

令和4年6月8日

参議院議長 山東昭子殿

参議院改革協議会座長 世耕弘成

参議院改革協議会報告書

本協議会は、「参議院の組織及び運営の改革に関する諸問題」のうち、「参議院の在り方」、「参議院選挙制度」、「議員の身分保障」、「委員会・調査会等の整理再編・充実」、「行政監視機能の更なる充実」、「デジタル化、オンライン審議」について協議を行った。

その協議結果を、別紙のとおり報告する。

參議院改革協議會報告書

令和4年6月

目次

I. 協議会の経過	1
1. 参議院改革の経緯と実績、定数訴訟に関する説明聴取	1
2. 参考人からの意見聴取及び協議員の意見交換	1
II. 参考人による意見陳述の概要と主な議論	3
1. 令和3年7月28日（第4回協議会）の参考人による意見陳述（参議院の在り方について）	3
（1）政策研究大学院大学教授 竹中治堅参考人	3
（2）成蹊大学法学部教授 高安健将参考人	5
（3）質疑を通じた主な議論	7
2. 令和3年9月16日（第5回協議会）の参考人による意見陳述（参議院の在り方について）	12
（1）一橋大学大学院社会学研究科教授 中北浩爾参考人	12
（2）同志社大学法学部教授 勝山教子参考人	15
（3）質疑を通じた主な議論	18
3. 令和3年12月13日（第6回協議会）の参考人による意見陳述（参議院の在り方について）	23
（1）西村あさひ法律事務所オブカウンセル、元最高裁判所判事 千葉勝美参考人	23
（2）一橋大学大学院法学研究科教授 只野雅人参考人	26
（3）質疑を通じた主な議論	30
4. 令和4年1月28日（第8回協議会）の参考人による意見陳述（議員の身分保障について）	37
（1）九州大学法学研究院教授 赤坂幸一参考人	37
（2）国立国会図書館調査及び立法考查局政治議会調査室主任 塩田智明参考人	39
（3）質疑を通じた主な議論	41
III. 各会派の意見及び意見交換の概要	45
1. 令和4年1月19日（第7回協議会）の意見（参議院の在り方について）	45
（1）各会派から示された意見の概要	45
（2）意見交換の概要	49
2. 令和4年1月28日（第8回協議会）の意見（参議院の在り方について）	53
（1）これまでの意見交換を踏まえた主な論点の提示	53
（2）意見交換の概要	53
3. 令和4年2月21日（第9回協議会）の意見（参議院の在り方、目指すべき役割とそれに関連した選挙制度について）	58
（1）各会派から示された意見の概要	58
（2）意見交換の概要	66
4. 令和4年3月31日（第10回協議会）の意見（「委員会・調査会等の整理再編・充実」、「行政監視機能の更なる充実」、「デジタル化、オンライン審議」について）	68
（1）各会派から示された意見の概要	68
（2）意見交換の概要	76
5. 令和4年4月20日（第11回協議会）の意見（「委員会・調査会等の整理再編・充実」、「行政監視機能の更なる充実」について、改革協議会における議論の取りまとめについて）	78

(1) 意見交換の概要（「委員会・調査会等の整理再編・充実」、「行政監視機能の更なる充実」について）	78
(2) 座長による論点整理の提示（参議院の在り方及び参議院選挙制度に係る議論の取りまとめについて）	81
(3) 各協議員の意見の概要（参議院の在り方及び参議院選挙制度に係る議論の取りまとめについて）	81
6. 令和4年5月18日（第12回協議会）の意見（「デジタル化、オンライン審議」について）	85
(1) 各会派から示された意見の概要	85
IV. 主要論点の整理	94
1. 参議院の在り方に関する議論	94
(1) 多様な民意の反映	94
(2) 地方代表的な性格	94
(3) 参議院の独自性の発揮	95
2. 参議院選挙制度に関する議論	96
(1) 投票価値の平等	96
(2) 選挙制度の枠組み	96
(3) 合区に対する評価	98
(4) 特定枠に対する評価	98
(5) 議員定数の見直し	99
3. 議員の身分保障に関する議論	99
4. 委員会・調査会等の整理再編・充実、行政監視機能の更なる充実に関する議論	100
(1) 委員会・調査会等の整理再編・充実	100
(2) 行政監視機能の更なる充実	101
5. デジタル化、オンライン審議に関する議論	102
(1) デジタル化	102
(2) オンライン審議に向けた取組	102
(3) オンライン審議の検討課題	103
V. 主要論点の取扱いについて	104
VI. 資料	105
参議院改革協議会の経過概要	106
参議院改革協議会における検討項目（案）	109

I. 協議会の経過

参議院改革協議会（以下「協議会」という。）は、令和3年5月14日の議院運営委員会において、参議院の組織及び運営に関する諸問題を調査検討するため、協議員15人以内をもって組織することが決定され、その構成は、自由民主党・国民の声が4人、立憲民主・社民が2人、公明党、日本維新の会、国民民主党・新緑風会、日本共産党、沖縄の風、れいわ新選組、碧水会、みんなの党が各1人の計14人とされた。

協議会は、令和3年5月から令和4年6月にかけて、13回にわたって開会され、「参議院の在り方」、「参議院議員選挙制度の改革」、「議員の身分保障」、「委員会・調査会等の整理再編・充実」、「行政監視機能の更なる充実」、「デジタル化、オンライン審議」について検討を行った。

その経過は次のとおりである。

1. 参議院改革の経緯と実績、定数訴訟に関する説明聴取

第204回国会において、協議会は3回の調査検討を行った。

令和3年5月26日の協議会（第1回）では、協議会の運営に関する事項について決定した後、協議会における検討項目については、各会派が希望する項目をそれぞれ提出することとなった。

6月4日の協議会（第2回）では、これまでの参議院改革の経緯と実績について、事務局から説明を聴取した後、協議を行った。また、各会派から提出された検討項目案について、各会派の協議員から説明を聴取した。

6月11日の協議会（第3回）では、これまでの参議院定数訴訟に係る最高裁判決の概要と変遷について事務局から説明を聴取した後、協議を行った。また、前回各会派から提出された協議会の検討項目について協議を行ったところ、常に参議院の在り方に立ち返りながら議論を進めていくことを前提に、参議院選挙制度の改革については、協議会の検討項目とすることが確認された。また、選挙制度以外の検討項目については、座長において検討項目案を作成することとなった。さらに、協議会の今後の進め方について、まずは「参議院の在り方」について有識者から意見を聴取し質疑を行うなど議論を深めていくこととなった。

2. 参考人からの意見聴取及び協議員の意見交換

参議院の在り方については、以下のとおり、計6名の参考人から3回にわたって意見を聴取し、質疑を行った。あわせて、議員の身分保障について、2名の参考人から意見を聴取し、質疑を行った（各参考人から述べられた意見はⅡを参照）。また、これらを踏まえて、参議院の在り方等について、6回にわたって協議員間の意見交換を行った。

第204回国会閉会後において、協議会は2回の調査検討を行った。

7月28日の協議会（第4回）では、参議院の在り方について、参考人竹中治堅君（政策研究大学院大学教授）及び高安健将君（成蹊大学法学部教授）から意見を聴取した後、質疑を行った。また、協議会の検討項目について、座長から検討項目案（後掲VI、109ページ）の提案があり、引き続き協議することとなった。

9月16日の協議会（第5回）では、参議院の在り方について、参考人中北浩爾君（一橋大学大学院社会学研究科教授）及び勝山教子君（同志社大学法学部教授）から意見を聴取した後、質疑を行った。なお、新型コロナウイルス感染症の感染拡大を防止する観点から、オンライン出席を認め、協議員6名及び参考人がオンライン出席した。

第205回国会から第206回国会閉会後においては、協議会を開かなかった。

第207回国会において、協議会は1回の調査検討を行った。

12月13日の協議会（第6回）では、参議院の在り方について、参考人千葉勝美君（西村あさひ法律事務所オブカウンセル・元最高裁判所判事）及び只野雅人君（一橋大学大学院法学研究科教授）から意見を聴取した後、質疑を行った。

第208回国会において、協議会は6回の調査検討を行った。

令和4年1月19日の協議会（第7回）では、参議院の在り方について、これまでの議論を踏まえて、各会派が意見表明を行った後、協議員間の意見交換を行った。

1月28日の協議会（第8回）では、議員の身分保障について、参考人赤坂幸一君（九州大学法学研究院教授）及び塩田智明君（国立国会図書館調査及び立法考査局政治議会調査室主任）から意見を聴取した後、質疑を行った。また、参議院の在り方及び今後の進め方について、座長から1月19日までの意見交換を踏まえた主な論点の提示があり、協議員間の意見交換を行った。

2月21日の協議会（第9回）では、参議院の在り方、目指すべき役割とそれに関連した選挙制度について、各会派が意見表明を行った後、協議員間の意見交換を行った。

3月31日の協議会（第10回）では、現行制度で参議院選挙を行った場合の一票の較差の現状について、事務局から説明を聴取した後、協議を行った。また、「委員会・調査会等の整理再編・充実」、「行政監視機能の更なる充実」、「デジタル化、オンライン審議」について、各会派が意見表明を行った後、協議員間の意見交換を行った。

4月20日の協議会（第11回）では、「委員会・調査会等の整理再編・充実」、「行政監視機能の更なる充実」について、協議員間の意見交換を行った。また、座長から、参議院の在り方及び参議院選挙制度についてこれまでの議論を取りまとめた論点整理の提示があり、各協議員から意見が述べられた。

5月18日の協議会（第12回）では、「デジタル化、オンライン審議」について、各会派が意見表明を行った。

6月8日の協議会（第13回）では、座長から報告書案が示され、同報告書案を参議院改革協議会報告書として議長に提出することが了承された。

II. 参考人による意見陳述の概要と主な議論

令和3年7月28日（第4回）から12月13日（第6回）の協議会及び令和4年1月28日（第8回）の協議会における参考人の意見陳述の概要と質疑を通じた主な議論は次のとおりである。

1. 令和3年7月28日（第4回協議会）の参考人による意見陳述（参議院の在り方について）

（1）政策研究大学院大学教授 竹申治堅参考人

意見陳述の概要は以下のとおりである。

（参議院改革の前提としての参議院の優位性と歴史）

参議院の在り方を考える上で重要なのは、議院内閣制における参議院の位置付けで、内閣と衆議院の関係とは異なり、参議院は独立している。参議院の最大の特徴は解散されないことで、これにより、内閣総理大臣は衆議院に対しては解散権と公認権を組み合わせることによって特に与党に対して圧倒的な力を保持するのに対して、参議院にはこの力を持っていない。

衆議院の再議決は、要件が非常に厳しく、法案について両院は対等と考えてもいいが、参議院が解散できないことを踏まえれば、法案を成立させる過程では参議院の方が実は衆議院よりも強い力を持っている。

実際には参議院は政権の構成も決めている。今も民主党政権のときも連立政権を組んでいるが、この目的は、参議院で過半数が必要だからである。参議院は事実上、政権の構成に影響を与える存在と言える。

かつて吉田茂内閣総理大臣も参議院で法案を通すのに非常に苦労した。1960年代、1970年代には松野、重宗両議長という非常に強力な議長が参議院の影響力を政治過程にフルに発揮するような形で行動してきた。1970年代の河野謙三議長はむしろ野党側に立つ議事運営をして、参議院は河野議長の下でも強い影響力を発揮した。

2007年以降、参議院はねじれの時代を迎えて、福田、麻生政権は衆議院で3分の2を持っていたので再議決ができたものの、政策を立案することに苦しむこととなつた。

民主党政権の菅、野田政権は衆議院で3分の2を持っていなかったので法案成立がより困難になり、野田政権に至っては衆議院解散と法案成立を自民党と取引せざるを得なくなり、参議院は非常に強い力を発揮した。

安倍、菅政権ではねじれは解消しているが、公明党が政権内で強い影響力を発揮している。その力の源泉にあるのは、やはり参議院が持っている権限だと思う。

（両院関係）

ねじれの時代には、実質的に参議院が内閣を倒す、解散を求めるという役割を果たしてきたが、果たして参議院に本当に期待される役割なのか。両院関係を見直すことが必要ではないか。

憲法改正で検討すべき事項だが、まず再議決要件について、3分の2が良いのか2分の1が良いのか、60日ルールは30日に短縮してよいのではないかと思う。

両院関係は国会法改正によっても見直すことができる。具体的には、両院協議会の在り方を見直し、全国会議員集会にして、そこで成案を作る。ねじれている場合、衆議院で与党が圧倒的に優位ならば基本的には与党案が成立するし、伯仲の場合には、参議院で野党が優位に立っていると、野党が多数派になる可能性もあるので、野党案が成立する。

衆議院で与党が圧倒的な力を持っているのに、参議院でねじれているから国政が全く停滞してしまうのは行き過ぎで、両院協議会をこういう形に改めれば、国政の停滞はかなり避けられるのではないか。

(選挙制度改革)

強い参議院だからこそ、一票の較差を是正し、一部の都道府県民は3分の1の権利しか持っていないところを、1対1にはしてほしい。参議院の独自性というのではなくむしろ価値の平等の根拠になる。

最高裁は、厳しい判断を、より厳しめの基準を設けるようになってきている。これは最高裁が参議院の強さを認識するようになったから、考えが変わってきているのではないか。参議院側も、最高裁の判断を尊重して、合区を導入するというかなりドラスティックな改革を行ってきた。

最高裁は、最近の定数是正の歩みには、3倍ぐらいなら合憲という基準を設けているように見えるが、必ずしも満足しているわけではなく、大きな進展を見せているわけではないとも言っている。

今後の選挙制度改革をどのように進めればよいのかというと、平等原則、これは多数決原則を尊重するということでもある。衆議院の選挙制度も考える必要があるって、衆議院はやはり政権選択、参議院はいろいろな多様性（①地域特性、②ジェンダー、③世代間）、多様な民意を反映する。それから、無所属の立候補の可能性ができるだけ尊重すべきだろう。そして、分かりやすさが重要で、特定枠というのではなく複雑化していく分かりにくいで、廃止すべきだろう。

ブロック別大選挙区制が理想だと思っているが、合区の拡大、比例定数の活用、議員定数増などにより少しでも一票の価値の平等を目指すべきである。

議員定数増には反発がある。しかし、イギリスやドイツは10万人に一人の国会議員がいるが、日本は17万人に一人である。国会議員を減らせばいいというものではない。

(発信力の強化)

参議院は非常に強い影響力を持っているが、政治過程の中に取り込まれている。例えば参議院のために法案を修正する場合は衆議院で修正したり、内閣があらかじめ参議院の意向を踏まえて閣法を準備したりするので、国民から分かりにくい。もっと国民に分かりやすい形で参議院の発信力を強化すべきではないか。

そのためには、調査会を更に活性化するべきである。調査会は、調査のほか、必要があれば法案を提案できるという権限を持っている。この時代は変化が急激なので、半年に1回ぐらい成果物を出してもよいのではないか。

与党が政権に物申す形になるとして、調査会でいろいろなことを言うのはハードルが高いと思うが、今の時代は政権も悩んでいる課題が非常に多い。例えばコロナ危機について、参議院で、保健所の在り方や厚生労働省医政局はどうだとか、そういう検証を始めれば、政権も嫌な顔はしないのではないか。

検証するときに、参議院が招致すればこれを断るのはなかなか難しいので、やはり国権の最高機関として調査力を是非フルに活用してもらいたい。

参議院が発信力を高めて何か政策提言をしようとする場合には、今まででは議長を党籍離脱させて、中立的な形の議長にしようという流れだったが、むしろ議長に党籍を持つことを認めて、議長にある程度の指導力を発揮してもらい、参議院として発信していくことも十分考えられるのではないか。

（2）成蹊大学法学部教授 高安健将参考人

意見陳述の概要は以下のとおりである。

（日本は議院内閣制か）

参議院を日本の政治制度の中に適切に位置付けるとするならば、日本の政治機構は全体として議院内閣制とは言えない。

議会と執政権力の融合、要するに同じ勢力が掌握をする、そして執政権力が議会の信任の上に成立をする、こういうものを権力の融合システムあるいは議院内閣制とすると、その対照を成すのが権力分立制、執政権力と議会の権力の分立である。

議院内閣制は、有権者から議員が選ばれ、議員から首相が選ばれ、首相から大臣が選ばれ、大臣が行政官僚制を統制する。大臣が行政官僚制を統制するように、首相は大臣を統制して罷免できる、議会は首相を統制する、有権者は議員を統制するという形で委任の流れが完成している。

これに対して日本の政治制度は、議会権力が分立し、衆参に分かれている。衆議院とその信任にのっとって成立する執政権力の外に参議院があり、この衆議院と参議院の関係、あるいは衆議院と内閣の関係を見ると、権力分立制ということなのだろうと思う。内閣総理大臣と内閣の存立に参議院は関係していないという意味で、議院内閣制の外に参議院はあるが、参議院もまた衆議院と同様に民主的正当性を持っている。

