

二院制改革の動向

～英独仏伊の最新事情～

憲法調査会事務局 いわなみ ゆうこ
岩波 祐子

1. はじめに

(1) 本稿の目的

本稿は、イギリス貴族院、ドイツ連邦参議院、フランス元老院、そしてイタリア元老院について、インターネット上で公開されている資料に基づき、2006年12月現在の権限・構成等と、直近の憲法・法律レベルの改革状況を紹介するものである¹。

今日の二院制は、主として連邦制国家において第二院を擁するものと、そうでない国家において補完的な役割を果たす第二次的な院を擁するものに大別できる。本稿の対象は、参議院が地方代表の院としての役割を果たすべきという議論が存在する一方で、道州制の導入が現実的課題となりつつある状況を踏まえ、特にわが国の参考となりうる先進4か国に限定している。

(2) 第二院改革の態様と目的

本稿では二つの議院を擁する国家で、立法・政権創出等について中心となる院（第一院）に対し、第二次的な位置付けを与えられている議院を第二院とする（ドイツとフランスは二つの院で議会が構成されるという厳密な意味の二院制ではないが、広義では二院制とされる）。なお、イタリア議会制は内閣との関係でも両院が対等の権限を持つ「完全なる二院制」だが、改革論議の対象である元老院を第二院と扱う。

各国の第二院改革では、連邦制（あるいは地方制度改革）に関わるものが目立つ。ドイツでは連邦制と協調型民主主義の問題点の解決が連邦と州の間の権限分担の見直し、ひいては連邦参議院の改革につながっている。イタリアで否決された憲法改革案は、首相の権限強化と分権、さらなる連邦制の強化が主題だった。さらに、切り口として、選任制度・選挙制度面からの改革が目立つ。イギリス貴族院改革では、貴族院の諸権限の温存を前提に議員の選挙方法の改正が検討された。フランスでは元老院改革の一環として2003年に選挙制度が改正され、イタリアでも2005年に選挙法が改正されている。

有害論、無用論にさらされ常に「一定程度の存在意義」を示すことを要求される第二院にとっては、差別化を図る改革は宿命的な課題でもある。議員の選任方法の改革のほか、構成、権限・機能、政権との関係等について、重層的な差別化（同じ管轄に関する関与程度の差異）あるいは並列的な差別化（立法管轄の分別、機能の分別）が模索されている。

(3) 改革の動機

第二院の改革は、その推進力の所在から、議院自らによる内発的なものと、院外の為政者あるいは第一院による外発的なものに分けられる。第二院自身の取組が、無用論等への対抗策として組織の存在意義を示す動機による一方、為政者または第一院の第二院改革の

動機はいわば障害の除去であり、第二院の同意が不可欠な分野を限定することが主眼といえる。その結果、第二院自身の改革が独自性を積極的に発揮しようとするのに対して、為政者等による場合は審査権の及ぶ事項を限定し、その程度を軽減するなど、自らと異なる意思を持つ第二院の無力化、弱体化を意図する傾向が見られる²。フランス元老院、イギリス貴族院では、大統領や労働党が第二院を疎んじ無力化を図ったことが知られる。イギリスでは、労働党が保守党支配に対抗して改革を進めていたが、貴族院に労働党の支配が及び無害化した時点で改革への関心が薄れ、長期間にわたり足踏み状態となった感がある。

2. イギリス貴族院 (House of Lords)

(1) 組織と権限

イギリス貴族院は、民主的正統性はないが権威と権力はある枢密院型であり、二院間の権限の差異から、Disguised Unicameralism (偽装された一院制)とも言われている。

