



わが国「二院制」の改革

憲法改正による立法府の構造改革を

2005年5月20日
社団法人 経済同友会

提言のポイント

1. 即時に実行すべき国会改革

「衆議院」

「完全小選挙区制」への移行を早期に進める。

「一票の格差」は、どんなに大きくとも「1対1.5」倍を超えないものとする。
実質的な「通年国会」を実現させる。

「参議院」

選挙区選挙での「一票の格差」を早急に是正する。

「国会法」を廃止し、『衆議院法』と『参議院法』（仮称）に分割させる。
法律案を一条一条きちんと審議する「逐条審議」を導入する。
実質的な「通年国会」を実現させる。

約10年以内目処

2. 憲法改正をも含む抜本改革（主に参議院改革）

参議院の役割・権能の改革：

現職参議院議員は政権（首相・大臣・副大臣・政務官）に入らない。

参議院は首相指名しない。

特定分野について参議院先議とする（決算、行政監視、国会同意人事案件など）。

- ・ 決算案否決の場合に、政権に対する何らかの強制力を付ける（現職財務大臣罷免権等）。
- 法律案で衆参の議決が異なった場合の衆議院の再議決要件を「過半数」とする。或いは「参議院が3分の2以上で否決した場合に限り、衆院再議決は同じ3分の2以上を要す」とする。但し、参議院が否決した場合には、一定期間（数ヶ月～1年程度）は、衆議院はこの再議決ができないこととする（衆議院に対する『再審議命令』）。

「調査会」は一層、強化・充実させていく。

予算・条約は現状通りの衆議院優越とする。

国政調査権は、より少数の要求で行使できるようにする。

「国会通年会期制」を憲法で明記する。

参議院の議員選出方法の改革：

全国単位の拘束名簿式比例代表制を中心とし、様々な技術的工夫を検討する。

衆議院と合わせて議員選出方法を憲法に明記することも検討する。

目 次

． 日本政治の将来ビジョン	1
． なぜ「二院制・参議院」の改革が必要なのか	2
1 ． 未完の政治・行政改革としての「国会改革」	2
2 ． 「ポスト・マニフェスト」の政治改革課題としての「二院制・参議院」	2
3 ． 「憲法改正」の焦点としての「二院制・参議院」	3
4 ． 「一票の格差」是正が迫る参議院改革	3
． わが国「二院制」のあるべき姿	4
． 提言 1 ：即時に実行すべき国会改革	6
1 ． 「衆議院」	6
2 ． 「参議院」	6
． 提言 2 ：憲法改正を含む抜本的「二院制・参議院」改革	8
1 ． 参議院の役割・権能の改革	9
（1）「政権」とは明確に一線を画し、政権形成に関わらない	9
（2）特定分野については参議院先議とする等	9
（3）衆議院の優越性を明確化する一方、 参議院には衆議院への『再審議命令』権を持たせる	9
（4）「国会通年会期制」を憲法に明記	9
2 ． 参議院の議員選出方法の改革	10
． おわりに	11
1 ． 環境変化に対応した「国会」のあり方の再見直し	11
2 ． 政治家の「質」	11
3 ． 憲法改正と参議院への期待	11
詳論 1：「一院制」について	12
詳論 2：二院制の「垂直的機能分担」と「水平的機能分担」	14
詳論 3：「参議院」の歴史	15
詳論 4：「公選・全国民代表」以外の議員選出方法の検討	18
＜ 図表 ＞	
図表 1：憲法第 59 条第 2 項の既定により、衆議院が再議決した法律案一覧	20
図表 2：二院制から一院制に移行した国の例	22
図表 3：主要国の二院制議会一覧	23
図表 4：戦後の参議院選挙	25
図表 5：内閣提出法案に対する参議院での修正件数	26
・ 図表 5 [参考 A]：参議院先議の閣法・条約の件数	29
・ 図表 5 [参考 B]：最近 10 年の開会回数・開会時間一覧	32

日本を取り巻く環境は大きく変化し、その加速度を増している。

経済：ようやく金融危機は乗り越えたものの、抗うことのできないグローバル化と情報通信革命の波、知識社会化への変化に対応しながら、新ビジネスの創出、巨額財政赤字下での持続可能な財政運営、そのための大胆な経済構造の改革が求められている。

社会：団塊世代の引退で本格化する急激な人口構成の高齢化と歯止めのかからない少子化は世界に類を見ない速さで進行し、従来の日本の社会構造や労働価値観に大きな変革を迫る。さらに環境、食糧、エネルギー、社会保障、教育など多方面で、価値観の対立を止揚できる「社会制度のイノベーション」が必要になっている。

国際関係：「地政学リスク」など周辺地域には未だ不安定要因も多く、外交と安全保障政策の強化が重要となる。一方では、世界から尊敬される国を目指した国際社会への貢献、東アジア経済圏形成、人道・平和活動への積極的参加など、課題は山積している。

このように、「グローバル・プロブレム」(世界全体が直面する問題)、「フロンティア・プロブレム」(先進国の直面する問題)、日本が抱える特有の問題という、三次元の難しい対応が求められている。

国際的には戦力不保持の平和憲法と冷戦構造、国内では経済成長と国民の生活水準向上という明確な枠組み・目標があった時代、国家運営の根幹に関わるような政策論争は殆んど無く、主たる政治課題は、右肩上がりの経済成長でもたらされる経済的果実の配分にあった。そこでは、多様な集団の利害を調整し、合意を得て分配する、いわば「足して二で割る」的政治手法が有効であった。

しかし、これから日本が直面する諸課題には明確な解答・結論が無い。それだけに、如何なる理念・原理原則から、如何なる政策を採用し、それに応じて貴重な資源を如何に配分し、如何なる時間軸で実現していくか、国民にはっきりと提示し、徹底的に議論し、そして最終的に時の政権が責任を負って国の進路を選択していかねばならない。既得権益を排し、優先順位を明確にした、本当の「政策選択」が迫られる。国民には人気のない政策や国論を二分するような政治決断も多くなる。

官僚主導政治を脱却し、政党・政治家が明確な政権公約を掲げ、有権者が政権を選択し、選ばれた政権が責任を持ってこれを実現する「政治家主導の政治」への転換を確かなものとする。これこそ、今後 10 年を展望した「日本の政治の将来ビジョン」である。

こうしたビジョンを実現するには、政治の仕組みの問題と、政治家の資質の問題がある。もちろん後者は大きな問題を抱えており別途検討を要する課題ではあるが、ここでは改めて仕組みの側面に注目してみる。

1. 未完の政治・行政改革としての「国会改革」

近年、選挙制度改革、政治資金改革、首相・内閣のリーダーシップ強化など一連の政治改革が実行されてきた。その目指してきた姿は、「政権交代可能な二大政党制」「政党本位・政策本位の政治」の実現にあった。それは経済同友会がかねてから主張しているところでもあり、正しい方向である。政権交代まで伴って困難な改革が成し遂げられたことは評価すべきであろう。

だがしかし、その実現度は未だ十分なものとは言えない。その中でも特に「国会改革」は、政府委員制度廃止や党首討論導入などはあったものの、相変わらずの審議拒否・強行採決、官僚答弁・揚げ足取り、本質とは無関係のスキャンダル追及と、「与野党の政治家同士が徹底した政策論争を通じて国民に政権選択させる議会」という理想には程遠いままである。政治改革の総仕上げとして残された大きな課題である。

一方、簡素・簡便でムダのない「小さく効率的な政府」の実現は国民的要請である。郵政民営化や「市場化テスト」などは注目されているが、広義の政府としての「立法府」、すなわち「国会」といっても埒外ではあり得ない。これだけ世の中の変化が速くなると、国の決断にも効率性・スピードが要求される。永年勤続議員の特典廃止や議員年金改革などはマスコミの注目を集めたが、もっと本質的・構造的な国会の見直しが必要なのではないか。

特にわが国の「二院制」については、従来から衆議院と参議院の類似性が指摘され、「参議院」の存在意義と役割の明確化を求める声がある。

2. 「ポスト・マニフェスト」の政治改革課題としての「二院制・参議院」

2003年11月の衆議院総選挙は国政選挙初の「マニフェスト選挙」となった。抽象的で曖昧な“選挙口約”や地元利益誘導中心の候補者の“個人公約”とは違い、政党として正式決定した包括的かつ具体的な「政権公約」が示されたことは、政策本位・政党本位の政治への大きなステップである。まだ改善余地も大きいですが、こうした“Plan-Do-Check-Action”の『マニフェスト・サイクル¹』が確立すれば、日本の政治風土を大きく変える可能性を持つ。経済同友会としても各党のマニフェストの評価を行うなど、今後もその定着に向けて取り組んでいきたい。また実際に、この総選挙と、続く2004年参議院選挙で、二大政党化の流れも顕著となった。

しかし、マニフェストに基づいた「政権交代可能な二大政党制」が現実味を増すに連れて、新たな問題がクローズアップされている。

まず、郵政改革で顕著なように、マニフェストを公然と否定して憚らない公認候補者・当選者がいることである。少なくとも首相を選出する衆議院の同一政党内では、マニフェストについて意思統一されていなければならない。これを放置するならば政策本位・政党本位の政治など実現するはずがない。いわゆる「党と内閣の二元構造」の早急な解消が求められる。

これにはマニフェスト定着までの過渡期という側面もあるが、実はもう一つ、「参議院」の存在も影を落としていることは見落とされがちである。

初の「マニフェスト選挙」から約半年後、2004年7月に参議院選があり、その結果によっても政権交代すべきだとのマスコミ論調があった。実際、1989年の宇野内閣、1998年の橋本内閣など、近年では参議院選挙の結果で首相が退陣した例もみられる。

¹: 『衆議院総選挙で各政党が詳細な数値目標・達成時期・具体的な財政的裏付け等を明示した「マニフェスト(政権公約)」を党の公式方針として発表　マニフェストに基づき有権者が選挙で「政権選択」　勝った政党が政権を形成しマニフェストを実行　次の衆議院総選挙において、政権政党は政策実現度を自己評価・公表するとともに、与野党が新たなマニフェストを提示　有権者は、現政権の業績評価と新たなマニフェストを評価し、現政権を継続させるか政権交代させるかの意思決定を下す』という、政策に基づいて国民が政権選択できる政治サイクル。

日本の場合、参院選が定期的に3年に1回あり、その間に衆院選がある。衆議院解散を考えると、衆院選で「政権選択」を訴え マニフェストを掲げ政権を取っても、半年後の参院選で少し議席を減らしたら退陣を迫られるということもあり得る。国民に痛みを伴う政策も実行しなければならない時、こういうことを繰り返して「マニフェスト選挙」は本当に定着するのであるか？ マニフェストの内容と最終的な実現度は厳しく問うとしても、ある程度の安定した期間を、選ばれた政権に確保することも必要になってくるのではないか。

政局の波乱要因を増やせばそれだけ首相の任期は不安定化・短期化する。これまで、首相・内閣がクルクルと変るために「官僚主導」とならざるを得なかった面もある。

「マニフェスト」に基づく「政権選択選挙」を徹底させようとする時、わが国の「二院制・参議院」の姿が現在のままで良いのかどうか、次の重要な政治改革の課題となる。

3. 「憲法改正」の焦点としての「二院制・参議院」

こうした中で、全く新たな動きとして、憲法改正論議の高まりがある。

湾岸戦争での国際貢献の議論に端を発し、今や「憲法も時代に応じて変るべきもの、不磨の大典であってはならない」との認識が急速に国民の間に広がっている。

これまでのように憲法改正がタブー視された中では、「解釈学」が幅を利かせ、法律職を中心とするテクノクラートの官僚集団が中心的役割を果たすこととなった。憲法改正は、官僚主導政治から「政治家主導の政治」を復活させる契機でもある。

衆参両院の「憲法調査会」は最終報告を発表し、自民党も結党50周年を迎える今秋に独自の憲法改正案を公表するとしている。在野からも様々な案が出されている。今や憲法改正が現実のものとなってきている。

しかしここでも再び「参議院」がクローズアップされてきた。

2004年11月に自民党憲法調査会がとりまとめた「憲法改正大綱原案」(いわゆる保岡試案)が、参議院の政権不参加や、衆議院の優越性をより強化する方向での両院機能分担を打ち出したところ、参議院自民党の強い反発で白紙撤回に追い込まれた。

だが、参議院のあるべき機能をより発揮するためにも、自ら改革に積極的かつ真摯に取り組むべきであり、それこそが、本当に国民から信頼され尊敬される参議院へとつながっていく。

憲法改正議論の重要な「各論」として、統治機構の要である「国会」のあり方について、国民的見地から、掘り下げた議論を行い、あるべき姿を示すべき時にある。

4. 「一票の格差」是正が迫る参議院改革

もう一つ忘れてならない重要な問題として「一票の格差」是正がある。

選挙区選挙の最大格差が5.06倍となった2001年参議院選につき、2004年1月に最高裁判決があり、裁判官の6人が「違憲」、残りのうち4人までも「次の選挙で漫然と現状が維持されたなら、違憲判断がなされる余地が十分にある」と警告した。つまり、合わせると、最高裁裁判官全15人の過半数を超えたのである。

