

参議院のありようを考える

—— 若干の比較憲法的視点をふまえて ——

西

修

1. はじめに 問題の所在

2016（平成 28）年 7 月 10 日に実施された第 24 回参議院通常選挙の大きな特色は、史上初めて 18 歳および 19 歳にも選挙権が与えられたことと、参議院選挙史上初めて合区による選挙がおこなわれたことである。

とくに合区は、人口の少ない鳥取県と島根県、高知県と徳島県という隣接県の選挙区が統合されたものであるが、候補者にも、有権者にも戸惑いがみられた。候補者にとっては、従来よりもはるかに広くなった選挙区（たとえば徳島選挙区は従来の 2.7 倍に）で、どのような浸透活動するのか、文化圏の違う両県でいかなるアピールをすればよいのかなど、キャンペーンの根本的見直しが迫られた。また有権者にとって、自県にかかわりのなかった候補者には関心がもてず、地元の声が反映されるか不安の声が高まった。

その結果が、投票率に反映された。たとえば、高知県では前回（2013 年 7 月 21 日）実施された参議院選挙から 4.37%減の 45.52%となり、過去最低を更新した。また鳥取県も過去最低の前回をさらに 2.60%を下回る 56.28%だった。地元候補者が擁立された徳島県にあっても、前回比 2.31%の減であった。もっとも島根県は 1.31%前回を上回った。

なぜこのような合区が生まれたのか。その最大の理由は、二度にわたる最高裁判所大法廷判決がある。一度目は 12（平成 24）年 10 月 17 日も

ので、このときは10（平成22）年の通常選挙時に最大較差5.00倍（鳥取県と神奈川県）だった定数が問題とされた。最高裁判所は、選挙無効の要求はしりぞけたものの、「本件選挙時、前記の較差が示す選挙区間における投票価値の不均衡は、投票価値の平等の重要性に照らしてももはや看過し得ない程度に達しており、これを正当化すべき特別の理由も見いだせない以上、違憲の問題が生ずる程度の著しい不平等状態に至ったというほかはない」との判断を示して、いわゆる「違憲状態」判決をくださった。その論旨の過程で、都道府県を一つのまとまりのある「参議院議員の選挙区の単位としなければならない」という憲法上の要請はない。むしろ、都道府県を選挙区の単位として固定する結果、その間の人口較差に起因して投票価値の大きな不平等状態が長期にわたって継続していると認められる状況の下では、上記の仕組み自体を見直すことが必要になるものといわなければならない」と述べ、参議院の定数を都道府県単位とすることの見直しの必要性に言及した。

もう一つは、14（平成26）年11月26日にくださった最高裁判所大法院判決である。このときは最大4.77倍の較差（鳥取県と北海道）があった。判決の骨子は前記判決とほぼ同様であるが、さらに踏み込み、「国会において、都道府県を単位として各選挙区の定数を設定する現行の制度をしかるべき形で改めるなどの具体的な改正案の検討と集約が着実に進められ、できるだけ速やかに、現行の選挙制度の仕組み自体の見直しを内容とする立法的措置によって違憲の問題が生ずる前記の不平等状態が解消される必要があるというべきである」と、国会の速やかな立法措置を促す判断を示した。

これらの最高裁判所の判決を受けて、国会で参議院の定数改正の審議がおこなわれ、「4県2合区を含む10増10減案」と、「20県10合区による12増12減案」に絞り込まれた。結局、案が盛り込まれた「公職選挙法の一部を改正する法律案」が、15（平成27）年7月24日に参議院本会議で、また同月28日には衆議院本会議で可決、成立した。そして翌8月5日に公布、同年11月5日に施行され、第24回参議院通常選挙から適

用されることになったのである。

この改正公職選挙法の附則 7 条で、合区について以下の規定がおかれている。「平成 31 年に行われる参議院議員の通常選挙に向けて、参議院の在り方を踏まえて、選挙区間における議員一人当たりの人口の較差の是正等を考慮しつつ選挙制度の抜本的な見直しについて引き続き検討を行い、必ず結論を得るものとする」。

ここにある「参議院の在り方」とは、単に一票の価値の平等だけではなく、参議院の選挙制度、衆議院との権限関係、参議院の機能をも含む総合的な検討を包含するものと思われる。

いったい参議院のあり方はいかにあるべきか。以下で、おもに先進国グループとされる経済開発協力機構 (OECD) に加盟する諸国の 2 院制を俎上に載せながら、参議院の選任方法、一般法律に関する衆議院との権限関係を中心に比較検討し、わが国の参議院のありようを考えてみたい。

2. OECD 諸国における 2 院制について とくに上院の選任方法と法律案に関する権限関係を中心に

OECD 34 か国中、現在、2 院制をとっている諸国は、以下に表示する 19 か国 (55.88%) である。世界全体の 1 院制と 2 院制との割合からみると、2 院制の比率は非常に高い。なぜならば、世界では、Inter-Parliamentary Union の最新版によると、現在、1 院制が 116 か国 (60.10%) であるのに対して、2 院制 77 か国 (39.90%) で、1 院制の方が 2 院制をはるかに凌駕しているからである¹。

