

## 二院制

### — 第 183 回国会の参議院憲法審査会における議論① —

憲法審査会事務局 又木 奈菜子

#### 1. はじめに

参議院憲法審査会（以下、単に「憲法審査会」、「憲法調査会」と記した場合は、参議院のそれを指す。）の前身である憲法調査会は、平成 17 年 4 月に取りまとめられた『日本国憲法に関する調査報告書』（以下「憲法調査会報告書」という。）において、二院制を堅持することなどを確認した。

憲法調査会において、二院制については参議院が特に責任を持って議論すべきテーマであると認識されていたこと<sup>1</sup>、また、憲法調査会報告書提出後に生じた「ねじれ国会」では、「強い参議院」などとも評される参議院の強い影響力が発揮される事例が続いた<sup>2</sup>ことなどを背景に、「やはり二院制、一院制の議論が活発化をしまして、参議院においても責任ある議論が必要である」<sup>3</sup>とされたことなどから、第 183 回国会においては、「二院制」をテーマに 3 回の憲法審査会を開催した。

本稿では、日本国憲法の採用する二院制の概要等及び憲法審査会の議論の前提となる憲法調査会における議論に触れた後、第 183 回国会での憲法審査会における議論を紹介することとしたい。

#### 2. 日本国憲法の採用する二院制の概要等

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」（第 42 条）及び「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」（第 43 条 1 項）と規定しており、民主的第二次院型（貴族制度も存在せず、連邦国家でもない単一国家において、「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」ために、第二院が二次的なものとして附置される型）<sup>4</sup>の二院制を採用している。

##### （1）各院の組織

衆議院議員の任期は 4 年（憲法第 45 条。ただし、衆議院の解散の場合にはその期間満了前に終了する。）、参議院議員の任期は 6 年で、3 年ごとに議員の半数が改選されることとなっている（憲法第 46 条）。なお、同時に両議院の議員になることはできない（憲法第 48 条）。

また、両議院の活動は、原則として、同時に（同時活動の原則）、かつ独立して（独立活動の原則）行われることとされている。

##### （2）両院の関係

日本国憲法は、衆議院のみの権能として、内閣信任・不信任決議（第 69 条）、予算先議

権（第60条第1項）を、参議院のみの権能として、緊急集会（第54条第2項）を定めていることを除き、衆参両院の所管する権能の範囲を対等なものとしている。また、各院の権能に優劣があるものとして、法律案の議決（第59条第2項・第4項）に衆議院の意思の優越<sup>5</sup>を、また、予算の議決（第60条第2項）、条約締結の承認（第61条）及び内閣総理大臣の指名（第67条第2項）に衆議院の意思の絶対的な優越<sup>6</sup>を定めていることを除き、両院の権能を対等なものとしている<sup>7</sup>。

なお、両院の議決が異なった場合に、その間の妥協を図るために設けられる協議機関として両院協議会がある<sup>8</sup>。両院協議会は、各議院で選挙された各々10人の委員で組織され（国会法第89条。実際の選任は、議長がその議院の議決案に賛成した会派の中から所属議員数に応じて協議委員を指名するのが例である<sup>9</sup>。）、各議院の協議委員の各々3分の2以上の出席を要し（同法第91条）、協議案が出席協議委員の3分の2以上の多数で議決されたとき成案となり（同法第92条第1項）、両院で成案が可決されるとその成案の内容が国会の意思となる。なお、両院協議会の議長には、各議院の協議委員においてそれぞれ互選された議長が毎会交代して当たるものとされている（同法第90条）。

### 3. 憲法調査会における「二院制」についての議論の概要

二院制と参議院の在り方については、平成16年2月に憲法調査会に設置された「二院制と参議院の在り方に関する小委員会」（以下「小委員会」という。）における議論が中心となった。

小委員会では、参議院を守るための議論と受け止められないよう、最初に二院制ありきということではなく、国民にとって一院制と二院制のどちらが望ましいかという立場から、良識の府として議論することが大事であるとの意見を踏まえ、一院制・二院制の長所・短所及び是非、参議院の機能、独自性を発揮すべき分野、両院間の調整、政党との関係、参議院の構成の在り方・選挙制度等について熱心な議論が行われ、平成17年3月9日に、小委員会報告書<sup>10</sup>（表参照）を取りまとめた。

