



# HOKKAIDO UNIVERSITY

Title	「ねじれ国会」における国会審議の諸相 : 北大立法過程研究会報告
Author(s)	伊藤, 和子; Ito, Kazuko
Citation	北大法学論集, 61(5), 80[129]-54[155]
Issue Date	2011-01-28
Doc URL	<a href="https://hdl.handle.net/2115/44790">https://hdl.handle.net/2115/44790</a>
Type	departmental bulletin paper
File Information	HLR61-5_004.pdf



〈北大立法過程研究会報告〉

## 「ねじれ国会」における国会審議の諸相

伊藤和子

### はじめに

私に与えられた課題は「ねじれ国会」ですが、ねじれ国会では、本研究会の全体テーマである二院制の在りようを考える際のヒントのようなものが浮き彫りになってまいります。学問的、体系的な分析は私の手には余りますので、諸先生方にお任せして、今日は、国会という場に身を置く者として、衆参の与野党逆転によって国会審議のさまざまな場面でどのようなことが起こったか、現場からのレポートとしてお聞きいただければ、と思います。

「ねじれ国会」とカギ括弧で書いてあるのは、「いわゆる」という意味です。「ねじれ」という言葉には「本来の姿ではない」「不正常な」というニュアンスを感じるのであまり使いたくないのですが、この言葉は3年前の参議院選挙後の国会を指すものとして急速に一般化したように思われます。20年以上前の平成元年、参議院選挙で社会党が勝って自民党が半数を割り込んだときは、「ねじれ現象」とは言いましたが、一般的には「逆転国会」という方が多かったと記憶しています。これはニュートラルな響きで、個人的にはこちらの方が好ましいと思うのですが、いまやすっかり市民権を得た「ねじれ国会」を便宜的に使わせていただくことをお許し下さい。

与党が参議院で過半数を確保していない、という状況は、昭和22年の第1回国会から昭和31年12月の第25回国会まで、10年近く続いていました。この時期は参議院に無所属議員を中心とする緑風会という最大会派があり、法案審議に

際してはそれぞれの見識により是々非々の態度をとったため、時の政権は重要法案の国会通過に非常に苦労をしました。しかし、政党化が進んだ現在の政治状況とはあまりにも前提条件が異なりますので、今日の報告では、その後33年ぶりに与党が参議院で半数を割り込んだ平成元年以降を取り上げることになります。

## 1. 平成以降の与野党逆転

平成に入ってから、いわゆる「ねじれ国会」を私たちは3度経験しています。Ⅰ期は、平成元年8月の115回国会から平成5年6月に解散された126回国会までの約4年間。Ⅱ期は、平成10年7月の143回国会から平成11年10月に自公連立政権が誕生する前の145回国会までの1年間。Ⅲ期は平成19年8月の167回国会から平成21年7月に解散された171回国会までの2年間です。ちょうど9年ごとにねじれが生じてきたことがわかります。そしてまた、この夏の参議院選挙後の175回国会から「ねじれ国会」の再来となっています。実質的にはこの秋の臨時会からが正念場です。

帯グラフで示したのがねじれ国会が始まった当初の衆参における与党の議席の割合です。Ⅰ期、Ⅱ期では、逆転・ねじれといっても与党が半数を割っているだけで、最大野党が参議院の第一党の地位を占めているわけではないのです。Ⅰ期では社会党29%、Ⅱ期では民主党21%程度でしかありませんから、野党共闘がしっかりしていないと、参議院が衆議院と異なる議決をする、ということにはなりません。

Ⅲ期では衆議院で与党が再議決により法案を成立させることができる3分の2以上の議席を持っていたことが特徴的です。一方、参議院では民主党が半数に迫る46%の議席を確保し第一党の座に着いた。また、民主党には現政権を解散に追い込んで政権交代を実現するのだという明確な目標がありましたので、どうしても激突型の国会運営になってしまう。そういった諸々の状況が「ねじれ国会」という言葉を定着させたのかもしれません。

今回のⅣ期は、衆議院で3分の2の議席は確保していない。他方、参議院で最大野党の自民党が占める割合も34%にすぎません。以前のねじれ状態に似た状況です。野党共闘がしっかりできるのか、あるいは与党からの分断策・一部野党の取り込みが成功するのか、政界再編につながるような動きはあるのかどうか、先が見通せない現状です。

## 「ねじれ国会」発足当初における与党会派の構成比

I 期 平成元年8月(115回国会)～平成5年6月(126回国会・解散)



II 期 平成10年7月(143回国会)～平成11年9月(145回国会)



III 期 平成19年8月(167回国会)～平成21年7月(171回国会)



IV 期 平成22年8月(175回国会)～



\* 点線で示したのは、参議院の最大野党の議席割合  
 (I期：社会党、II・III期：民主党、IV期：自民党)

## 2. 「ねじれ国会」の発端と解消への道筋

次に過去の「ねじれ国会」の発端とその解消に至る過程をざっとみてまいります。

## I 期（平成元年 参議院通常選挙～平成5年 衆議院解散・総選挙）

I 期は、平成元年夏の参議院通常選挙で、消費税導入、リクルート疑惑、農産物市場解放等への批判から自民党が惨敗し、社会党が圧勝したことから始まります。「マドンナ旋風」が吹き、社会党土井たか子党首が「山は動いた」と凱旋の声を上げています。

注目すべきは、半年後の平成2年2月の衆議院総選挙の結果、自民党が安定多数を確保したことです。参議院でのねじれ状態は依然として変わらないのですが、これにより、いわゆる「直近の民意」を反映して野党共闘が崩れてまいります。さらに、平成2年の湾岸戦争を契機とした国際貢献問題をめぐって、

当時海部総理のもとで自民党幹事長を務めていた小沢幹事長は、自衛隊の派遣を認めない社会党を孤立させて自民・公明・民社の協調路線を作り上げ、平成4年にPKO法が成立します。

この頃、政治改革、選挙制度改革に関する各派協議が活発に行われておりましたが、平成5年6月、宮沢内閣不信任決議案が自民党の分裂により可決され、解散総選挙の結果、非自民7党1会派による細川連立政権が発足し、衆参で多数を得たことから5年にわたるねじれ状態は解消しました。

## Ⅱ期（H10年 参議院通常選挙～H11年 自自公連立政権）

平成10年夏の参議院通常選挙において、前年の消費税率引上げ及びこれに伴う景気後退・失業率上昇など、橋本政権の経済政策に対する批判から自民党が敗北し、共産党が伸張しました。小淵総理は、参院選後の「金融国会」は、野党法案を「丸呑み」するという戦略で切り抜けましたが、参議院での多数を確保するため連立の道を模索します。まず、平成11年1月に、政府委員制度の廃止や衆議院定数の削減（450人）を合意事項として、自民－自由の連立が成立します。さらに、地域振興券構想をはじめ、日米ガイドライン関連法案、住基ネット法案などにつき公明党の修正を受け入れて成立させ、同年10月には自民－自由－公明の連立を実現して参議院での過半数を確保し、ここにねじれが解消しました。

