

2007年「衆参ねじれ」 発生前後の国会比較

The Comparison of the Diet in 2000-2007
and the Divided Diet in 2008

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

Junsuke Matsuura

Doctoral Program, Graduate School of Media and Governance, Keio University

本稿は、2007年の「衆参ねじれ」の発生が、立法過程にどのような変化をもたらしたのかということ、特に両議院関係の観点から明らかにしようとするものである。具体的には、衆議院と参議院の本会議における法案議決の「順序」に着目して、参議院がどれほど衆議院に対して協動的、あるいは、敵対的な議事運営を行っているのか測定し、ねじれ前の国会（2000年—2007年）との比較を試みた。その結果、ねじれ前とねじれ後の間には、法案審議の結果だけでなく、その過程にもいくつかの注目すべき差異があることが明らかとなった。

The purpose of this study is to clarify the differences of the legislative process between the Diet in 2000-2007 and the divided Diet in 2008. It intends to measure the autonomy of the legislative management of the House of Councilors through the "Order" of the bill resolution in the plenary session of the House of Representatives and the House of Councilors. According to the analysis, it suggests that some remarkable changes have occurred not only in the outcome but also in the process of deliberation of bills in the Diet after the Upper House election in 2007.

Keywords: 衆参ねじれ、両議院関係、参議院、議事運営権、法案議決順序

1 2007年「衆参ねじれ」の発生とその特徴

2007年7月に実施された第21回参議院選挙において、自民党は歴史的な大敗を喫し、ともに連立政権を構成する公明党と合わせても参議院の過半数を大きく下回った一方で、民主党は躍進を遂げ、他の野党と合わせてその過半数を占めるに至った¹。ここに、衆議院の多数派と参議院の多数派が異なる、いわゆる「衆参ねじれ」が生じた²。言うまでもなく、「衆

参ねじれ」となったのは、これが初めてというわけではなく、1955年の保守合同による自民党の結党以前はそれが常態であったし、自民党政権下においても何度かの経験がある³。

しかしながら、今回の「衆参ねじれ」は、以下の2つの点において、それ以前のねじれとは決定的に異なるものと言える。第1に、野党である民主党が参議院において、与党・自民党の議席数を大きく上

回り、比較第一党となったことである。それ以前の「衆参ねじれ」においては、自民党は参議院の過半数を失ったとは言え、依然、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。それが今回、野党が初めてその地位を獲得したのである。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手中に収め、参議院における法案の「生殺与奪の権」を握った。第2は、一方の衆議院においては、2005年9月の総選挙において大勝した与党が、その3分の2以上の議席を占めていることである。日本国憲法は、第59条において「法律案は、この憲法に特別の定のある場合を除いては、両議院で可決したとき法律となる」と定め、衆議院と参議院の意思の一致が法案成立の原則としているが、この与党の議席数は、仮に参議院によって衆議院の可決した法案が否決されたとしても、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(憲法第59条第2項)。

このような例外的とも言える「衆参ねじれ」のもと、日本の政治は混迷の度を深めている。参議院選挙直後には続投を表明していた安倍晋三首相であったが、ほどなくして辞任に追い込まれ、その後を受けた福田康夫首相も参議院によって、「重要法案」を否決されたり、国会同意人事を不同意にされたりするなど⁴、厳しい政権運営を強いられ、2008年9月、ついに辞任を余儀なくされた。続く麻生太郎首相の迷走も、ひとえに個人の資質の問題というよりは、この「衆参ねじれ」によるところが大きい。ここに至って、誰の目にも参議院の強い拒否権(veto)が明らかとなったのである⁵。

本稿は、2007年の「衆参ねじれ」の発生によって、立法過程にいかなる変化が生じたのか、両議院関係の観点から考察を試みる。「衆参ねじれ」については、その2007年7月の発生以降、世間の関心も高まる中で、数多くの研究が発表されてきた。しかしながら、それら先行研究は、「衆参ねじれ」にどう対処すべきか⁶、あるいは、憲法学的観点から両議院関係はどうあるべきかといった規範論が大半であり⁷、一方、「衆参ねじれ」のもとにおいて、実際にどのような国会運営が行われているかといった実

態論については、いまだ十分な研究の蓄積があるとは言えない⁸。

たしかに、その短期間の、しかも、流動的な国会の分析から一体、どれほどの知見が得られるのかという疑問もあり得る。しかしながら、特定のイメージに基づいて語られることの多い「衆参ねじれ」について、その実態と向き合おうとする試みこそ、今後の日本政治の行方を展望するうえにおいても、また一方で、ねじれが発生する以前における両議院関係の特徴を浮き彫りにするうえにおいても、きわめて重要なことであると考えられる。

2 問題の所在

2007年に「衆参ねじれ」が発生したことにより、立法過程にどのような変化が生じたのか確認するには、それ以前、すなわち、与党が衆参両院において過半数を占めていた時期との比較が不可欠である。1998年の参議院選挙において、参議院の過半数を失った自民党は、1999年1月に自由党、加えて、同年10月に公明党と連立を組むことによって、その過半数を確保することに成功した⁹。したがって、1999年10月の自自公連立政権の発足から、2007年7月の参議院選挙において与党が過半数割れするまでの国会が「ねじれ前国会」として、本稿の分析対象となる¹⁰。

表1は、そうした両時期の通常国会における内閣提出法案の提出動向や各議院における審議結果をまとめたものである。この表から、両時期を比較すると、次の4つの大きな特徴を確認することができる。

第1は、法案成立率の大幅な低下である。ねじれ前には概ね9割もの法案が成立していたのに対して、ねじれ後になると、それが75.0%まで急落している。第2は、国会に提出される法案そのものの減少である。ねじれ前には、90件から120件もの法案が提出されていたにもかかわらず、ねじれ後になると、80件に激減し、実に2割近くも数を減らしている。第3は、参議院先議法案の減少である。ねじれ前には、約2割の法案が参議院先議とされていたが、ねじれ後になると、それがほとんど見られなくなっている。最後に、第4としては、参議院にお

