



Title	郵政解散・総選挙後の衆参両院関係：両院関係を規律する制度の検討を通じて
Author(s)	梶田, 秀
Citation	国際公共政策研究. 2006, 11(1), p. 397-415
Version Type	VoR
URL	<a href="https://hdl.handle.net/11094/11479">https://hdl.handle.net/11094/11479</a>
rights	
Note	

*The University of Osaka Institutional Knowledge Archive : OUKA*

<https://ir.library.osaka-u.ac.jp/>

The University of Osaka

## 郵政解散・総選挙後の衆参両院関係 —両院関係を規律する制度の検討を通じて—

### Bicameral Interaction through the Formal Parliamentary Process in the Japanese Diet: A Perspective after the 2005 General Election

梶田 秀\*

Shu KAJITA\*

#### Abstract

This paper is about bicameral interactions in the Diet of Japan. Institutions, such as conference committees and unilateral lawmaking power of the lower house, matter to resolve differences between the two Chambers in legislation. As Compared to the British Parliament or U.S. Congress, the Japanese legislature lacks flexibility in the institutional settings. It prevents bicameral actors from reaching a settlement through the formal parliamentary processes. As a consequence, ruling parties have a strong incentive to maintain majorities with almost identical preferences in both houses.

**キーワード**：国会、議会制度、二院制、立法過程、日本政治

**Keywords** : Japanese Diet, Parliamentary Institution, Bicameralism, Legislative Process, Japanese Politics

---

\* 大阪大学大学院国際公共政策研究科博士後期課程

## はじめに

2005年9月の衆議院総選挙の結果、自由民主党と公明党からなる連立与党はあわせて327議席を獲得し、衆議院の三分の二を超える勢力を有することとなった<sup>1)</sup>。これは自民党と公明党で構成される連立与党にとって、仮に法律案が参議院において否決されたとしても、憲法59条に基づいて衆議院で再議決し、法律として成立させることが現実的な選択肢となつたことを意味する。衆議院による法律案の再議決は、かつて1940年代後半から50年代前半にかけての初期国会においてそれほど珍しいことではなかった。しかし、いわゆる55年体制の成立とほぼ時を同じくして、この再議決も行われなくなり、2006年6月の第164回国会閉幕に至るまで約50年という長期間間にわたり実例が完全に途絶えている。

昨年の衆議院解散とそれに続く総選挙は、郵政改革関連法案が参議院において否決されたことを直接のきっかけとするものであった。これは極端な例であるものの、1989年に自民党が参議院での過半数を失って以来、政権与党が参議院に払うべき関心は高まらざるを得なかつたことは確かである。なぜならば、法律案が成立するには衆議院のみならず参議院でも可決されなければならないのが憲法上の原則とされているからである。もちろん、国会において審議・議決されるべき案件は、法律案にとどまるものではない。その最たるものとして、内閣総理大臣の指名や各年度の政府予算を挙げることに異論はないであろう。憲法は、内閣総理大臣の指名や各年度の政府予算についても、衆参両院での議決を原則としている。しかし憲法は同時に、これら2つについて両院の意見が一致しなかつた場合、一定の期間の経過とともに自動的に、衆議院の議決内容が参議院のそれに優越して成立することを認めている。法律案に対しても、衆議院の優越は認められているが、三分の二以上の多数をもって衆議院で再議決された場合に限られており、内閣総理大臣の指名や予算ほどに強力なものではない。したがって、参議院の動向を軽視すれば、手痛いしっぺ返しを受けることになるのである。その一方で、依然としてマスメディアを中心に、参議院が「衆議院のカーボンコピー」に過ぎないのではないかとの認識も根強い。

本稿では、国会において衆参両院の関係を規律する公式な制度に着目し、米国議会と英国議会との比較を交えつつ、日本の国会の二院制の機能について検討を行う。この観点は、さきの総選挙における連立与党の衆議院での特別多数の獲得が今後の衆参両院関係に与える影響について、1年足らずしか経ていない時点であっても、十分に妥当性をもった考察を行うことを可能にすると考えられる。その結果として、国会法や議院規則などで用意された公式

1) 河野洋平衆議院議長の会派離脱等により、今年の通常国会（第164回国会）召集時の衆議院における連立与党議席数は325であった。

な制度によっては、日本の国会で両院間の意思の調和を図ることが容易ではなく、参議院において衆議院のそれと同一の政党に属する多数派を維持することが不可欠となっていることを指摘する。

## 1. 二院制と権限の配分、対立とその調整—米英との比較を交えて

現在、二院制議会を採用する国は相当数に上っており、議会を有する国の中の約4割（75ヶ国／188ヶ国）がこれに該当するが、対象を先進諸国に限ってみれば二院制が多数派となる<sup>2)</sup>。二院制の採用は、「大きな人口」「連邦制」「民族・文化的な多様性」という3つの特徴との強い関係が示唆されている<sup>3)</sup>が、これらのうちで日本に当てはまるのは、1億2,000万を優に超えて世界第9位という人口<sup>4)</sup>の大きさのみである。その起源が14世紀の英國に遡るとされる二院制は、今日に至るまでにさまざまな類型を生み出してきたが、上院の構成の相違に着目すれば、貴族院型、連邦型、参議院型、職能代表型に大きく分類することができる<sup>5)</sup>。そのなかで意味するところについて若干の説明を要するものは、参議院型であろう。これは、複雑で多様な国民の意見を反映させるため、選挙区や選挙方法、任期等について下院と違いをもたせつつ、国民により直接あるいは間接に選挙された議員で組織されるものである<sup>6)</sup>。参議院型の具体例として、現在の日本の国会が想定されているのはいうまでもない。そのほか、貴族院型には、最近までの英國議会や大日本帝国憲法下の帝国議会が、連邦型は米国やドイツの連邦議会が当てはまる。

日本国憲法が衆議院に加えて参議院を認めている—すなわち二院制を採用する—理由としての通説的見解は、たとえば「国会活動の過程で衆議院を批判する役割を与え、衆議院の行動に欠陥があると認められるときは、警告を発し、これを抑制し、補完するという仕組がよいと考えたから」<sup>7)</sup>ということになろう。これは、参議院に対して「良識の府」という表現が常について回ることからも理解できる。ただし、参議院型のみならず、貴族院型、連邦型、職能代表型のいずれにしても、現実に存在する社会的あるいは地域的な多様性を、国家の意思決定において反映するものとして意義を見いだされており、第一院とは異なる視点を提供するという点では共通しているといえる。

日本をはじめ二院制を採る主要国に限ってみても、第二院が立法に関して有する権限には

2) Inter-Parliamentary Union ウェブサイト(<http://www.ipu.org>).