しかし「次の選挙」に相当した2004年7月参議院選では、検討は行われたものの、結局定数は先送りされ、更に最大5.16倍まで格差が拡大したまま参議院選挙が実施された。既に訴訟も起こっており、最高裁で初の選挙無効・やり直し判決が出る可能性もある。定数格差是正・選挙制度の抜本改革は待ったなしである。

いつまで小手先の弥縫策でつないでいくつもりなのか。むしろこの憲法改正論議を好機として、参議院の役割と選挙制度の根本的な見直しを行うべきではないのか。

「55年体制」の時代、実質的な政権交代は自民党の派閥間で行われたため、内閣が提出する法案であっても党内の事前審査で了承を得ることが慣例として確立し、国会の外で、派閥間のコンセンサス形成によって実質的な政策意思決定が行われてきた。

肝心の「国会」はといえば、表面的には華々しく争っているように見えても、野党側に真剣に政権を奪う気は無く、時間とエネルギーの殆どは法案審議と無関係のスキャンダル追及などに費やされ、「国対政治」に象徴される舞台裏の調整で与野党が合意形成し、“手柄”を分配し合った。野党はこうした地位に安住してしまった。

しかし、冷戦が終焉、急速に成熟社会へ移行する中で、90年代以降の政治改革が目指してきたものは「政権交代可能な二大政党制」「政党本位・政策本位の政治」であり、そしてこの実現の鍵を握るのが「マニフェスト・サイクル」の確立である。各政党が、総選挙で詳細な数値目標、達成時期、具体的な財政的裏付け等を明示した政権公約を党の方針として世に問い、選挙に勝った政党が政権公約を実行する。その後、政権政党が次回選挙までに政策を自己評価するとともに、有権者は現政権の業績評価を行い、同じ政権を継続させるか、政権を交代させるかの意思決定をする。

選ばれた党はマニフェストを実行すべく、与党幹部のほとんどがそのまま入閣し、衆議院と行政とが一体的になってスピーディーな国政運営を行う。一方、破れた党は、次の衆議院選に備えて、時代時代の国民ニーズを的確に反映したものへと政策を『改善』する。そして「国会」、特に「衆議院」は、与野党がこうして進化させたお互いの政策を国民の前に示し、丁々発止の政策論議を闘わせて、次なる政権を争う場となる²。

衆議院の機能がこのように明確になると、今度はそれをチェックする機関が必要になる。それが「参議院」である。「政権争奪の場」である衆議院から一、二歩離れたところから監視し、行き過ぎがあれば「抑制」、足らざるところがあれば「補完」し、こうして二院が「均衡」していくこと。これこそがその長所を活かした、望ましい二院制国会の姿である。

しかし日本の現実はそのようにはなっていない。党首討論など、こうした議会運営の行われている典型とされる英国議会の運営方法を部分的に採り入れてきたが、これまで述べてきょうに、極めて中途半端な状態に止まっている。

特に「参議院」は、「取締役会」で決めた内容を「監査役」がきちんとチェックするように衆議院を監視・監督し、独立した立場から衆議院に意見を言える仕組みであれば有意義な存在であるが、並行して同じようなことを繰り返すのではチェック機能を果たさず、スピードも遅くなり、場合によっては混乱を招くだけで、そのため今や「一院制」論さえ唱えられる事態に至っている。わが国においてはまだ一足飛びに「一院制」を考えるべき時ではないが、二院が同じような存在となり、同じようなことを二度繰り返すのでは意味が無く、もっと両院の役割の違いを明確にする必要がある（ 詳論1、詳論2参照 ）。

²：こうした議会は、政権交代を前提にして 衆目環視（国民への徹底した情報公開）の中で与野党が“闘い”（政権獲得争いの論戦）を繰り広げるという意味で、「アリーナ（闘技場・競技場）型議会」と呼ばれる。

現憲法が制定された帝国議会の審議において政府は、「数の政治」への抑止力となるよう参議院には「知識・経験のある慎重熟練の士」を求めると説明し、衆議院と重複した機関とならないため社会各層の知識経験者を議員とするよう付帯決議まで成された。そして、「参議院の理想像」としては、今でも発足直後の「緑風会」が語られる。

こうした声の本質は、やはり、「『良識の府』たる参議院の行動パターンは、衆議院と違うものであるべきだ」ということである。

発足当初の参議院は、議員の専門性も高く、衆議院の「抑制」「補完」「均衡」を果たしていたが、いつの間にか当初の理念を外れて、政局に巻き込まれ、政局と一体化し、二院制の持つ長所よりも短所の方がますますクローズアップされる流れになっている。これは、そもそもわが国の「二院制・参議院」に期待されていた姿ではない。

参議院が「衆議院と同じになること」を追っているのは、国政の効率性・スピードと決断力を失うばかりか、国民の尊敬を集める存在となることはできない。衆参両院それぞれが独自の役割を持ち、それぞれの使命を責任と誇りを持って十分に果たしていけるような「二院制」とならねばならないのである。

「衆議院」は、有権者の「政権選択」に基づく「マニフェスト・サイクル」を貫徹できる存在となるべきである。

「参議院」は、政局や政党の利害に左右されることなく、一段高い視野から日本国全体の将来を展望する「良識の府」、「国民から尊敬される権威ある第二院」となるよう、本来期待されていたはずの『参議院の原点』に立ち返るべきである。

なお、「首相公選制」は、現状、広範な国民的支持が得られているとは思われず、また、政党政治が定着していない中では、議会と行政府が衝突を繰り返すばかりで有効に機能しないであろう。日本に政党政治が定着した場合には再検討してみる価値はあるが、当面は選択肢となり得ない。

よって以下では「議院内閣制」を前提として「二院制・参議院」改革を提言する。

1. 「衆議院」

衆議院を、「マニフェス・サイクル」による政権選択選挙と明確にするためには、改めて衆議院の選挙制度を改革する必要がある。

90年代の選挙制度改革で、衆議院は「小選挙区比例代表並立制」を導入したが、これは明らかに政治的妥協の産物であった。

「政権選択」とは、裏から見れば、国民の信認を得られなかった政権を、迅速に下野させ得ることもある。しかし少数党との連立組み換えによる政権維持が繰り返されてきた。こうして、「自分たちの一票が政権選択には繋がらない」と感じ取った国民の政治的無関心・投票率低下を招くとともに、少数勢力が事実上のキャスティング・ボートを握ることで、実際の民意以上の政治的影響力を行使している。

政治制度の重要な要素の一つは国民への分かりやすさである。「自分が行動することで政治に変化が起こる」という実感を国民が持てることが重要であり、衆議院は国民の多数意見を明確に集約・表示させるべきである。「政権を選択する」という観点から見ると、やはり衆議院には「比例区」という夾雑物が混じり込んでいると言わざるを得ない。

経済同友会がかねてから主張している通り、衆議院は「完全小選挙区制」への移行を早期に進めるべきである。「中選挙区制」復活論などは論外である。

「一票の格差」は、どんなに大きくとも「1対1.5」倍を超えないものとすべきである。そのため各都道府県に対する定数の「基数1配分」規定を見直す必要がある³。

また、既に言われて久しいが、不毛な審議拒否や強行採決を無くし、世の中の動きに迅速に対応できるよう、早急に両院とも実質的な「通年国会」を実現すべきである⁴。なお、全く形式だけの閣僚の委員会出席などは求めるべきでない。特に野党は、副大臣制が導入された経緯を改めて認識すべきである。

2. 「参議院」

まず何よりも早急に、選挙区選挙での「一票の格差」を是正しなければならない。少なくとも最高裁から憲法違反の疑いを指摘されている状態を放置してはならず、必要な定数は正や、場合によっては選挙区合区の可能性も検討すべきである⁵。

「国会法」を廃止、各院「規則」の必要なものを採り込んで、『衆議院法』と『参議院法』（仮称）に分割させるべきである。

これまで参議院改革が進まなかったのも、衆議院との調整に手間取ったからである。議院規則レベルで対応できるものもあるが、「調査会」のように大きな特色を打ち出そうと思うと、どうしても両院を共通して規定する「国会法」に突き当たる。

そこで、国会法を『衆議院法』『参議院法』（仮称）に分割し、各『院法』の改正については、当該院が発議し、他院は最大限尊重することを慣例として確立すれば、二院がそれぞれ独自性を発揮し、審議充実や国民に対する情報開示などを競って考える「二院間競争」を促進する効果が期待できる。

³ : 衆議院議員選挙区画定審議会設置法 第3条

⁴ : ここでは国会法 68条「会期不継続原則」の廃止、或いは同 10条「常会会期 150日」の大幅延長を想定。

⁵ : 経済同友会ホームページ内サイト「一票の格差是正」(<http://www.doyukai.or.jp/kakusa/index.html>) 参照。

特に参議院こそは、法律案の条文の一条一条を 最初から最後まできちんと審議する「逐条審議」を率先して行うべきである。

現在、国民への開示義務のない私的団体にとどまる「政党」の検討段階で実質的な法案議論が行われ、それが決着すると衆参に渡って党議拘束がかけられ、しかも複数法案が一括審議・一括採決となり、国会内で本質的な議論は殆んど行われぬ。これでは、国会が意思決定の過程を明らかにし、国民への説明責任を果たしているとは到底言えない。法案の条文を逐条で審議して、疑問点を議論し、「立法者意思」をきちんとディスクローズすることこそ「立法府」の責任である。

規制緩和の中で今後、司法府の判断を仰ぐ機会も増える。行政官庁による「ノーアクションレター」も重要だが、むしろ立法過程における逐条の議論こそ、透明性も高く、正当性も有する重要な「法源」となる。「逐条審議」は諸外国の議会では常識であり、明治憲法下の帝国議会でさえも行われていた。

上述の通り、参議院においても早急に実質的な「通年国会」を実現すべきである。

しかし、それでも両院の明確な役割分担、独自性の発揮には限界がある。なぜならば、そもそも憲法の規定により、衆議院と参議院は同じような権能を持ち得るからである。

最低限の国政運営の混乱を避けるため予算、条約、首相指名で衆議院の優越が定められ（憲法 60 条、61 条、67 条）、一般法案についても、衆議院の再議決で法律を成立させることができることになってはいる（59 条 2 項）。しかし、予算と条約も、その関連法案が同時に成立しないと実効性がない。この際、こうした法律案を衆議院が再議決する要件は、「3分の2」という非常に高いハードルのため殆んど行使されることがない（図表 1）。つまり実質的に殆んど両院の力は対等と言ってよい。

その一方で、参議院議員の任期は衆議院より長く（衆議院の 1.5 倍）、加えて、衆議院のような「解散」がなく任期中の身分は保証される。この任期・解散の違いは、当然ながら参議院が政権と距離を置くことが前提のはずであったのに、再議決要件の高さと相まって、スムーズな国政運営のためにはむしろ参議院を意識して政権を形成せざるを得なくなるという全く逆の効果を生んでいる。

議院内閣制では、内閣は国会に対して責任を負う。当然、その「責任を負う国会」とは、国民によって選挙された院でなくてはならない。だが、国民により直接選ばれる国会（議院）が 2 つあり、その権限もほぼ対等だとすれば、問題を抱え込む。

2 つの院で党派構成が大きく異なり対立ばかりしていれば、内閣による円滑な国政運営は立ち行かない。だからといって、2 つの院の党派構成が殆んど同じであれば、国政運営はスムーズだが、今度は「なぜ 2 つも要するのか、1 つで良いではないか」ということになる。

日本はまさしく、この典型と言える。衆参とも国民の直接公選制で選ばれ（憲法 43 条）、内閣は「国会」（つまり衆参両院）に対して等しく連帯責任を負うことになっている（66 条 3 項）。

こういった形の議院内閣制を採用した日本の国会運営の難しさは、現憲法が作られたときから抱え込んできた。現憲法が GHQ の意向で慌しく制定されたことは否めず、内閣と国会の関係、参議院の性格・役割、議院内閣制との整合性等について必ずしも十分な検討が行われたとは言えない。特に、第二院の権限について、これだけ第一院（衆議院）と似通ってしまったのは日本だけだと言われる。

これまで参議院が改革努力を続けてきたにもかかわらず、本来の独自性が発揮できないのは、運用の問題というよりも、むしろ憲法で定められた制度・仕組みに問題があるからである。（詳論 3 参照）

わが国「二院制」のあるべき姿を実現するためには、やはり、憲法改正を含めた抜本的改革、特に「参議院」の改革が不可避である。

1. 参議院の役割・権能の改革

(1) 「政権」とは明確に一線を画し、政権形成に関わらない

まず、参議院のあるべき理念を考えれば、「政権」とは明確に一線を画し、政権形成に関わらないことを第一に明確にすべきである。取締役となることを望み、その機会を伺っているような監査役が、取締役を批判的に見ることなどできるであろうか。

よって、以下2点は、最低限、必要となる。

現職参議院議員は政権（首相・大臣・副大臣・政務官）に入らない。
参議院は首相指名しない。

(2) 特定分野については参議院先議とする等

「政権のチェック機能」という意味で、特定分野について参議院先議とすること等は有効である。例えば、以下のような分野が考えられる。

人事案件（政府任命の国会同意人事 [各種独立委員会や審議会委員人事等]、裁判官弾劾等）、決算、行政監視。但し、決算案が否決されても何の効力も無いのでは意味が無い。現職財務大臣を罷免できるなど、何らかの強制力が必要である。

