

両院間の意思の相違と調整

大 西 祥 世*

目 次

- はじめに
- 1 両院協議会の成り立ち——帝国議会
- 2 日本国憲法と国会法による両院協議会の成立
- 3 両院協議会のしくみ
- 4 両院協議会の運用
- 5 その他の衆参両院の協議機関の運用
- 6 両院協議会の活用への展望
- おわりに

はじめに

国会は二院制を採用しているので、国会の意思が成立するためには、原則として両院の意思が一致しなくてはならない¹⁾。しかし、2007年期²⁾および2010年期の衆参両院の多数派が異なる参議院少数与党となった時期は、両院の合意をめざすというよりも、与野党が激突しているばかりのような印象があった。

この逆転国会、いわゆる「ねじれ」国会の解消には、大連立や政界再編等が考えられてきたが、それ以前に必要なのは、国会運営のあり方の工夫

* おおにし・さちよ 立命館大学法学部教授

1) 宮澤俊義『新憲法と国会』（国立書院、1948年）177頁。

2) 江田五月、江橋崇「インタビュー参議院のこれから」ジュリスト1395号（2010年）4-21頁。大西祥世「参議院における憲政と憲法」ジュリスト1395号（2010年）22-30頁。

や改革である。実際に、与野党の激突がある一方で、与野党の政策協議や合意が進んだ例も見受けられ、意見の相違を調整するための国会対策委員会や幹部レベルでの協議も活発に展開された。ただ、こうした国対政治は、いわば永田町の中での内向きの手法であり、政策調整での不透明な妥協は、野合、裏取引等と、市民の厳しい批判を招いてきた。したがって、衆参両院の意思が異なることもありうるという新生の国会においては、こういう不透明な決定プロセスが全くなくなることはないであろうが、それは最小限にとどめて、情報が公開される透明性のある交渉の場で、各党派が堂々と意見を開陳し合って交渉する政策調整が主役になることが期待される。

そこで改めて注目されるのが、衆参両院の意思が異なるときに協議をする機関として日本国憲法が用意している「両院協議会」や、憲政の中で形づくられてきたその他の協議機関の役割である。両院協議会等が衆参両院の意思の合致をめざした議論の場として活用され、国民の利益を考えた成案を作り出すことができるようになるには、その組織や運用をどう改革するべきであるのか。国会は、この問題に直面している。本稿はこうした二院制における憲政と憲法の課題について、両院協議会等のしくみや運用を中心に検討したい。

1 両院協議会の成り立ち——帝国議会

(1) し く み

大日本帝国憲法の下では、両院協議会についての憲法上の規定はなく、議院法に基づいて設置、開催された。その回数は55件にのぼる。このうち、成案を得て貴族院、衆議院の両院で可決したものは40件、一方の院で否決したものは12件、一方の院で議決に至らなかったものは2件である。成案を得られなかったものは1件である、このように、多くの場合に成案を得て両院で可決されていることがわかる。なお、一方の院が両院協議会

の開催を求めたが、実際に開くに至らなかったものは5件である³⁾。

帝国議会において、貴族院と衆議院は対等であるため、両院のいずれかで否決されたものについては妥協の余地がない。後議の議院が否決した場合には、両院協議会は開催されなかった。

よって、両院協議会は、両院の意思が一致していながら個々の点でその一致が見られない場合に設けられた⁴⁾。すなわち、議案を後議の議院で修正して先議の議院に回付した場合に、先議の議院がそれに同意しないときに開催された。先議の議院は両院協議会を開催することを求め、後議の議院はそれを拒否できない（議院法第55条第2項⁵⁾）。協議会は議案ごとに設置されるが、数個の議案が同一両院協議会に一括して付託される場合もある。この点は現在の両院協議会と同じである。

両院協議会の協議委員は各院から、同数の委員（10人以下）を選挙により選ぶ。実際には議長による指名により選出される。おのおのの院で、協議委員の選び方は異なる。貴族院は各派から委員を選出し、衆議院は多数派から全委員を選ぶのが慣例であった。衆議院は多数決で議決されるが貴族院は全会一致で議決されることが多いためにこの違いが生じたとされている⁶⁾。

協議委員の定足数はおのおのの院の委員の3分の2以上とされ（両院協議会規程第5条）、委員は何回でも発言できる（同第9条）。両院協議会の採決は、白球と黒球のいずれかを投じる方法を用いた無名投票により行われ⁷⁾、過半数の賛成により成案となる。可否同数のときは議長が裁決する（議院法第59条、両院協議会規程第11条）。なお、全委員が一致すると認めら

3) 前田英昭「帝国議会における両院協議会」政治学論集33号（1991年）115-121頁。

4) 宮澤・前掲注1, 187頁。

5) 第13回議会の動産銀行法案と岡山県下郡廃置法案に関して、衆議院は貴族院に対して両院協議会の開催を求めたが、会期末が迫って自らの委員を選ぶことなく、散会した（明治32年3月9日）。これを受けて貴族院は協議委員を選出する必要なしと決したとともに、衆議院の行為を不穩当とする決定を行った（前田・前掲注3, 102頁）。

6) 前田・前掲注3, 98頁

7) 前田・前掲注3, 106頁。

れるときは、異議の有無を問うとか、挙手や起立の方法によって決められたことが少なくなく、だんだん無名投票は行われなくなったとのことである⁸⁾。

また、両院協議会は3人または5人から構成される小委員会を設置して協議を行ったこともある。

両院協議会は非公開で、傍聴することはできない(議院法第58条)。

協議の際は、後議の議院の議決案を原案とし、先議の議院の議決案を修正案として扱うこととされた。

(2) 両院協議会の性格と、両院議長による協定

両院協議会において、貴族院と衆議院の間に対立が生じ、これを解決するために第18回議會において両院議長間で協定が交わされた。

そのきっかけは、議案のうち、両院で賛成の議決を得ていた部分についても両院協議会で修正されて、それが成案となり、両院で可決されたことである。第4回議會の両院協議会(明治26年2月24日)において、弁護士法案第5条第2号と第3号の間に、新たに第3号として「公権停止中ノ者」を加え、第3号を第4号と改めて成案を得て、そのまま両院で可決された。また、第13回議會の両院協議会(明治32年3月8日)において、登録税法改正案中、衆議院送付案「文学、科学、美術ノ著作物金十円」を貴族院が「文学、科学、美術ノ著作物每一種一回金十円」と修正した部分について協議した際、すでに両院で賛成の議決を得ていた「文学、科学」を「文芸、学術」と修正した成案を得たが、そのまま両院で可決された⁹⁾。これをきっかけに、この種の問題を回避しようとして協定が結ばれた。

両院協議会の性格については、一つの考え方は「議案の審査機関」とみる見方がある。両院協議会は、原案または修正案もしくは新しい妥協案を作成して、成案となる。成案(協議案)が成立したときはまず先議の議院

8) 前田・前掲注3, 105頁。

9) これらの事例について、前田・前掲注3, 100頁。

で議決して、それを後議の議院に送る（議院法第56条第1項¹⁰⁾。各議院の委員会または合同審査会のように一定の案件の付託を受けてこれを審査するという考え方に基づいている¹¹⁾。原案を修正するかたちで調整を行い、調整が成功して議決される成案は、修正部分を含めた付託議案の全体であるとするものである。

これに対し、もう一つの考え方は「成案の起草機関」とみる見方である。両院協議会は一定の案件の付託を受けて審査するのではなく、貴衆両院の議決の異なった部分について調整するというものである。ここでの成案は、貴衆両院の議決の異なった部分について作成された妥協案とするものである。

今野彥男によると、この両説は日本国憲法下の両院協議会においても食い違って存在しており、前者の代表説¹²⁾は衆議院事務次長であった鈴木隆夫であり、後者の代表説¹³⁾は参議院委員部第一課長であった佐藤吉弘であるとされる¹⁴⁾。学説上は、前者が帝国議会の下での両院協議会の性格であり、後者が第二次大戦後に制定された両院協議会規程第8条の趣旨であり、日本国憲法下での両院協議会の性格ととらえられていると理解することができる¹⁵⁾。

