①

政治学
第８回　国会と政治制度

0　前回の講義の復習
1　日本の国会の特徴
2　立法過程
3　国会の評価

＊講義はパワーポイントのレジメを使用します。基本的に板書はしません。
オフィスアワーは月曜２限と火曜３限です。
欠席は５回までです。６回以上欠席すると、講義の単位は取れません。
レジメはその回までの分を、毎回教室に用意します。

②　前回の講義の復習

- 利益集団（interest group）：「利益（経済的な利益だけでなく、地域的な利益、権利・価値観を含む）」や主義・主張、関心などを共有する団体。集団として社会に働きかける活動を行う。
- 圧力団体（pressure group）：利益団体ともいう。利益集団の中で、集団として組織化され、構成員の共通の利益を実現に向けて、（政策の決定の場や、政策案を形成する段階や、決定された政策を執行する段階で影響を及ぼすために）活動している団体のこと。この場合の「圧力」とは、圧力団体が政策を実現するための活動を意味している。誰かに何かを押し付けたり、強制的に何かをさせるという意味ではない。
- 利益集団・圧力団体の種類：①物質志向型の団体、②価値志向型の団体、③地元志向の団体、④社会運動
- 利益集団・圧力団体の活動の３つの種類：①ロビー活動、②アドボカシー、③サービス供給（この３つは同時並行で行うことができる）
- 利益集団・圧力団体の３つの機能：①利益表出機能、②利益集約機能、③政治啓発機能

③　１　日本の国会の特徴①

（１）議会の定義と機能

●議会とは、有権者によって選出された議員が、法案、予算などの議案を審議・採決し、また政府の政策や政権運営を議論する場である。

●議会には以下の４つの機能がある。

①立法：議案を採決し、成立させる。

②争点明示：議案を審議し、その内容や問題点を明らかにする。

③行政監視：内閣や中央省庁などの行政府（の活動）を監視する。

④内閣形成：議院内閣制だけが持つ機能。議会が内閣総理大臣（首相）を指名し、内閣を形成させる。

●日本の国会の制度上の特徴は、議院内閣制、二院制、委員会中心主義（後で詳しく説明）である。

●「議会」という言葉は「立法機関」を指すことが、「国会」という言葉は「日本の国会」を指すことが、一般的には多い。

④　１　日本の国会の特徴②

（２）議院内閣制としての日本の国会

●議院内閣制は、行政府（内閣）と立法府（議会）が融合し、内閣・与党が一体的に政権運営と政策形成（議会で審議する政策の原案をつくること）に当たるという特徴を持つ。

●議会は国政（国の政治）に関する権限のうち、特に政権運営や政策形成の権限を内閣に委任する一方、内閣は議会に対して責任を果たすことが求められている。

●N・W・ポルスビーは、議会の立法機能と争点明示機能に着目して、各国の議会を「変換型」と「アリーナ型」の二極に分類し、各国の議会を両者の間に位置づけた。

＊変換型議会：社会から出される要望をまとめて、法律に変換する自律的な能力を有した議会を指す。アメリカの大統領制などが当てはまる。

＊アリーナ型議会：議会をアリーナ（論戦の場）と捉え、政党や議会が議論を展開し、法案の争点や各政党の立場を明らかにすることが中心となっている議会を指す。日本等の議院内閣制の国は、アリーナ型議会になりやすく、日本の国会は政府提出の法案や政策案の問題点をただす場である。

⑤　１　日本の国会の特徴③

（３）日本の議院内閣制の政策形成の特徴

●自民党の長期政権下で確立された日本の議院内閣制の特徴は、「二元的なボトムアップ型・分権型政策形成システム」とされている。

→「二元的」とは、政府と与党がそれぞれ政策形成を行うことを指す。

●自民党政権では、内閣が法案を国会に提出するためには与党の了承が必要であり、官僚は与党の意向を反映して法案の原案作成を行う。こうした政府（内閣＋中央省庁）に対して自民党優位の政策形成過程は「党高政低」と表現された。

