安倍政治をふりかえる―議会制民主主義の問題

103 ネット　20201122　　永山茂樹（東海大学）

０、はじめに

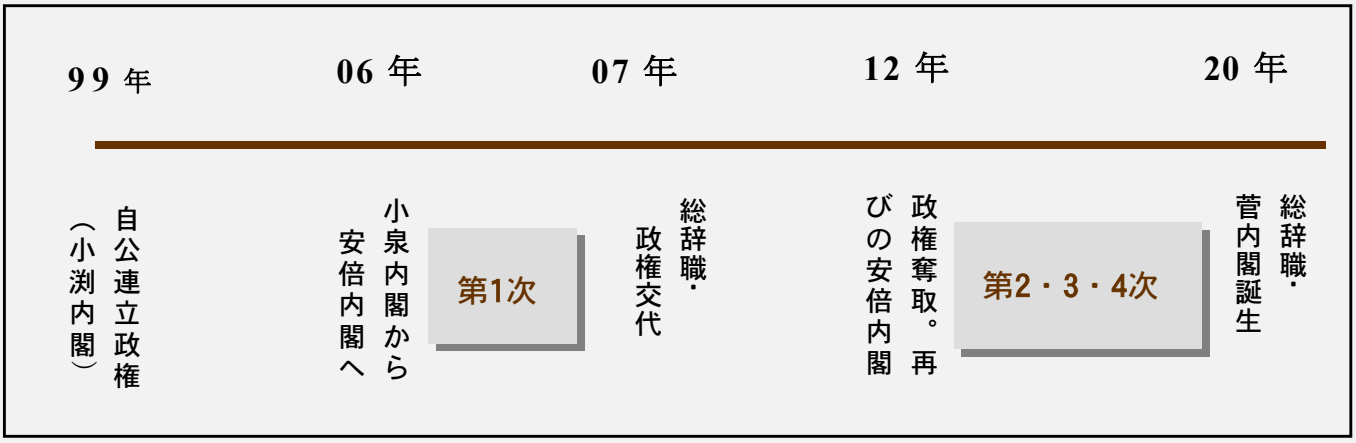
（１）課題

小泉内閣の後継として安倍内閣が誕生したのは、2006 年 9 月のことでした。その後、第 1 次安倍内閣の末期には（短期的にですが）参院で野党が多数をしめる「ねじれ状態」が生じます。自民党政治の諸矛盾（とりわけ格差貧困）で行き詰った安倍内閣は、総辞職においこまれました。さらに自民党は民主党に政権をうばわれ、野党に転落します（07 年-12 年）。

しかし自民党は 12 年、民主党・野田政権から再び政権を奪取し、その後は、両院で自公で多数を維持しました。第 2 次―4 次安倍政権は、改憲・新自由主義政策・軍事主義（日米安保体制の堅持）を主軸にすえながら、利益配分政治（モリカケ、桜を見る会）、権威主義的政治（共謀罪法、秘密保護法）、復古主義的政治（教基法改正）を状況に応じて取り込みながら、7 年 8 か月という「憲政史上もっとも長期の政権」、正確に言えば、「安倍政治という悪夢」を展開しました。

ではこの時期、自称「立法府の長」安倍晋三氏のもとで、議会制民主主義はどのような様相を呈したか。報告であつかうのは、こういうことです。

この報告でほとんどふれないこと　　①国際環境との関係（日米安保、北朝鮮・中国・韓国との軋轢など）、②安倍政治のなかの変経年化、③国民運動との関係



１、国会の開催

【要旨】　召集から閉会まで、国会が活動する期間を「会期」といいます。Ⅰでは、安倍内閣の時期の会期にはどういう特徴があったかを検討します。

(1)戦後最大の延長があり、それによって安保法を会期中に成立させた、(2)野党の要求があっても（その権利は憲法もはっきりと保障します）臨時会を開かなかった、(3)内閣による解散権行使の回数は多くないが、（解散しない、という選択もふくめて）しばしば恣意的だった、またそれは脅しやプレビシットとしてつかわれたといった特徴がうかびます。

（１）会期全般

会期　＝　国会がひらかれ活動する期間のこと
安保法を成立させるための会期延長　　とくに 2015 年の 189 常会では、当初予定した会期 150 日を、2015022 に 95 日延長して、20150927 までの計 245 日とする（戦後最大の会期延長）。これによって会期中の 20150917、安保関連法を成立させることができた。

なぜ会期を延ばしたのか
会期の長期化は世界的傾向。だがとくに安倍内閣のばあい、みなし否決制度の利用をみこして（憲法 54 条 4 項　衆院が可決後、60 日経過してもなお参院が決議しないときは、参院は否決したものとみなすことができる）会期を延ばすのではないか？ ともいわれる

ただし安倍内閣の時期、2013 年 6 月の「みなし否決＋衆院再可決」による法案成立（公選法一部改正）の 1 件のみ

（２）臨時会

臨時会　　内閣が召集を決定するが、野党にも召集を要求する権限。しかし安倍内閣は、野党からの要求にもかかわらず、2015・17・20 年とつづけて、野党からの開催要求を蹴った。

法的性質　この制度はとくに野党（議会内少数派）にとって重要なもの。たんに「請求する権利」にとどまらず、政府はそれにしたがって、できるだけはやい臨時会開会を決定する法的義務を負うとかんがえられる
憲法 53 条　内閣は、国会の臨時会の召集を決定することができる。いづれかの議院の総議員の四分の一以上の要求があれば、内閣は、その召集を決定しなければならない。）

