

日本国憲法制定過程における二院制諸案

田 中 嘉 彦

目 次

はじめに	
I 帝国憲法下での二院制	
1 立法権の所在	
2 議会制度	
3 帝国議会の二院制の特徴	
II 日本政府に対する憲法改正の示唆	
1 マッカーサーの示唆等	
2 SWNCC228	
III 日本政府の基本構想	
1 憲法問題調査委員会	
2 松本四原則	
3 松本私案・甲案・乙案	
IV GHQ との交渉	
1 閣議での審議	
2 GHQ の反応	
3 日本側の3月2日案	
V 民間の憲法改正案にみる二院制	
1 憲法研究会の案	
2 各政党案	
3 その他の民間諸案	
VI 参議院の理念・構成をめぐる論議	
一 制憲議会での審議	
1 帝国憲法改正案の提出	
2 帝国議会での議論	
おわりに	

はじめに

我が国の議会制度は、大日本帝国憲法下では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が、日本国憲法の制定により、両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た。一般に米国のような連邦制国家では、上院に各州を代表させる連邦型の二院制が採られるが、現在の我が国においては、衆議院の一定の優越を前提とした民主的第二次院型⁽¹⁾の二院制が採用され、両議院ともに公選議員から組織されている。

いかなる経緯で、かかる性格を有する二院制が採用されるに至ったのか。本稿では、日本国憲法制定過程において種々提案された二院制諸案について、両議院の構成及び権限の差異を中心に、関係条項に即して整理し、もって我が国の二院制の在り方を検討する素材を提供することを目的とする。

I 帝国憲法下での二院制

現行憲法下での二院制を検討する前提として、まず、帝国憲法下での議会制度及び二院制の特徴について略述する。

1 立法権の所在

帝国憲法下においては、天皇は帝国議会の協賛をもって立法権を行うこととされ、議会は主権者たる天皇の協賛機関に過ぎなかった。帝国議会の立法及び予算に対する協賛権限の範囲は

制限されたものであり、一方で国務各大臣の輔弼によって行われる広範な天皇の大権事項があったことから、政府が議会に対して優越的な地位に置かれた。

また、帝国憲法は、天皇の輔弼機関たる国務各大臣のほかに、天皇の諮詢に応え、重要な国務を審議する機関として、枢密院を設けた。枢密院は、法律の制定、条約の締結などについても、天皇の諮詢機関としての役割を有し、この点でも帝国議会の立法権は大きな制約を受けた。

2 議会制度

帝国憲法下の内閣は、議会の支持の上に存立し議会に対して責任を負うという議院内閣制を採用せず、国務各大臣は天皇の信任によって任命され、天皇を輔弼し、天皇に対して責任を負うものとされていた。ここでは、英国流の議院内閣制は排除され、プロイセン流の帝室内閣制、すなわち内閣は君主に対して責任を負う制度が採用されたのである。また、当初、内閣を帝国議会、特に衆議院における政党勢力から超然とした地位に置く、いわゆる「超然内閣」が組織された。政党の発達とともに、議院内閣制・政党内閣制の慣行が行われた時期（いわゆる大正デモクラシー）があったものの、満州事変以後、挙国一致の必要がとえられ、政党勢力の失墜に伴って、再び非政党内閣の時代に復することとなった。

3 帝国議会の二院制の特徴

帝国憲法下の議会制度は、皇族、華族及び勅任議員⁽²⁾をもって組織される「貴族院」と、公選議員をもって組織される「衆議院」から成る二院制が採用された。貴族院は、純然たる「貴族」のみから構成されていたわけではないが、貴族院議員は均しく上流の社会を代表する者とされたのである⁽³⁾。このような二院制を採用したのは、民選議院である衆議院に、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営ま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。

このようにして「貴族院型」の二院制が採用され、両院は基本的に対等の権限を有していたが、次の2点においてのみ、権限上の違いが見られた。すなわち、貴族院の組織は貴族院令をもって定め得ることから、これについては貴族院のみの議決を要し、衆議院が関与する余地はなかった。一方、予算については、衆議院が先議権を有していた。

II 日本政府に対する憲法改正の示唆

このように帝国議会は、貴族院の存在に象徴されるように、多分に身分制的性格を残していたが、ポツダム宣言の受諾を経て、戦後、従前

(1) 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」(James Bryce, *The American Commonwealth*, vol.1, (New York: The Macmillan Company, new edn. 1914), p.185.) 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) 貴族院令(明治22年勅令第11号)によれば、当初、勅任議員としては、国家に勲勞ある者又は学識ある者の中から勅任される議員(勅選議員)及び多額納税者の中から互選された者について勅任される議員(多額納税者議員)の二種が設けられており、後の改正により、帝国学士院会員の中から互選された者について勅任される議員(帝国学士院会員議員)等が加えられた。

(3) 伊藤博文著・宮沢俊義校註『憲法義解』(岩波文庫)岩波書店、1940、p.68. を参照。

の天皇主権から国民主権へと転換がなされるとともに、議会制度についても民主化のための改革が行われることとなった。

1 マッカーサーの示唆等

ダグラス・マッカーサー元帥は、日本政府に対し早く憲法の「自由主義化」を促すべきであると考え、昭和20年10月4日、終戦後初の内閣である東久邇宮稔彦王内閣の副総理的地位にあった近衛文麿が、政治的革新についての助言を求めて訪れた際に、憲法改正の必要性があることを示唆した。

次いで昭和20年10月8日、連合国最高司令官政治顧問ジョージ・アチソンから、近衛に対し、憲法改正の基礎的な項目の説明が行われた。この中で議会制度については、①衆議院の権威、特に予算に対する権威の増大、②貴族院の拒否

権の撤廃、③議会責任原理の確立、④貴族院の民主化が含まれていた⁽⁴⁾。

近衛は、昭和20年10月11日に内大臣府御用掛に任命され、内大臣府における憲法調査に当たった。内大臣府での調査結果は、近衛と佐々木惣一による2つの案（後掲資料1を参照）の形がとられた。両案ともに帝国憲法の基本的性格は変更されておらず、また、内大臣府における憲法調査は、その後の政府の憲法改正案やGHQ草案に特段の影響をもたらしたとはいえないが、早い段階で一応の憲法改正案を完成したものである⁽⁵⁾としての意義が認められる⁽⁵⁾。

二院制に関して、近衛案においては、「衆議院ハ一般国民ニ代テ活発ニ国務ニ参加シ貴族院ハ平静ナル態度ヲ以テ国務ニ参加スル機関タルシムル主旨」の下に「貴族院ノ名ヲ改メ特議院（仮称）トシソノ議員ハ衆議院ト異リタル選挙

<資料1 内大臣府の憲法改正案中の二院制関係条項>⁽⁶⁾

帝国憲法ノ改正ニ関シ考查シテ得タル結果ノ要綱	<p>五、衆議院ハ一般国民ニ代テ活発ニ国務ニ参加シ貴族院ハ平静ナル態度ヲ以テ国務ニ参加スル機関タルシムル主旨ノ下ニ</p> <p>イ、貴族院ノ名ヲ改メ特議院（仮称）トシソノ議員ハ衆議院ト異リタル選挙其ノ他ノ方法ニヨリ選任ス</p> <p>ロ、特議院ノ組織モ衆議院ト同ジク法律ニ依リ定メラルルコトス</p> <p>ハ、(略)</p> <p>六、国務大臣ノ地位ヲ明確ナラシムル主旨ノ下ニ</p> <p>イ、天皇ノ外帝国議會モ国務大臣ノ責任ヲ問フモノナルコトヲ明ニス</p> <p>ロ・ハ、(略)</p> <p>八、帝国議會ノ予算審議権ヲ尊重スル主旨ノ下ニ</p> <p>イ、(略)</p> <p>ロ、衆議院ノ予算先議権ノ主旨ヲ一層具体的ニ実現スル方法ヲ講ズルノ要アリ、其ノ例トシテ特議院ノ予算審議権ヲ制限スルコト必要ナルベシ</p> <p>ハ、(略)</p>	昭和20年11月22日
帝国憲法改正ノ必要 内大臣府御用掛 佐々木惣一奉答	<p>第三章 帝国議會</p> <p>第四十二条 帝国議會ハ衆議院特議院ノ兩院ヲ以テ成立ス</p> <p>第四十三条 衆議院ハ選挙法ノ定ムル所ニ依リ公選セラレタル議員ヲ以テ組織ス</p> <p>第四十四条 特議院ハ特議院法ノ定ムル所ニ依リ皇族及特別ノ手續ヲ経テ選任セラレタル議員ヲ以テ組織ス</p> <p>第六十一条 兩議院ハ各々総議員十分ノ一以上ノ賛成ヲ以テスル動議ニ基ク決議アルトキハ特定ノ国務大臣及其ノ院ノ議員ノ職務ニ付不当ノ事項存スルヤ否ヤヲ審査スル為査問委員会ヲ設ク</p> <p>②～④ (略)</p> <p>第六章 会計</p> <p>第八十二条 予算案ハ前ニ衆議院ニ提出スヘシ</p> <p>②予算案ニ付特議院ニ於テ衆議院ト異ナル議決ヲ為シタル場合ニハ政府ハ衆議院ノ請求ニ依リ特議院ノ再議ヲ求ムルコトヲ要ス</p>	昭和20年11月23日

(4) 憲法調査会事務局『憲資・総第1号 連合国最高司令部民政局 日本の新憲法』1956.9, pp.23-24.

(5) 佐藤達夫『日本国憲法成立史』2巻, 有斐閣, 1964, p.234.

(6) 「帝国憲法ノ改正ニ関シ考查シテ得タル結果ノ要綱」昭和20年11月22日（国立公文書館所蔵）；「帝国憲法改正ノ必要 佐々木惣一」昭和29年9月4日写（国立国会図書館所蔵 佐藤達夫文書4）. また、佐藤 前掲書（2巻）, p.212以下. を参照。なお、本稿においては、各関係条項は横書きとして記載し、旧字は原則として新字に改めた。

其ノ他ノ方法ニヨリ選任ス」るものとされた。佐々木案においては、衆議院を公選議員から成るものとする一方で、「特議院ハ特議院法ノ定ムル所ニ依リ皇族及特別ノ手続ヲ経テ選任セラレタル議員ヲ以テ組織ス」とし、皇族議員の存置が明らかにされている。また、両案ともに、予算の議決については特議院の審議権を制約する旨の特別規定があるが、法律案の議決に係る衆議院優越の規定はなかった。

一方、連合国最高司令官総司令部（GHQ/SCAP）においては、日本側から憲法改正案が提出されるのを待つ姿勢にあったが、憲法に関する準備的研究は行っていた。昭和20年12月6日付けで、マイロ・E・ラウエル民政局法規課長による「日本の憲法についての準備的研究と提案のレポート」⁽⁷⁾が作成され、附属文書B中「貴族院」の項目で、「貴族院の構成は、勅令によって定められている。貴族院は人民またはその代表者に対して責に任ずるものではない。民選の院〔衆議院〕を通過した法案も、貴族院によってその成立を妨げられうる。貴族院は、貴族と多額納税者を代表するものである。」との帝国憲法に対する理解の下に、新たに設けられる「立法部は一院でも二院でもよいが、全議員が公選により選ばなければならないこと」を提案した⁽⁸⁾。

2 SWNCC228

昭和21年1月7日、国務・陸軍・海軍三省調整委員会（SWNCC）によって決定され、同月11日にマッカーサー元帥に「情報」として送付された「日本の統治体制の改革」（SWNCC228）⁽⁹⁾は、統治制度については「日本国民が、その自由意思を表明しうる方法で、憲法改正また

は憲法の起草をし、採択する」ことを、議会制度については全員公選の議員によって構成される「選挙民を完全に代表する」ことを要請していた⁽¹⁰⁾。また、貴族院が過大な権限、すなわち、「貴族院が民選の下院と同等の権限をもつことは、日本における有産階級および保守的な階級の代表者に、立法に関して不当な影響力を与えるものである」とした⁽¹¹⁾。

III 日本政府の基本構想

1 憲法問題調査委員会

日本側では、内大臣府のほか、民間研究団体や各政党等でもそれぞれ憲法改正案（後述Vを参照）の作成作業が始められた。幣原喜重郎内閣は、憲法改正については内大臣府ではなく内閣がその任に当たるべきであるという立場をとったことから、昭和20年10月13日、松本烝治国務大臣を委員長として研究を進めることとし、同大臣を長とする憲法問題調査委員会（いわゆる松本委員会）を設置することとした。憲法問題調査委員会は、官制にとらわれることなく融通性のある組織及び運営のものとするため、勅令によらず閣議了解によって設置され、昭和20年10月27日の第1回総会から翌年2月2日の最後の総会までの間、顧問以下全委員が会合する総会が計7回、顧問を除く委員だけが会合する調査会が計15回開かれた。

発足当初、憲法問題調査委員会の調査は、必ずしも憲法改正を目的とするものではなく、改正の要否及び改正の必要があるとすればその諸点を明らかにし、将来改正案作成の必要が生じた場合に対処し得るよう、憲法全般にわたって調査研究を行うことにある、とされた⁽¹²⁾。し

(7) *Report of preliminary studies and recommendations of Japanese Constitution*, 6 December 1945.

