

シリーズ憲法
の論点 ⑥

「二院制」

国立国会

図書館調査及
び立法考査局

2005年3月

ISBN
4-87582-610-9

調査資料
2004-1-f

二院制

田 中 嘉 彦

2005年3月

現在、両議院に設置された憲法調査会では、日本国憲法についての調査が継続しており、平成17年には最終報告書が提出される予定である。シリーズ「憲法の論点」は、憲法調査会の論議に資するため、国立国会図書館調査及び立法考査局において、多岐にわたる憲法論議の中から幾つかの論点を取り上げ、争点、主要学説及び諸外国の動向等を簡潔にとりまとめたものである。

目次

はじめに

- I 二院制議会と一院制議会
 - 1 二院制の成立過程
 - 2 二院制の発展過程
 - 3 諸外国の二院制議会
 - 4 諸外国の一院制議会
- II 一院制・二院制に関する論議と諸類型
 - 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 二院制の類型
- III 日本の二院制
 - 1 日本国憲法制定過程
 - 2 日本国憲法下での二院制
 - 3 二院制・参議院制度の運用概況
- IV 二院制及び参議院制度に関する改革論
 - 1 内閣に設置された憲法調査会における論点
 - 2 参議院改革の経緯と実績
 - 3 参議院議長の私的諮問機関による意見書
 - 4 二院制と参議院の在り方に関する近年の議論
- V 主要各国における二院制の比較
 - 1 上下両院の構成
 - 2 上下両院の権限
- VI 主要国における上院改革の動向
 - 1 英国—貴族院改革—
 - 2 フランス—地方公共団体代表型の元老院の改革—
 - 3 イタリア—連邦制の導入に伴う上院改革—

おわりに

要旨

- ① 二院制は英国を起源とし、その影響により、近代における各国議会の多くが二院制を採用した。現在、一院制採用国が数の上では多いが、近年では二院制の役割が再評価される傾向にある。
- ② 一院制と二院制に関しては多くの議論があるが、これは一院制と二院制のそれぞれに長所と短所があることに由来する。二院制については、貴族院型、連邦制型、民主的第二次院型に分類され、両議院の組織原理と両議院の権限関係とがメルクマールとして重要となる。
- ③ 帝国議会時代の貴族院と衆議院は基本的に対等な権限を有していたが、日本国憲法下の国会においては、両議院は全国民を代表する選挙された議員で組織するものとされ、衆議院が参議院に優越する二院制を採用する。参議院の独自性は、国会発足当初における緑風会により発揮され、両院協議会、法律案の再議決もこの時期に比較的多く行われた。
- ④ 昭和32年に内閣に設置された憲法調査会では、両院制を維持すべきというのが多数意見であり、主として参議院制度、特にその組織の在り方を中心として議論された。さらに、昭和46年以降、歴代参議院議長が参議院改革に取り組み、各界の有識者から成る議長の私的諮問機関による意見提出も行われてきた。
- ⑤ 主要先進国は、連邦制国家か単一国家かを問わず、すべて二院制を採用している。ただし、上下両院の構成、権限の差異等については、共通点と相違点の両方が見られ、各国ごとに様々なバリエーションを示している。
- ⑥ 主要国においても、二院制の在り方が問われ、上院改革が進められている。既に、英国では、法律案の議決について、上院は遅延権のみを有するものとされている。フランスでは、農山村部の過剰代表を是正するための上院改革が行われ、イタリアでは、連邦制の導入に伴う上院改革が図られている。

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。我が国においては、明治23年 (1890年) の議会開設以来、一貫して二院制が採用されている。大日本帝国憲法下の帝国議会では貴族院及び衆議院が置かれ、身分制議会に淵源する貴族院型の二院制が採用されていた。しかし、日本国憲法下での国会は、衆議院及び参議院ともに全国民を代表する選挙された議員で組織される二院制が採用されるに至っている。しかし、我が国における二院制の在り方をめぐっては、帝国議会時代から国会発足を経て、現在に至るまで議論が続けられているところである。

現在も憲法をめぐる議論の高まりの中で、二院制が重要な論点の一つとなっている。そこで、衆議院及び参議院に置かれた憲法調査会をはじめとして各方面においてなされている二院制論議に些かなりとも資するため、二院制の発展過程、世界各国の状況、我が国における二院制などの諸論点について論述することとする。

I 二院制議会と一院制議会

1 二院制の成立過程

(1) 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¹。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、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²。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、その起源を英国に発する。

(2) 英国における二院制の成立過程³

英国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 (county)⁴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。

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、各州から4人の代表 (騎士) を議会 (Parliament) に召集して国政に参与させ、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。1295年に、いわゆる模範議会 (Model Parliament) が召集される段階では、議会は、聖職貴族、世俗貴族、州を代表する騎士、都市を代表する市民、下級聖職者の代表、という5つの要素から成り立っていたが、下級聖職者の代表は、俗人とともに会議を構成することを好まず⁵、別に聖職者会議で課

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

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

3 この部分の記述は、主として田中英夫『英米法総論 上』東京大学出版会、1980, pp.53-62.による。また、F.W.メイトランド (小山貞夫訳)『イングランド憲法史』創文社、1981.を参照した。

4 中世以来の英国の行政区画で、アングロ・サクソン期の shire の後身。

税同意権を行使するようになり、次第にこれを除く前二者が貴族身分を代表する院を、後二者が庶民身分を代表する院となって、14世紀には二院制に収斂した⁶。騎士は元々貴族の一部で市民よりはるかに高い身分に属したが、州が一つの自治体を形成し、騎士がこれを代表して議会に出席したこと、都市が次第に州から独立して別個の自治体となりその代表が議会に召集されるようになったこと―すなわち州も都市もそれぞれ一個のcommunityとして代表を送ったこと―も英国における二院制成立の重要な要因であった⁷。

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のもあったが、おおむね聖職者・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、英国に

おいて確立された制度として、今日まで続いている。近代における各国議会の多くが英国の影響により二院制を採用したため、英国が二院制の母国であるといわれる⁸。

2 二院制の発展過程

(1) アメリカ等への伝播

英国を母国とする二院制は、英国の植民地から起こったアメリカの各邦にも伝播した。各植民地は、英国から独立し、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⁹。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¹⁰。

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¹¹。なお、『ザ・フェデラリスト』によれば、立法権の暴走 (専制) を防ぐために、これを上下両院に分割し、

5 中村英勝『イギリス議会史』(新版)(有斐閣双書)有斐閣, 1977, p.36.

6 樋口陽一・佐藤幸治・中村睦男・浦部法穂『注釈 日本国憲法 下巻』青林書院, 1988, pp.849-850.

7 中村 前掲書, pp.36-37. それゆえ、House of Commons (庶民院) のCommonsとは、はじめはcommunes - communitiesの意味であった。

8 美濃部達吉『議会制度論』日本評論社, 1930, p.112.

9 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.

10 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. また、藤本一美「アメリカ州議会の一院制」『レファレンス』456号, 1989.1.を参照。

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

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¹²。

なお、アメリカのほか、同様に英国の植民地から出発したカナダ、オーストラリアの連邦レベルでもやはり二院制が採用されてきた。現在では一院制を採用するニュージーランドも1951年に上院が廃止されるまでは二院制であり、英国本国を起源とする二院制は、その植民地・自治領にも伝播していったのである。

(2) 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¹³。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、①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、②革命議会在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、③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、④二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こと等のおそれがあること等の理由によるものであつ

た¹⁴。

その後フランスでは種々の憲法体制の下で、一院制と二院制等の変更が繰り返し行われ、現行の1958年の第五共和制憲法では国民議会と元老院から成る二院制が採用されている。

(3) ドイツにおける二院制の役割

19世紀のドイツ諸邦が、絶対君主制から立憲君主制へと移行した際には、貴族や政府の任命に係る議員から成る上院を設けて、民選の下院に対抗させるという意味で、二院制が重要な役割を演じた¹⁵。1850年のプロイセン憲法、宰相ビスマルクの時代に制定された1871年のドイツ帝国憲法でも二院制が採用された。

1919年のワイマール憲法でも二つの議院が規定され¹⁶、ナチス・ドイツの時代を経て、1949年のドイツ連邦共和国基本法（ボン基本法）では連邦議会と連邦参議院が規定された¹⁷。一方、東ドイツにあっては1958年に参議院が廃止され、1968年の新憲法では最高の国家権力機関である人民議会が規定された。しかし、1990年に東西ドイツが統一された際に、東ドイツがラントを復活させ、西ドイツに加入する形をとり、現在の統一ドイツの連邦議会と連邦参議院に至っている¹⁸。

3 諸外国の二院制議会

(1) 世界各国の二院制採用状況

近代の議会制度は二院制から出発しており、

12 A. ハミルトン・J. ジェイ・J. マディソン（斎藤眞・中野勝郎訳）『ザ・フェデラリスト』岩波書店、1999、p.239。

13 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。また、田中嘉彦「フランスの憲法事情」『諸外国の憲法事情 1』国立国会図書館調査及び立法考査局、2001、pp.77-83。を参照。

14 A. Esmein, *Éléments de droit constitutionnel* (Paris: L. Larose, 1896), pp.72-75。

15 樋口・佐藤・中村・浦部 前掲書、p.850。

16 ワイマール憲法下のライヒ参議院については、Ch. グズィ（原田武夫訳）『ヴァイマール憲法—全体像と現実—』風行社、2002、pp.190-198。を参照。

17 連邦参議院の影響能力は、その重要性の点では、1871年帝国憲法の連邦参議院とワイマール憲法のライヒ参議院とのほぼ中間にあり、同意法律については帝国の連邦参議院と同様の地位を有するが、異議法律については、ライヒ参議院に似た弱い権限を持っているにすぎない（E. シュタイン（浦田賢治編者代表）『ドイツ憲法』早稲田大学比較法研究所、1993、pp.421-422.）。

18 1992年12月21日の第38回の基本法改正法律で、連邦参議院の権能は、「連邦の立法及び行政並びに欧州連合の事務において協力する」とされた。

かつては一院制に比して数の上でも二院制が優勢であった。歴史的にみると、第一次世界大戦前の1910年頃は、50余の議会を有する主権国家や英自治領の中では、二院制が主流であり、一院制がとられていたのは、バルカン、中央アメリカのほか、ルクセンブルク、リヒテンシュタイン、モナコなどの極めて小規模な国家においてのみに過ぎなかった¹⁹。しかし、その後の現象として一院制への流れがあり、独立国家の建設の増加に伴い、議会創設当初から一院制を採用する国や、1950年代以降、進歩派から二院制の欠点が指摘され、また、政府の役割が重要視されるなど、第二院不要論が盛んになり、二院制から一院制に移行する国が出現してきた。また、1950年頃には、第二次世界大戦後の政治的混乱と共産主義の台頭があったが、この時点でも一院制は、80の主権国家のうち29か国と4割にも満たないものであった。列国議会同盟 (IPU: Inter-Parliamentary Union) の資料によると、2004年1月15日現在で、182か国のうち、68か国が二院制を、114か国が一院制を採用するに至っており²⁰、一院制採用国の数が相当増加しているようである。

ただし、直近の20年をみると、議会を有する

表1 二院制採用国の近年の推移

年	二院制採用国数	割合
1985年	142か国中42か国	29.6%
1990年	148か国中45か国	30.4%
1995年	178か国中52か国	29.2%
2000年	177か国中64か国	36.2%
2001年	178か国中64か国	36.0%
2002年	179か国中65か国	36.3%
2003年	183か国中68か国	37.2%
2004年	182か国中68か国	37.4%

(出典) Inter-Parliamentary Union, *World Directory of Parliaments*, 1985, 1990, 1995, 2000-2004. に基づき作成。

19 Massicotte, *op cit.*, p.153.

20 Inter-Parliamentary Union, *World Directory of Parliaments*, 2004.

21 原田一明『議会制度』信山社, 1997, pp.145-146. を参照。

22 Massicotte, *op cit.*, p.157.

23 樋口陽一『憲法 I』青林書院, 1998, p.224.

