

# 参議院の意識化された原像形成

加 藤 一 彦

## 《目 次》

- 一、はじめに
- 二、参議院の成立過程
- 三、参議院議員選挙法の成立過程
- 四、緑風会の始動
- 五、小結

## 一、はじめに

「参議院は、何であるのか」という問いへの解答欄は、日本国憲法制定史を復習すれば、一定程度、埋めることはできる。しかし、この解答欄には余白が多分にある。というのも、日本国憲法公布時（1946年11月3日）、参議院は成立していなかったからである。

憲法101条は、「この憲法施行の際、参議院がまだ成立していないときは、その成立するまでの間、衆議院は、国会としての権限を行ふ」、同100条2項は、「この憲法を施行するために必要な法律の制定、参議院議員の選挙及び国会召集の手續並びにこの憲法を施行するために必要な準備手續は、前項の期日より前に、これを行ふことができる」と定めている。この補則条項は——現在では、本条項は実質的意味を失ってはいるが——参議院議員選出方法が、大日本帝国憲法に基づく法律事項であることを明示している。すなわち、形式的に見れば、法律制定権を有する日本国憲法上の「国会」自体が未完成であるが故に、参議院の構成は、大日本帝国憲法上の帝国議會に委ねられたのである。そのため、憲法制定時における参議院の新規設置の意味が、帝国議會において審議されただけではな

く、日本国憲法公布後も、参議院選挙法として、法案が継続的に審議され続けたという側面もある。おそらくこの周辺を整理すれば、参議院の法的性格づけの半分は、解答可能であろう。

残余の一部分は、最初の参議院議員通常選挙のあり方とこの選挙結果に基づく新たな政治主体の誕生が、かかわっていると思われる。というのも、新たな議院の創設は、憲法制度設計者の意図を超えて機能し得るからである。具体的にいえば、参議院選挙法の枠組とその選挙制度に基づいて形成された緑風会の活動である。特に緑風会の誕生とその活動は、憲法施行後の参議院のあり様に関して、重要な規範性を提供したと思われる。

「第二院としての参議院論」を展開するならば、参議院成立から今日にいたるまでの参議院の行動様式を分析しなければならない。しかしこれは私の能力と体力を超えた課題である。そこでここでは、最初期の参議院論の一つとして、憲法制定時における参議院論と緑風会のあり様に焦点を絞り、論を進めたい。この作業を通じて、「参議院は何であってはならないのか」という問題に架橋することが可能であり、またこれによって、参議院廃止論への対峙可能的論理を提供できると考えるからである。

## 二、参議院の成立過程

### 1 近衛／佐々木ルート

公式レベルにおける大日本帝国憲法の改正は、2つのルートより始まる。近衛／佐々木ルートと幣原／松本ルートである。まず、前者のルートから確認しておこう。

1945年10月4日、近衛文麿（副総理格／無任所大臣）は、マッカーサー（GHQ最高司令官）と会談の機会をもち、そこでマッカーサーより憲法改正の必要性について言及がなされた<sup>1)</sup>。8日、近衛はアチソン（GHQ政治顧問）を訪問し、「非公式」にアチソンから憲法改正に関し、9項目の指摘を受けた。近衛は、

1) この会談の様子は、奥村勝蔵「近衛公爵とマッカーサー元帥」林正義編『秘められた昭和史』（1965年、鹿島研究所出版）266-281頁が詳しい。なお、国立国会図書館HP上の「日本国憲法の誕生」に「近衛国務相、『マッカーサー』元帥会談録」がある。

会談後、直ちに木戸幸一（内大臣）を訪問し、憲法改正について自身が「内大臣府御用掛」として行うことが話し合われ、翌9日、近衛が天皇に拝謁し、11日に内大臣府御用掛に任命された<sup>2)</sup>。任命されるまでの間、近衛は細川護貞（近衛の女婿）を訪ね、佐々木惣一（京都大学教授）に憲法草案の作成を依頼することとし、早速に細川は京都に赴き、佐々木は同月13日に上京し、内大臣府御用掛の勅命を受けた<sup>3)</sup>。

10月下旬頃より、近衛と佐々木は、箱根宮の下にある奈良屋別館3階にて、憲法改正作業を始めた<sup>4)</sup>。ところが11月1日にマッカーサーが、近衛が憲法改正作業にあたることを否定する声明を発した。近衛は戦争犯罪人として調査対象となることが決しており、また内大臣府の廃止がこの時期の既定方針であったからである。そこで、近衛は、自身の最後の仕事として<sup>5)</sup>、11月22日に「要綱」に天皇に上奏した。一方、佐々木はこの「要綱」を基本にしつつも、自らの学識を取り込んだ「憲法案」を作成した<sup>6)</sup>。佐々木「憲法案」は、同月23日に上奏され、翌24日進講された<sup>7)</sup>。

2) 以上の経緯については、古関彰一『日本国憲法の誕生』（2009年、岩波現代文庫）13-19頁参照、佐藤達夫『日本国憲法制定史 第一巻』（1962年、有斐閣）177頁以下、特に201-209頁参照。また、この近衛ルートの設定は、明らかに天皇の意思が働いている。この点については、『昭和天皇実録』公表の成果を踏まえた、豊下樽彦『昭和天皇の戦後日本』（2015年、岩波書店）3-11頁参照。なお、「内大臣府」は、内大臣府官制（明治40年皇室令第4号）に根拠を置く。同官制2条は、「内大臣ハ親任トス常侍輔弼シ内大臣府ヲ統轄ス」と定める。同4条は「内大臣府ニ左ノ職員ヲ置ク」と定め、次の3種類を列挙している。「秘書官長」、「秘書官」、「属」である。御用掛は同官制上の職種ではなく、臨時・非常勤の職名である。

3) 古関・前掲書・18-21頁参照。

4) 佐々木の弟子、磯崎辰五郎（立命館大学教授）及び大石義雄（和歌山高商教授）は、内大臣府囑託として佐々木の仕事を助けた。この点については、佐々木惣一『改訂日本国憲法』（1954年、有斐閣）98頁参照。

5) 近衛に対して12月6日、GHQより逮捕指令が発せられ、同月16日、荻窪の自宅にて服毒自殺した。当日の様子については、細川護貞『細川日記下』（2002年改版、20世紀中公文庫）467頁以下が正確である。また、矢部貞治『近衛文麿』（1993年、光人社NF文庫）201頁以下も参照。

6) 近衛案と佐々木案は、基本的に同一である。佐々木惣一『憲法改正断想』（1947年、甲文社）109頁参照。この佐々木自身の言葉に同意するものとして、佐藤達夫『日本国憲法制定史第一巻』（1962年、有斐閣）230頁、松尾尊允『敗戦前後の佐々木惣一』『人文学報』98号（2009年）132頁がある。

それでは、両案は現在の参議院の原型なる議会制について、どのように描いていたのであろうか。近衛案（帝国憲法ノ改正ニ関シテ得タル結果ノ要綱）によれば、「帝国憲法改正ノ要点」の中で、次のような貴族院の改革が構想されている。

- 五、衆議院ハ一般国民ニ代テ活潑ニ國務ニ参加シ貴族院ハ平静ナル態度ヲ以テ國務ニ参加スル機関タラシムル主旨ノ下ニ
- イ、貴族院ノ名ヲ改メ特議院（仮称）トシソノ議員ハ衆議院ト異リタル選挙其ノ他ノ方法ニヨリ選任ス
- ロ、特議院ノ組織モ衆議院ト同ジク法律ニ依リ定メラルルコトトス
- ハ、本来帝国議會ノ議決ヲ以テスルヲ妥当トスルモ議會ノ行動ヲ待ツヲ得ザル事項ヲ審議スル為兩院議員ヲ以テ憲法事項審議會ヲ置ク。<sup>8)</sup>

佐々木案（帝国憲法改正ノ必要）<sup>9)</sup>も同一である。佐々木は、「帝国憲法ノ解釈運用ノミニ頼ルコトガ今日ノ社会事情ニ即応スルニ不十分ナルコト此ノ如シ。加之国家ガ今日ノ如キ特殊ノ社会事情ノ下ニ置カレ未曾有ノ苦難ヲ忍バザルヲ得ザルニ至レルハ従来国家活動ノ目標ガ反平和的ノ意図ヲ以テ定メラレ又民意ヲ基礎トスル国家総力ヲ發揮セザルノ事実アリタルノ結果ナリ」との認識の下、逐条的憲法改正案を構想している。先の近衛案との対応関係を見ると次のような具体的条文が列挙されている。

第四十二条 帝国議會ハ衆議院特議院ノ兩院ヲ以テ成立ス

第四十三条 衆議院ハ選挙法ノ定ムル所ニ依リ公選セラレタル議員ヲ以テ組織ス

7) 憲法改正に関する近衛の一連の動きについては、岡義武『岡義武著作集第5巻 近衛文麿』（1993年、岩波書店）319頁以下参照。

8) 本稿におけるオリジナル資料の引用は、国立国会図書館HP上の「日本国憲法の誕生」のほか、芦部信喜ほか編著『日本立法資料全集 71 日本国憲法制定資料全集（1）』（1997年、信山社）による。引用における頁数は、後者による（以下、同じ）。近衛案は同書に所収されていないため、国立国会図書館HP上の「日本国憲法の誕生」によった。引用において頁数を明示していない場合は、HPからの引用である。

9) 佐々木案の引用は、同上・75-76頁参照。

第四十四条 特議院ハ特議院法ノ定ムル所ニ依リ皇族及特別ノ手續ヲ経テ選任セラレタル議員ヲ以テ組織ス

佐々木は「理由書」の中で、「貴族院」に代わって、「特議院」を設ける意味を次のように述べている。「憲法案第四十四条ハ貴族院ノ名ヲ改メテ特議院トシ特議院ハ皇族ノ外特別ノ手續ヲ経テ選任セラレタル議員ヲ以テ組織スルモノトス。蓋シ我が国ニ於テ平静ニ國務ヲ考慮スルコト比較的容易ナルベキ立場ニ在ル者トシ着目スベキハ先ヅ皇族ナルコト疑ナキガ故ニ憲法ニ依リ特議院ヲ組織スル議員ノ中ニ皇族ヲ加フ。皇族以外ノ者ニシテ如何ナル者が平静ニ國務ヲ考慮スルコト比較的容易ナルベキ立場ニ在ル者トシテ着目セラルベキカハ時代ニ依リ一概ニ断定スルヲ得ズ。故ニ之ヲ憲法ニ於テ確定スルコトナク憲法ニ於テハ単ニ特別ノ手續ヲ経テ選任セラルベキモノナルコトヲ規定ス。従テ憲法上特議院ヲ組織スル議員ノ中ニ華族ヲ加ヘズ。議員選任ノ方法ハ前示ノ立場ニ在リト認メラルル者ヲ選任スルニ適當ナルモノヲ定ム」。

以上のことから、次のことが確認できる。①「貴族院」が廃止されること。②両院制維持のため「特議院」が新設されること。③その構成員として、皇族のほか、「平静ニ國務ヲ考慮スルコト比較的容易ナルベキ立場ニ在ル者」が選ばれるべきこと。④構成の仕方は、法律事項とすること。

近衛／佐々木ルートによる両憲法案は、「奉答」に止まった。というのも、次に述べる幣原／松本委員会ルートが公式化されたからである。

## II 幣原／松本ルート

10月4日（第2回マッカーサー＝近衛会談と同一日）に、GHQはいわゆる「人權指令」（政治的、市民的及び宗教的自由に対する制限の撤廃に関する覚書）を発令した。これに対応できない東久邇宮内閣は、翌5日総辞職した。翌6日、幣原喜重郎に大命が下り、9日に幣原内閣が正式に誕生した。11日（近衛が内大臣府御用掛に任命された日）、幣原はマッカーサーを訪問したが、その際にマッカーサーより「五大改革指令」<sup>10)</sup>が示された。この会談において、「伝統的社会秩序ハ是正セラルルヲ要ス右ハ疑ヒモナク憲法ノ自由主義化ヲ包含スヘシ」とマッカ

一サーが言及したが、必ずしもその時点では、幣原内閣に憲法改正を命じてはいない。むしろ、GHQは、「日本の政治的再編」を「可能な限度まで、占領軍による一般的な指導と監視の下にみずからの改革を行なうこと」を許容する方針であった<sup>11)</sup>。

同月13日、幣原、近衛、松本烝治（國務大臣）が会談し、近衛に対抗する意味で、松本から憲法改正は内閣の仕事である旨の発言があり、同日の閣議において松本を憲法問題調査委員会の委員長にするとの決定が下された。ただこの段階では、旧憲法の「改正」ではなく、旧憲法の問題点を研究するのが主眼であった。そのため同委員会の名称に「改正」の文言を付すことは、意識的に避けられた<sup>12)</sup>。松本が委員長に就任してから、幣原／松本ルートが形成されたが、憲法問題調査委員会の正式の発足は10月27日である。ただこの委員会は、官制に基づかない閣議了解の形式<sup>13)</sup>に基づいていた。

