

## 憲法と地方自治研究会の設置及び 第1回研究会の開催報告について

平成27年11月27日  
総合戦略・政権評価  
特別委員会

### 1 経緯

現行憲法における地方自治に関する規定は、わずか4条しかなく、その不十分さが指摘されている。

また、今年7月の全国知事会では、参議院選挙制度改革がもたらした選挙区の合区について、地方の声を国政に反映する上で問題があることが指摘された。

そこで、憲法における地方自治のあるべき姿を今一度議論するため、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、去る10月27日、有識者による「憲法と地方自治研究会」を設置し、第1回研究会を開催した。

### 2 研究会の委員

座長	高見 茂	京都大学大学院教育学研究科教授	(教育行政学)
委員	井手裕彦	読売新聞大阪本社編集局編集委員	(報道機関)
	// 大山礼子	駒澤大学法学部教授	(選挙制度)
	// 北村喜宣	上智大学法科大学院教授(法科大学院長)	(行政法)
	// 木下昌彦	神戸大学大学院法学研究科准教授	(憲法)
	// 宍戸常寿	東京大学大学院法学政治学研究科教授	(憲法)
	// 砂原庸介	大阪大学大学院法学研究科准教授	(地方財政)

### 3 第1回研究会（平成27年10月27日）

- [議事]
- ・座長の選任
  - ・現行憲法における「地方自治」規定の課題について
    - ①地方自治の基本原則
    - ②参議院選挙区における「合区」問題

### 4 今後のスケジュール

- 「地方自治の基本原則」及び「参議院選挙区における合区問題」について優先的に議論を行い、平成28年春を目途に取りまとめを行う。
- その後、地方の立法権、財政権に加え、地方にとって特に重要な論点について議論し、条文の形とすることも視野に、取りまとめを行う。

# 現行憲法における「地方自治」規定の課題について

## 憲法における「地方自治」規定の課題

「地方自治の本旨」の内容が不明瞭	・表現が抽象的で分かりにくい
わずか4条	・地方自治の重要性から、憲法レベルでの規定充実が必要との指摘 (参考) 憲法における地方自治規定: フランス11条、イタリア16条
「地方分権」の位置づけなし	・より住民に近いところに意思決定の権限を移し、地域のことは地域で決める「地方分権」の理念を定めるべきとの指摘

地方自治の侵害を防ぐための基準として不十分

国による地方への過度な干渉

## 現 状

憲法改正議論	・憲法改正議論が本格化する中、「地方自治」に関する議論は不十分
「地方分権改革」の推進	・「機関委任事務」の廃止、「国と地方の協議の場」の法制化など、地方分権改革は一定の前進をみたが、依然として国の関与は強く、改革は「道半ば」
事例① 地方の「立法権」の限界	・神奈川県「臨時特例企業税訴訟」 最高裁で敗訴
事例② 地方の「財政権」の限界	・三位一体改革における地方交付税交付金の一方的削減
参議院選挙区「合区」問題	・「一票の較差」を是正することを目的とした参議院選挙制度改革がもたらした「合区」問題は、参議院の在り方や、地方自治に関する規定が不十分であることに起因

「地方自治の本旨」の明確化と、地方の声を国政に反映させる仕組みが必要

## 日本国憲法

### 第8章 地方自治

第92条 地方公共団体の組織及び運営に関する事項は、地方自治の本旨に基いて、法律でこれを定める。

第93条 地方公共団体には、法律の定めるところにより、その議事機関として議会を設置する。

2 地方公共団体の長、その議会の議員及び法律の定めるその他の吏員は、その地方公共団体の住民が、直接これを選挙する。

第94条 地方公共団体は、その財産を管理し、事務を処理し、及び行政を執行する権能を有し、法律の範囲内で条例を制定することができる。

第95条 一の地方公共団体のみに適用される特別法は、法律の定めるところにより、その地方公共団体の住民の投票においてその過半数の同意を得なければ、国会は、これを制定することができない。

# 地方自治の基本原則

## 憲法 92条

地方公共団体の組織及び運営に関する事項は、**地方自治の本旨**に基いて、法律でこれを定める。

## 「地方自治の本旨」とは何か

通説では……

**住民自治** 住民自らが地域のことを考え、自らの手で治めること

**団体自治** 地域において、地方自治体が自主的・自立的に、国からの干渉を受けず、自己責任により、地域の実情に沿った行政を実施すること

この二つからなるとされるが、現行憲法上「地方自治の本旨」との抽象的な表現にとどまり、地方自治を保障していく規定として十分な効果を有していないとの指摘がある。

## 地方分権について

「地方自治の基本原則」が不明瞭なことから、平成5年の衆参両院における「地方分権推進に関する決議」以降、国を挙げて推進する「地方分権」についても、憲法が想定しているものとは直ちには言えない。

