

平成22年5月21日

参議院議長 江田五月 殿

参議院改革協議会座長 高嶋良充

参議院改革協議会報告書

本協議会は、議長からの諮問を受け、参議院選挙制度の抜本改革について専門委員会（選挙制度）を設置し、検討を進めてきたところ、去る14日、同専門委員会から検討結果に関する報告書が提出された。これに基づき協議した結果、この報告を了承するとともに、これを本協議会の報告とすることとした。

よって報告する。

参議院改革協議会

座長	高嶋良充	(民主)
協議員	大石尚子	(民主)
同	羽田雄一郎	(民主)
同	藤原正司	(民主)
同	加治屋義人	(自民)
同	谷川秀善	(自民)
同	木庭健太郎	(公明)
同	小池晃	(共産)
同	荒井広幸	(改革)
同	又市征治	(社民)
同	中川義雄	(日本)

平成22年5月14日

参議院改革協議会座長 高嶋良充 殿

参議院改革協議会専門委員長（選挙制度）

藤原正司

参議院改革協議会専門委員会（選挙制度）報告書

本専門委員会は、協議会座長からの委嘱を受け、「参議院選挙制度の抜本改革」について調査検討を行い、結論を得たので、別紙のとおり報告する。

専門委員長	藤原正司	（民主）
	大石尚子	（民主）
	羽田雄一郎	（民主）
	泉信也	（自民）
	加治屋義人	（自民）
	魚住裕一郎	（公明）
	井上哲士	（共産）
	又市征治	（社民）

I 本専門委員会の経緯

平成19年12月4日に開かれた参議院改革協議会において、江田五月参議院議長から、今回の協議会においては、参議院の選挙制度の抜本的見直しについて議論・検討いただきたい旨の発言が行われた。これを受け、平成20年6月9日、参議院改革協議会の下に「参議院改革協議会専門委員会（選挙制度）」（以下「専門委員会」という。）が設置された。同年12月19日の参議院改革協議会において、工藤堅太郎君（民主）を専門委員長に指名したとの報告があった。また、平成21年11月18日の参議院改革協議会において、工藤堅太郎君（民主）に代わり藤原正司君（民主）を専門委員長に指名した旨の報告があった。

専門委員会は6回にわたり協議を行った。協議の経過概要は次のとおりである。

■平成20年12月19日（第1回）■

- ・ 運営について協議
- ・ 今後の進め方について協議

■平成21年3月11日（第2回）■

- ・ 参議院選挙制度改革のこれまでの経緯について事務局から説明聴取
- ・ 今後の進め方について協議

■平成21年7月1日（第3回）■

- ・ 各委員から各会派における検討状況について報告の後、意見交換

■平成22年2月17日（第4回）■

- ・ 一票の較差の現状について、事務局から説明聴取
- ・ 参議院の選挙制度の在り方について、立教大学大学院法務研究科委員長・教授 渋谷秀樹君、一橋大学大学院法学研究科教授 只野雅人君から意見聴取の後、質疑

- ・ 委員間の意見交換
- 平成22年4月7日（第5回）■
- ・ 専門委員長から、「今後の大まかな工程表(案)」が提示された後、今後の進め方について意見交換
- 平成22年5月14日（第6回）■
- ・ 報告(案) について協議

なお、平成21年11月18日に開催された参議院改革協議会に、本専門委員会委員も同席し、平成21年参議院議員定数訴訟最高裁判決について事務局から説明聴取、意見交換を行った。

Ⅱ 最近の定数是正の状況

参議院の選挙区に関しては、これまでも定数是正が行われてきたが、直近の定数是正は、平成18年の公職選挙法改正により行われた4増4減である。本改正に至る経緯は、次のとおりである。

平成16年12月、参議院改革協議会の下に参議院改革協議会専門委員会（選挙制度）が設置された。同専門委員会は、4増4減案から14増14減案、合区案等の検討を行い、平成17年10月、報告書を参議院改革協議会に提出した。

