

第4回地方分権に関する研究会

- 1 日 時 平成29年3月29日(水) 14:00~16:00
- 2 出席者
 - 〔学識経験者〕
大石座長、横道座長代理、飯島委員、井手委員、大屋委員、小西委員、諏訪委員、谷委員、新川委員
 - 〔関係知事〕
平井知事、飯泉知事
- 3 主な議題
 - 1 平井地方分権推進特別委員会委員長挨拶
 - 2 審議
 - (1) 憲法と地方自治について
 - ① 講演 穴戸常寿東京大学大学院教授
「憲法と地方自治について」
 - ② 意見交換
 - (2) その他

【概要】

- 1 開会
 - 〔事務局〕
 - ・ それでは、定刻になったので、第4回地方分権に関する研究会を開催させていただく。
 - ・ 本日の研究会は、憲法と地方自治というテーマで進めさせていただく。
 - ・ まず、始めに全国知事会地方分権推進特別委員会委員長の平井鳥取県知事より、一言ご挨拶をお願い申し上げます。

〔平井鳥取県知事〕

- ・ 皆様、こんにちは。本日も大石座長、また横道座長代理はじめ、先生方をお迎えして、この研究会が開催されることになった。
- ・ 大変お忙しい中、このようにお集まりいただき、積極的なご参画をいただいていることに改めて感謝を申し上げたいと思う。
- ・ 本日は、穴戸先生から、憲法についてコメントをいただき、その後、議論ということになる。
- ・ 会を追って地方分権の実を上げる、その内容についての深度が深まってきたかなというふうにも思える。
- ・ 今日飯泉知事にもお越しいただいているが、飯泉知事のほうでは憲法問題について別途研究会を立ち上げて、知事会としての検討を深めておられる。両方の研究会の連結を深めながら、地方分権へのアプローチが必要だと思う。
- ・ 折しも本日、午後12時で全国知事会長選挙の届け出が締め切られたところだった。その結果、34名の推薦人をもって山田会長の支持が集まり、無投票当選への運びということになった。新しい区切りがつくわけだが、私たち知事会一同、地方分権の実現に向けて進んでいかなければならないと思う。
- ・ その要をなすのが国法の基本である憲法だと思う。各国において、それぞれの国の実情に応じた憲法上の地方自治、あるいは地域共同体、地方公共団体についての様々な規定の置

き方がある。ただ、我々、知事会でこれまで長く議論しているが、現在の憲法の規定が十分だとは言えないだろうと。見直しの余地があるというふうに言われる。

- また、最近の参議院議員選挙をめぐる最高裁の判決に伴う合区の課題、これも実は今年の夏の全国知事会において問題意識を持って、その早急な是正を求める決議がまとめられたところである。これについては、全国都道府県議長会、市長会、町村会、町村議長会でも同様の議決がなされてきているところである。
- こうした憲法にも関わる課題も最近は発生してきているところである。ぜひ、今日も実りの多い議論をしていただいて、様々な方向性をつけていく基となる憲法について共通理解を深めることができるというふうに思う。
- 「咲けば散る 咲かねば恋し 山桜 思ひ絶えせぬ 花のうへかな」
- ちょうど今、桜の開花宣言が全国を駆け抜けていこうとしているところである。私ども地方団体にとって多分、分権というのは桜の花のようなものなんだろうと思う。急に盛り上がったかと思うと、さっと散ってしまったりする。しかし、確実に言えるのは、この国にとって必要なものである。日本人が求めているものであるというふうに我々は考えていることだと思う。
- ぜひ、花盛りな、そんな議論をお願い申し上げて、冒頭のメッセージとさせていただきます。本日はよろしくようお願い申し上げます。

〔事務局〕

- 本日の会議は、設置要綱第4条により公開での開催とさせていただきます。
- 委員の出欠であるが、本日の出席者のうち、初めて出席される委員を紹介させていただきます。慶應義塾大学経済学部教授の井手委員である。

〔井手委員〕

- 井手である。出席が遅くなり大変申し訳ない。これから基本的に参加できることとなっている。どうぞよろしくお願いする。

〔事務局〕

- 関係知事の委員のうち、総務常任委員会委員長の古田岐阜県知事、地方税財政常任委員会委員長の石井富山県知事がご公務のため欠席となっている。
- その他の方については、お手元にお配りしている出席者名簿にてご紹介とさせていただきますので、よろしくお願い申し上げます。
- 続いて、本日お配りしている資料であるが、配付資料一覧のとおりとなっている。
- それでは、これからの進行を大石座長にお願いする。

2 審議

〔大石座長〕

- それでは、これから次第の審議のほうに移る。
- まず、第1だが、憲法と地方自治というテーマで進めてまいる。
- 事務局に資料を用意してもらっているので、まず、事務局のほうからそのご説明をお願いします。

〔事務局〕

- それでは、事務局から説明をさせていただく。
- 資料の2をご覧ください。今回のテーマの憲法と地方自治の資料として、主に立法プロセスへの地方の参画、合区問題、日本国憲法における地方自治、この3点について取りまとめたものである。
- まず、1ページ、立法プロセスへの地方の関与ということで、昨年11月の憲法と地方自治研究会の報告書において、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というものが指摘されたところである。
- 次の2ページであるが、近年の議員立法における地方公共団体への義務付けの事例を2例挙げている。昨年12月に成立した官民データ活用推進基本法、そして、昨年3月に成立した自殺対策基本法の改正である。いずれにしても、地方に対し計画策定を義務付けているものである。
- 3ページであるが、現在の国の政策決定プロセスに地方が関与する制度について記載している。地方自治法に基づく事前情報提供制度、また、意見具申権があるし、また、23年に法制化された国と地方の協議の場がある一方で、下に矢印を書いているが、議員立法のケースなどで地方に義務付けする法律であるにもかかわらず、地方と協議を経ないまま成立する事例があるということである。
- 4ページ目であるが、憲法上での立法プロセスに地方が関与するものとして、憲法95条がある。1つの地方公共団体のみに適用される特別法について住民投票の規定があるわけだが、一覧表を見ていただくとおり、昭和27年以降活用されていないという実態である。
- 次からが地方の意見を国政に反映させる仕組みについて諸外国の事例を取りまとめている。
- 我が国の国と地方の協議の場のような協議体を通じた意見反映の仕組みとして、ドイツ、フランス等々の事例、4カ国の事例を記載させていただいている。
- 7ページには、その他の制度を通じた意見反映の仕組みということで、例えばフランスにおいては上院議員の地方の代表者で構成される選挙人団の間接選挙によって選出するような仕組みが設けられているし、イタリアにおいては州に相当するようなレジオーネ議会が国会に対して直接法律案を提出することができるような仕組みが設けられているところである。
- 8ページは、アメリカ、ドイツ、フランスにおける上院の役割を表にしたものである。これはご覧いただければというふうに思っている。
- 9ページ以降については、参議院において取りまとめている。赤囲いしているが、1つには本会議とは別に独立した機関として情報監視審査会があり、また、調査会ということで独立の組織として設けられている。これらの内容については、参考資料1のほうに詳しく内容を記載しているが、調査会については解散権がなくて任期が6年ということから、長期的かつ総合的な調査を行うことを目的とすると。また、常任委員会と同じ権能を持つというようなものである。
- 次に10ページであるが、日本国憲法における参議院の位置付けを表した資料である。大日本帝国憲法改正案を審議した際、金森担当大臣からの答弁であるが、参議院を一種の抑制機関であるという答弁がなされている。
- また、次のページであるが、参議院議員選挙法案の審議において、大村内務大臣の答弁であるが、地方区選出議員を地域代表的性格を有するとし、地方の実情に詳しい人に出てもらうという趣旨の答弁がなされているところである。

- さらに、下の17年に出された二院制と参議院の在り方に関する小委員会の報告書の中では、共通認識として二院制の堅持、参議院が自らの特性を活かして衆議院と異なる役割を果たすべきということが示されている。
- また、課題としても選挙制度であるとか、国と地方の調整等が指摘されているところである。
- 次の12ページ以降だが、参議院議員の定数配分に関する最高裁判所の判例の変遷を示している。昭和39年判例、また昭和58年の判例、この時点で最大格差5.26倍だが、この時点では都道府県単位の地方選出議員の制度、これは国会の裁量権を逸脱するものとは言えないということで合憲とされているところだが、14ページをご覧いただきたいと思うが、中ほどに黒囲みをしている。平成24年の判例によると、この時は5倍だったが、違憲の問題が生ずる程度の著しい不平等状態に至っていたということで、できるだけ速やかに不平等状態を解消する必要があるとして、違憲状態とされたところである。
- その結果として、平成27年7月に公職選挙法が改正されて、合区が実施されるに至っているところである。
- 参考資料の3には、地方団体として合区の解消に向けた決議が多々行われている。それを添付して、資料として取りまとめている。
- 参考資料の4には、合区の導入によって合区対象県で投票率の低下が見られるという実態を表した資料をお配りしている。
- 16ページであるが、本日出席いただいた穴戸先生も参画された憲法と地方自治研究会の報告書の概要を示している。地方自治の本旨の明確化、国と地方の適切な役割分担など、地方自治に関する憲法規定の具体案について幅広く検討されたもので、詳細の内容については添付資料の参考資料の5としてお配りさせていただいているところである。
- 最後に地方分権推進委員会の最終報告であるが、第4章に将来の分権改革に託された究極の検討課題として、地方自治の本旨を具体化していく必要性が示されているところである。
- 事務局からは以上である。

〔大石座長〕

- ありがとう。
- それでは、引き続き、本日はゲストスピーカーとしてお越しいただいた東京大学大学院法学政治学研究所の穴戸常寿教授に今回の研究会のテーマに関してお話をいただくこととしている。
- 穴戸先生は、飯泉徳島県知事が委員長を務めておられる全国知事会の総合戦略・政権評価特別委員会に設置されていた憲法と地方自治研究会の委員として参画されていた。本日は、その研究会において議論された点を踏まえてお話をいただければと思う。穴戸教授には30分程度お話をお願いして、その後、いつものように質疑応答に移りたいというふうに思う。
- それでは、穴戸先生、どうぞよろしくをお願いします。

〔穴戸教授〕

- ただいまご紹介に与った東京大学の穴戸である。
- お手元にお配りしている憲法と地方自治という資料、それから参考資料5と右肩に題されているが、憲法と地方自治研究会報告書（抄）をあわせてご覧いただきながら、私の考え

