HOKKAIDO UNIVERSITY

Title	両院制運用への展望 ： 北大立法過程研究会報告
Author(s)	大石, 眞
Citation	北大法学論集, 63(3), 87-112
Issue Date	2012-09-28
Doc URL	https://hdl.handle.net/2115/50186
Type	departmental bulletin paper
File Information	HLR63-3_003.pdf

Hokkaido University Collection of Scholarly and Academic Papers : HUSCAP

資　料

〈北大立法過程研究会報告〉

両院制運用への展望

大石　眞

はじめに

(1)　京都大学の大石でございます。今日の課題は、国会の「ねじれ」問題を取り扱うことですが、単純な憲法の話と、それ以外の話がずいぶんたくさんあります。その意味でやや展開が難しいのですが、取りあえず話題提供ということで、皆様ご存じのところが多いかと思いますが、私なりにまとめた「両院制運用への展望」ということで、簡単に話を申し上げます。

これについてレジュメを二枚ほど用意いたしました。九月一日付けとなっていますが、これを書いた時点ですと八月二五日前後です。第一七七回国会での提出法案のゆくえはその時点でのものですから、今日はやや修正を要するところがあります。資料として添えました法案の成立状況につきましても、八月三〇日の時点ですとまた違っていますので、後で訂正をしながら話を進めたいと存じます。

このレジュメのほかに、資料が一緒に綴じてあると思います。一つは今申し上げた内閣提出法律案の関係のものでありまして、もう一つは、主要各国議会制度一覧表を添えています。衆議院調査局の『別冊 RESEARCH BUREAU 論究』から取ってきたものですが、たぶんこれは、慶應義塾大学の山本龍彦さんが中心になってお作りになったものだと思います。

もう一つは、今年の六月に発刊された『Voters』という冊子です。これは、二院制について特集を組むので何か書いてくれと言われましたので、私が総論的なことを書き、ほかに大山礼子さん、待鳥聡史さん、藤本一美さんがお書きになっているものです。何らかの参考になるかも知れないと思いましたので、編集事務局に冊子を送ってくださいとお願いしたところ、必要部数を送っていただきましたので、お手元に届けた次第です。

ご存じかとは思いますが、この『Voters』という広報誌は、そのタイトルから考えても分かりますが、明るい選挙推進協会に『私たちの広場』という広報誌がありました、そのいわば改訂版ということで立ち上がったものです。『Voters』の発行とこの研究会における報告との時期がたまたま近く、かつテーマが共通していましたので、資料として併せて用意した次第です。

そういう資料とレジュメを前提としながら話を進めていきます。両院制論議への視点が大きな論点になろうかと思いますが、そのことだけを述べてもあまり意味がないと思いますので、最近の状況や政権交替後の具体的問題を多少取り扱いながら検討したいと思っております。

なお、先ほど、レジュメを書いた時点は八月二五日だと申し上げました。特例公債発行法案は既に大きな修正をした後に成立をしておりますし、子ども手当法案についても、手当の特別措置法案が、閣法第九〇号という第一七七回国会では最後の昔内閣提出法案ですが、新しく姿を変えて成立をしたという、その後の経過がありますので、それらの点も訂正を加えながら話をしたいと存じます。

(2)　さて、本題に戻りますと、ここでマニフェスト選挙と申しますのは、政権交代との関連もありますけれども、いわば一

定の数値目標等を掲げ、具体的な選挙民の選択を迫るという意味です。マニフェストの政策への期待があって、かなり大きな政治勢力の変動を来すということが、マニフェスト選挙では予定されています。その結果、実際に政権交代が起こるということになりました。従来、この一〇年、二〇年間を見ましても、ねじれ問題がまったくなかったわけではありません。このことは皆さんご承知の通りですけれど、総選挙でマニフェストを訴えると――なぜか参議院の選挙でもそれを訴えるという話になりますが――政策への期待が裏切られた場合に、かなり高い確率でその後の国政選挙でしっぺ返しに遭うことになって、衆参両院のねじれの意味がかなり深刻になってくるという違いがあります。そこにマニフェスト選挙と政権交代、ねじれ問題の顕在化ということをまとめたわけです。

そのねじれ問題が起きますと、当然に、新政権が法案の提出という形で政策を提示し、まとめ、実現への一歩を踏み出すということで、その政策実現能力が問われるわけです。しかし、両院がねじれているから政策実現能力が低いのかというと、必ずしもそう単純には言えないわけです。後でも見ますけれども、鳩山内閣のころはねじれはなかったわけですから、両院のねじれと政策実現能力の問題と直結させるというのは、必ずしも筋の通った見方ではないと考えております。

ですから、政策実現能力は単に数の多寡によるという問題ではなくて、両議院の運営の問題がかなり大きな要素を占めるところがあります。せっかく政権が交代して、国民はある種の政策の実現を求めることになりますが――実際にやってもらえばそれでいいんですけれど――そうはいかない。これは、単に衆参両院の勢力図が違ったという問題だけではなくて、その運営を担うだけの、その資質・能力という問題も大きく影響していると思いますので、以後の話はその辺も踏まえて議論したいところです。

Ⅰ　ねじれ国会の最近例

1　国政選挙の推移

ねじれ国会の最近例は、レジュメでも示した国政選挙の推移を考えれば分かることですが、これに関して、内閣提出の法律案・条約案と政令制定件数という資料をお配りしています。一番右の欄「備考」を見ていただくと分かりますが、太字になっていますのは衆議院の総選挙であり、そうでないのが参議院の

通常選挙です。両方の選挙を合わせて国政選挙ということになりますが、一九九二年・九三年・九五年・九六年・九八年、二〇〇〇年・〇一年・〇三年・〇四年・〇五年・〇七年・〇九年・一〇年と、国政選挙がこれほどたくさん、実は行われているわけです。いわゆる戦後で考えますと、衆議院の総選挙が二二回、参議院の通常選挙も二二回行われましたから、戦後から今日まで計四四回の国政選挙をやっている計算になります。

2　ねじれ国会の出現と政権

衆議院の総選挙があった後に参議院の通常選挙があり、それで与野党が逆転するということは、よく起こります。これを最近の事例だけでみますと、レジュメに二〇〇七年（平一九）七月に第二一回参議院通常選挙があり、与党一〇三と書いてありますが、いわゆる自公連立政権の下、参議院において与党が過半数割れしたという意味です。これは第一六七回国会から第一七一回国会の間で、安倍内閣の末期の時から福田内閣・麻生内閣までということになっています。

次に、二〇一〇年（平二二）七月に第二二回参院通常選挙があり、与党一一〇と書いてありますが、これは、二〇〇九年（平二一）八月の第四五回衆議院総選挙において民主党が大勝しましたものの（三〇八議席獲得）、翌年の参議院通常選挙においては与党の過半数割れがあったということです。第一七六回以降の国会がそうなります。

とくに福田内閣の事例の場合、第一六九回通常国会だと思いますが、内閣提出法案の数は八〇件で、結局、成立したのは六三件にすぎませんから、そんなにスムーズには法律は成立していません。当然のことですが、民主党政権になった後の菅内閣の場合をみると、もう典型的なパターンでして、第一七四回（通常）国会にあっては、内閣提出法案は六四件に絞られましたが、それでも、結局、成立したのはわずか三五件にすぎませんでした。

