



日本記者クラブ
研究会「参議院」①

参議院とねじれ国会

竹中治堅

政策研究大学院教授

2010年8月2日

法案をそのまま通せば衆議院の「カーボンコピー」と呼ばれ、独自性を示せば意志決定の遅さの原因と非難される参議院。ねじれを生むことになった8月の参議院選挙を前に、『参議院とは何か』（中公叢書）を上梓した竹中教授は、歴代の首相が参議院との関係作りに苦心してきた歴史を振り返る。

参議院が持つ影響力は法案審議の場だけではなく、首班指名から組閣、内閣の政策立案、衆議院での法案審議まで幅広い政治プロセス全般に及ぶ。参議院が、内閣と衆議院が行う立法作業を抑制するのが二院制の目的であり、衆議院の論理を参院に持ち込むことは「参議院不要論」を強めることになると懸念を示す。

きょうは、私が参議院について、これまで研究してきたことの内容をご紹介させていただければと思います。

参院が政権に影響を与える現実

私が参議院に関心を持ちましたのは、いまから10年以上前になります。それこそいまの菅首相が民主党代表として活躍されていたところをご記憶されている方も多いと思います。1998年、参議院選挙に減税の発言がぶれたので、橋本首相率いる自民党が負けて、その後、小渕内閣が発足しました。ねじれのもとで、当時お隣にあった日本長期信用銀行がつぶれるとつぶれないとか大騒ぎをしている中で、金融システムの安定化法案を、どうしても通さなくてはならないけれども、法案を通すうえでは、参議院は野党が過半数を握っているという状況で、小渕さんは結局、野党がつくった法案の内容をほぼ丸のみするということがありました。

同時に、この国会では、防衛施設庁の不祥事問題をめぐって、参議院で閣僚に対する問責決議案が史上初めて可決されて、額賀防衛庁長官がおやめになるということがありました。

私もそれまでは参議院というものにほとんど注目しておらず、「カーボンコピー」とか、あまり大した独自性はないという認識だったのです。しかし、そういわれている割には、何だかすごいパワーを発揮しているなというふうになるようになってきました。

その後、自民・自由連立——自民党が小沢さん率いる自由党と連立を組むとか、そこに公明党が加わることになります。憲法のもとでは政権を決めるのは衆議院のはずなのに、なぜか参議院で過半数をとるために連立内閣が組まれるという状況が発生したわけです。これは法案の内容に影響を与えるどころの騒ぎではなくて、政権の構成にまで影響を与える参議院という存在というのは、何なのだろうと思うようになった訳です。

さらに関心を持ったのは小泉内閣のときです。このときには、首相が非常に大きな権力をふるって、小泉さんは自民党をぶつつぶすと

かいて、いろんなことをやられたわけです。その小泉さんも、閣僚を起用するに当たって、「派閥推薦なんかは全然おれは関係ないんだ」と言って、いつも閣僚の人事は全部ご自分でお決めになられていたにもかかわらず、参議院からの閣僚をだれにするかということに関しては、いつも青木幹雄さんと相談しながら決められるということがありました。さすがの小泉さんもなぜか参議院議員に対しては、非常な気の遣いようで、やっぱりここには何かあるはずだということで参議院の研究を始めたということです。

結論としては、参議院は内閣と衆議院が一体となって行う政策立案、特に立法活動を抑制する機関であるというのが——これは当たり前なのかもしれませんけれども——結論です。

「カーボンコピー論」と「強い参院論」

強い参議院論というものに関して、けしからんという意見が最近特に強いと思うんですけども、しかしこれは二院制を設ければ、やはりそういうことになるのではないかなということです。

ただ、問題が1つありまして、それは1票の格差が、地域によって非常に大きいということです。やはりこれを解決する必要があるのではないかと考えています。

これまで参議院に関する見方は2つあります。ひとつは「カーボンコピー」論といわれるものです。最近ある学者の人に、「だけど、君、最近カーボンコピーなんてもうないから、これはよくないんじゃないか」というふうにいわれて、「カーボンコピー」って名前もそろそろ見直したほうがいいのかもかもしれない、「コピー（コピー&ペースト）」とか、「カット&ペースト」とか、そういうふうに変えたほうがいいのかもあとも思っているんですけども・・・ともかく従来、ほぼ通説といわれていたのが「カーボンコピー」論です。これは衆議院で採決された法案はそのまま参議院を通るものだという考えで、その背景には、自民党が長い間衆参両院で過半数を取っていたということがあります。

もう1つは、これは近年出てくるのですけれど

ども、強い参議院論です。つまり参議院は非常に強い権限を行使して、法案審議や政権の構成に大きな影響を与えている、という見方です。これは、1989年7月の参議院議員選挙以降の、ねじれが多発したことの現実の政治状況を反映しています。

影響力の範囲と多数派工作の歴史

この2つの説の問題というのはどういうところにあるのかというと、まず、いずれの説も特定の期間にばかり注目して議論をしています。だから、できるだけ長い間の時間をかけて参議院がどういう役割を果たしてきたのかをみる必要があるだろう、と思います。どうせやるならということで、1947年5月に参議院ができたときから現在までを振り返りたいというのが第一の課題です。

また、法案審議過程に対する評価の問題で、「カーボンコピー」というときには、通常国会に百何本かの法律が出て、その法案審議結果がほとんど衆議院と参議院と異なることがないというのがその背景にあるわけです。けれども、一部の重要法案が審議未了で廃案になるとか、修正が加えられている場合には、やはりそれは100分の1であったとしても、やはり大きな別個の扱いをする必要があるのではないかと思います。

それからもう1つ、「カーボンコピー」論という人の中には、参議院における法案審議過程ばかりをみている人が非常に多いということが気になります。しかし実際の政治過程というのは、選挙に始まって、組閣、内閣が法案を準備する過程、それから法案における審議などがあるわけです。ですから、参議院の影響力というのは、何も参議院における法案審議過程にだけあられるのではなくて、事前に参議院の意見を織り込んで法案の内容を準備したり、あるいは衆議院であらかじめ法案を修正したりすることにも表れていると考えるべきです。

例えば会社の中で非常な“うるさ方”がいて、会議でいつも反対意見を言うような場合には、その方のところに行って、ご意見を聞いて、「い

や、今度出す案には、何々さんの意見は必ず入っております」というふうにあらかじめ根回ししておくのが普通なのではないかと思えます。同じように、参議院が非常に大きな影響力を発揮しているんだとしたら、参議院の反対や法案修正が出ないように、根回しというわけではないですけれども、あらかじめ参議院がどういうリアクションをするかということ予測し、織り込むのではないか。その織り込む過程というのは、参議院における法案審議過程が始まる前にやるのではないか。だから、それ以前の政治過程も見ないと参議院の影響力というのははかることができないのです。

それからもう1つの課題は、参議院において、法案を成立させるのに必要な多数派をどのように形成するかということ、これまで研究者は十分研究してこなかったということです。特に重要なのは、少数与党になった場合に、ほかの政党からどのように支持を獲得するかということです。もう1つ、与党の参議院議員からどのような形で法案に対する支持を確保するかという問題があります。これは何も与党議員だから、必ず法案を支持するという保証はなくて、衆議院議員と参議院議員を比較した場合に、日本国憲法の構図を前提とすると、与党の参議院議員からのほうが支持を確保することが難しいという問題があるのです。この点は後でご説明しますが、それに関して十分な検証をこれまでは試みてこなかったということがあるので、それを十分検証したほうがいいのではないかと。

