

戦後民主主義と「良識の府」 — 参議院制度成立過程を中心に —

吉田 武 弘

はじめに

2007年の参議院選挙における与野党の勢力逆転は、「ねじれ現象」という新語を生み、政局への関心を一挙に高めることとなった。衆議院・参議院のそれぞれで、異なる政党が第一党となる現象は、たしかに実際政局の中では極めて珍しく、現在のような規模で現出したのは、ほとんど空前といってよい。

しかし、こうした事態は、日本が両院民選型の議会制度を採っている以上、十分に予想されることでもあった。実際、参議院制度が将来「ねじれ現象」を引き起こし、そのために政治の停滞を生む「危険性」については、参議院制度が審議されていた段階から、認識されていた。そもそも、衆議院優越の規定は、こうした事態に備えて設けられたのである。その意味で「ねじれ現象」そのものは、決して驚くに足りない。

それよりも注目すべきは、先人たちがこうした問題を熟知しつつ、なお参議院制度の制定に執着した、否、執着しなければならなかった背景の方ではないか。参議院制度制定当時、単一国家として両院民選型の議会制度を採用する例は、極めて稀だったということ、そして実際出来上がった参議院は、今日にいたるまで世界的にも類例を見ない第二院制度と評され、衆議院と変わらぬ直接公選で組織されているにも関わらず根強く「良識の府」と呼ばれている所以を考えようとするとき、その疑問は尚更意味を持つであろう¹⁾。

本稿は、こうした視座から参議院成立史を再考せんとするものである。こうした試みは、日本議会史的にはもちろん、今日の議会制度を考える上でも意味

を持ちえると考ええる。

以下、本稿の構成について略述しておく。

1章では、終戦当時の二院制度に対する認識やその背景など参議院制度の前提となる問題を取り上げ、当時の知識人層に広く共有されていた二院制度に対する意識（以下、本稿ではこうした意識を指して「二院制度観」と呼ぶこととする）について考察する。それは、可視的、非可視的を問わず参議院制度に影響を及ぼすこととなる。

2章以降は、日本国憲法・参議院制度の審議過程を、基本的に時系列に沿ってみていく。なお、参議院成立史を扱った先行研究は、日本国憲法成立史とその範囲を重ねる傾向が強い²⁾。たしかに、日本国憲法が議会制度の根本を規定していることを思えば、その傾向もゆえなきことではない。だが、日本国憲法は、各議院の構成について「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」と簡潔に定めているのみで、具体的な内容は、別個の法律（参議院であれば参議院選挙法）に譲っている。しかも、本論中でも述べるように、帝国議会で日本国憲法が審議されていた段階では、なお参議院の構成など重要事項が明らかにされていなかった。とすれば、本稿所期の目的を達するには、憲法審議のみに止まらず、参議院選挙法の成立過程にまで踏み込む必要がある。

そこで本稿は、2章で日本国憲法成立過程を、3章で憲法審議と平行して行われた臨時法制調査会での参議院選挙法審議過程を、それぞれ扱うこととする。

1章 参議院制度の背景

1節 終戦直後の二院制度観

1946年2月13日、GHQのホイットニー民政局長は、吉田茂、松本蒸治らに総司令部の憲法草案を手交した。よく知られるように、これは日本側が構想していた憲法草案とは全く異なり、明治憲法に対し根本的変更を迫るものであった。明治憲法の「改正」から新憲法の「制定」への路線変更、すなわち「ダークチェ

ンジ」の瞬間である。

本稿の視点からみても、GHQ 草案は大きな意味を持つ。草案は、一院制を採用していたのである。これに対する日本側の反応は、きわめて敏感なものだった。ホイットニーの手記によれば、「そこで起こった唯一の議論は、松本博士が質問した一院議会の問題であった。日本人たちは、明らかに、驚愕狼狽したようであった」という³⁾。日本側が、数ある条文の中で唯一、その場で問題としなくてはならないほど、この規定は意外なものだったのである。

松本は、さらに進んで二院制度の機能や必要性について熱弁を奮い、「この草案の基本原則を変えるものでない限り」二院制についても十分に考慮され得る、という言葉を引き出すことに成功する。これは、同時に GHQ・日本政府間の二院制度をめぐる折衝の始発点でもあったのだが、その後の経過は 2 章以降に譲るとして、ここでは松本らを「驚愕狼狽」させた背景、つまり日本側が想定していた二院制度とその論理についてみておく。

先のエピソードからも、日本政府が二院制度に強くこだわっていたことは指摘できようが、それは単に日本政府の保守的傾向から発せられたに過ぎないのか。各政党の憲法草案中の議会制度構想を比較してみると、共産党以外の各党が二院制度を採用しており、しかもその構成は、各党に差異はあるものの、衆議院のような直接選挙とは異なる方法が模索されていることが分かる。

表 1 「主な政党の第二院制度案」

政党名	日本自由党	日本進歩党	日本社会党	日本共産党
議院の構成・理念等	学識経験と「政治恒定」の機関	学識経験者及選挙された議員で構成	各職業団体より公選された議員で構成・専門性	一院制度
第二院の権限等	予算先議権・議決優先権・内閣不信任権等で衆議院の優越	日本自由党案と同じ	衆院の議決優先権・国民投票による国会の解散	—
発表の時期	46年1月21日	46年2月13日	46年2月23日	46年6月29日

こうした傾向は、一九四六年二月三日在世論調査研究所が発表した憲法改正問題に関する世論調査にもうかがうことができる。二院制度の是非に関する設問への解答は、以下のようなものであった⁴⁾。

- 1 現行貴衆両院制を支持 64 約3%
- 2 貴族院を廃止し単一国民議會を支持 420 約17%
- 3 貴族院を職能代表議院とする 590 約24%
- 4 公選の知事、職能代表、学識者をもって第二院を構成せしめる 1082 約44%
- 5 現貴族院の権限を縮小し衆議院第一主義を確立する 275 約11%
- 6 その他 43 約2%

