

大会論文

内閣立法の審議過程の歴史的分析

(1947-1998年)

福元 健太郎
(学習院大学)

要約

本稿では、現行憲法施行後の第1回国会(1947年)から第144回国会(1998年)まで、半世紀余にわたって提出された全7792本の内閣提出法律案(「閣法」)について、データベースを構築した。立法過程の実際状況を捉えるため、継続審議や臨時国会提出法案も扱えるよう日程値・日程間値という新しい指標を作成した。その上で、短期的な変動をならして中長期的な趨勢をとらえるべく、総選挙には含まれた期間(選挙期)ごとに各指標の時系列変化をみる。

こうした通時的検討によって、1970前後を境として法案審議期間が長期化する反面で、審議の回数が低下していくことが見て取れる。すなわち、議論をしないで審議を引き延ばすという国対政治は、1955年に成立した自民党政権や同年に改正された国会法に固有な現象ではなく、いわんや国会という制度に必ずつきまとうものでもないのである。それはあくまで歴史的に形成され、1970年前後に与野党間の政治的均衡として確立したものであったことを強調する。さらに連立期に入ると、つるしをはじめとする審議期間のさらなる長期化と審議回数の低迷という形で、国会審議状況が一層悪化していることを明らかにする。

最後に国会改革の方向として、討議的アリーナとしての国会という在り方について言及する。

キーワード : 国会、立法過程、法案、国対政治、連立期

1. 序

「公共政策の法制化」にとって、国会における多数派の支持を勝ち得ることは必要条件である。しかし長らく国会においては、舞台裏で実質的な与野党折衝が妥結されて、本番の国会においてはまともな議論がほとんどされない、という国対政治が問題とされてきた。従って公共政策の法制化を進める上では、国対政治を是正する「国会改革」がなされなければならないことになるが、それには前提として、実際の「立法過程」がどのように積み重ねられてきたかを明らかにする分析が必要であり、政治学はそれを提供する義務があろう。それを踏まえて初めて地に足の着いた「国会改革」論議も可能になると思われる。

以下本稿では、現行憲法施行後の第1回国会(1947年)から昨年末の第144回国会(1998年)まで半世紀余にわたって提出された全7792本の内閣提出法律案(以下「閣法」と略す)についてデータベースを構築した上で⁽¹⁾、法案審議過程を通時的に検討することにより、国対政治が国会法や自民党政権といった何らかの制度に付随して出現したのではなく、与野党間で歴史的に形成されてきた政治的均衡点であったこと、連立期に入ると国会審議状況がさらに悪化していることを明らかにする。

2. データベース

内閣立法の検証を実証的に行うため本稿ではデータベースを構築したが、まず、立法過程をとらえるために考案し

た日程値・日程間値という指標について説明する。なお、従前の国会研究における計量分析は回次ごとの成立率や修正率などといった審議結果の集積的データを扱ってきたが、それでは立法過程の実態をつかむのに不十分であるため、本稿では法案単位で審議過程も含めた個別的データを扱っている。

よく言われるように審議日程をめぐり与野党間で国会対策上の駆け引きが繰り広げられるのならば、国会を見る上ではまさにそれこそを分析の対象にする必要がある。さらに審議日程が原則として与野党合意で決められてきたこととも想起すれば、これはある意味での政治的均衡点を表しているとも解しうる。そこで委員会付託や採決などの審議諸段階がいかなる日程で行われているか、例えば、会期全体の中で早いのか遅いのか、あるいは次の段階に至るまでの期間が短いのか長いのか、といったことを把握する指標を考えたい。通常それは会期が始まってからの日数で見ることが多い。しかしこのやり方では会期の長さが異なる回次の法案を比べる場合や継続審議となった場合に不都合が生じ、それもあってこれまでの研究では当初予算が成立した国会（以下「予算国会」と呼ぶ。通常国会もしくはそれに相当する特別国会が該当する）だけを対象にすることが多かった⁽²⁾。例えば会期初日から90日目に法案が可決したという場合、それが会期150日の通常国会ならば大体3月中すなわち年度内成立を意味し比較的早い時期だと評価できるが（例1）、会期100日の臨時国会であれば会期終盤ということになり、両者の持つ政治的含意は相当異なる。あるいは150日の会期の通常国会に提出されたが継続して次の臨時国会で20日目に可決したといっても（例2）、ただ通して170日目だというだけでは、後会の会期がわからないがぎり、早いのか遅いのか判断がつきかねるであろう。

図1（クリック）

そこで本稿では審議日程を見る指標として、会期冒頭を0、会期末を1とする尺度を想定し、各審議段階がその間のどこに来るかを表すことにした。すなわち、国会が始まってからある審議段階（例えば成立）を迎えるまでにかかった日数（ x ）をその国会の会期（ T ）で割った値（ $x \div T$ ）をその審議段階の日程を表す指標とし、「日程値」と呼ぶ

ことにする⁽³⁾。会期150日の国会で90日目に成立した先ほどの例1では、成立の日程値は $90 \div 150 = 0.6$ ということになる（図1(1)）。継続審議の場合はこの考え方を拡張すればよい。すなわち日程値1が1回目の会期末なのだから、日程値2が2回目の会期末、といった具合に先ほどの物差しを延長するわけである。こうすれば整数部分はその法案がこれまで経過してきた国会の数を表し、それぞれの国会の中での時期は少数部分を見ればよいことになる。具体的に継続審議の場合の「日程値」とは、整数部分がその審議段階を迎える前に経過してきた国会の回数（ a ）、小数部分は当該国会の召集日からその審議段階までの日数（ x_2 ）を当該国会の会期（ T_2 ）で割った値から成る数（ $a + (x_2 \div T_2)$ ）を指すものとした。例えば先の例2のように会期150日の国会に提出されたが継続し、次の（すなわち2回目の）国会（ここで会期80日としよう）において20日目に成立した場合、それまでに経過した国会の回数は1、当該国会における位置は $20 \div 80 = 0.25$ であるから、日程値はあわせて1.25となる（図1(2)）。継続審議とは言えあまり時間がかからずに成立したと評価でき、場合によっては継続処理が決まった段階で次期国会冒頭成立含みだったのではないかと、といった推測もできるわけである。

なお継続審議の場合さらに細かい技術的な問題がある。総選挙後の特別国会（憲法第54条第1項）など首班指名のために召集した国会、参院選後に参院の構成を決めるための臨時国会（国会法第2条の3第2項）、冒頭解散するために開いた臨時国会、などの多く（全てではない）は閣法が1つも新規に提出されずかつ成立した法案も全くないため、法案成立の可能性も政府・与党の意思もないと考えられ、これらを経過した国会の回数として算入しても無意味に数値を押し上げる結果となる。そこでこのような国会を「不産国会」とし、日程値の計算では無視することにした（裏を返せば、不産国会でなければ少なくとも1法案は成立しているのであるから、当該国会で成立しなかった法案は、継続ないし廃案を選択されたとと言えるわけである⁽⁴⁾）。

次に2つの審議段階の間の期間の長さ（例えば法案提出から成立まで）を見る場合、やはり会期が異なる国会の法案の場合は単なる日数では適当でないので、日程値の差をとることにし、これを「日程間値」と呼ぶことにする。これは当該期間が1会期あたりに占める割合を意味する。

