

# ISSUE BRIEF

## 二院制をめぐる論点

国立国会図書館 ISSUE BRIEF NUMBER 429(AUG.15.2003)

はじめに

- 1 二院制議会の発展過程と諸類型
  - (1) 二院制の成立
  - (2) 二院制の発展
  - (3) 二院制の類型
- 2 一院制と二院制に関する論点
  - (1) 一院制と二院制に係る論議
  - (2) 一院制と二院制の長所・短所
- 3 諸外国の議会制度
  - (1) 世界各国の二院制採用状況
  - (2) 主要国議会の上下両院の構成
  - (3) 主要国議会の上下両院の権限

おわりに

政治議会課

たなか よしひこ  
(田中 嘉彦)

調査と情報  
第429号

## はじめに

世界各国の議会において、二院制(Bicameralism)と一院制(Unicameralism)のいずれを採用するかということは、その国の統治機構の在り方を考える上で最重要課題の一つである。一般に、議会制民主主義の伝統の長い国々は、二院制の議会を採用する場合が多く、我が国の国会においても衆議院及び参議院から成る二院制を採用している。

本稿においては、議会組織の在り方の根幹にかかわる「二院制」に関する議論に資するため、二院制議会の発展過程と諸類型、一院制・二院制に関する論点、主要国の二院制の概要等を紹介する。

## 1 二院制議会の発展過程と諸類型

世界各国の議会を概観すると、二院制(ないし両院制)と一院制のいずれかに分類することができる。二院制の議会においては、議会が互いに独立した二つの会議体から成り、その二つが別々に会議を開いて議決をなし、双方の議決が一致することによって、議会の議決が成立する。一方、一院制の議会においては、議会が単一の会議体から成り、その議決のみで議会の議決が成立する。

### (1) 二院制の成立

#### 二院制の源流

複数の院から成る会議体の存在は、古代のギリシャやローマにまで溯ることができる<sup>1</sup>。ローマの元老院は、いわゆる二院制を構成する会議体ではなかったが、英知と経験を統治活動にもたらした。今日各国に設置されている第二院の大多数は、Senate と称され、古代ローマの元老院の名称を引き継いだものとなっている<sup>2</sup>。ただし、広く国民を代表する会議体としての二院制議会は、その起源をイギリスに発する。

#### イギリスにおける二院制の成立過程

イギリスの統治機関の多くは、国王の統治全般に関与した王会(Curia Regis)から分かれたものである。初期の王会は、有力な貴族によって構成されるものであった。フランス出兵による戦費調達必要性から、1254年に、各カウンティ<sup>3</sup>から2人の騎士(knight)をウェストミンスターに召集し、緊急の場合にどれだけの御用金を出すかを相談させようとしたというのが、貴族(baron)よりも下の身分の者を何らかの意味で国政に参加させようとした最初の例である<sup>4</sup>。

1258年から国王と貴族達の間抗争が起こると、双方ともに騎士層の協力を得るため、彼らの代表を召集した。1264年に貴族側の指導者シモン・ド・モンフォール(Simon de Montfort)が一時国王を捕虜にし、實際上貴族の代表者が統治に当たる体制が出来た。その際、シモン・ド・モンフォールは、貴族と高位の聖職者のほか、各カウンティから4人の代表(騎士)を議会(Parliament)に召集して国政に参加させ、1265年にはさらに、彼に協力的であった都市からそれぞれ2人の代表(市民)を召集した。

中世のヨーロッパ諸地域の等族会議においては、スコットランドのようにすべての身分の代表が一同に集会したものもあれば、スウェーデンのように聖職者・貴族・市民・農民の四部に分かれてそれぞれ本人又は代表者が集会したものもあったが、おおむね聖

<sup>1</sup> Meg Russell, *Reforming the House of Lords* (Oxford: Oxford University Press, 2000), p.19.

<sup>2</sup> See Donald Shell, 'The History of Bicameralism' in Nicholas D.J. Baldwin & Donald Shell (eds.), *Second Chambers* (London: Frank Cass, 2001), p.6.

