

第二百八回国 参議院 憲法審査会 會議録 第六号

令和四年六月八日(水曜日)
午後一時開会

委員の異動

五月十八日

辞任

森屋 宏君

石川 大我君

勝部 賢志君

森屋 隆君

河野 義博君

杉 久武君

高瀬 弘美君

補欠選任

山田 宏君

杉尾 秀哉君

小沢 雅仁君

白 眞勲君

山本 香苗君

平木 大作君

矢倉 克夫君

辞任

有田 芳生君

杉尾 秀哉君

白 眞勲君

伊藤 孝江君

矢倉 克夫君

山本 香苗君

川合 孝典君

矢田わか子君

補欠選任

岸 眞紀子君

石垣のりこ君

石川 大我君

塩田 博昭君

宮崎 勝君

新妻 秀規君

小林 正夫君

芳賀 道也君

六月八日

補欠選任

佐藤 正久君

藤川 政人君

出席者は左のとおり。

幹事

中川 雅治君

会長

有村 治子君

石井 準一君

西田 昌司君

藤末 健三君

熊谷 裕人君

委員

小西 洋之君

西田 実仁君

足立 信也君

柴田 巧君

山添 拓君

青山 繁晴君

衛藤 晟一君

岡田 広君

片山さつき君

古賀友一郎君

上月 良祐君

佐藤 正久君

中曾根弘文君

藤川 政人君

古川 俊治君

堀井 巖君

舞立 昇治君

丸川 珠代君

元榮太一郎君

山下 雄平君

山田 宏君

山谷えり子君

石垣のりこ君

石川 大我君

打越さく良君

小沢 雅仁君

岸 眞紀子君

羽田 次郎君

福島みずほ君

塩田 博昭君

新妻 秀規君

平木 大作君

宮崎 勝君

小林 正夫君

事務局側

憲法審査会事務局長

参考人

広島大学大学院人間社会科学研究院教授
上智大学法学部教授

岡崎 慎吾君

新井 誠君

上田 健介君

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

(憲法に対する考え方について(特に、参議院議員の選挙区の合区問題を中心として))

○会長(中川雅治君) 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、憲法に対する考え方について(特に、参議院議員の選挙区の合区問題を中心として)について、本日の審査会に広島大学大学院人間社会科学研究院教授新井誠君及び上智大学法学部教授上田健介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(中川雅治君) 御異議ないと認め、さよう決定いたします。

○会長(中川雅治君) 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いたします。

本日は、憲法に対する考え方について(特に、参議院議員の選挙区の合区問題を中心として)について、参考人の皆様から御意見を伺います。

この際、参考人の皆様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いただきまして、誠にありがとうございます。

参考人の皆様から忌憚のない御意見を賜り、今後の調査の参考にいたしたいと存じますので、よろしくお願いいたします。

議事の進め方でございますが、新井参考人、上田参考人の順にお一人十五分程度で順次御意見を述べいただいた後、各委員からの質疑にお答えいただきたいと存じます。

全体の所要は二時間を目安といたします。

なお、御発言は、質疑、答弁とも着席のままです。

それでは、まず新井参考人をお願いいたします。

○参考人(新井誠君) よろしくお願いたしました。

この度は、このような貴重な機会をいただき、ありがとうございます。

早速始めさせていただきますと思います。

初めに、人口少数地域の代表者減少の中で再考する参議院の姿とございますが、もう既に御承知のとおり、参議院の中での代表というのは、非常に小さい県などは代表者が少なくなっているという現状でございます。で、数年前からこの合区と

いうものが導入されたわけですけども、私は合区というのは非常にいろいろな課題を抱えている問題だと思っています。

早速、一に入らせていただきたいと思っています。合区をめぐる問題としては、私が考えていることは、そこに書いてあることがあります。まず一つは、人口少数の隣り合う一部の県、人口少数県のみが対象とされているというふうなことに對しての不公平感や不満感、不安感などがあるのではないかと、いろいろなことがございます。

この点、私などは、実は人口多数の都道府県選挙区に關しての改革提案などはなぜなされていないのかというふうなことに常々逆に疑問を持っております。まあ少数県というのは、人口が少ないがために大きな声を上げてなかなか国政の大きな話題になりづらいというふうなことが背後にあるのではないかなと思うわけですが、さらに、重要な御指摘として、その合区というふうなものとは実は論理的にもちよつと問題があるんじゃないかというふうなことが京大、京都大学名誉教授の大石眞先生などからお話が出ておるわけです。そこに引用させていただきましたが、仮に隣接する区域や県などに限るとするならば、地域的限定を排除するとしながらそれに依拠した議論をするものであつて背理というほかないだろうという厳しい御意見なども出されているところがあります。

二番目です。この問題は、人々の土地にまつわる感情というふうなものを非常に軽視されているのではないかと私などは思うところがございます。

実は、都道府県単位という認識しやすい指標によつてその選挙区というものが設定されていたわけですが、その喪失によつて全国の人々が政治参加をしているのだという実感それ自体を持ちづらくなつてきているというふうなことになるかというふうな問題がございます。

古い文献ですが、宮澤俊義教授が、非常に古い文献ではございますが、人と土地との関係というのはある意味において全人格的であるというふう

なことをおっしゃっているところです。ですから、地域を基盤とする選挙区というのは正統化されるのだというふうなことをおっしゃっているところですが、この土地というふうなものとの人格というふうなものとの関係というのを重視した検討が必要ではないかなと思うところでございます。

三番目。都道府県制とは何かというふうな点と、あるいはその憲法上の位置付けの問題がございます。

先ほど、括弧の二番のところでは人の感情の面からお話をしましたが、実は都道府県というふうなもの、それは自分がやはり政治的、行政的単位として重要な位置付けを与えられてきているわけです。仙台高裁の秋田支部の令和元年判決というのは、参議院選挙の一票の較差について議論されたものですが、その中では、単に都道府県という心理の一体感の素因として存在するにすぎないものではないということが言われていて、都道府県自体の意味というふうなものが述べられているところでございします。

それを選挙区の中に、選挙区として都道府県をどういうふうな位置付けするのかというふうな問題というのは出てくるところでございますが、しかし、既に長いこと定着している都道府県制というふうなものを選挙制度の中でその重要な考慮要素として位置付けることが重要ではないかなと思つていらっしゃるところでございます。

実は、こうした問題というのは、具体的なその憲法上のどここの条文というふうなことというふうなことよりも、そもそも代表制のあるべき姿とか、人々と政治との間の距離の視点から見た場合の憲法秩序全体に關わる問題がここには登場しているんじゃないかと私は思つていらっしゃるところでございます。

二番に入りたいと思います。合区導入と最高裁判決の話でございます。

この辺りは既に御案内のことかと思つたので非常に簡潔にお話ししたいと思つたのですが、実は合

区導入前の平成二十四年、平成二十六年判決の辺りで、この一票の較差を厳格にすべきだという、厳格に捉えてそれをきちんと確保すべきだというふうなことで、都道府県の選挙区単位などは憲法上の要請ではないといったものとか、それを選挙の仕組みの合理性を基礎付けるには足りなくなつていくといった評価がなされておりました。これによつて合区が導入されたわけですが、その後、御承知のとおり、その当時の投票率などが下がつたりしたりとか、またあるいは関連団体が合区反對の決議を採るなどというふうなことがあつたりしました。

その後、実は平成二十九年判決や令和二年判決などは少しやや揺り戻しがあつたのかなというふうなことがあります。揺り戻しといつても、私は釈明というふうなことの言葉を使つていますが、実は、別に、その都道府県を参議院の選挙区単位とすること自体が不合理なものとして許されぬものではないといった言い方とか、また令和二年判決などは、合区の解消を強く望む意見も存在する中でというふうなことを言うというふうなことがございます。この辺りは最高裁も、やはりこうした人々の動向というふうなものを非常に重視したのではないかなと思つていらっしゃるところでございします。

大きな二番に入りたいと思います。この問題をめぐつては、常々言われてきた憲法上の諸論点というものがあつたかなと思つた。

まず一つは、一票の価値の平等の議論で投票価値の平等の議論が出てくるかなと思つた。

これについては、多くの場合は、投票価値の平等論というのは非常に重要だというふうなことは当然言われているところがあります。ただ、古い文献などを当たると、機会の平等に加えて価値の平等をどこまで入れるのかというふうな問題というのがあるとは言われています。

もつとも、それでも投票価値の平等というのはやっぱり重要な価値であるというふうなことを考えてみたとしても、これを一義的に重視すること

によつて失われる他の利益の喪失みたいなものがないのかというふうなことは考えるべきではないかなと思つております。

また、二番です。全国民代表に關する議論というのは、これも憲法学的には通常二つの側面があるとして議論されています。

一つは、禁止的な規範意味ということで、いわゆる自由委任原則というふうな議論です。もう一つが、積極的規範意味というふうなことで、これは法的に何かというよりも、全国民のために行動することを国会議員に求めるという規範でございします。

実は、この積極的規範意味というふうなことというのは、その地域を基盤とする場合もしない場合も、議員が全国民代表するのなら、のたけに行動するならば、どちらでもよいと言つとあれなんですけど、どちらでもよいというふうな概念として機能することになりますが、ただ、実はこのことというのは、私は、比較的その都市の代表というふうなものが多数になる事態というのが当然見込まれるんじゃないかな。つまり、事実上の問題で、全国民代表として振る舞う議員さんというふうな像があるわけですが、しかし、その議員さん地域で選ばれている以上、やはり人口多数地域の方が多くなると、都市代表が増えるというふうなことは事実的に出てくるだろうというふうなことがあつた。

実は、このような全国民代表論というのは、地域利益というふうなものばかりを考えてはいけないというふうなことで機能してはいたかと思つていますが、では、じゃ、その地域の人々が心配しているのはそこのことかというふうなことになる、私は、実は地域の人々は、議員さんがその全国民のために代表すること自体は否定してはなくて、それは否定しないけれども、自分たちの基盤とする地域から人が出せないというふうなことに關しての何か少し弱い地位を与えられているんじゃないかという不安感みたいなものがあるのではないかなと思つた。

実は、この全国民代表の議論をめぐっては、かつて公正かつ効果的な民意の反映というものが最高裁などでも言われてきました。今も言われてはいるんですが、実はこのことが非常に積極的に使われてきたところがあるような気がします。すなわち、それは多角的民意の確保をしようという議論でありました。

私などは、人口や有権者比例からはこぼれ落ちる諸価値を拾い上げる機能として、補完的な意義としてこの問題を捉えておりまして、とりわけ合区というふうなものというのは、こういうふうな本来的には拾われる諸価値のうちの一つの観点からすると、もう少し考えられなければいけない、解消されなければいけないというふうに思っているところがございます。

三番、民主的単一国家における両院制の現代的意義とございます。

両院制の議論をめぐっては、よく二つの観点から消極的な評価がされることがございます。一つは、その政体との関係から民主的単一国家においては不要だとする、もう一つは、両院の権限関係からその両方の、一方が強過ぎても弱過ぎても問題があるという功利的な観点から言われていきます。

ただし、私は、民主的な単一国家において、じゃ、本当に両院制は不要なのかというと、すなわち常に消極的意義しかないのかと言われますと、いや、そうではないと、現代の国家においては実は非常に意味があるというふうに思っております。とりわけ、ちよつと長くなるので読みませんが、多元的な意味でデモクラシー型の、要は両院制というふうな観点からしますと、実はここに書かれているようなことというのは、要は単に国民の理解、利益というのは単一で利害を共通にするという観念というのは、まあ古典的には重要だったけれども、しかし現在ではいろいろな価値をデモクラシーの中で反映させるんだというふうなことが重視されているんだということがある中で、実は両院制のやっばり一つの大きな意味は、

地域などを基盤とする利益というふうなものをどういうふうな代表者の中に創出していくかというふうなことが重要ではないかと思つてるところでございます。

大きな三番に入ります。参議院の役割論から考えるというふうにございます。

この辺りは、両院の権限関係と組織方法との関係で両院の姿が変わつてくるというのはよく言われることでございます。

これについて、最高裁によつて出されているメッセージというのは、私が理解しますには、例えば平成二十四年判決などを見ますと、権限関係に関する説示も組織関係に関する説示も、両方同質的なものになってきているので投票価値の平等の確保を優先しようというふうな論理になつていくような気がします。

