

衆憲資第79号

憲法に関する主な論点（第4章 国会）に関する  
参考資料

平成24年8月

衆議院憲法審査会事務局

この資料は、衆議院憲法審査会における調査の便宜に供するため、幹事会の協議決定に基づいて、衆議院憲法審査会事務局において作成したものです。

この資料の作成に当たっては、衆議院憲法調査会報告書を中心に、補充的に各党の憲法に関する提言等をもとにして、憲法に関する主な論点について、「明文改憲が必要」、「明文改憲までは必要ないが、立法措置（立法による補充）が必要」、「いずれも必要ない」の観点から、以下のA・B・Cの3つに分類して主な意見を整理しましたが、必ずしも網羅的なものとなっていないことにご留意ください。

A・B・Cの中で、方向性（趣旨）が異なる意見については、A 1、A 2……のように、番号を付しています。

- A 明文改憲が必要
  - A 1
  - A 2
- B 明文改憲までは必要ないが、立法措置（立法による補充）が必要
  - B 1
  - B 2
- C いずれも必要ない
  - C 1
  - C 2

# 目 次

憲法に関する主な論点（論点表）（第4章 国会）……………（巻頭）

**総論(国会の構成と活動をめぐる諸問題)**…………… 1

## **各論点についての意見の概略**

第1 国会の地位・立法権について…………… 2

第2 二院制等について…………… 3

1 二院制の是非について…………… 5

2 両院の役割分担等について…………… 6

3 国会議員の選出方法について…………… 9

第3 議事手続等について……………12

1 通年国会の採用について……………12

2 資格争訟・議事手続・議院の自律権について……………13

3 議院の国政調査権について……………15

4 閣僚の議院出席の権利と義務について……………15

第4 政党について……………16

**その他の論点**…………… 20

[資料編]……………23 ~ 35



## 憲法に関する主な論点（論点表）

### 第四章 国会

#### 主な論点とその関係条文

| 区分                | 関係する条文  | 改憲の必要性等<br>論点        |  | A 明文改憲が必要   | B 明文改憲までは必要ないが、立法措置（立法による補充）が必要                                      | C いずれも必要ない  |
|-------------------|---|----------------------|--|---|--|---|
|                   |   |                      |  |   |  |   |
| 1                 | 41条   | 国会の地位・立法権            |  | ・法案を提出できる者を国会議員に限定すべき。  | ・議員立法の賛成者数の要件を緩和すべき。   | C1 法案の提出を国会議員に限定する必要はない。<br>C2 議員立法について、各会派の機関決定を発議の必要条件としないこととすべき。   |
|                   | 42条<br>48条<br>54条<br>59条<br>60条<br>61条<br>67条 | 一院制等                 | 二院制の是非   | ・一院制を採用すべき。   |  | ・二院制を維持すべき。   |
|                   |   |                      | 両院の役割分担等   | ・両院の性格の違いを憲法上明らかにすべき。例えば、衆議院の再議決要件の緩和。予算に係る歳入法案は、予算と一体として衆議院の優越を認める。会計検査院の国会（参議院？）への附置。 | B1 両院の審議のあり方に係る役割分担を定める立法措置を講ずるべき。<br>B2 両院協議会のあり方の改善のための立法措置を講ずるべき。 | ・運用の改善を図るべき。<br>衆議院は予算審査、参議院は決算審査を中心にするなどして審査を行うべき。<br>内閣総理大臣等の問責決議等について自主的抑制の慣行を確立すべき。<br>両院協議会のあり方を改善すべき。 |
| 43条<br>44条<br>47条 |   | 国会議員の選出方法            | A1 人口比例に基づく平等原則を憲法に具体的に明記すべき。<br>A2 選挙制度について、人口以外の要素を憲法上明確に認めるべき。<br>A3 参議院について、地域代表制、推薦制、職能代表制の導入や、半数改選の廃止を検討すべき。 | ・両院の選挙制度に違いを持たせ、異なる代表機能を発揮させるべき。  |  |   |
| 2                 | 52条<br>53条                                    | 議事手続等                | 通年国会の採用  | ・採用すべき（立法期とすべき）。  | ・現行憲法の枠内における立法措置。（会期不継続の原則の廃止など）                                     | ・現行制度を維持し、運用の改善を図るべき。   |
|                   | 55条<br>58条                                    |                      | 資格争訟・議事手続・議院の自律権   | ・56条1項について、議事の定足数の規定は削除し、議決のみの定足数とすべき。  |  |   |
|                   | 62条   |                      | 議院の国政調査権   | ・議院の国政調査権は議員の権能とすべき。  | ・少数会派による国政調査権の発動を可能にし、行政監視機能を充実すべき。                                  |   |
|                   | 63条   |                      | 閣僚の議院出席の権利と義務  | ・国務大臣の国会への出席義務を緩和すべき。   |  | C1 国務大臣の出席義務の緩和は問題である。<br>C2 運用の改善を図るべき。  |
|                   |   |                      | 政党   | ・議会制民主主義において政党の果たす役割に鑑み、政党を憲法に位置付けて政治活動の自由と党の規律について定めるべき。                               | ・政党法等の法律に委ねるべき。  | ・明記する必要はない。   |
| 上記以外の条文に係る論点      |   |                      |  |   |  |   |
|                   | 条文  | 条文の内容                |  | 主な論点  |  |   |
|                   | 49条<br>51条                                    | 議員の特権（歳費・不逮捕特権・免責特権） |  | 歳費の減額等の在り方等   |  |   |
|                   | 64条   | 弾劾裁判所                |  | 弾劾裁判所や訴追委員会の在り方等  |  |   |



## 総論（国会の構成と活動をめぐる諸問題）

国会に関する憲法の規定は、両院制度のように憲法制定当時の事情に大きく左右されているものもあり、また選挙制度その他のように憲法規定と立法とが不可分の関係にあるものも少なくない。

このような中で、衆議院憲法調査会においては、国会の構成として二院制を維持すべきか否か、という問題が取り上げられた。一院制を採用すべきであるとする意見もあったが、二院制を維持すべきであるとする意見が多く述べられた。

さらに、二院制を維持するとした上で、両院の役割分担のあり方はどうあるべきかについて議論が行われ、それらについて憲法に規定して明らかにすべきとする意見と、法的整備を必要とするとの意見、国会運営・慣行で措置すべきとする意見があった。

選挙制度に関しても、どのような選挙制度が望ましいかについて多くの見解が述べられたが、現行憲法において選挙に関する規定が簡素であることから具体的な憲法改正の必要に言及したものは少ない。

また、国会の運営・手続についての問題意識から、会期制を廃止して通年国会を採用すべき、閣僚の議院出席の義務を緩和すべきとの議論があった。

その他、現行憲法に規定されていないものの、国会及び内閣に係る制度の運営に重要な関連を持つものとして政党に関する議論が行われた。政党を憲法に明記する必要はないとする意見の一方で、憲法に規定すべきとする意見もあり、政党条項のあり方について議論が行われた。

## 各論点についての意見の概略

### 第1 国会の地位・立法権

国会の地位、立法権について、衆議院憲法調査会では次のような意見が述べられた。

#### 【憲法の関連規定】

〔国会の地位〕

第四十一条 国会は、国権の最高機関であつて、国の唯一の立法機関である。

#### A 明文改憲が必要とする意見

法律案を提出できる者を国務大臣を含めた国会議員に限定する旨を憲法に明記すべきである。

【参考】みんなの党、憲法改正の基本的考え方（平成24年4月27日）

（立法権（国会）に関する記述）

・道州制との関係で、国会の立法事項を限定

#### B 明文改憲までは必要ないが、立法措置(立法による補充)が必要とする意見

衆議院において、予算関連法案については議員50人以上、予算非関連法案については議員20人以上の賛成が必要であるという法律案の提出要件を、それぞれ、20人以上、10人以上に引き下げるべきである。（国会法第56条）

#### C いずれも必要ないとする意見

〔C1〕として、〔A〕の、法律案を提出できる者を国会議員に限定すべきという意見に対し、法律案の提出を国会議員のみに認めることは、行政の専門的な知見の活用が困難となることから反対である、とする意見があった。

また、〔C2〕としては、民意を反映した議員立法をより提案しやすくする環境を整備すべきであるとの見解から、議員立法について、各会派の機関決定を発議の必要条件としないこととすべき、との意見がある。



【参考】「議員立法の活性化に関する一つの提言」(土井たか子衆議院議長及び鯨岡兵輔衆議院副議長「国会改革に関する私的研究会」平成8年6月14日)

二 議員立法を提案しやすくする環境の整備 (抜粋)