例えば、法案Aは会期150日の国会で会期はじめの30日目に提出されて120日目に成立し、法案Bは会期80日の国会での会期半ば32日目に提出されて会期末の80日目に成立、法案Cは会期150日の国会で会期後半の105日目に提出されたが継続審議となり、次の会期30日の国会で前半の9日目に成立した、といった場合を考えてみよう(図1(3))。法案提出と成立の日程値はそれぞれ、法案Aは0.2と0.8、法案Bは0.4と1、法案Cは0.7と1.3で、いずれも提出から成立までの日程間値は日程値の差をとると同じ0.6になることがわかる。この場合、提出や成立のタイミングや実際にかかった日数は異なるにもかかわらず、法案成立に要した審議期間の長さの政治的評価としてはほぼ同等であった、ということになる。以上繰り返せば、日程値が早い遅いといった位置を表すのに対して、日程間値は間隔の長短を表すものである。⁽⁵⁾

3. 国対政治の形成

実は国対政治は、国会ができた当初からあったわけではなく、徐々に形成されてきたものである。そのことを実証するために、ここでは歴史的視点を採用する。通時的分析にあたっては、短期的な変動をならして中長期的な趨勢をとらえるため、総選挙には含まれた期間(選挙期)ごとに各指標の時系列変化を検討する⁽⁶⁾。

図2(クリック)

図3(クリック)

まず日程値と日程間値について図2、3を掲げる。国対政治の象徴とも言えるつるし⁽⁷⁾が、実は昔から今のようになされていたわけではないことがわかる(本稿でつるしとは、法案が提出されてから先議院の委員会に付託されるまでの期間を指している)。図3によれば1960年頃から現れ始め、1970年前後に日程間値0.05前後(予算国会で1週間に相当する⁽⁸⁾)で安定した。その後1980年代からまた増え始め、連立期にはかつてない異常な長さに達している。法案をつるす口実として用いられる趣旨説明が聴取される法案も、こうした動きに連動して増えている。さらに詳しく調べてみたところ、こうしたつるしの日程間値が長くなった背景には、つるされる法案の本数が増えた他、つ

るされた日数も1960年代半ばから1週間を越える本格的なつるしが顕著になるとともに、1ヶ月以上の極端に長いつるしが出てきたことに起因していることがわかった。先議院委員会の審査期間やそれに連動する提出から成立までの期間も、1960年代末まで一貫して長期化した。以上のように日程値・日程間値から見ると、つるしや審議引き延ばしに具現されるような、現在の我々が知る「国対政治」は、1960年代後半に確立したこと、またそれはその後の多党化や1970年代後半の与野党伯仲によっては基本的に変容しなかったことがわかる⁽⁹⁾。

実際、自民党による事前審査が整備されたのもこの頃であった。1962年2月23日に赤城宗徳・自民党総務会長は大平正芳・内閣官房長官に対して「各法案提出の場合は閣議決定に先だつて総務会にご連絡を願ひ度い」という文書「法案審議について」を発している。これは裏を返せば、それまで必ずしも厳格に与党審査がなされていなかったことを示唆する。さらに1973年12月7日付で自民党国対委員会が各省庁官房長宛に「各省庁は、提出予定法律案については国会対策委員会、常任委員長の意向を事前に十分了解をうけること、又法律案の提出及び取扱い等については国会対策委員長及び当該常任委員長に事前に連絡をとり了解を得ること」という「要望事項」を出している(小島、1988)。この時点まで来ると党が内閣を通り越して直接各省庁に要求を出すような関係にまでなり、国対も関与していることがわかる。

図4(クリック)

以上に対して審議回数(衆議院の委員会で議題として取り上げられた日数)は減少する傾向にあった(図4)。この審議「回数」というのは、先に見た日程間値が表す審議の「長さ」とは全く異なる概念であり、かつ実際にも比例していない(衆議院委員会審査期間との相関係数は0.25に止まる)。例えばある法案が2月12日に提出されて6月12日に成立した場合、審議の「長さ」は4ヶ月であるが、実際に委員会審査が行われたのが、4月1、8、15日であれば、審議回数は3日となる。そこでこの平均値の変化を追うと、占領終結後に一挙に跳ね上がったものの、1950年代後半から4日強で安定し、1970年代後半からは3日前後と低位で推移してきている。これは、1970年

代後半からの議運理事会の活発化や（内田、1986: 44）、国会外の非公式な与野党間折衝の増大といった国対政治の深化と対応している。ただ国会内の議論が不活発となったのは、戦後の歴史においてそう古いことではないことに注意しておく必要がある。

図5（クリック）

図6（クリック）

同様の傾向は廃案率や修正率の低下にも見られる。廃案率は1割と2割の間を激しく揺れていたが、1980年代以降は1割を割ってさらに低下を続けている（図5）。他方で修正率は、かつてモチヅキが「長期的な傾向は認められない」と述べたように（Mochizuki, 1982: 97）、確かに2割台が続いていた（図6）⁽¹⁰⁾。しかし修正には、法案成立の遅延に伴い施行期日をずらすだけの形式修正と、それ以外の実質内容に関わる実質修正とがある。両者を分けてみれば、実質修正は一貫して減り、代わって形式修正が目減り分を補ったに過ぎないという傾向が明瞭に出てくる。形式修正は野党が名を取る代わりに与党が実をとるもので、これは審議引き延ばしによってもたらされるから、ここにも国対政治の拡大が見られることになる。

以上は、選挙で示されるように当時確立しつつあった一党優位政党制が、国会審議の場においても認知されていく歴史的な過程でもあった。万年野党であることを前提としてのみ意味を持つ、議論をしない審議引き延ばしのような国対政治が確立したことは、議事手続がほぼ全会一致を要した一般的背景をも念頭に置けば、認識において野党もまた自民党政権が長期的に続くことを前提にせざるをえなかったことを意味し、まさにデュヴェルジェ（1970: 333）が描いたように「敵対者でさえも（中略）優越的な位置やその影響力を認める」「支配政党」としての地位を自民党が確立していったことを意味しよう。その意味で国対政治は、歴史的に見れば政治的均衡点であったのだと言える。

図7（クリック）

図8（クリック）

こうした目に見えにくい故にあまり知られてこなかった国会における駆け引きは、各党の表面上の態度とは別の動きであった。各野党別の閣法賛成率について見れば（図7）、共産党は大幅な増減を見せるが、他の野党は8割方賛成しており、しかも逆説的なことに伯仲やねじれ国会の方が高い。公明党が中道右派から出発して⁽¹¹⁾社会党に接近した後右傾化していく経緯もよくわかる。さらに賛否の相関係数で探ると（図8）、野党の共闘関係の歴史が鮮やかに表れる。1970年代は社共関係（いわゆる全野党共闘路線）が強まった他、伯仲に入るといずれの相関係数も0.7前後でせめぎあい、路線問題が最も錯綜していた時代を象徴する。1980年代に入ると中道政党が一体となって路線問題の焦点を構成し、社会党は主導権を喪失するが、結局は野党の協調戦略が衰退していく様がよく出ている。国対政治が「表で対立して裏で妥協する」というなれあい政治であってみれば、先に見た実際の審議状況の変化と、表向きの賛否が連動しないのは、ある意味でもっともなことなのである。

4. 連立期の国会

1993年の政権交代後の連立期に入って、国会審議は従来の国対政治から変わっただろうか。1998年秋の「金融国会」（第143回臨時国会）をもって、国会運営の変化を論じる向きもあるが、実際の国会状況を分析するかぎりでは、目先の真新しい動きにとらわれるべきではないと言わざるを得ない。

