

日本国憲法における第二院の役割 — 参議院の憲法的価値としての論拠 —

加 藤 一 彦

《目 次》

- 一、はじめに
- 二、参議院創設と創設期の活躍
- 三、参議院の憲法的価値
- 四、第二院としての参議院の機能と役割
- 五、参議院の新たなる位置づけ
- 六、小結

一、はじめに

2007年7月29日に第21回参議院通常選挙が行われた。投票率は前回は若干上回り、58.64%であった。また選挙結果として、民主党ほか各野党の獲得議席は過半数（121議席）を超え、参議院において与野党逆転が発生し、両院におけるいわゆる「逆転（ねじれ）現象」が今後継続することになった。

こうした政治情勢の急変によって、しばらくの間、参議院はその存在感を増していくであろう。しかし、その一方、これまで参議院は衆議院と協調的存在であったため、憲法「改正」による参議院廃止、参議院権限の縮小化を目指す見解があったことも事実である。

そこで本稿では、政治情勢の変化とは一線を画し、規範論的アプローチ

日本国憲法における第二院の役割

からそもそも日本国憲法における参議院の地位・役割について、再確認することを試みたい。とりわけ国会において参議院が組み込まれた意味が、衆議院多数派＝政権構築の対抗力として読み込まれるべきだとする立場から、参議院の存在論拠を考察してみたい。

二、参議院創設と創設期の活躍

1. 強力な参議院の権能

日本国憲法制定時に貴族院の代替議院として参議院設置が構想され、しかも GHQ の了解の下、民選型議院として新設されたことはよく知られている¹⁾。

二院制を採る場合、一方の議院が国民主権の直接的発現機関として存在し、また同時にこの議院に国家権能の優越権を与えつつ、他方の議院は第一院とは異なる存在理由からその理由に対応した選挙制度を通じて構成され、同時に第一院よりも国家権能の点で一步劣る地位が与えられる場合が多い。

日本国憲法上、衆議院の優越が定められ、参議院は第二院的性格を有しつつも、参議院は国民代表機関（憲法 43 条 1 項）として性格づけられ、また参議院選挙制度の憲法的与件として任期 6 年半半数改選制（憲法 46 条）ぐらいしか課せられなかったために、参議院の権能は比較憲法的にみてもかなり強力な国民代表型民選議院と評価しうる²⁾。

2. 参議院の実績

問題は実際の参議院が自己に割り当てられた強力な権能を行使しうる自己の意思と環境があったか否かである。この問題をみるにあたっては、参議院が独自に行動したか否かが一つの指標になる。参議院の議決対象は複数あり、また立法過程も多様であるため、一般的に論ずるのは困難である。

表 (1)

事 案	件 数	備 考
参議院が衆議院において可決した法律案を否決し、衆議院が再議決した例	1 件	第 10 回国会、「モーターボート競争法案」1951 年 6 月 5 日
参議院が 60 日以内に議決をしなかったため、衆議院が再議決した例	1 件	第 13 回国会、「国立病院特別会計所属の資産の譲渡等に関する特別措置法案」1952 年 7 月 30 日
衆議院で議決された法律案が参議院で修正議決され、衆議院が回付案に同意せず、再議決をした例	27 件	第 1 回 国会〔1947 年〕～第 26 回 国会〔1957 年〕

註) 浅野一郎編『国会入門』(信山社、2003 年) 220 頁の表、参議院事務局『参議院先例諸表』(平成 10 年版) 四八六頁以下より筆者が作成した。なお、この表は 2007 年 9 月末現在である。

