

第百八十三回 参議院憲法審査会會議録第一一〇号

平成二十五年四月三日(水曜日)

午後一時二分開会

委員の異動

三月十三日

那谷屋正義君

竹谷とし子君

四月二日

大島九州男君

四月三日

直嶋 正行君

出席者は左のとおり。

会長 小坂 憲次君

幹事 小西 洋之君

藤本 祐司君

松井 孝治君

中川 雅治君

西田 昌司君

野上浩太郎君

藤川 政人君

西田 実仁君

江口 克彦君

足立 信也君

江田 五月君

小川 敏夫君

北澤 俊美君

櫻井 充君

樺葉賀津也君

鈴木 寛君

補欠選任 直嶋 正行君

白浜 一良君

補欠選任 小川 敏夫君

補欠選任 江田 五月君

樽井 良和君

福山 哲郎君

前川 清成君

増子 輝彦君

水岡 俊一君

有村 治子君

磯崎 仁彦君

宇都 隆史君

古川 俊治君

山谷えり子君

魚住裕一郎君

白浜 一良君

谷合 正明君

松田 公太君

佐藤 公治君

はた ともし君

井上 哲士君

亀井重紀子君

福島みずほ君

水戸 将史君

舛添 要一君

情野 秀樹君

加藤 一彦君

加藤 秀治郎君

事務局側

憲法審査会事務局長

参考人

東京経済大学現
代法学部教授

東洋大学法学部
教授

本日の会議に付した案件

○参考人の出席要求に関する件

○日本国憲法及び日本国憲法に密接に関連する基
本法制に関する調査

(一)二院制のうち、二院制の存在意義について

○会長(小坂憲次君) ただいまから憲法審査会を
開会いたします。

参考人の出席要求に関する件についてお諮りい
たします。

日本国憲法及び日本国憲法に密接に関連する基
本法制に関する調査のため、「二院制」のうち、
二院制の存在意義について、本日の審査会に東京
経済大学現代法学部教授加藤一彦君及び東洋大学
法学部教授加藤秀治郎君を参考人として出席を求
め、その意見を聴取することに御異議ございませ
んか。

〔異議なしと呼ぶ者あり〕

○会長(小坂憲次君) 御異議ないと認め、さよう
決定いたします。

○会長(小坂憲次君) 日本国憲法及び日本国憲法
に密接に関連する基本法制に関する調査を議題と
し、「二院制」のうち、二院制の存在意義につい
て参考人の方々から御意見を聴取いたします。
この際、参考人の方々に一言御挨拶を申し上げ
ます。

本日は、御多忙のところ本審査会に御出席をい
ただきまして、誠にありがとうございます。審
査会を代表いたしまして心から厚く御礼を申し上
げます。

これまでの経験を踏まえた忌憚のない御意見を
賜り、今後の調査に生かしてまいりたいと存じま
すので、よろしくお願いを申し上げます。

本日の議事の進め方でございますが、加藤一彦
参考人、加藤秀治郎参考人の順に一人十五分程
度で順次御意見をお述べいただいた後、各委員か
らの質疑にお答えいただきたいと存じます。

なお、御発言は着席のままです。結構でございま
す。 それでは、まず加藤一彦参考人をお願いをいた

します。加藤一彦参考人。

○参考人(加藤一彦君) まず最初に、国権の最高
機関であり、また良識の府であります本院にお招
きいただき、心より御礼申し上げます。

本日、十五分ばかりお話ししたのですが、何分
勉強不足のゆえ、至らない点もあるかと思いま
す。少しでも本審査会のお役に立てればと考えて
おります。

では、早速中身に入ります。事前にお渡しした
簡単な要旨に従いましてお話ししたいと思います。ま
ず、限られた時間でございますので省略するところ
もありません。

まず、一番目。
世界には約百八十の国、共同体があります。そ
の全てを網羅的に調べ上げるのは不可能でありま
すし、また必要ではありません。日本との比較で
は、一定の条件を付した方がよいと思われま
す。そこで、日本の国力、すなわちG20加盟国とい
うことと世界の人口規模に着眼して分類してみま
すと、次のように分かたれると思えます。

両院制の国につきましては、ここに書いてあり
ますように、皆様方がよく知られている国だと思
います。これに対して一院制の国、韓国、サウジ
アラビア、トルコ、中国、この四つの国が一院制
の国でございますが、人口一億人という単位で見
ますと、中国のみがこれを超えているというこ
とになります。要するに、経済的国力と人口規模
に着眼した場合、共産党の一元独裁制を取る中国
のみが一院制でございます。このことは、両院制
が高いレベルで共通の憲法理解になっているので
はないかと思われま

次、二の両院制の分類であります。両院制を
取る場合どのような形式があるかということでご
ざいます。憲法学では、第二院の選出方法に着
眼しまして次の三つに分類する場合があります。

貴族院型、連邦型、多角的民意反映型という三つでございます。

では、第二院を置く理由はどこにあるのかというところでございます。主に次の四つがその根拠とされております。第一番目は多様な民意の反映、第二番目は第一院の補完機能、第三番目は慎重審議の励行、四番目は国会内の均衡の要請。この四つの理由は、日本国憲法上の国会との関係でいえば、当然、参議院の役割と対応関係性を持つこととなります。

そこで、次の大きい三のところ、参議院の事柄について触れたいと思います。

参議院の存在根拠につきまして、そもそも論論というのが確かに一個あろうかと思われま。しかし、このことにつきましても既に皆様方多く知られていて、このことだと思ひますので、ここでは次のことだけ確認しておけばよろしいかと思ひます。GHQの憲法草案は一院制であつたと。これに對して日本政府側が猛烈に反對をし、二院制を導入した。その際に、貴族院の名称から、衆議院と同じようにハウス、両議院という言葉で表現できるようにということで参議院という言葉がその当時造語としてつくられたということを確認しておけばこの部分はよろしいかと思ひます。

次に、参議院の存在理由の点について入つていきたいと思ひます。

参議院の存在の根拠というのは、先ほど挙げた①から④の理由と当然関係してまいります。日本国憲法上、次のことと対応関係を持つと思ひます。①の多様な民意の反映に相当するのが憲法四十六條に定める各参議院議員の任期六年半数改選制であること、②の第一院の補完機能に相当するのが参議院の緊急集会の制度であること、③の慎重審議の励行に相当するのが両議院における法律案の議決という形式を取つてゐること、④国会内の均衡の要請に相当するのが憲法六十條二項など憲法所定事由以外両院は対等であるという点であります。すなわち、憲法上、衆議院の優越領域が極めて限定化されているということでありま。

以上挙げた四つの理由に、もう一つ重要な参議院の存在理由があります。それは、参議院議員の通常選挙は必ず三年ごとに行われま。すなわち参議院議員の通常選挙は定時的定点的民意反映機能があることでありま。

衆議院の総選挙とは異なり、内閣の意思による選挙執行はできません。そのため、内閣は、通常の場合、参議院通常選挙を意識しながら政権運営をせざるを得ない。この定時的定点的民意反映機能が、恐らく第五番目の参議院の存在理由であろうかと思われま。

ただし、今挙げた①から④プラス第五番目の特質もひっくるめてでございますが、以上の憲法的機能を参議院が果たし得るのには一つ約束事があります。それは、参議院が全国民の代表機関であるという憲法四十三條に立脚する組織体であるということでありま。時折、参議院を地域代表あるいは職能代表と描きがちであります。憲法上、全国民の代表機関であるということは、当然、部分代表的要素を排除することを意味します。この点は最高裁判所の判決にもかまいません。とができると思ひます。

では次、大きい四番目のところに入りたいと思ひます。逆転国会、あるいはメディアではねじれ国会という言葉もされると思ひますが、ここでは普通の用語法として逆転国会という言葉を用ひますが、この逆転国会というのは政治表層の問題であつて、両院制の本質的問題ではないと考えております。なぜならば、これは解決可能な課題であるからであります。すなわち日本国憲法の想定内の問題である、そう考へております。

両院関係性についてでございますが、私、ドイツをほんの少しばかり勉強しておりますので、ドイツとの比較の上で少しばかりお話ししたいと思ひます。ドイツも両院制に分類しようと思へばすることもできるんですが、ドイツの連邦参議院は日本の参議院とは全く異なりま。ドイツの連邦参議院を直訳すると、連邦の評議会となりま。議院、

ハウス、ドイツ語で言うカマーではありません。これは、ドイツ連邦憲法裁判所及び通説においても、連邦参議院はハウスではないということが明言されております。

連邦参議院は州の代表機関であり、全国民の代表機関ではないと思ひます。そのため、連邦参議院の構成員は州の指示に拘束されます。構成員は全て州政府の首相及び閣僚が兼務いたします。当然、無給でございます。何となれば州政府の給与をもらつてゐるからでございます。

連邦参議院の構成員は、州の規模によつて各州ごとに異なりま。最低三名で、連邦参議院の今の構成数は六十九名でございます。ドイツの連邦参議院については大変イメージしにくいと思ひますが、日本的にいえは、もしかしたらこう言つた方が分かりやすいかと思ひます。全国知事会が立法権に参加してゐる、各都道府県の人口数によつて議員数、議決数が異なる、各知事の指示の下、各議決権は一括して投票されると、そういうイメージで描いた方が分かりやすいかと思ひます。

連邦参議院はそういう組織体でありま。州レベルの選挙の結果、連邦議会、これは日本の衆議院に相当しますが、連邦議会と連邦参議院の多数派が異なるいわゆる逆転国会が発生します。その場合、ドイツではどういふ解決を圖つてゐるのかということでございます。

今言つた逆転が発生した場合は、日本の両院協議会に近い法案審議合同協議会が形成されま。連邦議会側からは十六名、連邦参議院側からは十六名です。この十六という値はドイツの州の数と同じです。この三十二名で成案を獲得すべく努力をするわけでございますが、かなりの高いレベルで成案獲得はしてあります。成案獲得率は約八五%です。

この高いパーセンテージはなぜ確保できるのかと申しますと、連邦議会側の協議委員、日本的にいえは協議委員になると思ひますが、それは長老政治家の方々がおなりになる。また、連邦参議院の側は、そもそも各州の首相、閣僚でございます。

ますので、相当な政治的経験を積んだ方々によつて構成されます。妥協案がそこで形成されれば、連邦議会はまず反対いたしません。そういうことで、逆転国会が発生した場合、政権党は何とか行き詰まりを回避すべく努力をしております。では、日本の場合はどうかということでありま。

両院協議会が憲法上及び国会法上設けられておりますが、両院協議会は二つの形式に分かつことがございます。必要の両院協議会と任意的両院協議会でございます。必要の両院協議会は、成案不成立が前提となります。衆議院の議決を確定させるためです。これに對して任意的両院協議会は、法律案に關し衆議院側がその設置を認めた場合においてのみ形成されます。しかし、成案作成が著しく困難であります。過去を見ましても、昭和二十年代はあつたと思ひますが、平成に入つてからは例の政治改革関連四法のみでございます。日本では、両院協議会において成案を獲得する法的環境は、実はそもそもないと思ひます。自然かもしれません。

では、両院協議会についてどうしたらいいのかということでございますが、まず一つは、国会法改正を考へたらどうであろうかということになるうかと思ひます。それはどういふことかという、衆議院優越は、憲法所定事由のみなのかと、法律で新たに創出することができるといふ論点と関連します。

国会法十三條は、既存法律で唯一衆議院の議決に優先権を与えてあります。参議院側は、従来両院対等として考へていたため、法律上衆議院を優先させるということにかなり消極的であり、むしろ抵抗してまいりました。したがひまして、国会法十三條を除いて衆議院の議決に優先権を与える法律上の規定は今日もありません。したがひて、国会法改正で衆議院の優越を認めるという発想は、参議院サイドの態度を改めない限り不可能でありま。また、私もこれは現実的可能性は著しく低いと思ひます。

もう一つは、既存の両院協議会の組織をどのように変えていくのか、両院協議会の改革をすれば何とかなるのではないかとということであり、これもかなり難しいであろうというふうに見ております。と申しますのも、現在のような衆議院十名全員与党と参議院十名全員野党では、対立があることを確認する機関で終わるからでございます。

では、最後にということで、本院には過去の議論の蓄積があるかと思ひます。河野謙三議長以来の良き伝統であります。これまで、参議院の存在を示すため、重要な三つのプランが出されたと思ひます。任期六年制の下、長期的視野に立った議論ができる環境を本院は持っているはずだといふに私は考えております。すなわち、参議院廃止という非常に短期的な視点ではなく、なぜ本日挙げたところの一番最初の、多くの国々は第二院を置いたのかをやはりしっかり見詰め直した方がよいんじゃないかと考えております。

お約束の時間が来ました。これもちまして、私の拙い報告、終了いたします。

御清聴ありがとうございました。

○会長(小坂憲次君) ありがとうございます。

次に、加藤秀治郎参考人をお願いいたします。加藤秀治郎参考人。

○参考人(加藤秀治郎君) 東洋大学の加藤です。時間がありますので、早速本題に入らせていただきます。加藤一彦参考人の陳述とダブる点がありますので、その点は省略させていただきます。

まず初めにですが、衆参のねじれについて、私は非常に重大な問題だと思つていまして、ねじれの場合は、簡単に言ひまして国政は麻痺していると思つております。参議院については、弱い第二院ではなくて、何らかの改革が必要だと思つております。

な法律論でありまして、長らくそれに気付かないでいたのは、自民党が衆参で十分な議席を得てきたからであります。それで、自民党、公明党の連立政権が成つてからですが、優越している衆議院の総選挙でも自由が政権を選択できるという状況にありません。ドイツの場合ですと連邦参議院だけで決まりますので、連立している政権同士も全く競合関係に入りません。