那覇地裁判決（20200610）　　野党の臨時会開会の要求に応じることは、内閣にとって「単なる政治的義務にとどまるものではなく、法的義務であると解され、（召集しなければ）違憲と評価される余地はあるといえる」→　要求を拒否すれば憲法違反のおそれ、という判決

国会召集「憲法上の義務」
17年 安倍内閣3カ月応じず
那覇地裁判決
憲法53条に基づき野党が臨時国会の召集を求めたのに対し、安倍内閣が3カ月間応じなかったことが憲法違反にあたるかが問われた訴訟の判決が10日、那覇地裁であった。山口和宏裁判長は、安倍内閣の対応が違憲か否かの結論は出さなかった一方、内閣は召集する法的義務を負うとの判断を示した。
▼3面＝解説、10面＝社説、26面＝原告側が歓迎
に応じなかった場合は「違憲と評価される余地がある」とも指摘した。野党議員ら原告側が国に求めた損害賠償の訴えは退けた。
憲法53条は、衆参いずれかの議員の4分の1以上の

右図は朝日新聞

（３）解散権の行使

憲法 69 条＋憲法 7 条　内閣の裁量としての解散権行使

- 2014 年 12 月（衆院任期 2 年　　「アベノミクス解散」）
- 2017 年 10 月（衆院任期 2 年 10 か月　「国難突破解散」）

回数だけみれば、解散権の行使は頻繁ではない。　戦後の平均（3.04 年に 1 回）とかわらない

しかし３つの問題

①　解散権行使は、まともな理由を示さなくてもよい、という「郵政民営化解散」以来の問題を継承した。たとえば「国難突破」という理由で解散。総選挙で何が問われるのかは、あきらかではなかった。

②　解散権行使を、党利党略・脅し（「解散やるやる詐欺」）・プレビシット（権力者への信任投票）としてつかってよいという前例をつくった

- 臨時国会が 27 日、召集された。政権は会期を短くして野党の攻勢をしのぐ一方、「安倍外交」で支持率を押し上げ、衆院解散のカードをちらつかせながら主導権を握る戦略だ。（朝日 20160927）
- インタビュー　17 年の衆院解散判断は「一番当たった」と回顧（日経 20200929）。「国難突破」といいながら、しょせんは党利党略の解散だったことを本人がみとめたも同然！
- 「安倍晋三首相が衆院解散カードをちらつかせはじめた。主要野党が国会閉会中も首相主催「桜を見る会」問題を追及する姿勢を崩さない中、自民党内を引き締め、求心力を誇示する狙いがありそうだ。」（時事 20191210）

③　解散権行使は「首相の専管事項」というフェイクを定着させた

解散権の実質的な所在は、憲法 69 条によれば、内閣総理大臣ではなく内閣。それを同一視・混同している。内閣の意思決定が首相独裁化しているから？

２、立法

【要旨】　国会は「国の唯一の立法機関」です。すなわち、国会だけが法律を制定することができ、国会以外の機関は立法に関与できないことが、憲法41条によってさだめられています。では安倍内閣の時期、国会は「唯一の立法機関」の名に恥じない活動をしてきたでしょうか。

(1)重要法律はしばしばあいまいな内容。詳細は行政に任せる「白紙委任」だった、(2)内閣の提案する法律（閣法）が数・成立率ともに、議員の提案する立法（議員立法）をしのいだ、(3)いっけん法案の審議時間自体は十分でも、内実は「聴くだけ公聴会」「束ね法案」「中間報告」などの手法を用いることで、空洞化していた、といった特徴があります。

（１）委任立法

国会（法律）が内閣（命令）に委任する場合、委任する内容は、法律で明記しなければならない。それなしの委任は「白紙委任」である。国会が「唯一の立法機関」（41 条）の権限を放棄するにひとしい

> 「委任命令については、一般的・包括的な白紙委任や、法律で予見できないような広い範囲についての委任は認められないため、規律対象や目的・内容が法律で予見されるほどに明確で、かつ、効力が法律に劣り、国会がいつでも授権を撤回しうることが条件であると考えられる。」（辻村・憲法）

重要法案における政府への白紙委任　　委任の増加は世界的に共通する。しかし重要法案がのきなみ「白紙委任」（と批判された）ことは深刻な問題とうけとめなければ

カジノ実施法のばあい　　法律の根幹にかかわるにもかかわらず、政令や規則へ委任する箇所が多かった。　そのため参院内閣委員会では、「政府は、カジノ事業及びカジノ施設に関する広告及び勧誘の規制がカジノ行為に対する依存防止及び青少年の健全育成の観点から重要なものであることに鑑み、特定複合観光施設区域外で広告物の表示が禁止されない施設に関する政令を定めるに当たっては、当該施設を可能な限り限定すること」をはじめ、合計 31 もの付帯決議をつけざるをえなかった（20180719）。　／　「法案は穴ぼこだらけだ。条文より多い 331 項目の政省令、規則への委任がある。条文にないルールを忍び込ませ、カジノ事業者に大きな自由を委ねると取られかねない」（毎日 20180720）

白紙委任の例

検察庁法改正法案（抄）　法務大臣は、…年齢が 63 年に達した検事正の職を占める検事について、当該検事の職務の遂行上の特別の事情を勘案して、当該検事を他の職に補することにより公務の運営に著しい支障が生ずると認められる事由として法務大臣が定める準則（以下この条において単に「準則」という。）で定める事由があると認めるときは、当該検事が年齢 63 年に達した日の翌日から起算して一年を超えない範囲内で期限を定め、引き続き当該検事に、当該検事が年齢 63 年に達した日において占めていた職を占めたまま勤務をさせることができる。

