

第二百十回国 参議院憲法審査会會議録第三号

令和四年十二月七日(水曜日)

午後一時開会

委員の異動

十一月九日

辞任

吉井 章君

片山 大介君

柴田 巧君

補欠選任

佐藤 正久君

東 徹君

浅田 均君

十二月六日

辞任

佐藤 正久君

松山 政司君

補欠選任

広瀬めぐみ君

山本 啓介君

十二月七日

辞任

山本 啓介君

補欠選任

足立 敏之君

出席者は左のとおり。

会長

幹事

中曽根弘文君

浅尾慶一郎君

片山さつき君

堀井 巖君

牧野たかお君

山本 順三君

小西 洋之君

吉田 忠智君

西田 実仁君

音喜多 駿君

大塚 耕平君

山添 拓君

委員

足立 敏之君

青山 繁晴君

赤池 誠章君

事務局側

憲法審査会事務局長

法制局側

加賀谷ひろ君

法制局長

川崎 政司君

本日の会議に付した案件

○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、憲法における参議院の在り方並びに参議院議員の選挙区の一票の較差及び合区問題を中心として))

○会長(中曽根弘文君) ただいまから憲法審査会を開会いたします。

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、憲法における参議院の在り方並びに参議院議員の選挙区の一票の較差及び合区問題を中心として)について法制局及び憲法審査会事務局から説明を聴取した後、委員間の意見交換を行います。

全体の所要は二時間を目標といたします。

まず、法制局及び憲法審査会事務局から順次説明を聴取いたします。

なお、御発言は着席のままで結構でございます。

川崎法制局長。

○法制局長(川崎政司君) 参議院法制局長の川崎でございます。どうかよろしくお願いいたします。

私の方からは、お手元の資料に基づき、第一として、参議院の制度とその経緯、第二として、参議院選挙制度と定数較差に関する最高裁判決の変遷、最高裁の判断枠組み、令和四年選挙をめぐる高裁判決の状況について御説明させていただきます。

表紙をめくっていただき、一ページには、選挙権や投票価値の平等も含め、参議院の位置付け、

組織、権能、衆議院との関係など、憲法の関連規定を挙げておりますので、適宜御参照ください。

まず、参議院の制度に関する経緯等について、日本国憲法制定時にまで遡って確認をしておきたいと思っております。二ページとなります。

終戦後、帝国憲法の改正が問題となる中で、日本政府は、二院制の維持を前提に、貴族院を参議院に改称し、選挙又は勅任された議員で構成することを考えていたところ、GHQから示された案は一院制を採用していただきました。日本政府側は直ちに二院制について問いただし、GHQ側も民選を条件に二院制を認め、日本側がGHQに提示した三月二日案では、参議院は地域別又は職能別に選挙された議員及び内閣が両議院の議員から成る委員会の決議により任命する議員で組織するとしましたが、GHQはこれを受け入れず、両議院は国民により選挙せられ全国民を代表する議員をもって組織すると規定されることになりました。これが現在の憲法四十三条の規定となりましたのでございます。

そして、そのような参議院の意義について、政府は帝国議会の審議において、一院の専制の防止、慎重審議、世論の反映を挙げております。

一枚めくっていただきまして、三ページでございます。

参議院の権能の規定の経緯についても衆議院との関係を中心に簡単に触れておきますと、まず、法律案の議決については、日本政府の三月二日案では、衆議院で引き続き三回可決して参議院に移した法律案は、最初の議事の日から二年を経過したときは、参議院の議決の有無によらず法律として成立するとしていましたが、GHQの提案を受け、衆議院での出席議員の三分の二以上による再議決と参議院が六十日以内に議決しないときの衆議院によるみなし否決の規定に変更されております。

参議院の権能の規定の経緯についても衆議院との関係を中心に簡単に触れておきますと、まず、法律案の議決については、日本政府の三月二日案では、衆議院で引き続き三回可決して参議院に移した法律案は、最初の議事の日から二年を経過したときは、参議院の議決の有無によらず法律として成立するとしていましたが、GHQの提案を受け、衆議院での出席議員の三分の二以上による再議決と参議院が六十日以内に議決しないときの衆議院によるみなし否決の規定に変更されております。

す。

また、予算、条約の承認、内閣総理大臣の指名の議決についても、三月二日案や憲法改正草案要綱では、参議院で衆議院と異なる議決をした場合の規定は設けられていたのに対し、参議院が一定の期間内に議決しない場合の規定は設けられていなかったところ、審議の引き延ばしを制限するためとして、総司令部側の了承を得て、四月十七日に発表した憲法改正草案では、予算と条約については四十日以内、内閣総理大臣の指名については二十日以内に参議院が議決しないときは衆議院の議決が国会の議決となる旨が規定され、その期間については、帝国議会における衆議院の審議の段階で十日ずつ短縮する修正が行われております。

さらに、四ページとなりますが、参議院の独自の権能である緊急集会については、三月二日案には、第七十六条として、衆議院の解散その他の事由により国会を召集できない場合において緊急の必要があるときは、内閣は法律又は予算に代わる閣令を制定することができる旨の規定があり、これは帝国憲法の緊急勅令条項と緊急財産処分条項を念頭に置いたものでしたが、GHQは、あらかじめ法律で適当に委任しておけばよいなどとして拒否し、一旦はこのような規定は消えることとなります。

しかし、日本政府は諦めず、その後の交渉の中で、衆議院の解散の場合に活動不能となるのは不合理として、参議院が国会としての権限を行うとする案、国会に置かれる常置委員会が国会の権限を行うとする案、さらには、衆議院の解散等の事情により国会を召集できない場合に内閣が緊急措置をとることができるとする案などを提示しますが、GHQ側からは、拒否され、逆に、議会解散に備えこうした規定が絶対必要であるならば、参議院に議会の職能を代行させることがよいとして参議院の緊急集会制度の提案がなされ、これが採用されたものであります。

その意義については、下の段に、四ページ下の段になりますが、政府は、帝国議会において、従

来の憲法は緊急の措置を講ずるに当局者に便宜過ぎるがために、民主政治を徹底する見地から、衆議院が解散され、急に国会を開くことができない場合に、参議院の緊急集会という方法をもって、予測すべからざる緊急の事態に対し暫定の措置をとり得ることとしたと説明をしているところでございます。

一ページめくっていただきまして、参議院の選挙制度創設の経緯についても見ておきたいと思っております。

全国民を代表する選挙された議員で組織するという枠が規定された上で、法律で定めることとされた参議院の選挙制度をどのようなものとするのか、日本政府は腐心することになり、また、衆議院の帝国憲法改正案委員会の附帯決議では、衆議院と重複する機関とならないよう、参議院の構成にある者がその議員となるに容易なるよう求められることにもなります。

参議院の選挙制度は政府の臨時法制調査会で検討が行われ、そこでは、練達堪能の士の選出を念頭に、地域や全国の直接選挙制、間接選挙、複選制、職能代表制、推薦制など様々な案が議論されましたが、結局、議員定数は衆議院議員の定数の三分の二内外とする、選挙区については、議員の半数は各都道府県の区域により、残りの半数は全国一選挙区とすることを柱とする要綱を政府に答申することになります。

これを受けまして、参議院議員選挙法案が帝国議会に提出されます。その審議で、大村国務大臣は、主として被選挙人の年齢及び選挙区の構成を異ならせることにより、衆議院との構成上の相違を実現していくほかはないとし、全国選出議員は学識経験共に優れた全国的な有名有為の人材を簡拔することを主眼とし、職能的知識経験を有する者が選挙され得ることにより職能代表制の長所を取り入れる狙いを持ち、地域代表的性格を有する地方選出議員と相まって参議院を特徴あらしめる旨の説明を行っております。

これらを踏まえつつ、六ページとなりますが、参議院の制度に関する見方についても確認をしておきたいと思っております。

憲法制定時における政府側の見方は、参議院に衆議院と同じ権能を認めるものではなく、地道な組織ではあるけれども激しい力を持たない院になつており、任期も衆議院より長いことなどにより参議院の性格が決まってくるとしており、第二次院や反省院といった捉え方がなされております。

これに対し、最高裁判平成二十四年判決では、憲法の趣旨は、議院内閣制の下で限られた範囲について衆議院の優越を認める一方、立法を始めとする多くの事柄について参議院にも衆議院とほぼ等しい権限を与え、参議院議員の任期をより長く、長期とすることによって、多角的かつ長期的な視点から民意を反映し、衆議院との権限の抑制、均衡を図り、国政の運営の安定性、継続性を確保しようとしたものであるとし、参議院は衆議院とともに国権の最高機関として適切に民意を国政に反映する責務を負っているところでございます。

このように、時代の変化、衆参のねじれなどを背景とした参議院の役割や存在感の高まりなどにより、参議院の制度に対する見方には変化が見られ、そのことが参議院の民主的性格、ひいては投票価値の平等の議論にも影響を与えていると見ることができのではないかと考えられます。

なお、御参考までに、アメリカの政治学者、レイプハルトによる著名な二院制の分類では、日本の二院制は、権限等が対等で構成が類似的な程度に強い二院制とされているところでございます。

次に、以上のことを念頭に置き、参議院の選挙制度と定数の較差の問題について見ていきたいと思います。

七ページと八ページを御覧ください。左のページで参議院の選挙制度の経緯、右のページで最高裁判決の変遷を示しております。

参議院の選挙については、昭和二十二年に、都道府県を単位とする地方区選挙百五十人、全国区選挙が百人という構成でスタートします。憲法制定時において注目されたのは七ページの右の列の全国区の方であり、初期の参議院選挙では無所属議員が多数当選して緑風会が結成され、是々非々による対応をするなどして参議院の独自性が発揮されましたが、全国区選挙につきましては、次第に有権者の選択や選挙運動の困難性などの問題点が議論されるようになり、昭和五十七年には拘束名簿式の比例代表制が導入されることになりました。

しかし、この制度に対しても、候補者の顔が見えない選挙、過度の政党化などの批判が生じ、平成十二年の改正では非拘束名簿式に改正されました。

なお、平成三十年の改正では、一部を拘束式にできる特定枠の制度も導入されております。ちなみに、非拘束名簿式の比例代表制と特定枠につきましては、最高裁は合憲との判断を示しているところでございます。

他方、七ページ左の列の地方区、現在の選挙区選挙については、人口比例の形で議員数が各都道府県の選挙区に配分され、当初の最大較差は二・六二倍でした。しかし、その後は、都市への人口の移動により、選挙区間の定数較差が四倍や五倍、さらには六倍を超え、定数較差訴訟が裁判所に提起されるようになり、国会はこの定数較差問題への対応を迫られることになりました。

最高裁が参議院選挙については投票価値の平等が憲法上の要請であるとしたのは、昭和五十八年判決であります。当初は、都道府県単位の選挙にも理解を示しつつ、投票価値の平等の要請についても最高裁は緩やかに解し、較差が五倍台でも合憲としましたが、次第に実質的に厳格な姿勢を示すようになります。最高裁はこれまでに、平成八年、平成二十四年、平成二十六年の三度ほど違憲状態判決を出していますが、特に平成二十四年判決以降は投票価値の平等の要請を重視する姿勢を

より強め、平成二十六年判決では平成二十四年改正による是正後の四・七七倍の較差を違憲状態としております。

国会の側では、それまで選挙区間での定数の増減により最大較差を縮小する改正で対応してきましたが、それには限界もあることから、平成二十六年の判決を受け、平成二十七年改正では四県二合区を含む十増十減を行い、最大較差は二・九七倍にまで縮小し、これに対し平成二十九年判決は、選挙時最大較差三・〇八倍を合憲と判断しました。そして、平成三十年改正の選挙区での定数二増による較差は正に對し、最高裁は令和二年判決で、選挙時三・〇〇倍の較差を合憲としております。