●ボトムアップ型・分権型政策形成システムとは、政府内において各府省庁の係、課、局の順で法案作成が行われることと、自民党内でも政務調査会部会、政務調査会審議会（どちらも政策分野ごとにつくられる）、総務会の順で政策審議が行われることを指す。府省庁や部会を単位として、政策分野ごとに政策が組織の下から上に上げられるシステムである。

→このシステムでは首相の影響力は限定的であるが、小泉純一郎内閣や第二次安倍晋三内閣、高市早苗内閣のように支持率の高い内閣は、トップダウンで意思決定を行い、上が方針を示して、下がその方針を具体化する。

⑥　１　日本の国会の特徴④

（４）日本の二院制

●日本国憲法は、参議院に対する以下の「衆議院の優越」を認めている。

①衆議院のみ、内閣に対して不信任・信任の決議を行い、内閣総辞職を迫ることができる（憲法第69条。不信任案の提出には議員51人の賛成が必要）。

②衆議院には予算の先議権（先に審議する）がある（憲法第60条第１項）。

③予算の議決（憲法第60条第２項）、条約締結の承認（憲法第61条）、内閣総理大臣の指名（憲法第67条第２項）については、衆議院と参議院と異なる議決をした場合や、参議院が一定期間内に議決しない時には、衆議院の議決を国会の議決とすることが定められている。

④法律案の議決（憲法第59条第２項）については、衆議院と参議院で異なった議決がなされた場合、衆議院が参議院の議決を覆すには、衆議院で出席議員の３分の２以上の賛成が必要である。また、憲法改正の発議を行うには、衆議院も参議院も総議員の３分の２以上の賛成が必要（憲法第96条）。

→ただし、国際比較で日本の参議院は、他国の第二院より強いとされる。

⑦　１　日本の国会の特徴⑤

（５）委員会中心主義

●日本やアメリカの議会で採用されている委員会中心主義とは、法案審議のほとんどの時間が委員会に充てられており、法案の実質的な審議は本会議（議員全体が集合する議場）ではなく委員会で行うことである。

→反対にイギリスなどの「本会議中心主義」では、全議員の参加する本会議において法案審議の時間の大部分が費やされ、その帰結も決定される。

●国会には内閣の府省に対応した委員会（外務、財務金融、文部科学、厚生労働、農林水産委員会など）と国家基本政策委員会（党首討論を行う）や予算委員会（何でも審議する）等の17の常任委員会が置かれている。

●政府（与党）が法案や予算などの議案を成立させるには、国会で過半数の議席を確保する必要がある（衆議院で233議席、参議院で125議席）。

→ただし、安定的な国会運営のためには、委員会の審議で主導権を確保することも必要である。そのため、すべての常任委員会で委員の過半数を確保し、かつ委員長を独占することが必要となる（これを達成するのに必要は議席数を絶対安定多数という）。絶対安定多数になるには、衆議院で262議席、参議院で142議席を獲得する必要がある。

⑧　2　立法過程①

（1）与党（自民党）による法案の審査

●法案には「内閣提出法案（閣法）」と議員提出案が存在するが、成立した法案の大半（約87％）は閣法である。また、与野党が対立する重要法案の大半は閣法である。そこで、閣法の立法過程を取り上げる。

→閣法は内閣によって原案が作成され、①与党による審査、②国会での審議・採決という過程を経て成立する。

●与党による審査は「与党審査（事前審査）」という。与党審査は自民党の場合、政務調査会部会、政務調査会審議会、総務会（自民党の規約で総務に選ばれた者が議論する）の順で行う。中でも、法案の審査の中心を占め、法案の内容を具体的に審議するのは政務調査会部会である。

●政務調査会部会は、内閣の府省や常任委員会に対応する形で政策分野ごとに設置され、各部会が管轄する分野の法案を審議する。

●政務調査会部会で了承された法案は、政務調査会審議会、総務会で審議されるが、通常は政策の内容には立ち入らない。与党審査は原則として全会一致で行われる（オープンな形ではないが、一致するまで徹底的に議論し、意見が反映されることもあるので、党内がまとまることができる）。

