国会の閉塞状況の打開
―ねじれ国会の解消策

近畿大学名誉教授
石田榮仁郎先生

国会の閉塞状況について

昨年の衆議院選挙で自民党が勝利し、安倍晋三氏が首相となって第 2 次安倍内閣が誕生した。第 2 次安倍内閣は公約として改憲を挙げているが、マニフェストとしては自民党の他に日本維新の会、みんなの党も憲法改正を掲げている。7 月に参議院選挙が行われるが、この選挙の結果いかんで外交・国防等でも強い日本になるだろうと考えられる。しかし参院選の結果によっては、衆議院と参議院との関係で国会が機能不全におちいる可能性をはらんでいる。そこで、与野党が協調する形で法案を通していくことになるだろう。そうすると法案はクリアできるからだ。だが与党としては再可決という形はとりたくないのではないだろうか。小泉内閣のときは郵政改革で衆議院では法案が通ったが参議院で否決された。そこで衆議院を即解散し即選挙に打って出た。結果は皆さんがご存知の通りである。

2007 年 7 月参院選で自民党が破れ、衆議院と参議院の多数派が異なるねじれ国会が誕生した。2009 年の衆議院選挙でも自民党が破れて、自民政権から民主政権へと交代した。だが翌年の参院選で民主党が敗れたため再びねじれ国会となり、厳しい国会運営を迫られた。そして 2012 年の衆院選では自民党が勝利し多数派となって自民党政権となった。だがその時点で自民党も参議院で過半数を獲得していなかったため、今もねじれ国会は続いており、参院選の結果が注目されているのである。

ところで今回の勝利は自民党にとり、手放しで喜べるものではない。民主党の自滅による勝利であり、さらに東京・大阪等大都市での伸び悩みも見られる。民主党の敗北の原因は、ガソリン税に見られるような暫定税率の廃止や、八ッ場ダム建設の中止等でコンクリートから人へを表明したもののそれがうまく行かなかった。また子供手当ても廃止となり、高速道路の無料化も東北大震災で凍結せざるを得なかった。さらに年金等の最低保障制度も見直しになったりして、民主党のマニフェストが反故になったためである。

投票率と 1 票の重み

2009 年の総選挙は、制度疲労が言われていた自民党よりも民主党に 1 度やらせてみようかと国民が動いて、政権交代となったのであるが、その政権交代は正しかったのかと、2012 年の総選挙は統治能力を問われる選挙となった。中にはクリーンイメージの知事をかつぐなど、合従連衡した第 3 極も現れたりして注目され、社会保障や防衛問題等は議論されないまま選挙戦が進んだ。ここには政治家の劣化現象が見えたといえる。国民はこれを不安と疑念を持ちながら眺め、第 46 回総選挙となった。

そして投票率は 59.32%と過去最低となり棄権が多かった。その結果どんなことが起こったのか。一方には 18 万～20 万票近くも獲得した議員がいて片や 2 万～3 万票の得票でも復活当選した議員

が誕生したのである。その差は何か。1 票の重みと重複立候補制・敗者復活制度の弊害を考えさせるものである。それで、この経済の厳しい時代に年間相当な額を必要とする国会議員になるのである。かつて東京都では田英夫氏が都民の 4.6%という得票で当選したことがあった。これは選挙に参加することがいかに大切か、投票に行くことがいかに大切かということを示すものである。

ところでこれまで総選挙という言葉を使ってきたが、憲法第 7 条 4 号に言う国会議員の総選挙という言葉は実際にはない。正確には衆議院の総選挙と言うべきであろう。わが国は2院制であり、参議院には解散は無く通常選挙で 3 年ごとに半数の選挙が行われているからである。

国会と憲法問題

日本の憲法は、戦後のアメリカの押し付け憲法であるとよく言われ、押し付け憲法による実験であるともいわれるが、それでも戦後のアメリカは日本の学校給食にミルクを出すなどして、フルブライトとかが大人の対応をしてくれた。しかし戦後から還暦を過ぎた日本が、今だにその頃と同じようにアメリカにおんぶされてていいのか、それでいいのか、極東の安全に応分の負担を考えなくていいのか、という問題がある。