比較憲法史的な変遷をみると、明治憲法が制定された 1889 年時においては、2 院制 31 か国 (79.5%)、1 院制 8 か国 (20.5%) と 2 院制が圧倒的に多かった。第 1 次世界大戦後の 1927 年時では、2 院制 44 か国 (71.0%)、1 院制 18 か国 (29.0%) となっていたが、1970 年においては、2 院

1 Parliaments at a glance: Structure, IPU PARLINE database: Structure of parliaments (2016 年 7 月 16 日閲覧)。

制 54 か国 (43.5%)、1 院制 69 か国 (55.6%)、5 院制が 1 か国 (ユーゴスラビア、0.9%) となり、1 院制の方が多くなった²。このあと、76 年時に 2 院制 (5 院制を含む) 52 か国 (38.5%)、1 院制 83 か国 (61.5%)³ となり、83 年時には 2 院制 47 か国 (29.7%)、1 院制 111 か国 (70.3%) とその差はますます広がった⁴。その大きな理由は、多くの独立国が誕生し、それらの国は概して人口的に小国であり、また両院制は費用がかかるという現実的な要因によるものといえる。

その意味において、先進民主国の方が 2 院制の比率が高いのもうなずける。レイプハルトが、先進民主主義国家 36 か国を比較したところ、1 院制は 14 か国 (38.9%) にすぎず、これらの国ぐにに限れば、2 院制がきわめて一般的であると述べている⁵。

もっとも、先進諸国でも、政党政治が発達してきて、2 院制の妙味が発揮されにくくなり、1 院制に移行した国ぐにも存在する⁶。OECD 諸国内にあって、ニュージーランドは 1950 年に、デンマークは 1953 年に、スウェーデンは 1970 年に、アイスランドは 1991 年に、そしてノルウェーは 2009 年に、それぞれ 2 院制から 1 院制に移行している。なお、アイルランドでは、2013 年 10 月 4 日、上院の廃止に関する国民投票が実施され、賛成 591, 987 (48.27%)、反対 634, 437 (51.73%) で否決された。

2 大西邦敏『憲法と民主政治』(成文堂、1970 年) 33 ~ 35 頁。

3 Henc van Maarsveen, & Gier van der Tang, *Written Constitutions*, 1978, p.61.

4 拙著『各国憲法制度の比較研究』(成文堂、1984 年) 124 ~ 125 頁。

5 アレンド・レイプハルト著、粕谷祐子・菊池啓一訳『民主主義対民主主義 多数決型とコンセンサス型の 36 カ国の比較研究』(勁草書房、2014 年第 2 版) 163 頁。

6 たとえば、スウェーデンが 1970 年に 1 院制へ移行した理由について、ボードは政党政治の発達と二院制の妙味が発揮できなかったことを指摘している。Board., *The Government and Politics of Sweden*, 1970, p.273. また、ニュージーランドが 2 院制を廃止した理由につき、クラークは 3 つの理由をあげている。小国であること、両院がおなじ選挙方法で選ばれた場合、上院が安全保障院としての機能を果たしえなくなること、上院が任命議員で組織されるようなことはデモクラシーの原理にそむくこと。Roger Clark, *The Development of the New Zealand Constitution*, 1975, p.61.

以下で、19か国のうち、(1) 上、下両院の構成と(2) 一般法律案に
関する下院との意見不一致の際の処理方式を概説する^{7, 8}。

(1) 両院の構成

国名	憲法制定年	選任方法	定数	任期	解散の態様
イギリス		(下)直接(小)	650人	5年	あり
		(上)貴族	798人	終身	なし
オーストラリア	1900	(下)直接(小)	150人	3年	下院または両院
		(上)直接(小)	76人	6年(3・1/2)	
オーストリア	1920	(下)直接(比)	183人	5年	あり
		(上)間接(州議会)	61人	州議会	なし
ベルギー	1831	(下)直接(比)	150人	4年	各院または両院
		(上)間接(地域議会)	60人	4年	
カナダ	1982・ 1867	(下)直接(小)	338人	5年	あり
		(上)任命	226人	75歳(定年)	なし
チリ	1980	(下)直接	120人	4年	なし
		(上)直接	38人	8年(4・1/2)	なし
チェコ	1992	(下)直接(比)	200人	4年	あり
		(上)直接(小)	81人	6年(2・1/3)	なし
フランス	1958	(下)直接(小)	577人	5年	あり
		(上)間接(下院等)	348人	6年(3・1/2)	なし
ドイツ	1949	(下)直接(小・比)	598人	4年	あり
		(上)州政府代表	69人	州政府	なし
アイルランド	1944	(下)直接(小)	158人	5年	あり
		(上)任命+職能別	60人	5年	下院選挙後
イタリア	1947	(下)直接(比)	630人	5年	各院または両院

7 両院の呼び名については、国によってさまざまである。たとえばわが国では衆議院と参議院、イギリスでは貴族院と庶民院、オランダでは第1院と第2院、ドイツでは連邦議会と連邦参議院など。訳語についても、上院と下院(アメリカなど)、代議員と元老院(イアリア)など種々であるが、本稿では、わが国の衆議院に相当する院を下院、参議院に相当する院を上院と総称する。

8 資料として、おもに Inter-parliamentary Union および Comparative Constitutions Project のウェブサイト、国立国会図書館「二院制諸国における選挙制度・任命制度」(2015.3.27)、同「諸外国の上院の選挙制度・任命制度」(2009年12月)、同「諸外国の下院の選挙制度」(2016年3月)、拙著、前掲書、および拙著『現代世界の憲法制度』(成文堂、1974年)を参照した。

