

「ねじれ国会」と両院関係

原田一明

はじめに

小泉郵政解散以降のわが国の国会運営をめぐることは、未曾有の「ねじれ」現象であるとして、政局がらみの議論やジャーナリスティックな論評を含めて、様々な分析が紙面を賑わせている。本稿では、この現象を憲法学の立場から診断することを意図する。そこで予め、その診断を試みるに当たっての本稿筆者の問題意識について言及しておけば、現在の「ねじれ」現象の根底には、憲法が想定する両院関係の原則（憲法 59 条）と国会法が規定する両院関係との間に重大な、そして見過ごすことのできない乖離が生じているのではないか、憲法上規定されている衆議院の優越という憲法原則が国会法の諸規定や現実の運用によって、むしろ中和され、徹底できない仕組みになっていることが現在の混乱を招いている一因なのではないか。憲法や国会法が用意している両院関係に関する調整手続、法律案についての衆議院の再議決、両院協議会制度、先議議案の位置づけなどに関して、実際の議会運営におけるその役割について必ずしも十分な検討がなされていないのみならず、むしろ両院関係についての原則論の位置づけを曖昧にしており、そして、このことこそが、今日の「ねじれ」

現象のもとで、より一層深刻な国会運営をめぐる混乱の元凶となっているのではないか、といった印象を強くする。

しかしながら、こうした論点に関する従来の議論は、衆議院の多数派と参議院の多数派を同質にすべきであるとする政党間の連立をめぐる組み合わせ等の政局がらみの議論に終始してきた感のあることも否定しがたい事実である。要するに、参議院でいかにして安定的多数を確保するかが組閣や国会運営の要諦とされてきたわけである。このようなわが国の国政運営のあり方については、すでにかなり早い段階で、高見勝利教授によって、「総選挙によって衆議院議員の過半数を制した政党(単一若しくは複数)が内閣を組織し国政を担うべきものとする『憲政の常道』に歪みが生じ、衆議院の絶対多数を基盤とする『議院』内閣ではなく、衆参両院における絶対多数を基礎とする『国会』内閣の様相を呈することになる」と鋭く喝破されていたことは周知のとおりである¹⁾。

そこでは、衆議院で過半数を確保するとともに、参議院においても他党との協力を得て安定多数を確保できなければ、国政運営は危うくなることが示唆されている。しかし、先にも一言したように、そろそろ、議院内閣制のあり方を踏まえた衆議院と参議院との関係を、憲法原則を踏えてしっかりと構築すべき時期に来ているのではないか。そこで、本稿では、衆議院の多数派に依拠する政府の政策形成機能を前提にして、いま一度、現行の両院関係調整手続についての憲法原則を確認した上で、両院関係に関する国会法の具体的な諸規定について聊かの検討を加えてみることにしたい。

I 最近の「ねじれ国会」と国会運営の要諦

(1) 異例尽めの第168回・第169回国会

2005年のいわゆる郵政選挙として争われた衆議院総選挙で、小泉自民党はかつてないほどの大勝を経験した。ところが、その後の2007年、安倍政権の下での参議院選挙では、一転して、参議院第一党の地位を民主党に奪われたう

えて、野党勢力が参議院での多数派となる事態が生じた。この衆参両院間での振幅の大きな「ねじれ」に直面して、2007年から2008年にかけての国会では、通常とはかなり異なる国会運営が展開されたことに注目が集まった。まずは、その動向について簡単に整理しておく。

- ① 第一に、具体的な国会運営上の問題として、第168回国会で、インド洋上での自衛隊の給油活動再開の前提となる、新テロ対策特別措置法案の衆議院での3分の2以上の特別多数での再可決（平成20年1月11日）が行われた。参議院で否決された法案の再可決は昭和26年以来、57年ぶりと報道された。
- ② また、第169回国会では、道路財源特例法案に関する再議決がなされ、この再議決も異例であると報じられた。本法案は、揮発油税などを道路特定財源とすることを定めるとともに、これを前提に今後10年間の道路整備計画の策定を定めているのであるが、歳入法案の年度内成立が危ぶまれるなか、福田首相は、3月27日の緊急記者会見で、21年度からの道路特定財源の一般財源化と道路整備計画の期間の見直しを表明した。これは与党内の異論を押し切った政策の大転換であったとされている。この結果、すでに参議院に送付されている道路財源特例法案の内容との齟齬が生じることになったが、その調整は難航を極め、衆議院送付後60日を経過した5月12日に参議院はついに閣法を否決した。これを受けて5月13日の午前中に一般財源化の方針が閣議決定され、同日、やむを得ない措置として、もとのままの閣法を衆議院で再議決した。これは、政府の方針が先の閣議決定により変更されているにもかかわらず、今年度の地方の道路特定財源確保のために、その整合的な調整が行われないうままに従来の閣法がそのまま可決されたことを意味している。さらに、ここでは、会期制のなかでの60日ルールの適否も問題となった。
- ③ 以上により、『衆議院先例集 平成15年版』の中では、参議院において否決された法律案を再議決した従来の先例は、以下の昭和26年の事例が一

件のみであったが(403頁)、平成20年になって相次いで、次の2件の先例が追加されたことになる。

- ・ 第10回国会 昭和26年6月5日 モーターボート競走法案
 - ・ 第168回国会 平成20年1月11日 新テロ対策特別措置法案
 - ・ 第169回国会 平成20年5月13日 道路整備費財源特例法改正案
- ④ さらに、第169回国会では、衆議院で可決された地方税法等改正案ほか4案は、参議院送付後60日を経てもなお議決に至らなかったため、衆議院はこれらが否決されたとみなして再議決を行った(平成20年4月30日)。このようなみなし否決の事例も、56年ぶり2回目のことであった。
- ⑤ これを受けて、『衆議院先例集』には、みなし否決をした上で再議決された先例として、昭和27年の事例のほかに第169回国会での、1件が新たに加えられることになる。すなわち、
- ・ 第13回国会 昭和27年7月30日 国立病院特別会計所属の資産の譲渡等に関する特別措置法案
 - ・ 第169回国会 平成20年4月30日 地方税法等改正案ほか4案
- ⑥ ところで、4月30日に再議決がなされた暫定税率の復活を含む所得税法等の一部改正など5件の歳入関係法案については、民主党から別途提出された参法(閣法に対する対案)を可決することが、憲法59条2項にいう「異なった議決をした」ことになるかどうか議論となった。ここに、国会運営上の看過しがたい事態が生じたわけである。すなわち、この「異なった議決」については、従来は、「否決又は修正議決」と解され、国会法83条の2にも、その場合の「返付」手続の定めしかおかれていない。ところが、その際に、閣法と両立し得ない対案の可決も実質的には異なる議決といえるのではないかとの見解が自民党筋から出され、参議院の動きを牽制するということになったのである³⁾。ただ、この法案をめぐる取り扱いについては、いわば政治的決着とも称すべき観点からの幕引きが図られた。すなわち、平成20年3月19日の衆議院財務金融委員会での駒崎事務総長

答弁、3月28日の各党幹事長・書記局長間の「合意」を経て、両院議長間で、ガソリン税を除く日切れ法案である参法は、閣法と同一の議案でないとするとともに、みなし否決を拡大解釈して参議院で議決されていない閣法を衆議院に返付して憲法59条2項に基づく再議決権を行使しないことが確認される形での決着が図られている。

(2) 国会運営の要諦：議事事務局職員の姿勢

以上のような憲法59条2項に基づく衆議院の再議決をめぐる問題等の法解釈上の諸論点については改めて後述することにしたが、ここではまず、日々の国会運営を陰になり、日向になって支えている事務局職員の考え方、基本姿勢について、確認しておくことにしたい⁴⁾。というのも、いわゆる「ねじれ国会」という困難な舵取りが求められる中で、議事事務局職員がいかなる姿勢で、この難局に対応し、あるいは対応してきたかを垣間見ることが、実際の国会運営のあり方を考える上でも、大いに参考になると思われるからである。

そこで、保守合同以降の激動の国会運営にあって、鈴木隆夫事務総長の秘書として10年間、その傍らで鈴木を補佐し、支え続けてきた今野彥男氏の証言に耳を傾けてみることにしたい。

今野氏は、この論考の中で、事務局職員の議会運営に向かう姿勢には二つの流れがあるとして、次のようにその姿勢を整理されている。すなわち、

- ① 法規・先例を可能な限り厳格に適用して、会議の公正さを保とうとする考え方。国会法規は長い伝統の上に形成された原理原則に則って定められており、先例もまた歴史的経験の集積であり、これらがルールとなって会議の合理性と効率性を保障している。従って、安易にルールを緩めるような運営は行うべきではないという立場が、その一つの典型であるとする。
- ② いま一つの姿勢とは、会議は能率的かつ円滑に進行させるのが望ましく、議事手続を定めた法規もそうした目的に沿って制定されているといっているから、その運用は弾力的であってもかまわない。もしも対立する会派間

