



HOKKAIDO UNIVERSITY

Title	<北大立法過程研究会>衆議院の将来像 -有識者懇談会の答申-
Author(s)	浅野, 一郎; ASANO, Ichiro
Citation	北大法学論集, 52(1), 363-377
Issue Date	2001-05-31
Doc URL	https://hdl.handle.net/2115/15078
Type	departmental bulletin paper
File Information	52(1)_p363-377.pdf



〈北大立法過程研究会〉

参議院の将来像——有識者懇談会の答申——

浅野 一郎

(1) 参議院成立の経緯

まず、日本国憲法の制定に当たって、二院制の問題がどう考えられたかを眺めてみよう。

そうすると、どうしても、マッカーサー草案にふれざるを得ないが、その前に注目すべて二つの文書がある。

一つは一九四六年一月七日SWNCC（国務、陸軍、海軍三省調整委員会）が承認した「日本の統治体制の改革」と題する文書（SWNCC—二二八）である。これは、同年一月一日に、在日最高司令官に情報として送付されたもので、ポツダム宣言は、憲法改正の要求を包含するというアメリカ政府の認識を伝えているものであるが、議会制度については、問題点と

改革点で次のように指摘している。

「日本の現行憲法(大日本帝国憲法)は、一方においては、国民の側の代議制への要求をなだめるといふ目的、他方においては、明治の指導者である憲法制定者達が、近代の世界の中で日本が存続し発展するために必要であると信じた、中央集権的、独裁的統治機構を、強化し永続させんとする目的、という二重の目的をもって書かれたのである。この後者の目的に合致するため、国家権力は、天皇の周囲にいる数少ない個人的助言者達

の手に握られ、選挙によって選ばれた国会(Diet)における国民の代表者には立法に対し限られた範囲で監督的権限が与えられただけであつた」：「貴族院は、大体二分の一が貴族、四分の一が高額納税者の互選による者、四分の一が天皇の任命する者によつて構成されてるのであつて、貴族院が民選の下院と同等の権限をもつことは、日本における有産階級及び保守的な階級の代表者に、立法に関して不当な影響力を与えるものである」と現状認識を述べ、「国民に責任を負う真の代議政治の発

達」を保障するため、広範囲の選挙権を認め、選挙民又は立法府に責任を負う政府を樹立すること、「立法府は、選挙民を完全に代表するものであり、予算のどの項目についても、これを減額し、増額し、もしくは削除し、または、新項目を提案する

権限を完全な形で有するものであること」等の新条項を憲法に加えるべきだといふのである(SWNC C(国務・陸軍・海軍三省調整委員会)一三二八(日本統治体制の改革)。原文及び翻訳は高柳賢三、大友一郎、田中英夫編著「日本国憲法制定の過程―連合国総司令部側の記録による―」四一三頁以下)。ここでは立法府を完全な公選制とする意見はみられるが、積極的に一院制にせよとの表現は、みられない。

もう一つは、一九四五年一月六日付の「日本の憲法についての準備的研究と提案」と題する文書である。これは、当時の陸軍少佐ラウエルが作成、総司令部へ提出したレポートである。この文書は、冒頭で、日本において民主主義的傾向を伸長するため諸々の弊風をなくす必要があることを指摘したうえで、そのための措置として、(a)憲法の改正、(b)憲法改正案の総司令部による承認、(c)憲法改正案へのレポート附属文書掲載諸規定の条文化を提案している。

議会制度については「附属文書B 国民に対して応える政府」のなかの「1 事実」の項で「貴族院の構成は、勅令によつて定められている。貴族院は、貴族と多額納税者を代表するものである」と述べ、これに基づいて「4 提案」の項において「立法部は一院でも二院でもよいが、全議員が公選により選ばれな

ければならない」としていた（レポート「日本の憲法についての準備的研究と提案」（一九四五年二月六日付）、高柳賢三、大友一郎、田中英夫編著「日本国憲法制定の過程―連合国司令部側の記録による―」（三頁以下））。

この両文書においては、憲法改正案における議会は、公選の議員のみで構成すべきであるとの意見は、みられたが、一院制か二院制かについては、明確にされなかった。

その後マッカーサー草案が一九四六年二月一日からわずか一日余りで起草されたのであるが、民政局における起草の過程で二月五日の「民政局会合の議事要録」によれば、議会制度について一院制を提案する結論に達したこと、及びマッカーサー元帥も同意見であること等が明らかにになっている。次のようである。

