



IIPS

Institute for
International Policy Studies

▪ Tokyo ▪

国会の制度設計（憲法、国会法）と運用の見直し案

・ 平和研レポート ・
主任研究員 竹内俊久

IIPS Policy Paper 333J
June 2008

財団法人
世界平和研究所

© Institute for International Policy Studies 2008

Institute for International Policy Studies
6th & 7th Floor, Toranomon 30 Mori Building,
3-2-2 Toranomon, Minato-ku
Tokyo, Japan 〒105-0001
Telephone (03)5404-6651 Facsimile (03)5404-6650
HP:<http://www.iips.org>

本稿での考えや意見は著者個人のもので、所属する団体ものではありません。

国会の制度設計（憲法、国会法）と運用の見直し案

——議論の充実／「見える化」、参議院の役割の明確化、の観点から

目次

I 提案	(本論の要旨を兼ねる)	①～⑦
II 本論		
1.	国会と内閣の大きな流れと、国会の制度設計の見直しの必要性	1
2.	議論の充実／「見える化」	12
	(1) 国会の役割の明確化	12
	(2) 日程闘争からの脱却	16
	①日程制約の緩和：会期間の議案継続の原則の導入	16
	②議案の優先順の整理：内閣提出議案の原則優先、例外日設定	19
	(3) 議論の充実／「見える化」の具体策	21
	①議員・政党の責務の明確化。国会審議前の党議拘束の取りやめ等	21
	②本会議＝国民に見せる場、委員会＝実質的審査・調整の場。 各委員会の役割明確化、効率化、討論拡充、公開、情報受発信強化	22
	③公聴会、口頭質問、討議、議員立法の活用	26
	④国政調査権の行使要件の緩和（野党の使用の可能性）	30
3.	参議院の役割の明確化	33
	(1) 第二院の存在意義	33
	(2) わが国の二院制採用理由、その後の諸説の発生による混乱	37
	(3) 参議院の過去60年強の歴史 一存在意義の発揮状況の確認	42
	(4) 参議院が常に存在意義を発揮できる制度設計	46
	①議院運営の自律権、議員選出方法の決定権、決算承認の専権化	47
	②「三分の二」条項の緩和一制度設計の“欠陥”の是正	54
	③参議院の役割の明確化	60
4.	参考	61
	(1) 二大政党と二院制	61
	(2) 対案としての「一院制」	64
	(3) 帝国議会の教訓	66

【コラム】 一覧

(議論の充実／「見える化」)

1. 十分な議論	13
2. 多数決による決定、全会一致、少数意見の尊重	13
3. 国会審議の形骸化は、モラルハザードの発生	15
4. 国会に関する規定の置き場所（憲法、国会法、議院規則）	18
5. 国会に関する“現代型憲法”と“古典型憲法”	18
6. 日程闘争と多数決	20
7. 国会の「先例」、「慣例」・“慣例的なもの”	32
8. 議長役割	32

(参議院の役割の明確化)

9. 参議院の役割に関する諸説の発生による混乱	41
10. 小選挙区導入法案や郵政民営化法案の否決は参議院の存在意義の発揮か	43
11. 参議院の議院運営の独自性発揮の具体案	48
12. 両議院の議員の選出方法に、どのような差異を設けるか	51
13. 「三分の二」条項は、憲法の制度設計の“欠陥”	56
14. 「三分の二」条項の緩和は、参議院の“独自権”との交換で実現すべき	56
15. 「三分の二」条項は、比較憲法的にも特異	57
16. 両院協議会で協議が成立することを期待できるか	58
17. 予算関連法案（税制関連法案等）	59
18. 国会同意人事	59

国会の制度設計（憲法、国会法）と運用の見直し案

——議論の充実／「見える化」、参議院の役割の明確化、の観点から

I 提案（本論の要旨を兼ねる）

1. 国会の制度設計の見直しの必要性

- 戦後、憲法は民主主義を採用したものの、主権者である国民の代表で組織される国会は、「議論しない国会」となった。また、国会が選出する首相は、指導力発揮を制約される「弱い首相」となった。これらは、制度設計に起因すると考えられる。

近年、「強い首相」の実現に向けた制度見直しは実施され（中選挙区→小選挙区、内閣法改正、内閣官房・内閣府強化等）、効果が出ている。しかし、「議論する国会」の実現に向けた制度見直しは、部分的にしか実施されず、効果も乏しい。

- 国会の制度設計を見直し、①審議の形骸化（実質審査・議論・「見せ場」の不足）、②参議院の非「ねじれ」下の「独自性」欠如、「ねじれ」下の「有害性」のリスク—（審議形骸化の悪弊が尾を引き、二大政党間・両院間の議論が不十分なままの）参議院の法案否決等に伴う、「三分の二」条項による国政停滞の危険性—を改善すべき。
- “制度よりも、運用を見直すべき”、との意見もあり得る。しかし、運用は、制度（憲法、国会法）の下で行われているため、運用だけの見直しには、制約や“無理”が伴う点があり、効果にも限界がある。

このため、国会制度の骨格（だけ）を定める“古典型”の「憲法」、下位法ながら重要な内容を定め、弊害も大きい「国会法」、の両者を対象に含めた議論を行い、望ましい姿のイメージを共有するのがよいと思われる。この作業を通じて、逆に、運用の見直しだけでどこまで効果が出るかも明確になり、運用の見直し、（必要な場合の）制度見直し、として実施すべき事項が明確になる。

- 本稿は、議論の充実／「見える化」、参議院の役割の明確化の観点から、国会の制度設計と運用の見直し案を、憲法^(注)の加筆・修正案を含めて提示する。国政が解決すべき問題が複雑化する中、国会で国民に見える形で議論を尽くすことが、国政の適正な運営を図り、国力・国際競争力を長期的に高める基盤になると考える。

“議論の叩き台”となることを目指した思考実験的な私案であり、忌憚のないご意見・ご批判を賜りたい。

(注) 国会に関する重要な内容（特に両院に関わる内容）は、最高法規である憲法に規定するのが望ましい。国会法（法律）では、参議院が否決しても、衆議院の再可決で成立する。内容次第では、違憲の疑義も残る。

重要な内容以外は、各議院の規則で定めるのが、各議院の自律性の観点から望ましい。

2. 議論の充実／「見える化」

(1) 国会の役割を明確にする。

- ・ 国会は『言論の府』。すなわち、国民の代表者が、国政の適正な運営を図るため、「①十分に議論したうえで、②多数決で決定する」機関。この役割を憲法に明記する。国会の運営は、この役割を果たすため、政府・与党は「多数決の前に、十分な審議を行う」、野党は「審議を求め、拒否しない。十分な審議後は採決を拒まない」ものとする。国民が、政府・与党と野党に、このような国会運営を強く求め、監視者・審判者としての役割を担う。マスコミが国民の声・反応を媒介する。
 - 「国会は、国民の代表者が、国政の適正な運営を図るため、十分に議論したうえで多数決により決定を行う国権の最高機関であって、国の唯一の立法機関である。」

(2) “日程闘争”から脱却する。「日程面から、議案成立が阻まれることはない」との見通しを立て、争点を内容面に限定する。

- ① 会期間の議案継続の原則を憲法で導入する。(国会法改正や運用による実現は不相当)
 - 「国会の議案は、会期にかかわらず継続する。ただし、衆議院の解散または衆議院議員の任期満了の場合は、廃案となる。」(欧米主要国でも会期不継続原則は修正済み)
- ② 内閣提出議案を原則優先し、例外日も設ける(フランス憲法を参考とし、憲法に規定)。政府が提出議案成立に主体として関与。国会担当閣僚を新設し、与党国対委員長と兼務(いずれ議院運営委員長も兼務)。各議院の多数派は、議事運営に関する“全会一致”重視をやめ、多数決で議事を進め、審議の充実で国民の評価を受ける。
 - 「各議院の議事日程は、内閣提出議案および内閣が同意した議員提出議案を優先する。ただし、毎週一回、各議院の議案*を優先する。」*野党提出法案、野党議員立法。

(3) 議論の充実／「見える化」のための具体策を導入・実施する。

- ① 議員、政党の国会議論充実の責務を明記。国会審議前の党議拘束などを廃止する。
 - ・ 憲法に、議員・政党の国会議論充実の責務を示し、それを支援する規定を置く。
 - 「両議院の議員は、全国民の代表であって、委任および指図に拘束されず、自己の良心のみに従う。」(ドイツ基本法。フランス、イタリア等の憲法にも類似規定)
 - 「政党は、国民の政治的意思形成を支援する。特に、自党に属する両議院の議員が国政に関する自由な議論および提案を国会で行えるよう配慮しなければならない。」
 - ・ 政党は、議案の国会提出前の党議拘束を取りやめる。拘束は、国会審議後、院内の会派が、本会議採決前にレベルを設けて行う。内閣は、「政策を議会で最初に議員と国民に明らかにする」英国の運用、議会提出前に与党審査を受けない欧州議会国の運用を参考とし、与党や参議院第一党への事前説明を簡素化していく。

② 本会議＝“国民に見せる場”、委員会＝“実質審査・調整の場”とする。各委員会の役割分担を国民にわかりやすく整理する。その際、議案審議と行政監視を切り離し、効率を高める。討論も拡充する。委員会も公開を原則に改め、委員会ごとの裁量により情報受発信を強化し、国民の投票行動との連結を強める。

・本会議は、国民への「説明責任」を規定。“国民に見せる場”と位置付け、情報発信を強化する。本会議時間が議会諸国中のほぼ最短となっている現状を改め、委員会審議の経過を丁寧に説明し、与野党の総括的な討論を行う。非対決法案、委員会提出法案、全会一致法案も、国民に向けた説明を行い、国民に「見せる」。

・委員会は、役割を「予備的な審査」と明記し、“実質的審査・調整の場”とする。従来、国会外で行われてきた与党審査も取り込み、与野党による実質的な審査を行う。法案修正など、内閣・与党・野党の間の調整が必要となった場合には、委員会内で実施する。調整局面において必要がある場合には、非公開とする（但し、秘密会も、例えば10年後と予め定めたいうで、情報公開を行う）。

➤ 「各議院は、各々その**本会議**において、議案の趣旨および議案に対する各種の**意見**並びに賛否が**国民に十分に明らか**となるよう、**説明**に努めなければならない。…**本会議**の下に、**委員会**を設置し、議案の**予備的な審査**を委託することができる。」

・各委員会（国家基本政策、予算、所管別、行政監視）は、役割分担を国民にわかりやすく整理する。その際、議案審議と行政監視を切り離し、効率を高める。討論も拡充する。国会法の委員会の非公開原則を廃止し、憲法に公開原則を規定。委員会ごとの裁量・工夫で情報受発信を強化し（例：ファックスやインターネットによる意見受付、編成編集・解説付放送）、議員の委員会活動と国民の投票行動との連結を強める。

➤ 「両議院の**会議**は**全て公開**とする。但し、…秘密会を開くことができる。」

③ 公聴会、口頭質問、討議、議員立法を活用する。「国会法」による国会の“自主規制”を見直し、憲法や各議院規則で定める。

・公聴会の活用を憲法で規定し、各議院の工夫により、議案審議に実際に反映する。議員の内閣への質問権を憲法に明記し、国会法の口頭質問の原則禁止規定を廃止。討議の拡大に結び付ける。議員立法への政党の配慮義務を憲法で定め、国会法が定める人数要件と機関承認の「先例」を廃止し、各議院が規則で定める。

➤ 「両議院は、**公聴会**を活用しなければならない。」

➤ 「両議院の議員は、**内閣**に質問することができる。」

➤ 「**政党**は、…議員が…自由な…**提案**を国会で行えるよう配慮しなければならない。」

④ 国政調査権の行使要件を過半数から三分の一以上に緩和。野党の使用を可能化。

・政策論争の基礎情報の入手を可能とし、国民と共有。行政監視機能も強化する。

3. 参議院の役割の明確化

(1) 参議院の役割を明確にする。

- ・ 憲法は参議院の役割を記さず、諸説が発生し、混乱が生じている。憲法に参議院の役割を明記する。参議院は、衆議院の「抑制」ではなく、主権者である「国民の参考となる」ことを役割とするのがよいのではないか。
- 「参議院は、国民の参考となることをその役割とする。」

(2) 参議院に“独自権”（議院運営の自律権、議員選出方法の決定権、決算承認の専権）を付与し、「ねじれ」の有無にかかわらず、常に「独自性」を発揮させる。

① 参議院の議院運営の自律権を、憲法に明記する。参議院規則で議院運営を定める。

- 「衆議院は、参議院の議院運営の自律権を尊重しなければならない。」
- 国会法の参議院常任委員会・調査会規定等を廃止。参議院規則で自由に定める。

② 参議院議員の選出方法の決定権を憲法で付与。衆議院と明確な差異を設ける。

- 「参議院の議員の選挙に関する法案」を、参議院の先議とし、衆議院が否決等しても参議院の「過半数」で再可決可能とする（公選法は、衆参に再び分割する）。
- 「参議院は、その議員の選挙に関し、衆議院と明確な差異を設けなければならない。」
例1：「衆議院＝小選挙区」、「参議院＝比例代表」とし、両院の構成原理を変える。
例2：「参議院＝全国区・比例代表・推薦制の中間方式」とし、個人の見識に対する国民の期待を、参議院の構成に反映する。

③ 決算の承認を参議院の専権とする。参議院が決算・行政監視等を重視し、また「国民の参考となる」うえで、政権と距離を置く（首相指名と大臣就任の廃止）。

- 「決算は、参議院に提出し、その承認を求めなければならない。」
- 「内閣総理大臣は、衆議院議員の中から衆議院の議決でこれを指名する。内閣総理大臣は、国务大臣を任命する。但し、衆議院議員の中からその過半数を選ばなければならない、参議院議員の中から選ぶことはできない。」

(3) 比較憲法的にも特異な「三分の二」条項を緩和し、（特に「ねじれ」下で）「参議院の反対により、国政が停滞することはない」との見通しを立てる（「有害性」の解消）。

- 参議院が法案を否決等した場合の衆議院の再可決要件を、現状の「三分の二以上」から、「過半数」に緩和する。
- 参議院の法案否決時等における両院協議会の開催を、衆議院の任意（憲法59条）から、両院の義務に変更する。（変更前でも、運用として、協議の成否の見通しにかかわらず、衆議院が協議を求める）。国会法の両院協議会の非公開規定を廃止し、両院間の協議の模様、争点についての考え方や論拠を、国民に「見せる」。

4. 参考

- 二大政党による「ねじれ」国会の下で、議会制民主主義の「①議会で十分に議論する、②多数決で決定する、③選挙で国民の審判を受ける」とのプロセスを正常に機能させること、参議院の役割を明確にすること、に対する国民の要求が強まっていると思われる。
- 「議論の充実／見える化」は、運用の見直しだけでも効果が出るものをまず実施したうえで、国会法の一部廃止、憲法の加筆を行い、効果を高め、持続させるのがよいのではないか。
- 一方、「参議院の役割の明確化」は、憲法の修正を含めた整理が望ましいと思われる。
 - ・ 参議院（第二院）が存在意義を発揮するには、「独自性」が必要。一方、衆議院（第一院）との関係において、「参議院の反対によって、国政が停滞してしまうことはない」との見通しが付くこと、すなわち「有害性」が限定されることも重要。
 - ・ 参議院の約 60 年の歴史をみると、当初、参議院は、無所属有志を結集した「緑風会」が法案否決等を行い、「独自性」を発揮した。しかし、衆議院での法案再可決に必要な「三分の二以上」を確保することは困難であったため、衆議院の与党はこれを「参議院の“横暴”」（有害）と受け止め、参議院の“政党化”を進めた。この結果、参議院でも与党が多数となり、党議拘束も加わり、“衆議院のコピー”といわれる「独自性」喪失の状態が長く続いた。その後は、「ねじれ」や与党内の意見分裂が生じた場合のみ、「独自性」が復活。現在の二大政党による本格的な「ねじれ」下では、「独自性」が高まっている一方、国政の停滞を招く可能性（「有害性」のリスク）も高まっている。
 - ・ 現在の状況に対して、“国会の運用を工夫すべき”との意見がある。しかし、工夫とは、結局、参院が法案否決を自粛する、衆院が参院の独自性を尊重する、両院の意見不一致は協議で解決する、となる。しかし、憲法に参議院の法案否決権や「三分の二」条項が存在する下で、これらの運用を求めることには、かなりの“無理”が伴うことは、すでに判明している（判明しつつある）。両院の工夫の努力を引続き求めながらも、制度設計を見直し、解決が見つかる確度が高いしくみを導入することを検討したい。
 - ・ 上記案は、“「ねじれ」の有無を問わず、参議院が存在意義を発揮できる設計とする”との観点からの憲法修正案。「独自性」発揮のため、参議院に“独自権”を付与。一方で、「有害性」回避のため、「三分の二」条項を「過半数」に緩和。両者は“交換”として同時に実施。そして、「独自性」と「無害性」を兼ね備える参議院の役割を、「国民の参考となること」と整理した。ただし、この案の実現も容易ではない。“独自権”との“交換”とはいえ、「三分の二」条項の緩和につき、参議院からも総議員の「三分の二以上の賛成」を得て、改正を発議することが、最も（非常に）難しいと思われる。

- ・ 上記案に対して、“参議院は、「ねじれ」下で存在意義を発揮すればよい”、との意見もあり得る。しかし、「ねじれ」下のみの存在意義でよい、との割り切りを国民が支持するか、疑問がある。また、「ねじれ」下でこそ、国政の停滞を招く可能性が高く、「三分の二」条項を緩和する必要性は、上記案を採る場合と全く変わらない（一方、“独自権”の取得は難しい）。
- ・ 上記案の**対案**は、むしろ「**一院制**」と思われる。一院制の実現可能性は、両院の対等統合とし、時期と定数の面で工夫すれば（例：12年後に統合。定数は統合6年後まで不変）、上記案に比べて小さいとは思われない。一院制は簡明で、国民の国会への理解や関心が高まり、二院制下の審議重複と二院関係調整負担が解消され、議論が深まる可能性もある。特に、政権交代の可能性のある二大政党の下では、この期待は大きい。
- ・ しかし、憲法制定時の二院制採用目的は、「**一院制の弊害の抑制**」、具体的には「**政府の政策の安定性・継続性の確保**」（松本大臣）、「**一院の専断の抑制、慎重審議、世論の的確な判断**」（金森大臣）にあった。この目的に照らせば、まずは、両院間において、国民に見える形で、「**十分に議論すること**」に注力すべきと考えられる。

各院内に加え、両院間でも十分な議論が行われれば、国会は国政の適正な運営を図る役割を果たすことができ、二院制の採用目的を実現し、二院制の意義も認められるのではないか。一方、国民から見て、両院間で「**十分な議論**」が行われないまま、両院の意見の不一致が「三分の二」条項を通じて国政の停滞を招けば、国民はより簡明な「一院制」の下で二大政党をコントロールすることを志向するのではないか。

つまり、「議論の充実／見える化」と、「参議院の役割の明確化」（参議院の存在意義の発揮）は、根本的には同じ問題と思われる。

- 上記案は、**各国の制度設計等**を参考とした。英国は、「強い首相」と「議論する議会」を両立。フランスは、内閣提出議案の原則優先を憲法で規定。ドイツは、議員が自己の良心のみに従うことを基本法に明記。各国とも、内閣が「政策を議会で最初に議員と国民に明らかにする」との運用や、議会への議案提出前に与党の事前審査を受けないとの運用の下、議会において与党議員も含めて活発な議論や審査を行っている。また、米国も含め、各国とも、会期不継続の原則を既に修正し、最短でも1年（英国の通年会期）、それ以外は2～5年（第一院の議員任期＝立法期）の間、議案を継続させ、日程闘争ではなく内容面の充実に注力している。

第二院は、連邦国家で「各州の代表」である場合を除き、法案の実質的拒否権を有する例は見当たらず、第一院の議決通りに決まるしくみを作るか、第二院にも解散がある。参議院は、「全国民の代表」から成り、「三分の二」条項で実質的法案拒否権を有し、解散がない。稀有の例であり、「ねじれ」下では、世界最強の第二院、といえる。

- わが国の大日本帝国憲法下の帝国議会の経験からも、教訓を得ることができる。

帝国議会では、憲法が会期を「三箇月」と短く規定する中、藩閥政府と政党が、当初“全面衝突”、その後“合従連衡”、“協調”（妥協）した。二大政党の成立後は、政友会と民政党の基本路線の違いが大きく、議会で両党が“倒閣闘争・泥仕合”を行い、政策の調整は十分行われないうまま、選挙ではなく、（多くは事件等を契機とする）元老の推薦に基づき政権交代が発生。政府の政策の振れが、国民生活に深刻な影響を及ぼした。

また、貴族院は、政党が多数を占める衆議院の“修正院”として“天皇制の防塞”と一般に理解されていたが、藩閥官僚系議員による「貴族院の政党化」と呼ばれる動きが生じ、法案拒否権を背景にキャスティングボートを握る“政治性”・“守旧性”を發揮した。「議院法」を改正して閉会中にも審議する「常置委員会」を設置しようとの「議会改革」の動きは、衆議院を通過したが、法制局長官から憲法上の疑義も呈される中、貴族院の審議未了で実現せず。貴族院の権限縮小を目指す「貴族院改革」は、貴族院創設者である伊藤首相自身の明治34年の上奏文を嚆矢とし、護憲運動時に特に盛り上がりを見せたが、結局、実現しなかった。

この帝国議会の経験から、現在の国会に対し、「①憲法の会期規定が議論充実の妨げとならないようにすべき、②第二院の法案拒否権が国政の停滞を招かないようにすべき、③二大政党に対し、国会で国民に見える形で、政策を調整し、争点の考え方や論拠を明確にすることを求め、選挙で審判すべき（政策を歩み寄らせるべき）」との教訓を引き出せるのではないか。

- 制度や運用を見直すうえで、「考え方」を擦り合わせる事が最も重要。
- ① 国会は、国民の代表が、国政の適正な運営を図るため、「十分に議論したうえで、多数決で決定を行う」場ではないか。
 - ② 現在の二大政党による「ねじれ」下では、「両党・両院間で十分に議論したうえで、特別多数決（「三分の二」条項）で決定を行う」のがよいのではないか。
 - ③ 今後、衆議院で与党が「三分の二」未満となるケースにおいても両院の意見の不一致が国政の停滞を招くことがないように、「三分の二」条項を過半数に緩和するのがよいのではないか。
 - ④ 参議院は、憲法に明記する“独自権”（議院運営の自律権、議員選出方法の決定権、決算承認権）に基づき、「ねじれ」の有無にかかわらず、常に「独自性」を發揮し、衆議院の「抑制」ではなく、主権者である「国民の参考になる」ことを役割とするのがよいのではないか。

（以上）

（ご意見・ご批判等を、takeuchi@iips.org に送信いただければ、速やかに返信いたします）

Ⅱ 本論

1. 国会と内閣の大きな流れと、国会の制度設計の見直しの必要性

(1) 憲法における国会と首相の位置付け

日本国憲法は、民主主義（国民主権主義）を採用した。

戦前の大日本帝国憲法下では、天皇が「統治」者（主権者）であり、①帝国議会は、天皇の立法権の「協賛」機関。②首相は、憲法に規定がなく、憲法で天皇の「輔弼」責任を負う「國務各大臣」の中の、“同輩中の首席”とされた。

これに対して、戦後の日本国憲法は、①主権者である国民の代表者が組織する国会を、「国権の最高機関であって、国の唯一の立法機関」と位置付けた（41条）。そして、②その国会が、首相を指名するものとし、首相は、内閣の「首長」と位置付けられ、國務大臣の任命権・罷免権（「任意に・・罷免することができる」）、衆議院の実質的な解散権、行政各部指揮監督権等の権限を与えられた（66～69条、72条等）。

すなわち、現行憲法は、国民主権の下で、民主的な正統性を有する国会、さらにその国会が指名する首相に対し、強い権限を与えている。

(2) 戦後の国会や内閣の大きな流れ（表1～4）

しかし、戦後の国会や内閣の大きな流れをみると、国会は「議論しない国会」（弱い国会）となり、首相は「弱い首相」となった（「弱い民主主義」）。これらの現象は、憲法・国会法・選挙法の全体としての制度設計に起因する、と思われる（表1・2）。

近年、「強い首相」の実現に向けての制度設計の見直しは実施され、効果も出ている。しかし、「議論する国会」の実現に向けた制度見直しは、部分的にしか実施されず、効果も乏しい（表3・4）。

戦後の国会と内閣の大きな流れを表1～4で示した。その主要な部分を説明する。

(3) 「議論しない国会」と「弱い首相」（表1・2）

「議論しない国会」とは、①「審議の形骸化」、②「参議院の独自性の欠如」、をいう。

「弱い首相」とは、首相が、憲法が定める強い権限（國務大臣の任命・罷免権、衆議院の実質的な解散権、行政各部の指揮監督権）に基づいた、国政への強い指導力発揮を制約される状態をいう。