ここでも、一院制度がわずかな支持しか獲得できていおらず、大半が二院制度を支持していたことがわかる。しかも、国民は決して現状維持を望んでいたわけではない。それは、「現行貴衆両院制を支持」する回答が、わずかに3パーセンに過ぎないことから明白である。回答者は、現行制度の問題点を認識した上で、改めて学識者や職能代表者で構成する新たな第二院の構築を志向していたのである。こうした傾向は、戦前の貴族院改革問題から論点を引き継いだためでもあったろう。(表2)

以上の状況を勘案してこそ、松本たちが示した驚愕の意味が理解される。日本の知識人層は、二院制度の必要性和その形式についてある程度共有されたイメージを有していたのであり、その意味で、GHQ案への「驚愕狼狽」も広範に共有され得るものだったのである。2章以降にみる参議院成立過程で、日本側が頑強に自分たちの構想に執着し得たのも、こうした背景があってこそなのである。

ではこうした二院制度観は、どういった意識に由来していたのだろうか。

2節 二院制度の背景

日本国憲法の審議過程を概観すれば、その最大の論点が民主化の問題にあっ

たことは明白である。天皇の地位の問題や主権の所在の問題も、民主化の問題の一部であったといつてよい。そもそも、ポツダム宣言の受諾以来、「日本国国民ノ間ニ於ケル民主主義的傾向ノ復活強化」は規定方針であり、GHQ の占領統治もこれに忠実であった。

本節で問題とするのは、その路線を受け入れた側＝日本（政府）にとっての民主化の意味である。問いたいのは、日本側が民主主義をどの程度まで受諾する意思があったか、ということではない。そのような議論は、「民主的意識」のレベルを探り、日本の「遅れ」を断罪することにしかなるまい。ここで考えねばならないのは、よりラディカルな問題—すなわち日本側が認識した「民主主義」の意味そのものについてである。なぜならば、小路田泰直氏が鋭く指摘するように、「日本国憲法の制定は、一面において確かに日本政府の主体的選択の結果」だったからである⁶⁾。ならば、日本国憲法に、またはそれに付随する諸制度（たとえば参議院制度）に、日本（政府）側の民主主義観が与えたであ

表2 「1930年代の貴族院改革問題における主な論点⁵⁾」

問 題	現 状	問 題 点	改 正 案
公侯爵議員の問題	世襲制	議席の固定化・資質の是非	世襲廃止・互選導入
多額納税者議員の問題	66名	全体に意欲が低い・資格の是非	改善
伯子爵議員互選の問題	無記名連記式	会派による議員支配の温床	累積法 or 制限連記
貴族院議員数の問題	397名	上院としては過多・華族議員の数	厳選主義
勅撰議員の銓衡の問題	内閣主導による自由銓衡	内閣の「与党」化する傾向	銓衡基準設置
議員の任期の問題	公侯爵・勅撰の終身制	議席の固定化	公侯爵任期制・勅撰定年制
新種議員の設立	—	議会の専門化	職能的議員

ろう影響は、正しく勘案されねばならない。そしてそれは、日本の二院制度観を採る上でも不可欠な要素であろう。

この問題を扱う際、まず強調しておかねばならないのは、憲法問題に関わった日本政府の人々は、ときに誤解されるように単純な「保守反動」などではなかったということである。彼らの多くは、戦前期に自由主義者として排斥された人々であった。たとえば、帝国議会の憲法審議で多くの政府答弁を担当した「憲法大臣」金森徳次郎は、戦前その著作『帝国憲法要説』が「天皇機関説」的として攻撃され、岡田啓介内閣の法制局長官を辞職した経歴を持つ⁷⁾。こういった人々が主導的立場にいたからこそ、憲法改正問題も「日本政府の主体的選択」としての側面を持ちえたのである。

しかし、同時に「国民主権」や「基本的人権」の公認がもたらす結果を、誰より危惧していたのもまた彼らであった。それは「国民の欲望が無限に肥大化し、国家の公約意思を寸断しかねない事態に遭遇しても、それを回避するすべは存在しないのではないかと言う憂慮⁸⁾」ゆえに他ならない。そして、それが憂慮されるのは、彼らの政治理念が以下の如きものだったからである。

決してただ国民が主権者であるといふことだけで、賛美に値するのではない。国民精神が弛緩、墮落し、民主政治が軽佻浮薄な衆愚政治に化した場合には、国民主権主はその誇るべき偉大さを喪失するであらう。国民主権主義が尊いのは、やはりそれが正しい統治意思の理念を表現しているがために外ならないのである⁹⁾

かく論じる彼らにとって、政治の目的とは「正しい統治意思の理念」(それを「公議」と表現しても「ノモス」と表現しても志向された本質は全く同じである)の実現にこそ設定されていた。彼らが危惧したのは、この「正しい統治理念」が阻害されることに他ならない。オールドリベラリストは、戦前の全体主義と戦後の民主化を同一に危険視する傾向があったと指摘される¹⁰⁾が、それはこうした認識に由来するのであった。

こうした危惧を「オールドリベラリストの限界」として切り捨てるのは容易

だが、しかし、戦前の「民主主義の失敗」が軍部独裁へとつながった記憶の新しい終戦直後において、それは極めてリアルな危惧であった。政治の目的を「正しい統治理念」の実現に置くとすれば、民主主義を「衆愚政治」に墮としかねない私欲の暴走は、なんとしても抑制されねばならなかったのである。

こうした意識は、国民の「欲望」が直接に反映される衆議院への危惧として発露される。彼らから見て新憲法下の衆議院は、日本を「コミニズムでも、ミリタリズムでも思の儘」にできる強力な機関として捉えられた¹¹⁾。これを抑えるには、「数の支配する衆議院にたいし理の支配する参議院」を対置することが、なんとしても必要だったのである¹²⁾。これこそ、二院制度が高い支持を集め得た背景であり、政府や知識人層の二院制度観の根底であった。

