

# 二院制議会における今日の参議院の役割

## — 国の統治機構等に関する調査報告 —

第三特別調査室 寅澤 一之

### 1. はじめに

国の統治機構に関する調査会は、立法府、行政府等国の統治機構の在り方及び国と地方との関係に関し、長期的かつ総合的な調査を行うため、第184回国会の平成25年8月7日に設置されて以降、「時代の変化に対応した国の統治機構の在り方」という調査テーマの下、調査を進めてきた。

調査の1年目においては、「議院内閣制における内閣の在り方」を調査項目として取り上げて調査を行い、第186回国会の平成26年6月11日、調査報告書（中間報告）を議長に提出した。調査の2年目においては、「国と地方の関係」を調査項目として取り上げて調査を行い、第189回国会の平成27年6月12日、調査報告書（中間報告）を議長に提出した。

調査の最終年となる3年目においては、「二院制議会における今日の参議院の役割」を調査項目として取り上げて調査を行い、第190回国会の平成28年5月18日の調査会において、調査報告書を議長に提出することを決定し、あわせて本会議における報告を申し出ることを決定した<sup>1</sup>。同日、調査報告書<sup>2</sup>が議長に提出され、5月20日の参議院本会議において、山崎力調査会長がその概要を報告<sup>3</sup>した。以下、3年目の調査の概要について紹介する。

### 2. 調査の経過

第190回国会においては、平成28年2月10日、立法及び行政監視の活性化への視点について、2月17日、二院制議会における両院の在り方について、2月24日、参議院の目指すべき姿について、計6名の参考人から意見を聴取し、質疑を行った。これらの調査を踏まえ、4月6日、報告の取りまとめに向けた委員間の意見交換を行った。

#### (1) 参考人の意見陳述及び質疑の概要

##### ア 立法及び行政監視の活性化への視点（平成28年2月10日）

##### (ア) 参考人の主な意見

政策研究大学院大学教授 飯尾 潤 参考人

二院制の採用理由は、下院とは違う意見を上院に代表させることにより異なる観点を導入すること、チェック機能として、審議において様々な意見を検討し、結論を出

<sup>1</sup> 第190回国会参議院国の統治機構に関する調査会会議録第5号（平28.5.18）

<sup>2</sup> 国の統治機構に関する調査会の3年間の調査報告書（中間報告含む）、報告要旨は、参議院ホームページに掲載されている。〈<http://www.sangiin.go.jp/japanese/chousakai/houkoku.html>〉（平28.6.13最終アクセス）

<sup>3</sup> 第190回国会参議院本会議録第29号（平28.5.20）

すとともに、法案をより良い内容に修正することなどである。我が国の二院制は、選挙制度、議事手続等において両院が類似している。参議院においても衆議院と同様に数の論理が働くため、独自性を発揮できていない。参議院のチェック機能とは、成立を前提に大枠内で内閣提出法案をより良く修正することであり、法案審議を止める、あるいは成立を阻止することは、その範囲を超えている。

現行憲法を前提とした参議院の審議活性化のための対応策としては、審議時間確保のための会期制の緩和、各議院の議事方法を議院規則で定めること、参議院において審議すべき議案の重点化、両院協議会を機能させること等が挙げられる。また、参議院は衆議院より議員定数が少ないため、少人数による審議方法を考える必要もある。

憲法改正が必要となるが、衆参の権限再分配を行い参議院の役割を変える考え方もある。政権運営に関わる分野の立法に係る権限をある程度放棄した上で、憲法というルールを守り手になること、人権問題や専門的な分野等を参議院の議決を尊重する分野とする。参議院が独自性を発揮するための方策として、決算、行政監視は参議院の機能を尊重し、国会同意人事案件は政府から距離を置く参議院が担うこと、憲法改正の発議は参議院のみが行うこと、参議院は党派を超えて議員立法に取り組むこと、参議院の議決を尊重すべき案件は参議院先議とすることなどが挙げられる。

参議院が衆議院とは異なる運営を行うことで、両院関係が新たなものとなり得る。

#### 同志社大学法学部教授 勝山 教子 参考人

憲法が定める議院内閣制においては、内閣は実質的に衆議院の多数派の支持に基づいて成立するため、衆議院は政府・与党と野党の対決色が濃厚となる。参議院が存在意義を発揮するためには、与野党対立から距離を置いた客観的な立場での行政監視、具体的には、法律施行の適法性・妥当性、予算の適正処理、政策の有効性等について客観的な評価分析を行い、これに基づき政府に説明を求め、議員立法を行うことが重要である。これらは注目されにくいですが、長期的には参議院の立案能力を向上させる。

