

## 参議院と議院内閣制

大 西 祥 世\*

### 目 次

はじめに

- 1 内閣の国会に対する責任と参議院の劣位
- 2 「3分の2による再可決」と参議院の劣位——内閣との関係
- 3 同意人事における参議院の位置づけの転換——劣位から対等へ  
おわりに

### はじめに

議院内閣制における議会と内閣との関係は、与党単独内閣、連立内閣、少数与党内閣など議会と政府の関係が多様であることに応じて単純ではない。議院内閣制は「行政府と立法府との関係の一つの『器』」にすぎず、その実際の働き、あるいはあるべき機能の仕方に関する考え方は、時代状況によって異なる<sup>1)</sup>のであれば、日本国憲法のそれほどのような特徴があり、どのような知恵が必要なのだろうか。それを考えることが、議会における憲政の運用を考える重要な前提となろう。しかし、これまでの憲法解釈や国会運営の原則は、衆議院の第一党の党首が参議院でも第一党の党首であって、連立与党を形成することもあるがおのおのの議席の過半数を制している内閣総理大臣という憲政を暗黙の前提としてきたのではないだろうか。これは、衆参両院の多数派の安定的な基盤の上に立った内閣総理大臣、すなわち、衆議院・参議院・内閣のいわば「三位一体」の体制であ

---

\* おおにし・さちよ 立命館大学法学部教授

り、基本的に議院内閣制の運用を政府が決めることができることを示している。内閣総理大臣が自らを「私は立法府の長」と表明することが続いている<sup>2)</sup>のは、この「三位一体」体制の長であるという意味合いを端的に示しているといえよう。

この「三位一体」体制が大きく崩れたのが、連立内閣を組めないほどに参議院での与野党の議席差が大きくなったので参議院少数与党となった2007年<sup>3)</sup>および2010年<sup>4)</sup>であった。日本国憲法における議院内閣制の運用について原理的な考察を求めるような事態が生じた<sup>4)</sup>といえよう。その後、2016年には内閣総理大臣が参議院議員通常選挙を、それまでは内閣の支持・存立基盤である衆議院議員総選挙の際に用いられてきた重要政策に関して「信を問う」選挙として位置づける<sup>5)</sup>など、参議院と内閣のあり方は新しい局面を迎えている。

議院内閣制を、議会と内閣との関係<sup>6)</sup>という憲政の運用から考察する際に重要な事項は、内閣への責任追及、行政統制、予算および決算・予備費といった財政の取扱い、条約の承認、内閣提出法案の議決、同意人事などである。任命や奏上、皇室会議など、おのおのと天皇との関係もある<sup>7)</sup>。憲法学ではこれについて、主に国会と内閣という国家機関間の権限分配のあり方や、衆議院と内閣の関係をとり上げて、選挙制度のあり方<sup>8)</sup>を含めて膨大な先行研究がすでに蓄積されている。しかし、議院内閣制は「内閣のあり方を指示する」<sup>9)</sup>ものと理解されてきたためか、その多くは、議院内閣制の主役は下院で第一院である衆議院を意味し、上院の参議院は憲法解釈によって第二院として目立たない脇役に徹するよう脚色されているように思われる。すなわち、日本国憲法における憲政はウェストミンスター型の衆議院と内閣を舞台とした「ゼロサム・ゲームの枠には収まりきら」<sup>10)</sup>ず、そのモデルから離脱<sup>11)</sup>しているにもかかわらず、参議院も含む「国会」と内閣との関係は十分に論じられてこなかったといえよう<sup>12)</sup>。

また、議会における憲政の運用は、憲法典および憲法附属法といった条文だけではなく、実務が重なった不文の憲法慣習に大きく支えられてい

る。日本国憲法下での参議院の展開は、後者の重要性を示す好例である。日本国憲法という「原作」に描かれた参議院は、制定後70年の運用の中で蓄積された憲法慣習をみると、ときには主役の下院以上に目立つ存在感を発揮する性質を含んでいるというものである。この課題について、筆者はこの趣旨で両院協議会、参議院の問責決議、国会の予備費事後承諾および決算の承認といった憲法の運用を例に考察してきた<sup>13)</sup>。この一連の論文に続き、本稿では、衆議院再可決および国会同意人事を中心に参議院と内閣との関係を取り上げてその憲政の実態を明らかにし、日本国憲法における議院内閣制についてさらに検討する。

## 1 内閣の国会に対する責任と参議院の劣位

日本国憲法では、その制定過程のはじめから、国会が国権の最高機関で、議院内閣制による責任政治の方針を採用することが当然の帰結であると解されてきた<sup>14)</sup>。しかし、実際の日本国憲法は、その制定過程において議会の設計にあまり関心がもたれなかった<sup>15)</sup>からか、この議院内閣制の根幹である「国会」の「責任」について制度的な不備が含まれている。これが明らかになったのは憲法第66条第3項に定める行政権の行使に関する内閣の「国会」に対する連帯「責任」の理解が論争になってからである。

### (1) 設計の不備①——憲法第66条第3項の「国会」の2つの意味合い

日本国憲法の「第4章国会」には、2つの精神が同居する混乱があるといえるだろう。これはもともと、日本国憲法制定過程において、GHQ草案では内閣が一院制の「国会」(Diet) に対する責任を負うという趣旨であったものを日本側が二院制に改めた後もこの文言をそのまま残したことに由来する。そのために、内閣は、二院制の「国会」(Diet) に対して連帯して責任<sup>16)</sup>を負うこととなった。

議会と内閣との関係を規定した憲法第66条第3項の「国会」について

は、憲法学説では、衆参各院にそれぞれ責任を負うという立場と、全体の国会に対して責任を負うという立場がある<sup>17)</sup>。責任の追及方法を広く解釈し、衆参各院がそれぞれ、質問、国政調査、決議などの方法によって内閣の責任を追及することができ<sup>18)</sup>、内閣は質問への解答や協力といった責任の負い方もあるので、内閣は衆参各院に責任を負うという前者が多数説である。

他方、狭義の責任追及、すなわち「議会から内閣に対する問責への応答」については、もっぱら下院の信任を基礎に活動するウェストミンスター型の議院内閣制を念頭に、憲法第69条においては、衆議院で不信任決議が議決された場合を想定し、衆議院の解散か内閣総辞職が行われることとした。多くの学説で、憲法上、責任追及に関する衆議院のほぼ独占ともいえる優越が定められて、内閣は衆議院に対して狭義の責任を負うことになったと解された。参議院の狭義の責任追及の効果について憲法に明文化されていないことから、参議院には認められていないと解釈してきた。

しかし、憲法第69条は単に、解散や内閣の総辞職を招くような法的効果をとともう責任追及は衆議院のみができるという意味に過ぎない。議院内閣制の性質からみると、責任本質説を手がかりに衆議院と参議院はともに内閣が政治責任を負う国会の構成要素である<sup>19)</sup>ので、責任追及は衆参各院が独立して行い<sup>20)</sup>、参議院では問責決議によって内閣の責任を追及できると踏み込んで解することができるだろう<sup>21)</sup>。衆参両院の信任・不信任の意思が異なるときは、両院協議会で協議して、合意ができなければ衆議院の意思が優先されるにしても、内閣総理大臣の指名手続に参議院の権限が認められている以上、参議院にも責任追及の権限があると解する余地がある<sup>22)</sup>。棟居快行は、内閣総理大臣の衆議院解散権に重きを置く均衡本質説の意味での議院内閣制の下にある衆議院と、責任本質説の意味での議院内閣制の下にある参議院という2つの意義は並存しており、こうした使いわけは許されるとした<sup>23)</sup>。

こうした議院内閣制の理解の混乱は、日本国憲法下でのその「議院」の

意味合いは一義的ではなく、「衆参各院」と「衆議院」という2つの形態があり、場合によって使いわけることから生じている。従来の憲法学説は、責任の範囲を狭義に解釈し衆議院優位の「国会」に支えられた議院内閣制では「問責」という厳しい責任追及の方法は衆議院に限られる<sup>24)</sup>として、この設計不備を乗り越えようとした。しかし、この憲法解釈には、衆議院の優位性を強調することにより参議院の存在理由を失わせるという難点があった。もともと一院制であったGHQ草案を二院制に改めた理由が参議院によって衆議院多数派の急激な舵取りを牽制するというのであれば、参議院にその役割を果たせるような権限を認めなければならない。実際、GHQは、一院制を二院制に改めるのであれば、衆参両院がともに選挙で全国民を代表する「国民代表議会」<sup>25)</sup>として、政府よりも上位に置くことを構想していた。GHQが日本には一院制の方がふさわしいと考えていた理由<sup>26)</sup>は、第一に、代表民主制運営の責任を一点に集中する方が有用であるからである。二院制にした場合は国民の代表選出について2つの形態を用いることになり、どちらの院に「不信任決議」の権能を認めるのかという難しい問題が生じる。このように、GHQは、内閣の責任追及について混乱することを警戒していた。第二に、一院制を提示し、日本側がその採用に強く反対したときにはこの点について譲歩することで、もっと重要な点を優位にすることができるからである。

実際に、二院制の導入は日本側とGHQ側のかけひきの道具となった。1946年2月13日に松本蒸治国務大臣がコートニー・ホイットニーGHQ民政局長に二院制のメリットを説明し、ホイットニーはGHQ草案の基本原則を損なわない限り二院制とすることを検討してもよいと述べた。同年2月22日の会談においても、ホイットニーは、GHQ側は両院とも国民の選挙で選ばれるのであれば、二院制をとることそのものには反対でないことを明らかにして<sup>27)</sup>、二院制が導入されることになった。

しかし、繰り返しになるが、第二院の参議院に対して国民代表議会にふさわしい強い権限を認めれば、衆議院に基礎を置く議院内閣制がうまく立

ち行かなくなる。そこで、政府は、参議院に慎重練熟の要素を盛り込む工夫をすればこの矛盾に対処できると主張した<sup>28)</sup>。参議院の存在理由を疑問にする批判<sup>29)</sup>に対しては「理の府」「再考の府」という説明で応酬した。金森徳次郎国務大臣は、1946年7月19日の衆議院憲法改正案委員会において、「一院制の持つて居る欠点、或は又此の憲法草案に付て往々人が疑ふ所の多数党の一時的なる勢力が弊害を起すと云ふやうなことを防止する力を持つてはなからうか、是が基本の考へでございます」<sup>30)</sup>と、参議院が衆議院を牽制する役割を強調した。憲法学説は、権限が劣った参議院が衆議院を牽制する機関としての役目が務まるか<sup>31)</sup>という懸念をもちつつも、日本政府の立場を擁護する理論を形成した<sup>32)</sup>。

こうした主張を裏づけるように、1947年の第1回の参議院議員通常選挙では、全国区という衆議院と異なる選挙制度により、既成の政党に属さない無所属の立候補者が議員総数の半数近く当選し、議員92人によって「緑風会」という院内会派が形成され、参議院の最大会派となった<sup>33)</sup>。ただし、この緑風会が日本政府や憲法学説からの理想的な期待に応えた期間は約10年で終了した。後年の研究により、その理念と実態のかい離も指摘されている<sup>34)</sup>が、衆参両院の意思が異なることを前提とした二院制における合意形成<sup>35)</sup>という憲法慣習の形成に大きく貢献したといえよう。

とはいえ、ともに全国民の代表者である議員が似たような選挙方法で選出される国民代表議会で、ほぼ対等な権限をもつという奇妙な二院制<sup>36)</sup>であることには変わりはない。さらに、一見すると衆議院が優越するようで、実はさわめて強力な立場にある第二院という性質が、その後の参議院議員の選挙結果から明らかになった。これが議院内閣制のあり方に関する懸念として現実となったのは、参議院における単独与党体制が崩れてからである。すなわち、与党が衆参両院の過半数を占めていた時期は参議院の強さは政党内部で解消されて<sup>37)</sup>表向きには見えなかった<sup>38)</sup>が、与党自民党が過半数の議席を確保できずに連立内閣を組むきっかけとなった1989年に半ば判然し、連立与党の議席が過半数を確保できずに参議院少数与党と

なった2007年に全面的に明らかになったのである。

(2) 設計の不備②——矛盾を抱えた衆議院優位の包含と顕在化

参議院がこれほど悩ましく存在しているのには、その設置当時の事情が影響している。先述のとおり、GHQ は、その草案起草過程において一院制の国会が中心となる立法府優位型の議院内閣制の採用を予定していた<sup>39)</sup>。これに対して日本政府は二院制の国会を提案し、GHQ 側がこの修正に応じて、衆参両院で構成される国会の制度となった。その際に、GHQ は、貴族院型の第二院を排斥し、参議院も衆議院と同様に選挙によって選出された全国民を代表する国民代表議会であることを求めた。そのために、日本政府は、GHQ 草案にあった一院制の国会に関する規定をそのまま残して二院制の国会に適用して、条文の修正は最小限にとどめた。ここに、二院制議会の「国会」に対して責任を負う内閣制度の骨格が作られた<sup>40)</sup>。

一方、日本政府は、強力な一院制の国会が左傾化して急激な変革をもたらすことを強く警戒して、その抑制のために二院制を提案した。同時に、参議院があまり強力に衆議院に対抗することも恐れて、衆議院優位の二院制の国会とすることを企図して、衆議院の優位を確保するためにいくつかの条文を新たに付け加えた。貴族院での審議において、法律案について衆参両院の意思が異なった場合も必要的両院協議会とする憲法第59条第3項の修正案が提起されて<sup>41)</sup>、結局は憲法条文には盛り込まれなかったものの、その一部は国会法第84条として実現した。両院協議会の開催の諾否について衆議院が法律上の主導権をもつことでその優位性を確保されたが、これにより、憲法第59条第3項の法律案に関する両院協議会が、任意的開催であろうとも、参議院先議の案件で参議院可決・衆議院否決というパターンにも開催可能性をひらくものであったので、同条第2項の衆議院の優越を揺るがすものとして働くと解された<sup>42)</sup>。こうして、参議院にもそれなりの力があるが最終的には衆議院が優越する国会と、主として衆議院



