

議事手続再考

——「ねじれ国会」における審議の実質化をめざして——

大山 礼子

- 一 「ねじれ」下の国会審議
 - 二 旧来型審議過程とその問題点
 - 三 審議改革の可能性
 - 1 参議院の権限見直し
 - 2 委員会審議の実質化
 - 3 内閣の主導権確保
- おわりに

一 「ねじれ」下の国会審議

平成一九年九月一〇日に召集された第一六八回国会は、日本の議会政治の転換点として記憶に残ることになるかもしれない。

その発端は、いうまでもなく、七月二九日の参議院通常選挙における与党の敗北であった。野党が参議院の過半数を占めた結果、衆参両院の多数派に食い違いが生じるといふ、いわゆる「ねじれ国会」あるいは「逆転国会」は

これまでも例がなかったわけではない。しかし、今回は政権をうかがう野党・民主党が存在し、参議院第一党の地位を奪取したために、従来とは異なる緊張感が生じた。

参議院選挙の結果が判明した時点で統投への強い意欲を見せていた安倍首相は、臨時国会冒頭で施政方針演説を行った後、代表質問を待たずに辞任を表明した。九月二五日には、自民党の総裁選挙を経て、福田康夫新首相が指名されたが、その後も自民党と民主党との対決色が強まる中で、不安定な国会運営が続く。一時は現状打開の方策として自民、民主両党の大連立まで議論された。

もちろん、選挙結果を受けて国会審議のあり方が変化するのは、民主主義国として当然というべきである。参議院で野党勢力が過半数を制すれば「ねじれ」状況が生じることは参議院選挙前から自明であり、多くの有権者はそれを承知のうえで民主党に一票を投じたはずだ。「ねじれ国会」を「混迷」や「紛糾」といったマイナスイメージだけにとらえようとするのは、旧来の慣習にとらわれ、民意に背を向けた見方といえよう。逆に「ねじれ」下だからこそ与野党間の議論が活発化し、政府から情報を引き出すことができるようになった面もあり、国会はこれまでより機能していると積極的に評価することも可能である⁽¹⁾。

しかし、国会の主要な任務の一つである立法活動に限ってみれば、国会の停滞は明らかだ。臨時国会開会以来一月末までに成立にいたった法律案は一三件（うち内閣提出法案九件）にすぎず、そのほとんどは与野党間に意見対立の余地がないものである⁽²⁾。各種の世論調査によると、国民の多くは、審議を通じて法案の内容を精査し、与野党の合意にもとづいてより良いものに修正していく作業を国会に期待しているとみられるが、これまでのところ、その期待に応える実質的な審議はあまり行われていない。一月九日に両院の本会議で可決され成立した「被災者生

活再建支援法一部改正法」は、例外的に与野党間の協議によって法案成立にこぎつけた例だが、残念ながらその協議は国会内でなされたわけではない。与野党の共同修正案の協議はすべて国会外で決着し、両院の委員会では質疑も実施されなかった。

ことに、内閣提出法案の内容について与野党間に意見対立がある場合には、合意形成への道筋すらみえていない。内閣は、懸案の「テロ対策海上阻止活動に対する補給支援活動の実施に関する特別措置法案」について、年明け後、衆議院で出席議員の三分の二以上の多数をもって再議決し、成立を図る方針だと取沙汰されている。

それでは、国会の手詰まり状況は「ねじれ」の必然的結果であり、選挙によって解消するほかないのだろうか。日本と同様に二院制を採用している諸外国の議会では、両院の多数派が異なる「ねじれ」ないし「逆転」の現象はさほどめずらしいことではない。一般的に、両院間における「ねじれ」の出現率は両院の選挙制度の相違が大きいかほど高くなると考えられよう。典型的な例はフランスとドイツである。

フランスの場合、下院（国民議会：Assemblée nationale）議員が直接選挙（現在の選挙制度は小選挙区二回投票制）によって選出されるのに対し、上院（元老院：le Sénat）議員は各県を単位とする間接選挙で選出されている。上院選挙の選挙人は、県選出の下院議員および州（Region）議会議員、県議会議員全員、そして県内の市町村議会の代表である。市町村議会選出の選挙人の割り当ては、極端に農村部の小規模町村に有利なものとなっているため、これまで上院では一貫して右派が多数派の地位を確保してきた。したがって、左派が下院の多数を占めたときには、必ず「ねじれ」が生じることになる。

近年では、一九九七年の総選挙で左派が勝利し、社会党のジョスパンを首班とする内閣が成立した後、二〇〇二

年まで「ねじれ」状態が継続した。当時は右派のシラクが大統領職にあり、いわゆるコアビタシオン(保革共存政権)の状態にあったので、ジョスバン内閣は議会の内と外で「ねじれ」を抱えていたことになる。

他方、ドイツの上院(連邦参議院 Bundestag)は公選制の議院ではなく、各州(ラント)政府の代表によって構成される合議機関である。州には人口に応じて三票から六票の表決権が与えられ、州政府から閣僚が連邦参議院議員として派遣されて議決権を行使する(議決権は州ごとにまとめて行使することになっており、分割行使は認められない)。ドイツの各州は州議会の信任によって州政府が成立する議院内閣制を採用しているため、連邦参議院の党派構成は連邦レベルの選挙ではなく、州議会議員選挙の結果によって決定されることになる。連邦参議院は通常の第二院と異なり、すべての法案を審議するわけではないが、憲法改正や州の利害に関する法案には連邦参議院の同意が必要とされている。今日では連邦と州の双方に関わる法律が増加し、法律全体のおよそ六〇パーセントが「同意法律」であるという⁽³⁾。

ところが、ドイツの州議会選挙は、有権者にとっていわば「中間選挙」のような役割を果たしている。すなわち、連邦政府の政策になんらかの不満を抱く有権者は、連邦議会総選挙のときには与党を支持していたとしても、州議会選挙では野党に投票しがちなのである。その結果、「連邦参議院で多数を占める党派つまり連邦議会での野党が、連邦議会で多数派がした決定に対抗するために連邦参議院を利用することによって、連邦参議院が、連邦議会との関係で一種の代用野党 Ersatz-Opposition となる」現象がしばしば生じる⁽⁴⁾。

また、イギリスの上院は世襲貴族や任命制の一代貴族によって構成される貴族院 (House of Lords) であって党派色は薄い、下院多数派の決定に異議を唱えることに躊躇しない点では、野党が支配する上院と変りない。一代

貴族のなかには首相経験者や高名な学者もおり、上院の提案にもとづいて法案の修正がなされることも少なくない。さらに、アメリカの分割政府 (divided government 大統領の党派と議会の多数派が異なる状況をいう) も、広い意味での「ねじれ」現象といえるかもしれない。三権分立が徹底しているアメリカでは大統領の党派と議会の多数派が一致するとは限らず、周知のとおり、二〇〇六年の中間選挙後は、共和党のブッシュ大統領に対し、上下両院とも民主党が多数を占める分割政府の状態が続いている。