このように、衆議院総選挙の後すぐ、いわゆるねじれになる。こういうところで、「ねじれ」問題が非常に顕在化してくることになって、なかなか法律の成立が難しくなるということが当然予想されます。単純にそれだけの問題かというのが、先ほど言った通りの問題意識であります。実際、二〇〇九年八月の第四五回衆議院総選挙の後から二〇一〇年七月の参議院通常選挙の時までは、民主党が衆議院で多数派、参議院でもそうだったわけですから、ねじれは生じていないわけです。しかし、この間に、第一七四回国会がありましたが、その時にスムーズに法

律が成立したかというと、必ずしもそうではないというのが、現実の姿でした。その間は、政権が交代した後で、しかも「ねじれ」以前という話になるわけです。その点を検証して、Ⅲで述べる「ねじれ」国会が生じた後の内閣提出法案のゆくえと、「ねじれ」が生じていないのになおかつそうした状態になるということとを対比してみようというのが、次の大きなポイントになります。

Ⅱ　第一七四回国会の検証――「ねじれ」以前

1　概　観

わが国ではかなり頻繁に総理大臣が代わる、あるいは政治情勢も変わるということがありますので、ずいぶん前のことだったような気がしますが、実はそう前の話ではありません。その意味で妙な感覚にとらわれておりますが、第一七四回国会は二〇一〇年（平二二）一月一八日に召集され、六月一六日に閉会したものです。鳩山内閣の時で、今でも思い出しますが、できるだけ早く会期を閉じたいという与党側の意向に対し、野党の方はもう少し延ばして議論したいということで、たいへん混乱した事態が生じました。ちょうど樽床伸二議員が――二〇一一年九月一日で現在は幹事長代行になりましたが――民主党の国対委員長を務めておられる頃だったと思います。

その通常国会が終わった後、よく新聞でも言われましたのは、内閣提出法案の成立率が非常に低いということ、具体的には五四パーセント位で、半数ちょっとしか成立していないということでした。なぜ成立率が低いかという背景には、国会内部以外の要素もずいぶん絡んでいること、すなわち、米軍基地の沖縄県外への移設について腹案があるといいながら実はなかったというようなことに端的に表れたように、鳩山総理ご自身の見識の問題が明るみに出ることになったことは大きいと思います。結局、国会は「ねじれ」状況にはなかったにもかかわらず、言い換えますと、法案を成立させようと思えばできたにもかかわらず、それができなかったことを少し考えておく必要があるように思います。

2　マニフェスト法案

具体的にどういうものがあるかを見ますと――今となっては懐かしい法案があります――ここでは「マニフェスト法案」と

一括したいと思います。私がマニフェスト法案と呼びますのは、民主党がマニフェスト等に大きく掲げ、これでもって政策を推進していくと主張していた重要な法案を指しています。

代表的なマニフェスト法案を挙げますと、政治主導確立法案は、昔の国会法の関連もありますけれど、むしろ内閣法と内閣府設置法を改正して、「行政刷新会議」及び「国家戦略室」を正式に制度化するという内容です。それまでの設置根拠は内閣総理大臣の決定や閣議決定でしたが、それを恒久的に制度化しようとするものです。これは、第一七四回国会の時に内閣提出法案第一三号として提出されました。そして、ご承知のように、国家公務員の幹部人事を一元的に管理することや内閣に人事局を設置することを主な内容とする国家公務員法等改正案も、いわば目玉として挙げられました。さらに、この時、地球温暖化対策基本法案も提出されましたし、いわゆる小泉郵政改革に反対するということで、袂を分かった人たちが中心になって、郵政改革関連三法案というのも提出されました。それから、派遣労働者の処遇の問題がずいぶん大きくクローズアップされたことがあり、略称でいいますが、労働者派遣法改正案も用意されていたわけです。

そのほかにもたくさんの内閣提出法案がありまして、全体としては六四件の内閣提出法案が国会に提出されました。日切れ法案等の処理の問題もありますが、民主党の目玉政策ということでマニフェスト法案を挙げると、少なくとも今述べました五つだろうと思います。

3　継続審議案件と参議院先例の障壁

しかしながら、その会期である一五〇日間にマニフェスト法案の審議が進んだかというと、必ずしもそうではありませんでした。正直言って、かなり荒れた国会でしたが、結果としては、衆議院で審査中の法案をそのまま継続審議としたものがあります。衆議院で審査中のものは継続審議にすることで、けりはつくわけです。ほかに、審議未了になって廃案になったものが八件ほどあったはずです。

しかし、大きな問題もありました。とくに郵政改革関連三法案の場合は、衆議院でかなり強引な議事運営をやって採決しましたが、その会期幅が延長されるかが分からないという不透明な状況の下で参議院に送付したばかりに、廃案になってしまいました。というのも、参議院では、実は閉会後すぐに通常選挙（第二二回、七月）が予定されていて、議院としての組織替えがあ

るということですから、継続審査はしない、できないという先例があったからです。レジュメに、参議院先例の障壁と書きましたのは、そういう意味です。ヨーロッパ議会法のことばでいうと「立法期」による議案の不継続という問題ですが、組織替え、つまり当該議院の選挙がある時は議案の継続はできないというのが、参議院の確立した先例としてあるわけです。これには一件ほど例外があったはずですが、組織替えは同時に議案の終了になるという、立法期の考え方がそこでは生きていることになります。したがって、実は、このような先例が原因で、郵政改革関連三法案は、結局、審議未了となり、廃案になってしまったということになります。

私は、この間の事情について詳しいことを知りたいと思い、研究会等を通じて知り合った議院事務局その他の方々に、なぜそうなったのかを何度も聞いたことがあります。要するに、会期延長の問題が絡んで、延長するといろいろなことが出てくるので困る、できるだけ早く閉じたいという意向が与党側にはある。しかし、衆議院で可決して参議院に送付した以上、参議院である程度審議日数を確保しないと意味がないわけですが、通常選挙の日程は最初から決まっているといった状況において、事務局としての知恵を出さなかったのかということで、衆参両院の事務局・法制局も含めて、内々に質問をしたこともあります。その点に関する詳しい言及は避けますが、どうやら議院運営の見通しが立たなかったことがあるようです。衆議院では長い間審議しなかったのに、会期末が近づいて急に審議を始めて、参議院に法案を送付したばかりに、全部廃案になってしまった。そのため、郵政改革関連三法案に力を入れていた亀井静香さんなどがずいぶん怒ったという話になるわけです。その点については、議院事務局はそれなりにいろいろなアドバイスをされたようですが、それに耳を傾ける余裕のない議員たちの行動パターンはどうしようもないという事情があったようです。私個人の感想を言えば、この点に対する反省をしていただかないとまずいと思います。せっかく総選挙で議会の多数派を占め、政権運営を任されたとしても、その政策が実行できないようでは仕方がないからです。財源がないというならいいのですが、このケースはそうではないのです。

さて、樽床議員は今度は幹事長代行におなりになったので、あの時の経験を踏まえて、今回は少し考えざるを得ないだろうと思います。完全な「ねじれ」状態ですから、あの時の経験をしっかり生かしていただきたいという気がいたします。