ドイツの少数者調査権<sup>4</sup>やフランスにおける少数派による調査委員会の設置要求権<sup>5</sup>のように、政府統制においては野党の役割が重要である。政策評価や法律の施行状況調査は議員の本来の責務であり、政策の実施を承認し、実施状況を監視して是正を図るのは議会の職務である。これらは、法律の目的、条文という客観的な基準によって判断することが可能であり、対決色が弱い統制活動と位置付けられる。我が国においても、政府統制活動に野党が積極的に関わり、効果的に行う仕組みづくりが重要となる。

フランスは2008年に憲法改正を行い、野党の権利を憲法上明記し、立法だけでなく、

<sup>4</sup> ドイツ憲法（ボン基本法）第44条第1項「連邦議会は、公開の議事において必要な証拠を取り調べる調査委員会を設置する権利を有し、議員の四分の一の申立てがあるときは、これを設置する義務を負う。公開は、これをしないことができる。」高橋和之編『[新版]世界憲法集 第2版』（岩波書店、2012年）197頁

<sup>5</sup> 「2008年の【フランス憲法】改正では『議院内の野党会派及び少数会派の固有の権利』が各議院規則により承認されるとの規定（51条の1）が設けられ、これを受けた両院の規則改正により、原則として、各会派は通常会期に一回、調査委員会の設置を要求できることとなった（下院規則141条、上院規則6条の2）。」大山礼子『フランスの政治制度[改訂版]』（東信堂、2006年）110頁、【】部分は筆者加筆。

政府統制及び公共政策の評価も議会の任務として規定した。これを受けて下院に設置された公共政策評価・統制委員会は、横断的、総合的な調査を行うため議院が行う統制・評価活動を統合して全体を調整する機関である。与野党議員各1名が報告者として指名され調査を進めるため、見解が対立し報告書作成は困難が伴うが、議論を重ねて最終的に合意されることが多い。この仕組みは、議院として与野党が一体となって政府を統制する形になるため、参議院における政府統制の仕組みづくりの参考となる。

#### (イ) 委員からの質疑

参考人からの意見を踏まえて、**国会機能の活性化**については、国会に国民の意思を反映する上での参議院の役割、議員立法の意義と内閣提出法案との役割分担、首相等が国会に長時間拘束されることとその解決策、参議院における予備的調査の必要性、口頭質問制度の導入と議会少数派の国政調査権行使による行政監視機能の向上等について質疑が行われた。

**衆参両院の在り方**については、政権交代を踏まえた衆参のねじれ問題の解決策、法案審議における参議院の権限放棄分野と独自性発揮分野、衆議院の優越と参議院先議との関係、衆参の役割分担を踏まえた選挙制度の在り方等について質疑が行われた。

**参議院の目指すべき姿**については、二院制及び参議院の在るべき姿、参議院における予算審査の意義、参議院の決算審査重視と会計検査院の在り方、女性国会議員の比率が低い現状に対する見解等について質疑が行われた。

### イ 二院制議会における両院の在り方（平成28年2月17日）

#### (ア) 参考人の主な意見

筑波大学大学院人文社会科学部教授 岩崎 美紀子 参考人

議会は社会の代表機関であり、立法機関として民主主義体制の根幹を成す統治機構である。議会の在り方や構造は政治体制と連動している。

二院制議会は、上院に下院とは異なった役割があるため選択される。これは、上院の役割と議員の選出方法は密接に関連し、選出方法の変更は議院の役割に重大な影響を与えることを示唆している。参議院が良識の府としての役割を持つのであれば、中立性、独立性が必要であり、政権から距離を置く議員で構成される必要がある。

我が国の二院制議会は衆参の代表原則及び選出方法が同一であり、それが憲法に明記されていることに特徴がある。憲法制定時の参議院議員選挙法は、被選挙権年齢及び選挙区の構成で衆議院と違いを出そうとした。しかし、我が国は参議院も国民代表原則を採るため、一票の較差が問題となる。国権の最高機関であり、唯一の立法機関である国会を構成するのが違憲状態の選挙で選出された議員では、法治国家の根幹が揺らぐことになる。参議院は国民代表原則とは異なる代表原則を採る必要がある。

国民代表原則を採る下院は人口比例的な議席配分となり、都市圏選出の議員が多く、地方圏選出の議員は少なくなる。立法権が国の議会に一元化される単一国家では、都市圏選出の議員が増えるほど地方圏の利益が立法に反映されにくくなる。上院が地域