しかし、いずれの国でも、とりたてて立法の停滞が問題とされることはなかった。もちろん、大統領制のアメリカは日本とは基本的な事情が異なっている。連邦議会議員に対する党議拘束はほとんどないに等しく、各議員が独自の方針にもとづいて活動しているので、分割政府であると否とを問わず、大統領は自らの政策実現のため、つねに有力議員たちを説得しなければならぬ立場にあるからだ。だが、そのほかの国は政府の存立に議会下院の信任を要する議院内閣制の仕組みを採用している。⁽⁵⁾日本と同様、議会は政党を中心に運営されているので、「ねじれ」は政府にとって困難な状況をもたらすはずである。政府は上院の多数を制している野党の意向に配慮し、しばしば政策の再考を余儀なくされるだろう。にもかかわらず、立法の大幅な停滞にいたらずすんでいるのは、政府と野党の双方に、議会での審議を通じて、合意形成を図るという了解が存在しているからではないか。

それならば、日本の国会でヨーロッパ諸国の議会のような建設的な審議を実施できないのはどうしてだろう。政党や国会議員のあり方に原因があるのだろうか。

「ねじれ国会」の出現後は、国会議員の間でも、国会内での徹底的な審議を通じて妥協の道を探るべきだとの声が高まっている。ある民主党議員は、大連立を「国会審議を与党内に閉じ込めてしまう」ものだと批判したうえで、

「私たちに今求められているのは「熟議の民主主義」、つまり国会において法案を軸とした開かれた議論を展開する新しい議会ルールをつくり、国民に選択肢を提示し、徹底的な議論を通して合意形成を図っていくことである」と述べている。⁽⁶⁾「国会のルール作り」が必要だという認識では、政府・与党の側にも異論はないようにみえる。

審議の停滞は単に政治家や政党の力量、あるいは姿勢に起因するものではなく、ルールの見直しが必要だというのはそのとおりであろう。ただし、筆者は、手詰まりを生んだ大きな原因は、憲法、国会関連法規および慣行によって規定されている国会の議事手続全体の枠組みにあり、両院協議会の活用や委員会における議事慣行の見直し程度の改革だけでは現状の打破は困難だと考えている。

そこで本稿では、まず旧来型の審議過程にはどのような問題点があったのかを確認した後、国会審議の実質化に必要と考えられる議事手続改革の具体的方策を検討することにした。

二 旧来型審議過程とその問題点

近年、変化の兆しをみせてはいるものの、日本の立法過程を特徴づけてきたのは与党・自民党による精緻な「事前審査」の存在である。

事前審査（与党審査）とは、各省庁が起草した閣議決定前の法案や予算案等を自民党政務調査会において審査することである。政務調査会には省庁や国会の委員会にほぼ対応して部会が設けられており、議員と担当省庁の官僚による綿密な協議の場となっている。各部会には、個別の行政分野に精通し、関係業界ともむすびつきの深い自民党議員（いわゆる族議員）が所属し、部会の政策決定を左右してきた。法案は政務調査会の了承後、自民党総務会によつ

て承認されるが、党内の決定は全会一致が原則とされている。こうして自民党の了承を得た法案は、事務次官会議を経て閣議にかけられ、ようやく国会に提出されるのである。

一九六〇年代に発展し、完成をみた事前審査体制は、高度成長の果実の分配に適合したシステムであったといえよう。各部会は、選挙区や各種利益団体の利害を代表する与党議員と官僚との協議の場であり、いわば多元的な政策決定過程として機能してきたからである。経済成長から取り残されがちな地域への公共事業等の配分も、事前審査を通じて可能となった。

また、与党ばかりでなく、野党側も、事前審査体制に取り込まれるかたちで、一定の影響力を保持していたと考えられる。

一九八九年の参議院選挙で反消費税のいわゆる「マドンナ旋風」が吹き、野党が参議院の多数を占めた後、現在まで、自民党の参議院における議席は半数に満たない状態が続いている。九九年七月に公明党が連立政権への参加を決め、「自自公政権」が成立するまで、「ねじれ」は国会の常態であったといってもよい。ところが、この間、両院間の意見対立が表面化した事例は意外に少なく、ほとんどの場合、与野党幹部による水面下の協議（いわゆる「国対政治」）によって決着が図られてきた。「自自公政権」成立前の小渕内閣時代には、あらかじめ野党側の主張に配慮し、内閣自らが法案の修正を実施するという手法まで採用され、「丸のみ」との批判を受けつつも、審議の停滞は事前協議によって回避されてきた。過去の「ねじれ」期には、内閣提出法案の成立率が向上し、平均修正率はかえって低下する現象が観察されたほどなのである。第一六八回国会の手詰まり状況は、政権交代を狙う野党が存在し、安易な妥協を避けるようになったという事情に加えて、国対政治が衰退しつつあり、国会外での与野党協議のパイ

ブが細くなっていることにも原因があるといえよう。

しかし、近年、とくに小泉内閣成立以降、自民党内からも事前審査への批判が聞かれるようになった。二〇〇二年三月には、小泉総裁直属の自民党国家戦略本部国家ビジョン策定委員会が、(一)首相を中心とする内閣主導体制の構築、(二)官僚主導の排除、(三)族議員政治との決別から成る「小泉三原則」を打ち出し、その具体的方策として、閣議の実質化などとともに事前審査制の廃止を提言した。⁽⁷⁾ 実際には、日本郵政公社法案および信書便法案は、同年四月、自民党の了承を得ないまま、国会に提出された。

では、小泉は、なぜ事前審査を廃止しようと考えたのか。事前審査のどこが問題とされたのだろうか。

首相および内閣の側からみた事前審査制の最大の問題点は、事前審査が保障しているボトムアップ型の政策決定過程がリーダーシップの発揮を妨げるという点にあらう。自民党の事前審査の大きな特色は、その綿密さもさることながら、法案等が閣議決定される前の起草段階で官僚と与党議員の間の折衝が実施されていることである。法案が閣議の議題となるときには、官僚と与党議員および利益団体の交渉はすでに決着済みであり、首相といえどもそれを覆すのは不可能と行ってよかった。結果的に、日本の政策決定過程は個別利益重視型となり、トップダウンの政策変更をむずかしくしてきたといえる。

高度成長期にあつては、政治の主要な役割は利益分配の調整にあるとされ、個別利益積み上げ型の政策決定を批判する意見は少数派であった。しかし、高度成長が終わり、国民が大胆な政策変更を期待するようになると、旧来型の政策決定過程の欠陥が露呈し、リーダーシップ強化に向けた改革に世論の支持が集まるようになったのである。多くの論者が指摘するように、一九九四年の公職選挙法改正（衆議院への小選挙区比例代表並立制導入）および政治資

金規正法改正、橋本内閣によって構想され二〇〇一年に実現をみた中央省庁と内閣制度の改革（橋本行革）によって、首相のリーダーシップは大幅に強化されてきた。⁽⁹⁾ その意味で、事前審査制の改革は、一連の改革の総仕上げといえたかもしれない。

しかし、旧来型の政策決定過程の問題点をリーダーシップ強化の見地だけから論じるのは、一面的な見方といえる。より深刻な問題は、事前審査制が国会審議を形骸化させ、政策決定の透明度を低下させてきたことである。