沖縄等すべてその問題からくるのだが、どうも国民の理解を得られず、そうしているうちにミサイルが飛んできたりするのである。そして日米安保条約の下で、日本はアメリカが守ってくれるから大丈夫だ、だから第 9 条はそのままでいいんだなどという考えを依然として堅持する人たちがいる。いま私達は平和憲法によって、アメリカに飛んでいくミサイルを PAC3(パックスリー)で撃ち落とせないし、日本の上空を飛んでいったとしても打ち落とせないのである。それで友達関係といえるのかということを、真剣に考える時期に来ているのではないだろうか。

そういう意味から防衛問題・安全保障というものに真剣に取り組まなければいけないのだが、だからといって私は軍靴・皆で戦争に行こうなどということを言わんとする訳ではない。私は昭和 20 年生まれで戦争の苦しさを知っているが、その私が、そうはいってもやはり今、世界のかかえる諸問題を勘案するに、わが国は今のままでいいのかを考えなくてはならないのではないか、ということを言っているのである。

アメリカの押し付け憲法と言われるマッカーサー草案は 1 院制であった。憲法 7 条 4 号に天皇の国事行為として国会議員の総選挙の施行を公示することとあるが、国会議員の総選挙は先程述べたように無いのである。衆議院の総選挙、参議院の通常選挙である。だが 7 条 4 号にはそのまま書いてある。それはなぜか。マッカーサー草案が 1 院制だったからである。それがそのまま残ってしまっているのだ、ということを私はいろんな所で何度も解説しなくてはならないが、とにかく憲法改正で 9 条を改正しようと我々は話すが、そうすると保守反動だと右翼のレッテルをずっと張られてきた。だがそうではないんだと、今やっと国民一人ひとりに理解されるような時代がきつつあるということではないかと思っている。

閉塞状況の打開策　―　2 院制存続の是非　―

そういうことで 2 院制存続について是非を、ということでいくと、まず現行 2 院制を存続するという考えがある。それから 2 院制を存続しつつも選挙制度の変更及び両院の機能分担を明確化するという考え方がある。参議院の将来像有識者懇談会などができているが、憲法では衆議院と参議院の権能上の差は明確にされていない。参議院で法律案が否決されたら衆議院に戻すとの規定があり、参議院で否決されても予算は衆議院で通るとの規定はある。だが権能上の分担をしている規定はないのである。その意味で、今度の憲法改正で 2 院制は存続しておくが憲法の改正をしたい、あるいは選挙制度改正でいろいろ考えようとの声が出ていると聞く。それから衆参の対等合併をして 1 院制にしようとの考えがある。これは 1 院制議員連盟の考えである。会長が前衆議院副議長の衛藤征士郎氏、顧問は森喜朗氏、安倍晋三氏、福田康夫氏、麻生太郎氏、鳩山由紀夫氏である。

参議院を廃止して1院制とする考えも一部出ているが、最もいいのは対等合併ではないだろうか。参議院の了解を得やすいのではないかということもその理由である。しかしこれも机上の空論であ

って、次の参院選の結果いかんにかかっている。

権能上の問題点

そこで憲法 59 条の法案再議決要件ということであるが、法案が衆議院で可決されて参議院に移り、参議院で否決された場合は、衆議院にもう 1 度戻して出席議員の 2/3 で可決できるが、それについては衆参の権能上の問題が出てくる。そのため 59 条 2 項を 1/2 にすべきではないか、つまり 2/3 をクリアするのはなかなか難しいから 1/2 にしようとの声が出されており、いろいろの意見やいきさつもあって 1/2 を考える議員や学者がいる。2 院制では衆議院が賛成して参議院が反対したら、ねじれ国会の場合には与党が衆議院で 2/3 をとっていなければ法案は通らないからである。