代表原則を採れば、人口の多寡に左右されず議員を議会に送ることが可能となる。

国民代表と地域代表が相互に補完する二院制議会が我が国には不可欠である。参議院の代表原則を地域代表とすることは、一票の較差問題、都市と地方の代表制に関する問題等への解となる。その実現のためには、憲法43条を改正する必要がある。

### 早稲田大学政治経済学術院教授 日野 愛郎 参考人

憲法上、法案の再議決、予算の先議権、首相の指名等について、衆議院の優越規定がある。一方、参議院は委員会制度の充実という特徴があり、決算委員会、行政監視委員会、調査会の活動が挙げられる。これらは参議院の独自性発揮である。

衆議院は内閣を構成し国の運営に主眼を置き、与野党で政権を争う対決型の議院と言える。また解散があり、立法活動が政局に左右され得る。一方、参議院は、超党派で政策の議論を重ねて法案を立案するなど、社会の要求を法案化する政策立案型の議院と言える。解散がなく、立法機能に更に重点を置くことも考えられる。こうした衆参の在り方を踏まえ、望ましい選挙制度を考えることが重要となる。

衆議院議員選挙は政権選択の選挙であり、政党本位の制度が望ましい。現行の小選挙区比例代表並立制は、導入以降二度の政権交代が実現したことから、政権交代を可能とする制度であると言える。ただし、小選挙区制は二大政党制下の運用を理想とするが、我が国の現状は多党制となっている。多党制下での小選挙区制による選挙は、候補者調整がなければ中小政党は議席の獲得が困難であり、有権者の選択肢が狭められる。また、一定の死票が出るため、有権者の満足感、投票率が低下する。多党制が続く場合、政権交代可能な比例代表制の検討が必要となる。その場合、イタリアのプレミアム付き比例代表制<sup>6</sup>やドイツの小選挙区比例代表併用制<sup>7</sup>等が参考となる。

参議院は行政監視や政策立案の役割を担うことから、人物本位の選挙制度が望ましい。名簿の一部に政策立案能力が高い候補者を上位に位置付けられる制度や個人でも比例代表選挙に立候補することができる制度が必要である。さらに、議員立法等に対する取組が有権者に認知されることが重要であり、メディアの利用等による可視化が必要となる。参議院においては、政策立案を促すような選挙制度が望ましい。

### (イ) 委員からの質疑

参考人からの意見を踏まえて、衆参両院の在り方については、衆議院の優越と参議院先議との関係、議員定数削減及び一院制導入に対する見解、直近の参議院選挙制度改革の評価及び地域代表原則に対する考え方、参議院議員選挙における一票の較差に

<sup>6</sup> プレミアム付き比例代表制とは、明確な多数派を保障するため、例えば下院において、選挙の結果、第一党が約55%の議席率である340議席に満たない場合、第一党の議席数を340議席とする制度。この制度では、選挙後に行われていた連立交渉を事前に行い、選挙連合が首相候補をあらかじめ決めた上で選挙に臨む。

<sup>7</sup> ドイツの小選挙区比例代表併用制とは、比例代表により各党の議席数を確定し、小選挙区の得票率により州候補者名簿から当選者を確定する制度。なお、小選挙区で最も多い得票者は党の議席数にかかわらず当選となる。また、無所属で立候補し当選した場合は、党の議席配分の枠外となるなど、議員定数以上の当選者が発生する（超過議席）。

対する最高裁判決の変化とその評価、参議院議員選挙への単記式大ブロック制導入に対する見解、参議院の代表原則を地域代表とした際の選挙制度と多様な民意の反映方法、国会における女性議員の比率が低い現状に対する見解等について質疑が行われた。

**国会機能の活性化**については、参議院の政策立案機能充実のための具体策、参議院における決算審査の充実策、小選挙区制及び政党助成制度の導入と議会制民主主義への影響、選挙区のいわゆる合区に対する評価等について質疑が行われた。

**国会と内閣の関係**については、首相の衆議院解散権を制限することに対する見解等について質疑が行われた。

## ウ 参議院の目指すべき姿（平成 28 年 2 月 24 日）

### （ア）参考人の主な意見

駒澤大学法学部教授 大山 礼子 参考人

参議院は、拒否権の行使ではなく審議の内容で独自性を発揮すべきであり、政党を離れた客観的、実質的な議論が望まれる。また、行政監視機能の活性化も期待される。参議院における予算関連法案の採決をめぐる攻防や度重なる問責決議は、国民の信頼低下につながりかねない。