事前審査制が機能しているかぎり、国会審議は低調なものとならざるをえない。与党議員に対しては、事前審査が終了し、法案が国会に提出された段階で、党内の合意にもとづく党議拘束がかけられる。そのため、国会審議の場では、与党は政府と一体となって、法案の無修正かつ迅速な可決をめざすことになる。審議は野党側からの反対意見の表明に終始し、法案に細かい修正を施すための逐条審議を実施する余地はなかった。これまでにも、党議拘束を緩和し、審議を活性化すべきだという意見が唱えられてきたが、与党議員は事前審査の段階で十分に意見を述べ、納得した後なのだから、国会審議開始後に内閣提出法案への異議を申し立てれば決着した議論を蒸し返すことになってしまう。しかも、自民党議員は必ずしも一枚岩でなく、事前審査の合意はぎりぎりの妥協の産物であることを考えると、簡単に党議拘束を外すことはできないだろう。

議院内閣制の国では、議会の過半数を占める与党議員の反対は政府にとって致命的な結果となるため、どこの政府も与党の動向に気をつかう。法案の議会提出前に、与党派の幹部との協議を行う場合も多いし、連立政権では連立与党間の合意が重要である。しかし、日本のように高度にシステム化された事前審査を実施しているところはなく、法案すべてを事前の協議にかけているわけでもない。

実際、国会とヨーロッパの議院内閣制諸国の議会とを比較すると、法案の修正件数や審議時間において、彼我の差は大きい。日本の国会では内閣提出法案が修正されるのは例外的な場合に限られるが、フランスやドイツの議会では、一つの法案について数百件もの修正が施されることもある。しかし、野党による修正が実現しにくいのはこれらの国々でも同じであり、修正件数の多さは主として与党議員による修正活動の活発さを示すものといえる。フランス議会上院の例では、本会議での審議の際に野党議員から提出される修正案の採択率は一%に満たないのに対し、委員会審査の結果を受けて委員会から提出される修正案は八割以上が採択されている。委員会修正案は委員会における多数意見にもとづくものであるから、与党会派の意向を反映していると考えられる。また、政府も議会の審議状況をみながら自ら修正案を提出し、こちらは大部分が採択にいたる。⁽¹⁾要するに、フランスなどでは、議会の委員会がちょうど自民党の政調部会のように、与党を中心とする議員による法案修正の場として機能していることになる。⁽²⁾

審議時間の統計はこうした見方を裏づけるものである。日本の国会を諸外国議会と比較すると、委員会審議時間については顕著な相違はないのだが、本会議開会時間は圧倒的に少ないことがわかる。国会の年間本会議開会時間は衆議院で八〇時間、参議院で六〇時間程度であるのに対し、イギリス議会上院の本会議は一四〇〇時間、フランス議会上院も八〇〇時間以上に達している。

多くの国の議会では、本会議と委員会の役割は区別されており、委員会では法案の修正協議を実施し、本会議は主として野党議員と政府との論戦の場となる。与党議員に対して党議拘束がかけられるのは、委員会審査を通じて政府と与党会派(連立政権にあっては与党の各会派)との合意が成立した後である。ところが、日本では、本来国会内

の委員会で言うべきであった実質的な修正協議が法案の国会提出前に決着してしまうため、委員会があたかも諸外国議会の本会議のような役割を担い、本会議の段階になると最早審議すべき事柄はなくなってしまう。

国会議員の間でも十分に認識されていないようだが、国会の委員会は、実は議院内閣制下の議会の委員会としては異例といえるほどの強力な権限をもっており、法案を精査し、修正していく作業に適した機関として設計されている。法案審議を担当する両院の常任委員会の所管事項はほぼ各省庁のそれに対応しており、委員のなかには所管分野の専門知識を持つ人材も多い。公聴会を開催して専門家の意見を聞くことも可能であるし、小委員会を設けて細部の審査に時間をかけることもできる。立法活動を補佐するため、各委員会には調査室が設けられ、それぞれ一〇名前後の職員が勤務している。また、各議院の権限である国政調査権の行使は委員会に委ねられており、委員会に証人として喚問された者が虚偽の証言をした場合には最高一〇年の懲役が科せられる。こうした仕組みはアメリカ連邦議会に範をとったもので、政府法案の審議が中心になる議院内閣制の議会としては最強の委員会制度といつてよいのである。

ところが、事前審査体制は、憲法や国会関連法規が予定していた国会の機能を封印し、いわば宝の持ち腐れの状態にしてしまった。それどころか、長年、旧来型の立法過程になじんだ国会議員たちは、国会内、とくに国会の常設機関である委員会と本会議では実質的な与野党協議を行ってはいけないものと思いついてしまったようだ。法案をめぐる与野党の対立を打開するために国会外に協議の場を設けるという手法は、これまでしばしば利用されてきたところであり、現在も自民党側からは同様の要求が繰り返されている。

このようにみると、「ねじれ」下の立法の停滞は、国会が実質的審議の場として機能することを妨げてきた事

前審査制の慣行に最大の原因があるといえよう。

三 審議改革の可能性

1 参議院の権限見直し

それでは、「ねじれ」から生じた法案審議の停滞を解消し、国会を「動かす」には、どのような改革が必要なのだろうか。合意形成を可能にする審議ルールは、どうあるべきなのだろうか。

最も根本的な改革は、二院制そのものの見直しであろう。参議院廃止論はともかくとして、ある程度参議院の権限を弱め、衆議院の優越の強化をめざす改革案は、「ねじれ」の出現以来、各方面で検討されている。

かつての参議院は衆議院の「カーボンコピー」と揶揄され、取るに足りない機関であるかのように誤解されてきた。しかし、憲法の条文を読めば、参議院は諸外国の第二院と比較して決して弱いとはいえず、むしろ権限が強い部類に属することがわかる。予算と条約に関しては、両院の一致が得られない場合には衆議院の議決を国会の議決とすることが規定されているが(六〇条、六一条)、法律案については両院で同一条文を可決するのが原則であり、両院協議会を開いても合意が得られない場合には、衆議院で出席議員の三分の二以上の多数の賛成で再議決したときに限って、例外的に衆議院の意思だけで法律を成立させることができる(五九条)。

議院内閣制下の議會は内閣の支持基盤となる下院(第一院)に優越的な権限を与えているところがほとんどであるが、多くの場合、その優越の度合いは衆議院のそれを上回っている。⁽¹³⁾

弱い第二院の典型はイギリス上院であろう。イギリスの上院は民意を代表しない貴族院ということもあって、そ

の権限は一八世紀以降、縮小を続けてきた。現在では、公費の支出をとまなう法案はすべて下院先議とされ、下院の議決後一カ月以内に上院が原案どおりに可決しないときは、下院の可決法案がそのまま法律になる。それ以外の法案についても、下院が二期連続して可決すれば成立するので、上院の反対には審議引き延ばしの効果しかない。フランスは、政府の判断で下院の優越を発動させる独特の仕組みをもっている。すなわち、法案が両院間を二往復（政府が法案の緊急性を宣言したときは一往復）しても両院の議決が一致しないときは、政府の要求によって両院協議会が開催されることになっており、それでも合意に達しなければ、政府は下院に最終的な議決を要求できる。政府は下院の多数派（与党）の支持によって、法案の成立を確保できるわけだ。⁽¹⁴⁾