⑨　２　立法過程②

（２）政務調査会部会と族議員

●政務調査会部会での与党審査で活躍するのが「族議員」である。

●「族議員」とは、特定の政策分野において政策に関する知識と影響力を持ち、与党審査の段階で官僚から説明や根回し（同意を得るために前もって働きかけを行うこと）を受け、与党幹部からもそうした能力・影響力を認知された議員を指す。また、各分野の利益集団との関係も深く、各分野（業界）の利益を政治に反映させようとする。

→各分野での族議員、官僚、利益集団の密接な関係は「鉄の三角形」という。

●族議員と聞くと、自身の選挙区への利益誘導や利権などの悪いイメージがある。ただし、官僚に対して政治が政策の知識や影響力を行使する「政治主導」の担い手という側面もある。

●中選挙区制の時代には、同一選挙区内で自民党候補の間の競合とすみ分け（選挙区内で票を分割する）や、当選に必要な得票数が低かったことから、族議員は活発に活動していたが、小選挙区制となり、活動が低下している。

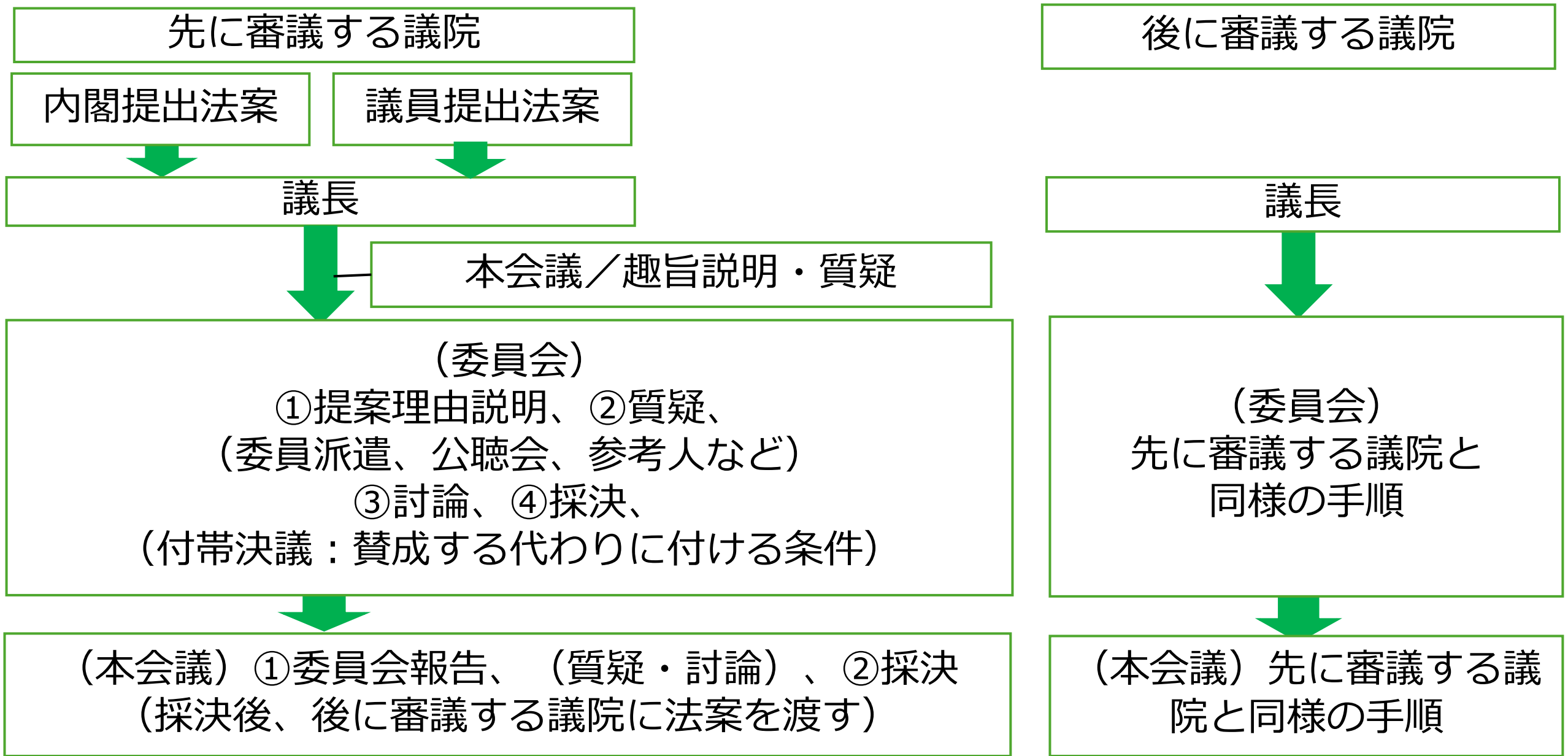
⑩　２　立法過程③

（３）国会の種類と会期

- 国会には、常会（通常国会）、臨時会（臨時国会）、特別会（特別国会）がある。日本の国会は１年に２回程度の会期だが、他国の議会と比べ、会期の日数が短い（アメリカの連邦議会は２年を１会期とする）。
- 常会は毎年１月に召集され、延長がなければ６月頃に終了する。常会では予算審議が重要な議題となる（３月末までに審議を終わらせないと、次年度の予算が執行できず、行政機関が何もできなくなる）。
- 臨時会はほとんど毎年召集され、補正予算や常会で扱わなかった議案の審査を行う。９月か10月に召集され、11月か12月頃に終了する。
- 特別会は、衆議院が解散され衆議院議員総選挙が行われた後に召集される。内閣が総辞職し、両議院において内閣総理大臣の指名が行われる。
- 国会が召集されると、まず衆参両院の本会議で首相や国務大臣の演説が行われ、各会派の代表の議員が内閣に質問を行う（代表質問）。その後、予算委員会が開かれ、予算以外にも政権の運営方針や重要政策が審議される。予算委員会ではすべての大臣が出席するため、予算が成立するまで、事実上その他の法案の審議を行うことができない。

⑪　2　立法過程④

＊国会審議の流れ（上神貴佳・三浦まり編著(2024)p125の図を基に作成）



