

Title	日本における二院制の意義と機能
Sub Title	
Author	増山, 幹高(Masuyama, Mikitaka)
Publisher	慶應義塾大学法学部
Publication year	2008
Jtitle	慶應の政治学 日本政治 : 慶應義塾創立一五〇年記念法学部論文集 (2008.) ,p.267- 284
JaLC DOI	
Abstract	
Notes	
Genre	Book
URL	https://koara.lib.keio.ac.jp/xoonips/modules/xoonips/detail.php?koara_id=BA88453477-00000008-0267

慶應義塾大学学術情報リポジトリ(KOARA)に掲載されているコンテンツの著作権は、それぞれの著作者、学会または出版社/発行者に帰属し、その権利は著作権法によって保護されています。引用にあたっては、著作権法を遵守してご利用ください。

The copyrights of content available on the KeiO Associated Repository of Academic resources (KOARA) belong to the respective authors, academic societies, or publishers/issuers, and these rights are protected by the Japanese Copyright Act. When quoting the content, please follow the Japanese copyright act.

日本における二院制の意義と機能

増山幹高

はじめに

一 なぜ二院制なのか？

二 カーボンピール論の誤り

三 立法権の共有と立法・行政の信任関係

四 信任関係と立法権限

五 参議院と内閣の信任関係

おわりに

はじめに

二〇〇七年の参議院選挙では自民党が歴史的惨敗を喫する一方、民主党が初めて参議院の第一党に躍進した。これにより、衆議院では連立与党が三分の二を超える多数を占めながら、参議院では過半数を割るという史上初めての衆参ねじれ状況に陥っている。二〇〇六年に小泉純一郎首相の後を引き継いだ安倍晋三首相は、参議院選挙に先立って国民投票法を成立させ、憲法改正への制度的な整備を進めていたが、「消えた年金」問題や度重なる閣僚の不祥事への対応に追われ、憲法改正について具体的な議論を進展させることはできなかった。憲法改正で真剣に検討すべきは国の政治制度であるが、国会改革の論点として参議院のあり方が真剣に検討されてきたわけではない。ただし、二〇〇七年の参議院選挙によって生じた衆参ねじれ国会は否応なく参議院の役割について再考を促すこととなっている。

参議院は解散もなく、半数改選の任期六年であり、衆議院が任期四年の総選挙となるのと異なり、選挙による短期的な変動から比較的隔離された存在でありながら、衆議院とほぼ同等の立法権限を有し、議院内閣制の運用に支障をきたす存在ともみなされている。衆参両院における憲法調査会が報告をとりまとめ、自民党も結党五〇周年を機に憲法改正草案をまとめたが、参議院のあり方について見解の一致がみられるわけではない。参議院を廃止して一院制にすべしという意見もあるが、二院制を堅持すべきであるという考え方も根強い。

本稿では、二院制の意義と機能について、とくに二院制と権力分立の関係について論点整理を試みながら、第二院と行政権の「信任関係」を検討し、二院制の存在理由に新たな視点を提示することを目指す。具体的には、まず日本の国家規模を考慮すると、国家の意思決定を慎重にするという意味において、二院制を維持することに根拠がないわけではないことを示す。次いで、二院制の制度的帰結に関する理論的・実証的研究を概観し、二院

制が議会の意思決定を不安定にするのではなく、むしろ安定化させる制度であることを確認する。そして、二院制による立法権の共有という制度設計が二つの異なる院で一つの決定を繰り返すという点を正しく認識すれば、参議院の問題は立法権限が強すぎるかどうかではなく、立法権と行政権の相対的分立にあり、二院制を維持したままでも、参議院が内閣に対する責任を共有する制度構築を図ることによって対処可能であることを明らかにする。

一 なぜ二院制なのか？

なぜ議會を二つの院から構成するのか。究極的には、それは立法権行使のあり方として両院が立法権を共有し、両院が一致してはじめて国家の意思を決定するという理念に帰着する。言いかえれば、一院制とは国家の意思を一回で決め、二院制は二回で決めるという違いであり、二院制を採用する理由は、いわば二重入力の照合確認の如く、国家にとって重要な意思を決定するには正確を期すべきだということにある。つまり、キーパンチャーが誰であれ、入力結果が一致することに重きがあり、二院制の本質も国家意思の正確さという意味において両院が一致することにある。したがって、各院の構成を身分制や任命制、連邦制における州代表など、議員資格や選出母体という意味で異なるものとすることは重要な制度設計の論点であるが、立法権の共有という問題からすれば、各院の構成とは、キーパンチャーの生い立ちや個性が異なるのと同様、国家の意思決定を慎重にするうえで、「どのように」慎重にするのかという運用上の二次的問題である。