これに対して、日本では、内閣および衆議院が参議院の反対を覆して法案の成立をはかるのは不可能に近かった。二〇〇七年まで与党が参議院議席の三分の二以上を占めたことはなく、再議決の要件を満たせなかったからである。衆議院が再議決権を行使した最後の例は一九五七年の第二六回国会当時のものであり、その後は一度もない。

それにもかかわらず、これまで参議院の「強さ」が大きな問題にならずにすんでいたのは、いうまでもなく、自民党を中心とする与党が衆参両院の過半数を占めていたためである。しかも、事前審査の決着後には両院を横断して党議拘束がかけられるので、参議院の自民党会派が独自の審議を進める余地はなかった。⁽¹⁵⁾ 派閥全盛期には自民党の参議院議員も派閥に組み込まれ、派閥のリーダーである衆議院議員に対して従属的な地位に置かれてきたために、参議院の「カーボンコピー」化が一層進展した。⁽¹⁶⁾

もちろん、だからといって参議院の力が弱かったとみなすのは単純すぎ、参議院議員は事前審査の過程を通じて、一定の影響力を保持していたと考えるべきだろう。その影響力は、一九八九年を境に自民党が参議院での単独過半

数を失うと、傍目にも明らかなものとなった。派閥の弱体化もあいまって、連立与党間の交渉に力を発揮した参議院自民党幹部は党内での発言力を強めていった。この段階では、参議院の影響力はあくまで裏面の交渉を通じて行使されており、両院の対立が表面化することはなかったが、それでも内閣と衆議院にとって参議院は次第に厄介な存在となっていく、二院制見直し論の登場を促すことになった。

参議院側が立法過程における両院関係を本格的に論じたのは、一九九九年に斉藤十朗議長の下に設置された「参議院の将来像を考える有識者懇談会」が最初であったと思われる。同懇談会が二〇〇〇年四月に提出した意見書は、「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」として、再議決要件を過半数まで引き下げるかわりに、衆議院は参議院の否決の日から一定期間、再議決権を行使できないようにする、との提案を行った。⁽¹⁷⁾しかし、大方の参議院議員の反発を招き、議論はそれ以上進展しなかった。

次いで二〇〇四年一月には、自民党憲法調査会が、再議決要件の引き下げのほか、首相は衆議院議員の中から指名し、参議院議員は閣僚に就任しないようにする、などの参議院改革案を盛り込んで、憲法改正草案大綱原案をまとめた。だが、この提案も参議院自民党幹部の猛反対にあつて、葬られている。

現在の国会は、法案に関して衆議院の再議決権の発動は困難であった従来の国会とはまったく異なる状況にある。二〇〇五年九月の総選挙（郵政民営化法案の参議院での否決をきっかけとして、小泉首相によつてなされた解散による選挙）において、自民・公明の連立与党が地滑りの勝利をおさめ、三分の二を超える議席を獲得したからである。目下の衆議院（正確には衆議院の多数を占める与党勢力）は、再議決権を行使することによつて、参議院の反対を押し切り、

法案を成立させる力を持っているのである。

ところが、現実には両院が対立する状況になってみると、再議決権の行使は必ずしも容易ではないことが明らかになった。憲法上、衆議院の再議決権は、参議院が法案について衆議院とは異なる議決をしたとき（すなわち、否決または修正可決したとき）か、衆議院の可決法案を受け取った後、国会休会中の期間を除いて六〇日以内に議決しなかったときに限って行使できることになっている。つまり、参議院が法案審議の引き延ばしによって抵抗を試みた場合には、法案成立までに二カ月以上を要することとなり、政権のこうむる痛手は決して小さくないのである。

そうしてみると、たとえ再議決要件を過半数まで引き下げたとしても、「ねじれ」から生じる審議の停滞を解決するには十分といえない。しかし、かりに、現在の衆議院で与党が三分の二の多数を確保していなかったとしたら、どうだったろうか。与野党の対立を解消できない場合、最終的に衆議院の多数を占める与党の賛成によって法案を成立させる道が開かれていることは、政府・与党のみならず、野党にとっても、ひいては国民にとっても、ある意味で「救い」なのではないか。予算関連法案の審議が停滞する事態などを想像すれば、再議決権のもつ意味の大きさがわかる。

将来、「ねじれ」が継続ないし再現される可能性が大きいことを考慮するなら、衆議院の優越性の強化を真剣に検討すべきときである。直ちに憲法改正まで進むことはむずかしいとしても、総選挙で与党側が公約に掲げた政策実現のための法案、あるいは予算関連法案など、一定の基準を設けて参議院が「自制」する慣行を作ることとは不可能ではないと思われる。それと同時に、衆議院側は、両院間の不一致を解決する手段として憲法が保障している再議決権の行使にあたって、過度に躊躇してはならないだろう。

現在の状況は、与党が衆議院で再議決権を行使できるだけの勢力を保持していても、それだけで参議院の存在意義が失われるとは限らないことを証明しているともいえる。再議決要件の引き下げが参議院の地位低下に直結するという参議院側の懸念が杞憂だったとすれば、頑強に改革を拒む理由はなくなったのではないだろうか。

衆議院の優越性に関連して、国会同意人事の問題にもふれておきたい。

国会同意人事とは、各種審議会委員などの任命に国会の同意を必要とすることをいい、日本銀行総裁をはじめ三六機関の二五〇ほどのポストが対象となっている。どのポストについてどのような同意手続を要するかは個別法の規定によるが、現行法ではほとんどが「両議院の同意」を経て任命するとされており、どちらか一院でも反対すれば任命は不可能となる。

もともと、国会同意人事は、連邦公務員の一部の任命について上院の承認を規定しているアメリカ合衆国憲法にならって導入されたものである。戦後間もない時期に国会の同意手続を定めた法律では、同意について衆議院の優越が規定されている場合が多かった。たとえば、会計検査院法には、「検査官の任命について、衆議院が同意して、参議院が同意しない場合においては、日本国憲法第六十七条第二項の場合の例により、衆議院の同意を以て両議院の同意とする」旨の規定が置かれていた（四条）。ところが、その後、新たに同意人事を導入する場合には、両院対等の手続を規定することが多くなった。最後まで残っていた会計検査院法の規定も、参議院自民党の要望を受けて、橋本内閣時代の一九九九年に修正され、現在はすべて両院対等型になっている。

第一六八回国会では、野党が参議院の多数を占めたため、当初から同意手続の難航が予想された。一〇月三十一日には、両院の議院運営委員長が今後の審議のルールについて合意し、政府による事前のリークを牽制するために、

「衆参両院議院運営委員長主催のもと、両院の議運委員会の代表メンバー(各院与野党各一名)から構成される会議を開催し、政府より同意人事案件の提示を受ける」ことなどが決まった。その後、一月一日、二日には、新しいルールにのっとって提出された人事案件、一四機関二八人分の審議が両院で行われたが、参議院がこのうち官僚出身者三人について否決したため、政府は人事の再考を迫られることになった。

