

Title	政権交代と議員立法：議員立法の「実現度」
Author	高野 恵亮
Citation	都市経営研究. 2 巻 1 号, p.1-11.
Issue Date	2022-03
ISSN	2436-3146
Type	Departmental Bulletin Paper
Textversion	Publisher
Publisher	都市経営研究会
Description	
DOI	

Placed on: Osaka City University

政権交代と議員立法
— 議員立法の「実現度」 —

高野 恵 亮

『都市経営研究』第2巻 第1号 2022年3月
大阪市立大学 都市経営研究科
都市経営研究会

大阪市立大『都市経営研究』第2巻 第1号（通巻2号） 2022年3月

■ 論文 ■

1頁～12頁

政権交代と議員立法 — 議員立法の「実現度」—

高野恵亮（大阪市立大学大学院・都市経営研究科・教授）

Regime Change and Legislation by House Members: The Realization Degree of
Legislation by House Members

Keisuke TAKANO (Professor, Graduate School of Urban Management, Osaka City
University)

【目次】

- I. はじめに
- II. 政権交代前の議員立法の動向
 1. 検討対象
 2. 細川・羽田政権（7党1会派連立政権）
 3. 自民・社会・さきがけ連立政権（村山・橋本政権）
 4. 民主党政権（民主・社民・国民新党連立政権）
 5. 第2次安倍政権（自民・公明連立政権）
- III. 野党期提出議員立法の政権交代後の「実現度」
 1. 細川・羽田政権（7党1会派連立政権）
 2. 自民・社会・さきがけ連立政権（村山・橋本政権）
 3. 民主党政権（民主・社民・国民新党連立政権）
 4. 第2次安倍政権（自民・公明連立政権）
- IV. おわりに

【要旨】

本稿は、政権を獲得した政党が野党期に国会に提出した議員立法をどの程度実現させたかについて検討を行うものである。

これまでの研究においては、議員立法の存在意義としては、広範な国民的支持の下で超党派的な賛成が望まれる法律や、政府から提案しにくい法律について提案して行くことなどがあげられている。また、内閣提出法案（閣法）に対する対案として野党が議員立法を立て、多様な選択肢を提示し、それを通じて自身が政権担当能力を有することをアピールすることにより、有権者に対して次の選挙において政権を選択する際の判断材料を与えるということもまたひとつの意義としてあげられるだろう。

しかしながら筆者は近年、こうした存在意義、特に野党による議員立法を通じた選択肢の提示、政権担当能力のアピール、有権者に対する政権選択の際の判断材料提示という点について疑問を持つに至った。すなわち、野党期にさまざまな議員立法を掲げ、政権担当能力をアピールした政党が、いざ政権を獲得し、それらを実現することができる立場になったときに、果たしてどの程度それを実現させてきたかに対する疑問で

あり、有り体に言うなれば、それまで野党であった政党が、政権獲得後にその政党に一票を投じた有権者の期待を裏切る、さらに言うのであれば、政権を獲得するために「空手形」を出しているのではないかという疑念を持った、ということである。

そこで本稿では、1993年の7党8会派による細川・羽田連立政権、1994年の自民、社会、さきがけの3党連立政権、2009年の民主党を中心とした連立政権、そして2012年の自民・公明連立政権といった政権交代前後の立法状況について、主に政権獲得前に「野党」として提出した議員立法と、政権交代後にその同旨の内容で閣法、与党議員による議員立法、委員会提出法案として提出した法案について着目し、その「実現度」の検討を行うこととする。

【キーワード】

政権交代、議員立法、野党、政権担当能力、空手形

I. はじめに¹⁾

本稿は、政権を獲得した政党がその前の野党期に国会に提出²⁾した議員立法をどの程度実現させたかについて検討を行うものである。

本稿で扱う議員立法というものは、ほぼマイナーな存在であるといえる。たとえば2021年6月に閉会した第204回通常国会において成立した法律の数などを切り取って見ても、内閣提出法案（閣法）が61本であったのに対し、議員立法の方は衆法（衆議院議員もしくは衆議院の各委員会が提出したもの）・参法（参議院議員もしくは参議院の各委員会が提出したもの）合わせて21本である。1947年の第1回国会の時点からみても、もちろん時期によって多少の変動はあるにせよ、おおむね成立した法律の8割から7割が閣法、残りの2、3割が議員立法となっている（茅野（2017）pp.95-96、p.269）。

ただ、こうした「マイナー」な存在である議員立法であっても、それなりに存在意義があるとは認識されている。これまでの研究においては、議員立法の存在意義として、広範な国民的支持の下で超党派的な賛成が望まれる法律や政府から提案しにくい法律について議員立法として提案して行くことなどがあげられている³⁾。また、閣法に対する対案として野党が議員立法を立て、多様な選択肢を提示し、それを通じて自身が政権担当能力を有することをアピール⁴⁾することにより、有権者に対して次の選挙において政権を選択する際の判断材料を与えるということもまた一つの意義としてあげられるだろう。

このように、「マイナー」な議員立法であっても、一定の存在意義が認められると考えられるところであり、自身としてもこれをこれまで研究テーマの一つの大きな柱にすえてきたところである。

しかしながら近年、そこにある「疑念」を抱くようになってきた。「疑念」というのは、上に示したもののうち、野党による議員立法を通じた選択肢の提示、政権担当能力のアピール、有権者に対する政権選択の際の判断材料提示といったことに関して、である。

