

国会の構成としての二院制のあり方

——「ねじれ国会」と関連して比較憲法的視点から——

網
中
政
機

はじめに

一 日本国憲法における二院制

二 諸外国の議会の構成のあり方

三 わが国の「ねじれ国会」の状況

四 憲法の定めに基づく改正の諸提案

まとめ

はじめに

憲法で論争の多い一つが国会をいくつの院で構成すべきかである。この選択は實際上極めて単純である。すなわち、かつて南アフリカ連邦共和国¹で二院制以上の場合があつたが、その選択は今日一院制か二院制かのいずれかである。連邦制の国家は、それぞれの連邦構造を理由として、二院制となりこの選択を控えているが、単一制の国家は自ら好む制度を選択することができる。

日本国憲法が採る二院制は、他の諸国と比べて類例のない特徴をもっている。それが両院間の多数派が異なる「ねじれ国会」になると行き詰まりを呈し、内閣の不安定化が顕著となる。その理由の一つは、憲法で定める例外を除いて両院の権限が対等であり、他の一つは、両院とも直接公選・類似の選挙制度の採用による。そもそも日本国憲法が描く二院制の制度設計に原因がある。著書³や論文では憲法の規定を前提にして、いかに「ねじれ国会」の下で二院制を機能させるべきかという視点から検討するが、比較憲法的視点からは稀にみる特異な制度であり、有効に機能する憲法上の要素を欠いている。制定過程の妥協とその原点にあるアメリカ合衆国およびアメリカ各州の両院制に強い影響を受けている。憲法が国のあり方を決める根本法であるとするれば⁴、憲法を改正し機能しうる二院制に変更すべきで、必要ならば一院制へ改正することも検討すべきであろう。

「政治改革」以降、政党システムは二大政党制へ接近している。しかし、政権を争う二大政党が各院別々に多数を占めるという状況が生じると、両院間の妥協は極めて期待し難い。任期が短く解散もある衆議院の方が、本来は「民意」との近接性があるはずであるが半数改選とはいえ、「直近の民意」を援用しうる参議院の「強み」がある。また、憲法四三条の定めにより対等な民主的正統性を備える両院制と法律の議決手続における対等性から生じてい

るのである。その構成と権限の両面を通じ、この二院制にどのような意義を見出すことができるのかが、問われることになる。⁽⁵⁾

一 日本国憲法における二院制

日本国憲法は、「国会は、衆議院及び参議院の両議院でこれを構成する」(四二条)と定める。マッカーサー草案では、「国会八三〇人ヨリ少カラス五〇〇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」(四一条)とされた。GHQ内部で、一院制と二院制のいずれかを草案に盛り込むべきか議論された時、二院制ではなく一院制を採用すべき有力な論拠として、「二院制をとるとすれば、国民の代表選出について二つの形態を用いることになり、どちらの院に『不信任』をなす機能を与えるかという」難しい問題が惹起すると指摘している。⁽⁶⁾当時の日本政府は、明治憲法が二院制であったこと、不当なる多数圧政に対する抑制と行き過ぎたる一時的の偏倚に対する制止の必要性を理由として、二院制を採用すべきことを主張した。日本政府は、第二院について、「地域別又八職能別ニ依リ選挙セラレタル議員及内閣方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」という案を提出した。総司令部は、二院制とすることを認めたが、二院とも「全国民を代表する選挙された議員で組織する」(四三三條)ことを要求した。ここに妥協に基づき「ねじれ」の発端がある。

現在でも、二院制を支持する学説は、第二院の存在意義を多角的民意の反映と慎重審議に求めている。もう一度再考の機会を与える点に価値を見いださそうとしているわけである。しかし、衆議院と同じ地域に基づいて選出されるのでは、参議院がどれだけ存在意義があるのか疑問である。また、慎重審議が必要であれば、諸外国で行われている一院制の下での一定の期間を設定しての二読会等、二院制でなくとも、十分に慎重審議を達成する方法は存

在する。⁽⁷⁾ さらに、衆議院は「数の政治」で、参議院は「理の政治」、衆議院は政党中心で議席数がものをいうのに対し、参議院では個々の議員の良識が優先される、と言われる。しかし、現状を見ると、参議院でも政党の支配が強まり、良識が優先されているように思われぬ。参議院が「理の政治」に徹するならば、本来政党とは一步距離をおくというのが自然であるがそうではない。参議院は発足当初から政党化されており、一九八三年に比例代表制が導入されさらに強まっている。

一方、衆議院については、小選挙区比例代表並立制という参議院の選挙制度と似たような制度を採用することになったので、衆参同時選挙が行われることを想定すれば、衆議院の小選挙区と参議院の一名区・複数区が重複し、またブロック別と全国レベルの比例代表が入り乱れ、両院の選挙がどう違うのか、理解できない。参議院の定数の是正程度の「改革」では、二院制の存在自体が問われることは避けられないと思われる。参議院議員定数配分の判決⁽⁸⁾から二院制が参議院の格差を許容する理由とする言及がなくなり、「なお大きな投票価値の不平等が存すること」を指摘したのは、両院とも平等原則に従うべきことを示している。憲法を前提とする限り、両院とも人口に基づき厳格に配分されるべきである。二院制との関係でもう一つ注意すべきことは、憲法が定める議院内閣制との関係である。それは、内閣が衆議院ではなく国会に対して責任を負っていることにある（六六条三項⁽⁹⁾）。この責任の法的意味を如何に捉えるか。説明責任が最も重要なものであり、両院の議員は内閣に対し質疑・質問して、内閣の責任を追求できる。しかし、内閣の責任の取り方は、最終的に辞職することであり、内閣の辞職を求める不信任決議案は、憲法上衆議院にしか与えられていない。ところが、重要法案の否決という手段により、実際には参議院は内閣を辞職に追い込むことができる。予算や条約、内閣総理大臣の指名については、衆議院の多数の支持を得れば良いが、数において圧倒的多数の法律については衆議院の三分の二以上の多数を確保できなければ、参議院による否決が内閣の運命を決するのである。憲法制定者の意図は、法律について三分の二の賛成による再議決（五九条二項）が参議

院の抵抗を打破する武器と考えたのであろうが、衆参両院に同種の選挙制度と政党政治が組み込まれている以上、参議院で多数を失った内閣が衆議院で三分の二の多数を確保することは通常起り得ない。それ故、内閣は衆議院の多数派を基礎とすると同時に、参議院の多数派を基礎に形成されなければならない。これは明らかに憲法の欠陥であると思う。

二 諸外国の議会の構成のあり方

(1) 二院制の原点 近代立憲主義諸国の多くでこれまで二院制を採用してきた。その原因は、議会制の母国であるイギリスにおいて、一三世紀末から一四世紀の初期に二院制度を見ることができ、その影響を受けたことによる。イギリスでは現在でも、貴族院の貴族の数に制限がなく、内閣総理大臣の助言に基づいて国王により任命される。しかし、世襲による公職保持者と世襲による貴族保持者は、各々一五名と二名であり、イングランド教会の大司教・司教は二六名と減少している。残りの大部分は政党により選出された終身貴族(六〇三名)、世襲的に政党によって選出された者(七五名)で、二〇〇五年二月で貴族院議員の総数は、欠員二名を除いて、七二一名でこの数もかなり減少している。政党別の選出された終身貴族議員は、保守党一五八名、労働党二〇六名、自由民主党六九名、無所属一六一名、その他九名の総数六〇三名である。¹⁹⁾

