

特集 議会制民主主義の活性化に向けて

序文 「安定」した議会制に欠けているもの

只野雅人

一橋大学大学院法学研究科教授

現在の日本の国会は、安定して機能しているように見える¹⁾。第一党である自由民主党は衆議院で過半数の議席を占め、参議院でも公明党を含めた連立与党が過半数を確保している。その結果として、法案や予算の審議が滞ることはなく、国会審議で野党の厳しい追及はあっても、内閣の存立の基盤が直ちに揺らぐことはない。たとえば、2023年前半の常会（第211回国会）では、内閣提出法案61件（新規60件、継続1件）のうち59件が成立している。成立率が95%を超えるのは2021年以降3年連続であり、2022年の常会では、内閣提出法案61件すべてが成立している。

対照的だったのが、10余年前の民主党政権の時期である。与党は参議院で過半数を割り込み、また衆議院でも法律案の再議決に必要な3分の2の議席を欠き、「ねじれ」が深刻化していた。2012年の常会（第180回国会）での内閣提出法案の成立率は57.5%（106件中61件）にとどまり、また前年に続き参議院が予算を否決したため、憲法60条2項の規定により予算が成立した。予算成立が年度をまたいだため、政府は暫定予算の編成を余儀なくされている。さらに、やはり前年に続き、赤字国債発行に必要な公債発行特例法の成立が大幅に遅れ、予算執行にも影響が生じた。11月に、野田内閣は解散総選挙を余儀なくされ、翌月第2次安倍政権が成立した。「強すぎる」参議院や「決められない政治」の弊害が盛んに議論された時期であった。

内閣の存立が議会の信任に依存する議院内閣制（以下、「議会制」とい

1) 「衆議院の動き」(https://www.shugiin.go.jp/internet/itdb_annai.nsf/html/statics/ugoki/ugoki.htm)、「参議院審議概要」(<https://www.sangiin.go.jp/japanese/kaiki/index.html>)による（いずれも、2024年1月9日最終閲覧）。

う)のもとでは、議会内に——通常は下院に、日本のように強い権限をもった第二院が存在する場合には両院に——安定した多数派が形成されない場合、政府（内閣）は不安定となり、法律や予算の可決などの議会の中心的な機能にも大きな影響が及ぶ。安定した多数派を欠いた議会は、政府との関係では、政府主導の議会運営を容易に許さない、ある意味では「強い」議会として現れる。しかし他方、法律や予算など重要事項に関する意思決定という面では、脆弱さを露呈する。議会制においては、定期的を実施される選挙を通じて、安定した多数が議会に形成されることの重要性は否定できない。

とはいえ、不安定な議会制からは、議会制の機能にとって欠かすことのできない要素もまた、確認することができる。議会の中での対立や対抗の関係である。対立・対抗は、法律や予算の審議、両院関係、議会による種々の手段を通じた政府の責任追及など、様々な場面で現れる。また、そうした機能を主として担う少数党には、憲法あるいは議会法の中で、様々な地位・権限が保障されるのが通例である。もちろん、対立・対抗の契機が過剰に現れれば、政府は安定を欠き、議会制自体の実効的な機能が損なわれることもある。しかし他方、そうした契機が議会制に活力を与え、代表、立法、統制といった議会の役割を活性化する面は否定できない。もとより、安定と対抗の適切な均衡点を見出すことは容易ではないが。

国会・議会制の基礎をなす日本国憲法をめぐるのは、統治機構の規律が簡潔で規律密度が低く、それが制度改変や解釈を通じた柔軟な運用を可能としてきたことも指摘される²⁾。そうした憲法のもと、1990年代以降、国民による政権選択と政権交代を通じた「政治における意思決定と責任の帰属の明確化」（第8次選挙制度審議会答申）を狙った政治改革、首相のリーダーシップと内閣機能の強化を目指した中央省庁再編、内閣による幹部公務員人事管理機能の強化を図った公務員制度改革などを通じ、首相・内閣に権限が集中する制度が構築されてきた。その一方で、政治改革が目指していた「政権交代の可能性」、中央省庁再編に際し指摘されていた、「内閣機能の強化」が伴うべき「日本国憲法によって立つ権力分立ないし抑

