

国の統治機構に関する諸課題

— 議会制度をめぐる論議 —

第三特別調査室 大山 尚

1. はじめに

参議院国の統治機構に関する調査会は、「立法府、行政府等国の統治機構の在り方及び国と地方との関係に関し、長期的かつ総合的な調査を行う」ことを目的として平成25(2013)年8月に設けられた。以来、調査テーマである「時代の変化に対応した国の統治機構の在り方」の下、1年目は「議院内閣制における内閣の在り方」について、2年目は「国と地方の関係」について調査を行った。

本稿においては、これから調査の最終年を迎えるに当たり、これまでの調査会において参考人あるいは委員から言及があったものの、中心的なテーマとしては取り扱われなかった国会あるいは参議院の在り方、国会の機能強化等の議会制度をめぐる課題の中からいくつかを取り上げ、今後の調査を進める上での一助としたい。

2. 二院制をめぐる課題

(1) 国会の憲法上の位置付け

日本国憲法において、「国会は、国権の最高機関であって、国の唯一の立法機関である。」(第41条)と位置付けられており、国会が主権者である国民に最も近い位置にあるという政治的意味において国権の最高機関の意味を理解すべきという考え方が現在では通説となっている¹。

また、憲法上、「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)とされており、「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条第1項)と規定されている。

(2) 「全国民の代表」の意義

議員の国民代表的性格について昭和58(1983)年4月の最高裁大法廷判決は、「両議院の議員は、その選出方法がどのようなものであるかにかかわらず特定の階級、党派、地域住民など一部の国民を代表するものではなく全国民を代表するものであって、選挙人の指図に拘束されることなく独立して全国民のために行動すべき使命を有するものであることを意味」と判示している²。

また、平成19(2007)年6月の最高裁大法廷判決においては、「国会議員を地域の代表

¹ 高見勝利「国権の最高機関—学説分岐の前提について」『法学教室』245号(2001.2)67頁

² 最大判昭和58.4.27民集37巻3号351頁

者にとらえることは、国会議員を全国民の代表者とする憲法理念に反する」とする反対意見も表明されており³、平成23（2011）年3月の最高裁判所大法廷判決においても、「議員は、いずれの地域の選挙区から選出されたかを問わず、全国民を代表して国政に関与することが要請されている」と判示されている⁴。

ちなみに、日本国憲法制定時の帝国議会において金森徳次郎国務大臣は、二院制における二つの「全国民の代表」の意味について多角形で複雑な国民の姿を数と質という別々の角度から代表しようとしている旨を答弁しているが、数的代表とは異なる質的代表の実現には、二つの議院が対立した場合にどのように調整を付けるかという問題が存在すると言われている⁵。

（3）二院制の存在意義

ア 第二院の存在意義

我が国のような単一国家における第二院の存在意義をめぐっては、フランス革命の指導者の一人であるシェイエスの言葉とされる「第一院は、第二院と一致するなら無用であり、一致しないなら害悪である」が有名である⁶。

岩崎美紀子筑波大学大学院教授は、二院制を採用する前提には立法権が一つの機関に集中することの危険性があり、反面、二つの議院が類似していれば、重複がある分、一院制以上の弊害をもたらすことになるが、一院制よりも二院制の方が意味を持つのは社会からの代表制が多元化するためであると述べている⁷。

また、増山幹高政策研究大学院大学教授は、日本の人口・経済規模であれば二院制によって国家の意思決定に慎重を期すべきであるとしても不思議ではないとし、議会を二つの院から構成する理由は、立法権の在り方として両院が立法権を共有し、両院が一致して初めて国家の意思を決定するという理念からであり、国家にとって重要な意思を決定するには正確を期すべきことに帰着すると指摘しており、二院制の制度的帰結は両院の意思を一致させることにあり、一院のみでは不安定な意思決定に安定性をもたらすことにある旨を述べている⁸。

イ 第二院の特徴と分類

第二院の特徴としては、第一院より規模が小さい傾向があること、議員の任期は第二院の方が長い傾向があること、選挙の時期が異なる期差選挙であることなどがある⁹。また、アレンド・レイプハルト米国カリフォルニア大学サンディエゴ校名誉教授は、議