3) Lipphart (1999), 訳書161頁。

4) 国連「世界人口白書2004」。

5) 浅野 (1998)。

6) 同上12頁。

7) 同上14頁。

幅があり、法案の発議や修正に制限の課されていることも少なくない。その一方で、通常、少なくとも主要な法律案などについて、両院が同一の内容について可決することが法案の成立にあたっての原則とされているということはできよう<sup>8)</sup>。なぜならば、両院の議決を要することを「建前」からして否定するのであれば、もはや二院制を維持する理由はないに等しいと考えられるからである。しかしながら同時に、それぞれの議院の意思が異なったものとなることは容易に想像される。二院制の意義が、国家の重要な意思決定を行うに際して異なった視点—それを生み出す基盤として社会階級あるいは地域・連邦などといった違いがあるにしても—から検討を加えることに見出されるとするのであれば、なおさらである。このため、両議院が異なる意思を示した場合に、時宜に適って対立を調整し意思の統一を図ることを可能とするための何らかの手続・制度が用意される必要性が生ずる。具体的には、修正された議案が合意の得られるまで両院間を行き来することを許す制度—“navette (shuttle) system”などとも呼ばれる—、両院の代表による協議の場を制度化した両院協議会、どちらかの議院に他方への優越を与えて一定の要件をみたす場合には一つの議院における可決のみで当該法案等が成立することを認める方法がある。また、両院合同会議<sup>9)</sup>の開催が許容されているのであれば、その利用も選択肢となりえよう。

本節の以下においては、上下両院の間の意思の調和を図る公式な制度についてより詳細な観察を行うこととする。具体的には、連邦型の二院制の代表例として米国連邦議会を、貴族院型のそれとしては英国議会をそれぞれ取り上げる。

### 1.1. 米国連邦議会の両院関係

立法に関する米国議会の権限をみてみると、連邦の歳入・歳出に関する法律案が下院先議<sup>10)</sup>とされていることを除けば上下両院で全く対等となっており、法律が成立するためには同一の内容に対して両院で可決されることが必要である。米国議会においては、個々の議員に対する党議拘束がきわめて緩やかで、党派を超えた投票行動を頻繁にみることができる。また、下院議員の選挙区が比較的小規模かつ有権者数みてほぼ均等となるように設定されているのに対し、上院議員は人口に関係なく各州から2名ずつ選出される。たとえば、全米50州のうち人口<sup>11)</sup>が最小のワイオミング（約50万人）と最大のカリフォルニア（3,600万人

8) 各年度の政府予算の審議に関しては、第二院の権能に通常の法案に対するより大きな制約の課されていることが多い。

9) 両院合同会議と両院協議会の最も大きな違いは、メンバーの構成にある。前者が両議院の全議員で構成されるのに対し、後者は各議院から選出された比較的少人数によって構成される。

10) 税法など連邦の歳入に関する法律案については憲法（1条7節）により、また、各年度連邦予算など歳出に関する法律案は慣例として、それぞれ下院先議となっている。なお、ここでいう「先議」とは、必ずしも時間的な先行を意味しない。

11) 州人口は、米連邦統計局による2004年推計値。

弱) では、下院議員の定数にそれぞれ 1 名と 53 名という大差が設けられているが、上院議員はともに等しく 2 名ずつである。また、任期は下院議員の 2 年に対し、上院議員は 6 年となっている。こうしたことなどから、それぞれの議院は性格をかなり異にしており、法案についても両院の議決が異なることは珍しくない。

米国議会において、法案をめぐる上下両院の議決の相違を調整する方法として今日通常に用いられているのは、"navette system" と両院協議会である。前者については、往復回数が事実上無制限かつ両院が全く対等であり、しかも両院が実質的で複雑な内容の修正を行うとすれば、時間的な制約のあるなかで合意に持ち込むことは難しいと言わざるを得ない。したがって、効率的に意見調整を行いうる場として両院協議会 (Conference Committee) が、上下両院に匹敵する「第三の議院」と例えられるほどの大きな役割を果たすこととなる。米国議会における両院協議会は、常設の機関ではなく、ある法律案に対する議決が両院で異なった場合にいずれの議院からも両院協議会の開催を要求することができるという "ad hoc" な存在である。要求された側の議院はこれを拒むことができるが、他に両院間の意見を調整する有力な手段はなく、法案の成立を望むのであれば開催を受け入れるしかないであろう。Manager あるいは Conferee と呼ばれる両院協議会メンバーについては、議院規則上の差異にかかわらず実質的な決定方法が両院で類似しており、各々で当該法案を審議した委員会の委員から主に選出されることとなる。両院協議会で成案を得るために、下院側と上院側のメンバーのそれぞれ過半数の賛成が必要とされる。したがって、両院から選出された協議会メンバーが同数である必要はない。両院協議会で得られた合意は、両院協議会報告書 (Conference Report) としてまとめられる。両院協議会報告書に対して両院の本会議は、さらなる修正を行うことはできず、承認するか否かを採決する。双方で承認されれば大統領の署名を経て法律が成立する<sup>12)</sup>。

法律案について両院協議会が開催された事例としては、第 108 議会 (2003-04 年) の場合には計 45 件があり、そのうち合意に至って成立したのは 35 件で全体 (498 件) の 7.0% を占める<sup>13)</sup>。この割合は、多くの利害が関係する重要法案になるほど高まる。たとえば、1955 年から 1986 年の 5 つの議会期においては、重要法案の 46.4% ~ 84.6% について両院協議会が用いられている<sup>14)</sup>。

12) 議会から送付されてきた法案に対して大統領は、実質的・政治的な観点から判断を行ったうえで、拒否権 (Veto) を行使することができる。拒否権が行使された法案は議会に返付されるが、さらに両院のそれぞれ三分の二以上の支持があれば、大統領の署名なしで法律が成立する。ただし、拒否権行使に伴う政治的コストは高く、両院協議会に対する政権側の関心はきわめて高い—政権側の具体的行動について Oleszek (2004) 271 頁参照。