<sup>3</sup> 中世以来のイギリスの行政区画。

<sup>4</sup> 詳しくは、田中英夫『英米法総論 上』東京大学出版会, 1980, pp.53-62 を参照。

職者・貴族・市民の三部に分かれて会合し表決することが多かった。しかし、イングランドにおいては、このような三部会の構成が採られることなく、高位の聖職者・貴族の集会と、市民の代表者の集会とから構成される二院制が14世紀中葉に成立したのである。もっとも、この時期の議会は、依然として王会の拡大とも言うべき国王統治の協賛機関であった。

その後、クロムウェル(O. Cromwell)による共和制期に一時(1649年から1660年まで)貴族院が廃止されたのを除き、二院制は、イギリスにおいて確立された制度として、今日まで続いている。このようなイギリス型の発展の原因は、必ずしも明確ではないが、近代における各国議会の多くがイギリスをモデルに二院制を採用したため、イギリスが二院制の母国であるといわれる<sup>5</sup>。

## (2) 二院制の発展

### アメリカへの伝播

イギリスを母国とする二院制は、イギリスの植民地から起こったアメリカの各州にも伝播した。アメリカにおけるイギリスの植民地は、1607年に現在のヴァージニア州ジェイムズタウンから始まり、現在の米国の大西洋岸に相次いで建設された。植民地時代には、厳格な三権分立の制度は採られておらず、総督(Governor)と参議会(Council)とが行政と立法に当たるとともに、それらは最高の司法機関としても機能した。総督は、イギリス本国における国王の地位に相当するものであり、Council というのは、その名前が示すように、イギリスの枢密院(Privy Council)のような総督の諮問機関であったが、次第に議会上院的な性格を兼ね備えるようになっていった。民選の議院から成る一院制を採用したペンシルベニアとデラウェア以外の植民地では、このようにして Council と民選の議院<sup>6</sup>から成る二院制が成立した<sup>7</sup>。

各植民地は、イギリスから独立し、それぞれ一個の邦(state ないし commonwealth)として新たに独立国の憲法を制定するに当たって、おおむね母国の伝統に従い、二院制を採用した。当初一院制を採用した邦(ペンシルベニア、ジョージア及びヴァーモント)もあったが、それらもまた、後に二院制に移行した<sup>8</sup>。他方、20世紀に入ってネブラスカ州が二院制から一院制に移行し、これが現在全米50州のうち唯一の一院制採用州となっている<sup>9</sup>。

連邦議会についても、1788年成立の合衆国憲法において上下両院から成る二院制が採用された。これは、州の大多数が、植民地以来の伝統に従って二院制を採っていたこと、さらに連邦については、大州と小州の利害を調整するために、州が平等の代表権を有する議院と、人口に比例した代表による議院の双方を設ける必要があったことなどによるものである<sup>10</sup>。なお、『ザ・フェデラリスト』によれば、立法権の暴走(専制)を防ぐた

<sup>5</sup> ハンガリーも中世以来貴族院と庶民院の両院による二院制が存続していたが、イギリスの二院制のように他の諸国に影響を与えることはなかった(美濃部達吉『議会制度論』日本評論社、1930、p.112.)。

<sup>6</sup> House of Representatives, House of Commons, House of Delegates, House of Burgesses あるいは Assembly と称された。

<sup>7</sup> 詳しくは、田中・前掲書、pp.187-191を参照。

<sup>8</sup> ペンシルベニアは4年間、ジョージアは12年間、ヴァーモントは50年間、一院制を経験した後、それぞれ1790年、1789年、1836年に二院制に移行した。See James Bryce, *The American Commonwealth*, vol.1, (New York: The Macmillan Company, new edn. 1914), p.484.

<sup>9</sup> ネブラスカ州の一院制への移行は、1934年の州憲法改正により、1937年に実施されたものである。

See Louis Massicotte, 'Legislative Unicameralism: A Global Survey and a Few Case Studies' in Nicholas D.J. Baldwin & Donald Shell (eds.), *Second Chambers* (London: Frank Cass, 2001), pp.160-162.

<sup>10</sup> 田中英夫『アメリカ法の歴史 上』, 東京大学出版会, 1968, p.127.

めに、これを上下両院に分割し、両者の摩擦により、その強大な権力を抑制することが期待されていたことは注目に値する<sup>11</sup>。

#### フランスの経験

一方、フランスは、様々な憲法体制を経験する過程で、議会制度についても一院制、二院制その他の制度を経験してきた<sup>12</sup>。1789年に全国三部会が集い、フランス大革命の勃発により「憲法制定国民議会」と称したが、革命の渦中においては、議会を一院制とするか、二院制とするかが論争となった。結局、1791年憲法では、一院制の立法国民議会が採用されるに至った。これは、(a)公選議院を採用するにしても、第二院の設置により新たな貴族階級を生じるおそれがあること、(b)革命議会が空前の大改革をなしとげたのは一院であったからであり、将来その改革を維持し確実にするには、強力な一院制議会でなければならないこと、(c)議会は国民の主権を代表するものであり、主権は単一不可分のものでなければならないこと、(d)二院制は立法を遅延させ、必要な改革を拒否ないし無力化するおそれがあること等の理由によるものであった<sup>13</sup>。