## Ⅲ期（H19年 参議院通常選挙～H21年 衆議院解散・総選挙）

平成17年の郵政解散・総選挙では与党が歴史的勝利を得ましたが、その2年後、年金記録問題や閣僚の相次ぐ不祥事等に対する批判を受けて、平成19年夏の参議院通常選挙では、自民党が今度は歴史的な大敗を喫するとともに、野党の選挙協力が成功したこともあって参議院では野党が第一党の議席を確保しました。このときの「ねじれ国会」では、野党の徹底的な抵抗戦術に対し、与党は衆議院での再議決を重ねるといった展開になりました。一時浮上した「大連立」模索の動きも頓挫し、安倍、福田、麻生と相次ぐ総理大臣の交代や世界的経済危機の中で政治不信が募り、平成21年衆議院総選挙では「政権交代」を掲げた民主党が大勝し、民主党政権が誕生いたしました。

以上のように、Ⅰ期、Ⅱ期は、野党の一部と協調路線をとること、あるいは

野党の一部を取り込んで連立政権を組むことでねじれに対応したわけです。Ⅲ期は衆議院での圧倒的な議席を背景に、3分の2の再議決で乗り切ったこととなります。

### 3. 「ねじれ国会」における国会審議の概観

次に、ねじれ国会における国会審議のさまざまな場面で、具体的にどのようなことが起きたかをみてまいります。

#### (1) 内閣総理大臣の指名

これまでのねじれ国会は、ことごとく参議院選挙の結果によって生じています。総選挙後の特別会と異なり、参院選後の総理大臣交代は必然ではないのですが、かつては、Ⅰ期の宇野総理、Ⅱ期の橋本総理のように、参院選惨敗の責任をとって辞任するのが通例でしたから、選挙後の臨時会で内閣総理大臣の指名が行われることが多かったのです。例外が、Ⅲ期の安倍総理と今回の菅総理です。もっとも安倍総理は選挙直後の臨時会は持ちこたえたものの、次の国会で所信演説に対する代表質問の直前に辞意を表明し、結局は本格的なねじれ国会を自ら乗り切ることはありませんでした。さて、菅総理はどうなるでしょうか。

もちろん、憲法67条2項で、内閣総理大臣の指名については衆議院の優越が定められていますので、衆議院で多数を占める与党党首が総理に指名されるのですが、ここで注目したいのは、Ⅰ期のうち、118回国会（平成2年2月）と122回国会（平成3年11月）の首班指名では、ねじれているにもかかわらず、衆参ともに与党党首が指名されていることです。これは、公明党が自党の代表に投票し、決選投票の場面でも白票を投じたため、参議院本会議において、野党第一党の社会党党首が敗れたためです。つまり、参議院で衆議院と異なる指名をするには、野党が結束する必要があることを示しています。

#### (2) 予算

Ⅰ期からⅢ期を通じて、本予算は、基本的に参議院で否決され、両院協議会を経て衆議院の議決が国会の議決となり、成立しています。予算というのは政権運営の柱であり、象徴的なものですから、野党は常に反対です。全会一致で

本予算が通過するなどという例はないのではないのでしょうか。

I期の当初は、激突型のねじれ期でしたし、平成2年2月に総選挙があったこともあり、平成2年度予算の成立は6月までずれ込んだ上、50日間の暫定予算及びこれを延長するための暫定補正予算も参議院で否決されてしまいました。しかし、それ以外のケースでは、本予算の成立が遅れる場合の暫定予算については、参議院でも可決しています。やはり、いくら衆議院の優越があるため実害はないといっても、暫定予算の成立にまで反対するというのは、野党に対する批判が強くなることを意識しているのではないかと思います。

補正予算については、I期の平成5年度補正予算が参議院で否決された後は、「ねじれ国会」にあっても、特定事項に対応した緊急対策などが衆参両院で可決されてきましたが、Ⅲ期に至って15年ぶりに平成19年度補正予算が参議院で否決されています。

Ⅲ期の予算審議については、表1をご覧ください。ここで「期間」とあるのは、衆議院本会議の議決の日から起算して参議院本会議での議決の日までの期間を示しています。憲法60条2項で30日以内に参議院が議決しないときは衆議院の議決が国会の議決となる、と定められています。いわゆる自然成立です。20年度、21年度いずれの本予算も、参議院は29日目に議決しており、自然成立は回避されています。

### (3) 条約

次に、予算と同様に憲法上衆議院の優越が定められている条約に関する審議状況です。

I期では44件の条約が審議されましたが、参議院で不承認となったものはありませんでした。120回国会では、在日米軍駐留経費負担特別協定も両院で承認されています。Ⅱ期でも19件の条約が審議されましたが、参議院で不承認となったものはありませんでした。

ところが、Ⅲ期では、参議院で不承認となったものが2件、30日以内に議決が行われず両院協議会を経て衆議院の議決が国会の議決となり成立したケースが9件と、これまでのねじれ国会にはなかった事態が生じました。参議院で不承認となったのは、在日米軍駐留経費負担特別協定(169回国会)及び在沖縄海兵隊グアム移転協定(171回国会)です。なお、30日以内に議決が行われなかった9件については、衆議院では全会一致又は民主党も賛成していたもので、本

表 1 「ねじれ国会」(Ⅲ期)における予算審議

	予 算*	提 出	衆本会議	参本会議	期間**	一般会計予算規模等
169	平成19年度一次補正予算	H20. 1.18	H20. 1.29	H20. 2. 6	9日	8,950億円
	平成20年度予算	H20. 1.18	H20. 2.29	H20. 3.28	29日	83兆 610億円「改革と成長・安心の予算」
170	平成20年度一次補正予算	H20. 9.29	H20.10. 8	H20.10.16	9日	1兆 640億円・安心実現のための緊急総合対策
	平成20年度二次補正予算	H21. 1. 5	H21. 1.13	H21. 1.26	修正*** / 否決	4兆7,860億円・生活防衛のための緊急対策
171	平成21年度予算	H21. 1.19	H21. 2.27	H21. 3.27	29日	88兆5,480億円「生活防衛のための大胆な実行予算」
	平成21年度一次補正予算	H21. 4.27	H21. 5.13	H21. 5.29	17日	13兆9,260億円・経済危機対策

\* いずれも、一般会計予算、特別会計予算、政府関係機関予算の3案が一括して審議されている。

\*\* 衆議院本会議での議決の日から起算して期間を算出。憲法60条2項の規定により、30日以内に参議院が議決しない場合は、衆議院の議決が国会の議決となる。

\*\*\*平成20年度二次補正予算については、参議院において、定額給付金関係の財政措置を含む一般会計及び特別会計の補正予算について減額修正され、政府関係機関補正予算については否決された。

来は両院の承認が得られる案件だったのですが、会期末の福田総理問責決議案可決などの政治状況の中で議決に至らなかったものです。詳しい審議状況については、表2をご参照下さい。