4　各種決議案のゆくえ

自民党政権時代あるいは自公連立政権時代にも、混乱とは言いませんが、かなり強引な議事運営はみられました。いわゆる強行採決というもので、マスコミ等から強く非難されることもありました。しかし、つい一年前の通常国会でも、委員会や本会議の運営はかなり荒れました。そのため常任委員長解任決議案が六件出されましたし、さらに、議長に対する不信任決議案も出されました。横路孝弘衆議院議長に対する不信任決議案と、江田五月参議院議長に対する不信任決議案がそれです。むろん、採決に至らなかったというところもありますが。

このような数だけを見ると、委員長解任決議案が六件ぐらいあったことは、過去にも自民党政権時代にありました。ただし、そこでは事務局にある程度支えられて、議事運営についての見通しを立てながらやっていたような事情がうかがえますが、こうした議院運営と、第一七四回国会のように――議院事務局がどれほど表に出されたか分かりませんが――事務局の意見を聞く耳を持たないである程度運営された場合とでは、大きな違いがあるように思います。結果的に、こういう数の常任委員長解任決議案が出る、議長不信任決議案が出るという話になってしまうのですが、それ自体として必ずしも健全ではないことは、たぶん、議員の皆さんも重々承知しておられるところだろうと思います。

しかしながら、衆参両院通じてこうした状況になっていることを見ますと、やはり、われわれとしては、議院運営に臨む場合の見通し、決断、あるいは手順というものに対する、J・ベンサムのいわゆる「議院戦略」あるいはE・ブラモン的な言葉でいえば「議会技術」というものに対する理解がやや欠けているのではないかと、研究者として遠くから見て実感しています。ずいぶん歯がゆい思いもしましたが、第一七四回国会の全体を見ると、もともと会期末をいつにするかという処理の問題も含めて、非常に見通しの立たない時期であったように、感じております。

ここには、一年生議員がたくさん増えたという事情が関係しているかも知れません。そう言えば、ここにいらっしゃる木下和朗さん（当時、熊本大学）と一緒に調査でロンドンに行きましたが、イギリスでも同じことが起こっている、一年生議員を訓練するのが大変なのだと、英国議会下院事務局の担当者、M・ハットン氏が言っていたことを想い出します。それはともかく、新人議員が増えて、柔軟にといいますか、自分で物事を考えて

議院運営に何らかの形で貢献するというのであれば良いのですが、それよりもむしろ、誰かに指示されて動いているという側面が強くなったような気がいたします。何しろ元の党代表に連れられて百数十人も大挙して中国に行くようなありさまで、そういう行動パターンが国会の中でも見られたような気がして、大変残念なことだと思います。現在は少しもう訓練されたと思いますから、そう悲観的になってはいけないとは思いますが。ただ、「ねじれ」が起こる前の問題ですから、それぞれの譲歩あるいは修正があったにしても、本来ならかなりの程度、法案を通して政策実現ができたはずなのに、それができなかったということは、やはり大きな反省材料だろうと思います。

Ⅲ　内閣提出法案のゆくえ――「ねじれ」以後

1　提出法案の絞り込み（通常国会）

さて、「ねじれ」以後の話になりますが、ちょうど一年後の通常国会をこれから考えてみることにします。ここから生じてきた現象として、内閣が提出する法案が非常に絞り込みを掛けられたことはかなり大きいと思います。それまでの通常国会では、多い時には一三〇件ぐらい、少ない時でも九〇件以上が「閣法」として提出されておりました。自公連立政権時代にも「ねじれ」が生じますと、その通常国会だけに絞ってみても、福田内閣では八〇件提出、麻生内閣では六九件提出というように非常に絞り込みが掛けられています。

ということは、逆に、その政権の主要政策を担った法案として是非とも成立させなければならないものだとも考えられます。しかしながら、次に紹介する数字を見る限り、絞り込んだから当然に多くの法案が成立したわけでもないことが分かります。

今年（二〇一一年）の第一七七回（通常）国会を考えても、トータルで九〇件の内閣提出法案が出されました。そのうち六七件成立というのは、先ほど申しました通り、八月二四～二五日段階の数字です。最終的に成立したのは、九〇件中七二件です。せいぜいその程度ですが、しかも、その九〇件の法案のうち、実は二六件は東日本大震災に関連する法案でして、いわば政策的法案として出されたのは六四件にすぎません。ですから、六四件という数字は、鳩山内閣時点の数字と同じになるわけです。つまり、九〇件の閣法提出と言いますと、少し回復したように見えますが、実は二六件をマイナスしますと、政権党とし

ての民主党本来の政策的法案は、それほど数として回復したわけではないことが分かります。

ついでに言いますと、内閣提出法案に限りますが、内閣法制局のホームページでは、大震災関連法案は別立てになっていて、たいへん分かりやすくなっています。これを見ると、大震災関連法案に政令まで含めると、全部で五二件あることが分かります。

2　法案の成否と政策実現能力

法案の絞り込みが行われたこと自体がいいか悪いかは別として、絞り込みが行われる傾向が非常に強くなるのは、両院の情勢を考えれば当然だということになります。それでは、その法案がどのように結実したかを考えてみます。

今年の第一七七回（通常）国会の場合、第一七四回国会からの継続案件は一一件ありまして、一一件のうち最終的に成立したのは七件あります。しかし、先ほど申しました政治主導確立法案が、実は、この国会で撤回されているという状況です。それから、地域主権改革関連の法案が三つほどあります。これも第一七四回国会で既に提出されていましたが、地域主権というのに違和感があると、自民党その他の野党の中でも、あるいは専門家の中でも異論がありました。しかし、民主党は、「地域主権改革」だということで、従来の「地方分権」から少し発想を転換したことを強調したいという趣旨のようです。その地域主権改革関連法案の中には、「国と地方の協議の場」に関する法律案も含まれていました。結局、地域主権から地域主権改革に題名も変わりまして、それが修正して可決されました。これは、第一七四回国会からの継続案件としては、首尾よくいった方だと思います。

さらに、第一七六回（臨時）国会からの継続案件が八件ありました。この八件の中に、郵政改革関連三法案については、先ほど申しましたように、議院運営の不備といいますか、強行採決して参議院に送付したばかりに、会期末が当然訪れて結局廃案になってしまったものを再提出したものです。それらの法案は継続案件に現在もなっています。これは今なお議院運営委員会において一応委員会付託をして、今回は審議を始めようというポーズだけを取っただけでして、全然成立に至っていません。ここでは、内容に対する当否は別として、法案を成立枠として抱えた以上それを実施に移すという点だけを議論しております。ずいぶん長い時間があったのにそうはならなかったとい

うのが現在の状況です。

それから三番目に、今国会において新規に提出された法案がもちろんあります。先ほど申しましたように、東日本大震災関連法案を含めて九〇件ありました。最初はそんなに多くなかったのですが、会期途中で大震災が起こり、その関連法案の提出が増えて、合計二六件ほど加わりました。

そのうち、第一七七回国会での閣法第一号は、平成二三年度の特例公債発行法案です。さらに閣法第九号として、平成二三年度における子ども手当の支給等に関する法律案が目玉として提出されました。しかし、ご承知のような事情がありまして、マニフェストを修正するかどうかという与野党の議論のはざまにあって、これは撤回するという話になりました。それに代わって、最後に閣法第九〇号として提出されたのが、平成二三年度子ども手当の支給等に関する特別措置法案です。本来の手当法案は年度ごとですが、手当法案を撤回し、その手当の特措法案と形を変えて出てきたということです。