二院制の採否が意思決定の慎重さに拠るとして、日本の国会は二院制であるべきだろうか。世界的にみれば、四割弱の国家が二院制を採用し、連邦制でない国家では三割弱となっている (Patterson and Mughan, 2001, p. 45)。

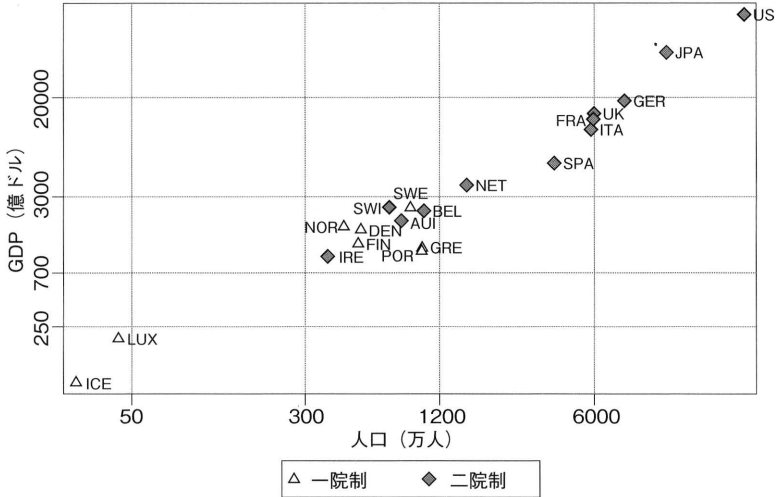
図1は欧米諸国に日本も加え、人口とGDPからみた国家規模と二院制の関係を示している(縦横それぞれ対数軸)。この図から明らかのように、イギリスやドイツを二院制とみなすべきかは異論もあろうが、国家規模の大きい国で一院制の国はなく、欧米先進諸国において人口が一二〇〇万人以上、GDPが三千億ドル以上であれば二院制でない国はない。したがって、まず認識すべきことは、日本の人口・経済規模であれば、二院制によって国家の意思決定に慎重を期すべきとしても不思議ではないということである。

二 カーボンコピー論の誤り

議会の意思は一つであり、二院制であれば、両院の一致が意思決定の要件であることを理解すれば、巷で繰り返される参議院カーボンコピー論が無意味であることも明らかである。実際、二院制の議会では両院の意思が異なる場合に備えて何らかの両院間調整の手続きを定めており、日本の国会では衆議院の優越や両院協議会が制度化されている(Cf. Tebbels and Money, 1997)。つまり、国会の場合、両院の意思が異なっても、予算や首相指名、また衆議院に三分の二の多数が存在するならば、憲法は衆議院の一院制を想定しているとも言える。いずれにせよ、第二院の存在理由とは、第一院と異なる行動・決定をすることではなく、ましてや第一院と異なる組織・構成であるということは前提でならない。

しかしながら、参議院を衆議院のカーボンコピーに過ぎないとする批判は根強く、参議院の存在意義を高めるために何らかの独自性を発揮すべきとする議論をよく耳にする。ただし、これは二重入力の結果が異なるべきだと言っているに等しいことを認識すべきである。他方、参議院が強すぎるといふ批判もある。これは衆議院と意見を異にする参議院の権限が強ければ、衆議院にとっては足かせになるといふ見解である。これがカーボンコピ