(8) 高柳賢三・大友一郎・田中英夫編著『日本国憲法制定の過程 I 原文と翻訳』有斐閣, 1972, pp.11-19.

(9) *Reform of the Japanese Governmental System* (SWNCC228), 7 January 1946.

(10) 高柳ほか編著 前掲書 (I), p.413.

(11) 高柳ほか編著 前掲書 (I), p.427.

かし、日本をめぐる内外の政治的状況の変化から、改正案の作成を目標とする審議を進めるようになった。

なお、憲法問題調査委員会の議論では、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⁽¹³⁾。また、その名称についても、第7回調査会（昭和20年12月24日）で、「貴族院ノ改称ニツイテ、今マデ出タ名称ハ 上院 下院、第一院 第二院、左院 右院、南院 北院、元老院 衆議院、参議院 衆議院、公選院 特選院、特議院 衆議院、公議院 衆議院、耆宿院 衆議院、審議院 衆議院 等々ノ組合セガアルガ、参議院アタリガ無難ト云フベキデアラウカ」ということになった⁽¹⁴⁾。

2 松本四原則

憲法問題調査委員会で一通り検討を終えた直後の第89回帝国議会（昭和20年12月8日の衆議院予算委員会）において、松本内務大臣は、「調査に関係している一員としての自分一個の大体の構想」と断った上で、委員会が調査検討の目標とする四項目（いわゆる「松本四原則」）を挙げ、このような目標に向かって憲法全部にわたって十分な検討を行い、必要な条項については改正を考えたい、との方針を示した⁽¹⁵⁾。なお、

松本四原則においては、議会の議決事項の範囲の拡充や内務大臣の対議会責任について指摘されたものの、貴族院の改組に係る言及はなされなかった。

3 松本私案・甲案・乙案

第89回帝国議会が昭和20年11月26日に召集されてから衆議院解散により12月18日に終了するまでの間、1か月近く憲法問題調査委員会が開かれなかったことを直接の契機として、その間各委員が私案作りを行うこととなった。第10回調査会・小委員会（昭和21年1月9日）には、松本委員長自らが起草したいいわゆる松本私案が提示されて、以後、同案を中心としながら改正案の作成作業を急ぐこととなった⁽¹⁶⁾。

松本委員長が作成した「憲法改正私案（一月四日稿）」⁽¹⁷⁾では、①帝国議会は「参議院衆議院ノ両院」からなること、②参議院の構成は「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、③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には最終的に衆議院の議決が優位することとされた。

第15回調査会（昭和21年1月26日）では、松本委員長執筆の「憲法改正要綱」（甲案）及びその基本となった「憲法改正私案（一月四日稿）」と、「憲法改正案」（乙案）とが配付された⁽¹⁸⁾

(12) 「憲法問題調査委員会設置ノ趣旨」（国立国会図書館所蔵 入江俊郎文書 9「憲法問題調査委員会関係」の内）；憲法問題調査委員会第1回総会議事録（昭和20年10月27日）（立教大学図書館所蔵 宮沢文庫）。また、これら憲法問題調査委員会関係資料については、芦部信喜編集代表・高橋和之・高見勝利・日比野勤編集『日本国憲法制定資料全集(1)－憲法問題調査委員会関係資料等』（日本立法資料全集 71）信山社、1997。を参照。

(13) 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）（立教大学図書館所蔵 宮沢文庫）。

(14) 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）（立教大学図書館所蔵 宮沢文庫）。

(15) 第89回帝国議会衆議院予算委員会議録（速記）第7回（昭和20年12月8日），pp.125-126。

(16) 高柳賢三・大友一郎・田中英夫編著『日本国憲法制定の過程 II 解説』有斐閣，1972，pp.14-15。

(17) 「憲法改正私案（1月4日稿）」（入江俊郎文書 9（「憲法問題調査委員会関係」の内））。また、佐藤 前掲書（2巻），p.511以下。を参照。

(18) 憲法問題調査委員会第15回調査会議事録（昭和21年1月26日）（立教大学図書館所蔵 宮沢文庫）。なお、この第15回調査会から、松本・憲法改正要綱を甲案、より改正範囲の広い憲法改正案（従前、甲案と称されていたもの）を乙案と呼ぶこととされた。

(後掲資料2を参照)。甲案の審議では、「参議院」の名称について、松本委員長から「『両議院』と呼べるように『議院』の語をつける方がよいと考え、一応この名称とした」という説明があった。第34条について、松本委員長から「皇族及び華族が、当然に議員になることをやめる趣旨である。必要があれば、これらは勅任議員に加えればよいと思う」との説明があり、これについて、小林次郎委員（貴族院書記官長）から、「参議院の組織は、貴族院令と同じく、政府に提案権のある勅令で決めることにした方が、二院制度の上から適当ではないか」という意見が述べられた⁽¹⁹⁾。また、参議院の不信任決議権について、松本委員長から「参議院には解散がないから、不信任決議権を認めなかった」という説明がなされた。

一方、乙案の審議では、第34条の衆議院の組織については、「普通・平等などの原則を設けず、『公選』ということだけでよくはないか」という意見が出たほか、第35条の参議院の組織については、「甲案の十四の行き方の方が融通性がある」という意見が強く、「もし内容も規定するとすれば、A案のほうがよいであろう」ということであり⁽²⁰⁾、これに関連して「乙案のように内容まで定めるならば、第34条に「地域ニ抛り」という趣旨のことを加えるべきである」という発言もあった⁽²¹⁾。

この甲案と乙案とを比較すると、①甲案では「参議院衆議院」の順序となっているのに対し、乙案では「衆議院参議院」としていること、②衆議院の組織について、甲案は従来どおりであるのに対し、乙案34条A案には「普通平等直接及秘密ノ原則」を定めた条文を掲げているこ

と、③参議院の組織について、甲案では単に「選挙又ハ勅任セラレタル議員」となっているのに対し、乙案35条ではこれをC案とし、A案及びB案では、職域、地域及び学識経験ある者からの選挙又は勅任を規定した条文を掲げている⁽²²⁾。ただし、法律案の議決に衆議院の優越を認め、「衆議院ニ於テ引続キ三回其ノ総議員三分ノ二以上ノ多数ヲ以テ可決シテ参議院ニ移シタル法律案ハ参議院ノ議決アルト否トヲ問ハス国会ノ協賛ヲ経タルモノトス」としていることは、両案ともに共通するところである。

憲法問題調査委員会の最後の会合となる第7回総会（昭和21年2月2日）では、参議院の訳語について、興味深いやりとりがなされている。松本委員長から、第33条について、「『参議院』の訳語としては、Senate というところであろうが、House of Representatives に対して、House of Senators としたい」という説明があり、これに対して「Senate は共和国の制度ではないか」という発言があったが、「フランスでも、ナポレオン三世のときにそれがあり、必ずしも共和国のみの制度ということにはならないであろう」という答えがなされた。もっとも、Senate は、普通は「元老院」と訳されているということもあるので、これらの点は、なお研究しよう、ということになった⁽²³⁾。

また、第39条の2の法律案に関する衆議院の優越について、清水澄・美濃部達吉両顧問、大池真委員（衆議院書記官長）、諸橋襄委員（枢密院書記官長）らから、「『引続キ三回』及び『参議院ノ議決アルト否トヲ問ハス』の意味がはっきりしない」という発言がなされ、また、「少なくとも、はじめの2回は過半数で足るこ

(19) この議論については、佐藤 前掲書（2巻），pp.559-560. を参照。

(20) これについて佐藤は、「B案の『代表』ということばに語弊がある」というようなことから出たものであったと思われる」と述べている（佐藤 前掲書（2巻），p.565.）。

(21) 佐藤 前掲書（2巻），p.565.

(22) 佐藤 前掲書（2巻），p.612.

(23) 憲法問題調査委員会第7回総会議事録（昭和21年2月2日）（佐藤達夫文書7（「憲法問題調査委員会議事（総会）」の内））。また、佐藤 前掲書（2巻），p.581. を参照。

とし、第3回目にかぎって3分の2以上とする方が実情に合うのではないか」という意見も出た。これについては、「原案は、なるべく条件を厳重にした方がいいという考えからこのようにしたものである」という説明があった。なお、これに関連して、「この案によると、参議院法の改正についても、参議院の意思にかかわらず衆議院の多数によってこれを決することができることとなり、そこに“参議院令”とする主張が出てくる。しかし、民主主義をつらぬく

ためには、参議院の組織を法律で決めることはやむをえない」ということも述べられた⁽²⁴⁾。

憲法問題調査委員会における論議では、議会制度について、二院制を採用することに異論はなかった。ただし、第二院の構成について、選挙による議員のみとする議論、逆に任命議員のみとする議論もあったが、選挙と選挙以外の方法で選任される議員と二本立ての構成とする意見が支配的であり、これが甲案・乙案の形となった。なお、その構成に職能的な分子を加えるこ

<資料2 憲法問題調査委員会関係の憲法改正案中の二院制関係条項>⁽²⁵⁾

<p>憲法改正私案（一月四日稿） 松本丞治</p>	<p>第三十三条 帝国議会ハ参議院衆議院ノ両院ヲ以テ成立ス 第三十四条 参議院ハ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 第三十九条ノ二 衆議院ニ於テ引続キ三回其ノ総員三分ノ二以上ノ多数ヲ以テ可決シテ参議院ニ移シタル法律案ハ参議院ノ議決アルト否トヲ問ハス帝国議会ノ協賛ヲ経タルモノトス 第五十五条 國務各大臣ハ天皇ヲ輔弼シ一切ノ國務ニ付帝国議会ニ対シテ其ノ責ニ任ス ②凡テ法律勅令其ノ他國務ニ関ル詔勅ハ國務大臣ノ副署ヲ要ス軍ノ統帥ニ付亦同シ ③衆議院ニ於テ國務各大臣ニ対スル不信任ヲ議決シタルトキハ解散アリタル場合ヲ除ク外其ノ職ニ留ルコトヲ得ス 第六十五条 予算ハ前ニ衆議院ニ提出スヘシ 参議院ハ衆議院ノ議決シタル予算ニ付増額ノ修正ヲ為スコトヲ得ス</p>	<p>第10回調査会・小委員会（1月9日）において配付されたもの</p>
<p>憲法改正要綱（甲案）</p>	<p>第三章 帝国議会 十三 第三十三条以下ニ「貴族院」トアルヲ「参議院」ト改ムルコト 十四 第三十四条ノ規定ヲ改メ参議院ハ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ルモノトスルコト 十五 衆議院ニ於テ引続キ三回其ノ総員三分ノ二以上ノ多数ヲ以テ可決シテ参議院ニ移シタル法律案ハ参議院ノ議決アルト否トヲ問ハス帝国議会ノ協賛ヲ経タルモノトスル旨ノ規定ヲ設クルコト 第四章 國務大臣及枢密顧問 二十 第五十五条第一項ノ規定ヲ改メ國務各大臣ハ天皇ヲ輔弼シ帝国議会ニ対シテ其ノ責ニ任スルモノトシ且軍ノ統帥ニ付亦同シキ旨ヲ明記スルコト 二十一 衆議院ニ於テ國務各大臣ニ対スル不信任ヲ議決シタルトキハ解散アリタル場合ヲ除ク外其ノ職ニ留ルコトヲ得サル旨ノ規定ヲ設クルコト 第六章 会計 二十五 参議院ハ衆議院ノ議決シタル予算ニ付増額ノ修正ヲ為スコトヲ得サル旨ノ規定ヲ設クルコト</p>	<p>昭和21年2月8日GHQに提出されたもの</p>
<p>憲法改正案（乙案）</p>	<p>第三章 国会 第三三条 国会ハ衆議院参議院ノ両院ヲ以テ成立ス 第三四条 （A案）衆議院ハ法律ノ定ムル所ニ依リ普通平等直接及秘密ノ原則ニ從ヒ選挙セラレタル議員ヲ以テ組織ス （B案）衆議院ハ法律ノ定ムル所ニ依リ公選セラレタル議員ヲ以テ組織ス 第三五条 （A案）参議院ハ法律ノ定ムル所ニ依リ職域地域及学識経験ニ拠リ選挙又ハ勅任セラレタル議員ヲ以テ組織ス （B案）参議院ハ法律ノ定ムル所ニ依リ職域及地域ヲ代表スル者並ニ学識経験アル者ヨリ選挙又ハ勅任セラレタル議員ヲ以テ組織ス （C案）参議院ハ法律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 第三九条ノ二 衆議院ニ於テ引続キ三回其ノ総議員三分ノ二以上ノ多数ヲ以テ可決シテ参議院ニ移シタル法律案ハ参議院ノ議決アルト否トヲ問ハス国会ノ協賛ヲ経タルモノトス 第四章 國務大臣 第五五条 國務各大臣ハ天皇ヲ輔弼シ其ノ責ニ任ス ②凡テ法律勅令其ノ他國務ニ関ル詔勅ハ國務大臣ノ副署ヲ要ス ③（第三項）國務大臣ハ衆議院ニ於テ不信任ヲ議決セラレタルトキハ解散アリタル場合ヲ除ク外其ノ職ニ留ルコトヲ得ス 第六章 会計 第六五条（第一項）現状 ②（第二項）参議院ハ衆議院ヨリ移シタル予算ニ付増額ノ修正ヲ為スコトヲ得ス</p>	<p>第7回総会（2月2日）において配付されたもの</p>

(24) 佐藤 前掲書（2巻），pp.581-582.