ていることをお話をさせていただきたいと思う。

- 先ほど大石座長からご紹介いただいたとおり、私は飯泉知事のもとで全国知事会総合戦略・政権評価特別委員会、憲法と地方自治研究会の一員として、この間、憲法と地方自治に関して、また、参議院の合区問題に関して考えを深め、意見を述べさせていただく機会に恵まれた。
- 今回は、こちらの地方分権に関する研究会に憲法との関係ということでお招きいただいたので、その研究会での公式見解ということではなく、研究会での議論に参加した経験から、私はこの研究会の報告書をこういうふうに理解しているという、ある意味で角度のついた形でのご紹介にもなるかと思うが、また、私見を述べるということにさせていただきたいと思う。
- 議論の前提として、そもそも日本において各地方の単位が主権を有する連邦制のような、ある意味で究極の地方分権の形を例えば考えるという議論もあり得るのかもしれないが、それは議論の枠を大きく越えるものだと思うので、ここでは現在の日本国憲法における単一国家の仕組みを前提としつつ、憲法と地方自治の関係について論点を整理させていただきたいと思う。
- 私自身の問題を考える上での基本的視点だが、これは大石座長が憲法研究者として、常々いろんなどころでお書きになっているとおり、憲法典を改正しなくても、憲法に附属する法令、この場合で言うと地方自治法を改正するという形で実質的な意味での憲法と統治のプロセスの変更はなし得るものであるし、同時に、なされてきた。そして、そのことを前提にして、憲法と地方自治の関係で議論すべきは、今まで行われてきた憲法改革において、地方分権が果たして十分になされてきたのか、されてこなかったのか。その原因はどこにあるのか、何を換えればうまくいくのか。制度の運用を改めるという場合もあるだろうし、地方自治制度を変えなければいけないものもあるだろうが、必要であれば憲法典の改正ということも当然考えなければいけないだろうという思考の順序を追うべきだということである。最初から憲法典を絶対変えるべきだ、変えるとすればどこを換えればいいんだ、という議論であるとか、逆に絶対に憲法典を変えたくないから何とかここは制度、運用で、無理な憲法解釈をして何とかできないか、そういう議論は統治のプロセスの規律として望ましくないものと私は考えている。
- あわせてもう一点申し上げるべきは、地方分権を進める際に、同時にそれが国全体についてどのような影響を及ぼすのか。逆に国の問題について考えるときも、それは地方の政治のあり方にどのような影響を及ぼすのかといった、統治プロセスの全体を見通した丁寧・慎重な議論が必要であるだろうと考えているが、これまでこちらの研究会の第1回から第3回までの資料や議事概要を拝見したところ、非常に丁寧な議論をさせていただいているようなので、そのご参考になるような報告ができればと思っている。
- 以上、前置きだったが、残された時間で3つの論点、すなわち「立法プロセスへの地方の参画」。2番目に「参議院のあり方と合区問題」。それから3点目、「日本国憲法における地方自治の問題」について。それぞれ要点を絞って私から意見を申し上げさせていただきたい。
- まず、立法プロセスへの地方の参画だが、レジュメの(1)問題の所在をご覧いただきたいと思う。地方自治を進めていく上で、立法プロセスに地方の政治単位がしかるべきやり方で参画していくということが必要ではないかという問題提起である。なぜそうなのかということだが、これは立法プロセスが法律をつくる、この法律という国法形式が、地方の

政治のあり方、あるいは地方の政治プロセスにとって決定的に重要な存在であるからこそ、地方の政治単位が国の立法プロセスに一定程度参画していかなければいけないのではないかと、ということである。

- ここにお集まりの先生方はよく御存じのことだと思うので、ごく簡単に申し上げると、法律と地方自治の関わりには様々なものがある。地方自治法など地方政治のあり方を決めている、まさに枠組みとなるような法律もあれば、個々の行政法規にも国と地方の間で事務や権限を分配するといった側面もある。そして、これらの法律と地方公共団体にとって最も強力な統治の手段である条例が矛盾・抵触する場合には、これは法律が優位するというのが、憲法94条の一般的な解釈と知っている。
- したがって、地方自治との関係で法律の機能を見ると、法律が国と地方の間で統治権限の調整をする機能があるということになる。そうだとすると、地方公共団体が地方自治を実現していこうと思った場合に、この法律がこういう規律になっていることによって、地方で自由にものを決められないといったような問題が起きると。つまり地方自治の実現のために法律の制定・改廃がどうしても必要な場合というのがあるだろうと思われる。
- そこで、参考資料の5の報告書の特に5ページをご覧ください、図が描いてあり地方自治の理解としては、中央政府と地方自治体それぞれが統治権能を、国民であると同時に住民でもある主権者から負託されており、そして、この中央政府と地方自治体の間の役割分担と協働が第一義的には憲法により調整される。しかし、憲法に詳しい記述がないので、憲法はその調整を法律に委ねているというイメージのもとで、調整を行う法律が中央政府の側の一方向的な決定ではなく、地方自治体からこういう法律の内容になって欲しいといったような参画ということができなければ、地方自治の拡充に十全でないのではないかと、この(1)の問題提起である。
- レジユメの、戻って1ページの(2)であるが、そのような立法プロセスに地方が参画する方法として、先ほど事務局からご説明があった資料にもいろいろ詳しく書かれていたとおり、現行法上、様々なものがある。憲法上、地方特別法についての住民投票の仕組みが現時点、機能していないということが既によく知られているとおりである。
- 法律上の制度として、地方六団体の意見具申であるとか、国と地方の協議の場、あるいは地方分権改革における提案募集方式などあるが、これは内閣、行政を通じて立法プロセスに地方公共団体が間接的に参画するにとどまるものであるということになる。
- それからもう一点、仮に国の立法によって地方公共団体の自治権が侵害されたというような場合であれば、地方公共団体からしかるべく訴訟を提起するというやり方で自治権を回復することは論理的には現行法のもとでも考えられないのではないが、これはあくまで事後的な救済にとどまる上、基本的に日本の司法が謙抑的な姿勢であるということからすると、やはり機能してこなかったなということになろうかと思う。
- そうやって考えてみると、やはり狭義の立法プロセスへ直接的に地方が参画するということは現行法上、不十分であるだろうと思われる。そこで、どういう参画の仕方があり得るかを、現実可能性は度外視して論理的に考えてみると、法案提出段階、法案審議段階、法案可決段階の3段階で考えられるだろうと思う。
- 例えば法案を国会に政府が提出する。あるいは国会議員が議員立法で提出する場合に、提出前に何らかの形で地方の意見を聴取するよう義務付ける、あるいは地方が法案を作成し、国会に提出して、国会議員の審議にかける、というやり方が考えられる。特に後者については、国会単独立法原則との関係で問題になるのではないかと、という議論は憲法上あり得る

のだが、私の理解するところでは、内閣が法案を提出するというのも国会単独立法原則に反しない。つまり議案として1回、ある主体が提出してきたものについて、最終的に国会の両院の会議体がそれを審議するか、しないか。審議するとしたらどれぐらいの時間をかけるか。採決まで持ってくるか、持ってこないかということは国会の会議体のほうで判断できる限り、まず国会単独立法原則に反しないだろうということが1点である。

- 誰でも国会に法案を提出していいということになるのかということ、他方で国会の機能という観点から見て問題があるわけだが、差し当たり地方の問題について地方が法案を作成し提出することに限って言えば、私は国会の機能という観点から見て、憲法上問題ないように制度設計することは、現行憲法のもとでも可能ではないかと考えている。この点、もう少し後で詳しくということであれば、申し上げる。
- また、それ以外にも法案審議の段階で、例えば地方に関わる法案については必ずその地方の意見を聴取することを衆議院、参議院それぞれが自ら義務を負うような形で、法律を作る。
- それからもう一点、法案審議で最も強力なのは、審議体に地方の声が反映される。分かりやすく言うと、地方選出議員であったり、地方公共団体の代表が国会の構成員になるということが1つである。後の3で申し上げる参議院のあり方は、こういう位置付けを論理的に持っているものだろうと思う。
- それから、衆議院、参議院が法案を可決した段階については、憲法95条をもう少し活用するという事も考えられるし、それから最終的に法案が成立しても、それが自治権を侵害しているのであれば、司法手続を拡充するという事も考えられてよいかと思う。
- しかし、いずれにしても2ページの(3)の論点だが、国家的決定の実効性、合理性とのバランスの中で、このような立法プロセスへの地方の参画は、考えられなければいけないということになる。
- また、地方が必要以上に国の統治プロセスに巻き込まれて、国政レベルでの政治対立に地方公共団体が巻き込まれる結果、団体自治が実質的に失われるといったおそれがあることも、やはり指摘しなければいけないだろうと思う。
- したがって、ごく当たり前のことだが、統治プロセス全体において、国と地方、あるいは地方間の権限の調整といった課題が、今後どれだけ重要なのか。そこが積極的に示される、日本の国政、国の統治プロセス全体の中で、国と地方の調整が重要なんだと考えるのであれば、立法プロセスに地方を参画させていく。そして、そのときに国家的な意思決定に不必要に巻き込まれることがないようにセーフガードを設ける、こういった思考になるのではないかと思う。
- また、今まで地方という言い方をしてきたが、果たして地方とは誰かという問題がある。例えば特定の法案が特定の地方公共団体に関わるという場合に、その地方公共団体が一番の利害関係者なので、それについて意見を言うということは比較的納得を得やすいかもしれないが、これが一般的な法律である場合に、なぜ地方が意見を言うということになるのかは、別途議論をする必要がある。
- また、地方というのは地方公共団体の中でどれかということだけでなく、住民投票、憲法95条の特別法を考えると、地方というのは住民である場合もあるだろうし、統治団体としての地方公共団体もあるだろうし、あるいは地方公共団体の集まる組織、いわゆる地方六団体が地方である場合もあるだろうと思う。
- そこで、ここは知事会なので、仮に都道府県という単位が国家全体の立法プロセスに関わ

るべきだという議論をするのであれば、単に地方が政治参画、立法プロセスに参加すべきだという議論をもう一段階具体化して、なぜ都道府県という単位が国家の意思決定プロセスの中で一定の機能、役割を果たさなければいけないのかということについて、明らかにする作業が必要にならうかと思う。

- 後でもう一度触れることになると思うが、参考資料5、研究会報告書の9ページの「ウ」で書かれているのは、合区問題にスコープしているが、都道府県という単位の国政全体における重要性について一定の議論をしたものということになる。
- また、地方の意見をどのように集約するのかということも1つの課題である。後で申し上げる合区で一番問題になるのは、地方の単位を選挙の区域とする議員を選挙で選ぶことによって、その地方の意見を国政、あるいは立法プロセスに届けるということが一般的に考えられているわけだが、実はこれを阻害するような要因が様々ある。それは全国民の代表という憲法上の観念もそうだし、多数代表か少数代表か比例代表かといった代表法、また、都道府県を選挙区とする場合の、その定数が1か2か12かによっても変わってくる。また、国政の場はパーティーシステムで運営されているし、議会運営上の諸ルールも、地方を単位の選挙の区域とする議員が地方の意見を表明する立法プロセスとして適しているか、適していないかといった問題があるわけである。
- 少なくとも、ただ単に地方の単位を選挙の区域とする議員を選ぶという仕組みにただけでは、地方が立法プロセスに参画するという事ではない。そういうふうに機能するかもしれない、とりわけ選ばれた議員さんの心掛けでそういうことがあるかもしれないということとどまるのであって、制度論として立法プロセスへの地方の参画ということを実現するためには、もう一段の議論の工夫が必要になるかと思う。
- 結論を先に言えば、地方の単位を選挙の区域とする議員がいるという選出・構成だけではなくて、機関、具体的には参議院の権限、あるいは意思決定の手續の中に、地方の声を立法に、あるいは審議に反映するということがしっかりビルトインされていなければ、制度として一貫したものにならないだろうということである。
- 以上、総論についてお時間をいただいたが、残り2つの論点、参議院のあり方を合区問題、それから、その他の地方自治の論点について駆け足になるが意見を申し上げたい。
- まず、参議院のあり方と合区問題だが、参議院議員選挙における1票の格差について最高裁の判断が厳格化してきたことは、既に事務局資料で十分なお説明があったとおりである。
- したがって、私の見方だけ申し上げるが、問題の本質は、単に最高裁が厳しくなってきたから最高裁がけしからんということではないのであって、逆に本質的な問題、国会自身が較差是正をするのではなくて、代表システムとはこう作るんだというしっかりした考えもなく、単に長期に渡って自分たちのあり方、あるいは参議院のあり方について見直すことをさぼってきたということの限界が、最高裁の判断の厳格化として露呈しているだけだと見るべきものだろうと思う。
- また、憲法上、全国民の代表と憲法43条で規定されている。ここは解釈が難しいところだが、最近の流れとしては、やはり全国民の代表である以上、それは主権者を構成する有権者一人一人の投票価値の平等が必須でなければいけないと流れていくのは、議論の方向としてあるところだ。
- さらに、もし今、最高裁の憲法判断が厳しくなっているのではないかと言ったが、本当のことを言うと、最大格差だけの問題なんだろうか。1票の格差について厳しく考えたとすれば、最大格差じゃなく平均値からの偏差を本当は見なければいけないのではないか

