

令和7年度
学士論文

参議院が政権の寿命に与える影響

—小泉政権から石破政権まで—



一橋大学社会学部社会学科
4122046H

大畑 徹平

田中拓道ゼミナール

目次

第1章 序論.....	3
第1節 問題の所在と研究の意義.....	3
第2節 本稿の主題と構成.....	5
第2章 先行研究の整理と本稿のリサーチ・クエスチョンおよび仮説.....	8
第1節 二院制のもたらす影響の指摘.....	8
第2節 個別政権分析とアクター論の限界.....	13
第3節 本稿のリサーチ・クエスチョンと仮説.....	15
第3章 メカニズムの解明.....	16
第1節 政権の分類.....	16
第2節 モデルAのシナリオ.....	18
第3節 モデルBのシナリオ.....	20
第4節 支持率と政権との因果.....	21
第4章 事例分析.....	22
第1節 モデルAに該当する政権.....	22
第2節 モデルBに該当する政権.....	32
第5章 結論.....	37
第1節 仮説の検証結果.....	37
第2節 結論と残された課題.....	38
第3節 「決められる政治」のために.....	39
参考文献.....	40

第1章 序論

本章では、日本政治の現状を整理したうえで、本研究のテーマである「参議院が政権の寿命に与える影響」について説明し、本稿全体の構成を概観する。第1節では、現代の日本政治における問題が参議院に所在することと、これに関する研究が今までの研究とは異なる意義を持つことを示す。第2節では、本稿の主題を示し、研究の対象とする範囲と本稿全体の構成について説明する。

第1節 問題の所在と研究の意義

1 社会的背景

1990年代以降、日本の国政は首相が頻繁に交代する「短命政権」の時代を長く経験してきた。長く続いた55年体制が終わると同時に、政権交代可能な政党制を目指して選挙制度が改革されたのが1994年である。その結果として、2009年に自民党から民主党への歴史的な政権交代が実現した。政権交代の直前には、自民党の首相は連続して短命政権に終わらされた。しかしながら、民主党への政権交代は安定した二大政党制の始まりとはならず、民主党政権の首相もまた3名が連続で短命政権に終わるという結果をもたらした。その一方で、民主党から政権を奪還して2012年に発足した第二次安倍政権は、連続在職日数が戦後最長となる長期安定政権を築き上げた。

このような状況を背景にして、政権が長期にわたり安定するか、あるいは短命に終わるかという問題は、政治の動向を占ううえで重大な関心事になりうる。それではなぜ、同じ政治制度の下で、ある政権は短命に終わり、ある政権は長期化するのか。この「政権の寿命」を分かつ決定的な要因はどこにあるのかというのが、本研究の根源的な問いである。

2 問題の所在

政権の寿命を決定する要因が何かを検討するため、ここでは日本政治において何が問題にされてきたのかを整理する。

2000年代以降、首相が強いリーダーシップを発揮して政策を実現する「官邸主導」や「政治主導」の必要性が訴えられるようになった。2001年に成立した小泉純一郎政権が、首相権力の強化を体現した政権であったという論がある（竹中2006）。また、2009年の衆議院総選挙を前にして、民主党はマニフェストに「政治主導」を書き込み、世論の支持を得て政権交代を実現した（日本再建イニシアティブ2013）。しかし、そうした状況がある一方で、2007年以降の「ねじれ国会」の下では自公政権・民主政権ともに短命政権が続いた（表1-

1)。こうした状況を指して「決められない政治」という言葉が使われ始めたのは、この頃のことであるとされている¹⁾。

また、政権交代可能な二大政党制を目指した選挙制度改革の結果、2009年に政権交代が実現した。しかし、二大政党制は定着せず、2012年に再び自民党に政権が戻るとその後は「一強多弱」の状態が長らく続いた。

こうした状況をもたらした要因については、各政権のガバナンスの欠如や当時の社会状況に帰結させる議論が多い。しかし、本研究では問題はアクターに留まらず制度にも内在すると考える。なぜなら、ここまでに挙げられた「ねじれ国会」、「政党制」といったキーワードは、どちらも国会制度に関連しているためである。特に、政党システム論においては、政権の堅固さを左右する要因として、その国が採用する二院制のあり方が指摘されることがある。たとえば、待鳥聡史は、衆議院の選挙制度の他に日本の政党システムを規定する制度的要因として、二院制の影響が最も代表的であると述べている（待鳥 2015：125）。二院制に着目することの理由については、第2章の先行研究の項において詳細に扱う。

そのため、本研究においては、短命政権と長期政権を分かち要因として、二院制の構造はどの程度重要かを検証する。

表 1-1 小泉純一郎以降の首相の在職日数

氏名	代	就任日	退任日	在職日数
小泉 純一郎	第 87～89 代	2001 年 4 月 26 日	2006 年 9 月 26 日	1,980 日
安倍 晋三	第 90 代	2006 年 9 月 26 日	2007 年 9 月 26 日	366 日
福田 康夫	第 91 代	2007 年 9 月 26 日	2008 年 9 月 24 日	365 日
麻生 太郎	第 92 代	2008 年 9 月 24 日	2009 年 9 月 16 日	358 日
鳩山 由紀夫	第 93 代	2009 年 9 月 16 日	2010 年 6 月 8 日	266 日
菅 直人	第 94 代	2010 年 6 月 8 日	2011 年 9 月 2 日	452 日
野田 佳彦	第 95 代	2011 年 9 月 2 日	2012 年 12 月 26 日	482 日
安倍 晋三	第 96～98 代	2012 年 12 月 26 日	2020 年 9 月 16 日	2,822 日
菅 義偉	第 99 代	2020 年 9 月 16 日	2021 年 10 月 4 日	384 日
岸田 文雄	第 100・101 代	2021 年 10 月 4 日	2024 年 10 月 1 日	1,094 日
石破 茂	第 102・103 代	2024 年 10 月 1 日	2025 年 10 月 21 日	386 日

出典：首相官邸 WEB「歴代内閣」²⁾から筆者作成。

¹⁾ 日本経済新聞、2012年9月23日。

²⁾ <https://www.kantei.go.jp/jp/rekidainaikaku/index.html> (2025年12月31日最終閲覧)

3 研究の意義

政権の寿命を分かつ要因は何かという問いに対し、先行する研究や報道の多くは、アベノミクスといった個別の政策の成否や、首相のリーダーシップの有無といった、その時々の政権を担ったアクターの資質や行動に着目して「政局」を論じてきた。しかし、本研究はそうしたアクター中心の議論とは視点を異にし、その行動を規定したり、時には政権の命運を決定づけたりする根源的な要因として「制度」が存在すると考える。すなわち、特定の首相や政党の能力を問うアクター中心の既存の議論や報道から一歩進み、日本の政権の安定性を、日本の統治機構、特に国際的に見ても特異な構造を持つ二院制との関連から解明することに、本研究の学術的意義は存在する。

第2節 本稿の主題と構成

1 本稿の主題

前節で述べた通り、本研究では短命政権と長期政権を分かつ要因として、二院制の構造はどのように影響しているのかを検証する。

そのため、本稿の主題を「参議院が政権の寿命に与える影響」として、実際の政権の事例分析を行って実証を目指す。なお、二院制の構造に着目するとしておきながら主題を特に参議院とした理由は、日本の議院内閣制が主として内閣と衆議院との関係に立脚していることから、上院である参議院の存在がイレギュラーとして二院制の影響を顕著に示していると考えられるためである。

2 対象の定義

本稿が分析の対象とする政権は、小泉純一郎政権から石破茂政権までの約 25 年間の 11 名の首相による政権とする。

起点を小泉政権とする理由は、この時期に政治過程における参議院の重要性が一段階上がったと考えられるためである。小泉政権における首相権力の確立を検証した竹中治堅の研究では、小泉純一郎が自民党総裁になったことによる政治体制の変化を「2001 年体制」と呼称しており、その特徴の 5 つめとして「参議院議員の影響力が高まったこと」と指摘している（竹中 2006：238-242）。55 年体制下においては、自民党が衆参両院で過半数を確保していたことと、衆議院議員が中心となっている派閥という枠組みに自民党参議院議員も組み込まれていたことが原因で、政権を脅かす参議院の権限の強さが顕在化することはなかった。しかし、参議院で自民党が過半数を失い始めると、この条件は崩壊する。そして、

小泉政権下で党本部（総裁）による公認権と首相による解散権を背景に衆議院議員に対する統制力が強まり、自民党の派閥による統制は弱体化した。その結果、参議院自民党は青木幹雄参議院幹事長を中心として独自に結束力を強め、相対的に参議院議員の地位が高まったとされている（竹中 2006：190-202）。以上の理由から、元々制度に内在していた参議院の強さが、55 年体制下では覆い隠されていたが、改革の進行によって顕在化したために参議院の重要性が上がったのである。

厳密に言えば、制度的には 1994 年の選挙制度改革や政治制度改革、および 1996 年の橋本龍太郎政権の発足以降に進められた行政改革が起点とすることもできる。そうした時点から政治体制の変化は始まっていたという可能性も否定できない。さらに、1989 年の参議院選挙で自民党が過半数を割って以降に参議院の強い権限が可視化されたという論もある（たとえば、飯尾 2007）。しかしながら、それまで見られなかった在任期間が 1 年程度の首相が連続するという現象が登場するのは 2007 年以降のことであるから、その直前の小泉政権を起点とするものの妥当性は十分あると考える。

終点は石破政権とする。本稿執筆時点で退陣してから 2 か月程度しか経っておらず、最新の政権に近づくほど一次情報の割合が多く、先行する研究は少ない。特に、参議院の役割について時代を追って記述した竹中治堅の研究（竹中 2010）が、1947 年から 2010 年の鳩山由紀夫政権退陣前までを対象としているため、鳩山政権の退陣以降の分析は新しい知見となると考える。

なお、本稿において、「政権」とは、1 人の首相の連続する在職期間を指す。国会での首相指名ごとに期間が区切られる「内閣」とは区別して用いることとする。その中でも、「短命政権」とは、自民党総裁ないしは民主党代表の任期を 1 期も満了できずに退陣せざるをえなかった政権を指す。

3 本稿の構成

本稿では、上記の主題について論証するため、先行研究を用いながら制度的背景を整理し、影響のメカニズムを提示する。そして、過去の政権の経緯を比較分析する。

具体的な構成は次のとおりである。まず、第 2 章において、参議院が政権の勢力に影響していると指摘している先行研究と、個別の政権に関する既存の議論を整理する。そして、本論文におけるリサーチ・クエスチョンと仮説を提示する。第 3 章において、参議院が政権の寿命に影響するメカニズムを提示する。先行研究で示す竹中治堅や大山礼子の研究を基に、前提となる制度的背景を整理し、その先のシナリオを構築する。第 4 章において、小泉政権から石破政権を対象として、事例の比較分析を行う。前章において提示したメカニズムがそれぞれの政権に妥当しているかどうかを確認するため、参議院を掌握できていた政権とそうでなかった政権に分類し、掌握できていないと参議院において行き詰まって短命に終わることを証明する。次に、参議院を掌握している政権は、権力基盤を安定させて任期を全う

できているのかを検証し、参議院の掌握が政権の安定を可能にする過程を分析する。第5章において、これまでの検証から仮説の妥当性を評価し、本論文の成果と限界に触れて結びとする。

