

平成28年5月

国の統治機構等に関する調査報告

参議院国の統治機構に関する調査会

目 次

第 1	調査の経過	1
第 2	調査の概要	2
1	参考人からの意見聴取及び主な議論	2
	(1) 立法及び行政監視の活性化への視点(平成28年2月10日)	
	意見の概要	
	政策研究大学院大学教授	飯尾 潤 参考人 …… 2
	同志社大学法学部教授	勝山 教子 参考人 …… 4
	主な議論	6
	(2) 二院制議会における両院の在り方(平成28年2月17日)	
	意見の概要	
	筑波大学大学院人文社会科学研究科教授	岩崎美紀子 参考人 …… 17
	早稲田大学政治経済学術院教授	日野 愛郎 参考人 …… 19
	主な議論	21
	(3) 参議院の目指すべき姿(平成28年2月24日)	
	意見の概要	
	駒澤大学法学部教授	大山 礼子 参考人 …… 29
	政策研究大学院大学教授	竹中 治堅 参考人 …… 30
	主な議論	32
2	委員間の意見交換	42

第3 主要論点別の整理	51
国会機能の活性化	51
衆参両院の在り方	55
国会と内閣の関係	60
参議院の目指すべき姿	61

第1 調査の経過

参議院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（臨時会）の平成25年8月7日に設置された。

本調査会における調査テーマについては、理事会等における協議を経て、「時代の変化に対応した国の統治機構の在り方」とすることとした。

この調査テーマの下、調査の1年目においては、調査項目として「議院内閣制における内閣の在り方」を取り上げて調査を行い、平成26年6月11日に中間報告を取りまとめ、議長に提出した。

調査の2年目においては、調査項目として「国と地方の関係」を取り上げて調査を行い、平成27年6月12日に中間報告を取りまとめ、議長に提出した。

調査の最終年に当たる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うこととした。

第190回国会（常会）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、参考人政策研究大学院大学教授飯尾潤君及び同志社大学法学部教授勝山教子君から、2月17日、二院制議会における両院の在り方について、参考人筑波大学大学院人文社会科学研究科教授岩崎美紀子君及び早稲田大学政治経済学術院教授日野愛郎君から、2月24日、参議院の目指すべき姿について、参考人駒澤大学法学部教授大山礼子君及び政策研究大学院大学教授竹中治堅君から意見を聴いた後、各参考人に対し質疑を行った。

以上の調査を踏まえ、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、これらを受けて主要論点別の整理を行った。

第2 調査の概要

1 参考人からの意見聴取及び主な議論

(1) 立法及び行政監視の活性化への視点（平成28年2月10日）

参考人の意見の概要及び質疑における主な議論は、次のとおりである。

(意見の概要)

政策研究大学院大学教授 飯尾 潤 参考人

政治学を専門とする立場から、参議院の役割について制度的な側面と実態をどのように考えるのか、所見を述べる。

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る。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。

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。首相を選出する衆議院においては与野党関係が厳しく、数の論理が働き多数決で決める傾向にある。一方、参議院においても同様の論理が働いているため、独自性が発揮できていない。特に衆参の多数派が異なるねじれと言われる状況においては、参議院の権限が強く意識され、参議院への送付前に衆議院で法案修正が行われることから、参議院の審議が低調になる。参議院が独自の機能を果たすためには、数の論理が働きにくい場とする必要がある。

諸外国の議会には、与野党対決型のアリーナ型議会と与野党横断合意型の変換型議会の二つの類型がある。前者は審議が積極的に公開され、後者は委員会等がほぼ非公開の中で与野党が議論を尽くし、あるいは非公式の協議会を多用して法案を修正する。

与野党対決型の国の多くは、政府が採決を主導するため法案の成立率が高い。我が国は与野党対決型であるが、会期不継続の原則を始めとする会期制の制約に

より審議未了、廃案となり得る。時間を使えば野党が法案成立を阻止できることから、採決時期をめぐる攻防が行われる。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いことが特徴である。

衆参で同様の審議を行っていても、参議院は独自性を発揮できない。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って、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を挙げる。

第一に、審議時間確保のための会期制の緩和である。会期の長期化、継続案件における以前の審議内容の尊重等により、審議時間不足のまま会期末に採決が集中してしまうことは避けられる。

第二に、各議院の議事方法を議院規則で定めることである。衆参それぞれに議院の自律権があるにもかかわらず、議事の基本を国会法で規定しているため、両院が類似している。両院関係を調整する法律として国会法を位置付け、議事方法は各議院が規則で定めることにより独自の方法を採用することができる。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がある。

第三に、参議院において審議すべき議案の重点化である。衆議院の優越が認められる予算の審査に、参議院が多大な労力を費やすことには疑問がある。重要視する法案は予算と並行してでも審議する一方、日切れ法案の審議は簡略化することもあり得る。

第四に、両院協議会を機能させることである。与野党対決型においては各議院の多数派の見解が異なる場合、両院協議会は機能しない。そのため与野党対立の緩和が必要となり、少なくとも参議院は衆議院とは別の協議委員選出方法を採用することにより妥協を図ることはあり得る。しかし、根本原則の対立を両院協議会で調整することは難しく、大枠内の修正しか行えない。

このほか憲法改正の課題になるが、衆参の権限再分配を行い、参議院の役割を変えることにより問題を解決するという考え方もある。ただし衆議院の優越があれば、参議院の優越がある分野も必要である。

政権運営に関わる分野の立法については、参議院が権限をある程度放棄することが審議を充実させる上で重要な意味を持つ。衆議院の過半数の支持があれば内閣が成立するのに対し、3分の2以上の賛成がないと法案の再議決を行えないことは、憲法上の矛盾である。しかし、衆議院は再議決することが可能であっても参議院の議決を尊重する一方、参議院は重要な予算関連法案の成立を妨げないという慣例をつくり上げれば、憲法改正に至ることもあり得る。

参議院の議決を尊重する分野としては、与野党を超えて参議院議員が憲法というルールの手になること、慎重な議論が必要な人権問題等について立法を行うことが挙げられる。また、多数決により結論が出るとは限らない専門的な分野あるいは議論に時間を要する問題は参議院が取り組み、調査会等の場で慎重に議論することもあり得る。

独自性の発揮方策について具体的に挙げると、一点目は、決算、行政監視においては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である。二点目は、憲法改正の発議は参議院のみが行うことである。三点目は、参議院においては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である。四点目は、参議院の議決を尊重すべき一定の案件については参議院先議とし、政府や衆議院はその議決を尊重することである。

参議院が日常的に衆議院とは異なる運営を行うことにより、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

参議院における行政監視の活性化について、基本的な視点を述べる。

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。

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。こうした活動は注目されにくいだが、長期的には参議院の立案能力を向上させるものであり、特に情報入手において与党に劣る野党にとって、法案起草に関する影響力や政権担当能力の向上に役立つ。

議会の政府統制手段のうち、政策評価や法律の施行状況の調査について、行政監視の活性化の観点から述べ、その上で監視活動の効果的な仕組みづくりについて説明する。

まず、政府統制においては、野党の役割が重要である。例として、ドイツの少数者調査権、フランスの少数派による調査委員会の設置要求権が挙げられる。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た。これは、議会が効果的に統制活動を行うための野党の主導性強化が憲法上確認されたものと解される。我が国においても、政府統制に野党が積極的に関われる仕組みづくりが重要である。

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。また、これらの活動は、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。

政府統制活動を効果的に行う仕組みづくりが重要である。2008年のフランス憲法改正により、立法だけでなく、政府活動の統制及び公共政策の評価も議会の任務として規定された。これを受けて下院に設置された公共政策評価・統制委員会が参考となる。

フランス議会は以前から政策評価を行っていたが、十分な成果を得られなかった。その原因としては、政策評価のための専門組織が両院合同で設けられる場合が多く、ねじれが生じると全く機能しなかったこと、外部専門家に支援を要請しなかったこと、政策評価や法律の施行状況調査は注目されにくく労力が掛かるため、議院としても積極的でなかったことが挙げられる。このほか、反対派や野党の積極的な役割を認める仕組みがなかったこと、各常任委員会及び政策評価の専門組織が個別に調査を行い連携がなかったことも挙げられる。

こうした反省を踏まえて、下院公共政策評価・統制委員会は設置された。ま

ず、省庁別の所管を廃止し、横断的、総合的な調査を行うことができるようにした。また、議長を委員長とし、全ての常任委員長や各種評価局長のほか、政策評価に携わる組織の長や会派の長も参加して構成され、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として設置されている。さらに、調査対象事項に関連する常任委員会の委員に調査を主導させるほか、政策評価を行うために必要な技術的・専門的な知識等について外部に協力を求められる体制となっており、予算措置も行っている。

下院公共政策評価・統制委員会においては、報告者として2名の議員が指名され調査活動を進めるが、うち1名は必ず野党議員でなければならない点が注目される。両者の見解が対立するため報告書の作成には困難が伴うが、議論を重ねる間に最終的には合意が形成されることが多い。また、与野党議員2名のペア方式により作成された報告書は客観的で中立的な内容であることから、信頼の置ける資料となる。

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、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。

(主な議論)

○は委員の発言、□は参考人の発言

【国会機能の活性化】

〈立法機能の改革〉

- 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考え、見解を伺う。
- 与野党横断合意型で少数者の意見が反映されやすい議会は、公開の度合いが低いことが多い。公開すると与党側が妥協しにくくなる面もあり、与野党で妥協案を作成するために委員会を非公開とする場合が多い。国民に情報を提供し、その意見を審議に反映することは重要であるが、衆参で方法は異なる。
- 参議院において議員立法を行う意義は何か。また、議員立法と内閣提出法案との役割分担あるいは差異について伺う。

- 議院内閣制の下においては、成立する法案の多くが内閣提出法案となることはやむを得ない。議員立法には二つの意味があり、一点目は自らの立場の表明、二点目は与野党の枠組みとは別の形で意見が対立する問題を議論することである。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。
- ねじれ国会の下においても、がん登録等の推進に関する法律や東日本大震災後の議員立法等、与野党の合意形成が図られた例もある。こうした事例に対する見解を伺う。
- ねじれ国会においては、内閣提出法案について衆議院における修正が優先された一方、野党から提出された議員立法が尊重される状況もあった。ねじれ国会は我が国独特の現象であるが、議論を尽くして結論が出るのであれば特にねじれ状態を意識する必要はない。議員立法の立案過程で培った与野党間の信頼関係が参議院において常に維持されていれば、ねじれ国会の下でも混乱は少なくなる。
- 首相等が国会審議に長時間拘束される問題の解決策について見解を伺う。
- 議院内閣制を採る国の議会の多くは本会議中心主義である。また議員間の討議が中心であり、首相等の出席時間は短い。一方、我が国は委員会中心主義であるとともに、政府に対する質疑が中心となっているため、首相等が頻繁に国会に出席する。首相等は与野党が対立する衆議院に出席し、参議院は議員間の討議を行うことにすれば合理化できるが、その反面、参議院は首相等を追及する機会を放棄することとなる。
- 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る。法案審議の際に大臣の出席が常に求められる点は諸外国と異なる。例えばフランスにおいては、大臣は政府統制活動としての口頭質問の定例会に週2回出席する。委員会の法案審議は議員間の討議が中心であり、要請がある場合を除いては大臣は出席しない。国会の審議方法を改める必要がある。
- 我が国の本会議における質疑は、原則として質問と答弁の一往復しかない