³ 最大判平成19. 6. 13民集61巻4号1661頁

⁴ 最大判平成23. 3. 23民集65巻2号779頁

⁵ 只野雅人「国会、参議院、民意—両院制の原点から考える」『世界』844号（2013. 6）100～101頁

⁶ 只野雅人「第二部日本国憲法の国会」杉原泰雄・只野雅人『憲法と議会制度』（法律文化社、2007年）357頁

⁷ 岩崎美紀子『二院制議会の比較政治学—上院の役割を中心に』（岩波書店、2013年）1頁

⁸ 増山幹高「日本における二院制の意義と機能」慶應義塾大学法学部編『慶應の政治学 日本政治』（2008. 12. 27）270～271、274頁

⁹ 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ヵ国比較研究（原著第2版）』（勁草書房、2014年）164頁

会を分類する基準として次の三点を挙げている。第一に各議院に与えられている憲法上の権限が対等か不對等か、第二に議員の選出方法が直接選挙か間接選挙か、第三に第二院が第一院とは異なる選挙制度によって選出されるか否かあるいは過大代表¹⁰の有無であり、これらの組合せによって、議会は、第二院の権限が強い二院制、権限が中間的強度の二院制、権限が弱い二院制、一院制の四つの類型に分類される¹¹。

ちなみに、「強い二院制」は権限が対等で両院の構成が異なる場合、「弱い二院制」は権限が不對等で両院の構成が一致する場合、「中間的強度の二院制」は権限が不對等で両院の構成が異なる場合あるいは権限が対等で構成も類似している場合をそれぞれ意味しており、我が国の二院制は、両院の権限が完全に対等ではないが、現在では、対等型で中間的強度の二院制に分類される¹²。

ウ 我が国における二院制の採用理由

我が国が二院制を採用している理由について平成24（2012）年10月の最高裁大法廷判決は、「憲法が二院制を採用し衆議院と参議院の権限及び議員の任期等に差異を設けている趣旨は、それぞれの議院に特色のある機能を発揮させることによって、国会を公正かつ効果的に国民を代表する機関たらしめようとするところにある」と判示している¹³。

他方、我が国の二院制について説明が難しい点は、単一国家においてともに直接選挙されるほぼ対等な権限を持った二つの議院を置くことの意味であるとされる。参議院をめぐっては強い独自性の発揮が期待されてきた面があるが、これは参議院は弱いという認識を前提としたものであり、制度上強い権限が与えられた第二院本来の姿は、両院を基盤とした内閣の在り方も視野に入れれば、強い独自性を発揮する第二院よりも穏健な第二院ではないかと指摘されている¹⁴。

待鳥聡史京都大学大学院教授は、参議院は第二院としての一般原則に適合している部分と第二院よりも第一院に近い性質を帯びた部分を併せ持っており、その特徴として、第一に参議院は内閣との間に信任関係が存在しないこと、第二に参議院と衆議院との間の関係はほぼ対等であること、第三に参議院は特異な選挙制度を採用していることを挙げている¹⁵。

また、現行憲法体制下における参議院の位置付けはそもそも明確でなく、趣旨不明確な第二院であることが参議院の特徴であり、これが参議院を我が国の政治の焦点にしてきたと指摘されている。参議院は、元来は有権者の多数派と異なる見地からいわば多数派への防波堤として政治と政策に安定をもたらすことが期待されている存在であるが、

¹⁰ 選挙において実際の得票数よりも議席数が多く配分されるような場合を指し、小選挙区制で多く見られる。

¹¹ 前掲注9、165～166頁

¹² 只野雅人「単一国家の二院制－参議院の存在意義をめぐって」『ジュリスト』1311号（2006.5.1-15）28～30頁

¹³ 最大判平成24.10.17民集66巻10号3365頁

¹⁴ 只野雅人「日本国憲法の政治制度と参議院」岡田信弘編『二院制の比較研究－英・仏・独・伊と日本の二院制』（日本評論社、2014年）176～177頁

¹⁵ 待鳥聡史『『多数主義』時代の二院制を再考する 日本政治は参議院とどう向き合うか』『論座』152号（2008.1）27～28頁

第二院としての基本的な位置付けが整理されないまま、時には良識の府であることが求められ、時には最新の民意の反映であることを期待されることが現在の状況を作り出した大きな理由であると言われている¹⁶。

また、参議院とは議院内閣制の下で内閣と衆議院が一体となって行う立法などの活動を抑制する存在であり、参議院をどう評価するかは二院制をどう評価するかという議論に帰着すると指摘されており¹⁷、本来は、参議院がどのような院であるべきかという基本理念を再構築した上で、内閣、衆議院、有権者との関係について、その理念を反映させた制度に改めることが望ましいとされる¹⁸。