ア 選任方法、任期等

貴族院は、一代貴族、一部の世襲貴族等から構成され、任期は終身である。世襲貴族 (世襲可能な爵位保有。現在 92 名 (75 名の世襲議員 + 役職者 17 名))、一代貴族 (現在 606 名。本人限りの爵位保有。首相が任命していたが制度改正中)、法曹貴族 (26 名。貴族院が擁する最高裁判所裁判官となるべく一代貴族に叙せられる。議員として出席・発言・表決権も保有。2009 年以降については後述)、大司教・司教 (26 名) から構成される。下院は任期 5 年、定数 659 名で、小選挙区制で選出される。

イ 権限

立法府としての機能は、1999 年貴族院改革白書によると、第一に、法案の提出、審議、修正、承認、第二に、大臣質問、一般討論による政府活動の監視、調査、第三に、特別委員会における専門家による調査の実施、第四に、社会的関心事についての一般的討論の場となることである。庶民院と異なり、国民代表、内閣創出、政府の課税・財政問題統制機能は有しない (制定法上は「遅延権」のみ。ほかは慣習による)。法案は庶民院と貴族院の承認を要するのが原則で、貴族院は増税法案以外は修正可能だが、立法拒否権は 1911 年に廃止されたが、金銭法案については 1 か月、他の庶民院法案の大部分は 1 年間成立を遅らせることができる (遅延権)。ただし、政権党が選挙公約 (マニフェスト) で表明した政策については、第二・第三読会の投票で政府提出法案を否決せず、第二読会で大幅修正は行わない (Salisbury Doctrine)。

貴族院は最高裁判所でもあるが、2005 年の憲法改革法³により、この機能は剥奪されることとなった。2009 年に、独立したイギリス王国最高裁判所が創設され、法廷貴族が移転することをもって終了し、それまでは、従来通り、法曹貴族が裁判を担当する (<http://www.dca.gov.uk/supreme/index.htm>)。貴族院議長には大法官が就いていたが (首相指名、国王任命)、2006 年 7 月以降は独立の議長が互選されている。

(2) 過去の経緯

貴族院の改革は「100 年以上にわたる課題」であった。1911 年と 1949 年の議会法によ

り、貴族院は法案の拒否権を奪われ、遅延権も段階的に縮減された。構成員については、世襲貴族の就任制度が 800 年以上の歴史を有していたが、1958 年の一代貴族法成立により風穴が開けられた。貴族院が保守勢力で占められていることもあり、改革には伝統的に労働党が熱心であって、その後も様々な提言がなされている（貴族院のサイトに多くの報告書が掲載されている。なお保守党のサッチャー政権下でも 1977 年に諮問委員会のレポートが出された）。そして現在ブレア政権下で世襲議員排除の抜本的改革が進行中である。

（3）直近の改革・改正 ブレア改革

ブレアは 1997 年第一次政権マニフェストに “The House of Lords must be reformed” を掲げ、貴族院の権限をより縮減する改革に取り組んだ。優先課題は、世襲議員の廃止であった。1999 年の貴族院法は、世襲貴族の出席・投票権を削除するものであり、世襲貴族が自動的に貴族院議員となる権利を剥奪した。前述の Salisbury Doctrine により、貴族院も表立っては反対できなかったものの、原案では世襲貴族の全議席廃止だったところ、審議段階で 92 名（役職者 17 名を含む）を残すよう修正されて成立した。

その次の段階では、貴族院の権限自体は維持することを前提に、選任方法について、公選制と任命制の採用の割合、さらに任命をどのような機関が行うかが主要テーマとなっている⁴。2003 年 2 月に、保守・労働両党の合同委員会の提案に基づき、両院で、公選議員と任命議員の割合について 100 %を両極とする 7 案が、何回でも投票できるとして採決された。貴族院では 100 %任命制が圧倒的多数で可決されたものの、庶民院ではすべての案が否決され（20 %任命、80 %公選が最も支持された）、現状維持となった。その後、世襲貴族の貴族院からの排除や指名委員会について、政府の方針が出され、国民への意見照会が行われたが、このときは結局法案提出には至らなかった。