長期的課題を扱う「調査会」は一定の実績を上げており 今後も継続・発展させていくべきである。但し、何が長期的課題で何が短期か、明確な区分はできないので、優越権まで与えるのは相応しくない。

参議院の国政調査権は、より少数の要求で行使できるようにしてよい。

なお、予算・条約は国政運営の基本政策であり、遅滞・混乱を招かないよう、現状通りの衆院優越とすべきである。

(3) 衆議院の優越性を明確化する一方、参議院には 衆議院への『再審議命令』権を持たせる

法律案の議決についても、より衆議院の優越性を明確にすべきである。そうでないとこれまで同様、必然的に「衆参大連立」を目指して衆院と同じ政党化が進み、参議院の存在意義自体が失われてしまう。

衆参の議決が異なった場合の衆議院の再議決要件「3分の2」を、「過半数」とする。或いは「参議院が3分の2以上で否決した場合に限り、衆院の再議決も同じ3分の2以上を要す」とする。

その代わりに、参議院が否決した場合には、一定期間（数ヶ月～1年程度）は、衆議院はこの再議決ができないこととする（いわば衆議院に対する『再審議命令』）。

(4) 「国会通年会期制」を憲法に明記

国会法改正でも実質的に「通年国会」は実現できるが、より明確化するため、憲法改正の折には、「国会は原則的に通年会期」と憲法で明記することが望ましい。

特に、国家緊急事態の規定が新設される場合、「参議院の緊急集会」よりも遅滞なく事後承認を与えられる「通年会期制」の方が、「国のリスク管理」の観点からも望ましい。

2. 参議院の議員選出方法の改革

このように衆議院と権能を違えれば、衆参を横断する「大連立」へのプレッシャーが弱まるので、参議院の自主性を発揮できる余地は拡大する。しかし、合わせて議員選出方法も衆議院と違えた方が、違う立場からのチェック機能がより期待できる。また、「一票の格差」抜本是正のためには、現行選挙制度の改革が不可避である。

現憲法では「両議院は、全国民を代表する選挙された議員でこれを構成する」(43条1項)と規定されているが、参議院で、こうした「公選・全国民代表」以外の議員選出法を導入できれば、衆議院と本質的に議員の性格を違えることができる。

代表的なものとして

「賢人の院」

「職能代表の院」

「現在の都道府県代表から成る院」

「道州代表の院」

などが提案されている。

こうした「公選・全国民代表」以外の議員選出方法は、実現できれば望ましいものであるが、個別に検討してみるといずれも技術的に極めて難しいか、現時点では尚早と思われる。(詳論4参照)

少数意見が反映されやすい比例代表制

これに対し、衆議院と同じ「公選・全国民代表」でも、選挙制度を変えれば、衆議院と違う民意を反映することができる。また「公選・全国民代表」であれば、参議院の決定は当然、衆議院と変わらぬ重みを持つことになる。

衆議院を完全小選挙区にすることを考えると、その対照的な選挙方法として、少数意見が反映されやすい「比例代表制」が順当である。

特にそれが全国一区であれば、死票は最も少なくなり、悩ませ続けられてきた「一票の格差」の問題からも解放される。

更に「拘束名簿式」とすれば、「地盤・看板」を持たない有識者や女性でも出やすくなり、そこで党员以外の有識者を積極的に名簿搭載するようにすれば、参議院の理念に沿ったものとすることができる。

参議院の議院選出方法は、全国単位の拘束名簿式比例代表制を中心とし、党员以外の有識者を積極的に名簿搭載する形が、最も現実的であり、望ましい。

但し、以前も実施されていたような単純な制度設計ではなく、様々な制度的・技術的工夫の余地があるので、別途、専門的な検討を加えるべきである⁶。

選挙制度変更は憲法改正せずとも可能だが、両院の違いをより明確にするために、衆議院と合わせて議員選出方法を憲法に明記してもよい。

⁶ : 例えば、ドイツのように、獲得議席数は全国単位で決まるが、具体的当選者は広域ブロック単位で決定されるなどといった方法などもある。また選挙制度ではないが、斎藤十朗元参議院議長は、衆議院と参議院の政党を分離させる「参議院政党」という考え方を提唱している。

1．環境変化に対応した「国会」のあり方の再見直し

ひとたび改正したからといって再び「不磨の大典」化させることなく、絶えず憲法を見直してゆくことは当然である。「国会」の規定に関しても、将来の環境変化に応じて、「より機能する国会」の在り方を議論し、模索していかねばならない。

特に、前述のように、連邦制に近いような「道州制」が実現する場合には、参議院を「道州代表の院」とすることは有力な考え方であるし、一方、道州制実現の見通しが立たず、新たな参議院も何ら目立った独自性を発揮できないようであるならば、参議院を廃止 或いは両院を統合して、「一院制」とすることも、全くあり得ない選択肢ではない。

議員の数については、今後の財政再建の中で地方議会議員の大幅削減が不可避になるようであれば、国会議員自らが範を垂れ 率先して定数を削減することも当然必要になる。

2．政治家の「質」

言うまでもなく、制度・仕組みをいくら変えてみても、それを使う政治家がしっかりしていなければ何の意味も無い。繰り返される汚職事件、「二世・三世議員」の増加、国会議員としての立法能力など、大きな問題を抱えていることは言を俟たない。高い志と倫理観、政策立案能力と決断力を兼ね備えた有為な人材が、多数、政治家をめざすことができるような、政界への人材供給システム作りが急がれる。

3．憲法改正と参議院への期待

憲法改正は両院が3分の2で発議しないと改正できないため、憲法改正について、参議院は拒否権を持つこととなる。憲法制定時とは異なり、今回の憲法改正は、日本人が自ら構想し、自らの手で変えるのであるから、日本人の理想、国家観、民主主義の成熟度が世界から評価される。現憲法が作られるとき、GHQの下で参議院が取引材料に使われたが、同じ過ちを繰り返してはならないし、いやしくも国家の根幹である憲法を、党利党略、利害得失や保身で考えるなど、あるまじき行為である。

何が国家としての真の利益なのか、一段高い見地から決断する気概と度量こそ「良識の府」たる参議院の見識である。今後の参議院に、これまで以上に期待し、注目する。

以上

「二院制・参議院」改革の大きな選択肢として、「一院制」への転換論がある。確かに、

議院内閣制の理念からすれば、「一院制」の方が論理的にはすっきりしている
日本には英国のような貴族制が存在せず、連邦国家でもない
世界的に見て、二院制を採用する国は少数派である

<二院制採用国の推移>

年	二院制採用国	割合
1985 年	142 か国中 42 か国	29.6%
1990 年	148 か国中 45 か国	30.4%
1995 年	178 か国中 52 か国	29.2%
2000 年	177 か国中 64 か国	36.2%
2001 年	178 か国中 64 か国	36.0%
2002 年	179 か国中 65 か国	36.3%
2003 年	183 か国中 68 か国	37.2%
2004 年	182 か国中 68 か国	37.4%

(出典) Inter Parliamentary Union, *World Directory of Parliaments*, 1985, 1990, 1995, 2000-2004に基づき
国立国会図書館調査及び立法考査局政治議会調査室・課 作成

二院制であった国が、一院制に転換した例も多い(図表 2)

といった主張には、それなりの説得力がある。実際、国会議員の中に「一院制議連」ができるなど、その支持者も多い⁷⁾。

しかし他方では、

一院制では、慎重審議が行われず「議会の暴走」「多数の専制」に陥りやすい
「国会」を更に 2 分割することで、権力分立がより徹底される
第二院を持てば、その工夫次第で、より一層多様な民意を反映できる
趨勢としては二院制採用国が増えており、先進諸国は例外なく二院制である

という意見もある。

いずれにせよ「国会」は、国の統治機構の根幹であり、単に理論的な面だけでなく、日本の国情、歴史・文化や民主主義の成熟度合いなども含めて、総合的に勘案してみるべきであろう。

(ア)「司法府」の弱さ

一院制となれば、立法府と行政府の一体性が高まり、極めてスピーディーに国政運営や法律の制定・改廃ができるが、裏を返せばそれは、「多数の暴走」への危険性を強く孕むことにもなる。もちろんその場合でも、違憲法令審査や行政訴訟などで「司法府」が行政へのチェックを毅然と果たすことができれば、弊害は少なくなる。

しかし日本の場合、諸外国に比べて圧倒的に少ない法曹人口、「一票の格差」に象徴される最高裁の違憲判断への消極性、或いは「訴訟沙汰」などと呼び、司法を利用すること自体悪いこ

7 :

『衆参対等統一院制議連(一院制議連)』(会長:衛藤征士郎 元防衛庁長官)は総勢 155 人で、参議院議員も 20 名が参加している。
『国と地方の構造改革が進められている中で、国会の構造改革が立ち遅れている。…衆参両院を対等に統合し、国民のための「新しい一院制の国会」を創ることを、ここに提唱する。…両院において審議は反復に終始し、両院の権限はあまりにも重複している。…世の中のスピードがすべてにわたって過去とは比べものにならないほど速くなっているにもかかわらず、国会では一刻を争うはずの国政上の課題の審議が遅滞し、国民の背負うコストは膨大 …。これらのデメリットは、両院による慎重な審議の利点をはるかに上回る … 衆参両院が統合して生まれる新国会は、審議をはるかに迅速化でき、また、充実した議論のためには審議時間をしっかり確保し、内外の政治課題に今まで以上に臨機応変、的確かつ迅速な対応ができる。』(「一院制議連」設立趣意書[2003 年 5 月 15 日]より抜粋)
これとは別に、岡野加穂留 明治大学名誉教授・元学長は、北欧型の比例代表選挙のみで構成される一院制導入を提案している。(岡野加穂留著『政治改革』(東洋経済)、『明日の天気は変えられないが 明日の政治は変えられる』(東信堂))

とであるかのような国民意識まで含め、チェック機能としての司法府が充実しているとは言い難い。法科大学院など「司法改革」の取組みはようやく始まったが、一院制ならば二院制以上に「強い司法府」が不可欠であり、そうしたレベルに達するまでにはまだ相当な時間を要する。

(イ) 政党政治の未成熟

衆議院を完全小選挙区制にすれば、少数者の意見が直接的には国政に反映されにくくなる。二大政党制が定着し、政権交代への機会均等が保証されていれば問題も少ないが、無党派層が圧倒的に多いことから明らかなように、日本の現状はまだ政党政治が国民に根ざしているとは言いがたい。司法と並び、「多数の暴走」をチェックする仕組みの一つが「政党政治」であり、「マニフェスト」もこうした政党政治の重要要素であるが、まだ緒に就いたばかりである。義務教育で政党政治の意味や選挙権の重要性を教えるといった地道な努力の積み重ねも必要となり、日本の場合、一院制にするとしても政党政治の成熟をもう少し待たねばならない。

(ウ) 人口規模

世界的に見ると二院制は、連邦制という政体とともに、人口規模に親和性が高いと言われる。数だけで言えば一院制国の方が多いが、その多くは人口小国であり、わが国と国情が比較的近いと思われる人口5千万人超の先進民主主義国は皆二院制である。1億超の人口を有するわが国として、この事実は、やはり一考してみる価値がある。(図表3)

(エ) 「保守主義の原則」

『中央政府』は一つしか設置できない。つまり、複数の「中央政府」を比べて、一番良いものを選び取ることができない。しかも、独裁国家を見れば明らかなように、ひとたび大きく間違った場合の影響は広く全国民に及び、被害は甚大である。また、日本人の国民性として「動き出すまでは遅いが、一度決まると、今度は全員一斉に同じ方向に突き進む」と、しばしば指摘されるところである。

企業会計原則に『保守主義の原則』という考え方がある⁸。国会も、多少効率が悪くとも、やや保守的に構え、「最悪の事態が起こりにくい制度」を念頭に置くべきではないか。その意味ではやはり、一般論として、一院よりも二院の方が慎重な審議を期待できよう。

(オ) 歴史の重み

明治憲法以来、120年弱に渡ってわが国は「二院制の国」として議会を運営してきた。国会議員や政治学者・憲法学者などの先人が試行錯誤で積み重ねてきた議論や学説・慣例は、日本人が民主主義・議会政治・政党政治のあり方を振り返り、今後、一層血肉化していくための貴重な財産ではないか。

よって、現時点で一足飛びに「一院制」への転換を考えるよりも、むしろ時代にそぐわなくなった点、弊害をもたらしている点を改善し、「機能する二院制」を目指すべきである。

⁸：「保守主義の原則」：予測される将来の危険に備えて保守的な会計処理を行うべきとする企業会計原則の一つ。企業は突然の倒産の危険性が常にあるため、「収益」は確実なものだけを厳しめに計上する一方、「費用」はより大きめに計上することによって、事業活動の継続性と投資家保護を図るべきである、という考え方。

