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

Title	参議院選挙と安倍政権の国会運営
Sub Title	Japanese upper house elections and the parliamentary management under the Abe administration
Author	松浦, 淳介(Matsuura, Junsuke)
Publisher	慶應義塾大学法学研究会
Publication year	2020
Jtitle	法學研究 : 法律・ 政治・ 社会 (Journal of law, politics, and sociology). Vol.93, No.4 (2020. 4) ,p.81- 109
JaLC DOI	
Abstract	
Notes	論説
Genre	Journal Article
URL	https://koara.lib.keio.ac.jp/xoonips/modules/xoonips/detail.php?koara_id=AN00224504-20200428-0081

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.

参議院選挙と安倍政権の国会運営

松浦淳介

一　安倍長期政権と参議院
二　分析枠組み
三　分析視角
四　比較と考察
五　知見と今後の課題

一　安倍長期政権と参議院

本稿の目的は、参議院選挙が安倍政権の国会運営にどのような影響を及ぼしているのかを理論的、実証的に検証することを通じて、与党が両議院の多数を占める「一致議会（unified Diet）」においても、参議院が日本の政治過程において大きな影響力を持つことを示すことにある。

安倍内閣は二〇〇七年九月に発足から一年で総辞職したが、二〇一二年一二月の総選挙において、党総裁に返り咲いていた安倍の率いる自民党と、公明党が衆議院の過半数を大きく上回る議席を獲得したことで、現行憲法

下では初めてとなる再登場を果たした。[1] 第二次以降の安倍内閣は第一次の政権時とは対照的に、安定的に政権を維持することに成功し、二〇一九年八月には通算在職日数が佐藤内閣を抜いて戦後最長となり、同年一一月にはそれが桂内閣の記録を超えて歴代最長となった。その間、安倍内閣は特定秘密保護法制や安全保障法制など、論争的な政策を推進するだけでなく、相次ぐ閣僚の不祥事や森友・加計問題などで多くの批判を浴びながらも、国政選挙で連勝を続けた。[2] 具体的には、政権復帰後の二〇一三年七月に実施された参議院選挙に勝利し、民主党政権時から継続していた「分裂議会（divided Diet）」、すなわち、野党が参議院の多数を占める国会状況に終止符を打ち、二〇一四年一二月及び二〇一七年一〇月の総選挙はいうまでもなく、二〇一六年七月及び二〇一九年七月に実施された参院選でも過半数を維持することに成功した。[3]

そこで問題となるのは、一致議会の下で長期にわたって国政を担当してきた安倍内閣に対して、参議院はいかなる影響を及ぼしたのかということである。このことを検証するために、本稿では三年ごとに実施される参院選に着目し、それを迎える内閣の戦略的な行動を観察する。参院選は内閣にとって以下の三つの点において重要な意味を持つ。第一に、参院選は総選挙とは異なり、政権の座をかけた選挙ではないが、[4] その勝敗は選挙後の内閣の政権運営に大きな影響をもたらす。特に与党が参議院の多数を確保することができず、分裂議会が生じた場合、その国会運営は後述するように、一致議会の場合とは決定的に異なるものとなる。第二に、参院選によって確定する参議院の会派構成は固定的である。周知のように、内閣は衆議院に対しては解散権を行使して現状を変更できる可能性がある一方、参議院にはそれを行使できないため、参議院の会派構成は少なくとも三年間は不変である。しかも、参議院の場合は議員の総入れ替えではなく、半数改選であるために、一度の選挙で大きく現状を変更できる可能性は低い。[5] 第三に、内閣は参院選の時期を任意に選択することができない。このことは総選挙の場合とは異なり、内閣はその支持率が低迷していたり、景気が悪化していたりなど、自らにとって好ましくない状

況においても、選挙を避けることができないことを意味している。

とりわけ、安倍内閣に関しては、二〇〇七年七月の参院選に敗北し、分裂議会の発生を許したことが同年九月の退陣に大きく影響しているために[6]、政権復帰後は第一次の政権時よりも参院選の重要性を強く認識しており、それに勝利して参議院の多数を確保するために、より戦略的に行動すると考えられる。これに関して、数多くの研究蓄積がある議論に「政治的景気循環（political business cycle）」論がある。それは政権が選挙の直前に公共政策を操作して好景気を作り出そうとすることを主張するものであり、Nordhaus（1975）に代表される初期の研究が発表されて以降、Ito（1990）やKohno and Nishizawa（1990）など、日本を事例とする研究も多数報告されてきた[7]。それに対して、本稿では参院選の直前における内閣及び与党の国会運営に焦点をあてる[8]。かねてより議院内閣制下の議会の役割として、それが有権者に向けた各党の論戦の舞台となっていることが指摘されているが（Polsby 1975; 岩井 一九八八; 福元 二〇〇〇）、そうしたアリーナ型議会としての側面が最も強まるのが選挙の直前である。特に、野党は国会審議を、政府を追求する絶好の機会と捉え、政権のスキャンダルやその政策の問題点などを厳しく指弾するとともに、自党の政策を有権者に訴えて選挙での勢力拡大を目指すと考えられる。

本稿では、政権復帰後の安倍内閣が参院選の直前では抑制的な国会運営を行っていることを、第一次安倍内閣及びその前の小泉内閣との比較を通じて明らかにする。以下、第二節では、内閣の政権運営において制度上、参議院の支持が不可欠になっていることを確認したうえで、本稿の仮説を導出する。第三節では、本稿の分析視角を提示するとともに、仮説の検証方法について述べる。第四節では、（一）閣法の選別、（二）閣法の国会提出、（三）閣法に対する野党態度という観点から、参院選の直前における各内閣の国会運営を比較分析する。第五節では、本稿の知見をまとめたうえで、今後に残された課題に触れる。

二　分析枠組み

二・一　現代日本の統治ルールと参議院

参議院は、世間一般のみならず学説上でも長らく衆議院に劣る議院とみなされ、政治過程における影響力は限定的なものと考えられてきた。しかし、近年の日本政治はそうした「通説」に再考を迫るかたちで展開したといえる。具体的には、参議院は一九九四年一月に細川内閣の最重要法案であった政治改革関連法案を、二〇〇五年八月には小泉内閣の最重要法案であった郵政民営化関連法案をそれぞれ否決し、いずれも大きな政局をもたらした（竹中 二〇〇六：二〇一〇）。さらに、一九八九年七月の参院選以降、分裂議会が頻発し[9]、閣法が参議院によって否決されたり、審議を引き延ばされたりすることに注目が集まった。

このように、参議院の影響力がしばしば顕在化したことにより、その強さが広く認識されることになったが、参議院と内閣との関係は憲法によって規定された構造的な問題である。すなわち、内閣は参議院との間に必ずしも信任関係を持たないが、国政を運営するには参議院の支持を必要とするということである（高橋 二〇〇五：竹中 二〇一〇）。まず、内閣の成立の前提となる首相の指名には衆議院の支持が不可欠であり、参議院のそれは必要とされない（六七条二項）。仮に内閣が衆議院の支持を失った場合、内閣は衆議院の不信任決議によって交代させられるか、もしくは内閣が衆議院を解散し、総選挙によって内閣を支える多数派を新たに形成するかによって両者の意思の一致が図られる。他方で、内閣は参議院の支持を失ったとしても、参議院によって倒閣されることはないが、それを解散して現状の打開を図ることもできない。

次に、内閣と参議院は権力分立的な関係にある一方で、内閣は参議院の多数派から支持を得ることなくして政策を推進することはできない。すなわち、憲法は首相の指名の他に予算の議決（六〇条二項）と条約締結の承認

