



HOKKAIDO UNIVERSITY

Title	国会審議の効率性と代表性：国会審議をどのように変えるべきか：北大立法過程研究会報告
Author(s)	武蔵, 勝宏
Citation	北大法学論集, 66(5), 186 [301] -161[326]
Issue Date	2016-01-29
Doc URL	https://hdl.handle.net/2115/60598
Type	departmental bulletin paper
File Information	lawreview_vol66no5_10.pdf



〈北大立法過程研究会報告〉

国会審議の効率性と代表性

—— 国会審議をどのように変えるべきか ——

武 蔵 勝 宏

はじめに

日本の国会では、1990年代の政治改革を契機に、様々な国会改革を導入してきた（表1参照）。1999年に国会審議活性化法を制定し、官僚による答弁を認めてきた政府委員制度を廃止し、政治家による討論を実現するために副大臣制の導入やクエスチョンタイムをモデルとした党首討論を開始した。また、国政調査権を機能させるために、1997年から衆議院に予備的調査制度が導入され、議員立法の活性化のために、機関承認の見直しや党議拘束の緩和も検討されてきた。これらの改革は、政府と野党の政治家同士の討論を通じて、国会審議の活性化を図ることや、議員立法の推進や行政監視機能の強化による国会の権限強化がその目的とされていた。こうした国会改革の諸制度や運用は、その導入後、20年近くが経過し、実際の国会審議においても一定の慣行として定着しているといえる。2009年に誕生した民主党政権では、さらにドラスティックな国会審議活性化法改正案が提案され、内閣法制局長官の答弁禁止や政府参考人制度の廃止が盛り込まれ、首相の国会出席の制限なども検討された。2013年の参議院選挙でねじれ国会が解消して以降は、衆議院の与野党7党の間で、党首討論の毎月実施や、提出議案の速やかな付託、議員立法の積極的議論、首相の国会出席の軽減、副大臣・政務官による国会対応などの申し合わせが行われている¹。これらの最近の国会改革案は、議員立法の審議充実を除けば、政府与党

側に有利に作用する国会審議の効率化に焦点があるともいえるだろう。

表 1 1990年代後半以降の主な国会改革による手続き的变化（年代順）

変化のカテゴリー	具体的な改革
党議拘束の緩和	臓器移植法案で自由投票を実施
国政調査権の補強	予備的調査制度の導入
行政監視機能の強化	衆院決算行政監視委員会、参院行政監視委員会設置
参議院改革・透明化	参議院本会議押しボタン式投票導入
国会情報公開	衆院・参院インターネット審議中継
政治家同士の討論の活性化	政府委員制度の廃止・副大臣制の導入
同上	国家基本政策委員会設置・党首討論の導入
常任委員会の効率化	衆参両院常任委員会を省庁再編に対応して再編
政府与党一体化	与党議員の議員立法原則禁止（鳩山政権時）
政治家同士の討論の活性化	内閣法制局長官の答弁禁止、副大臣・政務官増員
同上	政府参考人制度廃止・意見聴取会新設提案（未実現）
政治家同士の討論の活性化	党首討論を毎月実施（申し合わせ）
審議の充実	委員会定例日の原則開催（同）
審議の効率化・討議の充実	提出議案を速やかに付託、議員立法の積極的議論（同）
政府の負担軽減	首相の国会出席軽減、副大臣等による大臣の代理出席（同）
審議の効率化	速やかな質問通告（同）

そもそも日本の国会は、諸外国の議会と比べて、細切れの会期制をとっているため、会期による時間的制約が大きい。行政機能の拡大とともに、その根拠法となる法律の制定数は年間130件強に上り、政府にとっては、国会の限られた時間内で大量の法案を効率的に処理することが必要となっている。つまり、日本の国会は、法案を遅滞なく成立させるという政府の統治にとっての効率性が求められることになるのである。

他方で、国会は選挙によって選出された議員を構成員とすることによって、多様な国民の民意や選好を反映・代表する。国会の審議、決定においては、少数派の野党に対しても、十分な意見表明の機会を与え、その決定過程に参加さ

¹ 自民、民主、維新、公明、みんな、結い、改革、与野党7党国会対策委員長「国会審議の充実に関する申し合わせ」文書、2014年5月27日。

せることで、国会が多様な利益や意見を代表することが可能となる。つまり、国会は効率性の追求とともに代表性の多元化（換言すれば開放性）を満たすことも求められるのである。

ところで、この効率性の追求と代表性の多元化は互いに相反するトレードオフの関係にもなる²。国会が効率的に立法を行うためには、多数派が議事運営権を独占し、多数派に有利な採決ルールを採用することが必要である。しかし、このような決定過程において代表される利益は多数派のものに偏ってしまい、代表性の欠如の問題が生じる。そこで、議事運営権への関与を少数派にも認め、採決においても少数派の拒否権を部分的に認める分権化を進めることで、代表性を高めることが可能となる。ところが、多数派と少数派の利害が対立した場合、こうした分権化された手続きでは、利害調整が難しくなり、結果的に、効率性が低下することになりかねない³。多数派に依拠する政府与党の立場に立てば、国会改革は効率性の追求が重視され、少数派の野党の立場に立てば、代表性の多元化が要求される。両者を両立させるような国会改革は果たして可能だろうか。

そこで、本報告では、日本の国会の制度とその運用の理論的動向を効率性と代表性の観点から説明する。そのうえで、政権交代やねじれ国会を経た現在の日本の国会において、国会審議やその決定の結果がどのような現状にあるのか、そうした実態のもとで国会審議をどのように変えていくべきか、検討を行うこととする。

1. ヴィスコスティから見た日本の国会

日本の国会は1946年の憲法の制定に際し、衆議院に内閣の基盤を置く議院内閣制を採用した。立法に関する憲法の規定は、国会を国の唯一の立法機関とし、法律案は、両議院で可決したとき法律となると定めている（59条1項）。日本の両院制では、衆議院で可決し、参議院でこれと異なつた議決をした法律案は、

² Kenneth A. Shepsle, "Representation and Governance: The Great Legislative Trade-off," *Political Science Quarterly*, Vol.103, No.3, 1988, pp.461-484.

³ 岡田浩・松田憲忠編著『現代日本の政治—政治過程の理論と実際』ミネルヴァ書房、2010年、58-59頁。

衆議院で出席議員の3分の2以上の多数で再び可決したときは、法律となり、参議院が、衆議院の可決した法律案を受け取った後、国会休会中の期間を除いて60日以内に、議決しないときは、衆議院は、参議院がその法律案を否決したものとみなすことができるとしている。このことから、日本の国会は、衆議院では、イギリス型の議会制度（いわゆるウェストミンスターモデル）を採用したものの、両院制に関しては、法律案に関して参議院が衆議院とほぼ対等なアメリカ型の議会制度を採用するというアンビバレントな仕組みを導入することとなった⁴。日本の国会では、1955年体制の成立以降、与党の自民党が衆参両院で安定多数を長期間維持する傾向が続いたため、内閣提出法案（以下、閣法と略す）の平均成立率は9割近くに達している。そうした点で、日本の国会は他の議院内閣制諸国と同様に、立法の主導権を政府与党が握る内閣優位であることに変わりはない。もっとも、ねじれ国会の出現を契機に、近年の閣法の平均修正率は約1割強となっている。未成立に終わる閣法や修正される閣法の割合は合計して2割にのぼり、日本の国会の変換機能は決して低いわけではない。

