

国立国会図書館 調査及び立法考査局

Research and Legislative Reference Bureau
National Diet Library

論題 Title	地方を代表する議院の意義—憲法改正提言及び諸外国の憲法規定を素材として—
他言語論題 Title in other language	Meaning of the Chamber of Local Representation: A Survey Based on Constitutional Amendment Proposals and Constitutions of Foreign Countries
著者 / 所属 Author(s)	小林 公夫 (Koboyashi, Kimio) / 国立国会図書館調査及び立法考査局主幹 政治議会調査室
雑誌名 Journal	レファレンス (The Reference)
編集 Editor	国立国会図書館 調査及び立法考査局
発行 Publisher	国立国会図書館
通号 Number	800
刊行日 Issue Date	2017-09-20
ページ Pages	29-55
ISSN	0034-2912
本文の言語 Language	日本語 (Japanese)
摘要 Abstract	全国知事会研究会の報告書等 3 つの憲法改正提言並びにスペイン、フランス、イタリア、米国及びドイツの憲法規定を素材として、国会の 1 議院を地方を代表するものと憲法で位置付ける意義を探る。

* 掲載論文等は、調査及び立法考査局内において、国政審議に係る有用性、記述の中立性、客観性及び正確性、論旨の明晰（めいせき）性等の観点からの審査を経たものです。

* 意見にわたる部分は、筆者の個人的見解であることをお断りしておきます。

地方を代表する議院の意義

—憲法改正提言及び諸外国の憲法規定を素材として—

国立国会図書館 調査及び立法考査局
主幹 政治議会調査室 小林 公夫

目 次

はじめに

I 我が国における主な憲法改正提言

- 1 日本青年会議所「日本国憲法草案」
- 2 徳島県「地方自治に関する憲法課題研究会」報告書
- 3 全国知事会「憲法と地方自治研究会」報告書
- 4 小括

II 諸外国の憲法規定の例

- 1 スペイン
- 2 フランス
- 3 イタリア
- 4 連邦国家の例—米国及びドイツ—
- 5 小括

おわりに

別表1 国会の両議院の組織及び権限関係に関する日本国憲法改正案比較表

別表2 諸外国の上院の憲法規定に基づく比較表

要 旨

- ① 「都道府県…を参議院議員の選挙区の単位としなければならないという憲法上の要請はな」いなどと指摘した最高裁判所の平成 26(2014)年大法廷判決を踏まえ、平成 27(2015)年の公職選挙法(昭和 25 年法律第 100 号)の改正により参議院議員の選挙区に合区が導入されたところ、その解消のために日本国憲法を改正して参議院議員を「都道府県代表」などとする明文規定を設けることが主張されるようになっている。国内の主要な憲法改正提言及び諸外国の事例を紹介し、2 院制の国会の 1 議院あるいはその構成員を地方を代表するものと憲法で位置付けることの意義を探る。
- ② 日本国憲法の改正提言として、日本青年会議所の「日本国憲法草案」(平成 24 (2012)年)、徳島県「地方自治に関する憲法課題研究会」報告書(第 2 版)(平成 27 (2015)年)、全国知事会「憲法と地方自治研究会」報告書(平成 28 (2016)年)の 3 つを取り上げる。いずれの案も、「全国民を代表する」衆議院議員に対置する形で、参議院議員を(地方)自治体の代表者又は地方公共団体の住民の代表者と位置付けている。「全国民を代表する」国会議員は選挙母体の指図に拘束されることはない(自由委任の原則)と解され、議院内における発言・表決について免責特権が保障されている。改正後の参議院議員は、選挙母体の指図の下に置かれ、免責特権も享受し得ないことになると解釈される可能性がある。改正後の参議院の衆議院との権限関係については、各提言の間で必ずしも方向性が一致していない。
- ③ 諸外国の例として、単一国家からスペイン、フランス及びイタリアの上院を、連邦国家から米国及びドイツの上院を取り上げる。これらの中で、権限及び議員の地位の両面において真に地方を代表する議院といい得るのはドイツのみであるが、ドイツの上院の議院性を否定する説の論拠の一つに、その構成員が州の指示に拘束されることが挙げられている。他の国については、上院が地方を代表する旨が憲法に明記されているスペインなどを含め、上院議員が選挙母体との間で自由委任の関係にあり、職務上の発言等についての免責特権を有していることから、法的にはその表決が選挙母体である地方の利益を忠実に反映する仕組みとはなっていない。
- ④ 参議院の組織原理を改めるのであれば、その権限及び衆議院との関係に関する規定の全面的な見直しが必要と考えられている。また、そもそも、連邦国家でない我が国に地方代表の議院を設置するとはどのような代表民主制観を前提としているのか、といった根本的な議論が不可避であるとの指摘もある。

はじめに

我が国の国会は、「全国民を代表する選挙された議員」によって組織された衆議院及び参議院によって構成されている（日本国憲法第43条第1項）。法律案・予算の議決、内閣総理大臣の指名等、一定の事項について衆議院の優越が認められているものの多くの点で両議院がほぼ等しい権限を有していることもあって、両議院、特に参議院の在り方については、その発足以来今日に至るまで様々に論じられてきた⁽¹⁾。

また、日本国憲法は、両議院の議員の定数や選挙に関する事項は法律で定めることとしている（第43条及び第47条）ため、参議院の在り方は、その選挙制度にも多大な影響を及ぼすことになる。

参議院議員の定数不均衡（いわゆる1票の較差）をめぐる違憲訴訟において、最高裁判所は、昭和58（1983）年の大法廷判決⁽²⁾以来、都道府県を単位とする地方選出議員という参議院独自の選挙方法を肯定し、衆議院よりも緩やかな判断基準を採用してきたが、平成16（2004）年の大法廷判決⁽³⁾を転機に、近時においては厳格審査を行う姿勢を見せている。特に平成24（2012）年の大法廷判決⁽⁴⁾は、「都道府県…を参議院議員の選挙区の単位としなければならないという憲法上の要請はなく」、「より適切な民意の反映が可能となるよう、単に一部の選挙区の定数を増減するにとどまらず、都道府県を単位として各選挙区の定数を設定する現行の方式をしかるべき形で改めるなど、現行の選挙制度の仕組み自体の見直しを内容とする立法的措置を講じ…る必要がある。」と端的に指摘した。この指摘は、平成26（2014）年の大法廷判決⁽⁵⁾においても引き継がれた。⁽⁶⁾

このような最高裁判所の指摘を受けて平成27（2015）年7月に公職選挙法（昭和25年法律第100号）が改正された⁽⁷⁾際に参議院議員の選挙区の区域変更（鳥取県と島根県、徳島県と高知県それぞれの合区）が行われたところ、「都道府県ごとに集約された意思が参議院を通じて国政に届け

* 注に掲げるインターネット情報の最終アクセス日は、平成29（2017）年7月18日である。

- (1) 我が国の2院制をめぐる憲法上の論点を整理したものとして、田中嘉彦『二院制』（調査資料2004-1-f シリーズ 憲法の論点⑥）国立国会図書館調査及び立法考査局、2005。<http://dl.ndl.go.jp/view/download/digidepo_1001022_po_200503.pdf?contentNo=1> を参照。また、日本国憲法の制定過程における議論を紹介したものとして田中嘉彦「日本国憲法制定過程における二院制諸案（資料）」『レファレンス』647号、2004.12, pp.25-48。<http://dl.ndl.go.jp/view/download/digidepo_999916_po_064702.pdf?contentNo=1> を、日本国憲法における国会の位置付けから2院制ないし参議院の独自性の論点整理を行ったものとして棟居快行「二院制の意義ならびに参議院の独自性—国会の憲法上の位置付けから見た論点整理—」『レファレンス』771号、2015.4, pp.1-19。<http://dl.ndl.go.jp/view/download/digidepo_9227944_po_077101.pdf?contentNo=1> を参照。
- (2) 昭和58年4月27日最高裁判所大法廷判決 民集37巻3号345頁。昭和52（1977）年の参議院議員通常選挙執行時の定数配分規定（選挙区間の最大較差5.26倍）を合憲とした。
- (3) 平成16年1月14日最高裁判所大法廷判決 民集58巻1号56頁。平成13（2001）年の参議院議員通常選挙執行時の定数配分規定（選挙区間の最大較差5.06倍）を合憲とした。
- (4) 平成24年10月17日最高裁判所大法廷判決 民集66巻10号3357頁。平成22（2010）年の参議院議員通常選挙執行時の定数配分規定（選挙区間の最大較差5.00倍）を合憲（違憲状態）とした。
- (5) 平成26年11月26日最高裁判所大法廷判決 民集68巻9号1363頁。平成25（2013）年の参議院議員通常選挙執行時の定数配分規定（選挙区間の最大較差4.77倍）を合憲（違憲状態）とした。
- (6) こうした最高裁判所の判例の変化を解説したものとして、棟居快行「参議院議員定数配分をめぐる近時の最高裁判例—最高裁平成26年11月26日大法廷判決を中心として—」『レファレンス』774号、2015.7, pp.1-30。<http://dl.ndl.go.jp/view/download/digidepo_9450624_po_077401.pdf?contentNo=1> を参照。

られなくなるのは非常に問題である」、 「投票率の低下や選挙区において自県を代表する議員が出せないことなど、合区を起因とした弊害が顕在化して」いる、といった指摘がなされ⁽⁸⁾、合区の解消のために憲法を改正して参議院議員を「都道府県代表」などとする明文規定を設けることが主張されるようになってきている⁽⁹⁾。

この点について諸外国の憲法を見ると、2院制の国会⁽¹⁰⁾を有する国において第2院(上院)が地方を代表する(と解されるような)旨の規定を設けている例も見られる。

本稿は、国内の主要な憲法改正提言及び諸外国の事例を紹介し、2院制の国会の1議院あるいはその構成員を地方を代表するものと憲法で位置付けることの意義を探ろうとするものである。なお、本稿において単に条名等を掲げる規定は、特記しない限り各国の現行憲法のものである。また、文中で言及する人物の所属、肩書等は当時のものであり、引用文等における「」は筆者において記述を補ったことを、「…」は一部省略したことを示す。

I 我が国における主な憲法改正提言

日本国憲法を改正して参議院(議員)に地方代表的な性格を付与する、あるいは参議院を「地方の府」とするという主張・提言には様々なものがあるが、本稿では、構成員(議員)の選出方法及び両議院の権限関係について具体的な制度設計を示している主な提言⁽¹¹⁾について、その概要を紹介する。

1 日本青年会議所「日本国憲法草案」

公益社団法人日本青年会議所(日本JC)⁽¹²⁾が平成24(2012)年10月に作成した新憲法案(「日本国憲法草案」⁽¹³⁾)。以下この節においては「草案」と、それ以外では「日本JC案」という。)では、「役

(7) 「公職選挙法の一部を改正する法律」(平成27年法律第60号)。同法の概要については、桑原明「法令解説 いわゆる合区を含む参議院選挙区選出議員の選挙区及び定数の改正—公職選挙法の一部を改正する法律(平成27年法律第60号)平27・8・5公布平27・9・5/平27・11・5施行—」『時の法令』1988号, 2015.10.30, pp.18-34等を参照。

(8) 全国知事会「参議院選挙における合区の解消に関する決議」(平成28年7月29日) <<http://www.nga.gr.jp/ikkwebBrowse/material/files/group/2/160823%20gouku.pdf>> なお、この決議に対しては、一部反対意見(大阪府)及び慎重意見(愛知県)があった。

(9) 例えば、自由民主党の参議院政策審議会長の下に設けられた「参議院在り方検討プロジェクトチーム」(平成28(2016)年11月2日初会合)は、平成29(2017)年6月に、選挙区選出の参議院議員を都道府県代表と位置付けることを柱とする報告書案を取りまとめ、参議院自由民主党の全議員懇談会に提出して、大筋了承を得たとされる(「参院選「合区」解消 改憲が柱 参院自民PT報告書案」『産経新聞』2017.6.28.)。

(10) 本稿においては、国レベルの立法機関の呼称は「国会」で統一する。

(11) ただし、PHP総合研究所「21世紀日本国憲法私案」(平成16(2004)年)については、連邦制型の道州制を前提としていることから対象外とした。連邦制については、第27次地方制度調査会「今後の地方自治制度のあり方に関する答申」2003.11.13, p.26において、歴史的・文化的・社会的に一体性、独立性の高い連邦構成単位の存在が前提となること等の問題があり、我が国の成り立ちや国民意識の現状から見ると、「制度改革の選択肢とすることは適当ではないと考えられる」とされている。

(12) 日本青年会議所(日本JC)は、「修練」・「奉仕」・「友情」の3つの信条の下、より良い社会づくりを目指してボランティアや行政改革等の社会的課題に積極的に取り組んでいる日本各地の青年会議所(JC)(会員は、20~40歳の青年)の全国的運営の総合調整機関として昭和26(1951)年に設立された。会員は、各地の青年会議所である。「日本青年会議所とは」日本青年会議所ウェブサイト <http://www.jaycee.or.jp/2017/junior_chamber>; 「よくある質問」同 <<http://www.jaycee.or.jp/2017/faq>>

(13) 日本青年会議所「日本国憲法草案(現行憲法対照)」2012.10.12. 日本青年会議所憲法輿論確立会議ウェブサイト <<http://www.jc-constitution.com/wp-content/uploads/2014/02/soan-01.pdf>>

割を明確化した両院制」として、「国民議院」（下院に相当）及び「評議院」（上院に相当）から成る2院制が採用されている⁽¹⁴⁾。

(1) 両議院の組織

国民議院は全国民を代表する選挙された議員で組織し、評議院は法律に定める自治体の代表で組織する（草案第45条第1項）。国民議院議員の任期は4年（ただし、解散あり。）（草案第47条）、評議院議員の任期はその属する自治体の長の任期に準ずる（草案第48条）。

