

科学研究費助成事業 研究成果報告書

平成 28 年 6 月 13 日現在

機関番号：14501

研究種目：若手研究(B)

研究期間：2013～2015

課題番号：25780102

研究課題名(和文) ねじれ国会における立法活動の分析：強い二院制を採用する議会制民主主義国の比較研究

研究課題名(英文) Lawmaking in Divided Parliaments: A Comparative Study of Parliamentary Democracies with Strong Bicameralism

研究代表者

矢内 勇生 (Yanai, Yuki)

神戸大学・法学(政治学)研究科(研究院)・講師

研究者番号：50580693

交付決定額(研究期間全体)：(直接経費) 3,100,000円

研究成果の概要(和文)：本研究は、憲法が議会の第二院に強い権限を与え、その第二院で与党が過半数を確保できないとき、政権運営にどのような問題が生じるか分析した。その結果、ねじれ国会を(1)どの政党も過半数に満たない場合と(2)最大野党が実質的に過半数を確保している場合に分けることの重要性が明らかになった。どの政党も過半数を取れない場合、ねじれは与党にとって脅威ではない。しかし、最大野党が第二院を支配すると、内閣提出法案の数が減り、内容が野党の望む方向に修正され、法案の成立率が低くなるなど、政権が大きな制約を受けることがわかった。

研究成果の概要(英文)：This research has investigated how strong bicameralism affects the governments' lawmaking in parliamentary democracies. By the seat share of the governing parties in the upper house, we classify the bicameral parliaments into three types. First, a parliament is "unified" if both houses are controlled by the government. Second, a parliament is "divided" if the main opposition controls the upper house. Lastly, we call a parliament "majority-minority" if the government behaves as a minority government in the upper house. With this typology, we found that the divided parliaments constrain the governments' agenda while the majority-minority parliaments are not significantly different from the unified parliaments. In the divided parliaments, the cabinets submit fewer bills than in the unified or majority-minority parliaments. Furthermore, more bills are killed or substantively amended in the divided parliaments. The governments are forced to make compromises in the divided parliaments.

研究分野：政治学

キーワード：政治学 比較政治学 政治制度論 議会研究 立法過程 二院制 日本政治

1. 研究開始当初の背景

(1) 2007年の参議院議員通常選挙は、民主党を中心とする連立会派に参議院での過半数議席をもたらした。このとき、衆議院では自民党が過半数を保持しており、衆院と参院で支配会派が異なるという事態が発生した。このような国会の状況は「ねじれ国会」と呼ばれ、政策の実行を妨げる悪しき現象として注目された。その後一旦はねじれが解消するものの、2010年の参院選で再びねじれ国会が出現した。

(2) 過去を振り返ると、1955年体制が成立する以前に与党が参院の過半数議席を保有することはなかったし、自民党の一党優位体制が崩れた1989年以降、政権党が参院で過半数を獲得できない期間は長かった。つまり、1955年体制の時期を除けば、ねじれ国会は国会の常態のひとつであるといえる。それにも拘らず、ここ最近の政策行き詰まりの原因をねじれ国会という「特殊な状況」に帰する主張がしばしば見られた。ねじれ国会が政策実施の足枷になるというこの主張は正しいのだろうか。憲法が上院に強い権限を与えている「強い二院制」を採る議会制民主国家の立法活動を分析し、ねじれ国会が内閣の立法活動に与える影響を調べる必要があった。

2. 研究の目的

本研究の目的は、二院制を採用する議会制(議院内閣制)の民主主義諸国において、第一院と第二院とで支配政党が異なる場合(いわゆるねじれ国会)の立法活動を分析することである。特に、憲法によって上院に強力な権限が与えられている議会制民主国家を対象に、「議会制」と「強い上院を擁する二院制」という組み合わせが政権運営に与える体系的な影響を分析する。そして、ねじれ国会が政府の政策実行を妨げているのかどうか、あるいは、ねじれ国会における立法活動はねじれていない国会(単一国会)とどのように違う

