

Title	国会における政党の立法行動の計量分析：一九六五～一九八一
Sub Title	
Author	岩井, 奉信(Iwai, Tomoaki)
Publisher	慶應義塾大学法学部
Publication year	1983
Jtitle	慶應義塾創立一二五周年記念論文集：慶應法学会政治学関係 (1983. 10) ,p.121- 145
JaLC DOI	
Abstract	
Notes	
Genre	Book
URL	https://koara.lib.keio.ac.jp/xoonips/modules/xoonips/detail.php?koara_id=BN01735019-00000005-0121

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.

国会における政党の立法行動の計量分析

——一九六五—一九八一——

岩井 奉 信

- 一 わが国の立法過程における政党
- 二 データ・セット
- 三 各党の立法行動の概観
- 四 内閣別、時期区分別、委員会別の立法行動
- 五 立法行動における政党の態度の構造
- 六 結 語

一 わが国の立法過程における政党

わが国の国会における立法過程を特徴づけるものの一つとして、国会内での議員に対する政党の拘束 (discipline) の強さがあげられる。⁽¹⁾ もっとも、内閣が議会に基礎をおかないアメリカ連邦議会では政党の組織上の問題もあり、クロス・ボート (cross vote) 制が採用されているのに対し、内閣が議会にその基礎を求める議院内閣制の下ではパーティ・ボート (party vote) が一般的であり、単に採決にあたって政党の拘束が強いということのみをもって、

わが国の立法過程の顯著な特徴であるということは出来ない。⁽²⁾ 問題はむしろ採決に至る過程にあるといえる。

周知の通り、議院内閣制の母国であるイギリスでは議会での法案審議にあたって、読会制 (reading system) が用いられている。審議の中心は本会議にあり、原則的にはすべての議員がすべての法案の審議に参加することになる。⁽³⁾ これに対し、イギリス型の議院内閣制を温存しながらも戦後アメリカの議会制度の影響を受け、委員会制 (committee system) を導入したわが国の場合、法案審議の中心は各委員会になる。その結果、すべての議員がすべての法案の実質的な審議に参加するということがなくなり、当該の委員会で法案審議にかかわってきた議員以外には個々の法案の審議過程がいかなるものであったのかが不明になる可能性も否定出来ない。本会議での採決にあたっては、各党共にその当日開かれる議員総会などで、議院運営委員会 (議運) の委員らによって行なわれる議事日程の説明時に所属の議員に対し、各法案について党としての態度が示され、賛否が徹底される。ほとんどすべての法案に対して賛成する与党自民党に比べ、賛否共に存在する野党各党の方がこの傾向は著しい。

議運が各党の国会対策委員会 (国対) の院内出先機関の役割を果していることは周知の事実であるが、⁽⁵⁾ 議運による議員への態度の徹底こそわが国の国会における政党の拘束を象徴するものであるといえよう。そしてこのような現象はわが国が議院内閣制の下で委員会制を採用しているという国会の制度的な側面にその一因を求めることが出来るわけである。

ところで立法過程において、政党の拘束が強いということは法案の成否が与野党の議席率によって決定づけられることを意味する。国会が討論を主たる原則としながらも、採決にあたって政党の強い拘束の下に多数決が用いられている限り、一九五五年以来一貫して国会の過半数を制してきた自民党が法案についての生殺与奪の権利を独占しており、野党は何ら法案の成否には影響力を持たないというベアワルド (H. H. Barward) の指摘は説得力を持つ

ものとなる。⁽⁶⁾ 一九五〇年代、六〇年代にしばしば起った国会の混乱に見られた与党の強行採決や野党の議場占拠、牛歩戦術などはわが国の野党が立法過程にはインフォーマルな影響力しか持ち得ず、国会運営が事実上与党自民党によって独占されてきたことを示す好例とされてきた。⁽⁷⁾ また、このような国会の混乱は国会における与野党関係を常に対立関係 (vis-a-vis relation) として捉える傾向を助長したことも見逃せない事実である。すなわち国会イメージが強行採決をもってしても法案を通そうとする与党とすべてに反対する野党という一種の悉無律 (all or non law) として考えられてきたのである。

しかし、一九七〇年代後半に与野党の議席が伯仲すると共にその様相にも変化が生じてきた。いわゆる「逆転委員会」の登場に端を発し、一九七六年に招集された第八〇国会で予算審議にあたり、一部の野党の支持を取りつけるために予算が内閣修正されるに至って、野党が立法過程への影響力をフォーマルにも持つことが明らかになってきたのである。⁽⁸⁾ ただ、ここで忘れてはならないのは「話し合い国会」と呼ばれたこの時期にあっても国会議席の多数は自民党が占めており、追加公認や保守系無所属を加えた議席数はわずかではあるが過半数を上まわっていたことである。議会の本質があくまで本会議にあるとするウィルソン (Th. W. Wilson) の主張を採るならば、⁽⁹⁾ この時期の自民党は依然として過半数を有しており、多数決の下では優位であることに変わりはないのである。すなわち本会議で多数を占めているという点では一九六〇年代といささかも変化がないということも可能である。

ただ、現実の立法過程にあつては与野党間の政党勢力配置の変動は当然のように内閣や政党の立法行動に少なからぬ影響を与える。たとえば与野党伯仲とともに政府・与党は法案の確実な成立を期し、法案の成立率を維持するために内閣提出法案の提出数を減少させたり、法案の実質修正にも応じるようになってきた。⁽¹⁰⁾ 一方、野党の側にも与党のこのような態度変化に応えるように一九七〇年代には議場占拠や牛歩戦術といった強制力にもとづく影響力

の行使が姿を消すという態度の変化がみられるようになった。しかし、基本的には与野党対立の図式にもとずく国会イメージに変化が生じたということは出来ない。⁽¹¹⁾ 特に一九八〇年の衆参ダブル選挙の結果、自民党が再び安定過半数を制するに至って、国会運営も一九六〇年代のパターンに回帰するのではないかという声もある。⁽¹²⁾

そこで以下では国会における法案の採決にあたって、各党の態度の計量的分析を通じて国会における政党、特に野党の位置がいかなるものであるのかを明らかにし、それがいかに変化してきたのかを追ってみたい。同時に立法行動における政党間の関係を明らかにすることにより、選挙や投票行動にみられる政党間関係が国会内におけるそれといかなる関連にあるのかという点についても分析を行なってゆきたい。

