

議院内閣制における内閣の在り方

— 国の統治機構等に関する調査報告 —

第三特別調査室 久住 健治

1. はじめに

国の統治機構に関する調査会は、立法府、行政府等国の統治機構の在り方及び国と地方との関係に関し、長期的かつ総合的な調査を行うため、第184回国会（臨時会）の平成25年8月7日に設置された。

本調査会における調査テーマについては、理事会等における協議を経て、「時代の変化に対応した国の統治機構の在り方」とすることとした。

この調査テーマの下、調査の1年目においては、当面の調査項目として「議院内閣制における内閣の在り方」を取り上げて調査し、平成26年6月11日、調査報告書を議長に提出するとともに、6月13日の本会議において、武見敬三調査会長がその概要を報告した。

以下、1年目の調査の概要について紹介する。

2. 調査の経過

第185回国会（臨時会）においては、平成25年11月27日、議院内閣制の現代的課題について、2名の参考人を招致してその意見を聴取し、質疑を行った。

第186回国会（常会）においては、平成26年2月19日及び4月2日、内閣の総合調整機能及び国会との関係について、4月9日、議院内閣制下での参議院の果たすべき役割について、5月14日、中央省庁等改革及び独立行政法人制度について、計7名の参考人を招致してその意見を聴取し、質疑を行った。その後、これまでの調査を踏まえ、5月21日、中間報告の取りまとめに向けた委員間の意見交換を行った。

（1）参考人の意見陳述及び質疑の概要

各参考人の意見陳述及びそれに対する質疑の概要は以下のとおりである。

ア 議院内閣制の現代的課題（平成25年11月27日）

（ア）参考人の主な意見

明治大学法科大学院教授 高橋和之参考人

議院内閣制の問題を考える上で、直接民主政と媒介民主政という区別が役立つ。直接民主政的運用とは、選挙を通じて国民が事実上、直接首相とその政策を選択する形で議院内閣制が機能する場合を指し、媒介民主政的運用とは、首相及びその基本政策の選択が選挙の結果としては明確に表れず、議会内の諸党派の話し合いによって決定されるものである。議会の議論は、直接民主政では、既に選挙で基本政策の選択が行われているた

め対決型となる。一方、媒介民主政では、党派間の妥協と合意を模索する協調型となる。

国民内閣制論の立場から、内閣と国会の在り方について問題となることは、第一に、行政をコントロールするための制度は、国会が主導して制定すること。第二に、国会によるコントロールの中心的主体である野党が役割を効果的に果たし得る権限と手続を確立すること。第三に、参議院の役割を考え、審議の主題と時間配分、議事日程の決定について、野党のイニシアチブを最大限尊重すること。第四に、憲法で予算の議決に衆議院の優越が認められていることから、少なくとも予算関連法案については、野党は十分な審議の後、可決に至り得るような配慮すること。第五に、参議院の問責決議は憲法上問題がある。問責した内閣との交渉を一切拒否するのは、内閣総理大臣その他の国務大臣の議院出席の権利を規定した憲法 63 条に反することなどが考えられる。

駿河台大学法科大学院教授兼法学部教授 成田憲彦参考人

議院内閣制の第一の課題として、議会と内閣の関係がある。内閣が強い類型、両者が協働する類型、議会が強い類型があり、我が国は議会が強い類型に分類される。政府は国会の審議日程に関与できないが、諸外国では政府が何らかの形で関与することができる。また、諸外国では内閣が与党に対しても自律的であるのに対し、我が国では与党が法案等の事前審査を行っている。これは、政府ではなく与党が法案の成立の責任を負うためである。他に例のない強さの与党という権力機構の存在が我が国の統治機構の大きな特徴であり、議院内閣制を考える際の論点と言える。

議院内閣制の第二の課題として、首相と内閣の関係がある。憲法で、首相は内閣の首長として行政各部を指揮監督する旨が規定されているが、内閣法では首相は閣議で決定した方針に従って行政各部を指揮監督する等、全て閣議で決めなければならない旨が規定されており、閣議至上主義と言ってよい。

