

近年の国会における立法活動の実証分析

—多数主義論の再検討—

五ノ井 健

1. はじめに

日本の国会が果たしているのかという問いは、国会が「国権の最高機関」であることに鑑み、戦後の日本政治研究にとってきわめて重要な問いであり続けている。しかし、現在のところ、日本の政治学の中で国会研究の占める比重はそれほど大きくない、と言わねばならないであろう。以下で詳しく検討するように、国会研究は、確かにある時期までは、戦後の日本政治に関する実証分析の一角を占め、活発な論争が繰り広げられた分野であった。ところが、論争が一段落すると、研究の関心や方向性が細分化していき、核心の法案審議についての分析、すなわち法案に着目する分析がほとんど行われなくなってしまったからである。

筆者はこの状況を打開したいとの念から、2000 年代以降の国会に焦点を定めて、立法活動に関する新しいデータセットを構築し近年の国会の特徴を描き出すことを試みたい。周知のとおり、1990 年代以降の日本政治は、衆議院の選挙制度改革や行政改革など、種々の制度改革を経験した。また、2009 年と 2012 年の 2 度にわたって、選挙による政権交代が実現した。このように日本政治は、国会研究がかつて隆盛だった頃に主な分析対象とされたいわゆる「55 年体制」時代から大きく変容してきた。生まれ変わった政治的環境の下で国会がいかに機能しているかを改めて検証することには、一定の学術的価値が認められると考える。

本稿では、これまで提示されてきた他の様々な見解——例えば、国会は機能していないとする「国会無能論」、野党が一定の影響力を行使していると主張する「粘着性論」、与野党が徹底的に法案審議を行っている点を強調する「討議アリーナ論」など——に目を配りながらも、基本的には、国会は「与党が影響力を行使する政治制度」（増山 2003: 211）であると主張する「多数主義論」を念頭において、分析を進めていく。その理由は、本稿が国会に備わっている重要な機能の 1 つである立法機能¹、すなわち「一般的かつ抽象的な規範としての法律を制定する機能」（大山 2003: 16）に焦点を当てて分析を行うためであり、また、とりわけ増山（2003）によって確立されたこの見解こそが、国会の立法機能に関する最も有力な説として位置づけられるからである。そこで、本稿の分析の主眼は、55 年体制下の国会を検討する中から導き出された多数主義論が、2000 年代以降の国会の立法機能の特徴づける上でも妥当かどうかを検証することにおかれる。より具体的には、2001 年の第 151 回国会から 2019 年の第 198

¹ 立法機能は、「現代の議会にとって、最も重要で、中核的な機能である」（岩井 1988: 5）と位置づけられている。

回国会までの予算国会²に提出された内閣提出法案を対象にして、与党³が自らにとっての重要法案を効率的に成立させてきたかを明らかにする。

しかし、そのように作業を進めるものの、本稿は、既存の多数主義論の見解を無批判に受け入れ、その妥当性を単に近年のデータに当てはめて追認することだけを目的に据えるのではない。もう 1 つの重要な貢献として、多数主義論の実証研究の中でこれまで用いられてきた重要法案の特定方法、すなわち「法案序列」に基づく測定を問題視し、それに代わる新たな重要法案指標を作成し、その変数も組み込んだ包括的な分析も同時に提示していきたい。その分析結果は、先取りすると以下のようにまとめられる。まず、従来どおりに法案序列に基づいて法案の重要性を測定した場合には、2001 年以降の国会の立法活動も、多数主義論が予測するとおり、与党にとって有利に進められてきたように見受けられる。しかしながら、新たに作成した代替的な重要法案変数を用いると、与党は、自らにとって重要である法案を効率的に成立させることができていない、ということが判明する。重要法案には、典型的な与党の看板政策というべきものが多く含まれている。この点を踏まえれば、本稿の分析からは、与党が国会の中でいかに多数派を占めていても、必ずしも自らにとって全て思いどおりの立法活動ないし国会運営をできていない可能性が浮き彫りとなり、多数主義論の有効性を再考する必要性が示唆されるのである。

本稿の構成は、以下のとおりである。第 II 章では、先行研究を整理・紹介するとともに、本稿の位置づけを明らかにする。第 III 章では、まず使用するデータを紹介した上で、分析方法を提示する。次に、従来までの法案序列変数を用いた分析を行い、続けて独自に作成した重要法案変数をも組み入れた分析も行っており、その比較から導かれる含意を考察する。第 IV 章では、本稿の意義を改めて論じるとともに、課題と将来の研究の方向性を整理し、結論とする。

II. 先行研究の整理と本研究

日本の国会は、はたして立法機関として機能しているのか。もし機能しているとする、それはどのように特徴づけられるのか。戦後日本の国会をめぐる研究では、これまでに異なる複数の見解が提示されてきた。これら先行研究のレビューは既に繰り返されてきた（伊藤 1990; 川村 2013; 五ノ井 2023; 待鳥 2001 など）ので、本章では、簡潔に流れを整理するにとどめ、本稿の位置づけを明確にしていこうとしたい。

日本の国会研究における 1970 年代までの通説は、いわゆる「国会無能論」（Baerwald 1974=1974）であった。この見解では、国会は、（行）政府が提出する法案にラバー・スタンプを押すだけの機関としてみなされた。当時はまだ、広義の政策過程をめぐって官僚優位論（辻 1969 など）が支配的であり、国会が無能であるとの見方は、それと表裏一体の関係にあった。与野党を問わず政治家たちの立法活動への寄与が低い証左としては、国会に提出される法案の多くが（官僚によって起草された）内閣提出法

² 予算国会とは、一般に「各年度の一般会計予算を審議する国会」（川人・増山 2005）として理解され、本稿が分析対象とする期間では全て通常国会と一致している。

³ 本稿では、内閣が議会多数派から選出される存在であることに鑑みて、与党と内閣を一体のものとして捉える。したがって、本文中で「与党」と「内閣」とは同義として扱う。

