

# 日本の第二院を考える

法学部 I回生 石田 悠人

## I. はじめに

現在、日本における第二院は参議院となっており第二次世界大戦終戦後の1947（昭和22）年、日本国憲法の施行とともに創設されて以来現在に続いている。この間、55年体政時には「衆議院のカーボンコピー」や近年のねじれ国会においては「強すぎる」「政局の府」などとその時勢ごとに批判を浴びてきた。そして、発足当初の参議院第一党の緑風会に見られた「是々非々」といった姿勢は今では全く見られない。この現状を踏まえて、戦前における第二院であった貴族院との比較をすることにより現在の参議院を考えていきたいと思う。

## II. 参議院とは

### 1. 第二院の存在理由

第二院である参議院は当初、GHQ原案には書かれていなかったが当時の吉田内閣が強く求めた結果、憲法に記載されたという経緯を持つ。その存在意義としては当時の吉田首相が「国会審議の慎重を期する」と説明し、又国務大臣の金森徳次郎も「参議院を一種の抑制機関とする工夫をした」「一般の選挙法に依って必ずしも国民の性格を完全に代表せしめ得るとは思われませぬ」と説明している。

### 2. 議院内閣制と二院制

議院内閣制の下では、行政府が議会の信任に依存する一方で行政府が議会に対し解散権を有する。しかし、日本の場合衆議院でこの事が言えても参議院では通用しない。つまり、日本国憲法は内閣と衆議院の意思が一致することを予定するものの内閣と参議院の意思が一致する事を予定していないのである。結果これは何を示すのかというと衆議院を通じて内閣に対する参議院の独立性はかなり強い事が言える。この事により両院の間では抑制と均衡がはかられ、ひいては内閣の活動、なかでも立法活動を抑制し慎重なものにしていると考えられる。さらに参議院の第一党が衆議院つまりは内閣を構成する政党と異なった場合、より内閣の立法活動は抑制されたものになる。また、「衆議院のカーボンコピー」論があるがこれは内閣が法案の準備段階であらかじめ参議院の意思を踏まえて法案の準備をしたか、あるいは衆議院の審議段階で参議院の意思に一致するように法案を修正してきた事が多かったからにすぎない。このように、参議院は設立当初の目的である抑制機関としての役割を全うしていると言える。しかしながら近年のねじれ国会のもとでは「抑制」が効きすぎている事は否めない。

### 3. 参議院改革

参議院の改革については1971（昭和46）年の河野謙三議長の就任以来、歴代議長の下で参議院の組織と運営に関する問題が参議院改革のテーマとして正式に取り上げられ、歴代議長の下で各会派が協力して参議院改革に取り組むことになった。そこで取り上げられた改革を列挙していきたいと思う。

#### ・ 正副議長の党籍離脱

参議院の独自性と自主性を確保する観点から、参議院問題懇談会の答申では「議長として公正な運営を意図していても、党籍を有していればとかく疑惑を招きやすいのでこれを避ける必要があること、所属政党内の紛争及び所属政党と他の政党との紛争に巻き込まれないようにすること等の理由からいっても、党籍離脱は意義のあること」とされており、長年与野党間でも議論されてきた経緯があった結果今日まで正副議長の党籍離脱は行われてきた。しかしこれは、本来議長が党籍離脱をせず与党議員に対する影響力を確保した上で議長本来の権限を背景に法案内容について要求すれば法案に参議院の意思を一層反映できたはずであるが、正副議長の党籍離脱をしたがために議長と与党参議員との結びつきが弱まり、議長の影響力は弱体化、衆議院や内閣を抑制する権能も弱まってしまったと言える。

#### ・ 審議期間の確保、先議案件の増加

審議期間の確保の問題は、一定期間の余裕を持って参議院に議案が送付されることにより会期末の混乱を防止しようとするものであり、また、先議案件の増加の問題は、参議院問題懇談会の答申では「参議院先議の内閣提出議案を相当数増加するように努め、会期当初の参議院の議事の空白を少なからしめる」こととされ、いずれの問題もこれまでの経験から、参議院の運営を困難にするのは、審議期間の短さから生じることが多いという認識によるものであった。