議院内閣制の枠内に収まらない参議院

この本『参議院とは何か』（中公叢書）が注目するのは、首相と参議院の関係です。首相は法案を通さなくてはならない。その法案を通さなくてはならない首相が、いかに参議院で確実に法案を通るようにいろんな努力を日夜続けてきたのか、というのがこの本のテーマです。

なぜそういうことに注目するかというと、日本は議院内閣制をとっておりますけれども、その議院内閣制のもとでの参議院というのは、非

常にわかりにくいというか、独自の権限を持っていて、実は、議院内閣制の中になかなかおさまらないような存在であるということが、非常にわかりにくいというか、参議院の影響力をみる場合に、念頭に置いておく必要があるということです。

議院内閣制というのは何ぞやというと、内閣は議会の信任に依存している。つまり、議会の多数派を獲得する人が政権を握る。そして内閣は議会の多数派から支持を失えば総辞職する、あるいは解散して国民に信を問う。それから内閣は、議会から不信任されるかどうかとは別に、議会を解散することができる、ということになると思います。

これはどういうことかということ、議院内閣制のもとでは、基本的に立法府の多数派から行政府が選ばれるわけですから、立法府と行政府の意思は同じ方向を向いているはずで、仮に立法府と行政府の意見がずれた場合には、内閣不信任案を可決して首相をかえるか、あるいは解散総選挙をすることによって、議会の構成を変えて、新たな多数派から行政府を選ぶ。それによって、いったんずれた意思がまた合致するようにするというので、三権あるうちの行政権と立法権はいつも同じ方向を向いているようにするというのが議院内閣制の特徴なわけです。

大統領と議会の関係に近い首相と参議院

日本の統治システムに、この議院内閣制の定義を当てはめた場合には、内閣と衆議院の間にはこの関係はもちろん成立しています。しかし問題なのは、内閣と参議院の間にはこの関係が成立していないということです。それはなぜかというと、もちろん参議院は首相指名選挙をしますけれども、首相指名選挙は常に衆議院の議決が優先します。ですから、要は参議院の多数派が内閣を構成する保証は、憲法上はどこにも書いてないわけですね。そして、参議院議員は6年の任期が保障されておりますから、解散されることはありません。ですから、参議院は内閣から完全に独立した存在で、この関係は、いわばアメリカにおける大統領と議会の関係にむ

しろ近い、ということです。これが参議院と内閣の関係を非常にややこしくしているわけです。

ですから、先ほど申したように、衆議院と内閣の意見というのは常に合致することを日本国憲法は予定しているのですけれども、参議院と内閣の意見というものは必ずしも合致しないということですね。日本国憲法は、内閣と参議院が合致しない場合、問題が発生した場合に、それをどう解決しようとしているかということ、衆議院の意思を参議院の意思に優先させることによって、その問題を解決しようとしています。

衆議院の意思が参議院の意思に優先するので、内閣と参議院の意思が違った場合にも、内閣は衆議院を通して、参議院に自分の意思を押しつけられるようになっているのですが、しかし問題なのは、ご案内のとおり、衆議院の参議院に対する優位性は非常に弱いということです。

首相指名と条約審議と予算審議は、衆議院の議決が参議院に優先します。しかし、法案審議に関しては、衆議院と参議院はほぼ同等の権限を持っている。これはご案内のとおりで“釈迦に説法”ですけれども、法案に対する衆議院と参議院の議決が違った場合には、衆議院が出席議員の3分の2をもって再可決すれば、衆議院の議決が参議院の議決に優先します。けれども、実際にはいまの与党が3分の2の議席数を持っていないことにも表れているように、与党が衆議院で3分の2以上の多数派となるのはなかなか難しいわけです。つまり法案審議に関しては、衆議院と参議院はほぼ同等の権限を持っているということになります。

もっと言うと、条約と予算に関しては衆議院の議決が参議院に優先しますが、実際には条約も予算も、普通は関連法案を伴っていることがほとんどです。その関連法案を通せなければ予算を実効的なものにすることもできませんし、条約を履行することもできな。したがって事実上、条約や予算に関しても、結局、参議院は衆議院とほぼ同等の存在であるということです。

そうすると、首相は確実に参議院の多数派から法案に対する支持を獲得できるような仕組み

を作らなければならないこととなります。言い換えれば、首相にとっての課題は、いかに参議院の多数派から法案に対する支持を獲得するかということになるわけです。

参院での多数派作りが首相の課題に

そこで、首相は何をするかという、まず与党の議席数を過半数にしようとする。与党の議席が過半数になったからといって、それで安心できるわけではなくて、与党内の参議院議員が確実に法案を支持してくれるような仕組みをつくらなくてはならないこととなります。

なぜかという、与党の衆議院議員が法案に反発するような場合には、実際に行使するかどうかは別として、「解散するぞ」と言える。いまは小選挙区制度のもとで、首相の解散権は公認権と相まって非常に強い権限となっていますけれども、中選挙区制度のもとであっても、やはり解散されてしまうと与党の人たちはいったん失職する。選挙で落ちる可能性というのは常にあるわけですから、解散というのはできれば避けたいと思うのが与党議員の本音なのです。

ですから与党の衆議院議員を説得するには、いろんな方法があるんですけども、最終的には解散するぞ、という脅しをかけられる。それに対して、与党の参議院議員に対しては、解散する脅しが効かない、そういう中でいかに説得をするかというのが大きな課題になります。

誕生直後から存在した参議院の「ねじれ」

この支持を獲得するためにいろいろ努力をしてきたわけですが、常に支持を獲得できたわけではありません。場合によっては重要法案を成立させられなかったり、修正されたりすることがかなりあったというのが、日本の1947年からの政治過程であったことです。

ですから、1947年からどういうふうになってきたかを振り返ってみます。まず「第1期ねじれ」です。実は、憲法ができてから10年間はねじれが当たり前の状況で、第3次鳩山内閣の末

期まで、与党が参議院で少数勢力であるというのは当たり前のことでした。吉田茂さん率いる自由党も、参議院で過半数の議席を獲得したことはついぞなかったわけです。このために、片山首相、芦田首相、吉田首相、そして鳩山首相は、重要法案を参議院で成立させるのに非常に苦労しました。

ここで、あまり個別の法案を細かく紹介していてもしょうがないのですが、1つだけ例を挙げますと、片山内閣のときの労働省設置法というのは非常に良い例だと思います。

各省の設置法というのは、それまで旧憲法下で出されていたのですが、労働省を新しくつくるといって、戦後初めて、労働省設置法というものを片山内閣は提案するわけです。内閣としては、役所の組織編成はできるだけ自由に行いたいので、内部部局をどうするかというのは、政令で決めて良いと労働省設置法には書いてありました。それを参議院に持ってきたところ、緑風会の人たちが——当時は、参議院議員の無所属議員の人たちがつくる緑風会というのが一大勢力だったので——「何だ。これは国会の行政府に対するコントロールを無視するものである。内部部局も法律事項として、局レベルについては法律でちゃんと書き込むべきである」という修正案を提出する。片山内閣はこの修正案をのまないで労働省をつくることのできないので、しょうがなくその修正案を受け入れるわけです。

これは重要な前例となりました。このころは戦後で、各省をガラガラポンするというか、内務省を廃止したりして、各省のあり方や構成を全部見直ししている時期なんですけれども、その見直しのひな型として、今度は、芦田内閣が国家行政組織法というものを提出します。国家行政組織法に、各省の構成の仕方について規定しているのですが、そこで芦田内閣はまた懲りずに、国家行政組織法で内部部局は政令で決めて良いというふうにして出すんですね。そのときに参議院の人たちは、「何をいつてるんだ、この問題はもう決着しているはずじゃないか。また出してくるとはけしからん」といって、「こっちに來たら絶対、修正するのは分か