とも多数の意見であったと見ることができる⁽²⁶⁾。第二院の組織法については、勅令によるとの主張もあったが、法律によるか又は両議院の議決を経て定めることとすべきであるという意見が支配的であり、結局法律によることとなった。

衆議院の優越については、大多数の意見の一致するところであり、法律案に関する衆議院の優越に関し、「衆議院において引き続き3回…可決して…参議院に移した法律案」という条件は、英国の1911年議会法（Parliament Act 1911）⁽²⁷⁾にヒントを得たものであった。ただし、衆議院の議決に3分の2の特別多数を要する点は、英国の議会法よりも加重されているほか、会期及び期間の定めを欠いているものであった。この規定が實際上どのように運用されるのかについては、あまりはっきりした結論が得られないまま終わっているようであるが、かかる衆議院の優越の考え方は、後述する日本側の3月2日案にも取り入れられていく。

IV GHQ との交渉

1 閣議での審議

憲法問題調査委員会の審議終盤の頃に、併行して閣議での審議が行われた。これは昭和21年

1月29日、30日、31日、2月1日及び2月4日の5回開かれた。

国会について論議されたのは、2月1日の閣議である⁽²⁸⁾。このとき松本内務大臣は、「参議院の訳語は House of Councillors としてはどうかと思うが、Senate あるいは House of Senators とすることも考えられる。デンマークやローマなどにも、これに似た第二院があったはずである」というような説明をした。二院制の根本について、幣原首相は、「衆議院が人民代表、参議院が職能代表・知識経験者の代表というような考え方で作ってゆくべきではないか」と述べたのに対し、松本は、「大体そのように考えている。ひとしく代表といっても、一方は国民全体の代表、他方は国民のなかのいろいろな階層を代表するというようにもってゆきたい」と答え、さらに幣原が「参議院に地方代表は入れない方がいい、これを入れると衆議院と同じことになると思う」と述べたのに対し、松本は「地方代表というのではなく、地方の長老を加えるという考え方はどうか」というような発言を行った。

法律案の議決に係る衆議院優越の規定について、幣原が「『議決アルト否トヲ問ハズ』というような表現はやめて、参議院の議決はさせる

(25) 「憲法改正草案（1月4日稿）」及び「憲法改正案（乙案）」（入江俊郎文書9（「憲法問題調査委員会関係」の内））；「憲法改正要綱」昭和21年2月8日（佐藤達夫文書22）。また、憲法調査会事務局『憲資・総第9号 帝国憲法改正諸案及び関係文書(1)－政府側草案及び関係文書－』1957.12. を参照。

(26) 佐藤 前掲書（2巻），p.606.

(27) 英国1911年議会法第2条第1項「いかなる公法律案（金銭法案または国会の最長機関を5年以上に延長するための何らかの規定を含む法案以外のもの）も、連続3会期（同一の国会の会期であろうとなかろうと）庶民院によって可決される場合であって、かつ会期終了の少なくとも1か月以前に貴族院に送付されており、その3会期のたびごとに貴族院によって否決される場合には、庶民院が反対の指示をしない限り、貴族院による3度目の同法案の否決に基づき、貴族院が同法案に同意していないにもかかわらず、陛下に提出され、陛下が同法案に署名する裁可を受けて国会制定法となる。ただし、この規定は、庶民院におけるその法案の第1回目の会期の第二読会の日とそれが会期の第3回目に庶民院を通過する日との間に2か年経過していない限り、効力を生じないものとする。」（樋口陽一・吉田善明『解説 世界憲法集』第4版，三省堂，2001，p.32.）。なお、1949年議会法によって、1911年議会法の規定中、金銭法案以外の公法律案について、連続3会期下院が可決する要件は2会期連続とされ、最初の第二読会から最後の下院通過までの経過期間は2年から1年に短縮されている。

(28) 佐藤 前掲書（2巻），pp.637-639.

立てまえにしてはどうか」と述べたのに対し、松本は「参議院が握りつぶした場合にも、衆議院の優越性を発揮できるようにしたいと考えた」と説明した。また、岩田宙造司法大臣から、「3分の2の要件は3回目だけでよくはないか、なお、3回とも全然同一の議案が可決されなければならないのか、多少修正があっても同一議案と考えていいと思うが、その点はどうか」という質問があり、松本は「その点は実質的に考えていいと思うが、イギリスの先例なども、なお研究してみたい」と答えた。幣原はこれについて「イギリスでは『同一の議案』とあって、修正があるとだめなのではなかったかと思う」と述べた⁽²⁹⁾。

この昭和21年2月1日には、毎日新聞によって“憲法問題調査委員会の試案なるもの”⁽³⁰⁾がスクープされるという事態が起こった。この掲載試案は、憲法問題調査委員会における試案作成の最初の段階において宮沢俊義委員がとりまとめた甲案とほぼ一致するものの、憲法問題調査委員会や閣議で審議されていた憲法改正私案・甲案・乙案のいずれとも異なるものであったが、この新聞報道が大きな契機となって、GHQへの草案提出が強く求められていくこととなる。

2 GHQの反応

一方、昭和21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も、簡明性という点からも、一院制を提案するのがよいとの結論に達した。また、このときケーディス民政局次長から、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。この二院制か一院制かの選択について、民政局会合の議事要録によれば、次のとおり記されている。

「いろいろな点を考慮した結果、二院制よりも一院制を提案した方がよいとの結論に達した。日本における政治の発達をも、そこには特に二院制をよしとすべき点は見当たらない。またマッカーサー元帥も日本には一院制の方がよいのではないかという意見を述べられている。簡明という点からも一院制の方がよい。二院制をとるとすれば、国民の代表選出について2つの形態を用いるということになり、どちらの院に『不信任決議』をなす権能を与えるかという難しい問題も生ずる。ケーディス大佐は、この点はわれわれにとって取引の種として役に立つことがあるかもしれぬと述べた。われわれが一院制を提示し日本側がその採用に強く反対したときには、この点について譲歩することによって、もっと重要な点を頑張ることができようというのである⁽³¹⁾」。

日本側からは、昭和21年2月7日の憲法改正要綱の奏上の後、翌2月8日、憲法改正要綱及びその説明書⁽³²⁾がGHQに提出された。松本が作成した説明書のうち「政府ノ起案セル憲法改正案ノ大要ニ付キ大体的ノ説明ヲ試ムルコト左ノ如シ」によれば、「貴族院ノ組織ヲ改メ皇族及華族ヲ其ノ構成員ヨリ排除シ且其ノ構成ヲ法律ヲ以テ定ムヘキモノトスルト同時ニ其ノ名称

(29) なお、イギリスの先例では、法律案が同一であるとみなされるには、先の会期に貴族院に送付された法律案と同一のものであるか、又は庶民院議長により、時の経過のために必要となったもの若しくは先の会期における貴族院修正に相当するものと証明された変更のみを含むものでなければならない (W. McKay (ed.), *Erskine May's Treatise on the law, privileges, proceedings, and usage of Parliament* (Lexis Nexis UK, 23rd edn. 2004), p.659.)。また、我が国における当時の研究として、美濃部達吉『議会制度論』日本評論社、1930、p.176. も同旨を記述。

(30) 「憲法改正・調査会の試案 憲法問題調査委員会試案」『毎日新聞』1946.2.1.

(31) 高柳ほか編著 前掲書 (I), pp.120-123.

ヲモ変更シ（要綱十三、十四参照）更ニ又従来ハ貴族院カ衆議院ト同一ノ権限ヲ有セシ制度ヲ改メ参議院ハ衆議院ニ比シ第二次的ノ権限ヲ有スルニ過キサルモノトセリ（要綱十五、二十一、二十五参照）此ノ改正ニ依リ衆議院ハ英国ノ代議院カ其ノ貴族院ニ対スル類似セル優位ヲ有スルニ至ルヘキモノナリ」とされており、英国型の二院制が意図されていたことが明言されている。

この憲法改正要綱に対する GHQ の評価は、議会に関する第三章の改正は「貴族院を元老院に代える以外は重要ではない。真の自由主義化を達成するために、いかに真剣な努力が払われたかをはっきり示す一ヶ条は、同一法案を衆議院の全議員の少なくとも三分の二の投票で、ひきつづき三度議決すれば、元老院をふみにじることができるという規定である。⁽³³⁾」というものであった。また、GHQ 民間史料局のものとされる批判の中でも、「提案された新しい上院、すなわち House of Senators が貴族院に代わり、そして、下院が三分の二によって三回、法案を可決した場合にのみ、それによってオーバーライドされるにとどまった。」とされた⁽³⁴⁾。

日本政府の憲法改正要綱を拒否した GHQ は、天皇制存続、戦争放棄、封建制度廃止のマッカーサー 3 原則を基礎として、自ら起草した憲法改正案（いわゆる GHQ 草案）を日本政府に提示することとなる。昭和21年2月13日、GHQ 民政局長ホイットニー准将と次長のケーディス大佐らが、外相官邸に吉田外相と松本大臣を訪れ、その席上、日本政府の憲法改正案は拒否され、

GHQ 草案（後掲資料3を参照）が日本側に交付された。GHQ 草案では国会は一院制であり、「国会ハ三百人ヨリ少カラス五百人ヲ超エサル選挙セラレタル議員ヨリ成ル単一ノ院を以テ構成ス」（第41条）と規定された。

GHQ 草案において、なぜ一院制としたかについては、「〔総司令部側〕憲法改正〔案〕の説明のための覚え書き」に次のように述べられている。すなわち、「議会を一院制とすることは、代表民主制運営の責任を一点に集中するから、賢明であり、有用である。貴族制は廃止されるから、貴族院を設ける必要はない。合衆国と異なり、それぞれ州の主権および国民を代表するという二重代表（dual representation）の観念を樹立する必要もない。というのは日本には、合衆国の場合と同様の事情がないからである。国民を完全には代表していない第二院ないし上院を創設すると、どちらの院の権限が優越するかについて争いを生ずる。それは、イギリスのように長年にわたる根強い自治の伝統をもつ国でも、紛議、口論、不和のもとになった。日本が新憲法を採択する際には、こういう衝突の可能性を避くべきである。行政府が立法府に対し完全に責任を負うとした場合に、二院制よりも一院制のほうが立法府と行政府との間の実際の間隔を定めやすいのである。⁽³⁵⁾」と説明づけられた。

GHQ 草案に対して松本大臣は、ただ1点だけ一院制をとったことについて、「大国で一院制をとっているものはほとんどないと思うが、どういう理由」かと質したところ、GHQ

⁽³²⁾ 前掲「憲法改正要綱」（佐藤達夫文書 22）；「政府ノ起案セル憲法改正案ノ大要ニ付キ大体的ノ説明ヲ試ムルコト左ノ如シ」昭和21年2月（佐藤達夫文書 23）。なお、この憲法改正要綱の英訳文には、3種類のコピーが残っており、第一のコピーでは参議院が the House of Councillors と訳されていたが、その2nd Draft Translation では the House of Senators と改められている。第一のコピーの後にできたと思われる第二のコピーでは the House of Senators と訳され、GHQ に提出されたと思われる第三のコピーも同様である（佐藤 前掲書（2巻），pp.694-697.）。

⁽³³⁾ 憲法調査会事務局 前掲（憲資・総第1号），pp.40-41.

⁽³⁴⁾ 佐藤 前掲書（2巻），pp.724-725.

⁽³⁵⁾ 高柳ほか編著 前掲書（I），pp.310-311.

