

平成二十五年四月三日（水曜日）（未定稿）

午後一時二分開会

会長（小坂憲次君） たいまから憲法審査会を開会いたします。

参考人の出席要求に関する件についてお諮りいたします。

日本国憲法及び日本国憲法に密接に関連する基本法制に関する調査のため、「二院制」のうち、二院制の存在意義について、本日の審査会に東京経済大学現代法学部教授加藤一彦君及び東洋大学法学部教授加藤秀治郎君を参考人として出席を求め、その意見を聴取することに御異議ございませんか。

「異議なし」と呼ぶ者あり」

会長（小坂憲次君） 御異議ないと認め、さよう決定いたします。

会長（小坂憲次君） 日本国憲法及び日本国憲法に密接に関連する基本法制に関する調査を議題とし、「二院制」のうち、「二院制」の存在意義について参考人の方々から御意見を聴取いたします。この際、参考人の方々に一言御挨拶を申し上げます。

本日は、御多忙のところ本審査会に御出席をいただきまして、誠にありがとうございました。審査会を代表いたしまして心から厚く御礼を申し上げます。

げます。

これまでの経験を踏まえた怠憚のない御意見を賜り、今後の調査に生かしてまいりたいと存じますので、よろしくお願いを申し上げます。

本日の議事の進め方でございますが、加藤一彦参考人、加藤秀治郎参考人の順に一人十五分程度で順次御意見を述べいただいた後、各委員からの質疑にお答えいただきたいと存じます。

なお、御発言は着席のまま結構でございます。それでは、まず加藤一彦参考人をお願いいたします。加藤一彦参考人。

参考人（加藤一彦君） まず最初に、国権の最高機関であり、また良識の府であります本院にお招きいただき、心より御礼申し上げます。

本日、十五分ばかりお話しいたしますが、何分勉強不足のゆえ、至らない点もあるかと思っております。少しでも本審査会のお役に立てればと考えております。

では、早速中身に入ります。

事前にお渡しした簡単な要旨に従いましてお話ししたいと思います。限られた時間でございますので省略するところもあります。まず、一番目。

世界には約百八十の国、共同体があります。その全てを網羅的に調べ上げるのは不可能でありまして、また必要ではありません。日本との比較で

は、一定の条件を付した方がよいと思われま

そこで、日本の国力、すなわちGDP、加盟国ということと世界の人口規模に着眼して分類してみますと、次のように分かれたれると思ひます。

両院制の国につきましては、ここに書いてありますように、皆様方がよく知られている国だと思ひます。これに対して一院制の国、韓国、サウジアラビア、トルコ、中国、この四つの国が一院制の国でございますが、人口一億人という単位で見ますと、中国のみがこれを超えているということになります。要するに、経済的国力と人口規模に着眼した場合、共産党の一元独裁制を取る中国のみが一院制でございます。このことは、両院制が高いレベルで共通の憲法理解になっているのではないかと思われま

次、二の両院制の分類であります。両院制を取る場合どのような形式があるかということですが、憲法学では、第二院の選出方法に着眼しまして次の三つに分類する場合があります。これ貴族院型、連邦型、多角的民意反映型という三つでございます。

では、第二院を置く理由はどこにあるのかということでございます。主に次の四つがその根拠と申されております。第一番目は多様な民意の反映、第二番目は第一院の補完機能、第三番目は慎重審議の励行、四番目は議会内の均衡の要請。この四

つの理由は、日本国憲法上の国会との関係でいえば、当然、参議院の役割と対応関係性を持つことになりました。

そこで、次の大きい三のところでは参議院の事柄について触れたいと思います。

参議院の存在根拠につきまして、そもそも論とというのが確かに一個あるうかと思われま。しかし、このことにつきましても、既に皆様方多く知られていることだと思ひますので、ここでは次のことだけ確認しておけばよろしいかと思ひます。

GHQの憲法草案は一院制であつたと。これに対して日本政府側が猛烈に反対をし、二院制を導入したと。その際に、貴族院の名称から、衆議院と同じようにハウス、両議院という言葉で表現できるようにということとで参議院という言葉がその当時造語としてつくられたということを確認しておけばこの部分はよろしいかと思ひます。

次に、参議院の存在理由の点について入っていきたくと思ひます。

参議院の存在の根拠というのは、先ほど挙げたからの理由と当然関係してまいります。日本国憲法上、次のことと対応関係を持つと思ひます。の多様な民意の反映に相当するのが憲法四十六条に定める各参議院議員の任期六年半数改選制であること、の第一院の補完機能に相当するのが参議院の緊急集会の制度であること、の慎重審

議の励行に相当するのが両議院における法律案の議決という形式を取っていること、議会内の均衡の要請に相当するのが憲法六十条二項など憲法所定事由以外両院は対等であるという点であります。すなわち、憲法上、衆議院の優越領域が極めて限定化されているということでありま。

以上挙げた四つの理由に、もう一つ重要な参議院の存在理由があります。それは、参議院議員の通常選挙は必ず二年ごとに行われます。すなわち参議院議員の通常選挙は定時的定点的民意反映機能があることであります。

衆議院の総選挙とは異なり、内閣の意思による選挙執行はできません。そのため、内閣は、通常の場合、参議院通常選挙を意識しながら政権運営をせざるを得ないと。この定時的定点的民意反映機能が、恐らくが第五番目の参議院の存在理由であるうかと思われま。

ただし、今挙げたから、プラス第五番目の特質もひっくり返してございませが、以上の憲法的機能を参議院が果たし得るのには一つ約束事があります。それは、参議院が全国民の代表機関であるという憲法四十三条に立脚する組織体であるということとあります。時折、参議院を地域代表あるいは職能代表と描きがちであります。憲法上、全国民の代表機関であるということとは、当然、部分代表的要素を排除することを意味します。この

点は最高裁判所の判決にもかいま見ることができると思ひます。

では次、大きい四番目のところに入りたくと思ひます。逆転国会、あるいはメディアではねじれ国会という言い方もされると思ひますが、ここでは普通の用語法として逆転国会という言葉を用いますが、この逆転国会というのは政治表層の問題であつて、両院制の本質的問題ではないと考えております。なぜならば、これは解決可能な課題であるからであります。すなわち、日本国憲法の想定内の問題であると、そう考えております。

両院関係性についてでございますが、私、ドイツをほんの少しばかり勉強しておりますので、ドイツとの比較の上で少しばかりお話ししたいと思ひます。

ドイツも両院制に分類しようと思ひます。こととできるんですが、ドイツの連邦参議院は日本の参議院とは全く異なります。ドイツの連邦参議院を直訳すると、連邦の評議会となります。議院、ハウス、ドイツ語で言うカマーではありません。これは、ドイツ連邦憲法裁判所及び通説においても、連邦参議院はハウスではないということが明言されております。

連邦参議院は州の代表機関であり、全国民の代表機関ではございませ。そのため、連邦参議院の構成員は州の指示に拘束されます。構成員は全

て州政府の首相及び閣僚が兼務いたします。当然、無給でございます。何となれば州政府の給与をもらっているからでございます。

連邦参議院の構成員は、州の規模によつて各州ごとに異なります。最低三名で、連邦参議院の今の構成数は六十九名でございます。ドイツの連邦参議院については大変イメージしにくいと思いますが、日本的にいえば、もしかしたらこう言った方が分かりやすいかと思えます。全国知事会が立法権に参加している、各都道府県の人口数によつて議員数、議決数が異なる、各知事の指示の下、各議決権は一括して投票されると、そういうイメージで描いた方が分かりやすいかと思えます。

連邦参議院はそういった組織体であります。州レベルの選挙の結果、連邦議会、これは日本の衆議院に相当しますが、連邦議会と連邦参議院の多数派が異なるいわゆる逆転国会が発生します。その場合、ドイツではどういふ解決を図っているのかということでございます。

今言つた逆転が発生した場合は、日本の両院協議会に近い法案審議合同協議会が形成されます。連邦議会側からは十六名、連邦参議院側から十六名です。この十六という値はドイツの州の数と同じです。この三十二名で成案を獲得すべく努力をするわけですが、かなりの高いレベルで成案獲得はしております。成案獲得率は約八五%

です。

この高いパーセンテージはなぜ確保できるのかと申しますと、連邦議会側の協議委員、日本的にいえば協議委員になると思えますが、それは長老の政治家の方々がおなりになる。また、連邦参議院の側は、そもそも各州の首相、閣僚でございますので、相当な政治的経験を積んだ方々によつて構成されます。妥協案がそこで形成されれば、連邦議会はまず反対いたしません。そういうことで、逆転国会が発生した場合、政権党は何とか行き詰まりを回避すべく努力をしております。

では、日本の場合はどうかということでありまして、

両院協議会が憲法上及び国会法上設けられておりますが、両院協議会は二つの形式に分かつております。必要の両院協議会と任意的両院協議会でございます。必要の両院協議会は、成案不成立が前提となります。衆議院の議決を確定させるためです。これに対して任意的両院協議会は、法案に関し衆議院側がその設置を認めた場合においてのみ形成されます。しかし、成案作成が著しく困難であります。過去を見ましても、昭和二十年代はあつたと思つんですが、平成に入つてからは例の政治改革関連四法のみでございます。日本では、両院協議会において成案を獲得する法的環境は、実はそもそもないと見た方が自然かもしれ

ません。

では、両院協議会についてどうしたらいいのかということですが、まず一つは、国会法改正を考えたらどうであるかということになるうかと思えます。それはどういふことかということ、衆議院優越は、憲法所定事由のみなのかと、法律で新たに創出することができるのかという論点と関連します。

国会法十三条は、既存法律で唯一衆議院の議決に優先権を与えています。参議院側は、従来両院対等として考えていたため、法律上衆議院を優先させるということにかなり消極的であり、むしろ抵抗してまいりました。したがって、国会法十三条を除いて衆議院の議決に優先権を与える法律上の規定は今日もありません。したがって、国会法改正で衆議院の優越を認めるという発想は、参議院サイドの態度を改めない限り不可能でありますし、また、私もこれは現実的可能性は著しく低いと見ております。

もう一つは、既存の両院協議会の組織をどのように変えていくのかということでありません。あつ、失礼。両院協議会の改革をすれば何とかなるんではないかということですが、これもかなり難しいであろうというふうに見ております。と申しますのも、現在のような衆議院十名全員与党と参議院十名全員野党では、対立があることを

確認する機関で終わるからでございます。

では、最後にといいことで、本院には過去の議論の蓄積があるかと思えます。河野謙三議長以来の良き伝統であります。これまで、参議院の存在を示すため、重要な三つのプランが出されたと思えます。任期六年制の下、長期的視野に立つた議論ができる環境を本院は持っているはずだといふことに私は考えております。すなわち、参議院廃止という非常に短期的な視点ではなく、なぜ本日挙げたところの一番最初の、多くの国々は第二院を置いたのかをやはりしっかりと見詰め直した方がよろしいんじゃないかと考えております。

お約束の時間が来ました。これをもちまして、私の拙い報告、終了いたしました。

御清聴ありがとうございました。

会長（小坂憲次君） ありがとうございます。

次に、加藤秀治郎参考人をお願いいたします。加藤秀治郎参考人。

参考人（加藤秀治郎君） 東洋大学の加藤です。時間がありませんので、早速本題に入らせていただきます。加藤一彦参考人の陳述とダブル点がありますので、その点は省略をさせていただきます。

まず初めですが、衆参のねじれについて、私は非常に重大な問題だと思っております。ねじれの場合は、簡単に言いまして国政は麻痺している

と思っております。参議院については、弱い第二院ではなくて、何らかの改革が必要だと思っております。

それで、衆議院の総選挙になりますと政権選択と言いますが、実はそつでないぐらい参議院が強くなっていると思えます。衆議院の優越は形式的な法律論でありまして、長らくそれに気付かないでいたのは、自民党が衆参で十分な議席を得てきたからであります。それで、自民党、公明党の連立政権が成つてからですが、優越している衆議院の総選挙でも自由に政権を選択できるという状況にありません。ドイツの場合ですと連邦参議院だけで決まりますので、連立している政権同士も全く競合関係に入りません。

ということ、私は、衆議院の優越は部分的であり、半優越とでも呼ぶべきもので、法律の議決で制限されていますから、ということ、総選挙で勝った政党もまた首相は出しても円滑な政権運営は保証されないというのが現状かと思えます。

それで、国会のことを議論するとき、私は、立法院だということ、法律を作るところだということ、イメージを持たれると思うんですが、同じ議会といえども全く異なる二つの類型がありまして、どちらも日本人にはなじみがあるんですが、どういふわけか、議会についてはアメリカとイギリスの相違をほとんど認識しないまま議論がされてい