2 現在行われている各会派の機関決定を議員立法の発議・提出の必要条件としないこと。

## 第2 二院制等

二院制等に関して衆議院憲法調査会では、主に二院制を維持すべきか一院制を採用すべきかの問題及び二院制を前提とした役割分担、国会議員の選出方法等、そのあり方についての議論が行われた。

### 【憲法の関連規定】

#### 〔二院制〕

第四十二条 国会は、衆議院及び参議院の両議院でこれを構成する。

#### 〔両議院の組織〕

第四十三条 両議院は、全国民を代表する選挙された議員でこれを組織する。

両議院の議員の定数は、法律でこれを定める。

#### 〔議員及び選挙人の資格〕

第四十四条 両議院の議員及びその選挙人の資格は、法律でこれを定める。但し、人種、信条、性別、社会的身分、門地、教育、財産又は収入によつて差別してはならない。

#### 〔衆議院議員の任期〕

第四十五条 衆議院議員の任期は、四年とする。但し、衆議院解散の場合には、その期間満了前に終了する。

#### 〔参議院議員の任期〕

第四十六条 参議院議員の任期は、六年とし、三年ごとに議員の半数を改選する。

#### 〔議員の選挙〕

第四十七条 選挙区、投票の方法その他両議院の議員の選挙に関する事項は、法律でこれを定める。

〔両議院議員相互兼職の禁止〕

第四十八条 何人も、同時に両議院の議員たることはできない。

〔総選挙、特別会及び緊急集会〕

第五十四条 衆議院が解散されたときは、解散の日から四十日以内に、衆議院議員の総選挙を行ひ、その選挙の日から三十日以内に、国会を召集しなければならない。

衆議院が解散されたときは、参議院は、同時に閉会となる。但し、内閣は、国に緊急の必要があるときは、参議院の緊急集会を求めることができる。

前項但書の緊急集会において採られた措置は、臨時のものであつて、次の国会開会の後十日以内に、衆議院の同意がない場合には、その効力を失ふ。

〔法律の成立〕

第五十九条 法律案は、この憲法に特別の定のある場合を除いては、両議院で可決したとき法律となる。

衆議院で可決し、参議院でこれと異なつた議決をした法律案は、衆議院で出席議員の三分の二以上の多数で再び可決したときは、法律となる。

前項の規定は、法律の定めるところにより、衆議院が、両議院の協議会を開くことを求めることを妨げない。

参議院が、衆議院の可決した法律案を受け取つた後、国会休会中の期間を除いて六十日以内に、議決しないときは、衆議院は、参議院がその法律案を否決したものとみなすことができる。

〔衆議院の予算先議権及び予算の議決〕

第六十条 予算は、さきに衆議院に提出しなければならない。

予算について、参議院で衆議院と異なつた議決をした場合に、法律の定めるところにより、両議院の協議会を開いても意見が一致しないとき、又は参議院が、衆議院の可決した予算を受け取つた後、国会休会中の期間を除いて三十日以内に、議決しないときは、衆議院の議決を国会の議決とする。

〔条約締結の承認〕

第六十一条 条約の締結に必要な国会の承認については、前条第二項の規定を準用する。

**(参照)**

〔内閣総理大臣の指名〕

第六十七条 内閣総理大臣は、国会議員の中から国会の議決で、これを指名する。

この指名は、他のすべての案件に先だつて、これを行ふ。

衆議院と参議院とが異なつた指名の議決をした場合に、法律の定めるところにより、両議院の協議会を開いても意見が一致しないとき、又は衆議院が指名の議決をした後、国会休会中の期間を除いて十日以内に、参議院が、指名の議決をしないときは、衆議院の議決を国会の議決とする。

## 1 二院制の是非

### A 明文改憲が必要（一院制を採用すべき）とする意見

一院制を採用すべきであるとする意見は、その論拠として次のようなものを挙げている。

国際化が進展するなかで、国家意思の迅速な決定を図る必要がある。

両院の構成や議案に対する態度が異なる場合、国政が停滞するおそれがある。

世界的に見ると、6割を超える数の国が一院制採用国である。二院制採用国は連邦制をとる国家に多いが、我が国は単一国家である。

【参考】みんなの党、憲法改正の基本的考え方（平成24年4月27日）

（立法権（国会）に関する記述）

- ・両院統合による一院制（立法議院）

【参考】国民新党綱領（平成24年5月30日）

#### 2 自主憲法を制定する

国会においては意思決定を迅速、効率化するため、衆議院と参議院を対等合併し、議員定数を大幅に削減したうえで一院制を導入する。

### C いずれも必要ない（二院制を維持すべき）とする意見

二院制を維持すべきであるとする意見は、その論拠として次のようなものを挙げている。

有権者の多様な意思を反映し、少数者の意見表明の機会を確保する必要がある。

両院の抑制・均衡のため、法律案や予算を重ねて審議することにより、マスコミ報道や世論の熟成を踏まえた慎重審議を行うべきである。行政監視も両院が重ねて行うことにより、十分に機能する。

議員の任期が長く、解散がない参議院において長期的視野による国政への取り組みが可能である。また、参議院は半数改選であるため、急激な政治的変革を回避できる。

衆議院の解散中に国家緊急事態が発生した場合、参議院の緊急集会を求めることができる。

【参考】民主党「憲法提言」(民主党憲法調査会、2005年10月31日)

2. 議会の機能強化と政府・行政監視機能の充実 (抜粋)

二院制を維持しつつ、その役割を明確にし、議会の活性化につなげる。例えば、予算は衆議院、決算と行政監視は参議院といった役割分担を明確にするとともに、各院の選挙制度についても再検討する。

【参考】日本国憲法改正草案(自由民主党、平成24年4月27日)

(両議院)

第四十二条 国会は、衆議院及び参議院の両議院で構成する。

(両議院の組織)

第四十三条 両議院は、全国民を代表する選挙された議員で組織する。

2 両議院の議員の定数は、法律で定める。

上記の各条について、現行憲法の規定を維持

【参考】公明党憲法調査会による「論点整理」(公明党憲法調査会、2004年6月16日)

第4章「国会」(抜粋)

議論の中では、衆議院と参議院とを合わせて一院とすべきであるという意見もあったが、二院制を堅持すべきであるということではほぼ意見が一致した。その上で、両議院の役割分担を明確にし、特に、参議院の良識の府・再考の府としての位置付けを明らかにする必要があるということが確認された。

【参考】憲法をめぐる議論についての論点整理(社会民主党全国連合常任幹事会、2005年3月10日)

(3) 二院制の見直しについて

(略)参議院は、議院内閣制の弱点を補完して衆議院及び内閣に対するチェックアンドバランスを発揮するとともに、異なる制度、異なる時期による選挙によって、国民の多様な意思をより良く国会に反映することから、議会の任務である行政への抑止の役割をより重く担っている存在である。そういう意味で、連邦国家の二院制や貴族院型の二院制と異なり、日本の参議院は、「民主主義を強化する二院制の先駆的的制度」であることができる。「良識の府」にふさわしい参議院の機能の発揮こそが必要である。

## 2 両院の役割分担等

二院制を維持するとした上で、国会改革論として両院の役割分担の明確化及び

参議院の権限縮小等の是非及びその権限行使の自主的抑制について議論が行われた。

#### A 明文改憲が必要とする意見

〔衆議院の再議決要件を改正すべきである、とする意見〕

参議院が法律の議決等において衆議院とほぼ対等の権限を有する現行制度においては、事実上、参議院の多数を握らずに政権を運営することは困難である。参議院において少数与党の場合の国政の停滞を回避するため、衆議院の再議決要件（59条2項）については、現行の3分の2以上の特別多数決から、単純多数決とすべきである。

〔予算に係る歳入法案は、予算と一体として衆議院の優越を認めるべきである、とする意見〕

予算と予算に密接に関連する歳入法案の取り扱いが異なることに疑問を呈する意見がある。

【参考】予算案の参院受領日、衆参議長で異なる見解 異例の事態（朝日新聞、2011年3月3日）

横路孝弘衆院議長は3日、西岡武夫参院議長が新年度予算案の参院受領日を「衆院を通過した1日ではなく2日」と発表したことに反論する談話を出した。予算案の参院受領日をめぐり、衆参議長の見解が分かれる異例の事態だ。

憲法は予算案について、衆院が可決し、参院受領後、30日以内に議決しないときは自然成立すると定める。西岡氏は予算案と予算関連法案の採決が切り離され、予算案のみが参院に送られたことに反発。2日の記者会見で「すぐれて政治的な決断」として2日に受領したと発表した。

これに対し、横路氏は談話で、参院の受領は「機械的に行われるもので、何らかの意思によって変動させることは法的安定性を害する」と反論。議長の裁量で予算の自然成立を引き延ばす余地が生じることへの懸念を念頭に「過去の事例として、参院への送付の日を起算日として期間計算が行われている」とした。「予算案と予算関連法案を一体送付するか否かは衆院の判断によるもの」とも指摘した。

