

政治学概論 I 《2025》

#9 政治制度と政治過程 (1)

荻谷 千尋

Tuesday, 3, Feb, 2026

II.日本の立法制度

1.日本の立法制度：立法府と行政府

(1)国会（立法府）

- 憲法第41条：国会は「国権の最高機関」「国の唯一の立法機関」
 - 予算の決定；立法活動
- 会期：通常国会（1月から6月）；臨時国会（秋）；特別国会（総選挙後）
 - 会期外は予算決定、立法活動ができないことを意味する

(2)議院内閣制（行政府）

- 国会で多数を占める政党もしくは政党の連合（院内会派）が、内閣を組織し、行政権力を執行
- 行政権力は憲法と法令の範囲内に限られる
 - 法令の裏付けのない行政権力は違法行為

(3)臨時国会の招集要求

内閣は、国会の臨時会の召集を決定することができる。いずれかの議院の総議員の四分の一以上の要求があれば、内閣は、その召集を決定しなければならない（憲法第53条）。

- ➡ 憲法は野党も臨時国会の開催を要求できる（実現できる）ことを保証
- ➡ 憲法は内閣と異なる、少数意見を立法府に反映させることを要請

(4)臨時国会召集「内閣の義務」裁量権、歯止めかけぬ「憲法の番人」（『朝日新聞』）

野党の議員は2017年6月、森友・加計学園問題の解明のためだとして臨時国会を開くよう求めた。安倍内閣は外交や法案の準備などを理由に98日間応じず、憲法の規定を無視するかのような対応を取った。9月28日に召集すると審議を行うことなく、冒頭で衆院を解散した（『朝日新聞』）。

召集を遅らせ、解散して審議をしないのは、少数派の尊重という趣旨を骨抜きにするものだ。にもかかわらず、安倍内閣のような対応がまかり通ってきた（『朝日新聞』）。

いつ召集するのかは、内閣に広い裁量権があるというのが政府の立場だ。17年9月、当時の菅義偉官房長官は会見で、「いつ召集しなければならないというような期日について（憲法上の）規定はない。合理的な期間の中で召集をした」と述べている（『朝日新聞』）。

最高裁第三小法廷（長嶺安政裁判長）の4人による多数意見は、憲法の番人に期待されるものとはほど遠い内容だった。国会議員に対する権利侵害はなかったとして、53条について詳しい解釈を示さないまま訴えを退けた（『朝日新聞』）。

注目したいのは、裁判官5人のうちの1人の反対（少数）意見だ。行政法学者出身の宇賀克也裁判官は、多数意見があまり触れなかった53条の詳しい意味を、論理的にわかりやすく語っている（『朝日新聞』）。

召集を遅らせる理由として使われてきた「合理的期間」について、20日あれば十分だという指針を示した。自民党の憲法改正草案が召集時期を「20日以内」としたことも根拠の一つとした（『朝日新聞』）。

2. 日本の立法制度：会議体

(1) 会議体

1. 本会議
2. 委員会（予算委員会；常設委員会；特別委員会）
3. 党首討論
 - ・ 国家基本政策委員会（参両院の合同審査会）
 - ・ 討論時間：（全野党で）45分（と短い）
 - ➡ 野党は予算委員会を優先
 - ➡ 党首討論の形骸化

