



HOKKAIDO UNIVERSITY

Title	〈北大立法過程研究会報告〉 小泉政権後の立法過程の変容
Author(s)	武蔵, 勝宏
Description	資料
Citation	北大法学論集, 59(5), 225-255
Issue Date	2009-01-30
Doc URL	https://hdl.handle.net/2115/35661
Type	departmental bulletin paper
File Information	59-5_p225-255.pdf



〈北大立法過程研究会報告〉

小泉政権後の立法過程の変容

武蔵勝宏

はじめに

小泉政権における首相への集権化を規定したのは首相の権力
リソースを高める制度を活用した政治手法と与党内からの強い

自律性、世論の強い支持であった。^①二〇〇五年総選挙以降、衆
参の絶対多数を得た小泉首相にとって、国会は、通過儀礼的な
位置づけと化し、野党との法案の共同提出や修正はほとんどみ
られなくなり、国会の影響力は否応なく低下することとなった。

これに対して、後継の安倍政権は、小泉政権の遺産を受け継ぎながら、その政治手法のまずさによって、閣内の統制を確保できず、世論の支持を失うことで、執政府、党内からの自律性も弱まることとなった。その反面で、前政権以上の野党に対する強硬的な姿勢は世論からの支持の離反にもつながった。安倍政権の参議院選挙での敗北を受けて、福田政権は参議院での過半数を失った状態でスタートすることとなった。党内融和の観点から前政権の閣僚を再任し、執行部人事では挙党体制を構築した。野党に対しては、対話を第一とする協調的な対応を余儀なくされた。こうした守りの姿勢から始まった福田政権は臨時国会を野党との協調的対応で乗り切ったものの、会期末の補給支援特措法案の衆議院再議決を契機に、以後、通常国会では、法案修正による妥協よりも、野党との敵対的対立が前面に出ることとなった。

こうした二〇〇五年総選挙以降の小泉、安倍、福田の三政権とそこにおける立法過程を比較することは、首相の政治的指導力と国会における野党の影響力を規定する要因を明らかにすることとなる。そこで、本報告においては、首相の政治手法の違い（首相がもつ権力リソースをいかに活用したか、官僚制や与党に対して首相がどの程度自律的に指導力を発揮できたか、

そうした首相に対する世論からの支持はどうであったのかなどを中心に分析する）と、立法過程の変化（衆参両院における与野党の議席配分の変化と与野党の国会対応）のそれぞれの視点から考察を行うこととしたい。

一 小泉首相の政治手法

首相の権力リソースには、閣僚・党幹部の人事権、政策提案における主導権、衆議院の解散権と候補者公認権などがある。

こうした首相の権力に対しては、自民党内の派閥や族議員がそれを阻止する障壁となってきた。例えば、閣僚人事に関して、一九七〇年代以降、自民党政権では、派閥からの推薦に基づいて各派の勢力に応じてポストを割り振る派閥均衡主義と当選回数基準に入閣を順送りしていく当選回数主義が幅を利かせてきた。⁽²⁾しかし、小泉政権においては、こうした派閥からの推薦を閣僚・党役員人事では排除し、首相の一本釣りによる人事が徹底された。竹中平蔵を初めとする民間人からの登用や有能な若手議員からの積極的な任用が行われ、閣僚の在任期間も平均一年足らずから、主要閣僚に関しては、三年から五年程度に大幅に拡大された（一内閣一閣僚⁽³⁾）。また、反主流派である旧

橋本派や亀井派からのポストは激減し、主流派を優遇する人事を行った。一方、党執行部の人事においても、小泉と同じ森派から安倍晋三を幹事長に起用し、それまでの総裁・幹事長分離の慣行を初めて破った。こうした従来の派閥均衡・年功序列の慣行を破る小泉の人事は、サブライズ人事として世論の一定の支持を得る一方で、党内の非主流派やベテラン議員の反発を蓄積する要因となっていた（後の郵政民営化法案をめぐる亀井派の倒閣運動の遠因ともいえる）。

さらに、小泉が改革をめざしたのは、政策決定過程における族議員主導から内閣主導への転換であった。自民党政調部会を基盤として自民党議員は事前審査を通じて利益調整を図ることで省庁や利益団体に対する影響力の源泉としてきた。しかし、小泉首相は、竹中経済財政担当大臣を仕切り役とする経済財政諮問会議を活用し、民間議員の提案と閣僚による反論に対する裁断の形で、首相のリーダーシップを発揮することを可能とした。こうしたトップダウンによる意思決定の典型は郵政民営化法案であり、同法案の参議院での否決後、ただちに衆議院を解散し、党執行部の持つ処分権限や候補者公認権をフルに活用して、造反議員の党内からの徹底的な排除に成功した。二〇〇五年総選挙での大勝後は、世論の強い支持を背景に診療報酬の大

幅引き下げや後期高齢者医療制度を設立する医療制度改革、国家公務員の純減や政府系金融機関の統廃合を行う行政改革、歳出・歳入一体改革による歳出削減などの政策を矢継ぎ早に実現し、族議員の動きを封じ込めることとなった。^⑤小泉政権によつて、建設、郵政、医療などの支持基盤を壊された族議員は、派閥と同様に政策決定過程における影響力を急速に失うこととなっていたのである。

もつとも、こうした与党に対する首相権力の確立は、国会において野党

表 1 各政権の比較

	小泉政権 05年9月～06年9月	安倍政権 06年9月～07年9月	福田政権 07年9月～08年9月
政治手法	首相主導一派閥・族議員の打破	官邸主導一族議員の復権	党執行部主導一派閥・族議員の影響力復活
与党からの自律性	強い	中間	弱い
世論からの支持	平均49%	平均39%	平均32%
国会との関係	強い 成立率91% 修正率3%	強い 成立率93% 修正率5%	弱い 成立率86% 修正率23%

に対する絶対優位に必ずしも帰結したわけではない。小泉首相にとって最後の国会となった一六四回通常国会では、衆院の三分の二の勢力と与党が保持しながら、民主党の小沢執行部が小泉首相との対決姿勢をとったため、共謀罪創設法案や教育基本法改正案などの重要法案は採決強行に至らず、継続審議となったのである。

二 安倍首相の政治手法

後継となった安倍政権では、安倍首相は、前任の小泉と同様に派閥からの推薦を受けずに、自ら閣僚の人選を行い、主に自民党総裁選挙で支持を受けた功労者を中心とした組閣を行った^⑥。そのため、総裁選で戦った谷垣派からは入閣せず、また、党執行部人事においては、幹事長と同じ町村派の中川秀直を起用し、総裁・幹事長を同じ派閥が占めることとなった。こうした人事には、小泉政権同様に、主流派以外の派閥やベテラン議員からの不満も生じることとなった。安倍が目指したのは、内閣官房・内閣府に首相直属の政治家を配し、官邸主導による政策決定システムを確立することであった。そのため、官房長官には、新人議員時代から共に政策グループを形成して活動してきた盟友

の塩崎恭久（一九八九年以来の他派閥の官房長官）を充て、経済財政担当大臣には、内閣府政策統括官として経済財政諮問会議の民間議員をサポートしてきた大田弘子（非議員）を起用した。さらに、政治家を中心に内閣府に五人の総理大臣補佐官を置き、国家安全保障、拉致問題、経済財政、教育再生、広報の各分野を担当させることとなった。世論は、こうした安倍政権の発足をおおむね歓迎し、内閣支持率は六三％に達した。

安倍政権は、政権発足後の臨時国会において前政権の積み残しとなっていた教育基本法改正案や防衛省昇格法案を含む全ての政府提出法案を成立させ、衆参両院の絶対多数を与党が占める国会における政府の優位性を示した。しかし、こうした安倍政権の転機となったのが、郵政解散の際に除名された造反議員の復党問題であった。この問題で、安倍首相は、参院自民党執行部の強い主張を受け入れ、一人の議員の復党を認めることとなった。さらに、同時期に本間政府税調会長の官舎入居問題による辞任や佐田行革担当大臣の政治資金問題での辞任など、政権のイメージを損なう事件が続き、安倍は支持率の低下に初めて直面することとなった。翌二〇〇七年一月には、柳澤厚生労働大臣の女性を産む機械とした発言問題が世論や野党からの強い批判を浴び、さらに、三月には松岡農水大臣による光熱水

費問題が発覚し、内閣支持率は三〇%台にまで落ちこんだ。安倍首相は、自身の任命責任が問われることを回避するため、両大臣を罷免せず、そのため、松岡大臣らの問題は、国会における野党の追及の格好の材料となった。その後も、閣僚によるカネをめぐるスキャンダルは、自殺した松岡の後任となった赤城農水大臣に至るまで、政権の致命傷となって首相を追い込むこととなった。

こうした閣僚に対する首相の統率力の欠如は、省庁官僚制に対しても見られた。安倍は、内閣に教育再生会議を設置し、官邸主導による教育再生を目指したが、文教族は与党教育再生協議会を立ち上げ、文部科学省も、本来の政策形成ルートである中央教育審議会による審議を必要として、再生会議の骨抜きを図った。そのため、安倍首相自身が目玉としていたパウチャー制や九月入学の導入は見送られることとなった。また、社会保障庁の改革では、小泉政権時の法案を廃案とし、民営化を骨格とする改革法案を官邸主導で再提出したものの、民主党の長妻議員らの調査で発覚した年金記録問題によって、政府は野党からの厳しい追求の矢面に立たされることとなった。この問題では、厚生労働省や社会保障庁のトップレベルの官僚自身が当事者としてその責任が問われ、末端の現場職員（元地方事務官）

