

# 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—

国立国会図書館 調査及び立法考査局  
専門調査員 政治議会調査室主任 棟居 快行

## 目 次

はじめに

### I 本稿の視点

- 1 二院制の意義ならびに参議院の独自性の論じ方
- 2 最高裁判所平成26年11月26日大法廷判決における二院制のとらえ方
- 3 二院制を論じる際の前提

### II 日本国憲法における国会の位置付け

- 1 国会の位置付けおよび二院制に関する憲法上の根拠条文
- 2 国権の最高機関
- 3 国民代表機関
- 4 国会と内閣の関係における国会の位置付け

### III 二院制の意義

- 1 国会の位置付けの諸論点
- 2 国会の憲法上の位置付けから帰結し得る二院制の意義

### IV 参議院の独自性

- 1 「政治的代表」としての参議院
- 2 「熟議の府」としての参議院と議院内閣制
- 3 「法律の誠実な執行」をめぐる行政監視の府としての参議院

おわりに

## 要 旨

- ① 他国の二院制の多くの例とは異なり、我が国の二院制が近似した権限を与えられた院として憲法上も位置付けられていることを前提としたうえで、そのような二院が設けられていることの意義を探ることが、本稿のテーマである。
- ② 「国民代表」の観念につき、西欧では「全国民の代表」という理念に忠実な「政治的代表」として解する見方に対して、現実社会の縮図としての「社会学的代表」という見方がとりわけ第二次大戦後に強調されるようになったが、我が国では解散制度によって直近の民意に近い衆議院が新しい「社会学的代表」の役割を、任期が長く安定している参議院が本来の「政治的代表」の役割を、それぞれ重点的に担うものと考えれば、二院が「国民代表」の二面をそれぞれ体現し得ることになる。参議院の選挙制度や党議拘束も、このような観点から個人本位の有り様を考えるべきことになる。
- ③ 議院内閣制につき、国会と内閣の均衡にその本質を見出す「均衡本質説」と、国会による内閣の政治責任追及にその本質を見出す「責任本質説」との対立があるが、解散制度が適用され内閣と均衡的な関係に立つ衆議院については均衡本質説的な議院内閣制が、もっぱら内閣の政治責任の追及を行う参議院については、内閣の説明責任を熟議に生かすという意味で責任本質説的な議院内閣制が当てはまると考えることが可能であろう。
- ④ 国会と内閣の関係について、議院内閣制による政治的コントロールとは別に、法治国原理に基づく法治国的なコントロールも重要である。そこで、参議院につきその役割とされることのある行政監視機能は、内閣による「法律の誠実な執行」（憲法第73条第1号参照）の監視を参議院が特に引き受けると解すれば、説明しやすいものとなる。他方、衆議院は、内閣による高次の政策決定である「国務の総理」（憲法第73条第1号参照）の是非を政治的に追及し、解散制度を通じて国会と内閣との均衡をとる役割を特に担う院であると解し得るであろう。

## はじめに

我が国における二院制の意義ならびに、それと密接に関連する参議院の独自性につき、様々な議論がなされてきた。これらの議論の多くは、我が国の二院制を世界の議会制のなかで比較憲法論ないし比較政治制度論の観点から見てゆこうとするものであったり、あるいは現実の衆参両院の議会政治の側から両院の差別化を図ったりするものであったり、憲法改正の主題の一つとして参議院の地方代表化を提唱したり、端的に二院制の意義を否定して一院制を説くものであったりと、極めて幅の広い観点からなされているように思われる。

しかしながら、議論の順序としては、まずもって日本国憲法の統治機構の構造のなかに置かれた二院制から出発し、その意義や参議院の独自性を確認する作業が、こうした幅広の議論の前提となるべきことは言うまでもない。本稿は、このような観点から、日本国憲法における国会の位置付けといういわば二院制の憲法的な基礎にいったん立ち返ることで、二院制の意義ないし参議院の独自性を憲法論によって再整理しようとするものである。

## I 本稿の視点

### 1 二院制の意義ならびに参議院の独自性の論じ方

日本国憲法における二院制の意義、ないし参議院の独自性を論じる際には、①任期や解散の有無の相違、②立法や予算の議決、条約の承認等における衆議院の優越といった、規定上の両院の差異を指摘することから始めるのが通例である。しかる後に、このような差異を憲法が認めている理由、ないしは、そのような差異化を図ってでも二院制を採用している理由として、衆議院は「数の府」であるのに対して参議院は「理性の府」であるという概括的な説明がなされる<sup>(1)</sup>。もう少し具体的には、日本国憲法が、解散制度によって直近の民意に近い衆議院を立法や予算等で優越させながら、それでもなお参議院を置いたことの意義を、少数者保護や熟議の保障、さらには参議院独自の（あ

\* 本稿におけるインターネット資料の最終アクセス日は、平成27年2月26日である。

(1) なお、「理性の府」という参議院の位置付けに関する我が国の学説上の嚆矢につき、高見勝利『現代日本の議会政と憲法』岩波書店、2008、p.135は、「学説のうえで、こうした観点から、参議院の性格づけを最初に明示したのは、一九四六年一月刊行の『国家学会雑誌』の憲法特集号に、刑部荘が寄稿した「両院制」と題する論文の末尾の一文、すなわち「日本国憲法が両院制をとる以上、すぐれた参議院を組織して、数の支配する衆議院にたいし理の支配する参議院としての機能を十分に発揮させたいものである」との指摘である。後に喧伝される「数の府」「理（性）の府」「良識の府」の原型である。」と述べている（引用中の刑部論文は、国家学会編『新憲法の研究』有斐閣、1947に収録され、p.210に該当の文章がある）。このような参議院の性格付けに対しては、たとえば成田憲彦「参議院の位置づけ」『都市問題』104(5)、2013.5、pp.42-49の、以下のような厳しい指摘がある。「国民代表機関が反省の院たりえないのは、上院が自分たちも「全国民の代表者」であり、従って対等な立法機関であると主張し、「反省」以上の役割を求めると、民主主義下の国民代表機関は国民の直接選挙によらざるを得ず、従って政党化の宿命を負っていて、政党の利害を超えた反省の院となるのが困難なことなどによる。それは、実際にその後参議院がたどった道になった。」(p.43)、「参議院だけが「良識の府」であっていい訳がない。政治はすべて「理」に従って行われなければならない、何が「理」かを多数決で決めているだけであって、衆議院は自分たちが「理の政治」と対比されるような政治をやっているつもりはなかった。要するに「良識の府」とか「理の政治」と言ってみても、それで高まる参議院無用論に対抗できる訳ではなかった。」(p.46)、「参議院の最大の問題点は、…選挙される国民代表機関であるということである。なぜそれが問題かと言えば、議員にはまず何よりも選挙で当選しなければならないという現実があり、また選挙は必然的に政党支配の及ぶ世界になる。そういう機関に、政治状況の変化を乗り越える揺るぎない役割を期待することは難しい。」(p.49)

るべき) 行政統制機能に見出そうとする試みがなされてきた<sup>(2)</sup>。

他方で、日本国憲法上の衆参両院の規定からいったん離れて世界の二院制を参照し、そこから逆に二院制の一般的な意義を読み取ろうとする試みもよくなされてきた<sup>(3)</sup>。しかしながら、二院制を採用する諸国の例の多くが連邦制であり州の利益を反映するために上院を置いているとか、そもそも上院議員が民選でないとか下院と異なり間接選挙で選出されるなど、二院制の範型とされる諸国の多くの場合、我が国の統治構造の現状ないしは通念との間には大きな乖離が存在する。我が国のように、両院ともに「国民代表機関」であり、あたかも下院が二つ存在するかのように、両院の正当性の基盤はいずれも国民主権原理という点で共通するという設計思想を採用したうえで、そうであるがゆえに両院の意思が合致しない場合に備えて、より民意に近いと擬制される衆議院の権限に優越を認めるという二院制は、比較的ユニークな存在であり<sup>(4)</sup>、その意義は日本国憲法の統治に関する基本的な諸規定から読み取るほかはないようにも思われる。

以上のように、衆議院と参議院の強度の同質性を前提として我が国の二院制を論じるというスタンスは、以下に引用する近時の最高裁大法廷判決においても採用されているものと思われる。

