

論
説

両院協議会の再検討
―「ねじれ国会」における第三院的地位の可能性―

宮本剛志

目次

- 一 はじめに
 - (1) 問題意識
 - (2) 先行研究
- 二 ねじれ国会の概要
 - (1) 第一六七回国会（平成一九年参院選後）
 - 第一七一回国会（平成二二年衆院解散）
 - (2) 第一七二回国会（平成二一年衆院選後）
 - 第一七四回国会（平成二三年通常国会）
 - (3) 第一七五回国会（平成二三年参院選後）
- 三 両院協議会
 - (1) 法的地位
 - (2) ねじれ国会における実例
 - (3) 両院協議会以外の例
- 四 修正協議機関の検討
 - (1) 与野党実務者協議
 - (2) 社会保障と税の一体改革関連法案の例
 - (3) 問題点
 - (4) 公式な場での修正協議の可能性
- 五 おわりに

一 はじめに

(1) 問題意識

平成一九(二〇〇七)年七月二九日の第二一回参議院議員通常選挙後、国会は衆参両院の多数派が異なるいわゆる「ねじれ国会」が続いている。これによって、衆議院と参議院における議決結果に不一致が生じる事例が多発した。このような状況のもとで、多くの案件(法律案の議決、予算の議決、条約の承認、内閣総理大臣の指名、同意人事案件等)において与野党の対立が激しさを増し、決められない政治の要因ともなっている現状は周知の通りである。こうした状況において、憲法は衆参両院の意見の調整をはかる協議機関として両院協議会を規定している。本来、衆参両院での議決の不一致はこの両院協議会で調整されるのが憲法上の想定であるが、ねじれ国会における両院協議会は必ずしもその役割を果たしているとはいえない。

本稿では、こうしたねじれ国会の現状を踏まえ、衆参両院の意見の調整機関としての両院協議会の役割を再考し、今後の運用の可能性について検討する。

(2) 先行研究

両院協議会に関する研究は、憲法の解説書等を除くとあまり多くない。これは、いわゆる五五体制の下において、衆参両院がほぼ同じ政治勢力を擁していたため、衆参両院の議決が異なる事態に至らず、長い間、両院協議会が開かれることがなかった¹⁾ことが原因と思われる。その中で、今野彥男は、「もともと二院制議会は、第一

院に対する第二院の抑制と補完の機能に期待して維持されているものであり、その意味では両院間の議決の不一致は当然あるべきものと想定されている。両院協議会はそうした事態のために用意された制度であるから、これが長期にわたって忘れられた存在になっていく現状は、そのまま二院制度の運用の不完全さを物語るものといえなくもない。⁽²⁾と両院協議会の制度全般を見直すことの必要性を論じている。

その後、平成元（一九八九）年及び平成一〇（一九九八）年の参議院議員通常選挙において自由民主党が過半数を割ったため、内閣総理大臣の指名、予算の議決において衆参両院の議決が異なり両院協議会が開かれた例（内閣総理大臣の指名が一回、予算の議決が九回（二七件））、平成六（一九九四）年の第一二八回国会におけるいわゆる「政治改革関連四法案」において連立与党内の一部議員が造反したため、両院協議会が開かれた例が発生した際に、若干の研究が行われている。⁽³⁾また、平成一九（二〇〇七）年の参議院議員通常選挙後のねじれ国会においては、新たな両院協議会のあり方を検討する論文もいくつか存在する。⁽⁴⁾

二 ねじれ国会の概要

まず、両院協議会について検討する前に、ねじれ国会の現状について概観する。本稿におけるねじれ国会は、平成一九（二〇〇七）年七月の第二一回参議院議員通常選挙後の第一六七回国会（平成一九（二〇〇七）年八月七日召集）から第一八一回国会（平成二四（二〇一二）年一〇月二九日召集、十一月一六日衆議院解散）までを対象とする。⁽⁵⁾さらにそれを三つの時期に分類して概観する。

(1) 第一六七回国会(平成一九年参院選後)～第一七一回国会(平成二二年衆院解散)

まず、第一期は、平成一九(二〇〇七)年七月の参議院議員通常選挙後の第一六七回国会から平成二一(二〇〇九)年七月の衆議院解散(第一七一回国会)までである。

平成一九(二〇〇七)年の参議院議員通常選挙の結果、自由民主党・公明党の連立政権は参議院で過半数を失い、民主党が参議院で第一党となった。これにより、衆議院と参議院の多数派が異なるいわゆる「ねじれ国会」が始まることとなる。

第一六七回国会(臨時会)は、第二一回参議院議員通常選挙(平成一九(二〇〇七)年七月二九日執行)を受け、八月七日に召集された。参議院において正副議長の選挙等、院の構成が行われた。議長には民主党出身の江田五月君が、副議長には自由民主党出身の山東昭子君が選出された。また、議院運営委員長には民主党の西岡武夫君が選出された。議長は慣例により第一党から選出することになっており、自由民主党は昭和三一(一九五六)年(第二四回国会)以来保持してきた議長の座を民主党に明け渡すことになる。