首相に他の大臣と同様に行政事務を分担管理させることについては、疑問を持っている。諸外国において内閣の首長は、行政事務を分担管理する他の大臣の上にあつて内閣を指導する。我が国の首相も同様の位置付けとすべきである。

現在、内閣官房と内閣府の行政事務の明確な整理が行われていない。各々が補佐する対象が内閣か首相かという点も含めて、補佐体制の在り方も大きな検討課題である。

(イ) 委員からの質疑

参考人からの意見を踏まえて、**議院内閣制の在り方**については、我が国と諸外国を比較した場合の政策決定の迅速性、国民内閣制における政権公約の在り方、**内閣の機能強化**については、非常時における首相の指揮監督権強化の課題、首相による行政各部の総合調整権限の強化、閣議における議論の情報公開の在り方、組織が肥大化する内閣官房の弊害、官僚主導や縦割り行政の解決策、**国会の機能強化**については、強い内閣とこれを監視する強い国会による役割分担、国民内閣制における参議院の在り方、**憲法と統治機構**については、国家による権力行使の統制、憲法改正の発議要件の緩和、小選挙区制導入時に期待されていた政治への影響などについて質疑が行われた。

イ 内閣の総合調整機能及び国会との関係（平成 26 年 2 月 19 日）

（ア）参考人の主な意見

元内閣官房長官・社会福祉法人京都太陽の園理事長 野中廣務参考人

憲法上、立法権を国会が、行政権を内閣が担当することを前提に、内閣は国会の信任に依拠して形成され、維持される。内閣は、衆議院による内閣不信任決議案の可決には解散をもって応え、それ以外でも解散できる。それが我が国の議院内閣制の基本である。

しかし、近年、政治の実態を眺めていると、憲法が規定し、期待するものと異なることが行われていると感じる。予算委員会の質疑などは民事裁判の法廷闘争のような雰囲気となり、国民に不信感を抱かせてしまった。議院内閣制の持つ国会と内閣の連携と均衡が失われ、異なる意見から合意点を見いだしていくという議会政治が行われていない。

内閣の役割は、憲法 73 条で「法律を誠実に執行し、国務を総理すること。」と規定されている。国会との関係は、内閣として法律を誠実に執行するだけでなく、制定が必要な法律の目的、性格、内容を明らかにし、国会で制定されるよう関係機関と総合的調整を行うことが必要である。このように内閣の総合的機能は、総合管理機能と総合企画機能の二つに分けられる。内閣の役割は、日常的な行政事務だけではなく、戦争、災害、政治的・経済的混乱等の問題を処理し、国民の安全な生活を保障することである。それらについて内閣は国会に対して連帯して責任を負う。こうした憲法の要請に現在の議院内閣制は応えているのか極めて不安を感じる。

（イ）委員からの質疑

参考人からの意見を踏まえて、**内閣の在り方**については、憲法 72 条に規定される首相の権限、首相・官房長官等の適切なリーダーシップの発揮、内閣法制局の位置付け、議院内閣制における内閣の在り方、首相公選制の導入、首相や官房長官の補佐役の在り方、内閣の情報収集機能の強化策、**内閣と国会の関係**については、議院内閣制における内閣と与党の関係、**国会の在り方**については、国会審議が形骸化した原因及び改善策、二院制における参議院の役割、参議院による国政のチェック機能、首相の意思を体現するための官房長官の役割、民意が反映される統治機構や選挙制度の在り方、**地方分権**については、国から地方に権限と予算を移す道州制の手法などについて質疑が行われた。

ウ 内閣の総合調整機能及び国会との関係（平成 26 年 4 月 2 日）

（ア）参考人の主な意見

元内閣官房副長官・一般財団法人地方自治研究機構会長 石原信雄参考人

内閣法に規定されている分担管理原則にはメリットもデメリットもある。各大臣の担当する行政事務について責任が明らかになり意識が高くなる。同時に、特定の省庁だけでは収まらない事項の場合は、省庁間の意見が対立する傾向があり、内閣の方針に基づいて調整する必要が出てくる。まずは省庁同士で話し合い、調整ができない場合は官邸が調整に当たる。