このように、日本の国会が決してラバースタンプではなかったのは、国会の制度や慣行が野党に有利に働いていると考えるのが、ヴィスコシティ（粘着性）論である。数で劣勢な野党が与党に対抗できたのは、日本の国会の時間的制約と自民党の一党優位政党制時代において野党に融和的な世論が存在していたからである。モチヅキらは、日本の国会にヴィスコシティを与えている制度や慣行について、①本会議の運営を決める議院運営委員会理事会や委員会の運営を決める各委員会の理事会が、全会一致ルールによって運営されているため、少数派である野党が審議入りや採決の日程について拒否権を有すること、②国会の活動期間が細切れの会期制によって時間的制約があり、会期終了日までに成立しない法案は会期不継続の原則により廃案となること、③委員会制のもとで意思決定が分権になる結果、野党の介入点が多くなり、党派間の妥協が生ま

⁴ レイプハルトは、日本の二院制について、権限関係において両院がほぼ対等であり、ともに直接議員が選ばれる点で対称的であり、両院の選挙制度に起因する構成が類似したものであることから調和的な二院制であるとして、中程度に強い二院制（対称的・調和な両院関係）に位置付けている（Arend Lijphart, *Patterns of Democracy: Government Forms and Performance in Thirty-Six Countries*, 2nd ed., New Haven: Yale University Press, 2012, pp.305-309.）。

れやすくなること、④二院制によって、衆議院と同じ法案審議を参議院においても繰り返さなければならないことなどを指摘している⁵。これらの制度や慣行を利用し、野党は審議入りや審議そのものを引き延ばし、会期末ぎりぎりになっても法案が未成立の状態に政府与党を追い込むことを常套手段としていた。自民党の長期政権が継続していた55年体制（1955－1993年）では、野党を支持する少数派の要求は、政府を通じて実現することは困難であった。そのため、世論も国民の幅広い利害を政策決定に反映させるための便法として、野党の抵抗戦術に対して比較的寛容であった。また、与党の強行採決に対しては、不正常な国会審議として野党との話し合いを求めた。残り少ない会期と世論の反応を睨みながら、採決を強行するか、話し合いによって、野党の要求を部分的に取り入れた修正を行うかの決断を政府与党に強いてきたのである。閣法の修正や廃案の割合が提出法案の2割に上るのは、こうしたヴィスコシティ論を裏付けるものであり、55年体制が終焉し、野党第一党が民主党や自民党に代わっても、法案の対決度が増すほど、こうした野党の抵抗戦術が復活し、決してなくなることはない。

2. 国会の制度は多数決型か

こうしたヴィスコシティ論に対して、日本の国会制度が戦後の憲法、国会法の制定当初から多数決型の要素を持つものとして位置づけられてきたとの指摘も見られる。増山は、日本の国会を、①公式な制度として議院運営委員会があり、全会一致が尊重されるものの制度的には議院多数に依拠する議長の決裁権が規定されていること、②憲法上予算の編成・提出権は内閣に専属し、予算を伴う議員立法には発議における賛同要件が加重されているなど、予算関連法案に関する政府特権はかなり強いものであること、③委員会理事会が委員会議事を決定しているが、議院には中間報告によって委員会審議を経なくても最終的な議決を行うことが保証されており、法案の付託撤回権をもつ議院の議事運営機関が委員会議事を決定すること、④質疑や討論の終局動議は多数決によって

⁵ Mike Mochizuki, *Managing and Influencing the Japanese Legislative Process: the Role of Parties and the National Diet*, Ph.D. Dissertation, Harvard University, 1982.

おり、また、議長の職務権限として、質疑や討論、投票に時間制限を課すことが認められており、議院の多数が法案審議における妨害を排除できることを指摘し、日本の国会の制度構造は議事運営の制度的権限を与党が掌握するという意味において、多数主義的な議事運営を制度的に保証しているとの視点を提示している⁶。

実際に、55年体制が終焉すると同時に、1996年の総選挙から小選挙区比例代表並立制が導入されると、衆議院の有効議会政党数が、平均で3.0から2.3に減少し、二大政党制に移行することとなった。野党第一党は、審議拒否よりも閣法の対案の提出を活発に行い、表決に至るまでの説明や質疑、討論に力を入れるようになった。与党側も、委員長や議長の議事運営権を用い、野党が審議に抵抗する場合には、多数決採決も辞さない対応を取るようになった。かつての55年体制当時の全会一致ルールは紳士協定化し、現在では本来の採決ルールに基づく決定がなされるようになっていのである⁷。また、小選挙区制の導入は、派閥や族議員レベルに分権化された自民党内の意思決定権限を、候補者公認権やポスト配分権を持つ党執行部に一元化させ、委員会における委員の自律性も党執行部の統制のもとで制約されることとなった。委員会レベルでの党派間の妥協は党執行部の方針に依拠することをより強めることとなったのである。会期制による時間的制約も会期の延長や臨時国会の召集などで実質的な通年国会化が図られている⁸。こうしたことから、野党に有利な国会の制度や慣行は、必ずしも与党に不利なわけではなく、与党が国会運営において強硬路線を採る場合の立法的・非立法的コストを勘案し、限定的に野党に譲歩した場合にみられるものであるともいえる⁹。もっとも、ねじれ国会の場合には、与野党が逆転した参議院における多数決は、与党側ではなく、野党側に有利に働くのであり、日本の国会における議事運営権や採決ルールはともに議院における多数派が有利に行使しうるもののなのである。

⁶ 増山幹高『議会制度と日本政治—議事運営の計量政治学』木鐸社、2003年、61-68頁。

⁷ 川人貞史『日本の国会制度と政党政治』東京大学出版会、2005年、171頁。

⁸ 1995年から2014年の20年間の国会の年間会期日数の平均は236日となっている。

⁹ 増山・前掲書212頁。

3. 国会審議の効率性と代表性

このように、国会の制度やその運営は、1990年代後半以降、選挙制度改革による二大政党化が進む中で、野党に有利なヴィスコスティ中心から、多数決型の傾向を増しているように想定される。国会のヴィスコスティやねじれ国会におけるコンセンサス型が代表性の多元化をもたらし、多数決型が効率的な統治をもたらすとすれば、日本の国会審議は、効率性と代表性のいずれの面をより反映するようになっているだろうか。

本分析では、本会議・委員会の開会回数や会期日数、首相の国会出席日数、閣法の修正率や議員立法の成立数が少なく、閣法の成立率が高い場合を政府にとって効率的であると仮定し、逆に、本会議・委員会の開会回数や会期日数、首相の国会出席日数、閣法の修正率や議員立法の成立数が多く、閣法の成立率が低い場合に、野党にとって代表性が高まると仮定した。新進党や民主党が結党され、自民党と野党第一党との間で二大政党制への移行がみられるようになった1995年から2014年までの20年間（暦年）を対象期間とし、項目別に各年の数値を算出し、その相関を示した（表2）。

表2 効率性と代表性の相関関係

		閣法成立率	閣法修正率	本会議・委員 会の開会回数	会期日数	首相の国会出 席日数	議員立法の成 立数
閣法成立率	Pearsonの相関係数	1	-.487*	.615**	-.115	.122	-.119
	有意確率（両側）		.029	.004	.630	.609	.618
	度数	20	20	20	20	20	20
閣法修正率	Pearsonの相関係数	-.487*	1	-.592**	.218	-.080	.275
	有意確率（両側）	.029		.006	.356	.737	.241
	度数	20	20	20	20	20	20
本会議・委員 会の開会回数	Pearsonの相関係数	.615**	-.592**	1	.190	.166	.191
	有意確率（両側）	.004	.006		.424	.484	.421
	度数	20	20	20	20	20	20
会期日数	Pearsonの相関係数	-.115	.218	.190	1	.170	.558*
	有意確率（両側）	.630	.356	.424		.474	.010
	度数	20	20	20	20	20	20
首相の国会出 席日数	Pearsonの相関係数	.122	-.080	.166	.170	1	-.079
	有意確率（両側）	.609	.737	.484	.474		.741
	度数	20	20	20	20	20	20
議員立法の成 立数	Pearsonの相関係数	-.119	.275	.191	.558*	-.079	1
	有意確率（両側）	.618	.241	.421	.010	.741	
	度数	20	20	20	20	20	20