10) 国立国会図書館 HP 上の「日本国憲法の誕生」による。「十月十一日幣原首相ニ対シ表明セル『マクアーサー』意見」の中でいわれた「五大改革指令」は、次の通りである。「一、参政権ノ賦与ニ依リ日本ノ婦人ヲ解放スルコト 婦人モ国家ノ一員トシテ各家庭ノ福祉ニ役立つヘキ新シキ政治ノ概念ヲ齎スヘシ」、「二、労働組合ノ組織奨励一以テ労働ニ威厳ヲ賦与シ労働者階級カ搾取ト濫用ヨリ已レヲ擁護シ生活程度ヲ向上セシムル為大ナル発言権ヲ与ヘラルヘシ、之ト共ニ現存スル幼年労働ノ悪弊ヲ是正スル為必要ナル措置ヲ採ルコト」、「三、学校ヲヨリ自由主義的ナル教育ノ為開校スルコト一以テ国民カ事実ニ基礎付ケラレタル知識ニ依リ自身ノ将来ノ発展ヲ形成スルコトヲ得政府カ国民ノ主人ニアラスシテ使用人タルノ制度ヲ理解スルコトニ依リ解答スルヲ得ヘシ」、「四、国民ヲ秘密ノ審問ノ濫用ニ依リ絶エス恐怖ヲ与フル組織ヲ撤廃スルコト一故ニ専制的恣意的且不正ナル手段ヨリ国民ヲ守ル正義ノ制度ヲ以テ之ニ代フ」、「五、日本ノ経済制度ヲ民主主義化シ以テ所得並ニ生産及商業手段ノ所有権ヲ広く分配スルコトヲ保障スル方法ヲ発達セシムルコトニ依リ独占的産業支配ヲ是正スルコト」。

11) 高柳賢三・大友一郎・田中英夫『日本国憲法制定の過程Ⅱ』（1972年、有斐閣）9頁参照。なお、以下、本書を引用するときは、高柳Ⅰ・Ⅱとする。

12) 同上・14頁参照。

13) 同委員会の目的として「一、調査ノ目的ハ憲法改正ノ可否及必要アリトセバ其ノ諸点ヲ闡明スルニ在ルカラ、先ツ憲法全般ニ互リテ内外ノ立法例、学説等ニ関スル研究ヲ為シ十分ノ資料ヲ備ヘ以テ極メテ慎重ニ調査ヲ遂ゲントスルモノデアル」とされ、その結果、調査会の法的性格に関して、「二、上述セル次第デアツテ、調査ノ具体的範囲等ハ初ヨリ確定セルモノデハナイカラ、寧ロ官制ニ依ルモノニ非ザル調査会ヲ設置スルコトトシタ。従テ名称モナイノデアツテ仮ニ命名スレバ憲法問題調査委員会トデモ称スベキデアラウ」と記載されている。「憲法問題調査委員会設置の趣旨」については、国立国会図書館 HP 上の「日本国憲法の誕生」及び芦部ほか編著（註8）130-131頁による。

憲法問題調査委員会第2回総会（11月10日）の席上、松本委員長より「日本をめぐる内外の情勢というものはまことに切実なものがある……憲法改正の問題は、内はともかくとして外からの要請があつた場合に、いつでもそれに応じ得るように差当つてまず大きな問題を研究する」<sup>14)</sup>との発言があり、この頃より憲法問題調査委員会は、実質的に憲法改正のための会議体へと変質していった。

以下、憲法問題調査会における議会制の部分について、時間軸に沿って原文を紹介し、必要に応じてコメントを付しておきたい<sup>15)</sup>。

①憲法問題調査委員会第1回総会／1945年10月27日午後2時～4時

出席者：松本委員長、清水、美濃部、野村各顧問、宮沢、石黒、檜橋、入江、佐藤各委員、刑部、佐藤補助員、岩倉内閣書記官、大友内閣属。

〔美濃部顧問〕

「広く各条ニ互ツテ研究スル必要モアルト思フガ、私ハ問題ヲ分ツテ調査研究ヲ為スベキデアルト思フ。私ハ問題ヲ四ツニ分ケタイト思フ。即チ第一ハ憲法ト皇室各典トノ関係デアル。……《中略》第三ハ議會制度デアル。両院制ノ可否ノ問題、貴族院制度ノ問題、両院ノ関係及協賛ノ問題等多クアルト思フ。

②憲法問題調査委員会第1回調査会／1945年10月30日午後1時30～14時30分

出席者：松本委員長、宮沢、河村、清宮、石黒、小林、大池、檜橋、入江、佐藤各委員、刑部、佐藤各補助員、岩倉内閣書記官、大友内閣属。

「第34条（旧憲法の両院制条項のこと——引用者）問題が多い。貴族院トイフ名称ノ問題、華族ノ問題、貴族院令等モ問題ニナリ得ル。貴族院法ニセヨトイフコトニナルデアラウ。相当良ク研究スルヲ要スル」。

なお、この調査委員会の議事録によれば、冒頭に「本日ノ會議ニ於テ、本調査会ニ於ケル發言内容ガ發言者ノ氏名ト共ニ外部ニ洩ルルトキ種々不都合ヲ生ズル

14) 高柳II・14-15頁参照。また同書でも引用しているが、憲法調査会『憲法制定の経過に関する小委員会第11回議事録』8頁における佐藤達夫参考人発言（1958年9月25日／於：内閣総理大臣官邸）。

15) 国立国会図書館HP上の「日本国憲法の誕生」及び芦部他編著（註8）135頁以下に同委員会の基本的資料が所収されている。

眞アルヲ以テ、発言者ノ氏名ヲ書類ニ残スコトヲ避ケ度キ旨述ベラレタルニ依リ速記録ノ形式ヲ避ケ、唯議事要領ノミヲ記録スルコトトセリ」とされたため、発言者ノ氏名は特定できない。以下、発言者名を記載できないのは、そのことを理由とする。

③憲法問題調査委員会第2回調査会／1945年11月2日午後1時30～14時30分

参集者：松本委員長、宮沢、清宮、石黒、小林、大池、檜橋、入江、佐藤各委員（河村委員欠席）刑部、佐藤補助員、岩倉内閣書記官、大友内閣属。

「衆議院ニハ解散ヲ以テ臨ミ得ルガ、貴族院ニ対シテハ現在ハ停会シカ出来ナイ。嘗テ衆議院ノ可決シタモノヲ貴族院ガ之ヲ握ツテ可決シサウモ無カツタトキ、衆議院ヲ解散シタ例ガアル。解散ハ懲罰デハ無イカラ、理論上ハ何等差支無イガ、貴族院ニ対シテモ何等カノ措置ヲ要スルトイフ議論ハアリ得ル。現在ノ貴族院ノ組織デハ解散ハ考ヘラレナイガ、英国流ニ之ヲ弱クスルコトモ考ヘラレル」。

④憲法問題調査委員会第3回調査会／1945年11月8日午後1時30～5時

参集者：松本委員長、宮沢、清宮、石黒、小林、大池、佐藤各委員（河村、檜橋、入江各委員欠席）刑部、佐藤補助員、岩倉内閣書記官、大友内閣属

(イ) 両院制ヲ維持スベキヤ。

此ノ問題ハ大キ過ギル。實際問題トシテハ、二院制ヲ廃止セヨトイフ声ハ無イ。

然シ問題ガ起ツタ場合ノ準備トシテ資料ハ作成シナケレバナラヌ。

(ハ) 一院制トスベキヤ。之ハ問題トシナクテモ良イ。

貴族院ニ関スル規定ニツキ改正スベキ点アリヤ (Cf 憲三四条)

(イ) 貴族院ノ組織ヲ貴族院令ヲ以テ定ムトスル点ヲ改ムベキヤ

(A) 貴族院令ノ改正ニ両院ノ議決ヲ要スルトスベキヤ

結論トシテハ之ガ適當デアルト思フ。

(B) 貴族院令ヲ貴族院法ト改ムベキヤ

(ロ) 貴族院ノ構成分子ノ規定ヲ改ムベキヤ

貴族院令改正ノ研究ト相俟ツテ研究スルヲ可トスルガ、貴族院ノ構成ニ付テ、貴族院議員側ノ意見ハ左ノ五点ニアル。

1、皇族議員ヲ除クコト

2、公侯爵ノ世襲ヲ廃シ伯子男爵同様互選トスルコト

- 3、 勅選議員ニ任期ヲ付スルコト
- 4、 全体ノ数ヲ削減スルコト
- 5、 職能代表的意味ヲ有スル地方選出勅任議員制ヲ設クルコト

「右ニ対シテハ皇族議員ヲ存置シテモ良イデハナイカトイフ意見及存置シテモ皇族内ノ互選トシテ制限スル方法モアルカラ差支ナイトイフ意見ガアル」。

この段階で初めて両院制堅持が示されつつも、貴族院の構成・選出方法につき、「職能代表的意味ヲ有スル地方選出勅任議員制ヲ設クルコト」と言及されたが、これが後の参議院議員選挙法の論点と関連していく。

憲法問題調査委員会の議論は、その後、第4回調査会（11月19日）、同第5回調査会（11月20日）、同第4回総会（11月24日）と継続するが、貴族院関係については、目新しい展開はない。ただ、総会終了後に開かれた第6回調査会（11月24日）では、まとめとして次のような報告がなされている。

「第三十四条 貴族院ハ貴族院令ノ定ムル所ニ依リ皇族華族及勅任セラレタル議員ヲ以テ組織ス」

「皇族議員、華族議員及ビ勅任議員ヲ全廃シ、選挙ニ依リ議員ヲ以テ組織スルモノトスベシ」ノ（3説）、「議員ハ地域代表的性質ヲ有スルモノノ外職能代表的性質ヲ有スルモノヲ置クベシ」ノ（試草）、「貴族院ハ貴族院法ノ定ムル所ニ依リ選挙セラレタル議員ヲ以テ組織ス」ノ「選挙」ヲ「特選」トシタラ如何。「貴族院」ニ代ル名称トシテ「審議院」ハ如何。

⑤憲法問題調査委員会第7回調査会（1945年12月24日／午後1時30から5時30分）

出席者：宮沢、河村、清宮各委員、古井囑託、刑部、佐藤各補助員

「第三章ニツイテハ両院制ヲ維持スルコトハ異論ガナイトシテ、マダ貴族院ヲイカニスルカニツイテ決マツテキナイノデ調査会トシテモソレガ決マラナイ中ニハイロイロ考ヘテモ何ニモナラナイ。憲法改正ト貴族院改革ヲ何レヲ先ニスルカノ問題ト共ニ、早く政府ノ最高方針ヲ明カニシテモラヒタイトノ意見ガ強カッタ」。

「貴族院ノ改称ニツイテ、今マデ出タ名称ハ上院下院、第一院第二院、左院右院、

南院北院、元老院衆議院、参議院衆議院、公選院特選院、特議院衆議院、公議院衆議院、耆宿院衆議院、審議院衆議院 等々ノ組合セガアルガ、参議院アタリガ無難ト云フベキデアラウカ。

ここで初めて議事録上、「参議院」の名称が現れる。この議事録の冒頭「第二章以下ニツイテ各委員起草ノ試案ヲ網羅的ニ参照シツツ予メ重要ナ問題ノ所在ヲ明カニシテ置クタメニ小委員会ヲ開イタ」ことが明記されている。事前に提出された改正案の中で、特記すべきは清宮四郎委員（東北大学教授）の「大日本帝國憲法改正試案（1945年12月22日提出）」である<sup>16)</sup>。この試案の中で、貴族院に関し次のような具体的な改正文が提言されている。

「第三十三条中『貴族院』ヲ『参議院』ニ改ム。第三十四条 参議院ハ参議院法ノ定ムル所ニ依リ地方団体及職能団ヨリ選出セラレタル議員ヲ以テ組織ス」。

⑥憲法問題調査委員会第6回総会（1945年12月26日／午前10時30分～午後4時）

出席者：松本委員長、清水、美濃部、野村各顧問、宮沢、河村、清宮、石黒、大池、入江、佐藤、奥野、中村各委員、古井囑託、刑部、佐藤、窪谷各補助員、大友内閣属（小林、檜橋委員欠席）。

