

第二百一十一回国
参議院憲法審査会會議録第三号

令和五年四月二十六日(水曜日)

午後一時三十四分開会

委員の異動

四月十二日

辞任

吉井 章君

補欠選任

松川 るい君

四月二十五日

辞任

松川 るい君

山本 香苗君

大塚 耕平君

補欠選任

若林 洋平君

宮崎 勝君

川合 孝典君

四月二十六日

辞任

佐々木さやか君

補欠選任

下野 六太君

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

熊谷 裕人君

杉尾 秀哉君

西田 実仁君

音喜多 駿君

磯崎 哲史君

山添 拓君

委員

青山 繁晴君

赤池 誠章君

白井 正一君

衛藤 晟一君

事務局側

憲法審査会事務局長

参考人

鳥取県知事

加藤 明良君

小林 一大君

古庄 玄知君

佐藤 正久君

進藤金日子君

中西 祐介君

松下 新平君

松山 政司君

丸川 珠代君

山田 宏君

山谷えり子君

若林 洋平君

石川 大我君

打越さく良君

小西 洋之君

古賀 千景君

辻元 清美君

福島みずほ君

佐々木さやか君

下野 六太君

宮崎 勝君

矢倉 克夫君

安江 伸夫君

浅田 均君

東 徹君

猪瀬 直樹君

川合 孝典君

舟山 康江君

仁比 聡平君

山本 太郎君

加賀谷ちひろ君

平井 伸治君

鳥根県知事

徳島県副知事

高知県副知事

井上 浩之君

丸山 達也君

勝野 美江君

井上 浩之君

本日の会議に付した案件

○幹事補欠選任の件

○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

○日本国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(中曽根弘文君) ただいまから憲法審査会を開会いたします。

幹事の補欠選任についてお諮りいたします。

委員の異動に伴い現在幹事が一名欠員となっておりますので、その補欠選任を行いたいと存じます。

幹事の選任につきましては、先例により、会長の指名に御一任願いたいと存じますが、御異議ございませんか。

〔異議なし〕と呼ぶ者あり〕

○会長(中曽根弘文君) 御異議ないと認めます。

それでは、幹事に磯崎哲史君を指名いたします。

○会長(中曽根弘文君) 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、本日の審査会に鳥取県知事平井伸治君、島根県知事丸山達也君、徳島県副知事勝野美江君及び高知県副知事井上浩之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(中曽根弘文君) 御異議ないと認め、さよう決定いたします。

○会長(中曽根弘文君) 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。

皆様から忌憚のない御意見を賜りまして、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、平井参考人、丸山参考人、勝野参考人、井上参考人の順に一人十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。

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。

結構でございます。

それでは、まず平井参考人をお願いいたします。

○参考人(平井伸治君) 皆様、こんにちは。本日は、この伝統ある、そして非常に重要な審議をされておられます憲法審査会に、私ども、知事、副知事のメンバーと呼んでいただきましたこと、心から全国知事会としても感謝を申し上げます。

是非、皆様にもこうした選挙区の問題につきまして御関心を寄せていただき、この解決を

図っていただきたいと念願をいたしております。それでは、座って御説明を申し上げたいと思います。

私自身、この度、隣の丸山知事と一緒に、全国の統一の地方選挙でこの度当選を果たさせていただきました。また引き続き皆様に四年間お世話になりますが、どうかよろしくお願いを申し上げます。

そして、今日、お手元の方に概略の資料をお持ちをいたしております。問題意識を共通にしたいという思いでございます。やっぱりいろいろと御意見はあるかと思いますが、後ほどまた質疑でお話をさせていただきますと思います。

今、ウクライナ情勢が心配です。これは民主主義の危機と言ってもいい状況だと思います。ペンは剣よりも強しと言いますが、この法理が妥当しなくなってきたら、それが現在の世界の状況であります。しかし、民主主義は守らなければなりませんし、民主主義の学校とも言われる地方自治、この自治体の機能というものが今問われ直しているのだと思います。

そういう意味で、政治に対する信頼性、投票率の低下ということが今回の統一地方選挙でも問題になりました。これは、決して参議院も他人事ではないと御理解をいただきたいと思えます。投票率にも影響したり、それから代表の正統性も地元で問われかねない、そういう事態が今起こっている、これが私たちが民主主義を守らなければならぬという使命の中で私たちが共に考えるべき課題だと思えます。そういう意味で、全国知事会でも度々問題意識を発信させていただいております。

今日、一枚目の方にお書きを申し上げましたのは、私の問題意識でございます。

この国におきましては、明治二十三年の府県制以来、都道府県というものはほぼ変わらずにきています。これが民主主義のユニットだと私たちは考えています。都道府県の知事、あるいは議会という存在があり、これが民意を集約をして、私た

ちの単位で代表が選ばれ、それが国政と地方をつなぐ、そういうパイプ役になっていただく、これがそもそも想定をされていたわけであります。

しかし、それが問われかねない事態が今、合区ということで都道府県の境目が取り払われようとしている。これは中長期的に見て民主主義を衰退させることになるのではないかと、そういう深刻さを感じているところであります。

参議院におかれましては、是非とも一人一人、それぞれ都道府県という政治的ユニット、これは経済、社会等のユニットでもあります。そこから選ばれるようにいま一度制度設計を考えていただきたい。なかなか憲法の問題も絡むと思います。なぜなら、最高裁の判決にもよりまして違憲ということが言われるわけでありますので、憲法の方が変わってもらわなければならないのかもしれません。例えば、都道府県単位での選出というようなことなど、規定している国は正直ざらにあります。そういう意味で、そうした違いが我が国の憲法の中にあるということをいま一度強調をさせていただきたいと思えます。

釈迦に説法なお話ばかりで恐縮であります。二ページ目を開けていただければと思います。

青い折れ線グラフがこれが従来の選挙区制度によるもの、赤い折れ線グラフが合区によってどう変わったかということを示しています。投票率は、鳥取県は実は全国順位一位、二位、三位という、金、銀、銅のどれかに入るぐらい投票率が高かったです。ところが、合区をした後は一気に二十位、そしてこの度は三十二位というふうにぐくぐくと落ちてしまっています。当然、全国の投票率を下回ることもなっています。考えられないことです。それから、無効の投票率、無効票の率であります。これも青いものが従来の鳥取県、全国を下回る状況でありました。コミュニケーションが小さいですから、ある程度分かりやすいですね、間違いない。しかし、隣の県から出てくる人も出てくるような選挙になりますと、縁遠くなります。

それで白票を投じるんですね。あるいは、この合区はやめると書く。こういうのも無効票になります。つまり、民主主義の屋台骨である投票制度自体が地元では問われているというのがこの無効票だと御理解をいただきたいと思えます。

次のページを開けていただきますと、これが地方制度と参議院の選挙制度でございます。

国会開設の勅語が発せられて、伊藤博文先生が憲法調査をしるということになります。当時、モッセという政府の顧問がいました。このモッセは地方自治論者でありまして、地方自治の中で人が育つ、この人が有為の人材として国会議員になるだろうと、そして国会もそれで活性化することになる、地方と国とを両方活性化して日本という国をつくっていくという思想があったわけなんです。これに山県有朋内務卿が乗っかって、こうした論を立てました。ただ、当時は時期尚早という議論がかなりございました。そういう中、けんけんがぐくぐの議論をして府県制が誕生し、山県有朋の想定していたとおり、衆議院の総選挙の前に何とか間に合わせる事ができました。

注目すべきは、ここで議院が置かれたことです。これによりまして、民主主義の単位というものが生れました。日本全国津々浦々を通じて、こういう都道府県ごとに民意をまとめるという機能がこのときから始まるわけです。戦前戦後を問わず、もう百年以上もこうした体制が築かれているわけであります。

そして、そのうち戦後になりました、知事の公選制が導入された後も、マッকারサーによりましてこの民主政治を取り入れるべきだと、そういう中、貴族院を廃止するというのがマッকারサーの議論でありました。しかし、参議院というものをつくる、それについては衆議院としての都道府県単位の選挙区でございます。こういうような経緯の中で生まれたのが旧来の参議院法制でございます。

今現在も、都道府県単位でJAだとかあるいは

PJAだとか、又は労働組合もそうです。あるいは環境団体にしても、みんな都道府県単位でいろいろと考え、そして陳情、請願を都道府県議会に出し、そこでもまれた結果が意見書としてこの国会の方に届けられる。意見の集約をする母体というのが実はユニットでありまして、これが認められてきたものであります。

次のページは諸外国であります。アメリカもドイツもフランスもこうした広域団体の制度に依拠しているわけであります。恐らく日本の戦後の参議院制度は、アメリカに準拠してやっただけでありまして、半数改選制というのが取り入れられたわけであります。

六年に二年ずつ、それで二分の一をそれぞれ班ごとに分けて三班で構成していく、そういうアメリカの上院の選挙制度を下敷きにして半数改選というのをやりました。この半数改選が入ったからこそ、選挙区間の較差が拡大する効果がどうしても生まれるわけであります。二、二、四、六という、二、四、六、八という定数になりますので、生まれがちなわけであります。ですから、ここが注目をされたということもあつたのではないかと思います。アメリカではそういう人口によつて一定程度配慮することとせず、カリフォルニア州でもワイオミング州でも一人ずつ上院の定数というのは各選挙で与えられ、それぞれ二人ずつであります。

ですから、決して難しいことを言っているわけではなくて、それぞれ、実は欧米でも上院と下院とは違った構成を求めているところがあるということをお理解をいただきたいと思えます。

そして、最後の五ページ目でありまして、その判例の一つの屋台骨になるのが昭和五十八年四月二十七日の判決であります。

この大法廷判決の中で立法裁量が広く認められました。この立法裁量を国会が持つて選挙区制度を制定できる、これは憲法に基づく権能であります。

その中で、人口比例という憲法十四条に基づく

もの以外にも、そうした社会的、経済的あるいは政治的ユニット、これ二つ目のボツのところにあります。歴史にも、そういう独自のユニット、実体を有する、この政治的まとまりごとに出することに合理的性があるというふうに言っているわけです。

これとの関係で、人口比例主義は一定程度、譲歩、後退を免れないというのがそもその判決の骨子であります。これが平成二十四年以降、若干揺らぎますけれども、基本は変わっていないわけでありまして。是非皆様の方でもそうしたことを考えていただきたいというふうに思います。

私の方からは以上でございます。

○会長(中曽根弘文君) ありがとうございます。

次に、丸山参考人をお願いいたします。丸山参考人。

○参考人(丸山達也君) 本日は、合区対象県であります島根県の実情について意見陳述の機会を頂戴いたしました。本当にありがとうございます。

私からは、島根県の状況を中心に大きく三点の弊害について、そして私の考えについて申し上げます。

一点目として、各都道府県から議員が選ばれないことの弊害について申し上げます。

合区された二つの県の間で利害が対立する問題が生じた場合に、地方選挙や県議会の議決、また知事の方針といった各県のその県民の意思を確認する方法、これが合区の場合はございません。したがって、こういったものを確認しながら、この議員の皆さんが国政でどういう立ち位置に立つかということ判断していくことができないという問題がございます。

