

「第三者機関への丸投げ」は許されない

1 「第三者機関」設置合意の意味するもの

(1) 「第三者機関」設置の合意

3月5日、与党（自民・公明）と野党5党（民主・維新・みんな・結い・生活）は、伊吹文明衆議院議長のもとに「第三者機関」を設置することで合意した。野党5党は、衆議院の定数削減・格差是正・選挙制度の抜本改革を「第三者機関」に委ね、定数削減と格差是正については3か月をめどに結論を求める意向とのことである。

国会法に「国会のよとの第三者機関」を認める規定は存在しておらず、国会法改正や新法の制定は考えられていないため、予定されているのは「衆議院議長の私的諮問機関」となる。私的諮問機関でも、地位や権限、委員の構成、諮問事項、事務局などをどのように定め、どのように運営するかが問題となるが、「制度設計」は明らかにされていない。

(2) 答申の拘束性をめぐって

野党5党には、「尊重の責務」を合意するなどで「第三者機関」の答申になんらかの拘束性を認めようとする主張もあり、一部のメディアにも同じような主張が見られる（3月1日付毎日新聞付記事「第三者案の尊重約束を」など）。

与党と野党5党は、設置に反対している共産・社民両党や新党改革を含めた全党での協議を行うとしているが、一部の政党の反対を押し切って「第三者機関」の設置が強行される可能性もなしとしない。国会の内外で拘束性や尊重義務が主張される「第三者機関」が設置されれば、国会における全政党の協議を通じて検討されてきた選挙制度改革が、「第三者機関」に委ねられることになり、その判断が国会の結論とされかねない。

(3) 「第三者機関」への「丸投げ」

7党合意の背景には、与党案（比例定数の削減、優遇枠設置）と野党5党案（小選挙区の格差是正と削減が中心）が対立し、共産・社民両党は定数削減反対、抜本改革を要求するなど、国会内での合意の見通しがつかず、4月1日の消費税増税の実施で「身を切る改革が遅れていること」への批判が強まると予想されることがあると報じられている。

とすれば、合意した7党は、「第三者機関」に「丸投げ」し、「第三者機関」の判断に寄りかかることによって、「改革遅延」の批判をかわそうとしていることになる。

このことはまた、2013年6月25日の協議で全党が合意した「小選挙区比例代表並立制の検証・見直し」を、国会が放棄することを意味している。

(4) 「丸投げ」の容認は怠慢の免罪

現在の国会が、焦眉の課題の選挙制度改革を十分に遂行しているとは、とうてい言えない。しかし、その国会をただすのは、国民の批判や運動や裁判所による司法判断、そして

選挙における国民の審判であって、「第三者機関への丸投げ」ではない。「丸投げ」は、国会の怠慢を免罪し、各方面から指摘される国会の劣化を昂進させることにしかならない。

メディアが要求すべきは、国会が選挙制度改革にまい進することであって、「丸投げ」や「尊重約束」ではない。

2 唯一の立法機関と「第三者機関」

衆議院議長のもとの「第三者機関」の設置は、国会の地位と権限・責務にかかわる重大な問題を投げかけている。

(1) 唯一の立法機関と国会の責務

国会は「全国民を代表する選挙された議員」（憲法43条）で構成される「国権の最高機関であって唯一の立法機関」（憲法41条）である。

国会と国会議員は自ら立法機関の責務を果たすことが求められており、「専門家ではないから専門の有識者に判断をまかせる」などは認められる余地がない。国会図書館や衆参両院法制局が設置され、国会議員に国政調査権などの広範な権限が認められているのは、こうした機関や権限を駆使して、「専門外の問題」であっても立法機関の職責を果たさせるためである。

(2) 国会の権限・責務と抵触する

その国会が、「国会のもとの第三者機関」を設置して、検討と判断を委ねることは、国会の権限と責務を投げ捨てるに等しい。

答申になんらかの拘束性をもたせることは、「唯一の立法機関」の地位と真っ向から抵触する。仮に、拘束性がなくても、「諮問して答申を受けた以上尊重するのは当然」となるなら、「第三者機関」の判断が国会の審議に事実上優越することになる。このこと自体が、国会と国会議員が自ら果たすべき責任の放棄を意味している。

(3) 公正は担保されない

国会は、直接選挙された議員で構成されていることによって公正が担保されている。「第三者機関」において、国会とおなじ意味での公正を実現することはできない。

一部の政党や議員の反対を押し切って設置や委員の選任が強行されるなら、そのこと自体で手続の不公正は明らかであり、答申は価値を持ち得ない。

仮に、すべての政党が同意しても、そのことによって答申が国会の判断に優越する正当性を持つものではない。主権者国民が立法権を託したのは「全国民を代表する選挙された議員」であって、「権限の移譲」や「判断の代行」を認めたわけではないからである。

