

勿凝学問 101

参議院を制した二院制否定論者たち
民主党代表と民主党幹事長の参院大改革論のご紹介

2007年8月16日
慶應義塾大学商学部
教授 権丈善一

まずは、参議院憲法調査会でしばしば言われ、鳩山民主党幹事長も引用されていたらしい、フランス革命期の理論的指導者シェイエスの言葉をどうぞ。

第二院は何の役に立つのか、
もしそれが第一院に一致するならば、無用であり、
もしそれに反対するならば、有害である

そりゃ、そうだ。

船頭多くして船山に登るってことか？——ちよいと違うか（笑）。

三人寄れば文殊の知恵と言っても、衆議院と参議院の2つじゃ1つ少ないしなあ。いっそ、もう一個、世襲院でも作って3つにするってのはどうだ——世襲院は、すでにあるじゃないかって？

さてはさては——日経新聞で「ねじれ国会を聞く」という政治家へのインタビューが先週の8月7日にはじまり、今朝16日に第6回目を迎えて終わった。それと入れ替わりに今朝、読売新聞で「逆転参院を考える」というシリーズがスタートした。日経における政治家へのインタビューは、学生さんたちに記憶しておいてもらいたいことは特になかったのであるが、今朝の読売では、早速、君たちが「この国の未来を考える」うえで押さえておいてもらいたいことがいくつか書かれていたので、早速。

堀江湛尚美学園大学長・慶應義塾大学名誉教授「[逆転参院を考える 1](#)」

『読売新聞』2007年8月16日朝刊4面

■憲法制定時の矛盾

参院での与野党逆転は、政府・与党の国会運営を困難にするだろう。これは憲法制定時の日本側草案起草者たちの両院の関係についての規定に一つの責任があると思う。憲法は、首相指名、予算・法案の議決、内閣不信任決議案、条約の承認などでは衆院に明確な優越を与えたが、そのほかでは両院を対等にした。

参院のように強力な第二院を持っているのは、日本だけだ。

元々、連合軍総司令部（GHQ）が示した英文の憲法草案は一院制だった。これは日本側にはショックだった。当時は収監されていた共産党の指導者が一斉に解放され、GHQも意識的に労働組合を強化していた。一院制となれば、いつ共産党中心の政権ができるかわからない。そこで天皇制を守るために、日本側はどうしても二院制にしたいと考えたわけだ。念頭にあったのは高級官僚を中心とする勅選議員らで構成された旧貴族院のようなものだったが、GHQに国民による公選という枠をはめられて、現行制度になった。

...

■決算、政令に重点

学者的な言い方をすれば、一院制でいい。しかし、現実には今の二院制を機能させていかななくてはならない。

参院は「再考の府」だ。衆院が急いで決めたことをもう一度考え、チェックする必要がある。そのためには、より民意を反映した参院にしなければならない。民意は時間を超えて存在するのではなく、変わっていく。衆院は解散によって、民意を正確に反映させることができる。だが参院は最もずれた場合、半数が6年前、残りが3年前の民意の分布を示すことになる。任期を3年にして一斉に改選するとか、任期6年のままでも2年ごとに3分の1ずつ改選するとか、移り変わる民意と参院議員の意見分布を一致させるようにしていく必要がある。

役割の面では、参院は決算に力を入れたらよい。年度が終われば、すぐに決算を報告させ、使途に問題はないか、法律や予算の目的に反した使い方はないか、参院が厳しく査定していく。もう一つは政令や省令のチェックだ。日本は法律に付随する政令や省令が諸外国に比べて非常に多い。政令、省令について厳しく審査し、法律が委任する範囲を逸脱したものは無効とすることを参院の役割にすればよい。

ところで、政治家にねじれ国会を聞く日経の記事には、少しばかり期待していた——のであるが、最後までわたくしが「ねじれ国会」をインタビューしてほしかった人が登場しなかった。その人たちというのは、塩野七生氏が次のように記した3人のうちの2人である——「もしも民主党が勝ったら“行かず後家御三家”の1人が首相になるのかと考えただけで、民主党に投票するのにためらう人も多いのだから」『文藝春秋』2007年9月号93頁）。

