

議会制の動向

～ 主要国における近時の動き ～

日本国憲法に関する調査特別委員会及び憲法調査会事務局

いわたなみ ゆうこ
岩波 祐子

1. はじめに

(1) 主要国の議会を巡る状況

本年、我が国における議会制は120年という記念すべき年を迎えた。

議会制度は古くはイタリア、ローマの元老院に萌芽が見られるものの、今日の議会制を語る時、常にモデルと意識されているのはイギリスであろう。

イギリスにおける議会制の改革は、多くは身分制代表の名残である貴族院の改革という文脈で検討されてきた。しかし、2009年のいわゆる下院（庶民院）経費スキャンダルを契機に、多くの議員が引退に追い込まれるとともに第三党が台頭、伝統的な二大政党制を支えてきた小選挙区比較多数代表制の見直しが政策課題となり、選挙制度改革を含む議会全体の改革が急ピッチで進められつつある¹。

他方、フランスでは、議会の権限を制約する第五共和制憲法の下、大統領が議会における審議の日程まで把握できるほどの強大な権限を掌握してきた。元老院は大統領とは伝統的に対立関係にあったところ、限られた権限の中で存在感を発揮すべく独自の改革の動きもあったが、2008年の憲法改正において、大統領と議会との関係そのものを含む統治機構の大規模な改編がなされ、議会の相対的な地位が大幅に向上している。

イタリアは、両院ともに権限が対等で政府は両院の信任を存続の要件とする「完全なる二院制」の議会を擁している。そのような中で、決定過程の遅滞等を理由に、しばしば上院である元老院の改革が俎上にのぼってきた。最近では2006年に首相の権限を強化するとともに元老院を地方代表院と変容することなどを内容とする憲法改正案が、国民投票にかけられたものの否決されている。その後も憲法改正への動きはくすぶり続けている。しかし、いまだ可決には至っていない。他方、政治腐敗に業を煮やした市民がイニシアティブにより国会浄化のための法案を提出、元老院で審査中という事態となっている。

議会が国民の代表から成るという想定からすれば、ドイツの議会は、連邦議会のみであり、連邦参議院は地方政府の代表から成るという特殊な位置付けである。そのため連邦と各州の役割分担及び利害調整が重要な課題であり、2006年にはドイツ基本法改正により、立法過程の見直しを含む大規模な連邦制改革が実現されている。

以上のように、議会改革は第二院の改革と密接に関連している。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扱う（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ものの、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」であり、改革論議の対象である元老院を第二院として扱う。

ここでアメリカの二院制を考えた場合、やや事情は異なる。後述のように、政治上の地位は、州代表である上院の方が強いことから、他国の第二院と同列に論じることにはいささか躊躇せざるを得ない。そこで本稿では、二院制改革という点からは、英独仏伊の4か国に限定して紹介することとする。

(2) 近時の第二院改革の態様と目的

2010年現在、国際的には一院制を採用する国家が112か国、二院制を採用する国家が75か国である。二院制から一院制へという流れがある一方、一院制から二院制へ移行する国家も散見され、中には二院制を廃し一院制としたものの再び二院制へと戻る国家も存在する(リベリア、セネガル、タイ)。OECD加盟国に限れば一院制は13か国、二院制が18か国と逆転する(古賀豪「諸外国議会の一院制・二院制の別(2010年)」『国政の論点』平成22年6月7日、国立国会図書館調査及び立法考査局)。

第二院は、有害論、無用論にさらされ、常に「一定程度の存在意義」を示すために自ら改革を意図してきた。その一方で、フランス元老院に対しては大統領が、イギリス貴族院に対しては労働党が、それぞれその存在を疎んじ無力化を図ったことが知られている。このように、為政者等からは、第二院の同意が不可欠な分野を限定するなどの手段により、自らの意思を実現する障害となる第二院の権限の縮減・弱体化を意図する改革が試みられるのである。