2 日本国憲法と国会法による両院協議会の成立

日本国憲法が二院制を採用したことにより、両院協議会は憲法の規定を根拠に設置される機関となった（日本国憲法第59条第3項、第60条第2項、第

10) 唯一の例外は、第13回議会（明治32年3月9日）に政府提出の衆議院議員選挙法改正案における両院協議会で、後議の議院の貴族院の議決が否決され、先議の議院の衆議院の議決案は議題に取り上げられなかったという手続の誤りがある。前田・前掲注3、108頁。

11) 浅野一郎「両院協議会」ジュリスト941号（1989年）94頁。

12) 鈴木隆夫『国会運営の理論』（聯合出版社、1953年）500-501頁。

13) 佐藤吉弘『註解参議院規則』（参友会、1955年）293頁。

14) 今野彥男『国会運営の法理』（信山社、2010年）79頁。

15) 浅野・前掲注11、94頁。

61条, 第67条第2項)。

(1) 憲法の本則に挿入された経過

GHQ 草案では一院制を採用していたので, 両院協議会の条項はない。先述のとおり, 大日本帝国憲法には両院協議会についての規定はないが, 日本政府は3月2日案で二院制を採用したとき, 憲法草案に関連条文を加えた¹⁶⁾。

1946年4月の枢密院の審査委員会では, 法律案に関する両院協議会が憲法上規定されていないことについて, 国会法で設置しても差し支えないが, 憲法上は衆議院の再議決で対応するとされた¹⁷⁾。

結局, 帝国議会に提案された当初の政府案では, 内閣総理大臣の指名, 予算の議決, 条約の承認について, 衆参両院の意見が異なる場合に両院協議会の開催条項が設けられた。その後の貴族院における憲法改正案審議において, これらと法律案との扱いを区別することは憲法上の不一致ではないかとの疑問が提起され, 政府は国会法で対応すると繰り返し説明した¹⁸⁾。審議中に, 衆議院はこの修正に反対の姿勢との情報も報告された¹⁹⁾が, 最終的には憲法の条文に盛り込まれた。また, 貴族院では, 会期をまたぐ衆議院の3分の2あるいは多数決による再議決も検討された²⁰⁾が, 立ち消えになった。なお, 金森徳次郎国務大臣からは, 法律案

16) 佐藤達夫によると, 3月2日案の国会の章は, 松本丞治国務大臣が書き下した。佐藤達夫(佐藤功補訂)『日本国憲法成立史第3巻』(有斐閣, 1994年)80-81頁。

17) 入江俊郎『憲法改正草案 枢密院審査委員会審査記録』(1946年4月15日)。

18) 第90回貴族院帝国憲法改正案特別委員会会議録18号(昭和21年9月20日), 同19号(昭和21年9月21日), 同24号(昭和21年10月3日), 貴族院帝国憲法改正案特別委員小委員会会議録1号(昭和21年10月2日)。

19) 第90回貴族院帝国憲法改正案特別委員小委員会筆記要旨4号(昭和21年10月2日)。

20) 大河内輝耕議員は第59条第2項について, 両院協議会を開催しても意見が一致しないときは衆議院において次の会期において多数で再議決したときは法律となるという修正を提案したが, 金森大臣等政府側からの答弁はなかった(第90回貴族院帝国憲法改正案特別委員会会議録24号)。なお, 貴族院議員有志による研究会での議論について, 山田三良手

において衆参両院の意思が異なる場合は、普通の場合は両院協議会を開催するとするもので、「荒っぽく三分の二で決めてしまはうとするものではない」²¹⁾と説明された。

こうして、両院協議会の協議の対象は法律案にも拡大され、また、議案に後議の議院が同意しない場合に限定されず、法律案の否決の場合も含まれるようになった²²⁾。すなわち、法律案において衆参両院の意思が異なる場合には、両院協議会を開催してもよいし、衆議院の3分の2で再議決してもよいとされた。ただし、与党が衆議院で特別多数を超える事態は例外的²³⁾であって、3分の2に満たない場合は、衆議院側は優越性を持たないまま両院協議会に臨むことになった。

(2) 国会法の制定等

国会法規の制定作業は、第90回帝国議会議に憲法改正案が提案されたのと前後して、内閣と衆議院の双方で議院法の改正問題を取り上げたことから始まった。この問題は、その後衆議院の主導で検討が進められた。衆議院国会法特別委員会での審議では、従前の、出席協議委員の過半数で成案を

ㄨ控「両院有志懇談会に於て憲法改正草案の修正に関し問題となりし要点（昭和21年6月16日）」赤坂幸一『初期日本国憲法改正論議資料』（柏書房、2014年）(30)-(32)頁。山川端夫「参議院問題小委員会第一次報告（昭和21年6月27日）」赤坂・同、(59)頁。憲法草案研究委員会（山川委員控）「憲法改正草案ノ問題タルベキ箇所（昭和21年6月28日）」赤坂・同、(64)頁。牧野英一「改正憲法に対する修正試案」赤坂・同、(85)頁。

21) 第90回帝国憲法改正案特別委員小委員会筆記要旨3号（昭和21年10月1日）。

22) 日本国憲法制定過程の詳細について、浅野善治「日本国憲法における両院制」比較憲法学研究18・19号（2007年）113-145頁。木下和朗「イギリス1911年議会議法の憲法史的背景」山崎広道編『法と政策をめぐる現代の変容』（成文堂、2010年）35-67頁。同「日本国憲法成立過程における両院制の構想」曾我部真裕、赤坂幸一編『憲法改革の理念と展開（上巻）』（信山社、2012年）484-521頁。佐藤功『憲法改正の経過』（日本評論社、1947年）253-254頁。田中嘉彦「日本国憲法制定過程における二院制諸案」レファレンス平成16年12月号（2004年）25-48頁。田村公伸「憲法制定過程と二院制」議会政策研究会年報6号（2004年）1-36頁。

23) 与党の議席数が衆議院で3分の2を超えたのは、第163回～第171回国会（2005年～2009年）、第182回以降（2012年～現在）の例がある。

決定していた（旧規程第11条）のを、全会一致としただけで、そのほかに改正の必要性を認めなかったとされる²⁴⁾。

その後、貴族院では国会法案特別委員会において、法律案について参議院からも両院協議会を開催できる規定を挿入した²⁵⁾ほか、成案を得る場合に、全会一致ではなく「三分の二以上の多数」に緩和する修正が行われた²⁶⁾。

なお、帝国議会の初期（第18回議会、明治36年）に、先述した両院協議会に関して貴族院、衆議院の議長間で取り決めた協定のなかの「両院協議会ノ議事ハ両院議決ノ一致セサル事項及当然影響ヲ受クヘキ事項ノ外ニ渉ルヲ得サルコト」は、日本国憲法制定後は、両院協議会規程第8条にそのまま転用された。

こうして新国会に引き継がれて、新たに衆参両院でおのおの議院規則が制定され、両院ともに同文の両院協議会規程が議決されたが、この段階でも、ほとんど議論らしい議論はなかった。これについて、「以前のものと変わらない」とする考え方は衆議院側により強く残り、一方の参議院は、貴族院の先例は一切失われたものとして意識的に排除したとの見解もある²⁷⁾。結局のところ、基本的には帝国議会の下での両院協議会と大同小異のものとされた。このような国会法等の制定過程を通じて、「当時は国会制度全体の改革の中で恐らく両院協議会は片隅の問題としか認識されず、討議らしい討議を経ないまま新制度へと移行したのが実情」²⁸⁾ という指摘のとおり、旧帝国議会における両院協議会のあり方がそのまま踏襲されたのである。すなわち、憲法上の衆議院の優越との関係が十分に整理されないまま、多くは国会法および施行後の憲政の運用に任された。