ます。

基本的には、議院内閣制が大統領制かによって根本的に異なるわけですが、議院内閣制の場合、極端なことどうなっているかといえます。イギリスのバジヨットの有名な本で、「イギリス憲政論」であります。下院の最も重要な機能は立法機能ではなくて首相の選出である。首相の選出は総選挙が終わりますと自動的に決まりますので、議会をやっているようなものではありません。ということは、狭義の立法機能はどかが担っているかといえます。与党内閣が実質的に担っているわけです。

ということは、イギリスとアメリカは全く違つわけで、分けて考えなきゃいけないのでありまして、この点、ポルスピーというアメリカの政治学者が非常にきれいな形で二つを分けて議論しています。日本の国会についての議論が混乱しているのは、この二つについての相違をわきまえない議論が多いからであります。

立法作業の議会、これはドイツ語的な表現を使いますが、アメリカでは、英語では変換の議会と言いますが、立法の必要な問題を明確にして法律にしていく役割を独立的に果たす議会が変換の議会、アメリカが典型で、社会の要求を法律にする。オランダ、スウェーデンもです。

これに対して、イギリスは論戦の議会でありま

して、アリーナ、闘いの議会というふうに言います。議会は公式の論争の場でありまして、有権者に対立点を明確に示せればそれでよいと考えるもので、ベルギー、フランス、ドイツ、イタリアなどがそうでありまして、ここは立法部というものの、議会では与党は内閣の法案を成立させることが任務でありまして、野党は、それを阻止したり修正したりするということよりも、批判をするということでありまして。

五五年体制下の野党とちよつと混同されがちですが、阻止、修正ということではなく、次の選挙のための批判をするというものであります。このような議会は政権交代が可能でないという意味を持ちませんので、日本ではなかなか理解しにくかったかと思いますが、現在はその状況が整いつつあると思います。

それで、両院制、三つありますが、先ほどのお話にもありましたので、貴族制、連邦制、参議院型ということですが、日本の場合は参議院型というのを取っているわけでありまして、創設時にほとんど議論がなされていなくて、どんな両院制にするのかということが議論されていません。戦前は貴族院型ですから、民主的な方向への変革を衆議院が進める、それを保守的なチェックをするのが貴族院というんですが、それに代わる参議院として何をやるのか、非常に曖昧なまま推移を

してきていると思います。

それで、参議院の選挙制度についてはすぐ独自性というようなことを言いますが、これは混乱のもとでありまして、そこにイタリア出身でアメリカの代表的な政治学者サルトリという人の定式を引きましたが、一方の優越が明確で両院の権限が不均衡、衆議院がもつと強ければ両院の勢力の構成は似ていなくても構わないけれども、似ていなければいけないということでありまして、私なりの訳のようなことを掲げますと、参議院の権限が弱ければねじれは放置してもよいが、権限が対等なら両院で与野党の似たような勢力関係を保たなくてはいけないということでありまして、ですから、参議院だけ独自の選挙制度などということは根本をわきまえない議論ではないかと私は思っております。

憲法制定の経緯では、先ほどお話がありました。が、マッカーサーが一院制でいいんじゃないかというとき、部下が、まあ日本に譲ってもいいというところで、参議院つくりたいという話を出てきたとき割と簡単に認めますが、そう検討しないままて来たもので、憲法上、参議院の権限は強力なのでありますから政党化するのは必然的であります。しかし、政党化されない参議院が可能であるような形で日本では参議院のことをずっと議論してきたと思います。

それで、改革の方向性としては、暫定的な結論を申し上げますと、私は権限関係を変えることは絶対必要だと思っております。そして、それは参議院をただ弱くすることではなくて、両方残す場合も、参議院の実質的な力を増大させる可能性があると思っております。遅らせる議院、修正の議院ということでありまして、それで、両院制では組織、構成を変えようというのですが、これは簡単ではありませんし、下手に変えるところが問題であります。

二番目は、手続、運営をどうするかというんですが、これは幾らでもやるべきであります。国会法は非常におかしい法律でありまして、憲法上は議院自律権というのが決められているにもかかわらず、参議院は参議院のことを参議院で決められないということがあります。あとは、党議拘束を衆議院、参議院またいであります。ですから、やるなら党議ではなくて衆議院は衆議院の党派規律、参議院は参議院の党派規律としなければいけないと思っております。

あとは、党議拘束を掛ける時期をいつにするかということでありまして、基本的には権限を変えなければいけないと思ひまして、私は衆議院の再議決のハードルを過半数に下げる、それで再議決の前に一定の冷却期間を置くということ、遅らせる議院として、その間、六十日ぐらいが適当か

と思いますが、世論調査などが行われますから衆議院も単純に再議決をしないと思います。そうしますと、六十日の間に参議院の言っていることの方がいいじゃないかということになれば、権限は弱まりますが、参議院の主張したことが実質上実現する道が開かれると思います。

そういうことで、ほかの案を考えるといつたらかがあるかということですが、一院制的なものに移行するといふんですけれども、一つは、日本ではありませんが、両院合同会、ノルウェー、オーストラリア、ブラジル、インドなどがやっているんですが、各院の代表者が集まるのではなくて、両院の議員がそのまま集まって採決をするといふ、これでありませう。これをやるとどうなるかといひますと、参議院選挙のたびに今では連立の組替えの可能性が出ているわけでありませうが、今度参議院と衆議院、現在、数を大まかに言つて衆議院二に対して参議院一ですから、参議院の変化がもたらす、拒否権を持っている参議院の力がそのままストレートでなくてサイズに応じた形で連立を組めばいいということ、かなり柔軟な形になってくるかと思ひます。

これをやりながらということ、私は、思ひ付きのようなんです、参議院選挙のたびに、例えば二〇一三年に当選した方は六年後に半減する、更に六年後は改選なしということを決めながらや

るとかというようなことをやれば、段階的に、いきなり廃止というよりは円滑にいくのではないかということ、思ひ付きのようでありませうが、こういうことを書いたことがございませう。

結論的にどんなことが言えるか。私の考えですが、まず三つの案でありませうが、一番目が、衆議院の再議決の要件を過半数にする、再議決までに六十日の冷却期間を置くということでありませう、これをやりますと、両院を存続することになりませうが、参議院は修正の議院ということ、権限は弱まりますが、実質は強くなると思ひます。これは、私がこれまで参議院議員の方にこの案を述べさせていただいたことがあるんですが、最初は、結論を言ひますとほとんどの方は賛成しませうが、三十分なりなんなり掛けてお話ししますと、それもいいですねといふことでかなり御理解をいただけると思ひます。

一番目は、両院協議会の改革で、これは国会法の改正でできることでありませう、現在の国会法の両院協議会は、まさに機能しないように工夫してつくつたような両院協議会になっておりませう、これでは動かないのは当然でありませう。

御承知のように、各院を代表する協議委員ですが、半数でございませうが、賛成側から十人、反対側から十人出てきて、成案は三分の二なきやいけなないといふことで、これでは動きよつがありません

んが、ここにも衆議院の優越というようなことを少し盛り込んでもいいのではないかと。それで成案が出る可能性が出てきます。あとは、成案の条件は過半数に下げて、どうせその後衆議院、参議院とその案を審議するわけですから、ここでの規定がそのまま生きるわけではありませう。したがつて、両院協議会の在り方は早急に改めた方がいいと思ひます。

それで、三番目が一院制への移行案でありませうが、一つほど書いておきました。

一つは、経過措置として、先ほど言ひましたように、両院合同会などを設けてそれを活用するんですね。そうしますと、段階的に一院制に移行するのはスムーズにいくと思ひます。それで、現在定数削減のことが議論されていますが、簡単に言ひますと、定数削減しないまま衆議院議員も参議院議員も合わせて一院制にすれば、この両院合同会みたいなものが本会議になるわけですから、かなり難しくなく移行することができるかと思ひます。それを、あと一気に言う方法もあるかと思ひます。思ひます、いずれにしても憲法の改正が必要ですが、現在のようないいものを放置するといふことは非常に問題が多いと思ひます。

それで、その中で簡単に二つのタイプを並べましたが、日本は議院内閣制を基本としていませうから、イギリスのように国会は討論するところと

いうところで、与党が作った法案を通す、野党はそれを批判する、次の選挙で勝てばいいというものでいいと思いますが、その場合は、下院の優越を明確にして実質的に一院制に近い運用にするかあとは一院制にするということであります。

アメリカのようにやれという議論が日本でも出るわけですが、根本的にどこが違うかといいますと、補助スタッフですね、日本はほとんどいないに等しいのでありまして、現在公費で雇われている秘書の方は三名いますが、失礼ながら、名前が政策秘書と付いている方も含めて全部総務的な秘書ですね。少し中途半端に増やしたところで、選挙対策に従事するような秘書の方が増えるだけで、アメリカですと上院議員は四十七人、平均ですね、下院議員ですと十七人も秘書がいますから、政策立案というようなのは議員が担える条件が整っておりますが、日本はそういう状態にないのにアメリカのようにやれということで、名前が立法院だということ、法律を作るところが国会だというイメージにとらわれて議論していませんが。

そこで物を出したり入れたりしていると、後ろを食堂のウエートレスさんが通ってぶつかってしまう。そういう状態でイギリスは議会が運営できるということは何かということ、非常にシンプルな議員数は多いけれども、シンプルな形で運営できる国会というものをつくっているわけでありですね。

ですから、日本で、アメリカとイギリスの相違をわきまえないで、何となく立法院なんだからこれをしろ、あれをしろということを言っているのは非常に議論としておかしいのではないかと思います。参議院で申し上げるには非常に失礼な意見を申し上げさせていただきましたが、時間になりましたのでここまでとさせていただきます。

どうも御清聴ありがとうございました。
会長（小坂憲次君）　ありがとうございます。
以上で参考人の方々からの意見聴取は終了いたしました。

これより質疑に入ります。
お手元に配付をいたしております参考人質疑の方式に関する留意事項のとおり、本日の質疑は、あらかじめ質疑者を定めずに行います。質疑を希望される委員は、お手元にある氏名標を立ててお知らせください。そして、会長の指名を受けた後に発言をお願いいたします。

質疑の時間が限られておりますので、一回の質疑時間は答弁及び追加質問を含め八分以内でお願いいたします。すなわち、参考人の方々の答弁時間を十分に考慮いただき、質疑の時間の配分に御留意ください。発言が終わりましたら、氏名標を横にお戻しくください。

参考人の方々におかれましては、答弁はできる限り簡潔をお願いいたします。

なお、御発言は着席のままです。結構でございます。それでは、質疑を希望される方は氏名標をお立てください。

それでは、前川清成さん。
前川清成君　早速の御指名ありがとうございます。民主党の前川清成と申します。

私は、加藤秀治郎先生にお尋ねをいたしたいと思います。

先生の御認識の立論のスタートとしては、衆参のねじれが国政の麻痺を招いていると、この点からスタートしておられると思います。麻痺というのは、衆議院で多数を占めている政権が思いのまま法案を通過していない、これを麻痺とおっしゃっているのだろつと思えます。確かに、私たちも二〇一〇年の衆議院選挙で過半数をなくしました。その後の大変苦労を、政権運営の際に大変な苦労がございました。しかしながら、衆議院で多数を占めている政権が思いのまま法案を通過しないこと

を麻痺とおっしゃるのは、国会が、あるいは国家権力が行うことは全て善なんだと、良いことなんだという思い込みからスタートをしているのではないのかなと思います。

大変先生には釈迦に説法で失礼な御発言になるうかと思いますが、憲法の歴史、立憲主義の歴史というのは、国家権力が何でも思いどおりどんとんやっつてくださいと、それを承認するための権限を付与するのが憲法ではなくて、国家権力の恣意的な行使、国家権力の濫用を防止するために権力を制限する、そのために三権が、あるいは両院が相互にチェック・アンド・バランスを行う、これが憲法の、あるいは立憲主義の歴史ではないのかなと私は思います。

かつての消極国家観、夜警国家観のころに比べて、今福祉国家に移転をして国家の政策領域が拡大したというのはそのとおりでありますけれども、しかし、その分、行政権が肥大していると、濫用された場合にはもたらす害悪も多いと。そうである、私は、衆参のねじれをただただ国政の麻痺だというふうに片付けてしまつのはいかがかかと、そんなふうと考えております。

以上について御意見を承れば幸いです。
以上です。

参考人（加藤秀治郎君） 私の言葉が不足して
ありましたが、国政麻痺と申し上げましたのは、

要するに、衆議院が決まったことが参議院で阻止されるということではなくて、国会として決定ができない、この状態が良くないということで、例えば、両院協議会が本場に機能して、違ったときは決定が下されるというんでしたら結構かと思いますが、日本はそうなっていないので、それで麻痺と申し上げたわけでありませう。