（六一条）に関して、参議院が衆議院と異なる議決を行った場合、一定期間内に両院協議会においても意見の一致をみなければ、衆議院の議決を国会の議決とみなすと規定しているが、法律の制定に関しては、あくまでも両議院における可決を原則としている（五九条一項）。いうまでもなく、衆議院の可決した法案を参議院が否決したり、修正したりした場合、衆議院は出席議員の三分の二以上の特別多数によって法案を再可決し成立させることができる（五九条二項）。しかし、そもそも衆議院において三分の二の多数派を形成することは容易でなく、たとえそれが形成されたとしても、限られた国会の会期の中で再可決権を行使するまでに要する時間や、再可決に対する有権者の反感などを考慮すれば、衆議院の意思だけで法案を成立させることには限界がある。このことは、参議院が事実上、法律の制定において拒否権（veto）を持つことを意味しており、しかもこの強い参議院の立法権限は予算と条約に関する衆議院の議決の優越規定を意味のないものとする。それは、実際に予算を編成し執行するには、赤字国債を発行するための特例公債法などに代表される予算関連法案の成立が不可欠であり、また条約を発効させるうえでも条約関連法案の整備が必要になるからである（竹中 二〇一〇）。

以上のことから、内閣の政権運営において、分裂議会がどれだけ大きな障害となるのかが理解される。一致議会においても自民党政権は早くから事前審査制を制度化させるなど（奥・河野編 二〇一五）、両議院の多数派たる与党の意向を踏まえた立法準備を行ってきたが、分裂議会においては野党が参議院の多数派として議事運営の主導権を握るため、閣法を成立させるには与党に加えて野党の同意も不可欠となる[10]。そのため、内閣は野党の意向を反映させた閣法を準備することを余儀なくされるが、一方で野党は権力闘争の観点から容易に閣法を通過させることはない。ただし、一般に想像されていることとは異なり、分裂議会において閣法の成立率が必ずしも低下するとは限らず、たとえば、二〇一〇年七月に民主党政権下で発生した分裂議会においては、六九・九％の閣法が国会を通過しており（第一七五回国会～第一八一回国会）、それ以前の一致議会における五九・二％よりも一

○ポイント以上高くなっている（第一七二回国会～第一七四回国会、いずれも新規提出法案に限る）。しかし、当時の野党、自民党は先にあげた特例公債法案や民主党の野田内閣の最重要法案であった社会保障と税の一体改革関連法案などの重要法案をいわば人質にとり、それを成立させる代わりとして、早期に解散、総選挙を行うことを求めた。そのため、分裂議会において内閣は重要法案を成立させるのに多大な政治的エネルギーを費やさなければならず、長期にわたって政権を担当するなど望むべくもなかった。(11)

二・二　本編の仮説

分裂議会の発生が内閣の政権運営に多くの困難をもたらすとすれば、総選挙だけでなく参院選においても多数を確保することが内閣にとってきわめて重要な課題となる。しかしながら、参院選に勝利することは決して容易とはいえず、実際に参院選では与党がその直前の総選挙と比較して得票率を低下させることが知られている。今井（二〇一八）は参院選を「非政権選択選挙」、「中間選挙」と捉えたうえで、それと「政権選択選挙」としての総選挙では有権者の投票行動が異なるという観点から参院選において与党がしばしば敗北を喫する要因を分析している。

他方、内閣及び与党の側から、その要因を論じるならば、先にも触れたように、内閣は総選挙の場合とは異なり、参院選の時期を都合の良いように選択できないことが指摘される。また、それに加えて、参院選が実施される時期も重要である。**表1**にまとめたように、近年の参院選は全て七月に実施されており、(12)その直前には本予算を審議する常会が開かれている。常会は憲法において年に一回、召集することが規定されている国会であり（五二条）、その他の臨時会や特別会に比べて会期が一五〇日と長く（国会法一〇条）、また本予算のみならず、重要法案も数多く提出されるために世間的な関心も高い。そのため、参院選前の常会は野党にとって政権を厳しく追

表１　近年の国会と国政選挙

年	内閣	国会			召集	終了	会期	延長	国政選挙
		回次	種類	状況					
2001	第２次森／第１次小泉	151	常	一致	1/31	6/29	150	0	第 19 回参院選（7/29）
	第１次小泉	152	臨		8/7	8/10	4	0	
		153	臨		9/27	12/7	72	0	
2002		154	常		1/21	7/31	192	42	
		155	臨		10/18	12/13	57	0	
2003		156	常		1/20	7/28	190	40	
		157	臨		9/26	10/10	15	0	衆院解散（10/10）、第 43 回総選挙（11/9）
	第２次小泉	158	特		11/19	11/27	9	0	
2004		159	常		1/19	6/16	150	0	第 20 回参院選（7/11）
		160	臨		7/30	8/6	8	0	
		161	臨		10/12	12/3	53	0	
2005		162	常		1/21	8/8	200	55	衆院解散（8/8）、第 44 回総選挙（9/11）
	第３次小泉	163	特		9/21	11/1	42	0	
2006		164	常		1/20	6/18	150	0	
	第１次安倍	165	臨		9/26	12/19	85	4	
2007		166	常		1/25	7/5	162	12	第 21 回参院選（7/29）
		167	臨	分裂	8/7	8/10	4	0	
	第１次安倍／福田	168	臨		9/10	1/15	128	66	
2008	福田	169	常		1/18	6/21	156	6	
	麻生	170	臨		9/24	12/25	93	25	
2009		171	常		1/5	7/21	198	55	衆院解散（7/21）、第 45 回総選挙（8/30）
	鳩山	172	特	一致	9/16	9/19	4	0	
		173	臨		10/26	12/4	40	4	
2010	鳩山／菅	174	常		1/18	6/16	150	0	第 22 回参院選（7/11）
	菅	175	臨	分裂	7/30	8/6	8	0	
		176	臨		10/1	12/3	64	0	
2011		177	常		1/24	8/31	220	70	
	野田	178	臨		9/13	9/30	18	14	
		179	臨		10/20	12/9	51	0	
2012		180	常		1/24	9/8	229	79	
		181	臨		10/29	11/16	19	0	衆院解散（11/16）、第 46 回総選挙（12/16）
	第２次安倍	182	特		12/26	12/28	3	0	
2013		183	常		1/28	6/26	150	0	第 23 回参院選（7/21）
		184	臨	一致	8/2	8/7	6	0	
		185	臨		10/15	12/8	55	2	
2014		186	常		1/24	6/22	150	0	
		187	臨		9/29	11/21	54	0	衆院解散（11/21）、第 47 回総選挙（12/14）
	第３次安倍	188	特		12/24	12/26	3	0	
2015		189	常		1/26	9/27	245	95	
2016		190	常		1/4	6/1	150	0	第 24 回参院選（7/10）
		191	臨		8/1	8/3	3	0	
		192	臨		9/26	12/17	83	17	
2017		193	常		1/20	6/18	150	0	
		194	臨		9/28	9/28	1	0	衆院解散（9/28）、第 48 回総選挙（10/22）
	第４次安倍	195	特		11/1	12/9	39	0	
2018		196	常		1/22	7/22	182	32	
		197	臨		10/24	12/10	48	0	
2019		198	常		1/28	6/26	150	0	第 25 回参院選（7/21）
		199	臨		8/1	8/5	5	0	

注：国会について、常は常会、臨は臨時会、特は特別会をそれぞれ意味する。また、一致は一致議会、分裂は分裂議会をそれぞれ示す。

出典：衆議院ウェブサイト「国会会期一覧」をもとに筆者作成。

求し、有権者に自党をアピールする最も重要な機会に他ならない。

その一方で、政権側は常会において野党に追求の隙を与えないように慎重に行動し、有権者の支持を保った状態で参院選に移ることを望むと考えられる。これについては、逆に、選挙の直前であるからこそ、積極的に自らの政策を推進して実績を作ろうとすることも考えられないわけではない。しかし、それは参院選の前における国会の時間的制約の大きさを考慮すれば、説得的な対抗仮説にはなり得ない。表1は、参院選が実施された年の常会については、七月に選挙が設定されているために、二〇〇七年の常会以外は会期の延長が行われていないことを示しているが、一般的に論争的な重要法案を成立させるには非常に多くの時間を必要とする。たとえば、安倍内閣が二〇一五年の常会で成立させた安全保障関連法案は、同年五月一五日に国会に提出されてから九月一九日に成立するまで四カ月以上を要しており、そのために国会の会期は九五日延長された。それ故に、内閣及び与党は参院選の直前の常会においては、それが実施されない年の常会と比較して抑制的に行動すると考えた方が妥当である。