参議院は事実上の拒否権とも言える強力な権限を持っているため、内閣提出法案の可決が困難とならないよう、政府は参議院の独自性発揮を妨げようとする。また、選挙制度には厳格な人口比例原則の遵守が求められる。このため、参議院の権限の見直しが必要である。抜本的改革には憲法改正も必要となるが、少なくとも予算関連法案等は衆議院の議決を優先すべきである。参議院の権限を見直す際は、十分な審議権の確保が必要となる。権限が弱まっても、国民が納得する審議を行えば存在感は無視できない。

参議院の独自性発揮のための、都道府県代表の確保及び女性議員の増加を優先課題とした二つの選挙制度改革試案を示す。一つは、都道府県を全て 2 人区として男女各 1 名を選出する案である。地方代表としての独自性が明確化し、参議院の女性議員比率が 50% になる。しかし、人口比例原則によらないため、憲法を改正して参議院の権限を含めた二院制の在り方を抜本的に見直すことが必要となる。

もう一つは、拘束名簿式比例代表制と都道府県単位の小選挙区制を併用する案であり、現行憲法下で実現可能と考える。小選挙区の候補者は比例代表に重複立候補し、議席配分は比例代表の結果に基づいて行う。小選挙区における当選者を除いた議席を比例代表名簿順に割り振る。全国一区の比例代表制であれば、一票の較差の問題は生じず、都道府県代表を確保できる。拘束名簿式とすれば議員の多様化を促す効果が期待できるが、現行以上の議員定数が必要であり、削減は困難となる。

政策研究大学院大学教授 竹中 治堅 参考人

議院内閣制において内閣の存立は議会の信任によるが、この関係は参議院と内閣の間には成立しない。憲法は衆議院の優越により解決を図っているが、再議決要件が厳

しく優越性は弱い。また、参議院は重要な内閣提出法案を否決しても解散がなく、予算や条約については衆議院が優越するが、執行には関連法案の成立が必要となる。このような強い権限を前提として、参議院の独自性、目指すべき姿を考えなければならない。

参議院の影響力について考える際は、政策決定過程全般を視野に入れる必要がある。衆参のねじれの際、野党は参議院において多くの重要法案を否決、修正し、また重要法案の可決と引き替えに衆議院の解散を要求した。ねじれ解消後も参議院での過半数確保のため連立内閣が継続されるなど、参議院は政権に対して影響力を行使している。

参議院は、内閣と衆議院が一体で行う政策立案を抑制するとともに、多様な意見を反映させ、二院制の目的に沿う形で機能を果たしてきたが、近年はやや行き過ぎが見られ、必ずしも国民の理解を得られていない。国民に対して参議院の取組を分かりやすく示す必要がある。参議院で重要法案の修正を行えば、チェック機能を果たしていることが国民に伝わる。また、調査会が積極的に政策立案等を行うことで参議院の存在感が更に高まる。

現行憲法を前提として参議院の目指すべき姿を考える場合、選挙制度の更なる改革が必要である。1人区の解消に加え、参議院が強い権限を持つからこそ平等原則に基づき議員が選出される必要がある。ブロック別大選挙区制は、一票の較差が小さい定数配分も可能であり、中小政党の候補者も当選が見込めるようになる。

両院協議会は衆参同数の協議委員が選任されることから、成案を得ることは困難である。国会法を改正して全国会議員集会に改組すれば、衆議院で意見が分かれる状況においては参議院が影響力を発揮できる。

憲法改正も視野に入れて参議院の目指すべき姿を考える場合、まず、いわゆる60日ルールを再検討し、30日程度に短縮することが必要である。また、再議決要件を緩和すれば最終的に衆議院の意見が優先されることを前提に、都道府県代表制や年齢別選挙区制等の様々な選挙制度の検討が可能となる。さらに、首相の指名を放棄して参議院が内閣から独立した立場で政策立案に関与することも期待される。

## (イ) 委員からの質疑

参考人からの意見を踏まえて、**参議院の目指すべき姿**については、政党政治と二院制の理想像に対する見解、首長と参議院議員の兼職に対する見解、参議院議員選挙に地域代表制や大ブロック制を導入する意義、多様な民意の反映という観点からの非拘束名簿式比例代表制の意義、現在の参議院議員定数に対する見解、選挙権年齢の引下げと多様な民意の反映、女性の国会議員が増える意義と政策決定に与える影響、参議院の新たな情報発信の方策等について質疑が行われた。

