

両院協議会改革の難航

憲法審査会事務局 森本 昭夫

1. はじめに

参議院憲法審査会は、第189回国会（平成27年）に当面のテーマを「二院制」とすることを決め、調査を開始している。本稿では、二院制に関する数ある論点のうち、従来から改革の必要が叫ばれている両院協議会の制度を取り上げることとする。

平成の時代となって政権交代や参議院における与野党逆転が相次ぎ、最近まで両院協議会が何度も開かれてきたが、成案を得て成功裏に終わった最新事例は、20年以上も前の政治改革関連法案についてのものである。制度の機能不全が問題視されるゆえんである。

以下、両院協議会をめぐる歴史を顧み、学者等からの指摘・提案内容を紹介した上で、国会審議の実相に即して問題の所在を把握し、その改善の方策について展望する。

なお、両院協議会については、その性格についての審査機関説と起草機関説による論争が見られるが¹、実際の両院協議会はそのような性格付けとは無縁のものとなされ²、改革論とも関わりが薄いため、本稿では立ち入らないこととする。

2. 両院協議会制度の概要

両院協議会とは、国会で「両院の意見が異なった場合に両院が協議して意見の一致を図るために設けられる協議機関」³のことである。

憲法上、両院協議会は、第59条〔法律案の議決〕、第60条〔予算の議決〕、第67条〔内閣総理大臣の指名〕に「両議院の協議会」の語で現れ、第61条〔条約の承認〕が第60条の規定を準用している。いずれも「法律の定めるところにより」として、その開催要件等が法律に委任され、それらについて国会法が規定している。

最初に、両院協議会制度の概要を示しておく。

第1は、両院協議会開催の要件である。両院協議会は常置のものではなく、次に挙げる両議院の意思が合致しない事態に対して必要なたびごとに設置される機関である。

①法律案について、④衆議院が参議院の回付案に同意しなかったとき（国84I）、⑤参議院が衆議院の送付案を否決したとき（国84I）、⑥参議院が衆議院の回付案に同意しなかったとき（国84）。なお、衆議院が参議院の送付案を否決したときが含まれていない点は要注意である。

②予算、条約及び憲法改正原案について、⑦甲議院が乙議院の回付案に同意しなかったとき、⑧乙議院が甲議院の送付案を否決したとき（国85、86の2）。

¹ 今野或男「両院協議会の性格－審査委員会か起草委員会か」『国会運営の法理－衆議院事務局の視点から』（信山社 平22.4）78頁

² 白井誠『国会法』（信山社 平25.11）225頁

³ 浅野一郎・河野久編『新・国会事典－用語による国会法解説（第3版）』（有斐閣 平26.6）177頁

③内閣総理大臣の指名について、両議院の議決が一致しないとき（国 86Ⅱ）。

④法律案、予算、条約、憲法改正原案を除く国会の議決を要する案件（例えば、予備費支出承諾案件）について、乙議院が甲議院の議決に同意しないとき（国 87Ⅱ）。

両院協議会は、請求権を持つ議院が他院に対して請求することで設置される。請求を受けた議院は、法律案について参議院が請求した場合を除き、拒むことができない（国 88）。

その請求には、義務付けられているもの（必要的両院協議会）と任意のもの（任意的両院協議会）があり、予算、条約、内閣総理大臣の指名の場合が前者（国 85、86Ⅱ）、それ以外の場合が後者（国 84、86の2、87Ⅱ）である。

第2は、両院協議会の構成である。協議委員は各議院から10人ずつ選出される（国 89）。衆参の議院規則は、協議委員の選挙を連記無名投票で行うと規定している（衆規 250Ⅰ、参規 176Ⅰ）。連記によることは、その問題についての議院の多数派が協議委員を独占的に選出し得ることを意味する。意見を異にした他院と協議するに当たり、自院の意見を代表する立場にある者を折衝役として送り出す必要があるとの考えによる。実際の運用では、投票によることなく、この規定の趣旨により、両院協議会に付される案件についての院議を構成した（議院の議決案に賛成した）会派に協議委員を割り当て、会派の推薦に基づいて選任している（衆議院先例集（平15年版）473、参議院先例録（平25年版）415）。

