



IIPS

Institute for  
International Policy Studies

▪ Tokyo ▪

# 今回のねじれ国会の経験が残した 憲法上の課題

・ 平和研レポート ・  
主任研究員 西垣 淳子

*IIPS Policy Paper 340J*  
*September 2009*

財団法人  
世界平和研究所

© Institute for International Policy Studies 2009

Institute for International Policy Studies  
6<sup>th</sup> Floor, Toranomon 30 Mori Building,  
3-2-2 Toranomon, Minato-ku  
Tokyo, Japan 〒105-0001  
Telephone (03)5404-6651 Facsimile (03)5404--6650  
HP:<http://www.iips.org>

本稿での考えや意見は著者個人のもので、所属する団体ものではありません。

今回のねじれ国会の経験が残した憲法上の課題

目次

はじめに	3
I. ねじれ国会についての考察	
1. 今回のねじれ国会（2007年9月～2009年7月）の発端	3
2. 過去のねじれ国会	
(1) 緑風会時代から自民党結成へ	5
(2) 「マドンナ旋風」から自民党下野まで	7
(3) 橋本政権の参議院選敗北から自自公連立政権へ	7
3. 今回のねじれ国会の特徴	8
4. ねじれ国会で起こる典型的出来事	
(1) 衆参両院で異なる首相指名	9
(2) 両院協議会の開催	10
(3) 衆議院の3分の2による再可決	11
5. 今回のねじれ国会で問題とされた事案	
(1) 証人喚問	13
(2) 一事不再議の原則	14
(3) 問責決議の意味 — 「国会に対する責任」（憲法66条3項）の意味	15
(4) 両院協議会のあり方	16

## II. 参議院の憲法上の地位

### 1. 議院内閣制と参議院

- |                         |     |
|-------------------------|-----|
| (1) 議院内閣制と権力融合          | 1 8 |
| (2) 参議院と権力分立            | 1 9 |
| (3) 55年体制下での自民党による参議院対策 | 2 0 |

### 2. 参議院の意義

- |            |     |
|------------|-----|
| (1) 参議院の地位 | 2 1 |
| (2) 二つの方向性 | 2 3 |

はじめに

2009年8月30日、第45回総選挙の結果、自民党は獲得議席数119議席と前回選挙の296議席から大幅に議席を減らし、結党以来初めて第一党の座を明け渡した。そして、308議席を制した民主党が絶対安定多数<sup>1</sup>をはるかにしのぐ大勝によって、選挙による政権交代を達成した<sup>2</sup>。その結果、2007年7月の参議院選において、自民党が民主党に敗北して始まったねじれ国会が解消されることとなった。

本稿では、2007年9月から2009年7月まで続いたねじれ国会について、過去のねじれ国会との比較を行いつつ、その特徴をとらえ、そこで顕在化した問題点を憲法上、どう評価すべきか検討することを目的としている。今回経験したねじれ国会は、過去のねじれ国会とは異なり、議会運営上の様々な問題を露呈しただけでなく、長らく続いてきた自民党政権のもと、顕在化していなかった参議院の憲法上の地位について再考する必要性を認識させたところである。そして、衆議院選挙による政権交代が現実化した今、今後、ねじれ国会が頻繁に起こりうることを考えれば、今回と同様の問題が噴出することが想定される。

今後のねじれ国会を見据えて、政権を担いする政党それぞれが、相互性の感覚を持ち、問題点の解決策を検討しておくことが求められている。さらにいえば、今回のねじれ国会のもとで顕在化した「強い権限を有する参議院」という憲法が規定する統治構造のあり方と向き合っ、我が国の民主主義の有り方を検討することが必要とされているのである。

## II. ねじれ国会

2007年7月の参議院選挙において、安倍自民党政権が惨敗し、民主党が第一党の座を勝ち得たことにより、二年にわたるねじれ国会が始まった。当初は、「初のねじれ国会にどう対処するのか」といわれる一方で、「ねじれ国会は今に始まったことではない」と、様々な憶測が流されたことを踏まえ、ここでは、まず、今回のねじれ国会が、過去のねじれ国会とどのように異なるのか、について考える。その上で、今回のねじれ国会により、顕在

---

<sup>1</sup> 選挙の結果の議席数を論じるにあたって、総議席数480に対して、241を超える過半数の獲得に続き、すべての常任委員会で過半数を占め、委員長を出すことのできる数252を安定多数といい、すべての常任委員会で委員長を出してなお過半数を占めることのできる数269を絶対安定多数の確保という。

<sup>2</sup> 選挙による政権交代としては、1924年に立憲政友会・憲政会・革新倶楽部の護憲三派が選挙に勝って加藤高明内閣を成立させたこと、1947年に自由党をやぶって、社会党、民主党、国民協同党による片山内閣を成立させたことに次ぐ。

化した問題点についての検討を進めていきたい。

#### 1. 今回のねじれ国会（2007年9月から2009年7月）の発端

2005年8月、小泉総理は、自らの政治生命をかけた郵政民営化関連法案が参議院で否決されたことを理由として、衆議院を解散した。このとき、参議院でも連立与党は過半数を制しており、参議院での否決は、自民党の中からの造反によるものであった。このときの解散総選挙においては、参議院で法案を否決されたことを持って衆議院を解散するということ、そして、郵政民営化の是非という単一争点をめぐって衆議院選挙が戦われたことなど、当初から、憲法論上も大きな問題を投げかけたところであった<sup>3</sup>。

そして、2005年9月の第44回総選挙においては、今回の民主党圧勝とまさに正反対の選挙結果となり、自民党が296議席、連立政権を担う公明党の31議席を足し合わせれば、与党で、325議席という衆議院の3分の2以上の議席を獲得した。対する民主党は、選挙前の177議席から、113議席までの惨敗となり、民主党結党以来、着々と伸ばしてきた衆議院での議席数を初めて、かつ、大幅に減じることとなった。この選挙において、3分の2以上の議席、すなわち衆議院と参議院で異なる議決があった場合に、衆議院において再可決を可能とする（憲法第59条2項）議席数を獲得したことは、憲政史上初の大挙であったものの、選挙後に開かれた第163回特別国会において、参議院が衆議院選挙の結果を踏まえて郵政民営化関連法案を可決したことをもって、衆議院による再議決の手続きが踏まれることはなかった。ここにおいても、参議院の構成議員が変わらない中で、衆議院選挙の結果を踏まえて参議院の意思が変わるということに関して、両院制、すなわち参議院の存在意義といった問題も提起された。

2006年9月には自民党の総裁任期が切れるのに伴い、小泉総理が辞職したこともあって、自民党の総裁選によって選出された安倍総裁が、総理に就任する。当初の安倍総理は、70%近い内閣支持率を誇ったものの、郵政民営化法案で造反した除名議員の復党問題をきっかけとし、支持率にかげりが見られるようになり、年金記録問題への対応の遅れや、相次ぐ閣僚の失言、不祥事などによって、支持率は大幅に減少した<sup>4</sup>。

そうして迎えた2007年7月第21回通常選挙において、安倍自民党は獲得議席37に対して民主党が60議席を獲得し、自民党は惨敗した。その結果、連立を組む公明党とあわせ

---

<sup>3</sup> これらの論点については、ここでは詳細に立ち入らないが、拙稿 IIPS Policy Paper 321J『我が国の統治機構の再考察』（2006年）p 29～30 で触れている。

<sup>4</sup> 2006年12月の造反議員復党直後の安倍内閣の支持率は、読売新聞社の世論調査によれば、前月調査に比べて10%近く低下し、55.9%となった。さらに、参院選を前にした07年6月の内閣支持率は30%台にまで低下している。

でも、参議院で与党議席が過半数に達さず（議席数 242 のうち、自民党 83、公明党 20、民主党 109）、ねじれ国会が始まった。

このねじれ国会においては、あとで触れるように、様々な問題が露呈するが、結果的には、それらの問題への対応が十分に図られないままに、安倍総理から福田総理、麻生総理へと 3 人の総理が出現することとなった。また、その過程で、政策の継続性に疑問が呈されたのも、小泉総理の元での郵政民営化を争点とした衆議院選挙そのものが、多くの問題をはらんでいたことにも起因する。そして、衆議院議員選挙を経ないまま、自民党の総裁を変更するという形で、政権が継承され続けたこと自体が、最大の問題でもあった<sup>5</sup>。