論 説

		(上)直接+任命	619人	5年	
日本	1946	(下)直接(小・比)	480人	4年	あり
		(上)直接(小・中・比)	242人	6年(3・1/2)	なし
メキシコ	1917	(下)直接(小・比)	500人	3年	なし
		(上)直接(比)	128人	6年	なし
オランダ	1983	(下)直接(比)	150人	4年	あり
		(上)間接(州議会)	76人	4年	なし
ポーランド	1997	(下)直接(比)	460人	4年	両院同時
		(上)直接(小)	100人	4年	
スロベニア	1991	(下)直接(比)	90人	4年	あり
		(上)間接(職能・地域)	40人	5年	なし
スペイン	1978	(下)直接(小・比)	350人	4年	各院または両院
		(上)直接+間接	266人	4年	
スイス	1999	(下)直接(比)	200人	4年	なし
		(上)州に委任(直接)	46人	4年	なし
アメリカ	1787	(下)直接(小)	435人	2年	なし
		(上)直接(小)	100人	6年(2・3/1)	なし

(2) 一般法律案に関する両院不一致の場合の解決方式

貴族・任命型 イギリス、カナダ

上院を貴族の称号を有する者のみによって組織せしめている国は、イギリスである。同国の上院は、世襲貴族、一代貴族および聖職貴族からなる。1999年の貴族院改革により、世襲貴族が大幅に減少され、現在は89人とされている。これに比して一代貴族は683人を数える。一代貴族は首相の助言にもとづき、国王により任命される。聖職貴族は大主教および主教の26人からなる。これらを合計した798人によって現在の貴族院は組織されている⁹。

一般の法律案につき、下院で可決された法律案を上院が否決または下院が受け入れない修正を付した場合は、下院の第2議会の日から1年を経過し、2会期連続して下院が可決すれば、上院の意思にかかわらず、法律と

9 www.parliament.uk (2016年7月17日閲覧)。

なる。上院は、1年間の遅延権しかもたないことになる。

カナダの上院議員は、首相の助言にもとづき、総督により「女王の名において」任命される（1867年憲法第24条、）。オンタリオ州、ケベック州などの4つの区域に24人ずつ配され、またニューファンドランド1州（6人）と準州（3準州に1人ずつ）にも人数が割り当てられ、合計105人からなる（同法第21条、本条は1999年に改正）。これに加えて、女王は、4人から8人の議員を追加して任命することができる（同法第26条、本条は1915年に改正）。この方式は、両院関係でデッドロックが生じたときにそれを打開するために考案された仕組みで、1990年に1度だけ利用されたことがある。定年は75歳とされている。元下院議員や国務大臣経験者などの政治家が半数を占めるが、外国生まれも少なからず存在し、任命にあたり専門的知識、社会との接点の多さ、民族的少数派などが重要な基準になっている¹⁰。

法律案の審議に関しては、基本的に同等とされ、両院の意思が一致しないときは、廃案とされる。両院協議会の制度は、1947年に使用されたのを最後に開かれていない。このように、同国では、両院が法律案について衝突した場合、下院の意思を上院のそれに優越させるような法律も慣習も存在しない。それゆえ、たとえば上院の権限を6か月間の遅延権に縮減するだけでも、任命制に対する正当性の疑問が緩和されるのではないかと説く見解もある¹¹。

職能代表を加味 アイルランド、スロベニア

アイルランドの上院は、60人からなる。そのうち11人は首相によって任命され、43人は、文化、芸術、農業、漁業、労働、銀行、商工業、行政、社会サービスの職能団体によりそれぞれ選出される。残り

10 岩崎美紀子「2院制度(2) - カナダの上院(上) -」(『地方自治』733号、2008年12月)。山田邦夫「カナダの議会制度」(『レファレンス』2014年1月号所収)参照。

11 山田邦夫、前記論稿。

の6人はアイルランド大学とダブリン大学により3人ずつ選出される（憲法18条）。

立法手続きにおいて、下院が優越権をもっている。上院は下院で可決された法律案を90日または両院が合意したそれより長い期間内に審議しなければならず、上院が否決または修正した場合は、下院が上記期間を経過してから180日以内に下院が再可決すれば、両院を通過したものとされる（憲法23条）。

スロベニアの上院は、40人で組織され、そのうち18人は、雇用者代表（4人）、被雇用者代表（4人）、農業、商業、独立業代表（4人）、非営利組織大代表（6人）から、残りの22人は地域代表者が選出される（憲法96条）。

上院は下院に対して再審議を求めることができるが、下院が総議員の過半数で再可決すれば法律となる（憲法91条）。

間接選挙型 オーストリア、ベルギー、フランス、オランダ

オーストリアの上院は、61人を定数とし、最大州12人から最小州3人の割合で、州議会の間接選挙により選ばれる（憲法34条）。

上院は、下院の議決した法律案について異議（Einspruch）を提起することができるが、下院は総議員の半数以上の出席により、この異議をくつがえすことができる（憲法42条）。

ベルギーの上院は、60人からなる。連邦を構成する言語圏の共同体・地方議会による間接選挙によって50人が選出され、この50人の議員によって10人が選任される（憲法67条）。