憲法調査会では、小委員会報告書等を踏まえて議論がなされ、小委員会報告書で示された共通認識（表上段の「共通の認識が得られたもの」）について確認された<sup>11</sup>（平成17年4月20日憲法調査会議決）。

（表）小委員会報告書の概要

共通の認識が得られたもの
①二院制の堅持、②両院の違いの明確化のための参議院改革の必要性及び選挙制度設計の重要性、③参議院議員の直接選挙制の維持、④参議院が自らの特性をいかして衆議院とは異なる役割を果たすべきこと（長期的・基本的な政策課題への取組、決算審査及び行政監視・政策評価の充実など）、⑤現行憲法の衆議院の優越規定はおおむね妥当であり、両院不一致の場合の再議決要件の緩和には慎重であるべきこと
今後積極的に検討すべき問題とされたもの
①参議院と政党との関係（党議拘束の緩和、参議院から閣僚を出すことを含む。）、②参議

院の構成・選挙制度、③会期制、④予算、特定の条約・法案等の参議院における審議の簡略化、⑤参議院が独自性を発揮すべき具体的分野等に関わり、会計検査院の位置付け、同意人事案件、司法府との関係、国と地方との調整、憲法解釈機能・違憲審査的機能

※ゴシックは、憲法調査会において確認された部分

(出所)「二院制と参議院の在り方に関する小委員会調査報告書」より作成

#### 4. 憲法審査会における「二院制」についての議論の概要

##### (1) 憲法審査会の活動の経過

「二院制」をテーマとする3回の憲法審査会では、次のように2回の参考人質疑と2回の意見交換が行われた。

第1回 (H25. 3. 13)	「二院制」について憲法審査会事務局当局から報告を聴いた後、委員間で意見の交換を行った。
第2回 (H25. 4. 3)	「二院制」のうち、「二院制の存在意義」について東京経済大学現代法学部教授である加藤一彦氏及び東洋大学法学部教授である加藤秀治郎氏から意見を聴いた後、両参考人に対し質疑を行った。
第3回 (H25. 5. 22)	「二院制」のうち、「衆参両院の権限配分及び参議院の構成」について駒澤大学法学部教授である大山礼子氏及び一橋大学大学院法学研究科教授である只野雅人氏から意見を聴いた後、両参考人に対し質疑を行った。 参考人質疑の後、「二院制」について委員間で意見の交換（各会派一巡による意見表明）を行った。

第2回のテーマを「二院制の存在意義」としたのは、憲法調査会報告書提出後、一院制への移行を主張する動きがあったことなどから改めて二院制の存在意義について議論する必要があると考えられたためであり、第3回のテーマを「衆参両院の権限配分及び参議院の構成」としたのは、小委員会において共通の認識が得られたもの及び今後積極的に検討すべき問題とされたものについて幅広く議論する必要があると考えられたためである。

##### (2) 憲法審査会における議論の概要<sup>12</sup>

憲法審査会においては、憲法調査会報告書提出時の会派である民主、自民、公明、共産及び社民の5会派に、みん、生活、み風、維新及び改革の5会派を加えた10会派<sup>13</sup>により議論がなされた。以下、論点ごとに、憲法審査会においてなされた議論の概要を紹介する。

なお、2回の参考人質疑の冒頭になされた参考人の意見表明の概要については(3)を、「二院制」についての各会派による意見表明の概要については(4)を参照されたい。

##### ア 「ねじれ国会」についての認識

憲法審査会では、いわゆる「ねじれ国会」について、国会の審議が活性化する、幅広い合意が得られることとなる、参議院が激変緩和の役割を果たすなどと肯定的に評価する意見が出される一方、国会が機能不全に陥っている、スピード感のある政治判断ができないなどと否定的に評価する意見も出された。また、ねじれ国会を克服する知恵がな