ここではまず法律案の制定についてみておこう。

この表 (1) にみるように、いわゆる 55 年体制確立期に至るまでは、参議院は憲法の予定しているように、強力な参議院として振る舞ってきたことが分かる。そのことは、参議院創設後、無所属議員を糾合した緑風会が第一会派として、衆議院における政党状況とは異なる行動をとったことが原因である。しかし、第三回目の参議院選挙時(1953 年 4 月 24 日)までに、緑風会所属の各参議院議員は元来、保守系無所属議員であったこともあり、既存保守系政党に入党合流することで緑風会は第一会派の地位を失い、逆に参議院の政党化が著しく進行していった。実際、第 26 回国会「環境衛生関係営業の運営の適正に関する法律案」につき、衆議院送付→参議院修正回付/衆議院不同意→衆議院の再議決(1957 年 5 月 19 日)という事例はあったが、こうした参議院の独自の法律否決・修正回付という態度は、これ以降しばらくの間みることはできなかった。

久しぶりに参議院の議決が政治的に大きな意味をもったのは、1990 年代の政治改革のときである。細川連立内閣による政治改革関連四法の衆議

表 (2)

国会の議決日	衆議院指名首相	参議院指名首相
1948年2月21日	芦田 均 (民主党)	吉田 茂 (自由党)
1989年8月 9日	海部俊樹 (自由民主党)	土井たか子 (日本社会党)
1998年7月30日	小淵恵三 (自由民主党)	菅 直 人 (民主党)
2007年9月25日	福田康夫 (自由民主党)	小 沢 一 郎 (民主党)

註) 浅野一郎編『国会入門』(信山社、2003年) 223頁の表をもとに筆者が作成した。

院の可決後、参議院側がこれを否決したが(1994年1月21日)、政治改革関連法案は同29日、両院協議会による成案を得て、衆参本会議で可決されている³⁾。また、2005年8月8日、参議院における郵政民営化関連法案否決という事例もある。この事例は、小泉首相による衆議院解散により当該関連法が廃案にされ、後に衆議院に再提出され、同法案は10月14日に参議院で可決成立している。

加えて参議院が政権構築過程において衆議院と異なる首班指名をした事例もある。これまで4回記録されている(表〔2〕参照。2007年9月末現在)。

また、参議院が人に対する決議の一種として、いわゆる問責決議を提出する場合がある。これまで、102件の問責決議が参議院より提出されたが、第143回臨時国会(衆参逆転の「金融国会」)の参議院本会議において、額賀福士郎防衛庁長官に対する問責決議が議決された例が1件ある(1998年10月16日)⁴⁾。その他、予算、決算につき参議院が否決したり、議決の拒否、また両院協議会が開催された事例もみられるが、基本的には参議院は55年体制前まで法律制定過程に積極的に衆議院とは異なる態度決定をしており、またその後の重大な政局場面で一定の役割を果たしてきているといえる。

三、参議院の憲法的価値

1. 参議院の定点的民意反映機能

参議院の存在理由として衆議院の「数の政治」に対する「理の政治」といわれることがある⁵⁾。しかしこれは後知恵的発想であろう。というのも、憲法制定時の日本政府案（1947年3月2日）では、参議院議員の構成につき「地域的又ハ職能別」で構成する参議院構想はGHQにより拒否され、両議院とも公選制が要求されていた。また、国民の直接選挙を実現する選挙制度の場面では「理」の部分よりも「数」のもつ意味が民主制的選挙の土台の部分において優先されるべきであろう⁶⁾。そうみると参議院と衆議院との異質な性格付けは、どこにあるのであろうか。

選挙の場面において、憲法上、参議院が衆議院と異なるのは任期6年半数改選制である。また国家機構上、参議院に対する内閣の憲法的統制権限は存在していない。つまり参議院に対し内閣は解散権を行使しえない。そこで参議院の憲法的意義として、必ず3年ごとにその構成員の半数につき選挙が行われることが重要な意味をもつ。かつて筆者はそれを参議院の「定点的民意反映機能」と呼んだが⁷⁾、衆議院解散⇒総選挙実施、その時期が内閣の自由意思によって決定されている現状をみれば、この視点は重要である。というのも、参議院選挙は定期的に時間軸に沿って実施せざるをえず、そこに内閣の意思が入る余地はないからである⁸⁾。

