

参議院が果たすべき役割

徳永貴志

和光大学経済経営学部経済学科教授

はじめに

日本国憲法は、衆議院と参議院とからなる二院制議会を採用している。二院制をとる民主制国家を比較すると、第一院（下院）の組織にそれほど違いは見られないが、第二院（上院）の組織については各国の違いが大きい。すなわち当該議会がどのようなタイプの二院制であるかということは、どのようなタイプの第二院を有しているかということと同義であるといっても過言ではない¹⁾。日本国憲法における参議院は、イギリスのような貴族院型（任命制を含む）でも、アメリカ合衆国のような連邦国家の各州代表から構成される連邦制型でもなく、単一国家における公選議員によって組織される民主的の第二院型であるとされる。世界の二院制議会を比較して単一国家が直接公選による第二院を採用する事例が少ないわけではないが²⁾、民主的に組織され国民の意思を代表する第二院としての参議院は、同じく国民の意思を代表する第一院である衆議院との構成原理の違いが憲法上明確にされていないため、その役割や存在意義についてこれまで様々な議論が展開されてきた。憲法の代表的な教科書は、歴史的にみて二院院が設置される理由として、①議会の専制の防止、②下院と政府との衝

1) 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頁。

2) 松浦淳介「国会に関する改憲論と実態論」待鳥聡史・駒村圭吾編『統治のデザイン』（弘文堂、2020年）122頁。

突の緩和、③下院の軽率な行為・過誤の回避、④民意の忠実な反映、といった点を挙げるが³⁾、それらのうちのどの要素を重視するかによって、議院の具体的な組織方法を定める選挙制度や議院の権限の具体的な作動様式を定める国会法や議院規則の内容は変わる。しばしばいわれるように、当該国家の統治機構において第二院にエンジンの役割を期待しているのか、それともブレーキの役割を期待しているのかによって、その姿は大きく違ったものとなりうる。形態の類似するタイプの第二院を比較することは有用であるが、当然のことながら世界各国の民主的 second chamber がすべて同じ特徴を有しているわけではないので、日本の参議院のあるべき役割を明らかにしようとするれば、日本国憲法が国会及び各議院に付与した地位や権限に関する条項を出発点としながら、両院と内閣との関係、政党システムや政治文化等を考慮に入れた解釈作業が必要となる。

参議院のあり方については、これまでその現況の分析や内包する課題を解決するための改革案が数多く示されてきた。1971年に与野党の支持を得て参議院議長に就任した河野謙三が、私的諮問機関（「参議院問題懇談会」）を設置して参議院改革の必要性を強く訴え、正副議長の党籍離脱を実現させるなど今日まで続く独自性の追求に先鞭をつけたことはよく知られている。それ以降、参議院は自らその組織と運営に関する課題を取り上げ、続く歴代議長のもとでも諸会派が協力して参議院改革に取り組んできた⁴⁾。他方、学説においては、自民党一党優位の政党システムが続いた55年体制のもとで存在感の乏しい参議院にいかにして固有の役割を見出すかということに関心が集まった時期があったが、政権交代可能な二大政党を中心とするウェストミンスター・モデルを目指したとされる1990年代の政治改革以降は、両院の多数党が異なる政治状況のなかで顕在化した参議院の「強さ」に伴う混乱をいかに制御しながら、参議院の役割を明確化し

3) 芦部信喜（高橋和之補訂）『憲法〔第八版〕』（岩波書店、2023年）324頁。両院制の上記4つの存在理由について、芦部は、①と②が貴族院型上院に、④が貴族院型上院と連邦制国家型上院に、そして③が民主的単一国家型上院にそれぞれ妥当するものと考えていたと高見勝利は分析している。高見勝利『芦部憲法学を読む』（有斐閣、2004年）118頁以下を参照。

4) 参議院は、1971年以降に取り組んできた自身の改革について、その歩みを「参議院改革の歴史」としてウェブサイトにまとめている。〈<https://www.sangiin.go.jp/japanese/aramashi/ayumi/rekisi.html#R01>〉を参照。

ていくかに関心の軸足は移っている。そして、2013年の参議院通常選挙の結果与党が両院で過半数の議席を確保して以降は、憲法改正も含めてより長期的な視野に立って参議院が抱える課題を解決する方向性が議論される一方、現職の参議院構成員を念頭に置いて実現可能性が比較的高い漸進的な改革案も示されているところである。本稿は、これまでに議論されてきた主要な論点を改めて整理したうえで、参議院における立法の側面に焦点を当てて若干の検討を加えるものである。

