



ヤバい政治学 データで分かる政治のウラ表

[日経ビジネス オンライントップ](#) > [\\$global_theme_name](#) > [ヤバい政治学 データで分かる政治のウラ表](#)

ねじれ国会だから決まらない、のウソ

第3回 二院制を理論とデータから考える

2012年6月20日 水曜日 福元 健太郎、堀内 勇作

本連載の[第1回](#)と[第2回](#)では、有権者の態度や行動の「ヤバさ」を指摘したが、今回と次回では、制度に関する「ヤバい」問題、さらには、制度の問題を巡る「ヤバい」議論について指摘したい。今回のテーマは、いわゆる「ねじれ国会」についてである。

ねじれ国会とは、衆議院で過半数の議席を占めて内閣に大臣を送る与党（あるいは連立与党）が、参議院では半分の議席を確保できない国会を指す。現在のねじれ国会は、与党の民主党が2010年の参院選で敗北して以来続いている。ねじれ国会は、政治家、公務員、有識者、マスコミ、世論など国民各層ですこぶる評判が悪い。与党が衆議院で通した法案を、野党が参議院で通さないから、「決められない政治」になってしまっている、といった理由からである。

ところが筆者は、ねじれ国会を必ずしも「ヤバい」とは考えていない。むしろ、ねじれ国会を「ヤバい」と決めつけていることの方が「ヤバい」のではないかと考えている。

ねじれ国会って、それほど異常なの？

そもそも、ねじれ国会はそれほど異常なのだろうか。日本国憲法が施行されてから65年経つが、そのうちねじれ国会であった期間は18年間、約28%を占める。ねじれ国会の方が普通だとまでは言えないが、例外的状況とは言えないほど期間が長い。

今では忘れ去られていることだが、実は1947年に参議院が設置されてから、55年に結党した自民党が参議院で過半数を握る56年までの9年間は、与党の参議院における議席率はおおむね2割台から3割台に過ぎなかった。

また諸外国でも似たような事例はたくさんある。例えば米国では、大統領を出した政党が連邦議会の

多数派でない状況を「分割政府」と呼ぶが、第二次大戦後は分割政府である期間の方が長い。州政府でも、知事の政党と州議会で過半数を占める政党が異なることは頻繁に起きている。欧州諸国でも、左派の内閣と、右派が多数の上院が対峙する構図はよく見られる。

このようにねじれ国会は、歴史を遡っても、国際的に比較しても、決して珍しいものではない。それにもかかわらずねじれ国会を異常視する人は、自民党が衆参両院で過半数の議席を長く占めていた頃の発想から脱却できていないのではないだろうか。

マスコミなどで報じられるねじれ国会に対する最大の批判は、衆議院が可決した法案を参議院が可決しないため法律が成立しない、という点にある。しかし批判する前に理解しておかなければならない重要な点がいくつかある。

まず古今東西を問わず、議会を2つの議院で構成する二院制は、「均衡と抑制」をその目的の1つとしているということである。すなわち、議院が1つしかないとその多数派の横暴でかつ誤った政策に導かれるかもしれないので、もう1つの議院がそれを修正するなり否決するなりして抑制し、議会全体として均衡を図るという建前なのである。だから、仮に「ねじれ国会の状況の下で、衆議院で可決した法案を参議院が否決する」ということがあったとしても、それは少なくとも憲法の想定内のことである。

ねじれ国会に関する「そもそも」論

次に、必ずしもねじれ国会の方がねじれていない国会よりも法律が成立しにくい、というわけではない点である。筆者（福元）が1947～2009年に提出された全9173本の政府法案のデータを分析した結果によると、衆議院（あるいは参議院）が送った法案のうち参議院（あるいは衆議院）が可決せずに不成立になった法案の割合は、ねじれ国会の場合もねじれていない国会の場合も約4%で、統計的に有意な違いはない。それどころか、ねじれ国会であろうとなかろうと、96%もの法案が成立しているのである。多くの人は、2005年に参議院が否決した郵政法案や2008年に衆議院が再可決したガソリン税法、史上最低の34%しか政府法案が成立しなかった2011年秋の臨時国会など、メディアを通じて頻繁に報道された一部の極端な例に目を奪われがちである。しかし制度の是非を考える時には、地味であっても大半を占めるような普通の事例を検討する必要がある。