(4) 参議院と内閣との関係

内閣が衆議院と融合する一方で、参議院の内閣に対する独立性は高い結果、参議院が衆議院との間で抑制と均衡の関係を保つことは内閣の立法活動にも影響を及ぼし、これを抑制することにつながるとされている¹⁹。

また、第一院の優越が前提であることから、第二院の抑止が意味を持つことになり、第二院が多数派への防波堤機能を捨てないまま第一院と異なる民意の反映も行う場合には、第一院の優越は根拠を失い、第二院からの抑止のみが作用することになるとされる。参議院は二つの機能を併せ持つことで、衆議院と同様に内閣総辞職を含む大きな政治変動の震源となりながら、内閣や衆議院からの統制は受けにくいままになると言われている²⁰。

しかしながら、一つの政党が単独で衆議院の三分の二を超える議席を占めることは現実には極めて困難であり、衆議院で過半数の議席を占める政党が参議院では過半数の議席を有しない場合には、憲法第59条第2項は参議院に強い拒否権を与えたのと等しい効果を有して両院と内閣の関係にも無視し得ない影響を及ぼすことになるとされる²¹。

待鳥教授は、内閣や衆議院との関係の再構築には憲法改正が必要であるだけでなく、有権者との関係の再構築は選挙制度改革を伴い、困難であると指摘している。その上で、制度改正によらない形で対処するためには、二大政党制を中心とした主要政党間の合意による新しい政治的慣行の確立が求められると述べている²²。

また、増山教授は、参議院の権限が強いながらも政権に対して責任を共有する関係にならないことは以前から問題とされており、二院制であっても第二院と内閣の信任関係を制度化することができれば立法権と行政権の融合を図り得るが、現状は参議院が行政権の存続に責任を持つという制度的な関係が定着しているとは言い難いと指摘している²³。

¹⁶ 前掲注15、26～28頁

¹⁷ 竹中治堅『参議院とは何か 1947～2010』（中央公論新社、2010年）355頁

¹⁸ 前掲注15、29頁

¹⁹ 前掲注17、25頁

²⁰ 前掲注15、28頁

²¹ 前掲注14、171頁

²² 前掲注15、29～30頁

²³ 前掲注8、274～276、278頁

（５）参議院の影響力の認識変化

従来、参議院が政治過程に及ぼす影響力については、参議院に大きな影響力があるとする強い参議院論と参議院に影響力を認めないカーボンコピー論という二つの異なる見解があり、当初はカーボンコピー論が有力だった。

この背景としては、只野雅人一橋大学大学院教授が指摘しているように、いわゆる55年体制の確立以降、与党が衆参両院の過半数の議席を占める状態が続き、両院にわたる多数派が安定し緊密であれば参議院が憲法上の強い権限を行使して独自性を発揮する可能性は小さくなることから、参議院の強さや両院の対称性が顕在化せず、国会における手続の外で参議院の強さを前提にした運用が行われてきた結果、弱い参議院という認識が一般に流布し、その強さが不可視化したことがあるとされる²⁴。

平成元（1989）年7月の通常選挙以降、与党が参議院において過半数を確保していないねじれ状態が幾度か生じたことから強い参議院論が注目されるようになったが、近年においても、参議院が強い権限を持っていることは認めつつも、参議院が独自の影響力を発揮することはあまりないとするカーボンコピー論は依然として有力であると言われている²⁵。

また、近年、従来とは異なる観点から二院制あるいは参議院の意義について考える研究が行われている。例えば、竹中治堅政策研究大学院大学教授は、参議院の影響力に関する従来の研究に対していくつかの問題があることを指摘し、第一にほとんどの研究が特定の期間に注目して観察しており、対象としている時期に特有の政治情勢に大きく左右されている危険性が高いこと、第二に強い参議院論とカーボンコピー論で参議院における議案審査の過程に対する評価が異なること、第三に強い参議院論とカーボンコピー論では参議院の影響力に対する考え方が異なることを挙げ、衆議院における議案審査、与党内における提出に先立っての審査等の過程も影響力の対象と考えるべきとしていること、第四に与党の参議院議員から法案に対する支持をどのように獲得するかを多数派形成の問題としてあまり意識してこなかったことを取り上げている²⁶。

また、竹中教授は、平成6（1994）年の政治改革で衆議院議員選挙に小選挙区比例代表並立制が導入された際の議論では、衆議院の選挙制度を変更することによる二院制への影響を検討した痕跡があまりなく、参議院においても二大政党制化が進み与野党間の対立が深刻になる可能性もあまり考慮されなかったと指摘しており、国会における法案審議過程で妥協を成立させやすくするためには、参議院では二大政党制化が進まないような選挙制度とする必要があると述べている²⁷。

