

過去 20 年間の衆参予算委員会における与野党対立構造の分析

木下 健

あらまし

本稿は、過去 20 年間の衆参予算委員会において議事運営に関する与野党の対立構造を明らかにしたものである。分析対象期間は 1992 年から 2011 年の 20 年間とし、与野党対立を三つの尺度を用いて分析を行った。一つ目の尺度は審議空転であり、日程協議を主な分析の対象にしている。残る二つの尺度は、委員会審査内における与野党対立を対象としたものであり、一つは委員長の理事会協議をする旨の発言回数であり、もう一つは速記が止められた回数を分析対象としている。予算委員会における議事運営の与野党対立を分析することを通じて、参議院予算委員会の審議機能の検証を試みた。

一つ目の尺度からは国会審議における空転割合が大きくなる一因が政治倫理問題の多寡によることが改めて確認された。その他、2000 年及び 2008 年に関しては与党が強行採決したことに対し、審議拒否がなされ空転が生じていることから、与党の強硬姿勢が空転割合を増やす要因となっている。審議空転に関しては衆議院での審議段階において、審議拒否がなされ空転することが主となっているが、参議院での審議段階において 93 年、08 年及び 09 年に審議空転が生じている。参議院においては 30 日ルールの制約があるため、93 年以降政治倫理問題に関して空転は生じていない。参議院段階における 93 年の空転は佐川急便事件であり、証人喚問を強く求めるものであったが、効果は限定的であった。他方 08 年の参議院段階での空転はガソリン税の暫定税率延長のつなぎ法案に関して、期限切れを目指すものであり、09 年は定額給付金などに反対し、集中審

議を求めたものであり、倒閣や政権交代を狙った野党戦術となっている。

残る二つの尺度に関して、理事会協議回数については 20 年間を通してみると衆議院予算委員会の方が参議院予算委員会よりも多く理事会協議回数が現れており、委員会審査から理事会協議へ影響を及ぼしていたことがうかがえる。他方で速記中止回数については参議院予算委員会の方が多くなっており、徹底した追及がなされているといえる観測結果が得られた。その他、重回帰分析により空転割合が増えるほど、速記中止回数が増えることが判明した。また野党が参議院で過半数を占めている場合、速記中止回数は減ることがわかった。衆参の審議機能を考えるにあたっては、衆議院で追及しきれなかった場合、参議院で追及がなされるため、衆参を一体のものとして評価する必要がある。衆参一体のものとして評価したうえで、参議院予算委員会は片道方式を採用したこと起因して、二院制が行政監視機能を強めていると考えられる。

はじめに

2010 年参議院選挙により衆議院と参議院の多数派が異なる「ねじれ」国会が再現したことにより、強すぎる参議院と批判され、安易な参議院不要論が飛び交っている。参議院が法律案に関して、拒否権プレイヤーとなることで、予算関連法案の成立が遅延する恐れや廃案になる恐れがある。ねじれ国会における予算関連法案の遅延は予算執行に影響を及ぼし、日本経済全体にまで波及する問題となる。とりわけ予算関係法案については一般の法案と比べて法案賛成率が 3.54% 低くなることを川人は指摘してお

り¹、ねじれ国会においては一層予算関連法案の成立が困難になると予想される。さらに、参議院は問責決議を提出し、閣僚を退任に追い込み、退任しなければ審議拒否を行い、国会審議を空転させる影響力まで行使し始めている。参議院が過大な影響力を行使しているからといって、安易な参議院廃止論を採用すべきなのだろうか。そもそも我が国の憲法は衆議院の優越規定を定めており、両院関係は跛行型であるとされている²。そういった優越規定が定められている予算に関して、参議院が機能しているのか検証する必要があるだろう。予算委員会における審議機能を分析しておくことは、今後、参議院の権限を縮小する改革方針を採った場合、例えば憲法第59条2項の衆議院による再議決要件を撤廃した場合、参議院予算委員会の審議機能が先行事例として持ち出されることとなり、他の常任委員会と比較されることとなる。

野党が参議院の多数を占めているねじれ国会においては、野党の抵抗は強まるため、ヴィスコシティ論で国会を説明することができる。ヴィスコシティ論とは、野党の国会戦術が有効に機能しているとするもので、ヴィスコシティ(粘着性)を高める要因として、審議日程の調整、会期制、委員会制、二院制が挙げられている³。とりわけねじれ国会においては、政府与党側が廃案にされることを嫌う場合、野党に譲歩し妥協がなされる傾向がある。こうしたヴィスコシティ論を踏まえうえて、二院制に着目したもものとして竹中により「強い参議院」論が有力に唱えられている⁴。強い参議院論とは、参議院の影響力に着目したものであり、参議院の影響力は参議院の審議過程だけでなく衆議院の審議過程や内閣内部の準備過程にまでおよび、政策の内容に大きな影響を及ぼしてきたとするものである。さらに竹中は2010年度参院選挙後、

ねじれ国会となったことから予算関連法案に対する権限を通じて、参議院が予算の内容にまで影響力を与えたとしている⁵。

これまでの国会研究は主に立法機能を対象としており、審議機能や行政監視機能に焦点を当てた研究が十分になされてこなかった。さらに予算委員会における与野党対立は、憲法第60条2項という優越規定の存在により、竹中を除いて政治学ではあまり論じられてこなかったといえる。予算に関して論じられてきたことは予算委員会の担う機能・役割であり⁶、現在の国政全般に渡る質疑では本来担うべき予算審議の時間が限定されてしまうという議論である。本来、予算委員会においては予算の細部に渡る項目について検討を加え、議論を行うべきであるはずが、国政全般に及ぶ質疑がなされることに加え、テレビ中継が入ることで政治スキャンダルが取り上げられることも多くなっており、予算の内容について十分な審議がなされていない。予算委員会では基本的質疑及び締めくくり質疑に首相以下全閣僚が出席しなければならず、基本的質疑の間は他の委員会が開かれられないこととなっているため国民が最も注目する委員会となっている⁷。河によると予算委員会に首相及び多数閣僚の出席の下、国政全般に対する集中的な質疑を行う方式は第16回国会(1953年)を嚆矢とし、1955年を前後して成立したとしている⁸。このように予算委員会における審議は重要性を増し、本会議の形骸化と相まって、国会審議の代表といえる存在となっている。予算委員会において、実質的な予算審議が十分になされにくい理由の一つは、予算編成のスケジュールに問題があるからである。澄田は予算編成過程を概観して、立案過程の長さに対して、審議・決定という政治的過程が著しく短いことを指摘している⁹。そして吉田公一(民

¹ 川人貞史『日本の国会制度と政党政治』東京大学出版、2005年、130頁。

² 宮澤俊義『全訂日本国憲法』日本評論社、1978年、348～351頁。

³ Mochizuki Mike, *Managing and Influencing the Japanese Legislative Process: The Role of Parties and the National Diet*, Ph.D. Dissertation, Harvard University, University Microfilms International, 1982, p.48.