（４）「議論しない国会」

①「審議の形骸化」

「**審議の形骸化**」は、国会における審議が、議案（法案、予算案等）の内容にはほとんど影響を与えず、議論（討議）が不足し、主権者である国民に対する「見せ場」—説明責任、情報発信機能—にも欠けるものとなったこと、をいう。

「審議の形骸化」の主な原因は、**憲法・国会法の国会の議事運営の制度設計等**と、「**中選挙区**」の衆議院選挙制度に求められる。

まず、**憲法・国会法**は、国会の議事運営について、**議案（法案等）の成立の見通しを阻害する制度設計**となっている。すなわち、議案の「**会期不継続の原則**」を採用しながら、議案の審議を促進する**しくみが存在しない**。具体的には、予算案や重要法案（日切れ法案ほか）など、議案の大半を提出する内閣が、議事運営に関与する**しくみが存在しない**。議案の審議日程上の優先順位付けもない。加えて、**二院制**をとり、**委員会中心主義**をとる。この結果、審議日程自体が、与野党の大きな関心・交渉の対象となった。

また、「**中選挙区**」（定員は通常3～5名）の衆議院選挙制度に由り、自・社の棲み分けにより議席格差が大きく、その状態が安定的な「**自社55年体制**」が成立した。**政権交代の見通し**はなかった。

これらの結果、国会において、**野党**は、会期切れによる廃案を目指した**日程闘争**に重点を置くこととなり、審議を遅らせる様々な“**国会戦術**”を駆使した。

与党は、会期内に議案を成立させることを最優先した。内閣の法案等の国会提出前に、党内で実質的な審査と了承を行い、自党の衆参両院の議員に国会審議に先立って「**党議拘束**」を及ぼした。国会の「**委員会**」では、与党は、自党議員の質疑時間を短縮または返上して実質的な審議を行わず、法案等の修正を回避し、短期間での採決を目指した。

与党・野党間の調整は、国会外の、国民から見えない場（“**国対**”）で行われた。

これにより、「**委員会**」は、野党の政府に対する質疑が中心となり、公聴会も含め、**法案等の内容に殆ど影響しないもの**となった。また、「**本会議**」は、委員会の結果報告中心の“**儀式**”となった。

この間、国会の**行政監視機能**も弱かった。**憲法**で**国政調査権**の行使には議院の過半数の賛成が必要とされたため、各院の多数派（衆院では与党＝内閣創出母体）の同意がなければ調査権を行使できなかった。「**中選挙区**」に由来する「**自社55年体制**」の安定下で政権交代がなかったことも、行政監視機能の弱体に拍車をかけた。

このようにして**国会**の審議は形骸化し、『**言論の府**』から遠いものとなった。

(表 1) 国会、内閣の制度設計

(参考) 大日本帝国憲法下	憲法・国会法・選挙法
主権＝天皇	主権＝国民
<p>帝国議会＝天皇の立法権の「協賛」機関。</p>	<p>国会＝国民の代表が組織する。 国権の最高機関、唯一の立法機関。</p>
<p>政府優先の議事運営。 会期＝「三箇月」(憲法) 延長、臨時会会期は勅命。 会期不継続の原則(議院法)。 政府提出議案が日程優先(同)。 政府は各派交渉会でも調整。</p>	<p>政府の関与を排し、国会のみによる議院運営。 会期＝常会150日(国会法)。 延長、臨時・特別会の会期は国会が決定(同)。 会期不継続の原則(同)。 政府提出議案の優先規定なし(同)。政府は国会と距離を置き、議案成立を与党に依存。</p>
<p>本会議中心。 国民に「見える」本会議での政府との対決(名演説多数)。 本会議の議事主導下の三読会。</p>	<p>委員会中心(米国流)。 委員会が議案を付託され、審議のほぼ全てを実施。 棚上げすれば会期末に廃案。政府法案の優先なし。 政府は「議院運営委員会」に公式参加できず。</p>
<p>国政調査は政府経由のみ。 人民の議会召喚禁止(議院法)。</p>	<p>国政調査権を規定。行使要件は議院の過半数。 国民が国会出席。証人、公述人(公聴会)、参考人。</p>
<p>二院制 貴族院に法案の“拒否権”(貴族院の否決等で不成立)。 貴族院は“天皇制の防塞”。</p>	<p>二院制 参議院に法案の“実質的な拒否権”(衆議院の再可決は「三分の二以上」、参議院解散なし)。 参議院の役割の規定なし。</p>
選挙＝衆議院のみ。	選挙＝両議院。
<p>衆議院：略・小選挙区(大正8年) →中選挙区(大正14年～昭和20年)。</p>	<p>大選挙区(昭和21年のみ) →中選挙区(昭和22年～平成6年) ＝実質的に約70年継続</p>
<p>貴族院：皇族、華族、勅命議員</p>	<p>参議院：全国区＋地方区(昭和22年～)。 全国区で無所属議員が多数当選。 無所属議員の「緑風会」が当初は最大会派。</p>
天皇を「国务各大臣」が「輔弼」。	内閣＝行政権は内閣に属する。首相(首長)＋国务大臣。
<p>内閣や首相は憲法に規定なし。 首相は“同輩中の首席”。</p>	<p>首相＝国会が指名(衆院が優越)。 国务大臣＝首相が任命。罷免も任意に可能。</p>
<p>組閣大命(元老推薦に基づく)。 衆院解散＝詔勅(奏請)。</p>	<p>首相＝実質的な衆院解散権(参院には解散なし)。 行政各部＝首相が指揮監督。</p>
官＝天皇の官制大権。天皇の官吏。	公務員＝全体の奉仕者。選定罷免は国民の権利。
軍＝天皇の統帥権。	(自衛隊＝首相が指揮権)
<p>[社会背景等] 全員一致重視 (農耕村落共同体)</p> <p style="text-align: right;">官尊 (天皇の国家)</p>	<p>憲法による議会制民主主義の採用 (敗戦・占領)</p> <p style="text-align: right;">(復興)</p>

(表2) 制度設計に起因する「議論しない国会」、「弱い首相」への流れ

現実	特徴
<p>国会の制度設計（会期不継続、政府法案の優先なし、委員会中心主義、二院制、参議院の実質的“法案拒否権”）＋「中選挙区」に由来する「自社55年体制」で政権交代なし（＋議会制民主主義への不慣れ、全会一致重視の気風） →</p>	<p>議論しない国会</p>
<p>「野党＝会期切れ廃案狙いの日程闘争」対「与党＝法案等の国会提出前の事前の審査・承認・党議拘束（会期内の確実な成立）」 →国会＝日程闘争中心。審議は形骸化： 与党内で実質審査。委員会では与党は質疑時間短縮・返上、修正回避により、確実な採決を図る。委員会は野党の対政府質疑の場となり、法案内容に殆ど影響しないものに。本会議は委員会経過報告中心の“儀式”化。</p>	<p>審議形骸化 ／「見せ場」不足</p>
<p>国会内の議事運営は“全会一致”を慣行とし、延々と調整。国会全体の運営も、「55年体制」下で、議運委ではなく国会外で自社中心に調整する“国対政治”化。多数の委員会に審議が分散する一方、本会議は“儀式”化し、国民の国会の把握が困難化。→国民から見えず、「見せ場」に欠ける国会に。</p>	
<p>国政調査権は与党が反対すれば行使できず。「55年体制」後、証人喚問も減少。 →弱い行政監視機能。 公聴会も法案等の内容に反映されず→審議形骸化</p>	
<p>参議院は当初、緑風会を中心に法案否決等を行い、「独自性」を発揮。衆院与党から見れば“横暴”＋衆院の「三分の二以上」確保は至難→与党が参議院の“政党化”を推進し、参議院でも与党が多数化。 ＋二院制下の日程闘争 →参議院議員にも法案国会提出前の党議拘束を実施。→“衆議院のコピー”に。</p>	<p>参議院の 「独自性」 の欠如</p>
<p>選挙制度が、「国会」や「首相」に大きく影響。</p>	
<p>中選挙区→「55年体制」（政権交代なし）→審議の形骸化、弱い行政監視機能 中選挙区→同一選挙区で与党の議員候補者同士が票を争う →与党内で“派閥”が分立→派閥が首相を決定。与党事前審査とも結合。</p>	<p>弱い国会 弱い首相 の下部構造</p>
<p>参議院の“政党化”（与党化）が進行。緑風会は減少一途、昭和30年代末消滅。全国区（“銭酷区”）で官庁・労組・企業支援議員やタレント議員の増加。 →全国区を廃止。「比例代表制」（拘束名簿式）に（昭和58年）→政党化が加速。</p>	
<p>憲法＋中選挙区→首相は、与党内で分立する約5の“派閥”間の調整で決定。</p>	<p>弱い首相</p>
<p>憲法：首相を国会が指名＋衆議院の議決が優先。 →衆議院の多数派（与党）が首相を決定→与党の中の多数派が首相を決定。 衆議院の選挙制度：「中選挙区」（定員2～6名。通常は3～5名） →与党内で同一選挙区の異なる議員候補者を支援する“派閥”が約5で分立。 憲法＋中選挙区→首相は派閥間の調整で決定→大臣任免権、解散権等に基づく指導力発揮に制約。 与党・派閥と官庁が事前審査で連携→首相・国会に影響。</p>	<p>強い“派閥” 弱い首相</p>
<p>議会制民主主義（議会での議論で国民に争点を明確にし、多数決で決定）への不慣れ 全員一致重視（議論の回避、多数決での決定の回避）の気風残る。 （日米安保、保守対革新、高度経済成長、生産者行政、分配の政治、冷戦構造）</p>	<p>弱い民主主義</p>

(表 3) 新しい動き

		新しい動き
「議論する国会」		・国会審議活性化法（平成 11 年）など
	審議の活性化 ／「見せ場」 作り	・同法により、政府委員を廃止。党首討論を導入。なお、副大臣等創設。 ・与党の事前審査・党議拘束の見直し提言（民間政治臨調、平成 4 年）。 ・マニフェスト選挙（平成 15 年総選挙～）による政策の明確化。 ・衆議院の予備的調査制度（行使要件 40 名以上）の導入（平成 9 年衆議院規則）。質問主意書（文書質問）の活用。
	参議院の 「独自性」 の発揮	・決算審議の重視。 ・与党自民党が参議院で過半数割れ（平成元～5 年）： 野党の意向を受けた法案修正等。参議院の「独自性」が若干回復。 ・細川内閣の「小選挙区比例代表並立制」導入法案（平成 6 年）： 参議院で否決。第一党自民党のほか社会党（与党）の一部も反対。 ・小渕内閣当初＝参議院で自民党が大幅過半数割れ状態（平成 10 年）： 野党の金融再生法案を受容。自自公連立へ。参院自民党の地位向上。 ・小泉内閣の郵政民営化法案（平成 17 年）： 参議院で否決。自民党議員の一部も反対。 ・二大政党による衆参「ねじれ」（平成 19 年～）： 新テロ対策特措法案、税制関連法案等で、参議院が否決等。
与野党の状況		<p style="text-align: center;">「ねじれ」的 自民党内閣 [参院で自民過半数割れ] (平成元～5 年)</p> <p style="text-align: center;">細川連立内閣 [自民が参院も第一党] (平成 6 年)</p> <p style="text-align: center;">二大政党による「ねじれ」 現在 [参院は民主が第一党] (平成 19 年～)</p> <p style="text-align: center;">↑ ↑</p>
政治 改 革	選 挙 制 度 改 革	・小選挙区比例代表並立制（平成 8 年）→二大政党に近づく。 [小選挙区] →1 選挙区で当選 1 名→野党の合流→二大政党に近づく。 →総選挙＝政権選択選挙に。 →党首＝首相候補が選挙の顔に。総選挙＝首相選択選挙に。 →政党から候補者 1 名→党首の公認権の重み増す。派閥の機能低下。 [比例代表] →政党に投票→党首が顔。 参議院は非拘束名簿式に（平成 13 年）
	カネ	・政党助成金の導入。資金規正の強化。
「強い首相」へ		・内閣官房、内閣府の強化等。首相発議権（内閣法）。省庁再編・削減。 ・首相公選論、大統領型首相。小選挙区後、国民支持型首相。公選論。 ・内閣と与党の一体化（副大臣・大臣政務官創設。与党議員大量入閣）。
[社会背景等]		（低成長経済、巨額財政赤字、高齢化社会、国際情勢流動化）

(表4) 効果、今後の課題

効果	今後の検討課題
△不十分。	・制度設計の見直し等
<p>△審議の活性化／「見せ場」作りは不十分。</p> <p>—活性化法により閣僚の答弁は増加。党首討論は国民の注目を集めたが、その後開催は減少。</p> <p>—事前審査・承認・党議拘束の見直しは実現せず。</p> <p>—予備的調査制度、質問主意書には限界。</p>	・議論の充実／「見える化」
<p>△非「ねじれ」下：「独自性」が乏しい。</p> <p>—決算重視でも、“衆議院のコピー”との評価は変わらず。</p> <p>△ 「ねじれ」下：「独自性」、「有益性」が高まる。</p> <p style="text-align: center;">「有害性」（政治の停滞を招く危険性）も高まる。</p> <p style="text-align: center;">↓</p> <p>△参議院の役割に対する国民の疑問。</p> <p>—衆議院通過法案の参議院での否決等（左記）。</p> <p>—三分の二条項の存在⇔首相は参議院を解散できない。</p> <p>—参議院選挙の位置付け。大敗時における首相の対応：橋本首相退陣（平成10年）⇔安倍首相退陣せず（19年）。</p>	<p>・「ねじれ」の有無にかかわらず、参議院が存在意義を発揮できる制度設計</p> <p>・参議院の役割の明確化</p>
<p>「ねじれ」の影響</p> <p>・参議院で「独自性」が高まるが、「有害性」（政治の停滞を招く可能性）も高まる。法案の再可決の問題（注）。</p> <p style="padding-left: 20px;">（注）衆院で与党が三分の二以上＝再可決可能 衆院で与党が三分の二以下＝再可決不可能</p> <p>・野党が参議院で国政調査権行使可能化。衆院も活性化。</p>	<p>・両院関係</p> <p>・「三分の二」条項</p>
<p style="text-align: center;">↓</p> <p style="text-align: center;">↓</p> <p style="text-align: center;">↓ 「ねじれ」が首相の指導力発揮を制約。</p> <p style="text-align: center;">↓ — 「ねじれ」発生自体は国民の意思。</p> <p style="text-align: center;">↓</p> <p>⇒○「強い首相」の基盤・手段は整備された（対参議院を除く）</p> <p>—左記の制度見直しにより、国民の支持を得た首相が、憲法が定める強い権限（大臣任免権、実質衆院解散権）に基づく指導力を発揮する基盤・手段は整備された。</p> <p>—ただし、対参議院を除く（参議院は解散できない＋「三分の二」条項の高いハードル）。</p>	<p>・総選挙＝首相選択選挙、の維持</p> <p>・首相と参議院の関係</p> <p>・内閣と与党の関係</p>

②「参議院の独自性の欠如」

「参議院の独自性の欠如」は、参議院が衆議院の“カーボンコピー”といわれる状態をいう。これは、憲法の参議院の制度設計に主な原因がある。

まず、憲法は、参議院の役割を規定せず、両議院をともに「全国民を代表する選挙された議員」で構成する、としている。

また、憲法は、参議院が法案を否決等した場合(60日以上議決しない場合を含む)の衆議院の再可決要件を、「三分の二以上」とした(以下、「三分の二」条項と呼ぶ)。衆議院で「三分の二以上」の特別多数を確保するのは、通常は非常に難しい。一方、首相は参議院を解散できない。このため、参議院は、「三分の二」条項の存在により、実質的にみて“法案の拒否権”に近いものを有することとなった。

これらを背景として、衆議院の与党は、参議院においても“政党化”(与党化)を進め、参議院でも過半数を確保するよう努めた。そして、「中選挙区」に由来する「自社55年体制」の下で、参議院でも与党が多数を占める状態が長く続いた。日程闘争の中で、自党の参議院議員に対しても、法案等の国会提出前に“党議拘束”を及ぼした。このようにして、「参議院の独自性の欠如」が生じた。

(5)「弱い首相」

「弱い首相」となった最大の原因は、「中選挙区」の衆議院選挙制度に求められる。

● 憲法

憲法は、首相は国会の議決で指名すると定めている(67条)。そして、衆参両院が異なった指名の議決をした場合、協議会を開いても意見が一致しないときなどには衆議院の議決を国会の議決とすると定めている(同)。このため、実質的に、衆議院が首相を決定することになる。

その結果、“衆議院の中の多数派”が、首相を決定することになる(この多数派は、与党となる)。そして、さらに、“与党の中の多数派”が、首相を決定することになる。その場合、党の中に、異なる首相候補者を支援する、複数の“グループ”が生じることは、ほぼ必然となる。

ここまでは、憲法の規定に因るものであり、選挙制度とは関係ない。

● 「中選挙区」

選挙制度で「中選挙区」を採ると、1つの選挙区に与党が議員候補者を複数名立て、与党の議員候補者同士で票を争うケースが大半となる。この場合、与党の中に、同一選挙区に属する異なる議員候補者を支援する複数の“グループ”が生じることは、ほぼ必然となる。

● 憲法＋「中選挙区」⇒5に近い“派閥”が首相を決定

現行憲法下で、「中選挙区」を採った場合、上記2種類の“グループ”が重なり合う。実際に形成されたのが“派閥”であり、“派閥”は、党内の異なる首相候補者を支援する機能と、同一選挙区の異なる議員候補者を支援する機能を兼ねた。

“派閥”の数は、中選挙区の定員（2～6、通常は3～5）、与党が立てる議員候補者の最大数（ほぼ5）の影響を受けて¹、5に近い数で分立した。派閥相互間の関係は、非常に競争的・競合的であった。

憲法の規定に因り“与党の中の多数派”が決定する首相は、「中選挙区」の下では、与党の中で分立し強い競争関係にある5に近い“派閥”の間の多数派形成活動によって決定される。

5に近い数であれば、最大派閥の領袖が首相となるケースでも、第二派閥以下の他派閥の協力が不可欠。派閥や党の事情を映じた派閥間の連携・調整により、最大派閥以外の領袖から決定されるケースも多い。派閥の領袖以外から決定されるケースも排除されない。

派閥間でこのようにして決定される首相が、強い指導力を発揮するのは通常は難しい。憲法が首相に与えた権限の主力は、国务大臣任命権・罷免権と衆議院の実質的な解散権と考えられる。分立する派閥の間の多数派形成活動によって決定される首相が、これらの権限を活用するのは容易ではない。このようにして、総じて「弱い首相」となった²。

● 「中選挙区」の問題点＝首相決定への“国民の意思”の関与の弱さ

「中選挙区」の問題点は、首相決定への“国民の意思”の関与が弱くなることと考えられる（「小選挙区」との比較）。

憲法の規定では、「国民→議員→首相」と、選出プロセスがつながっている。国民が首相を選出する首相公選（「国民→首相」）ではないものの、プロセスがつながっていることにより、“国民の意思”が首相決定に反映される余地がある。

しかし、「中選挙区」を採ると、「国民がどの議員を選出するか」（「国民→議員」）と、「国民がどの首相候補者を支持するか」（「国民→首相」）との関係が弱くなり、「国民→議員」・「派閥→首相」とプロセスが分断されがちとなる。

¹ 同一の選挙区に属する複数の与党議員が、同一の“派閥”に属することは通常考えられない。

² ただし、首相に対する国民の支持に基づき、解散権等を行使し、指導力を発揮した例も存在する。すなわち、議員個人に着目される面が強い「中選挙区」においても、「首相（党首）個人の資質・政治力に対する国民の支持が強く、与党の票が大量に増加するケース」（与党支持者の投票増、中間層や野党からの票の流入）が発生する。このような場合、首相は「強い首相」となり得る。

もっとも、「中選挙区」に起因して、与野党間の議席格差が大きく、安定的な「自社55年体制」が成立した下で、このようなケースの発生自体が、例外的な現象であった。

これは、「中選挙区」では、与党が2名以上の議員候補者を立てるため、国民が議員個人に着目して選出する面が強くなるためと考えられる。

● 「弱い首相」の真因＝首相決定の民主的な基盤の弱さ

結局、「中選挙区」³の下で、首相決定の民主的な基盤が弱かったことが、首相の指導力発揮を制約してきたと考えられる。

(6) 「強い首相」への動き (表3・4)

近年、首相を「強い首相」とする制度見直しは実施され、効果も出ている。

● 「小選挙区」の導入

最大の見直しは、平成6年の衆議院への「小選挙区比例代表並立制」の導入。

「小選挙区」の導入により、1選挙区に1政党から複数候補者を出すことがなくなり、政党間の争いとなった。

まず、首相の党首としての重要性が著しく増大した。議員（候補者）の立場からみて、政党間の争いとなる「小選挙区」では、政党の「公認」を得て立候補することがまず重要であり、この公認権は党首が握っている。また、候補者が「小選挙区」で勝利するうえで、“選挙の顔”である党首＝首相候補者に対する国民の支持が勝敗を分ける。議員個人だけではなく、政党全体からみても、「小選挙区」では票差以上の議席格差が付くため、党首の人気・求心力が選挙の勝敗（与党となれるかどうか）を大きく左右する。政党に投票する「比例代表」でも党首が“顔”となる。

一方、“派閥”の力は相対的に低下した。“派閥”は、「中選挙区」下では同一選挙区の異なる議員候補者を支援する機能を有していたが、「小選挙区」下でこの機能は失われ、5に近い数での分立的競争状態も大幅に変化した（ただし、派閥には、自派に属する首相候補者や議員候補者を支援する機能は、引続き残っている。）

上記の結果、党首（首相候補者）を選定する過程で、“国民の支持”が最も重要な判断材料になった。

現行憲法下で、“与党の中の多数派”が首相を決定する点に変わりはない。“派閥”も残っている。しかし、“与党の多数派”が首相を決定する際、一党員を含めた党首選を実施する場合のみならず、“派閥”間で首相を決定する場合も含め—“国民の支持”（次期総選挙での有利・不利）が最も重要な判断材料になった。

首相決定の民主的な基盤が強まり、首相が指導力を発揮する基盤が整った。

³ 「中選挙区」と「小選挙区」とでは、国民の議員選出に際して、議員個人、政党・党首候補のどちらに重点が置かれやすいかには差がある。この差が、首相決定への“国民の意思”の関与の差となり、首相の指導力発揮の自由度の差に結び付くと考えられる。

● 指導力発揮の具体的な手段の整備

首相が指導力を発揮できる具体的な手段も整備された。内閣のスタッフ組織（内閣官房・内閣府）が大幅に強化された。内閣自体も、副大臣創設や大量入閣に伴う与党との一体化進展により強化された。閣議における首相の重要政策に関する基本方針その他の発議権が内閣法改正で明記された。首相が主宰し最終的に議事を決する公開性の高い経済財政諮問会議も設置された。

政党内でも、政治資金規正強化に伴い政党助成金が党に交付されることとなったことは、結果的に、派閥の力を弱め、党首としての首相の力を強めた。

● 首相の指導力の基盤と限界

このように、首相を「強い首相」とする制度見直しは実施され、効果が出ている。

もちろん、国民の支持を失えば、首相の指導力は失われる。しかし、これは国民主権に由来する本来的な限界と考えられる（衆参「ねじれ」による首相の指導力の制約も、「ねじれ」発生自体が国民の意思）。国民の意思とは直接関係のない制度的な要因によって首相の指導力発揮が制約されることは、減少していると思われる。

今後の課題は、首相決定に対する“国民の意思”の関与を弱めないよう、総選挙＝“首相選択選挙”、との位置づけを堅持することであると思われる⁴。

（7）「議論する国会」の重要性

国会の「議論する」機能とは、多様な国民を代表する多数の議員が、公開の場で意見を戦わせることにより、主権者である国民に対して、意見の相違点を明確に示し、国民の判断の材料となる正確な情報を発信しながら、意見の説得力を競う機能。換言すれば、多数決による決定に先立って、決定の背景を国民に明確に示す機能。

国会の「議論する」機能は、多数決による決定について、国民の納得性を高める。また、多数意見と少数意見の相違点、双方の考え方や論拠が明確になることにより、選挙時等における国民の判断材料が豊富になる。多数意見（＝採用された政策）の結果を国民が確認し、次回は別の意見を支持することも可能になる。

公開の場で政策が競われることにより、国民がより良いと考える政策を採ることが可能となる。採用した政策の結果をみて、また新たな判断を行うことが可能となる（フィードバック効果）。国政が解決すべき諸問題が複雑化する中で、国会の「議論する」機能を高めることが、長期的に国力・国際競争力を高める基盤になると考えられる。

⁴ 世界平和研究所の『憲法改正試案』（2005年1月）は、「政党は、総選挙に際し、内閣総理大臣候補を明示しなければならない。」（74条2項）と規定している。

(8) 「議論する国会」の実現に向けた見直しの必要性 (表3・4)