に対する大臣や長官らによる統制も作用しなくなっており、問題の深刻さをさらに増大させることとなった。官僚制からの抵抗は、内閣支持率がさらに低下した政権末期になると、一層顕著になることとなった。特に、国家公務員法改正案では、省庁のあつせんによる天下り先確保を死守しようとする各省幹部の強い反発に、事務次官等会議では反対意見が相次いだ。結局、塩崎官房長官と各省の背後にあつて批判的だった与党側との合意によって閣議決定に持ち込み、官民人材交流センター（新人材バンク）の設置を実現したものの、その内容は、法案成立後の制度設計に委ねられることとなったのである。^⑧

こうした行政府内での内閣の統制が弛緩する一方で、郵政造反議員の復党以後、自民党内でも、消失していた族議員の影響力が復権する傾向が見られた。安倍首相は、臨時国会終了後の二〇〇六年一二月、翌年度の予算編成作業の過程で、唐突に、党内に強い反発のある道路特定財源の一般財源化を経済財政諮問会議で打ち出すこととなった。この方針に党内の道路族は強く反発し、最終的には、道路建設のための歳出を上回る収支を一般財源化することを閣議決定とすることで決着に持ち込んだが、政府与党間の調整の過程で、安倍首相自身が道路族との妥協を余儀なくされ、自らの政治的威信を傷つける結果となった。^⑨

また、二〇〇七年六月の骨太の方針の策定過程では、公共事業削減の数値目標の設定を民間議員が提案したものの、冬柴国土交通大臣や族議員からの反発により、結局、安倍首相は、具体的数値の明記を見送ることとなったのである。^⑪

こうして、安倍政権においても小泉政権と同様に、強化された内閣機能を活用することで、官邸主導の政策決定を行うことが目指されたものの、その意図は必ずしも成功しなかった。その要因としては、官邸と与党とのネットワーク（パイプ）^⑫の不在や官僚制からの協力を調達することが十分でなかったこと、にもかかわらず、広範囲に拡散した政策テーマを官邸が抱え過ぎたことが、結果的にその政策調整能力を超える過重な負担となったといえる。^⑬そして、何よりも、前任の小泉首相のようなポピュリスト的な要素が安倍には欠けており、また、竹中平蔵のような官邸主導を演出する仕切り役も不在であったことなどによって、安倍首相のリーダーシップに限界があることが、国民に対しても次第に露呈していく結果となった。それでも世論の支持が高い段階においては、官邸主導に対しても、自民党や省庁の側からの抵抗も抑制されたものとならざるをえなかった。しかし、社会保険庁による年金記録のずさんな管理や、閣僚の相次ぐ不祥事の発覚によって内閣支持率が三〇％台に低迷

するようになると、政権の統治能力は危機的な状態に陥っていった。

参議院選挙を前に安倍は、法案の成立によって結果を出すことで、支持率の回復を図るとの立場を鮮明にした。その結果、通常国会では、社会保険庁改革関連法案や年金時効特例法案、国家公務員法改正案の取り扱いをめぐる強行採決や中間報告による成立を自ら指示し、野党側との対決姿勢を貫いた。既に小泉政権時の二〇〇五年総選挙以降、野党の民主党と与党との共同による議員立法提出や法案修正は大幅に減少していたものの、安倍政権においてはこうしたコンセンサス型の国会対応は皆無といえるような状態となった。しかし、こうした首相の強権的な手法は、法案の内容自体に問題点を含んでいたこともあり、世論の支持をさらに失う要因となった。参議院選挙は自民党の惨敗に終わり、安倍首相は、内閣改造によってなおも政権担当を目指したが、世論の支持は十分な回復はみせず、与野党逆転下の国会での対決法案成立のめども立たなかった。このことが、安倍自身の政権維持の意欲を喪失させ、結果的に二〇〇七年九月の臨時国会冒頭での所信表明演説後に退陣を表明するという前代未聞の幕引きを自らが行わざるを得なくなったのである。

三 福田首相の政治手法

後継となった福田政権は、前任の安倍政権による参議院選挙での大敗によって、参議院での多数を失った状態で発足することとなった⁽¹⁵⁾。福田は、総裁選挙に臨み、小泉・安倍政権時に党内で非主流であった派閥からも支持を取りつけ、挙党体制を構築することとした。閣僚人事では、安倍改造内閣の閣僚をほぼそのまま再任するとともに、同時に行った党執行部人事においても、各派閥トップを党四役にすえ、派閥のバランスに配慮した人事が行われた（もっとも総裁選挙を争った麻生派からの入閣・党三役はなかった）。参議院で過半数を失っている以上、衆議院における三分の二の優越規定を行使するためには、総主流派体制によって非主流派を党内に作らないことが何よりも重要であったからである（こうした傾向は、福田改造内閣において、麻生太郎の幹事長就任と公明党への配慮などでより鮮明になっていく）。

組閣において自前の内閣を作ることができなかった福田は、官邸の要である官房長官に同じ派閥の町村信孝を外相から横滑りさせ、官房副長官には副長官経験者の二橋正弘を再び任命することで、前政権で十分でなかった官邸と各省との連携の回復

を図った。しかし、福田政権の最大の課題は、政府与党内でのリーダーシップの確立よりも、参議院で過半数を握ることとなった民主党との話し合いによって、いかに法案の成立を図っていくかということであった。そのため、福田首相は、与党内はもとより、野党民主党、そして世論の動向という多方面からの支持を調達することができるような協調型の政策形成を模索することとなった。その結果、世論調査でも、内閣支持率は発足当初五三%と比較的高めの支持を確保することが可能となった。

二〇〇七年の臨時国会では、一月に福田首相と小沢民主党代表と間の大連立構想が挫折した後も、参議院の逆転状況を念頭に民主党の賛成取り付けに優先順位が置かれ、政府提出法案の共同修正や議員立法の共同提出が大幅に増加した。しかし、会期末の二〇〇八年一月の補給支援特措法案の衆院再議決を契機に、二〇〇八年の通常国会では、会期冒頭から、政府提出の税制改正関連法案の取り扱いをめぐり、与野党が対立することとなった。特に、民主党が道路特定財源の一般財源化とガソリン税の暫定税率の廃止を強く主張し、法案成立が危ぶまれる状況で、一月末に、与党側は年度末の期限切れを防ぐため五月末まで二ヶ月間期限を延長するつなぎ法案（セーフティネット法案）

を提出し、衆議院本会議での採決を目指した。民主党は審議権の剥奪として反発し、審議空転が不可避になることに危機感を持った衆参両院議長の「年度内に一定の結論を得る」旨のあつせんによって、つなぎ法案は撤回されることとなった。この議長あつせんには、各党間で合意を得られたものについては立法院において修正するとの項目があり、民主党は政府との論戦を通じて、与党側に修正を迫ることを目指すこととなった。

しかし、実際には、この議長あつせん後も、民主党執行部は、衆議院の解散総選挙に政府側を追い込むという徹底抗戦を継続したことによって、与野党間での合意形成は容易ではなかった。そのため、与党は、年度内成立を図るため、二月末に二〇〇八年度予算案と税制改正関連法案を衆議院において強行採決で通過させることとなった。その結果、野党側に審議拒否の大義名分を与えることとなり、参議院では審議入りすらできなかった。同時期に焦点となっていた日銀総裁の人事では、民主党の反対によって政府側から出された二度の承認案件が否決されることとなった。

与党側は野党に対して、修正案を提示したが、審議空転によるこう着状態を打開することはできなかった。ついに年度末になって、福田首相は、民主党が妥協可能な案を提示することで

事態の打開を模索し、二〇〇九年度から道路特定財源を全額一般財源化する新提案を表明することとなった。しかし、二〇〇八年度からの一般財源化と暫定税率そのものの廃止を求める民主党の協力を得ることはできなかった。その結果、道路関連以外の暫定税率については二ヶ月延長する「つなぎ法案」が衆参両院議長の仲裁で成立したものの、ガソリン税の暫定税率は年度末で失効し、一四件の日切れ法案が年度内に成立することができなかった。

こうした民主党の強硬な態度の背景には、各種世論調査で過半数の回答者がガソリン税の暫定税率延長に反対しているとの結果が出ていたことがあった。二月には海上自衛隊のイージス艦と漁船との衝突事故が起こり、三月には年度末までに達成するとしていた消えた年金記録問題の解決がいまだ遠いことが明らかになった。四月から始まった後期高齢者医療制度では、高齢者を中心とした有権者の強い反発を招くこととなった。こうした逆風下で、福田内閣の支持率は二〇%台にまで低下することとなった。

税制関連法案は、四月になって参議院でようやく審議入りしたものの、財政金融、総務両委員会とも、民主党委員長であり、常任委員会での審議のため、週二回程度の定例日しか審議を進

めることができなかった。与党側は、国対・政調レベルでの道路政策に関する与野党協議を申し入れ、参議院での委員会審議と並行して協議が進められた。

一方、道路特定財源を一〇年間維持する道路整備財源特例法案については、政府与党による一般財源化の方針との矛盾について、野党のみならず、与党内からも異論が出されていた。与党内では、世論の反発が高まる中で、自民党内の中堅・若手議員を中心に道路特定財源の一般財源化を担保する総務会決定や閣議決定を求める議員グループの活動が顕在化した。¹⁷他方で、二階総務会長ら道路族は一般財源化の担保に慎重な姿勢を崩さなかった。¹⁸民主党は、衆議院の再議決を前提とした与党の対応に反発し、法案の再可決によって、一般財源化の約束は反故にされるとして与野党間の合意形成は一層困難な情勢となった。