両議院の議員及びその選挙人の資格並びに選挙区、投票方法その他両議院の議員の選挙又は選定に関する事項は、法律で定める（草案第46条及び第49条）。国民議院の議員が国民の「総選挙」によって選出されるのに対し、評議院議員は、人口に関係なく、都道府県のような広域自治体の代表（政令指定都市の代表などを含めることも可能。）が間接選挙によって選出されることが想定されている⁽¹⁵⁾。なお、地方自治体の組織は広域自治体及び基礎自治体とすることが、憲法に明記されている（草案第100条第2項）⁽¹⁶⁾。

(2) 両議院の権限関係

評議院は国民議院のチェックに徹する議院と位置付けられ、これにより、「決められない政治」の解消や「ねじれ国会」による立法機能の停滞の防止が可能になると説かれている⁽¹⁷⁾。

具体的には、地方自治体の根幹に関わる法律案と位置付けられる①地方自治体の租税に関する法律案、②地方自治体の官庁の組織及び行政手続を規律する法律案、③地方自治体の固有事務として執行する法律案⁽¹⁸⁾については両議院で可決したときに法律となるが、それ以外の法律案は国民議院での可決のみで法律となる（草案第61条）。①～③の法律案は評議院に先に提出される（草案第62条第1項）。これらの法律案について国民議院が評議院と異なる議決をした場合において、両議院の協議会を開いても意見が一致しないとき、又は国民議院が法律案の受領後国会休会中の期間を除いて30日以内に議決しないときは、評議院の議決が国会の議決となる（同条第2項）。この評議院の議決の優先も、国民議院に対するチェック機能を果たすためと説明されている⁽¹⁹⁾。また、評議院は、参議院とは異なり、内閣総理大臣の指名権を有しない（草案第71条）。

なお、国民議院のチェック機能を果たす役割である評議院には「1票の較差」の論理が絶対的に適用されることはない、と説明されている⁽²⁰⁾。

2 徳島県「地方自治に関する憲法課題研究会」報告書

徳島県の実務担当者による「地方自治に関する憲法課題研究会」⁽²¹⁾が平成26（2014）年に取りまとめた報告書⁽²²⁾では、「衆議院のカーボンコピー」との批判がなされる参議院について、衆議

(14) 日本青年会議所編『日本国憲法草案解説書—国民の生命と財産を守るために、今、国民一人ひとりが自主的に考えよう—』2012, p.4. 同上 <<http://www.jc-constitution.com/wp-content/uploads/2014/02/soan-02.pdf>>

(15) 同上, pp.4, 17-18. この「総選挙」とは、直接選挙を指すものと解される。

(16) 現行憲法第92条は、地方公共団体の組織及び運営に関する事項は法律で定めると規定し、都道府県、市町村といった地方公共団体の種類は、地方自治法（昭和22年法律第67号）で定められている。

(17) 日本青年会議所編 前掲注(14)

(18) 「地方自治体の固有事務」の具体的な内容は、明らかにされていない。

(19) 日本青年会議所編 前掲注(14), p.17.

(20) 同上

院と性格を異にする第2院としての存在意義を明確化し、「1票の較差」問題からの脱却を図るとともに、地方自治の保障の観点から地方が国政に常時参画するための改革案⁽²³⁾として、参議院を「地方の府」とする憲法改正案（以下「徳島県研究会案」という。）が示されている⁽²⁴⁾。

(1) 両議院の組織

第43条第1項を「衆議院は、全国民を代表する選挙された議員でこれを組織し、参議院は、広域自治体の区域ごとに選出された地方自治体の代表者で組織する。」と改める⁽²⁵⁾。

両議院の議員の任期を定める規定（第45条及び第46条）並びに①議員定数、②議員及びその選挙人の資格並びに③選挙区、投票方法その他両議院の議員の選挙に関する事項を法律に委任する規定（第43条第2項、第44条及び第47条）については、特に改正案が示されていない。

「地方の府」としての参議院の具体的なイメージとして、議員数は100人（人口規模に関わらず各都道府県から2人（計94人）に加え、3大都市圏代表6人）とし、都道府県選出議員のうちの1人は「知事」が自動的に参議院議員を兼職し、もう1人は選挙によって選出するが、地方代表の院としての性格から、地方自治体の首長・議員との兼職を可能とすることが提唱されている⁽²⁶⁾。地方自治体の長との兼職は地方の意見を国政に的確に反映させるためとされ、地方統治者の意見が国政の場に直接反映されるシステムは非常に有意義で、実効性の高いものと説かれている⁽²⁷⁾。

なお、「地方自治体は、その地域における統治及び自らの健全な発達のために必要な、固有の権能を有する。」と位置付けられ（改正後の第92条第1項）、そのような地方自治体の種類として、①住民に近接した基礎自治体、②基礎自治体を包括する広域自治体及び③法律で定める特別地方自治体を憲法に明記することとされている（改正後の第93条第2項）⁽²⁸⁾。

(2) 両議院の権限関係

地方自治に関する法律案については、衆議院の議決に対する「拒否権」を参議院に付与する。具体的には、「衆議院で可決し、参議院でこれと異なつた議決をした法律案は、衆議院で出席議

(21) 平成25(2013)年8月に設置。徳島県政策創造部広域行政課長を座長とし、同部等に所属する係長、主任等9人の研究員によって構成。アドバイザーとして、原島良成・熊本大学法科大学院准教授（行政法学）及び木下昌彦・神戸大学大学院法学研究科准教授（憲法学）が参加。平成26(2014)年8月から、ゲスト研究員として、住友真美・子育て支援団体キラニコ代表、福島明子・四国大学経営情報学部メディア情報学科講師（まちづくり・国土計画・都市計画）、鈴木重佐美弁護士及び永本能子弁護士の4人が参加。

(22) 平成26(2014)年1月28日、徳島県知事に提出。平成27(2015)年4月に第2版が取りまとめられており、本稿の記述は第2版による。徳島県「地方自治に関する憲法課題研究会」『「真の地方分権型社会」を創造する日本国憲法の「地方自治」規定のあり方について 第2版』2015。<http://www.pref.tokushima.jp/docs/2012121900105/files/kenpo_ver2_1.pdf>; 同 <http://www.pref.tokushima.jp/docs/2012121900105/files/kenpo_ver2_2.pdf>

(23) 同上, pp.36-37.

(24) 同上, pp.54-55.

(25) 同上, p.55.

(26) 同上, pp.37-39. 各州の代表者が出席するドイツの連邦参議院及び大多数が市町村議会議員を兼職するフランスの元老院の例が紹介されている。現行憲法は両議院の議員の兼職を禁止している（第48条）のみであるため、関係法令の改正や国会制度の改革によって知事を地方代表として参議院に参画させることは可能と説明されている。なお、この場合に「参議院議員の任期は、6年とし、3年ごとに議員の半数を改選する。」と定める第46条を改正する必要があるか否かについては特に言及されていないが、徳島県研究会案の内容は「第8章 地方自治」にのみ焦点を当てるもので、憲法全体との整合性や、国全体の統治体制にまでは十分な検討が及んでいないとされる（同, p.61.）。

(27) 同上, pp.37-39.

(28) 同上, pp.46-49.

員の3分の2以上の多数で再び可決したときは、法律となる。」と規定する第59条第2項に「但し、地方自治体の組織と運営に関する法律案については、参議院で3分の2以上の多数により、衆議院と異なった議決をした場合は、この限りでない。」という規定を追加する。⁽²⁹⁾

なお、そもそも参議院の審議対象を地方自治に関するものに限定するかという議論については、基本的にあらゆる案件を審議対象とすべきであるが、仮に地方代表が審議不要又は審議を避けるべきだと判断する場合には両議院の協議により個別指定していくべきものとする、と説かれている⁽³⁰⁾。

3 全国知事会「憲法と地方自治研究会」報告書

平成27(2015)年10月、各都道府県の知事で組織する全国知事会の総合戦略・政権評価特別委員会に有識者から成る「憲法と地方自治研究会」がアドバイザー組織として設置され⁽³¹⁾、地方自治に関する憲法問題について検討が行われた。同研究会が取りまとめた平成28(2016)年11月付けの報告書⁽³²⁾(以下「知事会研究会報告書」という。)では、合区解消策の一つとして憲法改正によって参議院を「地方の府」と位置付けるとした同年3月の中間報告を踏まえ、具体的な条文案(日本国憲法改正草案)が示されている⁽³³⁾。

(1) 両議院の組織

第43条第1項中「両議院」を「衆議院」に改める(同項は、「衆議院は、全国民を代表する選挙された議員で組織する。」という規定となる。)。両議院の議員の定数を法律に委任する同条第2項を同条第3項とし、新第2項として参議院の組織に関する規定を設ける。具体的には、2つの案が示されている。第1案は「参議院は、広域的な地方公共団体の区域ごとに、住民を代表する選挙された議員及び全国民を代表する選挙された議員で組織する。」とするものであり、第2案は「参議院は、広域的な地方公共団体の区域ごとに、住民を代表する選挙された議員で組織する。」とするものである。第2案は、参議院を都道府県から選挙された議員のみで構成する議院とすることを意識したものであり、第1案は現行の比例代表選挙等との組合せを継続するこ

⁽²⁹⁾ 同上, pp.54-55.

⁽³⁰⁾ 同上, p.54(脚注36)。基本的にあらゆる案件を審議対象とすべきとする理由として、「例えば一見地方に関係が無い「民法」にしても、「国民保護」の観点等から、地方に関係する」ということを挙げているが、それ以上の詳細な説明は見当たらない。

⁽³¹⁾ 高見茂・京都大学大学院教育学研究科長・教育学部長(教育学)を座長とし、井手裕彦・読売新聞大阪本社編集局編集委員、大山礼子・駒澤大学法学部教授(政治学)、北村喜宣・上智大学法科大学院教授(行政法学)、木下昌彦・神戸大学大学院法学研究科准教授(憲法学)、宍戸常寿・東京大学大学院法学政治学研究科教授(憲法学)、砂原庸介・神戸大学大学院法学研究科准教授(政治学)及び西川雅史・青山学院大学経済学部教授(経済学)の7人の委員によって構成。

⁽³²⁾ 『憲法と地方自治研究会報告書』全国知事会総合戦略・政権評価特別委員会憲法と地方自治研究会, 2016. <<http://www.nga.gr.jp/ikkrwebBrowse/material/files/group/2/kenpohoukokusyo.pdf>>

⁽³³⁾ 同上, pp.11, 37-39. なお、憲法改正以外の合区解消策として、公職選挙法の改正による対応のほかに、国会法(昭和22年法律第79号)の改正による対応が示されている。これは、「衆議院は、全国民の代表として、選挙された議員で組織する。」「参議院については、全国民の代表であるとともに、地方の代表として、広域的な地方公共団体の区域から選挙された議員を、必ず含まれ[ママ]なければならない。」という国会の位置付けに関する規定を同法の冒頭に新設するというものである。これによって、現在の「投票価値の平等」の考え方に代わる法理として、都道府県代表を必ず選出する選挙制度を根拠付けようとするものであるが、憲法の「全国民の代表」という規定は維持されるため、「地方の多様な意見の反映」と「1票の較差」の関係について、憲法に抵触すると判断される可能性がある、とも述べている。同, p.42.

とを想定したものと説明されている。⁽³⁴⁾

両議院の議員の任期を定める規定（第45条及び第46条）並びに①議員定数、②議員及びその選挙人の資格並びに③選挙区、投票方法その他両議院の議員の選挙に関する事項を法律に委任する規定（第43条第2項、第44条及び第47条）については、前述したように第43条第2項を同条第3項とするほかには、特に改正案が示されていない。

「憲法上の参議院の位置付けを考えるにあたっては、具体的に今後の参議院がどうあるべきか、の検討をしっかりと行う必要がある。」と指摘しつつ、各案につき2つのバリエーションを示している（表参照）。これらの違いは、広域地方公共団体（都道府県）単位で選挙される議員の数を1票の較差にある程度配慮して人口比例させるか否かによる。⁽³⁵⁾

表 参議院議員の選挙方法のバリエーション

	選挙方法	人口比例なし	人口比例あり
第2案	「都道府県ごとに選挙」のみ	<パターン1> ○都道府県ごとの選挙：人口規模を無視し、定数は都道府県ごとに同数 ^(注1) とし、又は一定の傾斜配分（例えば東京都5、徳島県2） ^(注2)	<パターン2> ○都道府県ごとの選挙：都道府県の人口規模ごとに定数を傾斜配分
第1案	「都道府県ごとに選挙」＋「全国から選挙」	<パターン3> ○都道府県ごとの選挙：パターン1と同じ ^(注3) ○全国区の選挙：比例代表	<パターン4> ○都道府県ごとの選挙：パターン2と同じ ○全国区の選挙：比例代表

(注1) アメリカの上院方式

(注2) ドイツの連邦参議院方式

(注3) ただし、「一定の傾斜配分」の例で、東京都は「6」とされている。

(出典)『憲法と地方自治研究会報告書』全国知事会総合戦略・政権評価特別委員会憲法と地方自治研究会, 2016, p.38. <<http://www.nga.gr.jp/ikkrwebBrowse/material/files/group/2/kenpohoukokusyo.pdf>> を基に筆者作成。

参議院が「地方の府」であることが顕著となるのはパターン1又はパターン3（逆に現行制度に最も近いのはパターン4）であるが、この場合に参議院の権限を衆議院と同格の扱いとすると、地方の意見が強くなり過ぎるとの考え方があることから、参議院の役割・権限の見直しを併せて行う必要があると考えられている（(2) 参照）⁽³⁶⁾。

なお、「地方公共団体は、その地域の住民の発意に基づき、住民の日常生活に関連する公共的事務について処理する固有の権能を有する。」と位置付けられ（改正後の第92条第2項）、そのような地方公共団体の種類として、①基礎的な地方公共団体、②①を包摂する広域的な地方公共団体及び③法律で定める特別の地方公共団体、を憲法に明記することとされている（同条第1項）⁽³⁷⁾。

(2) 両議院の権限関係

知事会研究会報告書は、「参議院を「地方の府」とした場合の規模や構成と、それに対応した

⁽³⁴⁾ 同上, p.37.