「議論する国会」に向けた見直しは部分的にしか実施されておらず、効果も乏しい。

① 審議の形骸化

国会審議活性化法(平成11年)により、帝国議会以来の政府委員が廃止された。国家基本政策委員会も設置され、党首討論の導入が合意された。政府委員廃止により、閣僚-野党議員間の「質疑」が増加した。党首討論は国民の注目を集めた。しかし、党首討論や、「閣僚-野党議員」間の「議論」(討議)によって、政策の争点に関する双方の考え方や論拠(多数決による決定の背景)が国民に明確に示されるようになった——とは言い難いと思われる。党首討論はその後開催が大幅に減少していることも懸念される。

与党の事前審査・党議拘束を見直すべきとの核心的な提言が21世紀臨調の前身(民間政治臨調)から平成4年(1992年)になされているが、未だ実現されていない。

審査・行政監視機能についても、予備的調査導入(平成9年衆院規則、行使要件40名以上)や文書質問(質問主意書)活用などの工夫がなされたが、効果は限定された。

② 参議院の独自性の欠如 (後掲3(3)「参議院の過去60年強の歴史」参照)

決算審議への注力などの工夫がなされたものの、参議院の“政党化”(与党化)の下で、“衆議院のカーボンコピー”といわれる状態が長く続いた。

その後、自民党が参議院で過半数割れとなった時期(平成元年~5年)、細川内閣下、参議院でも自民党が第一党であった時期(平成6年)など、「ねじれ」時には、参議院の「独自性」が復活した。そして、現在の二大政党による初めての本格的な「ねじれ」の下では、「独自性」が非常に高まっている。同時に、「有害性」すなわち参議院の反対が国政の停滞を招く危険性も高まっている。このような中で、二院制のあり方に対する国民の疑問が高まっていると思われる。

今後、「議論する国会」の実現に向けた見直しを実施していくべきと思われる^{5 6}。

5 「議論する国会」と「強い首相」の関係

国民が選出した代表者が組織する「国会」と、その国会が選出する「首相」(特に、総選挙で国民の支持を得た首相)は、共に民主的な正統性を有する。そして、「首相」と比較した「国会」(議会)の最大の特長は、多数の国民代表が「議論する」機能にある。

“首相選択選挙”で国民の支持を得た「強い首相」であっても、国政が解決すべき多数の複雑な問題につき、政権公約、総選挙結果、首相・内閣の方針のみにより、結論を導くのは適切とはいえない。政権公約では複雑な諸問題を十分丁寧に扱い切れず、選挙後も新しい事実・情報が発生・判明し、問題の様相も国民の意識も変化し得る。国会が、議案ごとに議論を深め、ピンポイントした争点に関する正確な情報、多数・少数意見双方の考え方や論拠を国民に向けて発信し、国民の反応を踏まえたうえで、判断・決定が行われることが望ましい。逆に、国会における議論や採決にも、首相・内閣に対する国民の支持や選挙結果が十分反映されることが望ましい。首相・内閣と国会が、このような相互フィードバック作用を働かせながら、国政を適正に運営することが求められる。憲法が、議院内閣制、衆議院の内閣不信任決議、内閣の衆議院解散を定めているのも、この趣旨と思われる。

⁶ 「小選挙区」導入(衆)→野党合流→政権交代の可能性拡大・「ねじれ」発生(「独自性」発揮)、との流れをみると、「小選挙区」導入により、「議論する国会」の土台は形成されていると思われる。

2. 議論の充実／「見える化」

議論の充実／「見える化」には、以下の3方向から取り組むことが望ましい。

- (1) 国会の役割の明確化
- (2) 日程闘争からの脱却
- (3) 議論の充実／「見える化」のための具体策

(1) は、「考え方」の問題。議会制民主主義を採る以上、議会が審議を充実させ、主権者である国民に多数決による決定の背景を明確に示すことは、議会・議員の責務と考えられる。しかし、わが国の場合、戦後、憲法で採用された議会制民主主義に対する不慣れがいまだに残り、このような「考え方」が十分浸透していないように思われる。「考え方」は、最も重要なもの（制度見直し、運用見直しの原動力）。国会の役割を明確にすることにより、国民・議員・マスコミ等の間で、議論の充実／「見える化」の必要性を共通の認識としたい。

(2) は、従来からの悪弊である日程闘争からの脱却。国会審議を、日程と内容の二面から捉えると、日程闘争に注力すると、内容はその分希薄になる。内容を充実させるためには、日程闘争に注力できない（注力しても意味がない）しくみとすることが必要。

(3) は、具体的な手段の問題。議論の充実／「見える化」のための手段に特段目新しいものはないが、わが国の場合、国会自ら、「国会法」や運用により、使用を制限している手段が多い。

(1) 国会の役割の明確化

憲法	<ul style="list-style-type: none"> ・国会が、『言論の府』であり、「①十分に議論したうえで、②多数決で決定する」ことを役割とすることを明確化する。 ➤ 「国会は、国民の代表者が、国政の適正な運営を図るため、十分に議論したうえで多数決で決定を行う国権の最高機関であり、国の唯一の立法機関である。」
国会法	(なし)
運用	<ul style="list-style-type: none"> ・「①十分に議論したうえで、②多数決により決定する」国会運用とする。 政府・与党は、「多数決の前に、十分な審議に応じる」。野党は、「審議を求め、拒否しない。十分な審議の後は採決（多数決）を拒まない」。

【趣旨】

- ・議会制民主主義は、議会で「①十分に議論したうえで、②多数決で決定する」しくみ。議会の機能度は、次の4ケースに分類・評価することが可能。

(表5) 議会の機能度

I	議論十分	多数決で決定	○	議会制民主主義の機能
II	議論十分	多数決で決定せず	×	多数派の権限・責任放棄
III	議論不十分	多数決で決定	×	言論の府の機能不全
IV	議論不十分	多数決で決定せず	××	議会制民主主義の機能不全

(注) 多数決には、単純多数決(過半数)のほか、特別多数決(三分の二以上など)を含む。

- ・わが国の国会が、「①十分に議論したうえで、②多数決で決定する」機能を果たして来た、とは言い難いと思われる。

【コラム1】 十分な議論

- ・「十分な議論」との観点から国会をみると、まず「本会議」は、衆参が公表している審議時間は、列国議会同盟（I P U）や全国紙各社による諸外国との比較によれば、常に最短の部類に属する。内容も、“儀式化”が指摘される。
- ・「委員会」は、昭和50年代まで審議時間を公表していたが（衆議院約2000時間、参議院約1300時間）、公表が取りやめられた。その後さらに減少しているとの見方もある（約3割減）。予算委員会の審議が衆参各1か月前後、常任委員会が衆参各2・3日の定例日（予備日含む）・時間帯の中で審議するため、諸外国に比べて多いとは考え難い。内容面でも、議論（討議）ではなく質疑（疑問を質す）が大半を占める。質疑も、予算案や法律案そのものより、政府・政策への批判が中心となっている。内容は、議事録とインターネット中継（衆参ホームページから閲覧可能）で確認できる。

【コラム2】 多数決による決定、全会一致、少数意見の尊重

- ・「多数決による決定」との観点から国会をみると、“意見の一致”を重視する社会的風土を映じ、国会でも“全会一致”を重視し、多数決を回避する傾向が従来から強い（後述）。しかし、議事日程面で全会一致を重視することは、議論を不十分なものとする。十分に議論した後も多数決で決定しなければ、国政の停滞を招く。
- ・「少数意見の尊重」は、「少数意見も、国民の要求の一つと受け止め、主張の機会を十分に設け、その全部または一部が議論の過程で多数意見となる可能性、今回多数意見とならない場合でも次回以降に多数意見となる可能性を保護する」との意味。決して、「少数意見が残る間は、決定しないこと」（全会一致）や、「議論後も少数の賛成にとどまる意見を、決定意見とすること」（少数決）を意味しない。
- ・「多数決」は、決定された意見に正統性を与えるが、内容の正当性は保証しない。意見の内容の正当性は、正確な情報と「十分な議論」により、検証され（検証機能はもちろん完全ではない）、改善され得る。
- ・「十分な議論」の後、多数派の権限と責任で「多数決」で決定し、審判を国民の選挙に委ねるのが、議会制民主主義のしくみ。「多数決」ではなく、“全会一致”を目指せば、関係者の空気は良好となるが、問題解決能力は著しく低下する。

- ・国会の役割が、国政の適正な運営を図るため、「①十分に議論したうえで、②多数決で決定する」ことであることを、憲法に明記したい。憲法には、国会の位置付けに関する記述（「国権の最高機関」¹）が存在するため、この部分に加筆する。役割を明記することは、組織を機能させるうえで、一般に有効な方法と思われる。
- ・国会の運営（運用）は、この役割を果たせるものとする。具体的には、「野党が、審議を積極的に求め、自ら拒否しない」→「政府・与党は、多数決の前に、十分な審議に応じる」→「野党は、十分な審議の後は、採決（多数決）を拒まない」、とのプロセスを実現したい。
- ・このプロセスを実現するうえで、最も重要なものは、国民の考え方とコントロール。すなわち、国民が「①十分な議論を行うこと、②十分な議論後は多数決で決定すること」が望ましい、その評価を選挙で行う、と考え、その考えが与野党に伝わるかどうか。与野党議員は、次回の選挙およびそれに先立つ国民世論の動向（内閣支持率など）を常に意識しながら、国会運営を行っている。各種報道、地元選挙区（選挙基盤）、街頭、ブログその他様々なルートから、国民の反応や考え方はかなり豊富に議員に伝わっている²。
- ・野党は、「政府・与党の審議に応じる姿勢が不十分」などとして審議を拒否することも多い。しかし、「審議は国会の責務」との国民の反応・考え方が伝われば、審議を拒否せず、審議の中で政府の対応の不足などを国民に訴える（その判断を選挙で国民に仰ぐ）こととなる。この意味で、野党が、国会に国民の目を向けさせる目的で行う一時的・物理的な審議拒否よりも、拒否している事実が国民の目に映らない実質的な審議拒否（議院運営委員会理事会や各委員会理事会等における日程闘争など）の方が、よほど弊害が大きい。ただし、一時的・物理的な審議拒否にしても、政府・与党側の先行きの見通しを阻害する要因となり、「十分な審議に応じる」姿勢に悪影響を及ぼす。このため、一時的・物理的な審議拒否も含めて、国民が厳しい反応を返すことが望まれる。
- ・このようにして、国民のコントロール下で、政府・与党、野党双方の協力により、審議が順調に進行したとする。しかし、次に、「十分な審議が行われた」と言える段階に至ったかどうか、換言すれば「多数決による決定を行ってよい状況に至ったかどうか」の判断が再び難問となる。与党は「審議十分」と主張し、野党は「審議不十分」と主張することが多い。

¹ 国会の位置付けに関する学説のうち、政治的美称説、総括機関説ではなく、最高責任地位説を採る。表現として読売改正試案の「国政の適正な運営を図る」が動的で適切と思われたためこれを使用した。

² 「一票の価値の平等」が、国民の選挙における判断が国会に正当に反映され、国会における議論が国民の意見を正当に代表するうえで、重要な前提。これは国会に関する重要な内容であり、憲法に明記するのが適当と考えられる（後掲コラム4参照）。例えば、米国の憲法には、下院議員の各州人口による比例配分、是正措置実施が明記されている。なお、参議院に関しては、後掲コラム12を参照。

➤ 「国会は、一票の価値の平等化に努めなければならない。」

- ・意見が分かれるのは、審議「内容」の十分性の判断は、主観の問題であることも大きい。また、審議「時間」についても、審議に費やした時間は客観的に明確ながら、「内容」の重要性の判断が、所要「時間」や審議「時間」の十分性の判断に影響を及ぼす。
- ・この点、本来、両当事者・利害関係者（対立者）である政府・与党と野党だけで的確に判断することは難しい面がある。**報道機関**の正確・中立的な報道——審議時間（過去の類似案件との比較等）、審議の充実度、そして何よりも争点に関する考え方や論拠の煮詰まり方、国民に対する明示度に関する報道——を通じて「国民」が考え、その国民の反応・考え方が与野党に伝わることによって、「多数決による決定を行ってよい状況に至ったかどうか」が判断されるのが望ましい。それでも与野党の判断の相違は（縮まっても）埋まらないことは多いが、最後はやはり**多数派**の権限と責任で決定が行われる必要がある（それを国民が選挙で審判することになる）。
- ・現状でも、国民の反応・考え方は、上記の様々なルートで議員にかなり伝わっている。個々の議案の採決に関し、十分に伝わるのが難しい場合でも（委員会のファックスやインターネットによる情報受信の工夫について（3）②ホで後述）、国会審議全体の評価については、選挙に反映されているのではないか。

【コラム3】 国会審議の形骸化は、モラルハザードの発生

- ・国会の役割に照らせば、国会審議の形骸化は、議員や政党にモラルハザードが発生したものと捉えることができる。
- ・その原因としては、①「中選挙区」の選挙制度の下で、安定的で、議席格差が大きい「自社55年体制」が成立したこと、②55年体制下における野党の会期切れ廃案狙いの国会戦術や、与党の法案等事前審査に伴う国会での実質的な審議の回避に対し、マスコミや国民の批判が十分でなかったことが考えられる。特に後者に関して、一定の審議時間経過後、少数派の事前の明示的同意のない採決（多数決）を、“強行採決”と呼び、不祥事的に捉える一方、採決に至るまでの与野党の審議の不十分さに対する批判が十分でなかったことは、与野党をミスリードしたと思われる。
- ・近年、「ねじれ」下で、二大政党が政権をかけて、国民を審判者として国会で意見の説得力を競い合うべき局面に入り、国民がそれを求めるようになって、国会側では従来からの議院運営の慣行が残り、国対主導による日程闘争、絶対成立 vs 断固阻止的発想も尾を引いていると思われる。

（２）日程闘争からの脱却

日程闘争から脱却する（争点を内容面に限定する）ため、「日程面から、議案成立が阻まれることはない」との見通しを立てる。以下の２方向から取り組みたい。

- ① 日程の制約を緩和する。
- ② 議案の優先順を整理する。

① 日程制約の緩和：会期間の議案継続の原則の導入

憲法	<ul style="list-style-type: none"> ・「会期」間も議案が継続するとの原則を、憲法に規定する。 ➢ 「国会の議案は、会期にかかわらず継続する。ただし、衆議院の解散または衆議院議員の任期満了の場合は、廃案となる。」
国会法	<ul style="list-style-type: none"> ・会期不継続の原則（68条）を廃止する。憲法に継続原則を明記する。
運用	<ul style="list-style-type: none"> ・会期中に議決に至らなかった重要案件につき、「閉会中審査の議決」を行い、後会に継続させる（衆議院の解散、議員任期満了の場合を除く）。

【趣旨】

- ・憲法は、国会の「会」の別を規定し、“会期”を想定している³。また、国会法は、常会の会期を150日間とするなど「会期」について定めたいうえで⁴、「会期中に議決に至らなかった案件は、後会に継続しない」と規定している（68条1項）。
- ・この国会法の規定が、『会期不継続の原則』と呼ばれる。この原則が、野党の“会期切れ廃案狙い”の戦術を可能とし、国会が多かれ少なかれ常に“日程闘争”の色彩を帯びる背景となってきた。
- ・『会期不継続の原則』は、議会の発生史的には、当然の原則であった（国王が課税、負担の承認を求める目的で議会を招集）。しかし、諸外国では、審議上の不都合から、既に修正を行っている。例えば、米国、フランス、ドイツは、いずれも議会期（立法期）を下院議員任期としており、その間、議案を継続させている。具体的には、米国は2年、フランスは5年、ドイツは4年の議会期（立法期）となっている。英国は、会期終了により原則として廃案となるものの、会期自体が1年（通年会期）と、わが国（常会で150日）より長く設定されている。
- ・わが国は、常会、臨時会、特別会の閉会の都度、原則として廃案としている。国際競争力（政策議論の充実、時宜を得た決定）の観点からも、見直しが望ましい。

³ 憲法は、「常会」・「臨時会」・特別会の召集について規定している。すなわち、まず、「国会の常会は、毎年一回これを召集する」と定める（52条）。また、「臨時会」・特別会（衆議院の解散による総選挙後の会）の召集についても規定している（「臨時会」53条、特別会54条1項）。これらの規定から、憲法は“会期”を想定している、“会期制”を採用している、と解されている。

⁴ 会期については、国会法が規定している。すなわち、まず、「常会の会期は、百五十日間とする」と定める（10条）。また、臨時会・特別会の「会期」や、常会・臨時会・特別会の「会期の延長」は、「両議院一致の議決」で定める（不一致の場合は衆議院が優先する）と規定している（11～13条）。

- ・見直しには、以下の2案がある。

案	内容	期間	諸外国
議会期 (立法期)	衆議院議員の任期4年を、立法期とする。(解散時にも廃案となる)	4年(解散まで 平均2.5年)	米=2年 仏=5年 独=4年
通年会期	会期制(常会、臨時会、特別会)を見直し、通年国会とする。	1年	英=1年

- ・「議会期(立法期)」が望ましい。「議会期」には、①期間が長いため、日程闘争から脱却して審議の充実に転換しやすい⁵、②第一院の議員任期が立法期であるため、国民が立法活動全体を選挙で評価するうえで明快で、「政権公約—立法活動—総選挙」の間の連動性が強まる、との長所があるため。なお、「通年会期」は、議員の対国民活動への支障等により、実現可能性の懸念がより大きい。
- ・「議会期」を採るには、**憲法**に、「国会の議案は、会期にかかわらず継続する。ただし、衆議院の解散または衆議院議員の任期満了の場合は、廃案となる」と加筆すればよい。なお、憲法の「常会」、「臨時会」等の規定は、変更不要。
- ・国会の運用により「議会期」を実質的に実現する方法も、ない訳ではない。具体的には、国会法の『会期不継続の原則』の例外規定の活用。すなわち、国会法は、「但し、…閉会中審査した議案…は、後会に継続する」(67条2項)として、会期不継続に例外を設けている。「閉会中審査」は、「各議院の議決で特に(委員会に)付託された案件」について行うことができる(47条2項)。このため、会期中に議決に至らなかった案件につき、閉会の前に「各議院の議決」を行えば(衆議院の解散・議員任期満了による閉会の場合を除く)、後会に継続させることができる。閉会中、実際に審査しなくとも一審査することはほとんどない—議案は継続する、と解されている。
- ・しかし、この「議決」を、重要な議案について行えば、「例外」が重要な意味を持つ。議案の大半について行えば、「例外」が「原則」的になる⁶。この点は、大日本帝国憲法下から議論があった問題⁷。**国会法**の『会期不継続の原則』を廃止し、**憲法**⁸で『会期継続の原則』を明示的に導入することが望ましい。

⁵ 会期1年(通年会期)の英国議会には、会期末の日程闘争が存在。野党が廃案を企図して審議を引き延ばし、与党が審議打ち切り動議(いわゆる“ギロチン”)を出す例がみられる。

⁶ 閉会直前に、それまでの審議の前提が覆ることになる。また、「ねじれ」下では、対決法案について、一院が会期末に継続審査の議決を行うことにより、法案の実質的な握り潰しが行われる可能性もある(継続審査と議決した議院が、後会では先議の院となるため、議案の日程的主導権が移転する)。

⁷ 大日本帝国憲法では、「帝国議会ハ三箇月ヲ以テ会期トス」(42条)と「会期」が明定されていた。これに対し、閉会中も審議する“常置委員会”を設置しようとの「議会改革」の動きがあり、「議院法」改正による実現が目指された。しかし、議院法改正により“常置委員会”を設置して閉会中も活動することは、憲法の「会期」規定に抵触する可能性があるとの疑義が、法制局長官から呈された。

⁸ 国会に関する重要な内容は、憲法で規定することが望ましい(コラム4参照)。特に、ここでは、憲法で「会」を規定(“会期”を想定)しつつ、「会」の間で議案を継続させるとの内容。国会法で規定する(違憲の疑義を残す)より、憲法自体に「会期継続」を規定するのが適切。

【コラム4】 国会に関する規定の置き場所（憲法、国会法、議院規則）

- 国会に関する規定の置き場所として、以下の3つがある。
 - ① 憲法
 - ② 法律：「国会法」
 - ③ 議院規則：「衆議院規則」・「参議院規則」
- **重要な内容（特に両院に関わる内容）は、憲法に定めることが望ましい。**
 （理由）
 - ・ 国会に関する重要な内容は、本来、最高法規（憲法）で定めるべき。
 - ・ 法律で定めると、国会に関する重要な内容が、国会だけで定めることが可能となる（憲法であれば「国民の承認」が必要）。また、参議院が反対（否決）しても、衆議院のみの賛成（再可決）で定めることが可能となる。
 - ・ 議院規則で定めると、各院のみで定めることが可能となる。両院の接点の部分の整合性が問題になり得る。
 - ・ 法律や議院規則で定めると、内容次第では違憲性の問題も生じ得る。
- **それ以外の内容は、法律ではなく、議院規則で定めることが望ましい。**
 - ・ 法律で定めると、各議院の自律性を損ねる。特に、参議院の自律性を損ねる（参議院が反対しても衆議院のみの賛成で定めることが可能）。

【コラム5】 国会に関する“現代型憲法”と“古典型憲法”

- 国会に関し、“現代型憲法”では、議事日程、委員会制度、議事運営、国会と政府との関係など、詳しい規定を置く例が多い（例：フランス憲法）。
- わが国の憲法は、“古典型”に属し、国会の制度の骨格だけを定めている。例えば、憲法が規定する国会の「会議」とは、本会議を指す。憲法は委員会につき全く規定していない（実態としての委員会中心主義と乖離）。
- 委員会については、「国会法」が定めている。国会法は、両議院の常任委員会を定めているほか、参議院の調査会についても定めている。しかし、国会法（法律）でこのような内容を定めることは、各議院の自律性、特に参議院の自律性の観点から問題がある（コラム4）。
- 国会法の改正は、両院とも“慣例的”に“全会一致”を目指し、全会一致や一党のみの反対で可決となった例が多い。しかし国会法改正につき各院が“全会一致”を目指すことは改革を困難とする。憲法改正でさえ各院の「三分の二」以上の賛成で発議できる。国会法改正は原則通りの過半数でよく、運用として衆議院の再可決を避ければ十分ではないか。
- 憲法の下位法である「内閣法」と「国会法」は、共に戦前の規定を受け継いでいる。「内閣法」は1999年改正で首相の重要政策の方針の発議権が記された。「国会法」も見直し、各議院の自律性の観点から、憲法と各議院規則で規定する（国会法規定を一部削除する）のがよいのではないか。

② 議案の優先順の整理：内閣提出議案の原則優先、例外日設定

憲法	<ul style="list-style-type: none"> ・内閣提出議案を原則として優先する。一方で、各議院の議案（野党提出法案、議員立法）を優先する日も、各週に1日確保する。 ▶ 「各議院の議事日程は、内閣提出議案および内閣が提出に同意した議案を優先する。ただし、各週に一回、各議院の議案*を優先する。」
国会法	<ul style="list-style-type: none"> ・上記は両院共通の重要事項。憲法で定めるのが適当（コラム4参照）。
運用	<ul style="list-style-type: none"> ・日程上の議案の優先関係を、政府・与党、野党間で取り決める。 ・内閣が主体的に議案成立に取り組む。

【趣旨】

*野党提出法案、議員立法等。

- ・議会において、議事日程上、議案をどのような順で審議するかは、常に問題となり得る（日程面の制約が緩和された場合でも同様）。日程面の争いから脱却でき、政府提出法案のみならず、野党提出法案、与野党議員立法の審議も充実させ得る順とすることが望ましい。
- ・大日本帝国憲法下では、「議院法」が政府提出議案の優先を定めていた⁹。また、政府は各派交渉会にも参加し、議会運営について調整していた。一方、現行憲法下では、「国会法」は政府提出議案の優先の規定を置いていない。また、政府は国会と距離を置き、政府提出議案の成立を与党の対野党調整に委ねている。
- ・諸外国の例をみると、フランスでは憲法で原則として政府提出議案を優先し、野党の質問や議員立法の審議のための例外日を設けている¹⁰。英国でも、政府提出法案を優先して月曜日から木曜日をその審議にあて、金曜日に議員提出法案の審議を行っている（議員立法もかなり活発）。ドイツでは、政府が（与党と協力しながら）野党と調整することが多い。
- ・わが国でも、憲法に規定を置くことが望ましい（コラム4参照）。内閣提出議案の原則として優先することを予め明記しておけば、内容の審議に時間と労力を使うことが可能となる。また、週1回、各議院の法案を優先することも予め明記しておけば、野党提出法案・議員立法の審議の機会が増加し、法案提出自体も現在より活発化することが期待される。
- ・国会の運用として、議案の優先関係を「政府・与党－野党」間で取り決めることも考えられる。しかし、効果永続のため、憲法に記した方がよいと思われる。

⁹ 議院法：「議事日程ハ政府ヨリ提出シタル議案ヲ先ニスヘシ 但シ他ノ議事緊急ノ場合ニ於テ政府ノ同意ヲ得タルトキハ此ノ限りニ在ラス」（26条2項）。

¹⁰ フランス憲法：「①両議院の議事日程は、政府提出の法律案および政府が同意した議員提出法律案の審議を、優先的に、かつ政府が定めた順に従って行う。②国会議員の質問と政府の答弁のため、毎週少なくとも一回の会議が、優先的に留保される。③各議院が定める議事日程のため、毎月一回の会議が、優先的に留保される。」（48条抄）。