2. 民選型議院の再確認

参議院も全国民の代表機関である。このことは参議院が、①貴族院型、②連邦型、③多角的民意反映型の内、③に属しながらも確実に第一院と同様、国民意思を数の価値を通じて、国民の定時的意思としての代表要素を自己に取り込むことを示している。

しかし現状をみると、既存の選挙制度によって参議院の本質的規範要請

日本国憲法における第二院の役割

である国民代表制が傷つけられている可能性がある。参議院選挙制度に関していえば、次のことが指摘できる。

第1に、比例代表制選挙に関してである。旧全国区に代わって拘束名簿式比例代表制（第13回参議院議員選挙／1983年6月26日）、現在では非拘束名簿式比例代表制（第19回参議院議員選挙／2001年7月29日）にかかわる問題である。

この選挙制度の最大の欠陥は、比例代表選挙の部分（定員48名）について、有権者は名簿届出政党等（政党名）あるいは名簿届出政党等に係わる名簿登載者名（候補者個人名）のいずれかに投票することができる点にある。つまり、非拘束名簿式比例代表制が採用された結果、予め提出された名簿には当選順位が記載されず、名簿登載者の順位は有権者が投じた個人票の過多に応じて事後的に順位が定められる。その場合、集票可能性が高い候補者は、当選に必要な票を超えたときには、剰余分を自己が所属する政党票として活用させることができる。

そのため、個人票レベルでは逆転現象が発生する。2004年の参議院選挙の場合、中村敦夫氏は個人別では48名中21位であったが、中村氏の政党「みどりの会議」は当選基数に達しなかったため、かれは落選した。また前回2007年の場合、民主党比例代表区の当選者数は20名であるが、最低当選者である山本孝史氏の個人票は67,612票である。しかし、自由民主党の武見敬三氏（順位15番目）＝186,616票、社会民主党の山口たか氏（順位3番目）＝110,670票、日本新党の有田芳生氏（順位2番目）＝159,814票などは、政党獲得票数が少なかったため、民主党下位当選者よりも個人獲得票数が多いにもかかわらず、それぞれ落選している⁹⁾。

この日本独特な参議院非拘束名簿式比例代表制について、最高裁判所は2004年に合憲判断を下している。すなわち、最高裁判所は「名簿式比例代表制は、政党の選択という意味を持たない投票を認めない制度であるから、本件非拘束名簿式比例代表制の下において、参議院名簿登載者個人に

は投票したいが、その者の所属する参議院名簿届出政党等には投票したくないという投票意思が認められないことをもって、国民の選挙権を侵害(する)」¹⁰⁾とはいえないと判示している。

第2に、参議院選挙区選挙の一票の較差は未解決なままである。確かに、参議院選挙区選挙において人口比例を求めるには、都道府県別+半数改選制+2以上の偶数値の定数配分という与件が障害になるが、しかし既存法制度の中で最大限の議員定数再配分が行われてしかるべきであろう。その点、最高裁判所は参議院に一票の較差があることについては、これまで驚くほど寛容である。最高裁判所は参議院選挙区選挙(旧地方区含む)につき、選挙権の平等侵害を理由に違憲判断を下したことはない¹¹⁾。

四、第二院としての参議院の機能と役割

1. 第二院の存在理由

参議院が強力な権限をもっているという認識の下、衆議院の議席状況すなわち、政権与党と参議院の議席状況とが一致している場合には、参議院の強力な権限は表には出ない。ある法律の成立は、衆参与党の事前の話し合いで調整済みだからである。政権与党が参議院に多数派をもたない、いわゆる「逆転状況」があるとき、参議院が強力な権限を行使しうる。しかも衆議院が法律案の再議決(憲法59条2項)に必要な3分の2未満の議席しかない場合には、より一層参議院の存在価値が高まる¹²⁾。