「いろいろな点を考慮した結果、二院制よりも一院制を提案した方がよいとの結論に達した。日本における政治の発達をみても、そこには特に二院制をよしとすべき点は見当たらない。

またマッカーサー元帥も日本には一院制の方がよい、二院制をとるとすれば、国民代表選出について二つの形態を用いることになり、どちらの院に「不信任決議」をなす権能を与えるかという難しい問題も生じる」というのである（一九四六年二月五

日「民政局会合の議事要録」、高柳賢三、大友一郎、田中英夫編著「日本国憲法制定の過程―連合国総司令部側の記録による―」（二二頁以下））。

さらに「民政局長のための覚え書き（国会の章について的小委員会案）」は「第四章国会」において次のように「条文」を示している（民政局長のための覚え書き（国会の章について的小委員会案））（高柳賢三、大友一郎、田中英夫編著「日本国憲法制定の過程―連合国総司令部側の記録による―」（一五七頁以下））。

「第一条 国会は、国権の最高機関であつて、国の唯一の立法機関である。」

「第一条 国会は、選挙された議員による一院制で構成され、議員の定数は三〇〇人以上五〇〇人以下とする。」「国会議員の選挙の選挙人及び候補者の資格は、法律でこれを定める。これらの資格の定めをなすに当たっては、性別、人種、信条、体色または社会的身分を根拠として差別してはならない。」

これらの規定は、ほぼマッカーサー草案の「第四章国会」のなかに生かされている。なぜ国会を一院制にしたかについて、総司令部側のマッカーサー草案説明書「憲法改正（案）」の説明のための覚え書き」では、詳細に次のように述べている（（総

司令部側) 憲法改正(「マッカーサー草案」)の説明のための覚え書き」高柳賢三、大友一郎、田中英夫編著「日本国憲法制定の過程―連合国総司令部側の記録による―」(三〇五頁以下)。

「議會を一院制にすることは、代表民主制運営の責任を一点に集中するから賢明であり、有用である。貴族制は廃止されるから貴族院を設ける必要はない。合衆国と異なり、それぞれの州の主権及び國民を代表するという二重代表(Dual Representation)の觀念を樹立する必要もない。というのは日本には、合衆国の場合と同様の事情がないからである。國民を完全に代表していない第二院ないし上院を創設すると、どちらの院の権限が優越するかについて争いを生ずる。それはイギリスのように長年にわたる根強い自治の伝統を持つ國でも、紛議、口論、不和のものになった。日本が新憲法を採択する際には、こういう衝突の可能性を避くべきである。行政府が立法院に対し完全に責任を負うとした場合に、二院制よりも一院制のほうが立法院と行政府との間に實際の關係を定めやすいのである」というのである。

これに対し、我が政府側は、一九四六年二月一三日このマッカーサー草案を受けとる際に松本國務大臣は、「他の諸國も、その多くが、議會の運営に安定性をもたらすため、二院制を採

用している。もし一院制のみだったら、ある党が多数を得たら逆の極に進むということになる。従つて第二院があれば、政府の政策の安定性と継続性がもたらされる」と説明して、二院制を要請したが、一院制か、二院制かについては、結局、二月二二日の松本國務大臣とホイットニー民政局長との會談において、ホイットニーが兩院とも國民の選挙によるものであれば二院制それ自体に反対でないとした。そのため、政府は、マッカーサー草案を基礎とした政府三月二日案において「国会ハ衆議院及參議院ノ兩院ヲ以テ成立ス」(四〇条)と二院制を採用した。二院制を採用した理由は、三月二日案についての松本國務大臣の説明書では「不当な多数圧制に対する抑制と、行き過ぎたる一時的偏奇に対する制止的任務を果たすが參議院である」ということであつた。

なお、現在のいずれも公選とする二院制となるまでには、三月二日案では「參議院ハ地域別又ハ職能別ニ依リ選挙セラレタル議員及内閣方兩議院ノ議員ヨリ成ル委員会ノ決議ニ依リ任命スル議員ヲ以テ組織ス」(四五条一項)というように一部で地域代表制や職能代表制を採用し、さらに一部で任命制を採用していた。しかし、この案は、総司令部が全議員は公選により選ばなければならないという考え方であつたため、固く拒否さ