ということでは、私は、衆議院の優越は部分的であり、半優越と呼ぶべきもので、法律の議決で制限されていますから、ということでは、総選挙で勝つた政党もまた、首相は出しても円滑な政権運営は保証されないというのが現状かと思ひます。

それで、国会のことを議論するとき、私は、立法院だということと法律を作るところだということイメージを持たれると思うんですが、同じ議会といひましても全く異なる二つの類型がありまして、どちらも日本人にはなじみがあるんですが、どういふわけか、議会についてはアメリカとイギリスの相違をほとんど認識しないまま議論がされていきます。

基本的には、議院内閣制か大統領制かによつて根本的に異なるわけですが、議院内閣制の場合、極端なことでござりますが、議院内閣制の場合、イギリスのバジョットの有名な本で、「イギリス憲政論」であります。下院の最も重要な機能は立法機能ではなくて首相の選出である。首相の選出は総選挙が終わりますと自動的に決まりますので、議会をやつていようなものではありません。ということでは、狭義の立法機能はどかが担つているかといひますと、与党の内閣が実質的に担つていられるわけでは、イギリスとアメリカは全く違うわけでは、分けて考えなきゃいけないのでありまして、この点、ポルスピートというアメリカの政治学者が非常にきれいな形で二つを分けて議論してあります。日本の国会についての議論が混乱しているのは、この二つについての相違をわきまえない議論が多いからであります。

立法作業の議会、これはドイツ語的な表現を使いますが、アメリカでは、英語では変換の議会と言ひますが、立法の必要な問題を明確にして法律にしていける役割を独立的に果たす議会が変換の議会。アメリカが典型で、社会の要求を法律にする。オランダ、スウェーデンもです。

これに対して、イギリスは論議の議会でありまして、アリーナ、闘いの議会というふうにいひます。議会は公式の論争の場でありまして、有権者に対立点を明確に示せばそれでよいと考えるもので、ベルギー、フランス、ドイツ、イタリアなどがそうでありまして、ここは立法部とはいひませんが、議会で与党は内閣の法案を成立させることと修正したりすることよりも、批判をするというところであります。

五五年体制下の野党とちよつと混同されがちですが、阻止、修正ということではなく、次の選挙のための批判をするというものであります。このような議会は政権交代が可能でないという意味を持ちませんので、日本ではなかなか理解しにくかつたかと思ひますが、現在はその状況が整いつつあると思ひます。

それで、両院制、三つありますが、先ほどのお話にもありましたので、貴族制、連邦制、参議院型といふことであります。日本の場合には参議院型といふのを取つていられるわけですが、創設時にほとんど議論がなされていなくて、どんな両院制にするのかといふことが議論されていませ

を引きましたが、一方の優越が明確で両院の権限が不均衡、衆議院がもつと強ければ両院の勢力の構成は似ていなくても構わないけれども、似ているならば似なければいけないといふことでありまして、私なりの訳のようなことを掲げますと、参議院の権限が弱ければねじれは放置してもよいが、権限が対等なら両院で与野党の似たような勢力関係を保たなくては行けないということでありまして、ですから、参議院だけ独自の選挙制度などということでは根本をわきまえない議論ではないかと私は思つております。

憲法制定の経緯では、先ほどお話がありました。マッカーサーが一院制でいいんじゃないかといふところ、部下が、まあ日本に譲つてもいいといふところ、参議院つくりたいといふ話を出てきたとき割と簡単に認めましたが、そう検討しないまま来てたもので、憲法上、参議院の権限は強力なのでありますから政変化するのは必然的でありまして。しかし、政変化されない参議院が可能であるような形で日本では参議院のことをずつと議論してきたと思ひます。

それで、改革の方向性として、暫定的な結論を申し上げますと、私は権限関係を変えることは絶対必要だと思つております。そして、それは参議院をただ弱くすることではなくて、両方残す場合も、参議院の実質的な力を増大させる可能性があると思つております。遅らせる議院、修正の議院といふことであります。それで、両院制で組織、構成を変えようといふのですが、これは簡単ではありません。下手に変えるところが問題であります。

二番目は、手続、運営をどうするかということですが、これは幾らでもやるべきであります。国会法は非常に細かい法律でありまして、憲法上は議院自律権といふのが決められていながらもかかわらず、参議院は参議院のことを参議院で決められないといふことであります。あとは、党議拘束を衆議院、参議院またいであります。ですから、やんなら党議ではなくて衆議院は衆議院の会派規

律、参議院は参議院の会派規律としなければいけないと思っております。

あとは、党議拘束を掛ける時期をいつにするかということでありまして、基本的には権限を変えなければいけないと思ひまして、私は衆議院の再議決のハードルを過半数に下げ、それで再議決の前に一定の冷却期間を置くということ、遅らせる議院として、その間、六十日ぐらいが適当かと思ひますが、世論調査などが行われますから衆議院も単純に再議決をしないと思ひます。そうしますと、六十日の間に参議院の言っていることの方がいいじゃないかということになれば、権限は弱まりますが、参議院の主張したことが実質上実現する道が開かれると思ひます。

そういうことで、ほかの案を考えたとしても何があるかということでありまして、一院制のなにもに移行するということですが、一つは、日本ではありませんが、両院合同会、ノルウェー、オーストラリア、ブラジル、インドなどがやっているんですが、各院の代表者が集まるのではなくて、両院の議員がそのまま集まって採決をするという、これでありまして、これをやるとどうなるかといひますと、参議院選挙のたびに今では連立の組替えの可能性が出てくるわけでありまして、今度は参議院と衆議院、現在、数を大まかに言つて衆議院二に対して参議院一ですから、参議院の変化がもたらすに、拒否権を持つている参議院の力がそのままストレートにでなくてサイズに応じた形で連立を組めばいいということ、かなり柔軟な形になつてくるかと思ひます。

これをやりながらということ、私は、思ひ付きのようなんです、参議院選挙のたびに、例えば二〇一三年に当選した方は六年後に半減する、さらに六年後は改選なしということを決めながらやるかというようにことをやれば、段階的に、いきなり廃止というよりは円滑にいくのではないかといいことで、思ひ付きのようでありまして、こういうことを書いたことがございます。

結論的にどんなことが言えるか。私の考えです

が、まず三つの案でありまして、一番目が、衆議院の再議決の要件を過半数にする、再議決までに六十日の冷却期間を置くということでありまして、これをやりますと、両院を存続することになりまして、参議院は修正の議院ということ、権限は弱まりますが、実質は強くなると思ひます。これは、私がこれまで参議院議員の方にこの案を述べさせていただいたことがあるんですが、最初は、結論を言いますとほとんどの方は賛成しませんが、三十分なりなんなり掛けてお話ししますと、それもいいですねということ、かなり御理解をいただけたと思ひます。

二番目は、両院協議会の改革で、これは国会法の改正でできることでありまして、現在の国会法の両院協議会は、まさに機能しないように工夫してつくつたような両院協議会になつておりまして、これでは動かないのは当然でありまして、御承知のように、各院を代表する協議委員ですが、半数でございまして、賛成側から十人、反対側から十人出てきて、成案は三分の二なごやいけないうこと、これは動きようがありませんが、ここにも衆議院の優越というようないことを少し盛り込んでいいのではないかと。それで成案が出る可能性が出てきます。あとは、成案の条件は過半数に下げて、どうせその後、衆議院、参議院とその案を審議するわけですから、ここでの規定がそのまま生きるわけではありませぬ。したがつて、両院協議会の在り方は早急に改めた方がいいと思ひます。

それで、三番目が一院制への移行案でありまして、二つほど書いておきました。一つは、経過措置として、先ほど言ひましたように、両院合同会などを設けてそれを活用するんです。そうしますと、段階的に一院制に移行するのはスムーズにいくと思ひます。それで、現在、定数削減のことが議論されていますが、簡単に言ひますと、定数削減しないまま衆議院議員も参議院議員も合わせて一院制にすれば、この両院合同会みたいなものが本会議になるわけですか

ら、かなり難しくなく移行することができるかと思ひます。それを、あと一気に行う方法もあるかと思ひますが、いずれにしても憲法の改正が必要ですが、現在のような形のものも放置するといふことは非常に問題が多いと思ひます。

それで、その中で簡単に二つのタイプを並べましたが、日本は議院内閣制を基本としておりますから、イギリスのように国会は討論するところから、イギリスのようにつた法案を通す、野党はそれを批判する、次の選挙で勝つてはいいというものでいいと思ひますが、その場合は、下院の優越を明確にして実質的に一院制に近い運用にするか、あとは一院制にするということでありまして、アメリカのようにやれという議論が日本でも出るわけでありまして、根本的にどが違つかといひますと、補助スタッフですね。日本はほとんどいないに等しいのでありまして、現在公費で雇われている秘書の方は三名いますが、失礼ながら名前が政策秘書と付いている方も含めて全部総務的な秘書ですね。少し中途半端に増やしたところで選挙対策に従事するような秘書の方が増えるだけで、アメリカですと上院議員は四十七人、平均ですと、下院議員ですと十七人も秘書がいますから、政策立案というようなどは議員が担える条件が整つておりますが、日本はそういう状態にならないうこと、法律を作るところが国会だといふイメージにとらわれて議論してあります。

イギリスの議会は全くそうなつていません、議員会館なども実にお粗末なもので、このポルスビーが、翻訳もありまして、議員さんがコートを着て、そのコートをどこに入れるかという、議員食堂の横にロッカーがあるだけで、そこに置けるを食堂のウエートレスさんが通つてぶつかつてしまふ。そういう状態でイギリスは議院が運営できるといふことは何かという、非常にシンプル

な、議員数は多いけれどもシンプルな形で運営できるといふものをつくつてあるわけでありませぬ。

ですから、日本で、アメリカとイギリスの相違をわきまえないで、何となく立法府なんだからこれをしろ、あれをしろということをやっているのは非常に議論としておかしいのではないかといいことであります。

参議院で申し上げるには非常に失礼な意見を申し上げさせていただきますが、時間になりましたのでここまでとさせていただきます。

○会長(小坂憲次君) ありがとうございます。以上で参考人の方々からの意見聴取は終了いたしました。

これより質疑に入ります。お手元に配付いたしました参考人質疑の方式に関する留意事項のとおり、本日の質疑は、あらかじめ質疑者を定めずに行ひます。質疑を希望される委員は、お手元にある氏名標を立ててお知らせください。そして、会長の指名を受けた後に発言をお願いいたします。

質疑の時間が限られておりますので、一回の質疑時間は答弁及び追加質問を含め八分以内でお願いいたします。すなわち、参考人の方々の答弁時間を十分に考慮いただき、質疑の時間の配分に御留意ください。発言が終わりましたら、氏名標を横にお戻しください。

参考人の方々におかれましては、答弁はできる限り簡潔にお願いいたします。

なお、御発言は着席のまま結構でございます。

それでは、質疑を希望される方は氏名標をお立てください。

○前川清成君 早速の御指名ありがとうございます。民主党の前川清成と申します。

私は、加藤秀治郎先生にお尋ねをいたしたいと思ひます。

先生の御認識の立論のスタートとしては、衆参

のねじれが国政の麻痺を招いていると、この点からスタートしておられると思います。麻痺というのは、衆議院で多数を占めている政権が思いのまま法案を通過していない、これを麻痺とおっしゃっているのだらうと思います。確かに、私たちが二〇一〇年の参議院選挙で過半数をなくしました。その後の大変苦勞を、政権運営の際に大変な苦勞がございました。しかしながら、衆議院で多数を占めている政権が思いのまま法案を通過しないことを麻痺とおっしゃるのは、国会が、あるいは国家権力が行うことは全て善なんだと、良いことなんだという思い込みからスタートをしているのではないのかなと思います。

大塚先生には釈迦に説法で失礼な御発言になろうかと思いますが、憲法の歴史、立憲主義の歴史というのは、国家権力が何でも思いどおりどんどんやってくださいと、それを承認するための権限を付与するのが憲法ではなくて、国家権力の恣意的な行使、国家権力の濫用を防止するために権力を制限する、そのために三権が、あるいは両院が相互にチェック・アンド・バランスを行う、これが憲法の、あるいは立憲主義の歴史ではないのかなと私は思います。

かつての消極国家観、夜警国家観のころに比べて、今福祉国家に移転をして国家の政策領域が拡大したというのはそのとおりでありますけれども、しかしその分、行政権が肥大していると、濫用された場合にはもたらす害悪も多いと。そうである、私は、衆議院のねじれをただだ国政の麻痺だというふうに片付けてしまうのはいかがかなと、そんなふうには考えております。

以上について御意見を承れば幸いです。以上です。

○参考人(加藤秀治郎君) 私の言葉が不足しておりましたが、国政麻痺と申し上げましたのは、要するに、衆議院が決まったことが参議院で阻止されるということではなくて、国会として決定ができない、この状態が良くないということで、例え

ば両院協議会が本場に機能して、違つたときは決定が下されるというんでしたら結構かと思いますが、日本はそうならないので、それで麻痺と申し上げたわけでありませう。

もう一つですが、立法府は行政府をチェックしなければいけないというんですが、このチェック・アンド・バランスも、日本では憲法学者の方がそういうふうな説明をされているわけでありませう、これはアメリカの説明をそのまま取ったもので、三権分立につきましても、権力分立、これはアメリカの学者は、アメリカ的制度には、大統領制にはこれが当てはまるけれども、イギリスなどの議院内閣制は権力分立ではないというふうな、そういう説明をしているわけでありませう。

とすれば、立法府が決めたことを行政府が行う、行政府がやっていることを立法府がチェックするという、こういう従来型の、小学校から習うような形の三権の関係というものは見直していいと思ひまして、実際には立法府の与党と行政、内閣が一体となって行使している権力を立法府の野党がチェックをする、おかしいときはそこで批判をして、次の選挙で政権をひっくり返すことによつてチェックをするというのがイギリス型の理解で、そういう方を目指すならば、先ほどお話しされたような説明とは違つて考え方で国政というものをとらえることも可能かと思ひます。