二院制を維持するとした場合、その機能分担として2つの方向が指摘されている。一つは、「二院が同じことを二度行うこと自体に慎重審議などの積極的意義がある」という「垂直的機能分担」論、もう一つが「権能（パワー）や対象分野で明確な違いを持たなければ二院制にする意味がない」という「水平的機能分担」論である。

まず、「垂直的機能分担」を考えてみる。確かに同じことを何度か繰り返すことにも慎重審議の意義はあるだろうが、その場合も混乱を招かないよう、どちらか一方の最終決定権限は明確にする必要がある。

すると、この機能分担で考え得る素直な形は、司法府のように、参議院を「第一審」、衆議院を「第二審（最終審）」とする「二審制国会」である。社会環境変化に伴う法律解釈変更の必要性、或いは生命にも関わる事実関係の有無など、司法の判断は確かに慎重を期さざるを得ずこうした仕組みとなっているが、新しい法律を作る「立法府」に馴染むのかどうか。また、一院制でも読会制的に何回か同じ事を繰り返せば、わざわざ同じ機能の二院にする必要性は薄くなる。

「選挙制度を衆議院と変えれば、同じことの二回繰り返しにも意味がある」との主張もある。だが既に衆参とも2つの選挙制度の「並立制」であり、より多様な民意を反映させるとしても、論理的には3つ、4つ、或いはそれ以上の選挙制度を包含した「並立制」もあり得る。選挙制度の差のみをもって、同じ機能の二院を維持する必然性はない。

逆に、いっそのこと全く対等にして、参議院にも解散を導入する、或いは『解散のない参院の議決に首相が対抗するため、米大統領が持つような拒否権を与えたらどうか⁹』といった案もある。だが、それではますます衆議院を2つ設けるようなもので、意味が無い。二院の権限が等しい場合、諸外国でも混乱を招くことがあった¹⁰。

また、通常、組織の最終責任は一本化することが基本である。司法府は慎重審議のため三審制であるが、最高裁の判断が最終結論と決まっているから混乱がない。行政府では、諸省庁が「拒否権」を行使し、縦割りの省益追求・官僚主導政治が一向に改まらなかったため、首相・内閣の権限が強化された。なぜ立法府だけ二院が同じでなくてはならないのか。「均衡」とは「完全な同一」を意味するものではない。

「コーポレート・ガバナンス（企業統治）」の視点からも幾つか指摘できる。例えば、「監査役会（委員会等設置会社の場合「取締役会」）が取締役会（同「執行役会」）と同じ権能を持たなければ、監査役会の機能が果たせない」ということはない。むしろ同じであったら機能しない。機能の違いがあって、独立の立場からチェックするからこそ意味がある。「取締役会」で決めた内容を、「監査役」がきちんとチェックするように、衆議院を監視・監督し、独立した立場から衆議院に意見を言える仕組みであれば、二院制は有意義な制度といえる。だが、並行して同じようなことを繰り返すのでは、チェック機能を果たさず、スピードも遅くなり、場合によっては混乱を招くだけである。国民やマスコミにも誤解があるが、「参議院が衆議院のようにならなければ意味が無い」のではなく、「同じならば意味が無い」のである。

二院制を、機能する有意義な制度として維持するのであれば、第一院と権能（パワー）や対象分野で明確な違いを持つ、「水平的機能」を参議院に持たせるべきである。

⁹：葉梨康弘衆議院議員（2004年12月19日 日本経済新聞）

¹⁰：例えば「オーストラリア 1975年憲法危機」がある。オーストラリアの上下両院は憲法上同等権限であるが、慣習として、下院が議決した予算法案を上院が阻止することはあり得ないと考えられていた。1975年、下院を通過した予算法案が、上院（野党多数）では否決されそうになった時、当時のカー総督が、慣習を無視し、首相（下院多数党党首）を解任、野党の党首を新たに首相に任命した。予算法案は上院を通過したものの、下院では逆に新首相への不信任決議が可決されるなど大混乱となり、豪州始まって以来の深刻な国政危機となった。その後、両院同時解散・総選挙で野党が勝利を取ったことで、ようやく混乱に終止符が打たれた。

1. 「参議院」誕生と「緑風会」時代

日本が世界から近代国家と認知されるためには憲法制定と議会開設が不可欠と認識した明治政府は、フランス革命からちょうど100年後となる1889(明22)年、東洋初の憲法たる「大日本帝国憲法」を發布、「貴族院」と「衆議院」から成る二院制の帝国議会を設けた。当時の日本の国情に照らし、英国型議院内閣制ではなく、ドイツ型欽定憲法の枠組みの中で天皇の立法権を「協賛」する議会とした。「衆議院」は当初、高額納税者にしか選挙権が与えられない制限選挙であったが、徐々に条件が緩和され、1928(昭3)年からは成人男子の「普通選挙」による民選議員で構成された。

一方の「貴族院」は、発足当初から終身任期や互選による皇族・華族議員、勅任議員等から成り、上層階級・知識階級を代表した。衆議院の予算先議権を除き、両院の権限は対等であった。

大正デモクラシー期など、英国型の政党政治・議会制民主政治が実際に定着する動きもあったが、内閣の位置付けについて曖昧な部分があったため、やがて軍部の政治介入を許し、戦時体制の翼賛議会と化していった。

終戦後、GHQ占領下で、天皇主権から国民主権への大転換とともに、議会のあり方も改革を迫られた。GHQ側は当初、貴族制度が廃止されること、第一院と第二院の間の争いが生じるおそれがあること、日本は連邦国家でないことなどを理由に、新たな日本の国会は、「300人以上500人以下の公選議員から成る単一の院」と、一院制を提案した。

これに対して日本側は、「一院制では政権交代により政府の政策が大きく振れるおそれがあるが、第二院があれば政策に安定性と継続性がもたらされる」などを理由に二院制の維持を主張した。

GHQは、象徴天皇制や戦争放棄といった新憲法の重要項目実現への“交渉材料”として、両院とも公選制であれば二院制自体は容認する構えであった。この感触を得た日本側は、貴族院に代わる第二院としての「参議院」は、地域別・職能別代表や内閣任命議員で構成し、その代わりに両院間関係は、英国上院のような比較的弱い権限(法案成立の遅延権)を持つ、という姿を構想した(『3月2日案』)。

しかし最終的なGHQとの交渉の結果、両議院とも「国民により選挙された全国民を代表する議員」となり、両院間関係も、予算等で明確な衆議院優越が認められたものの、一般法案を衆議院が再議決して成立させるためには「3分の2」が必要とされ、より強い、いわば法案成立への拒否権を参議院に与えるよう変更された¹¹。

新憲法案を審議した帝国議会では、衆議院と重複する機関とならないよう、参議院を職能代表制にする案も盛んに論議されたが、結局、具体的修正は行われなかった。

新憲法の下、1947(昭22)年に行われた第1回参院選では、政財界有力者の多くが公職追放となる中、当選者の4割以上が無所属となった。そのうち、作家の山本有三など著名な有識者・文化人を含めた92人が「緑風会」を結成して最大会派となり、初代から4代(3人)の参議院議長も緑風会が輩出した。衆議院とも一定の緊張関係が保たれ、衆議院で可決した法案が参議院で修正・否決されて衆議院で再議決した事例は28件に達した。だがその後「55年体制」の成立で参議院も政党化が進み、65年に緑風会は解散する。そして1957(昭32)年を最後に、衆議院再議決も無くなった。(図表1)

¹¹：大統領が署名を拒否した法律案でも、両議院それぞれで出席議員の3分の2の多数で再議決したとき法律となる というアメリカの仕組み(合衆国憲法第1条第7節第2項)を採り入れたものと言われる。(参考文献：田中嘉彦『日本国憲法制定過程における二院制諸案』(国立国会図書館「レファレンス」平成16年12月号)、西修著『日本国憲法を考える』(文春新書)、芹川洋一著『憲法改革 21世紀日本の見取図』(日本経済新聞社))

その後は、衆参両院で過半数を押さえる自民党の長期単独政権が確立することによって、衆議院と参議院の同質化が一層進み、一部からはいわゆる「カーボンコピー論」や「参議院不要論」さえも唱えられるようになった。

2. 「参議院改革」への取り組み

こうした批判に危機感を抱いた参議院では、その独自性を回復する試みとして「参議院改革」に取り組んだ。

1971(昭46)年、衆議院に劣らないほど政権に大きな影響力を行使した重宗雄三議長を批判して新議長に就任した河野謙三議長は、参議院の正副議長について、選出方法の改革(議長は第一会派、副議長は第二会派から選出)と党籍離脱を実現させ、また閣僚・政務次官への就任自粛などを提唱した。これが「参議院改革」の発端となった。

その後も歴代議長の下で、以下のような「参議院改革」が行われてきた。

1977年：「参議院改革協議会」設置(歴代議長の下で参院改革を提案する母体)

1982年：予算の委嘱審査制度¹²

1985年：「通常国会1月招集」を答申

1986年：「調査会」制度の導入¹³

1992年：「通常国会1月招集」実現

1995年：参院本会議速報・予算委員会総括質疑速報の発行

1997年：委員会再編(省庁別を大括り化)「行政監視委員会」設置

1998年：「押しボタン式投票」の導入

1999年：インターネットによる審議中継実施

2000年：「参議院の将来像を考える有識者懇談会」意見書(憲法改正まで含めた改革策を検討)

2003年：決算の早期提出・早期審査を提言(2004年実現)

2004年：ODA調査のための現地議員派遣

「調査会」など、評価すべき成果を挙げてきたものもあるが、衆議院と異なる明確な独自性を発揮するまでには至らなかった。また、「1月招集」や「押しボタン式投票」導入の経緯を見ても、衆議院との調整に手間取り、改革スピードは実に遅々としたものであった。

一方、参議院の選挙制度を見ると、全国区が「銭酷区」「残酷区」と批判されたため拘束名簿式比例代表制を導入(1983年)これで参議院は都道府県を単位とする選挙区選挙と全国一区の比例代表選挙になった。更に「一票の格差」是正の定数は正もあり、現在では、選挙区選挙の半分以上(27県)が改選ベースでは1人区、すなわち実質的な小選挙区選挙となっている。

その後、1994年の政治改革で、衆議院の選挙制度が「小選挙区+ブロック別比例代表」の「並立制」となったことで衆議院も参議院も同じような選挙制度となってしまった。(図表4)

更に2001年からは比例区選挙方法が非拘束名簿式となり、地元地盤さえ固めれば当選可能性が高まったため、衆議院小選挙区落選者の「くら替え組」も増大している¹⁴。

¹²：「予算の委嘱審査」：参議院での総予算審査中、予算委員会が他の委員会に当該委員会が所管する部分の予算の審査を委嘱する。衆議院の予算委員会分科会に代わるもの。

¹³：「調査会」：常任委員会や特別委員会とは異なり、法案審査は行わず、中長期的なテーマについて調査・議論して政策提言を行う参議院独自の制度。検討の結果、必要なものがあれば他の委員会に立法を勧告したり、自ら立法したりする。これまでの立法例として「高齢社会対策基本法」、「ドメスティック・バイオレンス防止法」等がある。現在は、「国際問題」「経済・産業・雇用」「少子高齢社会」の3調査会が設置されている。

¹⁴：(2004年7月参議院選挙について)『衆院議員を経験し、参院への「転身」を目指す候補者は20人いる。...20人のうち12人は昨年衆議院の「落選組」。...参院への「くら替え」を狙う候補は、衆院の中選挙区時代の95年は一けたにとどまっていた。ところが、衆院に小選挙区比例代表並立制が導入された後の98年には、小選挙区での返り咲きが厳しい衆院を落選した候補の転身が相次ぎ、27人に急増した。』(2004年6月25日朝日新聞)；『今回、衆院議員経験者で当選した人は19人、非改選を含めると計29人にのぼる。参院は落選した衆議院議員の「セーフティネット」と化しつつある。』(2004年7月13日読売新聞)

参議院が独自性の発揮に努力し続けてきたことは事実であるが、しかしそれは常に、「衆議院と同じ定食の上に、参議院だけもう一皿違うものを食べよう」という“定食プラス一皿”の改革に止まった¹⁵。実際に、衆議院を通過した法案の殆んどが、参議院でもそのまま成立している。（図表5）こうして、参議院の存在意義を問う国民の声に対して明確な回答を打ち出すまでには至らなかった。

3. 政権運営を左右する「強すぎる参議院」の時代

その後、参議院に大きな変化が起きる。

第一は、1989年参議院選での自民党の過半数割れである。リクルート事件、消費税導入、宇野首相の女性スキャンダルで自民党が大敗、参議院で与野党の議席数が逆転し、以後、参議院で自民党は単独過半数を確保できず、常に参議院を念頭に置いた国会運営を迫られることとなった。自民党単独政権下で長い間表面化しなかった政権との「ねじれ現象」が現実のものとなり、憲法の定める参議院の権能が存外に強いものであることが明らかとなった。