〔会計検査院を国会へ附置すべきである、とする意見〕

国会の決算審査機能を強化するため、衆議院は予算審査、参議院は決算審査を中心に、あるいは、それぞれに特化して、審査を行うべきである。このような役割分担を前提に、参議院に会計検査院等を附置すべきである。

**B 明文改憲までは必要ないが、立法措置(立法による補充)が必要とする意見**

**B 1 (両院の審議のあり方に係る役割分担を定める立法措置を講ずるべき)とする意見**

国会同意人事を参議院の専権事項又は衆議院に優越するものとするべきである。

**B 2 (両院協議会のあり方の改善のための立法措置を講ずるべき)とする意見**

両院協議会について、「協議案が出席協議委員の3分の2以上の多数で議決されたとき成案となる」と規定する国会法92条1項を改正し、「過半数の議決」に緩和するべきである。

**C いずれも必要ないとする意見**

〔衆議院は予算審査、参議院は決算審査を中心にするなどして審査を行うべき、とする意見〕

国会の決算審査機能を強化するため、衆議院は予算審査、参議院は決算審査を中心に、あるいは、それぞれに特化して、審査を行うべきである。(再掲)

〔内閣総理大臣等の問責決議等について自主的抑制の慣行を確立すべき、とする意見〕

参議院の権限行使については、参議院が政党化を避け、真に「良識の府」となるために、内閣総理大臣等の問責決議等について自主的抑制の慣行を確立すべきである。

〔両院協議会のあり方を改善すべき、とする意見〕

両院協議会の委員構成について、各院議決の多数派から10人ずつ選出される先例を見直し、各院の議席配分に応じた構成とすることを検討するべきである。

また、参議院の議事・運営のあり方に関する意見として、次のようなものがあった。

二院制を維持するのであれば、参議院においては、いずれの政党も党議拘束を行わないなどの改革を行う必要がある。

参議院に政策評価の視点からの法律審査方式を導入すべきである。また、長期的視野に立った調査権限や勧告機能の充実を検討すべきである。

【参考】民主党「憲法提言」(民主党憲法調査会、2005年10月31日) (再掲)

## 2. 議会の機能強化と政府・行政監視機能の充実 (抜粋)

(略) 二院制についても、決算・行政監視の充実など専門的・総合的な機能を兼ね備えた参議院制度の確立を目指すなどの見直しが必要である。ただし、この二院制の見直しに際しては、分権改革との関連や二大政党システムの確立と併せて検討されるべきである。

二院制を維持しつつ、その役割を明確にし、議会の活性化につなげる。例えば、予算は衆議院、決算と行政監視は参議院といった役割分担を明確にするとともに、各院の選挙制度についても再検討する。

【参考】公明党憲法調査会による「論点整理」(公明党憲法調査会、2004年6月16日)

## 第4章「国会」(抜粋)

衆議院と参議院とで、任期、定数、選出方法など議院の組織・構成を変えるという意見もあった。議院間の役割分担として、衆議院は予算審査に重点を置き、参議院は決算審査に重点を置く(参議院の行政監視機能を強化するため) いわゆる基本法については、参議院先議とする(参議院議員は衆議院議員と比べ任期が長く長期的展望に立った審議が期待されるため) 国会同意人事を参議院の専権事項または衆議院の議決に優越するものとする(参議院の行政監視機能を強化するため) などといった改革案が議論された。

解散制度が衆議院にしかないことなどから、原理的には、内閣総理大臣の指名や不信任の議決はもっぱら衆議院に委ね、参議院の内閣総理大臣指名権や問責決議権は、本来なくすほうが整合的である。また、衆議院で可決され参議院で否決された法律案に対して、衆議院で再可決をするためには出席議員の3分の2の賛成が必要であると定める59条2項の規定について、要件が厳しすぎるので、再議決権の一定期間の行使を禁ずるとともに、その場合の再議決は過半数で足りることとするという案もあった。しかし、いずれにせよ、わが党としては、参議院の影響力を弱める改革には賛同しがたい。

## 3 国会議員の選出方法

国会議員の選出方法については、衆議院憲法調査会において、選挙制度をめぐる問題として議論が行われた。具体的には、選挙制度を憲法上どのように取り扱うべきか、どのような選挙制度が望ましいか等について議論された。

【憲法の関連規定】

〔両議院の組織〕

第四十三条 両議院は、全国民を代表する選挙された議員でこれを組織する。  
両議院の議員の定数は、法律でこれを定める。

〔議員及び選挙人の資格〕

第四十四条 両議院の議員及びその選挙人の資格は、法律でこれを定める。但し、人種、信条、性別、社会的身分、門地、教育、財産又は収入によつて差別してはならない。

〔議員の選挙〕

第四十七条 選挙区、投票の方法その他両議院の議員の選挙に関する事項は、法律でこれを定める。

(参照)

〔平等原則、貴族制度の否認及び栄典の限界〕

第十四条 すべて国民は、法の下に平等であつて、人種、信条、性別、社会的身分又は門地により、政治的、経済的又は社会的関係において、差別されない。  
、 (略)

A 明文改憲が必要とする意見

この意見には、

A 1 (人口比例に基づく平等原則を憲法に具体的に明記すべき) という意見と、A 2 (選挙制度について、人口以外の要素を憲法上明確に認めるべき) との意見及び A 3 (参議院について、地域代表制、推薦制、職能代表制の導入や、半数改選の廃止を検討すべき) との意見があった。

(A 1)の主な見解)

選挙を公平に機能させるために、選挙区選挙における一票の格差は、例えば1.5以内にするとか2倍を超えてはならないと言うようなことを憲法の中にしっかりと書き込まない限り、格差が是正されないで終わってしまう。

【参考】民主党「憲法提言」(民主党憲法調査会、2005年10月31日)

2. 議会の機能強化と政府・行政監視機能の充実 (抜粋)

選挙制度については、政治家や政党の利害関係に左右されないよう、その基本的枠組みについて憲法上に規定を設ける。



(A2)の主な見解)

両議院の選挙における選挙区について、人口以外の勘案要素を明記すべきである。

【参考】日本国憲法改正草案(自由民主党、平成24年4月27日)

(選挙に関する事項)

第四十七条 選挙区、投票の方法その他両議院の議員の選挙に関する事項は、法律で定める。この場合においては、各選挙区は、人口を基本とし、行政区画、地勢等を総合的に勘案して定めなければならない。

(A3)の主な見解)

参議院を道州代表又は地域代表とすべきである。

参議院に推薦制や職能代表制の導入を検討すべきである。

参議院議員の半数改選を廃止し、その任期を2年又は3年にすべきである。

B 明文改憲までは必要ないが、立法措置(立法による補充)が必要とする意見

国会議員の選出方法については、二院制である以上、異なる形での代表機能が期待されるとして、両院の選挙制度に違いを持たせ、異なる代表機能を発揮させるべきという意見という意見があった。

参議院議員の選挙区は全国区のみとすべきである。

衆議院は民意の集約のために小選挙区のみ選挙制度とし、参議院は民意の反映のために比例代表のみ又は都道府県や道州を単位とする大選挙区のみ選挙制度とすべきである。

衆議院は中選挙区制、参議院は個人を選ぶ大選挙区制とすべきである。

なお、選挙制度の違いから、参議院の構成や役割を見直すとの意見として、下記のようなものがある。

一票の格差について参議院については衆議院より格差を認めるということであれば、やはり憲法上も参議院の位置づけについて、平等原則と反しないよう参議院の役割を位置づける必要がある。

43条に「全国民の代表」とあることが、一票の格差の問題となっているので、今の参議院は都道府県代表的な要素が強いというのであれば(憲法も)そのような形でよいのではないか。

44条などを見直し、参議院を例えば各県一律2名の選出とするなど、地域選出でありかつ全国民の代表という概念を設け、両院の構成に違いを設ける仕組みを工夫するべきである。

### 第3 議事手続等

#### 1 通年国会の採用

##### 【憲法の関連規定】

###### 〔常会〕

第五十二条 国会の常会は、毎年一回これを召集する。

###### 〔臨時会〕

第五十三条 内閣は、国会の臨時会の召集を決定することができる。いずれかの議院の総議員の四分の一以上の要求があれば、内閣は、その召集を決定しなければならない。

日本国憲法が常設制を排斥するものかどうかは、必ずしも明らかではない。しかし、憲法が常会（52条）のほかに、臨時会の規定（53条）をおいていることから、憲法上、会期制が予定されているものと解され、国会法がこれを具体化している。<sup>1</sup>

