

衆憲資第 64 号

衆議院憲法調査会における
「国会・内閣等」に関するこれまでの議論

平成 17 年 2 月
衆議院憲法調査会事務局

この資料は、平成 17 年 2 月 10 日（木）の衆議院憲法調査会において、「国会・内閣等」をテーマとする委員間の自由討議を行うに当たって、委員の便宜に供するため、幹事会の決定に基づいて、衆議院憲法調査会事務局において作成したものです。

上記の調査テーマに関するこれまでの憲法調査会における委員の意見等の分類整理を試みたものです。

【目 次】

国会

第 1	二院制	1
1	二院制を維持すべきか、一院制を導入すべきか	1
2	二院制を前提とした改革論	2
3	その他	4
第 2	選挙制度	6
1	選挙制度と憲法規定	6
2	いかなる選挙制度が望ましいか	6
3	一票の格差の是正に関する意見	7
4	その他の意見	7
第 3	政党	8
1	政党を憲法上明記すべきか	8
2	政党条項のあり方についての意見	9
3	政党制	10
4	その他政党のあり方・役割についての意見	10
第 4	国会の運営・手続等	10
1	国会の運営・手続	10
2	国会の附属機関	11

内閣

第 1	議院内閣制	12
1	内閣総理大臣のリーダーシップの強化	12
2	国会の行政監視機能の強化	13
3	その他	14
第 2	首相公選制	16

その他

第 1	オンブズマン	20
1	オンブズマン制度の導入の是非	20
2	オンブズマン制度の憲法への明記	21
3	議会型オンブズマンと行政府型オンブズマン	22
4	特殊オンブズマン	22
5	オンブズマンと衆参両院の行政監視に関する委員会の関係	22
6	その他	23
第 2	政策評価	24
第 3	憲法の有権解釈権の所在	25

衆議院憲法調査会における国会・内閣等に関するこれまでの議論

国会

第1 二院制

1 二院制を維持すべきか、一院制を導入すべきか

ア 二院制を維持すべきであるとする意見

- a 有権者の多様な意思を反映し、少数者の意見表明の機会を確保するため、二院制を維持すべきである。

これに対して、衆参両院の選挙制度に根本的な差異がないとする意見も述べられた。

- b 両院の抑制・均衡のため、参議院を再考の府、良識の府として位置付け、法案審査や予算審議において、ダブル・チェックを行い、マスコミ報道や世論の熟成を踏まえた慎重審議が可能である。
- c 国会の行政監視機能は、一院では十分に発揮し得ない。
- d 我が国に既に二院制が定着している。
- e 参議院議員の任期が長く、解散がないことから、参議院において長期的視野による国政への取組が可能である。
- f 衆議院の解散中に参議院において緊急集会が可能となる。
- g 衆参両院で適切な役割分担をすることにより、国会の持つ機能・役割がさらに拡大するという将来への可能性もある。

イ 一院制を採用すべきであるとする意見

- a 時代の流れが速く、国際化の進展する現在、我が国は国際社会の中で次々に決断が迫られていることから、国家意思の迅速な決定を図る必要がある。また、政治がメディアによって瞬時に国民に理解されることから、それが可能となった。
- b 衆参両院の構成や議案に対する態度が異なれば、無用の混乱が生じる可能性がある。
- c 参議院は衆議院のカーボンコピーのようになっている。現実には、両院とも同様の議論をしており、チェック機能が有効に作用しておらず、無意味である。

これに対して、道州制を導入することを前提に、参議院議員の選挙区を道州とすることにより、道州代表としての参議院の独自性・正当

性を考えることができるとする意見も述べられた。

- d 世界的に見ると、6割を超える国が一院制採用国であり、二院制採用国は連邦制が多いが、我が国は連邦制ではなく、単一国家である。
- e 国会議員が多すぎる。
- f 現在の参議院を改革するというのには実際には難しい。

2 二院制を前提とした改革論

(1) 衆参両院の役割分担の明確化

- a 議会における決算審査機能を強化するため、衆議院は予算審議、参議院は決算審査を中心に、あるいは、それぞれに特化して、審議を行うべきである。このような役割分担を前提に、参議院に会計検査院等を附置するべきである。

これに対して、二院制を採用している以上、財政立憲主義の見地から、二つの院が予算と決算をそれぞれ審査するべきであるとの意見、決算審査を次の予算編成に生かして税金の無駄遣いをなくす観点から予算・決算を別の院に委ねてうまくいくか疑問であるとの意見が述べられた。

- b 参議院について、行政監視機能や長期的視野に立った調査機能を強化する。参議院では、政策評価の視点からの法律審査方式を導入する。
- c ある分野における施策の基本的事項等を定める法律（基本法）案を参議院先議とする。
- d 最高裁判官の国民審査に代わる指名機能を参議院に付与する。
- e 衆参の多数党が異なる場合の混乱回避のために法律案について衆議院優位にする一方、例えば外交関係などは任期の長い参議院の適性に合うことから参議院優位としてよい。

これに対して、これからの分権型社会では、外交、安全保障、司法等が国政における最大のテーマであることや、外交への民主的コントロール強化のため、外交は衆議院で担当すべきであるとの意見も述べられた。

- f 抽象的違憲審査の必要性等から、一方の院を立法院、もう一方の院を立法行為の憲法適合性等の判断をする機能を果たす院と整理すべきである。
- g 参議院を残すのであれば、法律等の運用に当たっての意見を述べる諮問機関とする。

(2) 参議院の権限縮小・権限行使の自主的抑制

<参議院の権限縮小>

- a 参議院を補完的な機能の第二院としての位置付けにすべきである。
- b 参議院の権限を縮小することは疑問である。

<参議院の権限行使の自主的抑制>

- a 参議院の政党化を避け、真に「良識の府」となるために、問責決議等の参議院の権限行使の自主的抑制の慣行を確立すべきである。
- b 参議院議員も国民から直接選挙される以上、参議院に対して自制を求めるのは難しい。

(3) 二院制と両院議員の選任方法

- a 二院制である以上、異なる形での代表機能が期待されるが、現在は、両院の選挙制度があまりにも似通い過ぎていて、二院制の意味を損ねている。

<具体的な両院議員の選任方法>

- a 将来の道州制の導入を前提に、参議院を道州代表とすべきである、地方自治体の首長や地方議員が参議院議員を兼職することが考えられる。
- b 参議院を地域代表とすべきである。