↑

法務大臣が定める準則が示されないと、どういうときに在職を延長させるのか（これがこの法案の最大眼目）すらわからない。しかも政府は衆院内閣委で、法務大臣の「準則」をいまだ作成していないことをみとめた（20200513）

（２）議員立法の状況

憲法 41 条「国会は…国の唯一の立法機関」からすると、立法の主体は（法案作成から議決まで）内閣ではなく、国会（議員）のはず。じっさいの法案作成・提出はどうか

安倍内閣の時期、閣法（内閣提案法律）と議員立法（議員提案法律）の比率は、およそ 7 対 2

会期	閣法		議員立法			
			衆法		参法	
	提案	成立	提案	成立	提案	成立
165	22	0	34	0	12	0
166	101	90	80	19	18	3
167	9	0	31	0	2	0
182	0	0	0	0	2	0
183	75	63	49	7	32	3
184	8	0	37	0	1	0
185	31	27	56	10	17	2
186	85	82	68	18	29	3
187	33	23	58	10	13	1
188	0	0	4	0	0	0
189	75	66	50	9	26	3
190	65	54	86	18	14	2
191	11	0	54	0	0	0

192	30	24	68	12	113	5
193	72	66	76	9	110	1
194	6	0	60	0	0	0
195	9	8	8	2	20	0
196	65	61	52	16	25	4
197	21	15	40	7	75	2
198	58	55	69	11	34	4
199	2	0	51	0	0	0
200	17	16	61	7	16	1
201	60	56	78	8	30	0
202	3	0	65	0	0	0
計	858	**706**	1235	**163**	589	**34**

内閣法制局「最近における法律案の提出・成立件数」および衆参ウェブサイトより作成

近年成立したおもな議員立法の傾向と例

災害・防災、犯罪被害者救済、医療被害者救済、貧困対策、成年後見、公選法、動物愛護、過疎対策、スポーツ、議員・議員秘書関連、ネットインフラなど、

2019 年	優生保護法被害者救済法、食品ﾛｽ削減推進法、動物愛護法改正法、子どもの貧困対策推進法改正法、棚田地域振興法、学校教育の情報化推進法、日本語教育推進法、ﾊﾝｾﾝ病元患者補償法、愛玩動物看護士法、など
2018 年	東日本大震災被害者救済に関する諸法律、政治分野での男女共同参画推進法、ｽﾎﾟｰﾂ基本法改正法、ｷﾞｬﾝﾌﾞﾙ依存症対策基本法､ﾕﾆﾊﾞｰｻﾙ社会実現推進法など、
2017 年	津波対策推進法、公選法改正法（ﾋﾞﾗ配布の規制緩和）、ﾎｰﾑﾚｽ自立支援特措法改正法、文化芸術振興基本法改正法、青少年ｲﾝﾀｰﾈｯﾄ利用環境整備法改正法、C 型肝炎被害者救済法改正法など
2016 年	公選法改正法（洋上投票など）､ﾄﾞﾛｰﾝ規制等、戦没者遺骨収集推進法地震防災対策特措法改正法、成年後見制度利用促進法、衆議院議員選挙区画改正法、発達障碍者支援法改正法、ｵﾘﾝﾋﾟｯｸ法改正法、国外犯罪被害者支援法、国会議員の育児休業法、など
2015 年	半島振興法改正法、山村振興法改正法、地震対策緊急整備事業に係る財政特措法改正法、公選法改正（18 歳投票）、労働者の職務に応じた待遇の確保等のための施策の推進に関する法律、琵琶湖保全再生法など

（３）審議時間など

「強行採決の常態化」　意外なことに　審議時間を形式的にみると、「極端に短くなった」とはかならずしもいえない

「重要広範議案の中でも特に重視される法案は、衆院での審議時間は 30 時間程度が目安とされる。政府が今国会で最重要と位置づけた働き方改革関連法について、与党は衆院で 30 ～ 35 時間程度を見込み、実際 32 時間 30 分で採決を強行した。」（朝日 20180719）

より実質的な問題
野党・国民に法律のなかみや目的をきちんと説明することができたか。
政府・与党は、法案の疑問点に真摯にこたえながら、よい法律をつくろうとしたか

- 公聴会をアリバイ的に開いて済ませようとした
- 「束ね法案」「中間報告」などの裏技を乱発し、審議時間を実質的に縮めた
- 総じて、首相や国務大臣の答弁には誠実さが欠けていた

法案と手法	衆	参	手続上の問題
特定秘密保護法 ★地方公聴会を開く意味は？	40 時間 55 分	21 時間 15 分	「福島県で行われた公聴会において与党推薦の公述人を含めて 7 名全員が法案に反対又は慎重な審議を求める意見を述べたにもかかわらず、公述人の意見は考慮されることなく、その翌日…には衆議院で採決が強行された。」（神奈川県弁護士会長声明）
安保関連法 ★束ね法案で時短・強行採決	108 時間 20 分	91 時間 23 分	「概念の整理しか議論されておらず、事実上 11 本の法案の内容や、具体的な問題点が議論尽くされていない。事実上 11 本の法案を 110 時間で議論することは不可能である。」（東京ニ弁会長声明）
共謀罪法 ★中間報告の手法	33 時間 45 分	21 時間 20 分	「会期末が迫る中、与党が法案成立を磐石なものとするために用いたのが「中間報告」という手法だった。…。この手続きを用いれば、与野党で意見が分かれる法案であっても、与党側は委員会での採決を省略できる」（ﾊﾌｨﾝﾄﾝ･ﾎﾟｽﾄ）
働き方改革関連法 ★強行採決	32 時間 30 分	19 時間 45 分	「国会の会期を延長し、もっと十分な審議時間があったにもかかわらず、法案の問題点や疑問点が多数残されたままで審議を尽くすことなく、野党の多くが反対するのを押し切って採決を強行」（日本労働弁護団）