⁽³⁵⁾ 同上, pp.37-38.

⁽³⁶⁾ 同上, p.38.

⁽³⁷⁾ 同上, p.30.

審議の対象範囲については、様々なバリエーションが考えられる」としつつ、その一例として、「地方自治に関する法律案」以外の法律案については、参議院は同意権のみを有する（参議院が同意しなかった法律案は、衆議院で出席議員の3分の2以上の多数で再可決したとき、法律となる）ことを内容とする第59条の改正案を提示している⁽³⁸⁾。

その上で、両議院の役割分担に関する主な意見として、①「地方自治に関する法律」についての優先権を参議院に与える場合は、その法律の範囲の定義が必要、②決算に関する権能（優先権等）を参議院に与えることも検討、③参議院を「地域代表」とするならば「全国民の代表」である衆議院よりも権能を弱めるべきこと（例として、第59条第2項に規定する衆議院による再議決の要件を出席議員の3分の2から2分の1に緩和することや、同条第4項に規定する参議院のみなし否決の期限を60日から30日に短縮すること）、④制限と同時に、（委員会での再度の審議など）参議院の審議権を確保することも明記すべきこと、⑤法律の制定過程において、両議院で意見が異なる場合の両院協議会での議論の尊重の検討が必要、の諸点が挙げられている⁽³⁹⁾。

4 小括

(1) 各案の比較

以上3つの憲法改正案の規定ぶりを比較すると、別表1のとおりである。

いずれの案も、「全国民を代表する」衆議院議員に対置する形で、参議院議員を（地方）自治体の代表者又は地方公共団体の住民の代表者と位置付けている⁽⁴⁰⁾（ただし、具体的な選挙方法の想定は異なっている）。なお、各案においてそもそも「都道府県」などと明記していないのは、道州制論議に配慮したものと解される⁽⁴¹⁾。

両議院の権限関係については、必ずしも方向性が一致していない。すなわち、日本JC案が参議院の権限を現在よりも弱める（ただし、地方自治体の租税に関する法律等一部の法津については参議院の優越を認め権限を強化する）ものであるのに対し、徳島県研究会案は地方自治体の組織と運営に関する法律案について権限を強化するものといえる。知事会研究会報告書で示された例は、参議院の権限を弱めることを志向しているものの、実際の効果は限定的なものにとどまると考えられる⁽⁴²⁾。

(38) 同上, p.39.

(39) 同上

(40) 以下では、日本JC案の国民議院及び評議院を、それぞれ衆議院及び参議院に便宜上含めることとする。なお、各案で「自治体」、「地方自治体」、「地方公共団体」と様々な用語が用いられていることに関して付言すると、憲法を始めとする現行の実定法で用いられている「地方公共団体」という概念は旧憲法下の「地方団体」（専ら地域サービス行政の担い手としての事業団体）による地方自治の観念を温存させる機能を果たしているとの批判を浴びており、地方自治の現実の動態がダイナミックな展開を示す中で、その担い手である地方公共団体はしばしば「自治体」、「地方自治体」と呼称され、この語が定着しつつある、との指摘がある（人見剛・須藤陽子編著『地方自治法第3版』（ホーンブック）北樹出版, 2015, p.15（人見剛執筆））。

(41) 日本青年会議所編 前掲注(14), p.18 参照。第1次地方分権改革（平成12（2000）年）後の道州制構想は、第28次地方制度調査会の答申（平成18（2004）年2月）の内容を基本として集約されつつあるとされ、その特徴の一つとして現在の都道府県を廃止し広域自治体としての道州を設置することが挙げられている（磯崎初仁「道州制構想の検討—「分権型国家像」は描けるか—」『法学新報』118巻3・4号, 2011.9, p.274.）。知事会研究会報告書では中間報告時の「留意点」として「現行憲法には都道府県や市町村の位置付けはないことから、憲法上都道府県と市町村の二層制（又は広域自治体と基礎自治体の二層制）を明記し、その上で都道府県が地方の代表の単位たり得る理由を明らかにする必要がある。」と指摘されている（『憲法と地方自治研究会報告書』前掲注(32), p.11.）が、この点は、都道府県に代わる広域自治体としての道州制が導入された場合に道州を参議院議員の選出単位とすることにも当てはまるであろう。

(2) 「全国民の代表」の意味

ところで、第43条第1項の「全国民を代表する」とは、選挙制度のことではなく、封建議会の選挙区選出議員の地位とは異なることを示すものとされる⁽⁴³⁾。フランスの1791年憲法で初めて出現した観念であり、①選挙区は議員の派遣主体ではなく、「全国民の代表」を選ぶ技術的必要のために国法が設置した区画以上の意味をもたないこと、②選挙区は選出議員の権能を限定することができず、その選出議員の権能行使について強制委任（後述）を行えないこと、③選挙区は議員を解任することができないこと、④選挙区は議員に報酬を支払うことを要せず、報酬が必要と考えられる場合は国庫から支払われること、を意味する⁽⁴⁴⁾。今日の我が国においては、国民は代表機関を通じて行動し、代表機関は国民意思を反映するものとみなされるという趣旨の政治的な意味と解するのが通説であり、このような政治的代表的考え方の本質的な特色は、議員は議会において、自己の信念に基づいてのみ発言・表決するという表決の自由（自由委任⁽⁴⁵⁾の原則）にあり、議員が選挙母体である選挙区ないし後援団体等の訓令（指図）には拘束されないこと（選挙母体の訓令を守らない議員が召還（解任）される命令的委任又は強制委任は禁止されること）を意味していると説かれている⁽⁴⁶⁾。

最高裁判所も、第43条第1項が「両議院の議員が全国民を代表する者でなければならないとしているのは、本来的には、両議院の議員は、その選出方法がどのようなものであるかにかかわらず、特定の階級、党派、地域住民など一部の国民を代表するものではなく全国民を代表するものであって、選挙人の指図に拘束されることなく独立して全国民のために行動すべき使命を有するものであることを意味していると解される。」と述べている⁽⁴⁷⁾。

また、第51条は「両議院の議員は、議院で行った演説、討論又は表決について、院外で責任を問はれない。」と定め、国会議員に免責特権を保障しているところ、その趣旨は国会の国民代表としての地位から説明するのが通説とされる⁽⁴⁸⁾。

42) 知事会研究会報告書で示された例によれば、「地方自治に関する法律案」以外の法律案については、①衆議院が先議権を有し、②参議院は同意権のみを有する（修正権を有しない）、という点で、参議院の権限が現在よりも縮小されてはいるものの、参議院の同意を得られなかった法律案の成立には、現在と同様に衆議院が出席議員の3分の2以上の多数で再可決することが必要であることからすれば、これらの法律案に関する参議院の権限はなお相当大きいといえるであろう。

43) 小嶋和司『憲法概説』良書普及会、1987、p.392等参照。なお、「封建議会」とは、中世ヨーロッパ社会に見られた等族会議（身分制議会）のことである。

44) 同上、pp.392-393。フランスの1791年憲法の第3編第1章第3節第7条は、次のように規定していた。「県において任命された代表者は、特定の県の代表者ではなく、全国民（la Nation entière）の代表者であって、いかなる委任（mandat）も与えられることはない。」

45) 「代表委任」ともいう。

46) 芦部信喜、高橋和之補訂『憲法 第6版』岩波書店、2015、pp.292-293。もっとも、特に第2次世界大戦後、経済発展とともに社会構造が複雑化し国民の価値観も多元化した状況を踏まえて「議員の地位の国民意思（具体的には選挙）による正当化が強調され、国民意思と代表者意思の事実上の類似が重視される」社会学的代表という考え方が提唱されるようになっており、日本国憲法における「代表」は、政治的代表的意味に加えて、こうした社会学的代表という意味を含むものとして構成するのが妥当であるとも説かれている（同、p.294）。要するに、国民代表の観念については政治的代表的から社会学的代表へという歴史的な変遷の傾向が見られ、今日でもなお建前としては「政治的代表的」論が採られているものの、その上に「社会学的代表的」論が折り重なるようにして併存している、と解されている（棟居 前掲注(1)、p.10参照）。

47) 平成11年11月10日最高裁判所大法廷判決 民集53巻8号1441頁。昭和58年4月27日最高裁判所大法廷判決 前掲注(2)でも、同様の見解が述べられている。

(3) 「(地方) 自治体の代表者」、「地方公共団体の住民の代表者」の意味

それでは、各憲法改正案において「全国民の代表者」に対置される「(地方) 自治体の代表者」又は「地方公共団体の住民の代表者」が具体的に意味するものは、何であろうか。

まず一般論を述べると、「地域代表」とは、厳格な意味では、①近代以前の観念、すなわち、選挙区を選挙権の主体と考え、議員数はそうした選挙区にその勢力に応じて配分されること、②議員は選挙区ごとに選出されること、③選出された議員は当該選挙区の代表として選挙区の指図に法的に拘束されること(強制委任)、を内容とする観念を意味する⁽⁴⁹⁾。しかし、このような地域代表の観念は第43条第1項の「全国民を代表する」という観念に反すると解されるから、学説及び判例では、同観念は緩やかな意味で、すなわち、選挙区の住民の意思を集約して国会に反映しつつも、議員はそうした住民の意思には法的には拘束されないこと(自由委任)を内容とする観念として使用していると説かれている⁽⁵⁰⁾。一方、法令用語の辞典類を参照すると、「地域代表」とは、「全ての選挙人を地域を基準にして区分し、それを単位として代表を選出する方法」などと選挙の方法・制度を表す用語として解説されており、この意味における「地域代表」に対置されるのは、選挙人を職種によって区分する「職能代表⁽⁵¹⁾」とされる⁽⁵²⁾。このように「地域代表」という言葉は様々な意味で用いられており、注意を要する。なお、本稿では、参議院議員が都道府県という地方公共団体(地方自治体)を代表することを想定した議論を扱うことから、基本的に「地方代表」という言葉を用いる⁽⁵³⁾。

「全国民を代表する」ものではない「(地方) 自治体の代表者」又は「地方公共団体の住民の代表者」の具体的な意味については、各案の解説において触れられていない。また、参議院議員に免責特権の保障が及ばないように改めることとはされていない⁽⁵⁴⁾。これらの点についての憲法研究者による踏み込んだ検討もほとんど見られないようであるが、当該参議院議員は選挙母体の指図の下に置かれ、免責特権も享受し得ないことになるとの指摘がある⁽⁵⁵⁾。

(48) 上脇博之「95 議員の免責特権」大石眞・石川健治編『憲法の争点』(ジュリスト増刊 新・法律学の争点シリーズ3)有斐閣, 2008, p.208. 免責特権の保障は自由委任の原則と結び付けて説明されることも多い、とも指摘されている(木下智史・只野雅人編『新・コンメンタール憲法』日本評論社, 2015, p.477(只野雅人執筆).)。

(49) 岩間昭道「行政判例研究(628・999)参議院選挙区選挙の一票の最大較差四・七七倍を違憲状態とした事例—平成二五年度参議院議員定数訴訟大法院判決—」『自治研究』92巻5号, 2016.5, p.139.

(50) 同上

(51) 「職域代表」ともいう。

(52) 高橋和之ほか編『法律学小辞典 第5版』有斐閣, 2016, p.896; 法令用語研究会編『有斐閣法律用語辞典 第4版』有斐閣, 2012, p.766; 佐藤幸治ほか編『コンサイス法律学用語辞典』三省堂, 2003, p.1081; 竹内昭夫ほか編『新法律学辞典 第3版』有斐閣, 1989, p.959.

(53) なお、都道府県単位の選挙区から選出されたことをもって参議院議員が当該都道府県の代表者といえるのか、という点について疑問を呈する見解もある。例えば、伊藤正次・首都大学東京教授(行政学)は、全国知事会「憲法と地方自治研究会」における議論に関して次のように述べている。「地方の利益を代表するというのであれば、今でも地方六団体があって、事実上、政治的な影響力を行使しています。国と地方の協議の場も制度化されている。…参議院については、選挙区の代表が果たして地方の代表者といえるのか。知事がそうした主張をすることは私も理解に苦しむところがあります。知事さんたちは、自分たちこそ住民の代表であると胸を張っておっしゃればよいと思います。」(伊藤正次ほか「座談会 行政学から見た日本国憲法と憲法学(前篇)」『法律時報』88巻2号, 2016.2, p.94.)