表1 「ねじれ前国会」と「ねじれ後国会」における閣法審議概要

通常国会		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)	97(91.5)	0	5	0	9	0	7	0	0
	2001	99(1)	20(20.2)	93(93.0)	7	11	0	0	0	2	0	0
	2002	104(2)	22(21.2)	89(84.0)	13	4	0	0	4	1	0	0
	2003	121(5)	22(18.2)	122(96.8)	3	16	0	0	1	2	0	0
	2004	127(0)	26(20.5)	120(94.5)	7	6	0	0	0	0	0	0
	2005	89(2)	15(16.9)	76(83.5)	0	13	0	7	0	0	6	2
	2006	91(3)	18(19.8)	84(89.4)	10	1	0	0	0	1	0	0
	2007	97(2)	16(16.5)	90(90.9)	9	2	0	0	0	2	0	0
ねじれ後	2008	80(4)	4(5.0)	63(75.0)	19	13	0	0	0	0	1	2

注1：提出欄に記載している継続とは、それ以前の国会からの継続法案のことを指し、法案の成立数（成立率）や両議院における審議結果には、その継続法案も含まれている。

注2：修正については、法律施行日の変更など必要最小限に行われる「形式修正」とそれ以外の「実質修正」との区別をしていない。

出典：参議院事務局『参議院審議概要』（第147回国会～第169回国会）、及び参議院議事部議案課「議案審議表」（同左）をもとに著者作成。

ける法案の否決や修正、継続などの件数には大きな差異が見られないことである。意外なことであるかもしれないが、ねじれ後の野党が過半数を占める参議院において、修正された法案は1件もなく、否決された法案、及び、審議未了で廃案とされた法案もそれぞれ1件と2件を数えるのみである¹¹。

以上の特徴は、各会期を単位とする集計データに基づく分析の限界と同時に、国会研究の難しさもまた痛感させるものである。すなわち、提出法案数の減少は、政府・与党が参議院の多数を占める野党の同意を得る見込みのない法案については、そもそも提出を見送り、その同意が得られると判断される法案や、政府・与党として衆議院の再議決権を行使しても成立させる必要のある法案などに提出法案を絞り込んでいることを示唆している。また、参議院における審議結果とは対照的に、ねじれ後の国会において、衆議院で継続や修正となる法案が大きく増加しているということは、参議院の「意向」があらかじめ考慮され、参議院でも賛成を得られるように、参議院審議の前段階において何らかの調整が図られていることを物語っている¹²。

これらは、いずれも参議院のいわゆる「非決定」(non-decision) 権力に他ならず¹³、それはほとんど

の場合、観察可能な現象として顕在化することはない。にもかかわらず、先行研究においては、単に会期ごとの集計データにおける法案の成立や修正、継続などの多寡に基づいて国会の機能やその影響力を分析しようとするものが多く、それらは往々にして、国会の影響力を過大に評価するか、あるいは逆に、過小に評価することになっている¹⁴。たとえば、内閣提出法案に対する国会の否決や修正などが少なければ、それをもって国会は十分に機能していないと結論されることになる。また同様に、参議院の影響力についても、参議院において修正や継続となった法案の多寡を基準に判断されることになる¹⁵。こうした観点から、今回の「衆参ねじれ」前後の両議院関係を考えると、参議院における否決や修正に大きな変化がないことは、その立法過程における影響力にも変化がないことと同義になる。むしろ、衆議院における修正や継続の増加からは、衆議院の影響力の方が高まっているという結論が導かれる。

しかしながら、こうした議論が果たして「衆参ねじれ」発生後の現実を説得的に説明しているかということについて、大きな疑問が残ることは直感的にも明らかである。「衆参ねじれ」のもとにおける両議院関係、とりわけ、参議院の影響力を分析するう

えで重要なことは、参議院が法案を「通したか否か」、あるいは、どれほど「修正したか」という集計データ上の審議結果ではなく、それを「どのように通してきたか」という審議過程を観察することにある¹⁶。

したがって、本稿においては、各国会を単位とする集計分析にとどまることなく、各国会における一つひとつの個別法案まで分析の対象を拡げ、それらの審議過程について量的な分析を行う。近年の国会研究においては、米国における議会研究の影響も受けて、各法案を単位とする個別データを分析することが標準的になりつつあるとは言え¹⁷、増山（2003）が指摘するように、国会を通過して法律として成就した成立法案については、修正されたり否決されたりした法案と比べて、それが「論争的」でないという理由で、分析対象から除外されることが少なくない¹⁸。しかしながら、「衆参ねじれ」のもとでさえ、内閣提出法案の4分の3は成立しているのであり、こうした大きな比重を占める成立法案も分析に含めることなくしては、本稿の目的は到底達成され得ないことになるのである。

3 分析枠組み

3.1 仮説の導出

「衆参ねじれ」前後の両議院関係の比較には、単に法案が成立したのか否かといった「結果」ではなく、法案が衆議院と参議院を通過して、法案から法律となっていく「過程」に着目することが必要となるが、この法案の成立過程に決定的な影響を与えるのが、近年、精力的に研究が進められている議事運営権（legislative agenda power）である¹⁹。どの法案を、いつ、どのように成立させるかという議事運営権は、まさに法案の「生殺与奪の権」と言え、先に指摘した「非決定」権力も、結局のところ、この議事運営の問題に帰着する。議事運営権の所在については、先行研究において、さまざまに議論されてきたが²⁰、いずれにしても、ねじれ発生後の国会において、内閣提出法案の提出件数自体が大きく減少したこと、さらに、衆議院審議の段階において、修正や継続となる法案が急激に増加したことは、参議