で意見が一致するならば、法規の適用に多少問題があってもその点は重視せず、議事の円滑化を優先させるという立場もありうる。

以上のように整理した上で、今野氏は、鈴木姿勢を評して、勿論第一の立場であって、法規の厳守を日頃から主張し、実践する人であった、と回顧している⁹⁾。というのも、会議の進行ができるだけ円滑であるのはそのとおりであるとしても、その運営を会派間の協議に委ねてしまうと、必ず大会派の言い分がとおり、小会派の要求はそれが法規に適っていても抑えられることが多いからだとの考え方が紹介されている。

また、鈴木と並ぶもう一人の「アースキン・メイ」とも称される西沢哲四郎元衆議院法制局長も、地方議会に関する著作の中で、議会事務局職員の心構えを説いた文章を残している。そこでは、「最後の一线は死守すること」として、「交渉会、または運営委員会等におきまして、自治法及び会議規則の明文に明らかに反するというような場合におきましては、…これを阻止しなければなりません。法規の最後の一线を死守しなければならないのであります。かくいたしますことが結局議長の職務遂行を完全にする所以でもあるのであります。」¹⁰⁾と力説している。

これらの国会実務を支えてきた先達の見解は、色々な意味で、考えさせられる内容を含んでいるように思われる。というのも、これらの指摘は、少し見方を変えれば、議院運営自律権 (= 議院手続準則決定権) との関係について興味深い含意を秘めているようにも思われるからである。すなわち、日々の国会運営にとっては、前述したように国会法をはじめとする国会関連法規による法的枠組みが国会運営の大前提とされているのであって、これに基づく運営こそが第一義であるとの印象を強く受けるからである。したがって、国会の運営を支える第一線にあっては、学説が説くような意味での議院運営自律権とは別の配慮から、国会運営が積み重ねられてきたことに改めて気づかされることとなる。おそらくこの点こそが、学説と実務との乖離の根本に横たわっている考え方の

相違の主たる要因となっているのではないか。国会多数派 = 与党と議会少数派 = 野党との闘ぎあいや駆け引きが繰り返される現実の議会運営を念頭においた場合に、学説が説くように、国会法という法律が各議院の議院手続準則決定権を制約しているという法理論的な観点からの議論だけでは必ずしも割り切ることはできない一面があることをこれらの発言は裏付けているようにも思われるからである。

また、この点に関しては、昭和 21 年 12 月 18 日の第 91 回帝国議会での国会法案の趣旨説明にも言及しておく必要があるように思われる。そこでは、次のように説かれていたからである。

「事務局を構成する職員は、従来通り政争の中心におりながら、政争より離れて政党的色彩はいささかも帯びることなく、独立公平にその職務を執行することができ、かつ事務の性質上恒久性を保たしむるとともに、国会事務に熟達した者を得るように望んでおる次第であります。」⁷⁾

したがって、国会運営実務の要諦が、厳格にルールを適用することで、「独立公平にその職務を執行する」という点にあるならば、正しくそのルールが準拠すべき原理原則が、憲法、国会法その他の国会関連法規の中に破綻なく規定されていること、両院関係にかかわる法準則や法的枠組み、さらにはそれらの具体的内容の確定こそが重要であることになろう。

II 議院内閣制の中での両院関係

(1) わが国の両院関係の特徴

わが国の両院関係についての憲法上の枠組みを見た場合、まず指摘できることは、憲法的な制度決定が必ずしも明確であるとは言えず、そのあり方の多くの部分を解釈と運用に委ねている点を挙げることができよう。

例えば、両院制のあり方についても、下院と上院との権限関係がどのように位置づけられるかによって、次のような類型化がなされてきたことはすでに自

明であろう。つまり、下院の議決が最終的には上院の議決に優越する一院制型両院制と両院の権限が対等である古典的な同権型両院制との区別がその典型とされている。

さらに、これらの両院制のあり方を議院内閣制との関係からみた場合、一院制型両院制は下院多数派からなる政府中心主義的な議院内閣制と接合しやすい一方で、対等型の場合には、両院間の多数派が一致しなければ、下院少数派に「拒否権」類似の強い権能を付与する結果となり、議院内閣制の運用を難しくする危険があるとも考えられている。

すなわち、両院関係は議院内閣制という憲法上の枠組みを踏まえた上で、現実の運用をも併せ考えた場合には、「一院制型両院制 = 政府中心主義」型と「対等型両院制 = 下院少数派優位」型との対立、換言すれば、「政府と議会」との相互関係とも密接に関連する側面をも有しているということが出来るわけである。

(1) イギリスモデルからの逸脱

そこで、平成に入ってから常態化している感のある「ねじれ現象」の下では、イギリスモデルからの逸脱、すなわち、明らかに「ウェストミンスター・モデル」に基づく、「下院 = 衆議院第一主義」とは異なる国会運営が行われているという観察もなされている。

そもそも日本国憲法上、法律、予算、条約についての衆議院の優越規定に加えて、内閣の不信任決議権は衆議院のみに与えられ、参議院が行う問責決議権には法的意味は付与されていない。つまり、憲法上は参議院が内閣を辞職に追い込む形で責任を問うことは想定されていないわけである。ところが、参議院は、実際には、重要法案の否決という手段を通じて、内閣を辞職に追い込むことができる「強さ」を有してきた。この意味で、内閣は参議院の多数派にもその政権の基盤を持たざるを得ないといわれてきたのである。このような国政運営のあり方が、いわゆる「ウェストミンスター・モデル」と異なることは明ら

かであろう。ここで、重要なのは、このような参議院の力に対して、内閣はこれに対抗するための有効な憲法上の手段を有していないという点が指摘されてきたことである。

(2) 「強い」参議院がかかえる問題点

しかしながら、参議院は、後に検討するように、相変わらず、衆議院中心の議会政治のなかで埋没しがちな自らの地位や役割を「良識の府」との観点から正当化しようとするのが常であって、議院内閣制の中で参議院が果たす役割を踏まえた議論が率直に交わされることは依然として少ない⁹⁾。

それ故に、いま一度、わが国の議院内閣制の枠組みの中で、参議院の役割を考え直すという視点が重要であるということもここでも強調しておきたい。実際の国会運営上、ほぼ衆議院と対等な権限を有する「強い」参議院の存在は、衆議院の多数派と参議院とのそれが一致している通常の場面で顕在化することはないが、まさに両院間に「ねじれ」が齎されることによって、「国会」内閣制という形で、一挙に表面化し、両院間での意思の不一致により、深刻な憲法争議にまで発展するに至るわけである。とりわけ、後述するように、法律案に対する再議決要件が高いことから衆議院の優越は事実上封じ込められてきたのであって、両院間でのデッドロックが生じたとしても、そうした局面を打開する手立てとしての役割も果たしてないことをどのように考えるかが重要な課題となっている¹⁰⁾。

このような議院内閣制のもとの議会と政府との関係について、諸外国はどのような対応をとってきたのであろうか。以下では、政府中心の一院制型両院制の仕組みを取るとされているフランスとイギリスの例について、ごく簡単にそのあり方について紹介しておくことにしたい。

(2) フランスの両院関係手続

フランス第五共和制憲法では、政府中心の一院制型両院制（憲法 45 条）がとられている。第四共和制までのフランスは、両院の権限は対等とされて、両

院間回付手続(ナベツト)が用いられ、基本的には議会の合意が得られるまで、両院間を議案が行き来する制度が採用されていた。フランス第五共和制憲法では、これを第45条の両院協議会規定のなかで明確に規定し、政府中心主義に基づく一院制型両院制へと改められることになった¹⁰⁾。

第45条 両院協議会 内閣提出又は議員提出の法案はすべて、同一条規を可決するため、国会両議院において連続して審議する。

②内閣提出又は議員提出の法案が両議院の間で意見が一致しなかったのに続いて、各議院による2回の審議の後にも議決されなかったとき又は内閣が(法案の)緊急性を宣言した場合に各議院における1回の審議の後においても議決されなかったときは、首相は、審議中の規定について一条規を提案する任を負う合同同数委員会の開催を求めることができる。

③合同同数委員会が起草した条規は、内閣によって両議院の議に付し、承認を求める。内閣の同意がなければ、いかなる修正案も認められない。

④合同同数委員会が共通した成案を議決するに至らず、又はこの成案が前項に定める要件に従って議決されないときは、内閣は、国民議会及び元老院による再審議の後、国民議会に対し最終的に議定することを求めることができる。この場合、国民議会は、合同同数委員会の起草した成案、又は、国民議会在議決し、元老院の議決した修正案があるときはこれにより修正された最終的な成案のいずれであっても、議定の対象とすることができる。

