

# 博士學位論文要約

論文題目： 二院制の在り方に関する研究  
—行政府監視機能の検証—

氏名： 木下 健

## 要約：

本論文の目的は、参議院の強大さが指摘される中、二院制及び参議院が機能しているかどうかを実証的に検証することにある。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のが現状である。また、参議院に関する研究は多数存在するものの、一貫した整理がなされておらず、参議院の機能を検証した研究は不十分である。

本論文では、第1章から第3章において、二院制が機能しているかどうかを検証する。二院制が機能しているかについては、連邦制国家ではなく、単一国家である日本が参議院を採用する理由はなぜかを検証し、二院制を堅持する必要性があるのかを確かめる。また二院制が有効に機能しているか論じるにあたり、二院制が民主主義の質に貢献しているのかを検証する。本論文においては、民主主義を①市民の自由、②政治文化、③選挙の手続きと多元性、④政府の機能、⑤政治への参加という五つの側面から捉えたデモクラシー指数を用いている。

第4章から第7章において、参議院が機能しているかを検証するにあたり、参議院の機能の重要な一つである行政府監視機能に焦点を当て、与野党対立、国政調査及び首相答弁について取り上げ、衆参の比較を行っている。

具体的には、まず第1章では参議院の機能および役割を整理し、近代以降の民主主義理論を概観した上で、参議院及び参議院改革が民主主義論からみて、整合性を持つのかを検討している。民主主義論として、競争的民主主義論、参加民主主義論、ポリアーキー型デモクラシー、多数決型・コンセンサス型デモクラシー及び熟議民主主義論の考え方を明らかにしている。

参議院改革の歴史を踏まえ、参議院の位置づけは、参加民主主義や熟議民主主義とは整合的である一方、競争的民主主義とは非整合的であることを確認している。ただし、これまでの参議院改革は憲法改正を伴わないものであり、参議院改革は限界に近づいていることを明らかにした。

次に第2章では、比較議会の観点から OECD19 ャ国において、なぜ民主主義の質が異なるのかという問いに対し、二院制であるが故に民主主義の質が向上しているという仮説を設定し、検証を行っている。民主主義の質を考えるうえで重要となるのは、多数

決型デモクラシーとコンセンサス型デモクラシー、そして拒否権プレイヤーの議論である。

そして第3章では、なぜ二院制が採用されているのかという問いに対し、権力の集中を嫌う国民が二院制を求めているという仮説を設定した。本論文では権力の集中を嫌う国民性を、どの程度メディアを信頼しているかで捉え、その検証を行っている。これまでの研究では、二院制は人口・経済規模に加え、連邦制であるがゆえに二院制が採用されていると指摘されてきた。分析の結果、権力の集中を嫌う国民性仮説は支持される結果が得られた。メディアを信頼している国民性は二院制を志向していることが明らかとなった。

本章の仮説はライカーの空間モデルによる二院制であれば、とりうる政策領域が狭まるという安定性が増すことに裏付けられている。また対抗仮説として、レイプハルトの多数決型デモクラシーであり、多数決型を測定するため、多数主義的議事運営の指数を用いている。分析の結果、二院制より一院制の方が民主主義の質に寄与しており、多数主義的でない議事運営が好ましいといえ、拒否権プレイヤーについては、その数が多いほど民主主義の質を向上させるという結果が得られた。

前段において、第1章から第3章を通して、二院制が機能しているかどうかを検証してきた。その結果、二院制は国民によって求められているといえるものの、民主主義の質を引き下げる要因であるということが明らかとなった。しかし、我が国において、一院制を導入するという性急な結論を導いて良いのかどうか、慎重に検討する必要がある。それは、我が国の参議院は、法案に関して衆議院と同様の強い権限があり、これまでの政府与党は、参議院での過半数を占めるため、連立工作を行ってきたという経緯があるためである。参議院で過半数を占めるための連立政権の存在は、参議院が拒否権プレイヤーとなっていることを示すものであるといえる。そのため、より慎重に参議院機能を検証する必要があると考えた。

参議院の役割の一つとして行政府監視機能が挙げられ、参議院には任期や構成から衆議院よりも行政府監視機能が求められている。本論文では、後段において、行政府監視機能の検証を行い、参議院の行政府監視機能が衆議院にすら劣るといえるような現状であるならば、参議院廃止を含めた抜本的な改革が必要であるとの結論を導く。一方で、参議院には衆議院よりも行政府監視機能があるといえるのならば、さらなる行政府監視に特化した参議院改革が求められるという結論を導くこととする。

