

令和4年6月8日

参議院議長 山東昭子 殿

参議院改革協議会座長 世耕弘成

参議院改革協議会報告書

本協議会は、「参議院の組織及び運営の改革に関する諸問題」のうち、「参議院の在り方」、「参議院選挙制度」、「議員の身分保障」、「委員会・調査会等の整理再編・充実」、「行政監視機能の更なる充実」、「デジタル化、オンライン審議」について協議を行った。

その協議結果を、別紙のとおり報告する。

参議院改革協議会報告書

令和4年6月

目次

I. 協議会の経過	1
1. 参議院改革の経緯と実績、定数訴訟に関する説明聴取	1
2. 参考人からの意見聴取及び協議員の意見交換.....	1
II. 参考人による意見陳述の概要と主な議論	3
1. 令和3年7月28日（第4回協議会）の参考人による意見陳述（参議院の在り方について）	3
（1）政策研究大学院大学教授 竹中治堅参考人.....	3
（2）成蹊大学法学部教授 高安健将参考人.....	5
（3）質疑を通じた主な議論	7
2. 令和3年9月16日（第5回協議会）の参考人による意見陳述（参議院の在り方について）	12
（1）一橋大学大学院社会学研究科教授 中北浩爾参考人	12
（2）同志社大学法学部教授 勝山教子参考人.....	15
（3）質疑を通じた主な議論	18
3. 令和3年12月13日（第6回協議会）の参考人による意見陳述（参議院の在り方について）	23
（1）西村あさひ法律事務所オブカウンセル、元最高裁判所判事 千葉勝美参考人	23
（2）一橋大学大学院法学研究科教授 只野雅人参考人.....	26
（3）質疑を通じた主な議論	30
4. 令和4年1月28日（第8回協議会）の参考人による意見陳述（議員の身分保障について）	37
（1）九州大学法学研究院教授 赤坂幸一参考人.....	37
（2）国立国会図書館調査及び立法考査局政治議会調査室主任 塩田智明参考人.....	39
（3）質疑を通じた主な議論	41
III. 各会派の意見及び意見交換の概要	45
1. 令和4年1月19日（第7回協議会）の意見（参議院の在り方について）	45
（1）各会派から示された意見の概要	45
（2）意見交換の概要.....	49
2. 令和4年1月28日（第8回協議会）の意見（参議院の在り方について）	53
（1）これまでの意見交換を踏まえた主な論点の提示	53
（2）意見交換の概要.....	53
3. 令和4年2月21日（第9回協議会）の意見（参議院の在り方、目指すべき役割とそれに関連した選挙制度について）	58
（1）各会派から示された意見の概要	58
（2）意見交換の概要.....	66
4. 令和4年3月31日（第10回協議会）の意見（「委員会・調査会等の整理再編・充実」、 「行政監視機能の更なる充実」、 「デジタル化、オンライン審議」について）	68
（1）各会派から示された意見の概要	68
（2）意見交換の概要.....	76
5. 令和4年4月20日（第11回協議会）の意見（「委員会・調査会等の整理再編・充実」、 「行政監視機能の更なる充実」について、 改革協議会における議論の取りまとめについて）	78

(1) 意見交換の概要（「委員会・調査会等の整理再編・充実」、「行政監視機能の更なる充実」について）	78
(2) 座長による論点整理の提示（参議院の在り方及び参議院選挙制度に係る議論の取りまとめについて）	81
(3) 各協議員の意見の概要（参議院の在り方及び参議院選挙制度に係る議論の取りまとめについて）	81
6. 令和4年5月18日（第12回協議会）の意見（「デジタル化、オンライン審議」について）	85
(1) 各会派から示された意見の概要	85
IV. 主要論点の整理	94
1. 参議院の在り方に関する議論	94
(1) 多様な民意の反映	94
(2) 地方代表的な性格	94
(3) 参議院の独自性の発揮	95
2. 参議院選挙制度に関する議論	96
(1) 投票価値の平等	96
(2) 選挙制度の枠組み	96
(3) 合区に対する評価	98
(4) 特定枠に対する評価	98
(5) 議員定数の見直し	99
3. 議員の身分保障に関する議論	99
4. 委員会・調査会等の整理再編・充実、行政監視機能の更なる充実に関する議論	100
(1) 委員会・調査会等の整理再編・充実	100
(2) 行政監視機能の更なる充実	101
5. デジタル化、オンライン審議に関する議論	102
(1) デジタル化	102
(2) オンライン審議に向けた取組	102
(3) オンライン審議の検討課題	103
V. 主要論点の取扱いについて	104
VI. 資料	105
参議院改革協議会の経過概要	106
参議院改革協議会における検討項目（案）	109

I. 協議会の経過

参議院改革協議会（以下「協議会」という。）は、令和3年5月14日の議院運営委員会において、参議院の組織及び運営に関する諸問題を調査検討するため、協議員15人以内をもって組織することが決定され、その構成は、自由民主党・国民の声が4人、立憲民主・社民が2人、公明党、日本維新の会、国民民主党・新緑風会、日本共産党、沖縄の風、れいわ新選組、碧水会、みんなの党が各1人の計14人とされた。

協議会は、令和3年5月から令和4年6月にかけて、13回にわたって開会され、「参議院の在り方」、「参議院議員選挙制度の改革」、「議員の身分保障」、「委員会・調査会等の整理再編・充実」、「行政監視機能の更なる充実」、「デジタル化、オンライン審議」について検討を行った。

その経過は次のとおりである。

1. 参議院改革の経緯と実績、定数訴訟に関する説明聴取

第204回国会において、協議会は3回の調査検討を行った。

令和3年5月26日の協議会（第1回）では、協議会の運営に関する事項について決定した後、協議会における検討項目については、各会派が希望する項目をそれぞれ提出することとなった。

6月4日の協議会（第2回）では、これまでの参議院改革の経緯と実績について、事務局から説明を聴取した後、協議を行った。また、各会派から提出された検討項目案について、各会派の協議員から説明を聴取した。

6月11日の協議会（第3回）では、これまでの参議院定数訴訟に係る最高裁判決の概要と変遷について事務局から説明を聴取した後、協議を行った。また、前回各会派から提出された協議会の検討項目について協議を行ったところ、常に参議院の在り方に立ち返りながら議論を進めていくことを前提に、参議院選挙制度の改革については、協議会の検討項目とすることが確認された。また、選挙制度以外の検討項目については、座長において検討項目案を作成することとなった。さらに、協議会の今後の進め方について、まずは「参議院の在り方」について有識者から意見を聴取し質疑を行うなど議論を深めていくこととなった。

2. 参考人からの意見聴取及び協議員の意見交換

参議院の在り方については、以下のとおり、計6名の参考人から3回にわたって意見を聴取し、質疑を行った。あわせて、議員の身分保障について、2名の参考人から意見を聴取し、質疑を行った（各参考人から述べられた意見はⅡを参照）。また、これらを踏まえて、参議院の在り方等について、6回にわたって協議員間の意見交換を行った。

第 204 回国会閉会後において、協議会は 2 回の調査検討を行った。

7 月 28 日の協議会（第 4 回）では、参議院の在り方について、参考人竹中治堅君（政策研究大学院大学教授）及び高安健将君（成蹊大学法学部教授）から意見を聴取した後、質疑を行った。また、協議会の検討項目について、座長から検討項目案（後掲Ⅵ、109 ページ）の提案があり、引き続き協議することとなった。

9 月 16 日の協議会（第 5 回）では、参議院の在り方について、参考人中北浩爾君（一橋大学大学院社会学研究科教授）及び勝山教子君（同志社大学法学部教授）から意見を聴取した後、質疑を行った。なお、新型コロナウイルス感染症の感染拡大を防止する観点から、オンライン出席を認め、協議員 6 名及び参考人がオンライン出席した。

第 205 回国会から第 206 回国会閉会後においては、協議会を開かなかった。

第 207 回国会において、協議会は 1 回の調査検討を行った。

12 月 13 日の協議会（第 6 回）では、参議院の在り方について、参考人千葉勝美君（西村あさひ法律事務所オブカウンスル・元最高裁判所判事）及び只野雅人君（一橋大学大学院法学研究科教授）から意見を聴取した後、質疑を行った。

第 208 回国会において、協議会は 6 回の調査検討を行った。

令和 4 年 1 月 19 日の協議会（第 7 回）では、参議院の在り方について、これまでの議論を踏まえて、各会派が意見表明を行った後、協議員間の意見交換を行った。

1 月 28 日の協議会（第 8 回）では、議員の身分保障について、参考人赤坂幸一君（九州大学法学研究院教授）及び塩田智明君（国立国会図書館調査及び立法考査局政治議会調査室主任）から意見を聴取した後、質疑を行った。また、参議院の在り方及び今後の進め方について、座長から 1 月 19 日までの意見交換を踏まえた主な論点の提示があり、協議員間の意見交換を行った。

2 月 21 日の協議会（第 9 回）では、参議院の在り方、目指すべき役割とそれに関連した選挙制度について、各会派が意見表明を行った後、協議員間の意見交換を行った。

3 月 31 日の協議会（第 10 回）では、現行制度で参議院選挙を行った場合の一票の較差の現状について、事務局から説明を聴取した後、協議を行った。また、「委員会・調査会等の整理再編・充実」、「行政監視機能の更なる充実」、「デジタル化、オンライン審議」について、各会派が意見表明を行った後、協議員間の意見交換を行った。

4 月 20 日の協議会（第 11 回）では、「委員会・調査会等の整理再編・充実」、「行政監視機能の更なる充実」について、協議員間の意見交換を行った。また、座長から、参議院の在り方及び参議院選挙制度についてのこれまでの議論を取りまとめた論点整理の提示があり、各協議員から意見が述べられた。

5 月 18 日の協議会（第 12 回）では、「デジタル化、オンライン審議」について、各会派が意見表明を行った。

6 月 8 日の協議会（第 13 回）では、座長から報告書案が示され、同報告書案を参議院改革協議会報告書として議長に提出することが了承された。

Ⅱ．参考人による意見陳述の概要と主な議論

令和3年7月28日（第4回）から12月13日（第6回）の協議会及び令和4年1月28日（第8回）の協議会における参考人の意見陳述の概要と質疑を通じた主な議論は次のとおりである。

1．令和3年7月28日（第4回協議会）の参考人による意見陳述（参議院の在り方について）

（1）政策研究大学院大学教授 竹中治堅参考人

意見陳述の概要は以下のとおりである。

（参議院改革の前提としての参議院の優位性と歴史）

参議院の在り方を考える上で重要なのは、議院内閣制における参議院の位置付けで、内閣と衆議院の関係とは異なり、参議院は独立している。参議院の最大の特徴は解散されないことで、これにより、内閣総理大臣は衆議院に対しては解散権と公認権を組み合わせることによって特に与党に対して圧倒的な力を保持するのに対して、参議院にはこの力を持っていない。

衆議院の再議決は、要件が非常に厳しく、法案について両院は対等と考えてもいいが、参議院が解散できないことを踏まえれば、法案を成立させる過程では参議院の方が実は衆議院よりも強い力を持っている。

実際には参議院は政権の構成も決めている。今も民主党政権のときも連立政権を組んでいるが、この目的は、参議院で過半数が必要だからである。参議院は事実上、政権の構成に影響を与える存在と言える。

かつて吉田茂内閣総理大臣も参議院で法案を通すのに非常に苦労した。1960年代、1970年代には松野、重宗両議長という非常に強力な議長が参議院の影響力を政治過程にフルに発揮するような形で行動してきた。1970年代の河野謙三議長はむしろ野党側に立つ議事運営をして、参議院は河野議長の下でも強い影響力を発揮した。

2007年以降、参議院はねじれの時代を迎えて、福田、麻生政権は衆議院で3分の2を持っていたので再議決ができたものの、政策を立案することに苦しむこととなった。

民主党政権の菅、野田政権は衆議院で3分の2を持っていなかったので法案成立がより困難になり、野田政権に至っては衆議院解散と法案成立を自民党と取引せざるを得なくなり、参議院は非常に強い力を発揮した。

安倍、菅政権ではねじれは解消しているが、公明党が政権内で強い影響力を発揮している。その力の源泉にあるのは、やはり参議院が持っている権限だと思う。

（両院関係）

ねじれの時代には、実質的に参議院が内閣を倒す、解散を求めるという役割を果たしてきたが、果たして参議院に本当に期待される役割なのか。両院関係を見直すことが必要ではないか。

憲法改正で検討すべき事項だが、まず再議決要件について、3分の2が良いのか2分の1が良いのか、60日ルールは30日に短縮してよいのではないかなと思う。

両院関係は国会法改正によっても見直すことができる。具体的には、両院協議会の在り方を見直し、全国会議員集会にして、そこで成案を作る。ねじれている場合、衆議院で与党が圧倒的に優位ならば基本的には与党案が成立するし、伯仲の場合には、参議院で野党が優位に立っていると、野党が多数派になる可能性もあるので、野党案が成立する。

衆議院で与党が圧倒的な力を持っているのに、参議院でねじれているから国政が全く停滞してしまうのは行き過ぎで、両院協議会をこういう形に改めれば、国政の停滞はかなり避けられるのではないか。

(選挙制度改革)

強い参議院だからこそ、一票の較差を是正し、一部の都道府県民は3分の1の権利しか持っていないところを、1対1にはしてほしい。参議院の独自性というのは、むしろ価値の平等の根拠になる。

最高裁は、厳しい判決を、より厳しめの基準を設けるようになってきている。これは最高裁が参議院の強さを認識するようになったから、考えが変わってきているのではないか。参議院側も、最高裁の判断を尊重して、合区を導入するというかなりドラスティックな改革を行ってきた。

最高裁は、最近の定数是正の歩みには、3倍ぐらいなら合憲という基準を設けているように見えるが、必ずしも満足しているわけではなく、大きな進展を見せているわけではないとも言っている。

今後の選挙制度改革をどのように進めればよいのかというと、平等原則、これは多数決原則を尊重するということでもある。衆議院の選挙制度も考える必要があって、衆議院はやはり政権選択、参議院はいろいろな多様性（①地域特性、②ジェンダー、③世代間）、多様な民意を反映する。それから、無所属の立候補の可能性をできるだけ尊重すべきだろう。そして、分かりやすさが重要で、特定枠というのは余りに複雑化していて分かりにくいので、廃止すべきだろう。

ブロック別大選挙区制が理想だと思っているが、合区の拡大、比例定数の活用、議員定数増などにより少しでも一票の価値の平等を目指すべきである。

議員定数増には反発がある。しかし、イギリスやドイツは10万人に一人の国会議員がいるが、日本は17万人に一人である。国会議員を減らせばいいというものではない。

(発信力の強化)

参議院は非常に強い影響力を持っているが、政治過程の中に取り込まれている。例えば参議院のために法案を修正する場合は衆議院で修正したり、内閣があらかじめ参議院の意向を踏まえて閣法を準備したりするので、国民から分かりにくい。もっと国民に分かりやすい形で参議院の発信力を強化すべきではないか。

そのためには、調査会を更に活性化すべきである。調査会は、調査のほか、必要があれば法案を提案できるという権限を持っている。この時代は変化が急激なので、半年に1回ぐらい成果物を出してもよいのではないか。

与党が政権に物申す形になるとして、調査会でいろいろなことを言うのはハードルが高いと思うが、今の時代は政権も悩んでいる課題が非常に多い。例えばコロナ危機について、参議院で、保健所の在り方や厚生労働省医政局はどうだとか、そういう検証を始めれば、政権も嫌な顔はしないのではないか。

検証するときに、参議院が招致すればこれを断るのはなかなか難しいので、やはり国権の最高機関として調査力を是非フルに活用してもらいたい。

参議院が発信力を高めて何か政策提言をしようとする場合には、今までは議長を党籍離脱させて、中立的な形の議長にしようという流れだったが、むしろ議長に党籍を持つことを認めて、議長にある程度の指導力を発揮してもらい、参議院として発信していくことも十分考えられるのではないか。

（２）成蹊大学法学部教授 高安健将参考人

意見陳述の概要は以下のとおりである。

（日本は議院内閣制か）

参議院を日本の政治制度の中に適切に位置付けるとするならば、日本の政治機構は全体として議院内閣制とは言えない。

議会と執政権力の融合、要するに同じ勢力が掌握をする、そして執政権力が議会の信任の上に成立をする、こういうものを権力の融合システムあるいは議院内閣制とすると、その対照を成すのが権力分立制、執政権力と議会の権力の分立である。

議院内閣制は、有権者から議員が選ばれ、議員から首相が選ばれ、首相から大臣が選ばれ、大臣が行政官僚制を統制する。大臣が行政官僚制を統制するように、首相は大臣を統制して罷免できる、議会は首相を統制する、有権者は議員を統制するという形で委任の流れが完成している。

これに対して日本の政治制度は、議会権力が分立し、衆参に分かれている。衆議院とその信任にのっとって成立する執政権力の外に参議院があり、この衆議院と参議院の関係、あるいは衆議院と内閣の関係を見ると、権力分立制ということなのだろうと思う。内閣総理大臣と内閣の存立に参議院は関係していないという意味で、議院内閣制の外に参議院はあるが、参議院もまた衆議院と同様に民主的正当性を持っている。

日本が政治改革以降目指してきた方向性というのは、両院の政治勢力の配置が変われば勝者総取り型の議院内閣制とよく見られるが、参議院を考慮すれば、ストレートにそのような帰結をもたらさない。有権者、衆議院、内閣の関係だけから予想される帰結と参議院を含めたときの制度的な帰結が異なることは、国民も議員もマスメディアも想定する必要がある。

（半議院内閣制というシステム）

ドイツの政治学者シュテファン・ガングホーフの類型によれば、日本やオーストラリアは半議院内閣制という独特な制度ということになる。

半議院内閣制は、政府の長あるいは国家元首が有権者によって直接選ばれていない、議会が直接選挙で選ばれる二つの部分から構成されている二院制、執政権力の存続は議会の一方向の信任に依存して他方には依存しないということである。日本の場合、執政権力は単一で内閣が行政権を持っているが、衆議院にのみ依存する。ガングホーフによれば、半議院内閣制は他の制度と比較したときに潜在的な利点を持っている。

議院内閣制の致命的な問題は、国民を代表し、その代表が集まって熟議をし、そして法律を作るという役割と、内閣を信任する機関としての役割、これを議会が共に持ってしまうことである。慎重に審議をして、ノーと言わなければいけな

いような場面でも、政党間対立が激しくなってくると、それが政局につながってしまうことがあるため、代表、熟議、立法機関としての役割が2番手になってしまうところに大きな問題がある。

オーストラリアをモデルとして半議院内閣制を考えると、下院を信任機関として政権の安定性確保のために用い、第二院である上院こそ熟議や合意形成を図っていく機関とすることで役割を分けていることにより政権の安定性、それから議院内閣制の部分も持っているので、必要があれば内閣を交代させることも可能となる。柔軟性も持ちつつ、同時に審議の充実も図っていける組合せになっている。オーストラリアモデルの場合には、連邦レベルでいえば下院が多数代表的な選挙制度で、上院が比例代表制的な選挙制度という組合せだが、こういう在り方もある。

二院制には否定的な意見もあり、有名なのがシェイエスの言葉で、第二院が第一院と意見を異にするならば、それは有害である、もし第二院が第一院と意見を一致させるならば不必要であると言う。ガングホーフは、日本も半議院内閣制に位置付けているが、こうした二院制自体を否定する議論から離れて位置付けようとする場合に、日本独自の問題がある。半議院内閣制では、第二院は政権の存続に影響を与えないことによって役割分業ができるが、日本では、参議院が問責決議によって内閣を否定することがあること、衆議院の優越が予算のみを対象として予算関連法案に及んでいないことが問題である。内閣の信任に関わるので半議院内閣制としては不安定化してしまうものであり、これらは、日本国憲法が想定している運用かというところ、そうではないのではないか。

半議院内閣制では、衆議院選挙が政権選択選挙で行われても、その勝者は選挙後に政策について全て委任を受けたとはみなされない。参議院も半数改選の意味合いが違うものの、同じような民主的正当性を持っている。この点は決して軽視されてはならない点である。

それを踏まえて、参議院の役割は、政権存立の判断ではなく、政策や決定の判断と改善に集中するのが役割分担としてはよいのではないか。

(二院間関係の調整)

両院の多数派が一致している場合には、日本でも議院内閣制と同じように機能してきた。政権党内の調整によって両院間関係が調整される。それが1993年以降難しくなり連立政権が組まれる、1989年以降は閣外協力のような形で野党の協力を得ていくが、政権の構成によって両院間関係を調整するということが多くこの時代においては可能であった。

それが政権党内あるいは政権党間の調整で済まない場合、両院間の調整を制度的に行う必要がある。日本国憲法が想定しているのは衆議院の優越ということで、政権を誕生させること、政府を回していくこと、海外との約束事は守ること、こういう国が機能していく上でのベーシックなラインは衆議院の多数派の意思を尊重する、それ以外の政策は両院対等というのが、日本国憲法が予定した秩序なのではないか。

その意味で、現在、内閣総理大臣の指名は衆議院の意思が貫徹しているけれども、予算に関連しては、その関連法案の扱いで、参議院は拒否権を行使しないという運用の在り方を考えるべきではないか。内閣総理大臣の指名では問責決議がやはり問題になってくる。

(民主的で自由主義的な装置としての参議院)

参議院が民主的で自由主義的な装置としてあり続けることができるのかというのは、各国の第二院で大きな挑戦であり、第二院は常に改革の圧力にさらされているけれども、大きいのはシェイエスの懸念である。しかし、シェイエスは、決して第一院に全てを委ねて民主的な権力が貫徹するようにしようということを行ったわけではない。シェイエスは、フランス革命時の憲法立案の大きな立て役者の一人だが、二院制があるとかえってデッドロックに陥り権力の抑制はできない、独裁体制の台頭を抑えるためには二院制ではなく憲法と憲法裁判所を用意すべきである、また、議会の中の分権制に期待することで、自由民主主義というのを維持しようとした。

膠着状態というのはリベラルデモクラシーにとって危険であり、二院制が存続していく上で、これを回避しなければならない。

参議院が抱える難しさとしては、衆議院が得ている民意、それを基にした政府、それが政治を担っていくべきだと考える世論、支持者、マスメディアの認識がある。参議院が政策について物申すとそれは民主主義に反するのではないか、抵抗勢力なのではないか、そういう形の議論が成立してしまうと、参議院が審議をするとスピードダウンして、それ自体が民主的な意思に反しているという議論が出てくる。こういう政治改革運動の規範力がある。これを突き詰めると参議院は要らないという話になってしまう。

仮に二院間のデッドロックを解消するために、憲法改正という道を取れば、参議院自体を廃止してしまう方がよいのではというのが非常にシンプルな両院間調整になってしまうのではないか。両院間の中での規範、両院間の調整に関する合意というのを得ていく方法をむしろ考えた方がよいのではないか。

多数派の暴走、多数派が決めていく、これはイギリスをイメージしているけれども、イギリスで最近よく聞かれるのは、なぜイギリスの政治はこれほど間違った決定をし続けるのかということであり、スピーディーにやる決定と効果的な決定とは違うのだということを確認しておく必要がある。

膠着状態はどのように回避できるのかということだが、これは信任問題と予算問題に参議院は関わらないということだろう。

他方で、スローポリティクスは、半議院内閣制で両院の多数派がねじれた場合には制度的な帰結なので、シンプルな議院内閣制と日本は違うのだということを確認する必要がある。

両院間調整は全て表でやる話ではなく、エリートがきちんと合意して、このシステムを共に回していくのだという共同体、エリートの共同体を復権する必要がある。これは決して内輪で全部決めるということではなく、システムをどう回していくかの合意がなければ議会は回らないし、実際に多くのところでいろいろな合意が積み重ねられてきたというのが日本政治の芸術だと思う。この点は再確認をして政治運営に関する共通了解というのを拡大していくことが、参議院の復権、そして常に存在を問われるという事態から逃れる道なのではないか。

(3) 質疑を通じた主な議論

質疑を通じた主な議論は以下のとおりである。

◆は協議員の発言、◇は参考人の発言を示している。

◆ 参議院が率先垂範して、党議拘束をやめることについて考えを伺う。

- ◇ 党議拘束を外すのが参議院改革になるというのは、河野謙三議長の頃から長く言われてきたことである。参議院には緑風会の時代があるが、その頃は一人ずつがそれぞれ拒否権を持っているような状態になっていると当時の官房長官が言っている。それだと困るので政党が参議院に進出してきて両院間を調整する組織となってきた。そのため、調査会において超党派で合意できるような話ができれば参議院の独自性として発揮できるのではないかと思い、調査会の拡充を述べた。
- ◇ 党議拘束の問題は大変重要である。イギリスでは造反が増えている。日本の場合には、造反と不信任の問題が常にリンクして語られているが、個々の法案についての造反、あるいは政府と違う立場を政権党の議員が取ることと不信任とを切り分けられれば、この問題はある程度はクリアできるのではないか。参議院の場合には、問責決議はしないという合意が政党間でできるならば、造反ももっと安心してできるのではないか。また、所属議員が党の方針と違う道を選択したときの制裁をもっと緩和するというのはあり得るのではないか。イギリスの場合には、大臣就任とは別に議会の委員長ポストを議員のキャリアとして設定する動きがこの20年ほどある。2010年ぐらいから、議会の役職を院内の選挙で決めるが、ただの多数決ではなく、与党議員のポストであれば野党からも一定の支持を得ないと就任できない形とし、ある程度院全体を代表できる人が立候補することで、議会の独自性を発揮できるようなポストが用意されるようになった。党議拘束を外す、あるいは造反というのをもっと自由に認めた方が、議院についてはより活発になると思う。具体的にどう実現するのか考え、少しずつ修正していけば可能ではないか。
- ◆ 二院制の議会で、大幅な改革をした事例を伺う。
- ◇ イギリスは、元々貴族院であり、日本とは全く意味合いが異なるが、世襲議員を排除して、任命の院にしたということが非常に大きな改革としてあった。ただ権限等については結局棚上げとなっている。第二院の改革は非常に難しいというのは、いろいろな国であると思う。イタリアでは、例えば選挙制度をそろえる、同日選挙にして、その構成がなるべくずれないようにするとかの工夫がある。大きく権限を変えるというより、運用面でどのように両院間の調整を図るのかというのが、より現実的な道なのかなと思う。
- ◆ 国会と他のいわゆる分権国家の二院制との権能と実効の違いを伺う。
- ◇ アメリカ上院などは各州を代表しているのに対して、日本ではそうではない。日本が連邦制で都道府県に完全に分権されており、参議院は都道府県の代表の院ということで憲法を見直し、都道府県にどういう権限を与えるかという日本の統治機構を見直す大議論をした上で、国民が合意するならそういう在り方でよいが、日本はそうではないので、全国民の代表という形で参議院の在り方を議論すべきではないか。
- ◇ いろいろな地域があって、いろいろなニーズがあるのに集権的に物が決まっているということであれば、参議院は何を代表するのか根本的に整理する。都道府県代表にするのは一案だと思う。憲法学者によっては、憲法を変えなくても都道府県代表はあり得るのではないかという議論をしている方もいる。ただ、地域間の格差を考えた場合に、人口の少ない県に非常に恣意的な形で議員の厚みを増しておくような状況は、正当性が担保されない和有権者の合意も得られない、参議

院も自信を持って代表していると言えないということになるので、きちんと都道府県代表の院となるように少しずつ議論を積み重ねていく方向もある。他方で、それはとても時間が掛かるし、合意形成も簡単ではない。参議院は何をする、誰を代表する院なのか、その正当性は何なのかということを定めた上で選挙制度を改めていくことが必要になっている。現状では、両院の選挙制度がだんだん類似してきて小選挙区制部分が増えてきてしまっているところが衆参のかぶり方を高めているので、検討すべきことである。

- ◆ 都道府県の代表とする選挙区制についての国民的合意形成、大選挙区制としたときの地域の民意を酌み取ることの難しさについての見解を伺う。
- ◇ 選挙制度は両院セットで考えることが大事である。衆議院は人口をベースとし、多数代表制であることから、結果としては、都市に多くの議員が割り当てられており、相対多数の意見が議席に反映される形になっている。参議院は、これと違う形が、違う人たちを代表するというのが、ある種、論理的に出てくるということではないか。地域間の違い、人口の減少、高齢化といった状況の中で、どうしていくのかというのは政治が本質的に問わなければいけないことであり、全てを人口でやっていくことは、バランスが悪いのではとの印象を持っている。その中で都道府県代表が必ずしもよいとの自信を持っているわけではなく、参議院が使っている非拘束名簿式を、議員と有識者の間の距離を縮めたまま比例制を確保しようとするものとして拡充していくこともあり得るし、都道府県の代表という形で地域間の格差を顕在化させるような院ということもあり得る。これについては価値観の問題ではないか。
- ◇ 地域代表とするのであれば、正々堂々と憲法改正を言うべきである。憲法改正では、都道府県の法的な位置付け、都道府県は何をするのか、都道府県と第二院の権限をどうすべきなのか、代表をどうすべきなのかを議論するべきであり、そのときには、衆参両院の在り方をセットで選挙制度も含めて議論するべきではないか。衆議院は小選挙区で政権選択、それで拾い上げられない多様な民意を吸い上げるとというのが参議院の在り方ではないか。それで、一部は都道府県、一部は比例区でいろいろな少数意見を吸い上げるとするのは一つの在り方だが、憲法第14条の平等原則とは異なってくるので、憲法の中で解決すべきと考える。今の憲法では地域代表ということはどう考えても読めないで、それを前提とすると、参議院も一人一票原則を貫くしかない。地域的な多様性も考えて一人一票原則も反映するものとして大選挙区ブロック制を示している。
- ◆ 憲法改正しないで、参議院の役割等を規定し、最高裁が求めている投票価値の平等とは違う方向性を法律で決めることができるか伺う。
- ◇ 法学者ではないので、法律の解釈に関してどの立場が優位すると述べる立場にはない。もし衆参両院について最も理想的な形がどうあるのかということを前提として話すと、憲法改正を行えばいろいろな選択肢があるが、それを始めると全ての改革は止まってしまう。改革をするためには、憲法改正せずにできることは何かという議論をした方が有益ではないか。
- ◆ 我が国の政策が部分最適の問題を抱えており、全体のビジョンを作っていく上で、参議院の調査力を高めるための方策について伺う。
- ◇ 部分最適の問題に対する解の一つとして、衆議院選挙制度改革、省庁再編など

により、内閣の機能を強化し、統合能力を高めることで縦割りを打破しようとする改革を行ってきた。もう一つの統合する能力がある機関として国会がある。その中で、参議院は6年間の任期があるので、縦割りではなくて総合的な見地から、政策を発信していくことは十分に考えられ、調査会もある。どのように活性化するかについては、国会事故調は一つの在り方として参考になるのではないかと。参議院議員が、パブリックセクター、プライベートセクターを問わず政策に関心を持つ人たちと相談しながら政策、提言をまとめていくというのは十分考えられる。

- ◇ イギリスの議会では、立法過程において委員会はほとんど役割を果たしておらず、議会の審査能力が弱いと言われてきた。他方で、最近では特別委員会制度、省別にある委員会が非常に発達してきて、様々な聞き取りや資料収集をしてテーマごとに報告書を出している。政策の目的は選挙で勝った政府が決めることなので争わず、拒否権がないままで行われてきた政策展開について振り返り、そのやり方について調査する。報告書が充実してくる中で、報道で注目されるようになり、委員会が何を考えているのか、委員長の見解を聞くことも増え、委員長職の地位が非常に高まっている。

調査会の権限ではなく、権威を高めていく、それには、集める情報とまとめられた情報の発信が非常に大事になる。スタッフの充実が大事であり、外部から招くことも考えられる。政権とか政局の話ではなくて、そこを安定させたまま、政策や行政行為をブラッシュアップさせることにつながるのだから、参議院にとって本当に大事な役割になる。これからどうするかではなく、やったことについてきちんと評価する点が日本政治はとても弱い。きちんとした報告書を作っていくことが今後求められていると思うので、参議院の大きな貢献になるのではないかと。

- ◆ 参議院が果たしてきた、地方、都道府県とか行政区単位にかかわらず、広く各分野、いろいろな少数意見を反映させる役割について評価を伺う。
- ◇ 衆議院は小選挙区中心になってきているので、死に票の問題もあり、酌み取れていない民意が大きくなっている。その意味で、参議院は、衆議院で拾い切れない意見、多様性を酌み取るということになる。その酌み取り方はいろいろあり、地域代表もあれば比例代表で少数の意見を取るということもある。ブロック制の大選挙区であれば、定数が増えることで比例と同じ効果を持ち、無所属の人も出馬できるので、一つの解として考えられる。
- ◇ 参議院の在り方を考えるときに、衆参の選挙制度あるいは役割とともに、都道府県や市区町村の役割についても意識することが大事なかもしれない。都道府県議会議員が代表しているものと国会議員が代表しているものとはどういう関係にあるのか、それぞれの議員に対し有権者は何を期待しているのかというのは、その権限とセットの問題である。今回のパンデミックでも、いろいろなところが活動しているが、調整が難しいのが分かる。オンゴーイングで決定に関与することとは違い、振り返ったときにどういう役割分担をしたのか検討することは重要である。一つの事例を通して、国と都道府県、市区町村の役割分担、そしてどういう代表制がそれぞれに適しているのか考える一つの材料となるのではないかと印象を持っている。
- ◆ 発信力以外に、独自性、先見性を踏まえて、どのような参議院改革があるのか、特にオンライン審議の意義や課題を伺う。

- ◇ これまでも調査会以外に押しボタン式投票導入などの改革がある。党議拘束の問題についても話があったが、個々の政治家がどういう判断を下しているのか示すことは重要だと思う。オンラインの話も進め、遠隔地の参考人、海外からも参考人招致をして、それをきちんと国民にプレゼンをする。参議院としていいことをやっているなら、きちんと国民に伝えていくことが重要で、そうすると参議院の評価、信頼が高まることになるのではないかな。
- ◆ イギリス議会では新型コロナウイルス感染症が拡大する中で、オンライン審議を導入したと聞くが、どのように認識しているか伺う。
- ◇ オンライン審議については、日本の国会はもう少し考えていいことが多いのではないかな。審議、審査等については十分に余地がある。採決は慎重であってもよいと思う。イギリスの場合は、ソーシャルディスタンスの関係で登院できる議員が制限され、あるいは、感染したときのリスクが高い人は出席できないことがあったため、オンラインが望ましかったが、割と早い段階で、ソーシャルディスタンスありの形の対面に復帰してしまった結果、排除される議員が出てしまった。どういう問題があるのかというのを知る意味では参考になる事例である。
- ◆ 各国と比較して、第一院から第二院での修正が少ないことの評価を伺う。
- ◇ 参議院での修正が少ない。それは与党内の政治過程の中に入ってきているし、与野党で本格的に対決している場合には、衆議院であらかじめ修正してしまっているということで、参議院の影響力は発揮されている。それが、国民の目に見えていないというところは問題だと思う。国民に分かりやすいという意味では、与野党で修正合意して、参議院の意見を踏まえてであれば、参議院で修正することを検討するということが、衆議院に回付する必要があるし、時間が掛かるということで政権、参議院与党がどういう判断をするかということではないかな。
- ◇ 修正の比率ということと、参議院の意見が反映されているかということは別問題であり、先回りをして、参議院は通らないということで、最初の段階から入っていることもある。これは参議院の影響力とみなさなければならない。問題は、有権者が分かってくれないというところだが、見える化をしようとする妥協点が見いだせなくなってしまうので、事後にいろいろな形で説明をしていくのがよいのではないかな。また、政策の修正と信任問題を切り分けることは参議院にとって意味があるのではないかな。こういうことは権限ではなくカルチャーの問題であるので、政権に傷が付くわけではないので修正していきましようとのカルチャーを付け加えていく、醸成していくというのが、議員に求められた役割ではないかな。
- ◆ 全国を半分に割って、半都道府県ずつで奇数配当とすることについての見解を伺う。
- ◇ 投票価値の平等を評価できないから必ず全都道府県で選挙できないといけないとの理解であったが、奇数というのもあり得るのではないかな。アメリカの州は上院のときに選挙がないところもあると思う。
- ◆ 様々な障がい者が国会議員として政治に直接参加できる選挙制度を作る方法について伺う。
- ◇ 日本の政界全体でいろいろな意味で多様性がないというところがある。制度としては、比例代表制の方が様々な意見が、政党をベースにして代表を出す方が、いろいろな代表が出てきやすいだろう。第一義的には比例代表制の位置付けとい

うことではないか。代表が代表として出てきて初めて利益、不利益が具体的に見えるということがある。被選挙権は様々な人が出てこられるようになっているわけだが、現実に出ていない状況が問題で、なるべく早く改善していく必要がある。その担い手は政党で、政党がいろいろな利益を表出しているのだというのを競争し合い、それを有権者がきちんと評価するのが入口だろう。

◆ 議長の党籍離脱について見解を伺う。

◇ 議長が政党に足場を持って、政党の力をいかしながら参議院の議長としてインシアチブを発揮することも十分に考えられるのではないかと。参議院が余りに強力だったので、力を発揮しないような形で与党が長年やってきたのが参議院の歴史だと思う。その中で党籍離脱も参議院の発信力を結果として減らす方向に行ったのではないかと。

◆ 合区の解消について見解を伺う。

◇ 合区解消を憲法改正の項目に盛り込むのであれば、両院関係、参議院の権限を議論した上で提起してほしい。都道府県代表が駄目と言っているわけではなく、一人一票の原則と両立させることが必要である。

◇ 合区については、原則が見えにくい。参議院全体が何を代表しようとしているのかということが見えないうちに、支持が得られない、正当性が高まらない可能性があるのでは、結果が同じであっても参議院の選挙の在り方全体に関する原則から語った方がよいのではないかと。また、合区の解消は常に優先度が高いのだとすると、憲法経由でないルートでやった方がよいのではないかと。一人区が増えてきていて、衆議院と選挙制度が接近していることが、今度は参議院の存在意義に関わってきてしまうので、併せて考えた方がよいのではないかと。

◆ 参議院は拒否権を行使しないとする「予算関連法案」の範囲を伺う。

◇ 念頭に置いているのは、その法案が通らないと政府の運営に滞りが生じてしまうものをイメージしている。

2. 令和3年9月16日（第5回協議会）の参考人による意見陳述（参議院の在り方について）

（1）一橋大学大学院社会学研究科教授 中北浩爾参考人

意見陳述の概要は以下のとおりである。

（参議院の成り立ちと独自の役割）

貴族院に代わって参議院が設置された際の位置付けはどういったものだったのか。1946 年末、帝国議会に提出された参議院議員選挙法案、現在の公職選挙法についての大村清一内務大臣の提案理由説明によれば、日本国憲法が二院制を採用した理由は、衆議院と参議院の両院の長所と欠点を相互に補う、補い合う慎重な国会審議を行うためであり、衆参両院の議院構成はできる限り異質にすべきとの認識に基づき、参議院について都道府県単位の選挙区選挙と全国選挙のセットが政府によって提案された。その際、大村内務大臣は、前者は地域代表的性格を有する、後者は職能代表制の長所を取り入れると位置付けた。

その後、全国区は 1983 年に大選挙区単記制から比例代表制に変わったが、現在も

参議院は衆議院に比べて地方議員出身者の方々や団体の組織内議員が多く、発足時に想定された役割を果たしていると考えている。

（改革を必要とする近年の変化）

第一は、2007 年と 2010 年の参院選を契機に発生した衆参両院のねじれが国政の停滞をもたらしたと言われる問題である。このねじれが国政の停滞をもたらした原因の一つは、有権者から衆議院が選ばれ、衆議院から内閣総理大臣が選ばれる議院内閣制のラインから、強い権限を持っている参議院が別に存在している日本の議院内閣制の在り方である。

しかし、1989 年の参院選の際に起きたねじれの際には、それほど国政の停滞が言われなかったことを考えると、もう一つの原因が重要である。1994 年の政治改革で衆議院に小選挙区制を中心とする選挙制度が導入された結果、二大政党化が進んだという事情である。小選挙区で一つの議席を争う二大政党はゼロサムの激しい対立に陥る傾向が強く、一方が衆議院、他方が参議院で多数を握ると国政が動かなくなるということである。