ねじれ国会とは、与野党の多数派が両院で異なる場合を世間では言うが、ねじれ国会には仮性ねじれと真正ねじれがあると私は考える。仮性ねじれ国会とは衆議院で法案を可決して参議院に送り否決された場合、衆議院で 2/3 以上の多数によって再可決できることをいう。真正ねじれ国会とは、与党が衆議院で多数派であっても参議院で否決された場合、衆議院で 2/3 を獲得できないなら再可決ができない場合である。そのときは野党が否決したらどんなに良い法案でも通らない。そのため、この憲法 59 条 2 項は参議院の優越規定ではないか、という声が憲法学者の中にはある。

憲法改正手続き（憲法 96 条）の問題

ではそのへんをどうするのかというのも、憲法改正の話になるところである。しかし憲法を改正するには参議院でも 2/3 が必要である。与党が連立政権を組んで憲法改正をするといっても 7 月の参院選で 2/3 取るのはなかなか難しいから、この際この 2/3 条項を 1/2 条項にしようという話がある。つまり衆議院 480 名、参議院 242 名の 1/2 をクリアしたら国会が憲法改正案を出せるようにするのである。その上で個別の案件で進める。一度に全部はやらないで、第 9 条なら第 9 条についてだけやる。まずはプライバシーの権利とか環境権とかからやっていくだろうが、この場合 2/3 は無理だから 1/2 にしたらいかがかということである。これが自民党と維新の会とみんなの党の選挙公約に入っている。

1/2 にすると改正しやすくなる。改正しやすいというのは単に 1/2 にするということだが、そうすると硬性憲法と軟性憲法の話になる。普通の法律と同じような改正ができるのを軟性憲法と言い、硬性憲法は通常の法改正よりも厳重な手続を必要とする憲法である。

憲法改正に反対する人は、それをやると軟性憲法になると言うが、しかし国会で発議して国民に提案して、過半数の承認を得るという意味でダブルチェックになっている。だから、これは硬性憲法であり、軟性憲法ではない。軟性憲法では通常の法律案の手続と同じような形で通過できる。つまり憲法 59 条 1 項には過半数で、とあるからそれでクリアは可能だが若干問題が残る。ここは硬性か軟性かの意味で、争点となるだろう。ただ問題は提示のしかたであり、1 回目はこれだけでよい。2 回目から具体的法案にするとよい。1 回目の憲法改正は 2/3 というハードなスケジュールから 1/2 にしたらどうかということである。

ところで第 2 次世界大戦で日本はイタリア、ドイツと共に枢軸国として連合国と戦ったのだが、1945 年に敗戦した。そしてドイツはじっくりと 1949 年に憲法を作った。その時、東西ドイツは 1 つになるとの悲願を込めて暫定基本法とした。1989 年にベルリンの壁が破られて 1990 年には東西ドイツが 1 つになった。それでもって今、ドイツ連邦共和国基本法となっている。そしてじっくりと作ったドイツでもこれまで 58 回も改正している。だが日本は 1 回も改正していない。ではどれくらい日本の憲法は古いかというと、世界で 14 番目に古いのである、なのに改正は 1 回もしていないのである。

また第 9 条の国際貢献を定めた平和条項の規定に類似の規定は 15-20 年前で世界 76 カ国、今では 100 カ国を超えている。これは私の先輩である駒沢大学の西修さんの本を読むとわかるが、世界はこの状況なのであり、日本もそろそろ憲法を改正すべきではないかなと、国民 1 人ひとりが考え始めた時期かと思われる。

打開への中長期的ビジョン

閉塞状況打開について憲法改正はどの位できるのかの問題であるが、憲法を改正して 1 院制にする、または 2 院制のままなら憲法 59 条を改正する、あるいは 96 条そのものの改正も視野に入れる、ということである。そこで閉塞状況打開のための中・長期的ビジョンの話になる。2 院制改革はどの位できるのかということでは、民意の反映である衆議院、理性の府・良識の府たる参議院とよくいわれており、皆さんもよく耳にするだろうが、そこで衆議院が民意の反映に重きを置くとするのならば、民意の正確な反映をめざす選挙制度とするべきではないだろうか。それとも議院内閣制をとるわが国としては政権の安定・円滑な政権交代を考えるべきではないだろうかということであるが、これは、本当に正確な民意の反映をという意味では比例代表制とすべきであろう。