第一六八回国会(臨時会)は、九月一〇日に召集され、安倍内閣総理大臣の所信表明演説が行われたが、九月一二日の代表質問直前に辞任を表明したため、所信表明演説に対する代表質問が取りやめになるなど、国会日程は一時空白状態になった。九月二五日、衆参両院において内閣総理大臣の指名が行われ、衆議院においては、福田康夫君(自由民主党総裁)が、参議院においては、小沢一郎君(民主党代表)が内閣総理大臣に指名されたため、両院協議会を開いて協議したが成案を得ず、憲法の規定に基づき福田康夫君が内閣総理大臣に指名された。この国会においては、十一月一日に期限が切れるテロ対策特措法の延長問題が最大の焦点となった。

第一六九回国会(常会)は、平成二〇(二〇〇八)年一月一八日に召集された。この国会においては、揮発油

税等の道路特定財源に係る暫定税率の一〇年間延長などを盛り込んだ税制改正関連法案、道路特定財源を平成二〇年度以降一〇年間維持することなどを内容とする道路整備費財源等特例法改正案、在日米軍駐留経費負担特別協定が大きな焦点となった。参議院においては、「内閣総理大臣福田康夫君問責決議案」が可決された。

第一七〇回国会（臨時会）は、九月二四日に召集された。福田内閣の総辞職に伴う内閣総理大臣の指名が行われ、衆議院においては、麻生太郎君（自由民主党総裁）が、参議院においては、小沢一郎君（民主党代表）が内閣総理大臣に指名されたため、両院協議会を開いて協議したが成案を得ず、憲法の規定に基づき麻生太郎君が内閣総理大臣に指名された。この国会においては、平成二一（二〇〇九）年一月一五日に期限を迎えるインド洋での補給支援活動を一年間延長する補給支援特措法改正案、米国発の世界的金融危機に対処するため、総額二兆円の定額給付金などを柱とする追加経済対策などの審議が焦点となった。

第一七一回国会（常会）は、平成二一（二〇〇九）年一月五日に召集された。この国会においては、定額給付金の実施、高速道路料金の引下げ、雇用対策、中小企業支援対策等を盛り込んだ平成二〇年度二次補正予算及び同関連法案が大きな焦点になった。次いで、財源確保の公債発行及び財政投融资特会繰入特例法案、第三海兵機動展開部隊グアム移転実施協定、海賊行為対処法案などの審議が行われたほか、経済危機克服のため、雇用対策・金融対策等を盛り込んだ平成二一年度補正予算及び同関連法案が焦点になった。参議院においては、「内閣総理大臣麻生太郎君問責決議案」が可決された。延長後の七月二一日、衆議院は解散された。

(2) 第一七二回国会（平成二二年衆院選後）→第一七四回国会（平成二三年通常国会）
次いで第二期は、平成二一（二〇〇九）年八月の衆議院議員総選挙後の第一七二回国会から平成二二（二〇一〇）

○)年の参議院議員通常選挙前の第一七四回国会までである。

平成二一(二〇〇九)年の衆議院議員総選挙の結果、民主党が大幅に議席を伸ばした。民主党、社会民主党及び国民新党は三党連立政権合意書に署名し、三党による連立政権体制が発足した⁽⁶⁾。一方、自由民主党と公明党の連立与党は、選挙前の議席を大幅に減らし、下野することとなった。これにより、衆参の多数派が民主党となり、一旦はねじれ国会が解消することとなる。

第一七二回国会(特別会)は、第四五回衆議院議員総選挙(平成二一(二〇〇九)年八月三〇日執行)を受けて、九月一六日に召集された。衆議院において正副議長の選挙等の院の構成が行われた。また、同日、衆参両院において内閣総理大臣の指名が行われ、鳩山由紀夫君(民主党代表)が内閣総理大臣に指名された。

第一七三回国会(臨時会)は、一〇月二六日に召集された。この国会においては、中小企業金融円滑化法案、新型インフルエンザ予防接種健康被害救済法案、日本郵政株式会社等の株式の処分の停止等について定める郵政株式会社処分停止法案が大きな焦点になった。

第一七四回国会(常会)は、平成二二(二〇一〇)年一月一八日に召集された。この国会においては、平成二二年度に子ども手当を支給するための平成二二年度子ども手当支給法案、公立高等学校について授業料を徴収しないことなどを内容とする公立高等学校授業料不徴収法案が焦点になった。六月四日、鳩山内閣の総辞職決定に伴う、内閣総理大臣の指名が衆参両院で行われ、菅直人君(民主党代表)が内閣総理大臣に指名された。会期末の六月一六日には衆議院において「菅内閣不信任決議案」が否決された。参議院では「国家戦略担当・内閣府特命担当大臣荒井聰君問責決議案」、「内閣総理大臣菅直人君問責決議案」及び「議長不信任決議案」が発議されたが、本会議が開かれないうまま会期を終了する異例の事態となった。