この議事手続によって、下院多数派の支持を基盤とする政府は、下院多数派の賛成によって上院の反対を乗り越えて、法案を成立させるための最終手段が付与されたわけである。すなわち、両院の意思が一致しない場合、各議院での2回の審議、議決の後(但し、政府が法案の緊急性を宣言した場合には、各1回の審議・議決の後とされる)、政府は7名ずつの上下両院議員から構成される両院協議会(=合同同数委員会)の開催を要求することができる。この両院協議会で合意に至らない場合、又は両院協議会が起草した成案を両院が議決しない場合には、政府は各議院において新たに1回の審議・議決を実施した後、下院に対して最終的な議決を要求できるとされたのである。

さらに、現行憲法は、議会運営の面でも内閣の地位を確保する規定を設けて、議会万能主義に対する警戒感を強くした。すなわち、議院における法案審議については内閣提出の原案それ自体を審議対象とすべきこと(42条)、議事日

程の上でも内閣提出法案又は内閣が承認した法案の審議を優先すべきこと（48条）、つまり、本会議の議事日程は議院の自律権を制限する形で、正しく政府主導で決定されることが定められた¹¹⁾。

ここで議事日程の決定権を持つのは議事協議会とされて、そのメンバーには、議長、副議長、常任委員長、関係する特別委員会の委員長、各会派の長のほか、政府代表1名が含まれ、政府には議事日程上の優先権が認められた。立法のための常任委員会の数も各議院6つまでに制限されている（43条）¹²⁾。また、政府には各議員と同様に、議案の修正権も認められている（44条1項）。

なお、ドイツ連邦議会でも、議事日程の作成は議長（1名）、副議長（数名、時期によって変動）、各会派の代表など23名の連邦議会議員からなる「長老会議」=議会運営委員会の権限とされているが¹³⁾、その会議には、政府代表として閣僚1名が加わることになっている。

さらに、フランスでは、伝家の宝刀である審議促進権限として、政府は、審議中の法案に対して、多くの修正案が提起された場合に、政府提出の修正案及び政府が許容できるものだけを選択し、原案とともに一括表決を求める権限（44条3項）を有するとともに、下院審議において法案の議決に信任をかける権限（49条3項）¹⁴⁾など、政府には強力な議会運営上の優先権が付与されている。因みに、ドイツ基本法68条では、連邦首相が自らに対する信任動議を提出することを認め、信任動議と議案の採決とを結びつけることで（基本法81条の立法上の緊急状態との関連）、フランスの信任手続と同様の効果をもたらしている¹⁵⁾。この基本法上の立法手続について、コンラート・ヘッセの著書では、次のような解説がなされているので、併せて紹介しておこう¹⁶⁾。

「連邦政府の提出したある法律案を、連邦政府が緊急なものであると表示したにもかかわらず連邦議会が否決したときは、連邦大統領は、連邦参議院の同意を得て、立法上の緊急状態を宣言することができる。このことは、連邦総理大臣がある法律案を第68条の動議と結合させていたにもかかわらず否決されてしまっている場合にも、同様である（基本法第81条1項）。上の宣言がなされた後に連邦議会がその法律案を再び否決した場合、連邦議会がその法律案に連邦政府にとっては受け入れ得ない文言を盛り込んだ場合、または、連邦議会が4週間以内にその法律を可決しない場合には、連

邦議会[の意思]は排除されることとなり、その法律は、連邦参議院がこの法律に同意すれば、成立したものとみなされる(基本法第81条2項)。連邦総理大臣の在任期間中は、連邦議会によって否決されたその他のいかなる法律案もすべて、この方法で可決することが可能で、例外をなすのは、憲法を改正する法律または基本法の全部もしくは一部の効力を失わせる法律のみである(基本法第81条3項および4項)。」

なお、法律事項は具体的に憲法典に列挙され、それ以外は原則として行政立法事項に属すると解されている(34条, 37条)。また、議員の財政事項発案権に対する制限(40条)が定められ、これは第三共和制以来、懸案となっていた議員による発案権の濫用に対する制約として憲法典に明記されて、その実効性を確保しようとした規定と考えられている。

(3) イギリスの両院関係¹⁷⁾：「議会法」手続と「ソールズベリー原則」

(1) 下院の優越規定：「議会法」手続

イギリスでは、すでに周知のように、1911年及び1949年の「議会法」の制定によって、上院の立法権限が制限され、下院による2回の可決と一年間の経過によって、下院の議決のみによって法律が成立する仕組み、すなわち下院の優越が確立されている。

そこで改めて「議会法」の制定によって形成されたイギリス議会運営のあり方について確認しておけば、大略、次のようになっている。すなわち、下院議長によって「認定」された予算関連法案(money bill)については下院からの送付後一ヶ月を経過すれば、上院の議決なしに成立させることが可能であり、その他の一般法案(public bill)についても、下院が二会期にわたって連続して可決し、かつ第1回目の審議(第二読会)から第2回目の可決までに1年を経過している場合には、上院の議決を必要とせずに、国王裁可を経て成立することになっている。

また、イギリスにおいて下院の優越が行使される場合については、金銭法案及び金銭法案以外の法案のいずれについても、下院先議の法案であることがそ

の条件とされている（議会議法1条1項参照）。

なお、参考までに、アトリー労働党政権下で修正された1949年議会議法によって変更が加えられた後の1911年議会議法の関連条項を、以下に掲げておく¹⁶⁾。

<参考> 1911年議会議法

第1条1項 予算関連法案は、下院で可決され、会期終了の一ヶ月前までに送付された場合において、送付後一ヶ月以内に上院で、修正がなされることなく原案通り可決されないときは、下院が別段の議決をしない限り、上院の同意なしに国王の裁可を得て法律となるものとする。

第1条3項 予算関連法案を上院に送付し、裁可のために国王陛下に提出するときは、下院議長が予算関連法案であると認定した証明をこれに付さなければならない。その証明に際して、議長は、選定委員会が各会期の初めに委員長名簿の中から指名した二人の議員に諮るものとする。

第2条1項 一般法案（予算関連法案及び議会の存続期間を五年以上に延長する旨の規定を含む法案を除く）は、二期連続して（同一議会の会期であるか否とにかかわらず）下院で可決され、その都度会期終了一ヶ月前までに上院に送付され、その各会期において上院で否決されたときは、下院が別段の議決をしない限り、上院の第二回目の否決の際に、上院の同意がなされなくとも国王の裁可を得て法律となるものとする。但し、本項は、第一回目の会期における当該法律案の下院第二読会の日から第二会期目における下院での可決の日との間に一年が経過していないときには効力を生じない。

第3条 本法に基づいてなされる下院議長の証明は、一切の目的に対して最終的なものであるとされて、司法裁判所でこれが問題とされることはない。

このように、イギリスでも、法的な仕組みとしては、かなり強力な一院制型の両院制であるということが出来る。ところが、実際の運営において、伝家の宝刀としての優越規定が抜かれることはほとんどなく、慣行に基づく上院の譲歩によってその時々政局の打開が図られてきたことが強調されている点にむしろ留意する必要がある。

因みに、前述した1911年議会議法による下院優越手続は1991年までに三回しか用いられたことがない。しかも、それは、1914年に2度、1949年の議会議法の可決の際に一度というように議会議法制定直後とその改正にかかわる場合に限られている。勿論、両院間の対立は、歴代の労働党政権下においてより多く繰

り広げられてきたのであるが、1945年以降は、ソールズベリー原則などの慣行=紳士協定に基づく上院の譲歩によってむしろ上下両院の対立が回避されてきたことに目が向けられるべきである。

ところが、ブレア労働党政権下のここ10年ほどの間に、1999年のヨーロッパ議会選挙法案、2000年の性犯罪(修正)法案、2004年の狩猟法案²⁰⁾というように、一般法律案について議会法の下院優越手続が相次いで用いられると、いったむしろ異例の事態が生じている²⁰⁾。

こうした動向について、ひとつの見方は、1999年の上院法の制定によって、世襲貴族議員は92名を除いてその大多数が廃止されたために、かえって貴族院と庶民院との間の対立の可能性が高まったことがその原因であるなどともいわれている。すなわち、世襲議員の廃止によって、上院における正統性の意義が議論されるようになったことを受けて、上院が政府の重要法案を否決する要因が高まったと評されているのである²¹⁾。