図1 国家規模と二院制

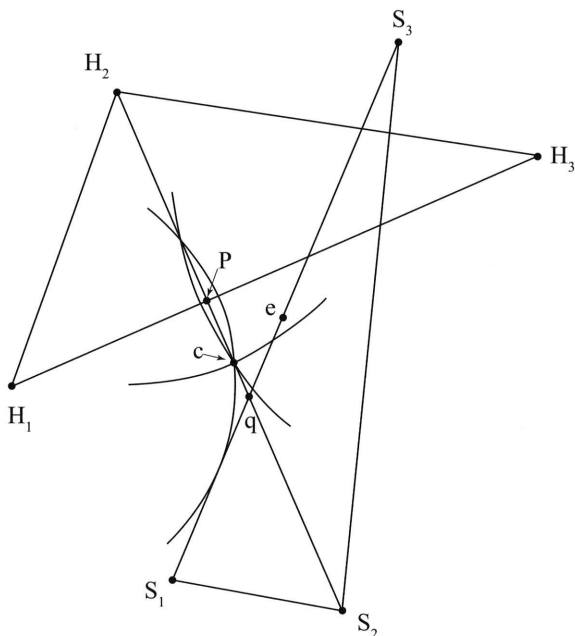


出所：人口とGDPは総務省統計研修所編『世界の統計』（総務省統計局、2004年）に拠る。

一論と結びつくと、参議院が独自性を発揮できないのは、立法の生殺与奪を左右するまでに参議院の権限が強く、したがって、議員の行動を制約するために参議院でも政党化が進まざるを得ず、参議院は独自性を発揮できないという議論になる。そして、これを裏返して、衆議院の足かせとならないよう参議院の権限を弱めれば、参議院議員は自由に行動し、独自性を発揮できるという倒錯した議論になる。このような二重入力の一不致をむしろ促そうとする観点は、シェイエスの言とされる「第二院が第一院と意見が一致するのであれば無用だし、意見が異なれば有害である」という命題よろしく、せいぜい権限のない第二院という参議院擁護論にとどまり、一院制論に対する有効な反論とはなり得ない。さらに悪いことには、そうした観点では国家の意思決定を慎重にするという二院制本来の機能も果たすことができなくなってしまうのである。

両院の行動・決定が独自であるべきだという観点は二院制の制度的帰結とは本質的に相容れない。例えば、Hammond and Miller (1987) は「二院制の憲法構造が議會の意思決定を安定化させるとした空間理論の古典的業績であ

図2 二院制議会の空間モデル



出所: Hammond and Miller (1987) p. 1158.

る。具体的には、図2のように、 H_1 、 H_2 、 H_3 、 S_1 、 S_2 、 S_3 の六人議会を考えた場合、過半数である四人(H_1 、 H_2 、 H_3 、 S_3)は法案cより法案pを愛好するが、法案pと法案eでは法案eのほうを愛好する多数派(H_3 、 S_1 、 S_2 、 S_3)が存在し、さらには法案eに対しては法案cをより愛好する多数派(H_1 、 H_2 、 S_1 、 S_2)が存在する。したがって、こうした六人議会では多数決は循環し、意思決定は不安定となる。しかし、 H_1 、 H_2 、 H_3 で一院を構成させ、 S_1 、 S_2 、 S_3 で別の院を構成させれば、図2のような選好配置の場合、 H_2 と S_2 を結ぶ直線が「二院

等分線」(bicameral bisector)となり、その直線上にないどの点に対しても、その直線上のいずれかの点がそれぞれの院で多数派(この場合二名)に支持されるようになる。すなわち、直線 H_2S_2 の右上にあるどの点に対しても、 H_1 、 H_2 がより支持し、また S_1 、 S_2 にもより支持される H_2S_2 上の点が存在する。逆に、 H_2S_2 より左下に位置する点に対しては H_2 、 H_3 、 S_2 、 S_3 により支持される H_2S_2 上の点が存在する。さらに、 H_1 、 H_3 が H_2S_2 上のpを三角形 $H_1H_2H_3$ 内のどの点よりも愛好し、 S_1 、 S_3 が H_2S_2 上のqを $S_1S_2S_3$ 内のどの点よりも愛好するため、直線pqは両院の多数が一致して他の選択肢を支持できないという意味において「核」

(core)となる。例えば、法案cは一院制議会では他の選挙肢を多数が支持するという意味で不安定な選挙肢であるが、二院制議会では「核」の一部であり、両院の多数が一致して覆すことのできない選挙肢となる。