しかし、1792年の第一共和制の成立を経て、1795年の共和暦3年の憲法は二院制を採用し、1799年の共和暦8年憲法においては立法府は國務院、護民院、立法院、護憲元老院の4機関から構成されるものとなった。その後、1814年の立憲君主制憲法では、イギリス型の貴族院を設け、1848年の第二共和制においては、再び民主権主義の理想と主権不可分の理論に基づいて、一院制に復帰した。その後、ナポレオン三世の帝政を経て、1875年憲法による第三共和制では、代議院と元老院から成る二院制が採用され、元老院は調整的な役割を担った。1946年憲法による第四共和制は、議院内閣制を採用し、議会は国民議会と共和国参事院から成る二院制であった。しかし、共和国参事院の権限は微弱で、その実体は国民議会と内閣・首相を中心とする一元的議院内閣制であった。

現行憲法である1958年の第五共和制憲法は、直接選挙で選出される国民議会と、間接選挙で選出され、地方公共団体の代表を確保し、在外フランス人を代表する元老院から成る二院制を採用する。

このようにフランスにおいては、一院制と二院制等の変更が繰り返し行われてきた。

### (3) 二院制の類型

現在の世界各国の二院制議会を類型化しようとする場合には、様々な観点から行うことが考えられるが、一般に二院制は、国民を直接代表する議院（第一院ないし下院）のほかに、第二の議院（第二院ないし上院）を設ける目的に従って、貴族院型、連邦制型、民主的第二次院型に分けられる<sup>14</sup>。

の貴族院型は、歴史的に最も古くから存在する第二院の形態である。貴族や聖職者で構成されるイギリスの上院（貴族院）が典型的な例であり、我が国の帝国議会の貴族院もこれに当たる。通常、立憲君主制下の貴族団体を基礎に第二院を構成し、貴族的要素を代表するとともに、民選の第一院に対して抑制を加えるものである。

の連邦制型は、国家の主権を各州に分割している連邦制国家において、連邦国民全体を代表する第一院のほかに、連邦構成国である各州・各邦の利益を代表する第二院が設置される形態であり、アメリカの上院やドイツの連邦参議院がその代表例である。そのほか、オーストリア、ブラジル、インド、オーストラリアなど、連邦制を採用するほ

<sup>11</sup> A.ハミルトン・J.ジェイ・J.マディソン著(斎藤真,中野勝郎訳)『ザ・フェデラリスト』岩波書店,1999, p.239を参照。

<sup>12</sup> 詳しくは、M.デュヴェルジェ(時本義昭訳)『フランス憲法史』みすず書房,1995を参照。

<sup>13</sup> A. Esmein, *Éléments de droit constitutionnel* (Paris: 1896), pp.72-75.

<sup>14</sup> 野中俊彦・中村睦男・高橋和之・高見勝利『憲法』有斐閣,2001, pp.75-77による。

ばすべての国がこの型の二院制を採用している。

の民主的第二次院型は、貴族制度も存在せず、連邦制の国家でもないにもかかわらず、「一方の院が他方の院の軽率な行動をチェックし、そのミスを修正する<sup>15</sup>」ために、第二院が二次的なものとして附置されるものである。「第二次」とは、権限などの面で下院が優越し、上院は二次的な地位に留まるものであることを意味する。こうした民主的第二次院型は、民意多角反映型の第二院とも呼ばれるもので、日本の参議院もこの類型に属する。

## 2 一院制と二院制に関する論点

### (1) 一院制と二院制に係る論議

第一院が真に適切に国民の意向を代表し、その議決が常に正しいものであるとすれば、第二院の存在理由(*raison d'être*)は乏しい。フランス革命期の理論的指導者シェイエス(E. J. Sieyès)の言説として伝えられている「第二院は何の役に立つのか、もしそれが第一院に一致するならば、無用であり、もしそれに反対するならば、有害である<sup>16</sup>」ということは、第一院の議決が完全に正しいものであるという前提の下では、妥当すると言わざるを得ない。その理由としては、第二院の審議によって時間を空費するおそれがあること、必要な立法が阻害されるおそれがあること、同様の権限を有する2つの会議体に対立する場合には円滑な議会政治運営が阻害されるおそれがあることなどが挙げられよう。これとは逆に、第一院の議決が必ずしも常に完全に正しいものでないことを前提とするならば、二院制の存在理由が承認されることになる。

一方、19世紀イギリスの政治思想家でジャーナリストのウォルター・バジヨット(W. Bagehot)は、二院制について、「理想的な下院が存在する場合には、上院は不必要であり、また、それゆえに有害でもある。しかし、現実の下院を見ると、修正機能を持ち、また、政治に専念する第二院を並置しておくことは、必要不可欠とはいえないにしても、極めて有益である<sup>17</sup>」と述べた。

