

はしがき

我が国の国会に対する国民の不信感は根強い。それは否定し得ない事実だろう。例えば、世界価値観調査（World Values Survey 2010）に拠ると、国会を「信頼する」又は「やや信頼する」と肯定的に評価した日本人は僅か19.8%に過ぎない。その原因としては、いつまでも後を絶たない国会議員の不祥事（贈収賄・脱税等々）、さらにその不祥事を隠蔽する体質など、国会議員の資質に起因する個人的な問題がまず窺える。かかる政治家不信と呼称すべき問題も深刻だが、寧ろ、それよりも遙かに深刻なのは、国会の制度的な問題ではないだろうか。すなわち、多くの国民が、我が国では、政府に対して国会は余りにも無力で、政府の政策を国会が統制するなど不可能であり、期待しても無駄だと考えているように看取される。事実、我が国の重要法案の殆どは内閣提出法案が占め、通例、その大半がほぼ無修正で政府案通りに可決・成立しており、国会の統制機能は極めて限定的だといえる。その背景には、法律上、1990年代以降の一連の政治改革・行政改革によって、内閣機能・首相権限の強化は相当程度実現したものの、それに対抗するだけの国会機能の強化が図られてこなかった経緯がある。また、それ以前に、憲法上、我が国の議院内閣制という制度設計から、国会と政府（内閣）は一定の協働を前提とされており、米国等と比較すれば、元来、両者の緊張関係はそれほど厳格でもない。我が国の統治機構において、かかる事情は否定し得ない事実である。もっとも、ここでいう「国会」とは主として衆議院を想定しており、参議院は政府・衆議院とは一線を画する存在であることを看過してはならない。我が国では、衆議院に比して、参議院は軽視されがちだが、参議院改革にこそ、まだ多くの可能性が残されているのではないか。そこで、本書では、国会機能の強化という文脈において、かかる参議院の独自性を再評価してみたい。

そもそも、国会機能の強化には、二院制の実質化が不可避である。すなわち、上下両院の機能分化を前提に、各々の議院が自らの職責を全うすること

で、総体としての国会機能も強化することが可能となる。しかしながら、現実には、参議院の機能不全が語られて久しく、現在も参議院廃止論（一院制論）が有力に主張されている。それを克服するには、まず、「上院が下院と一致するなら、無用であり、下院に反対するならば、それは有害である」と揶揄されたジレンマ状況から、参議院を解放する必要がある。「無用」（カーボンコピー論）でも「有害」（強すぎる参議院論）でもない参議院の方向性を指定するに、「良識の府」「理性の府」として憲法保障機能を担い、政府立法への監視・統制を実質化する機能・組織再編に活路が見出せよう。現行憲法制定以来、「良識の府」「理性の府」と呼称されてきた参議院を本来の理念型に回帰させる。それが本書の主題である。同時に、かかる方向性は、憲法保障という文脈において、裁判所の違憲審査制度に過度に依存してきた脆弱性にも一定の処方策を提供する。今後は、客観的な憲法秩序の是正をも視野に入れ、政府立法（委任立法も含む）への監視・統制手段を多様化・多層化させる方向性が模索されなければならない。かかる文脈の議論で鍵を握るのは、参議院審議の「客観性・合理性」であり、それらを担保するには、参議院内の「党派性の抑制」が焦点となる。ここでは、英国の経験知が一定の示唆を提供してくれる。英国上院では、優れた識見と経験を有する専門家が、党派の影響を受けずに、客観的かつ合理的で専門性の高い審議を実践している。そこで本書は、我が国と英国との比較制度研究を基盤としつつ、今後の参議院改革に一定の方向性を提示するものである。

ここで、本書の構成について記しておきたい。本書は、参議院の憲法的定位を見つめ直し、今後、「憲法の守護者」として憲法保障機能を担うべきであるとの主張を展開するものである。そこで、まず第1章では、かかる議論の前提として、我が国における憲法保障の現状を整理・分析しておきたい。その主たる考察対象は、憲法上、憲法保障機能を付与された「最高裁判所」、一方で、法律上、同様の機能を付与された「内閣法制局」である。これら両機関による憲法保障機能がどの程度の有効性をもって政府立法を統制してきたのか。この点、有効な統制機能を担保できなかったとすれば、かかる機能の阻害要因は何であったのかを分析しておきたい。その上で、第2章では、「参議院は如何にあるべきか」、本書の主題を展開する。本書は、我が国の議院内閣制を前提と

