九州大学学術情報リポジトリ
Kyushu University Institutional Repository

参議院をどうするのか ： 参議院に左右される内閣合意形成型モデルへの着眼も

赤坂, 幸一
九州大学法学研究院 ： 准教授

https://hdl.handle.net/2324/1430769

出版情報：朝日ジャーナル. (5097), pp.42-44, 2011-10
バージョン：
権利関係：

参議院をどうするのか

参議院に左右される内閣 合意形成型モデルへの着眼も

九州大学法学部准教授
赤坂幸一

あかさか・こういち＝1975年、京都府生まれ。専門は憲法、議会法。編著に『国会運営の裏方たち――衆議院事務局の戦後史』（信山社）など。

わが国の近年の首相の在任期間は1年程度、戦後を通算しても平均2年程度であり、他の先進諸国の首相ないし大統領のほとんどが4年以上在任していることと比較して、わが国の大きな特徴となっている。しかし、その原因を各首相の個人的資質に還元するだけでは、物事の本質をとらえたものとは言い難い。重要なのは、このような不安定な統治システムをもたらしているところの制度的要因である。

その最大のものとして指摘されるのが、わが国の議院内閣制における参議院のあり方である。ただし、わが国の議院内閣制といっても、具体的な政党勢力の配置や、選挙制度の如何（いかん）に応じて、相当に振幅の大きい統治システムである。政党・選挙制度までを視野に入れた統治システムの構想が必要となるゆえんである。

実際、「良識の府としての参議院」を標榜する参議院改革論の多くは、参議院創設当初の、政党化の浸透していない緑風会時代――是々非々主義の時代――を懐古している。そして、政党政治と参議院との間合いの問題は、参議院の組織・権限のあり方に、直ちに跳ね返ってくる。そのため、参議院のあり方を検討する場合には、参議院の審議方法だけを取り出して論じても不十分であり、政党政治を前提としたうえで、日本国憲法の定める議院内閣制を実効的に機能させるためにはいかなる参議院であるべきか、という視点が不可欠なのである。

議院内閣制と参議院

対等型両院制　わが国の国会は、伝統的な対等型両院制を採用している。たしかに、わが国では衆議院の優越が認められ、内閣総理大臣の指名（憲法67条）、条約の承認（61条）、予算の議決（60条）、法律案の議決（59条）については、一定の要件の下で、衆議院の議決が優先する仕組みになっている。

しかし他方で、日本国憲法は衆議院による法律案再議決につき、極めて厳格な要件を課している。すなわち、59条2項は「衆議院で可決し、参議院でこれと異なった議決をした法律案は、衆議院で出席議員の三分の二以上の多数で再び可決したときは、法律となる」と規定している。

しかし、政権与党が衆議院で3分の2以上の議席を占めているということは、本来、異例の事態である。そのため、参議院が過剰な政治的権力を得ることになり、参議院選挙で敗北した首相・内閣は、衆議院で3分の2の多数を占めていない限り、法案一つ通すのにも大変な苦労を強いられることになる。たとえ予算の議決に衆議院の優越が働くとしても、予算執行の前提となる予算関連法案が成立しなければ、その限りで予算の執行は停止するのである。2011年度の特例公債法案をめぐる紛糾は、この理を鮮やかに示している。

こうして、参議院での多数派形成を視野に入れた連立が行われたり、参議院選挙の敗北を契機とする首相交代が生じることになる。同等の組織原理をもち、ほぼ対等の権限を有する両院制度を前提とする限り、参議院が内閣の形成に決定的な影響を与えることは避けがたい。加えて、参議院に解散がない以上、内閣はむしろ、参議院の動向に左右されるという契機を多分に持つのである。

00年の参議院改革案　こうして、わ

が国では、参議院制度の改革が常に問題とされてきた。近年の動きで特に注目されるのが、斎藤十朗参議院議長の下に設けられた「参議院の将来像を考える有識者懇談会」による意見書の提出（00年4月）である。同意見書の特色は、憲法・国会法の改正を伴う中長期的な改革案までを視野に入れている点で、本稿の関心からは、衆議院の再議決制度の改革、および参議院の内閣形成機能の抑制、の2点が注目に値する。