二つの県で利害が対立するような課題なんてあるのかというお話があるかもしれませんが、鳥取県と島根県においては、過去、農林水産省の国営中海干拓事業の実施について意見が分かれたことがございます。まあ固有名称は避けますけれども、九州地方では整備新幹線について意見の一致

を見ない状況があるというふうに認識をいたしております。

このように、隣り合う両県の意見が国の事業や国家的プロジェクトについて異なることは十分にあり得るわけでありまして。そういった場合に、合区から選出された議員がどのような姿勢で臨むかということについてこの既存の都道府県制度の問題であると考えております。

二点目として、選挙区のエリアが広がったことによる弊害であります。

昨年七月の参議院議員選挙では、鳥取・島根の合区の候補者五名おられましたけれども、本県の離島であります隠岐諸島、ここを選挙期間中に訪れた方は一名でございました。選挙区をくまなく回ることができない、また顔も見れない、声も聞けないといったことが実際に発生をいたしております。候補者の体は一つしかございませんので、合区だから選挙力一を二つに、二台にすればいいんじゃないかという問題では、それでは片付かない問題であります。

島根県と鳥取県を合わせますと東西の距離が三百キロ以上あります。離島もでございます。有権者が候補者に接することで、この考え方、行動力などを肌感じて選んでいくという、この素材を得られる機会が著しく減退しているということでございます。

この弊害が、先ほど平井参考人からお話ございました、この投票率の低下に顕著に表れております。島根県の投票率は、合区前は六〇%を超えまして六回連続全国一位でありましたけれども、令和四年の選挙では約五六%となりました。投票率は四・五ポイント低下いたしております。

この間の全国平均の低下は〇・六ポイントでございますので著しく低下しているという状況で、全国トップでありました投票率は、令和四年では全国四位となっております。参議院の、参議院選挙における島根県民の直接的な政治参加が低下しているという状況でございます。

このようなこの投票率を招くような合区という制度が国民主権、民主主義に資するものなのかどうかということについて大いに疑問を感じるところであります。

第三に、更に合区対象が広がった際に生じる弊害、これは想定でございますけれども、今の状況では人口が比較的少ない二つの県がたまたま隣接しておりますけれども、今後は、人口規模を合わせようとする、飛び地、また人口規模が相当程度異なる都道府県同士が合区になったといったケースが生じ、人口の少ない方の県の声がますます届きにくくなるという可能性が高くなると考えております。

私の考えでございますが、そもそも日本国憲法が二院制を採用しているという理由の一つは民意の忠実な反映でありまして、人口の少ない地域も含めた多様な民意を忠実に反映していくことが求められていると考えております。参議院、衆議院共に一人一票の投票価値の平等に重きを置くのであれば、まあ極論かもしれませんが、一院制で足りるのではないかとこの懸念を持っております。

そうしたことから、この地方創生や人口減少対策など、国政の重要課題の解決に当たりまして、地方の実情をくまなく届けることができる都道府県単位による代表の選出、これが不可欠であると考えるべきです。

その解消の手段としては、論理的には憲法改正、法改正、いずれもあると思いますので、早急に解消してもらいたいという立場からいたしますと法改正を望むところでありますけれども、先ほど平井参考人のお話にもございましたとおり、最高裁判所がこの投票価値の平等に重点を置き、違憲状態といった判決を出すという側面がある以上、法改正で合区を解消した場合に憲法違反という判決で手戻りになるというリスクを考えますと、最終的には憲法改正により合区を解消していただくということが必要ではないかと考えております。

ます。

考え方を明確にお伝えするために行き過ぎた表現があったかもしれませんが、その旨は御了解いただきたいと思います。

私の意見陳述は以上でございます。

○会長(中曽根弘文君) ありがとうございます。

次に、勝野参考人、お願いいたします。勝野参考人。

○参考人(勝野美江君) 徳島県副知事をしております勝野と申します。

本日は、貴重な機会をいただきまして、ありがとうございます。

私の方からも、まず徳島県における合区の弊害、五点論点を整理させていただきましたので述べさせていただきます。

平井知事、丸山知事と重なる部分もあろうかと思いますが、まず一点目は投票率の低下であります。

合区導入前の参議院選挙におきます本県の投票率につきましては、平成十九年五八・四七%、平成二十二年五八・二四%、平成二十五年四九・二九%と、全国平均を下回る年もありましたが、その差につきましては最大三・三二ポイントにとどまっております。

しかしながら、合区導入後初めてとなります平成二十八年の参議院選挙における投票率が四六・九八%と、全国平均五四・七%を七・七二ポイントも下回るというような状況となりました。さらに、令和元年の参議院選挙における本県の投票率は、全国平均を一〇・二一ポイント下回る三八・五九%と過去最低、そして全国最下位というようなことになってしまいました。昨年七月十日実施の参議院選挙では四五・七二%と、令和元年からは回復したものの、再び全国最下位ということになってしまいました。

このように、合区対象県である本県の投票率は低迷を続けておりまして、まずこの合区の弊害ということが本場に深刻になっているという状況が

でございます。

二つ目は、これもさきのお話にもありました
が、無効票が増加しております。

合区導入前の参議院選挙におきます本県の無効
票投票率は、いずれも全国平均を下回っていたも
の、一・九九、二・八七、二・九八というよう
なパーセントでございます。一方、合区導入後
の無効投票率というのが、平成二十八年で二・九
六、令和元年六・〇四、令和四年三・四一とい
ずれも全国平均より高く、特に令和元年は全国で最
も高いということになってしまいました。

このことから、合区は投票率の低下のみならず
無効票の増加も招いているということで、本来選
挙制度がより多くの国民の皆さんが政治に関心を
持っていたという制度であるべきですけれど
も、この合区によって真逆の状況を起こしてし
まっているということは、まさに民主主義の根幹
を揺るがす重大な問題だというふうに認識をして
おります。

三つ目です。これは、地方の声が届きにくくな
るという課題です。

人口が非常に減少傾向にございまして、徳島県
も時間の問題で七十万人を切るというような人口
の状況になっております。今後も人口の少ない選
挙区の合区が進みますと、ますます地方の声が届
きにくくなります。

実は、徳島県は令和元年に一票の較差に関する
将来推計を試算しております。国立社会保障・
人口問題研究所の日本の地域別将来推計人口に基
づきまして、今後、国勢調査の結果に基づく推計
どおり人口減少が進みますと、合区の対象県が二
〇二五年には十五県、二〇三五年には二十県にま
で拡大していく可能性があるというような悲観的
なシナリオも描かれてしまうということです。

地域がそれぞれの特徴を生かし、固有の課題を
解決して発展していくには、国政においても国民
民の声に配慮した施策や法制度が不可欠でありま
す。合区によって地方の声が国政に届きにくくな
るということは、日本全体に不利益をもたらすお

それがあるという視点が重要だというふうに考え
ております。

四つ目は、自治体間における不平等性の課題で
す。

合区は、対象になった四県のみが県単位の民意
を国政に届けることができなくなるという点にお
いて、一票の価値とは異なる不平等性を有するこ
うなふうに考えております。また、これまでの合
区は隣接する人口規模が近い自治体間において行
われておりますが、今後は人口規模が大きく異な
る自治体間で行われる可能性もあるという課題が
ございます。

五つ目です。都道府県ごとに集約される民意を
生かす機能の後退という点です。

これは平井知事も御指摘されておりましたが、
都道府県の区域には歴史的、政治的、社会的なま
とまりを背景に行政府、警察、教育委員会が設置
され、農林水産、医療、保健、商工業といったあ
らゆる組織、団体が都道府県単位で合意形成を
行っております。このことは、各都道府県ごとに
民意が集約される仕組みが十分機能してきたとい
うことの表れであります。参議院についても、都
道府県ごとに集約された意見を国政に反映させる
場というふうな過去にわたってございまして、合区
の導入によって参議院のそのような機能が後退す
るという懸念がございまして。

以上のような課題を踏まえまして、徳島県とし
ての意見を申し上げたいというふうに思っています。
昨年の参議院選挙後の一票の較差における裁判
では、仙台高裁が合区導入後初となる違憲判決を
出したところであります。一票の較差に起因する
合区問題の根本的解決には、地域代表制を採用し
ながら、参議院に地方の声が都道府県単位で国政
に反映する仕組みが必要と考えております。

全国知事会からも要望は幾度となく出させてい
ただいておりますが、こういった状態の中では憲
法改正などの抜本的な対応により合区を解消して
いただいて、全ての都道府県の代表が国政に参加
できる参議院選挙制度の実現をお願いしたいとい

うことで意見を述べさせていただきます。よろし
くお願いいたします。

○会長(中曽根弘文君) ありがとうございます。

次に、井上参考人をお願いいたします。井上参
考人。

○参考人(井上浩之君) 高知県の副知事の井上と
申します。どうかよろしく願いいたします。

本日は、濱田高知県知事からコメントを預かつ
てまいりましたので、私の方から大きく四点お話
をさせていただきます。お話が重複する部分もあ
りますけれども、御了承いただければと思ってお
ります。

まず一点目といたしまして、参議院の徳島県・
高知県選挙区の現状についてお話をしたいと思
います。

両県とも人口減少が進んでおりまして、合区導
入前である平成二十五年の参院選から直近の選挙
であります令和四年の参院選までの間に、有権者
数は約六・六万人、率にいたしました五・一%減
少しているという状況にございます。また、投票
率につきましては、合区導入直前の平成二十五年
は高知県で四九・八九%と、五割を若干割ってし
るものの全国では中位の程度でございました。し
かし、初の合区選挙となった平成二十八年の高知
県の投票率は四五・五二%に下落し、徳島県、高
知県両県とも過去最低の投票率となりました。高
知県が全国ワースト一位、徳島県がワースト二位
でございます。その後の本県の投票率は、令和元
年は四六・三四%、全国三十四位、令和四年は四
七・三六%、全国四十一位と、若干は改善してお
りますけれども、依然として低迷している状況に
ございます。

さらに、先ほどもお話がございましたけれど
も、全体の投票に占めます無効投票の割合でござ
いしますが、全国はおおむね二・五から三%程度で
推移をしておりますけれども、高知県、平成二十
八年には六・一四%ということで、票にしますと
一万七千五百票余りになります。それほど急増

しております。全国一位の無効投票率となつて
おります。しかも、白票がその多くを占めている
という状況でございます。これは、有力とされま
す候補者がいずれも徳島県を地盤とした方でご
いまして、有力候補者が出ていない本県におきま
しては、自らの県の代表を選べないといった失望
感もございまして無効投票が増えたのではない
かというふうに思われるところでございます。

次に、大きな二点目といたしまして、合区に対
する県民の皆さんの受け止めと、その解消に向け
た思いにつきましてお話をさせていただきます。

先ほど申し上げました投票率の低下や無効投票
の増大は、一県一代表ではないという合区制度に
起因する県民の関心の低下や失望といったもの
によるものと推察をしております。四十七都道府
県のうち四県だけがこうした形で、言わば一人前
ではないような扱いを受けているということに関し
まして、県民の皆さんの気持ちが高く傷ついてい
るものというこの表れではないかと感じていま
す。実際そうした声も直接お聞きをしているとこ
ろでございます。

