

Section 10: 両院制¹

2020 年度 公共選択論

第二院が代議院と一致するときは無用であり、代議院に反対するならば、それは有害である。

エマニュエル＝ジョゼフ・シエイエス



¹ この講義ノートおよびオンデマンド講義の著作権は浅古泰史に属します。SNSも含め、無断の配布・転載・改変を禁じます。

10.1 両院制とは

アメリカや日本など一部の民主主義国では 2 つの議院（あるいは議会）が存在する**両院制**（bicameralism）を採用しています。一方で台湾やインドネシアや日本の地方議会など、1 つの議院のみ存在している一院制を採用している場合もあります。両院制下の国では多くの場合、法案は両院の承認を得ない限り実現されません。つまり、片方の議院が承認した法案に対し、他の議院が**拒否権**（veto power）を有することになります。

日本では、参議院より衆議院がより大きな権限を有しています（衆議院の優越）。まず、内閣総理大臣の指名、予算の決定、および他国との条約の承認において、衆議院と参議院で意見が分かれた場合、衆議院の意見が優先されることになります。また、参議院で否決された法案であっても、衆議院議員の 3 分の 2 以上の支持を得れば、法案は実現されます。しかし、参議院も十分に強力な権限を有しています。上記以外のすべての法案の実現のためには、参議院の承認が必要で、かつ 3 分の 2 以上の支持を衆議院で得ることは多くの場合困難だからです。また、予算の決定は衆議院が優越していますが、その予算に付随する他の法案は、参議院の承認が必要となります。

しかし、両院制、特に参議院に対する評価は大きく二手に分かれています。否定的見解として、参議院が衆議院で承認された法案のほぼすべてを承認している事実から、衆議院の議論を単に書き写しているだけの存在である参議院は不要であるという意見があり、ラバースタンプ論あるいはカーボンコピー論と呼ばれています。一方で、参議院で承認されないことが予想される法案を衆議院で時間と費用をかけて審議することは考えにくく、衆議院の行動に十分な影響を与えているとする指摘もあります（竹中、2010）。また、イラクなど新生民主主義国に対しては、安定した民主主義国の建設のためにも、両院制の採用を強く求める提案がなされています（Public International Law and Policy Group, 2003）。今回は両院制の効果とその是非に関して、拒否権を分析したモデルを用いつつ議論していきましょう。

10.2 拒否権のモデル

まず拒否権のモデルを用いて、両院制の効果に関して考察していきます²。ここでは、1 つの政策課題があるとしましょう。つまり、ホテリング＝ダウンス・モデルと同様に、政策空間は一次元です。また同時に 2 つの議院が存在している両院制を考え、それぞれの議院を上院と下院と呼びます。両

² 本節のモデルは Cutrone and McCarty (2006) に基づく。より精緻な分析は、Tsebelis (2002) や Tsebelis and Money (1997) に詳しい。

院とも拒否権を有しており、新しい政策の実行には両院の承認が必要であるとします。

各議院には複数の議員が属しており、議員は異なった最も好ましい政策を有しています³。よって、各議院において所属議員の中での中位政策が存在し、ホテリング＝ダウンス・モデルの仮定が成立する限り、過半数の議員は常に他の政策より中位政策を好むことになります。以上の理由から、議院内における中位政策を「各議院が最も好む政策」と解釈しましょう。そこで、上院の最も好む政策を x_U 、下院の最も好む政策を x_L とします。一方で、既存政策を \bar{x} としましょう。

まずは一院制を考え、下院のみ存在するとしましょう。この場合、既存政策 \bar{x} が下院の最も好む政策 x_L と異なる限り、下院は政策を変更しようとしています。よって、政策 x_L が常に選ばれます。

