

憲法と地方自治研究会報告書(案)

平成28年〇〇月

目 次

I	はじめに	1
II	中間報告	2
	1 地方自治の基本原則	3
	2 参議院における地域代表制（合区問題を踏まえて）	4
	3 主な意見（第1回～第4回）	
III	要綱及び条文(案)	
	1 日本国憲法「地方自治」関係・改正要綱(案)	
	2 日本国憲法「地方自治」関係・改正草案(案)	
参考 I	「合区解消」を図る「憲法改正」以外のバリエーション	
	① 公職選挙法改正による対応	
	② 国会法改正による対応	
参考 II	地方自治に関する規定以外の憲法改正について	
	3 主な意見（第5回～第6回）	
IV	参考資料	
	1 都道府県別投票率(選挙区)	
	2 参議院選挙における合区の解消に関する決議【全国知事会】	
	3 連記制について	
	4 法律から見た都道府県の権能	

今回の資料1
及び資料2に
より協議後、
決定

I はじめに

我が国は、急激な人口減少問題に直面しており、いま国・地方は、「少子高齢化社会への対応」と「東京一極集中の是正による地方回帰」を進める「地方創生」の実現に向け、一致協力した取組みを展開しているところである。

この「地方創生」の実現には、それぞれの地域が、個性豊かな活力ある社会を形成することが必要であり、そのためには、地域が自らの判断で独自の施策を展開する「真の地方分権型社会」の構築が求められると考える。

地方分権の更なる推進、地方自治の一層の充実を図るためには、その「理念」をしっかりと位置づけることが重要であるが、現行憲法における地方自治規定は、「わずか4条」のみであり、また、地方自治の基本原則「地方自治の本旨」の表現自体が抽象的で、地方自治の侵害を防ぐための基準として、不十分と指摘されている。

「憲法と地方自治研究会」は、このような経緯から、地方自治の本旨の明確化や地方自治に関する憲法規定の充実のほか、国政へ地方の意見を反映する仕組みなど、地方に係る憲法上の諸課題について幅広く検討するため、平成27年10月27日に、全国知事会総合戦略・政権評価特別委員会のアドバイザー組織として設置され、平成28年3月には、中間報告を取りまとめたところである。

一方、こうした状況下において、本年7月10日の第24回参議院議員通常選挙で、憲政史上初となる、合区での選挙が4県を対象に実施され、合区された県では、選挙への関心が希薄となり、投票率の低下を招くとともに、自らの県を代表する議員が選出されなくなるという「新たな不平等」が明らかとなったところである。

また、7月開催の全国知事会議においては、「参議院選挙における合区の解消に関する決議」が採択された。

本最終報告においては、中間報告の内容を踏まえ、憲法の地方自治に関する規定の明確化及び合区解消に向けた参議院のあり方についても、今後の憲法改正論議において、国民的議論が深まることを期待し、地方自治に関する憲法の「改正草案」として提示するものである。

Ⅱ 中間報告

1 地方自治の基本原則

地方自治の基本原則については、今後、地方自治に関する個別の憲法課題について議論したことをフィードバックさせながら、最終的な意見を取りまとめることとなる。そこで、本報告においては、地方自治の基本原則に係る議論のうち、参議院における地域代表制を考える上で参考となる部分について記載することとする。