こうした関心の低下や失望による政治離れが投
票率の低下につながり、その結果、政治への無関
心が更に加速をし、投票率の低迷が続くといった
負のスパイラルが生じているようにも思われると
ころです。

合区制度は、いわゆる一票の較差の是正策とし
て導入されたものです。その背景には、地方の声
の重要性よりも一票の価値の平等性が圧倒的に重
視をされたという経緯があると考えております。

今後ともこうした人口比例原則を徹底して貫く限
り、更なる合区の拡大は不可避です。その結果、
大都市部の議員ばかりが増加をいたしまして、都
市部に先んじて人口減少や少子高齢化などの課題
に直面をいたしました地方の議員はますます減少
し、地方の声がより一層届かなくなるのではない
かというのを非常に懸念をしております。した
がいまして、合区の固定化や拡大は断じて容認は
できず、一刻も早い解消を求めたいというのが

我々当事者であります県の一貫した思いでございます。

昨年七月の参院選前に高知県の地元メディアが行った世論調査では、合区を解消すべきとの意見が八割を超えておりました。我々はそうした県民の声に応えていかなければならないと考えております。

大きな三点目は、抜本的な議論の必要性についてでございます。

この問題に関する司法の見解には非常に厳しいものがあると認識しております。令和四年の参院選における一票の較差訴訟の最高裁判決では、都道府県を各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い、あるいは、合区の解消を強く望む意見や合区県における無効票の増加といった事情だけでは一票の較差が三倍を超えるような投票価値の不平等を是認することはできない、そうした較差が都市部における投票行動に与えてきた影響と併せて公平に検討しなければならぬといった、我々が目指す合区の解消にとって非常に厳しい見解が示されております。

合区解消のための方法論といたしまして、憲法改正によらず、参議院独自の役割や機能を国会法に明確に位置付けた上で、それとセットで都道府県単位の議席配分を行うという考え方もあると承知しております。しかしながら、今述べましたような司法の見解を踏まえ、我々といったしましては、やはり憲法改正によって抜本的な対応を図ることが必要ではないかと考えております。

最後に、四目として、合区の解消に向けた憲法議論の今後の方向性について若干の御意見を申し上げます。

我が国は二院制を採用しておりますが、憲法上、衆議院と対比した場合の参議院独自の性格、役割といった点がある種曖昧な状態になっているということがあるように思われます。その結果といたしまして、衆議院と参議院の機能や選挙制度が似てきております。加えて、憲法には地方自治に関する規定が余り手厚くないという課題もござ

います。

そうした点を考えますと、憲法改正を前提とした参議院の在り方については、例えば米国の上院なども念頭に置きまして、衆議院よりも人口比例の原則を緩和した形で位置付けることが妥当ではないかと思っております。衆議院は人口比例の原則により全国民の多数の民意を反映させる、一方、参議院は地域の代表として各地方単位の多様な意見を反映させる、言わば地方の府として位置付けることによりまして、二院制を取っている意義を踏まえたよりバランスの取れた制度、組織体系になるのではないかと考えております。

これは、国あるいは立法府の形を大きく変える大きな改革となります。憲法審査会におかれましては、是非そうした骨太の議論を展開していただきたいと大いに期待をしているところでございます。

濱田知事の意見は以上となります。どうかよろしくお願いいたします。

○会長（中曽根弘文君） ありがとうございます。

以上で参考人の御意見の陳述は終わりました。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、御発言を願います。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、御発言を願います。

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、一巡目は各党派一名ずつ指名させていただきます。質疑時間は答弁を含め各八分以内といたします。

浅尾慶一郎君。

○浅尾慶一郎君 自由民主党の浅尾慶一郎です。参考人の皆様方には大変貴重な御意見をいただき

きまして、ありがとうございます。

今、皆様方の御意見を伺っておりまして、ほかというか多分全員そういうことになるんだろうと思います。今の状況でいえば、憲法を改正して、そしてその合区を解消してほしいというように意見を言っておられたと思いますけれども、一応念のためそのことを確認させていただきたいと思っております。

あわせて、憲法改正ということになりますと一定程度の時間が掛かりますが、その時間も踏まえてでも、改正をしても合区を解消したい、そういうふうな思っておられるかということも含めて御意見をいただければと思います。

○参考人（平井伸治君） 浅尾議員のおっしゃるとおり、憲法改正が必要だということに思います。

ただ、それには現実的に国民の過半数の票がなければなりませんし、両院の三分の二ということもございまして。ですが、従来から、本来は違憲判決は出ていなくて、昭和五十八年の大法廷判決が先例となったように、現行の憲法の中でも本来で

き得る解釈論なのかもしれません。

ですから、絶対的なものかどうかというのは正直分からないところはありますが、これまでの判例の流れからして、憲法を改正をし、そして選挙区制度を、選挙制度を国会が立法裁量で定め得る規定になっていますが、その考慮条件の中にこうしたことを入れていただければ、恐らくすつきりと最高裁の違憲判決は今後出ないようになるのではないかなというふうに思います。

当然ながら時間も掛かることにはなりますが、ただ、我々としては次の通常選挙での改正を強く望んでおります。

○参考人（丸山達也君） いずれでも結構ですけれども、ひっくり返らないために憲法改正というだけでございますので、究極的には手法は問わない、法改正を先行して憲法改正をしてもらうというやり方でも構わないと思いますので、ともかく早急に解消してもらいたいということと、ひっくり返らないようにしていただきたいというこの二

点でございます。

○参考人（勝野美江君） 徳島県としても、まず合区解消というのが先にございますが、その合区を解消するためにはやはり参議院の位置付けというものが非常に重視されるだろうと。

そうすると、矛盾がないのは憲法改正ということになるのですが、スピード感という観点からいうと様々な方法もあるのかと思いますので、まずは優先順位としては合区解消をお願いしたいというところでございます。

○参考人（井上浩之君） 濱田高知県知事といたしまして、基本的には憲法改正ということで真正面からの議論をしていただきたいというお話でございまして。

ただし、先ほどからお話が出ておりますように、時間的な問題もあるということで、まずは、様々な各党派各会派いろんな御意見がある中で、まずは合区解消に向けてしっかりとコンセンサスが得られて前に進んでいくこと、これを一番まず期待しているというところでございました。

以上でございます。

○浅尾慶一郎君 もう一点。

それぞれ四名の方が、投票率が大幅下がったという話をされておられました。この投票率が下がったのは参議院の選挙だけなのか、あるいは、直近で、平井参考人のところであれば統一地方選挙もございましたので、一般のほかの選挙、衆議院選挙も含めて下がっているのか。つまり、その合区が原因となる投票率の低下というのがどの程度なのかということについて、もしお分かりになれば教えていただきたいと思っております。

○参考人（平井伸治君） 合区の影響が極めて大きいと判断しております。

今回、統一地方選挙で確かに県議選も含めて低下傾向はありますが、それでも全国平均から上回ります。それを下回るということは正直考えられない。

先ほど御覧いただいた、金、銀、銅メダルでずっと来ていました。島根県さんはずっと二位、

で、我々はそれを追っかけていたんですね。ところが、これは一遍で崩れてしまうというのは、やはり縁遠くなったからです。選挙が縁遠くなるというのは、民主主義にとりまして致命的だということに考えております。

○参考人(丸山達也君) 先ほどの意見陳述の中でも数字を申し上げましたけれども、令和四年の投票率と合区前の投票率を比較して、島根県の投票率の低下は四・五ポイント、全国平均は〇・六ポイントでございますので、明らかだというふうに私は思っております。(発言する者あり)

○会長(中曽根弘文君) 浅尾慶一郎君。

○浅尾慶一郎君 済みません。衆議院選挙とか統一地方選挙も、やはり下がっているのか下がつていないのかということについて教えていただければと思いますが。

○参考人(丸山達也君) 済みません。数字を持ち合わせておりませんが、この場ではお答えがいたしかねますが、私は、この数字をもつて明らかであるというふうに理解いたしております。

○参考人(勝野美江君) 昨年の衆議院議員選挙の投票率、手元にすぐ持ってきて、ございませんが、やはり合区というインパクトが大きく影響したのには確かだということ。それから、残念ながら徳島県は元々投票率が低かったという部分があるうかと思ひます。

ちなみに、今回の統一地方選挙は、非常に投票率は過去よりは高かったという事実はございます。

○参考人(井上浩之君) 参議院については、先ほど申し上げましたが、合区前の平成二十五年が四九・八九%に対して、平成二十八年、合区後が四五・五二という形で落ちております。それから、衆議院につきましては、平成二十九年が五一・八七%、令和三年は五七・三四%ということが増えております。そういう状況でございます。○浅尾慶一郎君 大変参考になるお話をいただきまして、ありがとうございます。

皆様方のお話を伺いまして、当然、憲法の下で

ありますし、最高裁の判断もありますので、そうしたことを踏まえて、皆様方の御意見を踏まえて、時間が掛かっても、抜本的な解消をしてほしいという意見はしっかりと受け止めさせていただきます。

○会長(中曽根弘文君) 杉尾秀哉君。

○杉尾秀哉君 立憲民主・社民の杉尾秀哉です。まず、本日、本審査会にお越しいただき意見を述べいただきました四人の参考人の皆様に深甚なる敬意、感謝を申し上げたいというふうに思っています。

今指摘がありましたような、例えば投票率低下が示す参政権への影響、それから、人口減少に直面する地方の実情が国政に反映しにくくなる問題、様々指摘がありました。いずれにしても、参議院の合区が我が国の民主主義を揺るがしかねない重大な問題である、この認識は一致しているんだらうというふうに思います。私自身も長野県の選出でして、長野県も隣の山梨県との合区というのが取り沙汰され、現在もあるということを考えると、こうした危機感を同じく共有させていただくものです。

その上で、先ほど高知の井上参考人から県民の意識の話がございました。傷ついているという話でしたけれども、こうした県民意識の変化、それから、先ほど行政上の具体的な障害の話もありましたけれども、これについて平井参考人、丸山参考人、勝野参考人、お三方の考え、端的に述べていただければと思います。

○参考人(平井伸治君) 傷ついているということですが、やはり正直申し上げて、合区が決まったときに県民のプライドにかなり影響があったと思います。やはり明治以来ずっと守ってきた鳥取県というそういう選出母体、民主主義の単位が国からあたかも無視されたかのような感じがしました。したがって、先ほど申し上げました無効投票率が極めて高くなったことは注目に値すると思います。そういう意味で、これについてはかなり心理的な影響はあって、これが民主主義に

対する信頼感に関わっているのではないかと思います。

また、合区をした両県であります。先ほど遠慮がちに丸山知事もおっしゃいましたが、今、丸山知事と平井は歴史的な蜜月関係でございまして、過去にはいろんな対立がございました。県境問題とか先ほどの中海問題とか、とても実は両県知事が会うこと自体議論が要ると。電話を掛けるのもどっちが掛けるかと。ありがちなんですけれども、そういうことがありました。今は携帯電話で掛け合っています。