院選挙における与野党逆転によって、野党が与党に替わって参議院における議事運営の主導権を握ったことを雄弁に物語っている。

ここでは、本稿のはじめにおいて確認した今回の「衆参ねじれ」の特徴を踏まえ、そのもとにおいて、与野党がどのような戦略的行動をとることが予想されるのか整理し、本稿の仮説を導出する。まず、政府・与党は、上述したように、あらかじめ国会に提出する法案の絞り込みを行う。これによって、与野党間で合意に至る見込みのない法案のうち、与党にとって政治的にさほど重要な意味を持たないものについては提出が見送られ、与野党間で合意に至る見込みのある法案と、その見込みのない法案の中でも、与党にとっては衆議院の再議決権を行使してでも成立させる必要のある法案が国会過程にのぼることになる。

これに対して、参議院の議事運営権を握る野党は、前者については、スムーズに参議院を通過させる一方で、後者については、参議院において徹底した抵抗を加え、その成立を阻止しようと試みる。具体的には、衆議院から送付されてきた法案をただちに否決するのではなく、できるかぎりその審議を引き延ばそうとする。なぜなら、参議院における法案の否決は、憲法第59条第2項に基づく衆議院による法案の再議決、つまり、法案の成立を許すことになるからである。一方、政府・与党は、衆議院での再議決によって成立を図ろうとする法案については、そうした野党の引き延ばし戦略も考慮に入れ、はやめに国会へ提出し、衆議院で可決（参議院へ送付）することを目指すものと考えられる。

以上の考察から、今回の「衆参ねじれ」のもとにおいて、野党の支配する参議院は、絶えず政府・与党に敵対的であるのではなく、与野党の利害が対立する法案の中でも特殊な案件に対して、審議の引き延ばしという手段で抵抗するという仮説を導くことが可能である。この仮説に対しては、「衆参ねじれ」を「動かない国会」と悲観する立場を代表するものとして²¹、参議院は常に政府・与党に敵対して法案を通そうとはしないという対抗仮説を提示することができる。

3.2 分析手法

上記の仮説を検証するにあたり、本稿では、法案を「いつ議決したか」という側面から両議院の議事運営を観察する²²。ある法案を会期のどの時点で議決するかということは、与野党による熾烈な「日程闘争」が繰り返される国会においては、議事運営の最も肝要なところであり²³、与党は、本会議における法案可決という「ゴール」を想定したうえで、その審議開始の時期を見定め、いつどのように委員会を通過させ本会議に上程するかといった議事スケジュールを組んでいると考えられる。こうした法案議決の「順序」は、衆議院と参議院において、それぞれ設定されるため、両議院関係を観察する際、きわめて有効な分析指標となり得る。具体的には、衆議院と参議院がいかなる「順序」で法案を議決しているのか、そして、両議院によってその「順序」に違いがあるのか分析する²⁴。

両議院における法案議決の「順序」を分析するにあたっては、次のような操作化を行うことが必要となる。まず、ある会期内において、衆議院が本会議において可決した法案の順序、すなわち、これは法案が衆議院から参議院に送付される順序と等しいから、参議院側の視点から言えば、法案の「入順」と定義できる。また、参議院が本会議において議決した法案の順序、すなわち、これは法案が参議院から出た順序という意味で、「出順」と定義される。この「入順」と「出順」の比較には、単純に両者の一致数、もしくは、不一致数を求めるという方法が考えられるが、後者の扱いには特に注意が必要となる。と言うのも、一致と裏表のものとして不一致をひと括りにとらえた場合、その程度が捨象されることになるからである。たとえば、参議院が1番目に入ってきた法案を2番目に出している場合と、5番目に出している場合とでは、たしかに両方とも不一致であることに違いはないが、前者と後者では、その意味合いが大きく異なる。

したがって、「入順」と「出順」の一致数や不一致数を集計的に求めるのではなく、両者がどれほどズレているのかという程度を把握することが、きわめて重要となってくる。そこで、「入順」と「出順」

のズレを乖離値 (D) として求める。「入順」を X_i 、「出順」を Y_i とおくと、衆議院から送られてきた法案を参議院が全て順序通りに議決したときは、 $X_i = Y_i$ となる。実際の「出順」がどれほど、そこからズレているかを知るには、両者の差の絶対値を求めればよいから、各国会における乖離値は、以下の式によって算出される。

$$D = \frac{\sum_{i=1}^n |X_i - Y_i|}{n - 1}$$

この乖離値は、「入順」と「出順」が何回分ズレているかを具体的に示すものであり、この値から、参議院が衆議院に対して、どのような立法態度をとっているのか推論することが可能となる。仮に、ズレが小さいならば、これは、参議院が衆議院から送付されてくる法案をその順序通りに議決していることを意味しており、この場合、参議院は衆議院と協調関係にあると考えることができる。

一方、ズレが大きいならば、これは、参議院が衆議院から送付されてくる法案を前倒して議決、もしくは、先延ばして議決していることを意味している。前倒しの議決とは、たとえば、衆議院から3件の法案が別々の日に送られてきたとき（「入順」は3件ごとに異なる）、参議院がそれらを一括して同日に議決しているような場合を指す（「出順」は3件とも同順となる）。逆に、先延ばしの議決とは、たとえば、衆議院から3件の法案が同日に送られてきたとき（「入順」は3件とも同順となる）、参議院がそれらを同日に議決せず、一件ずつ別々の日に議決しているような場合を指す（「出順」は3件ごとに異なる）。

したがって、ズレの原因が前者にあるならば、参議院は効率的な立法に積極的であるという意味で、衆議院と協調関係にあるが、その原因が後者にあるならば、参議院はそれに消極的であるという意味で、衆議院と敵対関係にあると考えることができる。この2つを峻別するには、それぞれの法案の「入順」と「出順」の差 ($X_i - Y_i$) を求めればよい。これ