⁴ 竹中治堅『参議院とは何か』中央公論新社、2010年6～8頁。

⁵ 竹中治堅『2010年参院選挙後の政治過程-参議院の影響力は予算にも及ぶのか-』『選挙研究』第27巻2号、2011年、52～55頁。

⁶ 予算委員会は、その長い歴史上の実績から、国家の基本政策に関する事項がその審査対象であると誰しもが認めている、いわば全委員会を代表する全体委員会のような機能を果たしているとされている。大西勉『党首討論を巡る若干の問題』中村睦男・大石真(編)『立法の実務と理論：上田章先生喜寿記念論文集』信山社、2005年、850頁。

⁷ 予算委員会の総括質疑等に全閣僚の出席を求める慣行は野党モードにとらわれたものであるとの指摘がなされている。大山礼子『比較議会政治論 ウェストミンスターモデルと欧州大陸型モデル』岩波書店、2003年、252頁。

⁸ 河世憲『国会審議過程の変容とその原因』『レヴァイアサン』第27巻、木鐸社、2000年、145頁。

⁹ 澄田知子『国会における予算審議の実質化』『議会政治研究』第68巻、2003年、23頁。

主党衆議院議員)は予算委員会の中で、予算書の配布から質疑までの期間が14、15日であり、予算の内容についてはなかなか質問できない旨を述べている¹⁰。予算に関して国会が審議する期間を短くすることで、政府は予算について国会で十分な審議を行えないようにしてきたとも考えられる。その結果、予算委員会は、予算そのものを議論するというより、広く国政一般を議論するようになり、政治スキャンダルを扱う場となったのではないだろうか。

本稿では、議事運営に関する与野党対立の構造を分析することを通じて、参議院予算委員会の審議機能の検証及び衆参予算委員会の比較を試みる。与野党対立に関しては、予算審査中における国会審議の空転、予算委員会における委員長の「理事会協議をする」という旨の発言回数及び速記中止の回数を調べることで、予算委員会の審査を与野党対立の一部として位置付けることとする。もっとも、国会審議における時間配分の制度や慣行を考慮すれば、顕在化する議論や利害対立は限定的なものになることが指摘されている¹¹。なお、分析対象期間は近年とし1990年以降に予算国会における立法時間が短くなっていること¹²及び通常国会が1992年(第123回国会)より1月召集(国会法第2条)となったことを考慮し、1992年から2011年の20年間とする。

1. 予算委員会の役割と特徴

予算委員会の分析に当たり、予算委員会が担っている役割をみておく必要がある。そして、衆議院の優越規定があるために、参議院がこれまで独自性を発揮するために行ってきた改革について触れておく。予算委員会の所管事項につ

いては予算とされており(衆議院規則第92条17項、参議院規則第74条13項)、その予算の及ぶ範囲は国政全般に渡ると解されている。衆議院予算委員会の人数は50人、参議院予算委員会の人数は45人となっており、他の常任委員会よりも多くなっている¹³。このことから予算委員会における審議の重要性が確認できる。

1946年以前の帝国議会において予算委員会は、予算の詳細について専ら大蔵省に依存しており、予算委員会の機能は政府の予算を承認するだけであったとされている¹⁴。そのため、予算委員会においては予算を審議する場というよりも、国政全般を審議する場となっていたのである。帝国議会以来の慣行を引き継いだため¹⁵、今日の予算委員会においても、国政全般に渡る幅広い質疑がなされている。

一般的に予算委員会の総予算の審査の流れは、趣旨説明、補足説明、基本的質疑、一般的質疑、公聴会、分科会(委嘱審査)、締めくくり質疑、討論、採決の順でなされている¹⁶。また基本的質疑や一般質疑の他に、集中審議という日程も設定されることがある。集中審議についてはどの段階で行われるかは決まっていない。1989年から1997年までにおける衆参予算委員会の総予算審査日数は、衆議院で10日から27日(平均18.3日)、参議院で7日から18日(平均12.7日)となっている¹⁷。

1.1 予算委員会の特殊性—衆参における質疑時間の取り決め及び総予算の審査方式差異—

衆議院予算委員会と参議院予算委員会では、質疑時間に対する取り決めが異なっている。それは、質疑時間の割当てに答弁時間を含めない

¹⁰ 第156回国会衆議院予算委員会議録 第10号 平成15年2月13日。

¹¹ 増山幹高「国会審議からみた国会法改正—いかに議会制度は選択されるのか?—」『公共政策研究』第9巻、2010年、48頁。

¹² 増山幹高「議会制度と日本政治—議事運営の計量政治学—」木鐸社、2003年、90頁～91頁。

¹³ 予算委員会の次に多い常任委員会の委員数は衆議院においては厚生労働委員会および国土交通委員会の45人、参議院においては決算委員会および行政監視委員会の30人となっている。

¹⁴ 大曲薫「国会法の制定と委員会制度の再編—GHQの方針と関与について—」国立国会図書館調査及び立法考査局「レファレンス」第60巻11号(通号718)、2010年、39頁～40頁。

¹⁵ 大山礼子『日本の国会—審議する立法府へ』岩波書店、2011年、65頁。

¹⁶ 浅野一郎・河野久(編)『新・国会事典 第二版』有斐閣、2010年、59頁。

衆議院委員会先例集 平成十五年版 一三二 総予算は、委員会において基本的質疑、一般質疑を行った後、分科会において審査し、更に委員会を開いて締めくくり質疑を行い、討論の後、これを議決する。

¹⁷ 鈴木克洋「参議院における予算審査の概要(1)—予算委員会を中心に—」『議会政治研究』第45巻、1998年、47頁。

いわゆる片道方式を採用している参議院と、質疑時間の割当てに答弁時間を含めるいわゆる往復方式を採用している衆議院である。片道方式の決定は第15回国会の昭和27年度一般予算補正外二案の審査日程を協議したことが現行の片道方式の始まりであるとされている¹⁸。質疑時間の割当て方式については、与党は質疑促進の立場から往復方式を主張し、野党は質疑充実の観点から片道方式を主張して第84回国会の修正ドント方式の協議の際にも決着は付いていない¹⁹。参議院予算委員会において片道方式が導入された経緯に関しては、第1回国会から第6回国会（1947年から1949年12月）までは時間割当てをせずに質疑を行い、第7回国会から第12回国会（1949年12月から1951年12月）までは往復方式により質疑を行い、第13回国会（1952年通常国会）においては、質疑総時間を15時間として、基本時間の割り当てとして各会派に90分を配分した後、残余時間を会派勢力比にて配分し、両方を合算した時間を当該会派の質疑時間としている²⁰。このように審査方式に関しては当初柔軟な運用がなされていたことに加え、参議院においては衆議院より多党化が進み、小会派に対する配慮がなされてきたことが片道方式を採用した理由であると考えられる。

また総予算（一般会計予算、特別会計予算、政府関係機関予算）の審査について、参議院では参議院改革の一環として昭和58年度総予算の審査から、委嘱審査方式を導入している。参議院に委嘱審査方式が導入された理由としては、衆議院同様の分科会方式では予算委員しか審査に参加することができないため、国の施策の根幹をなす予算審査については全議員が参加すべきであるという考えが挙げられている²¹。

