

参議院を考える

前田英昭

はじめに

- 一 二院制の現状
- 二 各国の一院制の沿革
- 三 第二院の補完機能
- 四 「第二院」という用語
- 五 新型の一院制
- 六 「良識の府」論
- 七 二院制の意義
- 八 二院制の効果
- 九 議院内閣制と両院の権限
- 十 参議院と政党
- 十一 選挙制度

終わりに

〔資料〕

はじめに

現在、参議院に対する国民の批判は厳しい。国会議員の中にも、民間政治臨調のアンケート調査（一九九六年）では、「今ままの参議院であれば必要ない」とする者が六一・二%を占める状況であった。最近、発表された日本国

憲法草案には一院制を採用しているものがある。^{*} 読売新聞の調査（一九九七年）では、二院制と一院制のどちらがよいかの問い合わせに対し、八五%が「二院制がよい」と答えたが、参議院のあり方を現状のままでよいとする議員は全体のわずか八%にすぎなかつた。また、今年五月二十四日の臓器移植法案の衆議院の可決に対し見られるように（朝日新聞 平成九年五月二十五日）、衆議院の法案可決に対し「参議院の良識に期待する」という表現がよく使われる。参議院の廃止は憲法改正を伴う。平成九年五月二十三日、超党派の衆参両院議員三百名が参加して「憲法調査委員会設置推進議員連盟」が発足した。参議院廃止または一院制憲法の制定を決断する前に、もう少し二院制の意義または参議院の価値を考え直してみることが必要である。どのような点に着目して参議院を考え直してみたらよいのか。

※ 例えば、木村睦男元参議院議長案（「平成の逐条憲法論」 善本社、一九九六年）

読売憲法改正試案（一九九四年十一月三日）では、国会については、参議院の機能強化を前提に二院制を存続させることとした。その理由は、慎重審議への期待、国民各層の意見の反映など、二院制の持つ特色をさらに伸展させることが望ましいというところに求められる。参議院の独立性を強めるため、衆参両院の役割を見直し、参議院に新たに条約及び人事案件に対する優越権を与えることにする。参議院は、長期的、大局的視点から外交問題について審議することを期待される。また、参議院に憲法裁判所長官及び裁判官の指名権を与え、裁判官の弾劾裁判所設置権を両院から参議院に移すなど、司法への監視機能を持たせている。反面、内閣総理大臣指名権は衆議院のみとされるし、内閣総理大臣は衆議院議員の中から指名することとされる。

一 二院制の現状

国会は衆議院と参議院の二院制を採用している。世界の傾向としては、二院制は減少しつつあるが、議会政治の先進国においては依然として二院制が主流である。一九九三年のI P Uの調査によれば、世界百七十か国中、二院制の国は五十か国である。そのうちO E C D加盟国で人口一千万人以上の国をあげれば、日本を除いて十三か国あり、そのうち十一か国が二院制を採用している。二院制については種々の問題が指摘されるにもかかわらず、一院制には期待し得ない多くの長所があると考えられるから、今なお先進国において二院制が採用されているのである。新興諸国の多くは、国家の早急な統一とか改革のスピーディな要請、国の財政事情などにより一院制を採用したものと思われる。

二 各国二院制の沿革

「イギリス」

議会制度の母国イギリスにおいては、二院制は、慎重に熟慮された上でつくり出された制度ではなくて、歴史的「幸運な偶然の所産」である。極めて荒っぽい言い方をすれば、僧侶、貴族、平民（都市の代表）の三つの集団が、それぞれ国王の政治に参加しているうちに、僧侶と貴族は利益を共通にする部分が多く、合体してもう一つの集団と並んで存在し、それらがいつの間にか二つの議院に発展し二院制になつた。一院は僧侶、貴族などの特権層で構成される貴族院であり、他の一院は特権を持たない人で構成される衆議院である。この二院制は、基本的な枠組み

の中で徐々に中身を少しづつ変えながら、民主化の波に対応しつつ、今日まで七百年以上にわたって存在してきた。貴族院は、古くからの伝統である世襲という非民主的な構成をかたくなに固守してきたために、国民の政治参加と議会の民主化が進むと、国民からの批判にさらされ、改革が求められた。

貴族院改革に関する論議は盛んになされ、提出された具体的な改革案は、実に数多く、多種多様であった。そのような改革の要請にこたえて、貴族院は徐々に少しづつ改革を行ってきた。貴族院を衆議院の下位に置くことを明確に確定した法律、すなわち一九一一年のパーラメント・アクトによる改革は最も画期的なものであった。議会は、その法律の前文において、「現存する上院を廃止し世襲のかわりに国民を基盤として構成される第二院を設置しようと企図されてきたが、この改革が直ちに実現され得ないがゆえに……」と、将来、国民の選挙による民主的な第二院をつくることを法律の中で公約したにもかかわらず、そのような公約実現の動きは九十年たつた今になつても見られない。貴族院にかわって民主的な第二院を新しく設置するという構想は、現実には取り上げられてこなかつた。これとは別に貴族院廃止論はあつた。貴族院廃止論で目立つたのは、一九七七年の労働党大会における貴族院廃止の決定である。しかし、このときもまた、廃止論は政治課題としては現実に浮上しなかつた。貴族院の民主化または廃止の問題は、二一世紀を前にして、政治課題から遠のいてしまつた感がしたが、一九九七年の総選挙に勝利し十八年ぶりに政権に復帰した労働党政府は、貴族院改革を念頭に入れているし、貴族院が衆議院の決定を覆すようなことがあれば、直ちに貴族院改革に着手するかもしれない。

〔フランス〕

フランスは、「憲法の実験室」と言われるよう、よいと思う憲法をつくつては、欠陥が露呈されると、また改めてよいと思う憲法をつくり直すという方法で、憲法を幾つも取り替えてきたが、その中で、議会制度に関しては、一七九一年憲法以来、一院制と二院制を繰り返し、一八七五年の第三共和国憲法以来、現行の一九五八年の第五共和国憲法に至るまで、二院制が採用されてきた。その間、第五共和国憲法制定の際に一院制の是非について国民投票を行つたし、また第五共和国憲法下、一九六九年、憲法を改正して一院制に改めるべきか否かについて国民投票を行つた。しかし、そのいずれの場合にも、一院制案は国民によつて否決されている。この結果を見て、当時のポエール元老院議長は、「繰り返し表明されたわが国民の二院制議会への愛着は、一院制と二院制おののの長所に関する専門家の議論に終止符を打つものだと私は考える」と述べたと言われる。その後、フランスでは一院制か二院制かをめぐる議論は聞かれないとされる。

〔ドイツとアメリカ〕

ドイツでは、正確には二院制と言えるのかどうか疑わしいような組織になつてゐるが、連邦議会と連邦参議院という名称の異なる二つの機関を置く。この考え方は、もともと独立した小國の連合体から出発したドイツ国家の歴史事情によるものであつて、特に特定の州（ラント）だけ大きな影響力を持つことを排除しようとする配慮と、州ごとの異なる事情と連邦の政策とを調節させようとする意図から生まれた。

アメリカでは、元老院（上院）と代議院（下院）という異なる名称の二院制を建国以来、二百年以上にわたつて運営してきた。両国においては、今まで一度も二院制を廃止しようとする動きはなかつた。

アメリカ合衆国建国の際の議論を見ると、植民地時代の二院制の伝統、及び、合衆国とその構成単位の各州との意見調整の中から二院制は決定された。二院制支持論者の主張の中には四つの理由が挙げられていた。①慎重審議の要請。②権力集中の危険性を「高潔の士」から成る上院で防ぐこと。③民主制、貴族制、君主制の混合体制は、最も安定した統治形態であり、これら三つに対応した上院、下院、大統領が政策決定とともに参加できること。④州の平等（上院）と人間の平等（下院）との調整。（大越康夫「アメリカにおける二院制の成立と展開」「東京国際大学論集」五一号）

三 第二院の補完機能

ウォルター・バジヨットは、古典的名著として知られる「イギリス議会政治」（一八六七年）の中で、二院制について次のように言っている。「完全な衆議院ができれば、第二院はほとんどその用をなさない」ということは確実である。理想的な衆議院ができる、これが国民を代表し、常に節度を守り、感情に走らず、政治に専念できる余暇を持つた人材を擁するようになり、また確實に熟慮することを忘れないようになるならば、衆議院の上にさらに屋を重ねる必要は確かにない。要するに、理想的な衆議院が存在する場合は、第二院は無用の長物である。しかし、現実の衆議院を見ると、修正機能を持ち、また政治に専念する第二院を並置しておくことは、必要不可欠とは言えないにしても、極めて有用なのである。」

確かに「理想的な衆議院」があれば、もう一つの議院は不要であるに違いないが、そのような理想的な議院を持つことは、過去の経験から見る限り、実際には期待できないから、もう一つの議院を設けることが必要とされて

きたことが理解できる。二院制の必要性は、理屈よりも、現実的な人間の経験則に根ざしているのであり、それゆえ、なぜ二院制でなければならないのかについて、論理的で合理的な説明がしにくいのである。

四 「第二院」という用語

ところで、第二院という用語について触れておく。「第二院」(second chamber)という用語は、世界のすべての国で同じ意味において使われるわけではない。イギリス、カナダ、フランスでは、「第一院」は、国民の選挙によつて選ばれる議院を意味し、「第二院」は他のもう一つの議院を意味する。逆に、オランダでは、国民の選挙によつて選ばれる議院が第二院であり、間接的に選ばれる議院が第一院である。両議院とも国民の選挙で選ばれるアメリカでは、人口比率で組織される議院が下院と呼ばれ、人口の多少にかかわらず各州同数の議員で構成される議院が上院と呼ばれ、特に第一、第二の呼び方はない。現在のわが国では、衆議院を第一院と言い、参議院を第二院と言うが、上院、下院という言い方はしない。