ただ、実は、この問題と、一方で実は最高裁が持つているかなと思われる、これまで出してきた問題としては、権限関係をめぐる最高裁判決のメッセージというのがあるような気がします。そこに幾つか下線を引いていますように、例えばそれぞれの議院に特色のある機能を発揮させるとか、参議院の性格や機能、衆議院との異同をどうするのか、参議院が果たすべき役割をどうするのか、参議院の性格や機能、衆議院との異同をどうするのか、参議院が果たすべき役割をどうするのかという、実はこういうことを言っております。

実は、こうした観点から、参議院の新たな役割を期待するという声は憲法研究者の中からも出ております。ここに挙げましたのは一つの例ですが、こうした例えば政府、衆議院の政策を監視、統制するような機能を持たせるべきだといった、こういうふうな考え方もございます。

実は、この括弧三番のことをというふうなことではなく、今回の合区問題などを考えるに当たっては参議院の役割論から考える地域を基盤とする代表選出の在り方というのを考えるというふうなことがあり得るかなと思います。

東京大学の戸教授などは、やはりこの問題とというのは参議院の権限とか意思決定の手続の見直

しとセットで行われなければならないというふうなことをおっしゃつていて、とりわけその権限と意思決定手続の議論というのですね、それと都道府県制の維持というふうなことを重視しているところがあるかなと思つております。

最後のページになりますが、そうすると、考えられますのはどういうふうなことかというふうなことなんですが、一つには地方公共団体、とりわけ都道府県を基盤とする制度、何かしら参議院における役割をより積極的に導入するといった方法が考えられるのかなと思います。

戸教授の示しているものは両院に関するものだったと思いますが、とりわけ参議院で自主的にできる何かをというふうなことというのはあり得ます。他方で、フランスの第五共和制憲法などでは、これは憲法で元老院が地方公共団体の代表としての位置付けを与えられていますので、なかなか日本とすぐには比較はできませんが、こうした権能を与えたりしているというふうなことがござ

います。もつとも、なぜ都道府県なのかというふうなことなどを考える必要というのは当然出てくるかなと思います。また、衆議院と地方との関係というふうなことを考えたときに、参議院のみが地方の利益を担うのかというふうなことを当然言われてしまうことがありますので、この辺りを考える必要があるのかなと思います。

大きな四番になります。この辺りも本当は重要なんですけど、ちよつと時間になったのであれなんです。恐らく合区解消には法律レベルでの改革と憲法典レベルでの改革の方法があるのかなと思ひますが、法律レベルの改革をしようとする、結局最高裁からどういうふうなメッセージを受けることになるかというふうなことが課題になります。

他方で、憲法典レベルで改革をしようすると、現在の憲法の中で選挙事項法定主義を非常に広く認めていることの意義とか、又は都道府県制を必ずしも憲法に書いていないというふうなこと

との関係とか、またあるいは地域代表というふうなものを要は積極的に書き込んだ場合に、参議院自体の代表性の意味が変わつたりする可能性がある、またあるいは衆参の権限関係をめぐっては、要はこういうふうな代表性を取るんであれば大分もつと変えなきゃいけないんじゃないかという、そんな議論も出てくるかと思ひます。

急ぎましたが、私の意見を以上で終わらせていただきます。ありがとうございます。

○会長(中川雅治君) ありがとうございます。次に、上田参考人をお願いいたします。上田参考人。

○参考人(上田健介君) 上智大学の上田と申します。

本日は、このような機会で見聞の機会を与えられましたことに感謝申し上げます。

早速、レジュメに沿いながら意見を申し上げます。

まず、一、合区の評価です。

合区についてですが、二つの角度からの評価ができるかと思ひます。

一つは、言うまでもなく、投票価値の平等の観点です。合区は、最高裁の平成二十四年、二十六年の判決で、それぞれ一対五・〇〇、一対四・七七という最大較差であった、定数配分規定につき違憲状態の判断が出されたことを受けて、較差を縮小させるために平成二十七年の公職選挙法改正で導入されたものです。合区導入後、最初の平成二十八年の参議院通常選挙で最大較差は一対三・〇八となりました。これにつき、平成二十九年の最高裁判決は合区を都道府県を各選挙区の単位とする選挙制度の仕組みを改めるこれまでにない手法と評価し、これによつて選挙区間の最大較差が上記の程度にまで縮小したこと、さらに、改正法が附則で次の通常選挙に向けて、選挙制度の抜本的な見直しについて引き続き検討を行い、必ず結論を得る旨を定めていることと併せて合憲だと判断しました。

確かに、投票価値の平等の観点だけから見れば

ば、合区をこのように高く評価することは可能だと考えます。しかし、これも先生方御承知のとおり、合区は特に合区対象県の住民を中心に反発を引き起こしました。その一つの表れは、先ほども御指摘ありましたが、合区対象県における投票率の低下です。レジュメに記載しましたとおり、平成二十八年、令和元年の選挙を通じ、合区対象県では、令和元年の高知県を除き、全国平均より上昇率が小さいか、あるいは低下率が大きくなっています。徳島のように二度の選挙を通じて一〇%以上投票率が低下してしまっている例もあります。

これは、合区対象県の住民から見れば、自分たちの県だけ一つの選挙区として扱われず、ないがしろにされているという感情によるものと推察されます。地域の感情の意義は、つとに新井誠教授が指摘されていますが、これを法的に見ると、合区対象県の住民とそのほかの都道府県の住民との間で法の下の平等に反する事態が生じると評価することもできます。そして、これをゼロか一かの差だと見れば、自分たちだけが承認されていないという、投票価値の較差以上に深刻な不平等取扱いだということすら言えるかもしれません。

もちろん、このような考えに対しては、合区を導入した時点で全体として都道府県単位の選挙制度ではなくなっているのだから、そのような見方は錯覚にすぎないとの反論が可能です。また、もし今後合区対象県が増えてくれば、ほかの都道府県と異なる取扱いは受けているという感覚は弱まることも予想されます。

しかし、今度は、現在の選挙区の選挙制度はどういう理念でどういう代表者を選出することを意図しているのか、明確な説明ができないのではなにかという問題を提示することができます。

二、参議院の選挙制度全体の評価です。
先ほどの疑問は、現在の参議院の選挙制度の比例代表部分、ひいては全体についても言えます。比例代表については、平成三十年の公職選挙法改

正でいわゆる特定枠が導入されました。比例代表の一部につき政党等の判断により優先的に当選人となるべき候補者を順位付きで届け出ることができるとです。この仕組みを導入する目的は、提案理由によれば、全国的な支持基盤を有するとは言えないが国政上有為な人材又は民意を媒介する政党がその役割を果たす上で必要な人材が当選しやすくなるようにすることだとされています。しかし、国会会議録を読めば、合区対象県のように人口的に少数派ともいうべき条件不利地域の声を国政に届けるような活用を想定しているという趣旨の発言が繰り返されています。また、これに併せて比例区の定数を四増やしていることも合区対象県の議員の救済の意図がにじみ出ています。もし特定枠導入がこの意図に基づくものであるならば、合理的なものとは言えません。

また、提案理由を文字どおり受け取るならば、これは拘束名簿式比例代表の目的と言えます。要するに、特定枠は拘束名簿式比例代表であるわけです。しかし、それならば、非拘束名簿式を取っていた従来の制度に拘束名簿式をはめ込む意味がよく分かりません。非拘束名簿式には、有権者と議員との距離を近づけるプラスの意義がある反面、票の流用という問題点、これが問題かは評価が分かれますが、これも指摘されていました。ここに拘束名簿式をはめ込むことは、問題とも指摘される点をそのままに、プラスの意義を打ち消す効果を持つことになります。

また、特定枠を使うか、どの程度使うかは政党の判断に任ざられています。政党が拘束名簿式か非拘束名簿式かという選挙制度自体を選択できるわけです。選挙のプレーヤーである政党が選挙のルールを選択できるというのは、比例代表制の導入時に説かれた政党本位の選挙制度という趣旨を超えた特権を政党に与えているように見えます。これがいかなる理由で正当化されるのかも定かではありません。

このように、比例代表の部分についても、現在の選挙制度はどういう理念でどういう代表者を選

出することを意図しているのか、きちんとした説明ができないのではないかという疑問を提示できます。

次に、選挙区は、さきに述べたとおり、一都道府県で一選挙区のものと同区のものとの混合しています。他方、これを代表法の観点から見ても、改選ごとに一議席の選挙区と二議席以上の選挙区とがあり、言わば小選挙区制と大選挙区制との混合しています。このような仕組み、これを全体として見た場合に、参議院にどういう代表者を選出することを意図しているのか、率直に言ってもよく分からなくなっているという感想です。

歴史を振り返りますと、御承知のとおり、参議院の選挙制度は当初、全国区と選挙区で始まりました。これは、大石和彦教授等の研究によれば、当時の政府や議員の中には、衆議院と構成を異ならしめるため職能代表制を志向する者が多かったものの、総司令部が難色を示したことから、その代替措置として、全国的組織を背景とする各界の有識者や有名な学者、文人等を選出できる制度として全国区を導入し、しかし全議員を全国区で選出するのは初めての仕組みでリスクがあり、また参議院にも地域的要素を入れるべきだとの考えから地方区を加えたものでした。

全国区は、昭和五十七年の公職選挙法改正で拘束名簿式比例代表制に変わりました。その提案理由には、全国区は有権者には候補者選択の負担が重く、また候補者は莫大な費用と労力を要するという問題を解消するとともに、政党が国政において重要な機能を果たすようになっていくという認識の下、政党本位の選挙制度に改めるという趣旨が述べられていました。

比例代表制の導入には、無所属を排除する、あるいは良識の府であるべき参議院の党派性を強めてしまおうという批判もありました。しかし、何よりその後、衆議院でも政党本位の選挙制度として比例代表制が導入されましたので、その結果、参議院の独自性が見えなくなっています。

他方、選挙区の意義については、一九七〇年代

頃から、単なる地域的要素ではなく都道府県代表だと言説が国会審議でも見られるようになり、昭和五十八年の最高裁判決が事実上の都道府県代表と述べたこともあって、いつの間にか都道府県代表であるという認識が定着しています。しかし、実はこの意味は曖昧で、また参議院の実際の働きとの関係も見えません。そして、合区により都道府県代表という説明は破綻してしまったわけです。

これらを全体として見たとき、参議院の選挙制度には端的に合理性がないのではないかと、これはまあ違憲だということを示唆しておられるわけですが、最近の櫻井智章教授の見解に私も共感を覚えます。

三、今後に向けてです。

それでは、どうすればよいのですが、大変難しい問いです。ポイントは二つあると考えます。

一つは、言うまでもなく、参議院の役割をどう考えるかです。大きく分ければ二つの方向性があると思います。

一つは、議院が二つあること自体で直ちに法案審議などを慎重に行えるとして、参議院の役割も衆議院と同じに考えればよいというものですが、もう一つは、衆議院とは別の役割を考える方向です。この場合、衆議院は第一院として国民全体を代表する存在ですので、参議院はこれと異なる形で民意を代表させることになります。

諸外国の例で挙げれば、ア、職能代表と言えるかもしれませんが、多様な職域や業界の代表者、イ、地方公共団体の代表者、あるいは理論的に提案されているものであれば、ウ、年齢別代表などの切り方が考えられます。また、アと重複しますが、エ、経験が豊富で能力や才能のある人々で構成するということも考えられます。

もっとも、これらが憲法四十三条一項の国民を代表する選挙された議員と抵触しない範囲で実現可能かという点は吟味する必要があります。この国民の代表の含意については様々な見解、解釈がありますが、私自身は、選ばれた議員と有権

者との関係、また議員の政治道徳を説いたもので、選び方については選挙によるべきことを含意するだけではないかと考えています。

もう一つのポイントは、衆議院との権限関係です。

大石眞教授がつとに指摘されるとおり、権限と組織は相関関係にあると考えられます。二院制を取る欧州諸国を見ても、完全に対等の権限を持つイタリアの元老院では人口比例の議席配分が要請されているのに対し、立法では実質的に約一年間の停止の拒否権しか持たないイギリスの貴族院は任命制、同じく立法で意見が一致しない場合には国民議会の議決が優先されるフランスの元老院、これは間接選挙であり、人口比例、厳密な人口比例を論じる以前のやり方を取っています。両院の権限が対等であれば第二院の民主的正統性、すなわち投票価値の平等は強く求められ、非対等であるならばこの要請はかなり弱まるということです。この論理は、日本においても同じだと考えられます。

この点、最高裁の平成二十四年判決からうかがわれる判例法理に立つたとしても、私の読み方ですが、参議院が法案等の審議に際し衆議院の判断に敬讓する態度を示していくならば、投票価値の平等の要請は弱まるのではないかと考えられます。