実は同じような批判は米国でも聞かれた。曰く、分割政府だと法律ができない、人事が承認されない、条約が批准されない、赤字財政になる、拒否権行使が増える、国政調査権が乱発される――などだ。しかし、これらの批判がどれほど正しいのかを政治学者が分析してみると、データの取り方や分析の方法によって結果はまちまちであり、いまだに論争が続いているのだ。

3点目は、ねじれ国会批判の裏には、政府法案が通らないのは困ったことだという大前提があるが、それは本当なのかという点である。敢えて強調するが、その問いに答える際は、必然的に、政治的にバイアスのかかった価値判断を伴う。何故なら当たり前のことだが、政府や与党及びその支持者にとっては政府法案が通らないと確かに困るかもしれないが、野党やその支持者からすれば、反対する政府法案はむしろ通らない方が望ましいからだ。従って、「ねじれ国会＝決められない国会＝困った事態」という2つの等号（＝）のうち、前者はデータの裏付けがなく、後者は立場次第なのだ。それにもかかわらず、マスコミや有識者がこの関係を真実であるかのように強調するのは、全くもって適当ではない。

ねじれ国会で政策決定が進まないと考える論者は、ねじれ国会にふさわしい新たな合意形成の方法を確立すべきだと提言している。一言で表現すれば、「大人になれ」ということだ。1つの案は、参議院はもっと抑制的になり（特に重要な）政府法案を可決すべきだ、というものだ。しかし、衆議院と意見が異なる時でも法案には賛成する、衆議院に同意する時はもちろん法案に賛成する、というのでは、

そもそも衆議院と別に参議院を設置する意義が損なわれてしまう。

もう1つの案は、両院協議会を活用せよ、というものだ。憲法59条3項によれば、参議院が衆議院と異なる議決を下した場合、衆議院は両院協議会を求めることができる。確かに55年の自民党成立以前は、両院協議会が開かれた政府法案29本のうち、26本は最終的に両院で可決されて法律となった。しかし94年の政治改革法以降、首班指名、予算案採決の時以外、両院協議会は開かれていない。それは、両院協議会で法案を審議したところで合意に達しないことが最初から分かっているからである。もし妥協が可能ならば、両院協議会より前の段階で与野党協議がなされているはずだ。

連立こそが最も一般的な合意形成手段

ねじれ国会の批判論者は、こうした新しい合意形成の手続きが定着しないことを嘆く。それに対して筆者はむしろ、ねじれ国会でも法案が現に可決されてきたという事実に向けた上で、どのように与野党が合意形成に努力してきたかをよく見るべきだと考える。すると、様々なレベルで連立を組むことが、古くから最も一般的な合意形成手段であることが分かる。

まず、賛成する政党の組み合わせを法案ごとに入れ替える、いわゆる「部分連合」を組む方法がある。47年～56年の与党は、ある時は保守系政党、別の時は緑風会あるいは社会党を賛成側に引き込んで、多数派工作を図った。最近では98年秋の金融国会、自公連立のうちの2007年～2009年の期間、2010年以降の民主党もこの状態である。

しかし法案ごとに部分連合を組むことは時間と労力を要するので、政治をより安定させるためには、政党の組み合わせをもう少し固定させた方がよいという考えもある。89年～93年の自公民路線、社さ閣外協力のうち97年～98年の間、99年の自公路線はその例である。

ここからさらに大臣を出すところまで進むと、正式な連立になる。自民党・公明党連立政権のうちの99年～2007年の期間、民主党・国民新党・社民党連立政権のうちの2009年～2010年の期間は、衆議院第1党が衆議院では過半数を占めたが、参議院では過半数に達しないがために、つまりねじれ国会になるのを避けるために、連立を組んだ例である。