五 新型の二院制

明治憲法時代のわが国の二院制は、特権階級で構成する非公選（世襲制または任命制）の貴族院に、下院としての民選の衆議院を対置するもので、イギリスの貴族院と衆議院で組織する二院制を模倣してつくられた。貴族院は、天皇の「藩屏」とされたとともに、民選議院に拮抗してバランスをとるための、保守的な抑制機能を果たす機関とされたから、国民主権、民主主義を基調とする日本国憲法の下において、その存在理由が認められなくなつたこと

は言うまでもない。日本国憲法制定の際のいわゆるマッカーサー草案は一院制であつた。イギリス型の公選によらない第二院を設けることは、日本国憲法制定の際に、日本側の主張にもかかわらずG H Qによつて否定され、両院とも公選による組織として日本国憲法の中で二院制が認められた。わが国の両院制は衆議院、参議院とともに国民から直接選挙で選ばれる国民に基盤を置く二院制である。

日本でアメリカ連邦型の参議院は考えられないか。アメリカの上院は連邦国家でないわが国においては、参考にならぬとされてきた。しかし、地方分権が叫ばれ、道州制が論ぜられる今日、憲法の「地方自治の本旨」に基づいて地方自治が実現できれば、その実体は限りなく連邦制に近いものとなろうから、アメリカ連邦型も一概に否定されるべきものではないという意見が出ても（手島孝「二院制一九九〇年」ジュリスト九五五号）不思議でないが、当面は無理であろう。

間接選挙によるフランス型の第二院はどうか。第五共和国憲法は、国民議会と元老院の二院制をとり、元老院議員は、第三共和国及び第四共和国のときと同じく、間接選挙によつて選出される。元老院選挙人団は、国民議会議員、県議会議員、市町村議会の代表から成る。このような間接選挙による第二院は、日本国憲法制定時においては否定されたが、最近の憲法解釈では、複選制は無理としても、間接選挙は憲法上許されないわけではないとの解釈が憲法学者の意見の中に散見される。しかし、フランス元老院議員のように、参議院議員を「都道府県の代表」としなければならなくなるのではないか。したがつて、これも当面、無理であろう。

ドイツでは、各州政府が閣僚中から各州人口に比例した数（最小三名）を選んだ代表を構成員とする連邦参議院が、国民代表機関の連邦議会に対置される。現行憲法の枠では、これもまた、わが国では模倣できるものではない。

結局のところ、わが国で可能な第二院の型は、現在の参議院の公選による第二院しか残らないということになる。

日本国憲法は、公選による二つの議院の設置という新しい型の一院制をつくり上げたのである。このような同型の両院制は、無用であり、特に設ける必要がないのではないかと言われることがある。そのような一院制論は、フランスの一七八九年の憲法制定会議の際に初めて聞かれた。その根拠となつた議論は、封建的貴族制と特権を廃止し国民が主権者として平等の地位と権利を持つことになつた場合に、民主的な議院のほかにもう一つの議院を持つことは、貴族院の復活にならないにしても、民主的な議院に何らかの影響を与えることが必至であるから、そのようなおそれのある両院制をわざわざ採用することはかえつて害になるとされ、二院制は否定されたのである。フランス革命当時、国民の中の「第三階級」とされる市民階級多数者の意思を直接的、迅速に国政に反映させることができルジョワ民主主義の本質であつたのである。

六 「良識の府」論

イギリスで「偶然の所産」として生まれた二院制が議論の俎上にのぼつたのは、一九世紀の半ば、選挙権の拡張のときである。その当時、貴族院は「良識の府」として期待された。一八三二年の第一次選挙法改正、一八六七年の第二次選挙法改正、一八八四年の第三次選挙法の改正、そして一九一八年の第四次選挙法の改正を経て、イギリスでは普通選挙が実現される。選挙権をできるだけ多くの国民に与えるのは民主主義の要請である。しかし、実際においては、当時、義務教育が行われていなかつたことによる教育水準の低さに着目すると、国民の多くに選挙権を与え、国民が選んだ代表者の多数意思に国政の方向を委ねることは、国または国民にとつて果して妥当かど

うか危惧された。いわゆる衆愚政治にならないかという心配があつたのである。衆愚政治にしないために、義務教育制を導入することはもちろん、それと並んで、国民が選ぶ衆議院の多数派による決定を理性的に正しく補正する機関が必要なのではないかと考えられた。幸いイギリスには貴族院があつて、財産を持ち教養ある特権階級としての貴族がいた。貴族の持つ良識により、貴族院は衆議院の決定を善導することができるのでないかと期待された。当時の政治学者の学説には「良識の府」としての第二院「貴族院」に期待するものが多かった。これが第二院を「良識の府」とする考え方の始まりであり、多くの者に賛同と強烈な印象を与えたため、第二院は「良識の府」である、「良識の府」であつてほしいという願望は、瞬く間に全世界に広がつていき、第二院を支える理論として定着した。わが国で明治憲法当時、貴族院を設けた際の一院制の説明にもその「良識の府」論が好んで援用された。

しかし、このような「良識の府」論に支えられた一八、九世紀の貴族院を第二院とする考えは、国民の教育水準の向上とともに議会の民主化がさらに進むにつれて、貴族院は衆議院に代表される民意を抑制する機関になるとの理由で、民主主義に逆行するものとされ、排斥されていく。しかし、完全な第一院がないからであろうか、民主主義の今日においても、第二院の「良識の府」論は、あるべき理想論として根強く残つてゐるし、衆議院の行為を批判する場合に、もう一つの議院への期待を込めてよく主張される。その場合、公選に正当性の根拠を置かないイギリスの貴族院は、民意反映の機関としての衆議院を抑制するのではなくて、主権者による衆議院の抑制を期待して、主権者に情報を提供し世論の盛り上がりを醸成するために慎重審議することがその役割とされる。この慎重審議する権限を貴族院の「遅延権」delaying power と言う。この遅延権論は、公選に根拠を置く日本の参議院にも適用できるものである。

七 二院制の意義

1 二度審議すること

アベ・シェイエスは、一七八九年、フランス革命後の憲法制定のときに、「第二院が代議院と一致するときは、無用であり、代議院に反対するならば、それは有害である」と主張した。この言葉は、二院制反対論者の主張の中でも今でも好んで引用される。しかし、この引用は適当ではない。シェイエスが批判したのは、代議院とは異なる型の特権的第二院であり、直接公選の第二院でなかつた。シェイエスの言葉を敷衍して、モン・モラシーは、「もしも二院が同じような構成を持つならば、一方は無用になる。何となれば、それは常に必ず他の方より影響される以外の何物でもあり得ないからである。もしも構成が同じでないならば、そして元老院の考えが採用されるならば、それは貴族院を樹立することになり、また国民の隸属化に導くであろう」と言つた。シェイエスが批判したのは、旧来の貴族院制度に関する限り、公正なものではあつても、公選による現行の参議院の批判の根柢とはなり得ない。

また、シェイエス説は論理的に正しくないし、彼のオリジナルではない。かつてカリフ・オマールは、アレキサンドリアの図書館に自分の都合悪い本があることに気づき、図書館の本全部を焼き棄ててしまおうと、「図書館にある本がコーランと一致しているならば、置いておく必要はない。コーランと違う本が置いてあるならば、有害図書だから焼き棄ててしまえ」と言つたと伝えられる。いずれにしても、コーランさえあればよいということにして、都合悪い本を全部焼き捨てる口実にした。この主張は、論理的には詭弁に属する。シェイエスの主張はこれにならつたものである。

なお、彼の主張どおりの一院制を規定した一七九一年憲法は、一年ももたなかつた。

シェイエスは、一七九二年の憲法制定に際して、三院制がよいとも受け取れる発言をしている。「ときに同一の問題を二度でも三度でも討議するのがよいことは明らかである。この三重の討議が別々の三つの部屋で議会の三つの部分で行われることも、何ものも妨げない。そうすると、それらに対しては、過誤、性急または雄弁の誘惑の同じ原因が作用しはせぬかと、もはや恐れるべきではない。」

議会の意思決定は慎重を要する。人間のすることには誤りがつきまとう。一度審議することによつて、一院の決定が正しかつたか、正しくなかつたかが確認できる。正しければそのまでよいし、正しくなければ、一院の犯した過誤を改め、正しく補正すればよい。一院制だと、正しさが確認されることがないし、また議院の誤つた決定がそのまま確定的となり、それを改めることができない。特に議会は多数決による数の世界である。議会の意思是多数の意思であり、多数は少数より常に正しいという保障はない。二度審議することによつて多数決制度の欠陥を補うことができるようないい二院制は、民主的な政治機構にとつて必要である。

〔三読会制〕

同じようなことは議会における立法手続についても見られる。立法手続は、慎重さが要求される。法案審議について三読会制が要請されるのは、そのようなよい例である。三読会制というのは、イギリスで、印刷術が発見されなかつた当時、法案の提出者が、議員に法案内容を知らせるために、手書きの法案を本会議で全部朗読したことによ来する。ここから読会（リーディング）という名称が生まれた。その法案朗読の後ある一定期間をおいて法案審議に入り、それからまたある一定期間をおいて法案審議を行つてから、法案に対する議院全体の最終的な意思を確

定する。このように三度審議を行うやり方を三読会制と呼んだ。これは経験則から生まれた慎重審議を行うためのルールである。三読会制は、他の諸国の議会で採用されてルール化されたり、わが国の帝国議会でも法案審議方式として採り入れられたが、形骸化したとして、国会は、この原則にかえて常任委員会中心主義を採用している。