ただし、内閣が参院選の直前の常会においてどれだけ抑制的に行動するかは、それがいかに参院選、あるいは参議院そのものを重視しているかに依存する。政権の担当者であれば、誰しも参議院において多数を確保することが、いかに国政運営のうえで重要であるかを認識しているに違いないが、程度の差は存在するものと思われる。とりわけ、実際に分裂議会に直面した経験を有するかどうかは、参院選に臨む態度に少なからず影響を及ぼすと考えられ、安倍内閣に関していうならば、第一次の政権時よりも、分裂議会を経験した後の第二次以降の政権時の方が抑制的に行動することが予想される。

また、本稿では、第二次以降の安倍内閣の特徴を浮き彫りにするために、第一次の安倍内閣に加えて、その直前に五年五カ月にわたって一致議会の下で政権を担当した小泉内閣も比較の対象とする。もちろん、小泉内閣に

関しても、分裂議会の経験こそないが、[13]参議院によって郵政民営化関連法案を否決されたこともあり、その影響力を軽視していたとはいえない。むしろ、小泉首相は自民党長期政権下で制度化されていた派閥推薦人事を無視して自由に閣僚を選任したといわれる一方で、参議院自民党の推薦に基づいて参議院議員から二～三名を閣僚に起用するという「参議院枠」は例外的に尊重した。しかし、安倍首相は二〇〇六年九月に小泉首相の後を受け、高い支持率のもとで内閣を発足させたものの、二〇〇七年七月の参院選に大敗して分裂議会の発生を招き、その後まもなくして退陣に追い込まれたという経験を持つ。また、安倍首相が直面した分裂議会は、それまでに自民党が経験した分裂議会とは大きく異なり、与党勢力が単に参議院の過半数を下回ったというだけではなく、野党の民主党がその最大勢力となって参議院の議事運営を主導したために、内閣にとっては閣法を成立させることがより困難であった。[14]以上のことから、本稿は次の仮説を得る。

仮説：第二次以降の安倍内閣は、第一次安倍内閣と小泉内閣よりも参院選の直前の常会では抑制的な国会運営を行う。

そのうえで問題となるのは、内閣及び与党の国会運営をどのような観点から分析するのかということである。これについては、節を改めて、分析視角と仮説の検証方法について述べる。

三　分析視角

本稿では、内閣及び与党の国会運営を、国会での法案審議過程（国会内過程）に限定して分析するのではなく、

法案が準備され、国会に提出されるに至るまでの過程（国会前過程）をも射程に入れて仮説を検証する。

これまでの国会に関する先行研究は、国会内過程に分析の焦点を絞ったものが大半であるが、その方法論的な問題は、国会前過程における法案提出者の戦略的な行動を考慮していない点に求められる。すなわち、法案提出者は自由に法案を作成し、それを国会に提出するのではなく、その法案の国会通過を確実なものとするために、両議院における多数派の意向はもちろんのこと、少数派やマスメディア、有権者の反応なども考慮しながら法案を作成し、その提出の是非や時期を判断していると考えられる。実際に、閣法を企画、立案する各省庁は与党による事前審査の前から組織的な根回しを展開しつつ法案を準備している（真渕 二〇一〇；中島 二〇二〇）。

そうした法案提出者の「予測的対応（anticipated reactions）」の結果、国会に提出される法案は、それが閣法である場合、少なくとも与党の政策選好を反映させたものになっており、逆にその意向に反する法案はそもそも国会に提出されずに潜在化する（増山 二〇〇三）。また、本稿で検証する参院選の直前では、野党や有権者の反発が予想される法案についても国会への提出が見送られる可能性があるであろう。このような法案提出者の戦略的な行動を考慮に入れず、国会内過程に姿をみせた法案だけに焦点を絞った研究は国会の黙示的な影響力を見落とすことになる。[15]

そこで、本稿では国会前過程における内閣及び与党の戦略的な行動をも対象として、（一）閣法の選別、（二）閣法の提出、（三）閣法に対する野党の態度にそれぞれ着目して仮説を検証する。

まず、（一）の閣法の選別に関しては、国会提出に向けて、各省庁によって準備される閣法を網羅的に把握したうえで、それを以下の二つの基準によって四つに分類し、それぞれの準備状況を観察する。第一は閣法の重要度による分類である。本稿では閣法提出者それ自身が相対的に重視する法案を「重要法案」と呼び、逆に相対的に重要性が低いと認識されている法案を「一般法案」と呼ぶ。先行研究においても、さまざまな手段で重要法案

の特定が試みられているが、そのほとんどは新聞記事や両議院の事務局の資料などに基づいて重要法案を選別している。[16] しかし、その方法論上の問題は、観察者によって重要性が高い、あるいは論争的であると事後的に判断された法案を重要法案としているところにあり、そこに観察者の主観が入り込むことは避けられず、また当然ながら、国会に提出されない法案はそもそも重要法案から除外される。そこで、本稿では内閣それ自身が何を重要法案と認識していたのかを探る。[17] ただし、全ての重要法案が国政運営の観点から早期に成立させる法案であるとは限らないため、第二に閣法の緊急度を考慮する。すなわち、内閣が重要法案の中でも早期の成立を望み、相対的に緊急度を高く設定する法案を「優先重要法案」と呼び、逆に緊急度の低い重要法案を「劣後重要法案」と呼ぶ。また、一般法案についても、その緊急度に応じて、それが高い「優先一般法案」とそれが低い「劣後一般法案」とに区別できる。

日本の国会は会期が比較的短く区切られていることから時間的な制約が大きいと指摘されてきたが（Mochizuki 1982; 岩井　一九八八）、先にも指摘したように、参院選前の常会は選挙が七月に実施されるために会期の延長が難しく、その他の年の常会と比べて国会日程がさらに窮屈になっている。また、重要法案の中には野党が激しく反発するような論争的法案も少なからず含まれていると考えられる。したがって、内閣は参院選前の常会においては重要法案を選択的に絞り込むと予想される。また、そこで絞り込みの対象となるのは、緊急性を伴う優先重要法案ではなく、劣後重要法案の方であろう。

次に、（二）の閣法の提出に関しては、各省庁によって準備された閣法が実際にどれだけ国会に提出されるのかを観察する。前述したように、各省庁は事前に関係アクターと接触し、それらの政策選好を踏まえつつ入念に閣法を準備しているものの、実際にどの法案をどのタイミングで国会に提出するかという政治的判断は内閣と与党、特に国対の協議に委ねられる。閣法の選別の場合と同様に考えるならば、参院選前の常会において内閣及び

与党はより慎重に国会に提出する法案を取捨選択するために、事前に準備されていたとしても実際には国会に提出されない法案が増えると予想される。

以上の（一）と（二）の検証においては、内閣官房内閣総務官室によって編集されている「法案提出時期調」（以下、「時期調」という）を用いる。[18] 内閣総務官室は毎年、常会の召集に先立ち各省庁に対して国会に提出を予定する法案について照会を行っており、「時期調」はそれに対する各省庁の回答をまとめたものである。そこには、法案ごとに予算関係法案であるか否か、提出関係、法案規模、他省庁関係、閣議決定希望日、法制局審査希望時期、留意事項について記載がある。そのうち、提出関係には、提出確定の法案については「A」（以下、A法案という）、提出予定の法案については「B」（以下、B法案という）、提出するかどうか検討中の法案については「C」（以下、C法案という）と、それぞれ記入することになっている。また、留意事項の欄には、二〇〇一年常会から二〇〇九年常会までの間に限られたことではあるが、どの法案が重要法案であるかが明示されている。その他にも、年度内に成立しなければ、国民生活などに多大な影響があるとされる法案には「日切れ」、それに準じるとされる法案には「日切れ扱い」、さらに四月以降の特定の時期までに成立しなければ支障が生じるとされる法案には「期限切れ」と記されている。