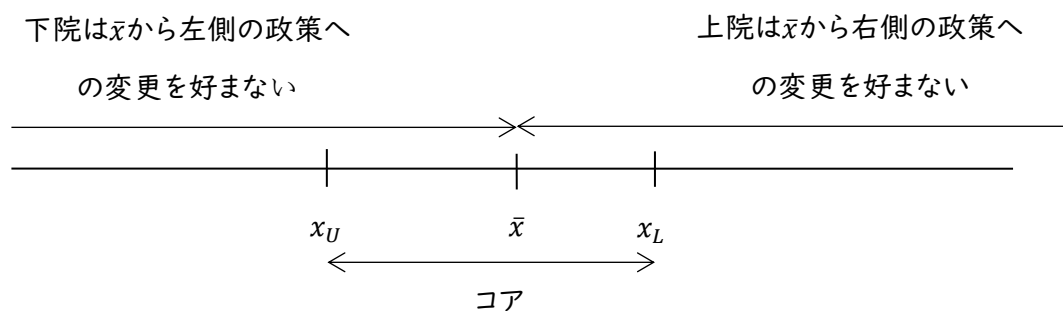


図 1 両院制のコア

次に、上院の存在を導入してみましょう。図 1 のように、 $x_U < x_L$ が成立していると仮定します。不等号が逆でも以下の結果に大きな変わりはありません。既存政策が x_U より極端な位置にあり、 $\bar{x} < x_U$ であれば、両院ともに政策を変えるインセンティブを有します。少なくとも、両院ともに x_U は \bar{x} より好ましいからです。同様に、 $\bar{x} > x_L$ であれば、両院ともに政策を変えるインセンティブを有します。少なくとも、両院ともに x_L は \bar{x} より好ましいからです。つまり、既存政策が x_U や x_L より極端な場所に位置している場合には、両院制下でも変更されることになります。

それでは、 $x_U \leq \bar{x} \leq x_L$ である既存政策を考えましょう。既存政策 \bar{x} から右側に存在する政策に変更するという議案に関しては、(極端に右側の政策に変更されない限り)下院は承認します。しかし、図 1 に示したように、上院にとっては既存政策を維持した方が好ましいため承認しません。また、 \bar{x} から左側に存在する政策に変更する議案に関しては、(極端に左側の政策に変更されない限り)上院は承認しますが、下院は承認しません。

³ 単峰型選好であることを仮定している。

つまり、既存政策が上院と下院の最も好ましい政策の間にある($x_U \leq \bar{x} \leq x_L$)限り、その既存政策は変更されることはないわけです。このように変更することが不可能な政策の集合をコア(core)あるいは**変更不能区間**(gridlock interval)と呼びます⁴。

それでは、このモデルの含意を考えてみましょう。第 1 に、拒否権を有するプレーヤーが持つ重要な力の 1 つが「多くの既存政策を変更させない力(あるいは新しい政策の導入を阻止する力)」であるという点です。上記のモデルでは、既存政策を変更する場合にどの政策が最終的に選択されるかまでは踏み込んで議論はしてきませんでした。当然、新しい政策の位置に関しても拒否権を有するプレーヤーは大きな力を持ちますが、それ以前に拒否権を有するプレーヤーが存在することによって、多くの既存政策が変更されなくなります。

第 2 の含意は、両院制には政治の安定性および、政策の一貫性を生み出すという利点があるという点です。一院制であれば、政策が議院の好む政策と異なる限り変更され続けます。選挙によって政権政党が変われば多くの政策が変更され、また別の政権政党に変われば再び大きく変更されることになります。しかし、両院制においては、コアの中に位置づけられる政策は変更されないため、一定の安定性をもたらすことになります。特に政治的対立を引き起こしやすい多民族・多宗教であるイラクなどの新興民主主義国において、両院制の導入が勧められている主な理由がこの安定性の確保です。一院制を採用している多くの民主主義や日本の地方議会でも、大統領や首長という拒否権を有する別のプレーヤーを導入することによって政治の安定性を確保しています。