- (1) 黒川貢三郎・大井真二・岩井奉信・関根二三夫『現代政治過程論』北樹出版（一九八三年）一五八―一六〇頁、荒木義修『現代の立法過程』飯坂良明・堀江湛編『議会デモクラシー』学陽書房（一九八一年）一三八―一四二頁。
- (2) 比較立法過程研究会編『議会における立法過程の比較法的研究』勁草書房（一九八〇年）三二四頁。
- (3) 比較立法過程研究会編前掲三九―五三頁。
- (4) 土屋政三『委員会制度』教育出版社（一九六五年）一〇九頁、清水陸『憲法改正と議会制度改革』東京大学社会科学研究所編『戦後改革第三巻』東京大学出版会（一九七四年）八六頁、清水陸『現代議会制の憲法構造』勁草書房（一九七九年）一四八頁、黒田寛『国会法―法律学全集第五巻』有斐閣（一九五八年）九二―九三頁、水木惣太郎『議会制度論』有信堂（一九六三年）三二八―三八三頁、小島和夫『法律ができるまで』ぎょうせい（一九七九年）二四七―二五二頁。
- (5) 小島前掲二七―二七三頁。
- (6) H・H・ベアワルド、橋本彰・中郷章訳『日本人と政治文化』人間の科学社（一九七四年）一八二―一八九頁。
- (7) 江上能義『議会の機能』飯坂・堀江編前掲一七―二三頁。
- (8) 岩井奉信『現代日本における立法行動の研究』慶應義塾大学新聞研究所年報一五号（一九八〇年）六四―六五頁。
- (9) Th・W・ウィルソン、小林孝輔訳『議会と政府』文真堂（一九七八年）二三頁。
- (10) 岩井前掲五三―五五頁。
- (11) たとえば一九七八年に行なわれた読売新聞の調査によれば「話し合い国会」について「野党がその機能を失った」とするものが二五%を占めていた（一九七八年六月一九日付読売新聞）。

(12) たとえば一九八〇年六月一日付朝日新聞社説など。

二 データ・セット

分析は一九六五年の佐藤内閣成立直後の第四八国会から一九八一年の鈴木内閣下の第九四国会までに国会で行なわれた予算、決算、条約、決議などを除く法律案の採決結果に対して行なわれた。この間に二、一五四の法案について何らかの採決が行なわれているが、そのすべてが成立しているわけではなく、本会議や第二院で審議未了になったものも含まれている。ちなみにこの間に提出された法案数は内閣提出法案二、二四三、議員提出法案二、〇七六である。この内成立したものは内閣提出法案一、七四一、議員提出法案二四一で成立率はそれぞれ七七・六%、一一・六%となっている。一方、本研究の分析対象となったものは内閣提出法案一、九〇〇、議員提出法案二五四であり、いずれかのレベルで一度は採決されながらも成立しなかったものがそれぞれ一五、九一三あるわけである。

各党の法案に対する態度は原則的に衆議院議事部議案課の衆議院委員会の記録にもとづいたが、八八―九四国会については衆議院常任委員会調査室の年報『調査』の記録に依拠した。ただ、新自由クラブなどの小会派はすべての委員会に議席を有しているわけではないため委員会の採決記録に態度が記載されていない場合がある。これについては本会議での各党の態度を調査した上でデータを作製した。

分析上の政党名は院内会派名ではなく、一般の政党名を使用した。この中で公明党は正式には一九六四年一月一七日結成であり、さらに衆議院に議席を得たのは一九六七年の第五国会以降である。それ以前は公明政治連盟という院内会派名で参議院内に会派を構成していた。そこで五四国会までには参議院における同派の立法態度を調査した上でこれを援用し、同時にこの分についてはデータ処理上公明党として扱った。また、全党一致で提出され

る委員長提出の議院立法は委員会採決が省略されるが、これについては全党賛成として扱った。なお、社会民主連合については分析の対象から除外した。

審議年については国会の招集された年次を用いるのが一般的であるが、通常国会の場合年末に招集され、ただちに休会にはいり、実質的な審議は翌年の年明けから行なわれる。そこで本研究では分析の正確を期するために実質的な審議の行なわれた年次を審議年として扱った。

個々の法案についてはそれぞれ取扱いの上で軽重が存在し、すべての法案を同一のウェイトで扱うことには問題がある。しかし、本研究の目的が法案に対する各党の態度を集散的に捉えることにあり、個別の法案についての立法行動について明らかにすることにならないため、この点には次の機会に分析を行なうこととして、ここでは法案についてのウェイトづけは一切行なわず、単純な計量分析に止めた。さらに議員立法はその法案数の関係から衆議院提出案と参議院提出法案との分類は行なわず、一括して議員提出法案として扱った。この場合、委員長提出法案については当時のすべての政党が一致して提出したものと見なした。

三 各党の立法行動の概観

まずはじめに一九六五年から一九八一年に至る各党の法案に対する全体の態度について概観してみよう(表1)。ここで扱った二、一五四の法案すべてに自民党が賛成の態度を示しており、自民党の態度の分析は意味を持たないが、各野党についてみるとここで見出される法案に対する賛成率は自民党との態度の一致率と言い換えることも出来る。これによると共産党を除く野党各党の法案に対する賛成率は一様に五〇%を越えていることがわかる。五五年体制を担い、自民党への対抗勢力の中心と見なされてきた社会党にしても法案に対する賛成率は七二・七%と全

国会における政党の立法行動の計量分析 (岩井)

表 1 法案に対する野党各党の態度 (1965-1981)

政 党	賛成	反対	欠席	棄権	N
新自由クラブ	96.5%	3.5%	0.0%	0.0%	546
民 社 党	86.5	12.4	0.3	0.7	2154
公 明 党	79.7	19.0	0.4	0.9	2154
社 会 党	72.7	25.9	0.6	0.9	2154
共 産 党	44.0	47.0	7.9	1.1	2154

表 2 内閣提出法案に対する野党各党の態度 (1965-1981)

政 党	賛成	反対	欠席	棄権	N
新自由クラブ	96.1%	3.9%	0.0%	0.0%	466
民 社 党	85.1	13.9	0.4	0.6	1900
公 明 党	77.9	20.8	0.4	0.8	1900
社 会 党	69.9	28.6	0.6	0.8	1900
共 産 党	40.7	50.2	8.1	1.0	1900

