

# 危機突破内閣：安倍新政権とねじれ国会

呉明上

(義守大学マスメディア学科教授)

## 【要約】

2012年12月の衆議院議員選挙の結果、自民党が単独過半数の議席を獲得し、公明党との連立政権の下、自公両党の議席は総議席数の三分の二を越える絶対多数となり、参議院で否決された法案を再可決することができるようになったが、安倍新政権は恐らくまだ枕を高くして寝ることはできないだろう。本論では、主に「ねじれ国会」のジレンマと総選挙における世論の動向から、安倍新政権が直面する「危機」について分析し、合わせて、7月の参議院議員選挙を控える安倍新政権が、危機突破のために講じる対応策を分析する。

キーワード：安倍新内閣、衆議院、参議院、ねじれ国会、自民党

## 一 はじめに

2012年12月16日に実施された衆議院選挙の結果、自民党が294議席を獲得して、単独で過半数を超え、政権奪還を果たした。民主党は再び野党となり、改選前の231議席から57議席へと議席数を大幅に減らした。自民党の安倍晋三総裁は、翌日、自民党本部で記者会見を開き、自民党は勝利を収めたが、有権者が再び自民党を信頼し、支持しているわけではないと述べ、同時に、日本は現在、経済・教育・外交・安全保障・震災復興等の危機に直面していると指摘して、新内閣を「危機突破内閣」と命名した<sup>1</sup>。安倍総裁は、続く26日に開かれた第182回特別国会において、第96代内閣総理大臣に任命され、公明党との連立政権の下、新政権が正式に発足した。安倍晋三は、戦後日本において吉田茂以来、内閣総理大臣に再就任した二人目の人物で<sup>2</sup>、3年3ヶ月の民主党政権は正式に幕を下ろした。

安倍新政権は衆議院では325議席（これに加え、公明党が31議席有する）を有し、三分の二を越える絶対多数にあったが、参議院では僅か109議席にとどまり（自民党83議席、公明党19議席）、過半数に満たなかったため、安倍新政権は「ねじれ国会」のジレンマに直面した。

安倍新政権が、直面する危機を突破しようとするなら、安定した政権を構築せねばならず、安定した政権を構築しようとするなら、2013年7月の参議院選挙に勝利し、政権運営と政策の推進のため、「ねじれ国会」を解消しなければならないことから、安倍首相は参

---

<sup>1</sup> 「大型補正予算を表明 憲法改正に意欲」『読売新聞』2012年12月18日、朝刊1面。

<sup>2</sup> 吉田茂は、1946年5月22日－1947年5月24日の期間、第45代内閣総理大臣を務めた。その後、片山哲、芦田均らの短命内閣を経て、1948年10月15日－1954年12月10日に再び首相の座に返り咲き、政権は6年2ヶ月の長きにわたった。

議院選における勝利を新政権の最優先目標とした。

## 二 「ねじれ国会」のジレンマ：強い参議院

なぜ「ねじれ国会」が政局を揺り動かす主因となり、安倍首相に参議院選挙を最優先の政治目標と設定させるに至ったのであろうか。同問題について、政局と政策決定の二つの側面に対する「ねじれ国会」の影響から分析することとする。

### 1 「ねじれ国会」と政局

近年の日本政局の変化からすると、「ねじれ国会」が生じる頻度は増加しており、「ねじれ国会」となった政権は比較的短命に終わっている。

「ねじれ国会」とは、与野党の政党が衆参議院でそれぞれ優勢にある状況を指す。日本は二院制を採用しており、与党（或いは連立与党）は衆議院の多数勢力からなるため、政局に対する参議院の影響力は往々にして軽視される傾向にあり、特に自民党単独政権の「55年体制」期間においては、参議院は「衆議院のカーボンコピー」とみなされ、「参議院不要論」まで登場した<sup>3</sup>。しかし、1989年7月23日の第15回参議院選挙の結果、単独与党だった自民党が参議院で過半数の議席を失うと、政局に対する参議院の影響力の強さが徐々に現れ、1989年の第15回参議院選挙から2010年の第22回参議院選挙までの期間は、どの政党も参議院で単独過半数を獲得できなかったことから、政局に対する参議院の影響力はより強まった。例えば、

---

<sup>3</sup> 福元健太郎「参議院に存在意義はあるか」『中央公論』第1121巻第12号（2006年12月）、230-239ページ。成田憲彦「『反省の院』と『国民代表機関』は両立しえない」『中央公論』第119巻第5号（2004年5月）、126-141ページ。

衆議院で多数勢力にある政権与党が、参議院で法案を順調に成立させるには、参議院で過半数の議席を確保する必要があることから、野党との協力が進められ、いわゆる「政策連合」(partial alliance、日本では部分連合ともいう)や連立政権の形がとられた。前者の例としては、1992年の「PKO協力法」が挙げられ、自民党は公明党、民社党との協力を進め、両党の修正意見を受け入れ、法案の可決にこぎつけた<sup>4</sup>。また、民主党の野田佳彦政権は、2012年、消費税増税法案を参議院で成立させるため、野党の自民党、公明党と取引し、早期の衆議院の解散を法案可決の条件とした。同案は8月10日に可決され、衆議院は11月16日に解散を宣言したが、民主党は翌月実施された衆議院選に敗れ、政権を明け渡すことになった。後者は、例えば、1999年10月5日の「自自公連立政権」の発足、或いは2000年4月以降の自民党と公明党による政権協力が挙げられ、参議院の議席数が過半数を越えられるか否かがいずれも重要なポイントとなっている。

「表1」では、1989年以降に生じた「ねじれ国会」の状況を整理した。「ねじれ国会」の出現頻度についてみると、4回の間隔は9年、9年、3年で、第21回及び第22回の参議院議員選挙では連続して「ねじれ国会」となった。特に、民主党が2007年の参議院選挙で自民党に代わって第一党となり、日本の政局が二大政党体制になると、6年連続で6つの政権が交代する流動的な状況となった(2007年7月から2013年1月までの間、10ヶ月間だけ、「ねじれ国会」でない時期がある)。「ねじれ国会」期間における政権の執政期間についてみると、1989年から今日(2013年7月20日)までの24年間に17の