政治改革を一層進めようという立場からは、参議院の選挙制度の在り方や選挙のタイミングを衆議院と同じにする、つまり、参議院の独自性を消し去ることによってねじれを起きにくくしようという主張が唱えられた。

しかし、第二の状況変化を考えると妥当ではない。地方創生の動き、地方分権改革の進展、昨今のコロナ禍、こういったことに鑑みれば、都道府県単位の選挙区選挙によって定数の 6 割が選出される参議院を通じて、地方の民意を聞く必要がますます高まっているからである。

ただし、その反面、都市部への人口の移動などにより選挙区間の投票価値の平等が損なわれ、一票の較差を是正する必要性が説かれていることも事実である。

また、地方以外にも、様々な民意、例えば、女性、若者、障がい者など従来余り国政に届いていなかった多様な声を国会に代表させる必要も高まっている。

したがって参議院の独自性をなくすという主張は適切ではなく、ねじれによる国政の停滞を防止するという目的には、参議院の弱体化ではなく、衆参両院の役割の分担を明確化することによって実現すべきである。

（どういった改革が求められているのか）

衆議院の主な役割は、政権を生み出し、支え、場合によっては内閣不信任決議を可決して政権を終わらせることである。憲法上も、政権の存立にとって非常に重要な予算であるとか条約承認は衆議院の議決が国会の議決となり、法案についても衆議院の 3 分の 2 の再可決で成立する。このような趣旨を考えると、予算関連法案、とりわけ予算がこれによって動かなくなるような法案については、予算と同じ扱いにして衆議院の優越が認められるという考え方で整理をしてはいかがが。

参議院の役割は、多様な民意を代表するとともに、政権をチェックすることである。参議院による政権のチェック機能は 1998 年に設置された行政監視委員会などによって担われているが、いわゆる官邸主導の進展によって、この機能は一層重要になっている。こうした行政監視の一環として、昨年来の政府のコロナ対応について、一定の区切りを迎えた段階で参議院を中心に検証を行ってほしい。

また、多様な民意を代表する参議院が、衆議院を基盤とする政権の在り方、政権交代に左右されずに、社会保障や教育、あるいは防災など中長期的な課題の調査に

取り組んだり、それに関する合意形成を図ったりすることがますます重要になっている。1986 年以降、参議院に様々な調査会が設置されてきたが、それを拡充強化してはいかがか。

中長期的な課題の一つとして、地方の問題に取り組むことも重要ではないか。具体的に言えば、地方創生に関する調査、国と地方の間の紛争処理なども参議院の重要な役割として考えることができる。

(参議院選挙制度改革の方向性)

衆議院は、安定した多数派に支えられた政権を形成するために、小選挙区制を中心とし、ブロック単位の比例代表制を組み合わせる選挙制度を採用している。最高裁の判例にも見るように、政権を創出するという観点から、投票価値の平等が参議院以上に求められている。

参議院は、多様な民意を代表するため、かつて大村内務大臣が述べたように、衆議院とは異なる選挙制度を採用すべきである。選挙区選挙をブロック単位にすべきという意見も根強くあるが、衆議院の比例代表選挙と同一になってしまうため望ましくない。現行の都道府県単位の選挙区選挙と全国単位の比例代表選挙のセットを維持すべきである。

投票価値の平等は重要な要素だが、参議院について言えば、それを唯一絶対の基準にする必要はない。

現行の参議院選挙制度を維持すべき理由に、第三の状況変化である投票率の低下がある。投票率の低下は、政党や各種団体の組織的な衰退が重要な要因である。そうした中、参議院の比例代表選挙では団体の組織内議員が多く選出され、選挙区選挙は、都道府県単位という意味で、政党、団体の地方組織と対応している。いずれも、政党、団体の組織を強化する機能があり、参議院は、組織された民意を形作り、代表する機能があると言える。

したがって、都道府県単位プラス全国単位という現行の参議院の選挙制度を大きく変えると、投票率の低下が一段と進む可能性が想定される。高知県と合区された徳島県は、2019 年の参議院選挙で、有力候補がいずれも高知出身という事情もあり、全国最低の 38.59 パーセントという投票率に落ち込んだ。政党や団体の組織が一層衰退し浮動票が大きくなり過ぎると、政治が過度に不安定化してしまうおそれがある。議員と有権者の間に介在し、それらを媒介する中間団体が衰退してしまう、いわゆる中抜き政治が反エリート主義的なポピュリズムの源泉になっているという研究もある。

総じて、参議院の現在の選挙制度は、安定した候補者と、あるいは議員と有権者の関係を築く上で貢献していると考えている。

他方、投票価値の平等を重視しなければならない衆議院は、小選挙区の区割りの変更を頻繁に行わなければならない。選挙区と自治体の境界が複雑に入り組んでいる場合も多いため、候補者、議員と有権者の関係が極めて不安定である。それを補うためにも、参議院の選挙制度は現行の都道府県単位の選挙区選挙と全国単位の比例代表選挙を組み合わせているという状況を維持すべきだと考える。

(選挙区選挙の合区の解消)

2012 年の最高裁判決を受けて、2015 年に鳥取・島根、徳島・高知の 4 県 2 合区が実施された。今後、隣り合う県の合区は困難である。合区をしなくてもよい人口規

模の県と合区するしかない。それ以上に重要なことは、このまま合区を進めていくと、都道府県単位という選挙制度の一貫性がますます失われてしまうことである。

最高裁は、投票価値の平等を唯一絶対の基準とは主張していない。飽くまでも投票価値の平等を他の政策目的や理由と調和的に実現するという立場を取っている。日本国憲法は二院制を規定し、参議院に独自の役割を求めているし、参議院の選挙制度についても、普通選挙、任期6年、半数改選という範囲内で国会に裁量権を与えている。

合区の解消は、与野党の合意の下、全国知事会の研究会の報告書にあるように、まず可能な限り憲法改正なしに進めてはいかうか。憲法解釈上の論点整理を行い、参議院を二院制の趣旨に基づく地方の府として位置付け、しかる後に国会法、公職選挙法、地方自治法などを改正し、参議院に地方基本政策委員会を設置し、そこに地方創生や地域間格差に関する調査であるとか勧告権限を、立法勧告権限を持たせる、あるいは総務省の国地方係争処理委員会の機能を移すと、こういったことを行う、こうした抜本改革の一環として合区を解消する。

合区の解消に当たっては、投票価値の平等との調和も大切であるので、参議院の定数の増加も考慮すべきであり、選挙区の奇数配当を検討することも必要である。いずれも困難な道のりではあるが、一般に考えられているのとは違い、日本は国民一人当たりの国会議員の数が少ないのが実情であるので、可能な限り追求すべきであり、このような改革に関しては何よりも国民の理解を十分に得ることが必要である。

そして、万が一、以上の合区の解消に対して最高裁の違憲判決が出た場合には速やかに憲法改正によって合区の解消を行う、最初の時点で、このことを与野党間できちんとした合意を作っておいた方がよいというふうに考えている。

（比例代表選挙について多様な民意を代表するための一層の工夫）

具体的には、一つは、各政党が、いわゆる特定枠を活用し、従来余り代表されてこなかった人々を国会に送り込む手段として用いることである。れいわ新選組が行ったような障がい者の方々を当選させるために使用するといったことは望ましいことだと考えている。可能であれば、何らかの申合せを全会派によって行ってもらいたい。

もう一つは、クオータ制の導入である。2018年に政治分野における男女共同参画推進法が制定されたが、努力義務にとどまっている。できる限り半数に近づけるべく、比例代表の選挙の候補者を男女半々にするように各政党に法律で義務付けてはいかうか。男女半々なので、クオータ制というよりもパリテと呼んだ方が適切かもしれないが、女性議員の増加は参議院の存在意義を一段と高め、国会、国民の間でも参議院の正統性を高める、こうした役割を持つのではないか。

（2）同志社大学法学部教授 勝山教子参考人

意見陳述の概要は以下のとおりである。

二院制は、その利点として、衆議院のほかにもう一院を置くことにより多様な民意を反映することができる、一院の決定に対して慎重な審議を求めることができる、一院の暴走を抑止し二院間の抑制を図り、それを通じて政府を統制することができる、上院の任期が長く設定されているため、中長期的な視点からの議論、政策を作

っていくことができる、そういう長所がある。

（参議院の組織方法）

参議院の選挙制度が問題になっている一番大きな理由として、最高裁の判決がかなり厳しいものになっている、投票価値の平等に関する問題について厳しい判決が下されてきているという共通認識がある。参議院も民意を代表する国民の代表という立場にあるので、できる限り投票価値の平等を保障するのは重要である。

全国を一つの区とする比例代表制度を導入すれば、一票の価値が保障されるということになるが、これまでの我が国における伝統から、地方の組織を全く無視して選挙制度を考えることはできないだろう。そうすると、一定程度の投票価値の不平等というのは生じざるを得ない。

現在の参議院の選挙制度、我が国の伝統的な地方を代表する都道府県を単位として、まずは一つの選挙が行われるという形は維持してもいいのだろうと思う。参議院が多様な民意を反映するという在り方からすると、比例代表制も廃止することはできないだろうと思っているので、現行の参議院の選挙制度がかなり望ましい形であると考えている。

合区の問題は、都道府県単位をベースに選挙制度を作っていることの理由が、地方の政治と中央の政治をうまく連携をさせていくという前提があるので、一部だけ合区で代表を選出するという在り方はやはりおかしい。したがって、合区は廃止し、その分をどのようにして、都道府県単位で投票価値の平等を保障するかというと、参議院の定数を増やす、この形でまずは臨んでいくべきだと考えている。

それとともに、特定枠について活用し、これまで国会の場に反映されなかった民意を届けるといふ、そういう努力を更に進めてもいいのだろうと思う。障がい者の方、ジェンダーの方、様々に社会的な障壁があつて国会の場にそのままその意見が反映されない方々が多くあるので、特定枠について、そういう形での民意が反映されるような候補者を選んでいくというルール作りをしてはいかがか。さらに、男女で候補者を平等にするというルールも更に強めていってもらいたいと考えている。

（参議院の役割）

衆議院には優越的な立場にあるものが幾つかあり、早期に結論を出すことが必要なもの、すなわち、内閣総理大臣の指名、予算の議決、条約の承認といったものになる。

それ以外の法律案については、ねじれ現象の下での3分の2の衆議院の可決が通らず、そのことが問題になるのではと随分言われてきているが、憲法としては、参議院も法律を制定する上においては衆議院とほぼ同等の権限を持っている、ただし、両議院で合意が得られない場合には、衆議院の3分の2まで取れば衆議院の方が優越するとなっているので、参議院の立法における権限というのはそれほど弱い位置付けに憲法が置いているわけではない。

その前提の下で参議院の独自性について、参議院がその時々時代に応じてその姿を変えていく、役割を変えていく場合にこれまで問題になってきているのが、国会法がその壁になっているというところである。長年指摘されているが、参議院の自律権を確保するために国会法による制約というのをこの際解消し、参議院は独自に自分の規則の中で自分たちの組織作り、運営を進めていけるような在り方を確立してほしいと思う。

参議院も衆議院と同じように立法の権限を付与されている。その場合に、参議院の法案審査の在り方というのは、特に会期末になると、ほぼ審議の時間がない形で法案が通っていくことが間々見受けられる。参議院においても十分な審議ができる、その審議時間の確保をルールとして作っていった方がいいか。諸外国においては、例えば一院の委員会について、法案が付託されてから3週間、4週間が経過しなければ、本会議に進まないこともあるので、参議院の審議の在り方も、日程にできるだけ追われない形のルール作りをしてほしい。

立法においても参議院と衆議院が同じであれば、独自性をどのように出していくのかだが、参議院の場合には、衆議院のように政権党と反対党という対決構図ではなく、より協調的な形が作れるような仕組みでもって衆議院を越えて政府を統制する役割が必要とされるのではないか。政治的な対決から一步距離を置いた客観的な立場から政府を統制する活動に重点を置いていくことが望ましい。そのために、法律の執行の適法性、妥当性、政策の有効性を客観的に徹底的に調査した上で、与野党の対決色なく両者が協調的な立場から評価、調査を行って、それを本会議の場で示す、政府に対して勧告を行う、次の政策に反映させていく、そうした活動が望ましいと考えている。参議院でも既に行政監視委員会の活動を積極的に進めているところだが、そうした活動をより活発に行ってほしい。

参議院の場合には、政権与党と野党の対決色というよりは、より協調した形での仕組みづくりが必要となる。そのためには、多数派の壁に阻まれて少数派の声が反映できないようなことのないように仕組みづくりが必要である。そのために、例えば、少数派主導によっても調査や政策評価が行えるようなルール、また、一年又は一會期に一度は各会派が政策評価又は調査事項について提案をできるような、ルールを取り入れて、少数派の意見を十分に参議院の中でも反映していくようなことをお願いしたい。

参議院により求められる政府の行政監視や政策評価という任務の運営、仕組みづくりについて、行政監視又は政策評価委員会というのを立ち上げてもいいが、一つの委員会だけでそれを全て担っていくというのは大き過ぎる問題となるので、行政監視委員会というのは、その委員会だけが行政監視の活動を行うのではなく、他の常任委員会の行う監視活動を全て調整、指揮していく、そういった仕組みづくりを行い、参議院全体として、各常任委員会が統制や行政監視、政策評価を行う。領域横断的な問題については、行政監視委員会が行ったり、又は調査会で各常任委員会が出してきた報告書を全て取りまとめたりしながら、調整を行っていく。

一つの委員会だけが監視活動を担うというようなものではなく、統合、総括的な役割を担う、そういった仕組みづくりにしてほしい。

この調査や評価という活動においては非常に重要であるが、多数派の意見によって調査や評価の結果が決められることになると、参議院としての客観性、公正性を欠くこととなる。そのために、調査や評価は、できるだけ見解の異なる者を組み合わせ、ペアになって政策評価活動を行っていく。そういった形で2名がペアになり、両者が共同で作業を行うことによって、元々は見解の異なっていた者の中で、協調的な作業の中で合意形成をしていった最終的な結果を生み出す、そういう形の報告書の作り方をしてほしい。

(3) 質疑を通じた主な議論

質疑を通じた主な議論は以下のとおりである。

◆は協議員の発言、◇は参考人の発言を示している。

- ◆ 参議院を地方の府と位置付ける中で、参議院の権能として地方に特化した具体的な役割は何が考えられるか伺う。
- ◇ 参議院の地方についての調査については、首長からの意見聴取を踏まえ、その調査の結果として、立法をしていくというサイクルを作り上げていく、その際にも先議ということをしていくのは貴重な考え方だと思う。総務省に国と地方の係争処理委員会が置かれているが、こうしたことこそ参議院の下で位置付けて行っていくべきではないか。単に地方の府という位置付けだけではなく、具体的な内容については参議院、場合によっては衆議院とも協議をしながら案を詰めてほしい。
- ◆ 都道府県代表の選挙区を維持することから、参議院を地方の府と位置付けることについてどのように考えるか伺う。
- ◇ 全面的に参議院を地方の府として位置付けた場合に、地方が関係しないような法律について、参議院が意見を控えるべきということにややならざるを得ないかなと危惧される点もある。代表としては地方の意見を参議院にも十分に届ける、そのためには、都道府県は重視して選挙制度を考えていく必要がある。ただ、参議院は地方の代表なのだとするところだけに形を作ってしまうと、参議院の役割としてもったいないのではないかと。衆議院と参議院の中で地方に関係することは、参議院に委員会を設けたりするのはよいが、だからといって参議院は地方だけの代表という立場だけではないということを確認としてほしい。
- ◆ 衆議院の在り方、参議院の在り方、二院制であるところの国会の在り方、それぞれの国会議員の選び方についての見解を伺う。
- ◇ 衆議院と参議院の役割分担、衆議院と参議院の選挙制度を併せてどうやって考えられるか、枠組みをどうやって作っていくのかは必要なことである。1994年の政治改革以来、衆議院の方はかなり改革を進めてきたが、参議院はやや防衛的に、微調整的にしか改革を進めてこなかったとの思いを持っている。ただ、昨今の投票価値の平等をめぐる最高裁判決などを受けて、参議院も抜本改革に踏み込むときではないか。そのときに、参議院で自らをどのような院として定義するのか、それとの見合いで選挙制度をどう考えるのか、可能であれば衆議院とともに一緒に考えていくことが必要ではないか。他方で、ねじれが国政の停滞を生むときは、参議院悪者論になっているが、それは衆議院で選挙制度改革をした結果として、二院制と組合せが悪くなっているためであるので、全ての改革を参議院の権限を弱めるという衆議院優位の改革に対しては、そうではなく参議院なりの役割があることを提示しつつ進めてほしい。
- ◇ 選挙制度については、二院制の在り方からして、衆議院と参議院の両方の制度を同時に考えていくことが望ましい。参議院の選挙制度については、都道府県からの代表を反映させていく必要があり、多様な民意を反映させるという観点から比例代表制というのも外せない。現在の選挙制度の在り方というのは、参議院の作り方としてはそれほど問題があるものではない。諸外国においては、上院においては間接選挙を導入する国もあるが、我が国の憲法の参議院の位置付けからす

ると、そこまで参議院の権限は弱くないので、選挙制度で無理やり参議院の権限を弱めるような作り方はおかしいと思う。したがって、投票価値の平等は、合区を解消し、定数を増やす形での改善が望ましいと考える。二院制の中で、参議院も衆議院も同じような選挙制度になっているという指摘もあるが、全面的に参議院だけ制度を変えていくよりは、候補者を立てるところで参議院と衆議院でその候補を変えてみる、政党の選挙における役割を少し変えるような選挙制度を導入するような形で両者の違いを作っていくということもあるのではないかな。

◆ オンライン審議の可能性や課題について伺う。

- ◇ オンラインで審議、公聴会などに使うということは大変有用と考えるので、そうした方向性については積極的に進めてほしいが、顔を突き合わせて議場の雰囲気を感じながら審議することも同時に重要ではないか。飽くまで補完的な形でのオンラインの活用という方向性を取ってほしい。
- ◇ コロナ禍の状況において例外的にオンラインを活用するというのは、国会機能をストップさせるより重要である。国会機能維持のため活用できる仕組みを整えておいてほしい。また、民意を反映させるため、公聴会などにはより積極的にオンラインを活用してはいかがか。平時の国会審議の中で、オンラインをどこまで活用するか、オンライン活用を原則、基本とするとなると異なってくる。基本として、国会の審議はプレゼンスが大事であるので、議場の中で議論することを主にして、状況に応じてオンライン参加が必要な場合、例えば女性議員で出産間近のような例外的な理由がある場合にはその人に許容する形で進めてほしい。定足数の在り方については、オンライン参加した人を参加人数に入れない必要はない。これまで議場の中での参加人数と考えられてきたのは、国会がオンラインを使うとの考えがなかったからでもあり、定足数を議場の中のものであるからオンラインを使えないとの考え方は横に置いてはいかがか。

◆ 大ブロック制の導入について伺う。

- ◇ 地域によって、まとまりがある九州のようなところもあるが、他方ではブロックにすると沖縄はそこに組み込まれてワン・オブ・ゼムになってしまうとか、南関東とかは余りまとまりのない単位で成立するなど、ブロックという単位が、実態がある部分とない部分が同居していて、現状では国民の意識と必ずしも合致しているところまで行っていないのではないかな。選挙人団のまとまりを考慮すると、ブロック制はいまだ人為的な印象を拭えない。

投票価値の平等という点から一定の評価はするが、現状では衆議院の選挙制度との重なり合いも大きい部分があるので慎重であるべきではないかな。

- ◇ 都道府県を超えてより広いブロックにする場合に、それが今の日本の実態として合っていないところもあるのではないかな。ブロック制は、投票価値の平等を求める観点からは非常に良いが、民意を反映すべき選挙制度であるということから考えると難しいところがある。

◆ 特定枠についての見解を伺う。

- ◇ 導入の経緯については、党利党略で導入した部分は拭えないのではないかな。しかし、導入された制度がどう機能するかを考えた場合、この制度を使い障がい者の方を当選させたことは、ほとんど誰も想定していなかった。つまり、代表されていない、県から、地域を代表している、それも含めていいが、届いていない声

をどうやってすくい上げるというところで、積極的にいろいろな政党の独自色を出していく形で使うこともあり得るのではないか。そうした意味で今あるものは積極的に使っていったらどうか。

- ◇ 合区によって代表を出せないところの都道府県からの人が使うのだという批判はあったが、政党が特定枠を利用して国会に声を届けさせるということから、有効活用できる良い制度なのではないか。

◆ 浮動票についての見解を伺う。

- ◇ 投票率は、無党派層で投票に行きたい人が増えると上がるが、そうでないと低い状態が続いている。そうした中で、着実に投票率を上げていくためには、組織が持つ動員効果は一定程度役割がある。そういう側面を考えたときに、参議院がこれまで持ってきた役割があるのではないか。

◆ 議員定数の削減についての見解を伺う。

- ◇ 人口当たりの国会議員数については、例えば、2015 年の調査によると、イギリスは 100 万人当たり 22.5 人、フランスは 14.3 人、ドイツは 8.6 人、日本は 5.7 人である。客観的な数字で日本は公務員も国会議員も少ない。

これ以上、身を切る改革で国会議員を減らしていくことは、正しい方向だとは思っていない。民意をどうやって代表するかという、国会議員の役割が何であれ、きちんと仕事をすることによって示していくべきであり、数を減らすことによって示していくのは正しい方向ではない。国会議員はもう少し有権者との接点を広げて国会に対する信任を高めていく、国政に対する信頼を高めていくという取組が必要なのではないか。

◆ クォータ制についての見解を伺う。

- ◇ 2020 年に指導的地位の女性を 30 パーセントにするとの目標があったが、政治を含む多くの分野で実現していない。そうした中で政治分野における男女共同参画推進法はできている。日本は、世界的に見ると、周回遅れではなく 2 周遅れである。多くの国がクォータ制を導入して、まず女性を増やすところから始めているので、均等法を強化して法的強制力を持つようなクォータ制を導入することは待ったなしだと思う。参議院の比例区に是非入れてほしい。

- ◇ 諸外国に比べて相当日本は後れを取っている。フランスではパリテ法を作り、相当程度女性議員の数が増えた。日本は、今のところ女性候補を立てることは、その数も含めて政党の努力義務になっているが、義務化してほしい。男女を同じにすることが自然な社会の姿であるが、差があるのは男性と女性だけではない。一般的には弱者と言われるような方のその区別の点においても国会で反映されるような選挙制度を考えてほしい。

◆ 一院制と二院制の比較について伺う。

- ◇ 一院制は効率が重視されるので、すぐに政策が実現できるという点はある。しかし、一院制の場合には、統制が利かない部分が大きくなってしまう。その場合に、一旦暴走が起きた場合に誰も止められないということになり、デメリットの方が大きいのではないか。二院制は、政策の実現に慎重という点から問題が出てくるかもしれないが、その分安定した社会を、長期的に見ると継続的に安定した社会を実現できるのではないか。効率の点からすると、二院制の問題ではなく、各議院の中でそれぞれの作業、活動をより効率化させていく方向で考えてみても

よいのではないか。

- ◆ 参議院議員選挙制度が、違憲、無効の判決とならないための方策を伺う。
- ◇ 無効になるかどうかは判決が出てみないと分からない。参議院の役割との関係で投票価値の平等というのが決まってくるとするならば、参議院のほかの役割を明確にすれば、基準が下がることが想定される。もう一つ重要なのは、民意であり、国民がこれでよいとなれば、最高裁といえども判決はある程度合憲の方に傾くであろう。要するに、今参議院が投票価値の平等以上の参議院の役割をなかなか示していないところが根底にあるのではないか。参議院が地方という問題を扱うために都道府県単位の選挙制度が重要というロジックを国民の間で盛り上げていくことができれば、最高裁も考慮せざるを得なくなると思う。
- ◆ 選挙区と比例区との配分について伺う。
- ◇ 参議院は良識の府ということで少数精鋭とのニュアンスがあって、発足当時の全国単位の単記制を、それなりに絞ったということであつたかと思う。選挙区と比例区との定数を3対2とする必要性は必ずしもないが、全国比例の役割もあるので絞り込み過ぎるのは妥当とは思わない。定数増をするならば、選挙区の方を増やせばよいのではないか。
- ◇ 投票価値の平等から比例区の議席を選挙区に持っていくような案は以前からあるが、多様な民意が国会に反映されるということは非常に大事なことで、比例をこれ以上減らすことは、できれば避けてほしい。現代社会において多様な民意がより複雑化していることからすれば、議員数が増えるのもやむを得ない。
- ◆ フランス下院において、なぜ政策評価を積極的に取り組んでいるのか伺う。
- ◇ 諸外国においては、上院も下院も当然政策評価もするし、行政監視もする。政府統制は議会の役割であるので、議会を構成する下院も当然政府を統制するというのが従来からの基本的な考え方である。フランス下院の政策評価委員会の場合は、より現代的な形に、より効率的、より組織的に行えるような形の委員会を設置しようとしたものである。
- ◆ 国民代表と地域代表の関係について伺う。
- ◇ 憲法上、国会議員は国民代表と位置付けられている。これが地域代表と矛盾するかという点は、大村内務大臣の発言では、都道府県単位の地方選出議員について地域代表的性格を有するということであり、国民代表でありながら地域代表的な性格を持つことは矛盾しないということで、選挙区選挙が導入された。参議院について地方の府というのを強く打ち出し過ぎて、それ以外は参議院の役割ではないという扱いは避けるべきだが、一つの参議院の重要な役割として地方の問題を扱うという位置付けはあってもよいのではないか。それは発足以来の選挙制度にも関わり、想定しているのではないか。
- ◆ フランスの強制調査権の仕組みを伺う。
- ◇ フランスの場合は、法律の施行調査は基本的には各常任委員会がそれぞれの管轄について行っているが、常任委員会が強制調査権を持っているので、大抵の場合、証人喚問というよりは、資料が欲しいという場合の問題になるが、必要な場合は強制調査権を使うことになる。その場合に、与野党の対決色で与党がまずいということも出てくるかもしれないが、与党と野党、対立する者たちがペアとなって作業を行うことにより調査自体の客観性が出てくると思う。必要な資料は国

会に提出してもらわなければならないし、それをどう読むかは、公正な形で与野党両者が携わって調査を行っていくことで対決色が緩和されるのではないかな。

- ◆ これからの日本の発展を考えると人口だけを標準とするような投票価値の平等でよいのか見解を伺う。
- ◇ 東京が人口のブラックホールになっている、地域から人口を吸い上げて、東京が産み育てる町になっていないがゆえに日本が全体として埋没して沈没しているのではないかな。この問題について、どうやればいいのかということについては多分違いがあるだろうが、地域を大切にしていかなければいけないというのは一致できる点ではないかな。地域の問題を考えていく上でも、都道府県のまともは我々の生活実感に即した単位であり、この間の歴史の中でそういう形でできて定着してきている。そこに参議院の選挙制度が根差していることは、参議院の存在の大きな下支え要因となっている。投票価値の平等は重要であり、衆議院では可能な限りこれを実現していくべきであるが、参議院には投票価値の平等を重視しながらも違った役割を一定程度用いる部分があるのではないかな。それが地域、地方の問題ではないかと考えている。
- ◆ フランスにおける法律施行調査はどのように行われているのか伺う。
- ◇ 法律の施行調査又は行政監視は当然立法者の役割と考えられており、議院内閣制であっても立法者である限り当然行わなければならない仕事となっている。政府の統制も議会の役割なので、調査権限がないという考えから出発するような問題ではない。委員会全体で全員の委員が集まって、誰か呼んできて意見を聞くといったやり方もあるが、2名の委員を報告者に充てて、その者が主体となって施行調査や政策評価を行う組織づくりをし、実際に視察にも行く。2名の報告者には、作業をサポートするスタッフが付いて一緒に調査を行っていく。担当した議員の名前で報告書を提出して本会議で審議を行い、それがその後の政策に反映されていくことになる。
- ◆ 極めて少数の介護が必要な重度障がい者が政治参画するに当たってどのような制度が考えられるのか伺う。
- ◇ 様々な意味での当事者が国会に代表されるというのは極めて重要である。政党間の競争が強くなれば政治は良くなるという見方により行われた1994年以来の政治改革で、見失われていたのが代表という問題であり、今後の政治改革はこれを直視していくべきではないかな。女性のクオータ制、パリテは、女性にかかわらず様々な意味での少数者の声を代表する呼び水の役割である。障がい者、性であればLGBT、若者、様々な過小に代表されている人々があり、そういった者をできれば政党が競って擁立してサポートしていくことが望ましい。一つの選挙制度だけで問題が解決されるべきことではなく、様々な方法を組み合わせて、特定枠の活用、クオータ制的なものを導入することによって解決する問題、若者については年齢別の投票といったことも提案されていたりする。できれば政党が自発的にやるという意味では、政党交付金などを使いながら間接的に支援していくやり方が、比較的モデレートであり望ましい方法ではないかな。
- ◇ 国会は国民の縮図でなければならない。代表理論というのは委任命令の禁止というところから、一旦選出された者は全てが国民の意見を代表、反映していると言うが、個々の議員もその方が経験されたことが蓄積されて様々な政策に結び付

いている。そうした点では、様々な背景を持つ方が国会に代表者として参加していくことは当然必要になる。まずは女性についてクオータ制、パリテをより積極的に進める。そしてさらに、障がい者の方も当然代表できるような形を次のクオータ制の中で考えていくべきではないか。現時点においては、特定枠を使ってそういう方の意見を積極的に届けていくようなやり方が現実的ではないか。

◆ 女性の政治参画に向けた方向性について伺う。

◇ 女性クオータ制あるいはパリテは、比例代表制が一番入れやすい。参議院比例代表制、特に団体などが、少なくとも3年交代のうちのどちらかを女性とすることはそう難しいことではないので、ここから突破口として各政党に義務付ける形で始めてはいかがか。それ以外にも、政党交付金を入れていくとか、女性議員に政党交付金の割合、配分比率を高めるとか、間接的な手段も様々交えながら、女性が活躍できる社会を国会から始めて作ってほしい。

◇ 様々な背景を持つ者が政策に関わっていくことによって、現代の要請に沿うような政策はより実現できるし、より機動的に動かしていくことができるので、女性のクオータ制は是非実現してほしい。フランスにおいても、女性を立てなかった政党には政党助成金を減額するといったことをしている。

◆ 知事や市長の国会議員との兼職、地方と中央との連携について伺う。

◇ フランスにおいては伝統的に国会議員が地方職、知事や地方議員等を兼職している。したがって、地方の声、地方の実情が国会に反映される。地方分権が進んでいるが、兼職によって中央と地方との関係をうまく連携させているところがある。ただ、懸念となるのは二重権力というところで、フランスの場合、かつては他の地方職等を幾つも兼職していいことになっていたが、最近は権力が一人に集中するとの問題があり、兼職できるのは一つだけと制限されてきている。

3. 令和3年12月13日（第6回協議会）の参考人による意見陳述（参議院の在り方について）

（1）西村あさひ法律事務所オブカウンセル、元最高裁判所判事 千葉勝美参考人
意見陳述の概要は以下のとおりである。

（立法活動を支える正統性といわゆる定数訴訟の展開）

いわゆる定数訴訟、衆議院選挙については、昭和51年4月14日の最高裁大法廷決定が初めてこれを適法な訴訟であるという判例法理を打ち出し、さらに、昭和58年4月28日の大法廷判決、この判例法理を参議院議員選挙にも適用して今日まで、公職選挙法には明文で直接規定はしていないが、定数訴訟という選挙訴訟が認められてきている。

公選法第204条が衆参の議員の選挙無効訴訟を規定しているが、第205条第1項では、選挙の規定に違反し、それが選挙の結果に異動を及ぼすおそれのあるときに限り無効とできるとしており、投票価値の較差を理由とする定数訴訟については明文で規定されていない。

かつては捨て票という言葉もあったが、これを最高裁が法解釈を広げて判例法理を打ち出したわけである。

定数訴訟登場の要因は、当時の我が国の社会的、政治的状況にあると考える。

当時は、我が国は高度経済成長を経て、国民の間では一億総中流意識が広がった。みんなが安定した生活を送れるようになり、成熟した社会の到来によって人々の価値観が多様化してきた。他方、高度経済成長で生じた負の面、例えば公害の発生とか交通事故の増大、あるいは人口の大都市集中による都会と地方との格差の拡大、政治の腐敗等もあって、将来への漠然とした不安に見舞われていたが、政治の 55 年体制の下で展望が開けないという閉塞感に包まれていた。このような状況下で政治体制や各種施策が真に国民の意見を反映しているのか問題になり、その意味で、各種施策、立法活動の正統性の有無が強く意識されるようになり、その流れが自分の意見を政治に直接反映させるための選挙制度ないし選挙権の行使に関心が注がれて、投票価値の平等に対する強い問題意識が生じていた。こういうことが、最高裁が定数訴訟を判例法理として打ち出した要因になったと考えている。

投票、各人の価値観が政治にきちんと反映されているのかという問題意識、それによって立法活動の正統性に非常に関心が集まっているという状況、まさに今日の社会経済状況とも重なり、その傾向はますます加速してきており、マスコミでも、衆参の国政選挙のたびに投票価値の較差の状況が大きく報道されている。

最高裁は当初は、参議院定数訴訟の判決では、合憲、違憲の数値的な限界というのは判決文には明示はしていないが、投票価値の最大較差は 5 倍程度でも合憲としてきた。しかし、平成 24 年 10 月 17 日の大法院判決では、これは最大較差が 5.00 倍、平成 26 年の大法院判決で最大較差が 4.77 倍の事案において、投票価値の較差はいずれも違憲状態であると、これまでにない厳しい姿勢へと転換していった。

較差に対する厳しい姿勢への転換というのは、衆議院の定数訴訟でも同じ頃から見られて、平成 23 年あるいは 25 年の大法院判決では、許容限度は従前では 3 倍程度というような理解がされていたが、これを 2 倍、今はもう 2 倍までと転換している。

その後、参議院は最高裁の判断を踏まえて、投票価値の較差についての法改正を行ったところ、平成 27 年の法改正では二つの合区、四つの県での合区、その他の選挙区の定数 6 減 10 増、あるいは改正法の附則での制度の抜本的な見直しをすると宣明する、そういう改正を行った。

平成 29 年の大法院判決では、上記の改正等があったので、最大較差が 3.08 倍の事案において、改正時点では 2.97 倍であったことにも着目して合憲と判断した。令和 2 年の大法院判決でも、最大較差が 3.00 倍の事案で、立法府の較差是正を指向する姿勢が失われるに至ったと断ずることはできない、そういう言い方で合憲としている。

参議院の影響力の増大を背景に立法行為の正統性に関する関心が高まり続けている現状では、その許容範囲、つまり合憲とされる較差の程度がどうなるか、これは予断を許さないところである。

(参議院に対する地域代表の要請・役割)

衆議院は人口比例原則が重視されて定数配分がされている。都市部は議員定数が地方と比べて相対的に増えるために、国の施策に人口の少ない地方の声が届きにくくなる。そこで、参議院議員選挙制度においては、地方の過疎地域の実情を理解し、そこでの地域振興策を考えて国政に反映させる議員活動が必要であるので、選挙区を都道府県単位とし、人口比例原則ではなく地域を代表する議員という形で選出す

る、そういう制度を検討すべきだという見解が見られる。参議院を地方の府と位置付けるという見方もこの方向のものであろう。

都道府県を単位とする選挙制度は、地域のまとまりとして捉えるためには一定の合理性が認められるが、アメリカやドイツの州とは異なるものである。

州は、歴史的な経緯から、合衆国憲法とかボン基本法において、国政レベルのテーマに関して、特定の領域については国とは別の独立した立法権が認められている。我が国では社会構造や歴史的経緯や人的構成の均一化、文化の同質性から中央集権的な統治機構を採用しており、都道府県を州と同じ独立した単位と考えることは難しい。

人口の少ない地方における地域振興策、この政治的課題については、当該地域に対する補助金の交付とか公共事業の導入等の施策が考えられる。それは直接的な効果を生じさせるが、地域の発展のためには、こういうカンフル剤の投与的な施策だけではなくて、長期的な展望を踏まえて持続的に効果が発生し続ける、そういう施策が必要である。

そうであれば、当該地域だけの視点ではなく、他の地域、特に都市部との連携や役割分担が不可欠であり、振興策としては、当該地域だけではなく、都市部を含めた全国的な視野からの検討が不可欠であろう。

現在は高度情報化社会であり、DX、デジタルトランスフォーメーションによる地方創生が語られるなど、都市部と地方との距離のハンデというのとはなくなりつつある。参議院議員も、いずれの地域の選挙区から選出されたかを問わず、全国を代表して国政に携わることが要請されているというべきであり、憲法第43条第1項もその趣旨だろうと思う。

そうすれば、都道府県を単位とする地方代表制は、憲法が許容しているとは言い難いように思う。定数配分が人口比例とは関係なく行われるので、この制度による投票価値の較差は増大する。それが憲法第14条等における許容範囲と言えるかどうか、難しい問題があるように思う。

較差の問題を切り抜けるために憲法改正をして、都道府県を単位とする地域代表制の選挙区を憲法自体に規定するということは、一般的には可能ではあるが、アメリカやドイツの州と同様に、我が国の都道府県が独立性を付与されるだけの歴史的、社会的、政治的実態があるのか、それがなければ改憲自体の合理性という点に疑義が生じてくる可能性がある。

都道府県を選挙区の単位とすることについては、平成24年の大法廷判決でも、都道府県を単位選挙区とする現行の方式をしかるべき形に改めるなど、現行制度の仕組み自体の見直しを内容とする立法措置で較差を解消する必要があると判示されており、平成26年の大法廷判決も同旨の判断を示している。

最高裁としては、大きな較差が是正されていない状況において、都道府県単位の選挙区を維持するということには消極姿勢がうかがえると思っている。

平成29年の大法廷判決、令和2年の大法廷判決共に、政治的に一つのまとまりを有する単位である都道府県の意義や実体を一つの要素として考慮すること自体が否定されるべきものとは言えず、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、この要請を踏まえた選挙制度を構築することが直ちに国会の合理的裁量を超えるものと解されないとしており、都道府県を選挙区制度構築の要素とすることも

投票価値の平等の範囲内で認められるという、念押し的な言い方をしている点に留意をする必要がある。

(二院制における参議院の機能の向上)

参議院の役割について、平成 24 年最高裁大法廷の判決における補足意見で述べたことがある。それは、参議院を地方の府ないし都道府県単位の選挙制度をとというよりも、参議院の特質性の方から憲法が想定している役割を考えるというのが私の見方である。憲法上うかがわれる参議院の機能は、政治の安定を図ることのほか、次の 2 点がある。

参議院優先事項として、議員の任期が 6 年と長期であるので、時代の流行とは離れて、すぐには結論が出ない、長期的な視野から専門家による制度設計を行うべき事項を審査すること、性質上、多数決で決することに適さない専門的、技術的ないし非政治的な事項の審査を行うこと、である。そのために、テーマを特定した常任委員会を複数設けるための国会法第 41 条第 3 項の改正、また、国会法第 45 条を改正して、参議院審議を優先とする特別委員会を設けて、党派を超えた英知を結集すべきだろう。さらに、衆参両議院において、参議院優先事項については、参議院委員会での審議結果をできる限り尊重するような憲法慣行を構築していく必要がある。憲法第 59 条の両院協議会を活用して、これは国会法第 10 章の関係規定を改正し、この憲法慣行を明文化するなどの制度的担保も考えていくべきであろう。

(参議院の権威を支える選挙制度の在り方)

党派的な見解の対立を乗り越えて、より高い次元から立法政策を遂行していくのが参議院であるので、多様な分野に適した優れた素養を有する専門家、有識者である議員による参議院優先事項に関する法案審議が行われることが必要であり、そういう方々で構成されるような選挙制度が必要である。

具体的には、現行の都道府県を単位とする選挙区ではなくて、かつての職能代表制や、全国を一つの区とする、あるいは大きなブロック単位とする。大きなブロック単位とすれば、奇数ではなく偶数配分という要請はなくなるので、そういう選挙制度を作るということによって、専門家が自己の専門分野の知識、経験を自ら、あるいは組織的にアピールして選挙活動ができるようなものに改めていくということが望まれる。この点は、選挙区選出議員の定数の一部を比例代表選出の定数に割り替えていく、あるいは平成 30 年の改正法で導入された特定枠制度を更に拡充、発展させるという方法などが考えられる。