24 Massicotte, *op cit.*, p.157.

国のうち二院制を採用する国は、その数及び割合ともに表1のように増加傾向にある。

この現象は、伝統的に二院制を採用している国のほかにも、例えば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など、二院制を再評価する動きがあることに起因する²¹。具体的に、近年新たに二院制を採用した国の中には、クロアチア (1990年)、ロシア (1993年)、キルギス (1994年)、カザフスタン (1995年)、ベラルーシ (1996年)、ボスニア・ヘルツェゴビナ (1998年)、タジキスタン (1999年) などの「旧共産主義国家」が含まれる。さらに、ナミビア (1989年)、ブルキナ・ファソ (1991年)、ガボン (1991年)、モーリタニア (1991年)、コンゴ共和国 (1992年)、アルジェリア (1996年)、セネガル (1998年) といった「アフリカ諸国」や、パキスタン (1973年)、パラオ (1981年)、ネパール (1990年) といった「アジア太平洋諸国」が挙げられる²²。このように二院制が見直されている状況の背景には、集権型デモクラシーに対して、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、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²³。

また、かつて一院制に移行したにもかかわらず、後に二院制に復した国もある。フランス (1852年)、メキシコ (1874年)、ドミニカ共和国 (1924年)、ドイツ (1949年)、パラグアイ (1967年)、スペイン (1976年)、グレナダ (1983年)、ハイチ (1987年)、ポーランド (1989年)、ルーマニア (1991年)、エチオピア (1995年)、モロッコ (1996年)、カンボジア (1998年) などである²⁴。

(2) 二院制議会採用国の概観

(1)でも述べたように、現在、議会有する182か国のうち、68か国が二院制を採用し、それ以外の114か国は一院制である。

国家形態として連邦制か非連邦制かということは、二院制を採用する極めて重要な要素となり得るが、ほぼすべての連邦国家が二院制を採用する一方、連邦国家でない場合には、二院制よりも一院制の議会有する国のほうが数の上では多い。米国をはじめ、ほとんどの連邦制国家では二院制を採用しており、一院制を採用する連邦国家は、例えば、アラブ首長国連邦、セントクリストファー・ネイビス、ベネズエラ、ミクロネシア連邦など少数にとどまる²⁵。なお、アラブ首長国連邦は一院制議会であるが、これ

は各首長国の代表から構成されるものであり、連邦型の二院制の場合の上院のみがある場合に相当すると考えられる。

表2に掲げた世界の二院制採用国の一覧をみても明らかなように、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、日本の主要先進8か国は、連邦制か否かを問わず、すべて二院制を採用している。また、OECD加盟30か国の中でみると、うち17か国が二院制を採用する状況となっている²⁶。

4 諸外国の一院制議会

一院制を採用するに至るプロセスとしては、次にみるように、議会の創設当初から一院制を

表2 二院制採用国一覧

アジア (10か国)	インド、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、パキスタン、バレーン、マレーシア、ヨルダン・ハシミテ王国
オセアニア (3か国)	オーストラリア、パラオ共和国、フィジー諸島共和国
アフリカ (16か国)	アルジェリア民主人民共和国、エジプト・アラブ共和国、エチオピア連邦民主共和国、ガボン共和国、コンゴ共和国、スワジランド王国、ナイジェリア連邦共和国、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、ルワンダ共和国、レソト王国
ヨーロッパ (14か国)	アイルランド、イタリア共和国、オーストリア共和国、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）、スイス連邦、スペイン、チェコ共和国、ドイツ連邦共和国、フランス共和国、ベルギー王国、ボスニア・ヘルツェゴビナ、ポーランド共和国、ルーマニア
旧ソ連 (5か国)	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、ロシア連邦
北部アメリカ (2か国)	アメリカ合衆国、カナダ
ラテンアメリカ (18か国)	アルゼンチン共和国、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、ブラジル連邦共和国、ベリーズ、ボリビア共和国、メキシコ合衆国

(出典) Inter-Parliamentary Union, *World Directory of Parliaments*, 2004.

(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。

25 *Ibid.*, p.152.

26 OECDの加盟国のうち二院制国は、オーストリア、ベルギー、フランス、ドイツ、アイルランド、イタリア、オランダ、スペイン、スイス、英国、米国、カナダ、日本、オーストラリア、メキシコ、チェコ、ポーランドである。一院制国は、デンマーク、ギリシャ、アイスランド、ルクセンブルク、ノルウェー、ポルトガル、スウェーデン、トルコ、フィンランド、ニュージーランド、ハンガリー、韓国、スロバキアである。

採用してきた国と、第二院を廃止した国との二
 類型がある²⁷。

(1) 議会の創設当初から一院制を採用している国

第一の類型として、議会の創設当初から一院制を採用している国は、表3に掲げるように、少なくとも79か国が認められる。これらの多くは、1950年代以降、主権国家がおよそ80から190へと飛躍的に増大し、アジア、アフリカ、カリブ、オセアニアの各地域において独立国家が建設された際に、一院制を採用した諸国である。

(2) 二院制を採用した経験のある一院制国

① 概況

一院制採用国のうち、第二の類型として、二院制を採用した経験のある国がある。これは、かつて有していた第二院を廃止するに至った国で、33か国が認められる²⁸。現在の二院制採用国の中では、3分の1程度がこれに該当する。かつて二院制を採用していたものの、後に一院制となった経緯のある国は、表4のとおりである。

これらの国のうちには、革命的状況の下で一院制に移行した国もあるが、通常の憲法改正手続を経て一院制に移行した国もある。後者の例に該当するニュージーランドの一院制移行に係

表3 二院制採用の経験を有しない諸国

アゼルバイジャン共和国	ザンビア共和国	バヌアツ共和国
アラブ首長国連邦	サンマリノ共和国	パプアニューギニア独立国
アルメニア共和国	シエラレオネ共和国	バングラデシュ人民共和国
アンゴラ共和国	ジブチ共和国	フィンランド共和国
アンドラ公国	シリア・アラブ共和国	ブータン王国
イエメン共和国	シンガポール共和国	ブルガリア共和国
イスラエル国	スリナム共和国	ベトナム社会主義共和国
インドネシア共和国	スロバキア共和国	ベナン共和国
ウガンダ共和国	スロベニア共和国	ボツワナ共和国
ウクライナ	セーシェル共和国	マーシャル諸島共和国
ウズベキスタン共和国	赤道ギニア共和国	マケドニア旧ユーゴスラビア共和国
エリトリア国	セントクリストファー・ネイビス	マラウイ共和国
ガーナ共和国	セントビンセントおよびグレナ	マリ共和国
カーボヴェルデ共和国	ディーン諸島	ミクロネシア連邦
カメルーン共和国	ソロモン諸島	モーリシャス共和国
ガンビア共和国	タンザニア連合共和国	モザンビーク共和国
北朝鮮	チャド共和国	モナコ公国
ギニア共和国	中央アフリカ共和国	モルディブ共和国
ギニアビサウ共和国	チュニジア共和国	モルドバ共和国
キプロス共和国	ツバル	モンゴル国
キリバス共和国	トーゴ共和国	ラトビア共和国
グアテマラ共和国	ドミニカ国	リトアニア共和国
クウェート国	トルクメニスタン	リヒテンシュタイン公国
グルジア	トンガ王国	ルクセンブルク大公国
コートジボワール共和国	ナウル共和国	ルワンダ共和国
サモア独立国	ニジェール共和国	レバノン共和国
サントメ・プリンシペ民主共和国	パナマ共和国	

(出典) Massicotte, *op cit.*, p.170.による (2001年現在)。

27 Massicotte, *op cit.*, pp.154-156.

28 *Ibid.*, p.170.

表4 二院制から一院制に移行した経緯のある一院制国

アイスランド	1991年まで
アルバニア	1928年まで
イラク	1958年まで
イラン	1979年まで
エクアドル	1979年まで
エジプト	1952年まで
エストニア	1934年から1940年まで
エルサルバドル	1886年まで
ガイアナ	1966年まで
キューバ	1960年まで
ギリシャ	1862年まで、1927年から1935年まで
ケニア	1963年から1966年まで
コスタリカ	1847年まで、1859年から1869年まで
コンゴ民主共和国	1965年まで
ジンバブエ	1969年から1989年まで
スウェーデン	1970年まで
スーダン	1953年から1958年まで
スリランカ	1971年まで
大韓民国	1960年から1961年まで
中華人民共和国	1925年まで
デンマーク	1953年まで
トルコ	1923年まで、1961年から1980年まで
ニカラグア	1979年まで
ニュージーランド	1951年まで
ハンガリー	1918年まで、1926年から1945年まで
ブルンジ	1965年から1966年まで
ベネズエラ	1999年まで
ペルー	1992年まで
ポルトガル	1974年まで
ホンジュラス	1865年まで
マルタ	1921年から1936年まで
ラオス	1975年まで
リビア	1969年まで

(出典) Massicotte, *op cit.*, p.165,170.による (2001年現在)。

このほか、セネガルが2001年に憲法改正により上院を廃止。エジプトは、1980年に立法権限はないが公選議員等からなる諮問評議会を設置し、二院制として理解されることもある。

る事情及びその後の動向は、次のとおりである²⁹。

② ニュージーランドの一院制移行事情

1852年憲法は、英国の政治制度の影響を受け、議会は、総督、立法評議会 (Legislative Council)、衆議院 (House of Representatives) からなるものとされ、二院制を採用していた。立法評議会議員は、総督によって任命され、当初終身であったが、1891年に7年任期 (再任可) とされた。

19世紀後半には、貴族制度の伝統の乏しいニュージーランドでは、上院の非民主制と保守性に次第に批判が向けられるようになった。20世紀前半には、上院議員は、実質的にそのときの政権に同調的な者が任命されるようになっていたため、上院は政権の交代直後には、旧政権の利益を守るものとなる傾向が顕著となっていた。1914年には、上院を比例代表選出の議院にしようとする改革法案が採択されたが、戦争の勃発により、改革が延期され、実施には至らなかった³⁰。

1947年には、野党国民党党首のホランド (Sidney G. Holland) が、立法評議会を廃止する法案を提出したが、1852年憲法第32条は、ニュージーランドに改正権限のない条項であったため、同法案は成立しなかった。その際に、ニュージーランド議会が憲法改正に必要な権限を持つこと、及び第二院の問題については、憲法改正合同委員会に付託することが合意された。この結果、前者については、1947年に、ウエストミンスター法採択法、ニュージーランド憲法改正 (要請及び同意) 法が制定され、完全な憲法改正権限を得た。他方、後者については、両院議員から構成される憲法改革委員会が設置

29 See K. Jackson, *The New Zealand Legislative Council. A study of the Establishment, Failure and Abolition of an Upper House* (Dunedin: University of Otago Press, 1972); L. D. Longley and D. Olson (eds.), *Two into One. The Politics and Processes of National Legislative Cameral Change* (Boulder, CO: Westview Press, 1991); 地引嘉博「ニュージーランドにおける上院の廃止」『議会政治研究』33号, 1995.3; 矢部明宏「ニュージーランドの憲法事情」『諸外国の憲法事情 3』国立国会図書館, 2003. を参照。

30 Massicotte, *op cit.*, p.158.

されたものの合意には至らなかった。

1949年の総選挙で勝利したホランド国民党政府は、立法評議会を廃止するとの公約を実行した³¹。ホランドは、立法評議会内に上院廃止を使命とする議員（suicide squad）を送り込み、1950年立法評議会廃止法により、1852年憲法を改正して立法評議会を1951年1月1日に廃止するに至った³²。なお、1900年に下院の選挙区は80（単純小選挙区制：欧州人76、マオリ4）に固定されていたため、上院廃止に伴う下院議席数の変更は行われなかった。

その後も、議会では3次にわたり上院の再設置に関する委員会調査が行われた³³。1952年の調査で憲法改革委員会は、2か月間の立法の遅延権を有し、下院の政党勢力に応じて党首によって指名される32名の議員から成る任命制の上院の設置に係る勧告を行った。また、憲法改革委員会は、1960年と1963年に「ニュージーランドの経済的自由及び正義の保護のための憲法協会」³⁴が提出した第二院設置と成文憲法制定を求める請願を審査したが、請願採択の勧告は行われなかった。

さらに1986年には、選挙制度に関する王立委員会から、第二院は必要ではないという結論が出されたが³⁵、1990年の総選挙で、ジム・ボルジャー（Jim Bolger）が率いる国民党は、公選の第二院の設置を主張した。1993年に、従前の単純小選挙区制から混合議席比例制（小選挙区比例代表併用制）への移行が決定される過程では、上院の再設置が議論となった。このとき、

国民党政府の原案では、議員数30人程度で英国貴族院に類似した権限を有する第二院の設置に関する事項が含まれていた。しかし、ボルジャー首相が混合議席比例制の導入よりも上院再設置に積極的であったことから、選挙制度改革つづきではないかとの疑念が持たれ、加えて、議員数が増加することから世論だけでなく与党の支持も得ることが難しく、また、上院設置を混合議席比例制の導入に反対する場合における国民投票の一選択肢としたために投票様式が複雑化したことから、委員会段階で上院設置に関する部分は他の法案とは切り離され、結局成案に至らなかった³⁶。

II 一院制・二院制に関する論議と諸類型

1 一院制と二院制に係る論議

このようにして二院制は、英国における等族議会の変形という特殊事情により成立し、各国に広がっていくが、これは歴史的慣行、すなわち偶然の所産とみることでもでき、その理論的根拠の多くは後に考案されたものである³⁷。近代以降、この二院制の存在理由（raison d'être）をめぐって、次のような論議が展開されてきた。

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」³⁸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

31 Philip A. Joseph, *Constitutional and Administrative Law in New Zealand* (Sydney: The Law Book Company Limited, 1993), p.114.

32 Massicotte, *op cit.*, p.158.

33 Joseph, *op cit.*, pp.114-116.

34 憲法協会（The Constitutional Society for the Preservation of Economic Freedom and Justice in New Zealand.）の構成員は、会社役員11名、弁護士4名、公認会計士2名、製造業者2名、農業従事者2名、小売業者1名及び医師1名であった（Jackson, *op cit.*, p.202.）。

35 See *Report of the Royal Commission on the Electoral System. Towards a Better Democracy*, December 1986, pp.280-282.

36 河島太郎「国民の選択した選挙制度—選挙制度改革に関するニュージーランドの第二回国民投票について—」『レファレンス』518号, 1994.8, p.97.

37 水木惣太郎『議会制度論』（憲法学研究Ⅱ）有信堂, 1963, pp.288-289.