法案の四分の三近くにのぼっているのである。ただ、この二、一五四の法案には議員立法二五四が含まれており、わが国の議員立法では成立するものの多くが全党一致の委員長提出法案によって占められているという現実を考える。と、野党各党の賛成率がそれによって高められているということも考えられる。事実二五四の議員立法中八四・七%にあたる二一六が委員長提出法案である。

そこで政府・与党対野党という対立図式で立法行動提出法を捉えるために政府・与党の政策として出される内閣案に対する野党各党の態度を同様に見てみよう(表2)。内閣提出法案に対する野党各党の態度は全体の法案に対するそれに比べて一様に賛成率が低まり、反対率が高まっていることは当然の結果となるが、それにしてもその差は思いの他小さく、共産党を除く各野党共に依然として内閣提出法案の三分の二以上に賛成していることがわかる。同時に双方に共通して新自由クラブ、民社、公明、社会、共産の順に賛成率が低まり、いわゆる「野党的」態度が強まっていることもわかるのである。

ではこれら野党各党の法案に対する態度は時間的にいかに推移してきたのであろうか(図1、2)。ここで

図 1 法案全体に対する各党の賛成率の推移

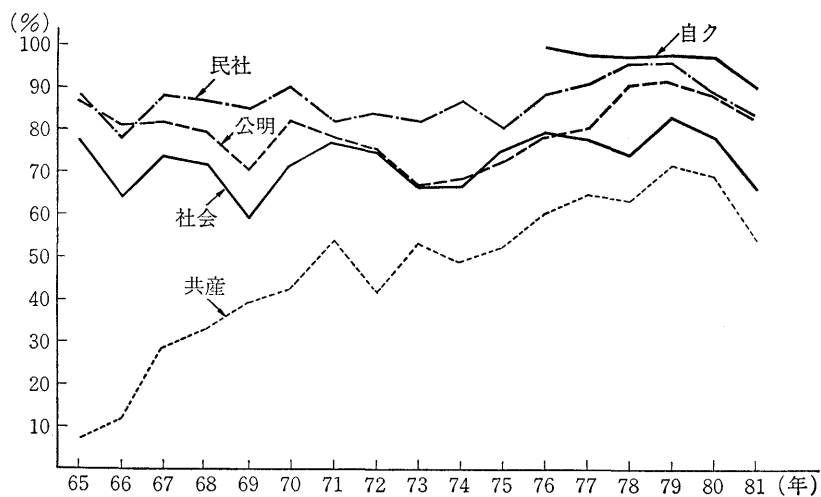
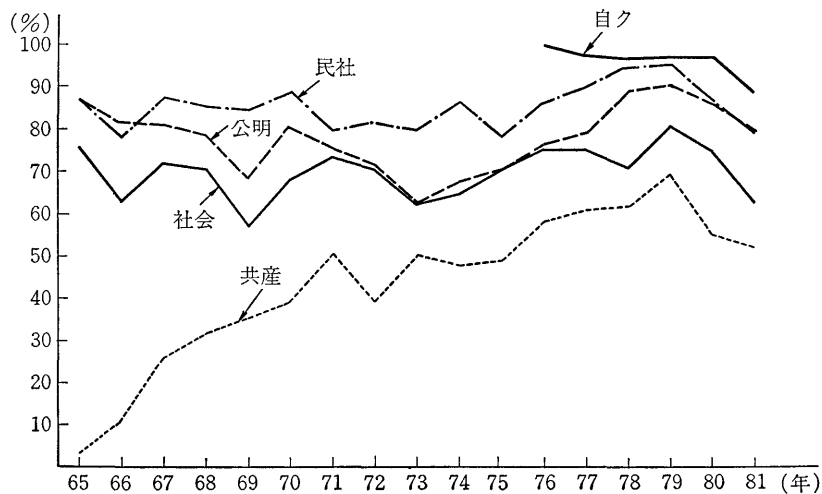


図 2 内閣提出法案に対する各党の賛成率の推移



まず第一に目につくのは共産党の法案に対する賛成率が一九六五年からほぼ一貫して上昇し続けてきたことである。一九六五年には共産党は全法案中七・二%、内閣提出法案では二・九%にしか賛成していない。それが一九七〇年代に入るとその賛成率は五〇%前後となり、七〇年代後半には六〇%を越えるようになった。一九七九年には全法案に対する賛成率は七一・六%、内閣提出法案に対する賛成率も六九・〇%とほぼ七割の賛成率を示すようになり、一九六〇年代のそれとは比較にならないほど高率になっている。一九八〇年代に入りその賛成率は低下してきているものの依然として五〇%を上まわっている。すなわち共産党の全法案に対する賛成率が他の野党と比べて著しく低いのは、一九六〇年代における極めて低い賛成率に基づいているわけである。現在では共産党を含めた全野党が内閣提出法案の半数以上に賛成を与えているのである。

このような共産党の法案に対する賛成率の急激な上昇は党の方針の変更、その勢力の拡大とは無関係とはいえない。共産党がその賛成率を急上昇させた時期は宮本体制の確立期と一致すると共にその党勢が大巾に拡大した時期とも一致するのである。⁽¹⁾一九六五年に五議席にすぎなかった衆議院の議席も一九六九年には一四、一九七二年には三八に増加し、「自共対決」という言葉も聞かれるようになった。院内にあっては委員会の理事、特に議運理事のポストを獲得するに至り、国会運営にも実質的に参加するようになった。しかし、これは一九七〇年代のことであり、最も上昇が顕著であった六〇年代後半はまだ共産党も院内では弱小会派にすぎず、院の運営に参加しているとは言いがたい。むしろこの時期は党内で宮本体制が確立されると共に議会重視の方向性が打ち出された時期であり、共産党がそれまでの反体制的な色彩を弱めた時期であったといえる。すなわちそれが国会での立法行動にも端的に現われたと見る方が自然であろう。議会制を重視することにより、法案として出される諸政策に対して是々非々の態度が明らかにされ、それが法案に対する賛成率の上昇となって現われてきたといえるのである。ただ、賛成率が