それは同時に、比例原則に沿う選挙制度を容易に創設することが可能となり、投票価値の較差も現行よりも間違いなく減少していく。その結果、参議院優先事項については、党派を超えた高い次元での検討、法案審議を行うことができ、そのことが参議院の国政上の権威を更に高め、その責任と活動の正統性の重みが、これまで以上に増していくことになると考えている。

(2) 一橋大学大学院法学研究科教授 只野雅人参考人

意見陳述の概要は以下のとおりである。

(憲法の全体構造と両院制・参議院)

個々の憲法規定を手掛かりにすると、ある種の参議院の姿というものが浮かび上がってくるのではないかと。

その際の手掛かりにしたいのが抑制、均衡、補完である。二院制一般についてもよく言われることでもあり、参議院で重ねられてきた様々な改革の議論の中でも度々使われているものである。

1988 年に出された参議院制度研究会意見書では、長期的な視点の重要性、あるいは衆議院では十分反映されないような意見や利益の代表の重要性、それから、政党から一線を引く、党派性から一線距離を置くということが指摘されている。

第二院の役割としては非常にもっともだが、問題は、憲法が想定した参議院の役割とどこまで整合するののかという点ではないか。直接選挙された議員がどこまで非党派的であり得るのかと、参議院が例えば強い権限を持っているということになれば、どうしても内閣との関係というものも出てきたりする。抑制、均衡を超えた役割を演じることになるという問題もあるように思う。

日本国憲法の両院制というのは、いわゆる不對等型となっている。衆議院の優越というものが規定されている。それから、もう一つ重要なのは、主権者である国民や内閣との微妙な距離感、例えば、任期は衆議院より長く、解散もない。

内閣との関係では、衆議院と内閣の間には非常に密接な関係が憲法上想定されるように見える。解散や不信任、衆議院議員総選挙の後に内閣は総辞職をする仕組み、衆議院選挙というのは内閣総理大臣を決める国民投票のようなものだと、かつて憲法学者の宮沢俊義が述べているが、内閣と衆議院の関係がよく表れている。

もちろん、内閣は衆議院だけではなくて参議院も含めた国会全体に責任を負うと、これは憲法第 66 条第 3 項が規定しているところである。ここで言う責任というのは、狭い意味での一番強い意味での責任、つまり不信任を除いたものであるのもので、国会全体というよりは、衆参それぞれがそれぞれの権限に基づいて追求するものと、こんな立て付けになっていると思う。

しかし、実際の機能を踏まえれば、以上の認識に少し修正が必要になってくるように思う。これが明らかになったのが、ねじれという現象である。衆議院で多数を取った政党が参議院では過半数を確保できない状態が続くと、参議院の強さというものが様々な面で現れることになった。

衆議院で可決した法律案が参議院では簡単に通らないことが起こってくる。衆議院の議決を覆すためには 3 分の 2 の特別多数が必要である。これは衆議院の優越規定と読まれていたが、現実問題として考えると、一つの政党が単独で 3 分の 2 の議席を獲得するのは非常に難しい。

憲法全体を見回すと、非常に重要な事項、例えば議員の身分に関わる事項、それから、分母は少し異なるが、例えば憲法の改正など、多数党だけで簡単に決めるべきではない事項、恐らくは野党の合意を得て進めるような事項について、3 分の 2 というハードルを設けているので、この 3 分の 2 というハードル自体は偶然のものではなく、ある種の意図に基づいて憲法構造の中に組み込まれたものだと考えている。

法律案についての衆議院の優越、しかし、実際には参議院がかなり強い拒否権を持っているというものとして機能する可能性もある規定の射程というのは実はそれだけにはとどまらない。例えば予算は当然法律の裏付けが必要になってくるが、衆議院の優越が強い予算にも影響が及ぶし、内閣の存立にも影響が及んでくる。これもねじれの下で明らかになった現象ではないか。

最高裁判決の一節に、立法を始めとする多くの事柄について、参議院にも衆議院とほぼ等しい権限を与えているという説示がある。最高裁判所自身が、政治的な偶然によってこういうものが生じたのではなくて、まさに憲法の規範構造についての認識を示したものとして非常に重要ではないだろうかと思う。

このように対等ではないにしても対等に近い両院制という認識を前提にすると、更にいろいろな問題が見えてくる。

このねじれ自体、ある種の独自性の発揮である。参議院は独自性を発揮していないとよく言われてきたが、ある意味非常に強い独自性が発揮された結果、従来見えなかった問題がいろいろ見えてきた。政治改革以降、政権選択選挙ということで二つの政党あるいはチームが政権を争うと、こういうモデルが語られてきたところがあるが、こういうモデルと憲法が強い参議院を組み込んだということがうまく整合しないのではないか、これがねじれの下で明らかになった一つの問題であったように思う。政権を争う二つの政党が両院でイニシアチブを取ると、合意形成は非常に難しくなる。そこで、両院で多数が確保できるように連立政権の手法が取られてきた。

もう一つ、内閣と両院との関係という論点も浮上してきた。議院内閣制という仕組みは、国民が議会の多数を選び、この多数が内閣を支持すると、こういう信任の回路の上に成り立っているが、日本の場合にはこの回路が2本ある。これも改めてそのねじれの下で顕在化した問題ではないか。

よく二院制を語るときに荷馬車の例えというのがあり、馬車の前後に馬を付けるとにっちもさっちもいなくなる。金森徳次郎の答えは、対等型では難しいけれど、不對等型なら大丈夫だというものであったが、実際どうもそうではなかったというところに難しさがある。

(参議院と「抑制・均衡・補完」)

こういった認識を前提にして、抑制や均衡、あるいは補完という役割をどう考えたらよいのか。うまく機能させないとこの抑制や均衡というものが非常に過剰に機能することにもなる。補完は相互補完との趣旨になるのではないか。

両院の構成の問題を考える上で二つの留意点がある。一つに、独自性を出そうとすると両院の構成の相違が必要であるが、参議院の権限が非常に強いということを前提にすると、両院で非常にはっきりした相違が生じると、両院間の調整が非常に難しくなるという問題が出てくる。もう一つが、投票価値の平等と関わる話であるが、参議院の権限が弱いとすると、例えばその民主的な基盤を若干犠牲にしても独自性を発揮させると、最終的にはより権限が強い、民主的な衆議院が優位するという制度設計も可能になるが、現実はそのようではない。衆議院にも対等に近い強い権限があるということになれば、衆参共にその権限にふさわしい相応の民主的な基盤を備える必要があるのではないか。参議院についても、権限の正統性が問われることになるし、投票価値の平等が求められる理由も十分にある。

それを前提にどんな構成の独自性があり得るか、一つが地域代表的なものを考えたらどうかということであるが、投票価値の平等という枠の中でこれを具体化するのはなかなか難しいと思っている。

この地域代表という言葉自体も明確に定義されずに使われることが非常に多い。例えば、都道府県というものを単位として地域の利益をどこまで適切に代表できる

のかということとは少し慎重に考えてみる必要があるのではないかと。例えば、都道府県の中にも様々な少数意見が束になっているのではないかと。

一つ重要になってくるのが選挙区の規模であり、現状の都道府県選挙区、約3分の2がいわゆる小選挙区として機能しているが、これが適切なのかという問題は出てくるのではないかと。

もう一つ違った角度で考えると、従来から言われてきた政党ではなくて、人を基盤としたらどうかということである。しかし、直接選挙を前提にすると、政党化というのは恐らく避けられない。更に言えば、権限が強いということになると内閣との関係もどうしても生じてくる。

しかし、少し人の方に重点を置いた制度選択をすることは不可能ではないように思う。例えば、比例代表を中心とするのであれば、それとは違う形で大選挙区のような仕組みを考えるのも一つの方向性である。

抑制、均衡と関わってくるという点だが、国民や内閣から微妙な距離感があるということと整合的な役割は何だろうか。

一つ重要なのは任期が長いことで、専門性を深めることは非常に強く、憲法上も期待されている点ではないだろうか。また、内閣から一定の距離があるということもあり、参議院については内閣や行政の統制機能が重要だということも繰り返し言われてきた。しかし、非常に権限が強いことを考えると、どうしても内閣との関係が出てくる。さらに、直近の政策課題について統制機能を発揮しようとしても、党派的な対立が持ち込まれることになる。恐らく、どういうテーマを選ぶかということが重要になってくるように思う。

例えば、調査会という仕組み、既に長年定着をして機能している。評価はいろいろあるが、例えば、非常に重要な成果としてDV防止法があり、女性議員中心にプロジェクトチームをつくって法律を作った。かなり画期的な立法であった。実はこういう使い方があり、今の制度もさらに強化できるのではないかと。

専門性に関して、議院内部だけではなく、外部の知恵を使うということもあり得る。国会全体の取組であるが、福島原発事故の後、いわゆる事故調というものを設置した。これは、専門家による委員会を作り、必要があれば国政調査のような権限を組み合わせる工夫をした。今後の参議院の方向性としても、特に新型コロナの問題などで、こういう方向というのはあり得るのではないかと。

それから、政策評価ということもやはり少し真剣に考えてよいのではないかと。直近の政策問題は、どうしても党派性が入ってくるが、事後的な政策評価であれば、少し党派性から距離を置いた参議院らしい役割が果たせるのではないかと。

民主的に選ばれた議院を二つ置くというのは実は非常に難しい。イギリスの貴族院改革が議論になっていた頃の報告書の一節に、『輿論に対し最も迅速かつ十全に応答する、民衆に選挙されたという事実からその力を引き出す』議院、『有能かつ経験豊富で、それゆえに個人の傑出性に由来する類の権威を勝ち得るであろう人々』からなる議院がある。民主的なものと保守的なものを組み合わせるというというのは、非常に据わりがよい発想であるが、実際には非常に難しい。優れた人と言うが、一体それをどう選ぶのかという問題がある。

参議院の場合、民意や内閣と微妙な距離感を持った制度設計になっている。日本は違いが顕在化しにくい社会だと言われるが、その中でその微妙な違いを顕在化さ

せていく役割を考える上で一定の妙味を発揮し得る仕組みでもあるのではないか。

（３）質疑を通じた主な議論

質疑を通じた主な議論は以下のとおりである。

◆は協議員の発言、◇は参考人の発言を示している。

- ◆ 参議院の影響力の増大と投票価値の平等との関係を伺う。
- ◇ 強い参議院が問題となってきたために、むしろ参議院の民主的基盤が厳しく問われるようになってきている。国民全体の民意を的確に反映するときに投票価値の較差があると、正統性の問題、つまり民主的基盤が弱くなっている。ただ、ほぼ同じ時期に衆議院も３倍から２倍に厳しくなっており、民主的基盤が両方に共通して厳しく問われるようになってきている。社会の中の価値観の多様化によって、国政に対する国民の自分の価値観が反映されているかどうかについての意識が強まる、そうすることで選挙制度についての意識も非常に強まり、立法活動の正統性ということについての国民が非常に厳しく見るようになったのではないか。それを司法が酌み取っていくという観点から見たときに、平成 24 年頃、衆参共に厳しい方向に転換してきている。つまり正統性に対する国民の意識が非常にシビアになっており、そこが厳しさに転換していった。
- ◆ 参議院を法律で地方の府と位置付けることによって、一票の較差をこれまでのように気にせずとも済むようになるのか伺う。
- ◇ 定数訴訟の最高裁大法廷は、必ず一般論として、投票価値の較差は唯一絶対のものではないというタームを入れている。唯一絶対ではないが、定数訴訟では、投票価値の較差が一番重要な考慮要素であるのは間違いない。ただ、較差は数値の問題であり、これを絶対化すると非常に融通が利かなくなる。数字だけが独り歩きしてはいけないということではないか。そうすると、都道府県代表という形での選挙制度は、人口比例でなくなると較差が大きくなるので、正統性の関係で認められるかといえば厳しい。都道府県代表というのは、どうしても国政全体より都道府県の利益を代表するということになりかねない。ドイツやアメリカのように独立性のある州があって、それから国家ができて国であれば、州の利益を主張し合うことによって調和的に国家の利益が守られることになるが、我が国は国政レベルで政府と地方自治体が対等な位置で、言わば独立国家的に都道府県が立法権を行使できるような構造にはなっていない。中央集権的な国で、都道府県の均質性が高いところで、都道府県代表を徹底する形で較差が大きくなると、正統性に問題がある。これについて最高裁は厳しい見方をするのではないか。
- ◇ 法律に参議院の役割、都道府県代表的な役割を書き込むことは立法として可能かと思うが、制度化の大前提として、投票価値の平等は憲法上の要請であるので、その枠内で役割を考えることになる。二院制の構成原理というのがあり、シンプルに考えると、それぞれの院が持っている権限の強さに応じた正統性がそれぞれ必要ということだと思う。連邦国家の場合は、全体を代表する院がある一方、他方で国家の構成要素である州という地域的な単位を代表する院もあり、人口に関わりなく、例えば同数の議員を各州に配置することも正当化されやすい。日本国憲法の場合には連邦制的な前提は持っておらず、地域代表的な要素を強く意識して、投票価値の平等を緩和することには限度があるのではないか。

- ◆ 参議院を都道府県代表とするような憲法改正の是非について伺う。
- ◇ 両院制を考える場合の私の視点は、権限と正統性の対応関係である。仮に投票価値の平等の要請を弱めることを可能とすると、民主的な正統性はそれだけ弱まる可能性がある。本来からすれば、参議院の権限縮小とセットの話になるのではないか。現在よりも参議院の権限を弱める、しかし同時に、民主的な正統性を多少犠牲にしても違う観点からの意見反映を可能にするというのは一つの考え方である。その場合、権限を弱めた参議院がどこまで本当に独自性を発揮し得るのかということが問題となる。歴史的な経緯がある連邦国家のような基盤がない中で、地域代表というところに非常に強い負荷を掛けて参議院の役割を求めることが果たしてうまくいくのだろうかと心配している。また、権限の問題に手を付けない方法では、権限との不整合の問題のほか、地域代表的なものに十分な意味を持たせることができるのかより一層強く問われてくる。憲法の規定全体が連関しているので、全体の整合性を十分留意する必要もあり、その種の改正は慎重に考えた方がよいのではないか。
- ◇ 地域代表制、都道府県代表制を憲法改正すれば、投票価値の平等の例外を規定しているから憲法違反にはならないが、そういう憲法改正の合理性があるのかは一番大前提の問題として考えていく必要がある。ドイツでは、まずラントありきという形で国が作られている。アメリカも全く同じで、州と連邦とはかなり歴史的に非常に熾烈な争いがある。州があり、連邦がある。我が国の場合には、歴史的に見ても、都道府県を独立国家的なものとして位置付けるといだけの歴史的基盤がなく、憲法改正することのエビデンスがあるのかとなると、かなり弱いのではないか。
- ◆ 衆参の在り方論の延長線上の中でそれぞれの選挙制度を協議すべきではないか、見解を伺う。
- ◇ 全体として国会を成しており、二つの院のそれぞれの関係を抜きに参議院の独自性を考えることは難しい。衆議院がどういう役割を果たし、参議院がどういう役割を果たすのか、両者の関係がまずは考えられるべきである。特に選挙制度の問題を考える場合には、非常に重要な視点である。衆議院については、政治改革で政党本位という基本線が提示されたが、違う選択もあり得るのではないか。衆議院の在り方について基本的なスタンスが変わってくることになれば、当然それに応じて参議院の選挙制度をめぐる議論が変わってくることもあり得る。また、参議院の権限の強さを考えると、両院が対立した場面で、非常に調整が難しくなる。両院で多数を確保できるような連立政権により運用されてきたが、そうすると複数の選択肢が生まれにくいという傾向がある。この辺りも留意しながら選挙制度を設計することは一つの在り方として考えてもよいのではないか。
- ◇ 選挙制度の在り方について、衆参がそれぞれ議論して結論を出す、お互いの役割分担の話となる。大事なことは、まず参議院としてどのような選挙制度が良いのか、選挙制度の話の前に参議院として憲法上何が期待されているのか、何が憲法上の制約なしに衆議院とは違う権限行使ができるのか、参議院自体の在り方をしっかり議論してからでないと、衆議院は権限をできるだけ引きずってこようということになるかもしれないし、実りのある議論をするためにも、衆参それぞれが何を憲法上期待されているのか、現実にはそのテーマは何なのかとい

うことを詰めていくことが前提作業として大事ではないか。

◆ 前回の参議院選挙制度改革についての評価を伺う。

◇ 前回の平成 30 年改正法については、選挙区選出議員の定数を二つ増やしたこと、特定枠制度を導入したこと、もう一つ重要なのは合区を解消しなかったことである。定数、その投票価値の較差を是正するための方法は、非常に難しい作業であり、しかも少し中長期的な視点を必ず入れて考えなければならない問題でなかなか容易ではないことは司法も分かっていると思う。前々回、前回の改正法の内容を見てみると、合区というのが非常に効いてきている。平成 30 年改正法は、合区と定数を少し増加させるとの方策が較差是正に直接的に効いてきている。我が国の場合には地方から大都市への人口流入という流れは止まらないので、放っておけば較差は増大する。司法が常に現行制度の見直しを含めて抜本的な制度改革というのを言っているのは、びほう策的なものであれば、取りあえず較差は減るけれども長持ちしない。だから、投票価値の平等を是正するということを正統性に関わることであるので、すぐに較差が広がるのではなくて、もっと抜本的に長期的に較差が大きくなならないような制度を考えてもらいたい。合区というのは、都道府県単位の制度を変えたという意味では最高裁も評価しているところだが、全体の選挙区制度を作成するための基本原則中の例外を四つの県に当てはめることになるので、選挙区を構築するための基本原則が全国一律でなければいけないところ、4 県だけは違う原則で選挙区が作られているということで、これもびほう策であり、緊急の必要に応じてやったことで最高裁は評価していても、もっと根本的な制度改革をしていかなければならない。定数を増やしていくことも、エンドレスで増やしていくことになる。議員定数が一体どの程度必要なのか、増加させる必要があるのかは、較差是正ということではなく、我が国の社会経済がそれを必要とするような状況となっているのかという基本的な問題から考えていくべきだが、較差是正のために増やすのはエンドレスなびほう策でしかない。最高裁は、びほう策であっても較差を是正したことは合憲と評価するけども、これからの抜本的な改正に期待するということだと思う。

◇ 前回の改正をもって抜本的なものというのはなかなか難しい。ただ二つについては重要な端緒は含んでいるのでないか。一つは定数増であり、どうしても議員定数を減らせという圧力が働く時代であるが、人口規模に照らして日本の議員数は適切なのかという少し大きな視点からの議論が必要である。較差是正との関係でやむを得ずというところはあったが、議員をむしろ増やす方向で一步を踏み出したのは改めて重要なことだったかもしれない。これは今後の参議院の在り方の関係でも考えてほしい。もう一つは特定枠だが、評価が難しい。導入時には、選挙では当選しにくいが是非議員になってほしい方を当選させることができるということが言われ、他方では、合区によって立候補調整が難しくなったことへの対応に使うのだとの話もあった。加えて、制度設計としては非常に複雑になっており、元々拘束名簿だったものを非拘束名簿にし、今回は拘束名簿的な要素を更に付加したということで、説明が難しい制度になっている。むしろ、選ばれにくい方を候補者にするのであれば拘束名簿という選択の方がすっきりする。その場合、人の選択ということはどうするかという話になるが、むしろ選挙区の在り方の問題として、例えば大選挙区のような仕組みとして考えることもあり得るのではな

いか。都道府県選挙区についても制度として無理が来ていると率直に感じている。いわゆる二人区、一人だけしか選ばない選挙区が全体の3分の2になっている、いわゆる小選挙区ということになるが、少数意見の反映という関係から難しい問題も出てくる。加えて、同じ仕組みの中で全く違う効果を持った選挙区が同居している。東京は12人区だが、これは小選挙区と全く意味合いが異なる。こんな観点からも改めて少し思い切った改革について議論する必要があるのではないか。

- ◆ 一国会で両院の賛成を得る必要のある立法では衆議院と同じ対応にならざるを得ないが、参議院の専門性、長期的な任期との役割分担をどのように発揮すべきか伺う。
- ◇ 両院間で議案が往復することについて、参議院の役割との関係でも考えてみる必要があるのではないか。シャトルシステム、フランス語だとナベットと言うが、両院制にとっては非常に本質的な部分で、両院間で一致が得られない場合には議案が行き来をして、その中で相違点が絞り込まれていくと国民にもいろいろな形で問題点が明らかになっていく。これが二院制に期待されている大きな役割だと思う。日本の場合は、参議院の権限が強いので、両院間の相違が非常に大きいとそういう役割はなかなか期待できない。過剰な違いを生み出さないような工夫も選挙制度を含めて必要ではないか。また、日本の場合、憲法の規定もあり、国会の活動が会期に限られているという難しさもある。会期末になると廃案ということにもなりかねないので、柔軟に継続審議など活用し、両院間で差が出ることをネガティブに捉えるのではなく、その差異を絞りこむ中で争点が明らかになっていくことに着目して運用することが長期的には必要ではないか。長期的な任期と専門性の関係は制度設計が難しいところがあるが、全てについてできることではなく、それにふさわしいテーマを絞り込んでいく必要があり、政策評価は、その端緒となるのではないか。政策評価は議会の重要な役割として注目すべき点で、そうした中から改善点が見つかってくる。少し長期的に取り組むべき課題が見つかるのではないか。さらに、事後評価であれば、政治的な対立とは距離を置いて考えることができるので、参議院の役割に資するものがあるのではないか。
- ◇ 選挙のたびにマニフェストやアジェンダを掲げて選挙すると、衆議院も参議院も同じような選挙結果となる、そうすると二院制不要論が出てくるが、憲法はやはり衆議院とは違う参議院の役割を考えていたはずであり、その考えていたことを我々は必死になって考えている。一つは、長期的な展望からやらなければならない。直近の短期的な視野だけではやってはいけないテーマというのはあるはずで、それは参議院にイニシアチブを取ってもらい、優先権を与えてもらう、それが憲法の考えている二院制の姿だということを衆参で十分に議論して、その方向の憲法慣行を作ってほしい。憲法慣行は、憲法を改正しなくてもよく、現行憲法の枠の中で、参議院の優先事項は参議院が先議であり、結論については最終的には参議院を尊重するよう努めるという努力目標的なものにならざるを得ないが、こういう憲法慣行を作るとは大事なことで、それしか解決策はないのではないか。どんなに専門的なテーマであっても、衆参両院の賛成が得られなければ成案は得られないが、その対立をする前に、憲法の理念を踏まえた憲法慣行を作っていくという、それができるような国会法の改正をしていく、努力義務を規定する以外のことはできないけれども、十分に合理性があり、説得力があるものだと考

える。

- ◆ 立法活動の正統性が意識され、投票価値の不平等等に対する問題意識が発生するに至った経緯を伺う。

◇ アメリカ合衆国憲法が定数訴訟という問題を取り上げたのは、1953 年から 1969 年までのアール・ウォーレン最高裁長官の時代であり、司法は違憲立法審査権を行使して司法積極主義的な判決を出した。定数訴訟を判例法理で作りに上げて、厳しい基準で切り込んでいったが、その背景は当時の社会状況にある。1960 年代に入るとアメリカは世界に冠たる大国で、輝かしい民主主義国家であったが、国内の事情は、人種差別やいろいろな格差が広がっていて、それを是正できない立法府がある。これに対して国民の不安が強く積み重なり、投票価値の平等、皆が同じように意見を政府に伝え、影響させることができる形になっていないことが格差の状況を生み出しているのは非常に問題であると着目した。

日本の場合も実態は同じである。高度経済成長を経験し、皆が豊かになり、自分のライフスタイル、生き方、価値観やどのような政治、社会構造にしていくのかということに関心が非常に高まっている状況は、当時のアメリカの雰囲気と非常に似ている。

司法は、そういう動きを見るのが仕事であるので、較差が大きいこと自体に全然関心がないまま選挙が行われ、そういう状態になっていることに不満が出てきている。一人一票が形式的にも実質的にも保たれていなければ、選挙された国会議員によって法令が作られる、そうした立法活動が国民の意識を正しく反映されていない選挙制度によるものであれば、正統性が認められないのではないかな。

今日の社会はLGBTの問題などいろいろな新しい多様な価値観が出てきている。そういう中で、ますます自分の価値観を社会的、政治的にどのように評価されるのだろうかということが問題になってくる。まさにデモクラシー、民主主義の基本的な一つの理念の反映であるが、そうすると投票価値の平等がなければ、立法の正統性がないということになれば、混乱した価値観の中で非常に問題が生じてくる。

価値観の多様性が激しくなって世の中が変わってきていることを最高裁は読んで、昭和 51 年からどんどん厳しくなっているものであり、今後それが下火になることはない。

- ◆ 地域代表について見解を伺う。

◇ 一番明確なのは連邦国家の場合である。州という地域的な単位を代表することが憲法上位置付けられているため、説明は必要なく、どう具現化されるかが問われる。

日本国憲法の場合には、憲法上、文言に入っていない。戦後最初に選挙法が議論されているときの大村大臣が地域代表という言葉を使っており、それは何なのか問われたときに、地方の実情に詳しい人に出てもらうぐらいの趣旨であると答えていて、実はそれほど強い意味を込めていなかったように思う。むしろ、職能単位の代表と対比して地域代表が用いられていたのではないかな。

それ以降も地域代表という言葉はいろいろ使われる。特定の地理的な単位の代表という意味のこともあり、文脈としては、人口の少ない地域に多くの議員を配分せよとの趣旨で使われることもある。

都道府県を単位とするのは地域代表を考える方には見えやすいかもしれないが、実態は同じ都道府県の中にも過疎と過密の問題がある。都道府県に一定数の議員を割り振るのも一つの考え方であるが、例えば二人だけの参議院議員でその都道府県の利益が十分に代表されているのかといえれば必ずしもそうではない部分もあるだろう。投票価値の不均衡との関係ではもっと大きな選挙区を考えたかどうかという議論があり、適切な尺度をどう設定するかということではないか。

◆ 平成 30 年と令和 2 年の最高裁判決の「都道府県の意義、実体等の要素を踏まえて選挙制度を構築することは、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国会の合理的な裁量を超えるものとは解されない」との表現について伺う。

◇ 平成 24 年、26 年の判決で、投票価値の較差が大きい事案について、大きく下げることはとても難しい。都道府県というものを前提にしている以上は、少し手当てしたぐらいではすぐまた大きな較差になってしまう。だから、基本的にはもう都道府県代表という、都道府県を単位とする選挙制度というのを改める、根本的に改めるということも含めて制度改正を考えなさいという強いメッセージを述べた。それが平成 29 年、令和 2 年の判決では較差が驚くほど減少し、3.08 倍まで行った。参議院が合区という今までにないこともやって、二つの都道府県を一つの選挙区にするというので、やっぱりその都道府県の住民の声をどういうふうにくみ上げるのか非常に難しいとして反対論が強かった中で、平成 30 年の改正法はそれを維持した。最高裁としては、参議院は非常に頑張って最高裁の判断に沿った対応をしたと評価した。しかし、合区と二人の増員だけでは抜本改正にはならない。人口は、地方から都市へはずっと流入が続くので、びほう策を続けるのか、もっと根本的に、例えば大きなブロック制、全国一区となれば、投票価値の較差というのは大幅に減る。奇数配分だと、3 年ごとの選挙にならないということがあり、憲法上の問題が出てくるがそういう問題もない。裁判所としてはこういう制度がいいという言い方はしないが、平成 30 年と令和 2 年の判決では較差が大幅に縮小したということで、努力は非常に評価できるけれども、抜本改正をしない限りまた同じようなことになるので、改革の姿勢はやっぱり止めてはいけない、改革の姿勢が失われるに至ったと断ずることはできないという、将来の更なる改革に期待して合憲という結論を出した。

◆ 憲法の下で都道府県の地域代表制を位置付けることについて見解を伺う。

◇ 地域代表を憲法改正して書き込んだ場合、第 43 条との関係がどうなるのかは、なかなか難しいところがある。参議院が全国民の代表という看板を下ろすことは考えにくく、全国民の代表でありながら地域代表であるというのは一体どういうことなのかと、非常に説明が難しくなってくる。仮に憲法に書き込むとすると、結局、特定の制度と結び付けて説明するほかはなく、都道府県を単位とした選挙区ということに帰着するのでは思うが、憲法の全体構造との関係にも留意する必要がある。投票価値の平等の要請を緩めるということは参議院の民主的な基盤を少し弱くすることになるので、権限縮小とセットで考えることになるが、参議院議員は皆、反対すると思うし、その権限が弱くなった参議院がどこまで存続し得るのかというシビアな問題を伴う。もう一つは、地域を憲法に書き込むという選択は、そうした基盤が日本にあるのかが非常に厳しく問われてくる。

◆ 投票価値の平等と憲法第 92 条の地方自治の問題がどこまで関係するか。憲法第

43 条の全国民の代表について、地方からそれぞれ選ばれてきた議員が、その人たちの声をそれぞれ反映して初めて全国の問題になるから、全国民の代表なのではと考えるが見解を伺う。

- ◇ 憲法第 92 条は地方自治の原則を掲げているので、都道府県制度は、地方自治という観点から一つの地域的な区画をつくって、条例制定という一種の立法権も認められている。しかし、中央集権国家であって、地方が条例で自由にできる分野はあるが、国の法制度と抵触する場面では、譲歩せざるを得ない。ただ、地方自治制度は憲法で規定され、都道府県制度がそこでうたわれていること自体は、重く受け止めないといけないうと思う。地方から選出された議員は、皆それぞれ選出された背景の下にいろいろと自由に発言し、トータルで全国的な意見につながっていくというのは、現象的な説明としてもそのとおりであろう。ただ、それぞれが地方から選出された状況の中で意見を発することは非常に結構だが、地方の発展のために全国のほかの地域との連携というのも考えて、長続きする政策でないといけないう。例えば、沖縄にとって何が利益になるのかということを経国家的、全国民的、あるいは全国的な視野から発言していかないと永続的な沖縄の発展にプラスするような施策というのは出てこないのではないかな。沖縄の発展は、ほかの地域との連携、あるいはグローバルに日本国家として海外に出ていくためにその沖縄というところを一種の戦略拠点として活躍する、そういう発想も必要になってくる。そういう中で都道府県をどうするか、あるいは選挙制度をどうするかということを考えてほしい。投票価値の平等という観点からいうと、それは沖縄の発展ということを経全国民が全国で考えましようという発想を多分憲法は想定しているのではないかな。そうすると、地域だけを見るのではなくて、かなり大きなブロックで考えても、議員が選出されたことを踏まえた議論はよいが、地方の利益は都会の利益でもある、全国の利益でもあるという観点で考えていくとことが求められる時代になっている。そうなると、都道府県を特別な単位として、投票価値の平等が緩くなってもよいとの発想にはならないのではないかな。

- ◆ 参議院の独自性を取り戻し、多様な民意を反映させるための方法を伺う。
- ◇ 参議院の役割として、衆議院では反映されにくい少数意見を反映する必要があるという話したが、障がい者の場合も当てはまるのかなと思っている。特定枠は、できた当時は合区との関連性ということがクローズアップされ、ネガティブな評価もあったが、立法趣旨自体は、通常の選挙では代表の地位を得にくい方を国政に進出させる趣旨も述べていた。今後参議院の中でそういう運用がされていくと重要性の認識は広まっていくのではないかな。ただ、拘束名簿式の比例代表で対応するのも一つの方法かもしれない。もう一つ、参議院の比例区は全国区であり、比較的少ない得票でも議席が得られる。少数代表機能を強化するということを経考えると、やっぱりその選挙区の規模の問題を考えていく必要がある。

また、クオータのような制度をどう考えるかも今後の大きな問題だと思う。特に届きにくい声をどう国会に届けるのかという問題であるが、例えば男女間の非常の大きなアンバランスを解消するには、憲法第 44 条のハードルがある。フランスは憲法改正する形を取ったが、今後、性別に限らずこの種の問題も考えていくとすれば、少し緩やかな立法措置として、補助金などで対応することや、政党の対応を促すような制度設計というのが考えられるのではないかな。特定枠も、そう

したインセンティブを含んでいる部分が大きいと思う。

◆ 首長と国会議員との兼務について見解を伺う。

◇ ドイツは連邦参議院が州政府の代表であり、特殊な要素がある。フランスも国会議員が地方の公選職を兼務するという慣行があり、一時期は制限がなかったため五つ六つ兼ねる方もいた。しかし、これはネガティブに捉えられていて、最近かなり制限が厳しくなっている。これは中央集権の所産だと言われており、中央が権限独占するのに対し、地方としては何らかのインターフェースが必要になる中で発展してきたものだと思う。問題の一つが、権限の集中であり、兼務をした政治家に多くの権限が集中する。もう一つが、原理的な問題だが、利益相反の問題が生じ得ることである。何が利益相反かの判断は難しいが、国の利益、地方の利益が対立する局面でどう調整をするのかという原理的な難点を抱えている。

◆ 全国集計比例代表制、党議拘束の廃止について見解を伺う。

◇ 一人一票というのが大原則だが、現実には、政党が仕切っていて、一人一票という形が姿として見えてこないという大きな問題がある。全国集計の比例代表制に積極的な意見は持ち合わせていないが、それに対する違う考え方としては、政党が仕切っているという面のその負の面というのがあるが、最近の我が国あるいは世界の多くの潮流として、政党政治の流れがある。社会が多様化し、各人がいろんな意見を持ち寄ったときに、多数決を構成するのが難しくなっている。そういう中で、集計をして、その結論によるというのが一つの方法ではあるが、細部を詰めたりするときに、政党自身がその一つの政策として打ち出して、法制度まで積み上げていく、政党が単位として行動することのメリットもある。例えば、政党が乱立したフランス第三共和政は、1920年から1940年の20年間に政府が43回も変わり、何も決められなかった。政党の関与の排除についてはきちっと見ていく必要があるだろう。

例えば、憲法改正は党議拘束を排除して、一人一票を行使するテーマであるが、党議拘束を緩和するのにふさわしいテーマは何かということ、どのように決めるかという問題がある。實際上、憲法改正とか大きな話でなくても、施策によっては与野党も共同して、お互いにそこを妥協しながら政策、制度を詰めていくということもあり得る。本当に党議拘束を外して、一個人が自分の意見だけで意見を述べて、それが国政に多数となって反映させるという制度は、テーマを選べばそれは非常にいい結果を生むということがある。ただ同時に、政党政治の意味合いについて、フランス第三共和政のような問題も踏まえて考えるべきではないか。

4. 令和4年1月28日（第8回協議会）の参考人による意見陳述（議員の身分保障について）

（1）九州大学法学研究院教授 赤坂幸一参考人

意見陳述の概要は以下のとおりである。

（歳費受領権（憲法第49条））

歳費受領権は普通選挙が浸透してから認められるようになったもので、財産に乏しい大衆層であっても議員活動が行えるようにするため、後になって次第に浸透し

た。鉄道の乗車券とか、航空券についても同様である。

伝統的な全国民の代表観は、選ばれたエリートたちが余暇を持っていて、全国民のために、選挙区の利害にとらわれず、議会に集まって考え、国民のために判断するという自由主義的なイメージであり、そういう古典的な理念からは、歳費受領権は本来不必要な制度であったが、普通選挙が普及した後はその理屈が通じず、歳費受領権というのが一般化した。

特典と言われるが、議員歳費は、職務に対する報酬、対価と捉えるのが一般的な見解である。

比較法的に見た場合、議員歳費はお手盛りの危険が伴うことから、必ず議会制定法律に明記して、公開の場での審議を経るということが憲法上求められてきている。ドイツでも、行政官吏の官吏俸給と連動させていたところ、憲法違反であるという判断が出された。我が国でも、2005 年に「今後仮に人事院勧告により公務員給与の増額改定がなされる場合でも、議員歳費は直ちに連動して簡単には増額することはないようにすべき」との観点から改正が行われた。

議員歳費の額等の適正さについては、その議会の職にふさわしいものである限り、ある程度高額であっても問題はない。ただ、その議会での仕事に必要な分を離れて、自分たちが次の選挙で有利になるような形での設定になると、政治過程の開放性に対する侵害という問題が生じてくる可能性がある。例えば、立法事務費等についても、それが適正に使われている限りでは全く問題はなく、必要な支出であるが、支出に際しての報告・公表義務がなく、使途統制のメカニズムが確保されていない場合、あるいは、文通費についても、報告・公表義務がなくて、本来の制度趣旨を超えた支出がなされた場合には、既存の政治集団による、来るべき政治集団に対する有利なルール設定が行われていると評価される余地が出てくる。

(不逮捕特権 (憲法第 50 条))

不逮捕特権は、歴史的な経緯に鑑みて、君主政府から議員が不当に逮捕されることを防ぐという説明が従来なされてきたが、現在ではそのまま通用しない理屈ではないかということが言われてきた。現在の根拠は、その沿革に鑑みると、国民代表である議員の議会体というものの政治的尊厳に求められる。

イギリスでは、元来、君主から与えられた、君主の一部としての議会という考え方であり、議員に対する攻撃は国王自身に対する攻撃、テロ行為であるとみなされていた。

これに対して、フランス型は国民主権原理に由来する原理である。中世政治神学では、生身の国王は悪いことをするかもしれないが、それを議会が国王の名において軍隊を招集して生身の国王を打倒するというときに、生身の自然的身体としての国王と、国の統一を保持する政治的身体としての国王という二つが分けて観念されるようになってきた。君主が革命で倒れると、共和国としての政治的身体というのをつくった。例えば衆議院、参議院の議場構造もそういった観点から規定されている。

こうした背景に鑑みると、憲法第 50 条の解釈について、これまでの議論は期限付逮捕許諾の許可、すなわち各議院が逮捕許諾をするときにそれに期限を付すことができるかどうかということであったが、裁判所がその期限付逮捕許諾の憲法上の可否について判断することがそもそもできるのかということ自体が問題にされるべ

きであった。

(免責特権（憲法第 51 条）)

発言免責特権の趣旨は、他の国家機関からの干渉を排除するということに求められている。

参考までに、ドイツの基本法第 48 条第 2 項には、私人を念頭に置いて、議員活動に対する妨害禁止規定が設けられている。すなわち、発言によって他に法的な責任を問われないだけではなく、例えば、SNS を含め、私人からの嫌がらせを受けないことも、この条文を根拠にして対策がなされている。

発言免責特権の従来の議論は、これが絶対的なものか相対的なものか、すなわち議員個人に対して民事請求を提起できるかという話だが、平成 9 年 9 月の病院長自殺事件の最高裁判決で確立した判例理論により、議員個人に対して直接の民事責任を問うことはできない、損害賠償請求を問うことはできないとなっている。次に、議員個人ではなくて、その行為を捉えて国家賠償請求ができるのかということが問題となるが、現在の判例では、違法性の判断に際して、免責特権の趣旨に配慮して極めて厳格な解釈を行っている。特別の事情がないといけないということだが、逆に言えば、限定的であれ、議員の発言が国家賠償法上違法と判断される余地があることを認めたことになる。

しかし、ここで問題が生じる。一つは、限定的でしかないということから、救済の範囲が非常に限定されてしまう。限定した上に、議員の発言について違法であったと裁判所が公に確定しないといけない。

そこで、救済の範囲拡大、議員の代表としての政治的尊厳という二つの論拠から、適法行為から生じた特別な損害についても救済するという考え方が出てきている。元々は予防接種禍訴訟等において、予防接種という適法な行為により、重篤な後遺障がいが生じてしまった場合に国家賠償請求できないというような話から出てきた考えである。議員が適法な職務活動を行っていたにもかかわらず、何らかの個人に特別の損害が生じてしまったとき、法整備の過程で立法事実を明らかにして議論する中で、議会での発言や立法活動により特定個人が損害、損失を受けたときに、これを救済できる途を憲法としても用意すべきではないかということである。一つは、財産権に関する憲法第 29 条第 3 項の損失補償条項を準用するという考え方、もう一つは、憲法第 13 条の幸福追求権条項には、特別犠牲を強制されない権利ということを読み込むことができるとの解釈により、議員個人の発言を違法と判断しなくても、より広く個々の、国民の被った損失について救済する余地が出てくるのではないか。

(2) 国立国会図書館調査及び立法考査局政治議会調査室主任 塩田智明参考人

意見陳述の概要は以下のとおりである。

(歳費の歴史的経緯)