三読会制は、ただ三回審議するというのではなくて、審議の仕方も定めている。第一読会は全体の法案の概要を知ること、第二読会は法案の主要な基本事項ないしは原則事項について賛成かどうか議論し、意思決定する。原則が認められた上で細目事項の審議に入る。総論賛成でも各論において意見が異なることが多い。各論についての合意を得て、第三読会で法案全体について承認するかどうか議論して賛否を決めて、議院としての最終的な意思を決定する。

このような慎重な手続は、司法権行使する裁判の三審制にも似ている。法と自己の良心にのみ従う裁判官といえども、人間であり、過ちをおかさないという保障はない。三審制は、人間のおかすかもしない過誤を改めるための工夫の一つである。

2 不完全な代表の補完

公選による議院は、国民を正当に代表した議院であるべきであつて、国民の意思をゆがめた議院であつてはならない。国民を完全に代表できる選挙方法は、実際には存在しない。第一院の選挙によつて代表されない人々を、もう一つの議院があつて、そこに代表させることができれば、国民の中のどの人々も議会に代表を送ることができるのではないか。かくて国内のどのような人も議会に必ず代表者を送ることができるようになるし、仮に今できなく

ても、次の機会に代表され得るとの確信を国民すべての人が持てることになる。こういう気持ちや確信が国民の中にあることが議会政治にとっては望ましい。議会政治に対する信頼は、国民の誰もが自分たちの代表を国会に送り、自分たちの声を国政に反映してもらえると信じているところにあり、この信頼が崩れてしまつては、議会に対する信頼は失われる。

第二院は、重層化した社会における代表制の欠陥を補完するのであって、第一院に代表され得ない人々の意思を表現させ、国政に反映させることを可能にする。両院制の立場は、民主主義の本質を、多元的な国民の要素、例えば民族や階級、利益や考え方や行動に最大限の意思表示の機会を与え、その調整・均衡によつて政治を行うというところに基礎を置くのであって、経験的な人間の智恵から、複雑で多種多様な国民の意思をより公正に代表させるために両院制が必要だとされるのである。

また、選挙制度は、古くから地域を単位にして考えられた。しかし、国民の意思は地域よりも職域を単位にして形成されるということもあって、代表は、地域よりも職域を単位にすべきだという考え方が出てきた。参議院創設当初の全国区制はそのような代表観から出てきたアイディアの一つである。

いずれにせよ、公選による新型の二院制にあつては、二つの議院を異なる選挙方法で選ぶことが望ましいという趣旨から、参議院の創設時において、衆議院の中選挙区制に対して参議院は全国区と地方区に分けた選挙制度をとつたのである。

主権者たる国民の意思は、実在することを前提とするが、なかなか把握しがたいものである。国会議員に代表されるべき国民の意思とは何か、どのようにして形あるものになつてあらわれるかが問題になる。まず、国民の意思

は選挙のときの投票によつて表にあらわれる。政党への投票態度をもつて国民の意思と判断する。無党派層という言葉で言われるよう、国民の中には党派に固定されてない人が国民の三〇%前後の部分を占めている。無党派層の意思をいかにして判断するか。半数近くもいる棄権者の意思を考慮しなくともよいのか。

さらに、正当に投票した者といえども、あらゆる問題について政党の意見と同じでもなく、また同じだとして投票しても、その意思是固定されているわけでもなくて、個々の問題によつては自己の支持する政党と異なつた立場をとることがあり得る。特にわが国においては、一般国民の入党者が少ないばかりか、党派的拘束が党員としての義務にまで高められてないので、国民の投票態度は浮動しやすいのである。

その上、浮動票と言われるものがある。選挙の時々に常に投票態度を変える一貫性なき投票者がいる。それを決して非難する意味で言うわけではないが、要するに、国民の意思是流動的なのである。国民の意思の流動性を前提にして国民代表を考えるならば、選挙制度を異にする二つの議院を設置することの方が、一つの議院よりもベターだということになる。したがつて参議院は、多種多様な、かつ流動的な国民の意思を議会に公平に反映させるために役立つということになるのである。

流動的に変化する国民の意思を議会に公平に反映させるためには、選挙制度の違いということに加えて、衆議院と任期や選挙時期を異にして、国民の意思を問う機会をふやすことができるように、直接公選制の第二院である参議院を設けるということにもまた意味がある。こういう一院制の下で参議院が同一議案を再度審議すれば、衆議院審議の後に新たな世論形成を期待できるし、それに沿つて参議院が意思決定するという民意吸収のルートの構築にも役立つのである。

このような視点で現在の参議院を見ることが大事なのであって、古く親しまれた二院制の論理によつて新しい型の参議院を見てはならないのである。参議院は、まさに民意をより公平に反映させるための必要手段であり、選挙の時期と選挙方法を異にした二つの議院が別々の角度から慎重に二度審議することは、仮に多数党の横暴や行き過ぎがあつた場合には、結果としてそれをチェックし、ルソーの言う「多数の意思」を「一般意思」に、つまり眞の民意に近づけることができる。流動的な世論を議会に反映させることができれば、参議院制度の存在意義は大きいものになると考えられる。参議院は衆議院をチェックするための機関だという言い方をするならば、衆議院もまた参議院をチェックするための機関であり、国会は内閣をチェックするための機関であり、内閣は国会をチェックするための機関だというふうに、互いにチェックし合うことができるるのである。

参議院が実際にこれまで五十年間にわたつて果たした役割や実績について詳細に論じなければならないが、それを省略することにして、ここでは一つだけ、民意の流動性の把握という点では、衆議院の総選挙と次の総選挙の中間の時期に参議院の通常選挙が行われることによつて、参議院はその間の民意の変化をくみあげることに成功してきたことを指摘したい。言いかえれば、参議院の選挙の結果に次の衆議院選挙の傾向が先取りして示される場合が多いのである。例えば自民党が得票率五〇%を割つたのは、参議院通常選挙では昭和四十年で、衆議院総選挙では四十二年であり、与野党伯仲状態となつたのは、参議院通常選挙では昭和四十九年で、衆議院総選挙では五十一年である。さらに五十二年の参議院通常選挙では、衆議院に一足先んじて与野党逆転が焦点になるというぐあいに、参議院選挙は政治全体の動向を示す重要な先行指標としての役割を果たしてきたのである。こういう世論の先取りに着目すると、参議院の選挙制度は、衆議院の中選挙区制よりも民意の変化に敏感であり、かつ民意をより公平に

表現することに役立つたと見ることができる。

第二院が第一院と全く同じ選挙方法によつて選ばれた場合、かつ同時期に選ばれたときには、両院は恐らく同じ構成になつて二院制の意義が薄れるであろうから、第二院の選挙方法と選挙時期とを第一院と異にすることが望ましいということになる。

3 機関間コントロール

国家機関が互いにチェックし合うことを国家機関間の相互統制（インター・オル・ガン・コントロール）と言う。衆議院と参議院の間、内閣と衆議院の間、最高裁判所と国会との間のように、参議院と衆議院の間でも、相互にコントロールし合う。このようなコントロールの仕組みが複雑であるほど、民主的な政治制度だと言われる。それは例えば原子力発電所の放射能漏れに対するダブルチェックの思想と同じである。

アメリカでは、法律の制定について上下両院間に意見の相違があり、その調整に苦労するのが通例である。むしろ、両院の意思が異なることを前提にして、あらかじめ同種の法案（companion bill）を各院に提出し、両院同時並行的に審議して、結論を得たところで、調整するという議院運営が定着している。また、立法府と行政府の間に意見の不一致が生ずる場合、大統領は、拒否権により、議会両院の決定した法律案を葬りきることができる。さらに、立法府と裁判所の間に意見の不一致がある場合、最高裁判所は、違憲立法審査権により、議会両院の成立させた法律を無効とすることができます。ジャーナリズムも、第四の権力と言われるようになつて、強力な影響力を国家機関に対して行使している。フランスでは、憲法院は、議会の法律制定に際して、審議の途中でも、法律案に対しても違憲判決を下

すことができるし、実際に憲法院の審査によって、法案審議が遅らされたり、またはストップさせられる例は少くない。ドイツでは憲法裁判所があり、議会のつくった法律を違憲・無効とすることができるし、しばしば違憲判決を下している。例えば憲法裁判所は、これまで二つの政党に対して違憲判決を下だし、これを解散させた。企業による政党への政治献金は違憲とされた。議会は新たに政党への公的助成を導入して憲法裁判所の判断に対応した。憲法裁判所は、議会が導入した政党への公的助成の配分方法について各党の勢力比に応じて行うとしたことを均衡を失するとして違憲とすれば、議会はこれに対し、少数党に機会均等化調整金をあわせて交付する制度を新設して対応した。こういうあいに、各国では、機関間コントロールはめまぐるしく行われ、あたかもボールの投げ合いのように相互にチェックし合っている。

わが国ではどうか。内閣と与党は一体化する。衆議院における野党的力は弱い。最高裁判所が違憲立法審査権の発動により、国会の制定した法律を無効とした例は極めて少ない。ジャーナリズムは決して強くない。こうした状況の中で、参議院が存在しなくなれば、衆議院に対するチェック機能は働くなくなるし、主権者たる国民に期待するといつても、空念仏に終わらないであろうか。これは次のことを関連する。

4 世論の形成機能

第二院存在の第四の理由として挙げられのは、両院制は、審議過程を慎重かつ長期化することにより、議案に対する世論の反応と形成に効果的に寄与するという点である。参議院は同一議案を再度慎重審議することによつて、衆議院の決定に対する新たな世論形成を待ち、国民の中から盛り上がる世論に沿つて結論を出すことができるし、