簡単に言ひまして、問題があつたとき、次の選挙で政権を交代することによつてチェックをすることが最もシンプルで分かりやすい、国民が国政をチェックする一番いい方法なのだと、そういう理解があるということをお断りいただけたい。いいんではないかと思ひます。

○前川清成君 一言で終わりますが、要するに、決められないこと、それはすなわち下院の多数派を抑制すると、こういうことであつて、私は、権力の濫用を阻止するという立憲主義の考え方からすると、両院の意思が異なつていないということは直ちに否定すべきことではないのではないのか、選挙を待たばいいと、政権交代を待たばいい

というのはその間の権力の濫用、人権の侵害を認容してしまふことになるのではないかと、そんなふうには考えております。

以上です。

○会長(小坂憲次君) では次に、福島みずほ君。

○福島みずほ君 社民党の福島みずほです。

加藤一彦参考人にまずお聞きをいたします。社民党自身も、今、前川委員からありました立憲主義の観点から非常に、衆議院だけの暴走を防ぐことや、慎重審議ができる。参議院に法案が送られてから論点が非常に明らかになることも大変多いですし、その意味では立憲主義の観点から、あるいは多様な民意の反映から二院制は必要であるという立場です。

加藤一彦参考人のレジュメに両院制の実質で四院制とありますが、二院制というものがなぜ必要かということについて参考人の方から御教示いただければと思ひます。また、今日教へていただいた任意の両院協議会改革可能性で、成案作成の実質的機能、合意への条件整備ということころをもう少し話していただけたら有り難いというふうにも思ひます。

○会長(小坂憲次君) それでは、よろしいですか、加藤一彦参考人、よろしくお願ひいたします。

○参考人(加藤一彦君) どうもありがとうございます。

私の立場は加藤秀治郎先生とはちよつと違つて、憲法学者ですので、日本国憲法の枠というものがあつて、その枠の中で物事を見ていきたいと思います。

したがひまして、今の御質問というのはまさに参議院はなぜ必要なのかということだと思ひます。けれども、これは昔から言われてきた原点だと思ひます。衆議院は数で決めてもいいと、しる部分というのは、もちろん最後は数で決着はせざるを得ないでしょうけれども、その理を働かす条件がそもそも参議院にあるのかという問いかけをやつぱり今の時代は言わなさいいけないと

思ひます。

昔のような緑風会を期待することはもう不可能だと思ひます。ここまで政党化が進めば、それぞれ政党の支持を受けた方々があるいは著名人、そういうことによつて参議院が構成された時代はもう恐らくは来ないであろうと。となるならば、おおよそ普通は考えなければならぬのは、改めてもう一回、理というものは何であらうかということをして、これぞ参議院議員の方々がやつぱり問ひかけて、ここは衆議院とは違つて各党ともきちんとして国会審議をしていこうということになると思ひます。

あともう一つは、今日簡単にはしよつてしまつたんですが、皆様方参議院議員というのは衆議院議員とは異なり、衆議院議員の任期は四年ですが、解散・総選挙があると基本的に三年だと思ひます。しかしながら、皆様方は六年間身分が保障されております。これは非常に長い任期です。であるならば、余り選挙のことを考えずに日常的な議員活動ができる立場にあると思ひます。私がお断りするのは、まさにそういうきちんとした六年間の身分保障をされている先生方であるならば、衆議院とは違つた形でいろいろな審議ができるんじゃないかということ、そこに私は期待値を込めてお断りします。

実は、この部分というのが、一番重要なのが行政制です。六年間参議院議員の身分を保障されているということは、六年間もある特定の行政中央省庁、官庁について徹底的に調べ上げるほどの能力は持つはずなんです。そこが衆議院議員とは違つて、参議院が必要なのかといったところの持つ意味合いというのが、③の慎重審議という言葉に入つてくるかもしれないんですが、慎重審議ができるその実力は本院はそもそも備わつていないんだということをお断りしたいと思います。

あともう一つが、最後のやつぱり両院協議会のことなんですけれども、ここが実は難しい部分だ

ありまして、従来は、法律の中で衆議院の議決を優先させるような法律事項というのはあつたんですね。ところが、参議院サイドの方で意図的に、いや、そんなのは駄目だと、憲法で書いてあることだけが衆議院が優越をするんだということで、参議院サイドの方で法改正を求めたはずです。そういう立場からすると、両院関係のねじれが起きたときの国会法改正というのは、今までの流れからすると多分参議院はしないであろうと。

あともう一つは、両院協議会の改革なんです。これはもう一方の加藤参考人が言われたとおり、既存の両院協議会は、多分意見が不一致であることを確認するだけの儀式組織で終わると思います。ただ、ここは難しいのは、成案を獲得すればいいという話ではございまして、成案を獲得した後、さらに衆議院と参議院でそれぞれ過半数の議決が必要ですので、無理やり成案を作っても参議院で否決したらどっちにしろ壊れるお話でございまして。したがって、両院協議会改革だけで事がうまくいくかどうかはかなり難しいと思えます。

以上です。

○福島みずほ君 今、行政の統制ということが二院制の重要な役割だとおっしゃったんですが、私もそのとおりだと思います。

加藤秀治郎参考人の討論の議会、立法作業の議会という区分けはなかなか面白いと思えました。しかし、実は日本の国会、とりわけ参議院は、私たちは政権交代のために批判をしているのではない、立法だけでもない、むしろ巨大化した行政府それぞれの中から問題点を指摘し、政策転向を迫るというのが常任委員会などもとてもやっております。そのためにも実は優秀な秘書は実に必要な。つまり、イギリス、アメリカとだけ言えない面があると思っております。

私はいただいた時間が、五十分なので、もうほとんど時間が残っていないので、もうほが、その行政統制という観点から、そのまた役割から二院制が必要だということについてはいかが

お考えでしょうか。

○会長(小坂憲次君) 大変短い時間で恐縮です。加藤秀治郎参考人。

○参考人(加藤秀治郎君) 行政統制は立法府としてやっていたと思うんですが、それを参議院が担わなきゃいけない、衆議院はどうかとかというのは、両院があるなら両院として担えばいいことでは、それをどうやるかということとは別に考えられることだと思えます。

○福島みずほ君 ありがとうございます。

○会長(小坂憲次君) ありがとうございます。

○磯崎仁彦君 ありがとうございます。

自由民主党の磯崎仁彦でございます。

まず二点、両参考人に同じ質問をさせていただきます。

前回のこの憲法審査会の中で、恐らく二院制を維持するという前提に立つた場合に取るべき道というところで、いろんな委員の方から出たのが参議院と衆議院との役割分担といえますか、役割を違える点。

例えば、参議院の場合には決算であるとか行政監視、こういったものを強調するような、重い役割を担う、そういう役割分担をするということもいろんな委員の先生から出たと思うんですけども、この点については今日お二人から、両院協議会の在り方であるとか衆議院の再議決の在り方、こういったものはありましたけれども、役割という点については特に御意見がありませんでしたので、その点についてどうお考えになられているのかというのが一点。

もう一点は、これは前回の憲法審査会の中で私がある意味在り方ということでちょっと懸念を申し上げたのが、参議院の問責決議の在り方ということで、衆議院につきましても内閣総理大臣が解散権を持ち、衆議院は内閣総理大臣に対して不信任決議案を行う、そういうバランスが取れているものの、参議院といわゆる内閣との間では、これは法的拘束力はないものの、問責決議案で事実上

その大臣を罷免するような実態もあるという中で、この問責決議案を持つことで参議院がかなり強い力を持つているんじゃないかということをお私自身認識をしているわけですが、この点についてどうお考えなのか。

この二点について、それぞれの参考人から御意見を伺いたいと思えます。

○会長(小坂憲次君) それでは、加藤一彦参考人から。

○参考人(加藤一彦君) 役割分担論でございますが、参議院のこれまでの議論を私も承知しております。恐らくは、決算にアクセントを置いたというよりは衆議院が予算先議権を持つていたからと、その裏バージョンで決算という形で出てきたと思えます。

あともう一つは行政監督。私も先ほど主張しました中央官庁の、何というんでしょうかね、チェック機能は参議院は持たすことができるはずだということも言ったと思えます。

あともう一つは、あえてもし皆様方が今後論点として挙げるのであるならば、参議院の院として行政調査権の発動について、少数会派の調査権を保障するような形に持つていかないと、多分この行政監督はうまくいかないと思えます。全会一致で行政調査権を動かすというのが基本だと思

うんですけれども、往々にして政権党が潰すことがあるかと思われま。そのときに、参議院はそういう衆議院とは違った視点で、調べるときにはちゃんと調べましよう、ここをやらない限りは、恐らくは行政監督についてはうまくいかないと

思えます。

人に対する否定的評価の決議をするということについての御質問だと思えます。でなんですけれども、法的効力がないから意味がないということではなくて、多分、政治的な効力、効能というのは確かにあります。問題はここのとらえ方なんです。あるから使えよというふうになるのか、あるから慎重に考えよというふうになるのか、ここは院が考えるべきだと思えます。これまでの首相に対する問責決議の仕方を、もしかしたら皆様方それをどう評価されているのかということだと思

えます。

○参考人(加藤秀治郎君) まず役割分担のことで

ありますが、私は憲法学者じゃありませんから、憲法学者の場合ですと存在する憲法を前提として議論されるんだと思えますけれども、先ほど少し申し上げましたように、参議院を創設するときの議論がほとんど、まあほとんどというか、してはいるんですが、改めて調べてみるとこれが参議院だというのはないままスタートしているわけでありまして、この辺の問題につきましてもあつて当然だと思えますが、残される以上は、参議院は何をするところかというところからまず議論をしていただきたいなと思っております。

例えば、参議院と言われるとすぐ言われる良識の府という言葉であります。これは何か私は創設時にそういうことを言われたのかなと思つたら、詳しく調べたものを読みますと、東大の先生が参議院のことを説明するとき使った言葉がみんな使っているというだけで、別に法的な根拠のあるものでもないですから、少し参議院については、とにかくできるとき何もまともな議論がなされてい

ないのだから、一から参議院は何をするところかというところを是非話していただきたいなと思えます。議論していただきたいと思えます。政治学者ですから、憲法は変え得るものであり、変えないまま今のまま存続するのは非常に無理が

来ていると思えます。

問責決議についてですが、これは強い権限になつていてと思えますが、政党政治の下で強い権

限があつて、衆参がねじれた場合、これは党派的に使用されるのはもう決まり切つたことであり、したがつて、問責決議をどう見るかとかいうことにつきましても、権限として強く、政党政治をやる、それで参議院と政党政治はどういう関係に置くのか、これも議論がないままスタートしているわけであり、そういうところも含めて是非から議論をしていただきたいなということをおもいます。

○会長(小坂憲次君) ありがとうございます。

○磯崎仁彦君 あと、時間もありますので、一点だけ聞かせてください。加藤秀治郎参考人に、先ほど……

○会長(小坂憲次君) もう時間が来ておりますので、手短かにしてください。

○磯崎仁彦君 はい。

結論として、三つの案の一つとして、衆議院の再議決の要件、これを過半数にして六十日間の冷却期間を置く。これは、最初は皆さん、ううんと思うけれども、納得をされるという話がありましたが、六十日間の冷却期間を置くことによつて、例えば衆議院は改正の、じっくりと考えてよく考えてみればという、そういう修正の方向に動くものなのかどうか、その辺についてはいかがでございましょうか。

○参考人(加藤秀治郎君) これは私は、これほど今、新聞社がちよつとやり過ぎなぐらゐ世論調査をやつていまして、それに物すごく敏感に反応されているのはほかならぬ国会議員の方であります。ですから、こんなことをそのまま決めたら大丈夫かということも意識しているのは国会議員の方で、私は六十日間あれば必ず変わると思つております。

○磯崎仁彦君 ありがとうございます。

○会長(小坂憲次君) 次に、松田公太委員。

○松田公太君 御指名ありがとうございます。

お二方の今日のお話、大変参考になりました。どうもありがとうございます。みんなの党の松田公太と申します。

みんなの党は、一院制を結党以来主張してきているわけですが、加藤秀治郎参考人に御質問させていただければと思います。

海外では、約四十か国ほどが二院制から一院制に移行しているの聞いております。このような国々が、主な事例でいいんですが、なぜそのような決断をしたのか、二院制から一院制に移行すると。そして、どのような過程において問題が発生したのか。そして最後、移行した後、例えば国民から何か不満が出てきたり、若しくは一院制に移行して良かったという声が上がったり、そういう話を是非ともお聞かせいただければと思います。

私の質問は以上ですので、八分間を存分に使つて好事例をお話いただければと思います。

○参考人(加藤秀治郎君) 八分使えるほどのお答えはできないんですが。

私は、一院制に変わったところは、政治体制が根本的に変わった旧共産国のような例もあるんですが、その辺のことについてはよく承知してないんですが、いわゆる自由民主制を取る国で二院制だったところが一院制になった、戦後一院制になった例は、一番多くあるパターンは、貴族院を廃止して衆議院だけにしたという例であります。これは、先ほど申し上げましたように、貴族院を残す理由は、一番元々のところでは、貴族院を衆議院がどんな公選で選ばれて民主的なことをやり始める、それをどこかがチェックしなきゃいけないからということで、保守的なチェックをするところが貴族院である。あとは、憲法学者の言う言葉ですと、革命の防波堤としての貴族院と云うんですが、そういう議院が機能を要しない以上は、存続する理由が乏しくなつていのはそのとおりだと思いますね。