一ページおめくりくださいませ。

九ページには、投票が選挙結果に及ぼす影響力の平等を要求する投票価値の平等の意義・憲法上の根拠・選挙制度における位置付け、憲法四十三条の全国民の代表の意義に関する最高裁の判断を示しております。

また、右側の十ページでございますが、最高裁が国会の広い裁量を認めた両議院議員の選挙制度の憲法適合性に関する判断枠組み、参議院選挙制度の独自性に関する国会の合理的裁量についての最高裁の判示を挙げております。

その上で、十一ページに参ります。

定数較差に関する判断枠組みをこちらで示しております。

最高裁は、昭和五十八年判決以来、何倍未満といった較差基準は採用しておらず、投票価値の著しい不平等状態が生じ、かつ、それが相当期間継続しているにもかかわらず是正措置を講じないことが国会の裁量権の限界を超えると判断される場合に憲法に違反するとの考えを示しております。

すなわち、下の段でございますが、裁判所は、第一段階として、投票価値の不均衡が違憲の問題が生ずる程度の著しい不平等状態に至っているかどうか、第二段階として、不平等状態になっている場合に、選挙までの期間内に是正しなかったこと

とが国会の裁量権の限界を超えるととして憲法違反に至っているかどうかといった二段階で審査を行っているところです。

なお、十二ページで投票価値の平等と国会の対応に関する最高裁の判断がどう変わってきたのかをまとめております。

まず、昭和五十八年判決は、都道府県単位の選挙の仕組みの下では、投票価値の平等の要請は人口比例主義を基本とする選挙制度の場合と比較して一定の譲歩、後退を免れず、較差の是正にも限度があるとしていましたが、これに対し平成二十四年判決は、実質的にこの考え方を變更し、参議院の選挙であること自体から直ちに投票価値の平等の要請が後退してよいと解すべき理由は見出し難い、都道府県を参議院の選挙区単位とする憲法上の要請はなく、投票価値の平等との関係から、その仕組み自体を見直すことが必要としました。

平成二十四年判決の考え方はその後も基本的に維持されておりますが、平成二十九年判決では、投票価値の平等の要請との調和が保たれる限りで都道府県の意義や実体等を考慮要素とすることは否定されないとした上で、合区を平成二十四年判決の趣旨に沿った較差は正であると、また、令和二年判決では、参議院選挙制度改革の漸進性にも言及しつつ、立法院の較差は正を指向する姿勢は失われていないとしております。

最後に、十三ページから十四ページで令和四年の参議院選挙をめぐる高裁判決の状況について簡単に御説明いたします。

まず、参議院の選挙区間の定数較差の状況を確認しておきますと、令和四年選挙では最大較差は三・〇三倍、三倍を超える選挙区が三つに増えております。ちなみに、合憲とされた令和元年選挙の最大較差は三・〇〇倍、平成二十八年の選挙は三・〇八倍でした。これに対して、十四ページでございますが、全部で十六の訴訟が提起されましたが、高裁判決については合憲が七、違憲状態が八、違憲が一といった状況となっております。

そのポイントをまとめておりますが、合憲判決

では、第一段階で、平成二十八年選挙や令和元年選挙と比較して較差は縮小、僅かな拡大にとどまること、参改協や憲法審査会で検討が行われ、継続も予定されていることなどが考慮されております。

これに対し違憲状態判決では、第一段階で、三・〇三倍の較差のほか、三倍を超える選挙区が三つで全有権者数に占める割合が二〇・一％となつていて、較差の是正を指向する立法院の姿勢が弱まっていることなどを問題視する一方、第二段階で、令和二年最高裁判決が合憲であったこと、選挙制度改革の漸進性、合区解消をめぐる議論などを考慮し、裁量の限界は超えていないとするものでございます。

さらに、違憲判決は、第二段階でも、令和二年国勢調査により不平等状態が明らかとなったのに、是正しなかったことが裁量権の逸脱であるとして違憲としましたが、選挙は無効としませんでした。

これらを受け、舞台は最高裁に移り、これまでの例に照らすと、来年の秋頃までにはその判断が示されるのではないかと考えられます。

私からは以上でございます。

○会長(中曽根弘文君) 加賀谷憲法審査会事務局

○憲法審査会事務局(加賀谷ひろ君) 憲法審査会事務局、加賀谷でございます。よろしく願ひいたします。

私からは、お手元の最新版の資料に基づきまして、まず合区制度に関して御説明いたします。

資料の十七ページから十八ページを御覧ください。

合区導入前の平成二十五年と、合区導入後、本年七月まで、計三回実施されました参議院通常選挙時の選挙区における都道府県別投票率の推移を掲載いたしております。合区の対象の四県については網掛けをいたしております。

めくっていただきますと、十九ページから二十ページは、同様に、合区導入前後における無効投票

票数及び無効投票率の推移をお示ししてございます。

平成二十七年法改正により合区が導入されましたところ、これを契機に、毎年全国知事会などから合区に関連する決議、提言等がなされております。二十一ページから二十三ページにはその主な状況と内容の一部を御紹介いたしております。

投票率等の推移の見方にはいろいろございますが、例えば、二十二ページ下の部分からでございます。二十二ページから二十三ページに載せました全国知事会の直近七月二十八日の決議では、引用いたしますと、「鳥取県では、合区制度開始以降、連続で過去最低の投票率を更新する結果となった。島根県、徳島県、高知県の三県では前回を上回ってはいるものの、合区制度の導入前と比べると低い水準のままであり、合区を起因とした弊害が常態化しており、深刻度が増している。」とされているところでございます。

資料に戻りまして、二十四ページ以下に、これも一部かつ抜粋ではございますけれども、本件テーマに関連性のあると思われる有識者の御意見を御紹介いたしております。

このような状況、御意見等も踏まえまして、当審査会では、選挙前、第二百八回国会において、合区問題を中心として二回の調査を行ったところでありまして。去る五月十八日には、事務局、法制局から説明聴取の後、意見交換が行われ、六月八日には参考人質疑が行われております。

続きまして、本日の審査会の議題に関連する当審査会におけるこれまでの議論の経過をごく簡単に御紹介させていただきます。

参議院の在り方の関連では、本審査会の前身であります憲法調査会での御議論も踏まえつつ、二院制、憲法と参議院について等をテーマとして、平成二十五年の第百八十三回国会以降、六回の意見交換、参考人質疑を行っております。

合区問題については、ただいま御説明したとおりでございます。

このほか、異なるテーマの調査の際にも、参議

院の在り方、いわゆる一票の較差、合区問題に関連して、委員各位から様々な御発言がされているところでございます。

最後になりますが、資料三十ページ以下には、先ほど法制局からも言及のありました、参議院定数訴訟の直近の最高裁判決である令和二年判決につきまして、反対意見を含む全文を掲載しておりますので、御参照いただければ幸いです。

私からは以上でございます。

○会長(中曽根弘文君) 以上で説明の聴取は終了いたしました。

これより委員間の意見交換を行います。

発言を希望される方は、氏名標をお立ていただき、会長の指名を受けた後、御発言願います。

発言が終わりましたら、氏名標を横にお戻しください。

一回の発言時間は各五分以内でお述べいただき、法制局又は憲法審査会事務局に答弁を求める場合は、答弁を含め五分以内といたします。

発言時間につきましては、経過状況をメモで通知し、時間が超過した際はベルを鳴らしますもので、あらかじめ御承知願います。

なお、御発言は着席のままで結構でございます。

それでは、発言を希望される方は氏名標をお立てください。

山谷えり子君。

○山谷えり子君 自由民主党、山谷えり子でございます。

参議院の在り方、合区問題についての御説明ありがとうございます。

私は、以前、この件については意見を述べました。また、今回も同僚議員が意見を述べられると思いますので、本日は、国家国民を守る安全保障、危機管理の視点で意見を、考え方を述べたいと思います。

国際情勢は厳しく、安全保障、危機管理のレベルとフェーズは大きく変化しています。この審査

会で何度も申しましたが、本日の説明にもございましたが、現憲法は占領時代にGHQの作った草案、英文が基になって作られたもの、したがって主権国家として危機管理の視点を欠いています。そのときから七十五年、今、日本は責任ある平和主義国家として多くの国々から尊敬されています。

先月、十一月二十二日には、政府の国力としての防衛力を総合的に考える有識者会議報告書が出され、今月中にも安保三文書が改定される予定です。防衛予算の在り方も詰め議論が進行中です。新たな脅威の見積りの中、リアルな継戦能力、ハイブリッド戦への対応、防衛産業、人的基盤の在り方、積極的平和主義の下、抑止力を高める反撃能力など、中国、ロシア、北朝鮮といった異形の国々と同じく我が国として、しっかりと国を守る考えを進めていかなければなりません。日本はフロントラインに立ってしまっている、そして、日本の安全は世界の安全とつながっているのです。

そんな中、根本的な問題、論理的、倫理的な問題、法治国家の在り方として憲法学者の多くが自衛隊を違憲とし、教科書にも違憲の疑いと記述される、この違憲論に終止符を打つのは主権国家として当然のことです。ここに来て、ますます現実との乖離はむごい、国家国民の責任上見逃せません。

全ての自衛官が誇りを持って任務を全うできる環境を整えていくのは私たち今を生きる政治家の仕事です。

茨城の航空自衛隊百里基地のそばに、自衛隊は憲法違反という立て看板があり、今年二月にまた新しくされました。そこで共産党の国会議員が改憲の動きにストップを掛けると挨拶したことが報道されています。しかし、この九月、ドイツ空軍トップ自らが操縦する戦闘機が百里基地に降り立ったとき、出迎えるドイツ政府関係者は、その立て看板を見て、看板は憲法改正を訴えているのかと自民党の国会議員に聞いたといひます。この

看板は、憲法を改正すべきと主張していると取るのが普通の受け止め方だということを表す一つのエピソードです。

空自機によるスクランブル発進は二〇二一年度で年間千四回でした。さらに、自然災害の規模が変わり、自衛隊の災害派遣は実に四万回に達しています。私が防衛大臣の任にあった平成二十六年、御嶽山の火山噴火がありました。あのとき、自衛隊の方々は、三千メートルを超える山頂付近で命懸けで救出、捜索活動に当たってくださいました。火山性微動がある中、火山ガスとどろどろの火山灰の中を作業してくださいました。

まさに、自衛隊任官のとき、「事に臨んでは危険を顧みず、身をもつて責務の完遂に務め、もつて国民の負託にこたえることを誓います。」と述べられた誓いの言葉そのものの、(発言する者あり)そのものの姿でございました。

自民党は、憲法改正実現本部をつくり、全国各地で研修会、対話集会を開いています。今年度中に、憲法集会、千回……(発言する者あり)

○会長(中曽根弘文君) 御静粛にお願いします。

○山谷えり子君 開催の目標を十二月二日の憲法改正実現本部で確認しました。

国民の七割以上が憲法の議論を進めよと望んでいる中、国民の手によってのみ改正が可能な憲法の具体的条文を国民に示すのは国会議員の責任であります。立法院の不作為と言われぬように、的を絞りながら、当然、本日の参議院の在り方、合区問題もしっかりと議論をして、立法院の不作為と言われぬよう議論を尽くしてまいりたいと思います。(発言する者あり)

○会長(中曽根弘文君) 速記を止めてください。

(速記中止)