事態を転換させたのは、再可決を目前に控えた四月二八日に実施された衆院山口二区の補欠選挙であった。同選挙では、自民党候補が予想外の差で敗れるという結果となった。これを受けて与党側は、再可決の前に党内の造反を防ぐ意味からも自民党の臨時総務会を開き、二〇〇九年度からの一般財源化を了承するとともに、法案成立後に与党協議会を立ち上げ、一般財源化のための法案について年内に成案を得ることが確認された。

与党は、野党側が参議院において採決する可能性がないことを見極めたうえで、再可決が可能となった四月三〇日、共産党を除く野党が欠席したまま、六〇日ルールに基づくみなし否決を適用して、政府提出の税制改正関連法案を衆議院において再可決し、成立させた。このことにより、ガソリン税の暫定税率は一ヶ月で復活することとなった。

つづく、道路整備財源特例法案については、民主党が再度のみなし否決を避けるために、参議院での採決に応じる方針に転換したことを受け、政府は、二〇〇九年度からの一般財源化の基本方針を政府案の再可決に先立って閣議決定で確認することとなった。こうして、政府案は、結局、参議院で法案修正を行うことなく、野党の反対多数で否決され、続いて衆議院の三分の二以上の多数で再可決が行われた。²⁰以上の決定プロセスでは、与党側は、民主党の対応をうかがいながら、衆議院で再議決することを前提として行動した。しかし、自民党内では、道路族と中堅・若手議員のグループの主張が対立し、福田首相は、民主党と同時に与党内での合意の取りつけに拘束され、結局、その指導力にも一定の制約を受けることとなったのである。

四 立法過程の変容

こうした首相主導による政治手法は、国会における立法過程をどのように規定したであろうか。ここでは、国会における立法過程を規定する要因として、首相と与党との関係、衆参両院で与党がどの程度の議席を確保しているか（衆参両院とも絶対安定多数または安定多数を確保している場合、参議院で与野党が逆転するねじれ国会の場合にわけて考察する）、首相の対国会への姿勢と民主党の政府与党への対応戦略の各視点を含めて検討することとした。

まず、小泉政権での郵政民営化法案に見られた首相と与党との対立関係は、そのほかの立法過程と比較して、極めて特異な事例であったことが指摘できる。小泉政権においても、通常の場合、すべての内閣提出法案は、自民党の事前審査を経て、国会提出段階で党議拘束がかかっていたからである。しかし、郵政民営化法案においては、部会の法案への承認が得られず、衆参両院の本会議採決において大量の造反議員が出た（解散総選挙に対する危惧から衆議院のほうが造反議員の数は少なかった）。通常の場合、その段階で首相の命運は尽きるはずであったが、小泉首相は、衆議院の解散権を行使することで、起死回生を図ることとなった。自民党執行部は、小選挙区制のもとの候補者公認権を最大限に活用し、すべての造反議員の選挙区

に対立候補を立てた。劇的な解散劇と自民党のマニフェストを郵政民営化の是非に一本化したこと、そして、刺客候補を擁立したことが、メディアの関心呼び、一般の有権者の注目を集める効果をもたらすこととなった。その結果、自民党は大勝利、党内に造反が生じてても、首相が持つ解散権や候補者公認権を用いれば、首相が強い権力を行使することが可能なことを示すこととなった。総選挙以降は、小泉首相は、選挙における有権者からの信任を背景として、与党からの自律性を最大限に確保し、自らの選好に基づいた政策を、族議員や官僚制の抵抗を排除しつつ実現を図ることが可能となったのである（教育基本法改正案や国民投票法案、防衛省昇格法案、社会保険庁改革法案などが次期政権への積み残し法案となったが、これらの法案は、安倍政権発足後、野党の反対を押し立てて成立に至ることとなった）。もっとも、衆参ねじれ国会においては、そのような首相の権力手法の行使は大きな制約を受ける。まず、衆議院の解散を行っても、参議院での逆転状況が解消されるわけではない。野党の反対姿勢が変わらなければ、結局は参議院で法案がストップされるからである。また、衆議院で三分の二の再議決を行使するためには、与党内の派閥や族議員の造反を回避するために党内のコンセンサス形成に最大限の尊重を必要とするからである。

さらに、安倍政権末期や福田政権のように、世論の支持が薄弱的な状況では、首相による解散権の行使そのものも大きな制約を受ける。仮に首相が解散を政治日程に載せるようになれば、与党内から、首相を替えようとする声が強くなるからである。

一方、衆参両院で絶対多数を確保した小泉政権や安倍政権における首相主導の政策決定プロセスは、国会の法案審議における野党の影響力に関しても、その漸減的な低下をもたらすこととなった。たとえば、与党が衆参両院で安定多数を確保していた一九九〇年代後半以降の暦年別の政府提出法案の法案成立率と成立法案中の修正率の間には正の相関関係（相関係数 0.40 ）が見られる。このことは、法案の審議過程において、野党の要求を反映させた修正を行うなど、野党に対する融和的な対応をとることが法案成立率にも影響していることを示唆している（図1）。小泉政権における法案成立率は、平均的な数値であるものの、修正率は小渕・森の前政権と比べてかなり低下している（表2）。さらに、小泉政権時における野党第一党の民主党から提起された議員立法や法案修正要求は与党との共同でなければ実現していない。第二次橋本政権から小渕政権にかけては、自民党が参議院で過半数を持っていない状況から、民主党との協力関係が重視され、同党の議員立法や修正提案に

与党が賛成して共同提出することがあった。しかし、一九九九年に小渕政権のもとで自公連立政権が成立すると、民主党との協力関係は次第に減少していくことになる。小泉政権において、自公体制が堅固になると、民主党との協力関係はさらに低下し、特に与野党共同の議員立法提出は委員会提出を除いてほとんど見られなくな

り、与野党共同の修正案も減少することとなった（図2）。そうした傾向は、二〇〇五年の総選挙以降、より

図1 法案成立率と修正率の推移

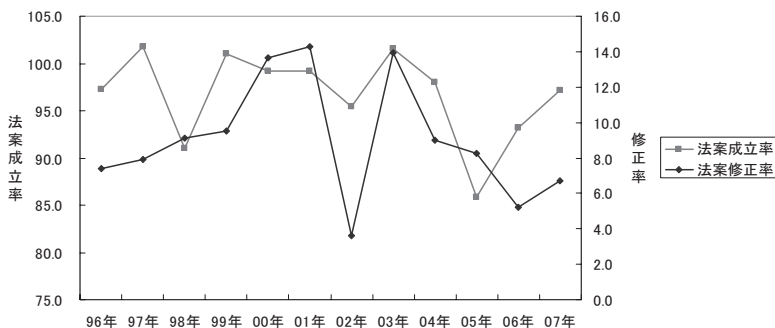
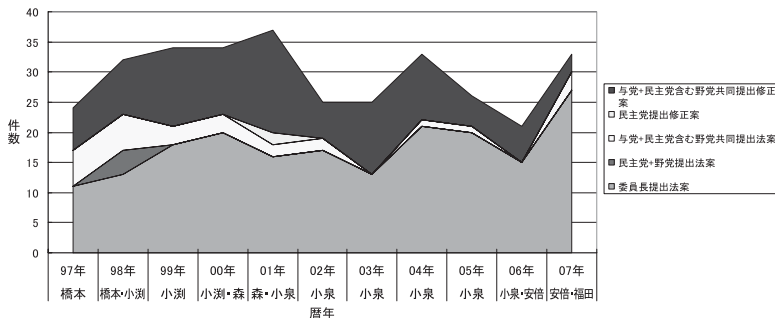


表 2 1990年代後半以降の歴代内閣の内閣提出法案の成立率及び修正率

年	内閣	新規提出 件数(A)	成立件数 (継続法 案含む) (B)	成立法案 中の修正 件数 (継続法 案含む) (C)	法案成立 率(%) (B)/(A)	法案修正 率(%) (C)/(B)
1996～1998年	橋本	340	320	19	94.1	5.9
1998～2000年	小渕	306	316	40	103.3	12.7
2000～2001年	森	121	113	17	93.4	15.0
2001～2006年	小泉	685	658	53	96.1	8.1
2006～2007年	安倍	109	102	5	93.6	4.9
2007年※臨時国会	福田	10	14	4	140.0	28.6
2008年※通常国会	福田	80	63	14	78.8	22.2
合計・平均		計1651	計1586	計152	平均96.1	平均9.6

- 注) 1. 新規提出件数は提出時における内閣を基準とした。
 2. 成立件数には、国会会期中に内閣が交代した場合で、当該国会において後任の内閣によって成立した場合を含む。
 3. 成立法案中の修正件数は、衆議院及び参議院の両院でそれぞれ修正議決された場合も1件としてカウントした。

図 2 民主党が関与した議員立法及び法案修正の可決件数



顕著となった。衆議院における閣法に關しての委員会での審議様式では与党と民主党が共同修正を行うコンセンサス(合意)型はわずか二件に過ぎず、民主党が対案を提出して、政府案に反対を示すアリーナ(対抗)型が一三件に上るなど、その対決度はより鮮明となった^②(表3)。このことから、小泉政権における政府と野党との関係は、それまでの政権よりも対立的な関係にあり、政府主導の多数決で決着を図る傾向があったといえる。その結果、野党の影響力は限定的かつ低下

