

木下 健『二院制論 —— 行政府監視機能と 民主主義 ——』

(信山社、2015年)

高 崎 亨

1. 書評の目的

2007年夏の安倍政権時の参院選以降、わが国ではねじれ国会が続いている(2015年現在は解消)。一般的に、ねじれ時には「法案が野党の人質になる」ことが多いといわれ、いわゆる「決められない政治」の原因と考えられた(日本経済新聞朝刊2012年12月17日付3頁)。

たとえば、福田政権時にはインド洋給油法案や国会同意が要するとされる日銀総裁人事で、菅政権は赤字国債発行业案を「人質にとられた」(日本経済新聞朝刊2012年12月2日付4頁)。

日本国憲法第59条第2項は、こうした事態を想定し、衆議院の再議決を規定するが、2010年参議院選挙時、時の民主党政権はそれだけの多数を衆議院で確保しておらず、菅内閣は法案成立と引き換えに退陣し、野田首相は衆議院解散を確約せざるを得なかった

ここでとりあげる木下健『二院制論 —— 行政府監視機能と民主主義 ——』(以下、単に本書とのみ称する)は、近時の「ねじれ国会」における参議院の強大さが指摘される中、二院制および参議院が機能しているのかどうかを実証的に検証するという意欲的な書である。参議院改革の必要性については、かねてより指摘されているものの十分に進展していない。また参議院そのものに関する研究も多数存在するものの、一貫した整理がなされているとはいいがたく、参議院の機能を検証した研究は不十分であ

る。この観点からも、本書は画期の書と評価しうる。

著者は、同志社大学政策学部を卒業後、同大学院総合政策科学研究科に進学、2014年に博士（政策科学）を取得したのち、現在、同大学研究開発推進機構助手（任期付研究員）として研究に精進している新進気鋭の政治学者である。すでに日本公共政策学会での報告経験を有し（2013年度第17回研究大会・テーマセッションIV増山幹高教授司会「議会・立法に関するICTの活用」内「議会・立法に関するICTを活用した党首討論分析」）、権威ある学会誌『レヴァイアサン』にも論文を投稿・掲載されるという実績を残している（同「国会審議の映像情報と文字情報の認知的差異：政治コミュニケーション論による実証分析」レヴァイアサン56号（2015年）117頁）。その高い学識と精緻な実証分析手法を駆使する丁寧な研究姿勢とは、今後の研究の進化を予感させる大器と評価しうる。本書はその著者の学位請求論文に加筆したものであり、初の単著書籍である。

2. 本書の構成と概略

本書は序章、第1章から第8章、終章までの10の章から成り立っている。目次は以下のとおりである。

序章

第1章 参議院と民主主義

第2章 二院制はデモクラシーにとって有効な制度であるか

第3章 二院制の採否と国民性

第4章 国政調査権行使の態様とその限界

第5章 予算委員会における与野党対立構造の分析

第6章 国会における行政府監視機能の検証

第7章 予算委員会における談話分析

第8章 内閣支持率と首相答弁の関係

終章

本書の著者は上記の10章を第3章までの前段と第4章以降の後段とに分けて論じている。すなわち、前段においては二院制が機能しているかについて検証し、現在の参議院がいわゆる拒否権プレイヤーとなっていることを示している。

具体的には議論の前提として、また先行研究の整理として近代以降の民主主義理論と参議院改革史との整合性を考察したうえで(第1章)、比較議会制度の手法を用いて二院制と民主主義の質の関係を検討した後(第2章)、二院制が採用されている理由を権力の集中を嫌う国民性をメディアとの関係で分析している(第3章)。著者はここまでの考察をまとめて、二院制は民主主義の質を下げる要因になっているということを明示したが、他方で最近の連立政権の経験を省みて、参議院の強力さと拒否権プレイヤー化とをも示した。

著者は続けて後段において、参議院の行政府監視機能について論じている。一般的に、参議院は任期や構成の点で衆議院よりも慎重な審議を必要とする事項に向くとされ、実際に被選挙権が30歳以上と定められているのは、そのゆえであると説明されているが、著者は後段において、行政府監視の府に特化した参議院改革の必要性を提言した。