日本が政治改革以降目指してきた方向性というのは、両院の政治勢力の配置が変われば勝者総取り型の議院内閣制とよく見られるが、参議院を考慮すれば、ストレートにそのような帰結をもたらさない。有権者、衆議院、内閣の関係だけから予想される帰結と参議院を含めたときの制度的な帰結が異なることは、国民も議員もマスメディアも想定する必要がある。

（半議院内閣制というシステム）

ドイツの政治学者シュテファン・ガングホーフの類型によれば、日本やオーストラリアは半議院内閣制という独特な制度ということになる。

半議院内閣制は、政府の長あるいは国家元首が有権者によって直接選ばれていない、議会が直接選挙で選ばれる二つの部分から構成されている二院制、執政権力の存続は議会の一方の信任に依存して他方には依存しないということである。日本の場合、執政権力は单一で内閣が行政権を持っているが、衆議院にのみ依存する。ガングホーフによれば、半議院内閣制は他の制度と比較したときに潜在的な利点を持っている。

議院内閣制の致命的な問題は、国民を代表し、その代表が集まって熟議をし、そして法律を作るという役割と、内閣を信任する機関としての役割、これを議会が共に持ってしまっていることである。慎重に審議をして、ノーと言わなければいけない

いような場面でも、政党間対立が激しくなってくると、それが政局につながってしまうことがあるため、代表、熟議、立法機関としての役割が2番手になってしまふところに大きな問題がある。

オーストラリアをモデルとして半議院内閣制を考えると、下院を信任機関として政権の安定性確保のために用い、第二院である上院こそ熟議や合意形成を図っていく機関とすることで役割を分けていることにより政権の安定性、それから議院内閣制の部分も持っているので、必要があれば内閣を交代させることも可能となる。柔軟性も持ちつつ、同時に審議の充実も図っていける組合せになっている。オーストラリアモデルの場合には、連邦レベルでいえば下院が多数代表的な選挙制度で、上院が比例代表制的な選挙制度という組合せだが、こういう在り方もある。

二院制には否定的な意見もあり、有名なのがシェイエスの言葉で、第二院が第一院と意見を異にするならば、それは有害である、もし第二院が第一院と意見を一致させるならば不必要であると言う。ガングホーフは、日本も半議院内閣制に位置付けているが、こうした二院制自体を否定する議論から離れて位置付けようとする場合に、日本独自の問題がある。半議院内閣制では、第二院は政権の存続に影響を与えることによって役割分業ができるが、日本では、参議院が問責決議によって内閣を否定することがあること、衆議院の優越が予算のみを対象として予算関連法案に及んでいないことが問題である。内閣の信任に関わるので半議院内閣制としては不安定化してしまうものであり、これらは、日本国憲法が想定している運用かというと、そうではないのではないか。

半議院内閣制では、衆議院選挙が政権選択選挙で行われても、その勝者は選挙後に政策について全て委任を受けたとはみなされない。参議院も半数改選の意味合いが違うものの、同じような民主的正当性を持っている。この点は決して軽視されなければならない点である。

それを踏まえて、参議院の役割は、政権存立の判断ではなく、政策や決定の判断と改善に集中するのが役割分担としてはよいのではないか。

(二院間関係の調整)

両院の多数派が一致している場合には、日本でも議院内閣制と同じように機能してきた。政権党内の調整によって両院間関係が調整される。それが1993年以降難しくなり連立政権が組まれる、1989年以降は閣外協力のような形で野党の協力を得ていて、政権の構成によって両院間関係を調整するということが多くの時代においては可能であった。

それが政権党内あるいは政権党間の調整で済まない場合、両院間の調整を制度的に行う必要がある。日本国憲法が想定しているのは衆議院の優越ということで、政権を誕生させること、政府を回していくこと、海外との約束事は守ること、こういう国が機能していく上でのベーシックなラインは衆議院の多数派の意思を尊重する、それ以外の政策は両院対等というのが、日本国憲法が予定した秩序なのではないか。

その意味で、現在、内閣総理大臣の指名は衆議院の意思が貫徹しているけれども、予算に関連しては、その関連法案の扱いで、参議院は拒否権行使しないという運用の在り方を考えるべきではないか。内閣総理大臣の指名では問責決議がやはり問題になってくる。

(民主的で自由主義的な装置としての参議院)

参議院が民主的で自由主義的な装置としてあり続けることができるのかというのは、各国の第二院で大きな挑戦であり、第二院は常に改革の圧力にさらされているけれども、大きいのはシェイエスの懸念である。しかし、シェイエスは、決して第一院に全てを委ねて民主的な権力が貫徹するようしようということを言ったわけではない。シェイエスは、フランス革命時の憲法立案の大きな立て役者の一人だが、二院制があるとかえってデッドロックに陥り権力の抑制はできない、独裁体制の台頭を抑えるためには二院制ではなく憲法と憲法裁判所を用意すべきである、また、議会の中の分権制に期待することで、自由民主主義というのを維持しようとした。

膠着状態というのはリベラルデモクラシーにとって危険であり、二院制が存続していく上で、これを回避しなければならない。

参議院が抱える難しさとしては、衆議院が得ている民意、それを基にした政府、それが政治を担っていくべきだと考える世論、支持者、マスメディアの認識がある。参議院が政策について物申すとそれは民主主義に反するのではないか、抵抗勢力なのではないか、そういう形の議論が成立してしまうと、参議院が審議をするとスピードダウンして、それ自体が民主的な意思に反しているという議論が出てくる。こういう政治改革運動の規範力がある。これを突き詰めると参議院は要らないという話になってしまう。

仮に二院間のデッドロックを解消するために、憲法改正という道を取れば、参議院自体を廃止してしまう方がよいのではというのが非常にシンプルな両院間調整になってしまふのではないか。両院間の中での規範、両院間の調整に関する合意というのを得ていく方法をむしろ考えた方がよいのではないか。

多数派の暴走、多数派が決めていく、これはイギリスをイメージしているけれども、イギリスで最近よく聞かれるのは、なぜイギリスの政治はこれほど間違った決定をし続けるのかということであり、スピーディーにやる決定と効果的な決定とは違うのだということを確認しておく必要がある。

膠着状態はどのように回避できるのかということだが、これは信任問題と予算問題に参議院は関わらないということだろう。

他方で、スローポリティクスは、半議院内閣制で両院の多数派がねじれた場合には制度的な帰結なので、シンプルな議院内閣制と日本は違うのだということを確認する必要がある。

両院間調整は全て表でやる話ではなく、エリートがきちんと合意して、このシステムを共に回していくのだという共同体、エリートの共同体を復権する必要がある。これは決して内輪で全部決めるということではなく、システムをどう回していくかの合意がなければ議会は回らないし、実際に多くのところでいろいろな合意が積み重ねられてきたというのが日本政治の芸術だと思う。この点は再確認をして政治運営に関する共通了解というのを拡大していくことが、参議院の復権、そして常に存在を問われるという事態から逃れる道なのではないか。

（3）質疑を通じた主な議論

質疑を通じた主な議論は以下のとおりである。

◆は協議員の発言、◇は参考人の発言を示している。

- ◆ 参議院が率先垂範して、党議拘束をやめることについて考え方を伺う。

- ◇ 党議拘束を外すのが参議院改革になるというのは、河野謙三議長の頃から長く言われてきたことである。参議院には緑風会の時代があるが、その頃は一人ずつがそれぞれ拒否権を持っているような状態になっていると当時の官房長官が言っている。それだと困るので政党が参議院に進出してきて両院間を調整する組織となってきた。そのため、調査会において超党派で合意できるような話ができれば参議院の独自性として発揮できるのではないかと思い、調査会の拡充を述べた。
 - ◇ 党議拘束の問題は大変重要である。イギリスでは造反が増えている。日本の場合には、造反と不信任の問題が常にリンクして語られているが、個々の法案についての造反、あるいは政府と違う立場を政権党の議員が取ることと不信任とを切り分けられれば、この問題はある程度はクリアできるのではないか。参議院の場合には、間責決議はしないという合意が政党間でできるならば、造反ももっと安心してできるのではないか。また、所属議員が党の方針と違う道を選択したときの制裁をもっと緩和するというのはあり得るのではないか。イギリスの場合には、大臣就任とは別に議会の委員長ポストを議員のキャリアとして設定する動きがこの20年ほどある。2010年ぐらいから、議会の役職を院内の選挙で決めるが、ただの多数決ではなく、与党議員のポストであれば野党からも一定の支持を得ないと就任できない形とし、ある程度院全体を代表できる人が立候補することで、議会の独自性を発揮できるようなポストが用意されるようになった。党議拘束を外す、あるいは造反というのをもっと自由に認めた方が、議院についてはより活発になると思う。具体的にどう実現するのか考え、少しづつ修正していくべき可能ではないか。
- ◆ 二院制の議会で、大幅な改革をした事例を伺う。
- ◇ イギリスは、元々貴族院であり、日本とは全く意味合いが異なるが、世襲議員を排除して、任命の院にしたということが非常に大きな改革としてあった。ただ権限等については結局棚上げとなっている。第二院の改革は非常に難しいというのは、いろいろな国であると思う。イタリアでは、例えば選挙制度をそろえる、同日選挙にして、その構成がなるべくずれないようにするとかの工夫がある。大きく権限を変えるというより、運用面でどのように両院間の調整を図るのかというのが、より現実的な道なのかなと思う。
 - ◆ 国会と他のいわゆる分権国家の二院制との機能と実効の違いを伺う。
 - ◇ アメリカ上院などは各州を代表しているのに対して、日本ではそうではない。日本が連邦制で都道府県に完全に分権されており、参議院は都道府県の代表の院ということで憲法を見直し、都道府県にどういう権限を与えるかという日本の統治機構を見直す大議論をした上で、国民が合意するならそういう在り方でよいが、日本はそうではないので、全国民の代表という形で参議院の在り方を議論すべきではないか。
 - ◇ いろいろな地域があって、いろいろなニーズがあるのに集権的に物が決まっているということであれば、参議院は何を代表するのか根本的に整理する。都道府県代表にするのは一案だと思う。憲法学者によつては、憲法を変えなくても都道府県代表はあり得るのではないかという議論をしていく方もいる。ただ、地域間の格差を考えた場合に、人口の少ない県に非常に恣意的な形で議員の厚みを増しておくような状況は、正当性が担保されないと有権者の合意も得られない、参議

院も自信を持って代表していると言えないということになるので、きちんと都道府県代表の院となるように少しづつ議論を積み重ねていく方向もある。他方で、それはとても時間が掛かるし、合意形成も簡単ではない。参議院は何をする、誰を代表する院なのか、その正当性は何なのかということを定めた上で選挙制度を改めていくことが必要になっている。現状では、両院の選挙制度がだんだん類似してきて小選挙区制部分が増えてきてしまっているところが衆参のかぶり方を高めているので、検討すべきことである。

- ◆ 都道府県の代表とする選挙区制についての国民的合意形成、大選挙区制としたときの地域の民意を酌み取ることの難しさについての見解を伺う。
- ◇ 選挙制度は両院セットで考えることが大事である。衆議院は人口をベースとし、多数代表制であることから、結果としては、都市に多くの議員が割り当てられており、相対多数の意見が議席に反映される形になっている。参議院は、これと違う形が、違う人たちを代表するということが、ある種、論理的に出てくるということではないか。地域間の違い、人口の減少、高齢化といった状況の中で、どうしていくのかというのは政治が本質的に問わなければいけないことであり、全てを人口でやっていくことは、バランスが悪いのではとの印象を持っている。その中で都道府県代表が必ずしもよいとの自信を持っているわけではなく、参議院が使っている非拘束名簿式を、議員と有識者の間の距離を縮めたまま比例制を確保しようとするものとして拡充していくこともあり得るし、都道府県の代表という形で地域間の格差を顕在化させるような院ということもあり得る。これについては価値観の問題ではないか。
- ◇ 地域代表とするのであれば、正々堂々と憲法改正を言うべきである。憲法改正では、都道府県の法的な位置付け、都道府県は何をするのか、都道府県と第二院の権限をどうするべきなのか、代表をどうするべきなのかを議論するべきであり、そのときには、衆参両院の在り方をセットで選挙制度も含めて議論するべきではないか。衆議院は小選挙区で政権選択、それで拾い上げられない多様な民意を吸い上げるというのが参議院の在り方ではないか。それで、一部は都道府県、一部は比例区でいろいろな少数意見を吸い上げるというのは一つの在り方だが、憲法第14条の平等原則とは異なってくるので、憲法の中で解決すべきと考える。今の憲法では地域代表ということはどう考へても読めないので、それを前提とすると、参議院も一人一票原則を貫くしかない。地域的な多様性も考えて一人一票原則も反映するものとして大選挙区ブロック制を示している。
- ◆ 憲法改正しないで、参議院の役割等を規定し、最高裁が求めている投票価値の平等とは違う方向性を法律で決めることができるか伺う。
- ◇ 法学者ではないので、法律の解釈に関してどの立場が優位すると述べる立場はない。もし衆参両院について最も理想的な形がどうあるのかということを前提として話すと、憲法改正を行えばいろいろな選択肢があるが、それを始めると全ての改革は止まってしまう。改革をするためには、憲法改正せずにできることは何かという議論をした方が有益ではないか。
- ◆ 我が国の政策が部分最適の問題を抱えており、全体のビジョンを作っていく上で、参議院の調査力を高めるための方策について伺う。
- ◇ 部分最適の問題に対する解の一つとして、衆議院選挙制度改革、省庁再編など

により、内閣の機能を強化し、統合能力を高めることで縦割りを打破しようとする改革を行ってきた。もう一つの統合する能力がある機関として国会がある。その中で、参議院は6年間の任期があるので、縦割りではなくて総合的な見地から、政策を発信していくことは十分に考えられ、調査会もある。どのように活性化するかについては、国会事故調は一つの在り方として参考になるのではないか。参議院議員が、パブリックセクター、プライベートセクターを問わず政策に関心を持つ人たちと相談しながら政策、提言をまとめていくというのは十分考えられる。

- ◇ イギリスの議会では、立法過程において委員会はほとんど役割を果たしておらず、議会の審査能力が弱いと言われてきた。他方で、最近は特別委員会制度、省別にある委員会が非常に発達ってきて、様々な聞き取りや資料収集をしてテーマごとに報告書を出している。政策の目的は選挙で勝った政府が決める事なので争わず、拒否権がない今まで行われてきた政策展開について振り返り、そのやり方について調査する。報告書が充実してくる中で、報道で注目されるようになり、委員会が何を考えているのか、委員長の意見を聞くことも増え、委員長職の地位が非常に高まっている。

調査会の権限ではなく、権威を高めていく、それには、集める情報とまとめられた情報の発信が非常に大事になる。スタッフの充実が大事であり、外部から招くことも考えられる。政権とか政局の話ではなくて、そこを安定させたまま、政策や行政行為をブラッシュアップさせることにつながるので、参議院にとって本当に大事な役割になる。これからどうするかではなく、やったことについてきちんと評価する点が日本政治はとても弱い。きちんとした報告書を作っていくことが今後求められていると思うので、参議院の大きな貢献になるのではないか。

- ◆ 参議院が果たしてきた、地方、都道府県とか行政区単位にかかわらず、広く各分野、いろいろな少数意見を反映させる役割について評価を伺う。
- ◇ 衆議院は小選挙区中心になってきているので、死に票の問題もあり、酌み取れない民意が大きくなっている。その意味で、参議院は、衆議院で拾い切れない意見、多様性を酌み取るということになる。その酌み取り方はいろいろあり、地域代表もあれば比例代表で少数の意見を取るということもある。ブロック制の大選挙区であれば、定数が増えることで比例と同じ効果を持ち、無所属の人も出馬できるので、一つの解として考えられる。
- ◇ 参議院の在り方を考えるときに、衆参の選挙制度あるいは役割とともに、都道府県や市区町村の役割についても意識することが大事なのかもしれない。都道府県議会議員が代表しているものと国会議員が代表しているものとはどういう関係にあるのか、それぞれの議員に対し有権者は何を期待しているのかというのは、その権限とセットの問題である。今回のパンデミックでも、いろいろなところが活動しているが、調整が難しいのが分かる。オンゴーイングで決定に関与することとは違い、振り返ったときにどういう役割分担をしたのか検討することは重要である。一つの事例を通して、国と都道府県、市区町村の役割分担、そしてどういう代表制がそれぞれに適しているのか考える一つの材料となるのではないかとの印象を持っている。
- ◆ 発信力以外に、独自性、先見性を踏まえて、どのような参議院改革があるのか、特にオンライン審議の意義や課題を伺う。

