



Title	大石報告に対するコメント：いわゆる「ねじれ国会」の状況における両議院の権能：両院制運用への展望
Author(s)	浅野, 善治
Citation	北大法学論集, 63(3), 113-122
Issue Date	2012-09-28
Doc URL	http://hdl.handle.net/2115/50187
Type	bulletin (article)
File Information	HLR63-3_004.pdf



[Instructions for use](#)

大石報告に対するコメント

いわゆる「ねじれ国会」の状況における 両議院の権限

浅野 善治

大東文化大学の浅野です。岡田先生から、大石先生のご報告に対してコメントをといてご指示をいただきました。大石先生のご報告にコメントするなどできるはずもございませんので、私なりに少し考えていることを付け加えさせていただきます。併せてご批判をいただければと思っております。

大石先生のご報告の中でも、非常に広範な問題が出てきたように思います。組織の問題、権限の問題、それから議事運営の問題、いろいろあるかと思えます。衆参のねじれと今の政権運営がうまくいっていないことと必ずしもつながっていないのではないかとこのころがあったかと思えます。その点を中心に、どのように考えるとよいのか、私なりの考えを少しお話しさせていただきますかと思えます。

今日は、レジュメと資料として会議録を配らせていただきます

した。この会議録は二〇一〇年三月一六日、参議院内閣委員会の会議録です。自民党の古川俊治議員、埼玉県選出の議員ですが、菅首相に対して質疑をした箇所です。菅さんが「議会制民主主義というのは期限を切ったあるレベルの独裁を認めることだと思ってるんです」と、この発言がいろいろなところで取り上げられるところですが、そういう答弁をした会議録です。

まず、この会議録から少し説明させていただきます。議会制民主主義とはどういう考え方なのか、どういう考え方で進めたかということ、イギリスの議院内閣制を例にとり、菅さんに意見を聞いているというのが、このやりとりです。その中で、菅さんの考え方が示されています。選挙によって政権を選んでもらうのだということ。選挙で選ばれた以上、期限を区切って、政権がある意味独裁的に政策を進めることができるという考え方です。そのような考え方に則って、議院内閣制の強化あるいは政治主導の強化ということで改革を進める、そういう考え方で議会と内閣の関係をつくる、このような考え方です。これに対して、古川先生から、日本には参議院があるということが決定的に違う、「英国との一番の違いというのは、やっぱり参議院の存在だというのが日本の憲法上しつかり書かれているということ」だというやりとりがあるわけです。

日本国憲法における両院制

そこで参議院をどのように考えるかですが、やはり日本の憲法上、参議院というものをどう考えるかということ、あるいは両院制をどう考えるかということ、その理念に従って今の政権が運営されているのかというところが一番問題にされなければいけないと思います。

これも何度も話が出てきていますが、日本の両院制は、両院ともに公選議員から構成されることから、同等の民主的正統性を持つ、あるいは権限も同等でなければならないという議論があります。しかし、日本国憲法ができる時はそもそも、一院制でいいというのが連合国側の考え方でした。そういう意味では、民主政の強化、徹底ということについて、参議院が存在する必要があったのか、なかったのかという議論があるわけです。日本国政府側から、第二院の存続ということの中で、公選でなくてもいいので第二院を残す、また逆にそういう立場にするのであれば、権限もある程度バランスの崩れた形でいいのだというやりとりがあったわけです。その中で、公選による第二院ということでは決着したわけですが、こうした経緯を踏まえて、権限のうち、いくつものものについては、衆議院の優越が認め

こととなったのだと思います。したがって、そもそも公選議員からなる参議院がどうあるべきか、どういう権限を持つべきか、ということが、一つ大きなポイントになるかと思っています。

政権創出における両議院の在り方

日本国憲法上の両院制の考え方を整理するとして、まず、国会の権能として、政権を創出する、内閣総理大臣を指名して組閣をさせることが挙げられます。

菅さんの考え方は、内閣総理大臣を指名する機能を中心に考えて、国政選挙というのは、政権を選択するものであり、選択された以上はその政権の意思に従ってすべて動く、政権が動きやすくすること自体がある意味では最適な国政の運営になる、ということです。そういうことになってくるとすれば、政府与党の強化が徹底されることが一番望ましい形だということになるわけです。そういう観点から、政権に対して両議院がどれだけ影響をもたらすことができるかという関係、政権を創出することにおける両議院の在り方が整理できます。