ですから、大きな問題は今ないのかもしれないけれども、ただ、どうしてもやはり利害が異なることがあり、これは当該選挙区から選ばれた参議院議員には非常に葛藤のある難しい局面ではないかと思ひます。

○参考人(丸山達也君) 私は導入されたときに知事でありませんでしたので、そういう俯瞰的な評価は難しいわけですが、平井知事の今の話をちよっと曲げてしまうように恐縮ですが、現時点においても島根原発二号機の三十キロ圏内には鳥取県も含まれております。周辺自治体の扱いがこの安全協定での取扱いで差異があるという意味において、その立場の違いというのはいっしょに顕在化してもおかしくない、そういう課題を抱えながら両県はおりますので、過去の話とかほかの地方の話で隣県で、この県政を揺るがす、国会議員の皆様も同意見なのかということをお問われざるを得ない課題というのはいつても生じるというふう

に考えております。

そして、傷ついているという意味でいきますと、私は合区のせいではないと思ひますけれども、今般のLPGガスの支援が資源エネルギー庁で行われるのではなくて、この臨時交付金で地方の裁量でやってくれというふうに半人前の扱いを受けていると。島根県はLPGガスのシェアが九〇%というところでございまして、そういうふうなことが現実の問題として、国政での取扱いとしてそういうふうな扱いを受けていくことが今後

増えていくんじゃないかということを危惧をしているというのは県民全般の認識であります。

○杉尾秀哉君 済みません、ちよっと時間がないので端的に。ごめんなさい、勝野さん、割愛させていただきます。済みません。

そこで、どうやって合区を解消するかということなんですけれども、先ほど来、憲法改正の言及がお四方から相次いだわけですが、この知事会の決議の中にも入っております憲法改正、この中に「等」という言葉が入っているんですけれども、憲法改正以外にこの方法について、これは知事会の会長として平井参考人に伺いたんですが、具体的に考えていらっしゃるかとあれば。(発言する者あり)

○会長(中曽根弘文君) 平井参考人。

○参考人(平井伸治君) 失礼しました。

これは中で議論をいたしました、憲法改正で間に合うかどうかということもあり、公職選挙法を端的に改正をして、それが果たして違憲かどうかという後での違憲立法審査権、最高裁が判定をするにしても合憲になる可能性もありますので、法律ということも含めた意味での「等」でございます。

○杉尾秀哉君 今法律を含めたという話がありました。これについては後ほど伺いますが、その前に、仮に憲法改正で合区を廃止しても、投票価値の平等を定めた憲法十四条の問題、なぜ都道府県選出の議員だけ大きな一票の較差が容認されるのか、許されるのかという、こうした問題が残ります。また、参議院、憲法改正によって、地方の府、先ほどありましたけれども、憲法四十三条の国民代表原理を後退させることになりました。

知事会として、こうした問題についてどういう議論があったんでしょうか。

○参考人(平井伸治君) これについては、知事会の多くは都道府県の知事でございますので、都道府県が政治的に果たしてきた歴史的役割を深く認識しています。ですから、ほぼ全ての知事は賛同しました。それは、投票価値の平等という問題あ

いただければと思います。

○参考人(勝野美江君) お二人の知事とほぼ同様の意見ですけども、徳島県が合区になって無効投票が多かったという中で、やはり地元の候補者、顔の見える、日頃から顔が見える方がやはり立候補していただくということが投票率に影響していたんじゃないかというようにも言われていました。そういった中で、大きなブロックになったときにどうなるのかということは懸念があるのではないかと思います。

また、平井知事が配られた資料の中にも、昭和二十一年に参議院ができたときに、その地域代表的性格を有しているというようなことが提案理由として述べられていたということもございまして、私もとしては、本日は、選挙を身近に感じられる地元の選挙区の合区を解消して地元から選出をしていただきたいという思いで意見を述べさせていただきます。

○参考人(井上浩之君) その十一のブロックについての演田知事の考えは直接聞いておりませんが、私も、演田知事といたしましては、国会が二院制を取っているという立場からしても、やっぱり衆議院についてはより人口比例原則を徹底すべきということはあるかもしれません。

ただ、参議院、第二院としては、地方のやつぱり良識の府であるとともに地方の府として、いわゆる団体自治としての都道府県単位での意見の反映、こちらが強く求められる院ではないかというふうな思いを持っておられるということでございますので、参議院については、地域代表的な都道府県を単位とする選挙区制度を取ることに正面から議論してほしいというふうな思いでございます。

それから、投票率の低下について、年代別の傾向もよっと手元には持っておりませんが、全体的に低下しておるといふような傾向にあるように感じております。

○佐々木さやか君 ありがとうございます。

○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。

今日は、四名の参考人の皆様、お足下が悪い中お集まりいただきまして、本当にありがとうございます。

まず、我が方の立場を申し上げますと、我々日本維新の会は、衆議院とより機能の分担図るために、参議院の選挙制度については都道府県の選挙区は解消してブロック制へ移行すること、あるいは自治体首長と参議院の兼職禁止規定の廃止などを議論していくべきという立場を取っております。

また、人口動態によつて合区が起こる状況や、コロナ対応で都道府県単位での対応に限界が出てきたことが明らかになった現代において、そもそも都道府県が広域行政の在り方として適切かどうか。現在の都道府県という広域行政の単位は人や物の移動手段が徒歩や馬が中心だった時代に構築された制度であつて、高速移動手段やインターネットなどが高度に発達した現代においては、狭い日本の国土を四十七分割し、それぞれの都道府県が港湾行政から警察、消防、医療までフルスペックで装備、対応しているやり方というのは、ややこれは非効率的、非合理的になつていっているのではないかと、憲法に道州制を明記し対応していくべきではないかといったことを我が党はこれまで主張してまいりました。

こうした我々の主張と今回の参考人の皆様とは主張に隔たりはあるとは思いますが、幾つか建設的に議論させていただければというふうに思っております。

まず初めに、この自治体の首長と参議院の兼職を認めることについて、先ほど平井知事の方から知事会ではこうした議論があつたということを紹介いただきましたが、個人的な意見も含めて、四方に改めてお伺いしたい。

立場から、じゃ、実際にこの知事が参議院と兼職した場合、これは可能なかどうか、あるいは望ましいのかどうか、そうした視点からももし御意見いただければいいと思いますので、よろしく願いいたします。

○参考人(平井伸治君) 音喜多議員の方から御指摘がございましたのは、例えば参議院、ドイツの参議院ですね、ドイツの参議院などはまさに兼職をしていると。それで、それぞれのラント、州の代表がその人を送つて、それがやはり立法機能に関与していくというものであります。ただ、その代わり、権能は制限されているということでもあります。また、フランスの上院におきましても、これ、市町村長とそれと上院議員の兼職ということはありませんし、比較的緩やかに世界的には制度設計がされています。日本のように完全にそこを峻別する、しかも、もし公職があれば辞職とみなすという立候補の制限規定まで設けられている、これは決して世界標準ではないと思います。

したがって、立法の裁量としてどういう選挙制度を構築するかというのは、そこは議論の余地はあるのではないかと考えております。

○参考人(丸山達也君) 地元の参議院の先生方の活動を見ていますと、島根県知事とダブルでできるという感じが全くだいしません。

なおかつ、私自身も島根県知事を本務だといえますと、島根県知事の仕事をちゃんとしていこうと思ひますと、参議院議員としての職責まで負つてしまふということについては十分な職責を果たせなくなるおそれがあると私自身は思っております。

○参考人(勝野美江君) 本格的な議論は別途として、個人的に知事の御多忙な様子を見ていますと、とても兼職ができるような業務量ではないなという、これは現状でございます。

○参考人(井上浩之君) 私も全く勝野さんと同じ意見でございます。

○音喜多駿君 率直な御意見いただきまして、あ

りがとうございます。

もう一問、道州制について平井知事にお伺いしたいんですが、平井知事は発表されている論考の中でこうしたことを述べられておりました。道州制の議論をするのであれば私は中央政府を解体すべきだと思います、アメリカ、ドイツなどの連邦制国家では中央で防衛や外交といった基本的な国家機能を担い、残りは州政府でやる、それと同じで、道州制の議論を一般論でやると、みんな同じことを言います、実はこれは中央政府を解体して連邦制にするのがいいと、みんな皮膚感覚では理解していることではないかと思うのです。こうした寄稿を拝読させていただきました。

理念としては、我が党も同じものを、似たものを持つていておつておまして、我が党も道州制については憲法改正の試案などを、憲法改正案などを公表しております。

こうした道州制について、この考え方について改めて平井県知事からこの場で伺ひできればと思いますので、よろしくお願いいたします。

○参考人(平井伸治君) 音喜多議員には随分私の昔の論考を引っ張り出していただいたんじゃないかと思いますが、最近、道州制の議論は知事会で余りはありませんで、余り大きな議論は最近起きておりません。

ただ、以前活発に議論したときに申し上げましたのは、道州制を単に都道府県の単位修正、区分けを変えるだけだったなら何の意味もないと。やるのであれば、今、音喜多議員がおっしゃったように、連邦制をもつと徹底をして、外交、防衛のところは中央政府がやり、それ以外の内政に関わるのところ、今の厚労省であるとかあるいは国土交通省だとか、多くの部分は地方の方に任せたと、それで権能と力量の高い道州を用意するのであれば合理的でしょうと、こういうふうに考えております。

ただ、現実論として、恐らく、今中央政府のそうした抜本的見直しまで行くかどうかというところ、非常に道のりは遠いと思います。ですから、現実

論としては、今知事会の主流としても、都道府県の今のやり方で、これをむしろ充実していくのがという傾向が強いのではないかと思っています。

○音喜多駿君 率直な御意見ありがとうございます。是非、知事会でも道州制の議論、また活発に再開していただきたいなと思うんですが。

今現実論としてのお話あったんですが、平井知事に最後まで一問。

今、自治体改革、非常に先導されていること心から敬意を表しております。こうした中、やっぱり広域自治体における連携というのは非常に課題の多いところだと思うんですが、一足飛びになかなか道州制というのは実現しない中で、広域自治体における連携、そして今後の展望について平井知事はどのようなものをお持ちかどうか、この点で御意見を願いたいします。

○参考人(平井伸治君) 是非、関西広域連合という実例もできました。そこに権限を移すべきだという強固な橋下大阪府知事以来の伝統的な議論がございます。現在も山下知事やあるいは齋藤知事といった、そうしたメンバーも含めて、私も関西広域連合入っておりますが、こういう広域的な自治行政というのは可能だと思います。ですから、まず、道州制が難しくとも、段階的にこうしたことを発展させていくのは御炯眼ではないかと思えます。

○音喜多駿君 関西広域連合触れていた、だいてありがとうございます。まさにそうした取組、非常に重要だと我々日本維新の会も思っておりますので、引き続き、知事会の皆様と意見交換して、広域連携、そして道州制に向けた議論を深めていきたいと思えます。