イギリス以外の諸国においても、二院制が多く採用されてきたが、その根拠と形態は国によって異なる。二院制は、その原点の理由と相違して、もはや別個独立した貴族院的代表を確保する必要性から説明され得ない。現在の諸外国における二院制は、次の二つの主張によって正当化される。一つは、連邦制国家において、二院制が国家の二元的な構造を反映するのに必要である。他の一つは、単一国家において、二院制が議会制の構造の中でときには

第一院の性急な決定に対して注意深いチェック機能を果たし、いわゆる、修正院の形態を維持したいと考えるか、あるいは単一議院の抑制されない権限が異なる基礎に基づく第二院の創設（多元的民意）によって制限され、また、立法部と執行部との間の安定的均衡を成し遂げることができると考えることよって、と思われる。

(2) アメリカ各州の両院制の状況 日本国憲法の制定に強い影響を有したマッカーサー草案の母国アメリカ各州の二院制の歴史は次のようである。アメリカ合衆国連邦議会および連邦に加盟する四九州が二院制の議会を設けている。二〇世紀に入り一院制議会へ変更した唯一の州がネブラスカ州であり、一九三七年一月に州憲法を改正している。北アメリカの植民地時代の「議会 (General Court)」は、一院制の形態を採っていた。しかし、実際上は植民地の開拓者によって選出された議会＝代議院 (House of Burges) の中に、法律案を審議し、租税を課し、他の重要な案件を処理する権限を有し総督 (= 知事) を補佐する機関として別に参議会が置かれていた¹⁾。その後、代議院の中に参議会の地位と権限をめぐって利害と意見の相違が生じ、総督・参議会と代議院との対立が強まり、その結果、一七世紀の半ばまでに、代議院の制定した法律に対して拒否権を有効に行使するため、参議会を格上げし参議院とした。

参議院は上院として、英国国王、支配階級および大資産家階級を代表し、重要な行政的および司法的権限を行使するようになり、一方、代議院は住民を代表する下院として、両者はともに立法的権能を担うようになった²⁾。二院制議会は、独立革命時代の州憲法のすべてに規定され、各州で上院は、民主勢力を代表する下院で生じる性急で軽率な法律案に適切に助言を与えかつ民主勢力を抑制するに必要と考えられた。その後の連邦に加盟する新しい州は、すべて二院制議会を採った。その最大の理由は、人口を基にして選出された下院が財産権を侵害する急進的な部門となる危機感を資産家階級が抱いたからである。そのため、資産家階級の利害を代表する上院は、立候補と有権者

双方に大きな財産による資格制限を課し、それによって下院とは異なる方法により選出された。

一九世紀に入つて、成年男子への選挙権の付与が各州に拡大し、資産家の財産を保護するために上院を設ける理由がなくなつた。それに伴い、多くの州で上院議員の数を少なくし、上院議員の任期を二年から四年に改正した。この当時に議會を二院制にするか、一院制にするか、最も激しい議論がなされた。ところが、独立革命期において急進派の市民勢力が州議會で多数を占めて権力を握るようになると、建国の指導者は二院制を強力に推進するようになった。ジェームス・マジソンは、「住民の代表機関であり、法律を制定する立法府の権能は他の機関に分割することが必要である。そして異なつた選挙方法や異なつた運営原理によつて、この両院をできるだけ相互に關係しないようにしておく必要がある。しかし、それだけでは不十分であるので、行政府に議會に対する拒否権を与えて牽制する必要がある。だが、拒否権も乱用される危険性がある。そこで、この全体的な拒否権に内在する欠点を権限の比較的弱い部門である行政府と、強い部門、つまり立法府の弱い方の院、すなわち上院との間に、一定の關係を付与することによつて補つることができないであろうか」と述べる¹³⁾。

(3) 諸外国の二院制の状態 諸外国の憲法から、二院制と一院制の歴史的变化は次のようになる。明治憲法ができた一八八九年当時、諸外国では圧倒的に二院制優位の傾向にあつた二院制国三カ国、一院制国八カ国である。第一次世界大戦を契機にワイマル憲法をはじめ、いわゆる観念的民主主義憲法が謳歌した一九二七年時において、二院制四カ国、一院制一八カ国と二院制採用国が優勢を誇つていたが、一九七一年時には、一〇八カ国中、二院制国が五二カ国と一院制国に比べてはじめて劣勢にまわつた。一九八三年時で二院制採用国四七カ国、一院制採用国一一カ国となり、一院制採用国が圧倒的多数となつた¹⁴⁾。二〇〇八年現在で一八七カ国を対象として、一九七七年以来革命評議會の支配下にあるリビアを除き、一八六カ国中二院制が七七カ国、一院制一〇九カ国で、近年は再

び二院制国の割合が増加している。¹⁵⁾ これらの理由は何か。個々に検討しなければならぬが、第二院に人口にかわりなく地域代表、諮問的または専門的な役割の代表を任命などにより加える傾向があるように思われる。

連邦制国家は、連邦の代表たる一院と連邦を構成する各支分国（州）の代表たる一院をもつて組織する場合が一般的である。例えば、アメリカ合衆国では、連邦議会は、人口に正確に比例して選出される下院と各州二名からなる上院から構成される。これは、アメリカ合衆国の連邦主義と州権主義の妥協の上に成り立つ議会制度からきている。歴史的に、アメリカ連邦国家の二院制度は、一七八七年のフィラデルフィアにおける憲法制定会議で二つの主義の結果として誕生した。一院制のみであるならば、各州が有する議員の多くにより反対されるであろうという仮説である。コネチカット協定は、各州が上院において人口に比例しない平等な代表を確保する二院制を主張し、他方、下院における代表者は、それぞれの州の人口に比例することにしたのである。¹⁶⁾ アルゼンチン、オーストラリア、ブラジル、メキシコおよびスイスの連邦制国家は、アメリカの制度の影響を受けている。

単一国家では、理論的に国民を代表するのは一院で足りるはずであるが、実際に二院制を採る例もかなりある。単一国家における第二院の性格は、かつては保守的な第二院を保持する傾向があったが、現在大きく改められ、次の二つの観点から多様な特徴を考察できる。第一は、両院が有する権限の比較において、第二は、各議院の構成の方法を比較することによって、わが国とは異なる多様な工夫を見ることができ。

第一の両院の有する権限が「対等」であるか、それとも「不对等」であるのか、「対等」であっても「ねじれ」から生ずる議会運営の困難を回避するように様々な工夫をしている。その一は、両院の権限を「対等」にし、両院で意見の一致がはかられない場合はその法案を廃案とする。アメリカ¹⁷⁾、ベルギー、コロンビア、イタリア、カナダ¹⁸⁾、スイス¹⁹⁾、オランダ²⁰⁾、リベリアで採られている。

その二は、両院合同会の採用である。大統領・総督の召集ないし通知により両院合同会を召集、または両院が一

院となり両院合同会で特別多数で議決したとき、法律となる。この形態を採用する国は、オーストラリア⁽²¹⁾、ドミニカ共和国、インド⁽²²⁾、ベネズエラ、ナイジェリア、ノルウエー、アイスランド⁽²³⁾、ヨルダン、ポリビア、ウルゲアイおよびスワジランドである。

その三は、両院関係にとくに優劣を設けず、先議院と後議院との関係で処理しようとする。アルゼンチン⁽²⁴⁾、メキシコ⁽²⁵⁾、ブラジル、パラゲアイ、ニカラグア、ペルーで、すべてが中南米の諸国である。