(2) 両院関係手続

イギリス両院の法案審議手続では、上述した1949年議会法が適用される場合を除いて、原則として、両院において同一の案文が可決されることが必要である。しかも、両院の意思が合致しない場合でも、イギリスには、両院協議会に類する調整機関が存しないために、下院先議の法案について上院が否決した場合には当該法案は廃案となるが、上院で修正された場合には、当該修正案が下院に回付され、下院がその修正案に同意しなければ、再び下院修正案が上院に回付されるというように、両院間の意思が合致するまで両院を何回でも往復する、いわゆる「ピンポン」が繰り返されることになっている。この結果、会期終了までに合意が得られない法案は廃案とされる。この点で、イギリスの両院関係には一院制的両院制を徹底することができない要素が組み込まれているのであるが、それはともかくも、後述するわが国の両院関係手続とは、基本的に異なる構造となっている。

(3) 上院の譲歩慣行：「ソールズベリー原則」

この慣行は、「ソールズベリー原則」Salisbury doctrine あるいは「キャリントン原則」Carrington doctrine と称されており（因みに二人とも労働党政権下の保守党貴族院院内総務）、前者は、1945年から51年の労働党政権時に確立された慣行であって、労働党が政権に就いた場合に、総選挙時の同党のマニフェストに掲げられた事項については、貴族院の野党・保守党は、第二読会及び第三読会での反対（法案の否決）は差し控えるという内容の慣行であるとされている。

また、「キャリントン原則」とは、下院に注意を促すための修正は行いが、その修正について、下院が難色を示せば、それ以上はこだわらないという原則であると解されている。そして、ここで重要なことは、イギリスの上院がこれまでその抜本的な改革を免れてきた根本には、正にこれらの慣行の存在が大きく影響していると評されている点であろう。

イギリスでは、すでに述べたように、正式な制度として、いわゆる「両院協議会制度」なるものは存しない。ただ、かつては下院先議の法律案に対して、上院が修正した場合、下院はたいていの場合、それに同意する一方で、下院に拒否された修正に対しては上院の側も固執しない、との対応が採られてきた。また、議会法に基づく下院の優越規定が現実に行使されることも稀であったことについては、すでに述べた。ここでも、制度上はかなり強力な下院の優越が定められているにもかかわらず、イギリスでは、実際の議会運営にあたっては、当該権限規定が行使されないということが強調されてきたことになる。ところが、近年の上院改革では、上院議員に公選制が導入されるという動きもあり、その場合に、果たして従来どおりの運営が継続されるかは不透明になっていると説く見解が有力になりつつある。ここでは、上院（ときには下院）の譲歩に基づくイギリス特有の両院関係の維持という点に関連して、公選制をとらないイギリス上院組織法のあり方が密接に関連していると考えられているのである。

(4) わが国での応用の可能性

参議院での与野党の逆転という選挙民の意思を重視するという民主主義観に立脚しつつ、なお、イギリス型の議論に基づいて、衆議院を解散し、総選挙を行ったうえで、与党が勝った場合には、イギリス上院で形成されてきた「ソールズベリー原則」などの慣行を参考に、日本での慣行の形成を考えるという選択肢も考えられないわけではない²⁸⁾。これは、正にウェストミンスター・モデルを前提とした下院優位に基づく議論からの一つの帰結でありうる。

さらに、より一院自律権に忠実な慣行形成として、衆議院の解散総選挙によることなく、参議院多数派が自ら、今後の政府との対決法案等についての対処方法を衆議院の憲法上の位置づけに配慮しつつ、参議院での審議ルールという形で明確にしておくという方途も考えられないわけではない²⁹⁾。

しかし、こうした両院譲歩による議会慣行の形成にとって桎梏となり得るのは、わが国では、両院の組織原理がともに公選制を前提としている点であろう。おそらく、この点に、イギリスモデルを直接にわが国に適用する際の原理的な限界があるように思われる。

さらに、衆議院優位の中で、両院協議会制度を採用するわが国の場合、前述したフランス憲法45条4項や49条3項のような政府の意思を最終的に尊重する手続を定めることの可否に関連しても、明治憲法下の帝国議会の下での議会観を一新して、憲法41条で国権の最高機関性を規定したことの意味の見直しを含めて、現在の議会と政府との関係を前提とした国会中心主義とも言うべき憲法原則に対する抜本的な再検討が必要となるように思われるのであって、改めて憲法原則を明確にするなど、安易な結論を導くわけにもいかない事情が存するようにも思われる³⁰⁾。

Ⅲ 両院関係手続

以上の議論を前提として、わが国の両院関係手続とはいかなるもので、その

問題点がどこにあるかについて次に検討してゆくことにしたい。勿論、わが国でも両院制をとる以上、両院が異なる意思を示した場合に、時宜にあってその対立を調整し意思の統一を図ることを可能とするための手続や制度が必要であることは言うまでもない。そのような仕組みとして、現在予定される制度としては、次の3つがある。

- ① 両院間回付手続（＝往復審議手続、ナベツト、shuttle system）修正された議案が合意を得られるまで両院間を行き来することを許す制度（現在のイギリスの両院関係手続及び1946年フランス第四共和制憲法1954年改正の第20条）である。これは、フランスのような議会両議院の権限が基本的に対等な場合に用いられてきたが、1958年フランス第五共和制憲法が、政府の介入によって下院の優越を発動させるための独特な仕組みを採用したことについては前述した。
- ② 両院協議会制度 各議院から選出された代表者による協議の場を制度化したもの（憲法59条3項）。
- ③ 衆議院の再議決権（憲法59条2項）

(1) 両院間回付手続

これはわが国の国会法83条以下が定める手続でもあり、先にも言及したように、基本的には、対等型の両院制における両院間の調整手続と位置づけられている。

(1) 原則として一往復

しかしながら、この往復審議手続は、今日では、両院間で合意に至るまで、会期内で、無制限な往復が可能であるというイギリスでなされているような「ピンポン」が繰り返されるものではない。つまり、わが国では、議案の回付は、実質的に一往復に限定されているということに留意すべきである。したがって、衆議院先議法案について、参議院で修正され、回付されてきたときに法案成立に向けて衆議院がとりうる手段としては次の三通りということになる。

- ・ 衆議院が参議院の修正に同意し、法案が成立する場合
- ・ 参議院の修正に同意しない場合にはさらに次の二通りの可能性がある。

- ① 衆議院で再議決を行う
- ② 両院協議会の開催を求める

衆議院には、両院協議会を回避して、参議院の修正をさらに修正して参議院に法案を送り返すということも理屈の上では考えられるが、わが国では、そこに「大義名分」を見出すことは難しく、現実的でもないと考えられているようである²⁵⁾。

次に、参議院先議法案についてであるが、衆議院が修正をおこなった場合には次の二通りが考えられる。

- ・ 参議院が衆議院の修正に同意し、法案が成立する場合
- ・ 参議院が衆議院の修正に不同意の場合には、参議院に回付され、参議院が議決するか、両院協議会の開催が要求される。

国会法 84 条 2 項によれば、参議院は衆議院の修正に同意しなかった場合に限り、両院協議会の開催を求めることができると規定されていることから、この場合には、参議院が法案成立に意欲をもつ場合には、両院協議会の開催を求めるべきことになるのであろうか。それとも、衆議院での修正案は、参議院に回付され、参議院の議決を経て、衆議院の再議決に付されることになるのか、が問題となり得る。

ここでも、理屈の上では、参議院が両院協議会の開催を回避して法案をさらに修正して衆議院に送り返し、これを衆議院が再議決することも考えられないわけではない。しかし、このような対応が現実的かといえ、衆議院先議の場合の取扱と同様、やはり疑問なしとはいえない。

なお、この場合に、衆議院は参議院からの両院協議会の開催要求を拒否することができることになっているが、その際の取扱いとして、国会法は参議院に対して当該法案を衆議院へ「返付」すべきことを定めている (83 条の 2)。

(2) 憲法 59 条 3 項と国会法 84 条 2 項

以上の点にかかわって、まずは、国会法 84 条 2 項の規定及び国会法 87 条 2 項による、憲法 59 条 3 項の明文に対する拡大解釈の当否が問題となる。すなわち、参議院先議の場合に、国会法 84 条 2 項に基づいて、参議院に両院協議会請求権を認めることは、憲法 59 条 3 項が明文で「衆議院が」と定めており、「各議院又は両議院が」とはなっていないことから、文言上からして、いささか無理な解釈ではないかとも考えられるからである²⁶⁾。この点は、国会法案の制定過程においても大いに問題とされた経緯があるが²⁷⁾、今日の憲法学説は憲法 9 条の文言解釈と同じような意味でこの点を厳格に解するものは見受けられない。