側は、「日本には米国のように州というものがない。従って、上院を認める必要はない。一院の方がかえって簡単だ。」と答えた。松本大臣は、二院制の存在理由について、「二院制を各国がとっている理由は、いわゆるチェックするためで、一応考え直す、多数党が一時の考えでやったようなことを考え直す、…これはすべて議会制度のことを論じている学者が言っているところである」と述べた⁽³⁶⁾。

GHQ側の記録⁽³⁷⁾によれば、これに対して、ホイットニー将軍は、「…華族制度は廃止されることになっているので、貴族院は必要でなくなるし、憲法の他の箇所に示されている抑制と均衡の原理のもとでは、一院制の議会をおくのが一番簡明な形態だと考えた。また日本には合衆国と異なり、面積や人口にかかわらず各州が平等に代表を出す上院を作り、大きく人口の多い州の代表が下院で多数を占めて権力を握ることに對する抑制たらしめねばならないという事情がない」とし、松本大臣が述べた二院制の

長所については、「最高司令官は十分に考慮するであろうし、この憲法草案の基本原則を害するものでない限り、博士の見解について十分討議がなされるであろう⁽³⁸⁾」と述べた。GHQ側は、前述の2月5日の民政局会合議事要録にも現れているように、この一院制については譲歩材料と考えており、日本側の反応はGHQ側にとっては予想どおりのものであった。

3 日本側の3月2日案

GHQ草案の交付後、昭和21年2月19日の閣議で、初めてGHQとの交渉の経緯とGHQ草案の内容説明が行われた。その結果、2月21日、幣原喜重郎首相がマッカーサーと会見し、GHQ側の最終的な意思を確認することとなった。2月22日午前の閣議では、幣原首相から会見内容が報告され、協議の結果、GHQ草案を基本に、可能な限り日本側の意向を取り込んだものを起草することで一致した。同日午後、松本大臣は、吉田外相及び白洲次郎終戦連絡事務局参与

<資料3 GHQ草案の一院制関係条項>⁽³⁹⁾

日本国憲法 (GHQ草案)	<p>第四章 国会</p> <p>第四十条 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</p> <p>第四十一条 国会ハ三百人ヨリ少カラス五百人ヲ超エサル選挙セラレタル議員ヨリ成ル単一ノ院ヲ以テ構成ス</p> <p>第四十二条 選挙人及国会議員候補者ノ資格ハ法律ヲ以テ之ヲ定ムヘシ而シテ右資格ヲ定ムルニ当リテハ性別、人種、信条、皮膚色又ハ社会上ノ身分ニ因リ何等ノ差別ヲ為スヲ得ス</p> <p>第四十五条 国会議員ノ任期ハ四年トス然レトモ此ノ憲法ノ規定スル国会解散ニ因リ満期以前ニ終了スルコトヲ得</p> <p>第四十六条 選挙、任命及投票ノ方法ハ法律ニ依リ之ヲ定ムヘシ</p> <p>第五十五条 国会ハ出席議員ノ多数決ヲ以テ総理大臣ヲ指定スヘシ総理大臣ノ指定ハ国会ノ他ノ一切ノ事務ニ優先シテ行ハルヘシ</p> <p>②国会ハ諸般ノ國務大臣ヲ設定スヘシ</p> <p>第五十七条 内閣ハ国会カ全議員ノ多数決ヲ以テ不信任案ノ決議ヲ通過シタル後又ハ信任案ヲ通過セサリシ後十日以内ニ辞職シ又ハ国会ニ解散ヲ命スヘシ国会カ解散ヲ命セラレタルトキハ解散ノ日ヨリ三十日ヨリ少カラス四十日ヲ超エサル期間内ニ特別選挙ヲ行フヘシ新タニ選挙セラレタル国会ハ選挙ノ日ヨリ三十日以内ニ之ヲ召集スヘシ</p>	GHQ草案の外務省仮訳
---------------	--	-------------

⁽³⁶⁾ 憲法調査会事務局『憲資・総第28号 松本丞治口述 日本国憲法の草案について』（自由党憲法調査会総会における口述）、pp.11-12. また、佐藤達夫『日本国憲法誕生記』中央公論社、1999、p.38. を参照。

⁽³⁷⁾ *Record of Events on 13 February 1946 when Proposed New Constitution for Japan was Submitted to the Prime Minister, Mr. Yoshida, in Behalf of the Supreme Commander.*

⁽³⁸⁾ 高柳ほか編著 前掲書（I）、p.331.

⁽³⁹⁾ 「日本国憲法（マ草案外務省仮訳）」（入江俊郎文書 15（「三月六日発表憲法改正草案要綱」の内））。GHQ草案の原文は、*Constitution of Japan*, 12 February 1946. また、憲法調査会事務局 前掲（憲資・総第9号）. を参照。

とともにGHQに赴き、ホイットニー民政局長らとの間で、GHQ草案のうちGHQが日本側に対し変更してはならないとする部分の範囲について問い質すため、会談を行った。このときの、松本自身のメモ⁽⁴⁰⁾には次のように記されている。

八、「第四章議会ハ一院制ヲ採レルモ二院制ハ絶対ニ認メラレサルヤ」

「二院ハ米等国等ト国情ヲ異ニスル日本ニテハ無用ト考フルモ強テ希望アレハ両院共ニ民選議院ヲ以テ構成セラルル条件下ニ之ヲ許スモ可ナリ」(此ノ点十三日ノ初会見ニ於テ当方ヨリ両院制ノ作用ニ付一言シ置キタル結果讓歩セルモノナラン)

「上院ヲ民選議員ヨリ成ルモノトスル場合ノ民選ノ意義如何、複選ハ可ナルヤ」

「複選ハ可ナリ」

「府県會議員等ヲ選挙人トスルハ如何」

「右ハ民選ナリ」

「例ヘハ商業會議所議員ヲ選挙人トスルカ如キ職業代表ハ如何」

「右ハ民選的ト認メ得ス」?

「議員ノ少数者ヲ勅任トスルハ如何」

「右ハ認メ得ス」

この結果、両院議員公選であれば二院制でよいとされ、これは、もともとGHQ側において了承されていたものではあるが、GHQ草案に

対する重要な修正となった。このとき、地方議会議員による間接選挙（複選制）までもが許容されたが、職能代表制、任命制については、民選ではないとの理由により拒否された。なお、複選制とは、準間接選挙ともいい、選挙人によって選挙された議員が公務員を選挙する制度である⁽⁴¹⁾。この点からして、議員が公務員を選挙するだけのために選挙されたもの（中間選挙人）でない点で間接選挙と異なり、更に間接性の度合いは高くなると考えられるが、ここまでGHQ側は認めたものの、職能代表については認めることはなかった⁽⁴²⁾。

そこで改めて日本側の案が立案されることとなり、3月2日の日本案（後掲資料4を参照）では、「国会ハ衆議院及参議院ノ両院ヲ以テ成立ス」（第40条）るものとされた。しかし、参議院の構成については、「参議院ハ地域別又ハ職能別ニ依リ選挙セラレタル議員及内閣ガ両議院ノ議員ヨリ成ル委員会ノ決議ニ依リ任命スル議員ヲ以テ組織ス」（第45条第1項）るものとされ、GHQ側が拒否した職能代表制及び任命制をなお維持しようとしたのである。その理由は「説明書」⁽⁴³⁾によれば、参議院の組織が地域別及び職能別に全国民中の有識なる代表者を集めることにより、最も健全な民意を反映させようとする点において全く従来の貴族院と趣を異にするものであり、参議院に内閣の任命議員を認めたのは、ある種類の職能については適当な被選挙資格を定めること又は適当な選挙母体を発

(40) 「会見記（松本丞治）」（入江俊郎文書 15（「三月六日発表憲法改正草案要綱」の内））。

(41) 法令用語研究会編『法律用語辞典』2版、有斐閣、2000、p.1195。

(42) 宮澤俊義著・芦部信喜補訂『全訂日本国憲法』日本評論社、1978、p.355。によれば、「参議院議員の選挙について間接選挙を用いることは…、本条に違反することはあるまいが、いわゆる複選制（または準間接選挙制）——地方議会の議員というような公選によって選任された議員が議員を選挙する方法——を採用することは、おそらく本条の許すところではあるまい。かような複選制は、国民による選挙、すなわち公選とはいえないであろうからである」とした上で、「しばしば主張される職能代表制をこの点について採用することも困難であろう」としている。現行日本国憲法43条の規定からすると、複選制及び職能代表制は、「全国民を代表する」選挙された議員には当たらないとされる。

(43) 「説明書」昭和21年3月4日（東京大学法学部法制史資料室所蔵 松本文書）また、佐藤達夫著・佐藤功補訂『日本国憲法成立史』3巻、有斐閣、1994、pp.90-93.を参照。

<資料4 日本側の3月2日案における二院制関係条項>⁽⁴⁴⁾

3月2日案	<p>第四章 国会</p> <p>第四十条 国会ハ衆議院及参議院ノ両院ヲ以テ成立ス。</p> <p>第四十一条 衆議院ハ選挙セラレタル議員ヲ以テ組織ス。</p> <p>②衆議院議員ノ員数ハ三百人乃至五百人ノ間ニ於テ法律ヲ以テ之ヲ定ム。</p> <p>第四十二条 衆議院議員ノ選挙人及候補者タル資格ハ法律ヲ以テ之ヲ定ム。但シ性別、人種、信条又ハ社会上ノ身分ニ依リテ差別ヲ附スルコトヲ得ズ。</p> <p>第四十三条 衆議院議員ノ任期ハ四年トス。但シ衆議院ノ解散ニ依リ其ノ満期前ニ終了スルコトヲ妨ゲズ。</p> <p>第四十四条 衆議院議員ノ選挙、選挙区及投票ノ方法ニ関スル事項ハ法律ヲ以テ之ヲ定ム。</p> <p>第四十五条 参議院ハ地域別又ハ職能別ニ依リ選挙セラレタル議員及内閣ガ両議院ノ議員ヨリ成ル委員会ノ決議ニ依リ任命スル議員ヲ以テ組織ス。</p> <p>②参議院議員ノ員数ハ二百人乃至三百人ノ間ニ於テ法律ヲ以テ之ヲ定ム。</p> <p>第四十六条 参議院議員ノ任期ハ第一期ノ議員ノ半数ニ当ル者ノ任期ヲ除クノ外六年トシ、各種ノ議員ニ付三年毎ニ其ノ半数ヲ改選ス。</p> <p>第四十七条 参議院議員ノ選挙又ハ任命、各種議員ノ員数及其ノ候補者タル資格ニ関スル事項ハ法律ヲ以テ之ヲ定ム。</p> <p>第五十四条 衆議院解散ヲ命ゼラレタルトキハ解散ノ日ヲ距ル三十日乃至四十日ノ期間内ニ衆議院議員ノ総選挙ヲ行ヒ、其ノ選挙ノ日ヨリ三十日内ニ国会ヲ召集スベシ。</p> <p>②衆議院解散ヲ命ゼラレタルトキハ参議院ハ同時ニ閉会セララルベシ。</p> <p>第五十五条 衆議院ハ同一事由ニ基キ重ネテ之ヲ解散スルコトヲ得ズ。</p> <p>第六十条 凡テ法律ハ法律案ニ依ルニ非ザレバ之ヲ議決スルコトヲ得ズ。</p> <p>②法律案ハ両議院ニ於テ可決セラレタルトキ法律トシテ成立ス。</p> <p>③衆議院ニ於テ引続キ三回可決シテ参議院ニ移シタル法律案ハ衆議院ニ於テ之ニ関スル最初ノ議事ヲ開キタル日ヨリ二年ヲ経過シタルトキハ参議院ノ議決アルト否トヲ問ハズ法律トシテ成立ス。</p> <p>第六十一条 予算ハ前ニ衆議院ニ提出スベシ。</p> <p>②参議院ニ於テ衆議院ト異リタル議決ヲ為シタル場合ニ於テ、法律ノ定ムル所ニ依リ両議院ノ協議会ヲ開クモ仍意見一致セザルトキハ衆議院ノ議決ヲ以テ国会ノ決議トス。</p> <p>第六十二条 前条第二項ノ規定ハ条約、国際約定及協定ノ締結ニ要スル国会ノ協賛ニ付之ヲ準用ス。</p> <p>第五章 内閣</p> <p>第六十八条 内閣ハ其ノ首長タル内閣総理大臣及其ノ他ノ國務大臣ヲ以テ組織ス。</p> <p>②内閣ハ行政権ノ行使ニ付国会ニ対シ連帯シテ其ノ責ニ任ス。</p> <p>第六十九条 内閣総理大臣ハ国会ノ決議ヲ以テ選定ス。此ノ選定ノ議事ハ他ノ凡テノ議事ニ先チ之ヲ行フベシ。</p> <p>②衆議院ト参議院トガ異リタル選定ヲ為シタル場合ニ於テ、法律ノ定ムル所ニ依リ両議院ノ協議会ヲ開クモ仍意見一致セザルトキハ衆議院ノ議決ヲ以テ国会ノ決議トス。</p> <p>第七十一条 内閣ハ衆議院ニ於テ不信任ノ決議案ヲ可決シ又ハ信任ノ決議案ヲ否決シタルトキハ十日以内ニ衆議院ヲ解散セザル限り総辞職ヲ為スコトヲ要ス。</p>	昭和21年 3月4日 GHQ に 提出
-------	---	------------------------------