ありがとうございます。

○会長(中曽根弘文君) 磯崎哲史君。

○磯崎哲史君 国民民主党・新緑風会の磯崎哲史と申します。

本日は、四名の参考人の皆様、どうもありがとうございました。

私からは、今日、平井知事の方からお手元にお

配りをいただきました資料の中でも最高裁の判決の遍歴ということで、まさにポイントとなるタイミングの最高裁の判決についてまとめていただいたもの提出をしていただいております。

この中において、一つ節目として、その平成二十四年の、憲法上の要請ということで、選挙区の単位としなければならない、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いという、こうした発言があつて、やはり一票の較差についてのこの考え方というものがあ意味一つ確立をされたタイミングだと思いますが、同時に、その下に記載をいただきました平成二十九年は、それとは全くまた違う観点、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許されないとしたのではないということとして、やはり一つの切り口として人口割りということのはありますけれども、やはり民主主義というものを成り立たせていくという観点においては当然もう一つ違う切り口もあるということだというふうに考えています。

その意味で、この合区問題をまさに参議院で議論をしていた各会派の協議会が当時ございました、その協議会において我が会派の代表者からはこうした意見を述べさせていただいております。どういった意見かと申しますと、自分が居住する都道府県代表の参議院議員を選出することが法の下の平等に当たるという考え方を参議院の総意として主張すべきではないかという、こういった意見をその際には会派の意見ということで述べさせていただいております。

先ほど来、それぞれの参考人の方々は、まさにその投票率の低下であつたり、そうした弊害についてもお話をいただいたわけでありましてけれども、今の、私の方から申し上げさせていただきました、自分が居住する地域の中から選出することこそが法の下での平等に当たるといふ、こういった考え方を今お話をさせていただいたんですが、率直にこの考え方に對しての感想をいただければと思います。四名の方からいただきたい

と思います。よろしく願いたいします。

○参考人(平井伸治君) 今、磯崎議員の方からお話がありました判例の考え方と関連をするんではないかと思えます。

判例におきましては、通説的な理解からすれば、昭和五十八年の大法院判決がやはりリーディングケースであり、一つの枠組みをつくっていると思います。これが、実は今日に至るまで、令和二年の最高裁までは否定はされていない。ただ、平成二十四年のときに、判決の読み方なんです、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いと言っただけで、これは当たり前のことであります。

ですから、それを余り過度に考える必要は本来ないんではないかというふうに私は思います。むしろ、今議員がおっしゃったように、それぞれの居住地において、そこに実体の生活があります。例えば、労働問題であるとか、あるいは雇用、それから社会福祉、そうしたものをみんな実体験で共有をしているわけだ。その人たちが代表を出す、代表を選ぶ、この権能こそが私たちが民主主義の根幹として考えるべきものだと思います。

○参考人(丸山達也君) 私は、投票価値の平等が平等な統治という行政のアウトプットを生み出すというの、一つのアナロジーとしては正しいと思えますけれども、今のようないく一部の地域の意見の反映の仕方を薄くするということが、それ、投票価値の平等という、何というんですか、民意の反映の仕方を平等にしていこうという仕組みが、そのアウトプットとして本当にその全ての国民の生活を一定水準にきちんと保つていくという行政を、そういう統治機構となり得るかという意味で私は問題が、そういう懸念、そこに懸念があります。

つまり、参議院というのは、憲法の規定でいうと、大きくは統治機構に当たります。どういう統治機構を取った方が国民にとってより良い仕事ができるかという観点で制度設計される観点が希薄なのではないかと私は思っています。平等規定

に基づいてその民主主義の結果、代表の出し方を平等にしていって、その影響力を平等にするということが、行政のアウトプットがこの平等な社会をつくっていくということとイコールでならなくなっているという状況に私はあるのではないかと思っております。参議院の在り方というのは、国民にとって一番いい統治、行政をしようと思えばどうい制度設計が正しいかという観点をより重視して考えていただきたい、これは私の私見でございますが、そう思っております。

○参考人(勝野美江君) まず、先ほども触れさせていただきましたが、平井知事が配られた資料のページ目に、参議院の地域代表的性格という記載がございます。非常に微妙な内容というか、解釈が難しいなと思うんですが、当時の大村内務大臣の答弁まだ続きがございます。非常に難しいんですけれども、我が国の参議院においては地域代表という思想は取ることはできない。一方で、地域代表的性質ということをお願いしているが、これは地方の事情に詳しい人に出てもらうという趣旨で申し上げているというふうに昭和の初めにおっしゃっていられて、我々がこれをどう解釈すればいいんだろうというふうに、難しい問題だなというふうに思いますが、徳島県といたしましては、都道府県ごとに参議院においても集約された意見を国民に反映させる場として参議院というのがあるっていただきたいという思いでございます。

○参考人(井上浩之君) お答えになっていくかどうかあれですけども、人口というその数的な不平等だけ、それを考慮して改革を進めるということになつてしましますと、やっぱり少数者あるいは弱者、あるいは地方といった声、地方の声が政治になかなか反映されないというような質的な不平等の部分ということも生じるおそれがあるので、はい、両方いかにバランスを取って、憲法改正ということも含めて議論をしていくことが重要なのではないかなと、済みません、私としては考えて

おります。

以上になります。

○磯崎哲史君 それぞれ御意見いただきまして、
ありがとうございます。

今、地域代表という言葉、地域代表的性格というお話もありましたけれども、参議院には全国比例という選挙制度もありまして、これはまた違う観点での選挙。そうしますと、先ほども出ていましたけれども、島根知事、丸山知事からも出ていましたけれども、統治の仕方として、どういう選挙制度においてどういう方を選出するかというものが非常にこれは大きく影響してくる観点だというふうに思います。

ちよつと時間がありますので、質問はここまでとさせていただきます。今日も、今日いただきまして御意見参考にして、またしっかりとこの中で議論していきたいと思ひます。

ありがとうございます。

○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。

まずは、四人の参考人の皆さん、本当に今日はありがとうございます。

お話を伺っています、この合区が導入された二〇一五年、平成二十七年の、極めて乱暴な国会審議でした。我が党は、当時、合区は特定の県にのみ著しい不公平をもたらす不合理な制度であると断固として反対をいたしまして、私も本会議場で反対討論を行いましたけれども、今日お話をいただいている、以来の選挙での各県民の皆さんの憤りというべき声は、私自身、四県を含む西日本十七県を活動地域にして全国比例で議席を託していただいています。それだけに、とてもよく分かるという思いがしているんですね。

その上で、ちよつとこれまでの皆さんと観点が違うとは思いますが、人口減少、高齢化の問題について。

地方で進む人口減少、高齢化と東京一極集中と、この現象というのは、私は、国の経済政策に

起因するところが大きいのと思います。特に、地域別最賃の格差、医療の格差、介護、保育、福祉分野の低賃金、あるいは農林漁業者の価格保証、所得補償の不十分さ、中小業者支援などのこの国の政策の抜本的な転換、それから、知事、副知事の皆さんとお立場はちよつと違つたかもしれませんが、私も、消費税の減税、廃止、こうしたものが私、求められると思うんですが、その点いかがかというのが一問と。

それから、二問目。こうした国の経済政策というのは選挙制度と深く関わつていると思ひます。先ほど来、投票率の低下というお話もありますけれども、本来多様な民意が反映されなければならぬのに、それとは逆に、選挙区から一人しか選ばれないという、その小選挙区の弊害ですね。合区になると、今の現状でいうと、複数、二つの県の、県から一人しか選ばれないという、ちよつととんでもないことになるわけですが、そうした弊害を合区は一層深刻にしているし、お話があつたように、地域、地方の声が届かないということになれば更に悪循環をするということになつていて、四人の参考人の皆さん、順にお答えいただければと思います。

○参考人(平井伸治君) 人口減少問題や高齢化、少子化が進む、これについては恐らく構造的な問題があると思ひます。

それは、仁比議員と一つ共通できるかなと思ひますのは、やはり住みにくさ。子供を産み育てやすい、そういう社会観がやはり今得られていないと。そういう意味で、少子高齢化対策というのは、特に子育て政策など待ったなしのことがあるだろうと。実は、若手の知事を中心に、このことはかねて訴えておりました。

そういうような改革を行い、そしてあと、大都市に一極集中してしまいがちなこういう経済の状況、これを是正をしていくことなどを併合的にやつていくことで何とか打開策は得られないか。つまり、社会減とそれから自然減、これを両方解

消していかなければならない。そういう意味で、そうした幾つかの構造的な改革ということを進めることで初めて一歩ずつ前進するんだらうと思ひます。

正直、自分も実は少子化対策一生懸命やつている県ですが、効果はあります。ですから、是非国会の皆様にも御理解いただきたいと思うんですが、少子化対策など、投資で投入したお金がそのままアウトプットにきれいに、例えばこれだけ出生率が上がったというのは分かりにくいし、その因果関係は見えにくいですね。ただ、現時点では、鳥取県では例えば中山間地の保育料は全部無料にしました。こういうようなことをやつて、現に上がったんですね。やっぱり出生率は上がるわけです。そのメカニズムは、恐らく子育て世代の安心感というのが媒介にしてくんだと思ひます。そういう意味での構造改革が必要なんではないかと思ひます。

それからあと、合区問題との関連で定数が一つということがどうかということですが、これは二つの世界観があると思ひます。

アングロサクソン系の国々、アメリカやイギリスなどは伝統的に小選挙区を好みます。そのいいところは、政権交代を引き起こしやすく、国民の価値観の転換を大きな政治のダイナミズムにつなげ得ることです。ただ、多様な民意を反映するという意味では、ヨーロッパで発展した比例代表制が有利性があります。ですから、こういうようなことを折衷的に日本の選挙制度改革の中でも取り入れてきたのが現状なのではないかと思ひます。そうしたいろいろな選挙制度の特性を踏まえながら、議論を深めていっていただきたいと思ひます。

○参考人(丸山達也君) 人口減少問題につきましては、私は、我々四県は過疎県でございますが、過密過疎の解消というのは、人口減少、過疎対策をするというのは、人口過密地域の過密度を緩和して、この人口を、過疎地域の人口を増やしていく、つまり、過密過疎の問題を一遍に解消できる

非常にいい政策だと私は思っています。

つまり、東京はいいところですけども悪いところも大変ありまして、私も子育てしましたが、公務員の住宅で子供を持てるのは二人が上限です、個室をあげようと思へば。そういう住環境まで考えると、出生率を二以上を目指すのはもう物理的に不可能な状況ですが、やっぱり過密を解消しなきゃいけないという意味でも、少子化対策なり、本当に若い世代に、そういう若い世代の年収で子育てに挑んでもらうということを考えれば、過疎も解消しなきゃいけません。過密も解消しないと日本全体の出生は上がつていかないと思ひます。そういう意味でこの仕事の分散の政策を取つていただくというのが全国民にとつてハッピーなのではないかと思ひます。経済政策というよりは、そういうその人口減少問題を解決しようと思へば、過密も、過密の問題も解消していかないとけないという観点が必要なのではないかというふうに思ひます。

