3/6 配付資料

2010.12.10
駿河台大学
成田憲彦

ねじれ国会への対応

1. ねじれ国会*の状況認識

* 衆議院の多数派(単独又は連立)が、参議院で多数を占めていない状態。

① ねじれ国会は、日本の政党制と衆参の選挙制度からして、日本政治の常態である。

② 衆参で共に多数を占める一党の存在(一党優位制)は、例外的事態である。

→ ・55年体制における自民党は、冷戦下の保守一党制という日本の政治史の例外的事態（日本は保守2党制が伝統)。

・2010年の参議院選挙で民主党が参議院の過半数を得、自民党に代わる優位政党になることは、一般的には想定されなかった(あったとしても、短期的現象)。

③ 従って日本政治の将来構想は、ねじれ国会を前提に策定されなければならない（特に参議院の一票の格差問題解決のために、比例代表制的要素を強化した選挙制度にすれば、ねじれは恒常化する)。

2. ねじれ国会の対応策と問題点*

* 以下では、政権(単独又は連立)は、衆議院で過半数を占めているものとする。

① 衆参で多数を占める連立を組む。

→ ・「両院内閣制」となって、衆議院を基盤に内閣を組織する憲法の原則から外れる。

・参議院の選挙制度改革後(参議院の多党化が予想される)は、複雑な連立政権となり、政治が安定化しない。

② 衆議院で3分の2を占める連立を組み、衆議院の再可決で法案を成立させる。

→ ・参議院を無用化し、参議院を反発させ、安定的な政治ができな

い。
・国会同意人事等、対応できないものがある(憲法で衆議院の優越の規定がないものについて、法律で衆議院の優越を定めるのは、違憲の疑いがある)。

③ 政党間協議であらかじめ合意案を作って、衆議院と参議院を通過させる。
→ ・国会を空洞化させる。

④ 衆議院は政府案(与党案)を通し、参議院で修正し、成立させる。
→ ・実質的に参議院を立法機関にする。
・野党に衆議院と参議院で異なる対応を取らせる。
・参議院での修正協議を各党の参議院議員に委ねれば、各党内で参議院を強くし、参議院での修正協議を衆議院議員中心で行えば、参議院を空洞化させる。

⑤ 衆議院で政府案(与党案)を修正し、そのまま参議院で成立させる**。
→ ・望ましい一つの対応策である。
・そのためには、小委員会での修正案の作成などが考えられる(あくまでも国会内での修正協議が望ましい)。
・ただし、固定化すると、参議院無用論につながる。

⑥ 各党は衆議院と参議院で一貫した対応を取った後、必要に応じて両院協議会で両院間の合意案を作成する**。
→ ・望ましいもう一つの対応策である。
・常にこの方式による必要はないが、最終的な対応方式として、制度の整備、両議院間での認識の共有が必要。

** ⑤と⑥は、ねじれ国会下での法案の成立を、あくまでも立法機関としての国会の機能により実現しようとする点で共通している。

3. 両院協議会の改革*

(1) 現行方式と問題点

① 各議院の「院議を構成する会派」から、議席比例で10人ずつ出て、3分の2以上で成案を得て、各議院で出席議員の過半数でこれを可決すると成立する。

② 問題点
→ ・「院議を構成する会派」の概念(議員の表決の自由、各議院が「全国民を代表する選挙された議員」で組織される旨の憲法規定と

の関係)。

・法律案は両院でともに出席議員の過半数で議決されると成立するのに、なぜ成案となるために協議員の３分の２以上の賛成を要するのか（成案の成立に、通常の法律案の成立より高いハードルを課すのは合理的でない)。

・両院協議会の議長は、各議院の協議員から互選された者が交互に務めるが、成案以外の議事は、協議員の過半数で決するので、議長が表決に加わらなければ、議長を出している議院側が敗北することになる。また表決に加われば、決裁権(国会法で明記)のために議長を出している議院側が有利になる。

(2) 主要国の両院協議会及び我が国で両院協議会が開かれた事例

→ 別紙

(3) 改革案

① 協議員の選出方法及び人数

→ ・各議院から会派の議席比例で選出する。

・会派比例の実質を保証するに足る人数(例えば各議院 20 人)とする。

② 成案を得る方法

→ ・各議院の協議員の過半数が賛成する案が得られたら成案とする(各議院の過半数で可決される蓋然性のある案であるから)。

③ 成案以外の意思決定

→ ・議長を出している議院は、補充協議員を出す等の工夫をする。

④ 運用

→ ・両議院の所管の委員が協議員となり、必要に応じて小委員会を作って、成案を取りまとめる。

4. 参議院の問責決議について

(1) 問責決議によって閣僚が辞任しなければならないとする説の問題点

① 議院内閣制の本質との関係

→ ・衆議院の内閣不信任決議に対しては、内閣は解散で対抗することができる。解散できない参議院に実質的に内閣の進退を委ねるのは、憲法の議院内閣制を歪める。

② 憲法 66 条第３項(「内閣は、行政権の行使について、国会に対し連帯し

て責任を負ふ。」)との関係

→ ・美濃部達吉以来「責任」については、「広い意味の責任」と「狭い意味の責任」が区別されている。「狭い意味の責任」は進退問題であるが、「広い意味の責任」は、国会側の質問、行政監督等の意味である。66条3項は、内閣は衆参両院に「広い意味の責任」を負うことを定めたに過ぎず、問責決議に「狭い意味の責任」の効果を持たせることは適当ではない。

③ 憲法63条(「内閣総理大臣その他の国務大臣は、両議院の一に議席を有すると有しないとにかかはらず、何時でも議案について発言するため議院に出席することができる。又、答弁又は説明のため出席を求められたときは、出席しなければならない。)との関係

→ ・問責決議を理由に、参議院で野党が審議拒否をすることは、国務大臣の議院出席権を否定することになる。野党の審議拒否で、委員会が定足数に足りず、開会できないとすれば、国会法の規定を使って国務大臣の憲法上の権利を否定したことになり、適当でない。

④ 議決の継続性の問題

→ ・案件は継続し、議決は継続しないとされるが、これは衆議院の考え方で、参議院は議決も継続するとの扱いをしているので、会期が改まったことをもって、問責決議の効果を否定することは、参議院はしないものと思われる。

(2) 問責決議によって対する対応策

・参議院の問責決議は、閣僚に対する「広い意味での責任」を問うもので、陳謝、これからの職務への精励の覚悟、そのための具体策の表明等にとどめるのが適当と考えられる。