55年体制成立以降の昭和の政治と比較すると、平成の約30年は4度の政権交代を経験した、ある意味「動きのある」時期であったといえるかもしれない。政権交代ということは、きわめて当たり前のことであるが、これまで政府与党の地位を占めていた政党が野党となり、逆に、これまで野党であった政党が政府を担うことになる。これはすなわち、それまで野党であった政党にとって、自身がこれまで掲げてきた政策を実現できる立場につくということの意味する。そして一方で、選挙において野党に一票を投じ、その結果として政権交代が実現されたということになれば、その一票を投じた有権者としては、その政党がこれまで掲げてきた政策を実現していくであろうという素朴な期待を抱くこともまたごく自然のことであるといえよう。

そこで先にあげた「疑念」であるが、「マイナー」である議員立法に存在意義を感じ、自身の研究テーマの一つの大きな柱として追いつけてきた観点から、野党期にさまざまな議員立法を掲げ、政権担当能力をアピールした政党が、いざ政権を獲得し、それらを実現することができる立場になったときに、果たしてどの

程度それを実現させてきたかに対して関心を持ったところから生じている。有り体に言うなれば、それまで野党であった政党が、政権獲得後にその政党に一票を投じた有権者の素朴な期待を裏切る、さらに言うのであれば、政権を獲得するために「空手形」を出しているのではないかという疑問を持った、ということである。

本稿では、1993年の7党1会派による細川・羽田連立政権、1994年の自民、社会、さきがけの3党連立政権、2009年の民主党を中心とした連立政権、そして2012年の第2次安倍政権（自民・公明連立政権）の4つの政権を対象に、その交代前後の立法状況について、特に政権獲得前に「野党」して提出した議員立法と、政権交代後にその同旨の内容で閣法、与党議員による議員立法、委員会提出法案として提出した法案について着目し、その「実現度」を検討することとする。

II. 政権交代前の議員立法の動向

1. 検討対象

「I. はじめに」でも示したように、本報告では1993年の7党1会派による細川・羽田連立政権、1994年の自民、社会、さきがけの3党連立政権、2009年の民主党を中心とした連立政権、そして2012年の第2次安倍政権（自民・公明連立政権）の4つの政権を対象に、その交代前後の立法状況について、特に政権獲得前に「野党」して提出した未成立の議員立法と、政権交代後にその同旨の内容で閣法、与党議員による議員立法、委員会提出法案として提出し、成立した法案を検討することとする⁵⁾。この「前後」の範囲についてであるが、いずれも衆議院選挙を基点としたい。すなわち、「政権交代前」であれば、政権を獲得した衆議院選挙の直前の特別国会から衆議院解散がなされた国会まで、「政権交代後」は政権を獲得した衆議院選挙の直後の特別国会から次の衆議院解散がなされた国会までということである⁶⁾。ただし、1994年の羽田政権から自民、社会、さきがけの3党連立政権のように、衆議院の解散、総選挙を伴わない政権交代の場合、その前後直近の国会をそれぞれ始期・終期とする。

具体的には以下のとおりである。

○細川・羽田政権（7党1会派連立政権）

（政権交代前）：第118回特別国会（1990（平成2）年2月27日召集）～
第126回通常国会（1993（平成5）年6月18日解散）

（政権交代後）：第127回特別国会（1993（平成5）年8月5日召集）～
第129回通常国会（1994（平成6）年6月29日閉会）

○自民・社会・さきがけ連立政権（村山・橋本政権）

（政権交代前）：第127回特別国会（1993（平成5）年8月5日召集）～
第129回通常国会（1994（平成6）年6月29日閉会）

（政権交代後）：第130回臨時国会（1994（平成6）年7月18日召集）～
第137回臨時国会（1996（平成8）年9月27日解散）

○民主党政権（民主・社民・国民新党連立政権）

（政権交代前）：第163回特別国会（2005（平成17）年9月21日召集）～
第171回通常国会（2009（平成21）年7月21日解散）

（政権交代後）：第172回特別国会（2009（平成21）年9月16日召集）～
第181回臨時国会（2012（平成24）年11月16日解散）

○第2次安倍政権（自民・公明連立政権）

（政権交代前）：第172回特別国会（2009（平成21）年9月16日召集）～
第181回臨時国会（2012（平成24）年11月16日解散）

(政権交代後)：第182回特別国会 (2012 (平成24) 年12月24日召集) ～
第187回臨時国会 (2014 (平成26) 年11月21日解散)

2. 細川・羽田政権 (7党1会派連立政権)

1993年7月18日の第40回衆議院議員総選挙後に7党1会派 (日本新党、日本社会党、新生党、公明党、民社党、新党さきがけ、社会民主連合と民主改革連合) により成立した、細川護熙日本新党党首を首相とする連立政権であり、この政権の成立により、1955年の結党以来政権の座を占めていた自由民主党は初めて政権の座を奪われ、野党へと転落している。この政権交代前直前の特別国会は先にも示したように1990年2月27日に召集された第118回特別国会であるが、ここから第40回衆議院議員総選挙直前の第126回通常国会 (1993年6月18日解散) までの約3年4ヶ月の間に計83本の議員立法が提出されている。先にも示したように、この政権は7党1会派による連立政権ではあるが、筆頭提出者ベースで見た場合、この政権に参加した7党1会派のうち、この期間に法案を提出したのは日本社会党、公明党、社会民主連合と民主改革連合⁷⁾の3党1会派のみであった。内訳は日本社会党が71本とその大部分を占めており、以下、公明党10本、社会民主連合、民主改革連合がそれぞれ1本ずつとなっている。