したがって、本稿ではこの「時期調」に基づいて重要法案を特定するとともに、そこで日切れ、日切れ扱い、期限切れの法案として、早期に成立させることが求められているものを優先重要法案とみなして、それに関する記載のない劣後重要法案と区別する。また、重要法案に指定されていない一般法案に関しても、そうした期限が示されている法案を優先一般法案とみなして、その他の劣後一般法案と区別する。なお、「時期調」によって重要法案を特定することができない二〇一〇年常会以降については、首相が常会の冒頭において内閣の基本方針や政策などを述べる施政方針演説の中で直接的あるいは間接的に言及された法案を閣法提出者それ自身が相対的に

重視する重要法案とみなす。[19]

最後に、（三）の閣法に対する野党態度に関しては、国会に提出された閣法がどれだけ野党の支持を得ているかを観察する。ここでは基本的に衆議院本会議における野党の賛否をみるが、野党が本会議を欠席している場合や、そこでの採決には至っていなくとも参議院は通過している場合は参議院本会議における賛否をみる。参院選前の常会では野党は法案審議を通じて有権者に内閣の政策の問題点などをより強く訴える傾向にあると思われるが、内閣及び与党としては有権者の反感を買わないように、野党が激しく反対する閣法の採決は見送る一方、できる限り多くの野党の支持を得て閣法を成立させたいという誘因を持つ。特に、政権の座をめぐって対立関係にある野党第一党の行動にはマスメディアや有権者の注目が集まるため、内閣・与党としては極力それとの対立は避けたいと考えるであろう。したがって、参院選の直前の常会においてはその他の常会と比較して、与党の賛成だけで強引に成立を図る閣法が減り、一方で野党第一党も賛成する閣法が増えると予想される。

四　比較と考察

四・一　閣法の選別と国会提出

参院選の直前において、安倍内閣がどのような国会運営を行ったのかについて、まずは閣法の選別から確認する。**表2**は小泉、安倍両内閣が常会に向けて事前に準備した閣法を、重要度と緊急度によって分類したものを報告している。[20] ここで注目すべきは重要法案に分類された法案の件数であり、[21] 小泉内閣及び第一次安倍内閣では二〇〇一年の常会を除いて、参院選の直前の常会とそれ以外の常会との間で重要法案の数に差異があるとはいえないが、第二次以降の安倍内閣では参院選を前にした常会において重要法案の件数が少なくなっていることが確認

表 2　事前準備法案の分類

常会		小泉・安倍（第 1 次）							安倍（第 2 次以降）						
		2001	2002	2003	2004	2005	2006	2007	2013	2014	2015	2016	2017	2018	2019
		（参）			（参）	（衆）		（参）	（参）			（参）			（参）
重要法案	優先	6	7	8	6	6	6	9	5	6	6	9	7	9	6
	劣後	10	21	24	20	16	19	17	9	21	23	16	24	17	13
	計	16	28	32	26	22	25	26	14	27	29	25	31	26	19
		(14.0)	(26.7)	(25.6)	(18.3)	(21.4)	(25.0)	(25.7)	(14.9)	(31.0)	(36.7)	(41.0)	(42.5)	(38.2)	(30.6)
一般法案	優先	18	8	18	17	14	16	14	12	7	9	6	4	6	9
	劣後	80	69	75	99	67	59	61	68	53	41	30	38	36	34
	計	98	77	93	116	81	75	75	80	60	50	36	42	42	43
		(86.0)	(73.3)	(74.4)	(81.7)	(78.6)	(75.0)	(74.3)	(85.1)	(69.0)	(63.3)	(59.0)	(57.5)	(61.8)	(69.4)
	総計	114	105	125	142	103	100	101	94	87	79	61	73	68	62

注 1：（衆）は常会直後に総選挙が、（参）は常会直後に参院選がそれぞれ実施されていることを示す。

注 2：括弧内の数値は各年の総計に占める各法案の割合を示す。

出典：内閣官房内閣総務官室編「法案提出時期調」（各常会）をもとに筆者作成。

される。また、緊急度に応じて重要法案を区別したとき、優先重要法案については参院選の有無にかかわりなく、一定数が準備されている一方で、[22] 劣後重要法案には増減がみられることから、必ずしも成立を急ぐ必要がない後者が参院選前において絞り込みの対象となったことが窺える。なお、小泉、第一次安倍両内閣と第二次以降の安倍内閣では準備される閣法の件数に大きな違いがあるが、それは二〇一四年の常会以降、一般法案が大きく減少したことに原因があるとわかる。

次に、常会にあたって準備された閣法の国会提出状況を確認する。本稿の分析対象期間にB法案（提出予定法案）に指定された法案は存在しなかったため、[23] **表 3** は閣法をA法案（提出確定法案）とC法案（提出検討中法案）に分けたうえで、それぞれの国会提出状況を報告している。ここで重要であるのが、C法案の取り扱いである。事前に提出確定とされたA法案については、いずれの常会においてもそのほとんどが国会に提出されている一方で、提出を検討中とされたC法案は分裂議会下の二〇一三年の常会を例外として、そもそも件数自体が少ないものの、常会によって提出状況に少なからず差異がみられる。具体的には、第一次安倍内閣下の二〇〇七年の常会では参院選の前にも

表３　Ａ法案とＣ法案の国会提出状況

常会		小泉・安倍（第１次）							安倍（第２次以降）						
		2001（参）	2002	2003	2004（参）	2005（衆）	2006	2007（参）	2013（参）	2014	2015	2016（参）	2017	2018	2019（参）
Ａ法案	準備	99	94	115	125	88	85	93	66	80	74	55	65	64	58
	提出	99	93	115	124	87	84	93	65	80	73	55	64	63	57
		(100.0)	(98.9)	(100.0)	(99.2)	(98.9)	(98.8)	(100.0)	(98.5)	(100.0)	(98.6)	(100.0)	(98.5)	(98.4)	(98.3)
Ｃ法案	準備	15	11	10	17	15	15	9	28	7	5	6	7	4	4
	提出	3	4	5	2	1	6	6	6	1	1	1	1	2	0
		(20.0)	(36.4)	(50.0)	(11.8)	(6.7)	(40.0)	(66.7)	(21.4)	(14.3)	(20.0)	(16.7)	(14.3)	(50.0)	(0.0)

注：括弧内の数値は各法案の提出率を示す。
出典：内閣官房内閣総務官室編「法案提出時期調」（各常会）、参議院議事部議案課「議案審議表」（各常会）をもとに筆者作成。

かかわらず、九件中六件のＣ法案が国会に提出されているが、その他の参院選前の常会では参院選が実施されない年の常会と比較して国会提出に至る法案が少ない。特に、第二次以降の安倍内閣下の二〇一六年と二〇一九年の常会ではＣ法案が合わせて一〇件存在しているが、そのうち国会に提出されたのは一件に過ぎない。

ところで、なぜＡ法案ではなく、Ｃ法案とされたのかについては、「時期調」にその理由が記されることがある。たとえば、二〇〇七年の常会においてＣ法案とされた国家公務員法等の一部を改正する法律案は「政府・与党の重要政策に係るものであるが、関係者との十分な意見交換等が必要であるため」とされ、同じく同国会でＣ法案となったイラク支援特措法改正案は「イラクの情勢を見極めつつ、慎重に判断する必要があるため」とされている。したがって、Ｃ法案とは関係者の間で調整がついていなかったり、国会内外の情勢を見極める必要があったりと、何らかの政治的問題を抱えている法案であると考えることができ、その取り扱いは内閣及び与党がどのような国会運営を行っているのかを推論するうえで重要な手がかりとなる。