（4）その後の動き

2005 年 5 月の総選挙では、労働党に加え保守党もマニフェストに公選による貴族院を実現するとの項目を盛り込んだ。貴族院の改革はもはや後戻りできない状況となったが、目立った動きはなかった。しかし、2006 年に入ると、貴族院におけるテロ法審議等を契機に、貴族院改革が再燃した。過去の意見照会で提案内容が否定された教訓を踏まえ、今回は政党間で内密に相談されることとなった。10 月にリークされた関係者限りの論点ペーパーの構想は、議員数は 450 人、任期は最大 3 議会期とし、任命議員と公選議員を半々とするものであった。2006 年 11 月 15 日の女王演説（わが国の施政方針演説に相当）では、法制化への意図が表明されたが、詳細については語られていない⁵。

なお、選任方法に加えて、遅延権についても、マニフェストに関連する事項については剥奪し、他の立法では 60 日間を上限とすることを検討しているともいわれる。さらに、労働党の責任者は、公選議員の導入割合の投票について、前回すべての案が否決された「大失敗」を再現しないように、来年、庶民院で、初の「選好投票」⁶を取り入れ実施する意向を表明している⁷。現在有力と目されているのは、80 %を公選とする案である⁸。

もっとも、12 月 14 日に、ブレア首相が、貴族院議員の推薦などに絡んだ労働党の選挙資金疑惑で、ロンドン警視庁の事情聴取を受けたという事情もあり、今後の見通しはなお不透明である。

3. フランス元老院 (Senat)

(1) 組織と権限

元老院に課された役割としては、熟慮の府、フランスの市町村の大評議会たることなどがあげられている。

ア 選任方法、任期等

選挙制度の特徴は、間接選挙を採用することである。選挙人は、当該選挙区の下院議員、州・県・コミューンの議会代表で、大多数が地方代表である。2003年法改正により、任期は6年(3年ごとに半数改選)、被選挙年齢は30歳以上となった。現在は定数331名(海外領土8名、在外12名)である(下院は直接選挙で小選挙区2回投票、5年、577名)。地方政府の議員等との兼職が認められており、実例も多い(参議院憲法調査会平成17年海外派遣報告参照)。名実ともに地方の代表の院である。

イ 権限

国民議会に優先権があり、元老院は主に諮問機構として機能するが、その役割は、立法行為、政府のコントロール、地方の代表などである⁹。国民議会は予算案、社会保障財政法律案を先議し、両院が不一致の場合は、首相の要請で両院同数合同委員会が開催され協議されるが、国民議会に最終的な議決権がある。政府不信任決議権も国民議会のみが有する。地方分権化に関する最近の憲法改正により、地方公共団体・国外在住フランス人に関する法案については、元老院に先議権が付与されている。

(2) 過去の経緯

従来の元老院は、被選挙年齢が35歳と高く、任期は9年であり、任期5年の下院や大統領(2000年憲法改正により7年から5年に短縮)と比較してバランスを失すると批判されていた。さらに、県レベルでは議席定数により、3名以上の県では比例代表、2名以下の県では多数代表と選挙方法が異なっていた。この制度の下では農村代表の方が都市代表よりも多くなり、一貫して保守勢力に有利であった。

元老院は伝統的に政権の障害要因としてとらえられ、特にドゴール大統領(当時)との確執はよく知られている。ドゴールは1969年に、立法機関としての元老院の実質的廃止のための国民投票を行ったが、これは否決され、彼は退任することになった。

1998年、ジョスパン前首相が元老院の選挙方式を「民主主義の例外」と批判したのに対して、元老院議長であるクリスチャン・ポンスレは、「元老院が不可欠だとはいえ、我々の組織は不当に、ただし頻繁に、嘲笑されている」として「元老院は、そのすべての能力を、二院制に向け、特性を発展させ、違いが聞き入れられるようにしなければならない。国民議会とは違う顔を持たなくてはならない」と再確認し(10月7日)¹⁰、委員会を発足させ、元老院の存在の正常化、元老院が真に身近な議会となるための仕事の革新等を検討させ、改革案を提示させた。2003年の法改正はその一部を実現するものである。ポンスレは議事堂を積極的に公開し、元老院議員への職業訓練実習なども提唱している¹¹。

