

二院制に関する比較制度論的考察(1)

——ウェストミンスターモデルと第二院——

田 中 嘉 彦*

序論

- I 二院制と一院制の概観
- II 主要国の二院制議会の比較（以上本号）
- III 英国の貴族院改革
- IV ニュージーランドの立法評議会廃止
- V ウェストミンスターモデルにおける第二院

結論

序論

「二院制」は、憲法学の大きな研究課題であるとともに、日本国憲法施行後、両院公選制の国会が発足して以来、また、昨今の衆参両院関係においてしばしば与野党逆転による「ねじれ」という状態を生じ得る中にあって、我が国における二院制をいかに考えるかということが現実の政治においても喫緊の課題となっている。しかも、与野党のねじれといった政治状況のほか、憲法上、ほぼ衆議院並みの権限が参議院に付与されていることから、参議院が、衆議院に基礎を置く「議院」内閣を变形させ、衆参両院から成る「国会」内閣というべき形態が現出されている¹⁾ことが、事態を一層複雑なものとしている。

1 問題の所在

現在の日本の統治構造は、単一国家で議院内閣制を採用しており、議会組織は衆議院及び参議院から成る二院制を採用している。

日本国憲法の下での議会制度は、マッカーサー草案に見られた英国型以上に議

『一橋法学』（一橋大学大学院法学研究科）第9巻第3号2010年11月 ISSN 1347 - 0388

※ 一橋大学大学院法学研究科博士後期課程

1) 高見勝利『現代日本の議会政と憲法』（岩波書店、2008年）123頁。

会優位の体制が、1946年3月初めの連合軍最高司令官総司令部（GHQ）と日本政府との折衝の中で、三権分立の趣旨からして疑問であるという日本側の指摘が入れられた結果、議会中心の発想に立つ英国型からアメリカ的な三権分立の要素を強めたものに変更されたものである²⁾。日本の国会は、憲法においてはアメリカ側が英国型の制度を模し、日本側がこれをアメリカ型に変容していったが、国会の制度を具体化する国会法の制定過程においては、逆にアメリカ側からアメリカ型の制度の導入を迫られ、アメリカ連邦議会の諸制度が導入された³⁾。GHQ側は、議会主権の英国型に適宜アメリカ型の要素を「接ぎ木」しながら、議会強化を図ろうとし、「複数の議会制像の交錯」から憲法規定が帰結されることとなったのである⁴⁾。そして、議会組織についても、マッカーサー草案では一院制が提示されたところ、日本政府側が二院制を主張し、GHQとの交渉の結果、元々GHQ側で了承されていたものではあるが、両院議員公選ならば二院制とすることが容認され、英国型議院内閣制ともアメリカ型議会制度ともつかない、両院が国民代表の公選制の議院内閣制が導入され、この点にも「複数の議会制像の交錯」が見られることとなった。

議院内閣制の本質的要素は、議会（立法）と政府（行政）が一応分立していること、政府が議会（二院制の場合には主として下院）に対して連帯責任を負うこと、さらには内閣が議会の解散権を有することと考えられる⁵⁾。そして、議院内閣制は、その特徴として、不信任制度、内閣総辞職制度、解散制度を備えているのが通常である⁶⁾。日本の議院内閣制の場合、内閣と衆議院との間では、これらの特徴を備えている。しかし、憲法上、両議院ともに全国民を代表する選挙された議員で組織されるものとされ、選挙制度上、両院ともに直接公選制となっていることから、参議院は、強い「民主的正当性」を有し、衆議院及び内閣との関係においても實際上対等な権限を有する。内閣総理大臣の指名は、衆議院の意思の

2) 杉原泰雄・只野雅人『憲法と議会制度』（法律文化社、2007年）132頁。

3) 成田憲彦「序説 日本国憲法と国会」内田健三・金原左門・古谷哲夫編『日本議会史録 4』（第一法規出版、1990年）63・68頁。

4) 杉原・只野・前掲書136頁。

5) 芦部信喜著（高橋和之補訂）『憲法』第4版（岩波書店、2007年）315頁。

6) 野中俊彦・中村睦男・高橋和之・高見勝利『憲法 II』第4版（有斐閣、2006年）162頁。

優越を前提に参議院にもその権限が付与されているが、参議院は内閣不信任決議権を有せず、また、内閣は参議院を解散することはできない。このことから、内閣と参議院の関係は、議院内閣制というより、むしろアメリカ合衆国の大統領制における大統領と議会との関係に近いという指摘もある⁷⁾。しかし、アメリカ合衆国は連邦制であり、そこでの二院制も連邦制型の上院が設置されており、大統領制という厳格な権力分立を前提とする政治制度であるため、日本は、その制度的基盤を異にする。

かかる経緯から、日本の国会は、英国型議院内閣制とアメリカ型議会制度という「複数の議会制像の交錯」の中で、英国やアメリカの議会ともその他の欧米先進諸国の議会とも異なる独自の姿⁸⁾を築き上げることとなったわけであるが、さらに、日本では、1990年代の政治改革以降、英国型の議院内閣制を模範として日本の政治を活性化しようという主張が主流をなし、英国型の政治システムの要素が付け加えられてきた⁹⁾。1994年の政治改革関連四法¹⁰⁾による改革では、衆議院の選挙制度に小選挙区制が取り入れられ、これは1996年衆議院議員総選挙から実施された。さらに、1999年、いわゆる国会審議活性化法¹¹⁾が制定され、国会法、国家行政組織法等の一部改正により、政府委員制度の廃止、衆議院及び参議院への国家基本政策委員会の設置が行われたほか、副大臣・大臣政務官等が設置された。国家基本政策委員会は、与野党の合意により衆参両院の合同審査会を開いて行うものとされたが、これは、英国議会のクエスチョンタイムを範として、与野党の党首討論を行うために設けられたものである。このように、日本では、

7) 竹中治堅「参議院多党化と定数は正が「ねじれ」を克服する」『中央公論』1514号(2010年6月)110頁。

8) 成田・前掲論文68頁。

9) このような議会制の運用を憲法理論上体系化したのが、議院内閣制の直接民主政的な運用形態としての「国民内閣制」論である(高橋和之『国民内閣制の理念と運用』(有斐閣、1994年)17-43頁、同『現代立憲主義の制度構想』(有斐閣、2006年)63-92頁等を参照)。

10) 公職選挙法の一部を改正する法律(平成6年法律第2号)、衆議院議員選挙区画定審議会設置法(平成6年法律第3号)、政治資金規正法の一部を改正する法律(平成6年法律第4号)、政党助成法(平成6年法律第5号)。なお、政治改革関連四法は、平成6年法律第10号から第13号までにより一部改正された。この政治改革の結果、衆議院の選挙制度は、小選挙区300議席・比例区200議席(11ブロック)の並立制となった。

11) 国会審議の活性化及び政治主導の政策決定システムの確立に関する法律(平成11年法律第116号)。

国民代表の「強い参議院」はそのままに、更なる「接ぎ木」として、1990年代以降、小選挙区制、二大政党制を始めとするウェストminsterモデルの政治システム、すなわち英国型の議会政治の要素が随所に取り入れられてきているのである¹²⁾。

ウェストminster型議院内閣制の場合には、内閣は下院の信任に依拠し、内閣は下院のみを解散することができ、これを徹底していくと限りなく一院制に近い形態となる。確かに、日本国憲法の両院関係は、規定上は、予算の議決、条約の承認、内閣総理大臣の指名など多くの点で衆議院に優越を認めている非対等型二院制である。法律案の議決についても、両議院で議決が異なった場合、又は参議院が国会休会中の期間を除き60日以内に議決しない場合は（衆議院は参議院がその法律案を否決したものとみなして）、衆議院の出席議員の3分の2以上の特別多数で再議決することができる。ただし、衆議院で同一会派の勢力を3分の2以上確保するのは容易ではなく¹³⁾、参議院は、直接公選で選出される点で強い民主的正当性を有し、解散に服することがないことも加わって、現実にはその実際上の権限はかなり強力である¹⁴⁾。

国会発足後の初期の参議院では、緑風会という会派により参議院は一定の存在感を示したが、いわゆる五十五年体制の下では、参議院は衆議院の審議を繰り返

12) もっとも、ウェストminsterモデルの要素を日本に導入することについては、英国を模倣すべきかどうか、ヨーロッパ大陸モデルを参照すべきではないか、日本型の統治モデルを構築すべきではないかなど議論の余地がある。ウェストminsterモデルについて、その動揺を指摘した研究又は批判的に検討した研究として、右崎正博「選挙制度／「統合」型か「共存」型か—ウェストminster型「神話」への疑問—」『法律時報』68巻6号（1996年5月）、小松浩「ウェストminster・モデルの動揺—イギリス小選挙区制改革の動向—」憲法理論研究会編『憲法基礎理論の再検討』憲法理論叢書8（敬文堂、2000年）、大山礼子「政治改革モデルとしての「イギリス型議院内閣制」への疑問」『北大法学論集』52巻6号（2002年2月）、大山礼子『比較議会政治論』（岩波書店、2003年）を参照。

13) なお、これまでも、参議院の将来像を考える有識者懇談会『参議院の将来像に関する意見書』（平成12年4月26日）4頁を始めとして、憲法第59条第2項の規定により衆議院が法律案を再議決する要件を出席議員の3分の2以上という特別多数から過半数に緩和するということが、各種提言において示されている。

14) 大山礼子『国会学入門』第2版（三省堂、2003年）154頁、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年5月1-15日）32-34頁、只野雅人「議院内閣制と行政—議院内閣制の基本構造—」土井真一編『岩波講座 憲法4 変容する統治システム』（岩波書店、2007年）92-93頁。

すだけのカーボンコピーであるとの批判がなされ、参議院無用論まで提起された。しかし、1989年以降、参議院で単独政党が過半数を占めることがなくなり、衆参のねじれがしばしば生ずるようになると、参議院の権限の強さは、一層顕在化してきた¹⁵⁾。すなわち、首相・内閣の命運をかけた改革をも阻止し得る「強い参議院」は、議会多数派の選択を通じ国民が事実上直接政権を選択し、国民の選択を背景に首相・内閣がリーダーシップを発揮し国政運営を進める議院内閣制の直接民主政的運用というモデルの「障碍」¹⁶⁾となり得ることが、広く認知されるようになったのである。

このように、日本の国会と内閣は、議院内閣制と二院制の衝突という問題に直面し、衆参両院から成る二院制の在り方、参議院の在り方が焦眉の問題となっている。そもそも、日本において、二院制とすべきか否か、二院制とする場合に第二院の構成及び権限をどのようなものとするのか、両院関係の在り方をどのように位置付けるのかということは、参議院発足以来、問われ続けていることでもある。そこで本稿では、日本のような単一国家、大規模国家という条件の中で、ウェストミンスター型議院内閣制の場合の二院制はいかにあるべきか、ということに焦点を当てて検討を行う。なお、近年、ウェストミンスターモデルの母国である英国においても、単純小選挙区制の見直し、第三党の党勢拡大、連立政権の発足、上院の公選化の動きなど、ウェストミンスターモデルと逆の方向性が示されており、明らかに従来のモデルからの動揺が見られる。本稿は、ウェストミンスターモデルの妥当性、日本への導入の是非を直截的に検討するものではないが、ウェストミンスター型議院内閣制に進む我が国の国会における参議院の在り方を考えることが現実的な課題となっていることにかんがみ、日本における第二院の必要性及び有用性を認める立場から、かかる課題の解決のための礎石として検討を試