## 2 最高裁判所平成 26 年 11 月 26 日大法廷判決における二院制のとらえ方

平成 25 年 7 月 21 日施行の参議院議員通常選挙につき、いわゆる定数不均衡が争われた選挙無効訴訟で、最高裁平成 26 年 11 月 26 日大法廷判決は、定数配分規定は「違憲の問題が生ずる程度

(2) 参議院憲法調査会二院制と参議院の在り方に関する小委員会「二院制と参議院の在り方に関する小委員会調査報告書」参議院憲法調査会事務局『日本国憲法に関する調査報告書』2005, pp.265-284. <<http://www.kenpoushinsangaiin.go.jp/kenpou/houkokusyo/pdf/honhoukoku.pdf>> は「二院制と参議院の在り方」と題された報告において、「国民の総意を慎重審議を通じ正確に反映し、また、一院の専断を抑制し、衆議院の審議を補完し、世論の帰着について判断を的確にすることを目的とする二院制の趣旨は今日においても適切妥当なもの」、「二院制が有するチェック・アンド・バランスの機能は、正に少数派の権利の確保・保障とも密接な関連がある」、「一院制では議會を構成する多数政党がそのまま内閣を構成するため、行政府に対する立法府のチェックが弱まり、行政の肥大化、官僚制の弊害等が増えるおそれがある。二院制は立法府自体の権力分立に一定の役割を果たす」、「時々の政治状況の中で解散のある衆議院と、解散がなく 3 年毎に必ず国民の意見が問われる参議院の二つの院で構成することは、第一院及び民意の暴走にブレーキをかけるという重要な意味がある」などの諸点を、二院制を堅持する理由として挙げている（「二 主な論点及びこれに関する各党・各小委員等の意見」の「1 一院制・二院制の長所・短所、是非」）。さらに同報告書は、参議院が独自性を発揮すべき分野として、「長期的・基本的な政策課題」に力点を置き、「チェックの院として、決算審査」を重点的に行い、「行政監視、すなわち国政調査や政策評価をさらに充実させ、チェックに重点を置く監視の院として権威を高める」ことなどを指摘している（同「2 参議院の機能—特に独自性を発揮すべき分野」）。なお、我が国の二院制をめぐる憲法上の諸論点を整理したものとして、参照、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&alternativeNo=>](http://dl.ndl.go.jp/view/download/digidepo_1001022_po_200503.pdf?contentNo=1&alternativeNo=>)

(3) 「日本国憲法における二院制の位置づけについて、単一国参議院型（＝民主的）二院制であると解することには問題はないであろう。日本の参議院ほど民主的要素の強い第二院は、他にほとんど例を見ない。…そこで、日本国憲法における二院制の存在理由が問われることになる。当初は、国民の「数」を代表する衆議院に対して、参議院は国民の「理」もしくは「良識」を代表すべきものとして位置づけられていた。しかし最近では、国民の多様な意見や利益を国会に反映させることが重視されている。」という我が国の二院制の認識から出発しながら、イギリス、フランス、ドイツ、イタリアにおける近時の動向を伝える諸論稿を収録するものに、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 がある（引用文は同「二院制研究の課題—まえがきに代えて—」同編, p.2）。

(4) なお我が国と並んで強度の近似性を与えられた二院を有するイタリアにつき、カルロ・フザーロ「イタリアにおける二院制」岡田編 同上, p.9 は、「両国において直接選挙を優先した選択は、憲法制定者に、両院に同等の（イタリアの場合には同一の）権限を与えさせ、二つの非常に差異の小さな二院制議會をつくり出すこととなった。」と述べている。

著しい不平等状態にあったものではあるが、本件選挙までの間に更に本件定数配分規定の改正がされなかったことをもって国会の裁量権の限界を超えるものとはいえない」として、合憲判決を下したが、参議院の性格付けについては、以下に引用するように述べていた。その要点は、参議院は衆議院とともに国権の最高機関であり、両院の差異も「国会を公正かつ効果的に」国民代表機関たらしめるためであるから、参議院が都道府県代表であるとか、衆議院とは異なり厳密に人口比例でない定数配分も許されるなどというわけではない、ということである<sup>(5)</sup>。

①（衆議院とほぼ等しい権限と多角的長期的視点からの民意の反映）「憲法は、二院制の下で、一定の事項について衆議院の優越を認める反面、参議院議員につき任期を6年の長期とし、解散もなく、選挙は3年ごとにその半数について行うことを定めている（46条等）。その趣旨は、立法を始めとする多くの事柄について参議院にも衆議院とほぼ等しい権限を与えつつ、参議院議員の任期をより長期とすること等によって、多角的かつ長期的な視点からの民意を反映させ、衆議院との権限の抑制、均衡を図り、国政の運営の安定性、継続性を確保しようとしたものと解される。」

②（衆議院とともに国権の最高機関として適切に民意を反映する責務）「さきに述べたような憲法の趣旨、参議院の役割等に照らすと、参議院は衆議院とともに国権の最高機関として適切に民意を国政に反映する機関としての責務を負っていることは明らかであり、参議院議員の選挙であること自体から、直ちに投票価値の平等の要請が後退してよいと解すべき理由は見いだし難い。」

### 3 二院制を論じる際の前提

前述のように、我が国において従来、二院制の意義や参議院の独自性を議論する際には、世界の二院制一般の歴史を辿ったり、連邦制国家における二院制まで比較参照の対象に入れるなど、極めて広範な視点がしばしば採られてきた。しかしながら、各国の憲法が規定する統治構造は、それぞれに歴史や社会構造の特殊性を前提としつつ、国民主権原理などの統治の原理を具体化するための設計図ともいべきものである。したがって、全体構造のなかの二院制といった部分のみに着目し、その個別的な属性を横断的に比較することは、方法論としては留保を要するといわざるを得ないであろう。

(5) 『判例時報』2242号、2015.2、pp.23-50。判決文の①②…、カッコ内の記述、および下線は筆者が付した。なお、同様の立場はすでに最高裁判所平成24年10月17日大法廷判決（最高裁判所民事判例集（以下「民集」）66巻10号3357頁）においても、次のように表明されていた。「憲法の趣旨、参議院の役割等に照らすと、参議院は衆議院とともに国権の最高機関として適切に民意を国政に反映する責務を負っていることは明らかであり、参議院議員の選挙であること自体から、直ちに投票価値の平等の要請が後退してよいと解すべき理由は見いだし難い。」この点、参議院議員選挙の定数較差についてのリーディングケースとされる最高裁判所昭和58年4月27日大法廷判決（民集37巻3号345頁）では、「…参議院地方選出議員の選挙の仕組みについて事実上都道府県代表的な意義ないし機能を有する要素を加味したからといつて、これによつて選出された議員が全国民の代表であるという性格と矛盾抵触することになるものということもできない。」とされており、参議院議員の選挙制度につき、人口比例に基づく定数配分に、「事実上都道府県代表的な意義ないし機能を有する要素を加味」することを認めていた。先の平成24年判決はこの昭和58年判決を批判し、「都道府県が地方における一つのまとまりを有する行政等の単位であるという点は今日においても変わりはなく、この指摘もその限度においては相応の合理性を有していたといい得るが、これ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、むしろ、都道府県を選挙区の単位として固定する結果、その間の人口較差に起因して投票価値の大きな不平等状態が長期にわたって継続していると認められる状況の下では、上記の仕組み自体を見直すことが必要になるものといわなければならない。」として、都道府県単位の選挙区選挙という仕組みそれ自体の今日における妥当性に疑義を呈している。なお、このような最高裁判決における参議院の憲法的位置付けの変遷につき、岡田 前掲注(3)、p.3は、「最高裁判決における「参議院像」あるいは「二院制像」にも揺らぎが見られる」と述べている。

それゆえ、日本国憲法における二院制や参議院の独自性を整理する際には、日本国憲法が国会を全体としてどのように位置付けているかという、憲法が国会に託した役割や機能をまず把握したうえで、しかる後にそのような国会が衆参の両院から成るものとされているのはなぜか、という順序でとらえてゆくべきことになる<sup>(6)</sup>。

もとより、憲法改正を視野に入れて二院制そのものの廃止、あるいは参議院の地位や権限の再編を図るといふのであれば、広く世界の二院制の歴史や制度の横断的な観察が求められることとなろうが、日本国憲法下で二院制ならびに参議院の独自性を考えるうえでは、現行憲法が国会に与えた地位と権限、その国会を構成する衆参両院それぞれの地位と権限に即した整理が重要であることはいふまでもない<sup>(7)</sup>。