委嘱審査方式では、それぞれの常任委員会において審査がなされるため、分科会よりも専門性が高いという特徴を持つ。もっとも参議院においては、分科会方式を採用することは否定していない（参議院規則第75条）。

1.2 衆参予算委員会の審査回数、答弁回数、及び答弁者の割合

予算案に関しては衆議院先議と定められているため（憲法第60条1項）、参議院における審議期間は限られることとなり、衆議院の方が審査回数は多くなっている。92年から11年までの20年間における衆議院予算委員会の審査回数は平均26.0回であり、参議院予算委員会の審査回数は平均21.0回となっている。審査回数に関していえば、参議院は8割程度に留まっている。

しかし、答弁回数や答弁者の割合に関しては審査方式が異なっているため、若干の違いがある。2011年の予算委員会に限定して、答弁回数及び答弁者の割合を調べたところ、表1のようになった。

この表を見る限り、片道方式の影響が大きく現れているといえる。予算審査一回当たりの答弁回数を比較すると、衆議院では113回の答弁に対して、参議院では174回答弁しており、参議院の方が1.54倍多くなっていることがわかる。一回の質疑に対して、ある程度答弁を引き延ばして答えている衆議院と、必要最小限の短い答弁を行う参議院となっていることがうかがえる。自民党の石破議員はブログの中で、衆議院予算委員会の質疑が追及不足の印象を与えるのは審査方式の違いであるとし、「衆議院予算委員会も参議院の片道方式を採用すれば、いか

表1 2011年予算委員会における答弁回数

2011年	国務大臣	副大臣	大臣政務官	内閣総理大臣	政府参考人	参考人	計
衆議院審査回数 32	2346	27	13	1005	47	166	3604
予算審査一回当たりの発言回数	73.31	0.84	0.41	31.41	1.47	5.19	112.63
参議院審査回数 29	2649	239	69	1611	240	235	5043
予算審査一回当たりの発言回数	91.34	8.24	2.38	55.55	8.28	8.10	173.90

¹⁸ 小林秀行・東海林壽秀「参議院の発言－変遷と現状」『議会政治研究』第24巻1992年、22頁。

¹⁹ 小林・東海林、前掲論文、22頁。

²⁰ 小林・東海林、前掲論文、22頁。

²¹ 浅野・河野、前掲書、127頁。

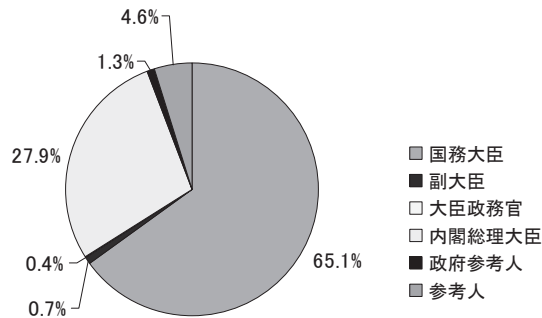


図1 2011年衆議院予算委員会における国務大臣、副大臣、政務官、内閣総理大臣、政府参考人、及び参考人の答弁回数の割合

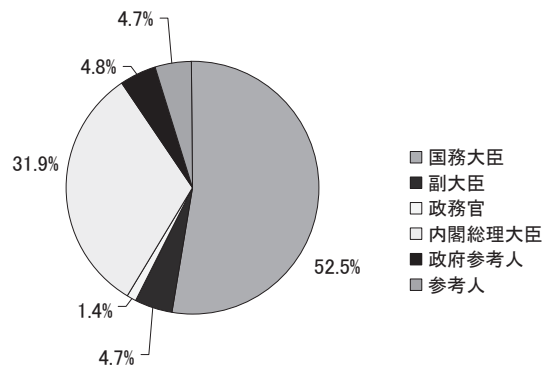


図2 2011年参議院予算委員会における国務大臣、副大臣、政務官、内閣総理大臣、政府参考人、及び参考人の答弁回数の割合

に政府が不誠実でも、もう少し内容のある質疑ができる²²」と述べている。さらに、表1から答弁割合を作ったものが、図1と図2である。

衆議院予算委員会の方が国務大臣の答弁割合が高くなっている。一方で、参議院予算委員会の方が副大臣、内閣総理大臣、政府参考人の答弁割合がやや高くなっている。政府参考人の答弁割合が高くなっているのは、追及に応じて根拠法令を政府参考人に確認し、信頼性を増したうえで質疑を行っているからである。例えば前原外相（当時）の外国人献金問題に関して、西田委員（自民党）は「まず事務方に聞きますが、これは返還するとかで済まない問題ですよ。外国人からに対する寄附の禁止規定があります

が、説明してください²³。」というように、政府参考人を上手く活用している。そうした活用一方で、参議院予算委員会において大臣答弁割合が低いのは、政府から参議院が軽視されていると考えられる。

2. 与野党対立の指標

与野党対立を考えるうえで、大よその政党数の推移を把握しておくことは、政治情勢の変動を捉えることに繋がる。そこでラクソーとタガペラによる有効議会政党数という指標を用いることとする²⁴。有効議会政党数は議席率の二乗

²² 石破茂オフィシャルブログ「立て直す。日本を、地域を、自民党を！」2011年2月2日記事
<http://ishiba-shigeru.cocolog-nifty.com/blog/2011/02/post-abdf.html> (2012年2月9日アクセス)

²³ 第177回国会 参議院予算委員会会議録 第2号

²⁴ Laakso, Markku and Rein Taagepera "Effective Number of Parties: A Measure with Application to West Europe" *Comparative political studies* 12, 1979年, p4.

の総和の逆数で求められる。

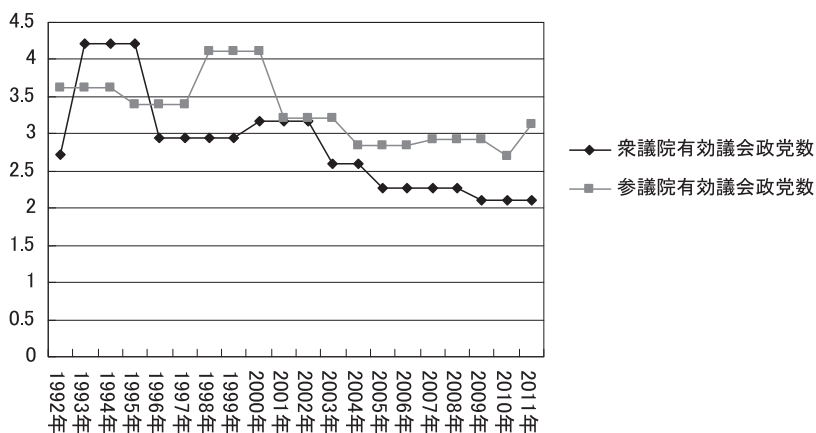
$$N = \frac{1}{\sum_{i=1}^n p_i^2}$$

いくつかの政党が同等の議席数を持っている場合、政党数は実際の数と同じになる。また一つの政党がほとんどの議席を占めている場合は、有効議会政党数は1より少しだけ大きくなるという特徴がある。我が国の衆参における1992年から2011年までの有効議会政党数の推移は図3のようになっている。