##### A 明文改憲が必要とする意見

###### 〔会期制を廃止すべき、とする意見〕

予算や重要法案が衆議院先議となっており、参議院の審議が会期末に集中していることから、参議院で十分な議論を行うために会期制を廃止することも考えられる。

###### 〔常会の会期の法律委任や臨時国会の召集期日を憲法に明示すべき、とする意見〕

##### 【参考】日本国憲法改正草案（自由民主党、平成24年4月27日）

###### （通常国会）

第五十二条 通常国会は、毎年1回召集される。

##### 2 通常国会の会期は、法律で定める。

###### （臨時国会）

第五十三条 内閣は、臨時国会の召集を決定することができる。いずれかの議院の総議員の4分の1以上の要求があったときは、要求があった日から20日以内に臨時国会が召集されなければならない。

<sup>1</sup> 野中俊彦、中村睦男、高橋和之、高見勝利『憲法（第5版）』有斐閣、平成24年、113頁

参考人の意見としては、下記のようなものがある。

衆議院の院内勢力は、総選挙から次の総選挙まで基本的に変わらないので、その単位を前提とした議院及び議会の運営を基本にすべきである。会期制度、あるいはこれに伴うとされる会期不継続の原則を改めて、「立法期」の概念を採用すべきである。(大石眞参考人)

**B 明文改憲までは必要ないが、立法措置(立法による補充)が必要とする意見**

会期不継続の原則の廃止、見直しなど国会の運営について大幅に見直すべき問題がある。(佐々木毅参考人)

国会法(昭和22年法律第79号)

第68条 会期中に議決に至らなかつた案件は、後会に継続しない。但し、第47条第二項の規定により閉会中審査した議案及び懲罰事犯の件は、後会に継続する。

**C いずれも必要ないとする意見**として、下記のような参考人意見がある。

一定の会期があるということは、議会の少数派にとって取引の材料になるので、ないほうが良いとは一概に言いにくい部分がある。また、実際に何日の会期を割り当てるかは法律レベルでも決定でき、重要法案については、次の会期についても継続して審議するというような対応の仕方もある。(只野雅人参考人)

その他、英国では、通年国会だと議員が落ち着いて政策の勉強をする機会がない、有権者と接触する機会が多くとれないといった問題が議論されているといった意見があった。

## 2 資格争訟・議事手続・議院の自律権

**【憲法の関連規定】**

〔資格争訟〕

第五十五条 両議院は、各々その議員の資格に関する争訟を裁判する。但し、議員の議席を失はせるには、出席議員の三分の二以上の多数による議決を必要とする。

〔議事の定足数と過半数議決〕

第五十六条 両議院は、各々その総議員の三分の一以上の出席がなければ、議事を

開き議決することができない。

両議院の議事は、この憲法に特別の定めのある場合を除いては、出席議員の過半数でこれを決し、可否同数のときは、議長の決するところによる。

〔会議の公開と会議録〕

第五十七条 両議院の会議は、公開とする。但し、出席議員の三分の二以上の多数で議決したときは、秘密会を開くことができる。

両議院は、各々その会議の記録を保存し、秘密会の記録の中で特に秘密を要すると認められるもの以外は、これを公表し、且つ一般に頒布しなければならない。

出席議員の五分の一以上の要求があれば、各議員の表決は、これを会議録に記載しなければならない。

〔役員を選任及び議院の自律権〕

第五十八条 両議院は、各々その議長その他の役員を選任する。

両議院は、各々その会議その他の手続及び内部の規律に関する規則を定め、又、院内の秩序をみだした議員を懲罰することができる。但し、議員を除名するには、出席議員の三分の二以上の多数による議決を必要とする。

#### A 明文改憲が必要とする意見

重要なのは審議の内容であることから、56条1項の議事の定足数の規定は削除すべきである。

【参考】日本国憲法改正草案（自由民主党、平成24年4月27日）

（表決及び定足数）

第五十六条 両議院の議事は、この憲法に特別の定めのある場合を除いては、出席議員の過半数で決し、可否同数のときは、議長の決するところによる。

2 両議院の議決は、各々その総議員の3分の1以上の出席がなければならない。

### 3 議院の国政調査権

**【憲法の関連規定】**

〔議院の国政調査権〕

第六十二条 両議院は、各々国政に関する調査を行ひ、これに関して、証人の出頭及び証言並びに記録の提出を要求することができる。

**A 明文改憲が必要とする意見**

議院の国政調査権は議員の権能とすべきである。

**【参考】公明党憲法調査会による「論点整理」(2004年6月16日)**

第4章「国会」(抜粋)

(略)その他に、現在国政調査権は議院の権能であるが、議員の権能とすべきであるとの意見があった。

**B 明文改憲までは必要ないが、立法措置(立法による補充)が必要とする意見**

少数会派が国政調査権を発動できるようにすることが必要である。(国会法第104条は報告・記録の提出を要求する主体として「各議院又は各議院の委員会」と規定されている)

**【参考】民主党「憲法提言」(民主党憲法調査会、2005年10月31日)**

2. 議会の機能強化と政府・行政監視機能の充実

政府に対する国民のコントロール権限が十分に発揮されるよう、議会の「政府・行政監視機能」を大幅に拡充する必要がある。このため、議会を単なる法案審議の場とするのではなく、今日の複雑な行財政システムや対外関係を律することが可能な専門的情報管理とチェック機能を果たすための仕組みに拡充していく。

行政府の活動に関する評価機能をも併せ持った「行政監視院」を設置するなど、専門的な行政監視機構を整備する。政府から独立した第三者機関とするのか、議会の下に設置するののかについては、さらに検討を要する。

国政調査権を少数でも行使可能なものにし、議会によるチェック機能を強化する。

### 4 閣僚の議院出席の権利と義務

**【憲法の関連規定】**

〔国務大臣の出席〕

第六十三条 内閣総理大臣その他の国務大臣は、両議院の一に議席を有すると有しないとにかかはらず、何時でも議案について発言するため議院に出席することが

できる。又、答弁又は説明のため出席を求められたときは、出席しなければならない。

国務大臣の出席を定める63条は、憲法が、議院内閣制を採用したことに由来するものである。なぜなら、議院内閣制の下では、行政権の行使について国会に対して責任を負い、法律案・予算等の議案を国会に提出する国務大臣に、議院に出席して発言する機会が与えられる必要があり、また、議案を審議し、内閣を監督する権能を有する国会には、大臣の出席を求め、その説明や答弁を直接聴く必要があるからであるとされる。<sup>2</sup>

#### A 明文改憲が必要とする意見

63条に関し、副大臣等を憲法に位置付けた上で、国務大臣の国会への出席が困難な場合等には副大臣等の出席で足りるとするなど、国務大臣の国会への出席義務を緩和すべきである。

【参考】日本国憲法改正草案（自由民主党、平成24年4月27日）

（内閣総理大臣等の議院出席の権利及び義務）

第六十三条 内閣総理大臣及びその他の国務大臣は、議案について発言するため両議院に出席することができる。

2 内閣総理大臣及びその他の国務大臣は、答弁又は説明のため議院から出席を求められたときは、出席しなければならない。ただし、職務の遂行上特に必要がある場合は、この限りでない。

#### C いずれも必要ないとする意見

総理大臣の国会出席義務の緩和等は、国権の最高機関である国会の役割を低め、国会を内閣の賛同機関に変えてしまおうとするものであり、国民主権の原理、議会制民主主義に反するものである。

## 第4 政党

現行憲法には、政党に直接言及するところはないが、衆議院憲法調査会では、政党を憲法に明記すべきか否か等について議論が行われた。また、規定するとした場合の政党条項のあり方等についても議論が行われた。

<sup>2</sup> 野中俊彦、中村睦男、高橋和之、高見勝利 『前掲書』注(1) 137頁

## A 明文改憲が必要とする意見

政党を憲法に明記すべきであるとする意見については、その論拠として次のようなものを挙げている。

政党は、議会制民主主義の根幹であり、多様な民意を政治に媒介・反映するという重要な地位と役割を有している。

政党をめぐる諸問題を正し、その公正さと透明性とを確保する仕組みを確立していくことが重要である。

政党の憲法への明記は、政策決定と執行責任の明確化を図る政府・与党の一体化にも資する。

また、政党を憲法に明記するとした場合、その条項のあり方として次のような意見が述べられた。

政党条項の規定の内容によっては、政党結成・活動の自由を阻害するおそれがあることに留意すべきである。

政党条項の内容は、政党の意義・役割、政党結成・活動の自由、複数政党制、政党法の制定根拠等とすべきである。

政党条項の内容は、政党の自由・公正・透明性を確保するため、政党の内部秩序、党内民主主義、資金の公開等とすべきである。

【参考】民主党「憲法提言」(民主党憲法調査会、2005年10月31日)

