The University of Osaka
Institutional Knowledge Archive

Title	政権交代後の立法過程の変容
Author(s)	武蔵, 勝宏
Citation	国際公共政策研究. 2013, 17(2), p. 11-27
Version Type	VoR
URL	https://hdl.handle.net/11094/27170
rights	
Note	

The University of Osaka Institutional Knowledge Archive : OUKA

https://ir.library.osaka-u.ac.jp/

The University of Osaka

政権交代後の立法過程の変容

Changes in the Legislative Process after the Change of Power

武蔵勝宏*

Katsuhiro MUSASHI*

Abstract

This paper analyzes why the Democratic Party of Japan (DPJ) failed to achieve key policies in its 2009 election manifesto. The data are based on case studies about major legislation under the DPJ–led administration. The optimistic foresight of funding measures and the lack of ability to manage the government in the Hatoyama and Kan Administration was found to be related to nonattainment of the pledges. After the ruling parties lost the majority in the House of Councilors at the Kan Cabinet, it became more difficult for the government to enact bills. Therefore, the Noda Administration has adopted the cooperative business in the Diet by which it forms consensus through negotiations with the opposition parties. This study concludes that the execution of the manifesto by the DPJ–led administration was not fully completed, but it realized the passing of important legislation, such as a consumption tax hike.

キーワード：マニフェスト、政治主導、経路依存性、ねじれ国会、三党合意

Keywords : Manifesto, Political Leadership, Path Dependency, Divided Diet, Three-party Agreement

* 同志社大学政策学部教授

はじめに

2009年総選挙で民主党は308議席を獲得し、55年体制以降、初めての本格的な政権交代を実現した。民主党勝利の最大の要因はマニフェストにあった。民主党は、月額２万６千円の子ども手当の支給、高校授業料無償化、年金一元化と月額７万円の最低保障年金、後期高齢者医療制度の廃止、年１兆円の農業の戸別所得補償、高速道路の無料化、時給1000円の最低賃金、製造業の派遣労働禁止、25％削減の温暖化対策などの政策を国民に約束し、しかも、その実施に必要な財源は、国の総予算207兆円の全面組み換えによるムダ使いの根絶でねん出するとしていた。これらの政策は、抽象的で具体性を欠く与党自民党のマニフェストに比べて、有権者の強い関心を引くことに成功したのである。政権獲得後、このマニフェストは民主党政権の具体的政策目標として、法制化や予算措置によるその実現が企図された。しかし、現実には、ガソリン税暫定税率の廃止の見送りや、製造業の派遣労働禁止の撤回、子ども手当の所得制限や高速道路無料化の撤回など、マニフェストの見直しに追い込まれたものも少なくない。

イギリス型の政権交代モデルでは、政権を獲得した新内閣がマニフェストにおいて明示した政策を議会に提案し、下院における与党の支持のもとに迅速な決定と実施が行われると考えられてきた。民主党もこうした政権交代モデルに基づき、首相と各省の政務三役の主導の下で、マニフェストの実現を目指した。では、なぜ、民主党政権（実際には連立政権）では、マニフェストの迅速な決定と実施ができなかったのか。その最大の要因は、鳩山内閣における財源対策の見通しの甘さと政権運営能力の未熟さ、菅内閣における参院選挙での敗北と東日本大震災による事情変更にあったと考えられる。本稿はこうした民主党政権の立法過程における失敗の要因とそこから得られる教訓を民主党が目指した統治制度及び政治構造の改革の成否と、ねじれ国会における野党の影響力の観点から分析することとする。

１．政権交代後の政策決定プロセス―鳩山内閣

（１） 政府与党内決定プロセスと法案・予算の作成

55年体制以降、自民党政権の立法過程では、政府と与党の二元体制の下で、官僚と族議員、利益団体が政策形成への影響力を行使してきた。こうした政策決定システムを転換するため、鳩山内閣は、政権発足直後に党政策調査会を廃止し、与党議員の提案や意見を各省政策会議で聴取したうえで、政務三役が政策案を策定し、閣議で決定する「政府と党の一元化」を導入した。各省における政策の立案・調整・決定は大臣等の政務三役が担当し、官僚の役割は政務三役に対する補佐に限定することとした。官僚主導の象徴とされた事務次官等会議は廃止し、代わりに重要政策について関係閣僚が協議・調整する閣僚委員会を設けることとした。首相直属の組織として、官邸に予算の骨格づくりにあたる国家戦略室と行政のムダや不正を排除するための行政刷新会議を設置した。一方、

政策決定を内閣が主導するのに対し、党側は選挙や国会対策を担当することとした。

民主党政権は、これらの統治制度の改革によって自民党政権時代の政治構造を根源から変えることを意図していた。すなわち、政策立案や予算編成を通じて資源配分権を持つ官僚に対して、利益団体からの陳情を媒介し事前審査を通じて影響力を行使する族議員、そして、省庁からの天下りの受け入れや、自民党への集票や献金を通じて自己利益の実現を図ろうとする利益団体の三者のネットワークである鉄の三角形の政治構造を変えることで、自民党政権時代の政策決定過程からの脱皮を図ろうとしたのである。ゆえに、その改革は統治制度の改革だけにとどまらなかった。

政策決定過程から族議員や利益団体の影響力を排除するために与党議員が野党議員と議員連盟を組織したり、議員立法に取り組んだりすることすら制限した。また、民主党議員が族議員に転化することを防ぐために、民主党議員と官僚との直接の接触を禁止し、利益団体や自治体からの陳情の受付窓口を党本部の幹事長室に一本化することによって、与党議員が利益団体の媒介役となって政策決定に関与する途を閉ざした。利益団体自体も、自民党支持の農協や医師会、経済界などの首脳が政府の審議会メンバーから排除され、代わりに、労働組合の幹部が主要メンバーとなった。官僚の天下りは全面的に禁止し、利益団体や企業とのつながりを断ち切った。審議会や天下りを通じてネットワークを形成してきた利益団体の官僚への影響力を封じたのである。官僚制についても、官僚の側が持っていた人事の自律性に対して、官邸や大臣が実質的な人事権を行使できるように各省幹部職員の人事を内閣が一元的に管理する公務員制度改革を目指した。こうした改革によって、官僚の民主党政権への忠誠心を高め、利益団体の政党支持を自民党支持から民主党支持に変更させることで、民主党政権が主導する政治構造への転換を図ることを目指したのである。その推進役となった小沢一郎幹事長は、マニフェスト項目の政策すらも、こうした政治構造の転換を図るための手段として利用しようとした。