れた。そして「両議院ハ国民ニ依リ選挙セラレ、全国民ヲ代表スル議員ヲ以テ之ヲ組織ス」と改められた。「全国民ヲ代表スル」とつけ加えられたのは、職能代表を認めない趣旨であつたと思われる。後の改正案では「国民ニ依リ」の文言が削られたので、直接選挙以外の選挙が認められる余地が生じたとみられるようになった。

(2) 参議院の存在理由と独自性の確保

(一) 参議院の存在理由

衆議院と同様、公選で選ばれた議員で構成される参議院の存在理由は、何と考えられたのか。憲法制定の際の帝国議會で大いに論議されたが、①第二院は一議院では十全に捉えきれない民意を代表し、第一院の偏向を補完することができる。②第一院の陥る過ちを批判し、専制化の危険を抑制し、調整（フィードバック作用を含む）する機能を営むことができる。③第二院の構成、組織上の工夫によっては、長期の視野に立つ政策立案や、より慎重で成熟した立法作業を営むことができることとなる。（嶋谷潤「国会改革と参議院の将来」金沢工業大学・人間科学総合研究所報第八号一〇八頁）ということにまとめられること

ができる。

(二) 参議院独自性の確保

I 全国区制

参議院がこのような存在理由に応え、その機能と役割を果すためには、参議院は、衆議院と異なつた構成のものでなければならぬ。そこで、参議院議員選挙制度において全国区制を考え、職能代表的性格、学識経験者・文化人代表的性格、非政党化という特色を持たせようとした。

そして、この全国区制は、第一回の選挙では、①無所属の議員が一〇八人（全国区で五七人）と第一位を占め、②しかもこれらの無所属議員のほとんどすべてが学識経験者、文化人又は業界組織、官庁組織、労働組合の代表などいけば職能代表であつた。③さらに無所属議員が中心となって緑風会が結成され（当初七四人、のち九六人）、良識の上に立つて是々非々の態度で臨むこととしたり、④日本社会党が四七人で第二党となり、革新勢力が進出するなど参議院の存在理由にふさわしいものであつた。

ところが昭和二五年六月四日の第二回参議院通常選挙後、この傾向が次第に変化してゆくこととなつた。第二回通常選挙では、緑風会は、全国区四〇人、地方区一八人の候補者をたてた

が、全国区で六人、地方区で三人が当選するにとどまり、自由党は五二人、社会党は三六人が当選し、それぞれ議席を増やしたのであった。全国区の変化は、政党間の対立の激化と選挙運動上の困難さのために、特定の組織に基盤を有する当選者の増加（この結果、緑風会の議席は第二回以後五七人、四八人、一人、七人と減少し、四〇年の第七回通常選挙では候補者無となり消滅することとなった）、職能代表というよりは利益代表的色彩の増大、政党的色彩の顕著化、無所属の激減という結果を示すこととなった。

これは「参議院の政党化」の現象の出現と学識経験者・文化人代表、職能代表の後退による良識の喪失現象にはかならないといわれた。

そして、参議院の政党化は、昭和三〇年一〇月一三日の左右社会党の統一、十一月一五日の保守合同によって一層拍車がかかり、昭和五七年、参議院議員選挙に拘束名簿比例代表制が導入されることによって、更に進展し政党制が衆議院、参議院を横断するものとして存在している。

参議院の政党化の現象は、今の憲法、選挙法の下では、不可避であり、合理的であるとさえいわれている（深瀬忠一「日本国憲法における両院制の特色」清宮四郎、佐藤功編『憲法講座』

第三卷（一九六四）四一頁）。

そこで問題は、参議院の政党化のために、参議院と衆議院との間に質的差異がなくなってしまうことである。参議院の独自性がなくなってしまうことである。

II 参議院改革論

そこで、参議院の中立化、非政党化を図らうとする参議院改革論が生ずることになる。

この改革論は、現行憲法改正を前提としなければ成り立たない。具体的には次のような主張もされている。①議員は、立候補のときから政党を離脱することを憲法で規定する。②議員は、立候補の際に政党員でないことを国民に誓うことを憲法で規定する。③議員は、在任中党籍を離脱する。④議員の一部を推薦制や職能代表制とする。⑤議員は、大臣や政務次官に就任しない、というのである。