っているんだから、衆議院であらかじめ修正したらどうなんですか」というふうに参議院のほうから衆議院に申し入れをします。衆議院のほうも、「まあそれはおっしゃるとおりですね」ということで、衆議院であらかじめ修正してしまいます。

これはまさに、法案の審議結果だけみていたら「カーボンコピー」なのですね。衆議院で通った法案をそのまま参議院は通しているのですから。しかし実際に何で衆議院で法案を修正したかという、それは参議院の意向が働いていたからです。ですから、参議院の法案審議過程だけ見ていたのでは、参議院の影響力をはかることはできないというのは、もうこのころから非常にはっきりしていたということです。

連立だった第4次吉田内閣

吉田さんは、こういうふうに片山首相や芦田首相が苦勞しているのを見ていたので、やはり数を増やそうと一生懸命努力するわけですね。まず彼がどういうことをしようとしたかという、参議院の無所属議員がつくった緑風会を何とか与党に取り込もうとして、閣僚に任命したり、政務次官に任命したりする。けれども、これはあまりうまくいかない。そこで目をつけたのが、当時は自由党以外に、第二保守党として民主党や国民民主党というのがあったので——中曽根さんが属されていた党ですけれども——この党を何とか切り崩して、与党に引き込んで、そして参議院議員の数をふやそうと努力するわけです。これはある程度は成功します。国民民主党が、1952年2月に解党して、改進黨をつくる時に、十何名かの参議院議員を切り崩して、参議院だけで民主クラブというのをつくらせて、これを与党に引き込むわけです。ですから、全く知られていないのですけれども、第4次吉田内閣というのは、自由党とこの参議院独自政である民主クラブとの連立内閣だったのです。

このころから参議院というのは政権に影響を与えていました。しかし、ついで与党が過半数議席を獲得することはなかったわけです。そのために、吉田さんは重要法案を成立させるの

に非常に苦勞して、いくつかの重要法案を成立させることに失敗します。

ここでおもしろい例が国家公務員法改正法案の廃案です。いまま内閣人事局をつくらうとか、人事院の権限を縮小するという話が話題になっていることですが、吉田さんも内閣に人事権を集中させるために、内閣人事局をつくる、という国家公務員法改正法案を準備していたのです。しかし、当時の野党が「そんなことをしたら内閣の力が強くなってしまふ」と言っていて、法案審議を徹底的に引き延ばして、両院協議会にまで持ち込みます。そこでも審議を妨害して、結局、国家公務員改正法案の成立を阻止します。ですから、これが仮に一院制だったら、人事院というのはとうの昔になくなっていて、内閣人事局というのが成立していたであろうということです。

与党の過半数獲得で影響力を強める議長

その後も、与党で過半数をつくるというのは非常に苦勞するのですけれども、自民党が1955年11月に結党されたこともあって、自民党は参議院議員で単独過半数を獲得します。その結果、与党議員の数を増やすという悩みからは、首相は解放されるわけです。それ以後は、与党の参議院議員から支持を確保するということが課題になっていきます。

当時の首相は、どの参議院議員との関係を重視したかという、議長との関係を重視します。1956年当時に議長だったのは、松野鶴平さんです。これは松野頼三さんのお父様で、いまの民主党の松野頼久さんのおじい様に当たる方です。この方は非常な実力者で、ご案内の方も多いと思いますけれども、吉田茂の指南役としても知られている戦前からの議員で、自由党の参議院議員の間に非常に大きな影響力を持っていました。その後、自由党の党籍を持ったまま、参議院議長に就任されます。その後、1962年に松野さんの後に議長に就任された重宗雄三さんも、参議院自民党の間に、非常に大きな影響力を確保していた参議院議員ですが、やはり自民党の党籍を持ったまま議長に就任します。

議長がなぜ重要かという、野党が法案審議に抵抗する場合に、議長が最終的に強行採決を本会議で認めてくれるかどうかというのが非常に重要な意味を持つからです。あるいは、野党の議員が委員長を務めている委員会で、野党が法案に反対するがために、委員長がなかなか法案の審議を委員会で進めない場合に、与党が法案を成立させる手段として中間報告というものがあります。中間報告をさせた上で、本会議でいきなり法案の採決をしてしまうという技があるんですけども、この中間報告を認めるかどうかというのは、ひとえに議長がそれを認めてくれるかどうかにかかっているわけです。その意味でも議長の権限は非常に大きいのです。特に、法案をスムーズに成立させるという意味では、議長の権限は非常に大きいのです。

では、議長が参議院議員の間で非常に大きな影響力を持っている場合に、首相はどういう形で参議院議員から法案に対する支持を獲得しようとしたか。それは、閣僚を初め、参議院自民党における人事権を議長に任せるというものでした。議長はその人事権をてこに、参議院自民党の議員の人たちに「私の言うとおりに法案を支持してくれれば、ちゃんと政務次官にしたり、年次を重ねて当選してくれば閣僚にしたり、あるいは重要委員会の委員長にしたりしますよ」ということで、参議院自民党を取りまとめて法案を確実に支持してくれるようにする、という関係を結びます。

議長との関係をうまく作った首相、作れなかった首相

この議長との関係を非常にうまくやったのが岸首相と佐藤首相です。岸首相は松野さんと、佐藤さんは重宗さんと良好な関係を築きあげて、強行採決や中間報告を認めてもらって、法案をスイスイと成立させていきます。

この点であまりうまくなかったのが池田勇人首相です。池田首相のときには松野さんと重宗さんが両方とも議長をされているんですけども、池田首相と松野議長は、自由党のころから折り合いが良くありませんでした。何があっ

たのかわかりませんが、池田さんが自由党の幹事長に就任するときに、松野さんは吉田さんにそれはやめるように、と忠告したということがあったりしました。ですから池田さんは松野さんの閣僚推薦権を認めずに、一本釣りというか、自分の気に入った人を閣僚にしたりするわけですね。

これを松野さんはお気に召さずに、どういうことをするかという——このときは浅沼稻次郎社会党委員長の刺殺事件や、中央公論社の嶋中社長の家政婦さんが刺殺されるとか、テロ行為が相次いだ時期でした。このために政治的暴力行為防止法案というのを自民党が提出して、池田さんは何としてもこれを成立させるんだと1961年の通常国会で言うのです。けれども、社会党はこの法案に反対しておりまして、池田さんは絶対通すんだと自民党にハッパをかけます。松野さんは参議院自民党を取りまとめたうえに、参議院社会党にも話をつけて、継続審議で参議院をまとめてしまって、その結果、法案を成立させることができなかったということがあります。このために池田さんは、当時はかなり政治的に打撃を受けたということです。

重宗さんとの関係もよくありませんでした。重宗さんは岸さんと佐藤さんと非常に近くて、佐藤さんは池田さんが首相になったころから次の後釜をねらっていたので、そういう重宗さんと池田さんが仲よくなるのはなかなか難しかったということです。そのため法案審議に重宗さんが協力しなかったので、いくつかの重要法案を成立させられないということがあります。これがこの時代で、特に重宗雄三さんという方は、1962年から1971年まで、3期9年も議長をやるのです。日本の憲政史上、1つの権の長を9年間もやった方はいません。これは最長不倒記録で、すごい人なんですけれども、この人があまりに恣意的な形で、自分の気に入った人ばかりを閣僚にするとか、自分の気に入らない人は徹底的に干しちゃうとかするので、参議院自民党の一部の人の中で非常に反発が強まるのです。河野謙三さんが、反発するグループの十数名を率いて、1971年の議長選に出馬します。