これに対して、国会議員が「全国民を代表する」と規定する憲法 43 条 1 項の精神を生かしていく必要があるとする意見もある。

- c 衆議院は民意を集約するために小選挙区のみ、参議院は民意を反映するために比例代表のみ又は都道府県や道州の大選挙区のみでの選挙制度にして、衆参両院の相違を明確にすべきである。

これに対して、小選挙区制については、民意の反映をしていないという批判もある。

この批判に対して、民意の集約を選挙の前に行うか、後に行うかの問題であり、後に行うと談合政治となるとの意見も述べられた。

- d 衆議院は中選挙区制、参議院は個人を選ぶ大選挙区制であるべきである。
- e 参議院議員の選挙は全国区のみとすべきである。
- f 参議院が中長期的な問題について審議・提言するため、あるいは、諮問的機関としての機能を果たすため、推薦制や職能代表制の導入を検討すべきである。

これに対して、参議院に国民代表としての性格を変えるべきではなく、

国民が直接代表に慣れていることや直接選挙のメリットから推薦制には賛成しないとする意見や、どうやって職能代表を選ぶのかという問題があり、これは、言うは易し行うは難しという問題であるとする意見もある。

(4) その他

- a 仮に二院制を維持するのであれば、例えば参議院においていずれの政党も党議拘束をしないというような改革を行う必要がある。
- b 参議院は、長期的視野に立った調査権限や勧告機能の充実などを検討すべきである。
- c 参議院に行政監視院を設置することが考えられる。
- d 参議院議員の任期が長すぎるので、一律3年又は一律2年にすべきである。

3 その他

(1) 参議院の政党化

- a 政党化しているという参議院のあり方は疑問である。
- b 現行憲法上強い権限を持つ参議院においては政党化は必然的である。

(2) 参議院議員の大臣就任の可否

参議院が良識の府としての役割を果たすために、参議院議員が大臣となることについて否定的な意見が述べられた。

(3) 一院制導入又は憲法改正を要する改革と参議院の同意

- a 参議院を廃止して、一院制を導入する案に参議院が賛成するか疑問である。
- b 参議院だけをなくすこととすると参議院の同意が得られないことから、衆参両院を合わせて一院制を実現すべきである。
- c 両院の役割を整理することについてはほぼ一致できるが、参議院の三分の二の賛成を得るためには、衆議院の立場として、参議院に何の権限を手放して、参議院優先にするかを考える必要がある。

(参考人等の発言)

<二院制の維持・一院制の導入の是非>

- ・日本のように人口の多い国において、有権者の多様な意思を一院で集約できるかは疑問であり、両院制を維持することが妥当である。(大石眞参考人、只野雅人参考人)
- ・参議院を廃止すべきとは思わない。参議院は、審議を慎重にすることに

よる多数の横暴の回避、国民の多様な意見や利益の反映などのために存在する。(山田淳平公述人)

- ・同質性の高い日本の国情からすれば、一院制にしてもかまわない。二院制を残すとすれば、間接選挙や任命制と、まず、選出方法を変更し、両院の権限関係を見直すべきである。(小田春人意見陳述者)

< 両院の役割分担 >

- ・衆議院が予算審議を専らとし、参議院が決算審議を専らとした場合、参議院における決算審議が衆議院の次の予算審議にフィードバックされないのではないか。(窪田好男参考人)
- ・衆議院に予算の議決権を与え、参議院を決算に特化することが好ましいかはやや疑問である。決算に特化した参議院は、予算と切り離され、決算という比較的弱い権限を付与されて、どこまで政府に対して有効なコントロールができるのかが問題となるからである。(只野雅人参考人)

< 参議院の権限縮小・自主的抑制 >

- ・米国では、両院協議会が非常に積極的に機能している。また、ヨーロッパ諸国では政府が法案成立に向け上院の意を汲んだ修正を図る慣行が成立しているなど、両院制がうまく機能している例が見られる。(大石眞参考人)
- ・憲法があえて再議決につき高いハードルを設けたのは両院の間の妥協・協調を促したのではないか。日本の場合、両院は同じような民主的正当性を持ち、似通った選挙制度で選ばれているので、なかなか構成の相違が生まれにくい。しかし、それはあくまで大枠での話で、細かな点で、大枠とはかかわらない部分でさまざまな修正を第二院が第一院に加えるという余地は十分にあり得るのではないか。(只野雅人参考人)
- ・衆議院は、政権を支え、法律や予算を作る院である。一方、参議院は、政権を支える与党の論理によらず、行政監視等、批判的、シンクタンク的な機能を強化すべきであり、その分、立法、総理大臣指名等の権限が減らされるべきである。(山口二郎参考人)
- ・参議院は、法案処理に関する権限行使により実質的な内閣不信任権を行使し得るにもかかわらず、内閣はこれに対して解散等の手段を持たないため、機能不全に陥る可能性がある。「国民内閣制」の運用に際しては、参議院は権限行使を抑制する等憲法習律の確立を図るべきである。(高橋和之参考人)

< 両院議員の選任方法 >

- ・両院制を前提にすると、両院はそれぞれ独自の機能を持つことが望まし

いことから、両院組織法もできるだけ異なった原理に基づくことが肝要である。(大石眞参考人)

- ・参議院が理性の府としての機能を果たすためには、政党の力があまり及ばず、所属している組織に縛られないような表決のあり方、客観的な公益を目指すような公開の場での闊達な討議を確保すべきである。そのためには、ある程度の数の多様なバックグラウンドをもった議員が選出されるべきである。(長谷部恭男参考人)
- ・地域代表以外にも、利益職能代表といった考え方も存在する。社会的な階層、経済活動の単位、専門的な能力を持つ人の集団など個人以外の要素を代表に反映してはどうかという考え方である。しかし、こちらについては、非常に大きな問題がある。適切な代表の指標をどう見出すのか、特に、普通選挙や平等選挙といった原則と調和する形で利益職能代表を考えるとすることは非常に難しい部分がある。(只野雅人参考人)
- ・参議院でも一票の格差が大きくてよいとは考えない。より国会審議を慎重にするという意味で衆参両院があり、その参議院でも正当に民意が反映されるシステムが望ましい。(村田尚紀参考人)
- ・職能代表あるいは学識経験者による国政への参与には疑問がある。職能の分類、代表の数等をどう決めるかが大変難しいし、学識経験者は定義があいまいである。(山崎正和公述人)