(3) 直近の改革 2003年選挙法改正

2000年には右派の支配に抵抗したジョスパン首相が比例代表制が適用される県を増や

す改革を行った（2000年7月10日法律第2000-641号）、翌年の選挙では左派が躍進した。

そしてボンスレ下の検討委員会の報告を受け、2003年に元老院改革のための議員立法が2本可決され、選挙制度改革、任期の短縮と年齢の引下げが実現した。元老院のサイトによると、現在の人口分布の実態に合わせ、地方をよりよく代表するという目的に基づくものであった。9年の任期が6年に短縮され、3分の1ずつ3年ごとに改選であったものが3年ごとに半数ずつ改選、被選挙年齢の下限も、35歳から30歳に改められた。さらに、議員数の段階的な増員が予定された。2006年現在の議員は331名であり、2007年に341名、2010年に346名として移行を完了させることが予定されている¹²。

（4）その後の動き

2003年6月30日の法改正以降は、技術的な選挙法制関連の改正はあるものの、大きな改革への動きはないようである。ただし2010年の完了が予定されていた議員数の増加については、地方選挙の日程等様々な要因から、2005年12月15日法律2005-1562により、実現を1年ずつ遅らせることになった（2008年に341名、2011年に346名となる）。

4．ドイツ連邦参議院（Bundesrat）

（1）組織と権限

ア 選任方法、任期等

ドイツの連邦参議院は、各州の代表からなる、州の利益代表機関である。民主制原理に基づく国民代表議会は、連邦議会であり、連邦参議院は、州がそれを通じて「連邦の立法及び行政に協力する」特別の機関であって、州の意思を連邦の立法・行政に反映させるため連邦制の要請から設置されている。議員は69名で、任免は各州政府が行うため任期は一定しない（連邦議会は小選挙区と比例代表が半々で、定数は598名、任期4年）。各州は人口規模に応じ表決権（最低3票、最大6票。全16州で計69票。議員数と一致）を有するが、行使は一括して行い、分割は認められていない。

イ 権限

法案提出は連邦政府、連邦議会議員、連邦参議院から行われるが、連邦議会の議決後の手続は、連邦参議院の同意を必要とする法律（同意法律）とそうでない法律（異議法律）により異なる。現在の基本法の構造では異議法律が原則で、同意法律（主として州の利害にかかわるもの）については基本法が個別条文で明記している。なお、基本法改正には両院の3分の2以上の賛成が必要である。

異議法律については、連邦参議院は法案審議合同委員会（両院協議会）請求、異議申入れができるが、連邦議会は過半数の議決で却下でき、最終的には連邦議会の意思が優先する（異議が却下となる場合は不成立となる）。

同意法律については連邦参議院は不同意の場合、両院協議会招集を要求し、ここで法律議決の修正提案がなされたときは、その提案を問題として連邦議会が再議決し、それに対して連邦参議院が同意するなら成立、同意しないなら不成立となる。

（2）過去の経緯

ドイツは連邦制の国家であり、連邦政府と州政府との間で役割が分担されているが、他のヨーロッパ諸国に比べ、州政府の権力が大きいことが特徴である。連邦参議院は州の代表で構成されており、その改革論議は、連邦制そのものの改革論議と不可分である。ドイツの連邦制は、再統合を果たした 1990 年代以降、経済不況や財政の苦境をもたらす構造的要因と認識されるようになった。