93年から95年の間、非自民・非共産連立政権及び自社さ連立政権の頃では、衆議院では政党数が4.2となっていたことがわかる。有効議会政党数は選挙制度と大きく関係しているため、中選挙区制が大きく反映している。96年に行われた衆議院選挙から小選挙区比例代表制が導入されたため、政党数はそれ以降、徐々に減っており、二大政党制に近づいているといえる。一方、参議院では92年から97年までは3.5あたりで推移していたが、97年に橋本内閣が消費税増税を実施したことにより98年参議院選挙で自民党が議席数を減らし、有効議会政党数は4.2となっている。その後は、衆議院に追従して徐々に有効議会政党数は減ってきているが、2010年の参議院選挙により小政党が多少

伸びたことにより、2011年の参議院の有効議会政党数は3.13となっている。

こうした有効議会政党数の推移には、衆参選挙制度の若干の違いが現れていると考えられる。参議院では衆議院と比べて若干比例代表制の割合が高く、二大政党化に流されにくいといえる。また参議院は3年ごとの半数改選であるため、有効議会政党数の反映が衆議院に比べて遅くなっている。こうした選挙制度の違いから、二大政党制に近づいているとはいえ、与党が衆参両院において過半数の議席を確保することは難しい構造となっている。そこで、与党は参議院における過半数議席を確保するため、連立工作が必要となる。竹中は1999年10月からの自民連立政権が2009年9月まで続いたのは、参議院における過半数確保にあるとしている²⁵。また2009年9月から民主党連立政権に変わり、民主党が国民新党及び社民党と連立政権を組んだ理由は、参議院における過半数の確保のためである。しかし、民主党連立政権は2010年5月に、社民党との連立を解消することになる。これは民主党とイデオロギー差の大きい社民党の間で、普天間問題の折り合いがつかなかったためである。このように衆参両院で過半数を確保するため、連立政権が発足されたとしても、イデオロギー差が大きい場合、連立政権は安定しなくなる。



注：有効議会政党数を計測するに当たって、暦年ごとの通常国会における議席数を調べた。なお、作成に当たって『衆議院の動き』各年版(衆議院常任委員会調査室)および参議院ホームページ (<http://www.sangiin.go.jp/>) を用いた。

図3 有効議会政党数の推移

²⁵ 竹中・2010, 前掲書, 208頁～209頁。

与党が参議院で過半数を得られなかった場合、連立確保が難しい理由は、参議院において第三政党が十分に発達していないことに一因がある。2010年の第22回参議院選挙後、参議院では民主党と自民党の二大政党が189議席(78%)を占めており、残る53議席を6つの小政党と無所属議員²⁶が分かち合う形となっている。第三政党の未発達とイデオロギー差の大きい小政党の存在により、与党が参議院において連立政党を模索することは困難化している。その結果衆参ねじれが常態化する状況となっているのではないだろうか。

2.1 与野党対立のバロメーターとしての審議拒否

与野党対立を考えるうえで、会期制を採用し

ている我が国において、日程協議は重要な意味合いを持つ。とりわけ、野党は審議拒否による対抗戦術を用いており、審議空転日数は与野党間の対立度をはかるバロメーターとして用いられる²⁷。与野党間の交渉の性格は審議拒否に強く出しており、審議拒否が行われる主要因の一つは、予算修正や政治倫理等の国政一般問題を理由とする予算委員会での与野党対立であるとされている²⁸。審議入りといった委員会運営に関しては、与野党による理事会で協議し、合意のうえで進めていくことが慣例となっている。こうした委員会運営を与党単独で行い、野党の反発に遭い、審議拒否がなされ、委員会運営が立ち行かなくなることとなる。例えば98年3月、公聴会の日程を自民党が単独で決定したことに対して野党が強く反発している²⁹。予算案に関しては、衆議院の優越規定があるものの、予算案可決が

表2 1992年から2011年までの内閣

内閣	一般会計予算に対する参議院議決形態	一般会計予算成立日	付託から成立までの日数(A)	審議日数(B)	空転割合(1-B/A)
1992年 宮澤	否決	4月9日	98	61	0.38
1993年 宮澤・細川	否決	3月31日	74	51	0.31
1994年 細川・羽田・村山	可決	6月23日	97	35	0.64
1995年 村山	可決	3月22日	51	43	0.16
1996年 村山・橋本	可決	5月10日	91	58	0.36
1997年 橋本	可決	3月28日	57	47	0.18
1998年 橋本・小淵	可決	4月8日	117	89	0.24
1999年 小淵	否決	3月17日	61	45	0.26
2000年 小淵・森	可決	3月17日	60	41	0.32
2001年 森・小泉	可決	3月26日	51	39	0.24
2002年 小泉	可決	3月27日	55	46	0.16
2003年 小泉	可決	3月28日	57	45	0.21
2004年 小泉	可決	3月26日	57	45	0.21
2005年 小泉	可決	3月23日	51	42	0.18
2006年 小泉・安倍	可決	3月27日	55	44	0.20
2007年 安倍・福田	可決	3月26日	49	41	0.16
2008年 福田・麻生	否決	3月28日	60	39	0.35
2009年 麻生・鳩山	否決	3月27日	68	48	0.29
2010年 鳩山・菅	可決	3月24日	55	44	0.20
2011年 菅・野田	否決	3月29日	87	54	0.38

注：土曜日に委員会審査が開かれる場合も見られたため、カウントに加えた。なお、日曜・祝日、自然休会となっている日はカウントしていない。また補正予算を計測したのは、一般会計予算と同時に提出される場合や、先に補正予算案を提出し、その後一般会計予算案を提出する場合があるなど、計測が困難になるためである。なお、『衆議院の動き』各年版(衆議院常任委員会調査室)、参議院ホームページ(<http://www.sangiin.go.jp/>)、国会議事録および朝日新聞『縮刷版』を用いた。

²⁶ 公明党19議席、みんなの党11議席、共産党6議席、たちあがれ日本5議席、社民党4議席、国民新党3議席、無所属5議席となっている。

²⁷ 谷勝宏『現代日本の立法過程』信山社、1995年、50～54頁。

²⁸ 前掲書、53頁。

²⁹ 朝日新聞1998年3月5日「予算案公聴会を衆院委議決 足元見られた野党」

朝日新聞1998年3月6日「国会、終日ほぼ空転 解決の糸口 自民に要請 衆院議長」

遅延すれば与党の責任とされるため、日程協議の重要性は他の常任委員会と遜色がないといえる。そこで本稿では、予算委員会を分析対象としているため、一般会計予算案及び補正予算案に関して、委員会付託から成立までの期間にどれ程、審議拒否がなされているか調べることにした。計測方法として、委員会付託から成立までの日数及び本会議・委員会・公聴会・分科会、委嘱審査が開かれた審査日数を計測することとし、審議がなされていない日数を付託から成立までの日数で除すことで空転割合を求めた。