しかし、両院ともに近い政策選好を有するならば、コアの大きさは小さくなり、政治の安定をもたらすためには不十分となります。例えば、両院の選挙が同時期に、同様の選挙制度で行われた場合、両院の議員構成はもちろん、政策選好も酷似してくるでしょう。よって多くの国において、両院の間で異なった選挙制度を採用することにより、一定の大きさのコアが維持できるようにしています。例えば、日本の衆議院と参議院では、選挙制度と選挙時期が異なります。衆議院では小選挙区比例代表並立制を導入しているのに対し、参議院では都道府県単位の大選挙区制と比例代表制を並立しています。また、衆議院は任期が 4 年であり、衆議院が解散あるいは任期満了した場合には全議員が入れ替わる一方で、参議院では任期は 6 年であり、選挙は 3 年ごとに半数ずつ入れ替わります。よって、衆議院が選挙時点での国民の意見を反映しているのに対し、参議院は長期的視野を持ち得ようになっているわけです。アメリカではより顕著であり、下院は人口比をもとに議員定数が州ごとに決められているのに対し、上院議員は(人口規模にかかわらず)各州 2 人ずつ選出され

⁴ 前述の一院制下では、 x_L の一点のみがコアに含まれる。

ます。よって、アメリカでは「下院は国民を代表し、上院は州を代表する」と言われています。

10.3 半数を超える賛成

日本では、参議院で否決された法案であっても、衆議院議員の 3 分の 2 以上の支持を得れば、法案は実行されます。また、憲法改正に関しても、議員の 3 分の 2 以上の支持が必要です。このように、半数以上ではなく、半数を超える賛成を承認の要件とする場合があります⁵。

例えば、法案の承認には議会の 3 分の 2 以上の支持が必要とする「2/3 ルール」を考えましょう。このとき一院制であっても、両院制と同様にコアが生じます。ここでは、ホテリング＝ダウنز・モデルと同様の仮定を置きますが、単純多数決制とは異なる 2/3 ルールが用いられると考えていきます。一次元の政策空間上で、左側に 3 分の 1 の議員の最も好ましい政策が位置し、右側に残りの 3 分の 2 の議員の最も好ましい政策が位置している点を $x_{1/3}$ とします。また、左側に 3 分の 2 の議員の最も好ましい政策が位置し、右側に残りの 3 分の 1 の議員の最も好ましい政策が位置している点を $x_{2/3}$ とします。図 2(a)はこの関係を示しており、 $x_{1/3}$ と $x_{2/3}$ は、それぞれ 1 点のみ存在しているとしましょう。

既存政策が $\bar{x} < x_{1/3}$ であれば、少なくとも 3 分の 2 の議員は政策を変えるインセンティブを有します。例えば、 $x_{1/3}$ より右側に最も好ましい政策を有する議員にとっては $x_{1/3}$ は \bar{x} より好ましいことになるからです。同様に、既存政策が $\bar{x} > x_{2/3}$ であれば、少なくとも $x_{2/3}$ の左側に最も好ましい政策を有する 3 分の 2 の議員は政策を変えるインセンティブを有します。

それでは、 $x_{1/3} \leq \bar{x} \leq x_{2/3}$ であると考えましょう。既存政策 \bar{x} から右側に存在する政策に変更できる可能性を考えた場合、図 2(b)が示すように、 \bar{x} より左側に好ましい政策を有する 3 分の 1 を超える議員は賛成しません。反対する議員の割合が 3 分の 2 を超えるため、左側への変更は議会では承認されないことになります。また、既存政策 \bar{x} から左側に存在する政策に変更しようとした場合は、 \bar{x} より右側に好ましい政策を有する議員は賛成せず、その割合は 3 分の 1 を超えるため承認されません。つまり、既存政策が $x_{1/3}$ と $x_{2/3}$ の間にある限り変更されることはなく、この区間がコアとなります。このように、一院制であっても過半数を超える賛成を承認のために求めた場合には、コアが生じ、

⁵ 英語では supermajority と呼ばれる。アメリカでは議会が可決した法案に対して大統領が拒否権を行使することがあるが、両院が 3 分の 2 以上の多数で再可決すれば、大統領の拒否を超えて法律にすることができる (veto override)。ここでも 3 分の 2 である。一方で、アメリカで極めて長い演説が議事妨害 (フィリバスター) として行われた場合、議員の 5 分の 3 以上位の賛成で止めることができる。こちらは 5 分の 3 である。