各州における議会の勢力状況と、連邦レベルにおける勢力状況は必ずしも一致しない。ここから、連邦参議院を舞台とする、ねじれ現象に起因する同意法律への州代表によるブロックが長年の課題とされてきた。同意法律は基本法制定時の 1949 年には 13 種類であったが、改正前には 49 種類にまで増加していた（もっとも、第 1 議会期の同意法案の割合は 43 %で、その後徐々に増加したものの約 60 %であった第 13 議会期をピークに減少傾向にある）¹³。なお、行政手続に関する規定が、同意法案の 70 %を占めている。連邦参議院で野党が多数であることにかんがみ、ブロックを回避するため、連邦参議院の同意が必要な部分とそうでない部分にあえて区分して法律案を提出することまで行われている（シュレーダー政権下では「労働市場における現代的なサービス提供のための法律」は、4本に分けて提出された）。

連邦制そのものも、「協調的連邦制というコンセンサスシステムのように、一つのレベルが常に他のレベルに対して詳細に関与できるのなら - 今やすべての側面で事実だが - 静止と景気停滞、無責任と混とんが生じる。中央集権体制の方がよかった。生ぬるい分権主義よりは中央集権主義の方がよい。よくリードする中央政府は、決着のつかない連邦主義よりもよい」「連邦主義は憲法的組織形態としては不適切である」と批判されている¹⁴。東ドイツの統合後の対策に尽力した SPD の政治家 Klaus von Dohnanyi は、連邦制を批判し、「疑いなく、市民にとって、政府の各階層間における政治的責任の混在が、不透明なものとなっており、それが政治への信頼の喪失の原因の一つとなっている」とする¹⁵。

（3）直近の改革・改正 2006 年基本法改正による連邦制改革¹⁶

ドイツ基本法の改正が頻繁である原因の一つは、連邦と州の権限分配規定の改正である。シュレーダー前政権時代の 2003 年 10 月、連邦秩序の近代化に関する両院の共通委員会が設けられた。委員会では、連邦と州の立法管轄の配分、連邦の立法手続への州の責任と参加の権限、連邦政府と州の財政関係、EU との関係などが討議された。この委員会は結局は基本法改正に関する勧告を決することなく終結したが、その後、連邦議会・連邦参議院の各所管委員会が、5月中旬から6月上旬にかけて多くの専門家を招き、同意権や立法管轄等の在り方について、公聴会を開催した。そして 2006 年 6 月 30 日に「基本法の改正のための法律案」と「連邦制改革関連法案」が、連邦議会を通過（賛成 428、反対 162）、7 月 7 日に連邦参議院で賛成 14 州、反対 2 州（賛成 62 票、反対 7 票）で同意された。責任の分配という観点から、基本法のうち 25 条が改正され、また、関連する 21 の連邦法律が改正される（2006 年 8 月 28 日改正、官報 2034 号）。

連邦制改革の目的は、政府サイトの *Successful modernization of the federal system* によると、効果的な意思決定と行動のための能力の向上（法律の成立に多くの異なる立場の者が参加し、州政府の代表からなる連邦参議院と、連邦議会の支配政党が異なること

に起因する妨害の危険性を改善。具体的には連邦参議院の同意を要する法律の割合を現在の約 60 % から、約 35 ~ 60 % に減らす) 政府の責任の分配の明確化、 行政府の有効性と便宜の改善 (特に EU における代表の一本化) という 3 点である。財政関係における複雑な関係も徐々に消滅することとされ、連邦制改革は、ドイツをより競争的なものとし、議会の決定をより透明化する、とされる。大連立を率いるメルケル首相は、連邦議会の議決日に、「今日はドイツにとって、連邦、州、そして地方政府にとってよい日である。……連邦制は時の試練に耐えてきたが、60 年を経て、不調和が生じてきた。複雑な意思決定過程が、最終的な責任の所在という観点から、明確性を欠く結果を招いてきた。この改革はだれが何に責任を持つかを明確にする」と述べた¹⁷。