そのような道が開かれていることが存在価値となるのである。イギリスで貴族院は、「遅延権」と言われるものにより、慎重審議し、法案を引き延ばすのであるが、それは国民代表機関である衆議院の意思を否定するためではなくて、世論の盛り上がりを促し、眞の国民の意思を引き出すためになされるのだと考えられている。その貴族院の意思決定については、衆議院がなるほどと認め、貴族院が発見した国民の意思に従つて態度を改めるか、または衆議院が国民の意思だと考えて既に決定したところにお固執し、次の選挙のときに国民の審判を仰ぐかは、衆議院の選択に任される。こう考えると、貴族院は衆議院をコントロールしたのではなくて、国民が衆議院をコントロールしたことになる。その結果として、貴族院が衆議院を統制することになつても、それは国民に基盤を置かない貴族院が衆議院を統制したのではなくて、衆議院を選んだ主権者たる国民が貴族院の決定を促し、国民が貴族院を通じて衆議院を統制またはチェックしたと考えられるのであり、国民は国民に基盤を置かない貴族院の決定した態度に納得するのである。

5 その他

その他、第二院は、第一院の解散等による活動停止の場合、国会の機能を補完できるし、また、参議院が政治的にそれほど重要でない案件を先議することなどから、衆議院を忙しさから解放することができるなど、その存在意義はいろいろと説明される。

八 二院制の効果

以上のことから、両院等しく国民代表機関とする日本の新型二院制について、どのようなことが期待されるか。一口で言えば、代表性の強化と両院の相互牽制による民意の実現に寄与することができるということであろう。

国会は、立法に関する権限のみならず財政に関する権限、国政調査などによる行政の統制権を有し、これらを通じてすべての国家機関の活動に関与できる。その上、国会は、国民から直接選ばれた議員で構成する国民代表機関であり、国権の最高機関であるという地位にあるので、その持つところの権限をフルに使うとすれば、濫用するおそれがある。そのように国会が権限を濫用する場合を国会の専制と言つてもいいであろう。国会の専制、言いかえれば、多数者の専制は、かつて心配された国王の専制と同じように、あるいはそれ以上に、危険だと言えるかもしれない。国会は、一人ではなくて、議員の集団で構成されるため、各議員が無責任になつたときには、始末におえなくなる。そのように国会が専制になる可能性は、言うまでもなく国会を一院制とする方が大である。立法権や財政権や行政統制権が一つの議院にだけに集中すること、または一つの議院の多数を占める政党に集中することは、できるだけ避けなければならない。国会が両院制であれば、このような国会の専制を防止するために両院のいづれかが何らかの対応を示すことになろう。そのような対応は、権力を持つ者は濫用しがちであるという、モンテスキューの「権力分立論」の議会制度への適用にほかならない。

政党政治においては国会は多数党に支配される。両院制はそれを抑制するのに役立つのであり、いわゆる多数党横暴への一つの歯止めとして役立つ。政党政治が行われている国会で、仮に国会を支配する多数党の主張や利益が

大きく影響して、国民の利益を犠牲にするという危険が引き起されかかっても、この危険は、両院制の機能発揮によつて防止できることになる。

この主張に対しても批判があるであろう。そもそも国民の多数の支持を得た政党の行うことを、横暴と決めつけることは、憲法の精神を否定してかかることにならないか。国民が軍閥や官僚から取り戻した国政を国民の代表者に厳粛に信託したのに、それを国民への圧政としか見ないならば、國民主権を基礎とする議会政治は、初めから存立の根拠を持ち得ないのでないか。これに対する反論がある。国民の代表者である政党が、国民の意思に反して党利や私利を図ることが絶対にないと言えない以上、これを監視し、正しい方向に善導する仕組みをつくつておくことが必要である。その仕組みの一つが二院制ではないのか。

こういう先例があった。第二十四回国会に鳩山内閣は小選挙区法案を提出した。自民、社会の二大政党対立下最初の通常国会において、小選挙区法案の責任者太田自治大臣不信任決議案、同法案撤回決議案の提出など、社会党の法案成立阻止のための激しい抵抗の中で、衆議院は混乱を重ね、一時、委員会開会不能状態を見せるなど、危機状況を呈したが、最終的には、小選挙区法案は、与党多数の强行採決により二五七対一五一で可決され、参議院に送付された。参議院でも混乱が続いたが、成立を強行することなく、これを廃案とした。国民の多くは、衆議院の意思を無視した参議院の態度を批判しないばかりか、国民世論の勝利とばかり参議院の態度を認め、歓迎した。

こういう事例は、この五十年間に決して少なくない。それは国民には忘れられたか、または見えないのである。参議院はみずからの行動を国民に知らせることを怠つてゐると思われる。

九 議院内閣制と両院の権限

議会を構成する二つの議院はともに独立した議決機関である。議会は国民にかわって意思を決定する。両院の意思が合致して国民全体の意思が確定される。議会の意思是両院一致によるのを原則とする。第二院が権限を持たないとか、持つても第一院より劣るのでは、第二院はその期待される機能を効果的に發揮しない。権限は機能發揮に影響する。

しかし、議院内閣制の国では、両院に平等の権限を与えるのではなくて、第二院の権限を弱くする例である。二院が存在する場合、しかも両院とも国民代表機関であるのに、なぜ一院は他院の下位に置かれなければならないか。その基本的な理由は、議院内閣制の仕組みの中にある。議院内閣制は、内閣が議会の信任を基盤として存立するものであり、信任を失う場合には、憲法は内閣の総辞職または国会の解散を要請する。憲法が内閣不信任決議権を第一院のみに与え、内閣の存立の基盤を第一院に置いているところから考へると、内閣の支持基盤はもっぱら第一院の多数（過半数）であり、「国会」に対する責任は第一院に対する責任と解釈することができる。

なぜこうなるのか。例えば両院において違った政党が過半数を占めていたと仮定しよう。その場合、内閣は、第一院で不信任決議案が可決され、第二院で不信任決議案が否決されるということがあり得る。このジレンマに直面して、内閣は、一体どちらの議院の意思に拘束されるのか。内閣は、こういう状況にある両院に対して責任を負うことできぬ。内閣は都合のよい方の意思に従うことを選択するであろう。これでは無責任主義に陥り、内閣の国会に対する責任という原則の上に成り立つ議院内閣制は機能しなくなる。

議院内閣制の場合、実質的には、内閣は一院に対して責任を負うと従来からされてきたし、両院がともに公選による場合にも、内閣は一院に対してのみ責任を負うとしなければ国政は運営できなくなる。それが憲法の精神だと考えられる。衆議院と参議院がともに公選による国民代表機関である場合でも、議院内閣制の論理は同じであって、両院の権限を同一にするわけにはいかないのである。

この場合の「責任」とは、法的効果を伴う責任であつて、単なる政治的責任ではない。内閣は、衆議院の内閣不信任決議に対して衆議院の解散か内閣総辞職のどちらかを選ばなければならないという意味において、法的な拘束を受ける。これに対して参議院の内閣に対する問責決議に対しては、内閣は法的拘束を受けない。内閣は、参議院の決議を無視してよいというわけではないし、政治的には参議院の決議を尊重しなければならないが、参議院の決議は法的拘束力を持たないのである。

内閣の国会に対する責任を衆議院に対する責任とするためには、主権者たる国民の意思が衆議院によりよく反映される仕組みになつていなければならない。衆議院議員の任期は四年である。総選挙は、解散がなければ四年ごとに行われるし、解散があれば、四年を待たずに行われる。参議院議員の任期は六年であり、三年ごとに半数改選される。選挙のたびに国民の意思に基づいて国会の構成は変化する。全体として考えれば、衆議院の方が、時々刻々変化する国民の声を反映しやすい仕組みになつている。

どのような権限を第一院に優越的に与えるかは、国によつて異なる。日本国憲法に規定する衆議院の優越権の主なものは次のとおりである。内閣総理大臣の指名、予算の議決及び条約の承認については、衆議院は、参議院の意思と違つた場合に、衆議院の意思を国会の意思とすることができる。また、法律案の成立については、衆議院は、

参議院の意思と違った場合は、三分の二の特別多数決で再度議決すれば、衆議院の意思を国会の意思とすることができる。この点で参議院は衆議院よりも劣位にあると言われる。したがつて参議院は第二院なのである。参議院が衆議院と同等の議決権が認められるのは、憲法第九十六条の憲法改正の発議のときだけである。この場合、参議院は衆議院と対等になり得る。

十 参議院と政党

〔政党化の是非〕

議会政治は政党政治と言われるが、参議院の政党化について、憲法上、参議院が置かれた劣位性から種々の特色が導き出される。まず、参議院は非政党化すべきだという意見がある。しかし、政党は、機械を動かすモーターのように、議会政治に不可欠な存在であり、衆議院のみならず、参議院においても、公選制をとれば、好むと好まざるにかかわらず、参議院も衆議院と同じく政党化する。参議院の歴史がそれを実証している。参議院の政党化は防ぎ得ない。各議員がばらばらであつては何もまとまらないし、決まらない。参議院も衆議院同様、国民にかわつて議院の意思を決定する議決機関であるから、意思の集約の手段として何らかの組織が必要である。ただ、公選制イコール政党化と考えて、政党化の仕方について衆議院と同じに考えることは正しくない。衆議院は、細川内閣の政治改革により、政党本位の選挙、政党本位の政治を目指した。しかし、政党はすべて国民の意思や利益を代表するとは限らない。政党が所期の代表機能を果していいからこそ、政党への不信や政党離れ現象が見られるのである。政党は確かに議会政治には欠かせないが、衆議院とは違った形の政党化が参議院では望まれる。