二つのポイントを併せ考えると、参議院を衆議院と対等で同じ役割を果たすものだという方向に寄せていくならば、その分、投票価値の平等の要請も衆議院と同様に求められることとなります。

他方、参議院を衆議院とは異なる形で民意を反映させるため、投票価値の平等にこだわらない選挙制度を考えるのであれば、特に立法に関する決定権限を弱めるべきだということになります。

それには憲法改正しなければならぬと言われそうですが、今ある権限を抑制的に行使すること、これは憲法上可能です。当の参議院議員の方々が権限を手放すことに抵抗感が強いことは認識していますが、私自身はこの方向に進むのが

ストではないかと考えています。

立法の最終決定は、衆議院の判断に従うが、法案審議の中で、あるいは政府統制、行政監視機能、これを強化し拡充して、そういう中で、衆議院では出されないような多様なバックグラウンドを持った立場、利害からの意見、あるいは専門的な知見を国政の議論の場に持ち出し世論を動かして、中長期的に、あるいは、まれには、場合によつたら即座にも衆議院、ひいては内閣、政府の考え方を改めさせる、そういう、何というか、補充的な役割、しかし極めて重要な役割を参議院は果たすことが考えられます。私自身はこちらの方向性がよいかというふうに考えております。

以上でございます。拙い意見を御清聴くださり、誠にありがとうございます。

○会長（中川雅治君）　ありがとうございます。以上で参考人からの意見の聴取は終わりました。

これより参考人に対する質疑を行います。質疑を希望される方は、氏名標をお立ていただき、会長の指名を受けた後、御発言をお願いいたします。

なお、質疑が終わった方は、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、答弁の際、挙手の上、会長の指名を受けた後、御発言をお願いします。

それでは、質疑のある方は、二巡目以降の質疑を希望される方も含め、氏名標をお立てください。

まず、各会派一名ずつ指名させていただきました。一回の質疑時間は答弁及び追加質問を含め八分以内といたします。

岡田広君。

○岡田広君　自民党の岡田広です。

新井参考人、上田参考人から大変貴重な御意見をいただき、ありがとうございます。限られた時間ですので、答弁は簡潔にお願いしたいと思います。

まず、地方自治について、両参考人について、伺います。

憲法の地方自治の規定は、現行憲法では非常に簡潔です。僅か四条で、そのうち法律に委ねるなるとされているところが五か所となっています。特に、憲法第九十二条には、単に地方自治の本旨と規定するだけで、住民自治と団体自治は解釈によつています。

地域の自主性を尊重し、生き生きとした地域社会を実現するためには、地方自治に関する憲法の規定をより具体的に充実したものにするのが検討されるべきと考えます。

同時に、地方創生の取組を加速させることによつて日本全体の活力を上げていく必要性が高まっている今日、人口減少が急速に進む地方の声こそが、より国政に反映させる必要があります。全国知事会を始めとする地方六団体等、地方より解消を求める声が高まっている合区の解消が不可欠であると考えています。

そこで、現在の憲法における地方自治の規定について、地方自治の充実という観点からどのようにあるべきとお考えか、お尋ねをしたいと思います。

○参考人（新井誠君）　ありがとうございます。

地方自治の規定に関しては非常に少ないというのは、そのとおりかなと思うところでございます。ただし、非常にその本旨の部分などの解釈というのはほぼ固まっているかなというふうなところはございます。

また、一つあるとすれば、都道府県というふうなものをごとく位置付けるかといったことをより明確にするというふうなことがあるのかも知れないんですが、ただ、そこ自体をいじつても、合区というふうなものが解消されるかどうかというのは、ちよつと私としても別問題なのかなと思つております。

もちろん、今の実は憲法の規定ですと、地方自治に関して非常に法律にいろいろ委ねていて、様々な多様な地方自治の在り方が検討できるよう

な気がしますので、私は、その規定はそのままでも、非常に多様な地方自治の形ができるのではないかと、非常にふなことを今のところ考えております。

まあ、それとはまた切り離して、合区問題はきちんと解消していかなければいけないかなと思つております。

以上です。

○参考人（上田健介君）　私も、都道府県の在り方をどうするかというのが恐らく合区との関係では重要になると思いますので、都道府県の位置付けについて議論を深める、その中で参議院との結び付きについて検討する、そういうことは中身を検討することはあり得るかと思います。法律でやはり、法律を定めることによつてかなりそれは実質的論点でできると思いますので、直ちにこの八章に何かを、具体的に何かを加えるべきだとかいうことは、ちよつと今現在は私は思い付きません。

以上でございます。

○岡田広君　都道府県の位置付け、在り方について両参考人から御発言がありました。

ただ、合区の導入後の参議院選挙の二回の投票率を見ると、合区対象県では更に投票率の低下傾向や無効票の増加といった結果でした。投票価値の平等を唯一絶対として追求すれば、選挙制度は国民の生活実感から遠ざかつて、また政治からの疎外感が強まっていくこととなり、その結果投票率は下がり、国民を民主主義から遠ざけてしまうことにならないかと懸念をしています。

最高裁判決は、各選挙区の区域を定めるに当たり、都道府県という単位を用いること自体を不合理なものとして許されないとしたものではないと思っています。

そこで、最高裁が求める投票価値の平等を求めていく過程で都道府県の重みをどう考慮すべきか、あるいは考慮できるとお考えか、これは上田参考人にお尋ねしたいと思います。

○参考人（上田健介君）　私は、都道府県というの

は考慮に値するというふうに考えます。

確かに、都道府県は憲法の規定には書かれていないわけですが、もちろん今でも地方公共団体の一つなわけですし、現に重要な役割を果たしておりますので、もちろん最高裁の論でいくと憲法上の要請ではないじゃないかということを述べているんですけども、そこまで強いものではないにしても、最高裁の基本的な考えも投票価値の平等というのは唯一絶対であるとは断言していないわけですし、その中で考慮し得る事項であるというふうに考えます。

○岡田広君 ありがとうございます。

地域の意思を国政に反映させる機能の強化について、最後に両参考人の御意見を伺います。

自民党は、憲法改正を行う際の最重要事項四項目の一つにこの合区解消を掲げ、抜本的解消のためにメーンとして考えているわけでありますが、参議院の権限を弱めるのではなく、地域の意思を国政に反映させる機能を強化するといった方向性で参議院改革を進め、二院制の意義を高めていくことにより、法改正で投票価値の平等と都道府県単位を選挙区とする選挙制度を両立させることは可能という考え方についてどうお考えか、お伺いいたします。

○参考人（新井誠君） ありがとうございます。

私は、その点に関して、従来から、投票価値の平等というふうなことからこぼれ落ちる利益を、その確保をすべきだというふうなことを考えているところでございます。

問題は、最高裁がどういうふうなメッセージを発するかというふうなことになってくる、もし現状のままであればというふうなことがあります。他方で、憲法改正などによってこれを強く制度化しようとするならば、そのときには必ず実はその権限関係に関する強さ弱さの問題が出てくるような気がしております。

私は、今考えておりますのは、現在の最高裁の論理においても、参議院の役割というふうなものをきちんと制度化するというふうなことによ

れば、現在の最高裁のメッセージからも、これは権限が強いのか弱いのかという問題というよりも、参議院は強い権限は、私は、あったとしてもなお、しかし、それは違う別の意味をきちんと与えるというふうなことを非常にメッセージとして出していけば、ああ、これは権限関係という役割が違うんだというふうなことを受けて、最高裁などもこれは役割が違うんだというふうなことを見てくれるのではないかと、そんな推察をしております。

以上です。

○参考人（上田健介君） 私自身の考えとしては、元々この最高裁の平成二十四年判決というのはちよつと強く言い過ぎなのではないかと、これは私自身の考えです。

ただ、現に最高裁がそのようにもう判例として言っておりますので、それを前提に考えるならばどうかということでありまして、これ、新井参考人とほぼ同じ意見になるんですけども、平成二十四年判決の論理でも、要するに三つのことが要素として挙がっているわけです。つまり、参議院というのは衆議院とほぼ等しい権限ないしは役割というものが強まっている。二つ目、同質的な、衆参両議院で同じような選挙制度を取っている。で、衆議院では二倍というふうに自ら法律を定めている。

だから、この三つを掛け合わせると、参議院も同じように要請されるんじゃないかというのが最高裁の論理ですので、それからすれば、結局、参議院の役割というのがやはり衆議院とは違う独自のものなんだ、そこでもし、都道府県との結び付きというか都道府県のやはり反映というのがあるんだ、あるいは、関連しますけれども、選挙制度の仕組み自体がやはり衆議院とは違う、そういう独特のものを持っているんだ、そういう方向で改革というのを進めていけば、最高裁の今の判例法理のつとつともまた違う、何というか、結論というのが出るんじゃないかというふうに考えております。

以上です。

○岡田広君 ありがとうございます。

○会長（中川雅治君） 小西洋之君。

○小西洋之君 両先生におかれましては、お忙しい中に我が審査会にお越しいただきましたこと、まず心より御礼を申し上げます。

今、自民党の岡田先生からの最後の御質問で、両参考人の先生方が、歴代のこの最高裁判決の基本的な考え方、法理を踏まえたときに、我が参議院が、衆議院も含めて、国会全体で参議院の二院制の中の独自の役割、機能、それをまず考えて、それを果たすための制度改革、具体的には国会法を変えて参議院に新たな委員会の設置などの機能を付加する、それを、機能を発揮あらせるために都道府県選出の国会議員がこれはどうしても論理的に必要であるということを中心に国民に対して説明ができ、現にそうした新しくつくった機能

を、委員会の下で立法活動や行政監視活動などを行っていくことができれば、端的に言えば違憲判決というものはなかなか想定し難いのではないかと、そのようなお考えでよろしいかと、まず両参考人に端的にお伺いしたいと思えます。

○参考人（新井誠君） 新井でございます。

ありがとうございます。

今いただいた御意見、そのとおりではないかなと私は思っているところがございます。

非常にやっぱり都道府県というふうなものが重要な機能を有していますし、またそこから、その枠組みから選ばれた参議院議員さんが県とのパイプ役となつてというふうなことも重要ですし、また参議院自体がその都道府県を単位とする国の在り方みたいなことについてきちんと向き合う、まあ当然今でも向き合っているしやるんでしようが、更なる制度をつくってその中で動いていくという強いメッセージを発することによって参議院の論理の中にそのことが組み込まれていくのではないかなと私は思います。

以上です。

○参考人（上田健介君） ありがとうございます。私、先ほど申し上げたとおりでして、今先生

おっしゃったとおりだというふうに思います。

ただ、一点注意がございまして、地域的な代表という意味では、衆議院もやはり地域的な、地域で選出されていますので、地域的な代表なんですね。だから、専ら参議院だけが何かその地域を代表しているわけでは私はないと思いますので、そこで殊更に、参議院が、いや、やはり都道府県代表なんだというふうにおっしゃられるのであれば、やっぱり何か実際の権限ですとか、先ほどの行政監視の役割だとか、そういう中で、やはり都道府県というのとの結び付きというか、そこを何か強く意識をして打ち出していただく必要があるんじゃないかなというふうに思います。

以上です。

○小西洋之君 ありがとうございます。

実は、我が会派は先ほど申し上げたような考え方に基づいてこの合区を廃止すべきであるというような見解を議長との改革協定でも発言を実はしているところなんです。ございましてけれども、ちよつと具体的に、では、この参議院としてどういう機能が考えられるかということについて、考えるところを御質問させていただきたいと思えます。

私も千葉選挙区選出の、県選出の参議院議員なんです。が、衆議院の先生方、同僚、また石井先生を始め与党の先生方ともいろいろ活動させていただいているところであるんですけども、今、日本では選ばれている国会議員の中で、全県を単位として、全県的な、率直に言うところ、このシェアを持てる議員というのは県選出の参議院議員だけではないかというふうに思います。

今のこの地域、地方の問題なんです。が、先生方も御存じのとおり、世界的にも例がないような高齢化、また人口減、そのことによって住民の生活環境あるいはそれを支えるこの行政サービス、市町村でも物すごいこの行政サービスの格差などが広がっております。こうした問題は、もちろん小選挙区、衆議院ですね、市町村の集まりを単位とする選挙区の先生方にも衆議院でも大いに議論していただくんですが、やはり参議院としてこうし