I 参議院の権限と影響力

1 参議院の権限に関する法的枠組み

日本国憲法は、予算の議決、条約の承認、及び内閣総理大臣の指名については、両院が異なる議決を行った場合、最終的には衆議院の議決を国会の議決とすると定めている。そのため、これらの案件に関して衆議院の参議院に対する優越は大きく、参議院の意向にかかわらず衆議院の過半数のみで国会としての決定を下すことができる。しかし、法律案については、両院が異なる議決を行った場合、衆議院において出席議員の3分の2以上の特別多数で再議決しない限り当該法律案は成立しない。これまで一つの政党が単独で衆議院の3分の2以上の議席を有したことはなく、複数の政党からなる連立政権の場合でも、与党だけで衆議院の3分の2以上の議席を獲得することは戦後の経験から容易でないことは確かである。つまり、法律案の議決に関して衆議院の法制度的優越は決して大きいとはいえない。このように少なくとも法律を成立させるうえで憲法上参議院の権限が国会の議決を左右しうることは憲法学説においても早い時期から認識されていた⁵⁾。

ただし、参議院に憲法上付与された権限が大きいからといって、国会の意思決定全体における参議院の影響力が必ず大きなものとなるわけではない。その時々々の政治状況や議院の党派構成によって、法律案の審議過程を含む政治過程全体に参議院が大きな役割を果たすこともあれば、その権限

5) 宮沢俊義『新憲法と国会』（国立書院、1948年）180頁、法學協會『註解日本國憲法 下巻（1）』（有斐閣、1953年）905頁。

行使の影響が政治過程の一部にしか及ばず、議院での法案審議の場面では参議院の影響力がほとんど表面化しないこともある。法的な枠組みだけでは、「それが現実政治の中でどのように使われるか、どのような機能を果たすかを完全に規律すること」⁶⁾はできないからである。法的枠組みは、いかなる条件のもとでどのように作用するのか、実際の機能の態様を含めて考察しなければならない。一方で、竹中治堅の研究が明らかにしているように、法的枠組みとして参議院の権限が大きいことは、与党が、参議院における自陣の勢力拡大を目的に連立内閣を形成し、法案審議の前段階で参議院内有力勢力の反対や異論を見越して対策を講じたり妥協案を織り込んだりするように促してきたということにも注目しなければならない⁷⁾。

2 両院の多数派が一致したときの参議院の影響力

日本国憲法が施行された当初は、法律案の審議過程に限っても参議院の影響力が発揮される場面は比較的多かった。1947年に実施された第1回参議院通常選挙では、250議席中無所属議員が100名を超え、その中でも個々の自律性が高い議員が緑風会と呼ばれる院内会派を結成して政府の提案に対して是々非々で対応し、政府に修正案を受け入れさせするなどして存在感を示したことは知られている⁸⁾。しかし、その後すぐに参議院でも衆議院と類似の政党化が進み、1950年の第2回通常選挙では、緑風会に所属する議員を含めて、政党に属していない候補者の当選は30名を下回るまでに減少した。参議院も衆議院とともに国会の一部を成す議決機関である以上、参議院を構成する議員たちの意見を集約するための組織が必要とされたことに加えて、選挙戦は知名度と資金力がその勝敗を大きく決定づけることから候補者個人で戦うよりも政党の支援のもとで組織的に戦う方が有利となったからである。左右のイデオロギー対立が鮮明化していくなかで参議院における政党化は不可避のものであったといえるだろう⁹⁾。

6) 毛利透「参議院の存在意義」法律時報90巻5号(2018年)21頁。

7) 竹中治堅『参議院とは何か 1947～2010』(中公叢書、2010年)11-13頁。

8) 同上、38頁。

9) 政党の影響が少なく個々の自律性が高い議員が多く選出された第1回通常選挙のような事態は極めて特異なものであって、「二度とない例外中の例外の選挙」であったとの評価もある。高見勝利『現代日本の議会政と憲法』(岩波書店、2008年)137-141頁を参照。

1955年に自由民主党が誕生して衆議院の絶対多数を占め、1959年に参議院でも自民党が単独で過半数議席を獲得してからは、両院ともに自民党が議事運営を主導することとなる。両院の多数党が一致するなかで、ほとんどの法律案は、与党の規律がより強い衆議院に先に提出され、その議決後に参議院に送付されるため、参議院における法律案の審議・議決に衆議院のそれとの差異はほとんど見られなくなった。その結果、参議院は衆議院での審議をただ繰り返すだけ、あるいは追認するだけの存在であるとみなされるようになったのである。いわゆる「衆議院のカーボンコピー」論である。こうした状況は、「両院を横断する政党の横串」による二院制の一院制的運用ともいわれる¹⁰⁾。もっとも、このように参議院の存在意義が疑問視された55年体制のもとでも、国会の意思決定において参議院は一定の影響力を有していたことが今日では明らかになっている¹¹⁾。すなわち、内閣が法律案の準備段階において参議院自民党の意見を事前に組み込んだうえで当該法律案を衆議院に提出することによって、参議院の審議段階で内閣の原案が大きく修正されたり審議未了で廃案となったりすることが極少化したのである。