このように二院制の制度的帰結とは、両院の意思を一致させることにあり、一院では不安定な意思決定に安定性をもたらすことにある。ただし、二院制の安定化作用については理論的な議論の展開はみられるもの(C. Tebbels, 2002)、¹⁾それがいかなる政策的帰結と関連しているのかということについて検証が進んでいるわけではない。例外的な試みとして、Vatter (2005) は一九七〇年代以降のOECD諸国を対象に二院制の制度構造と政策的な帰結の関係を検証している。具体的には、国家の市場介入や政策的なイニシアティブを財政構造などから検証し、二院制を採用している国々では、国家介入や福祉国家化に消極的であるとともに、国家の意思決定に慎重を期し、政策転換を抑制する傾向のあることが明らかとなっている。²⁾

三 立法権の共有と立法・行政の信任関係

権限のある二つの院が同じ決定を繰り返すという二院制をいかに活用することができるだろうか。参議院の権限が強いながらも政権に対して責任を共有する関係にないことは従来からも問題とされている。例えば、高橋(二〇〇一)は参議院が内閣の重要法案を否決することによって事実上の内閣不信任を行い得るが、内閣には参議院を解散するという対抗手段がなく、こうした議院内閣制の機能不全を防ぐためには、重要法案の否決といったことを参議院に自制させるべきであると主張している(一七四―一七五頁)。ここでは、参議院と内閣の関係を「合理化」するという観点から、³⁾政権に対する責任を共有する関係を制度化することによって、参議院の「無責任な」権限行使を抑制する方策を考えていきたい。

図3 立法権の共有と立法・行政関係の四類型

		立法・行政関係	
		融合	分立
立法権	専有	一院制 議院内閣制	一院制 大統領制
	共有	二院制 議院内閣制	二院制 大統領制

立法権のあり方を行政権との信任関係から捉えれば、行政権の存続が議会に依拠するか否かによって、立法権と行政権を融合させる議院内閣制と権力を分立させる大統領制が大別される。したがって、立法権の共有（二院制）と立法・行政の信任関係を組み合わせると、政治体制は四類型化される（図3）。衆議院の足かせになるほどに参議院が強すぎるといふ参議院無用論が参議院の行政権に対する独立性という意味での「強さ」を問題とするのであれば、それは参議院が立法権を共有するか否か（つまり、二院制か否か）の問題でなく、むしろ国会全体として立法・行政権の融合か分立のいずれが促進されるのかという問題となる。

例えば、郵政民営化やテロ特措法、暫定税率のように、参議院が内閣の重要法案を否決したり、議決を行わな
いままに放置した場合、参議院の行政権に対する「無責任さ」が問題となる。図3の二次元配置で言えば、そうした状況は立法・行政関係（横軸）において本来は左端にあるはずの国会がむしろ中央寄りとなり、大統領制的な権力分立の要素が加わることとして理解される。第二院を並存させること自体は、図3で言えば、単に縦軸上の位置の問題である。したがって、参議院が強すぎるからといって、参与的な第二院として立法権限を制約しても、参議院が内閣に対して独自の行動をとる余地のある限り、立法・行政の相対的融合は必ずしも促進されない。言いかえれば、二院制であっても第二院と内閣の信任関係を制度化することができれば、立法権と行政権の融合を図り得るということである⁽³⁾。

四 信任関係と立法権限

第二院と内閣の間に信任関係を制度化するということは、第二院の権限強化であるとともに、第二院による「無責任な」立法権限の行使を抑制するという側面もある。この信任関係の制度的論理は法案修正権限の有無と同様のものとして理解することができる。例えば、図4のような二次元の政策空間を考えると、信任関係と立法権限の制度的帰結は明らかである。図中の C 、 L 、 U はそれぞれ内閣、衆議院、参議院の政策的な理想点を示すものとし、 SQ は現状の政策位置、また C を中心として SQ を通過する円弧は内閣が現状と同等の効用を得る無差別曲線とする。

まず法案修正権限のある参議院のみの一院制を考えてみよう（法案提出権限は内閣のみにあるとする）。法案修正に何らかの発生しないとすれば、いかなる法案も修正されて U が結果する。図4に明らかのように、 U は C を中心として SQ を通過する円弧の外にあり、内閣の観点からすると、こうした立法は現状より状況が悪化することを意味する。したがって、内閣は法案を提出せず、現状が維持されることになる。しかし、それは参議院にとっても現状を改善する機会を逸することを意味し、内閣、参議院の双方にとって好ましい結果ではない。これに対して、参議院の法案修正権限が制約され、提出された法案の可否のみが問われる場合、内閣は C を法案として提出し、参議院はそれを可決する。なぜならば、図5に示すように、 C は U を中心として SQ を通過する円弧の内側にあり、参議院にとって現状改善的な立法であるからである。

