

「動かない国会」をどう動かすか

総合政策学部2年 遠藤 忍 (エンドウ シノブ)
70701546 s07154se@sfc.keio.ac.jp

1.ねじれ国会に至る経緯 - 選挙結果から

国会が「動かない」と言われるようになったのは、2007年の第21回参議院選挙以降のことである。2005年8月の第44回衆議院総選挙において、自由民主党・公明党は衆議院の2/3の議席を獲得した。一方、2007年参院選直前の参議院議員数は表1の通りとなった。

この時は、合計240人(欠員2名)に対して自民党は単独過半数をとっていなかったが、公明党との連立によってかろうじて132議席とし、なんとか過半数を保っていた。また、任期切れ直前の議員については自民党が単独過半数をとっていたものの、2004年の第20回参院選での結果は民主党議員が自民党議員数を上回っている。

表2は、最新の第169回通常国会後の議員数である。2010年に任期満了する議員に若干の変動があったものの、やはり2007年の改選の影響は大きい。仮に、自民党と民主党の得票数が反転していたとしても、公明党の議席数が改選前と同様でない限り、自公連立与党は参議院で過半数をとることはできていなかった。実際のところ、国会が動かなくなる兆候・ねじれの兆候は2004年参院選の段階から発生していたと言える。

会派名	総議員数	2007.07満了	2010.07満了
自由民主党	109	63	46
民主党・新緑風会	83	31	52
公明党	23	12	11

表1.166通常国会終了時の会派別議員数(抜粋)

会派名	総議員数	2010.07	2013.07
民主党・新緑風会・ 国民新・日本	120	53	67
自由民主党・無所属の会	84	36	37
公明党	21	11	10

表2.169通常国会終了時の会派別議員数(抜粋)

2.本当に国会は動いていないのか - 審議結果から

ねじれ国会とはどういう状態か。世の中で言われているねじれの状態は、衆議院と参議院で最多数の議席を得ている第一党が異なり、これによって衆参の決議が同一とならないことを言う。厳密に言えば、2007年以降は、衆議院の与党は自由民主党(単独で絶対安定多数だが、再議決に必要な2/3議席は公明党との連立で実現)である。一方の参議院は169通常国会後の数字で最多数の会派は民主党(国民新党・新党日本も会派に含む)である。

法律や予算などは、衆議院と参議院の両院の決議があって初めて国会の意思となる。憲法上は衆議院の優越が認められている議案があるが、両議院の意思が一致しなければ認められない事案も存在する。

さて、国会が「動かない」という状況は何を意味するのか。仮に「動かない」状態が、審議が滞った状態であると考えれば、本当に国会は「動いていない」のだろうか。

では、国会の最大の仕事である立法という観点から、つい最近終了した第169回通常国会と、第21回参議院選挙直前に終了した第166回通常国会で審議された法案を、衆議院公表のデータ¹で見てみよう。

表3は、第166回通常国会と第169回通常国会での審議法案と、国会日程終了時の法案の処遇をまとめた表である。166常会での法案成立率は57%、一方の169常会でのそれは41%となっている。衆院での未了法案や衆議院閉会中審査となった法案が増えているため、成立率を見る限りは「ねじれ現象」が発生した後の方が法案を通しづらくなっていると考察することができるかもしれない。

国会が「動かない」状況を、「法案が通らないこと」と定義づけるとすれば、「ねじれ現象」発生後は、国会の動きは確かに「鈍った」と言えるかもしれない。しかし、現に法案が成立しているという点で考えれば、決して「動かない」訳ではないと言える。

ところで、「動かない国会」は誰の立場から見た「動かない」なのだろうか。「動かない」ことが誰にとって都合が悪いのだろうか。思うにそれは、第1に内閣であり、また衆院における与党自民・公明党であると思う。なぜ「動かない国会」が内閣にとって都合が悪いかと言えば、国会に提出されて審議される法案の多くが内閣提出法案だからである。

	166常会	169常会
成立	113	80
未了	20	30
撤回	10	11
衆院議了	12	2
衆議院議決案(可決)	0	6
衆議院回付案(同意)	0	1
衆院閉会中審査	40	61
参議院回付案(同意)	1	
衆院併合修正	2	
合計	198	191