### 2. 議会の機能強化と政府・行政監視機能の充実 (抜粋)

政党については、議会制民主主義を支える重要な役割を鑑み、憲法上に位置づけることを踏まえながら、必要な法整備をはかる。

【参考】日本国憲法改正草案(自由民主党、平成24年4月27日)

(政党)

第六十四条の二 国は、政党が議会制民主主義に不可欠の存在であることに鑑み、その活動の公正の確保及びその健全な発展に努めなければならない。

2 政党の政治活動の自由は、保障する。

3 前2項に定めるもののほか、政党に関する事項は、法律で定める。

【参考】みんなの党、憲法改正の基本的考え方(平成24年4月27日)

(立法権(国会)に関する記述)

・「政党規定」の新設

政党条項を憲法に設けるとしても、政党の要件、政党としての義務などの詳細については、憲法に規定すると煩瑣になるため、政党法などの法律に委ねるべきであるとの意見もあった。

**B 明文改憲までは必要ないが、立法措置(立法による補充)が必要とする意見**

民主政治を支える政党の役割に鑑み、党内民主主義等を定める政党法を制定すべきである。

**C いずれも必要ないとする意見**

政党を憲法に明記する必要はないとする意見は、その論拠として次のようなものを挙げている。

憲法は政党について明記していないが、21条は黙示的に政党結成の自由等を保障しており、これは、結社の自由の保障を通じて、元来私的な結社である政党が政治に参画するという公的性格を発揮することを憲法が期待しているものである。

政党を憲法に規定することにより、かえって政党活動の自由、ひいては、戦前の政党・結社への弾圧や翼賛政党化に対する反省により制定された21条が保障する結社の自由を侵害することや、小規模な政党が不利益を被ることが懸念される。

国民の政党に対する信頼は、政党の憲法への明記ではなく、選挙等の国民による監視を通じてのみ回復され得る。また、リコール制等国民からのチェックがなされるシステムを考えることが先決である。

**【参考】日本共産党 「しんぶん赤旗」(2006年7月26日記事)**

衆院憲法調査会の論議でも、「政党の自由・公正・透明性を確保するため、政党の内部秩序、党内民主主義、資金の公開等とすべきである」と議論がなされており、国家による政党への内部問題への介入・関与であることは明らかです。

もともと政党は憲法21条の結社の自由にもとづいて、国家から監督や規制を受けずに活動する自主的な組織であり、その活動は全面的に保障されなければなりません。国から政党助成金を受けたり、企業・団体献金を受けていれば、国民本位の政治がおこなえないことは、すでに明らかです。さらに、政党の内部規律や活動のあり方まで法律で決めれば、そこでいう「自由」は時の多数党の考えを基準とするものにならざるをえません。

**【参考】憲法をめぐる議論についての論点整理(社会民主党全国連合常任幹事会、2005年3月10日)**

(5) 政党規制について

(略)憲法上に政党規定を設けるにせよ、政党法を制定するにせよ、結社の自由の保障(憲法21条)の点でも、議会制民主主義の活性化の点でも、逆に作用する可能性が高い。

(略)政党規制の導入は、憲法21条に保障された結社の自由を侵害するものとなっ



てしまうことが懸念され、痛みを強いる構造改革や「戦争する国」づくりに反対・抵抗する政党の活動に制約を加えようとするものになりかねない。

日本国憲法が、結社の自由をうたうのみで政党それ自身を規定しないのは、戦前の無産政党への弾圧や翼賛政党化が戦争遂行を食い止められなかったとの反省の上を踏まえてのことである。

## その他の論点

### 国会の附属機関について

政策評価機関を国会の附属機関として設置すべきである。

日本と米国は予算制度が異なるので、米国議会の中に監査機能、評価機能を持つ会計検査院（GAO）があるのは当然であるが、日本でGAO類似の機関を議会に置くのは妥当ではない。

国会の附属機関としてオンブズマンを設置すべきである。（オンブズマンについては「第5章 内閣」に記載）

## 上記以外の条文

### 〔議員の歳費〕

第四十九条 両議院の議員は、法律の定めるところにより、国庫から相当額の歳費を受ける。

### 〔議員の不逮捕特権〕

第五十条 両議院の議員は、法律の定める場合を除いては、国会の会期中逮捕されず、会期前に逮捕された議員は、その議院の要求があれば、会期中これを釈放しなければならない。

### 〔議員の発言表決の無答責〕

第五十一条 両議院の議員は、議院で行った演説、討論又は表決について、院外で責任を問はれない。

### 〔弾劾裁判所〕

第六十四条 国会は、罷免の訴追を受けた裁判官を裁判するため、両議院の議員で組織する弾劾裁判所を設ける。

弾劾に関する事項は、法律でこれを定める。



## [ 資料編 目次 ]

### 1 二院制について

|          |                               |    |
|----------|-------------------------------|----|
| 資料 1     | 二院制と一院制について.....              | 25 |
| 資料 2     | 一院制議会の国・二院制議会の国一覧（2011年）..... | 26 |
| 資料 3 - 1 | 二院制から一院制へ移行した一院制の国.....       | 27 |
| 資料 3 - 2 | 二院制から一院制へ移行した経緯.....          | 28 |
| 資料 4 - 1 | 一院制から二院制へ移行した二院制の国.....       | 29 |
| 資料 4 - 2 | 二院制採用国の近年の推移.....             | 29 |
| 資料 4 - 3 | かつて一院制に移行したが、後に二院制に復した国.....  | 30 |

### 2 一票の格差について

|      |  |    |
|------|--|----|
| 資料 5 | 議員定数訴訟に関する主な最高裁判決及び定数配分規定改正の推移<br>（衆議院）..... | 31 |
|      | （参議院）.....                                   | 32 |
| 資料 6 | 最高裁判例の要点.....                                | 33 |

### 3 政党について

|      |                        |    |
|------|------------------------|----|
| 資料 7 | 諸外国憲法における政党に関する規定..... | 35 |
|------|------------------------|----|



## 資料1 二院制と一院制について

二院制と一院制のそれぞれの長所（メリット）・短所（デメリット）を対照してまとめるならば、次のように整理することができる。<sup>3</sup>

### 二院制と一院制の長所・短所

|     | 長所（メリット）  | 短所（デメリット）  |
|-----|---|--|
| 二院制 | <ul style="list-style-type: none"> <li>・立法機能の分割により、立法府が全能となることを抑止。</li> <li>・拙速を避け、慎重に審議。</li> <li>・第一院の衝動的な行動をチェック。</li> <li>・数を代表する第一院に対し、第二院が国民の「理」・「良識」を代表。</li> <li>・国民の多様な意見や利益をきめ細かに代表。</li> </ul> | <ul style="list-style-type: none"> <li>・第二院が強い拒否権を有する場合、立法上の行き詰まりが生じる。</li> <li>・両院の機能が重複している場合、非効率になり、政策決定が遅延。</li> <li>・両院間の意思の統一を図る必要があり、立法過程が複雑化。</li> <li>・第二院の維持に係る諸経費が必要。</li> <li>・第二院の意見が第一院や政府によって無視されるようになると二院制の有効性・政治的正統性が喪失。</li> </ul> |
| 一院制 | <ul style="list-style-type: none"> <li>・立法上の行き詰まりが生じにくい。</li> <li>・効率的な審議、政策決定の迅速性。</li> <li>・両院間の意思の統一を図る必要がなく立法過程が単純化。</li> <li>・第二院の維持に係る諸経費が不要。</li> </ul>  | <ul style="list-style-type: none"> <li>・立法権が一の機関に集中する。</li> <li>・慎重審議の点で劣る。</li> <li>・一院の衝動的な行動のチェックができない。</li> <li>・一院が数の代表となるのみ。</li> <li>・国民の多様な意見や利益をきめ細かに代表させにくい。</li> </ul>  |