どのような違いが望ましいのか。国会は数の世界であり、政党（正確には会派）を中心に運営される。衆議院の多数とは衆議院の過半数の議員による支持、または衆議院の過半数を制する政党（単複）による支持を意味する。政党には規律が強固な場合と、そうでない場合がある。内閣は、過半数を制する政党が一枚岩のように強固な規律ある政党に支持されることによつて、言いかえれば、党議拘束の強い政党に支持されることによつて、行政を安んじて運営できる。そうでなければ、内閣は、常に過半数を割る危険にさらされ、一たん事があれば、いつでも不信任決議を突きつけられて総辞職を余儀なくされるという状態に置かれる。したがつて、議院内閣制における内閣は、衆議院における恒常的多数を支持基盤とする、言いかえれば、党議拘束の強い過半数を制する政党を支持基盤とすると考えなければならない。

〔参議院の非政治性と独立性〕

これに対しても参議院はどうか。参議院は、国会による総理大臣の指名においてその意思を無視され得る。参議院には、問責決議案を提出することができても、不信任決議案を提出することができない。参議院は内閣を総辞職させる権限を有しない。さらに、参議院選挙後の国会において内閣は総辞職する必要はない。したがつて、内閣は、参議院からの批判を決して免れるものではないにせよ、極端な言い方をすれば、参議院の意思におびやかされることなく行政の運営に当たることができると考えられる。参議院は、内閣をつくることにも、またこわすことにも、決定的な影響力を与えることができない。

このように参議院を衆議院に対して政治的劣位の立場に置く憲法は、参議院に内閣を恒常的に支持する基盤とな

ることを要請しているとは考えられない。したがつて参議院は、衆議院のように、党議拘束の強い政党で組織されていることが、必要とされないばかりか、有害とさえされるのである。例えば、同一の政党が衆議院にも参議院にも存在し、その政党が両院をまたいで党所属議員に対して党議拘束を強制するとすれば、衆議院においても参議院においても政党として同じ意思が表明されることになり、衆議院の過半数を制する政党が参議院でも過半数を制する政党である場合には、参議院は衆議院と同じ意思表示をする「カーポンコピー」になるし、逆に、衆議院で過半数を制する政党が参議院で過半数を制しない政党である場合には、参議院は衆議院とは異なる意思表示をする「妨害する議院」とならざるを得ない。憲法はこのような形のいざれをも参議院に期待していないと考えられる。

参議院は、政府からも衆議院からも独立した存在であるし、常に自主的な活動を求められている。つまり、過半数という「数」の恒常的多数と、党議拘束の強い政党の存在とが、政府との関係において衆議院には必要とされているのに対し、参議院には必要とされていないと考えることができる。参議院は、政府及び衆議院に対しても是々非々で臨むとされるのであるから、参議院の意思決定に際しては日替わりの多数で十分なのである。参議院は、政党化しなくてもよいのであるが、多くの議員がばらばらでは、まとまつた行動がとりにくいからやむを得ず政党化するのであり、また、その他の事情から、参議院の政党化が避けられないとしても、参議院の政党は党議拘束の弱い存在であることが望ましいし、そう考えることが参議院に関する憲法の精神に合致した考え方である。参議院は、衆議院のように「数」が物をいうのでなくて、「質」が問題とされるのである。一般に言われる「良識の府」とは、二〇世紀の今日においては、このようなことを指して言うのであって、参議院議員にだけ衆議院議員以上の「良識」が特に求められるという趣旨ではなかろう。

しかし、政党は、お互いに政治的信条に基づいてまとまつた行動をするために一緒になつたのだから、所属政党の一体としての行動を全く無視することはできるものではない。政党所属議員が政党の決定に従うのは、当然のことであるが、議員は、政党代表でなく、国民代表として、自己の政治的良識に忠実であろうとするとき、それは尊重されなければならない。「党議拘束の緩和」の問題はここから出でくる。つまり、参議院は政府からも衆議院からも一定の距離を置くという憲法の精神からいつて、参議院以上に自己の良心を發揮することが期待されると考えられるのである。

〔参議院の権限の強弱〕

参議院は、その権限が弱いから所期の目的を果たせないとよく言われる。果して参議院の権限は弱いのか。確かに予算は、衆議院の優越により、参議院の意思を無視して成立するが、法律については、すべて参議院が否決したら、衆議院は三分の二の特別多数決ですべて再度議決しなければ法律を成立させることができない。この三分の二という数の確保はそう簡単なことではないから、参議院が否決した法律案を成立させることは極めて難しい。今までの国会の例で、参議院が否決して衆議院の再議決で成立した法律は、モーターボート競走法のわずか一件しかない。この数字は再議決がいかに難しいかを物語る。予算が成立しても、その予算を実施する裏づけとなる法律や予算関連法が成立しなければ、政府は予算を執行できないし、国政が麻痺してしまうから、その場合、内閣はおそらく総辞職に追い込まれるであろう。

こういう憂慮すべき事態が生ずることを心配して、予算のみならず、予算関連法の成立についてまでも衆議院に

優越権を与えるべきであるという考えが憲法制定のときにGHQ側の一部にあった。彼らはイギリスの「金錢法案」に対する下院の優越権を念頭に置いていたのであろう。しかし、日本ではそこまで衆議院に強力な優越権を与えた。

それにもかかわらず、参議院の権限は弱いと言われる。参議院が弱くなるのは、参議院が衆議院の政党の党議を受け入れて、独自性を失いカーボンコピー化するからである。参議院は、衆議院と同じ政党構成になり、かつ衆議院の政党の党議拘束を受けると、参議院は弱くなるのである。参議院の各政党が小異を捨てて良識に基づいて政党の上に参議院を置いて、みずからの意思を表示しようと考へるならば、参議院は強くなる。こうして参議院が独自性を發揮する、つまり衆議院の党議拘束を受けずに、参議院の与野党が全体として衆議院に対抗すれば、参議院は強くなるのである。こういうふうに参議院が強くなると、参議院横暴論が出てくる。この点、かつて宮沢俊義東京大学教授（憲法専攻）が心配されたところである。^{*}

第七回国会で政府の重要な法案である地方税法案及び政府職員の新給与実施に関する法律の改正案は、衆議院を通過したにもかかわらず、参議院の反対で不成立に終わった。政府与党は、前者については両院協議に失敗し、後者については衆議院で憲法第五十九条第二項に基づいて再可決しようとしたが、賛成一九四票、反対一〇〇票で、三分の二の多数が得られなかつた。このとき、多くの人から国政が麻痺してしまふ、これでよいのかと心配されたことがあつた。しかし、参議院は、この否決の態度をいつまでもかたくなにとつていたわけではなく、GHQとの折衝の難しさと四面の状況から判断して次の臨時国会では態度を改めている。

* 「法律タイムス」一九五〇年六月号参照。

十一 選挙制度

参議院の発足当初、選挙は、地方区と全国区の二本立てであつたが、昭和五十七年に全国区制が廃止されて比例代表制にかわり、議員は選挙区選挙と比例代表選挙の二種類の方法で選ばれることに改正された。前者は百五十二名であり、後者は百名である。平成六年、衆議院議員の選挙制度が改正されて小選挙区比例代表並立制となつて、衆参両院の選挙制度は似てきたが、違いがあることを見落としてはならない。

選挙区選出議員は、都道府県単位で人口数を基準にして定数が決められている。その基準は、当初地方区の名称で呼ばれた選挙制度は、一票の重みを考慮して、選挙区間の格差を二倍以内になるように措置した。それがその後の人口移動によつて格差が生じ、一体、格差はどこまで許容されるのか疑問とされたところであつたが、平成八年九月十一日の最高裁判所の参議院選挙区の定数訴訟判決において、最高裁判所は、初めて上限のあることを示し、六倍を違憲状態と判断した。裁判所は、一票の重みについては、参議院に関して、終始、衆議院と違う考えを示してきた。このことは注目される。

比例代表選挙については、衆議院の場合が全国十一ブロック制であるのに対し、参議院は全国規模である点、及び、拘束名簿に登載できる人を、衆議院の場合に党員に限定したのに対して、参議院の場合には必ずしも党員に限定していない。この相違する二点を活用すれば、同じ比例代表制となつても、参議院の特色をつくり出すことが可能である。政党が候補者名簿を作成する際、参議院の性格を勘案して、政党人などわざわざに広く学識経験者や各界代表を選考することに期待をかけたことの気持ちのあらわれではなかろうか。参議院の選挙制度に関しては、

候補者推薦制がよく取り上げられる。民主的な候補者推薦制は、政党が候補者を公認すること以外には考えられないのであり、この点を考慮して、比例選挙の候補者名簿に党員以外の者を登載できるとしたのではないかと推測される。ただ、衆議院議員を主体とする党執行部主導によつて名簿がつくられる現状では、衆議院の参議院への優越性をこれまで以下に減らすことは期待できないし、そういう状況では魅力ある参議院をつくり出すことはできない。

終わりに

国会当初、参議院は衆議院と異なる政党構成になつていた。日本自由党は、参議院では会派名を「新政俱楽部」と届け出た。最大会派である緑風会は、是々非々を標榜し、その独自な行動によつて参議院全体が望ましい姿を示したとされる。緑風会という名称は、その命名者である作家・山本有三によつて次のように説明された。

①参議院の出発は緑の美しい五月であり、これにかんがみ、参議院は初夏の風のようにさわやかな存在になろう。
②緑風会の「緑」は、虹の七色の中間にあつて、参議院は右にも左にも偏らない中立的な存在となろう。③参議院は既成政党とは違つた、古い因習にとらわれない清爽（せいそう）の新風を送る存在になろう。