15) 竹中治堅『参議院とは何か—1947～2010—』（中央公論新社、2010年）は、参議院に影響力を認めない「カーボンコピー論」と参議院に大きな政治過程に及ぼす影響力があるとする「強い参議院論」という対立する参議院に対する見方の存在を前提に、参議院の発足から現在に至るまで通史的に、衆参の異なる議決が政治過程や政策内容に及ぼす影響、参議院の法案審議以前の政治過程、内閣の参議院における多数派形成、内閣の与党参議院議員からの支持調達を分析し、内閣に対して独立性の高い参議院が、内閣の活動を抑制し、慎重なものにしてきたことを指摘する。

16) 杉原・只野・前掲書373頁。

みようとするものである。

2 検討対象と分析視角

以上を前提として、本稿では、二院制と一院制の概観、主要国の二院制議会の比較、英国の貴族院改革、ニュージーランドの立法評議会廃止、ウェストミンスターモデルにおける第二院の順で、比較制度論的に考察を行うが、その際の検討対象と分析視角は、次のとおりである。

まず「Ⅰ 二院制と一院制の概観」において、英米仏独伊日の主要6か国における二院制の成立と歴史的発展過程について論ずる。ここでは、設置目的に着目した、①貴族院型、②連邦制型、③民主的第二次院型という分類が妥当することを示すとともに、一院制の発展過程、二院制議会の現状にも分析を加える。

次に、「Ⅱ 主要国の二院制議会の比較」においては、現代における英米仏独伊日の主要6か国の二院制議会について比較検討を行う。その際には、二院制議会の構成と権限に着目した分析を行う。本稿の後半では、ウェストミンスターモデルと第二院の関係を明らかにするための素材として英国とニュージーランドの二院制の問題を検討するが、そのための道具概念として、アレンド・レイプハルト (Arend Lijphart) による、多数派型デモクラシー (ウェストミンスターモデル) と合意型デモクラシーというデモクラシーの類型論を踏まえた世界各国の二院制の類型化分析について触れる。なお、レイプハルト理論についてはⅡ-4で詳述するが、ポイントは、二院制について、両院の権限の面では対等 (対称) と非対等 (非対称) を、構成の面では類似 (一致) と相異 (不一致) をそれぞれ区別した上で、両者の組合せから、強い二院制、中間的強度の二院制、弱い二院制という類型を抽出するというものである。権限対等・構成相異の場合が「強い二院制」に、権限対等・構成類似の場合あるいは権限非対等・構成相異の場合が「中間的強度の二院制」に、権限非対等・構成類似の場合が「弱い二院制」に、それぞれ分類されている。

「Ⅲ 英国の貴族院改革」及び「Ⅳ ニュージーランドの立法評議会廃止」においては、日本の政治システムに1990年代以降、小選挙区制、二大政党制といった多数派型デモクラシーの要素が導入されてきていることから、ウェストミンス

ターモデルの代表的な国とされてきた英国とニュージーランドにおける二院制の問題を取り上げる。英国及びニュージーランドについて、それぞれ貴族院改革、立法評議会廃止の経緯を辿る。

そして、「V ウェストミンスターモデルにおける第二院」において、レイプハルトの分析枠組みを英国及びニュージーランドについて通史的に用いた場合に、どのような評価がなし得るかを示す。そこでは、主な英連邦諸国として、ウェストミンスターモデルの要素を部分的に有するカナダ及びオーストラリアにおける議院内閣制と第二院の関係性にも触れた上で、ウェストミンスター型議院内閣制と二院制の関係性、ウェストミンスターモデルの政治制度における第二院の意義を明らかにする。

最後に「結論」においては、ウェストミンスターモデルにおける第二院の有用性を確認するとともに、残された課題について展望する。

I 二院制と一院制の概観

1 二院制の成立と発展過程

(1) イングランドにおける二院制の成立

複数の院から成る会議体の存在は、古代のギリシャやローマにまで溯ることができる¹⁷⁾。今日各国に設置されている第二院の大多数はSenateと称され、古代ローマの元老院の名称を継承したものとなっている¹⁸⁾。もともと、古代の元老院は二院制を構成するような会議体ではなかったので、広く国民を代表する会議体としての二院制議会は、その起源をイングランドに発する。周知のとおり、中世の欧州諸地域の等族会議においては、スコットランドのようにすべての身分の代表が一同に集会したのもあれば、スウェーデンのように聖職者・貴族・市民・農民の四部に分かれてそれぞれ本人又は代表者が集会したのもあったが、おおむね聖職者・貴族・市民の三部に分かれて会合し表決することが多かった。しかし、イングランドにおいては、このような三部会の構成が採られることなく、高

17) Meg Russell, *Reforming the House of Lords*, Oxford University Press, 2000, p. 19.

18) *Ibid.*; Donald Shell, 'The History of Bicameralism' in Nicholas D.J. Baldwin and Donald Shell (eds.), *Second Chambers*, Frank Cass, 2001, p. 6.

位の聖職者・貴族の集会和、市民の代表者の集会和から構成される二院制が14世紀中葉までに成立した。オリバー・クロムウェル（Oliver Cromwell）による共和制期に一時的に（1649年から1660年まで）貴族院が廃止されたのを除き、二院制は確立された制度として、英国において今日まで続いている。近代各国議会の多くが英国の影響により二院制を採用したため、英国が「専ら二院制の祖国」¹⁹⁾であると言われる。

現代の世界各国の議会を概観すると、基本的には、「二院制」と「一院制」のいずれかに分類することができる。ここで「基本的に」という限定を付するのは、三院制や変則的二院制ないし変則的一院制というものも、議会上存在したからである。

例えば、かつて、南アフリカ共和国では、人種別の三院制が採用されたことがある。1983年南アフリカ共和国憲法は、アフリカ人を除き、白人、カラード（白人、黒人又はインド人のいずれでもない者）、インド人にも参政権を認めた三院制議會を導入した²⁰⁾。もっとも、そこで採られた三院制というのは、従来の二院制に新たに第三院が単純に付加されたようなものではなかった。この三院制は、白人のHouse of Assembly、カラードのHouse of Representatives、インド人のHouse of Delegatesという人種別の議院構成を採り、3つの議院で立法事項を分割したものであった。すなわち、各人種に共通する「一般的事項」については、すべての議院で審議するが、特定の人種に固有の事項については、当該議院だけで完結し、他の議院で審理されることを要しないものとされた²¹⁾。しかし、南アフリカ共和国でも、アパルトヘイト撤廃後、三院制は過去のものとなり、現在は二院制となっている。

また、ジョージ・ツェベリス（George Tsebelis）のように、アメリカ合衆国では、立法過程において大統領の拒否権が憲法上認められており拒否権プレイヤーが三者いることから、事実上「三院制」（tri-cameral system）と評価する論

19) 美濃部達吉『議會制度論』現代政治学全集第7巻（日本評論社、1930年）112頁。

20) 齋藤憲司「1983年南アフリカ共和国憲法（和訳）」『レファレンス』34巻11号（1984年11月）を参照。

21) 齋藤憲司「南アフリカイーギリス型議會から人種別三院制議會へ」『レファレンス』37巻9号（1987年9月）139頁。

者もいる²²⁾。ただし、権力分立を前提として、立法府 (Legislative Branch) の組織構造に着目する限りにおいては²³⁾、アメリカ連邦議会は二院制ということとなる。

さらに、かつてのアイスランドやノルウェーのように、選挙で選ばれた議員の一部が上院部を構成するという変則的な二院制も制度としては存在した。これは、総選挙後最初の議会において互選により、前者にあつては3分の1、後者にあつては4分の1の議員が法案審議における上院部を構成するというものであった。ただし、選挙の時点に着目するならば、他の一院制諸国と同様に、「選挙行為に於いては完全に一院制」²⁴⁾であり、立法過程においては、上院部と下院部に分かれて審議をするというものであった。そして、アイスランドは1991年に、ノルウェーは2009年にこの方式を廃止し、現在では完全な一院制を採用している。

これらのことからしても、現代の議会組織の基本的構造を類型化するならば、やはり、世界各国の議会は、「二院制」と「一院制」に大別されることとなる。

(2) アメリカ等への二院制の伝播

英国を母国とする二院制は、英国の植民地から起こったアメリカの各邦にも伝播し、それぞれが一個の邦 (stateないし commonwealth) として新たに独立国として憲法を制定するに当たって、おおむね母国の伝統に従い、二院制を採用した。当初一院制を採用した邦 (ペンシルベニア、ジョージア及びヴァーモント) もあったが、それらもまた、後に二院制に移行した²⁵⁾。他方、20世紀に入ってネブラスカ州が二院制から一院制に移行し、これが現在全米50州のうち唯一の一院制採用州となっている²⁶⁾。そして、アメリカ連邦議会も、1788年成立の合

22) George Tsebelis, *Veto Players: How Political Institutions Work*, Princeton University Press, 2002, p. 144. (ジョージ・ツェベリス (眞柄秀子・井戸正伸監訳) 『拒否権プレイヤー』(早稲田大学出版部、2009年) 181頁)

23) *The United States Government Manual 2009/10*, Office of the Federal Register, National Archives and Records Administration, 2009, p. 21.

24) 美濃部・前掲書154頁。

25) ペンシルベニアは4年間、ジョージアは12年間、ヴァーモントは50年間、一院制を経験した後、それぞれ1790年、1789年、1836年に二院制に移行した (James Bryce, *The American Commonwealth*, vol. 1, new edn., The Macmillan Company, 1914, p. 484.)。

26) ネブラスカ州は1934年の州憲法改正により、1937年に一院制に移行した (藤本一美『ネブラスカ州における一院制議会』(東信堂、2007年)を参照)。

衆国憲法において、州の大多数が植民地以来の伝統に従って二院制を採っていたこと、大州と小州の利害を調整するために、州が平等の代表権を有する議院を設ける必要があったことから、二院制が採用された²⁷⁾。この時の妥協は、「大いなる妥協」(Great Compromise)と呼ばれる。妥協に至るまでには、①連邦上院でも人口比例原則を貫くというジェームズ・マディソン (James Madison) 起草のヴァージニア案、②一院制の連邦議会において各州1票の表決権を認めるウィリアム・パターソン (William Paterson) 提案のニュー・ジャージー案などが見られた。ヴァージニア案は人口・財政規模の大きな邦から支持を受け、ニュー・ジャージー案は人口・財政規模の小さな邦から支持を受けた。諸案の対立を受けて、コネティカット出身のロジャー・シャーマン (Roger Sherman) が、③連邦下院では人口比例、連邦上院では各州2名代表 (州議会選任) という案を提案し、この案を中心に妥協に至っている。このため、「大いなる妥協」は、「コネティカット妥協」(Connecticut Compromise) とも呼ばれる²⁸⁾。これに関して、『ザ・フェデラリスト』において、立法権の暴走 (専制) を防ぐために、これを上下両院に分割し、両者の摩擦により、その強大な権力を抑制することが期待されていたことも注目に値する²⁹⁾。

なお、アメリカのほか、同様にカナダ、オーストラリアの連邦レベルでもやはり二院制が採用された³⁰⁾。現在では一院制を採用するニュージーランドも1951年に上院が廃止されるまでは二院制であり、英国本国を起源とする二院制は、その植民地・自治領から出発した英連邦諸国にも伝播していったのである。

(3) フランスにおける変遷

一方、フランスは、1789年、全国三部会が集い、フランス大革命の勃発によ

27) 田中英夫『アメリカ法の歴史 上』(東京大学出版会、1968年) 127頁。

28) 阿部竹松『アメリカ合衆国憲法—統治機構—』(有信堂高文社、2002年) 26-29頁。United States Senate, *Two Senators Per State*, <<http://www.senate.gov/>>.