周知の通り、55年体制の早い時期から、内閣提出法律案については与党自民党と省庁の官僚による国会提出前の緻密な協議が行われ、広く党内の合意を得た後の国会審議では、両院の自民党議員に対して厳しい党議拘束が課されてきた。このような慣行が長年維持されてきた理由は、衆議院与党だけでなく参議院与党の対応次第で内閣提出法案の成立が危くなる事態が想定されたからである¹²⁾。内閣の重要法案をめぐって内閣と衆議院多数派との間に深刻な対立が生じれば、衆議院において内閣不信任決議が可決され、それに付随して内閣が衆議院を解散するという選択肢が用意されている。そのため、続く総選挙を通じた国民の選択によって最終的に両者の対立を民主的に解決する途がありうるが、内閣と参議院多数派との間

10) 白井誠『国会法』(信山社、2013年)21-23頁。

11) 竹中・前掲注(7)87頁以下。

12) 実際、衆議院与党が賛成しても参議院与党の反対によって継続審議や審議未了となった法律案もある。大山礼子『日本の国会—審議する立法府へ』(岩波書店、2011年)159-160頁を参照。

に抜き差しならない対立が生じた場合には、これを即座に解消する手段は憲法上存在しない。さらに、内閣が各議院における議事日程の決定に関与することや修正案を通じて議員との妥協点を模索すること等、内閣が国会内の審議プロセスに介入することが認められていないことも、参議院自民党に対して衆議院自民党と同様に厳しい党議拘束が課される一因となってきた¹³⁾。このように自民党内で巧妙に設計された法律案の事前審査が徹底して行われた結果、1989年の参議院通常選挙で自民党が過半数議席を失うまで、憲法上参議院が有する権限の大きさが法律案の審議・議決の場面で顕在化することはほとんどなかったのである。

3 両院の多数派が不一致のときの参議院の影響力

1989年、1998年、2007年、2010年の各参議院通常選挙で野党会派が参議院の過半数議席を獲得したことによって生じたいわゆる「ねじれ国会」¹⁴⁾は、憲法が参議院に付与した権限のポテンシャルを様々な場面で可視化した。すなわち、内閣提出の重要法案が野党である参議院多数派の反対によって、成立の延期や断念、大幅な見直しに追い込まれる事態が生じたのである¹⁵⁾。衆議院において与党が3分の2以上の議席を確保している場合でも、衆議院でいったん可決された法律案が参議院に送付されると60日が経過しなければ衆議院での再議決はできないため（憲法59条4項）、参議院多数派は審議を進めないことによって当該法律案の成立を遅

13) ただし、議院の議事運営に対する内閣の関与や内閣による修正案の提出が憲法上明示的に禁止されているわけではない。憲法41条が国会を「国の唯一の立法機関」と規定していることから、国会による立法は国会以外の機関の関与なく成立することが求められるとされるが（「国会単独立法の原則」、議院の議事運営への内閣の関与や内閣による修正案の提出がすべて違憲であるわけではなく、一定の条件下でこれらは憲法上認められると解されるとする学説が近年有力である。上田健介「議院の議事運営に対する内閣の関与について」曾我部真裕・赤坂幸一編『憲法改革の理念と展開 上巻』（信山社、2012年）574-577頁、及び、奥村公輔「立法手続」山本龍彦・横大道聡編著『憲法学の現在地』（日本評論社、2020年）359頁を参照。

14) 一般に、1989年の臨時会から1993年の常会まで、1998年の臨時会から1999年の常会まで、2007年の臨時会から2009年の常会まで、2010年の臨時会から2013年の常会までの期間を指す。

15) 竹中治堅「二大政党競争期の『日本型分割政府』と参議院の役割」年報政治学2023-1（筑摩書房、2023年）33頁以下を参照。

らせ、内閣による政策の実現を先延ばしにさせることができる。実際、内閣が成立を優先する重要法案を衆議院の再議決によって成立させることができるだけの議席を与党が確保している場合でも、両院の多数派が一致している時期と比べると、内閣提出法案の成立件数は大きく減少した¹⁶⁾。また、会期末が迫っている時期であれば、参議院多数派は抵抗を続けることで閣法を審議未了で廃案にすることができるため、それが内閣の最重要法案である場合には、当該法案への賛成を条件として内閣を退陣させることさえもできたのである¹⁷⁾。

また、ねじれ国会の時期に、内閣に対して野党である参議院多数派がしばしば用いた責任追及の手段として、内閣総理大臣や国務大臣に対する問責決議がある。上述の通り、参議院には衆議院のような不信任決議と解散の制度はなく、国務大臣の任免権は内閣総理大臣に帰属すると解されているので、参議院多数派が問責決議を可決することによって首相や国務大臣の責任を追及したとしても、衆議院における不信任決議のように法的効果を伴うものではなく、首相が国務大臣を罷免する法定義務はない。しかし、首相が問責決議の可決を無視すれば、参議院多数派が内閣の重要法案に対する審議拒否という方法で対抗するので、法律案の成立を断念するのでない限り、首相は国務大臣の辞任や場合によっては内閣の退陣という形で応じざるをえなくなり、参議院多数派が事実上内閣の行動を縛ることとなった¹⁸⁾。このように両院の多数派が一致していない場合には内閣は不安定化し、短命内閣に終わる事例が頻発した。つまり、内閣は両院多数派の信任を得ていなければ安定的に政権を維持することができなくなるため、衆議院だけでなく参議院でも多数派を形成することを重視するようになり、政権獲得を目指すにあたっては連立を組むことが必須であると認識さ