○会長(中曽根弘文君) 速記を起こしてください。

山本順三君。

○山本順三君 一言私の方からお話しさせてもらいたいと思いますけれども、先ほどの山谷委員からの意見発表でありますけれども、皆さん方から

いろんなお話がございましたけれども、今回のこの議題に即した形のものではございませんでした。我が自由民主党の一人目の発言としては少しずれておったなということを筆頭としても感じておりますので、その点については陳謝をさせていただいて、そして、今後のスムーズな議事運行、運営というものについて会長によりしくお願いを申し上げます。

以上です。

○会長(中曽根弘文君) 小西洋之君。

○小西洋之君 立憲民主・社民の小西洋之でございます。

まず、先ほどの山谷委員の発言につきまして、今、山本自民筆頭の方から、おわびと、また陳謝という言葉とともに、テーマにそぐわないものであった、少しずれていたかと思っていいたんです、私が聞いた限りは関係したものがほとんど全くなかったように思いますので。

先生方も御案内のとおり、今回のこの審査会では、中曽根会長の下に、筆頭間、そして幹事懇を重ねてテーマを確定したものでございまして、またこの発言順も今日の幹事懇にも出しておりましたので、各党派第一の発言順というのをしておりますので、にもかかわらず、議案とほとんど、まあ全く関係ないと言っていると思うんですが、発言をされたということは、委員会の在り方として誠に遺憾でございます。

山本筆頭から今謝罪のお言葉がありましたけれども、私としては、ほかの幹事、オブザーバーの方々、あるいは委員の先生方のためにも、この問題については幹事会で協議しなければいけないと思いますので、会長のお取り計らいをお願い申し上げます。

○会長(中曽根弘文君) ただいまの件は、後刻幹事会にて協議をいたします。

○小西洋之君 ありがとうございます。

では、その上で、今日は、川崎局長、また加賀谷局長、誠にありがとうございます。お二方から大変すばらしい資料、また御説明をいただいた

ものと思います。

我々のこの参議院が、憲法制定の当時において、GHQは一院制を求めていたんだけれども、国民国家のために二院制を求め、そして衆議院との違い、そしてその違いを表すために今の都道府県選挙区、また全国比例選挙区というものを置き、そして参議院の緊急集会始め大切な機能を発揮できるように、また発揮してきたというブレゼンに誠に意義深いものだというふうに思います。

一方、今、参議院の選挙制度を考えたときに、参議院法制局の資料にもございましたけれども、この一票の較差でございましてけれども、十三ペーじでございまして、下から福井、佐賀、山梨というふうに並んでおりますが、御案内のとおり、今合区をやっている県は鳥取・島根、徳島・高知ですが、たまたま隣接県であり、たまたま下から順番に並んでいた県でございました。しかし、今後合区を進めていくと、飛び地をするか、あるいは隣接県を求めれば、例えば山梨と長野ですと人口が三倍、福井、石川ですと人口が一・五倍といったように、もう都道府県選挙制度の在り方そのものが壊れる。すなわち、先ほど申し上げましたけれども、この参議院の設立の由来、存意義そのものにも私は関わる問題だと思えます。

ということもあり、また最高裁の判決があり、我が会派としては、法律によってこの合区を廃止をする、そうしたやり方を提案しているわけでございします。

具体的には、今先生方のお手元に私の会議録、一般の通常国会、六月八日のものをお配りさせていただいておりますが、これは自民党の岡田先生が御質問された当時のお二人の参考人、上田健介先生と新井誠先生、日本を代表するお二方、憲法学者でございしますが、私のしゃべっている中に太のかぎ括弧でくくっておりますけれども、具体的には、二院制の下で、参議院が衆議院と違う国民のための独自の役割というものを考えて、それを発揮するために必要な選挙制度、そしてさらに、その前提として、機能を発揮するための新しい

い委員会の設置などの国会法の改革、こうしたものをセットで行えば、両学者の先生方は、最高裁の違憲判決は想定できないと、違憲判決は出ないとおっしゃられているわけでございます。

なぜならば、これこそが、先ほど川崎局長から御説明があった資料の十ページ、歴代の最高裁判決を貫く基本法理、最高裁の基本的な考え方。この最高裁の歴代の判決、最高裁が投げかけているポイントを我々はこれまで受け止めて投げ返すことをしなかつたわけでございます。ですので、今、参議院の在り方について改革協が尾辻議長の下でスタートしておりますけれども、この参議院の在り方も、その議論も踏まえながらこの憲法審査会で必要な憲法論点をやっていく、議論していくということが、私は憲法審査会の在り方として非常に今求められ、また必要なことであるというふうに考えるわけでございます。

具体的には、こうしたこの憲法の核心論点について更なる論究を行うとともに、公選法の改正だけでは駄目で、国会法の改革をして、その中で地方の問題、あるいは都道府県の選挙区の選出の先生方がいて初めて衆議院に比べてよりよく機能を発揮できる、私は災害対応などもあると思うんですが、全県を見ているのは私たち県選出の議員であり、頑張るところでございしますので、そうした役割を發揮するための国会改革などの在り方。

あるいは、私、大変感銘を受けたんですが、この緊急集会ですね、川崎局長の資料の中で、この参議院の緊急集会が民主制を徹底する見地、また、どんな精緻な憲法を定めても濫用される、だから緊急集会を設けたんだ。そして、参議院は万年の議会である、衆議院には改選期があるけれども、参議院には全体の改選期がありません。つまり、参議院議員だけは何かあっても必ず半数はいる、だから緊急集会を設けたんだ。

であるならば、これは公明党の西田先生が何度か問題提起賜っておるところですが、この参議院の緊急集会、例えば今、開かれても国会法の定め

で政府の提案の議案しか審議できませんので、こうしたものをもう少しこの国会改革、先ほど申し上げた参議院のこの機能充実の新しい在り方を踏まえて改革をしていく、そうしたようなことが考えられるのではないかと思う次第でございます。是非、これは与野党超えて共に議論させていただきたいと思えます。

ありがとうございます。

○会長(中曽根弘文) 矢倉克夫君。

○矢倉克夫君 公明党の矢倉克夫です。

参議院の在り方と合区について意見を述べます。

まず、参議院の在り方について二点。一つ目は、緊急集会についてです。

近時の甚大な自然災害の増加や安全保障上の緊急事態の発生可能性の増大を踏まえると、今後、参議院の緊急集会の意義はますます高まるものと考えられます。

前提として強調したいのは、日本国憲法が参議院の緊急集会を認めていることは、参議院が衆議院と同じ国民の代表であることを表したものであるということ。近時、参議院を都道府県選出の地方代表の議院として位置付けるべきとの見解が唱えられることがありますが、この緊急集会の意義との関係に加え、そもそも現行でも比例選出議員がいることなども整合性が取れるのか、疑問の余地はあります。

この緊急集会の開会要件については、憲法は明文上、衆議院が解散されていることと国に緊急の必要性があることの二つを規定しております。前者の点について、憲法の規定はあくまで衆議院が存在しない例として衆議院の解散を定めたにすぎないとする説が多数説となっております。根拠は、解散によるものであれ任期満了によるものであれ、衆議院が存在しないという点では両者で質的な差異がないという点です。これによれば、解散時のみならず、任期満了時も参議院の緊急集会を開催できることとなります。これは、大規模自然災害等における衆議院議員の任期延長の是非と

いう議論にも影響を与えるのですが、傾聴に値するかと考えます。

次に、国に緊急の必要性があることについて、この判断は内閣に専属するものか、また緊急集会においてとり得る措置は内閣提出のものに限られるのかといった点についても更なる検討が必要であります。

参議院の独自の判断による緊急時における行政監視機能の必要性を考えると、現行の内閣提出案件中心の仕組みは再検討されるべきとも言えます。緊急集会は参議院の独自性の観点から重要な権能であり、以上の諸論点について参議院の院の自律権の問題として真摯に議論することが重要であります。

参議院の在り方に関する二つ目の論点は、行政監視機能です。

行政監視こそ参議院が中心となるべきです。良識の府参議院は、公共の利益の実現を目指し、党派を超えて努力すべきことを期待されており、しかも解散がなく、六年という長い任期を与えられていることから、長期的観点から行政の組織や人事に関する、対する統制を行うことができます。これまで、行政監視委員会の設置や決算審査の充実などの改革を行い、着実にその成果を上げてきたのですが、引き続き参議院の行政監視機能を充実強化すべく、更なる検討が必要であります。

次に、合区について意見を申し上げます。確かに、選挙区選出議員の地域代表的性格を強調した場合、各都道府県から少なくとも一名の議員を選出すべきとの見解も成り立ち得ます。しかし、平成二十四年の最高裁判決にもありますように、都道府県は参議院議員の選挙区の単位としなければならぬという憲法上の要請はあります。

さらに、先ほど言及しましたように、衆議院が解散されて存在しない場合でも、参議院に国会の権能を代行させるために、憲法上、参議院の緊急集会の制度が設けられております。これは、上下両院の二院制を取る諸外国の中でも極めて珍しい

制度であると言われておりますが、このような重大な仕組みが可能であるのは、参議院も衆議院と同様に全国民の代表であるからであり、また、地方代表の議院ということを強調し過ぎることは、現行憲法が予定している参議院の権能そのものを参議院自ら否定してしまうおそれもあります。憲法上も法律上も衆議院とほぼ同等の権能を有する根拠は、憲法の要請である投票価値の平等が参議院においても当てはまることであるということも十分に留意が求められます。

したがって、選挙制度改革を進めるに当たって、較差を拡大するような改革は、いかなる政策的目的のない理由があったとしても、少なくとも現行の憲法を前提とする限りは許されないものと解します。もちろん、最高裁の言うように、投票価値の平等が選挙制度の仕組みを決定する唯一、絶対の基準となるものではありません。問題は、憲法が求める投票価値の平等という価値と、衆議院とは異なる参議院の独自性といった価値をどう調和させるかであります。

私どもは、このような観点から、従来より、全国を十一のブロック単位とする個人名投票による大選挙区制を提唱しております。これは、憲法が求める議員一人当たりの人口較差の更なる縮小と、参議院独自のブロックを単位とする地域代表的な性格を両立、調和させることを通じて、参議院全体としての全国民の代表としての性格を堅持する方策であります。特に、投票価値の平等の要請をより満たすことになりますから、参議院の権限の縮小が求められることはありません。

現在、参議院改革協議会において議論が進められており、座長からは、選挙制度改革を集中的に議論する専門委員会の設置の提案がなされております。今後、着実に議論がなされることを強く御期待を申し上げまして、私の意見表明といたします。

以上でございます。ありがとうございます。

○会長 中曽根弘文君 東徹君。

○東徹君 日本維新の会の東徹です。

参議院選挙における合区の解消について申し上げます。

憲法上の要請として、投票価値の平等が実現される選挙制度にしていくことは当然のことです。参議院は一票の較差の是正を最高裁から求められており、その対応策として参議院改革協議会で自民党から提案されてきたのが徳島県と高知県、鳥取県と島根県の選挙区を合区することでした。我が国は都市部よりも地方の方が人口減少スピードが速いため、都道府県単位の選挙区を残したまま一票の較差を是正しようとするれば合区は避けられません。

先ほども話がありましたが、憲法第四十三条にもあるように、参議院も衆議院議員も全国民の代表であります。合区解消の理由として地方の声が届かなくなるとよく言いますが、地方の声が届かなくなることはありません。徳島県と高知県、鳥取県と島根県、それぞれ二人ずつの参議院議員がおり、その人たちが両県民の声を聞いて国政に届けばいいだけのことです。当然、それぞれの県には衆議院議員もいます。地方の声が届かなくなるというのは詭弁でしかありません。