カジノ解禁法案（2016 年）の審議

（党議拘束を外して自主投票にした議員立法「カジノ解禁法案」について）賭博が刑法で禁止されているのはなぜか、どういう社会的な影響があるのか、国民はどう受け止めるかと、もっと幅広い議論があっていいと思う。やや不十分な気がする。（衆院の審議時間は）短い。そう思っている方は多いと思う。」（山口・公明代表　20161207　朝日）

他方で、持ち時間をもてあます与党議員はなにをしていたか

自民党がわずか 5 時間 33 分の審議時間で衆院内閣委員会で採決を強行したカジノ解禁法案の質疑では、推進派である自民党の谷川弥一・元文部科学副大臣…が「（質問）時間が余っている」と言って、法案の内容とは直接関係のない般若心経を唱えて解説し、自分の持ち時間を費やす場面があった。谷川氏は法案が審議入りした 11 月 30 日の衆院内閣委員会で、40 分間の質問時間をもらって最初に質問に立った。最初はカジノ合法化の理由をただしていたが、28 分が過ぎた時点で「一応質問が終わったのですが、あまりにも時間が余っているので」と前置きし、「観自在菩薩行深般若波羅蜜多時……」と般若心経を唱え、「『般若波羅蜜多』は『般若』は知恵、『蜜多』は行く、『波羅』が彼岸、『幸せになるための道』ということなんです。『どうしたら幸せになるの？』といったら『無念無想で生き抜け』ということなんです」などとしゃべり続けた。（朝日 20161206）

３、政府の統制

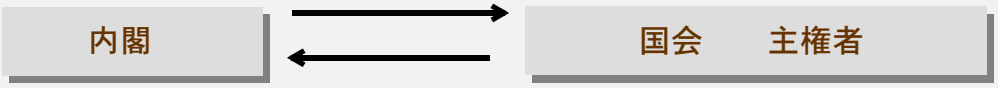
【要旨】　法律をつくることだけが、国会の仕事ではありません。国民のために、放っておけば巨大化するおそれのある政府をしっかり監視すること、内閣の責任を追及することも、現代議会の重要な役割です。

(1)安倍首相は「丁寧な説明を心がける」といいました。ではモリトモや桜を見る会など、さまざまな不祥事をめぐって、首相は約束をはたしたでしょうか。またそれにたいして、国民は納得したでしょうか。(2)国政調査権の行使は、きわめて低調でした。自民党が、政府与党に都合の悪い証人喚問を拒否し続けるからです。(3)党首討論はあまり開かれていません。

（１）内閣の説明責任

説明責任を果たすという首相　「真摯な説明を行う」（加計を受けて　衆院予算委 20171127）
／説明責任を果たしていないと思っている国民

連帯して責任を負う



責任を追及する

・　安保法制定後　世論調査で、安全保障関連法への理解が広がっていない現状が改めて浮き彫りになった。政府の安保法に関する説明は「不十分だ」が 78%で「十分だ」は 12%（日経 20150920）

・　検察庁法案の撤回　首相周辺は「いくら説明しても、もはや国民に理解してもらえない。ここはいったん引くしかないとの判断だった」と語った（東洋経済 20200519）

・　「森友学園」「加計学園」をめぐる首相や政府のこれまでの説明に「納得していない」と答えた人が 75%に上った。「納得している」は 14%だった（毎日 20180913）

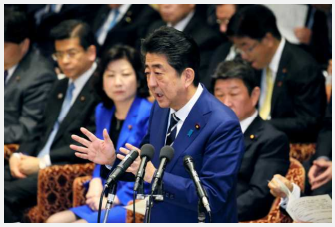
・　「桜を見る会」をめぐる一連の問題について、首相の説明は「十分ではない」と答えたのは 74%で、「十分だ」13%を大きく上回った。自民支持層でも、「十分ではない」は 67%だった（朝日 2019123）

・　第 2 次安倍内閣が誕生してから 20 年 6 月 17 日までの会期 1694 日間、説明を拒むために使われる「答弁を控える」などの言い回しを首相・大臣・副大臣・大臣政務官、政府参考人（官僚）が使った合計は、6532 件　（20200624　HRBOR BUSINESS　なおこの数字を永山は未確認）

そもそも国会に出席したがらない首相
国会に出席する義務（憲法 63 条 1 項後段「又、答弁又は説明のため出席を求められたときは、出席しなければならない。」）がある。にもかかわらず拒む首相　（議院内閣制の本質をくずす行為）

小西および谷岡・質問主意書（20130626）　なぜ首相は国会に出席しないのか
→　答弁（20130702）「…その開催が与野党間で協議し合意されたものではなく、また、参議院議長に対する不信任決議案も提出され、その処理もなされていない状況にあったことから、政府として出席しないこととしたものであり、その旨を口頭にてお伝えした」　憲法の明示的要求、さらに　＜国民にたいする説明＞という意識が欠如している

（２）国政調査権



「国権の最高機関」（41 条）
・「内閣の国会に対する連帯責任」（66 条 3 項）
・「国政に関する調査」（62 条）　　として

憲法 62 条　　両議院は、各々国政に関する調査を行ひ、これに関して、証人の出頭及び証言並びに記録の提出を要求することができる。
議院証言法 1 条　　各議院から、議案その他の審査又は国政に関する調査のため、証人として出頭及び証言又は書類の提出を求められたときは、この法律に別段の定めのある場合を除いて、何人でも、これに応じなければならない。