なお、このような整理を行うにあたり、日本国憲法における二院制が、あくまで「国会」の憲法上の位置付けや機能を分有するものとして衆参両院を存置せしめていることにも注目すべきであろう。すなわち、日本国憲法が総体としての国会に託した役割をよりよく果たし得るものとして、憲法は二院制を採用しているのであるから、二院制の意義ないし参議院の独自性を論ずる場合にも、総体としての「国会」の憲法上の位置付けから議論の方向性が得られるはずである<sup>(8)</sup>。

そこで、以下にまずⅡで日本国憲法における国会（議員）そのものの位置付けについて、日本国憲法の基本的な条文、ならびにそれらについての一般的な憲法学説を簡単に紹介する。それを踏まえて、Ⅲで日本国憲法における二院制の意義について、またⅣで参議院の独自性について整理する。

## Ⅱ 日本国憲法における国会の位置付け

### 1 国会の位置付けおよび二院制に関する憲法上の根拠条文

日本国憲法（以下、単に「憲法」とすることがある。）第4章「国会」（第41条から第64条まで）は、その最初の3か条において、我が国の統治構造における国会の地位、ならびに国会の組織について、以下のような基本的な規定を置いている。

第41条：「国会は、国権の最高機関であつて、国の唯一の立法機関である。」

第42条：「国会は、衆議院及び参議院の両議院でこれを構成する。」

第43条第1項：「両議院は、全国民を代表する選挙された議員でこれを組織する。」

すなわち、第41条は国会の地位につき、「国権の最高機関」であり「唯一の立法機関」であると

(6) 只野雅人「参議院の機能と両院制のあり方」『ジュリスト』1395号、2010.3.1, p.47は、「参議院の民主的正統性を損なう代表基盤の付与は、強い権限とは両立しにくい。…対等型の場合には、「個人の政治的等価性」や普通直接選挙といった両院共通の民主的正統性の基盤を前提に、「国民代表としての完全性の担保」あるいは「全国民の代表」の深化という問題に正面から向き合い、独自性を生み出しうる構成のあり方を探る必要が生じる。」と指摘する。

(7) 大山礼子「二院制と選挙制度」『Voters』創刊号、2011.6は、「参議院の強い権限を放置したまま、参議院の選挙制度を抜本的に改革し、参議院の独自性を強めようとしても、国民の納得を得るのは難しい」（p.6）、「結局のところ、参議院の権限の強さが…、参議院の独自性発揮を困難にしている」（p.7）と述べ、日本国憲法が参議院に衆議院とほぼ同等の強い権限を与えているという事実を離れて参議院の独自性論を議論することの無意味さを指摘する。

(8) 待鳥聡史「参議院改革の考え方」『Voters』創刊号、2011.6, pp.8-9が以下のように述べるのは、このような観点を明瞭に打ち出すものであると思われる。「日本の二院制が持つ根本的な問題は、国会と内閣の関係および第一院と第二院の関係がいずれも整理されていないところにある。それは政治制度の基本設計に関わる事柄であり、本来は憲法を含む統治機構全体についての議論の中で取り組まれるべき課題である。…したがって、今後最も重要になるのは、衆議院や内閣など外部諸制度との連動性を意識しながら参議院改革を進めることであろう。」

する。第42条は国会の組織につき、衆参両院から成る二院制を採用するものとする。第43条第1項は国会の構成員たる国会議員のそれぞれが「全国民の代表」（国民代表）であるとするが、その結果として、国会自体を「国民代表機関」と称することを可能にする。

このように、国の統治構造の要としての「国会」を規定する憲法第4章においては、二院制を定める第42条が上記の第41条と第43条第1項との間に挟み抱えられるように配列されている。いわゆるGHQ草案の段階では、一院制が採用されており、日本側によって二院制が導入されたのであった<sup>(9)</sup>。「国会」一般についての位置付けを述べた第41条、および国会がそのような地位と権力を有することの正当性の根拠として国会議員を主権者国民の代表者と位置付けた第43条の間に置かれた第42条の二院制の規定は、あくまで国会としての地位と権限、ならびにその由来を述べる両条の間に挿入される格好となっており、第41条と第43条による国会の性格付けに変更を加えることなく、かように規定された国会の組織編成としての二院制を日本国憲法が採用していることを示している。このような枠組みのなかで二院制（すなわち参議院の存在）が意義深いものと見なされるためには、第41条や第43条が述べている国会の有り様をよりよく実現する手段として、機能的に参議院の存在を論証する必要があることになる。

それゆえ、日本国憲法における二院制の意義ないし参議院の独自性についても、国会が衆参両院に編成される以前に、そもそも憲法が国会に与えた基本的な位置付け等、すなわち第41条にいう「国権の最高機関」「唯一の立法機関」、ならびに第43条第1項から導かれる「国民代表機関」がいかなるものであったかを見たうえで、このような視点から議論を整理することとする。

## 2 国権の最高機関

憲法第41条は国会を「国権の最高機関」と規定する。この意味するところにつき、憲法学説においては、伝統的に以下の(1)(2)の二説が対立してきた。

### (1) 統括機関説

「国権の最高機関」とは、文字通り、国会が国権を統括する機関であることを意味し、内閣・裁判所といった他の諸々の国家機関は、この最高機関である国会の下位にあり、国権の発動の仕方に

(9) 日本国憲法で両院制が採用されるに至った経緯について、田中 前掲注(2), pp.14-15を参照。この間の事情につき、樋口陽一ほか『憲法Ⅲ〔第41条～第75条〕』（注解法律学全集3）青林書院, 1998, pp.34-35（樋口執筆）は、以下のように解説している。「…政府と憲法問題調査委員会（松本委員会）がつくった憲法改正要綱では、甲案・乙案ともに、衆議院のほかに、「選挙又ハ勅任セラレタル」議員からなる参議院を置く両院制が、採られていた。」「それに対し、政府に提示された当初の総司令部案は、端的に一院制を採用していた。松本国務相をはじめとして日本政府側はこの点に強く反対し、総司令部側は、当初、連邦制をとらない日本で両院制は必要でないと主張したが、結局、任命制・職能代表制をとらず民選によることを条件として、両院制をとることをみとめた、という経緯がある。この点に関連し、議会制にとって両院制が必然的要素だと考える立場から、総司令部案は議会制の初歩的知識も知らない者たち、憲法を知らない「会社法の弁護士」たちによるにわか造りのものだ、という批判を当時の日本側当事者がしていた…。しかし、総司令部側からする一院制の主張は、他の論点について日本政府側に総司令部案をのませる（最大のものは天皇の地位である）ための取引材料として、意識的に使われたと見られる。もっと重要なことは、第二次大戦直後の西側憲法のひとつの特徴が、議会優位—それも、下院の優位を強調する議会優位—だったということであり、けっして、両院制が、ア・プリオリに議会制の構成要素とされていたのではなかった、ということである…。一院制の採用の当否は別として、議会制は必然的に両院制でなければならぬという考え方のほうこそが、ドイツ流の立憲君主制的議会観に拘束された思考だというべきであつたらう。」二院制をめぐるこのような制定過程につき、高柳賢三ほか編著『日本国憲法制定の過程Ⅰ』有斐閣, 1972, p.121を参照。

ついて国会の意思に従わなければならない、と主張する<sup>(10)</sup>。この説に対しては、主権者国民との関係からみて、国政の最高決定者の意味で国会を最高機関であるというのは正当でないとか、権力分立原則からみて、国会の意思が他のすべての国家機関の意思に優越すると解することはできない、といった批判がある<sup>(11)</sup>。

## (2) 政治的美称説

通説であり、「国権の最高機関」とは特定の法的権限を有する地位を意味するのではなくして、国会が国民を代表し、国政の中心に位置する重要な機関であるという点に着目して付された政治的美称にすぎない、と説く<sup>(12)</sup>。すなわち国会は「唯一の立法機関」（憲法第41条）として立法権を独占し、議院内閣制によって内閣の成立と存続を国会の意思に依存させ、さらに憲法改正発議権、財政議決権、条約承認権、院の国政調査権といった国政上の重要な諸機能を保持することによって、国政全般に強い統制力を発揮し得る地位にあるが、このような地位を憲法第41条は「国権の最高機関」と総称している<sup>(13)</sup>、というのである<sup>(14)</sup>。