その修正案の内容が昨日まで衆議院ホームページでは出てこなかったので確認できなかったのですが、撤回と審議中の間に修正というのを加えて欲しいところですけれども、その修正を加えられたのが、平成二三年度における財政運営のための公債の発行の特例に関する法律案、俗に言う、特例公債発行法案です。これが非常に大きな修正を加えられました。順序を追っていきますと、最初は五ヶ条あり、いろいろな提案条文が書いてありました。これが提出され、衆議院で議案を受理したのは今年の一月二四日で、財務金融委員会に付託されたのが二月一五日です。その後、東日本大震災の関係もありますけれども、与野党の修正協議においていろいろ議論され、四月二八日に、内閣からいったん提出した法案に対して修正したいという申し出が出てきました。いわば内閣側からの修正要求ですが、そのための手続きとしては、国会法第五九条の定める議院の承諾が必要です。そこで四月二八日に、衆議院で内閣からの法案の修正を承諾することを決定したわけです。その結果、平成二三年度における財政運営のための公債の発行の特例等に関する法律案という題名そのものが変えられまして、平成二三年度における公債の発行の特例に関する法律案となりました。さらに、第三条から第五条までの規定がばっさり削られ、第一条と第二条の二ヶ条からなるものに縮小して修正されました。それとともに提案理由も変わりましたので、この点でもかなり大きな変化があったことになります。最終的には、衆議院では八月一〇日に修正可決され、参議院では八月二六日に可決されて成立したと

いう経過になるわけです。後でも述べますが、憲法第五九条が予定しているような両院間関係は、ここでは何ら働いていないことが注目されます。ですから、「ねじれ」問題については、両院協議制度等の憲法が予定している制度が本来発揮されるのがいいのかも知れませんが、違う場面ですべて修正が整えられて、国会の場面では、ほぼ形式的な問題、最終決着に絞られるということになります。

これと並んで、内閣法及び内閣府設置法の改正案も提出されています。これも、レジュメには審議中と書いておりますが、実現を見るに至っておりません。また、私としてはかなり関心のある、独占禁止法の改正案も、未だ手付かず状態であります。この独禁法の改正案はずっと前の第一七四回（通常）国会からの継続案件で、第一七四回国会の閣法第四九号として提出されています。憲法解釈の議論ですと、必ず出てくる行政審判の制度、審決制度が廃止されるという、かなり大きな内容を持ったものですので、その動向に注視する必要があります。

他方、情報公開法の改正案は、公法系の者にとってはかなり重要な内容を含んでおりますが、委員会に付託されないままの状態になっています。実は、情報公開法が改正されますと――私自身も京都の方で関係していますが――各地方自治体の情報公開条例をかなり改正しなければならないという部分があって、これまでの任意提供や公開の除外といった条項がなくなりますから、かなり大きく変化することになります。しかしながら、これもまったく付託されていない状況が続いています。この法案は、政権交代の前からの検討結果ですから、必ずしも民主党がもたついているということではないかも知れませんが、制度を少しでも手直しをするという精神からは、必ずしも褒められたことではありません。こういう分野に政治家の先生方があまり関心を寄せてくれないというのは、困ったことだと思います。法律に携わっている者にとっては、多少未熟な箇所については少しずつ改正していって、できるだけ成熟した制度にした方がいいと思います。国会の中では、そういう関心が高くなく、法案を成立させようという力学があまり働かないということは大変残念なことと言わなければなりません。もちろん、独禁法の改正案がおかしいとか、あるいは情報公開法の改正案がおかしいという立場に立てば、それはそれで結構なのかもしれませんが、何ともすっきりしないところがあります。

さて、われわれ国立大学の教員は、かつてのような国家公務員ではありませんが、国家公務員の給与の臨時特例に関する法律案、要するに特例減額措置法案の審議が一向に進まなかった

のは、大変結構だと思います。私は、実は、この法律案は憲法違反だと思っています。少なくとも国家公務員法第二八条を無視しています。だから、それが内閣法制局の審査を通ったこと自体、私はおかしいと思っています。その第二八条は「人事院は、毎年、少くとも一回、俸給表が適当であるかどうかについて国会及び内閣に同時に報告しなければならない」と規定していますが、この特例減額法案では向こう三年間といっていますから、それはもう明らかにおかしい。菅首相が総理談話を出したその日に、人事院総裁も談話を発表され、国家公務員法との関係で疑問がないわけではないと柔らかくおっしゃったのは、正しくそのことでして、明らかにかなり怒っておられるように見えます。そして、国家公務員法第二八条違反だとなると、結果的には、内閣は「法律の定める基準に従ひ、官吏に関する事務を掌理すること」と定めている憲法七三条四号違反にもなり得るわけです。あくまでも現行法に沿った形でやるならばいいですが、そうでないことを先取りした手続としてやるという点で、まったくおかしいと考えています。ですから、その法案の審査に入れば、私はそういう点を述べようと思いました。裁判官も検察官も給与を下げるとあります。幸か不幸か、いろいろなことが起こって、その審議は進んでいませんので、関係の方々も安心しておられるのではないかと思います。その法案が設立すれば、幹部クラスは三割または二割カット、一般の職員でも一割カットになりますので、相当な痛手です。国立大学法人も――何のために法人化したのかと思いますが――完全に右に倣えになります。この法案が成立しますと、われわれもその憂き目に遭っていたはずです。そもそも東日本震災の発生に伴って急に出てきた話でして、これを無駄遣いの一環として論ずる向きもありますが、筋の悪い話です。これが内閣法制局の審査を通ったのは、ある種の政治的圧力が働いたのではないか、少なくとも何かの意思が働いた結果の法律案ではないか、と私はにらんでいます。

ともあれ、この法案は第一七七回国会では継続審議となりましたので、次回以降の国会に議論が移ると思います。私としては、『人事院月報』で何か書いてくれと依頼されていますから、その頃にはこの問題をまともに取り上げようと思っています。

3　与野党協議の推進と限界

(1)　とはいえ、そういった議院運営の中でも与野党協議、政策協議あるいは修正協議といったものが、ある場面で推進され

たことは事実です。これをバイアスと言うかは別として、東日本大震災の関係では、やはり与野党が協力しなきゃいけないという意識が働いたことは確かなようですが、ここではその二つの代表的例を挙げています。

いずれも東日本大震災に関係するものですが、その一つは東日本大震災復興基本法案です。もう一つは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案で、テレビなどでしばしば「がれき処理法案」と言われているものです。ここには災害廃棄物という新しい概念が出ています。がれきと廃棄物が同じかという問題があり、被災した人にとっては、大事な自分の持ち物が「がれき」と言われることにかなり違和感があるかも知れませんが、この法律の成立過程を見ると、与野党間のある程度の協調・協議と言いますか、やらなきゃいけないんだという健全な力学が働いたことは疑いえないと思います。

まず、震災復興基本法案については、五月一三日に政府から東日本震災復興の基本方針及び組織に関する法律案が提出されました。しかし、その内容について異論が出て、「衆法」、つまり衆議院議員の提出法案として、少しタイトルは違いますが、東日本大震災復興再生基本法案が、一八日に出されたわけです。ばらばらではまずいということもあり、与野党修正協議がまとまった段階で、委員会としてまとめ、東日本大震災復興特別委員長が提出するというかたちで、最終的には六月一〇日に衆議院で、一〇日後に参議院で可決され成立して、東日本大震災復興基本法が今日公布されているという経過をたどりました。