これについては、参議院議員の選挙に際して政党の選挙活動を禁止しない限り、議員の党派性はさげることにはできない。非政党化しても自民クラブとか社会クラブというものができてもあろうが、それは党議に服従義務がないのだから差支えないとみる見解もあるが重要問題について自己の支援党の意見に反する行動をとることは、次回の選挙における援助ひいては当選を断

念せねばならないことが多いのであろうから、形式的に党議拘束がないというだけで参議院の政党化の実質に変化はないだろう（丸山健「参議院と政党」ジュリスト二九三号四〇頁）とか、また、議員の推薦制については、推薦の為の選考委員会の人選、さらには候補者の選考についても公権力の意向によって左右されることとなり易いので、その非民主的性格は「旧憲法時代の勅選制度を想起せしむるものであり」（佐藤立夫「参議院はいかにあるべきか」公法研究一〇号一二二頁）、また企図する実態は、「良識の府の名のもとに……体制側に有利に理論化できる人材を送り込んで」「政府、与党に素直な参議院の創出」にある（清水陸「日本国憲法の位相」（一九五七）九四頁）などから到底賛成し難いという批判がある。

推薦制、任命制をとることは、参議院を立法作用、行政監督作用という重要な作用をもつ国会の一院として考える以上、民主主義の原理からいって到底承認することはできないのである。参議院の性格を諮問機関、審議会的な機関に変えるということであれば、また別であろうと思われるが、それは二院制ではない。

そこで、参議院の政党化を前提として、参議院と衆議院とを異質ならしめる案として、衆議院議員の選挙を小選挙区制とし

て、誰に政権を担当させるかという国民の意思を投影させる場とし、参議院議員の選挙を比例代表制として、国民の多様な意思を投影させる場として、両院の政党構成の状況を異ならしめるということも考えられるが、これでどこまで両院が異なった政党構成状況になることが担保できるかは疑問である。

更に、間接選挙制、即ち衆議院で学識経験者を選挙するという案も考えられるが、これも衆議院と同じ政党比率の参議院ができるし、学識経験者ということであっても、政策の基本においては、政党の政策に従うことになるのであろうし、実質、政党によって選挙されるわけであるから、政党の事実上の影響力からどれだけ独立性を保ち得るかは疑問であり、衆議院の優越の下で、果して、参議院の抑制機能にどれだけ有効に作用するか疑問である。

さらには、衆議院を職能代表制とすることも考えられるが、職能団体相互間の比率をどう振り分けるか、消費者団体を如何に組織化するかの問題をかかえるし、また、戦後のイタリアやワイマール憲法下の国民経済会議が実効をあげることができなかったことを考えると賛成できない。さらに職能代表制は、公選で実施することは不可能であるということも考えなければならず、連合国最高司令部（GHQ）もこの点で職能代表制につ

料 いては否定的であった。

資 このように考えてくると公選制を前提とする限り、衆議院と参議院を異質的構成ならしめることは、その程度にもよるが、困難であるということができよう。

そこで、参議院を「全国民の代表」ではなく、一定の地域と関連して、これを単位として代表者を選出するという意味での「地域代表」的性格なものにするという考え方も出現している。地方自治が固有権的なものとして再把握され始めている近時の状況から新しい型の連邦型的二院を構想するもので、参議院を都道府県（地方自治体）代表的性格のものとしようとすることは、これについては、参議院を衆議院と同様、最も重要な立法作用及び行政監督作用をもつ一院として構想するならば、民主主義の原理から考えて好ましい構想であるというわけにはいかない。

最後に、参議院の運営において、参議院と衆議院と異なる機能を發揮させることはできないかということになる。そこで、この点について、これまで多くの検討がなされている。一番問題となるのが「党議拘束の緩和」であるが、政党国家の現実の下で、少なくとも綱領に明記された政党の基本政策に関する事項については、議員は、所属政党の党議に拘束されることは当

然であり、基本政策ではなくても党の政策として党が決定した事項につき所属議員が自由であるとすれば、一体「政党」とは何かという問題を生ぜしめる。したがって「党議拘束の緩和」には自から限界があると考えなければならず、それでは、参議院は衆議院と異なった機能を果たすことはできなくなると考えねばならない。このように眺めてくると、参議院の運営の面でも異質性を期待することは困難のようである。