また、只野教授は、強い参議院の存在は二大政党間の政権選択という制度の運用とは両立しにくいものの、対等型に近い二院制に期待されることは、国民あるいは民意が内包している様々なニュアンスや表情の相違を二つの議院それぞれが代表し、国会という公開の場で両院の審議を通じて浮かび上がらせ調整を図っていく役割であると指摘している。さ

²⁴ 前掲注14、173頁

²⁵ 前掲注17、5～8頁

²⁶ 前掲注17、9～15頁

²⁷ 前掲注17、348～349頁

らに、強い参議院を組み込んだ憲法の政治制度は、運用次第では民意の多様性に敏感なシステムとして機能し得るとし、ねじれ国会の下での政党間の対立は政策や理念をめぐる対立がないことに起因し、状況次第で合意形成は容易であると述べている²⁸。

(6) 参議院とねじれ状態

参議院が衆議院とほぼ等しい権限を持っているとするならば、その選挙には衆議院とほぼ同等の民主的基盤が求められることになるが、日本国憲法が定める二院制は、長らく第二院の権限が弱い不平等型の二院制と言われてきた。これは、同一政党が両院の過半数を占める状況が長らく続いたために参議院の強さが十分に認識されてこなかったためであるとされている²⁹。

また、我が国においては、最近まで第一院と第二院との間の意見の相違から生じる問題について真剣に検討されたことはなかったとされており、それは、1950年代後半以降、同一政党が衆参両院の過半数を占め、両院の決定的な対立を想定する必要がなかったためであると言われている³⁰。

只野教授は、この認識に修正を迫ることになったのが国会のねじれ状態であるとし、二大政党が衆参それぞれで多数を占めれば両院間の調整は困難となり、次の衆議院議員選挙における政権獲得を見通せば参議院議員選挙で躍進した野党は容易には妥協しないことになると指摘している。また、ねじれ状態は強い第二院を組み込んだ憲法と憲法が定める国会制度の運用との間にも生じることになると述べている³¹。

また、平成元（1989）年に与党が参議院で過半数の議席を失って以降、衆参両院の会派構成のねじれ状態が常態化するようになり参議院の強さが顕在化したことは、それまで弱い第二院と見られていた参議院が強い第二院として認識されるようになったことを意味し、参議院における過半数の確保を可能にするために連立政権の形成という手法が採られるようになったと只野教授は指摘している³²。

さらに、大山礼子駒澤大学教授は、平成元（1989）年以降幾度か生じている衆参のねじれ状態の下においても、内閣が提出した法案を基礎に国会で審議を尽くすのではなく、参議院の多数派工作を優先し、事前に野党の提案を取り込んで法案を修正する手段が採られるようになったことから、表舞台における審議の結論は相変わらず衆参同一のカーボンコピーでしかないと指摘しており³³、性急に二院制の是非を問うよりも前に、ねじれ状態の下にあっても建設的な国会審議を行い、審議を通じて妥協点を見いだすためにはどのような改革が必要であるのかを検討することが課題であるとしている³⁴。

²⁸ 前掲注5、102～104頁

²⁹ 前掲注5、99～100頁

³⁰ 大山礼子「参議院改革と政党政治」『レヴァイアサン』25号（1999.10.15）111頁

³¹ 前掲注5、99～100頁

³² 前掲注14、173～174頁

³³ 前掲注30、104頁

³⁴ 大山礼子「参議院改革の前提としての国会審議改革」『都市問題』104号（2013.5.1）67頁

また、只野教授は、憲法改正は容易でないことを考えると、強い参議院を組み込んだ政治機構を前提にするならば憲法に合わせた選挙制度の改革や議会制の運用を考えることも十分可能であるとし、その場合には両院における多数確保を可能にするため連立型の政権運営が常態として考えられるが、ある程度の多党化を前提とした合意型の政治が基本となると述べている³⁵。

大山教授は、議院内閣制におけるねじれ問題の本質は政府・与党と野党との対立の問題であり、議院内閣制を採用する国に共通する問題であるが、克服の妙薬は存在せず、与野党双方が歩み寄り、妥協を模索するしかないと述べている。また、ねじれ国会における国会審議の問題点として、内閣提出法律案の成立率低下によって政府の政策実現能力が大幅に低下すること、法律案成立に向けた与野党間の協議は、両院間の公式協議の場である両院協議会以外の場で行われ、政策決定過程がわかりにくくなっていることを挙げ、国会審議活性化のためには、少なくとも内閣提出法律案について内閣の自由な修正を認め、国会との間の意見のすり合わせを可能にする仕組みが必要であると指摘している³⁶。