その四は、イギリス⁽²⁶⁾および英連邦諸国に見られる第一院に優越的権限を与えるものである。ジャマイカ、バーバドス等であり、アイルランド⁽²⁷⁾およびマレーシア⁽²⁸⁾がこの範疇に入り、また第二院に異議権を付与するドイツ⁽²⁹⁾、オーストリア⁽³⁰⁾がこの部類に属する。

その五は、イギリスと別の形で第一院に優越権を与える。フランス⁽³¹⁾、タイおよびスペイン⁽³²⁾がこの範疇に入る。

第二は構成の方法についてで、連邦制国家または単一国家にかかわらず、上院の特徴は、その議員を選挙で選ぶが、任命によるかによって明確になる。下院または一院制の議院の構成方法は、すべての議員（または大多数）が国民の直接選挙によって選出される。これに対して、上院の構成方法は著しく多様である。二院制を採る七七カ国の中で、第二院に何らかの直接選挙（一部でも）を定めるのは、日本を含めて二一カ国である。すべての第二院の議員が直接選挙されるのは、オーストラリア、ポリビア、コロンビア、チリ⁽³³⁾、ドミニカ共和国、日本、リベリア、メキシコ、ナイジェリア、ノルウエー、フィリピン、パラゲアイ、ルーマニア、スペイン⁽³⁴⁾、スイス⁽³⁴⁾、アメリカおよびウルゲアイの一七カ国である。第二院の一部の議員が直接選挙されるのは、ベルギー、ブラジル、イタリアおよびエジプト⁽³⁵⁾である。

第二院を州（または地方）議会の選挙または州（地方）政府の任命としている国は九カ国である。アルゼンチン、オーストリア、フランス、ガボン、ドイツ、インド、カザフスタン、オランダおよびナミビア⁽³⁶⁾である。また、第二

院が国王、総督、大統領等により任命される国は一五カ国である³⁷⁾。その他の国では、第二院の議員の選出方法にくつこのこれらの形態を混合して使用している³⁸⁾。

わが国と同様に法律案の権限が両院で対等であり、その意思が異なる場合に廃案とし、憲法上両院とも主に直接に国民の選挙で選ばれる構成を採っている諸国は、アメリカ、スイス、ベルギー、リベリア、コロンビア、イタリアである。この中で日本と類似する諸国はスイス、ベルギー、コロンビア、イタリアの四カ国である。スイスの場合、「二院制であり、連邦評議会と州評議会からなり、両院は等しい権限を有する。州評議会は四六名のカントンの代表者から構成される」(一四八・一五〇条)と憲法上定めるが、州評議会はカントン(州)の代表であり、各カントンで慣例上州民の公選によっている。スイスでは、半直接民主制が広く採用され、ブント(連邦)のレベルでは比較的制限されているが、それでも二種類のレファレンダム制度(義務的および任意的レファレンダム制度)が設けられており、常に両院とも国民の審査を受けるシステムを採用している³⁹⁾。また、一定の場合に憲法上両院合同会を開き、連邦議会の権限を共同で行使する。ベルギーにおいては、下院の優越権は認められず平等の権限を両院が有するが、両院とも解散があり、上院の構成は言語を基礎に選出され、選ばれた議員により言語により互選される⁴⁰⁾。コロンビアでは、上院は一つの全国選挙区において一〇〇名の選挙された議員で構成され(憲一七一条)、法律の承認、改正または廃止は連邦議会の議員の絶対多数の投票を必要とし、憲法裁判所の事前の審査を含み、いかなる市民も支持または反対するため参加できる(憲一五三条)。課税に関する法律案は下院に発案され、他方国際関係に関する法案は上院に発案され(憲一五四条)、上院および下院にそれぞれ専属権を定め(憲一七三・一七八条)てあり、多様にねじれに対し工夫している。イタリアがわが国の二院制に極めて類似しているが、それでも両院に「ねじれ」が引き起こされないように工夫している⁴¹⁾。例えば、両院合同会を憲法の定める場合に導入している(憲五五五条)。

三 わが国の「ねじれ国会」の状況

(1) 参議院の「強さ」「ねじれ国会」は、法律案の可決に強い「拒否権」を有する「参議院」の強さを印象つける。特に、二〇〇七年の参議院選挙後、および二〇一〇年の参議院選挙でその強さはさらに加速している。一般に、両院の選挙の時期が異なる以上、両院間の党派構成や選挙人の投票行動に違いが生じることは、二院制の「病理」ではなく、地位と権限において独特の「対等」型を採る日本国憲法の「病理」であり、日常的に起こると想定される。また、「ねじれ国会」が強く意識されるのは、これまで主として衆議院を中心に運用されてきた議院内閣制(衆議院の「多数派支配型」)が参議院によって阻害されるようになったことによる。阻害の要因を排除するため、憲法が予定する法律案をめぐる参議院の「拒否権」を覆すために三分の二の特別多数というハードルは、衆議院の多数党をもつとしても通常単独では容易に乗り越えられないであろう。そこで両院にまたがる連立政権の形成——「議院」内閣ならぬ「国会」内閣⁴³⁾——が顕在化して、内閣の不安定と首相の一年ごと交代を生み出している。参議院の強い民主的正統性を背景とした「拒否権」ゆえに、衆議院中心に構想されてきた政権の形成に対し、参議院は重大な影響を及ぼすようになった。「強い」参議院は、憲法が定めているものだけに、「ねじれ」は議会制民主主義の運用と憲法の規範構造との間で生じることになる⁴⁴⁾。

例えば、参議院の通常選挙の結果、政権与党の敗北が明らかになると、首相が選挙に負けた責任をとって辞任している。第一回の「ねじれ」の時の宇野宗佑内閣から海部俊樹内閣へ、第二回の「ねじれ」の時の橋本龍太郎内閣から小淵恵三内閣への交代で実証された。いずれも参議院の通常選挙の敗北に首相が責任をとって辞任し、政権党内で新たな総裁を選出した。二〇〇七年の通常選挙においては、選挙の惨敗後安倍晋三首相は続投を表明して、内閣

改造・自民党新役員人事で人心一新を図り、インド洋における海上自衛隊の給油活動の継続のための「テロ対策特別措置法」の延長に「職を賭す」と不退転の決意を表明したが、第一六八回国会（二〇〇七年九月一〇日召集）で所信表明の演説を行った翌二二日の衆議院代表質問の直前に辞意を表明した。若干の時間差はあるが、これも参議院の通常選挙の与党敗北に伴う「ねじれ国会」の結果である。この後を引き継いだ福田康夫首相も「ねじれ国会」の重圧を受けて一年足らずで政権を投げ出し、二〇〇七年の通常選挙による「ねじれ国会」による辞意は、安倍・福田の二つの政権に及んでいる。

二〇〇九年八月の総選挙で政権交代が実現し、民主、社民、国民新党の三党連立の鳩山内閣が誕生し、両院の「ねじれ」が解消したが、米軍の普天間飛行場の移設問題の対応への不支持率の拡大に伴い、二〇一〇年六月二日に辞意表明し、七月の参議院の通常選挙で民主党が惨敗し、再び「ねじれ国会」となった。今回のねじれは、文字通りの本格的な「ねじれ国会」であり、衆議院でも政権与党が三分の二を確保していない状況で、衆議院を解散しない限り、これから三年間はこの状態が続くことになる。

(2) 法案提出・審議の変化 「ねじれ国会」における法案の提出・成立件数で注目されるべき変化がある。「法案の嵐」作戦⁽⁴⁵⁾による議員立法の増加である。提出占有率で一〇〇%を超え、成立件数でも約四割近くに迫っている。これは一目瞭然の劇的な変化であると述べる。⁽⁴⁶⁾ 提出占有率の増加については、参議院で第一党となった民主党が、参議院選挙で公約した政策を次々法案化することによってその政権担当能力を示そうという方針をとったことがその背景にある。これとは対照的に、閣法がその成立率が大きく低下している。⁽⁴⁷⁾ 参議院での野党の同意が得られない限り、衆議院での特別多数による再議決によるほかないので、法律案について常に特別多数の手続を使用することは困難な状況にある。