(54) 日本JC案には、両議院の議員に免責特権を保障する規定が置かれている(第53条)。徳島県研究会案及び知事会研究会報告書では、第51条についての言及がない。

(55) 高見勝利「「全国民の代表」と「地方の府」」法律時報編集部編『戦後日本憲法学70年の軌跡』(法律時報増刊)日本評論社, 2017, pp.53-54. 知事会研究会報告書の第43条改正案の第2案を検討の対象としている。

II 諸外国の憲法規定の例

世界各国の国会の協力機関である列国議会同盟（Inter-Parliamentary Union）の資料によると、2016年10月現在で、1院制採用国が116か国、2院制採用国が77か国ある⁽⁵⁶⁾。

一般に、2院制は、国民を直接代表する下院（lower house）（「第1院（first chamber）」ともいう。）のほかに上院（upper house）（「第2院（second chamber）」ともいう。）を設置する目的に従って、①貴族院型、②連邦制型、③民主的第2次院型に分類される。①は任命又は世襲による貴族によって組織される英国の上院（貴族院）が典型例であり、②は立法・行政・司法という国家権力を各州に分割している連邦国家（米国、ドイツなど）の上院がこれに該当する。③は、貴族制度が存在せず、連邦国家でないにもかかわらず、上院が設置されているもので、民意を多角的に反映することや、一方の議院が他方の議院の行動をチェックしそのミスを修正することを目的とする。我が国の参議院のほか、イタリアやスペインの上院がこの類型に属する。⁽⁵⁷⁾

「はじめに」で述べたように、2院制採用国の中には、上院が地方を代表する（と解されるような）旨の規定を憲法に設けているものがある。以下では、我が国の議論と比較する趣旨で、③の類型に属する上院を有するスペイン、フランス及びイタリアの例を紹介することとし、連邦国家ではあるものの参照されることの多い米国及びドイツについても簡単に触れる。なお、各国の議院の呼称に関わらず、初出時、引用等の場合を除き、「上院」・「下院」で統一する。また、外国語の原つづりは、引用の場合を除き（男性）単数形で示す。

1 スペイン

(1) 政治体制及び地方制度

憲法（1978年制定）によれば、スペインの国家元首は国王であり（第56条第1項）、その政治体制は「議会君主制（Monarquía parlamentaria）」（第1条第3項）と定められている。また、政府が国会の下院に対して連帯責任を負う（第108条）議院内閣制が採用されている。

自治権を有する国の地方組織（organización territorial）として、①市町村（ムニシピオ。municipio）、②県（provincia）、③自治州（Comunidad Autónoma）の存在が憲法に明記されている（第137条）。

単一国家でありながら、自治州という、あたかも連邦国家の州のように大きな権限を持つ広域自治体が存在していることがスペインの地方制度の特色であり、このため、同国は、「自治州国家（Estado de las Autonomías）」と称されることがある⁽⁵⁸⁾。

(2) 両議院の組織

スペインの国会（Cortes Generales）は、下院である代議院（Congreso de los Diputados）及び上院である元老院（Senado）によって構成される（第66条第1項）。

⁽⁵⁶⁾ このデータを踏まえつつ1院制採用国・2院制採用国の推移、経済協力開発機構（OECD）加盟35か国の現状等を紹介したものととして、帖佐廉史「諸外国議会の一院制・二院制の別（2016年）（資料）」『レファレンス』791号、2016.12, pp.77-95. <http://dl.ndl.go.jp/view/download/digidepo_10229025_po_079105.pdf?contentNo=1> を参照。

⁽⁵⁷⁾ 詳細については、田中『二院制』前掲注(1), pp.11-12を参照。

⁽⁵⁸⁾ スペインの地方制度の概要については、松田恵里「スペインの地方自治制度—自治州国家体制の新しい在り方とカタルーニャ独立運動を問う—（短報）」『レファレンス』782号、2016.3, pp.131-142. <http://dl.ndl.go.jp/view/download/digidepo_9914641_po_078208.pdf?contentNo=1> 等を参照。

下院は、直接選挙によって選出された300～400人の議員によって組織される（第68条第1項）。選挙区は、2つの自治市⁽⁵⁹⁾を除き、県を単位とする（同条第2項）。県単位の各選挙区への定数配分は、最低限の数を保障した上で残りを人口に比例して行う（同項）⁽⁶⁰⁾。上院は、①直接選挙によって選出された議員及び②自治州の議会が選任した議員によって組織される。①の議員については、原則として各県から4人選出され（第69条第2～4項）⁽⁶¹⁾、②の議員については各自治州から最低1人、その後は当該自治州の住民100万人ごとに1人ずつ追加される（同条第5項）⁽⁶²⁾。なお、いずれの議院も解散されることがある（第115条）⁽⁶³⁾。

(3) 両議院の権限関係

多くの点において、下院が上院に優越している。

法案審議の点では、政府提出法案について、①下院が先議権を有すること（第88条）、②下院が可決した法案を上院が否決するにはその絶対多数を要すること（上院が否決した場合、下院で再可決するためにはその絶対多数が必要）（第90条第2項）、③下院から送付を受けた法案について2か月（緊急を要する法案については、20日に短縮可能）以内に上院が議決しない場合、下院は単純多数で再可決できること（同条第2項及び第3項）等が挙げられる。

政府との関係においても、政府はその政策遂行につき下院に対して連帯して責任を負うこととされている（第108条）ほか、①首相（Presidente del Gobierno）候補者に対する信任（第99条）、②政府の政治責任の追及（信任問題及び不信任動議）（第112～114条）等、下院のみが関与する手続が存在する。

これに対して、上院のみが有する権限としては、憲法若しくは法律で課された義務を履行せず、又はスペインの一般利益を著しく損ねる行動をする自治州に対して政府が必要な措置を講ずることに対する事前承認権（第155条第1条）が挙げられる。また、①自治州間の協力協定の承認（第145条第2項）及び②地方間の経済的不均衡を是正するための補償基金の資金の自治州等間の配分（第158条第2項）に係る案件については、上院が先議することとされている（第74条第2項）。もっとも、これらの案件について両議院で意見が一致しない場合、両院協議会（Comisión Mixta）が作成した成案を上院が否決しても、下院が絶対多数で可決することが可能となっている（同項）。

(4) 上院の性格等

憲法は、第69条第1項で「元老院は、地方代表の議院（la Cámara de representación territorial）である。」と規定する。下院の性格に関する規定はなく、上院に固有の規定である。地方代表の議院の設置は、スペインを構成する諸民族及び諸地域の自治権の承認及び保障（第2条）に由来す

⁵⁹⁾ 北アフリカに所在するセウタ及びメリリャを指す。

⁶⁰⁾ 現在の下院の議員定数は、350である。“Composición y elección del Congreso de los Diputados.” Congreso de los Diputados website <http://www.congreso.es/portal/page/portal/Congreso/Congreso/Hist_Normas/Funciones1>

⁶¹⁾ 島しょ県については規模に応じて3人又は1人、2つの自治市（セウタ及びメリリャ）についてはそれぞれ2人とされている。

⁶²⁾ 現在のの上院の議員定数は、①が208、②が58である。“Composición del Senado. Elección y designación de Senadores.” Senado de España website <<http://www.senado.es/web/conocersenado/temasclave/composicionsenadoelecciones/index.html>>

⁶³⁾ 各議院の具体的な選挙制度の概要については、那須俊貴「二院制諸国における選挙制度・任命制度」『調査と情報—ISSUE BRIEF—』861号、2015.3.27, pp.4-5. <http://dl.ndl.go.jp/view/download/digidepo_9111354_po_0861.pdf?contentNo=1>等を参照。

るとされている⁽⁶⁴⁾。とはいえ、この規定の具体的な意味については、憲法制定過程における議論を見ても、憲法によって上院に付与された権限を見ても曖昧であり、基本的に修辭と見るべきであるなどと説かれている⁽⁶⁵⁾。もっとも、憲法の概説書等では、上院議員の選出が厳格な人口比例原則によらないことに関連付けてこの規定に言及する例も見られる⁽⁶⁶⁾。

憲法は、また、①国会はスペインの人民 (pueblo español) を代表すること (第 66 条第 1 項)、②国会議員 (miembro de las Cortes Generales) は命令的委任に拘束されないこと (第 67 条第 2 項)、③下院議員 (Diputado) 及び上院議員 (Senador) はその職務の遂行中に表明した意見について不可侵性を享受すること (第 71 条) を定めている。これらの点について、上院の「地方代表」性と抵触・矛盾するといった指摘は、管見の限りでは見当たらない⁽⁶⁷⁾。とはいえ、上院が「地方代表の議院」としての内実を備えていないことはかねてから問題とされており、上院を地方の利益を代表・代弁する議院に改めるための取組が行われている⁽⁶⁸⁾。

2 フランス

(1) 政治体制及び地方制度

憲法 (1958 年制定) の第 1 条第 1 項⁽⁶⁹⁾で、フランスは、①不可分、②非宗教的、③民主的かつ④社会的な共和国 (République)⁽⁷⁰⁾と定められている。直接普通選挙によって 5 年の任期で選出される大統領 (第 6 条第 1 項)⁽⁷¹⁾と国会に対して責任を負う政府 (第 20 条第 3 項) が併存する政

⁽⁶⁴⁾ Luis María Cazorla Prieto et al., *Temas derecho constitucional*, Elcano: Editorial Aranzadi, 2000, p.207.

⁽⁶⁵⁾ Manuel Alba Navarro (actualizada por Luis Molina), “Sinopsis artículo 69,” *Constitución Española*, 2003.12, actualizada 2011.2. Congreso de los Diputados website <http://www.congreso.es/consti/constitucion/indice/imprimir/sinopsis_pr.jsp?art=69&tipo=2> 参照。本文 (3) で述べたような上院固有の権限はあるものの、非常時におけるものであり、日常的に地方代表性を発揮させるようなものではないとする。Prieto et al., *ibid.*, p.212 も、自治州議会が選任する上院議員が全上院議員の 6 分の 1 [ママ] を占めるにすぎないことから内実を伴わない規定と指摘する。

⁽⁶⁶⁾ Laura y Ramón Tamames, *Introducción a la Constitución española*, Madrid: Alianza Editorial, 2003, pp.150-151; Agustín Ruiz Robledo, *Constitutional law in Spain*, Alphen aan den Rijn: Kluwer Law International, 2012, p.95 等。Manuel Alba Navarro (actualizada por Ángeles González Escudero), “Sinopsis artículo 66,” *Constitución Española*, 2003.12, actualizada 2011.1. Congreso de los Diputados website <<http://www.congreso.es/consti/constitucion/indice/sinopsis/sinopsis.jsp?art=66&tipo=2>> も、憲法で 2 院制が採用された理由の一つとして人口に基づく代表制を補完する代表制の導入を可能とする方策と考えられていたことを挙げ、第 69 条第 1 項の規定はその趣旨を明らかにするものである旨を指摘する。なお、本稿で取り上げる 5 か国を含む 16 各国における上院議員の選出に係る較差を試算したものとして、那須俊貴「諸外国における上院議員の選出に係る較差 (資料)」『レファレンス』796 号, 2017.5, pp.73-86. <http://dl.ndl.go.jp/view/download/digidepo_10356067_po_079605.pdf?contentNo=1> を参照。

⁽⁶⁷⁾ 例えば Robledo, *ibid.*, p.97 は、明文で特例が定められていない以上、自治州議会が選任した上院議員も自由委任の原則に従い行動することになる旨を述べるのみである。なお、Prieto et al., *op.cit.*(64)は、同じく人民を代表すると規定されている両議院について、下院は一体性・総体において、上院は地方の多様性において人民を代表する、と説く。

⁽⁶⁸⁾ Victor Ferreres Comella, *The Constitution of Spain*, Oxford: Hart Publishing, 2013, pp.123-124, 188-190; Robledo, *op.cit.*(66), pp.92-93. 上院規則の改正により、①自治州に関する問題を所管する一般委員会が設置されたこと、②同一の自治州から選出された議員による「地方会派」を会派内に結成することが可能となったことなどが挙げられている。ただし、憲法改正を伴う上院改革については、政治的な合意が形成されていないという。

⁽⁶⁹⁾ 現行憲法には項番号が付されていない。2000 年 10 月 20 日の首相府通達以降、政府及び国会が発する法文に関しては、改行された語又は語群は全て 1 つの項 (alinéa) とみなされるようになり (R. ギリアン・J. ヴァンサン編著 (中村紘一ほか監訳, Termes juridiques 研究会訳) 『フランス法律用語辞典 第 3 版』三省堂, 2012, p.27. (原書名: Raymond Guillien et Jean Vincent, *Lexique des termes juridiques*, 16^e éd., 2007.)) 参照。)、我が国の法令のような項と号の区別が存在しないが、分かりにくいいため、以下の引用においては、便宜上、阿部照哉・畑博行編『世界の憲法集 第 4 版』有信堂高文社, 2009; 高橋和之編『世界憲法集 新版 第 2 版』(岩波文庫) 岩波書店, 2012; 初宿正典・辻村みよ子編『新解説世界憲法集 第 4 版』三省堂, 2017 で用いられている項番号を用いる。

⁽⁷⁰⁾ 共和国とは、君主を有しない国家のことである (法令用語研究会編 前掲注⁽⁶²⁾, p.241.)。

治体制（いわゆる半大統領制）が採用されている。

フランスの組織は分権化されることが憲法に明記されている（第1条第1項）。この規定は、2003年の地方分権改革のための憲法改正で追加されたものである⁽⁷²⁾。地方公共団体（collectivité territoriale）として、①市町村（commune）、②県（département）、③州（région）、④特別公共団体（collectivité à statut particulier）及び⑤海外公共団体（collectivité d'outre-mer）の存在が憲法に明記されている（第72条第1項）。

（2）両議院の組織

フランスの国会（Parlement）は、下院である国民議会（Assemblée nationale）及び上院である元老院（Sénat）によって構成される（第24条第2項）。

下院議員は定数が577以下で直接選挙によって選出され（第24条第3項）、上院は議員定数が348以下で間接選挙によって選出される（同条第4項）。下院は、大統領によって解散されることがある（第12条）。上院の解散制度は、設けられていない。各議院の議員定数、任期等の詳細については、組織法律（loi organique）⁽⁷³⁾で定めることとされている（第25条）。⁽⁷⁴⁾