に責任を負う内閣制度という議院内閣制の骨格が形成された<sup>43)</sup>。

そのために、日本国憲法は、「議会支配制」<sup>44)</sup>の原理と評されるほどGHQが求めた対等な2つの国民代表議会が内閣や行政府に優位する議会議院中心主義を基礎とする議院内閣制を表す条文と、日本政府が欲した衆議院優位の国会の信任を基礎とする議院内閣制とを表す条文とが混在する奇妙な憲法になってしまった<sup>45)</sup>。政府側は、憲法改正案の帝国議会における審議の際にも、一貫して、それが衆議院優位の議院内閣制を採用していると強調した<sup>46)</sup>が、それは、GHQの指示の下ででき上がった日本国憲法の後知恵<sup>47)</sup>であった。

そして、日本国憲法を運用するために必要な憲法附属法の制定に際してもGHQの指示<sup>48)</sup>は詳細であった。また、この時期の吉田茂内閣は参議院において少数内閣であり<sup>49)</sup>、そのために、国会においては、日本政府の意図するところと異なって「強い参議院」が出現した。「強い参議院」は、議院と政府との衝突を緩和して政府に安定をもたらす機能をもつ二院制の上院という日本政府の意図に反したものであり、したがって日本政府の意図を支える支配的憲法学からも議院内閣制の趣旨に反すると批判された<sup>50)</sup>にもかかわらず、日本国憲法施行の最初の10年を特徴づけることになっていたのである。

ここに、憲法制定過程での不幸な制度設計の不備が重なった。日本政府は、衆議院の優越を確保するために、国会における議案の取扱いに関して、予算の承認、条約の承認、内閣総理大臣の指名などについて、衆議院と参議院の議決が異なった場合に両院協議会の開催および衆議院の議決が優越する規定を付け加えた。しかし、法律案の扱いなど衆議院の優越が憲法上の原則として必ずしも貫徹されずに<sup>51)</sup>、衆参両院が対等になる領域が存在したのである。しかし、GHQ側にも、日本政府側にも、法律案と予算の承認とで衆議院の優越性をたがえたことにより議院内閣制のあり方に矛盾が生じることになるという考えはなかったようである。

ところが、日本国憲法が施行されるとすぐにこの優越性のレベルの食い



ちがいが表面化した。1947年9月に、参議院が労働省設置法案を修正議決し、衆議院の多数はその回付案に反対だったにもかかわらず3分の2には達しなかったため、これに同意した。この修正は、政令により労働省の部局を増やすことを認める条項を含んでいたため、参議院がそれを削除したものである。行政組織法律主義の原理に基づく妥当な修正であり、その「良識の府」としての機能が発揮された例といえよう。しかし、宮沢俊義はこれを参議院の強さの現れととらえて批判した。すなわち、衆参各院の関係および内閣の議案提出先と先議・後議関係を取り上げて日本の議院内閣制の設計不備を指摘して、矛盾を抱えた衆議院優越規定により参議院の反対はしばしばその法律の不成立をもたらすだろうから、参議院の権力は実はそう弱いものではないことを見逃してはならないと警鐘を鳴らした<sup>52)</sup>。

### (3) 設計の不備③——内閣・衆議院 vs. 参議院という対立への対応

日本国憲法の議院内閣制では、参議院で野党が多数となり、内閣が提出した議案を立て続けに否決して内閣の命運を揺さぶった場合、衆議院よりもむしろ参議院が政治の中心となる議院内閣制という日本国憲法の一部が現れる。こうした、衆議院、参議院およびその多数派の信任を基盤とした内閣の「三位一体」体制が崩れて、内閣・衆議院対参議院という対立構造が生まれる場面には、国会に提出された議案の内容に関わるものと、議会運営のあり方に関わるものがある。

それが議案の内容に関する対立であれば、衆参両院の異なる意思を調整するために、日本国憲法は衆議院の優越性を一応用意している。しかし、これらの規定にはいくつかの欠陥がある。たとえば、予備費承諾案件や同意人事案件など衆参両院が対等の権限をもっている場合、法律案や予算などの議案処理において参議院が巧妙に行動して抵抗した場合、衆参両院の絶対的対等性が規定された憲法改正手続の場合では、衆議院の意思が優越されてそれを国会の意思とする方法が規定されていない。また、法律案では対立を乗り越えるための手法の一つとして衆議院の再可決があるが、こ

れは3分の2による特別多数の賛成が必要とされて、成立要件は厳しい。

他方、衆参両院の対立が国会の運営に関するものであるときには、事態は政府与党にとって一層深刻である。日本国憲法には、国会の運営に関しての衆参両院の調整に関する規定が不足している。国会法においても、常会の会期(第10条)以外は、会期の決定において衆参両院一致の議決を原則としつつも衆議院の優越が定められている(第11条～第13条)ほかには規定がない。内閣は国会の運営には直接に関与できない。衆参両院の議事運営から「完全といってよいほど排除されている」<sup>53)</sup>という指摘もある。そのため、政府与党は、内閣を支えるため、衆議院を通じて参議院に対抗するかたちになり、その結果両者の対立がさらに激化して、内閣提出の重要議案の成立が大きく左右されることになる<sup>54)</sup>。憲法制定時に、GHQは、衆参両院関係は、ウェストミンスター型、すなわちイギリスをモデル<sup>55)</sup>としたにもかかわらず、議事運営についてはアメリカをモデルにした委員会中心主義の採用を強く求めた<sup>56)</sup>。これは、大日本帝国憲法における本会議中心主義の三読会制からの大転換である。しかし、委員会中心主義に関する日本国憲法上の規定はなく、国会法に規定された。さらに、GHQは衆議院が求めた委員会の常設制を否定した<sup>57)</sup>。ここに、第一院が中心で基本的に議員の任期を1つの立法期ととらえるイギリス型の議会運営と、衆参対等な強い権限をもつ委員会が中心となるがその活動は基本的に1つの会期中に限定される(会期不継続の原則)<sup>58)</sup>アメリカ型の議会運営という2つの異なる性質が同居することになった<sup>59)</sup>。この設計不備はとくに、会期の延長の長短や有無がいわゆる「吊るし」<sup>60)</sup>など議案の取扱いに大きく影響することで「内閣の国会に対する弱さ」として現れるとともに、参議院の各委員会による国政調査権の要求に内閣は対抗できないという「内閣の参議院に対する弱さ」として現れる。また、閉会中審査は可能であるが会期中を原則とする衆参両院の内閣に対する国政調査権の活動に大きな制約をもたらす<sup>61)</sup>ことで「内閣に対する衆参各院の弱さ」としても現れるのである。さらに、衆議院と参議院は議事運営をめぐる考え方が異なる<sup>62)</sup>ため、

その対立はより一層複雑になる。

結局、内閣・衆議院対参議院という対立が生じた場合には、議案の内容に関するものであれ、議会の運営に関するものであれ、それを積極の方向に動かして国会の意思を形成し、国政の前進を図ろうとすれば、最終的には衆参両院の話し合いによる合意が得られることが理想である。しかし、議案の内容に関する場合は両院協議会を通じた協議による合意をめざすしくみが十分に機能しているとはいえない<sup>63)</sup>。その結果、内閣提出法案で衆議院の3分の2による再可決ができない場合、「内閣は全体としての『国会』に対する責任を充たすことができなくなったと見る余地が十分にあり<sup>64)</sup>」、その責任を果たすために、内閣は、衆議院を解散して次の総選挙にて3分の2以上の議席を確保することをめざすか、あるいは、参議院の与党の議席が過半数になるように努めて連立政権を形成するか、参議院の多数の支持を獲得するために政策の内容を見直すか、政策の実現を断念するかによって対立の解消を図るという、衆議院よりも参議院の意思を優先させて合意を得るかたちでしか解決が展望できない<sup>65)</sup>のである。

後者の衆議院と参議院の双方において内閣が多数の信任を得なければ内閣の政策実現は事実上不可能になる<sup>66)</sup>という「強い参議院」という実態は、憲法制定過程で日本側がめざし、憲法学説が支持した下院の信任を基盤とする「議院内閣制」のあり方とは異なった「『両院』内閣制」<sup>67)</sup>という制度設計の不備<sup>68)</sup>が含まれた日本の議院内閣制の特徴といえよう。宮沢俊義は1950年の論文において「衆議院の絶対多数の支持に立脚する内閣が、参議院の反対によつて、その政策を実行するための法律の成立を妨げられる可能性を認めることが、日本国憲法が定めている議院内閣制の精神からいつて果たして適当であるかどうか、甚だ疑問だということになる」<sup>69)</sup>と指摘した。参議院で少数与党になると、予算は承認されるがその財源や用途の根拠となる予算関連法案が成立しないという事態を招き、参議院の議席数が連立与党、すなわち内閣の信任の基盤の形成に向けて日本の憲政を大きく動かすという不安は現実となったのである。

## 2 「3分の2による再可決」と参議院の劣位 ——内閣との関係

衆参両院の意思が異なる場合、下院の議決が国会の議決となることは二院制の制度として当然視されている。各国の憲法でもそれぞれに、両院間の意思の調整手法として制度化されている<sup>70)</sup>。日本国憲法第59条第2項は「衆議院で可決し、参議院でこれと異なつた議決をした法律案は、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は、法律となる。」と規定する。これは、やや長いが正確に言えば、衆議院が可決という議決を行い、参議院が否決という議決を行って衆参両院の異なる意思が表明された法律案は、衆議院で出席議員の3分の2以上の多数で再び可決したときには、衆議院の議決によって表明された賛成という意思が、衆参両院の意思が一致した「国会」の議決とみなされて法律となる、ということである。「衆議院の意思が国会の議決となる」ことが「衆議院の優越」として説明されてきた。

実際の憲政では、衆議院による再可決は、衆議院の参議院への対抗手段として現れる。さらに、憲法第59条第4項に基づく「みなし否決」<sup>71)</sup>は、参議院の法律案での審議中に衆議院がそれを否決の議決とみなして対処するということであるので、参議院の審議権が無視されることを意味する。再可決を用いて衆参両院の意思の相違を調整することは、憲法が認めている調整方法なので非難されるべきではないという指摘<sup>72)</sup>もあるが、国会における審議・議決のあり方としては非常例外の制度であるといえよう。日本国憲法下での70年間に、再可決が成立する条件を得た内閣は、2005年の第3次小泉純一郎内閣の約2年間、2012年の第2次安倍晋三内閣の約2年間、2014年の第3次安倍晋三内閣(2016年現在に至る約2年間)のわずか3例、6年間のみである。

一方、参議院少数与党という状況の下では、憲法第59条第2項は参議院

に強い拒否権を与えたのと等しい効果をもつ<sup>73)</sup>。衆議院は与党が3分の2を超える議席を占めたが参議院では少数与党であった2007年期は前者の性質が前面に現れて批判されたが、衆議院の与党の議席が過半数を超えていたが3分の2に届かなかった2010年期は後者の性質が前面に現れて「決められない政治」として批判された。2010年期は2007年期と比べて、法律案とともに問責決議や同意人事案件でも参議院からの内閣への攻勢は激しく<sup>74)</sup>、次の衆議院議員総選挙で与党の議席を過半数割れに追い込む手法として用いられて、事実上内閣の退陣をもたらした。議案の拒否権以上の効果を発揮した。政権交代が予定されることは議院内閣制の健全な運用にとって有益である<sup>75)</sup>が、それが下院である衆議院ではなく、参議院によってもたらされたのである。

このように、再可決の厳しい要件が必ずしも望ましいとはいえない<sup>76)</sup>憲法運用を招いたのはなぜだろうか。本章では「3分の2以上の多数で再び可決する」という意味合いに注目して、日本国憲法の制定過程に遡って検討したい。

## (1) 再可決の例

### ① 50年のタイムラグによる変質——憲法施行後の10年間と2007年期以降の10年間

再可決の例は、日本国憲法の施行から最初の10年間に29法案の例<sup>77)</sup>があり、その後とだえて、2007年期に約半世紀ぶりに再び現れた<sup>78)</sup>。当初10年間の29法案のうち12法案が衆議院提出法案である<sup>79)</sup>。参議院における修正議決に対するものが27件（うち再可決が成立しなかったもの1件）、否決議決に対するものが1件、第59条第4項の議決がなかったもの（みなし否決）が1件である。参議院の修正議決の事案1例で3分の2に達せずに不成立になったほかは、28例は3分の2以上の賛成で再可決され、法案が成立した。参議院が否決した法案への再可決はわずかに1例のみである。これは憲法制定直後には、参議院で否決された議案を衆議院が対抗的に覆すこと

がいかに例外としてとらえられていたのかを示すものであろう。

2007年期の再可決は、衆議院における再可決としては1957年5月19日以来51年ぶり（参議院での修正議決に対して衆議院はその回付案に同意せず、再可決した例）に、参議院で否決された法律案に対する再可決としては1951年6月5日以来57年ぶりに、衆議院によるみなし否決による再可決としては1952年7月30日以来56年ぶりに行われた<sup>80)</sup>。同期では、衆議院の再可決権限が多用されて、17法案が成立した。いずれも内閣提出法案であり、不成立の例はない。参議院における否決議決に対するものが16件、議決がなかったもの（みなし否決）が1件である。17件のうち2件は衆議院で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たため、衆参両院の意思を調整する機会が得られなかった。

## ② みなし否決の強硬性

衆議院から送付された法律案の議案について参議院がその意思を表明しないとき、議案の送付から60日が経過すれば、衆議院は参議院がその法律案を否決したとみなすことができる（憲法第59条第4項）。参議院では60日以内に充実した審議を終えるようにすることが望ましいという趣旨と解することもできるが、60日以内に終わらずに長期化した場合、適切な理由があつて参議院が真摯に議案の審議に当たっている事情があるのに衆議院がみなし否決の議決を行って、3分の2による再可決の手続を始める（同条第2項）のであれば、参議院の意義の否定につながる衆議院の強硬な議会運営による権限の濫用ということになろう<sup>81)</sup>。この強硬性が顕在化したのが、2008年の第169回国会におけるいわゆる「日切れ法案」と「つなぎ法案」の取扱い<sup>82)</sup>であった。

「つなぎ法案」は、参議院を無力化する強硬な議会運営の現れ<sup>83)</sup>である。野党が参議院に提出した議員立法の扱いについて、原案・対案、修正案に関する一事不再議の扱い<sup>84)</sup>を含めて、再可決条項の是非が大きく問われた例である。