ウエストミンスター・モデル(多数決型)あるいは国民内閣制論からすれば、第二院が強力な権限をもつことは望ましくないとみる。日本の場合、1994年3月に成立した政治改革関連法に伴う衆議院選挙制度の改革によって、小選挙区制を基軸とした新選挙制度(現在、小選挙区300議席+11ブロックごとの比例代表制180議席)¹³⁾が打ち出されたが、その制度の狙いは二大政党制を確立させることであった。

表 (3)

議院名	総議席数	小選挙区の数	小選挙区の割合
衆議院	480	300	62.5%
参議院	121 (242)	29 (58)	23.9%

註) 1 参議院選挙は1回当たりの議員定数を総数とした。

註) 2 参議院の小選挙区とは、定数2人の選挙区のことである。1回当たりの選挙では1人区(小選挙区)となるからである〔筆者作成〕。

しかし、純粋に選挙制度の部面だけをいえば、二大政党制を確立させるには制度上の制約が多すぎることに留意が必要である。

表 (3) からわかるように、衆議院はともかく参議院では二大政党制を生み出す契機である小選挙区制は著しくその割合が低い。また、参議院2人区は12選挙区存在しているが、事実上、自民党と民主党がそれぞれ1人ずつ当選する無風区であり、これを小選挙区と同列に扱っても、小選挙区／29議席＋2人区／24議席＝53議席にとどまり、全体におけるその商は、43.8%でしかない。逆に参議院選挙における比例代表部分と3人以上の議席数を合算すると、比例代表／48議席＋3人以上／20議席＝68議席であり、この値は全体の約56.2%である。比例代表選挙制度が全国単位で集計され、有権者の投票数に応じて48議席を比例配分することと、3人以上が準比例的機能を果たしている点からすれば、参議院選挙制度は、二大政党制を構築する契機は希薄だと指摘しうる。

つまりこの参議院の選挙制度の下、衆議院与党と参議院多数派が一致すること自体、至難の業である。政治改革の主眼の一つは、二大政党制の樹立であり——そのこと自体、筆者は別の見解をもっているが、その先の目的は、「国民→選挙→政党選択→多数派政党による内閣形成」、つまり議院内閣制における衆議院総選挙を内閣の民主的正当性の契機にすることにあった。いわゆる衆議院総選挙一発主義的政権構想である。この立場をとる国民内閣制の提唱者からすれば、「長い任期で解散もなく『理の政治』を期待された参議院が、内閣の構成の仕方にまで大きな影響を与えるという

ことが好ましいかどうか、一考の余地があろう」¹⁴⁾という指摘が出されるのも当然であろう。

2. 第二院の憲法的価値

小泉郵政解散（2005年8月8日）は、参議院における郵政民営化関連法の否決を直接的原因とした衆議院解散であった。小泉首相は、一定の政策の適否につき、衆議院総選挙を媒介として事実上の国民投票を行ったといえる。この同じ時期にドイツにおいてもシュレイダー政権（SPD＋緑の党／90年同盟）が、第二院である連邦参議院において野党側（CDU／CSU）が多数を握ったことにより、安定した政権運営が困難になったとして、第一院たる連邦議会を解散したことがあった¹⁵⁾。

ドイツの連邦参議院は、先にあげた分類によれば②連邦型である。また連邦参議院は国民代表機関ではなく、ラント政府（州政府）の代弁機関であり、その議員はラント首相・大臣が兼務する。そうした国家機関であるにもかかわらず、シュレイダー首相による連邦議会解散、連立与党の大勝を目指した解散総選挙は、連邦憲法裁判所によって合憲とされつつも¹⁶⁾、学説上厳しい批判が加えられてきた。中でも与党が連邦参議院で過半数を有していないという状況を主たる解散原因とすることが、首相の建設的不信任制度（基本法67/68条）を設けたドイツ基本法の下で、許容されるのか否かという問題が提起された。そしてこの論点は、連邦参議院をどのように評価すべきかという問題と直結している。本報告に関連する点をいえば、次のことが指摘できる。