見ることができないものがあるため、この種の職能の代表者をも網羅するため両議院議員より成る委員会の議を経て内閣において議員を任命できる制度を設けようとするというものであった。

また、この3月2日案では、衆議院と参議院との両院関係について、「衆議院ニ於テ引続キ三回可決シテ参議院ニ移シタル法律案ハ衆議院ニ於テ之ニ関スル最初ノ議事ヲ開キタル日ヨリ二年ヲ経過シタルトキハ参議院ノ議決アルト否トヲ問ハズ法律トシテ成立ス」(第60条第3項)として、英国の1911年議会法を踏襲した規定が置かれた。これにより、参議院は法律案の議決について、遅延権、すなわち引き延ばしの権限

のみを有することとなり、これまで提案されてきた、衆議院の議決の3分の2の特別多数という加重要件は外され、単純多数決とされた。この点について、「説明書」によれば、従来の貴族院が衆議院と同一の権限を有し、対等の地位を占めていたのに対して、参議院は法律案、予算案の議決その他すべての点において衆議院に比して第二次的地位を有するに過ぎず、両院の意思が異るとき、参議院は、常に終局において衆議院に譲歩すべきように規定するものであって、これにより、参議院が衆議院に対して反省を促す機能を発揮させるにとどめ、両院の意思の不一致の結果、国政に支障が生じないようにするものである旨記されている。

(44) 「日本国憲法(3月2日案)」(入江俊郎文書 15(「三月六日発表憲法改正草案要綱」の内))。また、憲法調査会事務局 前掲(憲資・総第9号)。を参照。

この3月2日案は、3月4日に民政局に届けられ、GHQ側との間で徹夜の交渉が行われた⁽⁴⁵⁾。参議院議員の選挙方法については、地域、職域又は任命議員という形のはまったく受け付けられず、その際、参議院議員を衆議院議員と同じくし、「両議院ハ国民ニ依リ選挙セラレ国民全体ヲ代表スル議員ヲ以テ組織ス。」と改められた。

また、法律案の議決に係る衆議院の優越につき、日本側が英国の議会法と同様の規定を提案したことに対してGHQは、「衆議院ニ於テ可決シ参議院ニ於テ否決シタル法律案ハ衆議院ニ於テ出席議員三分ノ二以上ノ多数ヲ以テ再度可決スルトキハ法律トシテ成立ス」「参議院ガ衆議院ノ可決シタル法律案ヲ受領シタル後議会休会中ノ期間ヲ含メ六十日以内ニ何等ノ議決ヲ為サザルトキハ衆議院ハ参議院ガ右法律案ヲ否決シタモノト看做スコトヲ得」を提案した。

ここにおいて、再び衆議院における法律案の再議決に3分の2の特別多数が必要とされたが、衆議院の再議決段階での多数決の要件の加重は逆に少数者の拒否権を強化することにつながり、結果として、参議院の議決に遅延権以上の強い権限をもたらしたことには留意する必要がある⁽⁴⁶⁾。なお、比較法的にみると、再議決制度にかかる特別多数制度を設けているのは、まさにこのような案を提示したアメリカにおいてであり、大統領が審署を拒否した法律案は、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、法律となるとされている（アメリカ合衆国憲法第1条第7節第2項）。また、ドイツにおいては、連邦参議院が異議を申し出ることができる法律につき、連邦参議院の票決の過

半数をもって議決されたときは、当該異議は連邦議会の過半数の決議によってこれを却下することができるが、連邦参議院の3分の2以上の多数で議決し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）を必要とするとされている（ドイツ連邦共和国基本法第77条第4項）。

V 民間の憲法改正案にみる二院制

昭和20年10月に内大臣府と政府の憲法調査が開始されてから、民間研究団体や各政党等においても、憲法改正の提案が行われるようになった。ここで、これらの提案中に含まれる二院制諸案について触れることとする。

1 憲法研究会の案

憲法研究会は、昭和20年10月29日、日本文化人連盟の創立準備会の際に、高野岩三郎⁽⁴⁷⁾の提案により、民間での憲法定定の準備・研究を目的として結成された。事務局を憲法史研究者の鈴木安蔵が担当し、他に杉森孝次郎、森戸辰男、室伏高信、岩淵辰雄等の多くの知識人が参加した。研究会内での討議をもとに、鈴木が第一案から第三案（最終案）を作成して、12月26日には「憲法草案要綱」（後掲資料5を参照）が、内閣へ参考として届けられた。憲法研究会案は、要綱として具体的に整えられ、初の民間案であった等の理由から、各方面の耳目をひいた。

立案の過程で、二院制の問題については、第一案では「議会は二院制とし、第一院は、徹底的な平等選挙による。第二院は職域代表をもって構成され、特に知能代表の特質を明確にし、

(45) 「三月四、五両日司令部ニ於ケル顛末」（入江俊郎文書 15（「三月六日発表憲法改正草案要綱」の内）。また、佐藤 前掲書（3巻），p.105以下。を参照。

(46) この点に関連して、長谷部恭男「なぜ多数決か？—その根拠と限界—」『レファレンス』623号，2002.12，pp.4-11.を参照。

(47) 高野岩三郎は、東大教授（統計学）、大原社会問題研究所所長を歴任、昭和21年には日本放送協会会長に就任した。

ひとしく公選による。第一院の権限は第二院のそれに優越するを原則とす。」とされ、第二案では「二院制。一院は全国一区の大選挙区により、十八歳以上の男女平等選挙。二院は職域別代表、一院の権限は二院に優越す。」「二度第一院ヲ通過シタル法律案ハ第二院ニ於テ否決スルヲ得ス」とされた⁽⁴⁸⁾。第三案においては、「議会ハ二院ヨリ成ル」「第一院ハ全国一区ノ大選挙区制ニヨリ満二十歳以上ノ男女平等直接秘密投票ノ選挙ニヨリ比例代表ノ主義ニヨリテ満二十歳以上ノ者ヨリ公選セラレタル議員ヲ以テ組織サレソノ権限ハ第二院ニ優先ス」「第二院ハ各種職業並ソノ中ノ地位別ニ公選セラレタル満二十歳以上ノ議員ヲ以テ組織サル」とされた。ここにおいても、第一院において可決された法律案は第二院において否決することができないとされていることは引き継がれ、12月26日発表の要綱へとつながる。なお、憲法研究会の要綱では、大審院判事は第二院議長の推薦により第二院の承認を経て就任するものとされた。

二院制の問題について鈴木は、「一院制か、

二院制かということは、これはそのあとほどには問題にならなかった。二院制というよりは、むしろいわゆる職能代表…という制度は、議会制度に対する非常な改革案になるように考えまして、二院制度を皆さんが主張され、また私自身も当時はそういうふうと考えておった」と述べている⁽⁴⁹⁾。

ところで、この要綱には、GHQが強い関心を示した。民政局のラウエル中佐から参謀長あてに、その内容につき詳細な検討を加えた文書が提出され、政治顧問部のアチソンから国務長官へも報告されている。なお、昭和21年1月11日のラウエルの覚書⁽⁵⁰⁾によれば、「第二院は少数者の圧力団体の代表者で構成されるとしている。これは異例のことであるが、第二院が、実際には、何らの権限をも有しないかぎり、反対すべきものとは考えない」とされている。

2 各政党案

各政党の憲法改正案としては、日本自由党「憲法改正要綱」（昭和21年1月21日）、日本進歩

<資料5 憲法研究会の憲法改正案中の二院制関係条項>⁽⁵¹⁾

憲法研究会「憲法草案要綱」	議会 一、議会ハ二院ヨリ成ル 一、第一院ハ全国一区ノ大選挙区制ニヨリ満二十歳以上ノ男女平等直接秘密選挙（比例代表ノ主義）ニヨリテ満二十歳以上ノ者ヨリ公選セラレタル議員ヲ以テ組織サレ其ノ権限ハ第二院ニ優先ス 一、第二院ハ各種職業並其ノ中ノ階層ヨリ公選セラレタル満二十歳以上ノ議員ヲ以テ組織サル 一、第一院ニ於テ二度可決サレタル一切ノ法律案ハ第二院ニ於テ否決スルヲ得ス 内閣 一、総理大臣ハ両院議長ノ推薦ニヨリテ決ス …（略） 一、内閣ハ議会ニ対シ連帯責任ヲ負フ其ノ職ニ在ルニハ議会ノ信任アルコトヲ要ス 司法 一、…（略） 大審院長ハ公選トス国事裁判所長ヲ兼ヌ 大審院判事ハ第二院議長ノ推薦ニヨリ第二院ノ承認ヲ経テ就任ス 会計及財政 一、予算ハ先ツ第一院ニ提出スヘシ其ノ承認ヲ経タル項目及金額ニ就テハ第二院之ヲ否決スルヲ得ス	昭和20年 12月26日 発表
---------------	--	-----------------------

(48) 佐藤 前掲書（2巻），pp.789-826.

(49) 憲法調査会『憲法制定の経過に関する小委員会第21回議事録』1959.3.26，pp.9-10.

(50) *Memorandum for Chief of Staff. Subject: Comments on Constitutional Revision proposed by Private Group*, 11 January 1946. その内容について、佐藤 前掲書（2巻），p.833以下. を参照。

(51) 「憲法草案要綱（憲法研究会）」（入江俊郎文書 11（「憲法改正参考書類（憲法問題調査委員会資料）」の内）。また、憲法調査会事務局『憲資・総第10号 帝国憲法改正諸案及び関係文書（二）－政党その他の憲法改正案－』1957.12. を参照。

党「憲法改正要綱」（昭和21年2月14日）、日本社会党「憲法改正要綱」（昭和21年2月24日発表）、日本共産党「日本人民共和国憲法（草案）」（昭和21年6月29日）があった（後掲資料6を参照）。

日本自由党案は、浅井清慶應義塾大学法学部長と金森徳次郎前法制局長官が中心となり作成されたものであり、日本進歩党案は、齋藤隆夫を中心として検討が進められたものである。両案は、総じて帝国憲法の枠組みを堅持した保守的なものであった。一方、日本社会党は、前述の憲法研究会案の作成にも加わった高野岩三郎、森戸辰男等が起草のための委員会の委員となったもので、党内左右両派の妥協的な色彩が強いものであった。日本共産党案は、共和制を採用し、昭和20年11月11日に新憲法の骨子が報道され、昭和21年6月29日には条文化された草案が発表された。

日本共産党案以外は、すべて二院制を採用している。参議院について、日本自由党案は学識経験の活用と政治恒定の機関と位置づけ、日本進歩党案は学識経験者と公選議員から成ることとし、日本社会党案では職能代表とすることを規定している。ここで注目されるのは、法律案の議決に係る衆議院の特別多数による優越規定を設けた日本自由党案である。これは、前述の

とおり、日本側の3月2日案に対してGHQが提案した案とほとんど同じであり、日本国憲法の制定に深く関わった佐藤達夫元法制局長官⁽⁵²⁾は、これが自由党案の「逆輸入ではなかったかと思われる」と述懐している⁽⁵³⁾。

3 その他の民間諸案

以上述べたほかにも、種々の民間諸案（後掲資料7を参照）が発表された。次に各案のポイントを記す。

憲法学者（東京文理科大学助教授）の稲田正次は、「大体英憲法ニ範ヲ採リ旧独主義ノ色彩濃キ条項ヲ改廃シタリ間米憲法ノ条項ニ倣ヒタルモノアリ」との凡例を付した各条項の改廃に関する私案を作成した。貴族院を元老院（又は参議院）に改め、別の法律をもって「間接選挙ニヨル地域代表議員（仏一八七五憲法ニ倣ヒ地方議會議員ヲ以テ選挙母体ヲ構成スベキカ）ト職能代表議員」を設けるものであり、フランス第三共和制の元老院にも言及がなされている。

衆議院議員・弁護士であった清瀬一郎による「清瀬一郎氏ノ憲法改正條項私見」⁽⁵⁵⁾は、帝国議会の組織及び権限に小規模の改正を加えるものであり、貴族院の公選制をとるものであった。