#### ・ 参議院議員の国務大臣就任の自粛

これは一見参議院の目指すべき内閣への抑制を促す上で意義あるものと言えるが、現在のねじれ国会やそれ以前の国会の状況を考えると、いま以上に内閣の政策に与党の参議院議員の意見を取り込む必要が出てくるため必要以上の抑制を与えることになり、国会運営がより一層進まなくなるという点がある。

#### ・ 政党による党議拘束の緩和

これについては元々、参議院議員への党議拘束は衆議院議員のそれに比べあまり強いものとは言えない。何故なら参議院議員に対しては解散権が及ばないからである。これは近年で言えば小泉内閣の郵政民営化関連法案審議時の参議院での自民党議員に言える。しかしながら党議拘束が守られてきた事は多かった。これは党議拘束自身が強かったのではなく、法案の内容に与党参議院議員の意向が十分反映されてきたためである。

- ・ 決算審査の充実

決算についての内閣に対する警告決議については、改革検討会の答申に基づき、平成10年1月の平成7年度決算の本会議議決から二つの改革が実現した。一つは、警告決議議決の際、内閣総理大臣が所信を述べるようになったことであり、もう一つは、警告決議に対して内閣が講じた措置について内閣総理大臣から議長に報告書が提出されるようになったことである。

#### 4. 選挙制度問題

- ・ 選挙法

1947（昭和22）年の第一回参議院選挙当初の選挙法としては全国を一つとし100人を選ぶという全国区と、都道府県を選挙区単位とする地方区から150人（1947年当時、1972（昭和47）年沖縄復帰に伴い152人）を選ぶというものであった。これらを採用した理由としては、まず全国区で言えば全国的に名の通った学識のある者、又は職能的知識を持った職能代表者を取り入れるというものであり、また地方区についてはその地方の地域的代表者を選ぶといったものであった。しかしながら全国区には選挙活動に膨大な資金がかかる、候補者個人の負担が非常に大きいという事から、1982（昭和57）年に全国区は廃止され、地方区は選挙区と名を変えるに至った。また比例代表制は、有権者の民意を最大限正確に立法府に反映させる制度であるためその後の公職選挙法改正により現行の非拘束名簿式比例代表制となるに至ったのである。

- ・ 二大政党制化という弊害

2007（平成19）年の参議院議員選挙の民主党勝利直後から各マスコミや評論家等は日本の二大政党化を歓迎した。しかしながらこれまでも記述してきたように、それまでも参議院の設置趣旨たる参議院と衆議院つまりは内閣との抑制と均衡は成されてきた。しかしこの2007年参議院選挙以降、ただでさえ国政の遅滞が叫ばれていた中でより一層の遅滞が発生するようになった。結局これ以降の参議院は「政局の府」と呼ばれるようになる。

- ・ 一票の格差

また、近年深刻な問題として騒がれているのが、選挙時での候補者一人当たりの一票の配分率の他地域間での格差である。この問題は憲法の趣旨たる「平等の原則」に反するものであるとしてこれまでも幾度も定数是正訴訟が行なわれてきた。2010（平成22）年3月31日付の朝日新聞の調べによると最大格差は衆議院で3.396倍であるのに対して参議院では4.975倍にも達していると報じられた。またこれまで違憲判決に消極的であった最高裁も2009（平成21）年9月の判決で格差縮小に向けた見直しが必要であると指摘した。

## II. 貴族院とは

貴族院とは1890（明治23）年より1947（昭和22）年まで当時の衆議院と共に帝国議院を形成する第二院であった。

### 1. 貴族院議員の構成

その構成員としては華族、官僚、外交官、学者、実業家、地主などからなる有爵、勅選、多額納税者、帝国学士院会員であった。また皇族議員も存在したが実際には皇族の多くは政治不関与を原則とする軍人であり、また議会では可否を表明することを避けた方が望ましい問題も少なくないことから、出席しないのを例とした。有爵議員の中でも伯・子・男爵議員は数が多かったため同爵者による互選選挙によって選出されていた。勅選議員は国家に勲労があり、または学識のあるものから勅任された。彼らは官僚出身が多く予算・法案に精通していた為院内の議論で中心的役割を担う事が多かった。帝国学士院会員議員は満30歳の男子より4人を互選し、当選者は勅任された。数的には僅かであったが、いずれも高名な学者であり、貴族院の声望や議論の質を高める上で貢献した。