---

<sup>4</sup> 矢嶋定則「PKO協力法案の成立」『立法と調査』第172号(1992年10月)、43-50ページ。

政権が誕生したが、その平均は1.41年、4回の「ねじれ国会」の計10年5ヶ月において誕生した10の政権の平均は1.05年で、「ねじれ国会」期間の政権は明らかにやや短命である。

**表1 1989年以降に生じた「ねじれ国会」の一覧**

期間	出現・解消の状況		関わった政権
第一回： 1989.7.23~1993.8.9	出現の原因	第15回参議院選挙	宇野政権（単独政権） 海部政権（単独政権） 宮沢政権（単独政権）
	解消の原因	細川内閣成立	
第二回： 1998.7.12~1999.10.5	出現の原因	第18回参議院選挙	小渊政権 1998.7.30~1999.1.14 （単独政権） 1999.1.14~1999.10.5 （連立政権）
	解消の原因	自自公連立政権成立	
第三回： 2007.7.29~2009.9.16	出現の原因	第21回参議院選挙	安倍政権（連立政権） 福田政権（連立政権） 麻生政権（連立政権）
	解消の原因	民主党鳩山政権成立	
第四回： 2010.7.11~2013.7.20	出現の原因	第22回参議院選挙	菅政権（連立政権） 野田政権（連立政権） 安倍政権（連立政権）
	解消の原因	現在まで継続中	

注：筆者が整理

## 2 「ねじれ国会」と政策決定

与党（或いは連立政権）が、参議院で過半数の議席を確保できない場合、政権運営は以下二つのジレンマに直面する。

一つは、一般の政策法案の審議に関わるものである。民主国家は法治国家であり、日本では、日本国憲法第59条の規定に基づき、法案は衆参両院で可決されて初めて法律となる。さらに、国会法第68条によると、国会の法案審議には「会期不継続の原則」があり、会期中に議決に至らなかった法案は次期国会で継続審議されず、廃案

となる。新会期の開始に当たっては、あらゆる議案を再提出しなければならず、議事日程もアレンジしなおしてようやく審議される。加えて、会期延長は一回に制限されることから、与党が参議院に送った法案が、野党の反対に遭って、徒労の末に廃案になる可能性もある。衆議院は、一般法案について、衆議院の三分の二以上の多数で再可決した場合、参議院の否決を覆して、法案を成立させることができるが（日本国憲法第59条第2項）、参議院には60日間の審議期間があるため（日本国憲法第59条第4項）、野党の反対に遭い、会期終了前の60日以内に議事に盛り込むことができなければ、廃案となる可能性がある。

日本の政局が二大政党体制となって以降、政権交代の可能性が高まり、同時に、中・小規模の政党が泡沫化したため、与野党の政策協力の空間は大幅に縮小し、言い換えれば、日本の政治決定は「コンセンサス型民主主義」から「対決型民主主義」に進み、内閣提出法案の成立率は下がった。「表2」から分かるように、1980年以降の4回の「ねじれ国会」期間における内閣提出法案の成立率はそれぞれ、91.0%、87.85%、83.33%、69.86%で徐々に減少している。さらに、2007年以後の「ねじれ国会」期間における法案の成立率もまた、戦後の総平均を下回っており、憲法施行後の第1回国会（1947年5月20日）から2012年11月16日の民主党政権最後の国会（第181回臨時国会）までの期間における内閣提出法案は合計9,473件で、うち8,044件が可決され、その成立率は84.9%となっている<sup>5</sup>。

---

<sup>5</sup> 2009年以前の統計資料：古賀豪、桐原康栄、奥村牧人「帝国議会および国会の立法統計：法案提出件数・成立件数・新規制定の議員立法」『レファレンス』第60巻第11号（2010年11月）、117-155ページを参照。2009年以後の統計資料：「最近における法律案の提出・成立件数」<http://www.clb.go.jp/contents/all.html>、内閣法政局。

**表2 1989年以降の「ねじれ国会」期間における内閣提出法案の提出件数・成立件数・成立率**

期 間	提出件数	成立件数	成立率
第一回：1989.7.23~1993.8.9	368	335	91.0%
第二回：1998.7.12~1999.10.5	140	123	87.85%
第三回：2007.7.29~2009.9.16	174	145	83.33%
第四回：2010.7.11~2012.11.16	219	216	69.86%

注：第四回の「ねじれ国会」期間における内閣提出法案の件数・成立件数・成立率は、民主党政権終了までの期間を計算したもの。

松浦淳介はその研究において、「ねじれ国会」のジレンマの下で、与党が提出する法案には二種類あり、一つは、協力・修正を通じ、与野党の協力が見込める法案で、もう一つは、野党が反対を固持するが、与党にとって重要な法案であり、逆に野党が反対を堅持し、与党にとってさほど重要でない法案は提出しないと指摘した<sup>6</sup>。つまり、「ねじれ国会」の期間中、内閣提出法案の件数は減少するものの、成立率は低下しない。松浦淳介の見方からすると、二大政党体制が形成された2007年以後、成立率が低下したのみならず、提出件数も100件未満となっており、二大政党体制下における政権運営に対する「ねじれ国会」の影響が伺える。

<sup>6</sup> 松浦淳介「2007年『衆参ねじれ』発生前後の国会比較」『Keio SFC journal』第9巻第1号（2009年）、92ページ。

**表3 2007年以降の「ねじれ国会」期間における内閣提出法案の提出件数・成立件数・成立率**

	国会会期	期間	提出件数	成立件数	成立率
ね じ れ 国 会 期 間	167(臨時国会)	2007.8.7~2007.8.10	0	0	--
	168(臨時国会)	2007.9.10~2008.1.15	10	10	100%
	169(通常国会)	2008.1.18~2008.6.21	80	63	78.8%
	170(臨時国会)	2008.9.24~2008.12.25	15	10	66.7%
	171(通常国会)	2009.1.5~2009.7.21	69	62	89.9%
ね じ れ 国 会 期 間	175(臨時国会)	2010.7.30~2010.8.6	0	0	--
	176(臨時国会)	2010.10.1~2010.12.3	20	11	55.0%
	177(通常国会)	2011.1.24~2011.8.31	90	72	80.0%
	178(臨時国会)	2011.9.13~2011.9.30	0	0	--
	179(臨時国会)	2011.10.20~2011.11.2.9	16	10	62.5%
	180(通常国会)	2012.1.24~2012.9.8	83	55	66.27%
	181(臨時国会)	2012.10.29~2012.11.16	10	5	50.0%

