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

Title	分裂議会に対する立法推進者の予測的対応 : 参議院の黙示的影響力に関する分析
Sub Title	Government's anticipated reactions to the divided diet : a study on implicit influence of the house of councillors
Author	松浦, 淳介(Matsuura, Junsuke)
Publisher	慶應義塾大学大学院法学研究科
Publication year	2012
Jtitle	法學政治學論究 : 法律・ 政治・ 社会 (Hogaku seijigaku ronkyu : Journal of law and political studies). Vol.92, (2012. 3) ,p.69- 99
JaLC DOI	
Abstract	
Notes	
Genre	Departmental Bulletin Paper
URL	https://koara.lib.keio.ac.jp/xoonips/modules/xoonips/detail.php?koara_id=AN10086101-20120315-0069

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.

分裂議会に対する立法推進者の予測的対応

――参議院の黙示的影響力に関する分析――

松浦淳介

一　本稿の目的
二　問題の所在
三　分析枠組み
　㈠　立法推進者の視点
　㈡　本稿の仮説と分析手法
四　分析結果
　㈠　事前の法案準備行動
　㈡　法案提出行動
　㈢　分裂議会と衆議院の再可決権
五　本稿の結論

一　本稿の目的

日本の政治は、いまや参議院を抜きに語ることのできないものとなった。近年、稀に見る長期政権を率いた小泉首相は、派閥人事や閣法の与党審査など、それまでの自民党政権のもとにおける慣行をときに無視してリーダーシップを発揮した一方で、参議院、特にその自民党会派である参議院自民党に対しては一貫して配慮を示し、その領袖であった青木幹雄とは良好な関係を保った。[1] 参議院自民党は、小泉首相といわば協調することを通じて特異な存在感を放つことができたともいえるが、[2] 結局のところ、小泉内閣の命運がかかった郵政民営化関連法案は二〇〇五年八月、参議院自民党内の「造反」によって、参議院本会議で否決されることになった。周知の通り、これを受けて小泉首相はただちに衆議院の解散に踏み切り、同年九月の総選挙において圧倒的な勝利を得、その直後に召集された特別会（第一六三回国会）において同法案を成立させることに成功したわけであるが、郵政民営化をめぐる政治過程は、参議院の強さを改めて認識させる契機となった。

そして、それを誰の目にも明らかにしたのが、二〇〇七年七月に安倍内閣のもとで実施された参議院選挙の結果、生まれた「分裂議会」（divided Diet）である。[3] その後、ほどなくして安倍首相は辞任し、続く福田首相も一年を待たずに麻生首相と交代した。また、二〇〇九年九月の総選挙に大勝し、歴史的な政権交代を果たした民主党であったが、鳩山首相は「政治とカネ」をめぐる問題やアメリカ軍普天間基地の移設問題などによる支持率の急落に直面し、二〇一〇年七月の参議院選挙において大敗が予想されると、それを前に突如として職を辞した。[4] その後を受けた菅首相も、劣勢を覆すことができず、結果は与党の敗北に終わり、政権交代によって終幕した分裂議会が再びその姿をあらわした。[5] 分裂議会のもと、菅首相もまた厳しい政権運営を強いられ、二〇一一年の常会（第一七七回国会）において、

特例公債法案や再生可能エネルギー特別措置法案などを成立させたのち、退陣を余儀なくされた。

このように、小泉退陣後の安倍内閣において分裂議会が発生して以降、一年ごとに首相が交代するという事態が続いていることは、単に首相の個人的な資質という問題を超えて、現代日本の統治の根幹にかかわる構造的な問題があることを示唆している。それは、たとえ衆議院の多数を獲得して内閣を組織し、政権を担当したとしても、参議院からの支持を安定的に取り付けない限り、その運営は困難に陥るということである。そうした参議院の力の源泉は、何よりも憲法に規定された統治のルールに求めることができる。すなわち、憲法は予算の議決（六〇条二項）、条約締結の承認（六一条）、首相の指名（六七条二項）に関して、参議院が衆議院と異なる議決をした場合、衆議院の議決を国会の議決にするという、いわゆる「衆議院の優越」を例外的に認める一方で、あくまでも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。

法律案の議決に関しても、しばしば衆議院の優越事項と見なされるが、法律の制定には、両議院における可決が基本とされており（五九条一項）、衆議院の可決した法案を参議院が否決した場合、衆議院での再可決によって法案を成立させるには、出席議員の三分の二以上の特別多数による賛成が必要という非常に高いハードルが設けられている（同条二項）。さらに、現実論として重要なことは、与党にとって、その多数を確保することは容易なことでなく、これまで単独でその議席を持った政党はないということである。つまり、参議院は首相の指名において衆議院の議決に優先され、内閣に対して不信任の決議を行うことはできない一方、内閣からも解散されることなく、その立法に対して「拒否権」（veto）を持ち[6]、重要法案の成否に決定的な影響を与えることを通じて、内閣の存立に深く関わっているのである[7]。

本稿では、そうした強い拒否権を憲法によって制度的に保障されている参議院が、内閣提出法案（閣法）の立法過程にどのような影響を及ぼしているのかについて、実証的な知見を提示することを目的とする。具体的には、立法推

進者としての内閣及び各省庁に分析の視座を置き、参議院の多数派が与党から野党へと代わる時期に焦点をあて、分裂議会の発生が立法推進者の行動にいかなる変化をもたらすのかを観察可能なかたちで示そうと試みる。

二　問題の所在

参議院の影響力評価に際して、最も大きな問題を招来するのがその拒否権である。このことは、国会において法案の成立を図るべく戦略的に行動する立法推進者の視点に立つならば、明らかであろう。すなわち、立法推進者は法案の成立には両議院における可決が原則となっていることを踏まえ、事前にどのような法案であれば、衆議院だけでなく、参議院からも支持を得ることができるのかを考慮して、いわゆる「予測的対応」（anticipated reaction）をとる。[8] その結果、立法推進者の取捨選択を経て国会へと提出される法案は、当初からある程度、両議院、特にそれぞれの多数派の政策選好を反映したものとなり、一方で、その意向に反する法案については、そもそも国会へ提出されにくくなるものと考えられる。[9] 実際、表1は近年の両議院における閣法の審議結果を一致議会と分裂議会とに分けて示したものであるが、そこからは、分裂議会が発生したとしても、参議院で修正されたり、否決されたりする法案が必ずしも増加するとはいえないことが確認される。[10]

しかしながら、先行研究においては、国会へ提出された法案の審議結果のみにもとづいて、その影響力が推論されることが多々ある。[11] たとえば、参議院に関する数少ない実証研究のひとつである福元（二〇〇七）もまたその例外ではない。福元は両議院における法案審議に着目して量的な比較分析を行った結果、両議院の審議過程は相互補完よりも重複が圧倒的に多いことを示し、現状の国会は二院制である必要はないと主張する。[12] しかし、福元の分析はあくまで法案提出後の国会過程に射程が限定され、法案が国会へ提出される以前の国会前過程については対象の外に置かれ

表１　近年における両議院の閣法審議結果

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
一致	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
分裂	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
一致	2010	64(2)	9(14.1)	35(54.7)	17	7	0	1	0	1	0	10
分裂	2011	90(19)	13(14.4)	72(80.0)	13	13	0	2	1	1	0	0

注１：審議結果は、新規提出法案についてのものに限っている。
注２：新規提出法案のうち、内閣によって撤回された法案が、2010年常会（第174回国会）に１件（労働者派遣事業の適正な運営の確保及び派遣労働者の就業条件の整備等に関する法律等の一部を改正する法律案）、2011年常会（第177回国会）に２件（平成二十三年度における子ども手当の支給等に関する法律案、東日本大震災復興の基本方針及び組織に関する法律案）、それぞれ確認される。
出典：参議院議事部議案課「議案審議表」（第147回国会～第177回国会）をもとに著者作成。