1992年から2011年までの間で、参議院により一般会計予算案が否決されたのは6例ある。89年参院選挙後から93年の細川内閣発足に至るまで、ねじれ国会であった。自民党は、民社党と公明党と協力することで政権運営を行っていたが、92年予算案に関してはリクルート事件、共和汚職事件、佐川急便事件と政治腐敗が続いたことに加え、景気対策が不十分である等を理由として、民社党および公明党は反対に回っている。同様に93年予算に関しても、民社党および公明党は反対に回り、否決されている。その後、98年・07年・10年参院選挙後にねじれ国会になったことにより否決されている。

空転割合に関して、審議空転がなく最も効率よく議事日程を組んだのは95年、02年及び07年である。もっとも計測に際して土曜日を加えたため、空転割合は0.16となっている。一方、野党による審議拒否に遭い、空転割合が最も高くなっているのは0.64の94年における細川内閣及び羽田内閣である。94年は政治改革関連法案の審議を優先したため、一般会計予算の提出が3月4日、成立が6月23日と遅くなっている。細川内閣に対しては、1億円の佐川借入金問題があり、自民党が理事会への出席拒否を行うなど抵抗している³⁰。また急浮上した国民福祉税導入に関して、政権内外において反対があり、細川内閣は4月28日に総辞職に至っている。その他92年は共和汚職事件の証人喚問を巡って空転し³¹、96年は住専予算案に関して

新進党がピケ戦術を行い空転し³²、00年は衆議院の定数削減を野党欠席のまま可決したことに對して審議拒否を行っている³³。11年に関しては、子ども手当が法案及び特例公債法案を巡って二次補正予算に関して空転している。

審議空転に関しては、主に衆議院段階で野党側が反発し空転することが多くなっているが、参議院段階においても一部審議空転は生じている。参議院段階での主な空転は93年、08年及び09年の3例である。1993年に関しては、参議院においても東京佐川急便事件をめぐる証人喚問を強く要求したため、一週間の空転が生じることとなった。しかし、参議院で空転したところで自然成立規定があり、与党から大幅な譲歩を引き出すことができないとして、遠藤参議院予算委員長に扱いを一任することで合意している³⁴。こうした参議院段階での証人喚問をめぐる与野党のバーゲニングは、野党側にとって十分な戦術となっておらず、93年以降は参議院での審議段階において政治倫理問題に関して審議空転は生じていない。また08年に関してはガソリン税の暫定税率延長のつなぎ法案に関して、野党が期限切れに追い込む戦略を取ったため、審議入りが遅れ1週間ほど空転している。また09年に関しては定額給付金などを盛り込んだ二次補正予算案について、野党は参議院で集中審議を求め採決を先送りし、2日空転が生じている³⁵。08年及び09年は与党側が衆議院での採決を強行したことに対する野党の対立姿勢の強まりであり、政府与党を徹底追及するよりも、倒閣や政権交代を視野に入れた戦術であったとおもわれる。

国会審議における空転割合が大きくなる要因は政治倫理問題の多寡によることが改めて確認された。政治倫理問題により空転が生じた年は、92年の共和汚職事件、93年の東京佐川急便事件、94年佐川借入金問題及び01年KSD事件である。また与党の強行採決により空転が生じた年は00年の衆院における議員定数削減及び08年のガソリン税の暫定税率延長に関してで

³⁰ 朝日新聞 1994年3月14日「衆院予算委 審議入りめど立たず 自民が理事会出席拒否」

³¹ 朝日新聞 1992年2月6日「衆院予算委 週内は審議空転へ」

³² 朝日新聞 1996年3月4日「住専予算案。採決巡り攻防 衆院予算委 新進、開会を阻止」

³³ 朝日新聞 2000年1月26日「定数削減 与党単独で審議 衆院委で趣旨説明 野党は全審議拒否」

³⁴ 朝日新聞 1993年3月19日「予算22年ぶり年度内成立へ 小沢氏ら喚問検討 参院予算委きょう再開」

³⁵ 朝日新聞 2009年1月22日「2次補正採決 週内は困難に 参院予算委」

ある。その他公聴会日程の決定に際して、与党が単独で決定したとして 98 年に空転が生じている。また 09 年の二次補正予算に関しては衆議院で採決が強行されたとして、野党側が参議院段階での採決を先延ばししている。これらのことから、審議空転割合が増える要因としては、政治倫理問題のほか与党の強硬姿勢が影響していると考えられる。

2.2 委員会審査中における与野党対立の指標

審議空転割合は審議拒否や日程協議に着目し、与野党の対立を測るものである。しかし、それでは委員会審査中の与野党対立を十分に捉えているとはいえない。そこで会議録の中から、与野党対立の指標となるものとして、委員長の理事会協議を行う旨の発言回数と速記中止回数をカウントすることとした³⁶。理事会については委員会運営上不可欠な組織であり頻繁に開かれているが、理事会の性質上、非公開³⁷であるが故にこれまで研究の対象とされてこなかったといえる。理事会は委員会審査の随所で見られる参考人招致に関する決定を行うなど議事運営の重要な決定を行っている。例えば委員会審

査において、委員が委員長に対して「理事会で協議して下さい」と要望し、委員長が「理事会で後刻協議致します」旨を発言すれば、一定の進展があったものとされ、要望した委員が納得する場面が委員会審査で散見される。公開されている委員会審査中の委員長の発言にこそ、理事会で協議されることが認知することが可能となる。そして委員長の発言回数（以下、理事会協議回数）をカウントすることで、多少なりとも国会運営上の活発さを示す指標となり、与野党対立および与野党の歩み寄りが明確になるのではないかと考えた。また、委員会審査中に委員長が速記を止めることがある。これまで速記中止回数については瑣末な出来事であるためか、研究の対象とされなかったとおもわれる。速記中止は与野党対立の顕在化と考えられ、どの程度委員会審査が荒れていたか測ることに繋がると考えられる。図 4 は衆議院予算委員会における、図 5 は参議院予算委員会における 1992 年から 2011 年までの審査回数、理事会協議回数、速記中止回数の推移を表したものである。理事会協議回数は、予算委員会の審査において、委員長が委員の質疑を受け「その件については理事会で協議致します」という旨の発言に加えて「理事会で協議中であります」という