両院協議会の議長は、開会ごとに衆参各院の協議委員から交互に出し、初会の議長をいずれの議院から出すかはくじで定める（国 90）。

第3は、両院協議会の議事の決定の仕方である。成案を決定するには、出席協議委員の3分の2以上の多数による必要がある（国 92Ⅰ）。帝国議会時代に出席委員の過半数で成案を議決していた（旧両院協議会規程 11）ところ、議長を出した側が採決で負けて他院の主張が通るという不公平が生じたため、国会法制定時の衆議院提出の原案では、これを是正する必要からも、また、衆議院に優位を認めたことから、両議院の意見が一致したときに限って成案を議決するのが適当と考えられていた⁴。これが貴族院で「満場一致と云ふことになると、両院協議會自體が纏らないと云ふ場合が起り得る可能性が多い⁵」として、3分の2以上の特別多数に修正緩和されたのである。

両院協議会で成案を得た場合には、請求議院で先に議し、可決されれば他院に送付し（国 93Ⅰ）、両議院の本会議で可決されると成立する。なお、両議院での成案の議決に際しては、それを更に修正することができない（国 93Ⅱ）。

3. 両院協議会の実績

(1) 概略

国会発足後、両院協議会が開かれた時期は、大別すると昭和20年代と平成以後の2期に分かれる。両者の間には30年以上の空白期間があり、大まかに言えば、それは自民党が政権を保持し野党第1党の社会党と対峙した55年体制の時代と重なり合う。

⁴ 第91回帝国議会衆議院国会法案委員会議録（速記）第1回7頁（昭21.12.19）大池眞衆議院書記官長の説明

⁵ 第92回帝国議会貴族院国会法案特別委員会議事速記録第3号2頁（昭22.3.18）大木操委員の修正案説明

これまでに両院協議会が開かれたのは、平成 25 年の第 183 回国会を最後として、44 回を数える。これは開かれた会議の回数ではなく、両院協議会の設置数である。この中には、同時期に複数の案件について両院協議会を開くこととなり、共通の協議委員が選任されて 1 つの両院協議会で併せて協議したものもある。以下、特に断らない限り、実績として示す回数は両院協議会としての設置数による⁶。

44 回の内訳は、法律案についてのものが 17、予算が 20、条約が 2、内閣総理大臣の指名が 5 である。44 回のうち成案を得たのは 15 回⁷であり、これを案件ベースで見ると、対象となった 95 本のうち成案を得たのが 28 本である⁸。過去に両院協議会で得られた成案は全て両議院で可決されている。

(2) 昭和 20 年代の両院協議会

昭和 20 年代は、激しい衆参ねじれという状況にはなかったものの、参議院における与党は劣弱であった。その中において、参議院独自の会派であった緑風会が勢力を有し、政策的に保守系でありながらも是々非々を旨としていたため、時折、両院協議会を開くこととなる事態が生じた。

この時期の両院協議会は、しかるべく機能していたと評されている。開かれた 17 回の両院協議会のうち 14 回⁹について成案を得ている。17 回のうち 16 回が法律案についてのもので、残りの 1 回は総理指名についてのものであった。

(3) 平成期の両院協議会

平成期の衆参ねじれでは、政権運営が立ち行かなくなるほどの深刻な事態も見られた。

昭和期の両院協議会の好成績に対し、この時期には 27 回のうち成案が得られたのは 1 回きりである。27 回のうち法律案についてのは 1 回で、残りの 26 回は予算、条約、総理指名についてのものである。

これらの実績を受けて、両院協議会で成案を得ることに対する期待度は甚だ低く、両院協議会の改革の必要が頻繁に唱えられるようになった。

なお、平成 17 年に法律案が参議院で否決された事例（郵政民営化関連法案）では、両院協議会が請求されずに終わった。また、参議院で予備費支出承諾案件を承諾しないと決した際（平成元、20、21 年）にも、国会の承諾を得なければ内閣が憲法上の責務（憲 87 II）を果たせないにもかかわらず、両院協議会の請求はなされなかった。