国会議員に歳費が支払われることの根拠は、憲法第 49 条に「両議院の議員は、法律の定めるところにより、国庫から相当額の歳費を受ける。」と規定されている。戦前の大日本帝国憲法には歳費に関する規定はなく、今の国会法に当たる法律である議院法第 19 条において、歳費について具体的に、議長は幾ら、副議長は幾ら、議員は幾らと規定されていた。

その議院法で具体的に歳費の支給対象となっていた議員は、衆議院議員全員、貴

族院議員のうち、皇族及び公侯爵であるがゆえに終身議員となった方々を除く貴族院議員である。

議院法の制定過程では、一部から、議員に歳費など支払わなくてもよいという意見があったが、伊藤博文枢密院議長は、議員をして無俸給にてその職に就かしむることは到底実行すべからざるなりと反論したとの記録が残っている。

戦前の帝国議会議員の歳費には、現在と比較して二つの特徴があった。第一に、歳費は実費弁償的な給付であると位置付けられたという点である。憲法学者美濃部達吉は、「憲法撮要」という書物の中で、歳費は生活費を支給することを目的とする俸給ではない、議会に出席するという勤務に報い、そのために失った費用を弁償する趣旨なのだと述べている。

特徴の第二は、議員の歳費年額を政府幹部の俸給と比べると著しく低かったという点である。各省次官はおろか、局長よりも安い額であった。なお、帝国議会議員には歳費以外の手当として、閉会中委員会審査雑費日額5円以下、それから、居住地から議院までの上京旅費、帰郷旅費が支払われていた。このほかに、国鉄に無賃乗車できる特権があった。

戦後、議員歳費をめぐる状況はがらりと変わった。まず、議員歳費の根拠が新憲法に規定されることとなった。これは、日本側が起草したいわゆる昭和21年2月8日案、帝国憲法改正要綱には規定がなかったものを、同月13日のGHQ草案で歳費に関する規定を書き込んできたという経緯がある。アメリカ合衆国憲法第1条第6節第1項には、上院議員及び下院議員は、法律の定めるところにより、合衆国の国庫からその職務に対する報酬を受けると規定されており、その影響を受けたものではないかとされている。

さらに、昭和21年10月に衆議院側で策定した国会法要綱には、歳費に関する規定がなかった。ところが、GHQ民政局ジャスティン・ウィリアムズ国会課長が衆議院に対する第1回指示の中で、国会議員の歳費は最高の官吏の俸給及び手当の金額よりも少なくないことを要するとあり、それが反映された規定が国会法第35条に置かれることとなった。国会議員の歳費、旅費及び手当等に関する法律では、これを受けて具体的な金額を規定したということになる。

以上のように、日本国憲法下の議員歳費は、第一に、憲法に根拠規定を有するものになったという点及び、第二に、歳費の額が政府幹部の俸給の最高額より少なくない額となったという点で戦前とは大きく様相を異にしている。

このことが歳費の法的性質に変化をもたらしたか否かについての議論を見ておくと、憲法学説上は、明治からの流れをくみ、国会議員は他に本業を有する国民が素人として参与するものとの理解を前提とした費用弁償説、それから議員職を公務たる職業と見る報酬説との対立があるが、現在では報酬説が多数のようである。

(文書通信交通滞在費)

文書通信交通滞在費については、その前身となる制度が複数存在している。

まず、特別日当であるが、これができたのは帝国議会時代であり、戦争直後の荒廃の中、地方選出議員の東京での宿泊場所の確保が困難等という理由から、政府が議員宿舎を準備するまでの間、議員一人当たり日額40円の特別手当を支給する旨の勅令が出された。この勅令は昭和21年9月に制定され、同年4月分から遡及適用された。翌年、第1回国会が召集されるとこの勅令は廃止され、今度は両院議長決定

により、額は従前と同じだが、名前を滞在雑費とし、当分の間の措置として衣替え、スタートした。

次に、通信費であるが、GHQ民政局のウィリアムズによる国会法要綱に対する第1回指示で、無料郵便の特権を議員に与えるべきだとしたことが始まりである。無料郵便の制度はアメリカ下院にある制度で、ウィリアムズは、国会の立法機能、国会議員の見解、そして投票の記録を国民や多様な団体に知らせる最も安価で効率的な手段と考えていたようである。

この考えが反映された形で、国会法第38条に、議員は、公の書類を郵送し及び公の性質を有する通信をなすため、別に定めるところにより手当を受けるとの規定が盛り込まれた。さらに、歳費法第9条に、通信費として月額125円を受けるとの規定が創設された。

（その後の改革）

新憲法下の国会では、通信費と滞在雑費が並立する形ででき、その後しばらく存続したが、昭和41年になってかなり大きな改革が行われた。

ポイントとして、①費目が必ずしも合理的でない滞在雑費を廃止すること、②議員の国政に関する調査研究活動の強化を期待して調査研究費を新設すること、③この調査研究費は課税対象とする一方、創設以来、運用上非課税とされてきた通信交通費について、改めて非課税である旨法定することの3点がある。これは、衆議院議長諮問機関、議員歳費等に関する調査会の答申に基づくものである。

続いて、昭和49年に、通信交通費と調査研究費を統合した上、名称を文書通信交通費とする改革が行われた。その額は35万円で、全額非課税とされた。その理由として、報道によれば、統合後の文書通信交通費は費用弁償の性格が強いとされたためのものである。

最後に、平成5年の改革だが、文書通信交通費を文書通信交通滞在費にするもので、滞在雑費の廃止以来、27年ぶりに滞在の文字が復活した。これは、近来、国会の開会期間が長期化すること等により東京での長期滞在がなされる傾向にあることから、その滞在についての公的助成として導入するとしたものである。この新たな助成分を加味して、支給額も、従来の文書通信交通費の額75万円から100万円に増額された。

以後、文書通信交通滞在費については、名称、額に変更はなく、現在に至っている。

（3）質疑を通じた主な議論

質疑を通じた主な議論は以下のとおりである。

◆は協議員の発言、◇は参考人の発言を示している。

- ◆ 現在、憲法制定当時には想定していないオンライン審議、あるいはSNSを活用した議員活動が広がっている。こうした新しい議員活動に係る議員特権についての見解を伺う。
- ◇ 議員活動に対する妨害禁止規定が参考になるのではないか。全国民の代表という規定だけでは社会全体からのSNS等による攻撃といったものが必ずしもカバーされていない可能性があるので、憲法又は法律で規定する方法が考えられるのではないか。

全国民の代表の性格からもおおむねこれらは基礎付けられると他国でも説明されている。ただ、ドイツでは憲法上こういった妨害禁止規定までを置いて、これを基に様々な法制化がされている。新しい技術は次々に出てくるので、一般的な規定があった方が後追いでいろいろやるよりはよいのではと考えている。元々、念頭に置かれていたのは、立候補したいと言ったら会社辞めろと言われるなどのケースがあり、これに対応するためであったが、現在ではSNS等にも適用されていると聞いている。

- ◆ 二院制で各々院の性格付けを明確にした場合、不逮捕特権、発言免責、歳費等について、院により差異が生じることは考えられるか。また、二院制を採用している他国において、院の性格付けから、不逮捕特権や発言免責、さらには歳費に差異がある国はあるのか伺う。
- ◇ 我が国は、両院共に全国民の代表としての性格を憲法上与えられているので、現行制度を前提とする限り、差は生じないだろうと考える。実際、最高裁も、地方代表的な性格を事実上持つとは言いながら、それが行き過ぎると全国民の代表の性格を損なってしまうとの判断を出しており、参議院も同じ程度に当てはまる議論だろう。

他国で二院制の在り方は様々であり、ドイツの連邦参議院では、政府代表者が各州から出てくるため、そもそも前提が違い議員特権というような話には恐らくならない。では、地方代表であればどうなのかというのは分からない。

- ◇ フランスの下院議員は直接選挙、上院議員は間接選挙だが、憲法に下院議員、上院議員の不逮捕特権を並べている。
- ◆ 地方議員の身分保障について見解を伺う。
- ◇ 国会議員とパラレルな形での憲法的保障というのは一般に地方議員にはない。ただ、地方議会だからその発言が自由でなくてよいのかということになると、歳費が全く払われず、貧乏な人は議員になるなという考え方が現在通じるとは思われないので、憲法上の保障はないが、比較法的に見た場合には、ある程度の保障は備わっている現状にあるのだろう。
- ◆ 財産の乏しい大衆層にも議員活動を可能にするための歳費受領権で、最高の官吏の俸給を下回らない報酬を出すとした考え方と、歳費とは別に議員活動を保障するための一定の費用負担についての海外の例と併せて伺う。

- ◇ ウィリアムズが国会法要綱に対して指示をしたときに初めて最高の官吏の俸給を下回らないようにした。才能があり、既得権益から自由な人物を引き付けるために必要であると、ウィリアムズはメモ書きを残している。こういうことから、一般の公務員の最高額を下回らないようにという配慮があったように思う。

文通費は、昭和 49 年に非課税を法定した通信交通費と課税とした調査研究費を統合して文書通信交通費としたときに改めてこれを非課税とし、いわゆる実費弁償的なものとはっきり位置付けた経緯がある。

アメリカの例では、議員歳費以外に、例えば下院には議員代表手当がある。選挙区と首都ワシントンとの距離に応じて異なり、秘書の人件費のほか、旅費、通信費、選挙区の事務所賃料などに議員代表手当が支給されている。上院にも、秘書・事務所費用会計ということで費用が出ている。

イギリスだと、下院では、ロンドン地域に住居を賃借する場合の住居手当など

が歳費とは別枠で出されている。あと、事務所の費用手当も別に出されている。

ドイツ、フランスにも似たような制度があると聞いている。

- ◇ 官僚の最高額より低くないというのは、少なくともそれよりは国会議員の方が上であるということがポイントになっており、国会の地位を高める視点であった。
- ◆ 立法事務費、文書通信交通滞在費のどちらも使途報告が要らない。一方、政党交付金、政党助成金は何に使ったかを報告しないといけない。立法事務費、文書通信交通滞在費も使途報告すべきか見解を伺う。
- ◇ 社会と国会を含む公的な領域と分けたときに、議員が議会活動として国政に反映させていくのに必要な費用は領収書を付けて、必要なものは、きちんと支払われるべきだと思う。ただ、新しい政党が成長しようとしているときに、ほかの既存政党が有利な立場になるようなルールが設定されていたとすれば、自分たちが選ばれ続けるために、その資金が使われることになる。実態として国会の活動に必要なものとして使われていれば何ら問題はないが、選挙活動に投入されたりして、他のあり得べき将来の候補に対して有利になるために使われる。そうならない保障、手当てがされれば、必要な額は払うべきと主張している。
- ◆ 費用弁償説によると、歳費は議員活動に必要な費用として考えられてきたが、報酬として考えられるようになった時代背景や経緯について伺う。
- ◇ かつては、土地貴族とか裕福な人たちが極めて制限された選挙で出てきた。エリートで知性や教養があって、地元の利害とかにとらわれず全国民のことを考えて判断することが成立していた時代があり、これが議会制度の最初の時期である。その後、国政が拡大して、やるべき仕事が増え、職業政治家として活動しないとやっていけなくなると、活動できるだけの基盤を整えないといけないということで、報酬として、議員が生活を送れるための費用という趣旨で支払われている。
- ◆ 滞在費は東京での長期滞在についての公的助成として導入されたが、当時既に議員宿舎があった中で、なぜ滞在費が文通費に加わったのか伺う。
- ◇ 当時の新聞を見ると、物価の高い東京都と地方との生活費の格差是正を図るとの報道がある。
- ◆ 憲法第 49 条、第 50 条及び第 51 条の議員の特典は、相互にどのような関係になっているのか伺う。
- ◇ 憲法第 50 条及び第 51 条は、近代市民革命以降の古典的な代表の理念と相添うようにして出てきた観念が、現在まで引き続いているものである。したがって、選挙区による縛りとかが強くなっても全国民の代表と呼ばれている。これに対して、第 49 条の議員歳費は、普通選挙制度が浸透してくる過程で広まってきたものであり、その本来の趣旨は、専らお金がなくても、無産階級であっても政治に発言できる、政治に参加できる、そのための制度的な手当として出てきたものである。三つ並べられているが、そこには断絶がある。
- ◆ 議員歳費の憲法上の枠について伺う。
- ◇ 歳費の上下の枠について、文献を調査すると、幾らまで上げたらよいのかという議論はなかなかない。明治時代でも、歳費の引上げに対して多過ぎる、もっと引き下げるべきという下の枠の話が出てくる。例えば、800 円で始まったものが 2,000 円になったときに、増額に反対する議員が明治憲法下で出た。そのとき、それまで歳費辞退を禁止する条項があったが、歳費引上げに反対する意見に配慮し

て、歳費辞退を可能にする法律改正が行われている。では、甚だしく金額を少なくすれば、極めて僅かな歳費になれば、政治家はほかの団体からもらうだろう。フランスの例では、役人を兼ねた人は国からもらうだろう。そうすると、金の出どころの団体や国の言いなりになるのではないか、そうした勢力からは議員は自由であるべきだということから、相当額の歳費を受けるとの趣旨の説明もある。

◆ ヨーロッパの諸国では、地方議会ではボランティアで議員が活動を行っている国であっても、国会議員は歳費で身分保障がされていることについての見解を伺う。

◇ 諸外国の議員でも、例えばイギリス上院、ドイツ上院には歳費はない。イギリス上院は、非公選制のいわゆる貴族たちで構成されており、歳費を受けなくても議員として自由に国のために発言できるという伝統的に形成されているものである。ドイツ上院は、州、地方の幹部が集まって、初めから州の利益を代弁していることが分かっているので、これに対しても歳費は支給していない。

◇ 地方議会については、その規模によってボランティア的にできるところもあり得るだろう。また、イギリスは、裁判も治安判事が無給でやっていた頃からの伝統があり、そういった伝統や規模を踏まえてボランティアに近い形でできるものもあるのかもしれないが、一定の規模になり政治が専門化し、範囲も増えてくると、政治に傾注し、専念しなければ十分な議員活動ができない。そこで、歳費を返納し、何ならゼロでもいいとなってしまうと、国政やその議会に特定の声しか上がってこないということで望ましくない。

◆ 技術の発展に伴って、オンライン審議をした場合の本人確認というのはとても難しくなってくる。議員として選ばれたからには議員の身分を守っていくことが議会制民主主義、立憲主義において、重要であると思うが見解を伺う。

◇ 選出された本人が代表としての職責を担い、だからこそ政治的尊厳を持つ。オンラインであれ何であれ、その本人が活動できる状況を備えるのが筋である。大学の意思決定などは、ほぼオンライン化されているが、決定にはやはり必要な空間というものがある。例えば、委員会での議論や資料を提示するというのはオンラインの方が優れているかもしれないが、最終的にはしかるべき手続、場というのを踏んで、そこで決定するということが必要で、議員本人が出てくるための環境をきちんと確保することが重要であると考えます。

◇ 議員の自由な発言が保障できる環境で発言をすることについて、オンラインとなったときに、画面上は一人で発言しているように見えても、例えば誰かから刃物を突き付けられて言わされているとか、秩序が保たれた場所で発言している保障があるのか、院内と同じような自由な空間で発言されているかとの確認が本人の確認と同様に重要ではないか。

Ⅲ. 各会派の意見及び意見交換の概要

令和4年1月19日（第7回）から5月18日（第12回）の協議会における各会派の意見及び協議員間の意見交換の概要は、次のとおりである。

なお、当該意見については、各党・各会派の立場と、協議員個人としての双方の立場から発言がなされた。

1. 令和4年1月19日（第7回協議会）の意見（参議院の在り方について）

（1）各会派から示された意見の概要

参議院の在り方について各会派から示された意見の概要は以下のとおりである。

◇**自民** 参議院の在り方については、両院の長所をいかし、相互に補い合う慎重な国会審議こそが二院制を採用した理由であり、衆議院が政権選択の院とすれば、参議院には地域・地方のほか、従来国政に届きにくかった女性や障がい者など様々な民意の反映や長期的視点が必要であり、多数決にはなじまないような専門的、技術的なテーマの審査や政策評価といったものが期待されているという意見があった。また、そうした参議院に求められている機能を実現できる選挙制度を考えるべきという趣旨の意見も多かったと思う。

政権選択の衆議院に対し、参議院は多様な民意を国政に反映させる院であると捉え、職域代表と地域代表という現行の仕組みを大切にすべきであり、地域の民意は都道府県単位で集約するのが最も合理的であると考えている。そうした観点から、当初やむを得ず導入した4県2合区について会派で検証したところ、合区となった県では、投票率の低下や無効投票、白紙投票の増加など様々な弊害が明らかになった。全国知事会を始めとする地方六団体も同様の弊害を指摘し、合区の解消を強く求める決議が座長宛てに提出された。また、党の憲法改正4項目の一つで合区の解消を掲げており、合区の解消を図っていくべきと考えている。

他方、令和2年最高裁判決では、国会における一票の較差の是正を指向する姿勢が失われてはいないこと等を理由に合憲判決が得られたことを考えれば、投票価値の平等についても、不退転の決意で追求していかなければならないと考えている。

◇**立憲** 会派の基本的な考え方を述べたい。第一に、良識の府の在り方について、財務省の公文書改ざんは参議院の国政調査権の発動を妨害したものであり、平成30年7月31日の衆議院議長談話「今国会を振り返っての所感」に相当する院としての見解を表明すべきである。法の支配に基づく議会制民主主義を守るため、政府が重要な法令解釈の変更を行う場合には、事前に文書を作成し、所管の委員会等に提出することにはしてはいかんか。

第二に、二院制の下での参議院独自の役割と選挙制度改革について、地方の声を国政に反映させるためには、都道府県単位の選挙区から少なくとも1名の選出が必要であり、地方の問題への対処が参議院独自の役割と位置付けられるのではないかな。また、そうした役割を発揮するため国会法等の改正を行い、合区制度は廃止すべきと考える。

第三に、決算、行政監視等、参議院の既存の役割の発展と不断の検証を行うとともに、衆議院の約半分の定数で同数の議案を処理することを踏まえ、効率化を検討すべきではないか。

第四に、議員の身分保障について、全国民を代表する国会議員がその職責を十全に全うするために必要な身分保障に関し、ポピュリズムを排して冷静な検討を行うべきではないか。

今夏、参議院選挙が行われるという状況において、参議院の在り方と選挙制度について参考人から様々な意見を聴取した。特定枠については、導入された当初とは考え方が変わり、参考人からは新たな国政への参画の仕方としてプラスに評価するという意見も頂いた。一方党内では、前回の選挙制度改革をめぐり混乱が生じたと捉える議員もいる。改革協議会として前回の総括がされないままでいいのか考える必要があり、改革協議会として特定枠の位置付けを整理することも大事である。

◇**公明** 令和元年参議院選挙について、令和2年最高裁判決は、「立法府の検討過程において較差の是正を指向する姿勢が失われるに至ったと断ずることはできない」等を理由に合憲と判断しており、参議院として更なる議論を進めていかなければならないと考えている。平成30年の公職選挙法改正に対する附帯決議には、「憲法の趣旨にのっとり、参議院の役割及び在り方を踏まえ引き続き検討を行うこと」とあり、これまでの参考人質疑を踏まえ、選挙制度専門委員会を設置して議論を加速すべきである。

憲法の要請する投票価値の平等は、民主主義における参議院の役割を支える重要な基盤であるが、その一方で、地方の声がないがしろにされてはいけない。一票の較差の縮小と地域代表的な役割を両立することが大切である。我が党としては、全国11ブロックの大選挙区制が適当であると従来から申し上げているが、これは複数の参考人からも賛同する意見が示されたと認識している。

選挙区の地域代表的な性格から、都道府県から少なくとも1名の議員を選出するという考えは理解できる。投票価値の平等を重視した場合、3年ごとに都道府県から1名の議員を選出するのは実質的に難しくなる。一方、合区の解消だけを念頭に憲法改正の議論が進むのは性急であると思う。

平成30年の公職選挙法改正に対する附帯決議は、経費節減についても、「必要かつ十分な検討を行うこと」としており、改革協議会で議論すべきと考えている。

参議院としての独自性を発揮するため、オンライン審議を含むデジタル化とペーパーレス化、脱炭素社会のグリーン化、委員会・調査会等の再編・充実、ジェンダーの平等、議員外交の見直しを議論すべきと考えている。オンライン審議は、改革協議会でも先日の参考人質疑で試行することができたが、オミクロン株が急速に拡大する中、技術的な点のみならず法的な観点からも、国会の機能をどのように維持するか真剣に検討しなければならないと思う。

◇**民主** 座長から示された検討項目案の主なものは、「委員会・調査会等の整理再編、活性化等」、「行政監視機能の更なる充実」、「デジタル化、オンライン審議」、「働き方改革、女性活躍推進の方策」の四つだったと思う。また、参議院の在り方について参考人から意見を聴取したが、共通しているのは、衆議院の優越は、内閣総理大臣の指名、条約、予算であり、予算関連法案と人事案件は両院で対等であ

ること、強い参議院との指摘があることである。

これを解決するための方向性は二つあると思う。一つは、二院制の特徴であるが、政権の独裁を防ぎ、多様化する価値観を重視する点にある。強い権限を持った参議院であるならば定数増が必要であり、多くの参考人が述べていたと思う。選挙制度との関係では、選挙区の定数増につながると思う。

もう一つは、衆議院との役割分業であり、衆議院に対して参議院が優越する事項を決めることである。例えば、専門的・長期的な検討が必要な内容で、多数決原理に適さないものがある場合、参議院が優越する事項として定めることができるのではないかな。選挙制度との関係では、比例区重視や間接選挙という考え方ににつながると思う。

議論の前提として、どちらにかじを切るのか方向性を決めなければ、選挙制度や定数の話はできないし、四つの項目もどのように議論するか前提が必要ではないか。方向性を決めずに議論を進めれば、次の参議院選挙で司法から違憲状態を突きつけられる可能性は極めて高いのではないかな。まずは方向性を決め、それに沿った選挙制度を考えるべきである。

◇**維新** 我が国は少子高齢化と人口減少が進み、消費税や社会保険料の引き上げにより国民の負担は増えている。コロナ禍で財政状況が厳しい中、議員自らが「身を切る改革」として議員定数を減らす必要があり、少なくとも戻すべきとして、前国会、民主と共同で議員定数6減法案を提出した。

選挙制度について、投票価値の平等は憲法上の要請であり、平成24年最高裁判決以降、参議院選挙制度に対する司法の判断は厳しくなっている。我が党は、道州制を含む統治機構改革を憲法に反映させること、投票価値の平等を踏まえつつ、各地域の民意を反映させることの2点を主張している。具体的には全国を11選挙区にする案を提示している。議員は全国民の代表であって都道府県の代表ではなく、地方を中心に人口減少が進んでいるため、都道府県単位を続けていくと一票の較差をさらに拡大させることになる。都道府県単位の民意の集約に意義があるというだけでは、一票の較差を正当化できない。

参議院の在り方について、これまでも衆議院のカーボンコピーとやゆされ、在り方そのものが問われてきた。我が党は将来的に一院制を目指しているが、それまでは参議院としての役割を発揮し、国民の負託に応えていくべきであると考えている。そのためには、議員立法を議員同士が議論し、結論を出す場を設けるべきである。具体的には、3調査会に代わり、議員立法を議論する委員会を設置し、国民に見える形で議員同士の真剣な議論を行っていくべきである。

衆参両院の「身を切る改革」について、国会運営は全て国民の税金で賄われており、経費を全て見直し、非効率なものや時代に合わないものは躊躇なく削減して、国民が納得できるものにしなければならない。1日6千円の委員長手当の廃止や公用車の削減のほか、文書通信交通滞在費の使途公開と残額の国庫返納は早急に実施すべきである。コロナ禍で国民の生活が苦しい状況にある中、議員こそ「身を切る改革」を実行して、国民と共にコロナ禍を乗り越えていく姿勢を示さなければならない。

◇**共産** 参議院選挙における一票の較差の推移について、千葉参考人から重要な指摘があった。価値観の多様化によって自分の意見が反映されているかという意識

が強まり、正当性が厳しく見られるようになっていく。平成 24 年頃から衆参ともに最高裁判決が厳しくなっており、更に厳しい意見が見込まれる。参議院を「地方の府」と位置付けるとの意見もあったが、多くの参考人から、国会議員は国民の代表であり、憲法はそれを許容しないとの指摘があった。参議院議員は、地域の代表ではなく、地域代表的性質と地方の事情に詳しい人との認識も紹介された。また、米独との比較で地域代表とすることの疑義が生じるとの意見があった。二院制の特質を踏まえた上で、都道府県にとどまらない多様な民意を反映できるよう、参議院の在り方を検討する必要がある。参議院では、質疑時間や特別委員等の割当てが小会派にも配分されているが、更に進めるべきである。請願審査も大事であり、多様な民意を反映させる手段として重要な役割を果たしている。会期末に行っている請願審査を会期の途中に行うこととし、請願結果の理由を伝えたり、紹介者から趣旨説明を聴取したりするなど運用の改善が必要である。参議院議員の任期が 6 年間と安定的であるという特性もいかすべきである。ODA や行政監視は重要なものである。衆議院の予算委員会では政府に資料を出させることができなかったところ、参議院の予算委員会では実行できたこともある。これも参議院の行政監視機能の効果だと思うが、国民に認識されていないところがある。与党の合意が得られなければ、必要な資料が出てこないことも問題である。フランスの強制調査権のように、与野党が一緒になって行使できる一定の資料調査権の強化の提案もあり、具体的な検討が必要だと思う。

◇**沖縄** 参議院の在り方について参考人から意見を聴取したが、いかにして多様な民意を反映させるか、選挙制度や審議の在り方が大事であると思う。我が会派としては、小会派への質疑時間等の割当てと委員の権利剥奪に際しての特別多数議決の二つについて、多様な意見を反映するために再度要望したい。通常国会における政府四演説に対する代表質問と、所属委員会における議案について本会議で討論が行われる際は、小会派への割当てを検討してもらいたい。また、委員会運営において委員の権利を制限、剥奪して議案を採決する際は特別多数とすること、各会派提出法案の審議については英国議會をモデルに新たな制度を導入すべきである。結論のいかに関わらず、強行採決はふさわしくないものであり、委員会の動議は提出者 1 名、賛成者 1 名で成立するが、委員の権利剥奪に際しての採決は特別多数とすべきである。そうすることが参議院の在り方としてふさわしいと思うので、是非議論してほしい。

◇**れ新** これまで参議院の在り方や障がい者が政治に参加しようとした際のバリアについて、当事者の立場から意見を申し上げてきた。障害者差別解消法の施行後 5 年が経過するが、まだまだ理解が浸透しているとは言えない状況であり、バリアフリーや差別に係る課題は山積している。特に障がい者の政治参加については最も対応が遅れており、ないがしろにされている。私自身、特定枠を利用しなければ議員になることはできなかった。参議院の多様な民意の反映のため、障がい者やマイノリティと言われる方々のためにも特定枠については引き続き議論すべきである。障がい者は投票時のバリアによって政治に参加できない状況である。投票所の段差や手話通訳者の不在、コミュニケーション支援の点では代筆、代読ができず、投票できずに帰される方もいる。障がい者施設にいる方には投票の機会があるとのことだが、総務省の通知では原則 50 人以上の障がい者施設に限定さ

れているので、必ずしも投票する権利が保障されているわけではなく、多くの貴重な一票が奪われている。障がい者が政治参加しやすい仕組みを議論してほしい。

我が会派としては、合区を解消し、一票の較差を是正するため、定数増を含めて見直すべきと考える。特定枠を増やし、多様な民意を反映するためにも比例区の定数増も検討すべきである。会議のリモート開催も検討すべきである。

◇**碧水** 参議院として多様な民意を反映させることが大事である。地方代表、特に地方の潜在的な力を強めるため具体的な課題が3点ある。1点目は、参議院議員と首長の兼職を認めること、2点目は、議員定数に地方自治体の首長、議会からの推薦枠を設定すること、3点目は、地方の声を反映させるため、地方創生関係のものを参議院先議とすることである。また、意見書への対応や意見聴取の充実も地方代表の性格を強めるものである。

主権者教育機能の充実も大事である。選挙権を有しない18歳未満を対象に子ども国会を積極的に活用し、新型コロナウイルス感染症対策等の社会的なテーマを設定して議論してもらったり、総合的な学習の時間との連携を画策したりすることも考えられるのではないかな。

◇**みん** 度々指摘があったが、リモート化が喫緊の課題であると思う。オミクロン株の感染が爆発的に広がっており、本来議運で扱う案件だと思うものの、発言の機会がないためこの場で述べるが、リモート化が進まないのであれば、国会にPCR検査の体制を整備してほしい。クラスターが発生してからでは手遅れであり、国会として議論しなくてもよいという状況ではない。是非検討してほしい。

かつて改革協議会は、河野謙三議長のとくに参議院の独自性として党議拘束を緩和することから始まったと理解している。憲法第43条は、国会議員は全国民を代表するとあり、特定の誰かの代理人とはしていない。これは近代議会の根本原理である。政党の統治を定める法はないものの、政党中心の選挙制度、政党交付金制度があり、これは全国民を代表することと矛盾しているが、これまで議論されてこなかった。参議院として独自性を発揮するためには、近代議会の根本原理に立ち返り、党議拘束について真剣に議論すべきである。昨日、衆参両院議長出席の下、皇室典範に係る政府案を聴取したが、このような議論はこれからも出てくると思う。議員一人一人の思想・信念が問われている。憲法改正の発議権についても議員個人が有しているものである。そうしたことに鑑みると、党議拘束の問題と密接に関係している。

選挙で選ばれた議員が国民主権を全うするためにも、住んでいる地域によって差別があってはならない。過疎地域については、各政党において名簿を手厚くすることも考えられる。千葉参考人の説明は説得力があったが、日本は連邦制ではなく、中央集権型となっており、世界一大きな政府である。全国集計の比例代表制とした上で、選挙区の大きさを問わない枠組みを作ればよい。小党が分立する懸念があるとの指摘もあるが、得票率2パーセントという要件があり、実際そうした状況は生じていない。

(2) 意見交換の概要

各会派から示された意見を踏まえた意見交換の概要は以下のとおりである。

◇ 参議院選挙が迫っている。令和2年最高裁判決を見ても、国会の姿勢が問われ

ている。いろいろなテーマがあって話し合うのは理解しているが、参議院選挙まで時間の制約がある中、選挙制度専門委員会を設置し、議論を深めることが重要であると思う。各会派の理解を改めて願います。

- ◇ そもそも参議院の在り方を議論せずに、その時々都合で選挙制度を変えても仕方がない。我が会派から合区の解消を提案したが、複数の会派から同様の提案があった。改めて経緯は述べないが、合区という制度自体が不本意な形で決まった経緯がある。特定枠については、当初、我々が想定しなかった形でいわ新選組が活用したことにより、非常に貴重な議論ができています。他の協議員からも指摘があったが、参議院の在り方について、もう少し議論を深めるべきである。時間がないからといって性急に議論を進め、うまくいかなかったから合区を解消するというのも、なかなか理解が得られない。結論を出すのは難しいが、地域代表的な性格の選挙区選出議員と職域代表の比例区選出議員との協働で議論を深めるとの立場だが、もう少し議論を深めたい。
- ◇ 前回の選挙制度改革のとき専門委員会の委員として議論に参加した。参考人の意見を分析してまとめたが、改革協議会で参議院の在り方の方向性が示されないまま設置しても同じことの繰り返しになる。議論を聞いていると、一票の較差を是正するには、比例区とした方がよいという意見が多いように思う。参議院の在り方の議論をもう少し続けた方がよいと思う。
- ◇ 合区がよくないという共通の認識がある。合区を解消する上で都道府県から少なくとも一人とするのか、ブロック別とするのか、見解の違いがある。いろいろな意見があるが、その根幹に参議院の在り方の議論がある。前回の選挙制度改革では、その点をおざなりにした結果、あのようなことになったのだと思う。中北参考人からは、参議院を「地方の府」と位置付けることの意見があったが、千葉参考人を含むその他の参考人からは、なかなか難しいのではないかと意見があった。参議院の選挙制度は、地域代表的な性格を有してはいるものの、地域の代表ではないとの指摘もあったと思う。「地方の府」との意見を述べていた会派から、どのように受け止めているか聴きたい。
- ◇ 多様な民意の反映については合意が得られるのではないかと。コンセンサスの取り方、意見の吸い上げ方の問題だと思う。職域代表に対しての地域の代表という考え方は合理的であると思う。現行制度の仕組みをしっかりといかした上で、どのように追加して民意を吸い上げていくかということだと思う。平成30年の公職選挙法改正で特定枠を導入したが、一票の較差を是正するための技術的な問題もあるが、「地域」という考え方を重視し、都道府県単位の選挙区を維持すべきだと思う。
- ◇ 各会派に確認したいが、以前の改革協議会において、合区と特定枠が導入されたが、特定枠に対する当初の評価は変わり、合区は皆がおかしいと思っている。地域代表的な性格については、コロナ禍において、まん延防止等重点措置の判断を都道府県に委ねていることから、都道府県というアイデンティティが国民の意識としてあり、合区はおかしいと多くの国民が思っている。今後、人口減少が続く地域では、次は自分のところが合区の対象となるのではないかと思っているのではないかと。私も都道府県単位の重要性は認識しており、尊重すべきであると思う。参考人から様々な意見が述べられたが、参議院としてのどのような考え方

に立って解決していくのか、そのための議論をするのがこの場の役割だと思う。

併せて示された合区及び特定枠に対する評価に係る意見表明の概要は以下のとおりである。

- ◇ 長い歴史の中で各会派が真剣に一票の較差の是正について議論してきた。我が会派としては、都道府県のアイデンティティを尊重する一方で、全国比例との2本立てが参議院の独自性の発揮の由来であることも踏まえなければならない。都道府県については、中央集権的な明治時代と現代とでは重みが違うと思う。現代の知事の方がイニシアチブを取り、独自性も強まっていると思う。都道府県単位の選挙区を維持したいと思っているが、投票価値との調和で極めて厳しい選択を迫られた。4県2合区への公職選挙法改正に携わったが、他にも大きな合区案もあったが小規模にとどめた。ただ、合区により投票率の低下という弊害が生じた。人口の較差によって弊害を受けた選挙区、不利な地域の民意の多様性を反映させるため少数意見をくみ上げる特定枠を導入したという解釈であった。また、障がいや難病などにより通常の手段での立候補が難しい方にも選挙に出ていただけるよう、特定枠を考えたのではないか。当時は批判いただいたが、参考人からも一定の評価をいただいております、議論を深めてほしい。もう一つ、沖縄県については県単位の選挙区を維持すべきと思う。九州・沖縄ブロックという形になると、沖縄県固有の代表を出せなくなるのではないかと。多様な民意を反映させる観点から望ましくないと思うので、沖縄の風に意見を聴いてみたい。
- ◇ 都道府県単位の選挙区から少なくとも1名の選出が必要である。参議院として国会法等を改正し、合区を解消すべきである。特定枠については、会派内で議論していないが、当初考えていたものと違って、れいわ新選組が評価すべき対応を取った。評価される制度ではないかと思うが、活用は各党の判断である。制度をどのように維持するか、違う形とするのかは議論すべきである。
- ◇ 地域代表的な性格と一票の較差の是正をいかに調和させるかという点を重視している。現在の合区は特定の地域にのみ適用されており、不公平との声がある。特定枠については、党として活用していないため、個人的な意見であるが、制度の導入前と後で全く評価が変わっている。参議院として多様な民意を反映することができるのと積極的に受け止めることができる。一方で制度が複雑になっていることは否めない。
- ◇ 前々回の選挙制度改革では、11合区案や都道府県選挙区を維持する案など様々検討したが、最終的に現在の4県2合区にとどまった。特定枠については、今になって制度が評価されてきたと思う。参議院選挙は、全国比例と選挙区の2本立てであり、それぞれに定数があることに無理がある。都道府県にこだわらないとの意見もあり、その部分の在り方を議論しないことには解が見つからないと思う。できれば合区も特定枠もなくすべきと考える。
- ◇ 合区は一票の較差の是正のためにはやむを得ないと思う。我が党は憲法を改正し、統治機構改革として道州制を導入すべきと考えている。これからの時代、東京一極集中が進み、47都道府県間の人口の較差は大きくなり、都道府県が全てを賄うのは今の時代に合うのか。東京一極集中は解決できない。もう少し広い地域で捉え、地方に権限を委譲していく必要がある。そもそも道州制の導入を主張す

る我が党としては、合区による一票の較差の是正はやむを得ないと考えている。特定枠については、合区ができたことによる対象選挙区の議員の救済策だと批判したが、れいわ新選組の活用の仕方は一つの成果である。特定枠への賛否の表明は控えたい。

- ◇ 合区は特定の地域にのみ適用されており、不公平との声がある。我が党は、合区を解消するため、全国ブロックの比例代表制を導入すべきと考えている。問題だと思うのは、拘束名簿式を導入する際も非拘束名簿式を導入する際も、「民意の多様化」という同じ理由に基づいていたことである。結局のところ、特定枠については、制度そのものの難しさもあるが、当初は党利党略の制度であると批判したが、れいわ新選組が制度を活用していることを批判するものではない。制度そのものに対する評価と、制度の導入の仕方の評価は分けて考えるべきである。
- ◇ 前回、一票の較差を是正するための方策として、6年に1度の選挙となってしまうが、選挙区の定数を奇数とすることも考えられるのではないかと申し上げた。日本全体として人口が一極集中しているが、今日ではそれが産業育成につながらず、豊かさからも離れている。また、東京周辺でも過疎化が始まっている地域がある。東京が人口のブラックホールになっており、日本全体として埋没が続いている。地方が大切にされていることが実感できることが大事である。歴史ある都道府県の形と地域固有の文化は守られるべきであり、そうしたことが求められる時代だと思う。その上で一票の較差を2倍以内とするためには、どのように是正するのか考えたとき、前回、定数を奇数とすることも考えられるのではないかと申し上げた。沖縄の想いを国政に伝えたいとの考えは同じである。

れいわ新選組が特定枠を活用したことは大変よいことだと思う。国会改革の観点からも障がい者を有する議員への対応としてスロープの整備や福祉車両の導入など様々できることを示した。このような活用の仕方をきちんと理解した上で制度の改革を考えるべきである。
- ◇ 一票の較差を是正するためにも合区は解消した方がよい。本来は、特定枠でなくても障がい者が議員に当選できる選挙制度の在り方を検討すべきである。現時点では、特定枠を活用することでしか障がい者の民意を国会に反映させることができない。国民の間の政治格差が続き、差別解消が進まないため、障がい者やマイノリティと言われる方々が政治に参加できるよう、各党は仕組みを考えてほしい。
- ◇ 都道府県を一つの単位として考えることは大事なことである。私自身、知事を務めてきたが、選挙制度を考える上で、災害や農林水産業などの問題が考慮に入っていない。また、合区の対象となっている徳島県や鳥取県を始め、若い人が参議院選挙に関心を持たなくなっており、政治参加が遠くなっている。例えば、面積に応じて議員を選出するという考え方もあるのではないか。人口減少が続く我が国がこの先40年、50年と国家として国土を保全していくことを考えると、合区を解消することが理にかなっていると思う。特定枠については、多様な民意を反映させることができ、れいわ新選組が前例のない挑戦をしていることも踏まえ、制度に賛意を表したい。
- ◇ 道州制の導入を支持する立場であるので、合区は解消するのではなく、むしろ進めるべきであると考えている。選挙区ごとに当選者を決めるのではなく、全国

集計の比例代表制、あるいは地域ごとのブロック制とすべきである。拘束名簿式とするか、非拘束名簿式とするか、候補者の優先順位は各政党の判断で決めればよい。各政党があらかじめ届け出たルールに従って当選者を決定すればよい。一方で政党に属さない無所属の枠も設けておく必要があると思う。

