

論 説

## 国会審議の理論的基礎

川 村 一 義

- I はじめに
- II 審議の概念化
  - 1 費用としての時間
  - 2 議決結果との関係
  - 3 審議の動機をめぐる四つの予測
- III 効用最大化モデルが妥当する条件
  - 1 効用概念と不確実性
  - 2 残される疑問
- IV 制度の定義をめぐって
  - 1 なぜ審議するのか
  - 2 非公式制度とは何か
- V 審議類型が異なる要因
- VI おわりに

### I はじめに

平成の「安保国会」となった第189回国会（2015年1月26日召集，同9月27日閉会。以下，189国会）は，国会運営の原理についても再考させるものであった。安倍晋三政権は，国会史上4番目に長い95日間の会期延長を選択し，安保関連法案が成立したのは閉会直前の9月19日だった。直後の世論調査では，案の定，内閣支持率が軒並み下落した<sup>(1)</sup>。特定秘密保護法案が審議され，成立直後に内閣支持率が下落した第185回

国会（2013年10月15日召集，同12月8日閉会）を経験している安倍政権は、与党で3分の2以上の議席を獲得した2014年衆院選の直後にあり，衆参両院で過半数議席を占める状況で，なぜ世論の悪化を招きかねない長期にわたる審議を許容したのだろうか。

この問いは，伝統的な民主主義理論に基づけば，極めて不見識かもしれない。議会は民主主義政治体制の中心的機関であり，社会的に重要な法案であるほど，審議に時間を割くのは当然とも考えられる。しかし，近年の国会研究は，そうした回答が必ずしも自明ではないことを示している。その基礎にあるモデルが，近代経済学の根幹をなす合理的選択論を応用し，制度選択を含む政治的アクターの行動も，全て効用最大化の動機で説明できるとする合理的選択制度論である。それによれば，日本でも採用されている議院内閣制は，立法権と行政権の「融合」を促す制度であり，議員立法が淘汰されて政府立法が大部分となる現象や，それら政府立法が首相を信任する与党（多数派）によってほぼ確実に成立させられる現象は，制度の帰結として理解される<sup>(2)</sup>。逆に言えば，審議にどれほどの時間を割くかという問題は，制度とは無関係なアクターの行動様式として問う意味はあるにしても，制度の帰結として問う意味はないということである。

確かに，189国会をめぐる与党関係者の発言は，一見そのような解釈を裏付けるようであった。自民党国会対策委員会の佐藤勉委員長(当時)は，安保関連法案は「非常に大きな法案」で，少なくとも80時間の審議を必要とし，会期延長の必要性を2月11日時点で示唆していた<sup>(3)</sup>。また，

---

(1) たとえば、『朝日新聞』2015年9月21日付，『日本経済新聞』2015年9月21日付，『読売新聞』2015年9月21日付参照。もっとも，10月7日の内閣改造後は，軒並み持ち直した。

(2) 合理的選択制度論に基づく研究の動向については，川人(2015)や増山(2015)がまとめている。

その後も、国会対策委員会内では、80時間を超える審議が必要といった意見も出ている<sup>(4)</sup>。一方で、安倍首相は4月、訪問先のアメリカ連邦議会での演説で、安保関連法案を夏までに成立させる旨の「決意」を表明し、国会審議を「形骸化」させるものとの野党の激しい批判を招いている<sup>(5)</sup>。つまり、一連の発言を総合すると、相応の審議は行うが、それが安保関連法案の成否を左右することはないという認識だったと解釈できる。

しかし、見方を変えれば、安保関連法案を成立させるためには、「相応の審議」を行わなければならないという認識とも解釈できる。どちらの解釈が妥当なのかについては、恐らく当事者たちもわからなかったはずである。と言うのも、与党内でも予想が定まらなかった事実は、何らか過去の事例を参照しつつも、安保関連法案がどの事例に当てはまるのか判断しかねていた実態を示唆するからである。いわゆる不確実性が極めて高かったということであろう。確かなのは、「相応の審議」という手続を踏まなければ法案の成否という結果も現れないという認識が、国会運営当事者たちに共有されていたということである。それは、そうした認識を持たせるほどに審議が制度化されていることも示唆する。

ここで想起されるのは、国会研究における古典的概念である粘性性(viscosity)である<sup>(6)</sup>。粘性性論は、国会の制度化された立法手続は一種の障害物のように機能するため、与党が過半数議席を占めているとしても、法案の成否を左右しかねないと主張した<sup>(7)</sup>。つまり、法案の審議と成否は不可分と捉えるモデルであり、それゆえ、前述した近年の国会研究からは批判されることになる。したがって、これら2種の主張は、

(3) 『朝日新聞』2015年2月12日付、『読売新聞』2015年2月12日付参照。

(4) 『毎日新聞』2015年4月9日付参照。

(5) 『朝日新聞』2015年5月1日付、同12日付、『読売新聞』2015年4月30日付、同5月1日付、同4日付参照。

(6) 粘性性概念を日本の国会研究に適用したのがMochizuki (1982)である。

(7) いわゆる「障害物競走」モデルについては岩井(1988; 1992)を参照されたい。

憲法に始まり、衆参両院の先例に至る国会運営を制約する制度配置が、はたして与党に有利なのか不利なのかという論点をめぐって対置されるがゆえに、相容れないように見える。

ところが、なぜ審議は必要なのかという根本的な疑問を解消できないという点では、共通の限界を抱える。粘着性論については、与党にとって不利な制度配置が長年にわたって維持されたのはなぜかという疑問を派生させる<sup>(8)</sup>。それに対し、合理的選択制度論は、制度の選択も多数派の効用最大化行動の一環であり、与党にとって不利に見える制度も、実際は与党に利得をもたらすものであると捉えることで、一貫した説明が可能であると主張する<sup>(9)</sup>。しかしながら、前述した通り、内閣支持率を低下させるなど、国会運営の現場では必ずしも合理的人間像は妥当しないようである。仮に、低下する内閣支持率まで精確に予測した上で法案審議に臨んでいるのだとすれば、安保関連法案の提出や審議をめぐる当事者たちの「悩み」は不可解なものとなる。言い換えると、方法的には、議決結果を審議の唯一の帰結と捉えることで、それ以前の全ての行動選択を合理的と跡付けることが可能なのである。

このように、あたかも国会研究が発展するほど、その学術的評価は一般的（通俗的）評価から乖離していくかのようなようである。もちろん、それが学術的発展の素直な帰結であり、一般的評価が誤っているという可能性がある一方で、なお学術的評価の方も見直してみる必要があるかもしれない。筆者は、以前、複数提示されるに至っている新制度論（new institutionalism）モデルを実証理論として発展させる上で、国会研究は有望な分野だと指摘し（川村 2013）、実証的根拠を示すための試論的研

---

(8) もちろん、粘着性論が提唱された時代に、後述する新制度論モデルは未発達であり、制度の選択・変化といった視点が乏しいことには相応の理由がある。

(9) 後述する通り、こうした主張を展開する代表的な研究が増山（2003; 2010; 2015）である。

究を行ったことがある（川村 2014）。その背景にあったのが、学術的評価と一般的評価の相違はどのように説明されるかという問題関心であったものの、当時は国会運営の原理に未解明の部分があるのではないかという点を指摘するのみで、その理論的基礎の検討はほとんど行っていなかった。

そこで本稿は、国会運営の原理における未解明の部分として、審議それ自体の意味が明らかにされていないことがあるのではないかと考え、国会運営の当事者たちが審議を行おうとする動機を理論的に基礎付けることを目的としている。具体的には、先行研究の依拠してきたモデルが、どうしても議決結果という出力に着目せざるを得なかった要因をまず探り、それをふまえた新たな概念化を行った上で、今後の研究で考慮する必要があると考えられる理論前提を確認していく。したがって、いずれは検証可能な仮説として整理していくことになるが、その前段階に当たる作業を行うということである。

本稿も、近年の国会研究と同様、制度がアクターの選択肢を制約するという、新制度論モデルの有用性を強調するつもりである。ただし、次の3点において、本稿は合理的選択制度論が決して万能ではないという前提に立っている。第一に、制度が明文化されていない可能性を考慮する。第二に、アクターは必ずしも制度を合理的に選択できるとは限らないと考える。そして第三に、アクターは、効用を計算する前に、とりあえず制度に従うという選択もとり得ると考える。

以下、Ⅱでは、冒頭で引用した189国会と過去の国会の対比を導入として、合理的選択制度論からの説明に付随する理論的困難を確認した上で、審議時間と効用の関係は4パターンに整理できるのではないかと予測を提示する。Ⅲでは、そのうち合理的選択制度論からの説明が可能なパターンについて検討した後、それだけでは国会における法案審議の全てを説明できないことを確認する。それを受けてⅣでは、非公式制度

という概念を認める必要性を強調した上で、そうした非公式制度が形成される過程について検討する。そしてVでは、審議時間と効用の関係を決める要因は何かという点について最終的に検討するとともに、今後の研究に向けた計量的な着目点についても予測を提示する。最後のVIでは、本稿の位置付けについて確認しておきたい。

## Ⅱ 審議の概念化

### 1 費用としての時間

与党が立法権と行政権の双方を掌握するため、政府立法が大部分となり、ほぼ例外なく成立するとか、連合形成のための選挙協力が行われるといった現象は、議院内閣制議会の特徴として頻繁に言及される。ただし、そうした現象は、全て議会制度が変化する過程で生じるものであり、議会制度の生成それ自体とは厳密に区別する必要がある<sup>(10)</sup>。したがって、なぜ国会を含む議会が存在するのかと問われれば、民主主義社会における意思決定は、構成員ないし代表者の合議によって正統化される必要があるからという理由付けに尽きる<sup>(11)</sup>。したがって、確実に言えることは、

