

(要約)

現代日本の国会政治

井元 拓斗

本論文は、主に 2001 年以降の日本の国会を対象とし、議院内閣制における議会政治の諸側面について検討を加えることを目的とするものである。本論文は 5 つの章から構成されており、第 1 章において研究の課題と分析視角の設定を行った後、第 2 章から 4 章までの 3 つの章においてそれぞれ議会に関わる実証的な分析を行う。最後の第 5 章では全体の知見と結論をまとめる。各章の要約は以下の通りである。

第 1 章 課題と分析視角

第 1 章では本研究の問題背景について論じた上で、これまでの国会に関わる先行研究を検討し、残された課題などについて指摘する。そして最後に、本研究の分析視角についての設定を行う。

議会は、現代の民主主義の根幹を成す政治機関の一つであり、多くの重要な政治的役割を担っていると考えられている。こうした認識の下、特にアメリカ、ヨーロッパを中心とした議会研究においては、これまでも様々な理論的・実証的側面から議会政治についての研究が蓄積されてきた。その一方で、1980 年代頃から多くの論者が指摘してきたように、日本政治研究において国会という存在は、必ずしも十分な学術的関心を一貫して集めてきたわけではない。先行研究レビューを通じて詳細な検討を加えるように、こうした傾向は近年になって変化を見せつつあるものの、現代民主主義において議会が占める位置を鑑みるならば、未だ多くの理論的・実証的な課題が残されているといえる。国会は立法過程においてどのような役割を果たしているのだろうか。国会において影響力をもつのはどのアクターなのだろうか。国会においては何が、どのように審議されてきたのか。そこにはどのような対立軸が存在するのだろうか。そうした対立構造はどのような要因によって規定されているのだろうか。国際比較の観点から見たとき、国会とはいかなる特徴をもった議会なのだろうか。本研究はこれらの問いに答えることを目的として、主として 2001 年以降の日本の国会を分析対象としつつ、議会政治について多面的に検討を加えていく。

この章では 1980 年代頃から 2020 年代頃までの時期に関して、国会に関わる先行研究の検討を行っている。80 年代以前には政治学者の手による国会研究は乏しかったものの、その後、国会における野党の立法的影響力を指摘した粘着性論（ヴィスコシティ

論)の登場により、国会に関わる研究が本格化することになる。粘着性論は一定の通説的な位置を占めるに至るものの、2000年代に入ると(1)国会における与党の議事運営の掌握を強調する見解、(2)国会の立法的な側面ではなく、討議に関わる側面を強調する見解など、いくつかの側面から批判が加えられることになる。その後現在に至るまでの研究状況としては、(1)参議院(特にいわゆるねじれ国会)の研究を例外としつつも、国会の立法的側面への関心は全体的に低下する傾向にあったこと、(2)議員個人の活動の場として国会を取り上げる研究が増加していることなどを指摘する。

以上の先行研究レビューを踏まえ、本研究では特に以下の2点の分析視角を設定する。第一に、法律の制定に関わる立法的側面と、議会内での議論に関わる審議的側面という2つの側面から、それぞれ議会政治について検討を加えるという点である。これらは先行研究においても重視されてきた視点であるが、本研究ではこれらを相互に排他的なトレードオフとして捉えるのではなく、あくまで双方ともに議会政治の中核を成す要素として位置付ける必要があることを指摘する。第二に、議会内における与野党間の対立構造に着目するという点である。先述のように近年では議員個人の議会行動に着目した研究が増加しつつあるものの、多くの研究が指摘するように議院内閣制では議会内での政党の一体性の高さはある程度前提とされるべきであり、むしろ本論文としては政党間、特に与野党間の対立に焦点を当てて分析を進めていく。

本研究の方法論的な特色としては、特に上述の与野党間対立の構造を明らかにしていくためのアプローチとして、量的テキスト分析の手法を全編に渡って活用するという点が挙げられる。より具体的には、2001年以降の国会における総計100万件以上に及ぶ発言をデータとして扱い、単語埋め込み(word embeddings)と呼ばれる自然言語処理の手法を用いて分析を行なっていく。こうしたアプローチにより、これまで国会研究の障壁の一つともなってきたと考えられる膨大な議事録資料を全面的に活用しつつ、国会でなされた発言の意味内容、あるいは文脈にまで踏み込んだ分析をすることが可能になると考えられる。

第2章 国会における立法と政党政治：単語埋め込みを用いた感情分析

第2章から第4章では実証分析を行う。第2章は「国会における立法と政党政治」と題し、国会の立法に関わる側面についての検討を行う。

議会内の立法過程において影響力をもつのは誰か。これまでの議会研究では、それぞれ与党、野党、連立パートナーの影響力を強調する見方などが提示されてきた。しかし、特に近年の国会を事例として、どの理論的見解が、どの程度妥当するのかについて体系的な実証が行われてきたとはいえない。本研究は、2001-2020の国会における内閣提出法案データと、単語埋め込みを利用した国会議事録の量的テキスト分析を組み合わせることによって、これらの理論の検証を行う。