といった問題があるし、とりわけ現在の参議院の都道府県選挙区制については、1回の選挙で1人しか選ばないと、完全な多数代表になっているところと、逆に例えば東京都などの過密の都道府県においては、逆に得票率10%ぐらいいでも当選してしまうといった極端な少数代表とが混在している。一体何を代表しているのかわからないという問題も現在の参議院都道府県選挙区制は抱えているところである。

- そこで、レジュメの3ページだが、とりわけ参議院のあり方について、この間、様々な議論がなされているところである。まず、1点注意していただくべきは、参議院だけ見直すということではなくて、参議院を見直すということは同時に衆議院のあり方、そして両院制のあり方を見直すということである。
- そして、それを見たときに、衆議院と参議院の選挙制度が事実上、同じような機能を果たしている。そこを差別化していかなければいけないというのが統治プロセスの作り込み方として1つの自然なものであるし、もう一つは、衆議院と参議院の多数派が逆になり、ねじれ国会になるということが、国政全体が議院内閣制で運用されることとの関係で、非常に大きな問題があることはたびたび我々が経験してきたところである。
- 参議院の地方の府としての機能を見直すことは、両院制の改革として非常に合理的なもので、様々な提案があるところである。ただ、繰り返しになるが、制度論としては単に都道府県選挙区制を維持するというだけではなくて、権限あるいは意思決定手続の見直しとセットでなければ一貫しないのではないかとということである。この点は研究会報告書で言うと、9ページの「イ」に若干記載があるところである。
- このような参議院改革、あるいは両院制改革を一体どういう形式で行うかということが、報告書で言うと、合区問題の解消の方策という形で10ページから憲法改正、それから公職選挙法の改正、地域代表制の法定化という形で書かれているところである。
- 私の考えるところでは、これは憲法典を改正するということがやはり正道であるかと思う。憲法附属法、具体的には国会法、公職選挙法によって、そのような改革を行うということも最高裁でどう判断するかという不確定要素が残るが、1つの選択肢として私はあるものと研究会でも発言した。
- ただ、繰り返しになるが、これは裁判所がどう判断するかという問題があると同時に、やはり今申し上げたような衆議院と参議院の間に構成、権限、意思決定の手続について大きな差を設けるといふのであれば、それはやはり最終的な主権者である国民の投票というものによって決着をつける、憲法典の改正が正道ではないかと私は考えている。
- もう一点、これは大石先生の前で申し上げるのは私としても緊張するが、憲法慣習というやり方があるわけである。すなわち参議院において自分たちは地方の府だというふうに理解して運用し、衆議院や他の機関もそれを尊重するというようなやり方が慣習になって一定の重みを持ってくるというやり方だが、このような憲法慣習が日本の統治システムにおいてうまく形成されるのだろうか。とりわけねじれ国会の現象を考えると、衆議院で多数でなく参議院で多数をとった勢力は必ず参議院の憲法上明文で認められた権限をフルに行使して、何とか政権を取り返そうとするに決まっているわけで、憲法慣習で、参議院を地方の府としての機能に特化させるということは難しいのではないかと考えている。
- また、参議院を専ら地方の府とするのか、それ以外の機能、例えば世代間の公平であるとか、男女であるとか、他にも様々、国政プロセス全体の中で考慮すべき要素を反映させる、そういった他の機能と併用させるのかどうかは、かなり難しい問題だろうと思う。
- 報告書の37ページに、憲法43条を参議院を地方の府とするために改正するのであれば、

どうすべきなのかについて、2つの案が示されている。

- 案2は、参議院を地方の府に特化させるのに適した案であるが、案1はそこまでいかない。つまり、広域的な地方公共団体の区域ごとに選挙された議員と、全国民を代表する議員の両方を含むように作るというのは、そこについて議論の幅を設けたものということになる。
- いずれにしても、単に国会の中でというだけではなく、まさに地方公共団体を含めた、国民的な議論がこの問題については必要だというのが報告書の問題提起になる。
- 当面の合区問題の対処については、私は次のように考えている。すなわち、合区は、全国民の代表であり、かつ、それを都道府県の選挙区制で選び、かつ、残された議席を限定的に人口比例してきたという、現行の公職選挙法の参議院の議員選出の仕組みの破綻を示すものと思われる。
- したがって、これは参議院のあり方を解決するということによって、抜本的に対応するのが筋であろうと思う。
- もちろん、例えば憲法改正が難しいとか、仕方がないということで、政治的な要請から時限的な何らかの解決、例えば参議院議員の定数を一時的に増やして、それによって人口比例と合区の解消を両立させるということは、一番最初に申し上げた立法プロセスへの地方の参画それ自体ではないということが、やはり政治的に明記されるべきであろうと思う。
- それから、この種のものなし崩し的に永続化する危険があるので、そうさせないような政治的な議論、あるいは制度的な仕組み、例えばこれは時限立法であるということを確認化するかといった工夫が必要ではないかと思っている。
- 最後、予定した時間を大分過ぎていますが、4、日本国憲法における地方自治について、4点、簡単に申し上げたいと思う。
- まず最初に、地方自治の本旨については、一般に解釈上、住民自治と団体自治だと言われてきたが、やはり非常に防御的な性格が強いものであり、積極的に統治プロセスを形成していくという、地方公共団体の位置付けとしては不十分なものではないかと考えている。これは解釈でも立法でも憲法改正でもよろしいと思うが、国、広域自治体、基礎自治体の適切な役割分担をまずはっきりさせる。現行の地方自治法上は一応、立法原則として定められているが、それはやはり地方自治の本旨の内実をなすものであることをしっかりさせる。それから、最終的にはそれを司法的な手続、裁判によって確保するというのも考えるべきではないかというのが1点目である。
- 2点目は、地方公共団体の憲法上の位置付けであるが、地方公共団体に公共サービスの供給主体としての側面と、いわば統治的な団体としての側面と、2側面がある。市区町村は前者の側面が、都道府県は後者の性格がより強いのではないかとと思う。憲法では一緒くたに地方公共団体と書いているが、とりわけ参議院議員の選挙の区域として都道府県が位置付けられるべき、あるいは立法プロセスへの参画の主体として都道府県を位置付けるのであれば、その都道府県の憲法上の位置付けをはっきり明確にする必要があるのではないかと考えている。
- 研究会の報告書の30ページにおいては、こうした観点から、単に地方公共団体ということではなく、92条1項と、30ページに書いてあるところであるが、基礎的な地方公共団体と、これを包括する広域的な地方公共団体と分けて明記すべきものと考えたのは、今のような事情があると私は理解している。
- また、3点目であるが、地方公共団体の組織について、自主組織権を明記すべきではないかという議論は、研究会の内部でもあった。ただ、報告書ははっきりさせていないところ

である。

- これは知事会で申し上げるのが難しいところなのかもしれないが、地方議会、とりわけ都道府県議会のあり方については、しっかりした議論が必要であるだろうと思う。長と議会の関係と、あるいは地方議会と国会が、いわば政党を通じてつながるか、つながらないかといったような検討が必要ではないかというのが3点目である。
- 4点目、最後になるが、地方公共団体の権限である。特に重要になるのは、条例制定権と自主財政権、自主課税権である。条例制定権については、裁判所の判例はいわゆる緩和された国法先占論をとっている。すなわち、法律とぶつからない範囲で条例は制定できると。ただ、法律が条例とぶつかっているかどうかは、できるだけ法律の趣旨を裁判所が解釈して、ぶつかっていないように解釈することもできるという程度の理解であったわけだが、この報告書では少し工夫をした。33ページをご覧ください。
- 改正草案94条1項は、ほとんど今のままなのだが、2項を定めて、国会が条例制定権の範囲を定める法律を定めるに当たっては、憲法92条の趣旨、地方自治の本旨を尊重しなければいけないということを定めることによって、統治権限の調整に関する国会の裁量権行使の方向付けを設定する。これは家族・婚姻に関する憲法24条の規定に似ているのだが、そのように定めることによって、裁判所が司法的に統制できるようにする足がかりを設定するということになる。
- それから、この報告書の33ページの憲法95条の改正草案のところでは、自主財政権、それから自主課税権をただ、強化してくれというだけではなくて、財政調整や会計検査の強化も書いてみたということになる。
- 以上、大変駆け足で散漫であったが、私からの報告は以上である。ぜひ先生方から厳しいご指導、あるいはご指摘をいただければと思う。

〔大石座長〕

- 宍戸先生、どうもありがとうございます。
- それでは、いつものように事務局の配付資料や今のお話を受け、質問、あるいは意見の交換に移りたいと思う。
- 今、お話があった、この憲法と地方自治研究会の報告書というのが、先ほども申したとおり、知事会の中にある総合戦略・政権評価特別委員会の中に設けたものであり、したがって、その特別委員会の委員長であられた飯泉徳島県知事から、まずはご発言をお願いするのがいいかと思っている。
- そこで、飯泉知事のほうから、報告書の背景であるとか、あるいは思いであるとかというものを、少しお話しいただければ幸いです。よろしく願います。

〔飯泉徳島県知事〕

- 大石座長さんからのご指名であるので、一言申し上げたいと思う。
- 宍戸先生には大変わかりやすく、憲法と地方自治の関係、ご説明いただいて、本当にありがとうございます。
- 我々としてもこうしたご意見をいただく中で、今もご紹介のあった、今回の憲法と地方自治の報告書を取りまとめをさせていただいたところである。
- もちろん、この問題というのは、合区の話。これは今からで言うと2年前。ちょうど岡山県で全国知事会が行われていて、その初日に公職選挙法が改正となり、憲政史上初の合区