(3) 参議院改革の歩み

憲法改正の過程において、政府は、貴族院型の第二院の存続を考えていたが、連合国最高司令部（GHQ）は、マッカーサー草案において一院制案を指示し、結局、GHQ側の公選制の議員によって構成されれば、二院制を認めるといふ妥協によって、参議院が創設されることになった。

妥協の結果、創設されたために、参議院は、①いずれも公選である二院制の存在理由は何かについて十分に検討、論議し、参議院の機能、役割を明確にすべきであった、②そして、その機能、役割に応じて参議院の構成を考えるべきであった、にもかかわらず十分に検討する時間的余裕もないまま、スタートし

たのであった。

したがって、参議院創設のときから、すでに改革の問題をい
だいていたのである。

また、参議院の政党化の進展は、昭和二〇年代後半から見ら
れるところであったが、政党化に対する評価も十分に定まるこ
となく経過して行つた。

そして五五年体制に入つて、参議院は、衆議院の「カーボン
コピー」に過ぎず、独自の存在意義を持たず、国民の信頼する
ところではないとの批判にさらされるようになった。

そこで、かねて「参議院本来の使命を果すために、一層の努
力と工夫を重ねなければならない」としていた河野謙三議員は、
議長就任後、八人（愛川重義、秋山ちえ子、飯島保、河野義克、
佐藤功、中正雄、中村菊男、西澤哲四郎）の有識者を委員とす
る「参議院問題懇談会」を設置し、参議院の在り方について諮
問した（一九七一（昭四六）年七月三〇日）。同懇談会は、同
年九月二十三日に、議長は第一党から、副議長は第二党から選
出すること、正、副議長の党籍離脱、参議院議員の国務大臣等
への就任の自粛、党議拘束の緩和、委員会における自由討議の
採用等を内容とする「参議院運営の改革に関する意見書」を答
申した。

この答申を受けた河野議長は、各会派の代表者会議を開催し、
この意見書の結論について検討を依頼したが、七二年（昭四七
年）三月に「参議院問題懇談会の答申は、……基本的には、参
議院の現状に対する批判を的確に表現したものと評価し、今後、
引き続き、その実現に努力する」旨の申し合せを行ない、各派
代表者会議を定期的に開催することとした。なお、各会派代表
者会議は「各会派代表者懇談会」と改称した（七三年（昭四八
年）三月二日）。

七七年（昭五二年）七月に就任した安井議長は、同年八月各
会派代表者懇談会において「参議院改革に関する基本的又は現
实的な問題について各党で各党の考えをまとめ、具体的にどう
取り組むかを検討したい」旨の提案を行い、同年十一月に、議
院運営委員会のメンバーを中心とする「参議院改革協議会」が
設置された（七七年（昭五二年）十一月二日）。

この参議院改革協議会は、その後、徳永、木村、藤田、土屋、
長田、原の歴代議長の下で引き続き、設置され、各種の改善策
が答申された。九五年（平成七年）八月に就任した斉藤議長の
下では、参議院改革協議会に代わり、同年一〇月に、参議院改
革に抜本的に取り組むため「参議院制度改革検討会」が設置さ
れた。

これまでの参議院改革について取り組まれたものは、参議院の運営や内部組織の見直しが中心で、その主なものは、正副議長の党籍離脱と議長は第一会派から副議長は第二会派からの選出、小会派の発言の保障、重要議案の審議日数の確保、参議院先議案件の増加、委員長室の設置、総予算審査に委嘱審査方式を導入、調査特別委員会の設置、参議院の調査会制度の創設、議員の海外派遣の改善（特定事項調査の導入）、常会の一月召集、国会テレビの導入、常任委員会と特別委員会の再編、行政監視委員会の新設、本会議採決の押しボタン方式導入、検査官任命同意に関する衆議院優越規定の削除、国会会議録データベースの構築などであり、大部分は、法律、規則の改正を要しないものであった。

(4) 参議院の将来像を考える有識者懇談会設置の意図するもの

これまで参議院改革協議会、参議院制度改革検討会で参議院改革について検討され、着実に改革がなされて来たが、協議会、検討会の活動は、基本的に現行制度の枠組みを前提とし、政党又は会派の意向を尊重しつつ、行わなければならなかった。し