16) 芦部ほか・同上・171-173頁所収。「参議院」の名称は、清宮の発案ではない。第89回帝国議会／貴族院本会議（1945年12月12日）において小原直が、「貴族院の名称を変へると致しますと、どう云ふ風に変へるか、是等は此処で彼此申す場合ではないのでありますが、試みに申しますと、上院と言つては、衆議院と云ふ名前が結構な名前でありますから、是は存置すると、何か適當ではないやうに考へられるのであります、其の他色々考へて見ますと、参議院と云ふ名前の如きはどうかでありませうか」と質問しているからである。清宮が「参議院」という名称をいつ思いついたかは、不明であるが、清宮案が公表される以前に小原が使用したことは事実である。もっとも小原発言以前に「参議院」の名称が使われたか否かは、不確定である。少なくとも、国立国会図書館HP上の「帝国議会会議録検索システム」では、小原の例が最初である。なお「参議」の言葉は、律令制時代からある。旧憲法時代では、1869年7月8日制定の「職員令」上、太政官の一種として「参議三人」と法定されている（明治二年『法令全書』250-251頁、内閣官報局）。当時、参議には、副島種臣（佐賀）、前原一誠（長州）が任命された。なお、前原は任命後すぐに辞任し、代わって大久保利通（薩摩）が任命された。この点については、稲田正次『明治憲法成立史』（1960年、有斐閣）69-70頁参照。

この総会において、貴族院の名称に関し、「貴族院ノ名称。両議院ト云ヒタイカラヤハリ衆議院ハソノママニシテ×議院ト云フ風ニシタイ。参議院位ガイイ。宿題」とされ、ここで基本的に「参議院」の名称が定まったといえる。その新組織の選出方法に関しても、「色々アルケレドモ法律ニヨルコトトスルコトハ異議ナシ。皇族議員、華族議員廃止モ異議ナシ、議員全部ヲ選挙ニヨルトスルカ、勅任ヲ認メルカガ問題。スベテ法律ニ委ネテモイイデハナイカ（衆議院ハ公選ト云フコトガ絶対ノ要件ダガ、何デモ入ツテイト云フノナラスベテ法律ニ委ネテモ可ナラン）。折角改正ヲスルノナラ大方針ヲ規定スベシ。法律ニシタダケデハ別ニ改正シタコトニナラナイ。選挙セラレタモノ（職能、地方）ト勅任ニヨルモノ、ノ二種類ニシタイ」と決せられた。

この決定が、その後の「憲法改正要綱」（甲案／1946年1月26日）、「憲法改正案」（乙案／1946年2月2日）に引き継がれていった。すなわち、前者では「第三章 帝国議会」の下、「第三十三条以下ニ『貴族院』トアルヲ『参議院』ト改ムルコト」、「第三十四条ノ規定ヲ改メ参議院ハ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ルモノトスルコト」と定められ、後者では「第三章 国会」の表題の下、「第三三条 国会ハ衆議院参議院ノ両院ヲ以テ成立ス」、「第三五条（A案）参議院ハ法律ノ定ムル所ニ依リ職域地域及学識経験ニ拠リ選挙又ハ勅任セラレタル議員ヲ以テ組織ス

（B案）参議院ハ法律ノ定ムル所ニ依リ職域及地域ヲ代表スル者並ニ学識経験アル者ヨリ選挙又ハ勅任セラレタル議員ヲ以テ組織ス

（C案）参議院ハ法律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」とされた。

しかし憲法問題調査委員会の憲法改正作業は一変する。GHQは、同委員会の憲法作成能力に疑義をもち<sup>17)</sup>、日本政府は改めて試案の全面的修正をせざるを得ない状況に追い込まれたからである。次にその過程を一瞥しておこう。

17) 古関・前掲書・89-91頁によれば、憲法問題調査委員会の孤立性に問題があると指摘している。古関は、①同委員会がGHQ側と交渉することを拒否していたこと（松本の個性の問題）、②在野の民間草案も無視したことをあげている。

### III 貴族院廃止と参議院の新設

1946年2月1日、『毎日新聞』に憲法問題調査委員会の試案がスクープされた。この試案は、所謂、宮沢俊義委員（東京大学教授）が第8回調査会（1946年1月4日）に提出したものである<sup>18)</sup>。このスクープ記事を通じて、GHQは日本政府の憲法構想を知ることとなるが、早速、翌2日、ホイットニー（民政局長）は、マッカーサーにGHQにより憲法改正案を作成することを進言した。翌3日、マッカーサーは日本の新憲法の骨格を示すいわゆる「マッカーサー三原則」を提示し、ホイットニーを中心に民政局行政部内において憲法草案が作成されることとなった<sup>19)</sup>。

日本政府は、GHQの動きを知ることもなく、2月8日に「憲法改正要綱」をGHQに提出した。だがすでにGHQは憲法作成中であった。総司令部案は2月12日に完成した。2月13日、外務大臣公邸にてGHQからは、ホイットニーほか3名、日本政府側からは吉田茂（外相）、松本烝治（国务大臣）、白洲次郎（終戦連絡事務局参与）、長谷川元吉（外務省通訳官）の4名が会談に臨んだ。その席上、ホイットニーが松本案を拒否する旨を発言し、総司令部案を提示した<sup>20)</sup>。この短時間の会談において<sup>21)</sup>、松本烝治は、同草案中、一院制についてのみ質問をした。

総司令部草案作成中すでにケイディス（民政局行政部長）が、「一院制か二院制かの点は、日本政府に総司令部案を受け入れさせるに当たって、取引の種として役立たせうるかもしれない<sup>22)</sup>と判断していたため、意図的に一院制の草案を用意していたのである。後日、松本は、GHQが二院制、チェックアンドバランスの意味も知らないような者たちに「驚き」、「こういう人のつくつた憲法だつたら大

18) 宮沢甲案のことである。宮沢甲案／乙案の原文は、国立国会図書館HP上の「日本国憲法の誕生」及び芦部ほか編著（註8）284頁以下に所収されている。スクープの状況については、佐藤達夫『日本国憲法制定史第二巻』（1964年、有斐閣）647-657頁参照。なお、『毎日新聞』1946年2月1日第一面「社説」では、この憲法草案を否定的に紹介している。但し、貴族院を廃止し、参議院を新設する点は、好意的評価を示している。

19) 古関・前掲書・110-120頁参照。

20) 同上・150-152頁参照。

21) 午前10時10分から11時頃までの1時間ぐらいとされている。同上の記述による。。

22) 高柳II・198頁。

変だと思つた」<sup>23)</sup>と語っているが、GHQ の罫に松本は見事に嵌つたと見るのが現在の評価である<sup>24)</sup>。

総司令部草案は、2月19日に閣議に報告され、22日に閣議において受け入れが決定された。同草案の仮訳の一部は、2月25日に閣議に配布されたが（全文の外務省仮訳は翌26日に配布）<sup>25)</sup>、それに先立ち「松本・ホイットニー会談」（2月22日）が行われ、日本政府は総司令部草案に関し、若干の修正と独自色を入れることを了承されたと判断し<sup>26)</sup>、総司令部草案に着色する形式で正式な翻訳作業にあつた<sup>27)</sup>。この作業は3月2日に終了し（所謂、日本側の「3月2日案」である）、同4日にGHQに提出された。

英訳の終わっていない日本文のままの「3月2日案」は、5日午後までGHQによって再翻訳作業／意見聴取（佐藤達夫法制局第一部長が中心）が行われた<sup>28)</sup>。同草案は、法制局（入江俊郎法制局次長が中心）による点検作業を受け、6日閣議決定された<sup>29)</sup>。これが「憲法改正草案要綱」である。

以上、3つの憲法草案の出現経緯を紹介したが、具体的に両院制条項は、どの

23) 憲法調査会事務局『憲資・総28号 松本丞治口述日本国憲法の草案について』（1958年）12頁。

24) 高柳Ⅱ・199頁参照、古関・前掲書・158頁参照。

25) この間の事情は、入江俊郎『憲法成立の経緯と憲法上の諸問題』（1976年、第一法規）203-204頁参照。

26) 同会談において、ホイットニーは「右案ハ法典トシテ一体ヲ成セルモノニシテ其何レノ章、何レノ条規カ基本形態ニ当ルトノ説示ハ困難ナリ畢竟スルニ些末ノ点ハ適宜変更ヲ許スモノト解サレタシ」と松本に答えている。「会見記 二月廿二日（午後二時乃至三時四十分聯合軍司令部ニ於テ）会見／（吉田外相ト共ニホイットニー将軍以下四人ト）顛末略」（松本丞治手記）。国立国会図書館HP上の「日本国憲法の誕生」に掲載されているほか、高柳Ⅰ・380-401頁では、アメリカ側からの資料が掲載されている。

27) 総司令部案の一院制に対し、松本が二院制に固執したため、松本自身が第二院（後の参議院）を挿入した。二院制が導入されたため、「第四章国会」の部分は、大幅に修正された。この点については、佐藤達夫著 佐藤功補訂『日本国憲法成立史 第三巻』（1994年、有斐閣）80頁参照。

28) いわゆる「3月5日案」の原文は、佐藤達夫著 佐藤功補訂『日本国憲法成立史 第三巻』（1994年、有斐閣）163-174頁に掲載されている。なお、同案と「憲法改正草案要綱」との語句の相違については、同175-188頁参照。「国会」に関しては本質的な変更はみられない。但し、外国人条項（法の下での平等）に関しては、佐藤達夫による「日本化」が成功した。この点については、古関・前掲書・195-196頁参照。

29) 高柳Ⅱ・103頁参照。

ように定められていたのであろうか。

〈総司令部草案〉

第四十条 国会ハ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タル  
ヘシ

第四十一条 国会ハ三百人ヨリ少カラス五百人ヲ超エサル選挙セラレタル議員ヨ  
リ成ル単一ノ院ヲ以テ構成ス

第四十二条 選挙人及国会議員候補者ノ資格ハ法律ヲ以テ之ヲ定ムヘシ而シテ右  
資格ヲ定ムルニ当リテハ性別、人種、信条、皮膚色又ハ社会上ノ身分  
ニ因リ何等ノ差別ヲ為スヲ得ス

〈3月2日案〉

第三十九条 国会ハ国権ノ最高機関ニシテ立法権ヲ行フ

第四十条 国会ハ衆議院及参議院ノ両院ヲ以テ成立ス

第四十五条 参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が両議  
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。参  
議院議員ノ員数ハ二百人乃至三百人ノ間ニ於テ法律ヲ以テ之ヲ定ム

第四十六条 参議院議員ノ任期ハ第一期ノ議員ノ半数ニ当ル者ノ任期ヲ除クノ外  
六年トシ、各種ノ議員ニ付三年毎ニ其ノ半数ヲ改選ス

第四十七条 参議院議員ノ選挙又ハ任命、各種議員ノ員数及其ノ候補者タル資格  
ニ関スル事項ハ法律ヲ以テ之ヲ定ム

〈憲法改正草案要綱／3月6日要綱〉

第三十七 国会ハ衆議院及参議院ノ両院ヲ以テ構成スルコト

第三十八 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  
スルコト

両議院ノ議員ノ員数ハ法律ヲ以テ之ヲ定ムルモノトスルコト

第三十九 両議院ノ議員及其ノ選挙人タルノ資格ハ法律ヲ以テ之ヲ定ムルコト但  
シ性別、人種、信条又ハ社会的地位ニ依リテ差別ヲ附スルコトヲ得ザル  
コト

第四十 衆議院議員ノ任期ハ四年トスルコト但シ衆議院解散ノ場合ニ於テハ其ノ期間満了前ニ終了スルコト

第四十一 両議院ノ議員ノ選挙、選挙区及投票ノ方法ニ関スル事項ハ法律ヲ以テ之ヲ定ムルコト

第四十二 参議院議員ノ任期ハ第一期ノ議員ノ半数ニ当ル者ノ任期ヲ除クノ外六年トシ三年毎ニ議員ノ半数ヲ改選スルコト

総司令部草案の一院制について、松本丞治は、「松本・ホイットニー会談」（2月22日）において、二院制導入の了解をとっていた。しかし、3月2日案では、この会談の基本線を逸脱した形で、参議院の構成が定められている。「内閣が両議院ノ議員ヨリ成ル委員会ノ決議ニ依リ任命スル議員」（45条）にあるように、「任命議員」の存在である。前記会談において、ホイットニーは、松本による「議会ハ一院制ヲ採レルモ二院制ハ絶対ニ認メラレサルヤ」との質問に対し、「二院ハ米等国等ト国情ヲ異ニスル日本ニテハ無用ト考フルモ強テ希望アレハ両院共ニ民選議院ヲ以テ構成セラルル条件下ニ之ヲ許スモ可ナリ」（此ノ点十三日ノ初会見ニ於テ当方ヨリ両院制ノ作用ニ付一言シ置キタル結果譲歩セルモノナラン）、と答えていた。しかし、松本の「例ヘハ商業会議所議員ヲ選挙人トスルカ如キ職業代表ハ如何」との質問に対しては、「右ハ民選的ト認メ得ス」、また「議員ノ少数者ヲ勅任トスルハ如何」（松本）、「右ハ認メ得ス」と答え、第二院が民選議院であることを条件化していた<sup>30)</sup>。

ホイットニーがそう答えざるを得なかったのは、GHQがSWNCC-228 (STATE-WAR-NAVY COORDINATING COMMITTEE DECISION AMENDING SWNCC 228. 1946年1月7日/国務・陸軍・海軍三省調整委員会「日本の統治体制の改革」)の「情報」をアメリカ政府よりすでに受けていたからにほかならない。同文書「問題点に対する考察」の中で、「貴族院および枢密院の過大な権限<sup>31)</sup>が問題視され、「結論」においては、「1. 選挙権を広い範囲で認め、選挙民に