による選挙が行われることが決まった。

- ただ、この中には附則の中で、次の通常選挙、つまり3年後の参議院選挙までに抜本的な解決策を得ること、というのが一つ、実は入ったということがある。実はこれが出たということで、合区対象は4県だけだったわけなのだが、ほとんどの知事さん方から、この合区問題を早期に解消すべきだと、こうした意見が矢継ぎ早に出された。
- その中で、この今回の研究会、これを作るということに、実は決まったのである。しかも時間がそんなにない。3年後に向けてということに、これなってくるわけであるので、周知期間を考えると、2年間ということになり、そこで、我々としても、この研究会の中で中間報告、そして最終報告という形をとった。
- そこで、合区問題というだけでは余りにも、末梢とは言わないが、対症療法的過ぎるのではないか。そもそも何でこんな問題が起こってしまったのだろうかというところから説き起こしていったのである。そこが今、宍戸先生からもお話のあった、いわゆる憲法の第8章、地方自治を定めたものが92条から95条までということで、非常に少ないということであった。
- という形で、我々として先ほどお話のあったように、そもそも、全てを国民が国民権の名のもとに国に委ねてしまったのかどうなのか。やはり国民の皆さんというのは2つの顔を持っている。国民であるとともに、地方に行けば住民だということなので、そこで、国民の皆さん方は国政に関することは国に、そして地方の関係に関しては地方公共団体、地方自治体のほうに、これは委ねたのではないのだろうか。
- そして、国と地方との間で調整がなされ、そして最終的には国民の皆さん方が望む方向に持っていくと、こうした関係をきっちりと憲法の中で、やはり解釈というだけではなくて、記すべきだろうと。そこで、地方自治の本旨という、余りにも漠然とした形ですっときた92条、そして場合によっては前文においても、やはりこうした点はしっかりとしたためるべきではないかと。こうした形です、この案を出させていただいたということになる。
- 確かに、GHQとの関わりが、よく憲法の場合には言われるわけであるが、民主主義の学校と言われる地方自治、余りにも当時の日本、終戦直後というのは、その部分が欠けていた。そうした中で、92条をどうしてこんな漠然としたものになっているのか。それは、やはり、民主主義、そして地方自治、こうしたものが成熟をした暁に、もう一度しっかりと具体的に書くと、こうした思いがなされていたんだと。こうしたことも説き起こしていったのである。
- そうしたところで、今や、きっちりと、この地方自治、非常に成熟化してきたということを見ると、今こそしっかりと正面から憲法改正、こうしたものに臨んでいくべきではないか。
- 先ほど宍戸先生のほうから、こうしたお話が正道であるということまで言われたわけであるが、そうした点については我々もまさに同感、ずっとこれは地方自治、任されてやってきた中で、常に思うところである。
- という形で、先ほども様々な点、お話があったわけであるが、では、これをどう具現化していくのか。
- まず、当面のあり方として、地方自治といったものを成熟化させ、そして地方の意見というものを国にしっかりと、国政も含めて、この中にプロセスとして入れていく。一つの大きな形といったものが、国と地方協議の場ということである。しかもこれが法定されたというのが非常に大きかった。

- ただ、我々から言うと、まだこれは十分ではないということである。つまり、国からは応諾義務がないし、出た結論について、これを守るべきという義務化もなされていない。つまり、国は縛られないということである。やはり、こうしたものをしっかりと、あるいは分野ごとに分科会を設けてしっかりと詰める。
- 先ほどお話のあったように、法律、法案を作る過程で、しっかりとこれを共に作っていくと、こうしたことこそが、まさに地方自治がきちりに行われる、そうしたプロセスになるのではないかと。そこに条例制定権の話なども出てくることとなるし、財政的な面、これは先ほどの92条の本来のあり方から見て、自主財政権の問題、こうした点も関係がしてくると。
- こういう形でまず、この地方自治の第8章、このところについて、報告書でも取りまとめをさせていただいたところである。
- しかし、今回の合区の問題を含めて、やはり根本的には国政のあり方、もっと言うと立法府のあり方について、しっかりとビルトインをしなければいけないということで、我々としてはかつてから、地方の府と言われてきた、もちろん比例代表全国区というものもあって、少数団体の意見を尊重する院である参議院、ここをしっかりと地方の府という形を説き起こす必要があるのではないだろうか。
- 特にねじれ現象を契機として、大法廷の判例が変遷を遂げたわけであり、そうしたことからいくと、やはりきちりと参議院が地方の府であるというものをビルトインする必要があると。
- ただ、この点については、これもお話があったが、憲法の中には都道府県という言葉はどこにも出てこないのである。しかし我々、知事会としては、例えばあらゆる国の行政といったもの、あるいは、あらゆる業界団体といったもの、これが都道府県単位で作られている。これはもう、戦後ずっと一貫してそうになっているわけである。
- そうしたことを考えていくと、事実上、都道府県単位が地方の行政のいわゆる一番大きな単位なのではないだろうか。こうしたことをしっかりと、具体的に書き記していく必要があるというのが、憲法改正、これを正面からとり行っていく必要があるということなのである。
- しかし、次の合区というか、合区の解消である通常選挙まで、はっきり言って時間がないという中で、やはり次善の策も考えていく必要があるのではないかと。ただ、次善の策を考える場合には、最高裁の判例、判決といったものを我々としてもしっかりと踏まえる必要がある。これは実は去年の全国知事会、福岡で行ったが、その決議の中にもしっかりとしたため、お手元のほうにもお届けをさせていただいているが、その意味では、あのねじれ現象などの点をしっかりと踏まえる中で、この地方の府というあり方、こうしたものをもうちょっとしっかりと、我々としては打ち込んでいく必要がある。
- こうした形で今回取りまとめをさせていただいているところでもある。
- ぜひ、各委員の皆様方におかれても、こうした観点から、本来、地方自治と憲法のあり方、どうあるべきかといった点について、地方分権という観点もあるわけであるが、様々なご提言をいただければと、このように考えている。
- 以上である。

〔大石座長〕

- 飯泉知事、ありがとう。

- それでは、今のお二方のお話、特に宍戸先生のお話しを受けて、その他の委員からのご意見、ご質問等を伺いたいと思う。
- 1時間弱であるが、たっぷり使って議論したいと思う。どうぞよろしくお願いする。

〔新川委員〕

- 新川である。宍戸先生、どうもありがとう。それから、飯泉知事には背景を改めて認識をさせていただいた。ありがとう。
- 宍戸先生のお話で、幾つかお伺いしたい点、それからこういう考え方はどうだろうかということで、少しご意見をお伺いしたい点がある。
- 全体のところ、単一国家というのは、そうだろうなということで、納得をしてお話を聞いていたのだが、もう一方では、そうすると地方分権ということはどういうふうに位置付けたり考えたりしたらいいのだろうか。主権国家の中での地方分権というのは、一体、どんな位置付けや考え方で整合的にその枠内に収まるのかというのが、少し気にかかった。
- もちろん国民主権ではなくて住民主権的な考え方というのは、かつて議論されたことはあったが、それでも少し同じアナロジーではうまくいかないなというので、少し気になっていたところがあり、ここは逆に宍戸先生、どういうふうに、国・地方を合わせた統治プロセス全体の構想の中で、どう位置付けられるのかというのが、少し気にかかった点である。
- それから、大きな2番目で、立法プロセスへの参画ということでお話をいただいた、これもまさに論理的にはそのとおりだなと思いつつ聞いていたのだが、ここでもお話の中にもあったが、まずは提案権という問題、それから審議権という問題、それから採決権で、そして、制定されたものに対する拒否権のようなもの、こういうのをどういう範囲で、どういう権限で考えていくのか、お話の中でもなかなか難しいなというふうに思いながら聞いていた。
- 特に、論点になりそうなのは、一つは、先生のお話の中にもあったが、誰がこの地方の声を代表して提案ができ、仮に現行法制を前提にした場合だが、誰が提案するのが本当に妥当なのかというのは、よく分からないなというのがあって、お話を聞いていた。その範囲の問題というのが、かなりクエスチョンなところがあったということである。
- それから、もう一つ、法案審議のところ、確かに様々な参加プロセスというのは考えられるかなと思っているのだが、審議体の構成メンバーの中に入るという考え方と、それから審議体が配慮をしなければならない重要な情報として、あるいは一定、法的な効果のある情報として参加をするというような、そういう方向もあるのかなと思いつつ聞いていたので、このあたりはどうお考えになるのかというのが2点目。
- それから、採決は、これも現行の国会は国権の最高機関であるから、これは致し方がないところはあるのだが、逆に、その採決に対して地方側が拒否権を持ち得るとすれば、これは95条の問題とも関わるが、どういう拒否権というのが具体的に考えられるのだろうかというのが、少し気になっていた。
- 加えて、司法的な手続というのがあったのだが、ここのところでも実際に法律が制定されて、施行されてしまえば、これ、ある意味では取り返しがつかないので、逆に予防的に執行停止をさせるというような、幾つかの諸外国の憲法院的な考え方があるが、この辺まで展望するのかどうかというのが少し気にかかっていたということである。
- いずれにしても、現行の国と地方の協議の場自体が、どうもいまひとつ、ご意見拝聴的な場に終わっているかもしれないというのは、これ、皆様方ご指摘のとおりで、このあたり

も、例えば知事会から代表が出ておられるわけだが、これは本当にどういうふうに機能させるように変えていけるのか。やっぱり、憲法プロセスそのものを考えないといけないのか。あるいはもう少し政治的に、あるいは現行の枠内で何とかできるのか、ここも難しいなと思いつながりながら聞いていた。

- なお、宍戸先生のお話に直接関係ないが、ある意味ではこれまでせっかくこうした協議の場があったのに、これ有効に活用できたのかどうかという総括は、知事会あるいは我々もちょっと考えていかないといけないかなというような、そんなことを思いつながりながら聞いていたところである。
- とりわけ、地方六団体で、これまでたくさんの決議や、あるいは提案ということをしてこられているが、これが何がどこまでどういうふうに達成できて、どういう問題があって止まってしまったのかというような、これをやっぱりもうちょっとフォローアップちゃんとしないと、何となくだが、その中身としては繰り返しやられているものがあるから、ちゃんとフォローアップしているのだが、やっぱりそのところの反省とかというのをきちんとして、次の戦略に結びつけないといけないなというふうに思いつながりながら、実はお話を聞いていた。これはちょっと知事会マターなので、このぐらいにしておく。
- それから、参議院問題については、おっしゃるとおり、衆参双方の見直しを含めて考えないといけないだろうなと思いつながりながら聞いていた。特に、参議院について、少し昔ながらの議論で恐縮であるが、こういう地方の府というの、これも理屈としてはとてもよくわかるのだが、もう一方では、かつての職能代表の考え方、全国区みたいな話であるが、このあたりをどういうふうに、地方の府という言い方でどこまで代表できるのかというのが、少し気にかかった。この点、職能代表的な部分についてはどうお考えなのかということをお伺いしたいと思っていた。
- それから、もう一つは、やはりいずれにしても政党政治との距離というのをどういうふうに確保していくのか。これは非常に悩ましいなと思いつながりながら、そこを切断する方法、あるいは何がしかのバッファを置く方法というのは何かあり得るのだろうかということがちょっと気にかかっていた。そうしないと、地方の府と言いつつ、根っこのところで衆参の違いというのが作れなくなってしまう可能性が出てくるのではないかと、そんな気がしていた。
- それから、合区ということについては、確かに、これまでの参議院のあり方、それから地方制度それ自体のあり方、抜本的な根本的な問題でもあるのだが、もう一方では別の言い方をすると、これ、知事会の研究会で言うと石がたくさん飛んできそうであるが、府県制度のあり方そのものも、そろそろ考え直せという、こういう議論は当然あるんだろうと思っている。府県合併、合区の前に府県合併して合区したらという、こういう議論も恐らく出てくるのかもしれないと思っているし、市町村あたりから聞こえそうな議論だということで、そうした観点もあるかなということで、ちょっとこの合区問題の対象について、もう少し、政治プロセスも含めて考えていく必要があるのかなと思いつながりながら考えていたが、いかがか。
- それから、最後にするが、憲法での地方自治の位置付けについては、第8章を置いたが、中身が、本当に今、これからの私たちの暮らしを考えていく上で適切かどうかというのは、ご指摘のとおり考えて直さないといけないなと、改めて思いつながりながらお話を聞いていた。
- 個別の論点で言うと、やはり、一つは自治権のようなものをどういうふうに位置付けていくのかということ。先ほどの人権的な議論が少しされていたが、この自治権と、それから