ていることに留意が必要である。参議院の影響力をより精確に捉えようとするならば、立法推進者の戦略的な法案準備や法案提出行動を考慮することが何よりも重要となり、そのためには分析の射程を国会での審議に至る以前の段階にまで拡げる必要がある。

これと同様の問題意識を持ち、立法推進者の視点から参議院の影響力を考察しようとする研究に竹中（二〇一〇）がある。竹中は首相と参議院の関係に焦点をあて、歴代の首相がいかに参議院から法案の支持を取り付けるのに腐心してきたのかを叙述し、それに失敗した場合、閣法成立の安定性が損なわれることをもって参議院の影響力を強く主張する。[13]

しかし、竹中の研究にも以下の二つの点において大きな問題があるように思われる。第一に、竹中は「実質的に内閣を代表して法案の成立に責任を負っている」との理由から、[14]首相の参議院対策と閣法成立の安定性との関

係を分析しているが、首相がすべての閣法について、実質的な関与をしているわけではない。もっとも、竹中（二〇一〇）は全閣法を対象とする研究ではないが、閣法の立法過程においては、その原案を作成するとともに、関係各所に対する「根回し」による調整をも担当する各省庁の役割がきわめて重要であり[15]、参議院の内閣立法に及ぼす影響を分析するにあたっては、首相だけでなく、各省庁にまで視座を拡張することが求められる。

第二に、竹中は参議院の潜在的な影響力について実に意識的でありながら[16]、しかし結局のところ、参議院の強さの根拠として、それが実際に閣法の成立を阻止したり、内閣に法案を改めさせたりした事例を列挙しているに過ぎない。参議院の拒否権に由来する「非決定」（non-decision）権力とは、参議院が望まない法案をそもそも国会へ提出させない力であるということができ[17]、それは竹中の分析手法によっては捉えることのできないものである。しかし、そうした潜在化が参議院の強大な拒否権を前にした立法推進者の予測的対応によるものであるならば、その立法行動に着目することによって、参議院が持つ「黙示的影響力」（implicit influence）を観察可能なかたちで把握することが可能となる[18]。

次の章では、これら先行研究に残されている問題を踏まえ、参議院の影響力を捉える分析の枠組みを提示する。

三　分析枠組み

㈠　立法推進者の視点

本稿は、参議院が閣法の立法過程にどのような影響を及ぼしているのかを検証するため、戦略的な立法推進者としての内閣、そして閣法の原案を作成する各省庁の立法行動に着目する。前述の通り、参議院の立法上の拒否権を前に

して、内閣及び各省庁はあらかじめ参議院、特にその多数派の意向を忖度し、どのような法案を作成して提出するならば、参議院からも同意を得ることができるのかを考慮して予測的対応をとる。本稿では、参議院の影響力を立法推進者の行動に変化をもたらしたというところに見ようとする。

そこで問題となるのは、どのような場合に参議院が内閣及び各省庁の立法行動に大きな影響を与えるのかということである。いうまでもなく、参議院の拒否権は制度的に常備されているものであるが、その制度的権能をいかに行使するかは、ひとえにその多数会派の議事運営に依存しているといえる。[19] つまり、参議院の多数を、内閣を支持し、その法案の国会通過に責任を持つ立場にある与党が占める場合と、基本的に内閣を監視し批判する立場にある野党が占める場合とでは、内閣立法に対する拒否権行使のあり方に決定的な差異があると考えられる。したがって、本稿では、参議院の多数を与党が占める一致議会と、それを野党が占める分裂議会とを峻別したうえで、前者が後者となったとき、内閣及び各省庁の立法行動にどのような変化が生じるのかを観察する。

しかしながら、同じく分裂議会であっても、内閣が立法を推進するうえでの深刻度には差異がある。それは大きく分裂議会内外の要因によって規定される。まず、分裂議会そのものに関することとして、特に重要であるのが衆議院における与党の占有議席数である。むろん、それは衆議院において法案の再可決が可能となる三分の二以上の議席があるか否かということにほかならないが、両議院における可決が法案成立の基本とされている日本の統治ルールのもとにおいて、重大な例外となっているこの権能を行使できるかどうかは、内閣及び各省庁の立法戦略に大きな違いをもたらすと考えられる。すなわち、立法推進者は衆議院での法案の再可決が可能である場合、あらかじめ参議院で否決されることが予想される法案であっても、再可決での成立を織り込んで、あえて国会へ提出することに躊躇しないであろう。事実、二〇〇七年の参議院選挙の結果、発生した分裂議会のもとでは、全一七件の法案が参議院の不同意にもかかわらず、衆議院の再可決によって成立している。[20] したがって、分裂議会における立法推進者の立法行動につ

いて考察するうえで、再可決の有無は常に念頭に置かれるべき変数といえる。

次に、分裂議会の置かれた政治的環境も内閣及び各省庁の立法戦略に看過することのできない影響を及ぼす。待鳥（二〇〇九）はアメリカの分割政府について、大統領と議会多数派との間の対立を規定する要因として、政党システムと政党内部組織を指摘する。すなわち、二大政党制などのように、有効政党数が小さく、かつ内部組織の一体性が強い場合は、部門間対立が先鋭化し、逆に、多党制のように、有効政党数が大きく、かつ内部組織の一体性が弱い場合は、それが先鋭化しにくくなるというのである。[21]

しかし、議会内における党議拘束の強さが指摘される日本においては、政党システムの方がより重要な変数となる。すなわち、自民党の一党優位を特徴とする「五五年体制」のもとにおいては、野党が多党化し、それ故に分裂議会となっても自民党政権は連携のパートナーを探すことに比較的多くの選択肢を持つことができた。しかしながら、一九九〇年代の選挙制度改革によって、民主党への野党の収斂が進み、自民党と民主党による二大政党制が進展すると、その選択肢はきわめて限定的なものになった。しかも、両党は次の政権の座をめぐって、ライバルとの差異を強調してときに激しく対立するため、政治的妥協のコストが著しく高まった。したがって、同じく分裂議会の状況であっても、二大政党化が進む以前と以後の分裂議会では、立法推進者の行動に大きな違いがあるといわなければならない。

本稿では、そうした日本における政党システムの変容に留意して、特に二大政党制が進展した二〇〇〇年代以降に分析の対象を絞り、二〇〇七年七月と二〇一〇年七月の参議院選挙を画期とする分裂議会の発生前後をそれぞれ比較分析する。前者は、一九九八年七月の参議院選挙によってその過半数の議席を割り込んだ自民党が、一九九九年一〇月に自自公連立政権を発足させることによって、再び多数を確保してから、[22]二〇〇七年七月の参議院選挙に至る期間が一致議会であり、そこから二〇〇九年九月に同年八月の総選挙の結果、政権交代するまでが分裂議会の期間である。また、後者は、二〇〇九年九月に民主党を中心とする民社国連立政権が発足してから、二〇一〇年七月の参議院選挙

に至る期間が一致議会であり、そこから現在（本稿執筆の二〇一一年一一月時点）までが分裂議会である。このように、本稿では自民党を中心とする政権（以下、自民党政権）のもとにおける分裂議会の発生前後と、民主党を中心とする政権（以下、民主党政権）のもとにおける分裂議会の発生前後をそれぞれ比較分析し、両政権に共通する内閣及び各省庁の行動変化を析出することによって、参議院の影響力がいずれの政権に対しても及ぶことを明らかにする。また、衆議院の再可決権を行使することができた自民党政権下の分裂議会と、それを行使することができなかった民主党政権下の分裂議会とにおいて、内閣及び各省庁の立法行動や国会提出法案の立法的帰結にどのような差異があるのかを比較分析することによって、再可決権の効果についても知見を得ることが期待される。