同意法律が減らされたものの、州が連邦法の規制から離脱できる制度が設けられた。また、立法権は、基本法に規定がない限り州の権限である。

従来は、州は専属的立法と競合的立法の権限を有し、連邦は専属的立法 (連邦による統一的な規定の必要がある外交、国防等) 競合的立法、大綱的立法 (連邦は大綱的な規定ができるのみで、細目は大綱に従った州の立法にゆだねられる) の権限を有していた (他に予算基本法など)。改正後は、大綱的立法は廃止され、その他の立法分野に配分される。連邦政府と州政府の責任分野を明確にし、行政の効率性が高まることも期待される。例えば、小売店の営業時間の規制、大学に関する事項 (設立・廃止を除く) は州専属管轄事項となる。他方、連邦は、従来の競合的立法分野の 3 分の 2 以上で、全国での統一性の必要性を条件とせずに立法権行使が可能となった上、新たに数分野が連邦の「専属的立法権」に移され、より強力な権限が付与された。

今回の改正に際しては、州がどの程度の事項について管轄権を維持するかという点で紛糾し、妥協点に至るまでに何年も要したが、連邦政府側が、連邦参議院の権力を弱めると引換えに、各分野で権限を手放すことに同意し、かつ、テロリズムとの闘いなどでは政策を設定するのにより強力な権限を得ることで合意した¹⁸。この改正で注目されるのは、法規制からの離脱という補完施策が講じられているとはいえ、連邦参議院を通じて「州が持っていた『完全な拒否権』を引きはがす」¹⁹とまで言われる改革案に対して、反対したのがわずか 2 州にとどまったという点である。州代表者の集合体にすぎない連邦参議院という組織としての存続よりも、州としての実利を選んだとも見ることができよう。

(4) その後の動き

連邦制下の特に財政関係の再編成は、現在も進行中であり、一段落するまでにはなお時間がかかると思われる²⁰。

5 . イタリア元老院 (Senato della Repubblica)

(1) 組織と権限

ア 選任方法、任期等

元老院に終身議員 (元大統領と大統領任命による議員) が存在する点、選挙権・被選挙権が下院よりも高く設定されている点を除いては、両院の組織構造は酷似してい

る。2005年12月の選挙法改正により、両院ともに比例代表制となった。阻止条項、勝者（勝者連合）への追加議席配分制度などを導入するという制度設計の主要部分は共通である。得票の集計単位のみ、下院は全国単位、元老院は州単位とされ、元老院の地方代表性への配慮が見られるが、憲法自らが元老院は州を基礎として選ばれることを要求している。元老院議員の任期は5年、定数は315名、被選挙権は40歳以上である（下院は5年、630名、25歳以上）。

イ 権限

両院ともに権限が対等な「完全なる二院制」である。法案等は両院が同じ案を可決しないと成立しない（最近の憲法改正案は、元老院に提出されてから2往復半し、議会を通過するまで2年余りかかった）。政府は両院の信任を得る必要があり、解散も両院に対してなされる（一院でも両院でも可）。

（2）過去の経緯

完全なる二院制は決定の遅滞をもたらし、また、首相が両院にそれぞれ責任を負うことで、構成の異なる両院から縛られるという状況が続き、その改革は再三憲法改正論議の対象となっていた。過去には、下院が主として立法権を行使し、元老院の議決を要する法律を憲法的法律、選挙法などに限定し、元老院の役割を主として政府への統制権の行使する案や、元老院を地方代表院とする案などが検討されている²¹。

2003年秋に提出された元老院改革を含む憲法改正案は、2年余りの議会審議を経てようやく2005年秋に議会を通過し、2006年6月に国民投票にかけられた。改正案は、政府との信任関係は下院のみが有するものとし、非効率で時代遅れな「完全なる二院制」を廃止し、国の立法事項を下院が、国と州の競合管轄事項を元老院が中心に審議し、新たな連邦上院を地方代表院化しようとするものであり、両院議員数の2割削減、年齢資格の若年化なども盛り込まれていた（改正案の概要及び国民投票の経緯については、岩波祐子「2006年イタリア憲法改正国民投票」『立法と調査』259号、2006年9月参照）。超党派による検討を踏まえたもので大筋合意されていたが、「分権と首相の権限強化」が争点となり、議会の議決から国民投票の間に政権交替を挟み、大差で否決される結果となった²²。