13) 米国議会図書館ウェブサイト "Thomas" (<http://thomas.loc.gov>)。なお、日本の法律に対応する "Public Law" に限定した。

14) Smith (1989) 206 頁。

## 1.2. 英国議会の両院関係<sup>15)</sup>

英国議会においても、法律が成立するためには上下両院で可決されなければならないのが原則となっている<sup>16)</sup>。世襲貴族を中心に構成される上院の立法権限は、20世紀に入ってから大幅に縮小されてきた。1911年議会法は、一定の要件の下、下院の議決のみで大部分の法律案が成立することを可能にした。1911年議会法の制定は、ハーバート・アスキス率いる自由党内閣の革新的な予算を、1909年に保守色の濃い上院が慣例を破って否決したことによる。1910年の二度にわたる下院総選挙を辛くも生き延びたアスキス内閣は、多数の自由党支持者の貴族叙任により、上院内の党派的勢力を劇的に改変しようとした。その実現を恐れた上院側は、立法に関する権限の大幅削減を受け入れ、1911年議会法が成立した。その後もさらに上院の立法権限の抑制が図られ、1949年議会法では、下院の議決のみで成立するためには要する期間が短縮された<sup>17)</sup>。

現在では、まず中央政府の支出や課税のみを内容とする法律案である "Money Bill" の場合、下院からの送付後1ヶ月を経過すれば上院の議決なしで成立させることが可能である<sup>18)</sup>。これは、予算に関して日本国憲法が定める衆議院の優越と類似している。一方、英国ではさらに下院の優位が規定されており、金銭法案に対して上院で修正が行われたとしても下院はそれに応じないで原案のとおり成立させることができる。また、金銭法案以外の法律案についても、上院で否決されたのと同じ内容のものに対して、下院が次の会期でも可決し、かつ1回目の審議（第二読会）から2回目の可決までに1年を経過している場合には、上院の議決が必要とされない<sup>19)</sup>。上院において受け入れることのできない内容の修正が行われたとき、あるいは上院が議決しないときには、否決されたものとみなすことができる。上記のような制定法によるほかにも、上院の権限に対する制約として暗黙の了解に基づくものが存在している。その著名な例としてソールズベリー協定（Salisbury Convention）があり、これは政権党のマニフェストを実行するための法案について、上院での否決や修正を制限しようとするものである。

一方、英国議会においては、米国議会や後述する日本の国会と異なり、通常の法案に関する上下両院の議決の相違を調整するために、議会内の公式な制度としての両院協議会は用いられていない。各議院で相互に受け入れられない修正が続く限り、法律案が両院間を往復し続けることもありうる。しがしながら、下院先議の法律案に対して上院が修正を行った場合

15) 主に衆議院調査局（2006）154-160頁による。

16) 成立にあたっては議会通過後に国王の裁可が必要であるが、今日では実質的な意味を失っている。

17) 議会法6.174.

18) 同上6.175.

19) 議会法6.176. ただし、議会期の延長を内容とする法律案はこうした下院の優越の対象とならない。

には下院がたいていは同意する一方、下院に拒絶された修正には上院側も固執しないのが通常であるというように、現実には、法案が両院の間を何度も往復したり、あるいは議会法に基づく下院の優越が現実に行使されたりするような事態にまで至ることは滅多にない<sup>20)</sup>。

## 2. 制度面から見た日本の国会における両院関係

欧米諸国の二院制に関する近年の研究<sup>21)</sup>からは、先に挙げた連邦型あるいは貴族院型といった二院制の類型が、直接、両院の意思の調和に関する特定の制度と結びつくようには見えない。前節では、米国連邦議会と英国議会について法律案に関する上下両院の議決の相違を解決に導く公式な制度を概観してきたが、その限りにおいても、両院協議会や "navette system"、あるいは一方の議院の他に対する優越といった制度の適用性は、むしろ対象となる法案の複雑さや基盤となっている両院関係—立法の権限が対等か否か—と深く関わっているように思われる。とりわけ、単純に妥協が成立するまで法案を往復させる "navette system" のみに頼ることは、両院が対等であればあるほど、また、議会で法案に対して行われる修正の内容が複雑になればなるほど、法案の成立を図る上で非現実的な手段となるのは明らかといえよう。本節では、日本の国会における両院関係を規律する公式な制度について検討する。まず、制度を概観し、ついでその機能性について評価を行う。

### 2.1. 制度の概観

日本国憲法59条1項は、法律が成立するために国会の衆議院と参議院の双方で可決されるべきことを定めている。その一方で、同じく日本国憲法は、ある法律案に対する議決が衆参両院で異なった場合の調整手段として二つの具体的方法を明示している。ひとつは法律案の再議決と称されるものであり、もうひとつは両院協議会である。法律案の再議決に関する憲法の規定は、特別の場合に衆議院の意思のみで法律を成立させるものであり、内閣総理大臣の指名や予算の議決、条約の承認と並んで衆議院の優越が明確に示されている。両院で議決の異なった法律案について両院協議会で調整しうることは、日本国憲法制定の際の原案では明記されておらず、貴族院における修正によって追加されたものである。

#### 2.1.1. Navette System

法律案は、その成立のために衆参両院で同じ内容について可決されることを必要とする。このため、法案（の原本）が両院の間を行き来することとなる。先議の議院で可決（修正を

20) Rogers and Walters (2004) 215–221頁。

21) Tsebelis and Money (1997)。

含む) された法案は後議の議院に送付され、後議の議院で修正されれば先議の議院に回付されることとなる<sup>22)</sup>。すなわち、前述した "navette system" の存在を意味する。ただし以下に見るように、無制限な往復ができるわけではなく、実質として1往復に限定された "navette system" と解すべきである。