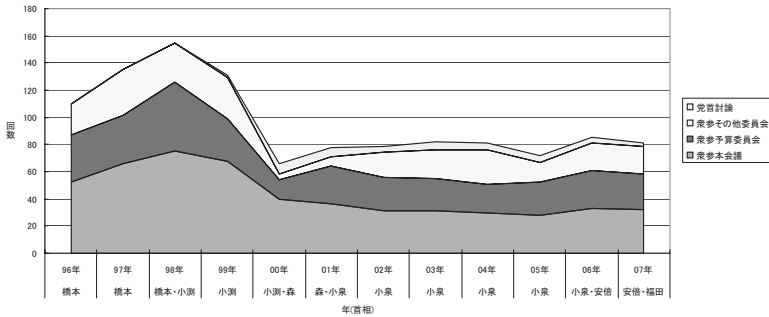
表3 衆議院における委員会別の審議様式の形態

	内閣		総務		法務		外務		財務 金融		文部 科学		厚生 労働		農林 水産		経済 産業		国土 交通		環境		安全 保障		合計	
審議様式	対 抗 型	合 意 型	対 抗 型	合 意 型	対 抗 型	合 意 型	対 抗 型	合 意 型	対 抗 型	合 意 型	対 抗 型	合 意 型	対 抗 型	合 意 型	対 抗 型	合 意 型	対 抗 型	合 意 型	対 抗 型	合 意 型	対 抗 型	合 意 型	対 抗 型	合 意 型	対 抗 型	合 意 型
95				1					1				1						1						2	2
96					1									1											1	1
97									1					1											1	1
98		1	1						3	1				2				1			1				5	5
99	2	2		1		3			3	1			1	1	1	1	2	1	1				1		11	10
00						1			1					1			1	1							1	4
01				2		1					1	2		4	1	2		1		2	1		1		4	14
02	2	1	1		1				2				1					2							7	3
03	1	1	1		1	2					1		1	1	2	1		1	1	1			2	1	10	8
04	1		1	1	1	3			2				3	3	1			1	1		1			1	11	9
05			1			2				1			1	2			1								3	5
計	6	5	5	5	4	12	0	0	13	3	2	2	8	16	5	4	3	7	4	5	2	1	4	2	56	62
5-6		1	2	1	2				2				3		1				1		2				13	2
6-7	1				1	2	1				2		3										1		9	2
7-8		1		3		1		1					1		4		1			1			3		0	16

- 注) 1. 複数の法案が一括提案されて審議採決された場合は合せて1件としてカウントした。
2. 特別委員会に付託された法案については法案の所管省庁に対応する常任委員会に含めた。
3. 各年は暦年で示し、5-6は郵政総選挙後から退陣までの小泉政権、6-7は安倍政権、7-8は福田政権の各時期を示す。

することとなったといえよう。
こうした国会における野党の影響力の低下とともに、国会における首相の説明責任の機能も低下しているといえる。すなわち、一九九九年の党首討論の導入に伴う首相の国会出席制限の申し合わせ⁽²³⁾により、首相が本会議や委員会に出席し、答弁する回数が半減することとなっているのである(図3)。また、肝心の党首討論自体も与野党のそれぞれの思惑によって非活発なまま推移している。そもそも出席制限の申し合わせ自体が、国務大臣の出席義務(憲法六三条)に反するものであるともいえる。結果的に首相による政策やその執行に関する説明責任が十分に担保されず、内閣の国会に対する答責性の低下をもたらしたといえよう。代わりに小泉首相とその側近が、国会答弁以上に重視したのは、首相がトツプダウンで決定した方針をメディアを通じて直接国民に訴える手法であった。⁽²⁴⁾ 首相官邸での記者によるぶら下がり会見を定例化した小

図3 首相の国会出席回数の変化（暦年別）



泉は、ワンフリーズで自らの見解を語り、首相が直接国民にメッセージを送る機会を作ること、従来の記者クラブに代わるメディア戦術を用いることとなったとされる。⁽²⁵⁾また、首相官邸は世論の動向をモニターし、選挙における得票の最大化を図るため、最も効果的な対策を打ち出すことに意を注いでいた。二〇〇四年の参議院選挙前における北朝鮮への再訪朝と拉致被害者の家族を取り戻すこと⁽²⁶⁾を取り組んだことや、二〇〇七年の総選挙にお

ける造反議員への刺客候補の擁立といった手法をとったのも、首相のリーダーシップに注目を集めることで、支持率の向上を図る選挙対策がその背景にあったといえよう。

小泉の後継である安倍政権においても、こうした衆参両院において与党が絶対多数を占める状況が引き継がれることとなった。安倍は、前任者の小泉とは異なり、党内に敵対勢力を作り、世論にリーダーシップを訴えることで、その支持を獲得するという手法を好まなかった。政権発足当初こそ、構造改革を標榜し、官邸主導を演出する試みを行ったものの、結局、族議員との間での妥協を迫られ、首相自身のリーダーシップに疑問符がついたことが、以後の政権運営において、与党内の派閥や族議員との対立を避けるという姿勢に転じる要因となったといえよう。そのため、安倍は、党内の対立の火種となりにかねない構造改革よりも、自民党の支持を得ることが容易な憲法改正や労組批判などのイデオロギー的な政策に重点を移すことで、党内の保守派勢力の支持を動員し、民主党内の亀裂を誘いつつ、野党の抵抗を排して、対決法案を推進するという国会対応を選択するようになっていった。その結果、自民党内の凝集性は高まり、与党内から造反が出るという可能性はほとんどなかったといえよう。

安倍政権における法案の成立率は、小泉政権全期の九六%よりも数ポイント低下し、九三%にとどまったが、法案の修正率は五%と一九九六年の自民党政権復帰後の歴代政権でもっとも低い数字となった。政権発足後の臨時国会を世論の高い支持率と安倍新政権と同時期に発足した公明党新執行部の協力によって、教育基本法改正や防衛省昇格法案などを含む一〇〇%の成立率で終えた安倍政権は、続く通常国会において、年金記録問題や松岡農水大臣の問題発覚で一転して世論の逆風に直面することとなった。安倍首相は、世論からの支持率が低下した通常国会の後半以降、年金記録問題や天下り問題などでの公務員への世論の批判を背景に、小泉政権と同様に「公務員」をたたくことで世論の支持を獲得する法案の推進に力を入れた。そのため、防衛省昇格法案や国民投票法案などで民主党との協調的な関係を模索していた状況から一転して、野党の民主党と対立的な法案の提出、成立を図るため、国会における多数を背景とした強硬的な姿勢をとるようになった。その結果、この通常国会で、与党側が行った強行採決や単独採決などの不正常な採決は、衆議院で一四回、参議院で四回の一八回に及び、これに対抗する不信任案や問責決議案の採決は一二回、懲罰動議の提案件数も一八件に上った。²⁷⁾こうした不正常な採決は、特に、野党による追及が

激化し、内閣支持率が三〇%台に低下した五月末以降に集中している(表4)。また、衆議院では、与党が絶対多数を背景に決算行政監視と懲罰を除くすべての常任委員長のポストを独占しているのに対し、参議院では、与党側が安定多数を確保していたものの、重要法案が付託される常任委員会の委員長ポストに野党側が就いているところが少なかった。そのため、民主党が委員長ポストを握る参議院内閣委員会に付託されていた国家公務員法改正案では、二〇〇四年以来の中間報告で法案の成立が図られた。

こうした与野党の対決路線は、参議院選挙を控え、支持率の低下に対して巻き返しを図りたい安倍首相自身の強い指示と、それに対抗する民主党の小沢代表が年金問題や政治とカネの問題を前面に出して、与党との対決姿勢を鮮明にしたことによって決定的となった。その結果、与党内でも、参議院自民党執行部を中心に首相の「暴走」に対する不満が高まり、安倍首相が「国会を官邸の下請け」のように扱っているとの強い批判が出された。こうした与野党の対決の当然の結果として、安倍政権においては、国会審議を踏まえて与野党が進み寄り、法案を修正するといった機能はほとんど働かなくなり、法案の審議様式は、コンセンサス型はわずか二件にとどまり、これに対してア

リーナ型九件と、与野党間の対立型であることを顕著に示したのである(表3)。

こうした国会における与野党対決は、安倍政権の参議院選挙での大敗によって、続く衆参ねじれ国会での福田政権において、様変わりすることとなった。臨時国会では、福田首相は、世論の批判の強い薬害C型肝炎問題での国の主張を転換し、野党とともに議員立法で救済法案を成立させることに指導力を発揮した。また、被災者生活再建支援法を住宅本体への使途の制限をなくす大幅な改正を行ったり、最低賃金法改正案や放送法改正案では、民主党の要求を受けて与野党共同で法案を修正したりするなど、対抗型からコンセンサス型への審議様式の大きな変化が生まれた。そのため、法案の成立率は、継続法案を加えると実に一四〇％に達し、法案修正率も二八％、与野党共同による議員立法の成立数は閣法を上回る一二件に上った。しかし、その反面で、民主党の小沢代表との大連立協議が挫折して以降、安全保障政策をめぐって、与野党間の対立は避けがたい状況となった。そのため、政府側が最重要政策と位置付けた補給支援特措法案では、衆参両院で合計八六時間の審議が行われ、野党側からの追及(証人喚問を含む)によって、給油量取り違え問題などの政府側の秘匿情報が国会に提出されたものの、結局、