人権保護のようなこととの関係で、この自治権というのを憲法上どういうふうに保障あるいは保護していくのかということ、具体的になかなかならないので、どうしたらいいのかというのは非常に悩ましいのだが、これについてどういうふうに位置付けていったらいいのか。

- 特に、団体の権利というのを、どういう範囲で何をどこまで考えていくのか。それは先ほどの、ある種の立法に対する拒否権みたいなものもそうかもしれないし、あるいは、生存権的な意味合いで財政や、あるいは組織の権限というのを持つというような、そういう意味合いかもしれない。このあたり、地方自治の章の中にこれをどういうふうに位置付けていくのかということ。組織権という点で言えば、もう少し枠組みとしての組織権ということも、むしろ考えていかないといけなくて、例えば民主主義の原理は、これはなかなか外せないで、恐らく議会制民主主義のようなもの、あるいはそれに類似の代表制はとらないといけなさのだろうと思うが、同時に、そのときに議会という仕組みが必要なのか。あるいは現行の長と議会という、こういう直接公選の仕組みが憲法上定められていて、よろしいのかどうかといったようなところも含めて、考えざるを得ないと、ちょっと思っていた。
- とりわけ、現行憲法では、議会については議事機関ということになっているが、この議事機関というのもよく分からないので、どう考えたらいいのだろうかということ。それから、近年では、長、執行機関側も、それから議事機関側も、二代表制というような言い方をしているのだが、これもいまひとつ意味がよく分からないところがあって、誰が何をどういうふうに代表して、機関対立をさせているのかというのが、よく分からない。こういうところはやっぱり、自治体の組織機関の枠組み、フレームというのをそもそも憲政上どういうふうに位置付けていったらいいのか。それから、その中で、自治権に委ねるべきところと、そうではなくて、枠組みで考えていかないといけないところ。このあたり、どういうバランスを考えていったらいいのか。ちょっと、もしお考えがあればお伺いをしたいと思っていた。
- すまない、長くなったので、これぐらいにする。

〔大石座長〕

- それでは、お願いします。

〔穴戸教授〕

- 新川先生、ご質問ありがとうございます。
- ご質問は都合、6つあったと思うが、1つ1つにお答えするのに、1時間ぐらいかかるものが多いので、ごく簡単に、しかも先生がよくお考えであるだろうようなお答えになることをお許しいただければと思う。
- 1点目の単一国家と地方分権であるが、まず議論の前提として、主権という言葉について、何か一枚岩の国民が、ばんと決断するというのは、地方分権との関係で議論する主権のイメージではないのだろう。むしろ、日本国もそれぞれの地方公共団体も統治権を持っている。その統治権同士の調整を行う権限が、国の国会の立法権にある、基本的にはそのように地方分権を理解すべきだろう。地方公共団体はそれぞれ憲法上、国民・住民から統治権を持っているのだが、最終的にそれがぶつかったときには国が調整するという意味で、単一国家であるという理解を私は差し当たりしている。

- それから、2点目であるが、その立法プロセスにおいて、誰が提案するのか、あるいはどういう提案、参加のあり方があるのか、あるいはどういう保障があるのかについて、ご質問をいただいた。ここはまさに制度の作り込みによるのだろうと私は思っている。
- 先ほど簡単に示唆させていただいたが、一般的な法律については、地方公共団体の連合組織が意見を出す。そうではなくて、より特定の地域ないし地方に関わりが深いところについては、その地方、その当該地方公共団体が意見を出すというような、大まかなグランドデザインのもとで、あとは作り込みをしていくのかなと私は思っている。
- いずれにしても、憲法上、あるいは法律上規律をするときに、手続に重きを置いて規律をする。したがって、ちゃんと地方公共団体や地方の意見を聞くべきだったのに、聞かないでこんな立法をしたという場合であれば、先ほどご指摘のあった司法による執行停止のような判断が比較的しやすいわけである。そうではなくて、実体面についてまで司法に判断を委ねる、あるいは地方公共団体が強い意見を言おうとするということになると、一番最後の自治権のご質問にも関わるところであるが、そこは憲法にはっきり書いておかなければいけない。例えば教育についての権限は地方にあるとか、あるいは情報、ICTの取り扱いは国と地方の共管であるとか、ドイツ憲法型の規律の書き込み方を、憲法ないし地方自治法にしっかりしていかなければいけない。ただ、それが適切かどうか、またもう一つ問題だろうと思う。
- 私自身は、差し当たりは、手続をしっかり規律するだけで十分、合理性は担保できる部分があるのではないかと思っている。
- それから、3点目に、協議の場について、もう少し実効性を高めていくことはできないかというご質問があった。私自身は、必ずしも国と地方の協議の場について詳しいわけではないので、むしろ、平井知事や飯泉知事からいろいろご意見があると思うが、やはり基本的には公開と継続性が大事なのだろうと思う。六団体からばーっと意見を言って、それで、承った、承った、承ったと大臣が順番に答えるというだけではなくて、具体的にちゃんと議論をする。そしてそれを公開して、資料のやりとりを事前にしっかり公開のやり方で行うとか、もう少し工夫の仕方はあるのだろうと思うが、同時にこれは六団体なり地方の側にも、相当の力量というか、スタッフを張りつけるとか、エネルギーを投入することが必要になるのではないかとと思う。
- 4点目に、参議院の構成について、職能代表の問題、あるいは政党政治との関係について、ご質問をいただいた。職能代表の一つの難しさは、明確に現代において、あなたは農業労働者だ、あなたは工業労働者だ、あなたは大学人だ、ジャーナリストだと、仕分けができるのか。現代の非常に変化の激しい社会の中では、明確に職能を分けて、それぞれについて議員定数を分けるとか、あるいは団体所属、特定のそれぞれの職能団体からの推薦によって議員を選ぶということが、現代社会において、かなり難しくなっているのだろうと思う。
- そうすると、むしろ職能代表的な、いろいろな職業の人たちの利益を吸収して、国政に反映させるのは制度でやるというよりは、本来は政党あるいは政治プロセス自身がうまく本来やるべきことで、なかなか制度で規律するのは難しいのかなと思う。むしろ、先ほど申し上げた国と地方の関係は、比較的制度化になじむのかなと私は思っている。
- 私としては、必ずしも職能代表を排除するというものでもなくて、大きな決断の問題として、地方という要素を重視するのか。それとも職能という要素を、日本の今後の舵取りにおいて重視するのか、それは両方とも重視するということなのかによってデザインが変わ

ってくるだろうということになる。

- 5点目で、合区との関係で、都道府県制それ自体のあり方自体が見直されるべきではないかという指摘があった。これはそもそも道州制にもかかわるご議論だろうと思う。これもまたいろいろなご議論があるのだろうと思うが、差し当たり、大都市圏、例えば東京都について言うと、政治体制として、余りにも大き過ぎて、負担が多過ぎるんじゃないか。23区と、多摩地域と、それから島しょ部を抱えているというような問題が本来あるのではないかと。同じような問題は47都道府県それぞれに実はあるのではないかと思う。
- 憲法で、広域自治体をはっきり書くべきだというのは、私もそういう意見であるし、あるいは研究会のテーマもそうであるが、これをすれば、広域自治体って何だ、あるべきガバナンスは何だ、あるべき適正規模は何だということを議論していくことに当然なり、むしろ私はそれをすべきであると思っている。
- 最後になるが、第8章の自治権の問題であるが、私は自治権は人権的なもの、自然権的なものだというよりは、日本社会をどううまく回していくための権限の分配の問題として、一定の自律的自主的な意思決定の仕組みが住民に近いところにあることが、日本の統治プロセスのガバナンスの全体をうまく回していくということで保障されるべきだという、機能的な発想で物を申しているということである。
- 少なくとも基礎的自治体と広域自治体では、建て付けが現実にも違うので、憲法上ないし国政上の規律を、自治権の内容及び組織手続について、分けていくべきではないかと思っている。
- 駆け足であるが、以上である。

〔新川委員〕

- ありがとう。

〔大石座長〕

- 追加の質問があるかもしれないが、ちょっと時間の関係があるので。
- 他はいかがか。どうぞ。

〔井手委員〕

- どうもありがとう。
- 今日の参考資料5をちょっとご覧いただいでよろしいか。33ページを見ていただきたいと思うのだが。
- 僕は専門が財政であり、その質問をさせていただきたいのだが、1つ目はちょっと非常にシンプルな質問で、そもそもの問題として、余り憲法のことわからないのだが、2章と8章が大日本帝国憲法との違いというふうに、まず章立てとしては考えておいてよろしいか。
- その中で、拙い知識であるが、日本側の憲法改正草案の中で出てきたものが、ほとんどというか、全く文言修正もないままに、4条、決まったと伺ったことがある。その意味で議論としては非常に浅薄な中で決定されたものかと思っている。
- その意味では、ここをどう変えていくかというのは非常に重要な議論かと思っているが、ただ、本当に変えようと思ったら、みんな自分たちの利害関係でもって、あれも変えたい、これも変えたいというわけである。そのときに、今回の33ページの改正草案95条という