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、①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、②必要な立法が阻害されるおそれがあること、③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。

すなわち、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、第二院の存在理由は乏しいということになる。トーマス・ペイン (T. Paine) もアメリカ憲法制定時に二院制を排斥し、ペンシルベニア州の憲法制定会議議長であったベンジャミン・フランクリン (B. Franklin) も一般に一院制論者とされている³⁹。

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。

フランス革命前のアンシャン・レジームの時代に、モンテスキュー (Montesquieu) は、『法の精神』の中で、貴族を中心とする貴族院の外に、公選による庶民院を認め、二院制を主張した⁴⁰。さらに、ジョン・スチュアート・ミル (J. S. Mill) は、1861年に『代議制統治論』の中で、二院制の背後にある精神は、「個人であれ、合議体であれ、権力の保持者の精神に、自分達自身だけに相談すべきであるとの意識が与える悪影響である。重要なのは、人々のどんな集団も、

ほかの誰の同意も求めずに、一時的であっても彼らが意思のままに支配することができてはならないということである。」⁴¹という見解を著した。

19世紀英国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⁴²」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、英国の政治学者で貴族院議員も務めたジェームズ・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⁴³。ブライスは、一院による決定に対して他院が修正ないし否決を行う二院制は、「議案に対し再度の討論を行い、おそらくは改善をも与えるものであるから、単なる拒否 (veto) より好ましいものである」⁴⁴とする。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ことに、正にその存在理由が

38 なお、このシェイエスの言説について、J. ブライスは、カリフ・オマールがアレキサンドリアの図書館の破壊を許可する際に「これらの書物がコーランと一致すれば無用であり、一致しなければ破壊すべきである」と言ったのと同じジレンマだとしている。J. ブライス (松山武訳) 『近代民主政治』4巻、岩波書店、1930、pp.75-76。(James Bryce, *Modern Democracies*, vol.2 (New York: The Macmillan Company, 1921), p.399.) を参照。これに関して、高見勝利 『芦部憲法学を読む－統治機構論－』有斐閣、2004、p.118. を参照。

39 水木 前掲書、pp.292-293.

40 モンテスキュー 『法の精神』(岩波文庫) 岩波書店、1987、pp.297-298、pp.303-304。(Montesquieu, *De l'esprit des lois* (Barrillot & fils, 1948), p.146, p.150.) を参照。

41 J.S.ミル、水田洋訳 『代議制統治論』(岩波文庫) 岩波書店、p.311.

42 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。(Walter Bagehot, *The English Constitution* (London: Kegan Paul, Trench, Trubner & Co., Ltd., 2nd edn. 1905), p.107.)

43 ブライス (松山訳) 前掲書、p.67、p.72、pp.75-95。(Bryce, *op cit.* (*Modern Democracies*), p.390, p.395, pp.398-416.)

44 同上、p.72. (*Ibid.*, p.395.)

あるとされるのである。このことを敷衍するならば、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るといえよう。

以上を要するために芦部信喜教授の指摘を借りるならば、上院の存在理由として主張されてきたものとして、①議会の専制の防止、②下院と政府との衝突の緩和、③下院の軽率な行為・過誤の回避、④民意の忠実な反映が挙げられる。芦部教授は、そのいずれにも問題があるとした上で、歴史的に上院の存在理由は、①②から③④に移ってきたとし、しかも現代憲法のもとではその重点は③に置かれるべきであろうとされる⁴⁵。

2 一院制と二院制の長所・短所

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、これは一院制にしる二院制にしる、それぞれについて長所と短所があることに由来する。これを対照してまとめるならば、表5のように整理することができる。

この表からも推察されるように、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がある。なお、(a) から (d) までの点は、後述の3(1)でみる二院制の類型のうち、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。

3 二院制の類型

(1) 設置目的に着目した一般的分類

現在の世界各国の二院制議会を分類しようとする場合には、これを様々な観点から行うことが考えられる。一般的には、二院制は、国民を

表5 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し得ること。 (b) 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) 数を代表する第一院に対し、第二院が国民の「理」・「良識」を代表し得ること。 (e) 国民の多様な意見や利益をきめ細かに代表し得ること。	(a') 第二院が強い拒否権を有する場合には、立法上の行き詰まりが生じること。 (b') 両院の機能が重複している場合には、非効率的になり、政策決定が遅延すること。 (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・政治的正統性が喪失するおそれがあること。
一院制	(A) 立法上の行き詰まりが生じにくいこと。 (B) 効率的な審議、政策決定の迅速性が図られること。 (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すること。 (D) 第二院の維持に係る諸経費が不要であること。 (E) 立法府と行政府の関係を定めやすいこと。	(A') 立法権が一の機関に集中すること。 (B') 慎重審議の点で劣ること。 (C') 一院の衝動的な行動のチェックができないこと。 (D') 一院が数の代表となるのみであること。 (E') 国民の多様な意見や利益をきめ細かに代表させにくいこと。

45 高見 前掲書, pp.119-120. さらに、芦部教授は、その場合でも、単に下院の過ちを正すというようなネガティブな理由づけでは、上院の権限は比較的弱いものとならざるを得ないだろうと指摘する。

直接代表する議院（第一院ないし下院）のほか、第二の議院（第二院ないし上院）を設ける目的に従って、①貴族院型、②連邦制型、③民主的第二次院型に分けられる⁴⁶。

①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英国の貴族院（上院）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。この類型は、歴史的に二院制を理解する上でなお大きな位置を占めるが、現在典型的にこれに該当する英国においても、世襲貴族が自動的に上院議員となること等について改革が進められている。したがって、厳密な意味での貴族院型は消滅傾向にあり、任命型との近接性がみられるものである。

②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る。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ぼすべての国がこの型の二院制を採用している。

③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⁴⁷」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

は第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、イタリアやスペインがその例であるが、この2か国は上院議員すべてが公選されるわけではなく、やはりこの類型に属する日本の参議院の場合には、全議員が公選されるものとなっている⁴⁸。

(2) 組織原理・権限関係に着目した分類

上院の設置目的のほか、二院制を分類するためのメルクマールとしては、両議院の組織原理と両議院の権限関係とを挙げるができる。

まず、両議院の組織原理に着目するならば、二院制の国では下院は公選によることの帰結として、上院の組織原理の在り方からみた分類となる。そこでは、①非公選型・公選型、②連邦型・非連邦型、③国民代表型・職能代表型というような分類が可能となろう。①は選出方法に着目した類型であるが、非公選型のうちにも貴族院型・任命型があり、公選型のうちにも直接選挙型と間接選挙型がある。②の連邦型は、連邦制国家において上院に連邦構成主体たる州ないし邦を代表させている場合が典型的であり、非連邦型は単一国家の場合に妥当するものである。ただし、準連邦制の場合や、単一国家であっても地方公共団体を上院に代表させている場合には連邦型の性格を帯びることとなろう。③の国民代表型は地域代表制を基礎とするもので、職能代表型は特定の職業・団体等を代表させるため、職能的な選挙区から選出されるものである。職能代表制は、第一次世界大戦後のヨーロッパ諸国において実際に採用されたが、現在では

46 宮澤俊義著・芦部信喜補訂『全訂日本国憲法』日本評論社、1978、pp.348-349; 芦部信喜著・高橋和之補訂『憲法』（第3版）岩波書店、2002、p.273; 野中俊彦・中村睦男・高橋和之・高見勝利『憲法II』（第3版）、有斐閣、2001、pp.75-77. また、伊藤正巳『憲法』（第3版）弘文堂、1995、pp.425-427. を参照。

47 Bryce, *op cit.* (*The American Commonwealth*), p.185.

48 非連邦制の国家であって上院議員が直接選挙によって選出される国としては、日本のほかにキルギス、コロンビア、タイ、チェコ、ドミニカ共和国、ハイチ、パラオ、パラグアイ、フィリピン、ポーランド、ボリビア、ルーマニアがある。また、同じく上院議員の大多数を直接公選によって選出する国としては、イタリア、スペインのほかにウルグアイ、エジプト、チリがある。(Inter-Parliamentary Union, *op cit.* (2004).)

例えばアイルランド⁴⁹などにその要素がみられる。

さらに、両議院の権限関係に着目するならば、古典的な同権型（完全両院制）と現代的な一院制型又は非同権型（不完全両院制）に分けることができる⁵⁰。換言すれば、対等型・非対等型という分類が可能となるわけであるが、さらには、「対等」・「非対等」が形式的なものなのか、あるいは実質的なものなのか、名実ともに対等ないし非対等かというように細分することができる⁵¹。また、非対等の場合であっても、その内容は様々であり、第二院に対し修正権を認めず、第一院を阻止するという権能のみを認めるもの、第一院における審議に反省の機会を与え、議決を慎重ならしめるという、より控え目な機能を第二院に期待するもの、さらには第二院を諮問機関化しようとするものまで考えられる⁵²。

(3) レープハルトの類型化分析

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析が注目される⁵³。レープハルト教授は、民主主義の類型を、①多数派支配型 (Majoritarian Model) …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 (英国の経験を主たる素材とすることから「ウェストミンスター型」(Westminster Model) と呼ばれる) と、②合意形成型 (Consensus Model) …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。①の典型例として、英国、1996年の比例代表制導入以前のニュージーランド、バルバドスを挙げ、②の典型例として、スイス、1993年の連邦制導入以降のベルギー、EUを挙げている⁵⁴。

さらに、レープハルト教授は、世界36か国の議会を分類し、それぞれの類型にポイントを付与している。これによれば、①両院の権限が対等で、かつ、その構成も異なる「強い二院制」(Strong bicameralism) [4.0ポイント] (アメリカ、オーストラリア、スイス、ドイツなど)、②-a両院の権限が対等の (構成は類似) 「中間的強度の二院制」(Medium-strength bicameralism) [3.0ポイント] (イタリア、オランダ、ベルギー (1993年改革前)、日本など)、②-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」[3.0ポイント] (インド、カナダ、スペイン、フランスなど)、③「中間的強度の二院制」と「弱い二院制」の中間型 (Between medium-strength and weak bicameralism) [2.5ポイント] (英国など)、④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」(Weak bicameralism) [2.0ポイント] (アイルランド、オーストリアなど)、⑤「1.5院制」(One-and-a-half chambers) の国 [1.5ポイント] (ノルウェーなど)、⑥「一

49 アイルランドの上院は60名で構成され、うち首相が指名する11名を除く49名の公選議員については、アイルランド国立大学及びダブリン大学が各3名を選挙し、残りの43名については、文化・教育、農業、労働、商工業、行政の5職業分野でそれぞれ作成された候補者名簿から、各5~11名を選挙する。

50 大石真『議会法』有斐閣、2001、p45.

51 水木 前掲書、pp.304-308.

52 佐藤幸治『憲法』(第3版) 青林書院、1995、pp.151-152.

53 See Arend Lijphart, *Democracies, patterns of majoritarian and consensus government in twenty-one countries* (New Heaven:Yale University Press, 1984) ; 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。

54 Lijphart, *op cit.* (*Patterns of Democracy*), pp.9-47.

院制」(Unicameralism) [1.0ポイント] (デンマーク、ニュージーランド、ポルトガルなど)の各類型が示されている⁵⁵。これら諸類型は、両院の構成(すなわち組織)と権限の対等性・非対等性をメルクマールとしている。その中で、日本は、イタリアなどとともに、両院が対等な権限を有するものの、その構成は類似する②aの「中間的強度の二院制」に位置づけられている。

Ⅲ 日本の二院制

1 日本国憲法制定過程⁵⁶

明治憲法下の帝国議会は、皇族、華族及び勅任議員により組織される「貴族院」と、公選議員により組織される「衆議院」から成る二院制であった。また、衆議院の予算先議権を除き、両院の権限は対等であった。貴族院を設けたのは、民選議院たる衆議院に、将来、反政府的な勢力が伸張することを警戒し、貴族院に衆議院を抑制する役割を担わせようとしたためであり、これは帝国憲法の制定過程における当初からの一貫した方針に基づくものであった。

(1) GHQの示唆と日本政府側の基本構想

GHQ政治顧問ジョージ・アチソンの近衛文麿に対する憲法改正の基礎的な項目の説明において、衆議院の権限の拡大、貴族院の拒否権の撤廃、議会責任原理の確立、貴族院の民主化が含まれ、GHQ民政局法規課長のラウエルによる「日本の憲法についての準備的研究と提案のレポート」では、立法部は一院でも二院でもよいが、全議員が公選されなければならないことが示された。さらに、米国政府からマッカーサー

に「情報」として伝えられた「日本の統治体制の改革(SWNCC228)」において、立法部は、全員が公選議員によって組織されることが要請された。

一方、日本政府の下に設置された憲法問題調査委員会(松本委員会)では、二院制を維持すべきであるが、従来の貴族院の権限に制限を加え、その構成を民主的なものに改めるべきだ、との意見が支配的であった⁵⁷。また、その名称についても、「上院」「第二院」「元老院」「特議院」「審議院」「参議院」など様々な案が出されたが、「参議院アタリガ無難」だということになった⁵⁸。松本委員長が作成した「憲法改正私案」「甲案」には、これらの意見が反映された。すなわち、①帝国議会は「参議院衆議院ノ両院」からなること、②法律や予算の議決について、両院の間で意思の不一致が生じた場合、最終的に、衆議院の議決が優位すること、③参議院の構成は、「参議院法ノ定ムル所ニ依リ選挙又ハ勅任セラレタル議員ヲ以テ組織ス」ることとされた。

(2) GHQとの交渉

昭和21(1946)年2月5日のGHQ民政局会合では、日本の政治の発達状況をみても、簡明性という点からも、一院制を提案するのがよいつの結論に達した。また、このときケーデイス民政局次長から、一院制か二院制かは、日本政府との交渉に当たって、GHQ案の「もっと重要な点」を維持するための譲歩材料になり得るとの意見が述べられた。

2月13日、「GHQ草案」が、日本側に手交され、その中で国会は、「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」とされ、

⁵⁵ *Ibid.*, pp.211-213.