より一般的には、 $W_1(x)$ を α が少なくとも α と同等以上に好む政策集合 (W_{ind}^{α}) とし、 $w_1(x)$ を α から得る政策的効用とすると、 U を理想点とする一院制議会に法案修正権限がある場合、 $U \in W_1(SQ)$ であれば、内閣は法案を提出し、議会は法案を U に修正し、それを可決する。しかし、 $U \notin W_1(SQ)$ であれば、内閣にとって

図4 法案修正権限の二次元空間的帰結①

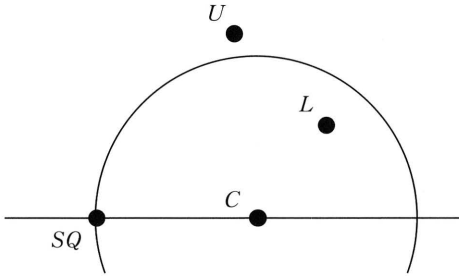
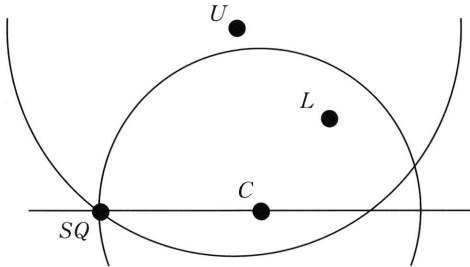


図5 法案修正権限の二次元空間的帰結②



SQ 以上に実現可能な立法はなく、内閣は法案を提出せず、現状が維持される。これに対して、法案修正権限がない場合、内閣は

$$w^* \in W \text{ s.t. } w^* = \arg \max_{w \in W} u_C(w) \quad \therefore w \in W = W_C(SQ) \cap W_U(SQ)$$

を提出し、議会はそれを可決する（ $w^* \in SQ$ の場合、内閣は法案を提出せず、現状を維持するものとする）。

これは二院制でも同じであり、衆議院を先議院とする場合、衆議院の理想点がどこに位置しようと、参議院の理想点が衆議院にとって現状改善的であり、後議院である参議院の理想点が図4・5のように内閣の理想点から相対的に離れていれば結論は変わらない（参議院の

理想点が衆議院にとって現状改善的でなければ、いかなる法案が提出されても衆議院が否決する）。法案修正権限のある二院制議會の場合（先議院と後議院の理想点をそれぞれ L と U とし、両院間調整は後議院の決定の採否のみを先議院が決定するものとする）、 $U \in W_C(SQ) \cap W_L(SQ)$ であれば、内閣は法案を提出し、議会は法案を U に修正し、それを可決する。しかし、 $U \notin W_L(SQ)$ であれば、内閣は法案を提出せず、あるいは $U \notin W_U(SQ)$ であれば、衆議院が否決するため、現状が維持される。これに対して、法案修正権限のない二院制議會の場合、内閣は

$$w^* \in W \text{ s.t. } w^* = \arg \max_{w \in W} u^c(w) \quad \because w \in W = W^c(SQ) \cap W^u(SQ) \cap W^l(SQ)$$

を提出し、議会はそれを可決する ($\exists \parallel SQ$ の場合、内閣は法案を提出せず、現状を維持するものとする⁴⁾。

つまり、議会の法案修正権限を制約したほうが、内閣だけでなく、議会にとっても良い結果を得ることである。言いかえれば、議会に法案修正権限があると、パレート非効率な状態に止まるが、法案修正権限を制約するという「約束」ができるなら、内閣と議会の双方にとって良い結果を得ることが可能となる。同様の論理は立法・行政の信任関係にもあてはまる。内閣の重要法案の否決が内閣不信任を意味するならば、重要法案の採否は、現政権の存続か否かに対応することとなり、法案修正権限のない立法手続きが適用されるのと同じになる。言いかえると、内閣に対して不信任投票や信任投票を議会が行ない得るということは、内閣が議会に対して責任を負うとともに、議会も内閣の存続に責任を負うことを意味する。つまり、内閣不信任案の可決は内閣の辞職ないしは議会の解散・総選挙をもたらし、内閣に何もさせないという意味において、現状維持となるが、不信任案の否決ないし信任案の可決は内閣を存続させるとともに、その内閣の方針を包括的に了承することになり、内閣が推進する重要法案も同時に可決されたものとみなされる。したがって、立法・行政の信任関係を制度化することとは、重要法案の採否に法案修正権限のない立法手続きが適用され、議会が立法権限を「無責任に」行使しないよう抑制する制度的作用を内閣と議会に及ぼすことになるのである。