第二は、1998年の額賀防衛庁長官問責事件である。発注などをめぐる防衛庁の不祥事があり、就任早々の額賀防衛庁長官（当時）に対し、参議院で問責決議案が出された。当時、公明党は野党で、自民党が過半数割れしていた中、この問責決議案は参議院で成立（1998年10月16日）、額賀長官は辞任に追い込まれた。衆議院の不信任案とは違い、元来、参議院の問責決議案が通ったからといって直ちに辞職しなければならないものではないが、実際の国会運営では大きなインパクトを持った。これが参議院ですんなりと通ってしまったことを受けて、「参議院も与党で過半数を制していないと政権運営に大きな支障を来す」と、参議院の過半数割れを補うことを目的に「自公連立政権」が誕生することとなった。

こうして参院の存在感はますます高まり、今や参議院が政権の枠組みの主たる決定要因、いわば「政局そのもの」になってしまった観がある。衆議院を基礎にした政権ではなく、「両院内閣制」と言える状況で、現在では「強すぎる参議院」などとも呼ばれ、従来の「不要論」から「有害論」へと、学者やマスコミの論調さえも変わってきた。

こうした中で、現在、二大政党化、「マニフェスト」の導入、憲法改正論議、一票格差是正などの新たな流れからの課題も突き付けられ、政治改革の焦点として「二院制・参議院」のあり方がスポットライトを浴びるようになってきている。

¹⁵： 斎藤十朗 元参議院議長の例えによる。

「賢人の院」:

『良識の府』に相応しい“賢人”(有識者)を選んで参議院議員とすべし」という案。参議院議員の姿として国民誰もが望む理想である。

しかし“賢人”とはどのような人か? 誰もが納得できる客観的・公正な基準を「被選挙権」として設けることは困難であろう。試験など課しては“試験秀才”ばかりになる。

推薦制も提案されるが、誰が推薦権を持つのか、その公平性・客観性を担保できない。団体推薦とした場合、推薦母体の利益代表と化してしまう懸念もある。

唯一それなりの正当性があるとすれば「時の政権による推薦・任命」であろうが、衆議院の党派構成が持ち込まれるのは避けられず、参議院が政権と距離を置くことを本分とする以上、そぐわない。

「社会経験豊富な人を選ぶ」という意味で、被選挙権年齢(30歳)の大幅引き上げ案もある。しかし、年齢が高いだけで見識があるとは言えず、また、ただでさえ高齢者の投票率が高く、人口構成全体も高齢化するのに、更に高齢者の声だけが政治に大きく反映する。

「職能代表の院」:

例えば、「大企業経営者代表、自営業者代表、労働者代表、文芸界代表」など、職能別に選出された代表者で構成するという案。

だが、現代の日本で、こうした同じ職能の人々を網羅し、代表できる団体があるのか。公正・客観的な推薦・任命基準の設定は困難で、行ったとしても団体の利益代表と化してしまう懸念がある。

またそもそも日本は、そういう職業固定的な社会なのかどうかという疑問もある。

「現在の都道府県(1都1道2府43県)代表から成る院」:

近年の地方分権議論の高まりとともに注目を集めており、例えば、

- ・米国上院のように 公選で各都道府県2人ずつ選ぶ、
- ・都道府県議会議員による間接選挙、
- ・知事が参議院議員を兼務する、

などが提案されている。

もちろん地方分権自体は大いに推進すべき政策だが、しかし、財源・権限においてまだ十分な分権化が進んでいない現状では、むしろ参議院が「地元への利益誘導合戦の場」になってしまう懸念がある。

一方、最近では「全国知事会」も交渉力・政策提言力を付け、国と地方の紛争処理制度もできた。また知事会などの自治体の全国連合組織は、地方自治に関する法令や政令について内閣と国会に意見書を提出する権利を保障されている¹⁶。もちろん、地方自治体の利害を代弁する中央官庁として総務省(旧自治省)もある。

もし現行都道府県への分権を進める「手段」として、憲法改正して国会の組成まで変えてしまおうというのなら、それは行き過ぎである。

地方代表の院を設置するとしても、現在の都道府県ではなく、国と地方の関係の在り方を再構築した、いわゆる「道州制」実現を待つのが適切である。

¹⁶ : 地方自治法 第263条の3

「道州代表の院」:

諸外国でも「連邦制」を前提としたもの以外の二院制は常に上院の存在意義をめぐって議論が絶えないが、「連邦代表の院」としての第二院は、存在意義が極めて明快である。日本でも地方分権を進め、やがては「道州制」を目指すべきであるという意見が支持を得つつある。連邦制に近いような「道州制」が導入された場合、参議院を「道州代表の院」とすることは有力な考え方と言えよう。

しなしながら、「道州制」という言葉でイメージされる具体的内容は千差万別で、都道府県合併による「大きな県」程度のものから、完全な連邦制、或いはそれ以上のものまであり、当然それに応じて「道州代表の院」たる参議院の機能・権限も大きく異なる¹⁷。

他方で、「道州制」で分権が徹底すれば、現在 国が決定していることの殆んどが「道州」に任されるようになり、必ずしも「国会」として道州代表の院を設ける必要はなくなる、という全く逆の考え方もある。

いずれにせよ、肝心の「道州制」自体の姿（統治機構、権限、税制・財政、法執行体制、地域割り等）が明確にならない限り、「参議院を道州代表の院とする」と軽々しく言うことはできない。「道州制」が現実のものとなった時に、改めて国民的な議論を行うべきである。

このように、「公選・全国民代表」以外の議員選出方法は、実現できれば望ましいものであるが、個別に検討してみると いずれも技術的に極めて難しいか、現時点では尚早と思われる。

¹⁷：例えば、東京都議会議員 田中良 氏は、『参議院を地方（連邦制になれば地方政府）の代表で主に構成し、そこで国家予算の規模、すなわち地方政府が...それぞれ徴収した税のうち、どれだけを拠出し、どれぐらいの規模の国家予算を組むのかについて話し合う。国が決めて、地方に従わせる今の統治システムとは全く逆の発想だ。...参議院には、こうした国の予算作りに先議権をもたせ、衆議院に優越させる...（衆議院は）個別の予算の具体的な配分、つまり「国家予算の使いみち」やそれに付随する施策、個別の法律について審議する。...予想外の支出があるたびに、中央政府は参議院に新たな支出をお願いしなければならない』という大胆な提案をしている。（田中良著『破綻寸前！東京の“道路公団” - 道州国家の参議院改革論』（日刊ゲンダイ）

図表 1 : 憲法第 59 条第 2 項の規定により、衆議院が再議決した法律案一覧
(29 件が試みられ、28 件が成立)

国会回次	件名	提出	衆議院 議決	参議院 議決	衆議院 再議決	備考
第 1 回 (特別)	刑法の一部を改正する法律案 (閣法第 8 号)	昭和 22 年 7 月 9 日	10 月 6 日 修正 (同日参院受領)	10 月 11 日 修正 (同日衆院へ回付)	10 月 14 日	
	民法の一部を改正する法律案 (閣法第 17 号)	昭和 22 年 7 月 23 日	10 月 30 日 修正 (同日参院受領)	11 月 21 日 修正 (同日衆院へ回付)	12 月 9 日	
第 2 回	中小企業庁設置法案 (閣法第 17 号)	昭和 23 年 3 月 15 日	4 月 6 日 修正 (同日参院受領)	6 月 4 日 修正 (同日衆院へ回付)	6 月 29 日	
	検察庁法の一部を改正する法律案 (閣法第 25 号)	昭和 23 年 3 月 27 日	4 月 1 日 修正 (同日参院受領)	4 月 6 日 修正 (同日衆院へ回付)	4 月 15 日	
	政治資金規正法案 (衆第 4 号)	昭和 23 年 4 月 30 日	4 月 30 日 可決 (同日参院受領)	6 月 19 日 修正 (同日衆院へ回付)	6 月 30 日	
	消防法案 (衆第 5 号)	昭和 23 年 5 月 27 日	5 月 27 日 可決 (同日参院受領)	7 月 4 日 修正 (同日衆院へ回付)	7 月 5 日	
第 5 回 (特別)	地方自治庁設置法案 (閣法第 49 号)	昭和 24 年 4 月 18 日	5 月 17 日 修正 (同日参院受領)	5 月 23 日 修正 (同日衆院へ回付)	5 月 30 日	
	統計法の一部を改正する法律案 (閣法第 64 号)	昭和 24 年 4 月 20 日	5 月 14 日 修正 (同日参院受領)	5 月 22 日 修正 (同日衆院へ回付)	5 月 24 日	
	経済安定本部設置法案 (閣法第 84 号)	昭和 24 年 4 月 22 日	5 月 17 日 修正 (同日参院受領)	5 月 23 日 修正 (同日衆院へ回付)	5 月 30 日	
	運輸省設置法案 (閣法第 88 号)	昭和 24 年 4 月 22 日	5 月 19 日 修正 (同日参院受領)	5 月 23 日 修正 (同日衆院へ回付)	5 月 30 日	
	弁護士法案 (衆第 6 号)	昭和 24 年 5 月 10 日	5 月 10 日 可決 (同日参院受領)	5 月 26 日 修正 (同日衆院へ回付)	5 月 30 日	
第 7 回	政府職員の新給与実施に関する法律 の一部を改正する法律案 (閣法第 90 号)	昭和 25 年 3 月 8 日	3 月 30 日 可決 (同日参院受領)	3 月 31 日 修正 (同日衆院へ回付)	-	3 月 31 日 再議決に当たり 3 分の 2 以上の賛成を得られず不成立となった。
	経済調査庁法 の一部を改正する法律案 (閣法第 167 号)	昭和 25 年 4 月 10 日	4 月 29 日 修正 (同日参院受領)	5 月 2 日 修正 (同日衆院へ回付)	5 月 2 日	
	熱海国際観光温泉文化都市建設法案 (衆第 8 号)	昭和 25 年 3 月 25 日	4 月 18 日 可決 (同日参院受領)	5 月 1 日 修正 (同日衆院へ回付)	5 月 1 日	
	伊東国際観光温泉文化都市建設法案 (衆第 9 号)	同	同	同	同	
第 10 回	国家行政組織法 の一部を改正する法律案 (閣法第 48 号)	昭和 26 年 2 月 27 日	3 月 17 日 可決 (同日参院受領)	3 月 27 日 修正 (同日衆院へ回付)	3 月 28 日	
	熱管理法 (衆第 9 号)	昭和 26 年 3 月 5 日	3 月 17 日 可決 (同日参院受領)	3 月 31 日 修正 (同日衆院へ回付)	3 月 31 日	
	モーターボート競走法案 (衆第 12 号)	昭和 26 年 3 月 13 日	3 月 29 日 可決 (同日参院受領)	6 月 2 日 否決	6 月 5 日	唯一の「参院否決」法案の再議決
	司法書士法の一部を改正する法律案 (衆第 67 号)	昭和 26 年 5 月 28 日	5 月 28 日 可決 (同日参院受領)	6 月 4 日 修正 (同日衆院へ回付)	6 月 5 日	

第 13 回	日本開発銀行法 の一部を改正する法律案（閣法第 138 号）	昭和 27 年 3 月 29 日	5 月 22 日 可決 （同日参院受領）	6 月 16 日 修正 （同日衆院へ回付）	6 月 24 日	
	国立病院特別会計所属の資産の譲渡等に関する 特別措置法案（閣法第 163 号）	昭和 27 年 4 月 10 日	5 月 31 日 可決 （同日参院受領）	-	7 月 30 日	憲法第 59 条第 4 項により参議院が否決 したものとみなす議決を行い再議決
	国家公務員法等 の一部を改正する法律案（衆第 1 号）	昭和 26 年 12 月 13 日	12 月 13 日 可決 （同日参院受領）	12 月 15 日 修正 （同日衆院へ回付）	12 月 15 日	
	公益事業令の一部を改正する法律案（衆第 7 号）	昭和 27 年 3 月 19 日	3 月 20 日 可決 （同日参院受領）	5 月 14 日 修正 （同日衆院へ回付）	6 月 17 日	
第 16 回（特別）	刑事訴訟法 の一部を改正する法律案（閣法第 146 号）	昭和 28 年 7 月 3 日	7 月 27 日 修正 （同日参院受領）	7 月 30 日 修正 （同日衆院へ回付）	7 月 30 日	
第 19 回	農業委員会法 の一部を改正する法律案（衆第 29 号）	昭和 29 年 5 月 6 日	5 月 22 日 修正 （同日参院受領）	6 月 8 日 修正 （同日衆院へ回付）	6 月 9 日	
	農業協同組合法 の一部を改正する法律案（衆第 30 号）	同	同	同	同	
第 22 回（特別）	少年院法の一部を改正する法律案（閣法第 45 号）	昭和 30 年 5 月 16 日	6 月 21 日 修正 （同日参院受領）	7 月 22 日 修正 （同日衆院へ回付）	7 月 25 日	
第 24 回	道路運送法 の一部を改正する法律案（閣法第 102 号）	昭和 31 年 3 月 7 日	3 月 27 日 可決 （同日参院受領）	4 月 20 日 修正 （同日衆院へ回付）	6 月 3 日	
第 26 回	環境衛生関係営業の運営の適正化に関する法律 案（衆第 28 号）	昭和 32 年 4 月 22 日	4 月 27 日 可決 （同日参院受領）	5 月 19 日 修正 （同日衆院へ回付）	5 月 19 日	