この期間に提出された法案としては、「消費税法を廃止する法律案 (第118回国会衆法第4号、伊藤茂 (日本社会党) 外7名)」、「空き缶、空き瓶等の回収に関する法律案 (第118回国会衆法第12号、小川国彦 (日本社会党) 外3名)」、「短時間労働者保護法案 (第118回国会参法第1号、中西珠子 (公明党) 外3名)」、「育児休業法案 (第118回国会参法第3号、糸久八重子 (日本社会党) 外7名)」、「原子爆弾被爆者等援護法案 (第118回国会参法第4号、山本正和 (日本社会党) 外9名)」、「住宅基本法案 (第120回国会衆法第3号、吉井光照 (公明党) 外2名)」、「沖縄県における駐留軍用地等の返還及び駐留軍用地跡地等の利用の促進に関する特別措置法案 (第120回国会衆法第14号、上原康助 (日本社会党) 外7名)」、「政治倫理法案 (第121回国会衆法第6号、早川勝 (日本社会党) 外6名)」、「政党交付金の交付に関する法律案 (第121回国会衆法第8号、日野市朗 (日本社会党) 外7名)」、「廃棄物の適正処理等に関する法律案 (第121回国会参法第1号、浜本万三 (日本社会党) 外5名)」、「国際平和協力活動等に関する法律案 (第122回国会衆法第1号、伊藤茂 (日本社会党) 外4名)」、「製造物の欠陥による損害の賠償責任に関する法律案 (第123回国会衆法第11号、日笠勝之 (公明党) 外8名)」、「石綿製品の規制等に関する法律案 (第125回国会衆法第12号、池端清一 (日本社会党) 外3名)」、「地域農業振興法案 (第126回国会衆法第2号、辻和彦 (日本社会党) 外5名)」、「環境基本法案 (第126回国会衆法第4号、馬場昇 (日本社会党) 外2名)」、「衆議院議員小選挙区画定等審議会設置法案 (第126回国会衆法第11号、佐藤観樹 (日本社会党) 外24名)」、「介護休業等に関する法律案 (第126回国会参法第3号、中西珠子 (公明党) 外2名)」、「環境影響評価法案 (第126回国会参法第7号、穂山篤 (日本社会党) 外2名)」、「行政情報の公開に関する法律案 (第126回国会参法第12号、北村哲男 (日本社会党) 外7名)」、「国際開発協力基本法案 (第126回国会参法第13号、田英夫 (社会民主連合) 外10名)」などがあげられる⁸⁾。この時期は政治倫理、政治改革などが大きな争点として挙げられており、「政治倫理法案」、「政党交付金の交付に関する法律案」などはたびたび提出されている。

3. 自民・社会・さきがけ連立政権 (村山・橋本政権)

先にあげた7党1会派連立の細川政権は、懸案であり、政権存立の大命題であった政治改革関連法案が1994年3月に成立すると、その求心力は低下した。佐川急便からの借入金問題などを受けて細川首相が辞任し、羽田孜新生党党首が首相となる中、連立政権を構成する最大政党である日本社会党が政権を離脱、羽田政権は64日間という戦後2番目の短命内閣に終わった。政権奪回を目指す自由民主党は当時自党の総裁であった河野洋平ではなく、連立内閣を離脱した日本社会党の村山富市委員長を首相候補として立て、同じく連立内閣を離脱した新党さきがけを加えた3党による連立内閣を画策した。その結果、1993年7月の第40回衆議院議員総選挙の敗北からわずか1年足らずにして政権の座に再び咲くこととなった。

この政権の「野党期」の位置づけは首相は出さなかったものの、この政権の最大勢力である自由民主党が野党に転落した第127回特別国会（1993年8月5日召集）を起点に、羽田政権の終焉となった第129回通常国会（1994年6月29日閉会）までの期間としている。この政権は先にも示したように自由民主党、日本社会党、新党さきがけの3党による連立政権ではあるが、このうち日本社会党と新党さきがけはこの政権の成立前も与党であったため、対象とする議員立法はすべて自由民主党が提出したものである。この時期に提出された議員立法は「自衛隊法の一部を改正する法律案（第128回国会衆法第1号、鈴木宗男（自由民主党）外5名）」、「公職選挙法の一部を改正する法律案（第128回国会衆法第3号、河野洋平（自由民主党）外17名）」、「衆議院議員小選挙区画定等委員会設置法案（第128回国会衆法第4号、河野洋平（自由民主党）外17名）」、「政治資金規正法の一部を改正する法律案（第128回国会衆法第5号、河野洋平（自由民主党）外17名）」、「政治腐敗を防止するための公職選挙法及び政治資金規正法の一部を改正する法律案（第128回国会衆法第6号、河野洋平（自由民主党）外17名）」、「政党助成法案（第128回国会衆法第7号、河野洋平（自由民主党）外17名）」、「外国産牛肉輸入調整法案（第128回国会衆法第11号、江藤隆美（自由民主党）外4名）」、「音楽文化の振興のための学習環境の整備等に関する法律案（第129回国会衆法第13号、櫻内義雄（自由民主党）外7名）」の8本である。

4. 民主党政権（民主・社民・国民新党連立政権）

2009年8月の第45回衆議院議員総選挙の結果、民主党を中心とした（民主党・社会民主党・国民新党）連立政権が成立した。2であげた細川政権は第40回衆議院議員総選挙において最大議席を獲得した自由民主党（及び日本共産党）を除いた政党、会派の連合により成立した政権、3であげた自民・社会・さきがけの連立政権は、連立政権から日本社会党、新党さきがけが離脱したことにより羽田政権が少数与党化したことから総辞職となったことを受けて成立した政権であるのに対し、この政権は中心となる民主党が第45回衆議院議員総選挙において単独で過半数を制することによって成立したという点において、これまでに見てきた政権交代の例とは異なるといえるかもしれない。