が、フランスの本会議における質疑方法について伺う。

- フランス議会においては補充質問が認められており、質疑応答が何回か行われ得る。
- 我が国の本会議における質疑が原則一往復となっているのは、定足数が厳しいことから拘束される議員数が多く、本会議の審議時間が延びることが懸念されるためである。

〈行政統制〉

- 政策の妥当性、有効性のチェックを速やかに行うために、委員会、調査会はどうあるべきか。
- 政策評価は、技術的評価手法で決算に近い形で行われることが多い。しかし、委員会、調査会が行う政策評価は、費用対効果だけではなく、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。
- 行政監視を重視する参議院においても、衆議院のように予備的調査制度を導入すべきと考えるが、見解を伺う。
- 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。参議院は衆議院より議員定数が少ないことを踏まえた予備的調査制度の導入が望ましい。
- 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。
- 少数派が国政調査権を行使しやすくするための方策は何か。
- 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。ドイツには少数派の要求により調査委員会を設置できる制度があり、フランスには各会派が会期ごとに調査委員会の設置を要求できる制度があるなど、諸外国には与党の賛成がなくても発動できる仕組みが見られる。
- 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はないか。

- フランス下院の場合、口頭質問は週2回の定例会に全大臣の出席を得て行うことが多く、政府統制であることから発言時間は野党に多く配分される。口頭質問は多くの国において国民から注目されている。
- フランス下院公共政策評価・統制委員会の取組について、我が国の参考になる点は何か。
- 一点目は、政府統制に関する議院の調査活動を統括する組織であることが挙げられる。常任委員会等が個別に行っている調査活動を体系的に取りまとめることにより効果を高めている。二点目は、与野党の議員2名が共同で調査を行い、報告書をまとめていることである。これは、客観的な事実や評価に基づく政府統制を可能としている。

このように、与野党対決型の調査方法ではなく、議院が一体となって政府を統制する制度をつくったことは我が国の参考となる。
- 与野党議員が共同で政策評価の報告を行うフランスとの比較も含めて、議員立法を行う際の与野党間の合意形成に対する見解を伺う。
- フランスは、政策評価に係る調査活動の客観性及び中立性を保つために与野党議員によるペア方式を導入しており、一定の政策的見地に基づく法案提出とは多少異なる。ただし、ペア方式で政策評価を行った与野党議員が共同で法案を提出する場合もあり、与野党が合意可能な内容であれば、政府統制活動を通じた法案の共同提出も可能となる。

【衆参両院の在り方】

〈両院の役割分担〉

- 国会にねじれが生じた際には、参議院において政策の議論を行うことができる状況になかった。現在は与党が衆参の多数を確保しており、法案審議をめぐって参議院が政局の場となる状況にはない。こうした政治状況を踏まえ、ねじれの問題をどのように解決すべきか。
- 民主制の観点から、衆議院の多数派による政権運営を参議院が過度に妨げるのは望ましくない。予算関連法案等については衆議院の決定を尊重する慣行の

確立が必要である。他方、政権単独で決めるべきではない基本的人権や憲法原則に関する問題については、参議院が少数者のよりどころとなることが重要である。その場合に参議院が多数決の原則を緩和し、衆議院と異なる結果が出せれば、参議院の存在意義はある。参議院議員が与野党共通の立場で慎重に審議を行うことは、国民に安心感を与える。その際、参議院における権限の放棄と優越分野の確立のバランスが重要となる。

- ねじれ国会において法案審議を進めるためには、現行の質疑形式を委員間の自由討議に変え、政党から距離を置いた立場で内容を精査するなど、政党の対決色を薄め、合意に向けて結論を出すことも一つの考えである。
- 法案審議に関し、参議院がある程度権限を放棄する分野と、代わりに独自の権限を得るべき分野について伺う。
- 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。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。慎重審議を妨げているのが会期制であり、検討が必要である。
- 衆参それぞれに議案の優越分野を設けた場合、議案に対する優越がない議院を先議とすることについて見解を伺う。
- その場合には二点留意が必要である。まず、我が国は会期制が厳格なため法案の修正が少なく、両院間の法案の回付がほとんど行われていない。また、優越がない議院の審議も意味がある。例えば参議院が優れた修正を行うことは、独自の機能を果たすことになる。
- フランスは上院が地方代表制となっているため、地方自治体に関する法案等は、上院先議となることが多い。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。
- 衆参の権限を再分配する場合、各政党の中で衆議院議員と参議院議員はどのような関係を築くべきか。

- 参議院の権限が強いため、長期間続いた自由民主党政権下においては、国会への法案提出前に党内で問題を処理し、党議拘束を掛けた。これが、国会とりわけ参議院における審議の空洞化を招いた。衆参の権限再分配を前提に、与党が参議院議員に対する党議拘束を緩和し、参議院における法案修正等について党内で両院の議員が議論することも考えられる。また野党も、参議院における審議については、与党と協力した法案修正等の対応を党内で議論することも考えられる。この結果与野党双方が合意形成に至ると、参議院への理解が進む。
- 憲法を改正して一院制に移行することを考えている。衆議院の優越が適用され得る議案については、衆議院の議決後は国民の要望も届かず、参議院において審議を行うことに意味があるのか。
- 現在の国会審議は採決に焦点が当たっているが、様々な観点から議案を検討し、その過程を記録に残すことも大きな意味がある。参議院が決算審査を重視するならば、予算審査を簡略化することもあり得る。予算委員会は、定足数要件が厳しいために余り開会されない本会議の代替として、頻繁に開会されている。それを改めることで予算委員会の機能が変化し、予算審査の簡略化も可能となる。参議院が独自性を発揮できれば、二院制に対する国民の理解も深まる。
- 参議院が衆議院と異なる役割を果たすのであれば、参議院は衆議院の暴走を抑止する存在として意義がある。国会における法案審議の前から党議拘束を掛けることは、参議院が本来の役割を果たすことを妨げている。委員会の審議が終了するまで党議拘束を掛けないことは、参議院における審議の充実につながり、抑制機能を働かせる意義がある。
- フランスにおいて大統領との関係性は上院と下院で異なるのか。また上院の役割の見直しは行われているのか。
- フランスは大統領制とともに議院内閣制を採用しており、議会の直接の交渉相手は首相である。上院は地方代表制を採っており、下院とは全く異なる位置付けにある。2008年の憲法改正は、強大な権限を持つ大統領に対して野党を含めた議会の権限を強化することが主眼であった。

〈選挙制度〉

- 衆参で役割を分担する場合、衆議院と類似した参議院の議員選出方法を抜本的に改める必要があると考えるが、見解を伺う。
- 選出方法に先立ち、衆参の権限を検討すべきである。衆議院と同様の強い権限を持つ参議院に一票の較差があることは問題である。内閣を成立させる民主主義原則とは異なる角度からのチェックを参議院に期待するのであれば、参議院議員選挙には人口比例を厳密に適用しなくてもよい。

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。その場合、参議院で過半数の議席を得る政党が無くなる可能性があることから、法案の成立に支障が出ないようにするため衆議院優越の強化あるいは衆議院の決定を尊重する慣例の確立が必要となる。
- 衆参はほぼ対等の権限を持つが、憲法を変えずに権限を変えることは困難であり、最終的には憲法改正も考えざるを得ない。
- 衆参の役割の違いを踏まえ、両院が異なる時期に選挙を実施する必要性について見解を伺う。
- 両院の議員が選挙で選ばれる国は少ない。イタリアのように問題が生じた際に両院同時の選挙により解決を図る場合があるが、両院で異なる結果が出ることもある。衆参に権限を分けて別々に選挙を行えば、与野党対立の衆議院に対して、参議院はより穏やかな選挙となり得る。ただし諸外国に比べ選挙が多いことから、両院の選挙の性格を変えるのがよい。
- 衆参の役割の違いがあるとすると、国民はそれぞれの選挙において、どのような観点から投票すればよいか。
- 衆参で役割分担ができない主な理由として、選挙制度が類似していることが挙げられ、現在は参議院議員選挙においても与野党対立あるいは政党間競争が前面に出ている。参議院は、人物本位の選挙に移行すること又は議員の任期を長期化し再選禁止とすることが考えられる。これらにより政党化を防ぎ得る。

【参議院の目指すべき姿】

〈参議院の在り方〉

- 参議院さらには二院制は本来どうあるべきか、見解を伺う。
- 与野党対決型の衆議院が果たしにくい行政監視機能及び超党派による合意を果たすため、参議院は必要と考える。ただし、必ずしも衆参が同様の権限を持つ必要はなく、権限の再分配が必要である。
- 抑止力という点では二院制の方が望ましい。その上で、参議院がその存在意義を示すために権限を自己抑制できるのか疑問を感じる。審議の中で多様な民意を反映できるようにするなど、衆議院とは異なる対応により国民代表として別の位置付けを得られる。
- 参議院の在り方を考える上で、二院制を採る諸外国の中で参考にできる国はあるのか。
- 二院制を採用する国は、いずれも両院の権限の在り方に苦慮しており、我が国が参考とすべき理想の国はない。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。

下院が優越する国では上院の多くは間接選挙であるが、直接選挙の場合でも自発的に権限を放棄することはあり得る。
- 国会議員の自覚的行動による慣行を積み重ね、参議院の役割を変えることの意味及び実現可能性について伺う。
- 法律の規定のみでは円滑な議事運営は行えない。参議院においても先例を参考にしているように、諸外国の議会も長年の慣行の積み重ねによって現在の姿がある。議事運営を変えるのであれば、まず実践し、その蓄積に基づいて規則を変えるしかない。
- 企業においては、まず決算を行って支出の必要性、適正性等を評価した後で予算を組むが、国会においては全く順序が異なっており、決算委員会の必要性に疑問も感じている。参議院の決算委員会はどのように機能すべきか。
- IT化が進む中、国の決算は古典的な方法で行われている。諸外国において