とは言うものの、本稿が取り上げる主要先進各国では、第二院そのものの存続は暗黙の前提であろう。近時の改正は憲法レベルまでを含むものであり、中にはイギリス貴族院改革のように抜本的・本質的な改革を意図する例もあるものの、おおむね、他の統治機関(大統領、首相、あるいは第一院)との関係性も含め、連邦制・地方制度改革の一環としてなされている。ドイツでは連邦制と協調型民主主義の問題の解決が求められ、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へとつながっている。イタリアで2006年に国民投票で否決された憲法改革案は、首相の権限強化と分権、更なる連邦制の強化が主題だった。二院制では各院の選出方法の差別化も大きなテーマとなり、選任制度・選挙制度面についても改革が相次いでいる。イギリスで現在進行中の貴族院改革は、長らく世襲議員により構成されてきた貴族院議員の選出方法が大きなテーマとなっている。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、選挙制度の実験室とも言われるイタリアでも2005年に選挙法が改正されている。これらの改革では、議員の選任方法、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)が見られる。

2. イギリスの議会：庶民院（House of Commons）と貴族院（House of Lords）

（1）組織と権限

イギリスの議会は、国王と貴族院と庶民院で構成される。いかなる法であっても制定・廃止する権利を有することから、「議会は、男を女にし、女を男にすること以外は何でもできる」とも言われている。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る。貴族院の権限は法案の成立を遅らせる遅延権に限られ、二院間の権限に圧倒的に差異があることから、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

庶民院の議員は小選挙区普通選挙で選出され、選挙権・被選挙権は18歳以上のイギリス国民、イギリスに居住する英連邦諸国民及びアイルランド共和国国民に与えられる。2010年現在の定数は650人で、任期は5年である。解散権は国王が有するものの、実質的判断は首相が行う。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²。世襲貴族（世襲可能な爵位を保有。現在92名）、一代貴族（現在637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（23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。後述）、聖職貴族（大司教・司教、25名）から構成される³。

イ 権限

貴族院の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あり、同一会期中、両院の意思が一致するまで往復するのが原則である。貴族院は増税法案以外は修正可能であり、立法拒否権は1911年に廃止された。しかし、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った。しかし、2005年の憲法改革法⁴により、この機能は剥奪されることとなり、2009年10月に、独立したイギリス王国最高裁判所が創設され、法曹貴族は移転した⁵。なお、法曹貴族のうち、法律に基づき任命された有給の常任上訴貴族は、最高裁判所から引退すると上院に復帰できる⁶。

（2）貴族院改革

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。しかし、1958年の一代貴族法成立により風穴が開けられた。貴族院は保守勢力で占められ、改革には伝統的に労働党が熱心であ

るものの、保守党政権下でも検討がなされたことがある⁷。

1997年、ブレア首相（労働党）は第一次政権マニフェストに“*The House of Lords must be reformed*”を掲げ、1999年の貴族院法により、世襲貴族が自動的に貴族院議員となる権利を剥奪し、世襲貴族の議席は互選で選ばれることとなり、役職者を含めて92名まで縮減された。その後は、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検討が続いている⁸。2007年3月、上下院における自由投票では、下院ではすべて公選議員とする案と80%を公選議員とする案が可決され、上院ではすべて任命とする案のみが可決されたところ⁹、2008年7月に政府が公表した*An Elected Second Chamber: Further reform of the House of Lords*では、下院と異なる代表制による選出、独立した判断による任務遂行、任期の長期化、有権者間で支配的な政治的意見を反映するとともに少数意見を開示する場であること等の上院の構成原則が提示されている¹⁰。2009年の下院議員経費スキャンダルを経た2010年の総選挙では、保守党は大部分が選挙、自由民主党は完全な選挙により数も削減、労働党は完全に選挙で非拘束名簿式比例代表制とすることをレファレンダムにかけるとを提案した。選挙の結果、比較第一党の保守党が同第三党の自由民主党と連立政権を組み、大規模な政治改革に取り組むこととなった。上院については、上院改革委員会において検討を行い、2010年12月までに法律案の草案をまとめる予定となっている。