国会は主権者のために、主権者にかわって、国政を調査する権限を有する（とりわけ内閣・行政との関係で重要）

国政調査権行使の停滞状況
背景には、自公の安定多数　　証人喚問の議決には 1955 年以降、全会一致が原則

「国政調査権に基づく強制力を持つ証人喚問だが、乱発ぶりに専門家は「国権の軽視になりかねない」と警鐘を鳴らす」（産経 20180411）という批判はファクトか？

安倍政権期に証人喚問が実現した例　　4 件・人のみ

193 常	20170323	参院予算委	籠池康博
	20170323	衆院予算委	籠池康博
196 常	20180327	参院予算委	佐川宣寿。刑事訴追のおそれがあるとして、再三、証言を拒否
	20180327	衆院予算委	佐川宣寿　　〃

安倍政権期に証人喚問が実現しなかったおもな例

2016 年	UR 疑惑で、甘利経産大臣の喚問を要求
2018 年	柳瀬・元首相補佐官、前川喜平・前文部科学事務次官の喚問を要求
2018 年	安倍明恵の喚問を要求（財務省決裁文書に明恵の名があったが、与党は喚問を拒否）
2020 年	野党は IR 疑惑で、秋元司被告・衆議員の喚問を要求

これまで 116 件・人　＝平均 1・59 件・人程度の証人喚問
安倍政権の時期、証人喚問が実施された例は少ない　　（だから産経の記事はフェイク）

（３）党首討論

国家基本政策委員会・合同審査会における党首討論制度　（2000 年　147 回-）
イギリス議会のクエスチョン・タイムにならって、国会審議の活性化をねらったもの

申し合わせ（20000216）　内閣総理大臣と野党（いずれかの院で所属議員 10 名以上を有する野党会派）党首との直接対面方式での討議　／　会期中の毎週水曜日　午後 3 時から 40 分間　「ただし、総理が、衆議院又は参議院の本会議、予算委員会若しくは重要広範議案審査の委員会に出席する週には、開会しない」

安倍内閣期における党首討論の開催状況　　丸数字は開催回数　―は開催のなかった会期

166 常	②	0516 、0530
183 常	①	0417
186 常	①	0611
189 常	②	0520 、0617
190 常	①	0518
193 常	―	
196 常	②	0530、　0672　　安倍・枝野　「党首討論の歴史的な使命が終わった」発言
198 常	①	
201 常	―	

「申し合わせ」＝もともと週 1 回のはず。開催回数が減りすぎている

- 開催の日程が確保しにくい
- 各党首の持ち時間が限られている
- 「10 人以上」の要件があるため、少数派の党首には機会がない
- 安倍首相がひとりでしゃべりすぎた　など

党首討論の歴史的使命とは？　　「前回、枝野氏は持ち時間 19 分のうち 12 分を、首相の一方的な説明に費やされてしまった。その轍を踏むまいということだったのだろうが、これでは首相の手法と同じではないか。／枝野氏は前回の討論後、「意味のないことをダラダラとしゃべる首相を相手に、今の党首討論はほとんど歴史的意味を終えた」と語った。首相はきのうの討論の中で、この発言を引いて「本当に歴史的な使命が終わってしまった」と言い放った。／党首討論は英国議会をモデルに、国会論戦の活性化を狙って 00 年に正式に導入された。与野党のトップ同士が大局的な見地から議論を深める意義は、決して失われてはいない。民主党政権下での野田首相と野党自民党の谷垣禎一総裁との討論が、社会保障と税の一体改革につながった例もある。／「歴史的な使命」を終わらせるのではなく、与野党がともに、本来あるべき姿を実現するための方策に知恵を絞るのが筋だ。何より大事なのは、議論を通じて政治の質を高めようという意思である。」（朝日社説 20180628）

４、財政議会主義

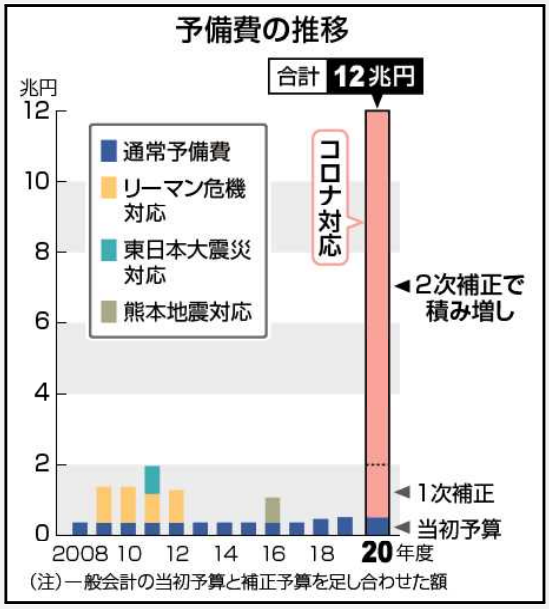
【要旨】　国の財政全般は、国会の議決に基づかなければなりません（憲法83条以下）。このことを財政議会主義といいます。財政議会主義は、日本だけでなく、世界中の憲法に共通する原則でもあります。

しかし安倍内閣の時期、ざんねんですが、国会はこの役割を果たせていません。国の財政はますます政府任せになっています。

ここではとくに、とくに(1)「予備費10兆円問題」（ほんらいは緊急の支出のための予備費の額が、予算の1割にもなるという異常事態）、(2)予算は毎年議決しなければならないという予算単年度主義を形骸化させる後年度負担（これはアメリカからの武器爆買いがおもな原因です）、(3)使い道がブラックボックスのなかにある官房機密費、(4)衆議院における決算手続の著しい遅れ、などを指摘します。