案であり、そのほとんどが修正もなされずに成立している一方で、議員提出法案は少なく、その成立率も低いことが挙げられた (Pempel 1974)。

しかし、1980 年代に入ると、日本の政治学全般での多元主義論 (猪口 1983; 大嶽 1979; 村松 1981; Muramatsu and Krauss 1984 など) の台頭と軌を一にするかのように、国会研究においても政治家たちが一定の役割を果たしているとの見方が広がった。その先鞭をつけた Mochizuki (1982) は、特に野党の側が国会の制度的特徴を利用して、一定数の法案を修正や廃案に追い込んでいることを強調した (他にも、岩井 1988; 谷 1995 などを参照)。野党の抵抗による立法活動の「粘着性」についての指摘は、上記の「国会無能論」を退けて、いわゆる 55 年体制下でも国会が機能し得るとの合意を形成することに大きく貢献した。

さらに、2000 年代に入ると、重要な研究が相次いで発表され、国会研究の水準が飛躍的に高められた。まず、福元健太郎が「討議アリーナ論」を提示した (福元 2000)。福元によれば、国会審議は「延長された選挙戦」 (同: 6) であり、来る選挙に向けた与野党による有権者に対してのアピールと位置づけられた。続いて、増山幹高が「多数主義論」を提示した (増山 2003)⁴。増山は、与党は国会において、自らの政策目標に沿う内閣提出法案を効率的に成立させられていることなどを明らかにした上で、国会は「与党が影響力を行使する政治制度」 (同: 211) であると主張した⁵。さらに、川人貞史 (川人 2005) は、戦後日本の国会制度は、「権力分立制と組み合わされた国会中心主義と議院内閣制」 (同: 14) であると整理して、これら 2 つの異なる理念が立法過程にも反映されていることを明らかにした⁶。

さて、このようにして、2000 年代に入って国会研究の学術的蓄積が進んだのであるが、実はその後、この分野における研究の関心や方向性は細分化していった。個々に重要で実証的に堅実な知見が提示されているものの、国会をどう特徴づけるかという大局的な議論は後退したのである⁷。例えば、近年では、国会における議員個人の活動に着目した研究が行われるようになっており、なかでも松本俊太は議

⁴ 増山 (2015) でも、同じ議論が紹介されている。

⁵ 増山はその後、川人とともに内閣提出法案を議員提出法案と対比させる形で研究を行っている (川人・増山 2005; Kawato and Masuyama 2015)。

⁶ 福元と増山の間では、激しい論争も繰り広げられた (福元 2004; 増山 2004; 2006) (この論争の解説として、待鳥 (2004) を参照)。しかし、論争の激しさとは裏腹に、両者の見解は必ずしも対立するものではないと解釈することができる。両者の研究は、分析対象が異なっており、国会の異なる側面 (機能) に着目していると考えられるからである。福元は、国会で最終的に成立した法案を対象として、審議様式の類型化を行っていることから、国会の審議機能に着目していると言える。それに対して、増山は、不成立法案も対象として法案の成否を分析していることから、国会の立法機能に着目していると考えられる。一般に、議会には複数の機能が備わっていると考えられている (岩井 1988; 大山 2003; 藤村 2023; 松本・松尾 2011) ことに鑑みれば、両者の見解は補完的であるという見方さえ成り立つであろう。後に論争の当事者である福元自身も、国会の機能に関する諸見解について、「どれか 1 つが全面的に正しいというよりも、それぞれが国会の異なる側面に光を当てていると考えた方がよい」 (福元 2011: 161) と述べている。

⁷ こうした中、川村一義は、福元や増山、川人によって確立された個々の法案に着目する分析アプローチを採用した研究をいくつか発表している (川村 2011; 2012)。このアプローチに依拠した研究がほとんど行われていない中であって、川村の研究は貴重なものであると言えるが、福元や増山、川人の議論に挑戦する形での議論は展開されていない。なお、本稿の脱稿後に井元 (2024) に接した。この研究は、2000 年代以降の国会に提出された内閣提出法案を対象として分析を行っている数少ない貴重な研究であり、本稿と類似した問題意識を持ったものであるといえるが、「与党の相対的な影響力の大きさは前提とし」 (223) ている点で、与党の影響力行使に懐疑的な本稿とは異なる視点から分析を行っているとも考えられる。井元 (2024) の議論を踏まえた分析は他日を期したい。

員の委員会における発言の分析を精力的に行っている（松本 2007）。松本・松尾（2011）では、委員会での発言が、議員の「再選」目標などの達成に有用であることが明らかにされている。一方、藤村直史は、議員の委員会活動に対する政党執行部の影響力を強調する（Fujimura 2012）。すなわち、政党執行部は、農林水産、経済産業、国土交通といった特殊利益を扱う委員会では、党所属議員が「再選」目標を達成できるように自由な活動を行うことを容認する一方で、外務、安全保障といった一般利益を扱う委員会では自党の見解に沿った議事運営を行えるように党所属議員の活動をコントロールしている、と主張する。さらに、中選挙区制下の議会活動を分析した研究（Ono 2015）や、選挙制度改革前後での立法活動の変化を分析した研究（根元・濱本 2013）、参議院議員を対象として選挙制度が議会活動に及ぼす影響を分析した研究（Fujimura 2016; Fukumoto and Matsuo 2015）、衆議院の選挙制度である小選挙区比例代表並立制、特に復活当選の制度が委員会活動に及ぼす影響を分析した研究（吐合 2022）、議員が国会に請願を紹介するという行為を議会活動として捉え、分析を行っている研究（五ノ井・小川 2022; 2023）などもある。他にも、委員会の委員長ポストの配分に着目した研究（Rehmert and Fujimura 2024）や、いわゆる「ねじれ」国会に特化して分析した研究（濱本 2016; 松浦 2017; Thies and Yanai 2013; 2014）、二院制の視点から国会の行政府監視機能を検証した研究（木下 2015）などが進められている。