以上みてまいりました首班指名、予算、条約は、衆参の議決が異なっても、最終的には憲法の規定により衆議院の議決が優越しますので、政府・与党も押し切ることが可能です。

ところが、法律案についてはそれほど衆議院の優越が貫徹していない。参議院で否決されると、衆議院で3分の2以上の多数で可決しないと成立しませんし、また、予算、条約は30日たてば自然成立するのに対し、法律案は60日経過しないと再議決もできません。したがって、政府にとってねじれ国会での最大の関門は法律案を通すことだということになります。

#### (4) 法律案

##### (一) 政府提出法案及び議員提出法案の成立状況

ここで、政府提出法案の成立状況などをみてみましょう。I期については、平成2年1月の衆議院総選挙で自民党が安定多数を得た時点の前後で大きく様相が異なっているため、その前後で2つに区分しています。

I期の当初は成立率が7割を切り、他方、成立した法律に占める修正割合が5割近くなっています。101回国会以降のトータルでは成立率95%、修正率13%ですから、この時期の修正率は非常に高いことが分かります。しかし、I期の後半になると、通常のパターンに戻っています。

II期では、成立率はやや低い、修正率も通常よりはやや高い、といった程度でしょうか。

III期でも、成立率はやや低い、修正率は3割近くなっています。III期の場合は、衆議院での再議決が可能でしたので、その分を補正して考えなければなりません。この(\*30%)というのは、母数(成立件数)の方から再議決によって成立したものを除いて計算したのですが、別の考え方もあるでしょう。仮に、衆議院で3分の2の多数を確保していなかった場合は、政府としてはこれらの法案を通すために相当な妥協をせざるを得なかったであろうし、また、野党としても重要法案をつぶしたという非難を回避するために修正に合意したであろう、と考えると、むしろ修正件数に再議決件数を上乗せして計算した方が、

表2 参議院で不承認となり、又は議決されなかった条約

件名*	提出	衆本会議	参本会議	期間**	承認日	
169	在日米軍駐留経費負担特別協定	H20. 2. 5	H20. 4. 3	H20. 4.25 不承認	23日	H20. 4.25
	WTO 議許表修正 (医薬品関税撤廃)	H20. 2.22				
	日・オランダ社会保障協定	H20. 3. 7	H20. 5.13	議決せず	(30日)	(H20. 6.11)
	日・チェコ社会保障協定	H20. 3. 7				
	国際物品売買契約条約 (ウィーン売買条約)	H20. 2.22				
	全米熱帯まぐろ類委員会強化条約	H20. 2.26				
	日・豪租税条約	H20. 3. 7	H20. 5.20	議決せず	(30日)	(H20. 6.18)
	日・パキスタン租税条約	H20. 3. 7				
	ASEAN 貿易投資観光促進センター設立協定改正	H20. 2.26				
	日・ASEAN 包括的経済連携協定	H20. 4.25	H20. 5.22	議決せず	(30日)	(H20. 6.20)
171 在沖繩海兵隊のグアム移転に係る協定	H21. 2.24	H21. 4.14	H21. 5.13 不承認	30日	H20. 5.13	

\* 件名は、略称である (外務省ホームページによる)。

\*\* 衆議院本会議での議決の日から起算して期間を算出。憲法61条で準用する憲法60条2項の規定により、30日以内に参議院が議決しない場合は、衆議院の議決が国会の議決となるため、この場合の期間を (30日) としている。

適切かもしれません。そのように計算すると修正率は38%、4割近くになります。

他方、議員提出法案については、通常よりも成立率が高くなっています。

I期で成立した主な議員立法としては、脳死臨調設置法、公選法改正、過疎地域活性化法、水俣病認定促進法改正、消費税法の一部改正などがあります。

II期は野党案をベースとして与野党共同修正により成立した金融機能再生関係法や、与党案に野党も含む修正を加えて成立させた早期健全化法が特筆すべきものです。

III期には、社会的支援を必要とする者に対する救済法が与野党の協議を経て数多く成立しました。

### ○政府提出法案の成立・修正状況

	審議件数	成立件数(成立率)	修正件数(修正率)
I期(115～117)	37	25(68%)	12(48%)
I期(118～126)	355	340(96%)	34(10%)
II期(143～145)	160	143(89%)	24(17%)
III期(167～171)	183	157(86%) うち再議決 17	42(27%) (*30%)

- 注) 1. I期については、平成2年1月の解散・総選挙で自民党が安定多数を得た時点の前後で区分している。  
 2. 審議件数は、この間に新規提出された件数とそれ以前から継続していた件数の合計。  
 3. III期の修正率下段(\*)は、成立件数から再議決によるものを除いた件数を母数として算出したもの。  
 4. 101回国会から174回国会まで(S58.12～H22.6)の総計では、成立率95%、修正率13%となっている。

### ○議員提出法案の成立状況

	衆 法		参 法	
	提出件数	成立件数	提出件数	成立件数
I期(115～117)	10	5(50%)	16	2(13%)
I期(118～126)	97	44(45%)	40	1(3%)
II期(143～145)	65	31(48%)	37	7(19%)
III期(167～171)	114	43(38%)	85	5(6%)

- 注) 101回国会から174回国会まで(S58.12～H22.6)の総計では、衆法の成立率36%、参法の成立率12%

## (二) 主要法案の審議状況

ここで、いくつかの法案について、ねじれ国会での審議の過程を詳しくみてみます。

### I 期

#### ① 消費税関係法律案

##### 対決型から現実対応型への方針転換

平成元年、野党から消費税法廃止法案（参法）が提出され、参議院では可決されましたが、衆議院で廃案となっています。翌2年、消費税法改正案（閣法）と消費税法廃止法案（野党案・衆法）が提出され、野党案は衆議院で否決され、閣法も参議院で廃案となりました。そこで、衆参両院の与野党議員17名から成る「税制問題等に関する両院合同協議会」が設置され、議論がスタートします。その後平成3年4月には、社会党が従来の方針を変更し、教育費・住宅家賃等を非課税とすることなどの緊急是正策を講じることで与野党が合意に達したわけです。その結果、超党派の議員立法により消費税法改正案が成立いたしました。

#### ② PKO 法案

##### 自公民路線による法案成立

平成2年に提出された法案は審査未了のまま解散により廃案となりましたが、翌3年に再度法案が提出され、自民・公明・民社による修正協議が行われました。このときは民社党が自衛隊派遣の国会の事前承認にこだわったため、自民・公明のみで修正可決し、衆議院を通過しています。しかし、参議院では公明党が慎重姿勢に転じたため、結局は次国会に継続となりました。

継続後の平成4年5月、公明、民社の修正要求を受け入れて、参議院の特別委員会で法案は再度修正されます。直後の参議院本会議は、社会党、共産党の牛歩戦術等により4泊5日を記録しました。何故これほど日数を要するかというと、議運委員長解任決議案、宮沢総理問責決議案、議長不信任案、特別委員長解任決議案などが次々に繰り出され、深夜に延会手続きをとった上で零時過ぎから決議案の処理、といったパターンを繰り返したためです。