(3) 第一七五回国会（平成二二年参院選後）（第一八一回国会（平成二四年衆院解散））

最後の第三期は、平成二二（二〇一〇）年七月の参議院議員通常選挙後の第一七五回国会から平成二四（二〇一二）年の第一八一回国会で衆議院が解散されるまでである。

平成二二（二〇一〇）年の参議院議員通常選挙の結果、民主党と国民新党との連立与党は、選挙前の議席を大幅に減らし、非改選議席を含む参議院の過半数を割り込んだ。一方、野党の自由民主党が大幅に議席を伸ばし、みんなの党も躍進した。これにより、衆参両院の多数派が入れ替わり、再びねじれ国会となった。

第一七五回国会（臨時会）は、第二二回参議院議員通常選挙（平成二二（二〇一〇）年七月一日執行）を受けて、七月三〇日に召集された。参議院において正副議長の選挙等、院の構成が行われた。与党で参議院の過半数を失ったものの、民主党が第一党であったため、議長には民主党出身の西岡武夫君が、副議長には自由民主党出身の尾辻秀久君が選出された。議院運営委員長には自由民主党の鈴木政二君が選出された。

第一七六回国会（臨時会）は、一〇月一日に召集された。この国会においては、政治資金問題、尖閣諸島沖の中国漁船衝突事件問題、緊急総合経済対策を盛り込んだ平成二二年度補正予算が議論の焦点になった。参議院においては、一月二六日、尖閣諸島沖中国漁船衝突事件における不適切な対応、国会を愚弄する暴言・失言の数々が繰り返されていること等を理由として「国務大臣仙谷由人君問責決議案」が、一月二七日、尖閣諸島沖中国漁船衝突事件の一部始終を記録したビデオがインターネット上に流出した事態等を理由として「国土交通大臣馬淵澄夫君問責決議案」がそれぞれ可決された。

第一七七回国会（常会）は、平成二三（二〇一一）年一月二四日に召集された。この国会においては、三月一日に発生した東日本大震災の復旧・復興対策に関連する諸法律案をはじめ、公債発行特例法案、子ども手当関

連法案などが大きな焦点となった。八月三〇日、菅内閣の総辞職決定に伴う、内閣総理大臣の指名の議事が衆参両院で行われ、野田佳彦君（民主党代表）が内閣総理大臣に指名された。

第一七八回国会（臨時会）は、九月一三日に召集された。この国会においては、東京電力福島原子力発電所事故の原因等を調査し、原子力に関する基本的な政策及び原子力発電所事故の防止対策を樹立する等のため、国会に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を置くこと等を盛り込んだ「国会法の一部を改正する法律」、原子力発電所事故の原因を調査し、防止施策等について提言を行う東京電力福島原子力発電所事故調査委員会を国会に設置する「東京電力福島原子力発電所事故調査委員会法」が成立した。⁷⁾

第一七九回国会（臨時会）は、一〇月二〇日に召集された。この国会においては、地方交付税総額特例法案、地方税臨時特例法案、東日本大震災復興財源確保法案、震災復興特区法案、復興庁設置法案など東日本大震災からの復興を図るための諸法律案が大きな焦点となった。参議院においては、一二月九日、前沖縄防衛局長の不適切発言への監督責任等を理由として「防衛大臣一川保夫君問責決議案」が、また、マルチ商法に対する不適切な発言を繰り返している等を理由として「国務大臣山岡賢次君問責決議案」がそれぞれ可決された。また、衆参両院の憲法審査会において、日本国憲法及び日本国憲法に密接に関連する基本法制に関する件について審査が行われた。さらに、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及び東京電力福島原子力発電所事故調査委員会がそれぞれ開会された。

第一八〇回国会（常会）は、平成二四（二〇一二）年一月二四日に召集された。この国会においては、郵政民営化法改正法案、原子力規制委員会設置法案、大阪都構想を実現するための大都市地域における特別区設置法案が大きな焦点となった。参議院においては、四月二〇日、岐阜県下呂市長選挙における公職選挙法違反の事前運

動や公的地位を利用した選挙運動等を理由として「国土交通大臣前田武志君問責決議案」が、また、北朝鮮による長距離弾道ミサイルへの対処や防衛大臣としての自覚、緊張感の欠如等を理由として「防衛大臣田中直紀君問責決議案」がそれぞれ可決された。八月二十九日には、「内閣総理大臣野田佳彦君問責決議案」が可決した。会期中の七月五日には、東京電力福島原子力発電所事故調査委員会から衆参両院議長に対し、報告書が提出された。⁽⁸⁾ 第一八一回国会（臨時会）は、一〇月二十九日に召集された。この国会においては、特例公債法案、一票の格差是正のための選挙制度改革法案が成立したため、十一月一日に衆議院は解散された。