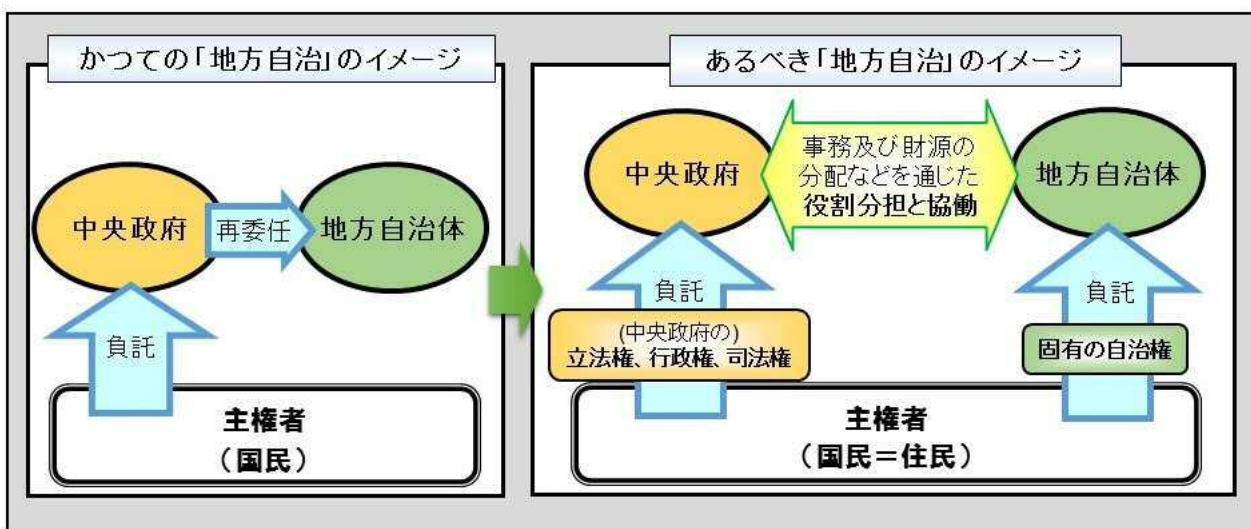
地方自治の基本原則を表す「地方自治の本旨」については、その表現が抽象的で分かりにくいことから、これを明確化すべきであるという議論がある。

一般に、地方自治の本旨は、「住民自治」と「団体自治」という二つの要素で説明されているが、その内容は固定されたものではなく、国民的議論の中で築いていくものである。近年では、「国と地方の適切な役割分担」が含まれるとする考え方も有力である。

これまでは、国と地方の関係については、地方の自治権は国から与えられたものであるという理解の下で説明されることもあったが、現在では、主権者である国民（住民という概念を含む。）が、憲法を通じて、中央政府及び地方自治体にそれぞれ直接統治権を授けているという考え方が有力となってきている。地方分権を進め、地方自治の一層の充実を図ろうとしている我が国の現状を踏まえると、あるべき地方自治のイメージは（図1）の右側のように図示することができる。憲法における地方自治の位置付けを見直す際にも、そのようなイメージの下で議論を進める必要がある。

中央政府と地方自治体が、等しく憲法あるいは国民の下で作られた対等な存在であるならば、本来、両者の関係は、国民が憲法で定めることが適当であるとも考えられる（注1）。現行憲法は、そのような形式を採らず、国と地方自治体の調整を法律で行うとしていることを踏まえると、地方自治の基本原則を明確にした上で、立法の過程に地方の意見を反映させる仕組みを設けることの重要性が理解される。

（図1）あるべき地方自治のイメージ



（注1） 硬性憲法である我が国の憲法に、詳細な規定を書き込むことも問題があるとの指摘もあった。

2 参議院における地域代表制（合区問題を踏まえて）

（1）経緯

参議院は、創設時から「地域代表的性格」を有するとされ、これまで一貫して都道府県単位の代表が参加し、地方の意見を国政に反映する役割を果たしてきた。

参議院議員の選挙においては、選挙区間における議員 1 人当たりの人口の較差は 5 倍前後を推移しており、憲法が要請する投票価値の平等に反するとして、定数訴訟が繰り返し提起される状況にあった。

かつての最高裁判決においては、衆議院議員の選挙において投票価値の較差が 3 倍を超えるような選挙について違憲状態との判決がなされていたのに対し、参議院議員の選挙については 5 倍前後の較差を合憲とする判断が示されていた。