(7) 参議院議員と選挙区

昭和58（1983）年4月の最高裁大法廷判決は、参議院議員について「衆議院議員とはその選出方法を異ならせることによってその代表の実質的内容ないし機能に独特の要素を持たせよう」としたと判示している³⁷。

また、平成24（2012）年10月の最高裁大法廷判決は、「憲法が、二院制の下で一定の事項について衆議院の優越を認める反面、参議院議員の任期を6年の長期とし、解散もなく、選挙は3年ごとにその半数について行うことを定めている趣旨」について、「議院内閣制の下で、限られた範囲について衆議院の優越を認め、機能的な国政の運営を図る一方、立法を始めとする多くの事柄について参議院にも衆議院とほぼ等しい権限を与え、参議院議員の任期をより長期とすることによって、多角的かつ長期的な視点からの民意を反映し、衆議院との権限の抑制、均衡を図り、国政の運営の安定性、継続性を確保しようとしたものと解される」と判示している³⁸。

さらに、平成26（2014）年11月の最高裁大法廷判決においても、平成24（2012）年10月の大法廷判決と同様に、参議院について「多角的かつ長期的な視点からの民意を反映させ、衆議院との権限の抑制、均衡を図り、国政の運営の安定性、継続性を確保しようとしたものと解される」と判示されている³⁹。

従来、地方区選出の参議院議員の選挙区の単位については、昭和58（1983）年4月の最高裁大法廷判決が判示しているように、「参議院議員を全国選出議員と地方選出議員とに分ち、前者については、全国を一選挙区として選挙させ特別の職能的知識経験を有する

³⁵ 前掲注14、175～176頁

³⁶ 前掲注34、69、72頁

³⁷ 前掲注2、350頁

³⁸ 前掲注13、3366～3367頁

³⁹ 最大判平成26. 11. 26『判例時報』2242号25頁

者の選出を容易にすることによって、事実上ある程度職能代表的な色彩が反映されることを図り、後者については、都道府県が歴史的にも政治的、経済的、社会的にも独自の意義と実体を有し一つの政治的まとまりを有する単位としてとらえ得ることに照らし、これを構成する住民の意思を集約的に反映させるという意義ないし機能を加味しようとしたものであると解することができる」とされていた⁴⁰。

しかし、平成24（2012）年10月の最高裁大法廷判決は、「都道府県が地方における一つのまとまりを有する行政等の単位であるという点は今日においても変わりはなく、この指摘⁴¹もその限度においては相応の合理性を有していたと言い得るが、これを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く、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」と判示し⁴²、都道府県を地方における一つの行政等の単位としつつも、憲法上の要請として選挙区の単位とすることは求められていないとの趣旨を示している。

また、平成26（2014）年11月の最高裁大法廷判決は、「都道府県を各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り継続している状況の下では、……地方における一つのまとまりを有する行政等の単位としての都道府県の意義や実体等をもって選挙制度の仕組みの合理性を基礎付けるには足りなくなっている」と判示している⁴³。

ちなみに、岩崎教授は、衆参両院の代表原則を異なるものにするには、参議院の代表原則を国民代表以外の代表原則にすることが必要となり、国民代表を補完する代表制として地域代表が有力であるが、参議院の代表原則を地域代表原則とする場合の最大の課題は、何が「地域」なのかという点であると述べている⁴⁴。

また、この問題については、選挙区の選出単位となっている都道府県は、アメリカのような連邦国家の州とは位置付けが異なっており、参議院でも投票価値の平等を推し進めようとすれば都道府県選挙区の見直しは避けられないと指摘されている⁴⁵。

3. 参議院改革・国会改革をめぐる課題

（1）これまでの参議院改革の動き

参議院の在り方に関しては、その発足以来、各方面において議論されてきた。選挙の度ごとに参議院の政党化が指摘されるようになり、また、参議院における法案等の審議が二院制の国会審議の中で会期末に集中することから、結果として参議院での審議時間が不足

⁴⁰ 前掲注2、350頁

⁴¹ 昭和58年4月の大法廷判決（前掲注2）が「参議院議員の選挙制度において都道府県を選挙区の単位として各選挙区の仕組みについて、都道府県を構成する住民の意思を集約的に反映させるという意義ないし機能を加味したものと解することができる」旨を指摘していることを指している。