衆議院先議の法案について、参議院での修正により回付されてきたときに、法案の成立に向けての衆議院側がとりうるのは、次の3つである。まず、参議院の修正に同意することであり、これはその後の両院間での法案のやり取りを生じさせない。修正に同意しないならば、再議決を行う、両院協議会の開催を求める、という2つの選択肢がある。これらは2.2で後述するとおり実用性が高いといえないものの、衆議院の優越行使する再議決はともかく、両院対等の協議の場である両院協議会まで回避しながら更に修正を行い、参議院へ法案を送り返す「大義名分」を見いだすことは困難である<sup>23)</sup>。したがって、ここでは最長1往復で決着がつけられると解するのが妥当であろう。一方、参議院先議の法案に対し、衆議院が修正を行ったときはどうであろうか。まず、参議院が同意するならば、当然それ以上の両院間での往復はない。衆議院の修正に同意せず、かつ法案の成立をなお追求するならば、両院協議会の開催を要求することができる。それを回避しつつ法案をさらに修正して送り返すことが現実的でないのは、上述の衆議院の場合と同様である。なお、衆議院が両院協議会の開催を拒否する<sup>24)</sup>可能性もあるが、その時には法案成立の可能性は絶えてしまったことを意味する。いずれにせよ、両院間での行き来は1往復で停止することとなる。

### 2.1.2. 法律案の再議決

憲法59条は、法律案の議決に関し、衆議院の優越を認めている。衆議院で可決した法律案に対して参議院がこれと異なった議決をした場合でも、衆議院で出席議員の三分の二以上の多数で再び可決したときには法律として成立するのである。衆議院と「異なった議決」としては、否決や修正のほか、両院協議会の成案に衆議院は同意したが参議院は不同意であった場合、参議院先議の法律案に対する衆議院での修正に参議院が同意しなかった場合等が挙げられる。また、参議院が長期間にわたってその意思を明らかにしない場合においても、再議決を行うことができる。具体的には、参議院が法律案の受領後、国会休会中の期間を除いて60日以内に議決しないときは、衆議院は参議院が否決したものとみなすことができる。その後、衆議院で三分の二以上の多数をもって可決すれば法律が成立することとなる。再議

22) 国会法83条3項。

23) 現実には、再議決と両院協議会の開催要求のいずれも行わないという選択もありうるが、これはその時点で成立をあきらめることを意味するから、当該法案がさらに両院間を往復することがないのは当然である。

24) 衆議院が両院協議会の開催を拒否した場合、国会法は、参議院に当該法案を衆議院へ返付すべきことを定めている(83条の2)。しかし、それを受けた衆議院の対応として、さらに修正のうえ参議院へ回付することは考えがたく、最大でも1往復半を超えることはないといえる。

決は、初期の国会においてはしばしば行われており、1947年の第1回国会召集から1957年の第26回国会までの約10年間に29件を数えた<sup>25)</sup>。しかし、その後は、第164回国会の半ばに至る今日まで新たな事例が一件もない。再議決の全事例について、参議院での議決別に分類すれば、否決によるもの1件、修正によるもの27件、衆議院からの法案送付後60日以内に議決がなく否決とみなされたもの1件となる。また、再議決の成否としては、衆議院で三分の二以上の多数を得て法律が成立したもの28件、三分の二の多数を得られずに不成立となつたもの1件となっている。

1940年代後半から50年代前半にかけての事例においては、参議院において修正あるいは否決された法案に対し、衆議院では全会一致をもって再議決を行ったものが複数みられる<sup>26)</sup>。こうした事象は、参議院に独自の行動原理を持つ大会派が存在していなければ考えられない。1947年の第1回国会から1950年の第7回国会までの期間において、参議院での最大会派は緑風会であった。既存政党の枠にとらわれない文化人や官僚出身者を中心として構成された緑風会は、衆議院にペアとなる会派を有しておらず、初期の参議院を特徴づける存在であった。その政策的な傾向は概して保守的ではあったものの、法案をはじめとした具体的な案件に対する個々の議員の賛否は「是々非々」をもって旨とした。1940年代後半から50年代前半にかけては、常に約50～90名の所属議員を擁して参議院での一大勢力たり続けたが、1959年末には所属議員がわずか10名にまで落ち込むなど、55年体制の確立とともに緑風会はその影響力をほとんど喪失した。それと時を同じくして、再議決の事例も見られなくなり、今日に至っている。

### 2.1.3. 両院協議会

法律案に関する衆参両院での議決が異なった場合に、その解決を図る方策として憲法59条は、再議決のほか、両議院協議会の開催によって両院の合意を求めることが可能としている。国会法は、こうした場合における両院協議会の開催について具体的な要件を定めているが、参議院に制限的な内容となっている。すなわち、まず、衆議院が両院協議会の開催を要求することができる場合として、衆議院において参議院の修正に同意しなかつたとき、衆議院が可決した法律案を参議院において否決したとき、参議院において衆議院の修正に同意しなかつたとき、が挙げられている<sup>27)</sup>。これらの場合において、実際に衆議院側が開催を要求すれば、参議院側はこれを受け入れなければならない<sup>28)</sup>。また、参議院への送付後60日経過で否

25) 衆議院先例集326。

26) 梶田(1997) 59頁。

27) 国会法84条。

28) 同上88条。

決したものとみなす旨議決し、両院協議会の開催を求めたこともある<sup>29)</sup>。一方、参議院は、衆議院の修正に同意しなかったときに限って両院協議会の開催を求めるができるものの、衆議院はこの要求を拒否できるのである<sup>30)</sup>。

両院協議会は、各議院から選挙された10名ずつの委員で組織される<sup>31)</sup>。協議委員の選出は、連記無名投票によって選挙することも可能ではあるが、実際には衆参両院ともに選挙の手続は省略され、各々その院の議決を支持した会派に属する議員の中から議長が指名する<sup>32)</sup>。参議院では、送付後60日経過により否決したものとみなされて衆議院から両院協議会を求められた場合、各会派にその所属議員数に応じ協議委員が割り当てられる<sup>33)</sup>。両院協議会の議長は、衆参の協議委員からそれぞれ互選され、開催一回ごとに交代で両院協議会を主宰する<sup>34)</sup>。両院協議会の定足数は、各議院の協議委員のそれぞれ三分の二以上である<sup>35)</sup>。成案を得るために、出席協議委員全体の三分の二以上の賛成がなければならない<sup>36)</sup>。両院協議会で成案が得られた場合には、各議院で承認するか否かについて採決が行われる。成案は、まず両院協議会を求める議院で採決が行われた後、他の議院に送付されるが、その際に両院協議会の成案を修正することはできない<sup>37)</sup>。なお、同一の法案に対する両院協議会と再議決の関係—両院協議会の開催がその決裂後における再議決の行使を排除する効果を有するものであるのか等—について議論の余地はあるが、本稿では詳細に立ち入らない<sup>38)</sup>。