表4 小泉(2005年以降)・安倍・福田各政権における国会での不正常な採決等一覧

小泉政権 (2005年以降)

第164回通常国会 (2006年)

5月17日 衆院厚生労働委(自委員長)、医療制度改革関連法案可決(与党採決強行)

安倍政権

第165回臨時国会 (2006年)

11月15日 衆院教育基本特委(自委員長)、教育基本法改正案可決(民共社国欠席)

11月16日 衆院本会議、教育基本法改正案可決(民共社国欠席)

11月17日 参院議院運営委(自委員長)、教育基本特別委設置可決(民欠席)

11月17日 参院本会議、教育基本特別委設置可決(民共社国欠席)

第166回通常国会 (2007年)

2月2日 衆院予算委(自委員長)、2006年度補正予算可決(民共社国欠席)

2月2日 衆院総務委(自委員長)、地方交付税法改正案可決(民共社国欠席)

2月2日 衆院本会議、2006年度補正予算可決(民共社国欠席)

2月2日 衆院本会議、地方交付税法改正案可決(民共社国欠席)

2月6日 参院予算委(自委員長)、2006年度補正予算可決(民共社欠席)

2月6日 参院総務委(自委員長)、地方交付税法改正案可決(民共社国欠席)

2月6日 参院本会議、2006年度補正予算可決(民共社国欠席)

2月6日 参院本会議、地方交付税法改正案可決(民共社国欠席)

- 3月2日 衆院予算委（自委員長）、2007年度予算可決（与党採決強行）
- 3月2日 衆院総務委（自委員長）、地方税法改正案、地方交付税法改正案可決（与党採決強行）
- 3月2日 衆院財務金融委（自委員長）、平成19年度公債発行特例法案、所得税法改正案、特別会計法案可決（与党採決強行）
- 4月12日 衆院安保委（自委員長）、米軍再編特措法案可決（民主欠席与党採決強行）
- 4月12日 衆院憲法調査特委（自委員長）、国民投票法案可決（与党採決強行）
- 4月18日 衆院法務委（自委員長）、少年法改正案可決（与党採決強行）
- 4月27日 衆院法務委（自委員長）、更生保護法案可決（与党採決強行）
- 5月25日 衆院厚生労働委（自委員長）、社会保険庁改革関連法案可決（与党採決強行）
- 5月30日 衆院厚生労働委（自委員長）、年金時効特例法案可決（与党採決強行）
- 6月13日 衆院政治倫理特委（自委員長）、政治資金規正法改正案可決（与党採決強行）
- 6月15日 衆院財務金融委（自委員長）、電子記録債権法案可決（与党採決強行）
- 6月18日 衆院懲罰委（民委員長、自代理）、内山議員懲罰動議可決（民欠席）
- 6月19日 参院外交防衛委（自委員長）、イラク特措法改正案可決（与党採決強行）
- 6月19日 参院文教科学委（自委員長）、教育再生関連3法案可決（与党採決強行）
- 6月28日 参院厚生労働委（自委員長）、社会保険庁改革関連法案、年金時効特例法案可決（与党採決強行）
- 6月30日 参院本会議、国家公務員法改正案可決（与党中間報告、民主欠席）

福田政権

第168回臨時国会（2007年）

なし

第169回通常国会（2008年）

- 2月29日 衆院予算委（自委員長）、2008年度予算可決（民共社国欠席）
- 2月29日 衆院総務委（自委員長）、税制関連法案（地方税法改正案、地方法人特別税暫定措置法案、地方交付税法改正案）可決（民社国欠席）
- 2月29日 衆院財務金融、総務委（自委員長）、税制関連法案（平成20年度公債特例法案、所得税法改正案）可決（与党採決強行）
- 2月29日 衆院本会議、2008年度予算可決、税制関連5法案可決（民社国欠席）
- 4月30日 衆院本会議、税制関連5法案再可決（民社国欠席）
- 6月5日 参院厚生労働委（民委員長）、後期高齢者医療制度廃止法案可決（自公欠席）

（資料）衆議院ホームページ「衆議院の動き」、国会会議録、『朝日新聞』2007年6月30日等によって筆者作成。

与野党間の合意形成のための歩み寄りは見られず、衆議院の再議決による「数」の力による決着が図られることとなった。

続く、通常国会で焦点となったのは、予算関連法案をめぐる取り扱いであった。参議院選挙の結果、参議院の過半数を獲得した野党は、議長・議院運営委員長のポストと主要な委員会の委員長ポストを民主党が握ることで、議事運営権を掌握することとなった⁽²⁸⁾。そのため、野党側は、参議院において、反対する法案を審議や採決の議題に載せないという議事「拒否権」を、与党側に対して行使することが可能となったのである。与党側は、衆議院で三分の二の議席を確保することで、衆参両院の不一致をかううじて回避する対抗手段を持ち得たが、参議院での議事「拒否権」によって、野党が法案の採決を行わない場合には、六〇日ルールを適用するしか方法がなくなった。このことは、細切れの会期制を採用することで、会期末までの審議時間の有限性を背景に野党が法案審議の引き延ばしを図る「ヴィスコステイ」戦術を行使することをより容易にした。特に、限時法や日切れ法案の場合には、年度内での成立を阻止し、法律を失効させることが可能になる。そのため、与党側は、野党の抵抗を見通して、ガソリン税の暫定税率延長のための法案の成立までの期間の「つなぎ法案」を提出するという奇策を講じるこ

ともなったのである。与党側は会期延長によって、六〇日ルールによる野党側の抵抗を最終的に排除することも可能であるが、参議院での六〇日間を満たすための大幅な会期の延長は現実には困難を伴うことが多い（もつとも会期延長の議決には衆院の優越があるので、その制約は日数的な問題ということになる）。このことは、後に補給支援特措法案の延長をめぐる、一七〇回臨時国会の召集をできるだけ前倒ししたいとする自民党執行部の伊吹幹事長のような対応も生むことになった。

こうした参議院での与野党逆転という強い制約が作用することによって、通常国会での法案の成立率は七九％に大幅に低下し、修正率は逆に二二％に及ぶこととなった（表2）。委員会における審議様式では、コンセンサス型が顕著に増加し、他方で、対抗型の審議様式は、衆議院ではなく、主に参議院において増加することとなった。民主党は、前国会から、多数を獲得した参議院で対抗案を可決するために、対案であるアフガニスタン復興支援法案やガソリン税暫定税率廃止法案などの議員提出法案を意図的に参法として提出するようになったからである。同国会において、福田首相は、野党との融和を基本としながらも、対決型の予算関連法案をめぐることは、再議決も辞さないとする与党側と、政権獲得を念頭に対決姿勢をアピールする

民主党の執行部との間の距離は大きく、野党欠席のもとでの採決強行も衆院段階では見られた。その結果として、衆参両院での対決型の法案をめぐる与野党共同の法案修正は実現しなかった。

その一方で、非対決型の国家公務員制度改革基本法案や地球温暖化対策推進法改正案、少年法改正案では、与党と民主党の国対や委員会の実務者レベルで政策協議が行われ、一三件の法案修正が実現し、与野党共同の議員立法も宇宙基本法やハンセン病問題基本法、青少年有害サイト基本法など一七件が成立することとなった。同国会における民主党の政府提出法案に対する賛成率は上昇し、反対したのはガソリン税、道路特定財源等の財務金融、総務委員会に付託された税制・公債関連の法案のみである。このことは、政府側が、野党の反対によって成立の見込みのない法案の提出を事前に差し控えたことが影響している（一六九回通常国会の内閣提出法案の件数は八〇件に過ぎない）。このように、全体の傾向としては、与野党間の合意を重視するコンセンサス型の運営が基調となりながら、特定の重要対決法案に関しては、総選挙に向けて政府側を解散に追い込むべく、野党側が与党と激しく対立する敵対型政治が展開されたといえよう。

もともと、野党側としては、参議院の逆転という状況で、重

要対決法案をめぐる野党側の要求を実現する余地もあったと思われる。しかし、次期総選挙を意識し、修正や取引による部分的な政策の実現を目指よりも、むしろ、政権獲得に向けた政府側との対決姿勢を示すことが優先されたといえる。世論の批判の強い後期高齢者医療制度をめくり、民主党は、後期高齢者医療制度廃止法案を提出し、参議院での審議・可決を実現したが、衆議院では委員会に付託されただけで、結局、未審議に終わった。このことは、与党側が反対する野党の議員立法の限界を示すものである。しかし、野党側もその成立の可能性よりも、

野党としての立場表明 (position taking) が優先され、与党側との現行法制度の修正に向けて合意を形成する意思は弱かったといえよう。また、後半国会においては、野党側が、問責決議案をいつ出すかの日程に関心が集まり、結局、首相問責決議を史上初めて可決することになったものの、与党側が衆議院で内閣信任決議案を可決することで、首相は責任を回避し、与野党の攻防は、次期国会に持ち越されることとなった。なお、参議院で首相問責決議が可決されたことにより、参院に残っていた二四件の法律案すべてが廃案となった。