以上のように、先行研究の今日までの展開を整理してみると、日本の議会政治の実態が細部にわたって明らかになりつつある一方で、とりわけ近年の国会については、法案に着目した分析がほとんど行われていないことに気づかされる。前述した福元や増山、川人の研究が主に分析対象としていたのは、自民党の一方優位が揺るぎのないよう思えたいわゆる 55 年体制の時代である。しかし、1990 年代以降、日本政治は種々の重要な制度改革を経験し、国会を取り巻く環境は大きく変化してきた。例えば、衆議院の選挙制度を中選挙区制から小選挙区比例代表並立制に変更した 1994 年の選挙制度改革は、日本の政党システムを二大政党制の方向へと変化させ、また政党組織の集権化をもたらした。また、行政改革、すなわち内閣官房の拡充や内閣府の新設、内閣法の改正による首相の発議権の明記、省庁再編などが行われた結果、首相が意思決定を行う際に依拠できる人的資源や法的権限が増大した。これらの改革の結果として、日本政治は二大政党が競争しその勝者が与党として迅速に政権運営を行っていく「多数主義型民主主義」の方向に変化した、との評価もある（待鳥 2012）。では、このような変化は、与野党の競争の舞台である国会にも反映され、多数主義論が予測するとおり、与党が迅速に法案を成立させていくような状況が近年の国会でも作り出されているだろうか。新しい政治的環境の下での国会の機能を分析することが、大きな課題として残されているように思われる。

III. 分析

本章では、まず分析で用いるデータを紹介した上で、分析方法を提示する。次に、従来までの法案序列変数を用いた分析を行い、続けて独自の重要法案変数をも組み入れた分析も行っ、最後に得られた結果について解釈を引き、考察を加える。

1. データと分析方法

本稿の分析対象は、2001 年の第 151 回国会から 2019 年の第 198 回国会までの「予算国会」において新規に提出された内閣提出法案⁸である。2001 年を分析の起点とした理由は、政府委員制度の廃止や副大臣・大臣政務官制度の創設、国家基本政策委員会の設置を規定したいわゆる「国会審議活性化法」⁹の完全施行後であり、かつ国会の常任委員会再編後初の予算国会が開かれた年だからである。また、分析対象は予算国会に限定するが、その理由は「予算国会と非予算国会における会期日数の相違と本予算審議の有無を制御するためである」（増山 2003: 115）。

分析で用いるデータセットは、衆議院事務局編『衆議院の動き』、参議院議事部議案課「議案審議表」、参議院事務局編『参議院便覧』、参議院ウェブサイト内の「ライブラリー」¹⁰、国会会議録検索システム¹¹、日本法令索引¹²、時事通信社の「時事世論調査」を参照し、筆者自身で作成した。

分析方法としては、生存分析（コックス・モデル）を用い、個々の内閣提出法案を対象として、法案である状態が終わる（法律として成立する）確率を推定する。すなわち、分析の焦点は、「立法時間」（法案が国会において成立するまでに要する時間）である。この手法は、増山（2003）をそのまま踏襲している。具体的には、法案が国会において成立した場合は、会期初日から後議院本会議における可決日までの日数を、成立しなかった場合は、法案としての存続期間が会期の終了によって打ち切られたものとみなして会期日数を、それぞれ「立法時間」とする。なお、法案は国会に提出されるまで、法案である状態が終わる（法律として成立する）可能性はないので、分析においてはこの点を「提出時間」（会期初日から法案が国会に提出されるまでの日数）として考慮している¹³。

2. 従来の「法案序列」を用いた分析

多数主義論の解釈、すなわち与党に有利な形で立法活動が行われているという見解が、近年の国会においても当てはまるかどうかを検証するために、2つの段階に分けて分析を進めていく。まず本節では、多数主義論による（与党にとっての）重要法案の測定をそのまま踏襲して、重要法案が（そうでない法案に比べて）成立する確率が高いかどうかを確認する。

具体的には、多数主義論は、その実証分析で「法案序列」なるものを用いてきた。それは、「衆議院委員会の付託法案における法案提出日順位（最高順位を 0 とし、順位が下がるに応じて減少する）」（増山 2003: 249）である。多数主義論では、この変数の値が大きな法案を与党にとっての「議事運営上の優先

⁸ この期間内に提出された内閣提出法案は 1589 本であるが、後述するように、統制変数の「会期」を作成する際にはデータ上法案を「複製」する必要があり、この作業を行った結果、法案数は 1866 本と数えられる。ただし、欠損値が存在する法案は分析から除外することになるため、1866 本全てが分析対象とはならない。実際に分析対象となった法案数は、表 2 及び表 3 に示したとおりである。

⁹ 正式名称は、「国会審議の活性化及び政治主導の政策決定システムの確立に関する法律」（平成 11 年法律第 116 号）である。この法律については、伊藤（1999）及び伊藤（2001）を参照。

¹⁰ <https://www.sangiin.go.jp/japanese/kaiki/index.html>（最終閲覧日は 2024 年 4 月 1 日。以下、本稿で参照したウェブサイトの最終閲覧日は全て同じである。）

¹¹ <https://kokkai.ndl.go.jp/#/>

¹² <https://hourei.ndl.go.jp/#/>

¹³ 生存分析の使用手法、立法時間や提出時間等のさらなる詳細については、増山（2003）を参照。

度が高い」(同: 126) 法案であるとみなした上で、与党が「法案序列」の高い法案を効率的(迅速)¹⁴に成立させることができていたと論じられていたのである。そこで、2000 年代以降の国会についても同様の生存分析を行い、「法案序列」変数の危険比率が 1 を上回るかどうかを見極めて、与党が自らにとっての重要法案を効率的に成立させられているかどうかを、まず検証する。