第2 選挙制度

1 選挙制度と憲法規定

- a 選挙制度については、現行憲法の規定が限定的であることから、憲法に選挙制度について具体的に踏み込んだ内容まで規定する必要がある。
- b 選挙区選挙においては一票の格差が2倍を超えてはならないということを憲法上明記すべきである。

2 いかなる選挙制度が望ましいか

ア 小選挙区制が望ましいとする意見

政権交代を活発に行い、議院内閣制を活性化していくために、二大政党化を志向する観点から完全小選挙区制が望ましい。

これに対して、民意の反映の観点から、死票の多い小選挙区制に反対する意見も述べられた。

イ 中選挙区制が望ましいとする意見

衆議院の選挙制度について、定数削減及び一票の格差是正の観点から

定数 3 で 150 選挙区という中選挙区制が望ましい。

これに対して、中選挙区制において、同じ政党の候補者同士が同じ選挙区で争うという構造は、政党を形骸化し、党の公約と個人の公約との差別化を余儀なくさせ、国民の選択を困難にしてきたとの意見も述べられた。

ウ 比例代表制が望ましいとする意見

民意の多元的な反映ということから、基本的には比例代表制が望ましい。

エ 参議院に独自性・正当性を持たせるべきとする意見

- a 参議院を道州代表又は地域代表とすべきである。
- b 衆議院は小選挙区のみ、参議院は比例代表のみ又は都道府県や道州の大選挙区のみ選挙制度にする。
- c 衆議院は中選挙区制、参議院は個人を選ぶ大選挙区制であるべきである。
- d 参議院に推薦制や職能代表制の導入を検討すべきである。

3 一票の格差の是正に関する意見

- a 一票の価値は、憲法上の要請として、1対1に近付けるべきである。
- b 選挙制度に一票の格差を自動的に是正するしくみを設けることが必要である。

4 その他の意見

- a 18歳以上20歳未満の者も納税している等のため、18歳選挙権の実現は憲法上の要請である。
- b 低投票率の選挙で選出された者が代表と言えるかどうか疑問であり、投票を義務付けるべきかどうかという問題も含めて、投票率上昇のための検討が必要である。
- c 低投票率は、憲法の定めた制度上の問題ではなく、国会や政治のあり方の問題である。
- d インターネットによる選挙運動や電子投票等、メディアのあり方、技術革新に合わせた選挙制度を考えるべきである。
- e 比例ブロック選出者にとって現在の選挙区は広すぎる。もう少し地域に密着した選挙制度とするために、議員数を増やしてもいい。
- f 衆議院について完全小選挙区 300、参議院について比例代表のみ 100 とすべきである。

(参考人等の発言)

- ・衆議院の選挙制度について、完全小選挙区制あるいは比例代表制のみとすることには、どちらも反対である。小選挙区制をとれば二大政党制が実現して政策本位の選挙になり、しかも首相を選べるという保証はない。政策が近似化し、選挙の争いは人本位になり、政策本位にならない。また、選挙区が小さくなるので、今以上に選挙区に密着した選挙になり、ますます地元の利害を反映しなくてはならないことになる。他方、全国を選挙区とする比例代表制は、国民と政党の距離が遠過ぎ、全国的組織を背景とする候補者や著名人が有利になることは必ずしも適切ではない。その中で現行制度を考えると、少し小選挙区が小さ過ぎるのではないか、もっと大きい方がいいのではないか。(高田篤参考人)
- ・職能代表論は、全く選出母体を民主制とは違う形、つまり、職業ごと、利益団体ごとにすることだが、それは国民主権と合わないのではないか。機能論的には、職能によって人々を把握することは非常に難しくなりつつあるので、20世紀初頭では非常にアクチュアルであったが、21世紀の初頭に職能代表はちょっと難しい。(高田篤参考人)
- ・現在の選挙制度は、小選挙区制を主体とする選挙区制によって、多様な民意が議席数に反映しない仕組みになっている。各投票が選挙の結果に及ぼす影響力においても平等であることの実現にはほど遠い状況にある。一票の重みについては、なるべく選挙結果に投票が反映されるべきであるので、格差が対一が理想である。その格差是正の方法として、比例代表制が最も望ましい。(村田尚紀公述人)

第3 政党

1 政党を憲法上明記すべきか

ア 政党を憲法に明記すべきであるとする意見

- a 政党は、議会制民主主義の根幹であり、民意を政治に反映するという重要な地位と役割を有している。
- b 政党のゆがみを正し、その公正さと透明性とを確保する仕組みを確立していくことが重要である。

これに対して、政党の憲法上の明記や政党法の制定は意味がなく、議員や政党が道義や倫理をわきまえるとともに、リコール制など国民からのチェックがなされるシステムを考えるべきであることが先決であるとの意見や、政党の憲法上の明記により国民の政党に対する信頼を回復できるものではなく、政党に対する不満は、選挙等の国民の監

視を通じてしか解消され得ないとの意見が述べられた。

- c ドイツやフランスにおいて憲法上の機関として政党を位置付けている。

これに対して、闘う民主制のドイツ基本法と政党が「結社の自由」の中に黙示的に組み込まれている日本国憲法は、歴史の違いから憲法価値が随分異なっているとの意見も述べられた。

イ 政党を憲法に明記する必要はないとする意見

- a 憲法は政党について明記していないものの、21条において黙示的に政党の結成・不結成の自由等を保障し、政党に関して政党助成法等の各種法律も機能している。

これに対して、通常の「結社」と政党を同視することは妥当でないとする批判が述べられた。

この批判に対して、政党といえどもその出発点は私的な結社であり、憲法は結社の自由の保障を通じて政党の自主的活動によって政治参画という公的性格の発揮を期待しているとする意見が述べられた。

- b 政党を憲法に規定することは、21条に「結社の自由」として保障されている政党活動の自由を侵害するものになることや多数党が少数党を抑圧することに利用されることが懸念される。