このように、衆参ねじれ国会は、野党の影響力を増加させることとなった。その一方で、野党との対決型の法案の場合、首

相は、与党内の造反を回避し、衆議院の再議決を確保するために、派閥や族議員、中堅・若手議員などに対する配慮をする必要に迫られることとなった。小泉首相の二〇〇五年の郵政解散では、党執行部の処分権限や候補者公認権が衆院議員の造反を抑制する一定の効果をもった。しかし、福田政権においては、世論の支持が得られない状況で解散権は行使できず、若手議員にとっては党の方針に反しても、世論の支持を得やすい一般財源化を強く求める方が有利に働くという状況が作用したといえよう。その結果、首相の政策決定プロセスにおける主導権は、法案提出後の審議入りや採決に抵抗する野党への譲歩にとどまらず、法案提出の事前段階や採決段階での与党内での中堅・若手議員の造反の回避と、族議員の側からの首相の譲歩への牽制といった多様な党内の意見を調整する必要性から、大きな制約を受けざるをえなくなったといえる。しかも、政権発足時に五〇%台の支持率を得たものの、年末には三〇%を下回るようになり、四月以降は、二〇%台に低落したまま政権に対する世論の支持は一層減退することとなった。こうした世論の支持の弱さは、与党に対する首相の自律性の低下と、国会における野党からの大きな圧力と相乗して、首相の政治的指導力をレームダック状態のような、より脆弱なものとする事となったのである。

五 今後の立法過程のあり方について

二〇〇五年総選挙の結果、小選挙区（比例代表並立）制のもとで、与野党が政権公約（マニフェスト）を掲げて選挙戦を戦い、有権者は、党首と政権公約に着目して政権選択を行うという「国民内閣制」的な運用に有権者も経験知を得ることとなった。もはや、かつてのような政権内での談合によって、次期首班を決定したり、選挙後の合従連衡によって、政権形成の枠組みが決まったりするといったやり方には、国民の反発も強まるだろう。内閣機能の強化は、この選挙制度改革によって想定された首相主導を実現するための装置として用意されたものであったともいえる。こうした制度改革の定着によって、首相が政策決定に強いリーダーシップを発揮する立法過程への移行は、小泉、安倍両政権によって、確立されたといえよう。

しかし、一九九八年以来の衆参ねじれ国会の復活は、こうした首相主導も、与党が衆参両院でいかに安定した議席を有し、与党内の統制を確保しているかに依存しているという現実を我々の前に示した。以前の衆参ねじれ国会が比較的短期で収束したのは、自民党が中間政党の野党を補完政党化したり（部分連合）、野党との閣内連立に踏み切ったりしたからである。し

かし、二大政党制が現実化し、中間政党や補完政党を野党の中に見出しにくい状況では、与党がねじれ国会を解消する手段は容易ではない。特に、衆議院と参議院の選挙時期が異なる以上、二院間の構成が異なるねじれ国会はむしろ今後も続くと考えたほうがいだろう。このことは、民主党政権が誕生しても、中間選挙的な意味合いのある参議院選挙では、どうしても、野党が有利になりやすいことから、例外ではないだろう。こうした点から、今後の立法過程のあり方を考える際には、衆参両院と与党が安定多数を占めていた時代とは異なる衆参ねじれ国会が当分続くことを前提にした国会のもとでのあり方論が必要であるといえるだろう。

もともと、衆参ねじれ国会には、現在のような与党が衆議院の三分の二の議席を確保し、衆議院の再可決によって、法案の成立を図ることができる「不完全ねじれ状態」と、それ以前のねじれ国会でみられた、与党が衆議院の三分の二の議席をもたない「完全ねじれ状態」の二つのパターンがある。岩本康志は、福田政権において見られた国会での与野党間の対立を、与党側が完全ねじれ状態を不完全ねじれ化しようとし、逆に野党側が不完全ねじれ状態を完全ねじれ化しようとする攻防戦であったとしている。与党側が新テロ特措法で国会承認規定を削除した

り、日銀法の改正によって衆議院優越規定を設けることが検討されたり、つなぎ法案を提出しりしたのは、前者の例であり、逆に、野党側が、日銀総裁人事を否決したり、日切れ法案の不完全ねじれ化をふせぐために、審議の引き延ばし策をとったのは、後者の例であるとしている⁽³¹⁾。

憲法上のルールからいえば、与党側が衆議院の三分の二以上の議席を確保している以上、野党の抵抗に対して、衆議院の再議決で法案を成立させることは、本来あるべき決定方法である。しかし、補給支援特措法案や道路特定財源関連の税制関連法案で与党が衆議院の再議決権を行使したことに対して、メディアや世論の動向は、概して、政府与党側に批判的であった。しかし、それは、一九九〇年代以降、制度改革が行われた日本の議院内閣制が、衆議院を基盤とし、内閣に権力を付与する「権力集中型」の仕組みを指摘したものであることに対する認識の不足が背景にあると思われる⁽³²⁾。五五年体制時のように、野党が政権獲得の可能性がない状況では、野党による審議拒否などの引き延ばし策は、一定の対抗手段として肯定される面はあった。また、一九八九年から一九九三年に至るまでの衆参ねじれ国会（完全ねじれ状態）では、野党側も、予算案のような衆院の優越が可能な議案では反対しても、国民生活に支障が出る予算関

連法案では、賛成に回るといふ現実的な対応をとるようになった(法案未成立の責任は野党にも及ぶため)。

一九九〇年代後半以降は、政権交代の可能性が現実化し、審議引き延ばしを対抗策とするスケジュール闘争は、世論からも支持されなくなった。民主党が審議拒否をできるだけ回避したのも、そうした世論からの批判を恐れたためであろう。しかし、現状のような不完全ねじれ状態は、野党が審議拒否や参院において法案を否決しても、最終的には衆院での再可決という方法が残されているため、法案未成立の責任は与党側に帰することができる。野党が与党側との妥協を拒否し、反対姿勢を貫くのも、こうした不完全ねじれ状態であることが影響しているといえる。しかし、こうした非妥協的な国会対応が、審議引き延ばしといった非生産的な戦術に偏った場合、本来国会が果たすべき討論に基づく意見集約機能を台無しにするものである。まずは、与野党間で十分な議論を尽くし、法案修正などの可能性も検討したうえで、最終的には、多数決で決着を図るといふ民主主義の当り前の姿に帰ることが国会の立法過程のあり方であると考ええる。もともと、こうした機能不全の責任は与党側にある。完全ねじれ国会にみられたような、野党が強く反対する法案を事前に予測し、提出段階で法案の内容をより柔軟に見

直すという準備を怠っていた。⁽³³⁾ また、野党との対立後も、政策協議によって真剣に接点を見出そうという努力も見られなかった。結局、最終的には、衆議院の再可決が手段として残されているという不完全ねじれ状態への依存が、与党、野党双方が歩み寄る機運を妨げることになったといえるだろう。

こうした不完全ねじれ状態の国会においては、日切れ法案をめぐって、六〇日ルールまで法案の審議を引き延ばそうとする野党側のスケジュール闘争の弊害が顕著になった。また、与党側も参院において、野党の対案の委員会付託を取引条件として阻止するような対応が見られた。このような国会の審議機能を形骸化するスケジュール闘争を抑止するためには、現在の細切れの会期制の通年化や、趣旨説明要求による委員会付託引き延ばしに一定の制限を設けること⁽³⁴⁾、かつての五五年体制や完全ねじれ国会でみられたような日切れ法案や暫定予算の取り扱いについて国民生活に密着し不可欠の内容の議案については、与野党双方が権力闘争の具にしないという慣行を復活させることが必要である。

もともと、こうした多数決による決定も、将来、衆議院での与党の絶対優位が崩れ、完全ねじれ状態が現実化した場合に、野党側があくまで強硬的に反対すれば、与党側は金融国会のよ

うに野党側に完全譲歩するか（丸のみ）、自公連立のように多数派を形成するための野党の切り崩し（連立工作を含む）を行うしか手立てはないことになる。憲法上の強すぎる参議院の権限を削減するための制度改正は、与野党の双方に参議院の独自性を主張する参議院議員の協力が得られない限り容易ではなく、また、参議院が衆議院に対して抑制的に振舞うような慣行を確立すること、参議院で問責決議案を可決し、政権を解散に追い込もうとするような戦術を野党がとる限り、現実的ではない。結局、完全ねじれ状態での与野党のデッドロックを解決するのは、国会での与野党の対応を事後評価する選挙における有権者の判断しかないといえる。⁽³⁵⁾ 野党の役割は政府を批判することにあることは当然であるが、そのことは、野党が政府とともに権力を分担することまでを意味しているわけではない。仮に、完全ねじれ状態で野党があくまで反対と抵抗を貫くならば、その決定しないことの責任は政府とともに野党が共有するという認識に立って、ねじれ国会での与野党関係のあり方をともに見出す努力を行うことが必要であろう。

表 5 福田政権における169回通常国会の動き—与野党間の対立事例を中心に

2008年	
1. 18	通常国会召集、施政方針演説
1. 21～22	代表質問
1. 23	税制関連法案、道路財源特例法案を国会提出
1. 29	補正予算案を衆議院可決 与党、つなぎ法案を衆議院に提出
1. 30	つなぎ法案を衆院財務金融、総務委員会で可決 両院議長あっせんでつなぎ法案を撤回
2. 6	補正予算案を参議院否決、憲法60条2項の規定により成立
2. 7	衆院予算委員会で予算案の審議入り
2. 19	イージス艦あたご、漁船と衝突事故
2. 19	税制関連法案を衆院本会議で趣旨説明、財務金融、総務委員会に付託
2. 21	道路財源特例法案を衆院本会議で趣旨説明、国土交通委員会に付託
2. 27	民主、税制関連の法案要綱をまとめる
2. 29	2008年度予算案、衆院予算委員会で与党採決強行、衆院通過 税制関連法案を衆院財務金融、総務委員会で可決、衆院通過 民主、道路関連部分を除く税制関連法案を参院に提出
3. 11	衆参両院議院運営委員会、日銀総裁候補者の所信聴取
3. 12	参院本会議、日銀総裁、副総裁人事で武藤敏郎、伊藤隆敏を否決
3. 13	衆院本会議で道路財源特例法案を可決、衆院通過 衆院本会議で日銀総裁、副総裁人事を同意
3. 19	衆院本会議で日銀総裁に田波耕治、副総裁に西村清彦を同意 参院本会議、日銀総裁人事で田波耕治を否決