- ◇ これまで調査会以外に押しボタン式投票導入などの改革がある。党議拘束の問題についても話があったが、個々の政治家がどういう判断を下しているのか示すことは重要だと思う。オンラインの話も進め、遠隔地の参考人、海外からも参考人招致をして、それをきちんと国民にプレゼンをする。参議院としていいことをやっているなら、きちんと国民に伝えていくことが重要で、そうすると参議院の評価、信任が高まることになるのではないか。
- ◆ イギリス議会では新型コロナウイルス感染症が拡大する中で、オンライン審議を導入したと聞くが、どのように認識しているか伺う。
- ◇ オンライン審議については、日本の国会はもう少し考えていいことが多いのではないか。審議、審査等については十分に余地がある。採決は慎重であってもよいと思う。イギリスの場合は、ソーシャルディスタンスの関係で登院できる議員が制限され、あるいは、感染したときのリスクが高い人は出席できないことがあったため、オンラインが望ましかったが、割と早い段階で、ソーシャルディスタンスありの形の対面に復帰してしまった結果、排除される議員が出てしまった。どういう問題があるのかというのを知る意味では参考になる事例である。
- ◆ 各国と比較して、第一院から第二院での修正が少ないことの評価を伺う。
- ◇ 参議院での修正が少ない。それは与党内の政治過程の中に入ってきており、与野党で本格的に対決している場合には、衆議院であらかじめ修正してしまっているということで、参議院の影響力は発揮されている。それが、国民の目に見えていないというところは問題だと思う。国民に分かりやすいという意味では、与野党で修正合意して、参議院の意見を踏まえてであれば、参議院で修正することを検討するということだが、衆議院に回付する必要があり、時間が掛かるということで政権、参議院与党がどういう判断をするかということではないか。
- ◇ 修正の比率ということと、参議院の意見が反映されているかということは別問題であり、先回りをして、参議院は通らないということで、最初の段階から入っていることもある。これは参議院の影響力とみなさなければならない。問題は、有権者が分かってくれないというところだが、見える化をしてしまうと妥協点が見いだせなくなってしまうので、事後にいろいろな形で説明をしていくのがよいのではないか。また、政策の修正と信任問題を切り分けることは参議院にとって意味があるのではないか。こういうことは権限ではなくカルチャーの問題であるので、政権に傷が付くわけではないので修正していきましょうとのカルチャーを付け加えていく、醸成していくというのが、議員に求められた役割ではないか。
- ◆ 全国を半分に割って、半都道府県ずつで奇数配当とすることについての見解を伺う。
- ◇ 投票価値の平等を評価できないから必ず全都道府県で選挙できないといけないとの理解であったが、奇数というのもあり得るのではないか。アメリカの州は上院のときに選挙がないところもあると思う。
- ◆ 様々な障がい者が国会議員として政治に直接参加できる選挙制度を作る方法について伺う。
- ◇ 日本の政界全体でいろいろな意味で多様性がないというところがある。制度としては、比例代表制の方が様々な意見が、政党をベースにして代表を出す方が、いろいろな代表が出てきやすいだろう。第一義的には比例代表制の位置付けとい

うことではないか。代表が代表として出てきて初めて利益、不利益が具体的に見えるということがある。被選挙権は様々な人が出てこられるようになっているわけだが、現実に出ていない状況が問題で、なるべく早く改善していく必要がある。その担い手は政党で、政党がいろいろな利益を表出しているのだというのを競争し合い、それを有権者がきちんと評価するのが入口だろう。

- ◆ 議長の党籍離脱について見解を伺う。
 - ◇ 議長が政党に足場を持って、政党の力をいかしながら参議院の議長としてイニシアチブを発揮することも十分に考えられるのではないか。参議院が余りに強力だったので、力を発揮しないような形で与党が長年やってきたのが参議院の歴史だと思う。その中で党籍離脱も参議院の発信力を結果として減らす方向に行つたのではないか。
- ◆ 合区の解消について見解を伺う。
 - ◇ 合区解消を憲法改正の項目に盛り込むのであれば、両院関係、参議院の権限を議論した上で提起してほしい。都道府県代表が駄目と言っているわけではなく、一人一票の原則と両立させが必要である。
 - ◇ 合区については、原則が見えにくい。参議院全体が何を代表しようとしているのかということが見えないために、支持が得られない、正当性が高まらない可能性があるので、結果が同じであっても参議院の選挙の在り方全体に関する原則から語った方がよいのではないか。また、合区の解消は常に優先度が高いのだとすると、憲法経由でないルートでやった方がよいのではないか。一人区が増えてきていて、衆議院と選挙制度が接近していることが、今度は参議院の存在意義関わってきててしまうので、併せて考えた方がよいのではないか。
- ◆ 参議院は拒否権を行使しないとする「予算関連法案」の範囲を伺う。
 - ◇ 念頭に置いているのは、その法案が通らないと政府の運営に滞りが生じてしまうものをイメージしている。

2. 令和3年9月16日（第5回協議会）の参考人による意見陳述（参議院の在り方について）

（1）一橋大学大学院社会学研究科教授 中北浩爾参考人

意見陳述の概要は以下のとおりである。

（参議院の成り立ちと独自の役割）

貴族院に代わって参議院が設置された際の位置付けはどういったものだったのか。1946年末、帝国議会に提出された参議院議員選挙法案、現在の公職選挙法についての大村清一内務大臣の提案理由説明によれば、日本国憲法が二院制を採用した理由は、衆議院と参議院の両院の長所と欠点を相互に補う、補い合う慎重な国会審議を行うためであり、衆参両院の議院構成はできる限り異質にすべきとの認識に基づき、参議院について都道府県単位の選挙区選挙と全国選挙のセットが政府によって提案された。その際、大村内務大臣は、前者は地域代表的性格を有する、後者は職能代表制の長所を取り入れると位置付けた。

その後、全国区は1983年に大選挙区单記制から比例代表制に変わったが、現在も

参議院は衆議院に比べて地方議員出身者の方々や団体の組織内議員が多く、発足時に想定された役割を果たしていると考えている。

(改革を必要とする近年の変化)

第一は、2007年と2010年の参院選を契機に発生した衆参両院のねじれが国政の停滞をもたらしたと言われる問題である。このねじれが国政の停滞をもたらした原因の一つは、有権者から衆議院が選ばれ、衆議院から内閣総理大臣が選ばれる議院内閣制のラインから、強い権限を持っている参議院が別に存在している日本の議院内閣制の在り方である。

しかし、1989年の参院選の際に起きたねじれの際には、それほど国政の停滞が言われなかつたことを考えると、もう一つの原因が重要である。1994年の政治改革で衆議院に小選挙区制を中心とする選挙制度が導入された結果、二大政党化が進んだという事情である。小選挙区で一つの議席を争う二大政党はゼロサム的な激しい対立に陥る傾向が強く、一方が衆議院、他方が参議院で多数を握ると国政が動かなくなるということである。

政治改革を一層進めようという立場からは、参議院の選挙制度の在り方や選挙のタイミングを衆議院と同じにする、つまり、参議院の独自性を消し去ることによってねじれを起きにくくしようという主張が唱えられた。

しかし、第二の状況変化を考えると妥当ではない。地方創生の動き、地方分権改革の進展、昨今のコロナ禍、こういったことに鑑みれば、都道府県単位の選挙区選挙によって定数の6割が選出される参議院を通じて、地方の民意を聞く必要があります高まっているからである。

ただし、その反面、都市部への人口の移動などにより選挙区間の投票価値の平等が損なわれ、一票の較差を是正する必要性が説かれていることも事実である。

また、地方以外にも、様々な民意、例えば、女性、若者、障がい者など従来余り国政に届いていなかった多様な声を国会に代表させる必要も高まっている。

したがって参議院の独自性をなくすという主張は適切ではなく、ねじれによる国政の停滞を防止するという目的には、参議院の弱体化ではなく、衆参両院の役割の分担を明確化することによって実現すべきである。

(どういった改革が求められているのか)

衆議院の主な役割は、政権を生み出し、支え、場合によっては内閣不信任決議を可決して政権を終わらせることである。憲法上も、政権の存立にとって非常に重要な予算であるとか条約承認は衆議院の議決が国会の議決となり、法案についても衆議院の3分の2の再可決で成立する。このような趣旨を考えると、予算関連法案、とりわけ予算がこれによって動かなくなるような法案については、予算と同じ扱いにして衆議院の優越が認められるという考え方で整理をしてはいかがか。

参議院の役割は、多様な民意を代表するとともに、政権をチェックすることである。参議院による政権のチェック機能は1998年に設置された行政監視委員会などによって担われているが、いわゆる官邸主導の進展によって、この機能は一層重要になっている。こうした行政監視の一環として、昨年来の政府のコロナ対応について、一定の区切りを迎えた段階で参議院を中心に検証を行ってほしい。

また、多様な民意を代表する参議院が、衆議院を基盤とする政権の在り方、政権交代に左右されずに、社会保障や教育、あるいは防災など中長期的な課題の調査に

取り組んだり、それに関する合意形成を図ったりすることができますます重要になっている。1986年以降、参議院に様々な調査会が設置されてきたが、それを拡充強化してはいかがか。

中長期的な課題の一つとして、地方の問題に取り組むことも重要ではないか。具体的に言えば、地方創生に関する調査、国と地方の間の紛争処理なども参議院の重要な役割として考えることができる。

(参議院選挙制度改革の方向性)

衆議院は、安定した多数派に支えられた政権を形成するために、小選挙区制を中心とし、ブロック単位の比例代表制を組み合わせる選挙制度を採用している。最高裁の判例にも見るように、政権を創出するという観点から、投票価値の平等が参議院以上に求められている。

参議院は、多様な民意を代表するため、かつて大村内務大臣が述べたように、衆議院とは異なる選挙制度を採用すべきである。選挙区選挙をブロック単位にすべきという意見も根強くあるが、衆議院の比例代表選挙と同一にならざるを得ない。現行の都道府県単位の選挙区選挙と全国単位の比例代表選挙のセットを維持すべきである。

投票価値の平等は重要な要素だが、参議院について言えば、それを唯一絶対の基準にする必要はない。

現行の参議院選挙制度を維持すべき理由に、第三の状況変化である投票率の低下がある。投票率の低下は、政党や各種団体の組織的な衰退が重要な要因である。そうした中、参議院の比例代表選挙では団体の組織内議員が多く選出され、選挙区選挙は、都道府県単位という意味で、政党、団体の地方組織と対応している。いずれも、政党、団体の組織を強化する機能があり、参議院は、組織された民意を作り、代表する機能があると言うことができる。

したがって、都道府県単位プラス全国単位という現行の参議院の選挙制度を大きく変えると、投票率の低下が一段と進む可能性が想定される。高知県と合区された徳島県は、2019年の参議院選挙で、有力候補がいずれも高知出身という事情もあり、全国最低の38.59パーセントという投票率に落ち込んだ。政党や団体の組織が一層衰退し浮動票が大きくなり過ぎると、政治が過度に不安定化してしまうおそれがある。議員と有権者の間に介在し、それらを媒介する中間団体が衰退してしまう、いわゆる中抜き政治が反エリート主義的なポピュリズムの源泉になっているという研究もある。

総じて、参議院の現在の選挙制度は、安定した候補者と、あるいは議員と有権者の関係を築く上で貢献していると考えている。

他方、投票価値の平等を重視しなければならない衆議院は、小選挙区の区割りの変更を頻繁に行わなければならぬ。選挙区と自治体の境界が複雑に入り組んでいる場合も多いため、候補者、議員と有権者の関係が極めて不安定である。それを補うためにも、参議院の選挙制度は現行の都道府県単位の選挙区選挙と全国単位の比例代表選挙を組み合わせているという状況を維持すべきだと考える。

(選挙区選挙の合区の解消)

2012年の最高裁判決を受けて、2015年に鳥取・島根、徳島・高知の4県2合区が実施された。今後、隣り合う県の合区は困難である。合区をしなくてもよい人口規

模の県と合区するしかない。それ以上に重要なことは、このまま合区を進めていくと、都道府県単位という選挙制度の一貫性がますます失われてしまうことである。

最高裁は、投票価値の平等を唯一絶対の基準とは主張していない。飽くまでも投票価値の平等を他の政策目的や理由と調和的に実現するという立場を取っている。日本国憲法は二院制を規定し、参議院に独自の役割を求めており、参議院の選挙制度についても、普通選挙、任期6年、半数改選という範囲内で国会に裁量権を与えており、

合区の解消は、与野党の合意の下、全国知事会の研究会の報告書にあるように、まず可能な限り憲法改正なしに進めてはいかがか。憲法解釈上の論点整理を行い、参議院を二院制の趣旨に基づく地方の府として位置付け、しかる後に国会法、公職選挙法、地方自治法などを改正し、参議院に地方基本政策委員会を設置し、そこに地方創生や地域間格差に関する調査であるとか勧告権限を、立法勧告権限を持たせる、あるいは総務省の国地方係争処理委員会の機能を移すと、こういったことを行う、こうした抜本改革の一環として合区を解消する。

合区の解消に当たっては、投票価値の平等との調和も大切であるので、参議院の定数の増加も考慮すべきであり、選挙区の奇数配当を検討することも必要である。いずれも困難な道のりではあるが、一般に考えられているのとは違い、日本は国民一人当たりの国会議員の数が少ないのが実情であるので、可能な限り追求すべきであり、このような改革に関しては何よりも国民の理解を十分に得ることが必要である。

そして、万が一、以上の合区の解消に対して最高裁の違憲判決が出た場合には速やかに憲法改正によって合区の解消を行う、最初の時点で、このことを与野党間できちんととした合意を作つておいた方がよいかというふうに考えている。

(比例代表選挙について多様な民意を代表するための一層の工夫)

具体的には、一つは、各政党が、いわゆる特定枠を活用し、従来余り代表されてこなかった人々を国会に送り込む手段として用いることである。れいわ新選組が行ったような障がい者の方々を当選させるために使用するといったことは望ましいことだと考えている。可能であれば、何らかの申合せを全会派によって行ってもらいたい。

もう一つは、クオータ制の導入である。2018年に政治分野における男女共同参画推進法が制定されたが、努力義務にとどまっている。できる限り半数に近づけるべく、比例代表の選挙の候補者を男女半々にするように各政党に法律で義務付けてはいかがか。男女半々なので、クオータ制というよりもパリテと呼んだ方が適切かもしれないが、女性議員の増加は参議院の存在意義を一段と高め、国会、国民の間でも参議院の正統性を高める、こうした役割を持つのではないか。

(2) 同志社大学法学部教授 勝山教子参考人

意見陳述の概要は以下のとおりである。

二院制は、その利点として、衆議院のほかにもう一院を置くことにより多様な民意を反映することができる、一院の決定に対して慎重な審議を求めることができる、一院の暴走を抑止し二院間の抑制を図り、それを通じて政府を統制することができる、上院の任期が長く設定されているため、中長期的な視点からの議論、政策を作

つていくことができる、そういう長所がある。

(参議院の組織方法)

参議院の選挙制度が問題になっている一番大きな理由として、最高裁の判決がかなり厳しいものになっている、投票価値の平等に関する問題について厳しい判決が下されてきているという共通認識がある。参議院も民意を代表する国民の代表という立場にあるので、できる限り投票価値の平等を保障するのは重要である。

全国を一つの区とする比例代表制度を導入すれば、一票の価値が保障されるということになるが、これまでの我が国における伝統から、地方の組織を全く無視して選挙制度を考えることはできないだろう。そうなると、一定程度の投票価値の不平等というのは生じざるを得ない。

現在の参議院の選挙制度、我が国の伝統的な地方を代表する都道府県を単位として、まずは一つの選挙が行われるという形は維持してもいいのだろうと思う。参議院が多様な民意を反映するという在り方からすると、比例代表制も廃止することはできないだろうと思っているので、現行の参議院の選挙制度がかなり望ましい形であると考えている。

合区の問題は、都道府県単位をベースに選挙制度を作っていることの理由が、地方の政治と中央の政治をうまく連携をさせていくという前提があるので、一部だけ合区で代表を選出するという在り方はやはりおかしい。したがって、合区は廃止し、その分をどのようにして、都道府県単位で投票価値の平等を保障するかというと、参議院の定数を増やす、この形でまずは臨んでいくべきだと考えている。

それとともに、特定枠について活用し、これまで国会の場に反映されなかつた民意を届けるという、そういう努力を更に進めてもいいのだろうと思う。障がいの方、ジェンダーの方、様々に社会的な障壁があつて国会の場にそのままその意見が反映されない方々が多くあるので、特定枠について、そういう形での民意が反映されるような候補者を選んでいくというルール作りをしてはいかがか。さらに、男女で候補者を平等にするというルールも更に強めていってもらいたいと考えている。

(参議院の役割)

衆議院には優越的な立場にあるものが幾つかあり、早期に結論を出すことが必要なもの、すなわち、内閣総理大臣の指名、予算の議決、条約の承認といったものになる。

それ以外の法律案については、ねじれ現象の下での3分の2の衆議院の可決が通らず、そのことが問題になるのではと随分言われてきているが、憲法としては、参議院も法律を制定する上においては衆議院とほぼ同等の権限を持っている、ただし、両議院で合意が得られない場合には、衆議院の3分の2まで取れば衆議院の方が優越するとなっているので、参議院の立法における権限というのはそれほど弱い位置付けに憲法が置いているわけではない。

その前提の下で参議院の独自性について、参議院がその時々の時代に応じてその姿を変えていく、役割を変えていく場合にこれまで問題になってきているのが、国会法がその壁になっているというところである。長年指摘されているが、参議院の自律権を確保するために国会法による制約というのをこの際解消し、参議院は独自に自分の規則の中で自分たちの組織作り、運営を進めていけるような在り方を確立してほしいと思う。