七月の参議院選挙をめくり、一票の較差が最大三・〇三倍だった七月の参議院選挙に選挙無効を求めた判決では、先ほども話がありましたとおり、違憲状態八件、合憲七件、違憲一件となり、重く受け止めなくてはなりません。

日本維新の会の憲法改正項目は、教育無償化、統治機構改革、憲法裁判所、自衛隊明記、緊急事態条項です。単純に合区解消としようとする憲法改正には反対です。今人口が五十万人の県が更に人口が減っていけば本当に県として成り立つのか、今の都道府県の在り方を見直すべきときに来ていると考えるからです。

都道府県のアイデンティティーは社会的にも重要であるものの、平成二十九年の最高裁判決でも指摘されているとおり、都道府県を選挙区の単位としなければならないという憲法上の要請はなく、投票価値の平等という憲法上の要請と調和に

図られた上で都道府県という単位の意義を超えるだけにすぎません。将来の道州制導入など我が国の統治機構改革を視野に入れ、都道府県選挙区をブロック制へ変更するなど選挙制度の抜本的な改革を実行すべきであり、以前から我が党が主張している統治機構改革に向けた憲法改正を行うべきであるということ強く主張いたします。

代わりに、合区解消するのであれば、憲法改正ではなくて抜本的な参議院の選挙制度改正によって行うべきであります。議論のすり替えはよくありません。このことは本来なら参議院改革協議会で議論すべきことです。憲法審査会を最高裁判決のすりばいづくりに利用することはやめるべきです。

衆議院では、この臨時国会で十増十減法案が成立いたしました。このことによつて選挙区替えをしなければならない議員も出てきます。それなのに、参議院では、議員としての身分を守るために合区解消とは恥ずかしい限りです。

また、衆議院では、この臨時国会で毎週のように憲法審査会を行い、緊急事態条項の具体的な検討を進めています。大自然災害だけでなく、我が国が武力攻撃を受けたときの緊急事態における対応です。この議論は、参議院の緊急集会の在り方や緊急事態における参議院の役割にも関わってきます。重要なテーマであるにもかかわらず、参議院では議論が進んでいません。国家が危機対応よりも参議院議員の身分を優先する参議院の憲法審査会の在り方に、全く残念というか、恥ずかしいと思います。

維新としては、選挙制度の抜本的な改革を進めるべきところ、ブロック制を九年前から提案し続けてきたにもかかわらず、自民党から抜本的な改革の提案はされずに、議員定数六増という人口が減少しているのに全く理解できない提案がされ、強行、強引に採決が行われました。このことは絶対に許すことはできません。議員定数は削減すべきと考えますが、せめて参議院の議員定数は元に戻すべきです。

参議院の選挙制度には都道府県選挙区百四十八議席だけではなくて全国比例の百議席があり、地方の代表だけの仕組みではありません。地方の代表といった理由をこじつけて合区を解消し、現在の選挙制度を維持して抜本的な改革を先送りしようとするのは、ただ既得権を守りたい、自分の議席を守りたい、議員の身分を守りたいだけであることを改めて指摘させていただきます。

国家、国家の重要課題に関わる自衛隊明記や緊急事態条項、人口減少を止めるための教育無償化などから議論すべきことを申し上げて、意見とさせていただきます。

○会長(中曽根弘文君) 舟山康江君。

○舟山康江君 国民民主党の舟山康江です。本日のテーマである憲法における参議院の在り方について、まずは合区問題から私見を述べたいと思います。

一票の較差は正という観点から導入された合区は、確かに較差は正には一定の効果はありました。この点、平成二十九年最高裁判決は、長期間にわたり投票価値の大きな較差が継続する要因となっていた仕組みを見直すために、これまでにない手法であるとし、一定の評価をしています。

一方で、私は、合区はある意味で一票の較差以上の更なる格差を生み出したと考えます。

一つは、現在の都道府県を単位とする選挙区が基本である中で、ほんの一部のみ合区を含むという在り方は、制度体系上、むしろ平等原則に反しているのではないかとという点です。

もう一点は、合区が導入された県、とりわけ候補者不在の県における投票率や無効投票率は有意に低下及び上昇しており、この点においても、都道府県を単位とする選挙区が基本である中、おのずと関心の低下を招く合区は平等原則に反すると考えます。

そして、特定枠について申し上げます。

特定枠の合理性にも疑問を呈さざるを得ません。そもそも、合区対象県のように人口的に少数派ともいふ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の法改正時の自民党議員からの国会答弁から分かるように、合区により候補者が出せなかった県の救済策として生み出されたものであり、一票の較差解消の観点から導入された制度がむしろ特定の県を優遇することに合理性は全くありません。

もう一点は、これまでの参議院の選挙制度においては、比例区は非拘束名簿方式である中、特定枠は拘束名簿方式の一部導入であり、体系の一貫性という意味でも問題があります。多くの政党が特定枠を多用することになれば、比例区は非拘束名簿方式という原則を壊すことになり、この点からも問題だと考えます。

なお、特定枠創設に関する提案理由にありました、全国的に支持基盤を有するとは言えないが国政上有為な人材等が当選しやすくなるようにとの目的は、拘束名簿方式を採用する衆議院で達成できるものであり、比例区は非拘束名簿方式という体系の一貫性を崩す理由は乏しいと考えます。

これらの問題は、参議院選挙における選挙制度の在り方について、一票の較差の縮小のみを課題として強調することから端を発しています。私たちが考えなければならないのは、投票価値の平等とは何か、二院制の下での参議院の役割は何かということを立法府の意思としてしっかり議論し、結論を出すことであります。最高裁が投げかけているのもこの点であり、ある意味で、立法府よ、しっかりしろという叱咤激励の意味合いが強いと私は捉えています。

そもそも、直近の令和二年最高裁判決を含め、これまでの累次にわたる最高裁判決における投票価値の平等に関する言及は、選挙制度をどのような制度にするかの決定を国会の裁量に委ねているのであるから、投票価値の平等は選挙制度の仕組みを決定する唯一、絶対の基準となるものではなく、国会が正当に考慮することができ他の政策的目的のない理由との関連において調和的に実現されるべきものである、それゆえ国会が具体的に定めたところがその裁量権の行使として合理性を

有するものである限り、それによって投票価値の平等が一定限度で譲歩を求められることになっても憲法に違反するとは言えないとされています。

そして、憲法では二院制を採用し、衆議院と参議院の権限及び議員の任期等に差異を付けていることに言及しつつ、二院制の下における参議院の性格や機能及び衆議院との異同をどのように位置付け、これをそれぞれ選挙制度にいかん反映させていくかという点を含め、国会の合理的な裁量に委ねられているとしていることをしっかりと受け止め、憲法審査会で議論し参議院改革協議会に提言するなど、積極的な役割を果たすことを提案いたします。

なお、これに関しましては、慶応大学名誉教授、元内閣法制局参事官の八木欣之介先生も議員定数不均衡問題についての論文における考察で、平等選挙の原則は我が国では憲法上の要請ではなく公選法による一人一票の保障にとどまっているとか、国民代表制における多様な意見を反映しようとするならば、議席配分は人口比例を基本とするという根拠の乏しい思い込みを脱し、農地や山林、河川、湖沼、そして明治以来百年を超える歴史を有する都道府県の区域等の我が国の……

○会長(中曽根弘文君) 舟山君、おまとめください。

○舟山康江君 国土を支える諸要素をもっと考慮の対象にすべきであろうと述べていることも含めて、しっかりとこの場で議論をしていきたいと思っております。

以上です。

○会長(中曽根弘文君) 山添拓君。

○山添拓君 日本共産党の山添拓です。

初めに、自民党議員から本日のテーマから全く離れた発言がなされたことに強く抗議します。我が党は、多くの国民が改憲を政治の優先課題として求めている中、審査会を動かすべきではないという意見です。しかし、少なくとも、議題と全く離れた発言がされることは幹事会の合意に反し、開催の前提を欠くことを指摘したいと思

ます。

参議院議員の選挙区の一票の較差及び合区問題に関して意見を述べます。

日本国憲法前文は、「日本国民は、正当に選挙された国会における代表者を通じて行動し」という文言に始まり、「政府の行為によつて再び戦争の惨禍が起ることのないやうにすることを決意し、ここに主権が国民に存することを宣言し、この憲法を確定する。」としています。

民意を正確に反映した国会で徹底審議を通じて

国の進路を決めることは、国民主権の議会制民主主義における基本的な要請です。選挙権は国民の国政への参加の機会を保障する基本的人権であり、参議院議員の選挙制度において投票価値の平等を求める憲法十四条一項や、国会議員が全国民の代表であるとする四十三条一項などを満たすべきことは言うまでもありません。同時に、こうした議論は参議院改革協議会や選挙制度に関する特別委員会などで行うべきであり、憲法審査会を動かし論じらるべき問題ではありません。

参議院議員の選挙制度を違憲状態とした二〇一二年最高裁大法廷判決が、参議院議員の選挙であること自体から、直ちに投票価値の平等の要請が後退してよいと解すべき理由は見出し難いとし、都道府県を選挙区の単位としなければならない憲法上の要請はなく、仕組み自体の見直しが必要と述べたことは、今日においても重く受け止めるべきです。

最高裁は、合区導入後の二回の参議院選挙について合憲としています。いずれも投票価値の較差の更なる是正に向けた国会の姿勢、特に二〇一五年改正法の附則七条が、次の参院選に向けて較差の是正等を考慮しつつ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、必ず結論を得るとしていたことを踏まえた判示です。

本日の審査会に先立つ幹事懇談会で、今年の参院選を受けた各高裁判決に当審査会での議論に言及するものがあることを理由に、更に議論をすべきという意見がありました。しかし、二〇二〇年

の最高裁判決が、立法府の検討過程において較差の是正を指向する姿勢が失われるに至ったと断ずることはできないことを理由に辛うじて合憲としたことから明らかなように、求められているのは較差は正に向けた検討です。較差を容認しないし度外視し、都道府県ごとの代表を選出できるようにするための合区解消、ましてやそのための改憲議論が求められているのではありません。国会は、選挙制度の憲法適合性をめぐる司法の要求に正面から応えるべきです。

参議院選挙区選挙において合区による較差は正に限界があることは、今年六月の当審査会で新井誠、上田健介両参事官からも指摘がありました。合区対象県の住民と他の都道府県の住民との間で法の下の平等に反する事態を生じる点も重大です。

抜本的な見直しが求められていたにもかかわらず、二〇一八年改正で自民党は、この法案は次善の策だと、憲法改正こそが抜本的な改正だなどと開き直り、非拘束名簿式の比例代表選挙に優先的に当選となる特定枠制度を持ち込みました。抜本見直しの意味も司法の求めも意図的に曲解し、牽強付会に改憲論に結び付けるなど言語道断です。

特定枠の導入について自民党は、国政上有為な人材、政党が役割を果たす上で必要な人材を当選しやすくすることが目的と述べました。ところが、蓋を開けてみると、自民党が特定枠に据えたのは鳥取・島根、徳島・高知の両合区で選挙区の候補者にならなかった者でした。結局、合区によつて選挙区から立候補できない自民党の議員候補者を救済するための、まさに党利党略でした。

しかも、現在、この特定枠で当選した議員が県知事選挙に立候補の意向を表明したとも報じられています。制度も有権者も愚弄するものというほかありません。

我が党は、参議院改革協議会で、投票価値の平等を実現する抜本改革とすること、多様な民意が正確に議席に反映する制度とすること、定数削減は参議院の立法、行政に対するチェック機能を弱

