

両院協議会の憲法的地位論

加 藤 一 彦

目 次

- 1 はじめに
- 2 両院協議会の設置
- 3 両院協議会の法的地位
- 4 両院協議会の機能
- 5 小結

1 はじめに

2007年7月に行われた参議院選挙の結果、自由民主党と公明党の連立政権は参議院において過半数を獲得できず、いわゆる「逆転（ねじれ）国会」が生まれた。この「逆転国会」に自公連立政権は立ち往生し、安倍内閣の崩壊、これを引き継いだ福田内閣も僅か1年で退陣を余儀なくされた。麻生政権も「逆転国会」状況下で政権運営に苦しみ、2009年8月の衆議院選挙において自由民主党は歴史的な大敗を喫し、民主党が衆議院において単独過半数（480議席中308議席）を獲得した。しかし、民主党は参議院において単独過半数を有しておらず、そのため参議院の小政党である社会民主党、国民新党と連立政権を樹立せざるを得なかった。鳩山政権も「逆転国会」がある中で、政権運営を安定化させるために、参議院諸勢力を糾合していったのである。加えて、2010年7月の参議院選挙では、鳩山政権を引き継いだ菅内閣も敗北し、現時点（同年11月）では、民主党／国

民新党連立政権は、参議院内に多数派を形成し得ない「逆転国会」に直面している。特に今回の「逆転」は、政権与党が衆議院において3分の2以上の絶対多数をもっていないという意味で「真正逆転」であり、政権の継続性は著しく流動的である。

かかる「逆転国会」の原因は、たしかに参議院選挙における有権者の判断の結果ともいえる。しかし、中選挙区制における「逆転国会」と小選挙区比例代表並立制における「逆転国会」との間には、質的相違があるように思われる。というのも、従来「逆転国会」があった場合には、衆議院与党が参議院の政治勢力を斟酌しつつ、連立政権を樹立することが、その政党数と政党の政治傾向からして可能であったし、また望まれてもいたからである。

しかし、小選挙区比例代表並立制導入によってウエストミンスター・モデル、つまり二大政党制が確立すればするほど、衆議院多数派が参議院勢力を重視し、連立政権を樹立することが困難になってくる。というのも、第1に、衆議院において二つの大政党が鎬を削る状況は、小政党が生息できる環境を悪化させ、その結果、小政党が政治勢力として参議院においても議席を獲得する機会は減じられるからである。衆議院選挙制度が完全小選挙区制になれば、小政党はかろうじて参議院において議席を僅かに獲得するだけであろう。しかも、参議院選挙制度が既存の保守二大政党に有利なように改正されれば、小政党が政治生活を全うできる生活環境はほとんどなくなる。

そうした環境では「逆転国会」は、逆説的に継続する機会が増加する。というのも、一つの保守政党が両議院において単独過半数を獲得するという保障はどこにもなく、むしろ3年毎に定期的に行われる参議院選挙が衆議院総選挙以上に政権党にとって重要な意味をもちはじめ、参議院選挙で失敗をすれば、3年間も「逆転国会」を経験せざるを得ないからである。

この見方は確かに悲観的であり、想像力がたくましくすぎるのかもしれない

い。しかし、「逆転国会」が今後、益々重要な意味をもつことが予想され、その場合には、昨今の負の遺産としての「逆転国会」から得られた教訓は、もっと理論的に突き詰めて分析するに値すると思われる。そこでここでは、2007年以降の「逆転国会」において、与野党の弛緩剤として設けられた両院協議会の機能について考察を加えてみたい。衆議院多数派と参議院多数派が一致しない政治状況が国民の選挙の結果だとしても、両者間の対立は政治家の智慧だけではなく、制度的に解決を図ることも必要だと思われるからである。

2 両院協議会の設置

(1) 歴史的経緯

日本国憲法42条の起源について若干言及しておこう。マッカーサー草案（総司令部案、1946年2月26日）では、国会は一院制と定められたことはよく知られている。この草案41条によれば、「第四一条 国会ハ三百人ヨリ少カラス五百人ヲ超エサル選挙セラレタル議員ヨリ成ナル単一ノ院ヲ以テ構成ス」¹⁾と規定されていた。しかし、当初より総司令部ケイデイス大佐は、「一院制か二院制かの点は、日本政府に総司令部案を受け入れさせるに当たって、取引の種として役立たせうるかもしれない」と考え、意図的に一院制を提案していた。²⁾実際、その後の動きを見ると、ホイットニー民政局長（准将）が松本丞治国務大臣に対し「総司令部案の基本原則をそわかない限り二院制とすることを検討してよい」と答え、また同年2月22日の両者間の会談でも、「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はない」ことが明らかにされた³⁾。この言質に基づき日本政府は日本国憲法三月二日案において「第四〇条 国会は衆議院及参議院ノ両院ヲ以テ成立ス」と定め、二院制の導入を行ったのである⁴⁾。

二院制が採用された結果、衆議院と参議院との間に意思の齟齬が発生した場合、両者の意思を調整・統合する必要性が生まれてくる。日本政府の最初の案である3月2日案では、衆議院の予算の議決(61条)、条約に関する「国会ノ協賛」(62条)、内閣総理大臣選出に関する「国会ノ決議」(69条)につき、「両議院ノ協議会」の設置が法定化されていた。他方、3月2日案においては法律案につき両院協議会の定めはない。同草案60条によれば、「法律案ハ両議院ニ於テ可決セラレタルトキ法律トシテ成立ス。衆議院ニ於テ引続キ三回可決シテ参議院ニ移シタル法律案ハ衆議院ニ於テ之ニ関スル最初ノ議事ヲ開キタル日ヨリ二年ヲ経過シタルトキハ参議院ノ議決アルト否トヲ問ハズ法律トシテ成立ス」と定め、両院協議会ではなく衆議院の優越主義によって、衆議院と参議院との意思の不一致を回避しようとしていた。