内閣と各省庁の調整で、各省庁の幹部人事の在り方も大きな問題である。国家公務員法制定以前、幹部人事は閣議決定して上奏する仕組みであったが、国家公務員法の制定により、幹部を含めた全ての職員の任命権はそれぞれの大臣が持つようになった。その際、各省庁の幹部人事については内閣が一定の関わりを持つため、発令前に閣議了解が必要となり、その後、閣議決定による承認が必要とされた。

平成 26 年の国家公務員法改正では、首相が職員の適格性審査を行って幹部候補者名簿を作成し、各省大臣は首相及び内閣官房長官と協議してその名簿の中から幹部職員の任命を行うこととされており、従来に比べて格段に内閣の関与が強まる内容である。この改正は、内閣機能の強化の面からも必要であると考えられる。

(イ) 委員からの質疑

参考人からの意見を踏まえて、**内閣機能強化**については、内閣法に定める閣議による首相権限の制約、首相の権限強化に内閣府の設置が果たした意義、肥大化した内閣府を整理する視点、内閣人事局による一元的幹部人事の留意点、政治主導の在るべき姿、閣議及び閣僚懇談会の議事録作成・公開の評価、災害等非常時に機能する内閣の体制の在り方、**内閣と国会の関係**については、国会に対して連帯責任を負う内閣の国会との関係の在り方、二院制における参議院の役割、**基本法としての憲法**については、憲法改正に対する国民のコンセンサス形成の在り方、**地方の統治機構**については、中央集権体制の弊害を取り除く方策、広域ブロック単位の省庁出先機関の設置理由などについて質疑が行われた。

エ 議院内閣制下での参議院の果たすべき役割（平成 26 年 4 月 9 日）

(ア) 参考人の主な意見

元参議院行政監視委員長 山下栄一参考人

平成 20 年当時、ねじれ国会における与野党の対立があり、行政監視委員会は理事懇談会が開けず、委員会としての質疑や視察も行えない厳しい状況が続いた。その活路を見いだすため、前例の少ない委員長による視察を実施した。この視察は委員会運営の準備として意義があり、常時監視という行政監視委員会の使命を果たすことにもなることから精力的に行った。

こうした活動を通じて得られた知見は、行政監視委員会の調査においては質疑と同様に視察が重要であること、国権の最高機関による視察は現場の士気を高めるということである。委員会の視察は、議員個人の視察よりも重みがあり、現場の受け止め方も違うため、参議院の活動という自覚を持つことが重要である。視察を実施する上で、国会職員による事前の準備が重要であった。

成蹊大学法学部教授 高安健将参考人

我が国では、首相・内閣は衆議院の意思によって選任と罷免が行われ、内閣が衆議院の解散権を持つことで、両者の間で議院内閣制が成り立っている。民主的な正統性とい

う観点からは、首相・内閣と衆議院はグループとみなすことができる。このグループと参議院は、別個の民意で成立した存在であり、民意を代表する立場としては対等である。

参議院の意義をまとめると、第一は、政党の民意把握能力が低下しているとき、政治へのアクセス・ポイントが多いことである。近年、衆議院は政権党に偏った構成となる場合が多く、衆議院のみでの民意の表出には限界がある。第二は、政治不信の時代は、選挙で勝っても政治指導者が全権を委ねられたと考えることはできず、自己抑制を求められてもうまく機能しないため、参議院が権力分立制的なコントロールの役割を担うことである。第三は、衆参の多数派が同じ政党の場合でも、参議院議員は参議院という独立の院の立場で党内において独自の力を発揮することである。参議院はスロー・ポリティクスの担い手とも考えられ、集権的な議院内閣制の効率的な政治運営の問題をただす役割を担える。第四は、任期の安定性をいかにし、政治指導者を養成する機能である。