（１）予備費

予備費 10 兆円問題（2020）



コロナ対策として 2020 年度第 2 次補正予算がくまれたとき、そこに過去最大になる 10 兆円もの予備費を盛り込んだ。これは一般歳出予算の 1 割に匹敵する巨額なものである

予備費の使いかたについて、国会は事後統制＝国会の権限を骨抜きになっている。

緊急の必要が生じたら、国会を召集し補正予算を作成すればよい。＜国会をひらく必要はない＞という判断と＜予備費を増やす＞こととは、正反対の状況認識！

過去の例からしても 10 兆円の予備費は異常な額（図は時事）

（２）予算単年度主義

予算単年度主義　　予算は毎年、国会の議決を受けなければならない（憲法 86 条）。

しかし

「2020 年度軍事費予算案で、高額兵器の購入などによる「軍事ローン」の返済額（歳出化経費）は 2 兆 326 億円、19 年度比 3.3%増となりました。軍事費全体の 38%を占めています。また、新たなツケ払いとなる「新規後年度負担」は 2 兆 5633 億円で、“借金”の残高となる「後年度負担額」は、5 兆 4310 億円にまで膨れ上がりました。第 2 次安倍政権後、8 年連続で増えています。憲法 86 条で規定された「予算単年度主義」を踏みにじり、将来にわたって軍事費の増大をもたらすことになります。」（赤旗 20191221）　　（図はしんぶん赤旗）

（３）ヤミにつつまれた官房機密費

最高裁 2 小判決（20180119）官房機密費の一部開示を命じる判決　　内閣官房報償費の支出に関する政策推進費受払簿、出納管理簿及び報償費支払明細書に記録された政策推進費の繰入れの時期及び金額、一定期間における政策推進費又は内閣官房報償費全体の支払合計額等を示す情報は、これが明らかになっても、政策推進費の個々の支払の日付や金額等が直ちに明らかになるものではないので、情報公開法のさだめる不開示情報に該当しない。

開示をみとめるもの
月ごとの機密費の支出額や残額をまとめる「出納管理簿」の一部や、機密費全体から官房長官が自ら管理して政策的判断で使う費用に資金を移したことが分かる「政策推進費受払簿」など。

開示をみとめないもの
支払先・支出日付・金額などがわかるもの

「官房機密費の一端が初めて開示されたものの、全容は見えないままだ。菅義偉官房長官は 20 日の記者会見で、機密費の使途について、最高裁判決を引き合いに「協力者の特定につながる情報や具体的な使途は引き続き不開示だ」と繰り返し強調。「国民の不信を招くことがないよう、引き続き適正な執行を徹底していきたい」と述べた。」（朝日 20180321）

「安倍内閣が昨年 1 年間に支出した内閣官房機密費（報償費）約 12 億円のうち、菅義偉官房長官の裁量で領収書無しの支出ができる「政策推進費」が 11 億円を超えることが 5 日、本紙が情報公開で入手した資料で判明しました。第 2 次安倍内閣が発足してからの 6 年間でみると、菅官房長官は、官房機密費の中でも最も“つかみ金”の性格を持つ「政策推進費」を 67 億円も使ったことになります。」（赤旗 20190506 右上図も）

年ごとの官房機密費の内訳

時期	政策推進費	活動関係費・調査情報対策費	政策推進費の占める比率
12年12月～13年	12億 630万円	6233万円	95.0%
14年	10億9850万円	1億1251万円	90.7%
15年	11億2060万円	1億1222万円	90.9%
16年	11億 540万円	1億1874万円	90.3%
17年	11億1380万円	1億1762万円	90.4%
18年	11億1620万円	1億2227万円	90.1%
6年間計	**67億6080万円**	**6億4572万円**	**91.2%**

※万円未満は切り捨てのため、各欄の額と合計額が合いません

（4）決算決議の著しい遅滞

決算案	衆院での議決		参院
平成 24 年度一般会計歳入歳出決算（提出 20131119）	193 常会	20170417 委員会議決 20170418 本会議議決	参院は 186 国会で終了
平成 25 年度一般会計歳入歳出決算（提出 20141118）	193 常会	20170417 委員会議決 20170418 本会議議決	参院は 189 国会で終了
平成 26 年度一般会計歳入歳出決算（提出 20160104）	193 常会	20170605 委員会議決 20170608 本会議議決	参院は 190 国会で終了
平成 27 年度一般会計歳入歳出決算（提出 20161118）	193 常会	20170605 委員会議決 20170608 本会議議決	参院は 193 国会で終了
平成 28 年度一般会計歳入歳出決算（提出 20171121）		継続審議中	参院は 196 国会で終了
平成 29 年度一般会計歳入歳出決算		継続審議中	参院は 198 国会で終了
平成 30 年度一般会計歳入歳出決算		継続審議中	参院は 201 国会で終了

決算の議決がまた滞りはじめた

4 年分まとめて決算の議決！
まるで「夏休みの絵日記」

国会（衆院）で決算審議をおこなっていない
企業でも学会でも町内会でも考えられない

「本院は、両年度決算について、予算執行の実績とその効果、会計検査院の検査報告などに重点を置いて審議を行ってきたが、さらに改善を要するものが認められるのは遺憾である。…。また、決算行政監視委員会においては、国民の負託に応えられるよう決算審査の充実と早期化に取り組むこととしている。政府においても、決算の議決を的確に次年度以降の予算の立案や政策等に反映させるべきである」（「平成 29 年衆議院の動き」）

