

※参議院議員選挙制度についての質問

○辻泰弘君 民主党・新緑風会、辻泰弘でございます。

本日は、総務省、与党提案者、民主党提案者のそれぞれに御質問申し上げたいと存じます。

資料を配っていただいていると思いますが、それは総務省から御提出をいただいております資料で、後ほどそれに関連して御質問をしたいと、このように思っております。

まず、総務省にお伺いしたいと思いますけれども、今日の参議院の議員選挙の原点とも言うべき参議院議員選挙法案は、昭和二十一年の十二月に第九十一回帝国議会に提出され、成立いたしております。昭和二十二年二月に公布され、同年、昭和二十二年四月二十日に第一回通常選挙が行われたと、こういうことになっておるわけでございます。

そこでお伺いしたいと思いますんですが、昭和二十二年の参議院選挙の地方区制定時の定数配分というのはそもそもどのような考え方に基づいて行われたのか、このことについて御説明をお願いいたします。

○政府参考人（久保信保君） ただいま御指摘がございましたように、昭和二十一年の十二月に参議院議員選挙法案が国会に提出されております。そのときの提案理由説明、これは当時の大村内務大臣が行っておられますけれども、各選挙区において選挙すべき議員の数は、最近の人口調査の結果に基づき、各都道府県の人口に比例して最低二人、最高八人の間において、半数交代を可能ならしめるため、それぞれ偶数となるように定める、このように説明がなされております。

それで、地方区の各都道府県別定数配分の仕方、具体的にどのような形で、方法で行われたか。これにつきましては必ずしも明らかではございませんけれども、当時の資料によりますと、一つは、やり方、幾つかのやり方が示されておりましたけれども、一つは、昭和二十一年四月二十六日現在の人口調査による人口に基づき、配当議員総数を百五十人とした場合の議員一人当たり人口、これ、当時四十八万七千四百十七人で行ったけれども、これを算出をいたしまして、当該人口をもって各都道府県の人口を除して得た数により各府県の配当議員数が奇数になった場合は端数切上げ、偶数になった場合には端数切捨ての方法によって算定する案でありますとか、あるいは、各都道府県の人口を段階区分をいたしまして、人口三百五十万以上は八人、二百五十万以上三百五十万未満は六人、百五十万以上二百五十万未満は四人、百五十万未満は二人の定数を配分する案といったような幾つかの定数配分案がございまして、これらを基にして検討、議論がなされた結果、各都道府県に二から八の定数が配分されたものと承知しております。

○辻泰弘君 もう一点、総務省にお伺いしておきたいんですけれども、外国において参議

院に相当するのは上院ということになるかと思うんですけども、上院がある諸外国における一票較差というのはどういう状況にあるのか、調査、把握されているところをお示しいただきたいと存じます。

○政府参考人（久保信保君） 国立国会図書館作成の資料などによりますと、まず、連邦制を取っている国、ここでは上院議員というのは各州代表であるということにされておまして、各州にそれぞれ同一定数を配分しているということになっております。例えば、アメリカでございますと一票の較差は六十八・六倍、オーストラリアでございますと十四倍、スイスでございますと四十一倍ぐらいに開いているということでございます。

それからまた、我が国のように単一制の国、これでも幾つかの方法がございますけれども、一つは、人口に応じて各州あるいは各県に定数を配分しているような例、例えば、イタリアでございます。ここでは二・四倍の較差がございます。そして、フランス、これは間接選挙でございますけれども、四・八倍の較差があるということでございます。

また、単一国家でも各州とか各県に原則として同一の定数を配分しているという国もございまして、例えば、スペインでございますが、ここだと較差は六十四・三倍ということになっておまして、また、チリ、これは三十三・七倍というふうになっているものと承知しております。

○辻泰弘君 諸外国はそれぞれ状況があるようですけども、一つ大事なポイントは、大体の国が憲法で定数を決めているということでございますので、そういう意味では、日本のように公職選挙法で決めていてそれが違憲であるという形があるわけですけども、そういった、憲法で定数を決めている国はそもそも憲法違反にはならないという、そういう状況があるということで、それぞれの事情があるようでございますけれども。

そういったことで国際的な状況についての御報告をいただきましたが、それを踏まえつつ、与党、民主党に対しての質問に移らせていただきたいと、このように思うわけでございます。