たがって、議員の運営、組織に係るものに限定され、党派的な利害関係に影響されざるを得なかった。

そこで、党派の立場を離れて、参議院の在り方を抜本的に検討し、今後の院内の議論の参考にするため、河野議長時代に設けられた有識者の懇談会に次ぐものとして、一九八八年（昭六三年）一月二十二日に、藤田議長時代に、再び「二院制下における参議院のあり方を考える研究会（参議院制度研究会）」が設けられた。この研究会は、林修三（座長）、内田健三、河野義克、佐藤功、林忠雄の五氏で構成された。研究会は、同年十一月一日、土屋議長（病気で辞職した藤田議長に代わって就任した）に報告書を提出した。

報告書は、参議院に期待される独自の立場と視点として①長期的・総合的な視点に立つこと、②衆議院のみでは十分に代表されない国民各層の利益や意見を代表し、反映すること、③議員各自の意見をできる限り尊重し、反映することの三点を挙げ、そのための具体策として、選挙制度について比例代表制の廃止、これを存置する場合の検討事項、候補者推薦制度の可能性の検討など、また運営のあり方については、常会の召集時期の変更、議案の委員会への即時付託、党議拘束の緩和、本会議・委員会形骸化の是正と公明正大な審議の実行、参議院独自の調査会

の活用、電子式投票装置などの採用を提言し、衆参同日選挙の問題について触れた。

これらのうち、常会の一月召集、電子式投票装置の採用など実現されたが、参議院の存在意義に見合った又は議会の第二院というにふさわしい抜本的改革が行われたかという点、そうとはいえないものがある。

それは、やはり、現憲法下における参議院の位置付け、これまでの慣例や慣行、衆参とも概ね同じ政党によつて構成されているなどの「現行の枠組み」を前提とする改革に止まったからである。

そこで、参議院はいかなる役割、機能を果たすべきか、またそのために参議院はどのように組織運営されるべきかの問題について、これまでの「枠組み」にとらわれることなく、新しい考え方の下で、これまでの改革において不十分であった点、また将来にわたつて二院制を続ける場合、真に第二院の役割を果たせる参議院改革の方向性等について、自由闊達かつ広範な議論を展開することを期待して、「参議院の将来像を考える有識者懇談会」が設けられることになった。

また、斉藤議長としては、参議院創設五十周年の際、二院制を敷き、二院とも直接選挙で選出されている八ヶ国から参加を

得て上院議長会議を開催し、第二院の果たすべき役割等について議論を行ったが、「直接選挙による二院制を採っている国は意外に少ないこと、第二院が設置された歴史的又は建国的経過を持つていないこと、第二院固有の権能を有している国が多いこと等に認識を新たに」されたことも設置の契機となったようである。

有識者懇談会の構成は、堀江^{みか}湛（座長）、岩井^{ともみ}奉信、大宅^{おおく}映子、大石^{おおい}眞、金指^{かねさ}正雄、坂本^{さか}春生の各氏と私であった。必ずしも議会制度の専門家とはいえない委員も見られるが、先入観や思い込みを排し、制度の枠にとらわれることなく、自由闊達な意見が取り交わされることが期待される構成であつたといつてよい。

そのために、私は、自由闊達な議論をできるだけ制度化できる考えとしてまとまるようにとの立場で、自分の意見は、できるだけ差し控えて議論に加わらせていただいていた。

そこで、以下、私なりに審議経過をまとめさせていただくこととする。

(5) 有識者懇談会の審議経過

懇談会は、期待されたとおり、最初から自由闊達、広範な議論が取り交わされ、どのようにまとまるのか、私自身、心配していたというのがいつわらざる心境であった。当初から一院制論もみられた。

ところで、これまでの「枠組み」を越えた発想に立つということは、大石教授も言っておられるが、「決して従来の参議院改革に向けた努力を消極的に評価するという意味ではなく、むしろそれを積極的に評価する立場から、これをさらに推進する方向を探りたいという」（大石眞「参議院の将来像はどう描かれたか―参議院将来検討会の審議経過について―」議会政治研究五四号三頁）のが各委員共通した思いであった。したがって「参議院の理想像」を求めなければならないが、改革の実効性ということを考えれば、参議院の現実の政治の実態を考慮した改革案でなければならないということでは、各委員一致していたようである。