この傾向は帝国憲法改正案(衆議院修正議決/8月24日)まで継続している。すなわち先の条項は、憲法改正草案要綱54条で初めて法律案再議決の3分の2条項として改正されたが、法律案再議決に関し両院協議会の定めは特段規定化されていなかった。しかし、最後の修正である帝国憲法改正案(貴族院修正議決/10月6日)の段階で、「前項の規定は、法律の定めるところにより、衆議院が、両議院の協議会を開くことを妨げない」との補充修正が追加された⁵⁾。この修正の際、法律案再議決に関する両院協議会開催の可否については、政府側は国会法で処理できるという立場をとっていたが、貴族院特別委員会の小委員会では、法律案の議決についても両院協議会を明文により定めるべきだという見解が表明され、その修正案が議決されたのである⁶⁾——後述するように、こうした突然の修正の結果、現59条各項の適用場面、つまり任意的両院協議会の開催と衆議院再議決との関係性に関して、その後、解釈上混乱を招いた点に留意すべきである。

(2) 両院協議会の実例

日本国憲法上、両院協議会は2つに類型化できる。第1に必要な両院協議会であり、第2に任意的両院協議会である⁷⁾。衆議院が参議院に対し絶対的に優越する首相の指名(憲法67条2項)、予算の議決(憲法60条2項)、条約の国会承認(憲法61条)の三領域について両議院の議決内容が不一致である場合に、必要な両院協議会が衆議院によって開催される。

任意的両院協議会は、法律案の議決及びその他の国会の議決を要する案件について、両議院の議決が一致しない場合に、両者間の意思を確定させるために開催される。法律案の議決に関し任意的両院協議会が開催される事由として、次の3つがある。

①衆議院先議の法律案につき衆議院より参議院へ送付した法律案を参議院が否決した場合、

②衆議院先議の法律案につき衆議院より参議院へ送付した法律案を参議院が修正議決し、衆議院に回付された回付案につき衆議院が同意しなかった場合、

③参議院先議の法律案について衆議院が修正議決し参議院に回付した回付案につき、参議院がこの回付案に同意しなかった場合である(国会法84条)。ただし、③の事由では、衆議院が両院協議会の開催を拒むことが許されている(同2項但書)。

必要な両院協議会の開催実例は、次の通りである(1947年5月3日～2010年11月迄)。首相指名については5件。条約については2件である⁸⁾。予算については、いわゆる本予算のほか補正予算・暫定予算を含めると1989年度一般会計補正予算につき両院協議会が開催された実例を最初の例とし、その後、1999年度までに10回(予算の事項毎ではなく同一日開催の両院協議会を1回と数えた)、2007年度(平成19年度)予算以降2009年度(平成21年度)予算までは本予算・補正予算ともに参議院が継続的に予算否決をしたために、毎年、両院協議会が開催されてきた。

法律案に関する任意的両院協議会は戦後直後、頻繁に開催されていた。すなわち、第2回国会において国家行政組織法案及び刑事訴訟法改正案（1948年7月5日）について両院協議会が開催されたのを最初の例として、第16回特別会における公職選挙法一部改正案（1953年8月4日）まで27法案につき両院協議会が開催されていた⁹⁾。その後、任意的両院協議会はしばらく開催されなかったが、1994年の政治改革関連四法を成立させた折りに久しぶりに開催された。その後、安倍内閣から麻生内閣までのいわゆる「逆転国会」時代（第168回国会から第171国会まで）には、衆議院の法律案再議決は17件あったものの、法律案に関する両院協議会はすべての案件につき開催されなかった¹⁰⁾。

以上のように、衆議院多数派と参議院多数派が異なる政治状況が存在しているときは、必要的両院協議会は開催せざるを得ず、逆に任意的両院協議会は、戦後直後の事例及び1994年の政治改革時代にみられるように適宜開催され、一定の役割を果たしつつ、同時に衆議院再議決可能な政治状況があるときは、政権党（衆議院絶対多数派）の「任意」性にその開催は委ねられてきたといえる。

ただ、両院協議会が、両院の意思の齟齬を止揚すべき組織とみるには、多くの留保が必要であろう。確かに両院協議会が両院の意思の合致を目指すとき、それは憲法理念に合致した組織体と評価できる。しかし、両院協議会において、両院の意思が合致しえなかったという事実も有意義な憲法的事実であり、常に両院の意思の合致が必要とされるわけではない。とくに必要的両院協議会においては、参議院が衆議院と異なる議決をした場合にも、最初の衆議院の議決につき次の段階で法的効果を発生せしめるためにも、両院協議会の意思の不一致の確定は必要ですらある。また、法律案の議決においても衆議院先議法律案を参議院が否決・見なし否決あるいは修正議決した場合にも、衆議院が両院協議会において妥協的立場をとらず、衆議院再議決の方途を開くためにも不一致は重要な意味をもつ。

しかしそうした場合に今一度、立ち止まる必要がある点は、そもそも両院協議会は両議院の意思の不一致を確認するというマイナス面だけではなく、プラス面としての意思の合一化の構築のためにあるはずだという側面である。とくに任意的両院協議会の場においては、両議院の意思の合致を追求することが、日本国憲法59条の本道であるように思われる。

3 両院協議会の法的地位

(1) 両院協議会の性格づけ

そもそも両院協議会は、日本国憲法上、どのような性格をもつものとして制度設計されたのであろうか。この点、重要な指標を提供しているのは今野或男「両院協議会の性格」¹¹⁾論文である。この論文をベースにしつつ両院協議会の実務的把握について言及しておこう。