ですから、ニュージランドでしたか、あとは何か、それこそ加藤一彦さんの方が詳しいと思いますが、幾つかあると思つてますが、そういう形で移つた国があるので、両院制から一院制になつて、そしてそれがまた前の両院制に戻そうとかい

うような形にストレートなものはないことがございませぬ。それで、仮に戻す場合の話があつても、多分貴族院を復活せよということでないものになると思つております。

十分ではありませんが、私から申し上げられることはこれぐらいでございます。

○松田公太君 済みません、まだ四分ありますので、同じような質問を加藤一彦先生にさせていた

だいてもよろしいですか。

○参考人(加藤一彦君) 質問の確認ですけれども、一院制から二院制、二院制から一院制への移行ということについて。

それは、今本当に加藤参考人が言われたとおり、その国の政治変革という大きなものがある場合は当然議会制度それ自体も変わるので、それはいろいろな形があるでしょうということだと思つてますね。

私が今日言ったのは、政治文脈の中でということだと思つてすけれども、例えば皆様方が描いておられるような先進国で、さらには人口一億人単位を見たときに、衆議院一つで足りるんだという根拠は逆にどこにあるのかということなんですね。その視点で見ると中国しかないというのが、今日、私の指摘であつたと思つてます。人口規模というのは、結構大切な要素というのは私もあると思つてますね。

○松田公太君 ありがとうございます。

○会長(小坂憲次君) ありがとうございます。

次に、亀井亜紀子委員。

○亀井亜紀子君 みどりの風の亀井亜紀子でございます。

両参考人に一つずつ違う質問をしたいと思つてます。まず初めに、加藤秀治郎参考人にお尋ねをいたします。

昨今、現憲法はGHQが作った占領憲法であるので、一番過激な人はこの憲法を破壊すべきであると言いますし、そうでなくても前文から書き直すと、いわゆる自主憲法を制定すべきである、それ

でこそ独立国家だという意見が強くなつてきております。

今日お配りいただいたこの資料を拝見して感じていただくんですけども、先生の資料の二ページ目に、憲法制定過程での両院制に関する記述がございます。このとき、GHQ草案は一院制であつた、マッカーサーは一院制をよしとした。直属の部下のケーデイスの発言では、場合によつては一院制では譲つてよいが、その代わり他は変えさせない。結果として、日本側が粘り参議院を創設。第二の考慮の機会を置くための上院とあります。

ここからも見られるように、私の感想というのは、あのGHQに占領されていた中で、なかなかアメリカに物を言えない環境の中で、当時の日本人は幾つか頑張って自分たちの意思を入れていったと、その中の一つがこの二院制であつたのだらうなというふうにとらえているんですけれども、先生の御見解についてお伺いしたいと思います。

○参考人(加藤秀治郎君) 日本側が修正したこと、は幾つかあるんですが、そのうちの一つが一院制を二院制にして参議院をつくるということだつたんですが、これはまあアメリカ側の、それこそこういう議事録まで公表しているところがいかにアメリカ的らしいんですが、内部で、日本が何か言ってくるだろうから、そのときはこを変えようというのを幾つか用意してまして、その一つに一院制でなくしたいと言つてきたら二院制を認めようといつて、これを取引の種というふう

に言つて用意をしていたわけですね。ですから、日本が考えがあつて二院制をつくるならつくるといふことによかつたんだと思つてますが、欠けていたのは、貴族院については明確な理念を持つてつくられた議院だと思つてますが、参議院をつくることでの参議院は何をするところかというところの議論ですね、それを読んでみて、一つはつきりしないというところが問題で、つくつたことはそれで意味があつたと思つてますが、意味を持ち得るような改正だつたと思つてますが、

そういう入れ物、革袋にちやんとしたお酒を入れたかどうかという、やはり私は疑問で、それはずつこの六十何年宿題として残されていて、参議院がそれこそ議論しなきゃいけなかったんですが、先ほどから申しているように、良識の府というふうな何となく格好いい看板を盾に内部の議論を怠ってきたのではないかと、そういう印象を持っております。

○亀井亜紀子君 ありがとうございます。

二院制はどうあるべきかということがこの憲法審査会の一つの争点であり、その中に、では一院制ではどうかということも話し合われているわけですが、少なくとも事実として、当時占領下であつて日本人がかなり強い意思でこの二院制を、まあ将来の問題点が予測できなかったにしろ、日本人の意思で入れたということは間違いないことだろうと思ひます。

そこで、二院制を維持すべきであると主張されている加藤一彦先生にお尋ねしたいのですが、今の問題点は、やはり選挙制度が似通つてきて、参議院も政党化をしてしまった。同じような選び方をされて、同じような議論を二回やつて、参議院がいわゆる政争に明け暮れているような状態であつては、二つ院がある意味はないかと思ひます。ところが、出発点ではないかと思ひます。そこで、一票の格差についてお伺ひしたいと思います。

昨今、衆議院の方は、高裁で選挙無効とまでの判決が出ました。参議院の方はまだ無効という判決は出ておりませんが、違憲状態という判決が出ております。

亡き西岡参議院議長が、選挙制度改革について議長のお立場でかなり積極的に、中立的な立場でかかわつておられました。そのときに西岡議長は、各県の代表、つまり地域代表という位置付けを残せないかというお考えになつて、アメリカで各州で二人代表がいるように県代表を残せないかと思ひました。人口に関係なく各州が同等で

あると。けれども、日本は連邦制ではないので、憲法にそこまで書き込まれていないので、各県を同等に扱うということも言い切れないのではないかと、そういう学者さんの意見があつて、それで各県の代表ということも諦め、ブロック制での比例という考え方をされたという経緯があります。

ただ一方で、一票の格差について衆参が全く同じでいいのかと。そういう見解ですと、この二つの院はやはりどうしても限りなく近づいていってしまう。なので、ここに工夫は必要だろうと思ひます。

私は、人口が少なくても、けれども非常に投票率の高い県から選出をされています。七割の人が投票に行く県です。それで、人口が少ない県から見ると、人口が多いけど、ほとんど半分……

○会長(小坂憲次君) 答弁時間を確保してください。

○亀井亜紀子君 はい。

投票率も考慮したような選挙制度ができないのかというふうな声も聞こえてくるんですけど、何か、最高裁が言うことが全てなのかどうか、そういう点も含めて御意見をいただけたらと思ひます。

○参考人(加藤一彦君) 参議院の選挙制度改革という連う論点のお話ですので、これ話し始めるとちよつと長くなりますので、ポイントだけ指摘しておきます。

西岡議長の下でつくられたブロック案が、恐らくこれがベースになる改革案であるというふうにも思ひます。昨年の最高裁判所の判決では、都道府県別及び非拘束名簿式比例代表制の下での選挙制度ではもはや限界だという指摘を受けているはずで、あるならば、この最高裁の判例に従つた格好での選挙制度改革をされた方がよろしい、これが一つのポイント。

第二番目のポイントは、衆議院の選挙制度のみならず、参議院の選挙制度のときに二対二とか一対三とか、そういう話が平然と出てきます。これ

が恐らくは多くの、これは衆議院、参議院、それぞれ院を構成される国会議員の方々が勘違いされているところが一個あると思ひます。最高裁判所が二対二であるとか駄目なんだというのは、制度として駄目なのではないと、これは権利の問題なんだと、要するに、有権者サイドからすると平等選挙が実現されていないんだという権利論なんだというのを忘れないでいただきたいということになります。したがって、制度で何が一番適合できるかというのを考えるときには、有権者の権利というサイド、その視点を忘れないでくださいということ。

○会長(小坂憲次君) 次に、谷合正明委員。

○谷合正明君 公明党の谷合です。

今日は、お二人の加藤一彦参考人、加藤秀治郎参考人におかれましては、本当にありがとうございます。

私の方からは、参議院の特性を生かしての権能について伺いたいと思ひます。

従前話題になつていない決算機能であるとか行政監視機能というのとちよつと関連の話なんです。参議院の特性が何を指すのか、何に由来するものであるかということに着目するんであれば、それは憲法上、議院の構成については、参議院も国民の代表である点、選挙された議員によつて組織されるという点で、これは衆議院と変わりがありません。違いがあるとすれば、それは任期が六年間長く、また解散がないということが挙げられることだと思ひます。そこで、加藤一彦先生からも、長期的、総合的な視点での国政の取組が可能とされるので、そういうことを期待されたいというお話もございました。

また、衆議院とは違ひまして、参議院の場合には、憲法上、内閣総理大臣の指名で決定的な権限を有していません。また、政権と距離を置いた立ち位置にあると考えられますので、その意味からも行政監視機能あるいは決算審査機能を発揮するということも期待されております。何も行政監視機能というのをお金の問題だけではございませんで、法律の誠実な施行の監視であると思ひます。

そこで、加藤一彦先生にお伺ひしたいのは、参議院がこうした取組をこれまでも努力してやつてきているのか。先生の方からは、決算であつたり行政監視であつたり、あるいは国政調査権の発動、こちら辺が大事だという話もございましたが、先ほど答弁で不足されているようなところがあればそこを加えていただけて御答弁いただきたいのと、あと一つは、例えば、参議院においては長期的な視点ということにおいては例えば数年度にわたる長期的検討を要する事項を重点に審議をするとか、衆議院では次年度予算に直結する短期的事項に重点を置いて審議をするとか、そういうことも考えられるのかと思ひますが、この点についてどうお考えになられますかと。

それから、加藤秀治郎先生には、行政監視機能とか決算審査機能というものが、仮に一院制になつたときに十分にそうした機能が、果たしてそういう仕組みが構築できるのかということをお教えいただきたいというふうな思ひしております。

○参考人(加藤一彦君) 今御指摘の中で、国政調査権について私先ほど言及したと思ひますが、この国政調査権というのは各院がそれぞれ行使できる重要な権能なんです。そのときに、参議院の方で国政調査権をもちよつと積極的に使うことはできませんかという問題提起であります。

その際に重要なのは、少数派の野党に配慮した形で国政調査権の発動形式は考えられ得るのではないのか、要するに少数派調査権というものはあります。例えばというふうな言い方は、例えば、院の三分の一以上の賛成があれば国政調査権及び議院証言法に基づいたきちんとした調査権を行使できるような方法というのをお考えられないだろうかというのがあります。ただし、一つだけ条件があります。それは、参議院のメンバーが良識

府のメンバーであるという自覚があることが前提です。

あともう一つは、恐らくは今後、皆様方も考えなければならぬと思うんですけれども、行政監督をやっていくと、結局、組織は人の問題になります。であるならば、国会承認案件の人事権、これ参議院独占することができるとかという論点に結び付くと思えます。現在では両議院一致の議決になつております。そのため、せんだつて変なことが起きたことは皆様方御承知のとおり。あれを一つの院、しかも参議院サイドの方で握るといふことも、恐らくは行政監督の中の組織上の人物に対する一番強い権限であろうかと思われまふ。これも先ほど私申し上げましたとおりの条件が前提です。

以上です。

○参考人(加藤秀治郎君) 行政監視の機能などが一院制の場合どうかというのですが、私は、現在でもそうでありまふが、議会の中で野党がどう機能できるかという問題であつて、これは一院制、二院制かというのとストレートに出来ない問題で、むしろ日本の国会の在り方をゆがめてきたといふのは、野党が野党としての役割を十分に果たせていないといふところに問題があつたんだと思ふんです。

それで、一番、五五年体制の下で大きな問題だつたのは、野党が、先ほど申し上げましたように、批判するよりもいろいろ阻止をしたりするところ、批判するよりも随分日本の国会をゆがめてきたんだと思ふ。そういう意味で、野党の在り方といふことを政権交代のある議会の中で考えて、どう確立するかといふことを考えた方がいふんではないかと思つています。

それで、あとはチェックの機能ですが、司法がかなり今までと違つて積極的になり始めましたので、そういうところの方もかなり期待ができるところなんではないかと思ふ。○会長(小坂憲次君) ありがとうございます。

次に、はたとも委員。○はたとも君 生活の党のはたともでございます。

両先生方、今日は本当にありがとうございます。生活の党は二院制でよいという立場でございます。今日はそれぞれの先生に一つずつ伺いたいと思ひます。

まず、加藤一彦先生に定数は正について伺ひます。衆議院の定数は正については、一票の価値の平等の原則の上に立つて、二〇一八年から実施をされるイギリス方式を生活の党は提案する予定にしております。すなわち、五年ごとの国勢調査に基づいて議員一人当たりの基準人口、平均人口の上下五%ないしは一〇%の範囲内で第三者委員会が自動的に区割りを変更するといふものです。ちなみに、上下五%の範囲内なら格差は一・一倍以内、上下一〇%の範囲内なら格差は一・二倍以内となります。もちろん、一人別枠方式は廃止をいたします。

一方で、参議院は全国比例区の一票の価値は完全平等ですが、選挙区の格差は衆議院より大きいのが現実です。米国の上院のように州の独立性を最重要視する考え方もありますが、私は個人的には、参議院は衆議院とは違つて地方を重視し、比例区も併せて一票の格差を二倍未満とすることを原則にしてはどうかと思つております。

これらの考え方について、加藤一彦先生の御意見を伺へばと思ひます。○会長(小坂憲次君) それでは、また加藤一彦参考人からお願ひします。

○参考人(加藤一彦君) 一票の格差に関して言えば、一対二以内に収まるような参議院の選挙制度改革を考えるといたした場合においては、都道府県別は数学的に不可能であります。半数改選制で数字二以上の偶数値で、有権者の数を都道府県の区割りですの動かすことができないということであるならば、一対二には数学的にはなりません。

したがうして、都道府県別ではなくてブロック制だとか都道府県の枠を超えて有権者の数を右左に動かすことができるのであるならば、当然一対二に収まるようなことができるであらうと。