⁴² 前掲注13、3368～3369頁

⁴³ 前掲注39、25頁

⁴⁴ 前掲注7、187～190頁

⁴⁵ 前掲注5、101～102頁

することも多くなり会期末における混乱を招くなど、参議院の在り方に厳しい国民の目が向けられるようになった⁴⁶。

このような状況を踏まえ、昭和46（1971）年7月の河野謙三議長の就任以降、歴代議長の下で参議院の改革については様々な形で議論されてきた（表参照）。

表 参議院改革のこれまでの主な取組

議 長	在職期間	主 な 取 組
河野 謙三	昭和46(1971)年 ～52(1977)年	参議院問題懇談会を設置 審議期間の確保について衆議院に申し入れ 先議案件増加について内閣に申し入れ、衆議院に協力を要請
安井 謙	昭和52(1977)年 ～55(1980)年	参議院改革協議会の設置 エネルギー対策特別委員会の設置 本会議場内の特別参観を開始
徳永 正利	昭和55(1980)年 ～58(1983)年	総予算の委嘱審査制度新設 調査特別委員会の設置を答申 広報室の設置
木村 睦男	昭和58(1983)年 ～61(1986)年	電子式投票装置の検討 各会派代表者懇談会における議長所見と提言 常会の1月召集問題について衆議院に検討を申し入れ 第15次国会法改正（調査会制度創設）
藤田 正明	昭和61(1986)年 ～63(1988)年	議員総合窓口を設置 参議院制度研究会を設置
土屋 義彦	昭和63(1988)年 ～平成3(1991)年	参議院審議の院内テレビ中継（実験放送）の開始 社会労働委員会の分割及び常任委員会の所管の見直しを答申 第19次国会法改正（常会の1月召集）
長田 裕二	平成3(1991)年 ～4(1992)年	調査会の活性化について改革協小委員会の検討結果を報告 本会議審議の院内テレビ中継を開始
原 文兵衛	平成4(1992)年 ～7(1995)年	貴族院の秘密会会議録の公開などについて答申 国会審議テレビ中継の更なる拡充
斎藤 十朗	平成7(1995)年 ～12(2000)年	参議院制度改革検討会を設置 決算審査の充実について答申 本会議における押しボタン式投票の導入 ホームページ開設、インターネット審議中継開始 参議院の将来像を考える有識者懇談会を設置
井上 裕	平成12(2000)年 ～14(2002)年	参議院傍聴規則改正（10歳以上の児童の本会議傍聴自由化） 参議院特別体験プログラムを実施

⁴⁶ 参議院50年のあゆみ編集委員会編『参議院50年のあゆみ』（平10.1）

倉田 寛之	平成14(2002)年 ～16(2004)年	決算の早期審査のための具体策について報告 議員の海外派遣の見直し、ODA（政府開発援助）派遣の実施
扇 千景	平成16(2004)年 ～19(2007)年	会計検査院法改正（決算審査充実） 政府開発援助等に関する特別委員会（ODA特別委員会）の設置 参議院議員選挙の定数較差問題と選挙制度の見直し
江田 五月	平成19(2007)年 ～22(2010)年	ODA調査の海外派遣についてODA特別委員会の意見の尊重 参議院選挙制度改革の検討
西岡 武夫	平成22(2010)年 ～23(2011)年	参議院選挙制度改革の検討
平田 健二	平成23(2011)年 ～25(2013)年	参議院選挙制度改革の検討 公職選挙法改正（4増4減）
山崎 正昭	平成25(2013)年～	選挙制度改革に関する検討会を設置 公職選挙法改正（4県2合区を含む10増10減）

（出所）：参議院ホームページ「参議院改革の歴史」⁴⁷より作成

例えば、昭和52（1977）年11月に安井謙議長の下において、参議院の組織及び運営に関する諸問題を調査検討し、その改善策について議長に報告することを目的とする参議院の組織及び運営の改革に関する協議会（参議院改革協議会）が設置され、以後歴代の多くの議長の下で参議院改革協議会が設置され、様々な参議院改革が進められてきた。

また、昭和46（1971）年7月に河野謙三議長の下における私的諮問機関として、参議院問題懇談会が、昭和63（1988）年1月に藤田正明議長の下における私的諮問機関として、二院制下における参議院の在り方を考える研究会（参議院制度研究会）が設置された。

さらに、平成7（1995）年10月に斎藤十朗議長の下で従来の参議院改革協議会に代わる議長の諮問機関として、参議院制度改革検討会が設置されたほか、平成11（1999）年4月には、斎藤十朗議長の下における私的諮問機関として、参議院の将来像を考える有識者懇談会が設置された。