第2章 先行研究の整理と本稿のサーチ・クエスチョンおよび仮説

本章では、日本政治における政権形成に関する先行研究を概観し、本稿が取り組む課題がなぜ二院制に所在するのかの理由と、その課題を検証するための分析枠組みを明確にする。これまで、日本の政治の不安定性や政権交代の失敗については多角的な議論が展開されてきたが、本稿は特に二院制の制度的構造と政権の寿命というテーマを結びつけることに焦点を当てる。そのため、第1節では日本の政党システムや政策過程において二院制が構造的に大きな影響を与えていると指摘する研究を整理する。第2節では、個別の政権に関して研究した既存の議論を概観し、どのような議論が既に行われ、いかなる検証が不足しているのかを示す。第3節では、それまでの議論を踏まえて本稿のサーチ・クエスチョンと仮説を提示する。

第1節 二院制のもたらす影響の指摘

1 現代日本の政党システムの概観

まず、現代日本における政権形成について、政党システム論の基本的な視座から概観する。待鳥聡史は、現代の政党システムの特徴として、「二大政党制と多党制のいずれになっているのかがはっきりしない」ということ、「政党間の勢力関係や政権形成、そして政策過程を考える際に、参議院での議席分布についても考慮に入れる必要があること」の2点を指摘している。前者については、衆議院における有効政党数の減少や上位2党の議席占有率上昇を根拠として、2009年までの衆議院においては二大政党化の傾向が明瞭であった。しかし、2012年の衆議院総選挙以降は結果の傾向が変わって多党化が進行している。そのため、現在の政党システムについて、二大政党制に向かう途上での逸脱か、多党制への回帰か、研究者の間でも見解は一致していないとされている（待鳥2015：125）。こうした政党システムの特徴に対して、衆議院の選挙制度を理由とする議論が最も一般的であるとされる。たしかに、小選挙区比例代表並立制が導入された1996年の衆議院総選挙から二大政党化が進んでいることから、選挙制度と政党システムが合致していると言えることができる。しかしながら、それだけでは、2000年代以降すべての期間において連立政権の形成が政権確保のための常套手段となっている状況の説明がつかない。

そこで登場するのが、二院制の影響である。待鳥は、衆議院の選挙制度の他に日本の政党システムを規定する制度的要因として、二院制の影響が最も代表的であると述べている。近年の政権形成について、参議院での過半数確保のための連立形成がほぼすべてであり、衆議

院での勢力分布や政党システムが政権形成と直結しづらい点を指摘している（待鳥 2015：125-126）。

このような状況をもたらす要因は、参議院の選挙制度と権限である。まず、参議院の選挙制度は比例性が高い制度設計になっているため、参議院には多党制が成立することとなる。そのため、参議院において第1党が単独で過半数を確保するのは容易ではない。自民党ですら、衆参両院で単独過半数を維持できた期間は1959年から1989年までに限られている。そして、参議院は首相指名や予算などの一部の例外を除いて、衆議院と同等の権限を持っている。そのため、衆議院での過半数を確保して与党として政権を樹立しても、参議院での過半数を得られなければ法案が成立する保証はない。いわゆる「ねじれ国会」の問題である。そして、ねじれ国会の状況下では、内閣提出法案の成立率が大幅に低下しており、議院内閣制の基本原則とは異なった政策過程の特徴であるということも指摘されている。そこで、第1党は衆議院で単独過半数を確保できた場合であっても、参議院での勢力が十分になれば、連立政権の形成を選択せざるを得ない。両院の権限関係が対等であることが、与党が参議院でも過半数を獲得し維持する誘因を強く持つことにつながっている。ここに、衆議院の勢力を基準にすれば二大政党制が成立しているにもかかわらず、参議院の多党制の影響を受けて連立政権が常態となるという、特異な政党システムが成立するのである（待鳥 2015：136-138）。

すなわち、二院制が政権に与える影響は、参議院におけるねじれ国会への不安が連立の形成を促すことと、それに失敗すると内閣提出法案を成立させられないことである。そしてこれは、参議院の選挙制度が衆議院とは異なることと、参議院が衆議院とほぼ対等な強い権限を持っていることの2つの要因によるのである。

これら2つの要因は、どちらかが欠けていれば成立しない。参議院の選挙制度が衆議院とは異なっているために両院の議席状況に大きく差が出て、参議院の持つ立法機関としての権能が衆議院とはまったく違うものであれば、それは問題にはならない。反対に、参議院が衆議院とほぼ対等な強い権限を持っていても、両院の選挙制度が似通っていれば両院の議席状況が大きく異なることにはならず、衆議院の多数派が形成する内閣が参議院と対立することは考えにくい。この性質の異なる2要因が共存してしまっているために、参議院の存在が政権にとってボトルネックとなってしまっているのである。

2 議院内閣制の陥穽

前項において、参議院が政権の存続に強い影響力を持つということが示唆された。その中で、ねじれ国会によって引き起こされる政治過程は議院内閣制の原則から外れているという指摘があった。この点について、参議院の権限が議院内閣制にとって機能不全をもたらすという先行研究を整理していく。

飯尾潤は、戦後日本の政治は議院内閣制の持つ特質を生かしてこなかったが、現代の政治

の機能不全を脱するために議院内閣制の本来の機能を活用することを主張している。本来、権力分立を強調する大統領制に比べて、一元代表制である議院内閣制は権力核の存在や民主的統制の経路が明確である。これらを生かすためには、衆議院総選挙における政権選択選挙の実現と、首相の強化の2点が鍵となる。ここにおいて、衆議院総選挙が政権をめぐる戦いになることは、議院内閣制が「衆議院内閣制」として衆議院と内閣の間の権力的な結びつきが明確になることを意味する。その際に、強い権限を持つ参議院と衆議院および内閣との関係が問題となる。強大な憲法上の権限を持つ参議院は、政権の成立基盤を侵さないように自己抑制を心がける必要があるのである（飯尾 2007：182）。つまり、本来は衆議院と内閣との結びつきによって成立すべき議院内閣制の機能を、参議院の持つ憲法上の強い権限が損なっているのである。

さらに飯尾は、二院制と議院内閣制の微妙な関係を生み出す原因について、やはり憲法の規定と選挙制度の違いの2点を指摘している。飯尾によると、議院内閣制は一元代表制としての性格を持つため、衆議院に基礎を置く内閣と第二院である参議院との関係は微妙になる。立法機能は衆議院の意思だけで果たせるものではなく、参議院と衆議院の意思が一致する必要がある。しかし、衆議院を基礎とする内閣が衆議院の多数派によって構成されるため、両院の多数派が一致していれば問題は無いが、そうでなければ衆参のねじれが起こることによって立法機能が不全になる危険性がある。たしかに日本国憲法もこの問題に対応するために衆議院の優越を様々な面で定めているが、しかしその優越性は参議院の反対を無力化するほど強いものではない。すなわち、日本の二院制は両院対等に近いのである。この矛盾は、衆参両院の多数派が一致していれば表面化するものではなく、実際に日本では長らく自民党がその状況を作り出してきた。だが、1989年以降、自民党が参議院で多数を失う状況がしばしば生まれるようになって認識されるようになった。最大の矛盾は、解散のある衆議院と、解散がないうえに半数改選の参議院という選挙制度の違いがあるにもかかわらず、その両院の多数派を一致させようという発想にある。参議院の多数を確保した政党が、次の衆議院総選挙で多数を確保できるとは限らないからである。これを飯尾は、二院制と議院内閣制の間に存在する「本質的な緊張関係」だと指摘している（飯尾 2007：213）。

同様の指摘は、高安健将によってもなされている。高安は、日本はそもそも議院内閣制なのであろうか、という問いに対し、日本国憲法下の政治機構における議院内閣制との重要な相違点が参議院であるとしている。議院内閣制における国会と内閣との関係はすなわち衆議院と内閣との関係であり、参議院は実際には衆議院からも内閣からも独立して民主的正当性を持った存在である。日本国憲法は議院内閣制による権力核の創出を図っておきながら、権力分立制も組み込んでいたということになる。両院の過半数を一つの政治勢力が確保している期間は議院内閣制と同様の機能をしてきたが、これが機能しなくなることは政党間競争次第で起こりうるという（高安 2018：270-272）。

以上のように、参議院に強い権限を認めている二院制であるゆえに、衆参でのねじれが発生すると、本来の議院内閣制が想定している内閣の立法機能に支障をきたすという指摘が

複数の研究者によってなされている。

選挙制度の違いと強い権限という2つの要因のうち、前者は諸外国の二院制でも見られるものであり、後者の参議院の持つ強い権限の方が日本の国会制度が特異に持っている特徴であるとされる。この構造的な特異性について詳しく指摘している先行研究を、次項にて縦覧する。

3 日本の特異な議院内閣制

日本の国会制度が政権運営に与える影響については、竹中治堅や大山礼子といった研究者によって、その構造的な特異性が指摘されてきた。

竹中治堅は、1947年から2010年までの政権運営を分析した。その中で、参議院が政権形成や閣僚枠、法案準備過程での修正というように、法案審議過程にとどまらない大きな影響力を持っているという。そしてそれは常に、内閣の政策立案をより困難なものにしてきた。参議院は、内閣が実現しようとする政策を阻止したり、一部を見直させたり、あるいは遅らせたりするという形で影響力を発揮してきたことの方が多かったのである。また、特に2007年8月から2009年7月のねじれ国会の下では、参議院のために内閣および国会の立法活動が遅滞、制約されることが多かった。ただし、二院制を採用している以上は当然起こる可能性のある事態であるという指摘ももつともである。しかし、政党間競争の激化によって、参議院による抑制が効きすぎたことは否めないとしている（竹中2010：324）。

この指摘は、参議院が持つ憲法上の強大な拒否権が、特定の時期から顕在化したことを示唆しており、本稿の分析の出発点となる。この抑制による政策停滞が、実際にどのように政権を短命に終わらせているのかについては、次章以降において検証する。

具体的にどのような権限が参議院を拒否権プレーヤーたらしめているのかについては、大山礼子の研究に詳しい。大山礼子によると、日本の二院制は両院対等型ではなく両院の権限に差のある「非対等型」に分類されているが、国際比較の観点から議決権に注目すると、衆議院と参議院の関係はほぼ対等である。たしかに、日本国憲法は、法案などの議決に関して衆議院の優越を規定している。両院の意見が一致しないとき、予算、条約および首相指名については衆議院の議決が国会の議決になる。法案に関しては、衆議院が出席議員の三分の二以上の多数で再び可決したときは法律となると定められている。しかし、これを裏返してみれば、予算、条約、首相指名、法案を除くすべての条件について、両院の権限は対等だということである。また、法案についても、衆議院の優越権はそれほど大きなものとはいえず、再議決へのハードルは高い。これは、半世紀以上に及んだ自民政権の時代に、自民党が単独で衆議院の三分の二以上の議席を確保したことは一度もないことから明白である。そのため、日本国憲法の規定は法案に関して参議院に実質的な拒否権を与えているのと等しく、両院関係は限りなく対等型に近い（大山2011：156）。

もう一つ、衆議院と参議院の関係において指摘されているのが、いわゆる「60日ルール」

である。衆議院で与党勢力が三分の二以上の議席を確保していても、直ちに参議院の法案に対する抵抗を無効化できるわけではない。憲法第 59 条 4 項の規定により、参議院によって法案が否決されるか、60 日の間議決されないことを「みなし否決」としなければ衆議院での再議決に臨めない³。衆議院が参議院に法案を送付しても参議院が法案審議を進めない場合、送付後 61 日以上経過しないと再議決できないのである。竹中治堅は、この 60 日ルールが、与党が衆議院で仮に三分の二の議席を確保している場合でも再議決を困難にするため、衆議院と参議院の関係を対等に近づけている要因の一つとして指摘している（竹中 飯尾編 2013：150）。