---

(10) 議会制度の生成過程を理論的・実証的に跡付けた研究として Congleton (2011) がある。合理的人間像を前提とする点では、合理的選択制度論に依拠した議会研究と共通するものの、情報コストを低減するために慣例や規範が引き継がれていく可能性を指摘した点（37-8）や、審議を合理的選択の一環として捉えようとする点（48-9）には、合理的選択制度論の枠内に収まらない新たな方向性が示されている。

(11) このように問うことは、なぜ審議するのかと問うこと以上に不見識かもしれないが、この問いに正面から答えようとしたのが Congleton (2011) と言える。もっとも、ここではミル（1997）に代表される古典的事例を引くだけで十分ではないかと考え、このように結論付けている。すなわち、なぜ日本に国会があるのかと問われれば、日本も代議制民主主義を採用しているからという回答で十分と考えられる。あるいは、Mezey（1979）が提唱した統合機能を挙げてもよいかもしれない。あらゆる政策課題は議会での正統化手続を経ることになっ

どれほど国会での審議が「形骸化」しようと、民主主義が採用される限り、長さはどうあれ、審議という手続は必ず踏まれなければならないということである。

しかしながら、合理的選択制度論に立脚して「なぜ審議するのか」という問いに答えようとするならば、そもそも国会も議会であるという説明は許されない。審議という行動が選択されるのも、それがアクターの効用を最大化するからということではなければならない。一つのアプローチは増山（2003, 2015）によって示されている。それによれば、議会は手続の連続体であるが、それは与党に議事運営権（agenda power）を掌握させるためであると言う。つまり、多数の手続の連続は与党にとって不利なように見えるが、実際は合理的選択として維持されているという説明である。そのため、限られた会期内に法案を成立させるためには、優先度の高い法案から提出される必要があり、与党の事前審査もこの観点から理解される。あえて制限されることにより、時間という資源の希少性はより高まるため、189国会における「相応の審議」や会期延長等をめぐる与野党の応酬も、直感的に理解できそうである。

しかし、会期延長の原理を考えると、不整合な部分も出てくる。貴重な時間を費用として支出するのが審議であり、たとえば委員会であれ本会議であれ、法案の提出から採決まで最低3時間はかかる議会だとすると、法案提出者全員にとって最も望ましいのは、全法案が3時間で可決されることである。この3時間は、法案提出者全員が支払わなければならない固定費用であり、3時間を過ぎれば、法案個々の条件に応じた費用を支出することになる。いずれにせよ、審議時間は限るのが望ましい

---

ているからこそ、集団もまとまるというのが統合機能の要点であり、イギリスや日本のような議院内閣制諸国の議会も、当然ながらそれを有する。いずれにせよ、正統化手続こそ審議であり、議会で審議が行われるのは当然という結論で十分であろう。

はずのところ、会期を延長して「相応の審議」を行おうとするのは、時間の希少性を逆に低め、費用を安くする。これは、会期が短いと、費用が高くなり、逆に不都合な場合もあるということにはかならない。

図1 3国会での閣法累計提出数の推移

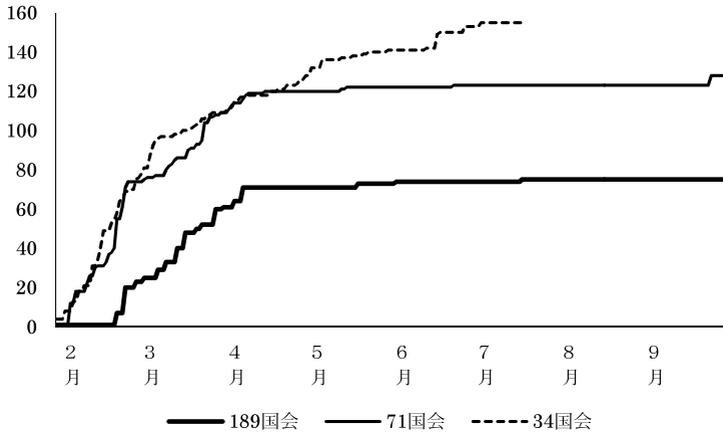
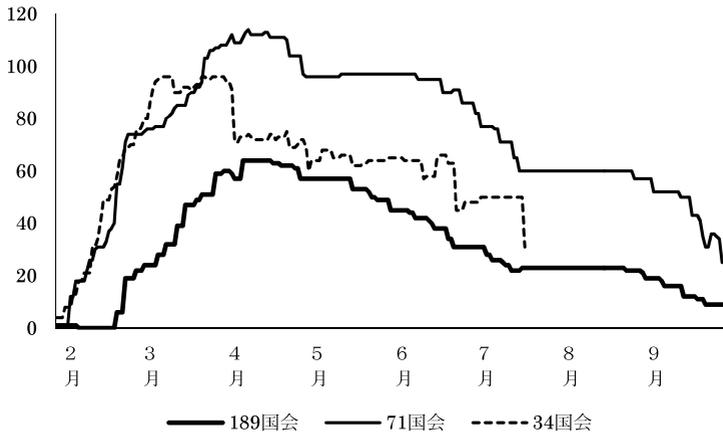


図2 3国会での閣法滞留数の推移



それゆえにこそ、189国会では95日間の会期延長が選択されたのだろうし、田中角栄政権時代の第71回国会（1972年12月22日召集，1973年9月27日閉会。「通年国会」と通称される。以下，71国会）も同様の事情で会期が大幅に延長されたと理解されている<sup>12)</sup>。図1と図2は，岸信介政権時代の第34回国会（1959年12月29日召集，1960年7月15日閉会。従来「安保国会」。以下，34国会）を加え，3国会における閣法（内閣提出法律案）の累計提出数と，まだ成立していない閣法数を表す滞留数の推移を時系列で示している<sup>13)</sup>。1990年の国会法改正まで，常会は12月に召集されるものの，すぐ休会となり，1月末に再開されるという慣例が存在した。図1と図2では，34国会と71国会については休会中の推移を省略し，189国会の召集日である1月26日以降に統一している<sup>14)</sup>。

年度末の3月末までに大方の閣法が提出され，処理が始まるという点では同様の傾向を示すが，3点ほど相違も確認できる。第一に，過去の国会と比べれば，189国会の閣法提出数はかなり少なく，与党の負担は相対的に軽かった。第二に，提出数が4月以降も増え続けた34国会に比べれば，189国会では，2月中旬からの1ヶ月半ほどで集中的に閣法が提出されている。そして第三に，4月上旬から6月中旬まで閣法処理が滞りがちだった過去の国会に比べれば，189国会では着実に処理が進んでいる<sup>15)</sup>。このように，189国会は，全体的には計画的に運営されていたと言える。したがって，国会で審議される法案には，審議の見通しが

(12) 71国会については井芹（1990）参照。

(13) 1960年は閏年であったため，1973年と2015年にも2月29日があったものとして図示している。

(14) なお，34国会は1960年1月30日に，71国会は1973年1月27日に再開されている。

(15) 筆者は，限られた時間で着実に審議を重ねられるのが1990年代後半からの特徴であると指摘したことがあり（川村 2011），その傾向は189国会でも崩れなかったと言える。

立つものとそうでないものが混在しており、後者のために会期を延長する必要が生じるなど、必ずしも時間的資源が戦略的に消費されるわけではないようである。

会期を限るのも延長するのも与党であり、はたして与党は審議時間をめぐっていかなる効用計算をしているのだろうか。審議の見通しが立たない場合、どれほどの審議時間を消費すれば効用を最大化できるかについて、明快に計算できているかは疑わしくなる。それにもかかわらず、審議時間については、これまで（筆者を含めて）特段の検討もなく議決結果（野党の賛否等）の説明変数として用いられたりしてきたが、ここで再検討しておきたい。

## 2 議決結果との関係

審議が終わると採決が行われ、議決結果が得られる。言い換えれば、審議とは、議決結果を得るための手続である。前述した通り、審議時間には、固定費用としての不変部分と、法案個々の事情に応じた可変部分がある。前者は国会法以下の関連法規より必然的に導かれるが、後者は文字通り法案ごとに決められる。前者も制度選択の観点からは興味深い論点であるが、焦点となるのはやはり後者である<sup>16)</sup>。すなわち、審議時間の可変部分を決める原理であり、全くのランダムな事象として観察されるのか、それとも何らかの行動様式が確立しているのかという点である。

議院内閣制の場合、議決結果で最も注目されるのは野党の賛否となる。すでに確認した通り、与党の党議拘束が有効である限り成立は保証されているからである。すなわち、議決結果は、基本的に政党の議席数に

---

16) 前者の論点については、増山（2010）が国会会議録を通じた検討を行っている。また、欧州諸国を対象とした多国間比較としてはDöring（1995）がある。

よって決定されてしまう（三船 2016）<sup>17)</sup>。言ってみれば、野党の賛否も数値の高低にすぎない。それにもかかわらず、合理的選択制度論に基づく国会研究は、その検証作業において議決結果に注目してきた。たとえば、主に回帰方式の多変量解析において、従属変数として野党の賛否や賛成率を用い、提出から議決までの審議過程を反映する諸指標を説明変数に充てるという具合である<sup>18)</sup>。変数の関係から見通せるが、その結論は、審議時間が長引くほど野党の反対確率は高まる、あるいは賛成率は下がるため、決して野党の賛成を得るために審議が行われるわけではないということである<sup>19)</sup>。そうすると、逆説的に、時間の経過は変数として大した重要性を持たないようにも見える。ところが、会期末が近づくほど時間の重要性は相対的に増すこともわかっている<sup>20)</sup>。