なぜ決算がこんなに滞ってしまうのか　　「憲法 90 条は「国の収入支出の決算はすべて毎年会計検査院が検査し、内閣は次の年度に検査報告とともに国会に提出しなければならない」としている。ただ、年度内成立が迫られる予算と異なり、日程上の制約がない決算は議決されずに翌年度に積み残しとなる事態が衆院で常態化。17 年は 12 ～ 15 年度の 4 年分を議決した。出席する閣僚の日程調整が進まないなどの事情があるというが、参院は院の独自性を高めようと、03 年に与野党で決算審議の迅速化に合意。基本的に毎年議決している。与野党の利害が絡む背景もありそうだ。／
採決前の締めくくり総括質疑では首相も出席するため、野党議員の一人は「昨年審議が進まなかったのは、森友学園問題などを追及されたくなかったからでは」。一方、自民党議員は「首相が出席すると、テレビを意識した野党議員がまともに決算を取り上げない」と不満を募らせ、隔たりがある。」（神奈川 20201113）

５、選挙法・選挙の状況

【要旨】　国会議員を選出する選挙制度・投票制度はどうだったでしょうか。

(1)国民の選挙離れの傾向（それを象徴する投票率の低下）は、安倍内閣の時期にいっそうすすみました。(2)投票価値の不平等（一票の格差）という問題は、あいかわらず解決していません。有権者の意思を正確に反映する選挙制度を実現することは、課題として残ったままです。(3)他方で、（最高裁判所の積極的な判決を背景に）、選挙権の拡大という点でいっていの進展がみられました（成年被後見人、18歳、在外日本人など）。（４）またネット選挙も一部解禁されています。

（１）自公が負けない国政選挙

安倍一強体制の謎

- 自民党内の一元的支配がつよまる
  小選挙区制＝党公認候補が一人に絞られる＋
  政党助成金（河井あんりの選挙資金の出所）

  小選挙区制・政党助成金は、90 年代「政治改革」で導入。（もともと予想されたことだが）政党中央→党員・議員にたいする支配が強まった

- 自民・公明の選挙協力

- 小選挙区制度がもたらしたゆがみ（与党の過剰代表／野党の過少代表）
  「4 割の得票で 8 割の議席」（上脇）

- 野党内部の対立　立憲野党のあいだで連携がおくれ、選挙協力ができないときに

（２）止まらない政治離れ

投票率の低下傾向は世界的な傾向　だが
安倍内閣の時期と、投票率の著しい低下が重なる

①　衆院総選挙（選挙区）投票率の推移 単位%

回	37	38	39	40	41	42	43	44	45	46	47	48
投票率%	67.94	71.40	73.31	67.26	59.65	62.49	59.86	67.51	69.28	59.32	52.66	53.68
					★					（☆）	☆	☆

★小選挙区比例代表並立制の導入

☆　安倍内閣期の選挙
　　46 回は野党としての選挙

左図は総務省

② 参院通常選挙（地方区・選挙区）投票率の推移　単位%

回	14	15	16	17	18	19	20	21	22	23	24	25
投票率%	71.36	65.02	50.72	44.52	58.84	56.44	56.57	58.64	57.92	52.61	54.70	48.80
				◎				☆		☆	○☆	○☆

◎　村山内閣期の選挙
　　記録的低投票率

○　合区制導入・18 歳選挙

☆　安倍内閣期の選挙

左図は総務省

（３）選挙制度の改善

主権者の意思を正確に表現するための制度になっているか

① 衆院の制度改革

2016 年公選法改正
第 1 段階　2017 年までに小選挙区の「0 増 6 減」を柱とした定数削減を実施。
第 2 段階　2022 年以降に人口比を反映しやすい新たな議席配分方法で都道府県への議席を再配分する二段構えの是正となる。（投票価値の較差の抜本的改善ではないとしても）

② 参院の制度改革

合区の導入（第 24 回参院通常選挙より実施）　最高裁判決を受けて導入。導入から日が浅いにもかかわらず、自民（県連や全国知事会からは）「合区廃止のための改憲」論さえ出ている

＊「合区廃止のための改憲」論者のあいだで「合区のせいで投票率が低くなった」という声がある。しかし合区を導入して 2 回の参議院普通選挙で、合区・4 県の投票率は、下がったところも上がったところもある。「合区は投票率を低下させる」というのは、合区制度にたいするイイガカリ。投票率の低下を本気で問題にするのなら、衆議院選挙で、小選挙区制をもとの中選挙区制に戻すというほうが自然

選挙権の拡大・選挙活動の自由など

・　ネット選挙の一部解禁　　ネットの普及に鑑み、選挙運動期間における候補者に関する情報の充実、有権者の政治参加の促進等を図るため、ネットを利用する方法による選挙運動が解禁（2013 年）

・　成年被後見人の選挙権回復　　成年被後見人は選挙権を有しないと定めた公職選挙法は、憲法 15 条 1 項及び 3 項、43 条 1 項並びに 44 条ただし書に違反するとした東京地裁 20130314 違憲判決をうけて　→　公選法改正（2013 年）

・　在外日本人選挙権の拡大　　数次にわたる。安倍内閣の時期、2006 年改正で登録申請手続の簡便化がはかられる

・　選挙権年齢の引き下げ　「成年者による普通選挙」（憲法 15 条）。成年者を、従来の 20 歳から 18 歳へ下げる（2015 年）。なお民法の成年年齢引下げは 2022 年から実施

＊なお選挙権の拡大にかんしては、つぎのような課題が

在日外国人の選挙権　　1995 年最高裁判決は、永住権を持つなど日本と密接な関係を有する外国人について、地方選挙における投票の機会をみとめることは、立法裁量として可能と判断した。
受刑者の選挙権　　公選法は、禁固以上の刑を受けている者について、犯罪の種類や刑期などによらず一律に選挙権の行使をみとめない。このことについて下級審では違憲判決もでている。また諸外国ではそれを認めるところも少なくない。
視聴覚障碍者の選挙権　　視覚・聴覚に障害のある人は、選挙に関する情報を得ること（知る権利）が難しい。健常者と同様の水準で、選挙に関する情報を得ることができるように、制度上の工夫が重要