第1に、連邦参議院の存在それ自体についてである。シュタルクは、一連の解散劇の発端となったノルトライン＝ヴェストファーレン州議会選挙におけるSPDの敗北、これに続く連邦参議院における連立与党の過半数割れという局面において、改めて連邦参議院の存在根拠を次のように指摘している。「確かに連邦参議院は二つに分かれた議会の同等な第二院では

ない。しかし連邦参議院は連邦立法を制定する際に権限を有する権力分立の本質的要素であり、その権限の内において各ラントより発する政治的意思は束ねられ、政治的原動力として連邦議会、連邦政府といった統一的諸機関と対抗していくのである¹⁷⁾。このように捉えられた連邦参議院の存在は、そもそも連邦議会の多数派とは別の構成が予定されており、だからこそ連邦政府は連邦参議院の同意を必要とする法律の制定にあたっては、連邦参議院との協調が本来求められていたはずである。いわゆる議会における協調型デモクラシーの再評価の問題である。

第2に、ドイツ基本法の構造問題と関連するが、プレビシットの課題である¹⁸⁾。連邦首相による連邦議会解散が内閣／連邦議会（下院）との信任性を表すとき、連邦首相の解散権行使は内閣の対議会責任にとどまらず、対有権者との責任にまで及んでいると解される¹⁹⁾。その含意するところは、連邦議会解散⇒総選挙の結果によって、国民が政党選択を通じて連邦議会の議員選出のみならず、新しい政権形成に直線的関係性をもたせることにある。その限りで、ライブホルツが指摘しているように²⁰⁾、連邦議会選挙は行政権の担当者を決定するプレビシットの代替物である。

しかし、憲法構造上、意識的にプレビシットを回避してきたドイツ基本法は、連邦議会選挙それ自体がプレビシットの的に作用することをもってプレビシットの限界としてきたはずである。また、連邦大統領の権限を名目的にし、カンツェラー・デモクラシーの下、連邦首相の解散権行使をも限定化した憲法環境において、連邦参議院の議席状況を付度し、連邦首相が国民に与党政策の実現を図るために連邦議会解散に打って出ることは、ドイツ基本法上の代表民主制の観念とは一致しないといえる。つまり、連邦参議院の憲法的価値は、プレビシットとは切断された議院が連邦議会と協調しつつ、一つの立法機関を形成することにある。少なくとも、ドイツ連邦参議院の存在意義は、連邦制を背後にしつつ権力分立の論理と反プレビシットの論理、この二つの基本線に沿ってその存在価値があるといえる。

五、参議院の新たなる位置づけ

1. ウエストミンスター・モデルは理想的か

日本国憲法上の制度的与件をみれば、参議院は、①任期6年半改選制、②衆議院優越に伴う第二院的性格ぐらいしかない。また、従来いわれてきた参議院の機能的側面からすれば、参議院は「理の政治」、「反省の院」である。しかし、筆者が注目するのは、参議院に内閣が関与しうる制度的仕組みが存在しないこと、参議院には内閣の解散権が及ばないことの意味である。高橋和之は「参議院が重要法案を否決したとき、内閣は衆議院の解散により国民の判断を仰ぎ、内閣支持派が勝った場合には参議院はその結果を尊重するという慣行を確立するとか、あるいは、そのような選挙で3分の2を獲得することも必ずしも困難ではない選挙制度を導入するとかの方策を法律レベルで考える必要がある²¹⁾」と述べている。