自民党は、当初は重宗さんに4期目を務めさ

せるつもりだったんですけども、「では重宗さんをおろして、ほかの人を議長にするから、河野さんは降りてください」と言うんですけども、河野さんは「いや、もうおれは一度言ったんだから絶対出るんだ」と言って出馬します。野党も、「河野さんがそういうふうにおっしゃるなら、みんな野党もついていきますよ」ということで、自民党の十数名かの造反議員と、全野党の支持を受ける形で、河野謙三さんが議長に就任されます。

参議院に派閥の時代

重宗雄三さんが失脚したということは、1970年代の政治状況においては、自民党内政治的には非常に大きな意味を持ちます。それまでは参議院自民党の中に、派閥とは別に清新クラブ、みずほクラブ、懇話会という3つの独自の議員集団がありました。そのうちの重宗さんが属していた清新クラブが、どんどん影響力を拡大して、自民党内で大きな存在になっていたのです。その重宗さんが失脚したのをこれ幸いとばかりに、田中角栄さんが清新クラブを切り崩していきました。佐藤さんはもう引退することが明らかになっていたので、田中さんは総裁選で確実に獲得するために、参議院議員の間に自分のシンパをふやして、参議院田中派の5日会というものを旗揚げさせます。

これに対抗して福田さんも参議院同志会という参議院福田派を結成させて、参議院の独自集団が消滅します。

この派閥化というのが、法案審議に対して次のような意味があります。それまでは参議院自民党の親分である参議院議長と話をつけて法案を成立させていたんですけども、これ以降は、自民党の参議院議員は派閥の中に取り込まれていって、派閥の領袖から法案に対する支持を取りつけば、派閥の領袖が派閥の中で参議院議員をおさえてくれるという構造が成立していきます。ですから派閥の領袖から確実に法案の支持を得れば、もうそれで首相はあんまり参議院自民党対策には気を遣わなくていいという状況になります。

ただ、このころの河野議長は、いわゆる“7・3の構え”ということをしていました。どういうことかということ、「野党に7、与党に3の味方をして法案審議に臨むのが議長の務めである」という意味です。もちろんそれは彼が、野党から支持を受けて議長になったということがあるのですけれども、強行採決を認めないので、河野さんが議長だったころの首相だった田中首相、三木首相は非常に苦勞されます。

田中、三木の参議院対策

そこで田中さんが編み出した対抗戦略は、強行採決しないなら徹底審議したことにすればいいんだらう、ということで通年国会というものでした。このころの国会は12月に招集されて5月までが会期だったのですけれども、河野さんがなかなか与野党対決法案に対して採決を認めてくれないので、国会をまず65日延長する。それでもまだ終わらないので、もう一回65日延長して、「これだけやればもういくら何でもあなた、法案採決しないわけにいかないでしょう」と河野さんにいって、河野さんも「まあそうだな」ということで、普通であれば通常国会に提出した法案は、5月とか6月に成立するんですけども、9月にやっとこさ成立するというのです。

そのあと三木さんは、河野さんにも苦勞するんですけども、参議院自民党にも苦勞します。田中さんが金脈問題で失脚した後に三木さんが首相になるわけですけども、田中派や大平派は、三木さんはリリーフだと思っていたので、そんなに長期政権をやられては困ると思っていたのです。ところが三木さんは政治改革をやるとか、独占禁止法を改正しますとか、かなり野心的な政策に乗り出します。暫定政権なのに、そんな本格的なことをやられては困りますよということで、手を変え、品を変え、参議院自民党のほうから、——解散権の及ばない参議院自民党のほうから——嫌がらせというか、法案をなかなか成立させないようにするわけです。独占禁止法案は、衆議院は通過するのですけれど

も、参議院自民党がサボタージュというか、法案審議入りさせないで、結局、廃案になってしまう。

影響力を抑えるため議長の任期を制限

その後、1977年に河野さんがおやめになって、安井さんという議長が誕生するのです。河野さんは、議長は中立な存在だから党籍を離脱すべきだと——河野さんはええかつこしいでそういうことをおっしゃるんですけども、実は、造反したので、離党していなければ除名されていたはずなのです——いずれにしても河野さんは、議長は中立的な存在であるから、党籍を離脱している議長がすばらしいんだということをいうので、その後、に就任した安井さんも党籍を離脱するわけです。

そして、もう1つこのころから新しい慣行が生まれます。それは、参議院自民党はどういうことを思ったかということ、河野さんにしても重宗さんにしても、すごい権限や権力を持つ議長があらわれてしまうのは、複数期やるからだ。だから、1期3年しかやらせなければいいんだと考えたわけです。党籍離脱にしても、参議院改革と言われていますが、党籍を離脱してしまえば自民党に足場を持たなくなるので、首相が法案を確実に成立させるうえでは、実力派議長というのはあんまり良いことないと考えたのです。

それはなぜかということ、先ほど説明しそびれたのですが、実力派議長というのは、首相にとって協力している分には非常にいい存在なんですけど、議長がこの法案はどうしても嫌だな、と思った場合に、審議未了で廃案にしてしまうとか、採決をいつまでたっても認めないとか、与野党でもうちょっと話し合いなさい、なんていうことをいわれてしまう。すると、首相としてはいかんともしがたい状況に追い込まれるので、やはりそういう実力派議長というのはどうもよくないなというのが、1956年から70年代前半までの経験からわかったことでした。そこで議長は無所属で1期3年しか務めさせない、基本的には参議院自民党のことを聞くような形

で議事運営してくれる存在にしてしまうわけです。

他方で、参議院自民党は完全に派閥の中に取り込まれているので、1977年から89年にかけては、参議院議員が独自の影響力を行使しようとしても、それはできないという状況になって、参議院は深い眠りにつくというか……。このころの時代の印象があるから、「カーボンコピー」論が非常に強まったと思うのです。

過半数割れに連立で対応

ただ、首相がやっと参議院で安心して法案を成立させられるような状況をつくり出したにもかかわらず、1989年7月の参議院選挙で自民党が大敗したことによって、この状況は崩れてしまいます。ご案内のとおり、これはリクルート事件、消費税導入、それから宇野首相自身の不祥事によって、自民党は大敗をして、過半数を失ってしまうわけです。この結果どういうことになるかということ、法案を成立させるのに、非常に苦勞をする。このときには、公明党と民社党がいたので、公明党と民社党の意見を取り込みながら、いわゆる自公民路線で法案を成立させていきます。

1つだけ例を挙げると、PKO協法案です。これは湾岸危機のときに日本は何ら貢献をしなかった、けしからんという話になりまして、国連の平和維持活動に協力させるために自衛隊を海外に送れるようにする法案を提出します。これはもめにもめまして、まず衆議院で修正されて、それでもおさまらなくて、最後の土壇場になって、国連平和維持軍への参加は凍結するという修正が参議院で行われるわけです。いずれにしても公明党と民社党の意見を取り込みながら法案を成立させていく、ということになります。

その後、細川連立政権が成立します。細川連立内閣は、参議院では過半数の議席を持っていたのですが、与党議員の造反という問題に悩まされます。政治改革関連法案は、最初は参議院の社会党議員20人が反対票を投じて否決される、というような事件が起きています。