この政権交代前直前の特別国会は先にも示したように2005年9月21日に召集された第163回特別国会であるが、ここから第45回衆議院議員総選挙直前の第171回通常国会（2009年7月21日解散）までの約3年10ヶ月の間に計221本の議員立法が提出されている。先にも示したように、この政権は3党による連立政権ではあるが、筆頭提出者ベースで見た場合、この政権に参加した3党のうち、この期間に法案を提出したのは民主党と国民新党のみであった。内訳は民主党が219本とその大部分を占めており、残りの2本が国民新党の提出によるものとなっている。この時期に提出された議員立法は「イラクにおける人道復興支援活動及び安全確保支援活動の実施に関する特別措置法を廃止する法律案（第163回国会衆法第3号、末松義規（民主党）外7名）」、「排他的経済水域等における天然資源の探査及び海洋の科学的調査に関する主権的権利その他の権利の行使に関する法律案（第163回国会衆法第16号、細野豪志（民主党）外4名）」、「戦後強制抑留者に対する特別給付金の支給に関する法律案（第163回国会衆法第18号、長妻昭（民主党）外6名）」、「国民がゆとりと豊かさを実感しながら安心して暮らせる安全な社会を構築できる効率的で信頼される政府を実現するための行政改革の推進に関する法律案（第164回国会衆法第21号、松本剛明（民主党）外5名）」、「特殊法人等の役職員の関係営利企業への就職の制限に関する法律案（第164回国会参法第2号、松井孝治（民主党）外4名）」、「戦時性的強制被害者問題の解決の促進に関する法律案（第164回国会参法第7号、岡崎トミ子（民主党）外7名）」、「ダイオキシン類に係る健康被害の救済に関する法律案（第164回国会参法第16号、犬塚直史（民主党）外4名）」、「交通基本法案（第165回国会衆法第6号、細川律夫（民主党）外5名）」、「格差是正のための緊急措置等に関する法律案（第166回国会衆法第5号、三井辨雄（民主党）外4名）」、「雇用基本法案（第166回国会衆法第13号、大島敦（民主党）外2名）」、「歳入庁設置法案（第166回国会衆法第23号、山井和則（民主党）外5名）」、「農業者戸別所得補償法案（第168回国会参法第6号、平野達男（民主党）外4名）」、「日本郵政株式会社、郵便貯金銀行及び郵便保険会社の株式の処分の停止等に関する法律

案(第168回国会参法第7号、自見庄三郎(国民新党)外5名)、「子ども手当法案(第168回国会参法第14号、神本美恵子(民主党)外8名)」、「生物多様性基本法案(第169回国会衆法第9号、田島一成(民主党)外2名)」、「大企業者による中小企業者に対する取引上の地位を不当に利用する行為の防止に関する法律案(第170回国会参法第4号、藤末健三(民主党)外7名)」、「消費者権利院法案(第171回国会衆法第8号、枝野幸男(民主党)外8名)」、「消費者団体訴訟法案(第171回国会衆法第9号、小宮山洋子(民主党)外2名)」、「特定地域における一般乗用旅客自動車運送事業の適正化及び活性化に関する特別措置法案(第171回国会衆法第29号、細川律夫(民主党)外4名)」、「地球温暖化対策基本法案(第171回国会参法第19号、福山哲郎(民主党)外8名)」などがあげられる。これらの法案を見ると、雇用や消費者問題、環境問題、そして行政改革などの課題に関心を持っていることが見て取れる。また、「日本郵政株式会社、郵便貯金銀行及び郵便保険会社の株式の処分の停止等に関する法律案」など、郵政改革に反対して自民党から離党した国民新党ならではの法案なども出されている。

5. 第2次安倍政権(自民・公明連立政権)

2009年の第45回衆議院議員総選挙を受けて「本格的な」⁹⁾政権交代を果たした民主党であったが、選挙の目玉として掲げたマニフェストの履行不具合や政権運営の未熟さ、鳩山首相の後を受けた菅首相による消費税発言などを要因として、徐々に国民の支持を失い、2010年の第22回参議院議員通常選挙において敗北、連立与党である国民新党の議席を合わせても参議院において過半数を確保できない、いわゆる「ねじれ国会」の状態となった。菅首相から野田首相への交代後も政権の勢いは回復することはなく、2012年12月16日に行われた第46回衆議院議員総選挙において民主党は大敗を喫し、政権の座を失った。その結果、約3年3ヶ月の野党生活を経て、自由民主党は再び政権を獲得することとなった(公明党との連立政権)。