3. 21 与党、道路特定財源についての修正案を野党に提示
「税制抜本改革時に一般財源化に向け見直す」
3. 27 福田首相「道路関連法案・税制の取り扱いについて」新提案を発表
「09年度から全額一般財源化。道路整備計画は5年間に短縮して策
定しなおす」
与党、道路関連以外の暫定税率期限1ヶ月延長を提案
3. 28 衆参両院議長仲裁により道路以外の暫定税率を2ヶ月延長するつな
ぎ法案を議員立法提出とすることで与野党合意
2008年度政府予算案を参院本会議で否決、憲法60条2項の規定によ
り成立
3. 31 国民生活混乱回避税制関連法案（衆院委員長提出）を衆参両院本会
議で可決、成立
4. 4 税制関連法案を参院本会議で趣旨説明、財政金融、総務委員会に付託
4. 9 参院本会議、日銀総裁人事で白川方明を同意、副総裁人事で渡辺博
史を否決
4. 11 道路財源一般化、政府与党合意「09年度からの一般財源化、暫定税
率は税制抜本改革時に検討する、必要と判断される道路は着実に整
備する」
4. 14 与野党国対委員長会談で道路特定財源の政策協議申し入れ
4. 15 後期後継者医療保険料の年金天引き開始
4. 16 道路財源特例法案を参院本会議で趣旨説明、財政金融委員会に付託
4. 18 与野党、第1回道路特定財源政策協議
4. 23 与野党、第2回道路特定財源政策協議
4. 25 在日米軍駐留経費特別協定承認案、参院本会議で不承認、憲法61条
の規定により承認
自・公党首会談、一般財源化確認、道路法案取扱い合意
4. 30 衆院本会議、税制関連法案を憲法59条4項により参議院が否決した
ものとみなす議決、憲法59条2項により再議決、成立
5. 9 道路財源特例法案を参院財政金融委員会で否決
5. 12 道路財源特例法案を参院本会議で否決
5. 13 内閣、道路特定財源をめぐる閣議決定「09年度からの一般財源化、
暫定税率は今年度の税制抜本改革時に検討」
道路財源特例法案を憲法59条2項により衆院本会議で再議決、成立
5. 23 野党四党、後期高齢者医療制度廃止法案を参院に提出
5. 27 国家公務員制度改革基本法案で与野党が修正合意
5. 28 衆院内閣委員会で国会公務員制度改革基本法案を修正議決
5. 28 道路一般財源化与野党政策協議再開
6. 5 後期高齢者医療制度廃止法案を参院厚生労働委員会で可決、与党欠席
6. 6 後期高齢者医療制度廃止法案を参院本会議で可決
6. 11 福田首相問責決議案、参院本会議で可決
6. 11 参議院本会議で議員立法8件、政府提出法案5件を可決成立
6. 12 福田首相信任決議案、衆院本会議で可決
6. 13 与党プロジェクトチーム、後期高齢者医療見直し策決定
6. 13 衆院本会議で会期を21日まで6日間延長、EPA 自然承認のため

（資料）『朝日新聞縮刷版』、国会会議録より筆者作成

図4・1 小泉内閣支持率の変化

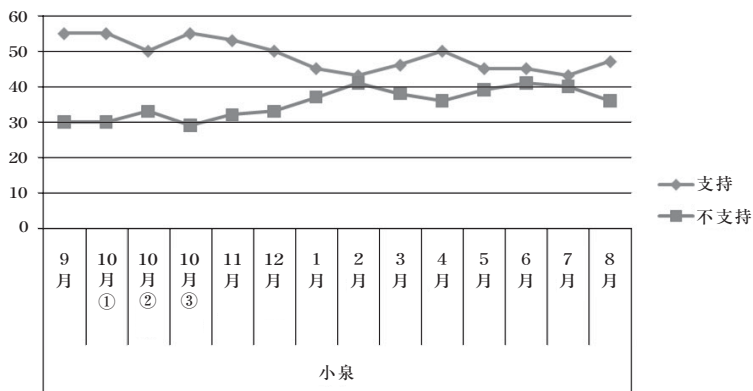


図4・2 安倍内閣支持率の変化

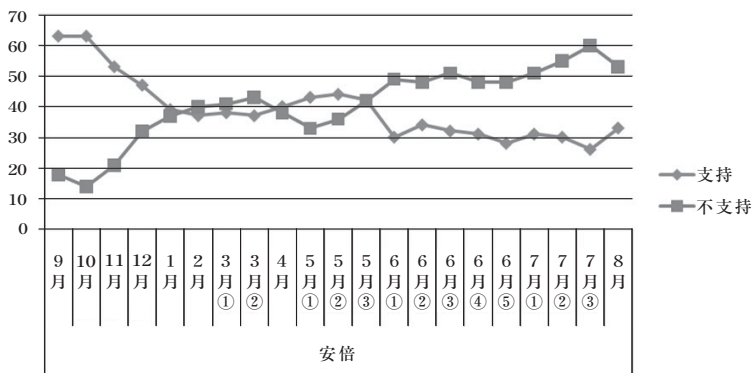


図４・３ 福田内閣支持率の変化

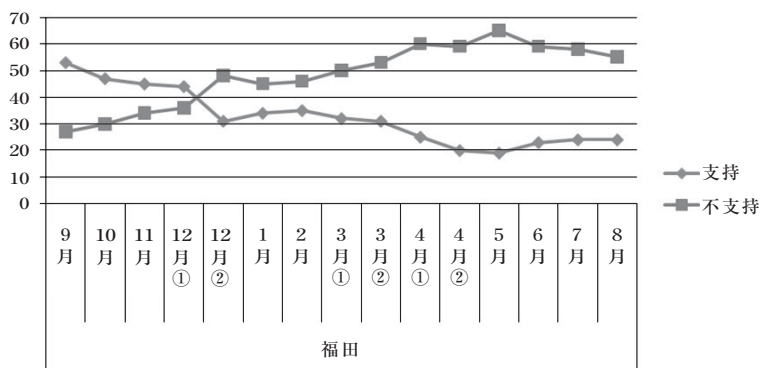
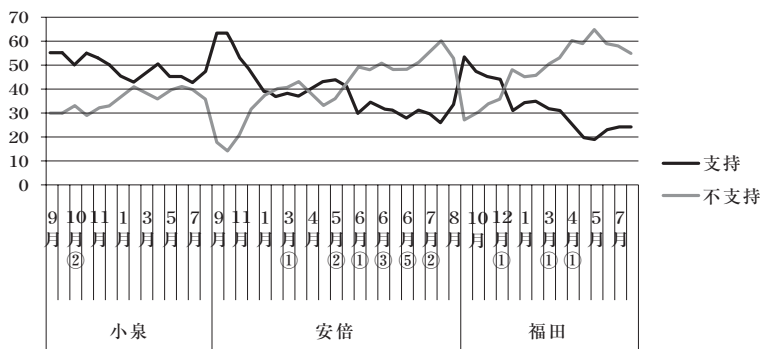


図４・４ 内閣支持率の変化



- (1) ボグントケとウェッブは、議院内閣制の政権において、大統領制と同様に首相の政治的指導力を可能とする要因として、執政の長である首相の権力リソースの増加と、執政及び政党内での首相の自律性の増大、国民による指導者選択の選挙過程が顕著になることを挙げている(Thomas Poguntke and Paul Webb, eds., *The Presidentialization of Politics: A Comparative Study of Modern Democracies*, Oxford: Oxford University Press, 2005, p.4)。同様に、小泉政権における首相主導の政策決定プロセスへの転換を選挙制度改革と行政改革の制度改革の帰結とする研究として、待鳥聡史「小泉長期政権を支える政治改革の成果」『中央公論』二〇〇五年四月号、竹中治堅「首相支配—日本政治の変貌」『中央公論新報』二〇〇六年、内山融「小泉政権—「バトス」の首相」は何を変えたのか」『中央公論新報』二〇〇七年等がある。また、伊藤は、選挙制度改革と執政府改革が自民党を中心とするコア・エグゼクティブの構造と意思決定にもたらした影響を理論的な観点から実証を行っている(伊藤光利「官邸主導型政策決定と自民党—コア・エグゼクティブの集権化」『レヴァイアサン』三八号、二〇〇六年)。
- (2) 河野勝はこうしたルールの定着を、繰り返しゲームのもとでは、将来の影(Shadow of the future)を回避するために主流派と反主流派のプレイヤー間で協調行動が形成されるとする合理的選択論の観点から説明している(河野勝「自民党—組織理論からの検討」『レヴァイアサン』第九号、一九九一年、四七—四八頁)。
- (3) 五年五か月の在任中、常に閣僚であったのは竹中平蔵のみであるが、福田康夫(官房長官)、谷垣禎一(財務大臣等)、麻生太郎(総務大臣・外務大臣)、中川昭一(経済産業大臣・農林水産大臣)、石原伸晃(行政改革担当大臣・国土交通大臣)、川口順子(環境大臣・外務大臣)、小池百合子(環境大臣)、坂口力(厚生労働大臣)らの在任期間は三年を越えた。
- (4) 小泉内閣の支持率は、在任五年五ヶ月の平均で五〇%と歴代の自民党政権で最も高い支持率であったが、政権末期の一年間においても、なお五〇%近い高支持率を維持しつづけた(本報告における世論調査の数字は、朝日新聞社の実施した世論調査に依拠した)。
- (5) 内山・前掲書一九六—一九七頁。
- (6) 中井歩「内閣機能の強化と行政の役割」『岩波講座憲法4変容する統治システム』岩波書店、二〇〇七年、一四九頁。
- (7) 『毎日新聞』二〇〇七年四月三日。同様に、退職公務員の再就職に関して押しつけたあっせんがあったことを認める政府答弁書に対して、事務次官等会議では、財務、経済産業、警察、金融の各事務次官、長官からの反対が