では、鳩山内閣では、このような統治制度の改革や政治構造の転換のもとで、どのように政策の形成を行ったのであろうか。まず、鳩山内閣では、官僚の影響力を排除するために、各省において政務三役会議が定期的に開催され、マニフェストに基づいた政策の基本方針がトップダウンで示されるようになった。174通常国会で成立した子ども手当法や高校授業料無償化法などのマニフェスト法案は、担当大臣の強い意向によって法制化された。子ども手当法案の作成過程では、初年度に2.3兆円の予算が必要になることから、国の負担を軽減することが菅直人国家戦略担当大臣から提案された。所管の長妻昭厚生労働大臣は全額国費で賄うことを主張したため、党を代表して小沢幹事長から所得制限を設けることが要望された。しかし、鳩山由紀夫首相は所得制限を受け入れず、現行の児童手当を子ども手当の一部として、自治体や事業主に負担を求める案で決着が図られた。高校授業料無償化法案でも、野田佳彦財務副大臣から所得制限の導入が提案されたが、川端達夫文部科学大臣は高校生の世帯の特定扶養控除の圧縮で財源を確保することを主張し、最終的には小沢幹事

長より所得制限を設けないとする要望が出されて文科省案が実現した[1)]。

一方、農業の戸別所得補償制度については、山田正彦農林水産副大臣を中心とするチームが主導して、米の作付面積10アール当たり１万５千円を定額交付するモデル事業が実施されることとなった[2)]。2010年度の予算編成では、これらマニフェスト関連の実施のために7.1兆円の財源が必要とされた。財源を確保するため、行政のムダの根絶を目的に事業仕分けを行ったもののそこでねん出できた財源は7000億円程度にとどまった。そのため、小沢幹事長による党側の要望を受けマニフェストに掲げていたガソリン税の暫定税率の廃止を見送り2.5兆円分の財源をねん出することとなった。しかし、結局マニフェスト実現のための総額は約3.1兆円にとどまった。

これらの法案や予算が閣僚や小沢幹事長らの政治家主導で決定されたのに対し、自公政権時代に政府の政策形成に関わってきた利益団体はその影響力を大きく後退させた。特に、経済財政諮問会議や規制改革会議を中心に、構造改革政策の推進役となってきた経済界は、行政刷新会議のメンバーに経団連首脳が含まれず、首相との定期的な会合もなくなった。前原誠司国土交通大臣がトップダウンで八ツ場ダムの中止や高速道路四車線化の凍結を決定したことは「コンクリートから人」への民主党の方針を象徴していた。社会資本整備審議会から経済界メンバーが排除されたこともあり、2010年度予算では公共事業費が前年度より1.3兆円削減されることとなった。高速道路の無償化についても一部の区間において無料化が実施されることとなったものの、新高速料金では実質的に値上げになるところも生じた。さらに、労働者派遣法改正案では、三党連立合意に基づき製造業及び登録型派遣の原則禁止が盛り込まれたのに対し、経済界からは懸念が表明されることとなった。また、温室効果ガス排出量削減の中期目標を記した地球温暖化対策基本法案においても、小沢鋭仁環境大臣ら環境省の政務三役によって原案が策定され、中央環境審議会に諮問された段階で経済界出身の委員が反対したものの受け入れられなかった。こうした変化を受け、経団連は2010年３月、政党に対する企業献金への関与をやめることを発表した。

自民党を支持する利益団体に対する露骨な締め付けが行なわれたのが、農業団体である。農業の戸別所得補償制度は、農協が補助金を農家の自民党支持を確保するための梃子としてきた手法に対抗して、直接国が農家に現金支給することで、農家の自民党支持を切り崩すことに主眼があった。また、戸別所得補償は稲作農家の８割を占める兼業農家に利益を分配する制度として兼業農家の票獲得に狙いがあったとされる。そのため、農協は戸別所得補償制度に反対したものの、政権交代後は中立路線に転換せざるをえなくなった。しかし、赤松広隆農林水産大臣とJA会長の面会は認められず、食料・農業・農村政策審議会からも排除されることで、農協は意見反映の場を得ることができなかった。また、戸別所得補償の実現のためには、５千億円規模の財源が必要であり、小沢幹事長は、土地改良事業の予算を６割カットして戸別所得補償の財源とする案を政府に求め、実行した。全国土地改良事業団体連合会（全土連）の会長は野中広務自民党元幹事長であり、全土連は以降、

1）朝日新聞政権取材センター編『民主党政権100日の真相』朝日新聞出版、2010年、220頁。
2）山田正彦『「農政」大転換』宝島社、2011年、91頁。

自民党支持から中立に方針転換することを余儀なくされた。

医療政策においても、中央社会保険医療協議会の診療側委員の中心メンバーだった日本医師会の執行部３人枠が2009年10月の任期切れでゼロとなり、2010年度の診療報酬の改定では、政務三役による裁定で診療所の再診料が引き下げられるなど、開業医よりも病院勤務医への配分を優先する形での決定が行われた。医師会は中医協のメンバーから除外されたため、パブリックコメントを通じてしか意見反映の場を与えられなかった。その結果、日本医師会では親民主の原中勝征会長が2010年４月に就任し、医師連盟の対応も自民・民主の全方位外交をとることとなった。このように、民主党の露骨な締め付けによって、自民党支持の利益団体のほとんどは民主党支持または中立的立場を取らざるをえなくなったのである[3)]。

他方で、与党の支持母体となった全国郵便局長会は郵政民営化を抜本的に見直す郵政改革法案を３党連立政権合意に基づいて2010年４月30日に国会提出することに成功することとなった。同法案は日本郵政グループを５社から３社に再編し、政府が株式の一定割合を保有して関与を続けることを明記し、郵便事業と郵便局ネットワークを維持するために、ゆうちょ銀行とかんぽ生命の規模を拡大するなど全国郵便局長会を支持母体とする国民新党の意向を最大限に反映したものであった。この限度額の引き上げには、菅直人財務大臣や仙谷由人国家戦略担当大臣から公然と反対が唱えられすらした。

こうした改革を政治主導で進めるためには、政府内での政治家の増員が不可欠であった。鳩山内閣は、国家戦略局や行政刷新会議を恒久的制度化し、政府に入る政治家を増員する政治主導確保法案を2010年２月５日に国会提出した。また、幹部人事の一元管理とその事務を担う内閣人事局を設置する国家公務員法改正案も２月19日に提出した。さらに、野党の反対にもかかわらず、内閣法制局長官の国会答弁を禁止する国会審議活性化法改正案を政府参考人を廃止する衆議院規則改正案とともに５月14日与党単独の議員立法として提出した。

（２）　国会運営と法案の成否

成立した法案で目立ったのは、民主党と公明党の蜜月ぶりであった。子ども手当法案では、公明党からの修正要求を受けて与党は付則に2011年度以降の子育て支援の全般的な施策の拡充を盛り込む修正を行った。また、高校無償化法案についても、付則に３年後の見直し条項が盛り込まれ、両法案とも与党と公明党の賛成で３月末に成立した[4)]。しかし、公明党の協力的な姿勢はここまでであった。