また、議会制度は多数決原理を根本原則としていることから、イギリスの政治学者ジェームズ・ブライス(J. Bryce)のように、多数決は必ずしも常に国民の最善の意思を表わすものではなく、多数決制度の欠点を補う意味で第二院の存在理由が語られることもある<sup>18</sup>。すなわち、第二院は、一院制から生じる軽率と専横との弊害を抑制し、第一院の議決を、さらに他の観点から批判し審査し得る機会を保持することにより、できるだけ適切な結果を得ることを可能ならしめようとするに、正にその存在理由があるとされるのである。なお、第一院が政党政治の府となるに伴って、抑制機関としての第二院の必要性が増大することもあり得よう。

このように二院制に関する論議には枚挙にいとまがないが、近年では、カリフォルニア大学のアーレント・レープハルト(A. Lijphart)教授が行った二院制に関する類型化分

<sup>15</sup> Bryce, *op cit.*, p.185.

<sup>16</sup> このシェイエスの言説に関しては、高見勝利「両院制と「衆議院の優越」」『法学教室』247号, 2001.4, p.53を参照。

<sup>17</sup> Walter Bagehot, *The English Constitution* (London: Kegan Paul, Trench, Trübner & Co., Ltd., 2nd edn. 1905), p.107. また、W. バジヨット著・小松春雄訳「イギリス憲政論」『世界の名著 72』中央公論社, 1980, p.150を参照。

<sup>18</sup> James Bryce, *Modern Democracies* (New York: The Macmillan Company, 1921), p.390, p.395, pp.410-416. また、J.ブライス著・松山武訳『近代民主政治』第4巻, 岩波書店, 1930, p.67, p.72, pp.75-95を参照。

析が注目される<sup>19</sup>。レープハルト教授は、民主主義の類型を、多数派支配型…権力ないし権威が選挙民多数派ないし議会多数派に集中するような政治の仕組みを採用する国（イギリスの経験の主たる素材とすることから「ウェストミンスター型」とも呼ばれる）と、合意形成型…選挙により勝利した政党ないし議会多数派と少数派との合意に重点を置く政治の仕組みを採用する国、という二大類型に分類した。同教授によると、合意形成型のメルクマールの一つは二院制の存在であり、「多数派支配型」は一院制を指向し、一方「合意形成型」は各議院対等な権力をもつ二院制を指向するという。

レープハルト教授は、世界36か国の二院制を分類し、両院の権限が対等で、かつ、その構成も異なる「強い二院制」（アメリカ、ドイツなど） a 両院の権限が対等の（構成は類似）「中間的強度の二院制」（イタリア、ベルギーなど） b 両院の構成が異なる（権限は対等でない）「中間的強度の二院制」（フランス、カナダなど） 「中間的強度の二院制」と「弱い二院制」の中間型（イギリスなど） 両院の権限が対等でなく、両院の構成が類似する「弱い二院制」（オーストリア、アイルランドなど）に類型化する分析を著した<sup>20</sup>。この分類の中で、日本は、イタリアやベルギーとともに、両院が対等な権限を有するものの、その構成は類似する a の「中間的強度の二院制」に位置づけられている。

## (2) 一院制と二院制の長所・短所

一院制にしる二院制にしる、それぞれ長所（メリット）と短所（デメリット）がある。

まず、二院制について着目すると、その長所（メリット）としては、次のことが挙げられる<sup>21</sup>。(a)立法機能という非常に強い権限を分割することにより、抑制が働き、立法府が全能となることを抑止し得ること、(b)最終決定までに一定の期間を置くことにより、拙速を避け、慎重に審議し得ること、(c)第一院の衝動的な行動をチェックし得ること、(d)国民の数を代表する第一院に対して、第二院の構成に工夫を加えることにより、国民の「理」ないし「良識」を代表させ得ること、(e)国民の多様な意見や利益をきめ細かに代表させ得ることである。なお、(a)から(d)までの点は、貴族院型、連邦制型の二院制についても多かれ少なかれ妥当することであり、民主的第二次院型の二院制の存在理由としては、(e)の理由が最も本質的なものとなる。

このことの裏返しとして、二院制の短所（デメリット）には、次のことが挙げられる。(a')立法上の行き詰まりが生じること（これは第二院が強い拒否権を有する場合に生じる可能性がある）、(b')両院の機能が重複するように設計されている場合、非効率的になり、政策決定の遅延をもたらすことがあること、(c')両院間の意思の統一を図る必要があり、立法過程が複雑化すること、(d')第二院の維持に係る諸経費が必要となること、(e')第二院の意見が第一院や政府によって無視されるようになると二院制の有効性・政治的正統性が失われていくことである。

これまで述べてきたことから推察されるように、二院制と一院制の、それぞれの長所・短所は、コインの表裏の関係にある。すなわち、二院制にあっては、一院制のデメリットが逆にメリットとして現われるが、一院制のメリットが逆にデメリットとして現れることになる。また、それぞれの事項は、積極的に評価するならば長所となり得るものであるが、消極的に評価するならば短所となり得るものであることにも注意する必要

<sup>19</sup> See Arend Lijphart, *Patterns of Democracy* (New Heaven: Yale University Press, 1999). なお、レープハルトの理論の紹介として、高見勝利「デモクラシーの諸形態」『岩波講座 現代の法 3 政治過程と法』岩波書店、1997がある。

<sup>20</sup> Lijphart, *op cit.*, pp.211-213.