おそらくそこに分水嶺がある。憲法7条3号による内閣の裁量的解散権行使が憲法慣行上確立化している日本において、内閣（首相）による衆議院解散⇒衆議院総選挙⇒内閣形成は、既存の衆議院選挙制度と相まってプレシット的に機能する。もとより「ウエストミンスター・モデル」を理念型とすれば、こうした議会と内閣との関係性は、国民の民主的正当性を最大限享受した政策実現を可能にする制度として評価される。内閣の有する行政権を「法律の執行」に限らず、政策体系の実現と把握し、内閣と議会との関係を「統治—統制」イメージで捉えるならば、議院内閣制にプレシット的要素を組み入れることが、権力の民主的正当性の根拠として不可欠の条件となるからである。

となれば、当然、内閣の意思の及ばないところで機能する国家機関はなるだけ少ない方が統治はしやすくなる。参議院が内閣の意思とは切断された議院として存在すること自体が、この制度設計者からは否定的に評価されることとなる。首相／内閣は—参議院に内閣の解散権が及ばないとい

日本国憲法における第二院の役割

う憲法典上の制約があるからこそ——衆参同日選挙に魅力を感じ続けてきたのであろう。

2. プレシット阻止要素としての参議院

参議院が内閣の意思から切断された議院であることは、改めて注目すべきである。参議院が3年ごとの定点的民意反映機能を果たし、内閣の解散権が及ばず、それ自体として存在していること。その憲法的価値は、次の3点にある。

第1に、国民サイドに立てば、国民は3年ごとに参議院選挙を通じて政権の政治のありように異議申立てが可能な水路が確保されていること。いわば、内閣の統治に対する検証的あるいは監査的選挙が必ず行われることである。

第2に、国会サイドに立てば、内閣が政治的に利用しうる解散権が参議院に及ばないことによって、内閣によるプレシット的政治利用の阻止要素が参議院の存在自体に内在化している点である。「衆議院多数派＝内閣」の図式ではなく、「国会対内閣」をあえて設定することにより、国会の内閣／与党に対する統制権は確保することができるはずである。

第3に、国民代表機関たる参議院が内閣の解散権から切断された議院であることは、「衆議院多数派＝内閣」という図式に対抗的な議会像を描ける。それは、内閣の強い意思に屈することのない参議院の存在そのものが、政党協調型統治の土壌を養うことにつながる²²⁾。

参議院の存在が、政権党にとって不都合な状況を創出しているという認識があるとするれば、まさに憲法はそうした状況を望んでいるのだとみるべきであろう。

六、小 結

日本の憲法学の世界では、プレビシットあるいは直接民主制論は、「権力の民主化」に仕えるものとして好意的、少なくとも親和的である。筆者がドイツ憲法理論を少しく勉強してきたためだろうが、ドイツではプレビシットは今なお危険な憲法理論という自覚はある。プレビシットの形態をとったシュレイダー政権による連邦議会の解散は、政治的にも最悪の事態を招いた。選挙の勝者ははっきりせず、結局、大連立政権が発足した——事実上の野党の不存在。2007年7月に行われた参議院選挙は、衆議院総選挙によって信任されていない安倍連立政権への信任投票の意味ももっていた。この選挙結果は、安倍連立政権への不信任であり、安倍連立内閣は参議院において過半数を失なった——その後、2007年9月26日、安倍政権は倒れ、福田政権が誕生した。

しかし参議院に多数派をもたない政権、それは憲法の予測範囲内の事態である。もっといえば、両院の「逆転現象」は憲法が許容している。そのことは、憲法構造上、衆議院の優越のほか、両院協議会の設置²³⁾に端的にみられている。二つの議院を支配する一つの政党の存在、それを支える見解よりも、国民意思を忠実に反映した二つの議院の存在、この方に筆者は憲法的価値があると考えている。何となれば、二つの議院はともに「全国民を代表する」(憲法43条)国家機関であることに相違はないからである。

【追記】

本稿は、「2007年度日本選挙学会／分科会A法律・議会部会『現代議会政における第二院の役割』」と題する私の報告・ワーキング・ペーパーを下に、2007年7月29日に行われた参議院通常選挙結果及び2007年9月25日に発足した福田内閣成立の事情を加味して原稿化したものである。