先に確認したように連立期においては、審議回数が少なくなるとともに委員会審査の期間が短くなっている反面で、つるしが以上に長期化したため全体として法案成立にかかる期間はこれまで並の水準のままである。つるしが異常とも言えるほど長期化したのは、野党時代の自民党だけが要因ではなく、1996年の「住専国会」（第136回通常国会）などのように自民政権の下でも事態は同じであった。憶測の域を出ないが、当時国対政治の打破を掲げて一旦は国対を廃止したために、パイプが細りかえって統制がとれなくなっているのではないだろうか。政治情勢が流動的な中で、国会審議をめぐる新たなルール作りは進められないままなのである。この点興味深いのが、阪神大震災が起きた1995年の第132回通常国会の運営である。新進党が震災対策を優先するためとして審議促進に協力して政治休戦となっ

た結果、確かにつるしはかなり減ったものの、委員会審査にかかる時間はそれほど変わらなかった。これはつるしが実質的には無意味な、つまりは純粋に政治的なものであることを逆照射していると言えよう。また後議院（主として参院）のつるしが新たに始まったが、これは与党少数の参院が政治的交渉力を持ったということであり、これは逆に自民党内に対しては、村上正邦に代表されるように参院側執行部の発言力を高める結果をもたらした。

図9（クリック）

そもそもねじれ国会となったのは1989年参院選以来であるが、（伯仲期と同じく）逆説的にも野党の反対はむしろ減り、廃案や修正もほとんど見られなかった。さらには一部の予算案にまで野党が賛成するに至っている。連立期において各党が野党であった際の閣法賛成率は図9の通りであるが、新進党は自民党以上に賛成していたこと、民主党は公明党と同じ程度で、自由の方がむしろ反対していたこと、などは意外なところであろう（ちなみに共産党は57%に止まる）。また連立期に廃案となったのは、野党案を「丸呑み」した金融安定化法案など3本のみであり、修正すら7%に止まる（実質修正が形式修正の倍）。しかも90%は継続なしに会期内に成立し（戦後平均は84%）、さらにこれまで国対政治を演出してきた自社が連立した村山・第1次橋本内閣期にいたっては戦後初めて全閣法が継続なしで成立し続けた。

つまり連立期の国会は、ひたすら審議引き延ばしをするだけで、議論はろくにせず、結局は野党も法案に修正を加えることもなく賛成して、通してしまうというものであった。ここで問題なのは閣法が成立することそれ自体ではなく、法案審議そのものが行われていないこと、あるいは反対でもないのにただひたすら審議が引き延ばされていることであると言うべきだろう。

5. 結語

繰り返せば、議論をしないで審議を引き延ばすという国対政治は、1955年に成立した自民党政権や同年に改正された国会法に固有な現象ではなく、いわんや国会という制度に必ずつきまとうものでもない。それはあくまで歴史的に形成され、与野党間の政治的均衡として確立したもので

あった。このことは裏を返せば、同じ制度の下においても違った政治過程の範型があり得るのであり、それがどのようなものになるかは、ひとえに政党間の政治的決着に委ねられていることを意味する。従って、立法過程において公共政策の法制化に対する障害となる、近年さらに悪化した国会審議状況を是正しようとする国会改革の動きがあるが、政党間関係などの政治的実態が変わらない限り、国会法などの制度（だけ）を変える政治工学的な改革を試みてもあまり効果はないと考える。

他方で、法案通過の効率性を上げるという方向での国会改革の流れもある。しかし、廃案率・修正率の低さを見れば、実はこれはもう実現していると言ってよい。問題なのはむしろ、議論をして問題点を明らかにするという議会の基本的な機能が発揮されていないことである。議会は単に立法府であるばかりでなく、討議的アリーナすなわち「国内の異なる意見を代表する政党間の公の理性的な討議のための場」でもあるのであり（Norton, 1981: 49, 62-4, Polsby, 1975: 277-92、松下、1977）、そこでは争点公示機能が働く。「平等な者の中で自由になされた理性的な討議（「理想的討議手続」）が正統性の基礎にある」とする「討議的民主主義」（Cohen, 1989）の考え方を借りるまでもなく、公共政策の法制化にあたって「法なき政策」でなく「法の支配」（Lowi, 1979）を実現するためには、説明責任を果たさせる、透明性・公開性を伴った議論が必要なのであり、国会は最もそれに相応しい舞台装置であるはずである。政府委員の廃止や自由討論制度の復活などの国会改革案は、こうした点からも注目に値する試みと言えよう⁽¹²⁾。

注

- (1) なおデータベース作成時点でまだ審議中の法案が含まれるため、以下の分析における1996年総選挙以降分に関しては、まだ暫定的な結果報告であることをお断りしておく。
- (2) 例えばモチヅキはこれを「主要会期」（major legislative session）と呼び、大部分の分析はこれらを対象としている（Mochizuki, 1982: 85-6）。但し佐藤＝松崎（1986: 275）の用いた「予算国会」という名称の方がより内実

を表すのでこちらを採用した。

- (3) よって正確には会期初日（召集日）の日程値は 0 ではなく、1 を会期幅で割った値となる。
- (4) 正確には不産国会とは、その回次で新規に提出され成立しないし継続となった閣法、予算案、条約が 1 つもなく、かつ前回から継続してきて成立した議案もない国会のこととする。
- (5) 従来の研究との対比で本稿の特徴を述べれば、回次でなく法案を分析単位とすることでよりきめ細かな国会の動きを明らかにし、日程値という指標を取ることで、予算国会以外の法案も対象にとりこみ、かつ新規提出法案と継続法案とを分けなくて検討することを可能にした。
- (6) こうした理由の一つは、総選挙ごとに衆院における各会派の議席数が変動し、それに伴って国会における行動様式も変わることが期待されるからである。もう一つは技術的な理由で、衆議院が総選挙を迎える場合には継続分も含めて全ての法案が廃案となるので、時期区分をまたがる法案がないためである。
- (7) 通常の法案は提出と同日に所管委員会に付託されるが、野党は審議を遅らせるために議院運営委員会における全会一致を逆手にとって、付託をさせないことがある。こうした野党の国対戦術を「つるし」という。
- (8) 会期の平均値（法案数で重みづけ）が 151 日なので、日程（間）値にかければ、おおよそ相当する日数がわかる。しかもこれは好都合にも、通常国会の当初会期 150 日とほぼ同じである。
- (9) なお図 2、3 について 2 点指摘しておく。
第 1 に、当初は提出がかなり遅く、それが段々早くなって 1950 年代末以降今日と同じ平均的な水準で推移している。これは 1961 年 7 月 11 日の閣議申し合わせ「予算の年内閣議決定と国会の常会における予算及び法律案の早期提出について」及び 14 日の内閣官房長官通達（内閣閣甲第 43 号）において、予算関係法案は予算案の国会提出から 3 週間以内の日に、その他の法案は更にそれから 4 週間以内の日に提出するものとされることで定式化された（小島、1979: 54-6、関、1984: 29）。但し実際にはこの基準は遵守されておらず、予算国会に提出される法案の 4 分の 1 は予算案提出より 7 週間後に提出されている。

第 2 に、後議院委員会の審議期間は日程間値 0.1 以上でほぼ一定しており、これは予算国会で 20 日程度に相当する。通常は、1971 年から 1977 年まで議長を務めた河野謙三が、参院審議に 20 日間の期間を確保するルールを確立したとされる（河野、1974: 92、諸星、1996）。しかし実際にはそれまでの実績を定式化したに過ぎなかったと言える。