は四半期ごとに執行状況の報告があり、それを基に議論を行っている。政府は企業に学び会計の方法等も変える必要があるが、これには時間を要する。

- 参議院が決算審査を重視して独自機能を更に高めるためには、参議院に会計検査院を置くべきと考えるが、見解を伺う。
- 参議院が中心となって検査機能を高めることが重要である。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。会計検査院が参議院に対して、政府及び衆議院と比べてより重い責任を負う権限構成にすることも可能である。その際、参議院の権限を法的に位置付けることが重要である。参議院の決算審査は個別の問題に意見を述べて実効性ある調査を行い、その結果に対して政府が一定の責任を持つなどの法整備を地道に進めることにより、調査機能が高まるような改革が望まれる。
- 憲法制定以来、参議院議員の首相は存在しない。参議院議員が首相に指名されることに対する見解及び制度上の問題点について伺う。
- 首相の指名について規定した憲法67条の解釈には、憲法原案を一院制から二院制に修正した際の不備という考えと、首相が欠けたときに参議院議員を代わりに指名することが望ましい場合があるという考えがある。

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。
- 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。
- 皇室制度などの問題は参議院ならではの長期的視点での議論が求められるとの考えがあるが、女性天皇を認めることに対する見解について伺う。
- 我が国の統合の象徴をどのように考えるのかについては、できるだけ多くの国民が納得するようにすべきである。
- 女性天皇を認めるか否かは、国民が決めることである。

〈多様な民意の反映〉

- 国会における女性議員の比率が諸外国よりも低い現状に対する見解を伺う。
- 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。ヨーロッパの中で比較的女性議員の比率が低いフランスは、一定数の候補者を女性にしなければならない制度を採用している。
- 国会議員の歳費は一般職国家公務員の最高の給与額を下回らない旨の国会法の規定に従い、国会議員の歳費削減と同時に幹部公務員の給与を削減することについて見解を伺う。
- 一般職国家公務員の給与は労働の対価であり、合理的理由もなく削減できるものではない。一方、議員歳費は、労働の対価ではなく議員活動を支えるためのものであり、国会法において両者を連動させていることが問題である。
- 議員歳費については、歳費以外の手当等が国により異なるため、単純に歳費だけの比較で国際的に高いとは言えない。また、経済的事情にかかわらず平等に国会議員に立候補できるようにする観点からは、相応の歳費を保障する必要がある。
- 世論を二分し、世論調査で反対が賛成を上回るような法案の採決、政策の実施が続いている。こうした現状は、国民の意思が国会に忠実に反映されていないことの表れと考えるが、その原因は何か。
- 民意は多様な形で表れるものであり、現状に対する国民の評価も多様である。衆議院で与野党対立が多くなるのはやむを得ないことであり、参議院には世論が二分されたときに両者の間を取り持つ役割が求められるが、その役割が十分果たされているとは言い難い。
- 国民の意見と法案の採決結果との関係に対する評価は難しい。国会議員は民意を忖度しつつ自らの考えに基づいて決断を下すため、個別の法案の採決結果と民意との完全な一致を求めるのは困難である。
- 参議院には、国民の意見を国会に反映することにより権力の暴走を抑制する役割が求められていると考えるが、見解を伺う。

- 憲法は自らを守る力がやや弱く、参議院には憲法秩序を守る砦として改憲と護憲という二つの立場の橋渡しを行う役割が求められている。仮に憲法改正を行う場合、憲法を守るための参議院の役割を明記することもあり得る。現状では参議院は衆議院に類似した存在となっており、その役割を十分に果たしていない。
- 国会において成立した法律の施行を阻むことは困難である。法案の採決時に権力の暴走を抑制できなかった場合、その後の選挙で国民が意思を明確に示すことが求められる。

(2) 二院制議会における両院の在り方（平成28年2月17日）

参考人の意見の概要及び質疑における主な議論は、次のとおりである。

(意見の概要)

筑波大学大学院人文社会科学研究科教授 岩崎 美紀子 参考人

比較政治学を専門とする立場から、諸外国との比較で明らかとなる我が国の二院制議会の特徴等について述べる。

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。諸外国の歴史を振り返ると、議会の在り方や構造は政治体制と連動していることが分かる。

二院制議会の起源としては、二つの事例が挙げられる。まずイングランドにおいては、王が貴族とは別に各地域の代表を召集したことが慣例化して庶民院が形成され、貴族院との二院制となった。またアメリカにおいては、連邦国家に移行するに当たり、国家連合を構成する各邦代表が基となった上院及び国民代表の議院としての下院を連邦憲法によって創設した。いずれにも共通する点は、上院が元々の議会の系譜を引いており、その後下院に相当する議院がつくられて二院制議会となったこと、二つの議院の代表原則が異なっていることである。

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。

一院制議会ではなく二院制議会を選択するのは、上院に下院とは異なった役割があるからである。その役割を果たすことができる議員を選ぶという論理が明確であるのがカナダである。カナダは、建国時の二院制議会の設計において、上院の役割を熟慮の議院とし、下院を補完することとした。中長期的視野による立法活動、下院通過法案に対する大局的観点からの再検討等の役割を果たすためには議員の識見、専門性、中立性、独立性が不可欠であり、選出方法として任期を定めない任命制を採用した。

カナダの事例は、上院の役割と議員の選出方法が密接に関連しており、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。

諸外国との比較から明らかとなる我が国の二院制議会の特徴は、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。その上で憲法は、衆参の違いをどのように出すのかについて、議員定数、選挙に関する事項等の二院制議会の設計を法律に委任している。

憲法制定時には貴族院に代わる参議院の設計が焦点となり、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の違いを出そうとした。選挙区の構成を、都道府県を選挙区とする地方区、全国を選挙区とする全国区の二本立てとし、地方区選出議員に地域代表、全国区選出議員に職能代表としての性格を持たせ、政党から距離を置く議員で議院を構成することとした。

諸外国の二院制議会において下院が国民代表原則を採ることは共通しており、一票の較差が問題となる。これに対して多くの上院は国民代表原則によらないことから、一票の較差は問題とならない。しかし、我が国は参議院も国民代表原則を採るため、一票の較差に関する訴訟の対象となる。参議院の地域代表的性格の根拠を参議院議員選挙法の立法趣旨のみに求めることには、限界が生じている。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あっては、法治国家の根幹が揺らぐことになる。

参議院の在り方を根幹から考えるのであれば、二院制議会の歴史的起源にも見られるように、参議院は衆議院の国民代表原則とは異なる代表原則を採ることが必要である。そうでなければ、存在意義を問われ続けることになる。

多くの国の上院が採用しているのが、地域代表原則である。議会への国民の参加と地域の参加は、国家と社会の関係を二重に保障する。国民代表原則を採る下院は人口比例的な議席配分が求められることから、都市圏からの選出議員が多くなり、国土の観点、水や食料等の生存基盤の観点から重要である地方圏からの選出議員は少なくなる。

我が国のように立法権が国の議会に一元化されている単一国家においては、都市圏からの選出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、多くの問題への解となる。参議院の代表原則及び議員選出方法を変えるため、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

二院制議会における両院の在り方及びそれを踏まえた選挙制度について意見を述べる。

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が充実している特徴があり、具体的には決算委員会、行政監視委員会、調査会の活動が挙げられる。これは、歴代議長の下で行われた改革に基づき参議院の独自性が発揮されたものである。

衆参の在り方を整理すると、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ーナ型、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。解散がないことから、立法機能に更に重点を置くことも考えられる。

衆議院が予算の先議権を持ち、参議院は決算を中心に審査するという役割分担は、二院制の下での補完関係と捉え直すことができる。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。

衆議院議員の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。平成6年の政治改革関連法に基づき現行制度が実施されて以来、様々な調査が行われてきた。ある調査によると、選挙における有権者の行動は、政党重視の投票が増加し、候補者重視の投票が減少する傾向にある。政策と政党を重視した平成6年

の選挙制度改革は、政党本位の点では成果があったと言えるが、政策本位の点では確たることは言えない。しかし、別の調査によれば、政策重視の傾向が強まっているとの指摘もある。

選挙制度改革においては、政権選択を可能とする選挙制度を目指して小選挙区比例代表並立制が導入された。それ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しているが、現在の我が国の状況は多党制となっている。

多党制の状況下において、小選挙区制で選挙を行った場合、候補者調整がなければ中小政党は議席を獲得しにくいため、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。2013年の時点で諸外国の選挙における多数代表制と比例代表制の投票率を比較すると、比例代表制の方が投票率が高い。また、ヨーロッパにおける民主主義の満足度についての世論調査においても、比例代表制諸国の方が多数代表制諸国より満足度が高いという結果が出ている。

比例代表制において政権交代が可能な選挙制度を考える場合、イタリアの事例が参考となる。イタリアは2005年に小選挙区制を廃止し、プレミアム付きの比例代表制を導入した。例えば下院においては、第一党が約55%の議席率である340議席に満たない場合、第一党を340議席としている。この制度によれば、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ことになる。これは、選挙後に行われていた連立交渉を事前に行うことを意味する。

イタリアは小選挙区制が廃止されていることから、我が国の実情に合わせて考えると、ドイツの比例代表併用制のように小選挙区制を残し、比例代表の当選者の決定に小選挙区の結果をいかすことも考えられる。我が国が今後二大政党化するのであれば現行の小選挙区制が望ましいが、多党制が続く場合は、政権交代可能な比例代表制の検討も必要である。

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。平成13年に導入された非拘束名簿式比例代表制は、人物本位の選挙制度を意図したものと理解しているが、名簿の一部に政党の判断で政策立案能力が

高い候補者を上位に位置付けられる制度が必要である。これを変動型拘束名簿式比例代表制と呼んでいる。

また、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、メディアの利用や選挙公報等による可視化が必要となる。都道府県ごとの地域代表とすること、あるいは世代代表制も議論されている。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。

(主な議論)

○は委員の発言、□は参考人の発言

【衆参両院の在り方】

〈両院の役割分担〉

- 衆参にはそれぞれ異なる役割が期待されていることから、同日選挙は望ましくないと考えるが、見解を伺う。
- 上院と下院の選挙を同時に行うことができる選挙制度を設けている国もあるが、我が国のように衆参の議員の任期が異なっているにもかかわらず同日選挙を行うことは、本来の趣旨とは異なる。
- 議員の任期の違いや衆議院の解散により国政選挙が頻繁に行われている中、選挙が近づくと政策が実行されにくくなり、予算が増加すると指摘されている。同日選挙による選挙周期の調整は選挙の回数を減らす一つの試みではあるが、衆参の選挙制度が類似しているため、同じような選挙結果となり得る。
- 二院制の下で議案に係る優越を一方の議院に認めるのであれば、当該議案は他方の議院の先議とすべきではないか。
- 予算については衆議院の優越が認められており、決算については参議院において審査の充実に向けた取組が進められてきた。先議案件を政策別に整理することは、今後参議院が更に独自性を発揮する上で検討の余地がある。
- 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。憲法を改正する前に、二院制あるいは国会運営の在り方を考え、国会法を見直すことが求められる。