ここでは、まず、過去のねじれ国会を振り返り、それとの違いから見えてくる今回のねじれ国会の特徴と、そこで顕在化した問題点を検証していくこととしたい。

## 2. 過去のねじれ国会

現行憲法の施行により参議院が誕生してから、衆議院で過半数を持ち内閣を形成する与党（あるいは連立与党）が、参議院において過半数を制していないというねじれ国会は何度か生じてきている。

### （1）緑風会時代から自民党結成へ

早くは、戦後まもない時期である。第一回選挙で当選した保守系議員を中心に緑風会が結成され、1950 年の第二回選挙まで最大勢力を占めていた（参考 1）。緑風会は、通常の政党のように、組織化されず、全員が互いに平等であり、党議によって拘束されないため、与党は参議院対策として、緑風会の議員を閣僚や政務次官として起用し、与党に取り込む努力をしていたが、法案可決に党として賛成するといったことはなかった。そのため、この時期、参議院が衆議院と異なる意見を表明し、両院協議会が開催されることも多く、また、参議院で実質修正されたり、否決あるいは審議未了とされることも多かった<sup>6</sup>。与党が

---

<sup>5</sup> 議院内閣制という制度が、内閣の国会に対する責任に本質を有することから考えれば、国民によって選出された国会議員（特に衆議院議員）が国会で指名する内閣総理大臣という形で、国民の信託の連鎖が総理大臣選出には働くことが想定されている。それに対して、我が国では、自民党政権の下で、自民党の総裁の任期が内閣総理大臣の任期と無関係に設定され、衆議院選挙と関係なく、自民党の判断で総裁、すなわち総理大臣の顔が変えられることが、問題視されてきた。

<sup>6</sup> 第 2 回～24 回国会（1947 年～55 年）において、衆議院を通過した全法案のうち、参議院で実質修正、否決あるいは審議未了にされたものの割合は、14.0%に対して、第 26 回～114 回国会（1956 年～88 年）においての割合は、6.9%となっている。そのうち、重要法案及び準重要法案についてみれば、前者は 19.2%に対し、後者は 6.4%である。（竹中治堅『日本型分割政府』と参議院の役割』『年報政治学 2004』）

参議院で過半数を占めるのは、1955年に保守合同により自民党が形成され、その後第四回選挙（1956年7月）を経て、1956年の12月になってからである。

このときの緑風会の議員の有り様は、参議院改革のたびに、政党色を持たない議員像の理想として取り上げられることが多いが、当時の政権側から見れば、内閣提出法案を成立するために、緑風会対策に奔走されてきたことがうかがわれる<sup>7</sup>。ここでは、党派性を有した衆議院と参議院がねじれていることではなく、内閣を支える与党が参議院において安定的な過半数を有していないという意味で、内閣と参議院との緊張関係が存在していたことがうかがえる。

(参考1) 参議院における与党と緑風会の議員数比較(議席数250)<sup>8</sup>

	与党の議席数	緑風会議席数
片山内閣(47.5~48.2)	89 (社、民)	92
芦田内閣 (48.2~48.10)	90 (社、民)	90
第二次吉田内閣 (48.10~49.2)	46 (民主自由)	77
第三次吉田内閣(49.2~52.10)	48 (民自) → 77 (自由*)	77
第四次吉田内閣(52.10~53.5)	96 (自由、民主ク)	57
第五次吉田内閣(53.5~54.12)	95 (自由党)	48
第一次鳩山内閣(54.12~55.3)	20 (日本民主党)	48
第二次鳩山内閣 (55.3~55.11)	23 (日本民主党)	48
第三次鳩山内閣 (55.11~56.12)	118 (自由民主党)	47
	56.12	126 (自由民主党)
		29

\*第三次吉田内閣では、民主党のうち、連立に積極的な議員とともに自由党を結成したため、当初は民主自由党の議席数を、自由党結成後は自由党議席数を記載した。

<sup>7</sup> 竹中治堅「首相と参議院の独自性：参議院封じ込め」『選挙研究23号(2008年)』

<sup>8</sup> 議席数は内閣形成直後において、与党に属している政党の議席数を足し合わせたもの。



## (2) 「マドンナ旋風」から自民党下野まで

その後、長期にわたる自民党政権の下で、両院ともに自民党が過半数を握る時代が続き、自民党の党議拘束によって、「衆議員で採決された法案はそのまま参議院を通る」というカーボンコピー論が唱えられるようになっていた。

その情勢を変えたのは、1989年7月、第15回通常選挙における「マドンナ旋風」の下で社会党が46議席獲得する一方、自民党が改選69議席に対して36議席しか獲得できず、非改選をあわせても総数109議席と自民党結党以来初めて過半数を割り込んだ時である<sup>9</sup>。

この時期、選挙の争点でもあった消費税の見直しが政治問題化し、与党案も野党案もそれぞれの院において審議未了とされたのに対し、両党が歩み寄って両院協議会によって作成された消費税法案が成立するにいたった。また、湾岸戦争爆発によってはじまった国連平和協力活動への参加をめぐって政府提出法案が廃案とされると、自民党は中道政党である公明、民社党との協力によって乗り切ることとなり、以後、自公民路線が国会対策の中心となった。

その後、1993年の細川連立政権の誕生によって、いったんはねじれ状態は解消される。それでも、政治改革法案をめぐっては、連立与党内の足並みがそろわず、衆議院で可決された政府案が、参議院において、社会党議員の造反により否決されるといった事態に陥ることとなる。そして、このときは、両院協議会において、自民党案に政府が妥協した形の修正案が成立することとなった。

## (3) 橋本政権の参議院選敗北から自自公連立政権へ

自社さ連立政権を経て、再び自民党単独政権となる中で、1998年7月の第18回通常選挙において、景気悪化のあおりの中消費税増税を強行した橋本内閣が惨敗し、自民党獲得議席44、総数103となって、再度ねじれ国会となる。橋本を継いだ小渕の下で開かれた金融国会では、参議院での過半数割れが大きくひびき、金融関連法案では、野党案をほぼ丸のみするという状況にまで追い込まれた。さらに、額賀防衛庁長官の問責決議が参議院で可決されると、額賀長官は辞任に追い込まれる。こうした事態の改善を試みようと、1999年になると、自由党との連立、さらには公明党との連立協議を経て、自自公連立政権が成

---

<sup>9</sup> それでも、このときの社会党の躍進は、消費税やリクルートスキャンダルと言った自民党の失点によるものであり、社会党の支持拡大にまではつながらなかった。実際に、この後の1990年の衆議院選挙では、社会党は136と議席を伸ばすものの、自民党275にははるかに及ばない。また、社会党は結党以来、一度も衆議院において過半数議席獲得につながる候補者を立てたことはなく、政権の座を狙う政党でもなかった。

立し、参議院での過半数も獲得した安定政権が誕生する。ここにおいて、衆議院で単独過半数を持つ政党が、参議院での過半数獲得を目的として連立するという、初めての内閣が登場したのである。この状況は、衆議院での絶対多数を基盤とする「議院」内閣ではなく、衆参両院の過半数を基礎とする「国会」内閣と称されている<sup>10</sup>。

ちなみに、この自民党を中心とする連立政権での特徴は、公明党提唱の地域振興券の導入や、自由党が主張した副大臣制の導入や衆議院議員定数の削減など、自民党単独政権下では、上らなかった政策課題が取り上げられるようになったことである。

### 3. 今回のねじれ国会の特徴

こうした 89 年参議院惨敗後の自公民路線による政策合意や、99 年から始まる自自公→自公連立政権の成立と異なり、今回のねじれ国会では、参議院で自民党が過半数を確保するために提携できる野党がないという問題に直面している。衆議員選挙において、二大政党制につながりやすい小選挙区制が導入され、民主党は次第に政権交代をねらう政党として成長してきた。その民主党に通常選挙で敗れた結果、自民党は参議院で公明党と組んでも過半数に至らず、民主党と他の野党が組めば参議院で過半数を超えるというねじれ国会が始まった。