この願いどおり、緑風会は、是々非々で中立性を發揮し、その特色を發揮したとされる。そのような例は、文化財保護法、年齢のとなえ方に関する法律（満年齢）、国民の祝日に関する法律などを議員立法として成立させたこと、政府提出法案をよく修正したこと、参議院の運営を参議院とは違う形で行つたことなどの活動に見られる。その後、参議院は政党化の波に洗われ、衆議院のカーボンコピー化し、世の批判にさらされてきた。参議院は、参議院の制度そのものが悪いから批判されるのではなくて、その制度の運用に欠陥があり、所期の期待に応えていないから批

判されているのである。参議院は決してその存在価値を失つたわけではない。

かつてフランクリンは言つた。「両部門に分かれた立法機関は反対向きの前の馬と後ろの馬により牽かれた荷馬車である」と。この言葉は、両院制の議会が動きがとれなくなると解釈して、両院制反対の主張に用いられるようであるが、フランクリンはそういう意味で言つたかどうかはわからない。むしろ逆な考え方であつたとも言われる。

参議院の緑風会の命名者であり、作家であつた山本有三は、この言葉を次のように解釈している。「チェック・アンド・バランスの建前から言うと、一つの馬車の前に馬がつき、またもう一つの馬が後ろにくつつく、馬が向こうへ行つていいのだか、こつちへ行くのだかわからぬから、両院制度はいかぬという理論があつたが、そうではなくて、後ろにブレーキをかけるのだ、それが第二院なのだ。そういうような建前で僕は二院制度というのがあるのだと思ひます。衆議院は馬で駆ける、駆け過ぎて間違いが起こるといけないから、後ろに第二院としてのブレーキがあるのだというふうに考えている。」（昭和二十六年六月二十七日選挙制度調査会）。

政治家の言葉は、洋の東西を問わず、あいまいである。

参議院は、完全な衆議院がないという前提の上に必要な存在だとされ、衆議院と同型の国民代表機関として、衆議院と同じことを違つたやり方で自主的に行い、しかも独自性を發揮しなければ、無用だと批判されるという宿命を負わされているが、もう少し参議院の実態を知り、仮に無用であつても有害でなければ、あるいは時上有用な働きをすることが期待できるならば、参議院を直ちに廃止する必要はないのではないか。参議院廃止を言う前に、もう一度参議院を考え、改革すべき点をさぐつてみようではないかと私は言いたいのである。

〔資料〕

以下に述べる参議院改革論は、斎藤十朗参議院議長の諮問機関である「参議院制度検討会」において、筆者が一九九五年十二月二十日に述べた意見である（参議院制度改革検討会速記録）

参議院改革に対する意見

駒沢大学法学部教授 前田英昭

御紹介いただきました前田英昭であります。お招きをいたいたことを光榮に存じております。斎藤議長の検討会に対する「挨拶」を念頭に置いて参議院改革についての私の意見を率直に述べさせていただきます。

ありましょうが、それと並行して、小さなことでも直ちに改革できることを一つずつ実施していくことが肝要であり、そのことの方が、むしろ大事だと私は考えております。

昭和四十六年、参議院改革の先鞭をつけられた河野議長は、有識者からわずか二ヶ月足らずで答申をいただくと同時に、それと並行して、傍聴者窓口の鉄格子の撤去、婦人便所、傍聴人階段の設置などを次々に実施されました。こ

〔活性化と制度改革〕

参議院改革については、改革論を展開することも必要で

ここに改革に熱心に取り組む姿勢を見ることができまして、世論はこの動きに拍手を送り、その後の改革に一層の期待を寄せたのであります。

このように改革は院外の国民に見えるような形で進めることが大事でありまして、それは「国民に開かれた国会」を目指すという考え方につながるものであります。米国下院議長、ギングリッヂがタイムの年男、マン・オブ・ジ・イヤーに選ばれたのも、スピードイーな日に見える「百日改革」が評価されたものと思われます。

そこで、まず、参議院だけで直ちに実現できる改革について思いつくままに提案させていただきます。こういうでありますから始めて、その間、検討会の答申を待つてからなる改革を実施するという筋道が適当かと考えます。

来年の通常国会は、施政方針演説と代表質問から始まります。参議院の代表質問のスタイルを変えること。政党を代表する質問も答弁も、参議院ではどうしても「一番せんじにならざるを得ません。議員それぞれが、問題を絞つて、意見を交えて質問する。議員は選挙に際して支持してくれた国民の声を国政に反映すべく努力する義務があります。あるいはまた、御自分の専門分野に関する質問を行う。それは専門だけに、聞かせるものがあるはずであります。

フランス上院では、小会派または、どの会派にも属さない議員は、appartenir, rattacher ということで、他の会派の共同議員となることができます。発言割り当て時間を得るためにの結合ですから、発言の中身については会派に拘束されない。こうすることを参考にして、参議院でも、特に小会派の質問には「代表して」というまくら言葉を排して個人本位の質問に切りかえるべきではないか。

〔代表質問から個人質問へ〕

「開かれた国会」とは、ただドアを開ければいいというものではありません。ドアを開けて、何かが見える、聞こえるものがあることが必要であります。院内において見えるもの、聞こえるものは、議員の言論活動だけであります。参議院は言論機関であります。

〔発言者の数の増加〕

一人の発言時間を短くして発言者の数を増加すること。

選挙の前だけ質問者を増やすのではなく、選挙の終わつた来年から始める。第一回国会では代表質問は、参議院では

五日間、十五人が質問しております。イギリス下院では約百三十人ぐらい施政方針演説に対して質問または意見を述べます。

小会派にも発言の機会を与える。勢力按分方式は小会派には不利ですから、例えば、十人以上の会派は一律五分、げたを履かせた上で、残りを按分比例配分するというようなことは考えられないか。

要は、少しでも多くの議員に発言させること。任期六年のうち一回は壇上に登るようにする。これにより、今までと少しでも違った動きを見ることができ、参議院議員への親近感を持たせると同時に、参議院の活性化にも役立てるることができます。

〔調査会の参考人招致〕

衆議院予算委員会の予算審議中、参議院は「開店休業」になると言われます。必ずしも実際はそうではないと思いますが、国民にそう見られないように、参議院にだけある三つの調査会を開会し、大物参考人を複数・招致する。大臣の出席を必要としないから、参議院だけでできます。週一回といわば、せめて二回ぐらい開かれることをお薦めい

たします。昭和五十八年の新型公聴会として注目されたものの復活・強化であります。アメリカ上院外交委員会では、一九七一年、ニクソン大統領が米中関係正常化に苦慮していたころ、一週間に三日ないし四日公聴会を開いて中国専門家から意見を聞き、国民のレッド・チャイナに対するアレルギーを払拭し、大統領を後押しし、米中関係正常化に大きく貢献したとされております。

〔議員の時間〕

議員立法促進の声は強いのですが、法律案をつくるだけでは十分でありません。それをそのままにほうつておくのでは国民には見えないのであります。これを議員に本会議場で趣旨説明させる。各党は案を国民に提示してアイデアを競い合うことにする。法律案ができないなら法律案要綱でもいい。企業でも、各社は製品のアイディアを競い、我が社の製品の特色を宣伝します。VHSかベータか、マツキントッシュかウインドウズかというぐあいであります。これは参議院だけで実施できる改革でありますし、議員の政策立案能力の向上にも役立つはずであります。育児休業法や家内労働法のように、参議院の提案がもととなつて

成立した法律は少なくありません。

政治改革は政策本位の選挙を標榜しました。国会議論もまた政策本位でなければならぬ。議員立法はまさに政策であります。地元とか特定団体の利益のための議員立法が多いと言われますが、仮にそうであっても、国益に合致するとか国民の理解が得られるとなれば、法律化することに正当性が与えられるわけでありまして、法律案の内容がいいかどうか、その判断を主権者たる国民に任すべきであります。

ちなみに、戦前、帝国議会における議員提出法律案は、衆議院の例ですが、昭和に入つてから十四年ころまで、議員提出法律案のほとんど全部、通常会では五十ないし八十件、本会議の場で趣旨説明を聴取し、質疑応答まで行つておりました。

この「議員の時間」は、若手議員に発言の機会を与えようとするイギリスの「議員の時間（Private Members' Time）」をモデルにしたものであります。あらかじめ日にちを決めて公表し、国民の傍聴を呼びかけたらどうか。どこの国の議会でも本会議の予定を事前に公表し、国民の傍聴の便に供しております。何月何日、いつといつ、自由

に傍聴できますよ、参議院にいらっしゃいと国民に呼びかけたらどうでしょうか。傍聴券を記念に持ち帰れるようにする。

〔言論による格闘技〕

間もなく国会テレビの実現によって、国会の審議の模様はすべて茶の間に届くことになります。そのようなときに、今、幾つか申し上げたようなことは、テレビ時代において要請されるであろう改革を先取りしたことになると 思います。国会は言論機関でありますから、もつと言論による活性化を図るべきであつて、それに成功すれば国民に 関心を持つてもらえる参議院になるに違いありません。

現在の選挙法の仕組みから、参議院議員の立候補者は衆議院議員の場合に比べると顔の知られてない人が多いです から、勢い国民の関心を引かず、投票率を下げる事にもなります。しかし、選ばれた上は、顔見せ興行ではあります。しかし、選ばれた上は、顔見せ興行ではあります。 せんが、国民の負託にこたえて活動している実態を知つて もらうことが必要ですし、知らせる義務があると思います。 選挙のときには顔が見えないが、選挙後はテレビを通じて 顔が見えるようになる、しかし、有権者と議員との人的つ