⑫　2　立法過程⑤

（4）国会での審議の手順

●国会に提出された内閣提出の法案（閣法）はほぼ成立する。与党が衆参両院の過半数の議席を確保しているためと、国会提出の時点で法案の内容に事前審査を通じて、与党の立場や利益が反映されているためである。与党は原案通りの可決を目指し、野党は過半数を得ていないので、法案の内容自体に対する国会の審議の影響は限定的である。

●国会の審議は、両院のどちらかから始めてもよい。まず内閣か議員の提出した法案を委員会に付託する。どの委員会に付託するかは議院運営委員会が決める。委員会は政策分野ごとに設置され、管轄分野の法案を審議する。

●委員会の審議ではまず法案を所管する大臣が提案した理由を説明し、その後大臣などの政府関係者に質疑を行う。場合により公聴会（法案に賛成・反対それぞれの立場の専門家を呼んで意見を聞く）や参考人を呼んで質疑を行う。そして、各会派が賛否を表明する討論が行われ、最後に採決が行われる。

●委員会の審議を終えた法案は、本会議に送られて採決を行う（採決前の審議や討論は通常行われない）。一方の議院で採決を終えた後、もう一方の議院でも同じこと行い、両院の過半数の賛成を得て可決することで、法案が成立する。

⑬　２　立法過程⑤

（５）日本の国会の法案審議の特徴

- 日本の国会の法案審議の特徴は、会派単位の議会運営と審議日程の消化をめぐる与野党間の対立であり、議員提出法案の少なさである。
- 会派単位の議会運営とは、国会内の審議時間、委員会の理事・委員は、会派の規模で割り当てられ、国会内の議事運営が会派間の交渉で決まることである。会派は一つの政党だけでなく、政党と無所属議員間、政党間、無所属議員間などで形成される（審議時間などを得るため）。
- 委員会の質問時間は現在「与党３割、野党７割」の割合となっている。
- 内閣は法案審議日程などの議事運営に直接介入できない。議事運営については、国会は両院の議院運営委員会が、委員会は各委員会の理事会や理事懇談会で決めるとされているが、実際には各政党の「国会対策委員会（国対）」の間で決められている。国対の議員の能力が審議を左右する。議事運営のほとんどは、与野党の全会一致（与野党全会一致ルール）で決める。
- 国会では党議拘束（議員が委員会や本会議において、所属政党の方針通りに法案の賛否を示すこと）が行われる。他国では議員が所属政党の方針に反した投票を行うことが、日常的に起こっている。