2 政党条項のあり方についての意見

- a 憲法に政党条項を規定すべきであるが、その規定の仕方によっては、政党結成・活動の自由を阻害するおそれがあることに留意すべきである。
- b 政党条項の内容としては、政党の意義・役割、政党結成・活動の自由、複数政党制、政党法の制定根拠を挙げるものの他、政党の自由、公正及び透明性を確保するため、政党の内部秩序、党内民主主義、資金の公開を挙げるものがあつた。
- c 党内民主主義については、概念が一義的でなく、多数党が決定するところとなり、人数、綱領、規約、運営方法等において少数党に不利な規定となるおそれがある。
- d 政党の要件、政党としての義務などの詳細については、憲法に規定すると煩瑣になるので、政党法などの法律に委ねるべきである。
- e ドイツ基本法の違憲政党の禁止規定のような「闘う民主制」条項は、結社の自由にそぐわない。

3 政党制

- a 国民の政権選択の可能性等から二大政党制を志向すべきである。
- b 国民の意見の多様性等から多党制を志向すべきである。

4 その他政党のあり方・役割についての意見

- a 民主主義の下における議会制度は、半ば必然的に政党政治を要請する。現在の日本において、いかに政党が信任を失いつつあるとはいえ、他にあって代わるようなものはない。
- b 党議拘束について、議員個人の意見の尊重は政党本位の選挙制度に反する。政党は政策を実現するためのものであるから、党議拘束が原則であって、個人本位で決定権を行使するのは例外に属する。
- c 野党内における「明日の内閣」のようなものを制度化することで、野党時代から政策を練り専門性を身につけるべきである。

(参考人等の発言)

- ・ 政党の民主的政治過程における重要性のゆえに一応訓示の規定を置くという選択は賢明ではない。それは、憲法が特に政党に言及したことで、立法者に対して政党を通常の結社より優遇することについて裁量を与えたという解釈を生み、政党法制に対する司法的コントロールを弱める可能性があるからである。(高田篤参考人)
- ・ ドイツの政党システム・政党法制に対する最大の批判は、いわゆる要塞化、すなわち既成政党が現行法制により要塞のように守りを固めて新しい政治勢力が議会に入ってこられないようにブロックしているということである。(高田篤参考人)
- ・ 民主制システムの中でトータルで代表機能が果たされるべきである。党議拘束を強めると政治的コミュニケーションも縮減してしまう。したがって、原則として党議拘束という考え方の原則・例外を入れ替えていくことも念頭に置く必要がある。(高田篤参考人)

第4 国会の運営・手続等

1 国会の運営・手続

- a 国会における与野党の議員同士の議論を活発にしていくべきである。
- b 少数会派が国政調査権を発動できるようにすることは、政権交代可能な政治の実現や行政監視機能の充実を図るため、最も必要なことである。
- c 議院、委員会又は議員からオンブズマンに対して調査を要請することができる制度を整備することにより、行政監視に関する委員会とオンブ

ズマンの連携が図られるのではないか。

- d 参議院でしっかり議論し、独自性を発揮するためには会期制を廃止するのも一つの考えである。

2 国会の附属機関

- a 会計検査院を国会又は参議院の附属機関とすべきである。
b 国会の附属機関として政策評価機関を設けるべきである。

これに対して、日本と米国は予算制度が異なるので、米国の議会の中に監査機能、評価機能を持つ GAO があるのは当然であるが、日本で GAO 類似の機関を議会に置くのは妥当ではないとする意見も述べられた。

- c 国会の附属機関としてオンブズマンを設けるべきである。

(参考人等の発言)

- ・行政に対して国会が質問や何らかの追及をすることは必要であるが、一方で、政治任用を増やすことを前提にして、法案審議における与野党の議員同士の議論を活発にしていくことも必要ではないか。(山口二郎参考人)
- ・議員立法を提出するに当たり、会派の代表者の許可がないと提案できないという妙な慣習を速やかに廃止して、国会法の文言どおり、衆議院 20 人、参議院 10 人との要件で法案を出せるように変えていくべきである。(山口二郎参考人)
- ・日本国憲法の下では、内閣に法案提出権を認める考え方が支配的であるが、国会が唯一の立法機関であることにかんがみれば、法案を提出できるのは国会議員だけだと考えるべきではないか。(松井茂記参考人)
- ・会期不継続の原則の廃止ないしは見直し等国会の運営について大幅に見直すべき問題がある。(佐々木毅参考人)
- ・総選挙から次の総選挙のときまでは衆議院の院内勢力は、基本的に変わらないので、その単位を前提とした議院及び議会の運営を基本にすべきである。会期制度、あるいはこれに伴うとされている会期不継続の原則を改めて、「立法期」を採用することが必要である。(大石眞参考人)

内閣

第1 議院内閣制

1 内閣総理大臣のリーダーシップの強化

<内閣総理大臣のリーダーシップの強化の要否>

- a 内閣総理大臣のリーダーシップの強化が必要である。
- b 現行制度上、内閣総理大臣は内閣の首長として強力な権限を有しており、憲法改正の必要はない。
- c 行政統制のためには、国民の参加・国民による監視が保障されるべきであり、内閣機能の強化ではなく、国会を中心とした議院内閣制を構想すべきである。

<内閣総理大臣のリーダーシップの強化の具体策>

(1) 英国型議院内閣制的運用

- a 英国型議院内閣制をモデルに、内閣総理大臣を執政権の主体として行政と峻別した上で、与党幹部が内閣に入ることにより政策決定を一元化し、内閣以外の議員の行政への関与を厳しく制限し、行政のコントロールに関する内閣の主導性を確保すべきである。
- b 英国型議院内閣制をモデルに、国民が選挙を通じて、「政策プログラム」とその実行主体である「内閣総理大臣」を一体のものとして事実上直接に選ぶ、議院内閣制の直接民主制的な運用形態である「国民内閣制」を志向する。

これに対して、現行どおり政府・与党がそれぞれ政策決定することを前提に、与党の議案の事前審査制を存置すべきであるとの意見も述べられた。

(2) 参議院との関係

- a 参議院との関係においては、参議院が実質的に内閣に対する不信任権を有しているのに対して内閣は参議院に対する解散権を有していないことは問題である。
- b 国民主権に基づく国会による行政監視機能強化を重視し、参議院が大きな役割を果たすべきである。