ただ、いずれにせよ、ここで考えなければならぬのは、一番最初に私申し上げましたように、参議院も全国民の代表機関なんだといふのは、どういう選挙制度であらうとも一度選ばれてしまつたらそういうものとして行動するんだといふのが憲法学のイロハでございます。間違つても地元の選挙区、あるいはブロックであるならブロック、この利益のために行動してはならないんだといふのが四十三条の憲法の基本の意味です。ここを御理解した上で、選挙制度といふものを制度設計されるのであるならば、何かいい、いろいろ案が出てくるのではないかと思ひます。

○はたとも君 では、次に加藤秀治郎参考人について伺ひます。参議院の独自の役割について伺ひたいと思ひます。

私は、参議院に日本版G A O、国会版会計検査院を設立すべきだと思ひます。平成二十年三月の衆議院の国家公務員の再就職状況に関する予備的調査報告書の概要で、独立行政法人、公益法人など四千六百九十六の法人に合計二万六千六百三十二人が天下り、それらの団体に年間十二兆六千四百十八億円の交付金が支出されている実態が明らかになりました。しかし、その後のフォローの調査がなく、天下りが減つたのか増えたのか不明です。

私は、解散がなく長期にわたつて継続的に調査できる参議院がその機能を發揮し、天下りの根絶に決定的な役割を果たすべきだと思ひますが、加藤秀治郎先生の御見解はいかがでしょうか。

○参考人(加藤秀治郎君) 参議院が独自の役割を持つていふのは、要するに今はないわけですか、それをこつた方がいいものが必要だろつたといふことと議論をされてくるといふのは非常に結構なことだと思ひます。それで、私も国会議員の方とそういう問題につ

いて一緒に議論したことがあるんですが、会計検査の機能を参議院が担うといふのは、かなり有力な案として出ていたように記憶しております。○はたとも君 以上です。ありがとうございます。

○会長(小坂憲次君) 次に、井上哲士委員。○井上哲士君 共産党の井上哲士です。

今日はお二人の加藤先生、本当にありがとうございます。

まず、加藤一彦参考人にお伺ひをいたします。各国の状況で、経済的な国力と人口規模に着目した場合に一院制採用がもう中国だけだつと、こつたお話がありました。つまり、一定の経済力と人口規模があつた場合に二院制が採用されているといふこと理由です。どういふ根拠があるのかといふことをもう少し詳しくお伺ひをしたいと思います。

それから、両院制の四つの実質について、それぞれ参議院の存在意義にどの条項が当たつていふのかという整理は大変分かりやすく参考になつたわけですが、その際に、この保障、保障といふか土台には参議院が全国民の代表機関といふことがあるんだといふお話がありました。

先ほど来出てます定数、一票の格差の是正の中で、参議院においても言わば地域代表制的な要素を入れるべきだつと、場合によっては憲法条項を変えてでもといふ議論があるんですが、そうした場合に、こつた参議院の持つ、この二院制における存在意義が薄れていくといふようなことにお考えなのか、その辺りよつとお考えをお聞かせいただきたいと思います。それから、加藤秀治郎参考人にお聞きしますが、私たちは、今の議院内閣制の下で一院を構成する多数政党がそのまま内閣を構成するわけですが、それに對するやつぱり国会のチェック機能といふのが一院制では事実上なくなつてしまふんじゃないかと、こつと思つております。昨年末の総選挙結果などを見ましても、今の選挙制度の下で少数の支持の下でも相当多数を取るといふよう

なことを考えたときに、やっぱり民意の多様な反映ということを保証する制度として二院制が非常に大事だと思ってるんですが、そういう民意の多様な反映を国会で担保していくという点での必要性についてはどのようにお考えなのか。この点をお聞きしたいと思います。

○会長(小坂憲次君) それでは、加藤一彦参考人からお願います。

○参考人(加藤一彦君) 第一番目のお尋ねの件なんですけれども、これは別に経済規模が大きくなるから二院制になるということでは全くございませぬ。基本的にはその国の歴史的ないろんな事情というのがありまして、代表的な例をいえばイギリスの貴族制度があるから貴族院である、あるいはアメリカのような連邦制であるならば当然連邦の利益を代表しなければならぬという、そういうお話でありますので、あともう一つは、多言語国家にもありますので、そうすると、何らかの形で国民意思を反映する第二院を存置せざるを得ないということだけのお話であります。殊更重要なことではないと思えます。

次のポイントの方が、ちよつと分りにくかったのが、結局、参議院が地域代表ではなくて比例代表にした方がよかつたのかとか、その手の質問なんでしょうか。ここがちよつと私、実はよく分からなかつたんですけれども。

基本的には、参議院は全国民の代表者なんだということをお前提にして考えてみると、ということになるんですね。そうすると、どういう選挙制度をつくるかができるであろうかって次に考えていった方がよろしいんじゃないかと。その際の比例代表というのが一本で全部できるかなという話になるだろうし、あるいはそうではなくて、ブロック制を加味した中で比例代表制の既存の制度との二本立てという仕組みでうまくできるかなというふうな考えていくんじゃないかなという気はいたします。

○会長(小坂憲次君) それでは、加藤秀治郎参考人、お願いします。

○参考人(加藤秀治郎君) 私は選挙制度をまず考えていまして、それからどうも選挙制度の議論には議会のことを分らな過ぎないということの中で、今日お話ししているような議会のことの研究を後から始めたものですが。

基本的なことは、選挙制度を話すときは、考えるときは、まず日本ではどういう政治制度を取っているのか。ですから、議院内閣制なのか大統領制なのか。その下でどんなものを国会として考議院と参議院は国会の中でどういうふうな形で役割を付与するのか。その役割が決まったところで、衆議院はそういう衆議院としてどういう議員を選ぶのがふさわしいか、参議院はそういう議員を選ばないで選挙制度の議論はできないと思うんですが、今心配しているのは、日本中で一票の格差のことばかり議論して、日本中で、これだけやっています、例えば全国一区の比例代表しか最終的な解決策はないみたいなことになりまして、これは議論の順序が非常におかしいと思えますので、そういうことであります。

それで、一院制の中で野党のことですが、野党がゼロになるような事態が想定されるならば、ただいま質問がありましたようなことを考えなければいけないんですが、これはまあ日本では党だけで選んでいるわけでありませぬから、ゼロになることはないだろうと思つて議論することになりますが、その上でこととして、一院制の中でも野党がどういう役割を果たせるかということがありまして、その場合、与野党の勢力関係が変わつたら変わつたなりの国会の議事運営の仕方を是非していただきたいと思つておられます。

例えば、議員の数に応じて質問時間を割り振るといふようなのが以前から行われていて、これが大幅に見直されたということは聞かないわけですが、仮に与野党が大きな数になり野党が少なくなつたんなら、野党に質問時間を多く割り振る

だとか、そういうことは当然あつていいことで、そういう面でもむしろやるべきであつて、それを選挙制度だけで議論するのはどうか。

多様な民意の反映ということでありまして、私はいま、一番、人口からの相違なんですけども、国民が主権者である、それで国民が政治を担うんだといいますが、実際にやっているのは国会議員の方がやっているとありまして、もつと言え、与野党の方がやっているとあります。

そうしましたら、チェックできるのは、国会議員をどう選ぶか、そしてそこでどういふ与野党をつくるのかということが決定的に大事なものであつて、最終的には政権の交代が一番いいんだというのが私の立場でありまして、参考文献を九点ほど挙げさせていただきましたが、一番最後に挙げておられます、私の編集した本の中にありますポパーという二十世紀を代表する哲学者の議論ですが、哲学者ですが、ここでは短い、非常にシンプルなのが議論をしていますが、比例代表というのは多様な民意の反映のようだけれども、実際の運営を見てみると決してそうなつていないということ、漠然と比例代表が民意を反映するというのは間違ひであるということを実に説得的に説いておられます。

例えば、こう申し上げては失礼であります、長い間自民党と公明党が連立政権を組んでいて、そのとき有権者として、いや、まあ公明党さんには失礼ですが、公明党抜きで自民党政権がいいという人がいたら、そういう政権が望まれているならそうならなければいけないんですが、日本は選挙制度のあちこちの面に比例代表制の要素が残っているために、自民党と公明党の政権がいつ終わるのか分かりませんが、そして別な党なんですか、いつまで連立続けるんですかと、分らない状態のままです。こういふのは、国民が政権を選択するという観点からいいますと、非常に重大なゆゆしき問題だと思つておられます。

こういう点について考えないで、多様な民意を

どう反映するかということだけで議論して、比例代表に行く。そして、比例代表的な要素で国政を運営した場合、実際にどういふことになつているかといふと、根本的な理念と逆のこと、つまり、支持者の数に応じた政治的影響力を発揮するというのが比例代表ですが、それと随分ずれた状態がたくさん出てくるわけですね。そういうことを各国の事例なども見ながら是非議論していただきたいと思つておられます。

○会長(小坂憲次君) ありがとうございます。時間が超過しておりますので、次に参ります。

○井上哲士君 余り納得しませんが、時間ですので、終わります。

○会長(小坂憲次君) ありがとうございます。小西洋之委員。

○小西洋之君 民主党の小西洋之でございます。参考人に御質問をさせていただきます。

前回の審査会で、私は、二院制が必要、二院制を維持すべきであるという立場から意見を申し上げました。一つは慎重審議でございます。私自身が経験をした、例えば原子力規制委員会という原発を管理運営する絶対許されない法制度で、衆議院から送られてきた法案に穴があつて、それを各党各派の協力によつて参議院でしっかりとした法制度にしたというふうなことがございます。

また、今御案内のとおり、各国会が終わつたときには、そこで審議できなかった法案が、数が残念ながら積み上がつていられるわけがございますけれども、よく参議院は衆議院のカーボンコピーだということをおっしゃるけれども、参議院から先に法案を審議する、参議院から審議して衆議院でまた可決をするということでも法案は成立させるわけでございますので、参議院先議をちゃんと取り組めば、そのカーボンコピー論というのは論理的に意味を失うというふうなことを申し上げます。

もう一つは、私が一番強調させていただいたことは、参議院の本質的な意義は、衆議院はやはり

この代議制の下で民意を的確なタイムリングで反映していくという、そういう機能を担っているはずでございます。しかし、それはやはり同時に、非常に常に選挙に、総理の持つている解散権の下に、言葉は不適切かもしれませんが、選挙にさらされるというプレッシャーを受けるわけでございます。しかし、参議院議員は、先ほど加藤一彦先生がおっしゃられましたように、六年間の安定した任期を持っておりまして、つまり、選挙にかかわらず常に国家に必要な政策に取り組んでいく国会議員集団を統治機構としてしっかり持つておく、それが私は参議院の一番の本質的かつ実質的な意義ではないかという事を前回申し上げました。その他、参議院の独自の取組として行政監督をしつかりやるすとかいうようなことも申し上げたところでございます。

それで、まず加藤一彦先生に御質問させていただきたいと思っておりますけれども、私、先生の御主張、おおむね、非常に感銘を受けて、賛成させていただくところなんですけれども、両院協議会の実質的機能をいかに発揮するかということ、ちょっと前回の審査会におきまして、私このようなことを申し上げました。協議会を実質化させるためには、協議会の要件と、あとプロセス、両方を変えていく必要がある。

まず、要件でございますけれども、これは加藤秀治郎先生がおっしゃられたことでございますけれども、衆議院、参議院でそれぞれ賛成、反対で十人、十人を構成するのではなくて、衆参それぞれの会派比例、所属している会派の比例で人数を決めると、あつ、失礼しました、次が加藤秀治郎先生がおっしゃっていたことでございますけれども、両院協議会での議決要件を三分の二から二分の一に緩和する。おっしゃられるとおり、両院にそれぞれ法案を持ち帰つてまた審議するわけでございますので、両院協議会の議決要件というのは、むしろその調整によつて、各党各会派の調整によつて成案が得られやすいような、要件三分の二を緩和すればいいの

ではないかというところでございます。

あと、そのプロセスでございますけれども、両院協議会のメンバーにそれぞれの各党各派、すなわち政党的政策の決定権者あるいはその当事者、政策を立案して中身が分かつている方、例えば政調会長や、あるいは幹事長、あるいは立法者、担当の議員などが出席すると。今、議事録のみを公表しているのをごさいますけれども、今日マスコミの方がお越しただいていられるように、その審議を公開して傍聴を可能にする、あるいは議論のやり取りを、口頭ではなくて、それぞれ各党がそれぞれの相手のその法案の何が問題なのかを文書でしっかりと議論を交わして、その文書を全て公開する、そういうような改革をすることによつて実質化ができるのではないかと思います。

そういう改革、今申し上げた在り方についてコメントをよろしくお願い申し上げます。

あと、加藤秀治郎先生に伺いたいんですが、ごさいますけれども、先生のその立論の前提と、あと加藤一彦先生の立論の前提の大きな違いは、我が国における政策需要、国会議員、立法府が果たさなければいけない政策需要のボリュームを、あるいはその内容をどのようにとらえているかということではないかと思ひます。

加藤一彦先生は、GDP、二十か国の人口等々の、人口と経済で比較されていますけれども……

○会長(小坂憲次君) 小西さん、答弁時間に御配慮ください。

○小西洋之君 はい、済みません。じゃ、簡潔に。

私も国会議員として働かせていただいて、我が国が今抱えている政策需要をこなすには一院制ではとても無理だというふうには思っているんですけれども、その辺り、加藤秀治郎先生はどのような分析の下に一院制でも可能かとお考えなのか、御教示いただきたいと思ひます。