*. 相関係数は5%水準で有意（両側）。

**. 相関係数は1%水準で有意（両側）。

分析の結果、閣法の成立率と閣法の修正率には中程度の負の相関関係がみられた ($r = -.49, p < .05$)。つまり、閣法の成立率が高い場合は修正率が低く、逆に成立率が低い場合は、修正率が高いということになる。このことは、効率性と代表性のトレードオフの関係を示唆しているともいえる。では、こうした閣法の成立率や修正率はどのような変数によって説明可能となるのだろうか。閣法の成立率、修正率ともに相関関係にあるのは、本会議・委員会の開会回数である (図 1)。本会議・委員会の開会回数が多い場合、閣法成立率も高く ($r = .62, p < .01$)、逆に、本会議・委員会の開会回数が少ない場合、閣法修正率は高い ($r = -.59, p < .01$)。このことは、本会議や委員会を開催し、閣法を審議することで、法案を処理するために必要な審議時間を満たすことが、閣法の採決のための条件となっていることを示唆している。問題のない法案においては、平均 1～2 日、重要法案の場合は、過去の同様の重要法案の審議時間が参考とされ、与党側が採決を行う理由としている慣行とも符合する。逆に、野党側としては、審議時間が満たない場合には、採決を拒否する理由となり、こうしたことから、審議時間を規定する開会回数が閣法の成立率に関係していることは興味深い。他方で、本会議や委員会の開会回数が少ないことが、閣法の修正率が高いことと相関があることは、衆議院段階で修正を行うことで、参議院での与野党間の対決度や重要性が低下したことの現れとも考えられる。しかし、衆議院と参議院の本会議・委員会開会回数は強い相関があり ($r = .88, p < .01$)、参議院でも、野党は与党に対して一定の審議日数を要求する。とするならば、与野党の対決度が強まり、野党の審議拒否などの抵抗によって審議日程が窮屈になることで与党側が修正に応じるというヴィスコシティ的な対応が依然として存在しているというよりも、むしろねじれ国会の場合には、当初から修正を想定して、委員会審議と並行して委員会外の理事会等で実質的な修正交渉を優先していることが、開会回数の減少の要因とも考えられよう。いずれにせよ、本会議や委員会の開会回数を増やすことが閣法の成立率を高めるとすれば、効率性とは単に審議日数を切り詰め、国会にかけける政府側の資源を省略することとは異なるものであるといえる。なお、議員立法の成立数と会期日数にも一定の相関がみられる ($r = .56, p < .05$)。通常国会の会期の前半は予算関連法案の処理に充てられ、議員立法が審議されるのは会期後半にならざるをえない。会期末には、積み残しの閣法の処理に追われ、会期延長や臨時国会を召集しないと議員立法の処理に充てられる日数が確保できないことが影響しているとも考えられる。

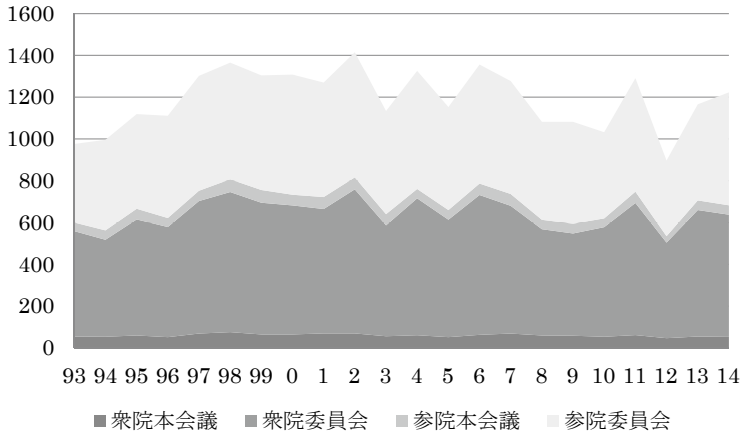


図1 本会議・委員会の開会回数

4. ねじれ国会は効率性と代表性に影響するか

1) 閣法の成立率と修正率

ところで、閣法の成立率と修正率には、衆参両院で多数派が異なるねじれ国会が影響を及ぼしていると考えられる。日本の国会における衆議院による再可決や両院協議会は比較制度的には、ナベツトシステムに相当するものである¹⁰。このナベツトシステムの下では、上院の影響力はアジェンダの支配の有無や意思決定ルールによって規定される¹¹。野党がアジェンダを支配できるのは、与党が衆議院で3分の2の議席を有しておらず、与党による参議院での多数派の形成が不可能な場合である。この場合を完全ねじれ国会と呼ぶこととする。特に、参議院で野党第一党が過半数を占めている場合、野党第一党が拒否権を持つことになる。この場合を「強い相違」と呼ぶことにする。また、野党第一党が参議院で過半数に満たなくとも第一党の場合、議長、主要常任委員長ポスト占めることで、議事運営権を行使することが可能となり、依然として野党第

¹⁰ George Tsebelis and Jeannette Money, *Bicameralism*, Cambridge: Cambridge University Press, 1997, p.60.

¹¹ ジョージ・ツェベリス (眞柄秀子・井戸正伸監訳) 『拒否権プレイヤー』早稲田大学出版部、2009年、186頁。

一党がアジェンダを支配することができる。この場合を「中程度に強い相違」と呼ぶこととする。他方で、野党第一党が参議院の第一党ではなく、議事運営権を与党が保持している場合、野党第二党以下の賛成を取り付けることができれば、参議院の過半数を与党が確保することも可能となる。この場合、与党と野党第二党以下がアジェンダを支配することになる。この場合を「弱い相違」と呼ぶことにする。これに対して、与党が衆議院で3分の2の議席を有しており、参議院で否決されても衆議院で再可決が可能な場合には、与党がアジェンダを支配できる。この場合を不完全ねじれ国会と呼ぶこととする。

表3 55年体制以降のねじれ国会

期間	内閣	政権	形態	相違	成立率	修正率
1989-1993年	海部・宮澤	自民党	完全ねじれ	弱い相違	99.2%	12.1%
1998-1999年	小淵	自民党→ 自自連立	完全ねじれ	弱い相違	100%	13.3%
2007-2009年	福田・麻生	自公連立	不完全ねじれ	強い相違	90.2%	26.8%
2010-2012年	菅・野田	民国連立	完全ねじれ	中程度に強い相違	80.8%	34.5%
2012-2013年	第二次安倍	自公連立	不完全ねじれ	中程度に強い相違	84%	22.2%

注) 成立率は閣法新規提出件数に対する継続を含む成立件数。修正率は閣法成立法案中の修正成立件数。

55年体制の確立により、日本では、自民党の一方優位政党制が長期間継続されたが、1989年参議院選挙を嚆矢に、その後、しばしば、ねじれ国会が生じている。上記ねじれ国会の期間の閣法の成立率と修正率を比較したのが、表3である。1990年代までのねじれ国会で閣法の成立率が高く、閣法の修正率が相対的に低かったのは、与党が参議院の第一党を占める弱い相違であり、過半数議席の不足を補う中間政党が野党に存在したからである。1989年から93年までは、公明党、民社党が、1998年から1999年では、自由党、公明党が補完政党の役割を果たした。しかし、自民、民主両党が衆議院の議席の8割以上を占める二大政党制が出現することにより、野党第二勢力が縮小し、参議院の過半数を満たす補完政党を確保することが、自民、民主両党とも困難になってきた。政権獲得を巡って、自民、民主両党が敵対的対立の関係になると、野党第一党が参議院の第一党を占める強い相違や中程度に強い相違のねじれ国会では、法案成立