さらに、大山礼子は、そもそもの国会の制度において内閣との距離があることを指摘している。大山によると、議院内閣制を採用している諸外国の議会と比較すると、日本の国会の立法過程で内閣の存在感が極めて希薄である。議院内閣制下の議会ではどこでも、何らかのかたちで内閣提出法案の成立を促すための仕組みが存在する。議院内閣制では、内閣は国会の多数派の支持によって組織されるので、内閣が国会審議に関与できるのである。そのために、議院内閣制は権力分立よりも権力の融合を特色とするといわれる。しかし、日本の国会はアメリカの議会制度から強い影響を受けたため、行政府と立法府の権力分立を徹底している。そもそも日本国憲法は、内閣による国会への法案提出権について触れていない。当然、内閣提出法案が国会に提出された後の審議手続についても同様である。そのため、内閣の提出した法案を特別扱いするための規定はなく、提出された法案は国会が自律的に審議を進めることを憲法において想定されている。加えて、国会法などの関連法規においても、議事日程の決定に内閣が関与できないこと、内閣提出法案の提出後の修正を厳しく制限していること、内閣に内閣提出法案の成立を促すしかけがないことが、他の議院内閣制を持つ国と比べて特徴的である。このように、イギリスのウェストミンスター・モデルと比較しても、日本の議院内閣制は内閣が国会の審議に介入することを否定する構造になっている。これが内閣の政策実現を妨げ、国政を停滞させる（大山 2011：72-77）。

同様の指摘は、飯尾潤によってもなされている。飯尾は、法案が国会審議を通過せずに引っかけり、国会が非公式な拒否権を持っていることを「粘着性」と呼んだ。日本の国会においてその粘着性が高い原因として、内閣の国会運営への関与が限定されていることがある。議院内閣制下でありながら三権分立論が強調されたことで、行政府への政治家の統制を空洞化させたが、同時に本来であれば当然とされる国会運営における内閣の関与を限定することになった。そのため、日本はイギリスなどのような内閣主導の国と比べて国会運営に内閣が介入できないだけでなく、ヨーロッパ大陸諸国に比べても国会運営に関する政府の役割が小さいのである（飯尾 2007：114）。

ここまで見てきたように、日本の国会制度において、参議院の議決権のみならず、60 日

³ デジタル庁 e-Gov 法令検索「日本国憲法」<https://laws.e-gov.go.jp/law/321CONSTITUTION>（2026 年 1 月 10 日最終閲覧）

ルールやそもそもの議院内閣制の特異性といったさまざまな要素が重なり合って、内閣や衆議院とは独立して参議院が政権に対する拒否権を行使することが可能になっていることが先行研究によって指摘されている。しかしながら、そうした構造から政権の崩壊までをメカニズムとして体系的に捉えることには至っていない。そこで、本稿では、こうした構造が内在していることを分析の前提として、参議院が政権の安定を脅かすメカニズムを提唱し、歴代政権に当てはめることで検証していきたい。

第2節 個別政権分析とアクター論の限界

前節では、政権の政策実行を困難にする要因として参議院や国会制度に関係する複数の要因を指摘している先行研究を整理した。一方で、実際の政権の安定や崩壊の要因については、これまでに行われてきた研究においてはアクターを中心とした議論が中心であった。本節では、そうした先行研究を整理し、アクター論の根底に制度的要因が存在することを示す。

1 民主党政権の分析

短命に終わった政権の中でも、政権交代によって誕生した民主党政権については多くの研究が行われてきた。ここでは、日本再建イニシアティブや飯尾潤による分析を取り上げる。

日本再建イニシアティブは、民主党政権がマニフェスト実現に失敗した理由として、選挙対策による政策の下方硬直性と、閉鎖的な政策決定プロセスによる党の分裂の2点を指摘している（日本再建イニシアティブ 2013：20-24、40-42、45）。これらは、党内ガバナンスにおける小沢一郎民主党元代表らを中心とするアクターの動きに注目するものである。

しかし、同シンクタンクが行った民主党議員を対象とするアンケートにおいて、多くの議員が民主党政権期の「最も重要なターニングポイント」として2010年7月の参議院選挙での敗北を挙げているという事実は注目に値する。その結果ねじれ国会が生じ、自民政権末期に野党民主党が行った締め上げ戦略を、今度は野党自民党に仕返しされることとなった（日本再建イニシアティブ 2013：244-251）。本来であれば議院内閣制において政権選択選挙たりえない参議院選挙が、民主党政権のターニングポイントとして捉えられている。これは、前節で指摘されていたような、議院内閣制の想定を超える構造上の不整合が起きていることを意味すると考えられる。

また、こうしたアクター論と制度的要因の関係について、飯尾潤が重要な指摘をしている。飯尾によると、民主党政権の崩壊は民主党が統治主体に必要な団結を失っていく過程であるが、そうした方向に傾いた要因として制度条件が悪いという事実が働いていることも無視できないというのである。その中でも、二院制と国会審議が制約条件であったと強調している。たとえば、三党合意といったような与野党協調の過程で政権の基盤が不明確になっている。だが、そもそも与野党協調が必要なのは、参議院の権限が強すぎるゆえに参議院の多

数がなければ法案を成立させられないためである。衆議院の信任に基礎をおく内閣が思い切った政策を打ち出そうとしても、参議院の多数を持たないのであれば議院内閣制の原理を貫徹することは難しい。しかも、政権交代によって与野党の対立が深まっているのであれば、参議院での多数派工作は困難となる。さらに、議院内閣制をとっているのに政府の国会運営に対する権限が弱く、国会への統制が効かないという、立法の方向を政権側が管理できないという問題も大きな制約条件である。こうした意味で、大きな制約条件が菅内閣以降の民主党政権に課されていた（飯尾 飯尾編 2013：127-130）。

以上のように、これらの民主党政権に関する個別の研究は、民主党政権が党内ガバナンスの不全や政策軸の不在といったアクターの要因によって自壊した側面を指摘している。しかしながら、その中で、参議院選挙や参議院の権限の強さといった存在や国会審議が何らかの形で政権の崩壊に関与していることが示唆されている。

2 第二次安倍政権の分析

前項では短命に終わった政権として民主党政権に関する先行研究を取り上げたが、本項では反対に、長期の安定基盤を築いた政権として第二次安倍政権に関する研究についても見てみる。

自公連立政権について研究した中北浩爾によると、自公連立政権に堅固さをもたらすうえで、政策調整と選挙協力が決定的な役割を果たしたという（中北 2019：106-110）。それと比較して、民主党政権は当初は社民党・国民新党と連立政権を組んでいたが、選挙協力と政策調整を徹底できなかったことで社民党の連立離脱や国民新党との関係悪化に繋がったという指摘をしている（中北 2019：234-238）。この研究は、自公連立政権と民主党政権を連立政権の成否という点に注目して比較し、その差をアクター要因に帰結させているものと言える。しかしながら、同時に中北は、現代の日本政治において、連立政権の形成には参議院の多数派形成が重要なポイントになっていることも指摘している。なぜなら、参議院の連立政権の勢力状況を衆議院と比較してみると、参議院においては最小勝利連合が多いためである。与党の議席率についても、衆議院よりも参議院の方が低い。つまり、参議院では多数派形成が困難であるから、参議院で過半数を確保することが連立形成にとって非常に重要なポイントになっていることが窺えるのである（中北 2019：102）。

以上のように、連立政権の成否という観点で第二次安倍政権における自公連立政権と民主党政権とを比較してみると、この2つの連立政権の寿命の長短を分けた要因として、アクター要因の根底には参議院という制度的要因が存在する可能性が考えられる。

3 アクター論の限界

以上見てきたように、個別の政権に関する先行研究においては、政権の寿命の長短を分かたつ要因としてアクターの能力や戦略といったものが指摘されてきた。しかしながら、いずれ

の場合においても、そうしたアクター要因が機能した背景には制度的要因としての参議院や二院制、あるいは国会制度そのものの存在が示唆されていることがわかる。

アクター要因だけでは、なぜ 2000 年代後半に、複数の自民党首相の政権だけでなく民主党政権においても同じような短命に終わる失敗が繰り返され、そしてなぜ第二次安倍政権がそのサイクルを断ち切ることができたのかを説明することは難しい。そこで、本稿においては参議院の存在が政権の寿命の長短に影響を与える制度的要因として、どのようなメカニズムで作用しているのかを検証する。

第3節 本稿のリサーチ・クエスチョンと仮説

前節において、先行研究から政権に影響を及ぼす国会制度の前提を確認した。さらに、参議院の存在が制度的制約となって、政権の「安定」あるいは「崩壊」という結果をもたらす可能性が示された。

本稿では、それらを体系的に整理し、前提となる制度と政権の寿命との間にある因果関係を、比較分析を通じて解明することで、これまでのアクター論的な議論を補完する。この目的を達成するため、本稿は以下の【リサーチ・クエスチョン】を立てる。

【リサーチ・クエスチョン】

参議院の勢力状況は、どのように日本の政権の安定と寿命に影響を与えるのか。

そして、この問いに答えるため、政権の安定と参議院の掌握の間に明確な因果があるという以下の仮説を提示し、検証する。

【仮説】

参議院で過半数を確保できないと、国会審議を掌握できず内閣の政策実現が妨げられることによって支持を失い、その政権は短命に終わる。参議院の勢力を掌握した場合、その政権は長期化が可能となる。

上記の仮説を検証するため、第3章において参議院の勢力状況が政権の安定に相関しているメカニズムを提唱する。そして、第4章において分析対象とする歴代政権について、この理論に合致しているかどうかを検証する。

第3章 メカニズムの解明

本章では、前章で先行研究によって示された国会制度が持つ問題構造を前提として、参議院の勢力状況が政権の安定にどのように相関するのか、具体的なメカニズムを構築する。

この章は、次章で行う事例分析の理論的な土台とするためのものである。第1節において独立変数とする参議院の勢力状況に応じて政権を分類する。第2節においては与党勢力が過半数に満たないモデルAの、第3節においては過半数を占めているモデルBのシナリオを整理する。第4節においては、対抗仮説になりうる政権の対する支持率の制御について説明する。

第1節 政権の分類

メカニズムの検証にあたって、まずは起こりうるパターンを整理して場合分けを行う。

独立変数は、参議院の勢力状況である。これが政権の寿命を左右するということを論証するのが目的のためである。参議院の勢力状況として、考えるパターンは以下の3つである。

1つめは、与党勢力が過半数に満たない、いわゆる「ねじれ国会」の状態である。与党が比較第一党の状況であったり、連立与党が第一勢力の状況であったりしても、過半数に満たなければ法案を可決することはできないため、一般にねじれ国会の状態に該当する。これを「モデルA」とする。

2つめは、与党が連立政権を形成して過半数を確保している状態である。後述するように単独で過半数を獲得することが困難な参議院においては、連立政権を形成することで過半数を確保されることがしばしばある。これを「モデルB」とする。

3つめは、与党が単独で過半数を確保している状態であるが、一般的に言って比例性の高い参議院の選挙制度において単独で過半数の議席を獲得することは困難である。このことは、第2章において待鳥（2015）、飯尾（2007）など多くの先行研究で言及されている。実際、今回研究対象とする2001年から2025年までの政権の期間において、参議院において単独で過半数を超えていたのは、2016年から2019年の安倍政権の一部時期の自民党のみである（表3-1）。政権発足当初は過半数に届いておらず公明党との連立によって過半数を確保していたため、安倍政権はモデルBの派生形と定義する。