## (2) 再可決条項が日本国憲法に盛り込まれた経緯

日本国憲法の制定過程をみると、憲法問題調査委員会（松本委員会）の憲法改正案では、衆議院で3回にわたり、総員の3分の2以上で可決した法律案は、参議院の議決のいかんによらず国会の議決があったものとする案（第39条ノ2）であった。1946年2月1日の閣議で1911年イギリス議会法第2条<sup>85)</sup>の例を参考にすることが議論された<sup>86)</sup>。前者の「衆議院で3回」の可決を求めるという回数 of 要件は穏当な衆議院優越規定であるが、後者の「3分の2以上による可決」という数の要件は厳しい。この2つが組み合わせると厳しさが大幅に加重されて、再可決が成立する見込みはほとんどないといえよう。

GHQ 草案では、当初は一院制の議会が考えられていたので、衆参両院の権限における優劣関係の規定はなかった。

日本政府側が3月2日案で二院制への変更を申し立てたときは、日本政府側の案は、衆議院で引き続き3回可決した法律案は、最初に議事を開いた日から2年経過したとき、参議院の議決の有無を問わずに法律として成立するとされた（第60条第3項）。これは、1911年イギリス議会法第2条の衆議院は過半数の議決でよしとされた条項と同じ穏やかな衆議院優越であり、厳しさを増す「3分の2条項」はいったん消えたのである。

しかし、GHQ 側が3月4日の逐条審議において、日本政府側の用意した、法律案は衆議院での3度の議決によって法律となるという方式に代えて、現在の「3分の2による再可決」という案を示した。日本政府側は佐藤達夫法制局次長が対応して、その場で同意した。

GHQ のアルフレッド・オプラー民政局民事課長は、その3月5日付のメモで、「第二院には、第一院と同等の立法権を与えず、その権限を法案の提出と第一院によって可決された法律に対する拒否権の行使に限るべきであろう。この拒否権は、第一院が議員の三分の二の多数で再び可決したときは、つくがえされるとするのがよかろう。」<sup>87)</sup>と述べた。ただ、オプラーは当時病気で入院中で、日本側との交渉には参加していないため、そ



の意見が「3分の2条項」の根拠となったかどうかはよくわからない。

条文の文言は、3月5日案で確定した。これ以降の変更はなく、現行の日本国憲法第59条第2項となった。

なお、佐藤達夫は、3分の2という数の要件のみの再可決条項の挿入は、GHQの一方的な申し出であって反対しようがなかった、この案の方が原案よりも単純・明快のように感じられたので賛成の意を表したとも述べた。さらに、この修正について、あとで調べてみると、1946年1月21日に発表された日本自由党の憲法改正案とほとんど同じであり、これは日本側の考え方の逆輸入ではないかと振り返った<sup>88)</sup>。ただ、日本自由党案を作成した浅井清は後年、アメリカでは大統領が拒否権を発動した法案に対して上下両院が3分の2以上の多数で再可決して成立させることができるというアメリカ憲法の仕組みに学んで考えたと言った<sup>89)</sup>。

すなわち、衆議院再可決の要件は、憲法制定過程では穏当なイギリス型<sup>90)</sup>がめざされたが、結局はGHQの意向によりアメリカ型の「3分の2」という厳しい要件となった<sup>91)</sup>。かつ、「会期不継続」の原則により、1つの会期内で3分の2以上の特別多数により再可決するという大きなチャレンジが必要とされた。これは、前述のとおり、衆議院の優位性が貫徹されない条項であり、結果として日本政府がめざした衆議院優越とは逆の、参議院の権限が強いものとなった<sup>92)</sup>。

### (3) 再可決条項の本来の意義

#### ① 憲法制定直後の解釈

金森徳次郎国務大臣は、帝国議会の審議で、3分の2の再可決について、3分の2の多数で採決するということはむしろ例外的になるのではないかと、衆参両院の議決が異なった場合は、実際は両院協議会の運用で行うのがよい、と説明した<sup>93)</sup>。衆議院の優越というよりも、衆議院による強硬な議会運営をいさめるような解釈である。

当時の憲法学説の見解は、参議院の劣位を強調して「強い参議院」を牽

制した。それを代表するものとして、刑部荘は憲法制定直後の1946年に、「この憲法では、衆議院の地位がひじょうに優越したものとされて、参議院のそれはその裏にかくれたものとなつてゐる。そこでは参議院は衆議院の反省を促すことはできるが、衆議院の意志の実現を阻止することはほとんど不可能である。したがつて、この憲法では国会が国の最高機関とされてはゐるが、その議決は多くは衆議院だけの議決で成り立ちうるのであるから、国の最高機関はじつは衆議院であるとすらいへよう。日本国憲法が衆議院主権を認めたといはれるゆゑである。」<sup>94)</sup>と述べた。他方、美濃部達吉は、「此の如き衆議院の優越権は新憲法に依つて始めて認められた所で、新憲法は両議院が等しく国民の代表者たることを認めて居るのであるが、中にも衆議院は実質的に最も国民に近いものとして、特に此の如き優越の地位を認めて居るのである」<sup>95)</sup>と制度の説明をして、衆議院の優越を補強した。

また、代表的なコンメンタールとなった法学協会編『註解日本国憲法（中巻）』（1948年）では、「三分の二の多数を得るということは、實際政治の上においては、甚だ困難で、それだけ参議院の法律議決権を強力なものたらしめると同時に、衆議院の中においては少数党を強力なものたらしめることを注意しなくてはならぬ。」と3分の2条項に内在する「強い参議院」の性質が意識された<sup>96)</sup>。同書の改訂版である『註解日本国憲法（下巻）』（1953年）では、実際に内閣の重要法案を参議院が否決したことでその批判を繰り返し、さらに、当時の片山哲内閣が命運をかけた臨時石炭鉱業管理法案について参議院が否決を自制したことに関して、内閣倒壊の責任を参議院がとらなければならない事態を回避したものとして評価することで「強い参議院」に批判的な見解を強めた<sup>97)</sup>。

## ② 55年体制における議論

宮沢俊義は、前述のとおり3分の2条項の懸念をいち早く指摘したが、後に、予算、条約の締結、内閣総理大臣の指名における衆議院の優越と法

律案における衆議院の優越の程度が異なることについて、その参議院に対する強い批判とともに「両議院の意見の不一致のために、法律案の不成立に終わることは、予算などが不成立に終わる場合に比べて、まだしも、より、しのぶべきであるというのである」<sup>98)</sup>とやや批判のトーンを下げた。

1984年に刊行された樋口陽一などの『注釈日本国憲法』<sup>99)</sup>では、第42条の注釈において「参議院の役割をめぐる議論」という項目を立て、また、第59条の注釈で「衆議院の優越」という項目を設けているが、国会運営の経過と法制度を説明するにとどまった。論じていないという意味で、1980年代の学界の問題関心のありようを示しているといえよう。

### ③ 参議院少数与党の経験後の、強い参議院論の再登場

1990年代以降、参議院少数与党を回避するための連立政権が登場すると、参議院の強さが再び意識されるようになり、再可決条項についても検討が促された。

只野雅人は、3分の2条項は議論をうながすための規定にとらえて、日本国憲法における第二院は第一院に匹敵する権限をもっているものであり、再可決の要件はあえて高いハードルを設定することで衆参両院間での調整・妥協を促したものとみることができると指摘した<sup>100)</sup>。また、憲法第66条第3項は「国会に対する責任」を定めていることから、参議院も含んだ「全体としての国会」に対する「狭義の政治責任をも実質的に含意していると解し得る余地がある」<sup>101)</sup>とした。小嶋和司は、第69条による手段があるため、「問責は各議院によっておこなわれ、国会の議決という形式はとられない」<sup>102)</sup>と、参議院独自の問責権限に言及した。

一方、高橋和之は、1990年代以降に、国民内閣制を強力に提唱したが、2005年の衆議院の郵政解散後の著作において、小泉純一郎内閣による衆議院解散型の憲法の運用の定着を期待した。すなわち、「現行憲法を前提に問題を考えるなら、参議院からは政党色を払拭する制度の組み立てを図ると同時に、参議院が重要法案を否決したとき、内閣は衆議院の解散により

国民の判断を仰ぎ、内閣支持派が勝った場合には参議院はその結果を尊重するという慣行を確立するとか、あるいは、そのような選挙で3分の2を獲得することも必ずしも困難ではない選挙制度を導入するとかの方策を法律レベルで考える必要がある。」<sup>103)</sup>とした。この見解は、2007年参議院議員通常選挙後も維持された<sup>104)</sup>。衆議院をより一層強くすることで、日本国憲法が予定する「強い参議院」を乗り越えようという、国民内閣制に沿った主張である。なお、高見勝利は、3分の2条項について参議院の多数派も基盤とする「国会」内閣の形成に導いていると批判した<sup>105)</sup>。

また、2000年の「参議院の将来像を考える有識者懇談会」の意見書では、衆議院の再可決権を一定期間行使できないこと、その代わり要件を3分の2から過半数に緩和することとして、衆参両院間の調整を積極的に行うことを提案した。

要するに、3分の2条項に関する憲法学説の議論をおおまかに整理すると、憲法制定直後に議論となった「内閣に対して強い」参議院、その後55年体制のもとで制度論として展開された「衆議院に対して弱い」参議院、その後の参議院少数与党体制において明らかになった「内閣に対しても衆議院に対しても強すぎる」参議院<sup>106)</sup>のように<sup>107)</sup>、ときどきの政治状況に振り回されながら、議院内閣制における参議院の位置づけが注目されてきたことがわかる。それにもかかわらず、衆議院の優越を示す条文という解釈は一貫して変えることはなかった。憲法解釈の硬直性や憲法実務への関心のうすさの表れと思われる。

### 3 同意人事における参議院の位置づけの転換 ——劣位から対等へ

一定の重要な国家公務員の任免に際して衆参両院の同意を要件とするいわゆる同意人事についての憲法学のこれまでの議論は「あまり見ない」<sup>108)</sup>といえよう。実際には以下に見る性質が異なる3つのタイプに分類される。

憲法学説では、わずかに下記の第一の類型の「同意」について、内閣の人事権と内閣から独立した行政機関に関連した行政権の範囲との関係で取り上げてきた<sup>109)</sup>といえよう。そこでは、おおむね、内閣から独立した行政機関が民主的なコントロールの下に置かれていると判断するために衆参両院の同意という要件が必要であると解釈されているが、その同意の意義や必要性に関してこれ以上踏み込んだ説明は見当たらない。

そこで、まず同意人事を議決の主体別に分類し、ついで、その第一の分類である内閣が提案する同意人事案件を手がかりに参議院と内閣との関係について検討したい。

#### (1) 衆参両院の同意が任免に必要とされる国家公務員の範囲

任命または任免について衆参両院の同意が必要とされる国家公務員は、次の3つに分類できる。

第一に、内閣、内閣総理大臣およびその他の国务大臣が衆参両院による事前の同意または事後の承諾を経て任命し、事後の承認が得られない場合は退職<sup>110)</sup>となり、これに加えて当該公務員に心身の故障や職務上の義務違反その他の不適当な行為があった場合の罷免に衆参両院の同意が必要とされる場合もある国家公務員である。天皇の認証を必要とするものもある。これが広く「(国会) 同意人事」といわれているものであり、2016年4月現在で37機関<sup>111)</sup>262人に及ぶ<sup>112)</sup>。その同意について憲法や国会法には一般的な根拠規定は存在せず、すべてが個別の機関設置法などの定めるところによっている。したがって、その全体について一元的に理解することはたいへん困難であるが、国家公務員の任免に立法府が関与することで、行政府に対する抑制機能を果たす役割があると解されている。

第二に、衆参両院議長が衆参両院の議院運営委員会と協議の後に国会の承認を得て任命し、衆参両院議長の共同提議によって罷免されることもある国立国会図書館長(1人)である(国立国会図書館法第4条第1項、第2項)。承認は、衆参両院で同日に行われたり、衆議院が先んじたりしてい

る（参議院先例録562）。これは、国会法第130条を根拠に設置される国立国会図書館の長は立法府自らが選ぶという公務員人事権のあり方であろう。

第三に、内閣総理大臣が国会の議決による指名に基づいて任命し、罷免の際に国会の同意を得ることが必要な場合もある中央選挙管理委員会（5人）および同予備委員（5人）である（公職選挙法第5条の2第2項、第4項、第8項）。内閣総理大臣から衆参各院議長宛てに指名が求められると、衆参両院を通じた各会派の所属議員数の比率により人数を割り当てる例により、おのおのの議長に一任される<sup>113)</sup>。同委員は、国会議員以外の者で参議院議員の被選挙権を有する者の中から任命される（同条第2項）が、同一の政党その他の団体に属する者が2人以上にならないよう求められる（同条第3項）。会派間の事前合意が前提であるからか、衆参議長の指名が異なって「国会」の議決が形成されないという事態は条文上想定されていないようである。また、中央選挙管理会は総務省の附属機関の一つであり、内閣総理大臣が衆参各院の議長に指名を求めるのであれば、「衆参両院の同意」を経て任命するとした方が理解しやすいように思われる。なぜ「国会」の議決であるかの理由は不明である<sup>114)</sup>（同意に関する「国会」と「両議院」のちがいについては後述（4））。なお、第14回国会閉会後の1952年8月31日にこの同意を行うためだけを目的に参議院緊急集会（憲法第54条第2項）が開かれた<sup>115)</sup>。衆議院の解散にともなう最高裁判所裁判官の国民審査の管理事務に必要な中央選挙管理委員会がないという、まさに国に緊急の必要があるとき（憲法第54条第2項）という事態であった。緊急集会の初例である。

## (2) 人事案件の趣旨および範囲

前項の第一の類型であるいわゆる「人事案件」は、現行法上、いずれも、衆参両院から構成された「国会という1つの国家機関（で国権の最高機関）の同意」ではなく、「衆参両院という別個の独立した国家機関の同意」を任免の要件としており、衆議院および参議院はおのおので同意また

は不同意を決めることになる(衆議院先例集365号, 参議院先例録481号)。したがって, 今日日本の憲政のあり方としては, 内閣が主で, 議院が従で行われる憲法慣習によって運用されていると判断される。その任免が内閣の人事権の範囲, すなわち憲法第73条第4号が内閣の職務として「法律の定める基準に従ひ, 官吏に関する事務を掌理すること」と定めていることも, こうした内閣主導の制度という理解を強めている<sup>116)</sup>。また, 人事案件は内閣から衆参各院に同時に提出されるので, 先議・後議, 送付・回付の関係は生じない<sup>117)</sup>。