改正派は、今日はファシズムのような危険は存在せず二院制の果たすべき役割は終わったとして、決定の迅速化を優先し、また、連邦制導入に応じた代表院とするべきと主張し、首相の強化や連邦制導入に対応するように議会の在り方を変えるべきとする。反対派は、改正案の内容では、下院も首相の意向に従うようになると批判する。特に、新たな連邦上院の承認を要する法律か否かを政府が決定すると解釈されるため、可決の見込みの薄い法案を連邦上院に付さないケースが考えられる点を重視する。連邦上院議員の選出方法についても、地域代表性が保障されるか疑問とする。

（3）直近の改革・改正 2005年選挙法改正

2005年12月に両院の選挙法が大幅に改正された。従来は両院ともに議員定数の75%が小選挙区、25%が比例区という併用制だったが、比例代表制を基調に、少数党への議席割当の阻止条項、勝者・勝者政党連合への追加議席配分制度（過半数を獲得した政党（連合）に、元老院では55%、下院では54%に至るまで議席を追加配分）などが導入さ

れた。上述したように、元老院は州単位で、下院では全国単位で得票が集計される。元老院を地方代表院とする憲法改正案の議決直後だったが、それを裏付けるほどの差異は設けられなかった²³。

(4) その後の動き

二院制改革を含む憲法統治機構の改正の必要性自体は、前政権の中道右派も現政権の中道左派も合意している。首相の権限をどの程度強化するか、州への程度の分権をするかという議論では激しく対立しているものの、元老院の改革の必要性そのものについてはそれほど対立があるとは思われない。憲法改正案は、国民投票で否決はされたものの、まだ改正への動きそのものは持続している。現に改正反対派はなお活動を継続し、全国規模の集会を行い、しばしばアピールを出している。機が熟すれば、再び改正案が表舞台に出てくることは間違いない。なお、議会レベルで見ると、複数の憲法改正案が委員会に付託されているが、審議入りしない状況が続いている。

6. むすびに代えて

第二院を弱体化すれば、確かに決定は迅速化される。しかし、民主主義という観点からは、決してプラスとは考えられない。民主主義における決定には、時間とお金、そしてエネルギーというコストがかかることは自明である。それにもかかわらず、弱体化し、無力化しつつも第二院そのものを廃止するという動きが加速化せず、議会制、二院制が存続する状況が、それだけのメリット、あるいは正当化事由があることを示していると言えよう。

アベ・シェイエスの言とされる「第二院に何の意味があるのか。第一院と同じでは無意味であり、違っては有害である」との言葉が正しいのは、第一院が常に絶対正しいという場合に限られる。議会における決定の「正しさ」はそもそも相対的、動的に決されるものだが、第一院がすべての民意をあらゆる論点について正確に代表し最善の決定ができるというのは、一定時点の民意を断片的に切り取るにすぎない選挙制度構造からも、幻想にすぎないのではないかと指摘もできよう。第一院が常に正しいと限らない以上、第二院の存在意義は失われない。しかし、逆に、第二院の出す結論が第一院の出す結論よりも「優れている」という保証もない。ただ、第二院の審議過程では、別の角度で、多くは少数派や多様な価値を反映し、第一院が見落とした点を「気づかせる」ことは可能だろう。これは過熱した中で議論され採決へと突き進む過程には望めず、時間をかけて討論することにより初めて得られるものであり、まさに熟慮の院、賢者の院として期待される点ではないだろうか。