こうした明らかな理論的困難にもかかわらず、合理的選択制度論に依拠する先行研究が、従属変数として議決結果に注目せざるを得なかったのは、効用を最大化する結果を得るためにこそ行動は選択されなければ

17) 多数派の一体性に疑いを挟むことなく、多数派が提案を行った時点で全ては決するという前提を置くことは、フォーマル・モデルを洗練させるためにも不可欠となる（e.g. Romer and Rosenthal 1978; Baron and Ferejohn 1989）。

18) 従属変数にプロビット変換された野党各党の賛成率、説明変数に対数変換された審議日数を用いる例（増山 2003; 2015）や、従属変数に全政党を対象とした賛成比率の近似推定値、説明変数に審議日数をそのまま用いる例（川人 2005）等がある。福元（2000）は、反対政党数や野党の賛否とともに、「日程値」「日程間値」といった指標、あるいは審査回数を用いた分析を行っている。筆者は、従属変数に野党第一党の賛否、説明変数に議院運営委員会での「つるし」の日数や委員会審査の日数とともに、審査回数を用いたことがある（川村 2011）。

19) ただし、福元（2007）は、長い審議の先に法案の修正も行われやすいと指摘している（25）。

20) いわゆる生存分析（生存時間解析などとも呼ばれる）という統計解析の手法は、時間の経過が事象の発生確率を高めるものとして、諸変数の作用を見るものであり、いわば時間の「重み」を確率密度関数という形で表現したのと言える。増山（2003）は、分析に先立って解説を行っている。

ならないという前提のためであろう。と言うのも、合理的選択の前提を置く限り、結果を望まない行動はあり得ず、審議という時間の経過も、全ては与党の望む法案が成立するという結果を得るために、いくつかの処理を処理する過程で生じると考える必要があるからである<sup>(2)</sup>。つまり、合理的選択制度論からは、審議時間の意味について、「意味はない」という形で消極的に回答するしかなくなるのである。一般的に、合理的選択の前提を置く限り、望む結果は期待効用として空間上に定義される必要があり、時間が積極的に考慮されることはほとんどなかったのである（Heath 2008, 80-1）。

ここで重大な疑問が生じることは、もはや明らかであろう。時間が経つほど法案不成立のリスクが高まるとすれば、審議は短い方がよいことになる。事実、短い審議で成立する法案ほど野党の賛成率も高いわけである。ところが、実際には重要法案、すなわち立法化の効用が大きい法案であるほど、審議のリスクも相対的に高まるはずであるにもかかわらず、審議時間は長くなる。そうすると、与党の国会運営は矛盾に満ちているように見えてしまうのである。もちろん、論争的な議題であるほど、解決までの時間も長くなるという関係を想定すること自体は合理的である（Jupille 2004, 34-5）。問題は、議院内閣制議会の場合、法案提出時点で論争はすでに決着しているはずであり、審議に時間を割くことの合理性が自明ではないという点にある。

たとえば、立法手続を展開形ゲームに置き換えた場合、審議するか否かの選択過程を手番と見立てることもできる。しかし、その場合、当然ながら野党も手番を与えられ、選択を行うわけであり、それは野党との相互作用を認めない前提に反することになる。つまり、野党も与党と同

---

(2) いわゆる道具主義（instrumentalism）として知られている（たとえば March and Olsen 1989: 6-7を参照）。また、数理的なモデリングを行うためには、解は与えられる必要があるという技術的な要請もある（Diermeier 2014）。

格のゲームのプレイヤーと捉えなければならない。さらに、たとえ野党を同格のプレイヤーと前提するとしても、手番の多さは選択肢の多さを意味し、野党の賛否に対する予測を難しくする。すなわち、わざわざ情報の不確実性を高めるような選択を与党がするはずはないという点において、合理的選択制度論の範疇を超えていると言える。

そうした難点を克服する試みが、合理的選択制度論の立場からされていないわけではない。たとえば、増山（2009）の「立法的効用」と「選挙的効用」という区別は重要である。否決の確実な内閣不信任決議案を野党が提出する動機をめぐり、与党の国会運営を妨害するといった立法上の効用は認められない（むしろ立法が促進される）ため、世論等を意識した態度表明として、政府の責任を明確化するところに求められるのではないかとしている。さらに、その後の研究では、55年体制初期の国会で見られたような野党の物理的抵抗を集合行為問題の一種の顕在化と捉えた上で、与党の多数主義的運営を保障する権力融合の制度に反しない範囲で、与野党の合意が尊重されてきたという具合に、合理的選択制度論と矛盾しない説明を試みている（増山 2015）。立法過程を、選挙に始まる政治過程全体の中に位置付けて検討するというアプローチは、むしろ古典的であるが、合理的選択制度論との整合化を図った点に画期性がある。このアプローチは、現実の国会運営を説明する上でも実感に近いものとなる。

とは言え、そうした説明も、疑問を明確化するだけかもしれない。すなわち、歴代与党は、野党との間に形成された慣行を、なぜ遵守してきたのだろうか。審議過程が議決結果を左右することがないならば、審議に時間を割く行為は、与党にとって全くの利他行為だろうか。確かに、いかなる審議手続をとろうと議決結果を左右することがないならば、審議過程で利他精神を発揮することに支障はないように見える。しかしながら、審議に時間を割くことは、前述したように野党の反対確率を高め

るに留まらず、法案不成立の確率も高めるため、全く左右しないというわけでもない。したがって、与野党合意に基づく慣行も、与党に何らかの効用を期待させる、あるいは何らかの原理によって遵守が強制されてきたと考えるべきであろう<sup>22</sup>。

そうした可能性を考慮することは、日本の国会制度は多数主義的であるとする近年の定説と矛盾するわけではない。むしろ、多数主義的国会論の理論的困難を解消するという形で、補強するものである。以下では、国会運営を主導するのはあくまで与党であるという観点から、「なぜ審議するのか」について理論的な予測を行ってみたい。

### 3 審議の動機をめぐる四つの予測

予測を行うためには、置かなければならない前提が二つある。第一に、筆者は、審議過程と議決結果を厳密に区別する。すなわち、議決は議会の機能であるが、審議も独立した機能であり、両者は必ずしも不可分ではないと捉える。たとえば、党首討論の通称で知られている国家基本政策委員会（衆参両院）や行政監視委員会（参院）は、必ずしも議決を目的とした組織とは言えない。したがって、議決結果がもたらす政策的帰結が合理的であっても、それは偶然かもしれない、審議過程における全ての判断も合理的であったことを必然的に意味するわけではないと捉えることになる。

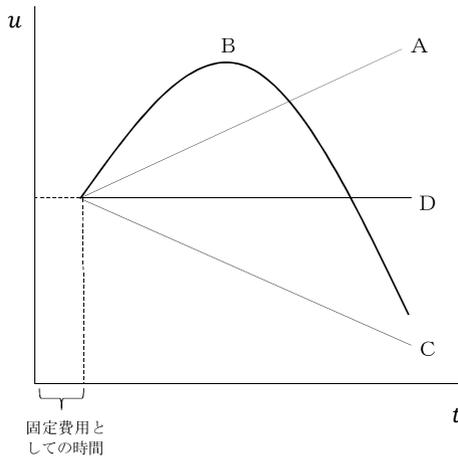
そして第二に、政党や議員にとっては時間も貴重な資源であり、配分

---

<sup>22</sup> 確かに、人間という動物の特徴は、互惠性がないとわかっている一度限りの相互作用においても利他精神を発揮する点にあるとの指摘がある（Heath 2008: 178）。しかし、同時に、利益を得られる行為か失う行為かを学習できるため、利益を失う行為を続けるわけでもない。したがって、たとえ与党の利他精神が一度限り例外的に発揮されたとしても、それが野党を利するだけで何の利益ももたらさないとわかれば、同様の状況下で不可解な利他的行動をとり続けるとは考え難いという理解が前提にある。

の対象になると捉える。歴史的制度論における重要な概念として、事象の発生順序に帰結が制約されるとする配列 (sequencing) があるが、その配列概念が妥当する典型的事例として議会審議が挙げられる (Pierson 2004: 64)。もちろん、合理的選択制度論においても時間は考慮されるが、そこでは専ら割引因子 (discount factor) 概念で捉えられる。つまり、時間が経過するほど効用の割引率は大きくなるため、時間はなるべく節約したいという動機が前提されている<sup>23</sup>。そうではなく、時間も配分の対象になるということは、議会審議において、むしろ時間をかける方が好まれる場合も想定するということである。

図3 審議時間 ( $t$ ) と効用 ( $u$ ) をめぐる4パターン



<sup>23</sup> 議会研究の分野では、Cox and McCubbins (1993: Appendix 2) や Tsebelis and Money (1997: Appendix 4.A) 等の用例が著名と思われる。前者は一院内における議題化の順序に関するモデル化、後者は二院間における議案の往復に関するモデル化という違いはあるものの、どちらも時間が経過するほどゲームのプレイヤーの効用を減少させる時間割引因子  $d$  ( $0 < d < 1$ ) を定義している。