た問題について、県選出の議員を唯一擁する、それが全国比例の先生方と協働してこの地方の問題を取り組んでいく、そうしたことが一つの機能。

もう一つは、これ参議院議員としての実感なんですけれども、我々が作っている、国会で作っている法律のほとんど全ては県や市町村に実施をしてもらうことになりました。そうすると、やはりどうしても県単位の行政の、法律、国会で作った法律を住民サービスに届ける自治体の機能、役割といったもの、例えば行政計画にPDCAサイクルあるいはロジックモデルというようなものを近年投入する、まあ私も自分自身の立法で医療法の世界にロジックモデルを投入したりいろんなことをやっているんですが、そうした行政の在り方、地方の行政の在り方を横断的に見て機能化あらしめるあるいは高めていく、そうしたようなことを議論するの参議院の役割。

最後、一つ、災害対策でございますが、全県に及ぶような災害のときに、国の役割、自衛隊の活動を調整するですとか、私、そういうのはやはり参議院議員でなければなかなかできない。であれば、そういう参議院議員が集まってこの災害対策の在り方について国会でしっかりと委員会でも議論して法律を改正したりあるいは必要な行政の取組を行う。

このようなこの三つの観点などをそれぞれ両参事人、参議院が担うべき機能としてどのようにお考えになりますでしょうか。また、それと合区の廃止の関係についてお願いをいたします。

○参考人(新井誠君) ありがとうございます。お話を、私も非常に重要だなと思っておりまして。都道府県単位で選ばれているというふうなことはその参議院議員の都道府県選挙区からの人たちだけだというふうな、これは非常に説得力あるのかなと思うところでございます。

他方で、先ほど上田参事人がおっしゃったように、衆議院でもですね、また地域、まあ県単位ではないかもしれませんが、より小さい選挙区内から選ばれていて、また地域の選出というふうなことに

非常に大きな意味を持っているかなと思うところなんです。ただ、私が思うには、別に全国民代表であるというふうなこの性質を崩さないままに、やはり参議院がより積極的にその都道府県制というふうなものの担い手としての役割を自ら全国民代表という枠に、出ない範囲でつくっていくというふうなことはとても意味があることではないかなと思っております。

憲法の規定というのは比較的抽象的なところもあつたりして、その解釈を歴史的な解釈に委ねられているところはありますが、実はそのままで、各国において実は実際に上院がやっている役割をそのまま変えていくというふうなことのというのは見られたりするわけですから、まあやはりそれは積極的な役割を果たすんだというふうなことが求められているというか、それを是非やっていただくというふうなことが重要になるのではないかなと私は思っております。

○参考人(上田健介君) 三点全てにちよつとお答えはできないんですけれども、最後の災害対策の関係で申し上げれば、この二年間の例えばコロナの対応というのは、法制上の仕組みもあって、都道府県の権限が非常に重要であるということになっております。

例えば、参議院の役割、都道府県との結び付きということなのであれば、例えばこの間のコロナ対策の都道府県の取組に対して、行政監視というか、国も含めてその結び付きとかその連携はどうだったのかとか、そういうことについて検証をなさるだとか、そういうことは参議院が都道府県代表だとおっしゃるんだつたら一つ考えられるのかなというふうに思います。

ただ、前から少しこれも疑問なのは、今の話に重ねて申し上げれば、都道府県の一代表者として誰ですかと聞かれたら、やっぱり知事をばつと連想するんですね。これは私だけかもしれませんが、もしかするとそういう方多いんじゃないかと思えます。

そうであれば、やはり参議院が、いや、参議院議員というのは都道府県を代表しているんですよということであれば、知事とのすみ分けというか、その関係というか、そこら辺も何というか、意識をされて考えられたらよいんじゃないかなというふうに考えます。

以上です。

○小西洋之君 誠にありがとうございます。

○会長(中川雅治君) 西田実仁君。

○西田実仁君 公明党の西田実仁でございます。

今日は、両先生、大変にお忙しいところ、ありがとうございます。

まず、新井参事人にお聞きしたいと思えます。レジュメにございますように、平成二十四年判決、二十六年判決と、平成二十九年判決、令和二年判決をお比べになられて、合区導入に関する最高裁判決が揺り戻し、あるいは先生の言葉で言えば釈明というふうに言われています。

しかし、私は、釈明というよりも、その平成二十九年、令和二年最高裁の判決では、都道府県の意義や実体等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であるとは言えずと言いつつ、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ということを行っている、調和ということを行っているんであって、決して揺り戻しということではないんじゃないか。

そして、先生にお聞きしたいのは、この令和二年の最高裁判決で言及されている、較差の更なる是正を図るとともに、これを再び拡大せず持続していくために必要となる方策等について議論し、取組を進めることの必要性、これについてどのように説明をされるんでしょうか。

○参考人(新井誠君) ありがとうございます。非常に重要な御指摘かと思えます。

私自身は、実はこの両判決の分析の仕方については、今おっしゃるような分析をされる方々も憲法学者の中でも多いかなと思っております。他方で、私は、やはりそれでもなお温度差が十分あるかなというふうに思っているところでござい

す。

すなわち、平成二十四年、二十六年は、やはりそういうふうな国民の声があるうとは、まあ思っていないなかつたということはないんでしょうが、合区したって大丈夫だろうというふうなことで、えいとやったような気がします。

ところが、その後の反発というふうなものが余りにも大きかったというふうなこと、またあるいは、実はこれは憲法改正派の議論までも誘発したというふうなこともあるわけで、最高裁自身はそれ自体を、やはり私は釈明というよりもそれは弁明ぐらいな感じではないかなと。私は、実はこれは、国会は、合区を入れて、一応その解消して、対話を成立したと思っているかもしれない、対話が成立したかとも思うかもしれませんが、一部の国民との間では対話が失敗したと私は考えているところでございます。

他方で、投票価値の平等との調和、これは重要だということはもちろん強くあるかなと思えます。ただ、私は、これはもう従来私自身は考えているところですが、とても重要な価値ではあるけれども、そこからこぼれ落ちる利益を拾うというふうなことを考える余地はないのか、実はそれが私は憲法解釈として認められているんじゃないかというふうに思うところでございます。

投票価値の平等が全く重要ではないというふうなことは全く思っていないくて、とても重要な価値ではあるんだけど、そこからこぼれ落ちるもの、その中で国民が参加させてもらえていないんじゃないかという感情をもし出してしまつたなれば、そこを拾う別の方法を何か考えなければいけないんじゃないかということを思っているところでございます。

済みません、長くなりましたけど。

○西田実仁君 今度は、上田先生にお聞きしたいと思えます。

今の新井先生の御指摘も、我々もその感情の面はよく理解できます。したがって、特定の地域だけが合区されることについては否定的に捉えてい

ますが、むしろ一方で、投票価値の要請から考えればブロック制ということが望ましいという具体的な提案をしているわけであります。

そこで、上田先生の事前にいただいた資料には、国会議員から様々な提案がなされているというところで二つ挙げられておりまして、一つは都道府県の選挙区を認める憲法改正、もう一つはブロック制であると。

これらの提案は、いずれも参議院の役割や権限に触れていないといって、セットだということをおっしゃっていらっしゃるんでしょうけど、一応説明させていただきますと、ブロック制については投票価値の要請を求めているものでありますので、その権限を縮小する理由がそもそもないんです。むしろ衆議院と同じ、今の参議院の立場を取ればいいわけですので、そのブロック制について説明がないというのはちょっと変な話だと、まず御指摘させていただきたいと思います。

その上で、憲法を変えずとも地方として位置付けられという今日のお話で、bが進むべき方向ではないかと、要は立法に関してやや権限を参議院は縮小させて、しかし投票価値の平等の要請はその分小さくなりますので、都道府県単位の選出の議員がいわゆる合区は解消できると、こういう理屈だと思えます。

しかし、もちろん釈迦に説法ですが、憲法には参議院の緊急集会という、上下両院ある国では非常に珍しい制度を日本国憲法は持っているわけでありまして、その役割というのは参議院の基本的かつ重要な権能であると私は思っておりますし、もつと言え参議院の存在意義の一つとして位置付けられているというふうに捉えているんです。しかし、それは、どう考えても、憲法を変えないといつても、縮小するんであれば緊急集会なんかとてもじゃないけどできないんじゃないんですかということをお聞きしたいと思えます。

○参考人(上田健介君) 緊急集会は確かに参議院にしか認められていない権限、ただ、いわゆる通常時の参議院ではないわけですよ。だから、本

当にその通常時の参議院と同じに考えていいかというところはちょっと疑問がございます。

あと、あくまでやっぱり緊急時で、かつ衆議院が存在していないという、その限りで参議院が補充的な役割を果たす。しかも、その決定したことについてはその後きちんとまた議決をし直すということになるわけですから、まあそれはもちろん重要な権限ではございますが、なお、何とか、衆議院が第一院で、参議院はそれを補足するというか補充するというか異なる角度から助けるといえるか、そういう形で第二院としての参議院の役割ということで説明が付くんじゃないかというふうに考えております。

それからあと、ブロック制についてですが、おっしゃるのとおりだと思います。現在の最高裁の判例法理に基づく、投票価値の平等の要請がかなり強いと、その中で権限を変えないのであれば、やっぱりそれに対応する選挙制度というのはつくらなきゃいけないので、そうすると一つの選択肢としてブロック制というのが出てくるというのは私も思います。

ただ、私が思いますのは、どういう選挙制度にするにしても、やはりそこでどういう代表者を出そうとしてその選挙区制を取るのかということところがやっぱり大事だというふうに考えますので、ただブロック制で権限が、ブロック制で投票価値の平等を保つんだから全く問題ないですわという話にはならないのではないかとこのように思っています。

私、別にブロック制自身を否定する趣旨は、つもりは全然ございません。十分に検討に値する案だと思えます。

○西田実仁君 簡潔に申し上げて、そうすると、参議院の緊急集会はそのままで、先生のおっしゃるbが成り立つということですね。

○参考人(上田健介君) 成り立つと考えます、はい。

○西田実仁君 ありがとうございます。

○会長(中川雅治君) 足立信也君。

○足立信也君 国民民主党・新緑風会の足立信也です。

私は、去年の五月から行われております参議院改革協議会、本日十三回目、報告書取りまとめというものをやりました。そして、これは元々は参議院の合区解消を含むような選挙制度が議長長の議題の狙いだったと思うんですが、それに先立つて、まさに両先生がおっしゃるように、参議院の在り方を最初に議論しよう、それに見合った選挙制度を考えていこうということで十三回の議論を行ってまいりました。

かいつまんで申しますと、参議院の在り方としては、もう皆さん同意されると思いますが、多様な民意の反映、これが一番。二番目は、衆議院に対する抑制、均衡、補完の機能を持つこと、そして行政監視をより充実させることということだったと思います。そして、この協議会は政党よりも個人を重視した形になっておりまして、これは参議院の特徴だと思いますが、全会派が参加している、こういう特徴がございます。

両先生とも、政党に重きを置いた結果、同質的になっていて、選挙制度がですね、私もそう思っております。ただし、今の違いは、衆議院は小選挙区比例代表並立制ですね、まさに政党を選ぶ。参議院は比例区と選挙区というふうに分かれております。

ここについて両先生にお聞きしたいのは、このように分かれていて、本来、今までの議論の中で、合区の解消も含めて、比例区と選挙区に分けることは是非で、分けるのであれば、今は二対三ですね、当初から。この割合としてはどう

いったものを考えられるか。今までの選挙制度の議論は、二院制は必要だ、それから参議院の選挙は比例と選挙区だと、こういう前提だったんですが、この一年間の議論は、余りその比例と選挙区という前提の議論では余りなかったです。その点についてまずお二人の御意見を伺いたいと思えます。

○参考人(新井誠君) ありがとうございます。非

常に重要な御指摘かと思えます。

比例と選挙区の問題は、先ほど上田参考人もおっしゃっていたように、要は各議院がどのような代表者を構成したいかというふうなことに非常に関わってくる問題かなと思っております。現在、恐らく比例区が導入されているのは、いろいろな代表者、政治的な党派が出てこられるようにというふうなこと、少数意見も非常に代表者を出せるようにというふうなことが強くあるうかと思えます。他方で、選挙区が導入されているのは、やはり各地の意見というふうなものを代表する、あるいは各地のところから選ばれてくるという、それによって国民が参加をしているというふうな、地域からの参加というふうなことを確保しようというふうなことがあろうかなと思えます。