<sup>21</sup> 野中・中村・高橋・高見、前掲書、p.77.

がある。ここで改めて、二院制と一院制のそれぞれの長所（メリット）・短所（デメリット）を対照してまとめるならば、表1のように整理することができる。

表1：二院制と一院制の長所・短所

	長所（メリット）	短所（デメリット）
二院制	(a)立法機能の分割により、立法府が全能となることを抑止。 (b) 拙速を避け、慎重に審議。 (c) 第一院の衝動的な行動をチェック。 (d) 数を代表する第一院に対し、第二院が国民の「理」・「良識」を代表。 (e) 国民の多様な意見や利益をきめ細かに代表。	(a') 第二院が強い拒否権を有する場合、立法上の行き詰まりが生じる。 (b') 両院の機能が重複している場合、非効率的になり、政策決定が遅延。 (c') 両院間の意思の統一を図る必要があり、立法過程が複雑化。 (d') 第二院の維持に係る諸経費が必要。 (e') 第二院の意見が第一院や政府によって無視されるようになると二院制の有効性・政治的正統性が喪失。
一院制	(A) 立法上の行き詰まりが生じにくい。 (B) 効率的な審議、政策決定の迅速性。 (C) 両院間の意思の統一を図る必要がなく立法過程が単純化。 (D) 第二院の維持に係る諸経費が不要。	(A') 立法権が一の機関に集中する。 (B') 慎重審議の点で劣る。 (C') 一院の衝動的な行動のチェックができない。 (D') 一院が数の代表となるのみ。 (E') 国民の多様な意見や利益をきめ細かに代表させにくい。

### 3 諸外国の議会制度

#### (1) 世界各国の二院制採用状況

列国議会同盟(IPU: Inter-Parliamentary Union)の資料によると、2003年1月15日現在、議会を有する183か国のうち、68か国が二院制を採用し(表2を参照)、それ以外は一院制である<sup>22</sup>。ほぼすべての連邦国家が二院制を採用しているが<sup>23</sup>、単一国家の場合には、二院制よりも一院制の議会を採用する国のほうが数の上でははるかに多い。

もっとも、伝統的に二院制を採用している国のほかにも、1990年代になると東欧諸国などで二院制を採用する傾向がみられるようになり、現在では二院制を再評価する動きも存在している<sup>24</sup>。列国議会同盟の資料によれば、二院制採用国は、次のように近年は若干増加傾向にある。

年	二院制採用国数	割合
1995年	180か国中53か国	29.4%
1999年	178か国中63か国	35.4%
2002年	179か国中65か国	36.3%
2003年	183か国中68か国	37.2%

(出典)Inter-Parliamentary Union, *World Directory of Parliaments*, 1995, 1999, 2002, 2003.に基づき作成

近年、新たに二院制を採用した国の例としては、カザフスタン(1995年)、ベラルーシ(1996年)、アルジェリア(1996年)、ボスニア・ヘルツェゴビナ(1998年)、タジキスタン(1999年)などがある。このような状況の背景には、集権型デモクラシーに対

<sup>22</sup> Inter-Parliamentary Union, *World Directory of Parliaments*, 2003.

<sup>23</sup> 連邦国家のうち一院制を採用している国としては、アラブ首長国連邦がある。

<sup>24</sup> 原田一明『議会制度』信山社, 1997, pp.145-146.