いのが問題、ねじれを前提とした政治の運営を考えるべき、ねじれ国会の下でも決められる政治を実現することは可能といった意見も出された。

この点、加藤（秀）参考人からは、国会として決定ができない状態になっており国政が麻痺しているという発言が、大山参考人からは、各院が独自性を持つことになるので「ねじれ」は悪いことではないという発言が、また、只野参考人からは「ねじれ」を前提とした運用を検討すべきであるという発言があった。

## イ 一院制・二院制の長所・短所及び是非

ねじれ国会を踏まえて二院制を考える立場がある一方、「ねじれ国会を背景として総論的に一院制が良いという議論ではなく、二院制の存在意義を十分に踏まえた成熟した国会、政治を実現することを考えるべき」<sup>14</sup>との発言に見られるように、立憲主義の意義、二院制の存在意義の観点から二院制を考える立場も多く見られた。

### ① 二院制を維持すべきとする意見

二院制を維持すべきであるという意見が多数であった（民主、自民、公明、生活、共産、社民、み風及び改革）。

その理由として、i 二つの院の相互抑制・均衡により慎重審議を実現する、ii 第一院の審議の不十分さや欠陥を補うことができる、iii 憲法は基本的人権の保障のために国家権力を制限するものであるという立憲主義の思想には、二院制の方が適合的である、iv 議院内閣制の下で国会の行政監視機能を高めるには、二院制が必要である、v 国民の多様な意見や多様な価値をきめ細かに反映することができる、vi 長期的視野に立った安定的な議論ができるなど、参議院には衆議院とは異なる役割がある、vii 現実の下院をみると、上院を置くことは必要不可欠ではないが極めて有益である、viii G8の全て、また、一億人以上の人口を有する11か国中8か国は二院制である、ix 米国占領下に二院制を実現した当時の日本の強い意思を尊重したい、x 東日本大震災のような大災害の際にも、二院制でこそ国民主権の立場で対応できる、xi 一院制では今の政策需要をこなせないなどということが挙げられた。

なお、加藤（秀）参考人からは、ivに関し、国会の行政監視機能は、二院制だから発揮されるというわけではなく、一院制、二院制のいずれであっても、野党が十分に機能することで発揮される旨の発言があった。

### ② 一院制に移行すべきとする意見

一方、一院制に移行すべきであるという意見も出された（みんなの党及び維新）。

その理由として、i 立法の行き詰まりを生じにくく、迅速かつ効率的な意思決定ができる、ii 両院間の意思の統一を図る必要がなく、立法過程が単純化される、iii 衆議院と参議院がほとんど同じことをやっている現状は無駄が生じている、iv 第二院の維持に係る諸経費が不要になる、v 世界の趨勢は一院制へシフトしており、二院制採用国であっても、事実上一院制といえる国は多い、vi 国会と内閣との間で適切な意思決定が行われていない原因である官僚支配から脱却するためには、首相公選制を導入する必要があり、首相公選制の下では、二院制とする合理的な理由がないといったこと

が挙げられた。また、①のiv・vのような一院制論への反対意見に対しては、一院制の下であっても、制度設計により国会の行政監視機能の発揮や多様な民意の反映は可能であるとしている。

なお、衆参両院の議員定数を削減して小さな国会とした上で、将来的には、道州制の導入を含む統治機構の抜本改革の一つとして、衆参両院の統合による一院制の導入を主張する立場（みん）と、首相公選制を導入した上で衆議院と参議院を廃止し、新たな一院制の国会を創設する立場（維新）があった。

## ウ 参議院の機能一特に独自性を発揮すべき分野

二院制を維持すべきとした上で、衆参両院の役割・機能を分担し、参議院は独自性を発揮すべきであるという意見が出され、独自性発揮の具体例として、次のようなものが挙げられた。

### ① 長期的、基本的な政策課題

参議院は、長期的、基本的な政策課題を重点的に扱うべきであるという意見が出され、その具体例として、国の在り方や憲法、基本法、中央と地方の関係、地方間の財政均てん化のための調整、長期的な調査又は推計、環境問題、年金、教育、外交政策、議員交流などが挙げられた。