両院協議会の開催に至った法律案としては、第1回国会から第163回国会までの間に31件が存在しており、そのうちの27件が第16回国会（1953年）以前の事例で占められている<sup>39)</sup>。残る4件は、第128回国会における公職選挙法の一部を改正する法律案外3案—いわゆる政治改革関連4法案—である。それぞれの結果は、成案を得て両院で可決、成立したものが28件、成案を得られなかったもの3件となっている。なお、法律案以外では、とりわけ1989年に自民党が参議院で過半数を失って以来、予算や内閣総理大臣の指名に関して両院協議会が開催された例が少くない<sup>40)</sup>。

29) 国家公務員法の一部を改正する法律案（内閣提出）及び保安庁職員給与法案（内閣提出）—第13回国会 衆議院会議録69号1374-5, 1952.7.30.

30) 国会法84条2項但書。

31) 同上89条。

32) 衆議院規則250条、参議院規則176条、衆議院先例集473、参議院先例録409。

33) 参議院先例録409。

34) 国会法90条。

35) 同上91条。

36) 同上92条。

37) 同上93条。

38) 両院協議会が開催された後になお再議決を行いうるかについて、これを可能とする衆議院事務総長の答弁（第21回国会 衆議院議院運営委員会議録8号6-7, 1955.1.21）がある。また、両院協議会での成案が存在する場合における再議決の対象についても、国会法や議院規則において明示されていない（梶田 1997, 54頁）。

39) 衆議院先例集 付表22。

40) 同上 柱476。

## 2.2. 制度の機能性

現実の問題として、法律案について、再議決を実行することや両院協議会で成案を得ることは容易といえるのであろうか。法律案の議決に関する衆議院の優越は、帝国議会には存在せず、国会になって初めて導入されたものである。法律案の再議決にあたっての要件である衆議院での三分の二以上の多数を現実に充たすのがきわめて困難であることは、日本国憲法の制定当時からすでに認識されていた。たとえば金森徳次郎は、貴族院での審議における答弁で、まさにその理由を挙げて「衆議院ノ再議決ニ依ツテ法律トナルコトガサウ容易ニハ豫想出來マセヌ」<sup>41)</sup>と述べている。以下においては、衆参両院の議決の相違を解決する公式な制度について、その機能性の検討を行う。その結果として、現実には極めて達成困難な要件が課されていることを明らかにする。

### 2.2.1. 再議決

再議決を成功させるためには、衆議院において三分の二以上の多数を必要とするが、いわゆる55年体制が成立した1955年の第23回国会以降、2005年の衆議院総選挙直前の第162回国会に至るまで、政権与党がこの要件を満たしたのは、自民党・自由党・公明党の3党連立が成立した1999年10月から自由党が連立を離脱する2000年4月までのわずか半年間のみである。1989年の参議院選挙で自民党が参議院での過半数を失った後も、衆議院での三分の二以上の議席よりも参議院における過半数の議席の方が、数の上での実現しやすからいえば比較にならない状況にあった。1989年参院選の直後（第115回国会）から55年体制の終焉直前の1993年6月（第126回国会）までの間、自民党は、単独で政権を担いつつ公明党および民社党との連携を活用した。この自公連携は、衆議院での三分の二以上という要件をかろうじて充足するものでもあったものの、もちろん目的がそこにあったのではなく、参議院での過半数を獲得しようとしたものであるのは言うまでもない。また、当時の会派別所属議員数の変遷を見る限り、衆議院で三分の二以上となる会派連合の組み合わせは自民以外にも一現実性の有無はさておくとして一存在したが、それらは必ず参議院での過半数をも達成するものであった<sup>42)</sup>。1993年の衆議院総選挙で自民党が参議院での過半数を失った後は、連立政権が常態化することとなった。第127回国会（1993年7月）以降の期間において、与党一明示された閣外協力を含む一が参議院での過半数を保持していなかったのは、そもそも衆議院でさえ少数に陥っていた羽田内閣（1994年4～6月）を除けば、1998年6月の社民党・新

41) 第90回帝国議会 貴族院帝国憲法改正案特別委員会議事速記録18号33頁、昭21.9.20.

42) 衆議院の三分の二以上の多数を擁することとなる最小の会派の組合せ一ただし共産党を除く一は、第115回国会から第39回国議院総選挙直前の第117回国会までの間は、自民党+社会党（衆379/496、参180/251）、自民党+公明党（衆350/497、参129/251）、第118回国会から第126回国会までは、自民党+社会党（衆413/499、参179/252）、自民党+公明党+民社党（衆333/497、参140/251）である。会派別議席数は、衆議院常任委員会調査室（1993）に基づき、全て召集日ベース。

党さきがけの自民党に対する閣外協力解消から1999年10月の自民党・自由党・公明党による3党連立政権発足までのみである。そしてこの期間においても、衆議院で三分の二以上となりうる会派連合は、全て参議院における過半数を同時に有していた<sup>43)</sup>。

また、衆議院が再議決を行う前提として、参議院が異なる議決を行うか、議決しないまま議案の送付から60日を経過していなければならぬが、これらの要件も現実には相当なハードルとして機能する。それは、日本の国会においては、審議の引き延ばしが有効な抵抗手段として野党側に認識されてきたからである。審議引き延ばしをより具体的に述べるならば、法案が採決にまで辿り着くのをいかに防止するかであり、これが参議院で行われることとなれば再議決を行うために必要な前提条件の一つである参議院での「異なる議決」の実現が妨げられることとなる。一方、そのような場合に備えて憲法は、参議院で議決がなされないまま議案の送付から60日を経過した場合、参議院が否決したものとみなして衆議院に再議決を行うことを認めている。国会は厳格な会期制を採っており、法律が成立するために必要な両議院一致の議決についても、国会法83条の4の規定により、同一の会期内で行われなければならないこととされている。したがって、みなし否決の前提条件となる60日の経過についても同一の会期内でなければならない。しかしながら、法案の衆議院での可決・送付から同じ会期内で60日を経ることは、容易とはいえない。まず大前提として、会期が60日を大幅に超える必要があるが、そのような国会のほとんどは、各年度の総予算を審議する国会—多くは常会（通常国会）<sup>44)</sup>—である。通常国会の会期は、国会法で150日と定められており、さらに一回に限ってではあるが延長も可能となっている。すなわち、途中で解散されない限りは、通常国会は最低でも150日の会期を有することとなる。その一方で前述したとおり、通常国会には各年度の予算案が提出されるのであり、余程の緊急案件は別として、予算審議は他の全ての案件に優先して行われる。その結果、多くの法案の審議は総予算の成立後に本格化することとなり、仮に総予算が前年度内の3月中に成立したとしても、延長がなければ会期が二ヶ月半前後しか残されていないのである。