のかを明らかにする。

3. 研究の方法

ねじれ国会は立法活動を妨害するのか、また、ねじれ国会は単一国会とどんな点で違うのかを明らかにするため、本研究は以下の4項目を実施した。

ねじれ国会が政権運営と立法戦略に影響を与えるメカニズムの理論化。

立法活動を数量化するデータセットの作成。

ねじれ国会で立法の帰結がどのように変化するかを調べるための法律の内容分析。

ねじれ国会での立法過程の特徴を明らかにし、理論を検証するためのデータ分析。

4. 研究成果

(1) まず、法案審議過程に関するデータセットを日本について2014年度分まで整備した。これにより、国会の審議過程を量的に分析することが可能になった。データセットは、クリーニングが終わり次第公開する予定である。

(2) これまでの「ねじれ国会」についての議論は、国会をねじれているか否かという基準で2つのタイプに分けてきた。この分類方法では、衆議院で過半数を確保する与党が参議院でも過半数をとっている国会はねじれておらず、参議院で過半数割れした場合をねじれ国会と呼ぶのが通常である。しかし、本研究はこの二分法では問題があることを指摘し、議会のタイプを3つに分ける方法を提示した。

まず、与党が衆議院と参議院の両議院で過半数をとっている場合を「単一議会」と呼

ぶ。

次に、与党が衆議院で過半数を保持し、参議院ではどの政党あるいは政党の連合も過半数をとっていない場合を「多数-少数議会」と呼ぶ。これは、参議院においては政府与党が実質的に「少数政府」として行動することを余儀なくされるためである。

最後に、衆議院では与党が過半数を確保しているが、参議院の過半数が実質的に最大野党によって握られている場合を「分割議会」と呼ぶ。

理論的には、この他に与党が衆議院でも過半数割れの状態である「少数政府」の場合が考えられるが、これは本研究の関心事項ではないので、少数政府は研究対象から外した。

この三分法によって、1989年に自民党が参議院での過半数を失ってから、第二次安倍政権が誕生するまでの期間の議会のタイプを捉えたのが図1である。薄いグレーの部分「多数-少数議会」を、濃いグレーの部分「分割議会」を表している。白い部分は「単一議会」である。

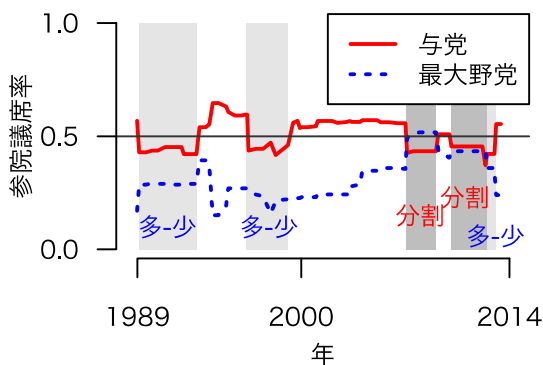


図1: 参院議席率と議会タイプ

この図からわかる通り、ねじれ国会の期間の大部分は分割状態ではなく、多数-少数状態である。

(3) このような三分法を用いるのは、多数-

少数議会と分割議会将ねじれ国会として一括りにしてしまうと、ねじれ国会の実態を捉え損なうからである。図2は議会タイプ別に、1989年から2014年まで(少数政府の時期は除く)の内閣提出法案の審議結果を表したものである。まず、この図の横軸は各タイプで審議された法案の割合を示している。幅が広いほど、審議された法案の割合が大きい。全法案の半分近くが単一議会で、残りの半分がねじれ国会で審議されている。ねじれ国会の中では、多くの法案が多数-少数議会で審議されている。縦軸は結果別の割合を示している。一番上の薄いグレーは、両院で可決された法案の割合である。上から二番目の青色は、参院で一旦否決された後、衆院の特別多数(3分の2以上)で再可決されたものである。三番目の濃いグレーは、審議過程で実質的に内容が修正された法案、最後の赤は参院で否決され、法律にならなかった法案を表している。