このように、今回のねじれ国会では、衆議院で政権を自民党と争う民主党が参議院の第一党となったため、衆議院での政権獲得競争を行いながら、参議院では連携するということがほぼ不可能という意味において、従来のねじれ国会とは異なる様相を示しているのである。先に見てきたように、1998 年の時点では、民主党のほかにもまだ自由党が存在しており、自民党には連立する相手が存在していた。しかし、今回の状況においては、自民党と民主党が連立することは、衆議院選挙における小選挙区制を導入し、政権交代可能な二大政党制の志向といった 90 年代からの政治改革の趣旨を没却しかねない。

実際に、2008 年秋には、福田総理の下で小沢代表との大連立が議題に上ったものの、民主党内の激しい反対のほか、世論からも賛同を得ることなく、立ち消えとなった。その際、ドイツでの与野党大連立<sup>11</sup>などが取りざたされたが、ドイツが採用する小選挙区比例代表併

---

<sup>10</sup> 高見勝利「国会改革の前提と課題」(『ジュリスト』1192号、『現代日本の議会政と憲法』(岩波書店、2008年)所収)

<sup>11</sup> 2005年にドイツでは保守 CDU/CSU (キリスト教民主・社会同盟) と左派 SPD による大連立によってメルケル政権が誕生していた。そして、その連立の実現までは、総選挙が行われてから二ヶ月余りを要していた。

用制<sup>12</sup>という制度は、実質上、比例代表制であり、小選挙区制を主体とした小選挙区比例代表並立制の下で二大政党が争っている我が国の衆議院とはまったく異なる選挙制度である。政治学者レイプハルトが体系づけたように、比例代表制は多党制につながり、連立政権のような「コンセンサス型デモクラシー」を志向する。それに対し、小選挙区制度は二大政党による「敵対の政治」へと向かい、「多数決型デモクラシー」へと向かうことになる。そうした選挙制度が政党システムやデモクラシーに与える影響を踏まえて考えれば、現行の制度のもとで、大連立という案を取り入れることは難しい。

また、民主党は参議院第一党となったことを踏まえ、参議院議長と参議院議員運営委員会委員長のポストを民主党に渡すことを要求した。これは自民党結党以来初めてのことであり、参議院における議事運営権が民主党にわたったことにより、政府与党にとって円滑な国会審議を行うことが困難となった<sup>13</sup>。

そうした情勢もあって、今回のねじれ国会では、長年積み重ねられてきた議会運営の慣行の問題点が浮上し、未解決のままである。

#### 4. ねじれ国会で起こる典型的出来事

##### (1) 衆参両院で異なる首相指名

首相選出は、憲法 67 条により、衆議院優越の原則が働いている。このため、衆参がねじれて、参議院で異なる首相候補が選出されても、首相は衆議院の議決によって選出される。首相と衆議院多数派とが政権の命運を一致するというのはこの点にも表れており、首相選出の衆議院優越原則は、首相の解散権は衆議院にのみおよび、内閣不信任決議を行えるのも衆議院だけに与えられていることの裏返しでもある。

過去のねじれ国会においては、1955 年体制が生じる前には、片山内閣総辞職後の首相指

---

<sup>12</sup> 小選挙区比例代表併用制は、小選挙区により候補者を選ぶという性質を加味した比例代表制である。有権者は 2 票を有し、比例区では政党に、小選挙区では個人候補に投票する。全議席は政党の得票数に応じて比例配分されるという点で比例代表制の一種と考えられる。その上で政党に配分された議席数に応じて、各政党では全国の小選挙区で当選した人を貼り付けていく。例外として、小選挙区で当選した人数が、比例配分された議席を越えた場合には、それを優先するため、定数を越えた当選議員が出る可能性がある。

<sup>13</sup> さらに、2009 年 8 月の衆議院選挙での勝利を踏まえ、参議院の予算委員長ポストも民主党に渡すことが合意されたと報道されている（朝日新聞 2009 年 9 月 10 日朝刊 2 面）。

名選出において、衆議院で選出された芦田均民主党総裁に対し、参議院では、吉田自由党総裁が選出されている<sup>14</sup>。このとき、緑風会は、片山内閣総辞職に際して、その失政の責任は連立を組む3党すべてにあるとして、連立内閣の中での社会党から民主党への「政権たらい回し」を批判し、野党第一党であった吉田自由党総裁を指名した。

その後は、1989年参議院選挙による社会党躍進後の首相選出においては、衆議院での海部指名に対し、参議院では社会党委員長の土井たか子が指名された。また、同様に、1998年参議院選挙における自民党惨敗後には、衆議院での小淵恵三指名に対して、菅直人民民主党党首が指名された。さらに、2007年の参議院選挙における自民党敗北のあとは、衆議院での福田康夫指名に対し、参議院では民主党党首の小沢一郎が、同じく2008年、衆議院での麻生太郎指名に対して、参議院では民主党の小沢一郎が指名を受けている。

## (2) 両院協議会の開催

次におこる典型事例は、両院協議会の開催である。衆参で異なる首相指名がなされた場合には、両院協議会の開催は憲法上義務付けられている（憲法67条2項）ため、必ず両院協議会が開催されることとなる。

それ以外でも、特に、1955年体制成立前には、両院協議会は法案での意見の不一致をめぐって再三開催されている<sup>15</sup>。

両院協議会で意見が不一致の場合には、首相指名や予算、条約の場合は衆議院優越原則が働くこととなり、衆議院の議決がそのまま国会の議決となる。

法案の場合には、衆議院優越の原則が働かないため、両院協議会で成立した案が、両院において再度議決され承認する場合や、両院協議会で成立しない場合には、衆議院に持ち帰り、3分の2条項によって再可決される場合もある。

ここでの問題は、両院協議会で合意案が不成立で、また、衆議院において与党が3分の2の確保もしていない場合、どうなるかという点であるが、憲法上は何も定めていない。両院協議会における議論で話し合い決着がつくことを過度に期待したか（国会の最高機関

---

<sup>14</sup> 衆議院では、総選挙における民主党激減（132人→83人）後の社会党、国民協同党による少数連立与党となっており、参議院でも緑風会（90）、社会党（46）、民主党（44）、自由党（43）という状況の中、芦田102票に対して吉田104票と僅差による吉田選出であった。

<sup>15</sup> そして、両院協議会で意見の一致を見るもの、衆議院の議決が優先されるもの、さらには衆議院によって再可決されるものなどがある。

性から国会において最終合意を得ることを憲法は期待していると考えられる論者は多い)、ねじれ国会のような状況（党派性を帯びた強い参議院の存在）が生じるという想定をしていなかったという想像力の欠如であるかは不明であるが、憲法上定められていない事態に直面し、有効な解決策が見出せないままである。<sup>16</sup>

1955年体制成立後、長らく開催されていなかった両院協議会であるが、1989年に参議院で土井たか子が指名されたときに36年ぶりに開催されることとなった。そして、その後、ねじれが続く中で、法案をめぐっての両院協議会も開催され、たとえば、1990年には、消費税改正をめぐって与野党が対立する中、両院合同協議会によって、消費税法案が合意されるなど、活発に活動した。また、1993年の細川政権時には、政治改革法案をめぐって両院協議会で修正案が成立した。このときは、自民党は衆議院で再可決できずに解散される事態を避けようとし、また、細川内閣は政治改革のために結集した連立与党であったという双方の事情もあり、両院協議会での妥協が成立する前提が存在していた。

その後、99年の自自公連立以後、再び、参議院での与党の過半数安定という政治情勢によって、両院協議会が開催されない時期が続いたものの、2007年の参議院選挙後のねじれ国会の状況を受け、再び、両院協議会が開催されている。首相の交代時においては、福田総理あるいは麻生総理の誕生において、参議院における小沢指名を踏まえ、両院協議会が開催された。ただし、与野党間で完全に意見が隔たりをもつ法案（対決法案）については、両院協議会によって妥協する余地は極めてせまく、うまく機能しているとは言い難い。その場合には、3分の2による再可決に持ち込む以外に、衆参の意見の相違を乗り越える手段は存在しないのである。そして、ここに、憲法が衆議院優越の原則を取っているといながらも、實際上、衆議院において3分の2を超える勢力がない場合には、衆参は対等という、ねじれ国会最大の問題が生じているのである。