### ② 決算及び会計検査院

参議院は、再考の府、チェックの院として、決算審査を重点的に行うべきであるという意見が出された。これに関連して、参議院に会計検査院を設置すべき、決算議決内容に次の予算を拘束する効果を持たせるべきといった意見が出された。

### ③ 行政監視、政策評価

政権創出機能を持つ衆議院には行政に対する十分なチェック機能を期待することができないため、参議院が行政監視の役割を果たしていくべきである、国民主権の徹底の観点から行政監視機能の強化が重要であるといった意見が出された。

この点、加藤（一）参考人から、参議院は行政に対するチェック機能を持つことができるが、少数派調査権を認めなければ行政監督はうまくいかないのではないかとこの発言があった。

### ④ 国会同意人事案件

国会同意人事案件について、アメリカの上院のように参議院の専権事項とすべきであるという意見が出された。

この点、加藤（一）参考人からも、行政監督は、人に対する統制をしなければならぬことでもあるから、国会同意人事案件を参議院の先議事項又は参議院の権限とすることもあり得るとこの発言があった。

### ⑤ 司法府との関係

司法府に対するチェック機能を保持する観点から、裁判官の訴追は衆議院、弾劾は参議院の専権事項とするとともに、裁判官の任命についても国会承認事項とし、参議院の専権事項とすることも考えられるという意見が出された。

## ⑥ 国と地方との調整

参議院に地域代表としての性格を持たせるべきであるという意見が出された。これに関連して、地方の首長又は議員が第二院のメンバーになる、地方財政の調整に係る国と地方との協議機関のようなものを参議院に置く、地方自治についての優先権を参議院に持たせるといった意見も出された。

その他、参議院の役割・機能との関連で、会期制についても、通年国会化、衆参における異なる会期の採用、立法期<sup>15</sup>の導入などの意見が出されるとともに、運営に関する事項についても、少数会派の議論の確保や議員提出議案の審議の促進など国民の多様な民意をより反映する議会運営にすべき、参議院の調査会をより積極的に活用すべきといった意見が出された。

参議院の独自性の発揮について、加藤（秀）参考人から、「良識の府」というあいまいな言葉ではなく、参議院は何をやるどころかについて具体的に議論していく必要があるという旨の発言があった。

## エ 両院間の調整—意思不一致の場合等の調整の在り方

### ① 法律案の再議決要件

両院の権限に関する現行の規定を踏襲すべき、衆議院に対する効果的な抑止力が発揮できなくなることから参議院の権限縮小論には反対などという意見が出される一方、衆議院の再議決要件を3分の2から2分の1に緩和することを検討すべきであるという意見や、逆に、憲法、各種基本法などの長期的な議論を要する事項について、参議院の優越を認めることを議論してもよいのではないかとといった意見も出された。

この点、大山参考人からは、ねじれのマイナス面を克服するために憲法を改正して参議院の権限縮小も含めて両院の権限配分を考えることがあり得るという発言があるとともに、加藤（秀）参考人からは、法律案の再議決要件を緩和するとともに、再議決までの日数を60日間に延長するという案が示された。

### ② 両院協議会

両院協議会をより実効的で強い決定権を持つ機関として改革すべきであるという立場から、両院協議会の構成を会派比例とする、成案を得るための議決要件を過半数に緩和する、各党の党首クラスや政策立案責任者、実務者等の実質的な権限を持った者をメンバーとする、傍聴制度の導入や文書を用いた議論の実施により国民が注視することのできる両院協議会とするなどという意見が出されるとともに、両院協議会で調整がつかない場合に2回目の投票は党議拘束をかけないこととすることや、両院協議会に小委員会を設置することも一案であるという意見も出された。

この点、加藤（一）参考人から、両院協議会で成案を獲得しても、衆参両院で過半数の議決を得られなければ廃案になるだけであるので、廃案にならないような仕組みも併せて考えなければ両院協議会改革はうまくいかないという発言があったことをはじめ、大山参考人及び只野参考人からも、両院協議会の改革だけでは難しい旨の発言があった。一方、加藤（秀）参考人からは、両院協議会の成案の可決要件に衆議院の