結局のところは、その辺りを要はより主体的に、どちらの方にかじを切るのかというふうなことに重きが置かれるのではないかなと私なんかは考えております。その内容はどちらが多ければという話ではですから私はないような気はしていて、つまり、そのどちらのメッセージでいくのかというふうなことによって結局割合も変わってくるのかなと思っております。

○参考人(上田健介君) この間、参議院議員の皆様が真剣に議論なさっていることに敬意を表します。私も詳細はもちろん存じ上げないんですが、選挙制度ありきではない議論をなさっているというところで、大変すばらしいと思えます。

私自身ですが、私自身の意見としましては、これ、その今少し歴史を申し上げましたが、参議院が先に政党本位で比例代表を入れた後に、衆議院がまた政党本位で小選挙区比例代表並立制になった結果、同質のものになったので、参議院からすれば何でやという話なのかもしれないけれども、ただ、現にそうになっている以上、やはりまた考えなきゃいけないわけです。

私は、基本的に参議院が個人本位であるというのは衆議院と大きな違いになり得ると考えます

し、例えばそれは都道府県代表というのとも両立はし得るとも考えます。それであれば、比例というのとはもう最初からこれ政党本位というか、政党がありきの仕組みなわけですから、そちらを考え直すというものは一つの案としてはあり得るのではないかなというふうに考えます。

以上です。

○足立信也君 お二方ともそれほど明確には比例と選挙区のこととは、まあこっちはこっちで考えるべきだという趣旨だと思います。

上田先生にお伺いしたいんですが、まず、新井先生のおっしゃった人々と政治との距離というのは極めて大事なワードだと思いますし、投票価値の平等というのは、投票の持つ影響力の平等というのを考えると、投票率というものも避けては通れない大きな課題だと思います。その趣旨でお二方おっしゃったんだと思いますが。

上田先生にお聞きしたい点は、まず私も先生が提示されたbの考え方に近いものがございますし、改革協議会でも、委員会でも調査会の範囲あるいは見直しに対して、例えば例を挙げますと、予算の衆議院優越があるならば予算関連法案も衆議院の優越があってもいいのではないかと、衆議院で全会一致の法案は参議院は一発本会議でいいんではなかろうかと、そういう提案もしましたが、なかなか権限を縮小する話には誰も乗ってこれなかったんですが。

小西先生おっしゃったように、さっきの距離との関係で、都道府県というのは私は極めて重要だと思ふんです、歴史的にも行政単位としてでもです。そういった場合に、先生が考えられるこの投票価値の平等の要請は、小さくなるような譲るべきものとしてどういうものが先生は考えられるんでしょうか。

○参考人(上田健介君) 具体的に、何かどれを削るということとはちょっと申し上げられないんですが、もし都道府県代表ということにこだわられるのであれば、これもう既に昔ですね、平成十四年に参議院の将来像に関する意見書ですが、が出さ

れておりますけれども、そこにもありますように、それは、地方自治に関係するような法律については、やはり、何というか、拒否権じゃないですけれども、きちんと議決をして衆議院と渡り合うけれども、それ以外のものについては、それ以外のものあるいはそれ以外の部分については余り強く出ないようにする、そういう形でめり張りを付けるということは、都道府県代表と、何というか、両立するやり方かと。

ただ、先ほどおっしゃられたように、ほとんど全ての法律というのは都道府県絡むんですよということなのかもしれません。そうすると、なかなかその切り分け方というのは難しいのかもしれないが、例えばその内容で、条文でとか内容でとか、そういう点についてはきちんと、何というか、意見を言っていく、そういうことは考えられるのかと思いました。

○足立信也君 参議院の在り方を踏まえた選挙制度というものも私も突き詰めていきたいなと思つています。戻ってくれば、また議論に参加したいと思ひます。

ありがとうございます。

○会長(中川雅治君) 浅田均君。

○浅田均君 日本維新の会、浅田均と申します。

今日は、新井先生、上田先生、貴重な御意見聞かせていただきました。本当にありがとうございます。

今回、両先生からは、合区統合、合区解消に關しての議論ですね、これ、最高裁判決あるいは憲法を根拠に論点を整理していただいたものと受け止めております。それで、新井先生におかれましては、どちらかという合区解消に同情的というか、まあ賛成に近いと。上田先生は、合区もう仕方ないというような受け止め方、首かしげておられるので違うかもしれませんけれども。

それで、まず上田先生にお伺いします。先般、さきに配られた資料読ませていただきました。そうすると、参議院の選挙制度をどうする

かは、本来、二院制における参議院の性格や機能と関連して論じるべき問題であるかと。今、足立先生が御指摘されたところだと思います。それで、選挙制度の設計に当たっても、参議院の独自の性格や機能は、両院の権限関係に及ぶならば、投票価値の平等の要請を後退させると考えられるとお書きになっています。

私も会派としてこういう考え方にどちらかというと近くて、それで、例えば憲法五十九条です。か、両院で意見が違ったときは衆議院の三分の二でまた決まると。だから、それをもう二分の一にしてしまつたら、衆議院の圧倒的な優越は決まるわけであつて、そこで両院の性格も改めて議論していったらいいなというところで、先生のお考え方に近いと思つておるんですが。

今憲法五十九条の話をさせていただきましたが、両院の権限関係に及ぶならば、投票価値の平等の要請を後退させると考えられるとお書きになつておりますこの両院の権限関係はどのようにあるべきとお考えなのか、その上で、参議院の性格や機能をどのようにすべきかとお考えなのか、改めてお聞かせいただきたいと思ひます。

○参考人(上田健介君) ありがとうございます。

私自身は、やっぱりちよつと合区、決してやむを得ないというか、今の最高裁の判例法理の中で、諸条件の中でやっていくと、まあやむを得なかった、その当時としてはやむを得なかったのかなという、その程度でございます。ただ、その後

のやっぱり反動というのがございますので、基本的にやっぱり否定的な考え方であることは申し上げておきます。その上で、二院制の中での参議院のあるべき姿ですが、役割といつてもいろいろな役割があるわけですね。諸外国との比較で申し上げますと、やっぱり一つ大きいのは、その決定権、決定権限だと思います。何か物事を、国政で何か物事を決めるということについて参議院がどの程度その決定権限というのを公式に持つのか、そこがかなり大きいのかなと思ひます。

それ以外に、例えば私はすごく大事だと思うのは、行政監視だと思ふんです。行政監視は決定そのものには関わりません。むしろ、その後に、政治、内閣、行政がやっていることに對して事後的に監視を行つて、改めるべきなら改めるべきだという、そういうことを検討していく。あるいは、直接決めるわけじゃないけれども、中長期的な課題について例えば政策を提案していく、議論をしていく。

そういうのは決定には係らない部分ですので、逆に、参議院はその決定以外の部分で、何というか、力を発揮するということか、機能を発揮するということがある、そういう意味で、私、bと申し上げたのはそういう趣旨でございます。

決定権については議論はするけれども、最後は譲るけれども、もちろん議論はしているわけですし、その何というか、ちよつと微妙な駆け引きという頃合いかなと思ひます。

○浅田均君 ありがとうございます。

今日は、合区あるいは合区解消に關して議論するということだつたんですが、参議院の在り方というところに何か論点に移りつつあるように、私も期待しております。憲法審査会、こういうふうになんかある一つの論点から別の論点に移つて、様々な角度から様々な問題について議論する場であるというふうな思つておりましたので、なかなかいい方向に進んでいるなと思つておりまして、両先生の御貢献は非常に大きいのかというふうな別の評価をさせていただきたいと思ひます。

それから、新井先生にお伺いしたいんですが、私も、私どもは合区に關しましてはもう結論は持つておりまして、先回述べさせていただいてるんですが、もっともつと進めていって、先ほど議論にありましたように、ブロック制に持つていくと。選挙制度だけをブロック制にするのではなく、もう統治の在り方自体もブロック制にする、すなわち道州制にした方がいいんじゃないかという考え方を持つております。

そこに至る過程で、新井先生が先ほどおっしゃったように、例えば人口の一番少ないところに基數一を割り当てるとすると、もう多いところに物すごく行ってしまうと、例えば東京選出の議員ばかりになってしまうと、これは非常に問題であるというふうに思っております。

だから、その点に關しましては新井先生の考え方と同じなんですけれども、そういう考え方から発展して、統治の在り方を変えましよう、私どもは道州制がいいなと思っておりますけれども、そういう集権でなしに分権すると、それで分権の受皿としての道州をつくるというところにその議論は発展しないものでしょうか。お伺いしたいんですが。

○参考人(新井誠君) ありがとうございます。非常に重要な御指摘かなと思っております。

統治の在り方というのは変えるというふうなことがあるのは、今後の日本がどうあるべきかというふうなことについて非常に重要な課題でありまして、また分権というふうなものは非常に重要な課題であるというものは共有しているところでございます。

私がこの合区についての問題を考えるに当たって、もちろんこの後、合区を他のところとうまう少し進めたりとか、あとブロック制というふうなものを入れていくというふうなことに付いて、これはもう、そういうふうなことにされるのであればそれというふうなことで、つまり、ある特定の地域のみにしわ寄せが行っているというふうなことをとにかくちょっとやっぱりやめなさいといかないというふうなことをとにかく思っているところなんです。

実は、ちょっと今回お話ししていないんですが、せっかくなので一つ、私が非常に僕なり、私なりに実はラディカルなことをちょっと一つ言っていることがあるんですが、実は、例えば合区の方ばかり、人口少数県の話ばかり話してはいるんですけど、私なんかは、例えば、ちょっと怒られてしまうかもしれない、東京都をじゃ分割し

て、例えばその分割、四十六に分割して、北海道に一部人口を充ててそれで選挙区つくるかという話をしたら、多分これは東京都民が相当怒ると思いますし、また実はこれ国政のまさに重要課題になっていく。

ところが、合区の問題については、そういうふうなことが要は言えないような構造の中で導入されていかないかということ私は結構問題視しているところなんです、とにかく一部の合区というふうなものをなくす、特に人口少数県についてはそれを導入していいんだという思考をなくしていかないといけないんだというふうなことが私の話の背景には実はあるというふうなことがありまして、その後、しかし、そういうふうなことの思考ではなく、ブロック制なりというふうなことに思えば、一つあるのは議員とその地域の住民の距離の問題が出てきますが、もし、しかし不公平感がなくなるのであれば、そういうふうな方向性はあり得るのかなというふうに思ったりしております。

○浅田均君 ありがとうございます。

時間になりましたので、ここで終わらせていただきます。

○会長(中川雅治君) 山添拓君。

○山添拓君 日本共産党の山添拓です。

今日は、貴重な御意見をいただき、ありがとうございます。

お二人の参考人にそれぞれ伺いたいと思います。

参議院の選挙区の合区による一票の較差は正は、今日既にお話もありましたが、一部の県だけが合区の対象となり、そうでない県との間で不公平や不平等を生むことになりました。また、地方の人口減少が続けば、それに応じて新たな合区を設定していくことにもなります。

その意味で、合区による較差は正は限界があり、まあ既に限界かもしれません、そのように考えますが、お二人の御意見はいかがでしょうか。

○参考人(新井誠君) ありがとうございます。

私も、やはり合区で何かというふうなことだけでは何か限界があるのかなと思っております。実は、先ほどのお話の中でもちよつと言いましたのとあつたんですけれども、結局は、あとはもう議員さんをちよつとやっぱり増やしたりするというふうな方向を少し考えないと、私は、減らすというふうなことが、それ自体が別に常に良識だとは思ってはあらず、そういうふうな確保をするというふうなこと、非常に重要なことだと思っておりますので、実は、プラス、そうした議員の定数増などというふうなことも考えても、というふうなこともあり得るのかなと思っております。

もちろん、そこには経費の問題とか、やはりその議員さん自身の活躍というふうなものがきちんと見られるというふうなことが条件であるかなと思いが、そういうふうなこともあるので、実は合区というのはなかなか、合区を解消しただけで何か次というふうなことになると、確かにまだ課題は大きいかなと思っております。

取りあえず、以上です。

○参考人(上田健介君) ありがとうございます。

私自身も、先ほど申しましたように、合区というのが行われたときには、その投票価値の平等の観点から専ら見ればそれで較差が縮まるので、一つの方法だったのかなというふうに考えておつたんですが、実際やってみた後ですと、そのことを見ていきますと、まあやっぱりちよつとこれ問題がある仕組みだったんだらうと。

あと、その問題という中には、先ほどの地域との結び付きですとか投票率の低下ですとかそういう問題ももちろん大きいんですけども、従来、何か余り意識、言葉は言っていたけれども意識していなかった都道府県代表という、これがやっぱり崩れてしまっているわけですが、完全に。