2. 令和4年1月28日（第8回協議会）の意見（参議院の在り方について）

（1）これまでの意見交換を踏まえた主な論点の提示

座長から、私的な論点整理として、1月19日までの意見交換を踏まえた主な論点が、以下のとおり示された。

「参議院の在り方（権威を高めるための取組）」として、多様な民意の反映には請願審査の充実が重要ではないかとの意見のほか、様々な意見が述べられた。また、「地方代表的な性格」についても議論を深めるべきでないかとの意見があった。地域の民意の集約・反映、地方の問題への対処について、全国民の代表を前提とする立場から、道州制やブロック単位での地域の声の反映が適当ではないかとする意見、地域の声の反映には都道府県単位が重要だとする意見など隔たりがあった。「参議院の独自性の発揮」という点では、決算審議等の発展、不断の検証、衆議院の半数の議員数で同様の議案を処理するための効率化の検討の必要性、衆参両院間の役割分担の明確化、参議院議員の安定した任期の特性をいかした審議などの指摘があった。「国政調査権の尊重・強化」という点では、良識の府として見解を表明することの必要性、重要な法令解釈の変更に際しての政府から所管の委員会等への文書提出による説明の強化、政府から必要な情報提供を受けるための資料調査権の強化といった意見があった。

「参議院議員選挙制度の在り方」として、「投票価値の平等」を重視すべき、「地域代表」という性格を重視すべき、「ブロック制」を導入すべきという考え方があった。また、「合区の在り方」、「特定枠の在り方」については、前回の改革協議会で全会派から意見を頂いたが、多様な政治参加ができるとして、特定枠を評価する意見が多かったと思う。「議員定数の見直し」については、削減すべきという意見から、増やしてもよいのではないかという意見もあった。

その他、「検討項目案の具体的検討」として、「委員会・調査会の整理再編・充実」、「行政監視機能の更なる充実」、参議院の「デジタル化、オンライン審議」があるのではないか。

（2）意見交換の概要

参議院の在り方についての意見交換の概要は以下のとおりである。

- ◇ 両院の役割分担として、衆議院が政権選択の院であるのに対し、参議院は多様な民意を反映させる院であると捉えることが適当ではないか。その上で、どのようにして多様な民意を吸い上げるかという点については、職域単位と地域単位という現行の枠組みを大切にすべきと述べた。全国比例の特定枠も、そうしたことを補完する機能を果たしていると理解している。地域単位での民意の集約については、歴史的・政治経済的・文化的な観点、住民のアイデンティティを踏まえる

と、都道府県単位が最も合理的と考えている。そうした観点から、一票の較差を是正するためにやむを得ず導入した４県２合区については、様々な弊害の指摘がされており、地方自治体等からも解消を強く求める声が上がっていることを踏まえると、是非とも解消すべきである。一方で単に合区を解消すればよいというわけではなく、司法から投票価値の平等と調和させなければならないと強く指摘されていることも忘れてはならない。夏の参議院選挙が近づく中、具体的な選挙制度について精力的に検討を進める必要があると考えており、前回、専門委員会を設置したらどうかと提案した。

選挙制度以外にも検討を進めるべきテーマがあることは認識している。参議院の在り方のほか、「検討項目案の具体的検討」も重要な課題だと思っており、優先的に取り組むものとして、「デジタル化、オンライン審議」がある。現在、国を挙げてデジタル化に取り組んでいる最中であるが、当然国会としても率先して取り組むべき課題であり、参議院全体の効率的な運営にも資するものである。オンライン審議は本人確認の問題もあるが、一方でコロナ禍において注目される渦中のテーマでもある。今後、感染症対策の一環として法的・技術的観点を含めて検討してはいかかがか。

- ◇ 前回の選挙制度改革の経緯があり、現在の改革協議会が開会されるまでに相当手間取った。前回の進め方には反省すべき点があり、選挙制度専門委員会の議論に出てこなかった案で乱暴に一方的に決めてしまった。批判が多かったにもかかわらず導入しておいて、すぐに合区の解消という意見が出てくるのはいかなものか。参議院の在り方についていろいろと議論はあるが、一定の方向性を決めた上で選挙制度の議論を進めなければ、前回と同じでつを踏むことになる。国民からの異論があるので合区をやめたということになる。まずは、このことを強く申し上げておく。

その上で、参議院の在り方について検討を求めてきたのは、平成 29 年最高裁判決で示された基本の法理を基にしている。その一部を読み上げると、「二院制の下での参議院の在り方や役割を踏まえ、参議院議員につき衆議院議員とは異なる選挙制度を採用し、国民各層の多様な意見を反映させて、参議院に衆議院と異なる独自の機能を発揮させようとする 것도、選挙制度の仕組みを定めるに当たって国会に委ねられた裁量権の合理的行使として是認し得るものと考えられる。」としている。つまり、どのような在り方に基づいて、それを機能させるための選挙制度を参議院として決めるかは、我々の裁量権ということを経最高裁は認めている。続けて、「具体的な選挙制度の仕組みを決定するに当たり、一定の地域の住民の意思を集約的に反映させるという意義ないし機能を加味する観点から、政治的に一つのまとまりを有する単位である都道府県の意義や実体等を一つの要素として考慮すること自体が否定されるべきものとはいえず、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、このような要素を踏まえた選挙制度を構築することが直ちに国会の合理的な裁量を超えるものとは解されない。」としている。我が会派としてはこの基本の法理に沿って、比例区選出議員と選挙区選出議員との協働で参議院の機能をしっかりと定め、我々の責任を果たしていくとの考えである。選挙制度は参議院の在り方に伴うものであり、参議院の在り方を実現するものとなるので、参議院の在り方の議論をもう少し重ねて一定の方向性を決める必要が

ある。現時点で選挙制度専門委員会を設置しても、その点がはっきりしないと、結局は前回と同じでつを踏むのではないか。

オンライン審議は、先ほどの参考人質疑で本人確認の重要性やその難しさについて問題提起した。オンライン化できるものは当然進めるべきだが、一方で参考人から指摘のあった問題や、本当に本人の意思かどうかの確認など、技術の発達により容易にいろいろなことができてしまうことを踏まえて、慎重に検討されるべきである。

- ◇ 危惧する点として、衆参両院間の役割分担の明確化という論点がある。参議院の在り方の延長線上に選挙制度が見えてくるという議論があるが、衆議院でも衆議院の在り方を考えていて受皿があるのか。特に衆議院は、アダムズ方式という政治的に難しい選挙制度をこれから乗り越えようとしているところだが、衆議院の在り方の延長線上に選挙制度があると捉えているのか、座長の認識を伺いたい。

合区の解消をめぐっては、選挙制度について様々な考え方や意見があった。司法の判断に対し、三権分立における国会と参議院の在り方をどこまで主張できるのか、この点を考えなければ同じことの繰り返しになる。一つは対衆議院、一つは対司法、ここを考えていかなければならない。

- ◇ 平成 30 年の公職選挙法改正に対する附帯決議にのっとり、しっかりと議論していかなければならない。選挙制度については、我々も専門委員会を設置すべきだと思っているが、一方で座長が丁寧に進めたいと引き取っていることも了承したい。今後のスケジュールの見通しが立たないところではあるが、夏には参議院選挙を迎える中、今後の改革協議会で議論をどう活性化するのか併せて示す必要があると思う。

検討項目案についても具体化していくべきだと思っている。参議院の在り方についての議論もあるが、オンライン審議は衆参共通の課題であるところ、改革協議会の参考人質疑においてハイブリッド型で試行した経験もあるので、何が課題であるかを含めて議論を進める必要がある。経費節減についても、前回述べたとおりである。

- ◇ 各会派代表者懇談会において、議長がとりわけ選挙制度について発言したことに対して、まずは参議院の在り方を議論すべきという話になったと認識している。各会派の意見を聴いていると、壮大な話であり、常識的に考えて会期末の 6 月 15 日までに一体何ができるのかと思う。壮大な話は最大で 3 年掛かりだと思う。会期末の 6 月 15 日までに議長の思いをくみながら、参議院の在り方をどこまで議論するのか、今後のスケジュールという話もあったが論点を絞らないといけない。更に言うと、3 年掛かりで行う壮大な話は、次に引き継ぐ覚悟でやらないといけない。その場合、各会派の意見について、何をどこまで行うかということを第一に決めないといけない。「デジタル化、オンライン審議」については、議運理事会でも議論されているのではないか。改革協議会では、期限を決めた上でどこまで行うかについて決めるべきではないか。

- ◇ 憲法にもあるが、参議院が全国民の代表であることと投票価値の平等は保たれなくてはならない。改革協議会の議論を聴いていると、合区の解消について強く意見を述べている会派もあり、そちらの方向に進めたいのではと感じている。現在の都道府県には、人口 1,000 万人超の東京都と 50 万人を切るか切らないかの県

とがあり、これは政治の怠慢だと思っている。50 万人というと大阪府東大阪市の人口と余り変わらない。そうした地域が他の都道府県と同等のフルスペックな行政組織を維持するのは難しいところがあり、これからの日本の在り方としては道州制を導入すべきである。国は、外交、防衛、通貨、社会保障などを担い、地方にできることは権限と財源を移譲するという考えが大事である。

オンライン審議については、2 年前に議運理事会でも議論になり、英国議会がオンライン審議を行っていたので勉強したことがあるので、是非しっかり検討すべきだと思う。

選挙制度については、専門委員会を設置すべきという意見もあるが、まずはどのようなスケジュールとするのか検討する必要があるのではないかな。

- ◇ 参議院の在り方と選挙制度について、全国民の代表である参議院としての正統性を考えたときに、投票価値の平等は極めて大事なことである。地域代表的とは地域の事情に通じた人という趣旨であるとの立法当時の答弁の紹介もあったが、都道府県では集約できないような、都道府県の中にも都市部や山間部があることを踏まえ、ブロックごとの比例というものを提案した。

これまで何度も改革協議会で議論してきて、確かに個々の考え方にかい離があるまま制度設計をしても結局最後はうまくいかないということを繰り返してきた。個々に隔たりがあるまま制度を議論するのは難しいが、夏には参議院選挙がある。周知期間を考えると制度を変えるのは厳しいと思うが、現行制度のままでいくのかははっきりしていない。明確にいつどのような形で進めていくのか検討する必要がある。少なくとも前回の公職選挙法改正の際、次回に向けてと言っているわけであり、考えていく必要がある。

検討項目案について、「行政監視機能の更なる充実」は、大いに議論をしていくべきだと思う。「デジタル化、オンライン審議」は、参考人質疑でも議論があったが、審議は実際の現場でやるべきである。委員会では、答弁に問題があるなど様々なことで審議が中断することもあるが、オンライン審議で対応することができるのか。オンラインの画面の向こう側で脅されているかもしれないという意見があったが、反対に支持者を集めてその前で参加している場合、パフォーマンスになっているところで、きちんとした議論ができるのかという問題もある。参考人の意見を聴くとき、特に遠方の参考人の場合には有効な面もあると思うが、議事録としてどう整理するかの議論などはないか。

- ◇ 少数会派への対応として、既に各委員会の時間配分で配慮いただいているが、本会議では質疑ができず、地元ではどうして質疑に立たないのか尋ねられることがある。そうした点を議論してほしい。地方の代表との意味合いはかなり意識している。最高裁判決も当初は随分地方代表的性格を認めて、なかなか憲法違反とは言わなかったが、途中から投票価値の平等との指摘が出てきた。投票価値の平等という問題にかじを切ったときの地方の代表との関係は難しい。地方のことを知っている方という答弁の紹介があったが、地方の話が出てくることによって全体として全国民の代表的な認識を広げていくことができるのではないかな。合区については、我が会派からは定数を奇数とする提案もしたが、そうしたことも含めて、もっと柔軟に対応できるのではないかな。オンライン審議については、遠隔地だけでなく議員も多様化しており、現場の問題だけではなく、もう少しやり様は

ないかと考えている。

- ◇ 地方代表的な性格は大変重要である。多様な民意の反映、また一票の較差は重要だが、我が国の広い国土をどのように保全するのかという問題や、災害が増える中で地域を維持すること、人が生活し、国家として発展していく条件作りは、大変重要だと思っている。私自身は地方自治の経験から、道州制では国土を守り切れないと感じている。地方の問題への対処という点で合区の解消は大事である。前回も述べたが、若い人が政治から離れており、どのように政治に関心を持ってもらい担い手になってもらうか、参議院独自の工夫をしていくことも大事である。
- ◇ 昔から国会議員は健常者の方が多く、その中で障がい者や様々なマイノリティと言われる方々の声は届きにくい。私は特定枠を利用して議員になったが、現在の特定枠制度のままでは、障がい者と健常者の格差や障がい者に対する差別はなくなる。障がい者やマイノリティと言われる方々の声をどのように国会に反映させていくのか。政府は女性議員を増やす取組として令和2年の第5次男女共同参画基本計画において、政府として女性候補者の割合を35パーセントにするという目標を掲げている。しかし、障がい者の政治参加については、そもそも社会参加すら十分に進まない中で、国は法律に基づいた具体的な数値目標を示してこなかったことが、障がい者を政治の場から排除してきた原因であると思う。障がい者の政治参加を国として推進していくためにも、数値目標を障害者基本計画等に明記することを参議院として政府に要望してもらいたい。

リモート審議については、本人確認が重要な課題であると思っている。一方で、障がい者は様々な障がいによる体調の変化などで、発言はできても身体的に参加できないことや、現在のオミクロン株の感染拡大の問題、医療的考慮の必要性などがある。リモートによる参加をどのように取り入れていくのか、障がい者の立場からは、合理的配慮も含めた新たなルールを立てながら今後検討してほしい。

- ◇ 改革協議会を通じて再認識したのは、国会議員が全国民の代表であること、つまり誰の代理人でもないということである。近代議会制の根本理念は、自らの思想と信条にのみ従って行動するという国会議員の政治道義上の至上命題であるというところに行き着く。ところが、政治改革と称して平成の初めから始まった議論は、党議拘束で規制された国会議員と全国民の代表であるという根本理念との矛盾を全く議論してこなかったため、そのつけが出てきてしまっている。多様な民意を反映させるなら、党議拘束を緩和することが求められるはずである。そもそも河野謙三議長の下、改革協議会が始まったときのメインテーマであったことを思い起こすべきである。憲法の制定過程の中で地方代表や職域代表という話が紹介されたが、それは各党のルールの中で決めればよいのであり、憲法上の理念とすべきではない。参議院が独自性を発揮すべきというのなら、良識の府という自覚があるのだから、党議拘束の緩和から始めたらよいのではないのか。憲法第43条は、「両議院は、全国民を代表する選挙された議員でこれを組織する。」としており、投票の価値の平等は全国民の代表を担保する極めて大事な民主主義の原理にほかならない。繰り返しとなるが、区割りごとに当選人を決めるからおかしくなるのであって、集計の仕方を変えればよいだけの話である。全国集計としたくないのであれば、ブロック単位の集計でも結構である。ブロック単位で当選人数を決めた上で、あらかじめ届け出た各党のルールに従って当選人を決めればよい。

小党分立を招くという指摘もあるが、現在も政党要件があり、そのような状況にはなっていない。是非、主な論点として組み込んでほしい。

オンライン審議については、既に改革協議会で一度行っている。本人になりすまして出てくる者がいるとは考えられないが、万が一そのような者がいるなら懲罰委員会で扱うべき問題ではないか。

3. 令和4年2月21日（第9回協議会）の意見（参議院の在り方、目指すべき役割とそれに関連した選挙制度について）

（1）各会派から示された意見の概要

参議院の在り方、目指すべき役割とそれに関連した選挙制度について、各会派から示された意見の概要は以下のとおりである。

◇自民 二院制における参議院の在り方としては、政権選択の衆議院に対して、参議院は多様な民意を反映させる院と捉えた上で、民意を反映する方法として、職域単位と地域単位という現行制度の枠組みを基本にすべきである。そして地域単位での民意の集約は、歴史的・政治経済的・文化的な観点や住民のアイデンティティなどの観点から、都道府県単位が最も合理的である。そうした観点から、我が党は、憲法改正4項目の一つにも掲げているが、現在の4県2合区は是非とも解消すべきと考えている。それを法改正によって実現するための方策として、参議院を地方の府と捉え、独自性を法律に位置付け、衆議院の機能と差別化することによって、毎回の選挙で全ての都道府県から少なくとも一人は議員を選出できるようにすることは有力な案である。この点については、他の会派からも同旨の意見表明があったほか、参考人質疑でも中北参考人から同様の提言があった。私見であるが、かねてより提案があった6年ごとに一人を選挙する選挙区を設ける案は、投票機会の平等の問題もあるが、おととしの最高裁判決でも複数の裁判官から容認する意見があったこと、これまでも個々の裁判官から容認する意見が多数あることを考えると、十分検討に値すると思う。いくつかの案が考えられるが、具体的な選挙制度について検討を進めていく必要がある。

◇立憲 我々の立場としては、国会が二院制であるという前提で述べなければならない。一院制を目指すという方もいると思うが、論点が成り立たなくなってしまう。2021年10月の衆議院総選挙の一票の較差が最大2.08倍であり、憲法が要求している投票価値の平等が国会の裁量権の限界を超えているという解釈が出されている。実際、全国の高裁や高裁支部で違憲状態や合憲の判決が出ており、3月9日までに高裁判決が出そろい、その後最高裁が統一判断するのではないかとも言われている。衆議院選挙制度についても、本年6月までに2倍以上にならない区割り改定案を作成することが法律で定められており、アダムズ方式の導入が決定されている中で様々な議論が出ているところである。大きな党の責任者からも、果たしてこれでよいのかと疑問が出されている。大きな論点の一つが地方の声が拾えなくなるのではないかということであるが、新聞各紙には、その担保として参議院の役割について論評する社説もある。衆議院はこの先3年くらいは選挙がないという見方もあるが、参議院は7月に選挙が迫る中、これから選挙制度を変

えたとして、周知期間が担保できるかという議論があることも事実である。本日も参議院の在り方、目指すべき役割と選挙制度について積極的に議論しているが、果たして衆議院でそういった議論がなされているのか。衆議院の在り方とその延長線上にある選挙制度が、飽くまでも一人一票という議論で進むのなら、参議院では何を担保するのか。衆参両院に議席を持つ政党は、国会の在り方、両院の選挙制度の在り方を考えていく必要があるのではないかと。例えば、衆議院が完全に小選挙区とするならば、参議院は比例区とすることや、あるいは衆議院が一定の較差は許容できないとして、飽くまでも一人一票とするならば、参議院は地方の代表として責任を担保していくことも考えられる。このような議論は片方の院だけで行っても必ずしも良い結果にならないのではないかと。衆議院選挙制度の話だが、1993年に政治改革4法案が提出された。衆議院では同年11月18日に可決されたが、1994年1月21日に参議院がこれを否決した。両院協議会において、1月26日、27日の協議を経て、29日に可決された経緯がある。このときの判断は正しかったのか、参議院が熟議の府としての役割を果たしたのか。後の判断を待つと言っても四半世紀が過ぎるわけだが、衆参の選挙制度についてじっくり議論するならば、この3年間でそれぞれ責任ある政党や、あるいは国会改革協議会という両院の改革協議会があるのかどうか分からないが、そうしたところで選挙制度を決めなければ、衆参別々ということでは、必ずしも良い結果にならないのではないかと。合区の問題についても、与党が決めて法案ができたわけであり、アダムズ方式も、与党の議員立法だったと思うが、このような改正案になったのだと思う。こうしておけばよかったと、後から出てくることもあるので、慎重に議論しなければならない。

◇公明 参議院の役割については、衆参の選挙制度の役割を考える必要があり、衆議院が政権選択の院である一方、参議院は衆議院で拾い上げられない多様な民意をすくい上げる役割があると考えます。衆議院は憲法上、予算などの優越があるが、一方で参議院は憲法上優越がないものの、これまでのねじれ国会で見られたように、非常に強い権能があることが明らかになった。憲法上、衆参共に全国民を代表する国会議員である。参議院は憲法で全国民の代表とされており、参議院を地方の府とすることの意味するところは定かではないが、二院制の在り方の観点で憲法改正し、参議院を地域代表として位置付けることは慎重に考えており、参議院の在り方を抜本的に変えることには反対である。地方の声を反映することと、地方の府にすることとは、根本的に異なると考える。政権選択の観点から衆議院には解散がある一方、参議院には6年間の任期がある。6年間の任期という特色を発揮するために、決算、行政監視機能の強化にこれまで努めてきたところであり、引き続き行政監視機能を強化するとともに、議員立法の活性化、長期的視野から委員会や調査会の充実、再編に取り組むべきと考えます。

参議院の役割を踏まえた上で目指すべき選挙制度については、憲法の要請である投票価値の平等が参議院の役割を支える重要な基盤であると考えており、そういう意味では投票価値の平等を重視している。累次の最高裁判決でも参議院における投票価値の平等はますます重視されている。現行の合区制度は特定の地域を対象としており、不公平であり解消すべきである。合区を解消するに当たっては、全国11ブロックによる個人名投票の大選挙区制を導入すべきである。大選挙区制

というのは、議員一人当たりの人口較差の更なる縮小と、選挙区の持つ地域代表的な性格を両立させる効果がある。あまり細かく分けると両立できないので、全国 11 ブロックによる個人名投票の大選挙区制が適当だと考える。定数も現行定数を採用することで、最小の四国ブロックでも各県の数を下回らない定数配分が可能である。多様な民意の反映としては比例代表の役割が大きいと考える。参考人からも一人区では衆議院の小選挙区と同様に少数の声が反映されにくいという意見があった。したがって比例代表の定数を削減することは、多様な民意をすくい上げる参議院の役割から逆行しており反対である。定数増は一つの考えだと思うが、参議院として何を改革し、どういう成果を残したのか、見える形で国民に示さなければならない。今後の議論の進め方について、2018 年の公職選挙法改正を受けた、2019 年参議院選挙の定数訴訟は合憲判決だったが、最高裁の要請を考えると改革の姿勢が失われてはいけない。引き続き会期末までに改革の方向性を示すべく、精力的に議論を行う必要がある。

◇民主 私は 2004 年に初当選したが、その翌年、280 ページにわたる参議院憲法調査会報告書が提出された。その中で二院制について、あるいは参議院の在り方について、かなり多くのページが割かれている。その内容を取り上げつつ意見表明したい。まず共通認識として、独裁体制を防ぐ意味からも二院制は堅持すべきである。両院の違いの明確化のための参議院改革の必要性、選挙制度設計の重要性、参議院が自らの特性をいかして衆議院と異なる役割を果たしていくこと、長期的・基本的な政策課題への取組、決算審査、行政監視、政策評価の充実である。もう一つは、現行憲法の衆議院の優越規定はおおむね妥当であるという共通認識である。二院制の意義が薄れており、それは両院の機能、選出方法、役割が似通っていることが原因であるとも書かれている。参議院は決算重視ということで、本会議での概要報告質疑があり、前年度の決算が翌年に国会に提出されることで時間を掛けて審議している。行政監視については、請願の審査の結果を踏まえ行政がどう取り組んでいるかという視点についても議論すべきである。行政監視について議論はされているが、時間的制約、定例日の関係で不十分であると思っている。そのことは強すぎる参議院とも関係しており、役割あるいは取り組むべきことが多すぎる点がある。定例日すら確保できないならば、衆議院の優越規定がおおむね妥当であるなら、衆議院の優越があるところは参議院の役割を縮小させてもよいのではないか。予算は衆議院の優越があるが、予算関連法案は衆参全く対等である。これが本当に正しいのかということも議論すべきである。

選出方法も似通っているとすると、どのような選挙制度が良いのか。多様な民意を反映させることが参議院の役割だとして、その多様性がどこにあるのかと言えば、地域的な多様性、職域的な多様性であると思う。地域的な多様性を求めて、各都道府県から 1 名選出した場合をシミュレーションした。しかも奇数配当を認め、全国 47 都道府県を半分に割って、半分ずつ 3 年ごとに選挙を行う。奇数配当の都道府県は 6 年に 1 回の選挙とする。その奇数配当を設けても較差を 3 倍以内にするならば、定数を十数名増やさなければならない。では地域的な多様性だけを認めて、職域的な多様性は認めなくてもよいのかと言うと、やはり比例区の方も増やさなければならないと考える。その場合 30 名程度の増員となるが、果たして国民の理解が得られるのか。私は極めて難しいと思う。現行の形で多様性をい

かすならば、選挙区、比例区を共に増やす必要があるところ、それが難しいならば、今の選挙制度に拘泥されない形で選ぶ必要性があるのではないか。衆議院の優越規定がおおむね妥当であるなら、長期的視野に立った参議院の優越する項目も決めるべきである。

選挙制度を検討するに当たってもう一点、本質的な議論と異なるが申し上げたいことがある。6年前の課題として、政見放送がある中で、参議院の選挙区だけが手話も字幕もなかった。これは有権者にとって不公平になるということで、前回の参議院選挙からビデオ録画の持込みが可能となり、手話と字幕が付けられるようになった。もう一つの課題は、真夏の暑い時期、梅雨や台風の時期に少なくとも17日間の選挙期間で本当によいのか、月の半分以上を参議院議員の半数が選挙を行っている状況が正しいのかということである。期日前投票を調べてみると、おおむね参議院が16パーセント、衆議院が20パーセントであり、選挙期間は衆議院が短い、投票率は衆議院が2～3パーセント高かった。選挙期間が17日間より短い期間だとしても、あまり変化がないのではないか。改革協議会のテーマではないかもしれないが、選挙制度を考えるに当たって一考の価値があると思う。

◇**維新** 改革協議会や憲法審査会での議論を聞いて思ったことは、早く参議院を廃止して一院制にすべきということである。日本の少子高齢化、人口減少、東京一極集中という重要な課題に対し、本気で取り組もうとせず、ただ自分たちの身分を守るために選挙制度を変えて定数を増やしてきた議員の卑しさにへきえきとする。それでなくても失われた30年などと言われ、GDPが伸びず、実質賃金は下がってきている。我が国が世界から取り残され、国として衰退しているという現状は、今いる国会議員に責任がある。コロナ禍という国難において2年が経つにもかかわらず、いまだに国産のワクチンや治療薬が承認されていない現状は危機的であると言わざるを得ない。参議院は衆議院のカーボンコピーとやゆされ、参議院からは事実上、内閣総理大臣を出すことも目指すこともできず、参議院は本当に必要かと思う。参議院議員は6年間の任期があり、政策に集中できるという意見を聞くが、そうであるならば人口減少問題などの課題に本気で取り組み、結果を出すのが本来の役割である。本来の役割を果たさず、自分たちの身分を守るための合区解消や定数増といった議論に失望しかねない。参議院は本来全国民の代表であるにもかかわらず、地域代表とか職域代表などと理由を付けて自分たちの議席が既得権のように考えていることこそ、我が国のあらゆる既得権を守り、我が国が衰退していることにつながっていると考え。大阪府議会では、議員定数を7年前に109人から88人に減らし、今回更に79人まで減らすことで当初から約3割もの定数削減を行うことになる。当然合区になった選挙区もあるが、そのことによって地域の声が届かなくなるという意見は一度も聞いたことがない。そのような意見こそ、自分の議席を死守しようとするものであると確信している。我が会派は、今国会においても定数6減法案を提出する予定であり、少なくとも増やした定数は元に戻すべきと考える。また、定数6増の際に決めた参議院議員の歳費の自主返納について、実施されていない会派があるため、本来返納されるべき額と実際の返納額の差が2億円近くまで膨らんでいる。定数を増やしても国民の負担を増やさない必要があるため、我が会派は定数増には反対したが歳費の自主返納は行っている。これ以上国民の負担を増やさないためにも、歳費の自主

返納を義務化する法案を今国会提出しているので、是非とも成立できるよう協力願う。

冒頭、参議院廃止と言ったが、今すぐにできるものでないことを十分承知した上で申し上げた次第であり、参議院がある以上は国民の負託に応えるため、参議院の独自性を出していく必要がある。参議院では決算、行政監視に力を入れるだけでなく、議員立法の審議を充実させるべきである。現在の3調査会に代わり、議員立法を議論する委員会を設置し、そこで国民に見える形で議員立法について議員間で真剣な議論を行っていくべきである。国会議員の院内の発言については、憲法上、免責特権が認められている。国会議員同士であれば、意見を戦わせることで間違っていれば正すことができるが、国会議員以外の一般人へのひぼう中傷は、その人が国会で反論する方法がない。院として品位を保ち、国民の負託に応えるためにも、国会議員による一般人へのひぼう中傷は厳に慎むべきである。国会議員は一般人への批判に根拠がなく、単にひぼう中傷に当たると分かった場合には、速やかに発言を謝罪、撤回し、院として速やかに議事録の発言の削除を行うべきである。

選挙制度については、最高裁判決でも何度も言われているとおり、参議院選挙においても投票価値の平等はできる限り実現しなければならない。憲法は参議院議員を3年ごとの半数改選と定めており、合区を含め、都道府県選挙区では各区に最低でも二人を定数として配分することになる。人口の減り方は一様ではなく、地方の方が減少スピードは速いと見込まれる。そのため、国立社会保障・人口問題研究所の2045年推計人口を基に試算すると、最も人口が少ないとされる山梨選挙区と最も人口の多い東京選挙区を比較した場合、較差をなくするためには東京選挙区の定員を44人にする必要があり、一票の較差を2倍程度にするとしても定員を22人に必要がある。都道府県選挙区を残した上で一票の較差を解消しようとするれば、さらに合区を進めるか、議員定数を増やすしかないが、人口減少が進む中、議員定数を増やすことは国の財政状況などを考えると国民の理解を得られない。将来にわたって都道府県選挙区を残していくことは事実上困難であり、例えば選挙区を全国11ブロックにするなど、選挙制度の抜本的な見直しが必要である。道州制の導入など、我が国の将来の統治機構の在り方を見据え、一院制となるまでの間、選挙制度も変革していかなければならない。

最後に国会議員の身を切る改革の目的は、徹底的な行政改革に向けた覚悟を示すことにある。参議院は決算を重視し、行政の税金の無駄遣いを監視する役割を担うのであれば、まずは参議院議員が自ら身を切る改革を行い、行政改革に向けた覚悟を示すべきである。1日6千円が支給されている委員長手当の廃止、公用車の削減、文書通信交通滞在費の使途公開と残額の国庫返納を早急に実施すべきである。コロナ禍を乗り越え、身を切る改革、道州制の導入など、次世代のためにやるべきことを申し上げ意見表明とする。

◇**共産** 国会議員は全国民の代表であり、国会は国権の最高機関で唯一の立法機関である。参議院は衆議院とほぼ同等の権限を与えられ、更に参議院の特性、役割がある。この二院制の下で参議院は再考の府、熟議の府としての役割を求められている。また、小選挙区中心の衆議院と比べ、より多様な民意を反映できる選挙制度で選ばれており、価値観の多様化が進む中、更に多様な民意をくみ上げて反

映させることが求められている。参議院は衆議院より任期が長く、かつ解散がないという特徴がある。短期的な結果だけでなく、中長期的な視野での議論、提案、行政のチェックが必要だと思う。これらの特性を更に発揮させることが必要である。少数会派の審議時間の保障や多様な意見が反映される請願審査の充実、衆議院での議事録の精査とそれに基づく調査の検討の時間などを含む参議院での審議日程の十分な確保、調査会の一層の充実、行政監視機能の強化と必要な資料を政府から出させる調査権の強化などが求められている。

今日はそれを踏まえて選挙制度をどう考えるかという問題である。全国民を代表する国会の立法活動の正統性の土台は、国民の多様な意見の正確な反映にある。投票価値の平等はそこから求められている。法律で参議院を地方の府と位置付ければ、一定の投票価値の較差が許容されるのではないかという意見もある。しかし、最高裁判決は都道府県を選挙区制度構築の要素とすることも飽くまで投票価値の平等の範囲内で認めるというものである。これについて参考人からは、念押し的な言い方をしている点に留意する必要がある、投票価値の較差が一番の重要な考慮要素であることは間違いないとの指摘があったことは重要である。また、地方の府として較差を許容するのであれば、参議院の権限の縮小とセットの話だとの意見もあった。先ほども意見があったが、これまで参議院の権限の縮小を求める議論は、改革協議会ではほとんど行われてこなかった。参議院の権限を縮小すれば果たして独自性を発揮できるのか。私は求められる参議院改革の方向とは違うのではないかと考えている。憲法改正をして地方の府とする案についても、参考人からは、日本はドイツやアメリカのような連邦国家ではないので、都道府県が独立性を付与されるだけの歴史的、社会的、政治的実態があるのか、改憲自体の合理性に疑義が生じるのではないかという意見があった。地方の声を反映させることは必要だが、都道府県の中にも多様な意見があることを考えるならば、立法活動の正統性の土台は投票価値の平等にあるということを改めて言いたい。これまで選挙制度改革の基本的な提案をしてきたが、基本的な考え方は、一つ目に投票価値の平等を目指す抜本改革、二つ目に多様な民意が正確に議席に反映される制度とすること、三つ目に定数削減については参議院の立法行政チェック機能を弱めて民意を削るものであり行わないことである。具体的には、全国 10 ブロックの比例代表制で非拘束名簿式とすることを提案してきた。多様な民意を正確に反映させながら、一定の地域性の確保や有権者との距離感を考えてブロック制としている。衆議院と同じ 11 ブロックでは、四国の定数が小さくなりすぎて比例代表制の意味が十分にいかせないということで、中国と四国を一つのブロックにするという提案である。政党と共に個人を選びたいという有権者の声もある中で、非拘束名簿方式として政党ではなく個人でも立候補できる制度を設計する必要がある。

◇**沖縄** 有識者の意見を総合すると、熟議の府、良識の府である参議院の目指すべき役割とは、単純な多数決原理にのみ依拠することなく、党派的な対応に陥ることなく、少数者を含む多様な民意を反映して、長期的な国民的合意を形成することと言えるのではないか。そして改革の具体案、各会派からの検討項目に関する提案として、審議の在り方、議会運営の改革の提案と選挙制度の改革の提案という大きく分けて二つの提案が示された。我が会派は、当面実現できることとして、

審議の在り方、議会運営の改革を通して、多様な民意の反映ということを提案している。本会議における小会派への質疑時間の割当て、議員立法の審議日程の確保、委員会運営において議員の権利を制限、剥奪する決議については多数要件を厳格化することなど、法改正しなくとも各会派の合意で実現できることである。これらを含めて、審議の在り方、議会運営の改革についても結論を得られるよう、各会派の検討をよろしく願う。

参議院選挙においては、投票価値の平等が求められているところであるが、選挙制度改革に当たっては、多様な民意の反映という参議院の役割を損なうことのないよう、慎重な検討が必要である。例えば沖縄県は、琉球処分まで約 450 年間にわたる琉球王国という独立国としての歴史と文化を有しており、現在も 47 の有人島から成る島しょ県として特有の問題を抱えている。また米軍統治を経て 1972 年に日本に復帰し、50 年を迎える現在も、日本の国土面積の 0.6 パーセントしかないにもかかわらず、全国の米軍使用面積の 71.6 パーセントが集中しているという独自の社会的な課題を抱えている。こうした歴史的、政治的な事情を踏まえれば、参議院選挙制度で九州ブロックでの統合、あるいは他県との合区の提案があったとしても、県民の理解が得られるとは思えない。程度の差こそあれ、他県についても同じことが言えるのではないか。都道府県が歴史的経緯や地理的な事情、社会経済的なまとまりなど、県民意識というある種の一体性を醸成して今日に至っていることは否定できない。我々議員は全国民の代表であるが、地域選出は町村議会、都道府県議会とも整合的な分かりやすい制度として成立している。地域代表制と相互に補完する広い意味での職能代表である全国比例代表も、多様な民意、長期的な合意形成のために重要な役割を担っている。日本国憲法が施行された 1947 年には、日本の人口は 8 千万人を下回っていたが、参議院の定数は 250 人であった。日本は欧米諸国と比べて人口当たりの国会議員定数が少ない国に分類されている。多様な民意の反映を図るためにも、諸外国の実情を踏まえ、定数増にも配慮すべきではないか。奇数配当も可として増員数を 1 とすることも考えられる。我が会派は 2018 年の改革協議会において、①選挙区は都道府県単位とする、②比例代表は全国比例とする、③比例定数の削減には反対である、④投票価値の平等を追求するに際して議員定数の増員もやむを得ないとの意見を表明した。特に選挙区においては、現行の偶数配当が一定の較差の一因であるということに鑑み、奇数配当も含め、全都道府県に最低 1 以上の定数を割り当てること、また奇数配当かつ定数 1 の選挙区において 6 年ごとの選挙となることも容認すべきではないかと考える。これらの考え方の基本は変わっていない。いずれにしても選挙制度改革に当たっては、全会派の合意を形成することが必要不可欠であるので、今後とも特段の配慮を願う。

◇**れ新** 一票の較差については、合区を解消し、代わりに議員定数を増やすことで是正すべきだと考えている。障がい者の立場から、障がい者の政治参加について、いくつかの提言をしてきた。障害者差別解消法が施行された現在においても、障がい者への理解がまだまだ社会に浸透していない中で、多くの障がい者が施設しか行き場がなく、政治に参加する以前に地域での生活や就労、就学などの社会参加が十分に保障されていないのが現状である。そうした中で特定枠を使わなければ、重度障がい者の私は議員になることができなかった。そうした現状を踏まえ

ると、参考人も言っていたように、障がい者やマイノリティの方々の民意を国会に反映させるため、特定枠の具体的な活用方法について引き続き議論していく必要がある。特定枠がなければ選挙に出られない障がい者への差別や健常者との格差をなくすために、男女共同参画基本計画に女性の候補者の数値目標が掲げられているように、障がい者の政治参加においても障害者基本計画によって障がい者の候補者の数値目標を立てるなどの方策が必要である。特定枠は障がい者に限らず、各党で候補者の選定がなされることから、必ずしも少数の民意が政治に反映されるとは限らない。障がい者の政治参加についてクオータ制の導入や障がい者枠を設けるなど、新たな制度の構築を早急に検討する必要がある。障がい者は選挙に出ることが困難な上、選挙権があっても社会的障壁によって社会参加がしづらく、投票に行くことが困難な現状に置かれている人もいる。このことも投票権の不平等を生み出している原因の一つになっている。少数の民意を政治に反映させる観点から、健常者と同じように大切な障がい者の一票を政治に反映させていくため、投票所のバリアフリー化や点字、音声、手話による情報保障などの合理的配慮の整備が必要である。この件についても、専門委員会などを設置して議論してほしい。政府が掲げる共生社会を実現していくためにも、一票の較差とともに障がい者やマイノリティの方々の一票を取りこぼさず、政治に反映する仕組みや選挙制度を作り、多様な民意を反映するという参議院の本来の役割を果たすことができると考えている。

◇**碧水** 参議院における多様な民意の反映について、職域代表と地域代表があるが、特に地域代表については、憲法改正も必要になるが、地方自治体の知事や政令市の市長との兼務体制を認めることで、国政と地方とのつながりができる。投票価値の平等は人口の問題であるが、地方自治を担ってきた経験から、環境保全や災害対策を考えると、面積も考慮の一つに入れるべきではないか。先ほど、失われた30年と国会の責任という発言もあったが、女性の社会参画や若者、子供の社会意識を調べると、日本ほど政治経済の分野で女性が排除されてきた国は先進国では極めて少ない。女性の国会議員の数について、特に衆議院は70年前と同じ人数である。参議院は少し増えているが、国際的に見てもジェンダーギャップが156位という状態になっている。調べてみると、女性の政治参画が進んでいる国は出生率が上がり、経済的にも財政的にも国家運営が良くなっているというデータがある。政治分野における女性参画が努力義務にとどまっているが、参議院からクオータ制の導入を本気で考えていくことが必要だと思う。我が会派から、子ども国会の充実・拡充を申し上げたのは、主権者教育ということもあるが、本当に若者の政治離れが深刻だからである。大学生の中には国会議員になりたいが、被選挙権が衆議院は25歳、参議院は30歳であり、そこまで待てないという声も聞く。選挙権の年齢が引き下げられたのだから、被選挙権の年齢も考えるべきでないか。若い人全体としては政治への参画度は下がっているが、一方で先鋭的に関わりたいという人は増えている。環境問題でフライデー・フォー・フューチャーという、スウェーデンの15歳の少女の事例もある。日本にもそのうねりがある。多様な民意については、女性や子供、あるいは若者の政治との関わりについて、是非、改革協議会で議論の場を設けてほしい。