具体的には、国政調査権の性質と行使の態様を、事例からその機会が少なくなっていることを示し(第4章)、予算委員会における「速記中止回数」から行政府監視機能の衆参比較を行い(第5章)、国会審議における国勢調査の量的分析と(第6章)、予算委員会における国政調査についての談話分析を通じた質的分析を行った(第7章)。最後に民主党政権において国会本会議・予算委員会における首相の答弁が内閣支持率にどのような影響を与え、有権者による行政府監視機能が議員内閣制のもとでどのように機能しているかを考察している(第8章)。

著者は本書のまとめとして、二院制は民主主義の質を引き下げていると述べているが、行政府監視機能を検証した結果、安易な一院制移行はとるべきでないとした。その上で、参議院改革の具体的展望として、①参議院権限を弱めて、「ねじれ国会」における「決められない政治」を回避する、

② 予算委員会以外でも「片道方式」を採用して多くの質疑を行うようにする、③ 多様な民意を反映するため、参議院選挙制度を比例代表制1本にする、の3点を挙げた（終章）。

3. 本書の主要な論点

本書の紹介は以上のとおりであるが、いくつかの専門用語を確認しておく。

本書では「参議院」を主要テーマとしている。いうまでもなく日本国憲法においてその存立を認められる参議院であるが、憲法学の体系的テキスト野中俊彦ほか『憲法Ⅱ』（有斐閣、第4版、2006年）81頁によれば、民主主義におけるその役割として①立法権能の分割により、立法府が全能となることを抑制しうること、②第一院の衝動的行動をチェックしうること、③国民の数を代表する第一院に対して、国民の「理」、「良識」を代表させうること、④国民の多様な意見や利益をきめ細かく代表させうること、の4点を挙げる。参議院改革の歴史的観点からかんがみれば、参議院改革の歴史は以上の4点を強調することで、衆議院との差別化を図ってきたものともいえる。ただし、その改革（差別化）は、その基盤たる憲法の改正を伴わないものにとどまらざるを得ず、選挙制度改革によって衆参が類似した選挙制度になってしまった現在、すでに限界に達しているといえる。

「民主主義」は多義的な言葉（magical word）である。これほど論者によって異なる内容を持つ言葉もないと思われる。与野党問わず、自党の正当性を主張するために、また反対党を攻撃するために、このJargonを用いる。およそ民主主義的運用がなされているとは思われない国家・組織において、なおさらに「民主主義」が強調される例を評者はみえてきた。著者はそうした悪弊に陥ることなく、冷静に先行研究のレビューを行っている。本書では、シュンペーターの競争的民主主義論、マクファーソンの参加民主主義論、ダールの多元的民主主義論、レイプハルトの多数決型・コンセ

ンサス型デモクラシー論を取り上げている。著者はさらにシャピロやシュタイナーを引用し、熟議民主主義をも検討の射程に加え、現行の参議院（第二院）制度は参加民主主義論・熟議民主主義と整合的であるとした。

「拒否権プレイヤー」とは、現状を変更するために合意が必要なアクターを指し、その数と位置は政策安定性に影響を及ぼし、新たな拒否権プレイヤーが追加されると現状打破集合のサイズは縮小、あるいはそのままになる、とされる。この点はツェベリスの一連の業績が著名であり、本書もそれに多くを拠っているようであるが、本書の分析結果を見る限り、連立政権を前提とするわが国の参議院は他国と比べても特異な性格を有しているようであり、比較による分析が困難なのではないだろうか（なお、本書 61 頁）。

「ねじれ国会」とは、衆議院と参議院とで多数派が異なる状態を指すものとして使用される（たとえば本書 33 頁）。本来、参議院が衆議院とは別個に議案を審議することは、憲法上からも当然のことのはずであるが、それがことさらネガティブな響きを持って取り上げられるのは、とくに 2007 年のねじれ国会時に、与党が衆議院で 3 分の 2 以上の多数を有していたにもかかわらず、道路特定財源や日銀総裁人事の審議過程に影響力を及ぼしたように受け取られたからであろう。この後も 2010 年度補正予算案や 2011 年度予算案についても参議院が「拒否権プレイヤー」となって、法案成立を困難にする（＝予算の執行を困難にさせて政府・与党を苦境に陥れ、譲歩等を引き出そうとする）一幕があった。野党としては、たしかに政権与党に対する攻撃方法として非常に効果的である。