じゃ、今、繰り返しですが、参議院はこの選挙区というのは一体何を代表しているのだというところが、やっぱり改めて考えてみると私自身は

ちよつとよく分かつておりません、都道府県代表というところで辛うじていうか、言い方は失礼ですけども、何か説明が付いていたように見える部分がちよつと付かなく、もう完全に付かなくなってしまうと。

ただ、これポジティブに考えれば、こうなつたおかげでというか、せいでと申しますか、両義的ですけども、先ほどの御議論のように、都道府県代表としての参議院というのは一体どういう活動をするかが考えられるんだらうかということをやっぱり真剣に議論されるようになっていまして、一つは、まあもしそこにこだわられるのであれば、そちらの方向で、都道府県代表としての参議院の役割、衆議院とは違う役割というのはどういう働きがあるのかということについてもつと強く打ち出していただいて、有権者あるいは最高裁に対してもメッセージを発していただくということが重要なんじゃないかなというふうに考えます。

以上です。

○山添拓君 ありがとうございます。

最高裁が抜本的な見直しを求めている中で、二〇一五年に自民党が強引に進めた合区制度が早くも限界を露呈しているということであらうと思います。

次もお二人の参考人に伺います。

この合区を解消するために憲法改正が必要だという議論が、主張があります。しかし、今日もお話がありますが、参議院が衆議院にも対等に近い強い権限が現状ある下で、参議院のみ投票価値の平等の要請を後退させるのは憲法論的に無理があるのではないかと。また、都道府県にアメリカやドイツの州と同様の高い独立性があるとは言えない下で、やはり投票価値の平等の要請を後退させるのは、これも憲法論的に無理があるのではないかと思います。

合区を正当化するための改憲論の合理性について伺いたいと思います。

○参考人(新井誠君) ありがとうございます。非

だってこれ使えるわけですからね。れいわみたいな使ひ方、マイノリティー優先というやり方だってあり得るわけですからね。この法の立て付けはちょっとおかしいと私は思いますね。

両先生とも全国民の代表原理との関係に言及されましたが、実は私の考えでは、全国民の代表原理と地域代表とか職能代表が衝突するというよりは、むしろ私は学生時代に習ったライブホルツの「現代民主主義の構造問題」という本思い出したんですけれども、要は政党の存在そのものが全国民の代表原理と真つ向から衝突しているという話ですよ。つまり、命令委任の禁止という大前提と、政党の代理人、つまり命令委任される国会議員の存在、どう違うんだと。

この問題、もうあと一分しかないというので、上田先生、いかがですか。

○参考人(上田健介君) 今政党のことをおっしゃったんだと思いますが、まあ、その通説でいけば、政党は事実上の、何というか、拘束関係なので、直ちにその命令委任の禁止には反しないということなんだろうと思います。ただ、私は、個人的にはやっぱりそこは余り政党の党議拘束とかの縛りというのは強くしない、し過ぎない方がいいとは思っております。

以上でございます。

○渡辺喜美君 やはり、これは政党本位制の選挙制度改革とか政党助成金法を作るときに、決定的に欠落していた議論なんです。だから、これがあつたので、私はもう一回原点に立ち戻って政党法を作るべきという議論をやるべきだと考えます。

以上です。終わります。

○会長(中川雅治君) 引き続き質疑を行います。が、これより一回の質疑時間は答弁及び追加質問を含め五分以内といたします。

山田宏君。

○山田宏君 今日、両参考人、ありがとうございます。いろいろと議論は出てまいりましたので、少しまとめみたいな形でお聞きをしておきたいと、こう思っております。

私、全国区、比例区を選挙基盤としておりましてから全国回るんですけども、もうとにかく地方の疲弊はひどいです。もう限界集落、そしてもう町自体が維持できない、生活もできない、こういう中で、どんどんどんどん地方が疲弊していると、こういう状態ですね。住民の生活の基盤もだんだんぐらぐらしてきていると。

例えば、お医者さんがいないところなんかどんどん増えています。また、歯医者さんがいなくなると住民がいなくなるんですよ。西表島で聞きました。歯医者さんがいないと、やっぱり歯の痛いの我慢できないから石垣島に移るんだそうです、みんな。こんな形で一体、こういう声を一体誰が国政で代弁するのかということについて、もういろいろなところでそういう悲鳴に似た声を聞いています。非常に深刻です。

町がだんだん崩壊してくると、その町に、例えば北海道一つ見れば、中国の資本が事実上入ってきて、いろんな土地を、もうここを何で買っただみたいなところのゴルフ場を買ったり、そういった国土の保全といった点でも非常に問題だと思っております。

じゃ、一体この地方の疲弊を誰が背負って、誰がこれを国政に届けるのかとなっていたときに、今日、今、地図をお配りいたしましたけれども、衆議院、参議院ですね、これ、ダイダイ色のところ、この三十年間で議席が増えたところ、減ったところはブルーです、そしてグレーのところは横ばいですが、三十年間ですね。これ見て分かるように、衆議院も参議院もみんな、首都圏、愛知県、そしてまた兵庫県、福岡県、こういったところに集中して、どんどん地方の代表、地方の声を届ける人がいなくなってきたんです。やはりその辺の危機感から、私は、一票の平等、価値を追求した形で、緊急避難になっている場合、これはおかしいと、やはりきちんと地方の声を反映させる方法を我々院が考えていかにやいかぬと、これ

が私の問題意識です。

そこで、今日のテーマは、まず参議院の意義を、役割をどう考えるのかということ、それに基づいてその参議院の選出方法をどう考えるのかと、この二点だろうと、こう思っています。

そこで、もう一度確認をさせていただきたいんですけども、私は、参議院の役割というのは、比例代表を通じて多様な声を、国民の声を反映させること、それから各都道府県単位で最低議席を一議席、まあ三年に一回交換ですから、交代ですから二議席というところになりますけれども、県を代表するのは、それぐらいのやはりきちんとした参議院の、やはり地方の声をきちんと反映させる、そしてさらに比例区で多様な声を反映させると、こういうふうにもう参議院の役割をきちんと絞ったらいんじゃないかと、その上で選挙制度を考えていく必要があると。

そう考えた場合、これ憲法上それ追求することができるわけですが、それとも憲法を改正しなきゃいけないのか、この点だけお聞きをしておきたいと思えます。両参考人。

○参考人(新井誠君) ありがとうございます。

私は、最高裁とはちよつと違う立場かもしれませんが、従前、もう本当に現在の憲法体制の下にぞういうふうなことを是非やっていくんではないかというふうなことを思っているところでございます。

特に憲法改正をしなくても、本来的には最高裁が論じていた、要は公正かつ効果的な代表とは何かというふうなことが非常に重要になってくるんではないかなと思っております。私は、やっぱり全国津々浦々から代表者が出てきているというふうなことの、まあ言ってみれば権利が背景にあるけれども、しかし、それこそやっぱり国民が一つに集まっているんだというふうなことの意味を持たせている、それが代表者の像だと思っております。特に参議院に関してそういうふうな像をきちんと位置付ける、それで、それに合うような役割をきちんと位置付けるというふうなことが、

今、当面できることではないかなと思っております。ところでございます。済みません。

○参考人(上田健介君) ありがとうございます。私もこれ、結論から申せば、憲法を改正しなくてもできるだろうと考えています。

一つは、最高裁が、私、十分に認識しておられないと思っている点がありまして、それは二院制であるということそのものです。二院制であるということは、これ憲法そのものが定めているわけですから、だから、参議院が衆議院と異なる形で民意を反映させるものなんだというこの点は何か、憲法上の何かランクの、何というか考慮していく事柄なのかと思ひますので、そこでその一つ、要素として、地域というか、全国からその代表というのが衆議院の人口比例とは違う形で出てくるんだということというのは、そういう形で載せれば言えるんじゃないかなというふうに私個人の考えとしては思っております。

以上です。

○山田宏君 終わります。

○会長(中川雅治君) 福島みずほ君。

○福島みずほ君 立憲・社民共同会派の社民党の福島みずほです。

今日は、御両人の参考人、本当に多角的な、専門的なことを御教授くださいまして、本当にありがとうございます。

私が聞きたいことは二問あります。

一問目は、今日は、新井参考人も上田参考人も憲法改正しなくてもよいという立場であることはよく分かりました。確かに、選挙制度って様々な面から見ると必要があるので、今日、多角的な様々な考慮が必要だということはよく分かりました。

日本国憲法は硬性憲法なので、自民党が合区創設の法律改正を提案し、強行し、しかし、今度は合区解消のための憲法改正と言っていることは、私自身はすさまじい違和感なんですね。

数年置きにいろんな議論があつたり、多角的に議論しなければならぬ選挙制度を憲法に書いて

しまつたら、憲法は硬性憲法ですから、それはもう本当に変えにくくなる、何十年、百年変えないんですか。じゃなくて、参議院はどうあるべきか、衆議院はどうあるべきか、参議院はどうしたいのか。いや、都道府県単位というのも一定理解はできるが、じゃ、一人ずつなんですか、アメリカのように、というの違うようにも思いますが、すし、ただ、そういうことをしよつちゅういろいろ議論しながら、どういう制度が公職選挙法としてベストなのかという議論すべきだというふうに思っています。

この点について、憲法を変えて書くべきことではないということに関していかがですかというのが一問目です。

二問目は、やはり女性を増やしたいとか、マイノリティーの人たちがもつと国会に出てくるべきだというので、比例重視でやるべきじゃないか。ヨーロッパ、北欧は比例制度の重視で緑の党や女性が進出します。ですから、選挙制度と比例をどう考えるかという中で、そういう政党政治、まさに、あるいは女性をもつと国会へという場合に、比例の活用ということを私は思っているんですが、その点についての御意見をお聞かせください。

○参考人(新井誠君) ありがとうございます。

両方とも非常に重要な論点だと思います。

まず一つは、選挙に関する要は様々な規定を憲法事項に置いてしまふと硬くなり過ぎてしまふというふうなことは、そのとおりかなと思うところはございます。

もちろん、選挙というのは権力者を選び出すというふうなシステムでもあるから、それ自体をきちんと硬性にしておくというのも非常に重要な部分はあるんですけども、他方で、今、日本国憲法の選挙事項法定主義というのは、実は皆様が多様に様々な形をつくれるというふうな意味で、非常に重要な意味が私はあると思っているところでもございます。

ですから、それを入れてしまふことによって縛

られることというのは結構あるのはあるかなと。特に、参議院の都道府県代表というふうなことをもし明確にしまふと、それはそれ自体で、実は権限関係の問題をもつとどうにかしなきゃいけないとか、先ほど来あるような弱さ、強さみたいな議論も出てしまふというふうなこともありますし、実は今の形で何かできるということを非常によく考えていただくというのはとても重要なことだと思います。

もう一点の、その比例代表を活用した様々な多様な声を入れるというの、これ、とても重要な問題だなと思っております。

日本でもちよつと可能かどうか分かりませんが、例えばパリテのような方法というんでしようかね、比例代表の中に男性と女性の名前を半分ずつ入れるという、そういうふうな方法なんかもあつたりする、ただ、それも全国民代表というふうなものかどうかという問題はあつたりするんですが、方法としてはとても重要な方向にあるのではないかなと思っております。

取りあえず、以上です。

○参考人(上田健介君) ありがとうございます。

憲法でどこまで選挙制度について書き込むのかというのは大変難しい問題でして、諸外国、重要な点だけ憲法に書いている国というのにもまあ多いです。その、それは日本国憲法でもその点を明確にするというの、もちろん議論、方向性の一つとしてはあり得るとは思いますが、ただ、今おっしゃられたとおり、ころころ変わると思いますし、一旦決めたことが、やはり、例えば、それは本当に憲法改正にして固定させようとするならば、ようよう慎重な議論が必要になるのではないかなというふうに考えます。

あと、今の比例代表の活用の仕方についてですが、もう大変重要な御指摘でして、だから本当に、その方向性、その一方で、その都道府県代表という方向性をより進めていくという方向性もある一方で、先ほど来申しました、何か衆議院ではやつぱり酌み取りにくいようなバックグラウンド

を持った方々の意見というのを国政の場に持ち出す、そういう組織としての参議院ということだと、比例代表というのはそういう方向で活用していく、その一つの要素として今女性という要素を挙げられたわけですけども、それももちろん大事だと思えます。