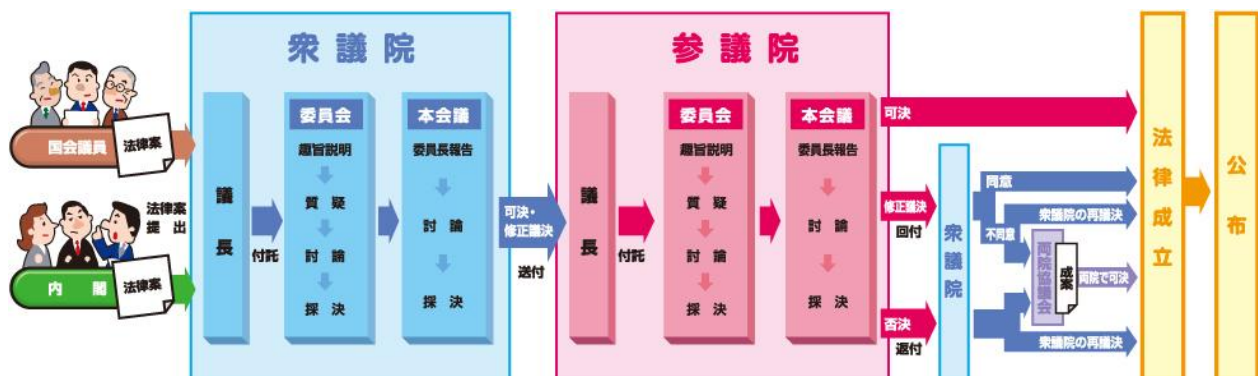
(2) 事前通告制度

- ・ 委員会審議における事前通告制度
 - 正確な答弁をおこなうための制度
 - 官僚が答弁書を作り、答弁者（普通は大臣）が読み上げる

(3) 日本の立法制度：答弁

- ・ 事前質問がないと答えられない
- ・ 「お答えを差し控える」の流行（第2次安倍政権移行顕著に）
- ・ 党首討論
 - UK Parliament
 - BBC「スーナク英首相、初の毎週恒例「首相質問」時間 野党と応酬」
 - 日本議会
 - ANNnewsCH「【ノーカット】菅総理 初の党首討論 コロナ対策、五輪開催で論戦」

3. 日本の立法制度：法律制定の流れ



(図は、衆議院が先に審議を行った場合の流れです。参議院から審議が始まる場合もあります。)

- 出典：参議院キッズページ「法律ができるまで」

4. 日本の立法制度：委員会

(1) 常設委員会

- ・ 政治活動部門ごとに常設（おおむね省庁に対応）
 - 衆議院：17（公式サイト）
 - 参議院：16（公式サイト）

(2)特別委員会

- ・ 常任委員会の所管に属さない案件の審査・調査
 - 実際には、常設委員会の所管が重なり、一つの委員会で集中的に審査した方がいい案件（会期ごとに設置）

5. 日本の立法制度：二院制

(1)二院制：衆議院と参議院

- ・ 異なる権限
 - ➡ 権力の相互抑制
 - ➡ 衆議院の優越^{1 2 3}：より一般的な民意の反映
- ・ 異なる選挙制度
 - ➡ 異なる民意の反映
 - 衆議院：小選挙区（定数1）＋比例区（エリア）
 - 参議院：選挙区（定数は都道府県によって異なる）＋比例区（全国）

(2)権力抑制の知恵

- ・ ジェームズ・ハリントン
 - 17世紀イギリスの政治家／政論家
 - 2人の少女のケーキの切り分け

「一人の少女は相手に「お切りなさい、わたくしが選ぶから」あるいは「切らせて下さい、あなたに選ばせてあげるから」というであろう」（ハリントン（犬塚元訳）

‘Divide,’ says one to the other, ‘and I will choose, or let me divide, and you shall choose.’（ハリントン（原文））

(3)ねじれ国会

- ・ ねじれ国会：衆参で与野党が逆転した状態
 - 一般的に参議院で野党多数の状態を指す
- ・ 2007年と2010年の衆参ねじれによる内閣の弱体化
 - 第1次安倍内閣から民主党野田内閣までの6政権が約1年で交代した主因
 - ➡ 決められない政治
 - ➡ 参議院不要論

6.日本の立法制度：参議院

(1)リーディングアサインメント

(2)特徴

- ・ 議員の専門化：解散なし；長い任期；少人数（委員会経験）
- ・ 全国区での当選：業界団体の支援
 - 日本医師会：自民党
 - 日本教職員組合：立憲民主党
- ・ 質疑：片道方式（持ち時間を質問時間でカウント）
 - Cf. 往復方式（持ち時間を質疑応答時間でカウント）

III. 55年体制とネオ55年体制

1. 55年体制

(1)55年体制の政治

- イデオロギー対立の時代
 - アメリカかソ連か
 - 安保か反安保か
- 一党優位政党制
 - 与党第1党（連立の場合あり）が1/2を確保
 - ➡ 円滑な政権運営が可能
 - 野党第1党ほかで1/3を維持
 - ➡ 憲法改正を阻止