御三家の中の菅直人氏は、日経「ねじれ国会を聞く」第5回に登場されている。しかし菅氏では、わたくし的には面白くない。というのも、やはりここは、過去、現今の日本の二院制のあり方を明確に否定されている、小沢一郎氏、鳩山由起夫氏に、「ねじれ国会」を聞いてこそ、笑える話しになるところのような気がするからである。

ということで、ここでは、小沢氏と鳩山氏の衆参二院制否定論を、君たち学生さんたちに紹介しておこうと思う。ねじれ国会での民主党の活躍を肯定しようとするれば、過去に論じた衆参二院制否定論の論理に間違いが合ったことになるのか、ならないのか！？ 衆参二院制を否定する論理に筋が通っていれば、民主党の活躍の場となるねじれ国会は彼らが予測した問題をはらむことになるのか、ならないのか（笑）。

さてさて、1933年7月25日40.8度以来74年ぶりに観測史上最高の40.9度を記録したらしい今日2007年8月16日——暑い日はまだまだ続きそうだから、これを読んだ君たち学生さんたちは、ビールでも飲みながらのんびりと友だちと語り合っておいてくれ。

まずは、小沢民主党代表の現行の衆参二院制否定論。

小沢一郎氏(2004)「[政権交代へ強い手応え](#)」『岩手日報』2004年7月14日

——参院の在り方についてはどう考えるか。

イギリスでもドイツでも議院内閣制のところは二院制を取っているが事実上の一院制だ。日本はほぼ同等の権限を持った二院制であり、同じことをやっていると意味がない。参院は大改革すべきだと思っている。(審議は)事実上衆院でやるべきで参院は良識の府であり、チェック機能だ。選挙をやっているのは政党化するのには決まっている。参院は違う方法を考えるべきで、選挙なしに正論を言えるような身分を保証しないといけない。例えるなら『権力なき貴族院』。私は農業団体であれ組合であれ、各界の代表でそれなりの見識を持った人を衆院で指名して天皇が任命すればいいと思う。憲法改正がかなり必要だろうからその部分は改正した方がいい。

小沢一郎氏 HP「[日本国憲法改正試案](#)」『文藝春秋』1999年9月号より

参議院に選挙はいらない

さて、次が問題である。

第四章「国会」(第四十一条～第六十四条)は、全面的に改正すべきだ。憲法第四十二条に「国会は、衆議院及び参議院の両議院でこれを構成する」と書かれているように、わが国は二院制をしいている。私の実感では、これが機能していない。衆議院と参議院がほぼ同等の権限をもっており、共に選挙によって選ばれることになっているので必然的に参議院まで政党化し、本来の二院制度の目指している衆議院との機能分担ができなくなっている。

法案、予算、条約などの制定において衆議院が優越することになっているけれども、その他の案件は参議院で否決されると衆議院は三分の二の特別決議が必要になる。あとは完全平等で、同じことを二度やるからカーボンコピーと言われている。衆議院で過半数を獲得しても、強いリーダーシップが発揮されないことは、現在の政治状況がよく示している。両院を実質的に同等にしているために、総選挙で示された国民の総意が現実政治になかなか反映しない。選挙によって国民の代表を選ぶのは、衆議院に限定して、参議院はチェック機能に徹すべきだ。

私は、参議院についてはイギリスのような「権力なき貴族院」をイメージしている。イギリスでは直接選挙によって六百五十九人の代議士が選ばれている。約十万人に一人である。それとは別に約千三百人の貴族院議員がいる。しかし、国会の実質的機能は、衆議院(下院)にあり、その意味では事実上は一院制といってもよい。

日本も英国を始め他の国々のように実質的な一院制をとっているならば、衆議院議員の定数は五百人、約二十五万人に一人であるから、人口比を考えれば衆議院議員は現在の二倍以上に増やしてもいい。しかし、日本の場合は、ほぼ対等の衆参二院制度をとっているので、国民からは衆参両院が同じようなことをやっているから、無駄だということになり、定数削減が求められるのである。

