



## 「ねじれ国会」の時代における国会改革に向けた緊急提言

2010年8月  
(財)世界平和研究所

(財)世界平和研究所では、現下の情勢を踏まえ、内部に研究会を設置して、ねじれ国会の時代における国政運営のあり方について検討を行った。それを踏まえ、今回、下記のような国会改革に関する緊急提言を行うとともに、今後一層発展させて、中長期的な国会のあり方について検討していく予定である。

### 1. 基本的認識

- 我が国の国会運営は、明治憲法下の議院法以来の伝統を受けつつ、55年体制の下で作られた多くの慣行によって行われており、2007年のねじれ国会や2009年の政権交代を経た今も、新しいルールが確立していない。
- 現在の選挙制度の下、衆参両院の多数派が異なる「ねじれ国会」は常態化する可能性が高い。ポスト55年体制のもとで、ねじれ国会を打開するためには、従来の慣行を見直し、国民のコンセンサスのある政策の実現に向け、新しい合意作りのメカニズムを作ることである。
- まず重要なことは、政権選択選挙は衆議院選挙であることの再確認である。
- 参議院の役割は、政権与党が多数を占める衆議院とは異なる意見を代表し、政権与党の政策をよりよくするための修正機能を果たすことである。それが、「良識の府」「再考の府」といわれてきた参議院の役割である。
- 上記のような衆議院と参議院との役割分担を踏まえつつ、国政を停滞させないため、下記のような国会改革の課題を提示する。

### 2. 具体的な国会改革の課題

- (1) 国会の合意形成に向けたメカニズムへ ～両院協議会の見直し～
- 現在の両院協議会にかかる規程は、委員数、委員構成、議決方式等について、合意形成を行うには適していない。また、そもそもその審議は、両院の議決が異なると初めて開催されるため、当初から、両院の議決が異

なることが見込まれていても、両院の議決を踏まえてからでないとは開催できず、最終的な手段と目されている。一方で、衆参で意見が異なることが常態的に考えられるとすれば、新たな第三案を作成することを含め、合意案を早期に作り上げるための機関として、両院協議会を位置づけ直し、国会における合意形成のための仕組みへと改組する。

(2) 国会同意人事の見直し ～衆議院優越の原則へ～

国政運営の責任を負う衆議院の決定が尊重されるべきであり、参議院は勧告的、修正的機能を果たすべきであって、拒否権を発動するべきではない。

(3) 政府提出法案の議事日程への政府関与

政権与党が行う国政運営の中核は、政府提出法案の成立に向けた審議であり、国会での審議日程は、政府にとって重要な関心事項である。我が国では、いったん法案を国会に提出すると、議事日程には政府が直接関与できないという仕組みになっており、政府による責任政治の遂行が達成できない。他の議院内閣制諸国のように、政府提出法案の国会での議事日程、取り扱い等への政府の関与を位置づけるべきである。

(4) 十分な審議時間の確保 ～ 会期制と会期不継続原則の見直し

法案修正よりも、審議未了による政府法案の廃案を目指すという野党戦術の原因は、限られた審議時間にもある。会期の大幅な延長、会期不継続原則の撤廃により、審議時間を確保し、野党も責任ある政党として、修正機能を発揮できる環境を実現する。

(5) 野党が機能を発揮できる仕組み作り ～ 議案提出要件の緩和、質問権の拡充等 ～

現行の議案提出要件（衆議院20人以上、参議院10人以上）の下では少数会派は、自らの意見表明の機会が失われている。また、質疑時間は会派ごとに割り当てられ、自由な質問は認められておらず、国会の場における与野党間の論戦が十分に行われていない。

国会審議において、議案審査機能と行政監視機能を切り分け、前者においては議案提出要件を緩和し、少数会派であっても意見表明が可能となるようにし、後者においては質問権や調査権を拡充する等によって、国会の論戦において野党が自らの意見表明、政府責任の追及などが可能となるように改める。

## 緊急提言補論

### (1) 両院協議会の見直し（国会法、両院協議会規程、慣行等の改正）

国会の合意形成過程における衆議院の優位性の確保という観点から、両院協議会のあり方を見直す。

（現状）

- 委員数: 20 人（衆参 10 人ずつ）（国会法 89 条）

- 委員構成: 各議院で選挙（国会法 89 条）。ただし、実際には、議長が院議を構成した会派の中から、所属議員数に応じて指名（慣行）

- 議決方式: 各議院の協議委員の各々 3 分の 2 以上の出席を要し、出席協議委員の 3 分の 2 以上の可決で成案（国会法 91 条、92 条 1 項）

- 審議事項: 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受ける事項の範囲を超えてはならない（両院協議会規程 8 条）