(二) 本稿の仮説と分析手法

本稿においては、立法推進者の立法行動の中でも、特に法案が国会へ提出される以前の国会前過程に焦点をあて、①内閣及び各省庁が事前にどのような法案を準備し、②実際にどれだけ国会へ法案を提出したのかという二つの点に着目する。[23] なぜ、国会前過程が重要な意味を持つのかといえば、それは日本の立法過程において、内閣はひとたび法案を国会へ提出するや、その議事運営に直接関与する手段をほとんど持たないからである。[24] そのため、内閣及び各省庁としては、どのような法案であれば衆議院と参議院の両議院から支持を得ることができるのかを考慮して法案を準備し、国会を取りまく政治状況を見極めながらそれを提出するよりほかになく、[25] 法案の国会提出後はその命運をもっぱら与党に委ねるかたちとなる。[26]

本稿において検証されるべきは、一致議会から分裂議会へと代わることによって、内閣及び各省庁が事前に準備する法案にどのような変化が見られ、また、実際の法案提出動向にどのような差異が生じるのかということである。理論的には、参議院の多数を野党が占める分裂議会になると、内閣及び各省庁は事前に野党の意向を忖度して、成立を

図るべき重要法案をできる限り絞り込む必要に迫られると考えられる。[27] なぜなら、日本の国会は「日程闘争の場」とも評されることがあるように、[28] そもそもタイトなスケジュールのもとにあるうえ、[29] 野党が参議院の多数を占めるということになれば、重要法案の選択的な絞り込みを行わない限り、歳入関連法案などに象徴される、国政の担当者として不成立に終わらせることが許されない法案まで他の法案審議の影響を受けて国会通過が危ぶまれる事態となりかねないからである。したがって、立法推進者は最も重視する法案の国会通過を確実なものとするために、その他の摩擦を極力減らしたいというインセンティブを持つと想定することができる。

ただし、ここでいうところの絞り込みが、必ずしも国会提出法案の量的減少をもたらすとは限らないことに留意が必要である。表1に示されている通り、二〇〇七年に発生した分裂議会においては、その前の一致議会と比較して、国会へ提出された法案が量的に減少していることが確認されるが、二〇一〇年に発生した分裂議会においては、二〇一一年三月の東日本大震災の復旧・復興に関する法案が常会の召集後に追加的に提出されたにしても、提出法案件数はむしろ増加している。したがって、ここでは質的な観点から、分裂議会においては立法推進者の重要政策に関わる法案の推進が選択的に抑制されるのではないかと考える。

また一方で、そのような事前の段階での重要法案の取捨選択は非常に重要であるにしても、提出法案に対する野党の反応や国会をめぐる政治情勢を完全に先読みすることは不可能であるため、国会が召集され実際に法案を提出する段階になると、そこでもさらに最終的な提出法案の取捨選択が行われる。[30] 分裂議会においては、内閣は法案の提出により慎重にならざるを得ないため、事前に提出の準備をしていたとしても、結局は提出されずに終わる法案が増えると予想される。そして、そのことは国会への提出が確定していない段階の法案について一層妥当するであろう。

以上の仮説を検証するには、何よりも内閣及び各省庁が事前に準備した法案の確定と分類が決定的に重要な意味を持つ。その際に最も悩ましく、そして困難な作業であるのが、閣法の中でも立法推進者にとって優先度が高い重要法

案をどのようにして特定するかということである。これまでの先行研究においては、国会事務局の資料や新聞記事などにもとづいて重要法案の特定がなされているが[31]、その決定的な問題は、論争的であったと第三者によって、しかも事後的に見なされた法案を重要法案としているところにある。

ここで重要なのは、立法推進者それ自身が事前にどの法案を重要法案としていたのかであるが、それを知るための貴重な資料が、内閣官房に属する機関であり、主に内閣と国会との連絡調整にあたる内閣総務官室によって編纂されている「内閣提出予定法律案等」である。この資料は、内閣総務官による国会提出予定法案についての照会に対する各省庁の回答にもとづいて、毎年、常会の召集前にまとめられる一次資料であり[32]、その中の「法案提出時期調」（以下、時期調）には、法案ごとに予算関係法案か否かが明示されたうえで[33]、提出関係[34]、法案規模[35]、他省庁関係[36]、与党関係[37]、閣議決定希望日[38]、法制局審査希望時期、留意事項についての記載がある[39]。留意事項の欄には、二〇〇一年常会から重要法案であるか否か、そして、重要法案であるならば、その重要たる理由も多くの場合、記述されるようになった。また、年度内に成立しない場合、国民生活などに多大な影響があるとされる法案については「日切れ法案」、それに準じる法案については「日切れ扱い法案」との記載がそれぞれある。

ただし、これらの書式は一定というわけではなく、特に政権交代後の二〇一〇年常会からは以下の二点において大きな変更が見られる。第一に、与党関係の欄自体が姿を消した。これは、自民党政権下における意思決定方式を「政府・与党の二元体制」として批判し、内閣のもとにそれを一元化すべきことを主張してきた民主党が、政権獲得後に小沢幹事長の強い意向もあって、党政調（部門会議）を廃止したことに原因があるものと思われる。第二に、法案の留意事項において、「重要法案」との直截的な記述がなくなった。これも「政治主導」による政策立案を訴えた民主党の意向に沿ったものとも考えられるが、いずれにしても、本稿においては重要法案の特定が非常に重要な問題となるため、民主党政権下については、留意事項の欄に「成立が不可欠である」や「成立しない場合には重大な支障が生

じる」などといった記述がある法案を重要法案と見なすこととする。

また、本稿では、時期調にもとづいて内閣及び各省庁の重要法案を特定したうえで、それをさらに優先度に応じてランク付けする。まず、重要法案の中でも、同時に成立期限のある日切れ法案にも指定されている法案については、立法推進者として成立を最優先させざるを得ない法案と見なすことが可能であり、ここではそうした法案を「最優先法案」と定義する。次に、その他の重要法案の優先度に差異を見出すため、時期調の留意事項欄に注目する。既述のように、そこには多くの場合、重要法案とする理由が記されており、そこからどのアクターが重要視している法案であるのかを特定することができる。具体的には、政府、与党、各省庁等の名前が見られるが、重要法案の中には「政府・与党の重要政策に係るもの」とされる法案がある。それは、政府と与党が重要性を共有しているという意味で、先の最優先法案の次に位置付けるに相応しく、また、政府、与党、各省庁、それぞれの重要政策に関わる法案よりも相対的に優先度の高い法案と見なすことができる。よって、ここではそれを「準優先法案」と呼ぶ。

先に提示した仮説が妥当なものであるとするならば、内閣及び各省庁は分裂議会において、事前に重要法案を選択的に絞り込むであろうが、その対象となるのは、政府、与党、各省庁がそれぞれ独自に重要とする、重要法案の中においては相対的に優先度が低い法案であろうと予想することができる。すなわち、内閣及び各省庁は、特に最優先法案の成立を確実なものとするために、その他の重要法案をある意味で犠牲にせざるを得ないと考えられるのである。

表２　一致議会と分裂議会とにおける重要法案の事前準備状況

常会		最優先	準優先	政府	与党	省庁	計／準備法案	成立(率)
一致	2001	6(6)	0(0)	2(0)	3(0)	5(1)	16/114	14(87.5)
	2002	6(6)	4(2)	11(0)	5(2)	2(0)	28/105	19(67.9)
	2003	5(5)	8(0)	10(2)	3(1)	6(0)	32/125	30(93.8)
	2004	6(6)	9(1)	7(2)	1(0)	3(0)	26/142	22(84.6)
	2005	5(5)	3(1)	3(0)	3(2)	3(0)	17/ 98	11(64.7)
	2006	5(5)	4(2)	2(0)	12(2)	2(0)	25/100	19(76.0)
	2007	6(5)	7(3)	2(1)	5(0)	4(1)	24/102	22(91.7)
	平均	5.6	5.0	5.3	4.6	3.6	24.0/112.3	—
分裂	2008	6(6)	6(4)	1(0)	1(0)	2(0)	16/91	13(81.3)
	2009	5(5)	5(2)	2(0)	1(0)	1(0)	14/80	13(92.9)
一致	2010	8(6)	—	—	—	—	22/79	20(90.0)
分裂	2011	9(7)	—	—	—	—	17/85	13(76.5)