では、かくなる二院制度観が、実際の参議院制度制定にいかなる影響を与えていくのか。章を改めてみていくこととする。

2章 日本国憲法の成立と参議院

1節 終戦直後の第二院問題

太平洋戦争の敗戦と占領統治は、明治以来の日本の体制に対し多くの変換を迫った。中でも、議会制度の改革—特に第二院（貴族院）に関する問題は、憲法改正問題に先行して早々に登場する。

警視庁官房主事名義で記された、1945年9月8日付の「貴族院制度改革問題ヲ繞ル各派ノ動向ニ就テ」という文書は、近く予想される貴族院改革問題に対する貴族院各派の動向を調査したものである¹³⁾。この文書は冒頭に、「貴族院制度ノ改革ニ就テハ従来論議サレ近衛内閣当寺議會制度審議特別委員会を設置之ガ正式検討ヲ為シ概ネ成案ヲ得タルモ実現ヲ見ズ今日ニ至リタル」が、「八月十四日大東亜戦争終結ノ渙発」以来、「国内体勢ノ一大転換ヲ決意」し「言論ノ暢達」がはかられたことで、貴族院改革論が再燃していると述べ、戦前から存在する貴族院改革問題の延長上に、戦後の問題を位置づけた。同文書は、終

戦直後の貴族院の様子について以下のように伝えている。

貴族院ニ於テハ（中略）一部勅選議員ノ間ニ於テ此ノ際貴族院ニ於テモ全面的機構改革ヲ断行シ以テ新日本建設ニ貢献スルガ如キ態勢ヲ整フベシトノ要望顕著トナリ去ル九月一日貴族院調査会世話人会開催ノ際ニ於テモスル論議展開サレタル模様ナリシガ大勢ハ未ダ時機尚早ナリトシ何等進展ヲ見ザリシモ前記ノ如ク勅選ノ一部ニ於テハ其ノ後ニ於テモ極メテ熱心ニ制度改正ノ断行ヲ力説シツツアリテ今次臨時議會ヲ契機ニ本問題ノ促進ヲ一層拍車セシカノ如キ氣運ニアリ

ここからは、一部勅選議員層を中心に、自発的な改革論が浮上していたことがうかがえる。いくつかの改革案も示されているが、ここでは比較的具体的な例として研究会所属の勅選議員・宮田光雄の改革案を紹介する。

宮田は、「此際ハ再建日本ノ為メ一切ヲ精算シ根本的立直シヲヤルベキデアル」として、貴族院の名称変更（「上院」とする案を出している）、有爵議員の廃止、道府県から選挙された議員90名、勅選議員60名によって議院を構成、といった改正案を挙げる。彼が志向する第二院の全体像は、「上院ハ枢密院ト貴族院合併シタ様ナモノ」というものであった。

宮田の改革案は、戦前から批判の強かった有爵議員を廃止し、地方代表という形で選出勢力を取り込むことで、枢密院の役割をも兼ねた権威ある抑制機関として第二院を再生せんとするものである。このような改革案は、後に政府が企図した第二院制度と多くの点で一致する。こうした議論が終戦直後から自発的に見られることは、日本の知識層において一定の二院制度観が共有されていたことを、改めて裏付けるものといってよい。

しかし、逆にいうならばこうした意識が強固であるほど、同時にそうした意識を共有していないGHQとの間の溝が深くなることも意味する。つまり以後に展開される二院制度をめぐる緊張関係は、この時点からすでに見通し得るものだったのである。

第2節 憲法草案の作成と第二院

1節でみたように、第二院に関する問題は終戦直後から噴出していたのだが、やはり本格的に議論が深まるのは、憲法改正問題が政治過程にあがって以後であった。

当初、内大臣府が憲法調査を行ったこともあったが、作業にあたった近衛文麿に戦犯容疑が及んだことや、内大臣府が憲法改正をリードすることへの批判などもあり、この調査が日本国憲法に直接の影響を与えることはなかった。

内大臣府の調査が続く最中の45年10月11日、幣原喜重郎首相は、マッカーサーと会談した。ここで、いわゆる五大指令が発せられ、同時に憲法改正の必要が正式に通達された。これを受け27日には、憲法問題調査委員会（松本蒸治委員長）が発足。憲法改正問題の本流は、同委員会にシフトしたのである。

同委員会は翌46年2月2日、松本委員長自らが起草した案を基に、「憲法改正要綱」（「甲案」）と「憲法改正案」（「乙案」）を決定。2月8日、甲案を要約した「憲法改正の要旨」（憲法改正要綱）と「政府起草の憲法改正に対する一般的説明」（以下一般説明とする）をGHQに提出した。

これらの草案中、二院制度に関し特に重要な点として、参議院という名称が登場すること、衆議院に議決の優先権や内閣不信任決議権を認め「参議院ハ衆議院ニ比シ第二次的ノ権限ヲ有スルニ過キササルモノトセリ」と明記したこと、などが挙げられる¹⁴⁾。また、参議院の組織は、「皇族及華族ヲ其ノ構成員ヨリ排除シ且其構成ヲ法律ヲ以テ定ムヘキモノトスル」として、皇族と華族が議員構成から排除され、それらに代わり参議院は、「参議院法ノ定ムル所ニ依リ選挙又ハ勅任セラレタ議員」により組織するとされた。

ここで重要なのは、これがGHQの直接的指示が出されていない段階で作成された案だということである。つまり、皇族や華族の排除、衆議院に対し「第二次的」な地位、といった構想は、基本的に日本政府の側から出されたものである。そして同時に、勅選議員を残すなど、衆議院とは異なる原理による組織方法を採用の方針も打ち出されていた。