して、多元主義デモクラシーの評価が高まってくる昨今の趨勢に見合って、二院制の役割が再評価される傾向があるとの指摘がある<sup>25</sup>。

表 2：世界の二院制議会採用国一覧

**アジア（10 か国）**

連邦制国家	インド、パキスタン、マレーシア
単一国家	カンボジア王国、タイ王国、日本、ネパール王国、フィリピン共和国、バーレーン、ヨルダン・ハシミテ王国

**オセアニア（3 か国）**

連邦制国家	オーストラリア
単一国家	パラオ共和国、フィジー諸島共和国

**アフリカ（15 か国）**

連邦制国家	エチオピア連邦民主共和国、ナイジェリア連邦共和国
単一国家	アルジェリア民主人民共和国、エジプト・アラブ共和国、ガボン共和国、コンゴ共和国、スワジランド王国、ナミビア共和国、ブルンジ、マダガスカル共和国、南アフリカ共和国、モーリタニア・イスラム共和国、モロッコ王国、リベリア共和国、レソト王国

**ヨーロッパ（15 か国）**

連邦制国家	オーストリア共和国、スイス連邦、ドイツ連邦共和国、ベルギー王国、ボスニア・ヘルツェゴビナ、旧ユーゴスラビア連邦共和国（現セルビア・モンテネグロは一院制）
単一国家	アイルランド、イタリア共和国、オランダ王国、グレートブリテン及び北部アイルランド連合王国（英国）、スペイン、チェコ共和国、フランス共和国、ポーランド共和国、ルーマニア

**旧ソ連（5 か国）**

連邦制国家	ロシア連邦
単一国家	カザフスタン共和国、キルギス共和国、タジキスタン共和国、ベラルーシ共和国

**北部アメリカ（2 か国）**

連邦制国家	アメリカ合衆国、カナダ
-------	-------------

**ラテンアメリカ（18 か国）**

連邦制国家	アルゼンチン共和国、ブラジル連邦共和国、メキシコ合衆国
単一国家	アンティグア・バーブーダ、ウルグアイ東方共和国、グレナダ、コロンビア共和国、ジャマイカ、セントルシア、チリ共和国、ドミニカ共和国、トリニダード・トバゴ共和国、ハイチ共和国、パハマ国、パラグアイ共和国、バルバドス、ベリーズ、ボリビア共和国

（出典）Inter-Parliamentary Union, *World Directory of Parliaments*, 2003., 共同通信社『世界年鑑』2003 の各資料に基づき作成。

（注記）国の各大陸別分類（地域）は主として国際連合『統計年鑑』による。ただし、通覧の便宜のため、ロシア連邦、NIS (New Independent States)、エストニア、ラトビア及びリトアニアについては、一括して「旧ソ連」とした。また、米州については、アメリカ合衆国及びカナダ以外の諸国を「ラテンアメリカ」に一括した。また、国名順は日本語表記の五十音順による。

(2) 主要国議会の上下両院の構成

ここで先進国首脳会議（サミット）参加国でもあるイギリス、アメリカ、ドイツ、フランス、イタリア、カナダ、ロシア、日本の 8 か国の議会における上下両院の構成（議員の選出方法等）について着目すると、表 3 の「主要国における議会の構成等」のように整理される。

<sup>25</sup> 樋口陽一『憲法』青林書院, 1998, p.224.



表3：主要国における議会の構成等

国名	政治体制	議院	人口	定数	任期	議員の選出方法等
グレートブリテン及び北部アイルランド連合王国 (英国)	単一国家立憲君主制 議院内閣制	二院制	5,145万	上院なし	終身	任命制・世襲制 議員数 687(大主教及び主教*25、法官貴族 27、一代貴族 544、世襲貴族 92)2003年6月現在 *議員資格は当該職にある間
				下院 659	5年	直接選挙(小選挙区制) 解散あり。
アメリカ合衆国	連邦制共和制 大統領制	二院制	2億8,142万	上院 100	6年	直接選挙(各州2人。選挙時には各州1人を選ぶ州単位の小選挙区制) 2年ごとに3分の1を改選。
				下院 435	2年	直接選挙(小選挙区制) 定数のほかに、コロンビア特別区、バージン諸島、米領サモア、グアム、プエルト・リコから表決権を持たない準議員が選出される。
ドイツ連邦共和国	連邦制共和制 議院内閣制	二院制	8,216万	上院 69	不定	任命制(通例、各16州の首相及び閣僚が議員となる)。任期は各州政府の在任期間による。
				下院 598	4年	直接選挙(小選挙区比例代表併用制) 解散あり。 超過議席が生じる場合あり。現議員数 603。
フランス共和国	単一国家共和制 半大統領制	二院制	5,663万	上院 321	9年	間接選挙(全下院議員並びに県会議員及び市町村会議員の代表から成る選挙人団等) 3年ごとに3分の1を改選。
				下院 577	5年	直接選挙(小選挙区2回投票制) 解散あり。
イタリア共和国	単一国家*共和制 議院内閣制  *2001年の憲法改正で大幅に州等の自治権強化	二院制	5,910万	上院 315	5年	直接選挙 315(小選挙区制と比例代表制の組合せ型：各州に人口比例して配分) ほかに功績により祖国の名誉を高めた者で大統領により任命される者(5人まで)と大統領職にあった者が終身議員として存在。 解散あり(両議院又は一議院のみを解散。解散・総選挙は両院同時に行われる慣例)。
				下院 630	5年	直接選挙(小選挙区制と比例代表制の組合せ型：小選挙区 475 + 比例代表制 155) 解散あり(両議院又は一議院のみを解散。解散・総選挙は両院同時に行われる慣例)。
カナダ	連邦制立憲君主制 議院内閣制	二院制	2,884万	上院 105	終身	首相の推薦に基づき、総督が全員任命(各州等ごとの定数配分があり、75歳定年)。 下院の解散時には機能を停止し、下院の選挙により活動を開始する。
				下院 301	5年	直接選挙(小選挙区制) 解散あり。
ロシア連邦	連邦制共和制 大統領制(半大統領制に近い)	二院制	1億4,702万	上院 178	不定	連邦を構成する 89 の主体(共和国、州等)の立法・行政機関の代表各 1 人計 2 人で構成。 任期は代表者の役職の在任期間による。
				下院 450	4年	直接選挙(小選挙区比例代表並立制：小選挙区 225 + 比例代表 225) 解散あり。
日本	単一国家議院内閣制	二院制	1億2,557万	参議院 247	6年	直接選挙(選挙区 149 + 比例代表 98) 3年ごとに半数を改選。 平成 16 年の通常選挙後から総定数 242(選挙区 146 + 比例代表 96)となる。
				衆議院 480	4年	直接選挙(小選挙区比例代表並立制：小選挙区 300 + 比例代表 180) 解散あり。