- 衆議院の解散中に非常事態が生じた場合、国家としての意思決定を参議院のみで行うのではなく、解散前の衆議院議員も含めて意思決定を行うべきとする意見もある。これについての見解を伺う。
- 参議院が衆議院の解散中も存続していることは、非常事態においても重要であり、参議院の役割の一つである。
- 議員定数の削減及び一院制への移行の必要性について見解を伺う。
- 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で一票の較差問題の解決が更に困難になる。この点も踏まえ、定数削減について検討する必要がある。
- 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。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。衆参で代表原則が異なれば同じ法案を異なる観点から審議することになり、二院制は必要である。
- 道州制を導入した上で一院制を実現して両院の機能を集約化することにより、議論が効率的に進むことを期待している。これについての見解を伺う。
- 道州制の導入と一院制の採用は必ずしも結び付かない。道州が強い権限を持つ制度を導入する場合には、国家としての統合を図るために二院制が必要となる。

〈参議院の代表原則〉

- 参議院の地域代表原則については、長年にわたり国民の一定の合意が存在する。今般の参議院議員選挙制度改革においても、地域代表制について与野党を超えて一定の考えが維持された。都道府県は憲法上明記されていないが、長い歴史を有し、民意の集約や政治活動の単位となっており、地域代表原則の下でその民意を参議院にどのように反映させるかが重要である。参議院において地域代表原則を推進する上での課題を伺う。
- 参議院の地域代表原則は重要であるが、憲法に明記されていない以上、一票の較差について司法の警告を受け続けることになるため、憲法に地域代表原則

を明記すべきである。その際、地域は都道府県が基本となるが、将来的にはその在り方が変わり得ることを考慮すると、地域を都道府県と明記すべきではない。

- 参議院に地域代表原則を導入し、良識の府とするためには、どのような選挙制度が考えられるのか。
- 参議院を地域代表制にする場合、必ずしも直接選挙である必要はない。参議院には、政党から距離を置いた議論が期待されている。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。
- 参議院の代表原則を地域代表とする場合、具体的な選挙制度について何う。
- 地域代表原則とした際の議員選出方法は、間接選挙、首長との兼職等様々な方法が考えられる。重要なことは、人口比例となる衆議院の補完のために参議院は人口の少ない地域からの代表を確保することである。
- 参議院の選挙制度を地域代表制とした場合、現行の比例代表制はどのようにすべきか。
- 国民代表原則を採る衆議院とは異なり、参議院は地域代表原則を採ることが必要である。その場合、比例代表制は政党化を強めることになるため廃止すべきである。
- 参議院には専門性、識見、中立性、独立性等が求められるとされるが、職能代表と中立性との関係をどのように考えるのか。
- 職能代表制実現のため全国区で選ぶことが、憲法制定前の当初の政府案である。現在の比例代表選出議員は政党で選ばれており、職域より政党の利益を反映している。
- 参議院議員選挙における一票の較差について、従前最高裁判所は6倍を超えた場合に違憲状態としてきたが、近年は4.77倍であっても違憲状態とする判決を出しており、いわゆる合区の導入を余儀なくされた。このような最高裁の態度変化の理由及びそれに対する評価について何う。
- 最高裁判所の判決が変化した理由は不明であるが、定数配分を改めた参議院

の取組を評価し、違憲とはしてこなかった。また、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。憲法は選挙制度の設計を国会に委任しているが、是正に向けた改善がなされなければ今後も厳しい判決が予想される。

- 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。衆参の存在意義の明確化により、一票の較差に対して異なる見方が可能となる。

〈選挙制度〉

- 衆議院は政権選択を可能とする政党本位の選挙、参議院は政策立案を可能とする人物本位あるいは政策本位の選挙と区別することは、現実の政治においては難しいのではないか。
- 人物あるいは政策については、小選挙区制においても有権者が判断すべきことである。選挙制度において難しいが重要な点は、政党選択と人物選択の組合せである。
- 衆議院議員選挙において、小選挙区では人物本位、政策本位で選択し、比例代表では政党を選択すると、有権者は両者をうまく組み合わせた選択ができる。衆議院議員選挙は政党本位という視点だけで理解すると、候補者の見極めがおろそかになる危険性があるが、見解を伺う。
- ヨーロッパで政党のみを選択する選挙制度を採用している国は、投票率が低下する。有権者は候補者を通して政党を意識するため、人物も重要である。我が国は中選挙区制の時代から候補者名を記載する選挙を行っているため、比例代表による議席配分の後に、小選挙区の結果により当選者を決めているドイツの小選挙区比例代表併用制のような選挙制度が適している。
- 平成28年の参議院議員選挙から合区が行われることとなったが、この制度の評価を伺う。
- 合区により、参議院においても人口の少ない地域の代表が減少することは問題であり、今後の根本的な改革を期待している。

- 現行憲法を前提に考えると、投票価値の平等が重要となる。多様な民意の反映と議員個人の意見重視が参議院の役割であることに鑑み、中小政党又は無所属の候補者であっても当選の可能性がある選挙制度として、大ブロックで単記式の選挙制度が望ましいと考えるが、見解を伺う。
- 選挙区の議員定数を大きくすることにより、投票価値の平等の問題は緩和されるが、無くなることはない。全国規模の選挙区が最も多様な民意を集約できるが、選挙区が大きくなると、選挙活動の負担が重くなり、また有権者との距離が遠くなるという問題が残る。
- 選挙区を大きくしても、議員定数が複数の選挙区で単記投票であることは極めて制限された投票とされている。有権者が定数分投票できる連記式であれば問題はない。
- 参議院に変動型拘束名簿式比例代表制を導入した場合、人物本位、政策本位の議院になると考えるのか。
- 変動型拘束名簿式比例代表制は、政党が獲得した議席の中から候補者を決定する点では現在の非拘束名簿式と同じである。政党の意向を前提とした拘束名簿式としつつ、有権者の判断も反映させる方式がよい。政党選択と候補者選択を両立させた選挙制度を検討する必要がある。
- 選挙制度の問題を含め、平成6年の政治改革関連法が政治に与えた影響は大きかった。議会制民主主義実現の観点から、民意と内閣が懸け離れた要因の一つに小選挙区制の導入が挙げられると考えるが、見解を伺う。
- 選挙制度よりも政党のガバナンスに起因する問題が多い。例えば、政党がマニフェストを作成した後は、党员はそれに従って行動することが求められる。また、小選挙区制については、導入後の政策、投票行動等の面で一定の成果があったと評価できる。
- 小選挙区制が議会制民主主義を形骸化させることは、理論的にない。小選挙区制が機能するためには強い野党の存在が必要であり、与党が支持者以外のことも考え、緊張感を持って政権を運営することが重要となる。これは政党のガバナンスにも関わる問題である。選挙制度の問題と政党の問題を区別して考え

ると同時に、両者を併せて議論すべきである。

- 被選挙権を18歳で付与している国も多い。また、同世代から立候補者が出ることにより、若い世代の政治に対する関心も高まる。被選挙権年齢を選挙権年齢と同様に18歳に引き下げるべきと考えるが、見解を伺う。
- 被選挙権年齢を18歳へ引き下げることには賛成であるが、参議院については、創設時の立法趣旨及び第二院としての冷静さを保つという観点から衆議院よりも被選挙権年齢が高い方が良い。
- 若年層の政治参加という点からは十分検討に値するが、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る。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。
- 選挙の際の高額な供託金が、立候補する際の大きな障壁となっている。供託金を大幅に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と考えるが、見解を伺う。
- 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。
- 立候補の覚悟を示すために供託金は重要であるが、我が国の供託金は高額である。政治の活性化のため、供託金の減額を国会において議論すべきである。

〈多様な民意の反映〉

- 参議院の役割に関するこれまでの協議において、多様な民意の反映、議員個人の意見重視が示されている。参議院を地域代表とする場合、多様な民意をどのように反映させるのか。
- 多様な民意の反映と地域代表制は相反するものではない。地域代表制は、地域に密着するため現実の問題等を把握でき、それを国会に反映することにより多様な民意を反映することができる。
- 参議院を地域代表とする場合、アメリカ上院のように選挙で選ばれる代表が1名である制度では多様な民意を汲み上げられなくなり、望ましくないと考えるが、見解を伺う。

- アメリカ上院は州を選挙区とすることにより地域代表制を維持しているが、地域の利害を全て議会において議論してはいない。人口が少ない地域であっても住民が議会に議員を送ることができる点に地域代表原則の意味がある。
- 我が国において女性が参政権を得て70年となるが、国会議員の女性比率が国際的に低い水準にあることについて見解を伺う。
- 女性議員を増やすのであれば、法律で規定することが考えられる。例えば、フランスのパリテ法は比例代表名簿に男女同数の候補者を交互に記載すると規定しているが、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。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。

【国会機能の活性化】

〈政策立案機能の強化〉

- 参議院の政策立案機能の充実については、これまで与野党を超えて絶えず議論され、決算委員会の活動充実、政府開発援助等に関する特別委員会の設置等が行われてきた。更なる政策立案機能強化について具体的な提案はあるのか。
- 議員が特定の政策分野に取り組むことによって、その分野の関係者の支持を受けられるようになる。その取組を可視化することが、参議院の独自性を発揮する上で望ましい。
- 参議院の政策立案機能を高めるため、政策秘書の増員、調査室や法制局の充実等が必要と考えるが、見解を伺う。
- 参議院においては、調査会の提言に基づき新たな常任委員会が設置されるなどの柔軟な対応が行われてきた。今後も新たな課題に機動的に対応できる体制づくりが求められる。

〈参議院の決算審査機能〉

- 参議院における決算審査の充実のため、会計検査院を参議院の附属機関とすることなどが必要と考えるが、見解を伺う。
- 参議院においては、これまで決算審査の充実に向けた積極的な改革が進めら

れてきた。予算規模が増大している現状に鑑み、予算編成の際に決算の内容が十分にいかされることが重要である。

〈政党助成〉

- 政党交付金が我が国の政治、政党にどのような変化をもたらしたか。
- 政党交付金が政党の再編を促進している。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。
- 政党交付金は、公の存在である政党が持続的に活動するためのものであり、正当化できる。ただし、当初想定していた活動に必ずしも全てが使用されていないことから、その使途に注目することが望まれる。
- アメリカにおいても、我が国の政党交付金のように得票数や議員数に応じて配分される制度が必要と考えるが、見解を伺う。
- アメリカにおいては、政党制が我が国と異なることから、政党助成制度は考えにくい。
- 政党交付金は、職員が存在し、政策立案に対して支出が行われるなど政党の実体があることが前提になるため、アメリカの政党のように実体がないものに交付することは難しい。