29) *The Federalist; a commentary on the Constitution of the United States; being a collection of essays written in support of the Constitution agreed upon September 17, 1787 by the Federal Convention*, The Modern Library, 1937, p. 338. (A. ハミルトン・J. ジェイ・J. マディソン (斎藤眞・中野勝郎訳)『ザ・フェデラリスト』(岩波書店、1999年) 239頁)

30) なお、カナダの州議会は、かつて二院制を採用していた州もあったが、現在ではすべて一院制を採用している。また、オーストラリアの州議会は、1922年にクイーンズランド州で上院が廃止され一院制となっているのを除き、二院制を採用している。

り「憲法制定国民議会」と称したが、革命の渦中においては、議会を一院制とするか、二院制とするかが論争となり、結局、1791年憲法では、一院制が採用されるに至った。これは、①公選議院を採用するにしても、第二院の設置により新たな貴族階級を生じるおそれがあること、②革命議会が空前の大改革をなしとげたのは一院であったからであり、将来その改革を維持し確実にするには、強力な一院制議会でなければならないこと、③議会は国民の主権を代表するものであり、主権は単一不可分のものでなければならないこと、④二院制は立法を遅延させ、必要な改革を拒否ないし無力化するおそれがあること等の理由によるものであった³¹⁾。

しかし、フランスは、様々な憲法体制を経験する過程で、議会制度についても一院制、二院制その他の制度を経験した。例えば、1799年の共和暦8年憲法では、1795年憲法下の政情不安定の中で頭角を現したナポレオン・ボナパルト(Napoléon Bonaparte)がブリュメール18日のクー・デタを断行して政治的実権を掌握し、いわゆる統領府憲法が起草された。この憲法は、95か条から成り、立法府は國務院、護民院、立法院、護憲元老院の4機関から構成され、執行府は3名の統領から成る統領府(Consulat)であった。しかし、ここでの政治体制は、第一統領のナポレオンに権力が集中し、独裁制への萌芽が見られるものであった。また、1848年の第二共和制憲法は、一院制を採用し、1875年の第三共和制憲法³²⁾の下でも、立法権は、選挙で選ばれる代議院と地方公共団体代表の元老院の二院により行使されるものとされた。また、1946年の第四共和制憲法は、直接選挙で選ばれる国民議会と地方公共団体により間接選挙で選ばれる共和国評議会の二院制を定めていたが、実際には、共和国評議会は諮問的権限しか有さず、国民議会と内閣・首相を中心とする一元的議院内閣制であった。

現在のフランスにおける1958年の第五共和制憲法は、直接選挙で選出される国民議会と、間接選挙で選出され、地方公共団体の代表を確保する元老院から成

31) A Esmein, *Éléments de droit constitutionnel*, L. Larose, 1896, pp. 72-75.

32) 第三共和制憲法は、統一的な憲法典ではなく、元老院の組織に関する1875年2月24日の法律、公権力の組織に関する1875年2月25日の法律、公権力の関係に関する1875年7月16日の法律の3つの憲法的法律から構成されていた。

る二院制を採用している。なお、元老院は、伝統的に保守的な地方の農山村部の代表の色彩が強く、被選挙権年齢の高さ、任期の長さ、農村部に対する選挙人の過剰配分によって、保守勢力の牙城となることが多かった。このため、元老院改革は、この保守勢力を抑制する目的で主張されてきた。元老院の抵抗に手を焼いたシャルル・ド・ゴール（Charles de Gaulle）大統領は、実質的な上院廃止を意図して、元老院の格下げのための憲法改正を行おうとし、1969年に、第五共和制憲法第11条に基づき大統領提案によるレファレンダムを行ったが、これは不成立に終わっている。

(4) ドイツにおける二院制

19世紀のドイツ諸邦が、絶対君主制から立憲君主制へと移行した際には、貴族や政府の任命に係る議員から成る上院を設けて、民選の下院に対抗させるという意味で、二院制が重要な役割を演じた³³⁾。1850年のプロイセン憲法でも、第一院と第二院から成る二院制が採用された³⁴⁾。そして宰相オットー・フォン・ビスマルク（Otto von Bismarck）の時代に制定された1871年のドイツ帝国憲法でも、帝国議会と連邦参議院が規定された。

1919年のワイマール憲法でもライヒ議会とライヒ参議院が規定され、ナチス・ドイツの時代を経て、西ドイツの1949年のドイツ連邦共和国基本法（ボン基本法）では連邦議会と連邦参議院が規定された。一方、東ドイツにあっては、1958年に参議院が廃止され、1968年の新憲法では最高の国家権力機関である人民議会が規定された。

このように、ドイツの東西分割期に東ドイツで一院制が採用された時期もあったが、1990年に東西ドイツが統一された際に、東ドイツがラントを復活させ、西ドイツに加入する形をとり、現在の統一ドイツは、立法府に連邦議会と連邦参

33) 樋口陽一・佐藤幸治・中村睦男・浦部法穂『注釈日本国憲法 下巻』（青林書院、1988年）850頁。

34) 1850年1月31日のプロイセン憲法は、第二院の議員は選挙人により選ばれ、第一院の構成は、①国王の成年の皇子、②プロイセンの以前の直属の帝国等族家長等、③国王が終身として任命した議員（①及び②の議員の10分の1以下）から成るものとしていた。しかし、第一院の構成に係る規定は適用されることなく、1853年、第一院は、国王が世襲の権利を付与して又は終身で任ずる議員で、国王の命令により組織することに変更された。（高田敏・初宿正典編訳『ドイツ憲法集』第6版（信山社出版、2010年）70頁）

議院を擁するに至っている。もっとも、連邦参議院の権限の中には、二院制における立法行為に対するチェック機能に類するものと解し得るものも含まれているが、その枠を超えていると考えられるものもあり、また、連邦参議院は通常の立法行為に参加することを主たる任務とする機関とも言えないことから、これを本来の意味での立法機関と見ることは不適當であろうとの見解もある³⁵⁾。確かに、連邦参議院は、第一院と同等の価値をもって立法に参加する単一立法機関の第二院ではなく³⁶⁾、「ドイツ議会」なる連邦憲法上の機関が存在するわけでもないが、議会の比較研究に際して、ドイツは二院制議會を擁すると理解されることが多く、この場合において、連邦議會は下院に、連邦参議院は上院にそれぞれ相当すると解されていることから、本稿においても、そのように取り扱う。

(5) イタリアにおける二院制

イタリアにあつては、1848年にサルデーニヤ王国のカルロ・アルベルト (Carlo Alberto) により制定されたアルベルト憲章により、非対等で構成相異のいわゆる貴族院型の上院が置かれていた³⁷⁾。その後、サルデーニヤ王国主導によるイタリア半島の統一の達成により1861年にはイタリア王国が成立し、アルベルト憲章がそのまま、イタリア王国憲章となった³⁸⁾。

現在の二院制は、1948年の共和国憲法により導入されたものであるが、第二次世界大戦を経て、1946年から1947年の憲法制定会議で、二つの主張が対立した。すなわち、アルベルト憲章に基づく二院制の維持と、フランス革命期の主権概念に基づく一院制の採用であった。この憲法制定会議の主要なアクターは、路線こそ違うもののファシズム打倒で共闘したキリスト教民主党とイタリア共産党であった。上院の役割という視点から見れば、キリスト教民主党は、当時の熱狂的な改革機運を目にして、立法において性急な決定を避け、一定の検討時間を確保するという観点から、二院制を主張した。共産党は、一院制を望んでいたが、第

35) 初宿正典『ドイツ連邦共和国憲法概要』(参議院憲法調査会事務局、2001年)18頁。

36) Hans D. Jarass und Bodo Pieroth, *Grundgesetz für die Bundesrepublik Deutschland: Kommentar*, 10. Aufl., C. H. Beck, 2009, S.724.

37) イタリアについては、芦田淳「イタリアの視点から見た二院制」『北大法学論集』61巻1号(2010年5月)を参照。

38) 井口文男『イタリア共和国憲法概要』(参議院憲法調査会事務局、2001年)2頁。

二院が当時の政治的バランスを反映したものである限りにおいて、その設置を容認するに至った。この意味で、現在の上院は、いわゆる熟慮型の院であることを始め、ある程度当初の設置意図を反映したものとなっている³⁹⁾。

現行憲法の下で議会は、下院である代議院と上院である共和国元老院から成るが、両院ともに直接公選で選出され、任期も同一であり、立法権限及び政府の信任・不信任に係る権限も同等であるため、「相違がなく対等な二院制」と整理される⁴⁰⁾。

そして現在、欧州統合が進展・深化する中で1990年代以降進んだリージョナリズムの潮流を背景として、歴史的妥協に基づいた熟慮型の上院から、地域代表型の上院への転換が模索されている。

(6) 日本の立憲政治と二院制

日本においては、大日本帝国憲法の下では、天皇は帝国議会の協賛をもって立法権を行うこととされ、議会は主権者たる天皇の協賛機関に過ぎなかった。また、帝国憲法は、議院内閣制を採用せず、國務各大臣は天皇の信任によって任命され、天皇を輔弼し、天皇に対して責任を負うものとされていた。ここでは、英国流の議院内閣制は排除され、プロイセン流の帝室内閣制、すなわち大臣は君主に対して責任を負う制度が採用されたのである⁴¹⁾。

帝国憲法下では、身分制議会に淵源する貴族院型の二院制が採用された。帝国議会は、皇族、華族及び勅任議員⁴²⁾をもって構成される「貴族院」と、公選議員をもって構成される「衆議院」から組織された。貴族院は、純然たる「貴族」のみ

39) 芦田・前掲論文(「イタリアの視点から見た二院制」)223頁。

40) 芦田淳「海外法律情報 イタリア 上院改革—「相違がなく対等な二院制」の見直し—」『ジュリスト』1283号(2005年2月1日)178頁。

41) 当初、内閣を帝国議会、特に衆議院における政党勢力から超然とした地位に置く、いわゆる「超然内閣」が組織された。政党の発達とともに、議院内閣制・政党内閣制の慣行が行われた時期(いわゆる大正デモクラシー)があったものの、満州事変以後、挙国一致の必要が唱えられ、政党勢力の失墜に伴って、再び非政党内閣の時代に復することとなった。

42) 貴族院令(明治22年勅令第11号)によれば、当初、勅任議員としては、国家に勲勞ある者又は学識ある者の中から勅任される議員(勅選議員)及び多額納税者の中から互選された者について勅任される議員(多額納税者議員)の二種が設けられており、1925年の改正により、帝国学士院会員の中から互選された者について勅任される議員(帝国学士院会員議員)が加えられ、1945年の改正で朝鮮・台湾在住者議員が加えられた。

から構成されていたわけではないが、貴族院議員は均しく上流の社会を代表する者とされたのである⁴³⁾。このような二院制を採用したのは、民選議院である衆議院に、将来、反政府的な勢力が伸張することを警戒し、貴族院に衆議院を抑制する役割を営ませようとしたためであり、これは帝国憲法の制定過程における当初からの一貫した方針に基づくものであった。このようにして「貴族院型」の二院制が採用され、両院は基本的に対等の権限を有していたが、主として次の点に権限上の違いが見られた。すなわち、貴族院の組織は貴族院令をもって定め得ることとされ、これについては貴族院のみの議決を要し、衆議院が関与する余地はなかった。一方、予算については、衆議院が先議権を有していた。