注：法案件数欄の括弧内は、そのうちの予算関係法案（※印法案）の件数を示している。
出典：内閣官房「法案提出時期調」(2001年常会～2011年常会)、及び参議院議事部議案課「議案審議表」(第151回国会～第177回国会）をもとに著者作成。

四　分析結果

㈠　事前の法案準備行動

本節では、一致議会から分裂議会に代わることによって、内閣及び各省庁が事前に準備する法案にどのような変化が生じたのかを示す。表2は、事前に準備された重要法案を優先度別に分類したものを報告している。ここでまず確認されることは、一致議会と比較して、分裂議会において重要法案の件数が減少していることである。自民党政権のもと、二〇〇七年に分裂議会が生じる以前の一致議会においては、各常会、平均して二四件の重要法案が準備されていたのが、二〇〇八年常会では一六件に、さらに、二〇〇九年常会では一四件となっている。ただし、一致議会であっても、二〇〇一年常会や二〇〇五年常会のように、分裂議会と同程度にしか重要法案が準備されない年もあることには注意が必要である。前者は、時期調に重要法案との直接的な記載が始まった年であり、また、同年七月に参議院選挙が実施されるために、国会会期の延長に大きな制約があり、審議日程が窮屈であったこと、

そして、後者については、小泉内閣の命運をかけた郵政民営化関連法案の審議に多くの時間を要し、しかも、その難航が予想されていたことが重要法案の絞り込みを促したともいうことができる。(40)

いずれにしても、重要法案の絞り込みには分裂議会以外の要因も考えることができ、また、自民党政権下における一致議会の平均値は、そのサンプル数が七年分と少ないために、一部の特異な年度の数値によって大きく影響され、その代表値とはなり得ない可能性がある。そこで、一致議会における重要法案件数の中央値を探すと、それは二〇〇六年常会の二五件となる。二〇〇六年常会は、国政選挙が全く実施されなかった年にあたり、前年に懸案の郵政民営化を実現させた小泉内閣にとって最後の常会となった。その数値と比較した場合も、分裂議会における重要法案は一〇件ほど減少しているということができる。そして、分裂議会の影響が決定的に重要であることを物語っているのが、政権が代わって民主党政権となっても、二〇一〇年に発生した分裂議会において同じく重要法案が絞り込まれていることである。すなわち、一致議会の二〇一〇年常会において、二二件の重要法案が準備されていたのが、分裂議会の二〇一一年常会では一七件に減少している。しかも、二〇一一年常会は、事前に準備された法案件数（八五件）が二〇一〇年常会のそれ（七九件）と比べて多いにもかかわらず、重要法案とされた法案件数は減少しているのである。

それでは、次に分裂議会において、どのような法案が絞り込みの対象となったのかについて検討する。表2から明らかなことは、重要法案の中でも最優先法案や準優先法案については、一致議会、分裂議会の別を問わず、基本的には一定の件数で推移している一方、政府、与党、各省庁、それぞれの重要政策に関わる法案については、分裂議会において、ほとんど重要法案に指定されていないことである。具体的には、最優先法案は主に総務省と財務省によって所管される法案に限られるといってよく、総務省所管の地方交付税法等の一部を改正する法律案、地方税法等の一部を改正する法律案、そして、財務省所管の財政運営のための公債の発行の特例等に関する法律案（特例公債法案）、関税定率法等の一部を改正する法律案については、例外なく毎年の常会へ向け重要法案として準備されている。また、

表2からそれら最優先法案のほとんどが、分裂議会において絞り込みの対象となる法案とは対照的に、予算に関係する※印法案であることがわかる。

ここで、重要法案を所管省庁別に見ると、二〇〇七年に分裂議会が発生する以前の一致議会において、特に多くの重要法案を所管していたのが総務省の三七件（平均五・三件）であり、財務省の三三件（平均四・七件）、内閣官房の二四件（平均三・四件）と続く。その中で、内閣官房は総務省や財務省とは対照的に、最優先法案を所管することがほとんどない[41]。しかし、一九九〇年代における内閣機能強化の一環として、一九九九年に内閣法が改正され、内閣官房の機能の強化が図られたことにより、小泉内閣における郵政民営化関連法案や鳩山内閣における政治主導確立法案などに象徴される、ときの内閣の「目玉政策」のほとんどは、内閣官房によって立案されるようになった[42]。そのため、内閣官房は内閣、特にその長たる首相の重要政策を実現するうえできわめて重要な役割を担っているといえるが、分裂議会が発生すると、二〇〇八年常会では二件（地域再生法の一部を改正する法律案、構造改革特別区域法の一部を改正する法律案）、二〇〇九年常会では一件（構造改革特別区域法及び競争の導入による公共サービスの改革に関する法律の一部を改正する法律案）と、両年ともに構造改革特区に関係する法案が重要法案とされているに過ぎず、民主党政権下の分裂議会である二〇一一年常会では、内閣官房の所管する重要法案は皆無となった。その意味において、分裂議会における最優先法案の成立は、ときの内閣の重要法案の犠牲のうえにあると評することができよう。

(二) 法案提出行動

続いて、本節では、分裂議会の発生が内閣による実際の法案提出にどのような影響を及ぼしたのかについて検討する。事前に重要法案とされた法案については、その重要性ゆえに、ほとんどが実際に国会へと提出されているため[43]、ここで問題となるのは、その他の法案の提出状況ということになる。表3は、事前の準備法案をA法案（提出確定法

表３　一致議会と分裂議会とにおける事前準備法案の提出状況

常会		A法案(率)	提出	B法案(率)	提出	C法案(率)	提出	提出計(率)
一致	2000	97(85.1)	95	0(0.0)	0	17(14.9)	8	103(90.4)
	2001	99(86.8)	99	0(0.0)	0	15(13.2)	3	102(89.5)
	2002	94(89.5)	93	0(0.0)	0	11(10.5)	4	97(92.4)
	2003	115(92.0)	115	0(0.0)	0	10(8.0)	5	120(96.0)
	2004	125(88.0)	124	0(0.0)	0	17(12.0)	2	126(88.7)
	2005	83(84.7)	82	0(0.0)	0	15(15.3)	1	83(84.7)
	2006	85(85.0)	84	0(0.0)	0	15(15.0)	6	90(90.0)
	2007	93(91.2)	93	0(0.0)	0	9(8.8)	6	99(97.1)
	計	791(87.9)	785	0(0.0)	0	109(12.1)	35	820(91.1)
分裂	2008	78(85.7)	77	0(0.0)	0	13(14.3)	1	78(85.7)
	2009	61(76.3)	60	0(0.0)	0	19(23.8)	3	63(78.8)
一致	2010	62(78.5)	61	2(2.5)	2	15(19.0)	1	64(81.0)
分裂	2011	64(75.3)	60	0(0.0)	0	21(24.7)	4	64(75.3)

注１：括弧内は、全準備法案（A法案＋B法案＋C法案）に占めるそれぞれの割合を示す。
注２：提出件数には、衆法（衆議院議員提出法律案）として提出された法案も含まれている。
出典：内閣官房「法案提出時期調」(2001年常会～ 2011年常会)、及び参議院議事部議案課「議案審議表」(第151回国会～第177回国会）をもとに著者作成。

案）、B法案（提出予定法案）、C法案（提出検討中法案）に分類して集計するとともに、実際の提出状況を一致議会と分裂議会とに分けて報告したものである。そこからは、分裂議会の発生によって、実際の法案提出に内閣がより慎重になっていることが窺える。まず、二〇〇七年に分裂議会が発生する以前の一致議会について見ると、ここでも郵政民営化関連法案が審議された二〇〇五年常会を例外として、概ね九割前後の準備法案が実際に国会へと提出されていることがわかる。

一方、二〇〇七年の参議院選挙によって分裂議会が発生すると、準備法案の提出率は二〇〇八年常会において八五．七％となり、二〇〇九年常会ではさらに七八．八％まで低下している。これと同様の傾向が、民主党政権下における二〇一〇年の分裂議会発生前後の比較からも確認される。すなわち、一致議会の二〇一〇年常会においては、八一．〇％の法案が実際に国会へ提出されていたのに対して、分裂議会の二〇一一年常会ではそれが七五．三％にとどまる。ただし、前にも触れたように、二〇一一年常会においては、国会召集後の三月一一日に東日