ただ某政党の参議院議員のように、政党名簿における自分のランク付けを上位にするためにオレンジ共済組合とか作って何億円か党本部に上納して、比例代表選の党名簿における自分のランクを当選圏内に上げてもらったということが明るみに出たが、そのような意味での比例代表ではなく、私たちが選びたい人を選ぶようにすべきである。その方が顔が見えてずっとよい。政党の裏側、政党本部の裏側で何かおかしなことが動いて名簿のランク付けがされているのなら、それは民意の反映とはほど遠い比例代表制なのである。

外国を見ると、小選挙区制をとっているのはイギリスがそうである。アメリカも小選挙区制でフランスも小選挙区制だが、イギリスは議院内閣制で小選挙区であり、これは日本と同じで分かりやすい。イギリスは、もし保守党の支持者が保守党を支持して勝利したら、そのリーダーが必ず総理大臣になる。議院内閣制で小選挙区制の場合には、誰を総理大臣にしたいか、首相を公選する制度と同じである。

政治・政治家の劣化現象

ところが日本は小選挙区比例代表制で並立制になった。しかも

比例は現在のような乱立状態であり、その上ねじれ国会になっている。非常に国民にとっては分かりにくいし、言葉を悪くすると民意を愚弄しているのではと思うほどの動きが行われ、今回の選挙では劣化現象がみられたのである。今回の選挙では政党助成金をもらうためにやっているような動きがあった。なぜあれだけ政党が動いたのか（離合集散したか）というと、政党の比例代表で立候補したときに、既存のＡ党から立候補して当選した候補者が既存のＢ党に移るとすれば、それは有権者にとり背信行為になるが故に、公職選挙法 99 条の 2 あるいは国会法 109 条の 2 で現職の議員は国会議員としての地位を失うことになるのだが、民主党からあれだけの人が動いた。

なぜかというと、そのときに存在しなかった政党ならいいからである。つまり立候補した時に存在したＡ、Ｂ、Ｃ、Ｄ党に移るのはダメだが、それまで無かった新党Ｅ、Ｆ、Ｇ…党ならいいのである。そっちに移ったら議員の地位を失わず、助成金も出る。だからお金が欲しいだけなのだとみることもできるのである。それに議員としての地位を失うことがないようにするためにそうやっているとも言える。これはまさに、政治の劣化現象・政治家の劣化現象だといえるのである。

私は後の衆議院議長伊藤宗一郎氏らと共に、法律家として世界 89 の代表的な政党本部を回ったことがある。政党に対する国庫補助制度（政党助成制度）を中心に、あるいは政党助成法等、いろんな国をまわって調査・報告してきた。そして国民一人当たり 250 円、つまりコーヒー代を出してもらって、民主主義の必要経費として国民 1 人当たり 250 円を拠出しようではないかと、すなわち大蔵省今の財務省から政党助成金 309 億円を出すことにして、この国の政治を良くしていこうではないか。そのかわり腐敗はもう止めよう、自分の金をばら撒くカネのかかりすぎる選挙、金権選挙はやめようということで政党助成法が成立した。しかしその際に、議員定数大幅削減ということを私は提案しておいたのだが、どうも受け入れられなかったようである。

議員定数３割を削減しなければ、つまり議員が自分達の身を切って自分達の血を流して国民にお願いするのでなければ国民は納得しないだろう。自分達は血を流さないでお前たちは血を流せ献金せよでは、通用しないだろうというのが私の持論だが、残念ながら違う方向に行っているというの