参議院の在り方で問題となることは、執政権力を不安定化させる問責決議や審議拒否である。参議院と首相・内閣・衆議院の間で調整、譲歩が行われることが必要であるが、最近まで執政権力が調整を行う前に問責決議等により崩壊してきた。参議院には、法案修正や廃案とする役割は期待されているが、別個の民意を体現する首相・内閣・衆議院の存在を否定まですることが適当なのか検討が必要である。

(イ) 委員からの質疑

参考人からの意見を踏まえて、**参議院の在り方**については、憲法における統治機構の原則、参議院の役割・存在意義、ねじれ状態が解消した国会の現状に対する所見、二院制における効率的な政治運営、参議院議員の任期の安定性をいかにした政治指導者の養成、問責決議に対する評価、参議院の選挙制度と政治の安定、**行政監視の重要性**については、参議院における行政監視のための常設的体制整備の必要性、会計検査院の国会への移管と複数年度予算の導入、各委員会における視察の在り方、**政治システムと運営**については、首相権限が強化されることに対する見解、二大政党制の評価、政党の民意把握能力、諸外国と比較した我が国の民主主義の成熟度などについて質疑が行われた。

オ 中央省庁等改革及び独立行政法人制度（平成 26 年 5 月 14 日）

(ア) 参考人の主な意見

東京大学先端科学技術研究センター教授 牧原出参考人

今後の統治機構改革の方向性を挙げると、第一に、公共部門の諸機関を課題に合わせて連携させることである。政権交代が続き、政府への強い要求が日々継続する中では、90年代のようにじっくりと政府機構を検討して抜本的に改革する余裕がない。何代もの政権で取り組まなければならない抜本的な制度改革や憲法の全面改正は非現実的である。第二に、各機関を良好な競争状態に置くことである。与党が強くなればそれを目標に野党も組織力を付け、政治家が統治能力を高めれば政治的中立を保つべき官僚も政策能力を磨くといった、競争のための環境整備が統治機構改革の目標になる。第三に、競争力を高めた諸機関が対立したときに調停する裁定機関の確立である。最終的には司法

権の強化が必要だが、それ以外にも国と地方の協議、衆議院と参議院の両院協議会、与野党協議の場等における裁定機能の強化が今後の課題となる。第四に、公共部門における行動規範の再定義である。これは前述の裁定機能の前提となる。地道な検討の場の設置を考える必要があるのではないか。第五に、政党ガバナンスの強化である。衆議院議員の任期に合わせた党首の選任、国会議員の政策立案能力と統治能力の強化である。また、公務員制度改革で年功序列の緩和が図られるのであれば、政党においても当選回数を基礎にした年功人事は廃止すべきである。

内閣には機動的な決定が求められるため、内閣官房、内閣府の見直しは不可避であり、これに伴い、各府省による水平的調整がより強化されなければならない。内閣府を整理合理化する一方で、官僚を内閣に出向させて国全体を考えさせるために、内閣官房はむしろ強化すべきである。

元人事院総裁 中島忠能参考人

内閣人事局を創設する狙いは、能力主義、実績主義の視点に立った人事配置を実現して、政策を推進していくことである。その実現のためには、内閣官房長官が幹部候補者名簿をつくる際に、各大臣が提出する幹部候補者案を基に作成することを法律上明記し、また、外部人材の登用については、公務の世界とは異なる倫理観や価値観が支配している分野から登用される外部人材の適性或資質を審査する機関を法律に規定し、契約関係や捜査関係等、外部人材の任命を避けるべきポストも規定することが望ましい。

与党が行政に関与して行政の中立性が失われているという議論が、国家公務員制度改革基本法成立前からあった。当時はいわゆる族議員と官僚が密接な関係を結び、行政の中立性、公正性を損なうと言われた。そこで、基本法に、公務員と国会議員が接触した場合、その記録を保存、公開することを定めた条文を規定し、行政の中立性、公正性を確保しようとした。基本法制定当時は、国会議員個人と官僚の接触であったが、政権が替わって、与党が組織的に行政に関与するようになった。憲法には行政権は内閣に属すると規定されており、内閣が実質的な行政の決定権を失うことがあってはならない。