がプラスの値をとるならば、両議院が協調関係にあることを、反対に、マイナスの値をとるならば、敵対関係にあることをそれぞれ意味するのである。以上をまとめるならば、衆議院に対する参議院の立法態度は、「入順」と「出順」の乖離値の大きさと両者の差の組み合わせによって明確に区別されるということになる。

最後に、こうした議事運営の分析において、より意識的でなければならないのは、立法過程における「時間」の重要性である²⁵。増山（2003）は、立法過程における時間的次元を想定して、個々の法案を「立法時間」という共通の尺度から捉え、会期という制度的制約が立法過程に及ぼす影響について考察している。すなわち、法案の成立が時間の経緯にどのように依存するかということを、医学などの分野において応用されている「生存分析」という計量的手法を導入することによって分析し、立法における「1日」の重みは均一でなく、時間の経過とともに重みを増していること、つまり、法案個々の成立率は、時間とともに上昇するということを明らかにしている²⁶。

本稿においても、単に各会期における「入順」と「出順」のズレを集計的に求めるだけでなく、会期の経過とともに、それにどのような変化が見られるのか確認する。そもそも、法案議決の「順序」とは、こうした「時間」の概念を内包した分析指標であり、「入順」を1番目から、2番目、3番目と順に辿りながら、「出順」の変化を探ることは、会期における「時間」の経過とともに、両議院の法案議決の「順序」がどのように変化しているのか確認することと同義である。

ここでは、予算審議の日程を考慮に入れ、通常国会を上期（開会日～3月）、中期（4月）、下期（5月～閉会日）の3期に分け、それぞれの時期ごとに乖離値を測定する。上期の乖離値とは国会の開会日から3月末日までの間に、中期の乖離値とは4月中に、下期の乖離値とは5月初日から国会の閉会日までの間にそれぞれ参議院へ送付された法案について、衆議院の議決順序と参議院の議決順序との間にどれほどの差異があるかを示すものである。

こうした時期区分を行うことにより、「時間」が進むにつれて、ズレが大きくなっているのか、それとも小さくなっているのか、あるいは、それとは無関係に変化しているのか明らかにすることができる。

4 「ねじれ前国会」と「ねじれ後国会」における法案議決の「順序」

4.1 データの作成

データを作成するにあたっては、特に以下の3点に留意した。第1点は、各国会の分析に、新規提出法案だけでなく、それ以前の国会からの継続法案も含めていることである。これは、継続法案が新規提出法案と区別され、別の日程で管理されているわけではなく、あくまでも同次元において処理されていると考えるからである。その証拠に、会期の冒頭や会期末などに継続法案のみが一括して処理されるようなことは、少なくとも本稿で対象とする国会においては皆無であった。

第2点は、1点目と関連することではあるが、本分析においては、各国会において「論争的」であった法案、いわゆる「重要法案」とそれ以外の「一般法案」を意識的に無差別としていることである²⁷。これも、それらが相互に議事日程に影響を与えていると考えるからに他ならない。たとえば、政府・与党が「重要法案」の確実な成立を期すべく、そのための十分な日程を確保するために、「一般法案」をその審議前に成立させたり、あるいは逆に、その決着後に成立させたりすることは、われわれのしばしば目撃するところである。

したがって、法案議決の「順序」とは、会期という時間的制約のもとにおいて、「重要法案」と「一般法案」のせめぎ合いの中で決定され则认为なければならない。「論争的」であった「重要法案」のみに注目した分析の限界は、まさにこのことを全く考慮していない点にあり、それ故に事例分析としては意義のあるものであるとしても、国会全体の特徴を論じようとする研究としては不十分なものと言わねばならないのである。

第3点は、きわめて取り扱いの難しい問題である

が、参議院の議決を経て、法律として成立した法案以外も本分析に組み込んでいることである。言うまでもなく、参議院に送られた法案が全て成立するとは限らず、本稿において対象となる国会にも、参議院が否決した法案、衆議院によって否決したものと見なされた（みなし否決）法案、参議院において審議未了・廃案となった法案、そして、継続審議となった法案が存在する。表1からもわかるように、そうした法案は決して多いとは言えず、2002年通常国会の継続4件、2003年通常国会の継続1件、2005年通常国会の否決6件（郵政民営化関連法案）、未了2件、2008年通常国会の否決1件、みなし否決5件、未了2件を数えるのみであるが²⁸、それらが他の成立法案の議決順序に与える影響を無視することはできない。

したがって、参議院を通過、成立しなかった法案も、「入順」と「出順」の分析枠組みに組み込むための特別な操作が必要となる。まず、参議院において否決された法案に関しては、参議院が否決という「意思」を下した日をもって、「出順」の中に位置付けた。一方で、みなし否決の場合は、そうした参議院の明確な「意思」がないために、扱いが難しいが、参議院が否決したと衆議院が見なした日をもって、「出順」の中に位置付けた。また、参議院において未了となった法案については、参議院がその議決を後回しにしたという意味で、あえて、「出順」の最

後に置いた。

4.2 データ分析

以上の点に留意し、作成したデータが、表2に報告されている。まず、各国会の分析法案数とは、この「入順」と「出順」の枠組みによって実際に分析することのできた法案数を示している。本分析においては、衆議院を通過して参議院に送付された法案については、その全てを対象とすることができるが、衆議院において継続、あるいは、未了・廃案となった法案と、参議院において先議された法案は、そこから除外されることになる。しかしながら、その全法案に占める割合は、概ね7割を超えており、両議院関係の特徴を把握するのに不十分とは言えないであろう。

また、「入順」と「出順」のズレの程度を示す乖離値は、参議院が衆議院から送られてくる法案を全てその順序通りに議決している場合は0となるので、その値が0に近ければ近いほどズレが小さいことを、0から遠ければ遠いほど大きいことをそれぞれ意味している。