(4) 二院制との関係でも抜き難い矛盾

国会は衆参両院で構成されており、両院は独立かつ平等である。国会図書館のように国会法で「国会の付属機関」としない限り、「第三者機関」は衆参両院のいずれかのもとの機

関とならざるを得ない。

こうした「第三者機関」は二院制と整合しない。一方の院の諮問による答申に「双方の院の尊重」が要求されるのは背理であり、かといって「それぞれの院が諮問して違った答申」となったのでは、諮問の意味が失われるに等しいからである。

(5) 国会の地位・機能と「第三者機関」

これまで見たとおり、「唯一の立法機関」である国会の地位や権限・責任は、本質的に「国会のもとの第三者機関」と両立しない。

公的・私的を問わず、行政のもとにはさまざまな諮問機関が設置されているが、法律の制定や改正を行うべき立法事項についての検討と判断を委ねた「第三者機関」が、国会のもとに設置されたことはない。

東京電力福島原子力発電所事故調査委員会（国会事故調）は公的に設置された調査機関であり、国会活性化や議員年金についての衆院議長の私的諮問機関は有識者の意見を聞くために議長のイニシアチブで設置されたもので、今回の「第三者機関」とはまったく性質が異なるのである。

立法事項についての検討と判断を「丸投げ」することは、国会の地位を貶め、国政のあり方を変容させる危険をはらんでいる。「難しい問題で国会では無理だから有識者の判断で・・・」「『ねじれ』で決められないなら『第三者機関』に委ねて・・・」などの声があがっているが、そのことによって議会制民主主義がただしく機能するとは考えられない。

3 選挙制度と「第三者機関」

選挙制度をめぐる「第三者機関」の設置は、選挙制度の検討のあり方との関係でも重大な問題をはらんでいる。

(1) 国民主権と選挙制度

選挙は、主権者国民が政治に参加する最も重要な機会である。

公務員の選定罷免権は「国民固有の権利」とされ、成年者による普通選挙などが、憲法上の基本的人権として保障されている（憲法15条）のはそのためである。

その憲法は、選挙制度は「法律でこれを定める」（44条、47条）としている。

国民主権の根幹にかかわる選挙制度の問題は、国会が自らの責任と判断で定めることが憲法によって要求されているのであり、「第三者機関」の判断に委ねることは、憲法に背反するものと言わざるを得ない。

(2) 選挙制度審議会と選挙制度の検討

選挙制度の検討のために、選挙制度審議会（以下、「審議会」と言う）が設置されている。審議会は、選挙制度審議会設置法（以下、「設置法」と言う）にもとづく常設の公的諮問機関である。現在は委員が任命されていないが、審議会は存在しており、委員の任命

によって審議を行わせることが可能である。

審議会は、①選挙制度に関する重要事項、②選挙区と定数の基準に関する事項などを検討し、答申することを職掌としている（設置法2条）。この審議会の職掌と、設置されようとしている「第三者機関」の役割が完全に重なることは、明らかである。

1961年に成立した設置法には、政府は審議会答申を尊重しなければならない旨の規定（審議会法第3条）がおかれていたが、その後削除されている。

これまで審議会の答申は、第1次から第8次まで発表されている。第1次答申以来、企業・団体献金の廃止が提言され続けているが、依然として実現していない。1990年4月と7月の第8次答申が提言したのが小選挙区比例代表並立制と政党助成であるが、1994年1月に強行されるまで、国論を二分した論争が続いた。選挙制度のあり方が国政のあり方に深くかかわっているためであり、「答申の軽視」とされる理由はない。

(3) 審議会と私的諮問機関

このように選挙制度の問題は、審議会の答申などを素材にした国会審議を通じて法制化されてきたのであり、国民的な論議も続けられてきた。選挙制度の問題を私的諮問機関に委ねることは、同一案件について常設の審議会を設置している現行制度を逸脱し、選挙制度検討のあり方を、ねじ曲げるものにならざるを得ない。

また、審議会答申への政府の尊重義務すら削除する法改正をしながら、私的諮問機関の答申に国会の尊重義務を負わせようとするのは、背理と言うほかはない。

これらの点でも、「第三者機関への丸投げ」が及ぼす影響は深刻である。

4 結論 — 「第三者機関」は撤回されるべきである。

以上のとおり、「第三者機関への丸投げ」は、国会の責任放棄であるばかりか、国会の地位と権能の面でも、選挙制度検討のあり方の面でも、重大な問題をはらんでいる。

自由法曹団が繰り返し指摘してきたとおり、民意が公正に反映する議会を生み出して議会制民主主義を再生させることは喫緊の課題である。だが、その達成には、国会と国会議員自らが審議・検討を尽くし、立法機関としての責任を果たさなければならない。

こうした本来の方向に逆行する「第三者機関への丸投げ」は許されてはならず、「第三者機関」設置の7党合意はただちに撤回されねばならない。

自由法曹団と2000名余の団員弁護士は、そのことを強く要求するとともに、民意が公正に反映する議会の実現のために、引き続き奮闘する決意を表明する。

2014年 3月12日

自 由 法 曹 団

団 長 篠 原 義 仁