修正回付された衆議院では、本会議前に社会党・社民連が衆議院の解散を求めて所属全議員の辞職願を議長に提出するという前代未聞の作戦に出て採決を欠席し、法案は自公民の賛成により成立しました。

## Ⅱ期

### ① 金融機能再生関係法案

#### 野党法案丸のみによる金融危機への対応

バブル崩壊後の不良債権処理の難航に端を発した金融危機に対応して、平成10年8月、内閣からブリッジバンクによる破たん処理を定める金融再生関連法案が提出されたのに対し、一時国有化による破たん処理を定めるとともに公的資金注入の道を封じる金融機能再生緊急措置法案が民主、平和・改革（公明）、自由の野党三会派から提出されました。

参議院での閣法成立の困難を見越した小淵総理は、野党案をベースにした与野党の修正協議による法案成立を目指しました。ここで登場したのが「政策新人類」と呼ばれた与野党の中堅・若手議員です。彼らが連日侃々諤々の議論を戦わせ、自民、民主、公明による修正案を可決し、ついに野党案が成立いたしました。

これに引き続き、政府・与党は公的資金注入制度を復活させるため、自民党提出の議員立法である金融機能早期健全化法案の成立に向けて、公明党及び自由党を説得して共同修正し、こちらも平成10年10月に成立しています。

## Ⅲ期

### ① テロ対策特別措置法の延長問題→新テロ対策補給支援特別措置法の制定

#### 衆議院での再議決による法案成立

平成19年9月からの168回国会では、11月2日午前零時に期限切れを迎えるテロ対策特措法の延長が予定されていましたが、安倍総理の突然の辞任により国会が空転。法案審議中に期限が徒過すると改正案自体が無意味なものになってしまうため、政府は10月19日に補給支援活動に絞った新法を提出しました。もとよりすんなりと通る状況ではありませんので、衆議院で法案が審議されている最中の11月1日に派遣部隊に撤収命令が発せられ、補給艦、護衛艦が帰還しています。

法案の方は、11月13日衆議院本会議で可決、参議院に送付されました。当初会期は11月10日まででしたが、憲法59条4項のみなし否決・再議決が可能となる十分な余裕をとって2度延長されました。結局、テロ対策補給支援特措法は、参議院送付後60日目の平成20年1月11日に否決され、両院協議会を開くことなく衆議院本会議における3分の2以上の再議決により可決・成立しています。新法は1年の時限立法でしたから、12月にはまた、1年延長する法律改正が衆

議院での再議決により行われました。しかし、翌21年9月の政権交代後、再延長法案が提出されることはなく、平成22年1月15日、派遣部隊への撤収命令が出され、8年にわたるインド洋上の補給支援活動は終了しています。

ところで、参議院で否決された法案の再議決による成立は、昭和26年のモーターボート競走法以来57年ぶりのことでした。この再議決の際は、マスコミでも、数を頼んで強行すべきでないとの意見がある一方、憲法で定められた当然の手段なのだから再議決をためらうべきではないとのコメントもあり、両論喧しかったのですが、その後、税法や道路特定財源特例法の延長、金融機能強化法改正案など続々と再議決案件が出て、1年半の間に17本の法案について12回の再議決が行われ、すっかり日常的な出来事になってしまいました(表3参照)。

## ② 歳入法案(暫定税率継続)と2度のブリッジ法案

### 奇策か、やむを得ない打開策か

暫定税率の維持と道路特定財源問題をめぐる政府・与党と民主党の対立はご記憶でしょうか。ガソリン値下げ隊のプラカードを持った議員が院内を練り歩いたりしました。政府・与党としては、税収に穴を開けないよう、2ヶ月間現状の税制を維持するため、いわゆる「ブリッジ(つなぎ)法案」を準備しました。そして、60日の再議決可能期間を考慮し、1月末に議員立法により提出したのです。

これらの法案は、総務委員会、財務金融委員会で可決されたのですが、本会議緊急上程を目前に両院議長のおっせんにより、「徹底審議を行った上で年度内に一定の結論を得るものとする」との各党間の合意ができ、法案は取下げられました。与党側は、合意に基づき歳入法案本体が年度内に成立するよう参議院が審議、採決を行うことを期待していたのに対し、野党側は必ずしも年度内の議決を約束したものではないと、その後も徹底抗戦の姿勢を貫いたため、年度末までの成立がほぼ不可能となってきました。ここで各種の優遇税制まで失効すると国民生活に多大な混乱をもたらすことから、与野党協議の結果、1月末のブリッジ法案の内容から暫定税率部分を除いたものを第二のブリッジ法案として成立させたのです。

本体の歳入法案は、衆議院を2月29日に通過、62日後の4月30日に衆議院本会議において、参議院が否決したものとみなして再議決し、成立いたしました。この結果、暫定税率の根拠規定が失効した4月1日からガソリン代は1リットル当たり25.1円安くなり、根拠規定延長の法律が成立した5月からは再び値上

表3 再議決により成立した法律（H19～21）

回次	法律案*	衆本会議	参本会議	期間**	衆再議決	公布・法律番号
168	テロ対策補給支援助活動特別措置法案	H19.11.13	H20. 1.11 否決	60日	H20. 1.11	1.16 法律1号
	地方税法等の一部を改正する法律案	H20. 2.29	—	(62日)	4.30	4.30 法律21号
	地方税法等に関する暫定措置法案					4.30 法律25号
	地方交付税法等の一部を改正する法律案					4.30 法律22号
169	平成20年度における公債の発行の特例に関する法律案	2.29	—	(62日)	4.30	4.30 法律24号
	所得税法等の一部を改正する法律案					4.30 法律23号
	道路整備費財源特例法の一部を改正する法律案	3.13	5.12 否決	61日	5.13	5.13 法律31号
	テロ対策補給支援助活動特別措置法の一部を改正する法律案	10.21	12.12 否決	53日	12.12	12.16 法律92号
170	金融機能強化法及び金融機関再編促進法の一部を改正する法律案***	11. 6	12.12 修正	37日	12.12	12.16 法律90号
	平成20年度財政運営のための財投特会繰入特例法案	H21. 1.13	H21. 3. 4 否決	51日	H21. 3. 4	3. 4 法律4号
	公債発行・財投特会繰入特例法案	2.27	3.27 否決	29日	3.27	3.31 法律17号
	所得税法等の一部を改正する法律案					3.31 法律13号
171	地方税法等の一部を改正する法律案	2.27	3.27 否決	29日	3.27	3.31 法律9号
	地方交付税法等の一部を改正する法律案					3.31 法律10号
	国民年金法一部改正法の一部を改正する法律案	4.17	6.19 否決	64日	6.19	6.26 法律62号
	海賊行為の処罰及び海賊行為への対処に関する法律案	4.23	6.19 否決	58日	6.19	6.24 法律55号
171	租税特別措置法の一部を改正する法律案	5.13	6.19 否決	38日	6.19	6.26 法律61号