しかし、この案はGHQに受け入れられず、2月13日、一院制の規定を含むGHQ案が日本側に手交される。前述のように、一院制の規定に日本政府は強く反発。松本蒸治らの抗議が実り、「憲法草案の基本原則を変えるものでない限り」二院制度についても十分考慮されるという言質を引き出した¹⁵⁾。だが、それは「両院共ニ民選議員ヲ以テ構成セラル」との絶対条件を受け入れることでもあった。勅任など選挙以外の議員を含む構成で、権威ある第二院の構築を企図していた日本側にとって、それは自らの二院制度観を否定されかねない条件といえた。

GHQ案を受けて、46年3月2日に日本政府が提出した「3月2日案」では、参議院について、敢えて職能代表を取り入れた案を採っていたが、無論これはGHQ側に否定され、全面的修正が求められた¹⁶⁾。結局、「ほぼ向こうの対案に服従」する形で憲法改正要綱（「3月6日案」）が作成されることとなる¹⁷⁾。ここでは、「両議院ハ国民ニ依リ選挙セラレ国民全体ヲ代表スル議員ヲ以テ組織ス」と明記され、これが実際の日本国憲法に直接つながることとなる。

だが、しかしこれをもって日本政府が、自分たちの第二院構想を断念したわけではない。その後政府は、関係各省庁との協議の席で「国民ニ依リ」ハ英文ニハナシ。間接選挙ヲ考フエバナキ方可ナルベシ」との指摘を受け、これを採用しているのである¹⁸⁾。また、枢密院での審議でも、林頼三郎が職能代表制の可否について質したのに対し、松本が「議員ノ資格ニ差異ヲ設クレバ可能ナルベシ」と答弁している¹⁹⁾。

以上のように、政府は、なおも自らの第二院構想を強く保持していたのである。二院制度問題は、こうした緊張関係をはらみつつ帝国議会で審議されることとなる。

第3節 帝国議会での審議

憲法改正案は、46年6月25～8月24日まで衆議院で、8月26～10月6日まで貴族院で、それぞれ審議された。本節では、二院制度に関わる審議を取り上げ

検討する。

ただ、最初にも述べた通り、憲法には参議院の構成や性格について具体的規定がなく、その詳細を委ねられた参議院選挙法の起草も、完成していなかった。このため審議では、参議院の構成に関する問題が主な論点とされた。ここではあえて議論を時系列順に並べることをせず、重要な論点にそって審議内容を俯瞰することとする。

まず問題とされたのは、衆議院との差異の問題である。両院を、共に「国民の代表」とした憲法の規定は、両院の差異を曖昧なものにしており、ここに多くの質問が集中した。代表的なものとして、早くから憲法問題に関わっていた佐々木惣一の質問を取り上げる²⁰⁾。

佐々木は、参議院は「衆議院トハ違ヒマシタ所ノ職責ト云フモノガ其ノ根本ノ基礎ニナラナケリヤナラナイ」のであり、第二院の職分は「熟慮慎重ト云フコトヲ促ス所ノ、サウ云フ又国家機関」たることにあるとする²¹⁾。そして、参議院が衆議院に対し常に優越的地位を認める以上、参議院は、むしろ選挙以外の方法で、その職分に相応しい構成を実現すべきである、というのである。こうした見地から佐々木は、「選挙ト云フコトガ参議院構成ノ基礎トナツテ居ルト云フコトハ、実ハ理解出来ナイ（中略）此ノ憲法デハ衆議院ト同ジモノノヤウニ考ヘラレテ居ルノハ一体ドウ云フモノカ」と原案を批判した。

佐々木の質問に対し答弁に立った金森徳次郎は、「国民ト云フモノハ多角形ノモノ」であり、両院の理念をはっきりさせておけば、国民は両院の議員を「違ツタ角度ニ於テ」選出することが可能である、と答える。2節でみた通り日本政府本来の考え方は、むしろ佐々木に近いものであった。しかし、GHQと直接折衝する立場にある政府は、そうした志向を直接的に反映することの困難さを熟知していた。佐々木との齟齬は、そこから生じるものだったといえる。だからこそ、明文上はどうあれ「ドノ角度ヲ採テ之ヲ参議院ニ代表セシムカ」ということを「憲法ノ全精神ヲ汲」んで考えるべきだ、とするのが金森に言及できる限界点だったのである。

ならば、憲法の範囲内に従うとき、参議院にはどういう構成が考えられるのか。次に焦点となるのは、この点である。特に質問が集中したのは、職能代表制に関するものだった。たとえば、自由党の神田博は「(選挙によっては一筆者) 段々回ヲ重ネテ参リマス内ニ、結局政党政治ノ基盤ノ上ニ立ツテ参リマスカラ参議院ノ講成ト云フモノガ衆議院ト同ジヤウナモノニナツテシマヒマス」と述べ、参議院らしい構成を採る方法として「職能団体カラ推薦シタ候補者ヲ全国民ガ投票スル」方法の可否をたずねている²²⁾。また、日本社会党の森三樹も、「職能的ナ学識経験或ハ又社会ノ種々雑多ノ職能、其ノ中カラ選挙シテ行クト云フヤウナ御方針ハ放擲ナサツタノデアリマセウカ」と同趣旨の質問をしており、職能代表制度の浸透力の広さをうかがわせる。

これらの質問に対し金森は、制度として職能代表制を導入することは困難であると繰り返した。しかし、個人的意見と断りながらも「職能的ナル熱意ト知識ト経験トヲ持ツヤウナ方々ガ適当ナ程度ニ於テ参議院ニ現ハレルコトハ好マシイ」と述べ、さらに「若シ全国的ナ選挙区デ、若干ノ議員ヲ選ブ、而モソレニ推薦ト云フヤウナ形式ヲ採ルナラバ、幾分其ノ趣旨ヲ達成シ得ル」として、その可能性には含みを残したのである。

なぜ職能代表制がこれだけの魅力を持ちえたのか。それは、参議院を「政党政治ノ基盤ノ上」から切り離し、別の理念の下に組織する現実的手段であり、また「職能的ナ学識経験或ハ又社会ノ種々雑多ノ職能」を網羅するのに有効である、と考えられたからであった。衆議院が付した以下の付帯決議も、こうした期待を正確に反映したものである。