そもそも憲法典が、法律案に対して衆議院のみに両院協議会請求権を認めた理由はどこに求められるのであろうか。例えば、両院協議会は、あくまでも衆議院が主体となって、参議院との妥協の余地を検討するための手続であると説くのがその一つの答えであろう。ここでは、憲法上、衆議院と参議院との統治構造上の違いを前提に、両院協議会請求権をも位置づけるという観点からの議論がなされることになる。

ところで、この議論を根拠付ける憲法 59 条の立法意図を検討するに当たって、憲法 59 条 2 項と 3 項との関係について、両者は、あくまでも衆議院が憲法 59 条 2 項の再議決を行う前に両院協議会制度を利用して参議院と妥協の余地がないかを探るための規定であると説く議論が衆議院議事部所蔵の史料の中に残されているので、ここでも紹介しておこう²⁸⁾。曰く、

「第七十五条 法律案ニ対シ衆議院ノミニ両院協議会請求権ヲ認メタル理由
国会ガ唯一ノ立法機関デアルカラ両院ノ議決ガ一致シタトキハ国会ノ議決トナツテ其ノママ法律トナルノハ当然ノコトデ憲法五十九条第一項ハ此ノ場合ヲ規定シテ居ル。

然ルニ両院ハ必ズシモ常ニ議決ヲ一ニスルトハ限ラナイ。

故ニ両院ガ議決ヲ異ニシタ場合ハ孰レノ院ノ議決モ国会ノ議決ト見ル訳ニハ行カナイ。ソコデ法律案ニ付テハ憲法第五十九条第二項ニ於テ両院ノ議決異ツタトキハ衆議院ノ議決ニ重キヲ置イテ再度出席議員ノ三分ノ二以上ノ多数デ可決スルナラバ

之ヲ法律トスルト規定シタ。従ツテ右ノ多数決ガ出来ナイモノハ法律トシテ不成立ニナルガ此ノ多数決ガアルヤウナモノハ参議院ノ意思ニ拘ラズ衆議院ノミノ意思デ法律タラシメタルノdeal。

而シテ憲法第五十九条第三項ハ此ノ三分ノ二ノ再議決ヲスル前ニ衆議院ハ兩院協議会ヲ求メテ参議院ト妥協ノ余地ガアルカ無イカラ試ミルコトヲ認メタモノdeal。

故ニ衆議院ハ兩院ノ意思一致シナイ法律案ニ付テハ再議シテ三分ノ二ノ多数決デ先ノ議決通り決定ガ出来ルカドウカラ議シ其ノ法律案ノ成立不成立ヲ決定スルカ、又ハ事前ニ兩院協議会ヲ開イテ妥協案ノ成否ヲ試ミルカハ全クノ自由deal。

以上ガ憲法第五十九条ノ趣旨ト解セラレルカラ兩院ノ議決ヲ異ニシタ場合ハ其ノ間ノ妥協案ヲ得ムトスル兩院協議会ハ衆議院ノミガ其ノ請求権アルコトニ定メタルdeal。」

ここでは、衆議院は、兩院の意思が一致しない法律案について再議決を行って、原案のとおり議決するか、事前に兩院協議会を開いて妥協案の作成を試みるかの選択権を有しているとして、兩院協議会請求権は、あくまでも衆議院のみが有していると解されたのである。

なお、憲法 59 条 2 項と 3 項との関係に関連して、序ながら指摘しておけば、衆議院先例集の中には、兩院協議会の開催をを求めることを「先決問題」とする項目がみられる。したがって、再議決と兩院協議会の開催動議とに關しては、順序としては、まず、兩院協議会開催動議が採決されることになっているわけである。

衆議院先例集 288 会議事項に先立って表決の必要のある動議を先決問題とする。先決問題は、議事日程の変更を要せず、直ちに議題とする。

先決問題は、議題に直接の関係を有すると否とにかかわらず、これを議決しなければ議事を進めることができないものであるから、議事日程の変更の手続をしないで直ちにこれを議題とする。

第一 議題に直接の関係を有するもの (省略)

第二 議題に直接の關係のないもの

(一) ~ (四) (省略)

(五) 兩院協議会を開くことを求めるの動議

法律案について、本院において参議院の回付案に同意しなかった場合、又は参議

院において本院の送付案を否決し及び本院の回付案に同意しなかった場合、若しくは本院が憲法第五十九条第四項の規定により参議院が否決したものとみなす議決をした場合に両院協議会を開くことを求めるの動議が提出されたときは、直ちにこれを採決する。

さらに、憲法 59 条 4 項によるみなし否決のための動議も、これに続く両院協議会の請求動議あるいは再議決のための動議と一体であると考えられることから、直ちに採決されることになるものと思われる。

それでは、国会法 84 条 2 項が参議院先議の場合に、衆議院が修正した際に限って両院協議会の開催を認め、衆議院が否決した法案について参議院がその開催を求めることを認めていない理由は何か。

法理論上からみれば、不可能とはいえないはずであるが、参議院で可決したものを、衆議院が明確に否決したような場合に、實際上、これを両院協議会という場に移して議論をしたとしても、妥協の成立する余地は極めて稀であって、このように両院が対照的な見解にたつ場合にも、参議院に両院協議会開催請求権を認めることは、憲法 59 条についての、先に示したような制定趣旨からして妥当性が乏しいとの理解に立つのであろう²⁹⁾。そうだとすると、ここでもやはり、法律案に対する衆議院の位置づけは参議院とは異なることが暗黙の前提とされていることが窺える。そこで、憲法 59 条の趣旨に沿って、参議院の協議会開催請求権の位置づけやあり方を見直すことも今後の一つの検討課題となるように思われる（国会法 84 条 2 項の改正問題）。

確かに、全面的に両院間で不一致になった法律案について、改めて協議を行ってその調整や妥協に至ると想定することはかなり難しいということができよう。これに対して、回付案に不同意である場合については、両院で議決が異なるのは、いうなれば、修正部分についてだけである。したがって、全面的に不一致の場合とは異なって、両院の歩み寄りや妥協が成立する余地はより一層、開かれているということができるとも思われる。

しかしながら、現在のように自民党と民主党が対決姿勢を貫く場合には、参議院先議の法律案について衆議院が修正を加えた際に、両院協議会の議を経て成案にいたることは、衆議院が否決した場合同様、あまり現実味をもたないように思われる。むしろこのような場合に、あえて参議院がその決定にこだわるには相当な根拠が求められるはずであって、衆議院の修正が総選挙の際の選挙公約やマニフェストに基づくような場合には、前述したような「ソールズベリー原則」の適用を含めて上院の譲歩慣行の形成のための理論的基礎付けが検討されてしかるべきではなからうか。

(3) 先議であることの意味の確認

ところで、憲法60条が、予算についての衆議院の先議を規定していることからすれば、先議ということは、単にどちらの議院が先に審議するかということに留まらず、後議の議院に対するある種の優位を示していると解することができるのではないか。議院内閣制における衆議院の位置づけからすれば、どちらの議院を先議とするかは、単なる順番の問題に過ぎないのではなく、両院間の、すなわち、政府と議会との意思決定手続にとって重要な意味を有しているのではないか。衆議院先例集の中には、衆議院に先議される場合が3箇所に出てくるが、いずれも、内閣が国会の承諾や議決を求めるなど、それぞれに重要な案件であるということが確認できる。すなわち、

337 条約は、おおむね先に衆議院に提出される。

ただし、第25国会以降参議院に先に提出されたこともある。

347 予備費の使用等について承諾を求める議案は、先に衆議院に提出されるのを例とする。

これは、憲法87条②を受けて、内閣が国会承諾を求める議案である。

353 特定独立行政法人等の労働関係に関する法律第十六条第二項の規定に基づき国会の議決を求めるの件は、先に衆議院に提出される。

これも内閣から国会の議決を求めるものである。

(2) 両院協議会制度³⁰⁾

(1) 両院協議会決裂後の再議決

両院協議会制度については、国会法が具体的な要件を定めているが、それは、先にも一言したように、参議院に対して制限的なものとなっている。すなわち、参議院は衆議院の修正に同意しなかったときに限って両院協議会の開催を求めることができるものの、衆議院はこの要求を拒否できることになっているからである。

また、同一法案に対する両院協議会と再議決との関係も問題となる。つまり、両院協議会の開催が、その決裂後における再議決の行使を排除する効果を有するものであるかについては予てより議論があったが、昭和30年1月21日、第21回国会 衆議院議院運営委員会会議録には、当時の大池眞衆議院事務総長による両院協議会開催後になお再議決を行なうことも可能である旨の答弁がある。