政権を創出するという面からは、内閣総理大臣の指名についても、国会の議決による指名であり、憲法上は衆議院の指名に

よるということではありませんので、参議院もそこに影響力を持つということですが。しかも、両議院の議決が異なった場合、衆議院の議決によるという規定ではなく、あくまでも両院協議会で意見調整をした上で衆議院の議決が国会全体の議決になるという構成をとっています。結局は、衆議院の指名した議員が内閣総理大臣になるとしても、そこには参議院の意思が入った形で決定されているという理念が前提とされています。ただし、そういうことの中で意見が分かれた場合、その限りで衆議院が優越するということです。

衆議院だけに認められている内閣不信任決議権、それに伴う、伴うと言っているかは分かりませんが、衆議院の解散があります。政権とのつながりの中で、衆議院のみが実際に法的効果をもつ内閣不信任決議権を持つということです。内閣の責任追及から言えば、憲法上、内閣は国会に対して連帯して責任を負うということですので、決して参議院に対して責任を負っていないわけではありません。しかし、衆議院のみに内閣不信任決議権が認められているということです。

内閣に予算編成権があるとともに、予算の審議については、衆議院の先議、一定の優越が認められています。これも、衆参の議決が異なった場合、両院協議会を必ず開いて意見を調整し

た上、まともならなければ衆議院の議決を国会の議決とするという規定になっています。また、条約の締結は内閣の権能とされるところですが、条約締結の承認についても予算と同じく、衆議院の優越が認められています。

衆議院の優越として考えられるのは、法案の再議決を除くとするならば、こういった事柄になります。政権に対して衆議院が深いつながりを持つという意味合いが、いずれの点でも強く感じられるところではないかと思えます。政権を創出する、あるいは政権に対する信任関係の中で、両議院のうち特に衆議院が中心的役割を果たすべきだという考え方が憲法上、そこに色濃く出ています。衆議院の多数党が政権を創出するという意味で、政権与党となつて協働して、政策運営をすべきだという考え方が強く読み取れると思えます。

政権あるいは政府とのつながりという観点から逆の見方があるとすれば、例えば、国会同意人事における参議院の役割です。内閣が適任と思う者についても、参議院が反対すると、どうにもならなくなるところがあります。これをどう考えるかという問題です。また、参議院議員から内閣総理大臣を指名することに必ずしも制限されていないという問題もあります。ここから、参議院議員、参議院と政権とのつながりをどの

ように考えるかという問題が出てきます。それから、閣僚についても、国会議員の中から過半数を任命すると規定しており、衆議院議員という縛りが特にありません。参議院議員の内閣も認められているという中で、政権と衆議院、参議院との距離ということから、参議院をどのように考えるかという問題が生まれます。

このような問題があるにしても、憲法全体の流れからすると、政権と衆議院が深く結び付くような形が考えられていると整理できると思います。

行政統制における両議院の在り方

国政が運営されるとき、立法もありますが、行政統制という機能から、両議院がどのようにその権限を行使できるかという観点からも、憲法上の権限を整理できると思います。

「国会」に対して連帯して責任を負うという内閣責任追及における参議院の役割を考えた場合、憲法上、衆議院に対して参議院の権限が劣る、あるいは衆議院が優越するということは、特に感じられません。内閣と参議院が政権運営において協働するかはともかくとして、内閣の責任追及ということからいえ

ば、衆議院と参議院は同等の責任追及ができるといえます。法的効果を持つ不信任決議を政権との関係として別に考えるとすれば、参議院も、内閣の責任を追及する立場にあるといえます。