【国会と内閣の関係】

- 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い。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。首相の衆議院解散権を制限することについて見解を伺う。
- 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。
- 参議院に解散がないことを前提として、衆議院の解散が認められていると考える。

(3) 参議院の目指すべき姿（平成28年2月24日）

参考人の意見の概要及び質疑における主な議論は、次のとおりである。

(意見の概要)

駒澤大学法学部教授 大山 礼子 参考人

参議院は、拒否権を行使して存在感を示すのではなく、審議の内容で独自性を発揮すべきである。

衆議院が与野党対決型であるのに対し、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。また、与野党対決型の衆議院は客観的な立場からの行政監視が困難であるのに対し、参議院には政府から距離を置いた立場からの行政監視機能の活性化が期待されている。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おり、独自の審議を行うと内閣提出法案の可決が困難になるため、政府は参議院の独自性発揮を妨げようとする。また、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る。最高裁判所の判決が最近厳格化していることは、参議院の強さが認識されたことと無関係ではない。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。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である公債発行特例法案等は、衆議院の議決を優先することを考えるべきである。ただし、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る。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。

参議院の独自性発揮のため最も容易な方法は選挙制度改革である。そこで、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選挙制度改革について、二つの試案を提案する。

一案は、フランスの県議会で行われている方法に倣い、都道府県を全て2人区

とし、男女各1名を選出する案である。立候補は男女単独あるいはペアのいずれも可能である。同じ政党又は立場の近い政党間のペアも考えられる。

この案の利点は、地方代表としての独自性が明確化すること及び参議院の女性議員比率が必ず50%になることである。留意点としては、人口比例原則によらない選挙制度であるため、導入する場合には憲法を改正して参議院の権限を含めた二院制の在り方の抜本的見直しが必要となることが挙げられる。

もう一案は、拘束名簿式比例代表制と都道府県を単位とする小選挙区制を併用するものであり、現行憲法下においても実現可能と考えられる。小選挙区の候補者全員が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い、小選挙区における当選者を除いた残りの議席を比例代表名簿登載順に割り振ることになる。候補者1名の名簿も認める場合、無所属であっても立候補が可能となる。全国一区の比例代表制とすれば、一票の較差の問題は生じない。また人口比例原則に基づく定数配分であれば、ブロックに分けることも可能である。

この案によれば、一票の較差の問題を生じることなく都道府県代表を確保できると考えられる。拘束名簿式とすることにより議員の多様化を促す効果が期待でき、女性議員が増加する可能性が高まる。また、非拘束名簿式の分かりにくさ、選挙費用の増大等の問題を解消できる。さらに、現行の参議院議員選挙における1人区と複数区の混在が解消できるだけでなく、衆参の多数派間で対立が生じる事態も回避できる。留意点としては、一定以上の議員定数が求められることから、少なくとも現行の定数確保が必要であり、削減は困難なことが挙げられる。

政策研究大学院大学教授 竹中 治堅 参考人

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。

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。また、内閣と議会が対立し国政が停滞する事態は想定されていないが、参議院の多数派が内閣を支持するとは限らない。憲法は衆議院の優越により解決を図っているが、再議

決要件が厳しいことにより優越性は弱い。参議院が重要な内閣提出法案を否決しても解散がないため、衆議院よりも強い権限を持つとも言える。予算や条約については衆議院が優越するが、関連法案が成立しなければ執行できないため、参議院は予算や条約に対しても強い影響力を及ぼす。

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。特に2000年代に入ってからのおねじれの時期には、野党は参議院において多くの重要法案を否決あるいは修正し、さらには内閣の求める重要法案の可決と引き替えに衆議院の解散を要求した。おねじれ解消後も、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。

参議院は、内閣と衆議院が一体となって行う政策立案を抑制するとともに、多様な意見も反映させ、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ていない。そのため、国民に対して参議院の取組を分かりやすく示すことが必要である。参議院の影響力を考慮して、法案の準備過程あるいは衆議院段階で修正を行い、参議院送付前に決着させることもあるが、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。また、国が抱える問題について調査会が積極的に政策立案等を行えば、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人区が多く存在するため二大政党制が成立しやすくなる。参議院において与党が過半数に満たなくなると、その状況を利用し野党は政権交代を目的として内閣を追及しようとすることから、1人区は解消すべきである。

また、参議院が強い権限を持つからこそ平等原則に基づいて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。

両院協議会についても改革が求められる。現在は衆参同数の協議委員が選任されることから、成案を得るのに必要な3分の2以上の賛成を得ることは困難である。国会法を改正して両院協議会を全国会議員集會に改組すれば、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、再議決について現行の3分の2以上の要件を維持するのであれば、参議院議員選挙においても平等原則の徹底が求められる。再議決要件を緩和して過半数とするならば、最終的に衆議院の意見が優先されることを前提に、様々な選挙制度の検討が可能となる。さらに、都道府県代表制や年齢層ごとに選出する年齢別選挙区制等も考えられる。

憲法を改正する場合、首相を指名することが参議院の独自性を分かりにくくしていることから、これ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が期待される。

(主な議論)

○は委員の発言、□は参考人の発言

【参議院の目指すべき姿】

〈参議院の性格〉

- 参議院が独自性を発揮して国民の多様な意見の反映と慎重審議を行うことが、理念として求められる。他方、政党政治の下、党内において衆参の議員が共同で政策立案に関わる中で党議拘束が掛けられる。また法の下での平等を実現する場合、衆参の選挙制度が類似するため参議院が独自性を発揮しにくくなるのが現実である。この理想と現実の乖離について見解を伺う。
- 諸外国においては超党派的な立場から審議を行う議会が多く、我が国の審議の在り方を問い直すことが必要である。党議拘束は、権限が強い参議院が審議において独自性を発揮すると時間を要することから行われており、参議院の権限を見直すことで改める余地がある。

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。衆参の選挙制度の類似は、参議院の権限の強さを改めなければ解決が困難である。

- 国民の関心が高い法案について参議院における修正まで含めた形で党議拘束

を掛けることにより、参議院の役割を可視化できる。

投票価値の平等を徹底しても、衆参の選挙制度が類似するとは限らない。参議院の選挙区が衆議院の小選挙区より広いため、議員が考える権利、利益は衆参で異なり、多様性が反映される。また大都市圏の議員定数が増加すれば、少数政党からも選出されることにより多様性が確保でき、衆参で異なる意見が反映される。

- 衆議院が民意の集約に比重を置く政権選択の議院であるのに対し、参議院には多様な民意の反映が求められることから地域代表の議院とする考えには懸念を持つが、見解を伺う。
- 無所属の候補者が当選可能な選挙制度の導入が重要であり、必ずしも地域代表制にする必要はない。かつての参議院の全国区制に対しては様々な批判があり、候補者名による投票を全国1ブロックで行うことは難しい。地域性が出にくい制度としてブロック別大選挙区制を提案している。都道府県代表制を採用する場合も、年齢別選挙区制と組み合わせて導入することにより、多様な意見を反映させることができる。
- 参議院には良識の府として政党からの独立性が期待されているが、現実には政党化が進んでいる。この点に対する見解を伺う。
- 参議院の権限が強いことから、参議院に対する影響力確保の目的で政党化が進められることは自然である。ただし、無所属の候補者が当選しやすくなる選挙制度の検討は可能であり、ブロック別大選挙区制を提案している。
- 政党は選挙のための組織という側面も持っており、政党が前面に出ることもある。また参議院は権限が強いことから、衆議院と同様、政党政治の場になりやすい。
- 首長と参議院議員との兼職に対する見解を伺う。
- 首長は多忙で国会議員との兼職が困難であり、賛成できない。例えばフランスにおいては、以前は首長の業務が少なかったことから国会議員との兼職が多かったが、地方分権が進んだことにより兼職が困難になり、制限あるいは禁止の方向にある。

〈選挙制度改革〉

- 選挙制度改革が必要であるのは、一票の価値の平等と多様な民意の反映が両立できていないと認識しているためなのか。
- 最高裁判所は、参議院議員選挙において一票の価値の平等が実現できていないと指摘している。これは参議院の権限の強さが認識されたためであり、権限を変えない限り対応が必要である。また、衆参で類似の選挙制度となっており、多様な民意を反映するため工夫の余地がある。
- 参議院議員選挙にブロック別大選挙区制を導入した場合、これまで参議院の役割として合意されている多様な民意の反映、議員個人の意見重視をどのように実現するのか。
- 現行の比例代表制を廃止し、全国を10ブロックに分けた大選挙区制を導入することを提案している。ブロック別とする場合は比例代表制と大選挙区制の二つが考えられ、前者は政党に所属する候補者しか当選できないのに対し、後者は無所属の候補者も当選しやすくなる。
- 現行憲法を前提とした場合、大ブロック制は、一票の較差の是正だけでなく、中小政党又は無所属の候補者の意見を重視できるという長所を持つが、見解を伺う。
- 大ブロック制は長所を多く有しているが、今回の提案は、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ものである。
- 都道府県を全て2人区として男女ペアによる立候補とする提案は、同一政党が独占する可能性が高まり、多様な民意の反映にならないのではないかと懸念がある。
- 多様性については様々な解釈が可能であり、政党だけでなく、議員の属性も考え得る。男女ペア方式は、属性の多様化に貢献する。
- 地域、職域等からの多様な意見を国会にどのように反映するかが問われている。全国比例代表制を参議院において採用し、衆議院で代表されない可能性がある民意を反映することは意義がある。参議院を都道府県2人区とした場合、多様な民意が反映されないおそれがあるが、見解を伺う。
- 衆議院の小選挙区中心の選挙制度を維持したまま参議院を都道府県2人区に

した場合には、多様な民意が反映されないおそれがある。衆議院がある程度比例代表に比重を移せば、多様な民意の反映は可能となる。

- 衆議院の小選挙区制は政治状況に大きな影響を受ける。提案のあった、全都道府県を2人区とし男女各1名を選出する案、拘束名簿式比例代表制及び都道府県単位の小選挙区制を併用する案のいずれについても衆議院の小選挙区制と同様の懸念があるが、衆議院とは異なる民意を反映する制度となっているのか。また前者は、中小政党又は無所属の候補者が立候補できない懸念があるのではないか。
- 後者の案については、小選挙区は都道府県代表を指名するものであり、全体の議席配分は比例により決定することから、衆議院の小選挙区制とは異なる。また前者は、議員定数の大幅な削減により、これまでとは異なる人材が選出されることになる。大政党と無所属の候補者がペアを組み、当選する可能性も考えられることから、懸念には及ばない。
- 年齢別選挙区制の具体的内容について伺う。
- 参議院に年齢別選挙区制を導入する場合は、憲法改正により、衆議院の再議決要件を過半数に引き下げるとともに、参議院において投票価値の平等原則を緩和することが必要となる。その上で10歳単位の年齢層ごとに代表を選出することを想定している。
- 超党派の議員連盟において、クオータ制に近い、より公正な男女比の代表制について議論し、比例代表名簿を男女別に2種類作成して男女が交互に選出される方式を考えた。このほか年齢層別名簿を作成するなどの方法により政党の特色を出せると考えるが、見解を伺う。
- 名簿を2種類作成しなくとも、拘束名簿式にすれば各政党の考えで順序を決定できることから、多様化が進む。