投票価値の不平等状態の違憲性の判断基準については、昭和 58 年の最高裁大法廷判決の基準が長らく踏襲されてきた。同判決では、憲法が二院制を採用していることを踏まえ、政治的まとまりを有する都道府県を単位とする参議院独自の選挙制度には合理性があり、事実上都道府県代表的意義を有しても、議員の国民代表的性格とは矛盾しないとし、そのような選挙制度の仕組みの下では、投票価値の平等が一定の限度で譲歩を求められることになっても、憲法に違反するとはいえないという整理がなされていた。

しかし、長年にわたる制度及び社会状況の変化を踏まえて最高裁の姿勢は次第に厳格化し、平成 22 年の通常選挙に係る定数訴訟に対する平成 24 年 10 月 17 日の最高裁判決においては、参議院が衆議院とほぼ同等の権限を持つことを指摘した上で、同選挙における投票価値の較差（5.00 倍）は違憲状態であるとされ、都道府県単位の選挙制度を改めるなど、現行の選挙制度の仕組み自体を見直すことによって、違憲状態を速やかに解消することが強く求められることとなった。

そこで、参議院議員の選挙における一票の較差を是正するため、「4 県 2 合区を含む 10 増 10 減」を行う公職選挙法改正案が提出された。同法案は、平成 27 年 7 月 28 日に成立し、合区の導入に対しては、参議院の地域代表的性格などから、全国知事会、全国町村会等より強い懸念が表明されていたが、平成 28 年の通常選挙において、憲政史上初の合区選挙が実施された。

この結果、投票率の低下や選挙区において自県を代表する議員が出せないことなど、合区を起因とした弊害が顕在化したところである。

本研究会では、こうした合区の問題点と、これを解消するに当たっての方策について、以下のとおり検討を行った。

(2) 合区問題の解消に向けての方策

(1) 検討に当たっての視点

ア 最高裁判例の評価

最高裁判例の趣旨は、参議院議員の選挙制度に地域代表的性格を保有させるべきであるという見解については政策的観点から相応の合理性は認められるが、都道府県を参議院議員の選挙区の単位としなければならないという憲法上の要請はなく、衆議院と同等の権限を持つ参議院の選挙制度の設計においては投票価値の平等という憲法上の原則を支える人口比例原則を優先しなければならないというものであり、基本的に学説上も支持されている。

イ 二院制と参議院の在り方について

二院制における参議院の意義・役割をどう考えるかについては、これまで、様々な議論がなされてきたところであり、参議院議員の選挙区の合区問題を考える際にも、参議院の在り方という全体的な議論を行い、参議院の役割をしっかりと固めた上で、一定の理念に基づいた制度を示すべきである。

なお、参議院における地域代表制を憲法に明記し、参議院を「地方の府」として位置付ける場合においては、人口比例原則に基づかない地方代表機関としての参議院に、国民代表機関である衆議院の意思の実現を阻む権限を与えてよいのかという課題もあり、参議院の権限の見直しと一体的に考える必要がある。

また、参議院の権限を見直す際には、単に衆議院の優越を明確にするだけでなく、参議院は監査、決算、地方に関する事項等についての審議に特化するなど、参議院の独自性を高める方向で議論することが考えられる。

ウ 都道府県単位の選挙区の意義

都道府県は、その区域における民意を集約し、国と地方をつなぐパイプ役を果たしてきた。しかしながら、憲法には都道府県や市町村の位置付けはなく、国と地方の関係において、都道府県が果たす役割も明文で定められていない。そのため、都道府県を参議院議員の選出単位として維持する必要性を訴えるのであれば、地方自治において都道府県が担う役割とその重要性について明確化する必要がある。

エ 現行選挙制度の問題

現行の参議院における選挙区選挙は、小選挙区と中選挙区が混在し、選挙制度の趣旨について混乱が生じており、1人の議員が選出される県に比べ、複数の議員が選出される人口の多い都道府県では、都道府県代表としての性格が薄く、民意の反映方法が選挙区によって異なるという大きな問題を抱えている。合区問題を選挙制度から考える際には、この点についても議論が必要である。

