3/27 四者＋成田・大山

2012.3.27
駿河台大学
成田憲彦

ねじれ国会と両院協議会

1. ねじれ国会に対応するための諸方策とそれぞれの問題点

① 衆参の多数を確保する連立を組む。

→ ・「両院内閣制」となって、衆議院（内閣信任・不信任権と解散制度がある）を基盤に内閣を組織するという憲法の原則から外れる。
・衆議院総選挙と参議院通常選挙のたびごとに連立の組み替えが行われことにもなり、政治の安定や政策の一貫性が確保できない。

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。

→ ・参議院を無用化することにつながる。
・参議院がみなし否決の 60 日間ぎりぎりまで法案の採決を引き延ばすなど、非能率的・非生産的な審議過程をもたらす。
・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。
・非公開で、審議の記録も残らず、不透明な立法過程となる。

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（衆議院は、参議院の回付案をそのまま成立させる）。

→ ・考えられるひとつの方策ではあるが、以下のような問題点もある。
・実質的に参議院を立法機関にする。
・衆議院が回付案をそのまま成立させるように、衆議院を含む政党間協議（実際は衆議院の役職者中心の政党間協議）となることが予想され、結局参議院の空洞化につながりかねない。

⑤ 衆議院で政府案（与党案）を修正し、そのまま参議院で可決・成立させる。

→ ・これも考えられるひとつの方策であるが、以下のような問題点も

ある。

・衆議院での修正が、参議院での可決を前提としたものになるためには、政党間協議となり、③の政党間協議の弊害に加え、参議院無用論につながりかねない。

⑥　両院協議会で両院間の合意案を作成する。

→　・常にこの方式によらなければならないわけではないとしても、国会の二院制の仕組みを生かす最も望ましい対応策と言える。

・これを実現するためには、両院協議会制度の整備（改革）と両議院間での認識の共有が必要である。

2.　両院協議会の改革

(1)　現行方式と問題点

①　現行方式

→　・各議院の「院議を構成する会派」から（先例）、議席比例で10人ずつ協議委員が出て（国会法第89条）、協議委員の3分の2以上で成案を得て（国会法第92条第1項）、各議院で出席議員の過半数でこれを可決すると法律となる（憲法第59条第1項、第3項）。

・実際には、各議院がそれぞれの立場を主張して、短時間で「成案を得られなかった」として終了していることが多い。

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可決されると成立するのに、協議委員の3分の2以上の賛成がなければ成案とならないこと（成案となっても更に両院で過半数で可決される必要がある）は、憲法の定める法律案の成立要件より高いハードルを課していることになる。

・両院協議会の議長は、各議院の協議委員から互選された者が交互に務める（国会法第90条）が、成案以外の議事は、協議委員の過半数で決するので（国会法第92条第2項）、議長が表決に加わらなければ、その日に議長を出している議院側が不利になる。また表決に加われば、議長は更に決裁権（国会法第92条第2項）を有するので、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

	アメリカ	ドイツ	フランス	日本
設置	一院が申し入れ、他院が受諾（両院の調整方法は他にもある）	常設委員会(個人代表)	政府が求めたとき	原則として衆議院の要求(法案の場合)
人数	上院：不定（任意の数） 下院：同上	上院：16人 下院：16人	上院：7人 下院：7人	参院：10人 衆院：10人
選出方法	上院：議長（仮議長）の指名（所管委員が中心） 下院：委員長の推薦により議長が指名（所管委員中心）	上院： 各州1名 下院： 会派比例	上院： 会派比例 下院： 会派比例	参院：院議を構成する会派 衆院：同上
協議の範囲	任意（一院が全面的代替案を可決しているときは、全範囲）	法案全体	不一致の部分	不一致の部分
成案の範囲	新規案可能	制限なし	新規案不可能	新規案不可能
成案の決定方法	各議院の協議委員の各々過半数	単純多数	単純多数	2/3以上の多数
党議拘束	なし（最近は党派の影響力増大）	なし	多少の政党統制	党議拘束あり
成案の修正等	最初に審議する院（両院協議会設置提案を受けた院）のみ、両院協議会に差し戻し可	修正不可	政府のみ修正案提出可	修正不可
公開・非公開	非公開の決定がない限り、公開	非公開	非公開	非公開

* イギリスは、下院の権限が強いため（上院は予算の否決・修正権限がなく、一般法案も成立を13ヶ月遅らせられるだけ）、両院協議会はない。しかし実際には、上院で問題点を指摘されると、政府が自ら修正するので上院段階での修正は少なくない。