その結果、自民党にかなり有利な形で政治改革関連法案は決着します。

その後、自民党が政権に復帰します。当初は自民党と社会党とさきがけの連立政権だったので、参議院でも過半数を握っていたわけです。それが社会党とさきがけが連立から離脱をして、1998年の7月の参議院選挙で、自民党がまた大敗して、3度目のねじれを迎えます。先ほど申しあげたとおり、金融再生関連法案では、小渕首相は菅代表率いる民主党が取りまとめた案を、ほとんど丸のみすることによって成立させます。これは、ある政治家の方が言っていましたけれども、「法案を1つ通すにしても野党案を丸のみしなくてはならない。問責決議案を通されたら閣僚をやめなくてはならない。こういうことでは安定した政権運営は全くできない。だから、何としても連立を組まなくては……」ということで、まず自由党と連立を組んで、その後1990年10月に公明党も加わって自自公連立を成立させます。

派閥衰退で再び議長時代へ

このことによって首相の2つの悩みの種である1つ、与党が参議院で過半数割れしているという悩みは解消されるんですけども、このころから、首相にとって新たな悩みが出てきます。原因は、政治改革の結果、小選挙区制度が導入されたこと、そして政治資金に対する規制が強化されたことによって、派閥の力が弱まったことです。せっかく派閥の中に参議院議員を封じ込めておいたのに、その派閥の領袖の力が弱まってきたので、与党の参議院議員からいかに法案に対する支持を獲得するのかという問題が、また課題となってきます。

そこで、それまでは派閥ごとにまとまっていた参議院議員が、派閥の力が弱まったので、昔のように参議院議員独自の結束力を強めていく。そうした中で、村上正邦さんや青木幹雄さんという実力者が再びあらわれてきます。そこで、首相はどういう形で参議院自民党から法案に対する支持を獲得しようとするかという、また重宗・松野時代に戻るわけですね。参議院の実

力者——青木さんにしても村上さんにしても、結局、議長にはなりませんでしたが——実力者の閣僚推薦権を認めるかわりに、その実力者は、閣僚推薦権をてこに、参議院自民党の中を取りまとめて、法案審議に協力する。そして、青木さんは総裁選でも小泉さんに協力するわけです。

ただ、松野さんや重宗さんと違うのは、確かに松野さんや重宗さんは、法案を通せんぼすることはあったんですけども、私が調べた限り、法案の内容にいろいろ口を挟むということはありませんでした。青木さんや村上さんは法案の内容にかなり注文をつけるという違いがあります。

ただ、参議院の実力者に頼って法案を成立させるというのには、郵政民営化関連法案否決にもあらわれていますけれども、やはりかなり限界があるということですね。限界があったので民営化関連法案は否決されてしまいました。

再可決可能ながら混乱する政治

その後——ここら辺からどんどん記憶が新しい時代に入っていきわけですけども——小泉さんがやめて、安倍さんが首相になって、安倍さんのもとで行われた参議院選挙で、自民党はまた負けて、自民党と公明党を合わせても与党議席が過半数に満たないという状況になって、これは4期目のねじれになります。

ただ、このときは、9.11総選挙で自民党と公明党が大勝して、320以上の議席を衆議院で持っていました。これはかなり珍しい状況なんですけれども、再可決が可能な状況でした。ただ、60日ルールというのがあるので、参議院が法案に対する審議を進めない場合には、衆議院が参議院に法案を送ってから60日を経て、61日目になってようやく再可決ができるという状況で、福田さんや麻生さんは参議院での法案審議に臨みます。

福田さんは、いくら再可決が可能でも、これでは法案をちゃんと安定的に成立させることはできないということに非常に危機感を覚えて、小沢さんと首脳会談を開いて大連立をつくろう

とするのですけれども、これは民主党内の反発があつてできなかった。ではどうするかというと、結局、再可決によって法案を成立させていくのですけれども、政治は非常に混乱します。日銀総裁は3週間ほど空席になりますし、2008年の4月1日にガソリンの税金が20円下がって、それで5月1日にまた20円上がる。これは暫定税率の期限を延長する法案を期限内に再可決で成立させることができなかつたからなのですけれども、福田さんや麻生さんは、法案を成立させるのに非常に苦労し、法案の成立が遅れます。

参院の影響力は法案審議だけではない

以上がこの本のまとめなのですから、では参議院の役割というのをどういうふうにみていけばいいか。結局、参議院の影響力というのは、選挙からはじまって、首相指名選挙、組閣、内閣における政策立案、衆議院における法案審議、参議院における法案審議までのプロセス全般に及ぶということですね。もっといってしまえば、首相指名は、きょうはあまりご説明しませんでしたけれども、首相の指名は衆議院の議決が参議院に優先しますけれども、与党党首が首相になるわけで、その党首選においては、参議院議員と衆議院議員はみんな1票持っているのです。参議院の1票というのは非常に重要になります。

それから組閣ですが、参議院での過半数を獲得するために連立内閣を組むことが常態化しておりますし、内閣で政策立案をする過程でも、参議院の意見を織り込んでいますし、衆議院における法案審議でも、あらかじめ参議院が修正しそうだという場合には、参議院の意見を取り込んであらかじめ修正してしまう。

ですから、結論としては、冒頭に申しあげたように、参議院は内閣と衆議院が一体となつて行う政策立案、特に立法を抑制してきたということです。これは、二院制を設けた目的に合致する形でその機能を果たしてきたのではないかと。二院制というのは、要するに、1人で決めるなら自分で全部決められてしまうけれども、2人で話し合いをすれば意見が一致する点というの

は、どうしても狭まってくる。そういう意味では、そういう形で法案をつくるのを制約してきたのではないかとということです。

しかし、このような参議院の役割に関して、識者や政治家の評価は非常に低いわけです。特に、自民党が衆参両院で過半数を持っているとき、あるいは連立内閣のために衆議院と参議院の議決があまり異なる場合には、「参議院はカーボンコピーだから要らない」となる。はたまた、2007年から2009年のように参議院のために法案審議が進まないとなると、「参議院の横暴だ」ということで批判されるわけです。

では実際に、どういうふう参議院の問題を考えればいいのか。私が思うのは、やはり2007年から2009年はかなり問題であつたろうということです。60日ルールというのは、建前としては、参議院で一応60日間審議してくださいね、という意味だと思うんです。けれども、実際には60日間全く審議せず、ただ単に法案の成立をおくらせるためだけに60日ルールが使われている。

「江戸の敵を長崎で・・・」

どうして2007年から2009年で政策立案がそれほどまで遅滞したかということ、これはやはり衆議院で二大政党化が進んだことが、参議院のあり方にまで大きな影響を与えているということだと思うのです。政治改革を行ったときには、選挙制度を変えることが衆議院の政党のあり方にどういう影響力を及ぼすか、とことを政治学者も考えていたし、ジャーナリスト、新聞記者の方もさんざん議論されたことだと思うのですが、それが参議院にどういう影響を与えるかというのは全く考えていなかったのですね。

それで、ふたをあけてみると、衆議院で二大政党化が進んだ結果、参議院でも二大政党化が進んだわけです。どういうことになるかというと、二大政党が政権を目指して衆議院で激しくドンパチやっている、その争いが参議院でもあらわれるようになって、「江戸の敵を長崎で討つ」ということが行われるようになる。だから参議院で法案の成立をおくらせれば、それは内

閣のマイナスポイントになるだろうということを期待する。内閣のマイナスポイントになって、内閣の評価が下がれば、次の衆議院選挙で野党にとって優位になるだろうという考えのもとで、野党は参議院で徹底的に抗戦するといふことがいま、起きてしまっている。これが非常に大きな問題であろうと思っています。