その後、平成20（2008）年6月に江田五月議長の下で参議院の選挙制度の抜本改革について検討するため参議院改革協議会の下に専門委員会（選挙制度）が設置され、平成22（2010）年10月には西岡武夫議長の下で参議院議員選挙の一票の較差の是正を協議する選挙制度改革に関する検討会が設置された。

また、平成23（2011）年12月には平田健二議長の下で選挙制度改革に関する検討会の下に選挙制度協議会が設置され、平成25（2013）年9月には山崎正昭議長の下で引き続き選挙制度改革に関する検討会の下に選挙制度協議会が設置され、選挙制度改革について協議が行われた。

このほか、平成17（2005）年4月に参議院憲法調査会が公表した日本国憲法に関する調査報告書は、参議院の構成の在り方について、「多様な民意を反映させるため、参議院の

⁴⁷ <http://www.sangiin.go.jp/japanese/aramashi/ayumi/rekisi.html>（平27.12.1最終アクセス）

議員構成をどのようにして衆議院とどのような違いを出すかは、二院制にとって根幹となる問題であり、そのためには選挙制度の設計が極めて重要であるという認識で一致した」と述べているものの、具体的な選挙制度については意見は分かれたとしている。

(2) 有識者からの改革提案

ア 国会と争点明示機能

現在の国会の弱点として大山教授は審議を通じた争点明示機能の弱さを挙げ、これは政策決定過程を明らかにして有権者の理解を得る機能の弱さであり、超党派の議員立法がどれだけ優れたものであっても、審議がほとんど行われぬのでは有権者はその内容を客観的に評価できず、政策決定のプロセスよりも結果を重視する姿勢は言論の軽視につながると述べている。また、1960年代からの慣行としての与党審査の定着が国会審議を低調なものにし、そのような構図は連立政権が発足した後も変化はなかったとしている⁴⁸。

また、大山教授は、与党審査が参議院に与える影響として重大なことは、与党議員に対する党議拘束が衆議院だけでなく同時に参議院にも及ぶ点であることを指摘している。本来、いわゆる55年体制が崩壊して連立政権が登場した時点で連立与党間の議論が国会の審議の場で行われるようになることが想定され、事前の与党審査で法案の処理を決定する従来型の立法過程は存続の前提条件を失ったはずである旨を述べている⁴⁹。

イ 参議院改革と法制度

参議院改革について竹中教授は、憲法改正を要するもの、法律改正を要するもの、慣行によるものに分けて考えるべきであり、憲法改正で問題となるのは参議院の持つ権限と衆議院との関係であるが、参議院の持つ権限を改める必要はないとしている。

また、参議院が衆議院をどの程度抑制するかは、衆参両院の政党状況によるところが大きく、選挙制度を改めることによって対処すべきであり、法律改正を要する改革の中で最も重要なことは参議院の選挙制度を改めることであると述べている。さらに、二院制を採用するのは、国会内部に抑制と均衡の関係を成立させ、立法活動を慎重なものとするためであるが、現在の我が国の二院制は、両院の間で抑制が効きすぎて立法活動が停滞する危険性を有していると指摘している⁵⁰。

さらに竹中教授は、慣行による改革に関連して、これまで行われてきた参議院改革の中で、参議院の特性を生かした形で国民の意思を国政に反映させる試みとして、調査会の設置を挙げている。しかしながら、調査会の活動や報告書が政策決定過程に大きな影響を及ぼしてきたとは言い難いとし、調査会のほとんどは単に政策を提言だけに終わっており、よりの絞ったテーマを選定し、立法活動につながるような形で調査会が活動することが望ましいと述べている⁵¹。

ちなみに、これまで調査会の活動が立法化に結びついたものとしては、平成7

⁴⁸ 大山礼子『国会学入門』（三省堂、2003年）259頁

⁴⁹ 前掲注30、111～114頁

⁵⁰ 前掲注17、343～347頁

⁵¹ 前掲注17、353～354頁

(1995)年11月に成立した高齢社会対策基本法や平成13(2001)年4月に成立した配偶者からの暴力の防止及び被害者の保護に関する法律⁵²が挙げられる。

ウ 今後の参議院改革の方向

大山教授は、今後参議院の改革を論じるには衆議院を中心とした多数派支配型民主政治の確立を前提に参議院の将来像を考えることが必要であるとしており、参議院に衆議院とは異なる独自の性格を持たせる方法として、次の二つを示している。

