

機関番号：17401

研究種目：基盤研究(C)

研究期間：2008～2010

課題番号：20530023

研究課題名(和文) 両院制に関する比較議会法的研究

研究課題名(英文) Comparative Parliamentary Law Study on Bicameralism

研究代表者

木下 和朗 (KINOSHITA KAZUAKI)

熊本大学・大学院法曹養成研究科・教授

研究者番号：80284727

研究成果の概要(和文)：本研究の目的は、実質的意味における憲法構造との関連において、上院(第二院)の役割及び機能を理論的に検討し、上院の組織及び両院関係のあり方を検討することである。両院制の理論及び比較研究、並びに、1830年代以降のイギリス議会両院制における歴史的発展の実証研究を実施した。両院制の理論、並びに、立法及び政府統制において上院が立憲民主政における1部門として果たすべき機能等について知見を得た。

研究成果の概要(英文)：The purposes of this study are to examine the role and functions of upper house or second chamber in substantial constitutional structure, and to examine composition of upper house and relations between the two houses. I carried out theoretical and comparative study on bicameralism. I also carried out empirical research on historical development of the UK House of Lords since the 1830s. This study makes some suggestions for theory of bicameralism, the role and functions of upper house as a part of constitutional democracy in legislation and scrutiny of the executive.

交付決定額

(金額単位：円)

	直接経費	間接経費	合計
2008年度	600,000	180,000	780,000
2009年度	700,000	210,000	910,000
2010年度	500,000	150,000	650,000
年度			
年度			
総計	1,800,000	540,000	2,340,000

研究分野：社会科学

科研費の分科・細目：法学・公法学

キーワード：議会法、イギリス憲法、両院制、二院制、上院、第二院、貴族院

## 1. 研究開始当初の背景

(1) 日本国憲法における両院制、とりわけ上院たる参議院のあり方は、カーボンコピーないし無用論を承けた一院制論からの批判をはじめ、憲法成立当初から絶えず議論されている。1989年参議院通常選挙以降、参議院において与党派が過半数の議席を占めることができない状況がしばしば生じ、とりわけ2007

年参議院通常選挙の結果、野党第一党が単独で過半数に迫る議席を獲得して、両院間において多数派が一致せず、法律案の審議等において与野党の深刻な対立を生じた状況においては、参議院のあり方は重要な政治課題としても認識される。また、国会実務上、両院協議会をはじめとする両院関係の運用について、検討すべき数多くの問題が残されている。他方、参議院においては、『参議院運営の改革

に関する意見書』(1971年)を原点として、地道な改革が続けられている。『参議院の将来像に関する意見書』(2000年)等のように、学術的意義が高い改革論も見られる。

(2) 両院制のあり方は、憲法学の観点からも解明を要する重要問題である。しかし、憲法典のみならず議会法規及び先例慣行までを射程に含めた、実質的意味における憲法構造との関連において上院の存在意義及び特質を理論的に解明した上、両院関係並びに上院の組織及び議事手続のあり方を実証的に解明するという日本憲法学の業績は十分でなかった。本研究は、これまでの両院制研究の欠落を補い、発展を目指す基礎研究である。

## 2. 研究の目的

(1) 実質的意味の憲法構造における上院の特質の継承面と革新面を理論的に解明する。この際、下院の「補充」という上院の存在意義を、正しき法の制定、実質的意味における憲法秩序の保障といった観点から積極的に構成する可能性を検討する。併せて、両院の権能関係や上院組織の多様性を踏まえつつ、権能と組織の相関を検討する。

(2) 1830年代以降のイギリス議会両院制における歴史的展開に関する実証分析を通じて、イギリス憲法構造における貴族院の構成、権能及び活動の普遍性と特殊性を解明する。

(3) 両院制の理論及び比較研究、並びに、1830年代以降のイギリス議会両院制に関する実証分析という二重の比較研究を通じて得た知見に照らして、日本における両院制の特質を分析し、比較議会法の観点からの評価及び改革のための制度設計に向けた基本的視座を検討する。