弁護士・社会活動家であった布施辰治による

<資料6 各政党の憲法改正案中の二院制・一院制関係条項>⁽⁵⁴⁾

日本自由党「憲法改正要綱」	<p>四、議會 三、第一院ヲ衆議院、第二院ヲ参議院トシ、其ノ組織ハ共ニ法律ヲ以テ之ヲ定ム 四、参議院ハ学識経験ノ活用ト政治恒定ノ機関トス 五、衆議院ガ第一院トシテ参議院ニ対スル優越性ヲ認ムルコト概ネ左ノ如シ (イ) 衆議院ノ予算先議權ノ強化 (ロ) 参議院ガ衆議院ヲ通過シタル議案ヲ修正若ハ否決シタルトキハ、之ヲ衆議院ノ再議ニ附シ、三分ノ二以上ノ多数ヲ以テ再ビ之ヲ可決シタルトキハ、参議院ノ修正若ハ否決ハ其ノ効果ヲ失フ（之ト関連シテ衆議院ヲ通過シタル議案ノ参議院ニ於ケル審議期間ヲ制限ス） (ハ) 参議院ノ内閣不信任上奏若ハ決議ヲ禁止ス 五、國務大臣及内閣 三、國務大臣ノ議會ニ対スル責任ヲ明確ニス</p>	昭和21年1月21日発表
---------------	---	--------------

⁽⁵²⁾ 昭和20年11月に法制局第一部長、翌年3月に法制局次長となり、昭和22年法制局長官。

⁽⁵³⁾ 佐藤 前掲書（3巻），p.136. また、佐藤 前掲書（『日本国憲法誕生記』），p.68. を参照。

⁽⁵⁴⁾ 入江俊郎文書 9（「憲法問題調査委員会関係」の内）；入江俊郎文書 11（「憲法改正参考書類（憲法問題調査委員会資料）」の内）。また、憲法調査会事務局 前掲（憲資・総第10号）。を参照。

⁽⁵⁵⁾ 『法律新報』1945年12月号に掲載。

日本進歩党「憲法改正要綱」	<p>帝国議会</p> <p>十三、貴族院ヲ廃止シ参議院ヲ置ク 参議院ハ参議院法ノ定ムル所ニ依リ学識経験者及選挙ニ依ル議員ヲ以テ之ヲ組織ス</p> <p>十四、予算案及財政法案ハ衆議院ニ於テ之ヲ先議ス 参議院ハ衆議院ニ於テ削減セル予算案ノ復活ヲ決議スルコトヲ得ズ</p> <p>十五、衆議院ニ於テ引続キ二回通過シタル法案ハ参議院ノ同意ナクシテ成立シタルモノト看做サル</p> <p>十六、衆議院ハ内閣及各国務大臣ニ対シ不信任又は弾劾ヲ決議スルコトヲ得</p> <p>十七・十八 (略)</p> <p>國務大臣</p> <p>十九、天皇内閣総理大臣ヲ親任セントスルトキハ両院議長ニ諮問ス … (略) … (略)</p> <p>二十、内閣総理大臣及國務大臣ハ帝国議会ニ対シ其ノ責ニ任ズ</p>	昭和21年 2月14日 発表
日本社会党「憲法改正要綱」	<p>議院</p> <p>三、議会は二院より成る、衆議院は比例代表による国民公選の議員より成り参議院に優先す、参議院は各種職業団体よりの公選議員を以て構成し専門的審議に当る</p> <p>四、衆議院において二回可決せられたる法律案は参議院を拘束す</p> <p>内閣</p> <p>二、内閣は議会に対し責任を負ふ、内閣は議会の委託により外に対し国を代表し、行政権を執行し官吏を任免し法律執行命令を発す</p>	昭和21年 2月24日 発表
日本共産党「日本人民共和国憲法(草案)」	<p>第三章 国会</p> <p>第四十五条 国会は法律の定める定員数からなる代議員によつて構成される一院制議会である。</p> <p>第四十七条 代議員として選挙され、かつ代議員を選挙する資格は、政治上の権利を有する十八歳以上のすべての男女に与えられる。選挙権、被選挙権は定住、資産、信教、性別、民族、教育その他の社会的条件によるどんな差別、制限をも加へられない。</p> <p>第四十八条 代議員の選挙は比例代表制にもとづき平等、直接、秘密、普通選挙によつて行はれる。</p> <p>第四十九条 代議員はその選挙区の選挙民にたいして報告の義務を負ふ。選挙民は法律の規定に従つて代議員を召還することができる。</p> <p>第五十条 国会は四年の任期をもつて選挙される。</p> <p>第六十二条 国会は二十五名の国会常任幹事会を選挙する。</p> <p>第六十五条 国会の任期が満了するかまたは国会が解散された場合には、国会常任幹事会は新たに選挙された国会によつて、新国会常任幹事会が選出されるまでこの権限を保持する</p> <p>第四章 政府</p> <p>第六十六条 政府は日本人民共和国の最高の行政機関である。政府首席は国会によつて任命され、首席の指名にもとづき国会の承認をえた政府員とともに政府を構成する。</p> <p>第六十七条 政府は国会にたいして責任を負ひ、国会の休会中は国会常任幹事会にたいして責任を負ふ。各政府員は政府の一般政策について全体的に、個人的行動については個人的に責任を問はれる。</p> <p>第六十八条 国会が政府にたいする不信任案を採択した場合には政府は総辞職する。</p>	昭和21年 6月29日 発表

「憲法改正（私案）布施辰治起案」は、議会は一院二部制とし、一部は国民直接公選、二部は市町村及び経済、文化等法認団体の公選議員から構成されるというものであった⁽⁵⁶⁾。

憲法研究会のメンバーであった高野岩三郎の案⁽⁵⁷⁾は、国会は第一院及び第二院より成るものとされ、第二院は各種の職業及びそのうちにおける階層より選挙される議員をもって組織するものとされ、議員の任期は3年とし毎年3分の1ずつ改選するものとされた。第一院の優越については、第一院を2回通過した法律案は第

二院において否決できないものとされ、これは、憲法研究会の案と同じであった。

昭和21年1月21日に発表された大日本弁護士会連合会「憲法改正案」では、貴族院の名称を改め、職域代表者及び勲労により勅任された者（華族制度を存置する場合には、その代表者をも加える。）をもって、これを組織することとし、その選定方法は法律をもって定めることとされた。

国体の科学的研究を提唱していた思想家の里見岸雄による「大日本帝国憲法改正私擬」は、

⁽⁵⁶⁾ 1814年憲法に基づくノルウェーの議会制度においても変則的な一院制が採られている。ノルウェーの総選挙では上院・下院の区別なく選出されるが、総選挙後最初の議会において互選により、4分の1が上院議員に、残りの4分の3が下院議員に選出される。ただし、上院と下院に分かれて審議が行われるのは、法案審議に際してのみである。

⁽⁵⁷⁾ 『新生』1946年2月号に掲載。

<資料7 その他の民間諸案中の二院制関係条項> (58)

<p>稲田正次 「憲法改正私案」</p>	<p>第三章 第三十三条 変更 「貴族院」ヲ「元老院」（又ハ参議院）ト改ム 第三十四条 変更 元老院ハ法律ノ定ムル所ニ從ヒ公選セラレタル議員ヲ以テ組織ス 別ノ法律ヲ以テ間接選挙ニヨリ地域代表議員（仏一八七五憲法ニ倣ヒ地方議會議員ヲ以テ選挙母体ヲ構成スベキカ）ト職能代表議員ヲ設クベシ</p>	<p>昭和20年 12月28日 発表</p>
<p>清瀬一郎 「憲法改正条項私見」</p>	<p>二、帝国議會ノ権限組織並ニ其ノ会期 第七一条「帝国議會ニ於テ、予算ヲ議定セス又ハ予算成立ニ至ラサルトキハ新ナル予算成立ニ至ル迄ノ間政府ハ前年度予算ヲ施行スヘシ」 第三四条「貴族院ハ貴族院法ノ定ムル所ニ依リ公選セラレタル議員ヲ以テ組織ス」</p>	<p>『法律新報』昭和 20年12月 号に掲載</p>
<p>布施辰治 「憲法改正私案」</p>	<p>第二章 議會 第二章には、統治権の本体たる国民の総意を反映する議会の構成、及、その活動と作用を規定する 第五条 議會ハ、一院二部制トシ、一部ハ、国民直接公選シタル議員ニヨリ、二部ハ、市町村、及、経済、文化等、法認団体ノ公選シタル議員ニヨリ構成ス 第五条は、国民の総意を反映する議会の構成に関する正文である 一院二部制は、現行の衆議院と貴族院を合併して、更に分離した再議制を維持した新組織である 詳細は議院法の参照を望む 第十一条 何人モ、同時ニ、直接選挙ト団体選挙ノ議員ヲ兼ヌルコトヲ得ス 第十一条は、議員の兼職禁止である 第四章 政府 第二十七条 政府ハ、国民ノ総意ヲ斟酌シテ議會ヲ解散スルコトヲ得 第二十七条は、第十三条の規定と相俟つて、国民の総意が議會を離れた場合と国民の総意が政府を離れた場合の非常措置に関する規定である</p>	<p>昭和20年 12月22日</p>
<p>高野岩三郎の憲法改正案</p>	<p>第三 議會 議會ハ第一院及ビ第二院ヲ以テ成立ス 第一院ハ選挙法ノ定ムル所ニ依リ国民ノ直接選挙シタル議員ヲ以テ組織ス 第二院ハ各種職業等ニ其ノ中ニ於ケル階層ヨリ選挙セラレタル議員ヲ以テ組織ス議員ノ任期ハ三年トシ毎年三分一ツツ改選ス 二タビ第一院ヲ通過シタル法律案ハ第二院ニ於テ否決スルコトヲ得ズ 兩院ハ各々政府又ハ大臣ニ對シ不信任ノ表決ヲナスコトヲ得此ノ場合政府又ハ大臣ハ直チニ其ノ職ヲ去ルベシ 第八 財政 予算ハ先ヅ第一院ニ提出スベシ其ノ承認ヲ經タル項目及ビ金額ニ就テハ第二院之ヲ否決スルヲ得ズ</p>	<p>『新生』 昭和21年 2月号に 掲載</p>
<p>大日本弁護士会連合会「憲法改正案」</p>	<p>第五 貴族院ノ改組 貴族院ノ名称ヲ改メ職域代表者及勲勞ニ因リ勅任セラレタル者（華族制度ヲ存置スル場合ニハ其ノ代表者ヲモ加フ）ヲ以テ之ヲ組織スルコトトシ其ノ選定方法ハ法律ヲ以テ之ヲ定ムル様第三十三条第三十四条等ヲ改正スルコト 第七 内閣制度ノ確立 …内閣ハ議會ニ對シテモ責任ヲ負フヘキ旨ヲ定メ内閣総理大臣ノ任免ニ付テハ議會ヨリ推薦スルノ途ヲ啓キ…</p>	<p>昭和21年 1月21日 発表</p>
<p>里見岸雄「大日本帝国憲法改正私擬」</p>	<p>第五章 帝国議會 第三十九条 帝国議會ハ東院西院ノ兩院ヲ以テ構成ス 第四十条 東院ハ東院議員選挙法ノ定ムル所ニ依リ選挙セラレタル議員ヲ以テ組織ス 第四十一条 西院ハ職能代表議員選挙法ノ定ムル所ニ依リ選挙セラレタル議員及華族代表議員選挙法ニ基キテ選出セラレタル議員ヲ以テ組織ス 詳細ハ法律ヲ以テ定ム 第四十三条 兩院ハ各々政府若クハ國務大臣ニ對シソノ責ヲ問ヒ又ハ不信任ヲ議決スルコトヲ得 兩院一致シテ不信任ノ表決ヲセラレタル政府ハ総辭職スヘシ但シ東院ノミ不信任ノ表決ヲ為セルモ政府ノ所信正シト思考スルトキハ政府ハ一回ニ限リ東院ノ解散ヲ行フヘク天皇ノ裁可ヲ受クルコトヲ得此ノ場合ニハ直チニ総選挙ヲ行フモノトシ四箇月以内ニ議會ヲ招集スヘシ 第四十八条 東院ハ予算ヲ先議ス 第六章 國務大臣及政府 第七十二条 政府東院ヲ解散セントスルトキハ上奏裁可ヲ受クヘシ 第八章 財政會計 第八十八条 予算ハ前ニ東院ニ提出スヘシ</p>	<p>昭和21年 1月28日 発表</p>

58) 入江俊郎文書 11（「憲法改正参考書類（憲法問題調査委員会資料）」の内）；入江俊郎文書 29（憲法資料「新聞等に表はれた各政党その他の憲法改正案」の内）。また、憲法調査会事務局 前掲（憲資・総第10号）を参照。