(3) その他

その他内閣総理大臣のリーダーシップの強化のための方策として次のものが挙げられた。

- a 内閣総理大臣の権限の明確化、内閣総理大臣が閣議を経ずに大臣を

通じて各省庁を指揮監督できないと解釈される内閣法 6 条の改正

- b 閣議における全会一致原則の見直し
- c 公務員の政治任用の増加

これに対して、米国のように政治任用された者が官僚の世界を支配するのではなく、日本においては、政官の役割分担を踏まえた上で官僚も積極的に意見を述べ、政治家と議論していくべきであるとの意見も述べられた。

2 国会の行政監視機能の強化

<国会の行政監視機能強化が必要な理由>

- a 内閣総理大臣のリーダーシップ強化を図るべきであるが、その裏返しとして行政監視機能の強化が必要である。
- b 行政国家化現象の下で行政権が肥大化したにもかかわらず、立法・司法によるチェックが議院内閣制や司法消極主義の下で十分機能していないことから、その機能強化が必要である。

<国会における行政監視機能の担い手>

- a 議会の権能は、与党は政府と一体となり政府の政策を指示、推進し、野党はこれをチェックするような機能へと変わってきているとして、野党を想定すべきである。
- b 野党だけではなく、与党の側にも内閣に対するコントロールの権限を与えていくべきである。

<行政監視機能強化のための制度の整備の具体策>

- a 少数会派が発動しうる国政調査権の整備
- b 本会議での法案の趣旨説明・質疑の原則的廃止、委員会審議の充実
- c 決算行政監視委員会及び予備的調査制度の活用
- d 行政裁量の縮小
- e 国会の附属機関としての行政監視院の設置
- f 会計検査院の国会又は参議院の附属機関化等

これに対して、日本と米国の予算制度が異なることから、日本で米国の GAO 類似の機関を議会に置くのは妥当ではないとの意見も述べられた。

- g 内閣法制局の廃止と議院法制局の機能強化
- h オンブズマンの設置

これに対して、オンブズマンの設置より国政調査権と請願権の実質化が先決との意見も述べられた。

- i 行政組織の柔軟化
- j 政策秘書の増員、政治スタッフとなるための休職制度の創設

これに対して、政策秘書には問題があり、党としてシンクタンクを持つべきであるとの意見も述べられた。

3 その他

- a 議院内閣制は、運用のあり方が問題なのであって、憲法改正の必要はない。
- b 政治の責任を明らかにし、腰を据えた政策を実行するため、内閣総理大臣の任期と議員の任期を一致させ、一選挙一内閣という原則で運用されるべきである。

これに対して、内閣総理大臣の任期と議員の任期の一致が必要であると固定的に考えるべきではないとの意見も述べられた。

- c 政党に縛られず、中立的な立場で行政の長として執務するため、内閣の一員となった国会議員は党派を離れるとすべきではないか。
- d マニフェストと総理候補を掲げて二大政治勢力が政権を争った以上、原則として4年間その政権公約に基づき、その党首が内閣総理大臣として国民の負託に応えるべきである。意味なく衆議院が7条解散されることなどについて再検討する必要がある。

(参考人等の発言)

<内閣総理大臣のリーダーシップの強化>

- ・内閣という公式制度を中心に政治主導を実現するための課題は、必ずしも憲法問題・法律問題ではなく、ほとんどが政治的慣行であり、政治家が処理できる問題である。(佐々木毅参考人)
- ・我が国とイギリスを比べると、我が国では、政策決定プロセスが与党と政府で二本立てとなっているのに対して、イギリスでは、与党議員のかなりの部分が政府に入り込み、政策決定が一元化している。その分迅速かつ首相の政治指導力が強いものとなっていると評価できる。(長谷部恭男参考人)
- ・現在の憲法や内閣法の下でも、首相は国务大臣の任免権をはじめとした強力な権能を有してはいるが、65条において、行政権の所在を「内閣」から「内閣総理大臣」に改めることにより、国会や裁判所のような合議体と異なりピラミッド型組織である内閣における内閣総理大臣の指導力の強化・明確化を図ることができる、総理大臣候補者を選定する政

党の側に緊張感を与えることができるなどの効果がある。(山口二郎参考人)

- ・ 現在のような「積極国家」においては、施策を行うに当たり、政治に強いリーダーシップが求められる。そのためには、内閣及び実行する政策プログラムが、国民の多数の明確な支持を受けることが要請される。そのような観点からは、国民が選挙を通じて「政策プログラム」とその実行主体である「首相」とを一体のものとして事実上直接に選ぶ議院内閣制の直接民主制的な運用形態である「国民内閣制」モデルが適当ではないか。(高橋和之参考人)
- ・ 衆議院議員の任期途中で国民の信任を受けないまま政権が代わり、以後その内閣が継続していくのは、議院内閣制の運用としては好ましいことではない。政権が代わる際は、国民の信が問われるべきである。(高橋和之参考人)
- ・ 我が国は、他の先進国と比べても異例な行政組織法定主義というものをとっており、行政組織のあり方について国会が厳しい制約をかけている。国会と内閣を一体のものとする立場からは、もう少し内閣が国会の制約を離れて、弾力的に行政組織を作り変えることができるようにすべきではないか。(森田朗参考人)
- ・ 国会で選任されるのが首相だけであることから首相の主導性は強く認められるべきであり、首相と他の閣僚との関係及び首相は閣議決定された方針の下に閣僚を指揮監督する旨を定めた内閣法 6 条が適切なのかを検討する必要がある。(森田朗参考人)
- ・ 我が国の行政組織は、分担管理の原則によって各省の所管する行政事務の分野が非常に強く確立されており、それを越えた事務の調整というものが非常に困難になっている。そうした総合調整をどのようにやるのが、行政組織の問題となっている。(森田朗参考人)
- ・ 議院内閣制の下での三権分立は、立法府対行政府という形で捉えるのではなく、国会の多数派が行政権力を掌握して行政府を指揮監督し、政策を作っていくという、権力の融合として捉えるべきである。(山口二郎参考人)

< 国会の行政監視機能の強化 >

- ・ 野党によるコントロールを制度化していくことは非常に重要である。本来、内閣の政策は、与党内の議論を基礎に形成され、それに対して野党から質問や代替政策の提示がなされるという性質のものである以上、野党に質問時間を多く配分すると同時に、もう少し野党の権限を強化する方が、与党及び内閣の政策が真に国民に受け入れてもらうためにもよい

のではないか。(高橋和之参考人)