注：筆者が整理

参議院の一般法案の審議についてみると、特に着目すべきは「特例公債法案」の審議である。日本はバブル経済崩壊以降、国債の発行を再開させたのみならず、国債を補正予算の必要な財源としてきた。国債の発行には、「特例公債法案」の制定が必要であり、これを国債発行の法的根拠とし、毎年、新年度に発行する国債にかかる「特例公債法案」を制定している。「特例公債法案」は予算執行の裏付けとなるものだが、「特例公債法案」は予算案ではなく、一般法案であるため衆議院の優越は適用されない<sup>7</sup>。よって、「特例公債法案」が参議院の反対に遭って可決されない場合、予算を執行することがで

<sup>7</sup> 野中尚人『さらばガラパゴス政治：決められる日本に作り直す』（日本経済新聞出版社、2013年）、80ページ。



きず、政府の運営は行き詰まる。参議院は、「特例公債法案」の審議に影響を与える重要な要素となるため、例えば、民主党の菅直人政権は、参議院において野党の強い反対に遭ったことから、「特例公債法案」の成立と首相の辞職を取り引きにせざるを得なかった<sup>8</sup>。

続いて、参議院の問責決議案について検討する。参議院の「問責決議案」は憲法に明文化されていない規定であり、憲法第66条3項「内閣は、行政権の行使について、国会に対し連帯して責任を負う」に派生するものである。参議院の「問責決議案」と衆議院の内閣不信任案は異なり、衆議院解散や内閣総辞職といった法的効力を具えていないが（憲法第69条）、参議院の「問責決議案」にも重大な政治的効果がある<sup>9</sup>。

「問責決議案」は政府の政治責任を追及するもので、参議院が総理大臣、或いは閣僚に対する「問責決議案」を可決した場合、当該総理や閣僚の地位を承認しないことを意味することから、法案審議の際に、総理や閣僚の出席を拒否したり、各関連法案の審議を拒否することができる。内閣からすれば、法案・予算案の審議や説明に出席できなければ、審議は膠着状態に陥り、法案が可決できなければ、政治は空転し、政権にとって深刻なダメージとなる。

「ねじれ国会」の状況及び二大政党体制下においては、参議院の「問責決議案」の政治的効果はより大きなものとなる。2007年7月の参議院選挙から今日まで、すでに4名の首相に対する「問責決議案」が提出され、前3回では首相は辞職、或いは衆議院解散後の総選挙で敗れ政権を失う結果となり、日本の政局は揺れ動いた。一つ

---

<sup>8</sup> 山口二郎『政権交代とは何だったのか』（岩波書店、2012年）、166~167ページ。

<sup>9</sup> 高見勝利『政治の混迷と憲法：政権交代を読む』（岩波書店、2012年）、73~77ページ。

目の例は、参議院が2008年6月11日に福田康夫首相に対して戦後初となる「問責決議案」を可決したケースで、その後、国会が空転して政治が停滞し、次期会期開催の一ヶ月前（同年9月24日）に内閣が総辞職し、麻生太郎が首相に就任した。二つ目は、参議院が2009年7月14日に麻生太郎首相に対する「問責決議案」を可決したケースで、麻生首相は7日後に衆議院の解散を宣言し、自民党は政権を失った。三つ目は、民主党政権での消費税増税法案をめぐる対立局面の中で、参議院が2012年8月29日に野田佳彦首相に対する「問責決議案」を可決したケースで、野田首相は同年11月16日に衆議院の解散を宣言し、総選挙で敗れて政権を失った。四つ目は、参議院が第183回通常国会最終日にあたる2013年6月26日に、安倍首相に対する「問責決議案」を可決したケースで、安倍首相は「ねじれ国会」のジレンマを解消するため、参院選での勝利を目指すと表明した。

**表4 戦後に参議院が可決した内閣総理大臣に対する「問責決議案」一覧**

可決日	総理大臣	注
2008.6.11	福田康夫（自民党）	戦後初の可決。 9月24日に内閣総辞職。
2009.7.14	麻生太郎（自民党）	7日後に衆議院解散を宣言し、選挙の結果、自民党は政権を失った。
2012.8.29	野田佳彦（民主党）	11月16日に衆議院解散を宣言し、選挙の結果、政権を失った。
2013.6.26	安倍晋三（自民党）	国会会期最終日に可決。 7月21日に参議院選挙を実施。

注：筆者が整理

### 三 総選挙の世論：自民党の秘めた懸念

安倍政権は参議院選挙という重要な局面を迎えていたが、2012年12月の衆議院選挙のデータからすると、自民党は衆議院選で大勝したものの、必ずしも世論の支持を得ていたわけではなかったため、安倍総裁は選挙後の勝利記者会見で懸念を示した。なぜ自民党の勝利は有権者の支持獲得を意味しないのであろうか？これには主に三つの理由－①得票数の減少、②有権者の政治的有効性感覚の低下、③有権者の消極的な支持－が挙げられる。

まず、自民党の得票数の減少について検討すると、自民党は改選前議席数118議席から、294議席へと議席数を伸ばし、その増加幅は249%となったが、2009年の衆議院選挙と比較すると、自民党の小選挙区得票数は27,301,982票から25,643,309票へと165万票以上減少した。比例区でも、自民党の得票数は18,782,218票から16,624,457票へと215万票以上減少し、得票率は26.7%から27.6%の微増にとどまっており、ほぼ現状維持となっている。2009年の衆議院選挙は、自民党が大敗し、政権を失った選挙であり、2012年の選挙における自民党の得票数が2009年よりも更に減少していることからすれば、自民党は勝利を収めたものの、有権者の信頼を勝ち得ていないことは明らかである。

ついでに述べておくと、得票数が減少したにもかかわらず、自民党が勝利できた理由について、日本の学界には二つの見方がある。一つは、小選挙区制度の効果で、柿崎明二(2013)は、小選挙区制には元々「多数派、少数派」を極大化する特徴があり、例えば、2012年衆議院選挙の小選挙区における自民党得票率は43%にもかかわらず