大きすぎる1票の格差

もう1つは、これはこれまでお話ししてきた、参議院が政策を停滞させるというか、内閣の活動を抑制するということとは必ずしも合致しない問題ですけれども、いまの参議院議員の選び方に当たっては、あまりに1票の格差が大きい。東京都、あるいは神奈川県、千葉県、埼玉県、大阪府、愛知県に住む人の4人が一緒になって、ある県の1人の1票の価値と一緒にするというのは、いくら何でもひどいのではないかと思います。日本国憲法は連邦制ではないし県代表制というものも規定していない。日本国憲法第14条の、全国民は平等に取り扱われるべきであるという、その原則に照らして、国民ひとりひとりが持っている票の価値が違うというのは問題だと思っています。これはやはり是正すべきです。

私の考える改革案は、地域ブロックごとの大選挙区制を導入すればいいのではないかというものです。大選挙区制を導入するとどのような良いことがあるかという点と、まず1票の格差がなくせる。完全に人口比率に応じて、各ブロックの定数を決めればいいのですから。もう1つは、二大政党化を避けられるのではないかと、という点です。比例代表を廃止して大選挙区にすれば、無所属議員も当選しやすくなる。比例代表の問題は、無所属議員が当選しにくいという点にあります。また、中小規模の政党も進出しやすくなるでしょう。そうすると、参議院で何らかの形で妥協が成立しやすくなるのではないかと、いうことです。

参議院の権限が強過ぎるので、3分の2の再可決条項を見直したほうがいいのではないかと、いう議論がありますけれども、まず、選挙区制

を変えて、それで1票の格差を解消したうえで参議院がどういう行動をとるかをみたうえで、権限を見直せばいいのではないかと、いうふうに私は思っています。

多くの人に「こういう本を書きましたよ」といふと、みんなうれしそうに「で、結論は参議院は要らないという結論なんですか」と、3人中2人ぐらいがそういう反応なんです。やはり参議院不要論というのは、ほんとに強いんだなというのを、改めて感じています。

一院制か二院制かということなのですが、一院制論者の人たちは、権力は自分には向かってこないということを前提に一院制をいっているのではないかと思います。結局、法案をつくるということは、最終的に国民に向けた国家権力の発動を認めるということなのです。一院制にすれば、意思決定の速度は速まるでしょう。そして、二院制になれば、意思決定のスピードは遅くなるかもしれないけれども、より法案はつくりにくくなるので、権力を発動するにはより抑制的になるのではないかと思います。言い換えれば、法案をつくることに関しては慎重になるのではないかと。法案をつくるというのは、最終的には権力の発動を認めることなので、私は慎重な人間なので、慎重なほうがいいのではないかなというふうに思っています。

ただ、これは国民の判断なので、国民が一院制でもいいんだといふれば、それも1つの考え方かなと思っています。

問われる参議院の自己認識

最後に、いまは第5期ねじれに当たっている点で、そのことに関して少しお話をさせていただければと思います。

まず指摘したいのは、民主党はこの前の総選挙で308議席を獲得したにもかかわらず、社民党と国民新党と連立内閣を組んだということは、政権交代というのは非常に大きな出来事ではありましたが、参議院の持っている影響力というのは全く変わっていないということですね。

参議院選挙では、ご案内のとおり民主党は負

けたわけですが、ねじれ国会に関してどういふことが行われるかという話は、ここでは“釈迦に説法”なのでしません。政策協力するか、金曜日の日経新聞には再議決を模索するのではないかということが書かれていました。あるいは、公明党を巻き込んで新たな連立にいくという可能性もあると思いますけれども、それは多分、秋の臨時国会でもんだ後というか、ドタバタした後、どうしようもないからやはり連立を組むかということになるのではないかと思います。大連立にせよ、公明党、そのほかの党を引き込むにしても、それは秋の臨時国会で1回法案審議を行なった後でしょう。

今回、ねじれになってから、新聞記者の方をはじめいろんな方とお話をさせていただく機会を多くいただきました。それは非常にありがたいことなのですが、そうした中で、新聞などを拝見していると、現職の参議院議員の方に「参議院はどうあるべきですか」という質問をあまりぶつけてないのではないかと、という印象を持っております。自民党の参議院議員の方の中には、「この前やられたから今度は徹底的にやり返してやるんだ」と息巻いている方が多いとも聞きます。

自民党の衆議院議員も、「参議院頑張れ。議長もおれたちで取っちゃうんだ」というようなことを言っていたというのを、新聞で見ました。

そういう話を聞いたときに、私は、参議院議員の人たちは参議院不要論というものを、あるいは参議院に対する反発がかなり強いということ、あまり認識していないのではないかと、感じます。今回、2007年から2009年みたいなことを繰り返して、また60日間法案を審議しないというようなことがあったら、参議院不要論がもっと強まる可能性があるなど、私は思っています。

そういうことをやはり参議院議員の人たちはもうちょっと認識するべきだと思います。与党や野党であると考える以前に、自分たちは参議院議員なんだという意識を持ってほしい。自民党にしても民主党にしても、今度のマニフェストにあらわれている政策の内容の相違というのは、そんなに大きくないと思うんですね。両

方ともデフレを脱却せねばならぬとか、税制改革は必要だとかいうことをいっているわけですから、ある程度、参議院で話をして法案をまとめていくとか、党中央にいる衆議院議員を説得してでも、与野党の参議院議員である程度法案をまとめるという方向に持っていけないと、国民の参議院議員に対する反発というのは、かなり強まる可能性があります。国民も勝手といえれば勝手なんですけれども、こういう選挙でねじれを生じさせているから・・・それは勝手かもしれないんですけれども、そういうことももう少し参議院議員の人たちは認識する必要があって、「あなたたち、ほんとにそんな“江戸の敵を長崎で討つ”ようなことをしていると、あなたたちの仕事が危うくなりますよ」というくらいのプレッシャーをかけたほうが、政策はまとまってくのではないかと。それは日本国のためになるのではないかなと、最近私は感じているところです。

(質疑応答)

橋本五郎企画委員(司会・読売新聞) ありがとうございます。

最後のところの参議院議員の意識の問題に関連してひとつうかがいます。今回、非常に象徴的なのは、衆議院で落ちた人が、言わば就職口を探して、つかの間のアルバイト仕事に参議院を選んでいる。あるいは次の衆議院議員になるための足場がためをしている、という点です。しかも、いつも参議院選挙の前には必ず、参議院は必要なのかという議論が起きて、改革案を出さないことには参議院に立候補できないような雰囲気があったんですけれども、それがなくなっただけで後ろ向きになっているということが1つあると思います。

それから、依然として根本的に問題なのは、アベ・シエイエスがやっているように、「ある院がある院に反対するとそれは有害であり、賛成すると無益である」という、「カーボンコピー」か「強い参議院」という話ではなくて、その2つを超えるものがなければ参議院の意味

はない、と私は思うんですね。

それと同時に6年間、まあ寝ていても何をして保障される参議院が日銀総裁を決めていいのかということです。白川総裁を決めたのは参議院ですよ。私はそんなばかなことはないと思いますね。

先ほど二大政党化を避けるために大選挙区制を導入すべきとおっしゃいましたが、その結果生ずるのはある種の参議院における多党化であり、もっと連立政権をつくるのが難しくなる、という状況ではないかと思えます。そこで良識が発揮されれば、歩み寄り求められるんだけど、逆に、多くの党を味方に引き入れて連立政権を組まなければ、法案の成立を期せないという方向に行くような気がするんです。

そうすると、結局は、何のための二院制なのか。なぜ二院制が必要なのか。それは、慎重になるためだという話でしたけれども、逆にいえば、なぜ一院制はダメなのか、なぜ二院制でなければ慎重にできないのか、私はそれに対しては答えは示されていないと思いますね。なぜ一院制はダメなのか。