\* 法律案の題名は必ずしも正式のものではない。

\*\* 衆議院本会議の日から起算して参議院本会議の日までの期間を算出。みなし否決の場合は、再議決をした日までの期間。

\*\*\* 参議院で修正された金融機能強化法等改正案は、衆議院本会議で回付案を不同意とした後、衆議院議決案を再議決した。

\*\*\*\* 法律案については両院協議会の開催は任意であり、いずれのケースも両院協議会は開かれていない。

がりすることとなったのです。

### ③ 被災者生活再建支援法の一部改正

#### 与野党協議による議員立法

各地で頻発した地震被害等にかんがみ、生活再建支援策をより充実しようと、与党（自民・公明）と民主党がそれぞれ独自案を作成。平成19年10月12日、与党は衆議院に提出、民主党は参議院に提出の準備をしていましたが、双方が可決して送付し合うと、両案とも成立しないおそれがありました。そこで、衆参両院の与野党議員が協議し、精力的な調整が行われた結果、11月8日、参議院で超党派の議員立法として提出され、参議院、衆議院とも全会一致で成立したものです。内容的には、与党案に近いもので、与党・衆議院側は名を捨てて実をとったことになりましょう。衆議院の災害対策特別委員長が、ねじれ国会のモデルケースになると誇らしげに語っておられたのが印象的です。

実際、**身体障害者補助犬法の一部改正、中国残留邦人自立支援法の一部改正、老人福祉法の一部改正、犯罪利用預金口座資金による被害回復分配金支給法、C型肝炎感染被害者救済特別措置法**など、社会的弱者救済や生活支援にかかわる多くの法律が、与野党協議を経て委員長提案により成立しており、これがⅢ期の大きな特徴といえるでしょう。

### (5) 国会同意人事

次に、国会同意人事です。これまでの予算、条約、法律案と異なり、憲法上優越の規定はなく、議案のように両院間の送付関係ありません。「国会同意」というのはやや不正確で、各議院がそれぞれ同意するか不同意とするかを独立に決めます。たとえば日本銀行法では、「総裁及び副総裁は、両議院の同意を得て、内閣が任命する」と規定されています。これに対して、例えば自衛隊の派遣承認などは、「国会の承認を求めなければならない」と規定されています。このような場合は、両院の送付案件となり、通常は、まず衆議院の委員会審査を経て本会議で可決されると参議院に送付され、同様に委員会、本会議と上がっていきます。

I期でもⅡ期でも、政府から出された同意人事案件に参議院の同意が得られなかったケースはありませんでした。ところが、Ⅲ期では、13件について不同意、議決せず未了となったものが1件、のべ29人について参議院の同意が得られませんでした。表4をご覧ください。

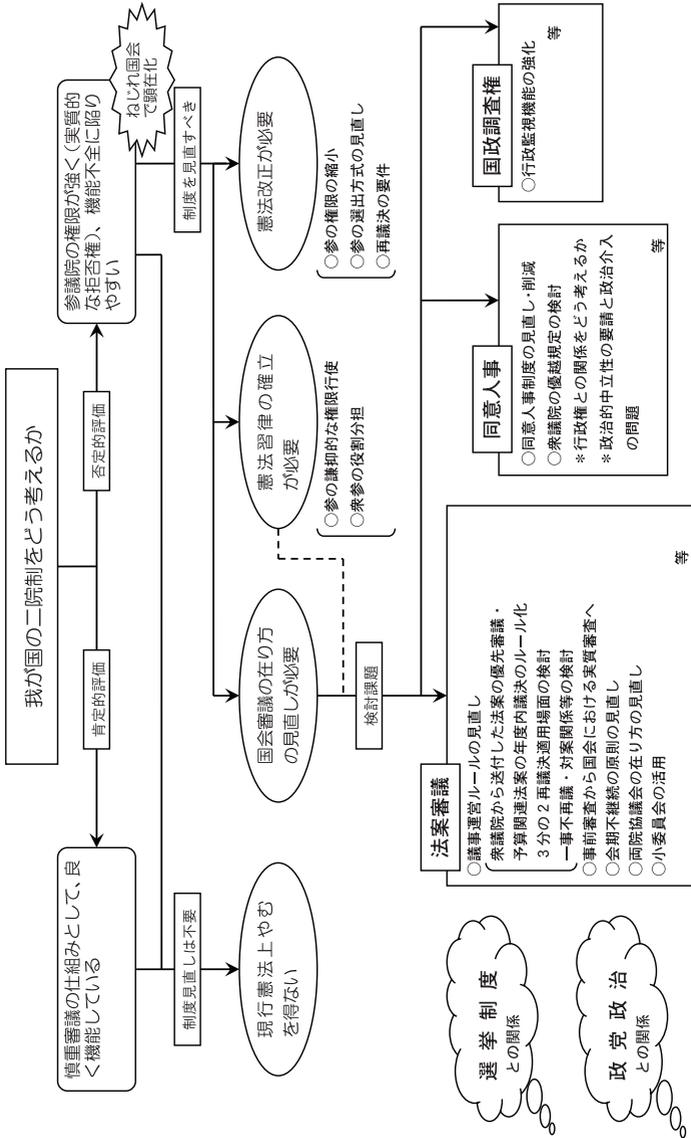
表4 不同意となった国会同意人事案件 (H19～21)

回次	委員等	人数	衆議院同意	参議院不同意	不同意の理由等 (報道等による)	経過 (H22.8現在)
168	労働保険審査委員会	1	H19.11.13	H19.11.14	行政庁OBであること等	169回国会で同意
	運輸審議会委員	1	H19.11.13	H19.11.14		169回国会で同意
	公害健康被害補償不服審査委員会	1	H19.11.13	H19.11.14		169回国会で同意
169	日本銀行総裁及び副総裁	2	H20. 3.13	H20. 3.12	不適切な金融政策、財務省OBであること	4.9同意
	日本銀行総裁	1	H20. 3.19	H20. 3.19	金融危機時の大蔵次官としての責任等	
	日本銀行副総裁	1	H20. 4. 9	H20. 4. 9	財務省OBであること	170回国会で同意
	再就職等監視委員会委員長及び委員①	5	H20. 6. 6	H20. 6. 6	天下り根絶のため委員会設置そのものを認めない	173回国会で同意
	日本銀行政策委員会審議委員	1	H20. 6.12	—	郵政民営化支持のため国民新党の反発に配慮	
170	再就職等監視委員会委員長及び委員②	5	H20.11.21	H20.11.21	天下り根絶のため、いかなる人物も認めない	171回国会で同意
	日本放送協会経営委員会委員	3	H20.11.21	H20.11.21	利害関係、これまでの発言・実績の問題点	
171	人事官	1	H21. 2.20	H21. 2.23	報道関係出身者の指定席になっていることの問題	3.25同意
	再就職等監視委員会委員長及び委員③	5	H21. 2.20	H21. 2.23	いかなる人物も認めない。制度設計の見直しが必要	現在全員空席
	中央社会保険医療協議会公益委員	1	H21. 2.20	H21. 2.23	出席状況や発言内容に問題あり	6.5同意
	食品安全委員会委員	1	H21. 6. 4	H21. 6. 5	米国産牛肉の輸入再開決定に当たったての責任	前任者が職務継続中