五 参議院と内閣の信任関係

しかし、現状は参議院が行政権の存続に責任を持つという制度的な関係が定着しているとは言い難い。衆参ね

じれ状況となる前から、すでに郵政民営化だけでなく、一九九四年の政治改革法案が参議院で否決されたように、与党の一部が重要法案の反対に回るといったことも起きている（Cf. Kawano, 2000）。衆参で多数派が一致している場合、実際に法案が否決されたり、大幅な修正が加えられることは希であり、参議院と行政権の対立は概ね潜在化するが、参議院と内閣の政策選好の乖離が立法の障害となることは、一九八九年に自民党が参議院の過半数を維持できなくなつて以降、参議院における多数派工作によって立法が実質的に左右されてきたことにも明らかである（増山、二〇〇一、二〇〇三）。ましてや二〇〇七年の参議院選挙によって衆参ねじれ状況となり、テロ特措法や暫定税率の問題に明示的に現れたような両院の不一致は政権運営に実質的な支障をきたすようになっていく。現在は衆議院で三分の二を超える多数が存在するために実質的な一院制となり、それ故に参議院は従来の野党のまま審議遅延といった抵抗戦術を続けており、結果的には憲法のみなし否決条項により、衆議院の再議決で国会の意思を決定するという解決が図られている。しかし、日銀総裁の同意人事が如実に示すように、憲法による衆議院の優越がない場合、両院が意思を一致させず、国会が意思決定を回避するという事態も発生してきている。このことは二大政党化が進み、政権選択の選挙が定着しつつあることを考えると、より深刻な問題を提起している。なぜならば、衆参の選挙を同時に実施しない限り、衆参のねじれ状況が常態化する可能性があるからである。衆参ねじれ状況となる前から、参議院はしばしば審議時間の確保を求めていたが、このことを法案修正権限の制約という観点から捉えようと、実は国会の制度的特徴とされる会期制によって立法に時間的制約が課され、国会内の作業コストが相対的に高まり、とくに後議院であることの多い参議院の立法能力に実質的な制限があつたことを示唆している（増山、二〇〇三）。ただし、こうした立法コストはあくまで与党内の衆参対立を制御する程度に作用するとしても、衆参ねじれ状況における立法権限の制約となるものではない。より本質的には、参議院と内閣の信任関係を強化することによって、議員の選挙コストを相対的に高める必要がある。すなわち、参議院が

行政権の存続を制度的に左右するならば、内閣の重要法案に反対することは倒閣の責任所在を明確にし、議員は倒閣の責任を選挙において直接・間接に追わざるを得なくなる。したがって、議員は倒閣の責任の重さと内閣の方針を受け入れることの利益・不利益を勘案するようになり、議院内閣制本来の制度的作用が第二院としての参議院にも働くことになる。

参議院の問題を立法権と行政権の融合・分立という次元から捉えれば、二院制による立法権の共有は維持しながらも、立法・行政の信任関係をより制度化していくことによって、参議院が内閣に対して責任を持ち、「無責任な」立法権限を行使できないようにすることは可能である。二〇〇八年に参議院は福田康夫首相に対する問責決議を可決した。首相に対する問責決議が可決されたのは戦前の貴族院では田中義一首相に対するものがあるが、戦後の参議院では初めてのことである。ただし、この問責決議は野党としての国会戦術的なものにとどまり、政府に無視された挙句、結果的には問責決議の効力がないことを確認するに終わった。衆議院の内閣不信任が憲法で総辞職か衆議院の解散を規定しているのとは異なり、参議院の問責決議には問責したことの結果責任が伴わない。問責決議に法的拘束力がないのは明白であるが、議席を奪われる可能性のない決議に政治的な影響力もあるはずがない。参議院で与党が過半数を占めていない以上、野党によって問責決議がなされる可能性は常にあるが、野党が単に国会運営上の抵抗戦術として問責決議を利用し続けるのであれば、長期的には参議院の決議自体が軽んじられ、ひいては参議院の権威を損ねることになる。問責決議を出すのは確実に内閣を総辞職させられるときに限るべきであり、それに失敗した場合には首相に問責した院としての責任を負わなければ、参議院の存在意義が疑われることになる。