そこで、以下では、参院選の前における第一次安倍内閣と第二次以降の安倍内閣のＣ法案の取り扱いをより詳細に比較することで、後者が参院選の前において抑制的に行動していることを浮き彫りにする。

四・二　提出検討中法案の取り扱い

まず、第一次安倍内閣に関して、二〇〇七年の参院選の直前に開かれた常会はその前年の九月に発足した安倍内閣にとって初めての常会であり、教育再生関連法案や社会保険庁改革関連法案、労働法制改革関連法案などの重要法案に加えて、前国会で継続審査とされた国民投票法案（衆法）や少年法等改正案などの論争的な法案も多数、国会で審議された。その状況で、安倍内閣は九件のC法案を準備していることを確認したが、その内訳は優先重要法案一件、劣後重要法案三件、劣後一般法案五件となっていた。ここで注目すべきは、重要性は高いが提出検討中とされた計四件の重要法案の取り扱いであり、具体的には優先重要法案がイラク支援特措法改正案、劣後重要法案が教育再生関連三法案である。前者は二〇〇七年七月に期限を迎える「期限切れ」の法案とされ、たとえ国会審議において野党の反発などが予想されたとしても、内閣として早期に成立を図らざるを得ない法案であったのに対して、後者は安倍首相が常会での施政方針演説の中で「内閣の最重要課題」のひとつに位置づけた教育再生にかかわる法案で[24]、教育目標の見直しや教育委員会制度の改革、教員免許の更新制度の導入などを図るものであったが、C法案とされていることからも必ずしも二〇〇七年の常会で成立させる必要のある法案とはいえなかった。しかし、安倍内閣はイラク支援特措法改正案だけでなく教育再生関連法案も国会に提出し、その全てを成立させた。ただし、両法案ともに賛成したのは与党のみであり、最大野党の民主党をはじめ、全ての野党が反対した。

これに対して、第二次以降の安倍内閣は参院選の前のC法案の取り扱いに実に慎重であった。安倍内閣が政権復帰後に初めて迎えた常会は二〇一三年の参院選を前にした常会であるが、それは分裂議会下の国会であるため、一致議会における内閣・与党の行動とは差異があることに留意が必要となる。そのうえでなお注目すべき事例は、二八件にも及ぶC法案のうちのひとつである特定秘密保護法案の立法過程である[25]。その法制化に向けた実質的な

作業は、二〇一〇年一一月に尖閣沖漁船衝突事件に関わる情報漏えいが発生したことを受けて、民主党政権の下で進められ、野田内閣下の二〇一二年の常会において、「特別秘密の保護に関する法律（仮称）」という件名でC法案として準備された。結果的に、それが国会に提出されることはなかったが、このことは安倍内閣に代わった翌年の常会においても同様であった。二〇一三年の常会では、「特別秘密の保護に関する法律案（仮称）」という件名になっていたが、依然としてC法案のままであり、安倍内閣もまたその国会提出を見送り、参院選後に召集された臨時会（第一八五回国会）に提出して成立させた。その臨時会において特定秘密保護法案が野党だけの反発にとどまらず、世間的にも広く論争を巻き起こすことになったのは周知の通りである。

二〇一三年の常会において論争的なC法案の提出が見送られた要因として分裂議会の影響を排除できない一方で、二〇一六年の参院選前の常会でも安倍内閣はC法案の取り扱いに慎重であった。そもそも二〇一六年の常会は一致議会であったにもかかわらず、事前に準備された法案数が六一と少なく、それは二〇一四年の常会の八七件や二〇一五年の常会の七九件からも大きく減少している。しかも、そのうちの六件がC法案とされていることからも、安倍内閣が参院選を前にして抑制的に法案を準備していることが窺われる。C法案のうち、五件は劣後一般法案であるが、一件は劣後重要法案である。そこで提出を検討中とされた重要法案は教育公務員特例法改正案であり、所管する文部科学省はそれをC法案とする理由を「時期調」において以下のように説明している。

教育再生実行会議第七次提言（平成二七年五月）を踏まえた重要法案であるが、著作権法改正をTPP関連の一括法案として提出する予定であることに加え、次期通常国会の審議日程を考慮して、提出法案の本数を極力絞らざるを得ないところ、国会の状況を見極めつつ、次期通常国会の次の国会では、最優先の法案として提出する見通しであるため

これは閣法を企画、立案する省庁のレベルまで参院選を意識した法案準備が行われていることを示していると

いう意味で実に興味深いが、安倍内閣はこの記述の通り、二〇一六年の常会には劣後一般法案のうちの一件を提出したのみで、教育公務員特例法改正案の提出は見送りとした。なお、特定秘密保護法案の場合と同様に、その法案も参院選後の臨時会（第一九二回国会）に提出されて成立をみた。

続く二〇一九年の参院選前の常会でも事前に準備された閣法は六二件に抑えられており、そのうちC法案とされた四件（全て劣後一般法案）はいずれも国会への提出が見送られた。また、二〇一九年の常会ではA法案であった著作権法改正案も劣後一般法案に分類されるとはいえ、国会提出を見送られていることが注目される[26]。それは権利者の許可なくインターネット上にあげられたと知りながら、漫画や写真などをダウンロードすることを禁じるものであったが、それに対しては、個人の知的な活動の基盤となるネット上での情報収集が萎縮するなどの懸念が噴出した。そうした反発が俄に広がりをみせる中、安倍内閣は参院選前の著作権法改正案の成立を断念したのであった。

四・三　閣法の国会審議と野党態度

それでは、第二次以降の安倍内閣が参院選の直前に抑制的になることは国会における法案審議からも観察されるであろうか。まずは四つに分類した閣法の立法的帰結を確認するために、**表4**はそれぞれの提出状況と成立状況を報告している。ここでまず注目されるのは、緊急性を伴う優先法案については、重要法案か否か、参院選の有無にかかわらず、全ての法案が国会に提出されており、しかもその全てが国会を通過していることである。それに対して、緊急性が低い劣後法案については重要法案か否かにかかわらず、必ずしも全ての法案が国会に提出されているわけではなく、また劣後重要法案の成立率には常会によって大きな違いがある。たとえば、二〇〇五年の常会は郵政民営化関連法案の審議が難航し、その結果として会期の途中で衆議院が解散されたために、成立