（3）両議院の権限関係

法案審議の点では、予算法律案⁽⁷⁵⁾及び社会保障財政法律案⁽⁷⁶⁾は下院に、主に地方公共団体の組織を対象とする政府提出法案⁽⁷⁷⁾は上院に提出される（第39条第2項⁽⁷⁸⁾）。法律が成立するためには、両議院において同一の文言で採択される必要があり、両議院の議決が一致するまで法案は両議院の間を往復するが、両議院においてそれぞれ2回の読会⁽⁷⁹⁾（政府が審議加速手続の適用を求め、各議院の議事協議会⁽⁸⁰⁾が一致して反対しないときは1回の読会）を経ても法律が成立しない場合には、政府提出法案については首相の、議員提出法案については両議院の議長共同の要求によって開催される両院協議会（commission mixte paritaire）を経て、最終的に下院の議決が優

(71) 大統領の直接選挙制は1962年の憲法改正によって実現したものであり、それまでは国会議員や地方議員から成る選挙人団による間接選挙制であった。

(72) この憲法改正の経緯等については、山崎榮一『フランスの憲法改正と地方分権—ジロンダンの復権—』日本評論社、2006、pp.175-211等を参照。

(73) 「組織法律」とは、公権力の組織及び運営の態様を定めるものであり、その制定には特別の手続が必要とされる（古賀豪ほか『主要国の議会制度』（調査資料2009-1-b 基本情報シリーズ⑤）国立国会図書館調査及び立法考査局、2010、p.42。<http://dl.ndl.go.jp/view/download/digidepo_1166394_po_200901b.pdf?contentNo=1>等参照）。なお、“loi organique”の観念は「法律」という特定の形式を指して用いられるものではなく内容的なものであり、その実質も国家機関の組織に関わる規範に限られるわけでもないので、むしろ「憲法附属法」と訳するのが適当であるとの指摘も見られる（大石眞『フランス共和国憲法概要』（参憲資料3号）参議院憲法調査会事務局、2001、p.7.）。

(74) 各議院の具体的な選挙制度の概要については、那須 前掲注(63)、p.11等を参照。

(75) 「予算法律（loi de finances）」とは、国の歳入及び歳出を決定する法律であり（第34条第4項）、通常法律とは異なる手続で制定される（第47条）。

(76) 「社会保障財政法律（loi de financement de la sécurité sociale）」とは、社会保障の財政的均衡の一般条件を決定し、その支出の目的を定める法律であり（第34条第5項）、通常法律とは異なる手続で制定される（第47-1条）。

(77) 法案は、首相と国会議員が提出することができ（第39条第1項）、首相が提出する法案を「政府提出法案（projet de loi）」と、国会議員が提出する法案を「議員提出法案（proposition de loi）」と呼ぶ。予算法律案及び社会保障財政法律案は、政府提出法案の形式で提出される。

(78) この規定は、2003年の地方分権改革のための憲法改正で追加されたものであるが、憲法改正案の審議の過程において、間接選挙で選出される上院に先議権を認めるのは民主的正統性に欠けるのではないかといった疑義が呈され、当初案では「主に地方公共団体の自由な行政、その権限又はその財源を対象とする政府提出法案」とされていた上院先議の対象を絞り込む修正が施されたという経緯がある（山崎 前掲注(72)、pp.198、207等参照。）。

先される（特別多数は必要とされていない。）仕組みが設けられている（第45条）。ただし、上院に関する組織法律については両議院において同一の文言で採択されなければならない（第46条第4項）、下院の優越は認められない。

政府の不信任決議権は、下院のみが有する（第49条第2項）。

(4) 上院の性格等

第24条第4項は、上院が間接選挙によって選出されることを定めた上で、「[[上院]は、共和国の地方公共団体の代表を保障する。([Le Sénat] assure la représentation des collectivités territoriales de la République.)]と規定する。

憲法院⁽⁸¹⁾の判例によれば、この規定によって、①全ての階層 (catégorie) の地方公共団体が上院議員選出のための選挙人団において代表されなければならない⁽⁸²⁾一方、②各階層の地方公共団体が固有の代表を上院に有することは要しない⁽⁸³⁾。現在の選挙制度は、①下院議員、②州議会議員、③県議会議員、④市町村議会の代表(市町村の人口により代表の人数・構成が異なる。)等から成る選挙人団がおおむね県を単位とする選挙区において上院議員を選出するというものである。

また、命令的委任の無効(第27条第1項)及び職務遂行上の発言・表決の無答責(第26条第1項)に関する規定は、国会議員 (membre du Parlement) に適用される。

結局のところ、下院議員及び上院議員は、選出方法は異なるものの、国会において、その選挙区の住民ではなく、全国民を代表するものと位置付けられている⁽⁸⁴⁾。

一方、上院の「地域代表性」は、共和国が不可分であることを規定する第1条との間で緊張関係を生じ得るとの見方もある⁽⁸⁵⁾。フランスは伝統的に強力な中央集権国家体制であったとこ

(79) 「読会 (lecture)」とは、「1つの議院による法律案の審議であって、当該議院の決定を表明する表決によって承認されるもの」(Michel de Villiers et Armel Le Divellec, *Dictionnaire du droit constitutionnel*, 8^e éd., Paris: Sirey, 2011, p.208.) などと説明されている。英語では“reading”と表記され、我が国では「読会」と訳されているが、英国の国会等で採用されている「読会制」(ある法律案が可決・成立するまでに必ず所定の回次の読会を経る必要があるという審議方式)における読会とは異なる。

(80) 「議事協議会 (Conférence des présidents)」は、議長、副議長、常任委員長、会派の長等によって構成され、本会議の議事日程の協議等を行う(古賀ほか 前掲注73, p.37 参照)。

(81) 憲法院 (Conseil constitutionnel) は、違憲審査等を行う裁判所である。その概要については、河島太朗, 国立国会図書館調査及び立法考査局編『違憲審査制の論点 改訂版』(調査資料 2016-1-a 基本情報シリーズ②) 国立国会図書館, 2017, pp.15-23. <http://dl.ndl.go.jp/view/download/digidepo_10229412_po_201601a.pdf?contentNo=1> 等を参照。

(82) フランス憲法院 2010 年 12 月 9 日判決 (Conseil constitutionnel, Décision n° 2010-618 DC du 9 décembre 2010, consid.28. <<http://www.conseil-constitutionnel.fr/conseil-constitutionnel/francais/les-decisions/acces-par-date/decisions-depuis-1959/2010/2010-618-dc/decision-n-2010-618-dc-du-9-decembre-2010.51194.html>>)

(83) フランス憲法院 1991 年 5 月 9 日判決 (Conseil constitutionnel, Décision n° 91-290 DC du 9 mai 1991, consid.28. <<http://www.conseil-constitutionnel.fr/conseil-constitutionnel/francais/les-decisions/acces-par-date/decisions-depuis-1959/1991/91-290-dc/decision-n-91-290-dc-du-9-mai-1991.8758.html>>)

(84) フランス憲法院 2004 年 2 月 12 日判決 (Conseil constitutionnel, Décision n° 2004-490 DC du 12 février 2004, consid.14. <<http://www.conseil-constitutionnel.fr/conseil-constitutionnel/francais/les-decisions/acces-par-date/decisions-depuis-1959/2004/2004-490-dc/decision-n-2004-490-dc-du-12-fevrier-2004.892.html>>); 同院 2007 年 2 月 15 日判決 (Conseil constitutionnel, Décision n° 2007-547 DC du 15 février 2007, consid.10. <<http://www.conseil-constitutionnel.fr/conseil-constitutionnel/francais/les-decisions/acces-par-date/decisions-depuis-1959/2007/2007-547-dc/decision-n-2007-547-dc-du-15-fevrier-2007.1168.html>>)

(85) ソフィー・ボアロン (新井誠訳)「フランスの元老院—憲法伝統の改革—」岡田信弘編『二院制の比較研究—英・仏・独・伊と日本の二院制—』日本評論社, 2014, pp.38-39; 只野雅人「第2章 政治代表と人・領域・利益—フランスにおける地方公共団体の代表—」『代表における等質性と多様性』(学術選書 153) 信山社, 2017, p.224 等参照。

ろ、2003年の憲法改正に見られるようにその後地方分権化が進展したことで、こうした緊張関係は最小限度に保たれているとされ⁽⁸⁶⁾、1995年8月及び2008年7月の憲法改正に見られるように国会の権限強化が行われた⁽⁸⁷⁾こともあいまって、上院の地位は強化されたと見られている⁽⁸⁸⁾。上院の代表の公平性に欠陥があるとの批判は絶えずあり、折に触れ選挙制度改革が実施されてはいる⁽⁸⁹⁾ものの、「フランスでは地域代表性や間接選挙そのものを不十分な制度設計として疑う見解はあまり見られないように思える」と指摘されている⁽⁹⁰⁾。

なお、上院の地方代表性に関連して、上院議員が地方公選職を兼ねていることが指摘されることがある⁽⁹¹⁾。フランスでは、地方政治と国政の間に強いつながりがあり、上院議員に限らず、多くの国会議員が地方公選職を兼ねている⁽⁹²⁾。他国ではあまり見られないフランス独特の政治慣習と評される⁽⁹³⁾が、兼職に伴う弊害（国会の審議・表決の軽視及びこれに起因する中央官僚機構の支配力の強化、国会議員による地方への利益誘導の常態化等）が問題視され、1980年代から制限の強化が進み、2017年4月以降に実施される総選挙・通常選挙からは下院議員又は上院議員と地方執行職（市町村長・副市町村長、県・州議会の議長（知事に相当）・副議長等）との兼職が禁止されることとなった⁽⁹⁴⁾。

3 イタリア

(1) 政治体制及び地方制度

憲法（1947年制定）第1条第1項は、イタリアを「労働に基礎を置く民主的な共和国」と定めている。政府が国会の両議院の信任に依存する（第94条第1項）議院内閣制が採用されている。国家元首は、州の代表者も参加する国会の両議院の合同会議で選出される大統領である（第83条及び第87条第1項）。

憲法には、基本原則として①地方自治を承認し促進すること、②国家事務における最も広範な行政上の分権を実施すること、③立法の原理及び方法を自治及び分権の要請に適合させることが定められており（第5条）、固有の条例（憲章）、権能及び機能を有する自治団体（ente autonomo）

⁽⁸⁶⁾ ボアロン 同上, p.39.

⁽⁸⁷⁾ 現行憲法の特徴の一つとして、政府の安定・強化を目指すとともに国会の権限を大幅に縮小する、政府優位の統治構造の確立が挙げられる（井上武史「CHAP.3 フランス」初宿正典編『レクチャー比較憲法』法律文化社、2014、p.67等）が、1970年代以降、国会強化のための改革が徐々に進み、2008年7月の憲法改正では①常任委員会数の上限の引上げ、②法案審議手続における政府優位の緩和等、国会権限の強化が図られた（古賀ほか 前掲注(73)、p.33等）。

⁽⁸⁸⁾ ボアロン 前掲注(85)、pp.59-61、63 参照。

⁽⁸⁹⁾ 同上、pp.40-42 等参照。

⁽⁹⁰⁾ 新井誠「日本にとってのフランス両院制研究の意義—ボアロン論文に対するコメント—」岡田編 前掲注(85)、p.119。ボアロン 前掲注(85)、p.62も、国会における2つの議院間の著しい緊張やあからさまな対立を避けるためには第2院は差別化されなければならない（適切な権限に見合った別の役割）、不平等なものでなくてはならない（第1院より低い正統性によって支えられた制限的権限）、と指摘する。

⁽⁹¹⁾ 例えば、徳島県「地方自治に関する憲法課題研究会」報告書では、フランス上院議員の地方議員との兼職が紹介されている（前掲注(26)参照）。

⁽⁹²⁾ ボアロン 前掲注(85)、p.55 等参照。

⁽⁹³⁾ 徳永貴志「国会議員および欧州議会議員の兼職規制強化」『日仏法学』28号、2015、p.135。

⁽⁹⁴⁾ 同上、pp.135-138。兼職の制限は社会党政権の下で進められてきたものであり、政権交代が実現した場合には規制が緩和される可能性を予想する声も少なくないとされる。2017年4～6月に実施された大統領選挙及び下院議員総選挙により政権交代が実現したことから、今後の動向が注目される。なお、ボアロン 前掲注(85)、p.60は、兼職禁止が国と地方の政治的エリートを分断するというマイナス効果を生じ、このことは上院の役割を複雑にし、その地位を弱体化させることにつながる、と指摘する。

として、①市町村（コムーネ。Comune）、②県（Provincia）、③大都市圏（Città metropolitane）及び④州（Regione）が明記されている（第114条第2項）。地方分権改革が進展し、2001年の憲法改正により、州の立法権限が大幅に強化される⁽⁹⁵⁾とともに、行政権能は市町村に第1次的に帰属する補完性の原理が明記され（第118条第1項）、自治団体が財政自治権及び自主財源を有するとの規定（第119条第1項及び第2項）等が整備された⁽⁹⁶⁾。今日では、イタリアは連邦国家ではない⁽⁹⁷⁾ものの中央集権国家ではなく「州国家（Stato regionale）」であると説明されている⁽⁹⁸⁾。

（2）両議院の組織

イタリアの国会（Parlamento）は、下院である代議院（Camera dei deputati）及び上院である共和国元老院（Senato della Repubblica）によって構成される（第55条第1項）。