(3) 改革案

① 協議委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委員数（例えば各議院 20 人）とするか、又は各議院の所管委員が出ることを想定して、委員数を固定しない。

② 成案を得る方法

→ ・各議院の協議委員の各々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、補充協議委員を出す等の工夫をする。

④ 閉会中審査（継続審査）

→ ・両院協議会は、予算及び条約承認を除き、閉会中審査（継続審査）が可能とする（時間をかけた調整を可能にするため。予算及び条約承認は、自然成立との関係で除外する）。

⑤ 改革の手続き

→ ・国会法及び両院協議会規程（両議院議長が協議の上、両議院で議決）の改正による。

⑥ 運用例

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

以上

両院協議会の改革について

2012.3.27　大山礼子（駒澤大学）

1　外国の事例（1）アメリカ

両院対等型

法案の修正について両院の意見が一致しない場合に、法案を所持している議院が両院協議会（Conference）の設置を求め、他の議院が応じた場合に設置。

協議委員の構成

議長が協議委員（manager または conferee とよぶ）を任命。過半数はその議院の可決案を支持した議員から選ぶ。人数は不定（通常、3名程度）。

両院協議会の運営

各議院から選出された協議委員グループはそれぞれ1票をもつ。グループとしての意思決定は過半数による。協議が不調に終わった場合には、再度、新たな協議委員を任命することができる。

2　外国の事例（2）フランス

政府主導型

法案が両院間を2往復（政府が緊急性を宣言したときは1往復）しても合意が得られない場合に、首相は両院協議会（Commission mixte paritaire）の設置を要求できる（議員提出法案については両院議長の共同提案によって設置することもできる）。

協議委員の構成

各議院7名。所管委員会の委員長および報告者（法案を本会議に報告する責任者）を含む。かつては多数派が独占することもあったが、現在は2ないし3名を少数派からも選出。

両院協議会の運営

それぞれの議院の協議員グループ内で議長を選出し、交代で議長を務める（国会と同様の方式）。協議案の議決は過半数による。

成案の取り扱い

成案を両議院の審議に付すのは政府の権限であり、政府は成案に修正を加えることもできる。元の法案を先に審議した議院に先に付託する。成案について、両院の合意が得られない場合には、政府は下院に単独での最終議決を求めることができる。

1958 年（現憲法制定時）以降の統計では、成立法案のうち、20%は両院協議会の成案を両院が承認して成立、10%は下院の単独議決による。ただし、「ねじれ」の際には両院協議会の成功率が低下する（1981 年のジョスパン左派内閣成立後はそれまでの 8 割から 3 割に急落）。両院協議会も党派対立の場になっているという評価がある。

3　国会の両院協議会の問題点と改革の方向性

衆議院優越の原則の不徹底

帝国議会時代の両院対等型の規定（甲議院で可決した法案を乙議院が修正して甲議院に回付し、甲議院が回付案に同意しない場合には、協議会を開かなければならない）から衆議院優越型に変化したが、それに対応すべき国会法等の規定は整備されていない。

「衆議院に優越権を認めた案件については、例外なくすべて衆議院に協議会請求権と成案先議権を与えるべき」（鈴木隆夫『国会運営の理論』1953 年、p.461）（現在の国会法では成案は協議会を請求した議院に先に送られる）

運営上の問題

これまで活用されてこなかったために、運営について十分な検討がなされてきたとはいえない状況

協議委員の任命

連記無名投票によるため、協議委員全員を各議員の多数派が占める（実際には投票を省略し、議長指名によっているが、院議を構成した党派のみから選出されるのが例）。

議事の範囲

両院協議会規程８条（協議会の議事は、両議院の議決が異なった事項及び当然影響をうける事項の範囲を超えてはならない）の解釈

議決

協議案の議決は３分の２以上の多数による（帝国議会時代は出席委員の過半数）。その他の議事は過半数で決し、可否同数の場合は議長の決するところによる。

成案の取り扱いに関する規定の欠如

協議会の成案を参議院が否決した場合、改めて衆議院は再議決できると解釈されているが、再議決の対象となる法案は当初の衆議院議決案か、両院協議会成案か（議案が両院協議会に付託されたのか否かによって結論は変わるが、この点について、衆参の見解が異なる）？

両院協議会以前の問題

各議院における建設的・実質的審議の必要性

双方が修正案を出して議論するのでなければ、両院協議会の成功はおぼつかない。

内閣の修正権の位置づけ

4　改革の進め方

改革のルーティーン化の必要性

両院の議院運営委員会に国会法規改正に関する小委員会を設けるか、国会改革特別委員会のようなものを設置。両院協議会等、両院に関わる問題については合同審査会を開いて協議する。