率の低下と修正率の増加が顕著になるようになったのである。

1995年から2014年までの国会で、ねじれ国会であった時期と非ねじれ国会であった時期を比較すると、ねじれ国会であった時期の閣法の成立率は88.8%であるのに対し、ねじれ国会でなかった時期の閣法の成立率は95.5%であった。また、ねじれ国会であった時期の閣法の修正率は26.1%であるのに対し、ねじれ国会でなかった時期の閣法の修正率は8.0%であった。閣法の成立率や修正率は与党が衆参両院の多数を握っていた時期にはほぼ一定の水準であるのに対し、参議院で与党が多数を失った時期には、完全ねじれ国会が不完全国会よりも、強い相違や中程度に強い相違がある場合が、弱い相違がある場合よりも、閣法成立率の低下や、閣法修正率の増加がより顕著に表れている。このように、ねじれ国会は国会審議の効率性を低下させるものの、代表性の多元化を増すことになるのである。

自公連立政権の福田内閣（168回・169回国会）、麻生内閣（170回・171回国会）、第二次安倍内閣（183回国会）の時期は、不完全ねじれ国会（2007年8月－2009年7月¹²、2012年12月－2013年6月¹³）であり、強い相違または中程度に強い相違があった。同時期では、衆議院での再可決が可能なことから、与党の立場から見れば、与党が絶対に成立させたいものは再可決で成立し、譲ってもよいものや野党も賛成するものは、話し合いで成立させることになったと考えられる¹⁴。与党と民主党が対立し、妥協が困難な法案に関して、憲法第59条第2項の規定により衆議院で再可決した閣法は12件、憲法第59条第4項の規定により否決とみなし、同条第2項の規定により衆議院で再可決した閣法は6件であった。これらの法案に対して、野党第一党の民主党はすべての法案に反対または

¹² 168回国会最終日における参議院での与党の議席は総定数242名に対し、自民党84名、公明党21名の計105名であった。議長、議院運営委員長に加え常任委員長ポストも総務、外交防衛、財政金融、厚生労働、農林水産、経済産業、国家基本政策、決算の各委員長職を民主党が占めていた。

¹³ 183回国会最終日における参議院での与党の議席は総定数242名（欠員5名）に対し、自民党83名、公明党19名の計102名であった。議長に加え常任委員長ポストも内閣、外交防衛、財政金融、厚生労働、農林水産、経済産業、予算、懲罰の各委員長職を民主党が占めていた。

¹⁴ 川人貞史「第5章衆参ねじれ国会と政権の運営」西原博史編『立法学のフロンティア2立法システムの再構築』ナカニシヤ出版、2014年、124頁。

採決を拒否している。この与野党対立法案18件の衆議院と参議院の委員会の実質審議日数には強い相関があり($r=.71, p<.01$)、衆議院の平均実質審議日数(趣旨説明のみの審議日を除く)は4.1日、参議院の平均実質審議日数は4.7日であった。これらの法案のうち、第二次安倍内閣での衆院小選挙区区割り法案で、参議院において委員会での趣旨説明聴取すら行われることなく、みなし否決によって衆議院の再可決が行われた事例はむしろ例外であった。つまり、たとえ、衆議院での再可決が可能である不完全ねじれ国会であったとしても、参議院でも衆議院とほぼ同数かそれを上回る審議回数が確保されており、みなし否決までの60日ルールを利用して野党が参議院側で審議を意図的に引き延ばすために審議を拒否する戦術は例外的であるといえよう。このことは不完全ねじれ国会下であっても野党の国会戦術は審議の引き延ばしよりも、充実に向けられており、国会審議の充足を損なうものではないといえよう。

他方で、民主党連立政権の菅内閣(175回・176回・177回国会)、野田内閣(178回・179回・180回・181回国会)の時期(2010年7月-2012年11月¹⁵)は、完全ねじれ国会であり、中程度に強い相違があった。同時期では、参議院での与野党対立は閣法の未成立を意味した。そのため、衆議院において与野党間で修正合意できるかが法案審議の焦点となり、民主、自民、公明の三党によって、法案修正の交渉がしばしば行われた。その結果、自公両党主導の閣法修正や議員立法が多く成立し、政府与党にとっての効率性は低下したものの、代表性の多元化がより増すこととなった。しかし、対決法案をめぐる三党の協調体制はくずれ、菅内閣においては、第二次補正予算と赤字国債発行法案、再生可能エネルギー法案の成立と引き換えに菅首相が退陣し、野田内閣も消費税増税法成立時の近いうちに解散との言質に拘束され、赤字国債発行法案の成立と引き換えに、敗北することが確実に予想される衆議院解散を余儀なくされた。衆議院で与党が3分の2の議席を有しない完全なねじれ国会では、与党は野党との協議に重点を置き、合意できたものだけが成立することとなったのである¹⁶。

¹⁵ 175回国会最終日における参議院での与党の議席は総定数242名に対し、民主党106名、国民新党3名の計109名であった。議院運営委員長に加え常任委員長ポストも法務、文教科学、国土交通、環境、国家基本政策、決算、行政監視の各委員長職を自民党または公明党が占めていた。

¹⁶ 川人・前掲「第5章衆参ねじれ国会と政権の運営」130頁。

2) 野党主導の議員立法の可決数

一方、ねじれ国会の有無は議員立法の成立数との間に相関はない。ところが、議員立法のうち、野党主導の議員立法の可決数についてみた場合、ねじれ国会では野党提出の議員立法の可決数が急増する(図2図3)。98年の金融国会では、野党提出の金融再生法案を与党が丸呑みで成立させ、07年から09年のねじれ国会では、民主党を中心とする野党提出の議員立法が与野党逆転した参議院において年間平均で10件近く可決されることとなった。11年の震災復興国会(177回国会)では、自公両党の主導で多くの震災復興法案が議員立法や修正案で提出され、与野党協議の結果、与党も賛成することによって、政府立法を補完・代替する役割を担った¹⁷。

ところで、ねじれ国会では、野党は衆議院と参議院のいずれにおいて、自らの政策を議員立法または修正案として提出し、政策のアピールをしているだろうか。野党時代の民主党は閣法や与党案の対案となる議員立法や修正案は先議院である衆議院に提出し、閣法修正や与野党共同の委員長提出にこぎつけることを重視した。ところが、閣法等の対案でない独自の新規提出法案(先行法案)の場合、衆議院に提出しても審議されることはほとんどない。これは、与党側が衆議院の議事運営権を握っているため、閣法等の対案関係にない野党提出の新規提出法案(先行法案)の審議を意図的に回避しているためである。このことは衆議院においてはねじれ国会、非ねじれ国会においても同様である(図4)。そのため、野党は、新規提出法案(先行法案)の場合、衆議院を提出院とせず、

¹⁷ 衆法では、閣法の対案の東日本大震災復興再生基本法案が委員長提出として、同じく閣法の対案の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委員長提出として成立した。また、閣法の原子力損害賠償支援機構法案が野党の要求を受けて与野党共同で修正し成立した。参法では平成二十三年原子力事故による被害に係る緊急措置に関する法律案を衆議院において与野党共同で修正して成立した。同じく参法の株式会社東日本大震災事業者再生支援機構法案は177回国会では衆議院継続となったが、179回国会において与野党共同で修正し成立した。野田内閣時の179回国会では、閣法の東日本大震災復興特別区域法案と対案の参議院自民党提出の東日本大震災に係る災害復旧及び災害からの復興のための臨時の交付金の交付に関する法律案の両案について衆議院で与野党協議を行い、与野党共同で閣法の修正を行い成立した。同じく閣法の復興庁設置法案も与野党共同で修正し成立した。