いわゆるがれき処理法案の場合も同じようなケースです。もともと衆法として、七月一日に、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案が提出されていました。似たような内容の閣法が提出されたのは、その後です。この閣法は、微妙に題名が違いますが、東日本大震災により生じた廃棄物の処理の特例に関する法律案として、七月八日に一週間遅れで提出されました。基本的な目的は同じであり、国と市町村がどの程度の負担割合にするかという問題がありました。これも、しかし、特別委員長の提出というかたちで最終的に決着をみましたので、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が成立し、現在既に公布されております。

この二つの例などは、大震災ということがありましたから、何とか復興しなければならない、がれきを処理しなければならないということで、その基本的理念に反対する人はいないわけです。そういう意味での、いわば妥協はしやすかった事情はありますが、与野党間の協議のある程度の推進が見られたことは

確かであると思います。

(2)　しかしながら、冒頭に申しましたように、いわゆるマニフェストそのものに関わる法案は、なかなか簡単には成立しないというところがあります。現に、先に述べましたように、第一七七回国会の閣法第一号の特例公債発行法案は、一月二四日の段階でもう提出されていますし、二月半ばには財務金融委員会に付託されています。しかし、その内容をめぐっての議論が二月はずっと続いていました。これがなかなかまとまらないという状況であったということになります。

いわゆる子ども手当法案の場合も、すでに述べましたように、事情は同じです。閣法第九号として提出された法案は、いったん撤回をされました。しかし、これもなかなか協議がまとまりませんでした。一方では、マニフェストの旗印を下ろすのが問題とされ、他方では、財源の問題があって、子ども手当の見直しは必至だろうという議論があるという、ご承知のような状況が背景にありました。ようやく与野党協議がある程度まとまった段階で初めて、閣法の最後を飾る第九〇号として、平成二十三年度における子ども手当の支給等に関する特別措置法案が出てきたのが八月一七日です。子ども手当法案というのは、常会の非常に早い段階、一月の段階で提出されていたのに、内容の修正をめぐって、その背景となる理念をめぐっての争いがずっと続いていました。マニフェストそのものが背景にありますから、なかなかこれは簡単に修正には応じられないという状況もよく分かりますが、八月になって会期を延長し、会期末になってようやく決着がついたというところです。

このように見てきますと、東日本大震災の関連法案は、それなりの背景があったので、与野党間の妥協はしやすかったところがあります。しかし、マニフェストそのものに関わる法案については、それぞれの政党会派のいわば存立基盤にも関わるような問題ですから、与野党協議はそう簡単には進まない。そこでの協議というものも、これが総理大臣の退陣の一角にされたというのも変な話ですが、「ねじれ」国会であるから両院間の協議でまとめるという話には、別段ならないわけです。しかも、この間の修正協議や妥協は、議院の正式な機関である表舞台ではなく、会派レベルでの協議の中で進められていますので、公式記録といいますか、そういうものには載っていません。ホームページのどこを見ても載っていないような形で進められて、全部まとまった段階で表に出てくることになります。

ですから、明日お話をなさる佐藤治氏は、常任委員会調査室にお勤めですから、国会内部から見ておられますけれど、外か

ら、比叡山の向こうから見ている人間にとっては、正直言って、なかなか分かりにくいところがたくさんあります。こうした議院運営については、マスコミの方もいろいろお書きになっていますが、われわれが知っている情報とどこまで径庭があるのか、実はよく分からないところがあります。昨年一月に召集された第一七四回（通常）国会の会期末――菅内閣の末期でもありますが――を見ても、マスコミの皆さんも見通しを持った報道は、必ずしもしていなかったはずです。研究者の立場から見たものが、まったくの青二才的な議論かと言うと、そうでもないという気がいたします。

Ⅳ　両院制論議への視点

次の「両院制論議への視点」に移りますが、ここで内閣提出法案の具体的な成否の推移を諸々見てきますと、従来あまり見えなかったところが大事なポイントとして表に出てくるのではないかと感じたりもするわけです。

1　両院協議制度のあり方

まず、両院協議制度は、憲法では、一応、両院協議会として第五九条その他で定められています。しかしながら、両院協議会が有効に機能しうるのは、両院の議決が異なった場合にどうするかという事後処理の場面です。先ほどいろいろと検討したような問題を考えてみますと、実は、「ねじれ」問題は、両院を通じた与野党の対立問題であって、本来的な意味における両院間関係の問題では全然ありません。もちろん、その問題が背景にあるから、会派間で事前に交渉するということはありますが。したがって、「ねじれ」問題は憲法で予定しているような両院間関係の問題でないが故に、憲法上の、いわば事後的な両院協議会制度は適合しない、と言わざるをえません。ここでは、むしろ、事前の与野党協議の方がはるかに有効な手だてとなるわけです。この点でも、与野党協議の努力というのを、われわれとしてはある意味で評価し注目する必要があると思います。

この「ねじれ」国会の問題については、両院の議決が異なった場合にどうするかということを想定して、大山礼子さんも両院協議会をもう少し活発にしたらどうかとおっしゃっていますし、ついこの間も、成田憲彦先生は両院協議会の在り方を変える、そういうことをお書きになっていて、両院協議会の仕組みを少し変えたらどうかとおっしゃっています。しかし、これま

で述べた例を見ますと、それはほとんど意味がないように私は考えています。与野党間の抜き差しならぬ対立があるが故に、議決が異なる前に調整をするということに問題が移っているわけでして、両院協議会のあり方を変えるといっても、あまり効果的ではないように思えるのです。それならば、われわれとしては、事前の与野党間協議をしっかりやっていただいて、できればもう少し透明化していただきたいという気持ちがあります。むろん、両院協議会になれば、与野党間協議をある程度透明化できるという期待があるのかも知れません。しかしながら、両院協議会においても協議そのものは実は公開しないので、最終的にどこに行くか分からないところがあります。

ですから、「ねじれ」国会だからといって、憲法上の両院協議会に過度な期待を掛けるのはどうかというのが現在の私の率直な気持ちです。もちろん、表向きは、両院がきちんと審議して、議決が異なるならば、憲法で予定しているオフィシャルな制度をきちっと使ってくださいということは、申し上げなければなりません。しかし、その決着の仕方が、それがア・ラ・ジャポネーズ、日本的なものかどうかは別として、現に与野党協議・修正協議というかたちで、両院を通じた解決が図られる以上、両院協議会に対して過度な期待を寄せるのは禁物でないかというのが正直なところです。

そういう意味では、与野党協議というものにどうしても注目せざるを得ないわけです。会派代表者会議は日常的にきちんとやっていただければ十分なわけですが、さらに、別の制度としては、両院合同会議というものがあります。ここで少し注意を促しておきますと、ヨーロッパ諸国では「両院合同会議」といいますと、少なくとも上下両院の議員が全部集まって審議を行う会議体を指します。フランスの例で言いますと、例えば憲法改正案の審議を行うためにベルサイユ宮殿に集まって、「合同会議規則」の下に運営されますが、私のレジュメで二〇〇五年（平一七）の実例としている与野党協議の中の両院合同会議というのは、それとはまったく別物です。