「ねじれ国会」での審議過程にも変化が見られる。一つは、閣法の成立率の低下であり、衆（参）議院で「議員修正」が加えられた上で成立する数が増えている。⁴⁸多くの重要法案で「先議の院」となる衆議院で議決する段階で、「後議の院」である参議院の多数党の賛成をも得られるような内容に仕上げるべく与野党協議がなされるからである。これまで閣法として提出すれば、ほとんど原案のまま成立する（国会は「通過機関」である）というような状況ではなくなっている。他の一つは、成立する議員立法について、実質的な審議が全くなされないまま成立に至る件数（割合）が増加している。これは、提出されるまでに与野党協議が整えられており、全会一致（あるいは自公民賛成）による委員長提出（国会法五〇条の二）の形を採ることが多いからである。

新たな合意形成への模索も試みられてきている。例えば、小委員会方式による法案審査・起草の提言である。⁴⁹議員立法の立法過程の透明性を意識して、議員立法の審議が行われた事例がある。衆議院憲法調査特別委員会における「憲法改正国民投票法案」である。ここでは、まず与党案・民主党案がともに提出され、その審議・率直な意見交換の場として「小委員会」が設けられた。正式の国会機関の場において、実質的な「与野党協議」が国民に見える形で行われた。この例を踏まえて、「小委員会」という手法を、「ねじれ国会」における与野党協議の場として位置づけ、ここで法案審査・起草を行うという提案が与野党の国会議員や民間団体からなされている。⁵⁰しかし、これまでのやり方では両院協議会が形骸化すると指摘される。⁵¹

四 憲法の定めに基づく改正の諸提案

これまでの学説は、「ねじれ」を前提にして憲法の定めに基づいて新たな改正（法律・慣例の改正）を創意工夫して模索する。主にわが国の二院制の出発の歴史的視点、権限の改善と組織の三つの方法から改正を提言している。

歴史的視点からは、職能代表制が全国区制に変化したとし、その意味で地域を基礎にする全国区制に対し職能代表を加味することも可能であるとす。例えば、参議院の発足に当たって、職能代表が強く意識されたが、普通選挙と両立可能な「職能」をめぐる適切な指標を見出すことは至難であった。それゆえ、職能代表の主張は、比例代表の主張へと道を譲ることになったとする。「社会各部門、各職域の知識経験ある全国的人物が選出されること」を期待して、事実上職能代表的様相を加味する形で、全国区という独特の選挙区制が採用されたとの現在の参議院の全国区制の採用の経緯を述べ、職能代表の可能性に言及する。⁽³²⁾しかし、制定過程では、「全国民ヲ代表スル」という文字が加えられたのは、職能代表というものを認めない趣旨と一般的に考えられている。ところが、「憲法改正草案」で、「国民により」という字句が削られた結果、一九四六年二月二日の対談において、ホイットニー局長は、松本国務相の質問に答えて、都道府県議会が上院議員を選挙するという方法は、都道府県議会自身が国民の投票により選ばれるものである限り、認められるものであると述べ、間接選挙は可能とも考えられた。

また、職能代表制とならび、参議院の独自性と結びつけられてきたのが、都道府県選挙区制（「地域代表的性格を有する地方選出議員」と表現されることもある）⁽³³⁾であるとし、憲法制定後の「地域代表」という言葉は、「職能」代表的要素に対するもの（全国単位の選挙区に対する地域単位の選挙区という意味で）にすぎなかったと指摘する。⁽³⁴⁾「地域代表」とは、連邦制国会の第二院に対し、国家の構成単位である州に、代表基盤としての正統性が憲法上付与されてきた。連邦化の途上にある「地域国家」（スペイン、イタリア）や「分権化された単一国家」（フランス）でも、第二院の地域代表的要素が憲法に規定され、さらに選挙区の形成や投票方法について憲法上定めが置かれている。連邦制国家や地域国家では、「州」「地域」が国レベルの統治権の行使に参加する仕組みが存在する。このように選挙区の形成・投票方法に地域に代えて職能を組み込むことが可能であると主張する。⁽³⁵⁾これに対して、日本国憲法では、「地方公共団体」に対して、「州」「地域」に比肩するような位置づけは与えられていない。そこで、「二

義的なものと限定した上で非人口的な要素を加味する」という視点から、⁽⁶⁵⁾最高裁は、大きな投票価値の不均衡を随伴するこの選挙区制を容認してきた。しかし、「そうした都道府県の考慮について政治的等価性という憲法の基本的要請を緩和しうるだけの正統性をどこまで認められるであろうか」と疑問を呈し、「参議院が『強い』権限を有していることからすると、参議院の存在意義と直結しない政治的考慮が許される余地は一層狭いように思われる」と批判的に主張される。⁽⁶⁷⁾

次に、両院の権限の改正の提案についてである。日本国憲法の両院制は、独自性が明瞭に現れる不対等型とは異なり、特に法律案の議決について制衡困難なシステムとなっている。両院の多数党が一致する局面では、参議院の強い権限自体が相対化されるが、「政権選択」をめぐり鋭く対立し、両院の多数党が異なるとき、「文字なき参議院の強さ」が顕在化すると述べる。⁽⁶⁸⁾ その処方箋として、両院制における両院の相違を調整する上で、法案が修正を経つつ両院間を行き来するという仕組みがもつ重要性をあげる。⁽⁶⁹⁾ 日本の国会では、法案をめぐる調整は基本的に与党内部で行われてきた。この仕組みの下では、国会における審議は大幅に意味を失うことになる。「フォーマルには、国会内部で行われなければならないような審議ややりとりが、インフォーマルな自民党内部での審議に集約され、国会の審議機能を低下させることになった」と主張する。⁽⁷⁰⁾ このような手法は、党議拘束の強さを際立たせることになり、「可決」か、時間切れによる「廃案」か、という硬直的な国会運営に帰結する。二〇〇七年以降の「ねじれ」の下でひとときわ際立ったのは、「可決」か「否決」か、という硬直的な手法であった。⁽⁶¹⁾

「会期不継続」の原則も「ねじれ」の中で再考が必要である。可決か廃案かといった二者択一を緩和するためにも、法案の性質・内容に応じ、柔軟に継続審議扱いができるように対応を考えられてよいように思われる。⁽⁶²⁾

最後に両院の類似する選挙制度・政党のあり方の改正の主張である。「理の政治」を期待される参議院が、内閣の構成にまで大きな影響を与えてきている現状を踏まえると一考の必要があるとし、「参議院からは政党色を払拭

する制度の組み立てを図ると同時に、参議院が重要法案を否決したとき、内閣は衆議院の解散により国民の判断を仰ぎ、内閣支持派が勝った場合には参議院はその結果を尊重するという慣行を確立するとか、あるいは、そのような選挙で三分の二を獲得することも必ずしも困難ではない選挙制度を導入するとかの方策を法律レベルで考える必要がある」と小泉内閣の郵政民営化の対立に伴う解散の手法に賛成して述べる。⁶³