参議院が内閣の責任追及権をどのように活用していくかということの中では、国政調査権が各議院に認められていることは一つ大きな意味があると思います。国政調査権は、国会の権能ではなく、議院の権能です。参議院が国政調査権を活用して行政統制を行うことは、参議院の強い権限としてできるわけです。最近の改正として、衆議院に予備的調査が認められています。このような予備的調査に対する在り方については、参議院の方にこそ予備的調査を内閣責任追及の手段として活用するといふ考え方があってもいいと感じるところです。

政策決定過程

政権がさまざまな政策を決定していく中で両議院がどのように関係していくべきかという問題に移ります。議院内閣制を採っているとすれば、政府与党が中心になって政策を決定していくこととなります。政権を創出する衆議院の与党が政府と一体となって政策を決定すること、あるいは、与党か

ら離れて、政府内部に入った与党議員の閣僚等を中心にして、内閣を中心にして政策を決定することがもう少し徹底されるべきだということになります。官僚主導から政治主導ということの中で、内閣を中心として衆議院議員が政策を決定する、あるいは衆議院の与党が政策を決定していくという考え方は、一つの強い考え方として出てくると思います。

そういうことは別に、参議院側を意識する場合、政策を決定したとしても果たして国会で審議して通過するか、という問題があります。いわゆる「ねじれ状況」を前提とするならば、参議院での政策決定ということも踏まえた上で政策の実現を考えなければならず、そこからは、参議院での議論が十分に配慮されて政策が決定されなければならないという流れが出てくると思います。そういった流れで考えていくとすれば、政策決定段階から与野党が協議をする、つまり、与野党が協議をして政策を決定しなければ、結局のところ政策実現に結び付かないという流れも出てきます。

強い与党あるいは強い政府をつくって、政府与党が一体となって、皆さんが言うような、ある意味期限を区切った独裁政という形が徹底されていくとするならば、政府与党を中心とした政策決定がなされて、国会は政府に対する問題点指摘の場に

なるという考え方になります。このような考え方が強く出てくると思いますが、衆参のねじれを背景にした場合、参議院における野党が政府の政権運営に対して大きな権限を持つということがあるとするならば、結局は、与野党が事前協議した上で政策決定するという状況が出てくるのではないかと思います。

このような問題を背景にして、例えば、内閣提出法律案について、どのように審議をして法律案を決定するのか、提出した後にもどのような審議経過をたどっていくのか、あるいは内閣提出法律案の提出率がどのように変化していくのかという問題を整理することが必要となります。

また、与野党協議が中心になった政策決定過程が重視されるべきだということになれば、国会に提出された後の審議中の与野党対決だけでは当然不十分な状態になるわけですから、それに備えるために院外の政策協議が徹底されていく、その場が重視されていくという状況が出てくると思います。例えば与野党幹事長、書記局長会談というような形で与野党の幹部が政権協議をする、あるいは各党の実務者会議の中で政策協議が進んでいくことが考えられる一つの姿かと思えます。

議事手続への影響

参議院がある程度の権限を持ちながら、政府与党と必ずしも同じ動きをしないことになるとするならば、やはり与野党協議が中心となった政策決定が当然のこととして織り込まれてきます。そうなると議事運営がどのような形になるのか、という問題に進みたいと思います。

議事手続については、両院がそれぞれ独立に活動するということが前提になります。基本として当然、政府与党が望む姿で参議院が動くことにならないわけです。ですから、各議院の独立活動がある意味では進んでいきます。例えば、参議院においては、独自の事情によつて継続審議にならない案件があるというの、ある意味では独立活動の原則から当然出てくることになりません。

両院協議会については、先ほどのご報告でも話が出ていますが、両院協議会は、それぞれの議院が議決した後での協議になり、両院協議を経て成案を得た後、さらに衆議院と参議院がまた議決するという形になるわけです。そういった形の中で細かな議論ができるかが問題になると思います。両院協議会の活用よりはむしろ、事前の与野党協議に中心が移っていくというのが自然のことと考えます。