以上のような各政権に対するモデルA・モデルBの場合分けを、表3-1に合わせて示す。

表 3-1 各内閣の衆参の勢力状況と該当モデル

内閣	直前の衆議院選挙	連立規模	直前の参議院選挙	連立規模	モデル		
小泉①	2000	過大規模	2001	過大規模 ⁴	B		
小泉②	2003	過大規模		2004		最小勝利	
			最小勝利				
小泉③	2005	過大規模	2007	最小勝利	A		
安倍①		過大規模		過小規模			
福田康夫		過大規模		過小規模	A		
		麻生太郎		過大規模	過小規模	A	
鳩山由紀夫		2009		過大規模	2010	最小勝利	B
菅直人				過大規模		過小規模	A
野田	過大規模		過小規模	A			
	安倍②		過大規模	過小規模		B	
安倍③	2012	過大規模	2013	最小勝利			
			2014	最小勝利			
安倍④	2016	過大規模	2016	過大規模	B		
				2017		過大規模	
菅義偉	2017	過大規模	2019	最小勝利	B		
岸田①		過大規模		最小勝利			
		岸田②		2021	過大規模	最小勝利	B
2022						最小勝利	
石破①	2024	過大規模	2025	最小勝利	A		
石破②		過小規模		最小勝利			
					過小規模		

(注) 網掛け=少数与党となっている院

出典：参議院 WEB「衆参選挙、国会回次、歴代内閣対応表」⁵および中北（2019）より筆者作成。

⁴ 自公保連立政権であるため過大規模連立であるが、自民党単独では過半数を保持していない。2002年の保守党解党に伴い、最小勝利連合になる。

⁵ https://www.sangiin.go.jp/japanese/san60/s60_shiryou/naikaku_kokkai.htm（2025年12月31日最終閲覧）

第2節 モデルAのシナリオ

1 起こりうるシナリオ

ねじれ国会の状態にあるモデルAにおいて、政権の帰結はどのようになるのか。第2章において示した仮説に従い、ここでは、次のようなシナリオを想定する。まず、参議院での否決や日程闘争により法案が成立させられなくなり（①国会空転）、内閣の政策が実現できなくなる（②政策停滞）。その結果、世論の支持が失われて選挙で大敗するか（③-1）、それを危惧して与党内から倒閣運動が起きる（③-2）。その結果、その政権は短命に終わる（④政権崩壊）。

以上のような因果の進行（図3-2）について、次項以降で詳しく見ていく。

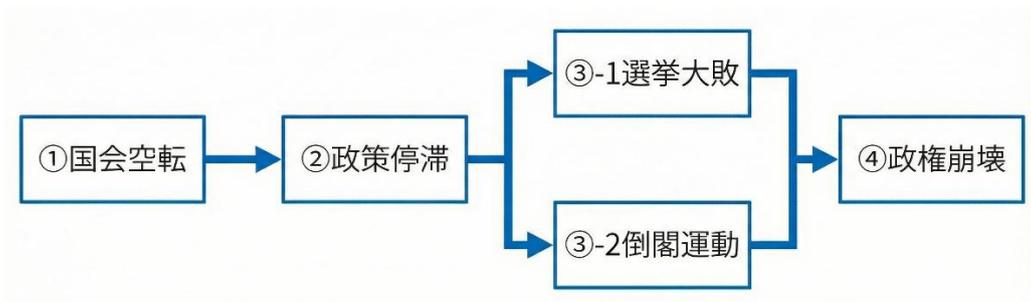


図3-2 モデルAのシナリオ

2 ねじれ国会における政策停滞

ねじれ国会において、どのように政策停滞が起こるのか。先行研究によって示された前提を整理しながら、原因を整理する。

直接的な原因となるのは、参議院の議決のほか、日程闘争がある。そして、これらを可能にする制度的要因として、参議院の持つ衆議院とほぼ対等な議決権のほか、国会への内閣の不介入、そして会期制や60日ルールといったものが挙げられる。

議決権については、第2章において大山礼子（2011）が指摘したとおり、衆議院の優越は定められているものの参議院はほぼ対等な議決権を有している。特に法案が参議院で否決された場合、衆議院は出席議員の三分の二以上の賛成がなければ再可決できない（憲法第59条）。

さらに、参議院は閣僚に対して問責決議案を議決することがある。通常、議院内閣制において、内閣は下院（衆議院）の信任のみに依拠し、下院が内閣不信任決議権を持つ代わりに、内閣は下院の解散権を持つ。この枠組みの外にある参議院においては、閣僚の責任を問う手

段として問責決議が上程されることがあるが、たとえ可決されても法的拘束力を持たない。しかしながら、大山礼子は、1998年の額賀福志郎防衛庁長官に対する初の問責決議可決や、2008年の福田康夫首相に対する問責決議の可決はその後に辞任に影響を与えたとしている。そして、本来は衆議院の信任に依拠すべき議院内閣制において、参議院の信任を得られなくなったという理由によって閣僚が辞任したり内閣の存続にも影響が及んだりする事態は、憲法の想定範囲を超えていると指摘している（大山 2011：185-186）。なお、問責決議案の提出は、その閣僚ないしは内閣の政策の実現に協力しないという野党の意思表示になりうる。実際のところ、たとえば野田政権期のように、問責決議の提出と後述の日程闘争は戦略として同時に使われることがある。

このように、参議院による法案の否決や、問責決議案の可決によって、内閣の政策の実行が直接的に妨げられる場合のほか、野党が内閣提出法案の国会審議の日程を遅らせることによって政策を停滞させる日程闘争が生じる場合がある。

この日程闘争を可能にする要因として、既に指摘されている国会審議への内閣の不介入と、60日ルールがある。第2章において見たとおり、大山（2011）や飯尾（2007）は、日本の国会と内閣の関係が他国と比べて権力分立を徹底しており、そのために内閣が一度提出した法案の審議を国会に促す権限がないと指摘した。また、竹中治堅（飯尾編 2013）が指摘した、衆議院が可決した法案を参議院が議決しないまま61日以上経たないと否決したとみなして再議決できない、いわゆる60日ルールも日程闘争の材料と言える。

加えて、飯尾潤は、国会の審議日程が会期に区切られていて、審議が終わらなかった法案が廃案になる会期制の原則の存在もまた内閣の政策推進を妨げる要因として機能していると指摘した。民主政の定着とともに多くの国の議会で会期制の原則は撤廃され、総選挙と総選挙の間を一つの「議会期」と見なして原則的に通年で審議することが多い。しかし、日本では会期制が残置されており、それとともに「会期不継続の原則」が強く主張される。これは、会期内に審議が終わらなかった法案は、原則として廃案になることを意味する。もちろん現実には、継続審議などの措置が取られることも少なくない。要するに、法案の成立は日程の設定によって大きく左右されるのである。以上のような状況にあって、日本の国会における法案の修正の例は、イギリスのように極端なアリーナ型の国会の国に比べても少ない。同時に、政府提出法案の成立率はイギリスよりも日本の国会のほうが劣ることが多い（飯尾 2007：128）。このように、会期制の原則の存在が、国会に対する内閣の不介入と合わさって、法案の成立を妨げやすくしていると考えられる。

以上の議論をまとめると、国会審議における会期制の原則や内閣の不介入が根底にあり、その上に二院制における参議院の権限の強さや60日ルールが重なっている。その結果、参議院において議決権の行使ないしは野党による日程闘争が発生することで、内閣の重要政策の停滞を引き起こしやすくなっていると言える。

第3節 モデルBのシナリオ

1 起こりうるシナリオ

与党が連立政権を形成することによって過半数を確保しているモデルBにおいては、政権はどのような帰結に向かうのか。第2章において示した仮説に従い、またねじれ国会の状況にあるモデルAとの対比のもと、ここでは以下のようなシナリオが進行すると提唱する。参議院で過半数を確保しているため、政権内での政策調整が機能していれば（①政策調整）、内閣の政策は順調に実現される（②政策実現）。その結果、倒閣運動は起こらず、政権は長期化する（③政権安定）。



図 3-3 モデルBのシナリオ

2 連立政権の帰結

モデルBであっても、①の政策調整に失敗すれば、②政策実現や③政権安定に至ることができない場合があり得る。この場合について注意が必要である。

政策を打ち出すにあたって事前の調整が足りていなければ、同じ党内であっても強硬な手法に対する反発から支持を失うのは想像に難くない。そして、連立政権であればなおさらである。参議院において多数派を形成する重要性を指摘した飯尾潤は、そうした政策調整の失敗の結果として政権内で不一致が起こる危険性を指摘している。なぜなら、衆議院で多数を確保した場合でも、政権を安定させるために参議院でも多数派を形成しようと連立政権を試みる場合が近年多い。しかし、そうすると必要以上に多くの勢力を政権内に抱え込むことになり、これが政権の弱点となりうるのである（飯尾 2007：213）。

実際に、中北（2019）による指摘が第2章においてあったとおり、近年のほとんどの政権は衆議院ではなく参議院で多数派を形成するために連立を試みている。表 3-1 に示したように、自公連立政権であろうと民主党政権であろうと、より多数派形成の難しい参議院における最小勝利連合を目論んで連立を形成するために、衆議院ではもともと多数派を持っていて過大規模連合となっていることが大半である。

これは、政権内での不一致が、参議院での国会空転と政策停滞に直結することを意味する。

その場合、モデルBに該当する政権であっても、モデルAの政権と同様の帰結に至る可能性があるのである。

第4節 支持率と政権との因果

モデルAにおいて示した、政策が停滞した結果としてその政権への世論の支持が失われるという因果について、ここで補記しておく。

従来、政権支持率はそれ自体が独立変数として、その政権の先行きを占うマーカーとして扱われてきた。たとえば、内閣支持率が30%を切るとその内閣は「危険水域」に入ったとする報道が多い⁶。ただし、実際には支持率が危険水域に入ったあとすぐに政権が崩壊するというわけではない。また、俗に「青木の法則」と呼ばれる、内閣支持率と自民党支持率の和が50を下回ると政権を維持できないという、青木幹雄元自民党参院議員会長の経験則も存在する⁷。

しかしながら、政権支持率の低下だけに注目すると、政権が短命に終わる理由として、自民党に対する不信感の増大や、首相個人の資質、あるいはスキャンダルなどの影響によるというアクター論を脱することができない。本稿では、スキャンダル等による一時的な低下ではなく、構造的な「決められない政治」が慢性的な支持率低下を招き、回復不能にさせる点に着目する。そこで、政権崩壊の過程において政権支持率の低下について論じる際には、それが政策停滞によって引き起こされているということを論証したい。

そのために、政権支持率の低下の「時期」と「理由」の2点に着目する。政権支持率が低下している場合、その下降トレンドとねじれ国会による国会空転の時期が重なっているかどうか検証する。また、必要に応じて世論調査の質問項目における「不支持理由」に注目し、政策の停滞や政権の指導力を理由とした不支持の割合を調査する。政権支持率が政策以外の要因によって引き下げられている場合、首相の人柄や自民党への不信感を理由とした不支持が中心となるはずである。

第4章においてモデルAに該当する政権の支持率低下を論じる際に、必要に応じてこれらを確認することによって、支持率低下それ自体が最も重要な変数だという主張に対する反証としたい。

⁶ 例として、朝日新聞朝刊、2008年4月21日など。

⁷ 朝日新聞朝刊、2020年8月3日。

第4章 事例分析

本章では、第2章において示した仮説、および第3章において示したモデルの妥当性を検証するために、対象とする小泉政権から石破政権までの事例分析を行う。第1節では、参議院を掌握できていなかったモデルAの政権の時系列を追う。第2節では、参議院で過半数を確保していたモデルBの政権を検証する。