16) ただし、両院の多数派が一致している時期と不一致の時期とを比較して、後者の時期に参議院において閣法の成立が直接に阻まれることは稀であって、実際には法律案の提出自体を内閣が自ら選択的に絞り込んだため、ねじれ国会においてもその成立率は必ずしも低下していないとの分析がある。松浦淳介『分裂議会の政治学—参議院に対する閣法提出者の予測的対応』（木鐸社、2017年）180頁を参照。

17) 竹中・前掲注（15）54-57頁。

18) 大西祥世は、ねじれ国会において問責決議が可決されると、内閣総理大臣や国務大臣が辞職するという憲法慣習が実務上成立しているとする。大西祥世『参議院と議院内閣制』（信山社、2017年）161-162頁。

れるようになったのである。諸外国の議院内閣制においては、下院の過半数を制した政党ないし政党連合が内閣を組織して政権を担当することが一般的であるのに対して¹⁹⁾、内閣が衆参両院の信任に依拠せざるをえない日本の憲法運用は、「国会」内閣制と呼ぶにふさわしいともいわれる²⁰⁾。

4 参議院の「強さ」の背景

ねじれ国会の時期に生じたこのような議院内閣制の運用は、どのように評価すればよいだろうか。法律案の議決について参議院が有する強い権限は、国会における意思決定に与党だけでなく野党の協力をも不可欠とする合意形成型の国会運営を志向していると考ええるならば、上記のような閣法成立数の減少や内閣の短命も憲法が予定しているものと理解することができる。また、憲法は、内閣は議院ではなく国会に対し連帯して責任を負うものと定めており（66条3項）、参議院における問責決議という責任追及の政治的な効果として特定の国务大臣が辞任することは、内閣に対する責任追及が健全に機能していると受けとめることもできる。衆議院の過半数によって予算が成立しても参議院の反対で予算関連法案が成立しなければ予算の執行は不可能になり、国民生活に支障が出ることがしばしば問題視されてきたが、この点についても憲法が想定していない事態とはいえ、衆議院の優越のもとで予算が成立すれば円滑に財政運営を進めることができるよう財政法の法的枠組みを整備することで対処できるのではないかとの見解もある²¹⁾。

他方で、内閣と参議院との信任関係が衆議院とのそれと比べて弱いことは確かであり、それにもかかわらず内閣に対して参議院が衆議院と同等の影響力を行使できるとすると、その影響力行使の正当性が問われることは無理もない。憲法は、国会における首相指名の議決について参議院を関与させることを規定しているが、最終的には衆議院の過半数による議決のみ

19) イタリアのように憲法上内閣が上下両院の信任を有しなければならないとする議院内閣制国家もある。

20) 高見・前掲注(9)117頁以下。高見は、「国会内閣」の象徴的事例として、本稿で触れたものの他に、参議院通常選挙で与党が敗北した際に、首相がその責任をとって直ちに辞任したことを挙げる。

21) 毛利・前掲注(6)22-23頁。

で首相を決定することができるのであって、衆議院総選挙が政権選択選挙と呼ばれる所以でもある。それに対して、参議院には衆議院のような内閣不信任決議権が認められておらず、内閣による参議院の解散制度もないため、内閣と参議院との間に政治的対立が生じた場合に国民の審判によって民主的に解決する手段は存在しない。したがって、与党が選挙公約として事前に掲げ、それをもとに内閣が提案した重要法案の成立自体を参議院が阻止したり、参議院が内閣の進退を左右したりすることは憲法の運用として整合性がとれていないとの見方にも十分な理由がある。加えて、ねじれ国会においては、与党が野党に妥協することによって立法は与野党の協働が求められる場面が多くなるため、実現した政策の効果に対する責任の所在が不明確となり、結果として、次の選挙における有権者の選択を困難なものにするとの指摘もある²²⁾。

しかし、こうした見方は、1994年の選挙制度改革が目指した衆議院における「二大政党によるゼロサム・ゲーム」²³⁾を、参議院も含めた立法過程全体にそのまま当てはめたことで生まれているのではないだろうか。二大政党による政権交代可能な政治を目指して衆議院の選挙制度を中選挙区制から小選挙区比例代表並立制に改正したことによって、衆議院では実際に二大政党化ないし二大政党連合化が進み、選挙や政局において与野党対決型の行動様式が定着してきたが、衆議院におけるそうした行動様式を支える思考のフレームワークが政党を媒介として参議院にも拡張されたために、制度上強い権限を有する参議院が政権の帰趨を左右するようになったと考えられる。1989年以降に生じたねじれ国会を第一期から第四期に分けるとすると、第一期（1989-1993年）、第二期（1998-1999年）には内閣の掲げる個別の政策についてパーシャル連合が可能なことも少なくなかったのに対し、二大政党（連合）状況となった第三期（2007-2009年）と第四期（2010-2013年）では、野党である参議院多数派が参議院を「政権攻撃の拠点」として大いに利用するようになった²⁴⁾。ねじれ国会そのものが