(2)不透明な国会審議

i. 与党事前審査

- 予算、法案の原案、各省庁が作成
- 自民党政務調査会各部会（完全非公開）
- 国会ではなく、与党内で法案審議、修正
- ➡ 与党が事前審査したものを内閣提出法案として提出
- ➡ 委員会；本会議の空洞化

ii. 国会審議

- 議会審議のなかで予算、法案が修正されない
- 修正プロセスは与野党協議が中心
 - 内閣提出法案に関する憲法規定なし
 - 国会法により、内閣は国会審議に主体的に参加できず
- ➡ 内閣が国会の議論を取り入れて、法案を自ら修正することが制度化されていない
- ➡ 不透明な審議プロセス
- ➡ 野党の修正は法案ではなく付帯決議で終わることが多い
- 入管法改正案

非正規滞在の外国人の送還や収容のルールを見直す改正入管難民法が成立した。2年前に廃案となった旧法案と同じく、難民申請中の送還を可能にする規定が盛り込まれた。保護すべき人が送還され、命の危険にさらされる人は出ないか――。国会では、難民認定を巡る懸念が相次いだ。

付帯決議には、真に保護を必要とする人を確実に保護することや、難民申請者への質問手続きの透明性や公平性を高める措置の検討などが盛り込まれた。

- 出典：朝日新聞「（国会を振り返る）改正入管法、命守れるか 難民認定への懸念、相次ぐ中で」…松野官房長官の更迭迫る」（2023年6月30日）

iii. 大山 2011

日本の内閣は矢面に立つことをせず（正確には、矢面に立つことができず）、国会審議の進行を与党に委ねてきた。そして、自民党政権下では、与党主導による法案成立を確実なもの

にするために、事前審査という便法が編み出されたのだった。〔民主党による〕政権交代後、事前審査は廃止されたが内閣の側に国会審議に介入する手段のないことは従来と同じで、結局は何らかのかたちで与党に頼るか、逆に与党議員の自由な行動を力で抑えつけるか、どちらかでなければ内閣法案の成立は覚束ない。とすれば、最も重要な改革は、内閣にある程度、国会審議への関与を認め、内閣を矢面に立たせることではなかろうか（大山 2011: 145）。

2. ネオ55年体制

(1) 「改革の時代」：1990年代

- 選挙制度改革
- 行政改革
- 地方分権改革
- ➡ 各党が「改革政党」を目指して論戦
- ➡ イデオロギー問題が焦点化せず

(2) 「改革の時代」の終わり：2000年代

- 再びイデオロギー対立の時代へ
 - 国家イメージをめぐる争い
 - 「日本を取り戻す」
 - 憲法改正問題の浮上
 - 野党：議席数1/3を死守することが目標に
 - 野党：憲法問題で意見集約できず（分断統治）

(3) ネオ55年体制と憲法問題

「再イデオロギー化」した政治状況では、憲法問題や防衛政策での意見の集約が各党に求められる。このことが野党の大同団結を難しくしているのである（境家 2023: 286）。

歴史を紐解けば明らかなように、この構造は、日本の戦後政治に憲法問題がビルトインされていることに由来する。1950年代に憲法9条と現実の防衛政策の整合性が問われて以来、今日までエリートレベルではこの問題をめぐって論争が続いており、その亀裂は、大政党有利の小選挙区制下でさえ政党を分立させるほどに深い。そして野党の結集が妨げられたことで、自民党は漁夫の利を得、政権の座にあり続けてきたのである。その意味では、9条の存在こそが、逆説的にも、改憲を党是としてきた自民党の優位を支えてきたという言い方もできよう（境家 2023: 291）。

V. 次回の授業と宿題

- 次回：民主主義と全体主義 (1)
 - 2026年2月2日（10:25-）
 - 対面授業（教室〇〇）
- 宿題：
 1. 授業の感想：
 - 回答先：Google Form
 - 締め切り：2026年1月31日（土）23時59分
 2. リーディング・アサインメント：
 - 回答先：Google Form
 - 締め切り：2026年1月31日（土）23時59分

References

- 境家史郎 (2023) 『戦後日本政治史：占領期から「ネオ55年体制」まで』，中央公論新社。
大山礼子 (2011) 『日本の国会：審議する立法府へ』，岩波書店。

1. 衆議院にのみ認められた権限：内閣不信任の決議；予算先議権²⁾
2. 衆議院議決の優先：内閣総理大臣の指名；予算；条約²⁾
3. 法律案の再議決：出席議員の2/3以上の賛成²⁾