<sup>3</sup> 田中嘉彦「二院制をめぐる論点」国立国会図書館 ISSUE BRIEF429号、2003年、6頁を基に作成

## 資料2 一院制議会の国・二院制議会の国一覧(2011年)

### 一院制採用国(111カ国 IPU加盟92カ国)

|                 |               |               |             |                  |
|-----------------|---------------|---------------|-------------|------------------|
| アルバニア*          | アンドラ*         | アンゴラ*         | アルメニア*      | アゼルバイジャン*        |
| バングラデシュ*        | ベナン*          | ボツワナ*         | ブルガリア*      | ブルキナファソ*         |
| カメルーン*          | カーボベルデ*       | 中央アフリカ        | チャド         | 中国*              |
| コモロ*            | コスタリカ*        | コートジボワール*     | クロアチア*      | キューバ*            |
| キプロス*           | 北朝鮮*          | <u>デンマーク*</u> | ジブチ*        | ドミニカ             |
| エクアドル*          | エルサルバドル*      | 赤道ギニア         | エリトリア       | <u>エストニア*</u>    |
| <u>フィンランド*</u>  | ガンビア*         | グルジア*         | ガーナ*        | <u>ギリシャ*</u>     |
| グアテマラ*          | ギニアビサウ*       | ガイアナ          | ホンジュラス      | <u>ハンガリー*</u>    |
| <u>アイスランド*</u>  | インドネシア*       | イラン*          | イラク*        | <u>イスラエル*</u>    |
| ケニア*            | キリバス          | クウェート*        | キルギス共和国*    | ラオス*             |
| ラトビア*           | レバノン*         | リビア*          | リヒテンシュタイン*  | リトアニア*           |
| <u>ルクセンブルク*</u> | マラウイ*         | モルディブ*        | マリ*         | マルタ*             |
| マーシャル諸島         | モーリシャス*       | ミクロネシア        | モナコ*        | モンゴル*            |
| モンテネグロ*         | モザンビーク*       | ナウル           | ネパール*       | <u>ニュージーランド*</u> |
| ニカラグア*          | <u>ノルウェー*</u> | パナマ*          | バブア・ニューギニア* | ペルー*             |
| <u>ポルトガル*</u>   | カタール*         | <u>韓国*</u>    | モルドバ*       | セントクリストファー・ネイビス  |
| セントピエール・ミクロン諸島  | サモア*          | サンマリノ*        | サントメ・プリンシペ* | サウジアラビア*         |
| セルビア*           | セーシェル*        | シエラレオネ*       | シンガポール*     | <u>スロバキア*</u>    |
| ソロモン諸島          | ソマリア          | スリランカ*        | スリナム*       | <u>スウェーデン*</u>   |
| シリア*            | マケドニア*        | 東ティモール*       | トーゴ*        | トンガ              |
| <u>トルコ*</u>     | トルクメニスタン      | ツバル           | ウガンダ*       | ウクライナ*           |
| アラブ首長国連邦*       | タンザニア*        | バヌアツ          | ベネズエラ*      | ベトナム*            |
| ザンビア*           |               |               |             |                  |

### 二院制採用国(77カ国 IPU加盟62カ国)

|                |               |                |                |                 |
|----------------|---------------|----------------|----------------|-----------------|
| アフガニスタン*       | アルジェリア*       | アンティガ・バーブーダ    | アルゼンチン*        | <u>オーストラリア*</u> |
| <u>オーストリア*</u> | バハマ           | バーレーン*         | バルバドス          | ベラルーシ*          |
| <u>ベルギー*</u>   | ベリーズ          | ブータン           | ボリビア*          | ボスニア・ヘルツェゴビナ*   |
| ブラジル*          | ブルンジ*         | カンボジア*         | <u>カナダ*</u>    | <u>チリ*</u>      |
| コロンビア*         | コンゴ共和国*       | <u>チェコ*</u>    | コンゴ民主共和国*      | ドミニカ共和国*        |
| エジプト*          | エチオピア*        | <u>フランス*</u>   | ガボン*           | <u>ドイツ*</u>     |
| グレナダ           | ハイチ           | インド*           | <u>アイルランド*</u> | <u>イタリア*</u>    |
| ジャマイカ          | <u>日本*</u>    | ヨルダン*          | カザフスタン*        | レソト*            |
| リベリア*          | マダガスカル        | マレーシア*         | モーリタニア*        | <u>メキシコ*</u>    |
| モロッコ*          | ミャンマー         | ナミビア*          | <u>オランダ*</u>   | ナイジェリア*         |
| オマーン*          | パキスタン*        | パラオ*           | パラグアイ*         | フィリピン*          |
| <u>ポーランド*</u>  | ルーマニア*        | ロシア*           | ルワンダ*          | セントルシア          |
| セネガル*          | <u>スロベニア*</u> | 南アフリカ*         | <u>スペイン*</u>   | スーダン*           |
| スワジランド         | <u>スイス*</u>   | タジキスタン*        | タイ*            | トリニダード・トバゴ      |
| チュニジア*         | <u>イギリス*</u>  | <u>アメリカ合衆国</u> | ウルグアイ*         | ウズベキスタン         |
| イエメン*          | ジンバブエ*        |                |                |                 |

アルファベット順。「\*」は列国議会同盟(IPU)加盟国。また、OECD加盟国に下線を付した。

(出典) Inter-Parliamentary Union, *World Directory of Parliaments 2011* (2011年1月10日現在)、OECDホームページ、

古賀豪「一院制議会の国・二院制議会の国一覧(2010年)」『国政の論点』国立国会図書館調査及び立法考査局(平成22年6月7日)



資料3-1 二院制から一院制へ移行した一院制の国

| 国名       | 二院制であった期間              |
|----------|------------------------|
| アイスランド   | 1991年まで                |
| アルバニア    | 1928年まで                |
| イラク      | 1958年まで                |
| イラン      | 1979年まで                |
| エクアドル    | 1979年まで                |
| エストニア    | 1934年から1940年まで         |
| エルサルバドル  | 1886年まで                |
| ガイアナ     | 1966年まで                |
| キューバ     | 1960年まで                |
| ギリシャ     | 1862年まで、1927年から1935年まで |
| キルギス共和国  | 2005年まで                |
| クロアチア    | 2001年まで                |
| ケニア      | 1963年から1966年まで         |
| コスタリカ    | 1847年まで、1859年から1869年まで |
| スウェーデン   | 1970年まで                |
| スリランカ    | 1971年まで                |
| 韓国       | 1960年から1961年まで         |
| 中国       | 1925年まで                |
| デンマーク    | 1953年まで                |
| トルコ      | 1923年まで、1961年から1980年まで |
| ニカラグア    | 1979年まで                |
| ニュージーランド | 1951年まで                |
| ネパール     | 2006年まで                |
| ハンガリー    | 1918年まで、1926年から1945年まで |
| ブルキナファソ  | 2002年まで                |
| ベネズエラ    | 1999年まで                |
| ペルー      | 1992年まで                |
| ポルトガル    | 1974年まで                |
| ホンジュラス   | 1865年まで                |
| マルタ      | 1921年から1936年まで         |
| ラオス      | 1975年まで                |
| リビア      | 1969年まで                |

(出典)

- ・田中嘉彦『シリーズ憲法の論点』二院制(国立国会図書館調査及び立法考査局、2005年3月)
- ・古賀豪「諸外国議会の一院制・二院制の別(2000年以後)」『国政の論点』(国立国会図書館調査及び立法考査局、平成22年6月7日)

## 資料 3 - 2 二院制から一院制へ移行した経緯

### スウェーデン（1970年）

二院制から一院制に移行した背景については、一院制に移行した1971年のさらに百年前に遡る。1860年代、それまでの四身分制議会から二院制の国会に移行した。

二院制になってからは、両院において法案が同じように処理されるようになった。二院のうち第二院の議員は国民の直接選挙によって選ばれ、もう一院は県議会を通して間接的に選出された。第一院は、毎年8分の1の議員が改選されていたので、大多数を改選することは不可能であった。

議員が8分の1しか改選されないこと等の理由から政権が交替しづらいことに対しては、民主主義の機能に反するという意見もあった。その中で、1970年に、二院制から一院制に変えようという動きが出てきたのである。

### デンマーク（1953年）

1848年における絶対王制から立憲君主制への体制転換以降、デンマークでは、二院制が採用されていたが、1953年の憲法改正により、一院制に移行した。この理由としては、政党政治が活発化して政府与党が上院においても多数を占めるようになり、上院の重要性が薄れたこと等が挙げられる。

### ニュージーランド（1951年）

1950年立法評議会廃止法は、1852年憲法第32条により設置された立法評議会を廃止し、議会を、総督、代議院から構成される一院制議会に再編した。

19世紀後半、立法評議会の非民主性と保守性が次第に批判を受けるようになり、1947年、野党国民党は、立法評議会を廃止する法律案を提出した。

しかし、上記の1852年憲法第32条はニュージーランドが独自に改正することができないよう保護された規定であったため、審議過程で国民党は同法律案を撤回した。

その際、第二院の問題について憲法改正合同委員会に付託されることが合意され、両院の再編について、両院議員で構成する憲法改正委員会が設置され、検討されたが、合意に失敗し、1949年の選挙に勝利した国民党政権は、立法評議会を廃止するとの公約を守り、1950年立法評議会廃止法を成立させた。

(出典)スウェーデン：「衆議院 EU 憲法及びスウェーデン・フィンランド憲法調査議員団報告書」(2004年)

デンマーク：「衆議院ロシア等欧州各国及びイスラエル憲法調査議員団報告書」(2001年)

ニュージーランド：「諸外国の憲法事情-3-」(国立国会図書館調査及び立法考査局、2003年)