22) 松浦・前掲注(16) 181頁。

23) 高見勝利『政治の混迷と憲法』（岩波書店、2012年）172頁。

24) 成田憲彦「参議院の位置づけ—何のために存在するのか」都市問題 104 巻 5 号（2013年）47-49頁。

病理であるわけではなく、衆議院と参議院がともに二大政党化したなかで、参議院においても与野党対決型の議事運営が持ち込まれた結果として、「国政の停滞」といわれる状況がもたらされたのではないだろうか。野党である参議院多数派が政府与党に対する拒否権プレイヤーのごとく振舞うようになったのは、選挙制度改革を中心とする先の政治改革によってもたらされた政治的環境要因が大きく作用したためであることにも留意する必要がある。

ねじれ国会が浮き彫りにしたこれらの課題の解決策としては、憲法を改正して衆議院における法律案の再議決要件を「3分の2」から「2分の1」に引き下げることが有力に主張されている²⁵⁾。確かに、議院内閣制を採用する他国と比較すると、再議決に下院の3分の2以上の賛成を要求する日本の参議院の権限は過大であるようにも見える。しかし、参議院の権限を縮小するための憲法改正に参議院総議員の3分の2以上が賛成するとは考えにくく、また、このような再議決要件の緩和は、内閣による衆議院の自由な解散が運用として定着している現状において、法律が「議員としての地位を完全に内閣の一存に依存している衆議院議員の過半数の意思のみで成立する」²⁶⁾可能性を高めることになりかねない²⁷⁾。長期的には憲法改正も含めて統治機構全体との関係で第二院としての参議院の制度設計を検討することは重要であるが、ねじれ国会が顕在化させた参議院の「強さ」に伴う様々な問題への対応は、参議院の代表方法、選挙区の設定等を規定する選挙制度改革や、参議院固有の法案審議を可能にする組織改革を通じて模索した方が、実現可能性が高く少なくとも短期的な効果が期待できるように思われる。

25) 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)を参照。

26) 毛利・前掲注(6)24頁。

27) 例えば、フランスのように下院による再議決要件が過半数であるにもかかわらず、両院の多数派が異なるときにさえ政府法案が上院の審議で再検討されて修正が加えられることが珍しくない背景には、憲法上両院の代表原理が異なり両院で全く異質の選挙制度が採用されていること等、複合的要因が存在していると考えられる。徳永貴志「フランスにおける多数派デモクラシーと第二院」只野雅人ほか編『統治機構と対抗権力』(日本評論社2023年)196頁以下を参照。

II 「全国民の代表」としての参議院のあり方

1 参議院の代表原理

憲法 43 条は、「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。」と定めている。これは、議員のみならず議員から構成される組織としての議院も全国民の代表として行動するべきことを意味すると解される²⁸⁾。通説的見解によれば、ここでの全国民代表とは、「代表機関の行為が法的に代表される者（国民）の行為とみなされるという趣旨の法的な意味ではなく、国民は代表機関を通じて行動し、代表機関は国民意思を反映するものとみなされるという趣旨の政治的な意味」であり、したがって、身分制議会の議員のように選挙民の命令に拘束されることは許されない（命令委任の禁止）とする自由委任の原則を意味するとされている²⁹⁾。さらに、現代においては個々の議員が社会の中に存在する様々な利益を代表することを通じて、議院が社会全体の利害を忠実に反映した縮図となっていること、すなわち社会学的代表の側面も全国民代表の重要な要素であると考えられるようになってきている。しかし、同じ単一国家でもフランスのように両院の代表原理がそれぞれ憲法に明記されている場合と異なって、日本国憲法には、各議院の代表原理、選挙人団、選挙区の単位等について規定が置かれていないこともあり、全国民代表であることによる両院共通の存在意義や役割を導き出すことはできたととしても、各議院の国民代表機関としての役割の相違を明らかにすることは容易でない。両院の代表原理の違いが憲法に明記されていない日本の国会については、社会学的代表の観点から参議院のあり方を構想することが有望な方向性であるように思われるが、その際に問題となるのは、多様な価値観や利害によって構成される社会のいかなる側面をどのような方法で国政に反映させることができるのかということである。