人事案件の対象となる国家公務員(以下, 「委員」という)をその機関性質に応じて類型化すると, 次の4つに整理できる。

#### ① 内閣から独立した機関

人事案件のうち, 内閣から独立した重要な機関の委員としては, 会計検査院の検査官3人(会計検査院法第4条第1項), 人事院の人事官3人(国家公務員法第5条), 会計検査院情報公開・個人情報保護審査会委員3人(会計検査院法第19条の2第1項), 人事院の国家公務員倫理審査会会長1人および同委員5人(国家公務員倫理法第14条第1項)がある。これらの委員については, 高い立場からの政府活動の制御という憲政の重要な職務を分担することから, 内閣から独立して権限を行使する者であることが必要である。とくに, 憲法上の機関である会計検査院についてはこのことが強い。また, これらの機関の委員の地位については法律上の保護があり, たとえば人事官の弾劾は, 国会が訴追して最高裁判所が裁判する場合に限られ(国家公務員法第9条), 検査官の退官は同僚検査官が合議で決定して両議院が議決したときに限られる(会計検査院法第5条)。したがって, これらの委員については, 形式的には内閣が衆参両院の同意を経て(得て)任命することになっているが, 憲法理論的には, 憲法第15条第1項で国民に保障されている公務員の選定罷免権を直接に行使するという趣旨で, 国会が積極関与するべき人事案件とも考えられる。



なお、検査官および人事官の任免は天皇が認証する（会計検査院法第4条第4項、国家公務員法第5条第2項）。

## ② 独立行政委員会

人事案件は、国家行政組織法第3条第2項ないし内閣府設置法第64条に基づき、いわゆる独立行政委員会の委員の任命に及んでいる。

現在存在している8つの「3条委員会」はすべて任命に衆参両院の同意が必要とされている。国会閉会中などにより同意が得られない場合は、事後の承認が求められる。ただし、公正取引委員会をのぞく7つの委員会、国家公安委員会、公害調整委員会、公安審査会、中央労働委員会、運輸安全委員会、原子力規制委員会、個人情報保護委員会は、事後の承認が得られない委員長または委員は罷免されるという強行規定である。衆参議院の、内閣総理大臣の判断に対する牽制の意味をもった同意の手続であることがわかる。

それぞれの任命の根拠法が衆参両院の同意を求める趣旨はおのおの異なっている。公正取引委員会委員長、原子力規制委員会委員長の任免は天皇が認証する（独占禁止法第29条第3項、原子力規制委員会設置法第7条第2項）。なお、独占禁止法は1947年3月31日に成立し、翌4月14日に公布されたが、当時、公正取引委員会の委員長は内閣総理大臣が委員7人の中から1人を命じるものであった。そのわずか3か月後の同年7月に委員長を天皇による認証官とするためだけを目的に法改正が行われた。改正の目的は、委員の地位に対してそれ相当の格式を与えなければならず、とくに委員長に対しては特別の考慮を加えなければならないこと、委員とは別に「委員長」という官名のものとして権威をもたせたいと説明された<sup>118)</sup>。他方、原子力規制委員会の委員長が認証官である理由は、2012年6月に成立した原子力規制委員会設置法案の審議過程で争点とならず<sup>119)</sup>、明らかではない。

### ③ 審議会

人事案件には、国家行政組織法第8条の一部の審議会の委員も含まれている。おのおのの機関が取扱う職務に関連した有識者委員の任命に関して衆参両院が同意し、担当大臣が任命するのが基本である。「8条委員会」は、基本的に担当大臣の諮問機関であり、衆参両院がその任命にかかわるべき理由は個々にわかれて、なおかつ薄い。

特異なのは、内閣府に置かれた総合科学技術・イノベーション会議の民間有識者委員の任命に関して衆参両院の同意を求めることである。重要政策に関する会議は5つある(内閣府設置法第18条第1項、第2項)が、この会議のみ、民間委員の登用について衆参両院の同意を要件としている。

### ④ 特別の法人の最高意思決定機関

これにつぐのが、法律によって認められている特別の法人の最高意思決定機関の委員である。具体的には、日本銀行が総裁1人、副総裁2人、審議委員6人で計9人(日本銀行法第23条第1項、第2項)、日本放送協会が経営委員会委員12人(放送法第16条第1項)、預金保険機構が理事長1人、理事4人、監事1人で計6人(預金保険法第26条第1項)である。これらの機関の場合も、同意の議決によっておのおのの法人の人事に衆参両院の意向の反映を求めるには、それ相当の個別の事情があるのであって、3つの機関に共通する理由があるものではない。したがってこれらの人事案件を憲法問題として理解することは実際には困難であるが、内閣と国会との関係に関する憲法慣習として運用されている。

### (3) 不同意の例

人事案件において衆議院と参議院の意思が異なった事例は少ない。1951年の電波監理委員会委員の任命において、1人について参議院が不同意に決した例がある。この事例では、参議院における不同意の議決を受けて、衆議院は議院運営委員会で院の議題としないことに決した。

衆議院で同意されたが、同一会期内に参議院で同意が得られず、次の会期で同意したことが5例ある。このうちの1例である1963年の地方財政審議会委員は、第43回国会において衆議院は同意したが、参議院では議案として扱われず同意が得られなかった。国会閉会中に欠員が生じることを防ぐために内閣は同候補者を委員に任命し、翌第44回国会に再び衆参両院にその事後承認を求めた。衆参両院ともにこれに同意した。なお、参議院で同意が得られずに、審議未了となった理由は、衆議院の解散や国会が空転したことによる。

衆議院で同意したものの、参議院には内示のみで、要求書が未提出であったことは3例ある。これも翌会期の国会で同意された。

このほかに、参議院で同意を得ることが困難であると予測されたために、議決以前に差し替えになった人事の例が1964年（社会保険審査会委員）、1977年（公正取引委員会委員長）、1989年（日本放送協会経営委員会委員）、1996年（検査官、人事官）に4例ある。

その後、2007年11月14日に、政府提出の14機関28人分の人事案件のうち、労働保険審査会など3機関3人の再任<sup>120)</sup>に参議院の同意が得られなかった。人事案件の不同意は1951年以来56年ぶりであった。いずれの候補者も省庁出身者で、天下りという理由で不同意となった。これらの場合は、前日に衆議院で同意の議決があった案件を翌日に参議院で不同意にしたという展開であった（後述(5)）。

#### (4) 「国会」の同意と「両議院」の同意の異同

##### ① 憲法学説における混同

憲法学説では、この「同意」について説明がある場合、「国会の同意」と表現されることがほとんどである。同意人事について真っ先に扱った鶴飼信成の論文<sup>121)</sup>においても「両議院」という言葉と「国会」が同じ内容のものとして用いられていた。このように憲法学説ではこの両者のちがいが十分に意識されてこなかったといえよう<sup>122)</sup>。国会の権限と議院の権限

を区別して論じることはあまり意味がないという理解もあろう<sup>123)</sup>が、同意人事を考察する際にはそのちがいを意識することも必要であろう。

議会上の法令用語として考えてみれば、「国会」とは、衆議院と参議院の2つの院で構成される一つの議決機関であり、国権の最高機関と位置づけられる。衆参両院の議決に食い違いが生じたときは、両院協議会などを活用して「国会」という国家機関としての一つの意味をまとめるように努力すべきであり、それがどうしてもうまくいかないときには、衆議院の優越の規定が作用すれば衆議院の意思が国会の意思となる。衆議院の優越規定がないときは国会の意思は形成されないことを意味する。

一方、「両議院」とは、衆議院と参議院が、おのおの独立した別個の国家機関として判断をする場合を指す。ここでは、衆参両院の議決には先後関係はなく、また、意思が不一致の場合も両院協議会は開催されず、衆参各院の議決が揺らぐこともない。

そういう点からすれば、「国会」と「両議院」を混同して説明してきた憲法学説は、適切な法律解釈からは遠かったというべきであろう。

他方、法律によって立法府に権限を与える場合、それを「衆参両院」ではなく「国会」とした場合には、とくに憲法で定めた例外のほかは衆議院の優越が認められないという理解がある。衆議院の優越は憲法に明記されている内閣総理大臣の指名、予算、条約、法律案の4つの場合に限定されるという立場からの主張である。佐藤功は、同意人事について、中央選挙管理会の委員など「国会」の同意や議決が必要とされる場合は衆議院の優越が認められないが、「両議院」の同意とある場合は「国会」としての権限ではないので、法律によって衆議院の優越を規定することも可能であると指摘した<sup>124)</sup>。旧会計検査院法における会計検査院の検査官や旧警察法における国家公安委員では、衆議院が同意して参議院が同意しない場合は、憲法第67条第2項の内閣総理大臣の指名を例に、両院協議会を開催しても衆参両院の意思が調整できない場合は衆議院の同意が両議院の同意となる、という規定があったからである。この規定は、両院協議会の開催を

求めるのは衆議院に限られるという手続面と最終的に衆議院の意思が「両議院」の意思となるという結果面の2つの意味で衆議院の優越を意味すると解されている<sup>125)</sup>。しかし、佐藤功は同時に、「国会」と「両議院」とを厳密に区別することは必ずしも必要でないように思われるとも述べており<sup>126)</sup>、その主張の趣旨はよくわからない。

## ② 人事案件における衆参両院の関係

実際、憲法制定直後の人事案件については原則が明確でなく、衆議院の優越規定があるものや、衆議院の同意のみでよしとするものがあつた。憲法制定直後におおのの根拠法が整備されたが、検査官、人事官、国家公安委員、公正取引委員会委員長および同委員などの重要なポストについては、衆議院の優越が目立っていた。その衆議院優越規定が次々と削除されて、衆参両院対等型に転換していった。

「両議院」の同意を必要とするが、任命について衆参両院の意思が異なつた場合に衆議院の優越が定められていたのは、検査官（会計検査院法第4条第2項）、人事委員（国家公務員法第5条第2項。現在は人事官）、国家公安委員（警察法第5条第3項）である。これらの衆議院優越を規定する条文内容は共通しており、「任命について、衆議院が同意して参議院が同意しない場合、憲法第67條第2項の場合の例により、衆議院の同意を以て両議院の同意とする。」であつた。ただし、罷免については、衆議院は優越せず、衆参両院の同意が求められた。

最初に衆議院優位の憲政のあり方が疑われたのは人事官（当時は人事委員会の人事委員）であつた。人事委員については、国家公務員法の制定を行った第1回国会においてすでに政党色をもつ衆議院の優越を疑問視する意見が参議院で強く出され<sup>127)</sup>、そのわずか1年後の1948年12月の第4回国会において、同法第5条第2項が削除され（改正国家公務員法（昭和23年法律第258号））、衆議院の優越がなくなった。その理由は、政治的な要素を含まない問題であり、人事官の権限の重要性から考えても衆参両院のうち

いずれかの一院が同意しない者を任命することは妥当ではないと考えられるからとされた。なお、名称を人事委員から人事官とする法改正は、その直前の第3回国会に行われた(昭和23年法律第222号)。

国家公安委員については、警察法(昭和22年法律第196号)が全面改正された1954年に、衆参両院の事後の承認規定が挿入されるとともに、その任務の重要性から、衆参両院が同意することを必須の要件とするため<sup>128)</sup>、衆議院優越条項が削除された(警察法(昭和29年法律第162号))。

このほかに委員会制度自体が廃止されるものもあり、1954年までには、人事案件における衆議院の優越という原則はほぼなくなっていた<sup>129)</sup>。検査官は1959年と1975年には、衆議院が同意の議決を行ったのに国会が空転して内閣総理大臣の指名に準じた当時の手続である10日以内に参議院で議決することができず、結局、衆議院の議決だけで任命された例があった。他の優越規定が続々と廃止されたにもかかわらず例外的に長い間残されたが、1999年に参議院の決算審査機能の強化という趣旨で削除される会計検査院法の法改正が行われて、衆参両院の対等な同意の制度に移行した。同法は衆議院の優越を定めた最後の法律であったので、これにより人事案件における衆議院の優越原則は消滅し、人事案件はすべて衆参両院対等型となった。なお、日本銀行の総裁と副総裁については、日本銀行法が1997年に改正されて新たに同意人事制度が導入された際に、衆参両院の同意が任命の要件とされた。

公正取引委員会の委員長および委員については、独占禁止法(昭和22年法律第54号)において、委員7人について(第29条第1項)「内閣総理大臣が、衆議院の同意を得て、これを任命する。」(同条第2項)と、衆議院のみの同意という衆議院優越条項であった。その罷免に衆議院の同意は必要ない。5年後の1952年に、会期中に同意が得られなかった場合の事後の承認規定が挿入されるとともに、同条第2項の「衆議院」は「両議院」と改正(昭和27年法律第257号)されて、衆議院の単独同意から衆参両院の同意に改められた。その理由は会議録からは明らかではない。

衆議院優越条項が削除された理由としては、いずれにおいても、衆参両院のいずれか一院が同意しない者を行政府が任命することは妥当ではないという点が強調されている<sup>130)</sup>。この衆参両院対等の同意権限という考え方は日本の独特のものといえよう。議会による関与の程度が強いアメリカの場合は上院の権限であり、他の国の場合も、議会のいずれかの一院で同意する制度を採ることが多く、日本と同様の2つの院による同意を求めているのは、ほかに、上院の権限を強く認めるイタリアがある程度である<sup>131)</sup>。

こうした先例からすると、2008年3月の日本銀行総裁および副総裁の人事案件の取扱いは新事例と考えられる。まず、参議院が不同意にした2つの案件のうち、副総裁については他にすでに同意に決した者があるので機関としての職務は何とか遂行できるが、総裁の人事案件は他に代替できる者のない事案の不同意である。複数の委員の人事案件のうちの一部の者に関する不同意であったのに比べて、影響はいっそう深刻である。また、ここでは、内閣による人事案件の議案の提出が遅れたために、不同意の議決が任期切れの直前になり、空席になる懸念が生じ、実際にそうなった。