## 2.2.2. 両院協議会

日本の国会に存在している両院協議会制度では、その合意である「成案」を得るために三分の二以上の特別多数による支持が求められる。これは、協議会メンバー全体の過半数の支持を要件とする場合と比較して、合意成立を相当困難にするものであることはいうまでもない。のみならず、特別多数を要求する決定ルールは、米国議会のように両院選出メンバーの

43) 上記注と同様の組合せは、自民党+民主党（衆356/500、参159/252）、自民党+公明党+自由党（衆350/500、参140/252）。

44) 特別会は、常会と併せてこれを召集することができる（国会法2条の2）。

各々の過半数を必要とするもの (unit rule) よりもさらに合意の可能性を狭めることが指摘されている<sup>45)</sup>。それに従うならば、両院協議会で合意が成立する可能性は、各議院メンバーそれぞれの過半数—米国—、全体の過半数—ドイツほか西欧諸国の多く—、全体の特別多数—日本—の順で低くなる。それではなぜ、日本の国会では両院協議会で合意が成立するために三分の二以上の多数が求められることとなったのであろうか。

日本の議会史上、両院協議会という制度は国会創設以前から存在していたものである。帝国議会においても当時の議院法で両院協議会が認められており、そこでは協議委員全体の過半数の賛成で成案を得ることとされていた。ところが、国会法の制定に際して、それまでどおり過半数で成案を得ることとしたのでは議長を選出した議院の側が常に不利益を蒙りかねない、という理由を挙げて衆議院の手による当初案では全会一致が要件とされた。その後の貴族院での審議では、全会一致まで求めるのは行き過ぎであるとして一金森徳次郎の言葉を借りれば「折衷的」<sup>46)</sup>に一三分の二以上の多数を要することとするように修正が行われ、それが容れられて成立に至ったものである。帝国議会の慣行では、議長や委員長といった会議の主宰者は可否同数となった場合を除き表決に参加しなかった。これは現在の国会でも先例として確立されているが、両院協議会にそれぞれの議院から同数が選出される場合には、議長を選出した側のメンバーが1名少ないと同等の効果を有することになってしまう。

### 3. 日本の国会における二院制の現状と今後

マスメディアを中心として形成されるいわゆる一般的な認識としては、参議院が十分に機能していないとして、参議院カーボンコピー論あるいはさらに進んで参議院不用論が根強い。それは、参議院自らがこれまで幾度にもわたり、機能強化に向けた検討の場を設けてきたことによっても裏付けられている<sup>47)</sup>。参議院をめぐるこうした認識は、具体的に何をもって「十分な機能」を果たしていると判断するのかによって、大きくは2種類の主張があるといえよう。ひとつは、憲法や国会法などの制度面において参議院に十分な権限が与えられていないとするものである。もうひとつは、制度面はともかくとして、たとえば法案について衆議院と異なる議決を行う事例が多くないことなど、前者よりは実質的な側面に着目してなされるものである。その一方で、こうした一般に流布した理解は、学術的な検討を経てもなお肯定されるべき主張といえるのであろうか。

45) Tsebelis and Money (1997).

46) 第92回帝国議会 貴族院国会法案特別委員会議事速記録2号7頁、昭22.2.25.

47) 参議院改革の沿革については、参議院ウェブサイト

(<http://www.sangiin.go.jp/japanese/aramashi/ayumi/ayumi.htm>) 参照。

まず、制度の外形からの観察によって日本の参議院の立法に関する権限を弱いものとする見方が全くあたらないことは、従来の国会研究においても指摘されてきた<sup>48)</sup>。本稿における衆参両院間の関係を規律する制度についての検討は、こうした主張と軌を一にするものである。さらに、立法に加えてひろく制度上の諸権限や、両院議員の属性等を加えた総合的な観点から欧米諸国の第二院と比較した場合も、相当に強大であるということができる。たとえば、レイプハルトは、民主主義が長期間にわたって継続している36ヶ国の議院構造について、制度上の権限と直接選挙という観点で対称的 (symmetric) か否か一対称的な方が強い—、上院での少数派の過大代表が抑えられているという観点で調和的 (congruent) か否か一調和的でない方が強い—という2つの観点から検討を行い、第二院が強いとされる順に4.0点から1.0点までの得点を付している<sup>49)</sup>。ここでは、対称的な方と調和的でない方がそれぞれ強いと判断される。その結果、日本の参議院は、対称的かつ調和的であるとして3.0点（中程度に強い）というカテゴリーに位置づけられている。また、バーグマンらは、西欧17ヶ国について、上院の権限（憲法改正を含む）の強さに関連する6項目を提示している<sup>50)</sup>。これを日本の参議院に適用すれば、6項目中の3項目が該当すると考えられ、17ヶ国との比較においても弱い第二院とは言いがたい。

一方、後者については、両様の見解が示されている。たとえば、1970年代から80年代にかけて発表され、強い影響を与えたペンペルやモチヅキによる国会研究<sup>51)</sup>においては、国会機能の活発さを具体的に評価するための尺度として、議員立法の数あるいは、内閣提出法案について廃案となったものや修正されたものの数に着目がなされてきた。こうした立場を敷衍していくならば、55年体制以降の参議院は、少なくとも衆議院との比較において十分な機能を果たしているとは言い難いことになろう。これに対して、近年の日本の国会研究においても有力となっている合理的選択理論や代理委任理論に基づく立場からは、国会が有効に機能しているからこそ対立が表面化しないといえるのであり、部外者にもはっきりと認識されるような紛糾が発生しているならば、それはむしろ国会機能が非効率に陥って阻害されている状況にあるとする主張がなされている。言い替えれば、国会という公開を原則とする場

48) たとえば大山 (1999).