周知の通り、日本国憲法の制定に際して、貴族院を廃止して民主的な一院制への移行を日本政府に要求していた GHQ³⁰⁾ に対して、一院制の採用

28) 長谷部恭男編『注釈日本国憲法 (3)』（有斐閣、2020 年）520 頁 [駒村圭吾執筆]。

29) 芦部・前掲注 (3) 316-317 頁。

によって政治の安定性や継続性が損なわれることを危惧した日本側は、貴族院の代わりに地域別又は職能別代表制や任命制に基づく第二院の可能性を模索した。折衝を重ねた結果、両院ともに公選制とすることを条件にGHQは二院制の継続を認めたが³¹⁾、日本国憲法の制定プロセス全体を通じて参議院の構成原理が明確化されることはなかった³²⁾。また、「選挙区、投票の方法その他両議院の議員の選挙に関する事項は、法律でこれを定める。」(憲法47条)と規定されたため、具体的にいかなる選挙制度に基づいて、どのような選挙区を単位として各議院の議員を選出するかについては国会の立法に委ねられることになったのである。もっとも、両院の選挙制度を細かく憲法典で規律していない国は多く、その点で日本国憲法が必ずしも特殊であるわけではない³³⁾。選挙区の設定や議席の配分には技術的な要素も多く、人口移動が恒常的に生じることを考慮すれば、長期にわたって選挙の仕組みの細部まで固定化するよりも、国会の裁量に委ねて定期的に微調整、更新していく方が合理的であるともいえる。しかし、とりわけ参議院議員の選出方法については、衆議院のそれとの違いをどこまで憲法上許容できるのかが明確でないがゆえに、国会による参議院の選挙制度の設計に関する最高裁による憲法的統制は緩やかなものとなった。

2 地域の利益と都道府県選挙区

1947年の参議院議員選挙法によって具体化され、日本国憲法の制定後初めて実施された参議院選挙の選挙制度は、全国を一つの選挙区とする単記投票制(全国区、定数100人)と、都道府県を選挙区とする単記投票制(地方区、定数150人)とを組み合わせさせた仕組みが採用された。地方区については、人口が少ない順に定数2名の選挙区が25区、定数4名の選挙

30) GHQは、天皇の取り扱い等他の重要な争点で日本側に譲歩させるための取引材料として一院制を求めていた面もある。原田一明『議会制度』(信山社、1997年)136頁を参照。

31) 高柳賢三・大友一郎・田中英夫編著『日本国憲法制定の過程1』(有斐閣、1972年)310頁以下。

32) 木下和朗「日本国憲法成立過程における両院制の構想」曾我部真裕・赤坂幸一編『憲法改革の理念と展開 上巻』(信山社、2012年)520頁。

33) ただし、ケネス・盛・マッケルウェインによれば、OECD加盟国のなかで、両院の選挙制度と議員定数の両方について法律に委ねられているのは、日本、フランス及びオーストラリアのみであるという。『日本国憲法の普遍と特異』(千倉書房、2022年)122頁を参照。

区が15区、定数6名の選挙区が4区、定数8名の選挙区が2区設けられた。帝国議会における参議院議員選挙法の制定に際して、全国区については、全国的組織から支持を受けた有識者や全国的に知名度の高い知識人の選出を容易にすることを目指していたことが立法過程から読み取れるが、地方区については、地域の実情に詳しい人材を選出しやすくするといった程度の説明しかなく、なぜその単位として都道府県が適しているのか明確な理由が示されたわけではなかった³⁴⁾。

1950年に国政選挙と地方選挙の規定が公職選挙法として統合された後も、参議院選挙に関しては全国単一選挙区と各都道府県を単位とする選挙区との併用は続いた。最高裁は、参議院選挙における投票価値の平等に関する基本的判断枠組みを示した1983年判決³⁵⁾において、全国区は、「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る」ものであるとする一方、都道府県選挙区については、「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」と判示した。選挙制度の立法過程においては、選挙の単位として都道府県に必ずしも明確な意味が与えられていなかったのに対して、同判決では、歴史的・政治的・経済的・社会的な意義と実体を有する政治的まとまりという固有の意味が付与された。

全国区制については、1982年の拘束名簿式比例代表制の導入³⁶⁾、さらに、参議院の政党化の抑制を目指した2000年の非拘束名簿式比例代表制

34) 大石和彦『「都道府県代表としての参議院議員」再考』中村睦男・大石真編『立法の実務と理論』（信山社、2005年）49-52頁、及び、只野雅人「投票価値の平等と二院制の趣旨」判例時報2455号（2020年）111頁を参照。

35) 最大判昭58・4・27民集37巻3号345頁。

36) ①国全体という広大な地域が選挙区であることは有権者による候補者の選択を困難にする、②選挙運動に膨大な経費を要する、③政党が国民の政治的意思形成の媒介として重要な機能を果たすようになっている、といったことが改正の理由とされた。野中俊彦『選挙法の研究』（信山社、2001年）88頁を参照。

への改正によって、選出される議員の性格は変化してきた。他方で、都道府県を単位として行われる選挙については、人口規模に応じて定数を調整する選挙制度が一貫して採用されてきた。1983年判決以来、最高裁が都道府県を、地域の住民の意思を集約的に反映させる意義と機能を有する政治的なまとまりであると見做してきたことも、本来行政単位に過ぎなかった都道府県に民意を集約する単位としての地位が広く認められてきた理由であると考えられる。