下院議員（定数630）も上院議員（定数315）も、直接選挙で選出される（第56条第1項及び第2項並びに第57条第1項及び第2項⁽⁹⁹⁾）。各選挙区（上院にあっては州）への議席配分は、在外選挙区に割り当てられるものを除き、人口に比例して行われる（第56条第4項及び第57条第4項）。いずれの議院も、任期は5年であり（第60条第1項⁽¹⁰⁰⁾）、大統領によって個別に又は同時に解散されることがある（第88条）。上院には、公選議員のほかに数人の終身議員が存在する（第59条⁽¹⁰¹⁾）。

（3）両議院の権限関係

「立法機能は、両議院が共同して行使する。」と規定され（第70条）、法案審議の点において両議院は対等である。両院協議会や一方の議院による法案の再議決の制度は設けられていないため、両議院の議決内容が一致するまで法案は両議院の間を往復することになる⁽¹⁰²⁾。

⁽⁹⁵⁾ 第117条は、国の専属的立法事項（第2項）及び国と州の競合的立法事項（第3項）を限定列記した上で、国に留保されていない立法事項は、全て州の権限に属すると規定する（第4項）。

⁽⁹⁶⁾ 2001年の憲法改正の詳細については、高橋利安「イタリアにおける地方制度改革をめぐる動向—2001年憲法的法律第3号の分析を中心に—」愛敬浩二ほか編『現代立憲主義の認識と実践—浦田賢治先生古稀記念論文集—』日本評論社、2005、pp.192-224等を参照。

⁽⁹⁷⁾ イタリアを「単一かつ不可分」の共和国とする第5条の規定は、維持されている。

⁽⁹⁸⁾ 田近肇「CHAP.5 イタリア」初宿編 前掲注87, p.146. “Stato regionale”を「道州制国家」と訳しているが、市町村と道州の2層制を特徴とする近年の我が国の道州制構想（前掲注41参照）とは異なるため、高橋 前掲注96等で用いられている「州国家」とした。

⁽⁹⁹⁾ 各議院の選挙制度については、憲法裁判所（違憲審査等を行う裁判所。その概要については、河島、国立国会図書館調査及び立法考査局編 前掲注81, pp.23-29等を参照。）で一部違憲とされた後に選挙法の改正が実現していないため、下院については1回の投票で全国得票数が最大の候補者名簿が40%以上の票を得た場合に当該名簿に多数派プレミアムとして340議席を与える比例代表制によって、上院については多数派プレミアムのない比例代表制によって行われることになる（田近肇「イタリア共和国」初宿・辻村編 前掲注69, pp.133-134.）。従来の下院の選挙制度の概要については政治議会調査室・課『諸外国の下院の選挙制度』（調査資料2015-1-c 基本情報シリーズ②②）国立国会図書館調査及び立法考査局、2016、pp.23-25. <http://dl.ndl.go.jp/view/download/digidepo_9917795_po_201501c.pdf?contentNo=1>を、従来の上院の選挙制度の概要については那須 前掲注63, pp.2-3を参照。なお、2017年5月に、両議院の選挙制度をドイツに似た比例代表制とすることで主要政党が大筋合意したと報じられている（「イタリア、秋に総選挙か 主要政党 選挙法改正案で合意」『日本経済新聞』2017.5.31, 夕刊.）。

⁽¹⁰⁰⁾ 憲法制定当初、上院議員の任期は6年とされていたが、1963年の憲法改正によって5年に短縮された。両議院の選挙を同時に実施することで、両議院において統一的な多数派を形成する趣旨とされる（山岡規雄「イタリア」『諸外国の憲法事情—アメリカ合衆国・英国・ドイツ・フランス・イタリア・カナダ—』（調査資料2001-1）国立国会図書館調査及び立法考査局、2001、p.125等参照）。

⁽¹⁰¹⁾ 大統領であった者は、当然に終身議員となる（ただし、辞退可能）。また、大統領は、社会、科学、芸術及び文学の分野で最高の功績を上げ、国の名を高めた市民5人を終身議員に任命することができる。

⁽¹⁰²⁾ 田近 前掲注98, p.139等参照。

また、政府は両議院の信任を必要とし（第94条第1項）、いずれの議院も政府の不信任動議を可決することができる（同条第2項及び第5項）。

このように、両議院の権限を完全に対等なものとする独特の2院制（完全対等型の2院制）が採用されている⁽¹⁰³⁾。

(4) 上院の性格等

上院の選挙方法については、特に「州を基礎として（a base regionale）」という要件が課されている（第57条第1項）。この「州を基礎として」という文言から導き出されるのは①全国（選挙）区を採れないこと、②少なくとも州と同数の選挙区を設ける必要があること、③選挙区は州を越えて分割できず、複数の州から成る選挙区も認められないことであり、上院は地方を代表する議院ではないと解されている⁽¹⁰⁴⁾。

また、各々の国会議員（membro del Parlamento）は国民を代表し、委任に拘束されることなくその職務を遂行すること（第67条）並びに国会議員はその職務遂行上行った意見表明及び表決について責任を負わないこと（第68条第1項）が憲法に明記されている。

完全対等型の2院制については、憲法制定会議における意見対立の末の「妥協の結果」⁽¹⁰⁵⁾、「半ば消去法によりもたらされたもの」⁽¹⁰⁶⁾などと評され、両議院の多数派が異なる「ねじれ現象」が生じると直ちに政治が行き詰まる結果となることから、政治の機能不全をもたらす要因として1980年代からその改革が議論されてきた⁽¹⁰⁷⁾ものの、実現には至っていない。

直近では、2016年12月4日の国民投票で否決された憲法改正案（以下「2016年憲法改正案」という。）がある⁽¹⁰⁸⁾。その内容は多岐にわたるが、本稿に関連する事項について（5）で概観する⁽¹⁰⁹⁾。

(5) 2016年憲法改正案の概要

地方制度については、県を廃止することとしていた（改正後の第114条等参照）⁽¹¹⁰⁾。

⁽¹⁰³⁾ 田近肇「イタリア型二院制の現状と課題」『岡山大学法学会雑誌』63巻1号、2013.8、pp.2, 17. <http://ousar.lib.okayama-u.ac.jp/files/public/5/51411/20160528105555212773/olj_063_1_001_026.pdf> 等参照。

⁽¹⁰⁴⁾ 芦田淳「北大立法過程研究会報告 イタリアの対等な二院制下での立法過程をめぐる考察」『北大法学論集』62巻6号、2012.3、p.1609. <http://eprints.lib.hokudai.ac.jp/dspace/bitstream/2115/48753/1/HLR62-6_016.pdf> 参照。カルロ・フザーロ（芦田淳訳）「イタリアにおける二院制—設計の不備、期待外れの実績、未完の改革に特徴付けられた150年—」岡田編 前掲注⁽⁸⁵⁾、p.17も、「州を基礎としてという点に関しては、…今日でも、「州の領域」という概念は、議会と制度としての州の間の結びつきを意味することなく、上院議員を選出する選挙区としてのみ用いられてきた。」と指摘する。

⁽¹⁰⁵⁾ 田近 前掲注⁽¹⁰³⁾、p.3.

⁽¹⁰⁶⁾ 芦田 前掲注⁽¹⁰⁴⁾、p.1610.

⁽¹⁰⁷⁾ 田近 前掲注⁽⁹⁸⁾、p.140. 数次にわたる改革案の内容を紹介するものとして、山岡 前掲注⁽¹⁰⁰⁾、pp.129-137; フザーロ 前掲注⁽¹⁰⁴⁾、pp.20-26, 29; カルロ・フザーロ（芦田淳訳）「北大立法過程研究会報告 イタリアにおける二院制—設計の不備、不満足な実績、未完の改革に特徴付けられた150年の後に、ついに奇跡は訪れるのか?—」『北大法学論集』67巻2号、2016、pp.476-466. <http://eprints.lib.hokudai.ac.jp/dspace/bitstream/2115/62563/1/lawreview_vol67no2_05.pdf> 等を参照。

⁽¹⁰⁸⁾ 国民投票の結果は、賛成が40.88%、反対が59.12%、投票率は65.48%であった（小数第3位を四捨五入）。“Referendum 04/12/2016: Area ITALIA+ESTERO.” Ministero dell’Interno website <<http://elezionistorico.interno.it/index.php?tpel=F&dtel=04/12/2016&tpa=Y&tpc=A&lev0=0&levsut0=0&es0=N&ms=S>>

⁽¹⁰⁹⁾ 2016年憲法改正案の詳細については、山岡規雄「2016年のイタリア共和国憲法の改正案」『外国の立法』No.272、2017.6、pp.98-156. <http://dl.ndl.go.jp/view/download/digidepo_10362194_po_02720004.pdf?contentNo=1> を参照。

⁽¹¹⁰⁾ 以前から州と市町村の中間に位置する県の存在意義は疑問視されており、近年の財政危機の克服のために、既に県の機能を縮小・整理する措置も講じられていたという（同上、p.103（脚注17））。

国会については、上院の組織原理及び権限を大きく変更することとしていた。

上院の組織原理の主要な変更点は、次のとおりである。①直接公選制を廃止し、州並びにトレント自治県及びボルツァーノ自治県⁽¹¹¹⁾の議会による間接選挙に改めること（改正後の第57条第2項）、②各議会が選出する上院議員は、当該議会の領域に属する市町村の長1人と当該議会の構成員複数人とすること（同項）、③各議会が選出する上院議員は95人で（同条第1項）、各州への議席配分は人口に比例して行われること（各州最低2人。両自治県には2人）（同条第3項及び第4項）、④各議会が選出する上院議員の任期は当該議会の任期と同じとし、各議会の改選時に選挙が行われること（同条第5項）、⑤任期途中で解散はないこと（改正後の第88条第1項）、⑥終身議員は大統領経験者に限ること（改正後の第59条）⁽¹¹²⁾。

次に、上院の権限については、立法に関する権限を大幅に縮小し、上院が下院と対等の権限を有するのは①言語的少数派の保護、国民投票等に関する憲法規定を具体化する法律、②市町村及び大都市圏の制度、選挙立法、政府機関及び基本的な権限を定める法律、③上院議員の被選挙欠格及び兼職禁止の場合を定める法律、④憲法上両議院による可決が必要である旨が明記されている法律等に限定することとしていた（改正後の第70条第1項）。その他の法律については、上院は、下院が採択した法律案に対して修正の提案をすることができるのみであり、下院はこれを拒否することができる（一部の法律を除き、特別多数は必要とされない。）こととしていた（同条第2～5項）。また、現在上院が有している政府の信任に関する権限を廃止することとしていた（改正後の第94条）。その一方で、上院には①共和国を構成する国及びその他の団体と欧州連合をつなぐ権限の行使への関与、②欧州連合の法行為及び政策の形成及び実現への参画、③公共政策及び行政活動の評価並びに欧州連合の政策が領域に及ぼす影響の検証、④政府の権限に属する任命についての意見表明及び国の法律の実施の検証、等の権限を付与することとしていた（改正後の第55条第5項）。

こうした上院は、州、市町村といった「領域的団体（*istituzione territoriale*）」を代表する議院と位置付けられ（改正後の第55条第5項）、上院議員の選出方法に関する規定においても、上院は「領域的団体を代表する95人の元老院議員…により構成される。」と明記され（改正後の第57条第1項）、国民を代表するのは各々の下院議員に改めることとされていた（改正後の第55条第3項）。ただし、職務遂行に当たって委任に拘束されない旨の規定の対象は国会議員であることが維持され（改正後の第67条）、職務遂行上行った意見表明及び表決についての国会議員の無答責に関する規定（第68条第1項）も、改正の対象外とされていた。⁽¹¹³⁾

⁽¹¹¹⁾ イタリア語圏のトレント自治県及びドイツ語圏のボルツァーノ自治県は、両者でトレンティーノ＝アルト・アディジェ（南チロル）州を構成しており（第116条第2項）、州に代わって実際の権限を有している（芦田淳・調査及び立法考査局イタリア法研究会訳「2009年5月5日の法律第42号憲法第119条の規定の具体化における、財政連邦主義に関する政府への委任」『外国の立法』No.260, 2014.6, p.92（脚注3）。<http://dl.ndl.go.jp/view/download/digidepo_8677798_po_02600006.pdf?contentNo=1> 等参照）。2016年憲法改正案は、県の制度は廃止するものの、両自治県は残置することとしていた。

⁽¹¹²⁾ 大統領によって任命される5人の上院議員（前掲注⁽¹⁰⁰⁾参照）については、任期を7年とし、再任不可とすることに改めることとしていた（改正後の第59条第2項）。

⁽¹¹³⁾ 国民を代表するのは各下院議員であるのに対し、領域的団体を代表するのは各上院議員でなく上院又は95人の上院議員の総体であることを挙げ、各上院議員はその選挙母体である領域的団体の代理人ではないが、様々な意思を単一の意思にまとめ上げる（べき）審議機関である上院は、全ての領域的団体を代表するものであるとの見解も見られる（Laura Buffoni e Andrea Cardone, “La rappresentanza politica delle “istituzionali territoriali” della Repubblica,” *Istituzioni del Federalismo*, No.1, gennaio/marzo 2016, pp.56-57. <http://www.regione.emilia-romagna.it/affari_ist/Rivista_1_2016/Buffoni.pdf>）。

4 連邦国家の例—米国及びドイツ—

(1) 米国

(i) 政治体制等

アメリカ合衆国は、50州 (state) から成る連邦国家である。間接選挙によって4年の任期で選出される大統領 (第2条第1節、第12修正⁽¹¹⁴⁾、第22修正等)⁽¹¹⁵⁾が執行権を担い、首相に相当する職は置かれていない。大統領の地位は国会の信任に依存しない一方、大統領は国会を解散することができない。立法権・執行権・司法権を異なる機関に担当させた上でこれらの機関相互の抑制及び均衡によって権限の乱用を防止する、権力分立制が採用されている。