以上二つの前提からは、審議過程が議決結果を左右するのではなく、むしろ逆の因果関係が示唆される。すなわち、議決結果が先に与えられ、それに向けていかに時間的資源を配分していくかが決められるという関係である。その上で、可変部分の審議における時間消費と与党が選択する場合、審議時間 ( $t$ ) と効用 ( $u$ ) のあり得る関係、および与党がそうした選択を迫られる理由を予測してみると、次の4通りがあり得る。これら相互の関係については、図3にも示す通りである。

- A. 審議時間と効用は、一貫した比例関係にある。この場合、与党の選択は、合理的選択として問題なく説明可能となる。
- B. 審議時間と効用は、ある時点まで比例関係にあり、そこを過ぎると反比例関係に転ずる。この場合、一定程度の時間消費は合理的選択として説明可能であるが、残余の時間消費は一種の失敗と捉えられる。なお、逆に、ある時点から比例関係に転ずる場合もあり得るが、ここではCのパターンに含まれるものとする<sup>24</sup>。
- C. 審議時間と効用は、一貫した反比例関係にある。この場合、時間消費を強制させる何らかの作用が働いていると考える必要がある。
- D. 審議時間と効用の関係は定常である。これは、合理的選択制度論から捉えれば、議院内閣制の究極の均衡状態と言えるものの、審議時間が長くなるとすれば、Cと同じく、やはり何らかの作用を考慮する必要がある。

これらの予測から、いくつかの論点を抽出できる。第一に、合理的選択制度論が妥当するパターンはどれかということであり、該当するのはAとBしかないだろう。と言うのも、合理的選択制度論の前提に立つ限り、

---

24) ある時点まで反比例関係ということは、時間消費を強制させる何らかの作用で審議を始めたところ、ある時点で与党の効用増大に資するようになったというパターンであるが、それは偶然性の結果であることを意味し、積極的に時間を消費する動機とはなり得ないことから、無視するというのである。

効用が不変、まして減少するような選択は理論的にあり得ないからである。第二に、その派生論点であるが、CとDにおいて、時間消費を強制させる作用の発生原理である。この場合、制度の存在が真っ先に予測されるが、どこまでを制度と定義するかが問題となる。そして第三に、それら全体に関わることであるが、与党の行動選択パターンがどれか一つではないとすれば、それを分ける基準は何かということである。この論点では、議会制度から均衡がただ一つ導かれるわけではないことが示唆され、議会の捉え方をめぐる議論へと波及しそうである。以下では、三つの論点を順次検討していき、それぞれのパターンが妥当する条件を検討していきたい。

### Ⅲ 効用最大化モデルが妥当する条件

#### 1 効用概念と不確実性

言うまでもなく、合理的選択制度論の前提となっているのは、アクターの動機としての効用最大化である。ただし、AとBのパターンでは、審議の動機付けが異なる。Aの場合、効用は一貫して増加するのであるから、なるべく審議時間を確保しようという動機が働く。それに対してBの場合、中途から効用は減少するのであるから、適切な審議時間を見極めなければならない。したがって、審議過程と議決結果の関係について、Aでは一種の信念に基づいているのに対し、Bでは不確実性を払拭できていないという大きな違いがある。まず、この2パターンが妥当する議会審議の条件について検討してみよう。

効用最大化動機が妥当する場面は、政治現象においても多く存在するであろう。そもそも代議制民主主義は、選挙を通じた合法的な権力獲得を目指してアクターたちが競い合う政治体制であり、合理的選択を行っていないとすれば、それはそれで不可解なことである。実際、政治学に

において、最も古くから経済学的な効用概念が用いられた分野は、投票行動の研究である。有権者はなぜ投票へ出向くのかという論点为中心的に議論されてきたが、その過程では、有権者の効用概念が徐々に拡張されてきた。この一連の流れは、議会審議の効用概念を考える上でも参考となる。

経済学的効用概念を投票行動研究に適用した古典として知られる Downs（1957）は、支持する候補者が当選することによる政策の実現を有権者の効用と定義した。ところが、1票が投票結果を左右する可能性は僅少であり、そこまで明確な計算を行っているとは考え難いと指摘されるに至った。それを受け、種々の修正概念が提示されたが、著名なものとして Riker and Ordeshook（1968）の市民的義務感がある。投票へ出向くことによって市民的義務を果たしたという満足が得られれば、選挙結果を左右するか否かに関わらず、その有権者の効用は最大化されたことになるという概念化である。

こうした効用概念の拡張は、議会審議の効用概念にも当てはめることができるかもしれない。議会での政党・議員の投票行動に古典的効用概念を当てはめれば、有権者からの支持の調達ということになるだろうが、支持を最大化する審議時間を精確に、しかも法案ごとに計っているという前提は、やや現実離れしているだろう<sup>25</sup>。それと比較すれば、義務感の方がより現実的な前提である。すなわち、審議に時間を余分に割いた

---

25) この点に深く関わる研究として、いわゆる戦略的に洗練された投票（sophisticated voting）はどこまで可能かという論点をめぐるものがある。固定された議題（agenda）があり、それに対する賛否の効果を高い確率で予測できる場合、アクターは逆戻り推論で投票行動を決定する（いわば「勝ち馬」に乗る）というのが、戦略的に洗練された投票の概要である。そうした投票行動がどこまで可能かについては、やはり懐疑的な主張が支配的となっている（e.g. Krehbiel and Rivers 1990; Jenkins and Munger 2003）。

ところで議決結果を左右するわけでもないと考えられる場合、与党が審議を行う動機として、そうすることに対する一種の義務感を抱いているという可能性はある。それであれば、議決結果が既に見通せているはずの議院内閣制議会において、パターンAのように審議すればするほど効用が増加するという、一見したところの理論的矛盾も解消できる。

もっとも、そのためには、審議するほど効用は増加するという点について、義務感とは別の信念を抱いていることが必要である<sup>26)</sup>。つまり、審議の先に控えている議決結果が原案の「可決」であれ「修正」であれ、また、野党の賛否がどうあれ、いかなる議決結果であっても、それを正確にふまえた上での審議でなければならないということである。そうでなければ、議決結果が不確実な中での審議を余儀なくされるということであり、それはパターンBの場合である。ここに、AとBを分ける基準がある。したがって、パターンAに該当する審議であると言えるためには、与党が審議時間を長く確保することに対する義務感を有するとともに、議決結果に対する信念も有することが必要である。

それに対し、中途まで効用が増加すると捉えるBは、不確実性を軽減するために行われる審議であることを意味し、議決結果が定まって以降の効用は減少に転ずる。結論（議決結果）を出すために議論（審議）するという、ある意味では理想的な議会像と言えるが、議院内閣制議会にとっては稀なパターンであるというのが通説の示すところである<sup>27)</sup>。も

26) ここに言う義務感と信念は、厳密に区別されるべきものである。義務感が、審議することによって得られる満足感、すなわち議決結果（効用）を得ようとする欲求であるとすれば、信念とは、そうした満足感がどの程度の確率で得られるかに関する認識を指す。参考になる議論としてHeath (2008: 71-7)を参照されたい。

27) パターンBのような事例は、戦略的に洗練された投票が稀に可能となる場合と同様に発生すると考えられる。すなわち、議題設定者（agenda setter）が戦略的に行動できず、議員の賛否が不明なままの法案が提出され、むしろ議員

もちろん、審議を重ねるほど修正も行われやすくなるなど、審議過程と議決結果が関連する場合もあり、妥当する事例が少数ながらある<sup>28)</sup>。つまり、パターンBに該当する事例は、次のいずれかである。一つは、可決すら覚束ない状況で、文字通り多数派形成が行われる結果、審議に時間を費やす場合である。もう一つは、与党の賛成によって可決の見込みは立っているが、その内容に何らかこだわる場合である。前述の修正はこの場合に当たる。

いずれの場合も、プレイヤーとしての政党間で提携を模索する協力ゲームが展開されることになるだろうが、協力ゲームが成立する絶対条件として、提携に参加する方が、参加しないよりも利得を多くできることが挙げられる。したがって、パターンBに該当する審議であると言えるためには、多数派形成の場合であれ、議決の内容にこだわる場合であれ、与野党ともに利得が増加する法案でなければならない<sup>29)</sup>。つまり、パターンAとは異なり、法案の内容が決定的となる。そして、当該法案の内容に見合うだけの審議時間が経過した時点で効用は最大化され、そこを過ぎると余分な審議時間として効用は減殺される。

---

の側が戦略的に投票しなければならないような場合である（実証的根拠とともに理論的検討を行っているものとして Groseclose and Milyo 2010 参照）。国会の文脈に当てはめれば、議題設定者である与党が何らかの欠陥を抱えている場合が該当するかもしれない。

28) 注(19)に挙げた福元(2007)を参照されたいが、川村(2011)は、いわゆる防衛関係2法をめぐる、かつての野党第一党であった民主党の事例に触れている。

29) 議決内容にこだわる場合の利得は、万が一政策が失敗に帰した場合のコスト負担を分散させられる点に求められるだろう。すなわち、単純な空間モデルを前提すると、野党との提携は、与党にとって実際の政策が最適の理想点から離れてしまうことを意味し、利得は減らざるを得ないはずであるが、政策が失敗する危険性を考慮すると、一転してコスト負担の分散というメリットが発生するのである。利得とコストの集中と分散によって生じる現象については Wilson (1995: ch.16) を参照されたい。