しかし、2012年の最高裁判決³⁷⁾が投票価値の較差拡大を理由として都道府県という選挙区の単位が不動のものであると考えるべきではないとしたことで、2015年の法改正で鳥根県と鳥取県、高知県と徳島県という隣接する2つの選挙区が合区として1つの選挙区とされた。これに対して、合区の対象となった県選出の参議院議員や地元住民だけでなく将来合区の対象となり得る県の住民等からも批判が続いている。合区にされていない都道府県の有権者は自県から参議院議員を選出することができるのに対し、合区の有権者にはそれが認められていない状態は、平等原則に反するとする学説³⁸⁾や、当該県民の感情を傷つけ延いては彼らが国家統治の担い手であるとの感覚を喪失させる危険性があるとする学説³⁹⁾もある。人口減少が急速に進むなかで各地域が抱える課題を公正かつ平等に国政の場に伝えることの重要性は益々高まっていることは間違いない。ただ、仮に選挙区の設定にあたり投票価値の平等が憲法上絶対的な要請ではなく、地域住民の政治的なまとまり等他の要素を考慮することが許されるとしても、都道府県という単位に固執し、多少流動性をもたせた選挙区の可能性を排除することにも躊躇を覚える。同じ都道府県でも、都市部と農村部の経済的利害対立、平野部と山間部あるいは内陸部と沿岸部といった自然環境に由来する利害の対立もあるだろう。同じ都道府県内の利害の違いを「政治

37) 最大判平24・10・17民集66巻10号3357頁。

38) 上田健介「参議院選挙制度と議員定数訴訟の課題」憲法研究5号(2019年)175-177頁を参照。

39) 新井誠「地域の利害(あるいは感情)と憲法学—参議院議員選挙の『合区』問題によせて」法学セミナー738号(2016年)18頁以下、及び、同「議会上院の選挙制度構想—参議院議員選挙区選挙の合区解消に向けた一考察」法学研究91巻1号(2018年)285頁以下を参照。

的まとめり」として1、2人の参議院議員だけで代表することには限界がある。人口減少によって、都道府県を単位とする選挙区においては改選議席が一つ（定数は2）だけの1人区が増加しており、全国45選挙区のうち32選挙区を1人区が占めている現状を考えると、都道府県代表を通じて自分たちが国家統治の担い手であるとの感覚を人々が今後も維持し続けることができるかどうかは疑わしい⁴⁰⁾。

また、衆議院選挙における一人別枠方式を正当化するために最高裁の個別意見が示唆した論理の弱点として長谷部恭男が挙げているように、過疎地や人口減少が著しい地域に暮らす人々に共通する特定の利益が存在したとしても、かような利益を代表する議員として一定数の議員が選出されることによって、他の多数の議員が立法等を通じた政策の実現に際して当該利益を考慮する必要がないと考えてしまい、むしろ当該利益の実現が阻害されたり遅れたりしてしまう事態も十分に考えられる⁴¹⁾。もしそうなれば、代表者を国会に送り出すことによって期待されたのとは逆の効果が発生する危険性がある。こうした可能性は、地域の利益代表として議員を捉える場合だけでなく、他の特定の利益を代表する者として一定数の議員を選出しようとするれば考慮に入れなければならないことだろう⁴²⁾。

自分たちの意見が国政の場に代表されているとの実感は、自分たちが暮らす地域の代表者が国政の場に存在していることによってだけでなく、たとえ自分たちの利害を直接代表する者が議員として存在しなくとも、自分たちの意見や利益が軽視されることなく国政の場で議論の俎上に載せら

40) 一票の較差も縮小させることができる有力な代替案として、竹中・前掲注(7) 352-352頁などで提案されているような地域ブロックごとの大選挙区制があるが、本稿ではその詳細に立ち入らない。

41) 長谷部恭男『憲法の円環』（岩波書店、2013年）181頁。同頁脚注(26)では、アメリカ連邦議会において黒人議員数の増加を目指す選挙区割りの設定が、期待されたものとは逆の効果をもたらした点に触れている。

42) 吉川智志は、年齢別選挙区制度について検討した論考において、かような制度を導入することによって若年世代の利益が少数派として固定化されてしまい、議会において顧慮されなくなってしまうという政治的效果の可能性について言及している。吉川智志「選挙制度」山本龍彦・横大道聡編著『憲法学の現在地』（日本評論社、2020年）309頁を参照。ただし、世代に限らず特定の利益に基づく選挙区の設定が、どのような政治的效果をもたらすかについては、一律に論じることは難しく実際の運用形態によっても変化することが予想されるため、吉川自身も示唆しているように個別の検討が必要となるだろう。

れ、国会において公式に検討の対象にされていることを確認できることによっても少なからず得られるのではないだろうか⁴³⁾。承認の問題とも重なるこのような見方は、もちろん参議院に限られるわけではなく衆議院にも当てはまりうるが、衆議院総選挙は政権獲得競争の側面から逃れることはできず、また、衆議院は任期が短く解散もあるため、国民の多数派の利益や短期的な利益には敏感に対応しようとしても、少数派の利益や中長期的な利益には鈍感になりやすい傾向がある。議員と有権者との「時間的距離の相違」⁴⁴⁾は、参議院における立法の側面に焦点を当ててその役割を検討する際に前提とすべき要素である。