三 両院協議会

(1) 法的地位

両院協議会は、国会の議決を要する案件について、衆参両院の意見の一致をみない場合に、その不一致を調整・協議して意見の一致をはかるための協議機関である。したがって、両院協議会は常時設置されている機関ではなく、所定の議院からの請求があった場合に設けられる。

両院協議会は、帝国議会においては、議案について貴衆両院の部分的意見の違いを調整するために開かれることとなっていたが、⁽⁹⁾ 憲法は、衆議院の議決に優越性を認めるとともにその程度に応じて両院協議会を必ず開く場合（必要的両院協議会）と任意的に開く場合（任意的両院協議会）とに分けている。すなわち、予算の議決（憲法第六〇条第二項）、条約の承認（憲法第六一条）、内閣総理大臣の指名（憲法第六七条第二項）について衆議院に優越性を認めているが、衆参両院の意見の一致をはかるため、参議院が衆議院と異なった議決をした場合には

必ず両院協議会を開くこととしている。これに対して、法律案の議決については、衆議院に優越性が認められているものの、参議院の議決が衆議院の議決と異なっても、両院協議会は衆議院が希望する場合に開かれることとしている（憲法第五九条第二項、第三項）。これは、予算等については両院協議会を開いても意見が一致しないときは衆議院の議決が国会の議決となるのに対し、法律案については衆議院がその議決を国会の議決とするためには、出席議員の三分の二以上の多数による再議決を要件としており、衆議院の優越性の程度が予算等の議決の場合に比べて弱いことに起因する。

これらの憲法の規定を受けて、国会法は両院協議会の開催の要求について次のように定めている。

1 法律案について衆議院が両院協議会を求めることができる場合

①衆議院が参議院の回付案に不同意のとき（国会法第八四条第一項前段）

②参議院が衆議院の送付案を否決（憲法第五九条第四項の規定により、参議院が否決したとみなされる場合を含む。）したとき（国会法第八四条第一項中段）

③参議院が衆議院の回付案に不同意のとき（国会法第八四条第一項後段）

2 法律案について参議院が両院協議会を求めることができる場合

①参議院が衆議院の回付案に不同意のとき（国会法第八四条第二項）

3 衆議院が両院協議会を求めなければならない場合

①予算及び衆議院先議の条約について衆議院が参議院回付案に不同意のとき（国会法第八五条第一項前段）

②予算及び衆議院先議の条約について参議院が衆議院送付案を否決したとき（国会法第八五条第一項後段）

4 参議院が両院協議会を求めなければならない場合

- ①参議院先議の条約について参議院が衆議院回付案に不同意のとき（国会法第八五条第二項前段）
 - ②参議院先議の条約について衆議院が参議院送付案を否決したとき（国会法第八五条第二項後段）
 - ③内閣総理大臣の指名について衆参両院の議決が一致しないとき（国会法第八六条第二項）
- 5 憲法改正原案の両院協議会

（1）甲議院が両院協議会を求めることができる場合

- ①憲法改正原案について甲議院が乙議院回付案に不同意のとき（国会法第八六条の二第一項前段）
- ②憲法改正原案について乙議院が甲議院送付案を否決したとき（国会法第八六条の二第一項後段）

（2）乙議院が両院協議会を求めることができる場合

- ①憲法改正原案について甲議院が乙議院回付案に不同意のときで、両院協議会を求めなかったとき（国会法第八六条の二第二項）

6 その他、国会の議決を要する案件について、後議院が先議院の議決に同意しないときは、先議院は両院協議会を求めることができる。（国会法第八七条）

なお、一の議院から両院協議会を求められたときは、2の場合を除き、他の議院はこれを拒むことができない（国会法第八八条）。

両院協議会は、各議院で選挙された各々一〇人の委員で組織される（国会法第八九条）。両院協議会が議事を開き議決するには各議院の協議委員の各々三分の二以上の出席を要し（国会法第九一条）、出席協議委員の三分の二以上の多数で協議案が議決されたとき成案となる（国会法第九二条第一項）。両院協議会の成案は、両院協議会を求めた議院においてまず審議し、次いで他の議院に送付される（国会法第九三条第一項）が、成案につい

ての修正はできない（国会法第九三条第二項）。衆参両院で成案が可決されると、その成案の内容が国会の議決となる。その他、両院協議会に関する事項につき、衆参両院の議決により両院協議会規程（昭和二二（一九四七）年七月二一日参議院議決、七月二二日衆議院議決）が定められている（国会法第九八条）。

(2) ねじれ国会における実例

ねじれ国会（第一六七回国から第一八一回国会）での両院協議会の開催回数は二三回（二八件）である。一覧にすると次の表の通りである。

【両院協議会一覧表（第一六七回国～第一八一回国会）】

国会回次	両院協議会名	請求議院	開催日	結果
第一六八回国 会 (臨時会)	内閣総理大臣の指名両院協議会	参議院 (必要的)	19・9・25	成案を得ず 衆議院の議決が国会 の議決となる
第一六九回国 会 (常会)	平成一九年度一般会計補正予算（第一号）外二件 両院協議会	衆議院 (必要的)	20・2・6	成案を得ず 衆議院の議決が国会 の議決となる
	平成二〇年度一般会計予算外二件両院協議会	衆議院 (必要的)	20・3・28	成案を得ず 衆議院の議決が国会