#### 資料4-1 一院制から二院制へ移行した二院制の国

(かつて一院制に移行したが、後に二院制に復した国を除く。)

| 国名      | 一院制であった期間 |
|---------|-----------|
| アルジェリア  | 1996年まで   |
| イエメン    | 2005年まで   |
| ウズベキスタン | 2004年まで   |
| ガボン     | 1996年まで   |
| スロベニア   | 2005年まで   |
| タジキスタン  | 2000年まで   |
| チュニジア   | 2005年まで   |
| ブータン    | 2007年まで   |
| ルワンダ    | 2003年まで   |

(出典)

- ・田中嘉彦『シリーズ憲法の論点』二院制(国立国会図書館調査及び立法考査局、2005年3月)
- ・古賀豪「諸外国議会の一院制・二院制の別(2000年以後)」『国政の論点』(国立国会図書館調査及び立法考査局、平成22年6月7日)

#### 資料4-2 二院制採用国の近年の推移

列国議会同盟(Inter-Parliamentary Union)作成資料によれば、20世紀半ばまでは二院制が主流であったのに対し、後半は第二院不要論の台頭や新規独立国の一院制採用などで一院制が増加し、現在一院制が過半を占めるに至っている。しかし、この20年余では、旧ソ連・東欧諸国の民主化に伴い二院制が採用されたことなどにより、二院制が数、割合ともに概ね増加傾向にある。

二院制採用国の近年の推移

| 年     | 二院制採用国数    | 割合    |
|-------|------------|-------|
| 1985年 | 142カ国中42カ国 | 29.6% |
| 1990年 | 148カ国中45カ国 | 30.4% |
| 1995年 | 178カ国中52カ国 | 29.2% |
| 2000年 | 177カ国中64カ国 | 36.2% |
| 2005年 | 184カ国中70カ国 | 38.0% |
| 2006年 | 187カ国中75カ国 | 40.1% |
| 2007年 | 189カ国中73カ国 | 38.6% |
| 2008年 | 189カ国中76カ国 | 40.2% |

|       |            |       |
|-------|------------|-------|
| 2009年 | 188カ国中76カ国 | 40.4% |
| 2010年 | 187カ国中75カ国 | 40.1% |
| 2011年 | 188カ国中77カ国 | 41.0% |

#### 資料4-3 かつて一院制に移行したが、後に二院制に復した国

| 国名           | 二院制に復した年 |
|--------------|----------|
| エジプト         | 2001年    |
| エチオピア        | 1995年    |
| カンボジア        | 1998年    |
| グレナダ         | 1983年    |
| コンゴ民主共和国     | 2004年    |
| ジンバブエ        | 2006年    |
| スーダン         | 2006年    |
| <u>スペイン</u>  | 1976年    |
| <u>ドイツ</u>   | 1949年    |
| ドミニカ共和国      | 1924年    |
| ハイチ          | 1987年    |
| パラグアイ        | 1967年    |
| <u>フランス</u>  | 1852年    |
| ブルンジ         | 2003年    |
| <u>ポーランド</u> | 1989年    |
| <u>メキシコ</u>  | 1874年    |
| モロッコ         | 1996年    |
| リベリア         | 2006年    |
| ルーマニア        | 1991年    |

(注) 下線は、OECD加盟国であり、現在19カ国が二院制、15カ国が一院制を採用している。

(出典)

- ・ Inter-Parliamentary Union, World Directory of Parliaments各年度版
- ・ OECDホームページ
- ・ 田中嘉彦『シリーズ憲法の論点』二院制(国立国会図書館調査及び立法考査局、2005年3月)
- ・ 古賀豪「諸外国議会の一院制・二院制の別(2010年)」『国政の論点』国立国会図書館調査及び立法考査局(平成22年6月7日)

資料5 議員定数訴訟に関する主な最高裁判決及び定数配分規定改正の推移  
(衆議院)

| 年   | 該当選挙<br>有権者数比率      | 判決、定数配分規定改正         | 摘要   |
|-----|---------------------|---------------------|--|
| S39 |                     | 定数配分規定改正(19増)行われる   | 最大較差が1対3.55に達し批判が強くなったため是正   |
| S47 | 第33回総選挙<br>【1:4.99】 |                     |  |
| S50 |                     | 定数配分規定改正(20増)行われる   | 翌年の最高裁判決を先取りした形で是正   |
| S51 |                     | 最大判 S51.4.14 (違憲)   | 衆議院議員定数訴訟において、最高裁が初めて違憲と判示。投票価値の平等を憲法上の要請と認め、議員定数不均衡を違憲とした。ただ、事情判決の法理により、選挙を無効とせず違憲の宣言にとどめる判決を下した。 |
| S55 | 第36回総選挙<br>【1:3.94】 |                     |  |
| S58 | 第37回総選挙<br>【1:4.40】 | 最大判 S58.11.7 (違憲状態) | 1対3までの格差を許容する趣旨と一般に解されている。   |
| S60 |                     | 最大判 S60.7.17 (違憲)   | 事情判決の法理により、選挙を無効とせず違憲の宣言にとどめる判決を下した。   |
| S61 | 第38回総選挙<br>【1:2.92】 | 定数配分規定改正(8増7減)行われる  | 前年に最高裁が下した、2回目の違憲・事情判決を受けて是正   |
| S63 |                     | 最二判 S63.10.21 (合憲)  |  |
| H2  | 第39回総選挙<br>【1:3.18】 |                     |  |
| H4  |                     | 定数配分規定改正(9増10減)行われる | H2年の総選挙において最大較差が1対3.18になったので是正   |
| H5  | 第40回総選挙<br>【1:2.82】 | 最大判 H5.1.20 (違憲状態)  | 是正のための合理的期間を経過しておらず、違憲と断定できないとした。  |
| H6  |                     | 定数配分規定改正(小選挙区制)行われる | 衆議院、小選挙区制導入  |
| H7  |                     | 最一判 H7.6.8 (合憲)     | 衆議院中選挙区制下の最後の最高裁判決   |
| H8  | 第41回総選挙<br>【1:2.31】 |                     |  |
| H11 |                     | 最大判 H11.11.10 (合憲)  | より厳しい審査を主張する5判事の反対意見   |
| H12 | 第42回総選挙<br>【1:2.47】 |                     |  |
| H13 |                     | 最三判 H13.12.18 (合憲)  | 平成11年の最高裁判決に依拠して合憲判決   |
| H14 |                     | 定数配分規定改正(5増5減)が行われる |  |
| H17 | 第44回総選挙<br>【1:2.17】 |                     |  |
| H19 |                     | 最大判 H19.6.13 (合憲)   | 「一人別枠方式」を含む選挙基準は国会の裁量の範囲を逸脱しているとは言えないと判断(反対意見あり)   |
| H21 | 第45回総選挙<br>【1:2.30】 |                     |  |
| H23 |                     | 最大判 H23.3.23 (違憲状態) | 較差をもたらす要因の一つである「一人別枠方式」に今日では合理性が認められないと判断。   |

(参議院)

| 年   | 該当選挙<br>有権者数比率           | 判決、定数配分規定改正   | 摘要  |
|-----|--------------------------|---|---|
| S37 | 第 6 回通常選挙<br>【1:4.09】    | 最大判 S39.2.5 (合憲)  | 投票価値の平等は憲法上「望ましい」けれども、「選挙人の選挙権の享有に極端な不平等を生じさせる」場合でないかぎり、定数配分は「立法政策の問題」であるとした。     |
| S39 |                          |   |   |
| S52 | 第 11 回通常選挙<br>【1:5.26】   | 最大判 S58.4.27 (合憲)                                       | 参議院の地方区(旧)の地域代表的性格という特殊性を重視し、かつ、立法府の裁量権を広汎に認める。                                   |
| S58 |                          |   |   |
| S61 | 第 14 回通常選挙<br>【1:5.85】   | 最二判 S63.10.21 (合憲)                                      | 参議院の特殊性(地域代表的性格など)を強調   |
| S63 |                          |   |   |
| H4  | 第 16 回通常選挙<br>【1:6.59】 1 | 選挙区定数配分規定改正(8増8減、[1回の選挙では4増4減])行われる                     | 参議院、H4 通常選挙で最大較差が1対6.59となり是正  |
| H6  |                          |   |   |
| H7  | 第 17 回通常選挙<br>【1:4.97】 2 | 1 最大判 H8.9.11(違憲状態)<br>2 最大判 H10.9.2(合憲)                | 参議院議員定数訴訟において、最高裁として初めて違憲状態と判示。15人全員が「違憲状態」と判断                                    |
| H8  |                          |   |   |
| H10 | 第 18 回通常選挙<br>【1:4.98】   | 選挙区定数配分規定改正(6減)行われる                                     | 参議院比例代表・非拘束名簿式の導入   |
| H12 |                          |   |   |
| H13 | 第 19 回通常選挙<br>【1:5.06】   | 最大判 H16.1.14(合憲)  | 6判事が違憲。合憲の4判事も「仮に次回選挙でもなお漫然と現在の状況が維持されたままなら、違憲判断の余地は十分にある」と警告を発した。                |
| H16 |                          |   |   |
| H18 | 第 20 回通常選挙<br>【1:5.13】   | 選挙区定数配分規定改正(4増4減、[1回の選挙では2増2減])行われる<br>最大判 H18.10.4(合憲) | H16 通常選挙で最大較差が1対5.13となり是正<br>「今後も国会においては投票価値の較差をより縮小するための検討を継続することが、憲法の趣旨にそう」と判示。 |
| H19 |                          |   |   |
| H21 | 第 21 回通常選挙<br>【1:4.86】   | 最大判 H21.9.30(合憲)  | 「最大較差の大幅な縮小を図ろうとすれば、現行の選挙制度の仕組みの見直しが必要」と指摘。参議院の在り方をも踏まえた制度の抜本的な見直しの着手を求めた。        |
| H22 |                          |   |   |
| H23 | 第 22 回通常選挙<br>【1:5.00】   | H23.12.7 最高裁大法廷に回付                                      |   |