合区によつてこの多様な民意の反映が一層困難になるのではないかとこのことにつきましては、我々のような小さな県のそういう訴えというのがより届かなくなつていくということでございますので、そういった早急な解消を是非とも、どんな形でも結構ですので早急をお願いをしたい。

しかも、最高裁がこんな形で、申し訳ありません、最高裁の判決を解釈しなきゃいけないような、こんなことでこの選挙制度が動いてしまうような、こういう不安定な状況を解消しなきゃいけないということも課題だと思ひますので、本当に大変な大議論だと思ひますけれども、そういった意味で安定かつ早期的な解消をお願いしたいと思ひます。

○会長(中曽根弘文君) 時間が過ぎておりますので、答弁は簡潔にお願いいたします。

○参考人(勝野美江君) ありがとうございます。徳島県も人口減少で非常に苦労している県でございますが、子も減つておりますし、人手不足の問題というのも多々ございます。そういう中で、

地方創生ということで非常に取り組んでおりまして、自殺率につきましても日本で一番少ない県でもございます。そういう自然豊かな県であるからこそその良さというのがありますので、ますます地方創生の取組を進めていくことが重要というふうに考えております。

もう一点の地方の声が届かないという点、やはりこれは、今後も人口の少ない選挙区の合区が進めば、ますますそういった傾向が強くなるというふうに考えておりますので、やはり解消ということとは重要だというふうに思っております。

○参考人(井上浩之君) 高知県、全国で去年一番少ない出生数ということで、やっぱり少子高齢化、全国で十五年ぐらい先んじて進んできたという県でありますので、そうした少子化対策につきましても、県としても十分力を入れていきたいと思っておりますし、国の対策についても期待もしておりますのでございます。

合区により地方の声が届かなくなったのではないかとこのことにつきましては、先ほど冒頭申し上げたとおり、そのとおりだというふうに思っております。

以上です。
○仁比聡平君 ありがとうございます。
終わります。

○会長(中曽根弘文君) 山本太郎君。

○山本太郎君 参考人の先生方、本当にありがとうございます。様々な御意見聞かせていただきまして。

この合区の問題というのは、私は間違った合理性の追求、それによって生まれたものだと思っております。もちろん一票の較差ということに始まっておりますけれども、間違った合理性の追求、私は国政で合理性の追求が最大限に行われるというのは国を壊すと思っております。

これまでもそうでした。不況の時期に国がしっかりとお金を出していかない、そのようなことにおいてこの国の不況は三十年拡大しました。これ、先進国で唯一なんですね。少子化ということ

においても、これはもう一九七〇年、大阪万博のときからこれは警鐘を鳴らされていたけれども、実際にそれを解消するためには、私のような団塊ジュニア、それ以降の氷河期世代たちに対してしっかりと国が投資をしなきゃいけなかった、底上げしなければならなかった。けれども、そこをコストとして投資を行ってこなかった、逆に蛇口を絞ったということもあります。合理性の追求を行うことによって、結果、この国が壊れていったという事例は本当に余りあるというふうに思っております。

例えば、一票の較差というところからこの合区という話ですけれども、先ほど丸山参考人の方から、選挙区に五名の候補者の方が立たれた、そういうお話がありましたね。ある離島においてその選挙期間中、その候補者のうち一名しか訪れることができなかった。これは、候補者の中において合理性を追求した結果、その離島には訪れないという四名の方々の判断があったということですね。

このような現場においても、もちろん優先順位というものを決めていかなければならないという部分はありますけれども、結局は合理性の追求をした結果、切り捨てられるところが確実に現れてくるんだと。まさにこの国においての合理性の追求のなれの果てが私は合区だと思っております。これにおいて多くの方々においての権利というものを侵害してしまっただろうというふうに思っております。

一方で、これにおいて憲法改正というお話もありましたけれど、私自身はそれは考え異なっております。何かと申しますと、やはり憲法というもの、憲法の中において、例えば選挙制度であったりとかこの国会という部分であったり、例えばですけれども、衆議院、参議院が国民代表であったり、唯一の立法機関が国会であったり、選挙区、投票の方法などにおいては国会で決めることと、この最大限の裁量をそのときの状況に応じてしっかりと対応していくようにということが委ね

られていると、そう考えています。

そう考えたときに、この合区の失敗、ある意味で自民党内における何かしらの、小手先のこの合区というものをを行い、そしてその救済は特定枠というもので設けられた。一部の人たちだけは助けられたけれども、それ以外の人たち切り捨てられ、そして地元の人たちまで切り捨てられたというものを、これはもう一度再構築していくためには、私は、これは国会の中でしっかりと、これ逆方向にこの合区の解消というものを憲法改正ではなく取り組んでいく必要があるだろうと。

それを考えたときに、私は、これは定数削減ではなくて定数を増やしていくという考え方に立つんですけれども、知事、副知事の皆さんにお聞きしたいのは、その定数を増やしていくんだということにおいて、小選挙区においての定数でも結構ですし、定数を増やすということに関してどうお考えになるかというところをお聞かせください。

○参考人(平井伸治君) 山本議員からお話がございました。確かに切り捨てられた面があって、それがやはり政治に対する不信感を地域では呼んでいるのだと思います。

ですから、プロセスをもう一度考えたときに、やはり代表をもう一度確保するというのは私たちが必要なことだと思っております。それを定数増でまずはパイを増やした上で配分をしていくというやり方、あるいは比例代表と選挙区制度の在り方等々いろんな考え方が多分あるだろうというふうに思います。

その辺は各党各会派で是非御議論もいただきながら、我々の切なる願いであります府県制という、明治二十三年、山県有朋以来、実は都道府県ごとに政治が行われてきたという日本の代表制の本質がありますので、それを尊重した形の選挙制度の設計をお願い申し上げたいと思います。

○参考人(丸山達也君) 憲法改正への時間が掛かるということに対する対策として非常に魅力的な案だと思っておりますけれども、逆に申し上げますと、恒常的にということについて国民の皆様の理解が

得られるかという課題が別にあるのではないかとこのように思っております。

○参考人(勝野美江君) たしか、知事会で過去議論をしたときの様々な議論の中で、定数増というような論点もあったかというふうに記憶をしております。

ですので、我々としては、合区を解消して各都道府県から少なくとも一人の代表がということに対して、様々な論点について議論をいただいて、合区解消ということを実現いただけたらという願いでございます。

○参考人(井上浩之君) 定数増については県議会の方でも質問があったので、それに対して濱田県知事といたしましては、参議院議員の定数を増やすという手法は、まあ手法としては考えられますけれども、この定数増につきましてもは恐らくかなり賛否の両論があるということが予想されるため、こうしたことを考えることと公選法改正によるその合区解消という対応には限界があるのではないかとこのようにふな思いを持たれているということでございます。

○山本太郎君 ありがとうございます。

定数増というところで私たちはそこを調整していくべきだという立場に立つて、皆さんからいただいた御意見もしっかりと検討していきたいと思っております。

平井知事は鳥取県の中部地震の対応をされたことがあると。今日来ていただいている参考人の先生方の中では恐らく、高知県の副知事の井上さんが恐らく県庁職員のとときに災害の対応には関わったことがあるかとは思っています。その観点からちょっとお聞きしたいんですけれども。

やっぱり現場経験に裏打ちされたといいますか、地域の発意に基づく取組、地域間連携の重要性というものが非常に表に出てきたというのか、それが顕在化したということがそれぞれの対応で見られてきたと思うんですけれども、逆に、災害対応において、被災地から見てもっとこれ国には進んでやってもらったら困るなというのか、もっと

言えば、それ、国やつてもらわなくていいですというようにことがあれば少し教えていただきたいなと思います。済みません、国と地方の関係で。

○参考人(平井伸治君) これについては、憲法論でも危機管理の問題というところが今言われていると思いますが、やはり機動力を持って国が動くべきだと思います。我々被災の現場は全てが緊急事態です。ですから、一刻も早く対処してもらいたい。

それで、鳥取県などは世帯が小さいこともありまして、どんどん勝手にやるんですね。対策をどんどん取っていきます。そういうものを、例えばアメリカのFEMAのように、連邦の危機管理庁のように、後でブロックグラント、そうした団体補助金のような形で始末をしろうなど、もっと合理的なシステムを是非考えていただきたいと思っています。

○参考人(井上浩之君) 私が経験したのは、やっぱり九八年ぐらいの、九八豪雨の際でございましてけれども、かなり水没、高知市を中心に水没したということもあって、やっぱり自衛隊の派遣要請、こちらの方を速やかにしていただけたということが非常に国に対しては感謝をしております。でございまして、そうした部分についてももっと国とは緊密に連携をしながら調整をさせていただきたいなというふうには思っております。

○会長(中曽根弘文君) 引き続き質疑を行います。これより質疑時間は答弁を含め各五分以内といたします。

○中西祐介君 自由民主党、徳島・高知選挙区の中西祐介でございます。発言の機会を誠にありがとうございます。

手段を選ばず一刻も早く合区解消を求めるというところが、合区対象の当事者であり、並びに有権者の切実な思いだというふうに思っています。今日は、大変御多忙の中、有益な御意見を四名の参考人の皆さんからいただきましたけれども、今日強調されませんでした。特にこの全国知事会を

始め地方六団体で合区解消に関する決議というものの、これ平成二十八年からずっと続けていただいておりますが、これこそまさに地方の総意として示し続けていただきましたこと、これを感謝申し上げます。

御指摘のあった投票率とか、あるいは無効票、関心の低下であるとか都市部偏重、ユニットとしての欠如、民意の反映という意味で課題があるというところはもうおっしゃるとおりだというふうに思っておりますが、本審査会の直近二回は緊急集会をテーマにした議論がありましたけれども、まさにこの衆議院が解散をしているという状況において南海トラフ巨大地震が発災をしたと。それに直面して、参議院は合区により県エリアから国会議員、代表者が誰もいないということも想定される中で、まさにこれは民主主義を支える選挙制度としては危機管理の上でも私は不完全だと言っても過言ではないと思いますし、遅くとも、そうした観点から二〇二五年の参議院通常選挙までには期限を区切って解消すべき問題だというふうに考えております。

振り返りましたら、昭和三十七年以来、計十六回の参議院定数訴訟最高裁判決が下されまして、過去十六回中十三回が合憲、三回が違憲状態の判決でありますけれども、憲法が一字たりとも変わっていない、改正されていない中で、平成八年判決に判示されました議員の選出における各選挙人の投票に存する影響の平等、すなわち投票価値の平等がより厳格に要求されるようになりました。合憲判決時の最大較差は昭和六十一年選挙の五・八五倍、違憲状態の最小較差は平成二十五年選挙の四・七七倍、合区導入後の昨年の参議院選挙は三・〇三倍となっております。

つまり、妥当性ある明確な較差ラインが示されないまま変遷するこの判決に身を委ねるかのよう選挙制度を改正した結果、選挙区は一人区から六人区、そして合区、全国比例区ということではない一般的な見て複雑な制度になっておりまして、投票率が、その結果、ピークから、七五％程