すなわち、二〇〇五年に、年金制度をはじめとする社会保障制度改革に関する両院合同会議というものが開かれました。これは、実は、両院からそれぞれの会派の代表者をそろえて開かれたものです。なぜそのような名前を付けたのかは分かりませんが、今述べましたヨーロッパ的な「両院合同会議」という本来の名称と異なって、代表者が集まっている会議にすぎません。ですから、誤解を招くところがありますので、名称は少し考え直した方がいいかも知れませんが、この社会保障制度改革に関

する両院合同会議は、二〇〇五年の四月から七月にかけて、合計八回開催されています。いずれにしましても、憲法上の両院協議制度を直接に使わずに、与野党間の対立である以上、与野党間の修正、政策協議という形で決着させるという運用のやり方は、一つの手だてとしてあるだろうと思います。

2　両院制の組織と運用

両院制のあり方としてもう一つ指摘したいところは、やはり何といっても、両院制の組織と運用の問題です。これは、午前中に芦田さんがなされました極めて詳細な報告にも十分入っておりましたので、大凡のことはお分かりになると思います。私は、この問題については、組織・権限・手続というのは一体として考えるべきだ、ということをかねて強調しています。

(1)　そういたしますと、日本の場合、類似した両院組織法になっていることが大きな問題です。衆議院は三〇〇の小選挙区、プラス一八〇の一一ブロック制の比例代表となっています。参議院議員の場合、一二一が通常選挙における半数改選の数です。その中で、四七都道府県中二九県における選挙区の通常選挙は、現在、一人を選出するわけですから、要するに小選挙区です。また、通常選挙においてこのような小選挙区を三〇にするというような改正案も提案されたりしています。そうなると、比例代表制と多数代表制の組み合わせという意味では、衆参両院ともほぼ同じとなるわけでして、いっそう酷似した選挙制度になってきます。多くの政治学者も言っていることですが、そういう非常に類似した選挙制度になっていることは、憲法第四二条が定めている両院制の趣旨と本当に合うのかという議論を、実はやっていかなければなりません。

しかし従来は、衆議院の議員定数及び選挙制度の問題は、もっぱら衆議院で議論し――もちろん法律の改正になりますが――それについては参議院ではとくに異論を述べない、他方、参議院の議員定数及び選挙制度については、参議院のみで議論をし、衆議院がそれに対して異議をとなえることはないという状況です。こうして、結局、国政全体に対して議会制度をどう位置付けるかという視点がないままで、両院それぞれの思いの下に――勝手なとは言いませんが――選挙制度などが議論されているという状況です。私は以前から、何とかこれを改善してほしいと申し上げているのですが、しかし、それは議員それぞれの政治生命がかかっているので、なかなか頷いてくれません。せめて両院の合同審査会を開いてほしいと思いますけれども、そう

もいかないみたいです。むろん、選挙制度審議会を立ち上げて、少し時間稼ぎをしながら根本的に議論したらどうかという話もありますが、それも一つの考え方だと思います。ともかく、参議院が選挙制度をいじると、今度は衆議院がいじる、しかし、衆議院で小選挙区・比例代表でやることが決まると、参議院は、今度は同じことができないので、参議院で独自の制度改正を何とかひねり出してやる。こうして、国政全体をどう動かすかという視点がどうも失われていのではないかということは、ここで強調したいことです。これが、いわば静態的に見た、類似した両院組織法という問題です。

(2)　もう一つの問題、実は、この方がより重要な問題だと思いますが、そういう選挙制度を基にして、冒頭にも言いましたように、かなり頻繁に国政選挙が行われているという事実です。戦後、衆参両院合わせると四四回の選挙を行っていますから、単純に七五六ヶ月を四四回で割ると、平均して一七ヶ月です。要するに、平均して一年五ヶ月ごとに国政選挙をやっているというわけです。

　連邦制でいくと、アメリカ連邦議会の下院議員の任期は二年ですから、二年に一度選挙をやるというのは、それはそうかも知れないと思います。上院議員も選挙する話になりますと、国政選挙が頻繁になることは疑いないわけです。これに対し、イギリスやドイツには上院選挙はもともとありませんから、国政選挙の数は少なくなります。実際に一九九〇年以降、過去二〇年を通算してみますと、イギリスでは下院総選挙は五回、ドイツでは六回ですが、もともと上院選挙がありませんから、これらの国の国政選挙が少ないのは分かります。それでは、上院について従来三分の一改選を行ってきたフランスの場合はどうでしょうか。上下両院がそれぞれ選挙をやりますから、国政選挙というかたちでは、日本と同じく重なるわけです。それでも、過去二〇年合わせて一一回です。このフランスの選挙制度のことは、今日ご出席の只野雅人さんが非常にお詳しいと思います。

　これらの国々に比べて、日本ではその間の過去二〇年間に、衆議院総選挙を七回やっています。参議院通常選挙も七回やっていますから、合わせて一四回やっているわけです。その様子は、衆議院総選挙と参議院通常選挙を通覧してみると、実は、ほぼ毎年のように国政選挙をやっています。こういう国はたぶんないでしょう。かつ、このように頻繁に国政選挙を行うことが本当にいいのかという視点に立って見ないといけないだろうと思います。さらに、日本の場合、いわゆる統一地方選挙があるほか、それぞれの政党においても総裁あるいは代表選挙があ

りますから、政党または政策を取り巻く環境は、相当不安定な状況に置かれるわけです。

この点については、国政選挙が多いのはいいことでしょうと言われる方もいますが、選挙が単に多いからいいという話じゃないと思います。本当に安定した政権をつくり、政策を実現することが大事なので、その政権・政策がいいかどうかは選挙民の選択に任せればいいわけですが、そういう大きな展望の下に、国政選挙を考えるべきだと思います。

また、投票率についても、ドイツなどではそれほど選挙をやりませんから、最低でも七一・何パーセントを割ったことはないように思いますが、日本では、とくに参議院の場合、投票率がかなり低く、この点も少し考えてみなければならないと思います。

3　両院の権限関係の検討

組織と権限は関連していますから、組織法を変えるとすると、やはり権限も検討しなければなりません。ところが、権限関係は憲法事項になっていますから、憲法を改正しないという前提をとりますと、組織法を変えざるを得ないわけです。また、組織法を変えると同時に、その組織の運用のやり方を変えることが大事です。先ほど静態的な両院組織法と申しましたが、頻繁に衆議院の解散があることを合わせると、頻繁な国政選挙があるという運用の実態が問題です。だから、そこを少し改める必要があるのではないかと思います。イタリアでもそうした議論があるように聞いています。

しかし、そうではなくて、権限関係に踏み込んで下院の優越度を高めようという方になれば、当然、憲法改正の問題になります。われわれも「参議院の将来像を考える有識者懇談会」でそれを強く主張したことがあります。しかし、これは、参議院がうんと言いませんから、実現の見込みはゼロだということになります。現に私も、斎藤十朗議長の時代、その有識者懇談会に入る時、憲法改正の問題まで踏み込むのかと聞きましたが、それで結構ですということでしたので、有識者懇はかなり思い切った案を出しました。ところが、当時の参議院は村上正邦先生がきわめて強い力をおもちでしたから、激怒されました。正直それで完全にお蔵入りです。ただし、われわれとしてはそんなに間違ったことは言っていないという気持ちは、今でもあります。冒頭に紹介した待鳥さんの論文もそれを評価しておられる。政治学者も一般に有識者懇報告書を評価してくださるので