2) ケネス・盛・マッケルウェイン『日本国憲法の普遍と特異』（千倉書房、2022年）53頁以下を参照。

制・均衡のシステムに対する適正な配慮」(行革会議・最終報告)は、いずれも実現していない。

こうした制度的・政治的与件のもとで生成したのが、「安倍一強」とも称された、首相と官邸に権力の中核が集中する政治システムであった。集団的自衛権の部分的容認をめぐる憲法解釈の変更と安保法制、憲法 53 条に基づく野党の臨時会の召集要求に応じない対応、十分な理由なく繰り返された衆議院解散など、「安倍一強」のもとでの議会制の運用は、深刻な問題を提起した³⁾。かかる運用は、国会内でも激しい対立を引き起こしたが、与党・内閣を十分に掣肘する「抑制・均衡」が働いたとは言い難い状況であった。

安倍政権以降、「官邸主導」と言われた状況には変化も見られる。政権の基盤は磐石ではなく、本稿を執筆する 2023 年秋の時点では、有効な施策を打ち出せない中で不祥事が相次ぎ、内閣の支持率が低迷している。しかし、野党が脆弱で分裂し、政権交代が見通せない「ネオ 55 年体制」⁴⁾とも形容される状況が続いている。厳しい対質を経ず議論が深まらないままに、立法や予算が可決されているという感が強い。対立や対抗といった契機は弱く、多面的な民意の代表、両院間の熟議を経た立法、政府に対する実効的な統制といった国会本来の主要な機能いずれもが、十全に発揮されていない。緊張感や活力を欠いた議会制のもとで、国会の機能が損なわれるだけでなく、内閣の権力の減衰も生じているかのように見える。対立や対抗といった契機を適切に機能させ、議会制を活性化することが急務であるように思われる。

そのための手掛かりとして、本特集では、憲法の統治機構にあらためて着目したい。憲法のテキスト自体は何ら変わっていないが、上でみたように、1990 年代以降の一連の制度改革やその運用を通じて、同じ憲法のもとで具体化される議会制の機能は大きく変遷してきた。そうして具体化されてきた、また現に具体化されている議会制のあり方が、憲法の統治機構全体の構造から見てどう評価されるのか、またそれらが全体構造に本当に

3) たとえば、「特集＝議会制民主主義の危機」法学セミナー2017年12月号を参照。

4) 境家史郎『戦後日本政治史 占領期から「ネオ 55 年体制」まで』(中央公論社、2023 年) 265 頁以下を参照。

適合したものと言えるのか、あらためて様々な観点から検証する必要があるのではないか。

そのためにはまず、簡潔であるとされる日本国憲法の統治機構をめぐる規範構造について、またそうした規範構造を前提とした様々な制度設計の可能性について、考えてみる必要があるだろう。その際には、強い権限をもった第二院を配置した両院制、現在の政党システムを生み出し支えている選挙制度や政党をめぐる法制度、憲法や議会法における少数党の位置づけ、様々な手段を通じた政府統制の仕組みなどについて、この間の制度改革の帰結もふまえつつ、あらためて検討することが求められよう。また、代表、立法、統制といった国会の基本的機能の前提となる国会審議のあり方全般についても、検討が必要となろう。さらに、「日本国憲法によって立つ権力分立ないし抑制・均衡のシステム」全体を視野に入れると、違憲立法審査を通じて政治部門全体を統制し、憲法秩序を整序する役割を担う裁判所と国会との関係についても、目を向けるべきであろう。

以下では、こうした様々な観点から、現在の国会や議会制に欠けている部分を修復し、議会制民主主義を活性化させるための方策を、さぐってゆくことにしたい。