参議院も衆議院と同じように立法の権限を付与されている。その場合に、参議院の法案審査の在り方というのは、特に会期末になると、ほぼ審議の時間がない形で法案が通っていくことが間々見受けられる。参議院においても十分な審議ができる、その審議時間の確保をルールとして作ってはいかがか。諸外国においては、例えば一院の委員会について、法案が付託されてから3週間、4週間が経過しなければ、本会議に進まないこともあるので、参議院の審議の在り方も、日程にできるだけ追われない形のルール作りをしてほしい。

立法においても参議院と衆議院が同じであれば、独自性をどのようにしていくのかだが、参議院の場合には、衆議院のように政権党と反対党という対決構図ではなく、より協調的な形が作れるような仕組みでもって衆議院を越えて政府を統制する役割が必要とされるのではないか。政治的な対決から一步距離を置いた客観的な立場から政府を統制する活動に重点を置いていくことが望ましい。のために、法律の執行の適法性、妥当性、政策の有効性を客観的に徹底的に調査した上で、与野党の対決色なく両者が協調的な立場から評価、調査を行って、それを本会議の場で示す、政府に対して勧告を行う、次の政策に反映させていく、こうした活動が望ましいと考えている。参議院でも既に行政監視委員会の活動を積極的に進めているところだが、こうした活動をより活発に行ってほしい。

参議院の場合には、政権与党と野党の対決色というよりは、より協調した形での仕組みづくりが必要となる。そのためには、多数派の壁に阻まれて少数派の声が反映できないことのないように仕組みづくりが必要である。のために、例えば、少数派主導によっても調査や政策評価が行えるようなルール、また、一年又は一ヶ月に一度は各会派が政策評価又は調査事項について提案ができるような、ルールを取り入れて、少数派の意見を十分に参議院の中でも反映していくことをお願いしたい。

参議院により求められる政府の行政監視や政策評価という任務の運営、仕組みづくりについて、行政監視又は政策評価委員会というのを立ち上げてもいいが、一つの委員会だけでそれを全て担っていくというのは大き過ぎる問題となるので、行政監視委員会というのは、その委員会だけが行政監視の活動を行うのではなく、他の常任委員会の行う監視活動を全て調整、指揮していく、こういった仕組みづくりを行い、参議院全体として、各常任委員会が統制や行政監視、政策評価を行う。領域横断的な問題については、行政監視委員会が行ったり、又は調査会で各常任委員会が出てきた報告書を全て取りまとめたりしながら、調整を行っていく。

一つの委員会だけが監視活動を担うというようなものではなく、統合、総括的な役割を担う、こういった仕組みづくりにしてほしい。

この調査や評価という活動においては非常に重要であるが、多数派の意見によって調査や評価の結果が決められることになると、参議院としての客観性、公正性を欠くこととなる。そのため、調査や評価は、できるだけ見解の異なる者を組み合わせて、ペアになって政策評価活動を行っていく。こういった形で2名がペアになり、両者が共同で作業を行うことによって、元々は見解の異なっていた者の中で、協調的な作業の中で合意形成をしていって最終的な結果を生み出す、そういう形の報告書の作り方をしてほしい。

(3) 質疑を通じた主な議論

質疑を通じた主な議論は以下のとおりである。

◆は協議員の発言、◇は参考人の発言を示している。

- ◆ 参議院を地方の府と位置付ける中で、参議院の権能として地方に特化した具体的な役割は何が考えられるか伺う。
- ◇ 参議院の地方についての調査については、首長からの意見聴取を踏まえ、その調査の結果として、立法をしていくというサイクルを作り上げていく、その際にも先議ということを位置付けていくのは貴重な考え方だと思う。総務省に国と地方の係争処理委員会が置かれているが、こうしたことこそ参議院の下で位置付けて行っていくべきではないか。単に地方の府という位置付けだけではなく、具体的な内容については参議院、場合によっては衆議院とも協議をしながら案を詰めてほしい。
- ◆ 都道府県代表の選挙区を維持することから、参議院を地方の府と位置付けることについてどのように考えるか伺う。
- ◇ 全面的に参議院を地方の府として位置付けた場合に、地方が関係しないような法律について、参議院が意見を控えるべきということにややならざるを得ないかなと危惧される点もある。代表としては地方の意見を参議院にも十分に届ける、そのためには、都道府県は重視して選挙制度を考えていく必要がある。ただ、参議院は地方の代表なのだというところだけに形を作ってしまうと、参議院の役割としてもったいないのではないか。衆議院と参議院の中で地方に関係することは、参議院に委員会を設けたりするのはよいが、だからといって参議院は地方だけの代表という立場だけではないということを前提としてほしい。
- ◆ 衆議院の在り方、参議院の在り方、二院制であるところの国会の在り方、それぞれの国會議員の選び方についての見解を伺う。
- ◇ 衆議院と参議院の役割分担、衆議院と参議院の選挙制度を併せてどうやって考えられるか、枠組みをどうやって作っていくのかは必要なことである。1994年 の政治改革以来、衆議院の方はかなり改革を進めてきたが、参議院はやや防衛的に、微調整的にしか改革を進めてこなかったとの思いを持っている。ただ、昨今の投票価値の平等をめぐる最高裁判決などを受けて、参議院も抜本改革に踏み込むときではないか。そのときに、参議院で自らをどのような院として定義するのか、それとの見合いで選挙制度をどう考えるのか、可能であれば衆議院とともに一緒に考えていくことが必要ではないか。他方で、ねじれが国政の停滞を生むときは、参議院悪者論になっているが、それは衆議院で選挙制度改革をした結果として、二院制と組合せが悪くなっているためであるので、全ての改革を参議院の権限を弱めるという衆議院優位の改革に対しては、そうではなく参議院なりの役割があることを提示しつつ進めてほしい。
- ◇ 選挙制度については、二院制の在り方からして、衆議院と参議院の両方の制度を同時に考えていくことが望ましい。参議院の選挙制度については、都道府県からの代表を反映させていく必要があり、多様な民意を反映させるという観点から比例代表制というのも外せない。現在の選挙制度の在り方というのは、参議院の作り方としてはそれほど問題があるものではない。諸外国においては、上院においては間接選挙を導入する国もあるが、我が国の憲法の参議院の位置付けからす

ると、そこまで参議院の権限は弱くないので、選挙制度で無理やり参議院の権限を弱めるような作り方はおかしいと思う。したがって、投票価値の平等は、合区を解消し、定数を増やす形での改善が望ましいと考える。二院制の中で、参議院も衆議院も同じような選挙制度になっているという指摘もあるが、全面的に参議院だけ制度を変えていくよりは、候補者を立てるところで参議院と衆議院でその候補を変えてみる、政党の選挙における役割を少し変えるような選挙制度を導入するような形で両者の違いを作っていくということもあるのではないか。

◆ オンライン審議の可能性や課題について伺う。

- ◇ オンラインで審議、公聴会などに使うということは大変有用と考えるので、そうした方向性については積極的に進めてほしいが、顔を突き合わせて議場の雰囲気を感じながら審議することも同時に重要ではないか。飽くまで補完的な形でのオンラインの活用という方向性を取ってほしい。
- ◇ コロナ禍の状況において例外的にオンラインを活用するというのは、国会機能をストップさせるより重要である。国会機能維持のため活用できる仕組みを整えておいてほしい。また、民意を反映させるため、公聴会などにはより積極的にオンラインを活用してはいかがか。平時の国会審議の中で、オンラインをどこまで活用するか、オンライン活用を原則、基本とするとなると異なってくる。基本として、国会の審議はプレゼンスが大事であるので、議場の中で議論することを主にして、状況に応じてオンライン参加が必要な場合、例えば女性議員で出産間近のような例外的な理由がある場合にはその人に許容する形で進めてほしい。定足数の在り方については、オンライン参加した人を参加人数に入れないと必要はない。これまで議場の中での参加人数と考えられてきたのは、国会がオンラインを使うとの考えがなかったからでもあり、定足数を議場の中のものであるからオンラインを使えないとの考え方は横に置いてはいかがか。

◆ 大ブロック制の導入について伺う。

- ◇ 地域によって、まとまりがある九州のようなところもあるが、他方ではブロックになると沖縄はそこに組み込まれてワン・オブ・ゼムになってしまふとか、南関東とかは余りまとまりのない単位で成立するなど、ブロックという単位が、実態がある部分とない部分が同居していて、現状では国民の意識と必ずしも合致しているところまで行っていないのではないか。選挙人団のまとまりを考慮すると、ブロック制はいまだ人為的な印象を拭えない。

投票価値の平等という点から一定の評価はするが、現状では衆議院の選挙制度との重なり合いも大きい部分があるので慎重であるべきではないか。

- ◇ 都道府県を超えてより広いブロックにする場合に、それが今の日本の実態として合っていないところもあるのではないか。ブロック制は、投票価値の平等を求める観点からは非常に良いが、民意を反映すべき選挙制度であるということから考えると難しいところがある。

◆ 特定位についての見解を伺う。

- ◇ 導入の経緯については、党利党略で導入した部分は拭えないのではないか。しかし、導入された制度がどう機能するかを考えた場合、この制度を使い障がいの方を当選させたことは、ほとんど誰も想定していなかった。つまり、代表されていない、県から、地域を代表している、それも含めていいが、届いていない声

をどうやってすくい上げるというところで、積極的にいろいろな政党の独自色を出していく形で使うこともあり得るのではないか。こうした意味で今あるものは積極的に使っていいってはどうか。

- ◇ 合区によって代表を出せないところの都道府県から的人が使うのだという批判はあったが、政党が特定枠を利用して国会に声を届けさせるということから、有効活用できる良い制度なのではないか。

- ◆ 浮動票についての見解を伺う。

- ◇ 投票率は、無党派層で投票に行きたい人が増えると上がるが、そうでないと低い状態が続いている。こうした中で、着実に投票率を上げていくためには、組織が持つ動員効果は一定程度役割がある。そういう側面を考えたときに、参議院がこれまで持ってきた役割があるのではないか。

- ◆ 議員定数の削減についての見解を伺う。

- ◇ 人口当たりの国會議員数については、例えば、2015年の調査によると、イギリスは100万人当たり22.5人、フランスは14.3人、ドイツは8.6人、日本は5.7人である。客観的な数字で日本は公務員も国會議員も少ない。

これ以上、身を切る改革で国會議員を減らしていくことは、正しい方向だとは思っていない。民意をどうやって代表するかという、国會議員の役割が何であれ、きちんと仕事をすることによって示していくべきであり、数を減らすことによって示していくのは正しい方向ではない。国會議員はもう少し有権者との接点を広げて国会に対する信任を高めていく、国政に対する信頼を高めていくという取組が必要なのではないか。

- ◆ クオータ制についての見解を伺う。

- ◇ 2020年に指導的地位の女性を30パーセントにするとの目標があったが、政治を含む多くの分野で実現していない。こうした中で政治分野における男女共同参画推進法はできている。日本は、世界的に見ると、周回遅れではなく2周遅れである。多くの国がクオータ制を導入して、まず女性を増やすところから始めているので、均等法を強化して法的強制力を持つようなクオータ制を導入することは待ったなしだと思う。参議院の比例区に是非入れてほしい。

- ◇ 諸外国に比べて相日本は後れを取っている。フランスではパリテ法を作り、相当程度女性議員の数が増えた。日本は、今のところ女性候補を立てることは、その数も含めて政党の努力義務になっているが、義務化してほしい。男女を同じにすることが自然な社会の姿であるが、差があるのは男性と女性だけではない。一般的には弱者と言われるような方のその区別の点においても国会で反映されるような選挙制度を考えていってほしい。

- ◆ 一院制と二院制の比較について伺う。

- ◇ 一院制は効率が重視されるので、すぐに政策が実現できるという点はある。しかし、一院制の場合には、統制が利かない部分が大きくなってしまう。その場合に、一旦暴走が起きた場合に誰も止められないということになり、デメリットの方が大きいのではないか。二院制は、政策の実現に慎重という点から問題が出てくるかもしれないが、その分安定した社会を、長期的に見ると継続的に安定した社会を実現できるのではないか。効率の点からすると、二院制の問題ではなく、各議院の中でそれぞれの作業、活動をより効率化させていく方向で考えてみても

よいのではないか。

- ◆ 参議院議員選挙制度が、違憲、無効の判決とならないための方策を伺う。
- ◇ 無効になるかどうかは判決が出てみないと分からない。参議院の役割との関係で投票価値の平等というのが決まってくるとするならば、参議院のほかの役割を明確にすれば、基準が下がることが想定される。もう一つ重要なのは、民意であり、国民がこれでよいとなれば、最高裁といえども判決はある程度合憲の方に傾くであろう。要するに、今参議院が投票価値の平等以上の参議院の役割をなかなか示していないところが根底にあるのではないか。参議院が地方という問題を扱うために都道府県単位の選挙制度が重要というロジックを国民の間で盛り上げていくことができれば、最高裁も考慮せざるを得なくなると思う。
- ◆ 選挙区と比例区との配分について伺う。
- ◇ 参議院は良識の府ということで少数精鋭とのニュアンスがあって、発足当時の全国単位の単記制を、それなりに絞ったということであったかと思う。選挙区と比例区との定数を3対2とする必要性は必ずしもないが、全国比例の役割もあるので絞り込み過ぎるのは妥当とは思わない。定数増をするならば、選挙区の方を増やせばよいのではないか。
- ◇ 投票価値の平等から比例区の議席を選挙区に持っていくような案は以前からあるが、多様な民意が国会に反映されることは非常に大事なので、比例をこれ以上減らすことは、できれば避けてほしい。現代社会において多様な民意がより複雑化していることからすれば、議員数が増えるのもやむを得ない。
- ◆ フランス下院において、なぜ政策評価を積極的に取り組んでいるのか伺う。
- ◇ 諸外国においては、上院も下院も当然政策評価もするし、行政監視もする。政府統制は議会の役割であるので、議会を構成する下院も当然政府を統制するというのが従来からの基本的な考え方である。フランス下院の政策評価委員会の場合は、より現代的な形に、より効率的、より組織的に行えるような形の委員会を設置しようとしたものである。
- ◆ 国民代表と地域代表の関係について伺う。
- ◇ 憲法上、国會議員は国民代表と位置付けられている。これが地域代表と矛盾するかという点は、大村内務大臣の発言では、都道府県単位の地方選出議員について地域代表的性格を有するということであり、国民代表でありながら地域代表的な性格を持つことは矛盾しないということで、選挙区選挙が導入された。参議院について地方の府というのを強く打ち出し過ぎて、それ以外は参議院の役割ではないという扱いは避けるべきだが、一つの参議院の重要な役割として地方の問題を扱うという位置付けはあってもよいのではないか。それは発足以来の選挙制度にも関わり、想定しているのではないか。
- ◆ フランスの強制調査権の仕組みを伺う。
- ◇ フランスの場合は、法律の施行調査は基本的には各常任委員会がそれぞれの管轄について行っているが、常任委員会が強制調査権を持っているので、大抵の場合、証人喚問というよりは、資料が欲しいという場合の問題になるが、必要な場合は強制調査権を使うことになる。その場合に、与野党の対決色で与党がまずいということも出てくるかもしれないが、与党と野党、対立する者たちがペアとなって作業を行うことにより調査自体の客観性が出てくると思う。必要な資料は国

会に提出してもらわなければならぬし、それをどう読むかは、公正な形で与野党両者が携わって調査を行っていくことで対決色が緩和されるのではないか。

◆ これからの日本の発展を考えるときに人口だけを標準とするような投票価値の平等でよいのか見解を伺う。

◇ 東京が人口のブラックホールになっている、地域から人口を吸い上げて、東京が産み育てる町になっていないがゆえに日本が全体として埋没して沈没しているのではないか。この問題について、どうやればいいかということについては多分違いがあるだろうが、地域を大切にしていかなければいけないというのは一致できる点ではないか。地域の問題を考えていく上でも、都道府県のまとまりは我々の生活実感に即した単位であり、この間の歴史の中でそういう形でできて定着してきている。そこに参議院の選挙制度が根差していることは、参議院の存在の大きな下支え要因となっている。投票価値の平等は重要であり、衆議院では可能な限りこれを実現していくべきであるが、参議院には投票価値の平等を重視しながらも違った役割を一定程度用いる部分があるのではないか。それが地域、地方の問題ではないかと考えている。

◆ フランスにおける法律施行調査はどのように行われているのか伺う。

◇ 法律の施行調査又は行政監視は当然立法者の役割と考えられており、議院内閣制であっても立法者である限り当然行わなければならない仕事となっている。政府の統制も議会の役割なので、調査権限がないという考え方から出発するような問題ではない。委員会全体で全員の委員が集まって、誰か呼んできて意見を聞くといったやり方もあるが、2名の委員を報告者に充てて、その者が主体となって施行調査や政策評価を行う組織づくりをし、実際に視察にも行く。2名の報告者には、作業をサポートするスタッフが付いて一緒に調査を行っていく。担当した議員の名前で報告書を提出して本会議で審議を行い、それがその後の政策に反映されていくことになる。