また、現行制度に対し、「非政治的・非党派的な議院」は、必ずしも非公選の議院という保守的第二院のイメージとの結びつくわけではない。緑風会の存在が示すように、それはともに強い民主的正統性をもった両院の調整の端緒ともなりうる。それは、選挙区制や投票方法の選択ともかかわる問題である。「個人の選択を重視した選挙区制・投票方法を考えることもできる」と選挙区・投票方法の再考を促す。⁶⁴

さらに、選挙制度について、政・官・財（業）癒着の温床になっている参議院の比例区を廃止すべきである。そして、民間政治臨調が提言しているように、都道府県を単位とする地域代表として各一名を選出し、三年ごとに改選する。そうすれば九四名の定員となる。現在の定員二五二名を九四名に削減したことによって生ずる余剰予算は、議会と議員スタッフの充実にあてるべきである。また、アメリカのように、参議院に人事案件の承認についての審議権を専属させることも検討されてもいい。⁶⁵

国会運営が停滞する場合が見られる現在、各院の民主的正統性のバランスを再考することが必要である。この点で「第二院の組織方法に間接選挙制を導入するなど、下院との非対称な選挙制度を採用するフランス元老院が注目され、日本の現行憲法下で、衆参が非対称となる選挙制度を構築する理論的可能性を探ることが必要である」と主張する。⁶⁶ 日本が民主的に対等な両院制を採用しているとの認識に基づき、憲法における「国会」の選挙法原則として、直接選挙制や投票価値の平等の貫徹が両院の組織方法について強調され、こうしたことが結果的に、両院の選挙方法を似たものにしていけると言えるであろう。

選挙原則は、通説では両院に共通すると考えられるが、学説の一部に、衆参両院の間で差異を認めるものもある。宮澤俊義は、「公務員の選挙については、成年者による普通選挙を保障する」（一五条二項）という規定から、選挙人選出選挙での普通選挙原則が貫徹されれば、間接選挙も禁止されているわけではないとする。宮澤説では、衆参両議院での間接選挙の導入の可能性が理論上残されていると考えているが、他の学説では、特に参議院議員選挙に限りて間接選挙の採用を違憲としないとする。⁽⁶⁵⁾

これに対して、歴史的・比較憲法的視点から、間接選挙に関しては、下院については、その議員が国民による直接選挙とされ、解散制度も設けられているという点で共通の組織原理をもち、その権限も、例外なく、立法・予算議決・政府コントロールなど国政全般に及んでいるとし、日本の下院たる「衆議院議員の選挙については、たとい憲法典にそのことを明示する規定がなくても、いわば憲法上の『選挙法の公理』として、当然に直接選挙が予定されている」とする。しかし、「参議院に相当する上院の組織方法については、各国の制度はさまざまであり、右のような不文の憲法原理を見出すことはむずかし」く、その点から参議院の間接選挙制などの可能性を導くことができると主張する。⁽⁶⁶⁾ また、投票価値の平等や直接選挙といった原則を超えた上院での新たな選挙制度の構想の可能性を日本国憲法の規範の枠内で考える作業は意味があるとの考え方もある。⁽⁶⁷⁾

まとめ

日本国憲法の二院制は、初めGHQが一院制を提案したが、日本側の要求で二院制に妥協し、「全国民の代表」を両院に要求し、その上最も重要でかつ量の多い法律の制定権について「対等」型としたことが、比較憲法的に考察して極めて稀な二院制となったのである。また、強すぎる「参議院」の存在を顕在化しているが、これは憲法が

予定する衆議院と内閣との議院内閣制（六九条）が機能不全に陥ることを意味する。両院とも「地域」あるいは「比例代表」により直接に選挙されてきたことから、これを県・市町村の地方議会の議員による選挙に改正すること、すなわち、選挙法の改正で対応することは至難であり、事実上不可能である。さらに、二〇一〇年七月の参議院選挙で、先の衆議院選挙（二〇〇九年）で落選した議員の多数が当選しており、議員自らが衆参議員の役割を曖昧にしている。国民も二院制の各選挙で「振り子」の原理をうまくつかって、これからは日常的に「なじめ国会」は起こってくるであろう。国民の民主主義への成熟度が増したことの査証であるが、民主主義にとつて異例であり、その結果は、法案作成の量の減少と時間にロスを生み、内閣への影響が余りに大きくなっている。これらの結果は、企業と同様に政治が短期的な成果主義に陥り、目先のことを処理することに汲々となり、憲法の改正や今後一〇年の外交方針など時間のかかる議論・対応が全くななくなっている。

内閣が立法院の両院に対峙するこの構造は、「生い立ち」における制度設計のミスと公選法の改正によって両院の類似性を増したことに原因があり、その誤りを正すことが早急に必要である。それには憲法の枠内（法律）での参議院のあり方を思考するのでは、日本国憲法規定からの限界があり、憲法四三条を改めるべきであろう。国会議員は選挙区として「地域」に基づき選ばれ当選した後は「全国民」の代表とするこの規定は、議員にとつて極めて都合のよい原理である。選挙区で公約を述べ当選し、当選後は選挙民にも全国民にも法的に拘束されないとするフランス革命時のブルジョアジーに都合よい理論はすでに化石化している。日本国憲法の制定過程において、当時の日本政府が提示した「地域別又は職能別により選挙されたる議員および内閣が両議院の議員よりなる委員会の決議により任命する議員を以て組織す」が二院制の参議院のあり方として、今日考えても最も優れた構成の方法となる。

特に任命議員を加えることによって、議員の立案能力が高められると思慮する。わが国では法律の立案について

官僚による閣法が一般的であったが、近時では霞が関の限界を痛感し、「政」指導で有識者会議を多様しながらの法案の立案をしている。その有識者会議は、小泉首相の経済政策の決定で明白となったように、一方の考え方に偏した委員の任命によって単なる「お墨付き機関」に墜した。同じ「政」指導であるならば、本来の立法機関である議員に発案権の一部を戻すことも必要で、参議院はその意味で与野党によるそれぞれの分野の専門家の任命委員を加えて、諮問的、専門的な法律の立案を中心とした役割に変えることは機能的となり、単一国家において二院制を置く意義が高まると思われる。

注

- (1) 一九〇九年憲法・一九六一年憲法は二院制、一九八一年一院制に、そして一九八三年一月改正で三院制現在二院制 (The Republic of South Africa Commentary, 2008-5-June 2008)
- (2) 例外として、コモロス一院制と二院制を繰り返している。Parliament of the World vol11 The Macmillan Press. 一九八六年一四頁によると連邦制国家一七カ国で唯一一院制を採用。その後二院制となり、再び一九九九年以降三三名の一院制連邦議会となり、二〇〇四年四月に選挙が行われている (Constitution of the Countries of the World 2010-5-July)。
- (3) 竹中治堅『参議院とは何か一九四七-二〇一〇』中公叢書二〇一〇年 参議院の役割を特定の時期・政治状況に左右されないよう、さまざまな政治状況の下で詳細かつ長期的に分析し、「参議院が存在することによって国政に多角的な形で民意を反映させることが可能になってきた」(三三五頁)として、参議院は「独自性」の初期の目的を發揮していると述べる。改正すべき点として、選挙制度改革と参議院における二大政党制をあげる(二四五-四八頁)。
- (4) クラウス・シュテルン「日独憲法どう違う」読売新聞二〇〇九年一月三日「自分のやろうとしていることが憲法違反だと批判されると、それは非常に大きな問題になる。違憲だと言われることはしたくない。そこで、もし憲法に違反しうらなら、憲法を改正して合憲にしようと考えます。それが日本とドイツの大きな違いです」と述べる。小室直樹『日本人