両院協議会の再検討（宮本）

	<p>第一七〇回 国会 (臨時会)</p>	<p>第一七一回 国会 (常会)</p>	<p>第一七〇回 国会 (臨時会)</p>		
<p>平成二一年度一般会計予算外二件両院協議会</p>	<p>平成二〇年度政府関係機関補正予算(機第二号) 両院協議会</p>	<p>平成二〇年度一般会計補正予算(第二号)外一件 両院協議会</p>	<p>内閣総理大臣の指名両院協議会</p>	<p>日本国とアメリカ合衆国との間の相互協力及び安全保障条約第六条に基づく施設及び区域並びに日本国における合衆国軍隊の地位に関する協定第二四条についての新たな特別の措置に関する日本国とアメリカ合衆国との間の協定の締結について承認を求めるとの件両院協議会</p>	
<p>衆議院 (必要的)</p>	<p>衆議院 (必要的)</p>	<p>衆議院 (必要的)</p>	<p>参議院 (必要的)</p>	<p>衆議院 (必要的)</p>	
<p>21・3・27</p>	<p>21・1・27</p>	<p>21・1・27 21・1・26</p>	<p>20・9・24</p>	<p>20・4・25</p>	
<p>成案を得ず 衆議院の議決が国会の議決となる</p>	<p>成案を得ず 衆議院の議決が国会の議決となる</p>	<p>成案を得ず 衆議院の議決が国会の議決となる</p>	<p>成案を得ず 衆議院の議決が国会の議決となる</p>	<p>成案を得ず 衆議院の議決が国会の議決となる</p>	<p>の議決となる</p>

<p>第一八〇回 国会 (常会)</p>	<p>平成二四年度一般会計予算外二件 両院協議会</p>	<p>衆議院 (必要的)</p>	<p>24・4・5</p>	<p>成案を得ず 衆議院の議決が国会の議決となる</p>
<p>第一七七回 国会 (常会)</p>	<p>平成二三年度一般会計予算外二件 両院協議会</p>	<p>衆議院 (必要的)</p>	<p>23・3・29</p>	<p>成案を得ず 衆議院の議決が国会の議決となる</p>
<p>第一七六回 国会 (臨時会)</p>	<p>平成二三年度一般会計補正予算(第一号)外二件 両院協議会</p>	<p>衆議院 (必要的)</p>	<p>22・11・26</p>	<p>成案を得ず 衆議院の議決が国会の議決となる</p>
	<p>平成二一年度一般会計補正予算(第一号)外二件 両院協議会</p>	<p>衆議院 (必要的)</p>	<p>21・5・29</p>	<p>成案を得ず 衆議院の議決が国会の議決となる</p>
	<p>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政府とアメリカ合衆国政府との間の協定の締結について承認を求めるの件 両院協議会</p>	<p>衆議院 (必要的)</p>	<p>21・5・13</p>	<p>成案を得ず 衆議院の議決が国会の議決となる</p>

(衆参両院の会議録をもとに筆者作成)

一三回（二八件）の内訳は、

予算につき、参議院が衆議院送付案を否決したものが八回（二三件）、

予算につき、衆議院が参議院回付案に不同意のものが一回（一件）、

条約（衆議院先議）につき、衆議院が参議院回付案に不同意のものが二回（二件）、

内閣総理大臣の指名につき、衆参両院の議決が一致しないものが二回（二件）である。

これらの両院協議会においては、いずれも成案を得るに至らず、衆議院の議決が国会の議決となった。

ここで、一番直近の第一八〇回国会における「平成二四年度一般会計予算外二件両院協議会」の会議録^⑩を参照しながら、両院協議会の議事の流れを概観してみる。

午後四時二分、両院協議会議長（衆議院側議長・中井治君）が開会を宣告し、衆参各々の協議委員（衆議院側・鉢呂吉雄君（民主党）、参議院側・山本一太君（自由民主党））から議決の趣旨の説明を聴取した。次いで協議に入り、参議院側（宮沢洋一君（自由民主党）、浜田昌良君（公明党）、上野ひろし君（みんなの党）、井上哲士君（日本共産党））が反対意見を、衆議院側（武正公一君（民主党）、中島正純君（国民新党））が賛成意見を述べた。ここで懇談に入るも発言者がなかったため、参議院側の世耕弘成君（自由民主党）が「参議院側としては、何らかの修正ないし削除を加えることが必要」と求めたのに対し、衆議院側の笹木竜三君（民主党）が「衆議院側としては、参議院側の要請を受けるわけにはいかない」旨発言し、衆議院の議決を国会の議決とするよう求めた。これを受けて両院協議会議長は両院協議会としては成案を得るに至らなかった旨、両議院に報告することを諮り、異議なく決し、両院協議会は午後四時二五分に散会となった。