（資料提供 参議院事務局）

図表2：二院制から一院制に移行した国の例

地域	国名	連邦制	政治体制	行政権の所在	人口 (千人)	面積 (千km ²)	議員定数 (人)	議員任期 (年)	二院制採用期間
ヨーロッパ	ハンガリー		共和制	大統領	10,374	93	386	4	1918年まで、1926年から1945年まで
	ギリシャ		共和制	首相	10,259	131	300	4	1862年まで、1927年から1935年まで
	ポルトガル		共和制	大統領	9,862	91	230	4	1974年まで
	スウェーデン		立憲君主制	首相	8,587	449	349	4	1970年まで
	デンマーク		立憲君主制	首相	5,294	43	179	4	1953年まで
	アルバニア		共和制	大統領	3,182	28	140	4	1928年まで
	エストニア		共和制	大統領	1,370	45	101	4	1934年から1940年まで
	マルタ		共和制	大統領	345	0.3	65	5	1921年から1936年まで
	アイスランド		共和制	首相	204	103	63	4	1991年まで
オセアニア	ニュージーランド		立憲君主制	首相	3,618	270	120	3	1951年まで
アジア	中華人民共和国		人民民主主義独裁	(党総書記)	1,295,330	9,596	2,984	5	1925年まで
	大韓民国		共和制	大統領	44,608	99	273	4	1960年から1961年まで
	スリランカ		共和制	大統領	16,864	65	225	6	1971年まで
	ラオス		共和制	大統領	3,584	236	109	5	1975年まで
中東	イラン		イスラム共和制	最高指導者	60,055	1,648	290	4	1979年まで
	エジプト		共和制	大統領	59,312	1,001	454	5	1952年まで
	トルコ		共和制	大統領	56,473	774	550	5	1923年まで、1961年から1980年まで
	イラク		共和制(従前)	大統領(従前)	16,335	438	250	4	1958年まで
中南米	ペルー		共和制	大統領	22,048	1,285	120	5	1992年まで
	ベネズエラ	連邦制	共和制	大統領	18,105	912	165	5	1999年まで
	キューバ		共和国	共産党の一党独裁	9,723	110	601	5	1960年まで
	エクアドル		共和制	大統領	9,648	283	123	4	1979年まで
	エルサルバドル		共和制	大統領	5,118	21	84	3	1886年まで
	ニカラグア		共和制	大統領	4,357	130	92	5	1979年まで
	ホンジュラス		共和制	大統領	4,248	112	128	4	1865年まで
	コスタリカ		共和制	大統領	3,810	51	57	4	1847年まで、1859年から1869年まで
	ガイアナ		共和制	大統領	701	214	65	5	1966年まで
アフリカ	コンゴ民主共和国		共和制	大統領	52,520	2,344	300	暫定議会	1965年まで
	ケニア		共和制	大統領	28,679	580	224	5	1963年から1966年まで
	スーダン	連邦制	共和制	軍事独裁	24,940	2,505	360	4	1953年から1958年まで
	ジンバブエ		共和制	大統領	10,412	390	150	5	1969年から1989年まで
	ブルンジ		共和制	大統領	5,139	27	166	5	1965年から1966年まで
	リビア		事実上一党独裁	最高指導者	4,404	1,759	760	3	1969年まで

【備考】このほかセネガルが2001年に憲法改正により上院を廃止。

(国立国会図書館調査及び立法考査局政治議会調査室・課作成資料[平成16年3月12日調査]を経済同友会事務局で編集)

図表3：主要国の二院制議会一覧

国名	政治体制	議院	人口	定数	任期	議員の選出方法等
グレートブリテン及び北部アイルランド連合王国(英国)	・単一国家 ・立憲君主制 ・議院内閣制	二院制	5,635 万	上院なし	終身	任命制・世襲制 議員数 671 (大主教及び主教*26、法官貴族 29、一代貴族 562、世襲貴族 91) [2004 年 11 月現在] *議員資格は当該職にある間
				下院 659	5 年	直接選挙(小選挙区制) 解散あり。
アメリカ合衆国	・連邦制 ・共和制 ・大統領制	二院制	2 億 8,142 万	上院 100	6 年	直接選挙(各州 2 人。選挙時には各州 1 人を選ぶ州単位の小選挙区制) 2 年ごとに 3 分の 1 を改選。
				下院 435	2 年	直接選挙(小選挙区制) 定数のほかに、コロンビア特別区、バージン諸島、米領サモア、グアム、プエルト・リコから表決権を持たない準議員が選出される。
ドイツ連邦共和国	・連邦制 ・共和制 ・議院内閣制	二院制	8,254 万	上院 69	不定	任命制(通例、各 16 州の首相及び閣僚が議員となる)。 任期は各州政府の在任期間による
				下院 598	4 年	直接選挙(小選挙区比例代表併用制) 解散あり。 超過議席が生じる場合あり。現議員数 603。
フランス共和国	・単一国家 ・共和制 ・半大統領制	二院制	5,663 万	上院 321	9(6)年	間接選挙(全下院議員並びに県会議員及び市町村会議員の代表から成る選挙人団等) 3 年ごとに 3 分の 1 を改選。任期 6 年(3 年ごとに半数を改選)定数 346 となる経過期間中。
				下院 577	5 年	直接選挙(小選挙区 2 回投票制) 解散あり。
イタリア共和国	・単一国家* ・共和制 ・議院内閣制 *2001 年の憲法改正で大幅に州等の自治権強化	二院制	5,641 万	上院 315	5 年	直接選挙 315(小選挙区制と比例代表制の組合せ型：各州に人口比例して配分) ほかに功績により祖国の名誉を高めた者で大統領により任命される者(5 人まで)と大統領職にあった者が終身議員として存在。 解散あり(両議院又は一議院のみを解散。解散・総選挙は両院同時に行われる慣例)。
				下院 630	5 年	直接選挙(小選挙区制と比例代表制の組合せ型：小選挙区 475 + 比例代表制 155) 解散あり(両議院又は一議院のみを解散。解散・総選挙は両院同時に行われる慣例)。

カナダ	<ul style="list-style-type: none"> ・連邦制 ・立憲君主制 ・議院内閣制 	二院制	2,884 万	上院 105	終身	首相の推薦に基づき、総督が全員任命(各州等ごとの定数配分があり75歳定年)。 下院の解散時には機能を停止し、下院選挙後の議会召集から再開される。
				下院 301	5 年	直接選挙(小選挙区制) 解散あり。
ロシア連邦	<ul style="list-style-type: none"> ・連邦制 ・共和制 ・大統領制 (半大統領制に近い) 	二院制	1 億 4,702 万	上院 178	不定	連邦を構成する 89 の主体(共和国、州等)の立法・行政機関の代表各 1 人、計 2 人で構成。任期は代表者の役職の在任期間による。
				下院 450	4 年	直接選挙(小選挙区比例代表並立制：小選挙区 225 + 比例代表 225) 解散あり。
日本	<ul style="list-style-type: none"> ・単一国家 ・議院内閣制 	二院制	1 億 2,692 万	参議院 242	6 年	直接選挙(選挙区 146 + 比例代表 96) 3 年ごとに半数を改選。
				衆議院 480	4 年	直接選挙(小選挙区比例代表並立制：小選挙区 300 + 比例代表 180) 解散あり。

(国立国会図書館調査及び立法考査局政治議会調査室・課作成 2004年12月)

図表4：戦後の参議院選挙

選挙	実施期日	内閣	改選数		備考
			地方区	全国区	
第1回	1947(S22).4.20	第1次吉田	150	100	・初回のため全議席を選挙。上位半数(地方区75、全国区50)は任期6年、下位半数は任期3年とする。 ・無所属議員92名が「緑風会」を結成、最大会派となる。 ・第1回目の半数改選。以下、半数ずつ改選。
第2回	1950(S25).6.4	第3次吉田	75	50	
第3回	1953(S28).4.24	第4次吉田	〃	〃	
第4回	1956(S31).7.8	第3次鳩山	〃	〃	・保守合同・両社統一後初の参院選
第5回	1959(S34).6.2	第2次岸	〃	〃	
第6回	1962(S37).7.1	第2次池田	〃	〃	
第7回	1965(S40).7.4	第1次佐藤	〃	〃	
第8回	1968(S43).7.7	第2次佐藤	〃	〃	
第9回	1971(S46).6.27	第3次佐藤	76	〃	・定数増：地方区1増(沖縄)
第10回	1974(S49).7.7	第2次田中	〃	〃	・定数増：地方区1増(沖縄)
第11回	1977(S52).7.10	福田	〃	〃	
第12回	1980(S55).6.22	第2次大平	〃	〃	・衆参同日選挙
第13回	1983(S58).6.26	第1次中曽根	選挙区 76	比例区 50	・比例区に拘束名簿式比例代表制導入
第14回	1986(S61).7.7	第2次中曽根	〃	〃	・衆参同日選挙
第15回	1989(H1).7.3	宇野	〃	〃	・自民党が大敗、宇野首相退陣。以後、参院では自民党過半数割れ。
第16回	1992(H4).7.26	宮沢	〃	〃	
第17回	1995(H7).7.23	村山	〃	〃	・55年体制崩壊後初の参院選挙。 ・定数は正：4増(宮城・埼玉・神奈川・岐阜)4減(北海道2・兵庫・福岡)
第18回	1998(H10).7.12	第2次橋本	〃	〃	・自民党が敗北し、橋本首相が退陣。 ・定数は正：4増(宮城・埼玉・神奈川・岐阜)4減(北海道2・兵庫・福岡)
第19回	2001(H13).7.29	第1次小泉	73	48	・比例区に非拘束名簿式比例代表制導入。 ・定数減：選挙区3減(岡山・熊本・鹿児島)比例区2減。
第20回	2004(H16).7.11	第2次小泉	〃	〃	・定数減：選挙区3減(岡山・熊本・鹿児島)比例区2減。

総定数250、そのうち3分の2(150)を「地方区」(都道府県単位、定数2~8)、3分の1(100)を全国一区の「全国区」で選ぶ、2本建ての選挙制度でスタート。

第2回選挙から半数改選となり、改選数は、地方区75、全国区50となる。選挙区ごとの改選数は1~4となり、事実上の小選挙区である「1人区」が登場。

沖縄返還に伴って、第9・10回選挙から沖縄県選挙区(定数2、改選数ベース1)が加わり、総定数252へ。

第13回選挙から、それまでの全国区は「比例区」、地方区は「選挙区」と名称が変わり、「比例区」には、候補者個人ではなく、政党に投票する「比例代表制(拘束名簿式)」が導入される(「選挙区」の選挙方法には変更無し)。

「選挙区」で衆議院同様「一票の格差」が問題となり、第17・18回の選挙で、「8増8減」(改選数ベース4増4減)の定数は正が行われる。

さらに定数削減が政治課題となり、第19・20回の選挙を通じて改選数ベースで5議席(選挙区3、比例区2)の削減を行い、第20回通常選挙が終わった段階で、総定数は242(選挙区146、比例区96)となる。