## 2 残される疑問

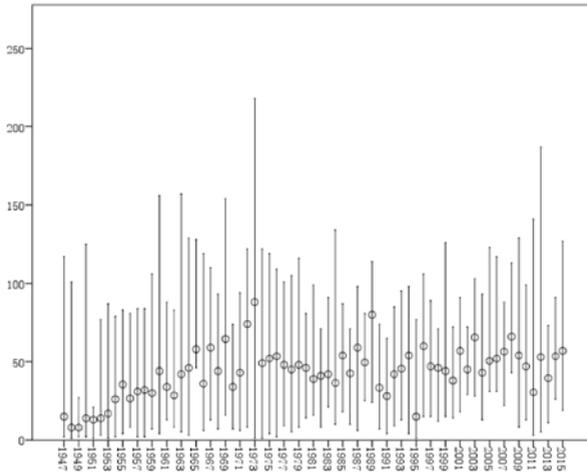
以上のような条件が揃えば、確かに合理的選択制度論に基づく説明は可能となる。しかしながら、それでもなお残る疑問がある。まずパターンAの場合、審議するほど効用が増加するのであれば、いったいどこで審議を打ち切るのだろうか。図4には、本予算が審議された国会（多くは常会）を対象に、衆議院で先議された新規提出閣法が何日で同院を通過したかについて、その最大値・最小値・中央値を示している<sup>30</sup>。全会一致法案と多数決法案を分けた上で中央値を見ると、全会一致法案であっても、多数決法案とさほど変わらない審議時間が確保されている実態を読み取れる。さらに、最大値を見ても、全会一致法案だからと言って、必ずしも日数が少なくなるわけではない。

つまり、図4が示唆することは、多くの場合、審議時間と議決結果の間に明瞭な関係は存在せず、審議時間それ自体は独立的に決定されるのではないかということである<sup>31</sup>。このことは、審議を行わなければならないと考える義務感と、議決結果に対する信念は別物であるという、前述した前提とも整合的である。そうすると、議決結果に代わる何らかの基準に依拠して審議時間も決定されていることになる。加えて、そうした基準が当事者間で共有されているということでもある。

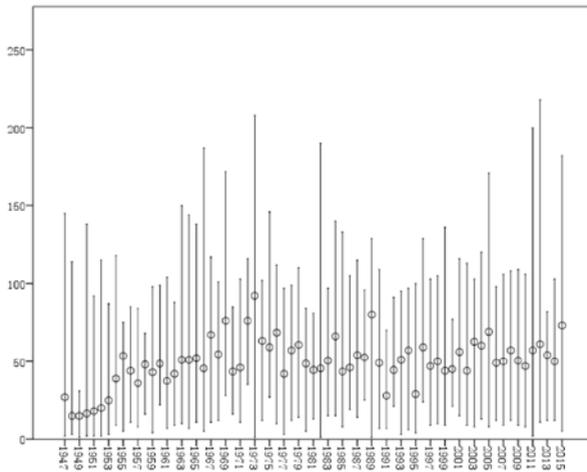
(30) 大部分のデータは、川人貞史先生から頂いたものである。記して感謝申し上げたい。平均値を使用しても多少日数が増える程度であったが、ここでは論旨に合わせて誇張しているとの批判を回避するため、無難に中央値を用いている。

(31) だからと言って、審議するほど野党の反対確率は高まるという先行研究の主張が誤っていたと言うわけではない。図4が対象としている閣法のみを見ても、多数決法案は全会一致法案より5%あまり多くなっており、野党のどれだけが反対したかに応じて細分化すれば、確率論的には確かにそうした関係が見出されるのである。したがって、ここで言いたいことは、一定の審議時間を要するのは全会一致法案でも同様だということは確認できるため、あたかも審議時間の長短だけを見れば議決結果も見通せるかのような因果関係は無批判に前提することは、妥当性を欠くだろうということである。

図4 衆議院通過日数（最大値・中央値・最小値）の比較  
〈全会一致法案の場合〉



〈多数決法案の場合〉



※対象は、本予算が審議された国会（多くは常会）において、衆議院に提出された新規の閣法（1947～2015年）。

これらの事情はパターンBでも同様である。はたして、適切な審議時間はどのように見極められるのだろうか。また、そもそも、不確実性を払拭できないため、とりあえず審議を重ねるという判断は誰が行うのであろうか。つまり、法案個々の事情が異なるのは当然として、そうした異なる事情に応じた判断を、誰が、どのような基準で行うのかという疑問は残る。

ここで、制度の定義をめぐる検討が不可避となろう。と言うのも、そのつど判断の原理が異なるならば、法案ごとの審議時間のばらつきはランダムな事象と捉えられるのに対し、もし一定の規則性が見られるならば、それは均衡、すなわち一種の制度化が背景に認められるかもしれないからである。もっとも、合理的選択制度論において、均衡とは制度に誘導されるものと捉えられ、これが公式制度 (formal institution) のみを「制度」と定義する背景ともなっている<sup>32)</sup>。つまり、合理的選択制度論に立脚する限りは、ランダムな事象と捉えるしかない。

一見、それでも支障はないように見えるが、次の2点において、合理的選択制度論からの一貫した説明は困難と考えられる。第一に、議院内閣制という公式制度の導く究極的均衡が、政府立法全ての成立であるとするならば、不成立が確実視される (信念が共有されている) 法案が提出されることはあり得ず、パターンAとの間に深刻な矛盾を来す。第二に、パターンBも同様の理由で稀であるという点は前述した通りであり、こちらを中心に据えるわけにもいかない。

このように、パターンA Bそれぞれに固有の難点があるのに加え、それを合理的選択制度論に立脚することで解消しようとする、さらに矛盾が深刻化する。つまり、パターンA Bの難点を解消しようとする試み

---

32) 制度と均衡の関係に関する古典的研究として Shepsle and Weingast (1981) を参照。

は、必然的に合理的選択制度論以外のモデルの適用可能性を探ることであり、それが制度概念の見直しを促すのである。

そこで次に、議会研究における制度の定義について再考し、いわゆる非公式制度（informal institution）の概念を取り入れるべきか否かという点について検討しよう。これにより、審議を強制させる何らかの原理を前提とするパターンCDの説明も可能となる。

## IV 制度の定義をめぐって

### 1 なぜ審議するのか

残るパターンCDに該当する法案審議は、そもそも「なぜ審議するのか」という根本的疑問を惹起させるものであるが、実はパターンCの方が、前述した時間割引因子の公式との整合化を図りやすい。すなわち、時間をなるべく節約したい資源と捉えるのであれば、時間が経過するほど効用も減少するというパターンCの方が適合的なのである。つまり、合理的選択制度論からはパターンAの方が適合的という前提で議論を進めてきたが、時間割引因子を考慮すると結論が大きく変わる。そうすると、この矛盾の要因は、議会研究に合理的選択制度論を適用する際の理論展開にあるということになる。

ここで再考の余地があるのは、そもそも合理的選択「制度」論と合理的選択論は全く異なるということであり、矛盾も、両者が往々にして混同されることに端を発すると考えられる。合理的選択論からは一貫した説明が可能であっても、合理的選択「制度」論からは難しいという場合があり得る。前述した通り、合理的選択制度論が、制度の定義を公式制度に限定するのは、あくまで制度を制約条件と見る前提のためである。すなわち、制度はルールであって、いかようにでも合理的に変更できるものでなければならない<sup>33</sup>。したがって、無意識的に形成され、変更も

容易ではないような、いわゆる非公式制度という概念は認められないのである。これは、一見するところ、政治現象を考察するに際して不可欠な制度の定義を、合理的選択論と適合させようとした努力の結果と言える。

しかしながら、制度を公式制度に限るという態度は、決して合理的選択論から必然的に導かれるという意味での、経済学由来のものではない。むしろ、近年の経済学においては、道徳や規範といった典型的な非公式制度が外部不経済の緩和等に貢献することをふまえ、公式制度と同様、経済取引における制約条件の一つになることが認識されている<sup>34</sup>。このことが何を意味するかと言えば、効用最大化動機という前提を置く合理的選択論と、非公式制度を認める立場は矛盾しないということである<sup>35</sup>。経済学における洗練された理論的アプローチに範をとり、政治学においても曖昧な概念を極力排除しようとした結果が、公式制度に限るという立場だったと言える。結局のところ、制度を公式制度に限るという合理的選択制度論の態度は、分析アプローチの簡素化という方法論的要請に基づいており、モデルの説明力を向上させるという理論的要請に基づくものではないということである。

制度概念を非公式制度にまで拡張することに対しては、その曖昧性を

33 新制度論モデル相互の比較としてはKeman (1997)を参照。

34 今ではこの分野の古典的業績となったNorth (1990)が、非公式制度の重要性を指摘していたことは良く知られているだろう。また、スタンダードな経済学の教科書として極めて著名なMankiw (2012)も、道徳律や社会常識による外部不経済の解決に言及している (210)。

35 たとえば、アクター同士で構築されるネットワークは、非公式制度に対する認識を共有するために機能するが、近年では、そうしたネットワーク概念を認めることと合理的選択論の前提は矛盾しないことが強調される (Ringe et al. 2012)。したがって、ゲームのルールはアクター相互間で共有されていなければならないというのが、合理的選択「制度」論が公式制度に限って考慮する理由 (e.g. Tsebelis 1990: 94)であったが、それも絶対的なものではなくなる。