24) 今野・前掲注14, 83頁。国会法の制定過程について、赤坂幸一「戦後議会制度改革の経緯(一)」金沢法学47巻1号(2004年)1-250頁。

25) 大石真『議院自律権の構造』(成文堂, 1988年)301頁。

26) 第92回帝国議会貴族院国会法案特別委員会会議録3号(昭和22年3月18日)。

27) 今野・前掲注14, 84頁。

28) 今野・前掲注14, 94頁。

3 両院協議会のしくみ

両院協議会は、日本国憲法のもとでは憲法上の根拠をもつ機関となった。そのしくみと運用方法は、前述のとおり、帝国議会当時のものをほぼそのまま引き継いでいる。

(1) 協議委員

両院協議会の協議委員は、各議院において選挙されたおのおの10人の委員で構成される（国会法第89条）。実際には衆参両院ともに議長の指名によって、各院からその議決を構成した会派から10人選ばれる（衆議院規則第250条第3項、参議院規則第176条第3項）。

ただし、衆議院では、議決に賛成した会派から議員10人が選出される（衆議院先例集295号）。なお、一の案件についての両院協議会協議委員は、すでに選任された他の案件についての協議委員と同一のメンバーにしたことがある。衆議院では、第2回国会の国家行政組織法案について、反対した会派の議員も選ばれたことがある。これは、刑事訴訟法改正案の協議委員と一緒に委員を選出したため、各派から選ばれたことによる。また、第10回国会の日本国有鉄道法改正案、関稅定率法改正案、食糧管理法改正案については同一の協議委員とされた。

参議院は、院議を構成した会派に応じ協議委員を割り当てて選出する（参議院委員会先例録356号）。数件の案件についての協議委員は、すでに選任された他の案件についての協議委員と同一のメンバーとすることもあがあるが、それぞれ別個に選任されることもある（参議院委員会先例録357号）。ただし、法律案についていわゆる「みなし否決」が行われた際は、全会派の議席数に応じ割り当てて、指名される（参議院先例録475号）。

協議委員が辞任するときは、その所属会派を通じてその旨を議長に申し出て、議長はこれを議院に諮り、議院が許可する（衆議院規則第251条第1

項, 参議院規則第176条第4項)。欠員になったときは直ちに補欠選挙を行うが、この選任も議長に委任されている。なお、協議委員は、第13回国会の国家公務員法改正案外1件の両院協議会(1952年7月31日)において、参議院側の協議委員10人中4人が突然退席したことにより、会議の定足数を欠き、会議を開くことができなかった。そこで、1955年の国会法改正により、相当な理由なく欠席するか、両院協議会議長から再度の出席要求をしてもなお出席しないとき、その協議委員が属する議院の議長は当該協議委員が辞任したものとみなし、直ちに補欠選挙を行うべきこととされた(国会法第91条の2)。定足数の基準が高く定められているので、速やかに委員を補充する必要があるからである²⁹⁾。

両院協議会の存続期間は、会期が終了すれば消滅する。会期中であっても成案を得て議院にその旨を報告するか、成案を得る見込みがないことを協議会で決定して議院にその旨を報告すると、消滅する。

(2) 特 色

両院協議会は、憲法制定直後において、次の3つの特色があると理解³⁰⁾された。

第一に、両院協議会は意見に相違のある衆参両院間の妥協点を見出そうとするものであるから、協議が公開されていたのでは種々の拘束を受けて成功しにくい。そこで、両院協議会は秘密で行われるべきであり、傍聴は許されない(国会法第97条)。

第二に、両院協議会は極めて自由な意見交換がなされなければならない。そこで、協議委員は、協議会において同一の事件について、何回でも発言することができる(両院協議会規程第9条)。

第三に、両院協議会の会議の目的は、厳格に限定されなければならないので、議事は、衆参両院の議決が異なった事項および当然影響を受ける事

29) 樋口陽一ほか『注釈日本国憲法下巻』(青林書院, 1988年)974頁。

30) 浅井清『国会概説』(有斐閣, 1948年)198-199頁。

項の範囲を超えてはならないとされている（両院協議会規程第8条）。

こうした憲法制定直後の指摘は、いうならば誕生したばかりの新制度への期待であったが、後年でも同様の見解³¹⁾がある。しかし、その後の運用状況からみると、これらの特徴は生かされておらず、衆参両院の委員が自院の結論に固執して、議論を通じた妥協、成案の確立に達することが少ない。そもそも、これらの特徴と国会法や両院協議会規程の内容が合致しているのかどうか、疑問が残るといえよう。

4 両院協議会の運用

両院協議会は、2014年6月末までに44件で開催されている（詳細は、後掲表1～4参照）。このうち、法律案に関するものが17件で、成案を得て衆参両院で可決したものは15件、成案を得なかったものが2件である。他の内閣総理大臣の指名（5件）、予算（20件）、条約（2件）に関する両院協議会は、すべて成案を得なかった。

両院協議会の開催は、初期の国会および2007年期、2010年期の参議院少数与党の国会に集中している。そこで、時系列に沿って検討したい。

(1) 初期（1948年～1953年）の運用

55年体制の成立以前は、内閣総理大臣の指名に関するものが1件、法律案に関するものが16件で開催された。圧倒的に法律案に関するものが多いが、法律案に関するもので成案を得たのは14件（27法案）であった。なお、この14件は、両院協議会で新たに起草された独立の議案として先議の議院から後議の議院へと送付されており³²⁾、一事不再議の問題は生じない。

31) 議会政治研究会「両院協議会——国会の事例」議会政治研究13号（1990年）3頁。

32) 今野・前掲注14, 91頁。

(2) 55年体制期（1954年～1989年）の運用

55年体制のもとでは、自民党が衆参両院で過半数となり、その意思が異なる場面はほとんどなくなった。両院協議会は1953年から1989年までの36年間、一度も開催されなかった。参議院は独自性を発揮することが困難になり、「衆議院のカーボンコピー」と批判されるようになった³³⁾。

(3) 参議院与野党逆転期（1989年～2007年）の運用

1989年の参議院通常選挙で、与党が過半数の議席を失った。その後、1994年に自社さ連立政権が誕生して与党が多数を回復するまでの不安定な期間に、両院協議会は12件で開催された。このうち、参議院での予算の否決が多く9件である。内閣総理大臣の指名に関するものが2件である。いずれも成案は得られなかった。また、法律案に関するものは1件である。これは、1994年に政治改革関連法案において開催されたもので、4法律案について成案を得て、衆参両院で可決され、成立した。

ただし、本件については、両院協議会の会議の場では成案がまとまらなかったもので、最終的には当時の細川護熙内閣総理大臣と河野洋平自民党総裁とのトップ会談・合意によって調整が行われ、それを受けて衆議院議決案の施行期日を修正する両院協議会の成案がまとめられて、次の国会で法律改正が行われたという経緯がある³⁴⁾。トップ会談による決着は変則的といえるかもしれないが、これは別の面から見ると、両院協議会で合意を得るためには、協議委員に政策を決める権限がないことを示した。すなわち、トップどうし、政策責任者どうしの合意が両院協議会でできるようにするにはどうしたらよいか、という問題を提起するものであった。

要するに、この期間は、「強い参議院」という日本国憲法が持っている

33) 大山礼子『国会学入門〔第2版〕』（三省堂、2003年）153-154頁。

34) 成田憲彦「政治改革法案の成立過程」中村睦男、前田英昭編『立法過程の研究』（信山社、1997年）373-394頁。川崎政司「国会審議の過程」国会月報2000年1月号（2000年）44-45頁。

性質が顕在化した時期といわれるが、与野党党首会談で事前に結論を得ていた政治改革関連法案の場合を別として、両院協議会においては衆参両院の妥協による成案が得られることなく、衆議院の議決が国会の議決になっていたのである。また、この時期は両院協議会の開催が常態化したことにより、実務面において、成案がまとまらないことを前提とした形式的な運用が定着したようである³⁵⁾。