⑭　2　立法過程⑥

●国会の特徴の一つは、審議日程の消化をめぐる与野党間の対立である。

●日本の国会は会期が独立した会期制を採用しており、「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「会期不継続の原則」がある。すなわち、会期中に議決できなかった法案は、次の国会で提出されても、原則として最初から審議をやり直す。したがって、法案を成立させないという点では、廃案は否決と同じ効果を持つ。

→野党からすれば、与党が過半数の議決があるので、法案を否決することはできないものの、採決まで至らせないことで、廃案に追い込もうとする。

●会期制と会期不継続の原則があるため、日本の国会審議は審議日程消化をめぐる与野党間の対立になりがちである。野党は国会に提出された法案の委員会付託を遅らせる、審議を引き延ばす、本会議や委員会を開催させない、審議を拒否するなどして、法案を採決に持ち込ませないようにする。

●少数派である野党は、与党の政権運営や政策の問題点を明らかにすることが主たる活動となる。一方、与党はこうした野党の抵抗を排して法案審議を進め、採決に至らせようとする。以上のことから、与野党は自身に望ましい結果を得るため、法案の審議日程の消化を争うことになる。

⑮　３　国会の評価

（１）国会の機能・役割に関する見解

●国会無能論：1970年代までの有力な見解。国会に提出される法案の多くは内閣提出法案であり、ほとんと修正なく成立しているので、国会は政府の政策を追認しているだけで、積極的な役割を果たしていないとする。

●粘着性論：1980年代に現れた見解。与党（自民党）は両院の過半数の議席を確保しているので、本来であればすべて法案を成立できるはずなのに、戦後からの法案の成立率を計算すると約85％であり、すべての法案が成立しているわけでない。

→その理由は野党の影響力のためである。影響力を生み出しているのは、①議事運営における与野党全会一致ルール、②会期制と会期不継続の原則、③委員会制、④二院制という４つの日本の国会の制度上の特徴である。これらの特徴によって、野党が国会審議を引き延ばすことを可能にしていると粘着性論では主張されている。

→過半数の議席を持たない野党は、法案を否決することはできないものの、審議を引き延ばすことで、採決まで持ち込ませずに一定数の法案を廃案にしていると、粘着性論では考えられている。

⑯　３　国会の評価②

●「討議アリーナ論」と「多数主義論」という国会の見方と、その共通点

＊討議アリーナ論：国会を与野党が議論で対決する舞台(アリーナ)と見る

＊多数主義論：国会を多数派の勢力が自身の希望を実現する場と見る。

→両理論とも、多数派の与党が国会で審議過程と法案の成否を掌握していることを主張する。与党は、粘着性論が注目する立法の時間的制約や野党の抵抗をあらかじめ織り込んで立法を行っているという。そして、粘着性論が重視する廃案についても、廃案になるのは与党にとって重要でない法案とされる。ただし、両理論の議会に対する見方には、次の違いがある。

●討議アリーナ論の国会に対する見方

→国会を制度的に保証された与野党対決の舞台と捉え、与野党間の議論を重要視する。国会での議論は「延長された選挙戦」であり、与野党がどのような態度を表明するかは、来る選挙への有権者向けのアピールと考える。

●多数主義論の国会に対する見方

→国会は、与党多数派が議事運営権を行使して、自身の政策に対する希望が反映された内閣提出法案を効率的に成立させる場であると考える。

⑰　３　国会の評価③

（２）野党の役割と影響

●与党が両院の過半数の議席を確保しているので、野党の政策への影響力は与党が許容する範囲に限定される。そのため、野党が提出した法案が可決される可能性は極めて低く、野党の役割は提案型よりは、対決型になる。