◆ 極めて少数の介護が必要な重度障がい者が政治参画するに当たってどのような制度が考えられるのか伺う。

◇ 様々な意味での当事者が国会に代表されるというのは極めて重要である。政党間の競争が強くなれば政治は良くなるという見方により行われた 1994 年以来の政治改革で、見失われていたのが代表という問題であり、今後の政治改革はこれを直視していくべきではないか。女性のクオータ制、パリテは、女性にかかわらず様々な意味での少数者の声を代表する呼び水の役割である。障がい者、性であれば L G B T 、若者、様々過小に代表されている人々がおり、そういった者をできれば政党が競って擁立してサポートしていくことが望ましい。一つの選挙制度だけで問題が解決されるべきことではなく、様々な方法を組み合わせて、特定枠の活用、クオータ制的なものを導入することによって解決する問題、若者については年齢別の投票といったことも提案されてたりする。できれば政党が自発的にやるという意味では、政党交付金などを使いつながら間接的に支援していくやり方が、比較的モダレートであり望ましい方法ではないか。

◇ 国会は国民の縮図でなければならない。代表理論というのは委任命令の禁止というところから、一旦選出された者は全てが国民の意見を代表、反映していると言うが、個々の議員もその方が経験されたことが蓄積されて様々な政策に結び付

いている。こうした点では、様々な背景を持つ方が国会に代表者として参加していくことは当然必要になる。まずは女性についてクオータ制、パリテをより積極的に進める。そしてさらに、障がい者の方も当然代表できるような形を次のクオータ制の中で考えていくべきではないか。現時点においては、特定枠を使ってそういう方の意見を積極的に届けていくようなやり方が現実的ではないか。

◆ 女性の政治参画に向けた方向性について伺う。

- ◇ 女性クオータ制あるいはパリテは、比例代表制が一番入れやすい。参議院比例代表制、特に団体などが、少なくとも3年交代のうちのどちらかを女性とすることはそう難しいことではないので、ここから突破口として各政党に義務付ける形で始めてはいかがか。それ以外にも、政党交付金を入れていくとか、女性議員に政党交付金の割合、配分比率を高めるとか、間接的な手段も様々交えながら、女性が活躍できる社会を国会から始めて作ってほしい。
 - ◇ 様々な背景を持つ者が政策に関わっていくことによって、現代の要請に沿うような政策はより実現できるし、より機動的に動かしていくことができる。女性のクオータ制は是非実現してほしい。フランスにおいても、女性を立てなかつた政党には政党助成金を減額するといったことをしている。
- ◆ 知事や市長の国会議員との兼職、地方と中央との連携について伺う。
- ◇ フランスにおいては伝統的に国会議員が地方職、知事や地方議員等を兼職している。したがって、地方の声、地方の実情が国会に反映される。地方分権が進んでいるが、兼職によって中央と地方との関係をうまく連携させているところがある。ただ、懸念となるのは二重権力というところで、フランスの場合、かつては他の地方職等を幾つも兼職していいことになっていたが、最近は権力が一人に集中するとの問題があり、兼職できるのは一つだけと制限されてきている。

3. 令和3年12月13日（第6回協議会）の参考人による意見陳述（参議院の在り方について）

（1）西村あさひ法律事務所オブカウンセル、元最高裁判所判事 千葉勝美参考人
意見陳述の概要は以下のとおりである。

（立法活動を支える正統性といわゆる定数訴訟の展開）

いわゆる定数訴訟、衆議院選挙については、昭和51年4月14日の最高裁大法廷決定が初めてこれを適法な訴訟であるという判例法理を打ち出し、さらに、昭和58年4月28日の大法廷判決、この判例法理を参議院議員選挙にも適用して今日まで、公職選挙法には明文で直接規定はしていないが、定数訴訟という選挙訴訟が認められてきている。

公選法第204条が衆参の議員の選挙無効訴訟を規定しているが、第205条第1項では、選挙の規定に違反し、それが選挙の結果に異動を及ぼすおそれのあるときに限り無効とできるとしており、投票価値の較差を理由とする定数訴訟については明文で規定されていない。

かつては捨て票という言葉もあったが、これを最高裁が法解釈を広げて判例法理を打ち出したわけである。

定数訴訟登場の要因は、当時の我が国の社会的、政治的状況にあると考える。

当時は、我が国は高度経済成長を経て、国民の間では一億総中流意識が広がった。みんなが安定した生活を送れるようになり、成熟した社会の到来によって人々の価値観が多様化してきた。他方、高度経済成長で生じた負の面、例えば公害の発生とか交通事故の増大、あるいは人口の大都市集中による都会と地方との格差の拡大、政治の腐敗等もあって、将来への漠然とした不安に見舞われていたが、政治の 55 年体制の下で展望が開けないという閉塞感に包まれていた。このような状況下で政治体制や各種施策が真に国民の意見を反映しているのか問題になり、その意味で、各種施策、立法活動の正統性の有無が強く意識されるようになり、その流れが自分の意見を政治に直接反映させるための選挙制度ないし選挙権の行使に関心が注がれて、投票価値の平等に対する強い問題意識が生じていた。こういうことが、最高裁が定数訴訟を判例法理として打ち出した要因になったと考えている。

投票、各人の価値観が政治にきちんと反映されているのかという問題意識、それによって立法活動の正統性に非常に関心が集まっているという状況、まさに今日の社会経済状況とも重なり、その傾向はますます加速してきており、マスコミでも、衆参の国政選挙のたびに投票価値の較差の状況が大きく報道されている。

最高裁は当初は、参議院定数訴訟の判決では、合憲、違憲の数値的な限界というのは判決文には明示はしていないが、投票価値の最大較差は 5 倍程度でも合憲としてきた。しかし、平成 24 年 10 月 17 日の大法廷判決では、これは最大較差が 5.00 倍、平成 26 年の大法廷判決で最大較差が 4.77 倍の事案において、投票価値の較差はいずれも違憲状態であると、これまでになく厳しい姿勢へと転換していった。

較差に対する厳しい姿勢への転換というのは、衆議院の定数訴訟でも同じ頃から見られて、平成 23 年あるいは 25 年の大法廷判決では、許容限度は従前では 3 倍程度というような理解がされていたが、これを 2 倍、今はもう 2 倍までと転換している。

その後、参議院は最高裁の判断を踏まえて、投票価値の較差についての法改正を行ったところ、平成 27 年の法改正では二つの合区、四つの県での合区、その他の選挙区の定数 6 減 10 増、あるいは改正法の附則での制度の抜本的な見直しをすると宣言する、そういう改正を行った。

平成 29 年の大法廷判決では、上記の改正等があったので、最大較差が 3.08 倍の事案において、改正時点では 2.97 倍であったことにも着目して合憲と判断した。令和 2 年の大法廷判決でも、最大較差が 3.00 倍の事案で、立法府の較差是正を指向する姿勢が失われるに至ったと断ずることはできない、そういう言い方で合憲としている。

参議院の影響力の増大を背景に立法行為の正統性に関する関心が高まり続けている現状では、その許容範囲、つまり合憲とされる較差の程度がどうなるか、これは予断を許さないところである。

(参議院に対する地域代表の要請・役割)

衆議院は人口比例原則が重視されて定数配分がされている。都市部は議員定数が地方と比べて相対的に増えるために、国の施策に人口の少ない地方の声が届きにくくなる。そこで、参議院議員選挙制度においては、地方の過疎地域の実情を理解し、そこでの地域振興策を考えて国政に反映させる議員活動が必要であるので、選挙区を都道府県単位とし、人口比例原則ではなく地域を代表する議員という形で選出す

る、そういう制度を検討すべきだという見解が見られる。参議院を地方の府と位置付けるという見方もこの方向のものであろう。

都道府県を単位とする選挙制度は、地域のまとまりとして捉えるためには一定の合理性が認められるが、アメリカやドイツの州とは異なるものである。

州は、歴史的な経緯から、合衆国憲法とか邦基本法において、国政レベルのテーマに関して、特定の領域については国とは別の独立した立法権が認められている。我が国では社会構造や歴史的経緯や人的構成の均一化、文化の同質性から中央集権的な統治機構を採用しており、都道府県を州と同じ独立した単位と考えることは難しい。

人口の少ない地方における地域振興策、この政治的課題については、当該地域に対する補助金の交付とか公共事業の導入等の施策が考えられる。それは直接的な効果を生じさせるが、地域の発展のためには、こういうカンフル剤の投与的な施策だけではなくて、長期的な展望を踏まえて持続的に効果が発生し続ける、そういう施策が必要である。

そうであれば、当該地域だけの視点ではなく、他の地域、特に都市部との連携や役割分担が不可欠であり、振興策としては、当該地域だけではなく、都市部を含めた全国的な視野からの検討が不可欠であろう。

現在は高度情報化社会であり、DX、デジタルトランスフォーメーションによる地方創生が語られるなど、都市部と地方との距離のハンデというのはなくなりつつある。参議院議員も、いずれの地域の選挙区から選出されたかを問わず、全国を代表して国政に携わることが要請されているというべきであり、憲法第43条第1項もその趣旨だろうと思う。

そうすれば、都道府県を単位とする地方代表制は、憲法が許容しているとは言い難いように思う。定数配分が人口比例とは関係なく行われるので、この制度による投票価値の較差は増大する。それが憲法第14条等における許容範囲と言えるかどうか、難しい問題があるよう思う。

較差の問題を切り抜けるために憲法改正をして、都道府県を単位とする地域代表制の選挙区を憲法自体に規定することは、一般的には可能ではあるが、アメリカやドイツの州と同様に、我が国の都道府県が独立性を付与されるだけの歴史的、社会的、政治的実態があるのか、それがなければ改憲自体の合理性という点に疑義が生じてくる可能性がある。

都道府県を選挙区の単位とすることについては、平成24年の大法廷判決でも、都道府県を単位選挙区とする現行の方式をしかるべき形に改めるなど、現行制度の仕組み自体の見直しを内容とする立法措置で較差を解消する必要があると判示されており、平成26年の大法廷判決も同旨の判断を示している。

最高裁としては、大きな較差が是正されていない状況において、都道府県単位の選挙区を維持することには消極姿勢がうかがえると思っている。

平成29年の大法廷判決、令和2年の大法廷判決共に、政治的に一つのまとまりを有する単位である都道府県の意義や実体を一つの要素として考慮すること自体が否定されるべきものとは言えず、投票価値の平等の要請との調和が保たれる限りにおいて、この要請を踏まえた選挙制度を構築することが直ちに国会の合理的裁量を超えるものと解されないとしており、都道府県を選挙区制度構築の要素とすることも

投票価値の平等の範囲内で認められるという、念押し的な言い方をしている点に留意をする必要がある。

(二院制における参議院の機能の向上)

参議院の役割について、平成24年最高裁大法廷の判決における補足意見で述べたことがある。それは、参議院を地方の府ないし都道府県単位の選挙制度をというよりも、参議院の特質性の方から憲法が想定している役割を考えるというのが私の見方である。憲法上うかがわれる参議院の機能は、政治の安定を図ることのほか、次の2点がある。

参議院優先事項として、議員の任期が6年と長期であるので、時代の流行とは離れて、すぐには結論が出ない、長期的な視野から専門家による制度設計を行うべき事項を審査すること、性質上、多数決で決することに適さない専門的、技術的ないし非政治的な事項の審査を行うこと、である。そのために、テーマを特定した常任委員会を複数設けるための国会法第41条第3項の改正、また、国会法第45条を改正して、参議院審議を優先とする特別委員会を設けて、党派を超えた英知を結集すべきだろう。さらに、衆参両議院において、参議院優先事項については、参議院委員会での審議結果をできる限り尊重するような憲法慣行を構築していく必要がある。憲法第59条の両院協議会を活用して、これは国会法第10章の関係規定を改正し、この憲法慣行を明文化するなどの制度的担保も考えていくべきであろう。

(参議院の権威を支える選挙制度の在り方)

党派的な見解の対立を乗り越えて、より高い次元から立法政策を遂行していくのが参議院であるので、多様な分野に適した優れた素養を有する専門家、有識者である議員による参議院優先事項に関する法案審議が行われることが必要であり、そういう方々で構成されるような選挙制度が必要である。

具体的には、現行の都道府県を単位とする選挙区ではなくて、かつての職能代表制や、全国を一つの区とする、あるいは大きなブロック単位とする。大きなブロック単位とすれば、奇数ではなく偶数配分という要請はなくなるので、そういう選挙制度を作るということによって、専門家が自己の専門分野の知識、経験を自ら、あるいは組織的にアピールして選挙活動ができるようなものに改めていくことが望まれる。この点は、選挙区選出議員の定数の一部を比例代表選出の定数に割り替えていく、あるいは平成30年の改正法で導入された特定枠制度を更に拡充、発展させるという方法などが考えられる。

それは同時に、比例原則に沿う選挙制度を容易に創設することが可能となり、投票価値の較差も現行よりも間違いなく減少していく。その結果、参議院優先事項については、党派を超えた高い次元での検討、法案審議を行うことができて、そのことが参議院の国政上の権威を更に高め、その責任と活動の正統性の重みが、これまで以上に増していくことになると考えている。

(2) 一橋大学大学院法学研究科教授 只野雅人参考人

意見陳述の概要は以下のとおりである。

(憲法の全体構造と両院制・参議院)

個々の憲法規定を手掛かりにすると、ある種の参議院の姿というものが浮かび上がってくるのではないか。

その際の手掛かりにしたいのが抑制、均衡、補完である。二院制一般についてもよく言わることでもあり、参議院で重ねられてきた様々な改革の議論の中でも度々使われているものである。

1988年に出された参議院制度研究会意見書では、長期的な視点の重要性、あるいは衆議院では十分反映されないような意見や利益の代表の重要性、それから、政党から一線を引く、党派性から一線距離を置くということが指摘されている。

第二院の役割としては非常にもっともだが、問題は、憲法が想定した参議院の役割とどこまで整合するのかという点ではないか。直接選挙された議員がどこまで非党派的であり得るのかと、参議院が例えれば強い権限を持っているということになれば、どうしても内閣との関係というのも出てきたりする。抑制、均衡を超えた役割を演じることになるという問題もあるよう思う。

日本国憲法の両院制というのは、いわゆる不対等型となっている。衆議院の優越というものが規定されている。それから、もう一つ重要なのは、主権者である国民や内閣との微妙な距離感、例えれば、任期は衆議院より長く、解散もない。

内閣との関係では、衆議院と内閣の間には非常に密接な関係が憲法上想定されるように見える。解散や不信任、衆議院議員総選挙の後に内閣は総辞職をする仕組み、衆議院選挙というのは内閣総理大臣を決める国民投票のようなものだと、かつて憲法学者の宮沢俊義が述べているが、内閣と衆議院の関係がよく表れている。

もちろん、内閣は衆議院だけではなくて参議院も含めた国会全体に責任を負うと、これは憲法第66条第3項が規定しているところである。ここで言う責任というのは、狭い意味での一番強い意味での責任、つまり不信任を除いたものであるので、国会全体というよりは、衆参それぞれがそれぞれの権限に基づいて追求するものと、こんな立て付けになっていると思う。

しかし、実際の機能を踏まえれば、以上の認識に少し修正が必要になってくるよう思う。これが明らかになったのが、ねじれという現象である。衆議院で多数を取った政党が参議院では過半数を確保できない状態が続くと、参議院の強さというものが様々な面で現れることになった。

衆議院で可決した法律案が参議院では簡単に通らないことが起こってくる。衆議院の議決を覆すためには3分の2の特別多数が必要である。これは衆議院の優越規定と読まれていたが、現実問題として考えると、一つの政党が単独で3分の2の議席を獲得するのは非常に難しい。

憲法全体を見回すと、非常に重要な事項、例えば議員の身分に関わる事項、それから、分母は少し異なるが、例えば憲法の改正など、多数党だけで簡単に決めるべきではない事項、恐らくは野党の合意を得て進めるような事項について、3分の2というハードルを設けているので、この3分の2というハードル自体は偶然のものではなく、ある種の意図に基づいて憲法構造の中に組み込まれたものだと考えている。

法律案についての衆議院の優越、しかし、実際には参議院がかなり強い拒否権を持っているというものとして機能する可能性もある規定の射程というのは実はそれだけにはとどまらない。例えば予算は当然法律の裏付けが必要になってくるが、衆議院の優越が強い予算にも影響が及ぶし、内閣の存立にも影響が及んでくる。これもねじれの下で明らかになった現象ではないか。

最高裁判決の一節に、立法を始めとする多くの事柄について、参議院にも衆議院とほぼ等しい権限を与えていたという説示がある。最高裁判所自身が、政治的な偶然によってこういうものが生じたのではなくて、まさに憲法の規範構造についての認識を示したものとして非常に重要ではないだろうかと思う。

このように対等ではないにしても対等に近い両院制という認識を前提にすると、更にいろいろな問題が見えてくる。

このねじれ自体、ある種の独自性の発揮である。参議院は独自性を発揮していないとよく言われてきたが、ある意味非常に強い独自性が発揮された結果、従来見えなかった問題がいろいろ見えてきた。政治改革以降、政権選択選挙ということで二つの政党あるいはチームが政権を争うと、こういうモデルが語られてきたところがあるが、こういうモデルと憲法が強い参議院を組み込んだということがうまく整合しないのではないか、これがねじれの下で明らかになった一つの問題であったようだ。政権を争う二つの政党が両院でイニシアチブを取ると、合意形成は非常に難しくなる。そこで、両院で多数が確保できるように連立政権の手法が取られてきた。