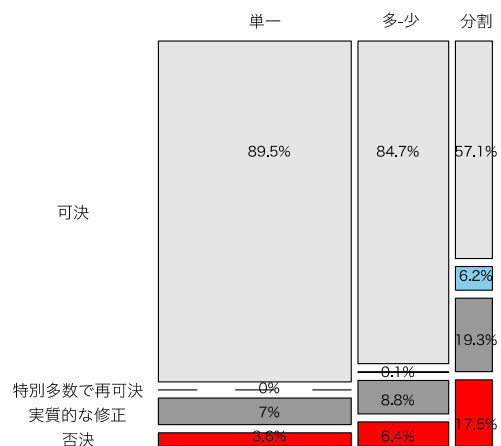


図2: 議会タイプ別の内閣提出法案審議結果

この図を見ると、単一議会でおよそ9割もの内閣提出法案が実質的な修正も受けずに可決されていることがわかる。この傾向は、実は多数-少数議会でも変わらない。多数-少数議会では与党が参議院の過半数を失っているが、法案の成立という観点に立つと、与党にとって多数-少数議会は障壁とならない。しかし、分割議会では様子が一変する。分割議会では、法案の成立率が6割弱まで落ち込

む。最終的に 18%もの法案が否決されるが、特別多数決でかろうじて可決した法案も含めると、およそ 4 分の 1 の法案が参議院で否決されている。これは、内閣の政策運営に大きな影響を及ぼす。分割議会と多数-少数議会を一緒に扱ったと、分割議会に現れる変化を多数-少数議会が緩和してしまい、ねじれ国会が法案の審議結果に与える影響が小さいように見えてしまう。

(4) 分割議会では法案の成立率が低いが、それだけでなく、議会に提出される法案の数自体が減る。これを示しているのが図 3 である。この図は、議会のタイプ別に、内閣が 1 日当たり何本の法案を提出したかを示している

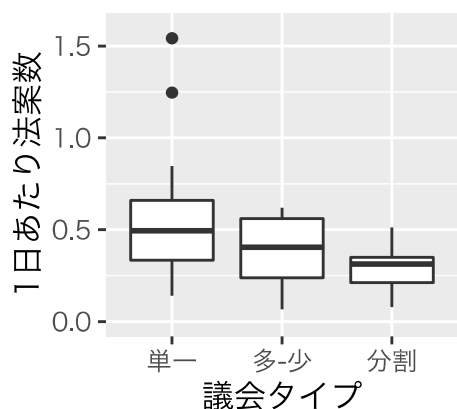


図 3：議会タイプ別の 1 日当たり提出法案数

この図も、単一議会と多数-少数議会の間には大きな違いがないが、分割議会は他の 2 つのタイプとは異なることを示している。単一議会と多数-少数議会では 1 日あたり約 0.5 本の法案が内閣によって提出されるが、分割議会ではそれが約 0.3 本に減少する。会期 150 日の通常国会を考えると、単一議会では平均して約 75 本の法案が提出される一方、分割議会では 45 本しか提出されないことになる。

分割議会において内閣の提出法案が減るのは、提出しても成立する可能性が低い法案を出さないためである。つまり、議会の分割によって政府の行動が制約を受けている。ま

た、先ほど図 2 で見たように、提出法案を自主的に減らしてもなお、法案成立率が低くなっており、分割議会が政権運営に与える影響は大きい。

(5) 分割議会では、予算は参議院で否決されることがほとんどである。例外は、リーマンショック後と東日本大震災後の財政出動のときだけである。これは、分割議会によって野党が行動を変えるからでない。野党は単一議会であっても、常に予算案に反対する。分割議会になると参院で予算が否決されるのは、参院で野党が多数を占めたことから自動的に生じる。しかし、予算については衆議院の議決が優先されることが憲法によって規定されているので、参院によって否決されようとも、与党が困ることはない。