30) (註26)の「会見記」参照。

31) 高柳I・427-429頁によれば、同文書におけるアメリカ政府の貴族院に対する評価は、次の通りである。「財政に関する法案は下院において先議されなければならないということ、および、下院は何時たりとも天皇がその解散を命じうるのに対し、上院は停

対し責任を負う政府を樹立すること」、「2. 政府の行政府の權威は、選挙民に由来するものとし、行政府は、選挙民または国民を完全に代表する立法院 (a fully representative legislative body — 引用者) に対し責任を負うものとする」と<sup>32)</sup>が、新日本の統治原則とされていたからである<sup>33)</sup>。したがって、二院制を導入し、貴族院に代わって「参議院」を新規設置した場合においても、民選議院であることが絶対条件とされたのである。その結果、参議院の構成の仕方が、その後、大きな憲法問題となっていく。この点については、章を改めて論じる。

憲法改正草案要綱公表後、「国会」の部面では大きな動きはないが、条文構成に関しては、修正が施されている。特に、憲法口語化との関係である。3月末頃、「国民の国語運動連盟」(会長/安藤正次)による「法令の書き方についての建議」が幣原首相宛に提出された<sup>34)</sup>。受理したのは、松本内務大臣及び入江法務局長官である。口語化に積極的であった入江と「ほんやく臭の憲法」に違和感をもって

---

会されることがあるだけであるということを除けば、上下両院の立法権は同一である。貴族院は、大体、2分の1が貴族、4分の1が高額納税者の互選による者、4分の1が天皇の任命する者によって構成されているのであって、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およ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。枢密院については、「枢密院は、議長1名、副議長1名、天皇の任命する終身の顧問官24名および職務上当然に参加する閣僚で構成され、天皇に対する最高の助言機関としての役目を果たす。1890年に公布された、その権限を規定する勅令は、大まかにいえば、憲法問題、条約および国際協定に関し、並びに緊急勅令の発布に先き立ってのみ、天皇の諮問を受ける旨を規定していた。しかし、枢密院は、次第にその活動を拡大し……『第三院』に類似するに至った。同院は、しばしば政策問題に関し内閣に反対し、若干の場合においては、議会の信任をえている内閣の瓦解を強要した……現在の姿での枢密院が、健全な議院内閣制の発達に対する重大な障害となることは、すでに明らかになっている」。

32) 高柳 I・412-413 頁。

33) 同旨、佐藤功「参議院制度の由来」『憲法研究入門〈下〉』(1967年、日本評論社) 52-54 頁参照。

34) 鈴木琢磨『日本国憲法の初心』(2013年、七つ森書館) 37 頁によれば、直接官邸に出向いた者は、安藤正次、山本有三、横田喜三郎、三宅正太郎、小野俊一、松坂忠則の計6名である。なお、同書・36 頁は、1945年11月20日『毎日新聞』社説において、憲法の口語化が提言されていると指摘する。『毎日新聞』の社説は、「憲法改正を機会に憲法前文を口語体に改めることを提唱する」との記述がある。口語体採用に関しては、入江俊郎『憲法成立の経緯と憲法学上の諸問題』(1976年、第一法規) 289 頁以下の宮沢賢問と入江の答えも参考になる。

いた松本も賛同し<sup>35)</sup>、渡辺参事官を通じ、主に山本有三<sup>36)</sup>に依頼し、憲法口語化が進められた<sup>37)</sup>。口語化草案は、4月2日の閣議了解を受け、法制局内において口語化作業を継続し、GHQの了解を受けて、4月17日、「憲法改正草案」として発表された(16日/内奏)。<sup>38)</sup>この草案では、「第四章 国会」は、次のように定められた。

第三十七条 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。

第三十八条 国会は、衆議院及び参議院の両議院でこれを構成する。

第三十九条 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。両議院の議員の定数は、法律でこれを定める。

第四十条 両議院の議員及びその選挙人の資格は、法律でこれを定める。但し、人種、信条、性別、社会的身分又は門地によつて差別してはならない。

第四十一条 衆議院議員の任期は、四年とする。但し、衆議院解散の場合には、その期間満了前に終了する。

第四十二条 参議院議員の任期は、六年とし、三年ごとに議員の半数を改選する。

第四十三条 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。

#### IV 帝国議会の審議

1946年3月12日、幣原内閣は、憲法草案を大日本帝国憲法73条に基づく「憲法改正案」として扱い、次期議会に提出し、そのためには4月16日前に枢密院に下付することを決定していた<sup>39)</sup>。大日本帝国憲法73条は「将来此ノ憲法ノ条項ヲ改正スルノ必要アルトキハ勅命ヲ以テ議案ヲ帝国議會ノ議ニ付スヘシ」と定める一方、旧公式令3条は「帝国憲法ノ改正ハ上諭ヲ附シテ之ヲ公布ス。前項ノ上諭ニハ枢密顧問ノ諮詢及帝国憲法第七十三条ニ依ル帝国議會ノ議決ヲ経タル

35) 古関・前掲書・215頁。

36) 鈴木・前掲書・37-41頁参照。また入江・前掲書・269-273頁に口語化の経緯が説明されている。

37) 佐藤達夫著佐藤功補訂『日本国憲法成立史 第三卷』(1994年、有斐閣)274頁参照。

38) 同上・284頁。

39) 入江・259頁。

旨ヲ記載シ」と定めていたため、憲法改正草案は内閣より枢密院に下付され（4月17日）、幣原内閣辞表奏呈の日（4月22日）に諮詢案に関して第1回目の審査委員会が開催された<sup>40)</sup>。

諮詢に先立ち、内閣の変更という大きな変化が生じていた。この事情は複雑である。まず、マッカーサーによる「五大改革指令」（1945年10月11日）において「参政権ノ賦与ニ依リ日本ノ婦人ヲ解放スルコト」が求められていたため、幣原内閣は、第89回帝国議会において、衆議院選挙法改正案を提出し、同法は12月17日に公布された。同改正法附則において「本法ハ次ノ総選挙ヨリ之ヲ施行ス」とされた。主たる改正は、①女性参政権の導入（3条）、②選挙権年齢20歳、被選挙権年齢25歳への引き下げ（3条）、③大選挙区制限連記制の導入（同法別表）などである<sup>41)</sup>。本法議決の翌日（18日）、衆議院は直ちに解散された。

幣原内閣は、総選挙を翌年1月22日と予定していたが、GHQは1月4日「公職追放指令」（SCAPIN-550）を発したため、総選挙は延期になった<sup>42)</sup>。4月10日、第22回衆議院議員総選挙が行われた。この総選挙において幣原は退陣し、日本自由党（後の総裁／吉田茂）と日本進歩党（総裁／幣原）が連立政権を構築し、5月16日、天皇より吉田に大命が下り、同22日第1次吉田内閣は発足した。そのため、憲法改正の進行は、吉田首相に委ねられることになったのである。

1946年4月22日、枢密院（議長／鈴木貫太郎、副議長／清水澄：清水は後に最後の議長となる）において諮詢案に関する第1回審査委員会が開催された。枢密院における憲法草案の修正は、語句の改正程度に止まり<sup>43)</sup>、「憲法改正草案」の本質にはかかわってはいない。先に挙げた「憲法改正草案」における国会関係条文については、修正点はない<sup>44)</sup>。とはいえ、幣原内閣から吉田内閣への変更に伴

40) 佐藤達夫著佐藤功補訂『日本国憲法成立史 第三巻』（1994年、有斐閣）376頁参照。

41) 当時の衆議院議員選挙法を知るには、自治省選挙部編集『選挙法百年史』（1990年、第一法規）339頁以下が便利である。

42) 升味準之介『戦後政治上』（1983年、東京大学出版会）167-168頁参照。

43) 佐藤達夫著佐藤功補訂『日本国憲法成立史 第三巻』（1994年、有斐閣）430-432頁に修正箇所を表が掲載されている。

44) 枢密院は秘密会のため、当時の公式記録はない。国立国会図書館HP上の「日本国憲法の誕生」中、「枢密院委員会記録 1946年4月～5月」（入江文書）が一番正確であろう。また、入江・前掲書・320-357頁に概略的説明がある。前記「枢密院委員会記録」第五日（昭・二一・五・八 午前十時三十分ヨリ）では、「国会」の章が議論された。こ

い諮詢のやり直しもあり<sup>45)</sup>、審査会（委員長／潮恵之輔顧問官）は合計9回開かれた。最終的には、6月8日、枢密院本会議において起立多数をもって改正案は可決された。起立しない者は、美濃部達吉顧問官だけであった<sup>46)</sup>。

6月20日、第90回帝国議会の開院式が行われ<sup>47)</sup>、帝国憲法改正案は同25日、衆議院に上程された。上程時における「第四章 国会」は、次の規定である。

第三十七条 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。

第三十八条 国会は、衆議院及び参議院の両議院でこれを構成する。

第三十九条 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。両

---

こでは次のような質疑が行われている。

「林（頼三郎——引用者）次に第三十八条に付、二院制なるにかかはらず、同様に『全国民を代表する選挙された議員』とある。尤も法律でも違ふ様にきめ得るが、憲法ではなにも差がない。これでは二院制を設ける趣意がたたぬ。参議院の方は職能代表にする等、性格を異にする必要があらう。

松本（丞治／國務大臣——引用者）第四十条で議員の資格、選挙人の資格は別々にきめる。米も然り。又任期に差がある。解散も一方にはない。故に実値は大いに異なることになる。又選挙の方法もことなる。例へば、私見にわたるが被選挙資格も大にかへる。選挙の方法も間接選挙式にする。仏も一院制が今度国民投票で否決された。両院同じなら意味はない。これをことならしめることは、この規定で充分できる。

林 両院ことならしめることは当然なるもそれが憲法に出てみないでないか。附随的な任期に付てであるが、何人が議員かと云ふ根本的な点について規定がない。職能代表は認められるか。

松本國務大臣 私見としては、議員の被選挙資格を何業に何年従事したといふことを入れる事は出来よう。この程度は但書に関係あるまい。尤もこの点は后日立法の際にはじめてわかる。但書の字句では納税資格の制度も認められよう。米も住居、年令等には相違がある。従つてさう云ふ余地もあると私一個は解する」。政府側出席者：松本國務大臣、入江法制局長官、佐藤法制局次長、宮内第二部長、今枝第三部長、渡辺事務官、佐藤事務官、奥野司法省民事局長、佐藤同刑事事務長、鈴木内務省地方局行政課長。

45) 「吉田内閣は枢密院から一旦憲法改正諮詢案を撤回し、再諮詢の手続」をとらざるを得なかった。佐藤達夫著佐藤功補訂『日本国憲法成立史 第三巻』（1994年、有斐閣）379頁参照。

46) 同上・442頁参照。

47) 開院式勅語は次の通りである。「朕は、国民の至高の総意に基いて、基本的人権を尊重し、国民の自由の福祉を永久に確保し、民主主義的傾向の強化に対する一切の障害を除去し、進んで戦争を放棄して、世界永遠の平和を希求し、これにより国家再建の礎を固めるために、国民の自由に表明した意思による憲法の全面的改正を意図し、ここに帝

議院の議員の定数は、法律でこれを定める。

第四十条 両議院の議員及びその選挙人の資格は、法律でこれを定める。但し、人種、信条、性別、社会的身分、又は門地によつて差別してはならない。

第四十一条 衆議院議員の任期は、四年とする。但し、衆議院解散の場合には、その期間満了前に終了する。

第四十二条 参議院議員の任期は、六年とし、三年ごとに議員の半数を改選する。

第四十三条 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。

#### 第十一章 補則

第九十六条 この憲法は、公布の日から起算して六箇月を経過した日から、これを施行する。

この憲法を施行するために必要な法律の制定、参議院議員の選挙及び国会召集の手續並びにこの憲法を施行するために必要な準備手續は、前項の期日よりも前に、これを行ふことができる。

第九十七条 この憲法施行の際現に華族その他の貴族の地位にある者については、その地位は、その生存中に限り、これを認める。但し、将来、華族その他の貴族たることにより、いかなる政治的権力も有しない。

第九十八条 この憲法施行の際、参議院がまだ成立してゐないときは、その成立するまでの間、衆議院は、国会としての権限を行ふ。

第九十九条 この憲法による第一期の参議院議員のうち、その半数の者の任期は、これを三年とする。その議員は、法律の定めるところにより、これを定める。

この条文を下に、審議が始まるが、膨大な議事録より逐一、審議過程を紹介することは到底不可能であるし、その必要もないであろう。ここでの関心事に即していえば、日本社会党が参議院選挙制度に職能代表を加味することを求めた点を確認しておきたい。すなわち、第90回帝国議会衆議院本会議（1946年6月21日／審議の実質的初日）において、吉田茂（首相）の施政方針演説に対し、片山