(ii) 両議院の組織、権限関係等

国会 (Congress) は、下院である代議院 (House of Representatives) 及び上院である元老院 (Senate) によって構成される (第1条第1節)。

下院議員 (任期2年) も上院議員 (任期6年) も直接選挙によって選出されるが、下院の議員定数が各州に1人を保障しつつ人口比例で配分されるのに対し、上院の議員定数は各州一律に2人である (第1条第2節及び第3節、第14修正、第17修正並びに第24修正)⁽¹¹⁶⁾。なお、上院議員は憲法制定 (1788年) 当初は州議会が選出することとされており (第1条第3節)、直接公選制となったのは、1913年に成立した第17修正による⁽¹¹⁷⁾。

法律の成立についていずれかの議院の議決が優越する旨の規定は憲法に設けられておらず、法案審議の点において両議院は対等である。ただし、歳入法案は下院先議とされている (第1条第7節)⁽¹¹⁸⁾。両議院の意思が一致しない場合には、両院協議会 (conference committee) において調整が図られることがある⁽¹¹⁹⁾。

なお、下院は、大統領、副大統領及び全ての文官の弾劾 (第2条第4節) の訴追権を専有する (第1条第2節第5項)。一方、上院は、弾劾の裁判権を専有する (同条第3節第6項) ほか、大統領が締結する条約の承認権及び大統領が任命する公務員の承認権を専有する (第2条第2節第2項)。

(iii) 上院の性格等

上院を性格付ける明文の規定は存在しないが、(ii) で述べたように人口に関わらず各州から

⁽¹¹⁴⁾ アメリカ合衆国憲法の改正は、制定時の本文を変更する方式 (いわゆる「溶け込み方式」) によってではなく、末尾に “Amendment ○” (“○” の中には番号が記される。) と題する改正規定を順次追加する方式 (いわゆる「増補方式」) によって行われている。

⁽¹¹⁵⁾ 大統領は、①有権者が各州及びワシントン D.C. (首都) において大統領選挙人を選出する一般投票、②大統領選挙人が大統領を選出する選挙人投票という過程を経て選出される。各州の大統領選挙人が投票する大統領候補者は予測できるため、一般投票の結果によって大統領当選者が事実上明らかになる。

⁽¹¹⁶⁾ 各議院の具体的な選挙制度の概要については、那須 前掲注(63), pp.1-2 を参照。

⁽¹¹⁷⁾ 憲法改正の背景として、①上院議員の選挙に企業が影響を及ぼすようになる中、多くの上院議員が企業寄りとなり国民の要望に無関心となっていることが問題視されていたこと、②州議会における合意形成ができず、上院議員が (全く) 選出されない州がしばしば生じていたことが挙げられている (*Amendments to the Constitution: a brief legislative history*, (S. PRT. 99-87), Washington: U.S. Government Printing Office, 1985, pp.45-47. <<https://www.senate.gov/artandhistory/history/resources/pdf/SPrt99-87.pdf>>)。最近の邦語文献として、二本柳高信「合衆国憲法第17修正の成立」『専修ロージャーナル』12号, 2016.12, pp.209-220. <http://ir.acc.senshu-u.ac.jp/?action=repository_uri&item_id=10712&file_id=15&file_no=1> を参照。

⁽¹¹⁸⁾ 慣例により、歳出予算法案も下院先議とされている (古賀ほか 前掲注(73), p.11 等参照)。

⁽¹¹⁹⁾ 両院協議会は、憲法に規定されておらず、各議院の議院規則等に基づいて運営されている。

同数選出される上院議員は、州の代表とみなされている⁽¹²⁰⁾。実際、憲法の起草者は、上院議員は主権国家の代表——各州が連邦政府に派遣する事実上の「大使」——であり、国会において州の利益を代表するのに適した人物が選出されるべきだと考えていたとされる⁽¹²¹⁾。とはいえ、初期においてさえ、大半の上院議員は自らを単なる州政府の代理人とはみなしていなかったといい、その理由として、①上院議員は個人として表決し、②その給与は州ではなく連邦政府によって支給され、③上院議員を選挙した州議会には上院議員を解任する権能がなかったことが挙げられている⁽¹²²⁾。いずれにしても、現代の上院議員は、もはや単なる連邦政府と州政府の連携役や調整役ではなく、州代表としての活動のみならず、州の利害を超えて様々な全国的な政策課題にも対応しているとされる⁽¹²³⁾。

上院議員と選挙母体の委任関係に関する規定は憲法に存在しないが、自由委任とされている⁽¹²⁴⁾。また、議院内で行った発言又は討論についての免責特権に関する規定は、両議院の議員が対象とされている（第1条第6節第1項）。

(2) ドイツ

(i) 政治体制等

ドイツ連邦共和国は、16州（ラント。Land）から成る連邦国家である。

連邦首相が連邦議会（Bundestag）の信任に依存する（第67条及び第68条⁽¹²⁵⁾）議院内閣制が採用されている。連邦議会議員及びこれと同数の州議会選出議員から成る連邦会議（Bundesversammlung）が選出した連邦大統領（第54条第1項及び第3項）が国際法上連邦を代表し（第59条第1項）、国家元首に位置付けられるが、その権限は基本的に名目的・儀礼的なものである⁽¹²⁶⁾。

(ii) 立法機関の組織、権限等

連邦の立法過程に関与する憲法上の機関として、連邦議会と連邦参議院（Bundestag）が置かれている。連邦参議院は単一の立法機関にあつて第1院と同等に立法過程に決定的に関与する第2院ではなく、立法に協力するにすぎないと連邦憲法裁判所⁽¹²⁷⁾が述べたこともあり⁽¹²⁸⁾、連邦の立法機関を2院制と位置付けられるか否かについては議論のあるところである⁽¹²⁹⁾が、列国

⁽¹²⁰⁾ 廣瀬淳子「アメリカ連邦議会議員選挙制度—中間選挙をめぐる課題—」『レファレンス』772号、2015.5、p.28。
<http://dl.ndl.go.jp/view/download/digidepo_9368694_po_077202.pdf?contentNo=1> 等参照。

⁽¹²¹⁾ Chuck McCutcheon, updated, *Congress A to Z*, 6th edition, Los Angeles: CQ Press, 2014, p.159.

⁽¹²²⁾ *CQ Press guide to Congress*, 7th edition, Thousand Oaks, Calif.: CQ Press, 2013, p.101. これらの事項は、本文 I の 4 (2) で述べた「全国民を代表する」という観念の内容に合致するものといえる。

⁽¹²³⁾ 廣瀬 前掲注⁽¹²⁰⁾

⁽¹²⁴⁾ “United States of America (Senate): Parliamentary mandate.” Inter-Parliamentary Union website <http://www.ipu.org/parline-e/reports/2340_D.htm> 等参照。なお、両議院の議員の選挙を行う日時、場所及び方法は原則として各州の州議会が定めることとされている（第1条第4節第1項）ものの、国会議員に対して拘束的な指示を与える権限が州に留保されているとの主張を否定した連邦最高裁判所判決があり（Cook v. Gralike, 531 U.S. 510 (2001)）、州法で国会議員の解任（リコール）制度を設けることは困難視されている（John R. Vile, “Congress, recall of members,” *Encyclopedia of constitutional amendments, proposed amendments, and amending issues, 1789-2010*, 3rd edition, Santa Barbara, Calif.: ABC-CLIO, 2010, pp.97-98 等参照）。

⁽¹²⁵⁾ ドイツにおいて憲法に相当するのは基本法（Grundgesetz）（1949年制定）である。

⁽¹²⁶⁾ 櫻井智章「CHAP.4 ドイツ」初宿編 前掲注⁽⁸⁷⁾, p.122 等参照。

⁽¹²⁷⁾ 連邦憲法裁判所（Bundesverfassungsgericht）は、違憲審査等を行う裁判所である。その概要については、河島、国立国会図書館調査及び立法考査局編 前掲注⁽⁸¹⁾, pp.10-15 等を参照。

⁽¹²⁸⁾ ドイツ連邦憲法裁判所 1974年6月25日判決（BVerfGE 37, 363）参照。

議会同盟では連邦議会が下院、連邦参議院が上院として扱われており、本稿でもこれに従う。

下院議員は、直接選挙によって選出される（第38条第1項）。任期は4年である（第39条）が、解散されることがある（第63条第4項及び第68条第1項）⁽¹³⁰⁾。これに対して、上院は、各州の州政府が任免する州政府構成員（閣僚）によって組織される（第51条第1項）。一律に定められた任期はない。各州は、人口規模に応じて3～6票の表決権を上院において有し⁽¹³¹⁾、その有する表決権と同数の構成員（議員）を派遣することができる（同条第2項及び第3項）。

法律の成立には、全て下院の議決が必要とされる（第77条第1項）。上院の関与については、①その同意が必須の法案（同意法案。州の組織、財政等に関係する法案で、憲法で個別に指定されている。）と②異議を唱えることができるにすぎない法案（異議法案）に分かれ、②については、上院の異議を下院の議決で却下することが可能である（同条第4項）。なお、いずれの法案についても、上院は（①については下院及び連邦政府も）、下院と協議するための両院協議会（Vermittlungsausschuss）の招集を要求することができる（同条第2項）。

連邦政府の首相の選出及びその信任・不信任は、専ら下院の権限に属する（第63条並びに第67条及び第68条）。上院は、一定の法規命令⁽¹³²⁾及び一般的行政規則⁽¹³³⁾への同意権（第80条第2項、第84条第2項等）⁽¹³⁴⁾、連邦の義務を履行しない州に当該義務を履行させるために連邦政府が講じる措置（連邦強制）に対する同意権（第37条）等を有する。

（iii）上院の性格等

上院は、州が連邦の立法及び行政並びに欧州連合の事務に協力するための機関と位置付けられている（第50条）。

全国民の代表者であり、委任（Auftrag）及び指示（Weisung）に拘束されないことが憲法で明記されている下院議員（第38条第1項）に対し、上院の構成員については、明文の規定を欠くものの、州政府の指示に拘束されると解されており⁽¹³⁵⁾、州政府とは命令的委任の関係にあると位置

⁽¹²⁹⁾ 櫻井 前掲注⁽¹²⁶⁾, pp.113-114 等参照。

⁽¹³⁰⁾ 選挙制度の概要については、政治議会調査室・課 前掲注⁽⁹⁹⁾, pp.26-28 等を参照。

⁽¹³¹⁾ 各州は最低3票の表決権を有し、人口200万人以上の州は4票、人口600万人以上の州は5票、人口700万人以上の州は6票の表決権を有する。

⁽¹³²⁾ 法規命令（Rechtsverordnung）とは、行政官庁の命令のうち、法律を施行し、又は補充するための命令をいう（山田晟『ドイツ法律用語辞典 改訂増補版』大学書林, 1993, p.519 等参照）。

⁽¹³³⁾ 行政規則（Verwaltungsvorschrift）とは、一般的に下級官庁を拘束する行政上の規則であって、上級官庁が定めたものをいう（同上, p.689 等参照）。

⁽¹³⁴⁾ 行政機関が発する命令への上院の関与は、立法と行政の双方をカバーする上院の二重権限（第50条参照）の明確な表れであり、法規命令への同意権は、連邦法律の執行を保障しなければならない州政府（第83条参照）に対する保護策として説明できる、と説かれている（イェンス・ヴェルク（加藤一彦訳）「形態は機能に従う—ドイツの連邦参議院（Bundesrat）—」岡田編 前掲注⁽⁸⁵⁾, pp.73-74. なお、参照条文は筆者において補った。）。

⁽¹³⁵⁾ Hartmut Bauer, “Art. 51,” Horst Dreier, hrsg., *Grundgesetz: Kommentar*, Band 2, 3. Aufl., Tübingen: Mohr Siebeck, 2015, pp.1403-1404 等参照。その論拠としては、①上院の構成員が州政府によって解任され得ること（第51条第1項）、②上院における各州の表決は統一に行われなければならないこと（同条第3項）、③合同委員会（Gemeinsamer Ausschuss）又は両院協議会の構成員となった上院の構成員は州の指示に拘束されないとの規定（第53a条第1項及び第77条第2項）が特に設けられていること、が挙げられている。なお、合同委員会とは、防衛上の緊急事態（連邦の領域が武力によって攻撃され、又はこのような攻撃が直前に差し迫っている事態）（第115a条）において、下院が適時に集会することができず又は議決不能の場合に、下院及び上院の地位を有し、両院の権限を統一して行使するために置かれる組織であり（第115e条）、その構成員（現在は48人）の3分の2は下院議員が、3分の1は上院の構成員が占めることとされている（第53a条）。

付けられている⁽¹³⁶⁾。また、表決・発言についての免責特権に関する明文の規定が設けられているのは、下院議員のみである（第46条第1項）。

ドイツの通説によれば、上院の「議院性（Kammer-Eigenschaft）」否定説の論拠として、①構成員が所属州政府からの指示に拘束され、州政府によって解任され得ることは議会制的議院の基本原則とは異質であること、②国民の直接的又は間接的な選出過程に基づいて組織されず、民主的正統性を有し得ないこと、が挙げられるとされる⁽¹³⁷⁾。

5 小括

5か国の上院の概要をまとめると、別表2のとおりである。

これらの中で、権限及び議員の地位の両面において真に地方を代表する議院と見られるのはドイツのみである。他の国の上院議員は、選挙母体との間で自由委任の関係にあり、免責特権を有していることから、法的にはその表決が選挙母体である地方の利益を忠実に反映する仕組みとはなっていない。

地方代表の議院である旨を憲法で明記しているのはスペインであるが、上院を含む国会が国民を代表することも規定されている。上院には地方代表の議院であることを裏付けるほどの固有の権限は付与されておらず、その議席配分が厳格な人口比例原則によらないことに関連付けられている程度である。