49) Lijphart 前掲書 (訳書163-9頁).

50) Bergman et al. (2006) 119頁。具体的には第二院が、(1) 内閣不信任（信任）、(2) 全ての案件への同意、(3) 一定の案件への同意、(4) 全ての案件への拒否、(5) 一定の案件への拒否、(6) 審議の引き延ばしの権限を有しているのか否かであり、日本の参議院は(3) (5) (6)が該当する。なお、両院議員が同様の選出方法によるのか否かも項目として挙げられているが、具体的な内容および第二院の強さとの関連のいずれも明瞭でないため、ここでは省くこととした。

51) Pempel, T.J. (1974) "The Bureaucratization of Policymaking in Postwar Japan," *American Journal of Political Science* 18: 647-664. Mochizuki, Mike M. (1982) "Managing and Influencing the Japanese Legislative Process: The Roles of Parties and the National Diet," Ph.D. dissertation, Harvard University.

において実質的な議論の大半が交わされなければならないのか、あるいは、国会の外であっても実質的に法案が審議される機会が国会議員一それも与党に限定される一に与えられる上で十分と見るのは、という立場の違いであり、さらには、審議プロセスそのものに価値を見出すのか、はたまた審議の内容や立法の結果を重視するのかという立場とも相通じるといえよう。前者の立場からは、与党事前審査のように、国会法や議院規則等に規定された国会での公式な審議過程の外での調整が多用されること、「議会の常識からはずれた法案処理」<sup>52)</sup>であり、国会という衆目監視の場での議論が回避される結果、内閣の政治責任を不明確にさせる弊害を招くことも指摘される。一方、後者の立場では、国会の機能とは「行政機関に与党の政策選好に沿った法案を作成させるよう立法・行政関係を構造化すること」<sup>53)</sup>であり、ここでいう構造化の対象は、狭い意味での国会審議に限定されるものではないことになる。

結果において同じ行動をとっているように見える場合であっても、衆議院における与党会派と参議院側のその選好が完全に一致しているとは限らない。決定に関して拒否権行使ができるプレイヤー—日本の法律制定に関していえば衆議院と参議院の両方が該当する一の全てにとって、現状維持 (status quo) よりも効用の向上する範囲があるならば、そのどこかで決着することとなる<sup>54)</sup>。これを、二院制かつ立法課題に関する2つの対立軸の存在を想定した二次元モデル（図参照）を用いて説明すれば、次のようになる。図において、第一院と第二議院の理想点をそれぞれ a 点と b 点に据え、理想点から等距離における各々の選好の度合は等しいものと仮定する。現状の政策の位置を SQ とし、ある新規立法あるいは現行法改正の帰結が円内に位置するものであれば、現状よりも好ましいことを意味し、そうした法律は採択されることとなる。逆に、円外であれば現状 (SQ) の方が好ましいから採択されない。たとえば図中の P 点に位置する法律は、いずれにとっても SQ より理想点に近い=好ましいので、成立することとなる。一方、F1 点は両議院ともに SQ より状況が悪化してしまうので、このような地点で決着が図られることはない。では F2 点はどうか。これは、第一院からすれば理想点にきわめて近く、この議院のみの一院制では当然成立する。しかしこの二院制の場合、第二院の拒否権行使のために不成立となってしまう。なぜならば、第二院には SQ の方が F2 よりはるかに好ましいのである。このように二院制においては、最終的な帰結が図の濃い灰色部分のどこかに落ちることとなり、一院制であれば各円の内側全体となるのに比べ、格段に決着可能な範囲が狭められることとなる。同時に、図の濃い灰色の部分は、

52) 大山 (1999) 114頁。

53) 増山 (2001) 195頁。

54) Tsebelis (2002).

両院の理想点（a点とb点）の距離が近づけば広がっていく。つまり、両院の選好が相似すればするほど、法律が成立する可能性は高まることとなる。ところで、両院の選好が重なり合う範囲のうち、具体的にどこで最終的に決着するのかに関しては、審議過程を統御する者である "agenda setter" がきわめて大きな影響力を有することとなる。いさか同語反復的ではあるが、自らの理想点に最も近い位置に提案する権限を有する者こそが "agenda setter" だからである。さきの図において、第一院が "agenda setter" であれば、第二院側の円内（外周よりわずかに内側）で自らの理想点に最も近いa'点に位置する提案を行うであろう。その場合に第二院は、ごくわずかとはいえSQより好ましいので、敢えて拒否権行使はしない。同様に、第二院が "agenda setter" なら、第二院にとって有利なb'点で決着することが予想される。

以上を日本の国会に適用すれば、まず、そこに至るまで調整の過程が第三者からも容易に観察可能か否か、あるいはそれが国会の審議の段階で発生するのかどうかは別として、参議院があるのとないのとでは帰結に相当な差の生じることが指摘できる。また、前節までの検討により明らかとなった再議決や両院協議会の実用性の低さを勘案すれば、法案の成立を十分確保するために、参議院多数派の選好を衆議院多数派とできるだけ近接させ、かつそれを固定しようとする強い誘因が政権与党において働くこととなろう。同一政党のもとに参議院会派を構築し維持することが可能であれば、これへの十分な対応となるのはいうまでもない。こうしたなかで、参議院自民党が強い影響力を発揮していたとすれば、参議院での与党の脆弱さゆえに "agenda setter" たりえたことが指摘できよう。そして、近年において衆参自民党間の対立が外部からも認識できるかたちで生じたのは、制度上はっきりと優越が認められている側（=衆議院自民党）が、より理想に近い帰結を実現できないことに起因する相対的に大きな摩擦のためであったことが可能性として指摘できよう。しかし、三分の二以上の多数によって衆議院側が審議に関するコントロールを強めることができると仮定するならば、今後、衆参の自民党間における可視的な対立は影を潜めていくことが予想される。