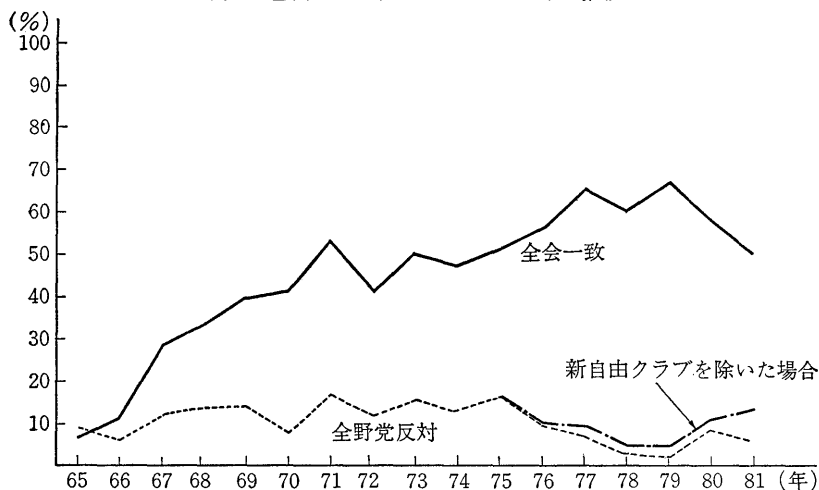
上昇したといってもそれは他の野党各党に比べて常に最も低く、その意味では依然として最も野党的であり、反体制的であるということに変化はないことは出来る。

これに対し、他の野党を見ると一九六五年から今日に至るまで共産党に見られるような明らかな一貫した傾向を見出すことは難しい。むしろ多少の増減はあるものの賛成率は概して安定して推移してきていると見ることも出来る。ただ、一九六九年は各党共に法案に対する賛成率が一様に著しく落ちている。一九六九年は日米安保条約の改訂を背景に防衛二法をはじめ与野党対決の法案が数多く出され、与野党間の関係が最も悪化した年である。ちなみに六一国会では自民党による強行採決が一八回も行なわれ、内閣提出法案の成立率も五五・五%と史上最低結果の⁽²⁾となっている。

しかし、一般に与野党対決色の強かった佐藤内閣以後、与野党伯仲の到来と共に内閣の法案提出態度の変化も相交って、一九七三年から一九七九年に至る期間は各野党共に共産党と同様に法案に対する賛成率は一樣に上昇している。その中で公明党の上昇が激しく、一九七〇年代前半には社会党と同程度の賛成率しか示してはいなかったのに対し、一九七八年以降野党色を弱め、民社党と同程度の高い法案賛成率を示すようになったことは注目に値する。

このように各野党の法案賛成率は国会の立法過程や立法行動を与野党対立の図式で単純に捉えるにはあまりにも高いのである。そしてこの高い賛成率は共産党を除くと一九六〇年代の与野党対立期も一九七〇年代の与野党伯仲期もさほど大きな変化は見られず、賛成率の高さが伯仲期の政府の法案提出態度の変化の結果であるとみることは早計であろう。また与野党対立という図式の中で全会一致賛成率と野党一致反対率の推移をみると全会一致率の方は共産党の法案賛成率の上昇と共に増加しており、与野党伯仲の影響をここから単純に導き出すのは難しい。一方、全野党一致反対率は七〇年代前半まで一〇%程度で安定していたものが、一九七六年から七九年にかけての伯仲期

図 3 全会一致賛成率と全野党反対率の推移



にははっきりとした低下傾向が見られる(図3)。すなわち与野党伯仲の影響は全野党が一致して法案に反対する割合の低下として明らかにされるわけである。ここに過半数ぎりぎりの議席しか有していない自民党がより確実な法案の成立を目指して新自由クラブ、民社党といった一部の野党と妥協することにより、これらを取り込んでいったのであろうという伯仲期の立法行動の傾向が明らかにされるわけである。

しかし、いずれにせよライシャワーも指摘する通り、⁽³⁾わが国の国会においては概して与野党の関係は良好であるということが各野党の法案賛成率の推移、全会一致率の推移などから可能であろう。その意味ではわが国の立法過程や立法行動のすべてを与野党対立の図式の中で捉えてゆくことには誤りがあるのだということができる。

(1) 堀江湛・荒木義修「日本共産党の路線の確立過程」慶應義塾大学新聞研究年報九号(一九七七年)一一一—一二三頁。

(2) 岩井前掲五六頁。

(3) E・O・ライシャワー、国弘正雄訳『ザ・ジャパニーズ』文芸春秋社(一九七九年)二九四頁。

四 内閣別、時期区分別、委員会別の立法行動

さらに各野党の立法行動の傾向を明らかにするために内閣別、時期区分別、委員会別の各党の態度について分析を進めてみよう。

まず、歴代内閣と野党との関係がいかなるものであるのかを知るために内閣別に内閣提出法案に対する各党の態度をみてみよう(表3)。どの内閣期においても新自由クラブ(三木内閣以降)、民社、公明、社会、共産の順に賛成率が下がっていることに変化はない。佐藤内閣から鈴木内閣に至る各内閣で与野党間の対立が最も低かったのは大平内閣である。大平内閣期には共産党も六四%の法案に賛成しており、全会一致率も六一%に達している。大平内閣は対野党関係はこのように良好であったにもかかわらず、与党内に総裁選をめぐる派閥対立を発足当初から抱えており、最終的には一九八〇年の九一国会で野党提出の内閣不信任案が与党議員の大量欠席によって成立するという事態に追い込まれたことは周知の事実である。⁽¹⁾その結果、大平内閣期は内閣提出法案の成立率も六〇%と著しく低くなっている。ただ、この採決データから見る限り大平内閣は最も与野党間の関係が良好であり、問題の九一国会においても成立した八〇の法案の内五七・五%が全会一致で成立しており、野党による不信任決議案提出の必然性をここから見出すことは難しい。しかし、いずれにせよ史上最も対野党関係が良好であった大平内閣が野党の不信任案に対して与党内部の離反から崩壊したということは皮肉な結果であるといえよう。

一方、その在任中に幾度となく強行採決を行ない、「暴走国会期」と位置づけられ、与野党間が最も対立していたと考えられている佐藤内閣を見ると、民社党の八四・一%を筆頭に共産党を除いて野党の賛成率は思いの他高くなっている。むしろ全野党反対率なども考慮すると田中内閣の方が与野党がより対立しているのである。しかし、