与党は2010年５月12日、野党から対案が提出されていた国家公務員法改正案を衆院内閣委員会で

3）政権交代後の利益団体の支持政党の変更パターンには、自民支持をあくまでも維持する戦略、民主党支持に乗り換える勝ち馬戦略、二大政党を両天秤にかける日和見戦略が考えられるが、日本医師会、日本歯科医師会、全土連、農協などの対応は、「双方に推薦・支持を出す」「自主投票を組織決定する」といった日和見戦略であったといえよう（河村和徳「利益団体の動態と政権交代－農業票の融解」『年報政治学2011-Ⅱ』木鐸社、2011年、35～36頁）。

4）子ども手当法案には社民党、高校授業料無償化法案には共産党も修正に加わった。

強行採決した。同様に、放送法改正案でも、５月25日、自民、公明との修正協議を打ち切り与党だけで衆院総務委員会で可決した。同法案の採決を急いだのは、与党の国民新党や全国郵便局長会が強く求める郵政改革法案の審議入りを小沢幹事長主導で急いだためであった。その郵政改革法案も５月末、衆院総務委員会での委員会審議をわずか１日で打ち切り、与党による強行採決で参議院に送った。衆議院での強行採決は３月以降で10回にのぼった。こうした対決型国会のため、衆参の委員会での与野党協議を通して、法案修正を行うケースが極端に減少し、与党修正も含めた成立した内閣提出法案（以下、閣法と略す）の修正率は11.4％（174通常国会）にとどまった。これは衆参ねじれ国会で野党との協調を重視した福田内閣の20.6％（169通常国会）の半分程度、麻生内閣の31.8％（171通常国会）の３分の１程度にとどまった。

５月までを期限としていた普天間飛行場の移設候補地の決定に失敗した鳩山首相は自公政権時代の日米合意案を受け入れざるを得なくなり、そのことを原因として社民党の連立政権離脱を招くこととなった。６月２日、鳩山首相は、社民党の連立政権離脱と自らの政治資金管理団体をめぐる政治とカネの問題で辞任の意向を表明し、同４日には菅直人が党代表に選出され、同８日、菅内閣が発足した。政府民主党は10日、郵政改革法案の通常国会成立を見送り、16日に国会が閉会することとなった。衆議院で強行採決された国家公務員法改正案と郵政改革法案、地球温暖化対策基本法案は参議院に送付されたものの、参院選挙が実施されるため廃案となった。

鳩山内閣において国会に提出された閣法は、173臨時国会12件、174通常国会64件（継続法案を含め66件）であった。このうち成立に至ったのは、173臨時国会10件、174通常国会で35件（継続法案を含め36件）であった。これに対して、議員立法の成立数は、173臨時国会５件（衆法４件、参法１件）、174通常国会10件（衆法８件、参法２件）であった。

予算成立以降の小沢幹事長主導の強引な国会運営の影響と参院選挙前に国会を早期に閉じたい菅直人首相の意向によって、閣法の成立率は大幅に低下することとなった。通常国会での閣法の成立率55％はねじれ国会下の福田康夫内閣での169通常国会の79％を下回り、戦後の通常国会では最低となった。このような閣法成立率の低下の主な要因は、与党が委員長の議事運営権に基づき、理事会で野党側が採決に反対しても、強行採決でそれを押し切り、法案を成立させることを優先させたことによる。鳩山内閣における度重なる強行採決は多数決主義型の国会運営の帰結であったのである[5)]。

２．2010年参院選以降の政策決定プロセス―菅内閣の政権運営と国会対応

６月の菅代表の就任に伴い、民主党は政調会を復活させて、鳩山内閣時に政策決定に関与できなかった党内の議員の不満を解消することとした。もっとも、菅内閣における政調会は自民党政権時のような事前審査を行わず、党の意見を政府に対して提言するという位置づけにとどまった。同時

5）増山はヨーロッパ諸国と日本の比較の観点から、日本の国会の制度構造が相対的に与党による議事運営を保証していることを指摘している（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、61～69頁）。

に、玄葉光一郎政調会長を国家戦略担当大臣に任命することで、閣内で政府と党の調整を図った。民主党の優先課題は参院選挙のマニフェストの作成であった。参院選マニフェストでは、子ども手当の満額支給を断念し、「消費税を含む税制の抜本改革に関する協議を超党派で開始する」ことを明記するなど、増税をせず、税金の無駄遣いをなくすことで財源をねん出するとしていた総選挙マニフェストを修正し、現実路線に舵を切ることとなった。しかし、選挙期間中の菅首相の消費税10%発言が原因となり、７月11日の参院選挙の結果は、一人区で８勝20敗と惨敗し、改選議席の54議席を大きく下回る44議席にとどまった。そのため、参議院では与野党逆転となる衆参ねじれ国会となった[6)]。その結果、菅内閣は総選挙マニフェストで掲げた国家戦略局の設置を見送らざるをえなくなった。一方、菅内閣では、党に陳情要請対策本部を設置し、前内閣時に小沢幹事長を中心とする幹事長室に集中していた陳情の透明化を図ることとなった。また、議員立法の提出を原則禁止としていたが、政調会長らで作る議員立法調整チームの審査を経て提出を認めることとなった。

菅は９月の代表選で小沢前幹事長を破り、改造内閣が発足した。菅首相は官房長官に仙谷由人を再任し、幹事長には岡田克也を充てることで、脱小沢シフトを引き続き鮮明にした。同内閣は、参院選挙以降、衆参ねじれ国会のため国会対策に苦労する。175臨時国会では議員立法の２件が成立した。176臨時国会では、閣法20件（継続法案を含め37件）中、11件（継続法案を含め14件）しか成立せず、野党の公明党または自民党の賛成が得られない場合、両党のいずれかの案を丸呑みするしか法案成立の余地がなくなった。臨時国会の最大の課題は、円高・デフレ対策のための経済対策であり、編成段階から公明党の要求を反映した４兆4000億円の補正予算が国会に提出された。しかし、公明党は結局補正予算に反対し、参議院での否決に伴い、衆議院の議決が国会の議決となった。