なお、このように「国権の最高機関」であるという国会の位置付けを法的なものにとらえないという確立された憲法解釈を背景に、以下のような内閣の権限をめぐる新説も生じている。すなわち、現代国家に要請される多様かつ迅速な作用にかんがみて、内閣に高度の政治的な決定権限を認めるのが日本国憲法の趣旨である（条文上の根拠としては、内閣の権限を列挙する同第73条の第1号「法律を誠実に執行し、国務を総理すること」の「国務の総理」がこれに相当する）、という解釈論である（内閣の権限について広くとらえる「執政権説」）。

同説によれば、内閣の権限は単なる「法の執行」ではなく、「執政」、つまり高度の政治作用、国政運営の総合調整を含み、むしろ後者こそが内閣の本来の権限であって、日本国憲法第65条「行政権は内閣に属する」の「行政権」は「執政権」を意味する、ということになる<sup>(15)</sup>。伝統的に、憲法第65条の「行政権」は、立法権が国会に（同第41条）、司法権が裁判所に（同第76条）、それぞれ帰属する結果、国家権力からそれらを差し引いた残りが行政権であって、それら一切は内閣に帰属するという「行政控除説」によって理解されてきた<sup>(16)</sup>。執政権説は、この行政控除説に代えて、高度の政策形成という国家作用の中心的な役割を内閣に認めるものである。執政権説に対しては、「「執政権」論者は、内閣の中心的権限を定める六五条の行政概念を単なる法執行にとらえるのではその政治的含意を十分とらえられないと考えるのであろうが、それは誤解である」、「権力分立に関する憲法解釈でなにより重視すべきは、各権力、特に伝統的に強大な国家権力の中核である行政権が濫用されないよう法的に拘束することでなければならない。」<sup>(17)</sup>、といった批判がなされている。

(10) 佐々木惣一『日本国憲法論 改訂版』有斐閣, 1952, p.375.

(11) 野中俊彦ほか『憲法Ⅱ 第5版』有斐閣, 2012, p.71（高見勝利執筆）。

(12) 同上

(13) 清宮四郎『憲法Ⅰ 第3版』有斐閣, 1979, pp.202-203.

(14) なお、政治的美称説を批判しつつ、統括機関説とも異なり、以下の意味で「国権の最高機関」に法的な意義を認めようとする見解として、最高責任地位説が唱えられている。同説は、並列関係にある国家諸機関のうちで一番高い地位にある国会が、国政全般がうまく機能するように絶えず配慮すべき立場にあるだけでなく、「国家にとって避けて通れない重要な決定事項」については、国家作用の権限所属が不明確な場合には国会に帰属することが、「最高機関」という地位から演繹されると主張する（佐藤幸治『日本国憲法論』成文堂, 2011, p.431）。

(15) 佐藤幸治「自由の法秩序」同ほか編『憲法五十年の展望Ⅱ（自由と秩序）』有斐閣, 1998, p.28.

(16) 芦部信喜著、高橋和之補訂『憲法 第6版』岩波書店, 2015, pp.322-323.

(17) 毛利透『統治構造の憲法論』岩波書店, 2014, pp.239-240.

ともあれ、憲法第41条の「国権の最高機関」についての通説とされる政治的美称説は、国会が「国権の最高機関」である、という規定自体から何らかの法的権限を引き出すことはできないと考えるのであるが、他方で、前記のように国会は国政全般に対する様々の強い統制力を憲法上認められていることから、そうした位置付けを意味する用語として「国権の最高機関」という表現が用いられていることになる。そして、このような強い統制力は、国会議員がそれぞれ「全国民の代表」であり、国会自体も「国民代表機関」と呼ばれるように、国会が代表民主制の下で主権者国民に最も近い国家機関であることによって、正当化される。そこで次に、憲法第43条第1項の「国民代表」という国会議員の位置付け、ならびにそのことから得られる「国民代表機関」という国会の位置付けについて、憲法学説の説くところを見ることとする。

### 3 国民代表機関

憲法第43条第1項の「国民代表」の観念については、歴史的に変遷があったとされる。すなわち、初期の「政治的代表」から、政党政治の発展や普通選挙制度の成立に伴う「社会学的代表」へという、意味の変化が一般的に指摘されている。代表民主制の建前としては「政治的代表」が今日まで維持されているものの、時代を追うに従い「社会学的代表」という事実のレベルでの現象が前面に出るようになってきた。

#### (1) 政治的代表

「国民代表」の意味を、後述の「社会学的代表」のように社会の実勢力の正確な反映としてとらえるのではなく、むしろ主権者国民全体の政治的意思を表示することを託された「政治的代表」としてとらえる立場は、伝統的な理解であると同時に、今日に至るまで通説的地位を占めている。この理解は、憲法第43条第1項の「全国民の代表」という文言の意味について、以下のように解釈する。「ここで言う代表とは、代表機関の行為が法的に代表される者（国民）の行為とみなされるという趣旨の法的な意味ではなく、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だと解するのが、通説である。」<sup>(18)</sup>

このような国民代表の理解においては、国民代表は、具体的には、「①議会を構成する議員は、選挙区ないし後援団体など特定の選挙母体の代表ではなく、全国民の代表であること、したがって、②議員は議会において、自己の信念に基づいてのみ発言・表決し、選挙母体である選挙区ないし後援団体等の訓令には拘束されないこと」という特徴を有するとされ、「この表決の自由（自由委任の原則）が、政治的代表の本質的な特色である」とされる<sup>(19)</sup>。

憲法第51条が「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。」として保障する議員のいわゆる免責特権の効果として、たとえば議員が公約に反する表決等を行っても法的責任は発生しないが、この免責特権の制度も、議員は自己の政治信条に基づいて自由に政治活動を行うことができ、その結果に対する責任は政治責任に集約されるという「自由委任の原則」からの帰結とされる<sup>(20)</sup>。それゆえ、免責特権が規定として憲法上に存在するとい

(18) 芦部著、高橋補訂 前掲注(16), pp.292-293.

(19) 同上, p.293.

(20) 高橋和之『立憲主義と日本国憲法 第3版』有斐閣, 2013, p.354は、「国会議員は、「国民代表」として選挙区や支持者（政党を含む）の意思に法的には拘束されない。…これに関連し、憲法は「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」（51条）と規定する。」と述べている。

うことから、日本国憲法における「国民代表」は建前としては今日なお政治的代表であるということが帰結される。

## (2) 社会学的代表

いまひとつの国民代表の理解として、「社会学的代表」の概念がある。これは、以下のように説明されている。「これは、国民主権原理に基づく統治制度のもとにおいて、「代表」とは、選挙により表明される国民の多元的な意思、社会の実勢力が国会にできるだけ忠実に反映されることを意味すると解するものである。」<sup>(21)</sup>

この「社会学的代表」として「国民代表」をとらえる立場は、選挙民と議員との意思の合致を重視し、議員を社会における現実の利害の対立を正確に国政に反映すべき存在であるととらえるのである。

憲法第43条第1項の「全国民の代表」につき、上記のように古典的な「政治的代表」という理解がなお通説的な理解として維持されながら、議員の意思と選挙民の意思の合致という観点から、しだいに「社会学的代表」という要素も重視されるようになった。いわば、今日の「国民代表」の観念は、政治的代表を本来の姿としながらも、それに社会学的代表の要素を取り込むという、両義的な状態にあるといえる<sup>(22)</sup>。

このように国民代表の観念についての歴史的な変遷は、もとより日本国憲法第43条第1項の「国民代表」の解釈にも影響を及ぼす。すなわち、政治的代表から社会学的代表への変遷が傾向としては見受けられるものの、今日でもなお建前としては政治的代表として「国民代表」がとらえられている。教科書的には、日本国憲法における「全国民の代表」は両義的、二面的であり、「政治的代表」論のうえに「社会学的代表」論が折り重なるように、両者が併存している。

## 4 国会と内閣の関係における国会の位置付け

### (1) 国会と内閣の二つの結びつき

国会は「唯一の立法機関」（憲法第41条）であるが、この規定は、内閣の事務を列挙した憲法第73条が第1号に挙げている「法律を誠実に執行」することという内閣の職責と相まって、法律に基づく行政の原理、すなわち法治国原理を謳ったものである。また同条第6号が、法律を執行するための「執行命令」、および特に法律の委任を受けた場合の「委任命令」の制定を内閣の権限として認めているのは、大日本帝国憲法において認められていた「独立命令」の類型を否定し、内閣ないし行政機関が発する法規命令には法律の根拠を要することを明示するためであるから、これも法治国原理を示す規定である。