## 諸外国における地方自治の規定(参考例)

**アメリカ合衆国** 地方政府が外部から加えられる統制を最小限に留め、自らの課題を自らの権限で解決することができる権限である「ホーム・ルール」が認められている。

**イタリア** 「補完性の原理」を明記。「地方自治」と「地方分権」の両方を憲法の基本原則に掲げる。

**フランス** 2003年の憲法改正で、基本理念の一つに「地方分権」を位置づけ。また、「補完性の原理」の考え方が規定されるとともに、地方財政に関する規定が新設された。

「国と地方の役割分担」や、「地方分権」との関係について整理した上で、「地方自治の本旨」を明らかに



「地方自治の本旨」の内容を明記することについて検討する必要

# 参議院選挙区における「合区」問題（1）

参議院選挙における「一票の較差」を是正するため、初の「合区」を含む選挙区制度改革が実施（4県2合区を含む10増10減）

昭和22年の参議院議員選挙法制定以来、参議院の選挙区選出議員（当初は地方選出議員）の選挙は、一貫して、都道府県単位の選挙区において実施されてきた。

ところが、人口の変動により「一票の較差」が拡大し、定数訴訟では最高裁から「違憲状態」との厳しい指摘がなされている。

こうした状況のもと、人口の少ない県単位の選挙区を「合区」することなどを内容とする公職選挙法の改正法案が、平成27年7月28日に成立した。（平成28年の参議院議員通常選挙から適用）

## 参議院議員選挙の定数

選挙区 146人

比例代表 96人

計242人

### 【公職選挙法の一部を改正する法律 附則第7条】

平成31年に行われる参議院議員の通常選挙に向けて、参議院の在り方を踏まえて、選挙区間における議員一人当たりの人口の較差の是正等を考慮しつつ、選挙制度の抜本的な見直しについて引き続き検討を行い、必ず結論を得るものとする。

### ■参議院における地域代表的性格

昭和21年12月、参議院選挙法案提出時の趣旨説明



「参議院の地方選出議員は、地域代表的性格を持つ」と内務大臣が明言

参議院議長が設置する諮問機関「参議院の将来像を考える有識者懇談会」の報告書（平成12年）



参議院での審議の重点を、決算や地方自治分野に置くことを提言

参議院の在り方を巡る課題

単一国家における二院制の意義

「合区」問題 → 国政意見が大都市に偏重

## 参議院選挙区における「合区」問題（2）

### 全国知事会議における主な意見

- 合区により県単位で民意を伝えることが困難となる。合区された県とされない県との間で新たな不公平が生じる。
  - 我が国に衆参両院があるのは、それぞれ違った民意をくみ取って国政に反映させようということにほかならず、参議院は衆議院と違った代表原理がある。（地方代表と全国代表）
  - 商工、農業、教育など、各分野の議論は全て都道府県単位で集約されている。その意味で、都道府県という単位が決定的に重要なのが、この国の統治構造だ。
- 問題は、憲法14条の「法の下での平等」が、44条の議員資格についても但し書きで規定されている点にある。参議院で地方代表制を行うならば、それを明記する憲法改正をしたほうがはるかに明確だ。

※「合区」については、憲法95条に抵触する可能性も指摘されているところ。

### 諸外国における「第二院」の状況(参考例)

- アメリカ合衆国(上院) 人口比例主義を採らず、50州全ての州から2名ずつ合計100名で構成  
ドイツ(連邦参議院) 連邦参議院としての選挙は実施せず。各州から代表者を選出(州知事など)  
フランス(元老院) 憲法で地方自治体の代表を確保すると規定。首長や議員との兼職者が多い

### 「合区」問題を解消し、地方の声を国政に反映させる仕組みをつくるには

- 観点1 公職選挙法の改正 (例) 都道府県単位の代表が国政に参加する仕組みの検討
- 観点2 憲法解釈の視点での検討 (例) 地方自治の原則の視点から、「一票の価値」について検討
- 観点3 憲法の改正の必要性 (例) 参議院の在り方を憲法に規定  
・参議院を『地方の府』とするなど

# 全体スケジュール(案)

今回

**第1回 10月27日(火) 午後4時から午後6時**

(議事)

- ①地方自治の基本原則
- ②参議院選挙区における「合区」問題

**第2回 1月下旬(予定)**

(議事)

- ①第1回議論の集約

- ②第1回議論以外の論点  
(第8章「地方自治」以外の規定を含む)

**第3回 未定**

(議事)

- ①第2回議論の集約
- ②報告書(骨子案)について

**第4回 平成28年春(予定)**

(議事)

- ①報告書の取りまとめ