度あったものが三十年で五割前後まで低下をしていくということとはまさに御指摘のあったとおりでありますし、地域の歴史のまとも、行政単位がないがしろにされた結果、国土保全の観点でも大変いびつな制度であるというふうに指摘を申し上げます。

そこで、全国知事会長も務められます平井知事に伺いたいと思いますが、御紹介のありました参議院の定数訴訟における最高裁のリーディングケースとされる昭和五十八年判決、まさにお話のあったとおり、投票価値の平等は選挙制度の仕組みを決定する唯一、絶対の基準としているものではなく、国会が正当に考慮することができるほかの政策的目的ないし理由との関連において調和的に実現されるものというふうに言及があります。

例えば、これは法改正等によりまして、地方の課題を総合的、集中的に審議する場というものを参議院に常設をして、そのために一定の較差を許容しながらも全都道府県の代表を選出をして、そして、例えば全国知事会などからも兼職をするという形ではなくとも審議に参画をいただくなど、地方の府としての位置付けをより強化するということは大変重要な政策目的だろうというふうに考えています。

そうした場ができれば知事会として御協力をいただけるものなのかどうかということ、もう一つは、今、我が国のこの憲法の中において一文字たりとも都道府県、市町村という文言はありません。で、我々、国民生活の中で大きな権限、権能を考えれば、この第八章の憲法の議論というのはもっと充実させるべきだと私は考えております。その点、二点について伺いたいというふうに思います。

○参考人(平井伸治君) 前者につきましては、そういうことがあれば御協力を申し上げたいと思いますし、我々知事会でも提言の中で、例えば委員会審議の際にそうしたことを、地方の意見を聞く場をつくっていただきたいなどの工夫をお願いしております。

それから、後者につきましては、第八章、地方自治の章は不十分だと思います。財政の自主権の確立であるとか、それから都道府県や市町村ということすら定められておりません。そういう意味で不十分なのでありますので、憲法改正の議論があれば、我々知事会も意見を出して案を作ったこともございますので、御参照いただきたいと思います。

○中西祐介君 昨年六月に改革協の報告書の中で、多様な民意の反映、地域代表的な性格、参議院の独立性というものが記載されたわけでありましてけれども、まさに抜本的な論点での憲法四十七条や九十二条、あるいは今おっしゃっていたような第八章の議論、こういうこともしっかりと議論を進めながら、できる法改正を進めて合区を解消すると、こういうことを進めるためにもこれからの審議の充実を求めたいというふうに思います。

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。今日は、四人の皆様、お忙しい中、本当に貴重な御意見ありがとうございました。

選挙制度については目まぐるしく変わってきたというのは私が思っていることです。かつて参議院の全国比例区は、政党ではなく一人でも立候補できるということがありました。それが政党の枠組みで行われるようになりました。また、一九九八年までは拘束式比例名簿でした。政党が順位を付けると。その後、非拘束式比例名簿になり、また拘束式名簿も一部導入されるという混在型、特定枠が導入されるようになりました。合区についても、突如自民党から提案をされ、国会で多数決で可決されました。私たちはそれに反対をいたしました。

選挙制度は、時代の要請や人々の意識からも大きく影響を受けるものです。したがって、私は、憲法に書き込むことは不確実だと考えています。憲法は百年、二百年単位で規定されているもので

あり、時代の情勢や人々の思いから目まぐるしく変わる選挙制度を書き込むことは、硬性憲法である日本国憲法の下では全く不確実というふうに考えています。

国会では、ジェンダー平等の観点から、クオータ制、割当て制を導入すべきではないかという議論も近時強まっています。参議院でも比例重視の考え方をすべきではないかという意見も最近活発になっております。選挙制度そのものが、実際やってみると様々な問題が起きたり、改善の必要性が起きていたりしております。選挙制度はどうあるべきかは公職選挙法が規定すべきものであり、憲法に書き込むことは、改正が極めて困難であり、硬直的になり、仮に問題があると多くの人が思っても変えることが困難であるという問題が生じます。

本日、まさに現場の声というか、合区解消の、あるいはその切実な思いを聞かせていただきました。私は、憲法改正には反対です。憲法改正の問題ではなく、公職選挙法のような選挙制度をやるべきかの中で合区解消を解決すべきだと考えますが、いかがでしょうか。

○参考人(平井伸治君) これにつきましては、我々としては、やはり違憲判決も出ましたので、憲法改正というのは大きなテーマだろうというふうに思っております。

ただ一方で、早く速やかにこの合区を解消していただきたいという我々の思いもあり、そういう意味で憲法改正等ということで知事会の方も意見書を出させていただいております。

いずれにいたしましても、今の状況は非常に不合理な状況になっていることに御察をいただきまして、議論を深めていただきたいと思います。

○参考人(丸山達也君) 私も、選挙制度を詳しく書き込んでいただきたいということではなくて、我が国の参議院は貴族院型でもなく連邦型でもない形でありますので、その性格を明記をしていたくという中で、参議院の性格を明記し、明確にし、都道府県代表といった形の意見を吸収する、

そういう、もう表現はちょっと思い付きませんが、けれども、そういう院の性格を書いていただけでは結構なのではないかと。

そうすれば、違憲と言われるようなことがなくなってくるというふうに私自身は考えておりますので、そういった憲法改正も含めて御検討いただきたいというふうに思っているところでございます。

○参考人(勝野美江君) 平成二十七年公職選挙法改正により導入されました合区につきましては、一票の較差を少しでも縮めるためのあくまで緊急避難措置だということに認識をしておりますので、各都道府県から少なくとも一人の代表が選出されまして、地方の多様な意見が国政にしっかりと反映していただける制度となるように、立法府において国民世論を大いに喚起して、国民の十分な理解の下、次期参議院選挙に向けて合区解消というのをお願いしたいというのが我々の意見です。よろしく願っています。

○参考人(井上浩之君) やはり先ほどからお話が出ておりますけど、投票価値の平等という、そういう憲法上の要請から合区という選択肢が取られたものというふうに受け止めておりますので、その参議院の位置付けであったりとか性格、それを明確にするために憲法改正といった部分が必要ではないかというふうに考えています。

ただ一方で、時間を要するということはあるのかと思いますので、できるだけ早期に国において合意解消の方向に向けてしっかりとコンセンサスを得ていただけて、少しでも前に進めていただけることをまず願っております。

以上になります。

○福島みずほ君 時間が参りましたので、質問を終わります。

○会長(中曽根弘文君) 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、お忙しい中、また雨の中、遠方から大変に、四人の参考人の皆様、ありがとうございます。

今もう既にいろんな御質問がございましたけれども、今日、知事会会長の平井参考人にもお見えたいただいております。その資料でこの最高裁の判例を引いていただきました。まさに、この都道府県という単位というのが一つのまとまりとして大変大事であると、それが民主主義のユニットであるという御指摘、この判例に、しかしその後にあるところもまた重要でありまして、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、このところに我々は大変に悩ましく、いろいろこの選挙制度を議論してきたわけでございます。

我が党の意見は、先ほど佐々木議員から言われていたのとおり、この人口較差の、議員一人当たりの人口較差の更なる縮小と参議院選挙区の持つ地域代表的な性格を両立させるための一つの工夫として、全国十一ブロック制による個人名投票の大選挙区制ということに常に申し上げてきていますので、これは我が党の意見でありまして、平井参考人がこの文書に残していただいているように、県単位の民意が反映される仕組みが必要だという御指摘をあえて触れれば、では、例えば六年に一遍という、その県単位の選出の仕方であるのはどのようにお考えになるのか。もちろん三年に一遍というのが一番望ましいのは理解しておりますけれども、先ほど申し上げました、まさにこの憲法の要請とそうした県単位でもかつて議論してきました。

これについて、もし四人の皆様方、御意見がありましたらお聞かせ願いたいと思います。

○参考人(平井伸治君) 西田議員の方からの御指摘でございますが、最高裁の判決自体は、そうした都道府県単位での代表選出につきましては一定の合理性はあるだろうと。大切なのは、どの判決もそうなんです、立法裁量の中で考えてよろしい、ただ、その裁量権の逸脱になるかどうか、そここのところがその憲法価値との関係で、投票価値の平等との調和をとっているのはその部分だろうというふうに思います。

うふうに思います。

私たちは、実は、六年に一遍選出というようにすることも考えられるでしょうが、三年に一遍という範囲内でも実現可能なのではないかとというのが真意でございます。ただ、その上で、各党各会派でいろいろ御議論いただいて、そうした一つのバリエーションも検討されたいというのならばそれはそれでよいのかもしれませんが、ただ、その際に、やはり地域の代表としての役割、それが軽視されることがないように、そこは切にお願いを申し上げます。

○参考人(丸山達也君) この問題だけを取れば一つの考え方とありますが、参議院の性格なり役割として損なわれる部分もあると思われまして、そここの兼ね合いでの評価なので、この問題だけでどうこうというのも難しい課題ではないかというふうに思っております。

○参考人(勝野美江君) 私も丸山知事と同様の考えでございます、なかなかこれだけを抽出して意見を述べるのは難しいなというふうに思っております。

○参考人(井上浩之君) 様々な経緯があつての六年ということだろうと思っておりますので、ちよつとその件につきましてはコメントを差し控えさせていただきますたいと思います。

○西田実仁君 平井参考人に、この決議につきまして、もし教えていただければ、この反対意見、大阪府の反対理由を教えてください。

○参考人(平井伸治君) 先ほど音喜多議員の方からも御説明があつたことが背景だと思えます。

基本的に、参議院の在り方について、大阪府の知事の方のお考えもこれあり、そういう中での投票価値の平等優先ということもこれあったと思います。それについては、当時の松井知事が述べられていたと記憶をいたしております。

ただ、実は、その決議すること自体に大阪は反対しませんでした。反対意見があることを付記してくださいということでありまして、全体としての意思は尊重していただいたと思っております。

○会長(中曽根弘文君) 東徹君。

○東徹君 日本維新の会の東徹でございます。

まず、前回、私、ここで意見を述べさせていた
だきました。が、衆議院の方では緊急事態条項の創
設について議論されてきており、今憲法九条のこ
とについて議論がされております。私は、本来な
ら今日は憲法九条のことについてやっぱ議論が
なされるのかなというふうに思っております。か
ら、非常に残念だというふうに思います。

日本の安全保障を取り巻く環境というのは、戦
後最大の危機という状況であることを考えれば、
優先すべき課題はやっぱりそういったことではな
いのかというふうに思います。

合区解消についてありますが、今日は本
当に、四人の参考人の方々が来ていただきまして、
本当に速いところ、ありがとうございます。

憲法第四十三条にもあるように、参議院議員も
衆議院議員も同じく全国民の代表とされており、
参議院は地方の府として捉えられてはおりませ
ん。国会は本来、防衛、外交、マクロ経済、社会
保障制度、国家としての役割について議論され、
決めていくべきでありまして、地方のことは地方
で決められるような制度、本来ならもっと地方に権
限と財源を移譲していくと、こういうことが大事
ではないのかなというふうに考えております。