- ・現行憲法下での**運用**としても、政府が、提出議案成立に主体として取り組むことが望まれる。政府・与党一体化の流れの中で、**国会担当閣僚（新設）に与党国対委員長を兼務**させ、「議院運営委員会」の招きに応じる形で常時出席。各委員会にも同様に適宜出席する。いずれ「**議院運営委員長**」も兼務させることが望ましい。議事日程・運営に関する内閣の意見を伝え、調整を行う。特に、必要に応じて、議運委や各委員会で多数決をとって議事を進めることを求める一方、議案に関する野党との調整にも応じる、との役割を果たすことが期待される。
- ・また、議事運営については、従来、各委員会や議院運営委員会の理事会等が、“**全会一致**”を“**慣例**”とし、これが野党側の日程闘争の手段を可能としてきた。運用として、議院の多数派は、**多数決**をとって議事を進める。
- ・「議案について十分に議論し、多数決で決定すること」が国会の役割であり、「日程・議事進行について十分に議論すること」に意義は乏しい。まして「日程・議事進行を全会一致で決定すること」は議論の充実を阻む悪弊。**国民、マスコミ**の側でも、日程闘争に対して厳しい姿勢を示し、日程や議事進行については多数決で決め、議案の審議に十分な時間をかけることを求めることが望ましい。

【コラム6】 日程闘争と多数決

- ・ **多数決**により、**日程闘争**を阻むことは当然ながら可能。
- ・ 日程闘争の手段として有名な「**つるし**」は、議案の**委員会付託前**に本会議での趣旨説明を求め得るとの国会法規定、本会議の少なさ（定例日週3日）、委員会の審査は議案付託順に行うとの“**慣例**”、を利用し、野党が全議案につき趣旨説明を求める等により、委員会での内閣提出議案の審議開始を遅らせ、会期切れ廃案を目指すもの。「つるし」が闘争手段となるのは、与党（多数派）が円滑な議事運営を期待し、議院運営委員会理事会等で野党の賛成を得ることを重視するため。
法的には、本会議での趣旨説明は「議院運営委員会が特にその必要を認めた場合」に行うもの（国会法56条の2）。議院運営委員会で多数決によって趣旨説明の必要性を認めないことも、動議を可決して委員会に付託することも可能。
- ・ **委員会付託後**の案件に関する日程闘争についても、議事を多数決で進め得る。最終手段としては、本会議において多数決をとり、中間報告を求め、委員会の審査に期限を付すことも、本会議で直接審査することも可能（国会法56条の3）。
- ・ **国会法**や、衆議院「**先例集**」、参議院「**先例録**」には、議事運営に“**全会一致**”を要件とする規定や先例は存在しない。“**全会一致**”は、議運委や各委員会の理事会等における“**慣例**”、“**慣例的なもの**”に過ぎない。実際、日程闘争の最終局面では、与党が多数決で議事を進めるケースが発生する。
- ・ 結局、日程闘争が発生するのは、**与党**がそれを容認するため。これを改めるには、**国民やマスコミ**が、日程や議事進行は多数決で決め、議案の審議に十分な時間をかけることを求めるしかない。「ねじれ」下では、各院の多数派が、多数決で各院の議事を主導し、審議の充実で国民の評価を受けるのがよいのではないか。

(3) 議論の充実／「見える化」の具体策

① 議員・政党の議論充実の責務の明確化。国会審議前の党議拘束の取りやめ等。

憲法	<ul style="list-style-type: none"> ・憲法に、議員・政党が国会の議論を充実させる責務を示し、その遂行を支援する規定を置く。 ➢ 「両議院の議員は、全国民の代表であって、委任および指図に拘束されず、自己の良心のみに従う。」¹ ➢ 「政党は、国民の政治的意思形成を支援する。特に、自党に属する両議院の議員が国政に関する自由な議論および提案を国会で行えるよう配慮しなければならない。」
運用	<ul style="list-style-type: none"> ・政党は、議案の国会提出前の党議拘束を取りやめる。拘束は、本会議採決前に、院内の会派が、レベル（強弱）を設けて行うものとする。 ・内閣は、「政策を国会で議員と国民に明らかにする」運用に近づける。

【趣旨】

- ・野党の日程闘争と並ぶ国会審議形骸化の主因が、議案の国会提出前の与党の事前審査・承認・党議拘束。憲法に、議員・政党が国会の議論を充実させる責務を示し、その遂行を支援する規定を置き、政党のこの慣行への障壁とする。
- ・運用面では、政党（与野党）が、国会審議前の党議拘束を取りやめる²。拘束は、院内の会派が、本会議採決前に行うものとする。その際、内容に応じて拘束の強弱のレベルを設け、議員・政党の責務を損なわない範囲（罰則等）にとどめる³。
- ・内閣の国会への法案提出前の運用も見直したい。英国では「政府の政策はまず議会で明らかにする」との慣行が存在し、議会において与党議員（内閣構成員以外）も含め、活発な議論が行われる⁴。独仏等欧州諸国でも、議会提出前の与党審査は受けないのが通例。わが国でも、議案の国会提出前の政党（与党＋「ねじれ」下では参議院第一党）に対する事前説明を簡素化していくことが望ましい。

¹ 【ドイツ】「議員は、全国民の代表者であって、委任および指図に拘束されず、自己の良心のみに従う。」（基本法 38 条）。【フランス】「命令的委任はすべて無効である。国会議員の表決権は、一身専属的である。組織法律は、例外的に、表決に関する委任を認めることができる。この場合、何人も、以上の委任を受けることはできない。」（憲法 27 条）。【イタリア】「すべての国会議員は、国民を代表し、委任に拘束されることなく、その職務を遂行する。」（憲法 67 条）。

² 自民政権下で、法案の国会提出前の事前審査・承認・党議拘束が、常に行われてきた訳ではない。法案事前審査は昭和 37 年に出された文書（党総務会長→内閣官房長官）が根拠とされ、それ以前は閣議決定・国会提出が先行。また、国会提出前の内容了承・党議拘束は、慣行が崩れた例が既に存在（郵政民営化法案等）。国会提出前の党議拘束は、二大政党間の協議・調整を阻害する側面も存在。

³ 与党の国会審議前（＝委員会審議前）の党議拘束は、委員会審議に与党も時間も費やす中で会期末までに審議未了や「棚上げ」状態となれば、会期末に廃案になることも一因。会期継続原則を導入すれば、廃案の懸念は基本的にはなくなる。委員会の役割は、元々、予備的審査であり、委員会で「否決」されても、本会議には上程される。このため、会期継続原則の導入後は、国会審議前の拘束のみならず、委員会採決前の拘束も本来避けることが望ましい。なお、本会議採決前の拘束については、「院外」の政党本部ではなく院内の会派によるものであり、かつ強弱のレベルを設けたものである場合には、これを否定するのは適切ではない（議会諸国で一般的にみられ、ドイツでも実質的に実施）。

⁴ 英国では、議会で政策を議論し、国民から意見を募ったうえで法案が議会に提出されることも多い。

② 本会議＝国民に見せる場、委員会＝実質的審査・調整の場に。各委員会の役割明確化、効率化、討論拡充、公開原則化、情報受発信強化。

<p>憲法</p>	<ul style="list-style-type: none"> ・本会議での国民への「説明責任」を規定。“国民に見せる場”とする。 ・委員会の役割は「予備的審査」と明記。“実質審査・調整の場”とする。 ・本会議のみならず、委員会等（両院協議会を含む）も原則公開とする。 ▶ 「各議院は、各々その本会議において、議案の趣旨および議案に対する各種の意見並びに賛否が国民に十分に明らかとなるよう、説明に努めなければならない。」「各議院は、各々その本会議の下に委員会を設置し、議案の予備的な審査を委託することができる。」 ▶ 「両議院の本会議および委員会その他の会議は、公開とする。但し、出席議員の三分の二以上の多数で議決したときは、秘密会を開くことができる。」
<p>国会法</p>	<ul style="list-style-type: none"> ・委員会の非公開原則を廃止する。憲法に原則公開を規定する。
<p>運用</p>	<ul style="list-style-type: none"> ・本会議を、“国民に見せる場”と位置づけ、情報発信を強化する。各委員会での法案等の実質的審査・調整を踏まえ、審議の経過を丁寧に説明し、与野党の総括的討論を行う。対決法案以外の法案、委員会提出法案、全会一致法案についても、国民に向けた丁寧な説明を行う。 ・委員会を、“実質的審査・調整の場”と位置付ける。与党審査を取り込み、与野党による実質的審査を実施する。法案修正が必要となった場合、政府も加わり、委員会内で政府・与党・野党間で調整する。 ・各委員会の役割分担を国民にわかりやすく整理する。その際、議案審議と行政監視を切り離し、効率を高める。討論も拡充する。委員会の原則非公開を原則公開に改め、委員会ごとの裁量により情報受発信を強化し、議員の委員会活動と国民の投票行動との連結を強める。

【趣旨】

イ、本会議の役割

- ・戦後採用した委員会中心主義の行き過ぎの結果、本会議は、開催が少なく（定例日は衆参各週3日）短時間で、審議時間は議会国中最短の部類。内容も“儀式化”。多数の委員会に分散した審議では、国民の目が十分届かず、国民が国会審議を理解する障害となっている。本会議を、“国民に見せる場”として活用する。

ロ、委員会の役割

- ・国会が委員会中心となっているにもかかわらず、憲法は委員会についての規定を置かず（憲法が規定する「会議」とは本会議のこと）、“古典型”とされる。
- ・憲法に、委員会についての規定を置く。特に、委員会の役割を「予備的な審査」を行うものと明記し、“実質的審査・調整の場”とする。

- ・従来、国会外（与党の部会）で行われてきた与党審査を取り込み、政府・与党・野党間の調整も委員会内で行う。また、政府から距離を置く与党議員の意見表明の場としても常に活用する。政策決定過程を極力、国民に「見える」ものとする。

ハ、委員会の原則公開化

- ・その際、委員会の「公開」のあり方が重要な問題となる。
- ・憲法は、本会議について、公開の原則を定めている⁵。しかし、憲法は、委員会については規定を全く置いていない（コラム5）。
- ・国会法が、委員会について定めている。現状、国会は委員会中心主義をとり、審議のほぼ全てを委員会で行っているにもかかわらず、国会法は、委員会を原則非公開としている。すなわち、委員会を「傍聴を許さない」と規定したうえで、例外として、「委員長」の「報道の任務にあたる者その他の者」への傍聴の「許可」を規定している⁶。
- ・運用としては、この「許可」を広範に行っている。また、テレビ中継（NHK）をその初期から実施しているほか、近年ではインターネットでの審議の中継まで行っている（中継も議事録も、衆参のホームページから閲覧可能）。
- ・このような情報発信は積極的に行うべき。しかし、運用により例外をとめどなく拡大するより、公開を原則とする方が望ましい⁷。公開を原則化することで、情報発信をさらに柔軟・大胆に行う余地が生まれる。必要な場合の非公開も、却って行いやすいと思われる。
- ・公開を原則としたうえで、政府・与党・野党の間の実質的調整を行ううえで、非公開とするニーズが生じた場合には、議決により、非公開（「秘密会」）とするのが望ましい。人権、国益に関わる問題以外に、調整のためにも非公開を弾力的に活用することにより、調整を委員会の外部（国対など）に流出させず、政策決定が全体的・結果的に、より国民に「見える」ものとなることが望ましい。
- ・帝国議会の衆議院・貴族院の「秘密会議」については、「議院法」が「秘密会議ハ刊行スルコトヲ許サス」と規定していた。「議院法」は戦後廃止された。両院の「秘密会議」の速記録の公表については、是非が議論され、1995年に速記録

⁵ 憲法 57 条：「両議院の会議は公開とする。但し、出席議員の三分の二以上の多数で議決したときは、秘密会を開くことができる。両議院は各々その会議の記録を保存し、秘密会の記録の中で特に秘密を要すると認められるもの以外は、これを公表し、且つ一般に頒布しなければならない。」

⁶ 国会法 52 条：「委員会は、議員の外傍聴を許さない。但し、報道の任務にあたる者その他の者で委員長の許可を得たものについては、この限りでない。委員会は、その決議により秘密会とすることができる。委員長は、秩序保持のため、傍聴人の退場を命ずることができる。」

⁷ わが国の委員会中心主義のモデルとなった米国では、1970年代の一連の“サンシャイン改革”により、委員会の原則公開化が進められた。

集が公刊され、戦前の政策形成過程における議論が明らかとなった。

- ・現状、「国会法」が定める委員会の「秘密会」（速記は作成されている）については、速記録の公表を予定していない。憲法で全会議（委員会等のほか、両院協議会も含む。後述）も原則公開に改めたうえで、「秘密会」の議事の公表のあり方を定めるべきと思われる。国会法で定めるよりも、各議院の規則で定める方が望ましい。議院で、例えば「10年経過後」などと予め定めたとうえで、速記録を開示するのが、政策決定の背景を国民に明らかにする観点から望ましいと思われる。

二、各委員会の役割分担の明確化、効率化、討論の拡充

- ・各委員会（国家基本政策、予算、所管別、行政監視・決算等）の役割分担は、現状、国民にとってわかりづらく、効率性の観点でも課題があると思われる。
- ・“国民に見せるための場”と“実質審査・調整の場”に大別し、それを議論の対象（政府方針、法案、予算、自由テーマ）と形式（質疑・答弁、討論）で分類すれば、国民にわかりやすいものとなるのではないか。
- ・また、議案審議と行政監視をなるべく切り離せば、わかりやすくなるだけでなく、効率的となると思われる。両者の分離は、英国をはじめ諸外国に例がある。
- ・さらに、討論も拡充したい。

（表6）各委員会の役割分担等の例

本会議	政府方針：政府演説への質問を拡充（一問一答も）。討論も実施。 法案：総括的討論を導入。対決法案以外も丁寧に説明。	
国家基本政策委員会	自由テーマ：討論。 党首討論を週1回定例化（他委員会に優先）。少数党党首の参加増。 大臣－初スキャット大臣間の討論の導入。 参議院を含む与野党の幹部（党首以外）・キーパーソンが参加する討論。	
予算委員会	冒頭・締括り	予算案：党首級の質疑と討論。
	途中	予算案：与野党による実質審査。政府との調整。
所管（省庁）別委員会	法案：与野党による実質審査（逐条審査も活用）。政府との調整。	
	委員会ごとの裁量で、適宜、討論を実施。	
行政監視委員会	行政監視のための質問・答弁。 各委員会で行政監視問題が浮上した場合、議院運営委員会で議案との直接の関係を判断し、適宜、この委員会に移管。元の委員会と並行的に開催（非定例の日・時間帯）。適宜TV中継。	

（注1）決算委員会は、参議院のみの設置を想定（決算承認を参議院の専権化。後述）。

（注2）シャドー＝主に“国民に見せる場”。それ以外＝主に“実質審査・調整の場”。

（注3）太字＝討論の拡充。

ホ、各委員会の裁量による情報受発信の強化

- ・委員会にとって、審議の充実に次いで重要なことは、国民との間の情報受発信と思われる。情報受発信が強化されることで、審議がより充実する効果も期待できる（現状でも、委員会にNHK中継が入ると、審議が熱を帯びる）。
- ・委員会ごとに、情報の受発信の工夫がなされることが望ましい。受信の工夫の例としては、委員会審議に対する意見のファックスやインターネットでの受付、発信の例としては、報道機関との協力による編成編集・解説付き放送などが考えられる。与野党筆頭理事を広報担当とすることも考えられる。
- ・国民には、①委員会で進行している審議に対し、意見を簡易な方法で直接的に伝えたい、②法案成立後、委員会での審議過程をダイジェスト版で確認したい、といったニーズが存在すると思われる。
- ・委員会ごとに扱う議案の内容・性質は大幅に異なる。議案により、与野党の対立や協調の様相も異なる（最近の二大政党による「ねじれ」下でも、国民生活に関連する法案等で、与野党が法案修正や議員立法で協調するケースが見られる）。このため、委員会における情報受発信のあり方は、極力、各委員会の**裁量**に委ねるのが望ましい。委員会内においては、委員長の下で、理事を含む委員が「議員」の立場で協議し、与野党の意見が異なる場合においては与野党筆頭理事間の調整も行いつつ、最終的には（委員長の職権ではなく）委員会内での過半数の議決により工夫を実行に移すことが望ましい。個々の委員会における様々な工夫が、成果に応じて他の委員会にも波及していく形が望ましい。
- ・テレビが、与野党の主要閣僚・議員を登場させ、時の論点・争点に関し、討論を通じて国民にわかりやすい議論を引き出している。このような状況の中で、各委員会における実質的な審議を、報道機関と協力して国民にコンパクトに伝えることは、国会に対する国民の信頼を繋ぎ止めると思われる。また、審議中の案件に対する意見をリアルタイムで伝え得ることは、国民の国政への参加意識、当事者意識を高められると思われる（意見は委員会の判断で消化する）。委員会の情報受発信の強化を通じて、委員会における議員としての活動が、国民の選挙における評価、投票行動に、より強く連結されることが望ましい。

③ 公聴会、口頭質問、討議、議員立法の活用

憲法	<ul style="list-style-type: none"> ・公聴会の活用、議員の質問権、議員立法への政党の配慮義務を規定。 ➤ 「両議院は、公聴会を活用しなければならない。」 ➤ 「両議院の議員は、内閣に質問することができる。」 ➤ 「政党は、議員が自由な提案を国会で行えるよう配慮しなければならない。」 	
国会法	<ul style="list-style-type: none"> ・公聴会に関する規定を廃止する。 ・「質問」を書面で行うとの原則を廃止する。 ・議員立法の人数要件を廃止する。 	各議院が規則で任意に定める。
運用	<ul style="list-style-type: none"> ・公聴会の開催を増やし、議案審議に実際に反映する。 ・口頭「質問」を弾力的に認める。「国家基本政策委員会」での討論を「党首問」以外にも拡げる。各委員会で「質問」時間を設ける。 ・議員立法の「機関承認」を見直す。 	

【趣旨】

イ、公聴会

- ・「公聴会」は、「討論」と並ぶ“議会の知恵”とされる。特に、内閣（「政」・「官」）の提出議案に対して、「民」（国民各層、企業、学界、シンクタンクほか）の情報・英知を提供する意義が大きい。因みに、政党内でも、法案の事前審査過程その他で関係者・有識者の意見を聴いているが、国民に内容が明らかとならないのが最大の難点。国民から見える公開の場に、国家の英知が結集されるのが望ましい。
- ・大日本帝国憲法下では、議院法が、国民の議会への出席を禁じていた⁸。これに対し、現行憲法下では、国会法が、公聴会を開くことが「できる」とし、「総予算及び重要な歳入法案」については「公聴会を開かなければならない」とした⁹。
- ・しかし、現行憲法下でも、実態としては、公聴会は当初の数年間こそ活発に開催されたものの、その後は「予算及び重要な歳入法案」についての必要最低限の回数に減少。開催された公聴会も、政党の事前審査や党議拘束により、公述人の意見が予算や重要な歳入法案の審議にほとんど反映されない“儀式”となった。
- ・公聴会開催が、日程闘争の道具とされる弊害も伴った¹⁰。

⁸ 議院法：「各議院ハ審査ノ為ニ人民ヲ召喚スルコトヲ得ス」（73条）。

⁹ 国会法：「委員会は、一般的関心及び目的を有する重要な案件について、公聴会を開き、真に利害関係を有する者又は学識経験者等から意見を聴くことができる。総予算及び重要な歳入法案については、前項の公聴会を開かねばならない」（51条）

¹⁰ 「総予算及び重要な歳入法案」については公聴会の開催が法定されている（国会法51条）。このため、採決の前に公聴会を開催することが不可欠。野党は、審議不十分・時期尚早などを理由として、公聴会開催に同意することを遅らせる国会戦術をとった。これに対し、与党は、多数決ではなく、野党の同意を得て公聴会を開催することを目指した議事運営・調整を行った（後掲コラム7参照）。

公聴会開催が決定されると、「予算成立の目途が立った」といった報道が行われた。

- ・なお、国会法の「公聴会」（公述人）以外に、『衆議院規則』・『参議院規則』がそれぞれ規定する「参考人」の制度がある。こちらは手続が簡素¹¹で、公聴会の代替的な意味も含めて活発に利用されている。しかし、参考人の意見は、やはり法律案等の審議に十分に反映されているとは言い難い。
- ・**憲法**¹²に、「公聴会の活用」を規定することが望ましい。**国会法**の公聴会に関する規定は廃止し、公聴会活用の具体的内容は**各議院の規則**で定めることが望ましい。例えば、参議院は全法案について公聴会を開催する、といった工夫も考えられる。
- ・現行法下の**運用**としては、公聴会の開催を増やし（対象法案を拡大）、意見を審議に反映することが望まれる。その前提として、開催手続を簡素化¹³し、審議の初期段階で開催することが必要となる。
- ・公聴会活用は、国会審議前の党議拘束の見直しと併せて実施する必要がある。

ロ、口頭質問

- ・わが国の国会を、同じく議院内閣制をとる欧州諸国等と比較した場合、口頭質問、自由討議の活用が乏しいのが大きな特徴。
- ・国会では、口頭での「質疑」（議案に関して疑問などを内閣に質すこと）は活発に行われている¹⁴。一方、口頭での「質問」（議案に関係なく知りたい点などを内閣に質すこと）は乏しい。これは、**国会法**によって、「質問」は、**書面で行うことが原則**となっているため¹⁵。そして、書面による「質問」に対して、「答弁」¹⁶も実際には全て書面で行われている。結局、「質問」と「答弁」がともに書面で行われており、国会における議論（国民に「見える」やりとり）を著しく妨げている。
- ・**憲法**に、議員の「質問権」を明記したうえで、国会で口頭「質問」を活発に行うことが望ましい¹⁷。
- ・**国会法**の書面原則は、廃止することが望ましい。**運用**として、書面原則の例外規定を活用することも一応考えられる。国会法は「緊急を要するとき」は「議院の議決」により口頭で質問できることを定めている。「緊急を要するとき」を弾力的

¹¹ 「公聴会」は、公示（官報等掲載）で公述人を募集する。参考人は、議長や委員長が出席を求める。

¹² 公聴会の活用は、国会に関する重要な規定であり、両院に共通する内容。「国会法」ではなく、憲法に規定することが望ましい（コラム4参照）。

¹³ 公聴会につき、手続上の事情により利用が低迷するのでは本末転倒。手続の簡素化については、現在の「参考人」（衆議院規則、参議院規則）の手続が参考になると思われる。

¹⁴ 「質疑」で質す内容の事前通告が「慣例」とされる。答弁側の準備、質疑時間充実のためとされる。

¹⁵ 「各議院の議員が、内閣に質問しようとするときは、議長の承認を要する。質問は、簡明な主意書を作り、これを議長に提出しなければならない」（国会法74条1・2項）。

¹⁶ 「質問主意書」に対する「答弁」（国会法75条）は、書面を原則とはしていない。しかし、実際には、全て書面で行われている。

¹⁷ 口頭「質問」の場合も、不意打ち防止のため、概要の事前通告か、明白に準備不要の内容とする要。

に解釈して、「議院の議決」を行う方法がある。しかし、「議院の議決」には、過半数の賛成が必要。過半数の賛成が両院ともに得られるのであれば、個々に議決する運用を行うより、国会法を改正し、書面原則を廃止する方が望ましい（国会法改正の多数決に関し、後掲コラム7参照）。

- ・なお、質疑や質問につき、数・時間・締切日・回答日に関して制限が設けられるのは、内閣の資源制約との関係上当然。質疑内容が前日夕刻・深夜まで確定せず、国会開会中は行政官庁の深夜までの作業が連日続くのは、資源の著しい非効率消費。先進国中わが国のみの悪弊であり、議会諸国と同レベルの常識的な制限を設け、厳守することが望ましい。その下で、逆に質問主意書（文書質問）を国会閉会中も可能とするなどの見直しを行うことも考えられる。

ハ、討議の拡充

- ・「質問」の延長が、「討議」となる。英国議会下院の「クエスチョン・タイム」（“質問時間”、月～木曜日の午後1時間）では、主要閣僚への質問と答弁が行われており、中でも有名な“首相質問”は、質問の延長として、党首間の討議が行われている。
- ・わが国でも、国会審議の活性化を目指し、“首相質問”に倣って“党首討論”が導入された¹⁸。党首討論は、議論の「見える化」に最適であり、開催の都度国民の注目を集め、国会への関心を高める効果が出ていると思われる。しかし、当初に比べ開催が大幅に減少しており、開会中「原則週1回」との合意の形骸化が懸念される。国会外での党首会談より、国会での党首討論に対する期待が大きいのではないか。週1回の定例化（他委員会に優先）など、今後の充実が期待される。
- ・党首間以外についてみると、閣僚－野党議員間では引続き各委員会における「質疑」が中心となっている。主要閣僚への質問を、英国の「クエスチョン・タイム」並みに拡大することが考えられる。
- ・GHQの強い奨めにより**国会法**が当初採用した「少なくとも二週間に一回」の自由討議は、議員の不慣れもあり昭和30年に廃止された。現在であれば、議員が討議する土壌は整っていると思われる。
- ・「討議」は、**運用**として行うことが可能。討議の前提となる「**質問権**」を**憲法**に明記することは望まれるが、**国会法**で討議を規定する必要はない（**適当でもない**）。