政治の安定性を確保できるわけです⁶。

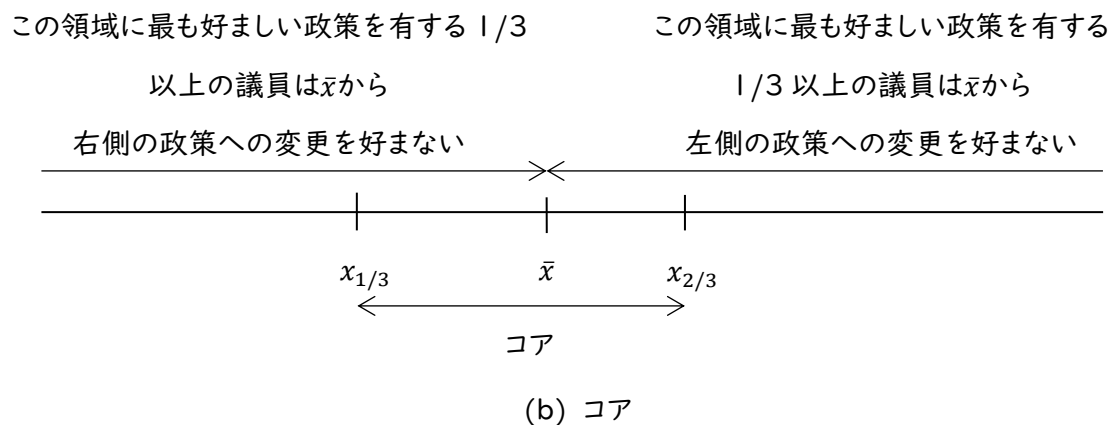
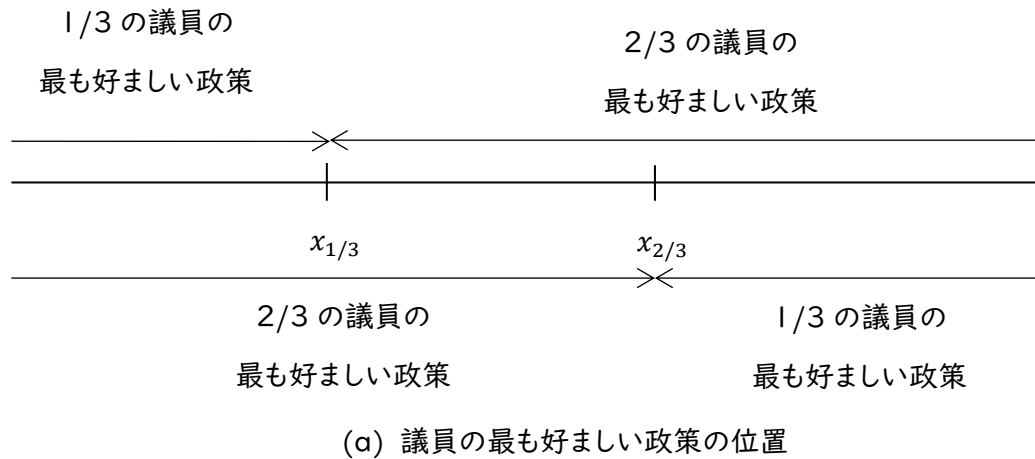


図 2 2/3 ルール

10.4 両院制の是非

両院制には一定の政治の安定性をもたらす利点があります。また、両院で選挙制度を変えることで、一定の大きさのコアを確保できれば、両院制は機能するといえます。そのため、「参議院は衆議院が通した法案を自動的に承認しているだけだ」とするラバースタンプ論に関しては、しっかりと参議院が影響力を持てるように選挙制度を変更していけば解決できるわけです。

しかし、重要な論点は別のところにあります。両院制を維持するためには、両院で相当数の議員

⁶ また、3 分の 2 の支持が得られない限り承認されないとした場合、選挙のサイクルが起きる可能性を最小限にできるという好ましい側面も存在する (Caplin and Nalebuff [1988])。詳しくは坂井 (2013) を参照のこと。