もう一点は、参議院の不同意の議決の翌日に、衆議院が同意の議決をしたことである。こういう取扱いも新事例といえる。これまでの憲法慣習では、一つの院が不同意とした場合には、先述のとおり、後の院は議決を行わない。実際に、すでに参議院が不同意の議決をしているのであるから、衆議院の同意の議決には意味がないからである。また、次期以降の会期に新しい総裁人事の同意が再提案された場合に、以前の提案において同意しないと議決した参議院は新たに議案として取扱うことができるが、すでに一度同意の議決をした衆議院の場合は、同意議決の一事不再議という議院運営の大原則との抵触が問題になる。形式的には、衆議院はある者を日本銀行総裁として同意したのであるから、その議決を撤回しないままで別の者を重ねて日本銀行総裁に同意することはできない。しかし、さしたる事情の変更もないのに、先行議決を撤回して別の結論を議決するというのは、議院運営のあり方としては問題が残るところであろう。その意味で



は、衆議院があえて同意の議決を行った真意が問われるであろう。

#### (5) 人事案件における議会の同意の性質

##### ① 憲法第65条と政府から独立した行政機関との関係

「同意」の性質を検討する際は、内閣の人事権との関係も重要である。同意の性質が憲法学界において最初に論争となったのは、政府から独立した行政機関に対して内閣が人事権を行使できるかという点である。それが議論された1948年の国家公務員法の改正経過を例に、鶴飼信成は、日本公法学会第1回学術大会において、行政委員会の委員の任命権は内閣が有する権限であるが、人事官については衆参両院の同意を経ることを要するのであるから、多かれ少なかれ民主的な手続であり、ここで民主的なコントロールが効いているので、内閣から独立していても必ずしも違憲ではないと説明した<sup>132)</sup>。鶴飼の立論は基本的にその後の憲法学に広く踏襲されて、人事院や公正取引委員会など内閣から独立した機関の人事について、内閣が国会に提案してその同意を得ることによってそのコントロール下に置くことが、行政権をすべて内閣に属させた憲法第65条に違反するのではないかという行政委員会のあり方に対する疑問と同じ文脈で議論されてきた。

まず、憲法第65条はすべての行政権の行使を内閣のコントロールの下に置くものであるという「控除説」の立場からは、内閣からある程度に独立した行政委員会の職務は予算や人事などにより内閣のコントロールの下にあると解される<sup>133)</sup>。内閣の人事権を奪うようなかたちで人事案件を制度化することは許されないと解すべき<sup>134)</sup>であろう。

ついで、独立行政委員会に対して国会が直接にその責任を問うための制度が設けられていて、国会が直接に統制を及ぼしうるのであれば、それは政府統制として憲法第66条第3項の容認するところであるというべきであり、国会(衆参両院)の同意(承認)が必要とされている点が、僅かではあっても国会が独立行政委員会に対して直接にコントロールを及ぼしうる余地があるとする<sup>135)</sup>。

さらに、独立行政委員会は政府から独立していることによる内閣のコントロールの不十分さを、同意人事という国会のコントロールによって補充することにより、合憲性を根拠づけるものである<sup>136)</sup>。今日の有力説とされている。この説については、政治的中立性が強く要請される分野を担当する行政機関である行政委員会は、内閣と国会という2つの政治部門から独立して行使されることがむしろ望ましく<sup>137)</sup>、きわめて政治性の強い国会のコントロールの下に置こうする点に矛盾があるという批判<sup>138)</sup>もある。

人事案件についての政府見解は、人事問題は内閣の人事権、すなわち行政権の範囲内であり、その同意は行政権の行使に対する衆参両院の同意であるというものである。ただ、これには、すべての案件を同一視して、内閣の人事権（＝行政権）の範囲内のことといえるのかどうか、疑問が残る。政府から独立した機関の人事に関しては、検査官、人事官、日本銀行総裁が問題となる。検査官および人事官は行政機関であり、日本銀行は法人であるが、いずれも国家にとっては重要であり、政府から独立することが強く求められる人事である。これらを内閣の人事権（＝行政権）の範囲として単純にみなすことはできないだろう。

他方で、行政委員会（3条委員会、8条委員会）の人事案件は人事権の範囲（＝行政権）そのもので、国会は人事案件への同意を通して行政権の行使についてチェックを行っているといえよう。

これらの案件の性質のちがいに注目した憲法学の論者はごく限られている<sup>139)</sup>が、検査官、人事官、日本銀行総裁は内閣任命人事であり、他の人事案件の人事は内閣総理大臣ないし主任の大臣の任命人事である。人事の軽重はおのずと法文上も表現されているといえよう。

## ② 議会の関与を強める審査手続の改正

人事案件の審査手続については、法律上の規定はない。衆参各院において、先例および衆参両院の議院運営委員長申合せにそって審査される<sup>140)</sup>。2008年以降は重要な案件、すなわち、検査官、人事官、公正取引委員会委

員長、日本銀行総裁および副総裁のいずれにおいても、衆参両院の議院運営委員会で候補者の所信をきいて、質疑をしたうえで、本会議において議決するという手順が採られた。これは、2007年期の参議院を中心に天下りや政府寄りの人事を防ぐために、同意人事案件には議会がこれまでよりも主体的にこの問題に取り組むよう主張されて、衆参両院の関与を強める改正が行われて整備された手順である。人事案件が、単なる行政権の行使とみなすことはできない憲政のあり方が徐々に明らかになっているように思える。

すなわち、2007年11月(第168回国会)から、議院運営委員会両院合同代表者会議で、同意が求められる人事の案について政府から提示を受けるといった手続を経るようになった。具体的には、同年11月2日に、同会議の初会合で政府から14機関28人の人事案件が提示され、同月13日に衆参両院に正式に提出された。同日に衆議院本会議では4つの議案として採決が行われて、同意することに決定した<sup>141)</sup>。他方、参議院本会議では翌14日に同じく4つの議案として採決が行われて、結局、国家公務員倫理審査会会長など13機関25人については同意することに決定したが、労働保険審査会委員など3機関3人については同意しないことに決定した。

加えて、2008年3月(第169国会)に、衆参各院の議院運営委員会で、人事の候補者から所信表明を求めて質疑を行うようになった。これは、同年2月25日に笹川克衆議院議院運営委員長(当時)と西岡武夫参議院議院運営委員長(当時)との合意により、制度的に内閣からの独立性が求められていて重要な任務を担う機関(特別案件)の候補者(検査官、人事官、公正取引委員会委員長、日本銀行総裁および副総裁)からの所信聴取と質疑を行うことと、その方法について決められたことに基づくものである。具体的には、第一に、それまで非公式に行われた所信聴取を原則公開とし、衆参それぞれの議院運営委員会で行うこと。ただし、所信に対する質疑は懇談形式で非公開で行うことができる。第二に、所信聴取と質疑(懇談形式も含む)の議事録はできるだけ速やかに、各会派に配布して公表する。第三

に、所信聴取対象者は、検査官（3人）、人事官（3人）、公正取引委員会委員長（1人）、日本銀行総裁および副総裁（合計3人）とする。第四に、具体的な質疑方法等については、それぞれの院の議院運営委員会理事会で協議する。たとえば、日本銀行総裁候補の質疑は、あらかじめ決められた質疑者が所定の時間内に質疑を行った後に自由討議が行われているが、副総裁候補の質疑は自由討議のみである。

また、同月末には、人事の同意案件のなかでも、こうして所信を聞き、質疑を行った案件については、まとめて採決するのではなく、その同意・不同意を一人ひとりについて個別に採決するよう変更した。この方式は、賛否がわかれると予測されるもののみ別にして、それ以外は一括して採決してきた従来の方法を大きく改めたものである。この慣習は先例として定着・評価され<sup>142)</sup>、後に原子力規制委員会委員長（1人）がその対象に加わった。衆参各院の議院運営委員会は、2012年8月1日に、同年に設置された原子力規制委員会委員長候補者からそれぞれ所信を聴取した後、質疑を行った<sup>143)</sup>。一連の手続整備は、人事案件への議会の関与、民主的なコントロールを強めようという方向であるとともに、そのために衆参両院に共通するルールを共同で作成して衆参両院が合致したいわば「国会」のルールとしてそれを憲法慣習化した新しい手法といえよう。

なお、委員の欠員を防ぐため、おのおのの根拠法では、国会閉会中に任命した際は事後に衆参両院の同意を得ることとされている。しかし、2015年末に、国会閉会中に一部の委員の任期が終了して欠員が生じたことがある<sup>144)</sup>。こうした重要な委員の空席が生じることを防ぐなどを理由に、2015年11月21日に、憲法第53条に基づいて衆参各院でその4分の1以上の議員が内閣に臨時国会の召集を求めたが、内閣は応じなかったことによる。この臨時国会の召集を決定しなかったことは、明らかな憲法違反であるとともに、人事案件に関する2007年期からはじまった国会主導型の手続整備とは逆の方向である。政府に対する議会によるコントロールを弱めようとする兆候の現れではないか、との疑念も生じるといえよう。国会閉会

中を理由にこれらの委員が空席となった前例はない。安倍晋三内閣総理大臣は、空席は会計検査院長や公正取引委員会委員長といった重要ポストではなく、欠員が生じても委員の定足数は満たしており、「政府としては、任期満了前に人事案を国会に提出をし、両議院の同意をいただくよう努力をしており、国会の同意を軽視をしていることではございません」<sup>145)</sup>と答弁した。

### ③ 同意の性質——行政権の一部か、執政権の一部か

それでは、こうした議会の関与の強化は、行政権との関係で憲法論としてどのように考えればよいだろうか。行政権について定める憲法第65条は権力分立規定であり、議会との均衡・抑制を求めるものである。一方、憲法第66条3項は連帯責任規定であり、議会との均衡・抑制を弱めて、国政を協働して担う執政<sup>146)</sup>が求められるものである。同意人事は、この2つの側面がせめぎあう場面であるが、憲法上の規定はない。この2つの面をあわせもつ性質を行政権<sup>147)</sup>との関係からどのように考えることができるであろうか。

たとえば、権力分立の側面を強調すれば、憲法第65条に関する控除説の解釈から、内閣が行使する権限はすべて行政権の範囲であるから、当然に人事案件は行政権の範囲内のこととなり、議会の同意は人事における付随的な手続に過ぎないということになる。

一方、権力分立と連帯責任のバランスを重視する面を強調すれば、人事案件の中には、国政にとって重要な執政の事項と考えられる人事と、行政の運営や管理に必要とされる人事があるが、行政機関の人事は行政権に属するので内閣が扱うべきものであり、議会はその内容に立ち入ることは許されず、内閣からの提示に同意または不同意を表すことになる。決定に関わるという趣旨では重要であるが、事後の承認でも許容されるため、前者と同様に付随的な手続ということになる。

さらに、連帯責任の側面を強調すれば、執政という国家作用は内閣に

よって独占されるべきいわれはなく、むしろ、国会と内閣が協働すべき範囲のことと考えられる。この理解に立てば、人事案件の中には、まさに内閣と国会の協働によって処理されるべき執政権の事項と考えられる重要なものが含まれることになる。この場合、議会の関与は案件の内容に踏み込んだ主体的なものになる。2007年期の衆参両院において、内閣から提案された人事案件については、一部ではあるが、国政にとって重要な人事においては衆参両院の関与を深めて、候補者の適格性の是非を議会が判断するよう手続が変更された。これは議会と内閣の協働<sup>148)</sup>作業という性質を強めたと解されるので、この理解が最も穏当であるように思われる。

具体的には、検査官、人事官、日本銀行総裁がこれにあたる<sup>149)</sup>。まず、憲法上の機関である会計検査院の検査官の人事であるが、会計検査院については、会計検査院法のほかは、内閣の政令ではなく会計検査院の規則によって運営されること（会計検査院法第38条）、その職員は会計検査院が自ら採用すること（同第14条）、その予算も会計検査院が自ら作成すること（財政法第17条第1項）など、機関として内閣から独立している。また、検査官についても、衆参両院の同意を経て内閣から任命される（会計検査院法第4条第1項）とはいえ、職務は内閣から独立して行うこととされ（同第1条）、その意に反して身分を失うことがなく（同第8条）、同僚検査官の合議により心身の故障で職務を遂行できないなどと決定されて、衆参両院の議決があるときに限って退官するとされている（同第6条）。内閣の関与の程度は極めて低く、内閣からの独立性が顕著である。したがって、検査官の人事は、内閣が行政権の一部として取扱う「官吏に関する事務を掌理すること」には含まれない特別の事務と理解するほうが穏当であろう。

ついで、人事院の人事官の場合は、人事院が国家公務員法に基づく組織であることや、内閣の所轄の下に置かれていること（国家公務員法第3条第1項）など、会計検査院と比べると政府からの独立性が弱いように見える。しかし、人事官の身分は手厚く保障されていて、その任命は内閣が行うが、罷免は、法律上定められている欠格事由にあたる場合のほかは、国

会が訴追して最高裁判所が弾劾の裁判を行って決定する場合に限られていること(同第8条第1項)、会計検査院に比べると独立の程度が弱いとはいえ、規則制定権(同第16条第1項)や独自の予算編成権(同第13条第3項)が認められていることなどを考えれば、法律が、公正で効率的な国家公務員人事を行うために、政府から独立している必要性を強く求めていることは明らかである。人事官の人事案件は、会計検査院の検査官の人事案件に準じて特別の事務として採り扱うことが穏当であろう。

また、日本銀行の総裁の場合は、日本銀行がその業務の遂行にあたって政府と連絡を密にして、十分な意思疎通を図るように求められている(日本銀行法第4条)ものの、法人とされていて政府から分離されており(同第6条)、通貨および金融の調節という業務の遂行に際してはその自主性が尊重されるべきであると法律で定めていること(同第3条第1項)、身分保障があること(同第25条第1項)、国会に対する報告義務があること(同第54条)などから考えて、これもまた、会計検査院の検査官の人事案件に準じた特別の取扱いがなされるのが穏当であろう。

同意に関して衆参両院が編み出したこうした新方式は、衆参両院で行われている人事の同意が執政の範囲であるとする理解になじむものであるが、そうであるとするならば、同意する主体は「衆参両院」であるよりも「国会」であるほうが望ましいといえよう。国会の議決を要する案件については、個別法の規定がなくても、一般に国会の意思を形成する場合に衆参両院の意思の相違があれば両院協議会で調整する(国会法第87条)ように、両院協議会を開催して協議することができる。他方、両議院の議決を要する事案については法律上の規定が別になければ両院協議会によって調整する方法がないのである<sup>150)</sup>が、将来は、人事案件について衆参両院の同意・不同意が異なった場合も、両院協議会などを含む協議する場が必要になると思われる<sup>151)</sup>。

