



## 機能する国会を目指して（提言）

2011年1月

（財）世界平和研究所

### 1. 基本的認識

議院内閣制は、議会（二院制の場合は主に下院）の多数派によって選出された首相が内閣を形成することで、内閣が議会に責任を負う体制である。日本国憲法においても、衆議院優越の下に国会が内閣を組織することを定めている。しかしながら、参議院と内閣との間の関係は必ずしも明確でない。具体的には、参議院は内閣を不信任することもできず、内閣も参議院を解散することができないため、内閣と参議院との間の対応関係は保障されていない。

55年体制の下では、自民党が衆議院と参議院の両院において過半数を制していたが、こうした状態は必ずしも恒常的なものではなく、今後は「ねじれ国会」のような状況は頻出しうる。

一方、衆参両院で合意したことを立法府の意志とするのが憲法上の規定であり、国会が「国権の最高機関」として権力の中枢として機能していくためには、国会において衆議院と参議院の両院の間で合意形成が可能な仕組みが必要である。

### 2. 改革の基本的な方向

上記のような認識の下、まずは、多数派の信任によって内閣を形成する衆議院と、そうした性格をもたない参議院との間の役割分担を明確にすることが必要である。参議院は、多様な意見の表出を行う院としての趣旨にかんがみて、議会内で少数派の意見も踏まえつつ、議論を通じて合意形成を目指すことが期待される。そして、多様な意見の代表を参議院に表出するためには、多数派形成を目指す衆議院とは異なり、少数派からも代表が選出されるような選挙制度への見直しが必要である。

また、両院の位置づけを異なるものとするれば、議会のあり方の相違に応じた運営ルールも必要である。現在のように、衆参双方が同じ国会法というルールに則って議会運営を行っていることは、議院の自律権という観点からも問題である。与野党論戦を中心とした衆議院、多様な意見を踏まえつつ、合意形成に向けた法案修正を可能とする参議院といった形でそれぞれの役割に応じた議会

運営ルールを作っていくことが重要である。

### 3. 具体的な課題

#### (1) 参議院の選挙制度と権限

参議院の選挙制度は、小選挙区制度のように多数派形成につながる選挙制度よりも、国民の中に存在する多様な意見を、可能な限り正確に反映することができるよう、少数者の代表も選出されやすい仕組み（たとえば、ブロック別の比例代表制）とする。

少数代表をも含む参議院においては、議論を重ねた上で、法案修正が可能となるような議会運営を行うものとする。その際、政権を争う二大政党の間で、政権の成立基盤を左右するような法案については、衆議院優越の原則に則り、参議院においては修正にとどめ、否決は行わないという慣行を作り上げていく。

参議院の役割は、少数意見を加味した修正を与党会派（与党）との間で作り上げ、それを衆議院に送付し、国会としての合意可能な意志を政権与党に提示していくことである。

#### (2) 国会のルール

##### ○ 会期制と会期不継続原則—審議の活性化

現在の国会運営のもとでは、会期制と会期不継続原則によって、野党は、法案を審議未了によって廃案に追い込むという抵抗手段をもつ。そのため、議会においては、議員同士の議論を行うことよりも、手続きや審議スケジュール事態を駆け引きの材料とし、審議を停滞させることが野党の主要な戦略となってきた。

そこで、審議を活性化させるためには、まず機動的な委員会開催を可能とし、十分な審議時間を確保するとともに、会期継続を原則とし、特段の手続きなしに次の会期へと法案審査を継続させることとする。野党は、審議未了で廃案に追い込むことよりも、自らの意見を表明し、修正を行う場として国会を機能させるようにすることが期待される。

## ○ 委員会制度－委員長の権限

委員会を、議員の間で議論を交わす場として機能させるためには、それぞれの院の性格に応じて、委員長が議事進行権を発動する必要がある。衆議院においては、争点を明確化し、政府・与党と野党との論戦を中心とした議事運営を行うのに対し、参議院では、少数会派にも十分な質問時間や議案提出権を与え、強力な委員長権限の下で、意見を集約化させることが可能な仕組みとする。

そのため、特に参議院の委員会では、審議の停滞に陥らないよう、閣僚経験者などの有力政治家を委員長として、強い指導権を発揮させる慣行を作る。(大統領制という違いはあるが、米国では、強い委員長の指導力の下、委員会提出の法案が作成されている。) その際、与野党の立場を超えて、委員同士が専門性をもって合意形成を図るという意識が重要であり、非公開である小委員会制度を活用しつつ、委員それぞれが党派を超えた議論を可能とする仕組みとする。(委員の専門性を重視することとし、委員差し替えなどは禁止することが望ましい。)

## ○ 閣僚の出席義務の緩和

機動的な委員会の開催を妨げている理由に、閣僚の出席義務がある。閣僚を人質に取ることで、他の委員会での審議が遅滞し、短い会期中での審議時間をさらに限定している。また、こうした閣僚の出席義務は、首相や外相の外交日程を妨げており、国際的な日本のステータスにとっても害は大きい。委員会での審議を原則議員同士のものへとすれば、閣僚の出席は限定できる。閣僚の出席を必要とする場合には、日程に幅を持って行うことも可能である。