懇談会の活動の経過は、昨年〔平成十一年〕、春から夏にかけて従来の参議院改革の経緯と実績、従来の憲法改正論議、わが国の二院制の歩み、特に参議院成立の経緯、主要国の議会制度について検討するとともに、両院制の是非、参議院の存在理由、参議院の役割、機能、それに応じた選挙制度、参議院の政

党化の評価などが自由に討論された。その間、参考人として議会制度の専門家である東京国際大学教授（元国会図書館副館長）の下田久則、駿河台大学教授（元国会図書館調査立法考査局議会政治課長）成田憲彦の二氏から諸外国の二院制、上院のあり方、最近の議会改革の動向などについて説明を聞いた。

次いで秋から冬にかけて、これまでの検討の結果を基本的な考え方、主な機能、運用などにまとめるための議論がなされた。また、現職の参議院議員、即ち鎌田要人、山本一太、久野恒一、中島啓雄（以上自民党）、今井澄、櫻井充、小川敏夫、木俣佳文、薬科洵治（以上民主党）、佐藤道夫（第二院クラブ）の諸氏十人から意見を聴いた。このほか、倉田寛之（自民党）、谷本巍、田英夫（以上社民党）の諸氏は、ヒヤリングに出席できなかったため書面で意見を寄せられた。このように多くの方々から意見を聴くことと並行して、多くの内外の資料、論文が参考に供された。

かくて、参議院を「再考の府」としてとらえ、具体的な改革案の内容を整理した「参議院改革の検討の方向」と題する中間まとめ案が一月二十六日〔平成十二年〕の検討会で基本的に了承された。この中間まとめ案が一部の新聞で「参議院改革に関する答申の基本方針」などとして報道されたが、この案の中に

は、(A)案として、会期不継続の原則の廃止、比例代表制の廃止など国会法や公職選挙法の改正で足りるものと(B)案として衆議院の再議決要件の緩和、参議院の首相指名権の廃止など憲法改正を要する改革案が示されていた。内容、体裁とも従来にない思い切ったものであったため、各方面で注目され、好意的に受け止められた反面、参議院議員の一部に強い反発を招くこととなった。この問題は、後でとり挙げることにする。

ところで、参議院改革の重要課題である参議院選挙制度については、どのような議論がなされたかということになるが、選挙制度の問題は、参議院の役割、機能、権限等を前提としなければならぬため、常に役割、機能、権限の問題と同時に議論された。しかし、役割、機能、権限についてまとまった方向が見出せないまま、自由闊達な議論がなされたため、選挙制度についても改革の方向を見出すことが困難であった。また、選挙制度の問題は、かなり技術的問題に立ち入ることになり、また政治的な性格を有するものであるため、この議論に集中すると、参議院のあるべき姿が見失なわれて行くおそれもあった。

そのようなわけで、選挙制度については、集中的に議論することなく、参議院の理想像についての考え方がまとまったところで、議論しようという方向であった。

そして、今年(平成十二年)の二月に入って、参議院の機能と選挙制度、参議院選挙制度の改革をテーマにして、二回、集中的に討議なされたが、個人の意見が出やすくするとの立場から、政党より個人重視の選挙制度であるべきだとの観点から比例代表制を廃止するという方向で意見がまとまった。そして、将来の課題として、参議院の代表制の性格を見直すことを提案することとなった。

このようにして、三月下旬以降は、意見書の最終案の取りまとめに入ったが、自由闊達な議論であったため、意見書として理論的にまとめる作業が大変でなかったかと思う。意見書原案を会議に諮る作業が二度繰り返し返され、ようやくまとまったという事実がこれを物語っている。

なぜこのようなことを申し上げたかというと、この有識者懇談会は、いわゆる「審議会」と異なり、委員が本当に自分の意見を自由に言い、これに対する意見も委員が自由に言った懇談会であったからである。