第19回選挙から「比例区」には、それまでの拘束名簿式に替え、政党名または候補者個人名のどちらにでも投票できる「非拘束名簿方式」が導入される。

図表5：内閣提出法案に対する参議院での修正件数

国会回次	衆議院送付案（衆議院継続案を含む）			参議院先議案（参議院継続案を含む）		
	参議院議決数	左のうち参院修正件数	修正率（%）	参議院議決数	左のうち参院修正件数	修正率（%）
1（特）[S22.5.20-12.9]	134	16	11.9	16	3	18.8
2（常）[S22.12.10-S23.7.5]	168	13	7.7	22	4	18.2
3（臨）[S23.10.11-11.30]	28	0	0	4	0	0
4（常）[S23.12.1-12.23]	19	0	0	3	1	33.3
5（特）[S24.2.11-5.31]	160	19	11.9	39	7	17.9
6（臨）[S24.10.25-12.3]	41	1	2.4	12	3	25
7（常）[S24.12.4-S25.5.2]	142	17	12	48	13	27.1
8（臨）[S25.7.12.-7.31]	13	2	15.4	4	1	25
9（臨）[S25.11.21-12.9]	35	1	2.9	4	0	0
10（常）[S25.12.10-S26.6.5]	125	9	7.2	50	9	18
11（臨）[S26.8.16-8.18]	0	0	-	0	0	-
12（臨）[S26.10.10-11.30]	44	2	4.5	8	0	0
13（常）[S26.12.10-S27.7.31]	223	74	33.2	18	6	33.3
14（常）[S27.8.26-8.28]	0	0	-	0	0	-
15（特）[S27.10.24-S28.3.14]	42	1	2.4	13	1	7.7
16（特）[S28.5.18-8.10]	145	6	4.1	14	1	7.1
17（臨）[S28.10.29-11.7]	15	2	13.3	0	0	-
18（臨）[S28.11.30-12.8]	9	0	0	0	0	-
19（常）[S28.12.10-S29.6.15]	161	29	18	17	3	17.6
20（臨）[S29.11.30-12.9]	10	0	0	0	0	-
21（常）[S29.12.10-S30.1.24]	0	0	-	0	0	-
22（特）[S30.3.18-7.30]	120	8	6.7	16	4	25
23（臨）[S30.11.22-12.16]	8	0	0	3	1	33.3
24（常）[S30.12.20-31.6.3]	111	3	2.7	32	6	18.8
25（臨）[S31.11.12-12.13]	4	0	0	2	0	0
26（常）[S31.12.20-S32.5.19]	131	16	12.2	23	5	21.7
27（臨）[S32.11.1-11.14]	4	0	0	3	0	0
28（常）[S32.12.20-S33.4.25]	120	9	7.5	28	4	14.3
29（特）[S33.6.10-7.8]	4	0	0	1	0	0
30（臨）[S33.9.29-12.7]	5	0	0	3	0	0
31（常）[S33.12.10-S34.5.2]	135	10	7.4	36	9	25
32（臨）[S34.6.22-7.3]	2	0	0	0	0	-
33（臨）[S34.10.26-12.27]	32	0	0	2	1	50
34（常）[S34.12.29-S35.7.15]	109	9	8.3	16	1	6.3
35（臨）[S35.7.18-7.22]	3	0	0	1	0	0
36（臨）[S35.10.17-10.24]	0	0	-	0	0	-
37（特）[S35.12.5-12.22]	22	0	0	1	0	0
38（常）[S35.12.26-S36.6.8]	135	14	10.4	22	2	9.1
39（臨）[S36.9.25-10.31]	61	0	0	8	2	25
40（常）[S36.12.9-S37.5.7]	116	3	2.6	30	2	6.7
41（臨）[S37.8.4-9.2]	11	0	0	0	0	-
42（臨）[S37.12.8-12.23]	2	0	0	1	1	100
43（常）[S37.12.24-S38.7.6]	127	2	1.6	32	1	3.1
44（臨）[S38.10.15-10.23]	1	0	0	0	0	-
45（特）[S38.12.4-12.18]	11	0	0	0	0	-
46（常）[S38.12.20-S39.6.26]	121	9	7.4	37	1	2.7
47（臨）[S39.11.9-12.18]	10	1	10	3	1	33.3
48（常）[S39.12.21-S40.6.1]	98	5	5.1	28	4	14.3
49（臨）[S40.7.22-8.11]	4	0	0	0	0	-
50（臨）[S40.10.5-12.13]	3	0	0	0	0	-
51（常）[S40.12.20-S41.6.27]	122	8	6.6	14	1	7.1
52（臨）[S41.7.11-7.30]	0	0	-	2	0	0
53（臨）[S41.11.30-12.20]	11	0	0	1	1	100
54（常）[S41.12.27]	0	0	-	0	0	-
55（特）[S42.2.15-7.21]	111	8	7.2	21	3	14.3
56（臨）[S42.7.27-8.18]	1	0	0	0	0	-

57 (臨) [S42.12.4-12.23]	8	0	0	0	0	-
58 (常) [S42.12.27-S43.6.3]	85	2	2.4	10	2	20
59 (臨) [S43.8.1-8.10]	0	0	-	0	0	-
60 (臨) [S43.12.10-12.21]	7	0	0	0	0	-
61 (常) [S43.12.27-S44.8.5]	60	4	6.7	9	0	0
62 (臨) [S44.11.29-12.2.]	26	0	0	0	0	-
63 (特) [S45.1.14-5.13]	85	1	1.2	13	0	0
64 (臨) [S45.11.24-12.18]	28	0	0	0	0	-
65 (常) [S45.12.26-S46.5.24]	89	4	4.5	7	2	28.6
66 (臨) [S46.7.14-7.24]	0	0	-	0	0	-
67 (臨) [S46.10.16-12.27]	15	0	0	0	0	-
68 (常) [S46.12.29-S47.6.16]	91	2	2.2	13	2	15.4
69 (臨) [S47.7.6-7.12]	0	0	-	0	0	-
70 (臨) [S47.10.27-11.13]	11	0	0	1	1	100
71 (特) [S47.12.22-S48.9.27]	99	7	7.1	4	1	25
72 (常) [S48.12.1-S49.6.3]	82	3	3.7	12	5	41.7
73 (臨) [S49.7.24-7.31]	0	0	-	0	0	-
74 (臨) [S49.12.9-12.25]	14	0	0	0	0	-
75 (常) [S49.12.27-S50.7.4]	43	3	7	5	0	0
76 (臨) [S50.9.11-12.25]	30	0	0	0	0	-
77 (常) [S50.12.27-S51.5.24]	55	0	0	4	1	25
78 (臨) [S51.9.16-11.4]	12	0	0	2	0	0
79 (臨) [S51.12.24-12.28]	0	0	-	0	0	-
80 (常) [S51.12.30-S52.6.9]	62	5	8.1	3	0	0
81 (臨) [S52.7.27-8.3]	0	0	-	0	0	-
82 (臨) [S52.9.29-11.25]	9	0	0	0	0	-
83 (臨) [S52.12.7-12.10]	2	0	0	0	0	-
84 (常) [S52.12.19-S53.6.16]	70	3	4.3	13	2	15.4
85 (臨) [S53.9.18-10.21]	13	0	0	0	0	-
86 (臨) [S53.12.6-12.12]	0	0	-	0	0	-
87 (常) [S53.12.22-S54.6.14]	41	2	4.9	4	1	25
88 (臨) [S54.8.30-9.7]	3	0	0	0	0	-
89 (特) [S54.10.30-11.16]	0	0	-	0	0	-
90 (臨) [S54.11.26-12.11]	15	0	0	0	0	-
91 (常) [S54.12.21-S55.5.19]	64	4	6.3	12	0	0
92 (特) [S55.7.17-7.26]	0	0	-	0	0	-
93 (臨) [S55.9.29-11.29]	24	0	0	1	0	0
94 (常) [S55.12.22-S56.6.6]	69	2	2.9	3	1	33.3
95 (臨) [S56.9.24-11.28]	3	0	0	2	0	0
96 (常) [S56.12.21-S57.8.21]	74	4	5.4	5	2	40
97 (臨) [S57.11.26-12.25]	4	0	0	0	0	-
98 (常) [S57.12.28-S58.5.26]	51	1	2	2	0	0
99 (臨) [S58.7.18-7.23]	0	0	-	0	0	-
100 (臨) [S58.9.8-11.28]	18	0	0	0	0	-
101 (特) [S58.12.26-S59.8.8]	66	5	7.6	4	0	0
102 (常) [S59.12.1-S60.6.25]	71	4	5.6	14	5	35.7
103 (臨) [S60.10.14-12.21]	16	4	25	0	0	-
104 (常) [S60.12.24-S61.5.22]	63	3	4.8	10	0	0
105 (臨) [S61.6.2]	0	0	-	0	0	-
106 (特) [S61.7.22-7.25]	0	0	-	0	0	-
107 (臨) [S61.9.11-12.20]	24	1	4.2	0	0	-
108 (常) [S61.12.29-S62.5.27]	62	0	0	10	0	0
109 (臨) [S62.7.6-9.19]	20	2	10	0	0	-
110 (臨) [S62.11.6-11.11]	0	0	-	0	0	-
111 (臨) [S62.11.27-12.12]	5	0	0	3	0	0
112 (常) [S62.12.28-S63.5.25]	66	1	1.5	9	0	0
113 (臨) [S63.7.19-12.28]	24	0	0	0	0	-
114 (常) [S63.12.30-H1.6.22]	51	0	0	9	0	0
115 (臨) [H1.8.7-8.12]	0	0	-	0	0	-
116 (臨) [H1.9.28-12.16]	25	2	8	0	0	-

117 (常) [H1.12.25-H2.1.24]	0	0	-	0	0	-
118 (特) [H2.2.27-6.26]	60	1	1.7	6	0	0
119 (臨) [H2.10.12-11.10]	1	0	0	0	0	-
120 (常) [H2.12.10-H3.5.8]	75	1	1.3	9	1	11.1
121 (臨) [H3.8.5-10.4]	7	2	28.6	0	0	-
122 (臨) [H3.11.5-12.21]	14	0	0	0	0	-
123 (常) [H4.1.24-6.21]	71	0	0	12	1	8.3
124 (臨) [H4.8.7-8.11]	0	0	-	0	0	-
125 (臨) [H4.10.30-12.10]	13	0	0	0	0	-
126 (常) [H5.1.22-6.18]	72	0	0	0	0	-
127 (特) [H5.8.5-8.28]	0	0	-	0	0	-
128 (臨) [H5.9.17-H6.1.29]	17	0	0	0	0	-
129 (常) [H6.1.31-6.29]	55	0	0	14	1	7.1
130 (臨) [H6.7.18-7.22]	0	0	-	0	0	-
131 (臨) [H6.9.30-12.9]	26	0	0	1	0	0
132 (常) [H7.1.20-6.18]	83	0	0	19	1	5.3
133 (臨) [H7.8.4.-8.8]	0	0	-	0	0	-
134 (臨) [H7.9.29-12.15]	16	0	0	1	0	0
135 (臨) [H8.1.11-1.13]	0	0	-	0	0	-
136 (常) [H8.1.22-6.19]	76	0	0	23	0	0
137 (臨) [H8.9.27]	0	0	-	0	0	-
138 (特) [H8.11.7-11.12]	0	0	-	0	0	-
139 (臨) [H8.11.29-12.18]	9	0	0	0	0	-
140 (常) [H9.1.20-6.18]	71	1	1.4	19	0	0
141 (臨) [H9.9.29-12.12]	19	0	0	5	3	60
142 (常) [H10.1.12-6.18]	75	1	1.3	25	1	4
143 (臨) [H10.7.30-10.16]	17	0	0	0	0	-
144 (臨) [H10.11.27-12.14]	5	0	0	1	0	0
145 (常) [H11.1.19-8.13]	96	1	1	24	4	16.7
146 (臨) [H11.10.29-12.15]	71	0	0	9	0	0
147 (常) [H12.1.20-6.2]	69	0	0	28	7	25
148 (特) [H12.7.4-7.6]	0	0	-	0	0	-
149 (臨) [H12.7.28-8.9]	0	0	-	0	0	-
150 (臨) [H12.9.21-12.1]	14	0	0	6	0	0
151 (常) [H13.1.31-6.29]	73	0	0	20	2	10
152 (臨) [H13.8.7-8.10]	0	0	-	0	0	-
153 (臨) [H13.9.27-12.7]	31	0	0	2	0	0
154 (常) [H14.1.21-7.31]	70	0	0	19	1	5.3
155 (臨) [H14.10.18-12.13]	75	0	0	3	0	0
156 (常) [H15.1.20-7.28]	99	0	0	23	2	8.7
157 (臨) [H15.9.26-10.10]	7	0	0	0	0	-
158 (特) [H15.11.19-11.27]	0	0	-	0	0	-
159 (常) [H16.1.19-6.16]	94	0	0	26	0	0
160 (臨) [H16.7.30-8.6]	0	0	-	0	0	-
161 (臨) [H16.10.12-12.3]	22	1	4.5	2	0	0
合計	6627	374	5.6	1119	151	13.5

(データ提供 参議院事務局)