根拠とする批判も根強い（e.g. Pierson 2004: 104）。一方で、では公式制度とは何かという点についての合意は得られているかと言うと、議会研究に限らず、必ずしもそうではない<sup>36</sup>。明文化された制度という基準は、一見明快であるが、では申合せを文書化したものは当然のこと、現代社会では電子メール等を通じた合意事項もその基準に合致するのかなどの問題が浮上する。つまり、非公式制度という概念は曖昧であるという批判は、今では公式制度についてもそのまま投げ返されるのである。

政治学においても、非公式制度の重要性を否定できないことは、制度の重要性を指摘した March and Olsen（1984）が、合理的選択論の限界とともに制度の曖昧性を指摘していた時点で、すでに明らかだったと言えよう。考えてみれば、アクターは戦略的に行動するという理論前提と制度の定義は、異なる次元の問題である。戦略的に行動する場合の判断基準として制度が重要であることは言うまでもないが、言い換えれば、そのアクターが制度と認識しているか否かが決定的に重要なのである。このように解釈すればこそ、時間割引因子と整合的なパターンCもスムーズに認めることができる。

さらに、議会政治においては、非公式制度を無視できないもう二つの理由がある。第一に、官僚機構との違いである。官僚機構は、政策の執行機関であることによる透明性の確保、および合理化の要請から、明文化されたルールに基づく厳格な運営を旨とする<sup>37</sup>。それに対して議会は、（本来は）政策の立案機関であり、その時々を環境をふまえた柔軟な運営が求められる。したがって、公式制度による議会運営の定型化の重要

---

36) 明文化という基準については、「羊皮紙に書かれた制度（parchment institutions）」という Carey（2000）の比喩が良く知られているが、彼自身もその定義の難しさを指摘している。

37) たとえば、西尾（1990）による、「依法性」（38-41）や、準則の定立と公開（331-6）に関する説明を参照。

性が認められつつも、一方で非公式制度の存在も高い確率で推測されるのである。そもそも、審議することそれ自体が、官僚機構との最大の違いとしてウェストミンスター型議会の理念型になったとも指摘される (Palonen 2016: ch. 6)。

そして第二に、政党の存在である。この政党という概念も実は厄介であり、ある時は単一アクターとしての組織と捉えられ、またある時は制度の一種と捉えられる<sup>38)</sup>。しかし、いずれにしても本稿で言えることは、政党はアクターを制約する制度を増やす存在ということである。すなわち、党則に見られるように、政党にも独自の制度が存在するため、狭義の議会制度とあいまって広義の議会制度を形成する。そして、政党内で形成される制度には、人事慣行に代表されるように、明文化されていないものも多数含まれる<sup>39)</sup>。

## 2 非公式制度とは何か

このように、パターンCに該当する審議であると言えるためには、審議を強制させる原理として、審議の流れを決定する権限を与えられたアクターと、そのアクターが適切な審議時間を見極めるための基準が整えられていなければならない。たとえ明文化されていなくとも、これは一種の制度化と捉えられ、その行き着くところにパターンDのような審議も現れることになる。すなわち、何らかの規範意識を共有するアクターが存在する場合、たとえ効用に増減がなくとも、審議それ自体が一種のルーティンと化すのである<sup>40)</sup>。ここに、議会における非公式制度の概念

---

38) 政党組織が多数の制度の集積によって成立していることを示した研究として Panebianco (1988) 参照。

39) たとえばシニオリティ・ルールであり、自民党における制度化過程を明らかにした研究としては川人 (1996a; 1996b) がある。

40) 個人的習慣との違いなど、ルーティンの定義については Hodgson (2008) 参照。

化を図る上での有力な根拠がある。

政治学分野においては、教師や警察官ら、現場に接する第一線官僚が困難な事態に直面し、いかなる判断をもって政策を執行するのかを考える際、ルーティンの重要性が指摘される（McKeown 2008）。ルーティンとは定型化された行動様式であり、その背後に一種の制度が形成され、アクターの行動選択における判断基準となる（Berger and Luckmann 1966: 51-2）<sup>(41)</sup>。ルーティン化のきっかけとなるのは、ある行動選択がアクターにとって成功する場合である<sup>(42)</sup>。したがって、議会審議においては、パターンAやBのような審議が行われ、結果として効用が増加した場合が該当し、それをきっかけとして審議には一定の時間を割く方が無難であるという意識が当事者たちに共有されることになる。その結果、効用の増減にかかわらず、一定の審議時間が確保されるようになる。前述した通り、法案ごとの審議時間を精確に見極めることは困難なはずであり、議会運営当事者たちの困難は、第一線官僚のそれと何ら変わらないであろう。

組織にとってのルーティンは、個人にとっての習慣と同格であるが、構成員の変化にもかかわらず受け継がれていく必要がある<sup>(43)</sup>。そうでなければ、制度化されたとは言えない。規範を共有する一団を表す概念として、ネットワークがある。それはアクター同士が有機的に連結された構造の総体であり、そこに与野党の別はない。与野党双方の議員が有機的に連結され、何らかの規範意識を共有するネットワークなどあるだろう

---

(41) 中島（2014）は、国会における与野党対立の「可視化」を、「一種の制度化（儀礼化）された形」としている（231）。

(42) Miner et al.（2008）は、ルーティンの形成過程を、変異（variation）、選別（selection）、記憶（retention）の3段階として整理している。

(43) 桑嶋・高橋（2001）は、個人記憶と組織記憶の本質的違いとして、命題を提示している（44）。

うか。日本の場合、アクターたちを制約する様々な制度を見ていくと、与野党が共通に制度化している組織として、国会対策委員会があることに気付く。詳細は別稿で論じたいが、与野党ともに同様の制度化を図っている事実は、非公式制度が生まれる要因として概念化されているところの同型化 (isomorphism) の帰結である可能性を示唆している。

ここまでの検討から確実に言えることは、非公式制度という概念を許容するだけで、日本の国会を含む議院内閣制議会における審議の意味を、極めてスムーズに説明できることである。ここで、前述したウェストミンスター型議会の原型である英国議会議会を考えてみたい。Ström (1990) は野党の影響力を指標化しているが、それによれば、英国はアイルランドとともに最低に位置付けられる。つまり、英国議会は世界で最も審議に意味のない議会と言えそうである。それにもかかわらず、英国では内閣に院内幹事長 (Chief Whip) と呼ばれる役職が置かれ、議事日程の決定等に当たっている。もちろん、その職務は形式的であり、政策的アウトプットに実質的な影響を及ぼすものではないとの批判もあろう。しかし、ここで強調すべきなのは、そうした役職が長い時間存置されてきたという歴史的経緯そのものである。そこに何らかの「意味」なり「価値」が付与されているからこそ、今日まで存置されてきたのである。

ここで想起されるのは、社会科学の研究アプローチとしての「説明」に對置されるどころの「解釈」であるが、筆者は、ここで解釈アプローチの有用性をことさら強調するものではない<sup>44</sup>。むしろ、制度概念を拡張することで、新制度論の枠内での「説明」が可能であると考えている。一例として、国会の会期制度に関する「説明」を考えてみよう。

国会の会期は、審議時間を制限することによって法案間に優劣を付すことを余儀なくさせるが、それは与党の議事運営権の重要性を強めるこ

---

(44) 社会科学の分析方法論については野村 (2017) 参照。

とにつながり、結果的に与党が望む政策でなければ成立しないという形で与党の地位を保障する制度だという主張がある（増山 2003）。確かに、これであれば合理的選択制度論から会期制度が維持されている背景を説明できる<sup>(45)</sup>。しかしながら、それならば望ましくない法案は提出しなければよく、提出されたとしても審議しなければよいとの反論が容易に想定される。現に、議員立法の多くはそうした扱いを受けている。また、自民党に限らず、一度政権を担当した民主党も、事前審査を可能とする党内機関を設置していた<sup>(46)</sup>。こうした制度が議院内閣制と親和的なものとして選択されたのならば、そちらで法案選別を強化すればよいとの反論も可能である。つまり、国会制度の変更が容易ならざるのであれば、変更可能な制度はほかにもある。そうだとすると、限られた会期中で審議を余儀なくさせる何らかの制度を指定する方が、違和感のない「説明」が可能となる<sup>(47)</sup>。

もっとも、前述のように、アクターの行動だけではなく、制度までも合理的に選択できるとする限り、非公式制度という概念と合理的選択制度論は両立し得ない。それゆえ、公式制度としての会期制度が維持されている理由についても、そうした説明をせざるを得ないという事情がある。結論として、パターンCDに該当する審議が成り立つためには、非公式制度という概念を認めることが必須となる。新制度論モデルにも

---

(45) 本稿の射程外であるが、ここでは会期制度が導入された歴史的経緯を無視している。すなわち、そうした説明は結果論に立脚するものではないかとの批判も想定されるのであるが、そもそも合理的選択制度論自体が結果論に立脚しているとも言える。たとえば、Peters (2012: 31) 参照。

(46) 民主党政策調査会については濱本 (2015) 参照。

(47) 多数者が少数者の権限行使を許容する理由についても同様であり、合理的選択制度論からは、多数者の効用を最大化する公式制度のみが選択されると捉えるしかないが、非公式制度という概念を認めれば、歴史的に形成された各種の制度が、多数者のフリーハンドを制限していると捉えることが可能となる。

様々登場しているわけであるが、少なくとも非公式制度という概念を認めるモデルからの議会研究も促される必要があるだろう。

なお、パターンC Dのような審議類型はあり得ず、考慮しなければよいとの反論も想定されるのであるが、前述した通り、時間をなるべく節約したい資源と捉える時間割引因子が成り立つためには、審議を余儀なくさせる原理を指定することが、やはり必須なのである。むしろ、時間割引因子の理論が成り立つ条件を積極的に探るためにも、非公式制度という概念を認める必要があると考えるのである。