4. まとめ

上述したとおり、著者は二院制が必要であるか、機能しているかを議論したうえで、参議院の権限・権能を行政監視機能にさらに強化する旨の主張をしている。そのために ① 参議院権限を弱めて、「ねじれ国会」における「決められない政治」を回避する、② 予算委員会以外でも「片道

方式」を採用して多くの質疑を行うようにする、③多様な民意を反映するため、参議院選挙制度を比例代表制1本にする、という具体的改革案をも示した。現実的ではない（と思われる）憲法改正によらず、しかしこれまでとは異なる抜本的参議院改革案として、本書の提言は注目に値する。

これまでの（それほど豊かではない）議会・国会研究において、参議院改革の比較分析は、ウエストミンスター（英国）モデルと、ワシントン（米国）モデルをカウンターパートとするものであった。しかし前者は、重厚な歴史的経験の裏づけを有する「王室（皇室）の藩屏」たる貴族院であり、後者は（ドイツ等を含めて）国民の代表としての第一院（下院）に対する州代表としての第二院（上院）である。戦前の貴族院の時代や将来の道州制実現の制度設計案として研究の俎上に載せるのならばともかく、現代日本の参議院改革のモデル等としてこれらを取り上げるのは不適當である。その意味で本書のように、現状を見据えた現実的な議論を示した研究書は「地に足の着いた研究」として、もっと評価されてよい。

なお、蛇足ではあるが、著者への質問と要望を付け加えて、本稿を閉じることとする。まず、著者への質問を2つあげる。本書は、参議院を拒否権プレイヤーとして把握しており、参議院の強力さゆえに近年の第一党は一部の少数政党との連立によって政権を維持してきた（民主党政権時の一時期を除く）。このことは、いわば少数政党が参議院を「人質」として法案のキャスティングボートを握っているのと同じ状況であり、拒否権プレイヤーを増やしているとはいえないであろうか。かえって本書が危惧する「決められない政治」を助長するのではあるまいか。また、他国における「下院の優越」は憲法上の制度であると同時に、飯尾潤『日本の統治構造』（中公新書、2007年）215頁が指摘するように「歴史的経緯に基づく慣例・慣習」として形成されてきたものである。そうした慣行が存在しないわが国の参議院において、著者の求める行政府監視機能の強化と特化を実現する哲理なり基盤（バックボーン）をどこに求めればよいだろうか、また、そのための改革はだれが主となり、だれが推進しうるのであろうか。「ねじれ国会」時の野党側の「伝家の宝刀」として使われた経験を見る限

り、著者のいう参議院改革に「世論による統制」が働きうるかは「かなり危うい」といわざるを得ない。さらに、いわゆる「人質」論を問題とするならば、与党参議院が内閣に対して譲歩を引き出す時に用いられる場合もあり得、「ねじれ国会」の場合のみが「強い参議院」による「決められない政治」の問題となるわけではないのではないか。

つぎに評者の感想を踏まえた著者への要望である。本書にも既述のとおり、本書のテーマについては、憲法学的アプローチが求められるように思われる。参議院改革を（憲法改正問題とせずに）国会法等の行政組織法の部分的改正とするならば、参議院改革史は法改正史であり、行政府監視機能の中核をなすと思われる国政調査権に関する研究は、（政治学的にはともかく）憲法学的には多くの蓄積がある。違憲審査制が確立しているわが国において、さらに参議院を行政府監視の院とすることに、どのような法学的意味があるであろうか。

昨今の参議院は、一方で「衆議院のカーボンコピー」と揶揄され、一方で「ねじれ国会」時の「決められない政治」の元凶として弾劾されてきた。もっとも、参議院が「良識の府」として機能していた幸福な時期は、旧・緑風会全盛期にはほぼ一致し、同会はその所属議員の大半が旧・貴族院議員経験者であった、と述べている。あるいは、本書のテーマである行政府監視の院としての参議院を実現するための改革は、参議院の党派性排除の運動なのかもしれない（本書 29 頁）、という感想を記して、本稿のまとめとする。