前者は、衆議院の再議決要件を過半数に改めるとともに、一定期間は衆議院が再議決権を行使できないようにするという改正案で、むろん、憲法59条2項の改正が必要である。

こういった「停止的拒否権」の発想は、実は、現行憲法の制定過程における日本政府案にも見られた。すなわち、1946年3月2日の日本政府案では2年間の停止的拒否権が採用されていたが（イギリスの1911年の議会法の規定を採用）、同案は、参議院の一部に任命制を取り入れることを前提としていた。その後、GHQの主張で参議院が全て直接公選による国民代表になったことに伴い、「3分の2以上の多数による再議決」へと、再議決要件が加重されたわけである。

他方、後者は参議院による内閣総理大臣の指名権（憲法67条）を削除する憲法改正案であり、「良識の府」「再考の府」としての参議院と、内閣の形成・維持を任務とする衆議院との機能分担を企図するものである。意見書はまた、参議院議員の国務大臣、政務次官（副大臣・大臣政務官）就任の自粛をも提言している。

こういった改革案は、非対等な両院制に基づく対決型の統治システムを念頭に置く点で、イギリス型の議会政治モデルに立脚するものといえる。裏側からいえば、00年の参議院改革案が実現していない現状は、その限りで、イギリス・モデルからの乖離を意味している。問題は、この乖離をどのように評価するかである。

もう一つの参議院改革　有識者懇談会の意見書は、参議院権限の削減や、衆参の機能分担を内容としていたが、それだけに、参議院側の大きな反発を生むことになった。日本国憲法の改正には、各議院の総議員の3分の2以上の賛成による国会の発議が必要である以上、現に強い民主的正統性・権限を付与されている参議院が、その3分の2以上の賛成で、自己の民主的正統性・権限を削減するような憲法改正案に同意することは、もともと想定し難い。

したがって、現行の直接選挙制と参議院の権限を維持したうえで、「衆参ねじれ状態」による国政の停滞を打開するしくみを構想するとすれば、参議院に解散制度を導入することも、一つの有力な選択肢となる。いわば、衆議院と同様の民主的正統性をもつ参議院に改変するという提案であり、日本国憲法の制定過程においても、著名な憲法学者である佐々木惣一がこの構想に言及していた。

この構想は、00年の参議院改革案との対比で言えば、「両院及び内閣において、有権者の意思を取り入れつつ、多元的な諸勢力の間の妥協・調整を経て合意を調達する」という、合意形成型の統治システム理念と親和的である。この理念の下での主要な関心事は、いかなる妥協・調整の手法を統治システムに合理的に組み込みうるか、という点に存する。

かように、いかなる参議院改革を志向するかという問題は、いかなる統治システム理念を基軸に据えるか、という問題と表裏一体をなしている。

わが国の統治システムの理念

イギリス・モデルの作動領域　冒頭に触れた問題――首相のリーダーシップの脆弱性――に対処すべく、90年代後半の政治改革では、政府・与党の二元体制の克服、すなわち首相と内閣への集権化が課題とされたが、このような改革構想はイギリス型の議会政治モデルに立脚するものと考えられてきた。

また、わが国の近年の統治システム改革は、94年の政党助成法や公職選挙法改正による政党本位の選挙制度の採用、国会審議活性化法（99年）による党首討論や副大臣・大臣政務官制度の導入など、その多くがイギリス・モデルに立脚している。00年の参議院改革案も、こういった一連の改革の延長線上に位置づけることができる。

だが、このような処方箋も万能のものではない。一般に、イギリス・モデルの特徴として挙げられるのは、多数決型の選挙制度および二大政党制を前提として、有権者の支持を得た党首・政党・政策による単独内閣の形成、下院と（広義の）内閣との融合、および非対等型の両院制などである。そこでのポイントは、有権者による直接的な政権選択と、強い民主的正統性に支えられた首相・内閣による安定的な統治権力の行使である。