(出典) Inter-Parliamentary Union, *World Directory of Parliaments*, 2003., Robert L. Maddex, *Constitutions of the World* (Washington, D.C.: Congressional Quarterly Inc., 2nd edn. 2001)., 共同通信社『世界年鑑』2003., 国際連合『世界人口年鑑』1999., 外務省ホームページ < <http://www.mofa.go.jp/> > 掲載の独連邦統計庁による 1999 年人口に基づき作成。

これら 8 か国は、人口数をみてもいずれも大国といえるが、連邦制国家はもとより、単一国家の場合であっても、すべて二院制を採用している。各国の上院は、1(3)で述べた二院制の諸類型からすると、貴族院型にはイギリスが、連邦制型にはアメリカ、ドイツ、カナダ及びロシアが、民主的第二次院型にはフランス、イタリア、日本がそれぞれ該当することになる。また、すべての国が、上下両院を異なる選出方法で構成しており、その特徴を整理すると次のとおりである。

#### 議員数

上院の議員数は一般に下院の議員数よりも少なく、おおむね 3 分の 1 から 2 分の 1 程度である。なお、イギリスは、上下両院の議員数が近似しているが、上院においては、1 日平均 300 ~ 400 人程度の議員が出席するにとどまる。

#### 任期

上院議員の任期は一般に下院議員の任期よりも長く、上院を任命制としている国や、両院の議員の任期が同一であるイタリアを除くと、上院議員の任期は下院議員の 1.5 倍から 3 倍となっている。また、上院が公選である場合には、やはりイタリアを除き、議員定数の半数ないし 3 分の 1 ずつを改選する制度を採る。

#### 選挙制度

下院の選挙制度は、小選挙区制、比例代表制、あるいはその組み合わせなど様々であるが、いずれも直接選挙で選出される。上下両院の選出制度に差異を設け、上院を間接選挙、任命制又は職権上の議員とする国もあるが、アメリカ、イタリア、日本においては、上下両院ともに直接公選により組織される。

#### 解散制度

アメリカ、フランス、ロシアなど大統領に実権のある国を除き、いずれも下院に行政首長たる首相を創出する機能がある。アメリカを除き、議院内閣制の要素を有する国においては、政府(ないし首相)は下院の信任を有する必要があるとともに、下院に解散制度がある。なお、イタリアの場合には、政府は上下両院の信任を有していなければならない(憲法 94 条) 両院とも解散に服する。

### (3) 主要国議会の上下両院の権限

二院制においては、第二院をどのような構成とするかという問題とともに、その権限をどのようなものとするかが重要な問題となる。主要国を見ると、おおむね上院に下院と異なる権能を与えており、それぞれの国の二院制を特徴づけるものとなっている。

主として各国の憲法レベルの規範で定められている上下両院の権限の差異は、次のとおりである。

#### イギリス

法案議決に関しては下院が優越し、歳入歳出法案に相当する金銭法案は下院で先議される。また、上院は、下院が可決した法案の成立を、金銭法案の場合は 1 月間、その他の法案の場合は 13 月間遅らせることができるのみである。下院に内閣不信任決議権がある。両院の意見が対立した場合の調整手段は、特に設けられていない。なお、歴史的経緯から上院には最高裁判所の権能が賦与されているが、近時改革の動きがある<sup>26</sup>。