郵政民営化問題を分水嶺として、内閣の重要法案の否決と内閣の不信任が不可分であるという規範化が進んできており、衆参ねじれ状況でテロ特措法や暫定税率に衆議院の再議決が用いられたことはその傾向を加速させる

可能性がある。参議院の任期や半数改選、解散の有無は憲法に規定されていることであり、憲法を改正しないままに講じられる対策は限られているが、大幅な制度改正を要しない範囲でも、例えば、衆議院選挙を参議院の通常選挙に合わせて実施することは可能であり、国政選挙をより政権選択的なものとすることは可能である。また参議院議員の入閣には否定的な見解も多いが、立法権と行政権の融合という観点からは、むしろ参議院と内閣の一体化をより制度的に促すために、参議院の大臣枠を増やしたり、各省に参議院議員の副大臣や政務官がいるよう慣行化するとともに、参議院の委員長などの役職も内閣人事と連動させれば、参議院に政権の存続に対する責任をより明確に意識させることになるであろう。

いずれにせよ、第二院の改革は容易なことではなく、諸外国でも遅々として進まないのが現状である（Russell and Sandford, 2002）。参議院問題の本質を捉えれば、参議院が内閣に対して責任を負うよう制度化し、与党の議員が政権を批判しながらも当選を続けるといった状況をなくしていくほうが、有権者にとつて選挙がより政権選択の機会として意識されるようになるのであって、イギリスの貴族院に対する憧れのような形式的二院制論に拘泥するよりは建設的であろう。

おわりに

参議院無用論は根強いが、日本の国家規模からすると、二院制を維持することに根拠がないわけではない。参議院は衆議院のカーボンコピーであると批判される一方、衆議院の足かせとなるまでに権限が強すぎるとも言われている。こうした批判に基づく参議院改革論は一院制にまでいかににしても、往々にして権限の弱い参議院にしたうえで、衆議院とは独自の第二院であることを求めるものが多い。しかし、そうした主張は二院制が意思

決定を安定化させる制度であり、二院制による立法権の共有が二つの異なる院で一つの決定を繰り返すという制度であることを正しく理解するものではない。

参議院の問題を適切に理解し、それが立法権の共有でなく、立法権と行政権の相対的分立にあるとするならば、一院制が処方箋の一つであることに疑いはない。しかし、これには憲法改正という大きなハードルがある。二院制を維持することを前提とするならば、両院間調整を制度的に拡充することによって、両院の意見の不一致をなくすることはできるかも知れない。しかし、衆参で機能分担するにせよ、衆参で議員構成や選出基盤が異なるべきであるとするならば、何らかの形で参議院にも内閣に対する責任が共有されるように制度化していくことが問題の核心である。

議会が行政権の存続に責任を負うことと法案の可否だけを問う法案修正権限の制約には同じ論理的基礎があり、そうした立法権限の「合理化」は法案を提出する者と決定する者の双方にとって修正権限の制約がない場合より良い結果をもたらすことがある。参議院の問題が立法権限の強弱でなく、また意思決定の非効率さでもないことを理解すれば、それが内閣に対する「無責任な」立法権限の行使であることは容易に認識されよう。参議院に結果責任を伴う不信任投票を可能にすることは表面的には参議院の権限強化に見えるが、実際には参議院議員が内閣に対して責任のある行動を採るよう制度的な制約となるのである。

現在でも内閣の命運は実質的に参議院に左右されているとも言えるのであり、ここで提案する参議院改革論は参議院多数の責任所在を制度的に明確にするということに過ぎず、むしろ特定の議員個人やグループの影響力を排除することを意味している。このように参議院を「合理化」することによって、立法の責任所在を内閣に完全に帰すことが可能となれば、有権者は選挙をより政権選択の機会として意識するとともに、時間的に制約される必要のなくなった国会は与野党の態度表明の場として活性化されていくのではないだろうか。