### （3）衆議院の3分の2による再可決

衆議院での3分の2以上による再可決についても、55年体制以前には、一部野党の賛成も得て再可決の議決が行われることが26例ほど存在している。しかしながら、それ以降55年体制の下で、両院で意見が食い違ふといった事態がほとんど存在していなかったこともあり、福田政権の下で行われた新テロ特別措置法案における再可決は、1957年の環境衛生関係営業運営適正化法案以来51年ぶりであった。特に、参議院で否決されたものに対して、再可決するのは、1951年のモーターボート競走法案以来、57年ぶり二度目とされ、注目された。

<sup>16</sup> 実際には、今回のねじれ国会においては、衆議院で連立与党が3分の2以上の議席を獲得しているため、再可決できることとなり、こうした事態は生じていないが、このような状態はむしろ稀有である。実際に、2009年8月の総選挙において民主党が大躍進したといっても、3分の2の議席には届いていない。

こうした衆議院の特別多数を使った再可決については、数の横暴であるとして批判する意見もあり、有権者の反発を招くという慎重論もあった。その一方で、憲法上定められた衆議院優越原則に基づく手続きとして粛々と行使すべきとする意見<sup>17</sup>もあり、最終的には、ねじれ国会の現状打開を求める声が強まったことを受け、衆院で3分の2以上の多数で再可決し成立した。

新テロ特別措置法案での再議決を行うと、その後も福田、麻生政権を通して、17本の法案に関して再議決を行っている。

そうした中で、2008年12月には、民主党が中心となって、参議院の審議権尊重に関する決議が出されている。そこでは、「政府・与党の参議院軽視の姿勢」を批判し、「直近の民意により参議院が新たに構成された昨年七月以降、衆議院で多数を占める政府・与党は参議院の意思を踏みにじり、再議決を行った議案は九件の多数にのぼる。その一件たりとも両院協議会を求めることなく、直ちに再議決を行い成立を図った。」という非難が含まれている。

衆議院における3分の2以上の多数による再議決は、確かに憲法上の手段であり、それを行使することは、政治責任を負った政府与党として当然の権利である。しかしながら、2005年郵政民営化をめぐる行われた衆議院選挙における自民党の大勝の後に、衆議院選挙を経ずに、首相を3回も変え、また、2005年の争点であった郵政民営化政策の方向性すら転換する可能性があったことを踏まえれば、3分の2以上の多数による再議決を行う正統性が疑われても仕方がない。そういう点から考えると、無限定な再議決が許されるかどうかは、検討が必要である。

また、参議院決議が、「直近の民意」を主張している点は、参議院の地位をどう考えるかに深くかかわる問題である。憲法が衆議院の優越を定めているとする以上、その手段として与えられた3分の2以上の多数による再議決の権利は、参議院選挙が衆議院選挙よりも直近に行われたことをもって否定されるものではない。また、現行の参議院の選挙制度が直接選挙で行われている点においては、衆議院と等しく正統性を主張する根拠となりうる一方で、度重なる最高裁判決が示してきたように、参議院選挙における定数格差が衆議院よりも大きいことが許されてきた<sup>18</sup>ことを踏まえると、衆議院と同等の「民意の反映」を主張することには疑問がある。

---

<sup>17</sup> 例えば、「新しい日本をつくる国民会議」（21世紀臨調）が、『現下の政治情勢に対する緊急提言（2007年11月6日）』を発表し、再可決の積極的活用を提言した。

<sup>18</sup> 定数較差が問題とされた最高裁の判例においては、おおむね、衆議院議員の選挙では3倍以下、参議院議員の選挙では6倍以下であれば、憲法の定める投票価値の平等には反しないとされてきている。

## 5. 今回のねじれ国会で問題とされた事案

次に、今回のねじれ国会において、国会手続きの慣行上、さまざまな問題点が浮き彫りになったが、そうした手続きが、憲法上どう評価されるべきかについて検討する。

### (1) 証人喚問

2007年10月、新テロ特措法案の審議入りをめぐって、与野党が緊張する中で発覚したのが守屋前防衛事務次官をめぐる汚職事件であった。民主党からは、前防衛次官の証人喚問の必要性が提起され、自民党側にも前防衛次官をかばう向きはなく、衆議院では全会一致で決定された。証人喚問は、憲法62条による国政調査権として保障された議院の権能に基づくものである。議院証言法により、強制的に証人の出頭や証言を求めることができる。

一方、衆議院での証人喚問に続き、参議院では、「疑惑はまだ解明されていない」として、全会一致による議決という慣例を破って、与党欠席の中、野党の賛成多数で前防衛次官の喚問が議決された。証人喚問については、議院証言法に基づき、強制的に意見聴取される仕組みであることをもとに、個人の表現の自由、身体的自由等憲法上の人権にかかわる問題であり、慣行上全会一致であることが必要とされてきた。それを多数決で押し切ったことについて、自民党の反発は強かった。

さらに、そこで実施された前次官の証言に、防衛庁長官経験者の名前が挙げられたことによって、次は、防衛庁長官経験者である額賀財務大臣と守屋前防衛次官二人そろっての証人喚問が、民主、共産両党の賛成で議決された。もっとも、その後、共産党が撤回したため、野党共闘の足並みがそろわず、二度目の多数決採決は見送られることになった。

今回議論された証人喚問の全会一致の必要性については、国政調査権の意義に立ち戻って考える必要がある。議院の権能である国政調査権は、国政の統制を行ううえできわめて重要な権利である。本来、そうした国政調査権の意義と、個人の人権への配慮を考えるにあたっては、両者の比較を行いつつ、個別に検討すべきことであろう。一律に憲法上の権限を、全会一致という慣行が制約してきたことは、そうした観点からは問題視されよう。また、国政調査権の限界として人権に配慮する必要性があるということと、全会一致という手続きをとることとは、必ずしもリンクしない。

今回、一度目は多数決による証人喚問が実施されたものの、二度目は全会一致が必要という意見によって、多数決で否決されたという結果を見れば、全会一致の慣行は破られたものと見ていいのかどうか、また、全会一致で議決できれば、人権面への配慮がなされたと考えてよいかという点が、課題として残されている。

## (2) 一事不再議の原則

一事不再議の原則とは、憲法にも国会法、両議院規則にも規定がないが、明治憲法にあった「両議院ノ一ニ於テ否決シタル法律案ハ同会期中ニ於テ再ヒ提出スルコトヲ得ス」(39条)という規定に対応して、いったん否決された議案は、同じ会期中は原則として再び提出することができないという原理を意味する。現在の国会法には、「各議院は、他の議院から送付または提出された議案と同一の議案を審議することができない」(56条の4)という規定があり、一事不再議の原則を表すわけではないが、他方の院から審議中の議案と同一の内容にかかわる議案がおくられてきたら、それを優先して審議することを規定している。ねじれ国会の中、与野党の攻防をめぐって、こうした原則が適用されるか否かにつき、様々な憶測が飛び交った。

新テロ特措法案では、衆議院で政府案を審議中に、参議院で民主党の対案が審議されていた。仮に、参議院で民主党の対案が先に可決され、衆議院に送られてきたら、政府案の審議を棚上げして、参議院から送付された法案を審議しなければならないという問題が生じた。衆議院においては、参議院の法案を否決すれば、その後政府案の審議ができるが、次に政府案を可決して参議院に送付しても、参議院では、すでに民主党の対案が可決されているので、一事不再議の原則によって、衆議院が可決した対案を受け取ることができないとの議論がなされた。憲法 59 条 4 項では、60 日ルールのみなし否決を規定しているが、このような場合は、参議院は受け取ったのに議決しないときではなく、受け取れていないので、このルールの適用もない、と考えるものであった。

また、歳入関連法案においても、参議院で民主党の対案が可決され、衆議院に送られた場合には、衆議院ではすでに政府案を可決しているため、対案は審議できないことになるのではないか、という懸念がもたらされた。