¹⁸ 平成11年の「国会審議の活性化及び政治主導の政策決定システムの確立に関する法律」により、国会法を改正し、「国家基本政策委員会」を設置。同委員会において、国会開会中、週1回、水曜日15:00～15:45の間、首相と野党党首の直接対面方式の討議を行うことが、両院の合同幹事会で合意された。ただし、「総理が本会議、予算委員会、重要広範議案を審査する委員会に出席する週」は元々例外とされており、その後、この例外が柔軟に解されて開催が見送られるケースが増えている模様。

例えば、「国家基本政策委員会」において閣僚－ネクストキャビネット閣僚間の討論も開始する、各委員会において委員長の裁量で「質問」時間を設けて討議を行うなど、委員会ごとに実施していけばよいと思われる。討議の過程で、政党間の政策の歩み寄りの必要性が認識されることも期待される。

- ・なお、討議において、反論・逆質問が認められるのは当然。政府・与党にとっても、野党の対案（有無を含む）と比較しながら自らの政策の正当性をアピールする機会となる。国民にとっては、貴重な情報・判断材料が入手できる。

二、議員立法

- ・議員立法は、政府・官庁からは出てこない政策、政党の枠組みを超えた政策を実現する可能性がある。実現に至らなくとも、問題を提起して国会や国民の議論を喚起し、国民が将来選び得る政策の選択肢を増やすことは、重要な意義を有する。
- ・現状、**国会法**が、議員立法の**提出要件**を定めている。すなわち、議員が議案（法律案等）を発議するには、衆議院では議員 20 人以上、参議院では議員 10 人以上の賛成を要する。予算を伴う法律案を発議するには、衆議院では議員 50 人以上、参議院では議員 20 人以上の賛成を要する（国会法 56 条）。
- ・また、衆議院には、議員立法には「**機関承認**」すなわち会派の承認が必要（会派の要請の下、事務局は議案を受け付けない）、との確立した「**先例**」がある¹⁹。例えば自民党は、幹事長、総務会長、政調会長、国対委員長の 4 名のサインがなければ受け付けないよう、事務局（議案課）に要請している。民主党なども同様。
- ・**大日本帝国憲法**下の「**議院法**」は、議案の発議に 20 人以上の賛成を必要としていた（29 条）。これに対し、現行憲法下の「**国会法**」は、当初、この要件を外し、議員が一人で発議できることとしていた。しかし、昭和 20 年代の地元選挙民に対する“お土産法案”の連発を受けて、昭和 30 年（1955 年）に国会法が改正され、発議要件が復活した。国会が“自主規制”を行ったものとみることができる。
- ・また、衆議院の「先例」は、党議拘束（会派拘束）との関連性が強く、国会法の要件を上回る制約を実質的に課している。
- ・しかし、議員立法には上記のような意義がある。“お土産法案”防止の観点からみても、現行の発議要件は、必要最低限とはいえないと思われる。
- ・一見、**国会法**を改正し、発議要件を大幅に引下げることが望ましいと思われる。

¹⁹ 上田哲・元議員（社会党）の国民投票法案の事務局不受理に関する最高裁判決（平成 11 年）で「機関承認」は確立した先例と認められた。また、議院の自律権の範囲に属し、議院の判断を尊重すべき問題とされた。

しかし、国会法（法律）の改正により対応することは、参議院が否決しても衆議院の再可決で成立するため、参議院の自律性の観点から本来望ましくない。

- ・また、議員立法は、両院に関わる重要な内容。このため、**憲法**に、議員立法を尊重すべき趣旨の規定を置くことが望ましい。具体的には、政党に対し、議員の国会における自由な提案に配慮する義務を規定するのがよいと思われる。そのうえで、議員立法の具体的な手続きについては、**各議院の規則**で定めることが望ましい。各議院で発議要件を設ける場合にも、憲法の趣旨に照らし、“お土産法案”防止に必要最小限なものとするのが望ましい。例えば、参議院では人数要件を課さない、といった方向も考えられる。
- ・**運用の見直し**としては、衆議院における「機関承認」の先例を改め、国会法（いずれは衆議院規則）の要件を満たせば受け付けることが考えられる。
- ・部分利益の実現を目指そうとする議員立法については、発議要件を高めることにより玉石ともに排してしまうのではなく、委員会および本会議での審議の「見える化」を通じて、発議者にマイナスのフィードバックが及ぶようにする方が、長期的には望ましいと思われる。
- ・諸外国をみても、米国、英国、フランスでは、人数要件を課していない（ただしドイツでは課している）。

④ 国政調査権の行使要件の緩和（野党の使用の可能化）

憲法	<ul style="list-style-type: none"> ・国政調査権の行使要件を、現状の過半数から、「三分の一」以上に緩和し、野党の使用を可能とする。 ▶ 「両議院は、各々<u>その総議員の三分の一以上の賛成により</u>国政に関する調査を行い、これに関して、証人の出頭及び証言並びに記録の提出を求めることができる。」
国会法	<ul style="list-style-type: none"> ・憲法改正にあわせて、報告や記録の提出の要件を、過半数から「三分の一以上」に緩和のうえ、各議院の規則に移管。

【趣旨】

イ、国政調査権一般

- ・国政調査権は、議案の審議、行政監視など、国会がその様々な権能を有効に遂行するうえで、不可欠の手段。
- ・国政調査権の行使には、議院の過半数の賛成が必要と解されたため、与党の同意がなければ行使できなかった。「自社55年体制」の下で政権交代がなかったこととあいまって、国会の審議機能、行政監視機能は弱いものとなった。

- ・議案審議を充実させるうえで、特に重要と考えられるのが、情報の提出。憲法の国政調査権の規定を受けて、**国会法**が、官公署の報告・記録提出について定めている。国会法は、「国家の重大な利益に悪影響を及ぼす旨の内閣の声明」²⁰が出された場合に、報告または資料の提出が不要となることを定めている（104条）。また、**運用**として、公務員の守秘義務との関係について、国政調査権に基づく要求に応じて職務上の秘密を開披するかどうかは、国政調査権の行使によって得られる公益と、守秘義務によって護られる公益との**比較考量**によって決定されるものとされ、比較考量する主体はそれぞれの**行政担当部局**とされた（昭和49年政府統一見解、平成4年総理答弁書、平成9年内閣法制局長官答弁等）。この政府見解に対しては、国政調査権の趣旨に反するものとの学説の批判が強い。
- ・衆議院では、「**予備的調査**」制度を議院規則で導入した（平成9年）。40人以上で衆議院の調査局・法制局に調査を要請できる。しかし、官公署に対する資料提出の強制力がなく、実効には限界がある。
- ・現状では、衆参「ねじれ」の発生により、野党が参議院で国政調査権を行使することが可能となっている。しかし、「ねじれ」でなくとも、野党が国政調査権を行使し、議案の審査を有効に行えるしくみが必要と思われる。
- ・**憲法**で、**国政調査権の行使要件を緩和**することが考えられる。過半数を「三分の一以上」に改めれば、野党の使用が可能になる（少数野党も連携による使用が可能）。

ロ、議院証言法による「証人喚問」

- ・憲法の国政調査権の行使要件は議院の過半数と解されているところ、国政調査権の一環としての議院証言法に基づく「証人喚問」については、衆参両院とも“**全会一致**”を“**慣例**”として**ほぼ維持**している²¹。これは、証人喚問は偽証罪も適用される強力な手段であるところ、証人の人権保護と、特定の政治的意図に利用されることを避けるためとされる。
- ・人権保護等の手続を整備することが望ましい（議院証言の趣旨の徹底、尋問内容の事前通知、証人側からの陳述・発言など）。しかし、実現が現実的に不可能であるのであれば、むしろ憲法で証人喚問の要件を別立て（特別多数決など）とすることも検討する必要があると思われる。

²⁰ 内閣の声明が出されたのは、昭和29年の造船疑獄事件における検事証言に関する1例のみ。

²¹ “慣例”と異なり、“全会一致”とならなかった例は、以下のとおり。

- ・平成6年の衆議院予算委員会における細川元首相（辞任後）の証人喚問実施
——野党のみの出席下で“全会一致”と委員長が認定。実質的には“全会一致”ではなかった。
- ・平成19年の参議院における額賀財務大臣等証人喚問の議決
——多数決により議決された。但し、参議院議長の判断により、喚問は実施されなかった。

【コラム7】 国会の「先例」、「慣例」・「慣例的なもの」

- ・衆議院には「先例集」、参議院には「先例録」がある。前者には、帝国議会の先例のうち、憲法や国会法に反しないものも含まれる。両者に集録されている多数の先例をみると、大半のものは、議院の運営を効率的に進める常識的・合理的なもの（ごく一部は、審議の形式を細部まで定め、審議充実の障壁）と思われる。
- ・問題は、むしろ、①「先例集」や「先例録」に集録されていないが、「先例」とされるもの、②“慣例”または“慣例的なもの”とされるもの。特に後者。
 - ①の例として、議員の議案発議への所属会派の「機関承認」がある。
 - ②の例は多い。与野党の間に『申し合わせ事項』として文書が存在するケースもある。しかし、多くは明文化されていない。特に、“全会一致”が、“慣例”・“慣例的なもの”と言われることが多い。例えば、議院運営委員会や各委員会の理事会における議事運営、国会法改正、証人喚問において、そう言われる。しかし、実際には、委員会の議事運営や国会法改正で、多数決が使用されたケースは多い。証人喚問でも、多数決の例は存在する。恣意性が疑われる“慣例的なもの”もある。
- ・両院は、明文化されていない“慣例”・“慣例に近いもの”を書き出し、『申し合わせ事項』と併せて公表し、国民に「見える」ものとするのが、成文法の国の立法府および国民代表として望ましいと思われる。その過程で、個々の内容の合理化も進むことが期待される（例：“慣例”である質疑内容の事前通告のあり方）。
- ・特に“全会一致”は、問題解決能力の制約であり、国会の見直しを阻害するもの。“全会一致”は、その是非を検討するのがよいのではないか。議事運営の全会一致については、「ねじれ」下で各院の多数派が多数決で議事を進め、十分な時間を審議にあて、審議の充実度で国民の評価を競うのがよいのではないか。

【コラム8】 議長の役割

- ・与野党の対立により議院運営が行き詰まった局面において、与野党の要請により、議長の斡旋が行われることがある。各議院が選任する（憲法 58 条）議長の斡旋により、解決するのであれば、それは望ましい。
- ・しかし、議院運営につき「十分に議論のうえ、多数決で決定する」ことは、元々与野党が自ら実現すべきもの。また、最終的にこれを確保するのは、主権者である国民の声しかない。議長の斡旋は、両者の中間の、難しい位置にある。議長の斡旋が、最終的に与野党に尊重されず、実らないことも多い。
- ・議長の斡旋が成功するためには、①「十分に議論のうえ、多数決で決定する」との国会の役割の実現を専ら目指し、これを与野党双方に遵守させ、自ら担保しようとするものであること、②斡旋の具体的な内容が、何よりも国民の声をよく反映したものであること、の2点が必要と思われる。
- ・議長の権威、中立性、国会法が定める議長の議事整理権（55 条、55 条の2）も、この2条件を備える形で活用されることが望ましい。

3. 参議院の役割の明確化

(1) 第二院の存在意義

① 第二院の存在意義

わが国の参議院の役割について検討する前に、第二院の存在意義につき一般論的に検討する。予め一言で述べると、第二院は、「独自性」があり、その「有害性」が小さく「有益性」が大きい場合に、存在意義がある、と考えられる。この点を、理論面・現実面から説明する。

② 二院制批判論（理論面）

二院制批判として非常に有名な言葉に、シェイエス（フランス革命期の政治家・理論的指導者）の「第二院の意見が第一院と同じ場合は第二院は無用。異なる場合は有害。」がある。この言葉を手掛かりとする。

まず、「第二院の意見が第一院と同じ」場合、シェイエスによれば、第二院は「無用」。確かに、第二院の意見が第一院と常に同じであれば、第二院は「無用」であろう。第二院の意見が第一院と異なることがあること、すなわち「独自性」があることが、第二院に存在意義がある（有用）ための必要条件と思われる。

次に、「第二院の意見が第一院と異なる」場合、シェイエスによれば、第二院は「有害」。しかし、この点に対しては疑問がある。第二院の意見が「異なる」場合でも、その「有害性」が小さく（「有害性」がない、場合を含む）、「有益性」が大きい、と評価され、存在意義がある（有用）、と認められるケースもあり得ると思われる。（実際、ある。第二院が各州代表から成り、存在意義が認められているケース等につき、③で扱う）。

「第二院の意見が第一院と異なる」場合を、シェイエスが「有害」とする理由は、以下の2つのいずれかと考えられる（推察される¹）。

- i “第一院の意見が常に優先されるべき”と考えている。そして、「第二院の意見が第一院と異なる」場合、第二院の意見が優先されることもあり得る、とみており、これを「有害」と評価している
- ii 「第二院の意見が第一院と異なる」場合、“両院の優先争いが生じる可能性がある”とみている。そして、この優先争い（の可能性）を、「有害」と評価している。（このiiは、iを含む、より広い概念）

しかし、いずれも、疑問がある。

¹ シェイエスの上記の言葉は、議会演説の一部が有名となった模様。シェイエス自身が理由を明確に述べている（記している）可能性があるが、今回（本稿では）、確認できなかった。

前者の場合、第一院の意見を常に優先する、と予め定めておけば、第二院の意見が優先されることはなくなる。また、そもそも、“第一院の意見が常に優先されるべき”と考える前提としては、(優先争いの可能性自体が有害、と考える ii の場合を除けば)、“第一院が、民意をより反映する”との前提が必要。しかし、この前提が成り立たないケースもあり得ると思われる（実例として、“第二院が各州の民意を反映する”と考えられるケースにつき、③で扱う）。

後者の場合、両院の意見の優先関係を、予め明確に定めておけば（明確に定めることは可能）、優先争いの可能性は非常に小さくなると考えられる。

要するに、「第二院の意見が第一院と異なる」＝「独自性」がある場合に、両院の意見の優先関係を事前に明確にしておくことにより、その「有害性」が小さく（「有害性」がなく）「有益性」が大きい、と評価され、第二院の存在意義があると認められるケースはあり得ると思われる。

③ 二院制をとる国（現実面）

現実には、世界に二院制をとる国は多い。世界180余の議会国のうち、70弱の国（4割弱）が二院制（列国議会同盟の調査）。OECD加盟の30か国では、18の国（6割）が二院制。G8国は、すべて二院制。二院制をとっている国は、第二院の存在意義を（程度の差はあっても）認めている、と考えると差し支えないと思われる。では、実際、どのような意義を認めているのであろうか。

A 連邦国家で第二院が各州代表から成る場合

二院制をとる国をみると、**連邦国家が大半**である点が注目に値する。

連邦国家で二院制をとる場合、通常、「**第二院は、各州の代表者から成る**」との規定を置いている。そして、“**第二院が、各州の意向（民意）を反映する**”と考えられている。

第二院が各州代表から成る場合、総じて、第二院の役割は明確であり、存在意義も明確と思われる。

実例として、最も明快なのは、「各州が本来的に有すると考えられている権限を、第二院が行使する」ケース（A1）。このケースについては、**第二院の意見を優先**することを予め定めている。米国において、各州の代表者からなる上院のみが、連邦政府人事（連邦最高裁判所判事の任命、外国使節の任命）の承認権、条約の批准権を有しているのが、この例。このケースでは、第二院の役割、存在意義は非常に明確と思われる。

次に、「各州が本来、国と対等の権限を持つべきと考えられている権限を、第二院が行使する」ケース（A2）。このケースについては、第二院に同意権（拒否権）を認めているのが通例。例えば、ドイツにおいて、各州の首相等から成る連邦参議院が、連邦の権限や財政に関係する法案に限り、同意権を有しているのはこの例。このケースについても、第二院の役割、存在意義は明確と思われる。

最後に、「各州代表から成る第二院に、そうではない第一院を、抑制させる」ケース（A3）も存在。米国では、法案一般につき、両院が対等で、上院が否決すれば成立しない。米国がこのようにしているのは、「面積や人口にかかわらず各州が平等の代表を出す上院を作り、大きく人口の多い州の代表が下院で多数を占めて権力を握ることに対する抑制たらしめねばならぬという事情」（C. ホイットニー。GHQ 民政局長、後掲）とされる。合州（衆）国としての米国の成立の経緯と不可分。

わが国は連邦制ではなく、参議院は各州代表ではない（「全国民を代表する選挙された議員」で構成される）。このAのケースとは、事情が異なる。特にA1とA3のケースは、ほぼ米国（合州国）に特殊な事情と考えられる（コラム15参照）。

B 第二院が各州代表ではない場合

第二院が各州代表ではない国ではどうか。明示的な各州代表でなくとも州・地域（民族）の独立性の強い国々を除けば、二院制をとる国は少なく、OECD加盟30か国の中で残るのは、わが国、英国、イタリア、ベルギー、フランス²。

これら中でも、州・地域との関連性が強い国が多い。イタリアは、第二院は「州を基礎として選出される」とする（但し選挙制度は両院で類似）。ベルギーは、1993年に連邦制に移行し、第二院は多様な地域・言語共同体を背景とした選出方法をとる。フランスは、第二院は「地方公共団体の代表を確保する」とされている（各国とも憲法で規定）³。

英国の第二院は貴族院（世襲制・任命制）であり、他国と様相が異なる。

これらの国は、わが国を除いて全て、第二院が「有害」となることを回避する工夫をしている点が注目される。すなわち、「第二院の意見が異なる」場合、英国では、第一院による決定を遅らせるだけ⁴（“再考”を促す効果が中心とされる）。

² ノルウェーは除いた。変則的な二院制であるため（選挙後の議員の互選により二院に分かれる）。

³ わが国の参議院は、定数（242人）のうち、約4割（96人）が比例代表、約6割（146人）が選挙区（公職選挙法）。選挙区は都道府県別であるが、都道府県代表との位置づけはなされていない。

⁴ 英国では、金銭法案は、第二院（貴族院）が1か月以内に可決しないときは法律になる。それ以外の法案は、第一院（庶民院）が2会期続けて可決すれば法律になる。

イタリア、ベルギーは、法案について両院が一応対等ながら、両国とも、**第二院にも解散がある**⁵。イタリアでは、大統領が両院（議員任期は共に5年）を同時解散することを慣例とし、両院の意見の不一致を回避している。ベルギーでは、国王が第一院を解散する場合には、第二院の解散が伴うことを憲法で規定している。フランスでは、両議院の意見不一致の場合、政府の要求に基づき第一院が最終的に議決するしくみを憲法で設けている（コラム15で詳述）。

また、第二院の位置づけにも、変化がみられる。英国は、第二院の権限が少しずつ制限され、既に“実質的には一院制”との評価も多い。イタリアは、地方自治が既に強化され、連邦制に移行する流れにあり、州を「基礎として」選出されている第二院を、地方代表院・非対等の第二院とする案も有力となりつつある模様。ベルギーでは、第二院が審査対象とする法案を自ら重要法案に絞り、“再考の院・熟慮の院”としての性格を自発的に強めている。

④ 第二院の存在意義の総括

以上をまとめると、「第二院の意見が第一院と異なる」（「独自性」がある）場合に、その「有害性」が小さく（または「無害」）、「有益性」が大きいと評価される場合に、第二院の存在意義が認められるケースがあり得る⁶。

実際に、連邦国家において、第二院が各州の代表から成り、各州が有する権限を行使する場合などに、存在意義が明確に認められている。

⑤ わが国の参議院へ

わが国は、各州代表ではない第二院を置く国の一つ。地方・地域（民族）の独立性も強いとは思われない。そして、第二院が「有害」となることを回避するしくみや工夫は見られない。英国と異なり、第二院は実質的な法案の拒否権を有する。イタリアやベルギーと異なり、第二院に解散はない。フランスと異なり、政府の要求に基づいて最終的に第一院が議決するしくみは存在しない。

参議院は、長らく、“衆議院のカーボンコピー”といわれる「独自性」欠如の状態が続いた。最近では、二大政党による「ねじれ」により、参議院の「独自性」が高まっている一方、参議院の法案否決等による国政の停滞＝「有害性」への懸念も高まっている。参議院の役割に対する国民の疑問も生じていると思われる。

⁵ 第二院にも解散がある例としては、ほかにスペイン、オーストラリア、ポーランド等。

⁶ 「独自性」がある場合、その「有害性」と「有益性」を踏まえて、存在意義が総合判断される。敷衍すると、「有害性」は、ゼロ（無害）か1（有害）かではなく、程度のある概念。「有益性」も同様。そして、「有害性」と「有益性」が、それぞれの程度を踏まえて比較考量され、存在意義（有用性）が判断される。このようにして判断される「有用性」もまた、程度概念であり、存在意義が強く認められる場合もあれば、そうではない場合もある。

なお、参議院の「有害性」と「有益性」の比較考量の具体例について、コラム10参照。

参議院には、どのような役割・存在意義があるのであろうか。

以下では、まず、わが国が二院制を採用した理由を確認する。続いて、参議院の過去 60 年強の存在意義の発揮状況を確認する。そのうえで、参議院が常に存在意義を発揮できる制度設計のあり方につき検討する。

(2) わが国の二院制採用理由、その後の諸説の発生による混乱

① わが国の二院制採用時の考え方

わが国が二院制を採用した際の、参議院の役割についての考え方を確認する。

● 憲法＝参議院の役割を記さず

まず、憲法からみる。憲法が参議院の役割を記していれば、参議院の役割は明確であるが、記されていない。

憲法が第二院の役割を記さないことは、当然のことではない。例えば、二院制をとる連邦国家では、通常、憲法に「第二院は、各州の代表から成る」と規定している。これは、“第二院は各州代表機関”、と役割を記しているにほぼ等しい。

この規定との対比でわが国の憲法をみると、「両議院は、全国民を代表する選挙された議員でこれを構成する」(43 条)との規定がある。この規定から、参議院が「全国民を代表する」役割は明らかとなっているが、この位置づけは衆議院も同じ。参議院独自の役割、すなわち衆議院に加えて参議院をなぜ置いているのかは、この規定からはわからない。

憲法の他の規定をみると、参議院について、衆議院とは異なる規定がみられる。解散の有無（衆議院＝あり、参議院＝なし）、議員任期の違い（衆議院＝4 年、解散で終了、参議院＝6 年、半数を 3 年ごとに改選）、内閣総理大臣の指名・予算・条約等に関する衆議院の優越、など。これらの規定から、参議院の役割を読み手ごとに“推察”することはできる。しかし、それで役割が明確になるとはいえない。実際、これらの規定からの推察に基づき、参議院の役割について内容が異なる様々な見解が生じており、却って混乱を招いている（後述）。

● 憲法制定当時の関係者の帝国議会答弁等＝二院制採用理由は明確

このため、次に、憲法制定時の二院制採用の経緯や考え方を確認する。

よく知られているように、GHQ が当初「一院制」を提案したのに対して、わが国が「二院制」を強く主張し、採用に至った。その際の記録や、憲法改正案を審議した第 90 回帝国議会（昭和 21 年）の国务大臣の国会答弁から、**二院制採用**

の理由が明らかにされている。その要点を、表7に示した。

わが国が二院制を主張・採用した理由は、“一院制の弊害の抑制”、具体的には「政府の政策の安定性・継続性の確保」（松本大臣）、「一院の専断の抑制、慎重を欠く審議の補完、世論についての的確な判断」（金森大臣）であった。

（表7）二院制採用時の考え方

<p>GHQが「一院制」を提案した理由の説明 ——ホイットニー（GHQ民政局長）</p> <p>・日本には二院制を必要とする事情は見当たらない。貴族院は必要でなくなる。日本には、合衆国と異なり、面積や人口にかかわらず各州が平等の代表を作り、大きく人口の多い州の代表が下院で多数を占めて権力を握ることに対する抑制たらしめねばならぬという事情がない。</p>
<p>わが国が「二院制」を主張した理由 ——松本丞治大臣（憲法制定作業時の国务大臣・法学博士）</p> <p>・もし一院のみだったら、ある党が多数を得たら一方の極に進み、次いで他の党が多数を得たら別の極に進むということになる。したがって第二院があれば、政府の政策に安定性と継続性がもたらされる。</p>
<p>わが国が「二院制」を採用した理由 ——金森徳次郎大臣（憲法制定時の国务大臣）の帝国議会答弁</p> <p>・参議院は一種の抑制機関。多数党の一時的な勢力による弊害を防止するもの。</p> <p>・二院制度の三つの美点は、</p> <ol style="list-style-type: none"> ① 一院の専断に対し、これを抑制すること。 ② 衆議院の慎重を欠く審議に対し、これを補完すること。 ③ 世論が果して何を目当てにして結集せられているかということについての判断を的確ならしめること。