国会における政党の立法行動の計量分析（岩井）

表 3 内閣提出法案に対する各党の内閣別賛成率

内 閣	新自ク	民 社	公 明	社 会	共 産	全会一致	全野党 反 対	N
佐 藤	—%	84.1%	78.6%	69.2%	28.8%	28.0%	12.1%	1032
田 中	—	82.2	64.0	63.1	46.7	43.6	16.4	225
三 木	100.0*	82.8	74.0	73.4	52.6	49.0	14.6	192
福 田	97.3	92.6	84.0	73.4	61.7	59.6	5.3	188
大 平	98.2	92.1	89.6	80.5	64.0	61.0	6.1	164
鈴木**	89.9	80.8	79.8	62.6	50.5	45.5	7.1	99
計	96.1	85.1	77.9	69.9	40.7	42.3	10.2	1900

* 新自由クラブの法案数は15のみ

** 鈴木内閣は94国会まで

表 4 時期区分別各党の内閣提出法案に対する賛成率

政 党	与野党対立期 1965～1974	与野党伯仲期 1974～1980	保守回帰期 1980～
新自ク	—%	97.8*%	89.9%
民 社	83.8	89.0	80.8
公 明	76.0	82.2	79.8
社 会	68.1	75.6	62.6
共 産	32.0	59.2	50.5
N	1257	544	99

* 新自由クラブは1976年以降

田中内閣を底として、以後大平内閣までは各党共に内閣提出法案に対する賛成率は一様に上昇している。特に福田、大平両内閣時代には全会一致率も六〇％内外の高率を示している。そしてこれを反映して全野党が反対した法案はわずか五％余りにすぎず、それ以前の三分の一までに減少し、この時期の国会がいかに与野党関係が良好であったかを示している。

田中内閣から大平内閣に至る時期は周知の通り自民党の長期低落傾向が議席の上にも明確に現われた与野党伯仲期である。特に三木内閣下の一九七六年の第三四回総選挙では二四九議席と単純過半数をも下まわり、追加公認、保守系無所属を加えてやっと過半数を制するという結果になり、一九七四年

の参議院に続いて衆議院でも逆転委員会が現出したのであった。

与野党伯仲期の各党の立法行動がいかなるものであったのかを明らかにするために一九七四年の参院選直前の七国会以前を「与野党対立期」、参院選で自民党が敗北し、逆転委員会が登場した七三国会から一九八〇年の大平首相の不信任案が可決された九一国会までを「与野党伯仲期」、そしてそれ以降を「保守回帰期」という時期区分を行なった上で各野党の内閣提出法案に対する賛成率を比較してみよう(表4)。すでに触れたように各党共与野党対立期に比べ与野党伯仲期の方が法案に対する賛成率は一様に上昇している。そしてその上昇率は共産党を除くと一様に五―七ポイントであり、政党別に大きな差異はない。このことは与野党対立期から伯仲期に入るにあたって、野党側が立法態度を党の方針に従って変えてきたというよりも内閣提出法案数の抑制に見られるような与党側の立法行動の変化が各野党の対応の変化を導き出したことを裏付けているといえよう。

さらに注目すべきは一九八〇年の衆参ダブル選挙以降の保守回帰期における各党の対応である。各党共に内閣提出法案に対する賛成率が低まっているが、与野党対立期から与野党伯仲期への賛成率の変動が共産党を除く野党各党共に同様であったのに対し、伯仲期から保守回帰期への変動の中で公明党が他の野党に比べて異なった動きを示している。公明党を除く各野党は一様に内閣提出法案に対する賛成率を七―九ポイントも下げており、共産党を除いて与野党対立期の水準よりも低くなっているのに対し、公明党の賛成率の低下はわずかに二・四ポイントに止まっており、与野党対立期の水準を上まわっている。すでに触れたが今日では公・民間の差は一ポイントであり、与野党対立期、与野党伯仲期を通じて公明党は法案の賛成率から見ると民社党と社会党の丁度中間に位置していたが、保守回帰期には明らかにその野党色が弱まり、民社党よりに位置しているのである。ここからこの時期を通じて公明党の立法行動が大きく変わる国会対策上の戦術あるいは戦略上の変更があったことが推測されるわけであ

表 5 常任委員会における各党の法案賛成率 (1965-1981)

委員会名	新自タ	民 社	公 明	社 会	共 産	全会一致	全野党反対	N
内 閣	100.0%	88.2%	82.6%	67.4%	36.2%	34.9%	9.5%	304
地方行政	82.9	63.2	64.3	55.6	41.5	38.6	25.7	171
法 務	100.0	93.4	88.3	80.3	56.2	54.0	2.9	137
外 務	100.0	100.0	81.8	81.8	54.5	54.5	0.0	11
大 蔵	92.2	69.6	62.2	56.9	29.8	28.0	24.8	339
文 教	96.1	92.6	83.2	72.6	60.0	56.8	6.3	95
社会労働	98.3	93.2	85.2	81.4	57.4	55.3	5.1	237
農林水産	100.0	98.4	92.4	89.1	51.1	50.5	1.6	184
商 工	97.2	98.1	89.9	90.6	43.4	43.4	1.3	159
運 輸	95.8	83.2	78.9	61.1	24.2	22.1	11.6	95
通 信	94.1	83.7	84.1	77.8	58.7	58.7	11.1	63
建 設	100.0	95.8	83.3	73.3	41.7	40.0	4.2	120
議院運営	100.0	100.0	92.9	100.0	60.7	60.7	0.0	56

る。

次にこのような各党の立法行動が政策分野別にいかに異なっているかを知るために常任委員会別の各党の態度をみてみよう(表5)。わが国の常任委員会制は各委員会が中央省庁に対応する形で構成されており、各委員会における各党の対応を見ても政策分野別の立法行動の相違を一応知ることが可能である。

綿密な政策分野別の分析は新たな問題として後日行なうつもりであるため、ここではそのアウトラインのみについて述べるに止めるが、各野党の賛成率、全会一致率、全野党反対率を比べると委員会別かなりの差異があることがわかる。処理法案数の少ない外務を除くと与野党間の対立が少ないのは法務、文教、社会労働、議院運営といった委員会であり、逆に与野党間の対立が激しいのが地方行政、大蔵、運輸といった委員会になっている。また、商工、建設の両委員会では全会一致率、全野党反対率共に低く、逆に通信委員会では全会一致率、全野党反対率共に高くなっている。前者の分野では野党間に政策をめぐる対立が存在