多数主義論の論証をできるだけそのままレプリケートする趣旨から、分析に含める統制変数には、増山(2003)で用いられているものを中心に投入する。具体的には、法案が付託された衆議院委員会の付託法案の総数を示す「付託法案」、国会の会期日数を表す「会期」¹⁵、法案が付託された衆議院委員会の委員長が野党議員の場合を 1 とするダミー変数である「野党委員長」、国会における与党の議席割合を示す「衆議院与党議席率」及び「参議院与党議席率」、与党が参議院で過半数の議席を確保できていない場合を 1 とするダミー変数である「ねじれ国会」、与党が衆議院で 3 分の 2 以上の議席を有している場合を 1 とするダミー変数である「衆議院再可決」、法案が国会に提出された時点での内閣支持率を表す「内閣支持率」、自民党から首相が出ている政権である場合を 1 とするダミー変数である「自民党政権」を投入する。変数の記述統計は、表 1 にまとめて示した。

表 1 記述統計

	観測数	平均	標準偏差	最小値	最大値
重要法案	1866	0.315	0.465	0	1
立法時間	1866	128.243	42.124	8	245
提出時間	1866	56.397	46.988	0	205
法案序列	1841	-3.952	3.446	-20	0
付託法案	1841	8.998	4.307	1	21
会期	1866	158.537	22.217	150	245
野党委員長	1841	0.069	0.253	0	1
衆議院与党議席率	1866	64.367	4.690	57.708	70.208
参議院与党議席率	1866	53.123	6.141	42.149	62.400
ねじれ国会	1866	0.279	0.448	0	1
衆議院再可決	1866	0.523	0.500	0	1
内閣支持率	1866	37.728	12.221	9.600	72.800
自民党政権	1866	0.831	0.375	0	1

¹⁴ 広く指摘されてきたとおり、議会において「時間」は希少資源である(野中 2015; 2019; Döring 1995)。そして、会期が比較的短い日本の国会においては、「時間」の管理が立法的生産性を決定的に左右するとされてきた(増山 2003)。これらの議論を踏まえれば、与党が効率的に法案を成立させることができているのかに特に注目して、立法活動を分析することには、十分な妥当性がある。

¹⁵ 予算国会(通常国会)の会期は、150 日間と定められているものの(国会法第 10 条)、延長することができる(国会法第 12 条)。そのため、会期が延長された場合は、当初会期内に成立した法案と成立しなかった法案が併存することになる。前者については、単純に当初会期日数を割り当てれば良いが、問題となるのは後者であり、当初の会期と延長後の会期とは異なるものと考え必要がある。この点について、増山(2003)は法案を「複製」することで対処しており、本稿もこの方法を採用している。会期の具体的な割り当て方法については、増山(2003)の pp.119-120 を参照。

以上の変数を用いた分析結果は、表 2 のとおりである。2 つの推定モデルが並列に提示されているのは、議会における与党の規模を表す統制変数として、モデル (1) では「衆議院与党議席率」及び「参議院与党議席率」を、モデル (2) では「ねじれ国会」及び「衆議院再可決」をそれぞれ投入したからである。表からは、モデル (1) と (2) のどちらにおいても、「法案序列」が統計的に有意であり、その危険比率が 1 を超えていることが分かる。これは、与党は「法案序列」が高い法案ほど、効率的に成立させられていることを示している。したがって、近年の国会を対象とした分析においても、増山 (2003) と同様の結果が得られたと言える。

表 2 「法案序列」を用いた分析の結果

	(1)			(2)		
	危険比率	標準誤差	p値	危険比率	標準誤差	p値
法案序列	1.197	0.014	0.000	1.200	0.014	0.000
付託法案	1.075	0.009	0.000	1.077	0.009	0.000
会期	0.972	0.004	0.000	0.972	0.004	0.000
野党委員長	1.063	0.117	0.580	1.055	0.116	0.627
衆議院与党議席率	1.016	0.007	0.018			
参議院与党議席率	1.017	0.006	0.002			
ねじれ国会				0.764	0.060	0.001
衆議院再可決				1.209	0.082	0.005
内閣支持率	1.004	0.003	0.190	1.003	0.003	0.265
自民党政権	1.983	0.211	0.000	1.815	0.200	0.000
対数尤度	-8796.599			-8794.568		
χ^2	377.450			381.510		
N	1841			1841		

3. 代替的な「重要法案」を用いた分析

さて筆者は、本稿の冒頭で述べたとおり、国会の立法機能に関する有力説である多数主義論を無批判に受け入れて、その妥当性を近年の立法データで追認するだけでなく、より独自の貢献として、これまで用いられたことのない新たな重要法案指標を作成し、その有効性を示す包括的な分析も同時に提示していきたい。というのは、多数主義論をめぐっては、法案の重要度を「法案序列」という変数で本当に捕捉できるのかという疑問が、払拭できずに残っていると考えるからである。

実は、この点は、多数主義論からの批判に反論した福元が、与党にとっての重要法案が早期に国会に提出されるとは限らないと指摘して以来、燻り続けてきた問題だと言ってよい (福元 2004)。国会では法案審議をめぐって与野党が絶えず駆け引きしており、その際に用いられる様々な戦術を考慮すれば、与党にとっての重要法案が早期に国会に提出されるとは限らないことは明白である¹⁶。例えば、与野党

¹⁶ これらの戦術が有効となるのは、法案が委員会に付託された順番で審議がなされるという慣例が存在するからこそのことである、という点は強調しなければならない (岩井 1988; 衆議院・参議院編 1990; 谷 1995; 2003; 福元 2000; 前田 1999)。裏を返せば、与党が戦略的に行動するアクターであるという前提を置くと、重要な法案を先に付託するという行動をとることは合理的でないことになる。

対決法案の前に非重要法案を付託し、それについて時間をかけて徹底的に審議することで、後に審議される与野党対決法案の審議入りを遅らせる、といったことが行われている¹⁷。また、野党が反対する法案の次に野党が成立を望む法案を付託することで、前者の審議を促進する、といったことも行われている¹⁸。