ただ、そうすると、やつぱり、じゃ、両方のバランスをどうやって取っていくんですかという話になってきますので、そうしたら最後は数字の、数字の問題になってきますけれども、ただ、最終的にそこで数字の問題になってくるとしても、そういう理念を持ち出してやつぱり選挙制度について議論されることというのは、特に参議院の場合はいろいろあつていいんじゃないかと私は考えます。

以上です。

○福島みずほ君 どうもありがとうございます。

○会長(中川雅治君) 平木大作君。

○平木大作君 公明党の平木大作でございます。

今日は大変にありがとうございます。

まず、改めて、先ほど御陳述の中でも触れられていたんですけども、投票価値の平等ということについて改めて聞きたいというふうに思っています。

これ、これまでの最高裁判決等見ても、今、現時点では大体参議院では三倍程度ということが一つの合憲の目安というか、そういう判断が下つていくわけです。これ、明らかにいわゆる二倍というものを基準に考えればいい衆議院とは違う、今後も三倍であれば合憲であり続けるのかとか、様々な問題が宙ぶらりんになっているというところ。

これを念頭に置いて、やはり選挙制度を考える上でこの投票価値の平等ということを常に我々も考えるわけですが、現状として衆議院の優越というものがあるにしても、これはもう憲法上の記述においても、実態としても、日本の参議院というのは極めて大きい権限を持ち権力を持っていると

いうのは恐らく多くの方が否定しないだろうというふうに思っています。

つまり、この投票価値の平等の憲法上の要請ってやはり相当強いものがあるということを考えますと、果たしてこれから選挙制度について議論する上で、そもそも何倍というこの数字が持つ意味って一体どう考えていったらいいのか。二倍というものの以外に何か数字として意味のある、意味を持ち得るものって何かあるのかということ。

もう一つは、先ほども、他の重要な要素、この参議院議員の都道府県代表的な性格とか様々なものが大事だというのは我々も認識をしております。ただ、その上で優先順位つてあるんだらうというふうな思っているんですね。最後、考える上で、やはりこの投票価値の平等というところはいずれにしても最優先で考えざるを得ないんじゃないかと思っているんですが、この二点について、お二人から御答弁いただけたらと思います。

○参考人(新井誠君) ありがとうございます。

私は、両院制とは何かというふうなことを考えたときに、やはりまず、これよく言われることですけれども、いわゆる下院については一票の較差を厳格にというふうなことがよく言われるところであつて、あとは上院の性格をどう位置付けるかというのが国によって違ふんだというふうなことがあるかなと思っております。

私は、日本ではそれが両方全国民代表となつておりまして、また投票価値の平等というのが重要だと言われているので、それを考えたときに投票の価値の平等というふうなものが全く、それ、当然ですけど、とても重要な価値であるというふうなことは否定はしないんだけど、しかし、とにかくそこからこぼれ落ちる利益をどこかが拾わなくてよいのかというふうなことを考えたときに、上院の性格というふうなものを日本でも少し衆院とはたがえたりすることができないんじゃないかと、それは現行憲法解釈の中でもできるんじゃないかというふうなことをちよつと思つているところがあります。

そのときに、最高裁も実は元々から言っているのは、投票価値の平等というふうなものをきちんと確保しながらも、それと調和的な要は制度をつくりなさいと、そのときに多様な価値なんかもきちんと拾えるようにというふうなことを言っているわけだから、これを一の方に行けば、それは全国民代表の正義が達成されるのかと言われると、私は最高裁がどう思うか、その他の方がどう思われるかというのはちよつと分らないけれども、私は何かそこはちよつと、全国民代表の理解の仕方というふうなことにやや違和感を私自身はちよつと覚えているところがございましてという感じでございします。

○参考人(上田健介君) 私は、数字についてですが、でも、まず最高裁の判例法理の理解として、最高裁は、まあ特に参議院について申せば、何倍だったらいということを言ったことは一回もないですね。ただ、その状況から見ても我々は今三倍程度なんじゃないかというふうな推測をしているにすぎなくて、最高裁自身、これが、よく言えば最高裁賢明だと思ふんですけども、まあ悪く言えば逃げているという評価もできるんですが、何倍ということを最高裁が言ったことは一度もないということがまずあります。

その上でですけども、私自身は、先ほどの新井参考人と重なるんですけども、やっぱり二院制ということの意味があると思います。第一院である衆議院については、私は投票価値の平等というの、やはり民主的正統性大事だと考えるんですけども、参議院はもちろん全国民の代表ですし、選挙で選ばれますので、その点もちろん重要な要素であることは間違いない。間違いないんですけども、やはり何かそこは、何かなお衆議院とは違う要素が入り得る。

現に、相当強いとはいえず、例えば予算等では完全に衆議院の優越が働くわけですし、やっぱりその評価もまた様々な評価ができると思うんですね。そんなに、やっぱりなお参議院は若干弱いんじゃないかという面が現行憲法でもあるわけですから、その評価によって実際どこぐらいまでの投票価値の平等が要請されるのかということは、ちよつとやっぱり論者によって幅があると。私は、若干緩めて考えていいんじゃないかなという立場でございします。

以上です。

○平木大作君 済みません、これを受けて合区の問題切り込みだったんですが、時間が参ったようですので。

ありがとうございます。

○会長(中川雅治君) 柴田巧君。

○柴田巧君 日本維新の会の柴田巧です。

今日は、両参考人の方には大変お忙しい中ありがとうございました。いい勉強をさせていただきました。

お聞きをしようとしていたことを既にもう触れられているところもあつて繰り返しになる部分もあるかと思いますが、確認の意味も含めてお聞きをしたいと思います。

まず一つは、投票価値の平等を求めていく、あるいは合区を解消するといったようなことのために定数を増やす方向もありだと。まあ一部は既に定数が増えている部分もあると思いますが、それでは今申し上げた合区の解消であつたり投票価値の平等のためには国会議員の定数を上げること自体は大した話ではないという御認識かどうか、お尋ねをしたいと思つています。

私たちは、やはり、こういう人口が減っていく中、当然国会議員の定数もこれ以上増やすべきではない、減らすべきだと思つていますし、この前も六増したわけですが、参議院は、我々は当然反対をいたしましたけれども、人口も減る、また地方議会は御存じのとおり定数を基本的に減らす方向で努力をしている中で、国会だけが投票価値の平等などのために増やしてもいいんだという考えにお立ちになるかどうか、お二人にお聞きをしたいと思います。

○参考人(新井誠君) ありがとうございます。当然、国民の考え方からすれば、増やすという

ふうなことはそんなにいうふうなことはあるかと思うんですが、私は、しかし、それ自体が要は常に正義の達成かどうかというの、ちよつと分らないところはあるかなと思つてるところでございします。つまり、やっぱりあとは歳費の問題とか、その辺りの解消の問題があるかなと思うんですが、やはり、よりきめ細かに代表を出してほしいというふうなことを考えるというのは、それは一つあり得る方法かなと思つてはいるんですね。

私は、それはそういうふうなことを思つていても、定数減が、別に定数をじや増やすのは大したことないかというふうなことは全然思つていなくて、それはそれなりにやっぱり国民の理解が必要で、そこには、当然ですが、国会議員さんのやっぱり役割とは何かというふうなことと国民は納得はしてくれないというふうなことは思つております。

○参考人(上田健介君) 私もおおむね同じ意見でございします。

ちよつと素朴なかつ失礼な物言いですけども、国民の目から見たときに、国会議員の役割というのは単に議決のときに票を投じるだけだと、それはしかも党議拘束でもうあらかじめ結果が分かっているんだということであれば、人数はそんなに要らなくて、結局何人でも大体それで決まるわけですから、そういうイメージというのは一つあるのかなと思ひます。

ただ、実際に国会議員というのはそれだけの働きではなくて、様々な働きをしていらつしやる。例えば、私、先ほど申しましたように、一つの方性として行政監視機能とか、そういうところにかじを切つていって、検証とかあるいは政策提案とか、そういうところを頑張つていくんだ、そういうところを国民に見せて、国民が理解をするということであれば、しかもそれは政党の党議じゃなくて個人本位ですよ、個々の先生方のバックグラウンド生かされて活動される。それが

国民に伝われば、だったらもう少し人数を増やしても、やっぱりそれに、その費用に値するだけの値打ちがあるんじゃないかというふうな、そういうことになるんじゃないかなというふうな考えます。

以上です。

○柴田巧君 ありがとうございます。

次に、ブロック制のことについて改めてお聞きをしたいと思いますが、既に両参考人から御見解が示されたところですが、遠い将来の姿というか、選挙制度ではなくて、もっと現実的に有力な選択肢になり得るのではないかと私も考えています。先ほどうちの党の浅田委員からお話がありましたが、今問題になっている、今合区によって問題になっている、例えばうちの県だけという不満や不平等感、そういうものはそのブロック制で、よることによって解消することができると思われます。また、喪失感もそういうことになると思います。また、大きく選挙区がなるというのは、選挙の主体という運動の中心になるのはこれまでの都道府県中心になると思ひますし、既にブロック制は衆議院などでもなじみのある制度だと思ひます。

そういう意味では、今先ほど申し上げたように、一つの採用、方法としてあり得るだろうということではなくて、有力な選択肢として本来もつと組上にのせて議論があつてしかるべきではないかと思ひますが、改めて両参考人の御意見をお伺いしたいと思います。

○参考人(新井誠君) ありがとうございます。

おつしやるのとおり、一つ、ブロック制というふうなものは、一つの選択肢として、あり得る方向としてあるかなと思つてるところでございします。

ただ、私ちよつと一つ懸念をしているのは、実は比例代表の今ブロック制で県単位で選挙運動をしようとするとなると、結局のところ、また人口多数県の人の投票で要は当選者が決まっていったりするということの起り得ないかなと

いうのは常々実は思っておりまして、結局は、その人口少数県の人たち用の投票活動、その県の要は選出、県から出てきている方を当選させるには結構大変だみたいなことは起きないのかなんということはいつも思っております。

ただ、選挙肢としてはあり得るというふうに思っています。

○参考人(上田健介君) 私も同様でして、選挙肢としては十分にあり得ると思っております。

ただ、重なりますけれども、ブロック制にするとか、じゃ、その中で代表というのはどういう意味を持つてくるのかですか、あるいはブロック制にしたなら、やっぱりその中で人口過密地域の結局長代表者というのが結局発言権を持つて、そこに何か集中するんじゃないかと、そういうことというのは考えられますので、その辺も検討された上で、しかし、十分に選挙肢としての一つとしてはあり得ると思います。

以上です。

○柴田巧君 ありがとうございます。終わります。

○会長(中川雅治君) 山下芳生君。

○山下芳生君 日本共産党の山下芳生です。両先生、ありがとうございます。

私からは選挙制度改変の在り方について聞きます。

選挙制度は、憲法が保障する国民の権利の問題であり、議会制民主主義の根幹であります。したがって、その改変は憲法の要求に沿うものであることを前提に、議会を構成する全会派が意見をもち寄り、議論を重ね、全会一致で実施することが望まれます。多数会派が少数会派の意見を見無視し、自らに有利な選挙制度への改変を数の力で押し通すならば、それはやがて独裁政治にもつながりかねません。その趣旨から、参議院の選挙制度改革は、従来、全会派が参加する協議会が設置され、少数会派の意見の尊重並びに全会一致の原則を確認しながら進めてきました。

両参考人は、こうした進め方についてどうお考

へか、簡潔に御意見伺いたいと思います。

○参考人(新井誠君) ありがとうございます。非常に、私は聞いていて重要な考え方だなと思っております。

是非、衆議院とは別に、特に参議院に関してはというふうな話になれば、実はそういった党派を超えた共通利害というふうなものを、利益というふうなものを確保しようという努力をされているのは非常に今伺ってすばらしいと思っております。これは合区の問題は、私いつも思いますけど、これは党派を超えた問題だと思っております。とにかくそのこともお考えいただいて、特に参議院で真剣に取り組んでいただいているようなのだというふうな話になれば、非常に今のお話になった方向性はとても良いことではないかなと思っております。

○参考人(上田健介君) ありがとうございます。

私も基本的に、全会派が参加をして議論を重ねて、全会派が一致をして変えるというのは、やはり大事なことなんじゃないかというふうには考えます。

ただ、もう一つ大事な要素というのは、やはりその結果いつまでも決まらないというのはまたこれはこれでやはり問題がありますので、やっぱり限られた時間の中で、様々なプレッシャーがある中で議論を進めてお決めにならなければいけないというのは大変だとは思いますが、知恵を出しか、何というか、良い、何というか、知恵を出しかって決めていただければなというふうに願っております。