そして、日本国憲法の制定に際しては、次のような過程を経て二院制が維持された⁴⁴⁾。連合国最高司令官政治顧問ジョージ・アチソン (George Atcheson, Jr.) の近衛文麿に対する憲法改正の基礎的な項目の説明において、衆議院の権限の拡大、貴族院の拒否権の撤廃、議会責任原理の確立、貴族院の民主化が含まれ、GHQ民政局法規課長マイロ・E・ラウエル (Milo E. Rowell) による「日本の憲法についての準備的研究と提案のレポート」では、立法府は一院でも二院でもよいが、全議員が公選されなければならないことが示された。さらに、米国政府から連合国最高司令官ダグラス・マッカーサー (Douglas MacArthur) に「情報」として伝えられた「日本の統治体制の改革 (SWNCC 228)」において、立法府は、全員が公選議員によって組織されることが要請された。一方、日本政府の下に設置された憲法問題調査委員会 (松本委員会) では、二院制を維持すべきであるが、従来の貴族院の権限に制限を加え、その構成を民主的なものに改めるべきだ、との意見が支配的であった⁴⁵⁾。松本丞治委員長が作成した「憲法改正私案」「甲案」には、これらの意見が反映された。すなわち、①帝国議会は「参議院衆議院ノ両院」から成ること、②法律や予算の議決について、両院の間で意思の不一致が生

43) 伊藤博文『帝国憲法義解』(国家学会、1889年) 50頁。

44) 詳しくは、拙稿「日本国憲法制定過程における二院制諸案」『レファレンス』54巻12号(2004年12月)を参照。

45) 憲法問題調査委員会第3回総会議事録(昭和20年11月14日)。また、その名称についても、「上院」「第二院」「元老院」「特議院」「審議院」「参議院」など様々な案が出されたが、「参議院アタリガ無難」だということになった(憲法問題調査委員会第7回調査会議事録(昭和20年12月24日))。

じた場合、最終的に、衆議院の議決が優位すること、③参議院の構成は、「参議院法ノ定ムル所ニ依リ選挙又ハ勅任セラレタル議員ヲ以テ組織ス」ることとされた。

1946年2月5日のGHQ民政局会合では、日本の政治の発達状況を見ても、簡明性という点からも、一院制を提案するのがよいとの結論に達した。また、このときチャールズ・L・ケーディス (Charles L. Kades) 民政局次長から、一院制か二院制かは、日本政府との交渉に当たって、GHQ案の「もっと重要な点」を維持するための譲歩材料になり得るとの意見が述べられた。2月13日、「GHQ草案」が、日本側に手交され、その中で国会は、「国家ノ権力ノ最高ノ機関ニシテ国家ノ唯一ノ法律制定機関」とされ、300名以上500名以下の公選議員から成る単一の院をもって構成するものとされた。これは、①貴族制度が廃止されること(「マッカーサー3原則」)、②日本は連邦国家でないこと、③第一院と第二院の間の争いが生じるおそれがあることなどの理由によるものであった。これに対して、松本は、①多くの国が議会の運営に安定性をもたすため、二院制を採用していること、②一院制の場合には政権交代により、政府の政策が一方の極から他方の極に移るおそれがあること、それゆえ、③第二院があれば、政府の政策に安定性と継続性がもたらされることなど、二院制の長所について説明した。このような交渉を経て、コートニー・ホイットニー (Courtney Whitney) 民政局長は、GHQ案の基本原則を損なわない限り、二院制を検討してよいとした。3月4日からのGHQにおける徹夜の交渉を経た上で確定された「憲法改正草案要綱」では、両議院は、国民により選挙され全国民を代表する議員をもって組織するものとされた。

「帝国憲法改正案」を審議した第90回帝国議会の貴族院においては、勅選議員にして憲法学の泰斗である佐々木惣一から、全国民を代表するものが2つあるということは果たして必要であるか、「サウ云フモノハ論理的ニハ実ハ考ヘラレナイ」⁴⁶⁾、またいずれも全国民を代表するものとしながら、衆議院が優越し、衆議院だけに解散があるのはおかしい、参議院を認める限りは、衆議院と違った職責

46) 第90回帝国議会貴族院議事速記録第26号(昭和21年8月29日)『官報号外』(1946年8月30日付け)304頁。

を持たせ、それに相応しい別の構成方法を考えるべきであるとの意見が述べられた⁴⁷⁾。これに対して、憲法担当大臣の金森徳次郎は、「国民ト云フモノハ多角形ノモノデアリマス、複雑ナモノデアリマス、ソレヲ違ツタ角度ニ於テ代表セシムルコトガ論理的ニ不可能デアルト私ハ考ヘテ居リマセヌ」と答弁した⁴⁸⁾。また、帝国学士院会員議員の山田三良から、二院制を採用した理由の説明を求められ、金森大臣は、アメリカの二院制でもなく、英国の二院制でもなく、帝国議会の貴族院制度が若干英国の制度に似ているということも念頭に入れず、「新タナル見地ニ於テ二院制度が妥当デアル」と述べ⁴⁹⁾、参議院設置の理念は、衆議院に対する抑制的機能を前提として、知識経験のある慎重熟練の士を求めることにあった⁵⁰⁾。また、参議院の構成についても、職能代表制を中心に熱心な論議が行われたが、具体的な構成の方式を打ち出すには至らなかった。ただし、衆議院の附帯決議の中において、参議院の構成については衆議院と重複する機関とならないよう留意し、社会の各部門・各職域の知識経験者が議員となり得るよう考慮すべきであるとの方針が示された。

このような曲折を経て、両議院ともに全国民を代表する選挙された議員で組織される二院制が採用された。

2 第二院の設置目的に着目した分類

以上見てきたように、二院制は、イングランドから発祥し、アメリカ、フランス、ドイツ、イタリア、日本といった主要国において、立憲主義に基づく議会制度の発展過程で広く採用されてきた。

このような発展過程を経た二院制は、一般に、国民を直接代表する議院（第一院ないし下院）のほかに、第二の議院（第二院ないし上院）を設置する目的に従って、①貴族院型、②連邦制型、③民主的第二次院型に分けられる⁵¹⁾。

47) 佐藤達夫（佐藤功補訂）『日本国憲法成立史』（有斐閣、1994年）909-910頁。

48) 前掲・第90回帝国議会議事速記録第26号318頁。

49) 第90回帝国議会議事速記録第18号（昭和21年9月20日）2頁。

50) 第90回帝国議会議事速記録第27号（昭和21年8月30日）『官報号外』（1946年8月31日付け）329頁。

①の貴族院型は、歴史的に最も古くから存在する第二院の形態である。貴族や聖職者で構成される英国の上院である貴族院が典型的な例であり、我が国の帝国議会の貴族院もこれに当たる。通常、立憲君主制下の貴族団体を基礎に第二院を構成し、貴族的要素を代表するとともに、民選の第一院に対して抑制を加えるものである。この類型は、歴史的に二院制を理解する上でなお大きな位置を占めるが、その典型である英国の貴族院についても、1997年から始まる労働党政権下の改革によって、世襲貴族の大半が出席権及び表決権を喪失し、実質的に任命制に変容しているとともに、さらには貴族院に公選の要素を導入しようという動きもある。現在でもベルギーなど一部の国において憲法上、王族等を上院議員に加える国は存在するものの、厳密な意味での「貴族」院型は、消滅傾向にあると言える。

②の連邦制型は、国家の主権を各州に分割している連邦国家において、連邦国民全体を代表する第一院のほかに、連邦構成国である各州や各邦の利益を代表する第二院が設置される形態であり、第二院の設置目的が明確である。アメリカの上院やドイツの連邦参議院がその代表例である。そのほか、オーストラリア、オーストリア、ブラジル、インドなど、連邦制を採用するほぼすべての国がこの型の二院制を採用している。

③の民主的第二次院型は、貴族制度も存在せず、連邦制の国家でもないにもかかわらず、ジェームズ・ブライス（James Bryce）が言うところの「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」⁵²⁾のために、第二院が二次的なものとして附置されるものである。「第二次」とは、権限などの面で下院が優越し、上院は第二次的な地位にとどまるものであることを意味する。民主的第二次院型は、民意多角反映型の第二院とも呼ばれるもので、イタリアやスペインにその例を見ることができるが、この2か国は上院議員すべてが公選される

51) 野中・中村・高橋・高見・前掲書78-81頁。芦部（高橋補訂）・前掲書283-284頁は、貴族院型、連邦型、民主的第二次院型に、宮澤俊義（芦部信喜補訂）『全訂日本国憲法』（日本評論社、1978年）348-349頁は、貴族院型、参議院型、連邦制型に分類する。また、伊藤正巳『憲法』第3版（弘文堂、1995年）425-427頁は、貴族院型、連邦国家型、単一国家民主制型に分類する。

52) James Bryce, *op. cit.* (*The American Commonwealth*), p. 185.

わけではなく、やはりこの類型に属する日本の参議院の場合には、全議員が公選されるものとなっている⁵³⁾。

この第二院の設置目的に着目した分類は、二院制の歴史的発展過程にも対応したオーソドックスなものであり、かつ、現代国家の二院制を見る上でも汎用性の高い分類である。ただし、現代国家の中で、典型的な貴族院型は、英国にのみ残存しているものであり、現在上院改革が進行中の英国においても貴族院型が完全に歴史の遺物になった暁には、「連邦制型」と「民主的第二次院型」の二類型となり、連邦制か単一国家かということが重要な指標となるだろう。すなわち、貴族院型の二院制は、実質的意義を今日では発揮しないことがその存在理由だとすれば、実質的意義を託された二院制の今日的類型としては、連邦制型のものと民意多角反映型のものがある⁵⁴⁾こととなる。

なお、二院制というシステムは、体制の過渡期にある種の妥協の所産として採用されることが多いが⁵⁵⁾、アメリカ、フランス、ドイツ、イタリア、日本における二院制採用の経緯を見ても、そのことが改めて確認できよう。

3 一院制の発展過程

(1) 一院制の台頭

近代の議会制度は二院制から出発しており、かつては一院制に比して数の上でも二院制が優勢であった。歴史的にみると、第一次世界大戦前の1910年頃は、50余の議会を有する主権国家や英国の自治領の中では、二院制が主流であり、一院制が採られていたのは、バルカン、中央アメリカの各諸国のほか、ルクセンブルク、リヒテンシュタイン、モナコなどの極めて小規模な国家においてのみに過ぎなかった⁵⁶⁾。

53) 経済協力開発機構 (OECD) 加盟国 (2010年5月現在) に着目すると、非連邦国家のうち、すべての上院議員が直接選挙によって選出される国としては、チリ、チェコ、日本、ポーランドがあり、同じく上院議員の大多数を直接公選によって選出する国としては、イタリア、スペインがある。また、連邦制ではあるがベルギーも上院議員の半数以上を直接公選により選出する (Inter-Parliamentary Union, *World Directory of Parliaments*, 2010.)。