そこで、まず与党の御提案に対して御質問申し上げたいと思うわけですけども、まず、趣旨説明をいただいておりますので基本的な認識等はそれで拝見させていただくことといたしまして、与党の四増四減案についてですけども、平成十七年の国勢調査の速報値で見た最大較差が一对五・一八から一对四・八四に縮小されると、こういうことになっているわけですけども、極めて微々たる縮小度合いではないかと、このように思うわけでございます。このことによって憲法で保障された投票価値の平等性が達成されるというふうには私どもとしては思えないわけですけども、その点についてはどのようにお考えでしょうか。

○委員以外の議員（阿部正俊君） 辻先生へのお答えに十分なことをできないのかもしれませんが、今、総務省さんの方からお話ございましたように、民主主義、選挙を通じて達成される民主主義での政治というのはやはりできるだけ投票価値の平等性という

ことを追求しなきゃいかぬという要請は当然のことだと思いますけれども、やっぱり国によって、あるいは歴史的な様々な経緯なり、まあ憲法で決めるかどうかはともかくといたしましても、差がやはりあるわけでございますので、果たしてそれを全く一対一の形で平等性ということを実現しないと駄目だということなのかどうかというと、やっぱりそうも言えないんじゃないかなと思っております。

現実にそんなことで二院制を取る我が国におきましても、都道府県単位の選挙区にするとか、あるいは各選挙区の偶数配分にするとか、様々な枠組みの中で取られてきたわけでございますので、一定の限度があるということもお分かりいただきたいもんだなと思っております。

もちろん、今回の四増四減ですべて達成できると考えておりませんが、ただ最高裁の判決等もありまして、漫然と無為のままに過ごすということは許されるものじゃないだろうというふうなことで、実際に衝に当たってきた私としても、十分とは言いませんけれども、少なくとも数字でいえば五・一八倍から四・八四倍に縮小するというようなことで、それは十分とは言いませんが、一定の考え方に立ったことであり、改正後の定数配分規定が投票価値の平等ということの要請に少しでもこたえようとしたものであるということとは御理解いただけるのではないかと、こんなふう考えております。

○辻泰弘君 較差は五倍以内というのを一つの念頭に置いていらっしゃるということになるかもしれませんが、やはり都市部の人口増と地方の人口減というのを考えるときに、本案によって較差五倍以内を維持できるのは今後数回の選挙でしかないのではないかとと思われるわけでございます。先ほど御答弁もあったわけでございますけれども。

参議院議員の選挙は半数改選であって、今回の定数は正は平成十九年、二十二年の二回の選挙で完成されることになるわけですが、また、完成するころにまた定数是正を行わなければならないことが容易に想像されるということで、先ほど御答弁に、自ら認められたようなところがあるわけですが、このような小手先の是正を繰り返しても意味はないんじゃないかと、このように思うわけですが、その点についてはどのようにお考えでしょう。

○委員以外の議員（阿部正俊君） そういう意味では、正に先ほど言いましたように、その後も、間を置かずにこの法律を通した後で、必ずしも二十二年選挙で終わってからということまでは確認しておりません。できるだけ早く改革協として更なる改革案を検討すべく対応していきましようということにまつしかないのではないかと。私どもとしては、当面の最高裁のその判決に示された漫然と無為のうちに過ごすということは、少なくとも立法府としてあるべき姿ではないと思って汗をかいてきたつもりでございますので、一定の結論を出して、ともかく法律案として立法府としての法律を作っていこうということでございますので、その後の問題につきましては、この後の、何というか、院の構成なりなんなりも変わっているかもしれませんが、改革協でどういう結論を出すのか、いろいろあると思っておりますので、そんなことでお答えになるかどうか分かりませんが、それにまつしかな

いんじゃないかなと、こんなふうに思っております。

○辻泰弘君 もう一点ですね、四増四減以外にも参議院改革協議会の専門委員会では六増六減、八増八減、十増十減、十四増十四減なども検討されたわけですが、先ほどちょっと付言もありましたけれども、結果として四増四減を提案されているわけですが、それ以外の案を排除、排除したといいますか、取らなかったのは何ゆえか、その点を御説明ください。