すると考えることが出来、後者の分野では与野党の利益が一致する政策と対立する政策の二つが明確に存在するところがここからわかるのである。

さらに興味深いのは議院運営委員会である。ここでは国会の運営をめぐり、法案としては国会法の改正などが扱われるが、他の各委員会では賛成率が概して新自く、民社、公明、社会、共産の順で並んでいるのに対し、ここではその序列が異なっているのである。特に社会党は全法案に対する賛成率は七二・七％にすぎず、委員会別でも極めて野党的な賛成率を示しているのに対し、議運に限っては一〇〇％とすべての法案に賛成している。このことは五五年体制と無関係ではないように思われる。議運で取扱う法案は議院や議員の地位、運営などに関することであり、ここで審議される法案はすべて議員立法である。同時に議運の委員ポストは衆院で二〇名以上、参院で一〇名以上の会派にしか割りあてられず、五五年体制下ではこれらは自民党、社会党によって独占されてきた。すなわち当時の国会運営は自民党と社会党のみによって行なわれてきたと言い換えることも出来る。その後の多党化の下にあっても議運ではこの図式が変わりなく続いてきたことがこの数字からうかがわれるわけである。このように院外では「五五年体制」が崩壊する中で、院内で依然として「五五年体制」による国会運営が続いていることに對し、共産、公明といった政党が反発をしていることがいえるのである。いずれにしても議運についてはわが国の立法過程の要であることから、より深い分析を行なうことがこの点からも急務であるということが出来る。

(1) 内田満「大平内閣」白鳥会編『日本の内閣第三巻』新評論（一九八一年）三二一—三三三頁。

(2) 村川一郎『政策決定過程』教育社（一九七八年）一二四頁、土屋前掲八三頁。

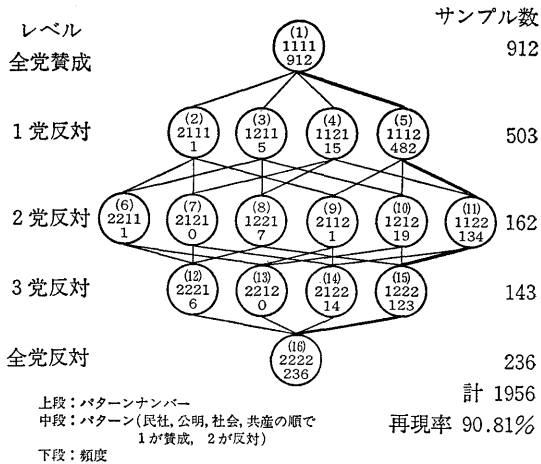
五 立法行動における政党の態度の構造

ところで以上の分析を通じて二三の例外を除いて、時期区分別、委員会別共に法案に対する賛成率が常に新自、民社、公明、社会、共産の順に低くなっていることがわかる。単純に賛成率や反対率をもって野党度を測るとするならば、この順に野党的であるといえるのであるが、この順位は投票行動分析の中で現われる有権者の政党認知のいわゆる「保守—革新」の軸上の順位と等しいのである⁽¹⁾。

そこで国会における立法態度から立法行動をめぐる政党間の構造がいかなるものであるかをPOSA (partial order scalogram analysis) の分析方法を応用して明らかにしてみよう⁽²⁾。POSAは多次元尺度解析法(multi-dimensional scaling analysis)の一として、データの持つ構造の中から一次元的尺度を探し求めようとするものである。ここでは各党の法案に対する賛否のパターンが作り出すデータの構造から一次元的尺度を探ろうとするものであるが、この場合POSAでは分析に用いる態度や反応が相互にガットマン(B. Guttman)の言う「ものさし」を構成し、それが一次元でないようにすることに注意を払わなければならない⁽³⁾。ここでいうものさしは各党にあたるが、すでに述べたように投票行動研究を含めた政党の分析や本研究で示された賛成率の比較から野党間が一次元的なものさしを作る可能性は否定出来ない。しかし、むしろここではガットマンの一次元的なものさしを意識的に無視することによって、法案そのものがいかなる賛否の構造を持っているかということもさることながら、国会における立法行動における政党関係の構造を明らかにしようとするものであり、本来のPOSAの用法とは異なっている。

POSAでは態度のパターン分類が分析の中心をなしているが、ここでは法案に対する態度として賛成、反対、欠席、棄権の四つがあり、各党のこの態度の組合わせがパターンを作り出すことになる。この場合、POSAでは

図 4 野党の法案に対する態度のパターンの関係
(民社、公明、社会、共産の4党の場合、1965-1981)

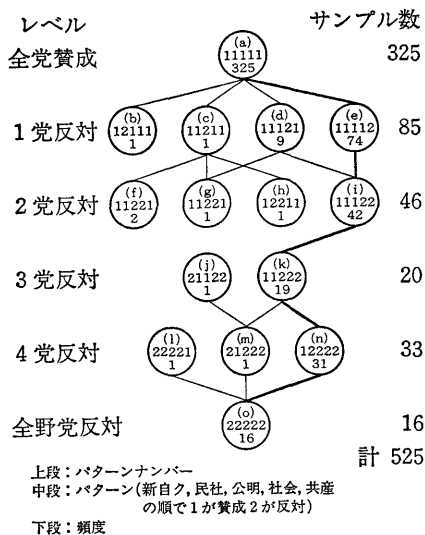


パターンの次元数が少ない方が望ましいとされる。そこでここでは各党の賛成と反対のみが明らかにされている法案のみを抽出し、パターンを単純化することにした。

まずはじめに一九七六年結成の新自由クラブを除く四野党について全法案を対象にPOSAによるパターン分類を行ってみた(図4)。二二二という全野党賛成から2223という全野党反対に至るまで一六のパターンが存在するわけであるが、このいずれかにあてはまる法案は一、九五六あり、全法案の九〇・八%である。これがPOSAという再現率となるわけであるが、九〇%を越えていることから再現率は高いといえる。⁽⁴⁾

そこでこのパターンの内容について見てみよう。線で結ばれているパターンは一次元のスケールを作り出すルートである。このルートの中で(1)―(5)―(11)―(15)―(16)というパターンを結ぶものが主たるルートであることは明らかである。ここには一、八八七の法案が存在し、分類上の九六・五%がこのルート上のパターンにあてはまる。すなわちこのルート以外のルートはほとんど無視しても良いということになる。その内容を見ると一党反対のレベルでは共産党が反対し、以降反対政党数が増加するたびに社会、公明、民社の順に反対に加わっていることがわかる。これに対し、その他のパターンは比較にならないほど頻度が少なくなっており、これらのパターン以外のはむしろ