国会同意人事についてはこれまで審議の形骸化が指摘されており、「ねじれ」下で実質的な審議が実施されること自体は評価できる。しかし、人事の決定は行政権に属す事柄であり、両院の不一致の結果、空席が生じるのは望ましくないという考え方もある。そうした事態に備えるには、個別法によって、予算や条約の議決と同様に衆議院の優越を規定しておけばすむことである。今後、政権交代の可能性が高まるとすれば、法改正に野党の同意を得るのも不可能とはいえない。

2 委員会審議の実質化

「ねじれ国会」の出現後、新しい審議ルールの模索が続くなかで、国会の外からも提言がなされてきた。一月六日に新しい日本をつくる国民会議(二一世紀臨調)が公表した『現下の政治情勢に対する緊急提言』は、「国会外における国民不在の密室の政党間のやりとりでしか展望が開けないかのような言動」の横行を批判し、新しい「国会ルールの創造」を提案しているが、具体的には委員会審議の実質化など、現行の憲法や国会関連法規が想定している議事手続を活用することに重点が置かれているようだ。

ここでは委員会審議のあり方を検討し、事前審査体制によって封印されてきた国会の権限を活用して審議の実質

化につなげる道筋を考えてみよう。

すでに述べたように、国会の常任委員会制度は、議院内閣制の議会としてはほかに類をみないほど強力といえる。国会の議事手続では、提出された法案は本会議を経ることなく直ちに所管の常任委員会に付託される。原則として委員会審査（国会の用語では委員会における審議を本会議と区別して「審査」という）に期限がつけられることもないの
で、委員会は納得のいくまで法案を審議し、自由に修正を行うことができる（委員会中心主義）。また、委員会から独自の法案を提出することも可能である。委員会の審議を充実させるために、それぞれの委員会には委員会活動を補佐するスタッフが配置され、委員会独自の判断で公聴会を開催することもできる。

ところが、事前審査制の下では、内閣法案の国会提出時には与党議員との協議は決着済みであるため、国会の場で新たな修正を追加すると事前審査での妥協を覆す結果になりかねない。したがって、与党議員はあくまで原案どおりの可決をめざし、委員会は与野党の対決型審議に終始することになった。具体例をあげれば、現在の国会運営の慣行では、公聴会は法案審査が終盤にさしかかり、論点が尽くされた段階で開催されることになっている。これでは公聴会における意見聴取の結果が法案の内容に反映される可能性はないに等しく、審議の形骸化につながるとして批判されてきたが、こうした慣行は事前審査の必然的な帰結であったというべきであろう。

もちろん、これまでの国会でも、与野党の協調により建設的な審議を行った例がないわけではない。参議院は一九八六年以来、独自に「調査会」を設置しているが、⁽¹⁸⁾そこでは党派にとらわれず、長期的な視野にたった議論が行なわれており、調査の成果として法案を提出した例もある。⁽¹⁹⁾また、近年の国会でかなりレベルの高い実質的な審議が行われた例として、両院の憲法調査会をあげることができるだろう。しかし、委員会審査となると、一転して与

野党対決型の審議が基調になり、建設的な議論はむしろ少なくなってしまっているのが実情である。⁽²⁰⁾

国会審議の実質化をはかるために、現在の委員会運営を大幅に見直す必要があることは論をまたない。二一世紀臨調も「与野党間で当該問題に関し自由に議論を行なうことのできる仕組み」や「委員同士が自由に議論を闘わすことのできる仕組み」を検討する必要性を強調し、とくに、より柔軟な合意形成のために、小委員会の活用を提言している。⁽²¹⁾同時に、法案提出時に党議拘束をかける従来の方式を改め、委員会審査の段階では議員が自由に意見を述べるようにすることも必要である。

しかし、委員会審議の活性化・実質化はしばしば国会改革の目標として取り上げられてきたにもかかわらず、実現への見通しは立っていなかった。「ねじれ国会」で改革の機運が盛り上がったとしても、成果を上げるにはなんらかの仕掛けが必要なのではないか。

第一に、委員会の公開性が問題となろう。

「被災者生活再建支援法一部改正法」の成立は与野党協調の新しい可能性を示すものとして注目されたが、これまでもいわゆる「超党派」の議員立法の成功例は少なくない。その場合、通常、所管の委員会が中心になって法案を起草し、委員会提出の形式がとられてきた。ところが、近年の委員会提出法案をみると、法案起草のための小委員会を設置することはほとんどなく、また、委員会では最初から各党間の合意済み事項として扱われるため、審議も省略されてしまう。内閣提出法案の場合よりも、政策立案過程の透明性はかえって低下しているのである。

このような運営を生む原因の一つに、委員会の公開性の高さがあるのではないか。国会の委員会は、「委員会は、議員の外傍聴を許さない」(国会法五二条)として原則非公開の扱いになっているのだが、報道関係者などに例外を認

める規定を利用して実質的には公開されており、テレビ中継も実施されている。国会審議の公開性を高めることは一般的には歓迎すべきだろうが、実際には公開の場の議論だけで与野党の妥協点を見出すのはむずかしい。その結果、委員会審査の前に合意をはかるという慣行から抜け出せないでいる。

これに対して、諸外国の議会では、意外なことに委員会審査を非公開としているところが少なくない。ただし、その場合も公聴会の議事は公開されるし、非公開の委員会審査を含めて議事録が作成され、議事録または審議要録を公開している国が多い。審議の公開度の高いアメリカ連邦議会においても、法案審査の参考として開かれる公聴会および公聴会後に法案の内容をつめていくための委員会（マークアップセッション）は公開されているが、公聴会開催にいたるまでの委員間の協議まですべて公開の場で行われているわけではない。

肝心なのは、委員会外で与野党の協議を行ったとしても、それと並行して正式な小委員会などの会合を開き、合意形成にいたる過程を明らかにして記録に残すことだ。なぜそのような法律が必要とされたのか、与野党の意見に相違はあったのか、などの点について、国会は有権者に対する説明責任を負っているのである。

両院協議会についても事情は同じかもしれない。両院協議会の傍聴は許されていないが、議事録は公開されている。法案についての両院協議会は、初期の国会をのぞくと、たった一度、一九九四年の第一二八回国会で公職選挙法改正案など四件の法案について開かれただけであり、合意形成を促進する先例や慣行が存在するわけではない。両院協議会の協議委員は、衆参それぞれでその院の議決案に賛成した会派から選出されることになっているため、協議会は与野党対決の場となることが予想され、成案を得るのは容易ではなからう。第一二八回国会の例でも、いったんは両院協議会が分裂した後、当時の細川首相と河野自民党総裁とのトップ会談で合意が成立し、それを受けて

協議会を再開した経緯がある。両院協議会だけで成果を得ようとするのではなく、国会内外の協議を進めるためのきっかけとして利用する方法を考えてもよいのではないだろうか。