め民意を削るものであり、行わないことという三点を表明しています。

現在の参議院選挙区選挙は、四十五選挙区のうち三十二が一人区で、事実上ほとんどが死に票の多い小選挙区です。総定数を削減することなく、多様な民意が正確に反映される比例代表を中心に、全国十ブロックの非拘束名簿式の選挙制度とすることを提案します。

一票の較差を正し、民意の届く選挙制度への抜本改革を進め、憲法を生かした政治に転換すべきことを強調し、意見とします。

○会長 中曽根弘文君 山本太郎君。

○山本太郎君 ありがとうございます。れいわ新選組代表の山本太郎と申します。

一票の較差問題については、今憲法審査会で議論すべきではないというのが私の意見です。

先般十一月十五日、本年の七月の参議院選挙に対する一票の較差による無効訴訟の判決が出そろった。結果は皆さん御存じのとおり、十六の高裁、高裁支部のうち、合憲が七、違憲状態が八、違憲が一。仙台高裁では合区となつてから初の違憲判決が出た。このように、合憲、違憲の判断が真っ二つに分かれている状況の中で、来年秋には最高裁判決が出る予定である。まずはこの判決を静かに見守るべきだ、私たちはそう考えます。

この判決が出るまでは、立法府たる国会においては高裁、高裁支部の判決の是非を論ずるような議論は避けるべきだと。なぜならば、古くから司法権の独立をめぐって立法府と司法府には緊張関係があるからです。

例えば、法学の教科書に出てくる浦和充子事件があります。昭和二十三年、裁判所の判決に対して参議院法務委員会が量刑が軽過ぎるとして国政調査権を発動。これを問題視した最高裁が、憲法に規定された調査の範囲を逸脱するとして警告を発するという事件がありました。この事件は、もちろん国政調査権の在り方についての論争ではあるんですけども、立法府からの司法権の独立、

そういった観点では同じものだと思います。

先日の幹事懇の場で、与党側から、高裁の判決に憲法審査会での議論が影響したという趣旨の発言がありました。立法府における議論によって司法の判断が分かれるという結果、若しくはその可能性があることに關しては、立法府からの司法権の独立という観点からは望ましいものではないと考えます。したがって、来年秋の最高裁判決が出るまでは、立法府において、一票の較差問題が憲法に關わる問題であるか否かなどに關しては議論を控えるべきだと考えます。

数々の憲法違反が疑われる行政への指摘や解決に向けての議論こそ、今、本審査会で最優先する課題ではないでしょうか。

憲法四十七条には、選挙区、投票の方法その他が両議院の議員の選挙に関する事項は法律でこれを定めるとされています。まずは法律で解決することが筋である。物事の順序を飛び越えた議論の進め方は戒める必要がある。一票の較差をどのように是正すべきかについては、憲法四十七条が規定するように選挙制度の問題であつて、まずは今述べたような参議院改革協議会、ほかに、各院における政治倫理の確立及び公職選挙法改正に關する特別委員会においてその方向性を議論すべきであると申し上げます。

今国会では、いわゆる十増十減の法改正行われました。私たちは、いたずらに地方の議席を減らすことには反対の立場です。先日の意見表明でも、OECD諸国と比較すると、人口百万人当たりの議員定数で日本は極めて少ない実態があるとお伝えしました。定数を減らすのではなく増やす、増やす改革が求められていることは言うまでもありません。その中において、過疎地の定数も増やしつつ、都市部も定数を増やすことにより、一票の較差の拡大を防ぐことが必要です。

国会議員は全国民の代表とはいえ、地方の衰退、過疎地域の疲弊を食い止める危機感をより強く持っているのは、日頃の活動からその地域の人々の声を聞き、熟知する、その課題を抱えた地

域から選ばれた衆参の国会議員ではないでしょうか。その数を減らす調整を較差の是正と呼ぶなら悲劇でしょうか。

この先、一票の較差問題を憲法審査会で議論するというのは時期早尚に思います。現在、複数行われている議論の場にそれを委ね、見守りつつ、本審査会は二十五年以上の不況の中で、コロナ災害、そこに加えて物価高という現状で、生存権、幸福追求権をもないがしろにされている人々、事業者の改善に向けて徹底的に議論する。国民の負託を受け、熟議の府にいる私たち憲法審査会こそがやれる大仕事ではないでしょうか。

○会長 中曽根弘文君 松下新平君。

○松下新平君 自由民主党の松下新平です。

川崎法制局長、そして加賀谷憲法審査会事務局長から御説明をいただきました。そしてまた、各会派から一巡した御意見を踏まえて私の意見を申し述べます。

私は、この憲法審査会の前身である憲法調査会に平成十六年七月から約一年間所属しておりました。本日は、この憲法審査会において一票の較差、合区問題、参議院の在り方についての議論が行われておりますが、当時の憲法調査会においても、二院制と参議院の在り方については小委員会が設けられ、活発に議論がなされておりました。

そして、憲法調査会の最終報告書におきまして、当時の自民、民主、公明、共産、社民の五党で、二院制の堅持、両院の違いの明確化のために、参議院改革の必要性及び選挙制度設計の重要性、また参議院が自らの特性を生かして衆議院とは異なる役割を果たすべきことなどは、おおむね妥当であるとの共通認識が確認されました。

今般、本年七月に行われました参議院通常選挙における一票の較差訴訟の十六件の高裁判決が出され、うち七件が合憲判決でしたが、違憲判決が一件、違憲状態判決が八件と、過半数の判決が現在の公選法による選挙区選挙の一票の較差が違憲状態にあることを指摘し、その具体的な解決が求

められております。

私の選挙区のある宮崎県の人口は、平成八年をピークに減少傾向にあり、今回の選挙での一票の定数較差は、議員一人当たりの有権者数が最少である福井県から八番目の一・四一五でした。また、選挙当日の投票率は、今回の選挙では四七・五二％と、前回、令和元年選挙の四一・七九％からは改善しましたが、全国平均には至っておらず、今後も国政に対する有権者の意識の向上が継続するよう配慮が必要とも思います。

一方、今日、世界規模での食料、資源の争奪戦がますます厳しく繰り広げられつつある中、地方は農業、酪農、畜産、林業、漁業などの一次産業の主要な担い手であり、日本の国力を支える重要な基盤であります。このまま手をこまねいていれば、地方の過疎化、人口減少が一層進み、また新たな合区も行われかねず、そのようなことがあつてはなりません。

我が国の政治には、今こそ一層の地方活性化策と合区解消に向けた憲法改正が、地域の民意が適切に反映される参議院の在り方の再構築とともに求められているのではないのでしょうか。

私は、自民党が推進する改革、改憲案がその解決策であると確信しております。議員各位とともに、その一日も早い実現が達成されますことを願ひ、私の意見といたします。

○会長(中曽根弘文君) 吉田忠智君。

○吉田忠智君 立憲民主・社民の吉田忠智です。まず、参議院緊急集会について意見を申し上げます。

衆議院では、去る十二月一日の憲法審査会において、十一月十日、十七日、二回の審査会での緊急事態における議員任期延長に関する主な発言について、論点整理が衆議院法制局長から読み上げられました。

この論点整理なるものは、衆議院憲法審査会幹事会での議を経たものではなく、自由民主党の筆頭幹事から衆議院法制局に個人的に依頼されたものであり、憲法審査会の議論を既成事実化し、ミ

スリードするものであり、極めて問題です。立憲民主党の幹事からも厳しく指摘し、決してオーソライズされたものではないことを確認しています。

特に問題なのは、参議院の緊急集会について、参議院緊急集会が盛り込まれた当時の立法事実、先ほど川崎法制局長からも説明がありましたけれども、こうした立法事実を無視した偏った認識が披瀝されているということであります。参議院の意見も聞かずに別の院が勝手に決め付けていることに怒りを覚えます。

一九四一年に国会議員の任期を延長し、戦争翼賛体制がつけられました。だからこそ、日本国憲法は緊急事態条項を廃し、国会議員の任期を明記し、緊急時の国会機能を果たさせるために参議院緊急集会が盛り込まれたのであります。参議院緊急集会は、条文上は解散時のみと読み取られますが、任期満了時への適用も有力説となっており、したがって、参議院緊急集会や繰延べ投票活用により、憲法改定による国会議員任期延長は不要であると考えます。

次に、参議院選挙区における一票の較差及び合区問題について法制局長に質問します。

先ほど小西筆頭幹事からも言及がございましたけれども、立憲民主党は、参議院選挙区における合区を解消し、都道府県単位の選挙区を維持すべきという立場です。これまでの憲法審査会での議論においても、今回を含め歴代の最高裁判決の基本的な考え方、法理を踏まえたときに、二院制における参議院の独自の役割や機能を考え、それを果たせるための、果たすための制度改革、具体的に、国会法改正により参議院に新たな委員会のために都道府県選出の参議院議員が論理的に必要なであると国民に対してきちんと説明ができ、新たにつくった委員会の下で立法活動や行政監視活動などの機能発揮ができれば、違憲判決は回避できるのではないかとの見解が表明されています。

この点について、法制局長はどのような見解を

お持ちか、また、どの程度の制度改革を行えば司法の判断に堪え得るか、伺います。

○法制局長(川崎政司君) お答えいたします。

まず、最高裁がどのような判断を示すかということにつきましては、最高裁、投票価値の平等の關係につきまして明確な基準を申し上げている、述べているわけでもございませんし、国会の対応を踏まえながら、どのような形で対応をするかということや踏まえながらの判断をしているところでございます。そういうところからいたしまして、最高裁がどのような判断をするかというのはなかなか判断しにくい、私どもの方から申し上げるということとは難しいというふうに考えているところでございます。

したがって、どの程度の選挙制度改革をすれば最高裁が合憲と判断するかということにつきましても、私どもの方から申し上げることは適切ではないというふうに考えております。

以上でございます。

○吉田忠智君 私が二点目に聞きましたのは、選挙制度改革ではなくて、いわゆる参議院の機能を高めるための制度改革についてお尋ねしたところでございます。いまだ一度答弁をお願いいたします。

○法制局長(川崎政司君) お答えをいたします。

参議院がどのような機能を果たしていくのか、独自性を発揮すべきかということでの制度改革について、最高裁が国会の裁量を認めてそれなりに好意的に評価するということはあり得ると思いますが、それについて、投票価値の平等あるいは選挙制度との関係でどのような意義を認めるかという点につきましては、これは、最高裁、なかなかどのような判断するか見通しづらいというふうに思っているところでございます。

○吉田忠智君 ありがとうございます。

○会長(中曽根弘文君) 進藤金日子君。

○進藤金日子君 自由民主党の進藤金日子です。

私からは、参議院議員の選挙区の合区問題を中心に意見を述べたいと思います。

本件につきましては、本年五月十八日開催の第

二百八回国会参議院憲法審査会でも憲法審査会事務局長と法制局長から説明を聴取して意見交換がなされ、また六月八日には参考人質疑がなされております。

合区問題の検討に当たっては、まずは合区された県の状況がどうなっているのか、これを丁寧に見ていくことが大切だというふうに思います。これまで、鳥取県、島根県、徳島県、高知県の有権者の声等が意見交換の中でも取り上げられておりますけれども、私はいまだ一度、客観的に投票率がどのようになっているかということ、これについて含めて議論を深めるべきだというふうに考えております。

先ほど加賀谷参議院憲法審査会事務局長からも御説明があったところでございますけれども、このまず合区制度が導入された参議院の通常選挙は、平成二十八年七月に実施された第二十四回以降の選挙であります。そして、二十五回、二十六回選挙と合区制度の下で三回選挙が実施されているわけであります。この三回の投票率を見れば、合区対象四県の平均投票率、約四九・九%でございます。全国平均の投票率が五一・八%でありまして、約二・〇ポイント下回っているわけであります。他方、合区がなされなかった直近三回、つまり第二十一回、第二十二回、第二十三回の通常選挙の投票率を見れば、合区対象四県の平均が約六〇・八%であります。そして、全国平均約五六・四%。約四・四%、四・四ポイント上回っている状況なわけであります。