◇**みん** 私は衆議院も経験しているが、参議院に来て非常に新鮮な感動を覚えたこ

とがある。衆議院では無所属になると予算委員会の分科会の発言が1回くらいしか回ってこない。ところが参議院では、無所属議員にも必ず毎回発言の機会が与えられる。良識の府なのだとつくづく思った。先ほど、政治改革法案の話があったが非常に懐かしい。私は参議院が衆議院と異なった議決をしたことには理があると思った。政治改革法案は根本的な議論を回避したものであったからである。国会議員は全国民の代表である。これは近代議会制の根本理念であり、誰からも命令されず、誰からも拘束を受けない存在であり、代理人でなく代表である。自分の思想と信念のみに従って行動するのが近代議会の国会議員である。ところが実際の近代議会は政党が支配している。全国民の代表であることは名目の規範であり、車に例えるとボディになる。するとエンジンが政党になり党議拘束を掛ける。全国民の代表である国会議員と党議拘束を受ける議員は、どういう矛盾、相克があるのかという議論を全く行わず、政党中心主義の選挙制度と政党交付金を作ったわけである。参議院は党派的な対立を超越するという側面があるかと思う。繰り返しになるが、憲法改正の発議権は、政党や会派が持っているわけではなく各国会議員が有している。そうしたことを考えれば、参議院改革の在り方は、党派性を薄める、希釈するということではないか。河野謙三議長のとときに始まった改革協議会の最初のテーマは、クロス・ボーディング、党議拘束の緩和だったというのは非常にうなずける話である。一方、憲法改正は最終的には国民が決める。国民が政治の最終決定を行う。国民が一人一票を行使する、住んでいる場所によって国民の投票価値が差別されてはいけないことにほかならない。区割りには都道府県、ブロック、全国区の何でもよい。区割りごとに当選者を決めることが較差を生むわけである。こうした政党国家デモクラシーと言われる現状において、政党は無視できない存在であるから、各政党が全国集計を行って議席配分を受け、どのように当選者を決めるかは、それぞれの政党が決めればよい。過疎地域やマイノリティを優先したいところは、拘束名簿式にすればよい。得票率、勝敗率、惜敗率など、基準をあらかじめ届け出ておき、それに基づいて決めればよい。国民の意思は議会に忠実に反映されるべきである。参議院の在り方としては、まさにそういったことを目指すべきではないか。

（２）意見交換の概要

各会派から示された意見を踏まえた意見交換の概要は以下のとおりである。

- ◇ 参議院の在り方、衆議院と異なり参議院が果たすべき独自の役割については、以前から考えてきた。様々な意見があるが、地方の府という特色を持ちたいというのは、私の大きな関心事項である。外国の議会の例では、ドイツの上院である連邦参議院は固有の参議院議員がおらず、各州の首相や閣僚が州を代表して議論や採決を行うというユニークな制度がある。フランスの上院は各県選出の下院議員や地方議員による間接選挙で上院議員が選ばれると聞いている。日本とは大きく異なる制度であるが、私は日本の参議院の直接公選制を維持し、全国の比例代表も維持しながら、ドイツやフランスの上院が持つような地方の府の性格を強くすることは可能だと考えており、その具体的な方法もいろいろと思いめぐらせてきたところである。政府と地方の間には、国と地方の協議の場が法律で設けられているが、これは時間も短く、やや形式化している感も否めない。全国知事会か

らは、国と地方の協議の場の充実という要望も出ており、それも大事だと思うが、識者からも既にアイデアが出ているとおり、国会、とりわけ参議院と地方が協議し、連携する委員会や協議会などの常設の場ができれば大きな改革になると思う。地方六団体の代表、特に都道府県知事は近年存在感を強めている。政府や国会が都道府県知事といかに意思疎通するかということが大きな課題になっている。選挙区議員が原則都道府県単位で選ばれている参議院は、その役割を担うのにふさわしいのではないか。参考人として招致するだけでなく、参議院が敷居を低くして、地方に対して開かれた院として知事等と議論する場を設けて、地域の課題の解決やあるいは地方に関する議員立法の種などもそこから生まれてくれば理想的であろうと思う。こうした仕事のためにも都道府県から少なくとも一人の議員は必要と考えている。今日は在り方論にとどめて、地方の府と選挙制度についてはまたの機会に申し上げたいが、少し自分の思いを述べた。

- ◇ 選挙制度を考えるに当たって、どのような議員で院を構成するかであるが、参議院の在り方を考えるのが先であり、その段階にあると思う。もう一つ大切なことは、投票率を上げることだと思う。3年前の参議院選挙は5割を切った。今年の参議院選挙は5割を超えられるかどうか、極めて大きな問題だと思う。優先順位について、まず守るべきは投票価値の平等であるとの意見があった。どこから攻めていくか大変重要な指摘だと思う。都道府県代表で兼職という意見もあったが、そうすると較差を3倍以内に維持することはとてもできないと思う。しかも半数改選となれば、なおのことである。選挙区がある場合とブロックのみで対応する場合とで投票率に対する影響をどのように捉えているのか伺いたい。
- ◇ 投票率がどう変わるか、党として分析し、意見交換を行ったことはない。選挙区と比例区の両方について一人一票であり、選挙区と比例区の投票率は基本的には同じになると認識している。仮にこれをブロック単位で一本化したときに変わるかであるが、直接投票率の上昇、下降に寄与するのか、選挙制度と投票率がリンクするのは正直分らない。
- ◇ 基本的な問題として、立法府である参議院の正統性は、国民の多様な意見を正確に反映すること、国民の側からは意見が反映されているという一票の較差の平等に依拠してくる。それは投票率とは別に、第一義的に考えるべきことだと思う。その上で、投票率にはいろいろな要素があるが、これまで選挙区と比例区の組合せで実施する中で、投票率が下がってきており、単純に選挙制度だけの問題ではないと思う。例えば、新潟県は大変投票率が高い県となった。いろいろな国政の争点がしっかりと有権者に明らかになっていく中で投票率が上がり、一票で自分の意見が国政に反映されるという国民の実感があってこそ、投票所に足を運ぶことにつながる。むしろ参議院の独自性や役割がもっと国民に明らかになり、一票を託すことでもっと自分の声が届くということを分かってもらうことが、投票率を上げることにつながる。投票価値の平等で多様な意見が反映されること、投票に行っても意味がないと思われない状況を作ることが、一番大きいのではないかなと思う。
- ◇ 若い人の投票率が低く、20代が20パーセント、30代が30パーセント程度であり、60代、70代になると60パーセント程度となるが、この点が一番の課題だと思う。若い人たちの間で政治に関心のある層と無関心の層が二極化している。この

無関心の層については、新型コロナウイルス感染症の問題で苦しめられ、孤立する中で、政治が自分たちの暮らしに直結していることを理解して、去年 10 月の衆議院総選挙における若い人たちの投票率は上がるかと期待したが、結果は上がらなかった。参議院の被選挙権の年齢を引き下げることや、若い人たち、あるいは大学生が関心を持つために、子ども国会の活用を提案したが、バーチャルな若者国会など、参加の糸口をもっと作っていくような大胆な取組が必要ではないか。法制度的な部分を含め、極めてハードルが高いと思うが、このままでは 20 代が 30 代になり、30 代が 40 代になったりして、60 代の今の投票率は担保できないと思う。本当に日本の政治の危機だと思っている。先ほどの問題提起に対して、かなり深刻に捉えており、ここで方向性が示せたらと思う。

- ◇ 私が政治に参画したのは町議会議員からである。人口 1 万人の町の最初で最後の女性の町議であった。政治が自分たちの生活に密着している、政治家と住民との距離が近いということが、投票率に密接に関係していると実感している。新潟県の場合、私が初当選した 1999 年は、地方統一選挙で非常に多くの女性議員が誕生した。その後 111 市町村が 30 市町村になり、議員の定数が少なくなり、次第に選挙区が大きくなったこともあり、各選挙区や各自治体において、投票率、特に選挙区が大きくなると女性議員の数が減ってきた。その点は非常に問題意識を持っている。全国を 11 ブロックに分ける大選挙区制という意見もあるが、バランスの問題として、比例代表では職域代表を始め様々な分野の多様な民意をくみ上げつつ、政治がより地域の生活に密着したところで地方の代表としての選挙区もしっかり充実させていく方策を探ることは、これ以上投票率を下げないため、もっと国民に政治に参画してもらい政治は自分の生活そのものであると思ってもらうためにも、最低限守っていかなければならないと、自分の経験から思っている。

4. 令和 4 年 3 月 31 日（第 10 回協議会）の意見（「委員会・調査会等の整理再編・充実」、「行政監視機能の更なる充実」、「デジタル化、オンライン審議」について）

（1）各会派から示された意見の概要

「委員会・調査会等の整理再編・充実」、「行政監視機能の更なる充実」、「デジタル化、オンライン審議」について、各会派から示された意見の概要は以下のとおりである。

- ◇ 自民 いずれも重要なものと認識しているが、特に優先的に取り組むべきテーマとして挙げた「デジタル化の推進」について提案したい。

本院はこれまでも、本会議での押しボタン式投票の導入を始め、会議録や審査報告書等、諸文書のペーパーレス化を推進してきたところであり、委員会室におけるパソコン等の使用についても試行を開始するなど、デジタル化には積極的に取り組んできたが、当然これで終わりというわけではない。年間 6,000 件を超える地方議会からの意見書のデジタル化の問題や、いまだに残る押印手続の省略など、更に進めるべき部分がないか追求すべきである。また、一旦導入したシステムについても、本当に最適であるか検証しながら更なる改善に取り組む必要があ

る。改革協議会ではリモートによる参考人質疑が行われ、先日のゼレンスキー・ウクライナ大統領の演説は、議員会館で視聴することとなったが、院内のデジタル環境の整備も議論していくことが必要ではないか。そもそもデジタルトランスフォーメーションは、単にアナログをデジタルに置き換えるだけでなく、仕事のやり方自体が効率的・効果的かという観点から見直すことにより、生産性向上と働き方改革につなげることが要諦であるので、そうした観点から取組を進めていくことも重要である。このテーマは官民を通じ、国を挙げて取り組んでいることであり、本院としても選挙制度以外の部分では、特に優先的に取り組むべきと考えているので、各会派の理解をよろしく願う。

◇立憲 まず、「委員会・調査会等の整理再編・充実」については、先般、国対、議運の方である程度整理されたので、今後更に必要なかどうかを検討されるべきである。

「行政監視機能の更なる充実」については、前回の改革協議会の結果を受けて行政監視機能の充実という改革がなされたところであり、実際に機能するかどうか、行政監視委員会において小委員会の設置が決まり、来週から本格的に動くということだが、具体的に成果を出していくことが重要ではないか。そのためには公文書の開示を含め、各省への質疑に対する答弁、あるいは調査においてもっと協力がなければ、本当の意味での行政監視機能の強化にならないのではないかな。

「デジタル化、オンライン審議」については、衆議院憲法審査会で「憲法第 56 条第 1 項の『出席』の概念について」という一つの考え方がまとめられ、衆議院議長に報告されたと聞いている。出席の概念について、「その根拠については、憲法によって各議院に付与されている議院自律権を援用することができる」、「憲法第 56 条第 1 項の『出席』は、原則的には物理的な出席と解すべきではある」が「例外的にいわゆる『オンラインによる出席』も含まれると解釈することができる」とされているが、同審査会がまとめた出席の概念の説明は、なかなか根拠が薄く、十分に理解することが難しい。

参議院では改革協議会において、「デジタル化、オンライン審議」について、特に出席の概念が重要な部分となるので、それはこれから議論するとして、まずは参議院憲法審査会において、どういう形で議論を始めるのか、どのように働きかけるのか検討しないといけない。同審査会において、憲法第 56 条第 1 項の出席の概念やオンライン審議についてどう考えるのか専門的に議論した後、同審査会における議論の経過等をどのような形で報告してもらい、議論の成果を酌み取るか、今後協議する必要があるが、そういった形で進めてはいいかな。

◇公明 まず、「委員会・調査会等の整理再編・充実」について、改革協議会の場で参考人の方々から、参議院は 6 年という任期をいかした議論をすべきとの意見があった。例えば、政府の戦略や大綱など、基本方針の策定・改定をする際に、政府内あるいは有識者会議の議論に委ねることなく、参議院としても積極的に関わるべきだと思う。ODA 政策の根幹となる開発協力大綱があるが、先の決算委員会において取り上げて内閣総理大臣に質問した。今の国際情勢の変化を踏まえて開発協力大綱を改定すべきこと、参議院の機能をいかしてはどうかと提言し、内閣総理大臣からは前向きな答弁をいただいた。開発協力大綱の見直し作業をする際に、例えば ODA 特別委員会において議論し、参議院から意見を具申するとい

う、衆議院にはない参議院の積極的な役割もあるのではないかと考える。また、人類の脅威となる感染症、気候変動、厳しさを増す安全保障環境、デジタル技術の変化、ジェンダー、人権等の社会課題の多様化等の急速な変化により、世界だけでなく日本もまた将来予測の不透明性が拡大し、様々なリスク要因が増大している。人類及び我が国の持続可能性を検討する機能が参議院にあってもよいのではないかと思う。

「行政監視機能の更なる充実」について、来週の行政監視委員会で小委員会が設置される運びと聞くが、行政監視委員会は委員数も調査機能も強化し、確実に成果・実績を積んできている。設置される小委員会は一つと聞くので、テーマを決める中において複数設けるなど更なる強化が必要だと考える。例えば、国連総会において全会一致で採択されたSDGs目標があるが、これは2030年目標に向けて各国が進捗状況を報告することが求められている。日本政府はこれまで2回、自発的国家レビューを行ったが、政府だけの評価によるお手盛りを避けることが課題となっており、SDGs推進における議会の監視機能の発揮というものが重要である。参議院にSDGsの進捗を検証する委員会を設置するというのも一案であり、委員会の再編・活性化、あるいは「行政監視機能の更なる充実」の中で議論することもできると思う。

オンライン審議については、先般、党の憲法調査会において見解をまとめたところである。現在、ウクライナでも国会が開会され、法案も議決されていると聞いている。やはり国会は国権の最高機関であり、いかなる事態でも機能を果たすことが求められていると改めて認識した。緊急事態における国会機能の維持という観点から、一定の条件の下で例外的にオンラインを活用して議事を開き、議決することは憲法上も許容されると考える。できる限り客観性を担保するため、両院の議院規則でオンライン国会の実施の要件・手続を具体的に定めておくことが求められると思う。システムのセキュリティや投票の真正性の確保の重要性については、改革協議会でも議論があったところである。国民代表としての職責を果たせるよう、出産等の理由でやむを得ず議場等での議事・議決に参加できない場合、議員の表決権行使を担保するため、例外的にオンラインでの参加を認めるべきではないかと考える。こうした議論をどう深めていくか、参議院の改革協議会や憲法審査会等で議論を深めてほしいと思う。

◇民主 過去の検討の歴史を振り返りながら述べたい。

「委員会・調査会等の整理再編・充実」について、1996年に参議院制度改革検討会が報告書を出しており、それに基づいて委員会再編に関する作業小委員会報告書が1997年に出されている。私が同意できる項目を述べるが、請願について最近特に理事会や理事懇談会でわずかな時間で議論されるだけであるので、請願委員会を作るべきではないか。この提言の中で実現したことは、前年度決算を秋の臨時会の本会議で報告すること、本会議に押しボタン式投票を導入することである。またこのとき、重要議案には20日間ルールがあるが、衆議院にその時間を確保するよう求めることもした。

「行政監視機能の更なる充実」について、今の話とも合致するところであるが、請願のみならず附帯決議のフォローアップを兼ねた行政監視委員会にすべきではないかと考える。

「デジタル化、オンライン審議」について、私はもちろん賛成するが、非常に大事な点は公開性の担保である。これが運用でどれだけできるのか、全国民に公開することが大事である。それから憲法第 56 条第 1 項の出席については、来週の憲法審査会で参考人 2 名を呼んで意見交換をすることになっている。

更に付け加えて、関連すると思われることを申し上げたい。2000 年に参議院の将来像を考える有識者懇談会が「参議院の将来像に関する意見書」を出している。総論としては、参議院は多様な民意を反映する、衆議院に対する抑制、均衡、補完の機能を発揮する、数の論理に対して、参議院は理を貫く立法府とする、再考の府としての機能を明確化することが挙げられている。やはり政策評価、行政監視が重要であり、決算が重要であるという先ほどの意見につながる。衆参の役割分担について、参議院の役割としては、行政監視、決算重視とし、内閣総理大臣の指名は行わないこととしてはどうか。もう一つ、地方自治及び地方分権に関して優先的に参議院が審議権を持ったらどうか。その場合、それに見合った選挙制度にすべきではないか。参議院の自主性・独自性については、国会法を簡素化し、各議院の議院規則で定めたらどうか。「参議院会派」という考え方に立って、党議拘束という考え方を見直してはどうか。選挙制度については、多様な個人を選出するための選挙制度とすべきである。全国民の代表から地域代表という概念の変更もあり得るもので、それに見合った選挙制度ということが意見書として提出されていると申し上げる。

◇**維新** まず、「委員会・調査会等の整理再編・充実」について述べる。参議院が存在する以上は参議院の自主性を発揮して、国民の負託に応える必要があると考える。調査会は三つあり、エネルギー政策など自由なテーマを取り上げている調査会もあるが、議論の結果を報告書にするだけで具体的に政策に反映されているとはいえない。報告書を作って終わりというのが現段階の調査会の在り方であると考えている。これでは超党派の勉強会と大して変わらないのではないかと。調査会に費やす時間や費用が見合っていないことから、調査会を廃止して議員立法を議論する委員会を設置し、国民に見える形で議員同士の真剣な議論を行ってはいかがか。委員会の議論を更に充実させていく具体策として、2 日前の質疑通告ルールを改めて徹底していくべきだと思う。

また、国会議員による委員会での発言について、当然のことながら、一般国民の名誉や権利を侵害することのないようにすべきである。万が一、国会議員による一般人への批判が根拠のないひぼう中傷に当たると分かった場合は、速やかに発言を謝罪・撤回し、発言の残る議事録については、院としても速やかに発言を修正すべきと考える。あわせて、ひぼう中傷の対象となった方が発言部分の削除や修正を求めることができるようにするなど、国民の名誉や権利を救済する具体的なルールについて速やかに創出しなければならない。参議院としての品位を保つことができなければ、国民からの信頼を失うことになると思う。

次に、「デジタル化、オンライン審議」について述べる。新型コロナの感染拡大によって、我が国全体のデジタル化の遅れが明らかになってきた。デジタル庁を設置してデジタル化を進めていこうとしているが、国会のデジタル化は、感染拡大から 2 年が経過し、ようやく進もうとしており、参議院でもようやく 4 月から委員会室へのノートパソコン、タブレット端末の使用を認めることとなった。こ

れによってペーパーレス化が進み、審議が充実することが期待される。本会議のオンライン審議については、憲法第 56 条第 1 項にある出席とは、物理的にそこにいることが原則であると考え。しかしながら、災害時などの緊急時において定足数を確保し、国会の機能を維持するために他の手段がない場合には、例外的に本会議のオンライン出席を認めるべきと考える。この例外に関し、病気や妊娠、出産など、個々の議員の事情を含めるかどうかについては様々な意見があって、これから議論をしていく必要があり、緊急時への対応を先行してルール化していくべきと考える。委員会のオンライン審議については、イギリスを始め欧米各国で既に行われており、中にはフランスのように委員会のみオンライン審議を認めている国もある。我が国でも本会議よりも緩やかな要件で、委員会でのオンライン審議を認めていくことも考えられる。理事会や理事懇談会については、手続や委員会の日程を決めるものであって、こうしたものをオンラインでの対応を可能にしていくべきと考える。以前、議運理事会でも提案があったように記憶しているが、議運理事会の機動的な開会を可能にするために、オンラインでの対応を認めていく必要があると考える。衆議院では 3 月 23 日の議運理事会後にオンライン審議の勉強会が開催されており、参議院でも遅れることなく検討を進めていくべきである。

「行政監視機能の更なる充実」について、決算委員会を重視するなど、参議院の独自性を発揮できればと思う。先日、法務大臣が濃厚接触者になったとの報道があったが、3 月 23 日のゼレンスキー・ウクライナ大統領の国会演説の後、当初、法務大臣は 3 月 26 日からポーランドに出張する予定であった。しかし、この日程では僅か数時間しかポーランドに滞在できないため、4 月 1 日に日程が延期されたわけであるが、その理由の一つが国会日程によるものである。3 月 28 日は全大臣出席の決算委員会が予定されていた。非常に国際情勢が厳しい中、日本のプレゼンスをしっかりと保っていくためにも、大臣の海外出張を国会日程よりも優先すべきときがあると思う。その際は当然、大臣が行けるようにすべきであり、せっかく副大臣がいるのだから、副大臣対応も取り入れていくべきと考える。そうした対応により、委員会審議も充実でき、国益にもかなった対応ができる。決算の本会議の全大臣張り付きというの、もったいないと思う。3 月 28 日の決算委員会でも、6 大臣くらいは答弁がないのに一日中座っていたので、そのような対応を改めてはどうか。我々も役所の方も効率的な仕事をしていく必要があると思う。行政監視機能を高めるため、決算委員会を充実していく、副大臣対応とすることで開会回数を増やしてもよいと考える。

◇**共産** 請願の扱いについて過去の改革協議会において、会期末ではなく会期中にしっかりと請願審査をするということが一旦確認されたが、余り実践されていない。どのような問題があったかということも見ながら、しっかりとやっていくことが大事だと思う。請願は、地方自治体の意見書とともに、自治体の枠では拾えないような多様な民意を聞くという点で大事なものだと思う。地方議会では、請願者に直接委員会で説明させたり、本会議で請願の賛否の討論を行ったりしているが、国会の場合は、理事会で扱い、委員会ではその結果しか報告されない。どの党がどのような対応であったのか、請願のどの部分がよくて、どの部分がよくないのか、請願者が改善すべき点が分からないという意見もある。この点は是

非、改善すべきだと思う。

オンラインの活用の問題については、日常的なデジタル化を含めた活用によって議会の活性化を図るという問題と、緊急事態としての憲法第 56 条第 1 項の問題は、切り分けて考えるべきと申し上げてきた。改革協議会でも参考人の方にオンラインで意見を聴いたこともあり、参考人や現場の声を聞くという点では大変有効な方法だと思う。特に災害のときに被災地の声を聴くなど、大いに活用したらよいと思う。例えば、日当という概念をどうするか、聴いた意見の議事録の在り方をどうするか、そういった技術的なことも含めて幅広く意見を聴くという点での活用が必要だと思う。一方でいわゆるオンライン審議については、中北参考人から、審議や公聴会で使うのは有効だけれども、やはり顔を突き合わせて議場の雰囲気を感じながら審議することも重要であり、飽くまでも補完的な形でオンラインを活用すべきとの意見もあり、私もその点は重要であると思う。いろいろな委員会や本会議において、本会議で発言する議員は数人であるが、一堂に会していろいろな会派の意見を聴き、そして議場の反応を聞くことを通じて、我々の問題意識が積み上がっていくわけである。一堂に会して議場の雰囲気を感じることも必要であると思う。緊急時の対応について、衆議院憲法審査会は、多数で大方の意見ということで提出したが、問題が多かったと思っている。憲法審査会が個々の条文の解釈を多数で確定するという点について、そもそもそのような権限があるわけでもなく、あたかも解釈権を持つかのように振る舞うことも、非常に短い議論の中で多数意見として出したことも、大変問題だと思っている。同審査会では参考人を呼んで議論しているが、憲法の根本に立った非常に重要な議論があったと思う。憲法第 56 条第 1 項というのは、国会という権力を想定して、その濫用を防ぐための極めて大事な規定であって、少数者を保護して権力の濫用を防止する観点から、厳格に解釈・適用することが要求されるものであり、議院自律権というのは、権力分立との関係で構成されたものであって、憲法条文の解釈権を与えているものではないとの指摘もあった。権力行使の要件を緩めれば、それに比例して濫用の危険も増大するという点で慎重な議論が求められたが、最後の取りまとめは参考人の意見がほとんど反映されずに提出されたと思っている。参議院で議論することになれば、きちんと憲法の原則に返った慎重な議論が必要だと思う。

◇**沖縄** 「委員会・調査会等の整理再編・充実」について、我が会派は従来から、法改正を経なくても全ての会派の合意で実現できるものとして、各会議における発言の小会派への割当て、議員立法の審議日程の確保、委員会において委員の権利を制限・剥奪する議決は多数要件を厳格化することなどを提起してきた。これは熟議の府たる参議院にふさわしい委員会等の充実のために必要と考えるので是非検討してもらいたい。また、委員会・調査会等の整理再編については、我が会派は、沖縄北方特別委員会とODA特別委員会の統合に反対した。今国会のODA沖縄北方特別委員会の審議は、沖縄振興特措法改正案が提出されたこともあり、沖縄の問題に集中していた。一方、ロシアのウクライナ侵攻の影響を受けるにも関わらず、北方問題の議論の機会は限定されている。ODAの問題についても同様に、審議時間が減っているように思う。今回の統合は国対や議運主導だったが、このような経緯も含めて、特別委員会の統合について現時点で中間総括が必要で

はないか。その先に整理再編が提案されるべきであると思う。

「行政監視機能の更なる充実」、「デジタル化、オンライン審議」については異論ない。ただし、両者にまたがる問題として、充実した審議を実現するために、審議の対象となる政府側との調整は不可欠である。一例を挙げれば、いくつかの省庁は、対面式のレクでないと資料の提供がおろそかになる傾向があると思う。こうした審議に先立つ政府側の十分な資料の開示・提供についてもルール化してほしい。

◇**れ新** 今まで障がい当事者として話してきたことも検討してもらいたいと述べた上で発言する。まず調査会について、現在、資源エネルギーに関する調査会を含む3調査会が設置されているが、平成10年から16年には共生社会に関する調査会が開かれていた。同調査会の報告書によると、平成15年に障がい者の自立と社会参加について調査されており、各省庁への質疑や参考人質疑を行い、最終的にはバリアフリーの推進やインクルーシブ教育、差別を解消するための法整備などについて政府への提言がなされている。しかし、障がい者の差別解消や社会参加がまだまだ進んでいないことはこれまで申し上げたとおりであり、少数者の民意を反映させるという参議院の役割を発揮するのであれば、共生社会に向けて障がい者の社会参加や政治参加について、再度調査会の設置を検討してもらいたい。

次に参議院は衆議院と異なり、内閣から一步距離を置いた立場であるからこそ、行政監視機能がとても大事な機能になってくると思う。しかし、小会派は先例により、本会議や議運での発言の機会がないので、参議院の重要な役割を担うことができない現状がとても問題であると思っている。小会派でも行政監視機能の役割を果たせるような制度を作るべきだと考える。例えば、予備的調査制度を参議院にも作り、小会派にも予備的調査の要請が可能となるような制度とすることが必要ではないか。また、予備的調査制度を活用して、様々な困難を抱えている当事者へのヒアリングを行うことで多様な民意を吸い上げ、共生社会の実現につなげていくことが必要だと考える。

最後にオンライン審議について、障がい当事者の立場から、医療的ケアが必要な人や重度の障がいによる体調変化によって発言は可能でも身体的に参加が難しい場合など、そうした方々への合理的配慮としてオンライン審議は必要である。またコロナ禍において、障がい等によって重症化リスクが高い人もいるので、今後の感染症対策としてもオンライン審議が必要ではないか。しかし、以前の改革協議会でオンライン審議の本人確認の問題などが挙げられていたので、今後どのような場合にオンライン審議が必要なのかを含め、その方法やルール作りを議論していく必要があると思う。

◇**碧水** まず、「委員会・調査会等の整理再編・充実」について、これまでも参考人から意見があったが、参議院の多様性の反映ということである。特に若者の政治参画について、4月から18歳、19歳も成人として扱われることになり、若い人たちの意見が新聞やテレビで議論されているが、関心があるのは経済だけとか主要な法的な権限であり、なかなか政治に対して意見が出てこないことに大変ショックを受けた。教科書もようやく主権者教育ということで公民のところが広がってくるが、それを受け止めるべき国会の側も、若者の政治参画についてかなり充実した調査が必要ではないか。それこそ参議院の役割ではないかと思う。もちろん

女性の政治参画についても、データが出ていたと思うので何が問題か分かってく
ると思う。若者の政治参画については、かねてから申し上げているように、この
機会に充実してもらえればと思う。

「行政監視機能の更なる充実」について、各協議員から発言があったので、特
に我が会派としての意見はない。

「デジタル化、オンライン審議」について、ゼレンスキー大統領の演説を本会
議場で聴くことができなかったことは大変ショックであった。ほかの国は本会議
場をデジタル化している。日本の本会議場では技術的に対応できないということ
ではないと思う。前例がないとか、その辺りのところがかなり国際的に出遅れて
いることが見えてしまった。特にコロナ禍で五十数名の国会議員が感染しており、
本会議に参加できていない。地方議会からも随分声を頂いており、議員がコロナ
に感染してしまい代表質問ができないということもあった。地方議会からも国会
が先例を作ってくれたら、総務省もかなり動いてくれるのではないかといい
て、コロナの問題、感染症の問題を含めて、是非、憲法審査会で議論してほしい
と思う。本会議でも出席要件に条件をつけながらも、オンラインの議論を進めて
もらえればと思う。

◇みん 請願、附帯決議のフォローアップは、大変良い話だと思う。きちんとフォ
ローアップする委員会を作るのは大賛成である。附帯決議もしばしばアリバイ作
りで行われるが、これも法的拘束力とはいかずとも、国会として、特に参議院の
委員会という形でフォローアップしていくのは、非常に良い提案だと思う。

オンライン審議について、憲法審査会の与党筆頭が座長の了解を得ているとい
うことなので、実現のために戦線を拡大するのはよいだろうということで賛成し
た。ゼレンスキー大統領の演説は歴史的なものだったと思う。リモートによる演
説、あるいは国会の審議は、次の未来を先取りしていると考えている。単にコロナ禍
でやむを得ずやるということではなくて、未来を先取りし、すぐに始めるべきで
ある。本会議の出席の解釈について、私自身の経験から述べると、実務上は衆参
で分かれている。衆議院は本会議が終わった後、ボタンを押すと出席になるが、
参議院は極めて厳格であり、本会議場に行って5分以上座っていないと出席にな
らないと聞いたことがある。解釈が分かれていても差し支えないが、出席、定足
数ということの有職故実にこだわりすぎており、オンライン審議ができないとい
うことはあってはならない。既に改革協議会では実証実験をやっており、ある程
度できることは実証されたと思う。

「行政監視機能の更なる充実」は大賛成であるが、一つ提案として、決算委員
会でも連結バランスシートの報告は義務付けられていない。私は財政金融委員
会でよく統合政府バランスシートという概念で質疑をする。財務省はよくGDPの
二百何十パーセントも借金があると言うが、GDPはフローの概念、債務残高は
ストックの概念であり、一緒くたにするのはいかがなものかと思う。決算や行政
監視は、バランスシートが基本になる。日本銀行は立派な政府の子会社である。
日本銀行は20円で1万円札を仕入れて、1万円で発行するわけなので、9,980円
もうかることになる。日本銀行に支払った国債の利息がいずれ国庫納付金として
戻ってくることを考えると、連結することは当たり前である。こうしたことは財
政金融委員会でも決算委員会でも義務付けられていないため、決算委員会、行政

監視委員会で統合政府バランスシートを年1回出してもらうことは、大変価値のあることだと思う。

参議院の多様性について言及があったが、多様性を担保するというのは党議拘束の緩和である。すなわち全国民の代表たる議員という近代議会制の根本に立ち返ることが大事である。

（２）意見交換の概要

各会派から示された意見を踏まえた意見交換の概要は以下のとおりである。

- ◇ 行政監視委員会の小委員会の設置が決まったとか、通年でやるべきだとか意見があるが、私が選挙区選出だからかもしれないが、通年国会には大反対である。閉会後は国会で議論されたことを有権者の方々にできるだけ身近に会って説明する機会だと捉えている。実際、現状は定例日の関係で国会開会中に行政監視委員会を開くことができない。来週の水曜日にも調査会、決算委員会、憲法審査会が開会される。憲法審査会と改革協議会の両方出ている私は毎週やっていることになる。月曜日は決算委員会が開くので、行政監視委員会を開く間がない。やはりどこかを縮小しないと、行政監視の機能の充実を声高に叫んでも現実的・物理的に不可能だということを考えると、縮小という提案はあえてしなかったが、残念ながら先ほどの発言につながると思うが、私は衆参の態度の決定が異なってもよいと思う。参議院の会派という仕組みを考えればよいのではないか。例えば、予算委員会を開いているときに、30日ルールの中で行うわけだが、行政監視の機能をもう少しそこに持たせた方が、その機会くらいしかなかなかやる機会がないのではないか。どこかで絞らないと、どこかを充実させることはなかなか難しいという現状認識である。それを打ち破るというのであれば、通年国会の議論をすることになると思う。
- ◇ 「行政監視機能の更なる充実」の議論が続いているが、私は行政監視委員会に参加しているが、行政監視委員会の発足当時、年10回は開会していた。しかし私が参加してからは、年1、2回しか開かれていない。これは行政監視委員会だけではなく、沖縄北方特別委員会も大臣所信に対する質疑のような定例のもの以外は開かれない。午前と午後があるので、2階建てであれば、その委員会にふさわしい回数を確保し、午前又は午後の空いているところに、予定を立ててもらいたい。沖縄北方特別委員会は、外務大臣が確保できない。行政監視委員会は副大臣対応でもよいということを確認している。実際に開会することをポイントにしてもらわないと審議ができない。政府にとってかなりの負担になることもあり、開会を止めているようなこともあるので、改革協議会の立場として、委員会は審議をしなければ実が付かないということを前提にしながら、審議は必要だという議論を一つ、コンセンサスとして作ってもらいたい。年1、2回の開会で審議をやっていることにしないでももらいたい。
- ◇ 委員会・調査会、あるいは行政監視について、国会と地方の関わりという面から見ていきたい。今期国会においても、行政監視委員会において「国と地方の行政の役割分担に関する小委員会」が設置される予定である。これまでも小委員会では行政における国と地方の適切な役割分担と協力がどのようにあるべきか、参考人から意見を聞いたり、政府に質疑を行ったりしてきた。これは極めて大きな

意義があると思っている。それを更に一步進めて、より幅広く参議院と地方自治との連携ということを以前から改革協議会で述べてきたが、例えば、「参議院地方連携協議会」という会議体を常設して、都道府県知事や地方六団体の代表者の方々に参議院の敷居を低くして来ていただき意見を伺い、それを立法、国政に反映させることを検討したい。これは都道府県選挙区を有する参議院にふさわしい役割ではないか。しかし、少し時間の掛かる話でもあると思う。先ほど、どこかを縮めないと新しい何かを提起することは難しいとの意見もあり、じっくりと議論を続けさせてもらえればと思う。

もう一つ、先般、北朝鮮が日本のE E Z内にI C B M弾を撃ち込むという出来事があった。そして国家安全保障会議、N S Cの4大臣会合が緊急に開かれるということがあったが、その際4大臣のうち外務大臣と防衛大臣は参議院外交防衛委員会に出席中であった。その中で外務大臣と防衛大臣がN S Cに参加できるように取り計らいをいただいた委員会の先生方に敬意を表したいと思う。そのときは委員会を休憩にして、N S Cが終わった後、委員会が再開されるという形になった。先ほど、ウクライナの国会が今も動いているという話もあったが、国家の危機管理、危機対応に関して政府と国会が同時に動く場合もあるかと思う。そのような、大臣が国家の危機に対応している場合には、例えば副大臣を活用して国会と内閣が同時に動ける環境を整えていく必要があるのではと思う。副大臣制度が導入されたのも、より政治主導で国会審議を行うということがあり、副大臣にはそれにふさわしい知見や経験が求められ、認証官という立場も与えられている。こうした副大臣を国会においてより一層活用していくことが大事ではないか。

- ◇ 外交防衛委員会は、北朝鮮によるミサイル発射によりN S Cを開くため休憩となったが、ちょうど私の質問が始まるときから1時間の休憩となった。私もそうであるが、委員会としても了承して休憩し、1時間後に再開した。その冒頭、防衛大臣から、N S Cでどのような議論があったか報告があった。むしろ重大事だからこそ、大臣がN S Cでも国会でも責任を果たすことが必要なものであって、あのようなことを理由に副大臣を活用するというのは違うのではないか。予算委員会においても質疑者から積極的に提案があってN S Cが開かれたわけであり、国会としては野党も含めてそれぞれ対応しているのだから、副大臣活用を否定するものではないが、それぞれがしっかり役割を果たして、国会としても便宜を図りながら大臣としての役割を果たしてもらうという考えもあるのではないか。
- ◇ あえて発言しなかったが、この前のロシアのウクライナ侵攻のときは、N S Cを開くことについて、むしろ野党の方から委員会を休憩して開くべきと提案したが、開くまでに時間が掛かった。いろいろなことがあり、すぐには開かれなかったという実態があった。危機対応、緊急対応は、十分これまでも野党側が配慮して緊急的な対応をするように実質的に政府と国会が連携して行ってきたので、先ほどの提案は否定しないが、それを口実に運営の仕方について更に野党側に譲歩を求めることはよくないと思う。そこだけはあえて発言させていただく。この間の対応について、野党側が非常に協力的でなかったなら話は別だが、むしろ野党から提案して対応したのだから、その経緯も踏まえてもらいたい。
- ◇ ロシアのウクライナに対する侵攻のとき、恐らく政府側もN S Cの素早い開会を考えて動いていたと思う。各会派の協力を得て速やかに開かれたことはよかつ

たし、先日の北朝鮮の I C B M 発射の際の動きも各会派の協力によって速やかに開かれたこと、大臣が官邸に戻って N S C の 4 大臣会合に出席できたことは非常によかったと思う。その中で、ケース・バイ・ケースでいろいろなことがあると思う。各会派において、あらかじめ緊急の場合にどういった対応を取るべきかコンセンサスを取ることが重要だと思うところであり、先ほどの出来事をもって副大臣の活用を提案しているわけではない。副大臣制度が創設された当初の政治主導の国会対応という本来の目的のため、もっと活用されるべきだと考えている。

5. 令和4年4月20日（第11回協議会）の意見（「委員会・調査会等の整理再編・充実」、「行政監視機能の更なる充実」について、改革協議会における議論の取りまとめについて）

（1）意見交換の概要（「委員会・調査会等の整理再編・充実」、「行政監視機能の更なる充実」について）

「委員会・調査会等の整理再編・充実」、「行政監視機能の更なる充実」についての意見交換の概要は以下のとおりである。

- ◇ 「委員会・調査会等の整理再編・充実」については、この前も申し上げたが、国対、議運等で対応がされているので更にそれを見守りたい。「行政監視機能の更なる充実」については、会議を開会することもそうだが、先般も申し上げたが、調査に必要な資料の提出や回答がなかなか出てこない。調査活動や国会での質問を作るときに、以前は自然にすんなり出ていた資料が出てこなかったり、あるいは改ざんされ、隠蔽されたりすることが繰り返されてきた。きちんと資料が提出されなければ、会議を開いても行政監視機能は発揮されない。最近の具体例では、我が会派の議員から決算委員会において質問した際、財政投融资特別会計のブラックボックス化ということで、クールジャパン等への資金など、事業によってはうまくいっていないものがあり、そのことについての情報開示を求めたが、資料の提出をずっと拒んでいたとの指摘があった。時間を掛けると資料を提出してくれる場合もある。例えば、辺野古の軟弱地盤のボーリング調査結果について、膨大な資料であったが、粘り強く存在していることを指摘し、開示を要求して、かなり時間が経ったが参議院予算委員会に提出された。それにより現実の問題が分かった。行政監視委員会を開き、それが機能するには、まずは資料をきちんと出してもらうことが、何より重要であると改めて申し上げておく。
- ◇ 最も支援を必要とする人たちの民意を国会に届けるために、差別されず、人権が守られる生活を実現したいと思い、必死の思いでこの場に参加しているが、特定枠によって障がい者が議員になることができたとしても、委員会や調査会に小会派の参加が制限されている現状では、困難を抱えている多くの障がい者の社会参加や政治参加を実現するための調査や政府への提言が十分にできず、大きな危機感を抱いている。そもそも先例によって、小会派が行政監視機能を十分に担うことができない現状について、とても問題だと思っている。多数派を中心に行政監視を行うのではなく、障がい者やマイノリティの方々の声を国政にきちんと反映するためにも、議運に小会派を含めることや、委員外発言の保障など、どんな