もう一つ、委員会審査を実質化する契機として期待できそうなのは、委員会に報告書の作成を義務づけることである。

法案の審査を受け持つ常任委員会に強力な権限を与えている現行法規は、当然、その審査結果について、内容のある報告書の作成を期待していると考えるべきであろう。諸外国の議会では、委員会の審査結果について、公聴会の記録や政府側の提出資料などをまとめた詳細な報告書を作成し、提出するのが通例であり、法案の審議経過に關心をもつ一般の有権者、あるいは研究者にとって、第一に参照すべき資料とされている。国会でも、衆参両院の規則はそれぞれの委員会に対し、付託案件の審査を終えたときは報告書を作成し、議長に提出することを求めている。しかし、これまでの慣例では、委員会報告書には「本案は本院において可決すべきものと議決した」などという簡単な記述があるだけで、とても報告書の名に値するものではなかった。

報告書の軽視は戦後早々の国会からの傾向であったらしいが、「ねじれ国会」を機に発想を切り替え、委員会は審査結果を必ず報告書にまとめることにしてはどうか。内容のある報告書を作成するには実質的な審議が実施されていることが前提になるので、議事慣行を見直すきっかけとなることが期待できよう。

同様のことは、国政調査についても指摘できる。国政調査とは国政に資するため、すなわち将来の立法や政策立案に役立てるための調査であったはずで、単なるスキャンダル追及の手段ではない。証人喚問は強力な権限であるが、それがすべてではないのである。ところが、衆議院ではなんと一九五四年、参議院では一九六四年を最後に、

国政調査報告書が提出された例はない。それ以降の国政調査は、証人喚問のやりっぱなしに終わっているといつてよい。

国政調査権の発動には過半数以上の賛成を要するため、これまでは政府にとって好ましくない調査はなかなか実施できないという欠点があった。「ねじれ国会」で参議院での国政調査権の活用が期待されるゆえんであるが、同時に、参議院側には本来の国政に資する調査を実施し、その成果を国民に還元する責任があるといえよう。

3 内閣の主導権確保

国会審議の実質化という目標は、国会関連法規が予定している議事手続を本則どおりに実施することによって、ほぼ達成されるといってよい。政府・与党の側が事前審査の慣行を見直し、野党側も反対を唱えるだけでなく、積極的に合意をはかるようにすれば、「ねじれ国会」における審議の停滞は簡単に解決できそうに思えるほどだ。⁽²³⁾しかし、そもそも現行の法規が予定していた議事手続に不都合があったからこそ、事前審査中心の審議過程が形成されてきたのではないだろうか。そうだとすれば、問題の根は深い。

現に、発足当初、事前審査の廃止を掲げていた小泉政権も、二〇〇二年に日本郵政公社法案および信書便法案を事前審査での了承のないまま国会に提出した後は、従前通り、事前審査を尊重するようになった。日本郵政公社法案の国会審議では、郵政族の与党議員からの要求にもとづく修正がなされ、内閣もこれを受け入れざるをえなかった。その後の事前審査体制への復帰は、事前審査抜きでの国会審議の危うさを学習した結果、事前の合意を重視するようになったものとみることができよう。小泉が再び事前審査に挑戦したのは、二〇〇五年の郵政民営化法案で

ある。このときは、その後の解散、総選挙で自民党が大勝し、小泉戦略の成功の側面が強調されることになった。しかし、郵政民営化法案の国会審議そのものは、衆議院で派閥の領袖を含む多くの造反者を出し、参議院では与党が過半数を確保していたにもかかわらず、ついに否決にいたったのだから、内閣の敗北というほかない。

近年の歴代首相のなかでは突出した指導力を誇っていた小泉の経験からも明らかのように、国会における内閣提出法案の審議過程は、内閣にとってきわめてリスクの大きいものである。内閣は国会審議に介入する手段をもたないので、いったん国会に提出された法案の命運は国会の与党会派に委ねられる。内閣提出法案が国会で大幅に修正される事態を避けようとするれば、国会提出前に与党議員の同意をとりつけておくほかない。同意手続をシステム化したものが、まさしく事前審査だったのである。

日本以外の議院内閣制の国々ではどのような状況なのだろうか。これも国会議員を含めて誤解の多い点であるが、議院内閣制下の議会では、例外なく政府法案が立法の主流となっている。国会では議員提出法案が提出件数の約四割、成立件数の一五パーセント以上を占めているが、この数字は諸外国とくらべて遜色なく、むしろ国会の議員立法は活発といつてよいのである。⁽²⁴⁾では、事前審査の仕組みのない諸外国において、順調に政府法案を審議できるのはどうしてだろうか。

それには制度的な理由がある。ヨーロッパの議院内閣制の国々では憲法で内閣(政府)の法案提出権を認めている⁽²⁵⁾のに対して、日本国憲法は国会を「唯一の立法機関」(四一条)とし、内閣の法案提出権について明確な規定を欠いているのである。

もちろん、だからといって、日本国憲法が内閣の法案提出権を否定しているとはいいえないだろう。通説では、

四一条にいう「唯一の立法機関」を法律の発案まで独占するという意味に解する必要はないこと、首相には議案の国会提出権が認められており（七二条）、議案には法案も含まれると解釈すべきであること、閣僚の大半は法案発議権を有する国会議員であること、議院内閣制は内閣の法案提出権を容認していると解されること、国会自らが立法（内閣法五条）によって内閣の法案提出権を認めていること、などの理由によって、憲法は内閣の法案提出を容認していると解釈している。

しかし、現行憲法の規定が標準的な議院内閣制の憲法と異なっていることは事実である。内閣に法案提出権が認められているとしても、それは文字どおり提出を認められているだけであって、提出後の審議はすべて国会主導で行うべきものと解釈するほかない。実際、現行の国会関連法規も、内閣の国会審議への介入をことごとく否定する構造になっており、その点こそが他の議院内閣制の国々との顕著な相違点になっているのである。

比較議会制度の視点からみて、国会の議事手続の特色は、(一)国会の議事日程（審議スケジュール）決定に内閣の関与を認めていないこと、(二)内閣自身による内閣提出法案の修正を厳しく制限していること、(三)内閣に内閣提出法案の成立を最終的に担保する手段が与えられていないこと、の三点に要約できる。

まず(一)について、国会は、議事日程の決定を含む議院の運営全般を常任委員会である議院運営委員会の任務としている。常任委員会である以上、その構成員はすべて国会議員であり、内閣の代表が参加する余地はない。閣僚が国会議員の資格で委員に加わることは不可能ではないが、現在の慣行ではそれも否定されている。したがって、内閣は内閣提出法案の審議スケジュールについて、正式に希望を表明することさえできない立場に置かれていることになる。

議事運営を常任委員会に委ねている現状は、世界の議会のなかでは異例である。通常は委員会とは別に議事協議機関が設けられており、そこには政府の代表も加わっていることが多い。たとえばドイツ連邦議会においては、議事日程の作成は議長、副議長および各会派の代表から成る長老評議会 (Ältestenrat) の権限とされ、長老評議会の会議には連邦政府の代表として閣僚一名が加わる。フランス議会の場合、議事日程の決定権をもつ議事協議会 (Conférence des Présidents) 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、政府代表一名によって構成され、しかも政府に議事日程上の優先権が認められている (フランス憲法四八条一項)。