---

国憲法第七十三條によつて、帝国憲法の改正案を帝国議会の議に付する。御名御璽。

哲（日本社会党／委員長）は、この最初期に「参議院の構成であります、條文の中に参議院のことに付ては殆ど其の性格を明かに致して居ないのであります、参議院は我々の考へでは、職能代表制を可と致すのであります、衆議院と二重の選挙を用ひる同種類の一院を他に置く必要はないと考へて居るのであります」<sup>48)</sup>と論じている。片山がそう主張したのは、次の理由があった。すなわち、日本社会党はすでに「憲法改正要綱」（発表／1946年2月24日）<sup>49)</sup>において、「議会は二院より成る、衆議院は比例代表による国民公選の議員より成り参議院に優先す、参議院は各種職業団体よりの公選議員を以て構成し、専門的審議に当る」とする案を公表していた。またこの「要綱」の線に沿って、1946年5月27日の段階で「憲法修正案」が作成され、当該文書では「参議院の構成は職能代表制として、労働組織、文化団体、商工経済団体の代表をもつてすることが妥当と思ふ。その具体案は目下作成中である」<sup>50)</sup>と記されていた。この日本社会党の立場は一貫しており、衆議院帝国憲法改正案委員小委員会（委員長／芦田均）においても、職能代表を主張し続けている<sup>51)</sup>。

48) 『衆議院議事速記録』第2号。なお、引用にあたっては、国立国会図書館 HP 上の「帝国議会会議録検索システム」を利用した。同システムでは、「全文テキスト」と「画像」の2種類がダウンロードできるが、ここでは「全文テキスト」を利用した。そのため、引用では平仮名表示となる。

49) 憲法調査会事務局『憲資・総10号 帝国憲法改正諸案及び関係文書(二)』(1957年)82-85頁所収。なお、当時の民間憲法草案では、第二院の選挙方法につき、職能代表的要素を加えることがままた見える。憲法研究会（高野岩三郎、鈴木安蔵など）の「憲法草案要綱」（1945年12月27日）では、「第二院ハ各種ノ職業及ビ其ノ内ニ於ル階層ヨリ選挙セラレタル議員ヲ以テ組織ス、議員ノ任期ハ三年トシ毎年三分一ツツ改選スル」と定められていた。大日本弁護士会聯合会憲法改正案（1946年2月21日）では、「第五貴族院ノ改組 貴族院ノ名称ヲ改メ職域代表者及勲勞ニ因リ勅任セラレタル者（華族制度ヲ存置スル場合ニハ其ノ代表者ヲモ加フ）ヲ以テ之ヲ組織スルコト」、憲法懇談会（尾崎行雄、岩波茂雄、渡辺幾治郎、石田秀人、稲田正次、海野普吉）の日本国憲法草案（1946年3月5日）でも、「第三十四条 参議院ハ地方議會議員ニ依リ選出セラレタル任期六箇年ノ議員（二年毎ニ其ノ三分ノ一ヲ改選ス）各職能団体ヨリ選出セラレタル任期四箇年ノ議員（二年毎ニ其ノ半数ヲ改選ス）及学識経験アリ且ツ徳望高キ者ノ中ヨリ両議院ノ推挙シタル任期六箇年ノ議員ヲ以テ組織ス」とされていた。これら憲法草案についても、上記『憲資』に掲載されている。

50) 佐藤達夫著佐藤功補訂『日本国憲法成立史 第四卷』（1994年、有斐閣）665頁。

51) 同上・719頁以下に「社会党の憲法改正草案修正意見」が掲載されている。同書の佐藤達夫は、本小委員会に「出席政府委員／法制局長次」として出席し続けた。なお、小

これに対し、政府は職能代表に関しては否定的である。たとえば芦田委員長は、「職能代表の選挙のやり方は、此の憲法を作った時の空気では一寸難かしいので、寧ろ一院制度の方に采配が上つて居つたのを、漸く二院制度に直してここに出して来たんだが、それを職能代表と云ふ今のやうな案で行つたならば、結局参議院と云ふものの成立は困難になるのではないか、是は私限りの感じですが、さう思ふのです」と答える一方、犬養委員の「佐藤さんに伺ふのですが、是は関係方面は職能代表と云ふ観念をどんな風に見て居られますか」との質問について、佐藤政府委員は「私共の今日までの接觸に於きましては、それは困ると云ふことなのです」と答え、GHQが職能代表を否定していることを明らかにしている<sup>52)</sup>。ただ佐藤政府委員が明らかにしているように、この当時、臨時法制調査会において、参議院選挙制度の審議が行われており、したがって、参議院選挙制度の構築は、小委員会の手から少しずつ離れていった。この点については、章を改めて論ずる。

小委員会、特別委員会、本会議において、二院制と参議院選挙制度に関し、特段の修正はなく、1946年8月24日夕刻、本会議において帝国憲法改正案は記名投票採決によって可決された（賛成：421票、反対：8票）<sup>53)</sup>。この採決時に、小委員会段階で議決された附帯決議が同時に議決されている。参議院関係では「参議院の構成については、努めて社会各部門職域の智識経験ある者がその議員となるように考慮すべきである」<sup>54)</sup>と明記されている。

憲法草案可決後、直ちに貴族院に送付され、8月26日、本会議に上程された。貴族院の審議では衆議院同様、特別委員会と小委員会において実質的審議がほぼ連日開催されている<sup>55)</sup>。

貴族院帝国憲法改正案特別委員会第18回（1946年9月20日）において金森

---

委員会は秘密会とされ、その記録は一般には公開されていなかった。しかし現在では、衆議院事務局編集『衆議院帝国憲法改正案委員小委員会速記録』（1995年、衆栄会）が公刊されたほか、国立国会図書館HP上の「帝国議会会議録検索システム」にも掲載されている。

52) 第6会小委員会（1946年7月31日）衆議院事務局編集『衆議院帝国憲法改正案委員小委員会速記録』（1995年、衆栄会）158-162頁に職能代表制のやりとりが掲載されている。

53) 佐藤達夫著佐藤功補訂『日本国憲法成立史 第四卷』（1994年、有斐閣）869頁参照。

54) 附帯決議の原文は、同上・827頁に所収されている。

55) 同上・883-884頁参照。

徳次郎（国務大臣）は、参議院の選挙制度に関し、「御配りした案の中に八つの案が含まれて居ると思ひますが、此の八つの案と云ふものは、選挙の年齢と選挙区の区域に、之に加へて若干の選挙方法と云ふ要素を組合せて出来たもの」と臨時法制調査会において検討中の草案を公表した。この案は、衆議院特別委員会（1946年7月19日）に提出した案と同一である<sup>56)</sup>。この案の骨子は、①議員定数300人、②150人を都道府県別選挙（直接／単記制）、③被選挙権35歳以上、④全国区制、その定数の2倍を衆議院による推薦、⑤推薦された候補者のみ国民が選挙する、という当初の参議院議員選挙の原型が構想されていた。金森はこの案をベースに選挙制度を作るべきだとしたため、職能代表制に関しては、否定的評価を下している。たとえば、「所謂職能代表の制度を国会に現すべし、其の方法として参議院議員の組織は職能代表の方法に抛るべし、斯う云ふ主張でありました、此の主張は私共果して此の憲法の規定に適合するものであるかどうかと云ふ点に於て、稍稍疑を持つて居ります」、「確かに職能代表的の考で行くと云ふことは、理由があらうと思ひます、併し若し其の理由が成立するならば、参議院に於て之を行ふべきものではなく寧ろ衆議院に於て之を行ふべきものである、然るに衆議院は其の儘にして置いて、参議院だけ之を採ると云ふことは、理論的には大して根拠がないと私は考へて居ります」<sup>57)</sup>。

貴族院においても、憲法草案の修正が行われたが、参議院関連条文については修正はない。結局、条文の移動に伴う修正があるだけであり、憲法草案は貴族院本会議に於いて1946年10月6日に議決された。衆議院への回付が即日なされ、翌7日衆議院本会議において起立採決された。憲法改正案は、両議院において修正されたため、10月12日改めて枢密院に諮詢された。枢密院では2回審査委員会が開催されたが、修正は行われなかった。枢密院本会議（議長／清水澄、副議長／潮惠之輔）は10月29日に開かれ、全員一致で議決され、その後、上奏裁可を経て、11月3日に「日本国憲法」は公式に公布された<sup>58)</sup>。

56) 同上・910-911頁参照。

57) 貴族院帝国憲法改正案特別委員会第18回（1946年9月20日）。

58) 旧公式令3条は、「帝国憲法ノ改正ハ上諭ヲ附シテ之ヲ公布ス」と定めている。上諭文は、「日本国民の総意に基いて、新日本建設の礎が、定まるに至つたことを、深くよるこび、枢密顧問の諮詢及び帝国憲法第七十三条による帝国議会の議決を経た帝国憲法の改正を裁可し、ここにこれを公布せしめる。御名御璽」（1946年11月3日）である。

### 三、参議院議員選挙法の成立過程

憲法レベルで参議院の新設の是非、参議院の特色の出し方が論じられる一方、法律レベルでも同一の問題が論じられてきた。もちろん法律レベルでは、参議院を新たに設置することが前提となるため、この問題は、参議院議員の選出方法、すなわち参議院議員選挙法の枠組み、参議院の性格づけと関連する。しかもここで展開された論議は、旧憲法改正論と相互関係性を有する。以下では、参議院選挙法制定過程を時間軸に沿って紹介しつつ、当初の選挙制度がどのような経緯で生まれたかを跡づけてみたい。

#### 1 貴族院改革から参議院新設の動向と政府原案の作成

資料上、戦後直後の貴族院改革は、1945年10月3日に設置された貴族院制度調査委員会に遡ることができる<sup>59)</sup>。ただ本格的な改革は、政府、内閣法制局を中心にした貴族院令の改正構想からである。幣原内閣は、1946年1月8日、「貴族院改正要綱」を閣議決定した。本要綱によれば、議員の種類は、皇族議員、華族議員、勅任議員の三つに区分される。勅任議員はさらに、①銓衡機関による学識経験議員、②帝国学士院の互選議員、③「教育、農林畜産業、水産業……医業又は弁護士業」に従事した者で銓衡機関により銓衡された勅任議員、④「東京都議会、道府県会及町村会ノ議員……ニ於テ当該都道府県内ニ住所ヲ有スル満三〇歳以上ノ帝国臣民ノ中ヨリ二人、四人又ハ六人ヲ選挙シソノ選ニ当リ勅任セラレル」議員の4区分が構想されていた<sup>60)</sup>。この段階では、貴族院廃止は前提とされていなかったため、貴族院の世俗化が中心課題であった。但し、この最初期に貴族院改革の方法として、職能代表的議員と地方選出議員の二種類が構想されたこ

59) 朝日新聞／東京版 1945年10月4日朝刊第一面参照。なお、調査委員会の委員長には細川護立（侯爵）、副委員長は河原田稼吉が就任した。同10月11日朝刊一面参照。この点については、憲法調査会事務局『参議院議員選挙制度の制定経緯』（1960年）5頁の注（1・2）にも引用されている。この資料は、自治大学校研究部監修地方自治研究資料センター編『戦後自治史 第2巻』からの借用である。本稿では、参照の便を考え、同書の復刻版『戦後自治史』（1977年、文生書院）を利用した。したがって頁数は、同書による。

60) 「貴族院令改正要綱」の原文は、同上・24-25頁に所収されている。

とは注目に値する。

憲法改正草案の公表後、貴族院廃止が既定方針であったため、参議院選挙制度に関し、政府の本格的調査研究が始まった。政府内には当初、二つの部門がこれにあたった。第1に、1946年4月1日の内務省地方局案「参議院議員選挙制度要綱」、第2に、1946年春頃に構想された法制局案「参議院議員選挙制度ニ関シ考へ得ベキ諸案」及びこれを下にした「参議院議員選挙制度に関する若干の考察」である<sup>61)</sup>。ただこの作業も憲法改正案作成が先行したため、中断されることとなる。

参議院選挙制度の議論は、内閣の下に置かれた臨時法制調査会（1946年7月3日勅令348号/会長は内閣総理大臣の兼務/吉田茂）の第二部（国会）において再開された<sup>62)</sup>。同部会（会長/北玲吉）は、1946年7月13日、第1回目の会議において小委員会（14名）を設けることを決めたが、当日、「参議院議員選挙法案に関し考慮すべき問題」（同12日法制局作成）<sup>63)</sup>が配布された。

この資料に参議院選挙制度構築の重要な論点がすべて含まれている。論点を列挙すれば、①職能代表制をとるか、地域代表をとるか。②職能代表制の場合、憲法改正案の下に成立するか、職能団体を如何に定めるか、③地域代表制の場合、間接選挙あるいは直接選挙とするか。④選挙権・被選挙権年齢を如何にするかなどである。