今野によれば、衆議院側は両院協議会を「審査機関」、参議院側は「起草機関」と把握していると指摘している。衆議院事務部門で活躍した鈴木隆夫は、前者の立場をとり、両院協議会を「委員会的審査機関」¹²⁾と把握しているが、その狙いは両院協議会で作成する成案の性質にある。鈴木によれば、「両院協議会においては、原案は、従来から協議会を求められた議院の議決案であり、協議会を求めた議院の議決案は、修正案として取扱われているが、参議院において衆議院の送付案を否決した場合及び法定期間内に議決をしない場合には、衆議院の議決案を原案とすべき」¹³⁾と述べている。その論理には帝国議会時代の慣行である原案所持主義がある。つまり、鈴木の見解によれば、帝国憲法下の貴衆両院平等主義と旧議院法55条の規定の結果、両院協議会における議案は「協議会の請求に応じた議院の議決案（つまり回付案）を原案とし、請求した議院の議決案（つまり先議の議院の議決案）を修正案」¹⁴⁾として処理されてきたという。この鈴木の見解に背後には、両院協議会において成案が獲得されたとき、その

議決対象は何かという課題処理にある。この点については、後述する。

一方、今野によれば、参議院側の佐藤吉弘は両院協議会を起草機関と把握していると指摘する¹⁵⁾。というのも、佐藤は「協議案とは、協議委員から提出される妥協案である。この場合、両院協議会に原案というものがあるであろうか。両院協議会は両議院の議決の異なった部分について、その間の調整を図る機関であるから、いずれの院の議決を原案とするのではなく、強いて言えば、両議院の議決が原案であると言うほかない」¹⁶⁾、「成案とは、両院協議会において、両議院の議決の異なった部分について作成される妥協案である。したがって、それは、両議院の議決の異なった事項及び当然影響を受ける事項の範囲を超えてはならないのである」¹⁷⁾と述べ、鈴木とは異なり成案の原案が両院協議会には当初から存在せず、この場において新たに原案が起草されると捉えている。

こうした両者間の対立は、衆議院再議決の対象が何かについても及ぶが、ここでは次のことを指摘しておこう。それは、両院協議会が日本国憲法制定時に改めて規定化されたとき、第1に、貴衆両院平等主義から衆議院優越への転換の意味を立法関係者間において合意が存在していなかったこと、第2に、憲法59条に基づく法律案再議決規定の意味が、正確に把握されていなかったこと、第3に、両院協議会が審査機関であろうと妥協機関であろうとも、成案作成機能が両院協議会にあると誤信していたこと、である。

(2) 両院協議会と衆議院再議決の対象

鈴木と佐藤の両院協議会への見方の対立は、衆議院再議決の対象領域にまで及ぶ。衆議院先議の法律案が参議院において修正議決あるいは否決された場合、衆議院のとる方法は、衆議院再議決か両院協議会の開催請求のいずれかである。衆議院再議決可能な政治状況があれば前者の方途がとられるが、衆議院与党が衆議院内において3分の2以上の多数派をもってい

ないときは、衆議院与党は国会法84条にもとづき任意的両院協議会の開催を求めることもあろう。この両院協議会において成案が獲得された場合には、それぞれの議院において賛成の議決があれば、法律は成立する（国会法92条2項）。しかし、どちらかの議院において成案が否決された場合には法律は成立しない。問題は両院協議会の開催後、成案が存在しないという状況があるとき、第1に、衆議院は改めて憲法59条2項に基づき法律案の再議決権を行使できるか否か、第2に、再議決の対象は何かという点である。

第1に関し、衆議院は再議決できると解する積極説が通説である¹⁸⁾。これに対し宮沢俊義は消極説をとり、「衆議院は、両院協議会を開くことを求め、または、それを開くことを承認することによって、本条に定められる再議決の特権を放棄したと解される」と述べ、かかる場合には法律案は廃案となると把握する¹⁹⁾。

第2に関しては、積極説を前提とした場合、再議決の対象が両院協議会で議決された成案であるのか、それとも最初の衆議院が議決した法律案のいずれであるのかという問題が発生する。

鈴木は、両院協議会において成案が作成された場合には、「参議院からの回付案は、成案に統合されてしまって、国会の議決を要する案件の審議段階は、最早成案審議の第四段階に入って、両議の議事交渉関係としては、成案だけが正当な議案として、換言すれば、国会の議決の対象として取扱われる」²⁰⁾と指摘する。その上で、鈴木は両院協議会＝審査機関及び原案所持主義原則を貫くため、再議決の対象について次のように述べる。「(再議決の対象は)、両院協議会を開いて成案を得た場合に、(衆議院が——引用者)それを可決して、参議院に送付したとき、参議院がそれを否決したときは、成案そのものであり、成案を得ても衆議院で否決された場合、及び両院協議会を求めないで、直ちに再議決するときは、参議院の回付案に同意しないことによって、参議院の修正部分は、削除されたことと同じ結

果になるから、その参議院の修正を削除した案について再議決するので、再議決の対象はつまり、初めの議決案である」²¹⁾。つまり鈴木にあっては、両院協議会＝審査委員会であり、両院協議会への議案付託の結果、成案作成は付託された議案全部に及び、国会の議決対象は成案を正当な議案とみるのである。

これに対し、佐藤は逆の見解を提示している。すなわち佐藤によれば「再議決の対象となるのは、常に最初の衆議院の議決案である。たとい両院協議会において成案を得、衆議院が可決して送付したが参議院において否決した場合においても、成案がその対象となるのではない。けだし、成案は、両院協議会の妥協の結果であって、憲法五十九条第二項に『衆議院で可決し』とあるのは、あくまで、衆議院の本来の議決すなわち、最初の同院の議決であるとしなければならないからである」²²⁾という。