(21) 野中ほか 前掲注(1), p.61 (高見勝利執筆)。

(22) 芦部著、高橋補訂 前掲注(6), p.293 は、「政治的代表の考え方は、国民の意思と議員の意思との間に一致の関係が実際に存するかどうかを問題にしない。議員は国民のために活動する意思をもてば足りる。」と述べ、また p.294 の「社会学的代表」の説明においては、「とくに第二次世界大戦後、経済の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という状況を踏まえて、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ようになり、社会学的な観点を含めて代表の観念を構成する考え方が提唱されるようになった。日本国憲法における「代表」の観念も、政治的代表という意味に加えて、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。」とする。これらの記述においては、この二つの代表概念が、政治的代表から社会学的代表へという大きな歴史的な移り変わりの中に置かれていると同時に、今日においては両者が併存することが述べられていると言い得るであろう。

このように、立法権を独占する国会は、原則としてもっぱら法律にのみ依拠してその権限を行使し得る内閣・行政に対しては、立法権の行使・不行使を通じて十全のコントロールを及ぼすことができる。しかしながら、日本国憲法は、国会と内閣を立法権と行政権をそれぞれに分属させて対置する、という厳格かつ静態的な権力分立のモデルを採用しているのではない。日本国憲法は、内閣の成立と存続を議会（下院）の信任に依存させる、いわゆる議院内閣制の仕組みを導入し（憲法第66条第3項「内閣は、行政権の行使について、国会に対し連帯して責任を負ふ。」）、国会（野党）が内閣に対して政治責任の追及を行い、内閣は実体的な条件の制約のない「7条解散」でこれに対峙する、という国会と内閣との緊張関係が国政全般の方向付けを促し、場合により解散総選挙によって民意を問う途を可能としている。

このように、国会と内閣との関係は、法律の制定と執行という法治国原理上のつながりのみならず、むしろそれ以上に、議院内閣制の下での政治的ダイナミズムによって決定されることになる。

## (2) 議院内閣制の諸相

この議院内閣制については、国会と内閣との政治的な協働と緊張関係を示すにとどまらず、むしろ衆議院における7条解散や小選挙区制度と併せて考え、いわゆる二大政党制を前提とすれば、「国民内閣制」と呼び得る新たなとらえ方が可能となるという説が近時有力である。すなわち、有権者が個々の候補者に投票することを通じて実際にはどの政党の党首を首相とする内閣を選び取るのかという、国民の信任に依拠した内閣が、議院内閣制によって実現されているというのである<sup>(23)</sup>。

この説の主唱者である高橋和之東京大学名誉教授は、議院内閣制の本質について、それを「内閣の存立が議会の信任に依存している点に求め、議会の不信任決議に対抗する解散権がなくとも、議院内閣制でありうるとする」責任本質説を退け、「議会と内閣の対等性を重視し、議会の不信任権に対し内閣の解散権が対抗することにより、両者が均衡するところに議院内閣制の本質がある」とする均衡本質説をとる。その理由として、「民主政治を国民を中心に構想する現代民主政治においては、むしろ、均衡型の議院内閣制（とくに、不信任、解散に条件のついていない均衡型）のほうが、民主的に機能する可能性をより多く秘めている。…無条件の不信任制度と無条件の解散制度の存在が、議会と内閣に対し、たえず国民の意思へ近づこうとする動因を与えるからである。なぜなら、議会も内閣も、自己を破壊する力をもつ相手の「武器」（不信任権、解散権）の行使を抑止する最善の方法は、自分のほうが相手よりも少しでも国民の近くに位置することだからである。」と説いている<sup>(24)</sup>。

通説は、このような国民内閣制という説明を用いるのではないが、やはり議院内閣制の本質は国会と内閣との均衡にあるとする均衡本質説をとっている<sup>(25)</sup>。

<sup>23</sup> 佐藤 前掲注(14), p.479 は、「日本国憲法の想定する議院内閣制は、まさに「国民内閣制」論…の文脈で理解されるべきである」と述べている。

<sup>24</sup> 野中ほか 前掲注(11), pp.172-173（高橋和之執筆）. 高橋 前掲注(20), p.320 も参照。

<sup>25</sup> なお、芦部著、高橋補訂 前掲注(16), pp.332-333 は、「日本国憲法における議院内閣制が、均衡を重視する古典的なイギリス型か、民主的コントロールを重視する第三ないし第四共和制フランス型か、については、憲法上は明確ではない。運用の実態からすれば、内閣に自由な解散権が認められているのでイギリス型であるが、解散権の所在が憲法上必ずしも明らかでなく、六九条の場合しか解散できないという解釈の余地が存するかぎり、フランス型とみることもできる。」と述べる。7条解散を前提とするかぎり、「古典的なイギリス型」であるところの均衡本質説的な議院内閣制を日本国憲法は採用していることになる。

### (3) 二院制と議院内閣制

このような、解散権行使（それも行使に法的な条件が付されないいわゆる7条解散）を中心に構想された議院内閣制の有り様は、いうまでもなく衆議院と内閣との関係を主として念頭に置いている。前記の引用文の「議会と内閣に対し、たえず国民の意思へ近づこうとする動因を与える」という部分の「議会」は、直接にはもっぱら衆議院を指している。すなわち、衆議院と内閣とは、憲法第66条第3項（前出）にいう内閣の連帯責任としての政治責任の追及を衆議院がなし得るのは当然であるが（これだけであれば内閣総辞職を当然に帰結しない範囲で参議院も同様になし得る）、さらには同第69条が定める衆議院の内閣不信任決議権という衆議院側の権限と、同第7条第3号で天皇の国事行為の一つとして規定された無制約の解散権（7条解散）という内閣側の権限との間の、二つながら強力な政治的権限相互の緊張関係によって、憲法上結び付けられている。

もちろん、両者の間には、立法権と、法律を誠実に執行する義務を負う行政権・執行権との分立と、それに伴ういわば法治国家的な緊張関係も存在する。すなわち、憲法第73条第1号の「法律を誠実に執行」するという内閣の義務は、法律をその規範内容どおりに執行しない行政作用は違法である、という当然の法治国原理の帰結を表した法的義務でもある。

また、議院内閣制は直接には国会全体と内閣との関係を示す概念であることから、参議院との関係においても内閣は憲法第66条第3項の政治責任を負う。前記の責任本質説の意味で議院内閣制を理解する場合には、衆議院と参議院はともに内閣が政治責任を負う国会の構成要素であって、議院内閣制との関係で両議院の間に規定上差異はない。そこで、責任本質説の意味での議院内閣制の下で、衆議院が内閣の政治責任追及の手段として内閣不信任決議権（憲法第69条）を行使し得ると並んで、参議院はいわゆる問責決議権を行使し得るものとされている。前者は法的効果を伴うが、後者は政治的效果にとどまる<sup>(26)</sup>。しかしながら、責任本質説の意味で議院内閣制を理解する場合、衆議院と内閣の関係、および参議院と内閣の関係は、その手段の法的効果の有無に差異があるにせよ、両院がともに内閣の政治責任を追及するための武器を有する点で共通することになる。

ところが、均衡本質説の意味で議院内閣制を理解する場合には一そして7条解散が行われてきた歴史を踏まえると、我が国の議院内閣制は同説の意味で運用されてきていることになるのであるが一、衆議院と内閣との政治的な緊張関係がクローズアップされることになる。その反面として、議院内閣制の文脈で参議院の役割は相対的に希薄なものとなってしまうか、あるいは逆に参議院が解散権を行使されるおそれのない問責決議によって「均衡」を崩してしまうかであろう<sup>(27)</sup>。

## III 二院制の意義

### 1 国会の位置付けの諸論点

以上に見た憲法上の国会の位置付けについての諸論点を、ひとまずここに要約しておく。

①いわゆる参議院議員定数訴訟で最高裁判所平成26年11月26日大法廷判決も述べているように、日本国憲法は「参議院にも衆議院とほぼ等しい権限を与えつつ、…衆議院との権限の抑制、均衡を

<sup>(26)</sup> 野中ほか 前掲注(1), p.161, 注(1) (高見勝利執筆)。また、高見勝利「政権交代と政党政治の行方」『ジュリスト』1414号, 2011.1.1・15, p.20は、「首相や閣僚に対する問責決議は、参議院議員にとっては、多分に…首相指名議決権…といわば表裏一体の関係にあり、しかも、「内閣は、…国会に対し…責任を負ふ」とする憲法66条3項に有力な根拠を有するものだという事になる。しかしながら、かかる問責決議は、もとより衆議院の不信任決議のように解散・総辞職といった法的効果を伴うものではない。」とする。