第二院の「有害性」の問題も認識されている。

GHQは、両院の優先争いの可能性に言及している。日本側は、法律案について両院の意見が異なった場合の扱いについて、「衆議院が引続き3回可決し、かつ2年経ったときは、衆議院の議決のとおり決まる」との案を持っていた模様^{7 8}。

⁷ 当時、英国では、金銭法案以外の一般法案につき、「下院が3会期連続で可決すれば、成立することとなっていた（1会期＝1年）。これを参考にしたと推察されている。なお、英国は、間もなく1949年には「2会期連続」に短縮（議会法を改正）。現在に至っている。

⁸ この案を、現行規定と比較すると、衆議院の過半数の賛成のみでも最終的には成立するため、制度上、確実に解決するしくみといえる。ただし、解決までに最長2年を要するため、この案の「有害性」もかなり大きいと思われる。

これに対し、GHQが「衆議院が三分の二以上の多数で再可決したときは法律になる」との案を出し、現行規定となった模様。金森氏も、二院制につき著書で「馬車の前と後に馬をつけたようなもの。余程うまく運用しないと、前後の馬がめいめいに動き出したら馬車はこわれてしまう」（『憲法遺言』）と記している。

なお、参議院の構成者については、日本側は職能別選挙や内閣の任命（両議院の決議を受け任命）を検討したが、GHQ側の強い意思により、衆議院と同じく「全国民を代表する選挙された議員」（58条）となった。

② その後の諸説の発生による混乱

その後、参議院の役割について、様々な見解が登場した。これは、憲法が参議院の役割を記さず、また二院制採用理由に関する帝国議会答弁も十分に知られていないためと推察される。代表的なものを挙げると、以下のとおり。

（表8）参議院の役割に関する諸説とその分類

諸説	重点	分類
良識の府（理の府）、再考の府（反省の府）	衆議院との「意見の違い」	A
国家の基本政策の長期的観点からの検討 決算審査重視、衆議院不在時の対応	衆議院との「役割分担」	B
立法府内の権力分立、3年ごとの最新の民意の確認、2つ目の政権闘争の場	衆議院との「二院の並立」	C

諸説をあえて分類すれば、重点の置き方によって、上記の3タイプに大別できると思われる。ただし、大きな共通点がある。Aのみならず、B、Cも、最終的には衆議院との「意見の違い」に結びつくことを想定している。つまり、どの説も、参議院の「独自性」を想定していることになる。

諸説の内容等を見ると次頁の表のとおり。比較のため、二院制採用理由も掲げた。

参議院の役割について、このように内容が大幅に異なる様々な見解が生じたことによって、国民の参議院の役割に対する共通の認識は損なわれたと思われる（コラム9参照）。

（表9）諸説の主な内容等

諸説	分類	内容、衆議院との「意見の違い」への結びつき方
良識の府	A	参議院は“良識”を発揮する。衆議院で発揮されなかった“良識”を、参議院が発揮すること（意見の違い）を想定。
再考の府	A	参議院で“再考”する。“再考”の結果、衆議院と意見が異なることを想定。
国家の基本政策の長期的観点からの検討	B	「衆議院＝任期4年・解散あり・首相指名優越（政権創出）」⇔「参議院：任期6年・解散なし・半数改選」との違いを踏まえた役割分担論。長期的観点からの検討の結果、衆議院と意見が異なることも想定。
決算重視	B	衆議院の予算優越、政権創出を踏まえた役割分担論。決算審査に注力した結果、衆議院と意見が異なることも想定。
衆議院不在時の対応	B	参議院の緊急集会の規定（54条）に基づく役割分担論。不在対応時の意見が、その後の衆議院の意見と異なることも想定。
立法府内の権力分立	C	参議院の設置は、（三権分立に加え）立法府内でも権力を分立させるため、との見方。分立には、役割分担、意見の違いによる牽制、の両面がある。
3年ごとの最新の民意の確認	C	参議院議員選挙が3年ごとに定期的に行われることを踏まえた見方。総選挙の民意確認との役割分担論でもある。“最新の民意”を反映した参議院の意見が、それに先立つ総選挙の“民意”を反映した衆議院の意見と異なることなどを想定。

（参考）二院制採用の理由

一院制の弊害の抑制	A	衆議院の意見に対し、参議院の意見が加わることにより弊害が防止されることを想定。参議院の意見が衆議院と異なることを想定。
政策の安定性・継続性	A	「一院のみだと、ある党が多数を得たら一方の極に進み、次いで他の党が多数を得たら逆の極に進むおそれがある」（松本内閣大臣）。衆議院での政権交代に伴う政策の振れが、参議院の存在や意見の違いにより、緩和され、安定性・継続性が高まることを想定。
一院の専断の抑制	A	衆議院の専断が、参議院の存在や意見の違いにより、緩和され、防止されとの想定。
審議の補完	A	衆議院の慎重を欠く審議を、参議院が補完することを想定。参議院で慎重に審議した結果、衆議院と意見が異なることも想定。
世論の的確な判断	A	衆議院の審議・採決の後、参議院が世論を的確に判断することなどを想定。衆議院とは異なる判断、意見となることも想定。

A = 「意見の違い」に重点。 B = 「役割分担」に重点。 C = 「二院の並立」に重点。

【コラム9】 参議院の役割に関する諸説の発生による混乱

- ・参議院は“良識の府”と言われることが多い。しかし、“良識”とは何か、がまず問題となる。衆議院の意見は“良識”ではないのか、参議院はなぜ（衆議院と違って）“良識”を発揮できるのか、参議院の意見は“良識”であると誰が判断するのか、など、疑問が広がる。“理の府”についても同様。
- ・“再考の府”は、次いで有名ではないか。しかし、“良識”と“再考”ではかなりの違いがあるように思われる。英国の貴族院の別称 revising chamber の和訳との見方が一般的ながら、英国の貴族院とわが国の参議院とでは権限に大きな違いがある。同じ役割と捉えてよいのであろうか。“反省の府”も類似しており、類似の疑問がある。
- ・“国家の基本政策の長期的観点からの検討”、“決算重視”、“衆議院不在時の対応”などは、参議院の役割・機能の一部・一面を、衆議院との対比で捉えたもの。それぞれを参議院の役割と捉えようと、役割を矮小化してしまう。
- ・“立法府内の権力分立”は一見もつとも。しかし、分立に焦点をあて、分立を参議院の役割と捉えることは、国政運営上問題を含むのではないか。
- ・“3年ごとの最新の民意の確認”との見方もある（“中間選挙的なもの”との見方も類似）。この“最新の民意”の意味するところが問題。
「最新の民意」＝参議院選挙結果、を反映した参議院の意見が、衆議院の意見と異なり得ること」を意味するのであれば、それは当然。これを超えて、「参議院選挙後、次回総選挙が行われるまでの間は、参議院が“民意”をより反映している」とまで考えるとすると、“民意をより反映する院”（第一院の一般的な定義）が、時系列で入れ替わる。参議院は、連邦国家の各州代表の第二院のような存在ではなく、衆議院と同じく「全国民の代表」から成ることを踏まえれば、任期が短く、解散、総選挙があり、首相指名で優越する衆議院が、常に“民意をより反映する院”と考えるべきではないか。
例えば、参議院選挙で与党が敗北した場合に、それに先立つ衆議院選挙で勝利した首相や、そうでなくとも首相指名で優越する衆議院が指名した首相に対し、この“最新の民意”論に基づいて退陣を求める声が出ることがある。しかし、元々、首相と参議院の間には信任関係はない。その参議院の選挙結果により、首相の進退が左右されるべきではないと思われる。
- ・“2つ目の政権闘争の場”は、事実認識であって、役割ではないと思われる。
- ・参議院の役割につき、このように内容が異なる様々な説が登場したことにより、国民の参議院の役割に対する共通の認識は損なわれたと思われる。

（３）参議院の過去６０年強の歴史 — 存在意義の発揮状況の確認

参議院の過去６０年強の存在意義の発揮状況を、まず、「独自性」、「有害性」、「有益性」の観点から分析・確認する。続いて、二院制の採用目的（一院制の弊害の抑制）に照らして確認する。

① 「独自性」、「有害性」（無害性）、「有益性」の観点からの確認

参議院の過去６０年強の存在意義の発揮状況を表１０（次頁）で整理した。これを、「独自性」、「有害性」、「有益性」の観点から概観する。

参議院は、当初、無所属議員有志による『緑風会』が中心となって、法案修正・否決等を行い、「独自性」を発揮した。

しかし、憲法に「三分の二」条項（衆議院が法案を再可決するためには衆議院の「三分の二以上」の多数での議決が必要との規定。59条）が存在し、衆議院の「三分の二以上」の多数を確保することが現実に非常に難しい中で、衆議院の与党は、参議院の法案修正・否決等を、「参議院の“横暴”」（有害）と受け止めた。そして、参議院においても“政党化”（与党化）を積極的に進め、与党が多数を占めるに至った。その結果、参議院の「独自性」は乏しくなった。

「中選挙区」に由来する「自社５５年体制」の下で、参議院でも与党が多数を占める時代が非常に長く（30年以上）続いたこと、また“日程闘争”の中で与党が自党の参議院議員にも国会審議前の党議拘束を行ったことは、この「独自性」欠如に拍車をかけた。参議院は“衆議院のカーボンコピー”、と広く一般にも受け止められるようになった。

その後、「中選挙区」下でも衆参に「ねじれ」が発生した場合と、与党内で意見が割れ参議院への党議拘束の効果が乏しかった場合に、参議院の「独自性」が復活したが、その際、「有害性」も高まった。

さらに、「小選挙区」導入に伴う野党合流を背景とした、最近の二大政党による本格的な衆参「ねじれ」の下では、参議院の「独自性」が非常に高まっている。これまで国会で十分に取り上げられず、国民の目に見えづらかった問題も、明らかとなっている。一方で、参議院の法案否決等により国政の停滞を招くリスク＝「有害性」も大幅に高まっている。

今後についても、二大政党による衆参「ねじれ」の下で、衆議院の与党が「三分の二」未満となる場合には、「三分の二」条項による再可決も不可能となることから、国政がさらに停滞しないか懸念される。

(表 10) 参議院の過去 60 年強の歴史 — 存在意義の発揮状況の確認

A : “政体化” 前 = 緑風会時代 (当初約 10 年) : 「独自性」あり。「有害性」もあり。 ・ 緑風会は無所属議員有志の会派で、参議院の当初の最大会派。参議院の法案修正・否決はこの時期に集中 (10 年間で 28 回に上る) ⁹ 。「独自性」を發揮。	
B : “政体化” 後 : 「独自性」なし。ただし、「ねじれ」発生時や、与党内の意見対立時のみ、「独自性」が回復。同時に「有害性」も増大。	
非「ねじれ」(長期)	「独自性」乏しい。
初期「ねじれ」: 自民党が参議院で過半数割れ (平成元～5 年)	「独自性」が若干回復。「有害性」も僅か。 ・ 社会党の意向を受けた審議前の法案修正等が増加。社会党の賛成も増加。予算関連法案や PKO 法案も成立。 ・ 決算を参議院が不承認。ただし法的効力なし。
細川連立内閣: 第一党は衆参とも自民	参議院で自民党が「独自性」を發揮。「有害性」も大。 ・ 小選挙区導入法案否決 [最終的には成立] ¹⁰ (平成 6 年)
小渕内閣当初 (10 年)	参議院で過半数割れ。野党の金融再生法案を“丸のみ”。
小泉内閣: 与党内で意見対立	参議院の自民党が「独自性」を發揮。「有害性」も大。 ・ 郵政民営化法案否決 [最終的には成立] ¹¹ (平成 17 年)
現在の「ねじれ」: 野党が参議院で第一党 (平成 19 年～)	「独自性」が高まる。「有害性」も高まる。 ・ 新テロ対策特措法案 (インド洋自衛隊給油再開) 否決。税制関連法案 (ガソリン税暫定税率延長、道路特定財源) 議決せずまたは否決。日銀総裁人事不同意等。 ・ 法案修正で合意し、成立したものも多い。

【コラム 10】小選挙区導入法案や郵政民営化法案の否決は参議院の存在意義の発揮か

「独自性」: あり。衆議院との「意見の違い」が明確。

「有害性」: あり。前者は結果的に衆議院選挙制度を参議院が否決した。後者は参議院の否決が衆議院解散を招いた。両法案とも最終的には成立した。

「有益性」: あり。参議院の否決により、国民の関心や議論が格段に高まった。

意 義: 「有害性」と「有益性」の比較考量次第であり、意見が分かれる。

⁹ 緑風会の法案修正・否決は、人権・民主主義尊重、党利党略・利権立法反対の特色を有したとされる。「引き揚げ問題」の取り上げ、法務大臣指揮権発動への警告決議も実施 (いずれも参議院のみ)。

¹⁰ 衆議院への小選挙区比例代表並立制導入法案 (平成 6 年) は、細川連立内閣が提出した法案を、衆議院は修正のうえ可決。参議院では、野党自民党の反対のほか、与党に属していた社会党からも“造反者”が出て、否決された。両院協議会は決裂・停止したが、国民世論の猛烈な反発を受けて、細川首相と河野自民党総裁がトップ会談し、合意が成立。この合意に基づき、両院協議会で協議が成立。

¹¹ 郵政民営化法案 (平成 17 年) は、小泉内閣が提出した法案を衆議院では僅差で可決 (与党自民党から“造反者”も出た)。参議院では、自民党から反対・棄権が出て否決された。衆議院は両院協議会の開催を求めず、小泉首相は衆議院を解散。総選挙では、自民党は“造反者”に対立候補を立て、大勝。選挙後の国会では、参議院の“造反者”の大半が賛成に回って可決され、法案は成立した。

② 二院制の採用目的に照らした評価

二院制の採用目的は、「一院制の弊害の抑制」、具体的には「政府の政策の安定性・継続性の確保」（松本大臣）、「一院の専断の防止、慎重を欠く審議の補完、世論的確な判断」（金森大臣）とされる。この目的に照らして評価する。

● 「政府の政策の安定性・継続性の確保」

松本大臣は、「もし一院のみだったら、ある党が多数を得たら一方の極に進み、次いで他の党が多数を得たら逆の極に進むということになる。したがって第二院があれば、政府の政策に安定性と継続性がもたらされる」としていた。

戦後、「政府の政策の安定性・継続性」は、総じて十分に確保されたと思われる。しかし、これは「中選挙区」に起因する「自社55年体制」の安定の下で、**政権交代がなかったことによるものであって、参議院の存在によるものではなかった**と思われる。

近年に至り、衆議院への「小選挙区」導入に伴う野党の合流などから二大政党が形成され、衆参で「ねじれ」が生じており、政権交代の可能性も以前に比べて高まっていると思われる。

このため、「参議院が存在することにより、『政府の政策の安定性・継続性の確保』ができるかどうか」は、**今後、初めて、（二大政党の下で）確認されるべきもの**。

むしろ、今後、「二大政党下で『政府の政策の安定性・継続性の確保』を可能とするためには、参議院（特に両院関係）をどのようにすべきか」との方向で考えるべき問題と思われる¹²。

● 「一院の専断の抑制、慎重を欠く審議の補完、世論的確な判断」

金森大臣は、憲法改正を発議した第90回帝国議会の答弁で、参議院を「一種の抑制機関。多数党の一時的な勢力による弊害を防止するもの」とし、二院制度の美点として、この3点を挙げている。

しかし、参議院を設置したことにより、これら3点が実現された、とは言えないと思われる。

¹² その際、二大政党（政友会、民政党）間の政権交代によって、「政府の政策の安定性・継続性」が損なわれた大日本帝国憲法下の帝国議会の経験が、参考・教訓になるとと思われる。会期「三箇月」の帝国議会で、二大政党の間で議論を通じた政策の調整が十分に行われず倒閣のための政争が中心となったこと、政権交代が選挙ではなく（多くは事件等を契機とする）元老の実質的な指名によって発生したこと、がその主な原因と考えられる。この点は「4.（3）」で扱う。

確かに、参議院が存在し、審議することにより、衆議院だけによる決定（一院の専断）を困難または不可能とし、衆議院の審議を補完し、世論を的確に判断する効果がなかったとまではいえないと思われる。しかし、参議院の“政党化”が進み、衆議院の与党が参議院でも多数を占め、与党参議院議員にも国会審議前から党議拘束が及ぼされ、参議院が長らく“衆議院のコピー”となったことに鑑みると、これらが十分に実現され、「抑制」機能が働いた、とはいえないと思われる。

ただし、「中選挙区」下においても衆参で「ねじれ」が発生したり、与党内で意見が割れて参議院議員に対する党議拘束が十分に機能しなかった局面においては、「抑制」機能は働いた（衆議院への小選挙区比例代表並立制導入法案や、郵政民営化法案の否決）。

そして、「小選挙区」導入を背景とする二大政党の形成による最近の衆参の「ねじれ」の下では、「抑制」機能は一段と高まっている。そして、両党間の議論による政策の調整や、争点についての考え方や論拠の突き合わせが十分になされないまま、「抑制」機能が過度に至り、国政の停滞を招く可能性が高まっているといえるのではないか（テロ対策特措法案の否決、税制関連法案の否決等、日銀総裁人事不同意ほか）。

つまり、二院制度下の二大政党の形成に伴い、現状、「一院（衆議院）の専断の抑制」というよりは「両院の専断」、「慎重を欠く審議の補完、世論の的確な判断」というよりは「慎重審議、世論の的確な判断の後退」が生じているのではないか¹³。

③ インプリケーション

1. 参議院が存在意義を発揮するには、「有害性」の緩和と、「独自性」の強化を、同時に実現すべき。
2. 二院制下で、二大政党が形成された中で、政府の政策の安定性と継続性、両院の専断の抑制、慎重な審議、世論の的確な判断、をどのようにして実現するかは、今後の課題。

¹³ 逆に、二大政党（制）をうまく機能させれば、「一院制」の下でも、「①一院（衆議院）の専断の抑制、②慎重を欠く審議の補完、③世論の的確な判断」を実現できる可能性が高まる。その実現のためには、二大政党間で国会で国民に見える形で十分な議論を行うことがポイントとなる。この点は、「4.（1）」で扱う。

（４）参議院が常に存在意義を発揮できる制度設計

参議院が、「ねじれ」の有無を問わず存在意義を発揮できる制度設計を検討する。

「独自性」、「有害性」、「有益性」の観点から検討し、二院制の採用目的や、参議院の歴史の教訓に照らしても問題がない設計としたい。

予め提案の骨子を述べると、参議院の「独自性」・「有益性」の強化のため、参議院の議院運営の自律権、議員選出方法の決定権、決算の承認権を憲法に規定する。

一方で、衆議院の法案再可決に「三分の二以上」の多数が必要とする現行の「三分の二」条項を、「過半数」に緩和し、参議院の衆議院に対する「有害性」を解消する。

このような参議院の役割は、「国民の参考になること」と整理する。参議院は、主権者である「国民」の参考となることを目指すものとし、衆議院に対しては、「抑制」するのではなく、国民を通じて間接的・結果的に影響が及ぶものと捉える。

過去60年強の参議院の歴史では、参議院の「独自性」欠如の状態が長く続いたが、上記のような独自権を明示的に付与すれば、“政党化”の下でも¹、「独自性」を常に発揮できるのではないか（これらの独自権を有しながらも、「独自性」を発揮できない場合には、シェイエスの言うとおりの「無用」と思われる）。

「三分の二」条項の緩和は、将来の向けて不可欠の見直しであると思われる。これを放置すると、今後、「ねじれ」下で衆議院与党が「三分の二未満」となった場合、決定ができず、国政が停滞する可能性が高まる。今後、このようなケースの発生も想定し、早めに見直しを行うことが望ましい。

国会は、国政の適正な運営を図るため、「①十分に議論したうえで、②多数決で決定する」場。両院関係についても、「三分の二」条項を過半数に緩和し、参議院の法案否決時等の両院協議会開催を義務付けることにより、「①両院で十分に議論を行ったうえで、②多数決で決定する」ものとするのが望ましい。

この「十分に議論する」役割を遂行することにより、二院制の採用目的である「一院制の弊害の抑制」すなわち「政府の政策の安定性・継続性の確保」、「一院の専断の抑制、慎重を欠く審議の補完、世論の的確な判断」を実現できると思われる。そして、「独自性」を有する参議院は、「十分に議論する」役割を、常に果たし得ると思われる。

¹ 現代の政治において“政党化”自体を否定することは、不適切と思われる。

① 議院運営の自律権、議員選出方法の決定権、決算承認の専権化

— 「独自性」・「有益性」の観点から

参議院が「独自性」を発揮するうえでは、衆議院との関係において、参議院が**自主決定権**を有することが欠かせない。自主決定権は、(i)「議院運営の自律権」と、(ii)「議員選出方法の決定権」に大別できる。この2つの決定権に基づき、参議院が自らの創意工夫に基づいて「独自性」を発揮し、それが国民にとって「有益」なものとなることが望ましい。

自主決定権を有する参議院が、どのような「独自性」を発揮するかは、任意。もっとも、憲法が既に規定している衆議院の特徴（優越）と対照的な形で、「独自性」を発揮することが、「有益性」に結び付きやすいと思われる。具体的には、(iii) 衆議院が予算で優越するのに対し、参議院が決算の承認を行うこと（専権とする）、(iv) 衆議院が首相選出で優越する（内閣創出の母体となる）のに対し、参議院は政権と距離を置くこと、が効果的と考えられる²。

(i) 議院運営の自律権

憲法	<ul style="list-style-type: none"> 参議院の議院運営の自律権を明記する。 <ul style="list-style-type: none"> ➤ 「衆議院は、参議院の議院運営の自律権を尊重しなければならない。」
国会法	<ul style="list-style-type: none"> 両議院の議院運営に関する重要・共通事項の規定は、憲法に移管。 各議院の議院運営に関する具体的内容は、各議院の規則で定める。
運用	<ul style="list-style-type: none"> 参議院は、独自性のある議院運営を行う（コラム11参照）。

【趣旨】

- 参議院が「独自性」を発揮するうえで、議院運営の自律権は不可欠。**憲法**にこれを明記したうえで、実質的にも実現する。
- わが国の**憲法**は、議院運営に関し、概要のみを規定する“古典型”の憲法に属する³。下位法である**国会法**（法律）が、両院の議院運営に関する共通事項を広く規定している。
- しかし、**法律**は、参議院が否決しても、衆議院の再可決で成立する。このため、国会法（法律）で、参議院の議院運営に関する内容を規定することは、本来、

² 本稿では、議院運営の自律権、議員選出方法の決定権、決算承認の専権、の三者を、「独自性」を担保する権利、との意味で、“**独自権**”と呼ぶ。

³ “現代型憲法”では、例えば委員会制度、議事日程など、議院運営に関して詳しい規定を置いていることが多い（コラム5参照）。

参議院の自律権の観点から、望ましくない。

- ・ **憲法**に、両議院の議院運営に関する重要事項・両院共通事項を規定する。
- ・ **国会法**は、現状、両議院の議院運営に関する事項、例えば衆参両院の常任委員会などを規定している。これらの規定を廃止する。
- ・ **各議院の規則**で、各議院の議院運営に関する具体的な内容を定める。参議院は、参議院規則に基づき、「独自性」のある議院運営を行う。

【コラム11】参議院の議院運営の独自性発揮の具体案

- ・ 参議院の議院運営の独自性発揮の具体案は、既に多数に上っている。参議院の議院運営の自律権さえ確保されれば、適宜、任意に実施すればよく、参議院の「独自性」発揮の余地は限りないと思われる。

国家の基本政策の長期的観点からの検討（教育、外交、防衛等）

決算重視、行政監視重視

法律の廃止、政省令の審査、計画の審査、政策評価

重要法案に絞った審議、審議時間の衆議院比基準（7～8割）の廃止

本会議中心の議事運営、公聴会の活用、討議・自由討議の実施

審議過程での国民意見の受付（ファクス、インターネット等）

国民発案・国民表決の実施、議院コミッショナー設置

国会議事堂以外での委員会の開催（地方派遣）、市民参加

- ・ 憲法に参議院の議院運営の自律権を明記しない場合でも、国会の**運用**として、衆議院が、参議院の議院運営の自律権を尊重することも一応考えられる。しかし、過去、衆議院の与党が参議院でも通常は多数を占めた中で、尊重されたとは言いがたい（参議院が調査会の設置までに要した労力等）。また、現在の本格的な衆参「ねじれ」の下でも、国会法が参議院の常任委員会、調査会などを規定し、これを変更する（法改正）するには、衆議院の賛成（可決）が必要、との状況に変わりはない。「三分の二」条項により、参議院が法案の実質的な拒否権を持つ中で、参議院の議院運営の自律権を衆議院側が尊重することは、非常に難しいのではないかと。参議院の議院運営の自律権は、「三分の二」条項の見直しとセットで実現するのが望ましいと思われる（後掲コラム14参照）。