（3）議会制改革

イギリスの下院議員には、歳費（2009年時点で£64,766）以外に各種の諸手当が認められている。このうち、議会の仕事を遂行するために自宅以外に宿泊した場合の経費が還付される「追加費用手当制度」（Additonal Cost Allowance）を悪用し、高級家具の購入、田舎の大邸宅の掃除、経費を利用した建物の改造後の転売などの不正が多数の議員により行われていることが、2009年5月のスクープ記事を契機に大々的に報道された（追加費用スキャンダル）。下院議員の4分の1以上が不正を行ったという衝撃的な事実が知られる中、下院では下院改革委員会が立ち上げられ、11月には報告書*Rebuilding the House*により、役職についていない議員による審議の活性化を図るための委員会の創設、特別委員会の影響力を強めるための委員会数及び委員数の削減、国民の意見を審議に反映させるための請願制度の改革等を勧告した。しかし、スキャンダルの影響は大きく、2010年の総選挙では、多くの議員が立候補断念あるいは落選により引退に追い込まれた¹¹。

総選挙後の政治改革は、保守党と自由民主党の連立合意、それを詳細化する計画により進められており、7月に議会期の固定と選挙制度改革を内容とする法案が提出されている¹²。前者については、イギリスでは議会期は明示されていなかった。これを固定し解散する場合を議会の自主解散と一定の不信任案可決の場合に制限することにより、議会の安定化を図ろうとするものである。後者は、下院の選挙制度を変更し、選択投票制¹³とすることの是非を問うレファレンダムを2011年5月5日に実施するとするとともに、議員の定数を2013年9月までに削減し600人としようとするものである。

3. フランスの議会：国民議会（Assemblée nationale）と元老院（Sénat）

（1）組織と権限

フランスの議会は、国民議会と元老院から構成される。従来、国民議会は国民の代表であり下院に相当し、元老院は地方公共団体を総体として代表する院とされ上院に相当する。法案審議等については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し、熟慮の府、フランスの市町村の大評議会たることなどの役割が期待されている。

ア 選任方法、任期等

国民議会の議員は、直接選挙で小選挙区2回投票（有効投票の過半数かつ有権者数の4分の1以上の得票を得た者がいない場合は有効投票の12.5%以上の者が第2回投票に進み、比較多数者が当選）により選出される。任期は5年であり（大統領による解散がある）定数は577人である。選挙権は18歳以上、被選挙権は23歳以上に付与される。

元老院の議員は、間接選挙により選出される。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。2010年現在では定数は343名（在外12名）である。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

そもそも議会の立法権は他国に比べ大幅に制約されてきた点に注意が必要である。法案審議等に関しては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している。元老院の役割は、立法行為のほか、政府のコントロール、地方の代表などである¹⁴。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得る。ただし、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）元老院の改革

元老院は伝統的に政権の障害要因とされており、ドゴール大統領（当時）との確執は有名である。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ものの否決されたことを受けて退任している。

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。

1998年、ジョスパン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¹⁵、検討委員会に、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¹⁶。2000年、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い（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。そしてポンスレの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、選挙制度の改革、任期の短縮と年齢の引下げが実現した。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の目的に基づくものであり、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。議員数は2010年現在では343名であるが、2011年には348名となる予定である¹⁷。

（3）議会全体の改革

2008年7月の憲法改正により議会諸手続が改正され、これを受けて2009年4月には議会の決議に関わる細目等を定める法律（2009年4月15日組織法第2009-403号）が制定された。この憲法改正は、1958年に成立した第五共和制下で最大と言われる大規模なものである。強すぎる議会が行政政府を不安定にした経験を踏まえ、第五共和制では憲法により議会制度を詳細に定めていた。しかし、1970年代以降の議会強化の流れを受けて、2008年憲法改正では、大統領の権限が制約されるとともに、議会全体の権限が強化された。それまで議会は法律の制定権を制限され、議事手続においても政府の優位性が確保されていた。同改正により、各議院が決議により意思表示をできるようになり、さらに、常任委員会の上限数の引上げ、議会による行政監視及び政策評価の明文化、重要な大統領任命人事案件に対する拒否権、危機管理権限に対するより一層の統制権、議事日程の半分を決定する権利の付与などが実現している。このほか、5分の1以上の両院議員が有権者の10分の1以上の支持を得て提出する法案について、所定の期間内に両院で審議されない場合は大統領によりレファレンダムに付されるとの改正も行われ、一般国民の意思を反映する手段が盛り込まれている。なお、修正案が1立法期で約25万件も提出され議事が妨害されている状況にかんがみ、法案の修正対象の厳格化など、議事手続の改善も図られている¹⁸。