法律は、下院の専権に属するもの（および以外の法律）、両院対等のもの（地域・共同体に関する法律等）、下院が優越権をもつもの（思想・信条に対する差別を防止する法律等）に分けられ、は下院のみの議決で成立し、は両院の意見が一致するまで両院間を往復する。は上院による修正があっても、最終的に下院の議決により成立する（憲法74～78条）。

フランスの上院の定数は、348人を上限とされ（憲法24条）、6年を任期とし、3年ごと半数が改選される。下院議員、州議会議員、県議会議員、市町村議会の代表等によって、間接的に選挙される。

立法過程については、両院一致が原則であるが、両院で意見が一致しないときは、内閣が両院合同委員会の招集を求めることができる。同委員会で法文を得るにいたらないとき、または委員会の法文を両院で承認されないときは、もう一度、各院で審議をしたのちに、内閣は最終的に下院に議決を求めることができる（憲法45条）。このように、両院でデッドロック状態に陥ったとき、内閣が介在し、下院の優位に導くことができる。

オランダの上院の定数は75人、任期は4年で、州議会の議員により選出される（憲法51条、52条、55条）。

法律案について、上院はその可否を決することができるが、修正することはできない（憲法84条）。

直接選挙型 オーストラリア、チェコ、チリ、イタリア、日本、メキシコ、ポーランド、スイス、アメリカ

オーストラリアの上院は、各州を代表するものとされ、任期は6年で、3年ごとに半数ずつ改選される（憲法7条、第13条）。比例代表制によって直接に選挙される。

法律案について、両院の意見が不一致のときは、3か月後に下院が再度議決し、この議決に上院が承認しないときは、総督が両院を同時に解散することができる。解散後、下院が再び可決したにもかかわらず、上院の承認が得られないときは、総督は両院合同会を召集することができる。両院合同会で両院議員の総数の過半数によって承認されれば、可決したものとされる（憲法57条）。

チェコの上院は、81人からなり、任期は6年で2年ごと3分の1ずつ改選される（憲法16条）。選挙は、下院の比例代表制と異なり、小選挙区2回投票制でおこなわれる（憲法18条）。

上院は、下院によって可決された法律案について、30日以内に、可

決、 否決、 修正、 審議しない旨のいずれかを決定しなければならない。 の場合、 下院が総議員の過半数で再可決すれば、 法律として成立する。 の下院が上院の修正に同意しないときは、 下院で総議員の過半数により再可決すれば、 法律として成立する。 の上院が審議しない旨の議決をしたときは、 当該議決により、 可決したものとされる（憲法 45 ~ 48 条）。

チリの上院は、 直接投票により選ばれ、 任期を 8 年とし、 4 年ごと半数ずつ改選される（憲法 49 条）。 定数は組織法で 38 人とされている。

立法過程は、 上院と下院との関係ではなく、 先議院と後議院という関係で処理される。 合同委員会の形成や大統領の介在もあり、 複雑である。 すなわち、 法律案が先議院で否決されれば、 1 年間、 再提出されえないが、 大統領は当該法律案を他院に送付するように求めることができる。 他院が出席議員の 3 分の 2 以上の多数で可決すれば、 先議院に回付され、 同院で出席議員の 3 分の 2 以上の多数で否決すれば、 廃案となる（憲法 68 条）。 後議院が全面的に否決すれば、 両院同数からなる合同委員会が形成される。 合同委員会で成案をみた法律案が両院において出席議員の過半数で可決されれば法律となる。 合同委員会で成案を得ることができないとき、 または成案を先議院で否決したときは、 大統領が介在することができる。 先議院が出席議員の 3 分の 2 以上の多数ですでに承認した法律案に固執すれば、 後議院に回付され、 同院で出席議員の 3 分の 2 以上で否決したときにのみ廃案とされる（憲法 70 条）。 後議院で追加または修正を付したときは、 先議院に回付され、 同院で出席議員の過半数で承認すれば、 法律が成立する。 先議院で後議院により回付された追加または修正を否決したときは、 合同委員会が形成され、 大統領が先議院に対して再審議を求めることができる。 先議院が出席議員の 3 分の 2 以上の多数により、 当該追加または修正を否決すれば廃案となる。 ただし、 その多数が 3 分の 2 を下回れば、 後議院に回付され、 同院で出席議員の 3 分の 2 以上の多数により可決されれば、 法律となる（憲法 71 条）。

イタリアの上院は、 315 人を定数とし、 任期は 5 年である（憲法 56 条、 60 条）。 これらの議員は、 比例代表制を中心とする直接選挙によって選出

される。このほかに元大統領（就任の意思を放棄しないかぎり）、大統領が社会、科学、芸術および文学における最高の功績によって祖国の名誉を高めた5人の市民に対して、上院議員の称号を与えることができる（憲法59条）。

立法過程は両院を対等とし、意見が一致しなければ廃案とされる。通例、下院と上院の解散は同時におこなわれており、その対等性が裏づけられる。

日本の上院（参議院）は、その任期を6年とし、3年ごと半数が改選される（憲法46条）選挙区選出と比例代表選出に区分され、定員は242人とされる。選挙区選出は、各選挙区で改選時に1人から6人を定数とする。

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3分の2以上の多数で再び可決したときは、法律となる（憲法59条2項）。