ず、議席獲得率は79%（237議席）だったと指摘した<sup>10</sup>。また、林芳正、福山哲朗（2013）は、新選挙制度の下で6回の選挙が実施されたが、前半三回（1996年、2000年、2003年）では極大化の現象が見られず、後半三回（2005年、2009年、2012年）で極大化が見られた主な原因は、前半三回では中選挙区制の影響が残っており、四回目以降になってようやく新制度の制度効果が出てきたからであると指摘した<sup>11</sup>。即ち、旧「中選挙区制」における各選挙区の当選者数は3～5名で、比例代表制の効果を具えていたため、小型政党の議席獲得に有利であったが、小型政党に不利な新選挙制度が、実施四回目以降から徐々にその制度効果を表してきたと言う。

逆に、野中尚人は制度効果ではないと考えており、小選挙区の制度効果である場合、新制度施行後の前半三回の選挙で、なぜ議席が極大化しなかったのか説明できないと指摘した。野中尚人は、2012年衆議院選挙の議席が自民党に集中した主な理由は、自公二政党と対抗する政党がなく、さらに民主党の分裂、維新等の第三勢力の登場があったからだと考え、前者の主張に対し、制度効果を主張する論点はいずれも小選挙区制度から論じるものであるが、衆議院の選挙制度は小選挙区制と比例代表制の並立制であり、六回の衆議院選挙を経て、新制度が予想された制度効果を十分に発揮するようになったと強調している<sup>12</sup>。

---

<sup>10</sup> 柿崎明二「民主党『絶対的大敗北』に反射する自民党『相対的大勝利』」『世界』第839号（2013年3月）、62ページ。

<sup>11</sup> 林芳正、福山哲郎、伊藤俊行（対談）「時間のかかる『合意形成』を厭うな」『中央公論』第128巻第2号（2013年2月）、91～92ページ。

<sup>12</sup> 野中、前掲書、66～68ページ。

**表 5 2009年及び2012年の衆議院選挙における自民党の得票数・得票率の比較**

	小選挙区		比例代表	
	得票数	得票率	得票数	得票率
2009年衆議院選挙	27,301,982	38.6%	18,782,218	26.7%
2012年衆議院選挙	25,643,309	43.0%	16,624,457	27.6%

注：筆者が作成

**表 6 自民党の得票率及び議席占有率**

小選挙区（総議席数 300 議席）	得票率	43.0%
	議席占有率	79.0%（237 議席）
比例代表（総議席数 180 議席）	得票率	27.6%
	議席占有率	31.6%（57 議席）

注：筆者が作成

次に、有権者の政治的有効性感覚の低下についてみる。2012年衆議院議員選挙の投票の結果、小選挙区の投票率は59.32%、比例区の投票率は59.31%で、いずれも新制度実施以降の過去最低、戦後最低を記録した。なぜ日本の有権者は投票に行かないのであろうか。『朝日新聞』の調査結果によると、51%が「投票しても政治は変わらないから」、約3割（29%）が「投票したい政党や候補者がいなかったから」と回答している<sup>13</sup>。

投票率の低さは、日本の有権者の政治的有効性感覚（political efficacy）の低さを示すものである。いわゆる政治的有効性感覚とは、個人が、その政治的行為が政治プロセスに対し必ず影響を与える、

<sup>13</sup> 「世論調査一質問と回答（12月17、18日実施）」『朝日新聞』2012年12月18日、<http://www.asahi.com/politics/update/1218/TKY201212180562.html>。

影響を与えうると感じる感覚を指し、一人の国民として、政治・社会の変化を促すことが可能であると感じる認識である<sup>14</sup>。政治的有効性感覚の低さは、代議政府の制度やプロセスに対する有権者の信頼の低さを示しており、よって、投票者数が減少し、政治家や政治制度に対する懐疑心や不信感が生じてくる。政治的有効性感覚の低さのため、日本の有権者は政治に対して興味を示さず、選挙結果についても関心を示さず、マスコミから選挙情報、政党・候補者のデータ、動向を収集したり、理解しようとしないうえ、状況が理解できなくなって選挙を棄権する。

**表7 棄権の原因**

投票率が低かった理由	パーセント
投票しても政治は変わらないから	51%
投票したい政党や候補者がいなかったから	29%
投票日の時期が悪かったから	8%
身近な争点がなかったから	6%

注：『朝日新聞』2012年12月18日の調査資料に基づく

続いて、有権者の消極的な支持についてみると、調査資料からすれば、自民党は「敵不在」のため支持を獲得したが、有権者が積極的に自民党を支持したり、信任していないことは明らかである。

『朝日新聞』の調査によると、57%が政権交代は好ましいと回答したが、自民党が圧勝した理由については、81%が「民主党に失望したから」と回答し、僅か7%のみが「自民党の政策を支持したから」

<sup>14</sup> Campbell, Angus, Gerald Gurin, and Warren E. Miller, *The Voter Decides* (Westport, Conn.: Greenwood Press, 1971), p. 188.

と回答している。<sup>15</sup>

さらに、『読売新聞』が自民党に投票した有権者に対し実施した世論調査によると、「民主党に失望したから」と回答した者が過半数を超える55%で、「他の政党より自民党のほうが良いから」と回答した29%を上回る結果となっている<sup>16</sup>。

## 四 経済対策の優先と安倍新政権

### 1 世論の傾向：経済対策優先

衆議院選挙の世論から、参議院選挙を控え、如何に有権者の積極的な支持を得るかが安倍首相の政権運営のポイントとなった。世論調査の結果からすると、景気回復、雇用増加が国民が最も重視している課題であり、安倍首相が積極的に推進している憲法改正を通じた「戦後レジーム」からの脱却は有権者に冷遇されていた。

『朝日新聞』が安倍政権発足後に実施した世論調査結果によると、安倍政権に一番力を入れてほしい政策を六つの選択肢から選択してもらった結果、「景気・雇用」48%、「社会保障」20%、「外交・安全保障」11%、「原発・エネルギー」10%、「教育」6%、「憲法改正」3%の順となり、有権者が最も重視しているのは、自身の生活と密接に関係する経済問題で、「憲法改正」は最下位となった。また、安倍政権の経済政策に「期待できる」は49%と過半数以下で<sup>17</sup>、安倍政権の政権運営能力に対して、有権者が態度を保留していることが分かり、これが安倍新政権が警戒する所以である。