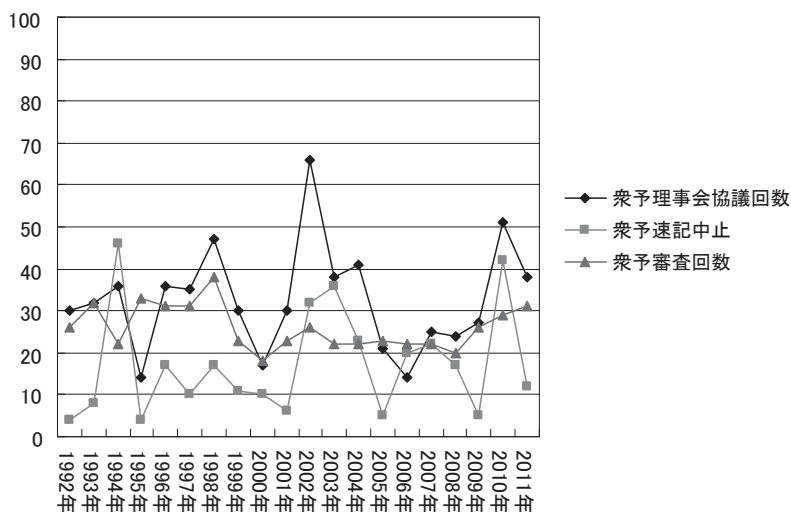


図 4 衆議院予算委員会の審査回数、理事会協議回数、速記中止回数の推移

³⁶ カウントに際しては国会議事録を参照して作成した。なお、理事会協議回数に関しては発言内容を確認のうえカウントし、速記中止回数に関しては議事録中の「速記中止」の表記をカウントに用いた。

³⁷ 第二十六回国会昭和 32 年 2 月 15 日の常任委員長会議において「理事会は、これを非公開とすること。」の申し合わせがなされている。

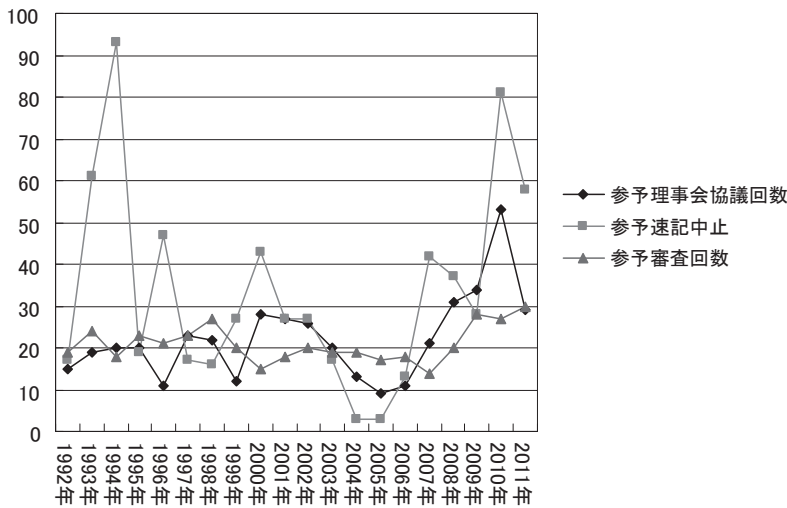


図5 参議院予算委員会の審査回数、理事会協議回数、速記中止回数の推移

旨を述べた場合の回数をカウントしている。

理事会は委員会審査を円滑に行うための組織であり、与野党の全会一致が基本とされている。また理事会は主に委員会審査の前後、休憩時間に開かれる。協議内容については、配布資料の承認、参考人招致・証人喚問の決定協議、集中審議の決定協議および調査報告の確認等を行っている。また委員からの要望を受け理事会協議を開くのではなく、委員長が議事を安定させるために、理事会協議を開く旨を発言する場合もある。例えば、自衛隊の情報保全隊に関する質疑の中で前田委員長は「小野次郎君、予算委員会の質疑の機会はまだこれから集中審議等もありますので、時間がもう達しております。分かりました。それでは理事会で協議することにいたしましょう³⁸。」と述べている。こうした理事会協議の開催に関しては委員長に一任されており、衆議院委員会先例では、「委員長は、議案及び調査案件の取扱いその他委員会の運営に関する諸般の事項について理事と協議するため、必要があるときは理事会を開会する³⁹。」とされている。その他、常任委員会の理事の数

については、一人又は数人の理事を置くこととされており（衆議院規則第38条1項、参議院規則31条1項）、委員長の指名により選任することを例としている⁴⁰。平成23年12月18日現在、衆参予算委員会の理事の数は委員長を除きともに9名となっている。

また、速記中止の回数をカウントすることは委員会審査がどの程度荒れていたのかを測定する一つの指標となる。審査中に速記中止が入る理由としては、野党議員の欠席に対する呼びかけのための他、委員の不規則発言を制止するため、質疑者と答弁者の理解不一致の解消のため等が考えられる。そのため速記中止の回数が多いほど、野党が追及しているといえ、審査が荒れていたと評価することができる。

理事会協議回数については、20年間を通してみると衆議院予算委員会の方が参議院予算委員会よりも多く理事会協議回数が現れており、委員会審査から理事会協議へ影響を及ぼしていたことがうかがえる。理事会協議回数にはいくつかの波が見られ、近時では2006年に転換期を迎え、増加傾向にあると考えられる。とりわ

³⁸ 第177回国会参議院予算委員会会議録 第4号

³⁹ 衆議院『衆議院委員会先例集 平成十五年版』31頁、委員長が、委員会の運営に関し協議するため、理事会を開く。なお、理事会はあらかじめ衆議院公報をもって通知し、又は必要に応じ随時他の方法により各理事に通知して開会する、とされている。

⁴⁰ 前掲書、29頁、理事の互選については、「その委員がこれを互選する（衆議院規則38条、参議院規則31条）」とされているが、その方法については、第一回国会以来すべて委員会の決議により委員長の指名に一任し、委員長は、理事を割り当てられた会派からあらかじめ申し出た候補者について指名するのが例である。

け参議院予算委員会においては 2006 年から、委員が理事会を積極的に活用し始め、委員会審査の質疑に何らかの質的变化があったとも考えられる。2006 年以降については衆参同様に増加しており、衆議院予算委員会における審査と参議院予算委員会における審査との間に、理事会の活用については差があるとはいえないだろう。最も理事会協議回数が多い年は 2002 年であり、この年には NGO の出席拒否問題に関して田中外相が更迭され、鈴木宗男議員の疑惑が追及されている。2 月には田中外相の参考人招致がなされており、3 月には鈴木議員の証人喚問が行われている。次に理事会協議回数が多いのは 2010 年の 51 回であり、小沢議員の資金管理団体陸山会に関する問題について野党が強く証人喚問を要求したことから多くなっている。理事会協議回数について参議院より衆議院の方が多くことに関しては、参議院では審議時間が限定されているために全会一致である理事会協議を頻繁に開き、議事を長引かせるよりも野党は質疑により追及する方が効果的であると考えていると推測される。

速記中止回数については、衆議院予算委員会より参議院予算委員会の方が多くなっている。これは参議院予算委員会が片道方式を採用していることに起因すると考えられる。片道方式により衆議院の 1.5 倍近くの質疑をぶつけるため、徹底した追及がなされているといえる。なお速

記中止回数が多くなっているのは、衆参ともに 94 年と 2010 年となっており、94 年の細川内閣・羽田内閣および 2010 年の鳩山内閣・菅内閣はともに政権運営に不慣れであり、質疑者と答弁者の理解不一致が多く現れたと考えられる。