- (10) なお図 6 の修正率とは、修正の上成立した法案が、全提出法案に占める割合である。また図 5、6 において 1952-3 年の期間（第 15 回特別国会のみ）は除外されているが、これはバカヤロー解散で突然軒並み廃案となったという特殊事情があり、全体の傾向を見る上ではかえって不都合であるためである。
- (11) 市民社会においても、政治社会においても、公明党は国政進出直後は民社党よりも右寄りだと考えられていた（蒲島 = 竹中、1996: 196、平野、1996: 170）。
- (12) 公共政策の法制化という観点からこうした国会改革について論じたものとして、松下（1998: 88-101）。

引用文献

- Cohen, J., 1989, "Deliberation and Democratic Legitimacy," in A. Hamlin and P. Pettit, eds., *The Good Polity: Normative Analysis of the State*, Oxford: Basil Blackwell
- デュヴェルジェ、1970（岡野加穂留訳）『政党社会学』潮出版
- 平野貞夫、1996『小沢一郎との二十年』プレジデント社
- 蒲島郁夫 = 竹中佳彦『現代日本人のイデオロギー』東京大学出版会
- 小島和夫、1979『法律ができるまで』ぎょうせい
- 小島和夫、1988「法律ができるまで 27」『国会月報』1988年12月号、78-9頁
- 河野謙三、1974『一隅を照らす 理性と良識を守って』恒文社
- Lowi, T. J., 1979, *The End of Liberalism: The Second Republic of the United States*, 2nd ed., New York and London: W. W. Norton & Company
- 松下圭一、1977「国会イメージの転換を」同、1994『戦後政治の歴史と思想』筑摩書房

- 松下圭一、1998 『政治・行政の考え方』岩波書店
- Mochizuki, M. M., 1982, *Managing and Influencing the Japanese Legislative Process: The Role of Parties and the National Diet*, Ph. D. Dissertation, Harvard University
- 諸星輝道（参議院議事部議案課長）、1996 「議案の『審議期間の確保』問題」 『議会政治研究』38
- Norton, P., 1981, *The Commons in Perspective*, Oxford: Martin Robertson
- Polsby, N. W., 1975, "Legislatures," in F. I. Greenstein, and N. W. Polsby, eds., *Handbook of Political Science*, Vol. 5, Massachusetts: Addison-Wesley Publishing Company
- 佐藤誠三郎 = 松崎哲久、1986 『自民党政権』中央公論社
- 関守、1984 「内閣提出法律案の立案過程」 『ジュリスト』805号
- 内田健三、1986 「政党内・間の手続 とくに議院運営委を中心に」 『年報政治学 1985 現代日本の政治手続き』

Abstracts

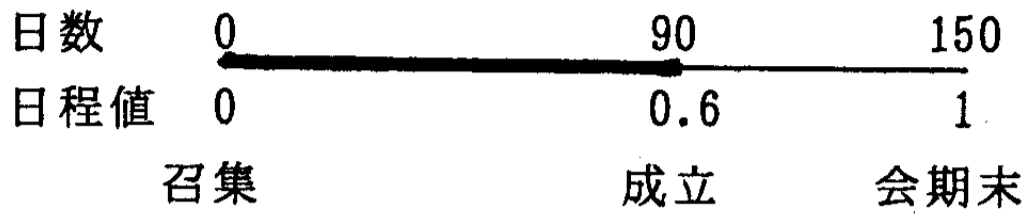
I have constructed a database of all the 7792 bills proposed by the government from the first session of the Diet in 1947 to the 144th session in 1998. I make out new indices, "schedule scale" and "schedule scale interval" in order to include bills carried over to the next session or proposed to the extraordinary session, which previous works omitted. I analyze averages of some variables of each period between general elections successively, so as to show not so much short trend as long trend of legislative process.

Around 1970, period of deliberation, such as that from proposition to passage, was prolonged for oppositions to delay deliberation, kill bills and annoy the government, while frequency of discussion in committee decreased. That is, Japanese legislative process is characterized by "long deliberation without discussion." Contrary to expectation, it is not established in 1955 when Liberal Democratic Party Government started and the Diet Law was amended on the major points, much less in 1947 when the Diet began. Indeed, it was formulated historically and consolidated around 1970 as an equilibrium between government and opposition. Besides, after coalition governments came about since 1993, period of deliberation was lengthened much more and frequency of discussion became less active so that "long deliberation without discussion" exacerbates. As for reform of the Diet, I consider the Diet as "a deliberative arena," referring to deliberative democracy theory.

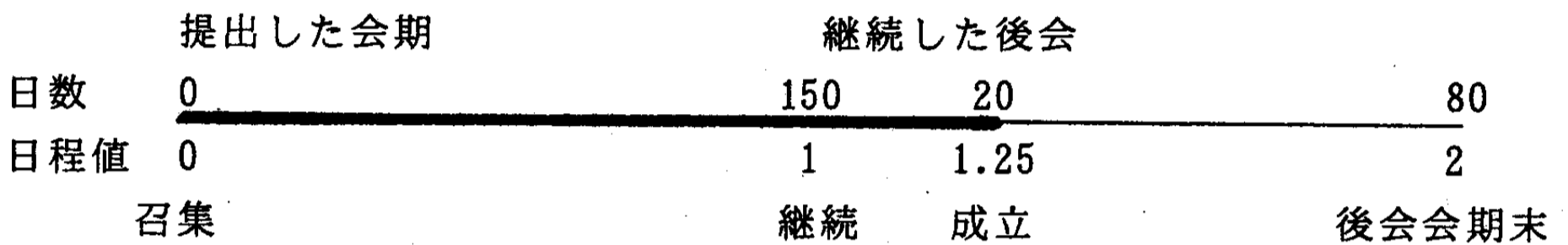
Keywords : Diet, legislative process, Government bill, coalition government, deliberative democracy