4．ドイツの議会：連邦議会（Bundestag）と連邦参議院（Bundesrat）

（1）組織と権限

ア 選任方法、任期等

ドイツの議会は、国民から選出された議員から成る連邦議会と、州政府の代表から成る連邦参議院から構成される。連邦議会の議員は直接選挙（小選挙区比例代表併用制）で選出され、任期は4年、定数は598名であるが、議席配分の過程で計算方法により超過議席が生じる場合があり、2009年選挙では622人の議員が選出された¹⁹。

連邦参議院は、各州の代表により構成される、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・行政に反映させるという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。ただし、行使は一括して行い、分割は認められない。

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関わるもの）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。ただし、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。

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在再議決し、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とから、連邦参議院では、同意法律に対する州代表による妨害が長年の懸案事項であった。基本法制定時の1949年には13種類であった同意法律が、改正前には49種類にまで増加していた²⁰。さらに、連邦制そのものも政治的責任が混在し無責任となっている、不透明である等の批判が寄せられていた。

（3）近時の改革・改正 2006年基本法改正による連邦制改革²¹

2006年6月30日、責任の分配という観点から見直しを行う「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。

連邦制改革の柱は、効果的な意思決定と行動のための能力の向上（連邦参議院と連邦議会の支配政党が異なることによる弊害を改善するため、連邦参議院の同意を要する法律の割合を約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であり、ドイツの競争力を高め、議会の決定を透明化する、とされる。

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。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。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²²。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」²³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）そのほかの動き

2009年9月に公布された「欧州連合の事項における連邦議会及び連邦参議院の権利の拡大及び強化に関する法律」は、ドイツ連邦憲法裁判所の判断を受け、EUに関する連邦政府の行動に対する連邦議会及び連邦参議院の関与権を強化するものである²⁴。

５．イタリアの議会

代議院（Camera dei deputati）と元老院（Senato della Repubblica）

（１）組織と権限

ア 選任方法、任期等

イタリアの議会は、代議院と元老院から成るが、定数（代議院は630名、元老院は315名）、元老院に終身議員（元大統領と大統領任命による議員。2010年10月現在、前者は2名、後者は4名）が存在する点、被選挙権年齢が代議院は25歳以上、元老院は40歳以上と、元老院の方が高く設定されている点を除いては、いずれの院の任期も5年で比例代表により選出されるなど、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を採用しており阻止条項、勝者（勝者連合）への追加議席配分制度の導入など、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。

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²⁵。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。実際には解散・総選挙は両院同時の実施である）。

（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に限る案や、元老院を地方代表院とする案などが検討されている²⁶。改正の実現まであと一歩まで迫ったのが、2003年秋に提出された元老院改革を含む憲法改正案であり、2006年6月に国民投票にかけられた。改正案は、政府との信頼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²⁷。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。しかし、「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代を挟み、大差で否決される結果となった²⁸。

改正派は、今日で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、首相権限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。

なお、元老院改革を含む憲法改正を目指す動きそのものは持続しているものの²⁹、議会の解散等もあり、現実化するには至っていない。

（３）議会改革

イタリアは選挙制度の実験室とも称されるように、しばしば選挙制度を変更している。2005年12月の改正では、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ところ、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³⁰。

ベルルスコーニ政権下のイタリアの政治については様々な批判も聞かれるところだが、近時の話題は、議員の立候補や活動に制限をかける、市民のイニシアティブによる国会清浄化のための法案³¹であろう。2008年11月8日に35万人の署名を集めて提出され、2年を経てようやく元老院の憲法委員会で審査が開始されたものである³²。イタリアでは5万人以上の有権者による法律発案も憲法上認められており、条文の形で起草された草案を提出することになるが、成立率は非常に低い。