もう一つですが、立法院は行政府をチェックしなければいけないというんですが、このチェック・アンド・バランスも、日本では憲法学者の方がそういうふうな説明をされているわけでありませう、これはアメリカの説明をそのまま取つたもので、三権分立につきましても、権力分立、これはアメリカの学者は、アメリカ的な制度には、大統領制にはこれが当てはまるけれども、イギリスなどの議院内閣制は権力分立ではないというふうな、そういう説明をしているわけでありまして、とすれば、立法院が決めたことを行政府が行う、行政府が行っていることを立法院がチェックする、という、こういう従来型の、小学校から習つような形の三権の関係というものは見直していいと思ひまして、実際には立法院の与党と行政、内閣が一体となって行使している権力を立法院の野党がチェックをする、おかしいときはそこで批判をして、次の選挙で政権をひっくり返すことによつてチェックをするというのがイギリス型の理解で、

そういう方を目指すならば、先ほどお話しされたような説明とは違う考え方で国政というものをとらえることも可能かと思ひます。

簡単に言ひまして、問題があつたとき、次の選挙で政権を交代することによつてチェックをすることが最もシンプルで分かりやすい、国民が国政をチェックする一番いい方法なのだという、そういう理解があるということをお理解いただければいいんではないかなと思ひます。

前川清成君 一言で終わりますが、要するに、決められないこと、それはすなわち下院の多数派を抑制すると、こういうことであつて、私は、権力の濫用を阻止するという立憲主義の考え方からすると、両院の意思が異なつていているということは直ちに否定すべきことではないのかな、選挙を待てばいいと、政権交代を待てばいいというのはその間の権力の濫用、人権の侵害を認容してしまつことになるのではないかと、そんなふうな考えております。

以上です。

会長（小坂憲次君） では次に、福島みずほ君
福島みずほ君 社民党の福島みずほです。

加藤一彦参考人にまずお聞きをいたします。
社民党自身も、今、前川委員からありましたが、立憲主義の観点から非常に衆議院だけの暴走を防ぐことや、慎重審議ができる参議院に法案が送ら

とを確認するだけの儀式組織で終わると思います。ただ、ここは難しいのは、成案を獲得すればいいという話ではございませんで、成案を獲得した後さらに衆議院と参議院でそれぞれ過半数の議決が必要ですので、無理やりに成案を作っても参議院で否決したらどっちにしろ壊れるお話でございます。したがって、両院協議会改革だけで事がうまくいくかどうかはかなり難しいと思います。

以上です。

福島みずほ君 今、行政の統制ということが二院制の重要な役割だとおっしゃったんですが、私もそのとおりだと思います。

加藤秀治郎参考人の討論の議会、立法作業の議会という区分けはなかなか面白いと思いました。しかし、実は日本の国会、とりわけ参議院は、私たちは政権交代のためだけに批判をしているのではない、立法だけでもない、むしろ巨大化した行政府それぞれの中から問題点を指摘し、政策転向を迫るといったのを常任委員会などもとてもやっておりまして、そのためにも実は優秀なる秘書は実に必要だと。つまり、イギリス、アメリカとだけ言えない面があると思っっているんですね。

私はいただいた時間が、五十分なので、もうほとんど時間が残っていなくて申し訳ないんですが、その行政統制という観点から、そのまた役割から二院制は必要だということについてはいかがお考

えでしょうか。

会長（小坂憲次君） 大変短い時間で恐縮です。加藤秀治郎参考人。

参考人（加藤秀治郎君） 行政統制は立法府としてやっていいと思うんですが、それを参議院が担わなきゃいけない、衆議院はどうかかというのは、両院があるなら両院として担えばいいことで、それをどうやるかということは別に考えられることだと思います。

福島みずほ君 ありがとうございます。

会長（小坂憲次君） ありがとうございます。

次に、磯崎仁彦議員。

磯崎仁彦君 ありがとうございます。

自由民主党の磯崎仁彦でございます。

まず一点、両参考人に同じ質問をさせていただきます。前回のこの憲法審査会の中で、恐らく二院制を維持するという前提に立った場合に取るべき道と

いうことであるような委員の方から出たのが、参議院と衆議院との役割分担といえますか、役割を違えると。

例えば、参議院の場合には決算であるとか行政監視、こつこつしたものや強調するよつな、重い役割を担う、そういう役割分担をするということもいろいろな委員の先生から出たと思うんですけども、この点については今日お二人から、両院協議

会の在り方であるとか衆議院の再議決の在り方、こつこつしたものはありましたけれども、役割ということについては特に御意見がありませんでしたので、その点についてどうお考えになられているのかというのが一点。

もう一点は、これは前回の憲法審査会の中で私がある意味在り方ということでもちょっと懸念を申し上げたのが、参議院の問責決議の在り方ということで、衆議院につきましては内閣総理大臣が解散権を持ち、衆議院は内閣総理大臣に対して信任決議案を行う、そういうバランスが取れているものの、参議院といわゆる内閣との間では、これは法的拘束力はないものの、問責決議案で実質上その大臣を罷免するような実態もあるという中で、この問責決議案を持つことで参議院がかなり強い力を持っているんじゃないかということをお自身認識をされているわけでございますが、この点についてどのようにお考えなのか。この二点についてそれぞれの参考人から御意見を伺いたいと思っております。

会長（小坂憲次君） それでは、加藤一彦参考人から。

参考人（加藤一彦君） 役割分担論でございますが、参議院のこれまでの議論を私も承知しております。恐らくは、決算にアクセントを置いたというのは衆議院が予算先議権を持っているからと、

その裏バージョンで決算という形で出てきたと思
います。

あともう一つは、行政監督。私も先ほど主張し
ました中央官庁の、何と云うんでしょか、チ
ェック機能は参議院へ持たすことができるはずだ
ということを書いたと思います。

あともう一つは、あえてもし皆様方が今後論点
として挙げるのであるならば、参議院の院とし
ての国政調査権の発動について、少数会派の調査権
を保障するような形に持っていけないと、多分こ
の行政監督はうまくいかないと思います。全会
一致で国政調査権を動かすというのが基本だと思
うんですけども、往々にして政権党が潰すこと
があるうかと思われま。そのときに、参議院は
そういう衆議院とは違った視点で、調べるときに
はちゃんと調べましよう、ここをやらない限り
は、恐らくは行政監督についてはうまくいかない
と思います。

第二番目の御指摘の点でございますが、戦前、
貴族院で一度首相の問責決議がたしかあった記憶
がありますが、貴族院のときです。戦後では、私
の記憶で間違いがなければ、額賀防衛庁長官に対
して参議院が初めて戦後、問責決議をしたと思
います。

この決議なんですけれども、決議にはいろいろ
な形式はあるうかと思われま。その中で、専ら

人に対する否定的評価の決議をするということに
ついての御質問だと思います。でなんですけれど
も、法的効力がないから意味がないということでは
なくて、多分、政治的な効力、効能というのは
確かにあります。問題はここのとらえ方なんです
が、あるから使えよというふうになるのか、あるか
ら慎重に考えよというふうになるのか、ここは
院が考えるべきだと思います。これまでの首相に
対する問責決議の仕方を、もしかしたら皆様方そ
れをどう評価されているのかということだと思
います。

参考人（加藤秀治郎君） まず役割分担のこと
であります。私は憲法学者じゃありませんから、
憲法学者の場合ですと存在する憲法を前提として
議論されるんだと思いますけれども、先ほど少し
申し上げましたように、参議院を創設するときの
議論がほとんど、まあほとんどというか、しては
いるんですが、改めて調べてみてもこれが参議院
だというのはないままスタートしているわけで
ありますから、この辺の問題につきましてはあ
って当然だと思いますが、残される以上は、参議院
は何をするところかということからまず議論を
していただきたいなと思っております。

例えば、参議院と言われるとすぐ言われる良識
の府という言葉であります。これは何か私は創
設時にそういうことを言われたのかなと思つたら、

詳しく調べたものを読みますと、東大の先生が参
議院のことを説明するとき使った言葉がみんな使
っているというだけで、別に法的な根拠のあるも
のでもないですから、少し参議院については、と
にかくできるとき何もまともな議論がなされてい
ないのだから、一から参議院は何をするところか
ということこそ是非話していただきたいなと思
います、議論していただきたいと思いま。

政治学者ですから、憲法は変え得るものであり、
変えないまま今のまま存続するのは非常に無理が
来ていると思います。

問責決議についてですが、これは強い権限にな
っていると思いますが、政党政治の下で強い権限
があつて衆参がねじれた場合、これは党派的に使
われるのはもう決まり切ったことでもあります。し
たがつて、問責決議をどう見るかということが
つきましても、権限として強くて、政党政治をや
る、それで、参議院と政党政治はどういう関係に
置くのか、これも議論がないままスタートしてい
るわけでありま。そういうところも含めて
是非一から議論をしていただきたいなということ
を思いま。

会長（小坂憲次君） ありがとうございます。
それでは、磯崎仁彦君。

磯崎仁彦君 あと、時間もありますので、一点
だけ聞かせてください、加藤秀治郎参考人。

先ほど……

会長（小坂憲次君） もう時間が来ておりますので、手短かにしてください。

磯崎仁彦君 はい。

結論として、三つの案の一つとして、衆議院の再議決の要件、これを過半数にして六十日間の冷却期間を置くこと。これは、最初は皆さん、ううんと思っけれども、納得をされるという話がありました。したが、六十日間の冷却期間を置くことによって、例えば衆議院は、改正のその、じっくりと考えてよく考えてみればという、そういう修正の方向に動くものなのかどうなのか、その辺についてはいかがでございますか。

参考人（加藤秀治郎君） これは私は、これほど今、新聞社がちょっとやり過ぎなぐらい世論調査をやっています、それに物すごく敏感に反応されているのはほかならぬ国会議員の方であります。ですから、こんなことをそのまま決めたら大丈夫かということも意識しているのは国会議員の方で、私は、六十日間あれば必ず変わると思います。

磯崎仁彦君 ありがとうございます。

会長（小坂憲次君） 次に、松田公太委員。

松田公太君 御指名ありがとうございます。

お二方の今日のお話、大変参考になりました。

どうもありがとうございます。みんなの党の松田

公太と申します。

みんなの党は、一院制を結党以来主張してきているわけですが、加藤秀治郎参考人に御質問させていただければと思います。

海外では、約四十か国ほどが二院制から一院制に移行していると聞いております。このような国々が、主な事例でいいんですが、なぜそのような決断をしたのか。二院制から一院制に移行すると、そして、どのような過程において問題が発生したのか。そして最後、移行した後、例えば国民から何か不満が出てきたり、若しくは一院制に移行してよかったという声が上がったり、そういう話を是非ともお聞かせいただければと思います。

私の質問は以上ですので、八分間を存分に使って好事例をお話いただければと思います。

参考人（加藤秀治郎君） 八分使えるほどのお答えはできないんですが。

私は、一院制に変わったところは、政治体制が根本的に変わった旧共産国のような例もあるので、その辺のことについてはよく承知していません。ですが、いわゆる自由民主制を取る国で両院制だったところが一院制になった、戦後一院制になったところは、一番多くあるパターンは、貴族院を廃止して衆議院だけにしたという例であります。

これは、先ほど申し上げましたように、貴族院を残す理由は、一番元々のところではいいですよ、

衆議院がどんどん公選で選ばれて民主的なことをやり始める、それをどこかがチェックしなきゃいけないからということで、保守的なチェックをするところが貴族院である。あとは、憲法学者の言う言葉ですと、革命の防波堤としての貴族院というんですが、そういう議院が機能を変えない以上は、存続する理由が乏しくなっているのはそのとおりだと思いますね。

ですから、ニュージージーランドでしたか、あとほか、それこそ加藤一彦さんの方が詳しいと思いますが、幾つかあると思いますが、そういう形で移った国があるので、両院制から一院制になって、そしてそれがまた前の両院制に戻そうとかいうような形にストリートなものは聞いたことがございません。それで、仮に戻す場合の話があっても、多分貴族院を復活せよということでないものになると思っております。

十分ではありませんが、私から申し上げられることはこれぐらいでございます。

松田公太君 済みません、まだ四分ありますので、同じような質問を加藤一彦先生にさせていただいてもよろしいですか。

参考人（加藤一彦君） 質問の確認ですけれども、一院制から二院制、二院制から一院制への移行という点について。

それは、今本当に加藤参考人が言われたとおり、

その国の政治変革という大きなものがある場合は当然議会制度それ自体も変わるもので、それはいろいろな形があるでしょうということだと思つてですね。

私が今日言ったのは、政治文脈の中でということだと思つてすけれども、例えば皆様方が描いているようないわゆる先進国で、さらには人口一億人単位を見たときに、衆議院一つで足りるんだという根拠は逆にどこにあるのかということなんです。で、その視点で見ると中国しかないというのが、今日、私の指摘であつたと思えます。人口規模というのは結構大切な要素というのは、私あると思つてですね。

松田公太君 ありがとうございます。

会長（小坂憲次君） ありがとうございます。

次に、亀井亜紀子委員。

亀井亜紀子君 みどりの風の亀井亜紀子でございます。

両参考人に一つずつ違う質問をしたいと思えます。まず初めに、加藤秀治郎参考人にお尋ねをいたします。

昨今、現憲法はGHQが作った占領憲法であるので、一番過激な人はこの憲法を破棄すべきであると言いますし、そつでなくても前文から書き直す、いわゆる自主憲法を制定すべきである、それ