〈多様な民意の反映〉

- 多様な民意の反映という観点から、参議院の非拘束名簿式比例代表制の意義について伺う。
- 参議院の比例代表選挙区は衆議院より規模が大きく定数も多いため、より多

様な民意の反映が可能となる。また、拘束名簿式は男女交互にするなど様々な方法が可能であるが、非拘束名簿式はそれができず、多様な民意の反映が困難となる可能性がある。

- 議員定数の削減を求める意見がある一方、我が国は人口比で国会議員数が少ないという意見もあるが、見解を伺う。
- 我が国はイギリスと比べて国会議員1人当たりの人口が多いため、単純に議員定数を減らすことは反対である。むしろ都道府県代表を確保するため参議院議員の定数を増やしてもよい。その場合、議員は国民と接触する機会を増やし、役割の可視化を図るべきである。
- 多様な民意を反映するという観点から、選挙権年齢が18歳に引き下げられたことについて見解を伺う。
- 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。
- 選挙権年齢の引下げには賛成である。また、参議院議員の被選挙権年齢も引き下げるべきである。
- 国会における女性議員の比率が他の先進国と比べて低い水準が続いており、その増加が重要な課題である。女性議員が増加する意義、それが政策決定に与える影響について、見解を伺う。
- 家族関係等の政策課題について男女の国会議員の間で考え方が異なることから、女性議員の増加は政策に変化をもたらす。国会議員の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。この状況に対処しなければ、代議制民主主義の危機を招く。
- 諸外国においてフランスのペア方式以外に実施されている女性議員増加の取組について伺う。
- 多くの国において政党が競って女性候補者を擁立しているが、我が国においては行われていない。またフランスにおいては、小選挙区における各政党の候

補者に占める男女比率の差に応じて助成金の減額が行われている。

- 政党交付金の廃止あるいは削減に対する見解を伺う。
- 政党交付金は、現状のままでよい。
- 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。例えば、フランスは女性候補者が少ない政党に減額支給しており、ドイツは若年層を中心にした有権者教育を行っている政党を優遇している。
- 参議院において過半数の議席を確保するために連立内閣を組織することは、多様な世論を反映できて望ましいと考えるのか。
- 連立内閣は政治運営における選択肢の一つであるが、必須ではない。

〈情報発信〉

- 参議院の情報発信の具体策について伺う。
- 委員会における審議結果に対して詳細な報告書が作成されていない議会は、諸外国には余り見られない。報告書を作成し、本会議において報告することが求められる。
- 調査会の活動内容等についての出版物を広く発行することが考えられる。
- 参議院の調査会の活動を国民に分かりやすく伝えるための具体策を伺う。
- 調査会は有意義な活動を行っているが、国民はその存在自体をほとんど知らない。例えば、報告書を視覚的に工夫してホームページに掲載するとともに、検索されやすい表題とするなど、国民の関心を引くための様々な方策が可能である。最近の地方議会の取組が参考となる。
- 調査会の活動を更に充実させるとともに、その成果を積極的に可視化して国民に訴えかけることが重要である。

【衆参両院の在り方】

- 参議院が間接選挙による地方代表により構成され、重要法案は両院で審議し、それ以外は衆議院のみで審議する二院制について見解を伺う。
- 地方分権が徹底していない我が国においては、直接選挙で参議院議員を選出

することが望ましい。ただし、首長と参議院議員の兼職は認めてもよい。

- 憲法改正が必要であり実現は困難であるが、考えとしてはあり得る。参議院無用論はねじれの弊害が著しいことから出た意見であり、小さな改革により改善可能な点が多い。
- 国の根幹に関わる法案については、参議院があえて採決を行わず、60日ルールにより衆議院に再議決させることが参議院の独自性の発揮と考えるが、見解を伺う。
- 再議決の問題よりも、国会が内閣提出法案の修正を余り行わない点に問題がある。与党議員であっても、内閣提出法案の細部については意見が一致しない場合もあるが、国会において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。しかし現実には、与党内で全て事前に了承されてから国会審議が行われている。
- 参議院において与党が過半数を占めていない場合は衆議院による再議決も考えられるが、過半数を有する場合はその必要はない。ただし、与党内における協議により原案の変更が必要となった場合、その点を国会において修正することは考えられる。
- 60日ルールの適用は参議院無用論につながるのか。
- 憲法の本来の想定は、参議院が60日の間に徹底的に議論を行うことである。それにより法案の問題点を明らかにすることも可能である。60日ルールが設けられているからといって、参議院の存在が無意味とはならない。
- 本来60日ルールは、衆参が独自の審議を行い、内閣提出法案についてもそれぞれが修正を行うことを前提としている。衆議院が送付した法案について、参議院が審議を引き延ばした場合に対処するため設けられた。衆参の審議活性化が重要であり、60日ルールの問題ではない。
- 衆参の役割が異なることを踏まえ、同日選挙を行うことが適切と考えるのか。
- 禁じられていないため問題はないと考える。
- 衆参の選挙制度が大きく異なる場合は、同日選挙であっても異なる民意が代

表される。

- 衆議院議員総選挙実施時に非常事態が発生した場合に備え、衆議院議員の任期延長を認める内容の緊急事態条項を憲法に追加する必要性について、見解を伺う。
- 衆議院議員の空白状態が生じるという理由だけであれば、不要である。
- 参議院の緊急集会に係る規定があることから不要である。

【国会機能の活性化】

〈立法機能の改革〉

- 国会審議の空洞化を招いている理由の一つとして、国会法において、一院が議決した内閣提出法案を内閣が修正あるいは撤回できないと規定されていることが挙げられる。この規定を改正すれば、審議活性化を図ることができるのか。
- 審議の空洞化を招いている原因は他にもある。憲法上内閣が国会の審議日程に関わることができる旨が規定されていないことも問題であるが、国会法の改正により活性化が図られる可能性はある。
- 大部分の法案に対して、本会議における趣旨説明の要求が出されている。審議活性化の観点から、これに対する見解を伺う。
- 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。
- 諸外国の議会は、委員会を中心に分野別に活動している場合が多く、法案は本会議を経た後に委員会に付託されている。我が国においても、本会議において全法案の趣旨説明を聴取してから委員会に付託してもよい。ただし、本会議定足数の緩和等を行い、本会議を毎日開会することが必要となる。
- 国会における審議時間確保のための方策について伺う。
- イギリスにおいては、趣旨説明聴取の後、内閣が動議を提出して審議時間を決定する。そのため、決められた審議時間の中で法案の問題点を明らかにすることが求められ、審議時間を実質的に確保することにつながる。

- 諸外国の議会改革においては、審議の効率化と実質化の両立について議論している。従来、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。
- 諸外国における審議活性化のための取組について伺う。
- 我が国の場合は、議員立法の活性化等の問題が国会改革の議論の中心であり、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。これに対し諸外国においては、法案審議の充実及び可視化が議会改革の中心である。
- 予算については衆議院が優越し、参議院に送付された後は国民から寄せられた要望は実現されないと感じている。衆議院に優越がある議案を参議院先議とすることについての見解を伺う。
- 予算審査において国民の要望が反映されないのは、衆議院においても同様である。これは予算自体についての審査がほとんど行われなためであり、問題である。
- 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。
- 文書通信交通滞在費の使途公開について見解を伺う。
- 地方議会は、政務活動費の公開に取り組んでいる。国会においても文書通信交通滞在費の使途を公開すべきであり、上限額を定めた実費弁償方式を導入することが妥当である。
- 国民の税金であり公開すべきである。また、使途の的確性を厳しく審査すべきである。

〈行政統制〉

- 国会議員の定数削減は、行政監視機能の低下にもつながるのではないか。
- 議員定数削減は行政監視機能を弱め、政策立案の幅を狭くする。歳出削減のためには議員定数あるいは歳費の削減ではなく、諸手当を実費弁償方式にすることが考えられる。

- 定数削減の風潮に危機感を持つが、現在議論されている衆議院議員の定数削減には与野党の合意があり、やむを得ない。議員1人当たりの経費を削減し、代わりに定数増を図ることも考えられる。
- 政府から距離を置いた立場で行政監視を活性化するという観点から、参議院議員が大臣等に就任することに対する見解を伺う。
- 参議院議員が大臣等への就任を自粛することにより、自由な立場から意見を述べるのが可能となる。
- 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る。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。

【国会と内閣の関係】

- 首相の解散権を制約することに対する見解を伺う。
- 問題はないと考える。
- 首相の解散権の行使を完全に制約することは難しい。仮に内閣不信任決議案可決時に限定した場合であっても、与党による不信任決議案が可決され、解散に至る可能性もある。国民が首相の解散権の在り方について考えることが重要である。
- 参議院議員が首相に指名された場合の問題点を伺う。
- 法的な問題はないが、参議院には解散がなく、自身の選挙を考慮する必要がないことから、首相が解散を決断しやすくなる。
- 法的な問題はない。また、首相は在任中に国会議員としての活動を余り行っていないことから、参議院議員が首相になっても支障はない。

2 委員間の意見交換

参考人からの意見聴取等を踏まえ、平成28年4月6日、二院制議会における今日の参議院の役割について、報告の取りまとめに向け、委員間の意見交換を行った。その概要は、次のとおりである。

渡邊 美樹 君（自由民主党）

二院制を採用する理由として多くの先進国に共通するのは、下院と異なる役割を上院に持たせることである。しかし、我が国においては衆参の選挙制度、議事手続、実際の審議内容等が似通っている。そのため参考人からは、参議院は独自性を発揮できておらず、このままでは存在意義を問われ続けることになるとの意見もあった。

これに対処するには、参議院を廃止して一院制に移行するという選択肢もあるが、参議院議員が自らを否定することになり現実的には難しい。そのため、衆議院のような与野党対決色を薄め、参議院の役割を政策評価、行政監視、決算等に特化することが、現実的であり望ましい。

行政監視について意見を述べる。我が国における行政のマネジメントの欠如に危機感を持っている。具体的には、ビジョンや目標が欠如していること、同様の機能を持つ組織が乱立し責任の所在が不明確で非効率になり、予算の無駄遣いが行われること等である。各府省が実施している行政事業レビューにおいては、外部有識者も事業の有効性を評価し、本質的な問題提起や改善提案を行っているが、必ずしも事業の見直しに反映されていない。また、総務省も毎年政策評価や行政評価を行っているが、政府目標を達成するために十分とは言えない。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。そのため、参議院において行政監視機能が強く発揮されるべきであるが、予算委員会と比較して行政監視委員会の開会回数は少なく、参議院として注力しているとは言えない状況にある。