議会内の立法過程における影響力主体について、これまでの研究においては大きく分けて3つの見解が提示されてきたと言える。第一に、政府・与党（多数党）に着目する見方である。この立場によれば、政府・与党が議会の議事運営権をコントロールし、自らにとって好ましい立法的帰結を得ているという点が強調される。第二に、野党に着目する見方である。この立場によれば、特に分権的な委員会制度などを利用することによって、野党であっても政策形成に一定程度関与していることが強調される。第三に、連立政権に着目する見方である。この立場によれば、議会（特に委員会）において連立パートナーがお互いの提出法案を監視、牽制することによって、連立内での妥協的な政策形成を促していることが強調される。

以上のような理論的対立が残る背景の一つとしては、立法過程における政党ごとの政策的態度を測定することが難しく、実証的なテストが困難であるという点があったと考えられる。そこで本研究では、国会発言に対して量的テキスト分析の手法を適用することで、政策分野ごとの政党間の対立の程度を測定し、上述の理論を実証的に検証することを試みる。特にここでは、単語埋め込みを用いた感情分析（sentiment analysis）を行っている。単語埋め込みとは文書コーパスを学習させることで単語間の意味の近さなどを測定できる手法であり、これを活用してポジティブ/ネガティブな感情に関わる単語の辞書（e.g., 豊か、貢献、着実、無責任、不誠実、国会軽視、閣内不一致）を作成している。分析に先立って、得られた感情辞書の妥当性を様々な角度から確認しており、例えば（1）政党ごとの約20年間の感情的態度の変遷、（2）委員会ごとの与野党間対立の強さの比較、（3）具体的な発言例、単語例の確認、（4）衆議院と参議院の比較などを行なった結果、今回の感情辞書が国会内の政党間対立を適切に捉えていることが確認される。

メインの実証分析としては、先ほど得られた感情辞書を約1000本の内閣提出法案データ（2001-2020）と組み合わせることで、どの政党の感情的態度が法案の帰結に影響を与えているかを検証する。分析の結果、（1）法案の成否と成立時間に対し、野党の態度が一貫して影響を及ぼしており、その効果は会期末に近づくほど大きくなること、（2）近年の比較政治学で指摘されている、連立パートナー間の議会内での対立は日本のケースでは必ずしも確認されないことが明らかとなった。以上の結果は、特に立法に関わる議会研究や、連立政権のガバナンスに関わる近年の研究に対して、新たな示唆をもたらすものであると考えられる。

第3章 議会中継と国会審議

第3、4章では視点を変えて、国会の審議、討議に関わる側面についての検討を行っていく。第3章は「議会中継と国会審議」と題し、議会におけるテレビ中継の存在が、その審議内容に対して与える影響について分析する。

ここで議会中継に着目するのは、それが議会の透明性（transparency）を飛躍的に高めるという点において、公開の「討議アリーナ」としての議会にとって重要な検討課題であると考えられるからである。つまり、テレビ中継の導入などによって議会の透明性が向上し、より多くの有権者が審議プロセスへと容易にアクセスできるようになることは、一見すると民主主義にとって全面的に望ましいことであるかのように思われる。しかし、いくつかの先行研究によれば透明性には負の側面が存在しており、例えば議会内での妥協を妨げ、分極化を促進するなどの帰結をもたらすという。実際、実証研究上もこれを支持するものと、支持しないものとが混在しており、議論の対立が残されている。テレビ中継の存在は、議会審議のあり方にどのような影響をもたらすのだろうか。本章では国会におけるテレビ中継（NHKの国会中継）に着目し、量的テキスト分析の手法を用いることによって、透明性の向上が議会審議に与える影響を検証する。

本研究では特に、テレビ中継は（１）議会発言の複雑さ（complexity）と、（２）感情（sentiment）の２つの要素に強い影響をもたらすと考え、理論・仮説の構築を行なっている。まず（１）に関して、発言の複雑さは聞き手に意味内容を伝達するにあたって重要な言語的要素の一つであり、政治家はオーディエンスに合わせて発言の複雑さを変化させていることが先行研究でも指摘されている。したがって、議会審議がテレビ中継されている場合には、テレビを視聴する有権者を意識して、高度に専門的で複雑な議論を避け、より簡潔で分かりやすい議論を行うようになると考えられる。次に（２）に関しては、発言の感情的側面への影響は与野党間で大きく異なったものになると考えられる。まず野党については先行研究でも指摘されてきたように、有権者（特に支持者）がテレビ中継などを通じて議会活動を細かく観察できる状況においては、政府に対してより批判的で、ネガティブな態度をとるインセンティブがあると考えられる。他方で与党については、（１）政府・与党の業績を前向きにアピールするとともに、（２）政府に対してあえて批判的な立場をとることで、支持者らに対して自身の能力をアピールするという、相反する誘因があることが考えられる。したがって理論的予測としては、与党においては野党と比較して議会中継の明確な影響が確認されないことが想定される。