だが、対決型モデルが適切に作動する前提条件・範囲についても、然

るべき考慮を払わなくてはなるまい。すなわち、①有権者団の前に提示される政策体系は、あらゆる争点・個別政策を網羅するものではなく、また、そこに包摂されない民意の切り捨てという側面を持つこと、②民意・政治状況の流動性のゆえに、選挙時に支持された選挙公約の方が、選挙後に複数会派間で行う調整・政策協定よりも優れているとは限らないこと、③多数決型による強力な首相・内閣の創出は、与野党の包括政党化とも相俟って、政府・与党が社会団体からの支持の調達、および利益・アイデアの集約を、必ずしも十分には行えない可能性を生み出すこと、これらはいずれも、多数決型が適正に機能しうる範囲には限界があることを示している。

合意形成型モデルの作動領域　近年では、多元的な勢力間の妥協・調整により合意を調達する合意形成型モデルを基軸に据えてわが国の議院内閣制を理解すべきだとする立場も有力である。が、対決型モデルを前提とする場合であっても、上述の対決型モデルの作動領域の限界や、わが国の参議院制度を踏まえれば、合意形成型モデルの着想を取り入れた議論が可能であるように思われる。

この点、東京大学の林知更准教授は次のように指摘している。すなわち、日本は対等型の両院制を採用しており、かつ、衆参ともに比例代表選挙の要素を有しているため、両院を通じた多数派形成を行うために連立内閣の形成が常態化する。それでもなお衆参の多数派が一致しない場合には、与野党間の妥協・調整が必要になる。「かくして日本の両院制は、二大政党間の二者択一的な政権選択を一定の限度で抑制して、複数の勢力の間の合意形成を要求する方向に機能する契機を含んでいるように見える」と。

処方箋

このような、対決型モデルを基軸に据えつつ、合意形成型モデルの着想を一定程度取り入れようとする観点からすれば、①衆議院総選挙による内閣の形成を基本とし、総選挙で具体的な争点となった重要政策の法案化に際しては、その大枠について参議院は反対しない、という慣習が成立することが望ましい（総選挙決着の原則）。

それと同時に、②そのような法案についても、参議院の審議を通じて衆議院の判断を補完・是正することが重要であるほか、③対決型の判断プロセスが適切でない事柄（行政監視や決算、長期的観点から行う基本法制の審議等）については、任期が長く解散制度のない参議院の判断が優先されるという原則の確立が求められる（衆参の役割分担）。

また、④上述の対決型モデルの限界からすれば、政権公約に包摂されない個別政策・利害の表出ルートを議会外でも組織化することが重要であり、伝統的には国民発案・国民投票制度の採用が、現代的には通信技術を活用した多様な利害の調整フォーラム等の設定が、重要になると思われる。この場合、わが国が採用するとされる間接民主制原理にも、一定の再考が迫られることになろう。

加えて、⑤「国民の内部に分布する多様な意見・利害を党内でどのように集約・調整するか」、すなわち党内の利害調整／政策形成プロセスの明確化が要請される。とりわけ政権公約の策定過程の透明化・民主化が求められようが、これは「総選挙決着の原則」（①）が実効的に機能するための前提条件でもある。

また、⑥合意形成型モデルの実効的な作動という観点からは、多様な利害を反映した法案修正の実現（調整型）と、党首討論・議会審議を通じた争点の明確化（対立型）とのバランシングが重要となるだろう。

衆議院では政権獲得に向けた対立軸の提示が前面に出てくることから、対決型の判断プロセスが適切でない事柄については、むしろ参議院の審議過程、および両院間の調整過程において、柔軟な妥協・調整手続きを構想することが重要である。たとえば、両院協議会は現在、各院の多数意見を構成した会派から委員を10人ずつ選び、3分の2以上の多数で可決されたとき成案となるが（国会法92条1項）、このシステムで成案を得るのは稀なケースに限られる。「各院の協議委員の過半数」の賛成で成案を得られるようなシステムに変更するのも一案であろう。

最後に、⑦両院制に合意形成型モデルの契機を見いだす立場からは、多様な利害が参議院に反映されていることこそ、あるべき制度運用の姿だということになる。現在は両院ともに有権者団による直接選挙であり、しかも、双方とも多数決型および比例代表型選挙システムの混合形態となっている。本来、両者の組織原理にある程度の相違を設けることが、両院制の趣旨に適合的であろう。この点で、有識者懇談会の意見書は地域代表としての参議院に言及しており、注目に値する。