６、憲法審査会

【要旨】　　改憲国民投票法にもとづいて、両院に憲法審査会が設置されています。しかし、国民のおおくが憲法改正の必要性をかんじているわけではありません。むしろ、国民生活をわすれて「改憲ごっこ」に熱中することへの批判があります。それを背景に、立憲野党は憲法審査会における改憲論議に反対してきました。そのけっか審査会の審議は形骸化しつつあります。そのことを審査会の開催状況から確認しましょう。

憲法審査会を開催させないこと　の意味
自民党改憲案の実質審議にたいする呼び水になるのでは

憲法審査会の開催状況

	衆　（丸数字は審査会の開催数）	参　（丸数字は審査会の開催数）
179	④　中山太郎参考人の説明など	④　意見交換など
180	⑨　自由討議	⑦　大震災と憲法　意見交換
181	—	—
182	①　（手続事項）	—
183	⑬　緊急事態、地方自治など自由討議	⑦　二院制、新しい人権など　意見交換
184	①　（手続事項）	—
185	②　海外調査の報告	①　（手続事項）
186	⑥　国民投票法	⑨　国民投票法
187	③　地方公聴会の報告	③　憲法に対する考え方意見交換
188	—	—
189	⑤　立憲主義、違憲審査など自由討議	⑤　海外調査報告、二院制など意見交換
190	①　（手続事項）	②　二院制　意見交換
191	—	①　（手続事項）
192	④　制定経緯など　自由討議	③　憲法に対する考え方意見交換
193	⑨　新しい人権、地方自治など自由討議	①　（手続事項）
194	—	①　（手続事項）
195	③　海外調査報告	②　憲法に対する考え方意見交換
196	③　国民投票法改正案説明	④　憲法に対する考え方意見交換
197	②　（手続事項）	①　（手続事項）
198	④　国民投票法　参考人(ﾒﾃﾞｨｱ)意見聴取	①　（手続事項）
199	①　（手続事項）	①　（手続事項）
200	⑤　海外調査報告をふまえて自由討議	①　（手続事項）
201	②　国民投票法に関する自由討議	①　（手続事項）
202	①　（手続事項）	—
203	①　国民投票法に関する自由討議　1119	—

189 国会（安保法強行）以後
市民と立憲野党の連携がつよまる　憲法審査会の形骸化がすすむ

国民投票法および改正案に固有のおもな問題

・　無制限の広告活動　テレビ、ラジオ、インターネットなどをつかった広告は規制されない。「お金の力」を通じた支配が生じるおそれ
・　最低投票率の規定がない　最低投票率の規定をさだめていない。かりに投票総数がすくなくても、改憲が成立する危険性がある。これは硬性憲法（憲法 96 条）の改正手続にふさわしいか。

・　公務員や教員の自由を制限する　　公務員や教職員が「地位を利用すること」を制限する可能性がある。またそれは、表現の自由（21 条）や教育の自由（23 条・26 条）を制限する。

いま憲法審査会でどのようなことがおこなわれているか
・　改憲派の「思いつき発言・言いたい放題」の場と化している
・　とくに近年は
「閉会中審査の手続（じっさいに閉会中に審査をするわけではない。憲法改正国民投票法改正案を次の会期に継続させるための行為）」＋「人事（役員の選任など）」が中心
・「審査会のための審査会」！　（改憲派は審査会を維持するために審査会開催をもとめる）

首相交代・野党再編をうけて憲法審査会が再起動する？（203 臨　20201119）

７、国会改革論

国会には、さまざまの制度的問題もあるようです。ここでは、国会制度にかかわる改革論のいくつかを紹介します。

（１）自民党・「高市私案」

自民党・「高市私案」（20181025）　「議院運営委員長として実現を目指す事柄」
（1）ペーパーレス化の一層の促進
（2）法案審議の方法を改善
（3）衆院本会議場への「押しボタン方式」の導入　　（＊参議院本会議では導入済み）
→　「迅速な審議・議決」をねらったもの？

（２）野党

・　立憲民主党（20180717）＜国会改革提言の背景＞
・　国民民主党「国会改革中間報告」
・　日本共産党　「2017 年総選挙　各分野政策」
・　社民党（2013 年）
「国会改革についての提言―国権の最高機関、唯一の立法機関にふさわしい機能の充実を」

８、ではどうしたらよいのか
「議会制民主主義の破壊」のレガシーを返上しよう

・会期についての国会の自律性を保障
　内閣の恣意的な解散権行使を制限
　臨時会開会の義務

・法案審議の充実
　野党にたいする立法の補助体制の強化
　野党の権限を保障・強化

・国会による行政監視機能の強化・国政調査制度の改善
　証人喚問を実施しやすく、証言をしやすく
　党首討論の活性化
　「ノリ弁」（墨塗文書）情報では、監視はできない
　「まともな官僚制」に近づけるために、公務員人事制度

・財政における審議の充実
　予備費には上限が必要
　後年度負担の元凶は、アメリカからの武器の爆買い

・ひとびとの政治的意思を反映するため、自由で公正な選挙制度
　不自由な選挙を自由に、不平等な選挙を平等に、
　「コロナの時代」にふさわしい投票制度の構築

・憲法審査会は「改憲のため」ではなく、「憲法を活かすため」に

・議員と国会をみはる主権者＋メディアの目
　メディアは、緊張感をもち、政府から距離を