はないかと思いますし、隣にいらっしゃる浅野先生にも――たぶん、『ジュリスト』の座談会だったと思いますが――その有識者懇報告書を取り扱っていただいたことがありますが、ひどい評価は下されなかったような気がします。

このようにどちらか二つの道がありますが、憲法改正はハードルがかなり高いので、両院の権限関係が現状であるならば、両院の組織法を変更する、あるいは、衆参同時選挙にして向こう三年間は取りあえず安定させようという選択、つまり一つの予算サイクルは安定させようという方向の議論も、あり得ると思います。

現在の参議院議員の意識では、実は逆転しております。先ほど述べた有識者懇談会の時、現職の議員からも当然にヒアリングを行いました。しかし、出席された議員が言うには、自分たちも衆議院議員と同じように直接選挙によって選ばれている、だから権限がないことが本当はおかしい、という議論をされています。そうすると、憲法を改正してイタリアと同じようにするのですかと反論したいところですが、議員に対する反論ができないというのがわが国の慣例ですから、その場ではとくに反論はしませんでした。

なかなか難しいところですが、少なくとも衆議院選挙法は直接選挙で全部入替制でなければならないことは――憲法に明記されていないけれども――私は憲法上の要求だと考えています。これに対し、上院議員の選挙は、明文で固定されていない以上、憲法事項そのものではなく、立法政策の一つとして考えるべきだという立場です。というのも、権限関係が容易に動かせない以上、立法事項である程度動かせるという枠を残しておかないと、憲法が定めている両院制そのものが実は意味をなくしてしまうのではないかという懸念をもつからです。現職の参議院議員がおっしゃったような形ではなく、権限は憲法上固定されているが、直接選挙という現在の参議院議員選挙の方法は立法的な選択の結果にすぎないという発想を、もう少し打ち出した方がいいと思います。そういう議論も、私は衆参両院の委員会に参考人として出たことがありますが、なかなか聞き届けてはいただけないようです。

先ほども議論になっていましたけど、衆参両院とも組織法については、最高裁という障壁が立ちはだかっていますから、投票価値の較差問題は回避できない状況になっています。私自身も、現在、衆議院議員選挙区画定審議会委員の一人ですから、大変困っておりまして、いわゆる一人別枠方式に違憲状態判決が出た三月下旬以来、この審議会は完全にストップしたままの

状況です。改定案の勧告を――首相の諮問機関ですから――内閣総理大臣に出す期限は、来年二月二五日と区切られており、刻々と近づいています。ですから、審議会のメンバーは皆、秋からどうするのかということをたいへん気にしています。それはともかく、一票の較差問題というなかなか厚い壁もあって、組織法についてはもう少し考えなければならないと思っています。

おわりに

さて、「ねじれ」国会という状況は、国政選挙の現状を前提にするかしないかはともかく、シミュレーションしてみると分かりますが、衆議院議員が四年任期、参議院議員が六年任期ですから、衆議院を任期満了までずっと持たせたとしても、必ず生じるわけです。衆議院総選挙の一年後かそこらに必ず参議院通常選挙があります。当初の話に戻りますが、政権与党がマニフェスト等で期待を持たせた分だけ、その後の経過によって国民の側ではストレスが大きくなりますから、ねじれ状況は必ず出てくるであろうと思います。

これが「ねじれ」国会の常態化という話ですが、これへの備えを政党組織の問題として考えれば、主要な与野党間の大連立はあり得る話だと思います。それが政策的に正しいかは別として、道としては、大連立あるいは政界再編を考えざるを得ない状況にもなっています。

他方、選挙制度の運用の問題として考えますと、国政選挙を頻繁にしないという意味では、衆参同日選挙が挙げられます。これは、かつて第三次中曽根内閣の時に行われましたが（第三八回衆院総選挙・第一四回参院通常選挙、昭和六一年七月）、この時には参議院の独自性はどうするのかという議論や強い批判がありました。ただ、頻繁な国政選挙は必ずしもよき国政をもたらさないということは、やはり考えるべき問題であって、ある程度の「立法期」を確保することは大事だと思います。

さらに、議院運営の問題として言いますと、各党の国会対策委員なり衆参両院の議院運営委員会がそれなりの司令塔をきちんと果たせばいいのですが、どうもそうではないところがあるようです。議院運営としては、要になるべきところが要にならないといけません。議会はどのようなもので、どのような運営をするのかということは、昔のJ・ベンサムの時代からすでに議論していることで、その『議院戦略論』のフランス語版は一八一六年に出ました。日本では明治二〇（一八八七）年には、

もう阪谷芳郎という後に大蔵大臣になる人の手によりこの論考の翻訳が出ているぐらいです。その結果として両院制の運用の展望ができるかどうかは別として、少なくとも私はそういう展望を持った議会運営を心掛けて欲しいという気持ちでおります。

以上、由なし事を並べましたけれども、後は皆さんのご意見あるいはご批判に答えることにいたします。また、私は研究者としての立場から述べたにすぎませんので、実務的観点から見てそれは違う、あるいは別の視点があり得るという点がありましたら、ご指摘いただきたく思います。どうもご清聴ありがとうございました。