●野党は反対ばかりしているといわれるが、野党の閣法への賛成率（2022年）は、立憲民主党は86.9％、日本維新の会は91.8％、国民民主党は100％、れいわ新選組は49.2％、共産党は52.5％である。

→与野党は国会で激しく対立しているように見えるが、それは一部の重要法案をめぐってのことであり、野党は常に与党と対立している訳ではない。

●「会期不継続の原則」や議事運営の「与野党全会一致ルール」であることによって、野党は立法の影響を及ぼす機会を与えられている。野党は審議拒否などを行うが、与党が無視して強行採決すると政策に自身の希望を反映できない。一方、与党は強行採決することは可能であるが、野党や国会からの反発を招く。

→与野党は自身の行動の損得を見極めながら、国会運営や議会審議、議事運営への態度を決める。そして、野党は与党の妥協を引き出そうとする。

⑱　４　国会の評価④

（３）国会の抱える課題と展望

●二院制という「２つの議院で審議する仕組み」には次の長所がある。

①議事に慎重を期すこと

②選出基盤の異なる二院を設けて国民の多様な意思を反映すること

→小選挙区制度が中心の衆議院と、全国を一つの選挙区とする比例代表制を有する衆議院では、当選する者に違いがある（特に比例代表制によって、小選挙区制では当選困難な少数派が、議席を獲得することができる）。

③第二院（参議院）が第一院（衆議院）の行き過ぎを抑えること

●参議院をめぐっては、①「強すぎる参議院論」と②「カーボンコピー論」という相反する見解がある。

①「強すぎる参議院論」とは、参議院が衆議院と異なる議決をした名合、衆議院は参議院の議決を覆すのに３分の２以上の賛成が必要であることから、参議院の権限が強いこと（そのため、「ねじれ国会」が生じ法案審議に時間を要し「決められない政治」になることを批判する）という主張。

＊ねじれ国会とは、片方の院で内閣を支持する勢力が過半数ではないこと。

⑲　4　国会の評価⑤

●「カーボンコピー論」とは、参議院は衆議院と同一の決議をしているので、衆議院の決定を追認しているにすぎないという主張である。

→①「強すぎる参議院論」とは、参議院の公的な権限（法案などが参議院でも賛成多数とならないと成立しないといった権限や、衆議院が参議院の議決をくつがえすには、衆議院で３分の２議席以上の賛成が必要となることなど）に注目する議論である。

→②「カーボンコピー論」とは、公的な権限ではなく、実際の国会における政治過程に注目する議論である。法案の多くは衆議院から先に審議されており、参議院は衆議院とほぼ同一の議決をしていることから、参議院は衆議院の決定を追認しているにすぎないという主張する議論である。

＊以上のように、「強すぎる参議院論」と「カーボンコピー論」は必ずしも対立したり、矛盾する関係ではない。そもそも参議院は憲法等によって、衆議院とほぼ同等の公的な権限が与えられている。一方、実際に国会で審議の実際（政治過程）に注目すると、参議院は衆議院とほぼ同一の議決をしていることが観察される。

⑳　４　国会の評価⑥

（３）国会による行政監視を支える専門スタッフの不足

●日本の国会はアメリカに比べ、議員が雇用できる専門スタッフの数が少ないので、国会（議員）が行政を十分に監視することができない。

●議会はもともと、国王が臣下や人々に税金を課す際に、臣下たちの同意を得るための機関であった（議会に自分たちの代表者がいないグループに、税金を課すことは難しかった。「代表なくして課税なし」）。その後の議会は、法律を作成したり、審議したりすることよりも、国王や行政（内閣）によるお金の使い道や、執行される政策の中身をチェックするという「行政監視」を行う機関であった。

●日本の国会でも、衆議院には「決算行政監視委員会」、参議院に「行政監視委員会」が置かれている。こうした委員会を十分に機能させるには、専門スタッフの増員や行政を調査する能力の向上が求められる。