合区制度導入を境にした各三回の通常選挙の平均投票率を比較すれば、全国平均で約四・六ポイント下がったのに対して、合区対象四県の平均は約一〇・九ポイント下がっているわけであります。つまり、合区制度が合区対象四県の投票率を著しく下げた大きな要因の一つであると私は言えると考えております。

民主主義にとって極めて重要な要素である選挙において、合区制度の導入によって有権者の政治参加が結果として阻害されることはゆゆし

き問題であり、早急に合区を解消すべきことは明らかだと考えております。

合区制度導入の契機になったのは、先ほど川崎参議院法制局長からの御説明にもありましたけれども、最高裁平成二十四年判決が昭和五十八年判決の考え方を變更して、参議院の選挙であること自体から、直ちに投票価値の平等の要請が後退してよいと解すべき理由は見出し難いとして、都道府県を参議院の選挙区単位とする憲法上の要請はなく、投票価値の平等との関係からは都道府県を選挙区の単位として各選挙区の定数を定める仕組み自体を見直すことが必要になると、こうしたことであるということであります。

こうしたことから、合区解消に当たっては、平成二十四年判決に示された都道府県を参議院の選挙区単位とする憲法上の要請について、まさに憲法において明確にすること、つまり憲法第四十七条の改正が不可欠であることが明白であると私は考えております。この際、四十七条を改正する場合には、併せて第九十二条を改正して、都道府県に相当する広域の地方公共団体についても明確に憲法に位置付けるべきと考えております。

なお、私、全国を回って感じますのは、憲法を改正すべきと主張している方々でも、九条の改正があるから実態として憲法改正困難じゃないかという意見も聞かれるわけであります。憲法改正案は内容において関連する事項ごとに提案されて、それぞれの改正案ごとに一人一票を投じることになるということが案外これ国民に理解されていません。こうしたことにつきましてもしっかりと広報した上で、合区解消を図るための憲法改正を行うべきというのが私の意見でございます。

以上でございます。

○会長(中曽根弘文君) 福島みずほ君。

○福島みずほ君 立憲・社民の福島みずほです。

本日、参議院の在り方との関係で、合区解消とそれから緊急集会などの議論が行われていること、その点で川崎法制局長にお聞きをいたします。

本日、参議院の緊急集会についてのお話をさせていただきました。これについて、これまでの緊急集会の実例が二つあることや、あるいはどういう役割を果たしているのか、あるいはどういう経過か、先ほども経過については若干説明がありましたが、もう少し説明をさせていただきますでしょうか。

○法制局長(川崎政司君) お答えをいたします。

私どもの方で用意しました資料の四ページを改めて御覧くださいませ。

日本国憲法制定時の経緯の關係でいいますと、日本政府の側は帝国憲法の緊急勅令の条項であるとか緊急財産処分条項を前提に閣令で緊急的な措置を講ずることができるような案を用意していたわけでございますけれども、これについてはGHQ側から拒否されまして、いろいろなやり取りがある中で、結果としては衆議院解散時に何らかの措置を講じられるようにすることで参議院の緊急集会の制度が制度化されたということでございます。そこにおきましては、帝国議会の審議過程の説明のところにもありますように、民主政治を徹底をするという、そういう意義があるんだということを日本政府側は帝国議会のところでは主張して説明をしているところでございます。

それから、緊急集会の実例でございますが、これまで二度ほどございます。それは四ページの一番下のところにございますが、第十四回国会の閉会後と第十五回国会閉会後の二回ほどでございます。

一回目は、中央選挙管理会の委員が欠けていたために、衆議院の総選挙あるいは国民審査の關係での対応で中央選挙管理会の委員を任命しなければいけないということで緊急集会が開かれたというものでございます。

もう一例は、解散が実は三月のところで行われた關係で、予算が成立しないまま年度を越えるということになるということで、その關係で暫定予算を成立させる必要がある、あるいはそれに關連した法律案を可決する必要がある、成立させる必

要があるということで緊急集会が請求されました、暫定予算、四法律案の議決が行われたということでございます。

このような形で、緊急のやむを得ない事由がある場合に参議院が民主的な機能を果たしているというふうに評価することができないのではないかと存じます。

以上でございます。(発言する者あり)

○会長(中曽根弘文君) 福島みずほ君。

○福島みずほ君 あつ、ごめんなさい。

ありがとうございます。

参議院は、ここにもありますように、全体の改選期がありませんと、つまり万年議会というわけで、緊急集会が憲法に規定されているということが極めて大きいですし、大きな役割を果たしていると思います。

衆議院の方で緊急事態条項についての議論が行われていることに危機感を感じます。また、その中で、国会議員の任期の延長という議論が起きていることにも大変危機感を感じています。

緊急事態条項の一番重要な部分は、内閣限りで基本的人権の制限ができる、ある意味国会否定で、国会の権限を内閣が取ってしまうということに問題の本質があります。そのことが問題であると同時に、そして国会議員の任期、衆議院議員の任期を延長するというのは本当に邪道だと思えます。何か困ったことがあるから任期を延長すべきだということを口実にしながら、緊急事態条項という極めて民主主義、国会を踏みしめる条項、基本的人権を踏みしめる条項を入れるようになっているということで、大変問題があるというふうに思っております。

今、川崎局長からもありましたし、この緊急集会があることで、まあこれは解散ですが、先ほども吉田さんからもありました、任期満了のときも使えるというふうにもあります、参議院が参議院たるゆえん、そして参議院が二院制の中でまさに果たしている役割がこの緊急集会だというふうに思っております。戦前も、戦争があつても国

会は審議をしております。緊急事態条項は必要ないと思います。

また、合区解消のための憲法改正には反対です。これこそ公職選挙法やそういうことでやるべきだと。猫の目のように変わる選挙制度、合区解消を言ったのは自民党で、あつ、ごめんなさい、合区を提案したのは自民党で、合区解消を言っているのも自民党……

○会長(中曽根弘文君) 申合せの時間を過ぎておりますので、おまとめください。

○福島みずほ君 分かりました。はい。

が多いわけで、まさに猫の目のように変わるといふか、これこそ選挙制度は時代によつても変わります。公職選挙法でしっかりやるべきだということを申し上げ、私の意見といたします。

○会長(中曽根弘文君) 安江伸夫君。

○安江伸夫君 公明党の安江伸夫です。発言の機会をいただき、ありがとうございます。

本日は、参議院の制度等について、川崎法制局長、また加賀谷憲法審査会事務局長から簡にして要を得た御説明をいただき、また価値ある資料を御提供いただきました。ありがとうございます。

私からは、参議院の選挙制度、とりわけ投票価値の平等に關連して所見の一端を申し上げます。本年七月の参議院選挙についてのいわゆる一票の較差訴訟、この高裁判決が出そろったところです。すなわち、先ほども御説明がありました、合憲判決七件、違憲状態八件、そして違憲の判決が一件。さきの憲法審査会でも申し上げましたとおり、憲法判断において合憲と違憲ないし違憲状態の判断が分かれ結論も拮抗している状況、これを重く受け止めるべきであり、最高裁の判断を待つことなく抜本的な改革を進めるべきと改めて申し上げます。

また、時期は既に切迫していると認識をしております。先ほども御説明がございましたが、今回、違憲の判断を下した仙台高裁の判決では、憲法の要請に反する投票価値の著しい不平等状態を認定した上、令和三年十一月に実施された国勢調

査においてかかる状態を把握していたにもかかわらずに、令和四年七月の参議院選挙までに較差是正のための措置をとることなく憲法上要求される是正に必要な合理的期間を経過している旨などが指摘されているわけであり、他の違憲状態及び合憲の判決をしている高裁判断を前提としたとしても、各判断は少なくとも令和、今年の七月の参議院選挙時点を基準時とするわけであり、それから、時々刻々と違憲判決のフアクターが蓄積されているということは強調しておきたいと思えます。

なお、合区を維持して選挙を行ったことにつきまして、十一月八日の広島高裁岡山支部の合憲判決においては、国会の較差是正に向けた姿勢の表れと評価するフアクターとして読めるということに付言をいたします。

選挙権は国民主権原理の柱であり、極めて重要な権利でありまして、投票価値においても現行憲法を前提とする限り最大限の平等が要請されるべきものと考えます。

もっとも、既に判決等でも表れているとおり、都道府県等の地域代表的な性格、これも捨象してしまうことは不適切であるとも考えます。投票価値の平等の修正として立法の裁量、どこまで許容されるのか、このことを検討する上で重要なことは、繰り返しになりますが、また本日の他の委員からも指摘されているとおり、やはり二院制を採用している趣旨、参議院の存在意義、参議院の独自性と密接不可分なものとして議論を進めることであると考えます。

現在、参議院の改革協議会における選挙制度の議論におきましても、投票価値の平等、これを最大限に志向しつつも、憲法が採用している二院制の意義及び参議院の独自性についても併せて深く議論をしていただきたいと申し上げます。

緊急集会についても最後に一言申し上げます。参議院の独自性の最たるものとして緊急集会が挙げられます。先ほども同僚の矢倉議員からも指摘がございましたが、緊急集会の対応が必要な場

合を想定した議論が重要と考えます。

なお、現在、衆議院におきまして、緊急事態条項や衆議院議員の任期延長の議論もなされているところではありますが、いずれも参議院の緊急集会に対する考え方と密接不可分の論点でございます。我々参議院としては、院としての矜持とまた責任を持って、緊急集会の具体的な在り方を更に議論をし、考え方を示すべきではないでしょうか。

この憲法審査会等におきまして、緊急集会が機能する具体的な場面を想定をした積極的な議論、これを御期待を申し上げまして、私の意見陳述とさせていただきます。

ありがとうございます。

○会長（中曽根弘文君） 打越さく良君。

○打越さく良君 立憲民主・社民の打越さく良です。

本日は、川崎法制局長、加賀谷憲法審査会事務局長、大変有意義なお話をありがとうございます。委員の皆様で共有して今後に生かしていきたいというふうに思います。

そして、やはり、今のお話を伺いまして、最近の衆議院の憲法審査会のこのまあ議論の一部といえましょうか、この参議院の緊急集会の意義を過小評価して、本院の役割について一体どう考えているのかと、本当に疑問を抱かざるを得ないところがございます。

先ほど吉田委員からも福島委員からも力強く意見が表明されましたけれども、私からも参議院の緊急集会について取り上げていきたいというふうに思います。

参議院の緊急集会については、帝国憲法改正案が帝国議会に提出された際、金森徳次郎国務大臣は、大体この参議院の緊急集会を求めますのは、現在の緊急勅令、あるいは財政上の緊急処分、又はこれに類似するものの範囲におきまして、衆議院解散後いかなるも適当な方法がない、臨時議会の召集もできないという場合に、やむを得ざるよくよくの方法としてこれを考えているの

でありまして、言わば取っておきの処分、そういうものでありまして、みだりにこれを活用する趣旨は考えておりませぬと述べていらして、この条文について修正議論はありませんでした。

金森は、答弁において、それまでの緊急勅令は政府にとつては重宝だが、国民意思を無視できる制度とも言え、ないことが望ましい、民主主義の徹底と国民の権利保護からすれば、非常の場合の暫定処置は行政権ではなく国会が行うべきであり、必要に応じて立法により措置をすることが適当であると述べた次第です。