⁵⁶ 詳しくは別稿(田中嘉彦「日本国憲法制定過程における二院制諸案」『レファレンス』647号, 2004.12)を参照されたい。

⁵⁷ 憲法問題調査委員会第3回総会議事録(昭和20年11月14日)。

⁵⁸ 憲法問題調査委員会第7回調査会議事録(昭和20年12月24日)。

300人以上500人以下の公選議員から成る単一の院をもって構成するものとされた。これは、①貴族制度が廃止されること（「マッカーサー3原則」）、②日本は連邦国家でないこと、③第一院と第二院の間の争いが生じるおそれがあることなどの理由によるものであった。これに対して、松本は、①多くの国が議会の運営に安定性をもたらすため、二院制を採用していること、②一院制の場合には政権交代により、政府の政策が一方の極から他方の極に移るおそれがあること、それゆえ、③第二院があれば、政府の政策に安定性と継続性がもたらされることなど、二院制の長所について説明した。このような交渉を経て、ホイットニー民政局長は、GHQ案の基本原則を損なわない限り、二院制を検討してよいとした。

3月4日からのGHQにおける徹夜の交渉を経た上で確定された「憲法改正草案要綱」では、両議院は、国民により選挙され全国民を代表する議員をもって組織するものとされた。

(3) 参議院の理念・構成をめぐる論議

「帝国憲法改正案」を審議した第90回帝国議会において、金森徳次郎国務大臣は、「新タナル見地」から二院制が妥当であると述べ、参議院設置の理念は、衆議院に対する抑制的機能を前提として、知識経験のある慎重熟練の士を求めることにあるとした。また、参議院の構成についても、職能代表制を中心に熱心な論議が行われたが、しかし、具体的な構成の方式を打ち出すには至らなかった。ただ、衆議院の附帯決議の中において、参議院の構成については衆議院と重複する機関とならないよう留意し、社会の各部門・各職域の知識経験者が議員となり得

るよう考慮すべきであるとの方針が示された。

2 日本国憲法下での二院制⁵⁹

(1) 衆参両議院の組織上の関係

① 憲法上の原則

我が国の二院制は、日本国憲法第43条第1項が「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。」と定め、上下両院ともに選挙によって選出されるものとなっている。憲法上、衆議院の任期は4年とされ、衆議院解散の場合にはその期間満了前に終了する（第45条）。また、参議院議員の任期は6年とされ、3年ごとに議員の半数を改選することとされる（第46条）。憲法において、両議院の議員の定数（第43条第2項）、両議院の議員及びその選挙人の資格（第44条本文）、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（第47条）は、法律で定めるものとされ、具体の法律としては公職選挙法（昭和25年法律第100号）がこれらを定める。

② 参議院の選挙制度

参議院の選挙制度⁶⁰は、憲法附属法典の審議機関として設けられた臨時法制調査会における審議やGHQとの折衝等を経て、当初、参議院議員選挙法（昭和22年法律第11号）により、被選挙権は満30歳以上の者とされ、議員定数250人で、選挙区は全国区100人と地方区150人とされた。全国区制は、「学識経験ともに優れた、全国的な有名有為の人材を簡抜することを主眼」とするとともに、「職能的知識経験を有するものが、選挙される可能性を生ぜしめることに依って、職能代表制の有する長所を採入れむとする狙いをもつもの」として設けられた⁶¹。その後、公職選挙法による選挙関係規定の統合、

59 この項については、清宮四郎『憲法1』（第3版）（法律学全集3）有斐閣、1979；宮澤（芦部補訂）前掲書；佐藤功『憲法 下』（新版）（ポケット註釈全書）有斐閣、1984；芦部（高橋補訂）前掲書；伊藤前掲書；佐藤幸治前掲書；野中・中村・高橋・高見前掲書等を参照。

60 参議院総務委員会調査室『選挙制度ハンドブック 平成14年版』2002.9, pp.130-132.

61 第91回帝国議会貴族院議事速記録第5号（官報号外昭和21年12月5日付），p.61.

昭和46年の沖縄県の本土復帰に伴う地方区2名の定数増を経て、昭和57年8月に公職選挙法の改正法が成立し、全国区制に代えて拘束名簿式比例代表制が導入された。全国区制は、導入当初は緑風会に象徴されるような有識者を集めたが、次第に、選挙費用がかかるという「銭国区」制とか、選挙期間中に候補者や運動員の中から死人が出るような「残酷区」制といわれるような制度の問題が指摘されるようになった。

平成2年7月31日の第8次選挙制度審議会『参議院議員の選挙制度の改革及び政党に対する公的助成等についての答申』においては、比例代表選挙については、絶対拘束名簿式を改め、個人名投票の導入を基本とする改革案が打ち出された。

平成6年6月に選挙区の定数是正(8増8減)及び名簿届出政党の要件緩和等が行われ、さらに平成12年10月の公職選挙法改正では10名の定数削減(比例代表96人、地方区146人)と、非拘束名簿式比例代表制への変更が行われた。非拘束名簿式に変更したことについて、提案理由によれば、「候補者の顔の見えない選挙、過度の政党化、政党の行う順位づけが有権者にとってわかりにくいといった批判」があるため、「拘束名簿式を非拘束名簿式に改め、候補者の顔の見える、国民が当選者を決定する選挙とする」⁶²とされた。

③ 衆議院の選挙制度

一方、戦後、衆議院の選挙制度は、昭和20年の衆議院議員選挙法により、中選挙区制から大選挙区制限連記制に改められた。これは、昭和21年4月の総選挙で一度だけ用いられ、昭和22年の衆議院議員法改正により再び中選挙区制が採用された。昭和25年には、参議院議員選挙法と同様に公職選挙法に規定が統合された。しか

し、中選挙区制は、同一政党の候補者間による争いになり、選挙が政策の争いというより個人間のサービス合戦につながりやすいという指摘を踏まえ、政策本位、政党中心の選挙の実現を目指して、平成6年のいわゆる政治改革関連法により、公職選挙法を改正し、小選挙区比例代表並立制が導入された。

④ 二院制としての両院の選出方法

発足当初の参議院の選挙制度、特に全国区制は、憲法第43条が要求する公選制の枠内で、参議院と衆議院の構成をできる限り異質的なものにするための窮余の一策として考案されたものとされる⁶³。そして、その後の参議院の拘束名簿式比例代表制には、無所属ないし小会派の立候補が困難になること、既成政党が良心的に候補者の名簿順位を確定し、政党本位の選挙に国民の関心をひきつけるだけの具体的な政策の提示ができるかということ、が導入当初から問題点として指摘されていた⁶⁴。

現在では、参議院は、定数242名、3年ごとに半数が改選され、小選挙区又は中選挙区(146名)と非拘束名簿式比例代表(96名)の組み合わせ型で選出される。他方、衆議院は、定数480名、任期4年(解散制度あり)で、小選挙区比例代表並立制(小選挙区300名+比例代表180名)で選出される。このため、結果としては、衆参ともに選挙区選挙に比例代表制が加わるという点において、選出方法が従来以上に似通ったものとなっているとの指摘がしばしばなされる⁶⁵。

(2) 衆参両議院の活動上の関係

両議院は、同時に、相互に独立してその活動を行う。

① 同時活動の原則

62 第150回国会参議院選挙制度に関する特別委員会会議録第2号(平成12年10月6日), p.1.

63 高見勝利「参議院全国区制改革の沿革—諸案の由来と問題点を中心に—」『ジュリスト』776号, 1982.10.15, p.13.

64 芦部信喜「参議院のあり方と比例代表制の問題点」『ジュリスト』776号, 1982.10.15, pp.44-45.

両議院の召集、開会及び閉会が同時に行われるべきことについては、憲法上、衆議院が解散されたときは、参議院は、同時に閉会となる（第54条第2項本文）とする以外に、明文の規定はない。しかし、これは日本国憲法が二院制を採用したことから当然に導き出される原則である⁶⁵。なお、同時活動の原則の例外として、後述（(3)②を参照）の参議院の緊急集会が認められている。

② 独立活動の原則

各議院が独立して議事を行い、議決することは、二院制から当然に導かれる原則である⁶⁷。両議院の議決が一致したときに、国会の意思が成立することになるが、両議院の議決が異なる場合には、この原則の例外として、両院協議会を開くことが認められている。（第59条から第61条まで）。また、両議院の常任委員会が協議して開く合同審査会（国会法第44条）、各議院が提出した議案について、その委員長又は発議者が他院で提案理由を説明すること（国会法第60条）もこの原則の例外である。

(3) 衆参両議院の権限上の関係

帝国憲法時代の貴族院と衆議院は、対等型の二院制を採用していたが、日本国憲法下の衆議院と参議院は、前者が後者に優越する二院制を採用する。日本国憲法が衆参両議院を優劣関係に置いた理由としては、対等関係にある場合と比べて、(a) 議員の任期、解散制度等からみて、衆議院のほうが参議院よりもより民意に密着した会議体であり、民主政治の徹底に資すること、(b) 国会の意思形成が容易であること、(c) 国

会と内閣の関係が単純化され、強い内閣による安定した統治を実現し得ることが挙げられる⁶⁸。

① 衆議院の優越事項

衆議院の優越が憲法上認められているのは、法律案の議決（第59条）、予算の議決（第60条第2項）、条約の承認（第61条）、内閣総理大臣の指名（第67条第2項）である。ここで注意を要するのは、次にみるように、法律案の議決に係る衆議院の優越の程度と、予算の議決・条約の承認・内閣総理大臣の指名に係るそれとを比較すると、後者の優越性がより強いということである。

・法律案の議決

衆議院で可決し、参議院で異なる議決をした法律案について、衆議院の出席議員の3分の2以上の多数による再議決制度がある（第59条第2項）。

法律案の不一致の際は、衆議院の要求により、両院協議会が開催される（第59条第3項）⁶⁹。参議院は衆議院の回付案に不同意の場合に限り要求可能であるが、衆議院はこれを拒否することができる（国会法第84条第2項）。委員の数は、衆参ともに10名であり、それぞれの院の議決を構成した会派から選出される。衆議院の可決した法律案につき、参議院が受領後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（第59条第4項）が、この場合において参議院の委員の選出は、各会派からなされる。両院協議会の議事は、両議院の議決が異なった事項及び当然影響を受ける事項の範囲を超えてはならない

65 例えば、只野雅人「参議院の独自性と選挙制度—多元的民意の反映と『政党本位』—」『ジュリスト』1213号、2001.12.1, p.32.

66 野中・中村・高橋・高見 前掲書, p.79.

67 同上.

68 清宮 前掲書, p.213.

69 両院協議会の性格及び理論的問題については、浅野一郎「両院の意思の調整をめぐる諸問題」『関東学園大学法学紀要』1号, 1991.3; 今野或男「両院協議会の性格—審査委員会か起草委員会か—」『ジュリスト』842号, 1985.8.1-15; 今野或男「両院協議会の性格・再論—第128回国会における政治改革関連法案の取扱いを顧みて—」『ジュリスト』1045号, 1994.6.1.を参照。

(両院協議会規程第8条)。議決方法は、各議院の協議委員の各々3分の2以上の出席で出席議員の3分の2の多数により決する(国会法第91条・第92条第1項)。

・予算の議決

衆議院に予算の先議権がある(第60条)。衆議院が可決した予算について参議院が異なる議決をした場合において、両院協議会を開いても意見が一致しないとき、又は参議院が受領後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(第60条第2項)。

・条約の承認

衆議院が承認した条約について参議院が異なる議決をした場合において、両院協議会を開いても意見が一致しないとき、又は参議院が受領後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(第60条第2項・第61条)。

・内閣総理大臣指名

内閣総理大臣は、国会議員の中から国会の議決で指名されるが、衆参両議院で議決が異なる場合に、両院協議会を開いても意見が一致しないとき、又は衆議院の議決後10日以内に参議院が議決をしないときは、衆議院の議決が国会の議決となる(第67条第2項)。

このコローリーとして衆議院にのみ認められた権能として、内閣に対する不信任決議案を可決し又は信任決議案を否決する権限(内閣不信任決議権)がある(第69条)。衆議院で内閣不信任決議案が提出される場合には、参議院において内閣総理大臣問責決議案が提出されることが多い。これには不信任決議と異なり憲法第69条が規定するような法的効果は伴わず、あくまで政治的効果にとどまるものであるが、事実上の影響力は大きいととされる⁷⁰。

② 参議院にのみ認められた権能

参議院にのみ認められた権能としては、参議

院の緊急集会の制度がある。衆議院が解散されたとき、参議院は同時に閉会となり、国会の機能は停止する。この間に、国会の議決を必要とする事態が生じたとき、参議院に国会の機能を代行させることにしたのが、参議院の緊急集会の制度であり、参議院のみが保持する権限である。参議院の緊急集会は、衆議院の解散中に、国に緊急の必要があるとき、内閣の要求によって行われる(第54条第2項)のであって、参議院議員は要求権を有しない。ここで「国に緊急の必要があるとき」とは、総選挙後の特別国会の召集を待つ余裕がないほどに切迫した国家的必要があり、そのために、参議院に国会の代行を求めなければならないような場合である。その判断は、内閣の自由な裁量によると解される⁷¹。その効力が将来的に確定するためには、次の国会開会后、10日以内に、衆議院の同意を得なければならない(第54条第3項)。この同意権は、衆議院にのみ与えられた権能である。

③ その他

なお、憲法改正は、各議院の総議員の3分の2以上の賛成で発議することとされており(第96条)、両議院の議決価値に優劣の差はなく対等である。また、法律上、衆議院の優越が認められているものとして、国会の臨時会・特別会の会期の決定、常会・臨時会・特別会の会期の延長について、両議院の議決が一致しないとき又は参議院が議決しないときは、衆議院の議決によること(国会法第13条)などがある。

3 二院制・参議院制度の運用概況

(1) 緑風会の結成と消滅

第1回通常選挙では、全国区から当時の有名な文化人・知識人が多数当選し、参議院議員となった。山本勇造を中心に結成された参議院の会派である「緑風会」は、非政党的な立場から

70 浅野一郎・河野久編著『新・国会辞典』有斐閣, 2003, p.142.