54) 樋口陽一『憲法 I』(青林書院、1998年) 222頁。

55) 只野・前掲論文 (「単一国家の二院制」) 28頁。

1950年頃には、第二次世界大戦後の政治的混乱と共産主義の台頭があったが、この時点でも一院制は、80の主権国家のうち29か国と4割にも満たないものであった⁵⁷⁾。しかし、その後の現象として一院制への流れがあり、独立国家の建設の増加に伴い、議会創設当初から一院制を採用する国や、1950年代以降、進歩派から二院制の欠点が指摘され、また、政府の役割が重要視されるなど、第二院不要論が盛んになり、二院制から一院制に移行する国が出現してきた。そして1985年の時点では、142か国のうち、100か国、割合にして約7割が一院制を採用するに至った⁵⁸⁾。

一院制を採用するに至るプロセスとしては、二院制の経験が無い国と、第二院を廃止した国との二類型に分けられる⁵⁹⁾。前者は、議会の創設当初から一貫して一院制を採用している国であり、ルイ・マシコット (Louis Massicotte) の研究によれば、少なくとも79か国が認められる⁶⁰⁾。これは、主として、1950年代以降、主権国家がおよそ80から190へと飛躍的に増大し、アジア、アフリカ、カリブ、オセアニアの各地域において独立国家を建設した諸国である。一方、後者は、かつて有していた第二院を廃止した国であり、同じくマシコットによれば、2001年の時点で34か国が挙げられるという⁶¹⁾。これに該当するほとんどすべての国が単一国家・大統領制の国である。世界地域別では、アジア、アフリカ、中南米諸国が相対的に多く含まれるほか、ヨーロッパでは比較的小規模な国が含まれる⁶²⁾。

これらの国の中でも、キューバ、リビアのように、独裁政権の台頭により第二院が消滅させられた国々もあれば、1951年のニュージーランド、1953年のデンマーク、1971年のスウェーデンのように、立憲民主体制の下で、秩序ある討論の過程を経て、一院制に至った国もある。

56) Louis Massicotte, 'Legislative Unicameralism: A Global Survey and a Few Case Studies' in Nicholas D.J. Baldwin and Donald Shell (eds.), *Second Chambers*, Frank Cass, 2001, p. 153.

57) *Ibid.*

58) Inter-Parliamentary Union, *World Directory of Parliaments*, 1985.

59) Massicotte, *op. cit.*, pp. 154-156.

60) *Ibid.*, p. 169.

61) *Ibid.*, pp. 165, 170.

62) 二院制採用の経験を有しない諸国、二院制から一院制に移行した経験のある一院制国については、拙稿『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年) 7-8頁を参照。

また、1991年にアイスランドが変則的二院制から一院制に移行し、2009年10月にノルウェーも変則的二院制を廃止した。このため、2009年10月以降のノルウェー議会も、通常の一院制と評価することができる⁶³⁾。アイスランドの議会(Althingi)の場合、1991年まで、ノルウェーの1814年憲法をモデルとして、Efri Deildという上院部とNethri Deilという下院部から構成される変則的二院制を採っていた。議会内政党が上院議員を議会全体の勢力に比例して選出し、予算法案は両院の合同委員会に提出されるが、それ以外の法案は両院のいずれかに提出しなければならなかった。議事手続は両院で行い、いずれか一院が予算法案を除く法案に反対の場合に両院合同本会議が開催され、3分の2の特別多数決で最終的な決定を行っていた。1874年憲法は、両院合同本会議が重要な役割を担うことを想定しておらず、1930年代まではそのように運用されていたが、第二次世界大戦以降、両院合同本会議の比重が大きくなり、「事実上の二院制」から「事実上の三院制」に移行した⁶⁴⁾。両院合同本会議の審議時間は増大し、完全な一院制に移行する直前の1990年から1991年にかけての両院合同本会議での審議時間は、上下両院の審議時間を上回っていた。そこで、1991年に一院制の議会に移行した。これは、両院部が重複的であること、小規模なクラブのような上院部に優越感情が存在したこと、デンマーク及びスウェーデンが一院制に移行したことも背景となっている⁶⁵⁾。ノルウェーの議会(Storting)の場合も、Lagtingという上院部とOdelstingという下院部から構成される変則的二院制を採っていたが、実際には、上院部と下院部の党派別構成がほぼ同じであったため、下院部を通過した法律案を上院部が否決することはほとんどなかった。変則的二院制の廃止の理由は、上院部が無益な存在であり、上院部所属議員を存置する必要がなかったということなどによる⁶⁶⁾。

63) カリフォルニア大学サンディエゴ校のカール・ストローム(Kaare Strøm)教授から、同旨のコメントを得た(2009年11月4日)。

64) David Arter, 'From a 'peasant parliament' to a 'professional parliament'? Change in the Icelandic Althingi' in *The Journal of Legislative Studies*, Vol. 6, No. 2, Summer 2000, p. 49.

65) *Ibid.*, p. 55.

66) ノルウェー議会情報局(Stortingets Information Bureau)からの情報提供(2009年10月7日)による。

(2) 一院制採用の要因

一院制を採用する要因としては、マシコットの指摘を交えて整理するならば、次のようなことが挙げられる。

まず、連邦国家や分権的な統治構造を有する国の場合には、二院制を採用し、上院に連邦構成国である各州ないし各邦を代表させることが多いのと裏腹に、一般に、集権的な単一国家の場合には、二院制よりも一院制の議会を採用する国のほうが数の上では多い。

また、国家の規模、特に代表制の観点からは有権者数ないし人口が重要となり、人口の要素も二院制との密接な関連を有する。これに関しては、おおむね1,000万人を超えると二院制を採用する国が多いということが、経験的にも知られているところである⁶⁷⁾。なお、国家の規模という点からすると、国土面積や国家領域の広さといった地理的規模や経済規模も、人口規模とも相俟って考慮要素となる可能性はある。さらに、小規模人口国家において、これに比例して国民総生産も低いような場合には、第二院を設置し、これを維持するための費用を負担することは、およそコスト高で不要なことと考えられるであろう。これに関して、人口及びGDPからみた国家規模と二院制については、欧米先進諸国において人口が1,200万人以上、GDPが3,000億ドル以上であれば二院制でない国はないとの指摘がある⁶⁸⁾。

なお、リベラル・デモクラシーが安定的に維持されていない独裁状態とか専制的政治体制の場合や、共産主義国家の場合に見られるように、権力集中のイデオロギーに基づく政治体制が採られている場合などにも、一院制が採用される傾向にある。

67) Arend Lijphart, *Democracies: Patterns of majoritarian and consensus government in twenty-one countries*, Yale University Press, 1984, pp. 93-94.

68) 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』（慶應義塾大学法学部、2008年）所収271頁。

4 二院制議会の現状

(1) 二院制の再評価

第二次世界大戦後に一院制が隆盛を極めたかに見えた一方で、最近25年では、二院制採用国は増加傾向にある⁶⁹⁾。列国議会同盟 (Inter-Parliamentary Union (IPU)) がとりまとめた世界議会要覧によれば、1985年の時点では、議会有する142か国のうち42か国、割合にして29.6%が二院制を採用していたが、その後、二院制採用国の数と割合は漸増し、2010年には、187か国のうち75か国、割合にして40.1%が二院制を採用するに至っている。

これは、伝統的に二院制を採用している国のほかにも、1990年代になると東欧諸国などで二院制を採用する傾向が見られるなど、二院制を再評価する動きがあることに起因する⁷⁰⁾。具体的に新たに二院制を採用した国としては、ロシア、キルギス、カザフスタン、タジキスタンなどの旧ソ連諸国などのほか、ブルキ・ナファソ、ガボン、モーリタニア、アルジェリア、セネガルといったアフリカ諸国、パキスタン、パラオ、ネパールといったアジア・太平洋諸国が挙げられる⁷¹⁾。

このように、二院制が見直されている背景には、連邦制型にせよ、民意多角反映型にせよ、二院制は、集権型デモクラシーに対して多元主義デモクラシーの評価が高まってくる昨今の趨勢に見合って、その役割が再評価される傾向にあるとの指摘がある⁷²⁾。

(2) 二院制と一院制の採用傾向

政治体制として、連邦国家か単一国家かということは、二院制を採用する極めて重要な要素となり得るが、世界全体を見ても、ほぼすべての連邦国家が二院制を採用する一方、連邦国家でない場合には、二院制よりも一院制の議会有する国のほうが数の上では多い。米国を始め、ほとんどの連邦国家では二院制を採用しており、一院制を採用する連邦国家は、例えば、アラブ首長国連邦、セントクリストファー・ネイビス、ベネズエラ、ミクロネシア連邦など少数にとどま

69) See Inter-Parliamentary Union, *World Directory of Parliaments*, 1985, 1990, 1995, 2000, 2005, and 2010.

70) 原田一明『議会制度—議会法学入門—』(信山社出版、1997年) 145-146頁。

71) Massicotte, *op. cit.*, p. 157.

72) 樋口・前掲書224頁。

る⁷³⁾。なお、アラブ首長国連邦の一院制議会は、各首長国の代表から構成されるものである。

ここで先進諸国として、経済協力開発機構（OECD）加盟国31か国（2010年5月現在）に着目すると、二院制採用国が18か国で、割合にして58.1%と、二院制採用国の方が多いたことが分かる⁷⁴⁾。二院制採用国には、OECD加盟国のすべての連邦国家が含まれる。世界的にはほぼすべての連邦国家が二院制を採用しているという傾向は、OECD加盟国においても妥当している。また、OECDの二院制採用国には、準連邦制の国家のほか、ヨーロッパにおけるリージョナリズムの中で分権的な統治構造を採用してきている単一国家が含まれている。一方、一院制採用国は、すべて単一国家であって、世界全体を見ても一般に連邦国家でない場合には一院制議会を採用する国の方が数の上では多いわけだが、OECD加盟国についてもこのことが妥当している。

なお、同じくOECD加盟の二院制採用国の場合、いずれの国の人口も、おおむね大規模となっている。OECD加盟の一院制採用国のうち、トルコが7,387万人、韓国が4,845万人であるが、ギリシャ、ハンガリー及びポルトガルが1,000万人を若干超える程度で、それ以外の8か国は人口1,000万人未満である⁷⁵⁾。おおむね人口1,000万人を超えると二院制を採用する傾向があるということは、OECD加盟国にも妥当する結果となっている。

5 中間的結論

これまで述べてきたことからすると、現代的な文脈における二院制に関する中間的な結論としては、レイプハルトが指摘するところでもあるが、連邦国家の場

73) Massicotte, *op. cit.*, p. 152.