を選出しなければなりません。一院制であっても政治の安定性を確保できるのであれば、2つの議院を維持する費用は必要ありません。10.3節で示したように、一院制であっても一定程度の政治的安定性を確保する手法は存在します。また、最高裁判所など議会以外の政治的プレーヤーに十分な拒否権を行使する権限を与えれば、政治的安定性の確保は可能になります。両院制の目的が政治的安定性の確保であるならば、他にも政治的安定性を確保できる各種の制度が存在することはふまえなければなりません。

同時に、両院制では議院間の対立が激しくコアが大きすぎる場合、重要な法案ですら承認されないという不利点も指摘されることがあり、ラバースタンプ論と並んで両院制不要論の要となっています⁷。日本でも衆議院と参議院において多数派が異なる場合、「ねじれ国会」と呼び問題視されることも多いです。両院制下においてコアを広げることは、安定性(stability)を高める一方で、柔軟性(flexibility)を低めてしまうトレードオフに直面していると理解されています。

このような問題が生じる1つの要因として、衆議院での多数派は政権政党となり政策に責任を有する一方で、参議院での多数派はあくまで野党であり、政権政党ほどの責任を負わなくてよい点があげられます。よって、野党である参議院の多数派が拒否権を頻繁に用いても、政治の停滞の責任は衆議院の多数派である政権政党のものとなります。一方で、2/3ルールを用いた場合、一院内で2/3を超える議席数になるよう(連立)政権政党が形成されます。よって、その2/3を超える(連立)政権政党に所属する全議員が政策に対する責任を有するようになり、拒否権を用いるより、交渉を通して妥協できる政策を探るインセンティブがより強まる可能性が高いでしょう。

両院制が機能しているか否かという議論も重要ですが、それ以前に、政治的安定性など両院制がもたらしうる利点は本当に両院制を採用しないと達成できないのか、また両院制がその目的を達成するための最も適した制度であるのか議論をしていくことも重要ではないでしょうか。

⁷ フランス革命の指導者であったシエイエスも講義ノートの最初で引用した通り主張し、フランス革命後は一院制が採用された。その結果、歯止めが効かず恐怖政治に陥ったことは周知のとおりである。恐怖政治の終焉後、その反省をふまえてフランスでは二院制が採用された。一院制はわずか3年で終わる。



実際に、両院が政策の変更に同意したときに、どのよ
うな政策が選択されるのだ？

練習問題

問題： p ルール

講義ノートでは、議案を承認するためには、議会議員の 3 分の 2 以上の支持が必要である場合を考えた。より一般的に、法案の承認に全議員のうち、 $p \in (0,1)$ の割合の議員、あるいはそれ以上の支持が必要な場合を考えてみよう。（講義ノートでは、 $p = 2/3$ の場合のみを議論していた。）また、政策空間を $[0,1]$ とし、議員の最も好ましい政策は、この区間の中で一様分布をしているとする。

- (a) $p = 1/2$ の場合（過半数ルール）のコアを示せ。
- (b) $p = 1$ の場合（全会一致ルール）のコアを示せ。
- (c) p が増加することによる効果を議論せよ。
- (d) $p < 1/2$ の場合、何が起こりうるか議論せよ。

参考文献

坂井豊貴（2013）『社会選択理論への招待』日本評論社。

竹中治堅（2010）『参議院とは何か：1947～2010』中公叢書。

Caplin, Andrew, and Barry Nalebuff (1988) “On 64%-Majority Rule,” *Econometrica* 56, pp. 787-814.

Cutrone, Michael, and Nolan McCarty (2006) “Does Bicameralism Matter?,” in Barry R. Weingast and Donald A. Wittman eds., *The Oxford Handbook of Political Economy*, Oxford University Press.

Public International Law and Policy Group (2003) *Establishing a Stable Democratic Constitutional Structure in Iraq: Some Basic Considerations*, Century Foundation.

Tsebelis, George (2002) *Veto Players: How Political Institutions Work*, Princeton University Press.

Tsebelis, George, and Jeannette Money (1997) *Bicameralism*, Cambridge University Press.