この流れは他の両院協議会と同様であり、開会時間も比較的短時間である。短いものと約一〇分、その他

も三〇分から四〇分程度の例が多い。このことから両院協議会が形式的に開かれており、各会派の代表者があらかじめ用意された原稿を読み上げるだけのセレモニーと化している。

(3) 両院協議会以外の例

なお、法律案につき、両院協議会を求めることなく、再議決が行われたものうち、

参議院が衆議院送付案を否決したものが一件（うち、二件は両院協議会を求めるの動議を否決⁽¹¹⁾）、

参議院が衆議院送付案を憲法第五十九条第二項によりみなし否決としたものが五件、

衆議院が参議院回付案に不同意のものが一件あった。

また、条約（衆議院先議）につき、参議院に送付後三〇日を経過し、自然成立したものが九件あった。

四 修正協議機関の検討

(1) 与野党実務者協議

ここまで、ねじれ国会における両院協議会の現状をみてきた。本来、衆参両院の意見の不一致を調整するため
の機関であるはずが、必要的両院協議会については形式的に開催される程度であり、任意的両院協議会について
は開催の例がなく、衆議院における再議決、参議院送付後三〇日経過による自然成立のみであった。

その一方で、与野党実務者による修正協議によって法案修正が行われる事例が増加した。

本稿では第一八〇回国会での、社会保障と税の一体改革関連法案における一連の修正協議について取り上げる。

(2) 社会保障と税の一体改革関連法案の例

平成二四（二〇一二）年三月三〇日、「社会保障の安定財源の確保等を図る税制の抜本的な改革を行うための消費税法等の一部を改正する等の法律案（第一八〇回国会、閣法第七二号）」、「社会保障の安定財源の確保等を図る税制の抜本的な改革を行うための地方税法及び地方交付税法の一部を改正する法律案（第一八〇回国会、閣法七三号）」、「公的年金制度の財政基盤及び最低保障機能の強化等のための国民年金法等の一部を改正する法律案（第一八〇回国会、閣法第七四号）」、「子ども・子育て支援法案（第一八〇回国会、閣法第七五号）」、「総合こども園法案（第一八〇回国会、閣法第七六号）」及び「子ども・子育て支援法及び総合こども園法の施行に伴う関係法律の整備等に関する法律案（第一八〇回国会、閣法第七七号）」が閣議決定され、国会に提出された。また、四月一三日、「被用者年金制度の一元化等を図るための厚生年金保険法等の一部を改正する法律案（第一八〇回国会、閣法第七八号）」が閣議決定され、国会に提出された。

各法律案は、五月八日、一〇日、一一日に衆議院においてそれぞれ審議入りし、社会保障と税の一体改革に関する特別委員会では審査が行われた。六月十五日、民主党、自由民主党及び公明党の三党で修正協議に合意し、六月二〇日に、「社会保障制度改革推進法案（長妻昭君外五名提出、第一八〇回国会、衆法第二四号）」及び「就学前の子どもに関する教育、保育等の総合的な提供の推進に関する法律の一部を改正する法律案（和田隆志君外五名提出、第一八〇回国会、衆法第二五号）」が、六月二二日には、協議結果を踏まえ、内閣提出法律案に対する修正案がそれぞれ提出された。六月二六日には、衆議院において「社会保障の安定財源の確保等を図る税制の抜本的な改革を行うための消費税法等の一部を改正する等の法律案」、「社会保障の安定財源の確保等を図る税制の抜本的な改革を行うための地方税法及び地方交付税法の一部を改正する法律案」、「公的年金制度の財政基盤及び

最低保障機能の強化等のための国民年金法等の一部を改正する法律案」、「子ども・子育て支援法案」、「子ども・子育て支援法及び総合こども園法の施行に伴う関係法律の整備等に関する法律案」及び「被用者年金制度の一元化を図るための厚生年金保険法等の一部を改正する法律案」が修正議決され、「社会保障制度改革推進法案」及び「就学前の子どもに関する教育、保育等の総合的な提供の推進に関する法律の一部を改正する法律案」は可決した。さらに、八月一〇日、参議院において可決、成立した。

(3) 問題点

このように、内閣提出の法律案に対する修正案の提出は増加しており、また、一方では郵政改革関連法案のように内閣提出の法律案を撤回の上^⑫、議員立法で成立させるような例もある。条文の修正程度であれば、修正案という形式をとるのであるが、法案全体の修正となると、新規に議員立法を行う例が多いようである。

さて、これら与野党間での修正協議は、一見、両院協議会でのいわゆる妥協案の作成と同様であるが、両院協議会は法的な根拠があるのに対し、与野党実務者協議はあくまでも非公式の協議であり、各党の政策担当者や委員会の筆頭理事間等で行われ、かつ法案修正というような形式をとるため、必ずしもその立法趣旨が明確でない可能性があるといえる。また、現在の与野党協議は主に民主党、自由民主党及び公明党の三党で行われるケースが多く、他の野党が参加できないという問題点もある。