本研究では日本の国会を対象とした上で、NHKの「国会中継」の放送に着目することで、公開性の向上が議会審議の内容にもたらす影響に関する上述の仮説を検証する。議会中継の影響を検証するにあたっての実証的課題としては、中継の有無は議題の注目度や、首相の出席などに応じて、内生的に決定されるという問題が挙げられる。観察データによる分析からこうした問題を完全に解決することは困難ではあるが、本研究では衆議院予算委員会の基本的質疑における放映パターンに着目した分析デザインを採用することでこうした問題に部分的に対処し、様々な要因（e.g., 首相・大臣の出席、世論、スキャンダル、政党間競争のパターン）の影響を排除した上で仮説の検証を行なっている（分析デザインの仮定の妥当性などについては、一般的質疑を対象としたプラセボテストなどを通じて検証を行なっている）。

2001-2022 の衆院予算委員会を対象とした分析の結果、(1) テレビ中継がある場合には議員の発言は簡潔になる傾向があること、(2) 野党議員の発言は政府に対してより強く批判的になる一方で、与党議員の発言に対してはそのような影響が見られないことなどが明らかとされる。また、こうした影響がもたらされる経路に関しては、どのような議員が発言するのかが変化することによるメカニズムと、同じ発言者であってもインセンティブの変化によって発言内容が変化するというメカニズムの双方が確認されたものの、相対的には後者の影響が大きいことが示唆された。以上の結果は、透明性の向上が、議会における党派的な対立を促進する効果をもつことなどを明らかにするとともに、透明性の高さが民主主義にもたらすジレンマに対しても注目を促すものであると考えられる。

第4章 新型コロナ危機と国会審議

第4章は「新型コロナ危機と国会審議」と題し、2020年以降のパンデミックにおける国会審議の対立構造と、その規定要因について検討する。

ここで新型コロナウイルス感染症をテーマとして取り上げるのは、パンデミックという危機下において何が議論され、どのように危機に対応しようとしたのかを明らかにすることは、言論の府としての国会の特質を明らかにする上で重要な検討課題だと考えられるためである。また、本文中でデータから詳しく検討するように、2020-2022の全ての国会発言のうち、少なく見積もっても約14% (16,061件) がパンデミックに強く関連するものであった。つまり、新型コロナウイルス感染症をめぐる議論は、この数年の国会政治の最重要争点の一つであったといえよう。特にここで着目するのは、新型コロナウイルス感染症によるパンデミック下において、「感染症対策か社会経済活動か」というジレンマをめぐり、各国で激しい政治的対立がみられたことである。本章は日本の国会を対象とし、量的テキスト分析によって国会審議における「感染症対策—経済」という対立軸を測定するとともに、そうした対立関係がどのような要因によって規定されているのかを明らかにする。

パンデミックを扱ったこれまでの研究では、感染症対策と社会経済活動の間のトレードオフが焦点の一つとなっており、特に欧米を対象とした先行研究では、こうしたトレードオフが党派性・イデオロギーと密接に関連していたことが指摘されている。ただ、これら多くの欧米諸国がロックダウンによる厳しい行動制限を図ったのに対し、日本においては罰則を伴わない自粛要請、休業要請などによって行動変容を目指したという特徴がしばしば指摘されている。こうした日本の政策的・社会的文脈を踏まえるならば、パンデミックをめぐるイデオロギー的な分極化なども、先行研究の知見とは異なった形で観察される可能性も考えられるだろう。そこで本研究では、他国における知見との比較を意識しつつ、日本の文脈も踏まえながらコロナ禍での国会審議のあり方についての

検討を行っていく。

本章ではまず、2020-2022 の期間中の全ての国会発言を収集した後、例えば「新型コロナ」、「Go To」、「オミクロン」、「PCR」、「雇用調整助成金」など 80 個程度のキーワードを設定することなどによって、パンデミックに強く関わる発言を特定している。その上で、単語埋め込みによる量的テキスト分析の手法を用い、これらの発言を「感染症対策—経済」という一次元の対立軸上にスケーリングすることによって、国会審議の対立関係や、議員の関心のあり方などを量的に測定している。分析に先立って、得られた指標の妥当性を確認しており、例えば単語・発言の具体例や、委員会ごとの指標の比較などを行っている。