## 3. 研究の方法

(1) 前述した研究目的を達成するため、①両院制の理論及び比較研究と②1830年代以降のイギリス議会両院制に関する実証分析という二重の比較研究を実施する。

(2) 文献研究については、イギリスをはじめとする主に英語圏における両院制に関する研究動向を踏まえて、憲法学のみならず、比較政治学など隣接分野の成果をも活用する。実証分析については、学術文献のみならず、議会の会議録及び議会文書、インターネット上で公開されている公式情報などの第1次資料をも活用する。さらに、議会実務家及び研究者との意見交換を含む調査研究旅行を実施して、研究内容の妥当性及び有効性を幅広い見地から検証する。

(3) 研究期間中、日本及びイギリス両国において上院をめぐる政治や上院改革の状況が大きく推移した。

① 日本においては、2009年衆議院総選挙に基づく政権交替により両院間の「ねじれ」が解消したが、2010年参議院通常選挙の結果により「ねじれ」が再発した。最大判平成21年9月30日(民集63巻7号1520頁)をはじめとする判例において、参議院議員選挙制度に対する憲法の要請として投票価値の平等を重視する傾向が見られる。これらの判例を受けた、参議院における選挙制度見直しが議論されている。等

② イギリスにおいては、ブラウン政権が2008年7月、ブレア政権と異なり、選挙による選出貴族院議員の比率を100%または80%とする改革案を含む白書を公表し、2009年7月には、世襲貴族の互選廃止等の貴族院改革を含む、憲法改革及び統治法案を提出した(ただし、貴族院改革の部分は成立しなかった)。2010年5月庶民院総選挙の結果、保守党・自由民主党連立政権が成立した。連立合意においては、全部または大部分が公選議員により構成される上院改革を推進するための改革案を検討する委員会設置が挙げられた。等

③ これに伴い、日英両国において両院制に関する議論及び研究が活発になった。本研究は、基礎研究ながらも同時代的性格をも持ち合わせるようになった。したがって、研究期間中に生じた日英両国における上院をめぐる政治状況や改革動向等については随時、調査、検討した。

## 4. 研究成果

### (1) 両院制の理論及び比較研究

① 両院制の比較研究の一環として、日本ではほとんど検討されていない、上院の憲法保障機能に着目した制度考察を行った。比較法概観に拠ると、憲法改正手続への関与、違憲審査制を運用する裁判官の任命責任の分担、抽象的違憲審査制への提訴、議院内における憲法事項の審査という制度形態を通じて、上院は、憲法保障を目的とする統治部門間の抑制均衡の一環として組み込まれている。また、イギリス貴族院憲法委員会の活動は、非公選という意味で民主的正統性に欠け、庶民院の優位を原則とする貴族院であっても、政府をはじめ議会内外の関係者との間で憲法問題に関する討議空間を形成することを通じて、政府法律案の修正という立法に対する実質的影響を結果として及ぼし得ることを示した。この結果、民主的第二院型両院制における上院の補正的意義を、下院の軽率な行為・過誤の回避にとどまらず、上院が立憲主義の担い手の一つとして活動すべきであるという意味にも構成し得るという視点を得た。

この成果は、憲法理論研究会において報告した後、論文を公表した。

② 両院制に関する比較研究及びイギリス議会両院制の歴史的展開に関する分析を踏まえて、上院の組織及び両院の権能関係を理論的見地から構築することを図った。

議院内閣制における上院の存在を政府の政策選択に係る戦略に影響する制度と理解する。ただし、対決型または合意型デモクラシーの違いは上院のあり方に一義的な解をもたらさない。

上院の存在意義としては、その補正機能が継承されており、代表の多角性を図るという上院の存在意義は両院制の革新性の表れである。さらに、上院の補正機能を、上院を立憲民主政を保障する制度の一つと見る観点から再評価することも可能であろう。

したがって、上院の権能行使の正当性は、その補正機能の発揮として政府の政策形成にどの程度影響を及ぼすことが認め得るかに求められる。上院の組織及び両院関係の多様性と制度設計の柔軟性（立法裁量）を認識しつつも、日本における両院制について衆議院の優位を基本として制度化・準則化することの可能性を検討する。少なくとも、参議院の構成の多党化または非政党化を誘導する選挙制度の設計が必要であろう。