法案に対する修正案であれば、一応、原案の立法趣旨、立法過程が明確であるので、事後の検証が可能であるが、非公式での修正協議ではその過程が会議録に残らず、また、提案理由等も簡単であることが多く、実際の運用解釈上、疑義が生じる可能性が否定できない。

（4）公式な場での修正協議の可能性

そこで、筆者は両院協議会の第三院的地位の可能性に着目し、公式な場での修正協議の可能性について検討を試みる。

両院協議会は、前述した通り法的地位を有する公式の協議機関である。しかしながら、衆参両院において議決が異なった場合にのみ開催されるので、これらの修正協議の場としては必ずしもなじまない。両院協議会は議院としての議決につき妥協案を協議するので、これらの前に修正協議を行うとすれば、やはり議決前の委員会レベルで行われることが本来であれば望ましい。

そこで、常任委員会合同審査会の活用で委員会レベルの修正協議はあり得るだろうか。通常、議案が提出されると議長は適当な委員会に付託し、審査させ、その結果を本会議に報告して議院としての議決が行われる。これは原案保持主義の立場から考えると、仮に衆議院の委員会に付託されている議案は議案の原案が衆議院に存在するので、参議院の委員会においては審査ができないと考えられるが、国会法は予備審査制度を設けており、内閣は一の議院に議案を提出したときは、予備審査のため、提出日から五日以内に他の議院に同一の議案を送付しなければならぬとされている（国会法第五八条）。また、議員立法による議案についても、同様に他の議院に予備審査のため、送付することになっている（衆議院規則第二九条、参議院規則第二五条）。したがって、議案の原案ではないが、予備審査のために、他の議院にも審議の対象となる議案は一応、存在すると考えられる。この制度を活用し、衆参両院の常任委員会合同審査会等の場所で与野党の修正に係る協議が行われると当然会議録に記録が残り、事後の検証も可能である。しかしながら、二院制の趣旨から考えると、両院協議会や常任委員会合同審査会自体が例外的な存在であるので、今後の検討課題であろう。

なお、予備審査制度は、特に参議院改革の一環としてその活用が期待されてきているが、現状ではほとんど活用されていないといえよう。^⑬

五 おわりに

以上、「ねじれ国会」における両院協議会の制度と運営について、実際に第一六七回国会から第一八回国会
の例を素材に検討した。その結果、予算の議決、条約の承認、内閣総理大臣の指名における両院協議会では、成
案を得るには至らず、憲法の規定により、衆議院の議決が国会の議決となっている。また、会議録からは十分に
調整の協議が図られたとはとても考えられず、いずれも必要的両院協議会であったことから、単なるセレモ
ニーと化し、形骸化の要因ともなっている事実が明らかとなった。一方で、この間、法律案についての両院協議
会が求められた事例は存在せず、憲法第五九条第二項による衆議院における再議決が度々行われた。その後は、
与野党実務者による修正協議が事前に行われ、議員立法、また修正の形で一部成立をみたが、非公式の場での協
議であり、今後、与野党協議のあり方についての検証が必要である。なお、両院協議会の研究に際しては、帝国
議会時代の先例や、諸外国の例との比較研究を更に進める必要がある、今後の課題として残されている。^⑭

さて、本稿脱稿後、一二月一六日は第四六回衆議院議員総選挙が、また平成二五（二〇一三）年夏には七月二
八日任期満了の半数議員につき第二三回参議院議員通常選挙が予定されている。新たな構成のもとで、国会が国
権の最高機関として、また、国唯一の立法機関としての役割を十分果たすべく、衆参両院が各々その権能を十分
に活かすためには、両院協議会の活性化は避けられない喫緊の課題である。

（平成二四年一月二九日脱稿）

注

(1) 初期の国会においては、度々両院協議会が開かれていた。これは新たに誕生した参議院において、与党が過半数を占めておらず、非党派的な会派である「緑風会」が勢力を持つていた時期であり、衆議院送付案に対し、参議院の独自性を発揮すべく、精力的に修正等を行っていた要因が大きい。昭和二八（一九五三）年の第一六回国会まで事例では、昭和二三（一九四八）年の第二回国会の内閣総理大臣の指名両院協議会の他は、一六回（二七件）の全てが法律案の両院協議会であった。なお、第一六回国会以降、平成元（一九八九）年の第一一五回国会まで両院協議会は開かれなかった。

(2) 今野彧男「両院協議会の性格・審査委員会か起草委員会か」『ジュリスト』第八四二号（一九八五年）一五〇頁。なお、本論文は、両院協議会の性格について衆参両院の解釈の相違について論じたものである。衆参両院において、両院協議会の性格について解釈に相違があるのは望ましい事態ではないので、別の機会に検討を試みたい。