- ・内閣に対するコントロールは、野党を中心とした国会が担うべきであり、そのためには、国政調査権の行使を野党の主導で行い得るようにするなど、野党によるコントロールが十分に可能となるような制度設計が必要である。(高橋和之参考人)
- ・強い内閣を作るに当たっては、同時にその強い内閣をチェックする仕組みが必要であり、そのために国会の権能を強化する必要がある。その際、国会の多数派が内閣と同じ立場であることを考えると、少数派を優遇するという観点から制度を構築すべきである。(山口二郎参考人)
- ・国会と内閣の関係は、対立、抑制と均衡にあるという伝統的・通説的な理解をすべきでなく、内閣が連帯して国会に対して責任を負うということからも、国会、内閣を一体として理解し、それが行政各部を監督する应考虑すべきである。対立関係に立つのは、国会と内閣よりもむしろ与党と野党と捉えるべきであり、政府と与党の意見が分かれたり、与党が内閣に対して質問を行うことの意味を再検討すべきである。また、こうした観点から解散権、参議院のあり方についても検討を行うべきである。(森田朗参考人)
- ・国会と内閣との関係について、憲法制定時は、「法定立・法執行」図式が基礎にあったと考えられるが、現在は、「統治・コントロール」図式で政治の領域を見た方がより現代に対応した見方ができる。(高橋和之参考人)

第2 首相公選制

< 首相公選制の導入の是非 >

ア 首相公選制の導入について積極的な意見

- a 首相のリーダーシップの発揮が可能となり、意思決定が迅速になる。

これに対して、首相のリーダーシップの発揮は、議院内閣制の下でも可能であり、首相公選制の導入の必要はないとする意見、リーダーシップの発揮より国民の多様な意見を議会がしっかりと論議して政策を決定していくべきであるとする意見も述べられた。

- b 国民が直接関与して首相が決定することにより、政治に国民の意思を直接に反映すべきである。

イ 首相公選制の導入について消極的な意見

- a 首相に対し議会とは別の正当性の根拠を与えることになること等から、政党政治の否定につながる。

b 衆愚政治（ポピュリズム）につながるおそれがある。

これに対して、国民には自浄作用があり、衆愚政治のおそれは杞憂にすぎないとする意見も述べられた。

c 独裁につながるおそれがある。

これに対して、反対意見も述べられた。

d 首相が元首的な性格を有することになり、天皇制との関係が問題となる。

これに対して、首相公選制と天皇制は矛盾しないとする意見も述べられた。

e イスラエルにおいて導入されたが、失敗している。

これに対して、イスラエルにおける失敗は、制度設計等の問題であるとの意見も述べられた。

（参考人等の発言）

- ・首相公選制というのは一種の国民投票であるので、それを憲法の中に条文化すれば、国民のアパシー（政治的無関心）を解決していくことができ、結果として、国民が日本の政治に責任を持つという責任感が生まれてくる。（松本健一参考人）
- ・首相公選制のプラス面は、国民の意思を直接政治に反映することができるシステムであるということである。これに対しマイナス面は、衆愚政治、人気投票に陥りやすいということである。また、首相選出の過程の中で、例えば現在のアメリカの大統領選のような混乱が生じ得るが、そのマイナスの問題はすべて民主主義制度のコストである。（松本健一参考人）
- ・首相公選制を導入しても、必ずしも迅速・的確な統治活動や政治の指導力の強化が実現されるとは限らない。議院内閣制の下においても、うまく工夫すればそうした点は実現できる。（長谷部恭男参考人）
- ・内閣のリーダーシップを確保するためには、首相公選制を導入するよりも、「国民内閣制」的な議院内閣制の運用をする方が容易であり、実現可能性も十分にある。（高橋和之参考人）
- ・首相公選制を採用しても、首相の政治的な指導力は弱まり、また、社会の多様な利害や意見を大義名分に沿った一貫した政策に組み上げてそれを首相の候補とワンセットで提示するという政党の役割もむしろ弱まる

- ので、政党政治をよりよくする方向には働かない。(長谷部恭男参考人)
- ・首相公選制の導入は、国民に対して、国の基本方針の決定に直接参加できるという満足感や責任感を与えるという側面もあるが、首相を公選しても、その首相が議会において安定した支持基盤に欠け、政策を実行する予算や法律が通らなければ実質を欠いた制度となるおそれがある。(長谷部恭男参考人)
 - ・国会と内閣が政治部門として一体性を持つべきという立場からは、国会とは別の正当性を持たせることとなる首相公選制について賛成することはできない。(森田朗参考人)
 - ・首相公選制における国会と内閣の関係について、論理的に、両者が対等な立場に立つ関係、首相が優位に立つ関係、議会在優位に立つ関係が考えられるが、の場合には、両者が対立して国政が停滞するおそれがある。の場合には、首相が強い立場に立ち、独裁が生ずるおそれがあり、そうした場合に首相をいかに辞めさせるかといったことが問題となる。の場合には、首相は国会に対して気を使わなければならない、リーダーシップを発揮できないおそれがある。いずれにしても、首相公選制を積極的に評価することはできない。(森田朗参考人)
 - ・首相公選制について、従来の政治のあり方に対する根本的な反省なしに導入してもよい結果は得られないであろうという点、首相と議会の多数派との食い違いという「分割政府」や「オール与党化」の危険性、国家の最高指導者を選出するという緊張感の喪失による政党の求心力低下への懸念、ひいては政党政治の破壊に対する危惧から、その導入には反対である。(山口二郎参考人)
 - ・議院内閣制は、本来、立憲君主制の下における制度である。現状のまま首相公選制を導入した場合、選出された首相は、共和制における大統領に匹敵することになり、天皇の存在との矛盾をはらむこととなる。その点についての解決策が見出されない限り、首相公選制の導入を唱えるべきではない。(八木秀次参考人)
 - ・首相公選制を導入した場合、天皇は、儀礼的、形式的な機能を果たし、公選で選ばれる首相は、統治活動の実質に携わるという整理ができる。国の象徴としての役割について、公選で選ばれる首相が民意を背景とするある種のカリスマを持つと、それが、伝統的なカリスマに依拠している天皇と競合するのではないかが疑問となるが、誰が国の象徴なのかは個々人の心の問題で制度の問題とは言えない。(長谷部恭男参考人)
 - ・首相公選制は、憲法改正なしには絶対不可能な制度である。制度設計をするに当たっては、衆議院の解散の問題をはじめとして多岐にわたる論