【参考文献】

注に記したもののほか、国立国会図書館『諸外国の憲法事情』、『外国の立法』、参議院憲法調査会事務局『参憲資料』及び諸外国の憲法実情調査報告書、各国政府、議会（特に第二院）、政党、学術団体、運動団体、Wikipedia等のサイトを参考にした。

-
- 1 各院の沿革及び 2005 年初めの状況については、田中嘉彦『二院制』シリーズ憲法の論点、国立国会図書館調査及び立法考査局、2005 年 3 月を参照。
 - 2 第一院自身は議院内閣制では為政者と一心同体で、大統領制では自立し、いずれも改革対象となりにくい。
 - 3 齋藤憲司「英国の憲法改革の新段階」『レファレンス』平成 16 年 11 月号参照。
 - 4 詳細な経緯は三橋善一郎「英国議会・上院改革の動向」『議会政治研究 No.70』平成 16 年 6 月、梅津實「イギリスにおける未完の上院改革について」『同志社法学』56 巻 2 号、平成 16 年 7 月等を参照。
 - 5 http://www.uknow.or.jp/be/ukview/speeches/speeches/SP000605_1__e.htm
 - 6 一般には、複数の選択肢に、順位をつけて投票する方式を指す。
 - 7 MPs offered a la carte to break Lords logjam, *The Times*, December 01, 2006
 - 8 Four in five peers would be elected in reform plan, 30 November 2006, <http://news.independent.co.uk/uk/politics/article2026810.ece>
 - 9 <http://www.senat.fr/role/index.html>
 - 10 Celebrations nationales 1999-Le Senat <http://www.culture.gouv.fr/culture/actualites/celebrations/senat.htm>
 - 11 Le nouveau Senat, <http://www.canalacademie.com/index.php3?useFrame=1&nop=1161336350041&r=%2Farticle630.html>
 - 12 詳細は門彬「フランス上院（元老院）改革 2 法が成立」『外国の立法』218 号、国立国会図書館調査及び立法考査局、2003 年 11 月参照。
 - 13 Christian Hillgruber, “German Federalism-An Outdated Relict?”, *German Law Journal* Vol.6 No.1-1 October 2005
 - 14 原著は *Ein gut geführter Zentralstaat ist besser als ein unentschiedener Föderalismus*, 4 Neue Gesellschaft/Frankfurter Hefte(NG/FH)。上掲 Hillgruber による。
 - 15 Reiner Prohs, *Mutig und selbstbewusst den Aufgaben stellen Kinder-und Jugendhilfe vor neuen Herausforderungen?* (<http://www.eev-bayern.de>)
 - 16 連邦制改革の公的資料としては、Reader Föderalismusreform (http://www.dfg.de/wissenschaftliche_karriere/focus/2006/enjt5/download/reader_foederalismus.pdf)。邦文では、齋藤純子「戦後最大の基本法改正 連邦制改革の実現へ」『外国の立法』立法情報・翻訳・解説 2006 年 7 月 18 日に詳しい。
 - 17 <http://bundesregierung.de/Content/EN/Artikel/2006/06/2006-06-30->
 - 18 Germany approves constitution shake-up, *Khaleejtimes*, 7 July 2006
 - 19 “Germany parliament passes major constitutional reform legislation”, *Jurist Legal News & Research*, July 07, 2006
 - 20 Grundstein für Weiterarbeit an Föderalismusreform gelegt Mi, 13.12.2006
<http://www.bundesregierung.de>
 - 21 過去の論議は山岡規雄「イタリアの憲法事情」『諸外国の憲法事情』（国立国会図書館）、2000 年を参照。
 - 22 イタリアの憲法改正国民投票は、「憲法を改正する法律に賛成か反対か」という一括投票の形式のみであり、個別のテーマごとの投票となるのは、法律廃棄の国民投票である。
 - 23 詳細は芦田淳「イタリアにおける選挙制度改革」『外国の立法』230 号、2006 年 11 月 25 日参照。