図1 日程値・日程間値の説明例

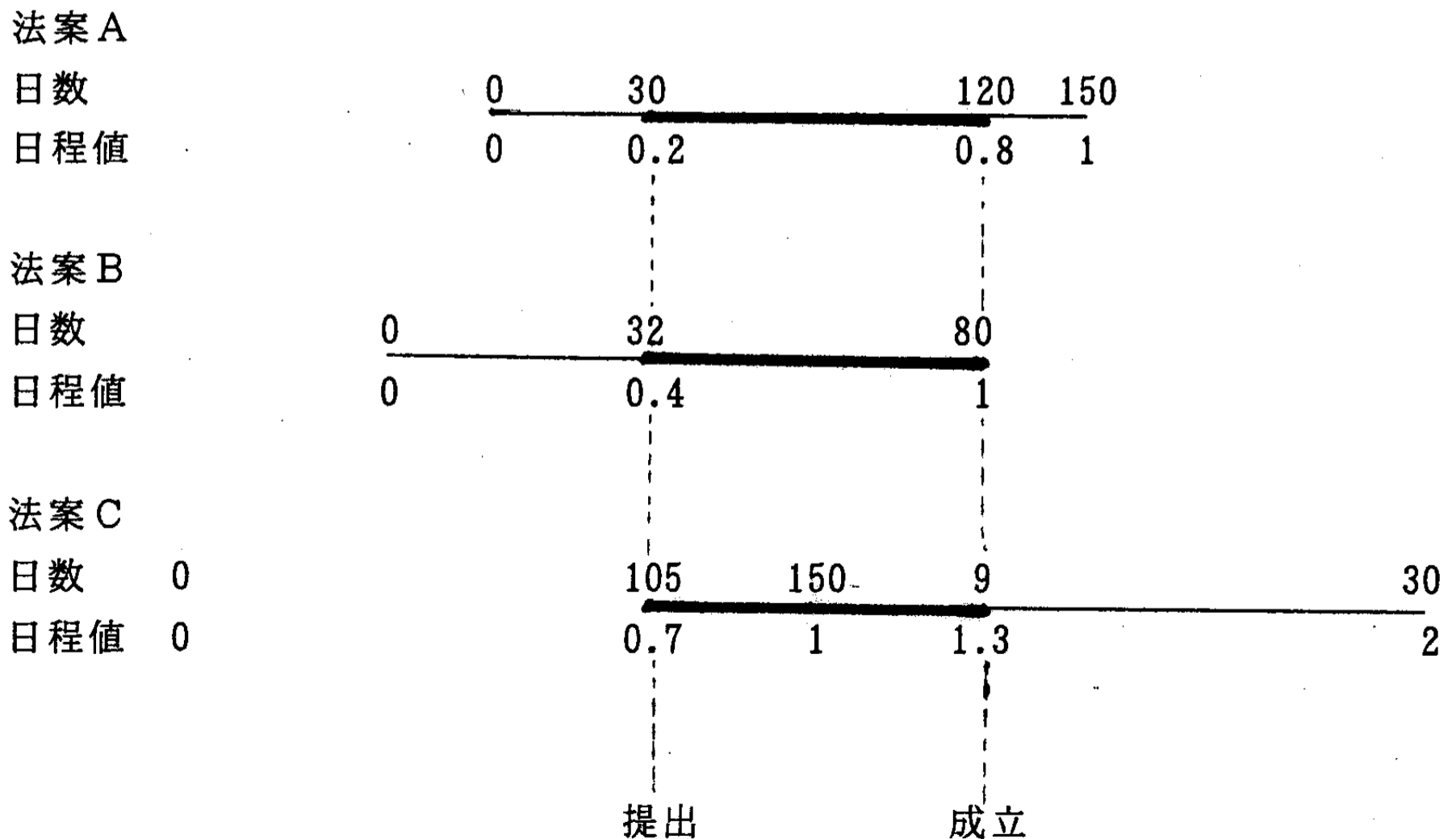
(1) 日程値



(2) 継続審議の場合の日程値



(3) 日程間値



日程間値は0.6

図2 日程値の平均値