第1節 モデルAに該当する政権

対象とする政権のうち、モデルAに該当する政権は、第一次安倍政権、福田康夫政権、麻生太郎政権、菅直人政権、野田佳彦政権、石破茂政権である。

これらの政権が、①国会空転、②政策停滞、③-1選挙大敗または③-2倒閣運動、④政権崩壊、というシナリオを辿っているのかどうかについて、個別に検証する。

1 第一次安倍政権

小泉純一郎の後を継いで、安倍晋三は2006年9月26日に首相に就任した。この時点では参議院では連立与党が過半数を確保しており、また衆議院を見れば小泉が2005年の衆議院総選挙（いわゆる郵政選挙）において大勝していたため、与党勢力が三分の二以上の議席を占めている状態であった。しかしながら、安倍首相の率いる自民党は2007年7月の参議院選挙で大敗し、その結果として参議院では連立する公明党と合わせても過半数を割ることとなってしまった。反対に、野党民主党の議席は自民党を上回る議席数を持って参議院第一党となり、まさに「ねじれ国会」の状態が確立する。その結果、自民党内では「安倍おろし」と呼ばれる退陣運動が起こった⁸。安倍首相は、選挙直後は続投を表明して内閣を改造するが、2007年9月12日に退陣を表明し、2007年9月25日に内閣総辞職した。在職日数は366日間であった。

この政権は、参議院での政策停滞に至るまでもなく、参議院選挙での大敗によって政権が崩壊しているように見える。そもそもこのように、本来であれば政権選択選挙たり得ない参議院選挙が政権の帰趨を決定する要因となっていることが議院内閣制の機能不全であることは、既に複数の研究者が指摘しているとおりである。

そのうえで、安倍首相が一度は続投を図ったものの退陣に至った理由を検証せねばならない。退陣を表明した記者会見において強調されているのは、政権の中心政策であり国際公約とも位置づけていたテロ対策について、民主党の小沢一郎代表に党首会談を断られたこ

⁸ 朝日新聞夕刊、2007年7月31日。

とでテロ対策特別措置法の延長が難しくなったことである⁹。テロ対策特措法は、2001年にアメリカで同時多発テロ事件の後に、アメリカ政府などが行う対テロ作戦を自衛隊が後方支援するために制定された時限立法である。安倍首相は退陣直前の9月9日にオーストラリアのシドニーで行われたAPEC（アジア太平洋経済協力会議）首脳会議での記者会見で、期限が迫る特措法の延長について内閣を挙げて取り組むということを明言していた。しかしながら、参議院で与党が過半数を持っていなかったため、特措法延長のための改正を期限内に行うためには野党の協力が不可欠であった。小沢代表との党首会談が断られたことで、特措法延長に民主党の協力を取り付ける算段が付かなくなり、延長が叶わなくなったと判断されたのである。この意味において、参議院で長期間にわたって政策が停滞するまでの事態には至ってはいないが、それが必然的に起こることを見越しての首相辞任であったと言える。

なお、安倍首相自身の健康状態も辞任理由の一つであるとされているが、あらゆる面で一般化が困難であるため本稿においては捨象する。

そして、本政権の分析においては、支持率の低下が最大の要因であるという反論があり得るため、これを検証しなければならない。たしかに、参議院選挙で大敗するに至った原因として、先行して支持率低下が存在しなければならないという指摘は考えられる。しかし、実際の支持率の推移を見てみると、支持率が低いと選挙に負け、それが原因で退陣したと言いきることはできないと考えられる。

まず、内閣支持率は2006年11月に低下を開始している（図4-1）。その後、30%～44%の範囲内で推移を続け、選挙直前の調査では30%となっている。これは、当然高い水準とは言えないが、20%台になると「危険水域」と言われる中で、低いと言いきることはできない数値となっている。実際のところ、たとえば1989年の宇野宗佑首相、1995年の橋本龍太郎首相のように、10%台の支持率で参議院選挙に突入した歴史も存在する。安倍内閣の支持率はそれほどにまで落ち切っておらず、さらに参議院選挙で大敗した後に内閣改造を行うと、選挙直後は26%だった支持率は33%まで回復している¹⁰。なおかつ、選挙直後は首相が続投を表明して内閣改造までも行っている。安倍おろしの運動も存在したが、内閣改造を行うことができているのは退陣運動の支持が広まっていなかったことを示している。そのため、選挙での大敗は事実であるが、それ自体やそれに起因する求心力の低下が退陣のトリガーになったとは経緯からして言うことはできず、支持率の低下が政権崩壊の要因とあったとは言い難いのである。

以上をまとめると、第一次安倍政権は、参議院選挙で大敗し過半数を下回り、政策実現に必要な野党の協力が見込まれなくなったことで、①国会空転および②政策停滞が確実となり、③-2倒閣運動が発生し、④政権崩壊に至ったとすることができる。

⁹ 朝日新聞朝刊、2007年9月13日。

¹⁰ 朝日新聞朝刊、2007年8月29日。

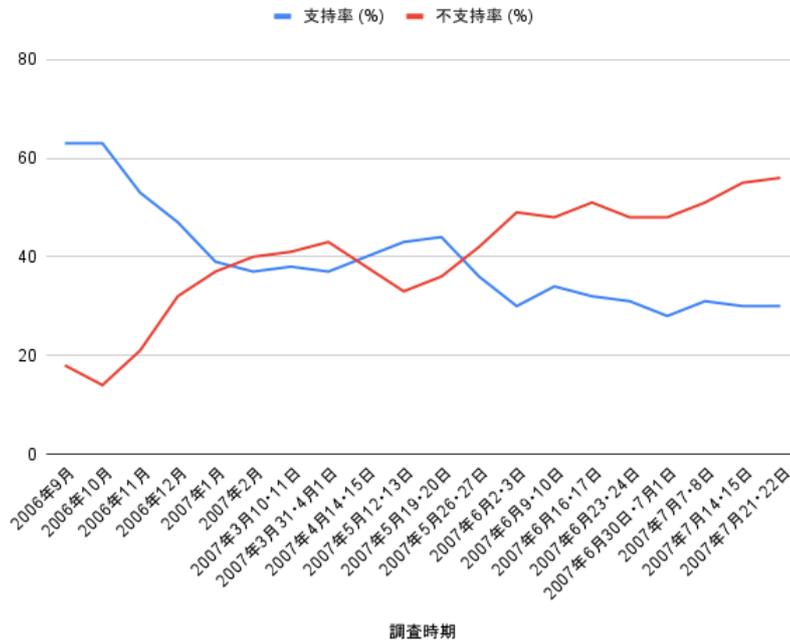


図 4-1 第一次安倍政権の支持率推移

出典：朝日新聞より筆者作成

2 福田康夫政権

第一次安倍政権の退陣に伴い、2007年9月26日に福田康夫が首相に就任した。安倍政権時の参議院選挙の結果により、参議院では連立与党の議席数は過半数を下回っている「ねじれ国会」の状態であった。そのため、参議院では内閣総理大臣の指名を得られず衆参で首相指名が異なる事態となったが、両院協議会でも決着はつかず、衆議院の優越の規定によって指名が確定した。

政権の当初の重要課題は、安倍政権が延長を断念したテロ対策特別措置法であった（竹中 2010：273-281）。法律の有効期限は2007年の11月1日となっており、政府は特措法の延長の成立が間に合わないと判断し、新テロ対策特別措置法案を国会に提出した。

この特措法の審議の際にネックとなっていたのが、いわゆる60日ルールである。参議院が法案を修正または否決の議決を行った場合には、すぐに連立与党が三分の二を占めている衆議院において再可決によって成立させることができる。しかし、議長と議院運営委員長の両方のポストを民主党議員が押さえている参議院において、法案の審議が進まなかった場合、参議院の審議開始から61日以上経たないと衆議院は再議決できない。その場合、テロ対策特措法は期限切れになってしまうのである。

実際に、新テロ対策特措法案の審議は遅々として進まなかった。民主党が防衛省の不祥事

追及を優先するなど、会期末までに審議を終わらせない姿勢を見せたためである。福田首相は、法案が衆議院で可決後に参議院に送付されてから 61 日目に当たるのが 2008 年 1 月 12 日であったため、同 15 日まで臨時国会会期を延長させることで再可決を可能にした。結局、民主党は同 11 日に参議院で法案を否決し、連立与党は同日に衆議院で再可決し、成立させた。テロ対策特措法の期限切れの期間は 2 か月以上に及んだ。

その後の通常国会でも、福田首相は 2 つの政策課題に直面した（竹中 2010：281-293）。1 つは、2008 年 3 月 19 日に任期満了を迎える日本銀行の総裁・副総裁の後任人事である。もう 1 つは、同年 3 月末に失効する道路特定財源制度および揮発油税の暫定税率である。これらに関する国会審議を遂行するために、政府与党と民主党の間ではさまざまな駆け引きが行われるが、結局任期満了までに日銀総裁は任命されず、約 3 週間にわたって空席となった。また、道路特定財源の暫定税率の失効により、一時的にガソリンや軽油の値段が下がり、約 1 か月後に再び引き上げられることになった。特に暫定税率の問題は、国民生活に混乱が目に見える形で影響を及ぼすに至ったのである。

これらの政策課題の遅滞は、参議院の法案審議を掌握している民主党が福田首相との対決姿勢を取ったことが最大の要因である。さらに、法案の議決権に加えて指摘されるべきは、日銀総裁の同意の規定である。日本銀行法第 23 条において、日銀の正副総裁は国会の両議院の同意を得て任命することになっている¹¹。法案の議決とは異なり国会同意人事においては衆議院の優越規定が存在しない。そのため、与党が衆議院で三分の二を抑えていても、参議院を民主党に掌握されている時点で、民主党の協力がなければ日銀総裁を任命できないということである。このように、個別の法に定められた議決権の面では衆議院の優越すら存在しない場合があるという、法案の議決権にとどまらない参議院の権限の強さが影響している。こうした経緯をたどったことについて、境家史郎は 2008 年の通常国会において参議院の強さが最も目に見える形で現れたと論じている（境家 2023：234）。

以上のような経緯から、福田首相は内閣の政策実現において参議院の存在に苦しめられたことが伺える。それを裏付けるのが、テロ対策特措法の審議において福田首相と民主党の小沢一郎代表との間で持ち上がった大連立構想の存在である。両者の党首会談において、小沢が提示した自衛隊の活動に関する条件を首相が飲めば民主党も政権運営に協力するとし、一度は合意したものの民主党内の反対によって構想は挫折に終わった（境家 2023:232-233）。さらに、小沢は民主党の参議院議員を 20 人ほど連れて離党し与党入りする構想も周囲に語っていた（竹中 2010）。20 人が与党に転じれば参議院の過半数が取れるためであるが、これも断念された。その結果、以降も参議院での民主党との対立は政権のネックとなり続けるのである。

道路特定財源問題が終わった通常国会の会期末に近い 2008 年 6 月、民主党は参議院で福

¹¹ デジタル庁 e-Gov 法令検索「日本銀行法」<https://laws.e-gov.go.jp/law/409AC0000000089>（2026 年 1 月 13 日最終閲覧）。

田首相に対する問責決議案を可決した。福田首相は同年8月に内閣改造をするが、9月1日に辞任を表明する。9月24日の総辞職まで、在任期間は365日であった。

退陣を表明した会見に当たっては、福田首相はねじれ国会下での国会運営の苦勞に多く触れ、「先の国会では民主党が国会の駆け引きで審議引き延ばしや審議拒否を行った」と恨み節を述べた¹²。そのうえで、秋の臨時国会に向けて新しい布陣で臨まなければならないと考えたことを退陣の理由としている。これについて、「突然の退陣表明をしたのは、12日召集が決まっていた臨時国会に臨む気力がなえた末の決断だった」という新聞報道もあった¹³。これらを見るに、主な退陣理由はねじれ国会による参議院での政策停滞であったと思料するに充分である。