71 宮澤(芦部補訂) 前掲書, p.406.

存在感を示し、参議院独自の役割を發揮した⁷²。この時の選挙は、衆参両議院の選挙や地方選挙が重なるなどして、参議院議員選挙まで政党の手が回らなかったため、このような選挙結果となった。

緑風会の独自性は、①第2回国会及び第3回の首相指名で影響力を示したこと、②文化財保護法の立法、③破壊活動防止法案、義務教育諸学校における教育の政治的中立の確保に関する法律案及び教育公務員特例法の一部改正案（いわゆる教育二法案）への修正を加えたこと、④国会審議尊重決議の議決、⑤利権絡みの立法の阻止、⑥規約において「会員の意思を拘束しない」としたこと、⑦「大臣・政務次官となった場合は、会を離脱する」申合せを決定したこと、などに求められる⁷³。

しかし、第2回通常選挙以降、無所属議員が激減し、第3回通常選挙でやや盛り返すものの、いわゆる55年体制以後、選挙の都度議席を減らし、昭和40年に解散するに至る。緑風会が勢力を衰退させ、最終的に解散に至った理由には、緑風会所属議員の政策選好が保守的であったこと、衆議院や地方議会に所属議員を持たなかったため、組織が脆弱であったことといった見解があるほか、緑風会所属のままで退任した議員が多数いたことや、移籍した議員の場合も再選実現や議員としての影響力拡大といった政策選好以外の動機が高かったことも指摘されている⁷⁴。

(2) 議決の不一致による両院協議会の開催

両院協議会における協議としては、①参議院において不同意と決した衆議院の回付案、②衆

議院において不同意と決した参議院の回付案、③参議院において否決した衆議院送付の法律案、④衆議院において憲法第59条第4項の規定により参議院が否決したものとみなす議決をした法律案、⑤参議院において否決した予算、⑥内閣総理大臣の指名について両議院の議決の不一致、の各事例がある⁷⁵。

両院協議会は、初期の国会において頻繁に開かれたが⁷⁶、両院において与党が安定多数を占めるようになってからは開かれることはなくなった。しかし、平成元年7月の通常選挙の結果、参議院において与野党の勢力が逆転したこと、55年体制崩壊後、政党状況が流動化したことなどから、内閣総理大臣の指名、予算や法律案の議決について両議院の意見が異なり、両院協議会が開かれるようになった⁷⁷。

法律案の議決の不一致により開かれた両院協議会は、第2回、第7回、第10回、第13回、第15回、第16回、第128回の各国会における計31件である⁷⁸。昭和22年から昭和28年にかけて27件について開かれた後、いわゆる政治改革四法案の審議の際に開かれるまで約40年間実績がなかった。なお、第128回国会における政治改革四法案については、参議院が否決したのを受けて、衆議院から両院協議会を開くことを求めたものであるが、協議は進展せず、両院協議会の議長（当日は衆議院側）が協議の打切りを宣言、連立与党は衆議院議長に再議決を要求した。しかし、衆議院議長は、協議の継続を求め、結局与野党首脳の間で妥協が成立、両院協議会を再開して成案を決定、会期末日、これを両議院が可決して、四法案は成立した。このとき、憲法

72 野島貞一郎編『緑風会十八年史』緑風会史編纂委員会、1971.を参照。

73 菊池守「緑風会時代の参議院」『議会政治研究』21号、1992.3、pp.6-13.

74 待鳥聡史「緑風会の消滅過程－合理的選択制度論からの考察－」『変化をどう説明するか：政治編』木鐸社、2000、p.143.

75 『平成10年版 参議院先例録』参議院事務局、1998、pp.451-456.

76 議会政治研究会「両院協議会－国会の事例－」『議会政治研究』13号、1990.3.を参照。

77 野中・中村・高橋・高見 前掲書、p.125.

78 『平成10年版 参議院先例諸表』及び『参議院先例諸表追録（自 第140回国会閉会后 至 第160回国会）』中の「29 両院協議会一覧表」。

第59条第3項の両院協議会が不正常的形で終了しないし中断している状態のもとで、同条第2項に基づく再議決が可能かどうかが問題となった。これは、両院協議会の性格を委員会と同様の議案の審査機関とみるとすると、議案は衆議院議長のもとにはなく、付託を受けた両院協議会のもとにあることとなり、衆議院は再議決を行うことはできない。これに対して、議案そのものは衆議院議長の手元にあり、両院協議会は相互の意見を持ち寄って議案本体とは別の妥協案を起草する機関であるとする、両院協議会での調整が遅滞し、会期末を迎えたような場合、その結論を待たずに再議決を行うことが可能である⁷⁹。

(3) 憲法第59条第2項の規定による衆議院の再議決制度

法律案について、憲法第59条第2項の規定により、衆議院が再議決した例としては、①参議院回付案に不同意と決し、再議決した例、②参議院において否決した衆議院提出案を再議決した例、③参議院において審議中の衆議院送付案につき、衆議院において参議院が否決したものとみなし、再議決した例がある⁸⁰。

衆議院において可決ないし修正された法律案が、参議院において修正ないし否決（否決とみなした場合を含む。）され、憲法第59条第2項の規定により、衆議院が再議決したのは、第1回国会から第26回国会まで、すなわち、昭和22年から昭和32年までに行われた29件である⁸¹。うち成立したものが28件、不成立のものが1件である。これらのうち、参議院で修正を受けた

ものが27件（このうち再議決が不成立のものが1件）、参議院で否決されたものが1件、参議院が受理後60日以内に議決しなかったため憲法第59条第4項により否決するものとみなす議決を行ったものが1件である。

このように再議決の例は、初期の国会に集中しているが、現実的に衆議院で3分の2以上の多数を得るためには野党の協力が必要であることや、参議院に衆議院の大会派とは同一行動を採らない独自の大会派が存在することが不可欠となる⁸²。両院協議会が多く開催された時期と同様に、法律案の再議決が行われた時期は、55年体制が確立される前となっている。

(4) 参議院の緊急集会

参議院の緊急集会は、これまで2度開かれた実績がある。第一の例は、憲法第7条による初めての解散（昭和27年8月28日）による第14回国会閉会后、中央選挙管理会の委員及び同予備員の指名についての議決を求めたものである。第二の例は、吉田茂内閣不信任決議案可決後の解散（昭和28年3月14日）による第15回国会閉会后、暫定予算及び特別会召集までに期限切れとなる法律の期間延長など4件についての議決を求めたものである⁸³。その後、参議院の緊急集会が行われた例はない。

IV 二院制及び参議院制度に関する改革論

1 内閣に設置された憲法調査会における論点

昭和32年に内閣に設置された「憲法調査会」は、日本国憲法に検討を加え、関係諸問題を調

79 野中・中村・高橋・高見 前掲書, pp.124-125; 今野 前掲論文 (『ジュリスト』1045号). を参照。

80 前掲『平成10年版 参議院先例録』, pp.465-466.

81 前掲『平成10年版 参議院先例諸表』及び『参議院先例諸表追録 (自 第140回国会閉会后 至 第160回国会)』中の「23 憲法第五十九条第二項の規定により、衆議院が再議決した法律案一覧表」

82 梶田秀 「法律案の再議決」『議会政治研究』44号, 1997.12, p.58.

83 前掲『平成10年版 参議院先例録』, pp.544-545. なお、第一の例では、集会を求められた日は昭和27年8月28日、集会の期日は昭和27年8月31日、集会の終了日は8月31日（集会の期間は1日間）。第二の例では、集会を求められた日は昭和28年3月14日、集会の期日は昭和28年3月18日、集会の終了日は3月20日（集会の期間は3日間）である。

査審議し、その結果を内閣及び内閣を通じて国会に報告することが任務とされた。同調査会は、約7年にわたって調査審議を進め、昭和39年7月9日に報告書を提出した。その中には、「国会の構成・参議院制度」⁸⁴として、我が国の二院制と参議院制度についての報告がなされている。

国会の構成について、「両院制を維持すべきか、それとも一院制を採用すべきかの問題が取り上げられたが、調査会においては一院制を主張する委員は一名にすぎず、他の委員はすべて両院制を維持すべきもの」と報告された。議論の過程では、両院の組織及び権限をいかにするべきかについて、次のとおり、主として参議院制度、特にその組織をいかにすべきかが中心としてとりあげられた。

(1) 両院制・参議院の存在理由

一院制を主張する意見によれば、議員の質疑、大臣の答弁などについて同じことを繰り返す両院制は必要ではなく、参議院の公選制を維持するならば非政党化・中立化は不可能であるとする。また、二院制を採ることに疑問を呈する意見によれば、①政党政治の下では第二院が軽率とならない保証はない、②法案の技術上の修正は専門の行政官ないし法律技術専門家に任せれば十分である、③第二院に特別の権限を認める考えは第二院があるがゆえのものである、④第二院に非公選議員を認める考えは不当な政治的特権の賦与になる、とする。

このような意見を除き、すべての意見は、二院制を存置すべきであるとする。その論拠としては、要するにいわゆる「批判の府」としての参議院の必要性や、参議院の衆議院に対する抑制作用や、二院制に基づく審議の慎重性を重要視し、あるいはこれらを暗黙のうちに前提としている。二院制の存在理由は、①慎重審議、②

衆議院の行き過ぎのチェック、③英国における上院廃止論の経緯をみても實際上不可能、④時間を置いて別に考えることの意義、⑤決定権は衆議院に、批判する役割は参議院に賦与する趣旨での二院制を維持することの意義、に求められるとする。

そのほか、「三権の独立と協調」を統治の基本原則とする立場から、参議院に特殊な抑制均衡及び調整の役割を営ましめ、かつ、そのために参議院の非政党化を提唱する意見もあった。これに関連して、①参議院は中立化が望ましいとする意見、②参議院の中立化を保障する制度を設けるべきとする意見、③政党化は不可避であり回避すべきでないとする意見、④両院の政党状態を揃える方法を考慮すべきであるとする意見、が述べられた。

(2) 参議院の組織

参議院の組織については、公選制の改革と維持という意見が示された。

① 公選制の改革

公選制の改革としては、参議院の存在理由はその組織の衆議院との異質性にあるとし、そのために現行憲法の定めている参議院の公選制を改めるべきであるとする見解があった。この見解の中でも種々の意見があり、(a)内閣の任命する学識経験者のみで組織すべきであるとする意見、(b)議員の一部を非公選議員とすべきであるとする意見、(c)衆議院で参議院議員を選ぶべきであるとする意見があった。なお、参議院議員の定数について、特に上院議員の定数をあまりに多くすることは適切でないとする意見もあった。

② 公選制の維持

公選制の維持としては、選挙制度等の改正は必要であるとしても、現行憲法の定める参議院の公選制は維持すべきであるとする見解があっ

84 憲法調査会『憲法調査会報告書』1964.7, pp.592-604.