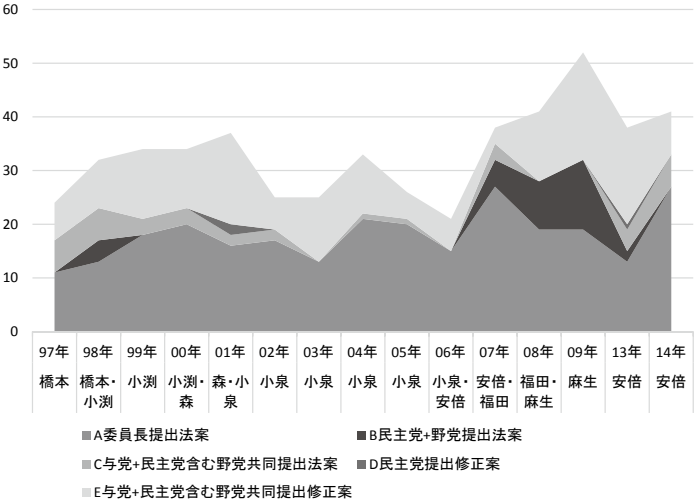


図2 野党時代の民主党が関与した議員立法および法案修正の可決件数

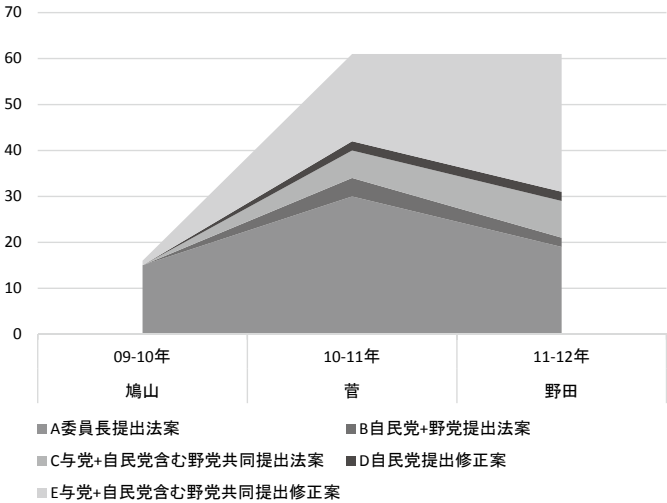


図3 野党時代の自民党が関与した議員立法および法案修正の可決件数

野党委員長を通じて議事運営権を行使できる参議院を提出院として選択し、参議院で審議可決することによって、その政策の内容や与党に対する先行性を有

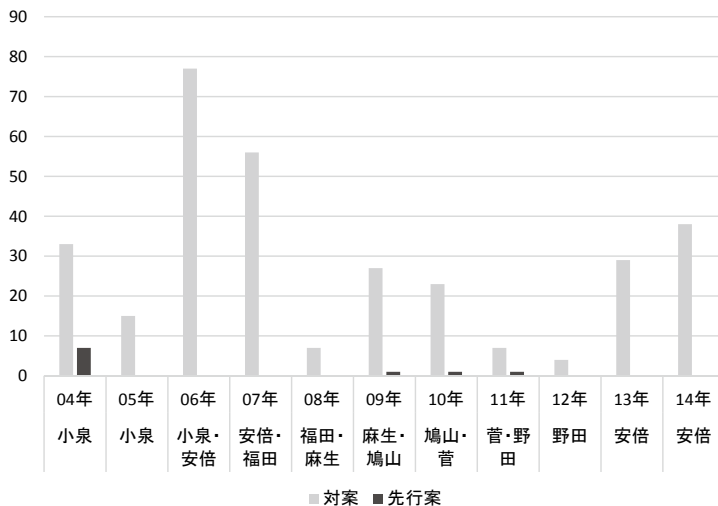


図4 野党単独提出議員立法の衆議院における実質審議日数（衆法）

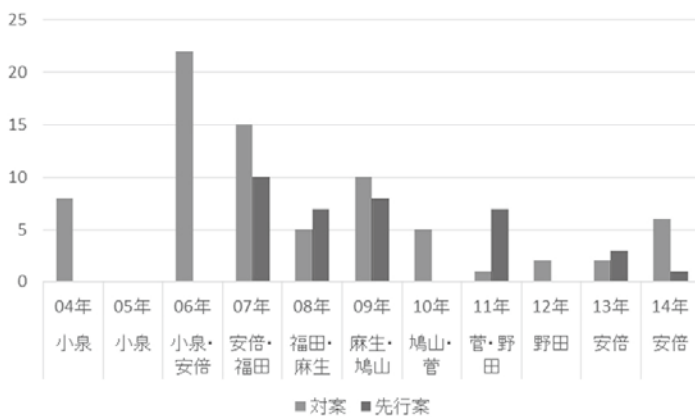


図5 野党単独提出議員立法の参議院における実質審議日数（参法）

権者にアピールすることを図っていると考えられる（図5）。実際に、自公政権時のねじれ国会（福田・麻生内閣）で民主党が提出し、委員会で審議・可決された参議院議員提出法案の約7割は民主党委員長の委員会であった。また、参議院で可決された民主党提出の参法の内、閣法の対案と新規提出法案（先行

法案)の比率は1対9で圧倒的に新規提出法案であった¹⁸。

一方、自民党が野党に転じた後のねじれ国会では、震災関連法案に限定されるものの、参議院に法案を提出し、与党側に受け入れさせ共同で成立させる事例が増えたことは不完全ねじれ国会と完全ねじれ国会での野党の交渉力の差を反映するものであろう。このように、野党が議員立法や修正案をねじれ国会において戦略的に活用し、衆議院では対案審議による政策の部分的実現を、参議院では審議と可決による政策のアピールを図っていることは、国会がその代表性の多元化を増すことに寄与するものとなっている。もっとも、ねじれ国会が解消すると、野党の新規提出法案(先行法案)は、参議院においても、審議されることがなくなり、野党の新規の政策のアピールの機会が著しく低下することになっているのである。

5. 国会審議にはどのようなパターンがあるのか

このようにねじれ国会は、閣法の修正率を高め、政府の立場から見れば統治の効率性を低下させるが、他方で、野党の立場からは、代表性の多元化を増すことになる。55年体制時においては、衆参両院において与党が多数を占めていたため、審議が遅らされるが、政治的な重要性は中間程度に低下している「粘着型」の審議パターンが5割近くを占めていたものの、1989年のねじれ国会を契機に、1990年代に2割程度に激減し、代わりに審議は速く短く進んで粘着性がなく、議論も少なく、野党もあまり反対しない「標準型」の審議パターンが7から8割を占めるようになったとの指摘がある¹⁹。表4は55年体制時と二大政党制移行後の国会審議パターンを整理したものである。ラバースタンプ型は、標準型に相当するものであり、与野党間に当初から政策上の差異がなく、形式的な法案審議で成立に至る審議パターンである。手続き的には、閣法に対して

¹⁸ 対案関係にある野党提出の参法を可決した場合、財政運営に必要な財源の確保を図るための公債の発行及び財政投融资特別会計からの繰入れの特例に関する法律案(171回国会閣法)の事例では、参議院で否決され返付された閣法を衆議院で再可決して成立させている。