このことは、意見書の形式、内容とも従来の審議会の意見書と異なるものがあることから分っていただけだろうと思う。

(6) 意見書について

この意見書では、従来の改革意見にみられなかった、衆議院の法律案再議決要件（憲法五九条）の緩和、裁判官弾劾裁判所の組織方法（憲法六四条）の改正（参議院議員の中から選挙された裁判員で構成する。裁判官訴追委員会は衆議院議員の中から選挙された委員で構成する）、本会議の定足数は、本会議における議決要件のみにする（現行憲法では、議事及び議決について総議員の三分の一以上の定足数が必要とされている）、参議院の内閣総理大臣指名権（憲法六七条）をなくすなど思い切った、憲法改正を要する提言が行われた。

この思い切った提言は、各方面で注目され、好意的に受けとられたようであるが、参議院議員の中からは強い反発を招くこととなり、「参議院制度改革検討会」もこの意見書には、あまり好意的であると思われない。文字通り議長の研究会の意見であるとされているようである。

参議院の権限を弱めることに問題があったのですが、この問題については高見先生がジュリスト一一七七号の座談会「期待される国会像」の中（一二頁以下）で詳しく述べておられますが、ここでは、その座談会における衆議院法制局の浅野善治氏の発言を引用させていただきます。即ち、

「権限を弱めるというようなことが、議長の私的懇談会などで

も出ていますが、これは決して権限を弱めるという趣旨ではなくて、衆議院は政策決定なり、政権の創出に対して直接的な役割を果たすということに対して、参議院としては、もう一つそこでは違った見方をしましょうということではないかと思えます。そうした観点から関係は参議院議員から選出しないということや、法律案の衆議院再議決の要件の見直しなどという考え方が出てくるのだらうと思えます。また、衆議院の政策決定、政権基盤と異なった観点からの人事案件の同意、決算審査を中心とした行政評価ということに参議院の積極的役割を見出すということも出てくるのだらうと思えます。あえてそういう権限から遠ざかるというか、政策決定に直接にかかわらないという考え方というものは、そうした立場の方が、政府与党に対しても自由な立場から問題点を分析し、指摘できるということも言えるわけで一つの大きな考え方でないかと思えます」というのである。これは、議会法専攻者としての個人の意見であるが、われわれの立場をよく理解してくださった意見であります。参議院の議員の皆さんもこういう理解をしていただきたいと思えます。

また、「会期不継続の原則」を改め、通年会期制、立法期制度の導入の提言も、新しい提案であり、場合によっては、憲法

改正を要する提案であるといつてよく、これも抜本的改革で、思い切った提案であるといつてよい。

更に、参議院の独自性、自主性ということから「国会法の規定を原則として両院関係及び国民、官庁との関係にかかわるもののみ限定し、議院の組織及び運営に関する事項は、各議院の規則等で定める」旨の提案も、憲法、議会議法の専攻者にとっては常識なことであるが、議院法の伝統が残されたままの国会法で運用されている現状に対しては、新しい思い切った提案といえよう。

そのほか、参議院の独自性と自主性の確保、国務大臣就任の自粛、党議拘束の緩和、決算審査の重視、国政調査権の行使の仕方の見直し（特に国政調査報告書の作成）、請願審査の充実など参議院問題懇談会、参議院制度研究会その他指摘された従来からの懸案事項についても具体的に提案している。

なお、党議拘束の緩和、決算審査の充実などは、参議院制度改革検討会でも取り上げられている。

参議院選挙制度の改革については、比例代表選挙制度の廃止を含めた抜本的な見直しが必要なことを述べたのに止まった。参議院の権限、組織の問題は、一体として把握する必要があるので、われわれの提案をどのように取り入れるかを検討される場

で具体的に考えていただくのが適切であると考えたからである。参議院選挙制度改革については、平成十二年二月二十五日に参議院各党派懇談会から「参議院選挙制度改革に関する協議会報告書」が出されている。

参議院の改革について「有識者懇談会」では熱心に討議し、考えて来た。また、私自身もこれまで考えて来たのですが、参議院の現状をみると、結局は、政治の在り方の問題であり、制度の問題ではなく、政治の改革がなされなければ、実現は困難であるといわざるを得ません。

* 本稿は、二〇〇〇年二月九日開催の北大立法過程研究会における報告原稿に加筆して頂いたものである（高見記）。

Future of the House of Councillors

Ichiro ASANO*

How the Japanese Bicameral System should be in the 21st Century-The Reform of the House of Councillors : Past, Present and Future, concerning the report of the private advisory committee for the upper House President.

*the former Director General of the Legislative Bureau of the House of Councillors