

参議院について

1、二院制について

(1) 構成

上院…イギリスに由来。特権階級、貴族階級の名残。現在では、地域の代表や身分階級、直接選挙で構成される。

下院…直接の公選。国民と強いつながりをもつ。

(2) 期待される一般的役割

上院…下院の暴走や数の横暴を抑制するため、保守的性格を期待される。

下院…直接の公選のため民意を強く反映。(変革的、革新的になりやすい)

(3) 下院の優越

直接の公選による議員で構成される下院のほうが、主権者たる国民と強い関係性を持ち正統性が強いため、上院に優越した権限をもつ。

(4) 二院制の意味

異なる選出方法による多様な民意の反映、慎重な立法権の行使、立法権の分割など。二院制は、イギリスの議会制民主主義の発展の過程で生まれたもので、積極的、理論的に二院制をとる理由は小さい。

「重要なのは、人々のどんな集団も、ほかの誰の同意も求めずに、一時的であっても、彼らの意思のままに支配することができてはならないということである。」

(J.S. ミル『代議制統治論』)

「現実の下院を見ると、修正機能をもち、また、政治に専念する第二院を並置しておくことは、必要不可欠とはいえないにしても、極めて有益である。」

(ウォルター・バジヨット)

(5) 一院制の意味

保守的な上院による変革の妨げ無し。立法権は単一不可分、民意はひとつであるという考えに基づく。

「第二院は何の役に立つのか。もしそれが第一院に一致するならば、無用であり、もしそれに反対するならば有害である。」

(E. J. シェイエス)

2、日本における二院制の成立（参議院の歴史）

(1) 戦前… 滞り限選挙制による公選の衆議院（下院）と、主に皇族や学識者で構成された貴族院（上院）の権限が対等の二院制。

(2) 敗戦期（GHQによる占領改革期）一院制か二院制か

<一院制>

GHQ…マッカーサー草案では一院制。

- ・特権的な貴族院は民主化の流れと相容れない
- ・責任の所在を明確にする
- ・日本は連邦国家でないため不要

帝国議会（占領下）…二院の差別化が可能であるのか

<二院制>

松本桑治国務大臣…日本の国情（占領下の不安定な社会状況で左翼勢の台頭のおそれがあるため保守的議会の必要）から二院制を唱える。

⇒松本・ホイットニー会談により民主的に選出されるのであれば一院制か二院制かは問題とせず。二院制の成立へ。

(3) 戦後↑緑風会と参議院の政党化

①緑風会…非政党、院内会派。会の決定で会員の行動を拘束しない。国会においては、一定のイデオロギーに偏らず自らの意思に基づいて行動。主な構成は、貴族院からのスライド組や官僚出身者、文化人など。利権絡みの立法の阻止や、第2, 3回国会などで存在感を示す。参議院の政党化にともない1965年解散。

②参議院の政党化

<要因>

- ・55年体制下におけるイデオロギー対立による二大政党化に巻き込まれる
- ・個人のポスト獲得や選挙時の支持基盤獲得のため
- ・緑風会の会員が保守的性格をもち変化に対応できなかった
- ・選挙制度の改革（比例代表制の導入）

<影響>

参議院にも衆議院の政党本位の議会運営方が持ち込まれ、政党の統制によって参議院の独自性が失われた。（→『無用論』『カーボン・コピー』）

3、参議院改革の歴史

1971年衆議院に劣らないほど大きな影響力を行使した重光雄三議長を批判して、新議長に就任した河野謙三議長の改革への動きが発端となり、以下のような改革が行われた。

1977年	「参議院改革協議会」設置
82年	予算の委嘱審査制度
85年	「通常国会1月召集」を答申
86年	「調査会」制度の導入
92年	「通常国会1月召集」実現
95年	参議院本会議速報・予算委員会総括審議速報の発行
97年	委員会再編、「行政監視委員会」設置
98年	「押しボタン式投票」の導入
99年	インターネットによる審議中継実施
2000年	「参議院の将来像を考える有識者懇談会」意見書
03年	決算の早期提出・早期審査を提言
04年	ODA調査のための現地議員派遣

こうして参議院は批判の中で積極的な改革を進めてきたが、それは斎藤十郎元参議院議長のことばを借りれば、「衆議院と同じ定食の上に、参議院だけもう一皿違うものを食べよう」という程度のもので、参議院の独自性を発揮させるものではなかった。そこで、このような局所的な改革ではなく、参議院の有用性を含めて、参議院そのもののありかたを考えてみる。

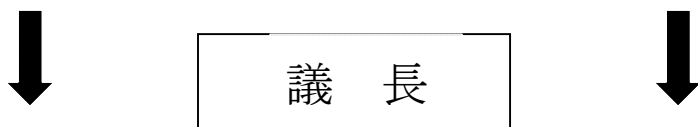
【参考文献】

森田重郎『増補参議院』ぎょうせい 1984年

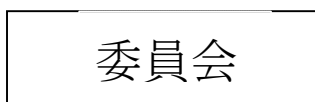
川人貞史・吉野孝・平野浩・加藤淳子 『現代の政党と選挙』 有斐閣アルマ 2001年
参議院ホームページ (<http://www.sangiin.go.jp/>) 2005年10月12日確認



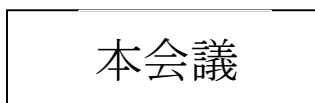
衆議院 20 名、参議院 10 名以上の賛成が必要。 各省庁立案。閣議決定後、内閣総理大臣命で提出。
日本ではほとんど行われず。