こうした議論については、結局のところ、憲法上の衆議院による再可決という条項を阻害してまで、一事不再議の原則が通用すると考えることは無理があること、そもそも、何が一事かの判断においても、一般法理である事情変更の原則を踏まえて行われることを考えれば、上記のような事態において、一事不再議の原則によって、政府与党の法案成立が妨げられるような結論が導かれることにはならない、と考えるべきであろう。

## (3) 問責決議の意味 — 「国会に対する責任」(憲法 66 条 3 項)の意味

このねじれ国会では、憲政史上初めて、参議院で首相の問責決議がなされた。衆議院で



の内閣不信任決議と異なり、当該決議に憲法上の根拠はないとする立場<sup>19</sup>と、実際に問責決議が出されれば、国会が空転し、政府はその責任を負う必要があるという懸念を示す立場が示された。

過去の間責決議としては、1998年小渕内閣当時、防衛庁長官であった額賀大臣は、防衛庁の背任事件をめぐり問責決議を受け、その後の国会空転の責任をとって、辞職している。

2008年6月には、福田総理に対する問責決議が可決されたが、問責決議に対抗するため、衆議院では、福田総理に対する信任決議を可決した。野党は問責決議の可決後、審議拒否を行ったが、すでに会期末が迫っていたため、そのまま閉会した。そして、次の国会開会前に福田総理が辞職したため、国会における効果は不明であるが、福田総理の辞職の一因になったと考えることもできる。

2009年7月には、麻生総理に対する問責決議が可決されたが、すでに解散総選挙の日程が発表される中で行われたものであった。

憲法上は、確かに69条においては、衆議院による内閣不信任決議を定め、参議院については当該条項においては規定されていないが、内閣は「国会に対して責任を負う」(66条3項)とされている。ここでは「衆議院」ではなく、参議院を含む「国会」に対する責任が規定されている点をどう解釈するかが問題となる<sup>20</sup>。議院内閣制の本質を議会に対する責任と考える以上、この「責任」の意味をどう解するかは極めて重要な論点である。憲法学の樋口陽一が指摘<sup>21</sup>するように、「行政府が立法府—両院制の場合には、主として下院—に対して政治的な責任を負うこと、言葉をかえていえば、政府が議会（下院）の信任を在職の要件とすること<sup>22</sup>」という限りにおいて、議会の信任がない場合には辞職することを意味す

<sup>19</sup> 21世紀臨調「現下の政治情勢に対する緊急提言」（2007年11月6日）は、「政権与党がその権限の行使を自ら封印している理由として、参議院側がこれに対抗して福田内閣問責決議を可決し、首相以下が参議院に登院できなくなり、あるいは審議が空転し、政権が窮地に立たされるという観測が流布されている。しかし、憲法は第67条で内閣総理大臣の指名に関する衆議院の議決の優越を、第69条で内閣の不信任の決議案を可決するのは衆議院と定めており、参議院の間責決議に憲法上の根拠はない。」とする。

<sup>20</sup> 例えば、フランス憲法では、第三共和制のもと、第二院に対する内閣の責任が問題化したことを踏まえ、第四共和制においては、「議会」に対する責任ではなく、下院を表す「国民議会」に対する責任へと変更した。現在の第五共和制のもとでの憲法も、「国民議会」に対する責任を定められている。

<sup>21</sup> 樋口陽一「責任・均衡・二大政党制・多数派デモクラシー」『ジュリスト NO884』（1987）

<sup>22</sup> 宮沢俊義「議院内閣制のイギリス型とフランス型」『憲法と議会政』（岩波書店、1968年）

る「狭義の責任」と解釈することもでき、また、その一方で、「内閣が行政権の行使に関し、国会各議院によって批判その他のコントロールを受ける地位に置かれ、国会各議院又はその議員に対して、そうしたコントロールを実効的に行うべき各種の法的手段が認められていることを意味する。かならずしも国会の意思によって内閣が進退すべきであるとの意味ではない。<sup>23</sup>」という意味の「広義の責任」にも解釈されてきたからである。

そして、仮に、66条3項の「責任」の意味を「狭義の責任」としてとらえるならば、参議院に対する責任の意味も、憲法上法的責任を負わないと簡単に退けることはできないはずである。従来、69条において衆議院にのみ内閣不信任決議が行え、内閣による衆議院の解散が認められていることをもって、ここでの「責任」の意義が、衆議院との関係では「狭義の責任」として、参議院との関係では「広義の責任」として、とらえられてきたようである。

しかしながら、現行の参議院のように、イギリスやフランスの上院とは異なり、直接公選を採用していること、先に見てきたように、法案審議においては同等の権限を有していることを踏まえると、この66条3項の「責任」を、69条の規定によってのみ読み分けるわけにはいかないはずである。

樋口は次のように指摘している。

「内閣の存立をかけた重要法案が、衆議院で可決されても参議院で否決され、しかも衆議院が出席議員の三分の二以上の多数決（59条2項）で再議決できないような場合には、内閣は、全体としての「国会」に対する責任を充たすことができなくなったと見る余地が十分にある」<sup>24</sup>

議院内閣制における責任の連鎖が、「国民→国会→内閣総理大臣→内閣」という形で担保され、内閣総理大臣の指名が、衆議院優越という限定のもと、衆議院と参議院それぞれにおいて行われることをも踏まえれば、66条3項の「国会に対して責任を負う」という「責任」の意味が改めて問われているのである。

#### （４） 両院協議会のあり方

また、衆参の議決が異なる場合に設置される両院協議会も、機能しないことが明確にな

---

<sup>23</sup> 宮沢俊義『全訂日本国憲法』（日本評論社、1978年）

<sup>24</sup> 樋口陽一「議院内閣制の概念」『憲法の争点（新版）』（有斐閣、1980年）

った。中でも参議院が政府案を否決し、衆議院と参議院の意見が完全に食い違った場合<sup>25</sup>に、両院協議会で合意を得るためには、従来の手続きでは対応できない。先例によれば、両院協議会のメンバーは、それぞれの意見を創出した会派から議員 10 名ずつを議長が指名することとなっているが、それでは、衆議院では与党から 10 名、参議院では民主党から 10 名となり、それぞれが政党の意見を掲げて議論することとなり、妥協の余地がない。

むしろ、衆議院参議院それぞれにおいて、委員会構成のように、議員の人数に応じてそれぞれの政党からも出て、メンバーに実質権限を持たせるようにして、妥協の道を探る場として機能させるようにしなければ、憲法が両院協議会における合意の形成を尊重している趣旨を果たせなくなっている。これも、先例による拘束が、かえって憲法の趣旨を損なっているにもかかわらず、今まで検討されてきていなかったとすれば、与野党間で見直しが必要とされるものである。

ただし、この前提として、今までの与党の意思決定システムの見直しも不可欠である。55 年体制の下で自民政権による政策審議は、実際には国会の場ではなく、自党内において行われてきた。自民党の与党政策活動の中心としての政務調査会（政調）が、部会ごとに関連省庁の政策を審議し、最終的に、政務調査会審議会（政審）と総務会の決定を経てから、国会に提出される。そして、総務会決定を経ると「党議拘束」がかけられるため、実際に国会の場で内閣から提出された政府案について、所属議員は、国会において修正することすら難しい<sup>26</sup>。このような状況のままでは、両院協議会のメンバーの選定方式を変更しても、メンバーに実質権限をもたらすことはできない。

つまり、国会の両院協議会において、修正案を合意できるようにするためには、まず、国会の両院での審議過程から、「法案の修正」や「合意案作り」を柔軟に行えるような仕組みを整える必要がある。そして、こうした国会での審議過程の見直しは、ねじれ国会という問題に対してだけでなく、国会の立法機能の実質化という観点からまず必要とされる課題である。

---

<sup>25</sup> 明治憲法のもとでは、貴族院も対等という原則に立ち、貴族院が否決した場合には両院協議会は開かれなかった。『コンメンタール日本国憲法』（宮沢俊義）も、「ある議案に関し、両議院の意見がその大綱においては一致しながら細目の点で対立する場合に、その間における妥協案の作成を容易ならしめるために設けられる」としており、参議院が否決して、妥協の余地がない場合には、両院協議会が開催されることを想定していない。