(3) 浅野一郎「両院協議会」『ジュリスト』第九四一号（一九八九年）九四頁以下、浅野一郎「両院の意思の調整をめぐる諸問題」『関東学園大学法学紀要』第一号（一九九一年）三頁以下、議会政治研究会（研究報告）両院協議会…国会の事例」『議会政治研究』第一三三号（一九九〇年）一頁以下、今野彧男「両院協議会の性格・再論」第一二八回国会における政治改革関連法案の取扱いを顧みて」『ジュリスト』第一〇四五号（一九九四年）五七頁以下、今野彧男「両院協議会」『法学教室』第二二七号（一九九八年）二頁以下。

(4) 佐々木勝実「ねじれ国会」と両院協議会…新たな状況下、国会の立法過程を考える」『議会政治研究』第八五号（二〇〇八年）一頁以下、佐々木勝実「衆議院と参議院の議決不一致…第一六八回国会から第一七一回国会までの事例」『RESEARCH BUREAU 論究』第六号（二〇〇九年）二四八頁以下、平田健二（インタビュー・加藤秀治郎）「動く両院協議会にしたい…一票の格差解消も急ぐ課題だ」『改革者』第六二二号（二〇一二年）二二頁以下。

(5) なお、過去に衆参両院の多数派が異なる「ねじれ国会」の事例としては、平成元（一九八九）年七月の第一五回参

議院議員通常選挙後、平成一〇（一九九八）年七月の第一八回参議院議員通常選挙後にいずれも自由民主党が参議院で過半数を割った。佐々木勝実「「ねじれ国会」と両院協議会」『議会政治研究』第八五号（二〇〇八年）四、九頁参照。

(6) 社会民主党は、普天間基地代替施設移設問題において、党首の福島みずほ内閣府特命担当大臣（消費者及び食品安全担当、少子化対策担当、男女共同参画担当）が辺野古地区への移設の日米合意に反発し、閣議書への署名を拒否したため、平成二二（二〇一〇）年五月二八日に国務大臣を罷免され、五月三〇日の全国幹事長会議で連立解消を決定した。

(7) 「国会法の一部を改正する法律（平成二三年法律第一二二号）」及び「東京電力福島原子力発電所事故調査委員会法（平成二三年法律第一二二号）」については、拙稿「原発事故に対する立法的対応——東京電力福島原子力発電所事故調査委員会法」及び「国会法の一部を改正する法律」の検討——『法学研究論集』第三六号（二〇一二年）一一五頁以下。

(8) 東京電力福島原子力発電所事故調査委員会の報告書はインターネットで公開されているほか、徳間書店から市販されている。なお、委員会事務局は平成二四（二〇一二）年一〇月二四日をもって閉鎖された。委員会ホームページは国立国会図書館インターネット資料収集保存事業で、引き続き公開されている。委員会の調査資料等は国立国会図書館に移管され、引き続き保管される。

(9) 甲議院が乙議院の回付案に同意しない場合に限り開かれていた。

旧議院法第五五条 乙議院ニ於テ甲議院ヨリ移シタル議案ニ対シ之ヲ修正シタルトキハ之ヲ甲議院ニ回付スヘシ甲議院ニ於テ乙議院ノ修正ニ同意シタルトキハ之ヲ奏上スルト同時ニ乙議院ニ通知スヘシ若之ニ同意セサルトキハ両院協議会ヲ開クコトヲ求ムヘシ

2 甲議院ヨリ協議会ヲ開クコトヲ求ムルトキハ乙議院ハ之ヲ拒ムコトヲ得ス

(10) 第一八〇回国会平成二四年度一般会計予算外二件両院協議会会議録第一号（平成二四年四月五日）

(11) 衆議院において、道路整備費の財源等の特例に関する法律の一部を改正する法律案（第一六九回国会）、平成二〇年度における財政運営のための財政投融资特別会計からの繰入れの特例に関する法律案（第一七一回国会）につき、

- 憲法第五九条第三項及び国会法第八四条第一項の規定により、両院協議会を求めるの動議が提出されたが、それぞれ否決され、憲法第五九条第二項に基づき、直ちに再議決すべしとの動議がそれぞれ可決され、衆議院議決案につき再議決が行われた。第一六九回国会衆議院会議録第二八号（平成二〇年五月一三日）、第一七一回国会衆議院会議録第一二二号（平成二二年三月四日）参照。
- (12) 第一八〇回国会衆議院会議録第一二二号（平成二四年三月三〇日）
- (13) 「参議院運営の改革に関する意見書」（昭和四六年九月二三日、参議院問題懇談会）
- (14) 帝国議会時代の両院協議会を紹介したものととして、前田英昭「帝国議会における両院協議会」『政治学論集』第三三号（一九九一年）九五頁以下。
- (15) 米国議会の両院協議会を紹介したものととして、岩月岳史「アメリカ合衆国連邦議会上下両院協議会の運営」『立法と調査』第一七〇号（一九九二年）五〇頁以下。