オ 諸外国との比較

二院制を採用する国においては、上院と下院で異なる代表原理を採用している例が多く見られ、上院では人口比例原則を第一の原理にしていなかった場合も多い。

アメリカ、ドイツ、フランス等は、上院における地域代表制を憲法に規定しており、日本における二院制の在り方を議論する上でも参考にすべきである。

また、我が国の国会議員の数は、諸外国との比較の上では少なく、10万人当たりの国会議員定数は、OECD加盟34か国中32位である。

国会議員の数は、減らすか現状維持かという形で議論がなされているが、合区という地方の声が届きにくくなる選挙制度の是正を優先するために、国民の合意が得られる範囲内で議員数を増やすという観点もあり得る。

(2) 具体的な方策案

全国知事会は、「一票の較差の是正」を重要な課題と認識しつつ、合区によって地方の声が国政に届きにくくなることもまた重大な問題であると考えており、合区を早期に解消すべきであるという姿勢を示している。

世論もまた、そのような主張を後押しする声が多いことを踏まえ、合区問題を解消する方策を検討するに当たっては、参議院の代表原理は「都道府県を選挙区とする地域代表制」を基本とすることが考えられる。

前述のとおり、最高裁が、衆議院と対等な権限を持つ参議院における選挙制度について、投票価値の不平等状態の是正を最優先とする見解を明確に示している以上、合区問題の解消を考えるのであれば、憲法改正によって、参議院の役割を改めて定義し、地域代表制を憲法に位置付けることが基本的な考え方となる（後記①）。

しかし、憲法は、これまで一度も改正されたことがなく、改正に向けて国民的合意を得るまでには相当な時間を要すると考えられる。

そこで、現行憲法下における合区問題への対応として、公職選挙法の定数配分の変更あるいは抜本的見直し（後記②）や、参議院における地域代表制を法律で規定（後記③）することにより、「投票価値の平等」と「地域代表の確保」との調和を図ることについても併せて検討した。

以下で、それぞれの方策案の内容と留意点等を示す。

① 憲法改正

憲法改正により、参議院における地域代表制を明記する。

憲法第 43 条等の改正により参議院を「地方の府」と位置付けて、一票の較差の問題からの脱却を図り、都道府県単位による選挙を必須のものとする仕組みを構築する。

地方分権の推進、地方創生の実現を国家的課題とする我が国において、地方の意見を国政に反映させる仕組みの重要性はますます高まっている。

参議院は、創設時から地域代表的性格を有しており、都道府県を単位として集約した意見を国政の場に反映させる役割を果たしていることを踏まえれば、参議院において、衆議院とは異なる代表原理である地域代表制を採用することは、国会に多様な民意を反映させるという二院制の趣旨に照らし、有力な選択肢となり得るものであると考えられる。

また、前述のように、地方自治の基本原則を明確化し、立法過程に地方の意見を反映させることが重要であるという観点からも、参議院を地方の府とし、地方に関する立法の議決を中心に一定の権限を与えることについては合理性があると考えられる。

しかしながら、投票価値の平等を重視し、都道府県を参議院議員の選挙区の単位としなければならないという憲法上の要請がないとする最高裁の判例を前提とすると、投票価値の平等を無視してまで現行憲法下で都道府県代表制を維持することは困難であるため、憲法を改正して参議院を「全国民の代表」ではなく「地方の府」として位置付けることにより、参議院における地域代表制の原理が「投票価値の平等」の原則に優越するようにすることが適切である。

なお、二院制を採用する国においては、上院と下院で異なる代表原理を採用している例が多く見られ、我が国の参議院の在り方を考える上でも参考にすべきである。

(留意点)