この配付資料を下に、小委員会/第二部会において法案骨子がまとめられているが、当然この間、GHQの意向が示されている。政府は、1946年10月4日、「参議院の構成に関する試案」をGHQに提出した。同試案の骨子は、次の通りである。①議員定数を衆議院議員よりも少なくすること（250～300人）、②選出にあたっては、甲種議員（都道府県の区域による選挙）、乙種議員（全国一選挙区による選挙）の二本立てであること。③選挙権年齢は成年とし、被選挙権年齢は衆議院の場合に比して若干引き上げること、④乙種議員の選挙方法として、候補者銓衡委員会の推薦制（甲案）、農業者、商工業者等の各職域団体の候補者推薦制

61) 同上・6頁参照。

62) 同上・7頁参照。また、全国選挙管理委員会事務局『選挙年鑑』（1950年）5-19頁も参考になる。

63) 同上・56-57頁に掲載されている。

(乙案)、500名以上の連署推薦制(丙案)、自由立候補制(丁案)。

これに対し、GHQは、次のような見解を表明した。①乙種議員につき、乙案を妥当としながらも職能代表の色彩を除去すること、②全国区制への疑念などである。1946年10月22日から24日にかけて、第3回臨時法制調査会総会が開かれ、26日に答申が提出された。同答申は、「一 議員定数 衆議院議員の定数の三分の二以内とすること。二 選挙区 (イ) 略々半数については各都道府県の区域により、定数の最小限の割当は各選挙区につき二人、爾余は、各都道府県における人口に按分し偶数を附加する。(ロ) 残余については全国一選挙区とする。三 年齢 選挙人は二十才以上、被選挙権は四十才以上。四 選挙方法 直接選挙、単記、無記名投票<sup>64)</sup>とされた。この答申が、参議院選挙制度の基本形である。内閣は、この答申に従い11月12日——日本国憲法公布後——「参議院選挙法案」を閣議決定をした。同日、内閣は枢密院に諮詢し、審議に入ったが、11月14日にGHQより修正意見が出された。ヘイズ中佐の指摘は多くの点に及ぶが、重要な点は全国選出議員の数を減らすこと、被選挙権年齢を30歳に引き下げることなどが示された<sup>65)</sup>。12月2日、枢密院は同法案を可決し、翌3日、内閣は同法案を貴族院先議とし、貴族院(第91回帝国議会)に同法案を提出した。

## II 第91回帝国議会の審議

内閣が提出した参議院選挙法の政府原案の一部は、以下の通りである<sup>66)</sup>。

第一條 参議院議員の定数は、二百五十人とし、そのうち、百五十人を地方選出議員、百人を全国選出議員とする。

地方選出議員は、各選挙区において、これを選挙する。その選挙区及び各選挙区において選挙すべき議員の数は、別表でこれを定める。

全国選出議員は、全都道府県の区域を通じて、これを選挙する。

第二條 投票区及び開票区は、衆議院議員の選挙の投票区及び開票区による。

64) 答申内容は、同上・149頁に掲載されている。

65) 同上・158頁-160頁参照。

66) 参議院選挙法案の全文は『第91回帝国議会貴族院本会議第5号』1946年12月4日に掲載されている。

第三條 衆議院議員の選挙会を有する者は、参議院議員の選挙会を有する。

第四條 日本国民で年齢三十年以上の者は、参議院議員の被選挙権を有する。

大村清一内務大臣による提案趣旨説明（1946年12月4日貴族院本会議）が行われたが、この説明は最初期の参議院のあり方を的確に表現している。その提案内容は、次の通りである<sup>67)</sup>。

第1に、参議院の構成に関する説明である。「参議院議員の組織に付きましては……憲法の規定乃至は精神に何が最も能く適合するかを考慮する必要があることは申す迄もない所であります、職能代表制は必ずしも新憲法の規定に違反するものではないとも考へられますが、国民代表の制度として職能代表制が果して適当なものであるかどうかには付きましては、理論的に多少疑問がありますのみならず、職能代表制がよしんば国民代表制として適当なものであると致しましても、現在の我が国に於きましては、未だ職能組織の完備したものが無いのでありまして、此の不完全な職能組織の上に職能代表制を強ひて用ひますことは、不適當であります」。

第2に、参議院の憲法的地位についてである。「参議院の組織を如何に定めるかの問題は、国民代表及び平等選挙並に自由選挙の原則と、参議院の独立性確保の方針を堅持しながら、其の範囲内に於て参議院の構成を、衆議院とは出来得るだけ異質的なものたらしめる為には、如何にすれば宜いかと云ふことに帰着するのでありますが、結局主として被選挙人の年齢及び選挙区の構成に付て、衆議院議員の選挙の場合と異ならしめることに依りまして、此の構成上の相違を実現して行くより外致し方がないと云ふ結論に相成る訳であります」、そこで参議院議員選挙法では「被選挙人の年齢を三十歳とし、衆議院議員の被選挙年齢よりも五歳を高めることと致しました、次に参議院議員は、地方選出議員と、全国選出議員の二種類に区分を致し、地方選出議員は各都道府県を一選挙区として選挙し、全国選出議員は全国を一選挙区として選挙することと致しました」。

第3に、地方選出選挙の意味についてである。「各選挙区に於て一時に選挙せられる議員の数が、参議院の場合には、衆議院の場合に比し、遙かに少いことに

---

67) 同上。

なつて居りますから、此の同一選挙区より選出されましても、参議院議員と、衆議院議員との間には、自ら異つた色彩を有することになるものと期待致されます」、また単記制を採用すれば、「衆議院議員の選挙に於ける連記制に対して（戦後最初の衆議院議員総選挙では、大選挙区制限連記制が新たに導入された——引用者）、参議院の場合は、単記制を採ることに致して居りますので、両者は自ら異色を見せることになるかと考へられるのであります」。

第4に、全国区制採用の意味についてである。全国区制は、一定程度、職能代表要素が含まれ、これを積極的に評価している点が重要である。この点について、「全国選出議員は、全都道府県を通じ、全国を一単位として選挙されるのでありますが、是は地域代表的の考方を全然考慮に入れず、専ら学識経験ともに優れた、全国的な有名有為の人材を簡拔することを主眼と致しますと共に、職能的知識経験を有するものが、選挙される可能性を生ぜしめることに依つて、職能代表制の有する長所を採入れむとする狙ひを持つものであります」。

この参議院議員選挙法案は、12月4日から14日まで参議院議員選挙法案特別委員会において9回審議された。この審議の中で注目すべきは、斉藤隆夫（無任所／国務大臣）が、政府原案に反対の立場を明らかにしている点である<sup>68)</sup>。斉藤大臣は、特に、全国区制に対し疑念を提示している。

斉藤は次のように指摘する。「私は職能代表と云ふことに付きましては元來賛成を致しませぬ、日本の社会組織が職能的に組織せられて居らぬと云ふことは御承知でありますからして、職能的代表と云ふことは實際行はれるものではありません、職能代表と申しますならば、其の職能所謂国民の一部を代表するのであります、一階級を代表するのであります、憲法に規定して居ります所の、衆議院も参議院も共に全国民を代表すると云ふ此の原則に矛盾するものでありますからして、私は職能代表と云ふ言葉は此の意味に於て憲法の精神と相容れないものであると思つて居ります」。

また、全国制をとれば著名人が選挙されやすいという利点についても、逆の視点を提供している。「全国的の大人物を出すと云ふのでありますが、是は大人物でありますならば、全国的の選挙区を設けぬでも、府県単位の選挙区に於て十

68) 『第91回帝国議会貴族院参議院議員選挙法案特別委員会』1946年12月9日。

分出られます、(拍手) 例へば府県に於て出られぬけれども、全国的に於てなら出られると云ふことは、それは大人物でも何でもないのであります、例を採るのはをかしいのであります、例へば尾崎行雄君であります、是は大選挙区に於ても、中選挙区に於ても、小選挙区に於ても必ず出られるのであります、何も全国でなくては出られぬと云ふ訳はないのであります、(拍手) 府県を単位とする選挙区では、出られぬと云ふことは実際今日に於てはないと思つて居ります、故に全国に向つて大選挙区を維持すると云ふことは、私には腑に落ちぬのであります」。

齊藤はさらに、全国区制採用後の実質的問題——後に全国区制が廃止された理由でもある(1983年から拘束名簿式比例代表制に改正/現在は、非拘束名簿式)を先取的に予言している。ポイントをあげれば、①全国区は選挙区が大きすぎ政治資金が莫大になること、②投票の集計に相当時間がかかること、③二票制の結果、「一人は例へば自由党の議員を選出する、一人は共産党の議員に向つて投票する、と云ふことが可成り起るのでありますから、全く是は意義のない選挙になる」という問題点である。

特別委員会の議論には、その他、傾聴に値する議論が行われたが、結局、12月14日、選挙方法に関しては、政府原案通り可決され、若干の修正はあったが<sup>69)</sup>、同16日委員会修正どおりに同案は可決・衆議院送付が行われた。

衆議院では、参議院議員選挙法案委員会において、12月20日から24日総計5回、審議された。その審議で次のことが、特徴的ある。原健三郎議員(日本進歩党)が、「全国一選挙区にして費用を無制限にいたしますならば、恐らくこれは金を沢山使つた者か当選するということは自明の理」<sup>70)</sup>と指摘し、全国区制の立候補者側からみら問題点をあげている。また大澤喜代一議員(日本社会党)が職能代表制にこだわる視点から、全国区制の意味を問いただしている。ただ、大村国務大臣は「これは(職能代表制——引用者)、立法上の方法によつて解決することは、適正な案を得ることができなかつたので、これを放棄したのであります、しかして衆議院の附帯決議の趣旨に最も近い制度としては、全国一選挙区制がまずこの際採用し得る最善のものであるということで、全国一選挙区制をとつたの

69) 修正箇所については、自治大学校研究部監修地方自治研究資料センター編『戦後自治史 第2巻』(1977年、文生書院)172-173頁の表参照。

70) 『第91回帝国国会衆議院参議院議員選挙法案委員会第2号』1946年12月21日。

であります、「これが運営につきましては、今後の事実上の選挙の遂行途上において、適当に解決せらるべき問題でありまして、政府といたしましては、職能代表制が、自然的にこの事実上の選挙に行われますことを特に奨励もいたしません、反対もいたしません、これは選挙人及び候補者の自由に発展せしめられる所に任すべきが至当である」<sup>71)</sup>と答弁していたことが、注目されよう。

同法案は、12月24日賛成多数で議決され、翌25日、貴族院の修正案通りに可決した。その後、政府は同法案を28日に枢密院に諮詢し、1947年2月5日可決し、2月24日公布された。日本国憲法公布より3ヶ月余の後のことであった<sup>72)</sup>。

以上、参議院選挙法成立の経緯を概観してきたが、基本的には、当時、法務官僚として憲法改正、参議院選挙法制定に関与した佐藤達夫の評価が妥当する。すなわち、佐藤は、参議院が憲法上、GHQの了解の下に新設され、その選挙方法もGHQの支配下にあった状況に照らして、「両院の構成をできるだけ異質的ならしめるということが一貫した指導原理」<sup>73)</sup>だったと回顧している。この「異質化」の方法が——憲法草案検討の段階から——職能代表、地域代表の論理であった。この線に沿って、推薦制も構想されたが、GHQの反対もあり、参議院の「全国民の代表制」を確保しつつ、衆議院との「異質化」を目指さざるをえなかった。そのことは、前出した政府提案趣旨に明確に現れている。すなわち、法設計上、職能代表制が立案不可能であるが故に、いわば「その次善の策としての全国区制」が導入されたと結論づけてもよい<sup>74)</sup>。問題は、参議院が、その構成の面で衆議院と「異質化」され、ある意味独自の憲法的価値のある国家機関として成立しうるか否かにある。これは、参議院の存在根拠自体にかかわる課題である。

71) 『第91回帝国議会衆議院参議院議員選挙法案委員会第4号』1946年12月23日。

72) 自治大学校研究部監修地方自治研究資料センター編『戦後自治史 第2巻』(1977年、文生書院)16-17頁。

73) 佐藤達夫「参議院全国区制の成立過程」『レファレンス』83号(1957年)26頁。

74) 同上・26-27頁参照。

## 四、 緑風会の始動

### 1 第1回参議院議員選挙

憲法 102 条は、「この憲法による第 1 期の参議院議員のうち、その半数の者の任期は、これを 3 年とする。その議員は、法律の定めるところにより、これを定める」と規定している。この規定に基づき最初の参議院議員選挙が行われたが、その選挙実施によって参議院の構成が完全に定まることとなった。その結果、憲法 101 条の適用問題、すなわち衆議院が「国会としての権限を行ふ」ことが回避することができた<sup>75)</sup>。

憲法 102 条は、参議院の議席構成に関し決定的効果を果たした。というのも、本来、3 年ごとに行われる参議院議員選挙の定数の 2 倍の値が当選者数とされるため、全国区制では定員 100 名とされ、また地方区では全選挙区が大選挙区制(2 名～8 名)による選挙となるからである。