「(両院協議会規定が憲法59条に入れられた)経緯等から考えまして、三分の二議決(衆議院の再議決)をする前に、まず両院協議会にかけて、そこでどうしても議がまとまらない場合には三分の二議決が残っておるではないかということで、この法文が入ったのでありますから、衆議院側としては、この法文を、第三項があっても、これにかけても、やはり三分の二議決はできるものなりということにご了承願っておきたい、こう考えておるわけであります。」

この答弁については、議会実務家の論考の中で、「この問題の憲法解釈については、国会としても一応の結論を出したと判断してもよい」と述べられていることが注目される³¹⁾。ただし、この場合でも、憲法59条3項によって設置された両院協議会において、国会法92条2項に基づく採決が行われて、出席協議委員の過半数の表決により協議会の終了が正式に決定されるまでは、衆議院は再議決の議事に入ることが許されないと考えられる。しかし、憲法59条3項の制定趣旨が再議決前の事前協議の場の設定であるとするならば、少なくとも協議決裂後の再議決は当然に認められるというのが筋であるということができるとはあるまいか。

(2) 両院協議会合意 = 成案成立要件 (国会法 92 条 1 項)

さらに、国会法は、両院協議会で合意、すなわち成案を得るには、「両院協議会においては、協議案が出席協議委員の三分の二以上の多数で議決されたとき成案となる。」(92 条 1 項) と特別多数を要求する決定ルールが定められている。これはアメリカ、ヨーロッパ諸国の過半数議決と比べると合意成立の要件が非常に高く設定されていることになる。

そもそも議院法では、協議委員全体の過半数の賛成で成案を得ることができるとされていた。ところが、昭和 21 年 12 月 17 日に衆議院に発議された当初の「国会法案」では、「両院協議会においては、その意見が一致したときに限り成案を議決する。」(92 条 1 項) と定められ全会一致が要件とされていた。

同年 12 月 19 日の大池眞衆議院書記官長による立案経過説明では、従来は多数決によっていたが、「そうしますと、そのときの議長が出ていた側が必ず負けて、他の院の主張が通るということになりますので、かくの如き不公平を除く上からも、また新憲法が衆議院に優位を認めた上から行きましても、両院の意見が一致したときに限って成案を議決するのが適当と考えまして、この第一項の規定を設けたのであります。」とある³⁰。

しかし、本条はさらに昭和 22 年に制定された「国会法」では、先に確認したように三分の二以上と改められることになる。その修正の理由として、「両院協議会に於て全員一致を以て成案を得ると云うことはなかなか困難である。全会一致を条件と致しますならば、せっかく両院協議会を開きましても、その目的を達成し得ない場合が多々生じて来る。それでは甚だ両院協議会を設けました趣旨に悖るものでありますから、これを三分の二程度に引下げまして、そのゆとりを設けた趣旨に外ならないのであります。」と説明されている。

以上のような理由からすれば、成案について特別多数を求める積極的な根拠はないことになる。また、現在の協議委員の構成を見ると、衆議院からは与党側から 10 名の協議委員が出て、参議院からは野党の側から 10 名の協議委員が出ることになって、そこでは、与野党の対立がそのまま衆参両院の対立として

顕在化されることになっている。このことから、協議委員の選出に際しては、各会派の所属議員数の比率に基づいて選出されるべきではないかの議論も見られるところである。すなわち、中間派を協議委員に入れることで、調整や妥協の途を模索することが可能になると考えられての改善策である³³⁾。

(3) 衆議院の再議決制度をめぐる解釈問題

ここで問題となるのは、憲法 59 条 2 項をめぐる解釈問題である。これが先にも言及した第 169 回国会で問題とされた難問であった。すなわち、この議論の前提として、憲法 59 条 2 項の再議決は、国会法 56 条の 4 で、「同一の議案」は審議できないと規定された一事不再議の原則の例外であると位置づけられている点にかかわる。前述した第 169 回国会の事例に沿って具体的に述べれば、まず第一に、閣法と両立し得ない参法を、「対案」として位置づけることができるか、したがって、国会法上の「同一の議案」のなかに「対案」を含めて解することができるか否かがそこでの議論の前提とされよう。

この点について、高見勝利教授は、最近公表された論考の中で、同一の議案には対案も含まれるとの従来衆議院でとられてきた解釈論を前提として、次のような注目すべき見解を明らかにされた。すなわち、「両院間の憲法争議」とも言える、両院間での重要法案をめぐるデッドロックに際して、この解決は、基本的には、衆議院の最終判断によって決着せざるを得ない旨、まず明確に述べられる。このことを前提として、さらに、先議の閣法と両立し得ない後議の参法 = 対案の参議院での可決は、政府案 = 閣法の否決であるということを衆議院で明確に確認したうえで、参議院から、閣法 (= 政府原案) の返付を求め、その上で衆議院での再議決なり、両院協議会の開催請求がなされるべきとの道筋が示されたのである³⁴⁾。

以上のような高見教授の考え方は、確かに、現実が生じた両院間の重要法案をめぐるデッドロックに対する処方箋としては、明瞭であり、憲法、国会法が描く国会運営の一つの考え方を示すものとして説得力がある。しかし、具体的

事例への対処療法を越えて、あえて原則論の見地からの蛇足を付け加えれば、両院関係及び国会運営の基本的準則の第一に、先議・後議の原則や議案(の原本)を両院間で送りあう送付手続³⁵⁾が存することに、いま少し、留意した議論がなされてもよいのではないかと思われる。衆議院先議の与野党対決の政府案に対して、参議院がこれに反対であるならば、むしろ、この先議法案への可否を明確に示した上で、両院の判断が異なる重大な「憲法争議」であることを国民に広く提示し、参議院は閣法である議案を衆議院に返付し、衆議院はこれを再議決なり、両院協議会なりという衆議院の最終判断に委ねるという途を選ぶことこそが、国会運営上の王道であるはずである。憲法59条2項解釈の名の下に、後議の議案である対案としての参法の可決を、あえて先議議案である閣法の否決とみなすような、この点で両院間の議案審議の先議・後議の原則や議案の送付関係手続を打ち壊すような議論が果たして正当化されるべきであるのか、聊か気にかかるところである。

次いで問題とされるのは、衆議院が再議決を行うには、参議院が異なる議決をするか、議決しないまま議案の送付から60日を経過していなければならない、という点にかかわる論点である。野党の戦略として審議の引き延ばしがなされれば、参議院での「異なる議決」がなかなか示されない可能性が高い。加えて、厳格な会期制のもとで、衆議院での可決・送付から同じ会期内で60日を経ることも容易ではない。例えば、通常国会の会期は150日(一回に限って延長が可能)であるが、たとえ、総予算が年度内の3月中に成立したとしても、会期延長がなければ、その会期は、2ヵ月半前後しか残されていないのが実際だからである。

さらに、参議院先議の法律案の再可決のケースについて確認しておけば、次の二つの可能性がある。第一に、衆議院が修正可決した、いわゆる衆議院回付案に参議院が不同意で、しかも参議院が協議会を要求しないとき、衆議院がこの回付案について再議決をなすケースがその一つである。第二に、同じく衆議院回付案について、参議院が不同意で、衆議院から協議会が要求され、そこで、

成案が得られた場合に、この成案につき衆議院が可決した後に参議院が否決した場合、衆議院がこの成案について再議決することもありうる選択肢となる。

(4) 小括

両院協議会制度が、当初の憲法草案にはなく、貴族院の修正によって追加されたということ、また、上記に確認したような三分の二要件という高いハードルの設定などからして、この調整規定が現実に機能することは甚だ難しい。それ故に、衆議院の再議決、両院協議会制度といった両院間の対立を解消するための憲法及び国会法上の調整手続の利用頻度も低くならざるを得ないとすれば、政府＝衆議院の多数派が法案の成立を十分確保するためには、参議院の多数派を獲得する以外、術がないことになる。果たしてこのように考えるだけで済む問題であるのかどうか再び厳しく問われることになる。

IV 議院内閣制と参議院の役割

(1) コンセンサス型民主政 or 批判的民主主義

「ねじれ」国会のもとでの議会運営上の諸問題をめぐる動向を概観して感ずることは、衆参のねじれ現象によって、ブルース・アッカーマン³⁴⁾が説くところの「通常政治」から区別された「憲法政治」の段階での政治的意思決定自体が阻害されているわけではないという点である。この意味で、「政治停滞を打開するための大連立構想」や政治的意思決定の不在を招くとする「ねじれ」批判は核心を突くものとはいえない。ねじれによって阻害されるのは、公共心に鼓舞され、熟慮に基づき美德を發揮して行われる「憲法政治」のもとでの政治的決断そのものではなく、あくまでも代表者がその支持を得るべく競争して政府が決定を行うという「通常政治」の段階にあって、しかも与党が望むような政策の実現にすぎないように思われる。