また、**衆参両院の在り方**については、参議院の権限を弱くすることに対する見解、いわゆる60日ルールの適用と参議院の役割等について質疑が行われた。

さらに、**国会機能の活性化**については、法案提出後の内閣修正と国会審議活性化、法案の本会議における趣旨説明要求に対する見解、国会議員の文書通信交通滞在費の

使途公開に対する見解、議員定数削減と国会の行政監視機能の低下、参議院議員の国務大臣等就任に対する見解等について質疑が行われた。

**国会と内閣の関係**については、首相の解散権を制約することに対する見解等について質疑が行われた。

## (2) 委員間の意見交換

平成 28 年 4 月 6 日、報告の取りまとめに向けた委員間の意見交換を行った。委員からは、行政監視機能の強化、一票の較差の是正、参議院の望ましい選挙制度、多様な民意の反映、法案審議における先議の在り方、若年層及び女性の政治参加促進、法案の事前審査と国会審議の形骸化、二院制の存在意義、参議院議員の被選挙権年齢、参議院が目指すべき姿等について意見が述べられた。

## 3. 主要論点別の整理

上記の調査を踏まえ、本調査会による議論を主要論点別に整理した。その主な内容は次のとおりである。

### (1) 国会機能の活性化

○ **議会は社会の代表機関であり、立法機関として民主主義体制の根幹を成す統治機構である。**

関連意見として、国会の立法機能で重要なことは、質疑の内容を国民に周知してその意見を審議に反映し、合意形成を図ることであるとの意見があった。

○ **我が国においては、会期不継続の原則を始めとする会期制の制約により法案が審議未了、廃案となることがある。また、委員会審議は内閣提出法案に対する質疑が中心であり、委員間の自由討議は余り行われなことが特徴である。**

関連意見として、国会への大臣の出席時間が長いのは、国会運営において立法活動と政府統制活動が充分区別されていないためであり、国会の審議方法を改めることが必要であるとの意見、会期制の制約が厳しい我が国においては、参議院先議も含めた国会審議全体の効率化が重要であるとの意見、議院内閣制を採る国の議会の多くは本会議中心主義で議員間の討議が中心であり、首相等の出席時間は短いとの意見等があった。

○ **審議活性化のための対応策として挙げられることは、審議時間の確保、各議院の議事方法は議院規則で定め独自の方法を採用すること、参議院において審議すべき議案の重点化、両院協議会を機能させることである。**

関連意見として、衆議院から参議院に送付された内閣提出法案を内閣が修正できないことは問題であり、検討が必要であるとの意見、参議院における議員立法は、調査会のように長期的な観点から専門家の知見も踏まえた検討を行うことができる点に意義があるとの意見、法律施行の適法性・妥当性、予算の適正処理、政策の有効性等について客

観的な評価分析を行い、これに基づいて政府に説明を求め、議員立法を行うことが重要であるとの意見があった。

- 憲法が定める議院内閣制においては、内閣は実質的に衆議院の多数派の支持に基づいて成立しているため、衆議院では政府・与党と野党の対決色が濃厚となる。参議院が存在意義を発揮するためには、与野党対立から距離を置いた客観的な立場で行政監視を行うことが重要である。

関連意見として、予算について衆議院に優越があるとしても、参議院が審査を通じて問題点を明らかにすることにより行政監視機能を果たし、今後の予算に反映させることは可能であるとの意見、質問は緊急の場合を除いて文書で行うこととされているが、国会の行政監視機能を高める上で、口頭による質問を本会議において幅広く行えるよう、制度を見直すべきであるとの意見等があった。

- 政策評価や法律の施行状況の調査は、議員の本来の責務である。政策の実施を承認し、その実施状況を監視して是正を図るのは議会の職務である。

関連意見として、行政監視はまず行政の現状否定から始める必要があり、それを議論できるのは官僚ではなく政治家であるとの意見、委員会が行う政策評価は、費用対効果の問題だけではなく、望ましい今後の政策の姿、例えば権利や自由を保障する観点から行われるべきであるとの意見等があった。

- 国会による政府統制においては、野党が活躍できる仕組みが望まれる。

関連意見として、我が国の国政調査権は与党の同意がなければ行使できないため、仕組みを変える必要があるとの意見、政府統制は政府・与党対野党という図式になることが多いが、フランスの下院公共政策評価・統制委員会に見られる仕組みは、議院として与野党が一体となって政府を統制する形になるため、参議院における政府統制の仕組みづくりの参考となるとの意見、参議院に期待される役割に鑑みると、予備的調査よりも、むしろ少数者調査の制度を整備し、少数野党であっても独自に行使できる調査権限を参議院のみに与えることはあり得るとの意見等があった。