のが真ん中にあり、この1と2について、ちょっとお聞かせいただきたいと思う。

- 1つ目は簡単な質問で、この1の部分であるが、元々の94条にある法律の範囲内という文言がとられているわけである。国の今ある地方税法との関係で、これをどう考えたらいいのだろうか。つまり、ここで言わんとすることは、言うなればその、地方税法をもう度外視して、税を自由にかけてもよいというようなことを意味しているのかどうかということである。これがまず1つ目の質問である。
- よりお伺いしたいのが2つ目の質問であって、次の2の部分で、適切な財源を配分しなければならないとここに書かれている。これが要するに、いわゆる国の財源保障、地方交付税のような財源保障のことをイメージして、財源を配分すべきだというふうに書いているのか、あるいは、国と地方の例えば税源の配分をこのような原則のもとに定めなければならないということの意味しているのかというのが、ちょっと分からなかったのである。
- 本当にお伺いしたいのは、さらにその先の話であって、僕自身は戦後の経済政策の歴史を見たり、あるいはそもそもの国と地方の税源配分を考えたときに、地方の財政力の格差に対して国は一定の責任を持っていると思っている。
- その場合に、財政力のあるところとないところの調整を行うことは当然、その意味で国の責任になってくるであろうと思っている立場であるが、そのときに、その財政調整なり、より交付税制度のもとで言うならば財源保障なのであるが、それが一体、憲法的にどこまで認められているかというのがよく分からないのである。
- 1つ目の考え方としては、この先ほどの改正草案95条の2の読み方もかもしれないが、憲法の中に財源保障なり財政調整の責任を書き込もうというのが一つだと思う。
- もう一つは、そうではなくて、現行憲法の25条の視点から、むしろそれはもう正当化されるのだというふうに考えることができるのかどうか。一つは、そもそもの生存権保障があるので、その自治体が住民の、これは国民のであるが、生存権を実質上保障するわけで、その際に必要な財源の保障は当然、国が行わなければならないと考える。あるいは、25条の2項を見たときに、社会福祉、社会保障及び公衆衛生の向上及び増進に努めなければならないと書いてあるわけである。ここまで書いてしまうと、ナショナルミニマムというよりも、ナショナルスタンダード、もうちょっと上の部分を見ているようにも読めると思うのだが、これに、向上、増進に努めなければならないということは、このことが暗に、その財源保障責任みたいなことを示していると考えてよいのか。
- あるいは、そうでもない、つまり盛り込むほどのことでもなく、かといって、盛り込まないわけにもいかないとするならば、例えば現行法の法律の中で交付税が理不尽に減らされた場合に、それに対して出訴するというか、異議申し立てを行うような権限を地方に認めていく。これは、今のはちゃんと法律的に訴えるという意味である。というような形で、いや、それはもうむしろ現行法の改正で対応すべきではないかということになるのか。
- いずれも何か、憲法の分からない、法律の分からない僕には、いずれも良いような気がするのだが、宍戸先生のお考えをちょっとお聞かせいただければと思う。よろしく願います。

〔大石座長〕

- じゃ、よろしく願います。

〔宍戸教授〕

- 井手先生、ご質問ありがとうございます。
- 私は、財政が全く分かっていない人間であり、いつも先生のご論攷で勉強させていただいているが、正しく理解しているか分からない。
- だから、今のご質問も正しく理解しているかよく分からないが、差し当たり、この改正草案に関連する部分、それから一般的な私の理解の両方あわせてお答え申し上げたいと思う。
- まず1点目であるが、この改正草案の95条の1項、2項で書かれている趣旨であるが、先生よくご承知のとおり、現行憲法ないし現行地方税法、地方財政法のもとでは、憲法上、地方公共団体に自主財政権及び自主課税権がある。ただし、あるけれども、それは当然に国が枠組み法としての地方税法や地方財政法によって当然調整するものだ。そして、国が法律で調整した場合には、地方公共団体の自主財政権、自主課税権はそこで具体化されたものであって、それに逆らうことができないというのが、今の理解であろうと思う。例えば神奈川県臨時企業税条例事件における最高裁の判決は、そういう理解だろうと思う。
- 私の理解している限りであるが、この改正草案が考えているのは、もう一步それを進めるところだろうと思う。すなわち、先生ご指摘のとおり、国と地方あるいは地方公共団体間の財政調整を行う——責任はちょっと置いておくが——権能が、国にあることは当然の前提である。それは憲法に書いてある場合は当然そうであるが、この草案もちろんそれを前提にしているということである。
- では、国が調整したら、直ちにそれで自主財政権、自主課税権は具体化されて、逆らえないのかということそうではない。国の調整の決め方が自主財政権、自主課税権にとって非常に厳しいという場合には、もう一度、その地方税法ないし地方財政法なりが、自主課税権の侵害になっているのではないかとすることを議論できる、そのための出発点として、この95条の1項の規定ぶりはあるのだと私は理解している。
- 法律によって自主財政権が、実際的には具体化される。しかし、その具体化する法律自身が憲法的な吟味に付されなければいけない、ということである。
- 2点目だが、この2項が地方交付税制度を意味しているのか、それとも税源配分を意味しているのかというのは、これは両方含む。そこはニュートラルであって、法律でこの規定の趣旨を踏まえて具体化すべきである。
- むしろ、この2項の規定の趣旨は、その税源配分であれ、地方交付税制度であれ、その調整の結果が適切な財源配分になっていない場合には、憲法上の問題が起きるという方向性を示すものだとは私は理解している。
- その上で、その奥にお聞きになりたいとおっしゃったことだが、憲法25条が地方公共団体に、一定の財源の配分を基礎付けるということになるかどうかということだが、私は消極的に解している。
- すなわち、憲法25条は人権規定であり、あるいは国家の責務を2項についてはとりわけ強く示している規定である。国と地方の関係がどうであれ、最終的に国は一人一人の国民に対して、健康で文化的な最低限度の生活を営む権利を保障しなければいけないし、あるいは、国民の生活環境の増進に努めなければいけないという規定である。
- したがって、それは公権力と国民個人との間の関係であって、権力間関係についてまで直ちに憲法25条が基礎づけるものではないだろうというのが私の理解である。

〔井手委員〕

- ちょっと今のよろしいか。

- それは消極的というふうにおっしゃっていただいたのは、僕に気を使っておっしゃっていただいたのか。
- つまり、消極的だけれども可能だというニュアンスなのか、いや、そんな議論は普通しないというニュアンスなのか、どちらなのか。

〔宍戸教授〕

- ここは、いろいろな立場があり得るところということになるが、少なくとも私の理解する、あるいは一般的な議論としては、憲法25条は基本的に人権規定である。したがって、直ちに地方公共団体の財政を基礎付ける規定とは読まないということになる。
- ただし、だから何の意味もないという話ではなくて、現行制度上、例えば生活保護・公的扶助や社会保障について、地方公共団体に一定程度任せるという法律を国がとった上で、その分について国が補填をしていないのであれば、それが回り回って憲法25条を実現するというところに奉仕しないではないかという問題は当然起きてくるということだ。

〔井手委員〕

- ありがとう。

〔大石座長〕

- ほかにいかがか。

〔小西委員〕

- よろしく願います。
- 今、井手先生がおっしゃっていただいたので、それに継続、関連質問ということで、質問させていただく。
- 恐れ入るが、事務局のほうの資料2の17ページのところに、分権推進委員会の最終報告があり、宍戸先生、実はこれをいただいているんじゃないかと思うが、念のため、あけていただけたら。
- 最終ページ、17ページ。
- この分権推進委員会の最終報告というのを、ここをベースに、地方分権の、とりわけ憲法論の議論をするという思いで、もう一度先ほども自分で目を通していたが、この書きぶりはややソフトと言うか、何が何でも憲法を改正しようという感じではない。
- 第8章のところになかったよりも、あったので、それは前進なんだけれども、それで十分というわけではないと。
- 最後の3行、棒線が引かれているところだが、果たしてこれで万全なのだろうかとあって、これは究極の検討課題だとあるが、究極の検討課題だと少し何が何でも今すぐにでもという書きぶりではないと。
- この継続として、この委員会の議論なんかをつなげていくときに、今日の先生のご報告をどういうふうにかえたらいいのかということで、質問だが、今日憲法改正に関して、私の貧しい理解力で理解できたかどうかはあれだが、地方自治の基本原則にかかる部分と、参議院における地域代表制のあり方、つまり合区解消を抜本的に解消するための地域代表制の概念を明確にするという、その議論が2つあり、その宍戸先生が、憲法典の改正をしなければ、なかなか本来的には難しいだろうと言われたのは、地域代表制のほうであって、

地方自治の基本原則の部分の明瞭にしていくということであれば、地方自治法、地方財政法等々の関連法律の中身の改正でも、対応し得るといふふうに聞いたが、それでもよろしいかというのが1つ目だ。

- それと2つ目は、この分権推進委員会の最終報告であるように、例えば、合区解消のためなどを1つの契機として、憲法改正しようとなったときに、さすがに地方自治に関する第8章の92条以外のところは、別に触らなくていいといふふうには、やっぱり私も地方自治関係者としては言えないだろうと。
- 憲法改正するとなれば、そこはやっぱりもう少しきちんと書こうといふふうに私も言うだろうと思うが、現にこうやってご報告の参考資料5のご報告の改正草案の条文を読んでも、こう書かれると、確かにその通りなんだけれども、こう書かれると、逆に地方財政、税制に関して、法律を変えなきゃいけないと、要するに、宿題がはっきりしてしまって、地方交付税も地方財政法も地方税法も変えないといけない部分が、宿題が、何か突然目の前に山のようにあらわれて、逆にやりにくくなると、こう思う。
- ここまではっきり書かれちゃうと、ここの条文はどうなんだと言われたときに、そこは運用でやっているといふところを、法律に落とししていくとなると、かえってそのときに何でも言い値で法律が通るとは思えないので、大変だなといふふうに思う。
- だから、こんな詳しく書かないでくださいという感じがする。
- その2つ目のほうは、こうなるのかと。こうなるとちょっとしんどいなと。とこれは感想である。
- 以上である。

〔大石座長〕

- よろしく願います。

〔穴戸教授〕

- 小西先生、質問ありがとうございます。
- 1点目は、まさしく私が今日の報告で十分ご説明できなかった、基本的なスタンスについて、ご指摘いただいたものといふふうに思う。
- ご指摘のとおりで、繰り返しになるが、例えば、合区問題を解決するために、参議院を地方の府とするのだとするのであれば、憲法改正が本当だろうというのが議論の1つの柱であり、2本目の地方自治の本旨を明確化することについて、そのこと自体はひとまず今のままでも十分明確だといふのであれば、それはそれでいいだろう。法律で、それを具体化していくということであればいいだろうと思う。
- ただ、その上で、基本原則の明確化の中身が問題になるのではないかと思う。すなわち、今の地方自治法2条にも書かれているわけだが、それが現実に、例えば地方財政法であったり、地方税法であったり、個々の行政法規できちんと反映されているのか。いざとなったときに、地方公共団体がしかるべき異議申し立てができるようなものなのか。
- 例えば仮に異議申し立てをしようとしたとき、これはただ単に国会が法律で定めたものだから、国会が法律で違うことをとることもできるといふふうに逃げられるのであれば困るならば、例えば憲法判例を裁判所からとるといふやり方があるだろうし、そうでなければ憲法改正をするという議論の筋道になるのではないか。
- そうではなくて、もう皆がそれを共有していて、あえて裁判で争わずとも皆が守るといふ

ことであれば、解釈上の明確化だったり、立法上の明確化だったり、あるいはその原則を政治的に支えるための、地方公共団体の立法プロセスへの参画で十分ということになるだろうと思う。

- したがって、明確化ということの意味が問題だろうということである。
- 2点目は、これは私が研究会全体の責任を負うのか負わないのかという問題も若干あるが、ご質問の趣旨はよく分かるところである。
- そもそも憲法改正を提案するということが、どういう意味をもたらすかということを含めて、そのことは私もよく考えているつもりである。その上で、ご感想との関係で申し上げたいのは、こういうことである。
- こういう形で憲法改正案を具体的に書き起こしてみても、それを世の中に見せてみるということになると、小西先生が非常に適切な言い方をされたと思うが、宿題がどっと目の前に見えてしまうということだ。それは言い換えると、恐らく皆が本当は分かっている宿題なのだけでも、それぞれの司のところで、これは憲法に触れる可能性があるから、何とかそれは避けていこうという問題が、実は日本社会のあちこちに転がっているのかもしれない。それがこういう形で見えているだけかもしれないということである。
- もちろん研究会の全体がどうかということはあるが、少なくとも私としては、それぞれの草案は、それぞれ一定の緊密な関係を持ちつつも、1つ1つ独立の提案として読めるものでもあるだろうと思っている。
- 実際に地方財政とか地方教育とかいろんな分野で、厳しい面を実際に持つんだらうというのは、ご指摘のとおりかと思う。
- 以上である。