参議院は衆議院と均しく国民を代表する選挙せられたる議員を以つて組織すとの原則はこれを認むるも、これがために衆議院と重複する如き機関となり終ることは、その存在の意義を忘却するものである。政府は須くこの点に留意し、参議院の構成については、努めて社会各部門各職域の智識経験ある者がその議員となるに容易なるよう考慮すべきである

かくして改めて示された二院制度観が、参議院選挙法にいかなる影響を与え

たのか。これが、次章の課題となる。

第3章 臨時法制調査会と参議院選挙法

臨時法制調査会は、1946年7月3日に設置され、憲法改正に伴い必要となる法制度整備の重要事項を審議した。調査会は、第1部（皇室、内閣）第2部（国会）第3部（司法）第4部（財政・地方自治・その他）の全4部からなり、参議院選挙法の政府原案は、第二部会での議論を軸に起草された²³⁾。このように、同調査会が参議院制度成立史上に担った役割は、極めて大きなものがあり、参議院制度の性質を分析する場合にも不可欠なものであると思われるが、これまでの研究では、ほとんど取り上げられることがなかった。

本章では、参議院選挙法を扱った第二部会小委員会での議論を中心に、調査会の答申が完成するまでの過程をみる²⁴⁾。

第1節 第1回小委員会（7月15日）～第3回小委員（7月19日）

初期の小委員会では、まず制度制定の範囲、即ち小委員会の意向がどの程度まで取り入れら得るのかについて確認された。中でも小林次郎は、「選挙に依らない参議院ということは成り立ちませんか」（第1回）と、かなり直裁な質問を向けているが、これは政府によって明確に否定された。

また、議院の理念についての意見が多く出され、社会党の水谷長三郎が「法律上の権限は小さく決めてあるのだから、参議院の勢力は法を超越した道徳のやうなものがいいと思ふ」、「衆議院の行き過ぎを参議院が是正するという職分があるのである」（第1回）と述べたのをはじめ、大地真も「衆議院の行き過ぎをチェックするというのが、何より本質的に大切である」（第2回）と述べるなど、改めて二院制度観の根強さが示されることとなった。

選挙方法に関しては、北吟吉のように「第三十九条の枠内で選ぶということになれば、被選資格を制限するより外に途はないでしょう」（第1回）という意

見や水谷の「参議院を直接選挙で組織するとすれば、どうしても地方のボスが牛耳ることになつていかぬと思ふ」(第1回)という理由から間接選挙を求める意見、林譲治の「職能代表の分は国会で選挙する。地域代表の分は市町村会議員に選ばせればよい」(第1回)という意見、また多くの委員から出された、半数は直接選挙で、もう半数は間接選挙で議員を選出するという折衷の意見、など様々な案が百出した²⁵⁾。

以上のように、かなり活発な議論が行われたのであるが、しかし、いずれの意見もほぼ同じ二院制度観に立った上での議論であったことを確認しておきたい。この時点では、政府側は草案を提出しておらず、小委員が主導する形で議論が進められた。このため、こうした思想が、かなり直接的に発揮された点に初期の小委員会の特徴があったといえる。

第2節 第4回小委員会(7月22日)～第10回小委員会(8月9日)

政府は、小委員からの希望に答え、第四回小委員会に法制局案(「参議院の構成に関する試案」)を提出した。この案は、衆議院憲法改正特別委員会(7月19日)に配布された政府試案をさらに詳細にしたもので、直接選挙法や調査会前半で主流となったのと同じ直接選挙と間接選挙の折衷案など7つの案から成っていた²⁶⁾。

第四回小委員会では、「答申される前に或程度GHQにあたつておくのがよい」という法制局側の意向から、法制局案と小委員会で作された案をGHQに説明し、折衝を行うことで一致し、第6回小委員会で、入江俊郎法制局長官がその結果を報告した²⁷⁾。

GHQは、法制局試案の第1案(直接選挙で地域代表と全国区代表が半数ずつ)に高い評価を与え、逆に両院議員が直接選挙する方法や議会が候補者を決める案は、「アンコンスティューショナル」として否定的であった。しかし、この報告に対し北が述べたように、「選挙法の規定に参議院の半数は同時に選挙資格を持つということを入れておけばアンコンスティューショナルにはならぬで

しょう」(第6回)といった議論は、なおも極めて根強く、これを受けた政府は、直接選挙と間接選挙を折衷した構成の「参議院選挙制度要綱」を作成し、第10回小委員会に提出した²⁸⁾。

しかし、宮内乾幹事から、同要綱を事前に提出していたGHQが、「賛成し得ぬというのが大体の空気」(第6回)であることが伝えられ、小委員会のような構想を実現することの困難が、改めて明確に示されることとなった。

このため第10回小委員会では、「制度としては単記直接選挙とし、事実上選挙母体はやらせる。衆議院が推薦団体になってもよい」、「法律でなくて、ラジオやなんかで(参議院の理念を一著者)宣伝する」(金森徳次郎)、「熟練堪能の士を選ぶのだという心得規定を置いては」(宮内乾)、といった直接明文化されない運用や慣習に期待する意見が続出した。

制度から運営へ、自分たちの理念をいかに保持するのか、問題はここに移らざるを得なかったのである。それは、小委員たちが立ち至った局面の困難さと、それでもなお第二院に期待しようとする、彼らの二院制度観の強靱さ、その双方を同時に示すものであったと評することができる。

第3節 臨時法制調査会答申の完成

小委員会で出された意見は、「参議院選挙法案要綱試案」としてまとめられ、8月21日の臨時法制調査会第2回総会に提出された。同試案では、半数を都道府県の選挙区で選挙し、残りは、両院が定員の倍数の候補者を推薦し全国区で選挙するとされた²⁹⁾。

