

国会と内閣の関係（国民主権と政治の基本機構のあり方全般）に関するメモ

平成15年7月10日
保守新党 井上 喜一

1. 制度の運用と改正についての検討の視点

① 憲法制定後半世紀以上の経過

〔昭和21年11月3日公布〕
〔昭和22年5月3日施行〕

- ㉑ 社会・経済の大きな変化
- ㉒ 安全保障体制の変化
- ㉓ 国際社会の中での地位の向上－国際社会への貢献と責任
- ㉔ 国民意識の変化
- ㉕ 経済・社会・文化・政治等の各分野の制度的大改革と迅速な対応

- ② 統治機構としては、二院制のように問題のあるものもあるが、体系的には一応整備されていると考えており、問題は、むしろ制度の運用にあると認識している

2. 議院内閣制

① 内閣機能の強化の要請

- ㉑ 内政・外政の難問題の山積と抜本的・機動的な対応
- ㉒ 責任の所在の明確化
- ㉓ 官僚主導から政治主導へ その芽ばえ
- ㉔ 内閣総理大臣のより強いリーダーシップの発揮
 - ・ 憲法上の強い権限（67条）、内閣各部に対する指揮監督権限（72条）
 - ・ 我が国にはややもすれば権力の二元化（政府と党）の傾向
 - ・ 関連して首相公選制の議論があるが、導入にあたっては

問題が多い

→衆愚性の克服、立法等との調整 etc

◎ポリティカル・アポインティー制度の段階的導入

② 議会機能の強化

① 内閣機能の強化に対応して議会の機能も対応した強化が必要であり、近年益々この傾向が強まってきている

② 内閣総理大臣は、国会（衆議院）が選ぶこと、衆議院で内閣不信任決議などができること（69条）等、内閣は国会に連帯責任を負うこと（66条）、議院が国政調査権をもつことなど、内閣は国会のコントロール下にある

③ 人事院などの行政委員会は、内閣からは一応独立しているが、国会のコントロール下にはある

④ 一方、内閣に衆議院の解散権をもたせており（7条）、行政府と立法府とのバランスをとらせている

⑤ 内閣は、連帯して国会に責任を負う（66条）

- ・ 議会は、与党と野党に分かれている
- ・ 与党は、政府と一体となって政府の政策を支持・推進し、野党はこれをチェックする機能

⑥ 議会の機能強化のため検討すべき事項

- ・ 本会議における法案の趣旨説明・質疑は原則的に廃止し、委員会審議を充実すべきでないか
- ・ 衆参両院の調査室・法制局等を統合強化し、議院のスタッフ機能を充実する
- ・ 審議拒否、強行採決などは克服していくべき
- ・ 審議における大臣答弁などを通して議員と閣僚との応答はだんだん深まってきているが、副大臣、大臣政務官などの対応には問題もみられる
- ・ クエスチョンタイムにおける総理と野党党首との応答も未だ軌道にのったものでないのではないか

⑦ 議会機能の強化のためには、行政監視の中核的な役割を担っ

ている決算行政監視委員会や予備的調査制度の活用が望まれる

⑥与党の法律案の事前審査制の廃止の是非

- ・ 政府・与党一体化の原則からこの制度は必要でないか

③ 政党

①議会制民主主義において、政党は不可欠の存在、民意を政治に反映する役割は重要であるし、たいへん大きい

②政党を憲法上明確に位置づけるべきでないか

③国としても政党に必要な支援をすべきでないか

④もとより結社の自由の侵害の可能性もあるとの指摘もある

⑤政党のシンクタンクの設置の必要性も高まっている

3. 二院制－衆議院と参議院

①議院内閣制では、原則として衆議院の多数党の党首が内閣総理大臣に指名され、その党の政策を実行していくので、衆議院の政党化が進むことは必然である

②参議院の権限は、衆議院に比して多少の制約はある（予算（60条）、条約締結の承認（61条）、内閣総理大臣の指名（67条）等）が、法律については事実上、参議院の同意なしには成立しない（59条）

③このような制度の中では、参議院においても衆議院と同様に政党化が進むことは当然の成り行きといえる

④二院制をとる必要性

- ・ 二院制によって国会の審議を慎重に行うことなどが考えられたのかもしれないが、事実は上述のとおり、政党化がすすんだ

- ・ 選挙の制度にも両院議員の間に根本的な差異はないように考えられる

- ・ 諸外国には、連邦制を考慮して上院の制度がある国があるが、日本の参議院とは異なる

- ・ 理論的には一院制、二院制にはそれぞれ長短が言われるが現実の経緯をみれば、衆参の構成が異なったり、議決が違ふようなときには、プラスよりはマイナスの方が大きい（無用の混乱がおこる可能性がある）のではないか
- ・ 結論としては、衆議院の一院制が概ねよいと言えるのではないか
- ・ 参議院をどうしても設置するというときには、成立した法律等の運用にあたっての意見を述べる等の諮問機関とするのがよいのではないか
- ・ その場合の参議院の構成員は、例えば職能の代表者で充てるなどが考えられる

4. 選挙

- ㉑ 選挙制度は民意を集約する機能と民意を鏡のように反映する機能を併せもつものといわれている
- ㉒ 今日のような大変動・大激動の時代にあつては、政権交代が可能な活力に満ちた政治制度が必要ではないか
- ㉓ 就中、議院内閣制を活性化していくためには、2～3の大政党の出現を志向する制度が望ましいのではないか
- ㉔ 現行小選挙区制度は、初期の目的を達成の方向に向かっているかどうか不明。しかし本来的には、制度がうまく機能すれば2大政党化の方向を志向するのではと考えられる
- ㉕ 政権を競う政党の切磋琢磨がみられる単純小選挙区制度を考えるべきでないか
- ㉖ その際、現行制度の一票の格差を是正する必要があるのではないか

5. 違憲立法審査権と国会

- ㉑ 国会は国権の最高機関であり、唯一の立法機関である（41条）が、最高裁は一切の法律等について違憲立法審査権をもつ（81条）

- ⑥いわゆる統治行為については、最高裁の判断にまつのはずしも適切でないのではないか。国内政治が国際関係に大きな関連をもつものもある
- ⑦いわゆる統治行為については、国会に憲法裁判所を設置して、これの所管とするのがより適切でないかと考える

6. 議決方法

- ①衆議院又は参議院において、特定事項について単純多数決でなく3分の2等の特別の議決を要している（59条第2項、96条第1項等）
- ②これらを廃止して、例えば両院の協議により調整（例えば59条第3項）することとし、これが整わないときには、衆議院の再度の多数決で決定すること
- ③憲法改正手続には国民投票があるので、発議は両院の、又は衆議院の多数決によるなど検討すべきでないか（現実に憲法改正が不可能になっているのではないか）

7. 最後に危機管理について付言すれば、内閣制度の運用で対応するというのではなく、内閣に危機管理を所管する組織、権限等についての憲法上の規定を整備すべきであると考え