図り、国政の運営の安定性、継続性を確保しようとした」のであり、両院は「ともに国権の最高機関として適切に民意を国政に反映する機関としての責務を負っている」。

②すなわち、日本国憲法における二院制の意義については、両院によって構成される国会を「国権の最高機関」と謳う憲法第41条、あるいは衆参両院を通じて個々の議員を「全国民の代表」とする（その結果、国会を「国民代表機関」と呼び得ることになる）憲法第43条第1項から出発して把握される必要がある。換言すれば、あたかも下院が二つ存在するかのよう、いわばほぼ双子の院として両院の関係をとらえたうえで、そのような近似した二院があえて設けられていることの意義を探ることが、「二院制の意義」という問いに対する回答となる。

③憲法第41条の「国権の最高機関」という国会の位置付けは、法規範性を持たず、国民代表機関である国会に対する政治的美称であると一般に解されているので、ここから国会の特定の機能や二院制のあり方について、何らかの帰結が得られるものではない。

④憲法第43条第1項の「国民代表」については、「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」であるとする伝統的な理解（「政治的代表」論）と、「国民意思と代表者意思の事実上の類似が重視されるようになり、社会学的な観点を含めて代表の観念を構成する」ととらえる理解（「社会学的代表」論）とが、いわば折り重なるように併存しており、前者を建前として維持しつつ後者の考え方に比重が移ってきたとされる。

⑤国会と内閣の関係については、国会が「唯一の立法機関」（憲法第41条）として法律を制定し、内閣は当該の「法律を誠実に執行」（同第73条第1号）するという法治国原理に基づく関係、および内閣が国会に対して連帯して政治責任を負う（同第66条第3項）という議院内閣制の関係が、憲

27) 二院制と議院内閣制の関係について正面から論じる研究者はあまり見当たらない。例外である高見勝利上智大学教授は、高見 前掲注(1), p.159において、「議院内閣制のもとでは、内閣は、通常、一院に対してのみ責任を負い、しかもその責任を負う院は、他院に比してより国民と密接でなければならぬと、強く信じられている」、「その前提として、通常、上院は、下院に比してより小さな権力しか持たず、また、その選出方法も、下院のように国民の直接選挙によるべきでないと考えられている（逆に、両院間に優劣がつけがたく、両院がともに、民選議員で構成され、しかも完全に対等な権限を保持するならば、内閣は、理論的には、両院に対して等しく責任を負い、さらに両院ともに解散権を行使しうるものとされなければならないであろう）」と指摘する。両院の権限が近似するにもかかわらず、衆議院のみが内閣による解散権行使の関係に立つという日本国憲法の議院内閣制の作りの問題を述べるものであろう。また、同「憲法の視点から見た参議院選挙制度改革」『読売クオーターリー』No.17, 2011. 春, p.59は、衆議院の内閣不信任決議との対比で参議院の問責決議につき、「内閣が参院に対し解散という「伝家の宝刀」を抜くことが出来ない限度で問責決議の威力が減殺されなければ、権力の均衡という観点からはおかしことになる。また逆に、問責決議が参院の内閣不信任に匹敵する倒閣力を発揮するならば、参院は内閣によって解散されうる形を取らなければ、憲法上平仄が合わない。」と指摘する。さらに、高見 前掲注(26), pp.17-18は、「わが国の場合、英国の議院内閣制のような上院の存在を無視したゼロサム型のデモクラシーは、いくら衆議院議員の選挙制度を英国型にシフトしたところで、それだけで実現しうるものではない。その前途には、主権者たる国民の選挙によって憲法上保持する権力の行使が正当化された参院という厚い壁が横たわっているからである。」とし、p.20は、「政治状況如何では、…問責決議を機に国政運営が実際に立ち行かない事態が現出することもありうる。…ゆえに、現行憲法下の政治は、ますますもって、ウエストミンスター型の衆院と内閣を舞台としたゼロサム・ゲームの枠には収まりきらないのである。」とする。権限の近似した二院制を有する日本国憲法の下で、ウエストミンスター型の「小選挙区制の本質に由来する勝者総取りに伴う二大政党間のゼロサム・ゲームとしての政治」（同, p.17）が実現しうることに、懐疑的な立場を述べるものである。なお、このように日本国憲法の下で二院制と議院内閣制とが整合的に設計されていないことを前提とすれば、この二つの制度のズレこそが「ねじれ国会」の本質であることになるであろうし、内閣には参議院を解散してこのズレを解消する機会が与えられていない以上、いわゆる「郵政解散」（平成17年8月）のように参議院での法案否決を理由として衆議院を解散することも、与党が衆議院で特別多数を得ることで「ねじれ」を無効化する手段として、日本国憲法における均衡本質説的な議院内閣制の一つの貫徹例であると位置付ける可能性もあり得よう。

法が予定する両者の関係である。このうち議院内閣制については、内閣の国会に対する政治責任を議院内閣制の本質とする見解（責任本質説）、およびそれに加えて衆議院が内閣に対して要件を限定されない解散（いわゆる7条解散）の権限を有することにより国会と内閣とが均衡することを本質とする説（均衡本質説）があるが、均衡本質説が通説とされる。

⑥さらに近時では、均衡本質説的に理解された議院内閣制を、単に国会と内閣との関係としてのみとらえるのではなく、国民の信任をめぐって国会（野党）と内閣とが競い合い、選挙によって国民は議員の選出を通じて政権を選択しているのであるとする「国民内閣制」という観点から理解する説が有力となっている。同説は、1990年代以降の政治改革のなかで二大政党制ならびに内閣の機能強化が指向されたことと整合的な理論として唱えられている。

## 2 国会の憲法上の位置付けから帰結し得る二院制の意義

以上に見たように、国会の憲法上の位置付けをめぐるいくつかの規定は、前記のような諸々の判例・学説ないし一般的理解によって説明されている。このような国会そのものについての理解から、二院制についてはどのような意義を導くことが可能であるかを、以下に検討する。

すでに述べたように（I1）、日本国憲法において、衆参両院はその権限において差異を設けられてはいるが、それは両院がもともと「国会」の構成要素として、強度の類似性を有しているからこそである。両院はいずれも国民代表である議員から成り、憲法は国会を「国権の最高機関」であるとし、国会は「唯一の立法機関」であるとともに、議院内閣制の下で内閣が政治責任を負う相手は国会である。

もとより、解散制度の存否という両院間の差異は非常に大きなものであり、とりわけ議院内閣制の本質を国会と内閣との均衡に見出す立場（均衡本質説）からすれば、解散制度の適用を受ける衆議院のみが、議院内閣制の下で内閣と緊張関係に立つ本来の「国会」であるかのようにすら見得ることになる。

しかしながら、衆議院が解散されることによって国会そのものが不在となるわけではなく、いわゆる参議院の緊急集会（憲法第54条第2項）の制度の存在は、そこで採られた措置について事後的な衆議院の同意を得られない場合には「その効力を失ふ」（同条第3項）とはいえ、参議院単独で国会の権能を行使し得ることを示している。すなわち、衆議院にのみ適用される解散制度もまた、衆議院と参議院がともに同質のものとして単一の「国会」を構成すればこそ、国政に欠缺や滞りを生じさせることなく存在し得るのである。

それでは、二院制の意義、ないしは参議院の独自性はどこに見出し得るのか。両院が同質的な存在であれば、しばしば二院制について引用される「上院は、下院と一致するなら無用であり、下院と対立するなら、有害だ」という趣旨のエマヌエル＝シイエス（Emmanuel Sieyès）の有名な箴言<sup>(28)</sup>がそのまま当てはまりそうであるが、にもかかわらずなぜ憲法が二院制を採用しているのかを、日本国憲法の統治機構の制度設計から合理的に説明する方途を考えるのが、実定憲法を前提とした二院制の論じ方であろう。

ここで、先のいくつかの論点のうち、国民代表ならびに議院内閣制については、その意味するところをめぐって二つのとらえ方—国民代表については「政治的代表」と「社会学的代表」、議院内閣制については「責任本質説」と「均衡本質説」—が存在していることを想起すると、これらのと

<sup>(28)</sup> 参照、高見勝利『芦部憲法学を読む—統治機構論—』有斐閣、2004、p.118.