た。現行の公選制を改めるべき積極的理由は発見できないと多く主張されたもので、また、公選制は国民を代表する国会の組織として極めて重大であるという意見もあった。選挙制度の改正については、衆議院は小選挙区制、参議院は全国区制を廃止してブロック制のみとする案、衆議院は小選挙区制、参議院は全国区制のみとする案などがあった。

(3) 参議院の権限

参議院の権限の問題は、衆議院の優越の問題とも関連する。この問題については、それほどの意見が述べられなかったが、次のような意見があった。すなわち、①参議院の権限は現行のままでもよいとする意見、②参議院組織に一部非公選議員を加える場合には、衆議院の優越の程度は強化されるべきであるとする意見、③参議院の権限は衆議院と同一にすべきであるとする意見、④国会の承認を受ける人事の審議については、参議院の権限は強化すべきであるとする意見、⑤参議院の非政党性・中立性を前提として、衆議院の優越性は、特定の部門についてはむしろ弱体化されるべきであるとする意見、⑥参議院の中立性を前提として、参議院に新たな権限を付与すべきであるとする意見、である。なお、⑤以外にも、人事・決算・外交問題等について参議院に先議権を認めるなど、参議院を強化すべきであるという意見も示された。

(4) 国会議員の任期

衆議院議員の任期については、解散制度を前提として、3年程度は政局を安定させるために、3年に短縮する意見と逆に5年に伸長する意見がみられた。一方、参議院議員の任期については、6年は長すぎるとする意見があった。

また、参議院についても解散を認め、又は衆

議院解散の場合に参議院議員の任期を終了するものとすべきであるという意見もあった。

これらに対し、国会議員の任期は現行のままでもよいという意見もあった。

2 参議院改革の経緯と実績

先に述べた緑風会の衰退とともに参議院の独自性が薄れ、参議院の存在自体に疑問を抱く見解も出てきたが、昭和46年以降、河野謙三議長時代から歴代参議院議長が参議院改革に取り組んできた。その過程では、参議院の組織及び運営の改革に関する協議会（参議院改革協議会）が議長の管掌の下に設置されたことがあるほか、議長の諮問機関として参議院制度改革検討会が設けられたこともある。さらに、参議院議長の私的諮問機関として、各界の有識者をもって組織された懇談会等に、参議院の在り方を検討することを委嘱し、その意見を求めることも行われた（後述3を参照）。

これらの検討に基づき、例えば次のような改革が実施されてきた⁸⁵。

すなわち、常会の一月召集、正副議長の党籍離脱、参議院の調査会の設置、常任委員会の新設・再編、本会議における押しボタン式投票の導入、委員会等の運営の改善（小会派の議院運営委員会オブザーバー出席、自由討議の採用等）、議案等の取扱い・手続の改善（審議時間の確保、先議案件の増加等）、予算の委嘱審査、決算審査（決算の早期提出・早期審査など）、請願審査の充実、情報公開・傍聴・参観（広報活動の充実、本会議場特別参観制度、10歳以上の児童の傍聴自由化、参議院特別体験プログラムの実施等）、ODA調査のための議員派遣の実施などである。

85 詳細については、参議院事務局『平成14年版 参議院改革の経緯と実績』2002.を参照。また、参議院ホームページ<<http://www.sangiin.go.jp/>>には、「参議院改革の歩み（参議院改革関係年表）」が示されている。

3. 参議院議長の私的諮問機関による意見書

参議院議長の私的諮問機関としては、河野議長時代の「参議院問題懇談会」（昭和46年）、藤田議長・土屋議長時代の「参議院制度研究会」（昭和63年）、斎藤議長時代の「参議院の将来像を考える有識者懇談会」（平成11年～12年）があり、これらの意見書に記載される意見については、示唆に富むものが多く含まれている。

(1) 参議院運営の改革に関する意見書

参議院問題懇談会⁸⁶は、昭和46年9月23日、「参議院運営の改革に関する意見書」を答申した。その中では、参議院の独自性と自主性の確保、効率的な審議、充実した審議、国会正常化の実現、国民の信頼と親近性の確保の5点を改革の基本方針として挙げた。そして、改革のための諸方策として、議長及び副議長の党籍離脱、参議院から国务大臣等を出すことの問題、党議拘束の緩和、議案の修正の重視、常会の召集時期の変更、審議期間の確保、参議院先議案件の増加、予備審査制度の活用、小会派の発言の保障、連合審査会の活用、国政調査の充実などの具体的提案が行われた。

(2) 参議院のあり方及び改革に関する意見

参議院制度研究会⁸⁷は、昭和63年11月1日、「参議院のあり方及び改革に関する意見」を提出した。その中では、参議院に期待される独自の立場と視点として、長期的・総合的視点に立つこと、衆議院のみでは十分に代表されない国民各層の利益や意見を代表し反映すること、議員各自の意見を尊重し反映すること、の3点を挙げた。そして、参議院の選挙制度については、政党本位・政党主体である比例代表制の廃止、

比例代表制を存置する場合の検討事項などを挙げた。また、参議院の運営については、常会の召集時期の変更、議案の委員会への即時付託、党議拘束の緩和、本会議・委員会の形骸化の是正と公明正大な審議の実行、参議院独自の調査会の活用、電子式投票装置の採用などの提言を行った。

(3) 参議院の将来像に関する意見

参議院の将来像を考える有識者懇談会⁸⁸は、平成12年4月26日、「参議院の将来像に関する意見書」を提出した。ここでは、参議院の存在意義と役割は、多用な民意の反映、抑制と均衡の機能、長期的展望に立った議論にあるということが示された。そして、改革の原則的な考え方として、「良識の府」としての機能の活性化、「再考の府」としての機能の明確化、政党よりも個人の活動を中心とした意思形成の重視、現行法の枠組みにとらわれない参議院の在るべき姿の追求を掲げる。改革の基本的方向として、憲法改正の要否を記した上で（※は要憲法改正事項）、次のような具体案が提示されている⁸⁹。

① 衆参両院の機能分担

参議院に政策評価委員会（仮称）を置き、執行された政策の評価を行う。参議院は審議の重点を決算審査に振り向ける。いわゆる基本法については参議院先議とする。国会同意人事を参議院の専権事項とする。衆議院の再議決権は、一定期間、行使できないことにする〈※〉。参議院は内閣総理大臣の指名を行わないことにする〈※〉。裁判官弾劾裁判所は、参議院議員の中から選挙された裁判員で構成する〈※〉。一定の条件の下で参議院に優先的審議権を与える〈※〉。

86 愛川重義、秋山ちえ子、飯島保、河野義克、佐藤功、中正雄、中村菊男、西澤哲四郎の各委員。

87 林修三座長、内田健三、河野義克、佐藤功、林忠雄の各委員。

88 堀江湛座長、浅野一郎、岩井奉信、大石眞、大宅映子、金指正雄、坂本春生の各委員、本田雅俊幹事。

89 大石眞「参議院の将来像はどう描かれたかー参議院将来像検討会の審議過程ー」『議会政治研究』54号、2000.6.を参照。

② 参議院の自主性及び独自性の確保

国会法を簡素化し、議院固有の組織・運営事項は議院規則等で定めることにする。参議院独自の「参議院会派」という考え方に立って、党議拘束の在り方を見直す。中長期にわたる政策の調査研究等の一層の充実強化を図る。質問制度の在り方を見直し、本会議での口頭質問を実現する。国政調査権の行使の仕方を見直す。

③ 議員個人中心の活動の促進

議員立法の発議要件を緩和する。本会議における質疑は議員個人中心のものとする。議員に対する公的助成の在り方を見直す。議員個人の活動を補佐するため、議員スタッフの充実を図る。

④ 審議及び運営の改革

いわゆる通年会期制を導入し、会期不継続の原則を改める〈※〉。原則として本会議中心の運営とする。定足数の規定は本会議における議決要件のみとする〈※〉。常任委員会制度を抜本的に見直す。議案調整（マークアップ）の制度を確立する。請願審査を充実させる。

⑤ 選挙制度改革

現行の比例代表制を含め、選挙制度の在り方を抜本的に見直す〔党派に束縛されない個人の意見を反映するとともに、公正な民意を代表するような制度の実現〕。多様な個人を選出するための選挙制度を実現する。将来の課題として、参議院の代表制の性格を見直す〈※〉〔地方分権の推進を前提とした地域代表的な性格のものとする提言〕。

4 二院制と参議院の在り方に関する近年の議論

平成12年1月20日に第147回国会（常会）が召集され、衆参両議院に憲法調査会が設置され、二院制の問題についても両院で調査が行われた。

衆議院においては、中間報告書⁹⁰にもあるとおり、憲法の趣旨及び両院制についての現状認識について議論されたほか、両院制の今後のあり方として、(1)政権の安定、(2)両院の役割分担の明確化、(3)参議院の権限縮小等、(4)諸外国との比較、の各視点から議論がなされた。さらには、両院制の是非が論じられた⁹¹。

参議院においては、第159回国会（常会）中の平成16年2月18日、憲法調査会に「二院制と参議院の在り方に関する小委員会」が設置され、同国会中に、二院制と参議院の在り方をめぐる論点、参議院改革、選挙制度の在り方が、第161回国会（臨時会）では、選挙制度を中心とした参議院の在り方、参議院と衆議院の役割分担について、調査が行われた⁹²。平成16年12月1日の調査会においては、「二院制と参議院の在り方に関する小委員会・小委員長報告（論点整理）」が報告された⁹³。

同報告書は、二院制を堅持することで一致したとし、参議院が独自性を発揮すべき具体的分野として、(1)長期的、基本的な政策課題、(2)決算、(3)行政監視、政策評価、(4)人事案件、(5)国と地方の調整、(6)憲法解釈機能などを掲げる。また、両院関係については、(1)法律案再議決要件の緩和の是非、(2)総理大臣の指名に係る憲法第67条の改正の是非、(3)両院協議会の機能、な

90 『衆議院憲法調査会中間報告書』2002.11, pp.472-490.

91 このほか、第159回国会衆議院憲法調査会統治機構のあり方に関する調査小委員会第5号（平成16年5月27日）（二院制と会計検査制度）；第161回国会衆議院憲法調査会会議録第4号（平成16年12月2日）（国会・内閣—二院制及び政党を中心として—）等の関係会議録を参照。

92 第159回国会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会議録第1号（平成16年3月12日）・第2号（平成16年4月14日）・第3号（平成16年5月19日）；第161回国会同小委員会会議録第1号（平成16年11月5日）・第2号（平成16年11月19日）等の関係会議録を参照。

93 第161回国会参議院憲法調査第6号（平成16年12月1日）。

どの論点を掲げる。参議院と政党との関係については、政党との距離の在り方、党議拘束、閣僚等を参議院から出すことの自粛についての議論があった。さらに、選挙制度については、(1)直接公選制を維持すべきであり、(2)選挙の在り方・方法として、衆議院と異なる選挙制度とし、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という意見が多数を占めたとするほか、(3)一票の較差問題が指摘された。

このほかにも、超党派の議員連盟が衆参両院を統合し一院制の国会とすることを提唱し、また、各政党、報道機関等における憲法改正案中においても二院制に係る種々の提案がなされるなど、二院制と参議院の在り方については、各方面において議論が行われている。

V 主要各国における二院制の比較

前述のように（I 3を参照）、世界の主要先進国は二院制を採用している。ここでは、英国、アメリカ、ドイツ、フランス、イタリアの各国議会における上下両院の構成（議員の選出方法）及び上下両院の権限の差異等について、比較を交えてその概要を紹介する。

1 上下両院の構成

(1) 議員数

上院の議員数は、一般に下院の議員数よりも少ない。

アメリカは、下院435人に対して、上院は各州一律2名で合計100名である。ドイツは、連邦議会598人（比例代表制による計算の結果、若干の超過議席を生ずる場合がある。）に対して、連邦参議院は69人であり、各州に割り当てられた議席数は州の人口に応じて3人から6人まで

とされる。フランスは、下院（国民議会）588人に対して、上院（元老院）321人（2010年までに346人となる経過期間中）である。イタリアは、下院（代議院）630人に対して、上院（共和国元老院）315人となっている。

なお、英国では下院（庶民院）659人であるが、上院（貴族院）に定数はない。2004年1月10日現在の議員数は705名であるが、上院議員の議会出席は自主的なもので原則無給であり、一日当たりの平均出席議員数は、2003/2004年の会期で368人と、実働する上院議員は下院議員の約半数となっている⁹⁴。

(2) 任期

上院議員の任期は、一般に下院議員の任期よりも長い。

英国では下院が5年であるのに対し、上院は世襲貴族、聖職貴族、法曹貴族、一代貴族から構成され、基本的に終身議員である⁹⁵。アメリカでは下院2年に対して、上院6年である。ドイツの連邦議会は4年であるが、連邦参議院は各州政府が任命する議員69名（通常、各州の首相、外相等）で構成され、議員の任期の定めはない。フランスは、下院5年に対して、上院が従前9年とされていたが、2003年の制度改正により6年に短縮された。イタリアでは、上下両院ともに任期5年で同一である。

(3) 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。

上院議員は、英国やドイツのように任命制とする国もあるが、フランスでは間接選挙によって、アメリカ、イタリアでは直接選挙によって

94 英国貴族院ホームページ<http://www.parliament.uk/about_lords/about_lords.cfm>.