一橋大学大学院法学研究科教授 只野雅人参考人

中央省庁等改革の中で憲法学の観点から特に重要なことは、首相・内閣の役割とその補佐機構の強化である。行政改革会議の最終報告では「内閣が、日本国憲法上『国務を総理する』という高度の統治・政治作用、すなわち、行政各部からの情報を考慮した上での国家の総合的・戦略的方向付けを行うべき地位にあることを重く受け止め、内閣機能の強化を図る必要がある。」とされた。内閣機能や首相の指導性を強めると、その基盤、特に正統性が大きな課題となる。国民が内閣、首相、政策を選択するという機能を強調し、内閣を政治の中心に位置付けて、内閣が官僚を統制する図式が強調されてきた。

こうした改革に対して、従来の憲法学は、国会が立法を担い内閣や行政が執行するとしていたが、有力な学説は、国民の支持を受けた内閣又は首相が政治を担い、強いリーダーシップを発揮して官を統制し、国会の役割はそのコントロールに重点を置くべきで

あるという構図を提示した。

内閣機能の強化や首相の指導性の強化と一体で論じられるべき国会の統制機能については、憲法上明記されていないが、様々な条文に分けて規定されている。国会による統制を考える場合、行政のうち、内閣が担っている政治的な部分だけでなく、行政機構に対する統制も併せて考える必要がある。国会は統制とともに立法機能を持っている。重要な政策を実施するには、法律の議決は避けられない。議決では多数派優位となるが、議決に至るまでの、特に審議のプロセスに注目したい。本来、二院制の立法過程では、両院の間で法案が往復する過程で修正が図られたり立法の質が高められたりするが、従来の国会審議ではこの点が十分意識されていなかった。審議の中で法律の運用や解釈についての重要な答弁を引き出すことは、統制と見ることもできるが、立法の中に行政の在り方を縛る重要な視点を盛り込む契機になると思われる。

(イ) 委員からの質疑

参考人からの意見を踏まえて、**内閣の在り方**については、総合調整機能を担う内閣官房・内閣府の事務体制の在り方、中央省庁等改革が政治不信の払拭に与えた効果の有無、首相の指導性に関する内閣法及び内閣府設置法の問題点、首相・内閣中心の体制強化を踏まえた政官関係、政権交代により政府・与党の関係やガバナンスが変化することに対する評価、国家公務員制度に留意した内閣人事局の運用、現在の国家公務員人事の柔軟性、**国会の在り方**については、委任立法における国会による統制の在り方、抑制と均衡の観点から参議院が果たすべき役割、**中央と地方の一体改革**については、首相公選制と地域主権型道州制の導入などについて質疑が行われた。

(2) 委員間の意見交換の概要

参考人からの意見聴取等を踏まえ、平成26年5月21日、議院内閣制における内閣の在り方について、中間報告の取りまとめに向け、委員間の意見交換を行った。

委員からは、政治主導に向けた首相による行政指揮監督、分担管理原則の在り方、内閣の機能強化と内閣官房・内閣府の在り方の見直し、内閣人事局が果たす役割、参議院の果たすべき役割、行政府をチェックする両院の監視機能の強化、緊急時に首相が臨機応変に対応する必要性、政権交代時においても求められる行政の継続性、地域主権型道州制の導入、グローバル社会に対応する首相公選制の実現、憲法の国民主権原理に照らした統治機構の在り方の検証、民意の適切な反映のための選挙制度改革の必要性、閣僚の調整能力の発揮による府省間対立の緩和等について意見が述べられた。

3. 主要論点別の整理

上記の調査を踏まえ、本調査会における議論を議院内閣制、内閣及びその機能強化、内閣と国会の関係、国会及びその機能強化、参議院の在り方、政治システムと政治改革、基本法としての憲法という主要論点別に整理した。その主な内容は次のとおりである。