(4) 参議院少数与党期（2007年～2009年、2010年～2012年）の運用

2007年および2010年の参議院通常選挙で、野党が参議院の第一党となった。その2007年7月から2012年12月までの間に、両院協議会は15件開催された。内閣総理大臣の指名（2件）、予算の否決（11件）、条約の不承認（2件）について、両院協議会が開催されたが成案を得られず、衆議院の議決が国会の議決となった。

法律案については、参議院が否決した2件の事例（補給支援特措法案、道路整備費財源等特例法改正案）と、議決に至らなかったので衆議院がみなし否決の議決をした1件（歳入関連法案）の事例において、衆議院は3分の2の再議決の途をとった。なお、衆参両院の意思が異なっていた道路特定財源制度について、翌年度から一般財源化し、本規定は適用されない旨の閣議決定が、衆議院で再議決された当日に行われた。これが与党の意思であるならば、両院協議会は国务大臣の出席および説明を求めて（国会法第96条）、両院協議会を開催すれば成案が得られる可能性があったものの、結局は開催されなかった³⁶⁾。

35) 衆議院元事務総長の谷福九氏への聞き取りによると、「両院協議会というのは、久しくやらないと大ごとだけれども、一回本会議を開いて両院協議委員を選んで、実際に両院協議会を開いてと、こうやるけれども、形ができてずっとなれば、ごく日常的なね。」「実際に協議をやったって、意見が、喧々諤々やってまとまるというあれじゃないから、一応形式上、法規にのっとって両院協議会をやりまして、はい、まとまりませんでした、それでは衆議院優越の規定でこうなりますというだけ。」とのことである。赤坂幸一、中澤俊輔、牧原出編『谷福丸オーラル・ヒストリー』（信山社、2012年）262頁。

36) 江田五月「参議院野党の、無所属良識派グループという選択」都市問題2013年5月ノ

歳入関連法案を参議院が否決したと衆議院がみなした2008年4月30日は、参議院では、協議委員選出の本会議や議院運営委員会の開会を予定していた。しかし、衆議院から両院協議会の開催は求められず、取り止めとなった。

道路整備費財源等特例法改正案を参議院が否決した翌日の2008年5月13日に、衆議院本会議で、民主党・無所属クラブにより両院協議会の開催を求める動議が提出されたものの、否決され、両院協議会の開催は求められなかった。ただ、参議院側では、同日の本会議と両院協議会は予定されていなかったもので、もし衆議院から両院協議会の開催を求められた場合は、協議委員の選出に手間取ることが予想された。

こうした両院協議会そのものが開催されないという事態は「異常」であり、「与野党の憲法的妥協が構築されなかった」³⁷⁾ という見解がある。同感であり、衆参両院の多数派が一致しないことによって二院制の意義が実質化され、また、実際に成案が得られ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は残念といえよう。

5 その他の衆参両院の協議機関の運用

衆参両院の意思が異なった場合、予算、条約、内閣総理大臣の指名、法律案以外にもその調整は必要となる。しかし、日本国憲法制定の際は国会法に定めがなく、その後は、課題が生じると衆参両院はアドホックに協議を行ってきた。すなわち、議会による憲法慣習の形成に委ねられ、実際に次のような例がある。

(1) 両院法規委員会

日本国憲法の制定当時に、衆参両院の議員で構成され国会に属するが、

ㄨ号 (2013年) 76頁。

37) 加藤一彦『議会政治の憲法学』(日本評論社, 2009年) 251-252頁。

いずれの議院にも属しない独立性を有した両院法規委員会が新たに設置された（旧国会法第99条）。その役割は、衆参両院および内閣に対し、新立法の提案ならびに現行の法律および政令に関して勧告することと、国会関係法規を調査研究して衆参両院に対しその改正を勧告することである³⁸⁾。委員会は、1947年8月から1952年7月末までの間に63回開催され、12件の案件について勧告を行った（後掲表5参照）。

両院法規委員会の委員は投票によって選出されるが、選任を議長に委任することもできる。衆議院から10人、参議院から8人がそれぞれ選出される。その任期は議員としての任期期間である（旧国会法第100条第1項、第2項）ので、参議院側の委員の任期は6年である。

開会は、委員長が日時を定めて会議を開くが、いずれかの院の選出委員の半数以上が連名で要求したときは、委員長は委員会を開かなければならない（両院法規委員会規程第7条）。

勧告を行う場合は、出席議員の3分の2以上の賛成が必要である。勧告の要旨と理由を文書にして、新立法の提案に関して衆参両院に勧告する場合は衆参両院の議長に、法律および政令に関して内閣に勧告する場合は内閣に、それぞれ通知する。内閣への通知は、その旨は両院議長に通知される。国会関係法規の改正に関する勧告は、その要旨および理由をつけて、勧告案を文書で、衆参両院の議長に提出する。委員会は勧告した事項の処理の経過について、内閣に対し報告書の提出を求めなければならない。

両院法規委員会の特色を整理すると、① 両院議員で構成されるが、いずれの院にも属さず独立した機関であること、② 行政府および立法府に対して、一段高い立場から勧告することができること、③ 内閣に対する勧告では、事後の対応について報告書の提出を求めることができること、となる。これは、今日でいうオンブズパーソンの機能をもつ機関といえよう。なお、1951年10月の吉田茂内閣総理大臣による衆議院解散を受けて

38) 浅井・前掲注30, 165-167頁。

行った1952年の衆議院の解散権に関する勧告を最後に³⁹⁾、第14回国会以降一度も開催されていないことから、1955年の国会法改正の際に、日本の議会制度にはそぐわないとされて、削除された⁴⁰⁾。

(2) 両院合同審査会

衆参両院が合同して審査すべき案件について、国会法第44条に合同審査会の規定が置かれており、実際に、党首討論を行う国家基本政策委員会合同審査会を除き、これまで10件の合同審査会が開催されたことがある(後掲表5)。その内訳は、1947年8月から1949年11月末までに9件(議院運営委員会合同審査会、決算委員会合同審査会、文教委員会合同審査会、決算委員会合同審査会、労働委員会合同審査会、図書館運営委員会合同審査会、労働委員会合同審査会、労働委員会合同審査会、厚生委員会合同審査会)、1999年に1件(予算委員会合同審査会)である。これも初期の国会に集中している。

なお、合同審査会の委員は、議題について自由に質疑し、意見を述べることができる(常任委員会合同審査会規程第7条)が、合同審査会は法律に特別の定めのある場合を除いては、表決をすることができない(同第8条)。

(3) 両院合同協議会、両院合同会議

1990年6月に、消費税、納税者番号の導入等を議論するため、衆参両院の議院運営委員会で決定された要綱に基づき、「税制問題等に関する両院合同協議会」が設置された。1991年10月に、各党間の意見の隔たりは大きいとして協議は打ち切れ、大蔵・地方行政委員会で改めて討議することとされた。そして、合同協議会長が解散を宣言し、散会した。同日に、この旨は衆参両院議長に報告された。結局、衆参両院間での意見が整わな

39) 佐藤功「解散をめぐる憲法論争——両院法規委員会における論議を中心として」法律時報24巻2号(1952年)126頁。

40) 第21回国会参議院会議録7号(昭和30年1月24日)。

かったが、議論や将来の検討事項を記録に残すことにより、現実の妥協・調整が図られた⁴¹⁾。

2005年4月に、超高齢社会での公的年金制度、国民年金保険料の徴収強化、年金一元化等を議論するため、衆参両院おのおのの議決に基づき、「年金制度をはじめとする社会保障制度改革に関する両院合同会議」が設置された。会議は計8回開催されたが、成案を得るには至らなかった。2009年7月の衆議院解散によって、論点整理も行われず⁴²⁾、終了した（後掲表6）。