済みません、ちよつともう一つだけ。加藤一彦……

しかないんです。

○小西洋之君 四分ですか。じゃ、加藤一彦先生に。これはちよつと大事なことで、申し訳ございません。

加藤一彦先生、一票の格差で、ブロック制を肯定、最高裁の判決をおおむね、あれを肯定されているようにございませうけれども、私申し上げたいのは、ブロック制、私の選挙区ですね、西岡議長はの提案では二千万の有権者になります。二千万の有権者を見ていただけるのか。また、二千万の有権者が選挙を戦う国会議員というのは、必然的に特定の大きな勢力から支援を受けるようなことにならうかと思ひます。

そうした意味で、候補者の立候補権あるいは国民の選挙権の適正等を考えると、果たして一票の格差を数学的に追求することが合理的なのかどうかについて、また御意見をお願いいたします。失礼いたしました。

○会長(小坂憲次君) 答弁時間ほとんど残つておりませんが、お二人に答弁を求められますか。お二人にしますか、お一人ですか。

○小西洋之君 それは大変失礼いたしました。では、加藤一彦先生、失礼しました。

○会長(小坂憲次君) 恐縮でございますが、まず加藤一彦参考人、お願いいたします。

○参考人(加藤一彦君) 私に対する質問は二つであつたと思ひます。

両院協議会の協議委員についてということでございますが、御指摘のとおり、衆参の協議委員に政策実務者が入らない限りは成案獲得はできません。あともう一つは、ハードルを三分の二というふうになつておりますけれども、これを過半数の二分の一プラスワンにするというお話だと思ひますけれども、実はもう一個そもそも論がありまして、両院協議会の議長はどうするかということなんです。これ、くじ引で決めますよね。その規定

から見直さないと、二十名で一名議長で出ちゃいますので、結構大変な改革を必要とします。

あともう一つ、これは先ほど私指摘しましたように、成案獲得しても衆参両院で過半数の議決が必要でございますので、無理な成案獲得は否決になつて廃案になるだけです。それができないような仕組みもワンセットで考えない限り、両院協議改革というのはいまありません。

あともう一つが、選挙制度のことについてお尋ねだと思ひますけれども、私は基本的にはこういう考え方を持っております。第九次選挙制度審議会を立ち上げた方がよろしいです。もう無理です。そういう限りは真つ当な改革案、提起できないと思ひます。

以上です。

○会長(小坂憲次君) せつかくですので、加藤秀治郎参考人、手短にお願ひできたら。

○参考人(加藤秀治郎君) 先ほどから私が答えたことは一彦先生の方に質問が行くので、ややフラストレーションがあるんですが、

政策需要の件で御質問がありました。扱う案件が多い場合、一院制か二院制かということは全く関係ないと思ひます。私は、ですから、先ほど提案したようなことで仮に定数削減しないので衆議院と参議院を合わせた一院をつくつた場合、相当議員数が増えます。そうしますと、委員会が物すごく専門的に特化してやり得ることになります。そうしましたらいろいろな議案にうまく対処できるというの、かえつてそういう議院の方ができるということも可能かと思ひますので、発想を自由にして、いろいろ今までのことに縛られないで、それで憲法学者の言うような憲法解釈にこだわらないで、どうぞ自由に議論していただきたいというのが政治学者としての私のお願ひです。

○会長(小坂憲次君) ありがとうございます。

○水戸将史君 日本維新の会の水戸将史でございます。

両先生、ありがとうございます。

我が日本維新の会といたしましては、前回の調査会でもスタンスを明らかにさせて頂いておられますけれども、まず前提が、首相公選制を前提として、そして一院制でその機能を、議会の立法機能と行政に対するチェック機能を果たしていただくというようなスタンスでございますので、両先生からちよつと視点を覚えてお話をいただきたいと思います。

いわゆる行政府の長も、また議会も、今地方政府はそうでありませうけれども、二元代表制という形で国民、有権者から選んでいただくというような形式を取った場合に、この一院制か二院制かというそういう論議、例えばアメリカは大統領制ですけれども上下両院ともあると、韓国や台湾はそれぞれその国家の行政の代表者がいて、また一院制であるということですが、そもそもこの首相公選制について両先生はどのようなお考えをお持ちなのかということ、この首相公選制を導入し前提とした場合、立法府機能というものはやはり二院制の方がうまく機能すると思っております。

もちろん、そもそも一彦先生はそういう二院制の立場でありますし、また秀治郎先生は一院制でいいという話であるんですけども、アメリカもなかなか物事が決まらない、進まないという、そういうジレンマを抱えているようなこともよく聞くわけでありませうけれども、この首相公選制を導入し前提とした場合に、やはり一院の方がより一層、議会内閣制以上にスピーディーかつそのメリットがあると、立法機能、行政チェック機能についてもその方がよろしいというようにお考えなのかどうかについて、お二人からそれぞれ御見解をいただきたいと思います。よろしくお願ひします。

○会長(小坂憲次君) それでは、加藤一彦参考人からお願ひします。
○参考人(加藤一彦君) 首相公選制については、一般的に言えば憲法学者でこれを支持する方はほとん

んどおりませう。これはなぜなのかということ、首相を大統領のように国民が選ぶ、一人だけ選ぶ。あと、お尋ねの件ですが、衆議院が一個で足りると。そうすると、この選挙によって選ばれた首相が議会解散権も持つ。これは事実上、ポピュラの強力な権限を持ちます。これは事実上、ポピュリズムからかなり近い距離で、プアリズムに移行します。そういう点で、憲法学者は首相公選制に対してはかなり厳しい視点で物事を見ます。

あともう一つは、イスラエルが首相公選制を一度導入されたと思いますが、一回で懲りてやめたはずなんですけれども、これが一つですね。では、ここから先は加藤先生の方が結構詳しいと思ひますので。

○参考人(加藤秀治郎君) 首相公選制については、私は批判の論文を随分書きましたが、誤解に基づいて主張されているだけで、実態が分かれば余り賛成する方はいないのではないかと思っております。

それで、簡単に言いますと、アメリカに近づける、アメリカの方式に近づけるんですけど、オバマ政権の最近のことは見ますと、アメリカでは政党が二つあるけれども、レットテルの連う二本の空瓶だということ、民主党と共和党というの、レットテルは共和党、民主党と付いているけれども、みんな一人一人勝手なことを言っているけれど、いいような制度で、それで動いてきたからアメリカはやってこれたと思うんですが、今アメリカではその二つの政党がだんだん草の根的な支持者の声を無視できなくなりまして、だんだん政策が随分まとまって、政党ごとの運営がされてきました。

そうしますと、仮に議会に基盤のない大統領が選ばれた場合、非常に困難があつて、かつてはいろいろ打開する方策があつたんですが、それが非常に困難になつてきているということ、難しいと思ひます。ですから、政党政治をどういう形でやるのかということ、首相公選制をおつしやる方は

是非言つていただきたいと思ひます。それで、どうしてもやりたいという方の場合には何を思ひますが、フランスのやり方を日本でやるしかなくて、私はこれしかないと思ひます。これを国会議員の方の前で説明をしたことがありますが、それを聞いた国会議員の方は、あつ、それができません、とても選挙民に三十分や一時間話して分かつてもらえないからというのが理由でしたが。

フランス型を日本に入れる場合どうするかといひますと、公選の首相のほかに、フランスは大統領と首相ですが、それで議会の基盤のある首相をフランスで置いているんですけど、日本の場合、大統領を首相と呼ぶわけですから、私は副首相と呼ぶのがいいと思ひますが、もう一人、議会の基盤のある人を行政のところに据えるということをやらないといけないんですけど、そういうことをやらないことをおつしやるんですけどいいんです。そういうことをおつしやるんですけどいいんです。そういうことをおつしやるんですけどいいんです。

かつて長野県の県政は、参議院議員でした。しょうか、田中知事の下で大混乱に陥りましたし、幾つかの市町村では保守首長の不正などの後に共産党の首長が誕生しています。そういう場合の議会の運営が非常に混乱しています。どうしてこういう場合のケースを検討して制度設計をしようとするのかというのが私からすれば疑問です。日本は、私の言っていることは随分極端な議論に今日聞かれた方もいると思ひますが、制度設計しようというとき、何に基づいてどういうコンセプトで私たちはこういう制度を言いたいんですかというのをきちつとやらないとかなかなか、そういう議論の仕方をしないわけですね。それで、思ひ付きのように首相を選びたい、アメリカは大統領を選べないな。

あとは、そういう手という、国会、衆議院だけではないんじゃないの、参議院なくしたらというのは、周りの素人の方の物すごく多い意見です。そうしたら、二院制が必要だと思ひ方は、そう思う方こそ周りの人が理解してもらえないような二院制を設計しなきゃいけないのに、そうでなくて、良識の府だというように看板にすがつてみたり、そういうようなことが行われていて、何か議論している間におかしな方向に行くのが日本の政治の話の特徴だと思ひますので、是非ここは反省していただきたいと思ひます。

先ほどから出ている選挙制度のことでは、一票の格差がそんなに、二倍未満というのには私はいいと思ひますが、それを金科玉条のようにして、ほかは一票の価値、全く無制限に等しくできないので、これを言うと、大事なことは、小選挙区などを言う方は、小選挙区制をうまく働かせられるように、区割りについてははかの人以上に熱心に考えていただかなきゃいけないんですけど、小選挙区制を言う人は、まあこれぐらいいいんじゃないですかとかなですね。そういうのは日本の議論のように思ひますので、参議院のことを議論するときは日本の議論から自由に離れてやっていた方がいいと思ひます。

時間が過ぎていきますので。
○会長(小坂憲次君) ありがとうございます。水戸将史君の時間は終了いたしました。次に、江田五月委員。

○江田五月君 両先生、今日はありがとうございます。日本の二院制、とりわけ参議院の在り方についていろいろ御心配をいただいたり御批判もいただいたりしております。私は国会にもう三十数年、特に参議院には二十年以上もいて参議院の議長も経験をしましたので責任を痛感しております。

そういう前提で幾つかお伺いをさせていただきますが、まず簡単な質問からですが、加藤一彦先生、中国を一院制に入れられました。これは全国

人民代表大会を議会でとらえてのことだと思えますけれども、そうすると政治協商会議をどう考えられるかというのがあつて、そもそも全国人民代表大会が議会と言えるのかどうか、これもクエスチョンかと思いますが、お考えをお聞かせください。

次に、これは両先生に伺いたいんですが、ねじれのデメリットの方が強調されて、確かに今デメリットが目立つことはそのとおりだと思いますが、私はメリットもある。既にもうメリットの議論はなされましたが、一番のメリットは、衆参の多数派が異なることによつて、もしこの両方の多数派が合意をすれば非常に幅の、裾野の広い合意になるんですね。これによつて大変難しいことを乗り越えていくということもできるんで、例えば今憲法改正について議論されています。

今度の参議院選挙は改正勢力が三分の二参議院で得ることが目標だという、そういうことを明らかにした政党もありますが、しかし問題は内容として、私も今の憲法にかなり無理な制度設計があるということも認めて、自由に変えなきゃならぬ部分もあるだろうと思つています。しかし、この改正というのは、誰か一つの政党や一人の政治家の手柄で改正されたんじゃないんで、やはりこれは広く、今衆参に議席を持つ議員が本当に裾野の広い合意をつくつて改正をしていく、少なくともまずはそこから始めなきゃいかぬだろうと思つています。

さらにまた、例えば先日の社会保障と税の一体改革なんかも、これもあるいはねじれがあつたから、これはどうにもならぬというので大きな合意ができたとも言えるのかと思うので、ねじれのメリットについて両先生のお考えを伺います。

あともうひとつだけ。加藤一彦先生に伺いますが、緑風会はどう不可能だとおっしゃいました。しかし、私は、これ自由の発想と秀治郎先生はおつしやつたので自由に発想しますと、ねじれを解消すると参議院は元のカーボンコピーに戻つてしまふ。これはいけません。しかし、今の

野党は惨たんたる有様と言われればそのとおりだと思います。しかし、この野党がそれぞれ党派性を抑制して、緑風会型の無所属候補をみんな立て、これが一定の固まりになれば、これはそごがインシアチブを持つて参議院がもう一度、まあ良識の府と余り威張つて言えませんが、本當の意味で良識の府になることだつて不可能ではないだろうと思つておられます、今その意味ではピンチがチャンスではないかと思つています。一彦先生に伺います。

それから、秀治郎先生ですが、国政調査権、これ、少数国政調査権の考え方もありますが、二院制で両方が、別の勢力が多数になつておれば、それこそ政権を取つてないものが堂々と、院の国政調査権を堂々と発揮できるようにするんです。そういう意味で二院制というのは非常に重要ではないかと思つています。

○会長(小坂憲次君) 答弁時間がもうございませんで、以上でお願いします。

○江田五月君 そうですね。じゃ、やめます。どうぞお願いします。

○会長(小坂憲次君) 恐縮でございます。○参考人(加藤一彦君) どうも御質問ありがとうございます。

一番最初の中国の件で言えば、中国の全人代が議会かという、実は私もこの文面を書きながら大変違和感があつた。それはなぜかという、社会主義国で恐らくはパラメメントという概念は、我々が使つていくパラメメントとは違ふはずであるということ、御指摘のとおりだと思つています。私も全人代をパラメメント、議会だと思つておりません。ただ、一応はあそこで立法権らしきものを行使できるということでありませう。次に二点目なんです、ねじれ国会のデメリットばかりではなくてメリットもあるんじゃないかという御指摘であつたと思うんですけれども、これは、メリットというのは恐らくは政権党が参議院において少数派であるがゆえにということな

んで、これ政権党のことをちよつと中心にして考えていただければ分りやすいと思うんですが、絶対に参議院で否決される法案を衆議院で無理やり出すと、これは普通はしないはずである。何らかの形で野党との合意点を探してやつていく。そこに大きなポイントが、恐らくはねじれ国会のときにはメリットがあるんであろうと。