一方、地方交付税法改正案に対しては、自民党から政府案の２倍の増額とする修正案が衆議院で提出されたが公明党は反対し、参議院では与党と公明党の賛成で政府案が可決成立した。公明党が参議院での否決を回避するために政府側に歩み寄ったといえよう。他方で、参議院での逆転を念頭に与党側が譲歩した法案として、放送法改正案では前国会での修正事項に加えて、原口一博総務大臣が主導して盛り込んだ日本放送協会の役員に関する条項をすべて削除する公明、自民の修正要求を丸呑みして成立させた。保険料の未払い分の事後納付を認める国民年金法改正案では、政府案の無期限から自民党の要求を受けて３年間に限る修正を行った。農林漁業者新事業創出法案では政府案の６次産業化の文言を変更し、自民党の対案である地産地消の促進を加えた修正を行うことで成立に至った。これらの法案は、衆議院の委員会における民自公３党を中心とする与野党の理事間の協議によって合意に達したものであった。

国会閉会後の2011年度予算の編成では、マニフェスト項目の達成はより限られたものとなった。子ども手当の満額支給を断念し、３歳未満のみ２万円に増額することとした。農業の戸別所得補償では畑作にも対象を拡大し、8000億円に増額したものの、ねじれ国会を踏まえて法案化を見送るこ

6）選挙後召集された175臨時国会における民主党・新緑風会の議員数は106、国民新党は３で参議院の過半数（121議席）を12議席下回っていた。

ととした。さらに、公立小学校の35人学級については１年生のみを実現し、地方への一括交付金（地域自主戦略交付金）は5000億円分を手当てした。高速道路の無料化は前年度並みの一部区間で実施することとなった。このように2011年度予算ではマニフェスト項目の達成は総じて漸増的なものとなった。他方で、公共事業費は5.1％の減額としたが、事業仕分けでのムダ削減は3000億円にとどまった。国債発行枠は前年度と同額の44兆円とし、法人税率の引き下げを行うなど、消費税などの負担を先送りした形での予算編成が行われた。こうした予算が成立したとしても、予算関連法案が不成立の場合は予算の執行が立ちゆかなくなる。特に特例公債法案は歳出の４割強の40.7兆円を確保するもので、公明党を賛成に取り込むか、参議院で否決されても衆議院に６議席を持つ社民党の賛成を得ることで衆議院の再議決を狙うかが対策として考えられた。通常国会が始まると野党は菅内閣の掲げた社会保障と税の一体改革やTPP推進につながる平成の開国に強く反対し、自民・公明両党は子ども手当、高速道路無料化等のバラマキを撤回・修正することを求めて対立が先鋭化した。

転機となったのは、2011年３月11日の東日本大震災の発災だった。すでに３月１日に参議院に送付されていた政府予算は３月29日に参議院で否決され、年度内で成立することとなった。一方で、予算関連法案のうち、法人税率の引き下げや所得控除の廃止・縮小を内容としていた税制改正法案と特例公債法案の年度内の成立のめどは立っていなかった。そのため、国税・地方税については、暫定的に６月末まで延長するつなぎ法案として国民生活混乱回避のための租税特別措置法改正案及び国民生活混乱回避のための地方税法改正案が自民・公明の議員提出で３月31日に成立した。政府提出の子ども手当支給法案についても、与野党が対立し成立の見通しが立たないため、３月30日に、民主党から９月まで暫定的に支給するつなぎ法案として国民生活混乱回避のための子ども手当支給法改正案が議員立法で提出され、その衆院通過を受けて、内閣は政府案を撤回した。民主党案に対しては、自民、公明、みんなの党、たちあがれ日本が反対したため、参院本会議で可否同数となり、西岡武夫議長が決裁権を行使して３月31日に成立した。地方交付税法改正案では、被災地域の状況に鑑み、特別交付税の割合を６％から４％に引き下げる改正を３年間凍結する修正案を民自公３党と社民が共同提出し３月31日に成立させた。公立小学校の35人学級を１年生について実現する公立学校学級編制法改正案では、市町村教育委員会が学級編制を行うに当たって、児童生徒の実態を考慮することを明記し、被災地の教職員定数について特別の措置を講ずることを内容とする民自公３党の共同修正案を提出し４月15日に成立させている。

一方、震災対応のための財政措置としての第一次補正予算は、基礎年金の２分の１を国庫負担するための財源の転用や子ども手当の減額、高速道路無料化社会実験の凍結により、４兆円規模の財源を確保し、５月２日に成立した。他方で、もともと衆参ねじれ国会では法案の成立が難しいことから、当初、政府は提出法案を64本に絞り込んでいた。しかし、震災関連法案として26本を追加し、内20件が成立することとなった。震災関連法案のうち５月までの段階では閣法が多く提出された。震災後、仙谷官房副長官のもとで事実上の次官会議として震災対応のための各府省連絡会議が復活し、定例開催されることとなった。このことは各省の法案作成のための調整が官僚主導で進みスム

ーズにいくきっかけとなった。震災関連で閣法によって成立した法律には、国税・地方税の負担軽減や特例措置、災害復旧工事、建築制限、財政援助・助成、地方交付税の増額措置、財源確保、土地改良特例、金融機関特例措置、被災者生活再建支援等、被災地の復旧や被災者の支援のために迅速な対応が求められるものが多かった。

一方で、東日本大震災復興基本法が制定された６月以降は、議員立法の割合が多くなった。震災や原発事故をめぐる菅首相の対応に批判を強める自民、公明両党は震災対策を除いて菅政権への対決姿勢を強めていく。また、菅首相は執行部を反小沢派で固め、小沢元幹事長の党員資格停止処分を決めるなど、党内抗争の激化を招いた。そのため５月末には、野党からの不信任決議案に民主党内の小沢グループが同調する気配をみせ、政治情勢は緊迫した。このときは菅首相が辞任を表明することで、６月２日の衆院本会議で内閣不信任案が否決された。しかし、その後も、菅首相が居座る姿勢を示したため、野党は反発を強めた。政権の機能不全が明らかになるのに対して、自民、公明両党が、震災対応の遅れる政府に代わって、議員立法で震災対策法案を打ち出すことが顕著になったのである[7)]。

東日本大震災復興基本法は、政府から５月13日に提出された東日本大震災復興基本方針組織法案を６月９日に撤回し、政府案に自民、公明両党の修正要求に基づき復興庁設置、復興特区制度創設、復興債による財源調達を盛り込んで、衆院東日本大震災特別委員長提出として６月20日に成立した。当初、菅首相は復興対策本部において首相と閣僚が方針を決める政治主導にこだわり、官僚主導につながる復興庁創設に消極的であった。しかし、自民、公明からの要求に妥協を余儀なくされた結果となった。閣法の原子力損害賠償支援機構法案では、野党側が要求した国の責任の明確化を明記する修正を与野党共同で行い、８月３日成立した。同機構法案に対して、野党側は参議院の自民、公明、みんなの党が共同提出した国の仮払い金支払い法案との一括成立を求めた。参議院段階では、民主党は反対したものの、衆議院では、自民、公明、みんなの党、たちあがれ日本と民主党の共同で、国の仮払いが迅速かつ適正なものでなければならないとする修正案を提出し、賛成に回ることで機構法案と一括して成立することとなった。議員立法で成立した津波対策推進法は、津波対策として国や自治体に原発などの安全確保に努めるよう求めるもので、2010年５月に自民、公明両党が国会に提出していた法案に対し、民主党が2011年５月に同趣旨の法案をまとめ、与野党協議を経て衆院災害対策特別委員長提出によって６月９日に成立した。政府案のがれき処理特例法案についても、対案となる議員立法を提出している野党との修正協議によって処理費用の国庫補助率を引き上げることを付帯決議に盛り込むことで合意し、衆院東日本大震災特別委員長提出によって８月12日に成立し、政府案は廃案となった。二重ローン被災事業者救済のために債権を買い取る機構を設立する震災事業者再生支援機構法案も、自民・公明など野党提出の議員立法であり、参議院でみんな