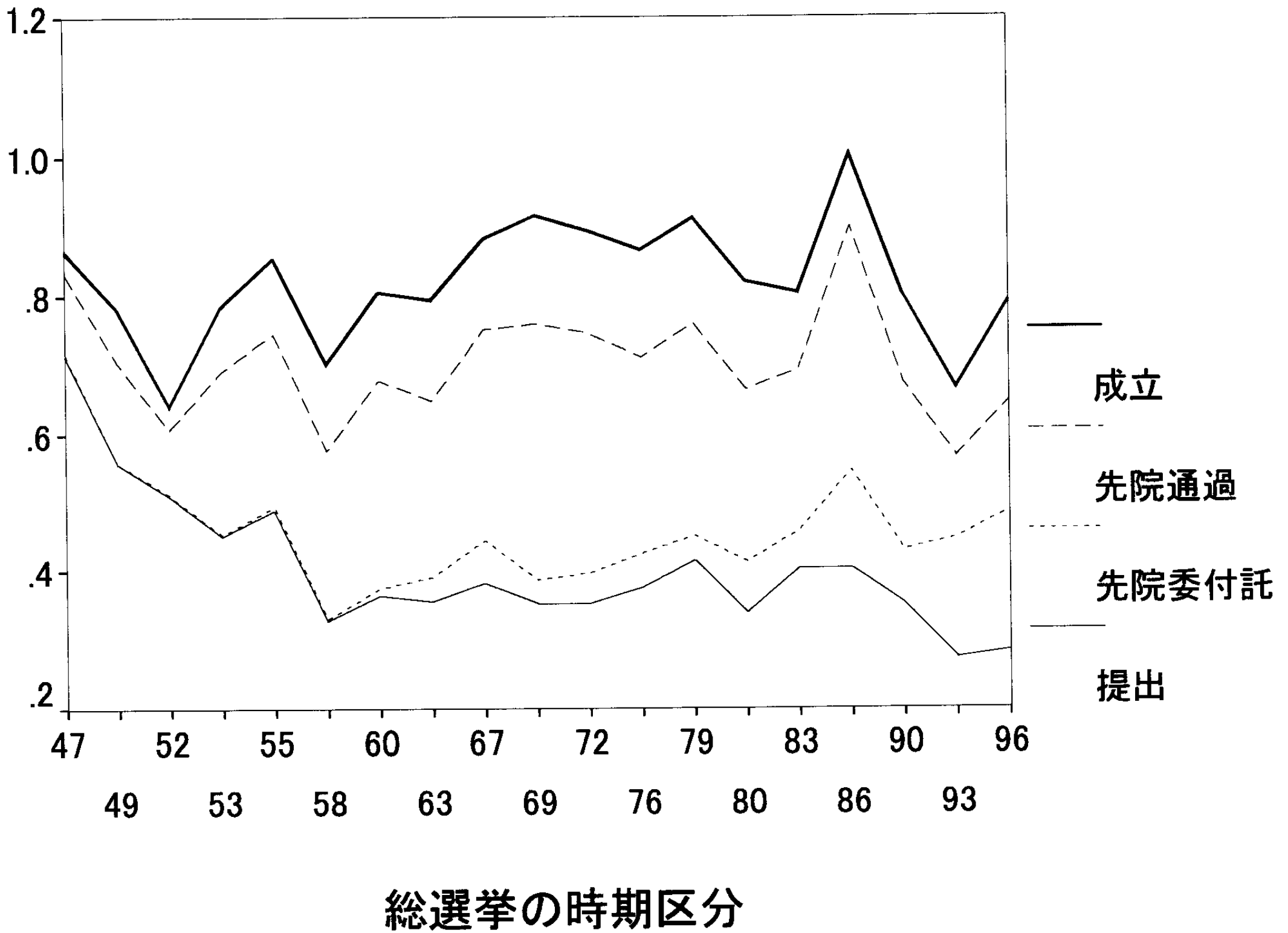


図3 日程間値の平均値

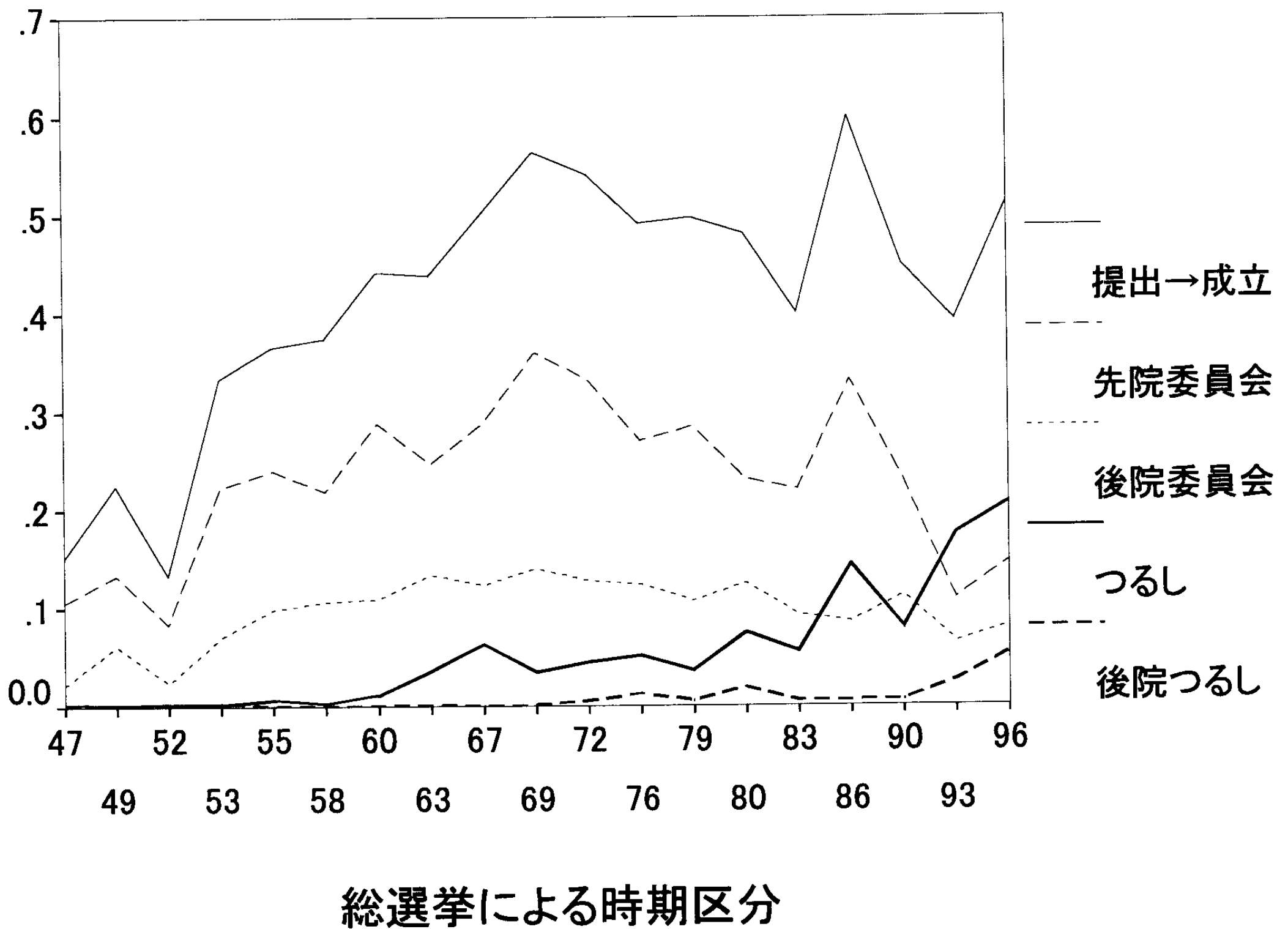
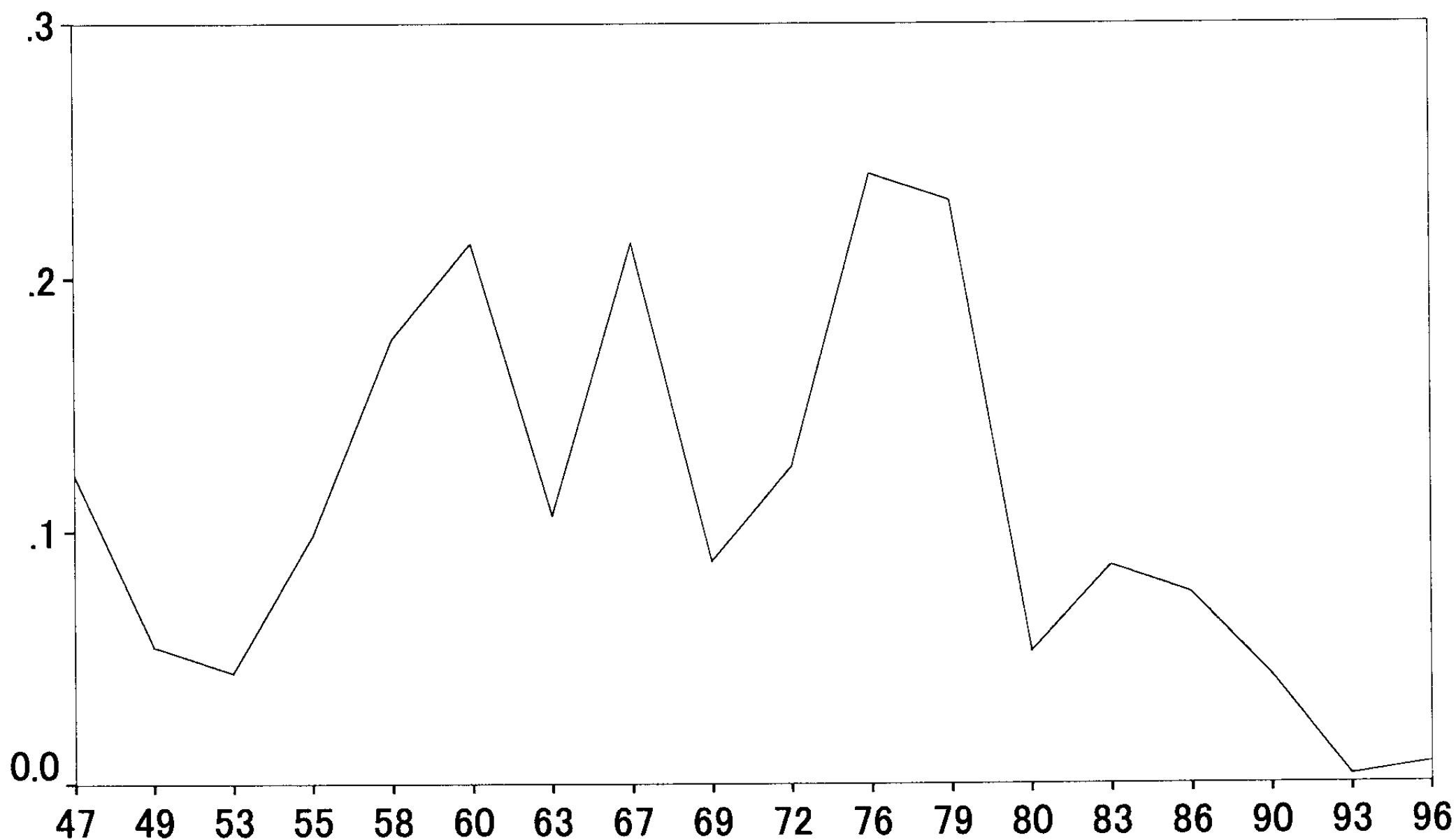