らえ方の相違を単に「あれか、これか。」の理論的対立と見るのではなく、むしろ衆参両院が同じく「国会」を構成しながらその性質を微妙に異にすることの、一对の説明概念と見ることも可能となるように思われる。

すなわち、まず「国民代表」に二つのとらえ方が存在したが、これはいずれかが正しくいずれかが誤っているという対立であるというよりも、歴史的に国民代表の観念が政治的 대표から社会学的代表へと変遷してきている、という事実の指摘の面が強い。また、今日の政党政治の下では、選挙を通じて国民各層の利害が国会に反映されることから、社会学的代表という見方が強い現実性を帯びている。しかしながら、古典的な政治的代表的観念も、憲法第43条第1項が個々の議員を「全国民の代表」として位置付けていることのうちに、なおその姿をとどめている。すなわち、憲法上の国民代表の観念については、この両義がなお併存しているものと言うことが可能である。

そうであれば、次のように、この二つの意義をそれぞれ両院の性格付けと関連付ける途が開かれ得るであろう。

すなわち、現実の国民各層の利害の諸相をそのまま国会に反映すべきであるという「国民代表」の観念である「社会学的代表」は、まさに解散制度によって最新の国民意思を反映し得る衆議院についての「国民代表」の説明概念として適している。他方、議員各自がいわば抽象的な「全国民」を、それぞれの政治信条に従って理性的に代弁すべきであると説く古典的な「政治的代表」は、熟議と理性の府としての参議院に適合的である。

衆議院が解散制度ゆえに政党を通じた国民各層の利害の調整の院として、「社会学的代表」の色彩を強めざるを得ないのに対して、参議院は、いま一つの—本来の—「国民代表」の観念である「政治的代表」の院である、という役割を積極的に引き受けてゆくことにより、両院の性格の相違も明らかとなり、また二院制の存在意義も高められるように思われる。

また、議院内閣制については、もとより我が国では両院に妥当するが、解散制度が適用される衆議院は、まさに国会と内閣との均衡を議院内閣制の本質と見る「均衡本質説」の意味での議院内閣制の下にあり、解散制度のない参議院は、国会による内閣の政治責任の追及を議院内閣制の本質と見る「責任本質説」の意味での議院内閣制の下にある、ととらえることが素直であろう。

このように、同じ「国民代表」や「議院内閣制」という用語の意味を衆参両院で異なる意味に使い分けることは許されるのか、という点が問題となりうる。しかしながら、もともと前記の「政治的代表」と「社会学的代表」、「責任本質説」と「均衡本質説」は、それぞれ理論的には対立する説明概念であるものの、現実の議会制および議院内閣制の運用においては、両面が併存しているものと思われる。

すなわち、「国民代表」については、すでに触れたように、今日の政党政治や選挙制度の下で実際には国会は社会の様々な利害関係を反映する場となっており、またそれこそが「国民代表」の意義であると「社会学的代表」の論者は強調するのであるが、にもかかわらずなお建前としては個々の議員が全国民の代表であり、また選挙民や選挙区の利害でなく議員個人の政治信条に従って行動すべきものであり、院内での議員としての行動については免責特権も保障されている。このように、現実政治においては、この二つの代表制論はいわば建前としての政治的代表と本音としての社会学的代表として、併存していると言い得よう。

また、「議院内閣制」についても、これもすでに触れたように、解散制度のある衆議院にとっては「均衡本質説」、さらにはそれを発展させた「国民内閣制」という見方が可能であるとしても、解散制度のない参議院との関係では一参議院も議院内閣制の下に置かれている以上「責任本質

説」の意味での議院内閣制が現に妥当していることになる。このように、衆議院と内閣の関係における均衡本質説の意味での議院内閣制と、参議院と内閣の関係における責任本質説の意味での議院内閣制とが、国会全体と内閣との関係において併存していると言い得るであろう。

換言すれば、解散制度の下にある衆議院とそうではない参議院とで、内閣との関係は当然ながら異なるのであり、すなわち国会と内閣の関係と一言で表現される議院内閣制も、両院それぞれについてその機能に即して分けて考察する場合には、その様相を異にすることになる。衆議院と内閣との関係から見ると、日本国憲法下の議院内閣制は均衡本質説的なそれであるが、参議院と内閣との関係から見ると、責任本質説的なそれ（ただし内閣総辞職を帰結するには至らない）である。

以上のように、国民代表ないし議院内閣制という、日本国憲法の統治機構の基本設計に関わる概念において、それぞれ二つの意義が併存している。そして、国会を構成する衆参両院が、相当に近似するにもかかわらずなぜ二つながら存在するのか、という問いに対しては、それぞれの院がこのような基本概念の両義を、おのおの重きを置く意義を異にしながら引き受けるためである、という回答もあり得るところであろう。なぜなら、国民代表および議院内閣制についての前記のような両義性は、一院のみでは同時に実現することが困難であり、二院が存在し各院がおのおの異なる一義に重きを置くとすれば、逆に国会全体として容易にこの両義性を実現することができるからである。

#### IV 参議院の独自性

以上のように、憲法が二院制を採用していることと、国民代表および議院内閣制の意義の両義性に対応させることにより、参議院の独自性は何であるのか、何であり得るのかについての回答も、素直に得ることができるように思われる。

##### 1 「政治的代表」としての参議院

参議院が「理性の府」であり衆議院が「数の府」と言われるが、これは単なる文学的修飾ではない。参議院が「政治的代表」としての国民代表の府であり、衆議院は「社会学的代表」としての国民代表の府であると説明するとすれば、そのことの言い換えとして、「理性の府」、「数の府」という両院の性格付けもまた、理由を伴った言明となる。

すなわち、参議院においては、選挙制度や党議拘束など議員の選出や活動に関するルール作りにも際しても、院として社会の縮図であるよりもむしろ個々の議員の人格と識見、政治信条に基づく自由闊達な議論がなされるように制度設計がなされることで<sup>(29)</sup>、前記の「政治的代表」という理念の実現に近づき得る。政党主体の選挙制度や党議拘束を参議院では否定的にとらえ、議員個人単位で制度構築をしようとする観点は、参議院の独自性を論じるにあたっての定番といってもよい<sup>(30)</sup>。こうした衆議院との差別化を図るための方法が、「政治的代表」として参議院を位置付けるという前提からは、論理必然的にも導かれることになるのである。

このようにして、「政治的代表」に対応して議員と選挙民との関係について言われるところの、「自

<sup>(29)</sup> 参議院憲法調査会事務局 前掲注(2)も、選挙制度につき、「衆議院と異なる選挙制度にすること、そのためには政党の側面よりも個人の側面をより重視すべきことが意見の多数を占めた。」とし (p.277)、党議拘束については、「両院にまたがる党議拘束が、参議院の独自性を阻害する部分があるのは事実」であるなどの意見が出された、と記している (p.276)。

<sup>(30)</sup> 参照、高見 前掲注(1), pp.136, 142.

由委任」という位置付けが、一衆議院議員についてもこうした位置付けが建前なのであるが一参議院議員については実質的にも強く求められることになろうと思われる。

## 2 「熟議の府」としての参議院と議院内閣制

また、参議院において特に「熟議」がなされるべきことが、その存在意義として指摘される場所である。議院内閣制の「責任本質説」的な理解と運用の下では、参議院が内閣の政治責任を追及しながらも、それが内閣総辞職や解散総選挙につながらない形での責任追及であることから、参議院が内閣の施策やその提出法案ないし予算案等について、内閣の説明と情報提供を求めながら、当該議案についての自らの熟議を尽くすことが中心となる。憲法が、このように熟議を尽くすための客観的な条件を参議院に特に与えているのも、解散なき議院内閣制—このかぎりで責任本質説的な意味における議院内閣制—の関係を内閣との間で取り結ぶという役割が参議院に託されているためであると見得るであろう。

なお、そもそも参議院は、内閣に対する政治責任の追及といっても、内閣の存立が一衆議院と同様の信任ないし不信任の決議権の意味での一参議院の信任に基づいているものではない以上、一定の限界がある、という言い方もできないわけではない。すなわち、繰り返し述べたように参議院と内閣の関係は責任本質説の意味での議院内閣制であると言い得るものの、解散制度がない以上、均衡本質説的理解になじまないので責任本質説の意味での議院内閣制である、といういわば消去法でそのように言い得たのであった。