優越を認める、成案の可決条件を過半数に下げるなど両院協議会の在り方を早急に改めた方がよいという発言があった。

## オ 参議院と政党との関係

### ① 政党との関係

本来、参議院は党派対立を超えた良識の府であるべき、参議院は政党本位でなく政治家個人を中心にすることも考えられるといった意見が出された。

この点、只野参考人から、直接選挙である以上、ある種の政党化は避けられないという発言があった。

### ② 党議拘束

参議院においては、党議拘束を緩和すべきという意見が出された。その中で、党議拘束を外して地域の立場という視点から議決に参画する慣行を作ることも必要である、参議院は政党名で当選している議員が多いことと党議拘束との関係の整理が問題であるという意見も出された。

### ③ 政権から距離を置く必要性

政府から一線を画すため、参議院議員の大臣就任を控えるべき、参議院が実質上大臣の罷免権を持つことにもつながる問責決議案を乱発することについては十分に議論する必要があるといった意見が出された。

この点、大山参考人からも、閣僚等を参議院から出すことは自粛すべきという発言があった。

## カ 参議院の構成の在り方・選挙制度

### ① 直接公選制の維持

地方の首長などを第二院のメンバーにすることもあり得るといった意見が出された<sup>16</sup>。

### ② 選出の在り方

両院の議員とも全国民を代表するという性格は維持した上で選出方法の理念等について改めて検討することが必要である、同じような選出方法では、衆議院と参議院の政治状況の同質化が進み、十分なチェック・アンド・バランスの機能を果たせない、衆参の役割分担の特徴を反映した選挙制度とする必要があるといった意見が出された。また、多様な意見や価値が反映される選挙制度とすることが必要であるという意見も出された。

この点、大山参考人から、構成を変えることは二院制としては重要だが、異質なものにするには、強い参議院であることが障害になっているという発言があった。

### ③ 選挙方法

多様な民意を反映し得る比例区を重視した選挙制度や、地方を重視し、比例区も併せて一票の較差を2倍未満とすることを原則とする選挙制度、また、各都道府県から2人ずつ選出するような連邦制的な選挙制度とするといった意見が出された。

この点、只野参考人からは、少数代表機能を強化した選挙制度も検討に値するとの

発言が、また、加藤（秀）参考人からは、多様な民意の反映に関し、選挙制度のみでなく、国会の運営などによってもすべきであるという発言があった。

#### ④ 一票の較差問題

地域代表的な要素を採り入れ、一票の較差を認めても良いのではないかとといった意見が出された。

この点、加藤（一）参考人からは、一票の較差問題は、有権者にとっては投票権の平等という権利論である、一票の較差を問わない選挙制度とする場合には、憲法を改正する必要があるという発言が、また、只野参考人からは、日本国憲法の下では、地域代表的性格を第二院の正統性とすることは難しいのではないかと発言があった。一方、加藤（秀）参考人からは、公選制であれば良いという割り切り方をした場合、例えば、法律で、道州の代表を参議院に送ると定めてしまえばそれは可能であるとの発言があった。

### （３）参考人の主な意見

2回の参考人質疑の冒頭になされた各参考人の意見表明の概要は次のとおりである。

#### ○二院制の存在意義について

##### （加藤（一）参考人）<sup>17</sup>

- ・ 経済的国力と人口規模を考慮した世界の国の状況は、中国以外は二院制である。
- ・ 参議院の存在理由として、①多様な民意の反映、②第一院の補完機能、③慎重審議の励行、④議会内の均衡の要請、⑤参議院議員通常選挙による定時的定点的民意反映機能の5点が挙げられる。
- ・ 逆転（ねじれ）国会は解決可能な課題であり、日本国憲法の想定内の問題である。
- ・ ドイツとは異なり、日本では両院協議会による成案の獲得は困難である。
- ・ 短絡的に参議院を廃止するのではなく、多くの国が第二院を置いた意義を再考すべきである。