でこそ独立国家だという意見が強くなってきております。

今日お配りいただいたこの資料を拝見して感じてしたことなんですから、先生の資料の二ページ目に憲法制定過程での両院制に関しての記述がございます。このとき、GHQ草案は一院制であつた、マッカーサーは一院制をよしとした。直属の部下のケーディスの発言では、場合によっては一院制では譲つてよいが、その代わり他は変えさせないと。結果として、日本側が粘り参議院を創設。第一の考慮の機会を置くための上院とあります。

ここから見られるように、私の感想というのは、あのGHQに占領されていた中で、なかなかアメリカに物を言えない環境の中で、当時の日本人は幾つか頑張つて自分たちの意思を入れていったと、その中の一つがこの二院制であつたのだらうなというふうにとらえているんですけれども、先生の御見解についてお伺いしたいと思います。

参考人（加藤秀治郎君） 日本側が修正したことは幾つかあるんですが、そのうちの一つが一院制を二院制にして参議院をつくるということだったんですが、これはまあアメリカ側の、それこそこつこつ議事録まで公表しているところがいかにもアメリカ的らしいんですが、内部で、日本が何か言ってくるだろうから、そのときはここを変え

ようということを幾つか用意してしまつて、その一つに一院制でなくしたいと言つてきたら二院制を認めようといつて、これを取引の種というふうに通つて用意をしていたわけですね。

ですから、日本が考えがあつて二院制をつくるならつくるということでもよかつたんだと思ひますが、欠けていたのは、貴族院については明確な理念を持つてつくれたら参議院だと思ひますが、参議院をつくるときの参議院は何をするところかというところの議論ですね、それを読んでみてみると一つはつきりしないところが問題で、つくつたことはそれで意味があつたと思ひますが、意味を持ち得るような改正だつたと思ひますが、そういう入れ物、革袋にちゃんとしたお酒を入れたかどうかというところ、やはり私は疑問で、それはずつとこの六十何年宿題として残されていて、参議院がそれこそ議論しなきゃいけないんですけど、先ほどから申しまつているように、良識の府というふうな、何となく格好いい看板を盾に内部の議論を怠つてきたのではないかということ、そういう印象を持っております。

亀井亜紀子君 ありがとうございます。

二院制はどうあるべきかということがこの憲法審査会の一つの争点であり、その中に、では一院制ではどうなのかということが話し合われているわけですから、少なくとも事実として、当時

占領下にあつて日本人がかなり強い意思でこの二院制を、まあ将来の問題点が予測できなかったにしろ、日本人の意思で入れたということは間違いがないことだろうと思ひます。

そこで、二院制を維持すべきであると主張されている加藤一彦先生にお尋ねしたいのですが、今の問題点は、やはり選挙制度が似通つてきて、参議院も政党化をしてしまった。同じような選び方をされて、同じような議論を二回やって、参議院がいゆる政争に明け暮れているような状態であつては二つ院がある意味はないではないかかといつところが出発点なのではないかと思つのですが、そこで、一票の格差についてお伺ひしたいと思ひます。

昨今、衆議院の方は、高裁で選挙無効とまでの判決が出ました。参議院の方はまだ無効という判決は出ておりませんが、違憲状態という判決が出ております。

亡き西岡参議院議長が、選挙制度改革について議長のお立場でかなり積極的に中立的な立場でかわつておられました。そのときに西岡議長は、各県の代表、つまり地域代表という位置付けを残さないかといろいろお考えになつて、アメリカで各州で二人代表がいるように県代表を残さないかと考えたのですけれども、アメリカは連邦制を取つていて、人口に関係なく各州が同等である

と。けれども、日本は連邦制ではないので、憲法にそこまで書き込まれていないので、各県を同等に扱つていふことを言い切れないのではないかと、そつういふ学者さんの意見があつて、それで各県の代表といふことを諦め、ブロック制での比例といふ考え方を出されたといふ経緯があります。ただ一方で、一票の格差について衆参が全く同じでいいのかと。そつういふ見解ですと、この二つの院はやはりどつしても限りなく近づいていつてしまふ。なので、ここに工夫は必要だろうと思つてんです。

私は、人口が少なくて、けれども非常に投票率の高い県から選出をされています。七割の人が投票に行く県です。それで、人口が少ない県から見ると、人口が多いけど、ほとんど半分……

会長（小坂憲次君） 答弁時間を確保してください。

亀井亜紀子君 はい。

投票率も考慮したような選挙制度ができないのかといふふうな声も聞こえてくるんですけども、済みません、時間短くなりましたが、何か、最高裁が言つて全くなのかどうか、そつういふ点も含めて御意見をいただけたらと思ひます。

参考人（加藤一彦君） 参議院の選挙制度改革といふ違つ論点のお話ですので、これ話し始めるとちよつと長くなりますので、ポイントだけ指摘

しておきます。

西岡議長の下でつくられたブロック案が、恐らくはこれがベースになる改革案であるといふふうには私も思ひます。昨年の最高裁判所の判決では、都道府県別及び非拘束名簿式比例代表制の下での選挙制度ではもはや限界だといふ指摘を受けているはずで、であるならば、この最高裁の判例に従つた格好での選挙制度の改革をされた方がよろしいが一つのポイント。

第二番目のポイントは、衆議院の選挙制度のみならず、参議院の選挙制度のときに一対二とか一対三とか、そつういふ話が平然と出てきます。これが恐らくは多くの、これは衆議院、参議院、それぞれ院を構成される国会議員の方々が勘違いされているところが一個あると思ひます。最高裁判所が一対二であると駄目なんだといふのは、制度として駄目なのではないと、これは権利の問題なんだといふ、要するに、有権者サイドからすると平等選挙が実現されていないんだといふ権利論なんだといふことを忘れていたいただきたいといふこととであります。したがつて、制度で何が一番適合できるかといふことを考えるときには、有権者の権利といふサイド、その視点を忘れないでくださいといふこと。

以上です。

会長（小坂憲次君） 次に、谷合正明委員。

谷合正明君 公明党の谷合です。

今日は、お二人の加藤一彦参考人、加藤秀治郎参考人におかれましては、本当にありがとうございます。

私の方からは、参議院の特性を生かしての権能について伺いたいと思います。

従前話題になっている決算機能であるとか行政監視機能というふうなちょっと関連との話なんです。参議院の特性が何を指すのか、何に由来するものであるかということに着目するのであれば、それは憲法上、議院の構成については、参議院も全国民の代表である点、選挙された議員によって組織されるという点で、これは衆議院と変わりがないですね。違いがあるとすれば、それは任期が六年間で長く、また解散がないということが挙げられるということだと思います。そこで、加藤一彦先生からも、長期的、総合的な視点での国政の取組が可能とされるので、そういうことを期待されたいというお話もございました。

また、衆議院とは違いまして、参議院の場合は、憲法上、内閣総理大臣の指名で決定的な権限を有しておりません。また、権と距離を置いた立ち位置にあると考えられますので、その意味から行政監視機能あるいは決算審査機能を発揮するということが期待されております。何も行政監視機能というのはお金の問題だけではございませんで、

法律の誠実な施行の監視であると思っております。

そこで、加藤一彦先生にお伺いしたいのは、参議院がこうした取組をこれまでも努力してやってきてはいるんですが、この取組がどのように映っているのか。先生の方からは、決算であったり行政監視であったり、あるいは国政調査権の発動、こちら辺が大事だという話もございましたが、先ほど答弁で不足されているようなところがあればそこを加えていただいで御答弁いただきたいのと、あとも一つは、例えば、参議院においては長期的な視点ということにおいては例えば数年度にわたる長期的検討を要する事項を重点に審議をするとか、衆議院では次年度予算に直結する短期的事項に重点を置いて審議をするとか、そういったことも考えられるのかなと思うんですが、この点についてどうお考えになりますか。

それから、加藤秀治郎先生には、行政監視機能とか決算審査機能というものが、仮に一院制になったときに十分にそうした機能が、果たしてそういう仕組みが構築できるのかということをお教えしていただきたいというふうに思っております。

よろしくお願いたします。

参考人（加藤一彦君） 今御指摘の中で、国政調査権について私先ほど言及したと思いますが、この国政調査権というのは各院がそれぞれ行使できる重要な権能なんです。そのときに、参議院

の方で国政調査権をもつちょっと積極的に使うことはできませんかという問題提起であります。

その際に重要なのは、少数派の野党に配慮した形での国政調査権の発動形式は考えられ得るのではないのか、要するに少数派調査権というものであります。例えばというふうに言いますが、例えば、院の三分の一以上の賛成があれば国政調査権及び議院証言法に基づいたきちんとした調査権を行使できるような方法というのは考えられないだろうかというのがあります。ただし、一つだけ条件があります。それは、参議院のメンバーが良識の府のメンバーであるという自覚があることが前提です。

あとも一つは、恐らくは、今後、皆様方も考えなければならぬと思うんですけども、行政監督をやっていくと、結局、組織は人の問題になります。であるならば、国会承認案件の人事権、これ参議院独占することができるかという論点に結び付くと思います。現在では両議院一致の議決になっております。そのため、せんだって変なことが起きたことは皆様方御承知のとおり。あれを一つの院、しかも参議院サイドの方で握るということも、恐らくは行政監督の中の組織上の人物に対する一番強い権限であろうかと思われま。これも、先ほど私、申し上げましたとおりの条件が前提です。

以上です。

会長（小坂憲次君） それでは、加藤秀治郎参
考人。

参考人（加藤秀治郎君） 行政監視の機能など
が一院制の場合どうかということですが、私は、
現在でもそうでありますが、議会の中で野党が
どう機能できるかという問題であって、これは一
院制、二院制かというのとストレートに來ない問
題で、むしろ日本の国会の在り方をゆがめてきた
というか、のは、野党が野党としての役割を十分
に果たせていないということに問題があったん
だと思っんですね。

それで、一番、五五年体制の下で大きな問題だ
ったのは、野党が、先ほど申し上げましたように、
批判するよりもいろいろ阻止をしたりするという
ところに機能があつたわけで、やっぱり政権交代
がないことが随分日本の国会をゆがめてきたんだ
と思います。そういう意味で、野党の在り方とい
うことを政権交代のある議会の中で考えて、どう
確立するかということを考えての方がいいのではな
いかなと思っっています。

会長（小坂憲次君） ありがとうございます。

次に、はたともこ委員。

はたともこ君 生活の党のはたともこでございます。
ます。

両先生方、今日は本当にありがとうございます。
生活の党は二院制でよいという立場でございます。
今日はそれぞれの先生に一問ずつ伺いたいと思
います。

まず、加藤一彦先生に定数は止について伺いま
す。

参議院の定数は止については、一票の価値の平
等の原則の上に立つて、二〇一八年から実施をさ
れるイギリス方式を生活の党は提案する予定にし
ております。すなわち、五年ごとの国勢調査に基
づいて議員一人当たりの基準人口、平均人口の上
下五%ないしは一〇%の範囲内で第三者委員会が
自動的に区割りを変更するというものです。ちな
みに、上下五%の範囲内なら格差は一・一倍以
内、上下一〇%の範囲内なら格差は一・二倍以
内となります。もちろん、一人別枠方式は廃止を
いたします。

一方で、参議院は全国比例区の一選の価値は完
全平等ですが、選挙区の格差は衆議院より大きい
のが現実です。米国の上院のように州の独立性を
最重要視する考え方もありますが、私は個人的に
は、参議院は衆議院とは違って地方を重視し、比
例区も併せて一票の格差を二倍未満とすることを

原則にしてはどうかと考えております。

これらの考え方について、加藤一彦先生の御意
見を伺えればと思います。

会長（小坂憲次君） それでは、加藤一彦参
考人からお願いします。

参考人（加藤一彦君） 一票の格差に関して言
えば、一対二以内に収まるような参議院の選挙制
度改革を考えるとといった場合においては、都道府
県別は数学的に不可能であります。半数改選制で
数字二以上の偶数値で有権者の数を、都道府県の
区割りですので動かすことができないということ
であるならば、一対二には数学的にはなりません。
したがって、都道府県別ではなくてブロック
制だとか都道府県の枠を超えて有権者の数を左右
に動かすことができるのであれば、当然一対
二に収まるようなことができるであろうと。

ただ、いずれにせよ、ここで考えなければなら
ないのは、一番最初に私申し上げましたように、
参議院も全国民の代表機関なんだというのは、ど
ういう選挙制度であるうとも一度選ばれてしまっ
たらそういうものとして行動するんだというのが
憲法字のイロハでございます。間違っても地元の
選挙区、あるいはブロックであるならブロック、
この利益のために行動してはならないんだとい
うのが四十三条の憲法の基本の意味です。ここを御
理解した上で、選挙制度というものを制度設計さ