(1) 議院内閣制

- 憲法は、政策決定の方法に関するルールと法律化された政策の執行方法に関するルールを定めており、議院内閣制は前者に属する。議院内閣制は、執政権力である首相・内閣がその存在を議会の信任に依存するシステムであり、一つの政治勢力が議会権力と執政権力の両方を掌握することで成立する。

関連意見として、議院内閣制の問題を考える上で、直接民主政と媒介民主政という区別が役立つのではないかとの意見、議院内閣制は、総選挙と総選挙の間の一定期間、権力が政権党と政治指導者に委ねられるシステムであり、その維持には自己抑制が必要ではないかとの意見などが述べられた。

- 民主的な正統性という観点からは、首相・内閣と衆議院は一つのグループとみなすことができる。首相・内閣・衆議院のグループと参議院とは、別個の民意で成立した独立の存在であり、民意を代表する立場としては対等である。我が国の政治運営システムは、衆参の多数派の構成次第で議院内閣制と権力分立制の間を行き来する。政治運営における権力の創出とコントロールにおいて、参議院が果たす役割は決定的に重要である。

関連意見として、内閣の民主的正統性を強化するための政治の運用と憲法が予定している統治機構が合致しておらず、衆議院だけであれば機能するかもしれないが、参議院が置かれた統治機構では深刻なねじれが生じる場合があるのではないかとの意見が述べられた。

(2) 内閣及びその機能強化

- 国際化の進む現代社会では、政策決定において臨機応変に対応できる内閣が重要な役割を果たす。内閣の役割である「国務を総理する」とは、国政が適切な方向を向くよう総合的な調整を行うことであり、制定が必要な法律の目的、性格、内容を明らかにし、国会で制定されるよう関係機関と総合調整することである。

関連意見として、グローバルな視点やスピード感を持った対応を意識して、統治機構の在り方を議論すべきではないかとの意見、政権交代や統治機構改革が行われる際に行政の継続性の観点に留意すべきではないかとの意見などが述べられた。

- 中央省庁等改革で重要なことは、首相・内閣の役割とその補佐機構の強化である。政治の中心に国民の支持を受けた首相・内閣を位置付けて、首相・内閣が強いリーダーシップを発揮して官僚を統制するという図式が強調された。

関連意見として、中央省庁等改革の結果をいかして政治主導の国政を展開する内閣も現れるなど一定の成果が得られたのではないかとの意見、政治不信に対する中央省庁等改革の取組は縦割り行政を打破し内閣で迅速に意思決定することであり、一定の成果を上げたとの意見などが述べられた。

- 分担管理原則にはメリットもデメリットもある。各大臣の担当する行政事務について責任が明らかになり意識が高くなる。特定の府省だけでは収まらない事項の場合は、府省間の意見が対立する傾向があり、内閣の方針に基づいて調整する必要が出てくる。

関連意見として、首相が閣議に縛られずに行政各部を指揮監督し、その総合調整を行うことができる仕組みをつくる必要があるのではないかとの意見、憲法で行政権は内閣に属すると定めているため内閣法も首相の権限行使に閣議の制約をかけており、リーダーシップのある首相をつくるためには憲法改正から議論する必要があるのではないかとの意見などが述べられた。

- 内閣には機動的な決定が求められるため、内閣官房、内閣府の見直しは不可避であり、これに伴い、各府省による水平的調整がより強化されなければならない。

関連意見として、内閣官房は官邸の直属機関と位置付けて緊急的な課題や政権公約の実現に役割を絞り、内閣府は中長期的な課題について高い見地から調整を行う役割とすべきではないかとの意見、内閣官房や内閣府に首相や官房長官による調整の事前調整を行う組織が必要ではないかとの意見などが述べられた。

- 縦割り行政には省益を図る行動が根底にある。内閣人事局が十分に機能すれば、改革の効果が上がる。

関連意見として、内閣が交代した場合に大幅に人事が替わらないよう配慮が必要ではないかとの意見、イギリスでは、大臣規範、公務員規範をつくり、政治家は官僚の中立性を尊重し、官僚は政権交代があっても同じように仕えており、我が国でも参考とすべきではないかとの意見などが述べられた。