参議院による内閣の政治責任の追及（その過程上に問責決議も存在する）は、不信任といった法的効果に裏打ちされた武器を伴うものでない以上、過大視すること、あるいは過剰な役割を担わせることには慎重でなければならない。衆議院が、絶えず解散の可能性にさらされながら、また不信任決議権という武器を有しながら、内閣と対峙するのに対して、同じ政治責任の追及といっても参議院の場合には、国民の意思を内閣に伝え、国民の名において内閣を政治的にコントロールする点の強さには、一定の限界があるものという考え方もあながち否定できない<sup>(31)</sup>。

すなわち、参議院による内閣の政治責任の追及は、内閣総辞職を帰結することそれ自体が目的というのではなく<sup>(32)</sup>、参議院による熟議の手段として、内閣に説明責任を果たすことを求めてゆくことに帰するものとも解し得るように思われる。

(31) 加藤一彦「参議院改革の憲法的視座」『Voters』17号, 2013.12, p.11は、「内閣は、任意に衆議院を解散できることから、衆議院の総選挙の実施時期は、内閣の意思に依存する。しかし参議院の場合は、内閣の意思による選挙執行が不可能である。この意味は決定的である。というのも、内閣は、参議院通常選挙を意識しながら、政権運営をせざるを得ないからである。」と指摘する。また、高見 前掲注(26), p.19は、「今後、もし仮に衆院総選挙が政権交代選挙としての機能を発揮するようになればなるほど、3年ごとに定時に実施される参院通常選挙は、ときの内閣に対する評価が強く現れるいわゆる「中間選挙」(midterm election)としての性格を帯び、与党にとって、…通常は、厳しい結果となることが予測される。」と指摘する。同じく直接選挙によって民主的に正当化されているとはいえ、内閣が選挙の時期についてイニシアティブを取ったうえでの結果である衆議院総選挙の選挙結果と、内閣がそれを意識せざるを得ない定期的参議院通常選挙の選挙結果とでは、前者のほうが内閣との関係での国民=国会による政治的コントロールはより強固と言うことも不可能ではなからうと思われる。

(32) このような観点からすれば、参議院によるいわゆる問責決議は、それが衆議院による内閣不信任決議に倣い、一定の効果（当然に審議拒否と結びつくなど）をもたらす制度化された武器として用いられるとすれば、均衡本質説の意味で構築されていない参議院と内閣との間の議院内閣制の關係に、均衡を欠いた制度的な關係を持ち込むことにもなり得る点に注意を要することとなろう。

### 3 「法律の誠実な執行」をめぐる行政監視の府としての参議院

しかしながら、にもかかわらず、日本国憲法においては衆参両院は相当の近似性を有し、少なくとも憲法は積極的に両者の正統性の基盤を区別する工夫をしているわけではない。それでは、憲法上、参議院は内閣といかなる関係で取り結ばれているのか。Ⅱ4で述べたように、国会と内閣との関係は前者が後者に政治的コントロールを及ぼす議院内閣制のつながりに加えて、唯一の立法機関である国会が法律の制定を通じて内閣・行政各部に「法律を誠実に執行」（憲法第73条第1号）することを義務付けるという法治国的なコントロールも存在する。

内閣が有する行政権については、先に見たように（Ⅱ2）、それを高度の政策決定である執政権を含み、「国務の総理」（憲法第73条第1号参照）はこのような内閣の権限を認めたものであると解する執政権説も、近時有力に唱えられている。衆議院と内閣との間の議院内閣制の均衡本質説的な関係においては、内閣のこうした高度の政策決定の是非を衆議院が追及し、解散総選挙によって直近の民意を問うという構図も当然に成立し、また実際の解散総選挙もそうした大きな争点をめぐって行われるのが通例である。

しかしながら、前述したように、参議院と内閣との関係では、解散制度を欠くがゆえに、内閣の高度の政策決定の是非を参議院が問責決議等の手段によって追及することによっては、適切な均衡点が得られる保証はない。そこで、参議院としては、むしろ内閣の争いのない権限ないし義務であるところの「法律の誠実な執行」（憲法第73条第1号参照）につき、そのまさに「誠実な執行」を監視する、という役割を重点的に果たしてゆくことが、衆議院とは異なり決算とは区別された行政監視委員会を有する参議院の現状とも整合し<sup>(33)</sup>、また理屈のうえでも筋が通ることになるはずである。衆議院による内閣の「執政」の政治責任の追及とならんで、「国権の最高機関」としての国会の機能を車の両輪のように二院で役割分担しながら果たしてゆくことで、「両院に分けた議会は、二輪馬車の前と後に馬をつけて反対の方向に走らせるようなもの」<sup>(34)</sup>というそしりを免れ得ることとなる。

おわりに

「理性の府」や「熟慮の府」などと言われる参議院の性格付けは、権限が相対的に近似した両院から成る二院制が採用されているという統治構造、したがって基本的に同一議案の審議が両院で重層的に行われることになるという手続それ自体にこそ、ふさわしいであろう。正統性原理を第一院と異にする第二院であればともかく、国民代表機関である国会を構成する双子のような衆参両院のうちの参議院だけが、こうした重い性格付けを当然に負うものではないはずである。<sup>(35)</sup>

にもかかわらず、こうした性格付けが非常にしばしば参議院に寄せられている。

そうであれば、逆に言えば、日本国憲法の統治機構に関する（原理論とも言うべき）大がかりな解釈のなかに、衆議院が「数の府」であり参議院が「理性の府」であることを帰結するような、物の見方が存在するのではないか。

また、このように憲法解釈論と、ある種の二院制の意義論や参議院の独自性論を結び付けること

<sup>(33)</sup> 参議院憲法調査会事務局 前掲注(2), p.158にも、「参議院は独自の役割・機能を重視すべきという点からは、行政を監視する役割が極めて重要。行政監視委員会は決算とは異なる意味で政策を評価し、行政をチェックしており、衆議院と異なり、決算とは別の委員会で行っているところに独自性と妙味がある」と記されている。

<sup>(34)</sup> ベンジャミン・フランクリン (Benjamin Franklin) の言葉と伝えられる。高見 前掲注(28), p.129, 注(26)を参照。

ができれば、その場合には二院制の意義や参議院の独自性について、日本国憲法の（かなり抽象度の高いレベルの）解釈のうえでも、一定の根拠を得ることができるのではないか。

このような狙いから、本稿はいくつかの憲法解釈論と二院制ないし参議院の独自性とを結び付けて整理することに努めた。こうした姿勢に立つものであるがゆえに、本稿は特に目新しい結論を導くものではなく、既存のいわば標準的な二院制の意義や参議院の独自性の説明に、憲法解釈上の根拠付けを与えようとする作業にとどまっていることをお断りしたい。

（むねすえ としゆき）

---

35) なお、小嶋和司博士（元東北大学教授）は、同『憲法学講話』有斐閣、1982, pp.225-245において、日本国憲法における二院制がフランスなどの二院制とは相当に異なる点を指摘し、「日本の両院制が、はたして「両院制」と言えるかも怪しく思えてきた。…フランス人が日本制度をみると、「両局国会制」ぐらいにしか感じないのではないか。」(p.241)、我が国の場合、戦後すぐの日本国憲法の両院制の理解のうちに、「[「国会」の観念がまず存し、両院はその部局にすぎないといった感覚] (p.242)、あるいは「あるべき議院を成立せしめて、あるべき国会を成立せしめるのではなく、議院は国会の部局にすぎないとする感覚」(p.243)が見出される、と述べている。

また、このような状況に至った原因として、同博士は以下の仮説を述べている（同上）。

「第一に考えられるのは、両院制採用の事情である。明治憲法の場合には、まず両議院の設置が決定され、後に、それらを包括する観念として「帝国議会」が登場した。が、現行憲法の場合には、まず「国会」の観念が登場し、それが両院制化された。マカーサー〔原文ママ〕草案はいわく、

「国会ハ国家ノ権力ノ最高ノ機関ニシテ国家ノ唯一ノ法律制定機関タルヘシ」（第四〇条）

この一院制「国会」についての規定は、両院制が決定されても維持された（第四一条）。「国会」が「機関」とされるから、両議院は、その組織的分割体と観念されてしまう。

第二に、「両院」制のみが感覚的にまず決定され、そのとき、両議院の組織すら決まっていなかった。それぞれ組織を異にする二つの議院が不可欠だから、両院制を、というのではないのである。」