74) 二院制採用国は、オーストリア、ベルギー、カナダ、フランス、ドイツ、アイルランド、イタリア、オランダ、スペイン、スイス、イギリス、アメリカ、日本、オーストラリア、メキシコ、チェコ、ポーランド、チリ（2010年5月7日に新たにOECDに加盟）の18か国である。一院制は、デンマーク、ギリシャ、アイスランド、ルクセンブルク、ノルウェー、ポルトガル、スウェーデン、トルコ、フィンランド、ハンガリー、ニュージーランド、韓国、スロバキアの13か国である。

75) United Nations, *World Population Prospects: The 2008 Revision*（総務省統計局『世界の統計』2010所収）の2007年中央推計人口による。

合、大規模国家の場合には、二院制を指向するということとなる⁷⁶⁾。

すなわち、連邦国家であれば州や邦といった連邦構成国を、分権的な統治構造の国家であれば地域ないし地方公共団体を代表する第二院を設置しようというモーメントが働くということである。ただし、その代表のさせ方は、連邦構成国ないし地域・地方公共団体を均一に代表するものから、人口比に応じて不均一に代表するものが考えられる。また、大規模な人口を有する国家であれば二院制を指向するというのは、大規模人口国の場合には、多元的な社会となる可能性が高く、したがって多様な民意を多角的に反映させる民主的第二次院型の第二院を設置する必要があることに由来するものと考えられる。

これらのことは、「2 第二院の設置目的に着目した分類」で述べたように、二院制の今日的類型としては、連邦制型のものとの民意多角反映型があるということに対応するものとも言える。もっとも、連邦制型であっても、第二院に直接公選の要素があれば、民主的第二次院型の性格を帯びることもあり得るし、単一国家においても、リージョナリズムの進展の中で、準連邦制のあるいは地域分権的な統治構造が確立すると、第二院に地域代表の機能を持たせようとする動きが出てくるのは、英国、イタリア、スペインなどでも見られる現象である。そうだとするならば、現代的な第二院は、典型的な「連邦制型」と典型的な「民主的第二次院型」の両者の間で、様々な濃淡のバリエーションを見せるのではないかと予想される⁷⁷⁾。

II 主要国の二院制議会の比較

1 構成・権限に着目した分析

二院制議会の機能は基本的に、両院の構成と権限の相関によって規定される⁷⁸⁾。二院制議会を比較分析するに当たって、構成と権限に着目することは、比較議会制度の先駆的かつ代表的な研究書である美濃部達吉の『議会制度論』においても

76) See Lijphart, *op. cit.* (*Democracies*), pp. 93-94.

77) 貴族院型や連邦制型が国民の直接選挙方式を採用いれることで参議院型へと変わりつつあるのが現在の第二院の方向性との見解もある(向大野新治『衆議院—そのシステムとメカニズム—』(東信堂、2002年)136頁)。

78) 只野雅人「参議院の機能と両院制のあり方」『ジュリスト』1395号(2010年3月1日)46頁。

行われており⁷⁹⁾、現代の二院制議會を比較対象とする場合にも、一般的な分析方法となる。ここで欧米主要国（英国・アメリカ合衆国・フランス共和国・ドイツ連邦共和国・イタリア共和国）に日本を加えた主要6か国の上下両院の現状を、上下両院の構成と権限に分けて整理する⁸⁰⁾。その前提として、二院制議會の構成及び権限、すなわち両議院の組織原理と権限関係に係るメルクマールについて触れておく。

まず、両議院の構成に着目するならば、二院制の国では一般に下院は公選によることの帰結として、上院の組織原理の在り方が一つの指標となる。そこでは、上院が、非公選型か公選型か、連邦制型か非連邦制型か、国民代表型か職能代表型かというような指標が考えられる。なお、非公選型のうちにも貴族院型・任命型があり、公選型のうちにも直接選挙型と間接選挙型がある。連邦制型は、連邦国家において上院に連邦構成国たる各州ないし各邦を代表させている場合が典型的に該当するものであり、非連邦制型は、連邦制を採らない単一国家などの場合に該当するものである。また、国民代表型では、代表者は自己の選挙区の代理人ではなく、全国民の代表者となり、各選挙区の選挙人は広く国民のために行動する代表者を選ぶこととなる。職能代表型は、特定の職業・団体等を代表させるため、職能的な選挙区から選出されるものである。ただし、職能代表制については、普通選挙との両立可能な適切な指標を見出すことは困難であり⁸¹⁾、第一次世界大戦後のヨーロッパ諸国において実際に採用されたことがあるが、現在では、例えばアイルランドなどにその要素が見られるにとどまる⁸²⁾。

さらに、両議院の権限関係に着目するならば、古典的な同権型（完全両院制）

79) 美濃部・前掲書は、128-160頁において「二院制に於ける第二院の組織」を、161-186頁において「二院制に於ける第二院の権限」を分析する。

80) Inter-Parliamentary Union, *World Directory of Parliaments*, 2010, Russell, *op. cit.* (*Reforming the House of Lords*), pp. 19-44 (Chapter 2 Second Chamber Worldwide), 古賀豪・奥村牧人・那須俊貴『主要国の議会制度』基本情報シリーズ⑤（国立国会図書館、2010年）、各国憲法等による。

81) 只野・前掲論文（「参議院の機能と両院制のあり方」）48頁。

82) アイルランドの上院は60名で構成され、うち首相が指名する11名を除く49名の公選議員については、アイルランド国立大学及びダブリン大学が各3名を選挙し、残りの43名については、文化・教育、農業、労働、商工業、行政の5職業分野でそれぞれ作成された候補者名簿から、各5～11名を選挙する。

と現代的な一院制型又は非同権型（不完全両院制）に分けることができる⁸³⁾。換言すれば、対等型・非対等型という分類が可能となるわけであるが、さらには、「対等」・「非対等」が形式的なものなのか、あるいは実質的なものなのか、名実ともに対等ないし非対等かというように細分することができる⁸⁴⁾。非対等型の場合であっても、その内容は様々であり、第二院に対し修正権を認めず第一院を阻止するという権能のみを認めるもの、第一院における審議に反省の機会を与え議決を慎重ならしめるという、より控え目な機能を第二院に期待するもの、さらには第二院を諮問機関化しようとするものまで考えられる⁸⁵⁾。なお、一般に、単一国家における第二院の場合は、連邦国家の第二院の場合ほどには強固な憲法上の正当性を持たず、民主的正当性に劣る第二院の決定よりも第一院の決定を優先させること、すなわち第一院が優位する非対等型の二院制が考えられることになる⁸⁶⁾。

以上を前提として、英米仏独伊日の主要6か国を対象として指定した上で、二院制の比較検討を行う。これらの国は、いずれも先進国首脳会議（サミット）参加国という主要先進国であり、人口数を見ても5,000万人以上の大規模国家と言えるが、連邦国家はもとより、単一国家の場合であっても、すべて二院制を採用している。

2 主要国の二院制の構成

英米仏独伊日の主要6か国の上下両院の選出方法の特徴を整理すると、次のとおりとなる。

(1) 議員数

第一に「議員数」については、上院の議員数は一般に下院の議員数よりも少なく、おおむね60%程度から50%程度か、あるいはこれを下回るものとなっている。

英国においては、下院である庶民院（House of Commons）の定数は、従前は646名であったが、2010年総選挙から650名とされている。上院である貴族院

83) 大石真『議会法』（有斐閣、2001年）45頁。

84) 水木惣太郎『議会制度論』憲法学研究2（有信堂、1963年）304-308頁。

85) 佐藤幸治『憲法』第3版（青林書院、1995年）151-152頁。

86) 杉原・只野・前掲書361-362頁。

(House of Lords) には定数はなく、2009年3月31日現在で議員数は741名だが、2008-09年会期の上院への平均出席議員は411名となっており⁸⁷⁾、実働する上院議員は下院議員の63.6%となっている。アメリカにおいては、下院 (House of Representatives) の定数は435名で、このほかにコロンビア特別区、ヴァージン諸島、米領サモア、グアム、プエルト・リコから表決権を有しない準議員が加わる。上院 (Senate) は、各州2名ずつで定数100である。フランスにおいては、下院である国民議会 (Assemblée nationale) の定数は577名である。上院である元老院 (Sénat) の定数は343名であるが、2011年から348名となる。ドイツにおいては、下院に相当する連邦議会 (Bundestag) の定数は598名であるが、超過議席が生じる場合があり、2009年総選挙後の議員数は622名となっている。一方、上院に相当する連邦参議院 (Bundesrat) は16州ごとに人口に段階的に比例して3議席から6議席までが割り当てられており、合計69名と下院のほぼ10分の1となっている。イタリアでは、下院である代議院 (Camera dei deputati) の定数は630名である。上院である共和国元老院 (Senato della Repubblica) の定数は315名で、このほかに、社会、科学、芸術及び文学の分野における最高の功績により祖国の名誉を高めた市民で大統領により任命される者 (5名まで) と大統領職にあった者が終身議員として存在する。日本は、下院である衆議院の定数が480名で、上院である参議院の定数が242名である。

下院の場合、民意を適切に代表させるために一定程度の議員数が必要とされる。一方、上院については、そのような要請よりも、少数の英知を備えた議員から構成されることが期待されている。トーマス・ジェファーンソン (Thomas Jefferson) が、貴族政には反対していたものの、学識と知性に優れた精神の貴族の役割は重視し、上院議員にはそのような少数の貴族が選ばれて立法に英知をもたらすことが望ましいと説いた⁸⁸⁾ことは、このことを示すものと言えよう。

なお、メグ・ラッセル (Meg Russell) の研究によれば、世界全体では、上院

87) House of Lords, *House of Lords Annual Report 2008-2009*, p. 37.

88) 有賀貞『アメリカ革命』(東京大学出版会、1988年) 169-170頁。また、ジェファーンソンは、かかる英知を備えた上院議員を選出するには、上院議員は間接選挙によって選出され、その英知と判断の独自性を発揮するためには、任期は長くあるべきであると説いた。

の規模は下院のおおむね60%程度であり、この規模の小ささは、討論や委員会運営などにおいて有益であるとされる⁸⁹⁾。

(2) 任期

第二に「任期」については、上院議員の任期は一般に下院議員の任期よりも長く、上院を任命制としている国や、両院の議員の任期が同一であるイタリアを除くと、上院議員の任期は下院議員のそれを上回るものとなっている。

英国においては、下院議員の任期は5年で、上院議員は終身であるため任期はないが、大主教及び主教と官職指定世襲貴族は当該職にある間が任期となる。アメリカでは、下院議員の任期は2年で、上院議員の任期は6年である。フランスでは、下院議員の任期は5年で、上院議員の任期は従前は9年であったが、2003年の選挙制度改正で6年に改められている。ドイツでは、下院議員の任期は4年で、上院議員の任期は、各州政府の構成員が議員として任命されるため、各州政府の任期によることとなる。イタリアでは、上下両院ともに議員の任期は、5年とされている。日本は、下院議員の任期が4年で、上院議員の任期が6年である。

下院議員の場合は、よりよく民意を代表させるという観点から任期は短いわけだが、上院議員は比較的安定した立場から下院の行き過ぎを是正するために任期は長くなっていると考えられる⁹⁰⁾。また、上院の任期が長いことは、小規模であることと相俟って、議員相互の緊密な関係を涵養し、建設的かつ非対立的な雰囲気醸成することにも資する⁹¹⁾。

(3) 選挙制度

第三に「選挙制度」(上院が公選制でない場合には「選出制度」)については、次のように整理することができる⁹²⁾。

英国において、下院は、単純小選挙区制を採用している。単純小選挙区制は、アメリカで成立した制度であり、その後カナダ、オーストラリア、ニュージーラ

89) Russell, *op. cit.* (*Reforming the House of Lords*), p. 25.

90) 水木・前掲書410頁。

91) Russell, *op. cit.* (*Reforming the House of Lords*), p. 25.