この政権交代前直前の特別国会は先にも示したように2009年9月16日に召集された第172回特別国会であるが、ここから第46回衆議院議員総選挙直前の第181回臨時国会(2012年11月16日解散)までの約3年3ヶ月の間に計106本の議員立法が提出されている。内訳は自由民主党が83本、公明党が23本となっている。この時期に提出された議員立法は「北朝鮮特定貨物の検査等に関する特別措置法案(第173回国会衆法第1号、石破茂(自由民主党)外10名)」、「幹部国家公務員法案(第174回国会衆法第10号、塩崎恭久(自由民主党)外4名)」、「気候変動対策推進基本法案(第174回国会衆法第15号、江田康幸(公明党))」、「国産の農林水産物の消費を拡大する地産地消等の促進に関する法律案(第174回国会衆法第21号、山本拓(自由民主党)外4名)」、「スポーツ基本法案(第174回国会衆法第29号、森喜朗(自由民主党)外5名)」、「死因究明推進法案(第174回国会衆法第30号、下村博文(自由民主党)外5名)」、「離島航路航空路整備法案(第174回国会衆法第34号、武部勤(自由民主党)外4名)」、「テロ対策海上阻止活動に対する補給支援活動の実施に関する特別措置法案(第174回国会参法第1号、佐藤正久(自由民主党)外4名)」、「子宮頸がん予防措置の実施の推進に関する法律案(第174回国会参法第12号、松あきら(公明党))」、「国等の責任ある財政運営を確保するための財政の健全化の推進に関する法律案(第176回国会衆法第4号、後藤田正純(自由民主党)外4名)」、「東日本大震災復興再生基本法案(第177回国会衆法第8号、石破茂(自由民主党)外4名)」、「農業の担い手の育成及び確保の促進に関する法律案(第177回国会衆法第10号、宮腰光寛(自由民主党)外6名)」、「東京電力福島原子力発電所事故調査委員会法案(第177回国会衆法第24号、塩崎恭久(自由民主党)外5名)」、「原子力規制委員会設置法案(第180回国会衆法第10号、塩崎恭久(自由民主党)外3名)」、「国土強靱化基本法案(第180回国会衆法第15号、二階敏博(自由民主党)外10名)」、「南海トラフ巨大地震対策特別措置法案(第180回国会衆法第26号、二階敏博(自由民主党)外16名)」、「沖縄における駐留軍用地跡地の有効かつ適切な利用の推進に関する特別措置法案(第180回国会参法第3号、川口順子(自由民主党)外6名)」、「無人国境離島の適切な管理の推進に関する法律案(第180回国会参法第25号、山谷えり子(自由民主党)外2名)」、「首都直下地震対策特別措置法案(第180回国会参法第28号、脇雅史(自由民主党)外4名)」、「特定国境離島地域の保全及び振興に関する特別措置法案(第181回国会参法第2号、佐藤正久(自

由民主党)外2名)」などがあげられる。この時期は、2011年3月11日に発生した東日本大震災やそれに伴い発生した福島原子力発電所事故を受け、復興支援や原発事故対応に関する法案が多く見られる。また、それに関連して、「国土強靱化基本法案」、「南海トラフ巨大地震対策特別措置法案」、「首都直下地震対策特別措置法案」など、巨大震災対策にかかる法案などが見られるのも特徴といえよう。そのほかでは「幹部国家公務員法案」などが複数回提出されているのが見られる。

Ⅲ. 野党期提出議員立法の政権交代後の「実現度」

Ⅱで見たように、各政党とも野党期において、その時々争点に即した法案であったり、自党の重視する政策に関する法案を掲げ、国会に臨んでいることが見て取れる。そして、そうしたことを通じて自党の政策形成能力をアピールし、自党がいかに政権を担うにふさわしい存在であるかということを示そうとしたのである¹⁰⁾。そこでここでは、こうした野党期に自身の政策形成能力と政権担当能力をアピールするための、いかなれば「道具」として掲げた議員立法が、いざ政権を獲得した時にどの程度実現されたかについて見ていくこととする¹¹⁾。

1. 細川・羽田政権（7党1会派連立政権）

1993年7月18日の第40回衆議院議員総選挙を受けた連立工作の結果成立したこの政権は、国会会期ベースで見ると1993年8月5日に召集された第127回特別国会から1994年6月29日に閉会された第129回通常国会までの約1年弱の間、政権を担っており¹²⁾、その間、閣法、委員会提出法案、与党議員提出による議員立法あわせて112本の法律が成立している。この政権は「政治改革」を争点とした選挙を受けて成立したものであるため、成立した法律の中にも「公職選挙法の一部を改正する法律案」、「衆議院議員選挙区画定審議会設置法案」、「政治資金規正法の一部を改正する法律案」、「政党助成法案」といったものが目立つ。この政権を構成する政党（主に日本社会党）も野党期に「公職選挙法の一部を改正する法律案」や「政治資金規正法の一部を改正する法律案」、そして法案名は異なるが「政党交付金の交付に関する法律案」などをたびたび提出しているところ、この分野ではある程度実現を見たと言ってよいかもしれない。もちろん、この時期の「政治改革」で導入された選挙制度は「小選挙区比例代表並立制」であるので、野党期に掲げていた案が完全に実現されたわけではないことも事実である。そのほかでは、第126回国会に衆法として提出された「環境基本法案」（馬場昇（日本社会党）外2名）と類似した内容の閣法「環境基本法案」が第128回国会に提出され、成立しており（「平成5年法律第91号」として）、ある程度の実現を見たと言ってよいかもしれない。なお、1989年に導入され、制度制定時に大きな争点となった消費税に関して、日本社会党から第118回国会に「消費税法を廃止する法律案」が提出されているが、日本社会党が連立政権に参加した際に同旨の法案を提出した形跡は認められない。ちなみに、少々強引ではあるが、政権交代前に提出された未成立の議員立法と政権獲得後に成立した法律案の題名ベースで比較すると、83本中8本の一致があった。

2. 自民・社会・さきがけ連立政権（村山・橋本政権）

先にも記したように、この政権は細川・羽田政権から離脱した日本社会党、新党さきがけと自由民主党が連立を組んで立てた政権であるが、成立から次の衆議院総選挙までの間、国会会期ベースで見ると1994年7月18日召集の第130回臨時国会から1996年9月27日解散の第137回臨時国会までの約2年2ヶ月の間に閣法、委員会提出法案、与党議員提出による議員立法あわせて269本の法律が成立している。

一方、比較対象となる野党期の議員立法についてだが、連立政権を構成する3党のうち日本社会党、新党さきがけは前政権においても与党にあったためこれを除いて、自由民主党の野党期（第127回特別国会（1993年8月5日召集）～第129回通常国会（1994年6月29日閉会））に提出した法案を見ると先にⅡ3でも示したように8本となっている。