続いて、「感染症対策—経済」という一次元上の対立関係がどのような要因によって規定されているのかについて、分析を行なっている。分析の結果からは、(1) 与野党間で感染症対策—経済の比重には違いがあり、与党の方が経済対策に強い関心をもっていたこと、(2) 議員は地元の感染状況や、政策実施状況（緊急事態宣言、まん延防止等重点措置）を踏まえつつ、有権者に対して応答的に発言内容を決定していたこと、(3) 発言内容には時期によって大きな変動があり、特にパンデミック初期と、東京オリンピックの開幕前後の 2 つの時期においては、感染症対策に対して特に関心が集中したことなどが明らかとなる。また、分位点回帰を用いた分析からは、行動制限措置の実施、または感染者数の増加といった要因が、感染—経済という対立関係を特に顕在化させる傾向にあることなどが示唆された。以上の知見は、危機下における動態的な政治代表のあり方や、議会発言の規定要因についての議論にも示唆をもつと考えられる。

第 5 章 結論

最後の第 5 章は結論部であり、ここまでの実証分析から得られた知見をまとめるとともに、これらの結果から示唆される総体として国会像について、国際比較の観点を踏まえながら検討を行う。最後に、残された問題や今後の研究課題についても議論する。

政治学ではこれまでも国際比較の観点による議会類型論が数多く提示されてきた。例えば、ポルスビーによる「変換型議会/アリーナ型議会」などはその典型例といえよう。本章でもこれらの先行研究の議論に立脚しつつ、議会活動を立法に関わる側面と、審議に関わる側面とに整理しつつ、他国との比較の観点から国会の制度的特徴などについて検討をする。まず立法的側面に関しては、日本、ドイツ、イギリス、アイルランドの 4 カ国の議会制度についての比較分析を行なっている。これらの検討を通じて日本の国会は、特に (1) 与野党間での交渉に基づく議事運営の決定方式、(2) 委員会制度のあり方、(3) 対等な二院制などの点において、ドイツなどの大陸ヨーロッパ・北欧諸国との共通点が多く、イギリス、アイルランドなどのいわゆるウェストミンスター型議会とは明確に異なった制度的特徴を有していることを指摘する。また、こうした制度

配置の特徴は、第2章で得られた実証的なパターンとも整合していることを確認する。次に議会の審議的側面に関しては、大陸ヨーロッパ・北欧諸国では委員会を非公開とする国も多い中、日本の国会では委員会の傍聴、議事録の公開、テレビ・インターネット中継などの観点から、国際的に見ても公開性の高い議会に属するという特徴を確認する。第3章で得られた知見を踏まえるならば、こうした公開性・透明性の高さが議会審議における党派間の対立を促進している可能性があることを指摘される。以上の検討により、日本の国会は立法面においては大陸ヨーロッパ議会との類似点を多くもち、与野党協調を基盤とした特徴を相当程度有しているのに対し、審議面においてはむしろイギリスなどに近く全面的な与野党対決が議会審議の基盤となっているという点で、ハイブリッド的な特徴を有していることが指摘される。

最後に残された今後の課題として、以下の3点が挙げられる。第一に、より直接的な国際比較についてである。本研究では日本の国会を論じるにあたって、他国との共通点や相違点を強く意識しつつ検討を行ってきたものの、第2章から第4章までの分析においては、他国の議会、特にヨーロッパの議院内閣制諸国などを直接的に扱うことはできなかった。今後は、近年登場している比較議会研究の新たなデータなども活用しつつ、さらに直接的な国際比較の枠組みの中で日本の国会について論じていくことが必要である。第二に、議会と有権者との関わりについてである。本研究では、議論を積み重ね、有権者に対して対立争点を提示するための「アリーナ」としての議会のあり方についても議論を行ってきた。ただし、そうしたアリーナの観客としての有権者については実証分析の直接的な対象として扱うことができたわけではない。今後は有権者サーベイ、あるいはサーベイ実験などの手法も活用しつつ、議会活動と有権者の相互作用についてさらに検討していく余地がある。第三に、議会における少数派の権限の理論的検討についてである。ここまでの章でも検討してきたように、日本を含めたほとんど全ての民主主義国では必ずしも多数主義が貫徹されるわけではなく、程度の差こそあれ議会少数派に対して一定程度の権限が留保されることが通常だと言える。それでは、なぜそもそも少数派に有利な議会制度が維持されているのだろうか。言い換えれば、なぜ多数派は自らにとって不利な制度を改廃することなく、維持しているのだろうか。こうした問題意識は近年のアメリカ議会研究において、特にフィリバスターなどを念頭に置きつつ、フォーマルモデルなどを用いて理論的な検討が進められている点だと言える。今後は、こうした研究の問題関心を引き継ぎつつ、アメリカ以外の議院内閣制諸国の議会制度をも念頭に置きながら、さらなる理論的・実証的考察を進めていく必要があるだろう。