---

<sup>15</sup> 注13、前掲資料。

<sup>16</sup> 「自民政権復帰 6割好感 「安倍氏に期待」54% 本社世論調査」『読売新聞』2012年12月19日、朝刊1面。

<sup>17</sup> 「第2次安倍内閣 支持率59%」『朝日新聞』2012年12月27日、<http://www.asahi.com/politics/update/1227/TKY201212270891.html>

第183回通常国会の会期が終了し、各政党が参議院選挙に突入し始める2013年6月25日に、『朝日新聞』は再び世論調査を実施した。

『朝日新聞』が10項目の選択肢を示し、回答者が参議院選挙で重視する政策を答えたところ(複数回答可)、第一位は依然として「景気・雇用」で、その割合は76%に達した。第二位の「社会保障・福祉」は60%、安倍首相が積極的に推進する「憲法改正」は21%で、後ろから二番目だった<sup>18</sup>。

安倍晋三は、「戦後レジーム」(regime)から脱却し、普通の国に邁進すると積極的に訴えている。いわゆる「戦後レジーム」は、米軍占領期間に採用された様々な法律・制度・理念・主義等を指し、日本国憲法もまた米軍占領下に米軍主導で制定されたものであり、日本が独立した意志の下で制定したものではない。憲法は国家の根本となる大法であり、国家の法律・制度・理念を統制する根拠である。よって、安倍首相は、自主性のある憲法を制定し、「戦後レジーム」から脱却し、普通の国に邁進すると主張している。例えば、安倍首相は、憲法改正によって、自衛隊を国防軍に改編し、日本の防衛力を正式に憲法に盛り込み、「名称を正しくする」と訴えているが、その目的が単に、自衛隊を国防軍と改名し、日本の防衛力をアジア太平洋の安全保障問題における日本の役割に見合うようにするだけなら、大々的に憲法改正によって目的を達成する必要はない。自衛隊は、成立当時の警察予備隊から保安隊、自衛隊へと発展してきたが、一般法律の法律改正によって、その改編プロセスを完成させてきており、ゆえに自衛隊を国防軍に改編するだけなら、一般の法的

---

<sup>18</sup> トップは「景気・雇用」で76%。次いで「社会保障・福祉」が60%、「教育・育児」39%、「震災復興」38%、「財政再建」34%、「外交・安全保障」33%、「原発・エネルギー」30%、「消費税増税」23%、「憲法改正」21%、「TPP問題」18%だった。



手続きによって行うことができ、憲法改正手続きを踏まない方が、効率は高い。にもかかわらず、安倍首相は憲法改正を主張しており、こうした姿勢からその拘りと熱意がうかがえる。

## 2 首相の指導力の確立

安倍政権は民主党政権後の新政権であることから、民主党政権の失敗の原因は自ずと安倍新政権の反面教師となる。民主党政権失敗の主因の一つは、「首相の指導力不足」であり、具体的には政策決定メカニズムの混乱に現れた。久保庭総一郎は、民主党政権の三つの政権の政策決定メカニズムはそれぞれ異なり、新政権発足後、いずれも党内の権力構造に基づいて、新たな政策決定メカニズムを構築したため、そろって1年ほどしか持たず、新政権は方向を見失うことになったと指摘している<sup>19</sup>。

経済政策の政策決定メカニズムからすれば、民主党は「政治主導」を掲げ、「官僚主導」の性質があると見なした「経済財政諮問会議」を廃止し、これに代えて新たに「国家戦略室」を設置した。「経済財政諮問会議」は中央省庁改革後に設置された新たな機関で、従来、大蔵省が担当していた財政政策と経済企画庁が担当していたマクロ経済政策に責任を負い、首相が議長を務め、内閣官房長官・財務大臣・総務大臣・経済財政大臣等の財経に関連する閣僚、日本銀行総裁、民間の財界及び学者各2名の計10名で構成される財経政策の司令塔である。民主党政権成立後、「国家戦略室」は経済財政諮問会議に代わる機能を与えられたが、求められた効果を発揮できなかった。菅直人・初代国家戦略室大臣が述べているように、国家戦略室

---

<sup>19</sup> 久保庭総一郎「政治主導」藤本一美編著『民主党政権論』（学文社、2012年）、118ページ。

は税財政の基本的枠組みと経済運営の基本方針に責任を負い、関連する各省庁との調整にあたるが、首相が直接の責任を負うものではないため、積極的にやりすぎると齟齬が生じかねず、よって国家戦略室の実際の位置づけと機能が明確にされない状況下で、政権運営の機能も損なわれた<sup>20</sup>。

安倍首相は経済再生戦略を着実なものとするため、「経済財政諮問会議」を復活させ、同時に日本経済再生本部を新設した。経済財政諮問会議は経済と財政運営の基本方針の制定、日本経済再生本部は具体的な政策方針の制定に責任を負い、役割を分担して日本経済の長期的低迷の病巣を取り除くべく、全力でデフレ脱却と円高是正に取り組むものである<sup>21</sup>。加えて、企業の競争力を高め、経済成長戦略を着実なものとするため、安倍首相は2013年1月23日に開催した第1回日本経済再生本部会議において、日本経済再生本部の管轄下に「産業競争力会議」を設置することを決定した。これら三機関の議長、或いは本部長をいずれも首相が務めることで、経済政策分野における首相の指導力を明確に確立した。

政策決定メカニズムの他、安倍首相は内閣の組閣においても、首相のリーダーシップを示し、まず、伝統的な派閥政治の排除に取り組んだ。自民党が衆議院選挙で大勝すると、派閥勢力も拡張したが、安倍首相の閣僚人事をみると、過去の派閥勢力の影響は受けていない。例えば、最大派閥の町村派は4ポストと、第二派閥の額賀派の3ポストより1ポスト多いが、第三派閥の岸田派は5ポスト、人数が最も多い無派閥は4ポストとなっており、安倍首相が派閥の影響力

---

<sup>20</sup> 山口、前掲書、80ページ。

<sup>21</sup> 竹中平蔵『「リセットのチャンス」を今こそつかめ』『日経トップリーダー』2013年1月号、38ページ。

から脱し、無派閥議員を積極的に巻き込もうとしていることが分かる。加えて、党人事でも、安倍首相は石破茂を幹事長、野田聖子を総務会長、高市早苗を政務調査会長に任命したが、党のナンバー2を幹事長にただけでなく、無派閥議員を「党三役」としたことは、自民党成立以来初めてである。