表４　事前準備法案の提出状況と成立状況

常会			小泉・安倍（第１次）							安倍（第２次以降）						
			2001（参）	2002	2003	2004（参）	2005（衆）	2006	2007（参）	2013（参）	2014	2015	2016（参）	2017	2018	2019（参）
重要法案	優先	提出	6 (100.0)	7 (100.0)	8 (100.0)	6 (100.0)	6 (100.0)	6 (100.0)	9 (100.0)	5 (100.0)	6 (100.0)	6 (100.0)	9 (100.0)	7 (100.0)	9 (100.0)	6 (100.0)
		成立	6 (100.0)	7 (100.0)	8 (100.0)	6 (100.0)	6 (100.0)	6 (100.0)	9 (100.0)	5 (100.0)	6 (100.0)	6 (100.0)	9 (100.0)	7 (100.0)	9 (100.0)	6 (100.0)
	劣後	提出	10 (100.0)	21 (95.2)	24 (95.8)	20 (85.0)	16 (75.0)	19 (89.5)	17 (88.2)	9 (100.0)	21 (95.2)	23 (100.0)	16 (93.8)	24 (95.8)	17 (100.0)	13 (100.0)
		成立	8 (80.0)	12 (60.0)	22 (95.7)	16 (94.1)	5 (41.7)	13 (76.5)	13 (86.7)	8 (88.9)	20 (100.0)	21 (91.3)	13 (86.7)	21 (91.3)	15 (88.2)	13 (100.0)
一般法案	優先	提出	18 (100.0)	8 (100.0)	18 (100.0)	17 (100.0)	14 (100.0)	16 (100.0)	14 (100.0)	12 (100.0)	7 (100.0)	9 (100.0)	6 (100.0)	4 (100.0)	6 (100.0)	9 (100.0)
		成立	18 (100.0)	8 (100.0)	18 (100.0)	17 (100.0)	14 (100.0)	16 (100.0)	14 (100.0)	12 (100.0)	7 (100.0)	9 (100.0)	6 (100.0)	4 (100.0)	6 (100.0)	9 (100.0)
	劣後	提出	80 (85.0)	69 (89.9)	75 (94.7)	99 (86.9)	67 (83.6)	59 (86.4)	61 (96.7)	68 (67.6)	53 (90.6)	41 (87.8)	30 (86.7)	38 (84.2)	36 (91.7)	34 (85.3)
		成立	63 (92.6)	56 (90.3)	70 (98.6)	80 (93.0)	50 (89.3)	47 (92.2)	54 (91.5)	37 (80.4)	46 (95.8)	29 (80.6)	22 (84.6)	31 (96.9)	30 (90.9)	26 (89.7)

注：提出（件数）の下の括弧内の数値は各法案の提出率を、成立（件数）の下の括弧内の数値は各法案の成立率（国会に提出された法案の成立率）をそれぞれ示す。

出典：内閣官房内閣総務官室編「法案提出時期調」（各常会）、参議院議事部議案課「議案審議表」（各常会）をもとに筆者作成。

率が約四割と特に低くなっており、二〇〇二年の常会に関しても六割の成立率に終わっている。それに対して、事前に劣後重要法案の絞り込みがみられた参院選前の二〇〇一年常会、二〇一三年常会、二〇一六年常会では八割以上の法案が、二〇一九年常会に関しては全ての法案が国会を通過している。なお、劣後重要法案の絞り込みが行われたとはいえない二〇〇四年常会と二〇〇七年常会でも、成立率はそれぞれ九四・一％と八六・七％になっているが、次に確認するように、それは強引ともいえる国会運営に負うところが大きい。

次に、国会に提出された閣法に対する野党の態度を確認する。**表５**は本会議採決において各党の賛否が明らかになった閣法を対象として、全会一致、与党単独、野党第一党反対の件数をそれぞれ報告している。全会一致には全ての政党が賛成した閣法の件数、与党単

表 5　閣法に対する各党態度

常会	小泉・安倍（第 1 次）							安倍（第 2 次以降）						
	2001（参）	2002	2003	2004（参）	2005（衆）	2006	2007（参）	2013（参）	2014	2015	2016（参）	2017	2018	2019（参）
全会一致	50	37	39	53	41	33	40	36	31	24	16	19	21	23
	(54.3)	(42.0)	(33.1)	(44.2)	(49.4)	(40.2)	(44.4)	(53.7)	(33.8)	(34.8)	(32.0)	(29.7)	(34.4)	(42.6)
与党単独	8	12	29	23	18	18	21	1	1	6	1	1	0	4
	(8.7)	(13.6)	(24.6)	(19.2)	(21.7)	(22.0)	(23.3)	(1.5)	(1.3)	(8.7)	(2.0)	(1.6)	(0.0)	(7.4)
野党第一党反対	11	15	33	31	21	28	22	2	11	14	7	13	13	14
	(12.0)	(17.0)	(28.0)	(25.8)	(25.3)	(34.1)	(24.4)	(3.0)	(13.8)	(20.3)	(14.0)	(20.3)	(21.3)	(25.9)
N	92	88	118	120	83	82	90	67	80	69	50	64	61	54
（重要法案のみ）														
全会一致	3	3	2	1	1	2	1	5	8	7	6	4	4	5
	(21.4)	(15.8)	(6.7)	(4.5)	(5.6)	(10.5)	(4.2)	(35.7)	(30.8)	(25.0)	(27.3)	(13.8)	(16.7)	(26.3)
与党単独	5	10	15	11	11	9	17	1	1	6	1	1	0	3
	(35.7)	(52.6)	(50.0)	(50.0)	(61.1)	(47.4)	(70.8)	(7.1)	(3.8)	(21.4)	(4.5)	(3.4)	(0.0)	(15.8)
野党第一党反対	5	13	16	11	13	12	18	2	8	11	7	10	8	8
	(35.7)	(68.4)	(53.3)	(50.0)	(72.2)	(63.2)	(75.0)	(14.3)	(30.8)	(39.3)	(31.8)	(34.5)	(33.3)	(42.1)
N	14	19	30	22	18	19	24	14	26	28	22	29	24	19

注：括弧内の数値は各党の賛否が判明した法案（N）に占める各項目の割合を示す。
出典：衆議院ウェブサイト「法律案等審査経過概要」（各常会）をもとに筆者作成。

独には与党だけが賛成し、全ての野党が反対した閣法の件数、野党第一党反対には最大野党が反対した閣法の件数をそれぞれ報告している[27]。また、表の下段には、重要法案だけを対象として各党の態度を示した。

はじめに全会一致についてみると、参院選の直前の常会では二〇一六年の常会を除いて全党の支持を得る閣法がそれ以外の年の常会と比較して多く、その割合も四割から五割と高くなっていることが確認される。ただし、重要法案に限れば、参院選の有無による違いはみられなくなり、重要法案が相対的に野党の支持を得にくい法案であることを示唆している。

他方で、与党単独と野党第一党反対については解釈が難しい部分があるものの、少なくとも小泉、第一次安倍両内閣においては参院選の有無による差は明確でない。むしろ第一次安倍内閣下の二〇〇七年の常会はその直後に参院選が控えているにもかかわらず、与党単独と野党第一党反対がそれぞれ一定数あり、特に重要法案に関しては、そのうちの七〇・八％に全ての野党が反対し、七五％に野党第一党が反対している。全

ての野党が反対した法案の中には、先に触れたイラク支援特措法改正案、教育再生関連法案、社会保険庁改革関連法案、労働法制改革関連法案など、いくつもの重要かつ論争的な法案が含まれている。重要法案に対する与党単独および野党第一党反対の件数は割合とともに分析対象期間の中で最高であり、こうした強引ともいえる国会運営が直後の参院選における与党の敗北に少なからず影響した可能性も指摘される。

それに対して、第二次以降の安倍内閣では全体的に与党単独と野党第一党反対の件数が少なく、それは参院選が実施された二〇一三年と二〇一六年の常会について特にいえる。同じく参院選を前にした二〇一九年の常会については与党単独が四件、野党第一党反対が一四件存在するが、それには野党勢力の分散の影響も考えられる。すなわち、二〇一七年一〇月の総選挙において野党第一党となったのは、その直前に結党された立憲民主党であったが、その獲得議席は四六五議席中五五議席に過ぎず、第二党となった希望の党の五〇議席に肉薄されていた。そのため、自公政権としては圧倒的な第一党ではない立憲民主党の支持を得なくとも、第二党の支持が得られればよいと考えたのかもしれない[28]。

五　知見と今後の課題

本稿では定期的に実施される参議院選挙が安倍内閣の国会運営にどのような影響を及ぼしているのかを検証することを通じて、参議院が一致議会の下でも政治過程において影響力を持つことを示そうとした。

現代日本の統治ルールの下では、衆議院の総選挙だけでなく参院選でも多数を確保することが内閣の政権運営にとって不可欠となっているにもかかわらず、内閣は総選挙の場合とは異なり、参院選の時期を自由に選択することができず、また、参院選の直前まで野党などから厳しい追及を受ける常会が開かれる。本稿では二〇〇七年