- のための憲法原論』集英社刊二〇〇六年一七 三三頁「憲法は公式に廃止さなくても死んでしまうことがある」として、ドイツワイマール憲法の例をあげる。
- (5) 只野雅人「参議院の機能と両院制のあり方」特集参議院の将来ジュリスト一三九五号二〇一〇年三月一日四七頁
- (6) 高柳賢三『日本国憲法制定の過程 連合国総司令部側の記録による・原文と翻訳』有斐閣一九七二年一一二頁
- (7) 竹花光範『憲法改正の法理と手続』成文堂昭和五六年八五 九〇頁「二議会の議決を要するものとして 最終議決前に議会の更新を要するものである」として二読会制を詳述。
- (8) 最高裁判平成二一年九月三〇日大法廷判決二一年度重要判例解説二〇一〇年四月一〇日臨時増刊
- (9) 高橋和之『現代立憲主義の制度構想』有斐閣二〇〇五年一〇〇 一〇一頁
- (10) The Duke of Norfolk, Earl Marshal and the Marquess of Cholmondeley, Lord Great Chamberlain.
- (11) 藤本一美『ネブラスカ州における一院制議会』東信堂二〇〇七年一〇月五頁
- (12) 同五 六頁
- (13) 同二頁
- (14) 西修『各国憲法制度の比較研究』成文堂昭五九年一一五 一二四頁
- (15) The Constitutions of the Countries of The World Release 2010-5 Issued July 2010 Oceana Publications, Inc. The Statesman Yearbook, Palgrave Macmillan Ltd 2009
- (16) 斎藤敏訳『フエテラリスト』第六二八ミルトンまたはマティンソン上院・理想社昭和四一年三四七 四八頁
- (17) 上・下両院の専属権を含めて憲法上の権限から見た両院の相違は多々あるが、一般の立法権については対等である。両院で意見が不一致の場合、上・下両院が非公式に協議し法案を同じ形に仕上げるといった、両院協議会に頼らずに両院案を調整する方法を活用するが、両院を通過する全法案の約一割は両院協議会(The Conference Committee)によって調整される。両院協議会の定数は、各院議長がそのつと決める。通常は、当の法案を審議した委員会の委員や小委員長、特にその方針に詳しく特別に利害関係をもつ委員が任命される。両院協議会は一つの委員会として会合するが、実際は一つの委員会であり、表決は別々に行われる。両院協議会において、次のいずれかの結論を得ることになる。上院が先に

した修正案を全面的（または部分的）に撤回する。下院が上院の修正案全体（またはその一部）に対する不支持を撤回して、同意する。下院が上院の修正案全体（またはその一部）に対する不支持を撤回し、新たな修正案を加えて同意する。下院が上院修正案に対する再修正案を全面的（または部分的）に撤回する。この両院協議会の報告書が上・下両院に持ち帰られ、それぞれの院において、全体として承認するか拒否するか、いずれかの態度が採られる。両院で承認されれば法律として成立するが、いずれかの院で拒否されれば廃案となる（平地秀哉等訳『アメリカ憲法への招待』三省堂二〇一〇年八月）。

(18) 憲法規定により、金銭法案の先議権や憲法改正における優先権も与えられ、下院の優越性を保障している。また下院の決定事項として、基本法、課税および政府歳出の承認（予算法案）、憲法改正、枢密院における総督の出席要請や判事ならびに官僚の辞職要求決議、宣戦・条約の承認等にわたる。上院の権能は不鮮明であるため絶えず議論の種となっている。一般法案について、読会形式で行われ、三回の読会のほか委員会の審議、その結果について本会議への報告がなされる。第三読会の通過後法案は上院に送られ、上院でも下院と同様の経過を経て可決される（前掲注（15））。

(19) 連邦評議会と州評議会の両院が対等の立場にあること、各院はそれぞれ審議し、連邦議会としての制定には両院の同意が必要である。法律案はいずれの議院に提出されてもよく、両院により議決されなければ成立しない。両議院は一定の場合に両院合同会を開き、議会の権限を共同で行使する（前掲注（15））。

(20) 両院の権能は大きく異なる。国会の議決を要する法律案その他の議案は、先に第二議院（衆）に提出されなければならぬ。第二議院は法律案を可決、修正または否決することができる。第二議院の否決は最終的であり、その法律案が第一議院（参）に送付されることはない。第一議院は第二議院から送付された議案に修正を加えることはできず、可決するか否決するかのいずれかである。なお、第一議院の議決も最終的であり、法律案の第二議院への回付・両院協議会のような制度もない。法律案の発議権は国王と第二議院の議員のみに与えられている（前掲注（15））。

(21) 総督は、第一院と第二院議員からなる両院合同会（joint sitting）を召集することができる。この両院合同会に出席した議員は、審議し、第一院が最終的に議決した法律案および一院が議決し、他の院が同意しなかった修正がある場合には、それについて表決する。第一院および第二院議員の総議員の絶対多数により承認された修正は、両院を通過したものとみ

- なされる。また、当該法律案（もし何らかの修正があれば、その修正を付して）、第一院および第二院議員の総議員の絶対多数により承認されたときは、国会の両院を通過したものとみなされ、女王の裁可を得るため総督に提出される（憲五七条）。オーストラリアでは両院の意見の衝突において、両院同時解散と両院合同会をもって対処しようとしている点に大きな特徴がある（前掲注（14）一四四頁参照）。
- (22) 両院間で意見の一致が得られないときは、大統領が両院に対し両院合同会を召集する意向を通告する。この意向が通告されると、いずれの院も当該法律案の審議を進めなければならない。そして両院合同会においては、出席しかつ投票した議員の総数の過半数により議決される。この合同会においては、新たな修正を提案できない（憲一〇八条）。
- (23) ノルウエー（憲七六条）およびアイスランド（憲四五条）は、国会議員として選出された議員が二院に分かれ審議しているのを、一院にすることを意味する。両国とも両院合同会において投票の三分の二で議決される。
- (24) アルゼンチンでは、いずれかの院により全面的に否決された法律案は、その年度の会期に再提出されない。ただし、後議院により部分的に修正されたときは、先議院に返送され、当該修正が絶対多数により可決されたときは、両院を通過したもとして行政部に送付される。当該修正が先議院で否決されたときは、再び後議院に戻され、当該議院において議員の三分の二以上で再可決されたときは、先議院に返送され、当該議院で出席議員の三分の二以上の多数により可決されないかぎり、否決されたものとみなす（憲七一条）。
- (25) メキシコでは、すべての法律案はそれがいずれかの議院の専属的決定にかかわるものを除いて次のように審議されるとし、一の院で可決された法律案は他の院に送付され、他の院が当該法律案を可決した場合には政府に送付されるとする（前掲注（15））。
- (26) 一九一一年の国会法によれば、一般法律案に関し、連続三会期（同一の立法期である）と否かを問わず、引き続き庶民院で可決され、各会期終了後の遅くとも一カ月前に貴族院に送付され、これを貴族院が各会期ごとに否決した場合は、庶民院が別段の議決をなすほか、貴族院による第三回目の否決の後には、庶民院の議決により、貴族院の意思にかかわらず、国王の裁可を得て法律となる。一九四九年、貴族院の権限はさらに縮減された。すなわち、一九四五年に政権を担当した労働党内閣は、選挙公約に掲げた社会化政策を実現するため、諸種の政策を遂行したが、鉄鋼の国有化に関する法律案に

ついで貴族院と対立したため、一九一一年の国会法の制約を受けながら、貴族院の立法に関する権限を削減した (The Statesman's Yearbook 2007, 143 ed. Palgrave Macmillan Ltd. 一六七頁)。