この成果は早期に論文を公表する予定である。

## (2) イギリス議会両院制における歴史的展開に関する実証分析

① イギリス議会両院制の制度原則である庶民院の優位が形成された、第1次選挙法改革（1832年）から1911年議会法制定に至る過程については、19世紀後半以降の政府立法及び財政をめぐる庶民院と貴族院の対立には、政党組織と責任内閣制の発展を背景として、内閣と一体となった自由党と貴族院において安定多数を占める統一党（保守党）とが自らの正統性の根拠を国民意思に求めて対立したという構造がある。自由党政権期に1911年議会法が制定され、貴族院の立法権が最長2年の制定遅延権に制限されたことから、議会法の意義は庶民院多数派の信任に依拠する内閣による統治の安定を確保することにあるとも解し得る。

この成果は、憲法史研究会において報告した後、論文を公表した。

② 庶民院の優位が確立された、1911年議会法制定以後から1949年議会法制定に至る過程については、二つの世界大戦の間、政党連立による内閣が多く成立し、議会法の手続を援用する事例が1914年までに限られる等、両院の対立は顕在化しなかった。他方、世襲的基盤を廃した、新たな上院の構成及び機能をめぐり、ブライス委員会報告書（1918年）をはじめ貴族院改革をめぐる議論が活発になさ

れた。

両院の対立は、アトリー政権期（1945～51年）において顕在化した。当該政権は、普通選挙の結果による初めての労働党単独政権であり、政党綱領に基づく社会経済改革を推進するため、保守党が多数派を占める貴族院における法律案の可決を次期総選挙の直前まで確実にする必要に迫られた。他方、政府に対抗する貴族院の正当化原理として、国民からの委任が底流にあった。この結果、貴族院第二読会においては選挙マニフェストを実施する法律案を否決しないというソールズベリー慣行が合意され、1949年議会法が制定され、貴族院の立法遅延期間が1年に短縮された。

この成果は早期に論文を公表する予定である。

③ 1950～70年代における貴族院の構成の変容については、1958年一代貴族法の制定が挙げられる。当該法律は、貴族院における出席表決権を有する、世襲できない一代貴族の創設を認めて、貴族院の世襲的基盤を弱めた。この背景として、貴族院議員の名誉職としての性格が希薄化したこと、保守党政権が庶民院の審議機能を軽減するための受け皿を貴族院へ求めたこと、貴族院における保守党優位を弱める必要が主張されたこと等がある。

1964年、ウィルソン労働党政権の成立以降、貴族院の対立が再び顕在化した。内閣は、貴族院改革を図ったが、その実現は頓挫した。

1970年代以降、貴族院議員の登陸率や貴族院の審議時間の増加、一代貴族の増加に伴う貴族院議員の専門化という貴族院の活動の変容が見出される。

④ 立法における両院関係については、1999年貴族院法制定以降、貴族院における政府法律案に対する修正の増加が注目される。修正の成否には自由民主党所属貴族院議員の動向が影響していることが指摘されている。庶民院における与党平議員や野党の反対の程度など政治状況次第では、政府が重要政策に係る法律案の内容に関して貴族院に譲歩する例も生じている。他方、両院間の協議・調整は、法律案の往復のみであり、議会法の手続援用を最終手段として、非公式協議に委ねられる。

⑤ 貴族院による政府統制については従来、議院（本会議）における討議が中心であった。ただし1970年代以降、貴族院の活動の変容と軌を一にして、前述した憲法委員会のほか、ヨーロッパ連合委員会、科学技術委員会等、貴族院議員の専門性や非党派性を活用し、下院の特別委員会とは異なる性質の任務も有する特別委員会が設置されている。また、委任立法の精査については、両院の合同委員会が活用されている。

⑥ 二大政党制と政府優位の議院内閣制という憲法構造は、貴族院の権能行使にとって制約原理になると同時に、貴族院の存在根拠

にもなってきた。総じて、政府及び庶民院に対抗する貴族院の権能行使の実効性は、その「正当性」の根拠を「国民」の意思に求め得るかに依存する面がある。貴族院の世襲基盤の希薄化は、権能行使の正統性の増大と相関があるが、唯一の要因ではないように思われる。また、権能の強弱のみから、憲法構造における貴族院の意義を捉えることは困難である。