相次いだ。その結果、閣議に上げるとは困難となったが、官邸側の主導で閣議決定を押し切ることとなった（『日本経済新聞』二〇〇七年三月二八日、『産経新聞』二〇〇七年三月二八日）。

- (8) 後の福田内閣において公務員制度改革基本法が成立したが、それでも、担当大臣の渡辺喜美行革担当大臣に対する各省や自民党からの反発は強く、政府提出法案では、内閣人事庁への人事権の一元化は盛り込まれなかった。しかし、国会での審議段階で民主党が一元化を強く主張し、法案は同党の要求に沿う形で修正議決されることとなった。

- (9) 族議員からの反発が強まった要因としては、経済財政諮問会議において、首相自らがトップダウンで方針を示したことによって、その批判が安倍自身に集中してしまったことが指摘されている（清水真人『経済財政戦記―官邸主導小泉から安倍へ』日本経済新聞社、二〇〇七年、三九七―四〇四頁）。

- (10) 『朝日新聞』二〇〇七年六月五日。

- (11) 首相の補佐役である塩崎官房長官は、政策通であったものの、党務での経験がなく、与党側との調整不足がしばしば指摘された（上杉隆『官邸崩壊―安倍政権迷走の一年』、新潮社、二〇〇七年、五一―五五頁）。

- (12) 安倍政権においては、事務の官房副長官は、慣例であ

る旧内務省系省庁出身者ではなく、安倍の父親の代から親交のある元内閣内政審議室長の相場順三が任命された。この人事が要因となって、官邸に省庁からの情報が入がってこないなど、官僚制の側からの協力取り付けが困難になったとの指摘もある（上杉・同四四―四六頁）。
TT出版、二〇〇八年、二四〇頁。

- (14) 読売新聞政治部『真空国会―福田「漂流政権」の真相』新潮社、二〇〇八年、四五―四七頁。

- (15) 総定数二四二名中、連立与党は改選前の一三三議席から、一六七回臨時国会召集時には、一〇五議席と激減していた。

- (16) 野党側は二月二九日に参議院に提出した野党の対案の審議を先行させることで、政府案の審議をたな晒しにする戦術をとろうとし、これに対抗し、与党は野党の対案を可決することで、政府案が否決されたとみなす「奇策」をもって、野党側をけん制する構えを見せた。両者のにらみ合いの結果、結局、閣法と対案の野党案が参議院で審議入りしたのは、四月四日となった。

- (17) 衆議院で法案を再議決する際に、与党内から一六から一七名の造反議員が出れば否決される見通しであった。河野太郎衆院議員が党内の若手議員からは、一般財源化の担保がなければ道路整備財源特例法案に反対も辞さな

いとする意見が表明されていた。

- (18) 四月一日の政府・与党合意では、自民党道路族の意向を受けて、必要と判断される道路は着実に整備する、地方財政に影響を及ぼさないことの各項目が盛り込まれていた。

- (19) 四月二五日に与党から提出された中間報告の動議が野党の多数で否決された。

- (20) 参院の現場レベルでは、道路整備財源特例法案の修正協議を与野党で行うことが合意されていたが、どの委員会でも修正協議を行うのか決まっておらず、また日程的にも時間がないことから、結局、法案修正には至らなかった(『朝日新聞』二〇〇八年六月二〇日)。

- (21) ただし、一九九八年七月の参議院選挙後から一九九九年一〇月に公明党が連立政権に参加するまで、参議院においては、与野党逆転の状態であった。

- (22) コンセンサス(合意)型は、内閣提出法案に対して、野党第一党が与党との間で内容修正に合意し、採決において賛成した審議様式と定義し、アリーナ(対抗)型は、内閣提出法案に対して、野党第一党が対案となる議員提出法案または修正案を提出して、採決において反対(審議拒否を含む)した審議様式と定義した。

- (23) 二〇〇〇年二月一六日の「国家基本政策委員会合同審査会の運営についての申合せ」では、党首討論を会期中、

毎週一回行うことが合意されたものの、総理が衆参の本会議、予算委員会、重要広範議案審査の委員会に出席する週には開会しないことが合意された(大西勉「党首討論をめぐる若干の問題」中村睦男・大石眞編『上田章先生喜寿記念論文集・立法の実務と理論』信山社、二〇〇五年、八七八～八七九頁)。

- (24) 飯島勲『小泉官邸秘録』日本経済新聞社、二〇〇六年、三三～三五頁。

- (25) 上杉隆『小泉の勝利メディアの敗北』草思社、二〇〇六年、三四～四七頁。

- (26) 読売新聞政治部『外交を喧嘩にした男—小泉外交二〇〇〇日の真実』新潮社、二〇〇六年、七一～七三頁。

- (27) 一九九八年から二〇〇六年までの九年間の不正常採決の合計は三四件と年平均で四件弱にすぎない(『朝日新聞』二〇〇七年六月三〇日)。

- (28) 議事運営権には、議長や委員長が法規通りに持つとする専決事項説と、全会一致ルールを行使することで実質的には野党(少数党)側が持つとする野党説があるが、法案の審議や採決を先送りするといった消極的な議事運営権を多数党の野党委員長が行使する場合には、少数党の与党側には対抗手段がまったく存在しないということになる。すなわち、安倍政権で行われたような中間報告は過半数を失った与党側には行使することはできないの

- である。なお、一六九回通常国会では、参議院の常任委員会の内、予算委員長は自民党がとつたものの、総務、外交防衛、財政金融、厚生労働、農林水産、経済産業等の委員長ポストは民主党が占めた。このように委員長ポストの配分が各党にまたがったため、道路整備財源特例法案(国土交通省所管)の取り扱いをめぐって、衆院で国土交通委員会に付託されたのと同様に、参院においても、参院規則及び前例に従って、国土交通委員会(自民党委員長)に付託するように自民党が求めたのに対して、議院運営委員会の採決によって、財政金融委員会(民主党委員長)に付託されるという異例の事態が生じることとなった。同法案の付託問題については、結局、江田参議院議長のおっせんにより、財政金融委員会と国土交通委員会の連合審査を行うことで決着が図られることとなった(『朝日新聞』二〇〇八年六月二〇日)。
- (29) この修正件数のうち、五件が施行日修正等の形式修正である。

(30) 民主党の意思決定は、もともと部門会議から積み上げていくボトムアップ型が重視されてきたが、小沢一郎の代表就任後は、小沢によるトップダウン型が混在するようになり、特に、重要事項に関しては、部門会議の決定を飛び越して、代表のトップダウンで決められることがあるとされる(橋民義編・著『民主党一〇年史』第一書

林、二〇〇八年、一三六―一三七頁)。このことは、逆に、小沢代表が重視していない問題に関しては、部門ごとの現場の担当者に与野党間の政策調整を行う裁量が存在することを意味しているよう。

(31) 岩本康志「「ねじれ」前提の意思決定を」『日本経済研究センター会報』二〇〇八年六月号、二八―二九頁。

(32) 待鳥は、九〇年代からの小選挙区制の導入や内閣機能強化を含む行政改革など、一連の統治機構改革によって、日本の議院内閣制は議会多数派の意向をより重視し、かつ多数派内部でのリーダーの役割を強める選択を行ったとしている(待鳥聡史「再可決二度目参院制度改革が望まれる」『朝日新聞』二〇〇八年五月一日)。

(33) 租税特別措置に関して、野党側から与党に対して、事前に与野党間で協議して、「一致して賛成する項目」と「賛否が分かれる項目」を切り分け、別々の法案として提出するよう要求が出されたとされる。しかし、与党は賛否の項目を一緒に提出したほうが民主党が反対しにくいとの考えから受け入れなかったという(『朝日新聞』二〇〇八年一月二五日)。

(34) 政府側から本会議における趣旨説明の希望があった場合には、野党側は「吊るし」を取り下げて、順次本会議における趣旨説明聴取を実施する慣行を確立すべきである。

(35) 二〇〇八年四月二七日に行われた衆議院補欠選挙では、自民党候補が民主党候補に大差で敗れた。このことが影響して、与党は、道路特定財源の一般財源化を担保するための総務会了承、閣議決定という手続きに踏み切ることとなったといえる。仮に、野党候補が敗れていれば、野党側が国会審議に復帰し、審議促進や採決に協力するといった影響が及ぶこともある。

(注) 本稿は、二〇〇八年八月二日に実施された立法過程研究会での口頭報告に一部加筆・修正したものである。