メキシコの上院は、比例代表制によって選出される128人の議員により組織される。任期は6年で全員改選される（憲法56条）。同国では、上院議員も、下院議員も、引き続き再選されないという独特なシステムをとっている（憲法59条）。

立法手続きは、チリの場合とおなじく、先議院と後議院との関係で処理されるので、複雑である。まず先議院で可決された法律案が後議院で全面的に否決されたときは、先議院に差し戻される。先議院で出席議員の絶対多数により承認すれば、後議院に回付され、同院で同数により承認されれば、承認を求めて行政府に送られる。ただし後議院で再び否決されると、同一会期中、再提出することができない。次に後議院が一部否決、修正または追加した場合は、先議院で出席議員の投票の絶対多数でこれを可決したときは、承認を求めて行政府に送付される。先議院で後議院の修正等を投票の絶対多数で否決した場合は、後議院に差し戻され、同院で出席議員の投票の絶対多数でこの不承認を否決すれば、両院を通過したものとされ、行政府に送付される。後議院が出席議員の絶対多数により、当該修正または追加を主張すれば、両議院で出席議員の絶対多数により合意されないかぎり、全法律案は次の会期まで提出されることができない（憲法72条）。

ポーランドの上院は、その定数を 100 人とし、任期を 4 年とする（憲法 97 条、98 条）。下院の比例代表制と異なり、単純小選挙区制により選ばれる。両院は同時に解散される。

上院は、下院から送付された法律案を 30 日以内に議決しなければならない。上院により否決または修正された法律案は、下院で総議員の半数以上が出席し、出席議員の過半数により再可決すれば、法律として成立する（憲法 121 条）。

スイスの上院は、46 人で組織される（憲法 150 条）。任期および選出方法は各州に委ねられているが、多くの州では、任期は下院とおなじく 4 年としている。またすべての州で直接選挙としている。

両院の関係については、相互に対等であると定められている（憲法 148 条）。法律案に関し、両院で意見の一致をみることができないときは、両院を往復し、各院で 3 度の審議を重ねても一致できないときは、両院協議会で調整案の作成が図られる。同調整案につき、一度の審議で合意が得られなければ、廃案になる。

アメリカの上院議員の任期は 6 年で、2 年ごとに 3 分の 1 ずつ改選される（憲法 1 条 3 節 1 項、2 項）。各州 2 人ずつ配分され（同節 1 項）、合計 100 人からなる。選挙時には 1 人を選出することになり、小選挙区制といえる。

法律案の審議については、両院で意見が不一致の場合に両院協議会が開かれ、その結果が両院に持ち帰られるが、不一致が解消されない場合は、廃案となる。

直接選挙と間接選挙の混合 スペイン

スペインの上院は、「地方代表をもって組織する議院である」（憲法 69 条 1 項）。任期を 4 年とする（同条 6 項）。現在、上院は 266 人で組織され、そのうち 208 人は直接選挙で、58 人は自治州議会による間接選挙で選ばれる。

下院から法律案を受け取った上院は、2 か月以内に否決または修正する

ことができる。下院は、上院の否決した法律案を総議員の過半数により再可決すれば、法律となる。上院が修正した場合は、上院が下院の法律案を受け取ってから2か月間が経過した場合と同様、出席議員の過半数で再可決すれば、裁可を求めて国王に提出される（憲法90条）。

州代表型 ドイツ

ドイツの上院は、州政府が任免する州政府の構成員をもって組織される（基本法51条）。69人からなり、任期は各州政府の在任期間とおなじである。

法律は、上院の同意を必要とされる同意法律（州の領域を変更するような州の利害にかかわる法律）と同意を不要とする異議法律に分けられる。前者の法律については、上院が可決しなければ成立しない。後者の法律について、上院が過半数の議決をもって否決したときは、下院で過半数の議決により、また上院において3分の2以上で否決したときは、下院において3分の2以上でかつ総議員の過半数の議決により、これをしりぞけることができる（基本法77条）。

3. わが国における参議院制度の問題点と処方箋

(1) 組織形態よりみて

以上、先進諸国グループといわれる OECD 諸国の2院制度、とくに選任方法と一般法律に関する両院不一致の場合の解決方法を中心に概観してきた。

第一に指摘できることは、上院を直接選挙のみの議員で組織せしめている国は19か国中、9か国（47.4%、オーストラリア、チェコ、チリ、イタリア、日本、メキシコ、ポーランド、スイス、アメリカ）と半数に及ばない。他は、直接選挙以外の任命制（カナダ）、職能代表制の加味（アイルランド、スロベニア）、間接選挙制（オーストリア、ベルギー、フランス、オランダ）、直接選挙制と間接選挙制の混合（スペイン）、州政府の代表（ドイツ）などを組み込み、上院の特異性に留意している。イギリスに

については、貴族のみで組織するという伝統を長年にわたって保持してきており、他国ではとりえない制度ではある。

世界的規模に拡大し、1997年現在のデータによると、180か国中、2院制採用国が61か国(33.9%)であるが、その61か国中、すべて直接選挙議員のみで組織されているのは19か国(31.1%)しかない。ちなみに間接選挙議員のみが12か国(19.7%)、直接選挙議員と間接選挙議員の混合が3か国(4.9%)、選挙議員と任命制議員の混合が10か国(16.4%)、任命制の議員のみ17か国(27.9%)となっている¹²。