これらに対しては批判の目も向けられたが、衆議院側としては、不承諾が支出行為の効力に影響を及ぼすものではなく¹⁰、両院協議会での努力が成果を引き寄せるものでないと認識の下、それが制度に内在する限界によるものであることが国民にも伝わると判断し

⁶ 実績の数値は、『平成二十二年版 参議院先例諸表』（参議院事務局 平 22. 7）及び『平成二十二年版 参議院先例諸表 追録（自第百七十三回国会閉会後 至第百八十四回国会）』（参議院事務局 平 25. 11）（<http://www.sangiin.go.jp/japanese/aramashi/houki/senrei-syohyou.html>）を典拠としている。

⁷ 対象となった複数の案件の一部について成案を得た両院協議会も 1 回としてカウントしている。

⁸ 件数は個々の案件としてカウントしたものであり、例えば、総予算の場合、一般会計、特別会計、政府関係機関の予算がそれぞれ独立した案件であるため、それらが全て対象となる場合には 3 本として数えている。

⁹ 前掲 7 参照

¹⁰ 第 116 回国会衆議院決算委員会議録第 5 号 25 頁（平元. 11. 16）大森政輔内閣法制局第一部長の答弁

たのであろう。

4. 各方面からの指摘

(1) 問題点

憲法・政治学者等からの指摘では、成案の結実を阻んでいるのは両院協議会の特殊な性格であるとされ、両院協議会で成案を獲得する法的環境にはそもそもなく¹¹、現在の制度は機能しないように工夫して作ったような両院協議会になっている¹²とまで言われている。憲法審査会の場でも、委員から同様の意見が述べられている¹³。

問題の要因として具体的に挙げられている大きなものは、次の2点である。

第1は、協議委員が各議院の院議を構成した会派から選任される点であり、これでは衆議院10人全員が与党、参議院10人全員が野党からの選出となり、両院協議会が対立のあることを確認する機関で終わってしまうとされる¹⁴。

第2は、両院協議会で成案を得るための出席協議委員の3分の2以上の賛成という要件が厳しすぎるという点であり、特別多数を求める積極的な根拠はないとされる¹⁵。

(2) 改善策

両院協議会に対する識者の姿勢で興味深いのは、提示されているほとんどの改善策が基本線において同じ方向を指している点である。

上記の問題点については、①両院協議会の構成を会派勢力を反映したものとする、②成案を得るための議決要件を緩和し、過半数の賛成で足りることとする、との2点で意見がほぼ一致している。そのほかに挙げられる内容は、③協議委員を各党の党首クラスや政策立案責任者、実務者等、実質的な権限を持ったメンバーとする、④調整や妥協の道を模索することができるよう、中間派を協議委員に入れる、⑤両院協議会の議長の選出方法を改める、といったものである。

(3) 改善策に対する留保

これらの改善策に対しては、その提案者の側から留保が付されている。改善策が主に両院協議会で成案が得られないことに着目しているのに対し、成案が得やすくなっても、それが与野党の合意を伴わない多数決の産物であるなら、両議院の本会議での可決にはつながらないであろうとするものである¹⁶。これは両院協議会を考える上での重要事項であり、現在ではその認識が広く共有されていると思われる。

そこで、得られた成案を両議院の本会議で可決されるための策が求められるが、この点

¹¹ 第183回国会参議院憲法審査会会議録第2号2頁(平25.4.3)加藤一彦参考人の発言

¹² 参議院憲法審査会会議録・前掲11 4頁 加藤秀治郎参考人の発言

¹³ 第183回国会参議院憲法審査会会議録第1号(平25.3.13)、第183回国会参議院憲法審査会会議録第3号(平25.5.22)、第187回国会参議院憲法審査会会議録第3号(平26.11.12)

¹⁴ 参議院憲法審査会会議録・前掲11 4頁 加藤秀治郎参考人の発言

¹⁵ 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(平21.3)182頁

¹⁶ 第183回国会参議院憲法審査会会議録第3号6頁(平25.5.22)只野雅人参考人の発言、参議院憲法審査会会議録・前掲11 6頁 加藤一彦参考人の発言

に言及するものとして、各議院が成案を尊重することを申し合わせてはどうかとの提言が見られる¹⁷。ねじれ国会において政府・与党が苦境に立たされることについては、与野党に政権交代による互換性があり、その申合せに実現可能性があるとするものである。