場面でも小会派を排除せず、発言の機会を保障していただけるよう検討願う。

◇ 先ほど話があったが、議運に小会派を含めるのは大賛成であるので、改革協議会の方式を採用してもらえればと思う。前回も申し上げたが、決算委員会では、残念ながら政府のバランスシートについて審議が行われていない。統合政府バランスシート、つまり政府の子会社である日本銀行を統合したバランスシートについて、是非、決算委員会、行政監視委員会のアジェンダとして取り上げてほしい。財政金融委員会では我が会派が取り上げることがあるが、財務省発表資料では、連結バランスシートは公表しているが、この公表資料ですらほとんど議論されていない。それは財務省がマスコミに全くPRしないことから起きていると思う。是非、統合政府バランスシートについて、決算委員会、行政監視委員会で集中審議を行ってほしい。

◇ 「行政監視機能の更なる充実」について、前回の改革協議会では行政監視委員会に小委員会を設けるという話もあったが、「更なる」以前に、行政監視委員会の開会自体が不足している。まずは、開会するところからであり、その上で「更なる充実」とすることが必要ではないか。形は作ったが実態としての中身が伴っていないので、この通常国会でしっかりと回数を開会し、「更なる充実」に結びつけてほしい。

◇ 行政監視機能の強化に関して、きちんとした資料が提出されることが監視機能の前提である。行政監視委員会は、現場の苦労もあって、昨年に比べれば開会が増えているが、結局のところ必要な資料が出てこなければ、しっかり監視できない。新聞に白井元衆議院議事部長の記事があったが、政治改革、いわゆる小選挙区制の議論の際に、当時の土井たか子衆議院議長が提唱した、野党の行政監視機能を支える少数者調査権などの国会機能強化は置き去りにされたと指摘している。今の新型コロナウイルス禍で不透明な官邸主導では肝心なときに機能しないことが分かった、国民の代表が集まる国会の機能強化が重要であり、困難ではあるが少数者調査権を保障するなど、国会審議の充実が必要だとしている。参考人から、フランス議会の委員会に付与されている強制調査権や、与野党がペアで作業するなど、きちんと政府に資料を出させる役割について紹介があった。他の議会がどのようなことをしているかを含め、現実には会議を開くときに必要なものを出させる機能を持つこと、与党が多数なのでなかなか合意に至らないが、少数でもできる仕組みを持つことが大事だと思うので是非実現したい。

制度というよりも、現状をしっかりと全体の合意で変えていく必要があることとして、「お答えを差し控える」という答弁がものすごく増えている。私は外交防衛委員会に所属しているが、その答弁が出るたびに憲法第62条、第63条に触れて憲法違反だと言う委員もいる。立命館大学の教授が2020年に行った調査が当時話題となったが、「お答えを差し控える」という答弁について議事録を精査したところ、1990年代半ばは2桁台だったものが、第2次安倍政権以降急増し、2018年には580回という結果であった。何についても官僚が「お答えを差し控える」と言うが、答弁できない理由が分からない。これを許しておく、会議を開いても行政監視ができない。もともと憲法第63条で大臣は「答弁又は説明のため出席を求められたときは、出席しなければならない」とされているのだから、これは本当に国会の存在意義を懸けて、与野党一致して、運用上の改善となるが是非実現したいと

思う。

- ◇ 行政監視委員会の開会について話があった。日程的に厳しい中、開会に向けて努力していると聞いている。引き続き開会に向けて努力することが大事だと思う。今国会、行政監視委員会において、国と地方の行政の役割分担に関する小委員会が設置されたが、これまでも行政における国と地方の適切な役割分担がどのようなべきか等、参考人から意見を聴取したり政府に質疑を行ったりしており、このことも大いに意義があると考えている。
- ◇ 他の協議員から、充実よりもまずは開会すべきとの意見があったが、物理的にはかなり厳しい状況となっている。それを打開する方法として二つ考えている。一つは、総務委員会など定例日が衆議院と重なっているものをなくすことである。もう一つは、合同開会という形ができないのかと思っている。衆議院で総予算が通過した翌日にロシアによるウクライナ侵略が起きたが、何の議院修正もされないままであったのは、国民に対して失望感を与えたのではないかと思う。行政監視委員会の開会そのものが少ないという話があったが、国会の役割として当然のことながら行政監視が大きいわけであり、予算委員会と行政監視委員会を合同開会してもよいのではないかと思う。それから、請願についての合同開会である。委員会によって扱う法案の数も審議時間も相当ばらつきがあり、それに比例するように請願の数も異なっている。私が所属する厚生労働委員会は、常会では千本以上の請願が出るが、これを理事だけで議論するのはおかしいことである。請願の委員により合同開会で議論することがよいのではないかと思う。請願がほとんどない委員会もあるので、そういう形で何か合同を作っていかなければ物理的制約は解除できないのではないか。
- ◇ 行政監視機能を強化するためには、まずは資料をきちんと出すことである。答弁を控えるという話があったが、結局この間、予算委員会等で質問したときには答えないにもかかわらず、委員会が終わった後のぶら下がりにおいて、委員会でしつこく聞かれたことに対して、ようやく答えるということがある。委員会で質疑があれば、当然その場で答えるべきであり、これまでは答えていた。それが安倍一強と言われていたこの数年間に、質問に対してどんどん答えなくなり、会議直後にぶら下がり等で答えるようになった。行政監視以前に国会の質疑を無力化していると改めて申し上げておきたい。改革協議会は議論の取りまとめに向かっていっていると思うが、そのことをきちんと明示しなければ、国会がますます無力化していくとの大きな危機感を持っている。安倍元内閣総理大臣の国会での答弁については、正式に認められているだけでも、虚偽答弁が 257 回ある。桜を見る会で 118 回、森友問題は政府全体で 139 回あると、正式に衆議院調査局の調査で認められている。加計学園問題に関しては明確になっていないが、虚偽答弁がこれだけ繰り返されたことについて、参議院は院として何の意見表明もない。こうしたことがあると議論が成り立たないという問題意識があるので、あつてはならないということを、しっかりとまとめてほしい。
- ◇ 今回、法務大臣の新型コロナ感染があった。まだ会期があるからよいが、必要な法案や通すべき法案、審議すべきことを止めてはいけない。新型コロナは誰が感染してもおかしくないので、副大臣がしっかり対応できる仕組みが必要である。今回のウクライナ情勢を見ていると、外務大臣や財務大臣は、他国との協議のた

め海外に行かなければならないケースが出てくると思う。また、今後もあり得ることだと思うので、副大臣がしっかり対応できる仕組みが必要だと思う。

（２）座長による論点整理の提示（参議院の在り方及び参議院選挙制度に係る議論の取りまとめについて）

座長から、各会派の協議員に対して事前に説明を行った、参議院の在り方及び参議院選挙制度に係る議論の取りまとめ案が、以下のとおり示された。

これまでの改革協議会の議論としては、まず各会派から検討項目案の提示があり、協議を行ったところ、「参議院選挙制度の改革」について検討項目とするとともに、参議院の在り方について議論することが重要であるとして、参考人からの意見聴取、質疑を行ったほか、年初に「主な論点」を整理しつつ、意見交換を続けてきた。この取りまとめ案は、「参議院の在り方に関する議論」と「参議院議員選挙制度に関する議論」に分けて整理し、大勢であったと思われる意見を共通の認識という形でまとめた。

一つ目の「参議院の在り方に関する議論」では、まず参議院の役割として、多様な民意の反映があるとの共通の認識の下、その多様性の中身や反映させるための方法について様々な意見があった。次に、参議院の地方代表的な性格では、地方・地域の声を反映させることについて、おおむね共通の認識があったと思っているものの、地方の問題の取り上げ方の議論では、憲法が定める全国民の代表との兼ね合いから慎重な意見もあった。次に、二院制の趣旨を踏まえて、参議院は衆議院とは異なる独自性を発揮すべきとの共通認識の下、参議院議員の任期の特性をいかにすること、長期的視野からの委員会や調査会の充実・再編、決算・行政監視・ODAの重要性などの意見があった。

二つ目の「参議院議員選挙制度に関する議論」では、まず投票価値の平等は尊重すべきであるとの共通の認識の下、各会派から意見があった。次に、選挙制度の枠組みについて、現行制度の枠組みや都道府県単位の選挙区に関して、維持すべきとの意見と、このままでは維持するのは困難との意見の両論があった。合区については、道州制導入を目指す立場から更に進めるべきとの意見がある一方で、様々な弊害を指摘する意見のほか、都道府県のアイデンティティや特定の地域のみ適用されているのは不公平であるとして解消すべきとの意見があった。特定枠については、評価する意見がある一方で、選挙制度が複雑になるなどの課題も示された。議員定数については、合区解消や較差是正のため定数増もやむを得ないという意見と、身を切る改革として定数減を行うべきとの意見の両論があった。

（３）各協議員の意見の概要（参議院の在り方及び参議院選挙制度に係る議論の取りまとめについて）

参議院の在り方及び参議院選挙制度に係る議論の取りまとめについて、各協議員から述べられた意見の概要は以下のとおりである。

◇ 「地方代表的な性格」の慎重論に係るが、参議院議員は憲法で全国民の代表とされており、参議院を地方の府とすることは、参議院の在り方を抜本的に変えることにつながり反対である。地方の声を反映することと、地方の府とすることは根本的に異なるものと考えている。慎重論というよりは反対に近い意見である。

「合区に対する評価」の解消のところで「現在の合区は特定の地域のみ適用されており不公平」とあり、正にそのことは私からも述べたが、一方で投票価値の平等はますます重要視されてきており、その中でやむを得ないという判断もあった。必ずしも道州制の観点からではないため付け加える。

- ◇ 参議院の在り方について、取りまとめ案では、「地方代表的な性格」として、「地方・地域の声を国政に反映させることは参議院の役割」であり、「地方の問題への対処が参議院独自の役割」、「参議院を地方の府として捉え、独自性を法的に位置付ける」と書かれている。しかし、憲法第 43 条は、参議院議員も衆議院議員と同じく全国民の代表と明記しており、参議院を地方の府として捉える理由が明確ではない。憲法に反しており、慎重論ではなく反対である。衆議院選挙制度は、小選挙区制であり、参議院よりも地域に密着した活動が求められる制度になっていることから、参議院の独自性として、地方代表的な性格を求めることには無理がある。また、「多様な民意の反映」として、特定の団体や業界のための選挙制度を維持しようとする感があるが、国会議員は憲法上、全国民の代表であり、特定の団体や業界の代表ではないことを改めて認識すべきである。

次に、参議院の選挙制度について、憲法上の要請として、投票価値の平等が実現される選挙制度にすることは当然である。現在の都道府県選挙区については、地方の方が人口減少のスピードが速いため、これまで以上に一票の較差が拡大しかねず、今の仕組みを続けることは事実上困難である。議員定数を増やすことで投票価値の平等を実現しようとする意見もあるが、人口減少が進み、財政状況も厳しい我が国において、議員定数を増やすことには国民の理解が得られない。参議院では、定数 6 増の際に決めた歳費の自主返納も実施していない会派があり、自分たちで決めたルールすら守られていない。その結果、本来返納されるべき額と実際の返納額との差が 2 億円を超えている。このことだけでも将来更に議員定数を増やすなど、もつてのほかであると考え。また、合区は不公平であるという意見があるようだが、今の仕組みを続ける前提で、憲法に基づく選挙制度を考えれば、合区は当然のことであり、今後も合区を進めざるを得ないと考え。しかし、このような小手先の制度改革をいつまでも続けるわけにはいかない。確かに、都道府県のアイデンティティは重要であるものの、選挙制度を決める上では、投票価値の平等を実現することがより強く求められる。将来の道州制導入など、我が国の統治機構改革を視野に入れて、都道府県選挙区をブロック制へ移行するなど、抜本的な改革を実行すべきである。地方代表、職域代表といった理由をつけて、現在の選挙制度を維持しようとするのは、既得権を守りたい、自分の議席を守りたいだけであると、改めて指摘する。

最後に、身を切る改革について述べる。今回の取りまとめ案に、身を切る改革という文言が入っていることに感謝する。その上で改めて述べるが、国会議員の身を切る改革の目的は、まず国会議員の既得権を守りたいという意識を改革した上で、徹底的な行政改革に取り組み、政治への信頼を取り戻すことにある。参議院は決算を重視し、行政の税金の無駄遣いを監視する役割を担うのであれば、まず参議院議員が自ら身を切る改革を行い、行政改革に向けた覚悟を示すべきである。1 日 6 千円が支給される委員長手当の廃止や公用車の削減、文書通信交通滞在費の使途公開と残額の国庫返納など、早急に実施すべきである。

- ◇ 「参議院の在り方に関する議論」の「多様な民意の反映」の主な意見に「地域的、職域的な多様性」とあるが、取りまとめの中に「小会派の尊重」も入れてほしい。小会派の尊重が多様な意見を反映するという意味合いから、具体的な制度の中でも「小会派の尊重」を可能なら入れてほしい。
- ◇ 我々も参議院議員が全国民の代表であることを否定するものではない。我々が主張してきたのは、参議院の在り方として「地方代表的な性格」があると述べている。具体的には、行政的、歴史・文化的にもまとまりがある都道府県というエリア単位の代表的な性格を担うべきと述べてきた。このことは本院が担うべき「多様な民意の反映」にも資するという意味でも、都道府県エリアでの意見をしっかりと吸い取っていくことが大変重要である。座長から意見の大勢であったものを「共通」としてくくったと説明があったが、全ての会派が一致するのはなかなか難しい面もあるので、大勢としてくれるのであれば、それ以外の意見もしっかりと明記するのは大事であるが、できる限りの成果として取りまとめてほしい。「合区に対する評価」について、会派によって視点の違いは確かにあるが、これまでの議論を聞いていると、合区に対してはやむを得ないという意見もあったが、積極的に肯定するよりは、むしろ否定的に受け止める意見の方が多かったように思う。合区が大変問題だということは、改革協議会のこれまでの意見の大勢と受け止めており、そのような形で取りまとめを願いたい。
- ◇ 参議院選挙制度について、取りまとめに障がい者の政治参加を進めるための選挙制度の検討を必ず載せてほしい。私のような最重度の障がい者にとっては、親亡き後は施設しか行き場がなく、そのために就労、就学などの社会参加が一向に進まない現状がある。多くの障がい者にとって、政治参加、社会参加の両方の権利が損なわれており、政治参加しにくい現状が続いている。私も例外ではなく、2019年に初めて使われた特定枠の制度がなければ、議員になれる可能性は皆無に等しかった現状を考えると、社会的障壁が障がい者を政治から排除していることは明らかである。改革協議会において障がい者の政治参加の促進を図ることは、障がい者の民意が反映され、社会参加の底上げにもつながる。1981年の国際障害者年に掲げられた、完全参加と平等の実現、障がい者への差別解消にもつながる。現時点では、重度障がい者が国政に参加するには、特定枠の活用が唯一の方法として使われているが、障がい者の政治参加の権利が確実に保障されるためには、クオータ制の導入や障がい者枠の創設など、政治に参加しやすい仕組み作りが早急な課題だと思っている。今後障がい者の政治参加に向けた更なる議論を確実に進めてほしい。
- ◇ 「多様な民意の反映」に「女性や障がい者などの民意の反映」とあるが、「若者の政治参加」について、権利があるのに行使しないなど、もっと若い人が政治参加しやすいような仕組みが必要と考えている。被選挙権は、参議院議員が30歳、衆議院議員が25歳であるが、選挙権は18歳に下がった。被選挙権についても「若者の政治参加」というところで議論できればと思う。「若者の政治参加」についても一言入れてほしい。
- ◇ 国会議員が全国民の代表であるというのは、憲法学者が言うような理念とは少し違う。憲法学者が「代表」は「represent」することであり、「present」つまり「出席」するのが基本であると言っていたが、国会議員が全国民の代表であるこ

との本質は、命令委任の禁止である。誰からも拘束されない、代理人と代表の根本的な違いである。党議拘束を受けて政党の代理人になっている。国民の代表とは何かという議論を全く日本では行わず、政党中心主義の選挙制度と政党交付金制度を通してしまった辺りに日本政治の悲劇がある。命令委任の禁止は、誰からも拘束されないことから党議拘束の緩和につながる。国会審議の活性化、当然予算の修正も含め、そうした議論につながる。全国民の代表は、国民が最終的に決定するという意味で、投票価値の平等が保障されなければいけない。選挙の枠組みは何でも結構だが、政党という存在を抜きに語れないのであれば、全国集計として政党に当選人数を割り当て、政党ごとに過疎地域を重視する、女性を重視する、障がい者を重視するというように、当選者を決められる制度がよいのではないか。

- ◇ 改革協議会としては、まず参議院の在り方について参考人から意見を聞いてかなり議論した。その上で選挙制度の議論に入ったが、私は前回も前々回も参加しており、同じことを毎回議論していることは別にして、過去の改革協議会から見れば、選挙制度の議論はまだ大きなところであって、様々な論点をやったことに比べると入口という感じの認識である。実際の改革協議会の議論の中身にふさわしいボリュームでなければならない。参議院の在り方について議論し、選挙制度については更に考えていくということが分かるような報告書にすべきではないか。

もう一点、「地方代表的な性格」について、共通として「地方・地域の声を国政に反映させることは参議院の役割である」とあるが、衆議院と比較した際の参議院の役割というニュアンスになる。我々としては、地方・地域の声を国政に反映させることは、衆参問わず国会の重要な仕事だと思っている。今、衆議院でも 10 増 10 減をめぐって、地方の声が届かなくなるなどの議論をしている。参議院の選挙制度は、比例と都道府県単位の選挙区があることが特徴であるが、逆に言えば、衆議院も比例はあるが、かなりの人が小選挙区と重複して立候補している。小選挙区は市町村を単位とする選挙区なので、都道府県を選挙区とする参議院が、衆議院よりも地方の声を反映しているというのは、少し違うのではないか。参議院の役割のまとめ方は、ニュアンスが違うのではないか。憲法が全国民の代表と定めていることからすれば、地方の府たり得ず、そもそも憲法ではあり得ないことである。仮に地方の代表として位置付けるのであれば、参議院の機能をより縮小することと一体であるが、そうした議論はこれまでなかったと思うので、まとめ方は議論をきちんと反映させたものにしてほしい。

- ◇ 戦後、参議院ができたときの国会答弁であるが、再考と良識を担保するものは結局年齢しかないということであった。先ほど被選挙権の年齢の話があったが、京都大学の教授によると、まず自我の確立があり、次に共感力、人が何を考えているか理解する心が 25 歳以上でできあがるということで、ここは衆と参の差があるべきと思う。二院制を考えた場合の選挙制度について、衆議院は基礎自治体とブロックの並立制であり、拘束名簿式である。それに対して参議院は、都道府県と全国比例であり、非拘束名簿式である。特定枠の話が出たが、非拘束名簿式に入れ込んだものであり、衆参の選挙制度の在り方の違いという部分で混同されているように思う。取りまとめの方向性について、できれば各会派の意見が網羅的になるように。次の段階として、我々の考えている優先順位を是非盛り込むべき

である。そうでないと同じ議論を何回も繰り返すことになる。今回の改革協議会では、何を優先的に考えて次に引き継ぎたいのか分かるよう、是非そういう形に持って行ってほしい。

- ◇ 選挙制度改革に向けて、またその前提となる参議院の在り方について、座長の下で一つの方向性を取りまとめられれば一番良いのかなと思う。次の改革協議会のメンバーに対し、協議の結果を引き継ぐことも重要である。最高裁に対しても、7月の参議院選挙の結果について、一票の較差が3倍を超える選挙区が少なくとも三つ以上出るということなので、そうした問題を解消すべく改革協議会で議論を行い、方向性を示すことができれば非常に理想的ではないか。我が会派の議員が参議院の在り方とそれに対する選挙制度の改革について、最高裁判決を踏まえて考え方をまとめているが、平成29年の最高裁判決においては、投票価値の平等と立法裁量の見解に係る基本的な判断の枠組み並びに二院制の趣旨と立法裁量の関係に係る基本的な立場を示した上で、以下の2点の基本法理を判示している。第一に、二院制の下での参議院の在り方や役割を踏まえ、参議院議員につき衆議院議員とは異なる選挙制度を採用し、国民各層の多様な意見を反映させて、参議院に衆議院と異なる独自の機能を発揮させようとすることも、選挙制度の仕組みを定めるに当たって国会に委ねられた裁量権の合理的行使として是認し得るものと考えられる。そして、具体的な選挙制度の仕組みを決定するに当たり、一定の地域の住民の意思を集約的に反映させるという意義ないし機能を加味する観点から、政治的に一つのまとまりを有する単位である都道府県の意義や実体等を一つの要素として考慮すること自体が否定されるべきものであるとは言えず、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、このような要素を踏まえた選挙制度を構築することが直ちに国会の合理的な裁量を超えるものとは解されない。参議院は合区に対して国民、有権者の失望や批判が非常に多かったことから、一つの政治的な単位である都道府県から少なくとも一人の代表が選出されるような形に変えていくことで、地方の声をしっかりと衆議院とは違う形で反映させていくということである。この辺りの話は大体、異論がなかったのではないかなと思うので、そういう方向で取りまとめてほしい。もちろん様々な意見があるので、報告書に入れるとしても、主要な意見はどうであったのか、ある程度方向性を示した方が我々の改革の努力が伝わるのではないかな。

6. 令和4年5月18日（第12回協議会）の意見（「デジタル化、オンライン審議」について）

（1）各会派から示された意見の概要

「デジタル化、オンライン審議」について、各会派から示された意見の概要は以下のとおりである。

- ◇自民 デジタル化について、これまで積極的に取り組んできた本院としては、更に重点的に取り組んでいくべきと考える。具体的には、年間6千件を超える地方議会からの意見書をデジタル化できないかといった問題や、いまだに残っている押印手続を省略できないかといった問題など、更に進める部分がないか追求すべ

きと考える。一旦導入したシステムについても、それが本当に最適かどうか更に検証して改善につなげる取組も必要と考える。

オンライン審議について、この問題を緊急事態における立法機能の維持の問題と捉えて、緊急事態条項に関する問題として憲法を改正する中で明確にしていくのが望ましいとも思う。他方で、憲法第 56 条第 1 項にいう出席について、情報通信技術の飛躍的な発達により、なりすましの防止など確実な本人確認ができれば、物理的に議場にいることだけでなく、オンラインでの出席も物理的出席と同様の出席と解釈する余地もあるという考えに立った上で、その範囲については、憲法第 58 条で各院に付与されている議院自律権に基づいて判断することとすれば、必ずしも憲法を改正しなくとも対応できるものと考え。具体的には、どのような場合にオンライン出席を認めるか、すなわち緊急事態時に立法機能を維持する場合に限るのか、それとも議員の個人的事情による場合も認めるのかという問題を始めとして、それ以外にも表決、内閣総理大臣の指名、質疑、動議の全てで認めるのか、それとも一部に限るのかという問題がある。オンライン出席する場所の問題をどうするのか、参議院規則で定められている議長警察権の範囲をどうするのかといった問題もある。また、飽くまでも物理的出席が原則であって、オンライン出席は例外的、一時的なものとの位置付けかどうか、そして全員がオンライン出席でも可能とするのかどうかという問題、さらには議員の個人的事情による場合を認めるとした場合、妊娠、出産、育児、障がい、疾病等から個人のスケジュール上の都合に至るまで、どの範囲で認めるのかという問題などについて、なりすましの防止など確実な本人確認や、憲法第 57 条による公開原則の確保といった技術的・実務的な課題もクリアした上で、国民の理解を得ながら進めていくことが大変重要である。そうした観点から、我が会派としては、オンライン形式の会議も社会的に広がっている中、オンライン審議も前向きに対応する必要があると考える。先般のゼレンスキー・ウクライナ大統領の国会演説や、改革協議会における参考人の意見聴取がオンラインで行われたことを踏まえ、まずは調査会や委員会における参考人の意見聴取から導入し、その後、質疑等に導入することにより、オンライン審議の環境整備を進めていくことを提案する。

◇立憲 デジタル化に関しては、時代の要請に従って、伝統を重んずる国会においても具体的に一つ一つ議論して進めていくべきことと理解している。

次に、国会におけるオンライン出席の見解を述べる。憲法第 56 条の出席の考え方については、国会の議会としての意義、すなわち全国民を代表する議員が一定の場所に集合し、国政の重要事項等について国民に見える形で討議を行い、熟議に基づき最終的には多数決により意思決定を行う合議制の機関であることや、憲法第 56 条第 1 項が定足数の原則を定めている趣旨を踏まえると、同条の出席については、現に議場に存在していることを基本とすべきと考える。憲法第 54 条第 2 項において、参議院の緊急集会が定められていることを踏まえると、緊急事態においてもできる限り、国民の代表機関である国会の機能が維持及び確保され、国政における民主的統制を図ることが求められていると考える。その一方で、国民主権原理の下において、国政の民主的正統性を確保する観点及び国会議員が全国民の代表としての機能、権能を行使する機会を確保する観点から、必要最小限のやむを得ない事情があると認め得る場合には、物理的な出席と同等の議会への関

与と評価し得る状況にあることを条件として、例外的に憲法改正によることなく、オンラインによる出席も許容され得ると考える。やむを得ない事情としては、感染症のまん延や大規模災害による交通の問題により、議会の機能の維持そのものが困難となっている場合に限られるものとする。

もっとも、このような憲法解釈を採り得る前提としては、これまでの憲法審査会において議論されたこともあるが、主権者である国民の立場、全国民を代表する国会議員としての立場、合議体である本会議又は委員会における他の国会議員の立場の各々の観点から、物理的な出席と等価値と言えるものであることが必要であり、そのためには、物理的な出席と同程度の双方向性等が確保される仕組みや、セキュリティの確保、オンライン出席議員の本人性や権能行使の真正性の確保、憲法第 57 条に定める会議の公開原則を充足し得るオンライン出席や権限行使の状況の公開の在り方など、様々な課題をクリアすることが必要である。特に本人性、真正性の確保については、AI 技術などによるなりすまし等が懸念される場所であり、十分な検討が必要である。オンライン出席の実施に当たり検討すべき課題は数多く、具体的な制度設計に際しては、有識者からのヒアリングを含め、慎重かつ丁寧な議論が必要と考える。

◇**公明** オンライン審議について、国会は国権の最高機関であり、いかなる事態でも機能を果たすことが求められている。緊急事態における国会機能の維持という観点から、一定の要件、条件の下で例外的にオンラインを活用し、議事を開き議決することは憲法上も許容され得ると考える。オンラインでの出席を認めない限り国会としての最低限の機能を果たすことができない場合に限られるということである。できる限りその客観性を担保するため、両院の議院規則でオンライン国会実施の要件と手続を具体的に定めておくことが求められる。憲法第 56 条第 1 項は、飽くまで本会議の定足数を定めたものであり、委員会での審議、表決、またオンラインでの参加が認められるかどうかは、国会法と議院規則に委ねられていると考える。システムのセキュリティ、投票の真正性の確保も重要である。さらに国民代表としての職責を果たせるよう、出産などの理由でやむを得ず議場等での議事、議決に参加できない場合に、議員の表決権を確保するため、例外的にオンラインでの参加を認めるべきとの立場である。今後、各会派でオンライン審議について前向きに検討していただきたい。

なおデジタル化については、当然推進していくべきであり、Wi-Fi などのインフラの整備もまだまだ不十分なところがあるので、併せて実施すべきである。

◇**民主** オンライン審議について、憲法には出席についての条文が 6 か所存在する。議員の出席、内閣総理大臣その他の国务大臣の出席、そして会議体としての本会議、委員会、その他の会議の出席も同様に解釈すべきと考える。出席は、基本的には物理的出席であるが、オンライン等の機能的出席も排除されるものではないと考える。また、議員以外の出席については、憲法に記載されていないと考える。議院自律権の範囲内といってよいと思う。それでは、排除されない機能的出席とは何を意味するのかと考えると、正に物理的に出席し得ない状況である。それは全議員に及ぶものと議員の個別的事情によるものに大別される。

全議員に及ぶ物理的に出席し得ない状況とは、正に緊急事態である。緊急事態においても三権の機能を維持するため、そして権限が過剰にならないように憲法

への明文化が必要と考える。そして緊急事態とは何かについても明文化すべきと考える。法律で対応可能との意見もあるが、憲法による規定の例外を規定するには、やはり憲法で対処すべきである。現行憲法には、法律で定めるとする条文が25か所、単語数はわずか4,998しかない。政府は憲法解釈の変更を繰り返してきた。このことは、三権分立とはいえ内閣の権力強大を招いており、明文規定する必要性が高いと考える。緊急事態での三権の機能維持の論点としては、立法府においては、解散権、議員身分、機能的出席等が挙げられる。行政府においては、権限の限界、内閣総辞職の制限等が挙げられる。司法においては、緊急事態下における行政上、立法上の憲法適合性の審査が必要である。また、憲法第54条には、「内閣は、国に緊急の必要があるときは、参議院の緊急集会を求めることができる」とあり、国会法第99条には、「議員は、前項の指定された集会の期日に参議院に集会しなければならない」とある。この「緊急の必要があるとき」と緊急事態とはどう違うのか、出席と集会はどう違うのかについても議論が必要と考える。

憲法上、オンライン等の機能的出席については、出席の概念から排除されないと解釈すれば、集会は正に物理的出席を意味し、国会法第1条では、「国会の召集詔書は、集会の期日を定めて、これを公布する」とされており、第5条では、「召集詔書に指定された期日に、各議院に集会しなければならない」とされている。国会法において、集会は物理的出席を意味している。国会法第49条、第50条、第61条、第62条の出席は、上述のように機能的出席を排除しない物理的出席と解される。証人や参考人については、国会法第106条に「出頭し、又は陳述したときは」とされており、出頭と陳述が並立していることから、オンライン等の出席は、各会議において決定すべきものと考ええる。

議員の個別的事情による場合は、憲法上、機能的出席が排除されないことを考えると、法律で定めるべきと考える。その際、あらかじめ物理的出席がかなわない理由を届け出て、各会議で対策を講じるべきである。当然のことながら、オンライン等の機能的出席において議員の本人性、権利行使の真正性、公開性の確保は運用において確保されなければならない。

デジタル化においても前述の内容が確保されるように運用されるべきと考える。

◇維新 「デジタル化、オンライン審議」については、参議院憲法審査会でも議論が行われた。憲法審査会では各会派から総括的な意見表明が行われたが、意見の取りまとめに向かっていないのは残念である。衆議院憲法審査会では、憲法第56条第1項にある出席の概念について、緊急事態が生じた場合にどうしても本会議の開会が必要であれば、オンラインによる出席もそこに含まれるとの報告をまとめている。その上でオンライン出席について述べる。憲法第56条第1項の出席の概念については、原則的には物理的な出席と解釈すべきであり、実際に国会議員が集まって議論することが重要であると考ええる。しかしながら、新型コロナウイルスの感染拡大により、緊急事態宣言が発出された経験を踏まえ、緊急事態においても国会が機能するよう、あらかじめ考え方をまとめてルールを作っておく必要がある。具体的には、法案について最終的な判断を示す本会議では、緊急事態において本会議の開会が必要であるものの定足数が満たせない場合、例外的にオンライン出席を認めるべきである。また、常任委員会については、緊急事態の場合だけでなく、議員が病気の場合や女性議員の妊娠、出産時など、議員の表決権

の確保の観点からオンライン審議を認めるべきと考える。我が国では感染症の拡大だけでなく、将来の南海トラフ地震や首都直下型地震など、大災害の発生が高い確率で予想される。オンライン出席は、人は集まることはできないけれども、通信網が使える際に有効な対策であることから、速やかにその活用に向けた準備が必要だが、通信網が遮断された場合にどのように国会の機能を維持していくかについても議論が必要であると考ええる。

次に、デジタル化について述べる。我が国は一番デジタル化が遅れている国であることは間違いない。国会も国民の税金で運営されている以上、しっかりと効率化を進めていく必要がある。その具体策として、ペーパーレスの取組、参議院公報のペーパーレス化など、残った課題についても解決すべきである。また、過去の委員会審議について、衆議院では2010年1月以降、12年分の動画が見られるが、参議院では残念ながら昨年1月分からしか見られないという点では、早急に改善が必要と考える。法務委員会では、民事訴訟のIT化について審議を行ったが、司法分野においてもIT化を全面的に進めており、立法機関たる国会も遅れを取り戻すべくデジタル化を進めていくべきと考える。

◇**共産** デジタル化については、議運等でも議論が行われ、合意に基づいて一つ一つ行われてきた。それぞれ検証しながら、必要な課題について更に議論を進めていくべきだと思う。

オンライン審議の問題について、改革協議会は、憲法の下で参議院がその特性をいかしながら役割を発揮するために、組織と運営に関する諸問題を検討し改善策を進めるために設けられてきた。憲法の条文の解釈や改憲については、本来、改革協議会の議題とは思わないと思う。憲法第56条第1項の出席の解釈を伴うオンライン出席の問題と、参考人からの意見聴取などでのオンラインの活用については、切り分けて考えるべきだと述べてきた。改革協議会では、後者について検討を進めていくべきである。その上で、この間、衆参で様々な議論がされて、一定の関心が持たれてきたことを踏まえて意見を述べたい。

私も実はゴールデンウィーク中にコロナ陽性になり、先週の2回の本会議は議員宿舎でインターネット中継を見ていた。国会議員の陽性者は私で延べ57人とのことだが、この間同時に陽性だった議員は数名であり、感染拡大が繰り返す中でも国会議員の3分の2、参議院では164人が同時に一定期間の中で国会に参集できないような事態はおよそ生じていない。衆議院憲法審査会で参考人が述べていたが、本会議へのオンライン出席や表決を必要とするような具体的な事実はないということであり、予見し難い様々なことを軽々に想定して結論を急ぐべきではないと思っている。

憲法第43条は、国会議員が全国民の代表であるとして、その地位の独立と国会における自由な発言と表現を保障しており、本会議については、会議公開の原則の下で議員同士が相互に認識できる議場に出席して、議論を尽くして表決することを想定している。国民主権と議会制民主主義の大原則である。参考人質疑の中で、憲法第56条第1項はルールを決めた規定であって厳格に解釈すべきであるとして、会議を成立させるための最低限の要件として少数者を保護し、あるいは権力の濫用を防止するために置かれたものだと指摘があった。国会も三権の一つ、国家権力の一つであるから、多数派による立法権行使の濫用や暴走を防ぐ上で条

文解釈は厳格になされるべきと考える。また、3分の2以上の議員が参集できないような事態の下で、物理的な出席と同程度の双方向性の確保や、前提としての安定的な通信環境やセキュリティの確保が本当に可能なのか、本人性や自由な意思決定や表決の真正性の確保、公開性の確保など、余りにも課題が多いと思う。さらに、議論の入口では緊急時に国会の機能を維持すべきとしながら、出口では憲法に緊急事態条項を設けて、緊急時には内閣が国会の関与なしに法律に相当する緊急政令を制定できるようにする国会の機能停止ともいえるべき改憲は到底認められない。

出産、病気などで物理的な出席が困難である場合のオンライン出席を認めるという問題については、憲法第56条第1項の出席概念を緩めることなく、議員活動を確保するために制度設計が可能だという指摘もあった。例えば、産前産後など国会への出席が困難な場合に、希望すれば自分の立場や意見を議事録等に残すことなどは現に可能だと思う。

参考人からの意見聴取などでのオンラインの活用について、本改革協議会でもコロナ禍の下で参考人からの意見聴取をオンラインで行ったが、質疑応答をスムーズに行うことができ有意義なものであった。重要な参考人の方の都合が付かない場合や障がい者や高齢の方、健康上の理由などで国会へ来ることが困難な方からの意見聴取、災害等の場合で緊急に被災者の状況や意見を聴く場合など、国会が全国民の代表として議論する上で、このようなやり方は有意義だと思うが、原則はやはり国会に来てもらうことだと考える。オンラインでの意見聴取の際に、参議院規則では参考人に出頭を求めていることとの関係で、手当や議事録の取扱いをどうするのかという問題がある。地方公聴会は、名称は公聴会としているが、委員派遣の出先での意見聴取であって、公述人、参考人としての出頭を求めたものではない。当日は速記を取って議事録の末尾に掲載して、日当も参考人に準じて会議費から出すことにしていると聞いている。いろいろな工夫が可能だと思うが、参考人質疑で一人だけオンラインという場合には、このようなことにはならないので、オンラインによる参考人の意見聴取をどう位置付けることが可能なのか、これは具体的な検討が必要だと思う。

◇**沖繩** オンラインの問題、出席という言葉の問題について、憲法自体が立憲主義のために作られているわけであり、権力を抑制するという形で三権があって、国会がその役割を担当しているのだとすると、権力抑制の機能を落とさないことが重要だと思う。憲法がオンラインでの出席について、明確に禁止しているとは思えない。国会が三権の中で国権の最高機関として総合調整機能を持っているのだから、そういう機能を落とさない限り、例外的にオンラインもあると思う。憲法はテレビもない時代に作られたものである。アメリカ合衆国憲法に至っては1700年代のものであり、馬車で皆が集まってくるため時間が遅れることは幾らでもあり、定足数が足りないということも幾らでもあった。時代によって変わってきていると言えると思う。今、政府が中心となり、行政は既にDXということで地方自治体はどんどん変わってきている。先ほども話があったが、民事訴訟も申請を含めてIT化、デジタル化の方向に動いている。その中で立法府がどういう形を取るのかを考えると、少なくとも立法府としての役割が、手続を含めて、デジタル化、オンライン化できるかということが議論の中心になると思う。憲法を改正

する場合は、総議員の3分の2以上の賛成が必要となるため、簡単に変えてしまうと、再度改正するというのは難しいと思う。中身を含めて憲法改正の問題ではなかろうというのが会派の意見である。この問題を突き詰めると、デジタル化、オンライン出席という言葉が既に出ているが、その出席の意味は限定されていると思うが、これから先、社会が変わる、時代が変わると出席の意味も変わってくるのではないかと。マイノリティの問題も権力抑制の問題も含めて、出席の意味、あるいはオンラインでどこまでできるかは、変化してくると思う。最終的には、今の時点では将来のことは分からないが、少なくとも例外的にコロナの経験をしている状況なので、例外的にオンラインの在り方をきちんと整理し、考えていくべきではないかと思う。そこでの条件も国会としての機能を落とさない、確保するということである。

◇**れ新** デジタル化、オンライン審議については、私は文教科学委員会、拉致問題特別委員会などで音声変換機能を持つ、パソコン、モニターの使用など、障がいに応じた合理的配慮を認めてもらっている。一方、本会議、委員会のオンライン参加については、新型コロナウイルスの感染拡大を機に、自身のホームページや議運理事会、ICT活用のための検討プロジェクトチームを通して検討をお願いしてきた。私自身、免疫力が健康な人より低く、感染した場合、重症化しやすいと言われていること、また、24時間介護を必要としており、同行する介助者も感染するリスクにさらされることになるからである。そのため、健康な方以上に外出や密な状態を避けざるを得ない状況となり、国会議員の職責を果たすためには、オンライン参加が必要と考えたためである。会派としても本改革協議会で述べてきたとおり、災害や感染症拡大などの緊急事態においては、国会機能を維持することの観点から、オンライン審議を導入すべきと考える。

それ以外に障がいを有する議員として、医療機器を使い、医療的ケアが必要な私の個別事情から、オンライン参加の必要性について付け加えたい。委員会、本会議が長時間になると障がいのない議員も食事、トイレ休息が必要なように、食事のほか、水分補給は胃に穴を開けたところから注入し、トイレは導尿カテーテルの処理が必要である。障がいのない議員よりは長時間離席し、別室で対応することが必要となる。在宅でオンライン参加が可能となれば、食事、水分補給やトイレのためにパソコンの前から離れる必要はなくなる。人工呼吸器をつけていると直接気道に空気が送られるため、気道の粘膜が乾かないように、精製された水を加熱してスチームで保湿する必要がある。外出時、加湿器は大きくて持ち歩けないので、外から取り込む空気の保湿のために人工呼吸器の管に人工の鼻のようなものを装着する。しかし長時間していると機能が落ち、たんが硬くなり詰まりやすくなる。たんが詰まると呼吸器が正常な動きができなくなったと判断してアラームが鳴る。このアラームは大変高い音で鳴るため、周囲の人を驚かせることになる。また、たんが硬くなると吸引しても取りづらく時間が掛かってしまう。ほかにも長時間の外出の場合は、交換用のバッテリーなど、医療機器周辺の荷物が増える。深夜国会など長時間になるときは、オンライン参加が可能であればと思う。