福田政権の支持率の推移を見ると、テロ対策特措法の期限の切れた2007年11月に50%を割り込み、日銀総裁が空席になった2008年4月に危険水域の20%台に突入、暫定税率の混乱を見せた2008年5月に20%を切っている(図4-2)。底を打った支持率はその後やや回復基調を見せた。このように、内閣支持率は政策の停滞に伴って継続的に低下し、国会論戦の終盤から回復していることがわかる。そのため、ここでも支持率は政権崩壊の要因とは言うことはできない。

以上をまとめると、ねじれ国会下で①国会空転が発生、②政策停滞が福田政権にとっての重荷となり、③-1選挙大敗や③-2倒閣運動に至るまでもなく、退陣に至ったと言える。

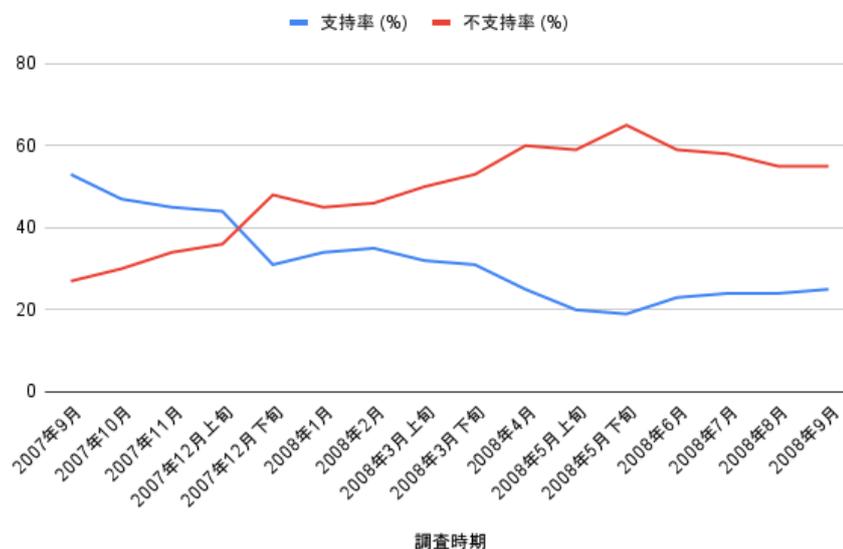


図4-2 福田政権の支持率推移

出典：朝日新聞より筆者作成

¹² 朝日新聞朝刊、2008年9月2日。

¹³ 毎日新聞、2008年9月2日。

3 麻生太郎政権

福田康夫政権の退陣に伴い、麻生太郎が2008年9月24日に首相に就任した。福田政権と同様、ねじれ国会であったため民主党が主導権を握る参議院では首班指名を得られなかったが、両院協議会でも決着はつかなかったため、衆議院の優越の規定によって首相に指名された。

麻生首相の「選挙の顔」としての期待から、当初は首相就任後すぐの衆議院解散総選挙が自民党内での共通認識であった。発信力がある麻生首相に対する国民の期待が冷めないうちに選挙を済ませることで、議席減を最小限にとどめようという計算である。しかし、同月に発生したリーマン・ショックによる世界金融危機の拡大によって、自民党執行部は解散総選挙の先送りを検討し始めた（読売新聞政治部2009）。衆議院選挙によって「政治空白」を作ることは得策ではなく、2008年の臨時国会で緊急経済対策を盛り込んだ補正予算案の成立を優先することが先決であるという方針であった。そして、参議院の審議を左右する勢力を持っていた民主党は、この補正予算案および安倍・福田内閣を苦しめた新テロ対策特措法改正案に賛成する方針を取った。

しかし、追加景気対策を盛り込んだ第2次補正予算案が浮上すると、民主党は対立姿勢に転換した。政府は成立が確実視できない中で提出して審議が立ち往生すると政権が行き詰まりかねないと危惧して、臨時国会への提出を見送り翌2009年の通常国会に提出する意向であった。一方、民主党は審議で追及しなかったため、第2次補正予算案を臨時国会に提出しない場合には、民主党は新テロ対策特措法改正案と金融機能強化法改正案の採決に応じない考えを示した。麻生首相は民主党の手法を「法案を人質に取っている」と批判した。結局、補正予算案の提出は先送りされ、内閣支持率は激減し、補正予算の成立と同時に解散に踏み切るという戦略も取れなくなった。

さらに、年が明けた2009年の通常国会では、民主党は参議院で第2次補正予算の関連法案の審議を行わないという戦略を取った。第2次補正予算には、麻生政権の肝煎りの景気対策として定額給付金が盛り込まれていたためである。その結果、第2次補正予算案は2009年1月27日に成立しているのに、関連法案は参議院が否決して衆議院で再可決できるようになった3月4日まで宙吊りにされ、定額給付金の支給は遅れることとなった。ここでも60日ルールが影響を及ぼしているのである。また、2009年7月には麻生首相に対する問責決議が参議院で可決されている。

結局、衆議院の解散は2009年7月21日まで先送りされ、8月30日の総選挙で自民党は歴史的な敗北を喫し、民主党への政権交代が実現した。在職日数は2009年9月16日までの358日間であった。

この麻生政権への参議院の決定的な影響は、衆議院解散の時期を制約したことである。衆

議院解散は首相の専権事項であるが、政策が停滞して政権の足元が揺らいでいる時に解散総選挙を行うことは現実的に難しい。しかし、参議院を掌握している民主党は政権に対して対決姿勢をとり、参議院の議決権や日程闘争を駆使して麻生政権の政策を成立させず、国会審議で追及する戦略を取った。これが国会開会中の解散を難しくして、結果的に追い込まれたの解散となった。そのため、参議院の権限の強さが、政権を追い込んだとすることができる。

また、選挙大敗がトリガーとなった退陣であるため、支持率が独立変数として選挙大敗をもたらしたという論に反論しておく必要がある。まず、時期に関して見てみる。麻生政権の内閣支持率が大きく下降したタイミングは、第2次補正予算案の国会提出を年明けまで先送りすることを表明した2008年11月から12月にかけてである(図4-3)。そして、その第2次補正予算案の関連法案が成立せず政策が遅れている2009年1月から2月にかけて、長い時間を掛けて低迷している。なお、この時期には中川昭一財務大臣の辞任問題も重なっているが、その端緒となった酌量会見の前から支持率は下降傾向にあるため、スキャンダルだけが要因とは言えない。その後、国会での予算をめぐる対決が落ち着くと、内閣支持率は回復している。ただし、民主党の小沢一郎代表をめぐる西松建設事件が表面化したことの僥倖を受けた時期でもある。このように、支持率低下の時期を見るに、政策停滞によって招かれたものだとすることができる。

次に、これは不支持理由によっても裏付けられる。2009年7月に毎日新聞が実施した世論調査では、支持率は17%を記録している。不支持理由を4択(単一回答)で尋ねる質問では、「自民党の首相だから」「麻生首相に軽率なイメージがあるから」はそれぞれ8%、15%と下位であり、「首相の指導力に期待できないから」が39%、「首相の政策に期待できないから」が36%と上位を占めている¹⁴。このように、単なる麻生首相や自民党自体の不人気に影響している不支持理由の割合は低く、政策の停滞によって評価の下がる指導力や政策そのものを理由とした不支持理由の割合が大きい。そのため、時期と理由の2点から検証しても、支持率の低下はアクターの要因によって起こったものというより、参議院における政策停滞の影響が大きいことが読み取れる。

以上のように、麻生政権は世界金融危機というファクターもあったものの、参議院における①国会空転・②政策停滞によって解散時期が追い込まれ、衆議院総選挙の敗北(③-1選挙大敗)に至ったために④政権崩壊となった。

¹⁴ 毎日新聞、2009年7月20日。

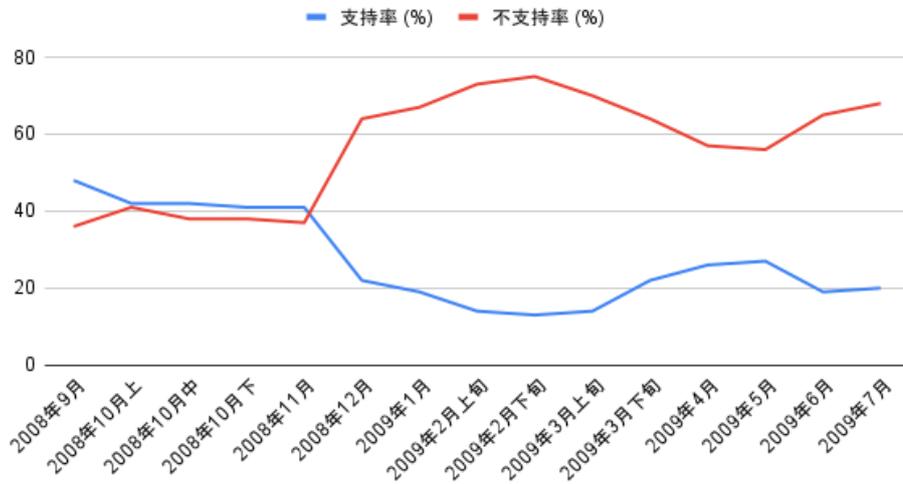


図 4-3 麻生政権の支持率推移

出典：朝日新聞より筆者作成

4 菅直人政権

参議院選挙を前に辞任した鳩山由紀夫の後継を決める民主党代表選挙に勝利し、2010年6月8日に菅直人が首相に就任した。しかし、就任後すぐの7月11日に行われた参議院選挙で、民主党は過半数を割ることとなり、再びねじれ国会の状態となる。

この参議院選挙の敗北の要因は、菅直人政権に帰結させることはできないと言える。この参議院選挙は民主党政権に対する中間選挙的な性格を持ち、鳩山政権のマニフェストの失敗などに対して厳しい評価が下されたとする報道もある。実際、この時期の菅直人政権に対する内閣支持率は、参議院選挙直後の調査で37%と、高くはないものの決して低い水準ではない¹⁵。さらに9月の民主党代表選挙でも再選を果たしたことから、党内でも菅直人に対する期待は充分に残存していたと言えるだろう。

しかしながら、内閣改造を経て臨んだ2010年秋の臨時国会で、内閣支持率は急落することとなる。最大の要因は、ねじれ国会によるものであると言える。参議院で主導権を取り返した自民党は、審議の延滞や閣僚への問責決議で政策を実現させないという、かつて民主党に苦しめられた戦略の仕返しを行った。特に、9月に発生した尖閣諸島中国漁船衝突事件を受けて、民主党政権の対応を責め立てた。漁船の中国人船長の帰国手続きを決定した仙谷由人官房長官と海上保安庁を所管する馬淵澄夫国土交通大臣に対して、11月には参議院で問

¹⁵ 朝日新聞朝刊、2010年7月14日。

責決議が可決され、自民党は両閣僚のかかわる法案の審議を拒否した¹⁶。こうした戦略の結果、政府提出法案の成立率が過去 10 年で最低の 37.8%を記録したという調査もある¹⁷。民主党の重要政策であった政治主導確立法案も、2010 年 2 月に国会に提出されたものの、参議院の過半数割れで成立の見込みが立たなくなり、この法案は結局 2011 年 5 月に撤回された(竹中 飯尾編 2013:155)。こうした停滞を経て、内閣支持率は 2010 年末の時点で 21%まで落ち込んだ¹⁸。