あるいはアメリカのような連邦制であるならば当然連邦の利益を代表しなければならぬというもので、そういうお話でありますので、あともう一つは、多言語国家中にはありますので、そういうと、何らかの形で国民意思を反映する第二院を存置せざるを得ないということだけのお話であります。殊更重要なことではないと思います。

で、次のポイントの方がちょっと分かりにくかったのが、結局、参議院が地域代表ではなくて比例代表にした方がよかったのかとか、その手の質問なんでしょうか。ここがちょっと私、実はよく分からなかったんですけれども。

基本的には、参議院は国民の代表者なんだということを前提にして考えてみるとということになるんですね。そうすると、どういう選挙制度をつくることができるであろうかって次に考えていった方がよろしいんじゃないかと。その際の比例代表というのが一本で全部できるかなという話になるだろうし、あるいはそうではなくて、ブロック制を加味した中での比例代表制の既存の制度との二本立てという仕組みでうまくできるかなというふうに考えていくんじゃないかなという気はいたします。

会長（小坂憲次君） それでは、加藤秀治郎参
考人、お願いします。

参考人（加藤秀治郎君） 私は選挙制度をまず

考えていまして、それからどうも選挙制度の議論には議会のことを分からなきゃいけないということとで、今日お話ししているような議会のことの研究を後から始めた者ですが、基本的なことは、選挙制度を話すときは、考えるときは、まず日本ではどういつ政治制度を取っているのか。ですから、議院内閣制なのか大統領制なのか。その下でどんなものを国会として考えるか。両院だったら、両院制を取るならば、衆議院と参議院は国会の中でどういつふうな形で役割を付与するのか。その役割が決まったところで、衆議院はそういう衆議院としてどういつ議員を選ぶのがふさわしいか、参議院はそういう議員を選ぶのがふさわしいかという、これぐらいの段階を経ないで選挙制度の議論はできないと思つんですが、今心配しているのは、日本中で一票の格差のことばかり議論していますが、これだけやっていきますと、例えば全国一区の比例代表しか最終的な解決策はないみたいなことになります。これは議論の順序が非常におかしいと思えますので、そういうことであります。それで、一院制の中での野党のことですが、野党がゼロになるような事態が想定されるならば、ただいま質問がありましたようなことを考えなければいけないんですが、これはまあ日本では党だけが選んでいるわけでありませんから、ゼロになることはないだろうと思つて議論することであり

ますが、その上でのことですからけれども、一院制になっても、先ほどもお答えしましたように、一院の中での野党がどういつ役割を果たせるかということでありまして、その場合、与野党の勢力関係が変わったら変わったたりの国会の議事運営の仕方等を是非していただきたいと思えますね。

例えば、議員の数に応じて質問時間を割り振るといふようなのが以前から行われていて、これが大幅に見直されたということは聞かないわけでありませんが、仮に与党が大きな数になり野党が少なくなつたんなら、野党に質問時間を多く割り振るだとか、そういうことは当然あつていいことで、そういう面でもむしろやるべきであつて、それを選挙制度だけで議論するのはどうか。

多様な民意の反映ということではありますが、私はここが一番、入口からの相違なんですけれども、国民が主権者である。それで、国民が政治を担うんだといいますが、実際にやっているのは国会議員の方がやっているものでありまして、もつと言えば与党の方がやっているわけでありまして。

そうしましたら、チェックできるのは、国会議員をどう選ぶか、そしてそこでどういつ与党をつくるのかということが決定的に大事なのであつて、最終的には政権の交代が一番いいんだというのが私の立場でありまして、参考文献を九点ほど挙げさせていただきましたが、一番最後に挙げており

ます、私の編集した本の中にあります、ポパーと
いう二十世紀を代表する哲学者の議論ですが、哲
学者ですが、ここでは短い、非常にシンプルな
議論をしています。比例代表というのは多様
な民意の反映のようだけれども、実際の運営を見
ていると決してそうないということ、
漠然と比例代表が民意を反映するというのは間違
いであるということを実に説得的に説いておりま
す。

例えば、こう申し上げては失礼ですが、
長い間自民党と公明党が連立政権を組んでいる。
そのとき有権者として、いや、まあ公明党さん
は失礼ですが、公明党抜きで自民党政権がいいと
いう人がいたら、そういう政権が望まれているな
らそうならなければいけないんですが、日本は選
挙制度のあちこちの面に比例代表制の要素が残
っているために、自民党と公明党の政権がいつ終
わるのかわかりませんが、そして別な党なんです
が、いつまで連立続けるんですかと、分からない
状態のままずっと続いている。こういっつのは、
国民が政権を選択するという観点からいいますと、
非常に重大なゆゆしき問題だと思えますね。
一つ一つ点について考えないで、多様な民意を
どう反映するかということだけで議論しています
と比例代表に行く。そして、比例代表的な要素で
国政を運営した場合、実際にどういっつことになっ

ているかといいますと、根本的な理念と逆のこと、
つまり、支持者の数に応じた政治的影響力を発揮
するというのが比例代表ですが、それと随分ずれ
た実態がたくさん出てくるわけですね。そういう
ことを各国の事例なども見ながら是非議論してい
ただきたいなと思えます。

会長（小坂憲次君） ありがとうございます。
時間が超過しておりますので、次に参ります。

井上哲士君 余り納得しませんが、時間ですの
で、終わります。

会長（小坂憲次君） ありがとうございます。

小西洋之委員。

小西洋之君 民主党の小西洋之でございます。

両参考人に御質問をさせていただきます。

前回の審査会で、私は、二院制が必要、二院制
を維持すべきであるという立場から意見を申し上げ
ました。一つは慎重審議でございます。私自身
が経験をしました、例えば原子力規制委員会とい
う原発を管理運営する絶対許されない法制度で、
衆議院から送られてきた法案に穴があつて、それ
を各党各会派の協力によって参議院でしっかりと
した法制度にしたというようなことがございます。
また、今御案内のとおり、各国会が終わったと
きには、そこで審議できなかった法案が、数が残
念ながら積み上がっているわけでございますけれ
ども、よく参議院は衆議院のカーボンコピーだな

んということを言われますけれども、参議院から
先に法案を審議する、参議院から審議して衆議院
でまた可決をするということでも法案は成立させ
るわけでございますので、参議院先議をちゃんと
取り組めば、そのカーボンコピー論というのは論
理必然的に意味を失うというようなことを申し上げ
ました。

もう一つは、私が一番強調させていただいたこ
とは、参議院の本質的な意義は、衆議院はやはり
この代議制の下で民意を的確なタイミングで反映
していくという、そういう機能を担っているはず
でございます。しかし、それはやはり同時に、非
常に常に選挙に、総理の持っている解散権の下に、
言葉は適切かもしれませんが、選挙にさ
らされるといっつプレッシャーを受けるわけでござ
います。しかし、参議院議員は、先ほど加藤一彦
先生がおっしゃられましたように、六年間の安定
した任期を持っております。つまり、選挙にかか
わらず常に国家に必要な政策に取り組んでいく国
會議員集団を統治機構としてしっかりと持っておく
それが私は参議院の一番の本質的かつ実質的な意
義ではないかということを前回申し上げました。
その他、参議院の独自の取組として行政監督をし
つかりやるですとかいっつようなことも申し上げた
ところでございます。

それで、まず加藤一彦先生に御質問させていた

だきたいと思えますけれども、私、先生の御主張
 おおむね、非常に感銘を受けて、賛成させていた
 だくところなんですけれども、両院協議会の実質
 的機能をいかに発揮するかということで、ちよっ
 と前回の審査会におきまして、私、このようなこ
 とを申し上げました。協議会を実質化させるため
 には、協議会の要件と、あとプロセス、両方を変
 えていく必要がある。

まず要件でございますけれども、これは加藤秀
 治郎先生がおっしゃられたことでございますけれ
 ども、衆議院、参議院でそれぞれ賛成、反対で十
 人、十人を構成するのではなくて、衆参それぞれ
 の会派比例、所属している会派の比例で人数を決
 めると。あっ、失礼しました、次が加藤秀治郎先
 生がおっしゃっていたことでございますけれど、
 れども、両院協議会での議決要件を三分の二から
 二分の一に、例えば二分の一に緩和する。おっし
 やられるとおり、両院にそれぞれ法案を持ち帰っ
 てまた審議するわけでございますので、両院協議
 会の議決要件というのは、むしろ調整によって、
 各党各会派の調整によって成案が得られやすいよ
 うな、要件三分の二を緩和すればいいのではない
 かということでございます。

あと、そのプロセスでございますけれども、両
 院協議会のメンバーにそれぞれの各党会派、すな
 わち政党の政策の決定権者あるいはその当事者、

政策を立案して中身が分かっている方、例えば政
 調会長や、あるいは幹事長、あるいは立法者の、
 担当の議員などが出席すると。今、議事録のみ
 を公表しているのでございますけれども、今日マ
 スコミの方がお越しいただいているように、その
 審議を公開して傍聴を可能にする、あるいは議論
 のやり取りを、口頭ではなくて、それぞれ各党が
 それぞれの相手のその法案の何が問題なのかを文
 書でしっかりと議論を交わして、その文書を全て
 公開する。そうしたような改革をすることによっ
 て実質化ができるのではないかと思います。

そういう改革、今申し上げた在り方についてコ
 メントをよろしくお願い申し上げます。

あと、加藤秀治郎先生に伺いたいんですがいま
 すけれども、先生のその立論の前提と、あと加藤
 一彦先生の立論の前提の大きな違いは、我が国に
 おける政策需要、国会議員、立法府が果たさなけ
 ればいけない政策需要のボリュームを、あるいは
 その内容をどのようにとらえているかということ
 ではないかと思えます。

加藤一彦先生は、GDP、二十か国の人口等々
 の、人口と経済で比較されていますけれども……
 会長（小坂憲次君） 小西さん、答弁時間に御
 配慮ください。

小西洋之君 はい、済みません。じゃ、簡潔に。
 私も国会議員として働かせていただいて、我が

国が今抱えている政策需要をこなすには一院制で
 はとても無理だというふうには思っているんです
 けれども、その辺り、加藤秀治郎先生はどのよう
 な分析の下に一院制でも可能かとお考えなのか、
 御教示いただきたいと思えます。

済みません、ちよつともう一つだけ。
 会長（小坂憲次君） もういいですよ。あと四
 分しかないんです。

小西洋之君 四分ですか。じゃ、加藤一彦先生
 に、これはちよつと大事なことで、申し訳ござい
 ません。

加藤一彦先生、一票の格差で、ブロック制を肯
 定、最高裁の判決をおおむね、あれを肯定されて
 いるようでございますけれども、私申し上げたい
 のは、ブロック制、私の選挙区ですね、西岡議長
 の提案では二千五百万の有権者になります。二千
 五百万の有権者に一体どうやって個々の国会議員
 の資質を見ていただけるのか。また、二千五百万
 の有権者で選挙を戦う国会議員というのは必然的
 に特定の大きな勢力から支援を受けるようなこと
 にならうかと思えます。

そうした意味で、候補者の立候補権、あるいは
 国民の選挙権の適正等々を考えると、果たして一
 票の格差を数学的に追求することが合理的なのか
 どうかについてまた御意見をお願いいたします。

失礼いたしました。

会長（小坂憲次君） 答弁時間ほとんど残っておりませんが、お二人に答弁を求められますか。

小西洋之君 八分……。

会長（小坂憲次君） お二人に答弁を求められますか。お二人にしますか、お一人ですか。

小西洋之君 それは大変失礼いたしました。

では、加藤一彦先生。

秀治郎先生、失礼しました。

会長（小坂憲次君） 恐縮でございますが、まず加藤一彦参考人、お願いいたします。

参考人（加藤一彦君） 私に対する質問は二つであつたと思います。

両院協議会の協議委員についてということでございますが、御指摘のとおり、衆参の協議委員に政策実務者が入らない限りは成案獲得はできません。

あともう一つは、ハードルを三分の二ということになっておりますけれども、これを過半数の二分の一プラスワンにするというお話だと思っておりますけれども、実はもう一個そもそも論がありまして、両院協議会の議長はどうするかということなんです。これ、くじ引で決めますよね。その規定から見直さないと、二十名で一名議長で出ちゃいますので、結構大変な改革を必要とします。

あともう一つ、これは先ほど私指摘しましたように、成案獲得しても衆参両院で過半数の議決が

必要でございますので、無理な成案獲得は否決になって廃案になるだけです。それができないような仕組みもワンセットで考えない限り、両院協議改革というのはつまききません。

あともう一つが、選挙制度のことについてお尋ねだと思っておりますけれども、私は基本的にはこういう考え方を持っております。第九次選挙制度審査会を立ち上げた方がよろしいです。もう無理でないと、そうしない限りは真つ当な改革案、提起できないと思います。