我が国の決算の仕組みには明らかに問題がある。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いな

い。諸外国ではIT化が進み、決算までの期間が短くなる傾向にあるが、我が国はいまだに年単位の決算方法である。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。参議院には解散がなく議員の任期が6年あるため、本来であれば、決算システムの改善のような長い期間を要するテーマにも取り組めるはずである。

参議院の役割は、国民の最大多数の幸福という観点から議論すべきであり、参議院の役割が明確になれば、それに合わせて選挙制度も変更されるべきである。

水野 賢一 君（民進党・新緑風会）

二院制の議論は、一院制との優劣が論点の一つになる。諸外国には一院制を採用する国と二院制を採用する国があり、我が国でも国会は二院制、地方議会は一院制を採用している。それぞれ一長一短があり、以前は衆参を統合した一院制が効率性等の面で優れていると考えていたが、現在は、我が国の二院制には意味や歴史、意義があると考えている。現行の二院制を前提とした上でより充実したものにするため、制度の在り方等について不断の見直しが必要となる。

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る。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。衆議院は一票の較差を約2倍にまで抑えた。参議院も選挙区において較差をできる限り是正すべきである。

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合区によって見直されることになるが、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。平成27年にいわゆる20県10合区により較差を2倍以内に縮小する法案を共同提案したが、そのうちの一部の県だけを合区した形で別の法案が成立したことは残念である。

参議院議員には6年の任期があり、解散がないことで長期的に物事を考えられるという長所がある。しかし、それは怠惰になること又は民意から懸け離れることに陥りがちになるという短所ともなり得る。そうならないよう、より良い国づくりや地域づくりのために引き続き力を尽くしたい。

新妻 秀規 君（公明党）

決算の参議院としての重要な役割は、決算審査を充実させることである。参議院として、政府に対して諸外国や企業に倣ったIT化、会計方法の改善により決算までの期間短縮を促していくことが求められる。

調査会及び委員会の調査や審議の結果を国民に分かりやすく伝えることが重要である。会議録はインターネット上で公開されているが、国民の関心を引く上で課題があるため、諸外国の例を参考に情報提供の在り方を工夫すべきである。

衆参の役割を踏まえた参議院の選挙制度は、憲法における二院制、両院の国民代表原則を前提条件とすれば、単記式の大ブロック制が望ましいと考える。その理由の一点目は、選挙区における一票の較差を大幅に改善できることである。違憲状態とする最高裁判決を重く受け止め、較差を解消する必要がある。二点目は、多様な民意の反映である。衆議院は政権選択のため民意を集約する議院であるのに対し、参議院は衆議院で拾えない多様な民意を反映する議院とすべきである。大ブロック制であれば中小政党、無所属といった少数者が当選しやすくなる。三点目は、参議院には政党本位ではなく人物本位の代表選出が求められることである。

参議院が地域代表制を採るべきであるという参考人の提案には同意しかねる。アメリカのような連邦制国家の制度を我が国の都道府県に当てはめることには無理がある。また、参議院に間接選挙又は任命制を取り入れるという提案については、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。

また、都道府県を全て2人区とし、男女各1名を選出する提案は、多様な民意が反映されないと考える。一方、拘束名簿式比例代表制と都道府県を単位とする小選挙区制を併用する提案は、比例代表の得票数に応じた議席配分になり、小政党でも議席を獲得し得る点では検討の余地はある。しかし、議員個人の意見を尊重するというこれまでの参議院自身の検討における大方の合意が実現できないこと、政党ごとの議席配分が拘束名簿式比例代表制で決定され小選挙区の選挙が形骸化することが課題である。

倉林 明子 君（日本共産党）

参議院が国民の代表として多様な民意を国政に反映し、憲法の要請に忠えているのかという視点からの検証が必要である。憲法は国会に対し、国政調査権の行使や議員の質問権が十分保障された審議によって行政監視を行うこと、衆参それぞれが多様な民意を反映する選挙制度によって選ばれた議員で構成されることを求めている。また国会は審議の内容を国民に広く周知し、それに対する国民の声を審議に反映して合意形成を図るという責務を負っているが、その責務を十分に果たしているのか問われている。国会の議論が形骸化すれば、民意との乖離は一層拡大するのではないか。

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る。最高裁判決で一票の較差が違憲状態であると度々指摘され、衆参で見直しが進められているが、課題も多い。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。

多様な民意の反映のため、女性及び若年層の政治参加促進は喫緊の課題である。選挙権年齢の引下げを受けて若年層の意識が変化しつつある一方、女性国会議員の比率はOECD加盟国の中で最低水準にある。女性国会議員が増えれば政策の中身が変わり、有権者の信頼も回復するという参考人の指摘もある。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。

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る。その導入後も政治と金の問題は後を絶たないことに加え、政党交付金を目的とした政党の再編を促進するとの参考人の指摘もある。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。

憲法前文は、国政は国民の厳粛な信託によるものであって、その権威は国民に由来し、その権力は国民の代表者が行使し、その福利は国民が享受するとしている。衆参両院がその原理を深く自覚することが求められている。

儀間 光男 君（おおさか維新の会）

首相公選と一院制の実現が必要と考えているが、直ちに憲法を改正し、これらを実現することの困難さも認識している。過渡的対応として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。そのため、現行の二院制にどのように対応し向き合うかについて提言する。

まず、法案審議の在り方についてである。両院の法案審議システムを見直し、先議の在り方を改める。60日ルール等の趣旨は理解するが、参議院の存在意義が問われる要因ともなる。参議院における審議の意義は認めるものの効果はないというのが国民目線の現実である。抑制機関としての参議院の独自性を確立するため、国会法を改正し、内閣提出法案の先議は両院議長の協議又は国会法で定めることとすべきである。

次に、参議院議員に対する党議拘束についてである。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。

さらに、参議院議員と内閣の関係についてである。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る。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。

加えて、参議院の決算審査機能の強化、調査会の増設を行い、活動に関する報告書の作成及び公開を行うことが求められる。

参議院は、常に良識の府、理性の府としての独自性を発揮すべきである。

山本 太郎 君（生活の党と山本太郎となかまたち）

参議院議員が首相に指名されることについて、参考人からは法的には問題ないという見解や衆議院議員が指名されることが望ましいという見解が示された。

参議院に予備的調査制度を導入する必要がある。衆議院には少数者調査権として40名以上の議員により予備的調査を要請できる制度があり、平成20年に行われた調査においては、国家公務員の独立行政法人及び公益法人への再就職状況、これらの法人に対する補助金等の交付状況が報告されている。行政監視機能を重視する参議院にこそ予備的調査制度の導入が必要であり、10名又は20名以上の議員

の要請で調査が行えるようにすべきである。

参議院の機能として、60日ルール適用について検討する必要がある。衆議院における再議決の場合、3分の2以上の賛成で法案が成立するが、この場合参議院では否決したものとみなされる。60日ルール適用は参議院無用論につながりかねず、与野党ともためらいがあるとも感じられる。しかし、憲法違反とも称されるような、国の根幹に関わる法案は、参議院では採決しないことが良識の府である参議院の役割であり、60日ルールにより衆議院で再議決させることが参議院の独自性の発揮である。

憲法を改正して緊急事態条項を追加する必要はない。憲法には参議院の緊急集会の規定があり、衆議院議員総選挙実施時の災害等の非常事態に備えているため、国会議員の空白が生じるとの理由で憲法を改正するには及ばない。

被選挙権年齢も18歳に引き下げるべきである。諸外国では18歳で被選挙権を与えている国も多い。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。さらに、若年層を始めとして国民の政治参加を促すためには、高額な供託金を現在の10分の1以下にすべきである。

我が国の女性国会議員が増えることは重要である。男女がペアで立候補する制度を導入した国もあるが、我が国でも政党が競って女性候補者を擁立することを期待したい。

荒井 広幸 君（新党改革・無所属の会）

第二院は、第一院と一致するなら無用であり、第一院に反対するなら有害であるというシェイエスの二院制否定論は、第一院が常に正しいという前提がないと成り立たない。

与党においては法案の事前審査制度が慣例化されており、法案に対する賛否が国会での議論の前に決められ、党議拘束が徹底され、議員個人の意見は軽視されがちである。そのため、参議院の政党化が強化され、国会審議が形骸化した。

一方、イギリスの政治学者であり貴族院議員でもあったブライスは、第二院は

議案を再検討し、改善するものであると二院制を評価している。

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る。また、参議院は、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。安全保障法制については、参議院において国会の事前承認という歯止めを設けた。行政国家の問題は、法案の細部を政省令により官僚に委ねる委任立法となっていることであるが、参議院が細部にわたり法制化することにより官僚主導に歯止めを掛けることができる。

そのほかの改善策としては、議員個人が法案を提出できること、同意人事の権限を参議院のみに与えること等が考えられるが、その場合、参議院は首相指名権の返上、大臣就任の辞退を行うべきである。

また我が国は、国民の熱狂が国論の暴走を生み、国民自らを苦しめた歴史を持つ。国民の熱狂に冷静に対応することも参議院の役割である。

秋野 公造 君（公明党）

一院制を採るある国では、議会の解散がなく、議員の任期満了が迫ると議会としての意思決定が困難になり、政治空白が生じるという話を聞いた。あわせて、解散がある衆議院の議員は任期の終わりが見えない中で責務を果たし、解散後に短期間で新たな構成を整えるが、その間は参議院が衆議院の空白を補う役割を果たしている日本の制度は優れているという話も聞いた。

法案修正等を余り行わないなら参議院の存在は意味がないとする考えは皮相的である。それは、法案審議において立法趣旨を確認する作業が含まれているためである。参議院において衆議院と同じ質疑が行われているとすれば、多様な背景を持つ議員が選出されていないか、あるいはより深く専門的な議論を求める国民の声に参議院が十分応えていないためである。一院制の議論の前にこの問題の改善を図るべきである。

ただし、参議院が合意形成を阻害する場合は、国民の期待に応えていないと言わざるを得ない。一定期間内に結論を出すことは参議院の重要な役割であり、合

意を図らずに法案審議を政局化させることはあってはならない。

憲法は国会のねじれを想定し、両院協議会の仕組みを設けている。内閣提出法案の立法趣旨の確認あるいは議員立法の立案においても、一院制より二院制が優れている。質を高める取組に終わりはなく、制度の見直しとともに、まずは憲法が求める参議院の役割を果たすことに力を注ぐべきである。

津田 弥太郎 君（民進党・新緑風会）

参議院議員として様々な立場を与野党双方で経験してきたが、衆議院とは異なる観点から分析を行い議論することを常に心掛けてきた。それが参議院の重要な役割であると考えている。