92) 選挙制度ないし選出方法については、主として、三輪和宏「諸外国の下院の選挙制度」『レファレンス』56巻12号(2006年12月)に及び同『諸外国の上院の選挙制度・任命制度』基本情報シリーズ④(国立国会図書館調査及び立法考査局、2009年)による。

ンド、英国などアングロサクソン系の諸国で採用されたものである。英国は、今日では一般に、小選挙区制の代表国と考えられているが、1885年の議席再配分法により本格的に小選挙区制を採用したものの、一部では2人区が残り、全選挙区が小選挙区制となったのは、1948年のことである。英国上院は、任命制であり、首相の助言に基づき女王が任命する一代貴族として、政党推薦の議員、貴族院任命委員会が推薦する非政党議員等がある。このほか、英国国教会の大主教及び主教が上院議員となるほか、世襲貴族のうちから、貴族院による選出15名、各党派所属の世襲貴族75名、官職指定2名が、貴族院議員として存在している。

アメリカでは、下院議員は基本的に単純小選挙区制で選出されるが、ジョージア州においては、小選挙区二回投票制で選出される。上院議員は、各州2名が割り当てられ、選挙時には各州1名を選出する州単位の単純小選挙区制であるが、ジョージア州は小選挙区二回投票制で選出される。なお、アメリカの上院議員は、1913年に合衆国憲法修正第17条が批准されるまで、各州議会による間接選挙で選出されていた。

フランスでは、下院議員は小選挙区二回投票制で選出される。アングロサクソン系の諸国とは別に、小選挙区制にはヨーロッパ大陸でもう一つの流れがあり、絶対多数式と結合して用いられていた。フランスでは、1820年に他の方式と並立しつつ、初めてこの方式による小選挙区制が導入され、その後、完全連記制、比例代表制などと頻繁な変更を繰り返した後、1958年に現在の第五共和制の発足とともに基本的な選挙制度として定着した。1985年の法律で一旦比例代表制に移行し、1986年3月の総選挙が比例代表制によって行われたが、その後、小選挙区二回投票制に復して現在に至る。フランス上院は、おおむね各県を単位とする上院選挙区⁹³⁾内の州議会議員、県議会議員、市町村議会代表が選挙人団を構成し、定数3以下の選挙区にあっては完全連記二回投票制又は小選挙区二回投票制、定数4以上の選挙区にあっては拘束名簿式比例代表制で選出される。

ドイツも、かつては絶対多数式の小選挙区制を採用していたが、現在では、下院議員は小選挙区比例代表併用制で選出される。選挙区は、小選挙区299区・比

93) 選挙区は本土に96区、海外領土に11区、海外県・海外共同体・特別共同体に11区、在外選挙区1区がある。

例区16区（拘束名簿式）である。比例区は州単位で定数は存在せず、各党の州ごとの議席数（仮算出分）よりも、その州の当該政党の小選挙区当選者数が多い場合は、小選挙区当選者を全員当選とし、総定数を当該選挙に限り臨時に増加させるという超過議席が発生することがある。ドイツ上院は、州政府が任免を行い、州首相、州大臣等の各州政府の構成員が連邦参議院議員に充てられる。

イタリアでも、かつては絶対多数式の小選挙区制を採用していたが、戦後の制憲議会選挙から1992年までは、上下両院ともに実質的に比例代表制となっていた。しかし、政権交代の不在、極端な多党化、安定政権の不在、政策の一致を欠いた利権配分のための選挙後の与党形成が問題となり、1993年8月に小選挙区比例代表並立制に変更された⁹⁴⁾。そして、2005年12月、上下両院ともに、多数派プレミアム制を伴った拘束名簿式比例代表制へと変更する選挙制度改革が行われた。これは、議席配分を比例代表方式を用いて候補者名簿単位で行う一方、最も多く得票した候補者名簿連合（又は候補者名簿）に対して、その得票率に関わらず過半数の議席を保障するプレミアム制を加味することとしたものである。ただし、改革の意図については、与党の敗北を抑え、野党の勝利を最小限にとどめるために導入されたものとの批判がなされている⁹⁵⁾。

日本は、下院が小選挙区比例代表並立制で小選挙区300区・比例区11区（拘束名簿式）、上院が都道府県単位の中選挙区制又は小選挙区制（地方区）と非拘束名簿式比例代表制（全国区）の組合せとなっている。このため、結果として、上下両院ともに選挙区選挙に比例代表制選挙が加わるという点において、選出方法が従来以上に似通ったものになっているとの指摘がしばしばなされる⁹⁶⁾。

いずれの国の下院も、直接選挙で選出されるという点には共通性が見られる。一方、上院については、英国は、貴族院型であるが、歴史的経緯から国教会の代表に上院議席を与えているほか、現在では世襲貴族の大半が議席を喪失し、選出方法は任命制に近いものとなっている。ドイツの上院は、任命制の州代表である。

94) 田口富久治・中谷義和編『比較政治制度論』第三版（法律文化社、2006年）157-158頁。

95) 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）132-133頁。

96) 例えば、只野雅人「参議院の独自性と選挙制度—多元的民意の反映と「政党本位」—」『ジュリスト』1213号（2001年12月1日）32頁。

フランス上院は、間接選挙（複選制）の地方公共団体代表である。他方、アメリカ、一部の議員を除きイタリア、日本は、上下両院ともに直接公選により組織される。

(4) 改選制度

選挙制度に付随して、第四に「改選制度」だが、6か国とも、下院はすべて総選挙制を採用する一方で、上院が任命制の英国及びドイツを除く各国については、おおむね半数ないし3分の1ずつを改選する部分改選制を採り、上院の構成の急激な変化を回避し、上院の職務の継続性⁹⁷⁾を確保し得ることとしている。アメリカは、できるだけ同数となるよう3つのクラスに分けて、2年ごとに3分の1ずつを改選する。フランスは、2003年の選挙制度改正までは3年ごとに3分の1ずつを改選していたが、3年ごとに半数を改選するよう改められている。日本も、3年ごとに半数を改選する。

イタリアについては、この例外をなし、上院の部分改選制を採らずに、下院と同様に総選挙制を採用している。

(5) 解散制度

第五に「解散制度」に関しては、大統領制のアメリカを除き、議院内閣制の要素を有する英国、フランス、ドイツ及び日本の場合は、内閣・政府ないし首相は下院の信任を有する必要があるとともに、下院に解散制度がある。英国では首相の助言により女王が、フランスでは首相及び両院議長への諮問の後に大統領が、ドイツでは自己の信任を求める首相の動議が否決された場合に首相の提案により大統領が、日本では内閣の助言と承認により天皇の国事行為で、それぞれ下院を解散し得る。

さらに、イタリアについては、政府は両院の信任を有しなければならず、大統領は議長の意見を聴いて両議院又は一議院のみを解散できることとされている。実際上は内閣主導で、両院同時に解散される例であり、対等な二元制と議院内閣制との整合性がとられている⁹⁸⁾。

97) 水木・前掲書410頁。

3 主要国の上下両院の権限

以上、英米仏独伊日の主要6か国の二院制議会の構成について見てきたが、上下両院の権限については、次のように整理することができる。

(1) 政府の信任

第一に「政府の信任」に関しては、大統領制のアメリカを除き、議院内閣制を採用する国の下院には行政首長たる首相を創出する機能がある。英国は、下院の総選挙で多数を獲得した政党の党首を国王が任命する例となっている。ドイツでは、首相は大統領の提案に基づき、下院によって選挙される。フランスは、半大統領制で議院内閣制の要素があるので、大統領が首相を任命するが、政府は下院の信任を得ていなければならない。日本の場合には、首相指名権は両院に属するものの、下院の議決が優越する。これらの国では、下院に内閣・政府ないし首相の信任権が専属する。

他方、イタリアでは、大統領が首相を任命するが、政府は両院の信任を有しなければならないとされている。

(2) 法案先議権

第二に「法案先議権」については、英国では、金銭法案（下院議長の見いによって租税、歳出、公債等に関する規定のみを含む公法案）は下院先議とされている。アメリカでは、憲法上、歳入を徴収するための法案は下院先議とされ、慣例により、歳出予算案も下院先議とされている。フランスでは、予算法案及び社会保障財政法案は下院先議である。日本でも、予算は下院先議とされている。

議会の前身である等族会議が租税承諾権を任務として成立したこともあり、英国の金銭法案のような国民に直接負担を課するものは納税者を代表する下院に先議権が要求されることとなっており、この英国に由来する原則は各国で広く行わ

98) なお、西欧主要国のうち、両院公選制の国としては、イタリアのほかに、オランダ、スペインがある。イタリアとスペインは両院ともに直接公選、オランダは下院が直接選挙で上院が間接選挙であり、憲法上、イタリアとオランダは上院が国民代表と位置付けられ、スペインは地域代表と位置付けられている。この3か国は、いずれも議院内閣制の要素を有し、政府不信任決議権は、イタリアは両院、スペインは下院、オランダは両院にあるが、いずれの国においても下院の信任が重要とされている。特に注目されるのが、3か国ともに、下院のみならず上院も解散に服するという点である。

れている⁹⁹⁾。

なお、フランスでは、2003年の憲法改正で、地方公共団体の組織に関する法案が上院先議とされている。

(3) 両院間の調整システム

第三として、「両院間の調整システム」について触れると、アメリカ、フランス、ドイツ及び日本に、両院協議会の制度がある。

アメリカでは、重要法案の多くが両院協議会（conference committee）にかけられる。アメリカの両院協議会は、定数がなく、成案を決定する際の要件も、上院側、下院側それぞれの協議委員の過半数による署名とされる。協議委員の人数は、案件ごとに、また、両院間で異なる。

フランスの両院協議会〔合同同数委員会〕（commission mixte paritaire）は、両院不一致の場合、意見の不一致により、各議院での2回の審議後（又は政府が緊急を宣した場合には各1回の審議後）、首相が開催を要求できる。協議委員は、各院7名計14名で構成され、通常、当該法案を審査した委員会の委員から選任される。成案は、出席協議委員の過半数により決定されるが、おおむね全会一致で行われ、実際に採決が行われることは稀であるとされる。両院協議会で成案が得られなかった場合又は成案が両院の承認を得られなかった場合、両院で更に1回審議を行った後、政府は下院に最終議決を求めることができる。なお、2008年の憲法改正により、議員提出法案については、首相だけでなく両院議長も共同で両院協議会の開催を求めることができるようになっている。

ドイツの両院協議会〔調停委員会〕（Vermittlungsausschuss）は、議会期ごとに設置される常設の機関である。上院は、下院送付案の受領後3週以内に招集を要求することができる。下院の協議委員は会派勢力を反映した16名、上院の協議委員は各州1名の16名が選任される。上院の協議委員は、各州政府からの指示に拘束されない。成案は、出席協議委員の過半数によって決定され、下院送付案の承認、修正又は撤回のいずれかの形をとる。成案が下院送付案の修正の場合には、下院は、改めて議決を行わなければならないなどの手続がある。なお、州の

99) 水木・前掲書569・572頁。

行財政に係る法律等の同意法律については、下院・政府も両院協議会の招集を要求できる。

日本は、法案の不一致の際は、下院において上院回付案に不同意のとき、又は上院において下院送付案を否決・下院回付案に不同意のとき、下院の要求により両院協議会が開かれる。上院は下院回付案に不同意の場合に限り要求可能だが、下院はこれを拒否することができる。協議委員は各議院の議決案賛成会派から所属議員数に応じて指名し、成案は出席協議委員の3分の2以上で議決される。

なお、「両院合同会議」の仕組みを設ける国もある。フランスでは政府提出の憲法改正案について両院合同会議(Congrès)の制度がある。ドイツでは、両院の合同会議ではないが、連邦大統領の選挙は、連邦議会議員及び16の州議会からそれぞれ選出される同数の代議員によって構成される連邦会議(Bundesversammlung)において行われる。イタリアでは、大統領の選挙と宣誓、大統領に対する弾劾、最高司法会議の構成員の一部の選任、憲法裁判所判事の3分の1の選任等に限り、両院合同会議の仕組みが設けられている。

なお、アメリカ、イタリアのように上下各院が合意に達するまで両院間を法案が往復することも、両院間の調整システムの一つとして考えられる¹⁰⁰⁾。英国、フランスも両院の意思が一致するまで法案が両院間を往復するが、両国ともに法案審議における最終議決権は下院に留保されている。

(4) 法案審議における最終議決権

第四に「法案審議における最終議決権」に着目すると、議会制度の歴史において、貴族が相当の権力を保持していた間は両院の権限が対等だったが、19世紀後半から下院が有力となり、上院に比べて下院が強い権限を持つ例が多くなってきたことを反映して、英国、フランス、上院の同意を要しない異議法律につきドイツ、日本では、下院に最終的な議決権が留保されている。

英国は、法案議決に関しては下院が優越しており、上院は、下院が可決した法案の成立を、金銭法案の場合は1か月間、その他の公法案の場合は約1年間遅らせることができるのみである。

100) Russell, *op. cit.* (*Reforming the House of Lords*), p. 40.