7）東日本大震災に対する政府の復興政策は、首相の私的諮問機関として４月に設置された東日本大震災復興構想会議によって検討が行われ、復興国債の発行と臨時増税による財源調達など、後に政府が取りまとめた復興政策の基となる最終提言が６月25日に提出された。

の党提出の修正案を可決して参議院を通過したものの衆議院で民主党の反対により継続審議となった。

このように震災対策では与野党の実務者協議が頻繁に行われ、従来の例とは異なる行政の体制等復興の大枠に関することや、被災者・被災地のニーズを受けて地元の国会議員が自ら率先して議員立法を講じたものが含まれる[8)]。多くの震災関連法案が閣法、議員立法の双方で成立したのは、自民党が震災発災後、復旧・復興対策について積極的かつ協調路線に転じたことの影響が大きい。

震災関連法案以外でも、地域主権改革推進法案では、野党の要求を受け、地域主権改革の用語の削除や地域主権戦略会議の規定を削除する民自公３党の共同修正を経て４月28日に成立することとなった。また、2011年度の税制改正法案は、与野党の対立で成立が遅れていたが、６月８日に所得控除の見直し、法人税率の引き下げ、地球温暖化防止のための税の導入の部分について引き続き協議することとし、それ以外の雇用促進税制、認定NPOの寄付優遇税制、金融・証券税制の軽減税率の適用延長等の措置については、別の閣法として切り出すことを民自公３党で合意し、改めて政府案を新規提出し、６月22日に可決成立した。障害者基本法改正案では民自公３党より発達障害を明記し、障害者である児童・生徒の意向尊重を追加する修正を行い７月29日に成立している。

菅首相の辞任問題は、６月22日に首相の強い意向で国会が70日間会期延長になったことでこう着状態に陥った。野党は首相の辞任を特例公債法案の成立の条件としたため、民主党の岡田幹事長は、自民党の石原伸晃、公明党の井上義久両幹事長との間で、菅首相が退陣の３条件として示した第二次補正予算の成立、特例公債法案の成立、再生可能エネルギー法案の成立に向けて交渉を重ねた。野党側は自民党がバラマキ４Ｋの撤回を強く求め、公明党もこども手当の見直しや高速道路の無料化の撤回に同調した。まず、第二次補正予算は、前年度の剰余金を充てることで２兆円規模の財源を確保し７月25日に成立した。残る２条件については、岡田幹事長が子ども手当に年収960万円で所得制限を設け、名称も児童手当に戻すなどの譲歩案を示し、８月９日、３党合意が成立した。合意案には、高速道路無料化は2012年度概算要求に計上せず、高校無償化と農家の戸別所得補償制度は「政策効果の検証を行ったうえで、12年度以降の制度見直しを検討する」ことが盛り込まれた。

この与野党合意を受け、子ども手当の見直しによる歳出の削減について2011年度補正予算において減額措置することを付則に明記する修正案を民自公３党共同で提出し、８月26日に特例公債法案が成立した。また、９月末に期限の切れる子ども手当を2011年度末まで継続し、３歳未満と第三子以降は１万５千円、３歳以上は第二子まで１万円に減額する子ども手当支給特別措置法が閣法として提出され８月26日に成立した。再生可能エネルギー法案も政府案は、経済産業大臣が調達価格を年度ごとに定めるとしていたが、自公両党が価格の妥当性をチェックする機関の設置を求めた結果、調達価格等算定委員会を設置し、同委員会の意見を尊重する旨の修正を与野党共同で行い、８月26日成立に至った。

8）塩田智明「第177回国会主要成立法律」『法学教室』第374号（2011年11月号）48頁。

こうして、177通常国会では、閣法の提出数90件（継続法案を含め109件）に対し、成立数72件（継続法案を含め82件）、成立率は75％となった。成立した閣法の修正率は25.6％に達した。議員立法の成立数は28件（衆法24件、参法４件）に上り、成立率は５割を超えた。ねじれ国会における特徴である閣法の修正と議員立法の増加が顕著に見られた。最大の懸案であった特例公債法案では、その成立の見返りに、民主党のマニフェストの看板であった子ども手当や高速道路無料化の見直しに与党は応じざるをえなかった。与党側が参議院での野党の反対を見越して衆議院で法案の修正に応じたり、政府案を撤回して議員立法で合意案を成立させたりするなど、修正の場は主に衆議院となった。また、参議院議員提出の野党の議員立法を与党側が受け入れ、共同で成立させるなど、野党に追い込まれる形で政府側が譲歩する事例が目立った。

一方、与党側が野党と合意できない場合には、いずれも成立は見込めなかった。税制改正法案のうち、所得税の控除見直し、法人税率の引き下げ、地球温暖化対策税の導入を除く部分では、政府法案から切り出して別の閣法として提出し、成立したものの、内閣修正によって残った上記の部分からなる所得税法改正案および地方税法改正案は、衆議院において継続審議となった。また、閣僚を３人増員する内閣法改正案や政治主導確立法案は廃案となり、公務員給与を１割削減する国家公務員給与削減特例法案や労働者派遣法改正案、自律的労使関係制度の措置に伴い人事院勧告制度を廃止する国家公務員法改正案（人事院が反発し自民党が反対）、郵政改革法案、地球温暖化対策基本法案などの閣法は国会が震災対応に追われ、衆議院で継続審議となった。同国会で自民党が反対したものの成立した閣法は新設する地域自主戦略交付金を内閣府の所掌とする内閣府設置法改正案（公明賛成）のみであった。公明党または自民党のいずれかの賛成が得られなければ法案の成立がおぼつかないというねじれ国会の特徴を如実に示した国会となった。