点について検討しなければならず、大変な時間と労力が必要になる。そういうコストを考えた場合、首相公選制の導入は無理である。(山口二郎参考人)

- ・首相公選制に関し一番難しい問題は、議会を首相が解散できるのか、議会在首相を辞職させることができるのかという、議会制の制度的なロジックのところである。(佐々木毅参考人)
- ・不信任権、解散権が存在する議院内閣制型の首相公選制の下で、国民が選んだ首相を国会が不信任できるかという問題があるが、この点については、国会も国民によって選ばれているので、特に問題ではないと考える。(高橋和之参考人)
- ・首相公選制の制度としての成否は、その運用次第である。具体的な留意点として、首相と議会の選挙を常に一体として行うこと、政党の政治に対する責任を確保する工夫をすること等が挙げられる。(高橋和之参考人)

その他

第1 オンブズマン

1 オンブズマン制度の導入の是非

ア 導入に積極的な意見

- a 行政が肥大化している現状において、行政機関から独立して、国民の権利救済、行政統制又は行政監視を行い、行政の公平性、透明性を図り、法の支配と民主主義を確立するために必要な制度である。

これに対して、オンブズマン制度の導入よりも憲法 16 条で保障された請願権や 62 条に規定された国政調査権の実質化が先決であるとする意見も述べられた。

- b 政治、行政に対する国民の信頼を回復するために必要である。
- c 議会型オンブズマンは、行政を統制・監視するという国会の機能強化の観点から大きな役割を果たす。

これに対して、議会の役割強化という観点からは、1997 年の衆参両院の行政監視に関する委員会の創設が海外のオンブズマンに比肩する現時点での日本の答えであるとの意見が述べられた。

- d 国会又は司法の行政に対するチェック機能が不十分である。

これに対して、国会が行政に対するチェックという本来の職務を果たしていれば、必要ないとする批判も述べられた。

この批判に対して、相当な数の苦情の受理・選別やその調査は、国会のような多数決原理による合議制の機関では難しいとする意見、与党が予算削減を伴うような統制を行うのは実際上難しいとする意見が述べられた。

イ 導入に慎重な意見

- a コストの問題もあることから屋上屋を架すべきではなく、まず衆参両院の行政監視に関する委員会、行政相談委員制度といった現行制度の機能の検証、充実を図るべきである。

これに対して、衆参両院の行政監視に関する委員会は、きめ細かな対応がしにくい、国民からのアクセスが不十分である、国民の目線で行政をチェックすることに弱い部分があるとしこれらをオンブズマンで補完することが有益であるとの意見が述べられた。

また、行政相談委員では、専門的分野の事件に対応できず、時間がかかりすぎて苦情を持ち込まれないとする意見、行政内部からのチェックと外部からのチェックは本質的に異なり、外部からのチェックが必要であるとする意見が述べられた。

b オンブズマンが我が国になじむのか疑問である。

これに対して、米国のように全てを訴訟で決着する手法は我が国にはなじまないと考えられ、むしろオンブズマンによる穏やかな紛争解決こそ我が国になじむとする批判も述べられた。

この批判に対して、国会が十分に果たしていない行政に対するチェックについては、オンブズマン制度の導入よりも行政訴訟のような強制的契機を持つ救済制度の充実により補っていくことが現実的であり、実効性を有するとする意見も述べられた。

c 諸外国のオンブズマンの強力な権限・中立性・独立性を我が国に持ち込んでうまく機能するのか疑問である。

d オンブズマン制度を導入している北欧諸国は、日本より国民負担率が高らかに高い超高福祉・高負担の国で、行政サービスの適正化が日本にも増して極めて重要な課題であるという差異がある。

これに対して、オンブズマン制度は今や EU 各国に広がっており、また、その役割は税の使途の監視のみならず行政の憲法適合性・違法性のチェックであり、必ずしも国民負担と直接につながるものではないとする意見も述べられた。

e 制度の導入によって公務員が批判を恐れるあまり萎縮して、行政の停滞を招く。特に国レベルの行政が担う公益は重大であり、公益と個人の権利救済とのバランスの観点から慎重な検討を要する。

2 オンブズマン制度の憲法への明記

(1) 憲法への明記の是非

ア 憲法に根拠を規定すべきとの意見

- a 国民の目線に立ったオンブズマンの権威の保持、中立・公正・独立性の確保と国民の理解の促進のために必要である。
- b 苦情処理のみならず行政統制の機能を果たすために必要である。
- c オンブズマンの権能の明確化等のために、憲法に規定すべきである。

イ 根拠規定を憲法上明記する必要はないとの意見

- a オンブズマン制度は請願権、国政調査権に既に憲法論上の位置付けを持っているので、憲法に新たな規定を設ける必要はなく、法律の根拠をもって足りる。
- b 欧州のオンブズマンのような質の確保ができるか、独立性・公正性の確保ができるか、市民オンブズマンの位置付けが低下するのではないかと懸念がある。

ウ 中間的な意見

- a 1イ a 及び b から制度導入の優先度は低く、憲法の条項の一部追加の場合には規定を置く必要はないが、国会又は司法の行政に対するチェック機能が不十分である、各国において現実に適切な成果を上げてきている、新たに憲法が制定される際には、今よりもより一層国民主権に根ざした、国民のための憲法というありようを深めるものでなければならないので、国民が行政から被害を受けた場合には、迅速にこれをカバーする仕組みは憲法上担保されなければならないことなどから、憲法の全面改正の場合には憲法に明記すべきである。
- b 法律で必要な特殊分野についてオンブズマンを導入し、国民の理解を得てから憲法に位置付けることが考えられる。

(2) 設置根拠のほかに規定すべき事項

- a オンブズマンの独立性
- b 関係行政機関の協力義務

3 議会型オンブズマンと行政府型オンブズマン

- a チェック対象である行政により選任されたオンブズマン制度には自ずから限界があること、議会に代わって行政監視を行うものであること等の理由から、議会型のオンブズマンを導入すべきである。

4 特殊オンブズマン

- a 権利侵害のおそれ大きい分野や専門的知識が必要な分野（医療、警察、刑務所、軍隊等）を管轄する特殊オンブズマンが必要である。

5 オンブズマンと衆参両院の行政監視に関する委員会の関係

- a オンブズマンを導入するとすれば、衆参の行政監視に関する委員会と密接な関係を有するものとして導入すべきである。
- b 衆参の行政監視に関する委員会からオンブズマンに調査委託できる旨を明記することによって、これらの委員会とオンブズマンの連携が図られるのではないかと懸念がある。