## まとめ

本稿を簡単に振り返ってみれば、まず、日本の国会では二院制が採用されているが、衆参両院の不一致を開拓するための公式な制度が、参加プレイヤーにとっての現実的な選択肢となっていないことが示唆された。すなわち、法律案の再議決や両院協議会が成功するためのハードルが極めて高く設定されており、これは、各国議会とりわけ英米議会と詳細に比較した場合でも日本の国会制度に関する際立った特徴として指摘することができる。二院制の有

効性について視点を転じれば、まず、両院の関係のあり方の前提となる権限配分において、憲法上は衆議院の優越が明確に宣言されていながら、参議院は制度的にもかなり強い権限を有する第二院と理解されるべきことがわかる。一方、実質的な機能という点では、外形的には両院の差異が認知されがたいとしても、第二院の存在が一院制の場合とは異なる帰結をもたらす。その際、両院の選好が近接するほど法律が成立する可能性は高くなり、より望ましい結果は審議過程を統御する "agenda setter" が獲得することとなる。

以上を踏まえると、初期国会において法律案の再議決が少なからず実行されたことは、むしろ特異な現象と捉える方がより自然である。そしてそれは、初期参議院を特徴づけた緑風会の衰退が、国会の公式な制度面からも必然であったという示唆とも深く関わることとなる。これまで緑風会の消滅の背景については、大きく分けて、政策選好面で保守系政党との差異を見出せないことに原因を見出す説や、選挙組織の弱さが致命的であったとする説、あるいは、再選や政治的影響力の拡大といった議員の目標追求を満足させることができなかつたためとする説が主張されてきた<sup>55)</sup>。これらは、主として議員の属性や党組織のあり方に着目したものということができる。一方、本稿でみてきたとおり、衆参両院の相違を解決する公式な制度一再議決と両院協議会一は実行に際しての難易度がきわめて高い。両院関係をはじめとした国会の機構に関する制度の多くは、それぞれの議院規則ではなく国会法によって規定されている。法律である国会法の改正を実現するためには、もちろん衆参両院で同一の内容が可決されなければならない。しかし、参議院の権限を縮小する一少なくともそのように見える一制度改正は、同一会派がともに過半数を占めていたとしても一筋縄ではいかないことは、これまでの国会史上で観察してきたところである。そうであるならば、衆議院に勢力を有する政党一とりわけ政権与党一にとって、参議院との意思の一致を実現するうえで最も現実的な選択肢が、参議院議員の自党への取り込みであったとしても何ら不思議ではない。そして、参議院議員の選挙制度は、当初の全国区と都道府県選挙区の組み合せから、現行の比例代表と選挙区の組み合せへと変遷してきたものの、いずれも直接選挙であり、制度として参議院の政党化を阻むものでは全くないのである。

最後に、2005年9月の衆議院総選挙がその後の国会運営に与えた影響について、現時点では判然としていないというべきである<sup>56)</sup>。そもそも、総選挙から半年も経ずして召集された通常国会（第164回国会）も半ばの時点において、明瞭な変化を期待するのには無理があ

55) 待鳥（2000）。

56) たとえば最近10年間の通常国会について、それぞれの1月の召集日から4月末までにおける内閣提出法案の提出数をみてみると、89本（1997, 2005, 2006の各年）～126本（2004年）の範囲にあって平均値102本、中間値96本となっている。本年（第164回国会）においては89本であり、ここでは最少にあたるものの中間値からもわかるように極端に低い数字ではない。また、同期間における総予算の審議日数は、50日（2000年）～80日（1998年）、平均値63日、中間値62日となっているなか、2006年は67日で両院を通過している。

る。しかし、所与の制度の制約について、過去の軌跡を踏まえつつ理解を試みるならば、現時点でも十分な妥当性をもった予測を行うことは可能であり、本稿の目指すところであった。そして、それが今後の衆議院側の "agenda setting" を強固なものにするならば、衆議院において与党が擁する三分の二以上の多数は、国会に様々な対立の局面が存在するなかで、衆参自民党をより融和的とさせる方向に働くものと考えられる。

## 参考文献

- 浅野一郎 (1998)『国会辞典第3版補訂版一用語による国会法解説』有斐閣.
- Bergman, Torbjörn, Wolfgang C. Müller, Kaare Strøm, and Magnus Blomgren (2006) "Democratic Delegation and Accountability: Cross-national Patterns," In Kaare Strøm, Wolfgang C. Müller, and Torbjörn Bergman (eds.), *Delegation and Accountability in Parliamentary Democracies*, Oxford: Oxford University Press.
- 梶田秀 (1997)「法律案の再議決」『議会政治研究』44号53-59頁.
- Lijphart, Arend (1999) *Patterns of Democracy: Government Forms and Performance in Thirty-Six Countries*, New Haven: Yale University Press. (柏谷祐子 訳 (2005)『民主主義対民主主義—多数決型とコンセンサス型の36ヶ国比較研究』勁草書房).
- 待鳥聰史 (2000)「緑風会の消滅過程」水口憲人・北原鉄也・久米郁男 編『変化をどう説明するか：政治編』木鐸社, 123-145頁.
- 待鳥聰史 (2001)「国会研究の新展開」『レヴァイアサン』28号134-143頁.
- 増山幹高 (2001)『議会制度と日本政治—議事運営の計量政治学』木鐸社.
- 大山礼子 (1999)「参議院改革と政党政治」『レヴァイアサン』25号103-122頁.
- Oleszek, Walter J. (2004) *Congressional Procedures and the Policy Process*, 6th edition, Washington, D.C.: CQ Press.
- Rogers, Robert, and Rhodri Walters, 2004, *How Parliament Works*, 5th edition, London: Longman.
- 参議院先例録 平成10年版.
- 衆議院調査局 (2006)『論究』2号.
- 衆議院常任委員会調査室『衆議院の動き』各年版.
- 衆議院・参議院 (1990)『議会制度百年史』各巻, 大蔵省印刷局.
- 衆議院先例集 平成15年版.
- Smith, Steven S. (1989) *Call to Order: Floor Politics in the House and Senate*, Washington, D.C.: Brookings Institution.
- Tsebelis, George (2002) *Veto Players: How Political Institutions Work*, Princeton: Princeton University Press.

Tsebelis, George, and Jeannette Money (1997) *Bicameralism*, Cambridge: Cambridge University Press.

(図：二院制とその帰結)