わが国にあって、1946(昭和21)年2月13日に日本側に提示された『総司令部案(マッカーサ草案)』は、1院制であった。松本丞治・国務大臣が中心になって作成された『3月2日案』では、2院制に改め、次の案文を作成した。

「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」(45条)。ここにおいて、参議院を地域別、職能別議員に加えて、衆参両議院からなる特別の委員会で審議された決議により内閣が任命するというシステムにすることが考案された。

この案を松本大臣が3月4日、総司令部民政局へ持参したところ、"absolutely unacceptable"としてしりぞけられた¹³。もともとこの案件は、2月22日に松本国務大臣と吉田茂外務大臣が民政局へ趣き、民政局長のコートニー・ホイットニー准将らの意向を聴取済みのものだった。というのは、同日、ホイットニーらが参議院は民選によるべきだとの姿勢を示し、松本大臣らの複選制や府県議会による間接選挙制、職能代表や少数の勅任議員導入の打診について、前二者は容認できるが、後二者は認められないとの

12 Samuel C. Patterson & Anthony Mughan (ed.), *Senates Bicameralism in the Contemporary World*, 1999, pp 7-9.

13 佐藤達夫著・佐藤功補訂『日本国憲法成立史 第3巻』(有斐閣、1994年)133頁。

返答が示されていたのである¹⁴。こうして、参議院議員全員が国民による直接選挙の議員のみで占められることになった。

その過程において、8月21日、衆議院特別委員会で、以下の附帯決議が加えられた。「参議院が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が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」¹⁵。

また、1947（昭和22）年に制定された参議院議員選挙法においては、参議院選挙を地方区と全国区とに分離してスタートすることになったが、政府は、次の提案理由を述べている。「参議院の組織をいかに定めるかの問題は、国民代表及び平等選挙並びに自由選挙の原則と参議院の独立性確保の方針を堅持しつつ、その範囲内において参議院の構成を衆議院とはできうる限り異質的なものたらしめるにはいかにすればよいかに着目する」。

このように、当初の趣旨は、参議院の「独立性」や「異質性」を生み出すことにあった。現在の参議院は、はたしてこのような独自性を発揮しているだろうか。むしろ、「衆議院と重複するが如き機関となり終り」、「その存在の意義を没却」してきているのではなからうか。

参議院発足当初は、緑風会がその趣旨を体していたと思われる。緑風会は、1947（昭和22）年4月の第1回参議院選挙に当選した無所属議員で結成された。72人の議員を擁したが、作家の山本有三氏の手になる結成趣旨には、以下の記述がある。「第1院の暴走を防ぐには、どうしても第2院が必要である。そのためには、第2院の議員は党派にまきこまれない、公正な人でなければならない。参議院は、衆議院と一緒に政争をこ

14 前掲書 63～64頁。

15 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21回（昭和21年8月21日）。

ととするようであれば、第2院としての存在価値はなくなると思う。

残念ながら、近年の参議院は、「政争をこととする」院になっている。緑風会は、その後、政党間の政争の波間に沈み、1965（昭和40）年に解散を余儀なくされた。

現在の参議院は、選挙区選出と比例代表選出に区分され、選挙区選出は1選挙区1人（小選挙区制）と2人～6人（中選挙区制）に分けられている。政党間のすさまじい争いが展開され、純粹無所属議員が選出される余地はほとんどないといった状況になっている。政党間の争いがもろに参議院にもち込まれており、参議院の存在意義を「没却」せしめてきているといわざるをえない。

(2) 権限関係よりみて

憲法は、予算の承認（60条）、条約の承認（61条）、内閣総理大臣の指名の議決（67条）では、衆議院に完全な優越権を与えている。その一方で、法律案については59条でいたってあいまいな優越性を与えている。

59条の問題点は後述するが、OECD諸国中、立法過程に関する両院間の関係につき、直接選挙型と非直接選挙型とに区分すれば、わが国とおなじく直接選挙型の諸国にあっては、基本的に対等としている。もっとも、オーストラリアでは、最終的に両院合同会で決せられるが、下院が150人に対して上院は70人なので、形式的には対等であるものの、実際には下院が優位になる。チリでは大統領が介在するという独特の方式がとられている。メキシコでは、先議院と後議院との関係で処理されるが、基本的に対等¹⁶という立場が貫かれている。

非直接選挙型をとる諸国にあっては、カナダを唯一の例外として、下院に優越性を与えている。これは、下院においては民意が問われるべき直接選挙の議員で構成しているのに対し、上院はそれ以外の方法で組織されて

16 『衆議院 米国、カナダ及びメキシコ憲法調査議員団報告書』（平成16年2月）259頁。

いるのであるから、当然の仕組みといえる。

このような OECD 諸国の二院関係の全体像を眺めてみると、わが国憲法 59 条の異例性が浮き彫りになる。

憲法 59 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。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 3 分の 2 以上の多数で再び可決したときは、法律となる。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妨げない。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 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。」

異例は、とくに 2 項である。同項では、衆議院で可決し、参議院でこれと異なつた議決（否決および修正可決が含まれる）をした法律案は、衆議院へ回付され、出席議員の 3 分の 2 以上の多数で再び可決したときに、法律となるとされているが、このような制度は、他国に類例をみない。