の参院選に大敗し、分裂議会の下で総辞職に追い込まれた経験を持つ安倍内閣について、政権復帰後（第二次以降の安倍内閣）は、最初の政権時やその前の小泉内閣と比較して、参院選の直前の常会では抑制的に行動するという仮説を導いた。そのうえで、国会内過程だけでなく、国会に閣法が提出されるまでの国会前過程をも分析の射程に入れ、（一）閣法の選別、（二）閣法の国会提出、（三）閣法に対する野党態度から仮説を検証した。

比較分析の結果は、以下のようにまとめられる。（一）に関して、第二次以降の安倍内閣は参院選の直前の常会では重要法案の件数を選択的に絞り込んでいた。そこで絞り込みの対象となったのは、重要度は高くとも緊急性が低い重要法案（劣後重要法案）であり、緊急性を伴う重要法案（優先重要法案）は参院選の有無にかかわらず毎年一定数が準備されていた。（二）に関しては、第二次以降の安倍内閣は参院選の直前の常会では事前にC法案（提出検討中法案）とされた閣法の提出をより多く見送っていた。また、その中には、野党の反発を招く論争的な法案も少なからず含まれていた。（三）に関しては、参院選の直前の常会では、与野党を問わず全党の支持を得る閣法が増えていたとともに、第二次以降の安倍内閣の下では与党の支持しか得られない閣法や最大野党が反対する閣法の件数が減る傾向にあった。

本稿の分析結果は、第二次以降の安倍内閣が参院選に勝利し、参議院の多数を維持するために戦略的に国会を運営していることを示すものであると同時に、一致議会においても参議院が内閣の行動に黙示的な影響を及ぼしていることを示唆している。また、本稿は第一次と第二次以降の安倍内閣の国会運営の違いを明らかにしており、それは短命に終わった第一次の時とは対照的に、政権復帰後の安倍内閣がなぜ長期政権化することができたのかについて含意を持つ。

その一方で、本稿には今後に残された課題もある。第一に、本稿では参院選が内閣及び与党の国会運営に及ぼす影響を検証したが、その他の変数を十分に統制できているとはいえない。先にも触れた二〇〇五年の常会は参

院選が実施された年ではないが、郵政民営化関連法案という小泉内閣の最重要法案が提出されたために、重要法案の件数が絞り込まれており、それらの国会審議も大きな影響を受けた。また、本稿では内閣及び与党が一体的に国会運営を行うという仮定の下で議論を進めたが、その実態については分析が及んでいない。閣法の立法過程においては国対に加えて、首相や内閣官房、与党幹部なども重要な役割を果たしていると考えられるが、閣法の国会提出の是非や順序、時期などがどのアクターを中心に、どのようなプロセスを経て決まるのかについては未だに重要な研究課題として残されたままとなっている。

〔附記〕本稿は日本政治学会二〇一九年度総会・研究大会における報告論文「参議院選挙と国会政治」を大幅に加筆修正したものである。

（1）敗戦から間もない一九四六年五月に首相となった吉田茂は、翌年四月の総選挙において衆議院の第一党の座を日本社会党に譲ったことを受けて首相を辞任したが、一九四八年一〇月に再び首相になると、一九五四年一二月まで政権を維持した。しかし、吉田が最初に首相になったのは明治憲法下で帝国議会の意思にかかわりなく天皇の「大命」によって首相に就任したのに対して、再登板のときは現行憲法下で国会の指名に基づいて首相に任命されている。

（2）河野（二〇一八）は政権復帰後の安倍内閣の特徴として、支持率が下落しても持ち直すことを指摘し、その要因について、支持率の一時的な下落自体が、もともと安倍内閣に批判的なリベラル層の働きかけによるのではなく、むしろ安倍内閣と近い関係にある保守層が安保法制のような論争的な政策について安倍を支持するのを躊躇したことで生じていると論じる（第一章）。その他、第二次以降の安倍内閣については、中北（二〇一七）、上川（二〇一八）、曽我（二〇一八）、松浦（二〇一八）も参照。

（3）自民党は一九八九年七月の参院選によって過半数の議席を失って以降、公明党など他党との連立によって参議院の多数を確保してきたが、二〇一六年七月の参院選後に無所属議員を入党させたことで二七年ぶりに単独で参議院の

過半数を占めることに成功した。しかし、二〇一九年七月の参院選において自民党は改選定数一二四のうち五七議席を獲得したものの、再び単独過半数を失うこととなった。

（4）ただし、一九八九年の参院選では宇野首相が、一九九八年の参院選では橋本首相がそれぞれ自民党大敗の責任をとって辞任した。

（5）たとえば、二〇〇七年七月の参院選において過半数を失った自公両党がそれを回復したのは、六年後の二〇一三年七月の参院選であった。

（6）安倍首相の辞任の直接的な原因は自身の健康問題であったが、安倍がその「職を賭して」というほどまでに重視した補給支援特別措置法案の成立が参議院の多数を占める野党の反対によって見通せなかったことも深い悩み種となっており、安倍は辞任表明の会見でも「私が辞することで局面を転換した方が、むしろ良いと判断」したと語っている。『朝日新聞』二〇〇七年九月一三日朝刊。

（7）日本の政治的景気循環を検証する研究の大半は、衆議院の総選挙を対象とするものであるが、土居（一九九八）や斉藤（二〇一〇）は総選挙だけでなく参院選をも分析の対象に含めており、たとえば、後者は参院選前に内閣の支持率が低い状況では政府投資が増加する傾向にあり、逆にそれが高い状況ではそのような傾向はみられないことを示している（第四章）。

（8）日本の議院内閣制の特徴として、内閣が国会の議事運営に直接関与することがほとんどできないことが指摘されているが（川人 二〇〇五；高安 二〇〇九；大山 二〇一一）、本稿では内閣と与党とが一体となって国会を運営すると仮定して議論を進める。

（9）具体的には、一九八九年七月に発生した分裂議会が一九九三年八月の細川内閣の成立に伴って終結して以降も、①一九九八年七月に橋本内閣下で実施された参院選から一九九九年一〇月に自自公連立政権が発足するまで、②二〇〇七年七月に安倍内閣下で実施された参院選から二〇〇九年九月に民主党政権が発足するまで、③二〇一〇年七月に菅内閣下で実施された参院選から二〇一三年七月に安倍内閣下で実施された参院選まで国会は分裂議会の状況にあった。

（10）川人（二〇一四；二〇一五）は空間モデルを用いて、分裂議会において与野党が合意し得る政策的な範囲を提示

している。また、分裂議会の発生が閣法の立法過程に及ぼす影響を検証した研究として、Thies and Yanai（2013; 2014）、Kawato and Masuyama（2015）、濱本（二〇一六）、松浦（二〇一七）などがある。

（11）一九八九年以降に発生した分裂議会は、全て政権交代につながっている。

（12）参院選は四月と六月にも実施されたことがあったが、一九八六年七月の第一四回選挙以降は全て七月中に実施されている。

（13）ただし、二〇〇四年七月の参院選において自民党は改選定数一二一のうち四九議席を獲得するにとどまり、野党・民主党の五〇議席に及ばなかった。

（14）一方で、安倍内閣は衆議院において与党勢力が三分の二以上の議席を占めていたために、再可決権を利用して法案を成立させることができた。

（15）竹中（二〇一〇）は例外的に国会前過程も分析の射程に入れて参議院の影響力を評価した研究であるが、参議院の影響力として、それが明示的に閣法の成立を遅らせたり、内閣にその原案を修正させたりした事例を指摘するにとどまっている。

（16）たとえば、Mayhew（2005）、竹中（二〇〇四）、福元（二〇〇七）などがあげられる。

（17）これに関連して、Campbell（1977）は予算の復活折衝において、自民党の部会が重点項目に対し、A、B、C、また政調審議会が㊙、◎、○、✓と重要度に応じてランクをつけていることを紹介している（chap.7）。