<sup>26</sup> 他の議院内閣制諸国においても、最終表決にあたっての党議拘束は行われているが、国会に提出する前の事前の拘束が行われる例はないという。

### Ⅲ. 参議院の憲法上の地位

今回のねじれ国会に直面して、ねじれ国会を問題視し、一院制にするべきであるという意見<sup>27</sup>も噴出している。あるいは、参議院の権限を縮小すべきだという意見もある。それらの意見はいずれにしろ、憲法改正を必要とする改革である。つまり、憲法改正という選択をしないのであれば、ねじれ国会で明らかになった「強い権限を有する参議院」を前提として、それを、日本の議院内閣制の運用の中でどのように取り込んでいくか、を検討しなければならないわけである。そこで、参議院は、日本国憲法のもとで、どのような性格を有しているか見た上で、その参議院を前提にして、どのような議院内閣制の運用を目指したらよいか、検討の方向性を提示していくこととする。

#### 1. 議院内閣制と参議院

##### (1) 議院内閣制と権力融合

憲法は、内閣総理大臣は国会の議決によって選出するとし、また、内閣は国会に対して責任を負うことを定め、議院内閣制を採用している。議院内閣制の本質は、内閣が議会に対して責任を負う点にあり、議会は内閣不信任を行うことができ、内閣は議会の解散権を有している。

議院内閣制のもとでは、議会の多数派によって選ばれた首相が率いる内閣は、与党（場合によっては連立与党）と協働して、内閣が定めた政策を強力に遂行することが可能となる。首相は与党の党首であり、与党党首としての首相が内閣を率いているということは、首相を軸に与党と内閣が一元化し、議会において多数を占める与党と内閣との権力が融合するのである<sup>28</sup>。

このように考えると、内閣不信任決議と解散権とは、議会と内閣の間に働く均衡原理で

---

<sup>27</sup> 2009年1月には、ねじれ国会で苦しむ自民党の中に、「衆参両院を統合し、一院制の新国民議会を創設する議院連盟」（会長：衛藤征四郎元防衛庁長官）が結成されている。

<sup>28</sup> バジヨットの『イギリス憲政論』によれば、「イギリス憲法に潜む機能の秘密は、行政権と立法権との密接な結合、そのほとんど完全な融合にあるということが出来る。」「内閣という新しい言葉は、行政権を担当するため、立法機関によって選出された委員会という意味である。」

また、フランスの憲法学者カレ・ド・マルベールは、「行政権についても立法の領域についても、議会が主要かつ最高の機関である。議会は、これら二権のうち一つを自ら行使し、一つを議会だけによってつくられた議会だけに依存するところの内閣によって行使する。」「とりわけこの意味で、議院制は、権力分立の観念を排除するものとしてあらわれる。」という。（樋口陽一『議会政の構造と動態』（木鐸社、1973年）

はない。議会多数派の分裂という事態が起こらない限り、内閣不信任決議が可決され、議会在閣の責任を追及することは想定できない。そして、解散権は、首相にとって、多数派の結束を固めるために用いられるものとなり、首相が自らに対する国民の信任を得るための手段となりうる。

具体的には、首相の政策に反対する与党の議員がいる場合には、首相は解散権を梃子に与党内の意見をまとめることが可能である。党首である首相には次期選挙における党の公認権が与えられており、自らの政策に反対する議員には公認を与えないという手段があるからである。郵政解散の際の衆議院議員選挙において、小泉自民党が郵政民営化に反対した議員に公認を与えなかったことは、まさにこれによる。

政党規律が弱く、選挙が個人のネットワークによって行われている場合には、こうした公認権の脅しは効かないことがある。中選挙区時代の自民党選挙においては、仮に公認がもらえなくても、無所属で立候補し、当選すれば、その後に自民党の公認を得るという手段もあったため、公認権という首相の権限は効かなかった。また、90年代の政治改革における政党助成法の創設や、政治資金規正法の改正によって、政治資金の配分が党幹部に集中するようになったことも、それ以前の資金面を含めた派閥領袖への依存を低めた原因となっている<sup>29</sup>。

## (2) 参議院と権力分立

それに対して、参議院議員に対しては、首相は解散というけん制手段をもたない。したがって、首相から見れば、参議院において仮に与党が多数を占めていたとしても、賛意を取り付けることは簡単にはできないのである。こうした内閣と参議院の関係は、議院内閣制下での行政府と議会の関係よりも、米国の大統領制に体现される権力分立制の下での行政府と議会の関係に近い<sup>30</sup>と指摘される。

具体的には、三木政権において、独占禁止法案が審議未了廃案となったり、小泉政権下でも、郵政民営化法案が自民党議員の造反によって否決されたりと、参議院で自民党が過

---

<sup>29</sup> たとえば、大平内閣不信任決議が可決されたのは、自民党非主流派が欠席したためであるが、今のような小選挙区制の下では、欠席して不信任決議→解散ともなれば、欠席議員あるいは反対議員は除名され、公認されないというリスクを伴うこととなり、こうした事態は生じなくなる。「加藤の乱」の失敗はまさに派閥中心型政治から党執行部への権力一元化の流れの中に位置づけることができよう。

<sup>30</sup> 竹中治堅『首相支配—日本政治の変貌』（中公新書、2006年）

半数を有していたとしても、参議院において首相の政策が否決される例は枚挙に暇がない。

そして、衆議院優越と言いながら、法案においては、再可決が可能な衆議院での議席数を持たない限りは、同等の権利を参議院が有している結果、参議院を取り込むことが政府にとって重要な課題とされてきた。

このため、歴代首相は、参議院対策を重点的に行ってきた。郵政民営化法案の審議の際にも、小泉総理は参議院においては衆議院でよりも、丁寧に法案説明をしてきたほか、派閥の意向を通さずに自ら決めた閣僚人事においても、参議院卒においては、参議院自民党幹部の意見を重視したとされている。こうした首相の参議院への配慮は、権力が融合している衆議院と、融合していない参議院との差異を認識している結果である。

### (3) 55年体制下での自民党による参議院対策

自民党の政権運用を分析すれば、こうした強い参議院を前提に参議院をうまく取り込んできたことが観察される。

まず、自民党の総裁に選ばれば、ほぼ自動的に総理へとなる状況のもとにおいて（唯一の例外は河野総裁）、総理を決める事となる総裁選において、その一票の価値は、参議院も衆議院と同様であった。つまり、自民党総裁選の過程で、首相選出における衆議院優越原則は骨抜きにされている。これに気づいた佐藤総理あるいは田中総理は、早くから参議院対策を行い、自らの派閥への取り込みを進めていった。田中派が衆議院議員数によっては他派閥並みの数であったにもかかわらず、参議院の数によって、圧倒的に大きかった事は、こうした戦略の結果と見られる<sup>31</sup>。そして、総裁選のために参議院議員を派閥に組み込んでいくことは、同時に、参議院対策としても有用であった。

また、自民党では、参議院選挙において敗北すれば、首相が交代するという慣行も作られた。宇野総理、橋本総理、安倍総理も、参議院選敗北の結果を問われ、総理辞任に追い込まれている。このことは、本来首相を選出するのは衆議院であるという憲法の規定に加え、参議院選挙を首相の続投の可否を決める選挙として位置づけてきたことを意味する。そのため、首相は参議院選挙においても信任を勝ち取る必要性が生じたわけである。

---

<sup>31</sup> 40日抗争の際には、とうとう自民党内で総裁が決められず、国会の首班指名選挙によって決着することとなったが、これは、衆議院においては多数を占める福田派が、衆参両議員が同じ一票の価値を持つ自民党総裁選よりも、衆議院優越原則が働く国会での首班指名選挙を好んだためと考えられる。

さらに、衆議院と一体化した政府を構成するのではなく、参議院にも閣僚枠を与えることで、衆参両議院によって経つ内閣を構成することが慣行となってきた。佐藤内閣成立時の口約束とされる参議院閣僚枠<sup>32</sup>は、今も守られ続けている。