従って私の結論は参議院議員を選挙によらない名誉職的なものにして、立派な業績や顕著な実績のある方に、大所高所から御審議願うという制度に変えた方が良い。選挙されるということは何らかの形で利害代表者になることだ。名誉職的参議院議員には、そういう個々の利害関係から遮断し、公平中立な判断を行わしめるのがよい。衆議院を通過した法案は、参議院で否決されても衆議院に戻され、通常議決で可決できるようにする。利害の絡まない参議院がチェックしているという事実の重みに、両院制の存在意義が生まれるのである。

貴族院的な参議院と言っても、身分制度的な爵位という意味ではない。一代限りの栄典にすれば、貴族制度の弊害は生じない。その代わりに勲章と称号は惜しむことなく与える。憲法第十四条は、貴族制度は認めないけれど、栄典の授与は認めている。それに財政負担も現在よりははるかに少なくすむ。

例えば衆議院を二十五年間つとめた人には勲章を与えて、参議院の終身議員になってもらう。サッチャー元首相も「サー」の称号をもらって貴族院に移っている。私だって、喜んで参議院に行く。名誉ある地位を与えられて、選挙の心配がなければ、みんなが競うように参議院に移るだろう。地元への利益誘導は必要ないし、国家的見地から発言するようになる。年金を増やすより喜ばれるばかりでなく、参議院の若返りにもつながる。

第四章「国会」についての改正は以下の通りである。

まずは日本国憲法第四十三条第一項「両議院は、全国民を代表する選挙された議員……」を改めて、「衆議院は、全国民を代表する選挙された議員で組織する。定数及び選挙に関する事項は法律でこれを定める。」（編集部注・小沢試案）

次に、第四十六条は、

「参議院議員は衆議院の指名により天皇が任命する。その任期は終身とする。」（編集部注・小沢試案）

（注）天皇の国事行為に参議院議員の任命を加える。

又、第五十九条第二項「衆議院の優越」は次のように定める。

「衆議院で可決し、参議院でこれと異なった議決をした法律案は、衆議院で再び可決したときには法律となる。」（編集部注・小沢試案）

第四章の「国会」については、その他にも論議された上で改正、整理されてしかるべき問題点があり、制度的に国会や内閣の組織につながる実効性のある条文だけを残し、将来的にはさらに削除してもいい。イギリスに成文憲法がなくても問題がないように、機能的な法律がきちんと運用されていけばいいのである。

次に鳩山民主党幹事長の衆参二院制否定論。

鳩山由紀夫(2005)『新憲法試案——尊厳ある日本を創る』(pp.114-8)より

「[憲法改正試案の中間報告IV 統治機構の再編成](#)」

国会は一院制に再編成

日本では、衆参両院の国政選挙が平均すると一年半ごとに行われてきた。参議院の選挙結果も政権の存立に大きくかかわり、それが頻繁に政権が交代する理由の一つにもなってきた。しかし第二院の選挙結果で政権が左右されたり、野党党首の責任が問われたりという例は、他の議院内閣制国家では聞かない。

衆議院選挙の間に、衆議院と同じような権限を有する参議院の選挙が行われ、政権維持に少なからぬ影響を及ぼすというのは、現行憲法の統治システムに潜む重大な欠陥といわなければならない。冷戦下には、社会主義を鼓吹する野党が三分の一程度の勢力に封じ込められていたために、この欠陥は露呈しなかった。首相指名については、衆議院の指名権が優越するから、衆議院で勝てば政権は取れる。しかし、参議院は法案審議については衆議院と同等の権限を持つ。だから、参議院でもし野党が多数を占めるような衆参ねじれ現象があれば、政権は不安定であり、短命化せざるを得ない。それが細川政権が潰れた大きな要因だった。民主党が次の衆議院選挙で政権交代を実現したとしても、細川政権の轍を踏む懼れは大きい。

学説上、二院制の類型は①貴族院型②連邦制型③民主的二次院型の三つに分けられる。①はイギリス、カナダ、②はアメリカ、ロシア、ドイツ、③は日本、イタリアがそれにあたる。

このうち世襲制の貴族院の上院は過去のものとなりつつある。日本と同じ単一国家で立憲君主制をとっているスウェーデン、デンマークなどは一院制に移行した。ブレア政権の下、英国では上院の大改革が行われ、上院から世襲貴族が排除された。それでも上院無用論は絶えない。