- ・憲法の改正には、相当な時間を要することが予想され、国民的議論を喚起し、合意形成が図られねばならない。
- ・現行憲法には都道府県や市町村の位置付けはないことから、憲法上都道府県と市町村の二層制（又は広域自治体と基礎自治体の二層制）を明記し、その上で都道府県が地方の代表の単位たり得る理由を明らかにする必要がある。
- ・参議院の権限の見直しを伴うことが考えられ、二院制の在り方及び参議院の性格についての全体的な議論が必要。また、二院制の在り方や参議院の性格にあわせ、それにふさわしい選挙制度を構築することが必要である。

② 公職選挙法の改正

公職選挙法の改正により一票の較差の是正を図る。

参議院の総定数を平成 12 年以前の 252 人を限度として復元させ、各選挙区の定数を 2 以上とした上で、総定数の枠内で調整することによって、一票の較差の是正を図る。

合区は、参議院議員の選挙制度の問題に対する緊急避難的措置にすぎず、前述のように抜本的な見直しを行うに当たっては、参議院の在り方について十分に議論した上で、憲法を改正し、参議院にふさわしい選挙制度を構築することが基本となる。

しかし、憲法改正に向けた国民の合意形成には、相当な時間を要することが考えられることから、現行憲法下において合区問題を解消する方法として、公職選挙法の定数配分を見直すことで、一票の較差を是正しつつ、都道府県単位の選挙区を確保することについて検討することも考えられる。（必要に応じて公職選挙法第 12 条、第 14 条及び別表第 3 を改正）

そして、この場合、地方の声が国政に届きにくくなる事態を早期に解消するためには、国民の納得のいく範囲内で定数を増やすという考え方もあり得る。

そこで、定数配分の見直しによる対応を検討するに当たっては、参議院の定数が、平成 12 年に 10 人削減され、252 人から 242 人になった経緯を踏まえ、定数 10 の復元を限度と考え、総定数 252 人以内で調整することとし、本研究会では 4 つのモデルによる検討を行った。

ここでは、総定数を 10 増加し、選挙区の定数増及び比例代表の定数減を併せて実施することで、一票の較差が 3 倍以内となるよう調整する案を提示する。

〔定数配分見直し案－1〕 選挙区定数の増加 （較差 2.95 倍）

調整方法 ・各選挙区の定数 2 を確保した上で人口の多い都道府県の定数を増加、一票の較差を 3 倍以内とする。
・選挙区定数を 34 人増加する必要があるが、総定数が 252 人となるよう比例代表の定数を 24 人削減する。

調整後

選挙区	180 人 (34 人増)
比例代表	72 人 (24 人減)
総定数	252 人 (10 人増)

(利点)

・各選挙区に 2 議席を確保し、一票の較差を 3 倍以内には是正することができる。

(留意点)

- ・ 奇数配分の選挙区を認める必要がある。
- ・ 総定数の増加について、国民の理解が得られるかが問題。これに対しては、国会経費全体を見直し、定数増加分のコストを節減すること等の方策についての検討も必要である。
- ・ 地方の人口減少が今後も続けば、都市部への追加定数配分及び比例代表の定数削減という措置を繰り返す必要がある。
- ・ 比例代表の定数減については、少数意見への配慮という制度の意義が薄れる。
- ・ 参議院の権限について現状が維持される。参議院の自己再定義に期待するとともに、参議院の役割についての国民的議論を喚起する必要がある。

このほか本研究会では、現行の選挙区定数をアダムズ方式により再配分する方式、比例代表を廃止し、全て選挙区とする方式及び各選挙区に基数2を配分する方式について、それぞれの利点・留意点を検討した。

また、選挙制度を見直すに当たっては、現在直面している一票の較差の是正、合区問題の解消といった課題に対応することだけを目的とするのではなく、二院制の意義ないし参議院の独自性の観点から、参議院にふさわしい選挙制度を考えるべきであるとの意見があり、抜本的な見直し案についても検討を行った。