憲法懇談会の憲法改正案	<p>第四章 議会</p> <p>第三十二条 議会ハ衆議院及参議院ノ兩院ヲ以テ成立ス</p> <p>第三十三条 衆議院ハ直接普通平等及秘密選挙ニ依リ四箇年ノ任期ヲ以テ選出セラレタル議員ヲ以テ組織ス 選挙ニ関スル条規ハ別ニ法律ヲ以テ之ヲ定ム</p> <p>第三十四条 参議院ハ地方議会議員ニ依リ選出セラレタル任期六箇年ノ議員（二年毎ニ其ノ三分ノ一ヲ改選ス）各職能団体ヨリ選出セラレタル任期四箇年ノ議員（二年毎ニ其ノ半数ヲ改選ス）及学識経験アリ且ツ徳望高キ者ノ中ヨリ兩議院ノ推挙シタル任期六箇年ノ議員ヲ以テ組織ス 選挙ニ関スル条規ハ別ニ法律ヲ以テ之ヲ定ム</p> <p>第五章 大臣</p> <p>第五十六条 内閣総理大臣ノ任命ハ衆議院ノ奏薦ニ依ル 他ノ大臣ノ任命ハ内閣総理大臣ノ奏薦ニ依ル</p> <p>第五十八条 大臣ノ在職ハ議會ノ信任アルコトヲ要件トス</p> <p>第七章</p> <p>第六十九条 予算及租税法ハ衆議院ニ於テ先議ス 参議院ハ衆議院ノ議決ヲ經タル予算ニ對シテ修正ヲ為スコトヲ得ス</p>	昭和21年 3月5日 発表
-------------	---	---------------------

昭和21年1月28日に発表され、帝国議会は東院西院の両院をもって構成するというものであった。この案においては、東院は東院議員選挙法の定めるところにより選挙された議員をもって組織し、一方、西院は職能代表議員選挙法の定めるところにより選挙された議員及び華族代表議員選挙法に基いて選出された議員をもって組織するものとされた。

尾崎行雄を中心として、岩波茂雄、渡辺幾治郎、石田秀人、稲田正次、海野普吉らによって設けられた憲法懇談会の「憲法改正案」は、昭和21年3月5日に石黒武重国務大臣に手交された。この草案では、立法権を天皇と議会に認め、地方議会議員、職能代表、学識経験者からなる参議院が設置されることとされているが、法律案について一院の優越規定は設けられていない。

なお、東京帝国大学では、昭和21年2月14日、南原繁総長の発案で、学内に「憲法研究委員会」（委員長：宮沢俊義）が設けられた⁽⁵⁹⁾。当初の論点整理「憲法改正に関し検討すべき諸問題」では、議会のうち両院制の問題について、「ア、両院制か一院制か イ、上院の名称、組織及び機能 ウ、下院の組織及び機能」を摘示したが⁽⁶⁰⁾、政府が3月6日に「憲法改正草案要綱」、

4月17日に「憲法改正草案」を発表したことを受け、政府案に対する修正案作成へと研究委員会の方針を転じた。

「東京帝国大学憲法研究委員会報告書」⁽⁶¹⁾中「政府の憲法改正草案に関する意見」では、「国会の構成については、両院制の趣旨に鑑み、『数』の支配する衆議院に対して、可及的に『理』の支配する参議院を設ける趣旨で、憲法において参議院の組織及び権能の大綱を規定するを適当とする。」とした上で、「(a) 参議院の組織については、そこにできるだけ優秀な知能を代表させる方法を考慮すること、又職能的な代表は少なくともある範囲においてこれを認めるを適当としようが、その際労資の均衡を保ち得るやう十分な配慮を為すことが必要である。(b) 参議院の権能については、法律及び予算の審議に就き衆議院の優越を認めると同時に、ある場合に於ては参議院の優越を認めることが適当である。」とした。そして、参議院の優越の例として、弾劾裁判所は専ら参議院議員をもって組織すること、及び最高裁判所の裁判官の任命は参議院の同意を要するものとすることが示されている。また、「衆議院のみが内閣不信任を決議し得ることに鑑み、内閣総理大臣は衆議

⁽⁵⁹⁾ 佐藤 前掲書（2巻），p.943以下。

⁽⁶⁰⁾ 我妻栄は、「議会制度については、一院制か二院制かを問題にしたことはいうまでもない。」と述べている（我妻栄「知られざる憲法討議」『世界』1962.8，p.51.）。

⁽⁶¹⁾ 「東京帝国大学憲法研究委員会報告書」昭和21年（東京大学法学部附属近代日本法政史料センター所蔵 我妻栄文書）。

院の議決でこれを指名すべきもの」としている。

VI 参議院の理念・構成をめぐる論議

—制憲議会での審議—

1 帝国憲法改正案の提出

前述（IV 3を参照）のようなGHQとの間の徹夜の交渉を経た上で3月5日案が確定され、要綱の形で発表されることとなった。昭和21年3月6日に「憲法改正草案要綱」が、内閣から日本政府の改正案として発表された。当時、枢密院の諮詢を要する案件について、諮詢前に内容を公表することは、少なくとも枢密院に対する重大な不信行為とされていたが、憲法改正草案要綱はGHQとの関係上急いで発表する必要があったため、3月20日の枢密院会議において、幣原喜重郎首相が同要綱の発表経過について報告し、了解を求めた。

この憲法改正草案要綱の発表後、GHQとの間で要綱訂正の交渉を経て参議院の緊急集会の規定を加えるなどの修正が行われ、また、草案の口語化についてGHQの了承及び閣議の了解を得て、「憲法改正草案」として条文化が行われた。そして昭和21年4月17日、政府は、憲法改正草案の全文を英訳とともに発表した。憲法改正草案は、同日、枢密院に下付され、潮恵之輔顧問官を委員長とする審査委員会が審議が行われた⁽⁶²⁾。諮詢中の草案は5月22日に吉田茂

内閣が成立したため一旦撤回され、5月24日の閣議決定による若干の字句の修正を加えた憲法改正草案が5月27日に再度諮詢されたが、結局、審査委員会では無修正に決した。

枢密院の本会議は昭和21年6月8日に開かれ、潮審査委員長から委員会の審査報告があり、国会について「特に、参議院の構成を訊すとともに、二院制度を存置する以上、両院の組織等において、その趣旨を貫徹させることの必要につき、政府の考慮を求め、又参議院の緊急集会を、衆議院の解散中に限ることとして、能く、国務上の緊急な需要に応じ得るかの懸念を訊したのであるが、当局大臣は、両院の組織についてはそれぞれの組織法を立案するに当って、充分考究を遂げることとし、又国に緊急の必要がある場合でも、衆議院が解散されていないときは、国会を召集するのが、民主主義形態の当然の結果であり、ただ財政上の応急処置については、会計法の立案に際し、憲法の許す範囲において、便法を講ずることとしたい旨の弁明を為した。⁽⁶³⁾」との経過報告が行われた。枢密院では美濃部達吉顧問官を除く起立者多数で草案が可決され、この可決後、政府は、再諮詢の際に草案に加えられた修正点を発表した。

かくして、枢密院での審議を経て、「帝国憲法改正案」が昭和21年6月20日、衆議院に提出された。これらの各案の二院制に関する条項は、資料8で示したとおりである。

<資料8 帝国憲法改正案中の二院制関係条項>⁽⁶⁴⁾

憲法改正草案要綱	第三十七 国会ハ衆議院及参議院ノ両院ヲ以テ構成スルコト 第三十八 両議院ハ国民ニ依リ選挙セラレ全国民ヲ代表スル議員ヲ以テ之ヲ組織スルコト 両議院ノ議員ノ員数ハ法律ヲ以テ之ヲ定ムルモノトスルコト 第三十九 両議院ノ議員及其ノ選挙人タルノ資格ハ法律ヲ以テ之ヲ定ムルコト但シ性別、人種、信条又ハ社会的地位ニ依リテ差別ヲ附スルコトヲ得ザルコト 第四十 衆議院議員ノ任期ハ四年トスルコト但シ衆議院解散ノ場合ニ於テハ其ノ期間満了前ニ終了スル	昭和21年 3月6日 臨時閣議 決定、同 日公表
----------	--	--------------------------------------

⁽⁶²⁾ 「枢密院委員会記録，昭和21年4月～5月」（入江俊郎文書 31）を参照。

⁽⁶³⁾ 佐藤 前掲書（3巻），p.435.

⁽⁶⁴⁾ 「憲法改正草案要綱」昭和21年3月6日（佐藤達夫文書 46）；「憲法改正草案」昭和21年4月17日（佐藤達夫文書 74）；「帝国憲法改正案」昭和21年6月20日（佐藤達夫文書 130）。また、憲法調査会事務局 前掲（憲資・総第9号）を参照。

	<p>コト</p> <p>第四十一 両議院ノ議員ノ選挙、選挙区及投票ノ方法ニ関スル事項ハ法律ヲ以テ之ヲ定ムルコト</p> <p>第四十二 参議院議員ノ任期ハ第一期ノ議員ノ半数ニ当ル者ノ任期ヲ除クノ外六年トシ三年毎ニ議員ノ半数ヲ改選スルコト</p> <p>第五十四 法律案ハ此ノ憲法ニ特別ノ定ヲ為シタル場合ヲ除クノ外両議院ニ於テ可決シタル時法律トシテ成立スルコト</p> <p>衆議院ニ於テ可決シ参議院ニ於テ否決シタル法律案ハ衆議院ニ於テ出席議員三分ノ二以上ノ多数ヲ以テ再度可決スルキハ法律トシテ成立スルモノトスルコト</p> <p>参議院ガ衆議院ノ可決シタル法律案ヲ受領シタル後議會休会中ノ期間ヲ除キ六十日以内ニ議決ヲ為スニ至ラザルトキハ衆議院ハ参議院ガ右法律案ヲ否決シタルモノト看做スコトヲ得ルコト</p> <p>第五十五 予算ハ前ニ衆議院ニ提出スベキコト</p> <p>予算ニ関シ参議院ニ於テ衆議院ト異リタル議決ヲ為シタル場合ニ於テ、法律ノ定ムル所ニ依リ両議院ノ協議会ヲ開クモ仍意見一致セザルトキハ衆議院ノ決議ヲ以テ国会ノ決議トスルコト</p> <p>第五十六 条約、國際約定及協定ノ締結ニ要スル国会ノ協賛ニ付テモ亦前記第五十五第二項ニ準ズルコト</p>	
<p>憲法改正草案</p>	<p>第四章 国会</p> <p>第三十八条 国会は、衆議院及び参議院の両議院でこれを構成する。</p> <p>第三十九条 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。</p> <p>② 両議院の議員の定数は、法律でこれを定める。</p> <p>第四十条 両議院の議員及びその選挙人の資格は、法律でこれを定める。但し、人種、信条、性別、社会的身分又は門地によつて差別してはならない。</p> <p>第四十一条 衆議院議員の任期は、四年とする。但し、衆議院解散の場合には、その期間満了前に終了する。</p> <p>第四十二条 参議院議員の任期は、六年とし、三年ごとに議員の半数を改選する。</p> <p>第四十三条 選挙区、投票の方法その他両議院の議員の選挙に関する事項は、法律でこれを定める。</p> <p>第五十条 衆議院が解散されたときは、解散の日から四十日以内に、衆議院議員の総選挙を行ひ、その選挙の日から三十日以内に、国会を召集しなければならない。</p> <p>② 衆議院が解散されたときは、参議院は、同時に閉会となる。但し、内閣は、国に緊急の必要があるときは、参議院の緊急集会を求めることができる。</p> <p>③ 前項但書の緊急集会において採られた措置は、臨時のものであつて、次の国会開会の後十日以内に、衆議院の同意がない場合には、その効力を失ふ。</p> <p>第五十五条 法律案は、この憲法に特別の定のある場合を除いては、両議院で可決したとき法律となる。</p> <p>② 衆議院で可決し、参議院でこれと異なつた議決をした法律案は、衆議院で出席議員の三分の二以上の多数で再び可決したときは、法律となる。</p> <p>③ 参議院が、衆議院の可決した法律案を受け取つた後、国会休会中の期間を除いて六十日以内に議決しないときは、衆議院は、参議院がその法律案を否決したものとみなすことができる。</p> <p>第五十六条 予算はさきに衆議院に提出しなければならない。</p> <p>② 予算について、参議院で衆議院と異なつた議決をした場合に、法律の定めるところにより、両議院の協議会を開いても意見が一致しないとき、又は参議院が、衆議院の可決した予算を受け取つた後、国会休会中の期間を除いて四十日以内に、議決しないときは、衆議院の議決を国会の議決とする。</p> <p>第五十七条 条約の締結に必要な国会の同意については、前条第二項の規定を準用する。</p> <p>第五章 内閣</p> <p>第六十二条 (略)</p> <p>② 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。</p> <p>第六十三条 内閣総理大臣は、国会の議決で、これを指名する。この指名は、他のすべての案件に先だつて、これを行ふ。</p> <p>② 衆議院と参議院とが異なつた指名の議決をした場合に、法律の定めるところにより、両議院の協議会を開いても意見が一致しないとき、又は衆議院が指名の議決をした後、国会休会中の期間を除いて二十日以内に、参議院が、指名の議決をしないときは、衆議院の議決を国会の議決とする。</p> <p>第六十四条 内閣総理大臣は、国会の同意により、國務大臣を任命する。この同意については、前条第二項の規定を準用する。</p> <p>② (略)</p> <p>第六十五条 内閣は、衆議院で不信任の決議案を可決し、又は信任の決議案を否決したときは、十日以内に衆議院が解散されない限り、総辞職をしなければならない。</p>	<p>昭和21年 4月16日 閣議決定、 翌4月17日 枢密院諮詢、 同日公表</p>
<p>帝国憲法改正案</p>	<p>第四章 国会</p> <p>第五十五条 (略)</p> <p>② (略)</p> <p>③ 参議院が、衆議院の可決した法律案を受け取つた後、国会休会中の期間を除いて六十日以内に、議決しないときは、衆議院は、参議院がその法律案を否決したものとみなすことができる。</p> <p>第五十六条 予算は、さきに衆議院に提出しなければならない。</p> <p>② (略)</p> <p>第五十七条 条約の締結に必要な国会の承認については、前条第二項の規定を準用する。</p> <p>第五章 内閣</p> <p>第六十四条 内閣総理大臣は、国会の承認により、國務大臣を任命する。この承認については、前条第二項の規定を準用する。</p> <p>② (略)</p> <p>※上掲の憲法改正草案の条文からの変更点（下線の文言修正）のみ掲げた。</p>	<p>昭和21年 6月20日 帝国議會 へ提出</p>