図表5 [参考A]：参議院先議の閣法・条約の件数

国会回次	閣 法			条 約		
	提出総数	参院先議	先議率(%)	提出総数	参院先議	先議率(%)
1(特)[S22.5.20-12.9]	161	19	11.8	0	0	-
2(常)[S22.12.10-S23.7.5]	225	24	10.7	1	0	0
3(臨)[S23.10.11-11.30]	40	4	10	1	0	0
4(常)[S23.12.1-12.23]	23	3	13	0	0	-
5(特)[S24.2.11-5.31]	212	40	18.9	4	0	0
6(臨)[S24.10.25-12.3]	60	12	20	0	0	-
7(常)[S24.12.4-S25.5.2]	196	48	24.5	1	0	0
8(臨)[S25.7.12-7.31]	20	5	25	0	0	-
9(臨)[S25.11.21-12.9]	43	4	9.3	0	0	-
10(常)[S25.12.10-S26.6.5]	181	50	27.6	3	0	0
11(臨)[S26.8.16-8.18]	1	0	0	0	0	-
12(臨)[S26.10.10-11.30]	54	7	13	7	0	0
13(常)[S26.12.10-S27.7.31]	249	15	6	16	0	0
14(常)[S27.8.26-8.28]	0	0	-	0	0	-
15(特)[S27.10.24-S28.3.14]	187	20	10.7	13	0	0
16(特)[S28.5.18-8.10]	169	14	8.3	23	0	0
17(臨)[S28.10.29-11.7]	15	0	0	1	0	0
18(臨)[S28.11.30-12.8]	10	0	0	2	0	0
19(常)[S28.12.10-S29.6.15]	183	18	9.8	21	0	0
20(臨)[S29.11.30-12.9]	11	0	0	0	0	-
21(常)[S29.12.10-S30.1.24]	0	0	-	2	0	0
22(特)[S30.3.18-7.30]	150	17	11.3	18	0	0
23(臨)[S30.11.22-12.16]	10	2	20	5	0	0
24(常)[S30.12.20-31.6.3]	172	34	19.8	16	0	0
25(臨)[S31.11.12-12.13]	10	0	0	7	2	28.6
26(常)[S31.12.20-S32.5.19]	158	24	15.2	20	8	40
27(臨)[S32.11.1-11.14]	5	1	20	1	0	0
28(常)[S32.12.20-S33.4.25]	159	28	17.6	10	4	40
29(特)[S33.6.10-7.8]	5	1	20	0	0	-
30(臨)[S33.9.29-12.7]	41	7	17.1	6	0	0
31(常)[S33.12.10-S34.5.2]	185	36	19.5	9	4	44.4
32(臨)[S34.6.22-7.3]	2	0	0	0	0	-
33(臨)[S34.10.26-12.27]	33	1	3	3	1	33.3
34(常)[S34.12.29-S35.7.15]	155	18	11.6	12	1	8.3
35(臨)[S35.7.18-7.22]	0	0	-	0	0	-
36(臨)[S35.10.17-10.24]	0	0	-	0	0	-
37(特)[S35.12.5-12.22]	25	1	4	0	0	-
38(常)[S35.12.26-S36.6.8]	211	22	10.4	22	4	18.2
39(臨)[S36.9.25-10.31]	75	9	12	6	2	33.3
40(常)[S36.12.9-S37.5.7]	160	28	17.5	8	3	37.5
41(臨)[S37.8.4-9.2]	3	0	0	4	2	50
42(臨)[S37.12.8-12.23]	11	0	0	0	0	-
43(常)[S37.12.24-S38.7.6]	185	33	17.8	27	12	44.4
44(臨)[S38.10.15-10.23]	36	3	8.3	8	3	37.5
45(特)[S38.12.4-12.18]	13	0	0	0	0	-
46(常)[S38.12.20-S39.6.26]	174	38	21.8	16	6	37.5
47(臨)[S39.11.9-12.18]	10	0	0	1	0	0
48(常)[S39.12.21-S40.6.1]	134	28	20.9	14	6	42.9
49(臨)[S40.7.22-8.11]	5	0	0	1	0	0
50(臨)[S40.10.5-12.13]	15	0	0	1	0	0
51(常)[S40.12.20-S41.6.27]	156	16	10.3	6	1	16.7
52(臨)[S41.7.11-7.30]	0	0	-	0	0	-
53(臨)[S41.11.30-12.20]	11	0	0	1	0	0
54(常)[S41.12.27]	0	0	-	0	0	-
55(特)[S42.2.15-7.21]	152	23	15.1	19	6	31.6
56(臨)[S42.7.27-8.18]	2	0	0	0	0	-
57(臨)[S42.12.4-12.23]	8	0	0	0	0	-
58(常)[S42.12.27-S43.6.3]	108	9	8.3	18	5	27.8
59(臨)[S43.8.1-8.10]	0	0	-	0	0	-

60 (臨) [S43.12.10-12.21]	9	0	0	0	0	-
61 (常) [S43.12.27-S44.8.5]	113	9	8	16	6	37.5
62 (臨) [S44.11.29-12.2.]	33	0	0	0	0	-
63 (特) [S45.1.14-5.13]	109	13	11.9	22	8	36.4
64 (臨) [S45.11.24-12.18]	27	0	0	0	0	-
65 (常) [S45.12.26-S46.5.24]	105	6	5.7	17	5	29.4
66 (臨) [S46.7.14-7.24]	0	0	-	0	0	-
67 (臨) [S46.10.16-12.27]	22	0	0	1	0	0
68 (常) [S46.12.29-S47.6.16]	115	9	7.8	14	4	28.6
69 (臨) [S47.7.6-7.12]	0	0	-	0	0	-
70 (臨) [S47.10.27-11.13]	9	0	0	0	0	-
71 (特) [S47.12.22-S48.9.27]	128	4	3.1	12	2	16.7
72 (常) [S48.12.1-S49.6.3]	95	6	6.3	17	2	11.8
73 (臨) [S49.7.24-7.31]	0	0	-	0	0	-
74 (臨) [S49.12.9-12.25]	14	0	0	0	0	-
75 (常) [S49.12.27-S50.7.4]	68	5	7.4	15	3	20
76 (臨) [S50.9.11-12.25]	31	0	0	7	2	28.6
77 (常) [S50.12.27-S51.5.24]	69	3	4.3	12	5	41.7
78 (臨) [S51.9.16-11.4]	9	0	0	2	2	100
79 (臨) [S51.12.24-12.28]	0	0	-	0	0	-
80 (常) [S51.12.30-S52.6.9]	76	3	3.9	18	4	22.2
81 (臨) [S52.7.27-8.3]	0	0	-	0	0	-
82 (臨) [S52.9.29-11.25]	13	0	0	3	2	66.7
83 (臨) [S52.12.7-12.10]	8	0	0	0	0	-
84 (常) [S52.12.19-S53.6.16]	82	7	8.5	17	8	47.1
85 (臨) [S53.9.18-10.21]	13	0	0	2	1	50
86 (臨) [S53.12.6-12.12]	0	0	-	0	0	-
87 (常) [S53.12.22-S54.6.14]	68	3	4.4	16	9	56.3
88 (臨) [S54.8.30-9.7]	30	0	0	13	0	0
89 (特) [S54.10.30-11.16]	0	0	-	0	0	-
90 (臨) [S54.11.26-12.11]	25	0	0	3	0	0
91 (常) [S54.12.21-S55.5.19]	92	7	7.6	42	10	23.8
92 (特) [S55.7.17-7.26]	2	0	0	0	0	-
93 (臨) [S55.9.29-11.29]	31	1	3.2	1	0	0
94 (常) [S55.12.22-S56.6.6]	74	2	2.7	25	7	28
95 (臨) [S56.9.24-11.28]	5	0	0	0	0	-
96 (常) [S56.12.21-S57.8.21]	81	3	3.7	20	6	30
97 (臨) [S57.11.26-12.25]	5	0	0	3	0	0
98 (常) [S57.12.28-S58.5.26]	58	2	3.4	13	5	38.5
99 (臨) [S58.7.18-7.23]	0	0	-	0	0	-
100 (臨) [S58.9.8-11.28]	13	0	0	0	0	-
101 (特) [S58.12.26-S59.8.8]	84	4	4.8	12	3	25
102 (常) [S59.12.1-S60.6.25]	84	8	9.5	13	5	38.5
103 (臨) [S60.10.14-12.21]	12	0	0	0	0	-
104 (常) [S60.12.24-S61.5.22]	87	10	11.5	7	1	14.3
105 (臨) [S61.6.2]	0	0	-	0	0	-
106 (特) [S61.7.22-7.25]	0	0	-	0	0	-
107 (臨) [S61.9.11-12.20]	28	0	0	1	0	0
108 (常) [S61.12.29-S62.5.27]	100	10	10	17	6	35.3
109 (臨) [S62.7.6-9.19]	9	0	0	1	0	0
110 (臨) [S62.11.6-11.11]	0	0	-	0	0	-
111 (臨) [S62.11.27-12.12]	5	0	0	1	0	0
112 (常) [S62.12.28-S63.5.25]	83	9	10.8	8	1	12.5
113 (臨) [S63.7.19-12.28]	17	0	0	0	0	-
114 (常) [S63.12.30-H1.6.22]	78	9	11.5	8	2	25
115 (臨) [H1.8.7-8.12]	0	0	-	0	0	-
116 (臨) [H1.9.28-12.16]	8	0	0	0	0	-
117 (常) [H1.12.25-H2.1.24]	5	0	0	0	0	-
118 (特) [H2.2.27-6.26]	70	6	8.6	7	2	28.6
119 (臨) [H2.10.12-11.10]	2	0	0	0	0	-
120 (常) [H2.12.10-H3.5.8]	93	9	9.7	14	0	0
121 (臨) [H3.8.5-10.4]	6	0	0	0	0	-
122 (臨) [H3.11.5-12.21]	14	0	0	0	0	-

123 (常) [H4.1.24-6.21]	84	10	11.9	11	2	18.2
124 (臨) [H4.8.7-8.11]	0	0	-	0	0	-
125 (臨) [H4.10.30-12.10]	10	0	0	0	0	-
126 (常) [H5.1.22-6.18]	76	10	13.2	10	3	30
127 (特) [H5.8.5-8.28]	0	0	-	0	0	-
128 (臨) [H5.9.17-H6.1.29]	20	0	0	4	0	0
129 (常) [H6.1.31-6.29]	75	14	18.7	15	4	26.7
130 (臨) [H6.7.18-7.22]	0	0	-	0	0	-
131 (臨) [H6.9.30-12.9]	19	0	0	1	0	0
132 (常) [H7.1.20-6.18]	102	19	18.6	18	8	44.4
133 (臨) [H7.8.4.-8.8]	0	0	-	0	0	-
134 (臨) [H7.9.29-12.15]	17	1	5.9	7	2	28.6
135 (臨) [H8.1.11-1.13]	0	0	-	0	0	-
136 (常) [H8.1.22-6.19]	99	23	23.2	8	2	25
137 (臨) [H8.9.27]	0	0	-	0	0	-
138 (特) [H8.11.7-11.12]	0	0	-	0	0	-
139 (臨) [H8.11.29-12.18]	12	0	0	0	0	-
140 (常) [H9.1.20-6.18]	92	19	20.7	16	4	25
141 (臨) [H9.9.29-12.12]	20	2	10	0	0	-
142 (常) [H10.1.12-6.18]	117	25	21.4	21	6	28.6
143 (臨) [H10.7.30-10.16]	10	0	0	1	0	0
144 (臨) [H10.11.27-12.14]	6	1	16.7	1	1	100
145 (常) [H11.1.19-8.13]	124	24	19.4	15	4	26.7
146 (臨) [H11.10.29-12.15]	74	5	6.8	2	2	100
147 (常) [H12.1.20-6.2]	97	21	21.6	11	5	45.5
148 (特) [H12.7.4-7.6]	0	0	-	0	0	-
149 (臨) [H12.7.28-8.9]	0	0	-	0	0	-
150 (臨) [H12.9.21-12.1]	21	6	28.6	1	0	0
151 (常) [H13.1.31-6.29]	99	20	20.2	11	0	0
152 (臨) [H13.8.7-8.10]	0	0	-	0	0	-
153 (臨) [H13.9.27-12.7]	28	2	7.1	1	0	0
154 (常) [H14.1.21-7.31]	104	22	21.2	18	4	22.2
155 (臨) [H14.10.18-12.13]	71	0	0	0	0	-
156 (常) [H15.1.20-7.28]	121	22	18.2	9	4	44.4
157 (臨) [H15.9.26-10.10]	6	0	0	0	0	-
158 (特) [H15.11.19-11.27]	0	0	-	0	0	-
159 (常) [H16.1.19-6.16]	127	26	20.5	21	6	28.6
160 (臨) [H16.7.30-8.6]	0	0	-	0	0	-
161 (臨) [H16.10.12-12.3]	20	2	10	1	0	0
合 計	8687	1084	12.5	957	238	24.9

(データ提供 参議院事務局)

図表5[参考B]:最近10年の開会回数・開会時間 一覧

[衆議院]

	本会議		委員会		憲法調査会	
	回数(回)	開会時間	回数(回)	開会時間	回数(回)	開会時間
平成7年	60	55時間 17分	564	1054時間 19分		
8年	52	53時間 21分	536	945時間 50分		
9年	69	76時間 29分	662	1705時間 59分		
10年	76	106時間 31分	674	1564時間 32分		
11年	65	77時間 29分	665	1682時間 59分		
12年	65	74時間 2分	605	1329時間 2分	19	75時間 1分
13年	70	77時間 57分	586	1439時間 10分	15	64時間 30分
14年	71	69時間 36分	700	1827時間 22分	36	84時間 57分
15年	56	60時間 22分	527	1329時間 25分	33	90時間 54分
16年	61	59時間 53分	658	1568時間 50分	37	114時間 27分

注1 委員会は、各委員会（小委員会、分科会、公聴会、いわゆる地方公聴会、連合審査会及び合同審査会を含む）の開会回数及び開会時間を合計したものである。

注2 憲法調査会には、公聴会、小委員会及びいわゆる「地方公聴会」を含む。

[参議院]

	本会議		委員会・調査会		憲法調査会	
	回数(回)	開会時間	回数(回)	開会時間	回数(回)	開会時間
平成7年	51	58時間 17分	465	832時間 29分		
8年	42	39時間 54分	489	796時間 2分		
9年	49	64時間 9分	556	1286時間 39分		
10年	61	86時間 41分	562	1129時間 48分		
11年	61	99時間 37分	553	1389時間 6分		
12年	51	75時間 31分	547	1181時間 17分	11	21時間 2分
13年	56	64時間 54分	545	1177時間 53分	13	19時間 58分
14年	57	62時間 52分	589	1359時間 48分	16	34時間 43分
15年	52	58時間 6分	493	1097時間 50分	13	33時間 35分
16年	45	64時間 16分	566	1155時間 29分	20	53時間 38分

注1 委員会・調査会は、各委員会・調査会（公聴会、いわゆる地方公聴会、連合審査会、小委員会及び合同審査会を含む）の開会回数及び開会時間を合計したものである。

注2 憲法調査会には、公聴会及び小委員会を含む。

（データ提供 衆議院・参議院各事務局）