(ii) 参議院議員の選出方法の決定権

憲法	<ul style="list-style-type: none"> ・参議院議員の選出方法について、参議院に自主権を付与。 ➤ 「参議院の議員の選挙に関する法律案は、さきに参議院に提出しなければならない。参議院で可決し、衆議院でこれと異なった議決をした場合は、…参議院で再び可決したときは、法律となる。」 ・衆議院と明確に異なる選出方法とする。 ➤ 「参議院は、議員の選挙に関し、衆議院と明確な差異を設けなければならない。」
選挙法	<ul style="list-style-type: none"> ・公職選挙法を、再び衆参に分割する。
運用	<ul style="list-style-type: none"> ・衆議院と明確に異なる選出方法とする（コラム12参照）。

【趣旨】

- ・ 各議院の議員の選ばれ方が、院の特徴を形作る。参議院が「独自性」を発揮するうえで、**参議院議員の選出方法の決定権（衆議院に対する優越）**があることが望ましい。
- ・ 現状、**憲法**は、両議院の議員の選出方法につき、「両議院は、全国民の代表からなる議員でこれを組織する」（43条）と定め、「両議院の議員の選挙に関する事項は、**法律**でこれを定める」（47条）としている。
 - これを受け、**公職選挙法**（法律）が両議院の議員の選出方法を定めている。戦後当初は衆議院選挙法と参議院選挙法は別々に存在していたが、昭和25年に公職選挙法に統合された（地方自治法の地方公共団体の議員や長の選挙の規定も、公職選挙法に統合された）。
- ・ **法律**は、参議院が否決しても、衆議院の再可決で成立する。このため、参議院議員の選出方法に関して、法律で定めることは、本来、望ましくない。衆参が逆の例ではあるが、衆議院への小選挙区比例代表並立制導入法案を、（事情はあったものの⁴）参議院が否決した例がある。
- ・ **憲法**で、両院の議員の選出方法を定めることが**最善策**。実際、二院制をとる多くの国において、両院の選挙制度の概要を憲法で定めている（第二院は「各州の代表から成る」と定めている例が多い）。

⁴ 事情としては、参議院の選挙制度（小中選挙区と比例代表）と非常に似た制度となる、“政治改革”は参議院にも重大な影響がある、など。

しかし、わが国の場合、(例えば道州制への移行時であれば、憲法に参議院を道州代表と規定することにつき、国民のコンセンサスが得られることも考えられるが)、現時点では国民の間にコンセンサスがなく、憲法に規定することは難しいのではないか。

- **次善策**として、**法律**で定める場合には、参議院議員の選挙方法に関する法律案については、**参議院の優越**とすることが望ましい。具体的には、参議院の**先議**とし、衆議院が否決等しても参議院の**過半数の再可決で成立**することとする。これにより、参議院の自主決定権が確保される。なお、この場合、公職選挙法は再び衆参の選挙法に分割する（地方公共団体の議員や長の選挙に関する規定は、再び地方自治法に戻す）ことになる。
- 国会の**運用**として、衆議院側が、参議院の議員選出方法の決定を参議院に任せることも一応考えられる。しかし、現行憲法下でそのような運用とすることが難しいことは、戦後60年強の両院の歴史の中で既に判明しているのではないか。参議院の議員選出方法の自主決定権も、「三分の二」条項の見直しとのセットで実現するのがよいのではないか（後掲コラム14参照）。
- **憲法**で、参議院の議員選出方法の決定権を定めただうえで、両議院の議員選出方法に**明確な差異**を設けることが望ましい。

なお、議員選出の方法を、各議院の自主決定としながら、両議院の明確な差異をどのようにして確保するかが問題となる。この点、「両議院の議員の選挙方法には、明確な差異を設けなければならない」と規定し、両院に義務を課すことも考えられる。しかし、両院の調整が困難な場合も想定されるため、参議院の側に、「異ならせる」（「独自性」を出す）義務を課するのがよいと思われる。

【コラム12】 両議院の議員の選出方法に、どのような差異を設けるか

- ・ 二院制をとる国の大半は、連邦国家であり、第二院は各州の代表であるため、両院の選出方法は通常大きく異なる。連邦国家ではないわが国は、両議院の議員の選出方法にどのような差異を設けることができるであろうか。
- ・ まず、「衆議院＝小選挙区、参議院＝比例代表」として、**両院の構成原理を異なるものにする**ことが考えられる。衆議院を、**完全小選挙区**とすれば、二大政党制が強化され、少数党がキャスティングボートを握る可能性が小さくなり、多数決原理が純粹に機能する。一方で、参議院を、**比例代表**とすれば、少数派を含む多様な民意を国会に反映できる。決定はもちろん多数決で行われるが、多数決の前に多様な意見が国会で国民に見える形で主張されることが意味を持つ。このようにして両院の**構成原理**を異ならせることができれば、参議院の意見、表決、参議院選挙結果などが、国民の参考となりやすい。
- ・ しかし、**比例代表**は、**政党**が中心となる。**利益・組織**代表的な側面も持ちやすい。これに対し、参議院については特に、**個人の見識**に期待する考え方は強いと思われる。それは、金森大臣が「知識・経験のある慎重熟練の士を求め」としていたように、参議院設置当初の考え方でもあった。その後、「全国区」で“政党化”が進められ、“銭酷区”・“芸能区”と呼ばれた経緯を踏まえれば、民主的な選出方法により“個人の見識が発揮される院”とすることは簡単ではないが、情報技術の進展により前提は変化していると思われる。
- ・ そこで、次に、直接選挙を維持しつつ、**個人の見識**への期待を活かせる「**全国区、比例代表、推薦制の中間方式**」を提案したい。すなわち、「政党の全国一律の推薦名簿（推薦順位あり）に基づき、個人名・政党名どちらでの投票も可能。個人票を政党票にカウントせず、議席数を『個人名得票（全政党計）：政党名得票』の比率で事後的に個人と政党に割り振る。個人は得票順で当選、政党は個人名当選者を除いて推薦順で当選」とする。これにより、個人・政党への期待が、得票差・議席差となって表れる。個人名当選者や政党の自覚・自省につながり、有識者と政党の間の競争を促し、有識者数名による新政党も登場しやすくなるのではないか。
- ・ “**政党化**”自体は、参議院についても否定すべきではなく、政党に対しては議員の国会での自由な議論や提案に配慮する義務を課するのがよいと思われる。なお、比例代表、上記中間方式とも、議員定数不均衡の問題は生じない。
- ・ 第三に、現状の**都道府県ごとの「選挙区」のみ**とする方向も考えられる。**地域代表、地方代表**の性格を強め、将来の道州代表に結び付けることも考えられる。なお、選挙区の定数が増加すれば、不均衡是正も進めやすい。
- ・ どのような選出方法をするにせよ、議員の選出方法は院の特徴を形作るため、国民に見える形で十分な議論が行われるのが望ましい（最善策は選出方法の憲法への規定）。留意点は、選出方法に**明確な差異**がなければ、「**独自性**」を常に発揮することは難しく、**存在意義**が乏しくなること、のみと思われる。

(iii) 決算の承認を参議院の専権とする

憲法	<ul style="list-style-type: none"> ・ 決算の承認権を参議院の専権として規定する。 ➤ 「決算は、参議院に提出し、その承認を求めなければならない。」
----	---

【趣旨】

- ・ 衆議院が予算で優越すること（60条）、首相指名で優越し（67条）、内閣の創出母体となることを踏まえると、参議院が決算を重視し、行政監視機能に重点を置くのは、国民から見て非常にバランスがよく、存在意義が認められやすいと思われる。
- ・ 参議院はすでに運用として「決算重視」を実施している。決算の早期作成を実現させ、予算審査に活用するなど、成果を上げている。参議院が「独自性」を發揮するうえで、さらに進め、決算承認を参議院の専権とすることが考えられる。
- ・ 「有害性」の観点からみると、決算は、不承認となっても、支出は無効とならない。仮に、不承認に伴い、最大限の責任追及手段である首相・閣僚への問責決議を行ったとしても、法的な効果は伴わない。一方で、国民に対するメッセージとしての効果は大きい。つまり、「独自性」は大きく、「有害性」は許容範囲内に収まり、国民の参考となる。参議院にふさわしいのではないか。
- ・ 決算が“議案”か“報告”かについては議論がある。「承認」を求める“議案”であることを明らかにするのがよいと思われる。また、「提出」を受け「承認」の可否を判断するのは「参議院」であることを明記する。衆議院は、議院の判断で、決算審査を取りやめてもよいのではないか（衆議院が任意で行う場合でも、参議院の専権である「承認」は行わない）。
- ・ 国会の運用により、上記を実現することは不可能ではない。しかし、憲法で決算承認権が付与される方が、はるかに「独自性」を發揮しやすいと思われる。
- ・ 決算承認・不承認を踏まえて、国民に向けて予算の作成・執行に対する決議を行うことも考えられる（但し、拘束力はない）。一方、予算案自体の審査については、（自然成立規定もある中で）重点を絞った審査こそ望ましいと思われる。
- ・ なお、「会計検査院を、参議院の機関にすべき」との意見もある。しかし、会計検査院もまた、憲法上の機関（90条）。会計検査院の政治的中立性の確保方法、会計検査院と参議院の関係のほか、参議院自体の政権との関係も含め（iv参照）、憲法で十分に整理することが前提となると考えられる。

(iv) 参議院が政権と距離を置く規定を設ける

憲法	<ul style="list-style-type: none"> ・ 首相指名を、衆議院のみとする。 ・ 国务大臣を国会議員から選出する場合、衆議院のみからとする。 <ul style="list-style-type: none"> ➢ 「内閣総理大臣は、衆議院議員の中から衆議院の議決でこれを指名する。」「内閣総理大臣は、国务大臣を任命する。但し、衆議院議員の中からその過半数を選ばなければならない、参議院議員の中から選ぶことはできない。」
運用	<ul style="list-style-type: none"> ・ 参議院議員は、大臣就任を自粛する。

【趣旨】

- ・ 参議院が衆議院と異なる「独自性」、「有益性」を発揮するうえで、**政権**と距離を置くことが望ましい。「国民の参考となる」うえで、政権との距離が説得力を左右する。特に決算・行政監視を重視するうえでは、予算の作成・執行側に加わらないことが望ましい。政策評価を重視する場合も同様。
- ・ 具体的には、首相指名を行わないこと、国务大臣に就任しないことが重要。
- ・ 国会の**運用**として、参議院が首相指名を自粛することは、憲法が参議院の首相指名を前提とした規定(67条)を置いている下では、実現困難と思われる。一方、参議院議員の大臣等への就任を自粛することは、運用で可能。
- ・ 首相指名をなくした場合、**首相問責決議**も取りやめるべき、との意見がある。政局に関与しないとの考え方は望ましい。しかし、元々、首相と参議院の間には信任関係はない(首相指名の衆議院の優越)。加えて、参議院が首相指名を取りやめ、政権から距離を置いた場合、そのような参議院の首相への問責決議は、論拠・賛否状況とも、大いに「国民の参考になる」。一方、問責決議⁵には、(衆議院の内閣不信任決議と異なり)法的な効果はなく、政治的な効果も衆議院が内閣信任決議を同時に可決すれば減殺され、「有害性」は小さい。取りやめる必要はないと思われる。
- ・ なお、首相問責決議が**可決**された場合、“参議院は、首相出席下の審議や内閣提出法案の審議は拒否するしかない”との見方がある。しかし、問責決議は意思表示に過ぎない一方、審議は国会の責務。首相は問責決議可決後も参議院に出席できる(憲法63条)。これに対し、参議院が問責決議可決後も“審議を通じて責任を国民に明らかにしていく”とすることは、十分説得力を持つと思われる。大臣への問責決議も、首相問責決議と同様と考えられる。

⁵ 問責決議に憲法上の根拠はなく、内閣の国会への連帯責任を規定する66条を“援用”している。

② 「三分の二」条項の緩和 —制度設計の“欠陥”の是正（「有害性」の観点から）

憲法	<ul style="list-style-type: none"> ・「三分の二」条項を、過半数まで緩和する。 ・参議院が否決等した場合、両院協議会の開催を義務付ける。原則公開とする。 <ul style="list-style-type: none"> ➢ 「法律案は、この憲法に特別の定めのある場合を除いては、両議院で可決したとき法律となる。 <p>衆議院で可決し、参議院でこれと異なった議決をした法律案は、<u>両議院の協議会を開いても意見が一致しない場合は、衆議院が出席議員の過半数</u>で再び可決したときは法律となる。</p> <p>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六十日以内に、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。」</p>
国会法	<ul style="list-style-type: none"> ・両院協議会の非公開を定める国会法 97 条を廃止する。憲法に会議全般の公開原則を規定する。
運用	<ul style="list-style-type: none"> ・参議院が法案を否決等した場合、衆議院は、協議の成立の目途にかかわらず両院協議会の開催を求め、協議を国民に「見せる」。

【趣旨】

イ、「三分の二」条項の過半数への緩和

- ・両議院の「意見が異なる」場合、最終的に不一致に決着をつける必要がある。確実に決着がつくしくみとしなければ、国政の停滞を招く恐れがある。
- ・現状の両院関係をみると、参議院が法律を否決した場合（または 60 日以内に議決しない場合）の衆議院の再議決要件を「三分の二以上」の多数としている。衆議院において「三分の二以上」を獲得するのは通常は非常に難しいことを勘案すると、この規定は実質的に参議院に“法案の拒否権”に近いものを与えているといえる。これは、国政の停滞を招く可能性がある。
- ・特に、二大政党が形成された中で、将来、衆参「ねじれ」下で衆議院の与党が「三分の二未満」となるケースを想定すると、見直しが不可欠と思われる。
- ・「三分の二」条項は、現行憲法の“欠陥”であり（コラム 1 3）、比較憲法的にみても特異（コラム 1 5）。国際競争力の観点からも、わが国の両院の意見不一致が国政の停滞を招いて不利とならないよう、見直すべきと思われる。
- ・なお、国会の運用として、参議院が法案否決を自粛すべき、との意見もある。しかし、憲法が参議院の法案否決権を規定しており、法案否決が「独自性」発揮の最大の武器である現状において、このような自粛を求めることは、“無理”を求

めるものではないか。国会において決定ができないことは、国政の停滞に結びつく。参議院側の“自粛”を求めたり、各議院の“歩み寄り”に期待するよりも、決着がつく確度が高いしくみを導入することを検討すべきと思われる。

- ・再可決の要件を**過半数**とすれば、確実に決着がつく。
- ・憲法制定過程において、わが国は、「衆議院が引続き**3回**可決し、かつ**2年**経ったときは、衆議院の議決どおりとする」との案を持っていた模様（3（2）①で前述）。この案のモデルとなったと推察されている**英国**では、現在は、「金銭法案は、第二院が1か月以内に可決しないときは法律となる。金銭法案以外の一般法案は、第一院が**2会期**続けて可決すれば法律となる（1会期＝1年）」（国会法）。このように、第一院による**決定を遅らせる**方法もある。
- ・しかし、**1年**もの期間、法案が成立しないのは、国政の停滞回避の観点から望ましくない。現行の「60日」（参議院が「議決しない」場合）が限度ではないか。衆議院がどうしても成立を求める場合には、最長でも60日で成立させ、その評価は、その後の総選挙における国民の審判に委ねるのがよいのではないか。

ロ、両院協議会の義務化と、公開による「見える化」

- ・現状、両院協議会は、予算、条約、首相指名において両院の意見が異なった場合、開催が義務付けられている（憲法60・61・67条）。しかし、法案については義務付けられておらず、衆議院が「**求めること**」ができるものとなっている（憲法59条）。衆議院が求めた場合、参議院は拒むことができない（国会法88条）。衆議院が、**両院協議会を求めなかったケース**も多い（郵政民営化法案、テロ対策特措置法等）。
- ・しかし、両議院の意見が異なっても、言いつ放しでは、意義は乏しい。両院間においても議論を行い、双方の考え方や論拠を明確にすることが、国民にとって有益であり、国会が国政の適正な運営を図るうえで必要と思われる。
- ・まず、両院協議会の開催を、**義務**に変更することが望ましい。また、協議会は、国会法は非公開としている（97条）が、公開を原則に改め国民に「**見せる**」のが望ましい。そして、協議会で議論しても、協議が成立しない場合は、衆議院の「**過半数**」で決定するのが望ましい（「**三分の二**」条項の過半数への緩和）。
- ・現行憲法規定下の国会の**運用**としても、衆議院が常に協議会を求めることが望ましい。意見の隔たりが大きく、協議成立の見通しが全く立たない場合でも、その意見の違いをまさに国民に「**見せる**」必要があると思われる。協議が成立しなかった場合に、**多数決**（ここでは「**三分の二以上**」の特別多数決）で決定することは—「**三分の二**」以上が確保できる場合が前提— 議会制民主主義の基本的な方法といえる。

【コラム13】「三分の二」条項は、憲法の制度設計の“欠陥”

- ・ 予算や条約については、参議院が否決等しても、衆議院の過半数で可決されていれば成立する（承認される）（60条、61条）。また、首相の指名についても、参議院の指名が異なった場合、両院協議会を開いても意見が一致しないときは、衆議院の議決が国会の議決となる（67条）。
- ・ しかし、法律案については、参議院が否決等すれば、衆議院の「三分の二以上」の多数で再可決しなければ成立しない（59条）。衆議院で「三分の二」以上を確保することは、通常は非常に難しいため、この「三分の二」条項は、参議院に実質的にみて“法案拒否権”に近いものを認めていることになる。
- ・ 衆議院の与党が「三分の二」未満となった場合、制度的には解決がつく見通しがつかなくなる。両院協議会を開催しても、協議が成立する保障はない。内閣提出法案につき、首相が法案をどうしても成立させようと思えば、（参議院は解散できないため）、衆議院を解散して「三分の二」以上を目指すしか選択肢がない。しかし、総選挙で国民の審判を仰いでも、与党が「三分の二以上」を確保できる保障はない。最悪、「参議院の法案否決→衆議院解散→与党が三分の二以上を確保できず」とのループが生じる可能性もある。
- ・ 制度的に解決する保障がないのは“欠陥”と呼ぶべき。参議院に解散がない一方で、「三分の二」条項により“実質的な法案拒否権”を与えているのは、バランスに欠ける。参議院に解散権を導入することを避けるとすれば、「三分の二」条項を緩和するしか、制度上の解決を保障する方法はないと思われる。

【コラム14】「三分の二」条項の緩和は、参議院の“独自権”との“交換”で実現すべき

- ・ 参議院の歴史をみると、「三分の二」条項が存在するために、参議院の「独自性」を制約する動きが生じた（前述）。元々、第二院は、「独自性」を発揮できなければ、存在意義がなくなる。「三分の二」条項を緩和する際には、参議院の「独自性」が今後は制約されず、常に発揮できるよう、“独自権”すなわち議院運営の自律権、議員選出方法の決定権、決算承認の専権を、憲法に明記するのがよいと思われる。
- ・ 「ねじれ」下の国会の運用として、参議院が法案否決を“自粛”すべき、との意見もある。しかし、憲法が法案を否決できる権利を明記しており、また参議院の「独自性」がこれまで制約されてきた中で、「独自性」発揮の中核手段である法案否決の自粛を求めることには、かなりの“無理”があると思われる。
- ・ 「三分の二」条項の緩和は、これまでも提言されているが、実現していない。“独自権”明記との“交換”とすることで、実現可能性を少しでも高めたい。参議院にとっても、憲法による明示的な“独自権”取得は、「三分の二」条項の緩和とセットでしか、実現する機会はないのではないか。

【コラム15】「三分の二」条項は、比較憲法的にも特異

- ・ 比較憲法的にみても、連邦国家ではないわが国の「三分の二」条項は、特異。
- ・ **米国**は、法案一般につき両院が対等であり、上院（第二院）が否決すれば成立しないことはよく知られている。しかし、米国の上院は、**各州の代表**であり、上院の法案拒否権は“**合州（衆）国**”としての米国の国の成立の経緯と不可分（35頁）。連邦国家ではなく、参議院も各州代表ではないわが国と事情が異なる。むしろ、合州国としての米国に特殊な事情と考えられる。
- ・ **ドイツ**は、連邦制の国。しかし、各州の任命者（首相または閣僚）から成る連邦参議院は、米国と異なり、法案のうち、各州の行政権や財政に関係するものにしか同意権はない。この同意権も、各州の権限に由来する。わが国とは事情が異なる。
- ・ **フランス**は、連邦制ではないが、第二院は「地方公共団体の代表を確保する」とされている。フランスは、両院の権限が原則として対等、といわれるが、法案について両院の議決が一致しない場合、首相が両院協議会の開催を要求することができる。そして、両院協議会でも意見が一致しない場合、政府の要求に基づいて、第一院が最終的に議決するしくみを憲法が定めている。
- ・ **英国**では、金銭法案（money bill）は、第一院の先議であり、第二院（貴族院）が1か月以内に同意しないときは法律になる。金銭法案以外の一般法案（public bill）は、下院が2会期（1会期＝1年）続けて可決すれば法律になる（議会法）。
- ・ **イタリア**は、州を「基礎として」選出される第二院は、法案につき第一院と対等ながら、わが国と異なり、憲法で第二院にも解散を設けている。両院の任期は共に5年で、大統領は両院を同時に解散することを慣行とし、両院の意見の不一致が生じることをなるべく回避している。（なお、第二院を非対等とする改正案がかなり有力となっている）。
- ・ **ベルギー**は、対等型二院制の国として知られていたが、1993年に連邦制に移行し、多様な地域・言語共同体を背景として選出される第二院は、審査する法案を自発的に重要法案に絞るようになり、“再考の院”としての性格を強めている。また、第一院の解散時には、第二院も解散することが憲法で定められている。
- ・ **両院に解散がある国**としては、ほかに**スペイン**（憲法115条）、**オーストラリア**（57条）、**ポーランド**（98条）などがある。
- ・ **わが国の参議院**は、衆議院と同じく「全国民を代表する選挙された議員」から成り、「三分の二」条項により実質的な法案拒否権を持ち、解散はない。このような例は他国に見当たらない。特に、二大政党による「ねじれ」が生じている状況下では、“**世界最強の第二院**”といえると思われる。
- ・ 「ねじれ」は諸外国でも生じている。しかし、「三分の二」条項は特異といえる。

【コラム16】 両院協議会で協議が成立することを期待できるか

- ・ 両院の意見が不一致の場合、国会の運用として“両院の話し合いで解決すべき”との意見も多い。しかし、話し合いでは決着しない場合もある。特に国会では、話し合いによる解決自体、「三分の二」条項の影響を受ける。そのような場合でも国政が停滞することを回避するため、制度的に解決できるようにする、というのが「三分の二」条項緩和の趣旨。
- ・ 両院の話し合いの場として、憲法は「両議院の協議会」に言及している。すなわち、法律案の再可決に衆議院の出席議員の「三分の二」以上の多数が必要、と規定したうえで、その規定は「法律の定めるところにより、衆議院が、両議院の協議会を開くことを求めることを妨げない」としている（59条）
- ・ 「国会法」（法律）が、協議会の内容を定めている。法律案について両院の意見が一致しない場合、衆議院は両院協議会の開催を求めることができる（国会法84条）。参議院はこれを拒めない（88条）。協議会は、各議院において選挙された各々10人の委員で組織される（89条）。協議案が、出席協議委員の「三分の二以上」の多数で議決されたとき、成案となる（92条）。
- ・ この「三分の二以上」との規定は、憲法の「三分の二」条項を踏まえている。憲法が衆議院の「三分の二」以上の多数を再可決に必要としているところ、国会法は、両議院から10人ずつ出した協議委員の「三分の二」以上の多数を協議成立に必要としている。国会法のこの要件を緩和するには、憲法改正が必要と思われる。例えば、国会法の改正により、協議委員の「過半数」と改めると、憲法の「三分の二」条項の明白な抜け道となり、違憲になると思われる。
- ・ 各10人の協議委員の選出方法は、両院とも、『先例』により、「院議を構成した会派」から出している（衆議院先例集469条、参議院先例録409号）。法律の明文規定（「選挙」）に反して『先例』により実際には選挙していない点は気になるが、協議に臨むうえで「院議を構成した会派」から全員を出すというのはおかしい考え方ではない。むしろ10人を実際に「選挙」すると、わが国で長らく使用されている1人1票方式を使うと、全会派比例的な結果となる。これは、複雑な問題を生じる（両院計の会派構成、各議院の定員、各議院の自律性）。この「先例」は、憲法下において合理的なものと思われる。
- ・ 参議院で法案を否決した会派が賛成に回ることを期待することは、実際にはかなり難しいと思われる。参議院の“政党化”後、両院協議会で協議が成立した例は、唯一、政治改革関連法案（小選挙区比例代表並立制導入）のみ。この例も、両院協議会は決裂・停止したが、国民世論の猛反発を受け、土井衆議院議長の斡旋を契機とする細川首相と河野自民党総裁のトップ会談により合意が成立し、その合意を協議案とすることで協議が成立したもの。このような国民世論の強いコントロールによる合意・協議の成立を、常に期待することは難しい。「三分の二」条項を緩和する方がよいと思われる。