1947 年 3 月 21 日、第 1 次吉田内閣の下、第 1 回参議院議員通常選挙期日の告示が行われた(立候補締切日は同 31 日)。立候補者数は、次の通りである(前者が全国区、後者が地方区)。日本自由党=18 人/54 人、民主党=13 人/41 人、日本社会党=33 人/66 人、国民協同党=7 人/14 人、日本共産党=12 人/28 人、諸派=23 人/15 人、無所属=140 人/113 人、総計 577 人である<sup>76)</sup>。投票は、4 月 20 日に行われ、投票率は、約 61% の値であった<sup>77)</sup>。

当選者を政党・会派別に示すと、次の通りである(前者が全国区、後者が地方区、末尾に総計数)。日本社会党=17 人/30 人：総 47 人、日本自由党=8 人/31 人：総 39 人、民主党=6 人/23 人：総 29 人、国民協同党=3 人/7 人：総 10

75) 参議院選挙法附則 12 条の適用が発生したため、参議院議員の任期の起算日は、日本国憲法施行日(1947 年 5 月 3 日)である。この起算日から 3 年議員と 6 年議員の任期が定まる。

76) 衆議院参議院編集『議会制度百年史 国会史 上巻』(1990 年) 4-5 頁。

77) 投票率のデータは、全国選挙管理委員会事務局『選挙年鑑』(1950 年) 152-158 頁参照。投票率が低かった要因として、①各地方自治体選挙(4 月 5 日)と衆議院議員総選挙(4 月 25 日、投票率 67.9%)との中間に参議院議員選挙が行われ、いわゆる「選挙疲れ」が有権者にあったこと、②全国区制の故、候補者の氏名が周知されなかったことなどがあげられている。同 146 頁参照。

人、日本共産党=3人/1人：総4人、諸派=6人/7人：総13人、無所属=57人/51人：総108人、総計250人である<sup>78)</sup>。

この選挙結果について、政府資料によれば、次の評価が下されている。①無所属議員が多く当選し、政党色彩は衆議院ほど濃厚にならず、衆議院に対しある程度、上院的保守的性格をもてたこと、②職能代表的性格をある程度もりこみ、文化人・官僚の進出が目立ったこと、③4月選挙一般（第24回衆議院議員総選挙）と同様、日本社会党の進出が顕著だったこと、④民主戦線労組、農業組合の全国的組織網が機能し、革新勢力の進出舞台ができたこと、である<sup>79)</sup>。

確かに、無所属議員は、全国区のみならず地方区にも多くの当選人を出している。地方区に関していえば、議席配分1の選挙区でも2人当選者を出すため——次点者が任期3年議員である——無所属候補者の当選の機会は増加する。特に、議席配分が大きな地方区では、その傾向が顕著である<sup>80)</sup>。地方区総定数150名中、無所属当選者は51名数であるから、当選時における無所属議員の占有率は、34%である。

一方、全国区では、総定数100名に対し、無所属当選者数は57人、議席占有率は、57%に及ぶ。全国区当選議員の各獲得票数をみると次の通りである。全国区の有効投票数は、21,271,172票である<sup>81)</sup>。当選第1位の星一（民主党/製薬業）は、487,612票であり、第50位の岡本愛祐（無所属/官僚）は、123,679票である。第100位は、国井淳一（無所属/農業）で獲得票数は、68,128票である<sup>82)</sup>。つまり、当選第1位は、有効投票の約2.3%、最下位の100番目は、約0.3%で当選するという特殊な選挙形態を示している。全国区100人中57名が

78) 衆議院参議院編集『議会制度百年史 院内会派編』（1990年）249-250頁参照。

79) 全国選挙管理委員会事務局『選挙年鑑』（1950年）146頁参照。

80) 同上・155-156頁の表参照。たとえば、北海道選挙区は8名定数で無所属5名当選、鹿児島選挙区は4名定数で無所属4名当選である。

81) この参議院選挙では、投票率は約61%であったが、無効投票の割合が14.7%にも及び、有権者に対する有効投票率は、全国区=51.93%、地方区=53.83%であった。無効投票の割合が高い原因として、参議院議員選挙が2本立てで行うなどの制度の周知が徹底されていなかった点がある。なお、選挙データは、全国選挙管理委員会事務局『選挙年鑑』（1950年）のほか、石川真澄・山口二郎『戦後政治史〔第3版〕』（2010年、岩波新書）264頁以下の表も参照した。

82) 朝日新聞社『新国会選挙大観』（1947年）127-129頁参照。

無所属当選者であった原因は——同時に、後述する緑風会が成立する条件は——「倍加された全国区制」という特異な選挙法環境に求めることができる。

ただ無所属議員といっても、かれらは何らかのバック・ボーンをもっている。ある意味、無所属とは、候補者の政治的傾向にかかわらず、既存政党の公認候補者ではないことも含意している。実際、無所属議員の多くは、旧貴族院議員、旧官僚組織団、業界団体、職域団体などを出身母体としている。著名文化人は少数派である。何らかの利益集団を背後にしなければ、無所属候補者は、万単位の票を獲得することは不可能であろう。

無所属当選者が、参議院内において活動するには、会派に属することが不可欠である。では、無所属の参議院議員たちは、どのような行動を模索したのであるうか。

## II 緑風会の誕生

緑風会の結成は、第1回参議院議員選挙の直後、無所属で当選した山本有三(山本勇造)<sup>83)</sup>の当選祝賀会における参集者の会話に端を発する<sup>84)</sup>。すでに民主党、日本社会党、日本自由党、日本共産党は、それぞれ参議院内の会派結成に動いており、そこで無所属議員を結集し、院内交渉団体を作ることが提唱されていた。無所属議員たちは、(山本のほか、赤木正雄、田中耕太郎、徳川宗敬など計20名)、1947年5月10日に第1回結成準備会に参集した。同16日の第2回準備会が開催され、翌17日、正式に緑風会は結成された。もともと、当日の結成会では、この会派の名称は「中正会」であったが、山本有三が「緑風会」の名称を提案し、この会名変更が議決され、緑風会が誕生した<sup>85)</sup>。

第1回国会は、1947年5月20日に召集された。この時点で緑風会は、参議院のみの会派として92名の参議院議員を擁し、参議院内第1位の会派構成員を有

83) 山本有三はペンネームである。「勇造」が本名であり、この氏名で立候補している。山本は全国区に立候補し、100番中9位6年議員当選である。獲得票数は、327,955票である。

84) 野島貞一郎編集『緑風会十八年史』(1971年、中央公論事業出版)23頁参照。

85) 同上・31頁参照。また、山本有三自身の説明として「緑風会の名称と性格」参議院緑風会政務調査会緑風編集発行局『緑風』1号(1949年9月25日)がある。前記の野島の書物は、これをベースにした記述と思われる。

していた。そのため、参議院議長は松平恒夫（緑風会）が選出されることとなった——副議長は松本治一郎（日本社会党）である<sup>86)</sup>。

ここで緑風会の組織形態を確認しておこう。結成式において、事前に配布された「緑風会規則」は次の通りである<sup>87)</sup>。

一、 本会は緑風会と称する。

二、 本会は参議院議員の有志あい集まり、意見の交換を目的とする。

三、 本会は会員の意思を拘束しない。

(以下、四～六までの法文は、入会、役員、会費の規定であるためここでは省略する)。

「本規則 三」には、緑風会を結成する動機が明確に表れている。山本の見解によれば、第1に、第二院の議員は、党派の利害にまきこまれない、公正な人であること、第2に、そのことによって参議院独自の機能を発揮すること、第3に、全ての会員は平等であり、自由であること、第4に、緑風会はあくまで参議院内の会派であり、衆議院とは異なり、参議院は「冷静な判断と公明な批判の場所」でなければならない、そうした使命を達成することが、緑風会の役割であること<sup>88)</sup>、である。

当時、緑風会には「規則」はあったが、「緑風会綱領」は未だ存在していなかった。国会開催後、最初の綱領は1947年11月28日に議決されたが、綱領作成

---

86) 参議院議長は、第3代まで緑風会より選出されている。第2代は、佐藤尚武、第3代は河井彌八である。

87) この緑風会規則に関し、『緑風会十八年史』27-31頁の記述によったが、これは必ずしも正確ではないように思われる。朝日新聞政党组织者団『政党内閣昭和二三年』（1948年／但し、1998年刊の現代史資料出版による）278頁以下及び村川一郎編著『日本政党史辞典 上』（1998年、国書刊行会）444頁以下では、「会則」として次のように記述されている。「一、本会は緑風会と称する。一、本会は参議院議員中の有志を以つてこれを組織する。一、本会は会員がその職責を完了することにより、参議院の機能を発揮し兼ねて会員相互の親睦をはかるを以つて目的とする。一、会員は会則その他の本会の秩序を重んじなければならない。会員は政治に関する自己の意見を拘束せられる事がない。以下略。

88) 同上・31-35頁参照。

は主に田中耕太郎が担った。同綱領は以下の通りである。

- 一、 新憲法の基調たる人類普遍の原理にのっとり、愛と正義にもとづく政治の実現を期する
- 二、 国際信義と人類愛を重んじ、世界恒久平和の実現を期する
- 三、 個人の創意を尊び、自由と秩序の調和による共同福祉の実現を期する
- 四、 家庭と民族における弊習を去り、その特性の発揚と完成を期する
- 五、 教育を徹底せしめ、道義の高揚と文化の向上普及を期する
- 六、 産業の公益的意義と勤労愛好の精神を強調し、国民経済の興隆を期する<sup>89)</sup>

緑風会の政治的性格も、この綱領によく表れている。緑風会は無所属議員が結集した会派ではあるが、無所属議員の多くは旧貴族院議員、官僚出身者が占め、革新勢力の土塁組織体ではない。原案作成者であった田中耕太郎は、作成にあたり次のことに留意したと述べている。第1に、左右の激しい対立を克服する政治団体をつくること、第2に、新憲法の理念を遵守すること、第3に、無政府主義・共産主義への傾向を排し、家族・伝統の価値を保存すること、などである。加えて、野島貞一郎は、この綱領を敷衍して次のように緑風会の性格をまとめている。①政権を把握することを目的としないこと、②会員の自由意志を拘束しないこと、③中正主義・中庸主義を求め、一定の政治的イデオロギイを前提としないこと、である。<sup>90)</sup>

問題は、政治権力の磁場の中で、こうした特異な会派形成が、当初の狙い通り運営され、機能していたか否かである。それは、参議院が衆議院とは異なる別個の「特殊な議院」として存立可能なか否かの課題でもある。

### III 緑風会の行動形式

緑風会は、その出発の段階では、無所属参議院議員を糾合した自由な会派的性格をもっていたといえる。同時に、緑風会を「超党派的」な存在に限定化し、「政

89) 同上・35-41頁参照。また緑風会の機関誌／緑風会政務調査会『参議院緑風会』（1953年）の扉表紙に「緑風会綱領」が掲載されている。本文と同一の文書である。

90) 緑風会政務調査会『参議院緑風会』（1953年）7-8頁参照。

争」から離れた党派<sup>91)</sup>として自己規定することによって、両院制の実質化を目指したといえる。とはいえ、その会派としても、またその構成員個人としても保守的性格を兼ね備えたため、しかも他の参議院会派との競争状況が加わったため、緑風会の性格は変質化していった。たとえば、片山内閣の発足時に（日本社会党・民主党・国民協同の連立内閣 1947 年 5 月 24 日成立）、早くも緑風会会員の和田博雄が、国務大臣に任命されている。もちろん緑風会としては、国務大臣就任を「個人の自由」として処理していた。しかしこれは、参議院が政党内閣制とは一線を画する議院として位置づけた憲法制定者の発想とは合致し得えない所作であった。

次に、緑風会の団結性の問題もある。緑風会は、自己の拘束性を高めるかたちで会則を改正したことがある。すなわち、1948 年 6 月 27 日の改正「規約」<sup>92)</sup>によれば、「会員は国会内における政党または他の政治団体に属してはならない」<sup>93)</sup>と定めるほか、「会員は常に議員総会の決議を尊重し、とくに重要議員総会の決議に対しては一致の行動をとる。重要議員総会の決議がその良識と信念に一致しないため、やむを得ず一致の行動がとれない場合は、会員はこれを会務委員会に申出で除外例を求めることができる」と定め、会派の統一性の確保が求められ始めた。

もともと、対行政機関と緑風会の関係は、切断する方向性で改革が進められてきた。緑風会発足当時の 1947 年 7 月、片山内閣は、行政調査部顧問として衆議院からは松岡駒吉（日本社会党）、参議院からは川上嘉市（緑風会）の両氏を選任すべく国会の承認を求めたことがある。これに対し、緑風会が中心となって「行政調査部に顧問を出すことは行政部に深くタッチする結果になり、国会議員の立