95 法曹貴族とは、1876年上訴管轄法により、上院に最高裁判所としての機能が賦与された際に創設された貴族で、有給の上院議員である。また、一代貴族とは、1958年に創設された一代限りの貴族として授爵された貴族で、現在の上院議員の大多数を占める。

選出される。

フランス第五共和制憲法第24条第3項は、「元老院は、間接選挙で選出される。元老院は、共和国の地方公共団体の代表を確保する。フランス国外に居住するフランス人は、元老院に代表される。」⁹⁶と規定する。上院議員は、各県を単位として下院議員及び地方議会議員（レジオン議会議員、県議会議員及び市町村議会議員）により構成される選挙人団の間接選挙によって選出される⁹⁷。被選挙権年齢については、下院23歳であるのに対し、上院は従前35歳以上だったが、2003年の選挙制度の改正により30歳以上とされた。

アメリカは、憲法制定当初、上院議員の選出を各州議会によって行うものとしていたが、1913年成立の第17修正により、直接選挙に改められた。被選挙権年齢は、下院が25歳以上であるのに対し、上院は30歳である（選挙権年齢はともに18歳以上）。

イタリアでは、上下両院とも小選挙区と比例代表の組み合わせ型をその選出方法の基本とする。ただし、次のような点において若干の差異が設けられている。下院の議席配分は各選挙区の人口に比例して行われる一方で、上院の議席配分は各州の人口に比例して行われる。下院の選挙権年齢は18歳以上、被選挙権年齢は25歳以上であるのに対し、上院はそれぞれ25歳以上、40歳以上である。投票方法は、下院が2票制（小選挙区は候補者に投票、比例代表は名簿に投票）であるのに対し、上院は1票制（小選挙区の候補者に投票）である。なお、上院には、大統領経験者及び社会・科学・芸術・文学の分野における功績により祖国の名誉を高めた市民で大統領により任命される者（5人まで）が非公選の

終身議員として存在する。

(4) 改選方式

下院は5か国ともに、全部改選方式である。上院が公選であるアメリカ、フランス、イタリアについてみると、アメリカでは6年任期で2年ごとに3分の1ずつが改選され、フランスでは従前9年任期で3分の1ずつの改選であったものが、制度改正で6年任期で3年ごとの半数改選とされることとなった。イタリアは、上下両院ともに全部改選である。

(5) 解散制度

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、下院の解散制度がある。ただし、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ず、両院とも解散に服する⁹⁸。さらに、イタリアの場合には、大統領が両議院又は一議院のみの解散を行い得るが、解散・総選挙は両院同時に行われるのが慣例になっている。

2 上下両院の権限

主要各国を見ると、上下両院の権限に何らかの差異を設けており、各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。

(1) 内閣・政府に対する信任

大統領制のアメリカを除き、いずれも下院には内閣・政府を信任する機能がある。なお、イタリアの政府は上下両院の信任を必要とする。

96 樋口陽一・吉田善明編『解説 世界憲法集』4版、三省堂、2001、p.271.

97 選挙人の配分は人口の少ない農村部の過剰代表になっている。また、12議席は、国外在住のフランス人の代表として、在外フランス人最高協議会の推薦により選出される。

98 イタリアのほか、両院の解散制度がある国として、スペイン、オーストラリア、オランダ、ルーマニアが挙げられる。

英国では、下院総選挙後の第一党の党首を国王が首相に任命し、下院に内閣不信任決議権がある。ドイツでは、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である）。半大統領制のフランスでは、政府不信任決議権は下院に専属する。イタリアでは、各議院に不信任決議権がある。

(2) 法案先議権等

歳入歳出法案は、英国、アメリカ、フランスで先議とされる。英国では、金銭法案⁹⁹については、下院が先議する。アメリカでは、歳入等に関する法案は下院先議であり（憲法第1条第7節第1項）、歳出法案も下院先議の例である。フランスでは、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（第五共和制憲法第47条第2項・第47条の1第2項）。

なお、イタリアでは、いずれかの院の先議権は存在せず、重要案件は慣習上両院交替で先議とされる。

(3) 法案審議における対等性

法案審議に際して、両院の意思が一致しない場合の調整方法としては、両院協議会¹⁰⁰によることや、いずれかの議院（通常は下院）の意思を優越せしめるような制度とすることがある。法案審議において上下両院の意思が異なる場合、上下両院の権限がより対等なのは、アメリカ、イタリアであるが、前者では両院協議会の制度がある。ドイツについては法律の種類により対等性が異なる。下院優位なのは、フランス、英国である。

アメリカでは、両院の権限は原則として対等であり、下院で可決した法案であっても、上院で否決されれば法律として成立しない。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。委員は、上下両院ともにその数は不定で、各院の議長が任命するが、実際の選出は当該法案を審査した委員会の委員長と少数党筆頭委員に委ねられる。協議の範囲は、両院間で合意が成立していない対立点に限定されるが、現実には全く新しい条項が付加されることもある。表決は上下両院別々に行われ、議決要件は、各院の委員の過半数の賛成である。重要法案の多くは、両院協議会にかけられる。このように上下両院のいずれかの意思が優越する制度はないが、議会と大統領との関係において、大統領が審署を拒否した議会の可決法案は、両議院でそれぞれ出席議員の3分の2の多数で再議決したとき、法律となる。

イタリアの二院制は、完全に対等な二院制であると言われる¹⁰¹。すなわち、立法権限において両院は対等であり、上下両院のいずれの優越もないため、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（憲法第94条第1項）。両院の議決が一致しない場合、両院協議会のような両院の意思統一のための制度的手続は存在しない。ただし、大統領の選挙と宣誓、憲法裁判所判事と最高司法会議の構成員の3分の1の選任、大統領に対する弾劾等に限り、両院の「合同会議」の制度がある。

ドイツでは、政府提出法案は、まず連邦参議

99 1911年議会法第1条に規定される概念であり、下院議長の意見によって、租税、国庫負担、歳出、公債等を処理する規定のみを含むとされる公法案のことを言う。

100 George Tsebelis and Jeannette Money, *Bicameralism* (New York: Cambridge University Press, 1997), pp.176-208.; 『議会政治研究』13号, 1990.3, pp.17-39.を参照。

101 Claudio Lodici, 'Parliamentary Autonomy: The Italian Senato' in Samuel C. Patterson and Anthony Mughan (eds.), *Senates. Bicameralism in the Contemporary World* (Columbus: Ohio State University Press), p.236.

院に送付されてその意見を求めることが必要である。連邦参議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、連邦参議院が同意せず、両院協議会が開催されないときは不成立となるのでこの点で対等といえる。連邦参議院は、連邦議会の議決法律受領後3週間以内に、同意法律か異議法律（連邦参議院の同意を要しない法律）にかかわらず、両院協議会の招集を要求することができる（基本法第77条第2項）。同意法律については、連邦議会、政府も要求することができる。異議法律については、連邦参議院は、両院協議会による調整手続後2週間以内に異議を提出することができる（基本法第77条第3項）。異議が、連邦参議院の票決の過半数をもって議決されたときは連邦議会の過半数により、また、連邦参議院の3分の2の多数で議決されたときは連邦議会の投票の3分の2の多数（かつ定数の過半数）により、当該異議を却下することができる（基本法第77条第4項）¹⁰²。両院協議会の委員は、両院ともに16名であり、連邦参議院は各州1名（各州の党派構成に従う）であるが、連邦議会は党派比例で選出される。合意案には、法律議決の修正、撤回及び承認の3種類がある。議決要件は、出席議員の過半数である。なお、連邦政府が緊急なもの并表示した法律案を、上下両院の合同で審議する制度がある。

フランスでは、意見の不一致により、各議院での2回の読会後又は政府が緊急を宣した場合には各1回の読会后、首相が両院協議会の開催を要求できる（憲法第45条第2項）。委員数は、上下両院ともに7名であり、党派比例で選出される¹⁰³。両院協議会で成案が得られなかった場合及び成案が両院の承認を得られなかった場合には、政府は上下両院で新たな1回の読会の後、

下院に対して最終的な議決を要求することができる（憲法第45条第4項）。

英国では、法案議決に関しては下院が優越する。金銭法案については、上院が1か月以内にこれを可決しない場合には、下院は上院の同意を得ることなく、国王の裁可を求めることができる（1911年議会法第1条）。金銭法案以外の公法案で、下院で先議されたものについては、上院が否決し、または下院の意思に反する修正をした場合であっても、下院での第2読会の日から1年以上経過し、2会期連続して下院が可決すれば、国王の裁可を求めることができる（1911年議会法第2条・1949年議会法）。さらに、与党の総選挙公約に掲げられた政策を実現するための政府提出法案を、上院では否決しないという「ソールズベリー慣行」がある。両院の意見が対立した場合の調整手段は、特に設けられておらず、両院協議会に相当するような制度は存在しない。このため、法律案は、同一会期中、両院の意思が一致するまで両院間を往復する。

(4) 上下両院に対する異なる権限の賦与

英国では、歴史的経緯から、上院に最高裁判所の権能が賦与されている。英国の上院は、イングランド、ウェールズ、北アイルランドの民事・刑事裁判における最高裁判所であり、スコットランドの民事裁判の最高裁判所である。12名の常任上訴貴族は有給の上院議員であり、1876年上訴管轄法により上級判事や法廷弁護士から一代貴族に任命され、上院での審理と判決を担当する。また、国教会の代表に議席を与えている。ただし、後述（VI 1を参照）するように、近時上院改革の動きがある。

アメリカでは、上院にのみ条約批准承認権と連邦公務員任命同意権がある。大統領が条約を

102 なお、1919年のワイマール憲法においても、ライヒ議会の議決法案にライヒ参議院の異議があっても、ライヒ議会が3分の2の多数で議決したとき、大統領はこれを公布するか又は国民投票に付さなければならないという制度が存在した。

103 下院の委員は、1981年までは多数派から選出されていた。

締結するに当たり、上院の助言と承認が必要であり、この場合には上院の出席議員の3分の2の賛成を要する。また、大使その他外交使節及び領事、最高裁判所の裁判官並びに法律によって設置される他のすべての合衆国の公務員の任命につき、原則として上院の助言と承認が必要とされる（合衆国憲法第2条第2節第2項）。また、すべての弾劾についての裁判権は、上院に専属し、出席議員の3分の2で有罪の判決となる（合衆国憲法第1条第3節第6項）。一方、弾劾訴追権は、下院に専属する。

ドイツでは、連邦参議院は、連邦の立法及び行政の分野において州の利益を守る機能を果たしているが、立法に関する権限は、意見の表明や特定の法案に対する同意権などに限定されている¹⁰⁴。

VI 主要国における上院改革の動向

主要国においても、二院制の在り方が問われ、上院改革が進められている。ここでは、我が国と同様に、連邦国家以外の国家に位置づけられる英国、フランス及びイタリアにおける上院改革の経緯と昨今の改革動向の概略を述べることにする。

1 英国—貴族院改革—

英国の上院は、身分制議会の歴史を継受した「貴族院」として、保守党優位の院として機能してきたため、保守党以外の政党が下院で多数を占めた場合には、上下両院間に「ねじれ」現

象が生じる可能性を内在していた。しかも、上院の立法権限は、歳入歳出法案（Bills of Aids and Supplies）¹⁰⁵については、これを提出、修正できず、否決できるだけであったことを除き、下院とほぼ対等で、完全な二院制であった。

(1) 1911年議会法

上院改革¹⁰⁶を求める声は1880年代から存在し、自由党政府提出法案を頓挫させ、自由党のロイド・ジョージ（D. Lloyd-George）内閣の1909年度予算を上院が否決したことを契機として、1911年議会法¹⁰⁷が制定された。同法は、その制定文にもあるように、「世襲ではなく人民を基礎にして構成された第二院を現存の貴族院に代替することが企図されているが、このような代替を直ちに実施することはできないので」、上院の立法権限を縮減し、法案審議の引き延ばしの期限を定めたものである。

1911年議会法により、金銭法案については、下院可決後少なくとも会期終了1か月前に貴族院に送付され、その後1か月以内に無修正可決されない場合は、貴族院の同意がなくとも、下院が反対しない限り、国王裁可を得て議会制定法となるとされた（第1条第1項）。金銭法案以外の公法案については、連続3会期下院が可決し、会期終了の少なくとも1か月以前に上院に送付されており、その3会期のたびごとに上院が否決する場合には、下院が反対しない限り、上院による3度目の否決に基づき、上院の同意がなくとも、国王裁可を得て議会制定法となる。

104 したがって、連邦参議院を、本来の意味での立法機関と見るのは不適當であり、少なくとも基本法下の議会制度は、一般に二院制としては理解されていない（参議院憲法調査会事務局『ドイツ連邦共和国憲法概要』（参憲資料第4号）2001.6, p.20.）。ただし、レープハルトをはじめとして、二院制として議論されることも多く、本稿でもそのように取り扱っている。

105 See W. McKay (ed.), *Erskine May's Treatise on the law, privileges, proceedings, and usage of Parliament* (LexisNexis UK, 23rd edn. 2004), pp.567-568.

106 山口和人「英国の議会改革(2)」『レファレンス』561号, 1997.10.を参照。また、簡潔に紹介されたものとして、House of Lords, *Briefing. Reform and Proposals for Reform since 1900*. (英国貴族院ホームページ<http://www.parliament.uk/about_lords/about_lords.cfm>)を参照。

107 樋口・吉田編 前掲書, pp.31-33.