⑦ イギリス議会両院制について 19 世紀前半以降の歴史的展開を踏まえた実証分析は、少なくとも日本においては十分でなく、これまでの両院制研究の欠落を補い、発展を目指す基礎研究として本研究の意義はある。イギリスにおいても何れ、上院は公選議員から構成されるようになる。そうであるならば、イギリス議会両院制は、日本における両院制を考察するに際して、以前に増して有意義な比較対象となる。今後は、実証分析を通じて得られた知見を取りまとめて、貴族院の構成、権能及び活動の普遍性と特殊性をより精緻に解明したい。

(3) 上院たる参議院の構成と投票価値の平等

① 両院制の理論及び比較研究、並びに、イギリス議会両院制に係る実証分析を踏まえて、日本国憲法における両院制の特質を分析し、比較議会法の観点からの評価及び改革のための制度設計に向けた基本的視座を検討した。この一環として、参議院選挙区選出議員に係る定数不均衡と投票価値の平等との関係を検討した。

② 平成 21 年最高裁判決までの判例及び近時の下級審判決を詳細に検討し、広汎な立法裁量論を基調としながらも、最大判平成 16 年 1 月 14 日(民集 58 卷 1 号 56 頁)以降、参議院議員の定数配分における人口比例原則を憲法の要請として重視する傾向があると解した。他方、学説は、参議院につき人口比例原則が妥当すべきか、どの程度妥当すべきかに関しては、衆議院の場合に比して見解の一致を見ず、多岐にわたっている。ただし、投票価値の平等に制度準拠的性質があること考慮し、両院制の下における役割や機能に応じた「公正かつ効果的の代表」たる参議院の構成如何という観点からは、参議院議員の定数配分においては人口比例原則が必ずしも妥当しないという解釈も可能である。これは、参議院議員選挙制度の改革に際して、投票価値の平等のみにとらわれず、参議院の存在意義及び機能との関連という視点をもつことの重要性を改めて指摘するものである。

この成果の一部は、最大判平成 18 年 10 月 4 日(民集 60 卷 8 号 2696 頁)に係る判例研究として、九州公法判例研究会において報告

した後、論稿を公表した。また、憲法入門書の改訂に併せて、参議院選挙区選出議員の定数不均衡と投票価値の平等に関する説明を新たに執筆した。

#### 5. 主な発表論文等

(研究代表者、研究分担者及び連携研究者には下線)

[雑誌論文] (計 4 件)

① 木下和朗、第二院の憲法保障機能—比較法概観とイギリス貴族院における制度運用—、憲法理論研究会(編)『憲法学の未来[憲法理論叢書 18 号]』、2010 年、135~149 頁、査読無

② 木下和朗、選挙権の平等と選挙制度、中村睦男(編著)『はじめての憲法学[第 2 版]』、2010 年、141~154 頁、査読無

③ 木下和朗、イギリス 1911 年議会法の憲法史的背景、熊本大学法学部創立 30 周年記念『法と政策をめぐる現代の変容』、2010 年、35~67 頁、査読無

④ 木下和朗、参議院議員選挙制度における定数配分不均衡と投票価値の平等—最大判平成 18 年 10 月 4 日(民集 60 卷 8 号 2696 頁)—、熊本法学、117 号、2009 年、145~186 頁、査読無

<http://hdl.handle.net/2298/13251>

[学会発表] (計 3 件)

① 木下和朗、両院制の存在理由・第二院の憲法保障機能、憲法理論研究会、2009 年 8 月 30 日、中原別荘(鹿児島市)

② 木下和朗、参議院議員選挙制度における定数配分不均衡と投票価値の平等—最大判平成 18 年 10 月 4 日(民集 60 卷 8 号 2696 頁)—、九州公法判例研究会、2008 年 12 月 20 日、九州大学

③ 木下和朗、イギリス議会法(Parliament Act)の憲法史的背景、憲法史研究会、2008 年 9 月 6 日、京都大学

[その他]

ホームページ等

<http://homepage.mac.com/kazkinos/index.html> (研究代表者のウェブサイト)

6. 研究組織

(1)研究代表者

木下 和朗 (KINOSHITA KAZUAKI)  
熊本大学・大学院法曹養成研究科・教授  
研究者番号：80284727

(2)研究分担者

なし

(3)連携研究者

なし