(衆憲資第 60 号「国会・内閣(二院制及び政党を中心として)に関する基礎的資料」(平成 16 年 12 月)を基に憲法審査会事務局にて作成)

## 資料6 最高裁判例の要点

「衆議院及び参議院における一票の格差」国立国会図書館  
ISSUE BRIEF NUMBER 714(2011.6.9) p3-4 より

投票価値の不平等状態の違憲性の判断基準については、判例が積み重ねられてきた。衆議院については最高裁判所大法廷昭和51年4月14日判決の基準が、参議院については最高裁判所大法廷昭和58年4月27日判決の基準が基本的に踏襲されており<sup>4</sup>、最新の最高裁判例<sup>5</sup>では、以下のようにして整理されている。

### 【衆議院】

- ・憲法は、選挙権の内容の平等、換言すれば投票価値の平等を要求している。
- ・投票価値の平等は、選挙制度の仕組みを決定する絶対の基準ではなく、国会が正当に考慮することのできる他の政策的目的ないし理由との関連において調和的に実現されるべきものである。
- ・国会が具体的に定めたところがその裁量権の行使として合理性を有するものである限り、それによって投票価値の平等が一定の限度で譲歩を求められることになっても、やむを得ない。
- ・憲法は、衆議院議員の選挙につき全国を多数の選挙区に分けて実施する制度が採用される場合には、選挙制度の仕組みのうち定数配分及び選挙区割りを決定するについて、議員1人当たりの選挙人数又は人口ができる限り平等に保たれることを最も重要かつ基本的な基準とすることを求めているというべきであるが、それ以外の要素も合理性を有する限り国会において考慮することを許容している。
- ・具体的な選挙制度を定めるに当たっては、これまで、社会生活の上でも、また政治的、社会的な機能の点でも重要な単位と考えられてきた都道府県が、定数配分及び選挙区割りの基礎として考慮されてきた。衆議院議員の選挙制度においては、都道府県を定数配分の第一次的な基盤とし、具体的な選挙区は、これを細分化した市町村、その他の行政区画などが想定され、地域の面積、人口密度、住民構成、交通事情、地理的状况などの諸要素が考慮されるものと考えられ、国会において、人口の変動する中で、これらの諸要素を考慮しつつ、国政遂行のための民意の的確な反映を実現すると

<sup>4</sup> 大橋寛明「衆議院議員選挙区画定審議会設置法3条の衆議院小選挙区選出議員の選挙区割りの基準を定める規定及び公職選挙法13条1項、別表第1の右区割りを定める規定の合憲性」『法曹時報』54巻1号, 2002.1, pp.236-238; 鎌野真敬「参議院定数訴訟 最高裁大法廷判決の解説と全文」『ジュリスト』1395, 2010.3.1, p.55.

<sup>5</sup> 衆議院については最高裁判所大法廷平成23年3月23日判決、参議院については最高裁判所大法廷平成21年9月30日判決による。

ともに、投票価値の平等を確保するという要請との調和を図ることが求められている。

- ・ 選挙制度の合憲性は、これらの諸事情を総合的に考慮した上でなお、国会に与えられた裁量権の行使として合理性を有するか否かによって判断される。

#### 【参議院】

- ・ 憲法は、選挙権の内容の平等、換言すれば、議員の選出における各選挙人の投票の有する影響力の平等、すなわち投票価値の平等を要求している。
- ・ 憲法は、どのような選挙制度が国民の利害や意見を公正かつ効果的に国政に反映させることになるのかの決定を国会の裁量にゆだねているのであるから、投票価値の平等は、選挙制度の仕組みを決定する唯一、絶対の基準となるものではなく、参議院の独自性など、国会が正当に考慮することができる他の政策的目的ないし理由との関連において調和的に実現されるべきものである。
- ・ 国会が具体的に定めたところがある裁量権の行使として合理性を是認し得るものである限り、それによって投票価値の平等が一定の限度で譲歩を求められることになっても、憲法に違反するとはいえない。
- ・ (都道府県単位の選挙区制、偶数配分制などの)参議院議員の選挙制度の仕組みは、憲法が二院制を採用し参議院の実質的内容ないし機能に独特の要素を持たせようとしたこと、都道府県が歴史的にも政治的、経済的、社会的にも独自の意義と実体を有し一つの政治的まとまりを有する単位としてとらえ得ること、憲法46条が参議院議員については3年ごとにその半数を改選すべきものとしていること等に照らし、相応の合理性を有するものであり、国会の有する裁量権の合理的な行使の範囲を超えているとはいえない。



資料7 諸外国憲法における政党に関する規定

|      | 規 定   |
|------|---|
| イタリア | <p>〔政党結成の権利〕</p> <p>第49条 すべての市民は、民主的な方法で、国の政策の決定に協力するために、自由に政党を結成する権利を有する。</p>  |
| ドイツ  | <p>〔政党〕</p> <p>第21条 政党は、国民の政治的意思形成に協力する。その設立は自由である。政党の内部秩序は、民主主義の諸原則に適合していなければならない。政党は、その資金の出所および用途について、ならびにその財産について、公的に報告しなければならない。</p> <p>2 政党で、その目的または党員の行動が自由で民主的な基本秩序を侵害もしくは除去し、または、ドイツ連邦共和国の存立を危くすることを目指すものは、違憲である。違憲の問題については、連邦憲法裁判所が決定する。</p> <p>3 詳細は、連邦法律で定める。</p>  |
| フランス | <p>〔政党〕</p> <p>第4条 政党および政治団体は、選挙による意思表示に協力する。政党および政治団体は、自由に結成され、かつ自由に活動を行う。政党および政治団体は、国民主権と民主主義の原理を尊重しなければならない。</p> <p>2 政党および政治団体は、法律の定める要件に従い、第1条2項( )に表明された原則の実施に貢献する。</p> <p>3 法律は、意見の多元的な表明ならびに国民の民主的生活への政党および政治団体の公正な参加を保障する。</p> <p>(参考)〔共和国、法律の前の平等〕</p> <p>第1条2項 法律は、選挙により選ばれる議員職と選挙により任じられる公職ならびに職業的および社会的要職への女性と男性の平等な就任を促進する。</p> |
| ロシア  | <p>〔イデオロギーの自由と社会団体〕</p> <p>第13条 1及び2 (略)</p> <p>3 ロシア連邦では、政治的多様性、多党制が承認される。</p> <p>4 社会団体は、法律の前に平等である。</p> <p>5 その目的と行動が、立憲制の原理の暴力的改変とロシア連邦の一体性の破壊、国家の安全保障の損壊、武力組織の設置、社会的、人種的、民族のおよび宗教的な憎悪の扇動を目指す社会団体の設立と活動は、禁止される。</p>   |
| 大韓民国 | <p>〔政党〕</p> <p>第8条 政党の設立は、自由であり、複数政党制は、保障される。</p> <p>2 政党は、その目的、組織および活動が民主的でなければならず、国民の政治的意思形成に参加するのに必要な組織を有しなければならない。</p> <p>3 政党は、法律の定めるところにより、国家の保護を受け、国家は、法律の定めるところにより、政党運営に必要な資金を補助することができる。</p> <p>4 政党の目的および活動が民主的基本秩序に違背するときは、政府は、憲法裁判所にその解散を提訴することができ、政党は、憲法裁判所の審判により解散される。</p>  |

(出典) 阿部照哉・畑博行編『世界の憲法集』(第四版)(2009年有信堂高文社)