○木村仁君 四増四減を取って、他の六増六減から十四増十四減まで提案され検討されたことを排除したという理由でございますが、先ほど来議論されておりますように、少なくとも二十二年の選挙、そこまでに今次改正の完結があるわけございまして、そこまでは何としても新しい状態を保たなければならない。そういう観点からしますと、六増六減でございますと大阪府が六から八に増える、やがて神奈川県が大阪府の人口を超える勢いがございますので、逆転区が容易に生じるのではないかという心配がございます。それから、八増八減以上のものになりますと、平成六年の改正のときに増員したところ、あるいは減員したところ、そういうところを変えなければいけません。それでは非常に制度の安定性に問題があるということで、これを取らなかった次第でございます。

○辻泰弘君 ある意味でお認めいただいているようなことになるかもしれませんが、やはり私どもとしては最小限の小手先の手直しでしかない、このように言わざるを得ないと思うわけであります。

それで、もう一点、別の角度からお聞きしたいんですけれども、そもそも較差是正というのは議員一人当たり人口の多い都道府県と少ない都道府県の間の問題であるわけですね。しかし、その解消のためにそれとは関係のない都道府県の定数を減少させるというのは誠に不合理だと、このように思うんですけど、その点はいかがでしょうか。

○木村仁君 累次の最高裁判決で御承知のとおりでございますが、この較差、一票の較差問題は、常に一番小さな選挙区の規模と一番大きな選挙区の規模をいわゆる最大較差ということで裁判所は議論をしてきております。その結果、平成六年、平成十二年、いずれの改正におきましても同じような、できるだけ一番小さな選挙区、二議席、偶数配分ということを前提としますので、一番小さなところに近い選挙区の減員を生じさせ、そしてその分を一番大きな方に渡していくという形で行われておりまして、これは一見不合理に見えますけれども、この制度本来の趣旨から見て、全体から見た場合にまあやむを得ない改正ではないかと考えております。

○辻泰弘君 不合理だということについての説得的な御説明ではなかったように思いますけれども。

もう一点、今配付していただいているのは、実は今回の四増四減にかかわる県の人口の、

国勢調査人口の平成二年、七年、十二年、十七年の人口の推移になっているわけでございます。(資料提示) これを見ていただきますと、鳥取、島根におきましては平成二年から平成十七年にかけて減少をし続けているということが一目瞭然でございます。そしてまた、一方、栃木県は一貫して増えていると、こういうことになるわけでございます。そしてまた、群馬県は、二年から七年、七年から十二年は増えていますけれども、十七年については若干減っているけど、まあほぼ横ばいというふうに言えるかもしれませんが、そういう状況であると、こういうことになるわけでございます。

そういった意味で、人口が増えている地域の定数を減らすということ自体極めて理不尽なことだと私は思うんですけれども、その点についてはどのようなお考えでしょうか。

○木村仁君 御指摘のように、栃木県、群馬県については人口が若干増えているにもかかわらず定数が半分になるということがありまして、その点は御指摘のとおりでございます。

ただし、累次の最高裁判決でござらんになりますとおり、この較差問題というのは常に最大較差ということが問題になって、それを是正しない限りは違憲の問題が生じてくるということでもありますから、平成六年、平成十二年の改正においても同じような考え方でやってみてまいりました。その結果、こういった現象が生じることもやむを得ないことでありまして、四増四減による定数是正がそれゆえ不合理だということにはならないと私どもは考えております。

それからまた、あえて言いますならば、栃木県と群馬県の削減される前の定数によるそれぞれの議員一人当たりの人口が全国平均よりも大きく下回っているということも改革の一つの理由付けになるかと考えております。

○辻泰弘君 根本的に不合理で理不尽であるということに本質的な反論にはなり得ていないというふうに私ども思いますけれども。

もう一点、与党案の一つの考え方は、選挙区選挙の都道府県代表機能というものを一つ根底に置かれるということだと思うわけです。それなるがゆえに、ある意味では憲法上の要請である投票価値の平等というものを後に置いておられると言ったらちょっとあれかもしれませんが、そちらを、都道府県代表機能を優先されていると、こういう面があると思うわけでございます。

しかし、やはり民主主義ということを考えますときに、投票価値の平等性というものをやはり優先すべきであると、都道府県代表機能というのと同列に扱うべきではないと、このように思うわけでございます。そういった意味からも、やはり民主主義の根本に立ち返るならば投票価値の平等を実現する、そのためには都道府県代表機能というものについての見直しがあってもいいんじゃないかと、このように思うわけですが、その点についてはどのようにお考えでしょうか。