しかし、8月27日の閣議において、衆議院を推薦母体に含む方法では、参議院から政党色を払拭できない、との批判が斉藤隆夫らから出された³⁰⁾。このため法制局は、第4回小委員会に提出した法制局案中、GHQの評価が高かった第1案を元に、「参議院の構成に関する試案」を作成し、10月4日、GHQに提出した³¹⁾。

同試案では、定数は250~300、甲種、乙種の2つの議員から成り、甲種は地

域代表で直接選挙制、乙種議員は同じく直接選挙制だが各種団体からの推薦制度を取る案が検討されていた。その推薦母体としては、総理大臣や両院議長などが構成する特別詮衝委員会（甲案）、各種職能団体（乙案）、有権者500人以上の推薦（丙案）、の3案が勘案されていた。同試案に対し、GHQの意向は

- (一) これらのうち乙案が適当である。但し、職能代表の色彩を除去するとともに、政党からも候補者の推薦ができることを明らかにする必要がある。
- (二) 全国区をやめて、都道府県一本とし、全部について乙案のラインで立案することはよろしい。
- (三) 候補者の推薦を許される団体は、地方庁のオーソリゼーションを必要とするのが当然であり、その手続が立法化されなければならない。

というものであった³²⁾。

こうした流れを受け、10月14日の第3回第2部会では、この日配布された「参議院議員選挙に関し問題となるべき諸点」を中心に議論が進められた³³⁾。第2部会では、技術的問題から参議院も都道府県選挙区に統一するという意見も一部にみられたものの、「衆議院と大差ないものになるので、二院制をやめてしまえという意見が出るのをおそれる」（山田義見）、「むしろ都道府県をやめて全国一選挙区でやりたい」（下條康磨）、「職能を運用の上で選ぶのは全国一選区のほうが府県よりもやり易いのではないか」（入江俊郎）と、可能な限り参議院の独自性を追求する立場から、全国区制度制を支持する意見が大勢を占めた³⁴⁾。

かくして、この方針に従い起草された「参議院選挙法案要綱」は、臨時法制調査会第3回総会（10月22日～24日）の承認を受け、10月26日、以下の通り政府に答申された³⁵⁾。

- 一 議員定数 衆議院議員の定数の三分の二以内とすること。
- 二 選挙区
 - (イ) 略々半数については各都道府県の区域により、定数の最小限の割当は各選挙区につき二人、爾余は、各都道府県のける人口に按分し偶数を付

加する。

(ロ) 残余については全国一選挙区とする。

三 年齢 選挙人は二十才以上、被選挙人は四十才以上。

四 選挙方法 直接選挙、単記、無記名投票。

この答申は、実際の参議院制度の原型であり、この後いくつかの訂正を加えられたことを除けば、参議院制度はここで一応の完成をみたといって大過なからう³⁶⁾。

おわりに

以上、参議院制度成立史を、日本の知識人層の二院制度観との関連を中心にみてきた。ここで改めて強調すべきは、それが決して「民主化」そのものへの抵抗ではなかったということである。

オールドリベラリストと呼ばれた知識人層が、参議院制度に強くこだわったのは、むしろ「民主化」の次にくる事態に対してであった。1章で述べたように、それは「コミュニズムでも、ミリタリズムでも思の儘」に出来得る強大な衆議院への危惧、言い換えれば「選挙された独裁」への危惧であった。こうした危惧が、必ずしも「時代遅れ」のものといえぬことは、21世紀の今日でさえ「選挙された独裁」が、世界中の新興民主主義国でみられる事実をみれば明白であろう。

彼らの目から見て新憲法で衆議院が有した権能は、余りに強大なものであり、しかもそれは、個人個人の「私利私欲」によって選出された議員、そしてその議員たちが形成する政党によって支配されるであろうと予想された。では、その衆議院が常に「正しい」と保証し得るのか。戦前の「民主主義の失敗」を誰より知る彼らは、この問いに対して楽観的たりえなかったのである。憲法完成間もなく現れたノモス主権論もまた、こうした問題意識ゆえに発生した議論であった³⁷⁾。

そして、こうした意識がなければ、参議院制度はありえなかった。無論、彼らの構想は、ほとんどがGHQによって否定され、直接参議院制度の中に明文化されることはなかったが、それでも今日に至るまでなお「良識の府」としての参議院に期待し、その再生が強く叫ばれていることを考えれば、彼らの影響は生き続けているといわねばならない³⁸⁾。参議院の問題を考えると、そうした思想の影響とその由来は、正しく認識しておく必要ある。

その上で問題となるのは、「正しい統治理念」が実現されているかを監督するため、議会に「良識の府」を置くという思想の是非である。これは、議会制民主主義という体制の根幹に関わる問題でもあろう。参議院というと「ねじれ現象」ばかりが騒がれているきらいがあるが、むしろこうした問題をこそ考えねばなるまい。

無論この問題には、固有の正解があるわけではない。我々が民主主義的、立憲主義的立場を選択する以上、あらゆる問題に固有の「正解」を求めることは出来ないからである。ならば、あらゆる側面から問題を検討し、より良い形を常に志向しようとする態度こそ真に求められるものであろう。本稿も、問題をより多くの視覚から捉えるための一助となればと考えている。

註

- 1) たとえば、和田秀夫氏は各国の上院制度の形態を、1「特権的保守代表型」、2「連邦の支邦代表型」、3「民主的国民代表型」、4「職能代表型」の4種類に分類した上で、「参議院は右の第三と第四の性格を多少の程度でもつところの、しかも、全国選出議員をも構成分子として持つ諸外国に類例のない独特の制度であるといえる」と述べている(和田秀夫『新版憲法体系』勁草書房、1982、258～259頁)。
- 2) 参議院成立史を論じた研究として、「参議院制度の成立過程」(1)～(3)((1)『広島大学教育学部紀要第二部』1963、(2)『広島商大論集』7-2、1967、(3)『広島大学大論集』9-1、1968)、田村公伸「憲法制定過程と二院制—参議院成立の議論を検証する」(『議会政策研究会年報』6、2004)などがある。また、GHQから憲法改正の示唆がなされてから参議院制度成立に到るまでの史料を多く網羅したものとして、自治大学校『戦後自治史3—(参議院議員選挙法の制定)』1960、がある。なお、同書の解説は臨時法制調査会にも言及している。
- 3) 佐藤達夫『日本国憲法成立史』3、有斐閣、1994、48頁