さらに本会議や委員会だけでなく、視察についてもオンラインを活用することが必要だと思う。例えば災害時の視察においては、障がいのある議員が参加する

場合に調整や人手の確保が必要となる。工夫を講じても現地の状況により参加が難しい場合には、オンラインの活用により視察に参加できるような保障が重要だと考える。その点についても検討願いたい。障がいのない議員においても、オンライン国会の利便性は多々あると思うが、常に介助と医療的ケアが必要で移動や体力的にも大きな制限がある我々重度障がい者、難病患者にとっては、その恩恵は計り知れないと確信している。

今後、憲法改正なしでオンライン審議が可能であるという方向性で改革協議会での議論がまとまるとするなら、障がいを有する議員や出産前後の女性議員など、議員個人の事情に対する合理的配慮として、オンライン審議を活用することについて、どのような場合にオンライン出席が認められるのか、当事者を交えた議論が必要と考える。

◇碧水 既に本日の本会議で民事訴訟のIT化について議了されたが、デジタル化については全面的に我が会派として賛成である。この技術を使うことによって、これまで議論に参加できなかった方が入れるようになるなど、デジタル化は大変重要である。ただし、デジタル化により不利益がもたらされる高齢者の方への配慮も大事だと思う。

オンライン審議について、結論として、憲法改正なしにできる方法を考えることは、国会の機能の維持という意味では大変重要だと思う。首都直下型地震、東南海・南海地震によるリスクは高いと考える。東南海・南海地震が最大規模で起きた場合を予想すると物理的には集まらない、そしてオンラインでも難しいかもしれない。そういうときこそ国会の機能が大事だと思う。今、ウクライナの大統領がかなり自信を持って世界に発信している。ウクライナは今の状態でも議会を開会している。国政を維持するには、最悪のリスク管理をしながら、そのときに使える技術を最大限活用すること、そのためには憲法改正よりは、論点のところにオンライン出席の場合の権限行使、様態をできるだけ書き込んでおき、そこから外れる場合でも、とにかく目的は議会の機能維持をどうするかということを経済として成すべきだと思う。

◇みん 先ほどからなりすましの心配の話が出ているが、顔認証は元々日本の技術であると理解している。今から何十年も前にNECが開発して、世界中の警察に売り込んでいた。なりすましの心配は、顔認証技術をもってすれば、まず心配ない。実際、マスクしながら話すよりも、マスクを取ってオンラインで話をした方が、口の動きも表情も分かるので説得力もあると思う。

マスクが取れない間は、国会をオンラインでやってもよいのではないかと正直思う。また、先ほどのれいわ新選組の意見は、ものすごい説得力があったと思う。このような方が国会議員をやっているのであれば、オンライン審議を認めようということになるのではないか。憲法審査会で参議院法制局長が用いた資料には、オンライン出席をめぐる議論が書かれている。論点について、緊急事態下におけるオンライン出席は、より広く認めるべきだと思う。一般的な危険があるならすぐに認める、妊娠、出産、育児、障がい、疾病等の事情がある場合や、れいわ新選組のような事情の方は、恒常的にオンライン出席を認めるべきだと思う。論点に憲法第56条第1項の出席の解釈とあるが、憲法審査会では、国民代表の「represent」というのは「present」することであるとの有職故実を憲法学者が

言っていたが、これは国民代表原理の本質をはき違えていると思う。憲法第 43 条の全国民の代表は、命令委任の禁止、誰の代理人でもないということである。代理人と代表は全く違うものである。そういうことが本質である。したがって、広くオンラインを認めると同時に、妊娠、出産、育児、障がい、疾病等の事情がある場合は、恒常的に認めるべきである。憲法改正で対応するのが筋であるが、議院規則改正と国会法改正による対応、臨時特例規則や議院の議決により対応すべきと思う。

IV. 主要論点の整理

1. 参議院の在り方に関する議論

(1) 多様な民意の反映

二院制における参議院の在り方には、衆議院だけでは拾い上げることができない多様な民意を吸い上げて、国政に反映させる役割が求められているとの共通認識が得られた。それを前提とした上で、多様性の中身や反映させるための方法について様々な意見が述べられたところである。

多様性の中身については、地域的な多様性、職域的な多様性であるとの意見のほか、これまで国政に届きにくかった女性や、障がい者などマイノリティの方、政治離れが進む若者の声を反映させていくべきとの意見もあった。なお、国会議員は特定の団体や業界のための代表ではなく、憲法上、全国民の代表であることを改めて認識すべきであるとの意見もあった。

また、多様性を反映させるための方法については、都道府県にとどまらない多様な民意を反映できるよう参議院の在り方を検討する必要があるとの意見、多様な民意を反映させていくための請願審査や国会審議の在り方が重要であるとの意見もあった。

さらに、今後、女性や障がい者などの多様な民意を反映するための具体的な制度として、特定枠制度の活用、クオータ制導入などを検討すべきとの意見もあった。

このほか、以下のような意見もあった。

- ・ 小選挙区中心の衆議院と比べ、より多様な民意を反映できる選挙制度で選ばれており、価値観の多様化が進む中、更に多様な民意をくみ上げて反映させることが求められている
- ・ 小会派の尊重は、多様な民意の反映につながる
- ・ 参議院議員と首長の兼職を認めてはどうか
- ・ 多様な民意について、女性、子供、若者の政治との関わりについて議論すべきである
- ・ 多様な民意を反映させるなら、党議拘束を緩和することが求められる

(2) 地方代表的な性格

参議院の役割として、地方・地域の声を国政に反映させることの重要性を挙げる意見が多くあったが、一方で、憲法上、全国民の代表であり、地方代表的な性格を求めるのは違うとの意見もあった。

主な意見としては、職域代表と地域代表という現行の仕組みを大切にすべきであり、地域の民意は都道府県単位で集約するのが最も合理的であるとの意見、地域代表的な性格の選挙区選出議員と職域代表の比例区選出議員との協働で議論を深めるべきとの意見、地方の問題への対処を参議院独自の役割と位置付けられるのではとの意見、道州制を含む統治機構改革を憲法に反映させること、投票価値の平等を踏まえつつ、各地域の民意を反映させることを主張するとの意見があった。

また、地方・地域の声を反映させるための方策として、参議院と地方が協議、連携する委員会や協議会などの設置、地方創生関係の議案を参議院先議とすること、

地方議会の意見書への対応や地方からの意見聴取の充実により地方代表の性格を強めるとの提案があった。

なお、地域の民意の反映としては、都道府県にとどまらないとの意見や衆議院が一定の較差は許容できないとして、飽くまでも一人一票とするならば、参議院は地方の代表として責任を担保していくことも考えられる、参議院の独自性として法律に位置付け、衆議院の機能と区別するとの主張に対しては、参議院議員が憲法で全国民の代表と規定されており、参議院の独自性として、地方代表的な性格を求めることには無理がある、最高裁判決は都道府県を選挙区制度構築の要素とすることも飽くまで投票価値の平等の範囲内で認めるというものであるとの指摘があった。

このほか、以下のような意見もあった。

- ・ 職域代表に対しての地域の代表という考え方は合理的であると思う
- ・ 地方の代表との意味合いはかなり意識しており、地方の話が出てくることによって全体として全国民の代表的な認識を広げていくことができるのではないか
- ・ 我が国の広い国土をどのように保全するのかという問題や、災害が増える中で地域を維持すること、人が生活し、国家として発展していく条件作りが、大変重要である
- ・ 地方の声を反映することと地方の府にすることとは根本的に異なる

(3) 参議院の独自性の発揮

参議院が衆議院とは異なる独自性を発揮すべきであることについて異論はなかった。

主な意見としては、都道府県のアイデンティティを尊重する一方で、全国比例との2本立てが参議院の独自性の発揮の由来であるとの意見、参議院の独自性を発揮するための方法として、衆議院の約半分の議員定数で同数の議案を処理することを踏まえ、効率化を検討すべきとの意見、解散がなく、6年間という参議院議員の安定した任期の特性をいかすことが大事であるとの意見、人口減少問題などの課題に本気で取り組み、結果を出すのが本来の役割との意見、これまで参議院改革の一環として取り組んできた決算、行政監視、ODAの重要性とこうした役割の発展と不断の検証を行うべきとの意見があった。このほか、議員立法の活性化や審議日程の確保、国政調査権の尊重・強化、長期的視野から委員会や調査会の充実・再編に取り組むべき、党議拘束の緩和により独自性を発揮すべきなどの意見もあった。

また、衆議院との役割分業として、専門的・長期的な検討が必要な内容で、多数決原理に適さないものがある場合、参議院が優越する事項として定めることや、予算は衆議院の優越があるが、予算関連法案は衆参おおむね対等であることがよいのか議論すべきとの提案があった。参議院の役割や権限の縮小について、衆議院の優越があるところは参議院の役割を縮小させてもよいのではないかと意見がある一方で、参議院の権限を縮小すれば果たして独自性を発揮できるのか、求められる参議院改革の方向性とは違うのではないかと意見もあった。

このほか、以下のような意見もあった。

- ・ 将来的に一院制を目指しているが、それまでは参議院としての役割を発揮し、国民の負託に応えていくべきである
- ・ 質疑時間や特別委員等の割当てが小会派にも配分されているが、更に進めるべきである
- ・ 多様な意見の反映のため、小会派への質疑時間等の割当てを拡充し、委員の権利剥奪に際

しての特別多数議決を導入してもらいたい

- ・ 参議院の役割は、単純な多数決原理にのみ依拠することなく、党派的な対応に陥ることなく、少数者を含む多様な民意を反映して、長期的な国民的合意を形成することである

2. 参議院選挙制度に関する議論

(1) 投票価値の平等

累次の最高裁判決において、投票価値の平等がますます重視されている状況を踏まえて、投票価値の平等については、不退転の決意で追求していかなければならないとの意見、民主主義における参議院の役割を支える重要な基盤であるとの意見、憲法上の要請であり、参議院が全国民の代表であることと投票価値の平等は保たれなくてはならないとの意見、立法活動の正統性の土台であるとの意見など、多くの会派から最大限尊重すべきとの意見があり、これに対する異論はなかった。

また、選挙制度との関係については、単に合区を解消すればよいというわけではなく、司法から投票価値の平等と調和させなければならぬと強く指摘されていることも忘れてはならないとの意見、投票価値の平等を重視した場合、3年ごとに都道府県から1名の議員を選出するのは実質的に難しくなるとの意見、投票価値の平等を目指す抜本的な改革が必要との意見、投票価値の平等という問題にかじを切ったときの地方の代表との関係は難しいとの意見などが示された。

このほか、以下のような意見もあった。

- ・ 人口減少が進む中、47 都道府県は多過ぎ、都道府県単位の選挙区を続けていくと、一票の較差を更に拡大させることになる
- ・ 国民主権を全うするためにも、住んでいる地域によって差別があってはならない
- ・ 投票の価値の平等は全国民の代表を担保する極めて大事な民主主義の原理にほかならない
- ・ 全国民の代表は、国民が最終的に決定する意味で、投票価値の平等が保障されなければならない
- ・ 投票価値の平等が求められているところであるが、選挙制度改革に当たっては、多様な民意の反映という参議院の役割を損なうことのないよう、慎重な検討が必要である
- ・ 一票の較差を是正するための方策として、6年に1度の選挙となってしまうが、選挙区の定数を奇数とすることも考えられるのではないか
- ・ 合区を解消し、一票の較差を是正するため、定数増を含めて見直すべきである

(2) 選挙制度の枠組み

(現行制度の枠組みについて)

地域代表的な選挙区選出と職域代表の比例区選出との現行制度を維持すべきとの意見、地域代表制と相互に補完する広い意味での職能代表である全国比例代表も、多様な民意、長期的な合意形成のために重要な役割があるとの意見があった。

一方で、全国比例と選挙区の2本立てであり、それぞれに定数があることに無理があり、その部分の在り方を議論しないことには解が見つからないとの意見、衆議院が完全に小選挙区とするならば、参議院は比例区とすることも考えられるとの意見、一票の較差を是正するには、比例区とした方がよいという意見が多いように思

うとの意見、現行の形で多様性をいかすならば、選挙区、比例区を共に増やす必要があるところ、それが難しいならば、今の選挙制度に拘泥されない形で選ぶ必要性があるのではないかととの意見、地方代表、職域代表といった理由をつけて現在の選挙制度を維持しようとするのは、既得権益を守りたい、自分の議席を守りたいだけであるとの意見、小手先の制度改革をいつまでも続けるわけにはいかないとの意見もあった。

(都道府県単位の選挙区について)

参議院の在り方に関して地方代表的な性格を法的に位置付ける等を前提とする立場からは、毎回の選挙ですべての都道府県から少なくとも1名の選出が必要との意見、都道府県単位の重要性は認識しており、尊重すべきであるとの意見、地方の声がないがしろにされてはいけないとの意見、地域の民意は都道府県単位で集約するのが最も合理的であり、「地域」という考え方を重視し維持すべきとの意見、選挙区の定数を奇数配当とすることも考えられるとの意見があった。

また、一票の較差の縮小と地域代表的な役割の両立が大切との意見、憲法上、国会議員は全国民の代表であり、都道府県の民意の集約に意義があるというだけでは一票の較差を正当化できない、一票の較差をさらに拡大させることになり、都道府県選挙区を将来にわたって残していくことは事実上困難との意見、都道府県選挙区を残した上で一票の較差を解消しようとするれば、更に合区を進めるか、議員定数を増やすしかないが、議員定数を増やすことは国民の理解を得られないなどの意見もあった。

将来の道州制導入など、我が国の統治機構改革を視野に入れて、都道府県選挙区をブロック制に移行するなど抜本的な改革を実行すべきとの意見、都道府県では集約できないような、都道府県の中にも都市部や山間部があることを踏まえてブロックごとの比例の提案など、都道府県単位の選挙区に代わるものとしてブロック選挙区やブロック比例代表の案が挙げられた。

このほか、以下のような意見もあった。

- ・ 議員は全国民の代表であるが、地域選出は町村議会、都道府県議会とも整合的な分かりやすい制度として成立している
- ・ 歴史ある都道府県の形と地域固有の文化は守られるべきであり、地方が大切にされていることが実感できることが大事である
- ・ 都道府県を一つの単位として考えることは大事である
- ・ 奇数配当も含め、全都道府県に最低1以上の定数を割り当てる
- ・ 面積に応じて議員を選出するという考え方もあるのではないか
- ・ 最高裁判決は都道府県を選挙区制度構築の要素とすることも飽くまで投票価値の平等の範囲内で認めるというもの
- ・ 参議院選挙制度は、地域代表的な性格を有してはいるものの、地域の代表ではない
- ・ 参議院を「地方の府」と位置付けることとの意見があったが、国会議員は全国の代表であり、憲法は許容しない
- ・ 国会議員が全国民の代表であること、つまり誰の代理人でもないということである
- ・ 全国11ブロックによる個人名投票の大選挙区制が適当だと考える
- ・ 選挙区を全国11ブロックにするなど、選挙制度の抜本的な改革が必要である
- ・ 合区を解消し、多様な民意を正確に反映させながら、一定の地域性の確保や有権者との距

離感を考えて全国 10 ブロックの比例代表制で非拘束名簿式とすることを提案してきた

- ・ 選挙区ごとに当選者を決めるのではなく、全国集計の比例代表制とした上で、選挙区の大さを問わない枠組み、あるいは地域ごとのブロック制とすべきである
- ・ 参議院議員と首長の兼職を認めてはどうか
- ・ 議員定数に地方自治体の首長、議会からの推薦枠を設定してはどうか

（３）合区に対する評価

合区となった県では、投票率の低下や無効投票、白紙投票の増加など様々な弊害が明らかとなっており、地方自治体等からも解消を強く求める声があるとの意見、都道府県のアイデンティティが国民の意識としてある、現在の合区は特定の地域のみ適用されており不公平であるといった観点から、合区の不合理は解消すべきとの意見が多くあり、その解決のための手法について様々な意見があった。

一方で、単に合区を解消すればよいというわけではなく、司法から投票価値の平等と調和させなければならないと強く指摘されていることも忘れてはならないとの意見のほか、投票価値の平等はますます重要視される中で、合区による較差是正はやむを得ないとの意見や、道州制の導入を支持する立場から合区による較差是正に賛同する意見もあった。

このほか、以下のような意見もあった。

- ・ 一票の較差は、合区を解消し、代わりに議員定数を増やすことで是正すべきである
- ・ 地方の問題への対処という点で合区の解消は大事である

（４）特定枠に対する評価

特定枠については、評価する意見が多かったが、課題も指摘された。

導入当初の特定枠に対しては、人口の較差によって弊害を受けた選挙区、不利な地域の民意の多様性を反映させるため少数意見をくみ上げるなどのためであったとの意見がある一方で、合区ができたことによる対象選挙区の議員の救済策であった、当初は党利党略の制度であったとの批判的な意見があった。

また、制度自体の評価と導入経緯の評価は分けて考えるべきとの意見があり、特定枠により障がい者を有する議員が当選したことを受けて、結果として、多様な民意を吸い上げることが補完する機能を果たしたとの意見、国会改革の観点からもスロープの整備や福祉車両の導入など様々できることを示したなど、制度を評価する意見があり、当初考えていたものと違って評価される制度ではないかと思うが、活用は各党の判断であるとの意見があった。

その一方で、改革協議会として特定枠の位置付けを整理することも大事であるとの意見、制度が複雑になっている、制度そのものが難しいとの意見、できれば特定枠はなくすべきとの意見もあった。

今後の制度の在り方については、活用の仕方をきちんと理解した上で改革を考えるべきであるとの意見、障がい者やマイノリティと言われる方々のためにも引き続き議論すべきとの意見、制度をどのように維持するか、違う形とするのかは議論すべきであるとの意見があった。

このほか、以下のような意見もあった。

- ・ 特定枠を増やし、多様な民意を反映するためにも比例区の定数増も検討すべきである

- ・ 現在の特定枠制度のままだでは、障がい者と健常者の格差や障がい者に対する差別はなくなる。特定枠でなくても障がい者が議員に当選できる選挙制度の在り方を検討すべきである

（５）議員定数の見直し

議員定数については、定数増もやむを得ない、定数減を行うべきとの両論があり、またそれぞれの意見に慎重な意見もあった。

定数増については、合区を解消し、一票の較差を是正するため、定数増を含めて見直すべきとの意見、強い権限を持った参議院であるならば定数増が必要ではないかとの意見や、諸外国の実情を踏まえて定数増にも配慮すべきとの意見があった。一方で、定数増は一つの考えではあるが、参議院として何を改革し、どういう成果を残したのか見える形で国民に示さなければならないとの慎重な意見や、人口減少が進む中、国の財政状況などを考えると国民の理解を得られないとの意見もあった。

定数減については、身を切る改革として議員定数を減らす、少なくとも前回通常選挙前に戻すべきとの意見があった。一方で、定数削減は参議院の立法、行政チェック機能を弱めて民意を削るものであるとの意見や、比例代表の定数を削減することは、多様な民意をすくい上げる参議院の役割から逆行しており反対であるとの意見もあった。

3. 議員の身分保障に関する議論

国会議員が有している身分保障に関して、国民の関心が高まり、主に文書通信交通滞在費について活発な議論が行われている状況を踏まえ、本協議会においても参考人を招き、その歴史的経緯と比較法的見地について、意見聴取及び質疑を行った。

（議員の身分保障全般について）

参考人から、憲法第 50 条（不逮捕特権）及び第 51 条（発言免責特権）の議員特典は、議員がその職責を十分に果たすことができるように認められる、国民一般にはない身分上の利益であって、立憲主義諸国ではほぼ共通で認められているものであるが、憲法第 49 条の歳費受領権は、普通選挙が浸透する過程で、財産を有しない者であっても政治に参加できるようにするために制度的な手当として広まったものであり、歳費自体は議員特典とは異なるものであるとの説明があった。

参考人の意見を受けて、重度障がい者が議員になった場合の身分保障はこれまで想定されていなかったが、今後、障がい者議員が増えていった際に、議員活動を円滑に行っていくような保障についても検討していく必要があるとの意見があった。

（議員歳費について）

参考人から、議員歳費は、古典的・自由主義的な議会制度では本来不必要な制度であるが、大衆層の者も議員活動を可能にするとの趣旨により、普通選挙の普及以降に一般化したものであるとの説明があった。

また、帝国議会議員は他に本業を有する国民が素人として参与するとの前提に、政府幹部の俸給より著しく低い費用弁償的な給付から始まったが、日本国憲法下では、国会議員を公務たる職業と見て職務に対する報酬、対価と捉えるのが一般的で

あり、政府幹部の俸給の最高額より少なくない額となった理由として、才能があり、既得権益から自由な人物を引き付けるために一般の公務員の最高額を下回らないようにという配慮や国会の地位を高める視点があったとの説明があった。

さらに、議員が相当額の歳費を受け取る趣旨は、歳費が極めて僅かであると、議員が金の出どころの団体の言いなりになるおそれがあり、そうした勢力から自由であるべきとする見解や、政治が専門化し、範囲も広がると、傾注、専念しなければ十分な議員活動ができないが、歳費を返納し、ゼロでもいいとなると、国政や議会に特定の声しか上がってこないのでは望ましくないなどの見解が示された。

加えて、お手盛りの危険が伴うことから、歳費は必ず議会制定法律に明記し、公開の場での審議を経るということが憲法上求められてきている、歳費が高額であっても問題はないが、議会での活動から離れて、選挙で有利となる設定がなされると政治過程の開放性に対する侵害という問題が生じるとの指摘があった。

参考人の意見を受けて、様々な勢力に支配されずに、自由に活動ができるのは極めて重大である、世界的に見ても国会議員はボランティアではなく、歳費の額については冷静に議論しなければならないなどの意見があった。

(文書通信交通滞在費について)

参考人から、帝国議会から今日に至るまでの歴史的経緯について説明があり、議員の議会活動に必要な費用は、領収書を付した上で、きちんと支払われるべきだが、本来の趣旨を超えて選挙活動に投入されるなど、他のあり得べき将来の候補や新しい政党に対して現職や既存政党が有利になるようなルールが設定され、その資金が使われないような保障、手当が必要であるなどの見解が示され、諸外国の制度についても説明があった。

(不逮捕特権について)

参考人から、不逮捕特権の趣旨は、君主による議員の恣意的な逮捕からの保護という説明が従来なされてきたが、沿革的には、国民代表である議員の議会体そのものの政治的尊厳と神聖性に求められるという観点も重要であるなどの説明があった。

(発言免責特権について)

参考人から、発言免責特権の従来趣旨は、他の国家機関からの干渉を排除して、国会議員の自由な職務活動を十分に保障するものであり、ドイツなどでは、さらに私人も念頭に置いた議員活動に対する妨害禁止が憲法に定められているなどの説明があった。

4. 委員会・調査会等の整理再編・充実、行政監視機能の更なる充実に関する議論

(1) 委員会・調査会等の整理再編・充実

参議院の在り方を踏まえた上で、委員会の役割等を整理し、更なる活性化を図ることについて共通認識が得られ、その方策について様々な意見や提案が述べられた。

(委員会・調査会等の整理再編)

委員会等の整理再編については、委員会によって法律案等の数に多寡があるので、議員立法の活性化という観点からも検討が必要であるとの意見や委員会等の数が増えすぎて定例日の開会も確保できない状況も踏まえて、機能別、内容別に再編すべ

きであるとの意見があった。

新たな委員会や調査会の提案としては、社会課題の多様化等を踏まえたSDGsの進捗を検証する委員会、国会事故調の答申を踏まえた原子力問題に関する特別委員会、障がい者の社会参加や政治参加のための共生社会に関する調査会、請願を議論するための請願委員会などを設置してはどうかとの意見があった。また、調査会に代わり、議員立法を議論する委員会を設置し、国民に見える形で議員間の議論を行うべきであるとの意見や地方自治との連携のために「参議院地方連携協議会」を設置してはどうかとの意見があった。

（委員会・調査会等の充実、活性化）

委員会等の充実、活性化については、決算・行政監視等、参議院の役割の発展と不断の検証を行うとの意見、衆議院の約半分の定数で同数の議案を処理することを踏まえた効率化を検討すべきであるとの意見があった。

また、審議を充実、活性化させる方策として、より深い知見、専門性の高い審議を展開するために参考人質疑や自由討議を充実させるとの意見、参考人と政府に対して同時に質疑を行うなど、参議院独自の委員会審議のスタイルを求める意見、地方議会からの意見書を更に活用するとともに、予算や決算の審議において地方からの意見聴取を充実させるとの意見、請願審査を会期中に行い、結果の理由を伝えるなど運用を改善するとの意見のほか、重要な法令解釈の変更に際し、政府から所管の委員会等へ文書を提出させるなどの提案があった。

さらに、定例日が衆議院と重なっている委員会の開会日を調整する、質疑通告を原則として委員会2日前の17時までに行うこととする、副大臣を更に活用するなどの提案があった。

このほか、以下のような意見もあった。

- ・ 政府の戦略・大綱等の基本方針の策定・改定に際して、参議院議員の長い任期をいかして積極的に議論に関わるべきである
- ・ 委員割当てのない会派に対して委員外議員としての発言を保障する
- ・ 国政調査権に関し、良識の府として院の見解を表明する
- ・ 議員立法の活性化、議員立法の審議日程の確保
- ・ 委員の権利制限、剥奪に際し、特別多数議決を検討する
- ・ 若者の政治参画についての調査、調査会の提案が実践されているかを確認する機能を強化する
- ・ 「統合政府バランスシート」を提出させ、委員会で審議を行う

（２）行政監視機能の更なる充実

参議院として行政監視機能を更に充実させることについて共通認識が得られた。

主な意見としては、参議院改革の成果である決算委員会や行政監視委員会の更なる充実のため、予算委員会、決算委員会、行政監視委員会の審議の在り方、役割を整理すべきであるとの意見、行政監視委員会小委員会の更なる設置や決算委員会を重視するなど参議院の独自性を発揮すべきであるとの意見があった。

また、行政監視について、時間的制約、定例日の関係で不十分であるとの意見やまずは行政監視委員会の開会回数を増やすことが大事であるとの意見、公文書の開示を含め、調査に必要な資料の提出や質疑に対する答弁など政府の協力がなければ、

行政監視機能は発揮されないなどの意見があった。

このほか、以下のような意見もあった。

- ・ S D G s 推進における議会の監視機能の発揮が重要である
- ・ 予算委員会に、更に行政監視の機能を持たせる
- ・ 政府から必要な情報提供を受けるための資料調査権の強化
- ・ 請願、附帯決議のフォローアップを行う
- ・ 予備的調査など小会派も行政監視機能を果たせるような制度を作るべきである

5. デジタル化、オンライン審議に関する議論

(1) デジタル化

参議院として、デジタル化を更に推進すべきであるとの共通認識が得られた。

主な意見としては、緊急事態での国会の機能維持等が確保されるようにデジタル化が運用されるべきであるとの意見、国会が税金で運営されている以上、効率化を進めていく必要があるとの意見があり、また、デジタル化の具体的な提案として、地方議会からの意見書のデジタル化、押印手続の省略、既存システムの検証・改善、W i - F i などのインフラの整備、ペーパーレス化の取組、過去の審議中継の公開期間の延長などの意見があった。なお、デジタル化を進めるに当たり、デジタル化により不利益をもたらされる高齢者などへの配慮も大事であるとの指摘があった。

(2) オンライン審議に向けた取組

オンラインの活用に関しては、委員会等における参考人からの意見聴取等について前向きに検討することの共通認識が得られた。

委員会や本会議におけるオンライン審議に関しては、緊急事態や社会情勢の変化への対応を踏まえて、その必要性や、オンライン審議を認めることとした場合の範囲、憲法との整合性について、様々な意見が述べられた。

(委員会等におけるオンラインの活用)

主な意見としては、委員会等における参考人の意見聴取や視察においてオンライン活用を進めるべきであるとの意見、委員会の審議へのオンライン参加は、国会法と議院規則に委ねられているとの意見、委員会は、緊急事態のほか、病気や妊娠出産などでもオンライン参加を認めるべきであるとの意見、オンライン出席と参考人の意見聴取等での活用は分けて考えるべきであるとの意見があった。

(オンライン審議の必要性)

オンライン審議の必要性については、緊急事態においても国会の立法機能の維持・確保が求められているとの意見や、国会の権力抑制の機能を落とさないことが重要であり、例外的に検討すべきであるとの意見のほか、オンライン会議が社会的に広がる中、前向きに検討する必要がある、障がいや出産など、議員個人の事情に対する合理的配慮として活用するなどの意見があった。一方で、予見し難い様々なことを軽々に想定して結論を急ぐべきではないとの意見もあった。

(オンライン審議を認める場合の範囲)

オンライン審議を認めることとした場合の範囲については、国会の機能維持が困

難な緊急事態に限るのか、議員の個人的事情によるオンラインによる出席も認めるのか、個人的事情を認めることとした場合には、妊娠、出産、育児、障がい、疾病、スケジュールの都合等どの範囲まで認めるのかとの指摘があり、また、仮にオンライン出席が認められた場合に、表決、内閣総理大臣の指名、質疑、動議等どの範囲まで議員の権限行使を認めるのか、オンライン出席する際の物理的な場所はどこまで認めるのかとの指摘があった。

（憲法との整合性について）

憲法第 56 条第 1 項は、物理的な出席が原則であるとの共通認識の下、オンライン審議と憲法との整合性について、様々な意見が述べられた。

主な意見としては、緊急事態における立法機能の維持の問題として、オンラインによる出席は、憲法改正によって明確化されることが望ましいが、確実な本人確認ができれば、オンライン出席も物理的出席と同様に解釈する余地もあるとして、その範囲を議院自律権に基づくこととすれば、必ずしも憲法改正なしでも対応できるとの意見、やむを得ない事情がある場合には、物理的な出席と同等の議会への関与を条件として、憲法改正によらずに例外的にオンライン出席が許容され得るとの意見、緊急事態では、例外的にオンラインを活用し、議事を行うことは憲法上も許容されるが、客観性の担保のため、議院規則で要件と手続を定めるべきであるとの意見、憲法上、オンライン等の機能的出席も排除されないとの意見、緊急事態については、三権の機能維持、権限過剰を防ぐため憲法の明文化が必要であるが、議員の個人的事情は、法律で定めるべきであるとの意見、緊急事態に本会議の定足数が満たせない場合、例外的にオンライン出席を認めるべきであるとの意見、多数派による立法権の濫用等を防ぐため憲法の条文解釈は厳格にすべきであるとの意見、出産、病気などで物理的出席が困難である場合のオンライン出席は、憲法の出席概念を緩めることなく、制度設計が可能であるとの意見、憲法改正での対応が筋であるが、議院規則改正等で対応すべきであるとの意見があった。

（3）オンライン審議の検討課題

オンライン審議の検討課題としては、なりすまし防止などオンライン出席時の本人性や権能行使の真正性の確保、オンライン出席する議員の自由な意思決定の確保、物理的出席と同程度の双方向性等が確保される仕組み、議長警察権が及ぶ範囲、安定的な通信環境やシステムのセキュリティの確保、通信網が遮断された場合の国会機能の維持についての在り方、憲法第 57 条に定める会議の公開原則の確保や公開の在り方などの指摘があった。

V. 主要論点の取扱いについて

本協議会は、参議院の組織及び運営に関する諸問題を調査検討するため、令和3年5月14日に議長の下に設置された。今期の協議会では、諸問題のうち参議院選挙制度の議論に先立って、その土台となる参議院の在り方について、各会派間の共通認識を醸成することが肝要であるとの立場に立って、議論を積み重ねてきた。

参議院の在り方に関する議論では、参考人から意見や提言を聴取したほか、各協議員間で、きたんのない意見交換を重ね、非常に濃密な議論を行うことができたものと自負している。こうした議論を通して、「多様な民意の反映」、「地方代表的な性格」、「参議院の独自性の発揮」という視点で各会派の思いを整理することができたものとする。

その上で、参議院選挙制度についても議論を重ねた。「投票価値の平等」については、最大限尊重すべきであることに異論はなかったが、「選挙制度の枠組み」については、「多様な民意」、「地域代表的な性格」を具体化するための選挙制度の在り方について、各会派の考え方に異同があり、都道府県単位の選挙区の維持、ブロック制導入の必要性等について、それぞれの立場から様々な意見が述べられたところである。また、近年の通常選挙で導入された「合区」や「特定枠」についても、各協議員から、その評価が述べられ、「議員定数の見直し」についての議論も行われた。

あわせて、各協議員からは、従前の協議会でも議論されてきた「委員会・調査会等の整理再編・充実」、「行政監視機能の更なる充実」のほか、コロナ禍やIT化といった現下の状況への対応として「デジタル化、オンライン審議」等も検討項目として挙げられ、議論が行われた。

本協議会では、本院の果たすべき役割として「多様な民意の反映」、「地域代表的な性格」、「参議院の独自性の発揮」といった点が求められることについては、各会派から非常に有意義な意見が得られたものと考えている。以上の議論は、本年の通常選挙後、新たな会派構成の下で、議長に各会派の協議の場を設けていただいた上で、次の協議会に引き継ぐこととしたい。

次期協議会では、本協議会での議論を土台として、継続的な取組が求められる新たな参議院選挙制度の在り方や参議院の組織及び運営について、速やかに協議を開始し、更に議論を深めていかれることを切望している。

VI. 資料

○参議院改革協議会の経過概要	106
----------------	-----

○参議院改革協議会における検討項目（案）	109
----------------------	-----

参議院改革協議会の経過概要

回	開会日	概要
1	R3. 5. 26 (水)	1. 座長挨拶 2. 議長・副議長挨拶 3. 本協議会の運営について 4. 今後の進め方について 選挙制度に関する専門委員会の設置については各会派持ち帰り検討する。本協議会の検討テーマについては、各会派の検討項目案を6月2日（水）までに事務局に提出する。
2	R3. 6. 4 (金)	1. これまでの参議院改革の経緯と実績について 事務次長が説明を行った後、各協議員が質疑を行った。 2. 本協議会の検討項目について 各会派の検討項目案について、各協議員が説明を行った。 3. 次回の協議会について
3	R3. 6. 11 (金)	1. これまでの参議院定数訴訟に係る最高裁判決の概要と変遷について 総務委員会調査室長が説明を行った後、各協議員が質疑を行った。 2. 本協議会の検討項目について 各会派の検討項目案について、協議を行った。 参議院選挙制度の改革について、本協議会の検討項目とする。選挙制度以外の検討項目については、各会派の意見を踏まえ、座長において検討項目案を作成することとなった。 3. 今後の進め方について 4. 次回の協議会について
4	R3. 7. 28 (水)	1. 参議院の在り方について 政策研究大学院大学教授竹中治堅君及び成蹊大学法学部教授高安健将君から意見を聴取した後、各協議員が質疑を行った。 2. 本協議会の検討項目について 座長から検討項目案の提案があり、引き続き協議することとなった。 3. 参考人の人選について 4. 次回の協議会について
5	R3. 9. 16 (木)	1. 参議院の在り方について 一橋大学大学院社会学研究科教授中北浩爾君及び同志社大学法学部教授勝山教子君から意見を聴取した後、各協議員が質疑を行った。 2. 次回の協議会について 3. その他 座長から、全国知事会等から座長に対し、合区の解消に関する決議等の提出があった旨の報告があった。

回	開会日	概要
6	R3. 12. 13 (月)	1. 参議院の在り方について 西村あさひ法律事務所オブカウンスル・元最高裁判所判事千葉勝美君及び一橋大学大学院法学研究科教授只野雅人君から意見を聴取した後、各協議員が質疑を行った。 2. 今後の進め方について 3. 次回の協議会について 4. その他
7	R4. 1. 19 (水)	1. 参議院の在り方について 各会派からの意見表明を行った後、協議員間の意見交換を行った。 2. 今後の進め方について 3. 次回の協議会について
8	R4. 1. 28 (金)	1. 議員の身分保障について 九州大学法学研究院教授赤坂幸一君並びに国立国会図書館調査及び立法考査局政治議会調査室主任塩田智明君から意見を聴取した後、各協議員が質疑を行った。 2. 参議院の在り方について 3. 今後の進め方について 座長から主な論点について提示があった後、協議員間の意見交換を行い、会期末までに結論を出すべく、「参議院の在り方」について引き続き議論することが了承された。 4. 次回の協議会について
9	R4. 2. 21 (月)	1. 参議院の在り方について 参議院の在り方、目指すべき役割とそれに関連した選挙制度について各会派の意見表明を行った後、協議員間の意見交換を行った。 2. 今後の進め方について 本日までの各会派の意見を踏まえ、座長において取りまとめのたたき台の案を作成すること、現行制度で参議院選挙を行った場合の一票の較差の現状について調査室から説明を聴取すること、「委員会・調査会等の整理再編・充実」、「行政監視機能の更なる充実」、「デジタル化、オンライン審議」について議論を進めることが了承された。 3. 次回の協議会について
10	R4. 3. 31 (木)	1. 現行制度で参議院選挙を行った場合の一票の較差の現状について 総務委員会調査室長が説明を行った後、協議員から発言があった。 2. 「委員会・調査会等の整理再編・充実」、「行政監視機能の更なる充実」、「デジタル化、オンライン審議」について 各会派からの意見表明を行った後、協議員間の意見交換を行った。オンライン審議について、憲法審査会で議論が行われた場合、その議論を踏まえて、本協議会において議論を行うことが了承された。 3. 今後の進め方について 「委員会・調査会等の整理再編・充実」、「行政監視機能の更なる充実」、「デジタル化、オンライン審議」について更に議論を深めるとともに、座長において作成した取りまとめのたたき台の案を基に、取りまとめ方やその方向性について議論を進めることが了承された。 4. 次回の協議会について

回	開会日	概要
11	R4. 4. 20 (水)	1. 「委員会・調査会等の整理再編・充実」「行政監視機能の更なる充実」について 協議員間の意見交換を行った後、議論の取りまとめの骨格を作成し、各会派に提示することが了承された。 2. 本協議会における議論の取りまとめについて 座長から「参議院の在り方に関する議論」、「参議院選挙制度に関する議論」に係る取りまとめのたたき台の案について概要の説明があった後、各協議員から発言があり、引き続き協議することとなった。 3. 今後の進め方について 「参議院の在り方」と「参議院選挙制度」に加えて、「委員会・調査会等の整理再編・充実」と「行政監視機能の更なる充実」についても取りまとめに入ること、「議員の身分保障」についても取りまとめに盛り込むことが了承された。また、オンライン審議について憲法審査会における議論の区切りが付いた段階で、本協議会の議論につなげていき、その際デジタル化も合わせて議論することが了承された。 4. 次回の協議会について
12	R4. 5. 18 (水)	1. デジタル化、オンライン審議について 各会派からの意見表明を行った後、「デジタル化、オンライン審議」についても取りまとめに入ることが了承された。 2. 今後の進め方について 「参議院の在り方」、「参議院選挙制度」に「委員会・調査会等の整理再編・充実」、「行政監視機能の更なる充実」、「議員の身分保障」、「デジタル化、オンライン審議」を加えた形で議長への報告書を作成することが了承された。 3. 次回の協議会について
13	R4. 6. 8 (水)	○参議院改革協議会報告書について 座長から報告書案及び主要論点の取扱いについて説明があった後、これらを本協議会の報告書として議長に提出することが了承された。

参議院改革協議会における検討項目（案）

- 委員会・調査会等の整理再編、活性化等
- 行政監視機能の更なる充実

- デジタル化、オンライン審議
- 働き方改革、女性活躍推進の方策

○小会派の本会議における発言、議院運営委員会への参加

○議員立法に関する諸課題の検討

○議員外交・海外派遣の見直し・改善

○議会教育としての「子ども国会」の拡充・定例化

参議院改革協議会

座 長	世耕 弘成 (自民)
協議員	古賀 友一郎 (自民)
同	野上 浩太郎 (自民)
同	堀井 巖 (自民)
同	長浜 博行 (立憲)
同	森 ゆうこ (立憲)
同	谷合 正明 (公明)
同	足立 信也 (民主)
同	東 徹 (維新)
同	井上 哲士 (共産)
同	伊波 洋一 (沖縄)
同	木村 英子 (れ新)
同	嘉田 由紀子 (碧水)
同	渡辺 喜美 (みん)