\*再就職監視委員会委員については、1回目の案を一部差し替えて一度提示されたが、民主党は制度そのものに反対しており、いかなる人物が提示されても認めないとの立場を明らかにしたため、3回目は2回目と同じ人事案が再提示された。

(資料1)

○ 「ねじれ国会」における国会審議の在り方について



19年11月に、3つの審議会委員について、政府の内示に対し、行政庁OBであることを理由に参議院で不同意となっていました。これは、昭和26年の電波監理委員会委員再任についての参議院の不同意以来56年ぶりのことでした。

翌20年3月には、日銀総裁、副総裁が財務省OBであること等を理由に不同意とし、その後示された別の人事案に対しても拒否したため、日銀総裁が20日間不在となり、副総裁の1人は200日にわたって欠員となるなど、これまでにない異例の事態となり、これも「ねじれ国会」を象徴する機能不全の例として非常に強い印象を残しました。

再就職等監視委員会委員については、制度そのものに反対であるとしていかなる人物が提示されてもすべて反対する姿勢を明らかにしており、同意人事を逆手にとって制度を空洞化する策をとっています。一番下の段の食品安全委員会委員については、昨年6月に不同意とされましたが、職務継続規定があるので現在でも前任者が引き続き職務を継続中です。政権交代後、民主党が納得できる委員を任命する手順をとっていたのですが、1年近くそのままとなっており、そうこうしているうちにねじれてしまいました。職務継続規定によって、本来の任期を大幅に超えて留任させるのは、制度の趣旨からは少し外れているのではないのでしょうか。

Ⅲ期の同意人事に係る民主党の対応に業を煮やした与党は、国会同意人事のあり方を再検討するPTを立ち上げ、現状35機関、230人以上の国会同意人事に係る委員は、本当に国会同意とするにふさわしいものなのかを抜本的に再検討しようとしたのですが、それに先立ち、さしあたっては、委員会運営が支障をきたさないように、同意が得られなかった場合の前任者の職務継続規定をすべての同意人事に関する法律の規定に追加しようと、平成21年4月に法案を提出しました。これは審議未了のまま廃案となっています。

## (6) 参議院の間責決議案

最後に、これも憲法上の位置づけのない、参議院の間責決議案です。

Ⅱ期の平成10年10月、額賀防衛庁長官に対する間責決議案が可決されたのが初めてのケースです。直ちに辞任することはありませんでしたが、次の国会召集を抑えた11月20日に閣僚を辞任しております。

Ⅲ期の平成20年6月11日、福田内閣総理大臣に対する間責決議案が可決されたのに対し、与党は、翌日衆議院に福田内閣信任決議案を提出し、その可決を

もってこれに対抗しました。しかし、次の国会召集を控えた9月1日、福田総理は膠着する国会運営を打開するため、辞意を表明しました。

また、平成21年7月13日、麻生内閣総理大臣に対して参議院では問責決議案、衆議院では内閣不信任案が提出され、翌日、参議院本会議で問責決議案が可決されましたが、このときは既に麻生総理は1週間後（7月21日）に解散することを表明しておりました。

衆議院の内閣不信任決議と異なり、参議院の問責決議には、法的な意味合いはありません。しかし、これらの例をみていると、実際には非常に強い政治的効果をもっていることがわかります。衆議院側で信任決議案を可決して対抗してみても、結局は辞任に至っているのです。

というのも、問責決議案が可決されると、国会審議の際に「参議院は〇〇大臣に対して問責決議案を可決した。すなわち、大臣として認めないという意味表示をしたのだから、法案審議のために担当大臣として出席することも認めない」という態度をとられると、内閣としては、法案や予算の説明に出席させることもできなくなって審議が行き詰ってしまうからです。したがって、事実上辞任に追い込まれることになるのです。

これは強すぎる参議院の一例といえるでしょう。内閣は参議院を基盤としているわけでもないのに、実際は参議院から拒絶されると政権運営ができなくなり、内閣が瓦解してしまう。参議院の問責決議が衆議院の内閣不信任と同様の効果をもってしまうのは、憲法の予定している二院制のあり方としていかなものか、という気がします。

#### 4. 「ねじれ国会」で浮上した両院関係をめぐる憲法上の論点

これまで、平成以降3回の「ねじれ国会」における国会審議の各場面で、両院の対立、調整の姿を総括的に見てまいりましたが、今度は、特定の局面で、衆参の対立関係で悩ましい問題が浮上し、それを憲法上どう考えるかが議論されたトピックをいくつかご紹介します。

##### (1) 参議院における対案の可決を否決とみなして再議決ができるか

まず、Ⅲ期では、民主党が参議院で閣法に対する対案を次々に提出しました。その際、参議院で対案を可決したとき、それを閣法の否決とみなして衆議院で

再議決するかが可能か、という論点が、平成20年度歳入法案の取り扱いをめぐる浮上しました。

さきほどお話ししたように、このときは、野党の審議拒否もにらんで与党は1月末につなぎ法案を成立させて備えようとしたのですが、結局議長あっせんを受け入れて取り下げました。政府案はすでに2月末に参議院に送付されていましたが、参議院では実質審議が行われないうまま年度末の期限切れを迎えようとしていたのです。もともと政府案（租税特別措置法改正部分）のほとんどは減税方向の特別措置で、民主党が反対しているのは暫定税率ですから、その部分を除いた法案を、3月下旬に政府案に対する「対案」として参議院の議員立法として提出しました。民主党が狙ったのは、対案を先に議決して衆議院に送ってしまえば、閣法は60日経過しないと再議決ができない、これにより閣法の成立を遅らせることができるということです。（参議院側も単に審議を引き延ばしているとの非難を受けないというメリットがあります。）

これに対しては、この民主党の対案の実質は、閣法から暫定税率部分を削除するという、まさに修正議決と同じであり、「異なる議決をした」と評価して直ちに衆議院で再議決が可能となるのではないかと、との議論があり、衆参・与野党間で神経戦の様相を呈しました。

横浜国大の原田一明先生は、「そもそも、衆議院から送付された閣法を審議せずに対案（参法）を可決して衆議院に送ることが、両院間の法案審査手段として妥当か。他方、対案の可決を「異なった議決」とみなして再議決手続をとることが、憲法59条が前提とする議事手続のあるべき姿か。与野党双方の対応が、これまで積み重ねられてきた議会運営原理の観点から疑問の余地がある」とされています（議会政治研究86号・2頁）。他方、上智大学の高見勝利先生は、憲法59条2項の再議決権行使にかかわる終局の解释权は衆議院側にあるとして、参議院での対案の可決を「異なった議決があった」と認定して再議決の手続きに入ることも許容、との見解を示しておられます（ジュリスト1367号・78頁）。

最終的には、こうした憲法上の解釈が成り立ちうることを考慮した民主党が対案の採決を見送り、さきほどのように道路関連以外の優遇措置の期限を5月末まで延長する、第二弾のブリッジ法案を与野党で可決・成立して決着したわけです。