仮に、「法案序列」が与党にとっての法案の重要度を示す適切な指標でないとすると、「法案序列」が高い法案ほど効率的に成立しているという分析結果は、単に与党が国会に早期に提出した法案を効率的に成立させていることを示しているだけの可能性がある。当然のことながら、もしそうだとすると、そうした分析結果だけから与党の優位を読み取ろうとするのは、やや強引な解釈だということになる。そこで、以下では、「法案序列」に代わる変数として、法案が与党の重要政策に関連する場合を 1、そうでない場合を 0 とするダミー変数である「重要法案」指標を新たに作成し、分析に組み入れることにしたい。具体的には、この代替変数の作成は、首相が毎年の通常国会の冒頭で行う施政方針演説¹⁹を用い、首相が具体的に名前を挙げている法案と、取り組むことを明言している政策課題に関連する法案を重要法案とした。このうち後者については、具体的には、日本法令索引、国会会議録検索システム、及び衆議院事務局編『衆議院の動き』で全法案の内容を確認し、各法案が政策課題と関連しているものなのかを判断した。以上の方法に従うと、本稿の分析対象期間内に国会に提出された全内閣提出法案(1589 本)のうち、30.2% (480 本) が重要法案に該当する²⁰。

このようにして与党にとっての重要法案を特定することは、以下の 3 つの理由から妥当であると考えられる。第 1 に、施政方針演説は、1 年間に内閣が取り組む政策課題について、対外的に、また公的に説明する機会であり(浅野 2003; 向大野 2018)、その内容に基づいて時々の内閣にとっての優先度の高い政策や関心を客観的に判断できる²¹。第 2 に、施政方針演説に基づけば、当該の国会開会時に与党が重要だと考えていた法案を特定できることになる。事後的に、例えば新聞報道などに依拠して、政治的に重要(論争的)であった法案を重要法案であるとみなしてしまうバイアスはかからない。第 3 の理由と

¹⁷ この例に当たるような非重要法案は、「まくら法案」(岩井 1988; 衆議院・参議院編 1990; 谷 1995; 中島 2020; 福元 2000; 前田 1999) と呼ばれるものである。

¹⁸ この例に見られるような野党が成立を望む法案は、「後押し法案」(「後押し機関車」「機関車」)(大久保 1987; 谷 1995; 福元 2000) と呼ばれるものである。

¹⁹ 施政方針演説は、憲法や国会関連法規などに根拠規定が存在するのではなく、帝国議会時代からの慣例によって行われている(浅野・河野編 2014)。なお、衆議院先例 492 号及び参議院先例 365 号で、会期の冒頭に施政方針演説が行われるとされている(参議院事務局編 2023; 衆議院事務局編 2017)。

²⁰ このような作業については、分析者の恣意性が入り込むのではないかと、との批判が想定される。しかしながら、筆者がコーディングした際に用いた資料は、一般に広く公開され、またオンライン上でも入手可能なものであり、データとしての再現可能性は担保され客観性にも問題はないと考える。

²¹ このような主張に対しては、施政方針演説には、与党にとって重要な法案だけでなく、各省庁が重視する法案も含まれているのではないかと、との指摘も想定される。しかし、ここで重要なのは、内閣(与党)の真意はどうかであれ、施政方針演説が対外的に、また公的にメッセージを発する場であるという点である。また、政治学において一般的な本人－代理人関係のモデル(Ström 2000)に基づけば、代理人である(各省庁の)官僚は本人である政治家の意向に基づいて法案(政策)を準備(作成)するはずである。以上から、施政方針演説を用いて与党にとっての重要法案を特定することは妥当であると考えられる。

して、技術的にも、前述の国会会議録検索システムが整備されたことで、今日では、施政方針演説を国会研究に用いることの利便性ははるかに向上したことも挙げられる²²。

予備的考察として、ここで作成した「重要法案」と増山 (2003)における「法案序列」との関係を確認しておく。多数主義論で従来用いられてきた「法案序列」変数が法案の重要度を表す指標としては適切ではない可能性を指摘したが、筆者の作成した「重要法案」と「法案序列」との相関係数は 0.047 であった。両者の間にそれほど強い関係があるようには見えないというこの結果からは、新しい重要法案指標が法案序列のみでは測り切れていない要因を捉えている、ということはいえよう。

さて、主要な分析結果は、表 3 に整理して提示している。モデル (3) 及び (4) では、「法案序列」を除外しているのに対し、モデル (5) 及び (6) では「法案序列」を投入している。また、議会における与党の規模を表す統制変数として、モデル (3) 及び (5) では「衆議院与党議席率」及び「参議院与党議席率」を、モデル (4) 及び (6) では「ねじれ国会」及び「衆議院再可決」をそれぞれ投入している。その他の統制変数は、前節の分析で用いたものを投入している。

まず、モデル (3) を見てみると、「重要法案」が統計的に有意であり、その危険比率が 0.743 となっている。これは、与党にとって重要である法案の成立確率が、(参照カテゴリーである) 非重要である法案の約 0.7 倍となっていることを示している。続いて、モデル (4) を見てみると、「重要法案」が統計的に有意であり、その危険比率が 0.744 となっている。これは、与党にとって重要である法案の成立確率が、(参照カテゴリーである) 非重要である法案の約 0.7 倍となっていることを示しており、モデル (3) とほぼ同様の結果となっていることが分かる。

推定結果は、「法案序列」を投入したモデルにおいても、大きく変わることなく、頑健であることが示されている。確かに、モデル (5) と (6) のどちらにおいても「法案序列」が統計的に有意であり、その危険比率が 1 を超えていることから、与党は「法案序列」が高い法案ほど、効率的に成立させられていることが確認できる。しかし、モデル (5) を見てみると、「重要法案」は依然として統計的に有意であり、その危険比率が 0.676 となっている。これは、与党にとって重要である法案の成立確率が、(参照カテゴリーである) 非重要である法案の約 0.7 倍であることを示している。続いて、モデル (6) を見ても、「重要法案」が依然として統計的に有意であり、その危険比率が 0.675 となっている。いずれにおいても、与党にとって重要である法案の成立確率が、(参照カテゴリーである) 非重要である法案の約 0.7 倍にとどまっていることを示している。