なぜこのような規定方式が生まれたのだろうか。3 月 4 日、松本大臣が総司令部民政局へ持参した『3 月 2 日案』には、「衆議院ニ於テ引続き 3 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 2 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」と定められていた。この規定は、1911 年のイギリスの国会法に倣つたことは明らかである¹⁷。

ところが、3 月 4 日から 5 日にかけて総司令部との徹夜の折衝後の 3 月 6 日に発表された『憲法改正草案要綱』第 54 では、関連部分は以下のよ

17 イギリスの 1911 年の国会法は、以下のようである。一般法律案に関し、連続 3 会期、ひき続いて庶民院（下院）で可決すれば、最初の会期の第 2 読会の日と最後の会期の可決日とのあいだに 2 年が経過しており、かついずれの会期においても庶民院の可決後、おそくとも会期終了の 1 か月前に当該法律案が貴族院（上院）の承認がなくても、裁可を得るため、国王に送られる。この国会法は、1949 年に改正され、「連続 3 会期」が「連続 2 会期」に、「2 年」が「1 年」に改められ、現在も適用されている。

うになっている。「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 3 分ノ 2 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ルコト」。

まったく似ても似つかぬ規定に変えられている。どうして一夜でこのような変化があったのか。この規定は、当時発表された自由党案に近似し、これをとったものと推察されている。そして、この自由党案は、連邦議会が可決した法律案を大統領が拒否した場合、連邦議会がオーバーライドするアメリカ合衆国憲法の規定にヒントを得て考え出されたものであった¹⁸。要するに、両院での法律案に関する不一致の解決方法として、大統領と連邦議会との関係を接ぎ木したものが、現行憲法 59 条 2 項なのである。

各国憲法をみるに、アメリカ憲法にならい、行政府が立法府の可決した法律案に対して拒否権を発動し、立法府が特定多数でこの拒否をくつがえすことを定めている憲法を多くみることができる¹⁹。けれども、OECD 諸国にあって、両院関係の意見不一致の解決方法として、このような 3 分の 2 以上の多数を導入している国家はみられない。

論理的にも、不整合性は否めない。たとえば、59 条 2 項は、衆議院で先議し可決した法律案について、参議院でこれと異なった議決をした場合にのみ、衆議院で出席議員の 3 分の 2 以上の多数により、参議院の意思をくつがえすことができるのであって、参議院で先議し否決された法律案については、衆議院で審議されることなく廃案になるとされている。この場合は、衆議院の意思は問われないのである。このように、衆議院と参議院のいずれに先に出すことによって、衆議院の再議決の機会を違わせることに合理性があるとは考えられない。

また、内閣がその必要と考える政策を遂行するための法律を国会で成立

18 「浅井清氏に聞く」憲法調査会事務局 22 ~ 23 頁。高柳賢三・大友一郎・田中英夫編著『日本国憲法制定の過程 解説』（有斐閣、1972 年）207 頁より再引用。

19 やや古いが、1973 年現在の各国憲法中、75 개국で行政府に法律案の拒否権を与えている（拙著『現代世界の憲法制度』（成文堂、1974 年）27 ~ 28 頁。

させるには、衆議院で3分の2以上を確保するか、あるいは衆議院と参議院の両院で過半数を確保するか、そのいずれかでなければならないことになる。しかし、前者については、憲法が内閣総理大臣を衆議院の議決で指名し(67条)、内閣の信任を衆議院の議決に立脚せしめている条項(69条)と整合性を欠く。後者についても、憲法は参議院の解散を認めていないのであるから、内閣存続の要件を参議院の多数の確保に求めることは、参議院に不当に強い地位を与えることになる。

実際に、解散制度のない参議院にあって、問責決議は抑制的であるべきだが、「国会のねじれ現象」のもとで頻発され、何度も国会を混乱におとし入れてきている。

かくして、日本国憲法59条2項の規定方式は、比較憲法的にも、論理的にも、根本的な欠陥を内包していると断定できる。

(3) 一つの処方箋として

それでは、いかなる処方箋が考えられるか。

第一に、1院制に統合する案である。実は、2012(平成24)年4月27日、衆参対等統合1院制国会実現議員連盟(会長、衛藤征士郎・衆議院議員)が、憲法42条(「国会は、衆議院及び参議院の両議院でこれを構成する」)を改正するための『日本国憲法改正原案』を横路孝弘・衆議院議長に提出した。内容は、両院を統合して1院制にすることと、定数を500人以下にするというものである。提出者10人、賛同者120人の合計130人の名前が記載されている。提出理由は、「国内外の情勢が目まぐるしく変化する中、内政及び外交における様々な困難な政治課題に対し、より一層的確かつ迅速に対応できるため、統治構造の抜本的な改革の第一歩として、国会を1院制にするとともに、あわせて国会議員の定数を削減する必要がある」というものだった²⁰。けれども、横路議長は「議員立法は、所属会

20 この間の事情については、衛藤征士郎『一院制国会が日本を再生する』(悠雲社、2012年)参照。

派の承認が必要である」と述べて、受理を保留し、棚上げにされたままにされている。

一般に流布されている憲法改正案の多くは、2院制をとり入れている。

まず、自民党の『日本国憲法改正草案』（2012 <平成 24 > 年 4 月 27 日決定）には、衆参両院の選挙に通ずる方式として、「各選挙区は、人口を基本とし、行政区画、地勢等を総合的に勘案して定めなければならない」との規定をおいているだけで、59 条は手つかずのままとされている。参議院制度に手を入れなかったのは、同党に所属する参議院議員の懸念に配慮したためといわれている。