（18）「時期調」は一般に公開されている資料ではないが、情報公開法に基づいて内閣総務官に対して開示請求を行い、開示の決定を受けた。

（19）ただし、「時期調」が重要法案を明示していた時期において、毎年の常会で重要法案に指定されている法案については、首相の施政方針演説において触れられていなくても重要法案に含める。具体的には、地方税法等改正案、地方交付税法等改正案（以上、総務省所管）、特例公債法案、所得税法等改正案、関税定率法等改正案（以上、財務省所管）を指す。

（20）二〇一三年の常会はその他の常会とは異なり分裂議会の状況にあるため、参院選直前の常会ではあるものの、その数字の解釈には留意が必要となる。

(21) まず、重要法案の数え方に関して、二〇〇五年の常会において劣後重要法案に分類される郵政民営化関連法案六件が「時期調」では一括的に「郵政民営化関連法律案」と記されているが、ここではそれを一件ではなく六件と数えている。同じく、二〇一五年の常会において劣後重要法案に分類される安全保障関連法案二件が「時期調」では一括的に「「国の存立を全うし、国民を守るための切れ目のない安全保障法制の整備について」（平成二六年七月一日閣議決定）に基づく安全保障法制の整備に関する関連法案」と表記されているが、ここでもそれを一件ではなく二件と数えた。また、二〇〇七年の常会において、文部科学省は「時期調」で三件の法案を「重要法案となる可能性がある」としているが、ここではそれらを一般法案ではなく重要法案とした。さらに、二〇一七年の常会に提出された天皇の退位等に関する皇室典範特例法案は例外的に「時期調」に記載されていない法案であったが、安倍首相の施政方針演説において直接的に言及され、また「静かな環境の中で、国民的な理解の下に成案を得る」とも述べられていることから、重要性と緊急性がともに高い優先重要法案とした。

(22) 具体的には、注(19)でも触れた地方税法等改正案や所得税法等改正案などの歳入関連法案が優先重要法案に該当する。

(23) 二〇〇〇年の常会以降をみても、B法案は鳩山内閣下の二〇一〇年の常会において一件確認されるのみである。

(24) 第一六六回国会衆議院会議録第二号（二）、五頁。

(25) 特定秘密保護法案は国会では論争的な法案となったが、劣後一般法案に分類される。また、その起草理由やその具体的な内容については、神原（二〇一四）を参照。

(26) 提出見送りに至る経緯については、『朝日新聞』二〇一九年三月一四日朝刊が詳しい。

(27) 具体的には、二〇一七年の常会までは民主党とその後継政党としての民進党、二〇一八年の常会からは立憲民主党が最大野党である。

(28) たとえば、希望の党の後継政党の国民民主党は二〇一九年の常会において立憲民主党が反対した一四件の閣法のうち六件に賛成している。

引用文献

今井亮佑『選挙サイクルと投票行動―「中間選挙」としての参院選の意義』木鐸社、二〇一八年。
岩井奉信『立法過程』東京大学出版会、一九八八年。
大山礼子『日本の国会―審議する立法府へ』岩波書店、二〇一一年。
奥健太郎・河野康子編『自民党政治の源流―事前審査制の史的検証』吉田書店、二〇一五年。
上川龍之進「「安倍一強」の制度分析（一）・（二）」『阪大法学』六七巻五号、七九七―八二五頁、六七巻六号、一一一七―一一五六頁、二〇一八年。
川人貞史『日本の国会制度と政党政治』東京大学出版会、二〇〇五年。
川人貞史「衆参ねじれ国会と政権の運営」西原博史編『立法システムの再構築』ナカニシヤ出版、一一一―一三三頁、二〇一四年。
川人貞史『議院内閣制』東京大学出版会、二〇一五年。
神原紀之「法令解説　特定秘密の保護に関する法律の制定」『時の法令』一九五三号、四―二五頁、二〇一四年。
河野勝『政治を科学することは可能か』中央公論新社、二〇一八年。
斉藤淳『自民党長期政権の政治経済学―利益誘導政治の自己矛盾』勁草書房、二〇一〇年。
曽我謙悟「「安倍一強」のデータ分析―内閣人事局は何を変えたのか」『中央公論』一三二巻六号、五〇―五九頁、二〇一八年。
高橋和之『立憲主義と日本国憲法』有斐閣、二〇〇五年。
高安健将『首相の権力―日英比較からみる政権党とのダイナミクス』創文社、二〇〇九年。
竹中治堅「「日本型分割政府」と参議院の役割」『年報政治学』五五巻、九九―一二五頁、二〇〇四年。
竹中治堅『首相支配―日本政治の変貌』中央公論新社、二〇〇六年。
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』二三号、五―一九頁、二〇〇八年。
竹中治堅『参議院とは何か―一九四七～二〇一〇』中央公論新社、二〇一〇年。
土居丈朗「日本の財政金融政策、景気循環と選挙」『東京大学経済学研究』四〇号、二九―四五頁、一九九八年。

中北浩爾『自民党―「一強」の実像』中央公論新社、二〇一七年。
中島誠『立法学―序論・立法過程論』第四版、法律文化社、二〇二〇年。
濱本真輔「立法―ねじれ国会下の立法過程」辻中豊編『政治過程と政策』東洋経済新報社、五五―七六頁、二〇一六年。
福元健太郎『日本の国会政治―全政府立法の分析』東京大学出版会、二〇〇〇年。
福元健太郎『立法の制度と過程』本鐸社、二〇〇七年。
増山幹高『議会制度と日本政治―議事運営の計量政治学』木鐸社、二〇〇三年。
松浦淳介『分裂議会の政治学―参議院に対する閣法提出者の予測的対応』木鐸社、二〇一七年。
松浦淳介「第二次安倍政権」岩渕美克・岩崎正洋編『日本の連立政権』八千代出版、二四五―二六二頁、二〇一八年。
真渕勝『官僚』東京大学出版会、二〇一〇年。

Campbell, John C. 1977. *Contemporary Japanese Budget Politics*. Berkeley: University of California Press.
Ito, Takatoshi. 1990. The Timing of Elections and Political Business Cycles in Japan. *Journal of Asian Economics* 1(1): 135-156.
Kohno, Masaru and Yoshitaka Nishizawa. 1990. A Study of the Electoral Business Cycle in Japan: Elections and Government Spending on Public Construction. *Comparative Politics* 22(2): 151-166.
Kawato, Sadafumi and Masuyama Mikitaka. 2015. Does the Divided Diet Make a Difference? *University of Tokyo Journal of Law and Politics* 12: 22-39.
Lijphart, Arend. 2012. *Patterns of Democracy: Government Forms and Performance in Thirty-Six Countries*, 2nd ed. New Haven: Yale University Press.
Mayhew, David R. 2005. *Divided We Govern*, second edition. New Haven: Yale University Press.
Mochizuki, Mike Masato. 1982. Managing and Influencing the Japanese Legislative Process: The Role of the Parties and the National Diet. Doctoral Dissertation. Harvard University.
Nordhaus, William D. 1975. The Political Business Cycle. *Review of Economic Studies* 42(1): 169-189.

Polsby, Nelson W. 1975. Legislatures. In *Handbook of Political Science*. Vol.5, eds. Fred I. Greenstein and Nelson W. Polsby. Reading: Addison-Wesley Publishing Company: 257-319.

Thies, Michael F. and Yanai Yuki. 2013. Governance with a Twist: How Bicameralism Affects Japanese Lawmaking. in Robert Pekkanen, Steven R. Reed, and Ethan Scheiner, eds. *Japan Decides 2012: The Japanese General Election*. Basingstoke: Palgrave Macmillan.

Thies, Michael F. and Yanai Yuki. 2014. Bicameralism vs. Parliamentarism: Lessons from Japan's Twisted Diet. *Senkyo Kenkyu* 30(2): 60-74.