なお、定数を増加させることについては、小選挙区と中選挙区が混在し、選挙制度の趣旨について混乱が生じているという問題がそのまま残ることになることから、課題を先送りするような改革をするよりも、やはり憲法改正を目指すべきであるという意見もあった。

さらに、一票の較差が問題となる選挙制度を変更して、人口の多い選挙区には第21回及び第22回の衆議院議員選挙で行われた連記制を導入し、都道府県代表としての性格を強めるようにするという方法もあるとの意見があった。

③ 地域代表制の法定化

現行法を改正し、参議院における都道府県代表制を法定化する。

これは、参議院を都道府県代表による「地方の府」と位置付けるという考えに基づき、立法府の裁量の範囲内で、参議院における都道府県代表制を法定化しようとする案である。

具体的には、憲法附属法である国会法を改正し、参議院に「地方の府」にふさわしい権限を認めることに併せて、そのような参議院の性格に相応して都道府県代表制を位置付け直すよう、公職選挙法を改正するものである。

国会の組織や機能、運営等について規定した国会法に、新たに参議院の理念を加えて、都道府県代表制を法定化することは、国民の合意が得られれば、相当な時間を要すると思われる憲法改正より、時間的な面で利点がある選択肢といえる。

ただし、当該立法措置が、「全国民の代表」及び「投票価値の平等」という憲法の規定に適合しないとして最高裁において違憲と判断される可能性もある。

また、三権分立の考え方から、国会は最高裁の判決を尊重すべき立場にあることや、憲法上の投票価値の平等原則は、法律レベルで変えられるものではないとする意見もあった。

なお、こうした方法を選択するとしても、憲法改正を目指す場合と同様に、国民的議論を喚起し、合意を得ることが必要であることを考慮しなければならない。

3 まとめ

(1) 検討結果のまとめ

参議院議員の選挙における一票の較差を是正するために導入された合区という手法は緊急避難的に設けられたものにすぎず、今後、抜本の見直しを行っていく必要がある。

参議院が、創設時から地域代表的性格を有しており、都道府県単位の代表が地方の意見を国政に反映させる場として機能し、地方自治の充実に関して重要な役割を果たしてきた事実は、重く受け止めなければならない。

また、合区は、対象となった県のみが地域から代表が出せなくなるという不平等性を有しており、地方分権が重視される現在では、この不平等を解消して、都道府県単位の代表制を維持していくことの意義については、国民の理解が得られるものと考えられる。

このため、近時の最高裁判例が投票価値の平等を重視し、都道府県を参議院の選挙区の単位としなければならないという憲法上の要請はないとしている中で、参議院における都道府県代表制の維持を訴えていくなれば、参議院の代表原理は地域代表制を基本とするということを掲げて国民的な議論を喚起し、参議院を「地方の府」とすることについての合意を得て、憲法改正を目指すべきであると考えられる。

ただし、平成 31 年の参議院の通常選挙に向けて選挙制度の抜本の見直しが行われることを踏まえ、短期的な対応を考えるのであれば、国民的議論が必要なことは憲法改正と同様であるが、公職選挙法において定数配分を見直すことで、この問題を解消することや、地域代表制の法定化も視野に、「投票価値の平等」と「地域代表の確保」との調和を図ることを検討していくことも考えられる。

■ 憲法改正

最高裁の判例が投票価値の平等を優先する中で、現行憲法下で地域代表制を維持するためには、憲法を改正して参議院を地方の府とすることが最も適切な対応である。

憲法改正により参議院における地域代表制を明記

○参議院を「地方の府」と位置付けて、一票の較差の問題からの脱却を図り、都道府県単位による選挙を必須のものとする仕組みを構築する。

(留意点)

- ・憲法の改正には、相当な時間を要することが予想され、国民的議論を喚起し、合意形成が図られねばならない。
- ・現行憲法には都道府県や市町村の位置付けはないことから、憲法上都道府県と市町村の二層制（又は広域自治体と基礎自治体の二層制）を明記し、その上で都道府県が地方の代表の単位たり得る理由を明らかにする必要がある。
- ・参議院の権限の見直しを伴うことが考えられ、二院制の在り方及び参議院の性格についての全体的な議論が必要。また、二院制の在り方や参議院の性格にあわせ、それにふさわしい選挙制度を構築することが必要である。