これは衆議院議員の河野議長の時代だと思つておられます、河野議長あるいは自由民主党の国対の大島さんの時代だと思つておられます、一回、自由民主党は三分の二条項を使つて再議決したことがありますが、あれ以降、参議院野党との話し合いの場がなくなつたということの反省の弁を言われているはずで、で、なんですけれども、まさに与党側からすると話し合いの土壌がなくなつたことなんで、したがつて、ねじれ国会があつたというには政権党は慎重に国会審議をやりなさいというプレッシャーが掛かるというのがメリットだと思つています。

あともう一つは、これは昨年になると思うんですが、赤字公債の三年連続そのまま、公債特例法を認めたいと思つています。たしかそういう法律通しましたよね、赤字公債の三年連続そのまま、毎回毎回議決を必要とほしな。それは、双方ともねじれがあるからということ、自民党、民主党、両方とも私の人だと思つています。こういうような話し合いの路線というものは確保することができるとあらうと思つています。

あと三番目、私の報告の中で緑風会はどう無理だという言い方をしたと思つています、ここで言つて私の緑風会はどう無理だという意味合いは、党議拘束のない形での党派を本當につくることのできるかという意味でありませう。

緑風会というのは右から左までいろんな方が入つておられます。そして、投票のときには一切党議拘束を掛けません。こういうようなユニークな組織を比例代表なり、あるいは現在の政党化された皆様方の中の、立候補者として後には政党の看板を抱え込んでおられますので、そういう形で当

選された方が本當にできるであろうかという問いかけであります。

以上です。

○参考人(加藤秀治郎君) ねじれにメリットはないのかというんですが、それはメリットを発揮していただきたいんで、それは先ほど例に挙げられました税と社会保障の一体改革をやつたということ、私はそのいい例だと思つています。

ただ、日本ではこういうことの扱ひが、それをめぐる議論がゆがんでしまつて、何か自民党にいいところを取られちゃつて野田政権は惨たんたることになりまして、ああいうことはやはりねじれの下でやつていいことで、ドイツでしたらどうなるかという、先ほど言いましたように、一彦参考人から、州議会選挙が連邦議会選挙の合間にあるたびに少しづつ参議院での勢力関係がかわつていくんですが、それで事実上は連立は組み替えていくけれども、連立、大連立をやつていくようなケースが結構あるんですね。そういう中で結構大事な国政上の課題が解決されているので、そういうことをやつていただきたいわけで、これは何も制度要らないことで、ねじれの下で政党がこれをいい形で発揮するということをやればいいことだと思つています。

あとは、メリットとして是非やつていただきたいのは、両院協議会の改革で、規程だけをただ置いていて、例えば協議委員は連記制で選ぶと書いてあるんですが、やつたことはいりませう。それで、連記制というのは、じゃ具体的にどうやるのか、何もまだ決まつていません。それで、決めるのが大変だからかどうか、議長に一人というところで、賛成の方は賛成からだけ、反対は反対からだけ選んでいるので、こういうことを改めていただくと、国民もねじれもいじやないかという声が出ると思うんですが、そういうことが全然、全然というか、先ほど言つたのを除いてほとんどない。それじゃ、やつぱり私が今日基本的に申し上げましたように、ねじれではやつていけない。あとは国政調査権ですが、それも活用の一つだ

と思います。国政調査権については、基本的にハードルを高く設け過ぎているために、与党がやられては困ることは国政調査権を行使させないという事になっていきますから、もう少しこの辺は工夫が必要で、国民が何かやってもらいたいと思っていることは国会の中で議論できるような、そういうシステムをつくっていただきたいなと思います。

○会長(小坂憲次君) ありがとうございます。

それでは、舛添要一委員、どうぞ。

○舛添要一君 両参考人、今日はありがとうございます。

お二方の御意見をいただきたいと思いますが、私が今から申し上げることについての意見ということでございます。ポイントは、衆議院と参議院を役割分担論という形で構成し直すかどうか、これは憲法の枠内、枠外を含めて大胆な発想でいきたいと思いますが、それと一票の格差の問題もそこにかかわってきます。

先ほど来議論がありますように、同意人事、この前参議院で否決された同意人事、これは本当に衆参が全く平等の権限を持つているのが国会承認の同意人事であります。したがって、三分の二の可決というようなこともなければ衆議院の優越ということもありません。したがって、どちらかの院で否決されればまた別の人を選ばないといけない。これで例えば日銀の総裁人事、副総裁人事の時期がずれたりというようなことがあります。

そこで、役割分担論で、今人事の話しましたけど、一つはアメリカの上院というのを念頭に置きますと、大使であるとかこういう重要な組織のトップを選ぶときに、ヒアリングを上院がやってくると。例えばこういうことを、同意人事について参議院の仕事ということにできないのかというのがある。例えばですね。

それから、そのときに、じゃどういう参議院をつくるんだというときに一票の格差との問題あるんですけども、連邦制的な発想で、人口、つま

り一票の格差の話ではなくて、四十七都道府県、例えば各県から二人ずつ参議院議員を出す。したがって、人口、一票の格差はめちゃくちゃです。

ただ、これは発想として、そういう発想でのハリスの構成というのもあり得るし、これは憲法違反なのかどうなのか、憲法でそこまで決めていいのか、両院でもって構成しなきゃいけないけれども、どういふ人が議員になって、どういふ選挙方法をやるかということも法律マターではなかったのかなということになります。

そして、あえてだから、一票の格差論は先ほど来ありますから言いますと、もちろん一人一票、平等でないといけないかもしれないけれども、東京のように非常にインフラ含めて進んだところと過疎地に進んでいないところで一票の格差はあつていいんじゃないかと。だから、非常に困っているところは豊かるところより声が大きくないんじゃないかという意見があつてもいいんじゃないかというのをあえて申し上げたいというふうに思います。

したがって、そういうことも含めて根本的に考えないと、ねじれ云々だけの話ではこれからのこの国の在り方、国の仕組みというのはいまよくないんじゃないかなと、そういう感想を持つておられますので、御両方の御意見を賜りたいと思います。

○会長(小坂憲次君) 両参考人への質問でございます。加藤秀治郎参考人から今回はいかがでございます。

○参考人(加藤秀治郎君) どうもありがとうございます。

役割分担につきましては、これは十分やれることだと思っております。憲法を改正しないといけないことでもあると思っております。改正しないのでいい範囲として、例えば法律案件については先議院、後議院という決め方しかありませんので、これこれの分野は参議院が先にするという慣習というんですか、そういうのをつくるといふのも随分実

質は大きく変わるんじゃないかと思っております。

それで、一票の格差について、私は衆議院は二倍未満というのを守った方がいいと思っております。参議院については、これは憲法学者は多分いろいろ言うと思いますが、公選であればいいという割り切り方をした場合、法律で参議院についてはそういうしないというのを決めて選べばそれは可能で、例えば道州制を導入した場合、参議院については道州の代表を参議院に送るということで、アメリカですと、物すごく人口の少ないワイオミングは、下院議員はたった一人しかいないんですが、そこでも上院議員は二人いる。人口の多いカリフォルニアは、とんでもなく下院議員が多いですが、そこからも上院議員は二人みたくに、これは決めてしまえばそれで通ることですから、そういうことは自由に議論してやったらいいなと思っております。

○会長(小坂憲次君) 加藤一彦参考人、お願いします。

○参考人(加藤一彦君) 第一番目の御質問の役割分担論だと思っておりますけれども、これは国会同意の人事がかなり多いですね。それで、各個別法律でいろいろ書かれていて、各個別法律で全て両議院一致の議決に今改められているはずで、そうした中で、私、先ほどどなたかの質問に対して答えたのは、行政監督をするということ、結局は人に対する統制をしなければならぬからという意味合いで、国政調査権とあとは人事の承認権の参議院の、例えばこれは先議事項でもいいと思うんですけれども、何らかの独自性というものは僕は図ることができると、そのときに、両議院一致の議決ではなくて参議院のみの議決にするという法律改正も当然あり得るんであるかと思っております。

それは何となればというの、人事案件を出すのは内閣でございますので、衆議院ではそもそももう多数派を形成しておりますので、そういう場合、そうじゃない場合も含めて、ねじれがある場合、ない場合もひつくるめて参議院で独占的に

うというようなことはあるんであろうかと思っております。ただ、これは法律改正ですので、さほどハードルは高くはないと思うんですが、ただ、内閣としてはかなり厳しい法律改正になるかと思っております。

二番目は、今、恐らくはここなんでしょうけれども、憲法を改正しないで道州制を導入し、そして各道州において一定の議席を与える、そして格差は何倍あつてもいいんだというの、恐らくは私は違憲になると思っております。それは、昨年の最高裁判所でもそうだと思うんですけども、やっぱり格差訴訟というのは権利の問題なんだと、有権者サイドからすると、投票権の平等性の問題なんだというところがありますので、ただ単に制度だけのアプローチではうまくいかないであろう。

恐らくは、今日の私の守備範囲を超える問題だと思っておりますけれども、憲法を改正した場合においては、恐らくは道州制を導入しなければこの国、駄目だと思っております。いわゆる地方分権論という、地方自治法の改正では足りないです。その際には、ただし第二院を置く参議院は国民の代表機関であることをやめることです。そうしない限りは無理です。というのが私の今まで勉強してきたことの見立てでございます。

○舛添要一君 ありがとうございます。

○会長(小坂憲次君) ありがとうございます。

それでは次に、古川俊治委員、お願いします。できれば質問、答弁共に短めにさせていただけると残りの方全員の時間が振り振れますから、よろしくをお願いします。

○古川俊治君 はい。

今、日本は議院内閣制を取っているんで、これを前提にちょっとお聞きしたいんですが、議院内閣制のときに、ちょうどそのアーリーナ型ということとで先ほど加藤先生もお話しになられました、それで議院内閣制は、確かに理想としてはこれは二大政党制が争って選挙で責任を取っていくというような制度の方が、イギリスのウェストミンスターモデルが一応理想だと思っておりますけれども、

今の議院内閣制を見ていますと、全世界的にですけれど、イギリスでも両党が取る、二大政党が取る得票数がだんだん歴史的に減っている、またオーストラリアでもハングパーラメントという現象が起つてきている。

結局、多元的な今の複雑化した民意というものを考えますと、二大政党制というのはいくらや非常に維持が難しいのではないかと。むしろ日本の議院内閣制においてはコンセンサスマデル、多数の党が並立すると、そういう中で議院内閣制と、これは言ってみればコンセンサスを取っていくわけですから、それぐらいの方が現実的なのではないかと、私はそういうふうな考えを持っているんです。

その点で、実はコンセンサス型ですと、非常に妥協で政策が決められていくと。ですから、選挙で結局選択がされないわけですね。今の状況で申し上げますと、議院内閣制といましても多数党である限りは政権の連立の枠組みが外れたりしますから、どこが選挙で本場に責任を取っているか分からなくなつちゃうんです、そういう現実もありますけれども、やはり、日本のこの現実も踏まえた場合も、二大政党制を議院内閣制の中で追つていけばいいのか、このことをまづ伺いたいと思つてますね、これ理想なのかということ。

それからもう一つが、現在の、二〇〇五年、二〇〇九年、二〇一二年の衆議院選挙がいずれも、小選挙区ということもありますけれども、一極化しました、流れがですね。その中で、我々はその途中に参議院選挙があることによつてねじれが起つて、それで少しづつ、国会の審議には出てきませんけれども、かなり水面下で妥協することによつて八割ぐらいの法案を成立させてきたんです。

逆に言えば、政権がどんどん一極化して替わつていくと、これから先も替わる可能性ありますから、そうなつてきますと、妥協をやつていかないと一回決めたことが次々にこれは変更されるんです、政権交代するたびに、そうする

と、かえつてこの国の政策を進まなくさせますので、ねじれ国会の中で決められたことと決められないことがあつて、決められなかったことはかえつて決めなかつた方がよかつたのではないかと、次の政権交代を考えた場合、こういう考え方もできると。ですから、ねじれ国会の妥協の効用といふこともそこではあつたんじゃないかという気もするんですが、この点について両名から、お二人の先生方からお話を伺いたいと思つてます。

以上です。

○参考人(加藤秀治郎君) 多元的な民意があるの二大政党制は適さないんじゃないかという議論ですが、これはたかさんの方が言うんですが、ほかの先進国と比べて、日本で特に多様な民意があるかという点、別に特殊な条件はほとんど日本には私はないと思つてます。

コンセンサス型を言つていっているのは何かといふと、ヨーロッパの中小諸国で、言語や宗教で深刻な対立を国の中に抱えていて片方を無視できないので妥協的に合意を形成していくというやり方がいわゆるコンセンサス型で、日本ではこれを何か随分軽く紹介して、日本は多様だから二大政党が適さないと言つていますが、これはそうかどうかは分からない。

一つは、例えばアメリカの黒人ですが、アメリカの黒人は少数だつたわけですが、アメリカでは二つしか政党がないので、どうなつたかという点、黒人は独立した政党をつくつたつて議席は取れないわけですね。それで何をしたかという点、民主党が結局は黒人票を当て込んでその政策を取つたわけですね。それによつて黒人はアメリカにうまく同化されたというところで、多様な民意があるから二大政党が適さないというのは、日本ではみんながたかさん言いますが、それはいろんなケースを見るとむしろ逆のところがあると思つてます。コンセンサス型を言う方は、コンセンサスのためのルールを、私なんかとは別に、本気になつて作つていただきたいと思います。

うんですが、これはかつてイギリスが英国病と言われていて、政権交代があつて、民主主義からいつたらすばらしい、しかし労働党になると国有化をする、保守党に戻るとまた民営化するというので、それでイギリスの経済が悪くなつたというんですが、これはそれを良しあしどう考えるか、それも英国国民の選択できることですから。それを含めてですが、日本はその前に行つて、まあまあまああまあまのところで行きやすいので、これも簡単な議論ではないと思つてます。