ながりは弱い。人的つながりが強いのは衆議院議員です。

小選挙区制によりこの関係は強化されるでしょう。国会は

言論機関ですから、しゃべれない者は自然淘汰されることも、やむを得ません。

このような考え方からも、さきに取り上げたように、多くの参議院議員の発言が求められるわけであります。

〔政府委員〕

政府委員制度の廃止論がありますが、直ちに廃止していいかどうかは疑問であります。問題は、政府側の持つ情報をいかに活用するか、行政に対するコントロールをどうするかであって、これの解決なしに、ただ性急に廃止を主張するのは安易過ぎると思つております。

予算委員会室における答弁席を大臣と政府委員と分けた

こと、余り評判はよくないとわれますが、物理的に発言席を分けることによつて政治的な発言と事務的な発言とが区別できるならば、当面やむを得ないと思つております。

その他、委員会において逐条審査を行うこと、会期不継続の原則の廃止を主張いたします。土俵際で言論戦を闘わすのではなく、土俵の真ん中でやるべきであります。

〔会議公開〕

最近出た「日本政治の危機」という本は、一九九〇年一年の参議院の本会議時間数三十四時間、アメリカ上院千二百七時間、三十三倍の違いを根拠に、参議院の空洞化、密室化を強調しております。イギリス上院は、一九八五～八年の審議時間は千二百十三時間で、一九八〇年代の二倍にふえています。この参議院の「密室化」といわれるものは、衆議院も同じですが、憲法の規定する会議公開の原則、つまり国民の見ている前で審議を行うという趣旨に反するものであります。参議院がどんなにいいことをなされても、見えない国対政治では、国民は参議院の方を向きません。

〔両院異なる党派構成〕

参議院は議決機関であり、議決機関としての参議院には独自性が求められるところであります。参議院における党派拘束が参議院の会派にも同じく要請されると、参議院は衆議院の意のままに動く第二衆議院になつてしまふわけであります。それを避けるためには、参議院の会派構成を

衆議院と異なるようにすること、及び、党議拘束の緩和が問題になります。

国会の初期には、衆議院にない最大会派緑風会が参議院にありまして、会派構成が衆議院と異なつていてことが参議院の独自性発揮に大いに役立ちました。その後、政府・与党は、緑風会の議員に与党自由入党入りを薦めると同時に、緑風会所属者を大臣に任命いたしました。緑風会は、会員の自由意思に基づく個人的な行動を拘束できないと説明しましたが、会派の力がそがれたことは確かであります。慌てた緑風会は、昭和二十九年、緑風会からは大臣・政務次官を出さないことを決議しましたが、時、既に遅し、その後の緑風会の衰退ぶり、そしてそれに伴う参議院の衰退ぶりは、御承知のとおりであります。

現在、全く会派構成が衆参同じというわけではありませんが、衆議院にない小会派が存在し、それがわずかではあるが参議院の特色であります。これは全国規模の比例代表制によるものであります。

第一回国会において、日本自由党は、衆議院には日本自由党、参議院には新政俱乐部と、衆議院とは違う会派名を届け出ましたが、他の政党が衆議院と同名の会派を届け出

たことにかんがみ、後に日本自由党と改めました。参議院の会派は衆議院と異なつていなければならぬと考えた者がいたということの証拠であります。

〔参議院会派の独立性〕

参議院の会派は、法律及び先例により独立の権限を与えられておりまして、例えば常任委員、特別委員、調査会委員、理事の指名、立法事務費の受領、委員長、議席、発言時間・発言順序などの決定ができます。立法事務費は参議院の会派を素通りして党本部の方に行つていると伝えられていますが、これについては、立法の精神に反するのみならず、参議院の独立性を妨げること著しいものと考えております。

そして、会派は一体として行動するために会派強制を行います。

〔党議拘束〕

ところで、よく党議拘束の緩和ということが言われます。党議拘束という場合の党議とは、政党全体の意思ではありません。これは実は会派の意思ということであつて、ドイ

ツでいう会派強制 (Fraktionszwang) と解釈すべきであります。党議がどのような手続を経て決まるかは一つの問題であります。党議、実際上、衆議院の会派の意思を参議院の会派に強制されるのでは参議院の自主性はありません。参議院は衆議院から独立した存在であつて、衆議院の参議院に対する党議拘束の強制は、両院を独立した存在とする二院制の趣旨に反します。また、衆議院の会派間の取り決めが参議院の会派を拘束することがあつてはなりません。しかし、現実には、あつてはならないことが行われております。

この現実を改めるためには、参議院の会派が認知されるための組織化がまず必要であります。つまり、会派長、その代理者、幹事などの設置であり、ドイツ及びフランスでは議院規則で要求されているところであります。さらに、

参議院の会派から大臣・政務次官を出さないことと、参議院議員は党の役員にならないことが求められます。

〔党議拘束の緩和〕

ところで、党議拘束の緩和とは具体的に何を意味するのか。それは、まず会派強制と考えて、参議院の会派は衆議

院の党議拘束から自由であると考えることであります。次に、会派の所属議員はできるだけ同じ行動をとることが望ましいし、そのために党議拘束は必要であります。会派所属の議員で、選挙区、支持団体、個人的信条（イギリス労働党規則にある Personal Conviction）その他やむを得ざる理由で党議拘束に従えない者が出てくるであります。そのときに、その特定の者に除外例を認めてくれないかという党内問題が一つ。もう一つは、党議拘束を外す。イギリス議会のフリー・クエスチョン・フリー・ボート（自由問題・自由投票）の問題。この二つがいわゆる党議拘束緩和の中身だと私は考えております。これは戦前の昭和一かけた時代に議会の中で行われていた慣例であつて、このよき慣例を復活してほしいものと考えております。

〔数より質〕

日本国憲法では、議院内閣制をとつております。内閣は衆議院の過半数を基盤にして存立いたします。内閣にとって、衆議院の安定した過半数または恒常的な過半数が必要であります。参議院は是々非々でいい。簡単に言えば、「日替わり」の過半数でいいわけであつて、その結果、党

議拘束をそれほど強く必要としないことになるのであります。そういう意味で、党議拘束の除外例を認める、または自由問題にするということは参議院で考えられてい。しかし、これは参議院が院議で決定すべきことではありますんで、このような趣旨を体して各党がそれぞれ自主的に決めるこありまして、ある党は自由投票に、ある党はそうでないこともあるわけであります。小会派

ではなくて、大会派の党議拘束の緩和が国会運営で重要なこと、言うまでもありません。

〔党議拘束の決め方〕

かつて緑風会では、会員の三分の二で決めたときは会派強制をする、三分の二に満たないときは自由投票にするという会則であり、そのように実施しておりました。その手続は民主的であつたと思ひます。その決定は法案の成否を決める事にもなるので、院外からかなり注目されたところであります。

党議拘束が緩むと一つの会派は賛成と反対に分かれることがあり得るわけでありまして、過去に、例えば姦通罪を認めるかどうかについての刑法改正案の採決では、緑風会、

日本社会党ともに賛否の討論者を各一人立てたことがあります。討論においてさえこうですから、さきに申し上げた質問においても、同一会派から違った立場からの質問者が複数出ることはむしろ当然であつて、それゆえ代表質問としない方がいいという私のさきの主張になるわけであります。

〔押しボタン〕

このことに押しボタン式投票のことが関連してまいります。党議拘束一〇〇%の現状では事前に投票の結果が読めますから、わざわざ記名採決をしなくても起立採決で十分であり、したがつて記名採決の回数が少なく、通常、年一回ないしプラスアルファであります。そのような少ない記名採決に巨額の費用を投じて押しボタンを導入することは無意味でありますし、財政難のおり、国民に対しても説明がつかないであります。

しかし、参議院改革が進みまして、自由問題にしたり除外例を認める会派が出てくる、あるいは党議拘束をかけてもあえて造反する勇気ある議員が出てくるということになりますと、記名投票の回数がふえてまいります。また、国

民サイドから議員の投票行動を知りたいという要請が出てくることも考えられますし、そうなると、当然、記名投票の回数がふえます。

さらに、棄権の意思表示が認められていないため、棄権者は退場を余儀なくされまして、傍聴席から見まして恰好のいいものではありません。意思表示の種類としては、日本では賛成と反対の二種類、ドイツでは賛成、反対、棄権の三種類、アメリカでは賛成、反対、出席、投票せずの四種類であります。

さらにまた、戦前、無名投票がありました。地方議会では今日でも用いられています。河野議長の懇談会答申には「無名投票の採用を考慮されてよい」とあります。無名投票を復活してはどうか。イタリア議会では両院ともに無名投票を認め、押しボタン方式で行うこととしておりまし、アメリカ上院では、一九七五年改正前には委員会で認められていた投票方法の一つであります。

こういうふうに押しボタンを多目的利用と改革に結びつけて考え、さらに首都移転、国会議事堂移転を念頭に置くと、押しボタンは将来のための検討項目にはなると思つております。

〔改革の手順〕

この点に関して気になるのは改革の手順であります。今まで参議院改革の協議の経過を見ますと、押しボタンは既に各会派の了承を得たと報道されたことがございまして、改めてここで取り上げる必要のない問題なのでありますようか。改革に関して、合意に至る過程が複雑で不透明、あいまいであります。

イギリス議会の場合、一つ一つはじめをつけていくことにしておりまして、改革案がまとまり、議長に提出されると、議長は本会議に諮り、十分議論し、自由投票で採決をいたします。可決されれば議院の了承を得たということを実施に進みますが、否決されるとまた次の国会で採決する。こういう手順を繰り返して一つ一つ片づけて進めていきます。例えば国会テレビ中継を認めるかどうかについて、最初は反対が多かったのですが、次第に賛成者が増え、最後には賛成者が過半数に達し、実現に踏み切る。したがつて、改革はわかりやすい。それのみならず、国民もまた議論に参加できるのであります。参議院改革は、言うまでもなく、参議院のためだけでなく国民のための改革であります。