それでは、ここから「ねじれ前国会」と「ねじれ後国会」との比較を通じて、先に提示した仮説の検証を行う。まず、各国会の集計的な乖離値を見ると、ねじれ後のそれ（7.25）は、ねじれ前の平均（5.59）に比べて高くなっていることが確認される。また、

表2 「ねじれ前国会」と「ねじれ後国会」の乖離値比較

通常国会		分析法案数(率)	乖離値	上期	中期	下期	X-Y
ねじれ前	2000	69(65.1)	5.68	4.73	6.27	8.10	0.58
	2001	73(73.0)	5.51	5.60	5.45	5.79	0.94
	2002	70(67.3)	5.87	3.18	8.53	4.33	0.93
	2003	99(78.6)	7.63	4.96	5.57	10.02	0.48
	2004	94(74.0)	8.09	7.72	7.65	9.39	1.15
	2005	69(75.8)	3.66	5.05	3.11	3.15	0.39
	2006	66(70.2)	3.69	3.36	4.29	4.06	0.58
	2007	75(75.8)	4.59	2.58	5.92	5.95	0.03
	平均	—	5.59	4.65	5.85	6.35	0.64
ねじれ後	2008	61(72.6)	7.25	10.50	7.97	3.15	-0.02

注：括弧内は、各国会に提出された全内閣提出法案（継続法案も含む）のうち、本分析の対象となった法案の割合を指す。

出典：著者作成。

「入順」と「出順」の差に関しても、ねじれ前とねじれ後では、プラスとマイナスという全く対照的な値をとっていることがわかる。これらのことは、ねじれ後における乖離値の増大が、参議院による法案審議の引延ばしによって生じたものであることを意味し、野党が参議院の過半数を占めたことで、参議院が政府・与党による立法に敵対的な態度をとるようになったことを示している。

ただし、ねじれ後の参議院が常に敵対的であったかという点、データは全く逆の事実を報告している。すなわち、会期の時期別に乖離値を見ると、上期から下期にかけて、乖離値が高まる傾向にあるねじれ前とは対照的に、ねじれ後においては、上期の乖離値が最も大きく、それ以降は明らかな減少傾向を示している。この上期における乖離値の大きさは、政府・与党が衆議院の再議決権を行使して成立させた「税制改正関連法」（計5法）と「道路整備費財源特例法改正案」という特殊案件の審議に起因するもの

であり、両案件の「入順」と「出順」の差は、それぞれ-19と-17という値をとっている。ねじれ後における中期から下期にかけての乖離値の減少は、「衆参ねじれ」とは言え、与野党が絶えず対立を繰り返して、国会が空転しているわけではなく、野党が反対する誘因を持たない法案については、難なく両議院を通過していることを意味し、本稿の仮説を支持する結果となっている。

以上の考察については、「入順」と「出順」の組み合わせを二次元グラフ上に図示することによって視覚的にも確認できる。図1と図2は、それぞれ「ねじれ前国会」である2007年の通常国会と「ねじれ後国会」である2008年の通常国会の分散図である。それぞれ横軸(X)には「入順」を、縦軸(Y)には「出順」をとっている。図中に引いている直線は、いずれも $Y=X$ となる線である。法案の「入順」と「出順」の組み合わせは、XとYの座標点として示すことができるから、すべての座標点が直線上にあるな

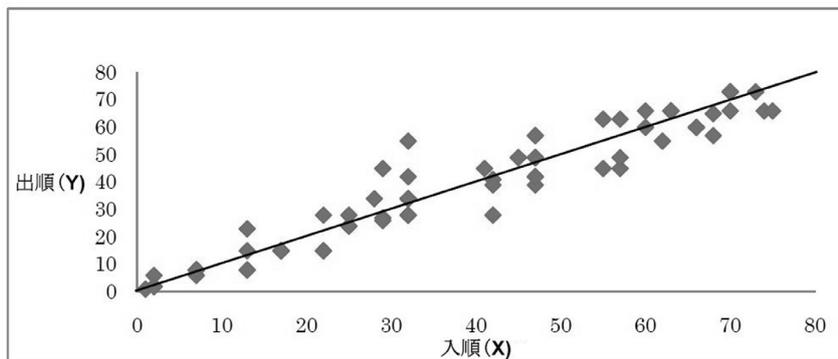


図1 「ねじれ前国会」(2007年)の分散図

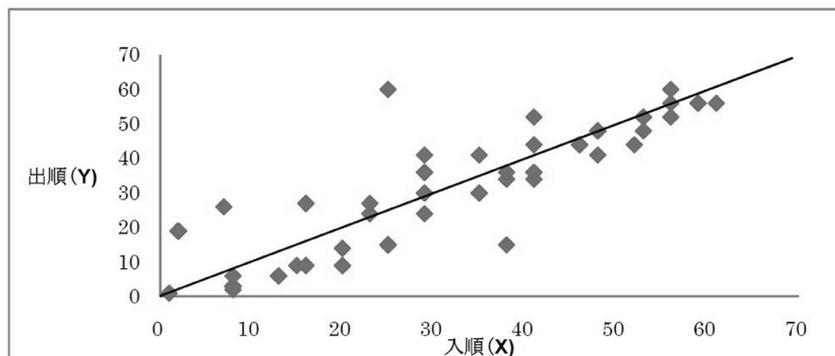


図2 「ねじれ後国会」(2008年)の分散図

らば、参議院が衆議院から送られてきた法案を全てその順序通りに議決していることになる。

逆に、その直線上から座標点が遠くにあればあるほど、「入順」と「出順」の間のズレが大きいということになる。このとき、座標点が直線より右下に位置しているならば、「入順」>「出順」となるため、参議院が衆議院から送付されてくる法案を前倒して議決していることを意味している。これとは対照的に、座標点が左上に位置しているならば、その意味するところも正反対となる。