本大震災が発生し、その復旧・復興に関わる法案が追加的に国会へ提出されたことによる影響も考慮されなければならないであろう。しかし、本稿で対象とした一致議会の中に、事前準備法案の実際の提出率が分裂議会の二〇〇九年常会や二〇一一年常会のように、八割を割り込んだ年は存在しない。

そうした分裂議会と一致議会における差異は、事前のA法案、B法案、C法案の分類の中に既に示されているということができる。すなわち、一致議会から分裂議会へと代わることによって、提出が確定しているA法案の割合が低くなるとともに、提出が確定せず、検討中とされるC法案の割合が高くなっているのである。特に、分裂議会の二〇〇九年常会と二〇一一年常会では、C法案の割合が二割を大きく超える。C法案はもともと検討中として位置付けられている法案であるが故に、分裂議会だけでなく、一致議会においても、実際に提出されることは少ないといえ、その割合が高まれば、実際の法案提出率も低下することになる。

しかし、C法案については、その国会での提出が見送られても、のちの国会においてC法案からA法案となって実際に提出されることが多いことに注意が必要となる。たとえば、一致議会の二〇〇六年常会では、提出が見送られたC法案九件のうち、七件が一年以内に国会へ提出され成立している。しかしながら、一致議会から分裂議会へと代わることによって、C法案にもされることなく、事前の準備法案の中から姿を消し、完全に提出が断念された法案もある。まず、二〇〇七年七月に分裂議会が発生する直前の一致議会、二〇〇七年常会において、文部科学省は研究施設等から発生する放射性廃棄物の処分の推進に関する法律案をC法案として準備していた。しかし、それは結局、その国会へ提出されず、分裂議会発生後の二〇〇八年常会になると、C法案としてさえ準備されなかった。また、二〇一〇年七月に分裂議会が発生する直前の一致議会、二〇一〇年常会において、総務省は永住外国人に対する地方公共団体の議会の議員及び長の選挙権の付与に関する法律案をC法案として準備していた。同法案は、野党だけでなく与党内にも反対論が根強かったため、一致議会であってもC法案とされる論争的な法案であったが、二〇一〇年の参議院選

表４　分裂議会における継続法案の立法的帰結

継続法案	提出国会	帰結
労働契約法案	2007年常会（166）	修正成立(168)
労働基準法の一部を改正する法律案		修正成立(170)
最低賃金法の一部を改正する法律案		修正成立(168)
社会福祉士及び介護福祉士法等の一部を改正する法律案		成立(168)
安全保障会議設置法等の一部を改正する法律案		未了(168)
放送法等の一部を改正する法律案		修正成立(168)
被用者年金制度の一元化等を図るための厚生年金保険法等の一部を改正する法律案		未了(171)
地方公務員法及び地方独立行政法人法の一部を改正する法律案		未了(171)
政府の政策決定過程における政治主導の確立のための内閣法等の一部を改正する法律案	2010年常会（174）	撤回(177)
防衛施設周辺の生活環境の整備等に関する法律の一部を改正する法律案		成立(177)
賃借人の居住の安定を確保するための家賃債務保証業の業務の適正化及び家賃等の取立て行為の規制等に関する法律案		未了(179)
土砂災害警戒区域等における土砂災害防止対策の推進に関する法律の一部を改正する法律案		成立(176)
国民年金及び企業年金等による高齢期における所得の確保を支援するための国民年金法等の一部を改正する法律案		修正成立(177)
国際海陸一貫運送コンテナの自動車運送の安全確保に関する法律案		未了(176)
航空法の一部を改正する法律案		未了(176)
私的独占の禁止及び公正取引の確保に関する法律の一部を改正する法律案		継続中
農林漁業者等による農林漁業の六次産業化の促進に関する法律案		修正成立(176)
高速自動車国道法及び道路整備事業に係る国の財政上の特別措置に関する法律の一部を改正する等の法律案		未了(176)
予防接種法及び新型インフルエンザ予防接種による健康被害の救済等に関する特別措置法の一部を改正する法律案		修正成立(177)
環境影響評価法の一部を改正する法律案		成立(177)
地域主権改革の推進を図るための関係法律の整備に関する法律案		修正成立(177)
国と地方の協議の場に関する法律案		修正成立(177)
地方自治法の一部を改正する法律案		修正成立(177)
労働者派遣事業の適正な運営の確保及び派遣労働者の就業条件の整備等に関する法律等の一部を改正する法律案		継続中
保険業法等の一部を改正する法律の一部を改正する法律案		修正成立(176)

注１：括弧内は、国会の回次を示している。
注２：継続中は、第179回国会（臨時会）終了時点のもの。
出典：参議院議事部議案課「議案審議表」（第166回国会～第177回国会）をもとに著者作成。

挙の結果、分裂議会が発生すると、二〇一一年常会ではC法案にすらなることなく提出が断念された。

これらの点から、分裂議会の発生は、内閣による実際の法案提出に大きな影響を及ぼしているということができるが、それは実際に国会へ提出されたものの、成立には至らず次の国会へと継続された法案（以下、継続法案）の取扱いにも変化をもたらす。一致議会においては、継続法案のほとんどが最終的には成立に至るが[44]、分裂議会においてはそう順調には進まないことが表4に示されている。表4は、分裂議会が出現する直前の常会において提出され継続となった法案が、分裂議会においてどのような帰結を迎えたのかをまとめたものである。まず、二〇〇七年に発生した自民党政権下の分裂議会について注目すべきは、安全保障会議設置法等の一部を改正する法律案が、第一六八回国会（臨時会）において未了、廃案となっていることである。同法案は安倍首相が既存の安全保障会議を改め、国家安全保障会議（日本版NSC）に再編拡充しようと肝煎りで二〇〇七年常会に提出した法案であったが、分裂議会の出現を受け、福田内閣はそれを継続せず廃案にすることを決定した[45]。また、その他の継続法案についても、野党との修正を余儀なくされたり、二〇〇九年の衆議院解散に伴って審議未了、廃案となったりしている。

次に、二〇一〇年に発生した民主党政権下の分裂議会においても同様の傾向を見ることができる。そこでも、多くの法案が修正を通じての成立となっており、「脱官僚依存」を掲げた民主党の目玉政策のひとつで、国家戦略室の「局」昇格などを盛り込んだ政府の政策決定過程における政治主導の確立のための内閣法等の一部を改正する法律案（政治主導確立法案）に至っては、内閣自らその撤回に追い込まれている。このように、分裂議会の発生は、新規法案の提出だけでなく、継続法案の取扱いにも大きな影響を及ぼしていたということができる。

㈢　分裂議会と衆議院の再可決権

最後に、本節では同じく分裂議会であっても、衆議院における再可決が可能であった自民党政権下の分裂議会と、

表５　分裂議会における最優先法案の立法的帰結

常会		最優先法案	所管省庁	審議結果
自民分裂	2008	地方税法等の一部を改正する法律案	総務省	再可決成立
		地方法人特別税等に関する暫定措置法案	総務省	再可決成立
		地方交付税法等の一部を改正する法律案	総務省	再可決成立
		平成20年度における公債の発行の特例に関する法律案	財務省	再可決成立
		所得税法等の一部を改正する法律案	財務省	再可決成立
		関税定率法等の一部を改正する法律案	財務省	成立
	2009	地方税法等の一部を改正する法律案	総務省	再可決成立
		地方交付税法等の一部を改正する法律案	総務省	再可決成立
		財政運営に必要な財源の確保を図るための公債の発行及び財政投融資特別会計からの繰入れの特例に関する法律案	財務省	再可決成立
		所得税法等の一部を改正する法律案	財務省	再可決成立
		関税定率法等の一部を改正する法律案	財務省	成立
民主分裂	2011	中小企業者等に対する金融の円滑化を図るための臨時措置に関する法律の一部を改正する法律案	金融庁	成立
		地方税法等の一部を改正する法律案	総務省	内閣修正、継続(衆)
		地方交付税法等の一部を改正する法律案	総務省	修正(衆)成立
		公害の防止に関する事業に係る国の財政上の特別措置に関する法律の一部を改正する法律案	総務省	成立
		地方公務員等共済組合法の一部を改正する法律案	総務省	成立
		平成23年度における財政運営のための公債の発行の特例等に関する法律案	財務省	内閣修正、修正(衆)成立
		所得税法等の一部を改正する法律案	財務省	内閣修正、継続(衆)
		関税定率法等の一部を改正する法律案	財務省	成立
		平成二十三年度における子ども手当の支給に関する法律案	厚生労働省	撤回