##### （加藤（秀）参考人）<sup>18</sup>

- ・ 議院内閣制における議会の役割は、有権者に対立点を示すアリーナ型<sup>19</sup>であることを認識することが必要である。
- ・ 参議院改革は必要だが、独自性を求め衆議院とは異なる選挙制度とすることは根本をわきまえない議論である。
- ・ 議院自律権を侵す国会法は改廃し、両院をまたぐ党議拘束をやめ各院の「会派規律」とすることが必要である。
- ・ 改革案として、①衆議院の再議決の要件を過半数にし、かつ再議決までに60日の冷却期間を設ける、②両院協議会を改革し成案を得やすくする、③（両院議員で構成する）両院合同会の活用による一院制への（段階的）移行の3案が考えられる。

#### ○衆参両院の権限配分及び参議院の構成について

##### （大山参考人）<sup>20</sup>

- ・参議院の独自性のために、(民意を正しく反映するべく設計される)衆議院の選挙制度と異なる選挙制度にすると、民意から離れた参議院が強い権限を有するという問題が生じるように、独自性と権限は矛盾する関係にある。
- ・拒否権の行使ではなく、充実した審議により参議院は存在感を発揮することが可能である。
- ・内閣提出法案の審査は重要だが、十分になされていないのが現状である。充実した審議のために内閣と国会とが建設的な対話をしていくことが重要である。

(只野参考人)<sup>21</sup>

- ・憲法上の統治機構はテキストによる縛りのほかに余白の部分も多く、実際に機能する姿には可変性がある。この余白を埋めて憲法を具体化していくことが肝要である。
- ・民主的正統性の強さと議院に与えられる権限の強さは相関関係にある。
- ・ねじれにより、両院の党派構成が異なるだけでなく、強い参議院を組み込んだ憲法の論理と実際の議会制の運用との間にずれが生じている。
- ・憲法を変えるよりも議会制の運用を見直すべきであり、二大政党制ではなく穏健な多党制(合意型)を志向しながら、参議院の独自性を見出すことが必要である。

#### (4)「二院制」についての各会派の意見の概要

3回目の憲法審査会において行われた「二院制」についての各会派による意見表明の概要は、次のとおりである。

会派	一院制 ／ 二院制	意見の概要
民主	二院制	二院制の維持を前提として、衆参両院の権限、機能を明確化することが必要。衆参両院の特徴を反映した選挙制度となるよう再検討が必要。
自民	二院制	二院制を維持するとともに、衆議院の優越についても現行の立場を踏襲すべき。両院協議会の構成、運営、委員等についての改革が必要。参議院における決算審査、行政監視、政策評価機能の強化等も検討に値する。
公明	二院制	議院内閣制の下では、三権分立の趣旨の実現のためには、第二院が必要。本来的に参議院は行政監視機能を担う必要がある。参議院の権限縮小論には反対。両院協議会の委員選出方法等を改革することが必要。
みん	一院制	効率的な審議、迅速な政策決定、経費の削減等の観点から衆参両院を統合して、一院制に転換することが必要。政府に対するチェック機能、多様な民意の反映は制度設計で可能。
生活	二院制	二院制を維持することが必要。衆参両院の議員選出方法、法案の再議決要件の過半数への緩和等を検討することが必要。両院協議会が実効的な機関となるよう改革することも有効。
共産	二院制	一院による審議の補完、民意のより正確な反映、定点観測的な幅広い国民世論の反映等が可能となることに二院制の憲法価値がある。国民の民意を

		正確に反映する選挙制度への改革、少数会派の議論の確保などの多様な民意をより反映する議会運営などが課題。
み風	二院制	憲法制定時に日本側の要求で二院制が維持された事実からも二院制は維持すべき。参議院における党議拘束の緩和、参議院からの閣僚就任の自粛、両院協議会の委員選出方法の見直し等をするべき。
社民	二院制	立憲主義の観点から、二院制を維持すべき。多元的な価値・多様な意見の反映のためにも参議院は必要であり、そのための選挙制度の検討が必要。調査会の活用など、参議院はバックアップ以上の機能を果たすべき。
維新	一院制	決められない政治から脱却することが重要。首相公選制を導入するとともに、衆議院と参議院を廃止し新たな一院制の国会を創設すべき。
改革	二院制	参議院には衆議院と違った役割があり、二院制を存続すべき。参議院を地方代表的な院とするなど、より良い二院制とするための具体策を検討することが必要。