さらに、この直線は法案議決の「順序」を示すものに他ならないので、それが右上に行けば行くほど、会期はその閉会日に近づいていることになる。したがって、分散図は時間の経過とともに、乖離がどのように変化するか観察するうえにおいても有用である。このように、「入順」と「出順」を分散図として示すことによって、ここで分析した「ねじれ前国会」と「ねじれ後国会」の差異を確認することができるのである。

5 結論と含意

本稿においては、2007年7月に生じた「衆参ねじれ」が、立法過程にどのような影響を与えたのか、衆議院と参議院における法案議決の「順序」を多角的に比較することによって検証を試みた。この分析からは、まず、「ねじれ前国会」と「ねじれ後国会」の間には、「順序」のズレの大きさ、そして、それ以上にその発生要因と時期に特筆すべき相違があることが確認された。すなわち、「ねじれ後国会」におけるズレの増大は、「ねじれ前国会」とは全く対照的に、与野党の利害が鋭く対立した予算関連法案などの審議が集中した国会の序盤において、参議院がそれらの議決を先延ばしたことに起因するものであった。

言うまでもなく、そうした変化は、ひとえに参議院の議事運営権を野党が掌握したことによるものであり、その比較第一党となった民主党の立法過程における影響力は、格段の高まりを見せたものと推論できる。そして、それは自ずと立法過程における参議院前過程にも及び、政府・与党は民主党の意向を

付度した法案作成、審議を行うことを余議なくされたに違いない。参議院が全ての内閣提出法案に対して、敵対的態度を示したわけでは決してなかったのは、その結果に他ならないのである。

また、本稿は、与党が両議院の過半数を占めていた時期について、再考を迫る結果も提示することになった。それは、何よりも、ねじれ前において、「入順」が後になるにつれて、「出順」とのズレが大きくなる傾向がある点に示されているように思われる。このことは、とりわけ、会期末に衆議院から多くの法案が送られてくる参議院、より正確に言うならば、その比較第一党として議事運営をコントロールしていた参議院自民党には、会期日程に余裕がないということ、どの法案を成立させて、どの法案を次回の国会に持ち越すかといった法案の取捨選択権があったことを示唆している²⁹。

しかしながら、先行研究においては、政党である自民党と院内会派である参議院自民党とが同一視され、衆議院議員を中心に構成される党の国会対策委員会が、衆議院と参議院における各自民党会派の行動を規定していると考えられてきた³⁰。こうした理解は、内閣提出法案に対する否決や修正、継続といった尺度から国会の機能を推論する従来の分析と同様に、参議院において否決されたり、修正されたりした法案の件数が比較的少ないことを理由に形成されたものに他ならない。しかし、議院内閣制下において、与党会派が内閣提出法案を成立させるのは、ごく当然のことであって、否決や修正を行うことの方がむしろ例外的である。

したがって、ねじれ前の両議院関係を考察するにあたって、まず重要なことは、党中央が各議院における会派を統制しているという前提を所与としないことにある。たしかに、国会前過程における「与党審査」は、党本部において衆議院議員と参議院議員が協同する、まさに「衆参一体活動」と言えよう。しかしながら、それは法案の賛否についての合意を形成するものであっても、各議院における法案の議事運営まで拘束するものではない。実際、参議院自民党には、党の国会対策委員会とは別に独自の国会対策委員会があり³¹、それは参議院における法案審

議の司令塔となっている。したがって、与党が両議院において過半数を確保している時期の分析においても、国会前過程における「衆参一体活動」と国会過程における「衆参別活動」を峻別することが必要となるのである。

また、参議院自民党に関する先行研究においては、その多くが「衆参ねじれ」発生以前の参議院自民党の影響力を強調するものであるにもかかわらず、その源泉を参議院の議事運営権に求めているものは数少ない³²。そのため、参議院自民党を分析する際、その視点はもっぱら、自民党が参議院において過半数を失った1989年の参議院選挙以降に向けられることになる。すなわち、参議院自民党が参議院における過半数確保の鍵を握ることになり、かえって政権の枠組みや政策決定に影響力を行使することが可能になったというのである。しかしながら、議事運営の観点からは、1989年以前の単独で過半数を占めていた時期に参議院自民党がどのような法案審議を行っていたのかについて分析することもきわめて重要である。

以上指摘したことは、いずれも今後の研究課題とならざるを得ないが、「衆参ねじれ」発生以前についての再考は、決して過去の一時代を語るのみの研究とはならないであろう。なぜなら、政権交代可能な二大政党がしのぎを削る中にあるのは、「衆参ねじれ」の発生とその解消はしばしば起こり得る現象であるからである³³。したがって、与党が両議院の過半数を占めている場合の両議院関係について、さらなる考察を試みることもまた、めまぐるしく変遷してゆく日本の政治を理解するうえで不可欠となるのである。

注

- 1 選挙の結果、その直後の第167回国会（臨時国会）召集日の会派別所属議員数は、民主党・新緑風会112、自由民主党84、公明党20、日本共産党7、社会民主党・護憲連合5、国民新党4、会派に属しない議員10（議長及び副議長を含む）となった。
- 2 竹中治堅は、アメリカにおける「分裂政府」（divided government）を意識して、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.101参照。
- 3 自民党は、その結党後しばらくの間、1955年11月から1956年12月まで、参議院において過半数を占めるに至らなかった

し、宇野宗佑内閣のもとにおける参議院選挙の敗北によって、1989年7月から1993年8月まで、また、橋本龍太郎内閣のもとにおける社民党ときがけの連立離脱によって、1998年6月から1999年10月まで参議院の過半数を失っている。自民党は、1989年発生のおねじれには、法案ごとに他党と提携することで、また、1998年発生のおねじれには、他党と連立政権を組むことでそれぞれ対応したが、今回のおねじれにおいては、二大政党化が進展する中で、そうした中間政党の存在がないことの意味は大きい。