これ、どうしてこういう制度になったのかとい
うのは、これはもう御存じのとおり、少子高齢
化、人口減少社会によって、一票の較差の是正と
いうことでこういう合区ということになってきた
わけでありまして、私は、この人口減少社会とい
うのは、もうこれ三十年以上前、もっと前かし
れませんが、からもう分かっていたことでありま
して、これは本当に政治の、これに対応してこ
なかつたやっぱ政治の怠慢だというふうに考え
ております。

大阪では、やっぱり東京一極集中に歯止めを掛
けないと大阪から人も企業もどんどん東京へ
行ってしまおうということで、政治生命を懸けて大
阪都構想に挑戦をさせていただきました。二回、

住民投票では成立いたしませんでした。が、今でも
府市一体的にやる仕組みをつくっていつていると
いうことでございます。やはり、そういった本気
で政治生命を懸けてこの人口減少問題にやっぱ
取り組むべきことではないのかなというふうに
思っております。

合区解消、合区によっていろいろと弊害がある
とかおっしゃっていましたが、大阪府議会では議
員定数三割削減しておりますので、これによって
大阪市内、ほかの市町村も合区がたぐさん出てき
ておりますが、これによって意見が届かなくなる
とか、何かで弊害が出てくるとか、市と市の間で
またがって弊害が出てくるとか、そういった話は一度
も聞いたことがございません。ですから、特段問
題ないというふうに思っております。当然、その
二県だったら二県に衆議院もおれば参議院もおる
わけですから、当然そういった弊害はないという
ふうに思っております。

参議院についていろいろとありますが、参議院
の権能とかいろいろとおっしゃっていますが、私
も議運の理事を六年ぐらいやらせてもらって
いて、国対委員長もやらせてもらっていて本
当に思
いますけれども、やっぱり参議院というの
はやっぱり衆議院のカーボンコピーだ
なというふうな感じがしております。その
中で、自主性、独自性をいかにして発
揮するのかなというのをやっぱり考
えているのが参議院の改革協議会
のかなと思っております。

これ、合区を解消するんであれば、これ、参
議院の議員定数は今二百四十八ありま
して、我々も議員定数増には絶対に反
対です、六人増えたのも反対です。今
二百四十八のうち百人が比例区であ
りますから、この百人を選挙区の方
に回せば、当然これ一票の較差は解
消されるわけでありまして問題ないん
ですけれども、その制度でいい、その
制度でもいいというふうにお考えな
のかどうか、お伺いしたいと思います。

○参考人(平井伸治君) これにつきま
しては、やはりその選挙の中で比例
代表と選挙区の割り振り

の問題というのは、これも各党各会派でいろいろ
な選挙制度の立案について御議論されるべきもの
ではないかというふうに思います。

ちなみに、市区町村の合区というのは、元々公
職選挙法でも定められております。任意合区ある
いは強制合区という制度がそれぞれございま
して、普通にされているものであり、特に市制町村
制以来、市町村は合併を繰り返してきておりまし
て、アイデンティティーがそんなに確立してい
ない面もあります。

ただ、都道府県につきましては、これはやはり
強固なアイデンティティーがありまして、テレビ
の番組でも都道府県単位でお互いにはかにし合
ったり、名物料理はどこというような番組もある
ぐらいでございますので、やはりそういった県民性
ということが醸成されるぐらい定着している制度
であり、その違いはあるということはお理解
いただきたいと思います。

○会長(中曽根弘文君) 時間が過ぎて
おりますので、恐縮ですが、答弁は簡潔にお願い
いたします。

○参考人(丸山達也君) はい。

参議院としてどういう民意をくみ上げられるか
というバランスの問題だと思いますので、その中
での御議論かというふうに思います。合区解消
のためにそういう御理解が得られるのであれば、
それはそれで有り難いという立場であります。

○参考人(勝野美江君) 御指摘の論点も、過去、
全国知事会の論点として挙がったというのは承知
しております。全国区と地方区という区分が
あつてという様々な経緯、現状の制度もあります
ので、そういった中で御議論をいただくというこ
とかと思っております。

○参考人(井上浩之君) 私も皆様方と同じような
意見でございます。

○東徹君 以上で終わります。ありがとうござ
いました。

○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。

今日はありがとうございます。

私は、この合区の問題は、もう既にお話ありま
したけれども、結局、一票の較差問題から起因し
ているんだと思うんですね。それは、憲法の法の
下の平等、ここから、そういった要請の中で、投
票価値の平等が果たしてこの選挙制度においてど
れだけの重きを置くべきなのか、どう解釈するの
か、ここに懸かってくると思うんです。

一つは、投票価値の平等という意味では、先ほ
ど我が党の磯崎議員からもありましたけれども、
やはりこの考え方によつては、自分の居住する都
道府県代表の参議院議員を選出することができ
る、これもある意味ではやっぱり平等だと思いま
すし、もう一つ、これは先ほどから言及されてお
ります昭和五十八年、また平成二十九年の最高裁
判決の中でも、やはりこの選挙制度を決めるには
何が必要なのか、それは投票価値の平等だけが唯
一、絶対の基準ではないということ、そういう中
で国会が正当に考慮することができるとの理由、
そしてまた裁量権があるんだと、こういった判決
が累次出されている中で、やっぱり、その裁量権
の中で、私は、やはりこういった地域代表をしつ
かり選んでいくということは十分現行憲法でも解
釈可能だと考えています。

そういう中で、知事会としては、提言の中では
憲法改正、まあ「等」とは言っていますけれども、
憲法改正にその解を見付けるかのような提言が多
数見受けられますけれども、その議論の中で、提
言を出される前の議論の中で、法解釈、若しくは
国会がしっかりとその裁量権の中でそのあるべき
選挙制度をしつかり提言するべきではないかとい
うこと、都道府県単位の重要性を認識しながらそ
うやるべきではないかという、そういった議論があ
つたのか。その辺の、何か憲法改正というところ
だけに解を求めているのではなくて、やはり今の
現行憲法でできるんじゃないのかなというように
私は非常に強く思うんですね。これも、これに関
しては、その辺りの議論について知事会の会長で
ある平井知事にお聞きしたいと思っております。

○参考人(平井伸治君) これは、かつて、その合区をつくった選挙制度ができたときかなり沸騰した議論がございました。実は我々も戸惑ったわけですね。なぜ戸惑ったかと申しますと、元々昭和五十八年の最高裁判決、こうした基本的なそのうしたテーゼの中でいろいろと述べられていたが、正直な数字からいきまずと大体五倍の較差を許容していたんですね。当時、衆議院の定数訴訟でも大体三倍ぐらいの較差は許容されていました。実は判例が変わっているんです。最高裁は同じ選挙制度を持ってきているにもかかわらず、あるとき違憲と言いつ出したわけですね。この辺が実は我々も非常に戸惑ったわけですね。

そういう意味である合区という手段が講じられることになったんですけれども、正直、最高裁がそう言うのであれば、じや、憲法改正をしてでもやはり直すべきだというような議論は当時から強くございます。ただ、残念ながら、なかなかそう簡単にはいかないということであったときに、例えば法改正でやったとして、かつての最高裁の判例の中では五倍までの較差を許容していたというのが長い実は年月たっているわけですね。ですから、正直、その辺のその考え方の整理は恐らく立法裁量権の行使の仕方、その説明の仕方にも本当はあるんじゃないかなというのを感じています。ただ、いずれにせよ、今そういう憲法論の状況の中でありますので、知事会としては憲法改正等、解決手段を考えていただきたいと申し上げております。

○舟山康江君 ありがとうございます。

今知事からもありましたけれども、やはり、私は、今問われているのは立法院の決断というのか、立法院がどうしていくのかということだと思っておりますね。裁量権が預けられている中で、その裁量権をしっかり行使せずに、ある意味では合区という安易な方向に逃げてしまった。そのあるべきいわる投票価値の平等、参議院の選挙の在り方、参議院の役割、そういったことから逃げて安易に合区に行ったということが今ここにきて大きな問

題になり、また今後、人口の格差が広がっていくとまた同じような問題が起きてくるということですね。私はやはりこの憲法審査会等で、裁量権を含めて、いわゆるこの投票価値の平等はどうなのか、一票の較差ということだけにこの選挙制度の答えを見付けることではないのか、そういう議論をしつかりやっていただきたいということを最後に申し上げ、質問を終わります。

ありがとうございます。

○会長(中曽根弘文君) 熊谷裕人君。

○熊谷裕人君 立憲・社民の熊谷でございます。委員の皆さん、そして会長のお許しをいただいて最後の質問をさせていただきたいと思っております。御出席をいただいた四名の皆さん、今日はありがとうございました。

最後の質問は、我々、今この憲法審査会で緊急集会の在り方について議論をさせていただいております。緊急集会は、衆議院の解散や任期満了といった議員が、衆議院議員が一人もいないときに災害等が起きたときに、緊急集会ということ憲法の中で規定をされております。

四県の皆様方のところは地震のリスクがあるというところいろいろと今言われていますが、そういった衆議院議員がいない状態の中で大きな災害が起きたときに、合区があったときには、もしかしらその被災をされた県から国会議員が誰もいないというような状況が考えられるのではないかなというふうに思っております。そのようなことがあるということであると、住民の命や暮らしを守るという立場の知事の皆さんが考える観点としてどういう問題が生じるかということをお考えなのか。それから、それでお願いをしたいと思っております。済みません。

○参考人(平井伸治君) 熊谷議員から緊急集会との関係で災害対策のお話がありました。実は鳥取県は、平成二十八年の通常選挙において、選挙区選挙でも比例選挙でも代表が得られなかった唯一の県になりました。恐らく史上初めてということであり、今もない状況だと思います。当時は

考えてみますと、やはり災害対策で国会議員がいけないというような状況に仮に衆議院の議員もいなくなればなるわけでありまして、深刻だと思えます。

そういう意味で、緊急集会の制度の在り方にも関連するのかもしれませんが、そもそも、やはり都道府県代表としてのこうした参議院の議員の在り方、こういうものを戦後の民主主義の考え方をもう一度見直していただいて復活していただく、それを切にお願いしたいと思っております。

○熊谷裕人君 そうしたら、丸山知事からもお願いをして、質問を終わりにしたいと思います。

○参考人(丸山達也君) 正確な理解をしていないかもしれませんが、その際も、今、合区の制度である以上は、合区で選出されている議員の方が島根県の国会議員としていろんなことを対応していただくということになるんだろというふうに思っておりますので、また、どこに住まれているかと、この出身かという話はありますけれども、なられた以上は両県のために仕事をしていただくだらうというふうに思っております。

○熊谷裕人君 終わります。

○会長(中曽根弘文君) 他に御発言もないようです。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。

午後三時三十四分散会

四月二十一日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(第九四〇号)

第九四〇号 令和五年四月十二日受理
憲法改悪を許さないことに関する請願

請願者 徳島県吉野川市 蔵本章 外三名
紹介議員 仁比 聡平君
この請願の趣旨は、第二号と同じである。