図 5 野党の法案に対する態度のパターンの関係
(新自クを加えた場合、1976-1981, 有効なパターンのみ)

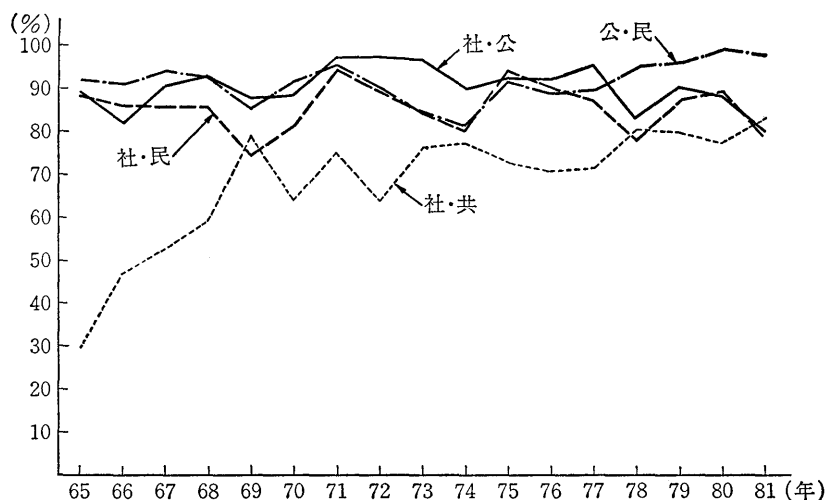


再現率 97.40%

次に同様の分析を新自由クラブを加えて一九七六年の七八国会以降について行なってみるとその傾向はより明らかとなる(図5)。ここでは理論的に三二のパターンが存在するが、この期間の五三九の法案を分類すると五二五があてはまり、再現率は九七・四%と著しく高くなる。加えてそのパターンは(a)から(o)に至る一五しか存在せず、その内(a)―(e)―(i)―(k)―(n)―(o)というルート上に五〇七の法案が存在し、それは一五パターン上の法案の九六・六%を占めている。五三九の全法案に対しても九四・一%がこのルート上にあるわけで、その一次元性は著しく高い。さらに二党反対から

例外であるということがわかる。このことは一方でわが国の国会における法案がいわゆる保守―革新のルート上にあって存在しているということもいえるが、他方では国会における立法行動では野党の中に民社党から共産党に至る明らかな序列が存在し、それはいわば「野党度」とか「革新度」とも呼ぶべき一次元性を保っているということも出来よう。すなわちわが国の立法行動における政党の態度の構造は一次元的であり、それは選挙に際しての有権者の政党に対する認知と対応することが出来るのである。その意味ではわが国の立法行動を分析する上でも投票行動研究で用いられる保守―革新のイデオロギー軸は十分に有効な尺度であるということが出来るのである。

図 6 主要野党間の態度一致率の推移



三党反対へのルートは(e)―(i)の組合わせしかなく、他のパターン同志を結ぶ組合わせは皆無である。このことはこのルートの一次元性の高さを表わすと同時に社・共グループと公・民・クというグループに野党の態度が分極していることを示している。この期間には新自由クラブは欠席や棄権といった態度を示しておらず、民社から共産に至る四党のパターンの場合の(5)から(10)や(9)に至るルートは新自由クラブ登場以前のことになる。そこでは社・民と公・共がそれぞれに共同歩調を取った法案がみられたりしているが、新自由クラブ登場後はこのようなパターンは見られないのである。このことから近年の野党間の構造はそのイデオロギー軸上の一次元性を強めながら、野党内部においては立法態度の分極化が進行していることがわかる。

このような立法行動における政党の態度の構造をより明らかにするために主要な野党間の態度の一致率の推移をみてみよう(図6)。ここに示される一致

率は採決にあたつて同じ態度を示したものについて計算したものであり、同じ賛成や同じ棄権であっても政党によって持つ意味が全く異なることもあり、厳密な意味での態度一致率はこれより低いことに留意しなければならない。しかし、結果的にせよ態度が一致したということは両党間の意見がより近いことを示しているし、院内共闘の可能性が十分あることを物語っているといえよう。

これを見ると一九七〇年代前半までは社会党と公明党の態度の一致率が他よりも高くなつており、社・共間の一致率はそれほど高くはない。ところが七〇年代後半の与野党伯仲の時代になるとその傾向にも変化が現われてくる。まず目につくのは一貫した公・民間、社・共間の態度一致率の増加と社・民間、社・公間の一般的な態度一致率の低下である。一九八一年の場合、公・民間の一致率は九一・一％であるのに対し、社・公間は八一・一％と社・共間の八三・三％を下まわつており、逆転していることがわかる。

時期区分別の政党間の態度一致率を比較してみると与野党対立期にあつては社・公間は九一・一％であるのに対し、社・共間は六一・五％にすぎない(表6)。また、社・民間は八五・三％であるのに対し公・民間は九〇・四％となつており、もし院内で共闘を組むならば社・公・民が公明党をピボタル・パーティー(pivotai party)として組むことが最も有効であるということがわかる。この様相は新自由クラブが加わつた与野党伯仲期にも変化はない。ただ、自民党に対する態度の一致率が一様に上つたため、民社党や新自由クラブの場合はむしろ社会党との共闘より自民党と歩調を合わせる方が合いやすいということにもなつてきている。それは裏がえせば政府・与党がこの二党に妥協する立法行動を取つたのだということも意味する。事実福田内閣下の八〇国会では予算を内閣が修正し、この両党の賛成を取りつけ、可決成立させているのである。他方、社・共間はその一致率は以前に比べて大幅に高まっているもの自・社間よりも依然として低い水準にあることは興味深い事実である。

表 6 時期区分別各党間の態度一致率 (%)

(1) 与野党対立期

政 党		共 産	社 会	公 明	民 社	新自ク
自 民	民	35.0	70.6	77.6	85.1	—
新 自	ク	—	—	—	—	—
民 社	社	49.2	85.3	90.4		
公 明	明	55.5	91.1			
社 会	会	61.5				