そして、自民党が参議院で過半数を失った 89 年以降は、参議院で過半数を得るために連立内閣を作ることも必要とされ、自自公連立政権の成立へとつながった。

このように参議院の権限が強いことを認識してきた自民党政権は、参議院をも権力融合の対象として政権と命運をともにすることを目指してきた。また、参議院の権限が強いからこそ、党議拘束を参議院に及ぼす必要性が生じてきたともいえる。

だが、従来は、自民党内部で参議院と政府との調整の問題が解消され、顕在化しなかったために、結果として参議院が政権と一体化した（すなわち、衆議院と一致した結論を出す）ことを持って、「参議院は衆議院のカーボンコピー」と呼ばれ、あるいは、参議院不要論が噴出してきたことは、皮肉であろう。

今回、こうした参議院の強さが、ねじれ国会という事態によって初めて国民の前に問題を露呈したのである。

## 2. 参議院の意義

### (1) 参議院の地位

憲法学は二院制の意義を「慎重な討論」「異なる意見の創出」「多数派の意見の緩和」「良識の府」「再考の府」等意義付けている。その一方で、早くから二院制の弊害も指摘されてきた<sup>33</sup>。仮に、第一院が、国民の意見を正確に反映しているのであれば、二院制は、かえって、審議時間を長期化し、必要な立法が阻害される恐れがあること、さらに二つの院が対立する場合には、かえって議会審議が阻害され、政権運用が妨げられることになることが考えられる。それとは逆に、第一院の議決が常に正しいものではないことを前提とするならば、二院制の存在意義が肯定されることとなる<sup>34</sup>。

---

<sup>32</sup> もっとも、橋本行革により、閣僚の数が減った結果、二つとなった。

<sup>33</sup> フランス革命期の理論的指導者であったシェイエスによる「第二院は何の役に立つのか、もしそれが第一院に一致するならば、無用であり、もしそれに反対するならば、有害である。」は、よく引用される。

<sup>34</sup> バジヨットは『イギリス憲政論』の中で、「理想的な衆議院が存在する場合は、貴族院は不要であり、またそれゆえに有害でもある。しかし現実の衆議院を見ると、修正機能を

議院内閣制を採用している諸外国でも二院制を有している国は多数ある。その中には、日本のように強い上院に苦勞した国には、上院を廃止し一院制をとった国もある。あるいは、選出基盤が下院と異なる上院においては、上院の権限を制約するような制度や慣行を作り上げてきた。たとえば、イギリスでは上院は反対しても単に法案成立の時期を遅らすことだけができる、あるいは、政府が重要政策として提案した法案には反対できないといった慣行<sup>35</sup>を定める、フランスでは、政府の意思によって下院を優先させるなどの工夫が行われている。

このように二院制の関係への対処を行ってきた国と比べて、我が国の参議院は非常に強い権限を有しながら、長い間、自民政権のもとで、党内にその権限の強さが取り込まれてきた結果、参議院自体が持つ憲法上の権限の問題が覆い隠されてきていたのである。

そして、また、参議院の位置づけも、それゆえにあまり明確に意識されずにきた。

例えば、「良識の府」といわれる点についても、最近の実証研究<sup>36</sup>では、議員構成を両議院において比較したところ、年齢と個別議員の在職年数においては参議院の方が上であるが、学歴と議院全体の在職年数については衆議院が上であることを示している。つまり、憲法が設計した6年の固定任期や被選挙権の高さによっては、個々の議員の在職年数を延ばしただけであったことが明らかにされている。

また、「異なる意見の創出」といっても、現在の似通った選挙制度の下では、衆参ともに、同じような政党に組み入れられることになり、特に、両院を通じて政党ベースで党議拘束をかけている現状であれば、意見は一致することにならざるを得ない。これでは、両院を同じ政党が支配していれば、「多数派への防波堤」として機能せず、別の政党が支配しているねじれ国会では、どちらが「民意の反映」であるか不明確になる。

政治学者の待鳥聡史は、参議院の特徴として、第一に、内閣との間に信任関係が存在しないことから、参議院の勢力関係と内閣の命運は切り離されていること、第二に、参議院と衆議院との間の関係はほぼ対等であること、第三に、参議院は、非拘束名簿式比例代表制、中選挙区制、小選挙区制という三つの異なる政治的効果を持つ選挙によって選ばれるという特異な選挙制度を採用していることをあげ、第一の点と第二、第三の点の関係が整

---

もち、また政治に専念する第二院を並置しておくことは、必要不可欠とはいえないにしても、きわめて有益であるといえる。」という。

<sup>35</sup> 「ソールズベリー慣行」といわれ、与党がマニフェストに掲げた政策を実現するための政府提出法案を、上院では否決しないというものである。これと似たような慣行を日本の参議院にも導入することを主張する見解は多い。

<sup>36</sup> 福元健太郎『立法の制度と過程』（木鐸社、2007年）



合性を欠いていることをもって、このような参議院を、「趣旨不明確」と指摘する<sup>37</sup>。

つまり、ねじれ国会における問題点が指摘されるまでもなく、そもそも、憲法上の参議院の位置づけは、不明確なのである。

## (2) 二つの方向性

すでに見てきたように、小渕政権のもとで、自由党、公明党との連立が結ばれ、長らく続いてきたのは、参議院対策ゆえである。自らの政権基盤を安定させようとするれば、衆議院において多数を占めるだけでなく、参議院において多数の賛成を取り付ける必要がある。そのため、衆議院だけでなく、参議院にも権力基盤を有した連立内閣が求められるのである。

さらに、2009年8月の総選挙においても、選挙前から民主党は社民党、国民新党との連立の話を進め、衆議院選挙において絶対安定多数を獲得したにもかかわらず、連立政権が樹立されることとなった。これは、参議院対策の必要性を十分にわかっているからであり、参議院で過半数を持っていない民主党は、安定した政治運営が行えないことを自覚している<sup>38</sup>。

つまり、現行憲法が想定している議院内閣制においては、内閣は、衆議院だけでなく、参議院にも責任を有しているのである。このような現行憲法の枠組みの下、議院内閣制のあり方はどう考えていったらよいのだろうか。

一つには、宮沢が、1949年の論文<sup>39</sup>において「イギリス型の方向に進むことが、憲法全体の精神に適合」というように、90年代の統治構造改革が目指してきたイギリス型の議院内閣制を志向することであろう。実際に、衆議院の選挙制度に小選挙区比例代表並立制を導入し、民主党によって自民党の長期支配に終止符が打たれ、政権交代が達成された今、その方向性は現実化しつつある。憲法学でも、高橋和之が主張する「国民内閣制論」は、そうしたイギリス型モデルに向けた理論である。

だが、そのためには、ここで述べてきたような参議院の地位の問題は逃れることができない。政権の命運を参議院が左右するのは、この方向とは相容れない。そこにおいては、

---

<sup>37</sup> 待鳥聡史『「多数主義」時代の二院制を再考する－日本政治は参議院とどう向き合うか』(論座、2008年1月号)

<sup>38</sup> 仮に、もし2009年8月の衆議院選挙の結果、民主党が単独で3分の2以上の議席を獲得していたら、連立が樹立されたかどうかは不明である。

<sup>39</sup> 宮沢俊義「議院内閣制のイギリス型とフランス型」『憲法と議会政』(岩波書店、1968年)所収

強すぎる参議院の権力を抑制することが重要な課題となる。憲法上に定められた参議院の権限を弱体化するのは一番明確であるが、憲法改正が困難な中、一つの考え方として、現在の参議院の選挙方法を変えることにより、参議院の地位を第二院として明確化していくことがあげられる。すでに、最高裁判例が、都道府県代表的要素<sup>40</sup>を参議院に見出し、その結果として憲法上の「投票価値の平等」を損なうことを許容するものとして位置づけていることを考えれば<sup>41</sup>、参議院は、すでに衆議院との比較でその「全国民の代表」としての正統性は劣位しているのである。さらにそれを明確にし、衆議院の優越をより正統化するためにも、間接選挙の導入を含め、参議院の選挙制度を変更することが検討されよう。そして、衆議院に比較し、その正統性に劣位したこととなる参議院の地位を前提にすれば、参議院は内閣が命運をかけた法案を否決するべきでないという抑制の原理を求めることは現実性を帯びる<sup>42</sup>。また、そうした参議院の抑制を働かすためにも、内閣と与党は、政権が命運をかけている課題か否かを明確にすることもあわせて重要となる。