連邦制国家では、第二院は連邦を構成する国や州の代表ということで、一応の存在意義が認められるかもしれない。アメリカ上院は、条約の批准権や閣僚就任の承認権など強い権限を持っている。ドイツの上院は、州政府の首脳が自動的に任じられ、州に影響を及ぼす法律のみを審議する。フランスでは地方議員団が、上院議員を間接選挙で選ぶ。

問題は、日本やイタリアのような、下院と上院が、同じような直接選挙で選ばれ、両院が同じような権限をもつ、民主的第二次院の存在意義である。民主的第二次院の存在意義は、「第一院の行き過ぎを抑制し、慎重な審議を行い、誤りなきを期すこと」だとされる。この趣旨にたって、参議院の政党化への批判や党議拘束の緩和が主張されている。

ではなぜ参議院は政党化するのか。衆議院の多数派からなる政党内閣は、提出した重要法案が参議院で遅滞なく可決されるよう、あらかじめ参議院でも多数派を確保しておく必要がある。重要法案が参議院で否決されるような事態になれば内閣の存立にかかわるから、今の強い参議院権限を前提にする以上、参議院の政党化は、議院内閣制と政党政治の当然の帰結なのである。

したがって、参議院の政党化、擬似衆議院化を回避するには、参議院権限を大幅に縮小する必要がある。参議院で否決されても、衆議院で過半数で再議決すれば(現在は三分の二以上)、法案は成立するとするならば、参議院の政党化は多少抑制されるかもしれない。しかし権限のない参議院が、衆議院(つまり政府与党)を有効にチェックしたり、行き過ぎを抑制したりすることは不可能だろう。

さらに、同じような選挙で公選される第一院と第二院の選挙結果のねじれをどう解消するか、という難問がある。イタリアでは両院の同時選挙が慣例化している。下院が解散されれば、同時に上院も解散する。

これなら、両院の選挙結果がそれほど異なることはないだろう。

しかし日本の参議院には解散はない。衆議院の解散を参議院選挙に合わせ、衆参同日選挙を慣例化するというのは一つの解決策ではある。しかし、それは「参議院の究極の政党化」を意味し、ますます衆議院との差をわからなくする。そこまでして、二院制を維持する必要があるのかと、多くの人はさらに疑問に思うだろう。

フランス革命の理論的指導者シェイエスは「第二院は何の役に立つのか。もしそれが第一院に一致するならば、無用であり、もしそれに反対するならば、有害である」と言ったそうだが、これは二院制の国家にとっては永遠の大命題だ。

長い歴史を持つ議会政治と議院内閣制だが、それは時代とともに変質を遂げ、今日においては、政党政治と結びついて、与党（政府）が統治の責任を負い、野党（議会）が政権をチェックし、行政を監視するシステムに発展してきている。

第一院の多数派（政府与党）が絶対誤らないとはいえない。しかし第一院へのチェック機能としてしては、第二院を置くより、他の制度的保障を考えたほうが、はるかに、安価であり、効果的である。

二院制から一院制に移行したデンマークやスウェーデンでは、国会の少数派に対して、国民投票を請求する権利や、憲法裁判所に提訴する権限を与えている。また、行政監視制度いわゆるオンブズマン制度もよく機能している。

私は、平成の憲法改正に際しては、二院制を一院制に再編し、あわせて国会少数派の対抗権力を強化する制度（国民投票請求権、少数派調査権、憲法裁判所への提訴権、会計検査院への調査要求権など）を創設することを提唱する。

長くて申し訳なかったね。

世の中なかなか面白いのは、参議院に選挙があると参議院が政党化すると昔から批判してきた小沢氏が、「[勿凝学問 87 なんとも気になる民主党の衆参国対連絡会議](#)」に書いているように、民主党代表の地位につくや参議院の政党化を加速してきたことにあたりもする。

なお、わたくしの参議院評価については、次を参照されたい。

勿凝学問 56 [貴族院を譲歩させた英国と参議院に譲歩した日本](#) [IV巻]