2011年9月に、同年3月11日に発生した東日本大震災に伴う原子力発電所の事故について、東京電力福島原子力発電所事故調査委員会の委員長および委員の推薦、その要請を受けて国政に関する調査を行うこと等のため、国会法が改正され、「東京電力福島原子力発電所事故に係る両議院の議院運営委員会の合同協議会」が設置された（同法第104条および附則⁴³⁾）。同調査委員会は、東京電力福島原子力発電所事故調査委員会法（平成23年法律第112号）に基づき、施行から1年間という期限付きで国会に設置され、原発事故の検証に当たり、調査において必要と認められるときには、同両院合同協議会に国政調査権行使を要請することができる。これを受けた同両院合同協議会は必要と認めるときは、当該要請にかかる事項について国政調査権を行使することができる。ただし、調査活動中は必要とされる参考人等からすべて協力を得られて実際に国政調査権の発動の要請には至らなかった。なお、同合同協議会は同調査委員長および委員を推薦し、その所信を聴取する等3回開催され、終了した⁴⁴⁾（後掲表6）。

41) 谷福丸氏の発言。赤坂ほか・前掲注35、264頁。

42) 「最低保障年金に賛否両論」週刊社会保障2345号（2005年）22頁。

43) 同調査委員会の設置の経緯について、塩崎恭久『国会原発事故調査委員会』立法府からの挑戦状』（東京プレスクラブ、2011年）。

44) 第179回国会東京電力福島原子力発電所事故に係る両議院の議院運営委員会の合同協議会会議録3号（平成23年12月8日）。

(4) 議院運営委員会両院合同代表者会議

2007年10月31日に、衆参両院の議院運営委員長間で、国会同意人事について、議院運営委員会両院合同代表者会議を設置し、ここで最初に内閣からその提示を受けることが決まり、提示前に人事が報道された場合は原則として当該案件の提示は受けないという取り決めが行われた⁴⁵⁾。人事案は同合同代表者会議に提示された後、衆参両院の議院運営委員会理事会に正式に提示され、候補者から所信をきく。その後、衆参両院の本会議で人事案を可決すると、国会として同意することになる。

それまでは候補者から所信をきくのみで同意するか否かが判断されていたが、2008年2月26日の衆参議院運営委員長の合意により、日本銀行総裁・副総裁(計3人)、人事院人事官(計3人)、会計検査院検査官(計3人)、公正取引委員会委員長(1人)のポストについては、同代表者会議で衆参両院が同時に提示を受けたあと、おのおのの議院運営委員会で候補者の所信をきき、質疑を行うこととされた。所信をきいた案件については、本会議では各人ごとに承認の議決が行われることとされた。その手続は、所信の表明は原則公開として衆参両院それぞれの議院運営委員会で行うこと、所信に対する質疑は懇談形式とし非公開にできること、議事録は速やかに公表することとされた。両院合同代表者会議の委員は、衆参両院の議院運営委員長と自民、民主両党の同委員会筆頭理事であった。

同会議は、これまでに3回開催された。日銀総裁・副総裁の人事案件については、衆参両院ともに2008年2月26日、同年3月18日に内閣の提案した候補者の提示を受けた。人事院人事官の人事案件については、衆参両院ともに同年4月7日に提示を受けた。

後にこうした同意手続を求めるポストに原子力規制委員会委員長(1人)が加わり、2012年8月1日に衆参両院ともに議院運営委員会において、同委員長の候補者から所信をきき、質疑が行われた。

すなわち、これらの機関に関する案件はより慎重な手続が要請され、一

45) 第173回国会参議院議院運営委員会会議録5号(平成21年11月18日)。

括して議決される他の人事案件と区別して、重要視されることとなった。なお、衆議院で再び自民党、公明党が議席の過半数を獲得した後の第183回国会（2013年2月）において、新たな衆参両院の議運委員長申合せが行われ、同両院合同代表者会議は廃止された⁴⁶⁾。

(5) 国会議員の互助年金等に関する調査会

2004年6月16日に、国会議員の年金制度を議論するため、衆参両院議長のもとに調査会が設置された。両院議長から諮問を受けた機関が設置されるのは初めてのことである。諮問事項は「国会議員互助年金制度等に関する諸問題について」である。委員は外部の有識者6人であり、会議は18回開催された。

6 両院協議会の活用への展望

両院協議会の活用が求められた2007年期および2010年期の参議院少数与党期において、具体的に得られた成果は、両院協議会の会議録の公開である。従来は、協議委員の間での率直な協議を確保するためとして傍聴が禁止されたが、制度の趣旨に反して、密室協議や低調な議論を生み、それを覆い隠すものとなった。今日の社会では協議を公開して社会への説明責任を果たすことがむしろ協議の妥協を促す効果も認められるので、傍聴、テレビ中継を許可するべきであるという指摘⁴⁷⁾もある。2009年1月26日および27日の両院協議会での議論を経て、両院協議会の懇談会の部分についても議事の内容を公表することとされた。このように、懇談会での協議委員間の率直な意見交換の様子が明らかになったことは大きな前進⁴⁸⁾であ

46) 西木戸一馬「国会同意人事」立法と調査342号（2013年）107頁。

47) 江田五月「江田議長インタビュー」Kyodo Weekly 2008年2月11日号。

48) 伊藤和子「『ねじれ国会』における国会審議の諸相」北大法学論集61巻5号（2011年）1731頁。

り、国会内で両院協議会のあり方を問いかけるものとして、その後の進展が注目されている⁴⁹⁾。

他方、2010年期は、衆議院における再議決が望めない状況となり、両院協議会を生かした両院間の意思の調整がより一層期待されたにもかかわらず、そのような事例は見られなかった。また、協議会が開催された際の衆参両院間の実質的な懇談も低調で、意見を交換することなく終了することもあった⁵⁰⁾。

こうした状況に対して、衆参両院の意思が異なることの問題は、衆議院で多数派の支持を受けている内閣が提出した法律案をいかに成立させるかという点であるから、衆参両院で内閣提出法案を柔軟に修正していく建設的な審議を行うことが、両院間の協議を実りあるものにする前提となるといふ、両院協議会の活用への期待には厳しい見方⁵¹⁾がある。

そこで、憲法上定められている両院協議会が、本来求められている衆参両院間の意思の調整という役割を実現できるようにするためには、どのような論点があるのであろうか。具体的に取り上げて、検討したい。

(1) 参議院で審議中の法律案

2007年期の国会において、衆議院は、参議院で審議中の法律案について、憲法第59条第4項に基づく「みなし否決」の議決を行うと、直ちに3分の2の再議決の議決を行った。参議院で審議中の法律案について、有無を言わずに、その審議を打ち切らせることは穏当ではない。たしかに憲法上は衆議院によるこうした一方的な議決の方式が許容されているが、3分の2の特別多数という「高いハードルの設定は、両院協議会での審議に

49) 高見勝利『政治の混迷と憲法』(岩波書店、2012年)102-103頁。

50) 平成二十四年度一般会計外二件両院協議会(2012年4月5日)、平成二十五年度一般会計予算外二件両院協議会(2013年5月15日)。

51) 大山礼子「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」駒沢法学7巻3号(2008年)28、33頁。同「参議院改革の前提としての国会審議改革」都市問題2013年5月号(2013年)72頁。

重きを置いていることの表れであるとみることもでき⁵²⁾る。両院協議会制度が設けられている趣旨からみると、こういう場合には、先述した日本国憲法制定過程における議論のとおり、衆議院から参議院に両院協議会の開催を求めて、衆参両院の妥協案を作成するように努力することが望ましいし、それが実る可能性は低くはない。実際、2013年期ではあるが、「みなし否決」された公職選挙法改正案が衆議院で再議決された際に賛成に転じた野党もある。

また、参議院では衆議院から両院協議会の開催が求められたらそれに応じられるよう、本会議および議院運営委員会開催の準備を進めていたことがある。こうした二院制の原則に配慮した憲法慣習の形成が検討されるべきである。