（改革案）

- 委員数: 両議院の委員数は、議院定数の 480 対 242 をかんがみると、たとえば、衆議院と参議院の協議委員数の比を 2 対 1 とするのも一案

- 委員構成: 議院の会派所属議員数に応じて配分

- 議決方式: 協議委員の各々 3 分の 2 以上の出席を要し、出席協議委員の過半数で決議

- 審議事項: 合意形成を行うことを重要視し、両議院の議決を行った事項を超えて、新たな第三案を作ることも含め、審議事項を拡大する。

(cf) オーストラリアでは、憲法上、下院議院の数は上院議院の二倍と規定したうえで両院合同会議を規定し、その議決要件が過半数であるため、下院の意思が優先する仕組みをとっている。また、フランスやドイツでは、両院の合同協議会に政府が参加する仕組みをとるといった工夫をしている。

### (2) 国会同意人事のあり方（各個別法律の改正）

国会同意人事においても、衆議院優越原則を各法律で定めることは、憲法上禁止されていない。過去においては、国会同意人事を定める法律で、衆議院の優越を定めている例あり。

### (3) 政府提出法案の議事日程への政府関与

国会における政府提出法案の取り扱いにつき、政府関与の権限が明確に認

められている他国の例として代表的なものは次のとおり。

フランスでは、憲法上、両議院の議事日程には、優先的に、かつ、政府が定めた順序にしたがって、政府提出法案等の審議が行われることが保障されている。

イギリスでも、政府法案を優先的に取り扱う「政府の時間」が確保されているほか、プログラム動議の制度が 2004 年に導入され、政府提出法案については、第二読会よりあとの審議日程、審議時間を政府が決定することが可能とされている。

#### (4) 会期不継続の原則

国会法 68 条が規定する「会期不継続の原則」によって、閉会中に委員会で審査を継続する手続きを取らない限り、審議未了に終わった法案については、廃案とされてしまう。こうした会期不継続の原則は、日本とイギリスを除き、主要国の大多数の国ですでに修正されている。

英国でも、2004 年にキャリーオーバー（継続審議）の仕組みが導入され、政府提出法案に限られるが、継続審議の動議が議決されると、会期終了時点での法案、修正案が報告され、次の会期においては前会期に審議が進んだ時点から審議が再開されることが可能となっている。

#### (5) 野党が機能を発揮できる仕組み作り

##### ○議案提出要件の緩和

戦後当初策定された国会法では、議員は一人で法律案その他の議案を発議することができるかと定められていたが、1955 年の第 5 次国会法改正において、現行の要件、すなわち、衆議院では 20 人以上、参議院では 10 人以上、予算を伴う法律案の発議には衆議院では 50 人以上、参議院では 20 人以上の賛成を要するものへと変更された。また、それに加え、提出にあたって、各会派の機関決定が必要という慣行が存在している。

##### ○質問権の拡充

イギリスの「クエスチョンタイム」を典型として、比較議会法上、野党による政府への統制権として、本会議の場での口頭質問が活用されているのに対し、我が国の国会では、質問は書面で行うのが原則とされ、口頭による質問は緊急質問（国会法 76 条）という例外的な場合にのみ認められている。イギリスの制度を参考に、フランスでも 1974 年に本会議冒頭に質問時間を設定したほか、ドイツでも、1960 年に本会議冒頭での一時間の口頭質問が制度化されている。

我が国では、「クエスチョンタイム」を参考にして、「党首討論」が導入され

たが、本会議の場ではなく、あくまで委員会でのものとなっている。また、国会の会期冒頭に本会議の場で行われる「代表質問」には、国会法上の根拠はなく、あくまで議院慣行上行われているに過ぎないほか、実際には首相の施政方針演説等に対する「質疑」として位置付けられている。議員が議題と関係なく、国政一般に対して事案の説明を求める行為である「質問」に対し、「質疑」は、あくまで、議題について疑義をたず行為である。

#### ○定足数の定め

憲法上、議事議決ともに、総議員の 3 分の 1 以上の定足数が必要とされており（憲法 56 条）、それが、本会議の活用を妨げていることも指摘されている。イギリスでは、議事定足数をカウントする手続きはすでに 1971 年に廃止されており、本会議の出席率は高くないが、表決時には 40 人の議員の出席が必要とされている。米国では憲法に議事定足数の規定を持つため、「議事」の解釈を限定的に行うなどの工夫が行われているという。