なお、改善策として示されているものの中には、衆議院の協議委員の数を多くするという案が存在する¹⁸。両院協議会の場合でも衆議院優越を働かせようとする点で異色であり、憲法の規定の外で衆参対等の例外を作ることに對しては注意の目を向ける必要がある。

5. 新たな検討

(1) 検討の視角

両院協議会については上記のような改善策が提示されているが、それが両議院の意思の不一致の問題を解決するものであるかどうかについては検証を要するところである。

この際、検討の方法論を含めた注意点を整理しておく必要があると考える。

第1に、両院協議会制度の抱える問題点の真理値を探り出すために、憲法上の両議院の権限関係を的確に反映させた過去事例の整理を行う必要がある。

第2に、両院協議会の不振要因を、両議院の審議過程のダイナミックスにまで視野を広げて探る必要がある。

第3に、努力目標を強調しても実効性を持たないという現実を踏まえ、制度論による対応を全うする必要がある。

(2) 案件類型ごとの精査

ア 衆議院優越権と両院協議会

(ア) 衆議院絶対的優位案件

昭和20年代と平成期の両院協議会を対照してみると、前述のように、その実績に大きな懸隔が見られた。しかし、両者の間には対象とする案件に差異があり、それらについての制度上の制約を差し引いて比較し直すと違った様相が見えてくる。

問題となる案件は、予算、条約、総理指名で、これらは参議院の議決が衆議院と異なる場合や参議院が議決しない場合に衆議院の議決が国会の議決となる衆議院の絶対的優位案件である（憲60Ⅱ、61、67Ⅱ）。

衆議院はこれらについて自らの意思をそのまま実現できるため、両院協議会を開いても、対象とする案件について衆議院側が歩み寄りを見せる機運は出てこない。協議が調って成案が得られるとの期待を持たないのは多言を要しないだろう。

実際にも、衆議院絶対的優位案件について過去に成案が得られたことはない。平成期の両院協議会での成案獲得の成績は1勝26敗という惨憺たるものであるが、予算等を除くと法律案についての1勝0敗となり、その成功率は10割である。ちなみに、昭和20年代の法律案についての両院協議会の成績は14勝2敗であった。このデータを見る限りでは、両院協議会制度が機能不全に陥っているとは速断できない。衆議院絶

¹⁷ 加藤秀治郎「両院協議会の改革」『日本の統治システムと選挙制度改革』（一藝社 平25.9）99頁

¹⁸ 加藤（秀）・前掲17 100頁

対的優位案件についての成績が両院協議会を変貌させているのである。

予算等について義務的両院協議会とされている趣旨について、それは成案の獲得・作成を目指すものではなく、両議院の意思不一致を確定させることにあり、それによって衆議院の優越が具現できるとの見方が示されている¹⁹。卓見だと言えよう。

(イ) 法律案についての衆議院優越

法律案についても衆議院の優越が認められているが、それとの向き合い方が問われる。衆議院の優越権が憲法上認められたものであるにもかかわらず、それに優先する機能を両院協議会に求める理解が見受けられるからである。

みなし否決権(憲 59Ⅳ)の行使に関して、参議院無用論につながることを理由に、衆参与野党を問わず議員の間で慎重論が出てくるのはある意味当然かもしれない。

しかし、衆議院にとっての切り札である再議決権(憲 59Ⅱ)をも封印しようとするのは穏当でなく、衆参両院の権限関係に対する異論としてではなく、当該法律案に対する反対意見の文脈において述べられるものにすぎないと解しておくべきだろう。

再議決権の行使は、有権者から受けるマイナス評価という不利益を計算した上で決断されるものであり²⁰、与党の数の力だけで可能なわけではないが、総計 46 本(案件ベース)に上る再議決の過去例では、衆議院はいずれも両院協議会を請求することなく実行に移してきた。しかし、両院協議会是对立する両院間の議論を国民に示す任務も負っているものであり、その限りで、この場面においても両院協議会をスキップするのは望ましい判断だとは言えないところである。