す。

〔参議院比例代表制〕

参議院の独自性は参議院の選挙にかかわりを持ちます。

参議院議員の多くは、選挙に際して、選挙区選挙で衆議院議員の世話をになり、比例代表選挙では党役員つまり衆議院議員によつて名簿の順位が決定され、当落の実質的な決定権が衆議院側に握られてしまうという現状ではないかと私は見ております。こういう形で当選してきた議員が、当選した後の参議院の運営において、衆議院とは別に独自性を發揮するということは決して生易しいことではないと思ひます。したがつて、その出発点の選挙において参議院議員は優位に立てないかという問題が出てきます。

まず、参議院の影響力の行使であります。例えば裁判官の任命のように、名簿登載者及び順序について参議院議員の指名した者の中から政党が決定するとか、名簿登載者の中には党員以外の者を三〇%入れるということなどであります。衆参同じ比例代表制でありますとしても、参議院の場合には、全国規模であることと、名簿に党員以外の者を登載できるという二つの違いがありまして、これは小さな違い

であります。その意味するところは決して小さくないと思ひます。参議院にふさわしい人物が得られるようになつた立法者の英知と悲願が込められてゐるよう思ひます。参議院の比例代表制は、単なる政党本位の選挙を目的としたものではなくて、政党による候補者推薦制をねらつたものであると考え、そのように運用されることを期待しております。

〔代表の基礎〕

今回の衆議院の選挙制度の改正により、衆議院では、三百対二百、しかも重複立候補を認めたことで、かなり小選挙区制にウエートが置かれるであります。比例代表選挙はブロックで大政党が有利であります。参議院は都道府県単位の選挙と全国規模の比例代表制であります。衆参両院議員とも国民代表であります。衆議院は、小選挙区制ならば、実質的には議員と地元との結びつきは濃くなり地元代表になるであります。参議院は県と全国規模であります。

アメリカの上院は州の代表であります。下院議員は小選挙区制で選ばれた国民代表であります。実質は地元代表

であります。大統領は全国規模の国民代表であります。全國、州、地元というふうに代表単位が違つておりますて、それがそれぞれ独立した存在として互いにチェック・アンド・バランスをとるのであります。国民代表と地方代表、代表の基礎が異なつておりますドイツ、フランスにおいても同じことが言えます。

全国規模の比例代表制を廃止すると、参議院の構成における、わずかではあるが、特色が消えてしまうことを心配いたします。現行制度は、衆議院で代表できなかつた層の国民の意思または少数意見を持つた者の国民意思を代表できる仕組みではないか。今後、衆議院が小選挙区制を実施していくと、ますます少数意見が国政に反映されにくくなるのであり、そうなると、それを補うことのできる現行制度を失いたくないのであります。イギリスでは下院が小選挙区制であつて、貴族院に選挙制を導入しようとすれば、比例代表制が考えられるということであつて、しかも同日選挙を避けるということであります。

〔定数削減〕
世間で言われる定数削減論は、私には、参議院無用論に

端を発しているように思えるのでありますて、無用なら廃止、廃止できないなら、せめて削減を、となるのではないかと思います。参議院は、衆議院と同じことを、同じ国民代表の立場で行うのでありますから、今でも定数が少なくて、議員一人の仕事量は、衆議院より多いはずであります。委員会の委員の兼務において衆議院が一・八、参議院は二・四、調査会もあり、この上、定数を削ることになれば、どうして院内活動を活性化していくのでありますか。衆議院の審議態度いかんによつては、衆議院よりも余計働かなければならなくなることもあるわけで、これは最近の宗教法改正案の審議を見ても明らかであります。昭和二十六年、参議院の審議時間が衆議院をオーバーしたこともあります。アメリカの上院は、定数において下院の四分の一以下ですが、審議時間は下院をはるかに上回っています。

しかも、第一院をチェックする機関として、第二院以外に、アメリカでは大統領の拒否権があり、ドイツでは憲法裁判所があり、フランスでは憲法院があります。我が国は他に何もありません。参議院に期待されるところ大であります。

仮に参議院の定数を削減するとすれば、それによつて浮くであろう予算を議員のスタッフの増加に回すべきであります。アメリカの上院は、そのような考え方でスタッフを下院に比べて多く持つております。

【参議院の権限強化】

最近、読売新聞社の憲法改正試案で、参議院の権限強化が取り上げられておりますが、果たして参議院の権限は弱いでしょか。

予算は参議院の意思を無視して成立することがあり得ます、予算を実施するための法律は参議院の可決が必要です、それを無視するなら、衆議院の三分の一の多数決で再議決しなければならない。参議院の二分の一と衆議院の三分の一が結託すれば、予算を実施するための法律はすべて否決される。これでは国政の運営ができない、国政は麻痺する。そのくらいの強い権限を参議院は持つております。参議院の権限が弱いのではなくて、各会派が衆議院の党議拘束に従うから弱くなるのであって、各政党が小異を捨てて政党の上に参議院を置こうと考えるなら、参議院は強くなります。

こういう観点から、占領下、アメリカ側の一部の者が、日本国憲法制定に際して衆議院の予算に関する優越権を、予算法、予算を実施するための法律にまで及ぼそうとしたことが理解できるのであります。GHQの文書の中に、衆議院の優越を予算のみならず、予算法、Budget Billsと複数で「も」いますが、と書いてあるものがござります。

【両院協議】

フランス革命の際の政治家アベ・シエイエスの言葉、「第一院は何に役立つか。第一院と同じことをするなら無用だし、違うことをするなら有害だ」。これはカリフ・オマールが図書館の本を焼き払うために、図書館の本がコーランの教えに合致しているなら無用だし、違うならば有害だ、いずれにせよ本は必要ないから全部焼き払え、ということであつて、シェイエスの言葉はこれに倣つたのであります。詭弁であります。

参議院の意思は、結論的には、衆議院と同じか、違うか、その二つしかありません。同じなら、衆議院の意思が間違つていなかつたことを確認できた。違うなら、二つの国民代表機関の意思が違つた。そこで調整に入る。

フランスでは、ナベットという言葉があるくらい、法律案は両院の意思が合致するまで両院を往復します。ドイツでは、連邦参議院が州の意思を連邦の立法や行政に反映させるための機関として設置されているために、両院間の調整はしばしば行われます。アメリカでは、両院協議会政治と言つてもいいような状況であります。両院似たような法律案（Companion Bill）を互いに審議し、結論が出たところで互いに突き合わせ、協議し成立させる。コンパニオン・ビルは、我が国の予備審査制度のもとになつたものであります。イギリスにおいても上院はかなり独自性を發揮しております。各国とも両院は独自の意思を表明し、それを調整しながら両院制の妙味を發揮しているところであります。

参議院を考へる（前田）

フランスでは、ナベットという言葉があるくらい、法律案は両院の意思が合致するまで両院を往復します。ドイツでは、連邦参議院が州の意思を連邦の立法や行政に反映させるための機関として設置されているために、両院間の調整はしばしば行われます。アメリカでは、両院協議会政治と言つてもいいような状況であります。両院似たような法律案（Companion Bill）を互いに審議し、結論が出たところで互いに突き合わせ、協議し成立させる。コンパニオン・ビルは、我が国の予備審査制度のもとになつたものであります。イギリスにおいても上院はかなり独自性を発揮しております。各国とも両院は独自の意思を表明し、それを調整しながら両院制の妙味を発揮しているところであります。

いかに独自性を發揮できるか。参議院の存在価値は、衆議院に対する独自性確保の一点にかかっておりません。ここに着目して改革は考えられなければなりません。

〔参議院五十年の歩み〕

最後に、再来年は参議院開設五十年になります。できるだけ詳細な決定版「参議院五十年の歩み」と、できるだけ国民にわかりやすい普及版をぜひまとめていただきたい。果たして参議院が無用であるかどうか、国民が判断できる材料を提供していただきたいであります。

参議院はこれまで衆議院と違つたことをしてまいりました。第九回国会、電気事業再編成をポツダム政令でしたことに対して、参議院の行つた国会の審議権尊重の決議、第十九回国会で自衛隊の海外出動をしないことの決議、指揮権発動した内閣に警告する決議などなど。また、参議院外務委員会は、第十九回国会閉会後、吉田首相の「海外出張」のための「公務」を理由とした外務委員会欠席に対して、「国会出席以上の公務はない」と反省を促す決議を行いました。こういう例はその他沢山あるはずであります。

参議院は余りにも知られていない、また誤解が多いよう

〔歴史の教訓〕

参議院が衆議院と違つた独自性を發揮しようとすると、政府・衆議院は意のままにならない参議院に反発し、それを抑え込もうといたします。それは我が国議会政治の歴史の示すところであります。これに対抗しようとする葛藤の中に存在の価値を見出すのが参議院であります。参議院は

であります。参議院を正しく理解してもらうことができれば、関心も生まれ、投票率にもそれがあらわれてくるはずであります。このような趣旨で「参議院五十年の歩み」をまとめていただきたいのであります。

〔終わりに〕

三十分程度という御指示の範囲で、参議院改革についてつたない私の意見を申し上げましたが、あくまでも例示的なものであります。直ちに目に見える小さな改革を実施しつつ、世論の追い風を受けながら独自性を目指して新たな改革に取り組まれることをお願いしまして、私の意見とさせていただきます。