○参考人(加藤一彦君) 大きい、非常に大きいテーマでして、我が国の統治システムに適合的なのが要は二大政党制なのか、多党制、多極共存型デモクラシーなのかということになると思つてます。

しかしながら、現行憲法で衆議院と参議院があつて、参議院が憲法上強い権能を持つていふといった状況の中においては、二つの政党しかないというところは恐らくはかなりいびつな関係性を持つてあろうと。だから、恐らくは多党制の中で参議院選挙をしんしゃくしつて連立を組み替え、政権を運営していくというふうにならざるを得ないんじゃないかというふうには見えております。

そうすると、おのずと、じゃ選挙制度は小選挙区制よりも比例代表にアクセントを置いたりというふうな話になると思うんですけれども、それはそれとしてなんですけれども、やはりここは皆さん考えていただきたいと思つてます。投票率なんかはひどいものですよ、五〇%台じゃないですか。この間の総選挙は戦後最低ですよ、衆議院選挙、国民サイドからすると、入れる政党がないからです。この問題が深刻なんです。

そしてさらに、一票の格差も全然是正されないと。今度、参議院選挙あります。皆様方は多分、この中で改選を迎える方はもうそろそろ計算されると思うんですが、今年の七月やるといふのは大体もう分かつていけるわけで、そのときに皆さんは投票率何%で当選基数を計算されているんですしよ

うか。その問題なんです、要は、政党の数というものは、同時に魅力がある政党はどれだけあるのかということと結び付きますので、ここはやはり忘れないでいただきたいということが一つであります。

あとは、政権交代についてなんですけれども、これはもう片方の加藤参考人が言われたとおりだと思つてます。要は政権交代というのを私たちはつい最近初めて経験した。これは、恐らくは日本の政治の中では二十一世紀前半のまだ過渡期の状況なんだろうと。ということで、総括するにはちよつと早過ぎるなという気は私としてはしております。

五五年体制の崩壊があつた。その後、今度、政権交代、民主党が政権を取つて、また自民党に戻つたと。じゃ、次はどうなるのかというのがまだ未知数で見えませんが、そういうものを見ながら今度国民サイドの方で学習していくんじゃないでしょうか。政権交代といつてもこんな程度なのねという話になるのか、劇的に変わったのか。ということなので、まだ私も分析中ですので評価は差し控えたいと思つてます。

○会長(小坂憲次君) ありがとうございます。次に、松井孝治委員。○松井孝治君 指名ありがとうございます。私は、両参考人に同じ質問を問わせていただきましたと思つてます。それに先立つて、簡単に私の見解を申し上げますと、私はこの夏で議員を引退する者なんです、十二年間参議院で活動させていただいて思いますが、最初におつしやいましたけれども、やはりなかなか機能不全と言われても仕方ないと思つております。

その意味で、前回のこの審査会の議論でも、やつぱりもう少し二院制を堅持するのであれば、役割分担をしっかりとしなければいけないというふうな思つてます。先ほどのような人事とかあるいは監査的機能ですね。執行の院が衆議院だと

したときに、そのチェックの院としての役割を果たしていくこともそうですが、一つは、もう一つの大きな論点は、私は、今日、両参考人がそれぞれドイツについて詳しい、あるいはドイツに滞在経験がありですので、やはり国と地方の關係が非常に依存型の体質になっている。

これをもう少し地方が当事者意識を持って、自立的に役割を果たしていかなければいけないという視点を持って、そういう意味で両参考人に伺いたいのは、ドイツの連邦参議院、加藤一彦先生のお話によれば、これは本当に二院制と呼べるのかどうかも微妙なところかもしれません。ひよつとしたら国と地方の協議機関というものを非常に強固なものにしたような一院制なのかもしれません。

そういう意味で、このドイツの制度、連邦参議院の制度について、あるいは両院の協議機関の持ち方についても両参考人詳しい、論文等も拝見いたしましたので、その運用の在り方も含めて、ドイツの連邦参議院、あるいはドイツのいわゆるかぎ括弧付きの二院制の在り方、それから運用の在り方についての評価を両参考人から伺いたいと思います。

○会長(小坂憲次君) それでは、加藤一彦参考人。

○参考人(加藤一彦君) ドイツの制度を両院制として紹介するには、確かに括弧が必要なんです。ドイツ連邦参議院、なまじつか日本のこの参議院と同じ名称です、何かどうしてもそういふふうなイメージをするんですが、先ほど言ったように、日本的にいうと知事会等々をイメージしてもらった方が分かりやすいよということなんですけれども、一番はつきりしているのがこれなんです。ここ国会議事堂、衆参両院ありますよね。ドイツの連邦参議院の衆議院というのが、大きい国会議事堂ってありますよね、あそこに連邦参議院は入っていないんです。全然違う建物なんです。そもそも、だからハウスの概念には入っていないんです。

そこで、各州の代表者が、六十九名の人が連邦参議会で議決した法律案について、もちろんこの法律案全てではございませんで、法律も二種類ありますので、ドイツの場合は、絶対に連邦参議院の同意を得なければならぬ法律について、連邦参議院がイエスと言うのか、ノーと言うのか、もう一回話し合おうかというふうになるのかという形で進んでいくんですね。そこで連邦参議院が駄目と言つちやうとつちもさつちもいかなくありませんので、そこで、ではということ先ほど言った協議会が形成されてくるというのが仕組みです。

ただ、そのときには州の制度、十六の州があつて、それぞれ十六の州が議會を形成して、そして首相を持つておりますから、そのときに連邦議會の多数派と連邦参議院の多数派が一致すればこの問題は発生しないと。だから、州の選挙が極めて重要な意味を連邦政府は常に持ちます。そして、そのことは同時に、これは日本の場合も同じでしょうが、その年、州の選挙があるときには、連邦政府は相当慎重に政策を進めていきます。ちょうど現在の安倍政権と同じです。今年、参議院選挙がありますから。

以上です。

○参考人(加藤秀治郎君) ドイツのことにつきましてですが、私は二十六歳のときに行つて二年間いたんですが、行つて帰つてきてすぐは、ドイツは良くて、日本もドイツのようにやれということを言つて、当初、選挙制度については比例代表制を主張していたんですが、今は考えが変わりました。連邦参議院のことについて言えば、連邦参議院の大きい政党と一つの中ぐらいの政党があつて、これでしたらうまく回つていたんですが、現在は二つ大きく、一応二つ大きくて、残り三つぐらい出てきますと政権の形成が非常にうまくいかないうこと、私は、比例代表制を論じる方は、参議院内閣制の下で比例代表をやるならドイツの例

をよく見て、政権形成をどういう形でやるのかということに常に頭に置いて言つていただきたい。それで、あとは、ドイツの場合は御承知のように五%以下のところには議席を配分しませんが、これはやっぱり政権形成ということを考えたらそういうことをどこかで言わなきゃいけないと思ひますが、日本では比例代表を言う人は、何も言わないでただの比例代表制で、これは日本でそれで大丈夫ですかということ申し上げたい。

もう一つの国と地方のことは、非常にドイツから学ぶことがたくさんあると思ひます。それで、ドイツの連邦の首相候補がどこから出てくるかという、州で首相というんですが、州のトップの人がいきなり連邦の首相候補として登場するケースが結構あるんですが、それだけ州の持つてくる政治的な意味合いが大きいわけですし、それで、日本と違つて各州が産業政策的なことを超えて独自に自分たちの州はこういう形で経済発展を図りたいということをやつて、ハイテクが強くつた南の州とか、あとはシュレグラーなんて人は北部ですが、北部で独自の経済改革をやつて、その成功をバックに連邦に出てくるとか、こういうダイナミズムがドイツをいいものにしてると思ひます。

日本は、ちよつとそういう要素を都道府県には期待できないと思ひます。それで、都道府県は小さ過ぎますので、その辺も含めて是非本格的な議論をやつていただきたいなということをお思ひます。

○会長(小坂憲次君) ありがとうございます。野上浩太郎委員の御理解をいただきました。最後の質問者になると思ひます。宇都隆史委員。

○宇都隆史君 自由民主党の宇都隆史です。今日は両先生、ありがとうございます。両先生に端的に二点の質問です。いずれも関連する質問であります。一点目は、両院を持つ議會制民主主義において、第二院から閣僚を出すことに対する弊害をどのようにとらえるか。二点目は、これに関連し

て、実際に具体的に、両院を持つて議會議員主義の国家において、そういう第二院から閣僚を輩出している国があるのか。もしあるとすれば、第一問に言つた弊害をどのように克服しているのか。御存じの範疇でお答えください。

○参考人(加藤一彦君) 御指摘の点は、参議院議員が大臣、國務大臣になれるのか。憲法上はなれませんというのがまず普通の答えですね。これ、適切かどうかということになると思ひます。

この適切かどうかというのが、良識の府だからとかそういう話での適切、不適切というのも一個あるんでしようけれども、実は、やはり私はこれは、参議院内閣制の本則というのは、一國の首相は下院の任期と同一でなければならぬと、下院、要するに衆議院ですね、というのが私、基本だとやつぱり考へております。そういう意味でイレギュラーな形式かなと、参議院から出るのはイレギュラーな形式かなという気はいたしますが、我が国では憲法上、それをしたからといって違憲の問題が発生するということは全くございません。

あと、もう一つは、第二院からよその國では大臣の例があるのかということなんですけれども、これ、参議院内閣制というのは國によつて極めて多様でございます。なんですけれども、例えばドイツでもイタリアでもそうだと思うんですけども、首相というのは国会議員じゃなくてもいいんです、そもそも。ドイツの場合でもそうなんです、憲法上の要件はありません。イタリアもありません。日本的に言えば、衆議院で一番この人がいいという人が首相になるということでもあります。そうすると、参議院内閣制の大本をイギリス的にイメージするのであるならば、当然、イギリスの衆議院は庶民院と申しますが、庶民院の第一党の党首が首相になる。ただし、これも勘違いされたいでございます。イギリスの場合においては、庶民院においては内閣総理大臣指名選挙は行いませぬ。これは、現在のクイーンであります、クイーンは任命制でございます。そうすると、いろいろなバリエーションがあり

ますので、今のお答えに対しては、多様、それぞれの国においてそれぞれのやり方があるというのが私の答えです。

○参考人(加藤秀治郎君) 両院制で第二院から閣僚を出すのはどうかという問題ですが、私はこれ余り意見はないんですが、果たして日本の参議院は第二院なのかというのがそもそも私の問題で、今は要するに何等、かなり対等に近い議院で、片方、衆議院が第一院でこっちが第二院とか、そういうようなことになじむのかどうか分かりません。ですから、憲法学で第二院からどうこうというの、一般論をいろいろされる場合とまた別なところがあるんじゃないかなと思います。

それで、今触れられた点で任期のことですが、衆議院の選挙を首相を選ぶ選挙、政権選択の選挙という性格をはっきりさせたいんですしたら、首相は基本的に次の総選挙までやるんですね、よほどひどくない場合はですね。ということは、各党の党首、政権を取るつもりのある党、少なくとも政権を取るつもりのある党では、党首の任期はやっぱり次の総選挙まで、必ずそう書いていただきたいんですね。

これは、日本は三年だとか二年とかといつて、せっかくな選んだ、それで途中で任期が来たから交代するとか、そういうことを平然としてやっていきますけれども、これは総選挙で誰がいい、彼がいいといつて選んだって、途中で任期が来たから辞めますとかというようなことは非常に変則的だと思います。

それで、あと、今イギリスの例が出ましたが、イギリスは第一党の党首が自動的に首相になりますから、それを女王なり国王が指名するというところで、首相の選挙は、何というんですか、第一党だけで政権ができないときだけやっていて、途中で、そういうことが出ますと、もう選挙と首相の関係が非常に明確になっています。

日本はそれからいって、首相はこの人がいいといつて選んだんだけれども、途中で党内の事情で下がり、一番ひどいのは任期が来たから党首選

挙をやるという、このパターンは日本だけで通用する。そして、かつて、これが残ったのは、自民党はずっと政権取っているから、適当な時期に替わってもらいたいから、こういうのが残ったのかもしれませんが、もうそういう時代ではないという認識に立つなら、各党とも党首の任期は衆議院選挙と合わせてやるということを是非やっていただきたいなと思います。

○会長(小坂憲次君) 御発言も尽きないようでありませうけれども、予定の時間を過ぎておりますので、以上で質疑を終了いたします。

この際、一言申し上げます。

本日は、加藤一彦参考人、加藤秀治郎参考人におかれましては、貴重な御意見をいただきました。誠にありがとうございました。当審査会を代表いたしまして心から御礼を申し上げます。(拍手)

本日の調査はこの程度にとどめ、これにて散会いたします。

午後三時三十一分散会

三月十五日日本審査会に左の案件が付託された。
一、日本国憲法九条を変えることの反対に関する請願(第二八八号)

第二八八号 平成二十五年三月一日受理
日本国憲法九条を変えることの反対に関する請願

請願者 神奈川県横須賀市 北條竜乃介
外四百六十九名

紹介議員 井上 哲士君

日本国憲法は、おびただしい犠牲を強いた戦争への反省から、平和と民主主義の願いを込めて作られた。中でも戦争の放棄を定めた第九条は、二十一世紀の平和な国際社会の在り方を示すものとして、国内外の人々からの熱い期待と支持を集めている。しかし、今、第九条を変え、アメリカの戦争で自衛隊が武力を行使できるようにし、人権や自由を制限して、日本を再び戦争をする国にし

ようとする動きが強まっている。憲法を変えることのような動きを受け入れることはできない。ついては、次の事項について実現を図られたい。
一、日本国憲法第九条を変えることに反対し、日本と世界の平和にいかすこと。