【コラム17】 予算関連法案(税制関連法案等)

- ・ 予算関連法案に関して、憲法制定時、GHQの中に、「予算のみならず、予算関連法案についても、衆議院に優越を与える」との考え方が存在した模様。従来、与野党は、予算関連法案での対立は回避することが多く、与党自民党が参議院で過半数割れした時期にも、野党は否決しなかった。
- ・ しかし、最近の二大政党による「ねじれ」下では、参議院で否決または議決しない部分が出ており、予算執行に影響が出ている。従来、焦点が当たらなかった部分を取り上げることは「独自性」や「有益性」がある一方、予算執行に影響が出ることは「有害性」がある。対策が必要と思われる。
- ・ 国会の**運用**として、予算関連法案の一部については、参議院が予算成立時期を避け、修正法案提出の形で国民に是非を問うことが望まれる。しかし、このような運用を常に期待することは難しい。
- ・ 対策として、「三分の二」条項の過半数への緩和も一定の効果がある。しかし、参議院が「議決しない」場合、60日間成立せず、予算執行に支障が生じる。
- ・ 最善策は、予算関連法案を予算の一部と憲法に明記し、予算執行への影響を回避すること。この場合でも、修正法案提出により是非を問うことは可能。
➤ 「予算案の前提となる法律案は、予算案の一部とみなして取り扱う。」

【コラム18】 国会同意人事

- ・ 各法律で「**両議院の同意**」が必要と定める**国会同意人事**（約230名）は、内閣による国の重要人事の任命に、国会が一定の民主的な正統性を付与する意義がある。しかし、両議院の意見が異なれば任命できない点は、国政の円滑な運営上、問題がある。制度的に確実に解決がつくことが望ましい。
- ・ 各法律の改正によって、「両議院の同意」を、「衆議院の同意」または「衆議院の優越」と変更すれば、制度的に確実に解決がつく。この変更は、憲法の手続下で法改正が実現している限り、違憲性の問題は実質的には生じないと思われる（実際、以前は、会計検査院検査官、公正取引委員などにつき、衆議院の優越が法定されていた）。「三分の二」条項を過半数に緩和すれば、法改正は常に可能となる。
- ・ しかし、最善策は、憲法で、内閣が任命する一定の人事につき、両議院の同意を要件とし、両院の意見が一致しない場合は両院協議会を義務付け、それでも一致しない場合に限り衆議院を優先することと思われる。対象とする範囲は、内閣による任命だけではなく国会が同意により正統性を付与することが望ましい人事を、1本の法律で整理・列挙し、国民に「見える」形とすることが望まれる。この整理により、個々の対象人事につき同意を求める趣旨も整理される。制度的に確実に解決がつくようにしたうえで、運用としては趣旨を踏まえて両院が同意できるよう内閣・両院が努めることが望ましい。

③ 参議院の役割の明確化

憲法	<ul style="list-style-type: none"> ・参議院の役割を、憲法で明確化する。 ➤ 「参議院は、国民の参考となることをその役割とする。」
----	--

【趣旨】

- ・ 参議院の役割を明確化することは、参議院が存在意義を発揮するうえで最も重要。憲法が参議院の役割を記さず、諸説が登場して混乱が生じた経緯に鑑みると、**憲法に役割を明記するのが望ましい**。
- ・ 「独自性」、「無害性」、「有益性」を備える参議院の役割は、「**国民の参考になること**」と整理できると思われる。「独自性」、「無害性」、「有益性」を備える意見とは、決定主体にとって、自分の意見と異なることがある（独自性）が、採否は自由であり（無害性）、役に立つ（有益性）意見。これは、「参考になる」意見、と言い換えることができる。決定主体は、主権者である「国民」。
- ・ 対案として、二院制採用の目的に即して率直に「**衆議院を抑制する**」と規定すること、あるいは「国民および**衆議院**の参考となる」と規定することも考えられる。しかし、衆議院に対して抑制したり、参考となることを目指すと、どうしても衆議院に対する「有害性」が出てくる。参議院は、意見の説得力により、主権者である「国民」の参考となることを目指し、「衆議院」に対しては“主権者である国民を通じて、間接的・結果的に影響が及ぶ”、と考えるのがよいのではないか。
- ・ 参議院の役割を、「**国民の参考となる**」と明確化することは、二院制採用の目的である「一院制の弊害の抑制」、具体的には「政府の政策の安定性・継続性の確保」、「一院の専断の抑制、慎重を欠く審議の補完、世論の的確な判断」の実現にも資すると思われる。参議院が「独自性」、「有益性」のある議論を国会で行い、「国民の参考」となれば、衆議院で「ある党が多数を得たら一方の極に進み、次いで他の党が多数を得たら別の極に進む」との振れを国民が緩和し、「一院の専断を抑制」する効果があると思われる。また、「慎重を欠く審議の補完」や「世論の的確な判断」とは、ほぼ同義と思われる。
- ・ 政権と距離を置き、「国民の参考となる」参議院の役割に使命感を持ち、その役割にふさわしい能力を有する人材を候補とし、選出する。参議院に対する国民の期待は、このようなものではないか（コラム12参照）。

4. 参考

(1) 二大政党と二院制

① 二大政党と二院制

二大政党の下では、政権交代の可能性が大きく、野党が与党を抑制する効果が大きい。二院制も、第二院が第一院を抑制する効果が期待される¹。

このように、二大政党（制）と、二院制の機能は「抑制」との点で共通。このため、二大政党（制）には、一定の**二院制代替効果**があるといえる²。

二大政党下の二院制では、この「抑制効果」が二重に作用する。特に、「ねじれ」が生じた場合、第一院の与党に対する抑制効果は最大となる。

ただし、わが国の現行憲法下では、両院で「ねじれ」が生じた場合、「抑制」の範囲を超えたものとなり得る。これは、衆議院における法案の再可決には、衆議院の「三分の二以上」の多数で議決する必要があるため（「三分の二」条項）。特に、衆議院の与党が「三分の二未満」となった場合、決定ができず、国政の停滞を招く可能性が高まる。比較憲法的に見ても特異なこの「三分の二」条項を緩和すれば、「抑制」の範囲内に収まると考えられる³。

② 二大政党があれば一院制でもよいか

では、二大政党があれば、一院でよいか。

憲法制定時の二院制採用の理由は、「**一院制の弊害の抑制**」。具体的には「**政府の政策の安定性・継続性の確保**」（松本大臣）、「**一院の専断の抑制、慎重を欠く審議の補完、世論の的確な判断**」（金森大臣）とされていた。

このうち、「**慎重を欠く審議の補完、世論の的確な判断**」は、二院制下でより実現しやすいと思われるものの、一院制の下でも十分な審議を国民に見える形で行うことによって実現することは不可能ではなく、特に二大政党の下では、政権交代が

¹ 3（1）③で概観したように、連邦国家において第二院が各州代表から成る場合でも、第二院が各州が本来的に有する権限を行使する場合などのほかに、第二院が第一院を抑制することを期待するケースがある。

第二院が各州代表でない場合においては、第二院に期待される機能は、この抑制機能が中心となる。但し、抑制機能を小さくするのが通例。

わが国についても、金森大臣は参議院を「一種の抑制機関」と表現している。参議院の抑制機能は、「三分の二」条項の存在により、本来的には非常に大きい。

² 二大政党（制）以外に、国民投票、オンブズマン、憲法裁判所などについても、程度の差はあるものの、抑制機能との点で、二院制代替効果があるとされる。

³ 「三分の二」条項の緩和以外に、参議院にも解散を導入する方法もある（他国の例につきコラム15参照）。しかし、わが国の場合、参議院に対する国民の期待に反するのではないか。

かかるため、一般的に実現しやすいと思われる。

また、「**一院の専断の抑制**」についても、二院制下でより実現しやすいと思われるものの、一院制の下でも、与党の専断を野党が国民の共感を得る言論により抑制することは不可能ではなく、やはり特に二大政党下では実現しやすいと思われる。

もっとも、わが国の現状の二大政党下では、衆参「ねじれ」下で国会で国民への説得力を競い合う局面に入っているにもかかわらず、従来からの「審議の形骸化」（実質審議・議論・「見せ場」の不足）の悪弊が尾を引き、衆議院内（両院内）および両院間において、二大政党の間で、国民に見える形で十分な議論が行われているとは言い難い。今後、わが国で二大政党下での一院制により「一院の専断の抑制、慎重を欠く審議の補完、世論的的確な判断」を図ることとするのであれば、国民に見える形で十分な議論が行われることが前提となる。

③ 二大政党下では両政党の政策は近づいてくるか

「**政策の安定性・継続性の確保**」に関しては、憲法制定当時、「一院のみだと、ある党が多数を得たら一方の極に進み、次いで他の党が多数を得たら逆の極に進む。したがって第二院があれば、政府の政策に安定性と継続性がもたらされる」（松本大臣）とされていた。

これは、衆議院における政権交代が、政府の政策の安定性と継続性を損なう、との考え方。この考え方に立てば、二大政党下では、政権交代の可能性が高いため、二院制の必要性は増大すると思われる。

確かに、帝国議会下において、政友会と民政党の二大政党が政府として実施した政策には大きな違いがあり、政権交代が政府の政策の安定性と継続性を損ねた（後述）。このため、憲法制定時に、政権交代が政府の安定性・継続性を損ねる、との懸念が持たれたのは当然と思われる。

また、現行憲法下においても、自民党と社会党の基本路線は大幅に異なったことから、憲法制定時の懸念は的を得ていた、との見方もあり得る。

一方、**政治経済学**では、「二大政党の下では、両党の政策は近づいてくる」とされる。これは、相手方の政策に近づくことにより、両党の「間」（中位）に位置する有権者を取り込めるため。特に、二大政党の争点が明確に示され、選挙による国民の審判が行われることによって、接近行動が強まる。

実際、二大政党制が成立している米国、英国においては、二大政党の政策は長期的にみて近づいてきているとの見方が多い。

政友会政権と民政党政権との間の政策の振れは、帝国議会が「会期三箇月」の短期間であったこと、政権交代が国民の投票に直接基づくものではなく（多くは事件等を契機とする）元老の実質的な首班指名に基づくものであったことから、両党が政策を調整し、相手方の政策に近づく時間や必要性が乏しく、議会が政策論争よりも倒閣闘争・泥仕合が中心となったことが影響していると思われる（(3)で後述）。

また、自民党と社会党の間で政策が大きく隔たったままであったのは、社会党が政権獲得を実質的には目指していなかった（例えば衆議院で過半数がとれる立候補者を出していない）ためと思われる。

政権交代を展望できる二大政党の間で、政策に対する国民の支持によって政権交代が生じるとなれば、両党の政策は長期的には近づいてくるのではないか。二大政党の政策が近づいてくることは、政府の政策に安定性と継続性が確保され、国政の適正な運営が図られるうえで望ましい。わが国がこのような状態に至れば、二大政党下では、「抑制」効果の観点からの二院制の必要性は低下する、と考えられる。

国民が、二大政党に対し、国会において国民に見える形で議論し、政策調整を行うことを求め、それでも残る争点は、それぞれの考え方と論拠を明確にしたうえで多数決で決定することを求め、選挙で審判する。このプロセスを実現し、二大政党に政策面で「なるべく早く歩み寄らせる」ことが望ましいと思われる。

④ インプリケーション

1. 二大政党の下で、両党の政策が近づいてくることは、「政府の政策の安定性・継続性の確保」の観点から望ましい。近づくことにより、一院の弊害の抑制、との観点における二院制の必要性は低下する。
2. 二大政党の政策を近づけるためには、国会において、国民の目に見える形で、政策の調整を進め、なお残る争点については、それぞれの考え方と論拠を明らかにしたうえで選挙に臨むことを求めることが有効。

（２）対案としての「一院制」

① 二院制改善案の実現可能性

これまで、「二院制」を前提として、参議院が存在意義を発揮する方策について検討してきた。しかし、上記提案の実現は容易ではない。“独自権”との“交換”とはいえ、「三分の二」条項の緩和について、参議院の総議員の「三分の二以上の賛成」も得て憲法改正を発議することが、最も（非常に）難しいと思われる。

このため、対案として、「一院制」についても検討する。

現状、わが国は二院制であるため、一院制については、実現可能性が疑問視される。しかし、二院制から一院制への移行例は、列国議会同盟等の資料によれば、既に 30 数カ国に上る。例えば、デンマーク（1953 年）、スウェーデン（1971 年）のように、非連邦国家・立憲君主制でわが国と共通性のある国で一院制に移行した例もある。

両院を「対等統合」とし、統合の「時期」や「定数」の面で工夫すれば、実現可能性は高まるとと思われる。例えば、「統合は 12 年後。統合時および統合後 6 年間は定員削減なし」といった案とすれば⁴、上記の二院制改善案に比べて、実現可能性が小さいとは思われない。

② 一院制と二院制の比較

一院制と二院制を比較すると、当然ながら一院制の方が簡明。二院の存在、特に二院関係の複雑さは、主権者である国民の議会への理解や関心に悪影響を及ぼすため、簡明であることは非常に重要。所要資源（選挙費用等、時間、事務局人員等）も、一院制の方が少ない。

このため、二院制を採用する意義があるのは、簡明さや資源の犠牲に見合う以上の価値が、二院制により実現できる場合に限られる。

すでに見たように、連邦国家においては、第二院が各州代表となり、各州が本来的に有すると考えられる権限を行使することなどに、この意義を見出してきた。

わが国は連邦国家ではないが、「一院制の弊害の抑制」、具体的には「政府の政策の安定性・継続性の確保」（松本大臣）、「一院の専断の抑制、慎重を欠く審議の補完、世論の的確な判断」（金森大臣）を、二院制採用の目的とした。

⁴ 「対等統合」ではなく参議院の廃止としたり、統合の「時期」を急いだり、特に議員「定数」削減を同時に目指すことは、一院制の実現可能性を大幅に低下させる。両院の統合は、定数を維持したままでも、大きな資源節約効果を伴うと思われる。

しかし、これらの目的が、一院制では達成できないかとなると、そうではないと思われる。二院制は、これらを実現するうえで有効な手段と考えられるが、同様に二大政党（制）も有効な手段と考えられる（前述）。

二院制も、二大政党（制）も、これらの目的を実現する手段と考えられるのは、二院制であれば第二院の「独自性」に基づき両院の間に意見の違いが生じ、二大政党（制）であれば政権を争う両党の間で意見の違いが生じ、共に意見の違い（争点）に関する考え方や論拠が国民に明確に示されることを前提としていると思われる。

しかし、現状、わが国では、二院制の下で、二大政党が成立し、さらに二院間で「ねじれ」まで生じているにもかかわらず、従来からの「審議の形骸化」の悪癖が尾を引き、両党間、両院間の意見の違い（争点）に関する討議が十分に行われていない。争点に関する考え方や論拠が、国民に十分に明確に示されないまま、「三分の二」条項の存在とあいまって、意見の不一致が国政の停滞を招いている面があると思われる。

③ インプリケーション

まずは、両党間（各院内）、両院間で、国民に見える形で十分に議論することに注力すべきではないか。

各院内に加え、両院間でも、十分な議論がなされたうえで決定が行われれば、国会は「国政の適正な運営を図る」役割を十分に果たし、二院制の意義も認められるのではないか。

一方、両院間で十分な議論が行われず、かつ両議院の意見の不一致が（「三分の二」条項の存在により）多数決で決定できず、国政の停滞を招けば、国民はより簡明な「一院制」の下で、二大政党をコントロールすることを志向するのではないか。

換言すれば、参議院の役割・存在意義発揮の観点からも、最も重要なことは、議論の充実／「見える化」の実現と思われる。

（3）帝国議会の教訓

国会の制度設計を考えるうえで、わが国の帝国議会下における経験も参考となる。

① 帝国議会における経験

● 会期

大日本帝国憲法では、「帝国議会ハ三箇月ヲ以テ会期トス」（42条）と定められていた。会期の延長には「勅命」が必要（同）で、政府が自粛することが多かった（勅命を奏請して延長したが成果が出ないことを畏れた）。臨時緊急時の臨時会も、会期は勅命で定められていた。

● “全面衝突”

明治23年（1890年）の議会開設当初は、「藩閥政府」の軍事費拡大予算を、議会の“民党”（自由党、改進黨）が減額修正するなど、“全面衝突”。その後も、「超然主義」・「積極主義」をとる政府と、「民力休養」・「経費節減」を主張する民党が激しく対立。解散→選挙干渉→再度予算減額と推移し、伊藤首相が天皇の“和衷協同”詔勅を得て、予算問題は漸く収束した。

● “合従連衡”

藩閥政府と民党の対立はその後も続いたが、日清戦争（1894～95年、明治27～28年）を迎え、“挙国一致議会”となった。これ以降、政府は「超然主義」から離れ、民党も支持層（資本家、地主）の利益を踏まえて政府に接近。両者の“合従連衡”が開始された。まず政党党首が政府に参加（伊藤内閣への板垣内相入閣）。伊藤内閣と自由党・進歩党との連立構想は挫折したが、初の政党内閣（隈板内閣）出現の契機となった（但し5か月の短命）。

● “協調”（妥協）

藩閥政府と民党の“協調”（妥協）が定着したとされるのが「桂園時代」。桂藩閥政府と西園寺政友会内閣が、交互に政権を担当する時期が、日露戦争（1904～05年）前から12年間続いた（1901年～1913年、明治34年～大正2年）。この二大政権時代には、常会の休会（年末年始約1か月）中などに、両者が議案につき、議会外、予算内示会、各派協議会などで調整を行い、会期内に確実に成立させる“効率的”な議会運営が行われた。議会における対立や紛糾は姿を消した。末期には“閥族打破”・“憲政擁護”運動が生じ、尾崎行雄の有名な演説（「玉座を以て胸壁となす」）を経て、第三次桂内閣の総辞職により桂園時代は終了した。

● “倒閣闘争・泥仕合”

その後、政友会と（憲政会）民政党による**二大政党制**が成立（大正3年～昭和7年）。この時期は、短い会期において、倒閣闘争・泥仕合（汚職・腐敗・醜聞の暴露・追及、失言追及、首相登院問題、統帥権干犯問題、議事妨害・乱闘等）を繰り返して、議会の効率（法案成立等）は低下。国民の失望を招いた。また、政友会と民政党の間には、基本路線の大きな違いが存在。地主など地方有力者を支持基盤とする**政友会**が内外積極主義を採ったのに対し、経済界を基盤とし、労働者・小作農民を取り込もうとしていた**民政党**は消極主義（緊縮財政・幣原外交など）を採った。

短期間の議会において、両党間の穏健な議論を通じた政策の調整や、争点についての考え方や論拠の明確化が十分になされないまま、選挙ではなく、（多くは事件等を契機とする）**元老の推薦**（実質的指名）に基づく組閣の大命降下で**政権が交代**。これによって、基本路線の違いが**政府の政策の大きな振れ**となって現れ、国民生活に大きな影響を及ぼした（例：民政党の金本位制復帰→政友会の金本位制離脱。民政党の海軍軍縮→政友会の満州事変容認）。このようにして（二大）政党政治は国民の支持を失い、五・一五事件により、僅か7年で終了した（1925年～32年）。

● 「議院改革」

この間、憲法の改正（天皇の発議）は想定外であった。憲法と同時に発布された「議院法」（現在の「国会法」に相当）を改正し、閉会中も特定の議案に限らず審議できる「常置委員会」を設置しようとする「議院改革」の動きはあった。衆議院は通過したものの、法制局長官から憲法上の疑義（会期規定と「常置委員会」の閉会中の活動との関係）も呈される中で、貴族院で審議未了となり成立しなかった。

● 「貴族院改革」

皇族、華族、勅命議員から成る「貴族院」は、衆議院の予算先議を除けば衆議院と対等であり、貴族院が法案を否決すれば法案は成立しなかった。貴族院は、政党が多数を占める衆議院の“修正院”として、“天皇制の防塞”と一般に理解されていた。しかし、その後、貴族院の藩閥官僚系議員が政治色を強め、官僚内閣の支援、政友会との対立・妥協、貴族院内閣（清浦内閣）の形成などでキャスティングボードを握る「貴族院の**政党化**」と呼ばれる現象が生じた。藩閥政府自体は徐々に柔軟化・弱体化の道を辿る中で、藩閥官僚系議員は法案拒否権を背景に“政治性”・“守旧性”を発揮したといわれる。貴族院の権限縮小を目指す「**貴族院改革**」（貴族院令と議院法の改正）の動きは、貴族院創設者である伊藤首相自身による上奏文（明治34年）を嚆矢とし、護憲運動時に特に盛り上がりを見せたが、結局、実現しなかった。

② 帝国議会の教訓

帝国議会の経験から、現在の国会に対し、以下の教訓を引き出せるのではないか。

1. 憲法が規定する「会期」が、審議充実の妨げとならないような見直しを実現すべき。
2. 第二院の法案拒否権による国政の停滞を回避すべき。
3. 二大政党に対して、国会で、国民に見える形で、政策を調整し、争点についての考え方や論拠を明確にすることを求め、選挙で審判すべき（政策を歩み寄らせるべき）。

以上

主要参考文献（敬称略）

- ・井芹浩文、「憲法改正試案集」、集英社新書、2008
- ・超党派7議員、「機能不全の国会を改革する八つの方策」、中央公論3月号、2008
- ・新しい日本をつくる国民会議（21世紀臨調）、「現下の政治情勢に対する緊急提言」、2007
- ・村上正邦、平野貞夫、筆坂秀世、「参議院なんかいない」、幻冬舎新書、2007
- ・衆議院、参議院、「憲法調査議員団報告書」、2001～2006
- ・衆議院、参議院、憲法調査会会議録「憲法を考える」、現代史料出版、147～153 回国会分
- ・竹中治堅、「首相支配」、中公新書、2006
- ・初宿正典・辻村みよ子編、「新解説世界憲法集」、三省堂、2006
- ・阿部照哉・畑博行編、「世界の憲法集 第三版」、有信堂、2005
- ・浅野一郎・河野久編著、「新・国会事典」、有斐閣、2003
- ・大山礼子、「国会学入門 第2版」、三省堂、2003
- ・大山礼子、「比較議会政治論」、岩波書店、2003
- ・新しい日本をつくる国民会議（21世紀臨調）編、「政治の構造改革」、東信堂、2002
- ・木原誠二、「英国大蔵省から見た日本」、文藝春秋、2002
- ・参議院事務局、「参議院改革の経緯と実績」、2002
- ・向大野新治、「衆議院」、東信堂、2002
- ・大石眞、「議会法」、有斐閣アルマ、2001
- ・国立国会図書館調査及び立法考査局、「諸外国の憲法事情」、2001
- ・橋爪大三郎、「政治の教室」、PHP新書、2001
- ・坂野潤治、「日本政治『失敗』の研究」、光芒社、2001
- ・竹前栄治、岡部史信、「憲法制定史」、小学館文庫、2000
- ・前田英昭、「国会と政治改革」、小学館文庫、2000
- ・井堀利宏、「経済学で読み解く日本の政治」、東洋経済、1999
- ・参議院、「参議院五十年のあゆみ」、1997
- ・村瀬信一、「帝国議会改革論」、吉川弘文館、1997
- ・毎日新聞社特別取材班、「ルポルタージュ 国会は死んだか」、毎日新聞社、1996
- ・堀江湛・笠原英彦編著、「国会改革の政治学」、PHP研究所、1995
- ・柳原修、「国会と政治」、ルーツ出版局、1994
- ・浅野一郎編著、「ガイドブック国会」、ぎょうせい、1990
- ・内田健三、金原左門、古屋哲夫編集、「日本議会史録」、第一法規出版、1990
- ・衆議院、参議院、「議会制度百年史」、1990
- ・藤本一美編、「国会機能論」、法学書院、1990
- ・読売新聞調査研究本部編、「西欧の議会」、1989
- ・読売新聞調査研究本部編、「証言・戦後議会政治の歩み 日本の国会」、1988
- ・三塚博監修、政党政治研究会、「議会政治100年」、徳間書店、1988
- ・永井憲一、利谷信義編集代表、「資料 日本国憲法」、三省堂、1986
- ・辻清明監修、「世界の議会」、ぎょうせい、1983

執筆者略歴

竹内俊久

東京大学法学部昭和 61 年卒。Yale 大学院修士 (国際開発経済学)。日本銀行より出向。業務局財政収支G長・総務課調査役、政策委員会室国会渉外担当企画役 (国会連絡室)、預金保険機構財務企画課長を経て、平成 19 年 8 月より世界平和研究所主任研究員。

関心分野：制度企画

主な論文：「国庫金事務の電子化」(2000)、「預金保険機構の財務構造 (平成金融危機の国民負担等)」(2007)

連絡先： 03-5404-6651

takeuchi@iips.org

(本稿にご意見等をいただければ、できるだけ速やかに返信いたします)