¹⁹ 福元健太郎『日本の国会政治—全政府立法の分析』東京大学出版会、2000年、110頁。

表 4 国会審議パターンの比較

タイプ	政党システム	対象法案	与野党関係の主舞台	審議過程のパターン	立法結果	重視される国会機能	効率性と代表性
ラバースタンブ型	自民一党優位政党制・二大政党制の下での与党優位	閣法	委員会・本会議⇒政府与党主導の場	政府に対する野党の質疑と大臣の答弁・形式的審議	閣法の高成立率	正統化機能	効率性
ヴィスコシティ型	自民一党優位政党制の下での与野党対立	閣法	議運理事会・委員合理事会・本会議⇒政党間の議事日程対決の場	野党による審議入り阻止・審議引き延ばし・採決阻止	閣法の高修正率	決定阻止機能	代表性
多数決型	二大政党制の下での与野党競合	閣法対議員立法	委員会・本会議⇒政党間の意見表明・表決の場	与野党による討論（政策論争）と与党による議事統制権・表決権の行使	閣法の高成立率	立場表明・争点明示・決定機能	効率性
コンセンサス型	穏健な多党制の下での与野党協調	閣法+修正案	委員合理事会・与野党協議⇒政党間の調整の場	与野党による修正協議重視	閣法の高修正率	合意形成機能	代表性

野党第一党が対案も提出することなく法案に賛成して可決された事例が該当すると仮定する。これに対し、ヴィスコシティ型は、粘着型に相当するものであり、野党が政府案の廃案や部分利益の実現を求め、政府案に対して反対のために審議引き延ばしを行使する審議パターンである。手続き的には、閣法に対して野党第一党が法案の審議入りや採決に抵抗し、法案が継続や廃案もしくは修正された事例が該当する。55年体制においては、福元が指摘するように、両者の審議パターンが顕著であった。

これに対し、二大政党制では与党と野党第一党が政策的に競合することによって、国会審議のパターンも変化することとなった。多数決型は、政府から提出された対決法案に対抗して野党が対案を提示し、委員会や本会議を舞台として政策論争を闘わせる審議パターンであり、手続き的には、閣法に対して野党第一党が対案となる議員提出法案または修正案を提出して採決において反対した事例が該当すると仮定する。二大政党制においては、与党が多数を形成していることから、与党の単独で法案を可決成立させることが容易になる。したがって、対決法案をめぐる野党が反対しても、与党側が多数決によって最終的な決着を図ることが可能であり、野党第一党が強く抵抗する場合には、与党が議事運営権を行使して強行採決や中間報告などの質疑打ち切りによって法案を可決することもありうる。これに対し、コンセンサス型は、政府案と野党の代替案の間で、合意形成を図るための修正協議が重視され、与野党間で合意が形成される審議パターンであり、閣法に対して、野党第一党が与党との間で内容修正に合意し、採決において賛成した事例が該当すると仮定する。衆議院で

二大政党化が進み、与党が多数を形成しても、参議院においては、野党の勢力が与党を上回るねじれ国会は解消されない。その結果、参議院での野党の合意を取り付けるために、衆議院段階において野党との合意を重視した国会対策が与党によって行使されることとなる。コンセンサス型の審議パターンはこうしたねじれ国会において特に顕著になるといえる。

これらの国会審議パターンのうち、政府与党にとってもっとも効率的であるのはラバースタンプ型であるが、文字通り国会の存在理由は希薄となり、単なる通過儀礼に過ぎなくなる。これに対し、ヴィスコシティ型は閣法が修正されることによって結果として代表性の多元化に寄与するものの、そのプロセスとしての審議は形骸化し、国会の争点明示機能は発揮されない。国会審議における意見表明や争点明示機能に重みを置く多数決型または合意形成機能に重みを置くコンセンサス型が国会審議における討議の実現という点からは、55年体制時の審議パターンより望ましいといえる。

そこで、1996年の橋本内閣から2009年と2012年の二度の政権交代を経た2014年の第二次安倍内閣までの期間を対象に、歴代内閣の閣法に対する野党第一党と与党の対応から、委員会での法案審議パターンを多数決型とコンセンサス型に分類し、その頻度を比較することとした(表5)。

表5 衆議院における委員会別の審議パターンの変化

	内閣		総務		法務		外務		財務金融		文部科学		厚生労働		農林水産		経済産業		国土交通		環境		安全保障		合計	
審議様式	多数決型	コンセンサス型	多数決型	コンセンサス型	多数決型	コンセンサス型	多数決型	コンセンサス型	多数決型	コンセンサス型	多数決型	コンセンサス型	多数決型	コンセンサス型	多数決型	コンセンサス型	多数決型	コンセンサス型	多数決型	コンセンサス型	多数決型	コンセンサス型	多数決型	コンセンサス型	多数決型	コンセンサス型
橋本					1				2				3					1							4	3
小淵	2	3	1	1		3			6	2			1	2	1	1	2	1	1			1	1		15	14
森						1					1			1	1			2		2					2	6
小泉	4	3	5	4	5	8			6	1	1	2	8	10	4	3	1	4	3	2	4		3	2	44	39
安倍	1			1	2	1					2		3										1		9	2
福田		1		3		1		1					1		4		1			1			3		9	7
麻生		5		1	1					1		2	1	4		2		1	3		1	2	1	4	21	
鳩山	1		1								1				2		1		1		1				5	3
菅		1	1	4						2		2		3		3		2							1	17
野田		2		4			2		1	5		1		11		1		1	3					1	0	32
安倍	1	8	2	2	1				1		1	1	1	5	1	2		3				2			8	23
計	9	23	10	20	10	16	0	2	15	11	6	8	15	41	11	13	4	14	6	11	5	4	10	4	101	167

注) 1. 関連法案が一括提案されて審議採決された場合は合わせて1件としてカウントした。

2. 特別委員会に付託された法案については法案の所管省庁に対応する常任委員会に含めた。

3. 第二次安倍内閣は2014年187回臨時国会までのデータ。

両者の類型化については、閣法に対して衆議院の委員会審議において野党第一党が対案となる議員提出法案または修正案を提出して採決において反対した審議パターンを多数決型とし、同じく閣法に対して衆議院の委員会審議において野党第一党が与党との間で内容修正に合意し、採決において賛成した審議パターンをコンセンサス型とした。

分析の結果、橋本内閣から小泉内閣の郵政解散までの国会では、多数決型とコンセンサス型は56件対62件ではほぼ均衡していた。多数決型とコンセンサス型の対比が明瞭になったのは、2005年の郵政解散以降、第一次安倍内閣の2007年まで、与党が衆議院の3分の2を占め、圧倒的な優位性を有するようになったことと連動している。同時期では多数決型が22件対4件で圧倒することになる。2006年3月に就任した小沢一郎代表のもとで、野党の民主党が対案の提出を活発化させ、与党との差異を強調するポジションテイクを重視したことの現れでもある。民主党のこの対決型の方針は、2007年参議院選挙でねじれ国会になって以降、参議院で野党提出の法案を通過させ、与党との違いをアピールする「法案の嵐」作戦としてより強化されていくことになる。

もっとも、政府与党側から見た場合、ねじれ国会は、閣法の成立に野党との合意形成が不可欠になる。その結果、ねじれ国会となった2007年の福田内閣から2010年の菅内閣を経て、2013年の参議院選挙前の第二次安倍内閣までの期間（鳩山内閣の時期を除く）は、閣法審議において、多数決型18件に対して92件とコンセンサス型が逆に圧倒し、与党の自公両党と野党の民主党または与党の民主党と野党の自公両党が、国会審議を通じて、法案の修正合意に至ったことを示している。

なお、衆参で多数を保持していた第一次安倍内閣や鳩山内閣では、多数決型が上回っており、教育基本法改正案や公務員制度改革法案などの対決法案をめぐり強行採決が頻繁に繰り返された。2013年の参議院選挙でねじれを解消した第二次安倍内閣では、第一次安倍内閣と比較して対決型の国会運営は抑制されているものの、特定秘密保護法案や安全保障関連法案などの対決法案で強行採決が再び行われた。他方で、野党に戻った民主党や維新から対案が提出され、閣法に反対する多数決型のパターンが復活するようになっている。

このように、国会審議のパターンは、野党が対案提出とその審議による立場表明を重視するか、与党との合意形成を目指して修正協議に重点をおくかという野党の国会戦術により影響を受けるとともに、与党側も、野党に対して、衆