が実情である。

選挙制度改革　――　議員定数の大幅削減　――

日本には国会議員は 722 名即ち衆議院 480 名、参議院 242 名もいるが、アメリカはどうか。アメリカは日本の衆議院に当たる下院が 435 名で固定されている。例えば、どこかの州の人口が増えたら他の州を減らして 435 名は堅持されるのである。しかし日本はＹ＝ａＸ+ｂでどんどん増えている。

またアメリカの上院は各州 2 名で 50 州だから 100 名である。上下院の合計は 535 名。日本はあのアメリカより 187 名も多いのである。もっと多い時は衆議院に 512 名いた。参議院は 252 名で計 764 名であった。764－535＝229。あのアメリカより国会議員が 229 名も多かったのである。こういうことからも、国会議員は削減しなければならないだろう。しかし国会議員に選挙法を作らせるのは、泥棒に刑法を作らせるようなものである。自分はすぐに出られるように、縄を掛けられないようにと、法を作ってしまうというようなことにさえなる。これは東大の伊藤正己氏、最高裁裁判官になった伊藤正己氏の『憲法入門』の引用であるが、つまり泥棒に縄を綯わせるようなものなのである。

その意味でも、民意の正確な反映を目指す選挙制度にするべきなのか、あるいは議院内閣制をとるわが国としては政権の安定・円滑な政権交代を考えるべきなのかによって、選挙制度をどのようにするかを決めることになるだろう。

一方、参議院は良識の府・理性の府と言われるが、それなら参議院は非政党化すべきではないか、との意見が出ている。政党を基盤とする衆議院の数の政治に対し、参議院には理の政治が求められるが、参議院が良識の府として独自性を確保するには参議院の非政党化が必要だということである。それには衆参両院の権限を分化することが必要だが、これは憲法の改正をやるしかない。だが、問題は多い。参議院の性格を明確に定める憲法規定が存在しないのである。

またベルギーでは第２院を熟慮の院、フランスでは賢者の院と位置付けているが、では日本の参議院は何の院なのかと言いたくなる。タレント議員などをみると今の参議院はいかがなものかなと言いたくなるのである。もちろん参議院議員には本当にこの国を思う立派な人も多数おられるだろうが、オリンピックで勝ったり、世界選手権で優勝したりすると、すぐ参議員の候補者になることがある。いったいどういうことなのか。「私は憲法をよく知っています。日本の政治を憂えています。石田榮仁郎をよろしく」と言っても、「誰？あんた」となるだろう。ここにいる皆さんは 1 票入れてくれるかもしれないが、まあそんなものなのである。だから、投票は日本の政治そのものにかかわる問題だと言うことができる。

次に、同じく選挙制度上の問題として、参議院を地域代表とすべきだ、地方分権、地方自治の確立にも資するだろうという意見や、職能代表とすべきだ、という意見がある。しかし、ある職業は出られないとか、色々な職種が出てきて収拾がつかなくなるなどと、なかなか難しい。憲法上、職業による差別ということにもなりかねないのである。そのようなこともあり選挙制度上、憲法改正をして 1 院制にし、選挙制度を小選挙区制にして定数 500 名にしようということである。マッカーサー草案の 300 名より少なからず、500 名を超えざるというところに戻すのである。

マッカーサー草案には色々の問題があるがここだけはいいのではないかと思っている。それがだめなら小選挙区比例代表並立制を維持して定数を 500 名として小選挙区で 300 名、比例代表で 200 名というように 1 番最初の小選挙区比例代表並立制導入時の案にする。参議院はない。こうなると 722 名の今の 3 割カット、1 院制の定数を 500 名とするならば 3 割カットと、その位でいける。そして、任期 4 年で議院内閣制を作るという考え方だ。そうするとねじれ国会は解消される。衆議院の優越規定をはじめとする憲法の各規定は 1 院制にふさわしい規定とする。憲法第 7 条 4 号の国会議員の総選挙もこれで整合性が保たれるのである。