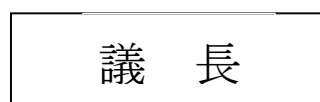
先議の院（主に衆議院）の議長に提出された法案は所管の院会に付託される。



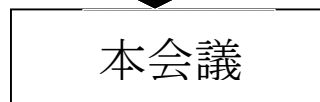
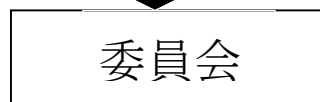
基本的に、趣旨説明、質疑、討論、採決後、
法案を議長に提出。本会議へ。



先議の院の本会議において、委員長報告、討論、採決で法案の可否を決定。



両院協議会もしくは
衆議院の 3 分の 2 以上で再議決



参議院においても同様の過程を行う。

賛成多数の場合は、法案の成立、天皇による公布。



法案の成立

各国との比較

1、レイプハルトによる二院制の分類

- ① 強い二院制一両院の権限が対等で構成も異なる。
アメリカ、オーストラリア、ドイツ、スイスなど。
- ② 中間的強度の二院制 a 一両院の権限対等、構成は類似。
イタリア、オランダ、日本など。
- ③ 中間的強度の二院制 b 一両院の権限の優劣あり、構成は異なる。
フランス、インド、カナダなど。
- ④ 弱い二院制一両院の権限に優劣あり、構成は類似。
オーストリア、アイルランドなど。

2、主要国上下両院の権限比較

(1) イギリス

法案審議に関しては下院が優越し、金銭法案は下院で先議。上院は、下院が可決した法案を最大13か月間遅らせることができるのみ。

(2) アメリカ

両院の権限は原則対等。下院に歳入・歳出に関する法案は下院先議権、上院に条約批准承認権・連邦公務員任命同意権あり。

(3) ドイツ

法律の種類によって両院の権限は異なる。種類によっては、下院の再可決による法案成立あり。

(4) フランス

予算法律、社会保障財政法律案については下院先議。両院協議会で意見不一致のときは、下院が最終的議決。

(5) イタリア

両院の権限は完全に対等。政府は、両院の信任を有していなければならない。

3、主要国の上院改革

- (1) イギリス・・・上院の権限を縮小方向、世襲貴族の排除。
- (2) フランス…保守勢力が強い上院の抑制。任期の短縮、被選挙権の引き下げ
- (3) イタリア…地方分権にともない、上院を州を代表する議会へ。

【参考文献】

河合 秀和『比較政治・入門』 有斐閣アルマ 2001年

門彬「フランス上院（元老院）改革2法案が成立」『外国の立法 218』

国会国立図書館調査立法考査局 2003年

梅津 賓「イギリスにおける未完の上院改革について」『同志社法学第 300号』2004年

参議院改革

1. 現状分析一強すぎる参議院

(1) 実質的法案拒否権

衆参で議決が異なる場合の衆議院再議決要件 3分の2以上は実質的に達成不可能。

(2) ほぼ同等の権限

一部の衆議院優越を除き立法権に関してほぼ同等の権限を有する。

にもかかわらず、参議院には解散が無く任期は六年と衆議院より長い。

→法案可決のために、必然的に参議院を意識した政権運営 (=参議院の政党化)

2. 改革案一参議院における政党の影響力低下

(1) 完全な非政党化

参議院議員の任命制、職能代表性、地域代表性

→非民主主義的で正統性を失う。憲法改正も必要 (第43条)。

(2) 党議拘束の緩和

両院の党派構成が類似していても、参議院においては議員の自律的判断が可能になる。

→現在の政党本位の選挙にもかかわらず、議員に独自の判断を委ねることは議員と国民の距離を拡大してしまう。

3. 改革2一参議院の自製の慣行

(1) 参議院の自製の慣行化

参議院が議会全体として、その強すぎる権限の行使を自制することで、衆議院の政党本位甲議会運営と一線を画す。さらに「慣行」とすることで憲法改正の必要はなし。

<具体例>

・衆参で議決が異なり両院協議会でも妥協がみられない場合、衆議院の単純多数決で再議決したら参議院はそれを了承する。(憲法第59条による再議決要件は3分の2以上)

・内閣の重要法案について参議院は反対しない。

(2) 審議の充実

自制によって衆議院の政党政治と距離をとることで、その審議過程において政党からある程度自由な行動が可能になる。

① 審議時間の確保

現状 … 会期が迫った段階で、衆議院から法案が送付されるため参議院において十分な審議時間がとれない。(参議院先議の法案は20%ほど)



- ・長期的な課題(司法、教育、文化など)に関する法案は参議院先議に
- ・会期不継続の原則の見直し

② 予備審査制の活用

先議の院が法案を送付してくる前に、後議の院で予備的に審議する制度を参議院で本格的に活用する。

4、まとめ—「審議の院」へ

参議院自身による権限の自制によって参議院の議決に対する影響力は相対的に低下するが、それによって衆議院の政党本位の議会運営とは距離をとり法案の可否の決定という結果よりも審議という過程に重きをおく、「良識の府」「再考の府」としての参議院の本来の姿がみえてこよう。

【参考文献】

- 大山礼子 『国会学入門 第2版』 三省堂 2003年
大山礼子 『比較議会政治論』 岩波書店 2003年
森田重郎 『増補参議院』 ぎょうせい 1984年
浅野一郎 『国会事典【新版】』 有斐閣 1990年
大石眞 『議会法』 有斐閣アルマ 2001年
平野浩・河野勝編 『アクセス日本政治論』 日本経済評論社 2003年
大山礼子 「参議院改革と政党政治」『レグアイアサン 25号』 木鐸社 1999年
田中嘉彦 「二院制をめぐる論点」 国会国立図書館 第429号 2003年
田中嘉彦 「二院制」 国立国会図書館調査会及び立法考査局 2005年
経済同友会 「わが国「二院制」の改革」 経済同友会 2005年
参議院ホームページ (<http://www.sangiin.go.jp/>) 2005年10月12日確認