参両院（特に参議院）の議席でどの程度の優位性をもっているかで多数決型かコンセンサス型かが規定されるといえる。

6. 国会審議をどのように変えるべきか

以上みてきたとおり、2005年の郵政解散選挙以降、与党が衆議院の圧倒的多数を支配し、同時に参議院では野党が多数派を握るねじれ国会と非ねじれ国会が交互に出現している。ねじれ国会は、国会審議パターンをコンセンサス型とし、国会における野党の影響力を高め、国会における代表性の多元化を強化することに寄与している。他方で、非ねじれ国会では、重要法案を除いて、野党の抵抗は弱まり、閣法成立促進の効率性が優先されるようになる。閣法の修正率は低下し、野党提出の議員立法も対案を除いて審議されることなく、与野党間の争点明示機能も低下せざるをえなくなる。

国会審議の活性化を目的に、1990年代後半から2000年代にかけて導入された国会改革では、官僚による答弁を認めてきた政府委員制度を廃止し、政治家による討論を実現するために副大臣制や党首討論を導入した。また、国政調査権を機能させるために、衆議院議員40人以上の要求で下調査を可能とする予備的調査制度を衆議院に導入した。これらの成果として、官僚答弁が大幅に減少し、大臣、副大臣、政務官による政治家の答弁がスタンダードになった。予備的調査制度も民主党によって盛んに行使され、政府を追及する行政監視機能の有力な手段となった。しかし、こうした活性化のための改革も、野党勢力が減少し、自民党を中心とする与党の一強多弱政党制のもとで、特に予備的調査制度の不活性化や野党単独提出の議員立法の審議日数の減少などによって機能不全に陥りがちとなっている²⁰。

ねじれ国会解消後の186回通常国会（2014年）において与野党7党の間で合意した国会審議の充実の申し合わせは、閣法の即時付託や常任委員会の定例日原

²⁰ 民主党が野党第一党の時代（1998年－2009年）の民主党からの予備的調査の要求件数は合計42件（ほかに自民党要求1件、委員会の議決に基づくもの2件）に達したが、自民党が野党第一党になった時代（2009年－2012年）の要求件数はわずか1件に過ぎない。2012年に民主党が再び野党第一党になって以降は2014年まで要求件数は0件となっている。

則開催、首相の国会出席軽減など、議員立法の積極的議論を含むものの、代表性の多元化よりも、審議の効率化に重点が置かれた、多数決型により適合的な内容が含まれている。

こうした国会改革案が合意された背景には、自公両党に加えて民主党も政権担当経験を経て、政府与党の立場からの国会の効率化への一定の理解が与野党間に醸成されたことがあろう。当初の改革の提案者が、日本維新の会であったこともこうした国会の効率化志向のきっかけとなった。もっとも、ねじれ国会の解消後も、本当に日本の国会が多数決型として効率性が重視されるように転換したかは議論の分かれるところである。

ヨーロッパの議会の類型化を行ったギャラハーらは、議事コントロール、主要な活動機関、委員会付託前の本会議による拘束の3つの指標から、英仏等の議会を多数決型に、独墺伊等の議会をコンセンサス型に位置づけている²¹。英仏議会においては、政府の対議会権限は強く、議事コントロールは政府主導であるのに対し、ドイツの議会では、政府の対議会権限は間接的で多数派の規律に依存せざるを得ない²²。日本も同様に、政府は制度的に法案提出以後、国会の議事運営に関与することができず、与党に国会対策を依存せざるを得ない。そのためすべての閣法について与党の事前審査を行い、政府と与党の意思を統一して、国会対応にあたる。その結果、政府は与党の国会対策委員会を通じて、間接的に議事コントロールを行うことになっている。

一方、ギャラハーらが指摘するように、多数決型の議会では、主要な活動機関は本会議であり、本会議による委員会の拘束が強い。そのため、本会議においては、与野党間の討論機能が重視され、また、与党による事前審査を経ないの、委員会において与党による政府提出法案の修正も少なくない。これに対して、日本では、委員会が活動の中心であるものの、与党の影響力行使は事前審査において実質的に終了しており、委員会は主に野党が政府を追及し、与野党が採決をめぐる駆け引きを行う場になっている。これまで委員会は、理

²¹ Michael Gallagher, Michael Laver and Peter Mair, *Representative Government in Modern Europe*, 5th ed., Maidenhead: McGraw-Hill Higher Education, 2011, pp.53-58.

²² 野中尚人『さらばガラパゴス政治—決められる日本に作り直す』日本経済新聞出版社、2013年、21頁。

事会における全会一致ルールに基づき、与野党間の合意を得ながら議事運営を行うという点で、コンセンサス型的特徴を有してきた。1990年代の政権交代を経て、この全会一致ルールは、与党の多数主義によって、しばしば破られてきたのも事実である。しかし、与党が衆参両院の多数を占めている状況においても、対決法案を除いて、委員長が与野党間の協調によって委員会を運営してきたスタイルに変わりはない。そのため、委員会で野党が抵抗を示した場合、野党の要求を与党が修正や政府答弁等の形で一部受け入れることで法案の通過を確実にするというヴィスコステイ型やコンセンサス型的特徴を示すことになりやすい。本会議はこうした与野党間で決着のついた委員会の決定を追認するだけのものになり、その審議時間は極めて少ない。こうした形骸化した本会議は、国会の討論機能を著しく阻害することになっているのである。つまり、国会の制度や慣習は、多数決型に適合的というよりも、なお依然としてヴィスコステイ型やコンセンサス型の運営が継続されているのである。こうした傾向はねじれ国会においてより顕著となり、このような国会運営は、多数決型の国会と比べた場合、政府から見た法案成立の効率性を阻害し、与野党間の争点明示機能も十分に担保されないままであるといえる。

こうした国会の非効率性に対する認識が、2014年の与野党7党による国会審議の充実の申し合わせに帰結したとも考えることができよう。では、このような効率性をさらに強化する改革案は、妥当なものといえるだろうか。たとえば、与野党間の政策的な立場表明を党首間の討論の形で公開し、争点の明示化を図ると考えられる党首討論も、与野党のそれぞれの思惑によって、2014年までで年間平均3.75回（過去5年間では2.4回）と極めて非活発なまま推移している。党首討論の毎月実施との交換関係にある首相の国会出席回数の軽減も、首相の外国訪問が年間約70日近くに達する状態²³で、国会審議に長期間、首相を拘束することは日本の外交政策の遂行上に支障を及ぼしているとすれば効果的であるといえるかもしれない。しかし、現実には、首相の国会出席日数は年間で80日程度であり、会期中ずっと拘束しているわけではない。むしろ、党首討論の導入によって、首相の国会負担は減少しているのが事実である。首相の国会発

²³ 2012年12月26日から2014年1月24日までの延べ日数（衆議院議員鈴木貴子君提出安倍晋三内閣総理大臣の外遊に関する質問に対する答弁書内閣衆質186第21号2014年2月12日）。

言日数（出席日数とほぼ同じ）は、1999年の党首討論の導入に伴う首相の国会出席制限の申し合わせ²⁴により、年間平均130回程度から、80回程度と約4割も減少することになっているのである（図6）。こうした傾向は民主党連立政権において、東日本大震災復興特別委員会や社会保障と税の一体改革特別委員会において出席日数が増加し、一時的に増加したものの、自公連立政権の復活以降は、また元の水準に戻ってしまっている。なお、首相の本会議出席は閣法の趣旨説明、委員会出席は予算委員会が中心で、そのほかの委員会出席は最重要法案に限定されるため、衆参両院の出席日数にはほとんど差異はない。ねじれ国会であるということが首相の出席日数を増大させることに直接つながっているわけではないのである。こうしたことから、首相の国会出席義務の軽減は、政府与党にとっての省力化には寄与するが、首相の説明責任が低下し、国会の行政監督機能や争点明示機能を損なうだけである。