6．アメリカの議会：上院（Senate）と下院（House of Representatives）

アメリカについては、特に大きな改革の動きはないと思われるため、議会の組織と権限を簡単に紹介するにとどめる。

（1）選任方法、任期等

アメリカの議会は、各選挙区で選出される下院と、州の代表である上院により構成される。下院の議員数は435人、任期は2年（解散はない）で、各州で小選挙区単記投票制で選出され、全員が同時に改選される。議員になるには、25歳以上の合衆国市民であること、選挙時に選出された州の住民であることが必要である。上院の議員数は100人、任期は6年で、2年ごとに3分の1ずつ改選される。各州の定員は2人であるが、選挙は州単位の小選挙区制で行われ、1回の選挙で各州1人ずつ選出される。30歳以上で9年以上合衆国市民であり、選挙時に選出された州の住民であることが必要である。

（2）権限

上院と下院は法案審議等の権限においては対等である。法案審議は両院しばしば同時に行われ、同一の文面で両院を通過すると法案は大統領に送付され、署名を経て法律となる。法案の文面に差異がある場合は、両院協議会を開催し、合意に達しなければ法案は廃案となる。達した場合には、法案は両院に差し戻され、両院は、修正を加えずそのまま可決しなければならない。可決されると大統領に送付される。

歳入法案は先に下院に提出されることとなっている。ただし、条約批准の承認、閣僚や連邦裁判所判事等の大統領指名人事の承認は上院に専属し、政治的には上院の権限の方が強い。なお、大統領の弾劾を行う権限は下院に、裁判する権利は上院に帰属する。

7．むすびに代えて

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。選挙時に争点とならなかった重要な政策課題が生じた時に解散により民意を問うことを容認するという慣行は、第一院があらゆる論点について正確に民意を代表し最善の決定を下せるものではないとの前提に立つとも言えよう。

第一院と第二院の多数派が一致している時にはどちらかというとも無用論が主張される第二院であるが、異なる場合には、有害論が聞かれるようになる。確かに迅速な決定という点を重視すれば、第二院は遅滞の原因でしかないかもしれない。しかし、ただ遅延させるのではなく慎重に多角的に審議を重ねることの意義は、正に議会制の母国であるイギリスの貴族院が長く体現してきたところである。また、フランスでは、両院それぞれに一定期間の委員会審査日数が保障される形の憲法改正が行われたところでもある。

イギリス、イタリアなど、議員の選出方法やその地位の在り方、ひいては議会制度そのものの見直し気運が国際的に高まる中、改めて、第一院改革と対になる形で、第二院の存在意義が問われていくことになるだろう。

イギリスの改革で検討されている議会期の固定は、与党が自らに有利な時期に選挙を行

うことへの牽制でもある。我が国の参議院選挙についても、3年ごとに行われることから、その時々を民意を公平に反映する機会となっているとも評される。もちろん、衆議院が政権創出の院であり、内閣と信任関係に立つのは一義的には衆議院であるという制約はあるが、やはり民意を多様に反映するという窓口は広く開けておくことが望ましいのではないだろうか。