佐藤がかかる姿勢をとるのは、第1に、帝国議会の前例(旧議院法55条)を国会時代に引き継ぐべきではなく、新たな国会運営を目指していたこと、第2に、両院協議会の成案の意味について「成案が両議院で可決されたときは、両議院の異なった部分につき合意が成立し、さきの(最初の——引用者)両議院の議決の一致した部分と一体となって国会の議決となる」²³⁾とみた結果である。つまり佐藤にあっては、「両院協議会を調整案作成のための起草委員会と見るため、そこで決定された成案は本来の議案とは別個の案であって、これが両院で可決されて初めて協議会での調整が結実されるのであり、衆参のいずれかの一院がこれを否決すれば妥協は不調に終わり、成案は議決の対象としては消滅する」²⁴⁾と捉えているからである。換言すれば、成案につき一院がこれを否決すれば、成案自体は不存在となり、したがって衆議院再議決対象から成案は必然的に除かれ、残余の衆議院の議決対象は最初の衆議院が議決した議案しか存在しないこととなる。

憲法学説はこの点、曖昧であり、三つの学説が並立している。第一説は参議院の見解を支持する立場である。『註解 日本国憲法』によれば「協議

会の成案が衆議院で可決され、参議院で否決された場合は、衆議院がその成案について再び三分の二の多数で議決することによって法律が成立し、これに反して、参議院で成案が可決され、衆議院でそれが否決された場合には、衆議院は、はじめの法律案を再び三分の二の多数で議決することができるものと解するのも理由がないではない。しかし、協議会の成案は両院の承認を前提として意味を有するので、成案がいずれの院で否決されたときは、成案自身が存在の意味を失って廃棄され、成案を得られなかったときと同様に考え、いずれの場合も再議決の対象は、はじめの法律案である」²⁵⁾との見解をとっている。この見解は参議院側と同一である。

第二説は、宮沢俊義の見解であり、これは両院協議会における成案について「両議院の一方がこれを否決したときは、それは廃案になる」²⁶⁾とする見解である。もとより、宮沢は両院協議会において成案獲得があった場合には、衆議院再議決ができないという少数説を採用しているが、衆議院再議決以前の段階において、成案不存在の見解を提示していることが重要である。すなわち宮沢は予算における必要的両院協議会の説明で、次のような重要な注釈を加えている。「両院協議会の成案を衆議院が否決したときは、もちろん先に予算を可決したときの衆議院の議決がここにいう『衆議院の議決』である。……両院協議会の成案は、両議院の賛成を条件としているものであるから、その条件が成立しない以上、その成案も成立しなかったもの見るべきであり、従って、この場合は、衆議院が成案を否決した場合と同じに考えるべきである」²⁷⁾と述べ、衆議院再議決対象としての成案が存在しないことを明らかにしている。

第三の学説は、衆議院の立場を支持する佐藤功の見解である。佐藤は次のように述べる。両院協議会の成案につき、衆議院が可決し参議院が否決した場合には、衆議院の再議決対象は「はじめの衆議院の議決ではなく、両院協議会の成案に対する衆議院の可決であり」、逆に参議院が成案に賛成し、衆議院が否決した場合には、衆議院の再議決対象は「はじめの衆議

院の可決である」と指摘している²⁸⁾。

このように憲法学説も混乱を来しているが、この混乱の原因は、国会法が不備であることのほか、両院協議会における憲法的性格につき国会法において明確な位置づけがされなかった点にある。今野は、成案に関する衆議院再議決の対象の相違が、両院協議会に対する二つの見方に関係し、これを見極めなければ「妥当な結論は得られない」²⁹⁾と指摘しているが、確かにこの指摘は一面の真理を突いている。しかし、同時に衆議院再議決の対象を最初の衆議院議決した法律案とすべきかまた成案そのものとするかは、両院協議会の性格だけで処理できないが故に、憲法学説に対立があったはずである。性格論から演繹的に衆議院再議決対象が定まるという見解は適切ではないように思われる。というのも、次の実際的理由があるからである。衆議院与党が3分の2以上の多数派をもつ場合（絶対多数）とそうではない場合（相対多数）では、衆議院与党の行動様式は異なるはずである。たとえば、いわゆる「逆転国会」下で、与党が絶対多数を有し、衆議院先議の法律が参議院野党によって否決されたとき、衆議院与党がいきなり衆議院再議決をとらず、「憲法の本質」に従い任意的両院協議会を開催することもあろう。そこで参議院野党に配慮し成案獲得努力を与党が行い、野党に有利なように回付案を修正して成案を得、衆議院がこれを可決したが、参議院野党が成案を否決したことを考えてみよう。そうした事例においても、妥協案である成案の廃案が確定したときに、衆議院与党は成案しか再議決できないのであろうか。

憲法学説はその点を忖度し、衆議院再議決の対象問題を扱ってきたはずであり、対象問題は両院協議会の国会法上の性格によって演繹的に帰結されるのではない。むしろ論ずべき点は、両院協議会の成案作成の現実的在りようであり、また成案作成のための憲法的環境が両院協議会の周辺に設定されているか否かであろう。

4 両院協議会の機能

(1) 両院協議会における法律案への成案作成機能

法律案について両院協議会が開催される基本線は、衆議院先議の法律案の可決後、参議院がこの送付案に修正を加えあるいは否決した場合に、衆議院が修正に応じず、再議決可能な多数派をもたず、しかし廃案を回避するために法律案をまとめあげなければならないところにある。つまり、衆参両院間に「逆転国会」状況があり、政府・与党が参議院の修正に同意できず、または参議院否決による廃案を良しとはしないという限定化された場面で、しかも両院協議会の場を借りてでも法律案を議決せざるを得ないという与党の追いつめられた状況がある場合に限られる。

こうした政治状況は55年体制成立前の連立政権時代にしばしばみられたが、55年体制の確立によって衆参逆転国会は終息した。1994年に自由民主党が下野した折り、細川八会派連立時代に似た政治状況が発生したが、実際、久しぶりに両院協議会が開催されたのはこの時代であった。細川連立政権は短命であったため、この時代の両院協議会は政治改革四法案に関する1件のみである（1994年1月26～28日）。