- 4) 前掲『日本国憲法成立史』2、1964、941頁～942頁
この調査は、政界、学会、官界、教育界、宗教界、法曹会、勤労者層、学生層、青年層、女性層など13方面の5千名を対象として行われ約2500名の回答を得た。調査対象が、やや知識人層に偏しており、必ずしも当時の世論を正確に反映しているかは疑問であるが、それでも当時の世論の一端を伺うことが出来る貴重な史料である。
- 5) 表2は、第2次近衛内閣時の議会制度審議会における貴族院改革をめぐる議論を、筆者がまとめたものである。また、貴族院制度調査会「貴族院二閣スル諸説概要録」1936、も参照した。
- 6) 小路田泰直ほか編『憲法と歴史学—憲法改正論争の始まりに際して—』ゆまに書房、2004、5頁
- 7) 憲法問題を審議した衆議院の委員会での答弁中でも、金森は自身が「学問を研究するものの一部として、多くの部面から排撃せられ」た経験に触れ、議場から拍手を受けている（清水伸『逐条日本国憲法審議録』1、166頁）。
- 8) 小関素明「日本国憲法体制のリアリズム—「国民主権」と「基本的人権」「国際平和」の強度と粘着力を見据えて—」（『日本史の方法』4、2006、28頁）
- 9) 尾高朝雄「国民主権と天皇制」（国家学会編『新憲法の研究』有斐閣、1947、41頁）
- 10) 小熊英二『〈民主〉と〈愛国〉—戦後日本のナショナリズムと公共性』新曜社、2002
- 11) 臨時法制調査会第2部会第1回小委員会（46年7月15日）における小林次郎の発言（「臨時法制調査会第二部会小委員会議事通要」（『入江俊郎関係文書』）国立国会図書館憲政資料室蔵
- 12) 刑部荘「両院制」（前掲『新憲法の研究』、210頁）
- 13) 以下は、「官情報—第677号・貴族院制度改革問題ヲ繞ル各派ノ動向ニ就テ」国立公文書館蔵（01-3A-015-00・返青08001220）による。
- 14) 前掲『日本国憲法成立史』2、551頁～552頁
- 15) 正式には、46年2月22日に松本とホイットニーが再び会談し、この席で二院制の採用が了承された。この会談によると府県議員による間接選挙は、（府県議員が公選である限り）民選議員とみなされるが、職能代表や勅任による構成は基本的に不可とされた。（前掲『日本国憲法成史』3、63～64頁）
- 16) 同上、97～99頁
ただし、六年という衆議院に比して長い任期と3年ごとに半数ずる改選するという構想は、実際の参議院制度まで引き継がれることとなった。
- 17) 同上、154頁
- 18) 同上、246頁
- 19) 村上一郎『帝国憲法改正案議事録』国書刊行会、1986年、96～97頁
- 20) なお、貴族院では憲法改正案の審議に先立ち、勅選議員の補充を行った。これは、1月4日の覚書で公職追放となった議員の穴を埋めるためのものであったが、来るべき帝国憲法改正審議を意識して、金森徳次郎、佐々木惣一、牧野英一、野村淳治、

南原繁、中田薫、入江俊郎、高柳賢三、田中耕太郎、宮沢俊義、我妻栄、山本有三、その後7月になって有馬忠三郎、浅井清、また憲法審議中の9月に高木八尺と、高名な学者、知識人が並ぶこととなった。

- 21) 『帝国議会貴族院本会議議事速記録』46年8月29日
- 22) 『帝国議会衆議院委員会議事録』46年7月6日
- 23) 第二部会の委員は、以下の通り。(○は小委員)
- 北聆吉(部会長) 寺崎太郎 ○飯沼一省 山田義見 ○小林次郎 大地真 下条篤磨 ○田所美治 ○後藤一蔵 平塚広義 ○川村武治 ○林連 原夫次郎 ○山崎猛 ○水谷長三郎 鈴木義 男 ○宮崎俊義 ○浅井清 岡岡良一 末延三次 久保白落美 林讓治 周東英雄 入江俊郎 佐藤達夫 ○山田三良 ○佐々木惣一 谷村唯一郎 安部俊吾 世耕弘一 桂作蔵 上塚司 柴田兵一郎 古島義英 中村又一 河崎なつ
- 24) 以下は、特に断らない限り、国立国会図書館憲政資料室蔵「臨時法制調査会第二部会小委員会議事通要」(『入江俊郎関係文書』)による。なお、読みやすさに配慮し、本文中には、小委員会の回数のみを付すに止めた。
- 25) こうした案をまとめたのが、以下の「参議院の構成に関する試案」(第3回)である。
- 一、議員定数は略々三百人とする事。
- 二、内略々一五〇人は地域代表とし、
- (イ) 選挙区は、各都道府県の区域により、定数の最小限の割当は各選挙区に付、二人、余は各都道府県における人口に接分し偶数を付加すること。
- (ロ) 選挙方法 直接選挙、単記無記名投票。
- (ハ) 年齢は、選挙人としては二十五歳以上。被選人としては三十歳以上。ほかに制限を置かず。
- (ニ) 立候補。選挙運動共に衆議院並。
- 三、残余の定数(偶数)は両選院の会合で選挙する。被選資格二の(イ)に同じ。
- 四、当初の議員については、三の分は衆議院が全部を選ぶ。
- 五、当初三年にして退任する者は二及び三の各々について半数宛、尚二については各選挙区について選出議員の半数宛抽選で、これを定める。
- 26) 法制局案は、以下の通り(要約)。(なお定数についてはすべて200人程度とされた。)
- 第1案 選挙区・甲種議員は各都道府県(地域代表)、乙種は全国一選挙区(職能的面に考慮)
- 選挙年齢・25、被選挙年齢30
- 選挙方法・単記投票による直接投票
- 第2案 選挙区・各都道府県
- 年齢・第1案と同じ
- 選挙方法・単記式による直接選挙
- 第3案 選挙区・全国一選挙区