²² 松浦 (2017)も、同様の方法で重要法案を特定した上で、分裂議会が内閣提出法案の立法的帰結に与える影響を検証している。しかし、個々の法案を分析単位とする計量的な分析は行っていない。

表 3 「重要法案」を用いた分析の結果

	(3)			(4)			(5)			(6)		
	危険比率	標準誤差	p値	危険比率	標準誤差	p値	危険比率	標準誤差	p値	危険比率	標準誤差	p値
重要法案	0.743	0.045	0.000	0.744	0.045	0.000	0.676	0.041	0.000	0.675	0.041	0.000
法案序列							1.206	0.014	0.000	1.210	0.014	0.000
付託法案	0.988	0.007	0.086	0.987	0.007	0.057	1.075	0.009	0.000	1.075	0.009	0.000
会期	0.974	0.004	0.000	0.974	0.004	0.000	0.972	0.005	0.000	0.972	0.004	0.000
野党委員長	1.093	0.121	0.420	1.066	0.117	0.563	1.014	0.112	0.901	0.996	0.110	0.973
衆議院与党議席率	1.015	0.007	0.026				1.015	0.007	0.027			
参議院与党議席率	1.014	0.005	0.011				1.021	0.006	0.000			
ねじれ国会				0.840	0.064	0.022				0.716	0.057	0.000
衆議院再可決				1.138	0.076	0.052				1.187	0.081	0.011
内閣支持率	1.006	0.003	0.018	1.006	0.003	0.016	1.004	0.003	0.152	1.004	0.003	0.193
自民党政権	1.496	0.154	0.000	1.451	0.154	0.000	1.982	0.211	0.000	1.814	0.199	0.000
対数尤度	-8910.326			-8911.010			-8774.835			-8772.686		
χ^2	150.000			148.630			420.980			425.280		
N	1841			1841			1841			1841		

4. 考察

以上の分析からは、与党は、自らにとって重要である法案を効率的に成立させることができていない可能性が明るみに出されたと言えるであろう。前述のとおり、1990 年代以降、選挙制度改革や行政改革が行われ、日本政治が「多数主義型民主主義」の方向に変化して、国会において与党が（それまで以上に）迅速に重要法案を成立させている、という可能性も考えられた。しかるに、上記の分析結果は、与党の優位が近年の国会の中では必ずしも磐石ではないことを示唆している。筆者は、この結果を解釈するためには、あらためて国会に関わる種々の制度の重要性を再考する必要があるのではないかと考える。

まず、狭義の制度的要因としては、会期制及び会期不継続の原則（国会法第 68 条²³）の影響が考えられよう。これらにより、野党は、様々な手段を用いて法案審議を遅延させ、内閣提出法案の成立を阻止したり、有権者に対して自党の正当性をアピールすることができる²⁴。また、内閣提出法案に対する徹底的な審議を行う結果として、審議時間切れや法案不成立となる可能性も考えられる。こうした会期や原則は、かつて粘着性論を唱えた研究者たちが重視した制度的要因にほかならない。今日において、それらが国会の在り方に重大な影響を及ぼしている可能性を、考え直す余地がある。

より広義の要因として、ヨーロッパ大陸の標準的な議院内閣制の国々と異なり、日本の内閣には国会審議に関与する権限²⁵が付与されていないという実態に目を向ける必要がある（大山 2011; 2017; 川人 2005; 成田 1988; 野中 2015; 2016; 2019）。ある評者によれば、内閣は「一旦提出した議案のその後の運命については、その内容についての質疑に対する答弁を通じて採択を訴える以外は、世界でもほとんど類のない程に何も手の施しようがない立場に置かれ」（成田 1988: 10-11）ている、とまで言われている。日本では、政府・与党が、法案審議が膠着状況に陥った際に、審議打ち切りを行うなど、法案の成立を促進したり強行したりすることができないのである。この点は、かつての粘着性論では見過ごされていた点であるが、野党に有利に働くかもしれない制度的背景として理解されるべきであろう。

残念ながら、こうした制度的要因の再検討を詳細に展開することは、本稿の目的を超えている。しかし、その一方で、自らにとって重要である法案を与党が効率的に成立させることができていないという分析結果は、多数主義論が長く有力な説として位置付けられてきた中であって、1つの注目すべき反証材料を提供しているように思える。重要法案の中には、例えば郵政民営化関連の法案や教育基本法案など、与党の看板政策というべきものが数多く含まれている。こうした事実を踏まえれば、少なくとも 2000 年代以降の国会については、かつての多数主義論が描いたような「与党の政策目標に沿う法案ほどより推進される」（増山 2003: 80）状況にあるとは、一概には言えないことになる。今後は、多数主義論という思考枠組みに過度にとらわれることなく、国会における与党及び野党の影響力行使に関して、あらためて様々な角度から分析を積み重ねていくことが必要であろう。

²³ 「会期中に議決に至らなかった案件は、後会に継続しない。」とされている。

²⁴ 近年の国会においても、審議拒否は少数派である野党の武器であるとされている（辻元 2020）。

²⁵ 例えば、大山（2011）は、（1）議事日程（審議スケジュール）の決定、（2）内閣提出法案の自由な修正、（3）内閣提出法案の成立を促す手段の 3 つを挙げている。

IV. 結論

本稿の目的は、主に 55 年体制下の国会を研究する中から導き出された有力説、すなわち多数主義論の妥当性を、近年の国会の立法活動を分析することを通して検証することであった。具体的には、2001 年以降の予算国会を題材として、与党が自らにとって重要と位置づける法案を効率的に成立させているという意味で、その影響力を行使できているのかを検証した。前章で提示した分析結果も踏まえて、この研究には 2 つの意義があったと強調したい。

第 1 に、本稿では、近年の国会がいかに機能しているのかをデータに基づいて検証し、その特徴を明らかにした。近年、日本の国会を対象とした研究は、国会内での議員の活動など、個別のテーマに則して一定程度蓄積されてきたが、核心の法案審議についての分析、すなわち法案に着目する分析がほとんど行われてこなかった。1990 年代以降、日本政治が経験してきた種々の制度改革とその政治的環境の変化に鑑みれば、この点は取り組まれるべき課題として取り残されていたと思われる。本稿では、2000 年代以降の国会に焦点を定め、新しく独自にデータセットを構築した上で実証分析を行い、この欠落を埋めることに貢献した。