憲法改正時において押し付け憲法論の論拠となつていた総司令部案では、国会は一院制でありました、先ほどもお話ありましたけれども、それを日本側が二院制に押し戻したわけでして、これは歴史的事実です。本院は紛れもなく日本側の提案によつて存在しています。

そして、参議院における緊急集会も、日本側の提案によつて骨格が決まつていった経過がございます。その背景には、新憲法は緊急時においても国会中心主義であるべきといった考え方が一貫してありました。その経過は、本日の川崎法制局長の説明からも明らかです。

緊急事態には衆参両院がそろつた国会として対応すべきとの論点もあるようですが、緊急事態と参議院の緊急集会の開催は別の事態であつて、混同されるべきではありません。

憲法五十四条二項における参議院の緊急集会は、衆議院が解散されたときに内閣が求めるものであり、これこそ参議院の誇るべき権能です。衆議院議員が不在でも、参議院議員の少なくとも半数は在職しており、参議院の緊急集会で立法府は機能し得ることになります。緊急集会規定は、文理解上あくまで解散時のみ働き、任期満了時には働かないとの主張もあるようですが、緊急集会は解散時の規定であるとしても、衆議院議員の不在という本質的要素は変わらず、任期満了時にも類推適用が可能であることは論をまちません。このように、参議院の誇るべき権能を本院自ら

が議論するとしたら自己否定であることは明白であります。衆議院議員の任期延長論などによる本院の権限縮小などにはくみするべきではありません。このことは、参議院同僚議員の誰もが一致できることだと考えて、私の意見とさせていただきます。

ありがとうございます。

○会長（中曽根弘文君） 白井正一君。

○白井正一君 自由民主党、千葉県選出の白井正一でございます。

平成十五年四月から県議会議員として働いてきて、その地方の思いを背負つて今回発言をさせていただきます。と思います。

平成十二年四月に地方分権一括法が施行されて初めての県議会議員選挙で当選をさせていただきました。いよいよこれから地方の時代が来る、千葉県が主役の時代が来ると、当時、今より随分細かい体で、小さい胸に大きな希望を持つて県庁の門をくぐつたことを昨日のように思い出します。それ以来、私の願いとは裏腹に、大分中央集権的な政治が続いてきたなという思いも一方で持つています。

その最たるものが、今回の平成二十七年公職選挙法改正による島根、鳥取、そして徳島、高知という四県による二つの合区導入であつたというふうに感じています。

これら四県においては、先ほどもございましたとおり投票率の低下が顕著になつて、合区反対とあからさまに合区に反対するような文言を書いた無効票が増えるなど、こうした合区に対する不満というものが噴出しているわけであります。このままでは人口の少ない地方の声が国政に届かなくなるのではないかと切実な危機感が表れているというふうに感じています。

こうした地域というのは、人材はもちろんですが、食料、エネルギー、そうしたものを大量に大都市部に供給してくれている地域であつて、これら地方の貢献なくして国民生活は成り立っていきません。こうした合区がこれからも増

える可能性をこのまま放置していいとは思わないわけであります。

コロナとの闘いも足掛け三年になつています。このコロナとの闘いが人口減少に更に拍車をかけているのは皆様方御承知のとおりなんですけれども、人口だけが民主主義を測る唯一の物差しとしてこの現状というものはいいものではないと私は思つています。エネルギーや食料の供給、そして豊かな自然環境の涵養など、地方はこれからも更に重要な役割を果たしていくべき地域であります。

人口減少や高齢化率が急速に高まつている離島、これら離島は多くが国境に位置しているわけでありまして、ますますそうした離島の役割というのが高まつていっています。厳しい自然環境や人口減少に伴う生活の不便、そうしたものに直面しながらも、先祖伝来の土地というものを守っていく、お墓をしつかり守っていくんだという地方の声に我々は応えていかなければならないと思つています。

豊かな農村や里山、そして漁場、こうしたものも日本の大切な自然環境、原風景であります。新しい世界が見たいというのも必要ですけれども、今までどおりの風景を残したい、これも日本の大事な考え方だというふうに思っています。政治的な関心、社会的な関心というものを我々がそうした地方にしっかりと向けていかなければ、そうした地域の人口減少というのがこれからも更に加速していくことは明らかだと思います。

都道府県単位での地方の声を着実に国政に届けられる選挙制度の実現、これを目指して地方六団体はそれぞれ独自に合区解消に対する決議を採択しています。

もちろん、投票価値の平等という理念は、それ自体極めて大事な考え方ですが、それは衆議院の方で細かく意見を徴収するということで補つているというふうに思っています。やはり地域性、都道府県単位、そして職能の代表、こうした参議院の独自性というものは極めて民意を反映

させる上で大事な考え方だというふうに思っています。

もう時間がないので飛ばしますが、都道府県は歴史的、政治的、経済的、社会的、文化的にも意義と実体を有し、国民にとって重要な役割を果たしてきています。

以上の観点から、自由民主党として、参議院は全国比例選挙と都道府県を単位とする地方選出によって構成する価値を堅持し、合区が解消されるのが肝要だと考えます。自由民主党として、憲法改正を行う際の最重要事項四項目の一つに合区解消の価値を掲げるゆえんであります。

法制局長からも説明があったとおり、一票の較差をめぐる高裁判決の状況が厳しい状況となっている中で、我々としては、合区を解消しつつ、一票の較差の問題を根本的に解決する方法として、憲法改正を早急に行うべき十分な立法事実が、事実があること、これを意見表明して、私の意見表明といたします。

○会長(中曽根弘文君) 小西洋之君。

○小西洋之君 二度目の発言をありがとうございます。

冒頭、先ほど、れいわの山本委員から、係争中のものを国会で扱うことについての問題提起がありました。これについては幹事懇でも議論したんですが、当然、訴訟指揮などに関わるようなこと、そうしたことの議論ではなくて、単に十六の判決の結果等について共有することの整理をさせていただいたものでございます。

ただ一方で、山本委員から問題提起のあった、憲法が生かされているのか、二十五条や十三条は生かされているのか、それはもう本場に重要な提案でございまして、その関連で川崎局長に国会法の解釈を伺いたいんですが、我が会派は憲法違反問題を調査審議することが国会法上の、憲法審査会の法的責務である、まあ何度も申し上げているんですが、それも含めて、この憲法が趣旨どおりに実施されているのか、生かされているのか、憲法違反問題などがこの国会法上の、この憲法審査

会の法的責務である、その調査審議が、そのことについて解釈を示していただきたいと思えます。

○法制局長(川崎政司君) お答えいたします。

憲法審査会の所管との関係で、いわゆる憲法違反に関する調査を含む日本国憲法の施行、遵守の状況に関する調査が含まれるかどうかにつきましては、その所管事項を定める国会法百二条の六の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ついて広範かつ総合的に調査ということにまさしく含まれるものと考えられる、このように承知しております。

○小西洋之君 局長、ありがとうございます。

ですので、山谷さんの先ほど問題発言がありましたけれども、本当は憲法違反の調査審議しなければいけないんですが、今日はテーマを設定しておりますので、そちらのテーマに沿って議論をさせていただきますたいと思います。

参議院の在り方、特に緊急集会について衆議院の憲法審が参議院をほったらかしにして勝手に議論しているのはけしからぬというのは、先ほど自民党の幹事の皆様深くうなずいていらつしやいましたので、本場に共有ができたものと思います。

実は、先月の衆議院の幹事懇で、公明党の、あえて申し上げると北側幹事というふうに承知しておりますが、今、衆議院の憲法審で参議院の在り方、緊急集会の在り方を議論しているのはいかがかと、参議院の各会派にちゃんとこういうことは聞かなきゃいけないんじゃないかという意見をおつしやられたということでございます。本来だと幹事会協議事項にお願いしてもいいんですが、あえて今回は控えますが、是非、自民党やほかの会派の先生方、衆議院の国家緊急権の議論を推進されている方々は、今日憲法審で、参議院の憲法審でこういう意見があったということをしつかりとお伝えをいただきたいと思えます。

その上で、私、実は改革協のメンバーをさせていただいているんですが、改革協との交通整理なんです。改革協というのは、まさに各党会派の立場から参議院の在り方、あるいは選挙制度の在

り方、思う在り方を述べる場でありまして、この憲法との、この最高裁の判決があるわけですが、それとこの憲法との在り方がどうかというのは、まさにオンライン出席について憲法問題を我が憲法審査会で議論して、本場に立派な提言各会派派しましたけれども、やはりこの憲法審査会で私はしっかりと審議すべきであると思えます。

また、自民党会派の皆さん、合区解消で改憲という何を何かおつしやつていて、前回、法律でやったらいいじゃないかとおつしやつていただいで、ちよつと何か残念なんです。改憲しても一緒なんです。十四条、平等権は残るので、何で参議院だけこんなすさまじい較差で各都道府県一人出すのというのは問われ続けるんです。裁判は当然起き続けます。にもかかわらず、いや、もう問答無用に都道府県一人だという改憲をやるのは、これは憲法が、前文が定めている自由のもたらす恵沢を国民全てにもたらすという、改正限界を超えるこの基本的人権のじゅうりんそのものになりますので、同じ作業をしなきゃいけないんです。

二院制の中で参議院が衆議院と違う何の役割を果たすのか。その中で、この都道府県選挙区制度の意義というものを位置付ける。で、参議院は一体何の働きをするのかという議論をしなきゃいけないので、その議論を一緒にすることを是非御提案をさせていただきたいというふうに思う次第でございます。

参議院の緊急集会でございますけど、憲法上は権限も期間も何の制限もありませんので、衆議院の議論は誤りだということと、あと、衆議院の任期満了のときは、今日法制局の資料で私も学んだんですけれども、要するにもう任期満了前に必ず選挙するように憲法作った人たちは、先輩たちは考えていたんですね。なので、我々参議院議員は必ず任期満了前に選挙をやっていますが、それと同じように衆議院が任期満了前に選挙するように国会法と公選法を変えれば、この問題は運用上も解決する問題でございますので、そうした議論も

我々会派は何度もこれも提案しているんですが、提案をさせていただきたいというふうに思う次第でございます。

なので、先ほど維新の東委員から、身分保障よりも何か緊急事態を優先するのかと、いや、そんなことありませんので、我々は緊急事態の問題についても解決策、そして参議院の緊急集会の在り方をしっかりと提案をさせて、あつ、うなずいていただきましたけれども、おりますので、ただ一方で、憲法違反の問題なんかはしつかり追及させていただいて、そこについての論戦は真つ正面からしつかりとやらせていただきたいという次第でございます。

引き続き、こうした参議院の在り方、憲法問題を与野党超えて皆様と御議論をさせていただきたいと思えます。ありがとうございます。

○会長(中曽根弘文君) 加藤明良君。

○加藤明良君 御説明いただきました。ありがとうございます。

茨城県選出の加藤明良でございます。

我が国の憲法は、制定以来七十五年以上、一度の改正もございません。私の考えでは、時代の移り変わりの中で変えてはいけない普遍的なものと、そして、時代の変遷、社会情勢、世界情勢によつて改革を行い、アップデートをしつかり行つていかなければならないものがあると考えます。世界各国では、時代の移り変わりで憲法改正が各国で行われているということがその証左であります。将来の我が国の、平和で豊かな日本をどのような形で発展をさせていくのか、また国民の生命と財産をどのように守っていくのかを議論し、足らざるを補い、環境を整えていかなければならないものと考えております。

今回御説明をいただきました参議院制度の在り方、合区の解消につきまして御意見を申し上げます。

参議院の合区解消に関する問題は、憲法制定当時にはなかった深刻な人口減少問題という、我が国未曾有の大きな社会構造の変化に伴う深刻な

テーマであります。各地の選挙区ごとに判決が各地で行われているという現状ですが、そもそも立法府であり国政運営をつかさどる国会で議論する国会議員の選出方法に違憲だという最高裁判決が出るまでの状況が続いております。