ただ、このことを前提としつつも、現在の政治状況を踏まえれば、次回の総

選挙で、与党側が再び3分の2以上の議席を獲得することがほとんど期待できないのと同様、野党勢力が過半数を上回ることもなかなか難しいとの観測にもなお現実味がある。そして、この認識を前提とすれば、与党側は、次回の総選挙後においては、衆議院での再議決を用いることができなくなり、いま以上に野党側との妥協を余儀なくされるような拮抗した「ねじれ国会」の運営が求められることになる。そこでは、参議院を制する野党との間で、理念・原則を棚上げした妥協が繰り返される事態、「談合政治」や「調整型政治」が再び跋扈するおそれが現実のものとなるかもしれない、との想定を、全く非現実的であるとして、一笑に付すことのできない危うさがある³⁷⁾。

そして、こうした特有の「ねじれ現象」を生んでいる制度的要因が、参議院の法的機能の「強さ」にあることも否定できない。両院のデッドロックを解消するための手段として憲法上用意されている衆議院の再議決権にしる、両院協議会制度にしる、これが実効的に機能する場面は、非常に限られているからである。つまり、参議院を制する野党には実質的な拒否権が与えられているに等しい。憲法上、この点を見直して、参議院の権能を衆議院に再考を促す機能、「熟議担保機能」に改めるべきであるとの、それ自体正当な議論が強まっていることも周知のとおりである³⁸⁾。

以上のような議論に関しては、わが国の議院内閣制が前提とする民主政のイメージが密接に絡み合っているように思われる。すなわち、現在の「ねじれ」のもとでの国会運営においては、先にも指摘したように、ある意味で、「足して2で割る、3で割る」式の原理的整合性を欠いた妥協が行われやすいことは明らかである。この結果、その政治的意思決定についても、その主体的責任、主題的責任の所在が曖昧にされる虞を払拭することができない。政治的意思決定に対する責任の所在を明確にして、「悪しき為政者の首を刎ねる」というような政権交代型の議会政治を目指す野党側にとっても、現在の「ねじれ」現象はある種、致命的な要因を招いているという自覚をもつべきときにきているとの指摘は正に正鵠を射ているように思われる³⁹⁾。むしろ議院内閣制のもとでの

両院関係を新たに構築すべきときが近いといえるのかもしれない。

さもなければ、ルソーがかつて強調したような代議制民主主義への否定へと、その流れを急激に変化させる大きな転機ともなりうる虞すら秘めているようにも思われる。ルソーが次のように説いていたことを忘れてはならない。

「主権は代表されえない。主権は本質上一般意志のなかに存する。…人民の代議士は、だから一般意志の代表者ではないし、代表者たりえない。彼らは人民の使用人でしかない。彼らは何ひとつとして決定的な取りきめをなしえない。人民みずから承認したものでない法律は、すべて無効であり、断じて法律ではない。イギリスの人民は自由だと思っているが、それは大まちがいだ。彼らが自由なのは、議員を選挙する間だけのことで、議員が選ばれるやいなや、イギリス人民はドレイとなり、無に帰してしまう。」⁴⁰

(2) 議院内閣制における参議院の位置づけ

憲法が予定する議員内閣制の下での「衆議院第一主義」を前提とすれば、憲法 59 条に基づいて国会法の諸規定によって手厚く保護された参議院の「強さ」を修正するののも一つの考え方ではないか。とりわけ国会と内閣との対立を前提とする国会中心主義における議院提出法案と、議院内閣制にとって不可欠な政策表現手段である内閣提出法案とを同列に論ずべきかどうか。憲法 59 条の両院協議会や衆議院の再議決が適用されるのは、後者の内閣提出法案に限られるべきではないか。

その他、これまで論じてきたところを整理すれば、次のような指摘をすることができる。すなわち、第一に、参議院先議の場合の参議院からの両院協議会請求権の問題（国会法 84 条 2 項）については、憲法 59 条 3 項の趣旨や衆議院の位置づけに照らし合わせて、明確な形で、位置づけなおすことが必要であるように思われる。そして、第二に、憲法 59 条 2 項にいう再議決要件の 3 分の 2 以上については、これを改めるためには、憲法改正が必要ということになるが、先議議案の位置づけや両院間送付手続については国会法 83 条以下の諸条項の見直しが求められるのをはじめとして、憲法 59 条 3 項の両院協議会制度に関しては、前述した国会法 84 条 2 項の改正が、そして、両院協議会の成案

成立の 3 分の 2 以上の議決要件に関しては、国会法 92 条 1 項といった国会法の諸規定の改正ということが問題になる。しかし、これらを超えて、参議院は、一定期間の遅延権をもつに留めるべきか、衆議院に対するセカンド・ソウト（再考）機関として、衆議院を補完する役割とするか、さらにはフランスやドイツのように政府に対して議会運営上の優先権を与えたり、イギリスでの「ソールズベリー原則」の導入などについては、国会法の改正に留まらない憲法原則にかかわる問題に踏み込むこととなるように思われる。

以上の点に関連して、参議院の将来像を考える有識者懇談会から平成 12 年 4 月 26 日、斉藤十朗参議院議長に提出された「参議院の将来像に関する意見書」では、原則的な考え方として参議院は、「良識の府」「再考の府」としての機能することが強調されている⁴⁴。そこでは、さらに、「改革の基本的方向」として、憲法改正に踏み込んだ提言として、「衆議院の再議決権は、一定期間、行使できないことにする。」とした上で、「現行憲法では、衆議院の再議決要件は極めて厳しく設定されており、これが各政党における法案に対する事前審査の必要性を高める結果を招いている。このため、衆議院は参議院が否決した日から一定期間は再議決権を行使できないことにすることによって、参議院の役割を明確化してはどうか。この場合、衆議院は参議院が否決した議案について過半数の多数で再議決し、成立を図ることができることとする。」

ここでは明らかにイギリスの議会運営を前提にして、参議院に対して「一定期間」の停止的拒否権ない遅延権を認めるにとどめようとの提言がなされている。立法の主体はあくまでも衆議院であり、参議院はその問題点を国民の前に明らかにし、国民世論の形成に影響を与える一方、衆議院に対して、セカンド・ソウト（＝再考）への十分な時間を与えることで、衆議院を補完する役割を果たすべきとの考え方である。つまり、憲法 59 条や国会法で手厚く保護された参議院の「強さ」を修正し、憲法が予定する「衆議院第一主義」を確保しようとの意図のあらわれといえることができる。

したがって、このような参議院は政府形成機能とは別の働きを求められてい

ることになるのかもしれない。しかしながら、上記のような提言に対しては、その当時の青木、片山路線の「衆議院に負けるな」式の考え方からすれば、参議院の権限の縮小であると捉えられ、完全に黙殺された形になっている。どうも参議院のあり方については、その組織や権限の観点だけから論じていても、出口が見いだせないようにも思われる。つまるところ、人の問題から遡って考え直すこととならざるを得ないのかもしれない。すなわち、参議院議員としていかなる人を求めるべきかの問題であるが、この点については今後の課題とすることにしたい⁴⁹⁾。

- 1) 高見勝利「国会改革の前提と課題」ジュリ 1192号、本論考は、同『現代日本の議政と憲法』(2008年)109頁以下に所収。
- 2) 衆議院の優越規定のない国会承認人事、とりわけ日銀総裁人事について、その同意手続についての新たな方式が確立されたことを含めて、これらの変革的な議会運営についての行き届いた解説として、伊藤和子「第169回国会主要成立法律」『法学教室』336号16-7頁を参照。
- 3) この点については、拙稿「衆議院の再議決と憲法59条」『議会政治研究』86号1頁以下参照。
- 4) 今野或男「昭和の議会を支えた陰の功労者 鈴木隆夫・元事務総長のこと」『議会政治研究』86号64頁以下参照。
- 5) 今野・前掲論文72頁。
- 6) 西沢哲四郎「地方議会の話」(昭和31年)400頁。
- 7) 官報号外(昭和21年12月19日)衆議院議事速記録第12号参照。
- 8) その積極的な議論として、高橋和之「議院内閣制」ジュリスト1192号174-5頁参照。
- 9) 高見・前掲書159頁参照。
- 10) フランス憲法典の翻訳については、『欧米各国における憲法典およびその運用状況に関する調査報告書』(財)比較法研究センター(平成13年3月)177頁以下(大石真担当)を参照した。また、第五共和制下の議会制度については、大山礼子「フランスの政治制度」(2006年)97頁以下を参照。なお、サルコジ大統領の下で現在進行中の統治機構改革の一環として提案された議会改革案については、2007年7月18日に設置された「第五共和制における統治機構の近代化と均衡に関する検討・提案委員会」の提案内容が注目されるが、この点については、水谷一博「フランス議会改革の論点」『議会政治研究』86号56頁以下を参照。ここでは「議会の強化」がテーマとなっており政府に優先されてきた議会運営を改める提案が数多くなされていることが紹介されている。
- 11) この点、註10で言及した委員会報告書では、「政府が議事日程を決定できる期間を1ヶ月4週のうち2週のみとした上で、残りの2週は議会在議事日程を決定するとし、そのうち1週