(2) 協議委員の選任方法

現在は、協議委員は、協議会を立ち上げるたびに、衆参両院でおのおの選出されている。両院協議会の趣旨が協議と妥協案の作成であるとすれば、現在の協議委員の選出方法は一考を要するだろう。

まず、両院協議会においては委員の間での協議が円滑に行われることが望ましく、そのためには衆参両院の協議委員の間に人格的な信頼関係の醸成が必要であるので、かつての両院法規委員会の場合のように、会期の初めに委員を任命して、必要に応じて会議を開くとする、常置委員制に変更することが考えられる。これに関連して、協議委員自身が政党・会派の代表であるにとどまらず、衆参両院それぞれの本会議で選任された、国会の議決を要する案件について協議を行う各院の代表であるという共通の認識をもつことが必要とする見解もある⁵³⁾。また、この方式のバリエーションになるが、半数は常置委員とし、半数は案件が起きた段階でその課題に

52) 只野雅人「相違と決定——代表における集団と規律に関する試論」浦田一郎、只野雅人編『議会の役割と憲法原理』（信山社、2008年）92頁。

53) 佐々木勝実『『ねじれ国会』と両院協議会』議会政治研究85号（2008年）12頁。

精通する議員から選出するという方式もありえよう。なお、こうした委員の選出に際しては衆参両院とも会派の構成に沿った10人とするべきであるとする当時の参議院議長の見解⁵⁴⁾がすでに示されている。

また、協議会の最後の場面で委員を差し替えて、政党の政策責任者が協議を行うのはどうか⁵⁵⁾という見解がある。妥協による成案の確保には必要な配慮である。もう少し選択の幅を広めて、各党とも、権限と発言力のある有力な議員を協議委員に指名するという慣習の確立を望む意見もあるだろう。

さらに、衆議院は原案に賛成した会派から選ぶが、参議院は議席比例で選ぶとしてはどうかとする見解⁵⁶⁾がある。この場合は、成案を得るときは衆議院側に有利であり、参議院側は大幅な譲歩することになる。しかし、逆に参議院先議の案件では参議院側に結論をゆだねようとする機運が生まれる可能性があるので、お互いの妥協が生まれやすいとするものである。

ただ、これは、その議案に対する合意というよりも、別の議案、将来の議案について妥協の余地が生まれやすいから、衆参両院で選出方法を変えようというものである。これについて、むしろ、異なる選出方法をとれば、成案は一方(上記の場合は衆議院側)に有利かもしれないが、あまりに衆議院側に有利とすると参議院で可決されないので、結局議案は成立しないことになる。だからこそ、両院協議会の議論の段階で、衆参両院で受け入れられる成案が得られる可能性があるとする考え方もあるだろう。

(3) 両院協議会小委員会の設置

両院協議会は、小委員会を設置して細かな協議を行うことができる⁵⁷⁾。

54) 江田・前掲注47。

55) 成田・前掲注34, 35頁。

56) 飯尾潤「衆参における多数派の相違と参議院の役割」わたしたちの国会14号(2008年)32頁。

57) 参議院委員会先例録(平成25年版)365号。

第10回国会の日本国有鉄道法改正案に関する両院協議会（1951年5月7日）において、衆議院側から3人、参議院側から4人の小委員をそれぞれ推薦した。小委員長は置かれず、小委員打合会を開き、起草した協議案を5月25日の両院協議会において小委員を務めた議員が報告した。

また、両院協議会の運営に関して協議するため、「両議院の協議委員議長及び副議長打合会」が設置されたことがある⁵⁸⁾。協議委員と衆参両院の議長および副議長の4人で構成される。委員会における理事会に相当するものであるが、議長と副議長の4人がメンバーなので調整が行いやすく、決定が早いとされている⁵⁹⁾。打合会では、開会時間、初回の議長の決定方法（くじ）の確認、定足数の確認、議事順序、傍聴禁止・協議委員以外の出席者の確認が協議された。

(4) 両院協議会における議事手続の整備

両院協議会における審議、妥協案の作成が容易にできるように、両院協議会協議委員に対する党議拘束の廃止を進めるべきであるという改革案もあろう。

最近の両院協議会は、最初から決裂することが前提となり、1日（うちの数時間）で終了している。両院協議会の本来の趣旨である率直な協議と妥協案の成立のためには、1日で終わらせないで、結論を得るまで数日をかけて協議することがありえよう⁶⁰⁾。この点も、適切な憲法慣習の形成が望まれる。

その際は、与野党の協議委員の間での情報格差をなくすために、国務大臣等の出席・説明を求め、衆参両院、与野党に平等な情報提供・公開義務を課することがありうる。

58) 衆議院委員会先例集（平成15年版）302号。

59) 佐々木・前掲注53, 13頁。

60) 成田・前掲注34, 35頁。

(5) 議案の範囲

両院協議会で議論できるのは、どの範囲までか。法律案の場合、法律案全般にわたるのか、それとも意見が異なった部分だけを協議することができるのか、という問題がある。

両院協議会は当然であるが、衆参両院の議決が異なった場合に開催される。その議案は、両院協議会規程第 8 条により、衆参両院の議決が異なる、限定された事項とされている。議案は、参議院で否決された場合には議決が全面的に異なったのであるから、実際には議案の一部ではなく全体が範囲ということになり、同条の限定は効力をもたないのではないかとこの疑問が示されている⁶¹⁾。

この条項は、帝国議会における議案の取扱いを踏襲したものである。帝国議会においては、両院協議会は他院の送付案を否決した場合には開催がみとめられていなかった。論争が拡大し収拾が困難になるのを避けるためである。先に述べたように、第18回議会(明治36年)の「両院協議会規程取扱方ニ関スル両院議長ノ協定」により、両院協議会の議事は、両院の一致しない事項および当然影響を受けるべき事項のほかは交渉してはならないとされた。

そこで、この規程に関しては、「旧議会時代の協議会に適合した規程であり、現在でも一部には有効であるものの、国会になって新しく拡大された権限に基づく協議会に対しては、必ずしも適合していない」⁶²⁾ という批判がある。また、この規程を厳格に解釈するのは好ましくないとの指摘もある⁶³⁾。同じ趣旨で、この条項を参議院少数与党の状況の国会では柔軟に解釈し、両院協議会で議決の異なった理由を明らかにし、議案全体について自由に調整ができれば、合意形成が容易になり、両院協議会は重要

61) 佐々木・前掲注53, 11頁。

62) 今野・前掲注14, 118頁。

63) 国会法規研究会「国会の活動(39)」時の法令1627号(2000年)83頁。

な調整機関となりうるとするものもある⁶⁴⁾。

もう一步進めて、両院協議会の成案に制限はないとする見解もある⁶⁵⁾。両院協議会は制度としてあるので、制度は機能するように読むべきである、両院協議会は委員会修正ではできないような妥協ができるのではないか、という趣旨である。

(6) 合同審査会の活用

案件により両院の常任委員会に各党のワーキンググループのメンバーを構成員とする小委員会を設置して、調整を行うことも考えられる。実務担当者による会議体を新設したり⁶⁶⁾、委員会での審査段階から委員会調査室と政府スタッフで調整を進めて、合意の準備を進めたり⁶⁷⁾することも検討に値するのではないかとの見解がある。国会での実質的な与野党協議が行われた例として、国民投票法案について、2006年の衆議院日本国憲法に関する調査特別委員会日本国憲法の改正手続に関する法律案等審査小委員会および小委員懇談会がある⁶⁸⁾。これは、一院の例であるが、衆参両院の意思の調整方法として参考になるだろう。

また、「両院合同会制」による合意をめざしてはどうかという見解もある。緊急の案件や、衆参両院の意見がどうしても一致しない場合に両院合同の会議を開くこと⁶⁹⁾や、より一般化して、両院協議会で得られた成案を可決するためのしくみとして、衆参両院が1回の議決で可否を決めるために両院合同会議にかけること⁷⁰⁾が提案されている。