表3.166常会、169常会審議法案

では、その内閣提出法案はどれほど成立しているのだろうか。表4は、内閣提出法案・衆院提出法案・参院提出法案のそれぞれについて、その提出総数と成立数を表示している。

	166常会	169常会
内閣合計	100	91
内閣成立	90	63
衆院合計	80	65
衆院成立	20	14
参院合計	18	35
参院成立	3	3

表4. 提出者別法案総数・成立数

「ねじれ現象」前の166回通常国会と最新の169回通常国会を比較すると、衆院提出法案の成立比率はさほど変化は無いようである。参院提出法案については、166常会の2倍の法案が169常会で提出されている。これは、民主党が参議院第一党となったことで、国会戦略として多くの法案を提出したことによるものと考えても良いだろう。

さて、肝心の内閣提出法案についての考察である。166常会での提出法案は9割、つまりほとんどの法案が衆参両議院の可決のもとに成立をしている。一方の169常会においては、提出法案のうち7割の成立となっており、残りのうち、20数案が閉会中審査、また6法案が衆議院にて可決されているものである。数の面から言えば、「ねじれ」状態

¹今回は、成立(=法案が両議院で可決)したかどうかのデータを中心に見たかったので、衆院のデータのみでも「成立」の文字があれば十分参照しうるデータと解釈した。

以前の方がより法案を通しやすい環境であったことは否めないが、それでも7割近くの内閣提出法案を成立させているということ、またそれ以外の議院提出法案の成立数が「ねじれ」前後で大きく変わらないことも考えれば、内閣・政権与党にとって著しく都合が悪いという訳ではないことが分かる。表3の考察で述べた通り、国会は「動かない」のではなく「動きが鈍った」だけであり、表4の数字も考慮に入れば、その「鈍り」もそれほど大きなものではないと考えられるだろう。

3.で、結局打開策は何なのか

世の中では「『動かない国会』だからなんとかせねば」という風潮になっているようにとれるが、私にはそれが一部の議員やマスコミが言っているだけのことのようには思えない。結局、先ほどの考察で述べた通り、法律を作るという立法府の機能において、国会の動きは一つも止まってなどいない訳である。

ただ留意せねばならないのは、同意人事など、衆議院の優越が制度上作られていない決定事項である。先般話題になった日銀総裁の同意人事のように、衆参の出す結論が異なることで国会としての意思表示ができないことは「動かない」と捉えられて当たり前だ。

この時は結局、副総裁が一人欠ける形で新人事が確定した。副総裁ポストに空白ができたり、総裁ポストが一時的に代行によって務められたりすることは、明らかに国会に対して不信感を持たせるものとなる。

しかし、この問題は一つに「ねじれる」ことを想定していなかった法律が悪い訳で、憲法は成立している時からすでに衆参の意思が異なる可能性があることを予期していたのではないか。また、自民党長期政権が続いたせいで、自民・公明は与党慣れし、民主を始めとする野党は野党らしくなってしまうている。民主党は、いざ自分が議院の最大会派となったときに、最大会派として国会運営をスムーズにするためにどのような態度を取るべきかということに対してもう少し配慮が必要だったと思う。また、自民党は自民党で、衆参の最大会派が異なるという事態に際して、裏の根回しではなくもっと国会での話し合いをすることを行おうとする姿勢をみせたほうが良かったのではないか。

もっとも、次回総選挙で政権与党である自民・公明が衆院の2/3の議席を取ることができかどうか、私は怪しいラインだと思う。2005年総選挙の時は、明らかに小泉元総裁の人気によって票を得ていたが、現在の福田政権の支持率から考えても、その当時の議席数を確保することは至難の業に見える。それでも過半数は確保するとしても、今以上に国会の動きは「鈍くなる」ことは必至である。

結局、私が思うに、これ以上「鈍く」したくないのであれば、自民党は次期総選挙で現在と同じだけの議席を確保するしかないと思う。それが叶わなかったとすれば、今以上に与野党間の政策議論・擦り合わせをするべきだ²。

² 読売新聞08.05.11朝刊にて 慶応大小林良彰教授も同様の旨を述べていた。

参考資料

- ・ 衆議院ホームページ「議案の一覧」
http://www.shugiin.go.jp/index.nsf/html/index_gian.htm
- ・ 衆議院ホームページ「会派名及び会派別所属議員数」
http://www.shugiin.go.jp/itdb_annai.nsf/html/statics/syu/kaiha_m.htm
- ・ 参議院ホームページ「会派別所属議員数」
http://www.sangiin.go.jp/japanese/frameset/fset_a02_01.htm
- ・ 読売新聞
- ・ JanJanNews「政治・内閣提出法案と会期延長の行方」
<http://www.news.janjan.jp/government/0712/0712127150/1.php>