(2) 与野党伯仲期

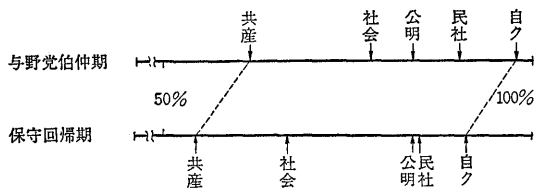
政 党		共 産	社 会	公 明	民 社	新自ク
自 民	民	61.8	78.2	83.8	90.2	98.1
新 自	ク	66.4	80.2	88.9	93.9	
民 社	社	70.5	88.0	93.5		
公 明	明	75.2	90.7			
社 会	会	77.8				

(3) 保守回帰期

政 党		共 産	社 会	公 明	民 社	新自ク
自 民	民	54.5	66.9	83.5	84.3	90.9
新 自	ク	62.0	76.0	90.9	91.7	
民 社	社	65.3	79.3	97.5		
公 明	明	66.1	80.2			
社 会	会	83.5				

ところが保守回帰期になると公明党をビボタル・パートナーとしての野党共闘の可能性に大きな変化が生じてくる。ここでは公・民間の一致率は九七・五％とほぼ完全な態度の一致を見ている。これに対し社・民間は八〇・二％と以前よりも一〇ポイント近くも低下している。反面、社・民間は八三・五％と最も近い関係となっており、社会党の自民党との一致率を大幅に上まわることになる。ここで興味深いのがこのような変動が野党一次元上の軸上での新自由クラブから共産

図 7 対自民党態度一致率の変化から見た野党内部の分極化



党までの距離差をほとんど生じることなく起っていることである。与野党対立という図式の中で対自民党の態度一致率を見ると与野党伯仲期には最も自民党に近い新自由クラブの一致率は九八・一％であり、最も自民党に遠い共産党の一致率は六一・八％でその差は三六・三ポイントである。保守回帰期にはすべての野党が自民党との一致率を下げていているものの新自由クラブから共産党までの距離そのものは三六・四ポイントと全く変化がないのである。すなわち与野党伯仲期から保守回帰期への変化は、新自由クラブから共産党という野党全体としての態度の距離は

変化させないまま、社会党と公明党の間を分界線として野党が革新と中道とに分極化したということを意味しているわけである(図7)。そしてこのような状況を作り出した大きな要因として公明党の立法行動の変化が考えられると言えよう。

一九七〇年代後半の与野党伯仲期に議論された連合政権問題は選挙を通じて共闘という形で具体化して行ったが、それは最終的に全野党共闘にあくまで固執する社会党と共産党を含まない中道連合を主張する民社・公明のグループに分極化することとなった。このような事情は国会の立法行動における態度の一致率の上にも端的に現われていることがここからはっきりするわけである。連合や共闘の問題についてはこれまで投票行動研究の中で有権者側の態度の分析が行なわれてきたが、実際の選ばれる側の政党がどの程度近い関係にあるのかは抽象的にしか表現されて来なかったといえる。この点についてここに示された立法行動における政党間の意見一致の度合から具体的、実証的にその関係が明らかにされるわけである。

- (1) たとえば投票行動分析において数量化理論第Ⅱ類によって析出される支持政党を外的基準とした場合の第一次元は通常保守―革新の軸と呼ばれる場合が多く、そこでのサンプル・スコアの平均値は保守から革新に向って自民、新自由クラブ、民社、社会、共産の順になっている。
- (2) NHK放送世論調査所編『総選挙の分析』（一九七二年）二二八―二三三頁など参照。
- (3) POSAについては林知己夫・鮑戸弘編『多次元尺度解析法』サイエンス社（一九七六年）一九七―二四四頁参照。
- (4) 林・鮑戸編前掲二〇二―二〇三頁。
- (5) 林・鮑戸編前掲二四四頁。
- (6) 岩井前掲六〇頁。

六 結 語

以上のような分析から明らかになったことはまず、わが国では与野党間の対立は今日では一般に言われるほど厳しいものではなく、立法過程を分析するにあたって、すべてを与野党対立の図式の中で捉えようとすることには問題があるということであろう。特に与野党間の距離そのものは、各党内閣提出法案に対する賛成率の推移から見る限り、与野党伯仲の産物であると断言することにはやや問題があらう。

第二にはわが国の立法行動における政党の態度の構造には高い一次元性が存在し、それは一般に言われる保守―革新のイデオロギー軸に一致する点である。同時にそれが投票行動分析を通じて得られる有権者の政党認知のイデオロギー軸上の順位と一致することはこの軸から見ると、有権者の認知と政党の立法行動の間に決定的な差が生じているとは言えないのである。その意味では立法行動を今後分析して行く上でこのイデオロギー軸が有効であることを示していると言えよう。

さらにわが国の立法行動の上ではとりわけ共産党の行動に注意しなければならないということである。すなわち六〇年代における共産党の反体制的立法態度は全会一致や野党間関係を分析する上で留意しなければならないこと

であり、本研究中では触れなかったが、同党に数多く見られる欠席や棄権が何を意味するのかをさらに分析する必要があろう。

本研究では法案についての各党の態度を計量的に分析することによって、わが国の立法行動における政党の実態を明らかにしようとしたわけである。しかし、本研究では立法行動の経年変化をはじめとして、わが国の政党の立法行動のアウトラインを明らかにしたにすぎない。本文中でも触れた通り、政策分析をはじめとして法案のウェイトづけなど立法の中身の問題についての分析が今後の課題であることはいうまでもない。同時に政党の活動方針や内部状況、権力関係などが立法行動に少なからぬ影響を与えていることは明らかであり、これらの点にも考慮をして今後の分析を進めて行く必要がある。

特に一九八〇年のダブル選挙以降の保守回帰期における立法行動は現在進行形の問題であり、果して本研究に示した通りに立法行動が行なわれているのかどうかという問題点もある。しかし、いずれにせよわが国における立法行動研究は未だその出発点にあり、分析すべき課題も数多く残されており、今後はこれを出発点としてより多面的で詳細な分析が要することはいうまでもない。

付記 本研究のデータの収集と作製はハーバード大学国際問題センター(The Center for International Affairs, Harvard University)研究員マイク・M・モチズキ(Mike M. Mochizuki)氏と共同で行なった。

本稿執筆にあたっては参議院議事部議案課長谷川光司氏、同委員部議院運営課長補佐島原勉氏の両氏に数多くの示唆を得た。また、立法行動全般の問題について東京大学東洋文化研究所助教授猪口孝氏からも数多くの示唆を得た。記して感謝の意を表わしたい。