**表8 自民党の派閥勢力数の変化と内閣ポスト数の一覧表**

派閥名	改選前の勢力数	改選後の勢力数	閣僚ポスト数
町村派	44	74	4
額賀派	28	44	3
岸田派	20	36	5
麻生派	12	27	2
二階派	11	22	0
石原派	12	11	1
大島派	7	10	0
無派閥	68	151	4
公明党	40	50	1

注：1.勢力数は、衆議院議員と参議院議員の議員数の総和。

2.伊吹文明は衆議院議長に就任すると、派閥を離脱。伊吹派は二階派に改名。

3.公明党は自民党と連立政権を組む政党。

「党三役」は総裁に次ぐ重要な幹部であり、自民党の政策決定の核心である。幹事長は、主に選挙、政治資金の分配、党内の重要問題に関する決定に責任を負う。総裁が党の最高責任者であるが、総裁は総理大臣を兼任し、政党の煩雑な問題まで処理する余裕はなく、実際には幹事長が党務を行うため、幹事長が実質上のトップとなる。総務会は党の最高意思決定機関で、政務調査会は法案の立案、事前審議を行う重要な位置にある。

次に、税経に関する閣僚人事を検討する。岩井奉信は、有権者が重視しているのは安定した政権と景気の回復であることから、安倍

内閣の閣僚人事は実務型でなければならず<sup>22</sup>、見返り型や第一期政権のような「お友達内閣」であってはならないと指摘した。安倍首相は財経関連の閣僚人事において、その専門家を関連する部のトップに任命し、例えば、副首相兼財務大臣の麻生太郎は、これまでに国務大臣経済企画庁長官、国務大臣経済財政担当、自民党政調会長、総務会長、幹事長、総裁を歴任し、首相就任期間においては、公共投資の拡大を主張して、積極的に財政を推進したことから、麻生の財政・経済路線はアベノミクスと一致するものとされた。同時に、麻生は金融分野の内閣特命大臣も担当し、デフレ脱却、円高対策に責任を負っている。環境大臣（防災・原発）に任命された石原伸晃は、行政改革担当大臣、国土交通大臣、自民党政調会長、幹事長を歴任し、国土利用計画や政策協調に明るいことから、東北の原発被災地域の復興をめぐる処理への貢献が期待される。農林水大臣となった林芳正は、大蔵省出身で、防衛大臣、内閣府特命大臣（経済・財政）を経験しており、主に日本の TPP 加盟問題を担当し、農業団体が TPP 加盟に強く反対している状況下で如何にして伝統的な鉄板票を固めるかという重要な課題に取り組むこととなる。経済再生大臣に任命された甘利明は、労働大臣、政務調査会長代行、経済産業大臣、自民党政治経済財政調査会長、自民党政調会長を歴任し、経済・財政問題に精通しており、安倍首相は 2013 年 3 月 14 日に開催した「日本経済再生本部会議」（議長は安倍晋三首相）で、甘利明を TPP 大臣に任命し、農林水産省と協力して日本の TPP 参加をめぐる各対応策を研究するよう指示した。

---

<sup>22</sup> 岩井奉信「当面は経済重視の安定運営 課題は政権内の指導力」『エコノミスト』2013年1月1日8日合併号、16ページ。

### 3 経済政策の推進と内閣支持率

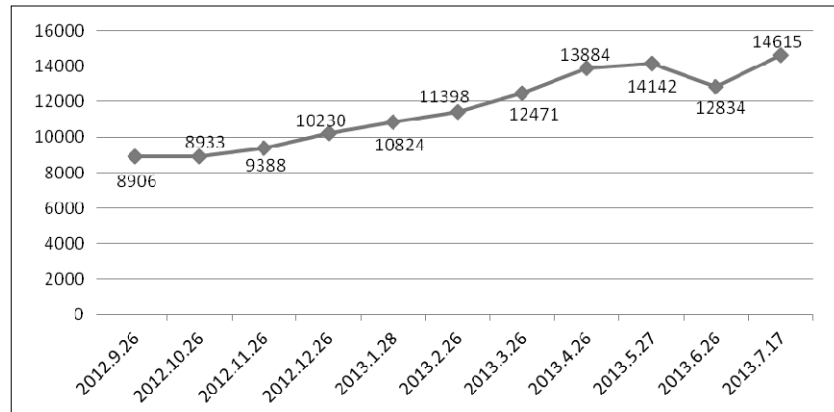
安倍政権発足を足掛かりに、安倍首相は長引くデフレから脱却し、経済再生を促進するため、アベノミクスの三本の矢と呼ばれる「大胆な金融政策」、「機動的な財政政策」、「民間投資を喚起する成長戦略」を打ち出した。加えて、インフレ目標2%達成との選挙公約を着実なものとするため、安倍首相は日銀総裁の後任人選を積極的にリードした。竹中平蔵は、デフレが日本経済長期低迷の主因であり、金融緩和措置を推進するには、首相と日銀総裁がキーパーソンになると指摘した。安倍首相主導の下、金融緩和政策を支持する黒田東彦が衆参両院の同意を得て、日銀総裁に就任した。

安倍内閣の財政・経済政策と積極的な姿勢は国民の支持を獲得し、安倍内閣の支持率は高止まっている。例えば、安倍首相は、景気を刺激して雇用を増加させるため、2013年度予算案の公共事業費を前年度より15.6%増やしたほか（5兆2853億円）<sup>23</sup>、2%のインフレ目標を達成するために金融緩和政策を推進し、貨幣の流通を増加させ、株式市場を刺激した。「図一」からも、安倍晋三が自民党総裁に就任して以降、日本の株式市場が右肩上がりの成長を呈していることは明らかである。加えて、日経平均株価指数をみると、安倍内閣が発足した2012年12月26日は10230ポイント、2013年7月17日は14615ポイントと42.86%も成長している。