(6) 問題となるのは、予算を執行するために必要な予算関連法案である。予算とは異なり、予算関連法案を成立させるためには、(特別多数による再可決を除き)両院での可決が必要である。したがって、分割議会における野党は、予算関連法案の成立を妨げることによって、実質的には予算の執行を止めることが可能である。1989 年から 2014 年までの予算関連法案の成立率(実質的に修正されたものを除く)は、単一議会では約 95%、多数-少数議会では約 88%、分割議会では約 74%である。したがって、分割議会においては、政府は予算を滞りなく執行するために、野党の協力を得る必要がある。

(7) 予算関連法案を成立させるために政府がとる行動も、多数-少数議会と分割議会では異なる。多数-少数議会においては過半数形成の方法(過半数を形成するために協力を得る相手政党の選択肢)が複数あるのに対し、分割議会では最大野党の協力を得るほかない。実際、多数-少数議会では、約 1 割の法

案が最大野党の反対にもかかわらず可決されている。他方、分割議会では、可決されたすべての予算関連法案に最大野党が賛成している。分割議会に直面した政府は、最大野党が賛成してくれるように予算関連法案を作成・修正する必要があるのである。予算を執行できないことは政府にとって致命的であり、政権を存続させるためには何としても予算を執行する必要があるだろう。したがって、分割議会は最大野党の政治権力を大きくする。

(8) このように、分割議会においては、一時的にせよ「参議院の優越」状態が生じることが明らかになった。現実には、分割議会の時期に自民党と公明党の連立政権が衆議院の3分の2以上を占めたため、特別多数による再可決によって政治的停滞は回避された。実際、予算関連法案のうち12本は、参院が否決した後、衆院で再可決され成立した。しかし、与党が3分の2以上を占めることは稀であり、今後の分割議会では、参議院の強さが問題になる事態が生じると予測される。

(9) 結論として、分割議会は政府による提出法案の数を減らす。また、法案の内容についても、最大野党の賛成が得られるよう妥協を強いられる。政府が妥協してもなお、法案の成立率は下がる。法案には予算関連法案も含まれる。したがって、分割議会は政権の運営能力を著しく低下させる。

5. 主な発表論文等

〔雑誌論文〕(計 1 件)

Thies, Michael F. and Yuki Yanai. 2014. "Bicameralism vs. Parliamentarism: Lessons from Japan's Twisted Diet." 『選挙研究』30(2): 60-74. (2014年度)

〔学会発表〕(計 6 件)

Yanai, Yuki. 2015. "How Strong Bicameralism Constrains the Government Agenda." Annual Meeting of the Southern Political Science Association, San Juan,

PR, January 7. 2016.

矢内勇生, Michael F. Thies. 2015. 「分割議会が政策の内容に与える影響」日本政治学会研究大会, 千葉大学(千葉県)2015年10月10日.

Yanai, Yuki. 2015. "Lawmaking in the Divided Diet." International Symposium about Comparative Studies of Bicameralism, Arcadia Ichigaya (Tokyo), March 7, 2015.

矢内勇生, Michael F. Thies. 2014. 「分割議会における政権運営」日本選挙学会研究大会, 早稲田大学(東京都)2014年5月17日.

矢内勇生. 2013. 「分割議会と立法：日本のねじれ国会」立法過程研究会, 北海道大学(北海道)2013年8月29日.

矢内勇生, Michael F. Thies. 2013. 「分割議会と立法：日本のねじれ国会」日本選挙学会研究大会, 京都大学(京都府)2013年5月18日.

6. 研究組織

(1) 研究代表者

矢内 勇生 (YANAI, Yuki)
神戸大学・大学院法学研究科・特命講師
研究者番号：50580693

(2) 研究協力者

ティース マイケル (THIES, Michael F.)
カリフォルニア大学ロサンゼルス校・政治学部・准教授