図4 審議回数の平均値



総選挙による時期区分

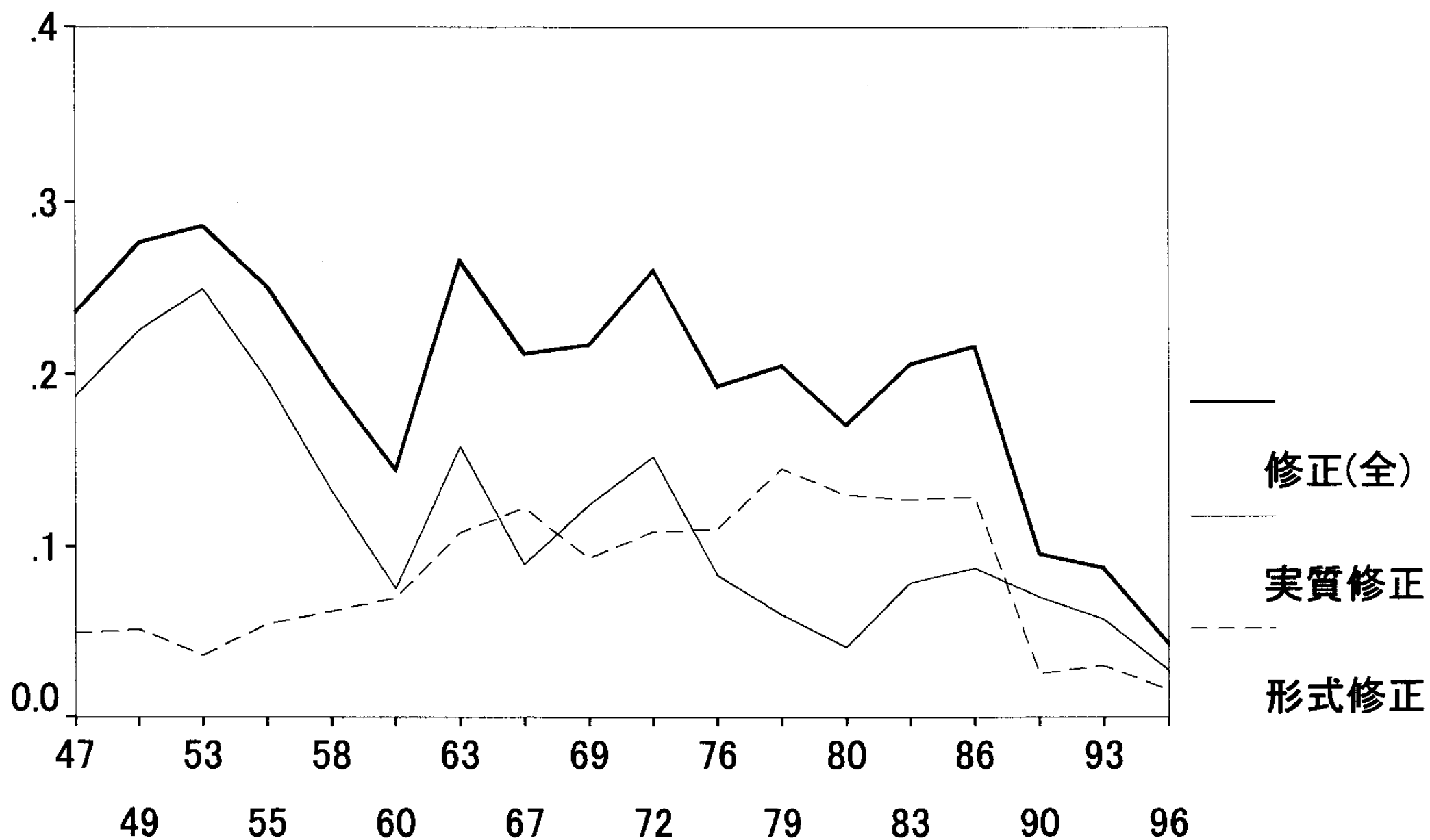
図5 廃案率



総選挙による時期区分

註 1952-3年の第15回特別国会提出分は除く。

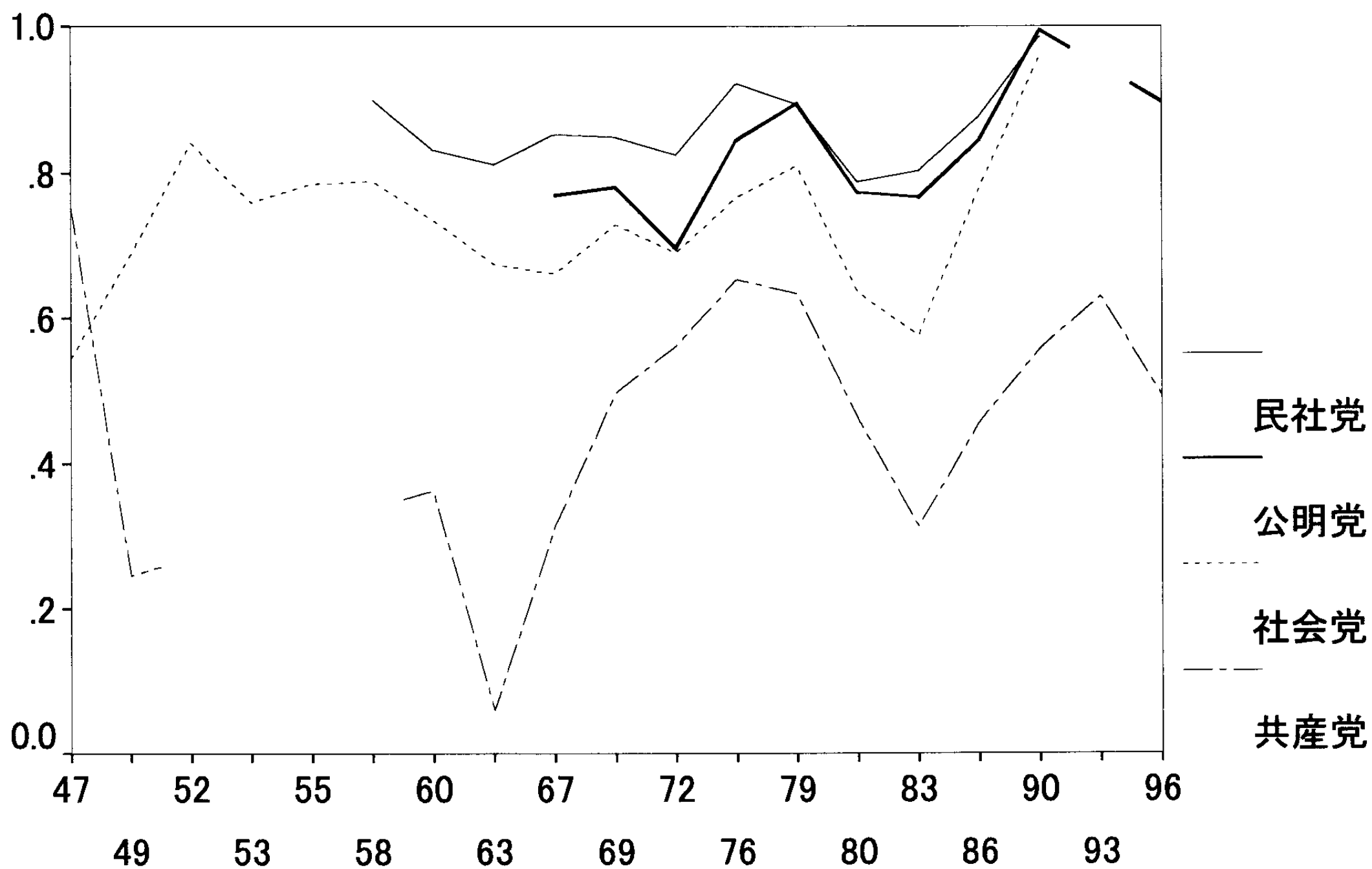
図6 修正率



総選挙による時期区分

注 1952-3年の第15回特別国会提出分は除く。