出典：参議院議事部議案課「議案審議表」（第169回国会、第171回国会、第177回国会）をもとに著者作成。

それが不可能であった民主党政権下の分裂議会では、内閣及び各省庁の立法にどのような差異があるのかについて検討する。これまでに確認したように、立法推進者は分裂議会を前にして、事前に成立を図るべき重要法案の選択的な絞り込みを行うことで、最優先法案の成立を確実にしようとした。これは他の重要法案をある意味で犠牲にするものであるが、そのことは歳入関連法案などに代表される最優先法案が、野党との対立を招来し、そもそも容易に国会を通過する法案ではないことを物語っている。

表5は、二〇〇七年に発生した自民党政権下の分裂議会と、二〇一〇年に発生した民主党政権下の分裂議会とにおける最優先法案の審議結果をまとめたものであるが、その違いは実に明瞭である。最優先法案については、本稿で対象とする一致議会において全て無修正での成立となっており、前者の分裂議会においても、関税定率法等の一部を改正する法律案を除く全ての法案が衆議院での再可決によって無修正のもと成立している。一方、後者の分裂議会においてはそれが行使できないため、無修正の状態での成立が九件中三件にとどまり、三件は不成立に追い込まれている。その中には、民主党の看板政策のひとつであった子ども手当の根拠となる平成二十三年度における子ども手当の支給に関する法律案も含まれており、民主党政権はそれを自らの手で取り下げざるを得なかった。また、かろうじて成立した法案についても、内閣は自ら修正を行ったり、参議院の多数を握る野党に大きく譲歩して国会での修正に応じたりすることを余儀なくされた。このように、衆議院における再可決の有無は、いかなる国会状況にあっても提出しないことが許されない最優先法案の立法的帰結に大きな影響を与えたのである。

五　本稿の結論

本稿においては、①分析の視座を立法推進者としての内閣及び各省庁に置き、②国会過程だけでなく、法案が国会

へ提出される以前の国会前過程をも射程に入れて、立法推進者がいかに参議院によって立法行動を変化させられているかという観点から参議院の影響力を示そうと試みた。具体的には、自民党政権のもとにおける二〇〇七年の分裂議会発生前後と民主党政権のもとにおける二〇一〇年の分裂議会発生前後にそれぞれ焦点をあて、一致議会から分裂議会へと代わることによって、内閣及び各省庁が事前に準備する法案にどのような質的変化が生じ、また、実際の法案提出動向にいかなる差異が見られるのかを、内閣官房の内閣総務官室が所蔵する一次資料などを用いて明らかにした。

本稿の分析からは、分裂議会の発生によって、内閣及び各省庁の立法行動に以下の二つの点において大きな変化が生じていることが確認された。第一に、立法推進者は特に成立が望まれる重要法案の国会通過を確実なものとするため、事前に重要法案の選択的な絞り込みを行っていた。その対象となっていたのは、内閣、与党、各省庁がそれぞれに重要とする、多くが予算に関係しない法案であり、一方で、歳入関連法案などに象徴される、いずれの政権担当者にとっても最優先となる法案については、一致議会と分裂議会の別なく重要法案として国会への提出が準備された。それは、衆議院の再可決権を行使することができない民主党政権下の分裂議会においても例外ではなかったが、内閣は法案を成立させるために、自ら修正を行ったり、国会での修正に応じたりするなど、参議院の多数を占める野党に大きく譲歩することを余儀なくされた。第二に、内閣は実際の国会提出において、より慎重な姿勢を見せるようになった。その傾向は特に国会の召集直前まで提出するかどうか決着の付いていない法案において顕著であり、その中には、分裂議会となって提出が完全に断念される法案も存在した。

分裂議会に関しては、一般に「動かない国会」ともいわれ、国政の停滞などを危惧する否定的な論評が少なからず散見されるが[46]、実際には、必ずしも閣法の成立率は低いとはいえず、重要法案に関してはむしろ一致議会における成立率よりも高くなっていることすらある。分裂議会について批評するとすれば、それは立法の効率性ではなく、議院内閣制のもとにおいて、衆議院の多数の支持のもとに成り立っている内閣の重要法案が潜在化し、政治的リーダー

シップとそれに伴う責任の所在が曖昧になっている点にこそ求められるべきである。[47] いずれにせよ、本稿における分析結果は、内閣及び各省庁が参議院を意識した立法行動をとっていることを実証するものであり、参議院の拒否権にもとづく黙示的影響力の一端を観察可能なかたちで明らかにすることができたと考える。

ただし、今後の課題も以下の通り、残されているのも事実である。第一に、本稿では、内閣提出法案として国会へ提出される法案が国会前過程において取捨選択された「結果」を示したが、それが誰によって、そして、どのように選別されたのかという「過程」については分析が及ばなかった。いうまでもなく、閣法の取捨選択は、内閣の自立的判断に一任されているわけではなく、与党の幹事長や衆参国対幹部などのアクターとの相互作用を通じて行われているのが実態であり、その中における参議院国対の役割についても検証されるべきである。

第二に、一致議会における参議院の影響力評価がある。参議院の拒否権は一致議会であるか分裂議会であるかにかかわらず、憲法によって制度的に付与されているものであり、その多数を与党が占めるか野党が占めるかは内閣立法に対する拒否権行使のあり方に決定的な差異を生むということができる一方、本稿の冒頭でも触れたように、参議院自民党は一致議会であっても小泉内閣のもとにおいて特異な存在感を示した。それがなぜ可能であったのかを知るには、参議院与党が内閣立法の形成と推進にどのような役割を果たすのかについて、国会前過程にまで射程を拡げた分析を行う必要がある。

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、参議院を立法推進者の立場から分析することは、その立法過程における影響力を正しく捉えるうえで非常に重要な視角であるといえる。そして、それは現行の統治機構のもとにおいて、いずれの政権担当者も直面せざるを得ない「参議院問題」を理解することに通じるとともに、権力の融合を図る議院内閣制のもとにおける第二院のあるべき姿を規範的に論じるうえにおいて、不可欠な実証的知見を提供する作業ともなる。

引用文献

飯尾潤『日本の統治構造――官僚内閣制から議院内閣制へ』中央公論新社、二〇〇七年。

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。

川人貞史「衆参ねじれ国会における立法的帰結」『法学』七二号、二〇〇八年、五〇五―五三六頁。

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、二〇〇四年。

関守「内閣提出法律案の立法過程」『ジュリスト』八〇五号、一九八四年、二五―三三頁。

高橋和之『現代立憲主義の制度構想』有斐閣、二〇〇六年。

高橋洋「内閣官房の研究――副長官補室による政策の総合調整の実態」『年報行政研究』四五号、二〇一〇年、一一九―一三八頁。

武田興欣「分割政府論をめぐって」『思想』八二一号、一九九二年、一四三―一七一頁。

竹中治堅「日本型分割政府」と参議院の役割」『年報政治学』二〇〇四年、九九―一二五頁。

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『参議院とは何か――一九四七～二〇一〇』中公叢書、二〇一〇年。

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』木鐸社、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。