64) 佐々木・前掲注53, 11頁。

65) 飯尾・前掲注56, 24頁。

66) 加藤一彦「両院協議会の憲法的地位論」現代法学20号（2011年）96-97頁。

67) 成田・前掲注34, 35頁。

68) 橘幸信「議員立法から見た『ねじれ国会』・雑感」ジュリスト1367号（2008年）86頁。

69) 憲法調査会第三部会『国会・内閣・財政・地方自治に関する報告書』（1964年）85-86頁。

70) 衆議院法制次長（当時）橘幸信氏の発言。岡田信弘編『二院制の比較研究』（日本評論社、2014年）234頁。

(7) 小 括

以上の検討から、日本国憲法が当初の構想である一院制から二院制に組み替えられたことの検証が不十分なまま両院協議会が盛り込まれたため、二院制における衆参両院の意思の調整のあり方について不十分な検討しか加えられておらず、また、これを反映してか、その後の運用でも、憲法制定直後の数年間は別として、いわゆる55年体制の成立後は、両院協議会がほとんど活用されていないということがわかった。両院にわたる一党優位型の状況では、「二院制のもとでは当然想定されるべき状況が意識されず、結果として、両院協議会を通じた両院の調整・妥協という、二院制の最も本質的な要素が等閑視されてきた」⁷¹⁾ という指摘のとおり、端的に言えば、両院協議会はこの60年間、ずっと見捨てられてきたのである。こうした状況もあってか、憲法第59条には欠陥があり、衆参両院の関係を他の衆議院の優越規定にそろえて考え直した方がよいという見解もある⁷²⁾。

しかしながら、実際の国会の運営に当たっては、やはり、衆議院と参議院が協調できる点では協調していかないと、二院制の実が挙がらない。そこで、与野党の間では、さまざまなチャンネルで話し合いが持たれ、両院協議会以外の機関での協議が成立し、意思を調整する試みが行われてきた。ただし、これまでの実践からみると、調整のしくみが新しく形づくられてもそれは政治状況によって一時的なものとなりがちであり、憲法慣習として定着することは困難なように見える。

おわりに

衆議院と参議院とで、その構成会派の状況が異なり、衆参両院の意思に不一致が生じた場合、これまで検討したように、議院の内部や研究者の間

71) 只野雅人「議会と『徹底した民意の反映』」杉原泰雄、只野雅人『憲法と議会制度』（法律文化社、2007年）373頁。

72) 西修『日本国憲法を考える』（文春新書、1999年）136頁。

でも、国対政治といった政党間で調整するよりも、国民に開かれた、わかりやすい両院協議会を活用した調整が望ましいという見解が主張されているとともに、他方で、両院協議会の必要性を否定する見解こそ見当たらないものの、それがいわば宝の持ち腐れで「使えないしくみ」であるとする批判も強い。

二院制の現実におけるこのような状況を考えると、国会では、両院協議会ではなく、憲法慣習に基づく衆参両院の新しい協議機関の活用を促進することが望ましいのであろうか。

そのようなときには、両院協議会の存在はむしろ障害物となるのであるから、両院協議会は不活発なままにとどめておいて、関連条文も死文化させておいたほうがよいということになる。実際、2007年期、2010年期に参議院が迎えた新しい事態に際しても、憲法上の規定があるので会議は開催されることはあっても、それは単なる形式上のスケジュールの消化に終わり、協議が決裂することが予定されていて、成案の作成は期待されていないような運営が行われた⁷³⁾。修正は両院協議会ではない場面ですべて整えられて、国会の場面ではほぼ形式的な問題、最終決着に絞られており⁷⁴⁾、また、政党における一院制的な運用・対応ということを念頭に置くならば「参議院の審議より前の政党間の調整に頼る方に向かっているのが現実である」⁷⁵⁾ というように、両院協議会の活用はまったく期待されていない現状を追認することになる。

それとも、両院協議会には独自の憲法上の地位と機能があり、適切に運用すれば、両院の意思が異なった場合の調整機関として大きな意義を持ちうるかと考えるべきなのであろうか。両院協議会は本来の機能を発揮しているとはいえず、再検討の必要性を指摘するもの⁷⁶⁾や、憲法は両院協議会

73) 大石真「両院制運用への展望」北大法学論集63巻3号（2012年）758頁。

74) 大石・同上、758頁。

75) 川崎政司「日本の第二院のシステムと立法を中心とした議会政治の特徴等」岡田・前掲注70、221頁。

76) 今野・前掲注14、121頁。本秀紀「『政治主導』と憲法——『国会中心』構想の可能」

の枠組みのみを規定しているので、国会法や両院協議会規程等を改正して、必要に応じて現状にあった実際のしくみを工夫できる⁷⁷⁾との見解もある。この場合には、国会法以下の法令も大胆に改革して、両院協議会が現実的に機能するようにする必要がある。

2010年期では、法律案について衆参両院で意思が異なった場合に衆議院の再議決が難しい状況であったこともあり、国会の意思が整わない「決められない政治」といわれる状況が断続的に見受けられた。こうした事態を避けるよう日本国憲法は両院協議会を定めているが、その立法趣旨は依然としてよくわからないところがある。これまで衆参両院の多数派が一致してきた状況のもとでは、両院協議会等、憲法条文の規定にかかわる問題の多くが、一つの政党の内部問題や与党間の力関係、与野党間の取引といった憲法解釈以前の問題として処理されてきた⁷⁸⁾。本稿では紙幅の関係により、実際の憲政を主眼とし、両院協議会および両院が意思を調整するための協議機関の成り立ちや運用を扱った。憲法解釈やこのほかの二院制議会における憲政と憲法についての論点は、別稿の課題として扱いたい。

◎ 参考文献（文中に挙げたものを除く）

浅野一郎、河野久『新・国会事典第3版』（有斐閣、2014年）

網中政機「国会の構成としての二院制のあり方」名城法学60巻別冊（2010年）70-98頁。

石村修「参議院改革・考」専修ロージャーナル6号（2011年）1-19頁。

大沢秀介「政党化の波にもまれる強い参議院」法学教室270号（2003年）36-43頁。

大山礼子『日本の国会』（岩波新書、2011年）。

岡田信弘「二院制研究の今日的課題」憲法理論研究会編『政治変動と憲法理論』（三省堂、2011年）63-76頁。

↘性」憲法理論研究会編『政治変動と憲法理論』（三省堂、2011年）54頁。原田一明「『ねじれ国会』と両院関係」横浜国際経済法学17巻3号（2009年）187-188頁。