図7 野党の閣法賛成率



総選挙による時期区分

図8 野党間の賛否の相関係数

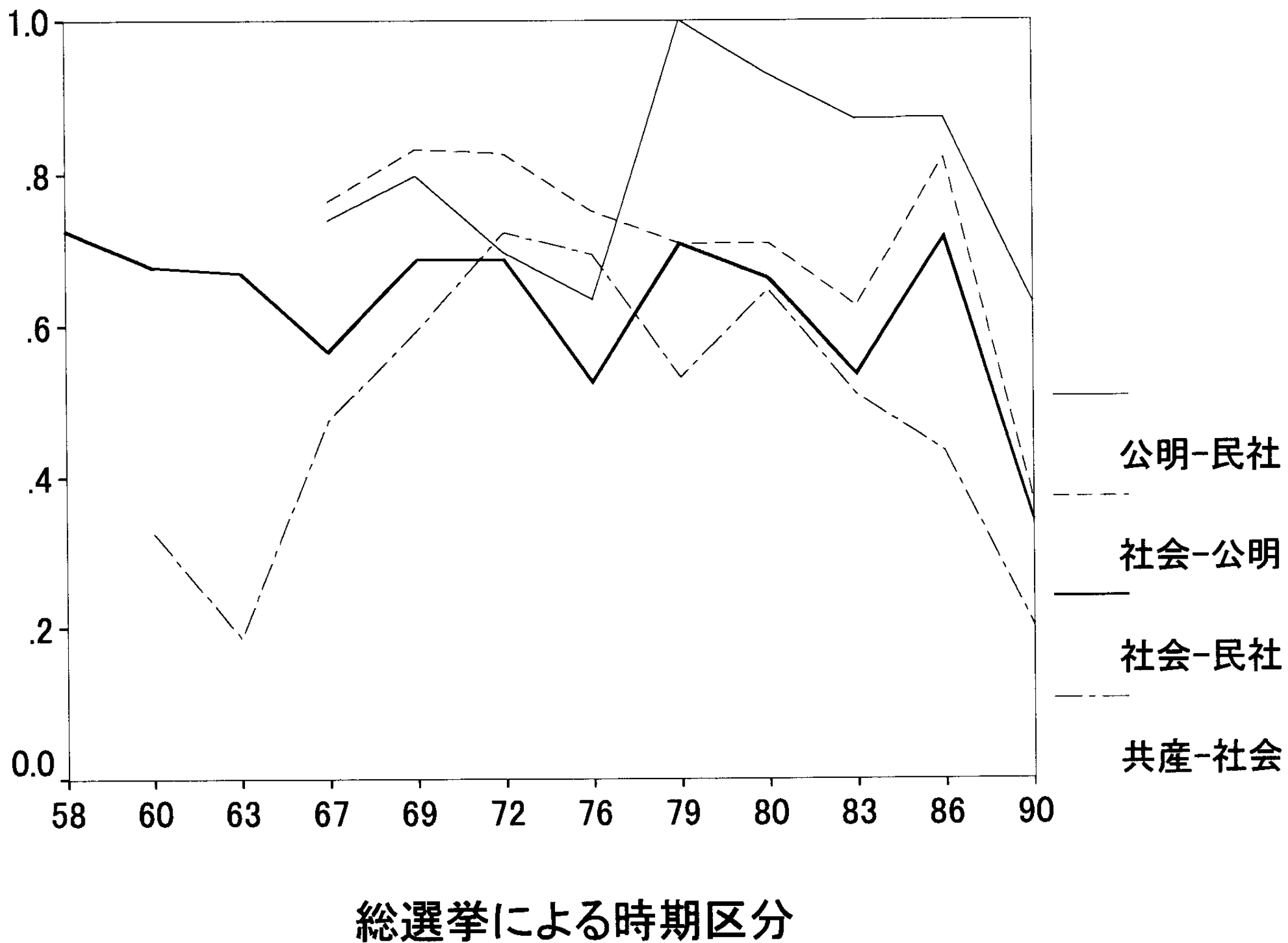
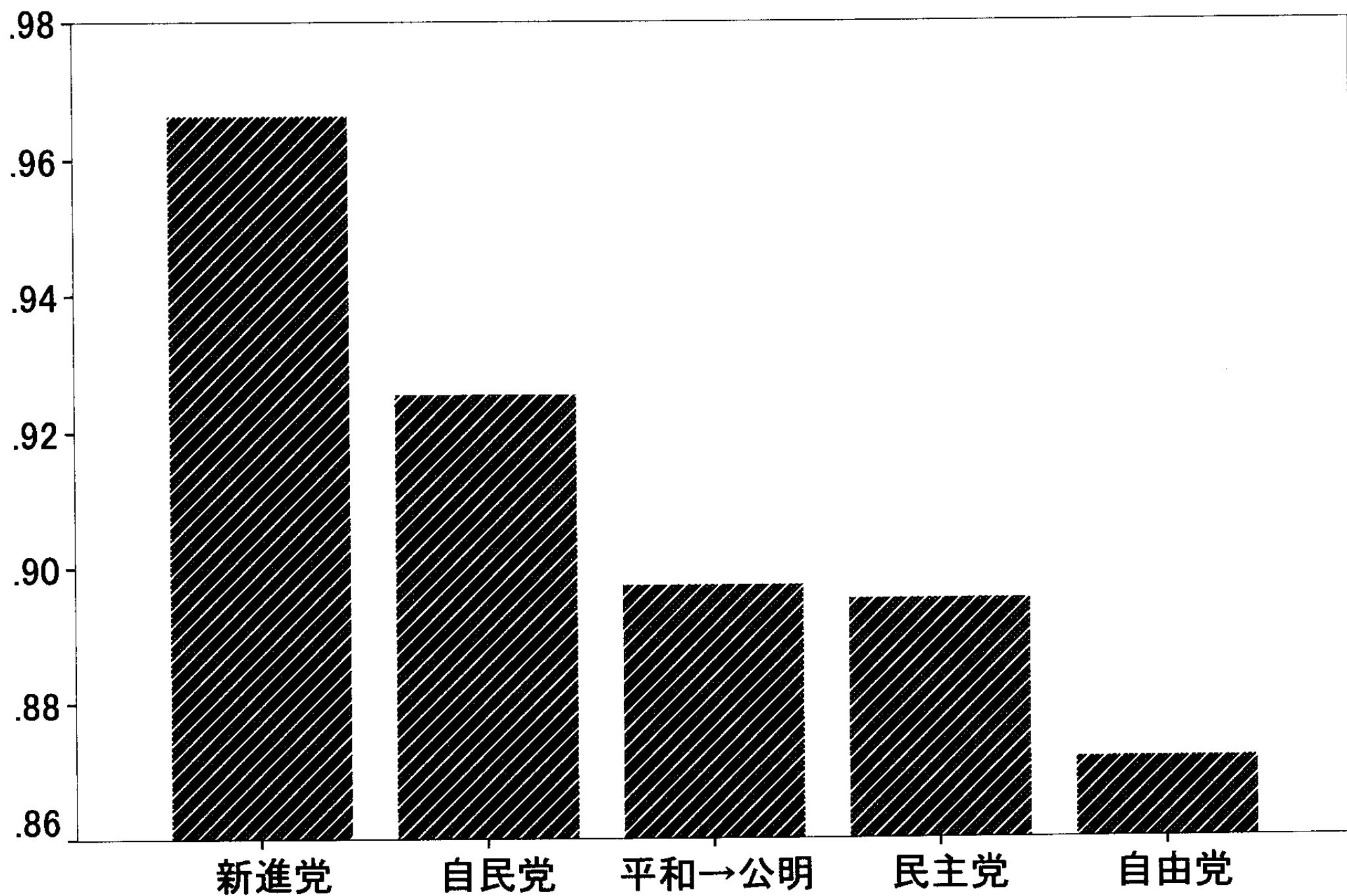


図9 連立期野党の閣法賛成率



註 1993-8年(第127-144回国会)に各党が野党であった際の閣法賛成率