## V 審議類型が異なる要因

ここまで、審議時間と効用の関係、すなわち審議を行おうとする議会運営当事者たちの動機には四つの可能性があり、そのいずれにおいても、審議に時間を割くよう促すとともに、適切と見られる時間で審議を打ち切らせる何らかの制度的強制力を指定すべきことを確認した。いわば、立法（政策形成）過程における手続的制約が、審議時間の可変部分をどのように変化させるかについて検討した。最後に、法案（政策）そのものの実体的制約が、審議時間と効用をめぐる4パターンのいずれを選択させるかという論点についても検討しておきたい。

この論点こそ、従来の国会研究で触れられることなく、それゆえ限界を画す要因になってきたと言えよう。と言うのも、政策そのものの実体的制約の分析は、広義の政治学に含まれるとはいえ、厳密には政策科学の役割と認識されてきたからである。したがって、議院内閣制議会における審議の機能を明らかにしようとするならば、立法過程の分析だけでは不十分だということである。立法過程研究と政策科学的研究を架橋する分野として、立法学の定立が唱えられて久しい。

立法学は、政策科学と同様、体系化の可能性について疑問視される向

きもある分野である。そうした中、中島（2014）は、立法学への貢献の仕方に応じて先行研究を7分類し、それらをさらに5分類にまとめた上で、最終的には立法過程論、立法政策論、立法技術論を中心に体系化できる可能性を示唆している（15-22）。それ以上に注目されるのは、野党の抵抗手段を紹介する文脈で、政策の決定・執行に残された制約時間を意味する「可処分時間」には、「政策そのものに内在する有効期間」「会期」「選挙」の3種があるとしている点である（225-6）。「政策そのものに内在する有効期間」とは、「何時までに手を打たないと間に合わないか、政策が実効性をもちうる期間は何時から何時までかといった、政策のいわゆる賞味期限」だと言う。そして、「一般的には、早く着手できることが望ましいが、逆に、決定が遅れることによって、その間に解決すべき事態が沈静化することもある」とする。ここから明らかなのは、従来の国会研究が着目した時間的制約は「会期」「選挙」のみであり、その限界を克服するためには、「政策そのものに内在する有効期間」を分析可能な形にモデル化することが不可欠ということである。

政策自体の有効期間と言う場合に想起されるのは、予算執行に必要とされる予算関連法案であろう。一定の期日までに成立しなければ政策の実施が不可能となる法案は「日切れ法案」と呼ばれるが、榊（2011）によれば、常会に提出される閣法については、「日切れ＝3月末に現行法が失効するもの」「日切れ扱い＝法律案の性格上3月までに成立しないと実質的に支障を生ずるもの」「期限切れ＝4月以降（会期中）の特定の時期までに成立しないと支障を生ずるもの」という3区分で、与党の国会対策委員会に説明される（192）。この場合、期限があるという点での違いはなく、例の4パターンに当てはめて考えれば、パターンCの傾き（効用減少のペース）が異なるだけということである。

もっとも、逆に効用が増加するパターンAと、効用が定常なパターンDに該当するためには、少なくとも予算関連法案ではない（時間的な余

裕がある) ことが必要ということでもある。また、パターンAとパターンCの折衷とも言えるパターンBは、予算関連法案である場合もあれば、そうでない場合もあるということである。

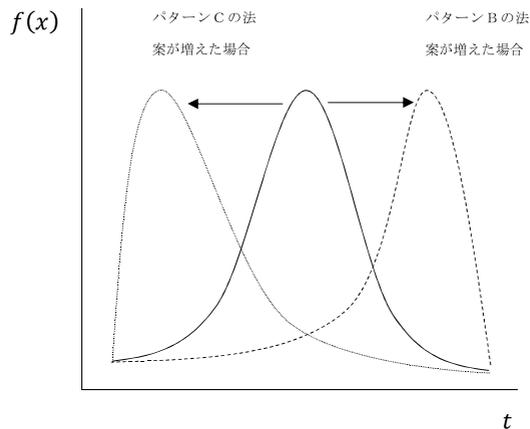
すでに検討した通り、パターンAの審議に該当するためには、審議に対する義務感と議決結果に対する信念が揃わなければならない。こうした法案には、たとえば政党(与党)のイデオロギーに深く関わり、他党(野党)の賛成を得るのではなく、むしろ他党との相違を明確化すべきと判断されたものが該当するだろう。一方のパターンDは、一見想起しにくい類型であるが、たとえば閉会中審査(継続審議)となり、次回以降の国会に成立が持ち越されるような法案が該当するかもしれない。すなわち、成立が急がれるわけでもない中長期的政策課題に対応するための法案で、たとえば審議に数ヶ月かけるか2年かけるかで効用に大した増減はないような場合である<sup>48)</sup>。

残るパターンBに該当する法案は、何らかの理由で審議の見通しがつかない法案であるが、それだけ論争的な法案ということである。ここで例は、言うまでもなく本稿冒頭で例示した安保関連法案である。効用を内閣支持率で表せるとすれば、その下落を招いた与党の国会運営は、効用を最大化するポイントを見極められなかったという点において、一時的に失敗したことになる。こうした事例は、研究のしやすさという点においても注目されやすいが、それだけ稀な事象であるという点は、すでに理論的に検討したところである。

どのパターンに該当する法案であるかは、その政策内容に対する国会運営当事者たちの判断にかかっているが、そうした判断がどれほど正確になされているかを外部から観察することは可能だろう。たとえば、国

48) こうした事例は議員立法でよく見受けられるかもしれないが、政府立法(閣法)であっても、たとえば犯罪の罰則や税制に関する法案等をめぐっては、むしろ性急な審議・成立が非難される可能性もある。

図5 提出法案の内容に応じた確率密度関数の分布予測



会運営当事者たちが過去の法案審議を十分に参照し、審議の見通しを精確に立てられるとともに、審議の見通しを立てにくいパターンBのような法案が少ないほど、標準的な法案が多いということになり、審議時間に関する確率密度関数  $f(x)$  は、平均を中心とした正規分布を描くはずである。それに対し、パターンBのような法案が多くなったり、逆に審議が急がれるパターンCのような法案が多くなったり、確率密度を変化させる要因が働くと、分布は左右どちらかに歪んだものとなるだろう。審議時間を  $t$  として図示すれば、図5のようになる。こうした点に着目して、各種の統計解析手法を用いれば、野党の賛否といった議決結果と審議時間の関係についても、より詳細に明らかとなるのではないだろうか。

## VI おわりに

本稿は、国会審議について様々な検討を加えてきたが、その目的は一貫したものである。すなわち、国会運営当事者たちは、どんな動機をもって審議を行っているのかについて、広く議院内閣制の帰結もふまえなが

ら、理論的に納得できる説明を試みるということである。その場合、新制度論モデルが有用であることは言うまでもないが、冒頭で断った通り、決して合理的選択制度論の範疇には収まらなくなる。たとえば、非公式制度という概念を認めるのであれば、社会学的制度論等も視野に入れる必要が出てくるかもしれない。

本稿が最も強調したかったことは、法案の審議過程それ自体も、決してランダムな選択の結果ではなく（もちろん、パターンBのように、そうした事例も少数ながらあるが）、国会運営当事者たちが何らかの規範に依拠した結果ではないかということである。これまで、国会研究を含む議会研究では、法案の議決結果に着目する傾向が強く、冒頭で述べた通り、そこに至る審議過程でどんな手続が選択されるのかという点に関しては、あくまで付随的に扱われる傾向が強かった。審議過程は、それ自体が独立的に研究されるべき対象である。

とは言え、特に議院内閣制議会において、「なぜ審議するのか」という疑問は世界共通であるとともに、容易に答えが出そうもない。Bächtiger (2014) は、そうした疑問に向き合った先行研究を三つの流れに整理している。第一に、次期選挙へ向けた支持調達のためなど、あくまで合理的選択の結果と捉える研究、第二に、幅広い合意を形成するためなど、審議に積極的な意義を見出そうとする研究、そして第三に、審議することそれ自体を一種の儀礼化の結果と捉える研究である。本稿で検討した審議時間と効用の4パターンをふまえると、どの研究も妥当であるに違いない。つまり、それらの成果は決して相互排他的ではなく、議会審議の動機にも複数あり得ることを確認しているということである。

成立の見込みが低い議員立法の提出 (Brunner 2013) や、議決結果を見通せている中での発言の動機 (Proksch and Slapin 2012) など、議院内閣制議会における一見「意味」のない政党や議員の行動は、世界の議会研究で共通の関心事となりつつある。そして、そうした関心は、われわ

れにとって身近な日本の地方議会に対しても向けることができる。国会以上に意義が問われている地方議会であるが、自治体によっては多様な取組みがされている。その多くは、首長提案の議案に反対するといった権限の誇示ではなく、質問の活発化といった審議の見直しである。そうした動きが評価される場合、それは議決結果とは切り離された、審議過程そのものに何らかの意味が見出された結果である。

国会にせよ地方議会にせよ、その形骸化や没個性化が指摘されているが、他方で、制度的に強い権限が付与されているのも事実であり、形骸化しているように見える普段の活動の中に、強い影響力が垣間見える可能性もある。2017年衆院選の結果、安倍政権は継続することとなった。冒頭で引用した189国会のように、強い政権基盤を有しても、なお国会審議には相応の配慮を払うのか、それとも忌避する、すなわち非公式制度の変更を迫ろうとするのかは、今後の注目すべき点であろう<sup>49)</sup>。その先に、真の意味で形骸化したのか否かも明らかとなるはずである。