しつつ、憲法上、参議院が内閣（政府）・衆議院とは一線を画する独自性ある機関であるという特徴を再評価している。今後、参議院廃止論（一院制論）を克服すべく、「憲法の守護者」として参議院を新たに再構成する可能性を探ってみたい。ここでは、参議院の憲法的定位、権限、構成、選出方法等の諸問題を総合的に論じるものとする。さらに、第3章では、英国の「憲法委員会」をめぐる比較制度研究を行うものとする。すなわち、本書は、参議院が憲法保障機能を担うという文脈において、参議院ですべての議会制定法における憲法問題を精査するために専門特化した「憲法委員会」を創設することを提言しているが、かかる委員会創設に向けて、英国における憲法委員会の先行事例を比較法的に研究し、我が国での制度設計に一定の示唆を得ることを目的とする。最後に、第4章では、英国の「委任立法委員会」に関する比較制度研究を展開する。すなわち、本書が主眼を置く憲法保障という文脈において、政府提出の法律案だけを監視・統制するだけでは、実際には不十分である。なぜなら、我が国の法律は、その殆どが主要な法律事項を行政命令（政省令）に委任している現状があり、実際には、法律の实体は、事後的に行政命令で定める仕組みが存在するからである。立法権委任の技術によって、行政官僚は、面倒な国会審議をバイパスし、事実上、自らの自由裁量で法律事項を事後的に制定できる、そのような制度枠組が確立されている。かかる委任立法という法形式が、議会制民主主義を形骸化することは明白である。我が国ではかかる問題への認識が希薄だが、委任立法への統制を制度化せず放置している国は、実は、先進国の中では、我が国が唯一といってよい。また、委任立法の危険性に触れるなら、独ナチスの1933年全権委任法（Gesetz zur Behebung der Not von Volk und Reich）や我が国の1938年国家総動員法等の例を挙げれば十分であろう。ファシズム法体制を確立する契機となり、計り知れない国家権力濫用の禍害をもたらした。かかる委任立法に内在する危険性に鑑みれば、当然、行政の委任立法までを監視・統制の対象に包括しなければ、真の憲法保障は担保し得ない。そこで本書は、行政の委任立法を統制する「委任立法委員会」を参議院に創設することを提言するが、かかる委任立法への議会統制という文脈で、これまでに先駆的な制度展開を精力的に実践してきた英国の法制度を比較研究の対象とし、その経験知から示唆を得て、今後、我が国でも有効な制度設計に向けた議論を深化させて

いきたい。

本書の試みは、一部の読者にとって、まったく「非常識」な見解に映るかも知れない。これまで一般的に、多くの人々が仮託してきた「常識」とは大きく異なるからである。すなわち、我が国の参議院は、立法権を担う政治的機関であるから、公選制に基づく政党制を前提としてきた。当然に、党派性は不可避となる。また本来、違憲審査は裁判所の機能である。それが「常識」であり、参議院内の党派性の抑制や憲法保障機能など笑止の沙汰だと一蹴する読者もいることだろう。筆者自身も現実とのギャップは理解している。しかし、往々にして、現実と規範は乖離するものである。憲法9条をめぐる憲法論等はその典型であろう。現実と規範が乖離している状況で、我々が何を選択し、如何に調整を図るべきかという問題である。天動説から地動説への転回過程を例に出すのは僭越だが、意外とそういう「非常識」な見解に真理が潜んでいる場合もある。本書は、ある意味では「常識」への挑戦といえるかも知れない。何れにせよ、「非常識」と一蹴する前に、是非とも、一度立ち止まって、我が国の憲法保障のあり方や参議院（二院制）の機能について見直す機会にしてもらえれば、望外の喜びである。