しかし、いずれに場合でも、衆参両院で協議したうえで意思が一致しない場合の取扱いが問題となる。この点については、憲法制定直後に導入さ



れたような衆議院の優越条項があってもよいとする見解もあろうが、不一致の場合は「国会」としては否決という意味の表明であって、内閣は衆参両院が合意できる別の候補者に切り替えて提案し直すべきであるという見解もあるだろう。ただし、既成の根拠法はすべて「両議院の同意を経て」という規定の仕方をしているため、「国会」の同意とするには法改正が必要である。また、衆参両院の意思の相違を調整するために、たとえば、法律案の議案と同様に、人事案件の通則法としてあらゆる人事案件に衆議院の3分の2以上による再可決の制度を導入する法を新たに制定するのは乱暴であろう。さらに、両院協議会において衆参両院の意思として第三者を内閣に提案することは、内閣の人事権の侵害といえるであろう。

## おわりに

参議院は日本国憲法によって設置されてからさまざまにそのあり方の変遷を重ねてきた。設置直後の10年弱は緑風会を基盤とした「強い参議院」であった。後に自民党が安定多数の議席を得るようになり、与党の自民党と野党の社会党で議席をわけあういわゆる55年体制になると、衆議院、参議院、内閣の「三位一体」体制が生じたことにより、国会の審議能力は低下したとみなされた<sup>152)</sup>。参議院は「衆議院のカーボンコピー」と揶揄されてその元凶という汚名を着せられ、参議院不要論、参議院廃止論が盛んになった。しかし、その後、参議院で与野党逆転が起きて参議院少数内閣となると、再び参議院の存在感が増して「強い参議院」と考えられるようになった。この強さは衆議院だけではなく内閣に対しても発揮されて、参議院の2007年期と2010年期の憲政からみた内閣と国会の関係は、参議院の議会運営が内閣の倒壊をもたらすという議院内閣制であったといえよう。これは、下院の信任を基盤とする議院内閣制の根幹をゆるがすものとしてさまざまな批判を受けることとなった。さらに、2012年12月以降の第2次および第3次安倍晋三内閣のように与党が衆参両院で多数となり、かつ、

衆議院で特別多数を確保すると、「三位一体」というよりも内閣がとびぬけて強くなり「決めすぎる政治」と「無駄な国会」と批判<sup>153)</sup>される事態が生じた。

この間、参議院は自ら設置の主旨を探り、制度改革を検討してきた<sup>154)</sup>。歴代の議長はそれを組織し、とくに斎藤十朗議長当時には、憲法改正も視野に入れた抜本的な改革が検討された<sup>155)</sup>。参議院は、主として自己の審議能力の向上に向けた改革を試み、国政調査機能の強化、調査会の設置、決算機能などの強化に取り組んだ。これはすなわち、決算審査や同意人事議決における参議院の主導性の確保や、衆参両院での党首討論の実施など、参議院の権限が強化される方向であった。同意人事案件における衆参両院の対等性確保もこの文脈で行ってきた。

しかし、憲法学説では参議院の権限を抑制するべきとする議論が主流であり、それは主に衆議院の優越規定を補強するまたは参議院の権限を縮小させる趣旨での憲法運用を求めるものであった。そのような理解に基づいた議会における憲政の運用のあり方は、参議院は「弱く」あるべしというものであった。政治学研究者からも、第二院は議院内閣制における議会と内閣の委任と責任の連鎖関係から意図的に除外されているにもかかわらず、日本の参議院は議院内閣制の例外であるという位置づけが確立されないうままに、衆議院とほぼ対等な権限を与えられていることが混乱を招く原因であるとの批判<sup>156)</sup>や、「参議院が抑制機関であるという矜持を捨て、討議し、監視を行う機関であるという自覚を持たなければ」「生き残っていくことはできないだろう」<sup>157)</sup>という激しい批判も主張された。

他方、強い参議院という二院制を定めた日本国憲法の「『想定された規範』の意味を積極的にうけとめ、その具体化のための条件を模索する必要があるのではないだろうか」<sup>158)</sup>という問いかけも提起されている。日本国憲法の議院内閣制は、衆議院を中心とした「国民内閣制」として理解すべきか、衆参両院の「国会内閣制」として理解すべきか、という論争である。議院内閣制の「内閣」のあり方に焦点をあてた解釈の論争である。他

方、その「議院」すなわち国会のあり方について焦点をあてると、必然的に参議院の憲法運用が重要となる。

これについて、本稿は、衆議院の3分の2による再可決と同意人事案件の処理を検討することにより、日本国憲法は衆議院の優越性を安易にかつ無条件に認めているのではなく<sup>159)</sup>、衆参両院の権限と責任の対等性が強く認められている「国会内閣制」の特徴をもっていることを明らかにした。日本国憲法の下、70年に及ぶ議会運営の経験は、憲法慣習の膨大な蓄積を生んできたが、これまでの憲法学では条文の解釈に集中してきた観がある。憲法の実際の運用を整理して論じることで、筆者のこれまでの研究とあわせて考察すると、日本国憲法という「原作」にそもそも描かれた議院内閣制の特徴を、演出家の解釈意図を込めずに率直に表した憲政のあり方を、一部ではあるがあぶり出すことができたのではないだろうか。あわせて、制定過程の制度設計不備の混乱を解釈によって整えようとした憲法学の先行研究の苦労の一端も理解できたように思う。しかしそれは原作に忠実ではない脚色されたシナリオといえよう。ただし、紙幅により、国会法と議院規則、行政権と執政権などの論点については十分に扱うことができなかった。

将来の憲法改正に際しては、「強い参議院」の性質を改める可能性はあるとしても、その場合もこれまでの憲政や不文の憲法慣習、とくに日本国憲法の特徴が発揮される参議院少数与党の憲法運用から学ぶことは多い。可決か廃案かといった二者択一を緩和して、法律案が修正を経つつ衆参両院間を行き来するといった柔軟な対応も考えられるだろう<sup>160)</sup>。法律案について衆参両院の意思が異なった場合は、両院協議会を現行のような任意的開催から必要的開催とし、合意をめざしてもできなかった場合に再可決を求めるというように<sup>161)</sup>、両院協議会をこれまでも取り組んできた運用改革<sup>162)</sup>から一步踏み込んだ、衆参両院間の合意形成をめざす憲法慣習として見直すことから改革をはじめることでもできるだろう。運用に合わせた憲法改正ではなく、憲法に合わせた運用を考えるという選択肢である<sup>163)</sup>。

いずれにせよ、衆議院の優越性を強めて、その信任に基づいた強い内閣を政治の中心とするウェストミンスター型<sup>164)</sup>か、国民内閣制を基盤として「強い参議院を擁する国会との間で一定の緊張と協調を保ちながら国政を進める」<sup>165)</sup>か、それとも、決算審議や同意人事などを通じて参議院は行政コントロール権限を強めて内閣とは距離を置くという憲政をめざすかで、議会における憲政の運用の方向性はまったく逆に動く可能性があるといえるのである。生きた憲政に関する問題関心の幅が広がり、実際の憲法慣習をふまえた今後の熟議が強く期待される。

- 1) 曾我部真裕「議院内閣制」曾我部真裕、見平典編『古典で読む憲法』(有斐閣、2016年) 108頁。
- 2) 安倍晋三内閣総理大臣の発言(第166回国会参議院日本国憲法に関する調査特別委員会会議録12号(2007年5月11日)7頁、第190回国会衆議院予算委員会会議録20号(2016年5月16日)15頁。ただし、後者は「私は行政府の長」と修正されて会議録に掲載された)。福田康夫内閣総理大臣の発言(第169回国会参議院予算委員会会議録2号(2008年1月31日)2頁)。
- 3) 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。
- 4) 高見勝利『現代日本の議政と憲法』(岩波書店、2008年) v頁。
- 5) 「参院選、脱デフレ争点——あえて『参院選で信を問う』、首相、衆院選並みの重み強調」(日経新聞2016年6月2日)。安倍晋三内閣総理大臣は、消費税を8%から10%にする時期を2017年4月から再延期して2019年10月とすることに関して、2016年7月に予定される第24回参議院議員通常選挙にて「信を問う」と説明した。一方、同総理大臣は、2014年11月に、2015年10月に予定されていた消費増税を2017年4月に延期することへの国民の信を問うため衆議院を解散した。
- 6) 実務を重視した比較憲法研究として、近藤敦『政権交代と議院内閣制』(法律文化社、1997年)。与党と野党の関係からの考察として、川人貞史『議院内閣制』(東京大学出版会、2015年)。立法補佐機関の立場からの研究として、蒔田純『立法補佐機関の制度と機能』(晃洋書房、2013年)。内閣制度の多様な形態からの検討必要性について、林知更『議院内閣制』(南野森編『憲法学の世界』(日本評論社、2013年)70頁)。
- 7) 天皇との関係は、国事行為だけではなく、内閣総理大臣の指名と任命といった「国会」として対応するものや皇室会議、皇室経済会議といった衆参両院がおのおのに対応する憲法および憲法附属法に基づく関係、その他の公的行為、宮中祭祀といった憲法慣習に基づく諸々の関係など、内容もレベルもさまざまにある。その一端は、衆参両院の先例集や衆議院事務総長のオーラルヒストリー(谷福丸『議会政治と55年体制』(信山社、2012年)

## 参議院と議院内閣制（大西）

- 196-201頁)に掲載されているが、立法府と天皇との関係は、天皇と内閣との関係に比べると、司法府と天皇との関係と同じく詳細は明らかにされていない。
- 8) 最高裁判所は1票の格差に関する判決において「立法を始めとする多くの事柄について参議院にも衆議院とほぼ等しい権限を与え」としているという認識を示した(最大判平成24年10月17日民集66巻10号3357頁)。
  - 9) 小嶋和司『憲法学講和』(有斐閣, 1982年) 163頁。これに注目するものとして、高見勝利「議院内閣制の意義」大石眞, 石川健治編『憲法の争点』(有斐閣, 2008年) 219-221頁。
  - 10) 高見勝利『政治の混迷と憲法』(岩波書店, 2012年) 175頁。
  - 11) 笹田栄司ほか『トピックからはじめる統治機構』(有斐閣, 2015年)〔遠藤美奈〕98-99頁。
  - 12) 加藤一彦『議会政治の憲法学』(日本評論社, 2009年) 9頁。棟居快行「二院制の意義ならびに参議院の独自性: 国会の憲法上の位置付けから見た論点整理」レファレンス771号(2015年) 13頁(注7)。
  - 13) 大西祥世「両院間の意思の相違と調整」立命館法学354号(2014年) 1-32頁。同「内閣の国会に対する責任と二院制」立命館法学359号(2015年) 52-74頁。同「憲法87条と国会の予備費承諾議決」立命館法学362号(2015年) 1-32頁。
  - 14) 法制局「憲法改正草案逐条説明(第4輯)」(1946年)。
  - 15) 岩崎美紀子『二院制議会の比較政治学』(岩波書店, 2013年) 164頁。
  - 16) 憲法制定過程および内閣の憲法調査会の議論のうち参議院に注目したものとして、田村公伸「憲法制定過程と二院制」議会政治研究会年報6号(2004年) 1-36頁。
  - 17) 野中俊彦ほか『憲法Ⅱ』(有斐閣, 2012年)〔高橋和之〕221-223頁。
  - 18) 上田健介は政府統制(行政統制)に国政調査権の積極的な活用を求める(上田健介「議院内閣制」大石眞監修『なぜ日本型統治システムは疲弊したのか』(ミネルヴァ書房, 2016年) 21-23頁)。
  - 19) 責任本質説の理解からである。棟居・前掲注12, 12頁。
  - 20) 今井威『議院内閣制』(ブレーン出版, 1991年) 314頁。
  - 21) 大西・前掲注13(立命館法学359号), 52-74頁。
  - 22) 木下智史, 只野雅人編『新・コンメンタール憲法』(日本評論社, 2015年)〔只野雅人〕547頁。
  - 23) 棟居・前掲注12, 15-16頁。
  - 24) 樋口陽一『憲法Ⅰ』(青林書院, 1998年) 307頁。
  - 25) マイロ・E・ラウエル「日本の憲法についての準備的研究と提案のレポート」(1945年12月6日)は、立法府は一院でも二院でもよいが、全議員が公選されなければならないことを示したが、GHQ草案は一院制を採用した。
  - 26) 「1946年2月5日民政局会合の議事要録」高柳賢三ほか『日本国憲法制定の過程Ⅰ』(有斐閣, 1972年) 121頁。「(総司令部側)憲法改正(案)の説明のための覚え書き」同311頁。
  - 27) 「1946年2月22日のホイットニー将軍と松本博士の会談の記録」同上, 391頁。高柳賢三ほか『日本国憲法制定の過程Ⅱ』(有斐閣, 1972年) 198頁。
  - 28) 金森徳次郎国務大臣の答弁。第90回衆議院憲法改正案委員会議録第17号(1946年7月