○委員以外の議員(阿部正俊君) お答え申し上げます。

御指摘のように、都道府県単位が絶対的なものとは思っておりません。ただ、制度創設

以来、参議院の選挙につきましては二院制の制度創設以来、都道府県単位とそれから全国一本の比例選挙から成る院として構成された選挙が行われてきておりまして、都道府県単位の物の考え方というのは崩したことはないわけでございますので、その点はそう較差という数字のためだけで都道府県単位というものを改めるというのは私はできない、やっちはならぬことなんではないだろうかと考えております。

もちろん、それ自体が絶対的なものではございませんので、様々な院の機能とかあるいは半数改選とかあるいは全国比例とのバランスの問題とかというようなことも様々の議論した上で新しい制度を構築しましょうということは大いに論議されても当然のことだと思いますけれども、私どもは、最高裁の判決を前提にいたしまして、それにこたえるべくぎりぎりのところでの選択として、今回の改正で都道府県単位はいじらないで最小限の手直しということで対応するというところでお許しいただけるんじゃないかと思っておりますし、将来の課題としてこれから改革協で更に検討を重ねると思いますが、その中では今御指摘のございました都道府県単位ということの在り方ということについても大いに論議されてしかるべき問題ではないかと、こんなふうに思っております。

○辻泰弘君 ただいまの選挙区選挙の都道府県代表的機能については絶対的なものではないと、こういうような御説明があったわけでございますけれども、やはりそこが大事なところだと思いますので、与党におかれましても今後ともその点については御検討をいただくように申し上げておきたいと思うわけでございます。

与党に対する最後の質問としてお聞きしたいんですけども、参議院改革協議会の専門委員会の報告書がございまして、その中に今後の検討という、その他の検討課題というところがございます、その中に、当面の是正策の検討に加えてということで、今後、憲法改正事項も含めて、参議院の在り方にふさわしい選挙制度についての議論も進めていくべきであるという意見があったと、こういうことになっているわけですけども、この件について、憲法改正事項も含めてというふうなことにもなっているわけですけども、今後のその参議院の在り方にふさわしい選挙制度、このことについてどのようなイメージをお持ちか、御説明をいただきたいと思っております。

○委員以外の議員（阿部正俊君） 御指摘のように、私どもがまとめました専門委員会の報告書にもそういったふうなことを触れてございまして、それを報告をした際に、改革協におきましても、何らかの形でまた引き続き協議をし、より参議院としての選挙の在り方ということを検討していかなきゃいかぬだろうということで、やっはいこうということを確認されております。

ただ、具体的なスケジュールを決めたわけではございませんが、今、辻先生が憲法的な、憲法改正のことも含めてというのも一つの考え方だろうと思っておりますし、都道府県単位をどうするか、あるいは参議院の機能として衆議院とどう違うのかと、同じなのかというようなところもやはり論議される可能性も多分否定できないだろうかと、こんなふうに思いますし、あと総定数の問題も絡んでまいります。比例の数をある程度一定の範囲で、しか

も複数で、半数改選ということを前提にいたしますと、一定の制約がどうしても出てまいりますので、その辺をどう突破し、かつ新しい参議院の機能を考えながら、どんな選挙制度がいいのかということを議論されていくのではなかろうかと、こんなふうに思っておりますし、これはこれから先の参議院の全体の各党派ともに共通の課題として考えていただきたいと思いますものと、こんなふうに考えております。

○辻泰弘君　それで、民主党提案者の方に御質問を移らせていただきたいと思うんですけども、まず平成十六年一月十四日の最高裁判決における指摘を受けた今回の対応と、提案ということになるわけですけれども、判決並びに判決における指摘をどう評価、認識された上での提案なのか、このことについて基本認識をお伺いしたいと思います。

○委員以外の議員（内藤正光君）　御質問ありがとうございます。

御存じのように、平成十六年一月の最高裁判決は、十五名の裁判官のうち九名の多数意見により、平成十三年の選挙当時において選挙区選出議員の定数配分規定が憲法違反とは言えないとしたものの、この多数意見を構成した裁判官のうち四名から補足意見として、憲法で保障された投票価値の平等を重視すべきとした上で、仮に次回選挙においても無為のうちに漫然と現在の状況が維持されたままであったならば違憲判断がなされるべき余地は十分に存在するとの指摘がなされております。

また、十五名中六名の裁判官により、定数配分規定が憲法上の選挙権平等の原則に大きく違反し、憲法に違反するものであることは明らかとの反対意見が付されておりますが、この判断も投票価値の平等を重視すべきとの考えに基づくものと言えます。