イ 法律案についての両院協議会

(ア) 両議院の審議との関係

衆参両院の対立の要因は、通常、参議院における与野党逆転にある。両議院の議決の不一致の実相が与野党の抜き差しならない対峙である²¹ことに思い至れば、両院協議会における調整への期待を縮減せざるを得ないとの結論には容易に到達できる。

衆参ねじれの状況下では、野党の賛同が得られないような法律案の審議は先議の衆議院段階から修正に活路を求めるものとなる。これは参議院の多数派工作を優先した奇妙な便法とも評されるが²²、衆参両院を通じて政党化している状況の下では、与党が法案成立のために交渉機会を拡大しようとするのは必要に迫られた行動と言えよう。また、荷崩れ状態で法律案が送付されてくることに参議院の与党が難色を示すことも衆議院での修正努力に拍車を掛ける。そこで合意にたどり着けないときには、やむなく可決した上で後議の参議院での修正協議に望みが託される。

このように、両議院の意思の不一致が確定的となるまでに各議院における審議の中で歩み寄りの試みはなされており、その過程において両院協議会の機能は実質的に果たされているのである²³。両院協議会の対象となる議案というのは、そのような努力

¹⁹ 加藤一彦「両院協議会の憲法的地位論」『現代法学』20号(平23.1)95頁

²⁰ 川人貞史「衆参ねじれ国会における立法的帰結」『法学』72巻4号(平20.10)15頁

²¹ 大石真「両院制運用への展望」『北大法学論集』63巻3号(平24.9)762頁

²² 大山礼子「参議院改革と政党政治」『レヴェアアサン』25号(平11.10)104頁

²³ 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(平23.1)1732頁

にもかかわらず暗礁に乗り上げたまま参議院での議決に至ったものであり、交渉3ラウンド目に当たる両院協議会において一転して妥結することは望み薄である。

(イ) 参議院の実質的優位

両院協議会が衆議院優位案件について機能しないことを受け、与党が衆議院で3分の2以上の勢力を保持せず法律案について優越権を行使できない状況では、衆参両院は対等の立場にあるとして、法律案の両院協議会に期待が高まるところである。しかし、そこでは翻って参議院の実質的な優位が導き出されるという逆説が立ち現れる。

積極的な意思形成のためには両議院の議決がそろふ必要がある一方、それを阻止するには一院の反対意思だけで足りるからである。法律案については、両議院の間に全会一致の世界が存在しているのであり、内閣提出法案に対して、野党が多数を占める参議院の意思が拒否権の行使となって衆議院に優越するという力関係が浮かび上がる。

(ウ) 参議院否決法律案の不振

以上のような条件の下、後議の参議院が否決した法律案(以下「否決事例」という。)については、両院協議会で妥結に向かう可能性はなお一層低下する。

否決をベストの策とする参議院には原案を修正する方向での譲歩の誘因が働かず、両院協議会で衆議院側がそれに対応しきれずに終わってしまうというのが予想される展開である。衆議院絶対的優位案件の両院協議会の裏返しであり、そのことは両院協議会において参議院側の協議委員の実感としても表明されているところである²⁴。

成案を両議院の本会議で可決する必要があると、両院協議会の決定には与野党間のコンセンサスが必須事項となるが、それはインセンティブを与えて促進できる性格のものではないだけに、改善のための制度設計は実現困難であり、提示されているような策で必ずしも解決に導けるわけではない。

衆議院再議決についての3分の2以上の特別多数という「高いハードルの設定は、両院協議会での審議に重きを置いていることの表れ」²⁵とされるが、否決事例で参議院の拒否権が有効に働く以上、現行制度には限界が感じられる。ちなみに帝国議会時代には、否決事例は両院協議会の請求事由とはされていなかった(旧議院法55)。

否決事例の数を見ても、昭和20年代には、案件ベースで3本²⁶しかなく、そのうち両院協議会が請求されたのは2本で、いずれも成案は得られなかった。平成期には、否決事例のほとんどが衆議院で再議決されており、そうでなかったのは、参議院で与野党が逆転していなかった時期の2回だけである。そのうち両院協議会が請求されたのは、冒頭に挙げた平成6年の政治改革関連法案の1回である。