勿凝学問 40 [マニフェスト政治実現のための制度環境整備に向けたわずかな一歩](#) [III巻]

勿凝学問 5 [マニフェストと小選挙区比例代表並立制の矛盾](#) [II巻]

選挙がある度に、各政党によるネガティブ・アドのせいで国民が不幸せになっているように見えるわたくしは、この国から選挙の回数を減らすってのは社会厚生を高めるんじゃないかと思っているので、民主党代表や民主党幹事長の参院大改革論は——選挙回数が減るといふ一点からでも——賛成したくもなる。

追記

今後、「君ら学生さんたち」という時には、過去の履修者も含むことにしますね（笑）。

ちなみに、今日舞い込んできたメール・・・

Date: Thu, 16 Aug 2007 15:10:08 +0900

Subject: 3年前の社会保障論履修者より

権丈善一先生

夏休みの中突然のメールで失礼いたします。私は3年前（2004年度）に先生の社会保障論を履修して、現在は福島県の高校で教員をやっている〇〇といたします。

（ちなみに社会保障論、「A」をありがとうございました。大学時代で一番嬉しかった成績を率直に言わせていただくと、まぎれもなく社会保障論の「A」です／笑）

・・・本屋に行くと、『医療政策は選挙で変える』があったので、衝動買いしました（笑）。そして、一気に読みました。

勿凝学問62で

当方の講義を履修したら、生涯、当方の文章を読みつづけていかなければ
ならない—このアイデアに基づく新制度は、学生さん（わたくし）から
みれば「選択のとき」のせい（おかげ）で生まれた、そういう制度である。
何かの間違いで一旦履修してしまったら、末永くよろしく。

という箇所がありましたが、ここを読んだときに「やられた！」と思わずにはいられませんでした。「わかりました。こうなったら、生涯読みつづけます！」と言う感じです。

柳家さん八師匠風に言わせていただくと……

権丈先生の文章はマラソンと同じ。スタートしたら、ヨミつづけるしかしょうがないでしょうね。

……ですね。

医療や年金を深く勉強したことはありませんが、先生の文章などから学んだことは、私自身の普通の授業で活かしていきたいと思っています。

いや、むしろ活かさないもったいないというか……。

いずれにしても、社会保障を教えるときには、一般的（社会保障と言えば生活保護～というイメージ）ではないことも教えられるんじゃないかな、と思います。

そして、もしできることなら、年金記事を書いた彦根東高校新聞部員のような人材を育て、慶應の商学部に送り込みたいものです。どうなることやら（笑）。

新刊へのコメントというよりは、読書感想文のようになってしまいました。

今後は先生ホームページもちょくちょく覗いてみようと思います。

暑い日が続きますが、お体に気を付けて今後ともご活躍ください。

それでは失礼いたします。

以前にも、高校教師になった過去の履修者からこういうのがあります。

Date: Wed, 25 Jul 2007 19:02:14 +0900

Subject: 社会保障論を受けて英語教師になった〇〇です。

権丈先生

この講義の履修は、生涯学習の履修と思って諦めておいてくれ。

お久しぶりです。といっても先生は覚えてくださっているかどうか・・・

上記名言を旨に、HPを逐一職場（学校）でチェックさせていただいております。HPを拝見すると、高等学校には無い、アカデミックな雰囲気を感じずにはおれません。

そんなわたくしが、先生のIV巻について（あっ、内容には触れておりませんが）こんな文書を書きましたので、同封ファイルをご参照ください。

愛知県内で医療関係者・学者以外の市井の人間としていち早く先生のIV巻を手に入れたと自負しております（笑）

取りとめもないメールで恐縮ですが、先生の話の思い出しながら、「ちょっと変わった教員」になれるよう奮闘したいと思っています。

そうか、英語の先生に決まったのか。おめでとう。あまりウィルスをまき散らさないように（笑）。

君は2年間出席(?)していたけど、当方、君になにかを伝えることができている、まあうれしいものです。

[2007年1月24日]

当時こんなコメントをいただけるとは……。大学時代のよき思い出です。
失礼致しました。

まあ、みんな、元気にやっといってくれ。そして時々、おもしろいことでもあったら、メールでもくださいな。