【参考文献】

下記注のもののほか、『議会用語事典』（学陽書房、2009年6月）、岩崎美紀子「二院制議会」（『地方自治』2008年11月号～2010年5月号）、国立国会図書館『諸外国の憲法事情』、『基本情報シリーズ』、『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 齋藤憲司「英国の2010年総選挙と連立新政権の政治改革」『レファレンス』（国立国会図書館 2010.9）
河島太郎「イギリス2010年憲法改革及び統治法の制定」『外国の立法』（国立国会図書館 2010.10）ほか。
- 2 大司教・司教などの聖職貴族、官職指定による世襲貴族の任期は、当該職にある間である。
- 3 実際には請暇中の議員（20名）や欧州議会の議員となり資格停止中の議員等があり、現在上院を構成する議員は合計738名である<<http://www.parliament.uk/mps-lords-and-offices/lords/lords-by-type-and-party>>。
- 4 齋藤憲司「英国の憲法改革の新段階」『レファレンス』（平16.11）参照。
- 5 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月以降の議長は互選されている。
- 6 『主要国の議会制度』基本情報シリーズ（国立国会図書館 2010.3）
- 7 上院改革については大曲薫「イギリスの二院制と上院改革の現状」『レファレンス』（国立国会図書館 2009.9）に詳しい。
- 8 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16.6）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16.7）等を参照。
- 9 2003年2月には同様の提案について、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た（20%任命、80%公選が最も支持された）。
- 10 前掲齋藤憲司「英国の2010年総選挙と連立新政権の政治改革」参照。
- 11 2010年11月現在も、続報が続いている。<<http://www.telegraph.co.uk/news/newstopping/mps-expenses/>>
- 12 上掲齋藤及び河島太郎「【イギリス】議会任期固定法案の提出」『外国の立法』（2010.10）参照。
- 13 一人区の選挙区において候補者に順位を付けて投票する仕組みで、第一順位として獲得した票が最少の者の票を、その者の第二順位とされた者に振り分けて再計算し、再計算後の票が過半数を超えた者が当選者となる。労働党が主張していた（上掲齋藤参照）。なお、投票方式による有利不利、選好の反映等については佐伯胖『「きめ方」の論理 社会的決定理論への招待』（東京大学出版会 1980.4）に詳しい。
- 14 <<http://www.senat.fr/role/index.html>>

15 *Célébrations nationales 1999-Le Sénat*

<<http://www.culture.gouv.fr/culture/actualites/celebrations/senat.htm>>

16 *Le nouveau Sénat,*

<<http://www.canalacademie.com/index.php3?useFrame=1&nop=1161336350041&r=%2Farticle630.html>>

17 議員数の増加は2010年の完了が予定されていたが、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、実現が1年ずつ遅らせられ、2008年に341名、2011年に346名となった。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 2003.11）参照。

18 改正の詳細については、三輪和宏「フランスの統治機構改革 - 2008年7月23日の共和国憲法改正 - 」『レファレンス』（2009.5）鈴木尊紘「【フランス】議会運営改革法の制定」『外国の立法』（2010.1）参照。

19 ドイツでは、小規模政党の乱立による連立政権の常態化がナチスの台頭を許したとの反省から、小党の進出を阻止する5%条項が設けられている。政党名簿への投票で全選挙区域における有効投票の少なくとも5%の得票を得た政党、又は、小選挙区のうち、少なくとも3選挙区で1議席を獲得した政党のみが議席の配分を受けられる。

20 Christian Hillgruber, "German Federalism-An Outdated Relict?"

German Law Journal Vol.6 No.1-1, October 2005

21 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』（2006.7.18）に詳しい。

22 Germany approves constitution shake-up, *Khaleejtimes*, 7 July 2006

23 "Germany parliament passes major constitutional reform legislation",

Jurist Legal News & Research, July 07, 2006

24 山口和人「【ドイツ】「統合責任法」の制定 - リスボン条約に伴う議会の関与権の強化」『外国の立法』（2009.11）参照。

25 2006年に国民投票に付された憲法改正案は、議院の間を2往復半し、議会通過するまで2年余りかかった。

26 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）参照。

27 改正案の概要等は、岩波祐子「イタリア2006年憲法改正国民投票」『立法と調査』（平18.9）参照。

28 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る。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り、政治改革等に利用されてきた。

29 2007年には2006年案とは若干異なる案が審議されたが、「2006年によくないとされたものが2007/2008年によいとされるものか」との声がある<<http://www.lacostituzione.it/>>。これらの改正案の相違点については<<http://www.riforme.net/leggi/ModificaCameraOttobre2007-Costituzione.htm>>参照。

30 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（2006.11.25）参照。

31 <<http://www.senato.it/leg/15/BGT/Schede/Ddliter/29393.htm>>。

32 この法案には、政治風刺等で著名なコメディアンであるBeppe Grillo氏が深く関わっており、同氏のブログ（日本語記述も含む）<<http://www.beppegrillo.it>>に経緯が記載されている。