---

<sup>23</sup> 「13年度案決定 経済再生へ大型予算 公共事業・防衛に重点」『読売新聞』2013年1月30日、朝刊1面。

図 1 安倍晋三が自民党総裁就任して以降の日経平均株価指数の変化



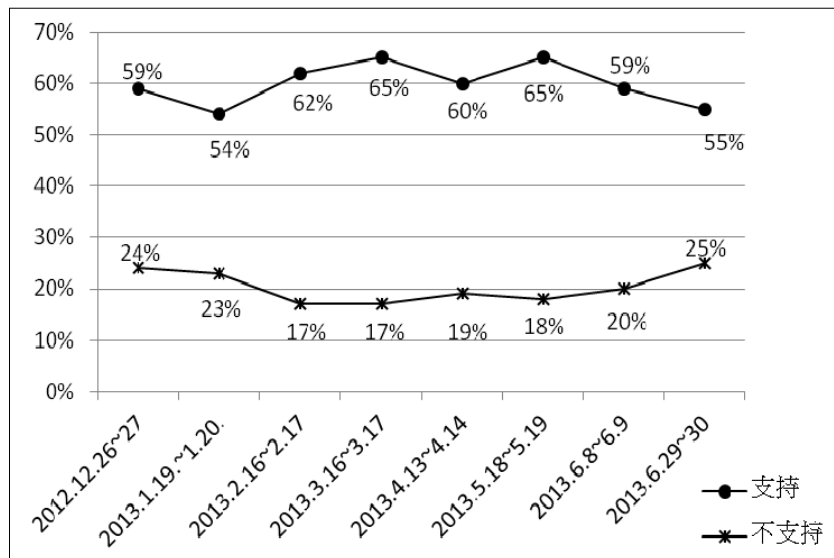
注：筆者が作成

しかしながら、安倍首相が推進する金融緩和政策によって円安が進み、日本国民の生活必需品の内、輸入商品の価格は値上がりしている。例えば、小麦、乳製品、食用油の他、鶏・豚肉・牛肉等の肉製品に必要な動物用飼料やパッケージ用プラスチックは大部分が海外から輸入しているため、円安に敏感に反応する。生活必需品が値上がりし、国民の経済負担は高まったが、安倍首相の政権運営の下、社会の雰囲気は変化し、民主党時代の閉塞的で混沌としたものから、明るく活力に満ちたものとなり、国民は安倍政権を高く支持し、また、期待している。これは『朝日新聞』と『読売新聞』の調査からも明らかで、安倍内閣の支持率が高止まっている状況が伺える。

『朝日新聞』の調査では、安倍内閣の発足から今日までの6ヶ月間、支持率は一度も50%を下回っておらず、『読売新聞』の調査でも、安倍内閣発足直後の支持率は65%で、第一次政権の70%を下回ったものの、同社が1979年の大平正芳内閣以降実施している調査においては第5位の高さを示している。また、定期的な追跡調査でも、

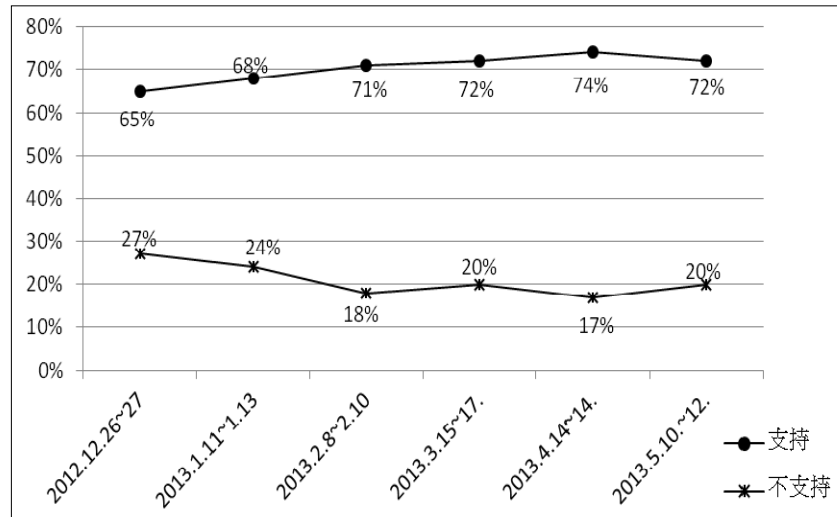
安倍内閣発足後、4ヶ月連続で支持率が上昇する高い人気を示しており、これまでの調査では、1989年に発足した海部俊数内閣が3ヶ月連続で支持率が上昇するケースがあったが、4ヶ月連続は初めてである。

図2 朝日新聞による安倍内閣の支持率調査



注：筆者が作成

図3 読売新聞による安倍内閣の支持率調査



注：筆者が作成

## 五 おわりに

安倍新政権は、民主党政権失敗の教訓や世論の動向、「ねじれ国会」解消という必要性の下、首相が主導する政策決定メカニズムを構築し、経済政策を政権運営の重点とした。世論調査の支持率からすると、安倍新政権は良好な効果を上げ、有権者からの高い支持と期待を得ていると言える。自民党は参議院選挙を控え、2013年6月27日に発表した参議院選挙「総合政策集」(J-file 2013)において、まず「東日本大震災からの復旧・復興」と「経済の回復」にかかる政策を最初の2ページで訴え、安倍首相が積極的に主張する憲法修正については最終ページ(第9ページ)に盛り込み、最小の紙幅(1



ページ)で国民の理解の下、憲法改正を推進するとした<sup>24</sup>。

第183回通常国会の最終日、野党は参議院で安倍首相の「問責決議案」を可決し、参議院選挙において安倍政権にダメージを与えようとした。問責決議案の可決によって、電力システム改革の実施にかかる電気事業法改正案等、国民の生活に関わる4本の政府提出法案、国外資本の水資源購入を禁止する水資源保全のための水循環基本法案等2本の議員立法、日中韓投資協定等の6本の条約、計12本の法案審議は終了し、廃案となり<sup>25</sup>、安倍首相は、会期終了後の記者会見で、「ねじれ国会」の混乱した状況が終息することを期待すると述べた。『読売新聞』が会期終了後の6月28日～30日に行った世論調査によると、比例代表の自民党支持率は44%で、他の政党の支持率を大きく引き離す結果となり(民主9%、公明6%、維新5%、みんなの党5%)、さらに、参院選の結果、自民・公明両党が参院で過半数の議席を「獲得する方がよい」との回答は、5月の46%から6%増加して52%となった<sup>26</sup>。これは過半数を超える有権者が政治的安定のために、不安定要素である「ねじれ国会」が解消されることを期待しており、野党にとって逆効果となったことを意味している。第23回参議院議員選挙は7月21日に実施され、安倍新政権は高い国民の支持の下、過半数の議席を獲得し、「ねじれ国会」のジレンマが解消された。今後3年間は大きな国政選挙がないことから、安倍