- 19日) 10頁。
- 29) 佐々木惣一は全国民を代表する議院は一院で十分で、2つもあれば徒に政治を混乱させることになるため、2つの国民代表議会は不要とする立場から、憲法改正案の二院制を批判した(只野雅人「両院制と選挙制度」論究ジュリスト5号(2013年)67頁)。
- 30) 金森・前掲注28。
- 31) 浅井清『国会概説』(有斐閣, 1948年)140-143頁。
- 32) 宮沢俊義「法のうごき世のうごき(2)」法律タイムズ4巻5号(1950年)36頁。
- 33) 当時の様子は、元参議院事務総長の河野義克「参議院の歩みと存在意義」読売新聞調査研究本部編『日本の国会 証言・戦後議会政治の歩み』(読売新聞社, 1988年)107-143頁、野島禎一郎編『緑風会十八年史』(緑風会史編纂委員会, 1971年)に詳しい。
- 34) 議員の背景について、市村充章「参議院選挙制度と選出議員」議会政治研究58号(2001年)17頁。衆議院の審議内容の充実度について、福元健太郎『立法の制度と過程』(木鐸社, 2007年)135頁。
- 35) 高見勝利は、日本国憲法は憲法第59条第2項により「明らかに多数派と少数派との間の合意形成型を指向している」と指摘した(高見・前掲注4, 97頁)。これを批判するものとして、高橋和之「日本国憲法は『合意形成型』と適合的か」岡田信弘ほか編『憲法の基底と憲法論』(信山社, 2015年)309-339頁。
- 36) 政治学研究者の待鳥聡史は、参議院は「趣旨不明確な第二院」という特徴があり、国会と内閣の関係や第一院と第二院の関係がいずれも整理されていないと指摘した(待鳥聡史「『多数主義』時代の二院制を再考する」論座2008年1月号(2008年)27-28頁。同「参議院改革の考え方」Voters 創刊号(2011年)8-9頁)。
- 37) 樋口陽一「政権交代と二院制の活性化」書齋の窓2010年12月号(2010年)4頁。
- 38) 大山礼子は、与党自民党の事前審査が参議院の強さの顕在化を防ぐ役割をもち、衆参両院の活発な議論を阻害していると指摘した(大山礼子『日本の国会』(岩波新書, 2011年)。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)66-73頁)。
- 39) 「SWNCC 228 日本の統治体制の改革」高柳・前掲注26, 431-432頁。
- 40) 二院制採択の事情に関する同旨として、小嶋・前掲注9, 243頁。
- 41) 第90回帝国議会貴族院帝国憲法改正案特別委員小委員会議事速記録1号(1946年10月2日)21頁。
- 42) 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)678-379頁。両院協議会の議案の先議・後議から衆議院優越を説くものとして、鈴木隆夫『国会法の理念と運用』(信山社, 2012年)21-26頁, 75-76頁。
- 43) 二院制における参議院の性格に着目した憲法制定過程に関する詳細な研究として、木下和朗「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)485-521頁。
- 44) 小嶋和司『憲法概観(第7版)』(有斐閣, 2011年)232頁。
- 45) 高安健将はこれを「内閣と参議院の間に直接には相互依存関係はなく、それぞれが独立した民主的正当性のうえに成立していた。その意味で、日本における内閣と参議院の関係

## 参議院と議院内閣制（大西）

は、米国型の大統領と議会の関係に近い」と指摘した（高安健将「2000年参院制と日本政治の行方」現代の理論2007年秋号（2007年）22頁）。

- 46) 金森・前掲注28。
- 47) 加藤・前掲注12, 28頁。
- 48) アルフレッド・C・オブラー「占領下日本の法律改革（一）」法律タイムズ4巻2号（1950年）2-10頁。同「同（二）」法律タイムズ4巻3号（1950年）1-12頁。
- 49) 吉田茂内閣と参議院の関係に着目するものとして竹中治堅『参議院とは何か』（学陽書房, 2010年）31-85頁。
- 50) 刑部荘「両院制」国家学会雑誌60巻11号（1946年）380頁, 406頁（高見勝利編『刑部荘著作集』（慈学社, 2008年）に所収）。
- 51) 木下・前掲注43, 518頁。
- 52) 宮沢俊義『新憲法と国会』（国立書院, 1948年）180-187頁。
- 53) 上田健介「議院の議事運営に対する内閣の関与について」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）569頁。上田は、内閣が議事運営への関与を強めて議会審議の活性化を提言する（同574頁）。
- 54) 白井誠は、対立の解消と与野党間協議に身を委ねる議会運営の構造が強すぎる参議院を表出させたと指摘した（白井誠『国会法』（信山社, 2013年）82頁, 233頁）。
- 55) 「民政局長のための覚書（1946年4月29日）」犬丸秀雄『日本国憲法制定の経緯』（第一法規, 1989年）237-247頁。
- 56) GHQ は当初は衆参各院の議院規則（ハウスルール）を前提に、国会法は不要であるとの立場であったが、いったん国会法の制定を承認するとその内容に介入し、国会法に衆参各院独自の事項も盛り込まれたこと（西沢哲四郎「国会法立案過程におけるGHQとの関係」[http://www.ndl.go.jp/constitution/shiryu/05/002\\_39/002\\_39tx.html](http://www.ndl.go.jp/constitution/shiryu/05/002_39/002_39tx.html)）は改めて指摘するまでもなく良く知られており、憲法学からも議院の自律権の問題として多くの批判があるが、紙幅の関係で扱うことができない。国会法の制定過程についての詳細は、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。
- 57) 1946年4月2日と6日のGHQとの協議の際に、日本側は国会閉会中にどうしても国会で決めなければならないことが生じた場合の憲法上の措置として、参議院が一時的に機能を果たすか国会常置委員会を設置するかを提案したが、ケーディスはこれに強く反対した。後日、松本内務大臣がホイットニーに直接申し入れて、結局、憲法条文に参議院の緊急集会が加えられた（入江俊郎『憲法成立の経緯と憲法上の諸問題』（第一法規, 1976年）283頁。「民政局長のための覚書」犬丸・前掲注55, 203, 213-214頁）。委員会と国会法の制定過程について、今野或男『国会運営の法理』（信山社, 2010年）260-269頁。
- 58) 会期制をとったからといって、会期不継続の原則は必然的には要請されない（安西文雄ほか『憲法学読本（第2版）』（有斐閣, 2014年）〔安西文雄〕279頁）。
- 59) 原田一明はアメリカ型とイギリス型を「ミックスした類型を採用した」と指摘した（原田一明『議会制度』（信山社, 1997年）63-64頁）。なお、GHQ側で国会法の制定過程に深く関与したジャスティン・ウィリアム民政局長立法連絡係主任は、後年に「常任委員会制度によって、衆議院はイギリスの庶民院とは異なっているし、アメリカの議会に酷似して



- いる」と振り返った(ジャスティン・ウィリアムス「占領期における議会制度改革(1)」議会政治研究77号(2006年)59-60頁)。
- 60) 本会議における趣旨説明要求がなされ、合意されずに付託されないままの状態に置かれる議案のこと(浅野一郎『新・国会事典(第3版)』(有斐閣, 2014年)121頁)。議案は、委員会中心主義の下、審査する委員会に付託されない限りその審査がはじまらないため、対立の駆け引きに用いられる。
- 61) 今野彥男は、当時は条文を直す時間的余裕がなかったので、国会法第47条の「審査」には「調査」も含まれると解釈し、委員会の調査権は衆参各院の規則で定めると判断したのだろう、と述べた(今野・前掲注57, 264頁)。これに対し、鈴木隆夫は、国政調査権を衆参各院の規則で規定することは、国政調査権が「国会」の権限ではなく「各議院」の権限とする憲法第62条にも委員会中心主義にも適合的であると解した(鈴木・前掲注42, 132-134頁)。他方、佐藤吉弘は、委員会は本質的には本会議の予備的下審査機関であって、自ら固有の機能を持つものではないと解した(佐藤吉弘『注解参議院規則(新版)』(参友会, 1994年)78-79頁)。
- 62) 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。
- 63) 両院協議会について、大西・前掲注13(立命館法学354号), 1-32頁。また、委員会中心主義の採用により、衆参各院の委員会は与野党の対立に加えて政府との対立の場となったので、政府と与党の調整に事前審査が活用され(大山礼子「議事手続再考」駒澤法学7巻3号(2008年)23-54頁)、議会運営に関する対立解消には「議院運営委員会」ではなく、政府が与党をパイプにして議会運営に主導性を発揮できる非公式協議機関の「国会対策委員会」が活用される(前田英昭『国会の立法活動』(信山社, 1999年)27-28頁)ようになった。その結果、各党で参議院議員が衆議院議員と同じ内容の党議拘束を受け入れたら、衆議院で与野党が一致して法案を修正して参議院に送付したりすることで、対立の解消を図ることが多くなった(同「二院制」ジュリスト1177号(2000年)40頁)。
- 64) 樋口陽一「議院内閣制」小嶋和司編『憲法の争点(新版)』(有斐閣, 1983年)149頁。
- 65) 竹中・前掲注49, 310頁。なお、前者の例として、小泉純一郎内閣総理大臣は郵政民営化関連法案が参議院で否決されると「国民の信を問う」として衆議院を解散した。その後の第44回衆議院議員総選挙において連立与党は3分の2超の議席を得た。
- 66) 加藤・前掲注12, 14頁。高安健将は、日本は議院内閣制ではなく「半議院内閣制」と呼ぶべきと指摘した(高安健将「日本は議院内閣制か」改革者2012年9月号(2012年)31頁)。「参議院の黙示的影響力」により内閣の責任があいまいになる(松浦淳介「分裂議会に対する立法推進者の予測的対応」法学政治学研究92号(2012年)90-91頁)との批判もある。
- 67) 田村公伸「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)476頁。
- 68) 網中政機はより強い表現で「憲法の欠陥」と指摘した。網中政機「国会としての二院制のあり方」名城法学60巻別冊(2010年)74頁。
- 69) 宮沢・前掲注32, 36頁。
- 70) 国立国会図書館調査及び立法考査局『主要国の議会制度』(2010年)46頁。

## 参議院と議院内閣制（大西）

- 71) 法律案に関するみなし否決の例はこれまで3例ある。1952年7月の国立病院特別会計所属の資産の譲渡等に関する特別措置法案についてのみなし否決（第13回国会）、2008年4月の地方税法等の一部を改正する法律案、地方自治法特別税等に関する暫定措置法案、地方交付税法等の一部を改正する法律案についてのみなし否決（第169回国会）および2013年6月の衆議院小選挙区選出議員の選挙区間における人口較差を緊急に是正するための公職選挙法及び衆議院議員選挙区画定審議会設置法の一部を改正する法律の一部を改正する法律案（第183回国会）である。
- 72) 上田健介「政権交代と与野党の役割」佐々木弘道、戸常寿編『現代社会と憲法学』（弘文堂、2015年）139頁。
- 73) 只野雅人「日本国憲法の政治制度と参議院」岡田信弘編『二院制の比較研究』（日本評論社、2014年）171頁。
- 74) 成田憲彦「参議院の位置づけ」都市問題2013年5月号（2013年）48頁。
- 75) 谷福丸「『ねじれ』国会をあれこれ考える」読売クオータリー・2008春号（2008年）126-133頁。
- 76) 再可決の要件が厳しいことで参議院が思い切って活動できると積極的に評価するものとして斎藤十朗、増山幹高「対談ねじれ国会、改革の方途を論じる」議会政治研究87号（2008年）3頁。
- 77) 具体的な法案について、梶田秀「法律案の再議決」議会政治研究44号（1997年）59頁と竹中治堅監修『議会用語事典』（学陽書房、2009年）192-193頁に衆議院が再議決した法律案の一覧が掲載されているが、前者は29件、後者は28件である。第7回国会の「経済調査庁法の一部を改正する法律案」の掲載有無のちがいがからであるが、同法案は再可決された例の1つである（第7回国会衆議院本会議議録47号（1950年5月2日）4頁）。
- 78) 竹中・同上、193-195頁。
- 79) 梶田・前掲注77、56-59頁。
- 80) 参議院『第168回国会概観』（2008年）2頁。同『第169回国会概観』（2008年）2頁。同『第170回国会概観』（2009年）3頁。2007年期に再可決された17法案について、大西・前掲注3、26頁。
- 81) 世木義之「参院審査中の法律案に衆院の『みなし否決』の再考」議会政治研究81号（2007年）31-55頁。
- 82) 「日切れ法案」とは、特定の日に法律が失効するまたは適用期限が切れる規定を含む限時法で、政策的にその後もその効力を継続させる新たな立法を求めるための法律案のことである。その多くが年度末の3月31日までの限時法で、翌年度の4月1日以降の10年間あるいは5年間切れ目なく継続させるため、年度末に法案が成立するように審議日程が調整される。

2008年3月31日にその根拠法が失効する暫定税率、租税特別措置、非課税特別措置について、4月1日からさらに10年間延長する内閣提出法律案について、衆議院の与党は、それが議会運営上、期限から遡って60日までに衆議院で議決（可決）されない場合に備えて、暫定的に同年3月31日から同年5月31日まで期限を延長するいわゆる「つなぎ法案」（『国民生活等の混乱を回避し、予算の円滑な執行等に資するための租税特別措置法の一部

を改正する法律案」、「国民生活等の混乱を回避し、予算の円滑な執行等に資するための関税暫定措置法の一部を改正する法律案」、「国民生活等の混乱を回避し、地方団体における予算の円滑な執行等に資するための地方税法の一部を改正する法律案」を準備した。同年1月29日に議員立法として衆議院に提出されて、翌30日に衆議院の財務金融委員会および総務委員会において与党の賛成多数となった。衆議院で可決されれば、同日ただちに議案は参議院に送付されるので、参議院がどのような結論を出しても、期限が到来する3月31日の直前に60日ルールのみなし否決の議決を行って再可決し、衆議院の意思を国会の意思として形成して日切れになるのを阻止しようということを意味する。この議会運営が大きく問題視され、引き続き同30日に同法案の採決が予定された衆議院本会議の開会前に、衆参両院議長のあっせんによる与野党協議が行われ、結局、同つなぎ法案は撤回された。

- 83) 2015年の第189回国会では、いわゆる安保法案の審議の際に、慎重な審議を求める参議院と法案の早期成立を望む内閣との対立により、みなし否決による衆議院再可決が模索されたことがある。衆参両院で与党多数であるにもかかわらず、内閣・衆議院 vs. 参議院という対立が生じることが顕在化した例である。
- 84) 先議と後議、原案と対案の関係について、原田一明「衆議院の再議決と憲法五十九条」議会政治研究86号(2008年)1-10頁。
- 85) 法案が3会期連続して下院で可決され、上院がそれぞれの会期で否決した場合、その法案が最初に審議されてから2年経過していたならば、上院が3回目の否決を行っても、それにかかわらず法案は成立する(小堀真裕『国会改造論』(文春新書, 2013年)59頁)。1911年イギリス議会法の制定過程につき、木下和朗「イギリス1911年議会法の憲法史的背景」山崎広道『法と政策をめぐる現代的変容』(成文堂, 2010年)43-65頁。
- 86) 佐藤達夫『日本国憲法成立史第2巻』(有斐閣, 1964年)638頁。
- 87) 大丸・前掲注55, 161頁。3月2日案では参議院議員は一部任命制とされたため、2年間の停止的拒否権が構想されたが、その後GHQの主張ですべて国民代表とされたことともない「3分の2」要件のみ挿入された(赤坂幸一「日本における議院内閣制の運用上の諸問題」江原法学32号(2011年)95頁)。
- 88) 佐藤達夫『日本国憲法成立史第3巻』(有斐閣, 1994年)136頁。
- 89) 佐藤・前掲注86, 768-769頁。
- 90) イギリス型の二院制運用について、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)170-174頁。
- 91) 小堀・前掲注85, 57-69頁。
- 92) 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2004年12月号(2004年)48頁。同論文は日本国憲法改正案の二院制条項の変遷について、民間草案も含めて詳細な紹介がある。
- 93) 清水伸『逐条日本国憲法審議録第3巻』(原書房, 1976年)232頁。第90回貴族院帝国憲法改正特別委員会会議録第19号(1946年9月21日)3頁。
- 94) 刑部・前掲注50, 388頁。
- 95) 美濃部達吉『日本国憲法原論』(有斐閣, 1948年)385頁。
- 96) 法学協会編『註解日本国憲法(中巻)』(有斐閣, 1948年)145頁。