■ 公職選挙法の改正（定数配分の見直し）

〔定数配分の見直しに当たっての考え方〕

- ・参議院の定数配分を見直し、都道府県単位の選挙区を維持しつつ、投票価値の不平等を是正する。
- ・参議院の定数が、平成12年に10人削減され、252人から242人になった経緯を踏まえ、定数10の復元を限度と考え、総定数252人の枠内で調整する。
- ・平成27年国勢調査（速報値）に基づいて定数配分を行う。

〔案－1〕 選挙区定数の増加（較差 2.95倍）

○総定数を252人に復元し、各選挙区の定数を2以上とした上で、選挙区の定数増及び比例代表の定数減を併せて実施することで、較差が3倍以内となるよう調整する。

	現行定数	増 減	調整後	備 考
選 挙 区	146人	+34人	180人	参議院創設時の較差(2.62倍)及び平成27年公職選挙法改正時の較差(2.97倍)を踏まえて3倍以内に調整
比例代表	96人	-24人	72人	
総 定 数	242人	+10人	252人	

(利点)

- ・各都道府県の定数2を確保しつつ、較差を3倍以内とすることができる。

(留意点)

- ・奇数配分の選挙区を認める必要がある。
- ・総定数の増加について、国民の理解が得られるかが問題。これに対しては、国会経費全体を見直し、定数増加分のコストを節減すること等の方策についての検討も必要である。
- ・地方の人口減少が今後も続けば、都市部への追加定数配分及び比例代表の定数削減という措置を繰り返す必要がある。
- ・比例代表の定数減については、少数意見への配慮という制度の意義が薄れる。
- ・参議院の権限について現状が維持される。参議院の自己再定義に期待するとともに、参議院の役割についての国民的議論を喚起する必要がある。

〔案－２〕 人口比例方式（較差 1.92倍）

○選挙区定数146人を変えないという条件で、人口比例（アダムズ方式）による定数配分を行う。

	現行定数	増 減	調整後	備 考
選 挙 区	146人	±0人	146人	
比例代表	96人	±0人	96人	
総 定 数	242人	±0人	242人	

（利点）

- ・定数を増加せずに、較差を2倍以内に抑えることができる。

（留意点）

- ・奇数配分の選挙区を認める必要がある。
- ・定数1となる選挙区（1人区）が10県発生する。
- ・1人区では、6年に一度しか選挙区選挙の投票権を与えられないこととなり、合区とは異なる意味での重大な地域格差をもたらすという意見がある。

〔案－３〕 全て選挙区選挙とする（較差 1.98倍）

○都道府県を単位とする選挙区選挙に一本化し、アダムズ方式を基本とした定数配分を行う。

	現行定数	増 減	調整後	備 考
選 挙 区	146人	+98人	244人	総定数242人で配分すると、定数1となる県が1県生じるため、総定数を6増加させ、各都道府県が2議席以上確保できるよう調整
比例代表	96人	-96人	0人	
総 定 数	242人	+2人	244人	

（利点）

- ・定数の増加を2人に抑え、較差も2倍以内とすることができる。

（留意点）

- ・奇数配分の選挙区を認める必要がある。
- ・比例代表制度の廃止により、多様な意見の反映という面では大きく後退する。

〔案－４〕 基数配分方式（島根県試案） （較差 4.07倍※）

※定数2の県と定数を加配された都道府県との較差は1倍以内

○各都道府県に定数2を配分し、平成27年公職選挙法改正後において定数4以上の都道府県に対して、人口の多寡に応じた定数を加算する。（定数2の県の最高人口（宮城233万人）を超える人口に対して、同人口（233万人）ごとに定数2を加算）