これは各委員長及び国対が不要と判断すれば今すぐできるが、慣行として定着させるために、与野党(民主党と自民党)で合意してコミットメントすることが望ましい。

## ○ 議事運営への政府関与

わが国では国会での内閣提出法案の審議にあたって、他の議院内閣制諸国にみられるような政府による議事日程への関与が制約されている。しかしながら、首相は与党の党首であり、首相が率いる内閣による提出法案について、議会はどう取り扱われるかは、提出者たる内閣にとって重要な関心事である。日本でそれが認められていないのは、三権分立意識とあいまって、立法権は国会の専権事項であるという考え方が強いことにより、国会での議事運営に内閣が関与

することを忌避する傾向によって生じていると考えられる。

また、閣僚の出席義務を前提とした国会での質疑という形式が、議会对行政府という形を作り出しており、国会内の与党メンバーと、政府に入った与党メンバーとを分離することにつながってきた。そして、上記の意識の下で、議事運営は、もっぱら国会内の与党メンバーにゆだねられてきた。

現在の民主党政権の下では、与党の政調会長が閣内に入り、与党と政府の一体化を図ろうとしているが、これは画期的なことである。本来、議院内閣制が、議会内の多数派によって、内閣からの提出法案をその多数派の支持によって国会で成立させることを目的としていることを踏まえれば、与党と政府の一体化を進めるとともに、国会での議事運営に政府メンバーが関与できるようにすることが望ましい。

そのため、例えば、副大臣や政務官といった政府のメンバーを委員長や理事として委員会の中にしっかりと位置付けるなどを行い、国会の議事運営に政府メンバーを位置づけていくことを図るのも一案である。

#### ○ 少数会派の尊重

従来の国会の議事運営は、両院ともに、各派交渉会の形をとってきており、結果的に少数派の意見を優遇してきているが、衆議院については、与野党間の議論の場（アリーナ）とし、与党と野党第一党との間の論戦を中心となるような議事運営を、もっぱら議長及び委員長の権限のもとで主導する。

少数派の意見の尊重は、政権を争う二大政党の議論の場である衆議院においてではなく、政権と距離を置いた参議院において行うこととする。具体的には、少数会派に質疑時間を十分に与えるとともに、少数会派からの議案提出や国政調査権の発動を可能とする等少数会派の権限を拡充する。

#### ○ 予算関連法案を参議院先議へ

予算案と異なり、衆議院優越が認められていない予算関連法案については、参議院の中で野党意見を加味して修正を可能とするため、思い切って参議院を先議とすることも考えられる。ただし、政権運営の責任を有する衆議院での議論を遅滞させないよう、参議院の審議日程をあらかじめ制限するほか、衆議院優越が認められている予算との整合性を妨げない範囲に修正内容を限定するなどの工夫が必要である。

## ○ 内閣提出法案の国会提出前の非公式協議

内閣提出法案について、国会に提出された後に、議論して修正することを前提とすれば、現行のように、各省協議を済ませ、内閣法制局の審査過程を通じて、一言一句固めてから国会に提出するという方式は見直す必要がある。例えば、法案の提出前に、法案の内容について、国会において自由な討議の機会を設け、与野党間の議論を踏まえてから、具体的な条文化作業に入るようにすることで、政府側も野党の意見を加味する機会を事前に持つようにすることが望ましい。

### (3) その他の重要な課題

#### ○ 政治資金の制度

現在の制度では、政治家一人で複数の政治団体を作ること、また、そうした政治団体同士でカネのやり取りを行うことも可能である。また、政治資金収支報告書は公開されているというものの、報告書は各政治団体が所在する都道府県で閲覧に供され、コピーやネットでの入手にも制約が伴うことから、個人の力で容易に、資金の流れの全体像を把握することは難しい。少なくとも議員一人につき政治団体は一本化する、あるいは、連結決算のような仕組みを導入するなどを行い、議員にかかわるカネの流れを透明化できるようにする。

#### ○ 政党法

議院内閣制を採用する以上、政党の存在は不可避であり、さらに、国政に携わるといふ特権を有する政党には、公的資金も提供されている。そのような政党には、国民への説明責任を果たすという義務が伴うべきである。

現在、政党については、党首選出過程や候補者選定過程、マニフェストの作成など政策立案過程が、各党の党内手続きに委ねられているが、政党内の意志決定過程を透明化、民主化することは、政治に対する国民の信託の前提であり、政党規律を定める政党法が必要である。

\*

---

\* 本提言をまとめるにあたっては、世界平和研究所内において、北岡伸一研究本部長を主査として、飯尾潤政策研究大学院大学教授、牧原出東北大学教授、待鳥聡史京都大学教授、増山幹高政策研究大学院大学教授をメンバーとする研究会を開催し、活発なご議論を頂戴した。当該研究会の開催は、日本財団の助成事業によって行ったものである。