6 その他

- a 地方自治法については、地方自治体においては行政府型オンブズマンしか導入できず、議会型オンブズマンは導入できないという行政解釈がとられているが、議会型オンブズマンも導入できると解釈できるのではないか。また、地方自治体においても議会型オンブズマンを設置することができるよう地方自治法を改正する必要がある。
- b 市民オンブズマンと公的オンブズマンの混同が見られるが、両者は峻別する必要がある。オンブズマンが権威を有し、制度を成功させるための鍵となるのは国民の理解と支援である。オンブズマンについての正しい理解を国民に醸成することが重要である。
- c 情報公開制度をオンブズマン制度とリンクさせて、さらに国民にとってよりよい行政のあり方を求めていける。
- d 議会型オンブズマンがよいと考えるが、実際には党派制をどう超越して中立的なものを作るかが課題である。

(参考人等の発言)

- ・オンブズマン制度は、国民の目線でやることが非常に大切であり、国民に可視的であること、そこから生ずる威信が重要だと思っており、オンブズマン制度について憲法上根拠を置くことには賛成である。憲法の根拠を受けて法律で細かい制度をつくっていくことがあるべき姿だが、憲法を改正しないとできないのではなくて、現在の現行憲法の中で十分法律でオンブズマン制度をつくることことができる。(宇都宮深志参考人)
- ・国会の行政監視委員会等の拡充、充実には賛成であるが、国会に置くオンブズマンがそういう機関を充実していけば必要でないという議論には、賛成できない。オンブズマンは、国会の監視権を拡充、充実強化していくことに重要な役割があり、専門的能力を持った人物がオンブズマンに任命されて四六時中行政機関を見守っているところに意義がある。したがって、この国会の行政監視委員会等と国会に置くオンブズマンは、両者が連携することによってより有効な制度になる。(宇都宮深志参考人)
- ・議会型オンブズマンも行政府型オンブズマンも、いずれも日本で設置することが可能である。後者はあくまでも内部統制であるのに対して、前者は外部統制であり、行政府から独立した中立的な立場から行政監視機能を公正に実施することができるという長所がある。ただ、オンブズマンの任命に当たって、政党や政治的影響をいかに排除するか、オンブズマン事務局の独立性を確保し、調査能力のあるスタッフ組織をどのように整備するかという問題がある。行政府型オンブズマンよりも議会型の

方が行政監視の機能がより有効に働き、国会に置くオンブズマンを制度化することに賛成である。(宇都宮深志参考人)

第2 政策評価

- a 最近における政策評価の重要性の高まりに応じて、内閣による行政各部の政策評価を義務付け、その結果を国会に報告とする旨の規定を憲法に明記することも検討に値する。
- b 会計検査院は単年度で検査する機関であるが、例えば、公共事業等かなり長期間にわたって実施するものの場合、計画の途中で中止も含めた評価をしていくといった政策に決定的な影響を与えるような制度も必要ではないか。
- c 国会の附属機関として政策評価の機関を設けるべきである。

(参考人等の発言)

- ・参議院を決算審査あるいは政策評価のための院にするという改革については、決算行政監視委員会の活動実績等が示すように、議員による政策評価を中立的、専門的な立場から補佐する国会の附属機関をつくらない限り、十分に機能しないと考えられる。(窪田好男参考人)
- ・行政の不正の摘発と政策の評価は、明確に区別して、別の機関がした方がいい。会計検査院はそうした予算執行の正確性や合規性を検査し、国会に、政策の効果、費用あるいは弊害を調査し、議員、野党あるいは少数会派も使える附属機関を設置することが必要である。会計検査院を国会の附属機関にするとしても、政策評価的役割を担う部分と予算執行の正確性あるいは合規性のチェックの部分とを区別した方がいい。(窪田好男参考人)
- ・政策評価とは、今後の政策の改善のためにあるものであって責任追及を主眼に置くことは必ずしも得策ではない。政策評価のための国会附属機関は、政策の効果等を把握するためには専門家による議員へのサポートが必要であろうという観点から必要である。決算行政監視委員会での決算審査を強化したとしても、政策の改善というより政府の責任追及に流れてしまうのではないか。(窪田好男参考人)
- ・決算行政監視委員会の活動を通じて、国会議員による評価、委員会による評価という発想自体は決して間違いではないが、そこで行われる評価が、政策自体についての特定の価値観を背景とした評価になっている。また、決算行政監視委員会の委員自身がその問題とすべき政策を発見し調査するといった活動が不十分である。こうした部分において委員の活動を補佐する国会附属機関が必要なのではないか。(窪田好男参考人)

第3 憲法の有権解釈権の所在

<現状認識>

- a 政治部門における憲法解釈が政府の一部門である内閣法制局に事実上委ねられているのは不当である。
- b 内閣に法案提出権が認められている以上、内閣法制局が憲法解釈をするのは当然であるが、国会がその解釈を鵜呑みにしていることが問題である。

<現状に対する改革>

- a 憲法裁判所を置く。
- b 内閣法制局ではなく、国会自らが憲法判断を行うようにすること。憲法の有権解釈、一次的なチェック機能を議会が持つために、憲法委員会を常設の委員会として置く。

(参考人等の発言)

- ・内閣法制局の意見が最終的な憲法解釈となっているとの意見があるが、そうではなく、あくまで内閣が憲法を解釈する場合に、内閣法制局意見を踏まえて、内閣としてその意見がよければ、これを政府の意見として採用するという位置づけのものである。(津野修参考人)
- ・国会が憲法解釈を示すべきであるというのは、そのとおりである。その場合に国会がどのような形でその解釈を示すのか。具体的には、法律案を審査や採決の際に明らかにされるはずであり、そういった意味で、国会が憲法解釈を持つというのは当然である。(津野修参考人)
- ・憲法の有権解釈権は、事前判断を重視し、抽象的な法体系を重視する我が国において、具体的な訴訟がなければ憲法を判断しないという最高裁判所の権限では、事実上、内閣法制局にゆだねざるを得ない。憲法改正を視野に入れるのであれば、憲法裁判所を創設すべきである。(篠原裕明公述人)