以上です。

会長（小坂憲次君） せっかくですので、加藤秀治郎参考人、手短にお願ひできたら。

参考人（加藤秀治郎君） 先ほどから、私が答えたいことは一彦先生の方に質問が行くのでややフラストレーションがあるんですが、

政策需要の件で御質問がありました。扱っ案件が多い場合、一院制か二院制かということは全く関係ないと思えます。私は、ですから、先ほど提案したようなことで仮に定数削減しないで衆議院と参議院を合わせた一院をつくった場合、相当議員数が増えます。そうしますと、委員会が物すごく専門的に特化してやり得ることになります。そうしましたらいろいろな議案につまみ対処できるというの、かえってそういう議院の方ができるといふことも可能かと思えますので、発想を自由

にして、いろいろ今までのことに縛られないで、それで憲法学者の言うような憲法解釈にこだわらないで、どうぞ自由に議論していただきたいというのが政治学者としての私のお願いです。

会長（小坂憲次君） ありがとうございます。次に、水戸将史委員。

水戸将史君 日本維新の会の水戸将史でございます。両先生、ありがとうございます。

我が日本維新の会といたしましては、前回の調査会でもスタンスを明らかにさせていただいておりまして、まず、前提が、首相公選制を前提として、そして一院制でその機能を、議会の立法機能と行政に対するチェック機能を果たしていただくことというようなスタンスでございますので、両先生からちょっと視点を變えてお話をいただきたいんですが、

いわゆるその政府の長も、また議会も、まあ今地方政府はそうでありませけれども、二元代表制という形で国民、有権者から選んでいただくというような形式を取った場合に、この一院制か二院制かというそういう論議、例えばアメリカは大統領いますけれども上下両院ともあると、韓国や台湾はそれぞれの国家の行政の代表者がいて、また一院制であるということですが、そもそもこの首相公選制について両先生はどのようなお考えをお持ちなのかということと、この首相公選

制を導入し前提とした場合、立法府機能というものはやはり二院制の方がうまく機能すると思っというらっしゃるのか。

もちろん、そもそも一彦先生はそういう二院制の立場でありますし、また秀治郎先生は一院制でいいという話であるんですけども、アメリカみたく余り、大統領がいて上下に両院ともあるとなかなか物事が決まらない、進まないという、そういうジレンマを抱えているようなこともよく聞くわけでありませうけれども、この首相公選制を導入し前提とした場合に、やはり一院の方がより一層議会内閣制以上にスピーディーかつそのメリットがあると、立法機能、行政チェック機能についてもその方がよしいというふうなお考えなのかどうかについて、お二人からそれぞれ御見解をいただきたいと思います。よろしく願います。

会長（小坂憲次君） それでは、加藤一彦参考人からお願います。

参考人（加藤一彦君） 首相公選制については一般的に言えば憲法学者でこれを支持する方はほとんどおりません。これはなぜなのかというと、首相を大統領のように国民が選ぶと、一人だけ選ぶと、あと、お尋ねの件が衆議院が一個で足りると。そうすると、この選挙によって選ばれた首相が議会解散権も持つと。アメリカ大統領以上の強力な権限を持ちます。これは事実上、ポピュリス

ムからかなり近い距離でファシズムに移行します。そういう点で、憲法学者は首相公選制に対してはかなり厳しい視点で物事を見ます。

あともう一つは、イスラエルが首相公選制を一度導入されたと思いますが、一回で懲りてやめたはずなんです、これが一つですね。では、ここから先は加藤先生の方が結構詳しいと思いますので。

会長（小坂憲次君） それでは、加藤秀治郎参考人。

参考人（加藤秀治郎君） 首相公選制については、私は批判の論文を随分書きましたが、誤解に基づいて主張されているだけで、実態が分かれば余り賛成する方はいないのではないかと思っております。

それで、簡単に言いますと、アメリカに近づける、アメリカの方式に近づけるんですが、オバマ政権の最近のことは見ますと、アメリカでは政党が二つあるけれども、レットルの違う二本の空瓶だということ、民主党と共和党というのは、レットルは共和党、民主党と付いているけれど、みんな一人一人勝手なことを言っているし、やっていような制度で、それで動いてきたからアメリカはやってこれたと思つんですが、今アメリカではその二つの政党がだんだん草の根的な支持者の声を無視できなくなりました、だんだん政策がは

つきりしてきました。それに従って議会運営が随分まとまって、政党ごとの運営がされてきました。そうしますと、仮に議会に基盤のない大統領が選ばれた場合、非常に困難があつて、かつてはいろいろ打開する方策はあつたんですが、それが非常に困難になっているということで難しいと思えます。ですから、政党政治をどういう形でやるのかというところを首相公選制をおっしゃる方は是非言っていたいただきたいと思えます。

それで、どうしてもやりたいという方の場合には何をしたらいいかというと、舛添委員の方が詳しいと思いますが、フランスのやり方を日本でやるしかなくて、私はこれしかないと思ひまして、これを国会議員の方の前で説明をしたことがありますが、それを聞いた国会議員の方は、あっ、それはできません、とても選挙民に三十分や一時間話して分かつてもらえないからというのが理由でしたが、フランス型を日本に入れる場合どうするかといいますと、公選の首相のほかに、フランスは大統領と首相ですが、それで議会の基盤のある首相をフランスで置いているんですが、日本の場合、大統領を首相と呼ぶわけですから、私は副首相とも呼ぶのがいいと思つんですが、もう一人議会の基盤のある人を行政のところ、据えるということをやらなきゃいけないんですが、そういうことをやっていい、そういうことまで考えてやり

たいんですということをおっしゃるんです。いいですが、そうでないんだったら、議会に基盤のない公選首相が誕生した途端に、もうとんでもない混乱であります。

かつて長野県の県政は、参議院議員でした。よつが、田中知事の下で大混乱に陥りましたし、幾つかの市町村では保守首長の不正などの後に共産党の首長が誕生しています。そういう場合の議会運営が非常に混乱をしています。どうしてこういう場合のケースを検討して制度設計をしようとならないのかというのが私からすれば疑問で、日本は、私の言っていることは随分極端な議論に今日聞かれた方もいると思いますが、制度を設計しようというとき、何に基づいてどういうコンセプトで私たちはこういう制度をやりたいんですということを引きつとやわらないとなかなか、そういう議論の仕方をしていないわけですね。それで、思い付きのように首相を選びたい、アメリカは大統領を選べていいなど。

あとは、そういう手ですと、国会、衆議院だけでいいんじゃないの、参議院なくしたらというのは、周りの素人の方の物すごく多い意見です。そうしたら、一院制が必要だと思つ方は、そう思つ方こそ周りの人が理解してもらえらるような二院制を設計しなきゃいけないのに、そうでなくて、良識の府だというよつな看板にすがつてみたり、

そういうようなことが行われていて、何か議論している間におかしな方向に行くのが日本の政治の話の特徴だと思いますので、是非ここは反省していただきたいなと思います。

先ほどから出ている選挙制度のことでいいますと、一票の格差がそんなに、二倍未満というのは私はいと思います。それを金科玉条のようにして、ほかは一票の価値、全く無制限に等しくなっちゃいけないんですかということを考えなきゃいけないので、これを言つと、大事なものは、小選挙区などを言つ方は、小選挙区制をうまく働かせられるように、区割りのことはほかの人以上に熱心に考えていただかなきゃいけないんですが、小選挙区制言つ方は、まあこれぐらいでいいんじゃないんですかですかですね。そういうのは日本的な議論のように思っていますので、まあ参議院のことを議論するときも日本的な議論から自由に離れてやっていただきたいなと思います。

時間が過ぎていきますので。
会長（小坂憲次君） ありがとうございます。
水戸将史君の時間は終了いたしました。
次に、江田五月委員。

江田五月君 両先生、今日はありがとうございます。
ます。

日本の二院制、とりわけ参議院の在り方についていろいろ御心配をいただいたり御批判もいただ

いたりしております。私は、国会にもう三十数年、特に参議院には二十年以上もいて参議院の議長も経験をしましたので責任を痛感しております。そういう前提で幾つかお伺いをさせていただきますが、まず簡単な質問からですが、加藤一彦先生、中国を一院制に入れられました。これは全国人民代表大会を議会だととらえてのことだと思えますけれども、そうすると政治協商会議をどう考えられるかというのがあつて、そもそも全国人民代表大会が議会と言えるのかどうか、これもクエスチョンかと思いますが、お考えをお聞かせください。

次に、これは両先生に伺いたいんですが、ねじれのデメリットの方が強調されて、確かに今、デメリットが目立つことはそのとおりだと思いますが、私はメリットもある。既にもうメリットの議論はなされましたが、一番のメリットは、衆参の多数派が異なることによつて、もしこの両方の多数派が合意をすれば非常に幅の、裾野の広い合意になるんですね。これによつて大変難しいことを乗り越えていくということもできるんです。

例えば、今、憲法改正について議論されています。今度の参議院選挙は改正勢力が三分の二参議院で得ることが目標だといつ、そういうことを明らかにした政党もありますが、しかし問題は内容でして、私も、今の憲法にかなり無理な制度設計

があるということは認めて、自由に変えなきゃならぬ部分もあるだろうと思っています。しかし、この改正というのは、誰か一つの政党や一人の政治家の手柄で改正されたんじゃないんで、やはりこれは広く、今衆参に議席を持つ議員が本当に裾野の広い合意をつくって改正をしていく、少なくともまずはそこから始めなきゃいかぬだろうと思っんですが。

さらにまた、例えば先日の社会保障と税の一体改革なんかも、これもあるいはねじれがあったからこれはどうにもならぬというので大きな合意ができたとも言えるのかと思うので、ねじれのメリットについて両先生のお考えを伺います。

あともうちょっとだけ。加藤一彦先生に伺いますが、緑風会はもう不可能だとおっしゃいました。しかし、私は、これ自由の発想と秀治郎先生はおっしゃったので自由に発想しますと、ねじれを解消すると参議院は元のカーボンコピーに戻ってしまします。これはいけません。しかし、今の野党は惨たんたる有様と言われればそのとおりだと思います。しかし、この野党がそれぞれ党派性を抑制して緑風会型の無所属候補をみんな擁立してこれが一定の固まりになれば、これはそこがインシアチブを持って参議院がもう一度、まあ良識の府と余り威張って言えませんが、本当の意味で良識の府になることだって不可能ではないだ

ろうと思っております。今その意味ではピッチがチャンスではないかと思いますが、一彦先生に伺います。

それから、秀治郎先生ですが、国政調査権、これ、少数国政調査権の考え方もありますが、二院制で両方が、別の勢力が多数になっておれば、それこそ政権取つてないものが堂々と、院の国政調査権を堂々と発揮できるようになるんです。そういう意味で二院制というのは非常に重要ではないかと思っております。

もう一点だけ、あの……

会長（小坂憲次君） 答弁時間がもうございませんで、以上でお願いします。

江田五月君 あつ、そうですね。じゃやめます。

どうぞ、お願いします。

会長（小坂憲次君） 恐縮でございます。

加藤一彦参考人。

参考人（加藤一彦君） どうも御質問ありがとうございました。一番最初の中国の件で言えば、中国の全人代が

議会かという点、実は私もこの文面を書きながら大変違和感があったと。それはなぜかということ、社会主義国で、恐らくはパラメントという概念は、我々が使っているパラメントとは違つたはずであるということ、御指摘のとおりだと思います。私も全人代をパラメント、議会だとは思つ

ておりません。ただ、一応はあそこで立法権らしきものを行使できるということでありませう。

次に二点目なんです。ねじれ国会のデメリットばかりではなくてメリットもあるんじゃないかという御指摘であったと思うんですけども、これは、メリットというのは恐らくは政権党が参議院において少数派であるがゆえにということなんで、これ政権党のことをちょっと中心にして考えていただければ分かりやすいと思っんですが、絶対に参議院で否決される法案を衆議院で無理やりに出すと、これは普通はしないはずであると。何らかの形で野党との合意点を探してやっていくと。そこに大きなポイントが、恐らくはねじれ国会のときにはメリットがあるんであるとう。

これは衆議院議員の河野議長の時代だと思っんですけれども、河野議長あるいは自由民主党の国対の大島さんの時代だと思っんですが、一回、自由民主党は三分の二条項を使って再議決したことがありますね。あれ以降、参議院野党との話合いの場がなくなったということの反省の言われているはずで、で、なんですけれども、まさに与党側からすると話合いの土壌がなくなるといことなんで、したがって、ねじれ国会があったときには政権党は慎重に国会審議をやりなさいというプレッシャーが掛かるといのがメリットだと思います。

あともう一つは、これは昨年になると思っていますが、赤字公債の三年連続そのまま、公債特例法を認めたいと思います。たしかそういう法律通しましたよね、赤字公債の三年連続そのまま、毎回毎回議決を必要とはしない。それは、双方ともねじれがあるからということ、自民党、民主党、両方とも私のんだと思います。こういつような話合いの路線というものは確保することができるであろうと思います。