ということで、それを含めてお答えをお願いします。

竹中教授 まず、衆議院議員だった人が、いわば失業対策事業団的に参議院議員になって、それでまた次の衆議院議員の選挙の出馬の機会をうかがうことはどういうことなのか、というご質問に関しては2つの答えがあります。まず、選んでいる国民がいるので、いかんともしがたいと思います。ただ、実際に落ちている元衆議院議員もいます。杉村大蔵さんは今回、落ちていますから、そこにはある程度の判断を国民は下しているのではないかというのが1つ。

もう1つは、参議院議員になるなら、覚悟を持って参議院議員になってほしいということです。つぎにまた衆議院に行こうと思うのは、やはり問題でしょう。ただ、最終的に国民が——何でも国民のせいにしちゃうというのも難しいのですが——候補者として出馬させるということもあるの。そんなことをいったら今度就任された西岡参院議長は、キャリアとしてははるか

に衆議院議員のほうが長いので、そういう方がどういうマインドで参議院議長になるのかな、というのをちょっと聞いてみたい気がしますね。

それから、私はアベ・シェイエスであったとしても、慎重にしているからそれでいいと思うんですが、多分、橋本さんの質問は、「慎重」以外に何かないのかということだと思います。それはおそらく、参議院議員は6年間の任期を保障されているので、一生懸命政策のことを勉強して、ある特定の分野に関しては官僚か、それ以上に詳しくなって、こういうの法案が出ているけど、こういうふうにしたらいいのではないかという、建設的な修正案が参議院議員の提案によってできました、ということをもうちょっとやるべきでしょう。別に私は、衆議院でそういう修正をしてもいいと思っているんですけども、国民に一番わかりやすいのは参議院で修正することだと思うんです。そういう建設的な役割をするべきではないか。

そのために重要なのは、いまある参議院の調査会の機能をもう少し強化する必要があるのではないか。これは斎藤十朗さんの発案です。おそらく参議院のあり方について最も関心を持たれたのは斎藤十朗元議長で、その方の発案で調査会というのはできているのです。任期6年間の保障されているので、その機能を強化して、まだ霞ヶ関あるいは衆議院議員が気づいてない政策課題を吸いあげていくとか、見つけていくという活動をするのが重要なのではないかな、と思います。

それから、同意人事ですね。国会の同意人事は、衆議院サイドで、与野党で話し合って整理法案を提出して、「全部の国会同意人事は、衆議院だけでいい」と修正すべきだと私は思っています。首相指名選挙だって、衆議院だけの議決でいいのですから。日銀なんて行政権ですよ。閣僚だって首相が勝手に決められるのに、何で参議院の同意が必要なのかと思います。だから、整理法案を提出すべきです。

それから大選挙区に関しては、いま橋本さんがおっしゃった指摘は、多くの方から受けているんですが、私が最悪だと思っているのは、2007年から2009年なのです。つまり、衆議院の野党

が参議院で第一党に近くなる存在というのが、最も国政が麻痺する状況だと思っているんですね。何でもかんでもブロックすればいいということになるので。衆参で1つの党が過半数を持っているのが一番国政はスムーズに行く。あるいは衆議院で連立を組んでいる党が、参議院でも過半数を持っているというのが一番スムーズだと思うのです。しかし、いまの衆議院の選挙制度と参議院の選挙制度を前提とする限り、衆議院の野党が参議院で第一党になって、過半数まで取ってしまうという最悪の事態になる可能性がある、これは絶対に避けたい。最悪のシナリオを避けるためには多党制だということです。確かに連立になってしまうかもしれないし、連立になったときに意思決定がスムーズにならない、という話はあるんですけども、最悪の事態よりはよいのではないかと。ワーストよりワースのほうがいいだろうという、そういう判断で私は大選挙区制ということを行っています。

それから、一院制が何でいけないか。別に一院制でもいいと思っていますが、ただ私は何となく、1億総玉砕から、1億総ざんげに変わったように、日本人はぶれ幅が激しいので、それをちょっと慎重にするためには二院制のほうがいいのではないかと、と思っています。

それから衆議院は小選挙区制度が中心なので、死に票が多いし、わずかな得票差が大きな議席の差につながります。ぶれが激しいです。9.11総選挙で自民党が300取ったと思ったら、今度は民主党が300ですよね。絶対数でみれば取っている票の差はそんなに大きくないのに。そういう意味では、参議院で二大政党以外を支持した人の声を通るような選挙制度にすることによって、国民の声を吸いあげられるようにすべきなのではないかなと、私は思っています。

ただ、これは賛否両論あるところですが。

質問 私は、朝日新聞で河野・安井議長時代に参議院を担当したことがあります。それからもう40年近くたつわけですが、当時からいわれていた参議院のあり方、二院制のあり方、それ

がますますややこしくなって、参議院というのが日本の政治にとってやっかいな存在になってしまった。お聞きしたいのはそもそも論です。参議院が誕生した、つまり日本国憲法ができる段階で、GHQは一院制にしたかった。それに対して日本の指導部は、天皇制の存続と同時に二院制が不可欠だと強く申し入れて二院制ができた。いまの参議院ですね。

ではその参議院の制度としてのあり方は、どの程度議論されたのか。GHQの中で、あるいは日本当局はどういう注文をつけたのか、その辺の論考はあまり読んだことがないものですから、ちょっとお伺いしたいと思います。

竹中教授 それは非常にいいご質問で、ある意味、私のほうが不十分なところを指摘されていることであると思います。要は、二院制の目的を果たしているだけだと私は知っているのですが、しかし、憲法制定者はそこまで考えて二院制にしたのか。いまいわれている説は、GHQは、いわば日本国憲法ののり代というか、修正を含めて考えていたというものです。どうせ一院制にしろといったら、二院制にすると日本はいつてくるだろうから、一院制を打ち出して、それで一応GHQが譲歩したことにしてほかのところはGHQの案を通そうと思ったので、一院制を提案したと考えられています。

そのとき日本が二院制といったときは、当時あった貴族院をそのまま残すことを考えて、松本烝治憲法改正担当大臣は提案した。しかしGHQは、そんな貴族院みたいに国民から投票されていない人を選ぶのはだめだ、二院制にするなら直接選挙で選ばれた人にするならいい、という譲歩案で二院制を認めたという経緯があります。そこで日本の憲法を準備する人たちは、憲法で二院制にはしたから、どういうふうにするかは選挙戦で決めることだ、ということで、選出方法が非常に重要になります。

そのときに彼らがもともと考えたのは職能代表的なものでした。それで職能代表を選挙で選べるようにするにはどうしたらいいかなということで、全国区制にすれば職能代表を出せるのではないかと、全国区制にしたという

ふうに私は理解しています。

そういう意味で、確かに二院制はどうすべきだという、モンテスキューとか、アメリカの「フェデラリストペーパー」のマディソンの二院制の議論までは突っ込んで考えていないのは確かだと思います。

司会 先ほど首相と参議院との関係は、アメリカの大統領と議会との関係に似ている、そこが複雑なところだとおっしゃいましたけれども、イギリスは全く貴族院はあのような形ですから、逆に日本的なねじれはないですね。そうすると、一体、そういう「ねじれ」はどこにあるんでしょうか。

竹中教授 ドイツの連邦参議院は、州に関係する連邦法に関しては同等な権限を持っています。その連邦参議院というのはだれが選ぶかという、州政府が選んでくるんですね。州政府はどうやって決まるかという、州の選挙で決まるので、ねじれに結構なっているらしいです。私もそこまで勉強してないんですが、それから、アメリカもねじれになることが多いですね。