郵政民営化の解散の時には、参議院での否決に対して、衆議院を解散して直接民意を問うという手段がとられたが、これもまた、一つの解決策である。2005年の場合には結果的に総選挙において、衆議院の3分の2以上の議席の確保ができたが、2009年の選挙結果を見ても、与党が3分の2を確保することは極めて困難である。こうした点を踏まえれば、より一層多数決型デモクラシーを発揮させるために、衆議院選挙を小選挙区制度一本にしていくことも検討の余地がある。

もう一つの方向は、イギリス型に見られるような多数決型デモクラシーではなく、「コンセンサス型デモクラシー」を目指していくものである。高見勝利は、日本国憲法が、強い参議院、違憲審査制などを有している点に着目して、「選挙制度と政党制のあり方いかんによっては、議院内閣制の運用のレベルで「多数派」型を実現することも可能であるが、しかし、日本国憲法そのものの規範構造は、むしろ「合意」型の理念型に属するものといえ

---

<sup>40</sup> 平成8年9月11日最高裁大法廷判決の多数意見は、「都道府県が歴史的にも政治的、経済的、社会的にも独自の意義と実態を有し政治的に一つのまとまりを有する単位としてとらえ得ることに照らし、これを構成する住民の意思を集約的に反映させるという意義ないし機能を加味しようとしたものであると解することができる」とし、それによって投票価値の平等が損なわれることがあったとしても、「立法裁量権の合理的ない行使の範囲を逸脱するものであると断ずることはできない」とする。

<sup>41</sup> もっとも、筆者自身は、最高裁判例のこの立場には批判的である。共著『日本をダメにした10の裁判』（日本経済新聞社、2008年）第7章に詳細は述べている。

<sup>42</sup> 逆に、度重なる参議院改革論の中で言われてきたように、現行の選挙制度のまま、参議院に抑制を求めることは難しい。

よう。」と指摘する<sup>43</sup>。

だが、この方向は、多数決型を志向した小選挙区制の導入という政治改革の趣旨とは相容れない。一つの解決策としては、90年代以降常態化してきた衆参両院において多数派を確保すべく連立内閣を形成することである。それは、「衆議院の優越」という原則からの逸脱にもなるであろうし、衆議院選挙において政権選択をした意味が薄められる可能性を有する<sup>44</sup>。

しかし、日本国憲法は、内閣の「国会に対する責任」を規定し、強い参議院を配していることからすれば、内閣が、参議院をも含む「国会」に対して、「狭義の責任」を有していることは否定できない。高見がいうように、合意型の理念に立っているといえよう。

だとすれば、90年代の統治構造改革が目指してきた多数決型デモクラシーとは異なるコンセンサス型デモクラシーの方向に向けた議院内閣制のあり方を検討する必要もあろう。そのためには、国会におけるコンセンサス作りを可能とする仕組みを改めて構築しなければいけない。我が国は、55年体制の下、長く続いてきた一党支配体制の下で、実質は派閥連立という形で自民党内において派閥間のコンセンサスを図ってきた経験は有しているも、実際に連立政権を樹立して、連立合意に基づいて内閣を形成し、国会審議を行うといったコンセンサス作りについては多くの経験を有していないのである。

先に述べたように両院協議会における合意を可能とするような審議過程を可能とするためには、国会での審議機能の充実、また、連立政権作りにおける国民意志の介在を可能とする選挙制度のあり方など、より多くの課題が残されている<sup>45</sup>。

つまり、ここでいう二つの方向性を考えるということは、デモクラシーのあり方として、多数決型デモクラシーとコンセンサス型デモクラシーのどちらを目指すのか、という理念の相違であり、90年代の統治構造改革が、一貫してイギリスの多数決型デモクラシーを目指してきた中で、もう一度、コンセンサス型デモクラシーの可能性を検討することを提唱するものである。

その際、二類型を提唱したレイブハルトが、36カ国の民主主義諸国を分析した結果、政

---

<sup>43</sup> 高見勝利「デモクラシーの諸形態」(1997年)、『現代日本の議会政と憲法』(岩波書店2008年)所収

<sup>44</sup> 2009年8月の総選挙における民主党の圧勝の後、社民党、国民新党との連立政権樹立についてどのように考えるか、ということである。

<sup>45</sup> 例えば、フランスやドイツなど、穏健な多党制が発達している国の議院内閣制度のあり方が参考になろう。

府の政策パフォーマンスに関して、「コンセンサス型民主主義の全体的なパフォーマンスは多数決型よりも明らかに優れている」と結論付けている<sup>46</sup>ことを心に留める必要がある。

---

<sup>46</sup> レイプハルト『民主主義対民主主義—多数決型とコンセンサス型の 36 カ国比較研究』(粕谷祐子訳、勁草書房、2005 年)

参考文献

- 芦部信喜 『憲法と議会政』（東京大学出版会、1971年）
- 芦部信喜＝高橋和之 『憲法[第四版]』（岩波書店、2007年）
- 飯尾 潤 『日本の統治構造』（中央公論新社、2007年）
- 石川真澄 『戦後政治史新版』（岩波書店、2004年）
- 大石眞 『議会法』（有斐閣、2001年）
- 『憲法秩序への展望』（有斐閣、2008年）
- 大山礼子 『比較議会政治論』（岩波書店、2003年）
- 清宮四郎 『憲法 I 第三版』（有斐閣、1973年）
- 近藤敦 『政権交代と議院内閣制』（法律文化社、1997年）
- 杉原泰雄＝只野雅人 『憲法と議会制度』（法律文化社、2007年）
- 高橋和之 『国民内閣制の理念と運用』（有斐閣、1994年）
- 『現代立憲主義の制度構想』（有斐閣、2006年）
- 高見勝利 『芦部憲法学を読む』（有斐閣、2004年）
- 『現代日本の議会政と憲法』（岩波書店、2008年）
- 竹中治堅 『首相支配』（中央公論新社、2006年）
- 只野雅人 「相違と決定」『議会の役割と憲法原理』（浦田一郎・只野雅人編、信山社、2008年）
- 只野雅人 「議院内閣制の基本構造」『岩波講座憲法4 変容する統治システム』（岩波書店、2007年）
- 長谷部恭男 『憲法[第四版]』（新世社、2008年）
- 樋口陽一 『議会政の構造と動態』（木鐸社、1973年）
- 『比較憲法（全訂第三版）』（青林書院、1992年）

『憲法 I 』（青林書院、1998 年）

「議院内閣制の概念」『憲法の争点（新版）』（有斐閣、1980 年）

「責任・均衡・二大政党制・多数派デモクラシー」『ジュリスト No884 (1987)』

「比較憲法論から見た “政権交代”」『ジュリスト No1045 （1994）』

樋口陽一・吉田善明編『解説世界憲法集第 4 版』（三省堂、2001 年）

福田博 『世襲政治家がなぜ生まれるのか？』（日経 BP 社、2009 年）

宮沢俊義 『憲法と政治制度』（岩波書店、1967 年）

山口二郎 『一党支配体制の崩壊』

バジェット 『イギリス憲政論』（小松春雄訳、世界の名著 7 2 中央公論新社、1980 年）

モーリス・デベルジェ 時本義昭訳『フランス憲法史』（みすず書房）1995 年）

アラン・ド・レイプハルト『民主主義対民主主義—多数決型とコンセンサス型の 36 カ国比較研究』（勁草書房、2005 年）

## 筆者略歴

1991年 東京大学法学部卒業。同年通商産業省（現経済産業省）に入省。その後、デューク大学法学修士、シカゴ大学法学修士を取得。2003年6月より経済産業省から出向して現職につく。当研究所においては、2005年発表の憲法改正草案の作成に携わる等憲法関連の研究を中心としている。

連絡先： [nishigaki@iips.org](mailto:nishigaki@iips.org)