第 2 に、より理論的な寄与として、日本の国会についての「多数主義論」が、必ずしも絶対的な見解として自明視されるべきではないことが、本稿の分析を通して明らかになった²⁶。少なくとも施政方針演説の内容に則して重要法案を定義すると、与党はそうした法案を効率的に成立させておらず、必ずしも思いどおりに国会を運営できているとは言えない。近年の国会を「与党が影響力を行使する政治制度」と捉えるのは難しい、と結論しなければならないのである。

もちろん、本稿で提示しえた分析結果をもって、かつての 55 年体制下の国会についての多数主義論の見解が修正されるべきである、などということはできない。しかし、本稿の分析は、多数主義論の依拠してきた法案序列だけが、与党にとっての重要法案を測定する仕方ではないこと、そして事実それに代わる代替変数を用いると異なる結果が導き出される可能性を示唆している。加えて、近年の国会において与党が影響力を行使できていない理由と考えられる種々の制度的要因が、かつても同じように存在していたことに鑑みれば、本稿で新たに作成した重要法案指標を遡って援用し、55 年体制下の国会についても分析をやり直してみる価値はあるだろう。このことは、筆者自身の将来の研究課題として取り組んでいきたい。

さらに、与党にとって重要である法案が効率的に成立していない理由については、法案に関するデータ分析とは別に、例えば詳細な事例分析を行っていくなどして、改めて検証していく必要がある。国会に関わる諸制度の下での与野党の駆け引きには、野党の法案審議への抵抗が行われた場合や、与野党による活発な法案審議が行われた場合など、様々なパターンが混在していると推測される。これらを峻別するためには、成立までに時間を要した法案や不成立となった法案をも対象とした分析を行う必要もあるだろう。

²⁶ 日本の国会を多数派支配型と捉える見解に対しては、疑問を呈する論者が全く存在しなかったというわけでは決してない（大山 2017; 野中 2015; 2016）。本稿の分析とその結果は、このような論者の主張を実証的に裏づけるものでもありとも位置づけられる。

(参考文献)

- 浅野一郎・河野久編. 2014.『新・国会事典－用語による国会法解説－第3版』有斐閣.
- 浅野善治. 2003.「国会はどのような活動をしているか」浅野一郎編『国会入門－あるべき議会政治を求めて－』信山社, 175-244.
- 伊藤和子. 1999.「国会審議活性化法制定とその内容」『議会政治研究』52, 1-12.
- 伊藤和子. 2001.「国会審議活性化法の立法過程」『北大法学論集』51(6), 1961-1999.
- 伊藤光利. 1990.「比較議会研究と国会研究－対立と協調のダイナミクスの追求－」『レヴァイアサン』6, 172-185.
- 猪口孝. 1983.『現代日本政治経済の構図－政府と市場－』東洋経済新報社.
- 井元拓斗. 2024.「国会における立法と政党政治－単語埋め込みを用いた感情分析－」『年報政治学』2024-I, 217-239.
- 岩井奉信. 1988.『立法過程』東京大学出版会.
- 大久保昭三. 1987.「防衛二法 改正に三年かかる国会事情」『議会政治研究』1, 34-47.
- 大嶽秀夫. 1979.『現代日本の政治権力経済権力』三一書房.
- 大山礼子. 2003.『国会学入門 第2版』三省堂.
- 大山礼子. 2011.『日本の国会－審議する立法府へ－』岩波書店.
- 大山礼子. 2017.「忘れられた改革－国会改革の現状と課題－」『駒澤法学』16 (3), 1-42.
- 川人貞史. 2005.『日本の国会制度と政党政治』東京大学出版会.
- 川人貞史・増山幹高. 2005.「権力融合と権力分立の立法過程的帰結」『年報政治学』56 (1), 181-200.
- 川村一義. 2011.「日本の政党制の変容と野党第一党の機能」『GEMC journal』5, 80-103.
- 川村一義. 2012.「擬似連立政権下の国会運営－自民党派閥と委員会制度－」『GEMC journal』7, 144-163.
- 川村一義. 2013.「国会研究の現状と国会論の再検討」『東北法学』41, 1-61.
- 木下健. 2015.『二院制論－行政府監視機能と民主主義－』信山社.
- 五ノ井健. 2023.「日本の議会研究の現状と課題」『LEC 会計大学院紀要』20, 161-198.
- 五ノ井健・小川寛貴. 2022.「議会活動としての請願－議員のジェンダーと前歴による分析－」『年報政治学』73 (1), 236-260.
- 五ノ井健・小川寛貴. 2023.「参議院議員の請願紹介活動」『LEC 会計大学院紀要』20, 199-209.
- 参議院事務局編. 2023.『参議院先例録 令和5年版』参議院事務局.
- 衆議院・参議院編. 1990.『議会制度百年史 別冊 目で見える議会政治百年史』大蔵省印刷局.
- 衆議院事務局編. 2017.『衆議院先例集 平成29年版』衆議院.
- 谷勝宏. 1995.『現代日本の立法過程－一党優位制議会の実証研究－』信山社.
- 谷勝宏. 2003.『議員立法の実証研究』信山社.
- 辻清明. 1969.『新版 日本官僚制の研究』東京大学出版会.
- 辻元清美. 2020.『国対委員長』集英社.
- 中島誠. 2020.『立法学－序論・立法過程論－第4版』法律文化社.
- 成田憲彦. 1988.「議会における会派とその役割－日本と諸外国－」『レファレンス』38 (8), 5-43.