司会 そうするとねじれることを前提にしながら、いろんな形でそれを超えるための方策は、もう少しソフィストケイトされているのではないですかね。日本のねじれは全く何十年ぶりの本格的なねじれだから、何か経験ないまま、という感じで……。

竹中教授 1つは、参議院議員が何をしているかというのをもうちょっとモニターするのが非常に重要だと思うのですね。アメリカだと、常に上院ではこういう議論が行われている、下院ではこういう議論が行われている、両院議会でこういう話が行われている、と報道されていると思います。しかし、日本はどうも新聞をみている限り、衆議院サイドの報道が中心ですね。ですから、2007年から2009年に60日間審議しなかったときに、きょうも審議してない、きょうも審議してない、きょうも審議してない、と、それこそ読売新聞の1面に毎回出たら、参議院

議員もこれはまずいとなる。橋本さんが出ているテレビ番組で、「じゃ参議院本会議場に行ってみましょう。きょうも全く開かれていませんね。じゃ、ちょっと議員会館へ行って、何やっているかみてきましょう」というふうに、私がいうのは僭越ですが、やはり報道機関の方が果たす役割というのは非常に大きいものがあって、参議院議員が何をしているか、「私たちはちゃんとモニターしていますよ、ちゃんと仕事しているんですか」というプレッシャーを常に与えれば、それは絶対変わると思いますよ。

司会 わかりました。やぶへびになっちゃった。(笑)

僕らも参議院改革で、法案はタッチしないで人事だけをやるとか、決算だけやるとかということ提案しようとしたこともあるんですが、しかし逆に人事だけやると、これが一番強いですからね。

竹中教授 そうです。

司会 逆に権限を強めることになる。それから決算というのは、気の抜けたビールみたいな話になって、ほとんど意味ないという話になる。ここの権限論も、具体論になると非常にすみ分けが難しい。要するに弱めさせるための権限か、強めるための権限かということになると、結局、「カーボンコピー」にするか「強い参議院」にするかという話になって、ぐるぐる回りしてしまうというだけの話なんですね、この権限論は。

竹中教授 そうです。

司会 そこを抜け出す道はあるんですか。権限ですみ分けをうまくできるという。

竹中教授 権限ですみ分け——そうですね、条約の承認権だけ参議院に認めればいいのか、そういう話もありますね。権限論じゃないという気がします……。

司会 条約のほうがもっと大きいでしょう。

竹中教授 そう。もっと大きい。

司会 憲法上は、条約は衆議院だけでいいとなっている。それはなぜかという、条約というのは国と国との間の約束だから、早くやらなければいけないし、信頼関係に基づくものだから、という前提なんでしょうから。そうすると、そういう大事な権限を参議院に与えていいのかなんて話になってしまう。

竹中教授 まあそうですね。ですから、1つの考え方としては、民主主義の意思決定というのは時間がかかるから、それは仕方がないと割り切るといふこと。また私の慎重派論ですけれども、それが嫌だったら、やはり衆議院の3分の2の再可決要件を2分の1にしてしまう、というのが現実的な対応策としてはあるかもしれないですね。

質問 私は地方の民放でずっと政治関係の記者もしていました。いま、参議院の不要論が出ましたが、実は地方は議会が1つしかないのです。1つしか議会がないために、ものすごく無駄なお金を使っているんです。

というのは、予算をほとんど削減できないんです、ほとんど全部自民党ですから。一院制だと、地方の場合どういうことが起こるかという、知事が、自民党の領袖のいうことを聞くわけです。すなわち領袖を支持している土建会社に仕事を与えて、それで領袖がオーケーという、もう予算は全部通るわけです。だから日本全国にこれだけ箱物をつくって、不必要な箱物をいっぱいつくって、うちは大赤字だといって、まだつくっています、いまでも。

これは何でチェックできないかという、私は地方の場合は二院制じゃないからだと思えます。私は昔、アメリカのマサチューセッツに行ったことがあります、アメリカの州議会って二院制なんですよ。知事というのはすごい、首相よりもある意味では権限は強いですね、その地域では。知事なんかだと二院制じゃないとチェックできないんですよ。

私は国政はあまり取材してないので知りませんが、いま、菅さんが、急に予算を1割削減なんていっていますけれども、国政のレベルでなぜ予算が削減できないのか、二院制があるのに。それを一院制なんかにしたら全部通ってしまうのではないか。ドイツとか日本とか、割と全体主義でいくような国が大連立、大連立というじゃないですか。アングロサクソンのイギリスやアメリカなんかいわないですよ。

だから、法律を通すという意味では一院制は便利なんだろうけども、二院制というのは、要するにさっき先生がおっしゃったように、1億総玉砕みたいにかかないためにあるんだと私は理解しておりますが、どうなんだろう。いま予算をもっと削減しなきゃいけないのに、なぜ削減できないのか。

竹中教授 予算は衆議院だけの議決で通ってしまいます。アメリカでは予算は上院、下院両方の議決が必要です。それから、何かオープンな場で話し合いをして決めることのカルチャーがあるかないかという気も、何となくしますね。日本だと参議院議員は、実は舞台裏で影響を行使しているのかもしれない。二院制で両方もばらまけるような形で、もっとばらまきましようということになるのかもしれないと思えますし、予算に対して二院制がどういう影響を及ぼすかというのは、確かにお互いに牽制するから小さくする可能性もあるし、お互いで握ってばらまいちやおうよ、というふうになるのかもしれないので、そこはちょっと今後の研究課題とさせていただければと思います。

司会 大選挙区制の話が出ましたけれども、やっぱり問題は、参議院議員に予定していた、想定していたイメージは、中長期的にもう少し深く考える人たちということなのに、全然そうじゃないというこのギャップにある。だから、その人たちをどうやって選んだらいいのか。これは人か制度かという、非常に難しい問題なんですけれども、そうすると選挙制度のあり方は、単に大選挙区制か小選挙区的なところではなくて、職能代表も含めた、何かもうちょっと違う

レベルの選び方も議論しないとイケないのではないか。参議院が衆議院より劣っているというイメージが、国民の間にある限り、何で必要なのかとか、それからそんなに権限を持たせていいのかとか、という話に——まあマスコミの報道の問題はありますけれども——なるのではないか。だから、どういう人を選ぶのかという、そこもちょっと議論しないとイケないのではないかという気がするんですけどね。

竹中教授 そうですね。参議院議員が6年間の間、何やっていたかというのを、しっかり国民にモニタリングしてもらえるような制度をつくるということじゃないでしょうか。6年間といわず、1年ごとに、株主総会みたいなのを開くというか、参議院議員の人たちに、この1年間、どういう政策について考えてきたのか、という報告を求める会なんていうのを、それこそここで開くとか、そういうことをするだけでも、かなり参議院議員の人たちの意識は変わっていくのではないかと思いますね。

民主主義の議論で1つあるのは、何も選挙だけが国民が政治家を統制する方法ではなくて、いろんな方法があるというものです。それは投書でもいいし、電話をかけるのもいいし、もちろん新聞にでも何でもいいんですけども、そういう形でやっぱり、参議院議員の説明責任というものをもうちょっと求めるような形で、我々が意識を高めていくということが、かなり大事なのではないかというふうに思っています。

司会 最後は、私たちに対する厳しい注文ということで、早く気がつかなければいけない課題を、いまいわれた感じがいたします。

ありがとうございました。（拍手）

（文責・編集部）