〔大石座長〕

- 他にいかがか。

〔谷委員〕

- 日本経済新聞の谷である。
- 質問が2つと、意見が2つ。そのうち1つはぼやきみみたいなものだが、まず、先生の質問としては、まさに先生が都道府県という単位の機能、役割を明らかにすべきではないかとおっしゃられていて、そのとおりだと思うけれども、先生のイメージの中で、ここで言う、機能、役割、広域自治体の、それをどういうふうなイメージを持たれているのかというのを、もう少し具体的にお伺いしたいというのが1つ。
- もう1つ、今日この参考資料6で、地方自治の保障のグランドデザイン、知事会の自治制度研究会の報告書というのが配られていて、横道先生が委員に入られているが、私自身、平成16年、この報告書が出たときに、すごい分厚い冊子で一生懸命読んで、勉強になったというか、私の頭ではついていけない部分もあったが、それなので、今、ちょっとお伺いしたいのだが、この参考資料6の最後のページ、5ページ目に、一応、この研究会の中で、憲法レベルで自治を保障するためのデッサンという言葉を使っていて、①憲法に地方自治の章をといるのからずっと続いてきて、③のところにも、よく話題になる、国と地方の適切な役割分担、これはずっとそれをそういう原則を置こうと書かれていた後に、基礎的地方自治体の優先というのが入っているが、ちょうどこの頃というのは、まさに補完性の原理とか、そういう言葉が流行っていてと言うと正しくないかもしれないけれども、

このころの議論というのは、まさに市町村優先というのは、それぞれシャープ勧告後ずっと続いている話ではあるけれども、基礎的自治体が大切なんだ、優先なんだという考え方が強くあって、だからこの段階でもデッサンの中に入ってきたと思うが、先生は、例えば今は憲法、こういう草案を考えた場合に、こういう基礎的自治体の優先というようなことを、憲法改正をもしするとした場合に、何らか、つまり広域自治体とのそれも役割分担の違いになってくるんだろうが、位置付けるようなことが可能なのかどうかということをお伺いしたいというのが質問である。

- あと、2つ、手短かに意見というか、今回、改正草案の96条の中で、地方公共団体を代表する機関との協議の場を設置しなければいけないというのが書いてあって、私は別にこれには反対ではないのだが、一方で思うのは、先生がこれまでの意見具申権とか、国と地方の協議の場に関する法律というのが、間接的参画にとどまっているというお話があったが、できれば間接的参画ももっと地方六団体には使って欲しいなというのが、強く思う。
- 自治法が改正されて、事前情報提供制度ができたときとか、国と地方の協議の場の法律ができたときとか、私、かなり新聞記事なんか、これは大きな一歩だと、これを使って頑張れみたいなことを書いた。
- 記事検索システムの中で、私の名前とこの言葉で、たくさん記事が出てくる。
- だけれども、その後の状況を見ると、どうかとって、一言で言ってしまうと、何も変わっていないという部分が無きにしても非ずなので、憲法上位置付ければ何とかなるのかという部分に対するちょっと、これは私自身の意見としてある。
- 最後に、これはもう先生というよりも、六団体、平井さんとか飯泉さんに申し上げたいが、憲法改正することがいいかどうかは別問題として、もし第8章に手を入れるとすれば、今、日本政治史上、数少ないチャンスである。
- 今、こうやって議論しているが、国会で憲法改正発議できる可能性がある時代というのが、もしかすると無くなっちゃうかもしれないわけなので、ぜひもっと積極的に、それから余り合区の話が前に出てくると、なかなかいろんな意見が出てくるが、8章の中でいろいろ考え直さなきゃいけない部分はあると思うので、より大きく、声を上げていかれたらいいのではないかというふうに思う。
- 以上である。

〔穴戸教授〕

- ありがとう。
- ご質問の1と2は密接に関連していると思うので、それについて申し上げたいと思うが、広域自治体の機能、役割は、実はいろんな意見があるだろうと思う。平井知事、飯泉知事にはとりわけ強い思いがあたりになるだろうと思う。
- 私自身が考えているのは、1つは、ごく当たり前のことだが、やはり広域行政を担うということと、国の機能を住民に近いところで処理する、住民の声を聞きながら、具体的に処理するという機能を持っているものだと思っている。
- 裏を返して言えば、国民が国民として受けるべきサービスを提供する責任、保障する責任が、もちろん第一義的に国にあるわけだが、都道府県もそれを負っているという部分があるのだろうと思っている。
- したがって、ご質問の2点目だが、これは地方分権論者の方にはお叱りを受けると思うが、私自身は補完性の原理を憲法に書くことは、時期尚早ではないかと思っている。

- 何よりも、その受け皿となる基礎自治体のあり方について、財政的な基盤や、人的資源の問題も含めて、あるいは今後、少子高齢化が進んで過疎地がどんどん出てくるという中で、基礎的自治体が第一義的にそれを担うんだという決めをするよりは、国と広域自治体と基礎自治体の間で、適切な権限の分配を行っていく。
- むしろ、都道府県は、今後、この少子高齢化、過疎化が進んでくる中で、これまで以上にますます重い責任を引き受けざるを得ないのではないかと思っている。
- その意味で、繰り返しになるが、補完性原理はちょっと強いのかなと思っているということである。
- 差し当たり、以上である。

〔大石座長〕

- 先ほど手を挙げていた大屋委員。

〔大屋委員〕

- 大屋である。
- コメントめいたことであるが、2点ほどお話をさせていただければと思う。
- 1点目は、特に参議院のあり方をめぐる問題として、これは憲法典改正が正道であろうと。
- 憲法慣習に頼るのはきついだらうというところで、ねじれ国会と定数に特に言及していただいたわけだが、これはそれ以上の問題点が恐らくあって、新川委員から政党政治との距離の問題だというご指摘があったが、限られた議事日程しかとれないという日本の現状の立法システムを前提にするならば、参議院が衆議院のカーボンコピーになるように迫られていく圧力というのは、常にかかるだろうと。
- これを当事者の自覚で乗り越えようとして失敗したのが、緑風会であるということを考えると、やはり制度的な裏付けのない意識改革とか慣習による形成というのは不可能だろうというふうに思うところがあるというのが1点目である。
- 2点目は、しかしながら、その憲法典改正が視野に入ってくるというのが、必ずしも参議院問題だけではないだろうなと思われる。
- そのバックグラウンドにあるのが、やはり立法過程の問題だと思う。
- つまり、ご指摘のとおり、現状の地方の参画の仕組みというのは、内閣、行政を通じての間接的なものが中心になっていると。
- ところが、これは主な法律が、内閣提出法案で、行政から出てくるということを前提にしている場合には、それなりに機能する。
- それに限界があるというのは、飯泉知事からご指摘のあったところだけれども、そのルートについては効く。
- ただ、逆に言うと、議員立法ルートについては効かないということであり、もう1つ言うと、しかし、民主制の観点からは、議員立法がおかしいとは決して言えないと。
- むしろ議員立法のほうが正道ではないかという声も多い中、少なくともそれを異端だと断ずることはできない中で、現状の立法システムやそこには地方の声が届く制度的保障が一切ないということが、問題として出てくるのだろうと。
- このことを考えるならば、行政ルートだけではなくて、立法システムの内部に地方の声を届ける仕組みというのを実装する必要が恐らくあって、その典型的なやり方の1つが、地方の府としての参議院という位置付けだという整理になろうかという話だ。

- だから、小西先生が、そこは本来2本柱で、別個の問題であるご指摘をいただいたこと自体は正しいと思うが、後者の問題についても、それを実質化しようとするならば、やはり憲法問題に波及してくるのかなというふうに思ったということである。
- 以上である。

〔大石座長〕

- コメントを。

〔穴戸教授〕

- 大屋先生、ありがとう。
- 同期というのはありがたいものだと思うが、私が言い足りなかったことをすべて積極的におっしゃっていただいたと思う。
- すなわち、結局、国の立法プロセスを、根底的に変えていかなければいけないということに、恐らくなるのではないか。
- これは地方との問題だけではないが、地方との関係でもそれは言えるだろうと思う。
- その議事手続のあり方を変えるというのは、単に憲法だけ変えればいいものではなくて、その後、国会法だったり議院規則だったり、大石先生の世界であるが、運用を変えていかなければいけないのだが、憲法を必ず変えていくかどうかは別として、憲法問題を避けて議論すると余りうまくいかないだろうということで、大屋先生のおっしゃるとおりかと思う。
- 以上である。

〔大石座長〕

- ありがとう。
- 諏訪委員、どうぞ。

〔諏訪委員〕

- 共同通信の諏訪と申す。
- 今、憲法改正と言うと、9条の改正とか、緊急事態条項とかあるいは環境権をつけるとか、いろんな形の議論があるけれども、この地方自治の本旨のところ、ちょっと触って、いろいろとやるということだが、これというのは、新しい概念、付け加えるべき概念があるのか、つまり、何かこういう問題が地方自治上あって、それを解決するためには、やはり新しい概念として、憲法に何か入れないといけないというような具体的なことが、考え得るのかどうか、それを1つ教えていただきたいということと、それからちょっと住民にとって、憲法改正、今までの議論を伺っていると、やっぱり都道府県とかそういう法律のプロたちの間のデマケの問題の議論が中心になってしまうけれども、憲法を改正する、住民自治の本旨を明解にすることにおいて、住民にとってどれぐらいのわかりやすい説明、メリット、キャッチフレーズ的な言葉が、私にはちょっと浮かばないけれども、もし先生のほうに、憲法改正することによって住民にはこんなメリットがあるというわかりやすいキャッチフレーズがあれば、ぜひ教えていただきたいということがある。
- あと3点目だが、この憲法を変えたら、例えば今、沖縄で起こっているようなことが、ある程度の交通整理し得るものになってくるのか。あれは今までどおりの対局なのであって、

憲法の範囲内と言うのか、範囲外と言うのかちょっと分からないが、どういう今、いろんな形で地方自治上の候補におくことが、憲法でルールを明確にすることによって、ある程度緩和し得るものなのか。