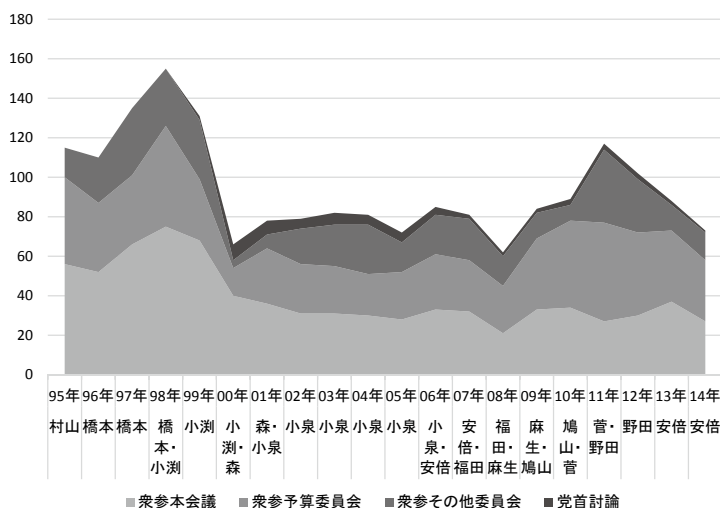


図6 首相の国会出席回数の変化（暦年別）

²⁴ 2000年2月16日の「国家基本政策委員会合同審査会の運営についての申し合せ」では、党首討論を会期中、毎週一回行うことが合意されたものの、総理が衆参の本会議、予算委員会、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ことが合意された（大西勉「党首討論をめぐる若干の問題」中村睦男・大石真編『上田章先生喜寿記念論文集・立法の実務と理論』信山社、2005年、878～879頁）。

一方、閣法の委員会即時付託や議員立法の審議機会の確保は、野党の抵抗による日程闘争やその対抗としての与党による野党の法案の封じ込めを排除し、国会の審議機能の量的質的改善につながることとなろう。しかし、閣法の即時付託は、吊るし戦術を対決法案の審議入り阻止の有効な手段としている野党内に反対があり、その実効性が問われる。同様に、野党の新規提出（先行法案）の議員立法を未付託のまま放置しているのが現状であり、与党側の対応を変えることも容易ではない。実際に、衆議院では非自民連立政権の細川内閣に対抗する形で、当時野党となった自民党がすべての閣法に対して趣旨説明聴取要求を行った1994年頃から現在に至るまで、ほぼすべての法案に吊るしの要求がつけられており²⁵、同様に、議員立法も委員会への即時付託は行われていない。ねじれ国会によって、参議院で委員会運営の主導権を握った場合を除いて、対案関係にない野党の新規提出法案（先行法案）は、そもそも審議されないという現実はほとんど変わっていないのである²⁶。

その一方で、閣法の審議日程に関して、政府側にイニシアティブが与えられておらず、与野党間の日程協議に依存せざるを得ない現行の制度や運用の見直しは不可欠である。閣法の即時付託と委員会定例日の原則開催が必要とされるのも、閣法の審議日程の決定に政府側が関与できないことを原因とするものであるともいえる。政府の提出による閣法に関しては、その重要度に応じて、政府側は法案の提出時期を通じて、国会の審議日程における優先順位をあらかじめ設定することができる。しかし、法案提出後は、委員会の付託時期や委員会での審議日程が、与野党間の交渉による理事会協議に委ねられるため、政府側が設定した重要度に関係なく、法案の成立時期や成立の可否が国会によってコントロールされている。このことが、与党の事前審査制度や党議拘束を厳格な

²⁵ 向大野新治『衆議院—そのシステムとメカニズム』東信堂、2002年、110頁。159回国会（2004年）から187回国会（2014年）までの間で、閣法が提出日に衆議院の委員会に即日付託された件数はわずか2件、翌日に付託された件数も14件に過ぎない。

²⁶ 2004年から2014年までで参法の新規提出法案（先行法案）が審議されたのはほぼすべてがねじれ国会下であり、ねじれ国会でなく審議されたのは187回国会のインターネット等を通じて国外から行われる役務の提供に対する消費税課税の適正化のための措置に関する法律案（民主党・維新の党・元気にする会共同提出）の1件に過ぎない。

ものとし、政府が与党の国会でのフリーハンドを拘束することにつながっているともいえる。結果的に、国会は政府与党と野党が対峙し、法案の審議日程を中心に駆け引きをする場に陥る原因となっているのである。重要な歳入法案や予算に関係する法案の審議日程については、政府側にイニシアティブを与え、その代わりに与党は野党とともに委員会において政府に対する監督機能を十分に果たすべきである。このように、政府からの与党の自律性を高めることで、委員会や本会議の審議を充実させるとともに、最終的な決定段階では、政府が与党議員に対して党議拘束をかけることで、政党規律を確保することも可能であろう。

他方で、完全ねじれ国会になることによって、野党がアジェンダ設定を支配することになり、与野党間の合意形成機能が高まったとしても、非ねじれ国会になると、その反動として、与党がアジェンダ設定者として、野党の影響力を多数決で排除する国会に転じるのが現状であろう。このように与野党間のアジェンダ支配の所在によって、国会の審議の密度やその機能の濃淡が変化する脆弱な国会ではなく、効率的でかつ多元的な代表性を反映できるような、恒常的な国会の制度、運用を求めなければならないだろう。

その一案として、ねじれ国会にだけ依存しない衆参両院の機能の役割分担を図ることで、効率性と代表性の両面から機能する国会改革を実現しうるのはないだろうか。衆議院では、重要法案に関して、野党も対案を提出し、首相や閣僚の出席のもとで、政府与党と野党との間でアリーナ型の論戦を深め、討論機能や争点明示機能を重視することとする。そして、参議院においては、対決型の論戦から一步下がって、国政調査や法案の逐条審査などの精査に重点を置き、行政監視機能を高めるべきではないか。野党の新規提出法案(先行法案)も、参議院においてまず自由討議を含む審議を行い、与党側に共同提案を働きかけていくことも検討すべきであろう²⁷。この場合、参議院では、閣僚の出席よりも、

²⁷ 2014年の与野党7党による国会審議の充実に関する申し合わせでは、議員提出議案を自由討議の活用も含めて積極的に各委員会で議論するとして、各党議員から提出された法案を速やかに委員会付託し、各委員会の理事会で取り扱う議案を協議の上、各党からの法案の説明(提言)、討議(必要があれば対政府)を自由討議の形で行い、合意した場合には、委員会で趣旨説明・質疑・採決を行い、合意しない場合には継続審査または廃案とする議員立法の流れが合意された。

各府省の高官や有識者、利害関係者を参考人として招致し、衆議院とは異なった視点での審査を行うこととする。現状では、ねじれ国会における重要法案の成立の遅れなどから国政が停滞し、衆議院の再議決要件の緩和などの立法過程の「単純化」も論じられることが多い。しかし、ねじれ国会が解消した時点での国会の形骸化こそより問題が深刻なのであり、効率性だけではなく、代表性や開放性の充実も踏まえた国会改革が必要であるといえるだろう。

(注) 本稿は、2015年3月9日に実施された科学研究費基盤研究(A)「二院制に関する動態論と規範論の交差的研究」2014年度国際シンポジウム「二院制の比較研究」Ⅱ京都セミナーでの筆者の口頭報告をもとに加筆・修正を行ったものである。有益なコメントをいただいたカルロ・フザーロ教授、イェンス・ヴェルク准教授、ソフィー・ボアロン上級講師、矢内勇生特命講師に記して謝意を表したい。