３．政権立て直しによる立法過程の変化―野田内閣

2011年８月の代表選挙で勝利した野田佳彦首相は、与党内の亀裂を修復する党内融和を進めつつ、行き過ぎた政治主導を見直し、官僚や経済界などの利益団体との関係についても、協調・協力関係へと政権の立て直しに専念することとなった。野田首相は、政調会長に代表選挙を争った前原誠司を充て、党政調の役割を強化した。すなわち、重要政策は党政調の議論を経て政府・民主三役会議で決定することとし、閣議の事前に党側が法案の審査を行う「事前審査制」が復活することとなった。政府・民主三役会議を最高意思決定機関として位置づけたのは政府・与党が一体となって政策決定の責任を持つことに狙いがあった。実際には、政府・民主三役会議の政府側メンバーは野田首相と藤村修官房長官のみで党の役割が重みを増すこととなった。議員立法についても議員立法調整チームを廃止し、法案提出の可否を政調部門会議の議論を経て政調役員会で決定することとした。

また、野田首相は小泉政権時に重用された経済財政諮問会議をモデルの一つとして経済界首脳をメンバーに含む国家戦略会議を設置し、重要政策の議論の場とすることを目指した。国家戦略会議

は日銀総裁や経済界首脳ら主要メンバーと首相との恒常的な意見交換の場を設定することで、経済セクターとの調整不足に陥っていた問題を改善する機能を持つようになった。行政刷新会議や行政構造改革会議に先行して設置された行革有識者懇談会には経団連のメンバーも含まれるようになった。農業団体との関係についても、菅内閣時の鹿野道彦農林水産大臣によって、JA 会長が食料・農業・農村政策審議会メンバーに復帰し、野田内閣では、食と農林漁業の再生実現会議のメンバーとして2011年10月にまとめられた食と農林漁業の再生基本方針の作成にも関与することとなった。同方針では、戸別所得補償制度の改革についても取り上げられることとなった。

一方で、政府の懸案事項となる政策の企画立案に関しては、各省内では官僚の関与が強まった。野田首相が適材適所の人事よりも、党内融和を重視した閣僚人事を行ったことがその一因である。特に、野田首相が財務大臣から総理になったため、政府内での財務官僚の影響力が強まることとなった。菅内閣の時に復活した事務次官による各府省連絡会議の役割を震災復興に加えて国政全般に拡大し、法令解釈担当の閣僚を置き、内閣法制局長官の国会答弁を認めていなかったのを解除したのも野田内閣からであった。

新政権発足後の178臨時国会では国会に事故調査委員会を設置する福島原子力発電所事故調査委員会法案が議員立法で成立した。続く179臨時国会では、閣法提出数16件（継続法案を含め38件）に対し、成立数は10件（継続法案を含め13件）、議員立法は１件が成立した。特に、同国会では、成立した閣法の13件中、８件が衆議院で修正され、閣法全体の修正率は69.2％に達した。これは東日本大震災からの復興スキームの具体化に当たり、復興財源を含めて民主、自民、公明の３党を中心に詰めの協議が行われ、その合意内容を修正に取り込んだ結果によるものである。補正予算の国会提出にあたっては、野田首相の提案により、３党による事前協議が行われた。2011年度第三次補正予算及びそのための復興財源確保法案では３党の修正合意により、特別会計の設置、一般会計の決算剰余金が出た場合の復興財源への優先配分を財源確保法案の付則に明記し、11月21日に成立することとなった。また、国税特例法案、地方税特例法案では、復興債についての償還期間を延長し、財源のための増税もその額を引き下げて期間も延長する自民、公明両党の要求に沿う形で共同修正して成立することとなった。同法案の成立により、菅内閣から継続審議となってきた法人税率の引き下げがようやく実現したが、大企業は復興特別法人税による負担と法人税率の５％引き下げが相殺され、実質的な負担増になっていないとして、共産、社民が反対した。また、国民年金法改正案では、国庫負担２分の１のための財源が復興財源に使われたため、その穴埋めとして復興債を充てる政府案が８月の３党合意に基づき提出されたのに対し、３党の共同修正で財源の確保のために税制上の措置を講じることを明記することとなった。参議院で野党４党が提出した二重ローン被災事業者救済を図る震災事業者再生支援機構法案では、民自公３党の協議により、野党案を成立させることに合意し、政府案よりも幅広い企業を救済することが可能な事業者再生支援機構を設置することとなった（衆議院で３党に加え、社民、国民新党、共産の６会派が共同で修正を行った）。

閣法の東日本大震災復興特区法案では、対案の参議院自民党提出の議員立法である東日本大震災

災害復旧及び災害復興臨時交付金法案と併せて衆議院で３党協議が行われ、国会の関与の拡大や復興交付金の要件について自治体の裁量を拡大する野党案の内容を民主党が受け入れ、民自公３党に国民新党、たちあがれ日本の５会派の共同による修正で成立させた。閣法の復興庁設置法案では、各府省の復興事業の予算配分の権限を復興庁に移す同庁の権限強化を図る修正を民自公３党に国民新党、たちあがれ日本の５会派が共同で提出して成立させた。特定Ｂ型肝炎ウイルス感染者給付金支給特別措置法案についても、給付金の財源を所得税の改定で充てるとしていた政府案に対して、所得税法の改正で財源の手当てができなくなったため、それに代わる財政上・税制上の措置を講じて確保することを３党の共同で修正を行った。同国会では、郵政改革法案について国民新党が日本郵政株の売却収入を復興財源に充てる考えを表明し、公明党が修正協議に応じる態度に転じたが、審議時間の不足で成立には至らなかった。公務員給与臨時特例法案や地球温暖化対策基本法案などの閣法も継続審議となった。

一方、政府内での官僚や政調会、利益団体の影響力が強まることによって、予算編成にも変化が生じた。政権交代によって減少してきた公共事業費は2012年度予算で震災復興費を含め前年度比11％増となり、新名神高速道路や東京外郭環状道路、高速道四車線化など、凍結されていた事業が復活することとなったのは経済界や国土交通省での官僚の影響力が増したことによるものであろう。その半面で民主党のマニフェストで掲げられた高速道路の無料化は2012年度限りで終了するため、予算から消えることとなった。また、農業政策においても、TPPなどの貿易自由化対策として、政府が農地の集積・大規模化を打ち出すなど、鳩山内閣時の小規模兼業農家重視から、野田政権において農林水産省や農協側の主張する専業農家の担い手支援に方向を戻したともいえよう。2012年２月の診療報酬の改定に際しても、日本医師会から与党議員への強力な働きかけによって、本体部分1.379％のプラス改定となり、病院勤務医への配分に加えて在宅医療の推進にも増額分の配分がなされた。中医協以外のルートとして医師会が政界への働きかけを強めた成果であるといえよう。子ども・子育て支援に関しても、少子化社会対策会議のもとに設置されたワーキンググループによって議論が重ねられ、2012年３月、政府は子ども・子育て新システム関連３法案を取りまとめた。しかし、政府案の目玉とされる総合こども園も、幼稚園側からの慎重意見に配慮し、幼稚園からの移行についての義務付けはなされなかった。文部科学省や私学団体の影響力が作用した結果ともいえよう。これらの予算に対して、民主党のマニフェストを前進させた項目としては自治体が補助金を自由に使える一括交付金が8329億円に増額され、公立小学校の35人学級を小学２年生にも導入することとなった。介護報酬についても、2012年度から1.2％引き上げられることとなったが、事業者からみた実態は据え置きに近く、介護労働者の賃金を月額４万円引き上げるとしたマニフェストは達成できなかった。