2.3 空転割合と理事会協議、速記中止回数との関係

まず理事会協議回数と速記中止回数との関係性をみておく。衆参の比較をする場合、審査回数を考慮する必要があるため、速記中止回数及び理事会協議回数を衆参それぞれの予算委員会の審査回数で割ることとする⁴¹。20 年間の平均値は審査一回あたり、衆議院予算委員会では速記中止回数が 0.71 回であり、理事会協議回数が 1.27 回となっている。一方で参議院予算委員会では速記中止回数が 1.64 回であり、理事会協議回数は 1.06 回となっている。理事会協議回数では衆議院予算委員会の方がやや多くなっているものの、衆参においてそれほど差があるとはいえない、一方で速記中止回数では衆議院予算委員会より参議院予算委員会の方が多くなっているといえる。次に、暦年により審査回数の多寡を考慮したうえで、理事会協議回数と速記中止回数の相関関係をみることにする。

表 3 は衆参予算委員会の理事会協議回数及び速記中止回数の相関係数を表している。衆議院

表 3 衆参予算委員会の理事会協議回数及び速記中止回数の相関係数

		衆予理事会 協議回数	衆院予速記 中止回数	参予理事会 協議回数	参院予速記 中止回数
衆予理事会 協議回数	Pearson の相関係数	1	.630**	.253	.151
	有意確率 (両側)		.003	.283	.526
	N	20	20	20	20
衆院予速記 中止回数	Pearson の相関係数	.630**	1	.306	.519*
	有意確率 (両側)	.003		.190	.019
	N	20	20	20	20
参予理事会 協議回数	Pearson の相関係数	.253	.306	1	.481*
	有意確率 (両側)	.283	.190		.032
	N	20	20	20	20
参院予速記 中止回数	Pearson の相関係数	.151	.519*	.481*	1
	有意確率 (両側)	.526	.019	.032	
	N	20	20	20	20

注：**、相関係数は 1%水準で有意 (両側)。 *、相関係数は 5%水準で有意 (両側)。

⁴¹ これ以降の分析にあたっては、各年によって委員会の開会回数が異なるため、予算委員会 1 回あたりの数値を用いて分析を行う。

予算委員会の理事会協議回数と速記中止回数は .630 (1%有意) と中程度に相関している。また参議院予算委員会の理事会協議回数と速記中止回数は .481 (5%有意) と衆議院同様に中程度に相関している。その他、衆参の速記中止回数同士が .519 (5%有意) に相関していることが確認できる。こうしたことから、予算委員会が与野党対立の場となり、衆議院と参議院が連動し、野党が衆議院で追及しきれなかった場合、参議院で追及していると考えられる⁴²。

次に、空転割合と速記中止回数との関係を考える。与野党対立が激化し、空転割合が増えた場合、与野党対立は国会審査まで及び速記中止回数が増えていると予測される。そこで、予算審査一回当たりの衆議院予算委員会の速記中止回数、参議院予算委員会の速記中止回数及び衆参予算委員会の速記中止回数を合算したものを従属変数とし、空転割合および参議院議決形態(可決の場合0, 否決の場合1)を独立変数として、重回帰分析を行うこととした。表4は分析結果をまとめた表である。

分析の結果、衆院予算委員会及び衆参予算委員会の速記中止回数に関しては空転割合及び参議院議決形態ともに有意な係数が得られた。参院予算委員会の速記中止回数に関しては、参議院議決形態は有意となっておらず、空転割合のみが有意という結果が得られた。最も決定係数が高かったものは衆参予算委員会の速記中止回数であり、衆院予算委員会の速記中止回数の決定係数についてはやや低くなっており、モデルの当てはまりはそれ程良くないといえる。衆院

予算委員会及び衆参予算委員会の速記中止回数において、参議院議決形態に関しては予想と反して負の係数となっている。これは野党が参議院で過半数を占めているからといって、速記中止が多くなるという訳ではないことを示している。むしろ、野党が参議院の過半数を占めている場合、速記中止回数が下がる傾向にあるといえる。参議院議決形態が負の係数となった理由に関しては、サンプル数が少なかったことや政治倫理問題の多寡が暦年ごとにより異なっていることが考えられるが、参議院において野党側が委員長となり、議事運営の主導権を握ることで、不規則発言が減ったものと考えられる。また参議院議決形態により速記中止回数が減る傾向にあるのが衆院予算委員会であることを踏まえると、野党側が参議院で多数を占めている場合には、衆議院を早期に通過させ、参議院で対決しようという野党側の思惑が見受けられる。衆参ともに与党が過半数を占めている場合、どうしても衆議院による多数決の議決が優先されることとなり、少数派である野党側はなんら影響力を及ぼさないため、不規則発言が増加するのではないだろうか。一方、参議院において予算案を否決する場合、影響力を及ぼさないとしても、両院協議会が開かれ修正される可能性があり、否決という一定の答えを導くことで報道にも繋がり世論に訴えかけることができるといえる。野党主導による議事運営を参議院で行ったとしても、ある程度の質疑の噛み違いが見られるが、衆参を一体のものとして国会を評価した場合、速記中止回数は全体として減っている

表4 衆院予算委員会、参院予算委員会及び衆参予算委員会の速記中止回数を従属変数とした場合の回帰分析結果

	衆院予算委 速記中止回数	参院予算委 速記中止回数	衆参予算委 速記中止回数
	回帰係数		
空転割合	2.154*	7.933**	10.087**
参議院議決形態	-.638*	n.s.	-1.358*
重相関係数 R	.574	.703	.707
決定係数 R ² 乗	.329	.494	.500

注：**. 有意確率は1%水準で有意(両側)。*. 有意確率は5%水準で有意(両側)。

衆院予：F(2, 17) = 4.167, p < .05、参院予：F(2, 17) = 8.310, p < .01、衆参予 F(2, 17) = 8.515, p < .01
VIFは1.1程度であり、多重共線性は発生していないとする。

⁴² もっとも相関関係は因果関係を導くものではないため、推論であることに留意しなければならない。

ということである。そうした理由から、参議院議決形態に関して負の係数が得られたと考えられる。

2.4 分析結果を踏まえたうえでの参議院予算委員会の役割

議会の役割は、①国民代表機能、②立法機能、③審議機能および④行政府監視機能の四つに大別されている⁴³。参議院予算委員会においては、衆議院の優越規定の存在により、とりわけ行政府監視機能に強化して発展してきたようにおもわれる。1952年より片道方式を採用してきたことにより、与野党対立の場は、日程協議のみならず委員会審査内部にまで及び、質疑による行政府監視機能は衆議院より参議院において担われているといえる。理事会協議回数については衆参に大きな差異はないが、速記中止回数からは、参議院の方が即応性の高い質疑を行っていると考えられる。そうはいつても、衆参の理事会協議回数及び速記中止回数はそれぞれ相関していることから、連動して機能しており、二度に及ぶ追及をしていると考えるのが合理的な解釈である。そのうえで、参議院無用論に対して答えるなら、権限において衆参に差をおいたとしても、二院制であるがゆえに参議院は衆議院とともに予算審議を通じての行政府監視機能を発揮しているといえるのではないだろうか。