北大／立法過程研究会　　2011年（平23）9月1日

両院制運用への展望

大石　眞（京都大学）

はじめに

マニフェスト選挙

政権交代と「ねじれ」問題の顕在化

政策実現能力の問題

Ⅰ　ねじれ国会の最近例

1　国政選挙の推移

2000年（平12）6月　第42回衆院総選挙　連立与党271（森内閣）

2001年（〃13）7月　第19回参院通常選挙　与党138（小泉内閣）

2003年（〃18）11月　第43回衆院総選挙　連立与党275

2004年（〃16）7月　第20回参院通常選挙　与党139

2006年（〃18）9月　第44回衆院総選挙　連立与党327

2007年（〃19）7月　第21回参院通常選挙　与党103（1）　第167回国会～第171回国会

2009年（〃21）8月　第45回衆院総選挙　民主党308

2010年（〃22）7月　第22回参院通常選挙　与党110（2）　第175回国会～

2　ねじれ国会の出現と政権

(1) 自公政権の場合

安倍内閣（第168回国会末）、福田内閣・麻生内閣（第168回国会～第171回国会）

(2) 民主政権の場合

菅内閣（第176回国会～）

Ⅱ　第174回国会の検証

1　概　観

2010年（平22）1.18～6.16（常会）　鳩山内閣

内閣提出法案の成立率の低下　64-35（54%）

2　マニフェスト法案

政治主導確立法案（内閣法・内閣府設置法等の改正）　行政刷新会議・国家戦略室の恒久的制度化

国家公務員法等改正案　幹部人事の一元的管理・内閣人事局の設置）

地球温暖化対策基本法

郵政改革関連三法

労働者派遣法改正案

3　継続審議案件と参議院先例の障壁

継続審議　政治主導確立法案・労働者派遣法改正案など

審議未了　国家公務員法等改正案・地球温暖化対策基本法案・郵政改革関連三法案など8件

4　各種決議案のゆくえ

常任委員長解任決議案6件

議長不信任決議案3件（衆院2件、参院1件）

Ⅲ　内閣提出法案のゆくえ

1　提出法案の絞り込み（通常国会）

第169回＝福田内閣（80-63）、第171回＝麻生内閣（69-62）

第177回＝菅内閣（90-67）

但し、90法案中26件は東日本大震災関連法案で、政策的法案は64件（鳩山内閣並み）

2　法案の成否と政策実現能力
第 174 回国会からの継続案件
撤　回　政治主導確立法案
修　正　地域主権改革推進関連三法（整備法・協議法・地方自治法改正）
第 176 回国会からの継続案件
再提出　郵政改革関連三法案・地球温暖化対策基本法案など
第 177 回国会での提出案件
撤　回　23 年度子ども手当法案
審議中　内閣法・内閣府設置法改正案
未付託　情報公開法改正案など
3　与野党協議の推進と限界
東日本大震災復興基本法案（6／9 特別委員長提出、6／10 衆院可決、6／20 参院可決）
・閣法 70 号「東日本大震災復興の基本方針及び組織に関する法律案」（5 月 13 日提出）
・衆法 8 号「東日本大震災復興再生基本法案」（5 月 18 日提出）
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案（8／9 特別委員長提出、8／11 衆院可決、8／12 参院可決）
・衆法 19 号「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案」（7 月 1 日提出）
・閣法 85 号「東日本大震災により生じた廃棄物の処理の特例に関する法律案」（7 月 8 日提出）
マニフェスト法案の取扱い
特例公債発行法案（閣法 1 号）、子ども手当て法案（閣法 9 号）
Ⅳ　両院制論議への視点
1　両院協議制度のあり方
憲法上の両院協議会
ねじれ問題は、両院を通じた与野党の対立問題で、本来的な意味での両院間関係の問題ではない。
ここでは憲法上の事後的な両院協議会制度は不適合で、むしろ事前の与野党協議が有効となる。
与野党協議
会派代表者会議、両院合同会議（2005 年の実例）
2　両院制の組織と運用
類似した両院組織法の再検討
頻繁な国政選挙の検討
3　両院の権限関係の検討
現状維持の場合　両院組織法の変更と組織法運用の変更
衆議院優越の徹底　憲法改正
おわりに
ねじれ国会常態化へのそなえ
政党組織の問題　大連立、政界再編
選挙制度の運用　衆参同日選挙（国政選挙の低頻度化）と「立法期」の確保
議院運営の問題　司令塔としての「国対」「議運」

資　料

1　内閣提出法案等成立状況
2　主要各国議会制度一覧表（衆議院調査局『別冊 Research Bureau 論究』2008 年 9 月）pp.100-101
3　「特集 二院制を考える」Voters 創刊号、2011 年 6 月

内閣提出の法律案・条約案と政令制定件数

＊閣法-成立は内閣提出法律案の数と成立数を、条約は国会承認件数を、政令は公布件数をそれぞれ表す。

年	国会回次		閣法-成立	条　約	政　令	備　　考
2011（平23）	177（通常）	1/24~8/31	90-67	18-14		
		計			265	8/26 現在
2010（平22）	176（臨時）	10/1~12/3	20-11	5-0		
	175（臨時）	7/30~8/6	0	0		7/11　第22回参院選
	174（通常）	1/18~6/16	64-35	14		6/8　菅内閣
		計			258	
2009（平21）	173（臨時）	10/26~12/4	12-10	3		
	172（特別）	9/16~9/19	0	0		9/16　鳩山内閣
	171（通常）	1/5~7/21（解散）	69-62	14		8/30　第**45**回総選挙
		計	81-72	17	310	
2008（平20）	170（臨時）	9/24~12/25	15-10	0		9/24　麻生内閣
	169（通常）	1/18~6/21	80-63	13		
		計	95-73	13	405	
2007（平19）	168（臨時）	9/10~08'1/15	10-10	0		9/26　福田内閣
	167（臨時）	8/7~8/10	0	0		
	166（通常）	1/25~7/5	97-89	19		7/29　第21回参院選
		計	107-99	19	400	
2006（平18）	165（臨時）	9/26~12/19	12-12	2		9/26　安倍内閣
	164（通常）	1/20~6/18	91-82	14		
		計	103-94	16	404	
2005（平17）	163（特別）	9/21~11/1	24-21	2		
	162（通常）	1/21~8/8（解散）	89-75	9		9/11　第**44**回総選挙
		計	113-96	11	393	
2004（平16）	161（臨時）	10/12~12/3	20-19	1		
	160（臨時）	7/30~8/6	0	0		
	159（通常）	1/19~6/16	127-120	21		7/11　第20回参院選
		計	147-139	22	429	
2003（平15）	158（特別）	11/19~11/27	0	0		
	157（臨時）	9/26~10/10（解散）	6-6	0		11/9　第**43**回総選挙
	156（通常）	1/20~7/28	121-118	9		
		計	127-124	9	558	
2002（平14）	155（臨時）	10/18~12/13	71-71	0		
	154（通常）	1/21~7/31	104-88	18		
		計	175-159	18	407	
2001（平13）	153（臨時）	9/27~12/7	28-28	1		
	152（臨時）	8/7~8/10	0	0		7/29　第19回参院選
	151（通常）	1/31~6/29	99-92	11		4/26　小泉内閣
		計	127-120	12	443	
2000（平12）	150（臨時）	9/21~12/1	21-20	1		
	149（臨時）	7/28~8/9	0	0		
	148（特別）	7/4~7/6	0	0		6/25　第**42**回総選挙
	147（通常）	1/20~6/2（解散）	97-90	11		4/5　森内閣
		計	118-110	12	556	
1999（平11）	146（臨時）	10/29~12/15	74-74	2		
	145（通常）	1/19~8/13	124-110	15		
		計	198-184	17	436	
1998（平10）	144（臨時）	11/27~12/14	6-6	1		
	143（臨時）	7/30~10/16	10-7	1		7/30　小渕内閣
	142（通常）	1/12~6/18	117-97	21		7/12　第18回参院選
		計	133-110	23	423	
1997（平9）	141（臨時）	9/29~12/12	20-20	0		
	140（通常）	1/20~6/18	92-90	16		
		計	112-110	16	391	
1996（平8）	139（臨時）	11/29~12/18	12-9	0		
	138（特別）	11/7~11/12	0	0		
	137（臨時）	9/27（解散）	0	0		10/20　第**41**回総選挙
	136（通常）	1/22~6/19	99-99	8		
	135（臨時）	1/11~1/13	0	0		1/11　橋本内閣
		計	111-108	8	352	
1995（平7）	134（臨時）	9/29~12/15	17-17	18		
	133（臨時）	8/4~8/8	0	0		
	132（通常）	1/20~6/18	102-102	7		7/23　第17回参院選
		計	119-119	25	439	
1994（平6）	131（臨時）	9/30~12/9	19-19	1		小選挙区比例代表制導入
	130（臨時）	7/18~7/22	0	0		6/30　村山内閣
	129（通常）	1/31~6/29	75-67	15		4/28　羽田内閣
		計	94-86	16	421	
1993（平5）	128（臨時）	9/17~04'1/29	20-17	4		
	127（特別）	8/5~8/28	0	0		8/9　細川内閣
	126（通常）	1/22~6/18（解散）	76-72	10		7/18　第**40**回総選挙
		計	96-89	14	410	
1992（平4）	125（臨時）	10/30~12/10	10-10	0		
	124（臨時）	8/7~8/11	0	0		
	123（通常）	1/24~6/21	84-80	11		7/8　第16回参院選
		計	94-90	11	395	（宮澤内閣）