あと三番目、私の報告の中で緑風会は今も無理だと言っている方が多いと思いますが、ここで言っている私の緑風会は今も無理だと言っている方は、党議拘束のない形での党派を本當につくることができるかという意味であります。

緑風会というのは右から左までいろんな方が入っています。そして、投票のときには一切党議拘束を掛けません。こういうようなユニークな組織体を比例代表なり、あるいは現在の政党化された皆様方の中の、立候補者として後には政党の看板を抱え込んでおりますので、そういう形で当選された方が本當にできるであろうかという問いかけであります。

以上です。

参考人（加藤秀治郎君）　ねじれにメリットはないのかというんですが、それはメリットを發揮していただきたいんで、それは先ほど例に挙げら

れました税と社会保障の一体改革をやったということは、私はそのいい例だと思います。

ただ、日本ではこういうことの扱いが、それをめぐる言論がゆがんでしまっていて、何か自民党にいいところを取られちゃって野田政権は惨たんたることになりましたが、ああいうことはやはりねじれの下でやっていいことで、ドイツでしたらどうなるかということ、先ほど言いましたように、一彦参考人から、州議会選挙が連邦議会選挙の合間にあるたびに少しずつ参議院での勢力関係が変わっていくんですが、それで事実上は連立は組み替えていけないけれども、連立、大連立をやっているようなケースが結構あるんですね。そういう中で結構大事な国政上の課題が解決されているので、そういうことをやっていただきたいわけで、これは何も制度要らないことで、ねじれの下で政党がこれをいい形で發揮するというのをやればいいことだと思います。

あとメリットとしては是非やっていただきたいのは、両院協議会の改革で、規程だけをただ置いていて、例えば協議委員は連記制で選ぶと書いてあるんですが、やったことはいらないです。それで、連記制というのは、じゃ、具体的にどうやるのか何もまだ決まっています。それで、決めるのが大変だからどうか、議長に一任ということ、賛成の方は賛成からだけ、反対は反対からだけ選

んでいるので、こういうことを改めていただくと国民もねじれもいじゃないかという声が出ると思っていますが、そういうことが全然、全然どうか、先ほど言ったのを除いてほとんどない。それじゃ、やっぱり私が今日基本的に申し上げましたように、ねじれではやっていけない。

あとは国政調査権ですが、それも活用の一つだと思います。

国政調査権については、基本的にハードルを高く設け過ぎているために、与党がやられては困ることは国政調査権を行使させないということになっていますから、もう少しこの辺は工夫が必要で、国民が何かやってもらいたいと思っていることは国会の中で議論できるような、そういうシステムをつくっていただきたいなと思います。

会長（小坂憲次君）　ありがとうございます。それでは、舩添要一委員、どうぞ。

舩添要一君　両参考人、今日はありがとうございます。

お二方の御意見をいただきたいと思いますが、私が今から申し上げることについての意見ということでございます。ポイントは衆議院と参議院を役割分担論という形で構成し直すかどうか、これは憲法の枠内、枠外を込めて大胆な発想していきたいと思いますが、それと一票の格差の問題もそこにかかわってきます。

先ほど来議論がありますように、同意人事、この前参議院で否決された同意人事、これは本当に衆参が全く平等の権限を持っているのは、国会承認の同意人事であります。したがって、三分の二の可決というようなこともなければ衆議院の優越ということもありません。したがって、どちらかの院で否決されればまた別の人を選ばないといけない。これで例えば日銀の総裁人事、副総裁人事の時期がずれたりというようなことがあります。

そこで、役割分担論で、今人事の話しましたけど、一つはアメリカの上院というのを念頭に置きますと、大使であるとかこういう重要な組織のトップを選ぶときに、ヒアリングを上院がやって上院が決める。例えばこういうことを、同意人事について参議院の仕事ということにできないのかなというのが一案、例えばですね。

それから、そのときに、じゃどういう参議院をつくるんだというときに一票の格差との問題あるんですけども、連邦制的な発想で、人口、つまり一票の格差の話ではなくて、四十七都道府県、例えば各県から一人ずつ参議院議員を出すと。したがって、人口、一票の格差はめちゃくちゃです。ただ、これは発想として、そういう発想でのハウスの構成というのもあり得るし、これは憲法違反なのかどうなのか、憲法でそこまで決めている

のか、両院でもって構成しなさいとは決めているけれども、どういう人が議員になって、どういう選挙方法をやれということとは法律マターではなかったのかなということになります。

そして、あえてだから、一票の格差論は先ほど来ありますから言いますと、もちろん一人一票、平等でないといけないかもしれないけれども、東京のように非常にインフラ含めて進んだところと過疎地が進んでいないところで一票の格差はあっていいじゃないかと。だから、非常に困っているところは豊かなところより声が大きくなっていいじゃないかという意見があってもいいんじゃないかなというのをあえて申し上げたいというふうに思います。

したがって、そういうことも含めて根本的に考えないと、ねじれ云々だけの話ではこれからのこの国の在り方、国の仕組みというのはうまくいかないんじゃないかなと、そういう感想を持っておりますので、御両方の御意見を賜りたいと思います。

会長（小坂憲次君） 両参考人への質問でございます。

加藤秀治郎参考人から今回はいかがですか。

参考人（加藤秀治郎君） どうもありがとうございます。

役割分担につきましては、これは十分やれるこ

とだと思しますので、憲法を改正しないといけないこともあると思いますが、改正しないでできる範囲として、例えば法律案件については先議院、後議院という決め方しかありませんので、これこれの分野は参議院が先にするという、慣習というんですか、そういうのをつくるというのでも随分実質は大きく変わるんじゃないかと思えます。

それで、一票の格差について、私は衆議院は二倍未満というのを守った方がいいと思いますが、参議院については、これは憲法学者は多分いろいろ言うと思いますが、公選であればいいという割り切り方をした場合、法律で参議院についてはそうしないということを決めて選べばそれは可能で、例えば道州制を導入した場合、参議院については道州の代表を参議院に送るということで、アメリカですと、物すごく人口の少ないワイオミングは下院議員はたった一人しかいないんですが、そこでも上院議員は二人いる。人口の多いカリフォルニアは、とんでもなく下院議員が多いですが、そこから上院議員は二人みために、これは決めてしまえばそれで通ることですから、そういうことは自由に議論してやったらいいなと思います。

会長（小坂憲次君） 加藤一彦参考人、お願いします。

参考人（加藤一彦君） 第一番目の御質問の役割分担論だと思っんですけども、これは国会同

意の人事がかなり多いんですね。それで、各個別法律でいろいろ書かれていて、各個別法律で全て両議院一致の議決に今改められているはずですよ。

そうした中で、私、先ほどどなたかの質問に対して答えたのは、行政監督をするということとは、結局は人に対する統制をしなければならぬからという意味合いで、国政調査権とあとは人事の承認権の、参議院の例えばこれは先議事項でもいいと思っただけですけども、何らかの独立性というのは僕は図ることができずであるうと、そのときに両議院一致の議決ではなくて参議院のみの議決にするという法律改正も当然あり得るんであるうと思えます。

それは何となればというのは、人事案件を出すのは内閣でございますので、衆議院ではそもそももつ多数派を形成しておりますので、そうすると、そうじゃない場合も含めて、ねじれがある場合、ない場合もひっくるめて参議院で独占的に行うというふうなことはあるんであるうと思えます。ただ、これは法律改正ですのさほどハードルは高くはないと思っただけですが、ただ、内閣としてはかなり厳しい法律改正になるうかと思えます。

一番目は、今、恐らくはここなんですけれども、憲法を改正しないで道州制を導入し、そして各道州において一定の議席を与える、そして格差は何倍あってもいいんだというのは、恐らくは

私は違憲になると思えます。それは、昨年の最高裁判所でもそうだと思うんですけども、やっぱり格差訴訟というのは権利の問題なんだと、有権者サイドからすると、投票権の平等性の問題なんだというところがありますので、ただ単に制度だけのアプローチではうまくいかないであろうと。

恐らくは、今日の私の守備範囲を超える問題だと思っただけですけども、憲法を改正した場合においては、恐らくは道州制を導入しなければこの国駄目だと思います。いわゆる地方分権論という地方自治法の改正では足りないです。その際には、ただし第一院を置く参議院は全国民の代表機関であることをやめることです。そうしない限りは無理ですというのが私の今まで勉強してきたことの見立てでございます。

舛添要一君 ありがとうございます。

会長（小坂憲次君） ありがとうございます。

それでは次に、古川俊治委員、お願いします。できれば質問、答弁共に短めにさせていただけると残りの方全員の時間が割り振れますから、よろしくお願いします。

古川俊治君 はい。

今、日本は議院内閣制を取っているのだからこれを前提にちょっとお聞きしたいんですが、議院内閣制のときに、ちょっとそのアーナ型ということでは先ほど加藤先生もお話しになられて、それ

で、議院内閣制は確かに理想としてはこれは二大政党制が争って選挙で政権を取っていくというふうな制度が、イギリスのウェストミンスターモデルが一応理想だと思っただけですけども、今の議院内閣制を見ていると、全世界的にですけど、イギリスでも両党が取る、二大政党が取る得票数がだんだん歴史的に減っていると、また、オーストラリアでもハングパラメントという現象が起こってきている。

結局、多元的な今の複雑化した民意ということを考えますと、二大政党制というのはどうやら非常に維持が難しいんじゃないか。むしろ、日本の議院内閣制においては、コンセンサスモデル、多数の党が並立すると、そういう中で議院内閣制と、これは言ってみればコンセンサスを取っていくわけですけども、それぐらいの方が現実的なのではないか、私はそういうふう考えているんですが。

その点で、実はコンセンサス型ですと、非常に妥協で政策が決められていくと。ですから、選挙で結局選択がされないわけですよ。今の状況で申し上げますと、やはり議院内閣制といいますが、多党である限りは政権の連立の枠組みが外れたりしますから、どこが選挙で本当に責任を取っているか分からなくなっちゃうんですね、そういう現実もありますけれども。

やはり、日本のこの現実も踏まえた場合も、二大政党制を議院内閣制の中で追っていけばいいのか、このことをまず伺いたいと思いますね、これ理想なのかということ。

それからもう一つが、現在の、二〇〇五年、二〇〇九年、二〇一二年の衆議院選挙がいずれも、小選挙区ということもありますけれども、一極化しました、流れがですね。その中で、我々はその途中に参議院選挙があることによってねじれが起こって、それで少しずつ、国会の審議には出てきませんけれども、かなり水面下で妥協することによって八割ぐらいの法案を成立させてきたんです。逆に言えば、政権がどんどんどんどん一極化して替わっていくと、これから先も替わる可能性がありますから、そうなってきましたと、妥協をやっているかないと一回決めたことが次々にこれは変更されるんですね、政権交代するたびに。そうすると、かえってこの国の政策を進まなくさせますので、ねじれ国会の中で決められたことと決められないことがあって、決められなかったことはかえって決めなかった方がよかったですのではないかと、次の政権交代を考えた場合ね、こつこつ考え方もできると。ですから、ねじれ国会の妥協の効用ということもそこではあったんじゃないかという気もするんですが、この点について両名から、お二人の先生方からお話を伺いたいと思います。

以上です。

会長（小坂憲次君） それでは、加藤秀治郎参考人。

参考人（加藤秀治郎君） 多元的な民意があるので二党制は適さないんじゃないかという議論ですが、これはたくさんの方が言っていますが、ほかの先進国と比べてたとき、日本で特に多様な民意があるかという点、別に特殊な条件はほとんど日本には私はないと思います。

コンセンサス型を言っているのは何かといいますと、ヨーロッパの中小諸国で、言語や宗教で深刻な対立を国の中に抱えていて片方を無視できないので妥協的に合意を形成していくというやり方がいわゆるコンセンサス型で、日本ではこれを何か随分軽く紹介して、日本は多様だから二党制が適さないと言っているんですが、これはそうかどうかは分からない。

一つは、例えばアメリカの黒人ですが、アメリカの黒人は少数だったわけですが、アメリカでは二つしか政党がないので、どうなったかということ、黒人は独立した政党をつくったって議席は取れないわけですね。それで何をしたかということ、民主党が結局は黒人票を当て込んでその政策を取ったわけですね。それによって黒人はアメリカにうまく同化されたということ、多様な民意があるから二党制が適さないというのは、日本ではみんな

がたくさん言いますが、それはいろんなケースを見るとむしろ逆のところがあると思います。

コンセンサス型を言う方は、コンセンサスのためのルールを、私なんかとは別に、本気になって作っていただきたいと思います。

政権交代があることは政策の不連続を生むというんですが、これはかつてイギリスが英国病と言われていて、政権交代があつて、民主主義からいっただらばいい、しかし労働党になると国有化をする、保守党に戻るとまた民営化するというので、それでイギリスの経済が悪くなったというんですが、これはそれを良しあしどう考えるかで、それも英国国民の選択できることですから。それを含めてですが、日本はその前にいつてまあまあまああまあめなところできやすいので、これも簡単な議論ではないと思います。

