、pp.140-161。

松浦 淳介「2007 年「衆参ねじれ」発生前後の国会比較」『KEIO SFC JOURNAL』第 9 巻第 1 号、2009 年、pp.89-100。

御厨 貴編『変貌する日本政治ー 90 年代以後「変革の時代」を読み解く』勁草書房、2009 年。

Bachrach, Peter and Morton S. Baratz. *Power and Poverty: Theory and Practice*, Oxford, Oxford University Press, 1970.

Friedrich, Carl J. *Constitutional Government and Politics: Nature and Development*, New York, Harper, 1937.

Lukes, Steven. Power: *A Radical View*, London, Macmillan, 1974.（中島吉弘訳『現代権力論批判』未来社、1995 年。）

Mayhew, David R. *Divided We Govern* (second edition), New Haven, Yale University Press, 2005.

Mochizuki, Mike Masato. *Managing and Influencing the Japanese Legislative Process: The Role of the Parties and the National Diet*, Doctoral Dissertation, Harvard University, 1982.

Strom, Kaare. *Minority Government and Majority Rule*, New York, Cambridge University Press, 1990.

Tsebelis, George. *Veto Players: How Political Institutions Work*, Princeton, Princeton University Press, 2002.


〔2010. 2. 25 受理〕
〔2010. 7. 16 採録〕