参議院についても立法、政策決定が大きな活動として認めら

れるとするならば、野党が中心となった政策提案も進んできます。このことは議事手続の中でも現れてくることかと思えます。先ほどの大石先生のご報告の中にもありましたが、東日本大震災復興基本法、東日本大震災により生じた災害廃棄物の処理に関する特別措置法についても、野党から政策提案という形で具体案が出ています。このような野党議員立法による政策提案が出てくること、また進んでくることに対してどのように向き合うのかという観点から、議事手続をしっかりと整理することが必要になると思います。

内閣提出法案については、修正あるいは回付が当然起きます。回付案についての再議決、あるいは衆参の議決が異なったものについての再議決について、憲法上一つの制度としてどのように運用していくかという問題が当然出てくると思っています。

選挙制度の見直し

果たして、政権創出あるいは政策決定の中で、衆参の権限をどう配分するか、参議院が衆議院に対してどのようなべきか、ということについては、やはり日本国憲法上どのように考えられているのかをみる必要があります。そういうことから整

理するとすれば、政権をつくり出す、あるいは政権と協働するという面では、衆議院が参議院に対して一定の優位にあると思います。政策を批判する、政策決定に一定の役割を果たすという意味からすると、衆議院と参議院はほぼ同じ権限を持つと言わざるを得ないと思います。

政府与党の中で政策決定があった場合、政府与党の運営の中で衆議院と同じ形での政党中心とした参議院の勢力ができるようになるならば、衆議院、参議院の間で極めて不正常な状態が起きてくるのが考えられます。その解消には、政党の枠組みを超えて参議院が機能を十分に果たせることができるような両院の関係がどのようにつくられるのかという観点が出てくるかと思えます。

大石先生からのご報告にもありましたが、例えば、小選挙区制が中心を占めるような衆参の選挙制度があった場合、さらに頻繁に選挙が繰り返されたということがあったとすれば、憲法で考えられている参議院の権限が十分に果たし得るのかと言うと、かなり疑問だといわざるを得ません。仮に参議院を衆議院と同じ権限と考えるとすれば、政権から一定の距離をとる形で、参議院が独自の立場で意思決定できるという見方もできるような組織構成にすべきということが必要となります。選挙

制度改革が、政権選択可能な選挙の実現を中心にして、衆議院選挙制度の中で進められてきています。しかし、現状においてそういったことがうまく機能しているのかが問題だと感じます。政権選択可能な選挙制度が衆議院だけの選挙制度であったはずにもかかわらず、参議院の選挙制度にもそういったことが及んできている中、政権の運営を極めて脅かす実態が現れていることが問題ではないかと感じています。

私が考えていることは大体このようになるわけですが、大石先生のお話に少しコメントさせていただくとすれば、第一七四回国会の鳩山内閣のケースです。両議院のねじれは決してなかったけれども、政権運営がうまくいかなかったという問題が出てきたかと思えます。なぜ鳩山内閣の政権運営がうまくいかなかったのかということになるわけですが、やはり大きな問題の一つは、第二一回参議院通常選挙の結果がどのようなものだったかということです。確かに、参議院選挙で民主党が自民党を破りましたが、民主党だけでは過半数を得られなかったのです。その結果、参議院を政府与党と同調して働かせるためにどのようなことが行われたかという点、民主党は、国民新党、社民党、新党日本と連立政権を創る、国民新党、新党日本

と統一会派を組むということがなされたわけです。その中でどういう問題が起きてくるかという点、民主党が政権から離脱しないようにということ、普天間の問題で、実はかなり無理があるにもかかわらず、民主党の考え方に沿った発言をしていったわけですね。その結果、どんどん首が絞まっていくという問題はあったかと思えます。それから、国民新党が政権から離脱しないようにということ、郵政改革関連三法案について、大石先生から先ほどお話があったように、非常に無理な形で衆議院の採決を行ったわけです。そういうことが起きたかと言うと、郵政改革三法案を成立させて政策を実施するというよりは、国民新党が政権から離脱しないようにするために、衆議院で議決することの政治的意味合いを優先させた。こうした状況から、そういう問題が起きてくるのかなと思えます。