以上の素描から分かるように、法律案における両院協議会は、極めて例外的政治状況がある場合にのみ開催されるだけである。その主因は、衆議院再議決が不可能な衆議院議席状況の下では、当初より与党は野党との協調路線をとらざるを得ず、参議院側が法案修正をし、これを衆議院に回付した場合には、参議院与党・野党の話し合いの結果を尊重し、修正された回付案をそのまま衆議院において議決する機会が多いからである³⁰⁾。そうすると法律案に関する任意的両院協議会の開催自体が希有であり、逆にだからこそ衆議院が回付案に同意せず、両院協議会の開催を求めた場合には、任意的両院協議会における成案作成は困難を極めざるを得ない。

かかる原因を下にした任意的両院協議会における成案作成は、真に可能

なのであろうか。この問題を考えるにあたっては、ここでも今野論文³¹⁾が参考になる。今野によれば、旧帝国議会における両院協議会では「協議会の請求に応じた議院（乙議院）の議決案を原案とし、請求した議院（甲議院）の議決案を修正案として扱う慣行が確立していた」³²⁾という。つまり乙議院による回付案が原案であり、先議した甲議院の議決案を修正案として両院協議会で成案作成を行っていた。現在の衆議院でもこの考え方の基本にある原案所持主義が踏襲され、しかも両院協議会においても成案作成の前提となる原案は両院協議会に付託されることから協議が始まると捉えられている。つまり、両院協議会には、当初より成案作成の端緒となる原案が存在し、これを下に議論を始めることが可能とする。

他方、参議院（＝佐藤吉弘）は、両院協議会規程（1947年7月11日参議院議決／同12日衆議院議決）8条の「協議会の議事は、両議院の議決が異な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」という文言に着眼し、「成案とは両議院の議決の異なった部分について作成される妥協案」³³⁾であり、そのため両議院で一致している部分に関して両院協議会の議論の対象になりえず、その結果、議案全体が協議会に付託されることはあり得ないと捉える³⁴⁾。すなわち、両院協議会においては原案自体は存在していないとみる。

加えて、両院協議会開催事由によっては、両者間の両院協議会における成案作成の法的環境は異なる。すなわち衆議院先議の法律案が参議院に送付され、参議院において修正議決され、衆議院に回付されたとき、衆議院がこれに同意せず、両院協議会の開催を求める場合、さらには衆議院送付案を参議院が否決あるいは見なし否決し、衆議院が両院協議会の開催を求める場合というように、二つの事由がある。両院協議会規程8条は、前者を前提にした条文であり、後者の事由があるときには先議の議決案全体が「両議院の議決が異なった事項」であり、そこには一致した「範囲」は存在していない。この後者の場合、衆議院側の立場からみれば、両院協議会

の原案は衆議院送付案のみである。参議院側の立場からみれば、原案それ自体が不存在であるのはもちろんのこと、それ以上に、成案作成のための素材は、逆説的ながら先議した衆議院の議決案しかないといわざるをえない。従来の参議院側の説明では、両院協議会は起草機関であり、そのために原案はそもそも存在しなくてもよいと捉えているが、これは参議院が衆議院送付案を修正議決した場合での両院協議会開催に関してあてはまるが、参議院否決・見なし否決の事由を想定していない発想だと思われる。というのも、この場合、起草機関である両院協議会において成案の原案を作成する最初の段階では、二つの議院の逆向きの議決案しかないからである。佐藤は両院協議会を起草機関とし、「いずれの院の議決を原案とするのではな（い）」と述べているが、両院協議会における成案を起草するのであれば、衆議院の議決案が成案の原案たる素材でなければ、成案作成の端緒は当初より存在し得ず、その結果、両院協議会が起草機関としての役割を果たすことは、法理的には困難であろう。

(2) 両院協議会開催中の衆議院再議決

今野はもう一つ興味ある論点を提起している。それは両院協議会において成案作成が行われている最中に、衆議院が憲法 59 条 2 項を利用し衆議院再議決が可能であるか否かである³⁵⁾。もちろん、成案作成準備が継続しているときには、衆議院も再議決をしないであろうが、両院協議会の議論が不調であり議事自体が中断し、再開の目途が立っていないという例外的状況がある場合に、衆議院が成案作成を放棄し、再議決の方途を選択することは想定できる。つまり、両院協議会において成案作成不可能が確定すれば、法律案は廃案か衆議院再議決の端緒は開かれる。しかし、両院協議会自体が存在している最中に、衆議院再議決ができるか否かは、国会法上も定めがない。実際、この事例適用が問題となったことがある。それは先にふれた政治改革四法の成案作成についてである（128回国会）。

当時の経緯を復習しておこう。1993年11月18日、衆議院本会議において政治改革四法案は可決され、参議院に送付された。参議院政治改革特別委員会における議論は長引いたため、12月15日に衆議院本会議において45日間の会期延長が可決された（1994年1月29日迄）。翌年1月20日に参議院政治改革特別委員会において政治改革四法案は修正可決されたが、翌21日の参議院本会議では、細川連立政権の一翼を担う社会民主党の造反があり同法案は否決された。この否決を受け衆議院連立与党が憲法59条3項に基づき、両院協議会の開催を請求し、1月26日に最初の両院協議会が開催された。

参議院否決事由による両院協議会開催であることから、原案の素材が衆議院議決の法律案しか存在せず、いわゆる「ゼロ・ワン」状態であることから、当初より成案作成作業は困難を極めることが予想されていた。しかも連立与党側の事実上の分裂もあり、成案作成の可能性は著しく低かったように思われる。実際、両院協議会がその実質的議論を始めた2日目に、両院協議会議長は次のような発言をした。

「それでは、議長での責任において申し上げたいと思います。このままでは、この両院協議会における成案は得られないものと思います。したがって、その旨、両院議長にご報告をいたしたいと思います。両院協議会を開きましたが、成案を得るに至らなかった、こういうご報告をすることにいたしまして、本日は、散会致します。」³⁶⁾