## 5. おわりに

「二院制」をテーマとした3回にわたる憲法審査会における議論を振り返ってみると、憲法調査会報告書提出当時から存在する会派（民主、自民、公明、共産及び社民）については、その後の政治情勢の変化などを経ても、二院制の存在意義についての認識に揺るぎは見られなかった<sup>22</sup>。一方、憲法調査会報告書提出後に結成した会派の中には、二院制を維持すべきとする立場（生活、み風及び改革）に加え、ねじれ国会に起因する決められない政治を問題視し、一院制への移行を主張する立場（みんな及び維新）も見られた。この一院制移行・二院制維持についての意見とねじれ国会についての評価との関係には、相関性が見られた。

今回の憲法審査会における議論は、憲法調査会報告書の共通認識を堅持する議論も多くある一方、その内容を超えて、新たに一院制論や参議院の権限の縮小などについての議論も見られたことや、「決められない政治」、「強過ぎる参議院」などと言われる中、参議院はどうあるべきかについての議論が多くみられたこと、また、ねじれ国会により衆参の意思が異なる場合が増えたことに鑑み、その調整方法、特に両院協議会の在り方についての議論が多く見られたことに特徴があったといえる。

また、憲法調査会報告書及びその後の政治情勢の変化や、第180回国会に憲法審査会において行われた「東日本大震災と憲法」における議論等を踏まえた幅広い議論がなされており、それぞれの論点についての議論は、憲法調査会における議論から、より一層深まったといえるのではないだろうか。

今回、憲法改正まで踏み込むか、法改正でよいか、はたまた運用の改正でよいかといった程度の違いこそあれ、「何らかの改革が必要である」という認識は各会派で一致していたといえる。先の第23回参議院議員通常選挙の結果、「ねじれ」は解消されることとなったが、今後も、憲法審査会において引き続き積極的に議論されるとともに、国会全体としても議論が高まっていくことを期待したい。

<sup>1</sup> 憲法調査会報告書 32 頁

<sup>2</sup> 例えば、憲法調査会報告書提出後の「ねじれ」現象の下で初めて開かれた常会である第 169 回国会においては、現行憲法下で初めての内閣総理大臣問責決議案の可決、内閣提出法律案の成立率の低下、56 年ぶり 4 例目となる衆議院によるみなし否決の議決（みなし否決後の再議決としては 56 年ぶり 2 例目）、国会同意人事案件の停滞等がみられた（参議院事務局『参議院審議概要 第 169 回国会（常会）』（平成 20 年）1, 2, 13 頁）。

<sup>3</sup> 第 183 回国会参議院憲法審査会会議録第 3 号 12 頁（平 25. 5. 22）

<sup>4</sup> 野中俊彦ほか『憲法Ⅱ 第 5 版』（有斐閣 平成 24 年）85 頁。同書によれば、民主的第二次院型のほか、貴族院型、連邦制型の二院制があるとされる。なお、このような民主的第二次院型の二院制は、「単一国家民主制型」（伊藤正己『憲法 第 3 版』（弘文堂 平成 7 年）426 頁）、「多角的民意反映型」（樋口陽一ほか『憲法Ⅲ〔第 41 条～第 75 条〕』（青林書院 平成 10 年）33 頁）とも呼ばれる。

<sup>5</sup> 衆議院で可決し、参議院でこれと異なった議決をした場合に、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ものとされる。なお、参議院が衆議院の可決した法律案を受け取った後、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とされる。

<sup>6</sup> 参議院で衆議院と異なった議決をした場合であって両議院の協議会を開いても意見が一致しないときは、衆議院の議決が国会の議決となる。参議院が、衆議院の可決した予算又は条約を受け取った後 30 日以内に議決しないとき又は衆議院が内閣総理大臣の指名の議決をした後 10 日以内に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。