その後、定数較差問題は参議院改革協議会で協議されたが意見の一致を見ず、平成18年2月、参議院議長に対しその旨の報告が行われた。

このような経緯を踏まえ、自民党及び公明党の議員発議により、4増4減の定数是正を内容とする公職選挙法改正案が提出され成立した。これにより最大較差は、5.18倍から4.84倍に縮小した。

なお、本改正は、平成19年選挙と平成22年選挙をもって完了することとなっている。

Ⅲ 参議院議員定数に関する最近の最高裁判決の状況

参議院議員定数に関する最高裁判決において、従来は立法府の裁量権を広範に認める傾向にあった。しかしながら、平成16年1月、平成13年選挙に関する大法廷判決があり、5.06倍の最大較差を合憲としたものの、合憲の判決を下した9人の裁判官のうち4人による補足意見が付され、「仮に次回選挙においてもなお、無為の裡に漫然と現在の状況が維持されたままであったとしたならば、立法府の義務に適った裁量権の行使がなされなかったものとして、違憲判断がなさるべき余地は、十分に存在する」とした。

次に、平成18年10月、平成16年選挙に関する大法廷判決があり、5.13倍の最大較差を合憲とした。その中で、平成18年6月に行われた定数配分規定の改正は評価すべきものであるが、今後も投票価値の較差縮小の検討を継続することが、憲法の趣旨にそうものというべきであると判示している。

このように近年の最高裁判決は、投票価値の平等をより重視する傾向になってきている。そのような中、平成21年9月30日、平成19年選挙に関する大法廷判決があり、4.86倍の最大較差を合憲としたものの、「しかし、投票価値の平等という観点からは、この定数配分規定の下でもなお大きな不平等が存する状態であり、国会において、速やかに、投票価値の平等の重要性を十分に踏まえて、適切な検討が行われることが望まれる」としており、投票価値の平等を重要視するものとなっている。

なお、多数意見はその要旨で、「現行の選挙制度の仕組みを維持する限り、各選挙区の定数を振り替える措置によるだけでは、最大較差の大幅な縮小を図ることは困難であり、これを行おうとすれば、現行の選挙制度の仕組み自体の見直しが必要となることは否定できない。このような見直しを行うことについては、参議院の在り方も踏まえた高度に政治的な判断が必要であり、事柄の性質上課題も多く、その検討に相応の時間を要することは認めざるを得ない」と

している。

IV 専門委員会における協議の概略

1 各会派における検討状況

専門委員会は、Ⅱ及びⅢの事項を踏まえ参議院選挙制度の見直しについて検討を行ってきた。同時に、各会派においても検討が続けられており、委員から次のような見解が示された。

- ・ 平成25年を目途に参議院のあるべき姿を検討し、それを踏まえて選挙制度の抜本改革を行うことを考えている。
- ・ 衆参の違いを踏まえた検討も必要である。
- ・ 都道府県ごとの選挙区では較差是正は困難であることから、大選挙区制を導入する案を検討することも考えている。
- ・ 民意を反映できる選挙制度にするという観点で、比例代表の制度は大事にすべきである。
- ・ 両院議長の下に拘束力の強い有識者会議を設置し、衆参両院の選挙制度の在り方について答申をいただき、実施していくのが望ましい。

2 学識経験者の意見陳述の概要

第4回専門委員会（平成22年2月17日）では、参議院の選挙制度の在り方について、学識経験者から意見を聴取した。

渋谷秀樹立教大学大学院法務研究科委員長・教授から、最高裁判例は、なるべく人口を勘案せよという流れになっているとの指摘がなされた。また、定数較差に関する学説の状況としては、参議院の独自性を考えて1対2を若干緩和し得るとする説があるものの、多数説は衆議院と同様に1対2であるべきとの説であり、基本的に1対1を目指すべきとの考えが有力になりつつある旨の意見が述べら

れた。

只野雅人一橋大学大学院法学研究科教授から、平成21年9月の大法廷判決では、従来の枠組みは維持するといいいながら、実質的にはより厳格な評価がなされるようになってきているとの指摘がなされた。また、日本の参議院は憲法上の権限配分で見るとかなり強い部類であり、この評価を前提にすると民主的な基盤を参議院に求めざるを得ず、人口比例という原則についてもかなり厳格に考える必要がある旨の意見が述べられた。