この議長発言は成案は成立していないという議長の認識を現しているが、成案不成立のための重大な議決はこの両院協議会で行った形跡はない——今野はこの点を突き、「この段階で協議会が正規に終了したものと認めることはできないであろう」と指摘している。

過去、法律案に関する両院協議会の中で成案不成立の例をみても、

議事録上、政治改革時の議長発言は必ずしもイレギュラーとはいえないと思われる。すなわち、過去二例を通観すると³⁷⁾、次のような形式で両院協議会は終了しているからである。

地方税法案両院協議会（1950年5月2日）

「只今まで両院の側よりそれぞれ御意見を承りましたが、大体意見の一致を見るに至りませんので、このままでは到底協議案を得る見通しが無いものと認めます。つきましては、協議会といたしましては何らの成案を得るに至らなかったものとして、これを各院にそれぞれ報告するより外ないと存じます。さようご了承を願います。遺憾ながらこれを以て散会せざるを得ません。有難うございました。これを以て散会いたします」。³⁸⁾

食糧管理法の一部を改正する法律案両院協議会（1951年5月10日）

「……このままでは到底協議会の成案を得る見込みはないものと認めます。つきましては、協議会としては成案を得るに至らなかったものとして、これを各議院にそれぞれ報告するほかないと存じます。甚だ遺憾でございますが、さよう御了承を願います。御異議ございませんか。〔「異議なし」と呼ぶ者あり〕。」「それでは本協議会はこれにて散会をいたします」。³⁹⁾

この二事例で明示的に採決をしているのは——「御異議ありませんか」という文言——後者だけである。おそらく第128回国会両院協議会終了時において、明確な採決をしていないが故に、協議会の中断が継続していると見るのは、おそらく後知恵なのであろう。というものの、「散会」宣言後、土井衆議院議長より細川首相と河野自由民主党党首に妥協の斡旋があり、与野党間の妥協が成立し、これを受けて1月29日に両院協議会が再開されており、議長「散会」の宣言を「中断」と解さざるを得ないからである。もとより「散会」が確定すれば、政治改革関連四法の成案作成はその正当

性を失わざるを得なかった。結局、再開された両院協議会では、「散会」宣言を出した市川議長が——この第3回目の両院協議会では平井（参議院）が議長を務めていたが——この点の誤りを認め「遺憾」の表明をし⁴⁰、両院協議会の再開に合法性を与えつつ、最終的に採決を求め3分の2以上の賛成（起立17名）で成案を獲得することで両院協議会はその任務を果たした。

さて、衆議院再議決の可能性について今野は次のよう考えている。衆議院は、両院協議会＝審査機関であり、両院協議会では議案は付託され、原案は衆議院にはなく両院協議会にあり、したがって両院協議会開催中には原案をもたない衆議院は再議決できない。逆に参議院は両院協議会＝起草機関であり、原案は衆議院がこれをいまだに所持し、したがって両院協議会開催中に衆議院は再議決可能である⁴¹。

過去の両院協議会の実例上、両院協議会が存在中に衆議院再議決の議案が提案されたことはない。ただ、両院協議会が協議未了になった事例は一件だけある。国家公務員法改正につき、両院協議会が国会会期最終日に開かれ、別件については成案を得たが、その後休憩に入り、「休憩後開会に至らず」という形で協議会は協議未了となったことはある⁴²。したがって第128回国会における与党側の衆議院再議決の計画は——少なくとも両院協議会が存在している過程では——戦後初めてのケースになりうる事態を招くところであつたらう。

今野が指摘することは確かに理論上はありうる。しかしこの問題は両院協議会の運営において避けることができるはずである。両院協議会は成案作成につき、成立・不成立の議決をその使命とし、その存否によって次の段階に入ると解すべきである。両院協議会の開催を衆議院が提案した場合にも、衆議院再議決は可能だとする積極説は、両院協議会開催中は衆議院再議決はできないことを条件としていると思われる。もし両院協議会開催中の衆議院再議決が可能だというのであれば、消極説をとった宮沢の学説

の方が説得性をもつだろう。

(3) 両院協議会の不完全な審議環境

政治状況に応じた両院協議会論は技巧的でありかかる議論に筆者はあまり興味はない。むしろ両院協議会が成案作成のための憲法機関となるための条件とは何かを論じることが必要であろう。

必要的両院協議会は、「逆転国会」がある場合、憲法上、開催せざるを得ない。しかし衆議院の絶対的優越があるため、そこでは成案作成ではなく、両議院の意思不一致の確定が重要である。これを基本線とするならば、両院協議会は成案を獲得・作成する必要性はないといわざるを得ない。

しかし任意的両院協議会の開催には、そもそも衆議院の開催意思が必要であり、こと法律案に関する両院協議会は、当初より成案不一致を目的としているのではなく、成案獲得が一応、主目的であるといえる。「逆転国会」が存在する場合には、与党は法案作成・提出時においてすでに参議院野党との協調を目指すであろうが、与党が衆議院において3分の2以上の絶対多数をもつ場合にも、この協調路線が得策であろう。しかし、与党と野党が全面对立する法案について、与党が真に法案通過を目指すならば、国会の各委員会レベルでの修正という非公式ルートのほかにも、両院協議会ルートも必要となるであろう。

しかし両院協議会ルートは、次の点で法案審議には不適切だと思われる。まず、両院協議会の構成に関する問題性である。両院協議会の協議委員は、衆参10名ずつ計20名で構成される。この委員は国会法89条では、「選挙された」委員であると定められているが、実際には衆議院与党10名が衆議院議長より指名され、参議院野党10名も参議院議長により指名される（各10名は、会派別に構成される）。したがって、両院協議会は可否同数の与野党議員によって構成され、しかも議事一般は過半数で決定する一方、成案は3分の2以上の多数決によって議決される（国会法92条）。つまり