さらに問題なのは(二)である。国会法五九条は、「内閣が、各議院の会議又は委員会において議題となった議案を修正し、又は撤回するには、その院の承諾を要する。但し、一の議院で議決した後は、修正し、又は撤回することはできない」と規定し、内閣の修正権を厳しく制約している。内閣による修正の制約は、内閣に法案の提出権のみを認めている憲法の要請に忠実にしたがったものといえるだろうが、⁽²⁶⁾議院内閣制としてはほかに例のない厳しさと(27)いってよい。福田内閣は民主党に対して国会外での協議をたびたび提案し、国会審議で決着をはかろうとしない態度を批判されているが、現行法では、内閣が野党の主張を受け入れて法案を修正するには、国会提出以前のいわゆる「丸のみ」修正によるほかないのである。

(三)は、内閣に国会審議のリスクを回避し、法案の成立をはかる手段を付与するかどうかという問題であるが、多くの議院内閣制の国々では憲法の成文にそうした規定が組み込まれている。

政府に強力な権限を与えている憲法の代表格はフランス憲法である。フランスの政府は、多くの修正案のうち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(憲法四四条三項)、下院の審議において法案の議決

に信任をかける権限（四九条三項）などを付与され、議会の異論を抑えて法案の可決に導く手段をもっている。また、ドイツ基本法六八条も、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ており、信任動議と議案の採決をむすびつけることによりフランスの信任手続と同様の効果を生むことができる。⁽²⁸⁾ これらはもちろん政府の権限を強化するものであるが、その主たる目的は与党会派の引き締めであって、最終的な議決の段階にいたるまでは与党議員による自由な討議を許容する側面をもっていることにも注意しなければならない。⁽²⁹⁾ かりに郵政民営化法案の審議の際に、小泉首相が自らの信任をかけることができたらどうなっていたかを想像すれば、こうした手続の効果は理解できよう。

これらの三点を変革し、日本の政治制度を議院内閣制の標準モデルに近づけるには、究極的には憲法の見直しが必要になる。しかし、当面、(一)と(二)については、法律レベルにおいても対処が可能と思われる。⁽³⁰⁾

国会審議に内閣の関与、あるいは介入を認めるといえば、国会側から与野党一体となつての猛反発を受けそうである。しかし、内閣が国会審議に加われる環境を整備することは、内閣を国会での交渉場に引き入れるために不可欠な前提であり、事前審査制を打破するための必要条件でもある。内閣と国会との意見対立を当然のこととして認め、必要な場合には内閣の主導権を発揮できる筋道を確保することによって、かえって国会での自由な審議が可能になり、衆参両院を通じての国会審議の活発化、実質化につながるのではないだろうか。

おわりに

本稿が活字になる頃には、もしかすると、解散・総選挙を経て「ねじれ」の解消にいたっているかもしれない。

あるいは現在の与党が再び総選挙で勝利し、直近の民意の支持を得たとして、国会運営で優位に立っているかもしれない。

しかし、自民党が一党だけで両院の過半数を制し、安定した国会運営を行ってきた五五年体制はすでに過去のことである。日本政治は政権交代可能な二大政党制に向けて変化してきたといわれる。それが事実ならば、今後は、選挙ごとに勝者が入れ替わる可能性を想定しなければならない。現在の二院制の下では、とくに同日選挙を意図して衆議院を解散しない限り、衆議院総選挙の間に参議院の通常選挙が実施される。そうになると、ちょうどアメリカの中間選挙のように、総選挙での勝者が参議院では敗北する確率が高まるのはほぼ間違いない。つまり、「ねじれ国会」を常態ととらえ、長期的な視点で制度改革を实行していく必要があるのだ。小手先でない改革に取り組む千載一遇の機会であり、この機会を生かせるかどうかは国会の決断にかかっているとさえいえる。

近年の一連の政治改革の目標は、イギリス議会(ウェストミンスターモデル)を範として、政府と与党の一体化を推進することによって内閣のリーダーシップを強化することにあつたと考えられる。小泉政権の事前審査制改革はこの路線にあつて、事前審査の枠組みは維持しつつ、選挙制度や政治資金規正の改革によって首相(＝自民党総裁)の党所属議員に対するコントロールを強化し、事実上、事前審査の無力化をはかる戦略だったといえるのではない。しかし、この戦略が成功したとしても、国会審議の空洞化の問題は解決せず、これまで曲がりなりにも存在していた多元的な政策決定過程を破壊しただけの結果になりかねない。

しかも、この戦略は現在の「ねじれ」状況への対応策としてはまったく無力である。ウェストミンスターモデルは準一院制といってもよく、与党が単独で下院の過半数を占めている限り、与党のリーダー(すなわち首相)の政策

実現を阻むものはない。ところが、日本の政治制度の基本構造は、強い参議院の存在をはじめとして、ウェストミンスターモデルとは大きく隔たっている。⁽³¹⁾

今後の改革には二つの異なる方向が考えられよう。すなわち、憲法の原点に還り、国会中心の立法をめざすか、あるいは、国会審議における内閣の主導権を認めるか、である。委員会審議の実質化方策などはどちらの改革にも有益と思われるが、その先はそれぞれのめざす方向によって違ってくるだろう。

おそらく、多くの国会議員にとって魅力的なのは、前者の原点回帰型改革ではなからうか。現行憲法は、本来、内閣に法案提出権を認めるにしても、あくまで議員立法が主体となることを想定していたと考えられ、「立法者（ローメーカー）」を理想とする議員の考え方に近いからだ。しかし、実は、議員立法の増加策などはすでに国会の初期から繰り返し試みられてきたのだが、ことごとく不発に終わっている。現時点で改めてこの方向を選択する以上は、まったく新しい政治制度を創造していく覚悟が必要である。「被災者生活再建支援法一部改正法」は与野党双方の議員法案のすりあわせによって成立に漕ぎつけたが、その成果を強調する民主党議員は、政権獲得後も内閣提出法案に頼らず、有権者に公約した政策を実現していく見通しをもっているのだろうか。また、この方向が近年の一連の改革がめざしてきた内閣主導の確立という目的とは両立しないことも、明確に認識しておかなければならない。