増山幹高「日本における二院制の意義と機能」慶應義塾大学法学部編『慶應の政治学　日本政治』慶應義塾大学法学部、二〇〇八年、二六七―二八四頁。

待鳥聡史「分割政府の比較政治学――事例としてのアメリカ」『年報政治学二〇〇九―Ⅰ　民主政治と政治制度』二〇〇九年、一四〇―一六一頁。

御厨貴編『変貌する日本政治――90年代以後「変革の時代」を読みとく』勁草書房、二〇〇九年。

読売新聞政治部『真空国会――福田「漂流政権」の深層』新潮社、二〇〇八年。

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

Conlan, Timothy J, “Competitive Government in the United States: Policy Promotion and Divided Party Control” *Governance: An International Journal of Policy and Administration* 4 (4), pp. 403-419, 1991.
Cox, Gary, and Mathew McCubbins, *Legislative Leviathan: Party Government in the House,* Berkeley, University of California Press, 1993.
Cox, Gary, and Mathew McCubbins, *Setting the Agenda: Responsible Party Government in the U.S. House of Representatives,* New York, Cambridge University Press, 2005.
Friedrich, Carl J, *Constitutional Government and Politics: Nature and Development,* New York, Harper, 1937.
Jones, Charles O, “The Politics of Divided Government: An Alternative Perspective” Paper presented at the Annual Meeting of the Japanese Political Science Association, Kumamoto, Japan, 1990.（川人貞史訳「分割政府の政治――もう一つの見方」『思想』八〇四号、一九九一年、一〇五―一二三頁。）
Lukes, Steven, *Power: A Radical View,* London, Macmillan, 1974.（中島吉弘訳『現代権力論批判』未來社、一九九五年。）
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.
Sundquist, James L, *Constitutional Reform and Effective Government,* Washington DC, Brookings Institution, 1986.（石田光義監訳『制度改革の政治学――アメリカデモクラシーの活性化へ向けて』成文堂、一九九一年。）
Tsebelis, George, *Veto Players: How Political Institutions Work,* Princeton, Princeton University Press, 2002.（眞柄秀子・井戸正伸監訳『拒否権プレイヤー――政治制度はいかに作動するか』早稲田大学出版部、二〇〇九年。）

（1） たとえば、閣僚人事に関して、参議院議員を二名程度、閣僚として起用するという「参議院枠」は、小泉内閣においても例外なく維持された。そして、その閣僚推薦権をはじめ、参議院における人事を一手に握っていたのが、当時、参議院自民党の幹事長や議員会長の要職にあった青木である。

（2）　参議院自民党の影響力に注目した研究に、竹中（二〇〇六）：第六章、竹中（二〇一〇）、大山（二〇一一）：第四章がある。また、『日本経済新聞』一九九九年四月三〇日付朝刊から連載が始まる「参院の研究」（上・中・下）、『読売新聞』二〇〇七年一月一八日付朝刊から連載が始まる「参院の力」（全二〇回）もその力の源泉に迫ろうとするものである。

（3）　本稿では、衆議院で過半数の議席を占めている与党が、参議院においてはそれを割り込んでいる国会状況を、与党が両議院の多数を占めている「一致議会」（unified Diet）に対して、「分裂議会」（divided Diet）と定義する。また、竹中治堅は、アメリカにおける「分割政府」（divided government）を念頭に、日本の分裂議会を「日本型分割政府」と呼んだ。たとえば、竹中（二〇〇四）、一〇一頁。なお、アメリカの「分割政府」に関する代表的な研究として、Sundquist（1986）、Jones（1990）、Conlan（1991）、Mayhew（2005）などがあり、一連の研究を紹介したものに武田（一九九二）がある。

（4）　参議院選挙を前に辞任を余儀なくされた首相には、他に森首相がいる。自民党は二〇〇一年九月に予定されていた党総裁選を前倒しして同年四月に実施し、小泉新総裁を選出した。森首相の辞任をめぐる与党内の動きについては、『朝日新聞』二〇〇一年三月一一日付朝刊が詳しい。

（5）　ただし、戦後政治史を振り返るならば、分裂議会が決して例外的な国会状況ではないことは明らかである。すなわち、二〇〇七年に分裂議会が生じる前にも、①一九四七年（参議院の設立）から一九五六年（自民党結党後における参議院補欠選挙）まで、②一九八九年（宇野内閣のもとでの参議院選挙）から一九九三年（細川内閣の成立）まで、③一九九八年（橋本内閣のもとでの参議院選挙）から一九九九年（自自公連立政権の成立）までは、いずれも与党議席が参議院の過半数を下回る分裂議会であった。また、一九九四年に小選挙区比例代表並立制が導入されたこともあって、自民党の「一党優位」がもはや過去の栄光となり、今後も政権交代が続くようになると、分裂議会の発生はそれに付随的なものとなる（増山、二〇〇八、二七九頁）。

（6）　Tsebelis（2002）は、「拒否権プレイヤー」（veto player）の観点から二院制についても検討を加えている（chapter 6）。

（7）　高橋（二〇〇六）、一〇〇―一〇一頁。

（8）　予測的対応については、Friedrich（1937）, pp. 16-18を参照。

（9）　増山（二〇〇三）は、一九八九年の参議院選挙によって発生した分裂議会について分析し、共産党を除く主要な野党はほぼ全ての閣法を支持するようになっており、社会党ですら反対する法案は三％に過ぎなくなっていることを示している（一八七―一八八頁）。

(10) 二〇〇九年の常会において、参議院は八件の法案を否決しているが、それらはいずれも衆議院の再可決により最終的には成立している。

(11) 増山（二〇〇三）は、法案の否決や修正など、「見える形」において国会が影響力を行使した事例にもとづく国会評価を「観察主義」と呼び、その方法論的な問題を指摘している（第二章）。

(12) 福元（二〇〇七）：第二章。

(13) 竹中（二〇一〇）：第七章。

(14) 竹中（二〇一〇）、一七頁。

(15) 立法過程において官僚が果たす役割については、関（一九八四）、岩井（一九八八）、飯尾（二〇〇七）などが詳しい。

(16) 竹中（二〇一〇）、一一―一三頁。

(17) 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」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。

(18) 大嶽・鴨・曽根（一九九六）は、影響力を「明示的影響力」（manifesto influence）と「黙示的影響力」（implicit influence）に分けて論じる。すなわち、前者は「Aが結果Xを欲する場合、AはBがXを行わせるように意図して行為し、Aの明示的な行為の結果として、BがXをするときに、AはBに明示的影響力を及ぼしているという」と定義され、後者は「Aが結果Xを欲する場合、AがBにXを行わせるように意図して行為したわけではないが、AのXについての要求が、BがXをしようとする原因となるとき、AはBに黙示的影響力を行使したという」と定義される（五五―五六頁）。

(19) アメリカ議会における多数与党の議事運営権（agenda power）の重要性を指摘した研究にCox, and McCubbins（1993, 2005）がある。

(20) 二〇〇九年常会（第一七一回国会）において、憲法五九条四項にもとづく「みなし否決」が見られないのは、参議院の多数を握る野党が議決の引き延ばしを行わず、あえて法案を否決することで、衆議院での再可決を許し、麻生内閣に早期の解散、総選挙を促したことが原因であると考えられる。

(21) 待鳥（二〇〇九）、一四四―一四六頁。

(22) 一九九九年に自民党が自由党、続いて公明党と連立を組んだのも、また、二〇〇九年に民主党が新政権を発足させるにあたって、社民党、国民新党と連立を組んだのも、参議院における過半数確保が主たる目的であったといえる。

(23) 現行の内閣の法案提出手続が確立する歴史的経緯については、福元（二〇〇七）：第一章が詳しい。

(24) 大山（二〇一一）は、①法案の議事日程の決定に関する内閣の関与が限定的であること、②内閣自身による法案の修正に大きな制限が設けられていること（国会法五九条）、③内閣に法案の成立を促す手段が与えられていないことを指摘し、憲法は議院内閣制を規定しながらも、国会の立法手続きについては、権力分立型を想定していると評している（七二―七七頁）。また、同じく議院内閣制のもとにある英国との比較については、高安（二〇〇九）、八―一一頁も参照されたい。