参議院は、衆議院とは異なり専門家集団であるべきである。そのため、参議院議員の被選挙権年齢を50歳以上とし、社会人として十分な経験を積んだ人物が選ばれることが望ましい。また、衆議院議員選挙での落選による転進や世襲は望ましくない。

さらに、党議拘束を掛けないこと、選挙は比例代表制を基本とすることにより、専門家集団である参議院の専門性が更に増すことになる。

山崎 力 君（自由民主党）

今日の参議院の役割を考える際に、当初衆参の選挙の母体が異なっていたこと、それが比例代表制の導入等により変わってきたことをどのように捉えるのかという視点が必要である。

同時に、参議院の選挙制度改革で今回導入されたいわゆる合区についても考える必要がある。一票の価値で言えば、知事として選出されるために数百万票が必要な都道府県と数十万票でよい県がある。都道府県知事と比べたとき、選挙区選出の参議院議員の選挙制度を公平性だけで論じてよいのかという問題がある。都道府県の枠組みは明治以来の所与の条件として受け止められているが、議論を進めていくとその在り方にも触れざるを得ない。

選挙区選出議員は自らが選出された都道府県が念頭にある。比例代表選出議員

は全国の組織、職域の代表としての専門家の立場で選出されている。最高裁判所は、参議院の権能が衆議院に近いため、衆議院と同様に一票の較差をできる限り小さくすべきであるという考えに基づいて判例を変更したと理解している。

衆参の役割分担に関して、衆議院とは異なる役割を参議院は果たさなければならぬという発想の意見が多かったと感じた。本調査会の報告書において本来の衆参の役割分担、参議院が目指すべきことをにじませたいと考える。

第3 主要論点別の整理

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。

また、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ており、良識の府として目指すべき姿とは何か問われている。

衆参両院はいずれも国民代表原則を採っているが、衆参のねじれを経て参議院の権限の強さが明らかとなったことなどを背景に、最近の最高裁判決においては、参議院議員選挙に対しても一票の較差の是正が強く求められている。

このような最高裁判所の態度の変化を受けて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を改めて考える契機となっており、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、議論が求められている。

また、多様な民意の反映という観点から、選挙権年齢の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。

本調査会は、以上のような問題意識の下、これまで調査を行ってきた。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」に関して行った参考人からの意見聴取、これに対する質疑、委員間の意見交換を踏まえ、本調査会における議論を、以下のとおり主要論点別に整理した。

【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]

- ・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。

◇ 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]

- ・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。
- ・諸外国においては超党派的な立場から審議を行う議会が多く、我が国の審議の在り方を問い直すことが必要である。
- ・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。
- ・議院内閣制を採る国の議会の多くは本会議中心主義である。また議員間の討議が中心であり、首相等の出席時間は短い。
- ・現在の国会審議は採決に焦点が当たっているが、様々な観点から議案を検討し、その過程を記録に残すことも大きな意味がある。

◇ 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]

- ・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。
- ・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。
- ・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。

- ◇ 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]

- ・ 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。
 - ・ 行政国家の問題は、法案の細部を政省令により官僚に委ねる委任立法となっていることであるが、参議院が細部にわたり法制化することにより官僚主導に歯止めを掛けることができる。
 - ・ 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。
- ◇ 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]

- ・ フランスでは2008年の憲法改正により、立法だけでなく、政府活動の統制及び公共政策の評価も議会の任務として規定された。政府統制活動を効果的にを行う仕組みづくりが重要である。
- ・ 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。
- ・ 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。
- ・ 我が国における行政のマネジメントの欠如に危機感を持つ。具体的には、ビジョンや目標が欠如していること、同様の機能を持つ組織が乱立して責任の所在が不明確で非効率になり、予算の無駄遣いが行われることなどである。

◇ 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]

- ・憲法は国会に対し、国政調査権の行使や議員の質問権が十分保障された審議によって行政監視を行うことを求めている。
- ・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。
- ・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。
- ・行政監視機能を重視する参議院にこそ予備的調査制度の導入が必要であり、10名又は20名以上の議員の要請で調査が行えるようにすべきである。
- ・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。

◇ 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]

- ・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。会計検査院が参議院に対して、政府及び衆議院と比べてより重い責任を負う権限構成にすることも可能である。その際、参議院の権限を法的に位置付けることが重要である。
- ・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いない。諸外国ではIT化が進み、決算までの期間が短くなる傾向にあるが、我が国はいまだに年単位の決算方法である。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。

- ◇ 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]

- ・ 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。
- ・ 政党交付金は、公の存在である政党が持続的に活動するためのものであり、正当化できる。ただし、当初想定していた活動に必ずしも全てが使用されていないことから、その使途に注目することが望まれる。
- ・ 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る。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。

【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ーナ型、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]

- ・ 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。
 - ・ 首相公選と一院制の実現が必要と考えているが、過渡的対応として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。
- ◇ 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]

- ・ 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る。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

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。

- ・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。

◇ 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]

- ・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。
- ・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。
- ・参議院の議決を尊重する分野としては、与野党を超えて参議院議員が憲法というルールの手になること、慎重な議論が必要な人権問題等について立法を行うことが挙げられる。また、多数決により結論が出るとは限らない専門的な分野あるいは議論に時間を要する問題は参議院が取り組み、調査会等の場で慎重に議論することもあり得る。

◇ 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]

- ・国会における法案審議の前から党議拘束を掛けることは、参議院が本来の役割を果たすことを妨げている。委員会の審議が終了するまで党議拘束を掛けないことは、参議院における審議の充実につながり、抑制機能を働かせる意義がある。

- ・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。
- ・憲法の本来の想定は、参議院が60日の間に徹底的に議論を行うことである。それにより法案の問題点を明らかにすることも可能である。
- ・憲法違反とも称されるような、国の根幹に関わる法案は、参議院では採決しないことが良識の府である参議院の役割であり、60日ルールにより衆議院で再議決させることが参議院の独自性の発揮である。
- ・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。

◇ 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]

- ・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。合区により、参議院においても人口の少ない地域の代表が減少することは問題であり、今後の根本的な改革を期待する。
- ・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ふさわしい。
- ・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、多くの問題への解となる。
- ・参議院の地域代表原則は重要であるが、憲法に明記されていない以上、一票の較差について司法の警告を受け続けることになる。
- ・参議院の地域代表原則については、長年にわたり国民の一定の合意がある。
- ・参議院が地域代表制を採るべきという参考人の提案には同意しかねる。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。

◇ 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]

- ・ 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。
- ・ 多党制の状況下において、小選挙区制で選挙を行った場合、候補者調整がなければ中小政党は議席を獲得しにくいため、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。
- ・ 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。
- ・ 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。平成13年に導入された非拘束名簿式比例代表制は、人物本位の選挙制度を意図したものと理解しているが、名簿の一部に政党の判断で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が必要である。
- ・ 衆参の役割を踏まえた参議院の選挙制度は、憲法における二院制、両院の国民代表原則を前提条件とすれば、一票の較差を大幅に改善し、さらに多様な民意が反映できる単記式の大ブロック制が望ましい。
- ・ 議員の任期の違いや衆議院の解散により国政選挙が頻繁に行われている中、選挙が近づくと政策が実行されにくくなり、予算が増加すると指摘されている。
- ・ 上院と下院の選挙を同時に行うことができる選挙制度を設けている国もあるが、我が国のように衆参の議員の任期が異なっているにもかかわらず同日選挙を行うことは、本来の趣旨とは異なる。

- ◇ 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]

- ・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る。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。
- ・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ることになるが、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。

- ◇ 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]

- ・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。

- ◇ 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で一票の較差問題の解決が更に困難になる。

[関連意見]

- ・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。
- ・議員定数削減は行政監視機能を弱め、政策立案の幅を狭くする。歳出削減のためには議員定数あるいは歳費の削減ではなく、諸手当を実費弁償方式にすることが考えられる。
- ・議員1人当たりの経費を削減し、代わりに定数増を図ることも考えられる。
- ・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。

【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]

- ・内閣が国会の審議日程に関わることができる旨の規定がないことは、問題である。
- ・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。
- ・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。

◇ 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]

- ・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い。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。

◇ 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]

- ・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。

【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]

- ・ 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る。最高裁判所の判決が最近厳格化していることは、参議院の強さが認識されたことと無関係ではない。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。
- ・ 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る。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。

◇ 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]

- ・ 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る。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。
- ・ 参議院には、憲法秩序を守る砦として、改憲と護憲という二つの立場の橋渡しを行う役割が求められている。
- ・ 参議院には、政党から距離を置いた議論が期待されている。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。
- ・ 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る。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。
- ・ 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る。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。

- ・参議院は、衆議院とは異なり専門家集団であるべきである。さらに、党議拘束を掛けないこと、選挙は比例代表制を基本とすることにより、専門家集団である参議院の専門性が更に増すことになる。
- ・参議院には良識の府として政党からの独立性が期待されているが、現実には政党化が進んでいる。
- ・参議院議員選挙においても与野党対立あるいは政党間競争が前面に出ている。参議院は、人物本位の選挙に移行することあるいは議員の任期を長期化し再選禁止とすることが考えられる。これらにより政党化を防ぎ得る。

◇ 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]

- ・参議院の影響力を考慮して、法案の準備過程あるいは衆議院段階で修正を行い、参議院送付前に決着させることもあるが、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。
- ・法案修正等を余り行わないため参議院の存在は意味がないとする考えは皮相的である。それは、法案審議において立法趣旨を確認する作業が含まれているためである。参議院において衆議院と同じ質疑が行われているとすれば、多様な背景を持つ議員が選出されていないか、より深く専門的な議論を求める国民の声に参議院が十分応えていないためである。
- ・衆参で同様の審議を行っていても、参議院は独自性を発揮できない。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。
- ・ねじれと言われる状況においては、参議院の権限が強く意識され、参議院への送付前に衆議院で法案修正が行われることから、参議院の審議が低調になる。参議院が独自の機能を果たすためには、数の論理が働きにくい場とする必要がある。

- ・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。

◇ 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]

- ・女性国会議員の比率はOECD加盟国の中で最低水準にある。女性国会議員が増えれば政策の中身が変わり、有権者の信頼も回復するという指摘もある。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。

- ・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。ただし、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。

◇ 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]

- ・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る。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。

- ・被選挙権年齢を引き下げることは賛成であるが、参議院については、創設時の立法趣旨及び第二院としての冷静さを保つという観点から衆議院よりも被選挙権年齢が高い方が良い。

- ・被選挙権年齢も18歳に引き下げるべきである。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。

◇ 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]

- ・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。
- ・立候補の覚悟を示すために供託金は重要である。しかし、我が国の供託金は高額であり、政治の活性化のため、供託金の減額を国会において議論すべきである。