- 参議院が決算審査を重視して独自機能を更に高めるべきである。

関連意見として、検査機能を高めるには、会計検査院とは別の検査機関を参議院に設置すること、あるいは会計検査院の機能の一部を参議院に移すことも考えられるとの意見、上場企業であれば決算を踏まえて次年度の予算を作成するが、国の決算と予算編成はそのようになっておらず、決算が迅速に行われないと、税金を無駄にしないという感覚の欠如をもたらし、財政再建が進まない大きな原因になるとの意見等があった。

- 政党交付金は民主政治の発展のために交付されており、より適正な使途を議論することが必要である。



関連意見として、政党交付金は国民が負担しており、より使途に関心を持つべきであるとの意見、国会と民意の乖離が生じた要因として政党交付金が挙げられ、政治に対する信頼回復のため、企業・団体献金を禁止するとともに政党交付金を廃止すべきであるとの意見等があった。

## (2) 衆参両院の在り方

- 衆議院は、内閣を構成し国の運営に主眼を置くことから、与野党で政権を争うアリイナ型、対決型の議院と言える。また解散があり、立法活動が政局に左右され得る。一方、参議院は、超党派で政策の議論を重ねて法案を立案するなど、社会の要求を法案化する変換型、政策立案型の議院と言える。

関連意見として、国会が与野党の対立を基本としている以上、衆議院が優越し、参議院が助言機関あるいは再考の府として存在する形が望ましいとの意見、衆参それぞれの権限や構成を変え、役割分担を明確にすべきであるとの意見があった。

- 議院内閣制の下、衆議院は内閣とほぼ一体のものであり、内閣提出法案を客観的に判断する上で参議院の役割は重要となる。

関連意見として、二院制を採る理由は、下院とは違う意見を上院に代表させることにより異なる観点を導入することであり、またチェック機能として、採決結果にかかわらず審議において様々な意見を検討し、結論を出すことが重要であるとともに、法案を修正してより良い内容にすることも挙げられるとの意見、衆参で代表原則が異なれば、法案を異なる観点から審議することができるとの意見があった。

- 参議院における審議は、法案の修正など採決以外の部分を重視し、与野党が協力して慎重に審議を進めることが重要である。それにより、衆議院の審議とは異なった側面を明らかにすることができる。

関連意見として、予算関連法案あるいは日常の行政に関わる法案等については衆議院の議決を尊重すべきであるが、基本的人権に関わる問題あるいは長期的な外交方針等については参議院の意見を尊重すべきであるとの意見、独自性発揮のためには、決算、行政監視において参議院の機能を尊重するとともに、国会同意人事案件は政府から距離を置く参議院が担うこと、憲法改正の発議は参議院のみが行うこと、参議院が与野党を超えて議員立法に取り組み衆議院もそれを尊重すること、参議院の議決を尊重すべき案件は参議院先議とし、政府や衆議院はその議決を尊重することなどが必要であるとの意見等があった。

- 国会は、内閣提出法案の修正を余り行っていない。議論して修正を行い、その内容を周知すれば、国会審議に対する国民の認識も変化する。

関連意見として、参議院議員に対する党議拘束については、参議院議員の政党からの独立性を強め、原則として党議拘束を受けないものとする必要があるとの意見、

一方の議院が議案の議決の優越を持つのであれば、他方の議院に当該議案の先議権を与えることは検討に値するとの意見等があった。

- 諸外国との比較から明らかとなる我が国の二院制の特徴は、衆参の代表原則及び選出方法が同一であり、それが憲法に明記されていることである。

関連意見として、人口比例となる衆議院の補完のため、参議院は人口の少ない地域からの代表を確保することが重要であるとの意見、上院が地域代表原則を採れば、人口の多寡に左右されず議員を議会に送ることが可能となり、国民代表と地域代表が相互に補完する二院制議会が、我が国にはふさわしいとの意見、地域代表制という連邦制国家の制度を我が国に適用することには無理があり、参議院に間接選挙又は任命制を取り入れるという提案は、第二院の議員を選ぶ権利を国民に放棄させることになり、国民の支持が得られるのか疑問が残るとの意見等があった。

- 諸外国の二院制議会においては、下院は直接選挙による選出という共通性があるが、上院は様々である。二院制議会が意味を持つかどうかは上院の在り方によるところが大きく、選出方法、権限等には、各国の歴史、政治文化の違いが反映されている。