ただし、第1回目の会期における下院第二読会の日と、第3回目の会期における下院通過日との間に2年経過することを要するとされた（第2条第1項）。

(2) ブライス・リポートとソールズベリー・ドクトリン

その後の改革案の中で特に重要なものとして、1918年のブライス・リポートがある。これは、上院の構成及び権限を検討するために設置されたブライス (J. Bryce, Viscount Bryce of Dechmont) 上院議員を座長とする委員会の報告書 (ブライス・リポート) である。これによれば、上院の役割は、下院からの法案の吟味と修正、比較的争いの少ない法案の発議、国民が法案について十分な意見表明ができるのに必要な期間、その成立を遅らせること、及び一般的な政策問題の討論の4点に限定される¹⁰⁸。

1945年の総選挙で労働党が政権を獲得すると、1911年議会法における上院の立法遅延権の行使可能性が懸念された。これに対し、保守党の上院院内総務であるソールズベリー (Salisbury) 伯が、いわゆるソールズベリー・ドクトリンを示し、労働党の懸念を緩和した。これは、政府与党が下院議員総選挙の公約において明確に予告したいかなる法案も、上院がこれを第二読会において否決することは誤りであるとするものである。

(3) 1949年議会法

さらに労働党政府は1947年に残りの議会期中に政府提出法案の成立を確実なものとするため、上院の立法遅延期間を短縮する法案を提出した。この法案は、1911年議会法第2条第1項の規定に基づき、1949年議会法として成立した。1911年議会法の規定中、金銭法案以外の公法案について、下院が可決する要件を、連続3会期

から連続2会期とし、最初の第二読会から最後の下院通過までの経過期間を2年から1年に短縮した。この結果、金銭法案以外の公法案について、上院が立法の引き延ばしをできる期間が、約2年から約1年に短縮された。

(4) 1958年一代貴族法・1963年貴族法

この時期、上院議員の出席率は極めて低く、日常的に出席しない議員 (backwoodsmen) が、表決のときだけ現れることへの批判が強まり、1958年の議院規則の改正により、請暇の手續が設けられた。さらに、上院の構成に大きな変化を与えたのが、マクミラン (H. Macmillan) 保守党政府による1958年一代貴族法である。同法により、国王は、男女を問わず、上院に出席し表決を行うその者一代限りの貴族を任命することが可能となり、上院の政党別構成の変化と幅広い人材の上院議員への登用が可能となった。1963年貴族法では、世襲貴族が一代に限り爵位を放棄することを認めるとともに、それまで上院への出席が認められていなかった世襲女性貴族と、代表のみが上院への出席を認められていたスコットランド貴族のすべてに上院議席が認められた。

(5) 1968年議会法案第二号の不成立とその後

1968年に労働政府によって提出された議会法案第二号 (The Parliament [No.2] Bill) は、上院の構成については最終的に世襲議員を消滅させることを意図し、上院の権限については財政関係法案以外の法案の遅延権を6か月とするものであった。しかし、同法案は、上院での抵抗から不成立に終わり、政府提案の立法措置による上院改革は、ブレア労働党政権の上院改革に至るまで行われることがなかった。

同法案が不成立に終わった後、労働党は上院廃止論に転換し、保守党は上院改革への関心を

108 山口 前掲論文, p.20.

失うに至った。労働党は、1977年の党大会で上院廃止の方針を承認、1979年総選挙のマニフェストでは立法に関する残存権限の廃止、1983年総選挙のマニフェストでは上院の廃止と一院制への移行を打ち出した。1989年に至って、一院制移行論を捨てて二院制の立場を採用、1992年総選挙のマニフェストでは、完全な公選による第二院を主張するに至った。一方、保守党のサッチャー首相は、ヒューム上院議員を長とする委員会を設置して上院改革問題を検討させた。1978年にヒューム委員会は、上院から世襲貴族を排除し、3分の1を任命議員、3分の2を公選議員とする改革案を答申したが、サッチャーは上院改革にあまり積極的ではなかった。

(6) ブレア政権下での改革

1997年5月の総選挙で政権を獲得した労働党は、マニフェストにおいて、憲法改革の1つとして、世襲貴族議員の出席表決権の法律による廃止を含む上院改革を公約した¹⁰⁹。ここでは、上院の立法権限には変更を加えず、総選挙の各党得票率を反映した一代貴族の指名、無所属のクロス・ベンチの維持、単一政党が上院過半数を占有しないこと、改革案提案のための両院合同委員会の設置が挙げられていた。

1999年1月の政府の上院改革に関する白書『議会の現代化－貴族院改革－』(Cm4183)においては、①世襲貴族の出席表決権を廃止する法案の提出、②長期的改革検討のための王立委員会の設置、③指名委員会の設置により、無所属議員の指名に関する首相の権限を縮小することが掲げられた。その後、1999年貴族院法

(House of Lords Act 1999)により、世襲貴族は92名を残し議席を失った。同法案は、政府から提出された時点では、世襲貴族の全議席を失わせるものであったが、審議段階で92名を残す修正がなされたものである。この間、ウエイカム卿を委員長とする上院改革のための王立委員会(Royal Commission on the Reform of the House of Lords)が設置され、2000年1月に任命議員と公選議員から構成される上院構想を答申した¹¹⁰。この答申の中で、上院の役割は、①公共政策の発展に資すること、②英国社会を広く代表すること、③抑制と均衡の役割を果たすこと、④英国内の各ネーション及びリージョンのために発言権を提供することとされている。さらに2000年5月には一代貴族の任命をより公正にするため上院任命委員会(House of Lords Appointments Commission)が新たに設置され、2001年4月には初の公募による「国民の上院議員」15名が誕生した。

2001年6月の総選挙で労働党は上院改革の完成を公約した。2001年11月に政府は、上院改革に関する白書を発表し、王立委員会の提言に関し政府としての対応を示すとともに国民への意見照会を行ったが、公選議員の割合が低く抑えられたことが各方面の批判を呼んだ。その後、2002年5月には、上下両院議員各12名で構成される「上院改革に関する合同委員会(Joint Committee on House of Lords Reform)が設置され、労働党のジャック・カニンガム下院議員が委員長となり、検討が進められることとなった。2003年6月にはブレア首相が、上院議長・閣僚・司法の長を兼ねる大法官の職の廃止、

109 ブレア政権下での上院改革については、三橋善一郎「英国議会・上院改革の動向－保守の覇権に挑む労働党政権－」『議会政治研究』70号、2004.6.を参照。また、境勉「ブレア首相の憲法改革(6)」『自治研究』926号、2001.4.; 明渡将「英国の政治・行政制度と政治的任用者(1)」『自治研究』960号、2004.2.をも参照。

110 全訳したものとして、『明日の議院－英国上院改革のための王立委員会報告書－』国立国会図書館調査及び立法考査局、2002.6.がある。また、古賀豪「英国の上院改革－ウエイカム委員会報告書－」『調査と情報ISSUE BRIEF』346号、2000.11.22.を参照。

111 齋藤憲司「英国の憲法改革の新段階－憲法問題省創設と大法官職廃止・議会の憲法委員会・憲法改革法案－」『レファレンス』646号、2004.11.を参照。

上院が有する最高裁判所機能の分離等の方針を発表し、これを実現するための憲法改革法案が2004年1月に上院に提出された¹¹¹。

2 フランス—地方公共団体代表型の元老院の改革—

第五共和制憲法における元老院（上院）は、地方公共団体等を代表するものとして、各県を単位として間接選挙によって選出される¹¹²。しかし、上院は、伝統的に保守的な地方の農山村部代表の色彩が強く、大都市の住民に著しく不利な形となっている。また、被選挙権年齢の高さ（満35歳以上）、任期の長さ（9年）、選挙区の規模によって異なる選挙制度、農村部に対する選挙人の過剰配分等によって、上院は保守勢力の牙城となることが多く、問題視されてきた¹¹³。

上院の改革は、この保守勢力を抑制する目的で主張されてきた。1969年には、ド・ゴール大統領が上院の抵抗に手を焼き、その格下げのための憲法改正を行おうとした。大統領提案により、憲法第11条に基づき、同年4月27日に国民投票が行われたが、これは不成立に終わった¹¹⁴。

社会党のジョスパン政府時代の2000年には、比例代表選挙を行う選挙区を増やすように選挙法が改正され、左派勢力の躍進がもたらされた。さらに、2001年には、上院に超党派の「上院改革検討委員会」が設置された。

2002年の大統領選挙と総選挙において、1997年以来続いていた保革共存体制が解消し、現在

では安定した保守政権の下で上院改革が進められている。2003年7月30日の上院改革のための2法律に基づき、①上院は2010年の改選から任期6年で3年ごとに半数改選とすること（経過措置あり）、②被選挙権年齢を30歳以上に引き下げること、③2010年までに定数を段階的に25増やし346とするなどの改革が行われたが、同時に、比例代表選挙を行う選挙区が減らされることとなった¹¹⁵。

3 イタリア—連邦制の導入に伴う上院改革—

イタリアにおける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二院制を維持しようという主張が対立し、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二院制が選択された¹¹⁶。そのため、両院の立法権限が対等で、従来、政党別構成も大差ないものであったことから、その意義が問題視されてきた。

1980年代から政治制度全般にわたる改革論議が活発化してからは、数次にわたり議会等において二院制について議論されてきた¹¹⁷。例えば、1983年に設置された両院合同委員会（ボツツイ委員会）の憲法改正案では、両院の議決が必要とされている立法手続を見直し、原則として下院に立法権を付与し、上院の議決を要する法律を憲法的法律、選挙法などの重要法律に限定することが提案された。また、1994年に設置されたベルルスコーニ首相の諮問機関「政治制度、選挙制度及び憲法の改革に関する調査委員会」

112 元老院の地域的代表制に関して、大山礼子「元老院議員選挙における選挙権の平等」フランス憲法判例研究会編『フランスの憲法判例』信人社、2002。を参照。

113 門彬「フランス上院（元老院）改革2法が成立」『外国の立法』218号、2003.11.25, pp.2-3.

114 See Jean Mastias, 'A Problem of Identity: The French Senat' in Patterson and Mughan (eds.), *op cit.*, pp.167-169.

115 門 前掲論文を参照

116 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』（参憲資料第9号）2002.7, pp.3-4.

117 この部分の記述は、山岡規雄「イタリアの憲法事情」『諸外国の憲法事情 1』国立国会図書館調査及び立法考査局、2001, pp.129-137.による。また、Gianfranco Pasquino, 'The Italian Senate' in *The Journal of Legislative Studies*, vol.8, no.3, Autumn 2002. を参照。

(スペローニ委員会)では、上院を地域代表院とし、一定事項を除き立法権を下院のみに帰属させることが提案された。

1997年に議会に設置された憲法改正を審議する両院合同委員会(ダレーマ委員会)の憲法改正案でも、下院優位の二院制への変更が提案された。すなわち、①議会による政府に対する信任関係を下院のみに限定すること、②重要法案を除き、原則として下院の議決のみで法律が成立するものとする(ただし、上院議員の3分の1の要求により両院の議決を要しない法律案についても上院の審議を行うことができる。また、法案の審議は原則として下院先議である。)、③憲法裁判所裁判官、司法官最高会議の構成員の議会選出枠を上院のみの選出に改めること、④地方自治関連の問題を審議する上院の特別会を設置すること、である。しかし、この憲法改正案は1998年6月、合意が得られないまま議事日程から削除された。

その後、地方分権を進めた2001年の憲法改正では、「憲法第2部第1章〔国会〕が改正されるまで、下院規則及び上院規則は、州問題に関する議会の委員会への、州、自治県及び地方団体の代表者の参加を定めることができる。」¹¹⁸とし、現行の二院制の在り方の見直しを法的に宣言し、州を代表する機関としての上院の設置への道を開いた¹¹⁹。さらに、2004年3月25日には、上院が地方分権改革を含む憲法改正案を可決した。その内容には、州の専属的立法事項の追加のほか、上院改革として、「連邦上院」への名称変更、上院と州議会の同時選挙、第117条第3項に規定する法律(州の国際関係及び州と欧州連合との関係など、国と州が競合して立法権を持つもの)に関する上院の立法権の優越、国

家的利益を害する州法に対する無効決議、憲法裁判所判事の任命枠の拡大が盛り込まれている¹²⁰。

おわりに

これまで述べてきたように、二院制は、英国の初期議会に端を発し、近代の諸国に広がり、現在でも主要国において広く採用されるに至っている。一方で、一院制を当初から採用する国、二院制を廃して一院制に移行する国もあれば、二院制に復する国もある。そもそも一院制ないし二院制を選択する事情は、各国の政治体制、統治機構の在り方、政治的土壌に応じて様々である。二院制を採用する国についても、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、更なる改革が試みられている国もある。

立法機関による性急な行動を抑制する方法としては、第二院による慎重な審議以外にも、例えば、憲法裁判所の設置、国民投票あるいは国家元首の拒否権などによることも考えられるし、政党、社会の利益表出及び統合のシステムなどによって、補完されることもあり得よう。

いずれにしても、議会の二院制ないし一院制の選択の問題、更にはそこで選択された議会制度の運用の在り方は、統治機構全体の枠組みの中で決定され、見直しを図られるべきものといえよう。

(たなか よしひこ 政治議会課)

118 2001年10月18日憲法的法律第3号「憲法第2部第5章の改正」第11条。

119 高橋利安「イタリア憲法第2部第5章「州、県及びコムーネ」の改正」『外国の立法』212号, 2002.5, p.51.

120 これは、2004年10月18日、下院が修正議決したが、最終的に改正が確定するためには、さらに上下両院で1回ずつの議決と、場合によっては国民投票による承認が必要である。なお、下院可決の憲法改正法案につき、芦田淳「海外法律情報—イタリア—上院改革『相違がなく対等な二院制』の見直し」『ジュリスト』1283号, 2005.2.1.を参照。

調査資料2004-1-f

シリーズ憲法の論点

⑥

「二院制」

平成17年3月8日発行
ISBN 4-87582-610-9

国立国会図書館
調査及び立法考査局
〒100-8924
東京都千代田区永田町1-10-1
電話03(3581)2331
bureau@ndl.go.jp



Research
Materials
2004-1-f
March
2005

Series :
**Constitutional
Issues**
**Arguments
on Bicameral
System**

Research and
Legislative
Reference Bureau
National Diet
Library
Tokyo 100-8924
Japan
bureau@ndl.go.jp

Art. Kenji Saito