- いや、それはもともと残って、また別途、別の形での紛争解決の手続が必要になってくるのか、その点もちょっと分かれば教えていただきたい。

〔穴戸教授〕

- ご質問、ありがとう。
- まず、1点目だが、具体的なことがあるのかと言われると、今の地方自治の仕組み、地方分権の仕組みについて、不満がある人は幾らでもあるだろうし、これでもう十分だという人にはないということになるのかと思う。
- その上で、1点挙げるべきは、先ほど神奈川県臨時企業特例税事件のお話をしたけれども、今の地方自治関係法規の解釈として、あの最高裁の判断はやむを得なかったのかなと思うが、同時に地方公共団体として、責任を持って財政、税制を組んで、住民サービスを提供していくことについて、非常に大きな足かせになっていることを顕著に示している例と私は思っている。これが1点目である。
- 2点目は、憲法改正をするなりして、住民自治を強化していくことが、住民にとってメリットが何かあるのか。
- それは私はいろいろあると思っているが、それをうまいキャッチフレーズで考えられるかというと、諏訪さんが思いつかないことを、私が思いつくわけもない。ただ考えておかなければいけないのは、住民自治を強化していくということは、政治は一定程度は分かりにくいもので、しかし、分かりにくいけれども、我々はそれに関わっていかなければいけないんだということが、今後、民主主義を深化させていく、あるいはいろんなものが縮小していく社会の中で、そういう責任を一人一人が、国民あるいは住民として負っていかなければいけない。その一番身近なところに、地方公共団体の住民自治があるんだろうと思う。
- そうすることで、答えはないのだけれども、むしろそういう責任を引き受けなければいけない時代になってきている、それが成熟した民主主義社会のあり方だし、そうでないと大変なことが起きるんだということかと思っている。
- 3点目の問題だが、本質的に沖縄の基地の問題は、憲法を改正して、あるいは地方自治法を改正してどうにかできるものではないと私は思うが、その上で、国と沖縄、あるいは沖縄という1つの地方の間の利害の調整であったり、政策のすり合わせであったりがうまくいかない場合の決着のつけ方については、もう少し違うゲームのルールが必要ではないか。国民全体にとって見えやすいような手続、立法プロセス、国会という場であったり、あるいは司法という場であったりで展開されると、変わってくる。
- 根本的な解決になるというよりは、解決に至る手だて、道が整備されてくるということだと私は思っている。
- 以上である。

〔大石座長〕

- ありがとう。
- もうほとんど時間がないが、飯島委員、簡単をお願いします。

〔飯島委員〕

- 宍戸先生と、もし時間があれば平井知事と飯泉知事にも簡単にお教えいただきたい。
- 1点目は、レジュメ2ページ目の(3)論点の3行目のところに、「統治プロセス全体における、国と地方、地方間の調整という課題の重要性次第」という興味深い示唆をいただいた。地方間の調整については、最近広域連携のほうに舵が切られているが、それに対して、国と地方の問題については、集権・分権、融合・分離の軸の中で、1999年、機関委任事務制度の廃止のときに、分権・分離型を基礎としながらも融合型が根強く残っているという状況であったと思うが、前々回の研究会の際、飯泉知事、平井知事から、国、都道府県、市町村の中で、もっと融合型に進められるのではないかというお話もあった。
- この点について、特に国と地方の調整という課題の重要性は、現状でどのように認識されているのか、質問させていただきたい。
- 2点目は、都道府県の機能、役割、位置付けの明確性ということ、2ページにも3ページにも言葉として出していただいて、これまでもお答えをいただいた。特に、合区の問題から言うと、これは地方公共団体の区域ではなく、単なる区画であるという見方もできる。単なる区画であるにもかかわらず、それを憲法上の機能として、しかも都道府県、草案では広域的な地方公共団体という言葉が使われており、道州制なども入る用語になっているかと思うが、これを明らかにすることは本当に必要なのだろうか。
- 都道府県の機能、役割、意義についても、地方公共団体ごとに考えていくということもあるかと思うが、憲法による押しつけ、憲法上の一律の規制は、地方自治にとって最大の規制になり得るところもある。そういう議論もある中で、このことを強調されていることの意味をお教えいただきたい。

〔大石座長〕

- じゃ、よろしく。

〔宍戸教授〕

- 飯島先生、ありがとう。
- 先輩というのは怖いものだと思ったが、1点目、全体として、分権・分離型に進んできたというのはその通りだろうと思う。
- 私が考えているのは、私実は情報法を勉強させられているが、その関係では、ICTなどは融合でやっていかなければいけない問題が多い。官民データ活用法なども、まさにそういう方向を示しているんだろうと思う。
- そうであるからこそ、融合で処理していかなければいけない行政領域が増えているからこそ、地方の側で、融合政策を国が進める際に一定程度意見を言っていく、協働していくというプロセスがないと、今後はいけないのではないかと私は思っている。
- 2点目だが、地方公共団体の単位と、公職選挙法上の議員を選挙する区域、選挙の区域は、いわばたまたま一致しているだけだというのが1つのクールな見方だろうと思う。
- そのクールな見方を超えて、そこに何かがあるんだと、政治というものは、一定程度、パッションとか利益の共同性とかがあって、議員を選ぶんだというのが、先生よく御存じの社会学的代表の観念になるんだと思う。そういうことから考えたときに、もし都道府県がそのような1つのまとまりであり、それ以外の単位がないということであれば、都道府県を選挙の区域とするということになり、そして、なぜそのようなまとまりがあるの

かを考えていったときには、それが憲法上一定の位置付けを得る統治団体だからだということになっていかなければいけないのではないかと私は制度論として思ったということである。

- 委員、ご指摘のとおり、地方公共団体の内部の問題として、法律あるいは憲法によって強く押しつけをするということが、かえって自治をそぐというのはそのとおりで、私はこの点では、むしろ自主組織権のほうを憲法に書いて、自由な幅を地方公共団体に認めるのが本道ではないかと思っている。
- 雑駁だが、以上である。

〔大石座長〕

- ありがとう。
- 今、飯島委員のほうからリファーマーがちょっとあった、飯泉知事あるいは平井知事、どちらか簡単に。

〔飯泉徳島県知事〕

- 今、飯島委員さんのほうから広域的なそれぞれの都道府県市町村、これを超えてと、実際のところ、前回は申し上げたように、関西広域連合というのが一番分かりやすい事例だと思う。
- 今までは都道府県単位、市町村単位というものであったものが、関西広域連合、しかもこれは特別地方公共団体、地方自治法上で定められたものであり、しっかりとした財政権があったり、あるいは議会まで持っている。
- そうした中で、例えば東日本大震災、これは広域防災の点で、カウンターパート制度、被災地とそれを応援する県を決める。
- 例えば、宮城県に対しては鳥取県、徳島県、そして兵庫県がという形で。
- これが今では日本の制度になっているわけであるし、またさらには私が担当させていただいている広域医療ということで、今では6機、ドクターヘリ、もうまもなく鳥取が入ると7機体制になってくるわけだが、これによって、各都道府県単位でドクターヘリを持ってやっているだけでは、なかなか例えば境界のところでも起こったとか、あるいは一気にたくさんの人間の被災が起こったといった場合に、集中的に投下することが難しい、例えば、その後に空白になったエリアで、何か救急事態が発生した場合にどうするのか、こういう補完機能と。
- こうした点でも非常に効果的なものがあると考えている。
- また、例えば国土基盤整備といった観点で、政令市も入っている。
- そうなると、様々な権限の話であるとか、あるいは今、新しい国土軸ということで、様々な今、基本計画路線になっている新幹線、例えば、山陰新幹線であるとか、四国新幹線、また新たな形としては関空新幹線といったものを、インバウンド6,000万人、2030年時代を迎えるとなった場合に、堺市、あるいは大阪府、和歌山県、徳島県、あるいは山陰だと、鳥取、京都と、こうしたところがやはり1つのテーブルについて、1つの方向性で会えることができる。具体的な提案をすることができる。
- こうした点でも、今までの行政、都道府県単位、市町村単位とは異次元の対応をすることができるかと、このように思っている。

〔大石座長〕

- ありがとう。
- じゃ、一言。

〔平井鳥取県知事〕

- 多分、国、地方の関係のことで言えば、2つあると思う。
- 1つは、先ほどから新川先生や谷先生のお話があるように、国と地方の協議の場の活用という面。これは総論的な、制度論的なものである。
- 正直、安倍政権になって、最近は少しよくなってきたと思っている。
- 聞いてくれることも出てきた。
- ただ、まだやっぱり運用として、招集権が向こうにあるので、議論したいときにできないというような課題があったりする。
- あと、もう1つの地平は、多分、ハローワークを初めとして、そういう働き方改革をやろうとしたときに、国や県が一緒になってやる場面がある。
- 京都でもあるし、その他でも今、県立のハローワークをつくろうという動きが広がっている。
- こういうような場面で、局所的なところで国地方の協議をしたり、すり合わせをしたり、一緒に仕事をするというのは、今の行政組織法の世界、恐らくその淵源は憲法にあるのだと思うが、そこにまだ空白の領域があって、規定されていないところがあるのではないかという問題意識を持っている。
- また、谷委員のほうから、この際、やっぱり力を入れてやるべきではないかと、まさにそのとおりであって、ぜひ地方自治のことを、憲法改正の中でも盛り込むよう運動したいと思う。
- 諏訪委員がおっしゃるようなスローガンで言えば、恐らく政治を身近にする。住民の手に政治を引き寄せる、そういうのが地方自治についての章の改正だと思う。
- それについて、もっと文言を詰めるべきじゃないかという議論は、正直まだあるのではないかと思う。
- また、小西委員や井手委員のほうから、憲法改正をやる意味がどこにあるのか、特に財政の制度的保障ということ。
- 我々、問題意識を常に持っているのは、地方交付税の総額のことでは、本来は交付税率の変更をすべきであるのに、これいつまでたっても、法律の状況を見無視してやっているわけで、今、臨財債が続けて出されるわけで、これは異常事態だが、恐らくここに歯止めをかけるとしたら、憲法の中に価値規範として、国あるいは地方の財政秩序の問題、それから国による地方の財源保障、制度的な保障のこと、これは書いていないからだと思う。
- その辺について、やはり明確な議論が必要なのではないかなというふうに思うところである。
- また、大屋委員のほうからおっしゃられた、地方の府ということ、確かにそのとおりであり、何らかの形で、国と地方の意見の調整ということができていないのではないか。
- 正直に申し上げて、地方自治体のほうのやっている行政領域は、財政支出ベースで言えば、6割に達しているわけであり、これをどういうふうに住民がコントロールできるようにするか、その辺が地方自治の憲法問題の核心であるはずである。
- しかし、ここに明確に何の規定も調整もない。

- そういう意味で、憲法の中で、やはりこうした住民がみんなで決めて、地方自治の観点で決める政策、それと国家として国会で決める全国統一のルール、この調整をどう図るかというところがまだ白地なんだと思う。
- この辺がやはり、残された憲法課題として、私はあるのではと思っている。

〔大石座長〕

- ありがとう。
- 予定の時間を少し過ぎたので、本日はこのあたりで終わりたいと思う。
- 今日、宍戸先生には大変詳しい、刺激的な話をさせていただいた。改めて御礼申し上げます。ありがとう。
- さて、今回は第5回の研究会になるが、地方税財政についてというテーマで、ご議論をいただく予定にしている。
- 本研究会のアドバイザーである、神野直彦東京大学名誉教授にお話をさせていただいて、議論を進めたいと思う。
- それでは、本日の会議はこれで終了するが、進行を事務局にお返ししたいと思う。よろしく願います。

〔事務局〕

- 先ほどあったが、次回、第5回目の日程であるが、5月12日の10時から、今回と同じくこの会議室で予定をしている。
- 詳細な連絡等は、また追って差し上げたいと存する。
- なお、3月末で、事務局に一部交代があるので、4月以降またよろしくお願い申し上げます。
- 本日はどうもありがとう。

(以上)