今後更なる人口減少が進む中で、現行憲法では数年ごとに一票の較差は正の議論とともに合区地域が増えることとなるのは自明の理。過疎地域により混迷を極める地域から参議院議員が選出されず、地域格差の拡大につながると考えます。

地域格差は、経済格差や教育格差にもつながります。

近年、学校教育現場ではGIGAスクールが行う中、タブレットの端末支給によって教育を地方自治体に委ねる裁量の中で、財政豊かな自治体、行政区では国に先駆ける地域もあれば、さらに更新時の国の補助が不安だということを理由に公費負担を行えない地域もあるということがございます。

将来の国を担う子供たちの教育に地域格差や教育格差があつてはならないと思っておりますが、現実にはその地域格差の考え方というのがございまして、また財政状況によつて格差が生まれているという現状です。

地域格差、そして経済格差のない子供たちの教育環境の整備は、我が国の担う子供たちの大切な教育環境にとつて不可欠なものであります。

地方の声が国政に届かなくなるといふ過疎地域の深刻な声も大変多いのが現状であります。過疎地域は広い面積を持つ地域だからこそ、これらの問題をしっかりと意見を聞ける、長い任期で議論を深められるという立場の参議院議員の存在がこれからの均衡の取れた日本の発展には必要不可欠でございます。

参議院の合区解消は喫緊の課題であり、一票の較差問題を解消させ、各都道府県から最低でも一人は参議院議員の、参議院の代表者となる定数を担保するべきであり、是非とも憲法審査会による今後の憲法改正の議論の進展に心から期待を申し上げます。

上げまして、意見とさせていただきます。

○会長(中曽根弘文君) 音喜多駿君。

○音喜多駿君 日本維新の会の音喜多駿です。本日、議題にあります、憲法における参議院の在り方について所見を述べさせていただきます。

我が所属する参議院は、二院制の中でどのような役割を果たしているでしょうか。二院制の長所としては、拙速な政治的な動きを避けられ慎重な審議ができること、第一院の衝動的な行動をチェックできること、国民の多様な意見や利益をきめ細やかに代表できることなどが挙げられます。

しかしながら、自戒の念を込めて申し上げます。ば、今の参議院はそうした長所を生かし切れた運営がされていないのではないのでしょうか。議事録を見返せば、衆議院のカーパーンコピーである、機能の分担がされていないといった批判は甘んじて受け入れなければならない場面があると思えます。

また、平成に入り、いわゆるねじれ国会が平成の失われた三十年、政治の停滞を招いたことも振り返る必要があります。現憲法は、部分的に衆議院の優越規定はありますが、基本的には両院平等の思想の下で設置がされています。これは、衆参不一致による国会運営の停滞という欠陥を内蔵しているとも言え、その欠陥が表出したのが平成期の国会の一面でもありました。

現行憲法の下で参議院がこうした批判をはね返し、衆議院との機能分担を図るための議論は、本審査会でもより深くなされるべきではないでしょうか。

参議院が衆議院のカーパーンコピーになってしまふ背景には、結局は衆参共に地域代表を選出している、選挙制度が似通っているからという点も大きいはずで。

今回話題に上がっている合区について、較差解消案として我々は必ずしも否定するものではありませんが、より機能分担を図るために、我が党が

既に提案をしている、衆議院とは大きく異なる全国ブロック制への変更、また別の角度からは、思い切つて自治体首長と参議院議員の兼職規定の廃止なども選択肢として検討をしていくべきです。

二院制の意義を評価する人ほど民主主義に対する満足度が高く、投票に行く割合も高いということが実証されている研究もあります。そうであれば、我々参議院は、二院制の意義を有権者により感じさせるため、党派を超えて参議院独自の機能、意義を発揮できる体制及び選挙制度をつくり上げ、衆参それぞれ独自の存在意義を国民に認めてもらえるようにするため具体的な議論をしていくべきではないでしょうか。

その上で、逆説的ではありますが、我々日本維新の会は、将来的な一院制の実現を首相公選制及び道州制とセットで行うべきであると考えております。一院制のメリットとして、効率的な審議と政策決定の迅速化が図れ、また立法上の行き詰まりも生じにくくなります。まさに今、日本の政治に求められている一面でもあります。

この点、一院制の批判として、議院内閣制の下では行政のチェックが弱くなる、一回の選挙による数の暴力になるといったものがありますが、首相公選制を組み込み、道州制により道州議会への権限移譲を広く進めることで、こうした懸念も一定程度の解消がなされるのではないかと考えられます。

いづれにいたしましても、統治機構が時代遅れのままでは、幾ら素晴らしい政策を打ち出しても迅速な意思決定、そして確実な実行ができません。我が党はこの点を引き続き訴えていくということを強調いたしまして、意見とさせていただきます。

○会長(中曽根弘文君) 古庄玄知君。

○古庄玄知君 大分県選出の古庄でございます。発言の機会をいただきまして、ありがとうございます。

私の意見は、憲法を改正することによつて各地

方地方、最低限一人の参議院議員を選出すること

を保障するということが私の意見でございます。

実は私、大分県、私の友達、東京にずっと住んでいる友達に、おい、実は大分のうちの田舎、パスの便が悪くなったんだけど、どんくらいパスが来るか、来ると思ふかって聞いたんですね。そうしたら、私の友達、一日に三本ぐらいじゃないのというふうに、東京で四十年住んでいる友達はそう言いました。しかし、私の田舎、パスが来るの一週間に一本なんです。そういうのが地域の実情なんです。

だから、その地域で住んでいる人じゃないと地域がどういふふうな状況かというのが分からない、そういう状況なんです。だから、やっぱりその地域地域、東京の人間の感覚と地方の人間の感覚、感性は全然違いますので、やはり地域に必ず一人は保障すると、地域の代表者として保障するというのが必要ではないかなというふうに思っています。

これ、何で憲法を改正しなければならぬかという、今憲法違反だというふうに争っている弁護士の方たちのグループは、これ憲法十四条で争っているんですね。そうすると、仮に法律で、例えば公選法なんかでこれを変えたとしても、憲法の方が法律よりも上ですから、その変えた法律が憲法十四条に違反するのであればひっくり返ってしまいます。だから、これは憲法で変えなければならぬというふうに考えます。

それと、参議院定数訴訟の最高裁判決、これ、参議院の選挙区の合区制度をめぐる論点等についてという審査会事務局の方が、本当、作つていただいたこの資料の一枚目の裏を見ると、最高裁判決の状況が書かれています。この中で違憲状態というのが三つあります。一つが平成四年の分、これ違憲状態と書いています。さらにその判決内容の右を見ると、反対六(違憲)と書いています。それからね、⑤を見ると反対三(違憲)と書いています。それから、⑥を見ると反対四(違憲)と書いています。要するに、全員が違憲ないしは

違憲状態という判断なんですね。十五人が十四人かちよつと分かりませんが、ほぼ全員が違憲ないし違憲状態という判断をしているということですよ。

ここで違憲状態というのは、憲法上どこにもこういう文言はないんですね。これは、明らかに最高裁が、一定期間猶予を与えてあげるから、その間にきちんと直さないよと、きちんと直せば違憲という判断はしないですよ、そういう意思表示だと私は思います。

だから、きちんとこれが違憲と判断されないために、憲法上、それが私の考えでは各地方に一人という、最低限一人というふうに考えますけれども、憲法上きちんと明記しなければならぬ、そのためには憲法改正しなければならないというふうに考えるのが私の意見です。

○会長(中曽根弘文君) 仁比聡平君。

○仁比聡平君 日本共産党の仁比聡平でございます。私は、二院制と参議院の意義、役割について述べます。

日本国憲法制定に当たり、総司令部案の一院制ではなくあえて二院制を採用すべきとした日本案の理由について、松本丞治説明書は次のように述べています。

世界各国の例に倣うとか、貴族院の伝統を墨守するといった横並び、後ろ向きのものからではなく、それは不当なる多数圧力の抑止と行き過ぎた偏奇の制止にある、議会政治はややもすれば多数党の専制を生じ、多数党の政策は時には一党の利害に専念する弊害があることは、従来幾多の実例が示すところであり、二院制を採用すれば衆議院多数派の横暴なる提案はある程度参議院においてこれを抑止し得るだけでなく、こうした抑制機関の存在自体が多数党をしてもとよりその横暴を戒める機能を生み出すことになるということです。

かつて本院憲法調査会二院制小委員会において、高見勝利参考人が、この松本説明書を引用し

つつ、参議院の抑制機能がいかにあるべきかについて、我が憲法は法律案再議決要件を特別多数決とし、参議院の構成についても国民代表である議員によって組織されるものとした結果、参議院は民主的で強力な抑制の府へ、すなわち強い参議院へと憲法制定当初からその役割を与えられることになったと述べられたことは、今日の我々にとつても大切だと思います。

全国民の代表であるからこそ、国会は国権の最高機関であり、唯一の立法機関なのです。参議院の緊急集会の根拠もそこにあります。衆参の両院が、共に多様な民意を反映し、三権分立と議会、議院内閣制を国民主権のために全うならしめていくことが重要です。

地方の府を強調する議論がありますが、地元を思うが余りに、参議院議員が全国民の代表であることを曖昧にしてはなりません。それは、かつて松本説明書がまさに指摘したように、不当なる多数圧力による行き過ぎたる偏奇をもたらすことになりかねません。同僚議員の皆さんに、我々自身、熟議の府、再考の府として徹底した審議を十分に尽くし、国民の負託に応えていくことを改めて呼びかけたいと思います。

この会期末に当たっても、統一協会問題に係る被害者救済新法案について、被害者や弁護団を始め関係者の意見をよく聞き、法案の条文一つ一つに照らして被害救済の実効性を明らかにするとともに、求められる法案修正を行うこと、そのために必要な会期は延長すべきであります。現実の政治の中で、憲法が、そして国民が我々参議院に負託をする、その願いに応えること、そのことが国民の信頼を深めていくその王道であるということを変更して申し上げ、発言いたします。

○会長(中曽根弘文君) 他に御発言もないようです。以上で委員間の意見交換を終了いたします。

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。

午後二時五十八分散会

十一月十八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(第八四号)(第九八号)

第八四号 令和四年十一月七日受理

憲法改悪を許さないことに関する請願

請願者 名古屋市長井克明 外五百名

紹介議員 斎藤 嘉隆君

この請願の趣旨は、第二六号と同じである。

第九八号 令和四年十一月八日受理

憲法改悪を許さないことに関する請願

請願者 東京都大田区 三上シゲ 外千四百五十一名

紹介議員 吉良よし子君

この請願の趣旨は、第二六号と同じである。

十二月六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(第二四三三号)(第二七〇号)(第三三四号)

第二四三三号 令和四年十一月二十八日受理

憲法改悪を許さないことに関する請願

請願者 埼玉県川口市 青木忠幸 外三千七百九十一名

紹介議員 伊藤 岳君

この請願の趣旨は、第二六号と同じである。

第二七〇号 令和四年十一月三十日受理

憲法改悪を許さないことに関する請願

請願者 名古屋市 浅海嘉夫 外二百三十名

紹介議員 井上 哲士君

この請願の趣旨は、第二六号と同じである。

第三三四号 令和四年十二月一日受理

憲法改悪を許さないことに関する請願

請願者 岩手県一関市 及川律子 外二千五百二十名

紹介議員 岩渕 友君

この請願の趣旨は、第二六号と同じである。