次に、読売新聞が 2004（平成 16）年 5 月 3 日に発表した『憲法改正読売試案 2004 年』は、参議院議員の選出方法には特段のメスを入れていないが、現行憲法 59 条 2 項の衆議院での再議決要件を「3 分の 2」から「過半数」に緩和し、この再議決をおこなうにあたっては、参議院の議決から 60 日を経なければならぬとしている。いわば冷却期間を設定したわけである。ほかに内閣総理大臣の指名権を衆議院に限定し、また参議院には人事案件の議決の優越権、憲法裁判所長官の指名権などを与えている。

第三に、旧民社党の議員らが 2005（平成 17）年 10 月 28 日に作成した創憲会議の『新憲法草案』では、両院を国民の直接選挙により選任するとする一方で、読売試案と同様、衆議院の再議決要件を過半数に、冷却期間も 60 日としている。なお同憲法草案では、会計検査院を参議院の直屬機関とするなどの条項が披瀝されている。

最後に、2013（平成 25）年 4 月 26 日に発表された産経新聞『国民の憲法要綱』は、参議院を直接選挙と間接選挙の議員で組織し、衆議院の再議決要件を「過半数」とするとともに、衆議院の再議決は参議院の議決があったから 30 日を経なければならぬと定めている。

これらの憲法改正案において、自民党案を除き、59 条における衆議院の再議決要件を「3 分の 2 以上」から「過半数」に引き下げることで一致している。ただし、参議院議員の選挙については、産経案を除き、直接選挙としている。

ところで、私自身は、以下のような案を提示している²¹。

第 C 条 参議院は、直接選挙および間接選挙によって選出される議員でこれを組織する。

【解説】上記の制度設計を敷衍する。衆議院の総数を 420 ~ 430 人とし（現在は 480 人）、任期は 4 年で解散がある。参議院議員の総数を 188 人にし（現在は 242 人）、任期は 6 年で 3 年ごと半数ずつ改選する。衆議院は、比例区と小選挙区代表の並列型とする。参議院は、直接選挙と間接選挙によって選出される議員を半数（94 人）ずつとし、合計 188 人とする。衆議院議員は参議院議員の 2 倍が相当であるが、大臣、副大臣などの関係でその分を上乗せする。参議院議員の直接選挙は、全員を全国一単位とする比例代表によって選出するものとし（合計 94 人で 3 年ごと半数改選）、間接選挙議員は、道州制が実施されるまでは、47 の都道府県を単位として選ばれる。参議院の比例代表は、各党がスペシャリストやジェネラリストを候補者とするように努める。間接選挙によって選ばれる人数は各都道府県 2 人とする（3 年ごとの改選時には各都道府県 1 人ずつ選出）。参議院は、全国的視点と地域的視点の両方からの視点が必要であること、間接選挙を都道府県単位にすることにより、地方分権の重要性にも合致すると考える。

第 D 条（修正） 法律案につき、衆議院と参議院とで意見を異にしたときは、衆議院で出席議員の過半数により再び可決したときに法律となる。ただし、衆議院で再び可決するときは、参議院で議決されたのち、国会休会中の期間を除いて、30 日を経なければならない。前項の規定は、法律の定めるところにより、衆議院が両院協議会の開催を求めることを妨げない。

【解説】衆議院での再可決要件を「出席議員の 3 分の 2 以上」から、「出席議員の過半数」に改めたこと理由は、改めて述べる必要はないだ

21 拙著『憲法改正の論点』（文春新書、2013 年）212 ~ 217 頁参照。

ろう。ただ、拙著²²では他の改正諸案とおなじく、「衆議院で可決し、参議院でこれと異なった法律案」についての衆議院での再可決要件を定めていたが、そうすると、前述したように、参議院が先議院となり否決した場合は、衆議院での意見表明の機会がなくなる。そのような不合理性をなくするため、参議院で否決された法律案でも、衆議院へ送付され、同院が出席議員の過半数で可決すれば、衆議院の意思が優越され、法律として成立しうるようにした。この点につき、拙著の改正案を「修正」した。

4. おわりに

以上、わが国の参議院制度に関し、とくにその選出方法および衆議院と意見が異なる場合の解決方法について、おもに OECD（経済開発協力機構）の諸国の当該制度と比較しつつ、その問題点と私なりの処方箋を提示した。問題点として、成立経緯に由来し、また比較憲法のおよび実際上の側面から、その非論理性が明白になった。

参議院のありようを考えるにあたって、ただ一票の価値の側面からのみ考察しては、本質的な処方になるとは思われない。冒頭に紹介したように、公職選挙法の附則は、「参議院の選挙制度の抜本的な見直し」に言及している。それゆえ、単に「選挙制度の見直し」にとどまらず、両院関係や参議院の独自性など、参議院のあり方そのものが検討されなければならない。

その際、世界、なかんずく先進国の諸憲法の動向を視野に入れ、わが国の独自の諸要因に留意しつつ、再構築することが必須と思われる²³。

22 拙著、前掲書、212頁。

23 拙著『世界の憲法を知ろう 憲法改正への道しるべ』（海竜社、2016年）参照。