もう一つ、内閣と両院との関係という論点も浮上してきた。議院内閣制という仕組みは、国民が議会の多数を選び、この多数が内閣を支持すると、こういう信任の回路の上に成り立っているが、日本の場合にはこの回路が2本ある。これも改めてそのねじれの下で顕在化した問題ではないか。

よく二院制を語るときに荷馬車の例えというのがあり、馬車の前後に馬を付けるとにつちもさっちもいかなくなる。金森徳次郎の答えは、対等型では難しいけれど、不対等型なら大丈夫だというものであったが、実際どうもそうではなかったというところに難しさがある。

(参議院と「抑制・均衡・補完」)

こういった認識を前提にして、抑制や均衡、あるいは補完という役割をどう考えたらよいのか。うまく機能させないとこの抑制や均衡というものが非常に過剰に機能することになる。補完は相互補完との趣旨になるのではないか。

両院の構成の問題を考える上で二つの留意点がある。一つに、独自性を出そうとすると両院の構成の相違が必要であるが、参議院の権限が非常に強いということを前提にすると、両院で非常にはつきりした相違が生じると、両院間の調整が非常に難しくなるという問題が出てくる。もう一つが、投票価値の平等と関わる話であるが、参議院の権限が弱いとすると、例えばその民主的な基盤を若干犠牲にしても独自性を発揮させると、最終的にはより権限が強い、民主的な衆議院が優位するという制度設計も可能になるが、現実はそうではない。衆議院にも対等に近い強い権限があるということになれば、衆参共にその権限にふさわしい相応の民主的な基盤を備える必要があるのではないか。参議院についても、権限の正統性が問われることになるし、投票価値の平等が求められる理由も十分にある。

それを前提にどんな構成の独自性があり得るか、一つが地域代表的なものを考えたらどうかということであるが、投票価値の平等という枠の中でこれを具体化するのはなかなか難しいと思っている。

この地域代表という言葉自体も明確に定義されずに使われることが非常に多い。例えば、都道府県というものを単位として地域の利益をどこまで適切に代表できる

のかということは少し慎重に考えてみる必要があるのではないか。例えば、都道府県の中にも様々な少数意見が束になっているのではないか。

一つ重要なのが選挙区の規模であり、現状の都道府県選挙区、約3分の2がいわゆる小選挙区として機能しているが、これが適切なのかという問題は出てくるのではないか。

もう一つ違った角度で考えると、従来から言われてきた政党ではなくて、人を基盤としたらどうかということである。しかし、直接選挙を前提にすると、政党化ということは恐らく避けられない。更に言えば、権限が強いということになると内閣との関係もどうしても生じてくる。

しかし、少し人の方に重点を置いた制度選択をすることは不可能ではないようと思う。例えば、比例代表を中心とするのであれば、それとは違う形で大選挙区のような仕組みを考えるのも一つの方向性である。

抑制、均衡と関わってくるという点だが、国民や内閣から微妙な距離感があるということと整合的な役割は何だろうか。

一つ重要なのは任期が長いことで、専門性を深めることは非常に強く、憲法上も期待されている点ではないだろうか。また、内閣から一定の距離があるということもあり、参議院については内閣や行政の統制機能が重要だということも繰り返し言われてきた。しかし、非常に権限が強いことを考えると、どうしても内閣との関係が出てくる。さらに、直近の政策課題について統制機能を発揮しようとしても、党派的な対立が持ち込まれることになる。恐らく、どういうテーマを選ぶかということが重要になってくるよう思う。

例えば、調査会という仕組み、既に長年定着をして機能している。評価はいろいろあるが、例えば、非常に重要な成果としてDV防止法があり、女性議員を中心にプロジェクトチームをつくって法律を作った。かなり画期的な立法であった。実はこういう使い方があり、今の制度もさらに強化できるのではないか。

専門性に関して、議院内部だけではなく、外部の知恵を使うということもあり得る。国会全体の取組であるが、福島の原発事故の後、いわゆる事故調というものを設置した。これは、専門家による委員会を作り、必要があれば国政調査のような権限を組み合わせる工夫をした。今後の参議院の方向性としても、特に新型コロナの問題などで、こういう方向というのはあり得るのではないか。

それから、政策評価といふこともやはり少し真剣に考えてよいのではないか。直近の政策問題は、どうしても党派性が入ってくるが、事後的な政策評価であれば、少し党派性から距離を置いた参議院らしい役割が果たせるのではないか。

民主的に選ばれた議院を二つ置くというのは実は非常に難しい。イギリスの貴族院改革が議論になっていた頃の報告書の一節に、「『輿論に対し最も迅速かつ十全に応答する、民衆に選挙されたという事実からその力を引き出す』議院、『有能かつ経験豊富で、それゆえに個人の傑出性に由来する類の権威を勝ち得るであろう人々』からなる議院」がある。民主的なものと保守的なものを組み合わせるというというのは、非常に据わりがよい発想であるが、実際には非常に難しい。優れた人と言うが、一体それをどう選ぶのかという問題がある。

参議院の場合、民意や内閣と微妙な距離感を持った制度設計になっている。日本は違いが顕在化しにくい社会だと言われるが、その中でその微妙な違いを顕在化さ

せていく役割を考える上で一定の妙味を發揮し得る仕組みでもあるのではないか。

（3）質疑を通じた主な議論

質疑を通じた主な議論は以下のとおりである。

◆は協議員の発言、◇は参考人の発言を示している。

- ◆ 参議院の影響力の増大と投票価値の平等との関係を伺う。
- ◇ 強い参議院が問題となってきたために、むしろ参議院の民主的基盤が厳しく問われるようになってきている。国民全体の民意を的確に反映するときに投票価値の較差があると、正統性の問題、つまり民主的基盤が弱くなっている。ただ、ほぼ同じ時期に衆議院も3倍から2倍に厳しくなっており、民主的基盤が両方に共通して厳しく問われるようになってきている。社会の中の価値観の多様化によって、国政に対する国民の自分の価値観が反映されているかどうかについての意識が強まる、そうすることで選挙制度についての意識も非常に強まり、立法活動の正統性ということについての国民が非常に厳しく見るようになったのではないか。それを司法が酌み取っていくという観点から見たときに、平成24年頃、衆参共に厳しい方向に転換してきている。つまり正統性に対する国民の意識が非常にシビアになっており、そこが厳しさに転換していった。
- ◆ 参議院を法律で地方の府と位置付けることによって、一票の較差をこれまでのように気にせずとも済むようになるのか伺う。
- ◇ 定数訴訟の最高裁大法廷は、必ず一般論として、投票価値の較差は唯一絶対のものではないというタームを入れている。唯一絶対ではないが、定数訴訟では、投票価値の較差が一番重要な考慮要素であるのは間違いない。ただ、較差は数値の問題であり、これを絶対化すると非常に融通が利かなくなる。数字だけが独り歩きしてはいけないということではないか。そうすると、都道府県代表という形での選挙制度は、人口比例でなくなると較差が大きくなるので、正統性の関係で認められるかといえば厳しい。都道府県代表というのは、どうしても国政全体より都道府県の利益を代表することになりかねない。ドイツやアメリカのように独立性のある州があって、それから国家ができる国であれば、州の利益を主張し合うことによって調和的に国家の利益が守られることになるが、我が国は国政レベルで政府と地方自治体が対等な位置で、言わば独立国家的に都道府県が立法権を行使できるような構造にはなっていない。中央集権的な国で、都道府県の均質性が高いところで、都道府県代表を徹底する形で較差が大きくなると、正統性に問題がある。これについて最高裁は厳しい見方をするのではないか。
- ◇ 法律に参議院の役割、都道府県代表的な役割を書き込むことは立法として可能かと思うが、制度化の大前提として、投票価値の平等は憲法上の要請があるので、その枠内で役割を考えることになる。二院制の構成原理というものがあり、シンプルに考えると、それぞれの院が持っている権限の強さに応じた正統性がそれぞれ必要ということだと思う。連邦国家の場合は、全体を代表する院がある一方、他方で国家の構成要素である州という地域的な単位を代表する院もあり、人口に関わりなく、例えば同数の議員を各州に配置することも正当化されやすい。日本国憲法の場合には連邦制的な前提是持っておらず、地域代表的な要素を強く意識して、投票価値の平等を緩和することには限度があるのではないか。

- ◆ 参議院を都道府県代表とするような憲法改正の是非について伺う。
- ◇ 両院制を考える場合の私の視点は、権限と正統性の対応関係である。仮に投票価値の平等の要請を弱めることを可能とすると、民主的な正統性はそれだけ弱まる可能性がある。本来からすれば、参議院の権限縮小とセットの話になるのではないか。現在よりも参議院の権限を弱める、しかし同時に、民主的な正統性を多少犠牲にしても違う観点からの意見反映を可能にするというのは一つの考え方である。その場合、権限を弱めた参議院がどこまで本当に独自性を発揮し得るのかということが問題となる。歴史的な経緯がある連邦国家のような基盤がない中で、地域代表というところに非常に強い負荷を掛けた参議院の役割を求めることが果たしてうまくいくのだろうかと心配している。また、権限の問題に手を付けない方法では、権限との不整合の問題のほか、地域代表的なものに十分な意味を持たせることができるとかより一層強く問われてくる。憲法の規定全体が連関しているので、全体の整合性を十分留意する必要もあり、その種の改正は慎重に考えた方がよいのではないか。
- ◇ 地域代表制、都道府県代表制を憲法改正すれば、投票価値の平等の例外を規定しているから憲法違反にはならないが、そういう憲法改正の合理性があるのかは一番大前提の問題として考えていく必要がある。ドイツでは、まずラントありきという形で国が作られている。アメリカも全く同じで、州と連邦とはかなり歴史的に非常に熾烈な争いがあって、州があり、連邦がある。我が国の場合には、歴史的に見ても、都道府県を独立国家的なものとして位置付けるというだけの歴史的基盤がなく、憲法改正することのエビデンスがあるのかとなると、かなり弱いのではないか。
- ◆ 衆参の在り方論の延長線上の中でそれぞれの選挙制度を協議するべきではないか、見解を伺う。
- ◇ 全体として国会を成しており、二つの院のそれぞれの関係を抜きに参議院の独自性を考えることは難しい。衆議院がどういう役割を果たし、参議院がどういう役割を果たすのか、両者の関係がまずは考えられるべきである。特に選挙制度の問題を考える場合には、非常に重要な視点である。衆議院については、政治改革で政党本位という基本線が提示されたが、違う選択もあり得るのではないか。衆議院の在り方について基本的なスタンスが変わることになれば、当然それに応じて参議院の選挙制度をめぐる議論が変わることもあり得る。また、参議院の権限の強さを考えると、両院が対立した場面で、非常に調整が難しくなる。両院で多数を確保できるような連立政権により運用されてきたが、そうすると複数の選択肢が生まれにくいという傾向がある。この辺りも留意しながら選挙制度を設計することは一つの在り方として考えてよいのではないか。
- ◇ 選挙制度の在り方について、衆参がそれぞれ議論して結論を出す、お互いの役割分担の話となる。大事なことは、まず参議院としてどのような選挙制度が良いのか、選挙制度の話の前に参議院として憲法上何が期待されているのか、何が憲法上の制約なしに衆議院とは違う権限行使ができるのか、参議院自体の在り方をしっかりと議論してからでないと、衆議院は権限をできるだけ引きずっとこようということになるかもしれないし、実りのある議論をするためにも、衆参それぞれがどうということを憲法上期待されているのか、現実にそのテーマは何なのかとい

うことを詰めていくことが前段階として大事ではないか。

- ◆ 前回の参議院選挙制度改革についての評価を伺う。
- ◇ 前回の平成30年改正法については、選挙区選出議員の定数を二つ増やしたこと、特定枠制度を導入したこと、もう一つ重要なのは合区を解消しなかったことである。定数、その投票価値の較差を是正するための方法は、非常に難しい作業であり、しかも少し中長期的な視点を必ず入れて考えなければならない問題でなかなか容易ではないことは司法も分かっていると思う。前々回、前回の改正法の内容を見てみると、合区というのが非常に効いてきている。平成30年改正法は、合区と定数を少し増加させるとの方策が較差是正に直接的に効いてきている。我が国の場合には地方から大都市への人口流入という流れは止まらないので、放っておけば較差は増大する。司法が常に現行制度の見直しを含めて抜本的な制度の改革というのを言っているのは、びほう策的なものであれば、取りあえず較差は減るけれども長持ちしない。だから、投票価値の平等を是正するということを正統性に関わることがあるので、すぐに較差が広がるのではなくて、もっと抜本的に長期的に較差が大きくならないような制度を考えてもらいたい。合区というのは、都道府県単位の制度を変えたという意味では最高裁も評価しているところだが、全体の選挙区制度を作成するための基本原則中の例外を四つの県に当てはめることになるので、選挙区を構築するための基本原則が全国一律でなければいけないところ、4県だけは違う原則で選挙区が作られているということで、これもびほう策であり、緊急の必要に応じてやったことで最高裁は評価していても、もっと根本的な制度改革をしていかなければならぬ。定数を増やしていくことも、エンドレスで増やしていくことになる。議員定数が一体どの程度必要なのか、増加させる必要があるのかは、較差是正ということではなく、我が国の社会経済がそれを必要とするような状況となっているのかという基本的な問題から考えていくべきだが、較差是正のために増やすのはエンドレスなびほう策でしかない。最高裁は、びほう策であっても較差を是正したことは合憲と評価するけども、これからの抜本的な改正に期待するということだと思う。
- ◇ 前回の改正をもって抜本的なものというのはなかなか難しい。ただ二つについては重要な端緒は含んでいるのではないか。一つは定数増であり、どうしても議員定数を減らせという圧力が働く時代であるが、人口規模に照らして日本の議員数は適切なのかという少し大きな視点からの議論が必要である。較差是正との関係でやむを得ずというところはあったが、議員をむしろ増やす方向で一歩を踏み出したのは改めて重要なことだったかもしれない。これは今後の参議院の在り方の関係でも考えてほしい。もう一つは特定枠だが、評価が難しい。導入時には、選挙では当選しにくいが是非議員になってほしい方を当選させることができるということが言われ、他方では、合区によって立候補調整が難しくなったことへの対応に使うのだとの話もあった。加えて、制度設計としては非常に複雑になっており、元々拘束名簿だったものを非拘束名簿にし、今回は拘束名簿的な要素を更に付加したということで、説明が難しい制度になっている。むしろ、選ばれにくくの方を候補者にするのであれば拘束名簿という選択の方がすっきりする。その場合、人の選択ということをどうするかという話になるが、むしろ選挙区の在り方の問題として、例えば大選挙区のような仕組みとして考えることもあり得るのではないか。

いか。都道府県選挙区についても制度として無理が来ていると率直に感じている。いわゆる二人区、一人だけしか選ばない選挙区が全体の3分の2になっている、いわゆる小選挙区ということになるが、少数意見の反映という関係から難しい問題も出てくる。加えて、同じ仕組みの中で全く違う効果を持った選挙区が同居している。東京は12人区だが、これは小選挙区と全く意味合いが異なる。こんな観点からも改めて少し思い切った改革について議論する必要があるのではないか。

- ◆ 一国会で両院の賛成を得る必要のある立法では衆議院と同じ対応にならざるを得ないが、参議院の専門性、長期的な任期との役割分担をどのように発揮すべきか伺う。

◇ 両院間で議案が往復することについて、参議院の役割との関係でも考えてみる必要があるのではないか。シャトルシステム、フランス語だとナベットと言うが、両院制にとって非常に本質的な部分で、両院間で一致が得られない場合には議案が行き來をして、その中で相違点が絞り込まれていくと国民にもいろいろな形で問題点が明らかになっていく。これが二院制に期待されている大きな役割だと思う。日本の場合は、参議院の権限が強いので、両院間の相違が非常に大きいとそういう役割はなかなか期待できない。過剰な違いを生み出さないような工夫も選挙制度を含めて必要ではないか。また、日本の場合、憲法の規定もあり、国会の活動が会期に限られているという難しさもある。会期末になると廃案ということにもなりかねないので、柔軟に継続審議など活用し、両院間で差が出ることをネガティブに捉えるのではなく、その差異を絞りこむ中で争点が明らかになっていくことに着目して運用することが長期的には必要ではないか。長期的な任期と専門性の関係は制度設計が難しいところがあるが、全てについてできることではなく、それにふさわしいテーマを絞り込んでいく必要があり、政策評価は、その端緒となるのではないか。政策評価は議会の重要な役割として注目すべき点で、そうした中から改善点が見つかってくる。少し長期的に取り組むべき課題が見つかってくるのではないか。さらに、事後評価であれば、政治的な対立とは距離を置いて考えることができるので、参議院の役割に資するものがあるのではないか。