	現行定数	増 減	調整後	備 考
選 挙 区	146人	+6人	152人	
比例代表	96人	±0人	96人	
総 定 数	242人	+6人	248人	

（利点）

- ・各都道府県に2議席以上を確保することができる。
- ・全て偶数定員の選挙区となるため、3年ごとの同数改選が可能。

（留意点）

- ・一票の較差については、基数である2議席を有する県と、議席を加配された都道府県との間で比較するという考え方を採っている。
- ・この方式は、衆議院で問題となった「1人別枠方式」の強化版と受け止められるおそれがあり、近年の判決に照らすと、最高裁がこれを認める可能性は低いと考えざるを得ない。

■ 選挙制度の抜本的見直し

現行の参議院の選挙制度には、小選挙区制と中選挙区制とが混在しているという問題がある。合区問題の解消が議論の入り口であったとしても、選挙制度を見直すにあたっては、現行制度の問題点を踏まえ、二院制の意義ないし参議院の独自性の観点から、参議院にふさわしい選挙制度を考えるべきであるとの意見があり、次の抜本的見直し案が提案され、検討を行った。

【案－５】 拘束名簿式比例代表制＋都道府県代表併用制

○拘束名簿式比例代表制と都道府県単位の小選挙区制とを併用する。

【補足説明】

- ・小選挙区の候補者は全て比例代表選挙との重複立候補とし、各名簿への配分議席から小選挙区での当選者を減じた人数を名簿登載順で当選とする。
- ・一人名簿を認め、無所属での立候補も可能とする。
- ・比例代表選挙は全国を1区としてもよいが、いくつかのブロックに分けてもよい（ただし、その場合は人口比例原則を守った定数配分が必要）。

(利点)

- ・選挙権の不平等の問題を生ずることなく、都道府県代表を確保できる。
- ・拘束名簿式には議院の多様化を促進する効果が期待できる。
- ・現行の非拘束名簿式の問題点（分かりにくさ、政党票と比較して個人票が少ない政党では、わずかの個人票で当選者が決定してしまう不都合等）を解消できる。
- ・現行の選挙区選挙の問題点（小選挙区制と中選挙区制の混在）を解消できる。
- ・小選挙区制と異なり一つの政党が過半数議席を獲得する可能性はほぼなくなるので、衆議院多数派と参議院多数派が真っ向から対立する事態を回避できる。

(留意点)

- ・ある程度以上の定数が必要であるため、議員定数削減は困難になる。

【案－6】 都道府県から男女各1名を選出

○都道府県を全て2人区として、男女各1名を選出する。

【補足説明】

- ・定数を47都道府県×男女各1名（計2名）＝94人とする場合は、都道府県を二つのグループに分け、3年ごとに半数の都道府県で選挙を実施。
- ・定数を47都道府県×男女各2名（計4名）＝188人とする場合は、3年ごとに全ての都道府県で2名を選挙。
- ・男女の候補者はそれぞれ独立して立候補してもよいが、ペアでの立候補とすることも考えられる。（フランス県議会の方式）

（利点）

- ・地方代表議院としての独自性を明確にできる。
- ・女性議員比率は必ず50パーセントになる。

（留意点）

- ・人口比例原則を無視した選挙制度であるため、実現には憲法を改正し、参議院の権限規定も含めて二院制の在り方を見直す必要がある。

■ 地域代表制の法定化(国会法・公職選挙法の改正)

現行法を改正し、参議院における地域代表制を法定化

○国会法に都道府県代表としての参議院の在り方を新たに記載するとともに、公職選挙法の見直しを行う。

(利点)

- ・参議院における代表理念を立法府が明確に示すことにより、現行憲法下において、投票価値の平等と地域代表制の調和を実現できる可能性がある。

(留意点)

- ・このような立法措置は、最高裁によって違憲と判断される可能性がある。

Ⅲ 要綱及び条文