このうち5本が政治改革関連法案の対案として提出されたものであり、先の政権下において与野党の妥協の下で政治改革関連法案が成立していることを鑑みると、ある程度の実現を見たと言ってよいかもしれない。なお、この時期に自由民主党から「自衛隊法の一部を改正する法律案」が提出され（第128回国会衆法第1号、鈴木宗男外5名）、政権交代後の第136回国会において同名の法案が閣法で提出されているが、前者は外国における災害、騒乱発生時に在外邦人保護のための輸送を自衛隊機が行うことを定めるもの、後者が日米物品役務相互提供協定実施に伴う米軍への物品・役務の提供を定めたものであることから、両者は別内容のものといえよう¹³⁾。ちなみに、Ⅲ1のときと同様、政権交代前に提出された未成立の議員立法と政権獲得後に成立した法律案の題名ベースで比較すると、8本中2本の一致があった（うち1本は先述の「自衛隊法の一部を改正する法律案」）。

3. 民主党政権（民主・社民・国民新党連立政権）

先にも記したように、この政権は2009年8月の第45回衆議院議員総選挙の結果を受けて、民主党を中心に、社会民主党、国民新党の3党で立てた政権である。総選挙後、2009年9月16日に召集された第172回特別国会から2012年11月16日に解散された第181回臨時国会までの約3年2ヶ月の間に閣法、委員会提出法案、与党議員提出による議員立法あわせて325本の法律が成立している。

民主党は総選挙に臨むに先立ち、2009年7月に『政権政策Manifesto2009』公表しており（民主党（2009））、成立した閣法の中にも「平成二十二年度における子ども手当の支給に関する法律案」、「地域主権改革の推進を図るための関係法律の整備に関する法律案」など、マニフェスト実現のための法律がいくつか見受けられる。また、2011年3月に東日本大震災が発生した後は、「東日本大震災復興基本法案」、「東日本大震災により生じた災害廃棄物の処理に関する特別措置法案」（以上、衆法）、「東日本大震災関連義援金に係る差押禁止等に関する法律案」（参法）、「東日本大震災復興特別区域法案」、「復興庁設置法案」、「福島復興再生特別措置法案」（以上、閣法）など、議員立法、閣法ともに復興支援や原発事故対応に関する法案が多く見られる。

一方、比較対象となる野党期の議員立法についてだが、先にも見たように、連立政権を構成する3党のうち筆頭提出者ベースで見ると提出をしているのは民主党と国民新党である。対象期間である第163回特別国会（2005年9月21日召集）から第171回通常国会（2009年7月21日解散）の間に提出した法案を見ると先にⅡ4でも示したように221本（民主党219本、国民新党2本）となっている。「子ども手当法案」（168回国会参法第14号、第169回国会参法代13号、いずれも神本美恵子外8名）や「農業者個別所得補償法案」（第168回国会参法第6号、平野達男外4名）のように後のマニフェストの政策につながるような法案が見られるほか、「日本郵政株式会社、郵便貯金銀行及び郵便保険会社の株式の処分の停止等に関する法律案」（第168回国会参法第7号、自見庄三郎外6名）のように、郵政改革に反対して自民党から離党した国民新党ならではの法案なども出されており、閣法の「日本郵政株式会社、郵便貯金銀行及び郵便保険会社の株式の処分の停止等に関する法律案」などの形で実現しているものもある（第173回国会 閣法 第10号、平成21年法律第100号）が、その一方で「歳入庁設置法案」（第166回国会衆法第23号、山井和則外5名）、「環境健康被害者等救済基本法案」（第166回国会衆法第38号、末松義規外2名）、「消費者権利院法案」（第171回国会衆法第8号、枝野幸男他8名）など実現を見なかったものもまた見られる。ちなみに、Ⅲ1、2のときと同様、政権交代前に提出された未成立の議員立法と政権獲得後に成立した法律案の題名ベースで比較すると、221本中20本の一致があった。

4. 第2次安倍政権（自民・公明連立政権）

先にも記したように、この政権は2012年12月16日に行われた第46回衆議院議員総選挙の結果を受けて、公明党との連立により立てられた政権である。成立から次の衆議院総選挙までの間、国会会期ベースで見ると2012年12月24日召集の第182回特別国会から2014年11月21日解散の第187回臨時国会までの約1年11ヶ月の間に閣法、委員会提出法案、与党議員提出による議員立法あわせて245本の法律が成立している。

「アベノミクス」というキャッチフレーズの下、長期間のデフレにより痛んだ日本経済を再生させるため、また、東日本大震災を受け、災害に強い国土を作るための国土強靱化を実現するために積極的な公共投資を行うことを一つの方針として掲げ、「防災・減災等に資する国土強靱化基本法案」、「首都直下地震対策特別措置法案」などを成立させている。そのほかでは「国家戦略特別区域法案」、「産業競争力強化法案」、「まち・ひと・しごと創生法案」といったものも見受けられる。

一方、比較対象となる野党期の議員立法についてだが、先にも見たように、対象期間である第172回特別国会（2009年9月16日召集）から第181回臨時国会（2012年11月16日解散）の間に106本（自由民主党83本、国民新党23本）が提出されている。その中には「国土強靱化基本法案」（第180回国会衆法第15号、二階俊博外16名）、「首都直下地震対策特別措置法案」（第180回国会参法第28号、脇雅史外4名）など、先にあげた国土強靱化政策にかかる法律も見られ、これについては政権交代によって野党期に掲げたものが実現されたと見てよいかもしれない。そのほかでは「幹部公務員法」が衆法・参法あわせて3回ほど提出されているが（第174回国会衆法第10号、塩崎恭久外4名、第174回国会参法第8号、林芳正外3名、第176回国会衆法第6号、河野太郎外6名）、類似した内容を含む閣法「国家公務員法等の一部を改正する法律案」が第185回国会に提出され、成立しており（第185回国会閣法第19号、平成26年法律第22号）、これもある程度の実現を見たと言ってよいかもしれない。ちなみに、Ⅲ1から3のときと同様、政権交代前に提出された未成立の議員立法と政権獲得後に成立した法律案の題名ベースで比較すると、106本中16本の一致があった。