法律案の否決事例についての両院協議会が希少なものは、成果を得られる見通しが立たないことから逆算された帰結である。審議の過程で野党の反対の意向が強固であることが判明した場合、衆議院の再議決が不可能な中で、与党側には両院協議会に進ん

²⁴ 第128回国会公職選挙法の一部を改正する法律案外三件両院協議会会議録第2号13頁(平6.1.27)橋本敦参議院協議委員の発言

²⁵ 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 平20.12)92頁

²⁶ 継続審査後の否決や衆議院によるみなし否決は含まれていない。

でも展望が開けるわけではないとの思惑があり、野党にとっても審議未了に持ち込めれば否決と同じ効果が得られることから、参議院では一般的に採決に進んで否決の結果を出すことをせず、そのため両議院の議決の不一致が顕在化しないのである。

その例外事例に当たるのが上記の政治改革関連法案である。内閣提出の4法案に対しては野党が衆議院段階で対案を提出し、審議と並行して与野党間の修正協議が行われたが、当時は衆参ねじれの状況になかったため、与党側は瀬戸際の修正努力を迫られていたわけではなかった。修正協議が妥結しないまま後議の参議院で採決したところ、一部の与党議員の造反により否決される結果となった。そこで与党側は両院協議会に期待を掛けることとしたが、その協議は折り合える雰囲気のものではなく²⁷、両院協議会が成案を得ないまま一旦終了してしまうほどの手詰まり状態にあった。これに対して、内容的には与野党間で歩み寄れる余地が存在するとの判断の下、両院議長のあっせんで行われた総理大臣と野党党首である自民党総裁の会談で「総総合意」が成り、両院協議会を再開して事態が打開された。

政治改革関連法案の事案は、当時の政治情勢を背景として、その経過が非常に特異であり、これを在るべき両院協議会の手本として改善論を語るのは適当でない。

(エ) 後議議院修正法律案への期待

衆議院優位案件や法律案の否決事例について両院協議会で成案を得るのが困難であることから、唯一残された可能性は、法律案について後議議院が修正議決し先議議院が同意しなかったもの(以下「修正議決事例」という。)についての両院協議会となる。

過去に両院協議会で法律案について協議が調った例は修正議決事例が多く、昭和20年代に成案を得た14回中13回が修正議決事例であった。裏から見ると、修正議決事例では全て成案を得ている。

修正議決は、原則として、対象となる法律案が実現しようとする政策の方向性を維持しながら具体的内容を変えるものであり、その意味で、修正議決事例では両議院とも法律案を成立させることで対立してはおらず、両院協議会での妥協の余地があるとの推測が成り立つ。現在の制度・運用の下でも、修正議決事例については成案獲得が見込めないわけではない。

ところが両院協議会制度にとって具合の悪いことに、現在のように衆参両院を横断する政党化の進んだ国会においては、前述したとおり、与野党間の修正協議が各議院の審議の中で本格化しており、両院協議会に進めば修正議決事例として成算を見込めるはずの法律案がその前の段階で決着が付いてしまい、回付案が先議議院で不同意となるような修正の事例が出てこないのである。「衆参ねじれ国会において、政府提出法案を成立させるためには、野党が許容するまで修正する譲歩が必要である」²⁸との命題は、自明の事のように見えて、両院協議会の手続にまで進むこととならない帰結を見事に言い当てている。

²⁷ 公職選挙法の一部を改正する法律案外三件両院協議会会議録・前掲24 1頁

²⁸ 川人貞史「衆参ねじれ国会と政権の運営」西原博史編『立法学のフロンティア2ー立法システムの再構築』(ナカニシヤ出版 平26.7) 131頁

実際のところ、平成期においては、修正議決事例についての両院協議会が開催されたことはない。

ウ 両院協議会の空洞化

以上のように、議案について与野党の間で協議が調うのは両院協議会を舞台としてのことではなく、その一方で、両院協議会が開かれる場合には避けがたい決裂が待っている。このことから、任意的両院協議会の実績が更新されるのは例外的な場合に限られ、必要的両院協議会の失敗事例ばかりが積み上がっていく。