3 立法を通じた参議院の独自性の模索

参議院の存在意義として立法の側面に光をあてた場合、立法プロセスへの地方の新たな参画方法の可能性を探る宍戸常寿の議論が注目される⁴⁵⁾。宍戸は、憲法が定める地方自治の充実を図るために、国と地方との「調整を行う法律の制定に際して、地方の参画が一定程度保障されるべき」であると述べる⁴⁶⁾。具体的には、地方自治に関する重要法案について地方に法律案の作成や提出を認めること、地方公共団体に関わる一定の法律案については法案審議段階で当該団体の意見聴取を行うことを国会に義務づけることに加えて、地方公共団体代表または地方選出議員が議院の構成員となって地方の声を反映すること等が提案されている⁴⁷⁾。このような宍戸の提案は、「相対的に人口の少ない地域に対する配慮は、……全国的な視野から法律の制定等に当たって考慮されるべき事柄」⁴⁸⁾であるとする最高裁判

43) 大村華子が指摘するように、政治家や政府が国民に対して公正かつ平等に応答しているかという点（政策的応答性）も、自分たちの意見が国政の場に代表されていると人々が実感できるために重要な要素である。大村華子「選挙制度と統治のデザイン—政治学の視点から」待鳥聡史・駒村圭吾編『統治のデザイン』（弘文堂、2020年）59頁以下を参照。ただし、応答の平等性は、予算配分のように数量的に測定可能な事柄に限られないことにも留意しなければならないだろう。

44) 只野・前掲注（34）112頁。

45) 宍戸常寿「『憲法改革』としての立法プロセスへの地方の参画」地方自治法施行70周年記念自治論文集（総務省、2018年）297頁以下。

46) 同上、300頁。

47) 同上、302頁。

決とも呼応する。また、宍戸の提案を発展させる形で、石原佳代子は、「地域において蓄積された事務処理・条例制定に関する知見・経験を、参議院を介して国政の立法の場に流れこませる」構想を提示する⁴⁹⁾。石原は、衆議院と参議院との違いがもっぱら改選時期の違いにあるとするなら、与党と一体化した内閣の提案を完全に止めてしまうことなく、冷静に当該法案について再考するよう与党を促す「地域代表としての参議院」を設計することが求められるとしている⁵⁰⁾。ただ、参議院が「国家的政治プロセスの中で考慮すべき要素」⁵¹⁾は、地域（ないし地方）に限らない。世代、ジェンダー、職域的多様性、障害者などのマイノリティの権利等の事柄も、中長期的視点から国政レベルで検討すべき対象である。実際、参議院にはこれまでもこれらの国政レベルの課題に取り組んできた実績がある。

参議院には、6年という長い任期を生かして国政の基本的事項について長期的・総合的調査を実施し、それに基づいて政策提言等を行うことを目的として1986年に創設された調査会と呼ばれる参議院独自の機関が置かれている。近年の成果の一例として、1998年に設置された共生社会に関する調査会が、2001年に「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案」(DV防止法)を提出し成立させ、さらに3年後の2004年には同調査会が同法律の改正案を提出し同様に成立させている⁵²⁾。このような参議院の立法調査活動は、中長期的な課題の解決、その事後評価や改良に適したサイクルを形成しているといえるが、立法を通じて参議院が独自性を発揮するには、こうした活動をさらに活発化させる必要がある⁵³⁾。また、参議院におけるそのような立法調査活動は、内閣が提案する

48) 最大判平23・3・23民集65巻2号755頁。

49) 詳しくは、石原佳代子「地域代表としての第二院設計の可能性と限界(二)」法学論叢191巻4号(2022年)47頁以下。

50) 同上、52頁。

51) 宍戸・前掲注(45)307頁。

52) 星友佳「参議院の調査会」立法と調査419号(2019年)154頁。

53) 例えば、日本の参議院と比べて格段に調査立法活動が盛んなフランス上院において1976年に議院規則に規定され(1990年には下院にも導入される)、活用されている調査団(mission d'information)と呼ばれる制度(上院規則21条)が参考になる。Pauline Türk, *Le contrôle parlementaire en France*, LGDJ, 2011, p.149-152.

政策の専門的・技術的欠陥を明らかにし、政権の存続自体には直接影響を及ぼすことなく閣法に対して有意な修正を施すための理論的根拠を提供するだろう。加えて、そのような修正案の土台となる知識の蓄積を議員たちに促すことも期待できる。ただし、上述の通り、二大政党型ないしは与野党対立型の議事運営を参議院に持ち込めば、参議院はその強い権限を最大限に利用して、エンジンではなくブレーキの役割を過度に演じることになるのは避けられない。したがって、少なくとも参議院選挙については現行よりも比例性の高い、与野党対決型の政党システムを緩和させる選挙制度を整備することが求められる。参議院が果たすべき役割を憲法の改正によって明確化することも有力な選択肢ではあるが、現行憲法の枠内で試行できることはまだ残されているように思われる。