### 【参考文献】

- Bächtiger, André (2014) “Debate and Deliberation in Legislatures,” in Shane Martin, Thomas Saalfeld, and Kaare W. Strøm (eds.) *The Oxford Handbook of Legislative Studies*. Oxford: Oxford University Press, 145–166
- Baron, David P., and John A. Ferejohn (1989) “Bargaining in Legislatures.” *American Political Science Review* 83 (4), 1181–1206
- Berger, Peter L., and Thomas Luckmann (1966) *The Social Construction of Reality: A Treatise in the Sociology of Knowledge*. Garden City: Doubleday

---

(49) 本稿の脱稿前後に、野党に多く配分されてきた質問時間を見直すべきだという問題提起が与党よりなされ、野党が激しく反発しているとの動きが報じられた。本件については、別の機会に触れたい。

- Brunner, Martin (2013) *Parliaments and Legislative Activity: Motivations for Bill Introduction*. Wiesbaden: Springer VS
- Carey, John M. (2000) “Parchment, Equilibria, and Institutions.” *Comparative Political Studies* 33 (6–7), 735–761
- Congleton, Roger D. (2011) *Perfecting Parliament: Constitutional Reform, Liberalism, and the Rise of Western Democracy*. Cambridge: Cambridge University Press
- Cox, Gary W., and Mathew D. McCubbins (1993) *Legislative Leviathan: Party Government in the House*. Berkeley: University of California Press
- Diermeier, Daniel (2014) “Formal Models of Legislatures,” in Shane Martin, Thomas Saalfeld, and Kaare W. Strøm (eds.) *The Oxford Handbook of Legislative Studies*. Oxford: Oxford University Press, 29–56
- Döring, Herbert (ed.) (1995) *Parliaments and Majority Rule in Western Europe*. New York: St. Martin’s Press
- Downs, Anthony (1957) *An Economic Theory of Democracy*. New York: Harper and Row
- 福元健太郎 (2000) 『日本の国会政治 全政府立法の分析』 東京大学出版会
- 福元健太郎 (2007) 『立法の制度と過程』 木鐸社
- Groseclose, Tim, and Jeffrey Milyo (2010) “Sincere Versus Sophisticated Voting in Congress: Theory and Evidence.” *Journal of Politics* 72 (1), 60–73
- 濱本真輔 (2015) 「民主政策調査会の研究」 前田幸男・堤英敬 (編) 『統治の条件 民主党に見る政権運営と党内統治』 千倉書房, 147–180頁
- Heath, Joseph (2008) *Following the Rules: Practical Reasoning and Deontic Constraint*. Oxford: Oxford University Press
- Hodgson, Geoffrey M. (2008) “The Concept of a Routine,” in Markus C.

法政論叢——第68・69合併号（2018）

Becker (ed.) *Handbook of Organizational Routines*. Cheltenham: Edward Elgar, 15–28

井芹浩文（1990）「田中政治と三木政治 第69回国会～第78回国会」内田健三・金原左門・古屋哲夫（編）『日本議会史録 第6巻』第一法規出版、1–66頁

岩井奉信（1988）『立法過程』東京大学出版会

岩井奉信（1992）「現代日本における政策過程論モデル」『レヴァイアサン』臨時増刊号、170–192頁

Jenkins, Jeffery A., and Michael C. Munger（2003）“Investigating the Incidence of Killer Amendments in Congress.” *Journal of Politics* 65（2）, 499–517

Jupille, Joseph（2004）*Procedural Politics: Issues, Influence, and Institutional Choice in the European Union*. Cambridge: Cambridge University Press

川村一義（2011）「日本の政党制の変容と野党第一党の機能」『GEMC Journal』第5号、80–103頁

川村一義（2013）「国会研究の現状と国会論の再検討」『東北法学』第41号、1–61頁

川村一義（2014）「概念としての国会運営と新制度論 審議の合理性をめぐって」『法学』第78巻第4号、21–67頁

川人貞史（1996a）「シニオリティ・ルールと派閥 自民党における人事配分の変化」『レヴァイアサン』臨時増刊、111–145頁

川人貞史（1996b）「自民党における役職人事の制度化」『法学』第59巻第6号、29–59頁

川人貞史（2005）『日本の国会制度と政党政治』東京大学出版会

川人貞史（2015）『議院内閣制』東京大学出版会

Keman, Hans（1997）“Approaches to the Analysis of Institutions,” in Bernard Steunenberg and Frans van Vught (eds.) *Political Institutions and Public*

- Policy: Perspectives on European Decision Making*. Dordrecht: Kluwer Academic Publishers, 1–27
- Krehbiel, Keith, and Douglas Rivers (1990) “Sophisticated Voting in Congress: A Reconsideration.” *Journal of Politics* 52 (2), 548–578
- 桑嶋健一・高橋伸夫 (2001) 『組織と意思決定』朝倉書店
- Mankiw, N. Gregory (2012) *Principles of Economics*. 6th Edition. International Edition. South-Western: Cengage Learning
- March, James G., and Johan P. Olsen (1984) “The New Institutionalism: Organizational Factors in Political Life.” *American Political Science Review* 78 (3), 734–49
- March, James G., and Johan P. Olsen (1989) *Rediscovering Institutions: The Organizational Basis of Politics*. New York: The Free Press
- 増山幹高 (2003) 『議会制度と日本政治 議事運営の計量政治学』木鐸社
- 増山幹高 (2009) 「内閣不信任の政治学 なぜ否決される不信任案が提出されるのか？」『年報政治学』2009–I, 79–109頁
- 増山幹高 (2010) 「国会審議からみた国会法改正 いかに関心は選ばれるのか？」『公共政策研究』第9号, 48–66頁
- 増山幹高 (2015) 『立法と権力分立』東京大学出版会
- McKeown, Timothy J. (2008) “Organizational Routines in Political Science,” in Markus C. Becker (ed.) *Handbook of Organizational Routines*. Cheltenham: Edward Elgar, 31–51
- Mezey, Michael L. (1979) *Comparative Legislatures*. Durham: Duke University Press
- 三船毅 (2016) 「交換ネットワーク理論による政党間競争の分析」宮野勝 (編) 『有権者・選挙・政治の基礎的研究』中央大学出版部, 81–116頁
- ミル, J. S. (1997) 『代議制統治論』(水田洋訳) 岩波書店

- Miner, Anne S., Michael P. Ciuchta and Yan Gong (2008) “Organizational Routines and Organizational Learning,” in Markus C. Becker (ed.) *Handbook of Organizational Routines*. Cheltenham: Edward Elgar, 152–186
- Mochizuki, Mike M. (1982) *Managing and Influencing the Japanese Legislative Process: The Role of Parties and the National Diet*. Ph.D Dissertation: Harvard University
- 中島誠 (2014) 『立法学 序論・立法過程論』(第3版) 法律文化社
- 西尾勝 (1990) 『行政学の基礎概念』東京大学出版会
- 野村康 (2017) 『社会科学の考え方 認識論, リサーチ・デザイン, 手法』名古屋大学出版会
- North, Douglas C. (1990) *Institutions, Institutional Change and Economic Performance*. Cambridge: Cambridge University Press
- Palonen, Kari (2016) *The Politics of Parliamentary Procedure: The Formation of the Westminster Procedure as a Parliamentary Ideal Type*. Opladen: Barbara Budrich Publishers
- Panbianco, Angelo (1988) *Political Parties: Organizations and Power*. Cambridge: Cambridge University Press
- Peters, B. Guy (2012) *Institutional Theory in Political Science: The New Institutionalism*. 3rd Edition. New York: Continuum
- Pierson, Paul (2004) *Politics in Time: History, Institutions, and Social Analysis*. Princeton: Princeton University Press
- Proksch, Sven-Oliver, and Jonathan B. Slapin (2012) “Institutional Foundations of Legislative Speech.” *American Journal of Political Science* 56 (3), 520–37
- Riker, William H., and Peter C. Ordeshook (1968) “A Theory of the Calculus of Voting.” *American Political Science Review* 62 (1), 25–42
- Ringe, Nils, Jennifer Nicoll Victor and Justin H. Gross (2012) “Keeping

- Your Friends Close and Your Enemies Closer? Information Networks in Legislative Politics.” *British Journal of Political Science* 43 (3), 601–628
- Romer, Thomas, and Howard Rosenthal (1978) “Political Resource Allocation, Controlled Agendas, and the Status Quo.” *Public Choice* 33(4), 27–43
- 榊正剛 (2011) 「委員会審査と本会議審議」大森政輔・鎌田薫 (編) 『立法学講義』(補遺) 商事法務, 181–193頁
- Shepsle, Kenneth A., and Barry R. Weingast (1981) “Structure-Induced Equilibrium and Legislative Choice.” *Public Choice* 36, 221–237
- Strøm, Kaare (1990) *Minority Government and Majority Rule*. Cambridge: Cambridge University Press
- Tsebelis, George (1990) *Nested Games: Rational Choice in Comparative Politics*. Berkeley: University of California Press
- Tsebelis, George, and Jeannette Money (1997) *Bicameralism*. Cambridge: Cambridge University Press
- Wilson, James Q. (1995) *Political Organizations*. First Paperback Edition. Princeton: Princeton University Press