Ⅳ. おわりに

以上のように、議員立法に存在意義を感じ、自身の研究テーマのひとつの大きな柱として追いつけてきた立場として、野党期にさまざまな議員立法を掲げ、政権担当能力をアピールした政党が、いざ政権を獲得し、それらを実現することができる立場になったときに、果たしてどの程度それを実現させてきたかに対していささか疑念を持った視点から、1993年の7党1会派による細川・羽田連立政権、1994年の自民、社会、さきがけの3党連立政権、2009年の民主党を中心とした連立政権、そして2012年の第2次安倍政権（自民・公明連立政権）の4つの政権を対象に、その交代前後の立法状況について、特に政権獲得前に「野党」して提出した議員立法と、政権交代後にその同旨の内容で閣法、与党議員による議員立法、委員会提出法案として提出した法案について見てきたところである。

ここまでの検討から、ある政党が野党期に掲げた議員立法に関して、政権獲得に伴い一定程度実現させてきていることは見て取れた。しかしながら、そのことが本稿の執筆にあたり最初に抱いた疑念を完全に払拭することもまたなかった。その根底には、いささか非論理的ではあるが、もしかすると激しい与野党対立の中で成立した法案や制度の記憶というものがあるのかもしれない。たとえばそうしたものの一例として、日本社会党が提出した「消費税法を廃止する法律案」（第118回国会衆法第4号）などがあげられる。1989年の消費税の導入は、野党の激しい抵抗があったのみならず、国民の反発も強く、導入した自由民主党が、その年の第15回参議院議員通常選挙において大敗する一要因にもなったものである。このように導入に激しく抵抗し、導入後にも廃止法案を提出までしたにもかかわらず、連立政権を構成する一員となった際に特に目立った動きを起こしていないという「記憶」がこうした疑念を払拭することを妨げているのかもしれない。また、筆者としてもいささか安易な比較であると思うが、先に見たように、野党期に議員立法で提出した法律案と、政権交代後に閣法等で成立させた法律の一致度の低さというのも気になるところである。もちろん政権を取り巻く環境・情勢が野党期のそれとは異なるのであるから、必ずしも野党期に提出した議員立法と完全に同じ法案を提出するということとはできないであろう。ただ、そうは言っても、野党期に提出した法案を、言葉は悪いが「無かったもの」とも思われるような扱いをするのはやはりいささか腑に落ちないところである。

以上のような感情論的な話はさておき、ここからは本稿をめぐる今後の課題についていくつか述べて、本

稿を閉じることとしたい。

課題としてあげられることの1点目はタイムスパンのとり方である。今回は検討対象として、まさに政権交代前後、すなわち政権交代があった衆議院議員総選挙を中心点に、その前後直近の衆議院議員総選挙の間しか見ていないが、法案の中にはそれより長いスパンで実現までこぎつけたものも見られるところである。たとえば茅野千江子はその著書『議員立法の実際－議員立法はどのように行われてきたか－』の中で、「野党時代に議員立法として繰り返し提出し目指していた政策を内閣立法の形として実現させた例」として、「原子爆弾被爆者に対する援護に関する法律」(平成6年法律第117号)、「行政機関の保有する情報の公開に関する法律」(平成11年法律第42号)などを紹介している(茅野(2017) p.233)。これまで見てきた政権交代のスパンを見ると、相当長い「野党期」を過ごす政党もあることを考えると、今回設定した期間はいささか短かったかも知れず、今後さらに期間を拡大して検討する必要があるものと思われる。

次にあげられることとして、何を以って「実現した」とみなすかについての基準の精査があげられる。もちろん、野党期に提出した議員立法を内容はもちろん法案名まで同一のまま閣法などで提出し、成立すればそれはまぎれもなく「実現」ではあるが、当然のことながらそれだけに限る必要はないと考える。線引きは難しいかもしれないが、完全一致でなくとも一定程度同趣旨の内容が成立した法律の中に規定されていれば「実現」とみなしてもよいはずであるし、中には1本の法律ではなく複数本の法律で実現するものもあるかもしれない。今回はいささか機械的に線を引きすぎた感があるが、こうした「実現した」とみなす基準についても今一度考える必要があるものと思われる。

あと、これは議員立法とは外れるが、野党期の行動と政権交代後の法案提出についていてみるのも一つの考えかもしれない。野党期に、政府与党が提出した法案について激しく反対し、時として「牛歩」のような実力行使を行うこともよく見かけることであるが、先に例としてあげた消費税法のように、自身が政権の座についたときに、対象となる法律を廃止するといった行動を起こさない状況もまたよく目にするところである。こうした事例を注意深く追いかけることによって、野党の抵抗の「本気度」を検証するというのもまた自身としては興味深いテーマと考える。

2021年10月に行われた第49回衆議院議員総選挙においては、自由民主党・公明党の連立与党側が絶対安定多数⁴⁾を超える293議席を獲得した。2012年に第2次安倍政権が成立して以来相当期間「政権交代」という事態を目にすることはなく、今後いつその機会が訪れるかは不明であるが、その機会がきたときに備え、これからも特に野党の議員立法の動向について見ていきたいと考える次第である。