一つは参議院への政党政治の浸透を極力排除する方向であり、もう一つは参議院の政党化を積極的に肯定した上で、参議院議員の選出方法を衆議院議員の選出方法とは大きく変えることによって両院の党派構成に差を付ける方法である⁵³。いずれの道を選択したとしても、参議院の役割はこれまでの第二院とは異なるものとなるため、反省の院としての第二院の新たな存在意義を模索することが参議院改革に課せられた使命であるとされている⁵⁴。

政党政治を極力排除するという考え方はこれまで主張されてきた参議院改革と路線を共有しており、参議院の政党色を薄めるには、参議院の会派の自律性確保が先決であると大山教授は指摘している。その上で、参議院に限って会派による所属議員の拘束を撤廃あるいは緩和して議員個人による投票行動を許容する以外に参議院の政党色を薄める手段はなく、そのためには、例えば内閣の公約に関わる重要政策については参議院が反対を控えるような慣行をつくらなければならないといったような参議院の立法機能の縮小が必要であると述べている⁵⁵。

また、最も正統な解決方法は憲法改正による両院関係の抜本的な見直しであるが、それが無理な場合であっても、参議院の自制が慣行として定着すれば、最終的な議決に至るまでの審議過程では政党や衆議院の会派の意向にとらわれずに活発な議論を展開できると大山教授は述べている。ただし、このような慣行は現に参議院が行使している影響力を低下させる効果を伴うため、結果よりも審議自体に価値を認める必要があり、議員、有権者、マスコミがそのような意識を共有することが重要であるとしている⁵⁶。

また、参議院の政党化を積極的に容認する方向を採った場合には、参議院で野党が多数を占めるか、少なくともキャスティングボートを握る状況の出現が独自性発揮の条件となると指摘している⁵⁷。

4. おわりに

昭和63(1988)年11月に参議院制度研究会が出した「参議院のあり方及び改革に関する

⁵² 平成25(2013)年6月に成立した改正法により「配偶者からの暴力の防止及び被害者の保護等に関する法律」に題名が改正されている。

⁵³ 前掲注30、114～115頁

⁵⁴ 前掲注30、119頁

⁵⁵ 前掲注30、115～116頁

⁵⁶ 前掲注30、115～117頁

⁵⁷ 前掲注30、117～118頁

意見」は、「参議院の役割は、衆議院に対する抑制・均衡・補完の機能を通じて、国会の審議を慎重にし、これによって衆議院とともに、国民代表機関たる国会の機能を万全たらしめることにある」と述べており、参議院に期待される独自の立場と視点として、長期的・総合的な視点に立つこと、民意を多元的に表出すること、議員各自の意見をできるだけ尊重し、反映することを求めている。

また、平成12（2000）年4月に参議院の将来像を考える有識者懇談会が出した「参議院の将来像に関する意見書」は、衆参両院の機能分担、参議院の自主性及び独自性の確保、議員個人中心の活動の促進、審議及び運営の改革、選挙制度の改革に関し、憲法の改正による改革も含む具体策を盛り込んでいる。

これからの二院制について考える上で、参議院議員の選挙制度の在り方をめぐる議論は避けて通れない問題となっており、参議院の在るべき姿と密接に結び付いているだけではなく、衆議院議員の選挙制度とも一体のものとして検討することが望まれる問題でもある。参議院の在るべき姿を中長期的視点に立って十分に議論して問題意識の共有を図り、対応することが求められる。

【参考文献】

- 参議院国の統治機構に関する調査会「国の統治機構等に関する調査報告（中間報告）」（平26.6）
- 参議院国の統治機構に関する調査会「国の統治機構等に関する調査報告（中間報告）」（平27.6）
- 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）
- 参議院憲法調査会「日本国憲法に関する調査報告書」（平17.4）
- 参議院事務局「平成19年版参議院改革の経緯と実績」（平19.11.30）
- 「選挙制度協議会報告書」（平26.12.26）
- 田中嘉彦『二院制』シリーズ憲法の論点⑥国立国会図書館調査及び立法考査局（2005.3）
- 久保田哲「参議院議員の参議院観」『武蔵野学院大学日本総合研究所研究紀要』124号（平27.3.31）
- 棟居快行「二院制の意義ならびに参議院の独自性—国会の憲法上の位置付けから見た論点整理—」『レファレンス』65巻4号（平27.4.15）
- 桐原康栄・帖佐廉史「国会改革の経緯と論点」『レファレンス』65巻7号（平27.7.15）

（おおやま ひさし）