菅首相は再び内閣改造をして 2011 年の通常国会に臨んだが、予算関連法案の成立が見込めないなど停滞は続いた。ただし、3月に東北地方太平洋沖地震が発生すると、震災対応を優先しないと国民の反発を招くことも危惧され一時的に政治対立は休戦した。しかし、震災から 2 か月以上が経過して対決路線に戻った自民・公明両党およびたちあがれ日本は、6 月 1 日に衆議院で内閣不信任案を提出した。民主党内からの造反が少数にとどまったため否決に終わったが、その後も菅内閣の政策実現には与野党の協議が必要であった。結局、第 2 次補正予算案、特例公債法案、再生可能エネルギー特措法案への賛成と引き換えに、菅直人首相は退陣を受け入れ、2011 年 9 月 2 日に退陣した。最終の内閣支持率は 14%であった¹⁹。

以上のように、菅直人政権は参議院で主導権を握っていた自民党・公明党によって、直接的に退陣に追い込まれたと言える。③- 2 倒閣運動は民主党内で発生していたが、これが直接の退陣の理由とはならず、①国会空転と②政策停滞を武器にした野党によって退陣させられたと言える。

5 野田佳彦政権

菅直人政権の退陣表明を受けた民主党代表選挙に勝利して、2011 年 9 月 2 日に野田佳彦が首相に就任した。

野田政権も、ねじれ国会により参議院で苦しむことは必至であった。実際、発足後すぐの臨時国会で山岡賢次国家公安委員長および一川保夫防衛大臣に²⁰、また 2012 年の通常国会では田中直紀防衛大臣および前田武志国土交通大臣にそれぞれ参議院で問責決議が可決されている²¹。閣僚の舌禍やスキャンダルが相次ぐことは自民党政権においてもしばしばあるが、たとえば第二次安倍政権や岸田政権のように、政権の基盤が安定していれば大きなダメージを受けることはない。ねじれ国会下だからこそ、問責決議が可決されて国会運営に大きな影響を及ぼすと言える。

¹⁶ 朝日新聞朝刊、2010 年 11 月 27 日。

¹⁷ 読売新聞、2010 年 12 月 4 日。

¹⁸ 朝日新聞朝刊、2010 年 12 月 14 日。

¹⁹ 朝日新聞朝刊、2011 年 8 月 8 日。

²⁰ 朝日新聞朝刊、2011 年 12 月 10 日。

²¹ 朝日新聞朝刊、2012 年 4 月 21 日。

そうした状況の中で、野田首相は社会保障と税の一体改革を重要政策としていた。自民党と公明党は不人気政策である消費増税を民主党政権の主導で決定させる思惑もあって、法案の修正協議に応じた（いわゆる「三党合意」）。民主党政権内では反対する勢力も多くいたが自公の賛成もあって法案は2012年6月26日に衆議院で可決され、民主党の小沢グループや国民新党の亀井静香代表らは政権を離脱することとなった。その後、自民党は法案成立の条件として首相に早期解散を求め、これに対して野田首相は「近いうちに国民に信を問う」と約束した。そのため、民主党が過半数を割っていた参議院でも8月10日に可決され、法案は成立した（竹中 飯尾編 2013：169-171）。その後、野田首相に対する問責決議が参議院で可決される。このように、参議院での勢力を背景に、野党である自民党や公明党が政権の政策に影響しており、与党の民主党は重要政策の成立にあたり野党の協力を頼っていたことがわかる。

同2012年の秋の臨時国会では、野党自民党の安倍晋三総裁との党首討論で、野田首相は特例公債法案と議員定数削減が解散の条件であると発言する。自民・公明両党がこれに応じたことにより、11月16日に野田首相は衆議院を解散した²²。この解散総選挙で民主党は大敗を喫し、自民党に政権が戻ることになる。

このように、野田政権においては麻生政権よりも直接的に参議院の権限を背景として①国会空転と②政策停滞を人質に取られ、重要政策の審議ですらも主導権を握られることとなった。その結果、衆議院の解散時期を野党に縛られ、③－1選挙大敗、④政権崩壊という形で、政権の寿命を縮めたと言える。

6 石破茂政権

岸田文雄の後継を決める自民党総裁選に勝利して、2024年10月1日に石破茂が首相に就任した。

就任直後に実施された衆議院解散総選挙においては、派閥資金の裏金問題に端を発する自民党に対しての逆風から議席数は大きく後退し、自民・公明両党を合わせても衆議院の過半数を割り込む状況となった。石破首相の責任を問う報道も複数あったが、この時点で党内から退陣を求める声は小さくなく、石破首相は続投した²³。

2025年の通常国会では一部野党の協力を得ながら予算案を成立させた。しかし、7月の参議院選挙でも自民・公明両党は議席数を減らして過半数を割り込み、衆参両院で少数与党となってしまった。石破首相はここでも当初は続投を表明したが、これを受けて自民党内での「石破おろし」が本格化し、臨時総裁選を求める運動が起こったほか、党四役も辞意を表明した。これによって行き詰まった石破首相は9月7日に記者会見を開き、辞任を表明した。

²² 朝日新聞朝刊、2012年11月15日。

²³ たとえば、朝日新聞2024年10月28日の社説など。

2つの選挙での敗退を受けて短命化した政権であるが、衆議院選挙でも過半数を割りながら、退陣の決め手となったのは参議院選挙であったというのが注目に値する。衆議院で少数与党となっても、参議院がほぼ対等な権限を持っているゆえに即時に政権が行き詰まるわけではなかったことを示している。そして、参議院でも過半数を割ってやっとその後の国会運営に向けて党内の不安と首相周辺の危機感が閾値を超え、退陣に至ったと考えられる。

以上のように、石破政権は選挙での敗北がその後の困難を招くものであったために、国会空転に至るまでもなく退陣している。しかし、参議院選挙での敗北が退陣の決め手であることが重要であった。

第2節 モデルBに該当する政権

続いて、モデルBについて検証していく。

対象とする政権のうち、連立政権によって参議院で過半数を確保しているモデルBに該当する政権は、小泉純一郎政権、鳩山由紀夫政権、第二次安倍政権、菅義偉政権、岸田文雄政権である。これらの政権が、①政策調整、②政策実現、③政権安定、というシナリオを辿っているのかどうかについて、個別に検証する。

1 小泉純一郎政権

本稿の分析の出発点である。第1章においても触れたが、竹中治堅によれば、小泉政権の時期に参議院議員の影響力が明確化された。首相権力の強化により衆議院議員に対する統制力が強まったため、解散総選挙の無い参議院議員は相対的に統制が弱いこと、そして派閥の力が弱まったため参議院議員の独自の結束力が高まったことが、参議院に配慮した政権運営を必要とした理由であるとされている（竹中2010：218-219）。

そして、それを体現しているのが郵政選挙である。内閣の最重要政策である郵政改革法案が、参議院で自民党内からの造反により否決された。小泉は首相と党執行部の権限を武器に、反対する衆議院議員に公認を与えない状態で、国民投票的な解散総選挙という非常手段に打って出た。これによって衆議院の三分の二を獲得したというのが事案の概要である。

注目すべきは、衆参で過半数を占めておきながら、造反によって参議院で政策が実現できないという、実質的にモデルAに近い状態に陥りかけたことである。これは、①政策調整が拙速であったことに起因していると言われている。たとえば、郵政民営化の党内調整の過程では、自民党の事前審査システムの中核である自民党総務会において、久間章生総務会長は反対論を押し切るために従来の全会一致の原則を外れて多数決で了承を取り付けた（竹中2006：225）。その結果として、与党内で党議拘束をかけたものの造反を招いた。2005年7月5日に採決された衆議院では三派閥の領袖が造反する中で、5票差という僅差での可決となった。その後、党執行部による説得工作も実らず、8月8日に参議院で否決されるに至

った。そこで、衆議院の解散総選挙という非常手段に頼り、造反議員には公認を与えず逆に「刺客」候補を放って国民投票的な選挙とした。結果は圧勝であり、同年10月に再び郵政民営化法案が国会に提出された際には、反対していた参議院議員もほとんどが賛成に回って法案が成立した。

このように、目玉政策を国民の関心を集中させる形で成功させたことで（②政策実現）、求心力を維持して2期5年の総裁任期を満了することができたと考えられる（③政権安定）。もしこの戦略が成功しなければ、参議院の影響力を覆せず、②政策停滞と③-2倒閣運動によって政権は追い込まれていたと考えられる。逆説的にはあるが、参議院の強い影響力を証明している政権である。

2 鳩山由紀夫政権

2009年の衆議院総選挙において民主党が勝利をおさめた結果、政権交代が実現して9月16日に鳩山由紀夫が首相に就任した。参議院では民主党の議席数も過半数に届いていなかったため、選挙後に国民新党および社民党と連立協議を行い、国民新党の亀井静香代表と社民党の福島瑞穂党首が入閣する形で連立政権を形成した。

当初は高い支持率を記録した鳩山政権であったが、マニフェストに掲げた政策の実現不可能や、小沢一郎幹事長や鳩山自身の金銭問題が明るみに出るにつれ、支持率は下落していく。しかし、政権の終焉は単に支持率の問題ではなかった。普天間基地移設問題において、県外移設を断念したことに対し、社民党の福島瑞穂内閣府特命担当大臣が反対を表明し、大臣を罷免された。そのため、2010年5月30日に社民党は連立を離脱した。これによって、かねてから同年夏に行われる参議院選挙に向けた不安から民主党内で起こっていた倒閣運動（鳩山おろし）が顕在化し、6月2日に鳩山は辞意を表明した。

このように、連立政権を形成することによって参議院でも多数を確保したモデルBの政権であるにもかかわらず、鳩山政権は266日間という短命政権に終わっている。マニフェストの実現性や金銭スキャンダルといったアクター要因もあるため、一見すると本稿の理論に一致しないように見えるが、政権の結末は二重の意味で参議院に影響されていると言える。すなわち、参議院で過半数を獲得するために形成した連立政権での閣内不一致と、間近に迫った参議院選挙に対する選挙不安である。

特に、前者については、モデルBのシナリオの①政策調整の不足を意味している。社民党が当初は参議院でキャスティングボードを握っていたために、連立を形成することとなった。しかし、安全保障面での政策距離を埋めきれなかったため、連立の離脱を招いた。その結果、モデルAシナリオの②政策停滞、そして参議院選挙に向けて党の顔を挿げ替えるための③-2倒閣運動に至って、政権の寿命を縮めたのである。

このように、モデルBの政権であっても、連立を維持するための政策調整に失敗すると短命に終わるという事例にあたる。

3 第二次安倍政権

2012年の衆議院総選挙において自民党が民主党から政権を奪還すると、自民党の安倍晋三総裁が二度めの首相就任を果たし、第二次安倍政権が発足した。この選挙の結果、自民党は衆議院において絶対安定多数を超える議席を獲得したが、参議院においては発足当初の時期には自公の議席数を合わせても過半数に届いていなかった。

自民・公明両党は2013年の参議院選挙で過半数を回復し、ねじれ国会を解消した。その後も両党の選挙協力によって安定して選挙に勝ち続け、両院で多数の確保を続けた。その結果、国論を二分するような重要法案も成立させることができている。たとえば、両院の多数を回復した直後の2013年秋の臨時国会では、特定秘密保護法案を成立させている。この法案に対しては、国民の知る権利の侵害であるとして野党が強硬に反対し、世論調査でも賛成が24%に対して反対が51%という対立があった²⁴。しかし、自民党は衆議院で修正可決のち、参議院では過半数の勢力を持っていることを背景に国家安全保障に関する特別委員会で強行採決した。野党は反発して参議院で複数の問責決議案を提出して本会議の空転を試みたが、国会を空転させるには至らずそのまま法案は成立された。また、2015年には平和安全法制に対して、集団的自衛権の行使が違憲だとして野党や市民団体が団結して反対し、国会前で数万人規模のデモが行われるまでに至った。しかし、これも自民・公明両党などの賛成によって成立している。安全保障の面では政策に距離のある両党がこうした法案においても協力を続けられるのは、事前の政策調整システムの妙があることは、すでに中北浩爾(2019)が指摘しているとおりである。

