

◇ 書 評 ◇

立命館大学法学叢書 第20号

大西祥世『参議院と議院内閣制』

大 蔵 誠*

1 はじめに

2017年11月に刊行された本書の端緒は、2007年の通常選挙の結果、参議院において与野党の勢力が逆転しただけでなく、野党・民主党が第一党となったことにある。私は当時、民主党出身の江田五月参議院議長の事務方の秘書を3年間務めたが、その際筆者とともに参議院少数与党といういわゆる衆参「ねじれ国会」の中で、2度の内閣総理大臣問責決議案可決、4度の首班指名、衆議院による3分の2再議決、国会同意人事における不同意など様々な経験をした。本書は、参議院の視点から二院制や議院内閣制を論じた数少ない著作であり、他ではまだまだ取り上げられていない2007年期以降の国会における最近の実例も数多く盛り込まれている。また、私のような参議院の一実務家では論じることが難しい二院制のあるべき姿を示唆してくれる必読の著作である。

2 本書の内容

第1章「国会の活動実態」は、日本国憲法施行から70年の国会活動を整理している。参加した全員の合意形成を目指し多数決をあえて行わないで決定することをよしとする考え方を例に、日々の議会運営は基本的に衆参ともにコンセンサス方式の合意に基づき行われてきたとしている。条文には明示されていないこの方式による議会実務の積み重ねが法の欠缺を補い議会制を生きたものとして動かしてきたという記述が、実務として議会の先例を扱う者の目を引く（6頁）。

第2章「国民代表議会としての参議院の誕生」は、日本国憲法や国会法の制定過

* おおくら・まこと 参議院事務局委員部副部長

程等を検証し、参議院の位置づけについてどのように構想し実現を図ってきたかが論じられている。今もなお問われ続けている参議院の在り方について、憲法定当初の段階から多くの議論がされてきたことが確認できる。特に二院制における参議院の役割について、「慎重審議の府」「抑制の府」と説明されてきたことは憲法が予定している衆議院優位の抑制を意味し、逆に衆議院の優位を強調すると参議院の存在意義がなくなるというジレンマが続いてきたことが理解できる（26頁）。

第3章「議会運営による憲法慣習の形成」は、具体的な議会運営の実務に焦点を当て論じており、参議院が少数与党であった2008年4月の道路整備費財源等特例法改正案の取扱いに触れている。同議案は議院運営委員会での採決により多数である野党会派主張の委員会に付託された。議院運営委員会が本件の特殊性から規則どおり付託しないと決定したとの筆者見解には異論があるが、当時の参議院議長は付託をめぐる与野党対立の膠着状態を打開するため、連合審査の手法を活用するよう会派間の協議に委ねた。実際の連合審査会は与党側委員の質疑に際しては与党の委員長が主宰するなど、与野党合意の下で審査が進められたが、これはコンセンサスを重要視する委員会運営の一面ともいえる（79頁）。また野党は、参議院側で提出していた議員立法を議決して衆議院に送付した場合、衆議院側が一事不再議として送付した閣法である同議案を否決したものとみなし3分の2の再議決を行うのではないかという懸念から、院として結論が出せない事態となった（104頁）。この背景にあった「同一の議案」の意義の変遷、問題とされた実例、衆参の解釈の違いの論考は大いに参考になる。

第4章「両院間の意思の相違と調整」は、衆参両院の意思が異なる場合の調整の在り方について取り上げ、参議院が少数与党であった2007年期以降、法律案について、機会がありながらも両院協議会が開催されず衆議院による3分の2再議決となった例が紹介されている（127頁）。特に、道路整備費財源等特例法改正案について、参議院が否決した翌日、衆議院が再議決を行おうとする日に、政府は野党の主張に歩み寄り、道路特定財源制度に関し翌年度から一般財源化する旨の閣議決定を行った。この際、両院協議会が開かれていれば成案が得られた可能性もあったが、衆議院本会議では野党から両院協議会開催を求める動議が提出されたものの否決された。筆者は、同日参議院側が衆議院から両院協議会の開催を求められる場合を想定した対応がされていなかった点にも言及し、成案を得る可能性がありながらその機会が活用されなかったことに触れ、二院制の妙味を活かし、衆参各院の意思の相違点や対立点を乗り越え合意を目指すには、両院協議会が現実的に機能するよう国会法以下の法令の大胆な改革が必要としている。

第5章「内閣の国会に対する責任と二院制」は、参議院の問責決議を中心に内閣の形成に関わる参議院の「強さ」について考察している。参議院が少数与党となった2007年期以降、4回にわたり内閣総理大臣問責決議案が可決されたことに触れ(155頁)、本決議案について従来の法的効力はなく政治的意味しかないというものから、内閣総理大臣の政治責任を追及する手法として慣習化が進み強い政治的効力を持つに至ったと指摘する。参議院としても内閣総理大臣の指名に関わった議院の責任として、信任に値しない内閣は総辞職して交代するよう求める責務があるとの議論も披露している。