関連意見として、政権安定の観点から多数代表的性格となる衆議院とバランスを取るため、参議院には少数代表的性格が求められ、少数者が選出されやすい選挙制度を考える必要があるとの意見、選挙制度は議会制民主主義の根幹であるが、小選挙区制の導入により民意の反映がゆがめられ、得票率と獲得議席に著しい乖離が生じていることが問題であり、多様な民意が議席に正確に反映される比例代表を中心とした選挙制度への抜本的な見直しが必要であるとの意見等があった。

- 一票の較差は、選挙制度に関する指標の一つであり、衆参の在り方という視点から見ないと評価できない。最高裁判所の判決の変化は、衆議院と同様の視点で参議院を捉えるようになったためと考えられる。

関連意見として、我が国の二院制は、参議院の権限が諸外国の上院に比べて強いという特徴があり、参議院も衆議院と同様に国政に対して大きな影響力を持つため、4倍以上の一票の較差が常態化していたことは問題であったとの意見、平成28年の参議院議員通常選挙から、都道府県単位の選挙区が一部の県だけを合区した形で見直されたが、依然として約3倍の一票の較差があり、是正が求められているとの意見があった。

- 我が国は参議院も国民代表原則を採るため、一票の較差に関する訴訟の対象となる。

関連意見として、最高裁判所は、参議院には地域代表的性格があると判断してきたため、衆議院より較差が大きい場合でもこれまで違憲判決を出さなかったと考えるとの意見があった。

- 我が国の議員定数は諸外国と比べて必ずしも多いわけではない。また、定数を削減す

ることによって一票の較差問題の解決が更に困難になる。

関連意見として、議員定数は国民の代表の数であることから、厳しい財政状況を理由とする削減は適切でなく、まず議員に係る経費を削減することが重要となるとの意見、議員定数あるいは歳費の削減を求める意見が出される原因として、国会議員の構成が偏っており、女性、若年層の関心が薄いことが挙げられるとの意見等があった。

### (3) 国会と内閣の関係

- 我が国の場合は、内閣提出法案の審議の在り方についてはほとんど議論されていないが、諸外国においては、審議の効率化と実質化の両立について議論されている。

関連意見として、国会は審議日程の協議に内閣を介入させないようにしていたが、内閣も協議に加わり、また法案を修正できるようにすることが望ましいとの意見、本会議趣旨説明の要求は、国会審議停滞の一因となっている。内閣に法案の審議日程を決定する権限を持たせてもよいとの意見等があった。

- 首相の解散権を制限するか否かは国により異なる。議院内閣制の下では、内閣不信任決議案が可決されてから解散を行うことが基本となるが、我が国においては必ずしもそうになっていない。

関連意見として、先進国の中では、我が国のように首相の判断で自由に解散が行われる国は少なく、参議院議員選挙に加え、度々衆議院の解散が行われると、短い間隔で国政選挙が繰り返されることになるとの意見があった。

- 参議院議員を首相に指名することは解釈上違憲とは言えないが、首相の指名について衆議院の議決が優越すること、衆議院のみに内閣不信任決議が認められていることから考えると、衆議院議員が首相に指名されることが望ましい。

関連意見として、参議院は政府と距離を置くべきであり、参議院議員が首相に指名されることは望ましいと思わないが、個人の力量で選ばれることは妨げられないと解するとの意見があった。

### (4) 参議院の目指すべき姿

- 参議院の権限が強いことを前提として、参議院の独自性、目指すべき姿を考えなければならない。

関連意見として、参議院の権限が強いことから、選挙制度には厳格な人口比例原則の遵守が求められ、権限の強さが制度設計の自由度低下につながっており、権限の見直しが必要であるとの意見、参議院の権限を見直す場合には、審議権を十分確保することも必要となり、参議院の権限が弱まったとしても、国民が納得する審議を行えば存在感は無視できないとの意見があった。

- 議院内閣制においては、内閣の存立は議会の信任によるが、この関係は参議院と内閣

の間には成立しないことから、参議院は独特の地位にある。

関連意見として、参議院は、解散がなく、政府から距離を置き、数の力ではなく理性の力により大所高所から時間を掛けて諸問題を解決する権威の府であり、加えて、政府又は衆議院の暴走に対する安全装置の役割を果たすことができるとの意見、参議院には、政党から距離を置いた議論が期待されており、選挙制度にかかわらず、良識の府の一員として独立性、中立性、識見、専門性を発揮することが参議院議員には求められるとの意見、参議院を衆議院と内閣から離れた位置に置き、参議院議員は大臣等に就任しないことが求められており、これにより、参議院の権力の抑制と均衡の機能を常に確保することができるとの意見、参議院議員は6年の任期が保障されており、落ち着いて政策に取り組むことができ、その間に習得した知識、専門性を政策立案にいかすことができるため、大臣等への就任は国民にとって有益となるとの意見等があった。