<sup>7</sup> その他、法律で権能に差異が設けられているものに、国会の会期の決定及び延長がある（国会法第 13 条）。

<sup>8</sup> 両院協議会は、予算の議決、条約締結の承認、内閣総理大臣の指名に際して両院の意見が対立した場合には必ず開かれるが（憲法第 60 条第 2 項・第 61 条・第 67 条第 2 項、国会法第 85 条・第 86 条第 2 項）、法律案の議決をめぐる意見が対立した場合に両院協議会を開くかどうかは衆議院の判断に委ねられている（憲法第 59 条第 3 項、国会法第 84 条）。その他、憲法改正原案の議決をめぐる意見が対立した場合並びに法律案、予算、条約及び憲法改正原案を除く国会の議決を要する案件について意見が対立した場合にも両院協議会を開くことができる（国会法第 86 条の 2・第 87 条第 2 項）。

<sup>9</sup> 参議院委員会先例録 356（参議院事務局『参議院委員会先例録 平成 25 年版』339 頁）及び衆議院委員会先例集 295（衆議院事務局『衆議院委員会先例集 平成 15 年版』352 頁）

<sup>10</sup> 参議院憲法調査会二院制と参議院の在り方に関する小委員会「二院制と参議院の在り方に関する小委員会調査報告書」（平 17. 3. 9）（憲法調査会報告書 265～280 頁）。小委員会報告書は、賛成多数（日本共産党は報告書とりまとめに反対）で可決され、調査会に提出された。

<sup>11</sup> 憲法調査会報告書 228 頁

<sup>12</sup> 議論の詳細については、会議録（第 183 回国会参議院憲法審査会会議録第 1 号（平 25. 3. 13）、第 183 回国会参議院憲法審査会会議録第 2 号（平 25. 4. 3）及び第 183 回国会参議院憲法審査会会議録第 3 号（平 25. 5. 22））を参照されたい。

<sup>13</sup> 会派名の略称は、それぞれ、民主党・新緑風会、自由民主党、公明党、日本共産党、社会民主党・護憲連合、みんなの党、生活の党、みどりの風、日本維新の会及び新党改革を指す。

<sup>14</sup> 第 183 回国会参議院憲法審査会会議録第 3 号 13 頁（平 25. 5. 22）

<sup>15</sup> 選挙から次の選挙までの期間を一つの会議体と捉えて、これを「立法期」という独立の単位と考える議会運営（原田一明『議会制度』（信山社 平成 9 年）214 頁）。

<sup>16</sup> この際、選挙制度の在り方についての発言はなかったが、地方の首長を第二院のメンバーとする場合、直接公選制ではなくなる。

<sup>17</sup> 第 183 回国会参議院憲法審査会会議録第 2 号 1～3 頁（平 25. 4. 3）

<sup>18</sup> 第 183 回国会参議院憲法審査会会議録第 2 号 3, 4 頁（平 25. 4. 3）

<sup>19</sup> ポルスビー（Nelson W. Polsby）により分類された議会の類型の一つ。議会での討論を通じて争点を明確にするという争点明示機能を主に果たしている議会をいい、「アリーナ議会」又は「討論の議会」と呼ばれる。イギリスが典型例とされる。なお、もう一つの類型は、「変換議会」又は「作業の議会」と呼ばれ、社会的な要求を法律に換えていく変換の機能、政策というアウトプットを生み出す機能を主に果たす議会である。アメリカが典型例とされる（加藤秀治郎ほか編『議会政治 第 2 版』（慈学社出版 平成 23 年）18, 19 頁）。

<sup>20</sup> 第 183 回国会参議院憲法審査会会議録第 3 号 1～3 頁（平 25. 5. 22）

<sup>21</sup> 第 183 回国会参議院憲法審査会会議録第 3 号 3, 4 頁（平 25. 5. 22）

<sup>22</sup> 自由民主党『日本国憲法改正草案 Q & A』（自由民主党憲法改正推進本部 平成 24 年）によると、自民党は、「党内論議では、「一院制を採用すべき」との意見が多く出されたところ」であり、「今後、二院制の在り方を検討する中で、一院制についても検討する」ことになっているようだが（同 19 頁）、今回の憲法審査会では二院制維持の立場を踏襲している。