→アメリカでは行政監視のために、行政府の役所の数と同じだけの数の専門スタッフを政府の資金で雇用できるが、日本では国会議員にアメリカと同等の資金は提供されていない。そのため、国会議員が専門的な知見に基づいて、行政を監視したり、政策を形成することが困難となっている。

㉑　４　国会の評価⑦

（４）国会の審議と官僚の長時間労働との関係

●委員会で議員が政府に行う質問に対して、大臣などが回答するが、回答の準備は官僚が行う。答弁の準備は、議員が質問内容を事前に省庁に伝える「質問通告」から始まる。通告が行われると、対象の省庁の官僚数住人が議員会館に出向き、質問予定の議員から「質問取り」を行う。質問取りが終わるまで、省庁内の質問を担当する部局が決まらないので、担当する可能性のある官僚が待機させられる。

●答弁の準備には、資料の用意、回答の文案作成、上司や他省庁との決裁が必要であり、長時間を要する。そのため、1999年に各党の申し合わせにより、質問通告は、質問が行われる日の「前々日正午まで」というルールがある、

●政府を厳しく追及したい野党議員は、上記のルールを守らず、ぎりぎりまで質問を教えず、回答日の前日の午後８時以降に超えることがある。一方、国会の審議日程では、与野党が自身に有利になるよう駆け引きを行うが、与党に審議日程を決める力があることが多い。そのため、与党が駆け引きをして、ぎりぎりまで日程を決めず、大臣の野党への質問の回答日もなかなか決まらない結果、野党の質問通告が遅れる場合もある。

㉒　４　国会の評価⑧

（５）（国会）議員に求められる役割と有権者の傾向

●議員に求められる役割として、次の２つのものがある。

①委任代表：選挙区の有権者の代理人として、有権者の意向をそのまま議会に届ける。

②国民代表：有権者からの信任をもとに、（有権者の意向にかなわないことであっても）自らが国益にかなうと信じることを実現する。

→実際の議員の行動は、再選しようという動機などで異なってくる。議員としての任期が短い場合や議会の解散が近いと想定される場合、議員は選挙を強く意識するために、委任代表として、選挙区の代理人として行動する可能性が高くなる。

●一般に有権者は、地元の政治家には地元の利益を代表する委任代表として振る舞うよう期待する一方で、他の政治家には地元の利益にこだわらず国益を実現するように求める。その結果、政治不信が強く、議会全体に対する不満が強い場合でも、自らの選挙区選出の議員は強く支持し、政治家の再選率が高くなるという傾向が生まれる。

㉓　第８回講義のまとめ

- 議会とは、有権者によって選出された議員が、法案、予算などの議案を審議・採決し、また政府の政策や政権運営を議論する場である。
- 議会には以下の４つの機能がある。

①立法：議案を採決し、成立させる。
②争点明示：議案を審議し、その内容や問題点を明らかにする。
③行政監視：内閣や中央省庁などの行政府（の活動）を監視する。
④内閣形成：議院内閣制だけが持つ機能。議会が内閣総理大臣（首相）を指名し、内閣を形成させる。

- 日本の国会の制度上の特徴は、議院内閣制、二院制、委員会中心主義である。
- 日本の国会の法案審議の特徴は、会派単位の議会運営と審議日程の消化をめぐる与野党間の対立であり、議員提出法案の少なさである。
- 日本の国会には「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「会期不継続の原則」がある。すなわち、会期中に議決できなかった法案は、次の国会で提出されても、原則として最初から審議をやり直す。したがって、法案を成立させないという点では、廃案は否決と同じ効果を持つ。

㉔　引用・参考文献

●上神貴佳・三浦まり編著(2024)『日本政治の第一歩[新版]』有斐閣

→第６章で日本の国会について、詳しく説明されている。

●増田正他著（2020）『政治学入門』一藝社

→第５章「議会政治」、第７章「政党・政党制、および日本の議会政治」で、議会や日本の国会について、詳しく論じられている。

●川出良枝・谷口将紀編（2020）『政治学[第２版]』東京大学出版会

→第６章「議会と政党」で議会政治や議会と政党の関係などが、詳しく説明されている。

＊次回の予習の範囲は

　『図録政治学』 の15、16です。