おわりに

本稿においては、予算委員会に限定して議事運営に関する与野党対立を論じてきた。衆議院の優越を定めている予算に関して、委員会の審議機能を考えることは、今後の参議院改革において役立つこととなる。まず、政治情勢を把握するため、衆参の大よその政党数をみることにした。94年の政治改革により衆議院は二大政党化しているといえる一方で、参議院は二大政党化が遅くなっていることを確認した。

次に与野党対立の指標として日程協議に着目し、予算委員会においてどれ程審議が空転して

いるかを明らかにした。そこでは審議空転割合の増える一因が政治倫理問題の多寡及び与党による強行採決によることが改めて確認された。その他、2000年及び2008年に関しては与党が強行採決したことに対し、審議拒否がなされ空転が生じていることから、与党の強硬姿勢が空転割合を増やす要因となっている。審議空転に関しては衆議院での審議段階において、審議拒否がなされ空転することが主となっているが、参議院での審議段階において93年、08年及び09年に審議空転が生じている。参議院においては30日ルールの制約があるため、93年以降政治倫理問題に関して空転は生じていない。参議院段階における93年の空転は佐川急便事件であり、証人喚問を強く求めるものであったが、効果は限定的であった。他方08年の参議院段階での空転はガソリン税の暫定税率延長のつなぎ法案に関して、期限切れを目指すものであり、09年は定額給付金などに反対し、集中審議を求めたものであり、倒閣や政権交代を狙っての野党戦術となっている。

そして予算審査に着目した理事会協議回数及び速記中止回数に関しては、理事会協議回数に関しては20年間を通してみると衆議院予算委員会の方が参議院予算委員会よりも多く理事会協議回数が現れており、委員会審査から理事会協議へ影響を及ぼしていたことがうかがえる。その一方で速記中止回数については参議院予算委員会の方が多くなっており、多くの質疑をぶつけることで徹底した追及がなされていると考えられる。また重回帰分析により空転割合が増えるほど、速記中止回数が増えることが判明した。その他、野党が参議院で過半数を占めている場合、速記中止回数は減ることがわかった。それは参議院予算委員会において野党が議事運営を主導することで、不規則発言が減ると考えられ、参議院による予算案否決という効果の現れであると考えられる。

衆参の審議機能を考えるにあたっては、衆議院で追及しきれなかった場合、参議院で追及がなされるため、衆参を一体のものと評価する必要がある。衆参一体のものと評価したうえで、参議院予算委員会が片道方式を採用したこと

⁴³ 大山礼子『国会学入門 第二版』三省堂、2006年、15頁。

付表 衆参予算委員会の審査回数、理事会協議回数、速記中止回数に関する記述統計

	衆院予 審査回数	衆院予理事会 協議回数	衆院予速記 中止回数	参院予審 査回数	参院予理事会 協議回数	参院予速記 中止回数
n	20	20	20	20	20	20
平均	26.0	32.60	17.35	21.0	22.20	33.80
標準偏差	5.23	12.72	12.79	4.37	10.20	24.37
最小値	18	14	4	14	9	3
最大値	38	66	46	30	53	93
尖度	-0.327	1.255	0.120	-0.372	3.225	0.675
歪度	0.637	0.795	1.019	0.574	1.370	1.047

起因して、二院制が行政監視機能を強めていると考えられる。参議院予算委員会の審査方式が往復方式に戻されない理由は、歴史的経路依存性の現れだろう。経路依存性とは過去の経緯が現在を制約することであり、歴史的な経緯があるため、制度変更が必ずしも合理的に決定されないというものである。参議院において多党化してきた経緯があるために、一度野党側に有利となった審査方式は変更することが困難となっているといえる。

参考文献

日本語文献

第一次資料

衆議院予算委員会議録

参議院予算委員会議録

「衆議院の動き」各年版, 衆議院常任委員会調査室.

衆議院「衆議院委員会先例集 平成十五年版」, 衆議院, 2003年.

参議院ホームページ <http://www.sangiin.go.jp/>

朝日新聞「縮刷版」及び記事データベース 聞蔵II ビジュアル
for Libraries

第二次資料

浅野一郎・河野久(編)『新・国会事典(第二版)』有斐閣, 2010年.
石破茂オフィシャルブログ「立て直す。日本を、地域を、自民
党を!」<http://ishiba-shigeru.cocolog-nifty.com/blog/2011/02/post-abdf.html> (2012年2月9日アクセス)

大西勉「党首討論を巡る若干の問題」中村睦男・大石眞(編)『立
法の実務と理論: 上田章先生喜寿記念論文集』信山社, 2005年.
大曲薫「国会法の制定と委員会制度の再編 - GHQの方針と関
与について -」国立国会図書館調査及び立法考査局『レファ
レンス』第60巻11号(通号718), 2010年.

大山礼子『比較議会政治論 ウェストミンスターモデルと欧州大

陸型モデル』岩波書店, 2003年.

大山礼子『国会学入門(第二版)』三省堂, 2006年.

大山礼子『日本の国会 - 審議する立法府へ』岩波書店, 2011年.

川人貞史『日本の国会制度と政党政治』東京大学出版, 2005年.

小林秀行・東海林壽秀「参議院の発言 - 変遷と現状」『議会政治
研究』第24巻, 1992年.

鈴木克洋「参議院における予算審査の概要(1) - 予算委員会
を中心に -」『議会政治研究』第45巻, 1998年.

澄田知子「国会における予算審議の実質化」『議会政治研究』第
68巻, 2003年.

高見勝利「政権交代と政党政治の行方」『ジュリスト』第1414巻,
2011年.

竹中治堅『参議院とは何か』中央公論新社, 2010年.

竹中治堅「2010年参院選挙後の政治過程 - 参議院の影響力は予
算にも及ぶのか -」『選挙研究』第27巻2号, 2011年.

谷勝宏『現代日本の立法過程』信山社, 1995年.

河世憲「国会審議過程の変容とその原因」『レヴァイアサン』第
27巻, 2000年.

福元健太郎『日本の国会政治 - 全政府立法の分析』東京大学出
版会, 2000年.

福元健太郎『立法の制度と過程』木鐸社, 2007年.

増山幹高『議会制度と日本政治 - 議事運営の計量政治学 -』木
鐸社, 2003年.

増山幹高「国会審議からみた国会法改正 - いかにかに議会制度は選
択されるのか? -」『公共政策研究』第9号, 2010年.

宮澤俊義『全訂日本国憲法』日本評論社, 1978年.

英語文献

Laakso, Markku and Rein Taagepera "Effective Number of Parties: A
Measure with Application to West Europe" *Comparative political
studies* 12, 1979.

Mochizuki Mike, *Managing and Influencing the Japanese Legislative
Process: The Role of Parties and the National Diet*, Ph.D. Disserta-
tion, Harvard University, University Microfilms International, 1982.