- 参議院の影響力について考える際は、法案審議だけでなく、政策決定過程全般を視野に入れる必要がある。

関連意見として、重要法案について参議院が修正を行わなければ、チェック機能を果たしていることが国民に伝わらないとの意見、参議院のチェック機能とは、成立を前提に与野党対立を超えて大枠内で内閣提出法案をより良く修正することであるとの意見、ねじれ解消後も、参議院における過半数確保のため連立内閣が継続されるなど、参議院は政権に対して影響力を行使しているとの意見等があった。

- 参議院には政党を離れた客観的、実質的な議論が望まれている。その好例が調査会の活動であり、更なる充実が期待されるものの、議論の内容が国民に十分伝わっていないため、調査会活動の周知が課題である。

- 男女共同参画社会の形成のためには、女性国会議員が増加することが望ましい。諸外国でも女性議員数の増加に向けた取組が進んでいる。

関連意見として、女性国会議員の比率はOECD加盟国の中で最低水準にあり、女性候補者の比率向上のため、各政党の努力とともに、抜本的な選挙制度改革が求められるとの意見、女性議員の方が生活実感があり、それを反映した政策の実現可能性が高まるため、女性議員が増えることは重要であるが、強制的に女性議員を増やすことについては慎重に検討すべきであるとの意見があった。

- 選挙権年齢の引下げは、政治に対する若年層の意識を変える上で著しい効果があった。初等中等教育において政治に関し学んだ後、間を置かずに選挙権を行使する機会を得ることにより、政治に対する関心が高まる。

関連意見として、参議院議員の被選挙権年齢が高いことは、参議院が伝統的に良識の府として人物本位で有識者によって構成されていることにより、それを継続するような選挙制度を考えることが必要であるとの意見、被選挙権年齢も18歳に引き下げるべきで

あり、若年層が投票できるだけでなく、同世代から立候補者が出ることで政治に対する関心が深まり、選挙運動に参加する機会も増え、若年層の投票率の向上につながるなどの意見等があった。

○ **選挙の際の供託金が、立候補する際の障壁となっている。供託金を減額することにより国民の政治参加の機会を増やすことが重要である。**

関連意見として、我が国は諸外国と比べて供託金が高額であり、政党交付金を得ていない新たな政治勢力が参入する際の障壁となっており、供託金を減額すべきであるとの意見等があった。

#### 4. おわりに

憲法上、国会は国権の最高機関として位置付けられているが、国会機能の活性化をどのように図るのかという課題が今なお存在している。

参議院に対しては、二院制議会の下において衆議院とは異なる役割を果たし、独自性を発揮することが期待され、良識の府として目指すべき姿とは何かが問われている。衆参両院はいずれも国民代表原則を採っているが、公職選挙法の改正が行われ、一部の選挙区にいわゆる合区が導入されることとなった。この改正は、参議院の代表原則の在り方、特に地域代表原則についてどのように捉えることが望ましいのかを改めて考える契機となっている。多様な民意の反映という観点からは、選挙権年齢引下げにより若年層の意見が政治に反映されることが期待されており、さらに、女性議員の増加を図ることが課題となっている。

国の統治機構に関する調査会は、以上のような問題意識の下、3年目の調査項目である「二院制議会における今日の参議院の役割」に関して調査を行い、調査報告の取りまとめを行った。参議院創設70年を迎えようとする今日、3年間を通じて、「時代の変化に対応した国の統治機構の在り方」というテーマで本調査会において議論が重ねられたことは、今後の本院での様々な議論に寄与するものである。

急速なグローバル化あるいは少子高齢社会の進展等により、国と地方の在り方、国民の政治参加の姿勢などが変わりつつある。このことから統治機構の在り方も変化に対応していくことが求められている。

#### 【参考文献】

- 岩崎美紀子『二院制議会の比較政治学』（岩波書店、2013年）  
岡田信弘編『二院制の比較研究 英・仏・独・伊と日本の二院制』（日本評論社、2014年）  
芦田淳「イタリアにおける選挙制度改革」『外国の立法』（2006.11）  
河島太朗・渡辺富久子「【ドイツ】連邦選挙法の改正」『外国の立法』（2011.11）  
佐藤令「諸外国の選挙制度」『ISSUE BRIEF』721号（2011.8.25）

（とらさわ かずゆき）