国会では、このように憲法上ギリギリの判断が迫られる場面で、いずれかに決する（この場合でいえば衆議院の憲法解釈が優先することが確定する）ことを巧妙に回避する、ということはしばしばあります。次の論点も同様です。

## (2) 両院協議会で協議している最中に予算の自然成立はあるか

これは、I期の平成2年度予算のときに浮上した問題でした。予算を衆議院から参議院に送って30日経過すると自然成立することが憲法で定められていますが、30日目のぎりぎり、たとえば午後11時半に参議院が否決ないし修正議決し、予算の場合は必ず両院協議会を開くことになっていますので、両院協議会で協議が始まり、まだ結論が出ていない間に30日を経過したときにその午前零時に予算は自然成立するのか、という議論です。

このときは、社会党の中に両院協議会の最中に自然成立はない、ということを主張する人がいて、戦略的にそのようなことが行われかねないという事態でした。これに対し、当時自民党の小沢幹事長は、予算成立の遅延は許されないというのが憲法の考え方であり、両院協議会の最中でも30日を経過すれば自然成立はある、という解釈でこれに対抗しようとしたと報じられています。また、側近の平野貞夫元参議院議員も国会でその旨の発言をしておられます。結果的には、参議院が29日目になって議決し、両院協議会を経て予算は30日の経過を待たず成立しました。

Ⅲ期のねじれ国会でも、当初このシナリオがささやかれたようです。新聞報道限りのことなので真偽は不明ですが、今度は民主党の小沢代表が、両院協議会の最中には自然成立はないという解釈であるから、ぎりぎりまで引き延ばして両院協議会に持ち込むことを考えていると報じられたことがありました。

もっとも、結果的には本予算は20年度、21年度ともに29日目になって参議院で否決しており、両院協議会が30日をまたいで行われるという事態は回避されています。やはり、それをしてもなお自然成立するという憲法運用が定着することを避けたのではないかと考えられますし、そもそも、そのような引き延ばしを意図的にすべきものではないでしょう。

結局、この議論は、憲法で予算について両院協議会が必須とされている趣旨（慎重審議・できる限り両院の意思を合致させるべきとの要請）と、30日の自然成立を定めている趣旨（予算の迅速な成立）とのどちらをより重視するか、にかかっているのです。このことは、学説でも明確ではありませんし、実務上

も決着がついていないところです。

さきほどの再議決の可能性にせよ、今の問題にせよ、憲法の文理解釈、趣旨解釈、それぞれの立場によって結論が異なるのですが、あえていずれとも決着しない、ギリギリの局面に至る前にケリをつける、という国会の態度も、ある種の「議会の知恵」といっていいのではないかと考えます。

### (3) 予算の自然成立(30日)と予算関連法案の再議決可能期間(60日)の齟齬

予算の自然成立までの30日と、法律案の再議決が可能となる60日が食い違っていることが問題ではないか、との議論がありました。定額給付金がらみの補正予算は21年1月に成立したものの、関連法案(特会繰入特例法)は3月ようやく再議決により通ったことから支給が遅れたという事情もありました。しかし、この日数の違いは本質ではないと思います。そもそも、衆議院で再議決可能な議席がなければ法案は成立しないのですから。予算関連法案をどうとらえるかということにもかかわりますが、法案と一体のものとして処理できるようにすべきとの議論は十分に成り立つと思われます。憲法改正によらなければこれを実現できないのか、それとも、憲法の予算についての衆議院優越規定を踏まえ、参議院側が謙抑的に予算関連法案の処理を行うという議会の慣行の確立を期待するか、ということになるでしょう。

英国では、総選挙のマニフェストに盛り込まれた政策実現のための法案に上院は反対しない、という慣行(ソールズベリー慣行)があるということで、同様の慣行を確立すべきとの声も聞きますが、英国上院と異なり、日本では参議院も民意によって選出されるので、どこまで謙抑性を要求できるか、なかなか難しい面がありそうです。

### (4) 同意人事に衆議院の優越規定を設けることができるか

Ⅲ期でもっとも野党の抵抗が効果的(?)であったのが同意人事です。これほど政府が苦しめられるのであれば、これは憲法上の問題ではありませんので、法律改正によりなんとかしようということになります。その際、かつて、同意人事に衆議院の優越規定があったことが参照されました。

当初、公正取引委員会委員は衆議院のみの同意で任命することになっていましたし、人事院の人事官、国家公安委員会委員、会計検査院検査官などについては、衆議院優越規定があった(両院の議決が異なった場合は内閣総理大臣指

名の例による) のですが、昭和20年代に次々に法改正により優越規定が削除されていき、最後まで残っていた会計検査院の検査官も平成11年改正で優越規定が削除されました。憲法上、衆議院の優越については、首班指名、予算・条約・法律案に限られているにもかかわらず、法律で衆議院の優越を規定することは許されるのか、という議論をする人もいますが、そもそも行政府の官職の任命は所管大臣が専権で行うべきところ、法律により政策的に国会の同意にかからしめているのであるから、それをそもそも同意を要しないとすること、あるいは衆参くい違ったときは衆議院が優越するとしても、立法政策の問題であるといえそうです。

では、立法政策の問題だ、と割り切った場合に、同意人事については参議院が優越する、と個別立法で規定することはできるでしょうか。アメリカでは憲法上、上級公務員の任命に当たって上院の承認を要するとしています。これにならって、もちろん、衆参両院の役割分担をより明確化する、といった全体の改革の中での話ですが、例えば参議院は決算、同意人事についてより重要な役割を果たす、ということを決めて、そのような規定を個別法で設けられるか。この点を議論している学説は見当たりませんが、いかがでしょうか。

もっとも、このような議論はねじれる以前の参議院改革の一環として言及されたことがあるのですが、背景には参議院自民党の権勢を強めたいという思惑があったと言われていました。そのような中で衆議院の優越規定も次々に削除されていったわけです。

今となっては、「ねじれ国会」での経験を踏まえると、政府の人事案がことごとく参議院によって否決されるという事態を政府・与党が受け入れるはずもないので、現実問題としてこのような改正はありえない、ということになりましょう。

## 5. 「ねじれ国会」をどう評価するか

Ⅲ期の当初は、マスコミや論壇もこぞって「政治の機能不全」を言い立てて、ありとあらゆる政策が実行できない、まるで異常事態のような報道が多くみられました。しかし、次第に、諸外国の例をみても政府と議会の多数派が政治的基盤を異にする例は一般的にみられることで、わが日本国憲法もそれを予定しているのであるから、むしろ、与野党議論を尽くして最善の結論を得るのが国

会のあるべき姿ではないか、とか、議会制民主主義を鍛え直すよいチャンスと考えるべきだ、との意見もみられました。また、年金問題ははじめ行政内部の不祥事や無駄遣いの実態について多くの資料が出てきたのも「ねじれ国会」の効用であるとも評価されました。

資料1をご覧ください。これは、平成19年から21年にかけてさまざまな有識者や政治家などが「ねじれ国会」について言及し、打開策を提言したりしている論考を整理した見取り図のようなものです。