### 2. 審議システム

帝国議会は本会議中心主義を採用していた。貴族院の場合法律案審議は、英国にならって本会議の三読会制度を採用しており、最初は第一読会で、ここでは政府または提出者が趣旨を説明し、質疑応答が行われた後、問題を審査するために設置された特別委員会に付託された。特別委員会での審査が終了すると、第一読会が再開される。そのさい委員長から報告があり、審議の上廃案でなければ第二読会に移された。第二読会については逐条審議する事になっていたが、実際には形骸化しており、大抵はすぐに第三読会に移され採決が行われた。もし一院が可決しても他の院が否決し両院の議決が一致しなかった場合には不成立となったが、一院が可決した法案を他の院が修正して議決した場合には先議の院に回付され、ここで同意を得られなかった場合には、両院各10人以下の同数による両院協議会が設けられ、成案の成立を目指す事になっていた。

### 3. 委員会制

貴族院の場合、常任委員会は当初、予算・懲罰・請願・資格審査の四つの委員会が設けられ、第六議会からは決算委員会が加わった。予算案審議の場合、政府より予算案が提出されると、ただちに予算委員会に付託される。予算委員会はさらに分科会にわかれて審査を行った。予算案の審査期間としては当初衆議院には21日以内という規定があったが貴族院には無かった。しかし1927（昭和2）年の第52議会で議院法が改正され両院とも審査期間は21日以内でやむおえない場合には5日を超えない範囲での延長が可能という事になった。委員会の審査が進むと本会議で報告され、議決された。その際、修正の動議を成すには30人以上の賛成を要するとされた。

#### 4. 院内会派

貴族院には政党は存在しなかったが、実際には早い段階からいくつかのグループが存在しており、時代が下るとともに貴族院の運営は会派中心となっていった。また大正末年から昭和初期にかけての政党政治の成熟期には、これらの会派の一部が衆議院における政党と結び、政党色を強めることもあった。その中の主要グループを挙げておきたい。

- ・ 火曜会

公爵および侯爵議員による会派。少数派ではあったが、終身議員のみで構成されており、強い影響力を持っていた。徳川家達（第4代議長）、近衛文麿（第5代議長）、徳川圀順（第7代議長）、徳川家正（第8代議長）などが所属。

- ・ 研究会

結成時は子爵議員中心で、藩閥政府と気脈を通じていたが、のちに「不偏不党」を掲げるようになった。伯爵・子爵議員を多く擁し、結成時から貴族院が無くなるまで貴族院院内会派としては最大勢力を誇った。後には官僚出身の勅選議員も多く所属することとなる。

- ・ 茶話会

平田東助らが中心となって結成した官僚系勅撰議員の会派。山縣有朋の系統につながる議員を結集し、貴族院における官僚派・反政党主義の牙城となった。

- ・ 交友倶楽部

原敬らの画策により結成された官僚系勅撰議員の会派。伊藤博文・西園寺公望の系統につながる、政党政治に理解のある議員を結集し、実質的に貴族院における政友会の別働隊となった。

- ・ 同成会

官僚系勅撰議員が中心となった。親民政党議員が多く、貴族院における民政党の別働隊として活動した。

- ・ 同和会

茶話会の後継会派で旧茶話会と無所属議員を中心として結成された。反研究会・反政友会色が近く、同成会とともに貴族院における民政党の別働隊として活動した。

- ・ 無所属倶楽部

1941年4月30日に発足。広田弘毅、後藤文夫といった勅選議員が中心となって結成。後に東郷茂徳、小林一三なども加入している。

## 5. 貴族院の是々非々主義

一般に貴族院と言えば政党を嫌悪した藩閥政府が民意を元にした衆議院を牽制、抑圧するために設けた機関であり、その名の通り「貴族」つまりは華族を中心とした特権階級の為のものであったという印象がある。確かに非政党主義であり政党には総じて厳しかったが、一方で藩閥や元老に対しても独自性を維持しており、決して彼らの走狗ではなかった。時には彼らの藩閥内閣に対し窮地に陥れることもあった。第3議会での衆議院選挙干渉に関する建議案、また当時政府が急ピッチに進めていた民放・商法の制定に待ったをかけ改めて日本の風土にあう民放・商法を再編纂させたのも貴族院であった。また、戦時下においては政党や民衆が軍部におもねろうとしたが貴族院の空気は努めて冷静であった。昭和17年2月16日のシンガポール占領における陸海軍に対する感謝決議において趣旨説明を行った公爵議員の徳川圀順（火曜会）は勝利に酔うことなく非常に現実を見据えた発言をしている。また第81議会においての翼賛選挙の実態について子爵議員であった大河内輝耕<sup>てらやす</sup>は公然と東条英機首相を批判した事もあった。このように貴族院の是々非々主義は戦前・戦時中に関わらず守られ続けていたのである。