以上のことから、平成十六年一月十四日の最高裁判決については、多数の裁判官が投票価値の平等を重視すべきとの考えを示したものと評価することができます。

以上を踏まえ、民主党といたしましては、この判決において多数の裁判官が重視すべきとした投票価値の平等の要請にこたえるためには、従来の都道府県単位の選挙区を維持したままでは較差の是正には限界があるとの認識から、最も人口の少ない鳥取県選挙区と隣接する島根県選挙区とを合わせて一つの選挙区とするとともに、現在、議員一人当たりの人口が最も多い東京都選挙区の定数を二人増とすることで、選挙区間における議員一人当たりの人口の最大較差を三・八〇倍にまで縮小させるという案を提案させていただいた次第でございます。

この案は、平成十六年一月十四日の最高裁判決を踏まえ、現行制度の枠内で提案し得る最善のものと考えております。

○辻泰弘君　今のは私が二つ目に御質問予定の分もお答えいただいたということになりますでしょうか。それでよろしいですか。

○委員以外の議員（内藤正光君）　また、改めてお答えします。

○辻泰弘君 それじゃ、二つ目の、鳥取、島根両県の合区による較差是正を提案する理由ですね、このことについての御説明をお願いします。

○委員以外の議員（内藤正光君） ありがとうございます。改めてその御質問いただいた点に絞って答弁をさせていただきます。

現在の定数較差問題が、他の選挙区と比較して相当に人口の少ない選挙区が存在し、当該選挙区に対しても一定の定数を配分する仕組みを取っていることなどに起因するものであり、そのような下で選挙区の定数の増減を行うだけでは、較差の是正には限界があると考えております。投票価値の平等を重視する立場から定数較差問題についてより踏み込んだ解決を図るためには、最も人口の少ない鳥取県選挙区と隣接する島根県選挙区とを合区することにより較差是正を行うべきであると判断した次第でございます。

なお、鳥取県選挙区と島根県選挙区を合区して当該選挙区の定数を二人とし、東京都選挙区を二人増員することによる定数是正後の選挙区間における議員一人当たりの人口の最大較差は、先ほども申し上げましたが、三・八倍となっております。投票価値の平等の要請に十分こたえたものとなっていると考えております。

○辻泰弘君 先ほども御答弁があったことではございますが、改めて民主党提案者としての与党の四増四減案に対する評価ですね、このことを議員の方からお願いいたします。

○委員以外の議員（内藤正光君） 現在の定数較差につきましては、最大較差が五倍を超えるに至っており、憲法の要請である投票価値の平等に照らして看過できない状態にあると言えます。また、平成十六年一月十四日の最高裁判決では、先ほども申し上げたとおり、このまま放置しておいては違憲判断がなされるべき余地は十分存在するとの指摘がなされております。

これらのことを踏まえ、選挙区選出議員の定数配分について投票価値の平等の要請にある程度こたえるものとしていくためには、現行の都道府県を単位とする選挙制度の下で選挙区の定数の増減を行うことにより較差是正を行うのでは、おのずと限界があることは明らかと言わざるを得ません。そのような選挙制度の仕組みにも何らかの手を加えることが必要になってくるのではないかと考えております。

この点、選挙区間の定数の増減によって較差の是正を図ろうとする四増四減案は、是正の範囲を四増四減にとどめたことと併せて定数較差の問題について踏み込んだ解決策を提示しているものとは言えず、投票価値の平等の要請に対し必ずしも十分にこたえたものとは言えないと考えている次第でございます。

○辻泰弘君 以上、与党提案者並びに民主党提案者の御説明をお伺いしてきたわけでございますけれども、当初の提案理由説明また本日の御答弁でも明らかなように、与党案は現行選挙制度の基本的な枠組みの維持を重視されて、最小限の手直しにとどめていらっしゃると思います。その一方で、民主党案は投票価値の平等性というものを重視して踏み込んだ



だ解決を図っておられると、このように思うわけでございます。最高裁判決の指摘に沿って投票価値の平等を追求した案は、私どもといたしましては民主党案だというふうに判断するところでございます。また与党案には先ほど指摘いたしましたように幾つかの問題点があると、このように考えるところでございます。

このような見地から、私どもは与党案に反対である、また民主党案に賛成である、このことを表明させていただきまして、私の質問を終わります。