(27) 両院の意見の一致をみない場合、第一院が一八〇日以内に再可決すれば、第二院の意思にかかわらず法律となる (憲二三条)。

(28) 第一院を通過し、第二院が第一院の承認できない修正を付して可決したときは、次の会期 (第一院が最初に議決して一年以上経過していることが必要) に第一院が最初の法律案を再可決すれば、第二院の反対にかかわらず法律として成立する。第一院が連続二回同じ法律案を可決すれば、第二院の意思とはかわりなく法律となる (憲六八条)。

(29) ドイツでは、伝統的に連邦人民の代表たる一院のみを純粹な立法機関と定め、各支分国の代表たる院を格下げている。第二院の異議権について、これはワイマル憲法時代からのものである (憲七四條)。現行ドイツ憲法では、法律案に対する国民投票を廃止し、法律について第二院の同意を要する法律 (いわゆる連邦法律といわれるもの) と第二院の同意を要しない法律とを区別する。そして前者の法律に対する第二院の異議は、絶対的拒否権となる。すなわち、これらの法律については第二院の同意が得られなければ成立しない。これに対し、後者の法律については停止的拒否権の効力しか發揮し得ない。第二院が異議権を当該院の過半数をもって議決したときは、その異議は第一院の過半数をもって退けられ、第二院がその議員の三分の二以上の多数をもって異議を可決すれば、第一院の投票の三分の二以上——少なくとも第一院議員の法定議員数の過半数——の多数をもって退けられる (憲七七條)。

(30) オーストリア憲法も第二院に異議権を与えている (ただし解散、連邦予算の承認、決算の承諾については異議を申し立てることができない)。この異議があったときは、第一院が少なくとも総議員の半数の出席のもとに投票の過半数により、最初の議決どおり可決すれば、法律として成立する (憲四三條)。

(31) 一九四六年の第四共和憲法下では、第一院に極めて大きな権限が与えられていた。法律は第一院のみが議決し、法律案は最初に第一院で表決され、次いで第二院はこれに対して送付後二ヵ月以内に意見を表明する。この意見が第一院のそれと一致しない場合は、第一院において最終的に議決される。第二院で総議員の過半数により第一院の議決の修正または否決を表明した場合は、第一院で同様の多数により第二院の意見を退けることができる (憲二〇條)。第五共和憲法下

- では、第一院の法律案の権限が著しく変化した。法律案は、両院の意見が一致せず、各院により二回（政府が緊急を宣言したときは一回）の審議の後に採択されなかつた場合、総理大臣は両院協議会を召集する権限を有する。両院協議会により起草された成案は、政府により両議院に同意を求めて付託されることができ、いかなる修正案も政府の同意がなければ受理されない。両院協議会で成案が採択されない場合、またはその成案が前項で定めた条件により採択されない場合、政府は、第一院および第二院による新しい審議の後に、第一院に最終の議決をすることを要求できる。この場合、第一院は、両院協議会により起草された成案、または第二院により採択されている修正された法律案を再び採択することができる（憲四五条）。この規定は、第一院に法律案の優越権を与えるが、それは政府が介入しないかぎり、両院は対等である。
- (32) 第一院により通常法もしくは組織法が可決されると、第二院に送られる。第二院はその可決法案を受け取つた後二カ月以内に否決もしくは修正を付することができる。この否決は絶対多数決とする。第二院の否決は、第一院が絶対多数決によりくつがえすことができ、また第二院が二カ月以内に議決しないとき、もしくは修正を付したとき、第一院が単純多数決により、原案を可決すれば、承認を求めて国王に提出される（憲九〇条）。
- (33) チリでは、四八名の上院議員のうち三八名が国民により選出され、その他が任命または前大統領を含んでいたが、二〇〇四年一〇月に上院を完全に選挙とする国民投票により、二〇〇六年三月から非選挙上院議員を廃止し、同時に前大統領の終身議員も廃止した（前掲注（15））。
- (34) ノルウェーでは、国会（ストーティング（Storting））のすべての議員は、比例代表により直接に選挙され、選挙後の最初の国会で一六五名の四分の一が上院（Lagting）を構成し、残りの議員が下院（Odelsting）を構成する。また、スペインでは、二五九名の上院議員から構成され、その内の二〇八名が四七の本土の県から各四名ずつ人口にかかわらず選出され、その他は大小の島々から選出または任命される。スイスでは、各カントン（州）に選挙方法は委任しているが、大部分のカントンは直接に選挙している（前掲注（15））。
- (35) ヘルギーでは、王室の一定の親族として上院議員となる者を除いて、七一名の上院議員は、二五名がオランダ語、一五名がフランス語を使用する人々からの選挙人団により選出され、二二名は各県議員により任命され（一〇名がフランス語、一〇名がドイツ語）、これらの上院議員が一〇名の議員を互選する（六名がオランダ語、四人が

フランス語)。イタリアでは、上院議員が三一五名であり、地域を基礎として直接選出され、共和国大統領は、社会、科学、芸術および文学の領域において最高の功績をあげた市民一名を上院議員として任命する。大統領は終身の議員となる。ブラジルでは、上院議員が八一名であり、その三分の二は直接に選挙され、三分の一は間接選挙される。エジプトでは、上院が二六四名の議員のうち一七六名が国民により選出され、八八名が大統領により任命される（前掲注（15））。

(36) アルゼンチンでは、上院は七二名からなり、各州議会により選ばれる三名の議員と連邦区（首都）からの三名の議員から構成される。オーストリアでは、個々の州議会の任期で九の州により選ばれた六二名の議員であり、各州の議員数は州の人口に比例する。フランスでは、各当該県選出の議員、地域圏（レジオン）議会議員、県議会議員、コミューンと呼ばれる市町村議会等で構成される選挙人団（全国で一五万人）により元老院議員を選出する複選制を採用している。ドイツでは、各邦政府により任命された六九名の議員から構成され、各邦は少なくとも三名を有する。インドでは、上院は二五〇名よりも多くない議員で構成され、二〇〇五年七月において二三三名の選ばれた議員と一名の大統領により任命された議員である。各州の代表者は、州立法部議会で選挙される。カザフスタンは、三九名の議員から構成される上院を置き、一六の主要な行政区分の議会の各々により選出された各二名と大統領により任命された七名である（前掲注（15））。

(37) 国王、総督により任命される諸国は、アンティグア・バーブーダ、バハマ、バルバドス、ベリーズ、カナダ、グレナダ、ジャマイカ、ヨルダン、オマーンおよびイギリスであり、大統領等に任命される諸国はパレーン、フィジー、トリニダード・トバゴである。

(38) アフガニスタン（二〇〇四年一月現在）では、上院は一〇二名から構成され、県議会がその三分の一を選出し任期四年であり、市町村議会がその三分の一を選出し任期三年であり残りの議員を大統領が五年の任期で任命する。アルジェリアでは、一四四名の議員でその三分の一は大統領により任命され、残りの三分の二は四八の地方公共団体により選ばれる。ベラルーシでは、六四名の議員の五六名が地方議会から選ばれ、残りは大統領の任命である。アイルランドでは、六〇名の議員のうち一名は首相により指名され、アイルランド国立大学およびダブリン大学からそれぞれ三名が選ばれ、残りの四三名は職能代表に基づき言語・文学・芸術・教育等の専門的団体、農業・漁業等、労働者、産業・商業・銀行・建築等、公共行政・社会サービス等の五つの職域から選ばれる。レソトでは、二二の主要な首長と一名の国王によって指