参考人（加藤一彦君） 大きい、非常に大きいテーマでして、我が国の統治システムに適合的なのが要は二大政党制なのか、多党制、多極共存型デモクラシーなのかということになります。しかしながら、現行憲法で衆議院と参議院があつて、参議院が憲法上強い権能を持っているといった状況においては、二つの政党しかないということとは恐らくはかなりいびつな関係性を持つであろう。だから、恐らくは多党制の中で参議院選挙をしんしゃくしつつ連立を組み替え、政権

を運営していくというふうにならざるを得ないんではないかというふうには見ております。

そうすると、おのずと、じゃ選挙制度は小選挙区制よりも比例代表にアクセントを置いたりというふうな話になると思うんですけども、それはそれとしてなんですけれども、やはりここは皆さん考えていただきたいと思うんですけども、若者たちが選挙に行っていないですよ。投票率なんかはひどいものですよ、五〇%台じゃないですか。この間の総選挙は戦後最低ですよ、衆議院選挙。国民サイドからすると入れる政党がないからです。この問題が深刻なんですよ。

そしてさらに、一票の格差も全然是正されない。今度、参議院選挙あります。皆様方は多分、この中で改選を迎える方はもうそろそろ計算されるところなんですが、今年の七月やるというのは大体もう分かっているわけで、そのときに皆さんは投票率何%で当選基数を計算されているんでしょうか。その問題なんですよ、要は、政党の数というものは、同時に魅力がある政党はどれだけあるのかということと結び付きますので、ここはやはり忘れないでいただきたいということが一つであります。

あとは、政権交代についてなんですけれども、これはもう片方の加藤参考人が言われたとおりだと思いますが、要は政権交代というのを私たちは

つい最近初めて経験した。これは、恐らくは日本の政治の中では二十一世紀前半のまだ過渡期の状況なんだろうと。ということ、総括するにはちょっと早過ぎるなという気は私はしております。

五五年体制の崩壊があった。その後、今度、政権交代、民主党が政権を取って、また自民党に戻った。じゃ、次はどうなるのかというのがまだ未知数で見えませんが、そういうものを見ながら今度国民サイドの方で学習していくんじゃないでしょうか。政権交代といってもこんな程度なのねという話になるのか、劇的に変わったのか。ということなので、まだ私も分析中ですので評価は差し控えたいと思います。

会長（小坂憲次君） ありがとうございます。
次に、松井孝治委員。

松井孝治君 指名ありがとうございます。
私は、両参考人に同じ質問を一問させていただきます。私に先立って、簡単に私の見解を申し上げますと、私はこの夏で議員を引退する者なんです、十二年間参議院で活動させていただいて思っています。今の二院制の状況は、加藤秀治郎先生が最初におっしゃいましたけれども、やはりなかなか機能不全と言われても仕方ないと思っております。その意味で、前回のこの審査会の議論でも、や

っぱりもう少し、二院制を堅持するのであれば、役割分担をしっかりとしなければいけないというふうに思っています。先ほどのような人事とかあるいは監査的機能ですね。執行の院が衆議院としたときに、そのチェックの院としての役割を果たしていくということもそうですが、一つは、もう一つの大きな論点は、私は、今日、両参考人がそれぞれドイツについて詳しい、あるいはドイツに滞在経験がおりますので、やはり国と地方の関係が非常に依存型の体質になっている。

これをも少し地方が当事者意識を持って、自立的に役割を果たしていかなければいけないという視点を持ってしまして、そういう意味で両参考人に伺いたいのは、ドイツの連邦参議院、加藤一彦先生のお話によれば、これは本当に二院制と呼べるのかどうか微妙なところかもしれません。すね。ひよっとしたら国と地方の協議機関というものも非常に強固なものにしたような一院制なのかもしれません。

そういう意味で、このドイツの制度、連邦参議院の制度について、あるいは両院の協議機関の持ち方についても両参考人詳しい、論文等も拝見いたしましたので、その運用の在り方も含めて、ドイツの連邦参議院、あるいはドイツのいわゆるかぎ括弧付きの二院制の在り方、それから運用の在り方についての評価を両参考人から伺いたいと

思います。

会長（小坂憲次君） それでは、加藤一彦参考人。

参考人（加藤一彦君） ドイツの制度を両院制として紹介するには、確かに括弧が必要なんです。

ドイツ連邦参議院、なまじつか日本のこの参議院と同じ名称ですので、何かどうしてもそういつふつにイメージをするんですが、先ほど言ったように、日本的にいうと知事会等々をイメージしてもらった方が分かりやすいよということなんですけれども、一番はつきりしているのがこれなんです。ここ国会議事堂、衆参両院ありますよね。ドイツの連邦議会の衆議院というのが、大きい国会議事堂つてありますよね、あそこに連邦参議院は入っていないんです。全然違う建物なんです。そもそも、だからハウスの概念には入っていないんです。

そこで、各州の代表者が、六十九名の人たちが連邦議会で議決した法律案について、もちろんこの法律案全てではございませんで、法律も二種類ありますので、ドイツの場合は、絶対に連邦参議院の同意を得なければならぬ法律について、連邦参議院がイエスと言つのか、ノーと言つのか、もつ一回話し合おうかといつふつになるのかといつ形で話を進んでいくんです。そこで連邦参議

院が駄目と言つちゃうとにっちもさっちもいかなくなりしますので、そこで、ではということでは先ほど言った協議会が形成されてくるというのが仕組みです。

ただ、そのときには州の制度、十六の州があつて、それぞれ十六の州が議会を形成して、そして首相を持っておりまから、そのときに連邦議会の多数派と連邦参議院の多数派が一致すればこの問題は発生しないと。だから、州の選挙が極めて重要な意味を連邦政府は常に持ちます。そして、そのことは、同時に、これは日本の場合も同じでしょうが、その年、州の選挙があるときには、連邦政府は相当慎重に政策を進めていきます。ちょうど現在の安倍政権と同じです。今年、参議院選挙がありますから。

以上です。

参考人（加藤秀治郎君） ドイツのことにつきましてですが、私は二十六歳のとき行って二年間いたんですが、行って帰ってきてすぐは、ドイツは良くて、日本もドイツのようにやれということを書いて、当初、選挙制度については比例代表制を主張していたんですが、今は考えが変わりましたんですが、議会のことについては、連邦議会について、比例代表で選ばれていて、当時、二つの大きい政党と二つの中ぐらゐの政党があつて、これでしたらうまく回っていたんですが、現在は、

これもかなり小さくなってしまいましたが、一応二つ大きくて、残り三つくらい出てきますと政権の形成が非常にうまくいかないということで、私は、比例代表を論じる方は、議院内閣制の下で比例代表をやるならドイツの例をよく見て、政権形成をどういつ形でやるのかということに頭に置いて言っていたきたい。

それで、あとは、ドイツの場合は御承知のように五%以下のところには議席を配分しません、これはやっぱり政権形成ということを考えたらそういうことをどこかで言わなきゃいけないと思いますが、日本では比例代表を言う人は、何も言わないでただの比例代表制で、これは日本でそれで大丈夫ですかということを申し上げたい。

もう一つの国と地方のことは、非常にドイツから学ぶことがたくさんあると思います。

それで、ドイツの連邦の首相候補がどこから出てくるかというところ、州で首相というんですが、州のトップの人がいきなり連邦の首相候補として登場するケースが結構あるんですが、それだけ州の持っている政治的な意味合いが大きいわけですので、それで、日本と違って各州が産業政策的なことを超えて独自に自分たちの州はこいつ形で経済発展を図りたいということをやつて、ハイテクが強くなった南の州だとか、あとはシュレーダーなんて人は北部ですが、北部で独自の経済改革をやつ

て、その成功をバツクに連邦に出てくるとか、こつうダイナミズムがドイツをいいものにしていてと思えますが、日本は、ちょっとこつういう要素を都道府県には期待できないと思えます。それで、都道府県は小さ過ぎますので、その辺も含めて是非本格的な議論をやっていたきたいなということを思います。

会長（小坂憲次君） ありがとうございます。野上浩太郎委員の御理解をいただきまして、最後の質問者になると思えます。宇都隆史委員。宇都隆史君 自由民主党の宇都隆史です。今日は両先生ありがとうございます。

両先生に端的に二点の質問です。いずれも関連する質問であります。

一点目は、両院を持つ議会制民主主義において、第二院から閣僚を出すことに対する弊害をどのようにとらえるか。二問目は、これに関連して、実際に具体的に、両院を持つている議会制民主主義の国家において、こつういう第二院から閣僚を輩出している国があるのか。もしあるとすれば、第一問に言った弊害をどのように克服しているのか。御存じの範疇でお答えください。

参考人（加藤一彦君） 御指摘の点は、参議院議員が国務大臣になれるのかと。憲法上はなれますというのがまず普通の答えですね。これ、適切かどうかということになると思えますね。

この適切かどうかというのが、良識の府だからとかこつういう話での適切、不適切というのも一個あるんでしょうけれども、実は、やはり私は、こは、議院内閣制の本則というのは、一國の首相は下院の任期と同一でなければならぬと、下院要するに衆議院ですね、というのが私、基本だとやっぱり考えております。こつういう意味で、イレギュラーな形式かなと、参議院から出るのはイレギュラーな形式かなという気はいたしますが、我が国では、憲法上、それをしたからといって違憲の問題が発生するということとは全くございません。

あと、もう一つは、第二院からよその国では大臣の例があるのかということなんですけれども、これ、議院内閣制というのは国によって極めて多様でございます。なんですけれども、例えばドイツでもイタリアでもそうだと思うんですけども、首相というのは国会議員じゃなくてもいいんです、そもそも。ドイツの場合でもそうです、憲法上の要件はありません。イタリアもありません。日本的に言えば、衆議院で一番この人がいいという人が首相になるといふことであります。

こつうすると、議院内閣制の大本をイギリス的にイメージするのであるならば、当然、イギリスの衆議院は庶民院と申しますが、庶民院の第一党の党首が首相になる。ただし、こも勘違いされないでください。イギリスの場合においては、庶

民院においては内閣総理大臣指名選挙は行いません。これは、現在のクイーンであります。クイーンの任命制でございます。

こつうすると、いろいろなバリエーションがありますので、今のお答えに対しては、多様、それぞれの国においてそれぞれのやり方があるというのが私の答えです。

参考人（加藤秀治郎君） 両院制で第二院から閣僚を出すのはどうかという問題ですが、私はこれ余り意見はないんですが、果たして日本の参議院は第二院なのかというのがそもそも私の問題で、今は要するに何等、かなり対等に近い議院で、片方、衆議院が第一院でこつうちが第二院とか、こつういうようなことになじむのかどうか分かりません。ですから、憲法学で第二院からこつうこつうというのは、一般論をいろいろされる場合とまた別なところがあるんじゃないかなと思います。

それで、今触れられた点で任期のことですが、衆議院の選挙を首相を選ぶ選挙、政権選択の選挙という性格をはっきりさせたいんです。首相は基本的に次の総選挙までやるんですね、よほどひどくない場合はですね。こつうこつうは、各党の党首、政権を取るつもりのある党、少なくとも政権を取るつもりのある党では、党首の任期はこつうこつうの総選挙まで、必ずこつう書いていただきたいんですね。

これは、日本は三年だとか二年とかと違って、せつかく選んだ、それで途中で任期が来たから交代するとか、そういうことを平然としてやっていきますけれども、これは、総選挙で誰がいい、彼がいいと選んだって、途中で任期が来たから辞めまうとかというようなことは非常に変則的だと思います。

それで、あと、今イギリスの例が出ましたが、イギリスは第一党の党首が自動的に首相になりますから、それを女王なり国王が指名するというところで、首相の選挙は、何と云うんですか、第一党だけで政権ができないときだけやっていることで、そういうことが出ますと、もう選挙と首相の関係が非常に明確になっています。

日本はそれからいうと、首相はこの人がいいと云って選んだんだけど、途中で党内の事情で下げたり、一番ひどいのは任期が来たから党首選挙をやるといふ、このパターンは日本だけで通用する。そして、かつて、これが残ったのは、自民党はずっと政権取っているから、適当な時期に替わってもらいたいから、こつこつのが残ったのかもしれませんけれども、もうそういう時代ではないという認識に立つなら、是非、各党とも党首の任期は衆議院選挙と合わせてやるということをは是非やっていたきたいなと思います。

会長（小坂憲次君） 御発言も尽きないようです

ありますけれども、予定の時間を過ぎておりますので、以上で質疑を終了いたします。

この際、一言申し上げます。

本日は、加藤一彦参考人、加藤秀治郎参考人におかれましては、貴重な御意見をいただきまして、誠にありがとうございました。当審査会を代表いたしまして心から御礼を申し上げます。（拍手）

本日の調査はこの程度にとどめ、これにて散会いたします。

午後三時三十一分散会