註

- 1) 参議院誕生の経緯の概略的説明として、小林孝輔・芹沢斉編『基本法コンメンタール憲法（第5版）』（日本評論社、2006年）第42条註釈（執筆者／加藤一彦）262頁参照。
- 2) たとえば、ドイツ連邦参議院は全国民代表機関ではなく、ラント政府の非選挙型代理機関である。イギリスの上院も非選挙型である。なおレイプハルトによれば、二院制を採用する条件として、①人口規模の大きい国、②民族的に分断されている国、③連邦制の国の三つをあげている。日本は①にあてはまるとされつつも、衆参両議院の選挙制度をみた場合、構成要素にあまり差のない二院制を採用することに、どれほどの意味があるのかと疑問を呈している。A・レイプハルト粕谷祐子訳『民主主義対民主主義』（勁草書房、2005年）序文9頁参照。また、参議院の権限が強すぎるという指摘として、大山礼子『国会学入門（第2版）』（三省堂、2003年）156頁以下参照。
- 3) この点については、石川真澄『戦後政治史（新版）』（岩波新書、2004年）181頁参照。なお、政治改革関連四法の成案獲得過程について、両院協議会の議事進行をめぐる問題点を指摘した重要な論考として、今野或男「両院協議会の性格・再論」『ジュリスト』1045号1994年57頁以下参照。
- 4) 朝日新聞2007年10月3日朝刊参照。参議院による問責決議の可決によって、額賀防衛庁長官は辞任に追い込まれた。この事例は現憲法で初めてである。
- 5) 参議院を「理の院」として把握する見解について、高見勝利『芦部憲法学を読む』（有斐閣、2004年）131頁以下に興味深い記述がある。参議院の存在につき日本において最初に「理」の部分に着目した者として、刑部荘「両院制」（国家学会雑誌60巻11号1946年／国家学会編『新憲法の研究』210頁1947年再録）をあげている。
- 6) この見方に立つ見解として、樋口陽一ほか著『注解憲法Ⅲ』（青林書院、1998年）42条〔樋口執筆〕37頁参照。もともと樋口は、参議院における「理」の部分「議會制民主主義そのものの中に」組み入れて理解すべきだと指摘している。

- 7) 加藤一彦「二院制と参議院の再評価」『法学セミナー』599号2004年35頁参照。
- 8) その点、衆参同日選挙は、参議院の独自性を失わせるだけでなく、参議院の定時的民意反映機能を低減化させる点でも批判的にみるべきであろう。
- 9) 2007年参議院選挙結果については、朝日新聞2007年7月30日夕刊を利用した。
- 10) 最大判平16年(2004年)1月14日民集58巻1号1頁。
- 11) 参議院の定数不均衡につき、1996年最高裁大法廷判決は1(鳥取選挙区)対6.59(神奈川県選挙区)につき違憲状態と判示したが、較差是正のための合理的期間を経過していないという理由で合憲判断を下した。最大判平8年(1996年)9月11日民集50巻8号2283頁参照。最近の事例として、最大判平16年(2004年)1月14日民集58巻1号56頁、最大判平18年(2006年)10月4日が最大格差1対5.13につき合憲判断を下している。2006年公選法改正によるいわゆる四増四減では、5.18倍の最大較差が4.84倍にまでしか縮小しない。この問題性は、すでに国会審議で明らかになっている。第164回国会/政治倫理の確立及び選挙制度に関する特別委員会第3号平成18年5月17日<http://kokkai.ndl.go.jp/SENTAKU/sangiin/164/0056/main.html>参照。
- 12) 衆議院が議決した法律案につき、参議院が否決した場合、衆議院が憲法59条2項の規定により、衆議院は出席議員の3分の2の多数で法律案を再議決し、法律を制定することができる。一般にこれを衆議院の優越の効果だとみるが、政治実体において逆の側面がある。衆議院と参議院とが別の諸政党によって多数が占められているいわゆる「逆転」国会において、参議院は衆議院に対し自己の意思を否定するには、衆議院に対し3分の2の多数を要求することとなる。その結果、政権政党は「逆転」がある場合、常に衆議院に3分の2以上の多数獲得が要求される。逆に野党は、衆議院総選挙において過半数を獲得すれば、衆議院と参議院双方の統率力を獲得することができる。したがって「逆転」国会が存在する場合、衆議院総選挙の勝敗ラインは与党にとっては3分の2、野党にとっては過半数となる。その意味でも日本の参議院の力量は、相当大きいといえる。
- 13) 最初の衆議院選挙制度案は小選挙区250議席、比例代表250議席であつ