(25) 実際、長い国対経験を有し、一九八九年に発生した分裂議会においては、参議院自民党の幹事長として国会対応にあたった斎藤十朗は、その当時を回顧して、「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」と証言している。斎藤・増山（二〇〇八）、四―五頁。また、斎藤（二〇〇四）、二〇九頁にも同趣旨の発言がある。

(26) 自民党政権下において制度化されたとされる法案の「事前審査」の慣行は、国会運営に直接関与する制度的手段を持たない内閣及び各省庁の戦略的対応とみることができる。

(27) 川人（二〇〇八）は、分裂議会のもとにおいても成立する法案がどのような政策的内容をもっているのか、理論モデルを用いて考察している。

(28) ただし、福元（二〇〇〇）は、野党の抵抗には単に法案の審議を引き延ばす「議論しないことによる対抗」（粘着型審議様式）だけでなく、それを積み重ねる「議論することによる対抗」（討議型審議様式）もあることを示している。

(29) それ故に、日本の国会政治においては、「時間」の管理が決定的に重要な意味を持つが、その時間に着目した先駆的な研究に Mochizuki（1982）がある。Mochizuki は、日本の国会に時間的な制約を課す制度として、①会期制、②二院制、③委員会制の三つを指摘し（p. 48）、それらを立法過程における野党の影響力の源泉として説明している。

(30) いうまでもなく、閣法の取捨選択は内閣の自立的判断に一任されているわけではなく、与党の幹事長や衆参国対幹部などのアクターとの相互作用を通じて行われているのが実態である。岩井（一九八八）、一七一―一七二頁。

(31) たとえば、福元（二〇〇七）は、法案の「重要度」を衆議院・参議院編『議会制度百年史　国会史』（上巻・中巻・下巻、大蔵省印刷局、一九九〇年）の記述に応じて、三つに分類している。すなわち、「第一章　概説」の「国会の活動」において言及された法案を「重要法案」、「法律案」の章において「主な法律案」として概説された法案（上記の「重要法案」は除

く）を「準重要法案」、いずれにも該当しない法案を「非重要法案」としている（一九〇―一九一頁）。また、竹中（二〇〇五）は福元の分類に依拠しつつ、「『朝日新聞』が各国会の会期末に成立した法案として紹介している法案」もまた「重要法案」に加えている（一一四頁）。

(32) 同資料は一般に公開されている資料ではないが、行政機関の保有する情報の公開に関する法律（平成一一年五月一四日法律第四二号）にもとづき、内閣官房内閣総務官に対して資料の開示請求を行い、開示が決定された。自民党政権下における二〇〇〇年常会から二〇〇九年常会までの資料については、平成二三年三月三一日請求受付、同年四月七日開示決定（閣総第三〇五号）、民主党政権下における二〇一〇年常会と二〇一一年常会の資料については、平成二三年五月一六日請求受付、同年五月二四日開示決定（閣総第三九一号）。

(33) 予算関係法案とは、「それが制定されなければ予算及び予算参照書に掲げられた事項の実施が不可能であるもの」とされており、※印が付けられていることから「※印法案」（コメジルシ法案）とも呼ばれる。予算関係法案とその他の法案の区別については、昭和三六年一二月一六日内閣閣甲第八三号「予算関係法律案の区別等について」を参照されたい。

(34) 当欄には、提出確定の法案については「A」、提出予定の法案については「B」、提出するかどうか検討中の法案については「C」と、それぞれ記入するよう指示されている。

(35) 当欄には、条文が五〇条以上であるなら「大」、四九条以下二〇条以上であるなら「中」、二〇条未満であるなら「小」と記入するよう指示されている。

(36) 当欄には、関係省庁名を記入したうえで、調整が容易なものは「易」、困難なものは「難」と記入するよう指示されている。

(37) 当欄には、与党との調整が容易なものは「易」、困難なものは「難」と記入するようにされ、また、与党要望の有無、常任委員会の決議等の有無についても記載するように指示されている。

(38) 希望日が特定できない場合でも、希望時期（〇月上・中・下旬）を必ず記入するよう指示されている。このことは、国会のスケジュール管理がいかに重要であり、内閣の側もそれに細心の注意を払っていることを示すものといえる。

(39) 福元（二〇〇七）では、閣法提出手続きの歴史的分析に同資料が用いられている（八六―八九頁）。

(40) ただし、二〇〇五年常会の時期調では、郵政民営化関連法案計六件（郵政民営化法案、日本郵政株式会社法案、郵便事業株式会社法案、郵便局株式会社法案、独立行政法人郵便貯金・簡易生命保険管理機構法案、郵政民営化法等の施行に伴う関

係法律の整備等に関する法律案）を「郵政民営化関連法律案」（内閣官房所管）として一括標記しているため、実際には同年の重要法案の合計件数は二二件となる。

(41) 唯一、内閣官房所管の最優先法案にイラクにおける人道復興支援活動及び安全確保支援活動の実施に関する特別措置法の一部を改正する法律案（二〇〇七年常会）がある。

(42) 内閣法一二条二項の改正によって、内閣官房は「内閣の重要政策に関する基本的な方針に関する企画及び立案並びに総合調整に関する事務」を行うことを認められた。内閣官房の機能強化については、御厨（二〇〇九）：第五章「内閣官房の組織拡充」（高橋洋）、高橋（二〇一〇）が詳しい。

(43) 国会提出が見送られた重要法案に、民法及び戸籍法の一部を改正する法律案（二〇〇二年常会）、教育基本法案（二〇〇三年常会）、地域再生関連法律案、私的独占の禁止及び公正取引の確保に関する法律の一部を改正する法律案、教育基本法案（以上、二〇〇四年常会）、銀行法等の一部を改正する法律案、前払式証票の規制等に関する法律の一部を改正する法律案、人権擁護法案、教育基本法案（以上、二〇〇五年常会）、皇室典範の一部を改正する法律案、信託業法等の一部を改正する法律案、関税暫定措置法の一部を改正する法律案（以上、二〇〇六年常会）、人権擁護法案（二〇〇九年常会）がある。ただし、これらの中に最優先法案は一件も含まれていない。

(44) 二〇〇六年常会の次に召集された第一六五回国会（臨時会）には継続法案が一〇件存在したが、一件（犯罪の国際化及び組織化並びに情報処理の高度化に対処するための刑法等の一部を改正する法律案）が最終的に二〇〇九年の衆議院解散に伴い未了、廃案となったのを除いて、全て二〇〇七年常会の閉会までに成立している。ただし、そのうちの一件、ねんきん事業機構法案については、第一六五回国会において未了、廃案となっているが、二〇〇七年常会に日本年金機構法案として提出され、成立したものとしている。

(45) 『朝日新聞』二〇〇七年一二月二五日付朝刊。

(46) たとえば、読売新聞政治部（二〇〇八）、一三頁。

(47) 増山（二〇〇三）もまた一九八九年に発生した分裂議会における立法過程を分析した際、野党が「与党化」し与野党の区別が曖昧になったことを指摘している（一九七―一九八頁）。

松浦　淳介（まつうら　じゅんすけ）
所属・現職　慶應義塾大学大学院政策・メディア研究科後期博士課程
東洋学園大学人文学部兼任講師
椙山女学園大学現代マネジメント学部非常勤講師
最終学歴　慶應義塾大学大学院政策・メディア研究科後期博士課程単位取得
所属学会　日本政治学会、日本公共政策学会、日本法政学会
専攻領域　政治学、立法過程論
主要著作　「二〇〇七年「衆参ねじれ」発生前後の国会比較」『KEIO SFC JOURNAL』第九巻第一号（二〇〇九年）
「二〇〇七年「衆参ねじれ」における政府の立法戦略」『KEIO SFC JOURNAL』第一〇巻第一号（二〇一〇年）
「立法過程における参議院再論」『法政論叢』第四七巻第一号（二〇一〇年）