3 平成22年の通常選挙への対応について

専門委員会では、平成22年の通常選挙に係る定数較差是正を行うか否かについて議論が行われた。

①現行の選挙制度を前提に選挙区の定数を増減する従来の改正方法では、定数較差是正の効果は限定的であり、定数較差是正の論議は、参議院の選挙制度の見直しと併せて行うべきで、それには時間がかかること、②平成18年に行った4増4減の公職選挙法改正は、平成19年及び平成22年選挙で完了すること、③平成22年の選挙について、定数較差是正を行うこととすると、法改正から選挙実施までの周知期間が短いこと等から、定数較差是正を行うことは困難とする意見が出される一方、投票価値の平等を確保することの重要性、有権者の目線に立った議論を行うことの必要性等から、定数較差是正を行う努力を続けるべきとの意見も出された。

真剣な協議の結果、平成22年の通常選挙に係る定数較差是正は見送り、平成25年の通常選挙に向け選挙制度の見直しを行うこととなった。

4 選挙制度の見直しについて

平成21年9月30日の最高裁大法廷判決は、前述のとおり、「現行

の選挙制度の仕組みを維持する限り、各選挙区の定数を振り替える措置によるだけでは、最大較差の大幅な縮小を図ることは困難であり、これを行おうとすれば、現行の選挙制度の仕組み自体の見直しが必要となることは否定できない」としている。

委員の間でも、選挙制度の仕組みの見直しの必要性については、共通の理解ができた。そして、第5回専門委員会（平成22年4月7日）において、専門委員長から、「今後の大まかな工程表(案)」(別紙)が提示され、第6回専門委員会（平成22年5月14日）で了承された。

これによると、平成22年の通常選挙後、専門委員会を立ち上げ、平成25年の通常選挙に向け、改正案の検討に入り、平成23年には改正案の取りまとめを行うこととしている。その後、参議院改革協議会の議を経て、平成23年中に公職選挙法改正案を提出することとしている。

なお、平成22年の通常選挙後、専門委員会を立ち上げ、平成25年の通常選挙に向けた選挙制度の見直しの検討を直ちに開始すべき旨、参議院改革協議会において、決定する必要があることについて各委員の意見が一致した。

別紙

今後の大まかな工程表（案）

	参議院改革協議会等	【参考】 衆議院議員選挙区画定審議会 (審議予定)
● 平成22(2010)年		
1～7月	参議院改革協議会専門委員会の開催（随時） ・平成22年参議院議員通常選挙への対応 ・平成25年参議院議員通常選挙に向けた取組 （改正案の検討に向けた準備） 各会派における検討（随時）	審議会の開催（随時） ・選挙人名簿登録者数・在外選挙人名簿登録者数による各選挙区の状況 ・区割り改正案の調査審議に向けた準備 等
7月	●平成22年参議院議員通常選挙	
8～12月	同専門委員会の開催（随時） ・平成25年参議院議員通常選挙に向けた取組 （改正案の検討） 各会派における検討（随時）	
10月	●国勢調査	
● 平成23(2011)年		
1-2月	●国勢調査 速報集計結果公表	
1～12月	同専門委員会の開催（随時） ・平成25年参議院議員通常選挙に向けた取組 （改正案のとりまとめ） 各会派における検討（随時） 専門委員会報告書の決定 参議院改革協議会の開催（随時） ・専門委員会報告書の検討 等 公職選挙法改正案提出(参議院選挙制度改革)	審議会の開催（随時） ・区割り改正案の作成方針及び具体的な区割り改正案の調査審議 ・区割り改正案の内閣総理大臣への勧告 等
● 平成24(2012)年		
1-2月		区割り改正案の勧告期限 (国勢調査速報集計結果公表から1年以内)
常会中		公職選挙法改正案提出 (区割り改定)
秋	●最高裁判所大法廷判決 (平成22年参議院議員通常選挙)	
● 平成25(2013)年		
7月	●平成25年参議院議員通常選挙	

(注) 衆議院議員選挙区画定審議会資料等により作成