たが、細川・河野会談の結果、小選挙区 300 議席、比例代表 200 議席となった。現在の形になったのは、2000 年 6 月 25 日の第 42 回衆議院選挙からである。

- 14) 高橋和之『現代立憲主義の制度構想』(有斐閣、2006 年) 101 頁。
- 15) ドイツ基本法は、連邦議会の多数派の信任によって連邦政府が形成される議院内閣制を採用している。政府による連邦議会解散については、ヴァイマル憲法体制下の負の経験から政府による解散権行使を制限する目的をもって、いわゆる建設的不信任投票制度 (konstruktives Misstrauensvotum) とワンセットになった巧妙な解散制度が構築された。議院内閣制の特色である「下院の信任／不信任対政府の解散権行使」との関係についていえば、「連邦議会は、その議員の過半数をもって連邦首相の後任を選出し、連邦大統領に対し、連邦首相を罷免すべきことを要請することによってのみ、連邦首相に対し不信任を表明することができる」(基本法六七条一項)。これに対し連邦首相による実質的解散権が発生するには、「自己に信任を表明すべきことを求める連邦首相の動議が、連邦議会議員の過半数の同意を得られないときは、連邦大統領は、連邦首相の提案に基づいて、二日以内に連邦議会を解散することができる。この解散権は、連邦議会がその議員の過半数をもって別の連邦首相を選挙したとき、直ちに消滅する」(基本法六八条一項) と定められている。つまり、憲法構造上、連邦首相の実質的解散権は、自己に対する信任が存在しない場合で、かつ後任の連邦首相が連邦議会において選出されないという厳格な条件においてのみ行使可能である。

なお、ドイツの建設的不信任決議をめぐる諸学説については、加藤一彦「プレビシットとしての首相の議会解散権」『憲法諸相と改憲論／吉田善明先生古稀記念論文集』(敬文堂、2007 年) 375 頁以下参照。
- 16) BVerfGE 114, 121.
- 17) C. Starck, Anmerkung, in: JZ., 21/2005, S. 1054., u. S. 1055.
- 18) ドイツ語圏ではプレビシット (Plebiszit) は、直接民主制と同義語である。
- 19) 日本の議院内閣制における内閣の衆議院解散権については、樋口陽一『憲法 I』(青林書院、1998 年) 318 頁参照。
- 20) ライプホルツ 阿部照哉ほか訳『現代民主主義の構造問題』(木鐸社、1974 年) 95 頁以下参照。

- 21) 高橋・前掲書・104頁。
- 22) 日本の議会議政にみられるプレシットの危険性について、加藤一彦「政党の変容と議会制民主主義」『法律時報』79巻8号(2007年)106頁以下でふれておいた。
- 23) いわゆる「逆転現象」の結果、法律制定は今後、与野党の話し合いによって定まるであろう。この非公式なルートによる解決のほか、公式の両院協議会による解決も今後、重要性を増して行くであろう。両院協議会の分析は、憲法学・政治学においてほとんど未開拓な分野であり、その研究が望まれる。