自民党時代の福田内閣も、ねじれの中で、例えばインド洋の給油継続問題、ガソリン税の暫定税率問題といった厳しい与野党対立がありました。福田内閣でも、法律案の再議決を繰り返しましたが、福田内閣と鳩山内閣とは、かなり事情が違うと思います。例えば、国会の議事運営をにらんでいるいろいろな政策決定をするという問題があります。福田内閣の時代は、国会の全日程をにらんで、そういう日程でどのように進めれば、どこま

で決定できるかという形の見込みがあったところでの再議決だったかと思えます。確かに常任委員長解任決議といったものが出てくるわけですが、おそらく、それも織り込んでいたとも思えるわけです。福田内閣は行き詰まって辞めてしまうわけですから、福田首相は、辞任の会見で「私のこの先を見通す。私は自分自身を客観的に見ることはできるんです。」という話がありました。先の見通しとして手詰まりになったところがあったかと思えます。

それに対して、鳩山内閣の議事運営は、国会の全日程を考えるとというのではなく、いつてみればその時点の政治的意味合いを強く意識した議事運営だったと思います。参議院の存在がある中で政策の運営の仕方がかなり変わってきていると思います。最近になって、与野党協議あるいは三党合意という中で政策決定が進んでいます。赤字公債、特例公債の発行政案、子ども手当法案についても、各党合意の中で決定され、法案化されていくことになるわけです。菅首相退陣の条件という中で、政策の三党合意、各党合意がなされていくわけですが、自民党をとらえてみると実は、参議院自民党はそういった合意に対して強く反対をするということがあります。また、民主党の運営ということからみても、西岡武夫参議院議長は、党籍離脱している

といつても、民主党の立場からかなり強い反対をおっしゃる、あるいは独自の行動を取られるということがあります。参議院がこれまでと違った形でいろいろな行動を取ろうとしていることが出てきているのかなという感じがしないわけでもありません。

こういう形になっていくとすれば、ねじれ国会における両院制をどうみるかということがあるわけです。一つの方向は、大石先生からのご報告の中にもあったと思いますが、衆議院に対して参議院の権限をいかに変えていくのかということ、憲法改正も含めて、その極端な形は一院制ということになりますが、衆議院が中心に存在するような政権運営が実現するように、衆議院が圧倒的に優位な権限を持つような形で整理することかと思えます。

もう一つの方向は、今の憲法上の両院の権限をそのままに考えて、参議院の特殊化をいかに図るかということです。参議院がその存在理由として認められている意義を少し踏み込んでいこうとすれば、政権に対する距離をいかに保ったまま、参議院の権限が行使できるか、そういうことができるような組織をいかにつくっていくのかがポイントになると思います。

それからもう一つは、ねじれが常態化していくとすれば、こ

れまでのような政府与党の中で政策を決定していくという形が必ずしもとれなくなることが既に明らかになってきていると思います。与野党の事前協議が政治の中の存在として常態化していくと思います。

民主党の平野貞夫元議員、小沢一郎先生の懐刀といわれた方です。この方が、議院制民主主義は、舞台裏の交渉という形があるけれども、決して裏ではないと言われています。議院制民主主義という以上、与野党間の協議は表に見えないところでもくくでもあるんだということをおっしゃっておられます。与野党の合意が、院外といいますが、表ではないところでどんどん進んでいく、そういう時代になっていくのではないかと、そのような感じがしないでもないわけです。そういったことが起きた場合、後から検証できるように、どのような形で何が議論されて何が決定されたのかということを経験の中で明らかにすることが適切でないかと感じています。

思い付くままに、衆参のねじれを含めて両院制について、私の考えをお話させていただきました。大石先生に対するコメントという形ではなく、私の考え方として聞いていただければと思います。後は、皆さんのご質問あるいはご批判にお答えをしていければと思っております。(ご清聴ありがとうございました)

料

資

*大石眞教授の報告原稿と浅野善治教授の大石報告へのコメントは、二〇一一年九月一日に北海道大学で開催された北大立法過程研究会における報告とコメントを活字にしたものである。

なお、この研究会は、科学研究費基盤研究（A）「二院制の比較立法過程論的研究」平成二一年度～平成二五年度（研究代表者・岡田信弘）に基づくものである。