77) 成田憲彦「衆参の意思をどう調整すべきか」改革者2008年2月号（2008年）35頁。

78) 樋口陽一「政権交代と二院制の活性化——憲法学にとっての意味」書齋の窓600号（2010年）3-7頁。

- 加藤一彦「両院関係と合意形成への方途」憲法問題22号（2011年）90-101頁。
憲法調査会事務局『松本丞治口述 日本国憲法の草案について』憲法資回総第28号（1958年）。
- 河野義克「両院協議会の実際と政治」議会政治研究13号（1990年）13-16頁。
- 小島和夫「両院の予算異議決と憲法上の問題」議会政治研究13号（1990年）40-46頁。
- 小島和夫「両院協議会を経ての法案の成立（1）（2）」国会月報平成3年2月号（1991年）74-75頁，同3月号74-75頁。
- 国会法規研究会「国会の活動(35)～(39)」時の法令1613号（2000年）72-84頁，同1617号65-75頁，同1619号66-78頁，同1625号85-95頁，同1627号81-93頁。
- 白井誠「憲法政治の循環性をめぐって」曾我部真裕，赤坂幸一編『憲法改革の理念と展開(上巻)』（信山社，2012年）658-698頁。
- 白井誠『国会法』（信山社，2013年）。
- 衆議院事務局編『逐条国会法第5巻』（信山社，2010年）。
- 衆議院，参議院『議会制度百年史』（2000年）。
- 鈴木隆夫『国会法の理念と運用』（信山社，2012年）。
- 高見勝利『現代日本の議会政と憲法』（岩波書店，2008年）。
- 竹中治堅『参議院とは何か』（中央公論新社，2010年）。
- 只野雅人「国会，参議院，民意」世界2013年6月号（2013年）98-105頁。
- 田中嘉彦「帝国議会の貴族院——大日本帝国憲法下の二院制の構造と機能——」レファレンス2010年11月号（2011年）47-73頁。
- 原田一明「両院関係 衆議院の再議決と憲法59条」議会政治研究86号（2008年）1-10頁。
- 田中公仲「参議院と内閣」曾我部真裕，赤坂幸一編『憲法改革の理念と展開(上巻)』（信山社，2012年）460-482頁。
- 前田英昭「議会学辞典(67)両院協議会」国会月報平成元年10月号（1988年）80-83頁。
- 森本昭夫「衆議院流と参議院流」立法と調査311号（2010年）109-129頁。

(表 1) 法律案に関する両院協議会の例

開 会 日	会 議 名	成案の議決
1948年7月5日	国家行政組織法案・刑事訴訟法を改正する法律案両院協議会	可決
1950年5月2日	地方税法案両院協議会	成案を得ず
1951年1月30日	地方公共団体の議員及び長の選挙期日等の臨時特例に関する法律案両院協議会	可決
1951年3月31日	関税込率法の一部を改正する法律案両院協議会	可決
1951年3月31日、5月7日、8日、10日	食糧管理法の一部を改正する法律案両院協議会	成案を得ず
1951年3月31日、5月7日、25日	日本国有鉄道法の一部を改正する法律案両院協議会	可決
1951年5月26日、28日、31日	教育公務員特例法の一部を改正する法律案両院協議会	可決
1952年5月29日、31日、6月2日、4日	一般職の職員の給与に関する法律の一部を改正する法律案両院協議会	可決
1952年7月29日	通商産業省設置法案外4件両院協議会	可決
1952年7月29日	日本電信電話公社法案両院協議会	可決
1952年7月29日	保安庁法案外4件両院協議会	可決
1952年7月29日、30日	労働関係調整法等の一部を改正する法律案外1件両院協議会	可決
1952年7月31日	国家公務員法の一部を改正する法律案外1件両院協議会	協議未了／可決
1952年12月24日	町村の警察維持に関する責任転移の時期の特例に関する法律案両院協議会	可決
1953年7月23日、24日	農業災害補償法の一部を改正する法律案両院協議会	可決
1953年7月31日、8月1日、4日	公職選挙法の一部を改正する法律案両院協議会	可決
1994年1月26日、27日、29日	公職選挙法の一部を改正する法律案外3件両院協議会	可決

(表 2) 内閣総理大臣の指名に関する両院協議会の例

開 会 日	会 議 名	成案の議決
1948年2月23日	内閣総理大臣の指名両院協議会	成案を得ず
1989年8月9日	同	成案を得ず
1998年7月30日	同	成案を得ず
2007年9月25日	同	成案を得ず
2008年9月24日	同	成案を得ず

両院間の意思の相違と調整（大西）

（表 3） 予算に関する両院協議会の例

開 会 日	会 議 名	成案の議決
1990年3月26日	平成元年度一般会計補正予算（第2号）外二件両院協議会	成案を得ず
1990年4月4日	平成二年度一般会計暫定予算外二件両院協議会	成案を得ず
1990年5月18日	平成二年度一般会計暫定補正予算（第1号）外二件両院協議会	成案を得ず
1990年6月7日	平成二年度一般会計予算外二件両院協議会	成案を得ず
1990年12月17日	平成二年度一般会計補正予算（第1号）外二件両院協議会	成案を得ず
1991年4月11日	平成三年度一般会計予算外二件両院協議会	成案を得ず
1993年3月31日	平成五年度一般会計予算外二件両院協議会	成案を得ず
1993年6月8日	平成五年度一般会計補正予算（第1号）外二件両院協議会	成案を得ず
1999年3月17日	平成十一年度一般会計予算外二件両院協議会	成案を得ず
2008年2月6日	平成十九年度一般会計補正予算（第1号）外二件両院協議会	成案を得ず
2008年3月28日	平成二十年度一般会計予算外二件両院協議会	成案を得ず
2009年1月26日	平成二十年度一般会計補正予算（第2号）外一件両院協議会	成案を得ず
2009年1月27日	平成二十年度一般会計補正予算（第2号）外一件両院協議会	成案を得ず
2009年1月27日	平成二十年度政府関係機関補正予算（機第2号）両院協議会	成案を得ず
2009年3月27日	平成二十一年度一般会計予算外二件両院協議会	成案を得ず
2009年5月29日	平成二十一年度一般会計補正予算（第1号）外二件両院協議会	成案を得ず
2010年11月26日	平成二十二年度一般会計補正予算（第1号）外二件両院協議会	成案を得ず
2011年3月29日	平成二十三年度一般会計予算外二件両院協議会	成案を得ず
2012年4月5日	平成二十四年度一般会計外二件両院協議会	成案を得ず
2013年5月15日	平成二十五年度一般会計予算外二件両院協議会	成案を得ず

（表 4） 条約に関する両院協議会の例

開 会 日	会 議 名	成案の議決
2008年4月25日	在日米軍駐留経費負担特別協定両院協議会	成案を得ず
2009年5月13日	第三海兵機動展開部隊の要員及びその家族の沖縄からグアムへの移転の実施に関する日本国政府とアメリカ合衆国政府との間の協定両院協議会	成案を得ず

(表 5) 合同審査会の例

開 会 日	会 議 名	
1947年8月26日～1952年7月28日	両院法規委員会 (1955年の国会法改正・削除により廃止) *63回開催。	
1947年8月29日, 10月16日, 12月8日	議院運営委員会合同審査会 *国会議員の特別手当の額, 国会職員考査委員会規程案等	
1947年9月30日, 10月1日	決算委員会合同審査会 *国家公務員法案等	衆議院より開会請求
1947年10月20日	文教委員会合同審査会 *六・三制教育制度実施に関する件	参議院より開会請求
1948年5月26日	決算委員会合同審査会 *国家行政組織法案	衆議院より開会請求
1948年6月1日, 18日	労働委員会合同審査会 *職業安定法上の職業安定委員会委員旅費支給額に関し議決を求める件	18日に案件の採決
1948年6月7日	図書館運営委員会合同審査会 *昭和23年度国会図書館の予算に関する件	衆議院より開会請求
1948年11月25日	労働委員会合同審査会 *職業安定法上の職業安定委員会委員旅費支給額に関し議決を求める件	案件の採決
1948年12月8日	労働委員会合同審査会 *職業安定法上の職業安定委員会委員旅費支給額に関し議決を求める件	案件の採決
1949年11月25日, 26日	厚生委員会合同審査会 *身体障害者福祉法案	参議院より開会請求
1999年11月10日, 17日	予算委員会合同審査会 *予算の執行状況に関する調査	両院より開会請求
2000年1月20日～	国家基本政策委員会合同審査会 *党首討論	

(表 6) その他重要な国策に関するものの例

開 会 日	会 議 名	
2005年4月8日, 4月14日, 4月20日, 4月22日, 6月6日, 6月30日, 7月8日, 7月22日, 7月29日	年金制度をはじめとする社会保障制度改革に関する両院合同会議	
2007年2月～2013年8月	議院運営委員会両院合同代表者会議 *国会同意人事に関する所信を聴くため	
2011年11月2日, 12月1日, 12月8日	東京電力福島原子力発電所事故に係る両議院の議院運営委員会の合同協議会 (計3回)	