- (1) Vater (2005) では、二院制が古典的な民主主義観から期待されるような立法・行政関係の均衡や政権の安定性、少数派代表、民主主義度、経済成長とに明確な関係のないことも明らかにされている。
- (2) 近藤 (二〇〇一、五一頁) は「合理化」には議会統制と議事手続きの二つの意味があるとする。
- (3) 行政権の存続が第二院にも依存する政治体制としてはイタリアがあり、ベルギーやスウェーデンでも戦後の一時期において採用されている (Muller and Strom, 2000, p. 566, Strom et al., 2003, p. 119)。
- (4) 議会の理想点が内閣のそれと近い場合 (内閣がそれらの理想点を現状より好ましいと思う場合)、法案修正権限の制約は議会にとって法案修正によって実現するはずの理想点より好ましくない立法をもたらす。しかし、それはCとS・Qとの相対的な距離においてLとUがCに近い場合であり、法案修正を認めたとしても立法は内閣にとって現状改善的なものである。内閣にのみ法案提出を認めるという仮定を緩め、議会にも法案提出権があるとするのは、法案修正権限が制約されない場合と同じである。いずれの院を先議とするのかも選択可能であるならば、図4・5のような選好配置の場合、法案修正が制約されずとも、参議院を先議院とすることによって、後議院である衆議院の理想点Lが実現する。
- (5) 制度的な信任関係のない第二院が政権形成に及ぼす作用について Druckman et al. (2005) 参照。

参考文献

- Druckman, James, Lanny Martin, and Michael Thies. 2005. "Influence without Confidence: Upper Chambers and Government Formation." *Legislative Studies Quarterly* 30: 529-548.
- Hammond, Thomas and Gary Miller. 1987. "The Core of the Constitution." *American Political Science Review* 81: 1155-1174.
- Kawato, Sadafumi. 2000. "Strategic Contexts of the Vote on Political Reform Bills." *Japanese Journal of Political Science* 1: 23-51.
- 近藤敦, 二〇〇一, 「不信任決議の合理化と首相の交代」『議会政治研究』五八号、四七—六〇頁。
- 増山幹高, 二〇〇一, 「国会運営と選挙—閣法賛否の不均一分散 Profit 分析」『選挙研究』一六号、五五—六六頁。
- 増山幹高, 二〇〇三, 「議会制度と日本政治—議事運営の計量政治学—」木鐸社。

- 増山幹高、二〇〇六、「参議院の合理化—二院制と行政権」『公共選択の研究』四六号、四五—五三頁。
- 増山幹高、二〇〇七、「二院制と行政権」日本公共政策学会二〇〇七年度研究大会（六月九—一〇日於東北大学川内北キャンパス）。
- Müller, Wolfgang and Kaare Strøm. 2000. *Coalition Governments in Western Europe*. New York: Oxford University Press.
- Patterson, Samuel and Anthony Mughan. 2001. "Fundamentals of Institutional Design: The Functions and Powers of Parliamentary Second Chambers." *Journal of Legislative Studies* 7: 39-60.
- Russell, Meg and Mark Sandford. 2002. "Why are Second Chambers so Difficult to Reform." *Journal of Legislative Studies* 8: 79-89.
- Strøm, Kaare, Wolfgang Müller and Torbjørn Bergman. 2003. *Delegation and Accountability in Parliamentary Democracies*. New York: Oxford University Press.
- 高橋和之、二〇〇一、「議院内閣制—国民内閣制的運用と首相公選制—」『シュリスト』一一九二号、一七一一—一七八頁。
- Tsebelis, George and Jeannette Money. 1997. *Bicameralism*. Cambridge: Cambridge University Press.
- Tsebelis, George. 2002. *Veto Players: How Political Institutions Work*. Princeton: Princeton University Press.
- Vatter, Adrian. 2005. "Bicameralism and Policy Performance: The Effects of Cameral Structure in Comparative Perspective." *Journal of Legislative Studies* 11: 194-215.

〔付記〕 本稿は増山（二〇〇六、二〇〇七）を加筆・修正したものである。