この構成の仕方は、与野党の対立を明確にし、必要的両院協議会が次の段階に移行するには適した制度であるが、少なくとも妥協案を作る制度としては構造的欠陥を内包しているといえる。

両院協議会で成案作成をする人的環境も存在していない。協議委員は、各党の政策実務関係者は排除されている。というのも協議委員は中立的議員が望ましいとされているからである⁴³⁾。両院の全権委任を受けた高度に訓練された議員が両院協議会には存在していない。

こうした制度的・人的裏打ちのない両院協議会は、全面的に見直さざるを得ないであろう。改革の視点は、両院協議会の実質化にある。筆者の見方を列記すれば次の通りである。

第1に、両院協議会を審議引き延ばしさせないための制度改革が必要である。両院協議会では「初回の議長は、くじでこれを定める」が、その後は毎回各議院の交代制である（国会法90条）。野党側から議長が出された場合、「散会」宣言を出すことにより、議事を進行させないこともできる。かかる方策は、成案作成を目的とする両院協議会にとっては不適切であり、国会法を改正し両院協議会議長は、衆議院が両院協議会開催権を第一義的にもつことを踏まえ、衆議院より選出するように改めるべきであろう。

第2に、協議委員の構成についてである。現在の与野党同数方式から各議院の党派構成に比例して協議委員を配分することも改革の一つであろう⁴⁴⁾。しかし、成案作成の環境整備は、構成員のバランス問題というよりも、協議委員の人的要素の問題のように思われる。各党の党務実力者、政務担当者が両院協議会委員になることが、成案作成の環境には不可欠である。その意味でここでの中立性は、所属政党からの中立性ではなく、妥協案作成のために所属政党から全権委任を受けた者というように読み替える必要がある。

第3に、両院協議会における成案作成のための実務担当者会議体を新たに作ることも必要であろう。そこには、衆参両院職員、内閣府・各省庁の

職員など法案作成実務能力がある者をも含めたアドホックな会議体であることが適切であろう。

第4に、いわゆる国会同意人事案件についてである。この人事案件では、法律案作成とは異なり、妥協策を構築することは本来困難である。両議院の一致した議決が存在しなければ、中核的公務員の人事が停滞するというマイナス面をこれまで幾度も経験してきた。したがって、国会同意人事案件の場合も、任意的両院協議会開催事由とし、しかも人事案件に限り過半数主義を取り入れるなど、大幅な国会法改正が必要だと思われる。

これらの改革には、必要的両院協議会と任意的両院協議会との相違に応じて、衆参両院の議長及び議院運営委員会による全般的検証が必要であろう。とくに両院協議会開催中に、議事が衆議院によって進められてはならない諸条件は、早急に構築しなければならない。

5 小結

今野の二つの論文を契機に、筆者なりの両院協議会への見方を述べてきた。確かに今野が指摘するように、憲法学説は両院協議会について貧弱な業績しかない。それは、戦後直後の国会運営において「逆転国会」が大きな政治問題とはならず、また55年体制確立以後、深刻な「逆転国会」を経験しないで済んだところに起因する。2007年以後の「逆転国会」は、久しぶりの経験であったが、衆議院再議決可能な勢力を自由民主党がもっていたこともあり、両院協議会が生産的に使われる必要性が減じていたこともあろう。

とはいえ、このことが両院協議会論をなおざりにしてきた免罪符にはならない。ここでは、もっぱら日本の両院協議会についてのみ言及したが、両院協議会論を構築するには、次の二つの作業をさらに行う必要がある。第1に、両院制を採っている諸外国の憲法実態分析である。比較憲法的分

析がそこでは期待される。第2に、日本固有の議論でいえば、参議院改革論との関係性が重要である。そこでは、参議院選挙制度改革・参議院定数削減問題のほか、参議院の国会法上の再定義問題が議論の中心になろう。参議院自体の改革が、両院関係性へ波及することは必定であり、今後はかかる動きに注視せざる得ない。本稿では、旧議院法55条を継承したと思われる既存制度の枠組み内にある両院協議会にまつわる問題性を指摘したにとどまる。比較憲法的分析と参議院改革の動向に留意しつつ、さらなる両院協議会論の分析を継続していきたい。

註

- 1) マッカーサー草案のほか各種の案については、憲法調査会事務局『憲資・総38号／日本国憲法各条章の沿革』（1959年）を利用した。引用頁は82頁。以下、本資料引用では『憲資』と略記する。
- 2) 高柳賢三ほか編著『日本国憲法制定の過程Ⅱ』（1972年、有斐閣）198頁。
- 3) 同上・198頁。なお、松本烝治は戦後、マッカーサー草案において一院制が採られている点をGHQの無知の結果であると理解した文脈において「こういう人のつくった憲法だったら大変だ」と感想を口述している。しかし、これは明らかに松本の過信であり、GHQの政治的意図にうまく松本が引っかけたといえる。松本の引用は、『憲資・総28号』12頁。またこの松本への批評として、同上・199頁参照。ちなみにマッカーサー草案において一院制が採用されたのは、マッカーサーが貴族院廃止を強く望んでいたからにほかならない。この点については、『憲資・総1号』46頁参照。
- 4) その後の経緯は次の通りである。憲法改正草案要綱（1946年3月6日。臨時閣議決定）「第三七条 国会ハ衆議院及参議院ノ両院ヲ以テ構成スル」、憲法改正草案（同年4月16日。閣議決定）「第三八条 国会は、衆議院及び参議院の両議院でこれを構成する」と書き改められた。帝国憲法改正案（衆議院修正議決。同年8月24日）、同憲法改正案（貴族院修正議決。同年10