- 内閣の役割は、日常的な行政事務だけではなく、災害、経済的混乱等の非常事態に対応し、国民の安全な生活を保障することである。

関連意見として、国家的危機管理の面からも内閣の機能強化の視点から統治機構の在り方の検討が必要ではないかとの意見、緊急時において臨機応変に対応できる範囲を明文化すべきではないかとの意見が述べられた。

- 閣議及び閣僚懇談会の議事録が公表されることは、情報公開の時代の要請であり、前進である。

関連意見として、閣議の議事録の作成・公表は内閣の意思決定過程の透明化、国民の知る権利等の面から今後とも検討すべきではないかとの意見、大臣は閣議で所管を超えて国政万般について自由に意見を述べてきたが、全て議事録として公表されるとなると制約や心理的な影響が出てくるのではないかとの意見が述べられた。

- 中央省庁等改革によって首相・内閣を強くする一方で、それに対するバランスを取るため、地方分権、司法制度改革等の取組が行われた。

関連意見として、中央集権型の国の形を変えて新たに地域主権型道州制を導入し、国は国にしかできないことに集中すべきではないかとの意見、道州制は導入コストが大きく、当面、地方への権限移譲を推進すべきではないかとの意見などが述べられた。

(3) 内閣と国会の関係

- 議院内閣制に関する課題として、内閣と国会の関係がある。国際比較では、我が国は内閣に対し議会が強い類型に分類される。諸外国では、内閣が審議日程の決定に何らかの形で関与できる仕組みになっていることが多いだけでなく、議会での審議が与野党による法案の修正の検討が中心であるため、首相、大臣の議会出席時間が短い。

関連意見として、内閣と国会は互いに協調し連携すべきであり、与党内の議論と国会での野党との議論が形骸化すれば議会制民主政治は機能不全となるのではないかとの意見、政府・与党の関係は権力の責任を明確化する必要があるが、国会審議における与党による修正等を考えると政府と与党の間に一定の距離がある方がよいのではないかとの意見などが述べられた。

(4) 国会及びその機能強化

- 国民の支持を受けた内閣又は首相が政治を担い、強いリーダーシップを発揮して官を統制し、国会の役割はそのコントロールに重点を置くべきである。

関連意見として、国会が行政を統制する立法機能を十分果たし、審議の形骸化がないか検証する必要があるのではないかとの意見、国会によるコントロールの中心主体である野党が役割を果たす権限と手続を整備すべきではないかとの意見などが述べられた。

- 国会の統制機能は、内閣が担う政治的な部分だけでなく、行政機構に対する統制も考えていく必要がある。

関連意見として、官僚に対する国会の常時監視が重要ではないかとの意見、委任立法の統制を通して国会が行政の統制を行うべきであり、議会拒否権という概念の導入が必要ではないかとの意見などが述べられた。

(5) 参議院の在り方

- 参議院は、政治へのアクセス・ポイントを提供し、衆議院のみでは困難とされる多様な民意を表出する機能を担う。

関連意見として、現代は人々が組織に属さず、同じ利益を持つ人々のまとまりが弱いため、政党が個人の利益を把握することが難しくなっているとの意見が述べられた。

- 選挙で勝っても政治指導者が全権を委ねられたと考えることはできず、参議院が権力分立制的なコントロールを担うことが重要である。衆議院は執政権力をつくり行使することに力点が置かれるため、参議院はそれをコントロールすることが重視される。

関連意見として、衆議院で見落とされた法案の問題点を明らかにするなど参議院は二

院制の下で一定の役割を果たしているのではないかとの意見、参議院にチェック機能が求められるのであれば強い権限が望ましく、参考意見が求められるのであれば権限を弱めることになるのではないかとの意見などが述べられた。

- 参議院議員は参議院という独立の立場で党内において独自の力を発揮する役割がある。
関連意見として、党議拘束があり参議院議員が独自の行動を取ることは困難ではないかとの意見、議院内閣制と二院制を踏まえ参議院議員の政権との関係の在り方を考えるべきではないかとの意見が述べられた。