こうした強硬な手法での政策実現は、一時的に支持率を下げる危険性もあるものの、すぐに回復することが多い。結局のところ、首相の一貫した実行力が評価される面が大きいと思われる。

実行力に裏付けされた強固な支持を背景に、安倍は2015年の自民党総裁選で再選、2018年の総裁選で3選を果たした。国政選挙においても、2014年・2017年の衆議院総選挙、2013年・2016年・2019年の参議院選挙で与党過半数を維持し続けた。2016年の参議院選挙では27年ぶりの自民党参議院単独過半数も達成した。そして、総裁任期を1年残した2020年8月末に、持病の悪化を理由に辞任を表明した。連続在職日数・通算在職日数ともに日本の憲政史上最長の首相となった。

以上のとおり、第二次安倍政権は参議院で過半数を確保し、なおかつ連立政権内での政策調整が巧みであったために、政策を実現し続け、長期政権を築けたと言える。

²⁴ 朝日新聞朝刊、2013年12月7日。

4 菅義偉政権

安倍晋三の辞任に伴う自民党総裁選に圧勝し、2020年9月16日に菅義偉が首相に就任した。安倍政権から多くのものを受け継いでいた菅義偉政権は、衆参両院の過半数を維持していたため国会が空転することは無かった。しかし、新型コロナウイルス感染症対策に対する不満の蓄積などの影響で、支持率は高くなかった。また、感染症患者の自宅療養に関する方針などについて、官邸が与党との事前の政策調整を十分に行わずに方針を打ち出したことで、政府と与党の間で亀裂を生じさせた。そして、2021年7月から8月にかけて、国政選挙における再選挙および補欠選挙、そしてお膝元である横浜市長選挙で自民党候補が3連敗した。これらの選挙結果は、衆議院議員の任期が迫る中で「菅首相のままでは選挙を戦えない」という選挙の顔としての不安もまた自民党内で高めることとなった。

総裁任期は前任の安倍の残任期間であったため、就任から1年で任期を迎えようとしていた。菅首相は当初は総裁選への再選出馬に意欲を示していたため、党役員人事による求心力維持や、衆議院解散総選挙の前倒し実施を目論んだ。しかし、これらは菅総裁に対して不満を持つ党内からの反発によりいずれも実現できなかった。その結果として、菅首相は総裁選への不出馬を表明し、首相交代が確定した。首相在職期間は2021年10月4日までの384日間であった。

総裁任期満了での不出馬による退任ではあるが、本人の出馬の意思に反したものであるから、短命での辞任に追い込まれたと言うこともできる。参議院は掌握していたが、政権内での事前の政策調整が不十分であったために、選挙を前にして党内の支持を失ったことによる短命化とすることができる。

5 岸田文雄政権

菅義偉の後継を決める自民党総裁戦で勝利し、2021年10月4日に岸田文雄が首相に就任した。就任直後の衆議院解散総選挙で勝利をおさめ、「聞く力」をアピールして堅実な政権運営を行った。2022年の参議院選挙では選挙期間中に安倍晋三元首相が銃撃事件により死去し、この選挙には圧勝したが、旧統一教会と政治家との関係が問題視され始めると自民党への支持が揺らぎ始めた。また、自民党派閥の政治資金規正法違反疑惑が問題となり、関与した政務三役の交代や派閥の解体に繋がった。

こうした不祥事が相次ぎ、支持率も低調であったにもかかわらず、決定的な倒閣運動によって辞任に追い込まれることはなかった。連立政権の基盤は安定させていて、かつ政策決定プロセスにおいても与党との調整を軽視することがなかったために、政策も停滞していなかったことが政権の延命につながったと考えられる。

その後、2024年の総裁選への不出馬を表明し、総裁任期満了をもって首相は交代することとなった。1期3年間の総裁任期を務めあげたのみではあるが、戦後8番目の在職日数と

なった。

衆参両院を掌握している状態であったため、支持率が低下する局面にあっても政権を維持し、引き際を自ら決めることのできた政権であったと言える。

第5章 結論

本章では、これまでの検証を受けて仮説に対する結論を示す。第1節では検証結果をマトリクスにまとめ、共通の因数を示す。第2節では、結論と本研究で残された課題を述べる。第3節ではここまで扱ってきた現代の日本政治における参議院の役割に関して、今後の展望を述べて本稿の結びとする。

第1節 仮説の検証結果

本稿では、「参議院の勢力状況は、どのように日本の政権の安定と寿命に影響を与えるのか」というリサーチ・クエスチョンに対して、「参議院で過半数を確保できないと、国会審議を掌握できず内閣の政策実現が妨げられることによって支持を失い、その政権は短命に終わる。参議院の勢力を掌握した場合、その政権は長期化が可能となる。」という仮説を立て、これについて検証してきた。

まず、「参議院で過半数を確保できないと、短命政権に終わる」という部分について、モデルA（①国会空転→②政策停滞→③-1 選挙大敗または③-2 倒閣運動→④政権崩壊）を示した。そして、「参議院で過半数を確保できない」という前提に該当する各政権の帰結を検証したところ、表5-1のようになった。国会空転や政策停滞が、必ずしも③-1 選挙大敗や③-2 倒閣運動に至っていない場合もあるし、倒閣運動は起こったものの直接的に辞任の引き金になっていない場合もある。そうした場合は、①国会空転による野党との駆け引きや、②政策停滞の予期によって④政権崩壊に至っている。

要するに、政権崩壊までの経路は複数あれど、参議院で過半数を確保できなかった政権は政策実現ができなくなるため例外なく短命政権に終わっている。

表5-1 モデルAの政権の帰結

政権	①国会空転	②政策停滞	③-1 選挙大敗	③-2 倒閣運動	④政権崩壊
第一次安倍	○	□	—	△	○
福田康夫	○	○	—	—	○
麻生	○	○	○	—	○
菅直人	○	○	—	○	○
野田	○	○	○	—	○
石破	□	□	△	○	○

(注) △=存在したが、時系列が異なるもの。

□=顕在化する前に政権崩壊したもの。

次に、「参議院の勢力を掌握した場合、その政権は長期化が可能になる」という部分について、モデルB（①政策調整→②政策実現→③政権安定）を示した。そして、「参議院の勢力を掌握した場合」に該当する各政権の帰結を検証したところ、表5-2のような結果となった。第二次安倍政権や岸田文雄政権のように、巧みな政策調整によって政策実現に繋がれば、長期政権になることを確認できた。一方で、鳩山政権のように、連立維持のための政策調整に失敗すれば、倒閣運動が発生し、短命政権になる場合も見受けられた。連立政権の維持が必要なもの、比例性の高い参議院で多数派を獲得するためであるから、この場合もやはり参議院対策によって政権の寿命が規定されたと言することができる。

表 5-2 モデルBの政権の帰結

政権	①政策調整	②政策実現	③政権安定	※倒閣運動	※政権崩壊
小泉	△	○	○	—	—
鳩山	×	×	×	○	○
第二次安倍	○	○	○	—	—
菅義偉	△	△	×	○	○
岸田	○	○	○	—	—

(注) △＝部分的に失敗していると判断される項目。

第2節 結論と残された課題

以上の検証結果から、「参議院で過半数を確保できないと、内閣の政策実現が妨げられるため、短命政権に終わる。参議院の勢力を掌握し、連立政権を維持できた場合、その政権は長期化が可能となる。」と結論づける。

これまでの検証を通じて、参議院が政権にとって拒否権プレーヤーとして機能することを指摘し、その構造的要因を明らかにした。具体的には、2種類のプロセスが存在した。1つめは、法案審議過程において参議院が強い権限を持つために、政策の停滞の原因となり首相の求心力や支持率を奪うことである。もう1つは、参議院で過半数を維持するために連立政権を形成するが、与党内での政策調整に失敗して首相の求心力を失うことである。このような検証から、拒否権プレーヤーたる参議院を掌握できるかどうかは政権の寿命を左右しているという結論を導くことができる。

本稿では、従来の研究で体系化されていなかった参議院の政権への影響力を、メカニズムの提示を通じて実証したことに意義がある。しかしながら、実証可能な枠組みに落とし込むために、いくつかの要素を単純化せざるをえなかったことに限界がある。たとえば、麻生政権における世界金融危機、菅義偉政権における新型コロナウイルス感染症といった

外的要因について、その後の対応を阻んだ構造的要因を指摘することによって枠組みに落とし込んだ。しかしながら、その外的要因が発生したこと自体の影響が統御しきれていないと考えられる。こうした要素も改めて整理しながら、政権の運命を左右するファクターを明らかにするためのさらなる研究が待たれる。

第3節 「決められる政治」のために

本稿では、短命政権の連続によって「決められない政治」と揶揄された日本政治に対する問題意識から、政権の寿命を規定する条件を明らかにすることで「決められる政治」への道筋を示すことをめざしてきた。そして、上述のように、参議院の勢力を掌握し、連立政権を維持できた場合、その政権は長期化が可能となるという結論が導かれた。そのため、現在の制度下で「決められる政治」を実現するためには、日本の首相は衆議院の多数派のリーダーであるだけでは不十分で、参議院の勢力を掌握したり巧みな政策調整で連立を維持したりするマネジメントの能力も求められると言える。

しかしながら、首相の権力強化を目指してきた平成の政治改革の意義や、議院内閣制の本旨を鑑みるに、これは健全な状態であるとは言い切れない。これまでメディアの批判や国民の政治に対する期待低下の対象となってきた「首相のリーダーシップ不足」や「野党による審議拒否・国会空転」といった事象は、参議院が強力な権限を持っているという制度的欠陥が増幅させた現象に過ぎないからである。

そこで、平成の政治改革では手つかずであった参議院の制度について、改革の議論が起こって然るべきではないだろうか。たとえばイギリスでは、上院たる貴族院は予算関連の権限は制限されているほか、内閣が政権公約に基づいて推進する政策に対して貴族院は反対しないという、ソールズベリー・ドクトリンと呼ばれる慣例が確立している（飯尾2007：215）。

このように、二院制の意義を保ちながらも、民意を受けた首相が政策を推進することは妨げられないような健全な制度にすることが、日本政治にとって必要であると考えられる。

参考文献

- 飯尾潤、2007、『日本の統治構造』、中公新書。
- 飯尾潤、「政権交代と「与党」問題——「政権党」になれなかった民主党」、飯尾潤編、2013、『政権交代と政党政治』、中央公論新社。
- 大山礼子、2011、『日本の国会——審議する立法府へ』、岩波新書。
- 境家史郎、2023、『戦後日本政治史』、中公新書。
- 高安健将、2018、『議院内閣制——変貌する英国モデル』、中公新書。
- 竹中治堅、2006、『首相支配——日本政治の変貌』、中公新書。
- 竹中治堅、2010、『参議院とは何か——1947～2010』、中央公論新社。
- 竹中治堅、「民主党政権と日本の議院内閣制」、飯尾潤編、2013、『政権交代と政党政治』、中央公論新社。
- 中北浩爾、2019、『自公政権とは何か——「連立」にみる強さの正体』、ちくま新書。
- 日本再建イニシアティブ、2013、『民主党政権 失敗の検証——日本政治は何を活かすか』、中公新書。
- 待鳥聡史、2015、『政党システムと政党組織』、東京大学出版会。
- 読売新聞政治部、2009、『自民崩壊の300日』、新潮社。
- 朝日新聞
- 日本経済新聞
- 毎日新聞
- 読売新聞