フランスでは、下院に最終議決権があり、両院協議会で成案が得られなかった場合及び成案が両院の承認を得られなかった場合には、政府は両院でもう1回ずつ審議を行った後、下院に最終表決を要求することができる。

ドイツでは、法律の種類によって、上下両院の権限の対等性が異なる。同意法律については上院が同意を拒否することができ、この点では上下両院の権限は対等と言える。他方、異議法律については、下院の再議決制度があり、異議が上院の表決の過半数をもって議決されたときは下院総議員の過半数で、上院の3分の2の多数で議決されたときは下院の投票の3分の2の多数（かつ総議員の過半数）をもって再議決することができる。

日本の場合には、法律案の下院の再議決制度に出席議員の3分の2という特別多数を要することとしており、憲法上その要件は厳しく限定されている。

一方、上下両院の権限が対等なのは、アメリカ及びイタリアである。なお、アメリカには下院の再議決制度はないが、大統領が審議を拒否した法律案は、両議院でそれぞれ出席議員の3分の2の多数で再議決したとき、法律となる。また、イタリアでは、大統領が審議前に両議院に対して理由を付した教書をもって再議を求めた法律案を、両議院が再議決したときは、必ず審議されなければならない。

なお、議院内閣制の下で解散制度がある場合には、最終的な解決を目指して下院ないし両院の解散が用いられることもある。

(5) 上院への下院と異なる権限の付与

最後に第五として、「上院への下院と異なる権限の付与」に触れると、アメリカでは、上院にのみ条約批准承認権・連邦公務員任命同意権があり、下院に弾劾訴追権、上院に弾劾裁判権がそれぞれ専属する。なお、英国上院には最高裁判所の権能が付与されていたが、2009年10月に独立の最高裁判所が創設され、この機能は失われている。

4 レイプハルトの類型化分析

英米仏独伊日6か国だけを取り上げてみても、二院制議会は、各国の政治制度、歴史的な文脈、社会的背景の中で、両院の組織構成原理及び権限関係が帰結され、極めて多様な姿を示している。ここで有用となるのが、多数派型と合意型という

デモクラシーの二類型を踏まえた上で、上下両院の権限、民主的正当性及び構成に着目して行ったレイプハルトによる二院制に関する類型化分析である¹⁰¹⁾。

(1) 「多数派型」と「合意型」

まず、レイプハルトは、民主主義の類型を、「多数派型」(Majoritarian Model)、すなわち権力ないし権威が選挙民多数派ないし議会多数派に集中するような政治の仕組みを採用する国で、英国の経験を主たる素材とすることから「ウェストミンスターモデル」(Westminster Model)とも呼ばれるものと、「合意型」(Consensus Model)、すなわち選挙により勝利した政党ないし議会多数派と少数派との合意に重点を置く政治の仕組みを採用する国、という二大類型に分類した。レイプハルトによると、合意型のメルクマールの一つは二院制の存在であり、「多数派型」は一院制を指向し、一方「合意型」は各議院対等な権力を有する二院制を指向するという。

レイプハルトは、「多数派型」の典型例として、英国、1996年の比例代表制導入以前のニュージーランド、政府・政党次元においてバルバドスを挙げ、「合意型」の典型例として、スイス、1993年の連邦制導入以降のベルギー、EUを挙げている¹⁰²⁾。そして、純粋な「多数派型」は、英国、1996年以前のニュージーランド、政府・政党次元に関して旧英領のカリブ海諸国といった国に限られる極めて稀なものであるとする¹⁰³⁾。

(2) 「多数派型」と「合意型」の10の相違点

レイプハルトは、世界36か国のデモクラシーの形態を検討するに当たり、多数派型デモクラシーと合意型デモクラシーの10の相違点を挙げている。このうち「政府・政党次元における相違点」として、①単独過半数内閣への執行権の集中 vs 広範な多党連立内閣による執行権の共有、②政府と立法府の関係における

101) See Arend Lijphart, *Patterns of Democracy*, Yale University Press, 1999. (邦訳として、アレント・レイプハルト(粕谷祐子訳)『民主主義対民主主義—多数決型とコンセンサス型の36ヶ国比較研究—』(勁草書房、2005年)を参照)。なお、レイプハルト理論の紹介として、高見勝利「デモクラシーの諸形態」『岩波講座 現代の法 3 政治過程と法』(岩波書店、1997年)、高見勝利「多数派型デモクラシーと合意型デモクラシー」(高見・前掲書『現代日本の議会政と憲法』)所収、杉原・只野・前掲書359-363頁がある。

102) Lijphart, *op. cit.* (*Patterns of Democracy*), pp. 9-47. (粕谷訳・前掲書7-38頁)

103) Lijphart, *op. cit.* (*Patterns of Democracy*), p. 7. (粕谷訳・前掲書5頁)

政府の優位 vs 政府と立法府の権限の均衡、③二大政党制 vs 多党制、④多数制・非比例制の選挙制度 vs 比例代表制、⑤集団間の自由な競争による多元主義的利益媒介システム vs 妥協と強調を目指すコーポラティズムの利益媒介システムがある。また、「連邦制・単一国家次元の相違点」として、①単一・集権的な政治制度 vs 連邦制・地方分権的政治制度、②一院制議会における立法権の集中 vs 権限対等・構成相異の両議院間の立法権の分割、③相対多数による改正が可能な軟性憲法 vs 特別多数によってのみ改正できる硬性憲法、④立法活動に関し議会が最終権限を有するシステム vs 最高裁判所又は憲法裁判所による司法審査に法律が服するシステム、⑤政府に依存した中央銀行 vs 独立した中央銀行を挙げる。

(3) 両院の権限と構成に着目した分類とポイント付与

さらに、レイプハルトは、1946年から1996年までの期間における世界36か国の議会を、両院の権限と構成に着目して分類し、それぞれの類型にポイントを付与している。レイプハルトによれば、「強い二院制」か「弱い二院制」かということの規定するのは、①上下各院に与えられた憲法上の権限、②上院の民主的正当性、③下院と異なる上院の選出方法であるとする。

そして、①と②の要素、すなわち上下各院に公式に付与された権限の格差と上院が直接選挙あるいは間接選挙で選出されているかによって、対等（又は対称）(symmetrical) か非対等（又は非対称）(asymmetrical) かのいずれかに分類される。二院制の形態は様々に異なるわけだが、ここで重要なのは、二院制における正当性と権限の相関関係である¹⁰⁴⁾。なお、この正当性という要素は、構成と権限という二要素を結合させる第三の特徴であり、特に英国の第二院を考える場合には、独自の構成、適切な権限、正当性の受容という3つの要素が重要となるという見解がある¹⁰⁵⁾。また、③の要素、すなわち上下各院の構成が異なるか否かによって、類似（又は一致）(congruent) か相異（又は不一致）(incongruent) かのいずれかに分類される。

このような大別して二つのメルクマールによって、権限対等・構成相異の「強い二院制」(Strong bicameralism) [4.0ポイント]（オーストラリア、ドイツ、

104) 只野・前掲論文（「単一国家の二院制」）28-29頁。

105) Meg Russell, *op. cit.* (*Reforming the House of Lords*), p. 250, pp. 253-254.

スイス、アメリカ等)、権限対等・構成類似の「中間的強度の二院制」(Medium-strength bicameralism) [3.0ポイント] (イタリア、オランダ、日本等)、権限非対等・構成相異の「中間的強度の二院制」[3.0ポイント] (カナダ、フランス、スペイン等)、「中間的強度の二院制」と「弱い二院制」の中間型 (Between medium-strength and weak bicameralism) [2.5ポイント] (英国等)、権限非対等・構成類似の「弱い二院制」(Weak bicameralism) [2.0ポイント] (オーストリア、アイルランド等)、「1.5院制」(One-and-a-half chambers) の国 [1.5ポイント] (ノルウェー、アイスランド [1.4ポイント]、[1991年以前のアイスランド])、「一院制」(Unicameralism) [1.0ポイント] (ギリシャ、ニュージーランド [1.1ポイント]、ポルトガル、[1950年より後のニュージーランド] 等) の各類型が示されている¹⁰⁶⁾。これらの諸類型による分類は、両院の権限が対等か否かと、両院の構成すなわち組織が異なるか否かをメルクマールとするとともに、第二院の民主的正当性とその権限行使において有効に作用するか否かを考慮したものと、世界各国で多様な態様を示す二院制を比較するに当たって、有用な類型化分析となっている。

なお、レイプハルト理論を援用し、1997年から2005年までの英国のデモクラシーを分析したものと、マシュー・フリンダース (Matthew Flinders) の研究¹⁰⁷⁾がある。フリンダースは、1997年以降の労働党政権による憲法改革を経て、1997年から2005年までの英国の二院制の強さは、2.0ポイントと1.5ポイントの中間の1.75ポイントに変化しているとしている¹⁰⁸⁾。また、レイプハルト理論を拡張し、1997年から2006年までのOECDの加盟国のうちでも先進の23か国のデモクラシーを分析した試みとして、アドリアン・ファッター (Adrian Vatter) の研究¹⁰⁹⁾がある。ファッターは、当該期間における二院制の強さについて、オーストラリアには4.0ポイント、カナダには3.0ポイント、ニュージー

106) Lijphart, *op. cit.* (*Patterns of Democracy*), pp. 211-213. (粕谷訳・前掲書167-169頁)

107) Matthew Flinders, 'Majoritarian Democracy in Britain: New Labour and the Constitution' in *West European Politics*, Vol. 28, No. 1, January 2005.

108) *Ibid.*, pp. 79-81.

109) Adrian Vatter, 'Lijphart expanded: three dimensions of democracy in advanced OECD countries?' in *European Political Science Review*, 2009, Vol. 1, Iss. 1.

ランドには1.0ポイントを付与しているが、英国についてはフリンダースのポイント付与を踏襲して1.75ポイントとしている¹¹⁰⁾。

序論でも述べたように、日本では1990年代以降、統治機構の制度及び運用にウェストミンスターモデルの要素が導入されてきている。このことを踏まえ、本稿の後半部分においては、ウェストミンスター型議院内閣制と二院制の關係に焦点を当て、レイプハルトの類型化分析に依拠しつつ、ウェストミンスターモデルにおける第二院の意義を明らかにすることを試みる。

(以下次号)

110) *Ibid.*, pp. 137, 152.