◇ 選挙のたびにマニュフェストやアジェンダを掲げて選挙すると、衆議院も参議院も同じような選挙結果となる、そうなると二院制不要論が出てくるが、憲法はやはり衆議院とは違う参議院の役割を考えていたはずであり、その考えていたことを我々は必死になって考えている。一つは、長期的な展望からやらなければならない。直近の短期的な視野だけではやってはいけないテーマというはあるはずで、それは参議院にイニシアチブを取ってもらい、優先権を与えてもらう、それが憲法の考えている二院制の姿だということを衆参で十分に議論して、その方向の憲法慣行を作ってほしい。憲法慣行は、憲法を改正しなくてもよく、現行憲法の枠の中で、参議院の優先事項は参議院が先議であり、結論については最終的には参議院を尊重するよう努めるという努力目標的なものにならざるを得ないが、こういう憲法慣行を作ることは大事なことで、それしか解決策はないのではないか。どんなに専門的なテーマであっても、衆参両院の賛成が得られなければ成案は得られないが、その対立をする前に、憲法の理念を踏まえた憲法慣行を作っていくという、それができるような国会法の改正をしていく、努力義務を規定する以外のこととはできないけれども、十分に合理性があり、説得力があるものだと考

える。

- ◆ 立法活動の正統性が意識され、投票価値の不平等等に対する問題意識が発生するに至った経緯を伺う。

◇ アメリカ合衆国憲法が定数訴訟という問題を取り上げたのは、1953年から1969年までのアール・ウォーレン最高裁長官の時代であり、司法は違憲立法審査権を行使して司法積極主義的な判決を出した。定数訴訟を判例法理で作り上げて、厳しい基準で切り込んでいったが、その背景は当時の社会状況にある。1960年代に入るとアメリカは世界に冠たる大国で、輝かしい民主主義国家であったが、国内の事情は、人種差別やいろいろな格差が広がっていて、それを是正できない立法府がある。これに対して国民の不安が強く積み重なり、投票価値の平等、皆が同じように意見を政府に伝え、影響させることができる形になつていいことが格差の状況を生み出しているのは非常に問題であると着目した。

日本の場合も実態は同じである。高度経済成長を経験し、皆が豊かになり、自分のライフスタイル、生き方、価値観やどのような政治、社会構造していくのかということに関心が非常に高まっている状況は、当時のアメリカの雰囲気と非常に似ている。

司法は、そういう動きを見るのが仕事であるので、較差が大きいこと自体に自然関心がないまま選挙が行われ、そういう状態になっていることに不満が出てきている。一人一票が形式的にも実質的にも保たれていなければ、選挙された国会議員によって法令が作られる、そうした立法活動が国民の意識を正しく反映されていない選挙制度によるものであれば、正統性が認められないのではないか。

今日の社会はLGBTの問題などいろいろな新しい多様な価値観が出てきている。そういう中で、ますます自分の価値観を社会的、政治的にどのように評価されるのだろうかということが問題になってくる。まさにデモクラシー、民主主義の基本的な一つの理念の反映であるが、そうなると投票価値の平等がなければ、立法の正統性がないということになれば、混乱した価値観の中で非常に問題が生じてくる。

価値観の多様性が激しくなって世の中が変わってきたことを最高裁は読んで、昭和51年からどんどん厳しくなってきていているのであり、今後それが下火になることはない。

- ◆ 地域代表について見解を伺う。

◇ 一番明確なのは連邦国家の場合である。州という地域的な単位を代表するということが憲法上位置付けられているため、説明は必要なく、どう具現化されるかが問われる。

日本国憲法の場合には、憲法上、文言に入っていない。戦後最初に選挙法が議論されているときの大村大臣が地域代表という言葉を使っており、それは何なのか問われたときに、地方の実情に詳しい人に出でもらうぐらいの趣旨であると答えていて、実はそれほど強い意味を込めていなかつたように思う。むしろ、職能単位の代表と対比して地域代表が用いられていたのではないか。

それ以降も地域代表という言葉はいろいろ使われる。特定の地理的な単位の代表という意味のこともあり、文脈としては、人口の少ない地域に多くの議員を配分せよとの趣旨で使われることもある。

都道府県を単位とするのは地域代表を考える方には見えやすいかもしないが、実態は同じ都道府県の中にも過疎と過密の問題がある。都道府県に一定数の議員を割り振るのも一つの考え方であるが、例えば二人だけの参議院議員でその都道府県の利益が十分に代表されているのかといえば必ずしもそうではない部分もあるだろう。投票価値の不均衡との関係ではもっと大きな選挙区を考えたらどうかという議論があり、適切な尺度をどう設定するかということではないか。

- ◆ 平成 30 年と令和 2 年の最高裁判決の「都道府県の意義、実体等の要素を踏まえて選挙制度を構築することは、投票価値の平等の要請との調和が保たれる限りにおいて国会の合理的な裁量を超えるものとは解されない」との表現について伺う。
- ◇ 平成 24 年、26 年の判決で、投票価値の較差が大きい事案について、大きく下げるることはとても難しい。都道府県というものを前提にしている以上は、少し手当としたぐらいではすぐまた大きな較差になってしまう。だから、基本的にはもう都道府県代表という、都道府県を単位とする選挙制度というのを改める、根本的に改めるということも含めて制度改革を考えなさいという強いメッセージを述べた。それが平成 29 年、令和 2 年の判決では較差が驚くほど減少し、3.08 倍まで行った。参議院が合区という今までにないこともやって、二つの都道府県を一つの選挙区にするというので、やっぱりその都道府県の住民の声をどういうふうにくみ上げるのか非常に難しいとして反対論が強かった中で、平成 30 年の改正法はそれを維持した。最高裁としては、参議院は非常に頑張って最高裁の判断に沿った対応をしたと評価した。しかし、合区と二人の増員だけでは抜本改正にはならない。人口は、地方から都市へはずっと流入が続くので、びほう策を続けるのか、もっと根本的に、例えば大きなブロック制、全国一区となれば、投票価値の較差というのは大幅に減る。奇数配分だと、3 年ごとの選挙にならないということがあり、憲法上の問題が出てくるがそういう問題もない。裁判所としてはこういう制度がいいという言い方はしないが、平成 30 年と令和 2 年の判決では較差が大幅に縮小したということで、努力は非常に評価できるけれども、抜本改正をしない限りまた同じようなことになるので、改革の姿勢はやっぱり止めてはいけない、改革の姿勢が失われるに至ったと断することはできないという、将来の更なる改革に期待して合憲という結論を出した。
- ◆ 憲法の下で都道府県の地域代表制を位置付けることについて見解を伺う。
- ◇ 地域代表を憲法改正して書き込んだ場合、第 43 条との関係がどうなるのかは、なかなか難しいところがある。参議院が全国民の代表という看板を下ろすことは考えにくく、全国民の代表でありながら地域代表であるというのは一体どういうことなのかと、非常に説明が難しくなってくる。仮に憲法に書き込むとすると、結局、特定の制度と結び付けて説明するほかはなく、都道府県を単位とした選挙区ということに帰着するのでは思うが、憲法の全体構造との関係にも留意する必要がある。投票価値の平等の要請を緩めるということは参議院の民主的な基盤を少し弱くすることになるので、権限縮小とセットで考えることになるが、参議院議員は皆、反対すると思うし、その権限が弱くなつた参議院がどこまで存続し得るのかというシビアな問題を伴う。もう一つは、地域を憲法に書き込むという選択は、こうした基盤が日本にあるのかが非常に厳しく問われてくる。
- ◆ 投票価値の平等と憲法第 92 条の地方自治の問題がどこまで関係するか。憲法第

43 条の全国民の代表について、地方からそれぞれ選ばれてきた議員が、その人たちの声をそれぞれ反映して初めて全国の問題になるから、全国民の代表なのではと考えるが見解を伺う。

◇ 憲法第 92 条は地方自治の原則を掲げているので、都道府県制度は、地方自治という観点から一つの地域的な区画をつくって、条例制定という一種の立法権も認められている。しかし、中央集権国家であって、地方が条例で自由にできる分野はあるが、国の法制度と抵触する場面では、譲歩せざるを得ない。ただ、地方自治制度は憲法で規定され、都道府県制度がそこでうたわれていること自体は、重く受け止めないといけないと思う。地方から選出された議員は、皆それぞれ選出された背景の下にいろいろと自由に発言し、トータルで全国的な意見につながっていくというのは、現象的な説明としてもそのとおりであろう。ただ、それぞれが地方から選出された状況の中で意見を発することは非常に結構だが、地方の発展のために全国のほかの地域との連携というのも考えて、長続きする政策でないといけない。例えば、沖縄にとって何が利益になるのかということを全国家的、全国民的、あるいは全国的な視野から発言していかないと永続的な沖縄の発展にプラスするような施策というものは出てこないのでないか。沖縄の発展は、ほかの地域との連携、あるいはグローバルに日本国家として海外に出ていくためにその沖縄というところを一種の戦略拠点として活躍する、そういう発想も必要になってくる。そういう中で都道府県をどうするか、あるいは選挙制度をどうするかということを考えてほしい。投票価値の平等という観点からいうと、それは沖縄の発展ということを全国民が全国で考えましょうという発想を多分憲法は想定しているのではないか。そうすると、地域だけを見るのではなくて、かなり大きなブロックで考えても、議員が選出されたことを踏まえた議論はよいが、地方の利益は都会の利益でもある、全国の利益でもあるという観点で考えていくことが求められる時代になっている。そうなると、都道府県を特別な単位として、投票価値の平等が緩くなてもよいとの発想にはならないのではないか。

◆ 参議院の独自性を取り戻し、多様な民意を反映させるための方法を伺う。

◇ 参議院の役割として、衆議院では反映されにくい少数意見を反映する必要があるという話したが、障がい者の場合も当てはまるのかなと思っている。特定枠は、できた当時は合区との関連性ということがクローズアップされ、ネガティブな評価もあったが、立法趣旨自体は、通常の選挙では代表の地位を得にくい方を国政に進出させる趣旨も述べていた。今後参議院の中でそういう運用がされていくと重要性の認識は広まっていくのではないか。ただ、拘束名簿式の比例代表で対応するのも一つの方法かもしれない。もう一つ、参議院の比例区は全国区であり、比較的少ない得票でも議席が得られる。少数代表機能を強化するということを考えると、やっぱりその選挙区の規模の問題を考えていく必要がある。

また、クオータのような制度をどう考えるかも今後の大きな問題だと思う。特に届きにくい声をどう国会に届けるのかという問題であるが、例えば男女間の非常の大きなアンバランスを解消するには、憲法第 44 条のハードルがある。フランスは憲法改正する形を取ったが、今後、性別に限らずこの種の問題も考えていくとすれば、少し緩やかな立法措置として、補助金などで対応することや、政党の対応を促すような制度設計というのが考えられるのではないか。特定枠も、そ

したインセンティブを含んでいる部分が大きいと思う。

◆ 首長と国會議員との兼務について見解を伺う。

◇ ドイツは連邦参議院が州政府の代表であり、特殊な要素がある。フランスも国會議員が地方の公選職を兼務するという慣行があり、一時期は制限がなかったため五つ六つ兼ねる方もいた。しかし、これはネガティブに捉えられていて、最近かなり制限が厳しくなっている。これは中央集権の所産だと言われており、中央が権限独占するのに対し、地方としては何らかのインターフェースが必要になる中で発展してきたものだと思う。問題の一つが、権限の集中であり、兼務をした政治家に多くの権限が集中する。もう一つが、原理的な問題だが、利益相反の問題が生じ得ることである。何が利益相反かの判断は難しいが、国の利益、地方の利益が対立する局面でどう調整をするのかという原理的な難点を抱えている。

◆ 全国集計比例代表制、党議拘束の廃止について見解を伺う。

◇ 一人一票というのが大原則だが、現実には、政党が仕切っていて、一人一票という形が姿として見えてこないという大きな問題がある。全国集計の比例代表制に積極的な意見は持ち合っていないが、それに対する違う考え方としては、政党が仕切っているという面のその負の面というのがあるが、最近の我が国あるいは世界の多くの潮流として、政党政治の流れがある。社会が多様化し、各人がいろんな意見を持ち寄ったときに、多数決を構成するのが難しくなってきている。そういう中で、集計をして、その結論によるというのが一つの方法ではあるが、細部を詰めたりするときに、政党自身がその一つの政策として打ち出して、法制度まで積み上げていく、政党が単位として行動することのメリットもある。例えば、政党が乱立したフランス第三共和政は、1920年から1940年の20年間に政府が43回も変わり、何も決められなかった。政党の関与の排除についてはきちっと見ていく必要があるだろう。

例えば、憲法改正は党議拘束を排除して、一人一票行使するテーマであるが、党議拘束を緩和するのにふさわしいテーマは何かということを、どのように決めるかという問題がある。実際に、憲法改正とか大きな話でなくても、施策によつては与野党も共同して、お互いにそこを妥協しながら政策、制度を詰めていくということもあり得る。本当に党議拘束を外して、一個人が自分の意見だけで意見を述べて、それが国政に多数となって反映させるという制度は、テーマを選べばそれは非常にいい結果を生むことがある。ただ同時に、政党政治の意味合いについて、フランス第三共和政のような問題も踏まえて考えるべきではないか。

4. 令和4年1月28日（第8回協議会）の参考人による意見陳述（議員の身分保障について）

（1）九州大学法学研究院教授 赤坂幸一参考人

意見陳述の概要は以下のとおりである。

（歳費受領権（憲法第49条））

歳費受領権は普通選挙が浸透してから認められるようになったもので、財産に乏しい大衆層であっても議員活動が行えるようにするために、後になって次第に浸透し

た。鉄道の乗車券とか、航空券についても同様である。

伝統的な全国民の代表観は、選ばれたエリートたちが余暇を持っていて、全国人民のために、選挙区の利害にとらわれず、議会に集まって考え、国民のために判断するという自由主義的なイメージであり、そういう古典的な理念からは、歳費受領権は本来不必要的制度であったが、普通選挙が普及した後はその理屈が通じず、歳費受領権というのが一般化した。

特典と言われるが、議員歳費は、職務に対する報酬、対価と捉えるのが一般的な見解である。

比較法的に見た場合、議員歳費はお手盛りの危険が伴うことから、必ず議会制定法律に明記して、公開の場での審議を経るということが憲法上求められてきている。ドイツでも、行政官吏の官吏俸給と連動させていたところ、憲法違反であるという判断が出された。我が国でも、2005 年に「今後仮に人事院勧告により公務員給与の増額改定がなされる場合でも、議員歳費は直ちに連動して簡単には増額することはないようにすべき」との観点から改正が行われた。

議員歳費の額等の適正さについては、その議会の職にふさわしいものである限り、ある程度高額であっても問題はない。ただ、その議会での仕事に必要な分を離れて、自分たちが次の選挙で有利になるような形での設定になると、政治過程の開放性に対する侵害という問題が生じてくる可能性がある。例えば、立法事務費等についても、それが適正に使われている限りでは全く問題はなく、必要な支出であるが、支出に際しての報告・公表義務がなく、使途統制のメカニズムが確保されていない場合、あるいは、文通費についても、報告・公表義務がなくて、本来の制度趣旨を超えた支出がなされた場合には、既存の政治集団による、来るべき政治集団に対する有利なルール設定が行われていると評価される余地が出てくる。

(不逮捕特権（憲法第 50 条）)

不逮捕特権は、歴史的な経緯に鑑みて、君主政府から議員が不当に逮捕されることを防ぐという説明が従来なされてきたが、現在ではそのまま通用しない理屈ではないかということが言われてきた。現在の根拠は、その沿革に鑑みると、国民代表である議員の議会体というものの政治的尊厳に求められる。

イギリスでは、元来、君主から与えられた、君主の一部としての議会という考え方であり、議員に対する攻撃は国王自身に対する攻撃、テロ行為であるとみなされていた。

これに対して、フランス型は国民主権原理に由来する原理である。中世政治神学では、生身の国王は悪いことをするかもしれないが、それを議会が国王の名において軍隊を招集して生身の国王を打倒するというときに、生身の自然的身体としての国王と、国の統一を保持する政治的身体としての国王という二つが分けて觀念されるようになってきた。君主が革命で倒れると、共和国としての政治的身体というのをつくった。例えば衆議院、参議院の議場構造もそういった觀点から規定されている。

こうした背景に鑑みると、憲法第 50 条の解釈について、これまでの議論は期限付逮捕許諾の許可、すなわち各議院が逮捕許諾をするときにそれに期限を付すことができるかどうかということであったが、裁判所がその期限付逮捕許諾の憲法上の可否について判断することがそもそもできるのかということ自体が問題にされるべ

きであった。

(免責特権（憲法第 51 条）)

発言免責特権の趣旨は、他の国家機関からの干渉を排除するというところに求められている。

参考までに、ドイツの基本法第 48 条第 2 項には、私人を念頭に置いて、議員活動に対する妨害禁止規定が設けられている。すなわち、発言によって他に法的な責任を問われないだけではなく、例えば、SNS を含め、私人からの嫌がらせを受けないことも、この条文を根拠にして対策がなされている。