- 月6日)では、その法文については変更は加えられなかった。
- 5) 各草案の条文変遷については『憲資・総38号』105頁-107頁参照。
 - 6) 佐藤達夫著 佐藤功補訂『日本国憲法成立史 第四巻』(1994年、有斐閣) 951頁以下参照。
 - 7) 清宮四郎『憲法I〔第3版〕』(1979年、有斐閣) 253頁参照。
 - 8) 条約に関する最初の両院協議会開催実例として、「在日米軍駐留経費負担特別協定」がある(2008年4月25日両院協議会開催。成案成立せず)。その後、「グアムへの移転の実施に関する日本国政府とアメリカ合衆国政府との間の協定の締結について承認を求めるの件」も参議院は不承認し、両院協議会が開催された(2009年5月13日両院協議会開催。成案成立せず)。従来、参議院が審議拒否・議決しない結果、憲法61条のいわゆる自然成立規定で国会承認が行われていた。両院協議会については、浅野一郎『国会入門』(2003年、信山社) 223頁の表、加藤一彦『議会政治の憲法学』(2009年、日本評論社) 126頁の表がある。
 - 9) 浅野・同上・223頁。
 - 10) 「逆転国会」時代の国会の動きについては、伊藤和子『『ねじれ国会』を振り返る』(法学教室350号2009年) 35頁以下参照。
 - 11) 今野彧男「両院協議会の性格」(ジュリスト842号1985年) 150頁-155頁。なお、今野論文は『国会運営の法理』(2010年、信山社)に所収されている。本稿での引用は、すべて初出のジュリストによる。
 - 12) 鈴木隆夫『国会運営の理論』(1953年、聯合出版社) 478頁。
 - 13) 同上・511頁。
 - 14) 今野・前掲論文・151頁。
 - 15) 今野・前掲論文・151頁。
 - 16) 佐藤吉宏『注釈 参議院規則〔新版〕』(1994年、参友会)。
 - 17) 同上・292頁。
 - 18) 学説の整理として、樋口陽一ほか『注解 憲法III』(樋口執筆)(1998年、青林書院) 145頁。
 - 19) 宮沢俊義 芦部信喜補訂『全訂 日本国憲法』(1978年、日本評論社) 455-456頁。もっとも続けて宮沢は「衆議院の優越(再議決の可能性)を失わせるのは、どうも十分な理由を欠くようである」(同456頁)とも述べている

ことに注意が必要である。両院協議会で成案を得て、この成案が各議院のいずれかによって否決され、衆議院が再議決した事例はまだない。

- 20) 鈴木・前掲書・466頁。
- 21) 同上。
- 22) 佐藤吉宏・前掲書・293頁。
- 23) 同上・292頁。
- 24) 今野・前掲論文・153頁。
- 25) 法学協会『註解 日本国憲法（下巻）』（1954年、有斐閣）907頁。引用にあたっては旧漢字を新漢字に改めた。なお、引用本は同1969年（第22刷）によった。
- 26) 宮沢・前掲書・456頁。ただし、宮沢の学説には変遷がある。憲法制定直後に著された『新憲法体系 新憲法と国会』（憲法普及会編／宮沢俊義、1948年、国立書院）では、「協議会の成案を衆議院が可決して参議院が否決した場合は、もちろん衆議院はその成案について再び三分の二の多数で議決することができよう。これに反して、参議院が成案を可決して衆議院がこれを否決した場合は、衆議院ははじめの法律案を再び三分の二の多数で議決することができる、と解するべきものであろう」と記述している（同179頁）。この見解は、衆議院側の鈴木の立場、学説では後述する佐藤功の立場と同一である。
- 27) 同上・466頁。
- 28) 佐藤功『ポケット註釈全書 憲法〔新版〕下』（1984年、有斐閣）763頁。
- 29) 今野・前掲論文・154頁。
- 30) かりに衆議院再議決可能な状況があっても、与野党協調路線を採ることが政権与党にとっては安全策であろう。この点については、安倍政権から麻生政権までの逆転国会運営にあたった与党国会対策関係者も指摘するところである。『朝日新聞』2009年7月29日朝刊における大島理森氏（自由民主党／国会対策委員長）の発言及び河野洋平氏（自由民主党／衆議院議長）による衆議院再議決に対する批判的コメント。河野発言については、同紙2009年7月23日朝刊参照。
- 31) 今野或男「両院協議会の性格・再論」（ジュリスト1045号、1994年）57頁以下。

- 32) 同上・58頁。
- 33) 佐藤吉弘・前掲書・292頁。
- 34) 今野・前掲31)論文・59頁参照。
- 35) 同上・60頁参照。
- 36) 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』(1994年1月27日)35頁。
- 37) 法律案に関して両院協議会が開催され、成案が成立しない事例は、過去三例である。後述する二事例のほか、「国家公務員の一部を改正する法律案」(1952年7月30/31日)があるが、この事例は協議会において「協議未了」で終結した。過去の事例については、参議事務局『参議院先例諸表(平成10年版)』571頁以下を参照した。
- 38) 第7回国会『地方税法案両院協議会会議録第1号』(1950年5月2日)15頁。
- 39) 第10回国会『食糧管理法の一部を改正する法律案両院協議会会議録第4号』(1951年5月10日)1頁。
- 40) 市川議員の発言は次の通りである。「一昨日の両院協議会の運営におきまして、参議院側の皆様から、協議会をまだ続行すべきであるとの要望がありました。私の判断で協議会を打ち切りましたことはいささか配慮が足りなかったと存じ、ここに遺憾の意を表します」。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3号』(1994年1月29日)1頁。
- 41) 今野・前掲31)論文・60頁参照。
- 42) 第13回国会『国家公務員法の一部を改正する法律案外一件両院協議会会議録第1号』(1952年7月31日)1-3頁参照。
- 43) 2009年1月27日の第2次補正予算につき、両院協議会が開催された。参議院野党(民主党ほか)からの協議委員は、参議院議員運営委員長が指名されたが、これに対し衆議院与党からは協議委員の中立性はないとして厳しい批判がされた。この点については、『朝日新聞』2009年1月28日(朝刊)参照。
- 44) 只野雅人の発言・同上。