第4章では予算委員会において、行政府監視機能が機能しているのかを衆参の比較を通じて検証する。本章では、行政府監視機能を「速記中止回数」として捉え、与野党が対立しているほど、議論が紛糾し、速記が止められ、行政府監視がなされているという仮説を設定した。与野党の対立を審議の空転で捉え、与野党の多数派が異なっているかどうかで、速記中止回数が増えているかを分析した結果、審議空転は速記中止回数を増やす一方で、参議院の議決形態(ねじれダミー)については、マイナスの結果が得られた。

マイナスの結果が得られたのは衆議院予算委員会の方であり、参議院予算委員会の方は有意となっていないことから、政府与党はねじれ国会の場合、衆議院予算委員会を早期に通過させようとする思惑があることがうかがえる。

第5章では国会審議における国政調査について取り上げ、その実態を明らかにしている。本章の仮説として、何らかの事故が起こった場合に、国政調査量が増加する火災報知器型の監視がなされていること、および通常のパトロール型監視では国政調査は不活発であるという仮説を設定した。分析の結果、参議院経済産業委員会のみ火災報知器型監視がプラスで有意という結果が得られ、パトロール型監視については、衆議院農林水産委員会、衆議院厚生労働委員会、参議院厚生労働委員会、参議院経済産業委員会においてマイナスの係数が有意に得られた。このような結果は委員会ごとによって、かなりの多様性を持つことを示すものであり、参議院であるため、行政府監視をより行っているといえるような結果とはなっていない。

第6章においては、予算委員会における国政調査についての談話分析を行い、衆参について異なる観点から質疑が行われているかを質問の分類、質疑の話題に関する分類、及びフェイスへの脅威という三つの観点より検証した。また、答弁に関して、送り手、受け手、内容及び脈絡の観点より、衆参に違いがあるか検証を行った。分析の結果、質疑に関しては、三つの観点が全て衆参において異なっていることが明らかとなった。一方、答弁に関しては、受け手のみが衆参において違いがあることが明らかとなった。これらの結果より、衆参は異なる質疑を行っており、答弁においても受け手については異なる答弁が得られていることが明らかとなった。

第7章では内閣支持率と首相答弁の関係として、有権者による行政府監視機能が議院内閣制のもとでどのように機能しているのかを衆参の比較を通して把握する。具体的には、議院内閣制は衆議院に基盤を置くものであるため、参議院での首相答弁が内閣支持率に影響を及ぼし、強い参議院に拍車をかけることになっていないのか確認している。

本章では、民主党政権において国会における首相の答弁が内閣支持率に影響を与えているのかを調べた。とりわけNHKの国会中継が入ることが多い本会議及び予算委員会での首相答弁を取り上げ、「現状」に関する答弁は内閣支持率に影響を与えているのかを検証した。分析の結果、衆議院における「現状」に関する首相答弁は有意に内閣支持率を低下させるということが判明した。また参議院における首相答弁は内閣支持率に対して有意な影響を与えているとはいえないことが分かった。

後段において、第4章から第7章を通して、参議院の行政府監視機能を検証した結果、参議院は十分であるとまではいえないものの、一定の行政府監視を行っているといえるのではないだろうか。この結果を踏まえ、参議院改革を検討するならば、参議院を存続させ、さらなる行政府監視が行えるような制度改革を行っていくべきであるといえる。

おわりに、二院制は国民によって求められているものの、民主主義の質を引き下げるといえる。しかし、我が国の参議院の行政府監視機能を検証した結果、一定の効果をあ

げているといえ、早急な一院制への移行は取るべきではないと考えられる。ただし、現行制度のままでは、ねじれ国会に見られる決められない政治という問題が残ることとなる。そこで、本論文の提言として、第一に参議院の権限を弱めることで、決められない政治を回避する。具体的には憲法 59 条 2 項の再議決要件を過半数まで引き下げ、その代わりに参議院には引き延ばし権を与える。第二に、参議院の行政府監視機能を強化するため、予算委員会以外の他の常任委員会においても、片道方式を導入することとし、より多くの質疑を行えるようにする。第三に多様な民意を反映するため、参議院の選挙制度に全面的に比例代表制を導入する。これらの改革を行うことで、決められない政治から脱するとともに、参議院は行政府監視の院として、存在感を増すこととなる。(3921 字)