年齢・衆院より若干引き上げる
候補者の選定・両院にて半数を選定する
選挙方法・単記投票

第4案 基本的に第3案と同じ。選挙区を地方行政事務局長の区域程度とする

第5案 選挙区・地方行政事務局長の区域（又は全国区）、
選挙人・公選による選挙委員、被選挙年齢・衆院より若干引き上げる、
選挙方法・単記投票（又は制限連記式）

第6案 選挙区・全国区、
選挙人・都道府県会議員及区市町村会議員、
選挙方法・単記投票

第7案 選挙区・地方行政事務局長の区域、
選挙人・衆院より若干引き上げる、議員候補者の選定・候補者選定委員会（総数5000名で都市区単位で直接公選）、
選挙方法・単記投票

27) 入江の報告については、以下の通り。

（定数について）どの程度かと質問があり、二〇〇乃至三〇〇程度であると申したところ、相当縮減は適当であろう。もつと減らしてはどうか、アメリカは九十何人だということであつたが、アメリカとは違うからということ話をした。（中略）年齢はどの程度高めるとか質問あり、一応選挙年齢を二十五歳、被選挙年齢を三十才又は四十才と話したところ、被選挙の年齢を上げるのはよいだろうが、しかし、三十才位が常識だろうということだった。（中略）議員の半数を地域代表とすることは考えられるが、残余を両院で選挙するのはどうか、両院の議員が直接参議院議員を選挙するのはアンコンスティューショナルと思はれる（中略）両院で候補者を選びそれを国民が選挙するのはどうかと申したところ、候補者をきめることが大事（中略）第一案の、甲種議員については都道府県の区域を選挙区とし、乙種議員については全国一選挙区とする案は（中略）非常にいい案だ、都道府県の選挙区と全国一選挙区を組み合わせてあるのはよい、と言っていた。

28) 「参議院議員選挙制度要綱」（要約）は、以下の通り。（前掲『戦後自治史』3、121～122頁）

定数：300

構成・①半数は各都道府県よりの地域代表（直接選挙・単記無記名・選挙権二五歳以上・被選挙権30歳以上）

②残余半数は、1、両院で選挙 2、両院が定数の二倍の候補者を推薦しその中より全国一選挙区で選挙 3、両院で定数の二倍の候補を推薦し、別に選挙人百人以上の連署に依る候補者の推薦を可能とする 4、選挙人において選挙委員を選挙し、選挙委員に定数の倍の候補者を推薦させて全国一選挙区で選挙、のいずれかをとる。

- 29) 「参議院議員選挙法案要綱」(前掲『戦後自治史』3、124頁)
- 一、議員定数は略三百人とする。
 - 二、内、略百五十人は地域代表制とし
 - (イ) 選挙区は各都道府県の区域により、定数の最小限の割り当ては、各選挙区につき二人。爾余は各都道府県における人口に按分し偶数を付加する。
 - (ロ) 選挙方法 直接選挙、単記、無記名投票
 - (ハ) 選挙人は二十才以上、被選挙人は三五才以上。他に制限を置かず。
 - (ニ) 立候補、選挙運動ともに衆議院並とする。
 - 三、残余の定数(偶数)に該る者は、両院に於て定数の二倍の候補者を推薦し、これらの候補者につき選挙人が全国一選挙区に於てすべて推薦する。
 - 四、当初三年にして退任する者は二、三の各々について半数宛、尚二については各選挙区について選出議員の半数宛抽選でこれを定める。
- 30) 46年8月29日付『朝日新聞』
- 31) 前掲『戦後自治史』3、131~132頁
- 32) 佐藤達夫 「参議院全国区制の成立過程」(『レファレンス』83、1957)
- 33) 「参議院議員選挙に関し問題となるべき諸点」(前掲『戦後自治史』3、145~146頁)
- 一、定数は更に減少すべきか否か。
 - 二、選挙区と全国一選挙区との二つを併せ用いることについて更に検討するの必要がないか否か。
 - 三、年齢については、選挙人の年齢は二〇才とすることとなるが、被選挙人の年齢は更に引き上げる必要がないかどうか。
 - 四、選挙方法については、特別な候補者推薦制度を認めず、単純に直接選挙とするか、中間報告に掲げるもの以外に何等か特別な推薦制度を考え得るかどうか。
- 34) 「第三回第二部会会議概要」(同上、141~142頁)
- 35) 「参議院選挙法案要綱」(同上、149頁)
- 36) 以後に変更された主な点としては、GHQの申し入れとして、定数を250名に削減、年齢制限を30歳に引き下げること(同上、158~159頁)
- また、帝国議会の審議では、貴族院で投票立会人の選任、投票の効力の決定、議員候補者の被選挙権の有無の決定法などに当事者主義を採用(これはGHQの意向による変更であった)、衆議院で選挙の事前運動や戸別訪問を禁止せず、選挙費用の上限も定めない選挙制度は時期尚早として、政府が次の議会に適当な法案を出して善処するように求める附帯決議をつけた。
- 37) 前掲「日本国憲法体制のリアリズム—「国民主権」と「基本的人権」「国際平和」の強度と粘着力を見据えて—」、28頁
- 38) たとえば、最近の著作として、筆坂秀世ほか『参議院なんていらぬ』幻冬舎、2007、では、抑止・監督機関として参議院を強化する必要が全編を通じて強く説かれている。