一方で、ねじれ国会では野党との調整が不可欠なため、政府に対して党の側の力が強まる。消費増税を中心とする社会保障と税の一体改革関連法案では、政府は党政調の社会保障と税の一体改革に関する合同会議での事前審査に８日間、46時間余りの時間と譲歩を重ねて党内の合意を得る手続

きをとった。民主党の党内調整の結果、政府案の消費税の引き上げにあたって、景気条項として経済状況の好転を条件として規定し、名目３％程度、実質２％程度の経済成長率の数値目標を付則に明記した。また、税率を10％に上げた後、さらに税率を引き上げる時期について公布５年後をめどとしていた再増税条項を削除することとなった。このように、２月に政府が閣議決定した消費増税大綱からの後退や先送りを強いられたのは、党内の小沢グループを中心とする反対派との妥協を執行部が迫られたからである。

180通常国会では野党の影響力が一層強まることとなった。2012年度予算は、2012年３月８日衆議院を通過し、参議院では野党が反対し、否決されたものの、４月５日に成立した。税制改正法案も、地球温暖化対策税の導入や年収1500万円超の給与所得控除の上限設定など提出時から自公が認める内容に絞ったため、自公両党が賛成し、成立にこぎつけることとなった。主要法案では、３党合意を原則として法案が成立することがより顕著になった。子ども手当を児童手当の名称に戻す児童手当法改正案、国家公務員給与法改正案、福島復興再生特措法案、沖縄振興特措法案など、共同修正で３党の足並みがそろい年度内に成立した法案は９件に上った。児童手当法改正案の成立により、新手当は６月から年収960万円以上の世帯に所得制限が設けられ、該当する世帯は月額５千円に減額された。2011年１月からの所得税の年少控除廃止と2012年度からの住民税の年少控除廃止によって年収488万円以上の世帯では旧児童手当の時代と比べて実質的な手取りが少なくなることとなった。

国家公務員給与法改正案では、政府は民主党の最大の支持団体である連合に、人事院勧告を廃止して公務員に協約締結権を回復させることを約束したことから、2011年９月の人事院勧告を受け入れないとしていた。これに対し、自民党は協約締結権に反対しており、公明党とともに人勧の実施分（0.23％引き下げ）を含めて給与の引き下げ分を7.8％にする対案を提出していた。民主党は公務員の給与引き下げによって震災復興の財源計6000億円をねん出し、消費税増税への国民の理解を得たいとの思惑から、人勧を受け入れたうえでさらに2013年度末までの２年間で7.8％削減する修正案をまとめ３党の実務者協議に提案することとなった。自民党は民主党の修正提案に対して、地方公務員の給与への波及をもとめ、逆に民主党側は連合との約束から協約締結権の回復を盛り込んだ国家公務員制度改革法案のセットでの成立を求めた。最終的には、復興財源確保を優先し、地方公務員の給与減額についても、「（自治体が）自主的かつ適切に対応するものとする」規定を付則に追加することで、自公案をほぼ丸呑みする形で２月29日に成立した。また、労働者派遣法改正案では、2011年11月の民自公３党による修正合意で製造業派遣と登録型派遣を原則禁止する規定が削除され、短期派遣の禁止が２か月以内から30日以内に、みなし雇用制度の施行も３年後に先送りされるなど、規制内容が大幅に後退する形で３月28日に成立することとなった（社民、共産、みんなの党反対）。４月27日には郵政民営化改正法案が民自公３党など提出の議員立法で成立した。ゆうちょ銀行、かんぽ生命の全株を売却するよう義務付けていたのを努力規定に変更し、５社の日本郵政グループを４社に再編する。2009年に成立した株式売却凍結法は廃止し、政府が100％保有する日本郵政株は３分の１を残して売却が可能となった。売却益は震災復興の財源に充てられることになった。また、

環境省の外局として原子力規制庁を設置する政府案に対して、自民、公明両党は独立性の高い国家行政組織法の三条委員会である原子力規制委員会を設置する対案を提出し、政府与党は自民・公明の対案を受け入れ三党提出の議員立法が６月20日に成立した。

一方、同国会の最大の焦点である消費増税関連法案などの社会保障と税の一体改革関連７法案が３月30日に国会提出された。自民党は前田武志国土交通大臣と田中直紀防衛大臣の二閣僚の問責決議を４月20日に可決し審議拒否戦術に出たが、公明党の賛同が得られず、結局、４月26日に衆議院に社会保障と税の一体改革特別委員会が設置され、一体改革関連７法案が付託された。法案審議と並行して、民主党と自民、公明の３党による修正協議が実務者レベルで行われ、政府案の給付付き税額控除導入とともに公明党の主張する軽減税率導入についても検討することを付則に明記し、社会保障分野では、自民党の提出した社会保障制度改革推進法案をベースに、民主党のマニフェストの主要政策である「最低保障年金の創設」と「後期高齢者医療制度の廃止」の扱いについて、新設する社会保障制度改革国民会議に検討を委ねることとした。総合こども園の創設は見送りとなり、年金交付国債の規定を削除するなど、消費税増税の見返りに、自民・公明の要求をほぼ受け入れる形で６月16日に３党合意が成立した。民主党内では、同合意の受け入れについて小沢グループが反対し合同総会が紛糾したものの政調会長一任で最終的に了承された。６月26日の衆院本会議での消費増税法案の採決では民主党内から大量の造反が出て、小沢一郎議員ら50人の議員が集団離党し、新党結成へと発展することとなった。８月８日には、野田首相と谷垣禎一自民党総裁、山口那津男公明党代表の３党党首会談が行われ、法案の成立について合意し、2014年４月より税率を８％に、2015年10月より10％に引き上げる消費増税法案等の一体改革関連８法案が８月10日に成立に至った[9)]。