- 根元邦朗・濱本真輔. 2013. 「選挙制度改革による立法行動の変容－質問主意書と議員立法－」『レヴァイアサン』52, 116-142.
- 野中尚人. 2015. 「日本の議会における時間リソースと審議パターン－国会・高知県議会とフランス国民議会の比較を通じて－」『東洋文化研究』17, 427-466.
- 野中尚人. 2016. 「戦後日本政治はマジョリタリアン型か－川人貞史『議院内閣制』をめぐる検証と日本型の『議会合理化』－」『日本比較政治学会年報』18, 39-73.
- 野中尚人. 2019. 「戦後日本における国会合理化の起源とその帰結－比較から見た国会政治とその変則性の解剖－」佐々木毅編『比較議院内閣制論－政府立法・予算から見た先進民主国と日本－』岩波書店, 229-259.
- 吐合大祐. 2022. 「復活当選と政策活動－現代日本の議員行動と利益誘導政治－」『選挙研究』38 (1), 76-88.
- 濱本真輔. 2016. 「立法－ねじれ国会下の立法過程－」辻中豊編『大震災に学ぶ社会科学 第1巻 政治過程と政策』東洋経済新報社, 55-76.
- 福元健太郎. 2000. 『日本の国会政治－全政府立法の分析－』東京大学出版会.
- 福元健太郎. 2004. 「国会は『多数主義』か『討議アリーナ』か？－増山幹高著『議会制度と日本政治 議事運営の計量政治学』をめぐって」『レヴァイアサン』35, 152-159.
- 福元健太郎. 2011. 「立法」平野浩・河野勝編『新版 アクセス日本政治論』日本経済評論社, 145-164.
- 藤村直史. 2023. 「国会」上神貴佳・三浦まり編『日本政治の第一歩 新版』有斐閣, 117-136.
- 前田英昭. 1999. 『国会の立法活動－原理と実相を検証する－』信山社.
- 増山幹高. 2003. 『議会制度と日本政治－議事運営の計量政治学－』木鐸社.
- 増山幹高. 2004. 「立法における時間と影響力」『レヴァイアサン』35, 160-163.
- 増山幹高. 2006. 「立法における変換 VS 態度表明－国会審議と附帯決議－」『レヴァイアサン』38, 131-153.
- 増山幹高. 2015. 『立法と権力分立』東京大学出版会.
- 待鳥聡史. 2001. 「国会研究の新展開」『レヴァイアサン』28, 134-143.
- 待鳥聡史. 2004. 「議会研究と国会研究の間で」『レヴァイアサン』35, 146-151.
- 待鳥聡史. 2012. 『首相政治の制度分析－現代日本政治の権力基盤形成－』千倉書房.
- 松浦淳介. 2017. 『分裂議会の政治学－参議院に対する閣法提出者の予測的対応－』木鐸社.
- 松本俊太. 2007. 「五五年体制下における委員会制度再考－委員会審議における党派性と特殊利益－」『名城法学』57 (1・2), 399-446.
- 松本俊太・松尾晃孝. 2011. 「国会議員はなぜ委員会で発言するのか？－政党・議員・選挙制度－」『選挙研究』26(2), 84-103.
- 向大野新治. 2018. 『議会学』吉田書店.
- 村松岐夫. 1981. 『戦後日本の官僚制』東洋経済新報社.
- Baerwald, Hans H. 1974. *Japan's Parliament: An Introduction*. London: Cambridge University Press. (橋本彰・中邨章訳. 1974. 『日本人と政治文化』人間の科学社)

- Döring, Herbert. 1995. "Time as a Scarce Resource: Government Control of the Agenda." in Herbert Döring (eds.) *Parliaments and Majority Rule in Western Europe*. Frankfurt: Campus New York: St. Martin's Press.
- Fujimura, Naofumi. 2012. "Electoral Incentives, Party Discipline, and Legislative Organization: Manipulation Legislative Committees to Win Elections and Maintain Party Unity." *European Political Science Review* 4 (2), 147-175.
- Fujimura, Naofumi. 2016. "Reelection Isn't Everything: Legislator's Goal-Seeking and Committee Activity in Japan." *The Journal of Legislative Studies* 22(2), 153-174.
- Fukumoto, Kentaro, and Akitaka Matsuo. 2015. "The Effects of Election Proximity on Participatory Shirking: The Staggered-Term Chamber as a Laboratory." *Legislative Studies Quarterly* 40 (4), 599-625.
- Kawato, Sadafumi, and Mikitaka Masuyama. 2015. "Does the Divided Diet Make a Difference?" *Journal of Law and Politics* 12, 22-39.
- Mochizuki, Mike M. 1982. *Managing and Influencing the Japanese Legislative Process: The Role of Parties and the National Diet*. Ph.D. Dissertation. Harvard University.
- Muramatsu, Michio, and Ellis S. Krauss. 1984. "Bureaucrats and Politicians in Policymaking: The Case of Japan." *The American Political Science Review* 78 (1), 126-146.
- Ono, Yoshikuni. 2015. "Personal Attributes of Legislators and Parliamentary Behavior: An Analysis of Parliamentary Activities among Japanese Legislators." *Japanese Journal of Political Science* 16 (1), 68-95.
- Pempel, T. J. 1974. "The Bureaucratization of Policymaking in Postwar Japan." *American Journal of Political Science* 18 (4), 647-664.
- Rehmert, Jochen, and Naofumi Fujimura. 2024. "Ideological Positions and Committee Chair Appointments." *Legislative Studies Quarterly* 49 (1), 75-102.
- Strøm, Kaare. 2000. "Delegation and Accountability in Parliamentary Democracies." *European Journal of Political Research* 37 (3), 261-289.
- Thies, Michael F., and Yuki Yanai. 2013. "Governance with a Twist: How Bicameralism Affects Japanese Lawmaking." in Pekkanen, Robert, Steven R. Reed, and Ethan Scheiner (eds.) *Japan Decides 2012: The Japanese General Election*. London and New York: Palgrave Macmillan, 225-244.
- Thies, Michael F., and Yuki Yanai. 2014. "Bicameralism vs. Parliamentarism: Lessons from Japan's Twisted Diet." *Japanese Journal of Electoral Studies* 30 (2), 60-74.