いずれにしても、今、最も必要とされているのは、めざすべき方向を明らかにしたうえで、長期的に改革に取り組んでいく決意であろう。

- (1) 「臨時国会がちゃんと働いていない」という議論は、まったくおかしい。与野党が参院で逆転したからこそ、インド洋での給油の使い道についていろいろな情報が出てきたし、薬害肝炎についての情報も新たに出てきたといえる。法律は成立していなくても、国会は今までよりもはるかに機能している」（山口二郎の発言。『朝日新聞』二〇〇七年一月一日付朝刊「耕論」欄）。
- (2) 製品の経年劣化による事故の防止措置を講じるための消費生活用製品安全法一部改正法、事業所等に身体障害者補助犬の使用受け入れを義務づける身体障害者補助犬法一部改正法など。
- (3) 「今日では、すべての連邦法律のほぼ60%が同意法律である。そして、実際に重要な法律についてみると、それどころか90%である」（ルペルト・シヨルツ、倉田原志（訳）「ドイツ連邦共和国における議会制のおよび連邦国家制的統治制度―その構造と改革問題」『立命館法学』三〇五号（二〇〇六年）一六二ページ）。
- (4) 同、一六三ページ。
- (5) フランスでは大統領に大きな権限があるが、その政治制度はアメリカの大統領制とは異なり、議院内閣制に大統領制の要素を加味した「半大統領制」である。政府（内閣）と議会の関係に限ってみれば、通常の議院内閣制と同様と考えてよい（大山『フランスの政治制度』東信堂、二〇〇六、五七〜六〇頁）。
- (6) 仙谷由人「今こそ「熟議の民主主義」を」『朝日新聞』二〇〇七年一月一四日付「私の視点」欄。
- (7) 自由民主党国家戦略本部国家ビジョン策定委員会『政治システム（最終提言）』二〇〇二年。
- (8) 両法案の立法過程については、谷勝宏「内閣・与党対立下の立法過程―郵政関連法案の事例研究」（『同志社政策科学研究』六巻一号、二〇〇四年）がくわしい。
- (9) この点に関する文献は多いが、最近のものとして、中井歩「内閣機能の強化と行政の役割」（土井真一責任編集『岩波講座憲法4 変容する統治システム』岩波書店、二〇〇七年）がある。
- (10) 技術的な修正を含めても、修正される法案は全体の二割程度に過ぎない。
- (11) 二〇〇六〜二〇〇七年の会期におけるフランス議会上院の修正件数は以下のとおりである。政府提出三八六件（う

ち採択三五九件)、委員会提出一七九九件(同一五六六件)、与党議員提出二〇五五件(同六六三件)、野党議員提出一三九七四件(同五二八件) (L'Assemblée nationale, *Recueil statistiques 2006-2007*)。

(12) 政党間の協調傾向が強いドイツ連邦議会では、委員会とは与野党の合意にもとづく政府法案の修正の場になっているといわれる。現在のドイツで大連立政権が滞りなく運営されている背景には、そうした経験があるといえよう。他方、政府と与党が文字どおり一体化しているイギリスでは、下院の与党議員によって政府法案が修正されることはまずない。

(13) アメリカ連邦議会の場合は、立法に関する権限は両院対等であり、上下両院が並行して同趣旨の法案を審議することも多い。しかし、両院の議決が一致しない場合には、両院協議会によって妥協を図るという慣行が定着しており、法律の一割程度は両院協議会を経て成立している。

(14) ただし、組織法律案(国の組織に関わる法案。憲法に準じるもの)については下院の最終議決には総議員の過半数による賛成が必要であり、また、組織法律案が上院に関する条項を含む場合には必ず上院の同意を要する。したがって、上院の反対が政府の政策実現を阻む効果をもつ場合もある。

(15) ヨーロッパ諸国の議会では、法案の議会提出前に党議拘束がかかることはなく、その院での委員会審査の結果にもとづき、会派所属議員に対して拘束がなされる(「党議」拘束ではなく、「会派」拘束)ので、同一政党の会派であつても下院と上院で意見が対立することはめずらしくない。

(16) 竹中治堅『首相支配―日本政治の変貌』中公新書、二〇〇六年、一九一ページ。

(17) 参議院の将来像を考える有識者懇談会『参議院の将来像に関する意見書』二〇〇〇年、四ページ。

(18) 現在は、国際・地球温暖化問題に関する調査会、国民生活・経済に関する調査会および少子高齢化・共生社会に関する調査会が設置されている。

(19) 一九九五年には国民生活に関する調査会から「高齢社会対策基本法案」、また、二〇〇〇年には共生社会に関する調査会から「配偶者からの暴力の防止及び被害者の保護に関する法律案」がそれぞれ提出され、成立をみた。

- (20) そもそも、国会内で憲法を議論する場が憲法特別「委員会」ではなく、憲法「調査会」や「審査会」だというのは、国際比較の見地からは変則的な印象をまぬかれない。憲法特別委員会を設置するのがふつうだろう。
- (21) 新しい日本をつくる国民会議（二一世紀臨調）『現下の政治情勢に対する緊急提言』二〇〇七年、三〇四ページ。
- (22) 当時の衆議院で委員部長、事務次長を勤め、後に事務総長に任命された鈴木隆夫は次のように断じている。「この委員会報告書が往々にして後に述べる委員会報告より寧ろ軽視され易い傾向にあることは、従前の本会議中心主義の議会運営に慣れて、新しい委員会制度に対する正しい認識を欠くものといわざるを得ない」（鈴木隆夫『国会運営の理論』聯合出版社、一九五三年、三七七ページ）。
- (23) 著名な日本政治の研究者であるジェラルド・カーティスも「問題は、両党のリーダーたちにそうした決断力と想像力があるかどうかだ」という（『朝日新聞』二〇〇七年一月九日付け「私の視点」欄）。
- (24) 主要国議会の法案件数の統計については、大山『国会学入門 第二版』三省堂、二〇〇三年、七八〇七九ページを参照。
- (25) 「法律の発議権は、首相及び議員に競合的に属する」（フランス憲法三九条）。「法律案は、連邦政府、連邦議会議員又は連邦参議院により連邦議会に提出される」（ドイツ基本法七六条）。イタリア、スペイン等にも同旨の規定がある。
- (26) 「新憲法においては、国会が国権の最高機関にして唯一の立法機関であり、法律は国会の議決のみによって制定せられ、内閣は単に議案の提出権のみを認められているに過ぎないのであって、国会法が、内閣提出議案の修正及び撤回を先議の院の議決前に限り、その院の承諾を得て許すものとしたのは、国会優越の原則に基く当然の理であるといわねばならない」（鈴木、前掲書、一二〇ページ）。
- (27) 一例をあげれば、フランス憲法四四一条一項は議員と政府の双方に修正権があることを明記している。
- (28) 二〇〇一年一月には、アフガニスタンへの連邦軍派遣決議案の承認を得るため、シュレーダー政権がこの手続を用いた（戸田真介「テロ事件とドイツ連邦軍派遣を巡る議会の動向」『議会政治研究』六一号（二〇〇二年）参照）。
- (29) フランス議会における審議促進手続の効果を分析したものとして、John D. Huber, *Rationalizing Parliament*;

Legislative Institutions and Party Politics in France, Cambridge University Press, 1996 がある。

(30) (二)の改革については二二世紀臨調も以下のように言及している。「そもそも、議院内閣制諸国で院の運営を常任委員会できりおこなう国はない。常任委員会であれば、運営責任は委員長となり、各会派の中立的な裁定者がいない。そこでこの際、議長が国会法に定められた本来の職責を果せるよう、議長が直接的に議院運営委員会を主宰する新しい議事運営システムを確立し、日常的に議長が与野党会派の言い分を聞いて裁定をくだす仕組みを検討することも一案である。その際、議長主宰の新しい議院運営委員会には内閣の代表者の出席を認めるとともに、内閣に対し提出した法案の審議スケジュールに関する協議関与権を認めるべきである」(前掲報告書、五ページ)。

(31) くわしくは、大山『比較議会政治論―ウェストミンスターモデルと欧州大陸型モデル』(岩波書店、二〇〇三年)を参照願いたい。