以上です。

○山下芳生君 御評価いただきましたが、この間の参議院選挙制度の改変は、こうした確認が乱暴に踏みじられてきたと言わざるを得ないと思っております。

二〇〇〇年の非拘束名簿式の導入は、選挙制度改革協議会で丁寧に議論が重ねられ、来年の選挙は現行制度で行うとの全会派合意があったにもかかわらず、えひめ丸事故への政権の対応の不手際

などにより自民党支持率が急降下し、党名を書く選挙制度では不利になると考えた自民党が突然非拘束名簿式を持ち出して強行し、翌年の選挙から導入されたものです。

当時、私は、協議会の一員として余りの党利党略ぶりに怒りを禁じ得ませんでした。二〇一五年の鳥取・島根、徳島・高知を合区にする十増十減は、最高裁判決が求めた抜本改革の要請に応える改革案を各党が、各会派が提案する中、自民党が改革案の提案を先延ばしにし、協議会が合意に至らずに、急遽提出された合区案は、委員会審査も行わずに本会議で強行されたものです。

二〇一八年の特定枠の導入は、合区によって立候補できない自民党議員候補者の救済という党利党略そのものですが、それまでの約一年間にわたる参議院改革協議会選挙制度専門委員会一度も提案しなかった特定枠案を自民党が突然提出し、強行したものでした。私は、委員会での反対討論を用意していましたが、それも封殺されました。こうしたこの間の経緯について、両参考人、いかがお感じでしょうか。

○参考人(新井誠君) なかなかその辺りはもう皆様の方法になってくるかなと思いますが、ただ、やはり、これ十分協議を重ねていただきたいというの、な国民の一人として思うところではございます。

とりわけ特定枠の在り方なんかはきちんと考えないと、やっぱりまず憲法学者からすると、特定枠はやっぱりちよつと何か矛盾関係を持つているよなというふうなことを思う方もいたりするわけですから、実はそういうふうな憲法研究などをしている人間なんかの観点から見ても、やっぱりちよつと慎重な議論をしていただくというのが重要になってくるかなと思っております。

○参考人(上田健介君) 私もちよつと、なかなか党派的なものに対して何か言うとか党派的になってしましますので、ちよつとそれ、コメントは差し控えたいんですが、やっぱり慎重に議論をしていただきたいですし、いきなり何か出されたらやっぱり検討できませんので、それはやはり、何というか、きちんと組上に上げて、できれば我々のような者の意見も聞いていただいた上で進めていただけると有り難いと思っております。

以上です。

○山下芳生君 時間参りましたので。

いきなり検討できないものが出てきたんですよね、時間もない中。その繰り返しでした。私は、自民党は選挙制度のことを論じるなら、このような党利党略、多数による横暴を繰り返してきたことへの真摯な反省から語っていただかなければならない、それなしにあれこれ語る資格はないと、私、身をもって感じております。ましてや、参議院の選挙制度を憲法改定のためにこれにすることは許されないということを強く申し上げて、終わります。

○会長(中川雅治君) 他に御発言もないようですから、参考人に対する質疑は終了いたします。

参考人の皆様には貴重な御意見をお述べいただきましたまして、誠にありがとうございます。審査会を代表いたしまして厚く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。

午後三時二分散会

六月三日本審査会に左の案件が付託された。

- 一、憲法改悪を許さないことに関する請願(第一四五八号)(第一四五九号)(第一四六〇号)(第一四六一号)(第一四六二号)(第一四六三号)(第一四六四号)(第一四六五号)(第一四六六号)(第一四六七号)(第一四六八号)(第一四六九号)(第一四七〇号)
- 一、改憲発議に反対することに関する請願(第一四八四号)
- 一、憲法改悪を許さないことに関する請願(第一四八五号)(第一四八六号)(第一四八七号)(第一四八八号)(第一四八九号)(第一四九〇号)

第二十八部 憲法審査会会議録第六号 令和四年六月八日【参議院】

号)(第一四九一号)(第一四九二号)(第一四九三号)(第一四九四号)(第一四九五号)(第一四九六号)(第一四九七号)(第一六二八号) 一、改憲発議に反対することに関する請願(第一七〇三号) 一、憲法改悪を許さないことに関する請願(第一七〇四号) 一、憲法を暮らしにいかし改憲をさせないことに関する請願(第一七〇五号)	憲法改悪を許さないことに関する請願 請願者 大阪府河内長野市 寺下結 外七千六百二十六名 紹介議員 紙 智子君 この請願の趣旨は、第二九八号と同じである。	この請願の趣旨は、第二九八号と同じである。 第一四六八号 令和四年五月二十日受理 憲法改悪を許さないことに関する請願 請願者 長崎市 西川忠 外七千六百二十六名 紹介議員 武田 良介君 この請願の趣旨は、第二九八号と同じである。	この請願の趣旨は、第二九八号と同じである。 紹介議員 伊藤 岳君 第一四八七号 令和四年五月二十三日受理 憲法改悪を許さないことに関する請願 請願者 鹿児島県阿久根市 川路千鶴子 外一万五千八百四名 紹介議員 市田 忠義君 この請願の趣旨は、第二九八号と同じである。
第一四五八号 令和四年五月二十日受理 憲法改悪を許さないことに関する請願 請願者 長崎市 浦越小百合 外七千六百三十四名 紹介議員 井上 哲士君 この請願の趣旨は、第二九八号と同じである。	第一四六四号 令和四年五月二十日受理 憲法改悪を許さないことに関する請願 請願者 京都市 福井昭紀 外七千六百二十六名 紹介議員 倉林 明子君 この請願の趣旨は、第二九八号と同じである。	第一四七〇号 令和四年五月二十日受理 憲法改悪を許さないことに関する請願 請願者 長崎市 峯脇麻有美 外七千六百二十六名 紹介議員 山添 拓君 この請願の趣旨は、第二九八号と同じである。	第一四八九号 令和四年五月二十三日受理 憲法改悪を許さないことに関する請願 請願者 岩手県大船渡市 柳谷友子 外一万五千八百四名 紹介議員 紙 智子君 この請願の趣旨は、第二九八号と同じである。
第一四五九号 令和四年五月二十日受理 憲法改悪を許さないことに関する請願 請願者 さいたま市 近藤孝志 外七千六百二十六名 紹介議員 伊藤 岳君 この請願の趣旨は、第二九八号と同じである。	第一四六五号 令和四年五月二十日受理 憲法改悪を許さないことに関する請願 請願者 沖縄県浦添市 幸地さとみ 外七千六百二十六名 紹介議員 小池 晃君 この請願の趣旨は、第二九八号と同じである。	第一四八四号 令和四年五月二十三日受理 改憲発議に反対することに関する請願 請願者 埼玉県戸田市 小野久芳 外八名 紹介議員 岩淵 友君 この請願の趣旨は、第一号と同じである。	第一四九〇号 令和四年五月二十三日受理 憲法改悪を許さないことに関する請願 請願者 岩手県大船渡市 谷本修子 外一万五千八百四名 紹介議員 吉良よし子君 この請願の趣旨は、第二九八号と同じである。
第一四六〇号 令和四年五月二十日受理 憲法改悪を許さないことに関する請願 請願者 長崎市 井上功 外七千六百二十六名 紹介議員 市田 忠義君 この請願の趣旨は、第二九八号と同じである。	第一四六六号 令和四年五月二十日受理 憲法改悪を許さないことに関する請願 請願者 名古屋市中区 谷口美穂 外七千六百二十六名 紹介議員 田村 智子君 この請願の趣旨は、第二九八号と同じである。	第一四八五号 令和四年五月二十三日受理 憲法改悪を許さないことに関する請願 請願者 愛知県岡崎市 森崎淑江 外一万五千八百十一名 紹介議員 井上 哲士君 この請願の趣旨は、第二九八号と同じである。	第一四九一号 令和四年五月二十三日受理 憲法改悪を許さないことに関する請願 請願者 徳島県阿波市 川村重子 外一万五千八百四名 紹介議員 倉林 明子君 この請願の趣旨は、第二九八号と同じである。
第一四六一号 令和四年五月二十日受理 憲法改悪を許さないことに関する請願 請願者 堺市 岡尾勝代 外七千六百二十六名 紹介議員 岩淵 友君 この請願の趣旨は、第二九八号と同じである。	第一四六七号 令和四年五月二十日受理 憲法改悪を許さないことに関する請願 請願者 長崎市 島内美恵子 外七千六百二十六名 紹介議員 大門実紀史君	第一四八六号 令和四年五月二十三日受理 憲法改悪を許さないことに関する請願 請願者 鹿児島県阿久根市 折橋妙子 外	この請願の趣旨は、第二九八号と同じである。

第一四九二号 令和四年五月二十三日受理 憲法改悪を許さないことに関する請願 請願者 愛知県江南市 森千夏 外一万五千八百四名 紹介議員 小池 晃君 この請願の趣旨は、第二九八号と同じである。	紹介議員 山添 拓君 この請願の趣旨は、第二九八号と同じである。 第一六二八号 令和四年五月二十五日受理 憲法改悪を許さないことに関する請願 請願者 東京都江戸川区 文絵里子 外八千六百二十一名 紹介議員 田村 智子君 この請願の趣旨は、第二九八号と同じである。	を変える自民党の狙いは、こうした戦争する国づくりへの道を自由に進めることにある。今、大切なことは、全て国民は個人として尊重され、生命、自由及び幸福追求に対する国民の権利(第十三条、個人の尊重・幸福追求権・公共の福祉)や、全て国民は健康で文化的な最低限度の生活を営む権利(第二十五条、生存権・国の社会的使命)などを守り、憲法が明言している政治を行うことである。今こそ、全ての国民の平和と人権、生活の向上のため、憲法を守り、いかすことを求める。 ついては、次の事項について実現を図られたい。 一、自民党が進める憲法第九条などの改憲発議に反対すること。 二、憲法を守りいかし、全ての国民が人間らしく生き、働き、安心して暮らせる社会を実現すること。
第一四九三号 令和四年五月二十三日受理 憲法改悪を許さないことに関する請願 請願者 名古屋市 丹羽和子 外一万五千八百四名 紹介議員 田村 智子君 この請願の趣旨は、第二九八号と同じである。	第一七〇三号 令和四年五月二十六日受理 改憲発議に反対することに関する請願 請願者 東京都墨田区 大和キミ子 外四千六百三十名 紹介議員 吉良よし子君 この請願の趣旨は、第一号と同じである。	
第一四九四号 令和四年五月二十三日受理 憲法改悪を許さないことに関する請願 請願者 新潟県村上市 伊與部二郎 外一万五千八百四名 紹介議員 大門実紀史君 この請願の趣旨は、第二九八号と同じである。	第一七〇四号 令和四年五月二十六日受理 憲法改悪を許さないことに関する請願 請願者 埼玉県比企郡ときわ町 野原和夫 外千三百六十名 紹介議員 伊藤 岳君 この請願の趣旨は、第二九八号と同じである。	
第一四九五号 令和四年五月二十三日受理 憲法改悪を許さないことに関する請願 請願者 愛知県一宮市 黒田せつ子 外一万五千八百四名 紹介議員 武田 良介君 この請願の趣旨は、第二九八号と同じである。	第一七〇五号 令和四年五月二十六日受理 憲法を暮らしにいかし改憲をさせないことに関する請願 請願者 埼玉県ふじみ野市 湊陽向 外二千二百九十一名 紹介議員 伊藤 岳君 自民・公明政権は、コロナは緊急事態だから憲法に緊急事態条項を創設するとし、二〇二一年四月の日米首脳会談では、台湾海峡などでの紛争に対して自衛隊が関わることを宣言した。その際政府は、集団的自衛権の行使を認めた安保法制を適用できると答弁している。あわせて政府は、史上最大の軍事予算を更に増やし敵基地攻撃の検討まで進めるなど、日本が海外で武力行使に乗り出す危険性が大きくなっている。つまり、憲法第九条	
第一四九六号 令和四年五月二十三日受理 憲法改悪を許さないことに関する請願 請願者 長野県埴科郡坂城町 宮下葵生 外一万五千八百四名 紹介議員 山下 芳生君 この請願の趣旨は、第二九八号と同じである。		
第一四九七号 令和四年五月二十三日受理 憲法改悪を許さないことに関する請願 請願者 東京都板橋区 黒田二郎 外一万五千八百四名		