- 4 日本銀行総裁も含めて、現在、35機関の232人にのぼるとされる国会同意人事は、1947年に帝国議会において制定された会計検査院法に検査官人事が盛り込まれたことに始まるという（『日本経済新聞』2007年11月1日付）。当初、それら個別法には「衆議院の同意をもって両議院の同意とする」という衆議院の優越規定が設けられていたが、1949年から次第に両議院の対等化が進み、1999年に参議院自民党の要請で同法が改正されたことによって、完全に両議院対等となった。国会同意人事については、参議院事務局（2002）に詳しい。
- 5 拒否権プレーヤー（veto player）については、Tsebelis（2002）に詳しい。
- 6 たとえば、飯尾（2007、2008）、大山（2008）、曾根（2008）、待鳥（2008）などがある。
- 7 たとえば、高見（2008）、原田（2008）などがある。
- 8 数少ない実態論的研究としては、次の2つがあげられる。川人（2008）は、「衆参ねじれ」のもとにおいても成立する法案とは、どのような政策的内容を持っているのか、理論モデルを用いて分析している。また、橘（2008）は、本稿の射程としない議員立法について、「衆参ねじれ」の発生がそれにどのような影響を与えたのか、その前後を比較分析している。
- 9 このいわゆる自自公連立は、参議院における過半数確保を目的として行われた初めての連立であり、参議院が政権の枠組みに決定的な影響を与えた事例として、しばしば注目される。たとえば、竹中（2005）p.118を参照。
- 10 本稿においては、特に通常国会（常会）のみを分析する。と言うのも、通常国会とその他の国会では、会期日数の違いもさることながら、何よりも予算審議の有無が、法案の議事日程に無視することのできない影響を及ぼすからである（増山2003、p.90）。
- 11 周知のように、参議院は2008年の第169回国会（通常国会）において、「道路整備費財源特例法改正案」を否決したが、それによって同法案が葬り去られたわけではなく、憲法第59条第2項に基づいて、衆議院が再議決し、それを成立させている。また、参議院は同国会において、揮発油税の暫定税率維持を含む「税制改正関連法案」（計5法案）を法定期限内（60日以内）に議決しなかったが、衆議院は憲法第59条第4項に基づき、参議院がそれを否決したものとみなす議決を行ったうえで、同法案を再議決し成立させた。
- 12 これらのことを裏付けるかのように、1989年の参議院選挙によって生じた「衆参ねじれ」が立法過程に及ぼした影響について、当時、参議院自民党の幹事長であった斎藤十朗（元参議院議長）は、「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も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」と証言している（斎藤2004、p.209）。
- 13 「非決定」権力論の古典としては、Bachrach, and Baratz（1970）がある。それは、ロバート・ダール（Dahl, Robert A.）に代表される多元主義者の権力観（一次元的権力観）を批判する新たな権力観として、「二次元的権力観」とも呼ばれる。詳しくは、Lukes（1974）を参照されたい。
- 14 はやくから集計データ分析の限界を指摘しているものとして、