第6章「国会の予備費承諾議決と財政統制権」は、規模の大きな予備費の妥当性、国会開会中の予備費使用の是非について疑問を投げかけている。加えて、参議院における予備費不承諾の例(193頁)をもとに、内閣は遺憾の意を示してはいるものの憲法の規定する事後承諾を軽視しており、また不承諾により返付を受けた衆議院が両院協議会を求めなかったことも問題であると指摘している。

第7章「参議院と議院内閣制」では、衆参両院の調整機能について、その対立が国会運営に関する場合は延長を含む会期の決定以外に衆議院の優越が認められておらず、内閣も国会運営には直接関与できないことから、政府与党にとって深刻な事態を招くとしている。一方、その対立が議案の内容に関する場合は、両院協議会を通じた合意を目指す仕組みが十分に機能しておらず、衆議院の議席の状況次第では結果として3分の2による再議決に頼らざるを得ない。中でも衆議院の強硬な議会運営が最も顕在化した出来事として、参議院が少数与党であった2008年に、いわゆるガソリン税暫定税率等を規定する「日切れ法案」の失効を阻止するため、60日ルールのみなし否決により衆議院の意思を国会の意思とするべく「つなぎ法案」が提出された例が取り上げられている(228頁)。最終的に「つなぎ法案」は衆参両院議長のおっせんによる与野党協議で撤回されたが、この議会運営は参議院の意義の否定につながるものとして問題視されたとしている。また、国会同意人事に関し、日本国憲法制定当初は衆議院優越規定のあるもの、衆議院の同意のみでよしとするものが存在したが、次第にその規定が削除され、現在ではすべて衆参両院が対等とされた。加えて2008年以降、天下りや政府寄りの人事を防ぐため、内閣からの独立性が強く求められる検査官、人事官、公正取引委員会委員長、日本銀行総裁及び同副総裁(その後原子力規制委員会委員長も加わる)の候補者については衆参各々の議院運営委員会において所信を聴き質疑をした上で本会議において議決するという手順が取られるなど、国会の関与が強められてきた(250頁)。以上、衆議院の3分の2再議決での対応や同意人事案件の処理を見ても、日本国憲法が衆議院の優越性

を無条件に認めるのではなく、衆参両院に対等の権限と責任を認めていると指摘している。

第8章「『強い参議院』と緊急集会」は、近年の安全保障環境の変化等に伴い開催の可能性が高まっているとの認識から、これまで2回しか開催されておらず、憲法学としてもほとんど検討されてこなかった緊急集会について、日本国憲法制定時の経緯、その内容及び背景を詳細に検証し、様々な場面で「強い参議院」が見いだされるとしている。

3 実務家から見た本書への意見

日本の議会制は、日本国憲法を基礎にその下に制定された国会法等の憲法附属法、衆参両院の規則、そして実際の運用と経験の蓄積により構築された先例によって成り立っている。筆者は法規に現れない議会の運用実例を「憲法慣習」とし、その形成が議会の成り立ちに大きな影響を与えてきたと指摘する。確かに、積み重なった先例は議会運営の様々な場面で大きな重みを持つ。しかし、本書の検証で頻繁に登場する2007年以降の参議院少数与党期の様々な出来事を見るに、日本国憲法制定当初もそうであったが、その時々議会の在り方を最も強く左右するのは衆参各々の選挙結果による議席数であるという現実がある以上、実務家としては日々の議会運営が「憲法慣習」をもとに行われていると自信を持って断言できる状況にはない。

一方で、議会とは国民の多様な意見や利害を代表し、公開の場での討議を通じて様々な論点を明らかにし、少数者の意見を組み入れながら妥協・調整し合う場であると考えられる。従って、その決定に時間がかかっても丁寧に議論し合意を得よう努めることが肝要である。だからこそ、普段行われている議会運営の根底に、筆者の言われる「コンセンサス方式による合意形成」があるという考え方には、実務家として共感させられる。

最後に、第9章「まとめ」では2017年9月末の国会召集「冒頭解散」の際、参議院が解散に備えて継続審査及び調査の手続を行ったことが取り上げられている。この解散については与野党賛否が分かれたが、筆者も言われるとおりの本手続は与野党一致による参議院として果たすべき役割を踏まえた対応であったといえる。

常に制度の成り立ちから最新の動きまで検証し続ける筆者の研究が、我が国の二院制の在り方に今後とも一石を投じてくれることを期待する。