同法案成立以後、野党は野田首相の近いうちに衆議院を解散するとの約束の早期履行を求め、自民党は野田内閣の問責決議案に賛成し、以降の参議院での法案審議を拒否することとなった。こうした事態に、政府与党は、特例公債法案及び衆議院選挙制度改革法案を衆議院で強行採決し、両案は参議院で廃案となった。このように、同国会では、３党協議によって20件の閣法が修正合意で成立したものの、一体改革関連法案の成立以降は野党側が審議を拒否し、同国会での閣法の成立数は、提出数83件（継続法案を含め106件）に対し55件（継続法案を含め61件）にとどまり、成立率は戦後の通常国会で３番目に低い58％となった。一方で、成立した閣法の修正率は32.8％に上り、議員立法についても、衆法24件、参法７件の合計31件が成立し、与野党間の修正合意を委員会提出とする事例が顕著に増加することとなった。続く181臨時国会では衆議院の解散を求めて野党は審議拒否を継続したが、野田首相からの特例公債法案の成立、衆議院の定数削減を解散の条件とする党首討論での要求に自民、公明両党が応じることで、特例公債法案など閣法７件、議員立法３件が成立し、衆院解散、総選挙へと突入することとなった。

9）成立したのは消費税法改正案、地方税法・地方交付税法改正案、年金機能強化法案、被用者年金一元化法案、子ども・子育て支援法案、同関係法律整備法案の閣法６件と社会保障制度改革推進法案、認定こども園法改正案の衆法の２件である。

おわりに

民主党が政権交代によって目指したのは、統治制度を改革することで、自民党政権時代の「鉄の三角形」の政治構造を変え、マニフェストに掲げた五つの約束（政策）を実現することであった。政権獲得後、鳩山内閣の下で、事務次官等会議の廃止、政務三役会議による決定、国家戦略室や行政刷新会議の設置といった政治主導体制の確立が目指された。同時に、小沢幹事長主導の執行部によって、政調会の廃止、族議員の排除、利益団体からの陳情の党幹事長室への一本化、官僚の天下りの禁止、自民党支持の有力利益団体の審議会からの排除といった、政治構造の転換が図られた。

しかし、2010年参院選挙での民主党の敗北は、政権交代後の民主党連立政権の統治能力の欠如に対する世論の離反を反映したものであった。民主党は、政治主導でマニフェストの実現を目指したが、現実には、財源対策に十分な検討がなされておらず、政策そのものも広く薄く利益を分配するバラマキ型の要素が強かった。その背景には、野党時代の民主党が官僚からの十分なサポートを受けずに、選挙目当てでマニフェストを作成した詰めの甘さがあったといえる。政権獲得後も、政治主導の理想とは裏腹に、官僚の役割を過度に制限し、その実務能力を活用しなかったために、必ずしも効果のある政策の企画立案や実施過程までを踏まえた制度の設計を行うことができなかった。行政刷新会議の事業仕分けは官僚たたきのための政治的ショー化し、国家戦略室も予算編成の司令塔になることはできなかった。事務次官等会議を廃止し、政務三役が各省間の調整にあたったものの、官僚に代わる調整能力は持ちえなかった。こうした統治機構の改革の失敗が民主党政権の実績が上がらなかった要因となった。

また、制度や構造によって確立されてきた既得権に対して、その改革を行うことが容易でないのは、制度そのものが、抵抗力や経路依存性を持つからである[10)]。子ども手当の導入や製造業派遣労働の禁止、後期高齢者医療制度の廃止、被用者年金と国民年金の一元化、農業の戸別所得補償の法制化や公共工事の中止に、自治体や利益団体などの関係団体や自民、公明両党が反対するのも、旧制度から新制度への変更に対する既得権の側からの抵抗によるものであった。利害団体との調整を排除し、関係団体の合意を調達することなしに提案した新制度は、結果的にいずれも撤回や導入そのものが実現できないことになったのである。

こうした失敗は、統治システムを表面的に変えただけで改革の成果を上げることは困難であり、財源の裏づけや政策の実現可能性、利害関係者からの合意調達がなければ、改革は進展しないことを示すものであったといえよう。野田内閣はこうした前政権までの統治機構の改革の挫折に学習し、民主党のマニフェストに縛られずに統治システムの運用を改善することを優先した。官僚の関与を否定せず、政調会もバラバラの党内の意思を統一するための事前審査の場として活用し、経済界や農協、医師会等の利益団体とも関係の構築に努めるようになった。つまり、民主党に欠如していた

10）Paul Pierson, *Dismantling the Welfare State? : Reagan, Thatcher, and the Politics of Retrenchment,* New York; Cambridge University Press, 1995, p.181.

政策決定の技術を旧自民党政権の手法に倣うことで、安定的な政策決定と政権基盤の強化を目指したのである[11)]。

一方で、鳩山内閣以降、民主党政権が目指した国会改革は、衆院議員の比例定数の80削減、参議院の定数削減、政府参考人制度の廃止、内閣法制局長官の排除、意見聴取会の設置、副大臣・政務官の100人への増員など、政権党による政治主導を強化するものであり、与党が国会において主導権を握る多数決主義に適合的なものだった。しかし、こうした制度改革は、逆転国会のもとで、与野党が政策の内容をめぐって修正協議を行うコンセンサス型議会に適合的なものではなかった。与党が議事運営権を行使し、多数党による採決を重視する国会ではなく、委員会での審議を踏まえて理事会において与野党間の修正協議を行うためには、何よりも、審議の充実と話し合いがかかせない。また、妥協案の詰めに官僚のサポートや利害団体からの意見聴取も欠かせないものとなるはずである。

その結果、野田内閣は、民主党が掲げていた国会改革案を棚上げし、国会運営においても、野党との合意形成を念頭に野党に対する融和的姿勢を重視する国会戦術に徹することとなったのである。法案修正や議員立法は与野党合意を実現するための重要なツールであり、鳩山内閣時代の閣法優先主義は放棄されることとなった。このような変化は、もちろん、参議院の与野党逆転の影響によるものである。

菅内閣における震災関連法案、野田内閣における消費増税関連法案のように、参議院での逆転を要因として、民自公３党による修正協議が実質的な政策決定の場となったことは、民主党連立政権の立法過程の大きな変化を示すものであった。このことを国会の合意形成機能が高まったと見るか、決定の責任の所在があいまいになり、総選挙で示された有権者の政権選択の民意が反映されていないと見るかは、評価のわかれるところである。しかし、憲法が二院制を採用し、参議院による衆議院に対する抑制を求めているとするならば、公選制で選ばれた参議院多数派の野党が対案や修正案を通して政策を実現することも民意の表れとして過小評価すべきではないだろう。そうした点で、与野党が国会での議論を通じて合意形成を図った野田内閣での経験は今後のねじれ国会での与野党の在り方について教訓を与えるものとなったと考えられる。

11）消費増税法案の採決を契機に民主党は分裂し、後の総選挙での大敗につながることとなった。野田首相が目指した統治システムの運用見直しは、結果的に党内の分極的状況を克服することができなかったともいえよう。