---

<sup>24</sup> 「J-ファイル2013 総合政策集」[http://jimin.ncss.nifty.com/pdf/sen\\_san23/j-file-2013-06-27-1.pdf](http://jimin.ncss.nifty.com/pdf/sen_san23/j-file-2013-06-27-1.pdf)、自由民主党ホームページ。

<sup>25</sup> 「重要法案 政局の犠牲 民主 野党共闘を優先 首相問責可決 4 例目」『読売新聞』2013年6月27日、朝刊2面。

<sup>26</sup> 「参院選 投票先 自民42% 民主9% 『ねじれ解消を』52%」『読売新聞』2013年7月1日朝刊1面。

首相が長期的な安定政権を構築していくことが期待される。

（寄稿：2013年7月31日、採用：2013年9月5日）

翻訳：池畑裕介（文化大学推広教育部日本語専任講師）

## 危機突破内閣：安倍新政權與分立國會

吳明上

(義守大學大眾傳播學系教授)

### 【摘要】

2012 年 12 月的眾議院選舉結果，自民黨單獨獲得過半數的席次，同時在與公明黨合組聯合政權下，自公兩黨的席次甚至超過三分之二的絕對多數，得以再度決議通過被參議院否決的法案，然而，安倍新政權卻未必高枕無憂。本文主要從「分立國會」的困境與總選舉的民意面向，來探討安倍新政權面臨的「危機」，同時分析安倍新政權在面臨 7 月的參議院選舉時，為了突破危機所採取的因應對策。

**關鍵字：**安倍新內閣、眾議院、參議院、分立國會、自民黨

## **Crisis-beating Cabinet: The new Abe Cabinet and Divided Diet**

*Wu Ming-Shan*

Professor, The Department of Mass Communication, I-SHOU University

### **[ Abstract ]**

The Liberal Democratic Party alone won more than half the seats in the lower house in the December 2012 election; moreover, with its partner the New Komeito Party, the coalition power achieved more than a two-thirds majority which makes it easier for the government to break policy deadlocks and to enact legislation even if it is rejected by the upper chamber. Nevertheless, despite the victory, there are challenges facing the new Abe Cabinet. This paper deals with the crisis the new Abe Cabinet is facing in terms of the Divided Diet predicament and the public opinions in the lower house election. It also analyzes the countermeasures adopted by the new Abe Cabinet which aim to win a majority in the upper house election in July 2013.

**Keywords:** The new Abe Cabinet, The House of Representatives, The House of Councilors, Divided Diet, The Liberal Democratic Party

**〈参考文献〉**

- 「13年度案決定 経済再生へ大型予算 公共事業・防衛に重点」『読売新聞』2013年1月30日、朝刊1面。
- 「大型補正予算を表明 憲法改正に意欲」『読売新聞』2012年12月18日、朝刊1面。
- 「最近における法律案の提出・成立件数」<http://www.clb.go.jp/contents/all.html>、内閣法制局。
- 「参院選 投票先 自民42% 民主9% 『ねじれ解消を』52%」『読売新聞』2013年7月1日朝刊1面。
- 「J-ファイル 2013 総合政策集」『自由民主党ホームページ』、[http://jimin.ncss.nifty.com/pdf/sen\\_san23/j-file-2013-06-27-1.pdf](http://jimin.ncss.nifty.com/pdf/sen_san23/j-file-2013-06-27-1.pdf)。
- 「自民政権復帰 6割好感 「安倍氏に期待」54% 本社世論調査」『読売新聞』2012年12月19日、朝刊1面。
- 「重要法案 政局の犠牲 民主 野党共闘を優先 首相問責可決 4例目」『読売新聞』2013年6月27日、朝刊2面。
- 「第2次安倍内閣 支持率59%」『朝日新聞』2012年12月27日、<http://www.asahi.com/politics/update/1227/TKY201212270891.html>。
- 「世論調査—質問と回答（12月17、18日実施）」『朝日新聞』2012年12月18日、<http://www.asahi.com/politics/update/1218/TKY201212180562.html>。
- 岩井奉信「当面は経済重視の安定運営 課題は政権内の指導力」『エコノミスト』2013年1月1日8日合併号、16ページ。
- 柿崎明二「民主党『絶対的大敗北』に反射する自民党『相対的大勝利』」『世界』第839号（2013年3月）、62ページ。
- 久保庭総一郎「政治主導」藤本一美編著『民主党政権論』（学文社、2012年）、118ページ。
- 竹中平蔵「『リセットのチャンス』を今こそつかめ」『日経トップリーダー』2013年1月号、38ページ。
- 古賀豪、桐原康栄、奥村牧人「帝国議会および国会の立法統計：法案提出件数・成立件数・新規制定の議員立法」『レファレンス』第60巻第11号（2010年11月）、117~155ページ。
- 高見勝利『政治の混迷と憲法：政権交代を読む』（岩波書店、2012年）、73~77ページ。
- 成田憲彦「『反省の院』と『国民代表機関』は両立しえない」『中央公論』第119巻第5号（2004年5月）、126~141ページ。
- 野中尚人『さらばガラバゴス政治：決められる日本に作り直す』（日本経済新聞出版社、2013年）、80ページ。
- 林芳正、福山哲郎、伊藤俊行（対談）「時間のかかる『合意形成』を厭うな」『中央公論』第128巻第2号（2013年2月）、91~92ページ。

福元健太郎「参議院に存在意義はあるか」『中央公論』第1121巻第12号(2006年12月)、230-239ページ。

松浦淳介「2007年『衆参ねじれ』発生前後の国会比較」『Keio SFC journal』第9巻第1号(2009年)、92ページ。

矢嶋定則「PKO協力法案の成立」『立法と調査』第172号(1992年10月)、43~50ページ。

山口二郎『政権交代とは何だったのか』(岩波書店、2012年)、166~167ページ。

Campbell, Angus, Gerald Gurin, and Warren E. Miller, *The Voter Decides* (Westport, Conn.: Greenwood Press, 1971), p. 188.