任意的両院協議会は今では有名無実のものと化しており、そもそも改善を施すべき事態が生起しないのである。

(3) 両院協議会の不振要因 - 参議院の政党化

両院協議会が機能していたとされる昭和 20 年代と異なり、現在の国会では衆参共通の政党色を明確に見て取ることができ、かつ党議拘束が一般化している。両院協議会についてよく引き合いに出される外国議会とはこの点で違いが認められる。現在の我が国における両議院の議決の不一致が与野党の妥協不能な対立にほかならないことを再度確認しておきたい。さきに挙げた平成 6 年の政治改革関連法案について、両議院の議決不一致を引き起こしたのが政党の制約を脱した議員であり、それが両院協議会で成案を得る要因でもあったことが裏事例として想起される。

衆参ねじれの状況は政権交代に近接した時点で生じるものである。そこでは野党側の議会行動に政局・倒閣を優先する傾向が強く現れ、しかも、参議院での与野党逆転が政権に重圧を加える道具となる。逆に、政権側の事情としても、参議院をコントロールする上で参議院与党の存在は欠かせないものである。

参議院の非政党化には反対意見も多く存在するのだろうが、参議院改革の提言においてはかねてより求められてきた。この課題は両院協議会との関係に主眼を置いたものではなく、参議院が政党のラインとは異なる観点から政策プログラムを提示することで独自性がより発揮されることを趣旨としている。手続面においても、政党を介した衆参を通貫しての審議の連係が図られることがなくなり、その結果、ねじれという概念が消えても参議院が衆議院とは異なる意思を形成する局面が出てくるであろうし、にもかかわらず両院協議会が開かれる事態では柔軟な対応のなされることが期待できる。

しかし、現行制度の下で国政選挙を実質的に切り回しているのが政党であるという実情に鑑みれば、参議院が民主的正統性の獲得と共に政党化を併せのんだという経緯を了解せざるを得ない。参議院を全国民を代表する選挙された議員で組織される（憲 43 I）としながら、その非政党化を図ることは、正に両立困難な課題であり、小手先の対応策によっては成就しないであろう。

(4) 両院協議会に対する向き合い方

ア 両院協議会の限界

両院協議会について各方面から示されている改善策は、対象とする案件の区別を捨象して成案が得られることを至上の善と価値付けているきらいがあり、各議院に付与され

た権能の差や与野党間の埋めきれない溝を過小評価するものとの見方ができる。

また、改善策については、議員サイドにおいても与野党を問わず同様の内容に言及されているが、改善すべき協議対象として念頭に置かれているのは、与党は法律案の否決事例、野党は予算等であって、各々の思惑は擦れ違っているように推察される。

しかし本稿で分析したところでは、現行憲法を前提とする限り、技術的な策は改善をもたらすようになく、衆参ねじれの状況を打開する役割を両院協議会に担わせるのには無理があることとなる。

以前、衆参ねじれの下で内閣提出の重要法案が成立せず、国会同意人事のめどが立たなかったことに対し「決められない政治」との非難の声が聞かれたが、その状況で批判の目が向けられるのは政府・与党ばかりではなく、野党も世論を見極めながらの国会対策を迫られる。具体的には、所得税法等改正案の審議が遅れる中、道路特定財源関係を除いた租税特別措置の延長を議員立法により認めた事案（平成 20 年）、特例公債法案の成立が遅れて一般会計の財源が枯渇する状況を控え、多年度にわたる特例公債の発行を可能とした事案（平成 24 年）等、国民生活に深刻に結び付く課題について、与野党の対立が泥沼化しながらも土壇場の合意によって難局を切り抜けたケースが記憶に新しい。

これらを含めて考えると、衆参のねじれは対立だけの絶望的な場面が続いていくのではなく、両院協議会への依存度が著しく低下しているだけで、必要な範囲での与野党の協調は実現可能との観測が可能である。それに大きな影響を与えるのが国会の動きに対する国民の目である。選挙結果としての与野党の議席占有率が国会運営の大枠を決めてしまうとはいえ、日々の国民による監視が健全になされている限りにおいて、国会の活動も一応の妥当性を持つ帰結にたどり着くというものであろう。