91) 緑風会の外からもそうした認識が共有されている。たとえば、尾高朝雄「あく迄超党派のたれ」参議院緑風会政務調査会緑風編集発行局『緑風』2号（1949年10月2日）に掲載された同氏の談話参照。及び同号に掲載された「あなたは緑風会に何を望むか」の記事参照。

92) 「規約」の「摘要」より引用した。「摘要」については、朝日新聞政党記者団『政党年鑑 昭和二四年』（1948年／但し、1998年刊の現代史資料出版による）195-196頁参照。

93) この規約改正によって、国民協同党の参議院議員2名は、緑風会に残留し、残余は緑風会を脱会することとなった。野島貞一郎編集『緑風会十八年史』（1971年、中央公論事業出版）40-41頁参照。

法に専念すべき本来の建前にもとる」<sup>94)</sup>として、これらを否決した。緑風会の対行政機関との関係性の原点は、おそらくここにあったのだろう。ただ、緑風会からは前述した福田の国務大臣就任のほか、栗栖起夫、下条康麿、高瀬荘太郎、田村文吉、高橋龍太郎、村上義一、合計7名が国務大臣に——個人の資格とはいえ、また入閣後、緑風会を退会しつつも——就任し続けたのも事実である。緑風会は、確かに「会員の自由意思は拘束しない」との原則の下、国務大臣就任を認めてきたが、この状況は、緑風会の原点とは乖離している。そこで、1954年1月27日の議員総会において、改めて「こんご、会員が大臣もしくは政務次官となった場合は、会を脱退すること」という申し合せを議決せざるを得なかった。緑風会の発足当時であった参議院は政争に介入すべきではないこと、立法に専念すべきこと、それ故、国務大臣・政務次官になるべきではない、<sup>95)</sup>という考え方を会として再確認しなければ、緑風会は、自己の存在根拠を失いかねなかったからであろう。

では、緑風会は、特異な会派として隆盛を維持し続けたのであろうか。確かに、発足当初、緑風会が参議院第一会派であったことから、第1回国会運営は、緑風会の意義を強く印象づけたと思われる。第1に、参議院初代議長が、緑風会の松平恒雄が選出された点（以後、第3代までは緑風会より議長選出）。第2に、第1回国会における常任委員会の委員長ポスト配分に関し、衆議院と異なった方式がとられた点である。すなわち、衆議院では委員長ポスト連立与党独占であったのに対し、参議院では会派の議員数に比例した配分が行われた。その結果、21常任委員会の委員長の内、緑風会が7ポストを占めることができた<sup>96)</sup>。

また、参議院における法案審議に関し、緑風会は政府に対する厳しい質問を行い、場合によっては、法案修正に成功する場合があった。もちろん、緑風会の政府に対する基本的立場は是々非々であるため、政府反対党的行動はさほど多くはない。緑風会政務調査会刊の公式記録によれば、最初期の法案修正としては、労働省設置法案（1947年）の修正議決、国家行政組織法案（1948年）の両院協議会での成案作成、法案握りつぶしとしては、参政官設置法案（政務次官の倍増化

94) 緑風会政務調査会『参議院緑風会』（1953年）11頁。

95) 野島貞一郎編集『緑風会十八年史』（1971年、中央公論事業出版）273-27446頁参照。

96) 同上・46頁参照。

計画) などがある。また、片山内閣総辞職(1948年3月)に伴う政権移行に関し、衆議院内野党第1党であった自由党総裁／吉田茂が首相になるべきという見解を表明し、参議院の大勢を固める力量も発揮したこともある<sup>97)</sup>。こうした一連の事柄は、政権とは一線を画し、同時に既存政党とは同調しないという点で、独自の行動様式と評価することはできる。

もっとも緑風会がこうした行動をとることができたのは、第1回参議院議員選挙国会から1956年の第4回参議院議員選挙まで<sup>98)</sup>、いわゆる衆参「逆転(ねじれ)国会」状況が存在し、その状況下で緑風会の是々非々の行動と「一人一党」的行動に国民の共感があったからである。緑風会は、そもそも「政権を目指さない政党」、「政権政党」にならない人的集合体であり、その点、当時の「逆転国会」は、21世紀の政局型「逆転国会」とは異質であった。日本の議院内閣制は、政党が衆議院と参議院双方において院内多数派を有することが、安定政権維持の必須条件である。緑風会が一定の規模を参議院内にもっていたこと、同時に与野党とは異なる組織原理に基づいて行動したことが、片山哲内閣から鳩山一郎内閣までの政権運営に重大なインパクトを与えたといえる。

ただ、こうした緑風会が生活できる法的環境は、発足から3年後に変化していく。それは、第2回参議院議員選挙(1950年／公職選挙法制定後の最初の参議院選挙)が、憲法46条に基づく半数改選という通常方式に復することと関連する。すなわち、全国区50議席、地方区75議席をめぐって参議院議員選挙が今後3年毎に行われるため、地方区では小選挙区(1人区／当時23選挙区)と大選挙区(2人区から4人区)が混在化する。実際の第2回参議院選挙結果を通観すると、緑風会は、全国区40名立候補、当選は6名、地方区18名立候補、3名当選

97) 衆議院の首相指名選挙では、総投票数421票中(過半数／211票)、芦田均＝216票、吉田茂＝180票であったが、参議院では総投票数218票中(過半数／110票)、吉田茂＝101票、芦田均＝99票であった。両院協議会において成案獲得できず、憲法67条2項によって芦田の国会指名が確定した。この点については、参議院事務局『平成二十二年版参議院先例諸表』(2010年)223頁参照。

98) 参議院議員選挙のデータは、石川真澄・山口二郎『戦後政治史〔第3版〕』(2010年、岩波新書)264頁以下が便利である。与党が参議院において多数派を形成できた時点は、第3次鳩山内閣末期の1956年12月になってからである。この点については、竹中治堅『参議院とは何か1947～2010』(2010年、中央公論新社)34頁参照。

であった。この選挙後、緑風会は非改選議員のほか、改選当選者と無所属当選者6名を加えて、総計57名(1950年7月12日/第8回国会臨時会)に減少し、第3会派へと転落していった<sup>99)</sup>。

この傾向は選挙毎に顕著になってきた。すなわち、第3回参議院議員選挙では、全国区22名立候補、当選は8名、地方区12名立候補、当選は8名、会派構成員数は48名(1953年5月18日/第16回国会特別会)に減少した。第4回参議院議員選挙では、全国区14名立候補、当選は5名、地方区5名立候補、当選は0名、会派構成員数は29名(1956年11月12日/第25回国会臨時会)、第5回参議院議員選挙では、全国区5名立候補、当選は4名、地方区7名立候補、当選は2名、会派構成員数は11名(1959年6月22日/第32回国会臨時会)にまで激減していった<sup>100)</sup>。そして遂に、1960年1月30日、緑風会は、自己を発展的に解消し、参議院同志会へと改組転換せざるを得なかった<sup>101)</sup>。

## 五、 小結

憲法定定過程における参議院論を通観すれば、参議院を衆議院とは異なる独自色で染め上げようとしていたことは確かである。憲法問題調査委員会の議論では、参議院を「全国民の代表機関」と位置づける発想は、存在していなかった。むしろこれとは異質な職能代表的議院あるいは勅任的議院を描いていた。しかしGHQの指示により参議院は公選議院型に変化させられたが、参議院議員選挙法

99) 衆議院参議院編集『議会制度百年史 院内会派編』(1990年)278-280頁参照。なお、第1会派は自由党=77名、第2会派は日本社会党=62名である。

100) データの根拠は、同上の該当箇所による。

101) 野島貞一郎編集『緑風会十八年史』(1971年、中央公論事業出版)439頁以下参照。この参議院同志会の発足を以て、第一期緑風会は完結したといえる。その後、参議院同志会は、無所属クラブと院内交渉団体(10名)を作るため第二院クラブと名称を変えたが、1964年3月4日、改めて緑風会を再結成した。このときのメンバーは僅か4名である。奥むすめ、佐藤尚武(代表)、高瀬荘太郎、村上義一。緑風会の正式解散は1965年6月2日である。同521-522頁参照。参議院同志会の綱領は、緑風会のものと同一である。そのまま引き継いだからである。参議院同志会発足時における「声明」(1960年1月30日)は、緑風会政務調査会『国会報告災害対策とヴェトナム賠償』(1960年)の附録に所収されている。

の制定段階で改めて職能代表と地域代表の色合いが染み込まされた。本来であれば、貴族院色を払拭し、憲法 43 条に基づく「全国民の代表者制」の論理によって参議院は染めあげるべきだったのであろう。

参議院議員選挙法に基づく第 1 回参議院議員選挙後の実際の場面では、旧貴族院議員、旧高級官僚出身者が参議院議員となる一方、職能団体をバックにした無所属議員、著名文化人が当選を果たした。この議席状況は、議員構成として衆議院とは異なっていたが、「全国民の代表者制」とは異質な職能代表的論理に接近していた。

そうした状況下で、無所属議員を糾合した緑風会が結成されたが、緑風会の構成員は、その保守的政治傾向の故、衆議院とは異なる国会運営の構築のため、いわば精神的貴族主義的に参議院を着色しようと意図していた。緑風会が、「会員の自由意思は拘束」せず、政権を目指さない政治的組織体である以上、緑風会は、その規模の点で自己主張するよりも、その会員個人の人的幅と質の点で有権者に自己アピールせざるを得ない。最初の参議院議員選挙の直後こそ、緑風会は、参議院第一会派としてその規模を誇ることができたが、これは第 1 回参議院選挙の特異性に起因する。すなわち、参議院議員の全部の構成員を一回の選挙で決定するという点である。実際、半数改選制となる第 2 回参議院議員選挙以後、緑風会の規模は縮小化の一途をたどっていく。そこで緑風会は、自己の質を高め、その質的特殊性を際立たせざるを得なかったのであろう。この文脈で「会員が大臣もしくは政務次官となった場合は、会を脱退すること」という申し合せの意味が、理解される。対行政、対政権政党へのそうした所作が、参議院の行動様式として有権者に意識化され、一定の積極的評価をもたらした。そうした国民間の意識があればこそ、55 年体制確立後の第 4 回参議院議員選挙の時点においても、緑風会が 29 名の参議院議員を擁し続けたのである。問題は、意識化された緑風会の行動様式が、参議院のあり方を拘束する準則にまで昇華し得たか否かである。

意識化を準則に転化させるには、第 1 に、意識化された行動様式が、政治の世界における共通了解として通用していることが不可欠である。しかし、政権党は、逆に、如何にして参議院においても与党多数派を形成するかに関心があつた<sup>102)</sup>。

102) この分析をしたのが、竹中治堅『参議院とは何か 1947～2010』(2010 年、中央公論新社)である。

参議院の与党化こそが、日本型議院内閣制の安定剤であるからである。

第2に、参議院議員自身の質の劣化が、準則化の障碍となった。地方区の小選挙区（1人区）では、与党公認候補者が当選し、2人区以上では与野党が議席を分け合う形態が常態化する中で、緑風会の生息環境は50人枠の全国区制に狭まれていく。しかし、与野党を支持する利益集団たる業界代表が、全国区において多数議席を獲得する段階に至れば、当初いわれた全国区制が職能代表に有利に作用するとの言説は、意味転換せざるを得ない。職能代表ではなく業界代表への質的劣化である。少なくとも、「全国民の代表者制」の論理とは異質な職能代表であっても、「狭められ業界利益」を否定し得る論理は含意していたからである。政治の磁場に引き寄せられる参議院が、「衆議院に対する第二院」としての地位よりも、参議院自体が「衆議院の第二院」の道を選択した以上、緑風会の行動様式は、参議院全体の共有財産にはなり得ず、それ故、準則化に失敗したのであろう。

とはいえ、緑風会の存在とその行動様式は、記憶されている。この記憶を「参議院の輝き」と評価するか、あるいは「参議院像の残映」とみるかは、論者によって多様に解釈されよう。筆者の立場は、この記憶を「参議院の残照」と捉え、そこから規範性を引き出すこと、これが参議院改革の端緒のはずだという見解である。刑部荘は、憲法制定直後の論文の末尾にこう書いている。「日本国憲法が両院制をとる以上、すぐれた参議院を組織し、数の支配する衆議院にたいし理の支配する参議院としての機能を十分に発揮させたいものである」<sup>103)</sup>。

憲法制定から二世代を経た現時点の参議院改革の視座は、もう少し贅沢である。「理をもった数」。この視点とあの残照を捉える視覚が必要である。この視力がなければ、参議院は、衆議院色によって染めあげられるだけである。

## 【追記】

本稿は、科学研究費基盤研究（A）「二院制に関する動態論と規範論の交差的研究」（25245005）及び本学の2015年度個人研究助成費（15-09）の成果の一部である。

103) 刑部荘「両院制」国家学会編『新憲法の研究』（1947年、有斐閣）が初出であるが、ここでは高見勝利編『刑部荘著作集』（2008年、慈学社）597頁より引用した。