

## 時評

## 参院の歪み正す改革論議を

古賀 攻

(毎日新聞政治部編集委員)

日本の統治機構の中で、参議院というのは実に重苦しい存在だ。

1990年代から、日本の政治システムは多数派による意思決定を明確にし、リーダーが指導力を発揮しやすい方向へと改革が進められてきた。衆議院における小選挙区制の導入と、首相官邸機能の強化がそれだ。09年の政権交代は、政治システム改革の成果でもある。

ところが、参議院は一連の改革の外に置かれてきた。この結果、参議院は政治過程にさまざまな歪みをもたらしようになる。7月11日投票の第22回参議院選がどのような議席配分になるにせよ、その構造的な特性を理解しておくことが必要だ。

リクルート事件や消費税導入の影響で自民党が大敗した1989年の参議院選以来、政権党は参議院の過半数を握れない状態が今日まで続いている。自民党が自社さ、自自、自自公、自公保、自公と組み合わせを変えながら、連立政権を続けてきたのは、参議院の議席不足を補うためだった。民主党が09年衆院選に圧勝しながら、国民新、社民両党と連立を組んだのも同じ事情による。

衆院選を通じて政権を選択するという国民的合意があるにもかかわらず、第2院である参議院の都合で政権の組み合わせが決まるというのが、参議院がもたらしてきた歪みの最たるものだ。

もう一つの歪みは、過去の参議院選が首相の交代と密接に結びついてきたことにある。宇野宗佑、橋本龍太郎両元首相が退陣したのは、それぞれ89年と98年の参議院選敗北に伴う引責だった。安倍晋三元首相も07年参議院選で惨敗して1カ月後に辞任。後を継いだ福田康夫元首相は、参議院選が生んだ「ねじれ国会」の重圧に耐え切れずに官邸を去った。森喜朗元首相は「森では参議院選が戦えない」との党内世論により、01年参議院選の3カ月前に引きずりおろされた。鳩山由紀夫前首相の辞任も、森氏のケースと同じだ。

過去21年間で実に6人の首相が、参議院選の直接、間接の影響で交代したことになる。参議院は憲法が想定していない、異様な影響力を行使してきたと言えるだろう。

このように参議院が「政局の府」になったのは、制度の欠陥によるところが大きい。

憲法は「衆議院の優越」を規定していると言われるが、これは首相の指名(67条)、予算の議決(60条)、条約の承認(61条)に限った特例にすぎない。国会審議の大半を占める一般の法律案は「衆参両院の可決」が成立要件であり、両院の意思が分かれた場合の解決方法は、「衆院での3分の2以上の賛成による再可決」しかない。むしろ、衆参の権限はほぼ同等と考えるべきだろう。

しかも、参議院は事実上、議院内閣制の枠組みから外れている。首相は国会の信任によって内閣を組織し、かつ衆院に対する解散権を持っている。行政府と議会とが相互に深く結びつくことが議院内閣制の本旨なのに、憲法は首相に参議院を解散し、政治的にリセットする権限を与えていない。すなわち参議院は首相から独立した存在となっている。

参議院の与野党構成が、時々の政権に重大な影響を与えてきたのは、以上のように参議院が制度的に「強い権能」と「独立性」を持っているからだ。07年参議院選で「ねじれ国会」の創出に成功した小沢民主党が、参議院の特性を政権攻撃にフル活用するようになると、参議院をめぐる憲法上の規定は統治構造の欠陥として広く認識されるようになった。

フランス革命で活躍した政治家シエイエスは「上院が下院と対立する時は有害であり、同調する時は無用である」と述べたそうだ。二院制の否定につながる考え方だが、衆参両院にまたがって二大政党が政争を繰り広げる現在のような状況下では含蓄がある。

民主党は首相の交代によって支持率を急回復させたものの、今回の参議院選で単独過半数に必要な60議席以上を獲得するのは容易ではない。菅直人首相の「消費税10%」発言で国民新党は民主党と距離を置き始め、選挙後は再び参議院が「政局の府」となって、連立の組み替えが進むことも想定される。

政権交代可能な時代に参議院はどうあるべきか。与野党が落ち着いて健全な参議院改革を議論することも参議院選の意義だろう。