イ 可能な改革

（ア）公開度の拡充

以上のように、両院協議会の抜本改革に対しては悲観的な見方に偏らざるを得ない一方、積極的な評価が可能な改革も挙げておく必要がある。

中でも、現場における取組によって協議会の公開度を高める試みのなされたことが注目される。法規上、両院協議会は傍聴を許さないとされており（国 97）、会議録は作成・公開されるものの、従来からその実質的な協議の部分は「懇談」として速記を付さず、会議録にも掲載されてこなかった。この点を改め、第 171 回国会の平成 20 年度一般会計補正予算（第 2 号）外 1 件両院協議会から、懇談部分の議事も会議録に掲載されるようになった²⁹。

両院協議会の機能の限界を踏まえ、懸案の課題についての議論の様子を発信し、国民が判断するための材料とすることの重要性を認識した改革として評価される。

それにとどまらず、議事を非公開とすることで妥協に向かいやすくさせるとの制度意図に対して、協議を公開して社会への説明責任を果たすことで、むしろ妥協を促す効果が認められるとの見方まで示されているところである³⁰。

²⁹ 第 171 回国会平成二十年度一般会計補正予算（第 2 号）外一件両院協議会会議録第 1 号 3 頁（平 21.1.26）

³⁰ 大西祥世「両院間の意思の相違と調整」『立命館法学』354 号（平 26.2）19 頁

(イ) 議事範囲の拡大

両院協議会の議事については、「両議院の議決の異った事項及び当然影響をうける事項の範囲を超えてはならない」との禁則が置かれている（両規8）。その趣旨は、論議が拡大することで収拾が困難となることを防止するものであるが、総理指名の場合を念頭に、取扱いを改めて検討すべきとの意見が存在する³¹。

衆参ねじれ時の与野党交渉の中では、予算関連法案とのバーターで与党が予算について譲歩するようなことも想定し得る。それに類した融通無碍な妥協の工夫が両院協議会でなされる場合に、協議が調いそうであるにもかかわらず議事範囲の限定が障害となって成案を得られないこととなるのでは本末転倒である。制約の趣旨との優先順位を見定め、自在の合意を縛らないようにするのが制度に求められるところである。

両院協議会を復活させるための抜本策ではないが、稼働する場合に備えて環境を整備しておくのも必要なことであろう。

6. おわりに

二院制について提起される旧来の改革案は、参議院は政局の死命を制するような意思決定を行うべきでないとの自己抑制を求める提言³²に見られるように、運用レベルのものが中心であった。それらと並行して参議院は改革の努力をたゆまず続け、成果を上げてきたが、そこに両議院の権限関係と参議院の政党化という大きな壁が立ちはだかる。そこで近時は、斎藤十朗参議院議長の下に設けられた「参議院の将来像を考える有識者懇談会」の意見書³³を嚆矢として、単なる制度改革にとどまらず、憲法の枠を超えた提言が目立つようになった。

両院協議会に限局すると、現行憲法下での改善に限界のあることは本稿で考察したとおりであるが、それとは逆に、国民の支持を受けた者同士による協議がなされる以上、それが不調に終わることも議院の権能を定めた憲法のなせる業であり、あえてそれを見直す必要はないと考える立場も存在するはずである。行き着くところ求められるのは、両院協議会の現状を良しとするか、憲法改正の方法による改革を図るかの判断ということになる。

憲法改正の道を選ぶとしても、両議院の権限関係の改定、衆参ねじれを生じさせない策、参議院の役割の見直し等、その目指す方向には様々なものがあるだろう。両院協議会制度の改革は、二院制全般を総合して検討した上でのものとする必要がある。

(もりもと あきお)

³¹ 松澤浩一『議会法』（ぎょうせい 昭62.4）606頁等

³² 河野義克「参議院に求める『自己抑制』」河野義克遺稿集編纂委員会編『国会とともに—河野義克遺稿集』（河野啓子 平17.9）305頁

³³ 参議院の将来像を考える有識者懇談会「参議院の将来像に関する意見書」（平12.4.26）『平成十九年版 参議院改革の経緯と実績』（参議院事務局 平19.11）241頁（<http://www.sangiin.go.jp/japanese/aramashi/ayumi/120424.html>）