それから憲法 56 条では定足数は各議院とも総議員の 1/3 だが問題がある。国会の本会議の議事を開き、議決をする国会議員の定足数は、総議員の 1/3、法定議員の 1/3 である。ということは 480×1/3 は 160 で 160 名以上ならばよいので、160×過半数の 1/2 で議決ができる。国会議員の衆議院

は 480 名いるのに究極的には 81 名で法案が通過するのである。今はこういう憲法なのである。だから憲法改正をしなければならないと言うと、あいつは保守反動だと言われたものである。

参議院ではどうか。242×1/3×1/2＝40。だから参議院は 242 名いるのに 41 名が賛成したら法案は通過する。両院合わせると 122 名となり、国会議員のうち 122 名で議決ができるのである。計 722 名いるにもかかわらずである。実際にはそんなことはあり得ないが、特に重要法案では絶対あり得ないが可能だということである。だからこんな憲法でよいのか、と申し上げたい。その意味で 1 院制にしたら大分違ってくるし、この憲法改正で 1/3 条項も改正できる。2 院制を存続した場合にでも、衆議院の選挙制度改革、これは中長期的ビジョンだが、公職選挙法改正で単純小選挙区 250 名、多くても 300 名とする。比例代表制は廃止する。

打開への短期的ビジョン

最後に短期的ビジョンとしては、公職選挙法の改正だけで取り敢えず済ませ、どうしても現行の小選挙区比例代表制の存続が絶対廃止できないとするなら、改正のシナリオは、少なくとも敗者復活制度、重複立候補制を廃止し、議員定数を大幅削減して衆議院の定数を 330 名とする。その場合小選挙区 250 名、比例代表 80 名ぐらいがいいのではないか。それから２院制を存続して参議院の選挙制度改革をするなら短期的ビジョンとしては、比例代表制について公職選挙法を改正して非政党化した選挙区一本にすることが考えられる。

地方分権については、いわば黒船来航以来日本が外国の力に負けないようにするには、日本国が強くならなければいけなかったが故の中央集権だが、100 年以上経過してあらゆるところに制度疲労・金属疲労が起こって来たが故に地方分権の声が持ち上がってきた。これを地方分権にしろというのならば、地方分権にふさわしい選挙制度を考えるべきではないか、ということである。地方は膨大な行政通達、これでがんじがらめになっていたわけであるが、それを突破しようというのが地方分権であるのなら、選挙制度についてもそれに合致するように、都道府県からのみ出すようにするとよい。都道府県のどこから、どの仕組みから出すかは英知を絞らなくてはならないが、そんなことを考えていくべきではないかと言うことである。

以上が中長期的ビジョンと短期的ビジョンであるが、だいたいこういうことだとお分かりいただけたと思う。今日のテーマはねじれ国会ということで、決められない政治、政治家について、どのように改めていくか、憲法改正にかかわる問題と選挙制度等によって改める、あるいは国民の意識改革で改めるということであり、これらは選挙の結果や相変わらずの低投票率からも制度的に大きな欠陥があるということをお話し致しました。ご清聴ありがとうございました。

（文責　水本）

石田榮仁郎先生プロフィール

石田 榮仁郎 いしだ・ひでじろう。昭和 20 年生れ。東京都出身。昭和 49 年、早稲田大学大学院政治学研究科博士課程単位取得満期退学。同年 4 月、近畿大学講師。53 年、助教授。62 年、教授。法学部経営法学科長、法学部法律学科長、法学部長、就職部長などを歴任。

比較憲法学界の副理事・比較憲法学会副理事長；憲法学会常任理事；日本選挙学会及び日本法政学会理事；日本政治学会元理事。行政監視委員会のメンバー等を務める・参議院行政監視委員会で公務員倫理について意見陳述読売や産経新聞やテレビ等マスコミにも出演・朝日、読売、産経など五大紙の新聞や地方紙にも取材に応じ学者の意見として記事を数多く掲載し、またテレビ・ラジオ等にも何回となく出演。専攻は憲法。