## Ⅲ. これからの第二院

現在、日本の第二院たる参議院はこれまでも述べてきたように良識とは程遠い「政局の府」になっており、また選挙制度上から来る一票の格差問題も深刻化しつつある。このような現状を打破するためには選挙制度を変えるという話がある。その手法としては比例代表制の廃止、全国の選挙区を地域ブロック制に変更といったものがある。これらは公職選挙法の法改正ですむので比較的安易に実行できるという利点があり一票の格差も解消され得るといふ利点がある。しかしこれで当選した議員が政党間の争いに走らないとは限らないと思われ「政局の府」という名は解消されるとは思われない。そこで自分は憲法改正も含めた参議院の抜本的改革を提唱したい。自分は全参議院議員を先に紹介した貴族院のように有識者や職能に応じた人々を政府の推薦と天皇の任命によって議員にすることを提案する。現在の両院はどちらとも国民より選ばれる公選制であり、より国政政策決定を慎重にするとは言え同じ国民から選出される議会は二つもいらないという一院制論の観点や選挙年度が3年に一回という結果直近の民意として逆に政局の的になり易いという点、また政党に入っていないと当選が難しいという事からすると、この議員選出法により参議院での議論はより専門的で政局に囚われない議論が行われるはずである。また英国貴族院の様に議員歳費は無償とし、任期も一代限りの終身としたい。こうする事によりかつての英国貴族院の様な過大定数は抑えられ昨今の議員削減論による歳出削減は叶うのである。また、国民の平等性の観点からも一代限りという事でこれまで行われてきた栄典の授与の延長線上の事と考える事ができる。この

ようにすれば参議院は「良識の府」の名を取り戻し戦前の貴族院または戦後直後の緑風会に見られた「是々非々」主義を貫いていき世界に誇れる議会に変われると考える。

#### IV. 最後に

1971年の河野議長就任以来、歴代議長の下参議院の改革が叫ばれてきた。これは参議院には改革が必要であるという参議院自身からのメッセージであり、いつかはしなくては行けない事であった。我々国民は昨今の一票の格差問題を契機にもう一度この参議院という組織を見直すべき時が来たと知るべきであり参議院改革について真剣に取り組むべきであると私は考える。また先ほど述べた私案は夢物語にすぎないかもしれない。しかしながら近年まれに見る大災害や金融不安があった今年、それらの大波を乗り越えていく為にこの参議院のみならず日本について改めて考え直す必要があると私は考える。

#### 参考文献

- 「参議院とは何か 1947～2010」 竹中治堅 中央公論社 2010年  
「貴族院」 内藤一成 同政社 2008年  
「日本の国会 審議する立法府へ」 大山礼子 岩波新書 2011年  
「参議院なんかいない」 村上正邦 平野貞夫 筆坂秀世 2007年

#### 参考 web

- 「参議院」 [www.sangiin.go.jp/](http://www.sangiin.go.jp/)  
「参院定数削減 .選挙制度改革試案 ~」 [www.tachiagare.jp/pdf/newsrelease\\_110928.pdf](http://www.tachiagare.jp/pdf/newsrelease_110928.pdf)  
「英国ブレア政権下の貴族院改革：第二院の構成と機能」  
[hermes-ir.lib.hit-u.ac.jp/rs/bitstream/10086/17144/2/hogaku0080102210.pdf](http://hermes-ir.lib.hit-u.ac.jp/rs/bitstream/10086/17144/2/hogaku0080102210.pdf)  
「イギリスの二院制と上院改革の現状」  
[www.ndl.go.jp/jp/data/publication/refer/200909\\_704/070403.pdf](http://www.ndl.go.jp/jp/data/publication/refer/200909_704/070403.pdf)