#### アメリカ

両院の権限は原則として対等であり、下院で可決した法律案であっても、上院で否決されれば法律として成立しない。また、歳入等に関する法案は下院先議であるが(歳出法案も下院先議の例) 上院にのみ条約批准承認権・連邦公務員任命同意権がある。両院の意見が不一致の場合は、両院がそろって開催を要求した場合のみ両院協議会が開かれる。なお、上院

<sup>26</sup> イギリスでは、1997 年に発足したブレア政権が推進する一連の憲法改革の 1 つとして、上院の構成、権限等につき改革のための検討が進められており、上院議長・閣僚・司法の長を兼ねる大法官の職の廃止や独立の最高裁判所の設置の方針も示されている。

が弾劾裁判権を専有し、下院が弾劾訴追権を専有する。

#### ドイツ

法律の種類により両院の権限は異なる。政府提出法案は、まず上院に送付されてその意見を求めることが必要である。上院の同意を要する法律（州の行財政に影響を及ぼす法律等）について、上院が同意しないときは不成立となるのでこの点で対等といえる。上院の同意を要しない法律について、上院が異議を提出したときは下院の再可決により成立する。両院の意見が不一致の場合には、両院協議会が開催される。連邦首相は、下院によって選挙され、下院には連邦首相の不信任決議権がある（ただし、不信任に先立って後任首相の選出が必要）。

#### フランス

両院の権限は原則として対等であるが、次の点において下院が優越する。予算法律案及び社会保障財政法律案については下院先議である。両院の意見が対立した場合には、首相の要求により両院協議会が開催されるが、両院協議会において法案について両院不一致のときは、政府の要求に基づいて下院が最終的な議決を行う。政府不信任決議権は下院に専属する。

#### イタリア

イタリアの両院は完全に対等である<sup>27</sup>。立法権限において両院は対等であり、いずれかの院で否決された法案は不成立となる。また、首相は、大統領によって任命されるが、政府は上下両院の信任を有していなければならない。なお、2001年に州の権限を強化する等の憲法改正がなされたが、これまでも上院を地方代表とすること等の改革案が提案されている。

#### カナダ

両院は憲法上ほぼ対等の権限を有しているが、実際は下院優位の形で運営されている。政府提案の法律案は通常下院で先議され、歳入歳出法案に相当する金銭法案についても下院の先議権が確立されている<sup>28</sup>。内閣不信任決議権は、下院に属する。

#### ロシア

下院は、大統領による首相指名の同意権や政府不信任権、法案先議権等を有し、法案の成立につき下院の優越の原則があるなど、上院よりも強い権限を持つ<sup>29</sup>。上院は、戒厳令宣言及び非常事態宣言に係る大統領令の承認、憲法裁判所・連邦最高裁判所及び連邦最高仲裁裁判所の裁判官の任命、連邦検事総長の任免等の権限を有する。また、連邦予算、宣戦布告・講和等に関する法律は、上院の義務審議事項であり、上院は拒否権を行使し得る。

#### 日本

衆議院の内閣総理大臣指名が優越し、衆議院に内閣不信任決議権がある。衆議院で可決した法律案に参議院で異なる議決がなされても、衆議院で出席議員の3分の2の多数で再可決することができる。衆議院に予算の先議権があるほか、衆議院が可決した予算・承認した条約につき、参議院が受領後30日以内に議決しないときは、衆議院の議決が国会の議決となる。なお、衆議院が解散された国会閉会中の参議院について緊急集会の制度がある。

## おわりに

これまで述べてきたように、二院制は、イギリスの初期議会に端を発し、近代の諸国に広がり、現在では主要国において広く採用されている。ただし、二院制に係る制度設計の在り方は、各国の歴史的伝統や統治構造に応じて、多様なバリエーションを示していることを再度指摘して、この稿を閉じることとする。

<sup>27</sup> 1946年から1947年の制憲議会では、フランス革命期の一つの主権概念に依拠した一院制の主張と、1848年サルデーニャ王国憲章下の両院制を維持しようという主張が対立した。結局、両者の妥協として両院とも公選とし、対等の権限を有することを条件に両院制が選択された（参議院憲法調査会事務局『両院制と議会制度に関する主要国の制度』2002, pp.3-4.）。

<sup>28</sup> 国立国会図書館調査及び立法考査局『諸外国の憲法事情』2001, p.148.

<sup>29</sup> 『衆議院ロシア等欧州各国及びイスラエル憲法調査団報告書』2001, pp.21-24を参照。また、皆川修吾『ロシア連邦議会 - 制度化の検証：1994-2001』溪水社, 2002, pp.31-35を参照。