参議院と議院内閣制（大西）

- 97) 法学協会編『註解日本国憲法（下巻）』（有斐閣，1953年）905-906頁，913-917頁。
- 98) 宮沢俊義『全訂日本国憲法』（日本評論社，1978年）458頁。
- 99) 樋口陽一ほか『注釈日本国憲法』（青林書院新社，1984年）36-39頁，142-145頁。
- 100) 只野雅人「議院内閣制の基本構造」『岩波講座 憲法4』（岩波書店，2007年）85頁。
- 101) 只野・前掲注22，547頁。
- 102) 小嶋和司『憲法概説』（良書普及会，1987年）438頁。
- 103) 高橋和之『現代立憲主義の制度構想』（有斐閣，2006年）100-101頁。
- 104) 高橋和之「ねじれ国会下の憲法運用」読売クォーターリー2008冬号（2008年）105頁。
- 105) 高見・前掲注4，123-124頁。
- 106) 高見・前掲注10，65頁。
- 107) 同旨として，只野・前掲注73，173頁。
- 108) 大石真『統治機構の憲法構想』（法律文化社，2016年）176頁。
- 109) 野中・前掲注17，201-204頁。
- 110) 検査官は「当然退官する」（会計検査法第4条第3項）が，他は任命権者から「罷免」される。
- 111) 参議院先例録481号によると，① 人事官，② 国家公務員倫理審査会会長および同委員，③ 検査官，④ 会計監査院情報公開・個人情報保護審査会委員，⑤ 総合科学技術会議議員（2014年5月に「総合科学技術・イノベーション会議」に改組）（有識者委員），⑥ 食品安全委員会委員，⑦ 原子力委員会委員長および同委員，⑧ 衆議院議員選挙区画定審議会委員，⑨ 国会等移転審議会委員，⑩ 情報公開・個人情報保護審査会委員，⑪ 公益認定等委員会委員，⑫ 再就職等監視委員会委員長および同委員，⑬ 公正取引委員会委員長および同委員，⑭ 国家公安委員会委員，⑮ 証券取引等監視委員会委員長および同委員，⑯ 公認会計士・監査審査会会長および同委員，⑰ 預金保険機構理事長，同理事，同幹事，⑱ 地方財政審議会委員，⑲ 国地方係争処理委員会委員，⑳ 電気通信紛争処理委員会委員，㉑ 電波監理委員会委員，㉒ 公害等調整委員会委員長および同委員，㉓ 日本放送協会経営委員会委員，㉔ 中央更生保護審査会委員長および同委員，㉕ 公安審査委員会委員長および同委員，㉖ 日本銀行総裁，同副総裁および同政策委員会審議委員，㉗ 労働保険審査会委員，㉘ 中央社会保険医療協議会委員（公益委員），㉙ 社会保険審査会委員長および同委員，㉚ 中央労働委員会公益委員，㉛ 調達価格等算定委員会委員，㉜ 運輸審議会委員，㉝ 土地鑑定委員会委員，㉞ 運輸安全委員会委員長および同委員，㉟ 公害健康被害補償不服審査会委員，㊱ 原子力規制委員会委員長および同委員。さらに，㊲ 個人情報保護委員会委員長および同委員（2016年1月～）。
- 112) 人数は2013年の36機関253人（西木戸一真「国会同意人事」立法と調査342号（2013年）107頁）に，2016年1月に設置された個人情報保護委員会の委員長1人および同委員8人が加わり262人である。2004年3月現在では32機関，204人であった（<http://www.kantei.go.jp/jp/singi/kyuyo/houkoku/040331siryou11.pdf>）ので，約10年間で拡大した。
- 113) 第174回国会参議院議院運営委員会会議録12号（2010年3月26日）2頁。
- 114) 1947年に公職選挙法の成立にあわせて制定された全国選挙管理委員会法（昭和22年法律第154号）では，全国選挙管理委員会の委員9人（第5条第1項）は，国会の議決による

指名に基づいて内閣総理大臣が任命する(第6条第1項)が、委員は、国会における同一党派の各所属国会議員数の比率による政治的実勢に基いて各党派の推薦した者を指名しなければならない(同条第2項)とされた。また、少数会派に配慮し、小党派が共同して推薦した者も指名されるように措置しなければならないとされた(同条第4項)。その後人数に関する同法改正があった。

全国選挙管理委員会は、内務省解体を契機に、従来内務省において行っていた選挙に関する事務と、新たに政党に関する事務を行うための政党の推薦した者により構成される独立の機関として設置された。主務大臣は内閣総理大臣であり、総理府の外局とされた(第1回国会衆議院本会議会議録70号(1947年12月2日)6頁)。1952年に自治庁設置法が制定されて公職選挙法が改正された際に、委員が極端に党派的になるのを防ぐため任命要件を厳しくして、同委員会は中央選挙管理会として改組・整備された。当初は自治庁、2001年の中央省庁改革以降は総務省の附属機関とされた(第13回国会参議院本会議会議録68号(1952年7月23日)18頁)。

- 115) 第14回国会閉会後の参議院緊急集会(参議院先例録487号、参議院委員会先例録諸表26)。同月28日に内閣は中央選挙管理会の委員の任命を目的として緊急集会を請求し、参議院は同月31日に緊急集会の会議を開き、中央選挙管理会の委員及び予備委員を全会一致で指名して(異議なし採決。出席者数は定数250(欠員3)人中181人)、緊急集会は同日に終了した。翌第15回国会において衆議院の同意を得た。開催理由は、大規模災害など予期せぬ国の緊急事態というよりも、第13回国会に公職選挙法が成立して同委員の指名の必要が生じたが会派間の合意が整わなかつたのでそれに至らず、第14回国会は開会からわずか3日後に衆議院が解散されて指名には至らなかつたので、同委員および予備委員全員の欠員が生じたという不測の事態による。当時の交通・通信事情を反映し、各議員には参議院広報とともに電報やNHK放送などによりその開催を通知した。参議院議院運営委員会では緊急集会での議論のあり方について活発に議論され、実務上の憲法慣習の構築に熱心に取り組んだことがわかる(第14回国会閉会後の参議院緊急集会議院運営委員会会議録1号(1952年8月31日))。なお、緊急集会は憲政上2回開催されたが、2回目は翌第15回閉会後に暫定予算と法律案4件の議決を求めるものであり、参議院はこれを議決し、翌第16回国会にて衆議院の同意を得た。
- 116) 大石眞『憲法講義I(第3版)』(有斐閣、2014年)167頁。
- 117) 佐藤功『憲法(下)新版』(有斐閣、1984年)634頁。
- 118) 第1回国会参議院本会議会議録17号(1947年7月28日)207頁。
- 119) 同法は衆議院議員提出法案(衆議院環境委員長提出)である(第180回国会衆議院本会議会議録22号(2012年5月29日)、同環境委員会会議録3号(2012年6月1日)、同環境委員会経済産業委員会連合審査会会議録1号(2012年6月8日)、参議院環境委員会会議録6号(2012年6月18日)、同環境委員会会議録7号(2012年6月19日)、同環境委員会8号(2012年6月20日))。なお、同会期に野田佳彦内閣が提出・撤回した「原子力安全調査委員会設置法案」では委員5人で組織され(第5条)、両議院の同意をもって環境大臣が任命する(第6条第1項)とされ、委員長は設けられていない。
- 120) 不同意となったのは、労働保険審査会委員の平野由美子氏、運輸審議会委員の長尾正和

参議院と議院内閣制（大西）

氏、公害健康被害補償不服審査会委員の田中義枝氏である。

- 121) 鶴飼信成「人事院の地位・権限と憲法」公法研究1号（1949年）32頁。
- 122) 原田・前掲注59, 146-147頁。
- 123) 大石眞『憲法秩序への展望』（有斐閣, 2008年）145頁。
- 124) 佐藤・前掲注117, 634-635頁。
- 125) 鈴木隆夫『国会運営の理論』（聯合出版社, 1953年）460頁。
- 126) 佐藤・前掲注117, 635頁。
- 127) 第1回国会参議院決算・労働連合委員会会議録7号（1947年10月8日）6頁。
- 128) 第19回国会衆議院地方行政委員会会議録22号（1954年3月4日）2頁。
- 129) 橘幸信「参議院は『第二院』か」岡田信弘『二院制の比較研究』（日本評論社, 2014年）199頁。
- 130) 第4回国会参議院本会議会議録第10号（1948年12月12日）17頁。
- 131) 筒井隆志ほか「国会同意人事案件 行政府を統制する手段としての任命同意権」立法と調査190号（1995年）45頁。イタリアでは2016年中に上院の権限を大幅に縮小する憲法改正案の国民投票が予定され、承認が確実視されている（伊藤武「イタリアにおける憲法改正の政治力学」駒村圭吾、待鳥聡史編『「憲法改正」の比較政治学』（弘文堂, 2016年）315頁）。
- 132) 鶴飼・前掲注121, 32頁。同意人事案件の「国会」と「両議院」のちがいに関する憲法学説の動向については、白井誠『逐条国会法第5巻』（信山社, 2010年）457-489頁に詳しい。
- 133) 田中二郎『行政法 中巻』（有斐閣, 1955年）82頁, 86頁。上田健介『首相権限と憲法』（成文堂, 2013年）343頁。
- 134) 大石・前掲注108, 176-177頁。
- 135) 佐藤・前掲注117, 883頁。
- 136) 樋口陽一ほか編『注釈日本国憲法下巻』（青林書院, 1993年）1026頁。
- 137) 渋谷秀樹『憲法（第2版）』（有斐閣, 2013年）598頁。
- 138) 執政権説を、行政権への権力統制の点から批判するものとして、毛利透『統治構造の憲法論』（岩波書店, 2014年）222頁, 239-240頁。
- 139) 大石・前掲注108, 176-177頁。
- 140) 西木戸・前掲注112, 107頁。
- 141) 第168回国会衆議院本会議会議録12号（2007年11月13日）1-2頁。
- 142) 参議院先例録481号。高橋滋「政官関係の変化における議会と行政」公法研究72号（2010年）74頁。
- 143) 第180回国会衆議院議院運営委員会会議録32号（2012年8月1日）。第180回国会参議院議院運営委員会会議録24号（2012年8月1日）。
- 144) 2015年12月3日に公正取引委員会委員1人、同月7日に会計検査院の検査官1人の任期が切れた。その他、翌年1月には地方財政審議会委員全員の5人および個人情報保護委員の定員増となる4人の同意が必要であった（「国会同意人事で欠員『臨時』見送りで 公取や会計検査院」読売新聞2015年10月25日）。原子力規制委員会の委員は引き続き空席であった。

- 145) 第190回国会参議院予算委員会会議録2号(2016年1月15日)9頁。
- 146) 山田幸男「行政委員会の独立性について」公法研究1号(1949年)46頁。
- 147) 石川健治「統治のゼマンティック」憲法問題17号(2006年)65-80頁。
- 148) 村西良太は執政権限が国会と内閣の分有される「協働権」と指摘した(村西良太『執政機関としての議会』(有斐閣, 2011年)233頁)。林更知は「共通の課題に異なる角度から取り組むという側面」と位置づけた(林更知「立憲主義と議会」安西文雄ほか『憲法学の現代的論点(第2版)』(有斐閣, 2009年)143頁)。
- 149) 公正取引委員会委員長および原子力規制委員会委員長の場合はそもそも「3条委員会」の長の人事であるので、これら3つの機関と同列に扱うことはできない。両委員長はともに天皇による認証官という重要なポストであるので議会の関与の度合いがとくに強められたのであろうが、これが適切な憲政のあり方であるかは別の問題といえよう。
- 150) 鈴木・前掲注125, 90-91頁。
- 151) 加藤一彦は、人事案件は両院協議会で成案を得る必要がないので、過半数主義の導入を提案した(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)99頁)。
- 152) 河世憲「国会審議過程の変容とその原因」レヴァイアサン27号(2006年)150頁。
- 153) 待鳥聡史『代表制民主主義』(中公新書, 2015年)194頁。
- 154) 最新のものに、参議院国の統治機構に関する調査会「国の統治機構に関する調査報告」(2016年)。
- 155) 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』(2000年)。
- 156) 待鳥聡史「混迷政治の活路(上)」(日本経済新聞2011年6月14日)。
- 157) 木下健『二院制論』(信山社, 2015年)210頁。
- 158) 只野・前掲注100, 102頁。
- 159) 森田重郎『増補・参議院』(ぎょうせい, 1984年)67頁。
- 160) 只野雅人「参議院の機能と両院制のあり方」ジュリスト1395号(2010年)50-51頁。
- 161) 加藤・前掲注12, 255頁。
- 162) 森本昭夫「両院協議会改革の難航」立法と調査374号(2016年)169-179頁。
- 163) 只野雅人「国会、参議院、民意」世界2013年6月号(2013年)100頁。
- 164) 最近のイギリスの議会改革について、小堀真裕『ウェストミンスター・モデルの変容』(法律文化社, 2012年)。木下和朗「イギリスにおける憲法改革」比較憲法学研究25号(2013年)57-83頁。高見勝利「日本の逆を行くイギリスの議会改革」世界2010年8月号(2010年)152-160頁。
- 165) 高見・前掲注4, 87頁。