- 名された議員から上院が構成される。マレーシアでは、各州議会から二名選出で二六名、国王が四三名を任命する。パキスタン（二〇〇六年現在）では、一〇〇名の議員から構成され、その中で各地方議会の議員により選出される一四名、大統領により連邦の管理する部族民の地域から選出される八名、大統領が命令で定める方法において連邦の首都から選出されるアーリン（Aalin）を含む一般議席二名、そして一名の専門技術者、各県議会の議員により選出される四名の女性、各県議会の議員により選出されるイスラム神学指導者を含む四名のテクノクラートからなる。スワジランドでは、三〇名からなり、その内一〇名が下院により選出され、国王により二〇名が任命される。ボスニアヘルツェゴビナでは、三つの種族代表（クロアチア、イスラム、セルビア）に各五人ずつを割り当てる。ネパールでは、六〇名のうち一〇名が国王により任命され、三名の女性を含み三五名の議員が下院により選出され、一五名が三名ずつ単記移譲式投票で地方の各々から選出される（前掲注（15））。
- (39) 関根照彦『スイス直接民主制の歩み』尚学社一九九九年一三七 三九頁
- (40) 石井五郎『世界の議会』ヨーロッパ「」ぎよつせい一九八三年一四三頁
- (41) Constitutions of the Countries of the World The Political Constitution of Colombia 2005-7 September 2005 Oceana Publication
- (42) イタリアでは、上院議員三一五名で海外選挙区の六名を除いて、近時の国勢調査による人口に比例して、最低でも七名法で定める場合においてのみ両院からなる合同会で集会する（五五七条）。議会は代議院と共和国上院で構成され、議会は憲法（Italian Republic Constitution, Release 2006, Oceana Pub.）。各政党の議席数において両院間にそれほど大きな差もなく、両院間に権限と機能上の差もないから、従ってその重複が問われることになる。上院と下院が共に政府に対する信任および不信任をなしうるし、政府をして二人の主人に仕えさせることに等しく、これを正当化する説得的な論拠を見いだすのが、しかし、この危惧を裏付ける実害も容易に指摘し得ないと述べる（『世界の議会』ヨーロッパ「」一九八三年九六、一〇一頁）。
- (43) 高見勝利『現代日本の議会制と憲法』岩波書店二〇〇八年一一七頁

- (44) 高見・前掲八五頁 加藤和彦『議會政治の憲法』日本評論社二〇〇九年二六一頁
- (45) 朝日新聞二〇〇七年九月二十八日付 一〇月二十九日付 毎日新聞一〇月二十九日付
- (46) 橘幸信「議員立法から見た「ねじれ国会」・雑感——「ねじれ国会」で何が、どう変わったのか？」ジュリスト一三六七号二〇〇八年十一月十五日八四頁
- (47) 同
- (48) 同八五頁 第一六五回国会、第一六六回国会（「ねじれ国会」以前）と第一六七回国会、第一六九回国会（「ねじれ国会」）とを比較して、閣法の成立件数が前者では一〇八本で、うち修正された件数が五本（衆修正四本 参修正一本（四・六％））であるのに対し、後者では七七本で、うち修正された件数は一七本（衆修正一六本 参修正一本（二二・一％））であった。
- (49) 橘幸信「憲法改正の国民投票法の制定」時の法令一七九九号二〇〇七年六 三七頁参照
- (50) 朝日新聞二〇〇七年一月二日付「逆転国会、合意の道模索」読売新聞二〇〇八年一月一九日付など。また「新しい日本をつくる国民会議（二一世紀臨調）」（二〇〇七年一月六日）もこの小委員会方式や両院協議会の運営改善等を提言する。
- (51) 読売新聞二〇〇八年二月八日「両院協議会の現状」決裂前提三九分の儀式——メンバー構成に問題 週刊政治塾「合意をめざしているとは思えないあつさりした会議だ」と指摘
- (52) 昭和二年二月四日、第九一回、貴族院本会議「大村清一内務大臣答弁」
- (53) 高柳賢三他『日本国憲法制定の過程・解説』有斐閣一九八四年一九九 二〇〇頁
- (54) 大石和彦「都道府県代表としての参議院議員」再考」上田章先制喜寿記念論文集『立法の実務と理論』信山社二〇〇五年五九頁 参議院議員選挙法の趣旨説明では「地域代表的性格を有する地方選出議員」といった表現も見られる。しかし、当時の「地域代表」という言葉は、「職能」代表的要素に対するもの過ぎなかつたと指摘する。
- (55) 新井誠「上院の選挙法原則」選挙方法与憲法』選挙研究』日本選挙学会年報二四 二〇〇九年六九 七〇頁「これまでの選挙制度の設定では、……あくまで地域を理由として選挙区の設定が前提となってきたが、そもそも地域選挙区制は国民代表に反するという理解がなせなれないのか。それは、各議員は地域で選ばれるとしても、地域の利益に

縛られた形ではない、「全国民の代表」として職務を遂行すればよい、という 段階の部分さえクリアされればよいという憲法論が示されてきたからである。つまり、職能代表制も厳密にいえば、「職能選挙区制に基づく全国民代表」となる議員が選出されるのであれば問題は無い」と主張する。

(56) 大隈義和「議員定数問題判決と地域代表制論」ジュリスト九三九四号一九八九年一〇五頁

(57) 只野雅人「参議院の機能と両院制のあり方」ジュリスト三九五号二〇〇一年三月一日四九頁

(58) 同五〇頁

(59) 同

(60) 岩井奉信『立法過程』東京大学出版会一九八八年一七八頁

(61) 大西祥世「参議院における憲政と憲法」ジュリスト三九五号二〇〇一年三月一日三頁——「ねじれ」を契機として少数与党となった内閣の参議院の運営への対応が、野党に働きかけて政府提出の議案については是々非々の態度をとる許容勢力を形成する柔軟な方法を採用するのではなく、実際に参議院が否決した一六法案と修正議決した一法案を再可決したように、衆議院の絶対多数を背景にして野党の抵抗を排除する強硬な方法に主眼があつたことと、これに野党側が反発してことさら対立を強めたことによる新事態が生じた。参議院が否決した法案について、衆議院は二〇〇八年一月一日に、憲法五九条二項に基づき、一九五一年六月五日以来五十七年ぶりに、二度目の再可決を行った。これを皮切りに再可決が次々に行われ、この三年間で二二回、一七法案が議決された。また、法律案について衆参両院の議決が一致しなかつた場合、衆議院は参議院に両院協議会の開催を求めることができるが(五九条三項)、この間に開かれることはなかつたと述べる。

(62) 只野・前掲注(45)五一頁

(63) 高橋和之『現代立憲主義の制度構想』有斐閣二〇〇五年二月一〇一頁

(64) 只野・前掲注(45)四八頁

(65) 渋谷修『議会の時代——議員立法と議会改革』三省堂一九九四年一八一頁

(66) 新井誠前掲注(43)七一頁

- (67) 通説は、衆参の議員とも直接選挙を要請する説である（佐藤幸治『憲法「第三版」』青林書院一九九五年一二二頁）、長尾一紘「選挙に関する憲法上の原則（中）」『Law School』一三号一九七九年七一—二頁
- (68) 宮澤俊義（芦部信喜補訂）『全訂日本国憲法』日本評論社一九七八年二二五頁
- (69) 宮澤・前掲註三五五頁、清宮四郎『憲法「第三版」』有斐閣一九七九年二二二頁、樋口陽一『憲法「第三版」』創文社二〇〇七年三五—頁
- (70) 大石眞『憲法秩序への展望』有斐閣二〇〇八年一三四—一四二頁
- (71) 新井誠前掲注（四三）七一頁