は法案審議、もう 1 週は政府活動の監督および公共政策の評価にあて、それぞれのうち 1 日は野党が議事日程を決めることができるようにすべきである」とされている。水谷・前掲論文 57 頁。

- 12) この点についても、註 10 の報告書では、一部の委員会では負担が過重になっていることから、両院ともに最大 10 までの常任委員会を設置できるようにすべきこととされた。水谷・前掲論文 59 頁。
- 13) 服部高宏「ドイツにおける『二院制』」比較憲法学研究 18・19 号 (2007 年) 57 頁。
- 14) この権能は、49-3 などと称され、首相がある法案に自らの信任をかけた場合、24 時間以内に不信任動議が可決されない限り、当該法案は採択されたものとみなされる。この点についても、委員会報告書では、この手続が適用される場面を予算法案と社会保障財源法案のみに限定すべきことが説かれている。水谷・前掲論文 57-8 頁。
- 15) 基本法 68 条 1 項では、「自己に対する信任を表明すべきことを求める連邦総理大臣の動議が、連邦議会議員の過半数の同意を得られないときは、連邦大統領は、連邦総理大臣の提案に基づいて、21 日以内に連邦議会を解散することができる。この解散権は、連邦議会がその議員の過半数をもって別の連邦総理大臣を選出したときは直ちに消滅する。」と規定する。また、基本法第 81 条 1 項は、「第 68 条において連邦議会が解散されない場合には、連邦大統領は、連邦政府がある法律を緊急なものであると表示したにもかかわらず連邦議会がこれを否決したときは、連邦政府の申立てに基づき、連邦参議院の同意を得て、立法上の緊急状態を宣言することができる。このことは、連邦総理大臣がある法律と第 68 条の動議とを結合させていたにもかかわらず否決されてしまっていた場合にも、同様とする。」と定められている。
- 16) 初宿正典・赤坂幸一訳「ドイツ憲法の基本的特質」(2006 年) 449-450 頁。
- 17) この点、木下和朗「イギリス憲法における両院制」比較憲法学研究 18・19 号 (2007 年) 13 頁以下参照。
- 18) 原文については、PWallington=L.G.Lee, Blackstone's Statutes on Public Law, 1988, pp.21-3 を、翻訳については、前田英昭「イギリスの上院改革」(昭和 51 年)103 - 5 頁を参照した。
- 19) なお、狩猟法への議会法適用をめぐるのは、1949 年議会法は 1911 年議会法を援用して上院での可決を経ずに制定されたことを理由に、無効であって、それ故に、49 年法が適用された狩猟法の制定も無効であるとの議論がなされたが、この点については、木下・前掲論文 18 頁以下が詳しい。
- 20) 1945 年以降の一般法律案についての議会法の適用例としては、本文中で挙げたもののほか、アトリ労働党政権下での 1949 年の議会法とサッチャー保守党政権下での 1991 年戦争犯罪法の 2 件だけであった。
- 21) M.Rush, Parliament today, 2005, p.182. なお、ブレア前首相は、2000 年 5 月に、制定法にも基づかず、省庁にも帰属しない独立の国家機関として内閣府に貴族院議員任命委員会 (House of Lords Appointments Commission) を創設し、自らの上院議員の任命権を制限した。
- 22) 高橋和之・前掲論文 175 頁。
- 23) この点につき、前掲拙稿 10 頁も参照。
- 24) 国会法の制定を含めて、わが国の国会制度の形成については、川人貞史「日本の国会制度と

- 政党政治」(東大出版会、2005年)29頁以下参照。
- 25) 梶田秀「郵政解散・総選挙後の衆参両院関係」国際公共政策研究(大阪大学大学院)11巻1号404頁。
 - 26) この点、前掲拙稿7-8頁参照。
 - 27) ジャスティン・ウィリアムズ(市雄貴=星健一訳)「マッカーサーの政治改革」(朝日新聞社、1989年)227頁以下参照。
 - 28) 衆議院議事部所蔵「内藤秀明文書」[第75条 法律案ニ対シ衆議院ノミニ両院協議会請求ヲ認メタル理由]参照。なお、同文書については、赤坂幸一「占領下における国会立法案過程—新史料・「内藤文書」による解明—」議会政治研究74号1頁以下を参照。
 - 29) この点、向大野新治「衆議院」(2002年)142頁によれば、「衆議院が参議院送付案を否決した場合については規定されていないが、これは当然に廃案で両院の意思は調整しないということであろう。」とされている。
 - 30) 両院協議会の性格については、かねてより、衆議院と参議院で見解が違うことが指摘されてきた。すなわち、衆議院による両院協議会は審査機関であるとする考え方からすれば、議案は委員会審議と同様、両院協議会に付託されているとみなされる。これに対して、参議院で説かれてきた起草機関説によれば、両院協議会は成案の起草機関で、議案は参議院からの返付を受けたままであって、あくまでも衆議院議長のもとに保持されていると考えられることになる。
 - 31) 今野或男「両院協議会の性格・再論」ジュリスト1994年6月1日号59頁。この中で、平成6年(1994年)政治改革関連法案に際して、衆議院で可決された法案に参議院が否決した際に、衆議院から両院協議会の開催が要求された。そこではいわゆる総総合意により協議案が成案として決定され、両院で可決された。
 - 32) 参議院事務局編「国会法改正経過概要」(平成13年6月)59頁参照。
 - 33) 21世紀臨調「現下の政治情勢に対する緊急提言」(平成19年11月6日)では、「両院協議会を改善し、『委員の選任方法』や『3分の2以上の多数による再議決との関係』を含め、合意案作りに向けて『使える制度』へと蘇らすこと。」が掲げられている。
 - 34) 高見勝利「「ねじれ国会」と憲法」ジュリスト1367号76-78頁。なお、この論考の中で「参議院が原案返付の請求に応じないことも想定される」と言及されているが(78頁)、返付規定(国会法83条の2、83条の3)は、いわゆる原本保持主義の統一的適用のために設けられているのであって、返付そのものは再議決のための要件とはいえないのではないかと。そうであるとするれば、返付がなされなくとも再議決が妨げられることはないのではないかと考えられる。
 - 35) 大島稔彦「衆議院の優越と国会の手続き」『悲涼の窓』579号(2008年11月号)10頁参照。
 - 36) Bruce Ackerman, *We The People*, 1,2 (1991,1998) この議論について、谷澤正嗣「現代リベリズムにおける立憲主義とデモクラシー」飯島昇蔵・川岸令和編『憲法と政治思想の対話』(2002年)294-355頁参照。
 - 37) 井上達夫「立法府の現代的課題」ジュリスト1356号(2008年5月1日-15日号)129頁。
 - 38) これに対して、強い参議院の積極的な存在意義を主張する議論として、杉原泰雄=只野雅人

【憲法と議会制度】(2007 年)373-376 頁がある。

- 39) 井上達夫・前掲論文 131 頁参照。
- 40) 桑原武夫ほか訳『社会契約論』(岩波文庫、1968 年) 133 頁。
- 41) 高見勝利・前掲書 131 頁以下参照。なお、両院制についての筆者の検討としては、拙稿「両院制」大石眞 = 石川健治編『憲法の争点』(2008 年) 190-1 頁の参照を乞いたい。
- 42) この点につき、ジェームス・ハリントンによれば、『オシアナ共和国』の中での統治機構と徳との関連が説かれ、制度の重要性を述べつつも、知識や智慧に基づく権威こそが人を動かす原理であり、元老院 = 上院は正に、智慧を代表する議院であるべきことが主張されている (James Harrington, *The Commonwealth of Oceana*, 1656. in Pocock ed., *The Political Works of James Harrington*, Cambridge U.P., 1977)、また、ジェレミー・ウォルドロン著 (長谷部恭男・愛敬浩二・谷口功一訳)『立法の復権』(2003 年)でも「専門知識を備えた立法者」像が強調されている。さらに、谷口功一「議会における立法者、その人間学的基礎」ジュリスト 1369 号 (2008 年 12 月 15 日号) 39 頁以下も参照。