【注】

- 1) 本稿は日本公共政策学会2020年度研究大会自由公募セッション「政権交代と国会の政策形成」の報告論文として執筆したものを加筆、修正したものである。本セッションにおいては特に討論者である宮崎一徳氏(参議院事務局)、安岡正晴氏(神戸大学)より多くの貴重な示唆を賜ったので、この場を借りて御礼申し上げたい。なお、このセッションは新型コロナの発生を受け、従来のような対面での実施ではなく、学会特設WEBページ(大会終了により閉鎖)に報告論文を掲載→2名の討論者による討論ペーパー掲載→討論に対するリプライペーパーの掲載という形式で実施された。
- 2) 内閣や衆・参両院の委員会ではなく議員が法律案を提出する場合、厳密に言えば「提出」ではなく「発議」という文言を使用するが、ここでは便宜上、すべて「提出」という文言を使用している。
- 3) 議員立法の提案動機として、たとえば小島(1979)は、「国民的基盤で制定されたもの」、「議員の個人的な考え方に基づくもの」、「業界や団体のためのもの」、「地元の地域団体等のためのもの」、「教育振興のためのもの」、「議員が所属する政党の政策を表明または実現するためのもの」、「国会関係の法律の制定改廃のためのもの」、「関係各省庁の所管争い調整のためのもの」という8類型を、前田(1999)は、①国会関係の法律、②特定の団体・業界および特定の地域のための法律、③議員の個人的考えに基づく法律、④広範な国民的支持の下で超党派的な賛成が望まれる法律、⑤政府立法よりも議員立法によるほうが適当であるような法律、⑥政策表明型法律という6類型を示している。

- 4) こうした各政党の政権交代を視野に入れた政策形成能力のアピールの中で市民の要望がくみ上げられる可能性について指摘するものもある（勝田（2017）p.34）。
- 5) このうち、「議員立法」については筆頭提出者の所属政党ベースで対象を抽出することとする。
- 6) 対象期間の設定として「政権交代前」、「政権交代後」と言った時に、上記に記した期間よりさらに前、後の立法状況について見る必要があるのではないかという議論もあるかもしれない。特に、後のⅡ5やⅢ4で取り上げる第2次安倍政権（自民・公明連立政権）は2012年の衆議院議員総選挙後、2回の総選挙を経て2020年9月26日まで継続したが、やはり「衆議院解散」によりそれまで係属中であった法案がすべて審議未了、廃案となることを考えると、区切りとして相応しいものとする。
- 7) 民主改革連合は1993年1月にこの会派名に変更されており、ここで対象となっている法案は改称前の「連合参議院」時代に提出されたものである。
- 8) 本来であれば恣意的な抽出であるという疑念を払拭するためにも対象となる法案すべてを記載すべきところであるが、紙幅の関係ですべてを記載することができないため、ここでは一部のみを記載することとする。以下、対象となる法案が少ないⅡ3を除き、同様とする。
- 9) この「本格的な」政権交代について、ここでは選挙後の多数派工作によって比較第1党以外の政党が政権をとる政権交代や、衆議院議員総選挙を経ることなく、連立政権の組換えによってなされる政権交代ではなく、衆議院議員総選挙において過半数を制した政党が単独で、もしくは連立政権の中心となって政権を構成するような政権交代についてこのような表現をしている。
- 10) 1993年9月26日付毎日新聞「自民再生への模索 党大会を前に 中」によると、たとえば、自由民主党は1993年の総選挙で下野した後、新たに総裁となった河野洋平の下、「責任野党」を標榜し、議員立法の積極活用を通じた政策形成能力のアピールという方向性を示している。
- 11) もっとも、筆者の主観ではあるが、55年体制下の日本社会党のように、候補者の擁立数などの観点から、本当に政権獲得の意思を持っていたかについて疑わしいと思われるものもあるので、野党期の議員立法の積極提出＝政権獲得に向けたアピールと必ずしもつながらない側面もある。
- 12) もちろん政権の「期間」は特別国会で首相として指名されて内閣が成立した後、内閣総辞職なり、衆議院解散なりを受けて次の政権が成立までだが、ここでは検討の対象を法案としているため、あえてこの区切りで政権を見ている。
- 13) なお、第128回国会で提出された法案については、同名、同旨の法案が閣法として提出され、成立している（閣法第15号、平成6年法律第102号）。
- 14) すべての常任委員会において委員の過半数を確保し、かつ、各委員会において委員長を独占するために必要な議席数で、現在の衆議院議員の定数が465名、衆議院の常任委員会の数が17であることから（衆議院の各常任委員会の定数については衆議院HP「各常任委員会の名称、委員数、所管事項」（https://www.shugiin.go.jp/internet/itdb_iinkai.nsf/html/iinkai/iinkai_jounin.htm）を参照）、261名以上が必要とされる。

【参考文献】

- 勝田美穂（2017）『市民立法の研究』法律文化社。
- 茅野千恵子（2017）『議員立法の実際－議員立法はどのように行われてきたか－』第一法規。
- 小島和夫（1979）『法律ができるまで』ぎょうせい。
- 高野恵亮（2007）「自民党の政策形成能力－野党期自民党の議員立法を中心に－」『嘉悦大学研究論集』第50巻第2号、61－73頁。
- 高野恵亮（2016）『戦後国会における議員立法』志學社。
- 前田英昭（1999）『国会の立法活動－原理と実相を検証する－』信山社。
- 民主党（2009）『政権政策Manifesto2009』http://www.dpj.or.jp/special/manifesto2009/pdf/manifesto_2009.pdf
- 『毎日新聞』「自民再生への模索 党大会を前に 中」1993年9月26日。