発言免責特権の従来の議論は、これが絶対的なものか相対的なものか、すなわち議員個人に対して民事請求を提起できるかという話だが、平成 9 年 9 月の病院長自殺事件の最高裁判決で確立した判例理論により、議員個人に対して直接の民事責任を問うことはできない、損害賠償請求を問うことはできないとなっている。次に、議員個人ではなくて、その行為を捉えて国家賠償請求ができるのかということが問題となるが、現在の判例では、違法性の判断に際して、免責特権の趣旨に配慮して極めて厳格な解釈を行っている。特別の事情がないといけないということだが、逆に言えば、限定的であれ、議員の発言が国家賠償法上違法と判断される余地があることを認めたことになる。

しかし、ここで問題が生じる。一つは、限定的でしかないということから、救済の範囲が非常に限定されてしまう。限定した上に、議員の発言について違法であったと裁判所が公に確定しないといけない。

そこで、救済の範囲拡大、議員の代表としての政治的尊厳という二つの論拠から、適法行為から生じた特別な損害についても救済するという考え方が出てきている。元々は予防接種禍訴訟等において、予防接種という適法な行為により、重篤な後遺障がいが生じてしまった場合に国家賠償請求できないというような話から出てきた考え方である。議員が適法な職務活動を行っていたにもかかわらず、何らか個人に特別の損害が生じてしまったとき、法整備の過程で立法事実を明らかにして議論する中で、議会での発言や立法活動により特定個人が損害、損失を受けたときに、これを救済できる途を憲法としても用意すべきではないかということである。一つは、財産権に関する憲法第 29 条第 3 項の損失補償条項を準用するという考え方、もう一つは、憲法第 13 条の幸福追求権条項には、特別犠牲を強制されない権利ということを読み込むことができるとの解釈により、議員個人の発言を違法と判断しなくとも、より広く個々の、国民の被った損失について救済する余地が出てくるのではないか。

（2）国立国会図書館調査及び立法考査局政治議会調査室主任 塩田智明参考人

意見陳述の概要は以下のとおりである。

（歳費の歴史的経緯）

国會議員に歳費が支払われることの根拠は、憲法第 49 条に「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。」と規定されている。戦前の大日本帝国憲法には歳費に関する規定はなく、今の国会法に当たる法律である議院法第 19 条において、歳費について具体的に、議長は幾ら、副議長は幾ら、議員は幾らと規定されていた。

その議院法で具体的に歳費の支給対象となっていた議員は、衆議院議員全員、貴

族院議員のうち、皇族及び公侯爵であるがゆえに終身議員となった方々を除く貴族院議員である。

議院法の制定過程では、一部から、議員に歳費など支払わなくてもよいという意見があったが、伊藤博文枢密院議長は、議員をして無俸給にてその職に就かしむることは到底実行すべからざるなりと反論したとの記録が残っている。

戦前の帝国議会議員の歳費には、現在と比較して二つの特徴があった。第一に、歳費は実費弁償的な給付であると位置付けられたという点である。憲法学者美濃部達吉は、「憲法撮要」という書物の中で、歳費は生活費を支給することを目的とする俸給ではない、議会に出席するという勤務に報い、そのために失った費用を弁償する趣旨なのだと述べている。

特徴の第二は、議員の歳費年額を政府幹部の俸給と比べると著しく低かったという点である。各省次官はおろか、局長よりも安い額であった。なお、帝国議会議員には歳費以外の手当として、閉会中委員会審査雜費日額5円以下、それから、住居地から議院までの上京旅費、帰郷旅費が支払われていた。このほかに、国鉄に無賃乗車できる特権があった。

戦後、議員歳費をめぐる状況はがらりと変わった。まず、議員歳費の根拠が新憲法に規定されることとなった。これは、日本側が起草したいわゆる昭和21年2月8日案、帝国憲法改正要綱には規定がなかったものを、同月13日のGHQ草案で歳費に関する規定を書き込んできたという経緯がある。アメリカ合衆国憲法第1条第6節第1項には、上院議員及び下院議員は、法律の定めるところにより、合衆国の国庫からその職務に対する報酬を受けると規定されており、その影響を受けたものではないかとされている。

さらに、昭和21年10月に衆議院側で策定した国会法要綱には、歳費に関する規定がなかった。ところが、GHQ民政局ジャスティン・ウィリアムズ国会課長が衆議院に対する第1回指示の中で、国会議員の歳費は最高の官吏の俸給及び手当の金額よりも少なくないことを要するとあり、それが反映された規定が国会法第35条に置かれこととなった。国会議員の歳費、旅費及び手当等に関する法律では、これを受けて具体的な金額を規定したということになる。

以上のように、日本国憲法下の議員歳費は、第一に、憲法に根拠規定を有するものになったという点及び、第二に、歳費の額が政府幹部の俸給の最高額より少くない額となったという点で戦前とは大きく様相を異にしている。

このことが歳費の法的性質に変化をもたらしたか否かについての議論を見ておくと、憲法学説上は、明治からの流れをくみ、国会議員は他に本業を有する国民が素人として参与するものとの理解を前提とした費用弁償説、それから議員職を公務たる職業を見る報酬説との対立があるが、現在では報酬説が多数のようである。

(文書通信交通滞在費)

文書通信交通滞在費については、その前身となる制度が複数存在している。

まず、特別日当であるが、これができたのは帝国議会時代であり、戦争直後の荒廃の中、地方選出議員の東京での宿泊場所の確保が困難等という理由から、政府が議員宿舎を準備するまでの間、議員一人当たり日額40円の特別手当を支給する旨の勅令が出された。この勅令は昭和21年9月に制定され、同年4月分から適用された。翌年、第1回国会が召集されるとこの勅令は廃止され、今度は両院議長決定

により、額は従前と同じだが、名前を滞在雑費とし、当分の間の措置として衣替え、スタートした。

次に、通信費であるが、GHQ民政局のウィリアムズによる国会法要綱に対する第1回指示で、無料郵便の特権を議員に与えるべきだとしたことが始まりである。無料郵便の制度はアメリカ下院にある制度で、ウィリアムズは、国会の立法機能、国會議員の見解、そして投票の記録を国民や多様な団体に知らせる最も安価で効率的な手段と考えていたようである。

この考えが反映された形で、国会法第38条に、議員は、公の書類を郵送し及び公の性質を有する通信をなすため、別に定めるところにより手当を受けるとの規定が盛り込まれた。さらに、歳費法第9条に、通信費として月額125円を受けるとの規定が創設された。

(その後の改革)

新憲法下の国会では、通信費と滞在雑費が並立する形ででき、その後しばらく存続したが、昭和41年になってかなり大きな改革が行われた。

ポイントとして、①費目が必ずしも合理的でない滞在雑費を廃止すること、②議員の国政に関する調査研究活動の強化を期待して調査研究費を新設すること、③この調査研究費は課税対象とする一方、創設以来、運用上非課税とされてきた通信交通費について、改めて非課税である旨法定することの3点がある。これは、衆議院議長の諮問機関、議員歳費等に関する調査会の答申に基づくものである。

続いて、昭和49年に、通信交通費と調査研究費を統合した上、名称を文書通信交通費とする改革が行われた。その額は35万円で、全額非課税とされた。その理由として、報道によれば、統合後の文書通信交通費は費用弁償の性格が強いとされたためのようである。

最後に、平成5年の改革だが、文書通信交通費を文書通信交通滞在費にするもので、滞在雑費の廃止以来、27年ぶりに滞在の文字が復活した。これは、近来、国会の開会期間が長期化すること等により東京での長期滞在がなされる傾向にあることから、その滞在についての公的助成として導入するとしたものである。この新たな助成成分を加味して、支給額も、従来の文書通信交通費の額75万円から100万円に増額された。

以後、文書通信交通滞在費については、名称、額に変更はなく、現在に至っている。

(3) 質疑を通じた主な議論

質疑を通じた主な議論は以下のとおりである。

◆は協議員の発言、◇は参考人の発言を示している。

- ◆ 現在、憲法制定当時には想定していないオンライン審議、あるいはSNSを活用した議員活動が広がっている。こうした新しい議員活動に係る議員特権についての見解を伺う。
- ◇ 議員活動に対する妨害禁止規定が参考になるのではないか。全国民の代表という規定だけでは社会全体からのSNS等による攻撃といったものが必ずしもカバーされていない可能性があるので、憲法又は法律で規定する方法が考えられるのではないか。

全国民の代表の性格からもおおむねこれらは基礎付けられると他国でも説明されている。ただ、ドイツでは憲法上こういった妨害禁止規定までを置いて、これを基に様々な法制化がされている。新しい技術は次々に出てくるので、一般的な規定があった方が後追いでいろいろやるよりはよいのではと考えている。人々、念頭に置かれていたのは、立候補したいと言ったら会社辞めろと言われるなどのケースがあり、これに対応するためであったが、現在ではSNS等にも適用されていると聞いている。

- ◆ 二院制で各々院の性格付けを明確にした場合、不逮捕特権、発言免責、歳費等について、院により差異が生じることは考えられるか。また、二院制を採用している他国において、院の性格付けから、不逮捕特権や発言免責、さらには歳費に差異がある国はあるのか伺う。
- ◇ 我が国は、両院共に全国民の代表としての性格を憲法上与えられているので、現行制度を前提とする限り、差は生じないだろうと考える。実際、最高裁も、地方代表的な性格を事実上持つとは言いながら、それが行き過ぎると全国民の代表の性格を損なってしまうとの判断を出しており、参議院も同じ程度に当てはまる議論だろう。
- ◆ 他国で二院制の在り方は様々であり、ドイツの連邦参議院では、政府代表者が各州から出てくるため、そもそも前提が違い議員特権というような話には恐らくならない。では、地方代表であればどうなのかというのは分からぬ。
- ◇ フランスの下院議員は直接選挙、上院議員は間接選挙だが、憲法に下院議員、上院議員の不逮捕特権を並べている。
- ◆ 地方議員の身分保障について見解を伺う。
- ◇ 国會議員とパラレルな形での憲法的保障というのは一般に地方議員にはない。ただ、地方議会だからその発言が自由でなくてよいのかということになると、歳費が全く払われず、貧乏な人は議員になるなという考え方が現在通じるとは思われないので、憲法上の保障はないが、比較法的に見た場合には、ある程度の保障は備わっている現状にあるのだろう。
- ◆ 財産の乏しい大衆層にも議員活動を可能にするための歳費受領権で、最高の官吏の俸給を下回らない報酬を出すとした考え方と、歳費とは別に議員活動を保障するための一定の費用負担についての海外の例と併せて伺う。
- ◇ ウィリアムズが国会法要綱に対して指示をしたときに初めて最高の官吏の俸給を下回らないようにした。才能があり、既得権益から自由な人物を引き付けるために必要であると、ウィリアムズはメモ書きを残している。こういうことから、一般の公務員の最高額を下回らないようにという配慮があったように思う。

文通費は、昭和49年に非課税を法定した通信交通費と課税とした調査研究費を統合して文書通信交通費としたときに改めてこれを非課税とし、いわゆる実費弁償的なものとはっきり位置付けた経緯がある。

アメリカの例では、議員歳費以外に、例えば下院には議員代表手当がある。選挙区と首都ワシントンとの距離に応じて異なり、秘書の人件費のほか、旅費、通信費、選挙区の事務所賃料などに議員代表手当が支給されている。上院にも、秘書・事務所費用会計ということで費用が出ていている。

イギリスだと、下院では、ロンドン地域に住居を賃借する場合の住居手当など

が歳費とは別枠で出されている。あと、事務所の費用手当も別に出されている。

ドイツ、フランスにも似たような制度があると聞いている。

- ◇ 官僚の最高額より低くないというのは、少なくともそれよりは国会議員の方が上であるということがポイントになっており、国会の地位を高める視点であった。
- ◆ 立法事務費、文書通信交通滞在費のどちらも使途報告が要らない。一方、政党交付金、政党助成金は何に使ったかを報告しないといけない。立法事務費、文書通信交通滞在費も使途報告すべきか見解を伺う。
- ◇ 社会と国会を含む公的な領域と分けたときに、議員が議会活動として国政に反映させていくのに必要な費用は領収書を付けて、必要なものは、きちんと支払われるべきだと思う。ただ、新しい政党が成長しようとしているときに、ほかの既存政党が有利な立場になるようなルールが設定されていたとすれば、自分たちが選ばれ続けるために、その資金が使われることになる。実態として国会の活動に必要なものとして使われていれば何ら問題はないが、選挙活動に投入されたりして、他のあり得べき将来の候補に対して有利になるために使われる。そうならぬ保障、手当てがされれば、必要な額は払うべきと主張している。
- ◆ 費用弁償説によると、歳費は議員活動に必要な費用として考えられてきたが、報酬として考えられるようになった時代背景や経緯について伺う。
- ◇ かつては、土地貴族とか裕福な人たちが極めて制限された選挙で出てきた。エリートで知性や教養があって、地元の利害とかにとらわれず全国民のことを考えて判断することが成立していた時代があり、これが議会制度の最初の時期である。その後、国政が拡大して、やるべき仕事が増え、職業政治家として活動しないとやっていけなくなると、活動できるだけの基盤を整えないといけないということで、報酬として、議員が生活を送れるための費用という趣旨で支払われている。
- ◆ 滞在費は東京での長期滞在についての公的助成として導入されたが、当時既に議員宿舎があった中で、なぜ滞在費が文通費に加わったのか伺う。
- ◇ 当時の新聞を見ると、物価の高い東京都と地方との生活費の格差是正を図るとの報道がある。
- ◆ 憲法第49条、第50条及び第51条の議員の特典は、相互にどのような関係になっているのか伺う。
- ◇ 憲法第50条及び第51条は、近代市民革命以降の古典的な代表の理念と相添うようにして出てきた観念が、今まで引き続いているものである。したがって、選挙区による縛りとかが強くなても全国民の代表と呼ばれている。これに対して、第49条の議員歳費は、普通選挙制度が浸透していく過程で広まってきたものであり、その本来の趣旨は、専らお金がなくても、無産階級であっても政治に発言できる、政治に参加できる、そのための制度的な手当として出てきたものである。三つ並べられているが、そこには断絶がある。
- ◆ 議員歳費の憲法上の枠について伺う。
- ◇ 歳費の上下の枠について、文献を調査すると、幾らまで上げたらよいのかという議論はなかなかない。明治時代でも、歳費の引上げに対して多過ぎる、もっと引き下げるべきという下の枠の話が出てくる。例えば、800円で始まったものが2,000円になったときに、増額に反対する議員が明治憲法下で出た。そのとき、それまで歳費辞退を禁止する条項があったが、歳費引上げに反対する意見に配慮し

て、歳費辞退を可能にする法律改正が行われている。では、甚だしく金額を少なくすれば、極めて僅かな歳費になれば、政治家はほかの団体からもらうだろう。フランスの例では、役人を兼ねた人は国からもらうだろう。そうすると、金の出どころの団体や国の言いなりになるのではないか、こうした勢力からは議員は自由であるべきだということから、相当額の歳費を受けるとの趣旨の説明もある。

- ◆ ヨーロッパの諸国では、地方議会ではボランティアで議員が活動を行っている国であっても、国会議員は歳費で身分保障がされていることについての見解を伺う。
- ◇ 諸外国の議員でも、例えばイギリス上院、ドイツ上院には歳費はない。イギリス上院は、非公選制のいわゆる貴族たちで構成されており、歳費を受けなくても議員として自由に国のために発言できるという伝統的に形成されているものである。ドイツ上院は、州、地方の幹部が集まって、初めから州の利益を代弁していることが分かっているので、これに対しても歳費は支給していない。
- ◇ 地方議会については、その規模によってボランティア的にできるところもあり得るだろう。また、イギリスは、裁判も治安判事が無給でやっていた頃からの伝統があり、そういう伝統や規模を踏まえてボランティアに近い形ができるものもあるのかもしれないが、一定の規模になり政治が専門化し、範囲も増えてくると、政治に傾注し、専念しなければ十分な議員活動ができない。そこで、歳費を返納し、何ならゼロでもいいとなってしまうと、国政やその議会に特定の声しか上がってこないということで望ましくない。
- ◆ 技術の発展に伴って、オンライン審議をした場合の本人確認というのはとても難しくなってくる。議員として選ばれたからには議員の身分を守っていくことが議会制民主主義、立憲主義において、重要であると思うが見解を伺う。
- ◇ 選出された本人が代表としての職責を担い、だからこそ政治的尊厳を持つ。オンラインであれ何であれ、その本人が活動できる状況を備えるのが筋である。大学の意思決定などは、ほぼオンライン化されているが、決定にはやはり必要な空間というものがある。例えば、委員会での議論や資料を提示するというのはオンラインの方が優れているかもしれないが、最終的にはしかるべき手続、場というのを踏んで、そこで決定するということが必要で、議員本人が出てくるための環境をきちんと確保することが重要であると考える。
- ◇ 議員の自由な発言が保障できる環境で発言することについて、オンラインとなつたときに、画面上は一人で発言しているように見えても、例えば誰かから刃物を突き付けられて言わされているとか、秩序が保たれた場所で発言している保障があるのか、院内と同じような自由な空間で発言されているかとの確認が本人の確認と同様に重要ではないか。