フランス憲法における上院が地方公共団体の代表を確保するという規定も、上院議員選出のための選挙人団において全ての階層の地方公共団体が代表されなければならない趣旨と解されている。権限面では、主に地方公共団体の組織を対象とする政府提出法案の先議権を有するものの、上院の表決が下院に優越するものではない。

イタリアでは、上院議員を含む各国会議員が全国民を代表すると規定されている。上院は、地方を代表する議院ではないと解されており、下院と完全に同一の権限を有している。国民投票で否決された2016年憲法改正案では、全国民を代表するのは下院議員のみとされ、上院は領域的団体の代表と位置付けられ、立法に関する権限も縮小されるなど、Iで見た我が国の憲法改正案と同様の狙いをもつものと解されるが、上院議員が選挙母体の委任に拘束されず、免責特権を享受する点は維持することとされていた。

米国の上院は、法案審議の面においては下院と対等であり、固有の権限を有するものの、地方代表的性格とは必ずしも関係がないものといえる。

なお、本稿では基本的に憲法規定の紹介にとどまったが、我が国における制度設計の参考とする場合には、各国の政治体制等の違いを念頭に置きつつ、制度の運用の実際にも目を向ける必要があることは論をまたないであろう。

おわりに

Iの4(3)で見たように、第43条を改正して「全国民を代表する」衆議院議員に対置する形

⁽¹³⁶⁾ “Germany Bundesrat (Federal Council): Parliamentary mandate.” Inter-Parliamentary Union website <http://www.ipu.org/parline-e/reports/2122_D.htm>; ヴェルク 前掲注⁽¹³⁴⁾, p.75; 櫻井 前掲注⁽¹²⁶⁾, p.113 等参照。

⁽¹³⁷⁾ 加藤一彦「独特な立法参与機関としてのドイツ連邦参議院—ドイツ連邦参議院の地位と機能—」岡田編 前掲注⁽⁸⁵⁾, p.133 参照。Konrad Reuter, *Bundesrat und Bundesstaat: der Bundesrat der Bundesrepublik Deutschland*, 14. Auflage, Berlin: Direktor des Bundesrates, 2009, p.50. <http://www.bundesrat.de/SharedDocs/downloads/DE/publikationen/Bundesrat-und-Bundesstaat.pdf?__blob=publicationFile&v=1> にも同様の記述があり、「議院性」の原つづりは本書によった。

で参議院議員を「(地方)自治体の代表者」、「地方公共団体の住民の代表者」などと位置付けた場合に、当該参議院議員は、選挙母体の命令的委任に服し、発言・表決についての免責特権も保障されないものと解釈される可能性がある。この点について各提言の意図するところは必ずしも明らかではないが、そもそも命令的委任については、全国各地の多様な意見・利害を国会に集約し、社会全体を見渡した上で共通する利益の実現に向けて審議・決定するという議会制民主主義の機能が大きく阻害されることとなりかねないとの指摘がある⁽¹³⁸⁾。また、ドイツの上院の議院性が否定される際の論拠の一つにその構成員が州政府の指示に拘束されることが挙げられていることは、IIの4(2)で見たとおりである。

仮に各提言が参議院議員の法的地位の変更を意図するものではないとすると、日本国憲法における命令的委任の禁止が主として第43条の「全国民を代表する」という文言の解釈から導き出されているだけに、提言どおりの内容で同条が改正された場合に、当該文言解釈に何らかの影響が及ぶ可能性も否定できないのではないか。「(地方)自治体の代表」、「地方公共団体の住民の代表」といった文言が単に参議院議員の選挙方法を意味するのであるならば、「選挙制度のことではない」と説かれる「全国民を代表する」という文言と対置することの妥当性が問われかねないであろうし、同条以外の条項の改正によって実現することも示唆・提唱されているところである⁽¹³⁹⁾。

いずれにしても、参議院の組織原理を改めるのであれば、その権限及び衆議院との関係に関する規定の全面的な見直しが必要と考えられている⁽¹⁴⁰⁾。また、そもそも、連邦国家でない我が国に地方代表の議院を設置するとはどのような代表民主制観を前提としているのか、といった根本的な議論が不可避であるとの指摘もある⁽¹⁴¹⁾。こうした疑問が解消し、新しい参議院の全体像が明らかになった上での慎重な検討が求められるであろう。

(こばやし きみお)

⁽¹³⁸⁾ 川岸令和ほか、長谷部恭男編『注釈日本国憲法 2』有斐閣、2017、p.218(長谷部恭男執筆)等参照。

⁽¹³⁹⁾ 例えば、浦部法穂・神戸大学名誉教授(憲法学)は、「選挙区、投票の方法その他両議院の議員の選挙に関する事項は、法律でこれを定める。」と規定する第47条に「ただし、参議院選挙区選出議員の選挙区は、一の都道府県の区域とする。」というような規定を加える案が考えられると指摘する(浦部法穂「浦部法穂の「憲法雑記帳」第3回「合区」解消へ「改憲」?」2016.8.8.法学館憲法研究所ウェブサイト<<http://www.jicl.jp/urabe/zakki/20160808.html>>)。また、政党「日本のこころ」が平成29(2017)年4月27日に公表した自主憲法草案の第44条は、「両議院は、日本国民を代表する選挙された議員でこれを組織する。」(第1項)と規定した上で、「参議院は、各都道府県から選挙された二人の議員と全国から選挙された議員でこれを組織し、その定数は、法律でこれを定める。」(第3項)と規定する(なお、第87条第4項で「地方自治体の種類は、都道府県及び市町村とする。」と規定する。)(「日本のこころ」日本国憲法草案」2017.4.27.日本のこころウェブサイト<<https://nippon-kokoro.jp/news/policies/kenpo01.php>>)。自由民主党においても、第43条の改正は見送り、参議院議員の改選ごとに各都道府県から1人以上の議員を選出する趣旨の規定を第47条に追加する方向で調整が進められているとの報道がある(「参院改選「各県1人以上」合区解消へ憲法47条改正 自民調整」『読売新聞』2017.6.29.)。

⁽¹⁴⁰⁾ 浦部 同上 参議院を地方代表とした場合、本文Iで挙げた規定だけでなく、参議院の緊急集会の規定(第54条第2項及び第3項)、内閣総理大臣を国会議員の中から指名する旨の規定(第67条第1項)、内閣総理大臣以外の国務大臣の過半数を国会議員の中から任命する旨の規定(第68条第1項)等の見直しも必要ではないかとの指摘もある(第193回国会衆議院憲法審査会議録第5号 平成29年5月18日 p.18(北側一雄委員の発言)等参照)。

⁽¹⁴¹⁾ 浦部 同上

別表1 国会の両議院の組織及び権限関係に関する日本国憲法改正案比較表

	現行憲法	日本JC案 (注1)	徳島県研究会案	知事研究会報告書 (注2)
両議院の組織	<p>第43条 両議院は、全国民を代表する選挙された議員で組織する。</p> <p>② 両議院の議員の定数は、法律でこれを定める。</p>	<p>第45条 国民議院は、全国民を代表する選挙された議員でこれを組織し、評議院は、法律に定める自治体の代表でこれを組織する。</p> <p>② 両議院の議員の定数は、法律でこれを定める。</p>	<p>第43条 衆議院は、全国民を代表する選挙された議員でこれを組織し、参議院は、広域自治体の区域ごとに選出された地方自治体の代表者で組織する。</p> <p>② (現行どおり)</p>	<p>第43条 衆議院は、全国民を代表する選挙された議員で組織する。</p> <p>2 参議院は、広域的な地方公共団体の区域ごとに、住民を代表する選挙された議員及び全国民を代表する選挙された議員で組織する。</p> <p>② 参議院は、広域的な地方公共団体の区域ごとに、住民を代表する選挙された議員で組織する。</p> <p>3 両議院の議員の定数は、法律でこれを定める。</p>
両議院の権限関係	<p>第59条 法律案は、この憲法に特別の定めのある場合は、両議院で可決したときは、法律となる。</p> <p>② 衆議院で可決し、参議院で可決しなかつた議案は、衆議院で出席議員の三分の二以上の多数で再び可決したときは、法律となる。</p> <p>③ 前項の規定は、法律の定めるところにより、衆議院が、両議院の協議会を開くことを求めることを妨げない。</p> <p>④ 参議院が、衆議院の可決した法律案を受け取つた後、国会会中の期間を除いて60日以内に、議決しないときは、衆議院は、参議院がその法律案を否決したものとみなすことができる。</p>	<p>第61条 法律案は、この憲法に特別の定めのある場合は、国民議院で可決したときは法律となる。但し、評議院の同意を必要とする法律案は、両議院で可決したときは法律となる。</p> <p>② 評議院の同意を必要とする法律案は、次の事項と定める。</p> <p>一 地方自治体の租税に関する法律案</p> <p>二 地方自治体の官庁の組織及び行政手続を規律する法律案</p> <p>三 地方自治体の固有事務として執行する法律案</p> <p>四 国の予算案</p> <p>五 条約の締結</p> <p>第62条 前条第2項第1号ないし第3号に掲げる法律案は、先に評議院に提出しなければならない。</p> <p>② 評議院で先議された法律案について、国民議院で評議院と異なった議決をしたときに、法律の定めるところにより、両議院の協議会を開いても意見が一致しないとき、又は国民議院が、評議院の可決した法律案を受け取つた後、国会会中の期間を除いて30日以内に、議決しないときは、評議院の議決を国会の議決とする。</p>	<p>第59条 (第1項は現行どおり)</p> <p>② 衆議院で可決し、参議院で可決しなかつた議案は、衆議院で出席議員の三分の二以上の多数で再び可決したときは、法律となる。但し、地方自治体の組織と運営に関する法律案については、参議院で三分の二以上の多数により、衆議院と異なった議決をした場合は、この限りではない。</p> <p>③・④ (現行どおり)</p>	<p>第59条 法律案は、地方自治に関する場合及びこの憲法に特別の定めのある場合は、衆議院で可決し、参議院が同意したときに法律となる。参議院が同意しなかつた場合は、衆議院が出席議員の三分の二以上の多数で再び可決したときは、法律となる。参議院が、衆議院中の期間を除いて60日以内に、同意しないときは、衆議院は、参議院がその法律案を可決したとみなすことができる。</p> <p>2 地方自治に関する法律案は、両議院で可決したときに法律となる。両議院で異なった議決をした法律案は、衆議院で出席議員の三分の二以上の多数で再び可決したときは、法律となる。参議院が、衆議院中の期間を除いて60日以内に、可決しないときは、衆議院は、参議院がその法律案を否決したものとみなすことができる。</p> <p>3 前2項の規定について、両議院の判断が異なる場合は、法律の定めるところにより、衆議院が、両議院の協議会を開くことを求めることを妨げない。</p>

(注1) 見出しは省略した。
 (注2) 原文の第59条では、1つの項の中で1文ごとに改行が行われている。また、同条第3項の「両議院の判断」は「両議員の判断」となっている。
 (出典) 各提言等を基に筆者作成。

別表2 諸外国の上院の憲法規定に基づく比較表

国名	性格	議員の選出・選任方法等	議員の地位	下院との関係等	自治体の種類 ^(注1)
スペイン	○地方代表 ○人民代表 ^(注2)	○直接選挙(原則として各県から4人) ○間接選挙(自治州議会による選任)	○自由委任 ^(注3) ○意見の無答責 ^(注3)	○法案審議において下院が優越 ○政府の信任は下院の権限 ○上院のみの権限あり	市町村、県及び自治州
フランス	共和国の地方公共団体の代表を保障	間接選挙	○自由委任 ^(注3) ○発言・表決の無答責 ^(注3)	○法案審議において下院が優越(主に地方公共団体の組織を対象とする政府提出法案は、上院先議) ○政府の信任は下院の権限	市町村、県、州、特別公共団体及び海外公共団体
イタリア	—	州を基礎とする直接選挙(定数は、在外選挙区を除き各州に人口比例配分) ※他に任命等による終身議員あり	○国民代表 ^(注3) ○自由委任 ^(注3) ○意見・表決の無答責 ^(注3)	対等	市町村、県、大都市圏及び州
イタリア(2016年憲法改正案)	領域的団体[=州、市町村等]の代表	州 ^(注4) 議会による間接選挙(定数は、各州 ^(注4) に人口比例配分。州 ^(注4) 議会議員1人以上及び市町村長1人を選出) ※他に任命等による議員あり	○自由委任 ^(注3) ○意見・表決の無答責 ^(注3)	○一部の法律を除き、法案審議において下院が優越(上院は修正提案のみ可) ○政府の信任は下院の権限 ○上院のみの権限あり	市町村、大都市圏及び州
米国	—	直接選挙(各州から2人)	○[自由委任] ^(注5) ○発言・討論の無答責 ^(注6)	○法案審議において両院対等(歳入法案は下院先議) ○上院のみの権限あり	(連邦国家)
ドイツ ^(注7)	州が連邦の立法・行政及び欧州連合の事務に協力するための機関	州政府が任命する州政府の閣僚(人口に応じて各州が上院において有する表決数と同数の議員を任命)	○[命令的委任] ^(注5) ○免責特権なし	○法案審議における下院との関係は、同意法案と異議法案で異なる(後者については下院が優越) ○首相の信任は下院の権限 ○上院のみの権限あり	(連邦国家)

(注1) 単一国家について記す。
(注2) 国会について
(注3) 国会議員について
(注4) 一部は自治県
(注5) 憲法に明文の規定がないものは「」でくくった。
(注6) 各議院の議員について
(注7) 上院は連邦参議院を、下院は連邦議会を、憲法は基本法を指す。
(出典) 筆者作成。