有権者の選択としてのねじれ国会

ねじれ国会におけるこうした政党や政治家による連立を、単なる数合わせのための合従連衡だとして否定的に見る向きもあるかもしれない。しかし、根本に立ち返れば、ねじれ国会は我々有権者がもたらしたものだ。

ねじれ国会を生み出した89年、98年、2007年、2010年の参院選で、有権者（の少なくとも一部）は、なぜ各選挙の直近の衆院選とは異なる政党に投票をしたのか。この点について、世論調査データに基づき分析した研究によれば、普段の政党支持が与党から野党に変わったからというより、与党の政策的な誤りを罰するために、与党でなく野党に投票する有権者が増えたのである。すなわち、89年は消費税の導入、98年は景気後退、2007年は年金問題、2010年は基地・政治資金・消費増税構想が与党の失政とみなされ、参院における与党過半数割れにつながったのだ。

実は、こうした「争点投票」あるいは「業績評価投票」と呼ばれる投票行動についてのデータ分析は、日本だけでなく世界中で進められている。その結果、これは日本に限らず、多くの国において見られることであり、特に参院選のように政権選択に直結しない「2次選挙」で珍しくない投票行動であるこ

とが分かってきた。

こうした有権者による投票行動は、有権者が単に政権党に対する「信賞必罰」によって溜飲を下げようとしているだけではない。バランス理論という考え方に基くならば、有権者自身が与党にも野党にも専決権を与えず、両者で妥協できる政策のみが実現するという付託をしたとも解釈できる。あるいは有権者の中で、どの政党に国政を委ねるかに関して、まだ多数派が形成されていないと言い換えてもいい。

本連載の[第1回](#)でも強調したように、日本の政治や選挙を問題視する際、メディアも有権者も「他人のせい」にする傾向がある。しかし、有権者自身が衆院選と参院選で異なる政党に票を投じることは決して珍しくなく、それには相応の理由があるという現実を、我々は直視しなくてはならないだろう。

参考文献

『[立法の制度と過程](#)』（福元健太郎著、木鐸社、2007年）

『[アクセス 新版日本政治論](#)』（平野浩・河野勝編、日本経済評論社、2011年）収録、「立法」（福元健太郎）。

このコラムについて

ヤバい政治学 データで分かる政治のウラ表

低投票率は、政治不信が原因なのか？有権者は、政党や候補者の政策に基づいて投票しているのか？一票の格差は、過疎地と過密地の権利の問題なのか？「ねじれ国会」は議案が通らなくて困るのか？――。

政治や選挙を巡るメディアの報道は、ステレオタイプの「政局報道」ばかりが目立つ。だがそこに、データを駆使した統計分析の手法を持ち込むと、全く違った現実が見えてくる。日本だけでなく世界の政治学界を舞台に研究活動続ける気鋭の政治学者である筆者たちが、日本の政治に隠れた真実を、アカデミックかつスマートにあぶりだす。

⇒ [記事一覧](#)

著者プロフィール

福元 健太郎（ふくもと・けんたろう）



学習院大学法学部教授。1972年生まれ。1995年東京大学法学部卒業。同助手、米ハーバード大学客員研究員などを経て現職。博士（東京大学、法学）。専門は政治学方法論、立法政治、日本政治。著書に『[日本の国会政治](#)』『[立法の制度と過程](#)』など。ホームページは[こちら](#)。

（写真：陶山 勉）

堀内 勇作（ほりうち・ゆうさく）



オーストラリア国立大学クローフォード公共政策研究大学院准教授。1991年慶応義塾大学経済学部卒業。1995年米エール大学経済学修士、2001年米マサチューセッツ工科大学（MIT）政治学博士（Ph.D.）。2012年7月から米ダートマス大学政治学部三井冠准教授。専門は比較政治学、計量政治学。

日経BP社

日経ビジネス オンライン [会員登録・メール配信](#) — [このサイトについて](#) — [お問い合わせ](#)

日経BP社 [会社案内](#) — [個人情報保護方針/ネットにおける情報収集/個人情報の共同利用](#)

— [著作権について](#) — [広告ガイド](#)

© 2006-2011 Nikkei Business Publications, Inc. All Rights Reserved.