ねじれ国会をどう見るかは、我が国の二院制をどう考えるかによって大きく変わってきます。慎重審議の仕組みとしてよく機能していると肯定的に評価する場合は、ねじれ国会で審議が難航したとしても。現行憲法上やむを得ないことで特段の制度見直しの必要はない、ということになりそうです。しかし、全面的に「現状でよし」とする見解はみられません。多くは、参議院の権限が強くと、機能不全に陥りやすい、そのことがねじれ国会で顕在化したのだ、と見ており、その場合は、制度見直しが必要だ、ということになります。

極端に言えば憲法改正が必要だ、となりますが、これもあまり現実的でないとして、参議院が権限行使に当たって謙抑的になるべきだ、と、多くの論者が憲法習律の確立を訴えています。また、国会審議の在り方の見直しを求める意見も多く、ここに掲げたような提案をしております。

## (1) 両院協議会の在り方の見直しについて

法案審議に関する国会審議の見直しの一つとして「両院協議会の在り方の見直し」があります。両院協議会をもっと実質的に機能させるべきだ、ということは多くの有識者が指摘するところです。たしかに、現状の両院協議会は、衆・参それぞれの議決を構成した会派から10名ずつ出て議論するので、もともと歩み寄りの機運に乏しく、単なるセレモニーになっている傾向はありますが、では、有識者の提言にあるように、会派を超えた構成にして、政策責任者が出席すれば万事うまくいくのでしょうか。

私の現場感覚では、与野党協議により妥協し得る法案については、それよりもはるか前の段階、衆議院における委員会審査の段階で、政党間の協議により修正が行われており、合意形成が不可能なもののみが両院協議会に至るので、この段階で協議により打開策を見出すのは極めて困難だと思います。与党も、常に再議決により法案をがむしゃらに通そうとしているのではなく、円満に成

立させることを最優先に考えています。しかし、政府案に対してイデオロギー的に、あるいは、政権にとって重要課題である象徴的な法案を成立させないという意思を明確にするために、野党が徹底抗戦をするような場合は、どうしようもないのです。

だから、有識者のいう両院協議会の機能は、すでに修正協議によって実質的に果たされていると思います。ただ、政党間の修正協議は非公式の場で行われるため、せめて会議録にその経過が残るような形で透明化するべきだろうとは思っています。そういう意味で、委員会の小委員会などを活用して、修正協議を表の場で行う、という提案は大いに説得力のあるものだと思います。

ところで、両院協議会を定型化したセレモニーの場にしたいくないという試みは、平成20年度二次補正予算に係る両院協議会の際に一部実現しています。この補正予算は、激しい争点となった2兆円規模の定額給付金の予算措置を含むもので、民主・社民・国民新党からこの部分を削除する修正案が提出され、参議院で修正議決されています。衆議院に回付され、2日にわたって両院協議会が開かれましたが一致せず、翌日成立しました。実は、両院協議会が1回で終わらなかったというのは極めて特異なことです。

通常は、抽選によって議長を選出し、まず衆参それぞれの議決の趣旨が述べられ、次にこれに対する意見が順次述べられ、速記を止めて懇談、ここではかなり率直な本音ベースの議論が行われるのですが、残念ながら記録には残りません。その後速記を起こして、成案を得るに至らないのでその旨各議院に報告してよろしいか、と議長が諮り、異議なしで協議会を閉じる、というパターンが長らく定着しておりました。

しかし、この頃、両院協議会を実質的な議論の場として生かすべきではないか、といった声もあり、また、定額給付金自体についても世論もさまざまであったため、このときの両院協議会では、従来の懇談部分を会議録に残すこととし、かなり白熱したやりとりが行われました。夜の9時過ぎから始まって11時近くまで延々と堂々巡りのような議論があり、衆議院側はもはや成案を得られないということで打ち切りの動議を出したところ、このときの議長は参議院側から出ており、動議を取り上げずに散会を宣言して翌日再開を決めてしまいました。両院協議会が終わると衆参両院の本会議で報告をすることになっていますので、すべての国会議員が本会議に備えて深夜まで待機していたわけですが、いきなり翌日まで続行することになったため、他の議員たちからはプーイングも

のでした。しかし、翌日再開された両院協議会では、参議院側の委員が「これまでのセレモニー的なものとは違って両院協議会に命が吹き込まれた」、「ねじれの調整原理を両院協議会が果たすべき」などと発言しています。2日目は約1時間協議を行い成案が得られなかったものとして終了しましたが、この調整過程を通じて、これまで記録に残らなかった懇談部分が会議録として公開されるようになったことは大いに前進であったと考えます。(第171回国会 平成21年1月26日・27日両院協議会会議録参照)

## (2) 成熟した議会制民主政治の展開への期待

最後に、この秋以降の国会では、3分の2の再議決もできないので、政府与党にとってもっと厳しいものになる、との見方がもっぱらですが、本当にそうなのでしょうか。重要法案はすべて参議院で否決されて政権は進退窮まることになるのでしょうか。

実は、Ⅲ期の「ねじれ国会」では、再議決が可能で、最終的に法律が成立することが確実であったからこそ、野党は「安心して」否決できた、という部分があるのではないのでしょうか。再議決が不可能であれば、野党は法案の成否を左右する、まさに「責任政党」としての役割を担うことになります。重要法案を否決することが国民の目から見ても無責任と思われて票を失うか、それとも国民の喝采が得られて次の選挙で勝てると思うか、見極めながらの投票行動が必要になってまいります。修正を勝ち取って法律を成立させたほうがよい、という判断も当然出てくるでしょう。

最近の新聞記事(日経新聞平成22年7月29日夕刊)で、長らく衆議院事務総長を務めた谷福丸氏のコメントが掲載されていました。「与野党伯仲している方が議会運営はうまくいく」「野党も自分たちに運営の責任がかぶってくるので真剣になる」という持論で、「ねじれ国会で国政が渋滞する事態をあまり心配していない」とおっしゃっています。たしかに、政権交代が常態化してくれば、政権交代直前の参議院は必ずねじれ状態が生じる。どちらが与党になっても、野党になっても国会がうまく機能するように自ずと落ち着きどころがみえてくるのではないかと期待しています。

政権交代後の国会運営は、やや乱暴な部分が目につきました。双方が、与党慣れ、野党慣れしていない、という印象です。この秋の国会では、与党はもっとこれまでの議会運営の知恵を学んで、引くべきところと押すべきところの間

合いをうまくとる必要があるでしょう。また、野党自民党の責任も重大です。つい1年前まで自分たちが苦しめられたことの意趣返しのような対応をするのか、それとも、政権党を長らく務めた責任ある態度で国会審議に臨むのか、大いに注目してみたいと思います。

\*本稿は、2010年9月1日に、科学研究費補助金基盤（A）「二院制の比較立法過程論的研究」（研究代表者：岡田信弘）に基づき開催された〈北大立法過程研究会〉における報告をまとめたものである（岡田記）。