- 増山 (1999) がある。
- 15 たとえば、竹中 (2005) は数少ない本格的な参議院研究のひとつであり、「衆参ねじれ」が発生している時期と発生していない時期を区別したうえで、それぞれの時期において、参議院と参議院議員が政権形態や政策形成過程にどのような影響を及ぼしたのか体系的に分析している。この政策形成過程に関する分析は、福元 (2000) と福元 (2002) の成果に依拠しており、単なる「国会」ごとの集計データ分析ではなく、一つひとつの法案ごとの個別データ分析となっている。しかし、そうした分析であっても、問題はやはり参議院における閣法の否決率や修正率といった基準をもって、その影響力を推論していることにある。具体的には、「実質影響率」と「実質修正率」という指標が導入されているが、それらはそれぞれ「国会の一回期中に衆議院を通過した法案のうち参議院で実質修正、否決あるいは審議未了とされたものの割合」、「国会の一回期中に衆議院を通過した法案のうち参議院で実質修正されたものの割合」というものであって (p.108)、竹中自身も認めているように (pp.121-122.)、「非決定」権力に由来する困難な問題を克服できていない。
- 16 河 (2000) は、その題名からも明らかなように、国会の法案審議過程に焦点をあてた研究である (ただし、ここで対象とされているのは衆議院のみであって、参議院はそこから除外されている)。具体的には、その過程に議員がどう関わり、その結果がどのようなものであったのか検証するために、委員会審議における各アクターの発言比重や委員会審査における内閣提出法案の修正率が分析されている。その結果、「55年体制」が誕生した頃を境として、委員会審議のパターンが「議員の積極的な参加型から官僚による管理型の討論へ」と変化していること、審議活動も閣法修正率の低下という意味で、「積極的」なものから「非常に形式的なもの」へと変化していることが主張される (pp.134-137.)。しかしながら、各アクターの集計的な発言量のみから審議パターンを抽出することには大きな問題があり、また何よりも、修正率の低下から直ちに国会機能の低下という結論を導くことの限界は、先に指摘した通りである。
- 17 福元 (2007)、p.28 参照。代表的な研究として、福元 (2000)、増山 (2003)、川人 (2005) などがある。
- 18 増山 (2003)、p.48 参照。
- 19 たとえば、Cox, and McCubbins (1993) は、議事運営のモデル化を試みた先駆的な研究として、他の先行研究においても広く参照されている。
- 20 福元健太郎の整理によれば、議院運営委員会やその理事会、さらには、その背後にある国会対策委員会が実質的に議事運営権を持つというのが Mochizuki (1982) 以来の「通説」とされてきたが、近年では、議長や委員長の裁量の大きさがむしろ強調されているという。福元 (2003)、pp.146-147. 参照。
- 21 たとえば、読売新聞政治部 (2008) は、「衆参ねじれ」によって、国会が「膠着状態」に陥ったと見なしている (p.13)。
- 22 福元 (2007) は、両議院が「どのような」法案審議を行っているのかという点に着目し、同一閣法に対する議事手続や実質修正、審査回数などから、両議院の意思表示機能や審議活動水準が、どれほど一致しているのか分析している。詳しくは、「第2章 無意味な二院制」(pp.91-139.)を参照されたい。
- 23 「日程闘争」に象徴される「55年体制」型の国会運営とは、長らく衆議院と参議院の両議院において過半数を占めていた自民党が、内閣提出法案を国会提出前に審査することによって、あらかじめ党所属議員に党議拘束をかけるという「与党審査」を前提としたものであった。そうすることによって、自民党は国会過程において、与野党の討議を通じて法案を修正していくというよりは、会期末日までに、できるだけ多くの法案をそのままの状態でも成立させるべく、野党との「日程闘争」に専心することが可能となったのである。こうした「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」(国会法第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(大山2003、pp.56-65.)。
- 24 このための資料としては、参議院議事部議案課が作成している「議案審議表」(第147回国会～第169回国会、非刊行)を用いた。
- 25 立法過程における「時間」の重要性を指摘した先駆的な研究が、Mochizuki (1982) である。Mochizuki は、立法過程において、少数野党であっても影響力を行使することが可能であるのは、二院制、委員会制、会期制、全会一致制といった国会制度、及び、国会内慣行が法案審議の「時間」を限られたものになっている点にあると指摘している。
- 26 増山 (2003)、pp.113-131. 参照。
- 27 福元 (2007) は、法案の「重要性」を国会事務局が編集した『議会制度百年史 国会史』(衆議院・参議院編、1990年)の記述に応じて、3段階に分類している。すなわち、「第1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(「重要法案」は除く)を「準重要法案」、以上のいずれにも該当しない法案を「非重要法案」としている (pp.190-191.)。竹中 (2005) も以上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 (p.114)。また、実務家の場合として、参議院自民党(事務局)の遠藤英一は、委員会付託に先立ち本会議において趣旨説明が行われる法案の中でも、特に首相が出席し答弁する「重要広範議案」を「重要法案」と見なしている (2008年7月4日インタビュー)。
- 28 このうち、継続法案(計5件)については、いずれも参議院先議の法案であるため、本分析には含まない。
- 29 現に、斎藤十朗は、参議院による「法案の取捨選択というのは、しょっちゅうあることです」と証言している(斎藤2004、p.326)。
- 30 たとえば、大山 (2003)、pp.50-51. 参照。
- 31 参議院国会対策委員会については、自民党の「党則」にも規定がある(第67条)。
- 32 一般的には、青木幹雄(元参議院自民党会長)など、参議院自民党の実力者に注目した属人的要因が強調される。たとえば、御厨 (2002) においては、青木は内閣と自民党の「調整役」となることで影響力を行使したと説明される (p.99)。また、竹中 (2005) は、1989年の参議院選挙以降、自民党が参議院において過半数割れていることに加えて、1992年の竹下派分裂をきっかけに、同派内における参議院議員の地位が高まったことを指摘している (pp.118-120.)。竹中 (2006)「第6章 参議院という存在」(pp.185-202.)も参照されたい。
- 33 曾根 (2008) 参照。

参考文献

- 飯尾潤『日本の統治構造』中央公論新社、2007年。
- 飯尾潤『衆参における多数派の不一致と議院内閣制』『ジュリスト』1367号、2008年、pp.88-94。
- 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—「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『日本の国会制度と政党政治』東京大学出版会、2005年。
- 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。
- 参議院事務局『平成十四年版 参議院改革の経緯と実績』財務省印刷局、2002年。

- 曾根 泰教「ねじれ国会 活性化の契機」『日本経済新聞』（2008年4月21日）、2008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。
- 竹中 治堅「「日本型分割政府」と参議院の役割」『年報政治学2004』、2005年、pp.99-125。
- 竹中 治堅『首相支配—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。
- 橋 幸信「議員立法から見た「ねじれ国会」・雑感—「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。
- 河 世憲「国会審議過程の変容とその原因」『レヴァイアサン』27号、2000年、pp.125-154。
- 原田 一明「衆議院の再議決と憲法五十九条—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、2000年。
- 福元 健太郎「二院制の存在理由」『レヴァイアサン』30号、2002年、pp.90-114。
- 福元 健太郎「立法」『アクセス 日本政治論』日本経済評論社、2003年、pp.135-152。
- 福元 健太郎『立法の制度と過程』木鐸社、2007年。
- 増山 幹高「立法過程における国会再考」『成蹊法学』50号、1999年、pp.1-27。
- 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、2003年。
- 待鳥 聡史「国会研究の新展開」『レヴァイアサン』28号、2001年、pp.134-143。
- 待鳥 聡史「「多数主義」時代の二院制を再考する—日本政治は参議院とどう向き合うか」『論座』152号、2008年、pp.26-32。
- 御厨 貴「小泉・自民政権の機能不全」『論座』87号、2002年、pp.94-101。
- 読売新聞政治部『真空国会—福田「漂流政権」の深層』新潮社、2008年。

- Bachrach, Peter and Morton S. Baratz, *Power and Poverty: Theory and Practice*, Oxford, Oxford University Press, 1970.
- Cox, Gary, and Mathew McCubbins, *Legislative Leviathan: Party Government in the House*, Berkeley, University of California Press, 1993.
- Lukes, Steven, *Power: A Radical View*, Basingstoke, Macmillan Press, 1974. (中島吉弘訳『現代権力論批判』未来社、1995年。)
- Mochizuki, Mike Masato, *Managing and Influencing the Japanese Legislative Process: The Role of the Parties and the National Diet*, Doctoral Dissertation, Harvard University, 1982.
- Tsebelis, George, *Veto Players: How Political Institutions Work*, Princeton, Princeton University Press, 2002.

[2009.2.26 受理]

[2009.5.22 採録]