- 参議院の在り方で課題となることは、執政権力を不安定化させる問責決議や審議拒否である。

関連意見として、内閣不信任に近い効果を持つ問責決議の運用を抑制していく必要があるのではないかとの意見、ねじれ国会の問題は基本的に制度上の解決策がないため政党間の運用で解決すべきことであり、相互に自己抑制することが重要ではないかとの意見などが述べられた。

- 選挙制度について独自の民主的正統性が明確にならない限り、参議院の役割を内外に示すことができない。

関連意見として、参議院がチェック機能を果たしていくためには選挙制度の在り方が重要ではないかとの意見、参議院の選挙制度は衆議院の選挙制度と一緒に考えなければならないのではないかとの意見などが述べられた。

- 参議院の行政監視機能強化のためには、常任委員会が質疑だけでなく、行政の実態調査を積極的に行う必要がある。

関連意見として、我が国のように人口が多い国の場合、行政による人権侵害が生じ衆議院だけでは対応が難しいため参議院がチェックすることに意義があるのではないかとの意見、行政監視の実効性を高めるため参議院を中心に常設的な機関で年間計画を立案し継続的に行政統制を実施することが必要ではないかとの意見などが述べられた。

(6) 政治システムと政治改革

- 政権交代が可能な政治の実現が求められ、小選挙区制が導入された。

関連意見として、円滑な政権移行のためのルールが重要ではないかとの意見、多様な民意を反映する国会を形成するため小選挙区制を廃止して比例代表制を軸とした選挙制度へ転換することが必要ではないかとの意見などが述べられた。

- 二大政党制には、例えば、二大政党以外に向けられた民意をいかに集約するかという問題があるが、そもそも政党制だけでは是非を議論することは適当ではない。

関連意見として、行政が強化される一方で政治の側には政党ガバナンスの強化が求め

られるのではないかとの意見、政権に就く前に実現可能性のある政策集をつくらなければ外部の専門家や官僚に新しい政策づくりを依頼することになり、実質的には官僚主導になってしまうのではないかとの意見が述べられた。

○ **政策決定を阻止する機構が多く、物事が決まらないことが課題である。**

関連意見として、この 20 年間、権力をつくり決断することを重視し現在はある種の決断主義が行き過ぎているとの意見、決定は重要であるが、正当化の論理も重要である。イギリスの場合は決定に至る過程で論争し、論理とその一貫性を重視しつつ、最終的な落としどころは表に出ないところで決められるが、どちらも弱いのではないかとの意見が述べられた。

(7) **基本法としての憲法**

○ **憲法は権力を統制するが、その前に政治というアクションを行うことが重要である。**

関連意見として、現在の統治機構の機能について憲法の国民主権原理に照らして検証すべきではないかとの意見、独立国家の基本法である憲法は国民の主体性の下につくられることが望ましいのではないかとの意見など述べられた。

4. おわりに

グローバル化が進展し、経済や社会の構造が大きく変動する中で、我が国において、行政改革や規制改革が進められてきた。また、平成 13 年には、省庁再編を軸とする行政改革が実施され、さらには司法制度改革、地方分権改革、独立行政法人制度の創設等、今日まで統治機構に関連した一連の改革が実施されてきた。

この間、東日本大震災が発生し、震災からの復興と非常時の危機管理体制の整備が重要な課題となっている。また、我が国の経済は長期にわたるデフレ状態が継続しており、デフレからの脱却及び持続的な経済成長の実現は、政治に課せられた課題として重要である。

こうした状況に対し、必要な政策を決定し着実に遂行すると同時に、その行き過ぎや不公正がないかをチェックする政治の確立が必要であり、国民主権と代表制を採用する憲法の理念に沿って、統治機構の在り方を問い直すことが求められている。

以上の認識を踏まえ、本調査会は、2 年目以降、引き続き「時代の変化に対応した国の統治機構の在り方」について更に調査を進めていくこととしている。

(くすみ けんじ)