2 帝国議会での議論

帝国憲法改正案が審議された第90回帝国議会では、二院制の問題についても、熱心な論議が行われた。具体的には、「二院制」にかかわるものとして、「衆議院」と「参議院」の名称、新しい二院制についての構想、一院制を排して二院制を採用した理由、両院の権能における不平等の原則、貴族院が果たしてきた政治的役割と二院制必要論等が議論されたほか、「両議院の組織」にかかわるものとして、両議院の組織の異同、参議院の組織、職能代表制の問題が議論された⁽⁶⁵⁾。また、参議院に解散を認めない理由、参議院の緊急集会が求められ得る場合及びその議決の範囲、法律案の再議決制度、両院協議会などについても議論された。

衆議院での帝国憲法改正案の提案理由説明において、吉田茂首相は、「衆議院ト参議院トヲ以テスル両院制度ヲ採リ、国事審議ノ慎重ヲ期スルコトト致シマシタ、但シ衆議院ニ対シマシテハ参議院ニ比シ種々ノ点ニ於テ優越ノ地位ヲ認メテ居リマス⁽⁶⁶⁾」との演説を行った。

衆議院では、鈴木義男議員（日本社会党）によって、参議院の職能代表制が主張された。これに対して、金森徳次郎憲法担当国務大臣は「唯職能代表ノ問題ニ付キマシテハ、今日ノ実情カラ推シマシテ、仮令是ガ理論的ニ維持シ得ルニ致シマシテモ、実行ノ面ニ於テ甚ダ疑ヒヲ持ツテ居リマシテ、遽カニソレハ宜シトハ申上げ兼ネルト云フ風ニ御諒解ヲ願ヒタイト思ヒマス⁽⁶⁷⁾」と述べた。また、野坂参三議員（日本共産党）により、参議院の性格がはっきりしておらず、一院だけではいけないのかという質問がなされたのに対して、金森大臣は、「二院制

ニ於キマシテ参議院ヲ何ノ為ニ作ルカ、参議院アルコトハヤハリ民主政治ノ裏ヲ行クモノデハナイカト云フヤウナ御考ヘノヤウニ見受ケマシタガ、参議院設置ノ制ハ決シテサウデハアリマセヌ、国民代表ノ機関タル参議院ニ依リマシテ国政ガ慎重ニ行ハレテ行クコトヲ期スルノ一途ニ外ナラナイ訳デアリマス⁽⁶⁸⁾」と説明した。

衆議院帝国憲法改正案委員会でも、参議院の構成に職能代表制の採用が主張されたほか、その前提として、原健三郎議員（日本進歩党）から、なぜ参議院を置かなければならないかという疑問があり、これに対して金森大臣は、「此ノ案ニ於キマシテハ、参議院ヲ一種ノ抑制機関デアル、而シテ之ニ慎重練熟ノ要素ヲ盛り込ム工夫ヲシタナラバ一院制ノ持ツテ居ル欠点、或ハ又此ノ憲法草案ニ付テ往々人ガ疑フ所ノ多数党ノ一時的ナル勢力ガ弊害ヲ起スト云フヤウナコトヲ防止スルカヲ持ツノデハナカラウカ、是ガ基本ノ考ヘデゴザイマス⁽⁶⁹⁾」と述べた。

衆議院において加えられた修正のうち、両院関係にかかわるものとしては、帝国憲法改正案第56条第2項が予算の議決についての参議院の審議期間を40日、第63条第2項が内閣総理大臣の指名について参議院の審議期間を20日と定めていたものを、それぞれ30日及び10日と改めたことが挙げられる。これは、帝国憲法改正案委員会（芦田均委員長）において修正されたものである。しかし、参議院の構成については、具体的な方式を打ち出すには至らなかった。ただし、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。

(65) 清水伸編著『逐条日本国憲法審議録』3巻、有斐閣、1962、p.73以下。を参照。

(66) 第90回帝国議会衆議院議事速記録第5号（昭和21年6月25日）、p.68。

(67) 第90回帝国議会衆議院議事速記録第6号（昭和21年6月26日）、p.94。

(68) 第90回帝国議会衆議院議事速記録第8号（昭和21年6月28日）、p.125。

(69) 第90回帝国議会衆議院帝国憲法改正案委員会議録（速記）第17回（昭和21年7月19日）、p.332。

貴族院の審議でも、やはり二院制の問題及び参議院制度の問題が大きな論点となった。金森大臣は、二院制の妥当性について、「『アメリカ』ガ持つて居ル合衆国制度ノ補充トシテノ二院制度デアルトカ、或ハ英国ガ持つて居リマスル貴族ト称スル特殊ナル階級ノ政治権力ガ変遷シテ二院制度ニナツテ居ルトカ、サウ云フヤウナ特色ヲ離レ、又日本ニ於キマシテノ過去ノ貴族院制度ガ若干此ノ『イギリス』ノ制度ニ似テ居ルガ如キ嫌ヒガアル点ヲモ全然念頭ニ入レマセヌデ、新ナル見地ニ於テ二院制度ガ妥当デアルト云フ結論ニ到達致シマシタ訳デアリマス⁽⁷⁰⁾」と述べた。また、「伊藤公ノ憲法義解ニ、貴族院ノ特質トシテ国民ノ中ノ慎重、練熟、耐久ノ要素ヲ代表セシムルト云フコトヲ言ハレテ居リマスル、其ノ耐久ト云フ言葉ニハ多少ノ語弊ガアリマスガ、是ヲ正シキ意味ニ解シマスルナラバ、此ノ三ツノ要件ヲ以テ特色附ケラレタ其ノ伊藤公ノ言葉ハ、直チニ此ノ憲法ノ予想シテ居リマスル参議院ノ特色トシテ挙げ得ルト思フノデアリマス⁽⁷¹⁾」と述べた。参議院の構成については、貴族院帝国憲法改正案特別委員会でも大いに議論となり、地域代表と全国区から参議院議員を選出することとする臨時法制調査会の

中間的試案が示された。

このように、日本国憲法下における二院制は、金森大臣の答弁からすると、両院について異なる構成及び機能を前提にして、法案等の審議が慎重に行われることを期待してできたと考えられることができる。すなわち、参議院を「一種の抑制機関」として、一院制の欠点である多数党の一時的な勢力が弊害を起すときの「抑止力」とすることを期待し、そのため「知識・経験のある慎重熟練の士」を求めるとしたのである。

なお、貴族院において加えられた両院関係に関する修正は、法律案の議決における衆議院の優越に関する規定⁽⁷²⁾ についてである。この修正により「前項の規定は、法律の定めるところにより、衆議院が、両議院の協議会を開くことを求めることを妨げない」（日本国憲法第59条第3項を参照）との規定が加えられた。これは、貴族院帝国憲法改正案特別委員会において修正されたものである。

上述のような帝国憲法改正案に係る二院制の議論等を経て、昭和21年10月7日に衆議院が貴族院回付案を可決し、枢密院の諮詢、天皇の裁可の後、日本国憲法が、11月3日に公布され、翌年5月3日から施行された。

<資料9 二院制に係る衆議院の修正・附帯決議、貴族院の修正>

衆議院修正	<p>第六十条 予算は、さきに衆議院に提出しなければならない。</p> <p>② 予算について、参議院で衆議院と異なった議決をした場合に、法律の定めるところにより、両議院の協議会を開いても意見が一致しないとき、又は参議院が、衆議院の可決した予算を受け取った後、国会休会中の期間を除いて三十日以内に、議決しないときは、衆議院の議決を国会の議決とする。</p> <p>第六十七条 内閣総理大臣は、国会の議決で、これを指名する。この指名は、他のすべての案件に先だつて、これを行ふ。</p> <p>② 衆議院と参議院とが異なった指名の議決をした場合に、法律の定めるところにより、両議院の協議会を開いても意見が一致しないとき、又は衆議院が指名の議決をした後、国会休会中の期間を除いて十日以内に、参議院が、指名の議決をしないときは、衆議院の議決を国会の議決とする。</p> <p>第六十八条 内閣総理大臣は、國務大臣を任命する。但し、その過半数は、国会議員の中から選ばなければならない。</p> <p>② (略)</p>	昭和21年8月21日委員会可決、8月24日本会議可決
衆議院帝国憲法改正案委員会附帯決議	三、参議院は衆議院と均しく国民を代表する選挙せられたる議員を以て組織すとの原則はこれを認むるも、これがために衆議院と重複する如き機関となり終ることは、その存在の意義を没却するものである。政府は須くこの点に留意し、参議院の構成については、努めて社会各部門各職域の智識経験ある者がその議員となるに容易なるよう考慮すべきである。	昭和21年8月21日修正報告書

(70) 第90回帝国議会貴族院帝国憲法改正案特別委員会議事速記録第18号（昭和21年9月20日），p.92.

(71) 第90回帝国議会貴族院議事速記録第27号（昭和21年8月30日），p.329.

(72) 帝国憲法改正案における第55条で、衆議院送付案においては修正により第59条に繰り下げられた規定。

貴族院修正箇所	<p>第五十九条 法律案は、この憲法に特別の定のある場合を除いては、両議院で可決したとき法律となる。</p> <p>② 衆議院で可決し、参議院でこれと異なった議決をした法律案は、衆議院で出席議員の三分の二以上の多数で再び可決したときは、法律となる。</p> <p>③ 前項の規定は、法律の定めるところにより、衆議院が、両議院の協議会を開くことを求めることを妨げない。</p> <p>④ 参議院が、衆議院の可決した法律案を受け取った後、国会休会中の期間を除いて六十日以内に議決しないときは、衆議院は、参議院がその法律案を否決したものとみなすことができる。</p> <p>※下線を付した項を加える修正部分のみ掲げた。</p>	昭和21年 10月3日 委員会可 決、10月 6日本会 議可決
---------	--	--

おわりに

このようにして日本国憲法下での新しい二院制が採用されたわけであるが、衆議院と同じく「全国民を代表」する公選議員から組織される参議院が、日本国憲法下における「第二院」として、どのような役割を担い、いかに特色を発揮すべきか、また、そのために、この議院にふさわしい人材をいかなる方法で集めることができるのか、憲法制定過程においても重要な論点となった。日本において、そもそも二院制とすべきか否か、二院制とする場合に第二院の構成及び権限をどのようなものとするのか、両院関係の在り方をどのように位置づけるのかということ、参議院発足以来、この半世紀余の間、問われ続けていることでもある。

憲法制定過程においても、両議院を国民代表

として選挙された議員をもって組織するという憲法上の原則を前提として、衆議院と重複しない形で、参議院の構成について社会各部門各職域から「慎重・練熟の士」が議員となり得るための工夫が求められていたこと、また、法律案の議決について一旦は参議院は引き延ばしの権限のみを賦与されることが構想されながら、GHQ側の指示により衆議院の特別多数による再議決制度に変えられたため、結果としてその権限がより強いものとなったことは特に注視する必要があるだろう。

なお、国立国会図書館では、ホームページ上で電子展示会「日本国憲法の誕生」⁽⁷³⁾を公開しており、本稿で紹介した二院制諸案は、これによって原資料の画像を閲覧することが可能である。併せて御参照いただければ幸いである。

(たなか よしひこ 政治議会課)

⁽⁷³⁾ <<http://www.ndl.go.jp/constitution/index.html>>