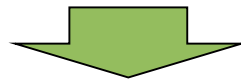


1 前回の意見の集約

(1) 地方自治の基本原則について

[主な御意見]

- 地方自治の本旨は、「住民自治」「団体自治」という2つの要素で説明されるが、その内容は決まったものではなく、あるべき姿を考えていくべきもの。
- 現在では、地方自治の本旨には、もう一つの重要な要素として「国と地方の適切な役割分担」が含まれるとの学説がある。
- 地方は住民の立場で考えるが、中央政府は国民を見て全国一律の制度を作るため十分なことが出来ない。国と地方の役割分担を整理する中で、もう少し自治体の自由度を保障する方向で議論ができればと思う。
- 「補完性の原理」などを憲法に盛り込むのは十分意味があるが、地方自治体の組織など、あまり憲法に書きすぎるのは問題がある。
- 「地方自治の本旨」の概念は曖昧で、国民にとって理解しづらい。憲法が作られた時代と我々が生きている時代との間には変化があり、憲法を改正してもいいのではないかというテーマの一つに地方自治があるのではないか。



憲法と地方自治を取り巻く環境の変化を踏まえ、「地方自治の本旨」の明確化を図る。

(2) 参議院選挙区における「合区」問題について

[主な御意見]

- 合区された県とそうでない県との間に新たな不平等が生じる。
- 合区問題の根本は二院制の意義についてどう考えるかということ。当初から都道府県は参議院の構成原理の一つであり、また、都道府県単位で意思決定を行うという我が国の統治構造を踏まえ、都道府県代表を基本に考えるべき。
- 人口比例原則を無視した選出方法は、参議院の権限の引き下げとセットでなければ考えられない。
- 合区では、選挙区の候補者を比例区に回せば地域代表性が薄れ、与野党が合区のそれぞれ一方に候補者を立てれば県対抗戦になるなどの問題がある。
- 合区問題を現行憲法の枠内で、あるいは最高裁判例及びこの度の公職選挙法の改正による較差是正の延長線上で議論するのでは解決は困難。
- 最高裁の考え方は、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という見解には相応の合理性はあるが、それは憲法上の要請ではなく、投票価値の平等という憲法上の原則を支える人口比例の原則に優越するものではないというものであり、学説もこれを支持している。
- 日本は国会議員の数がヨーロッパの国と比較しても少ない。議員数を増やすという観点も加えて検討すべき。



次の3つの観点から、合区問題への対応について検討する。

- 1 公職選挙法の改正（一票の較差の是正モデルについて）
- 2 憲法解釈（投票価値の平等と地域代表制との関係について）
- 3 憲法改正（憲法における参議院の位置付けの明確化について）

2 各課題についての検討

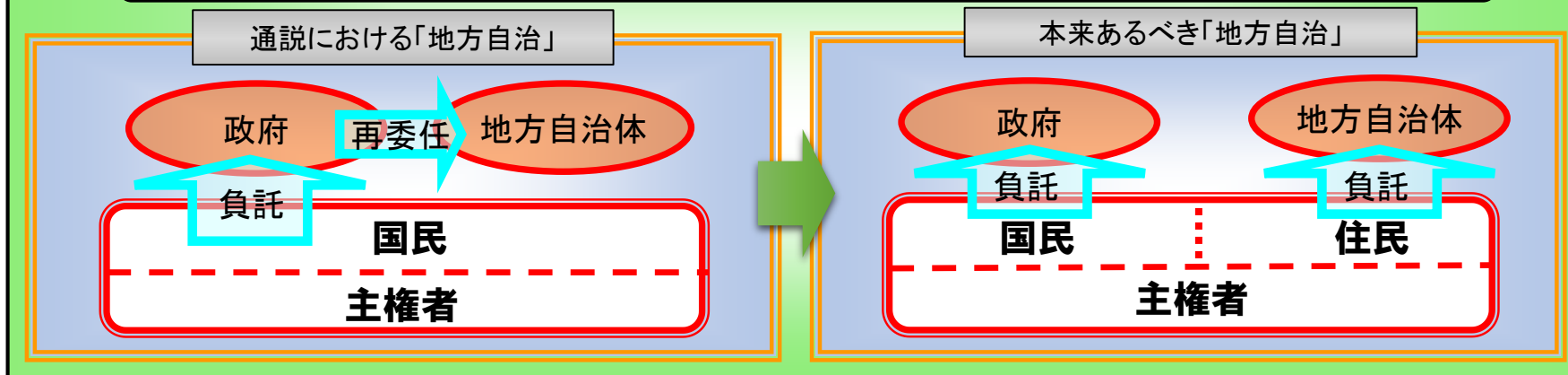
(1) 地方自治の基本原則について

本来あるべき「地方自治の本旨」の姿とは ～地方自治を憲法上保障する理念として～

- 通説の「住民自治」「団体自治」の要素を踏まえつつ、民主主義の成熟した社会構造において、国民(住民)の幸福を追求するために要請される「地方分権」の理念を、しっかり位置づける必要がある。
- こうした視点に立てば、地方の「自治権」は、主権者たる国民(住民)が、国(政府)に負託した主権の一部を、地方へ再委任したのではなく、国民(住民)が、自らの主権を、国レベルのことは「国」に、地方レベルのことは「地方」に、それぞれ分割して負託した結果有する「固有の権能」と捉えるべきではないか。

「地方自治」のイメージ

地方自治体は、国と並列的に、憲法により直接与えられた「固有の権能」を有する



地方自治の本旨とは

固有の権能を有する地方自治体による、地域住民の意思が反映された地方自治の実現

- この考え方に立てば、地方分権とは、従来型の国から権限を移管するものではなく、固有の権能を有する地方自治体が、「国と地方の適切な役割分担」に基づき、本来有すべき権限を保有することとなる。

(2) 参議院選挙区における「合区」問題について

[観点1] 公職選挙法の改正

(第1回研究会での議論から)

- 日本は国会議員の数がヨーロッパの国と比較しても少ない。議員数を増やすという観点も加えて検討すべき。
- 選挙制度の設計に当たっては、国民感情を踏まえる必要がある。

- OECD加盟34か国中、日本は10万人当たりの国会議員定数が3番目に少ない。(参考資料2)

※人口10万人当たりの国会議員定数が最も少ないアメリカ合衆国は、連邦制国家であり、外交、防衛を中心とする連邦議会の役割と、幅広い問題を扱う日本の国会を単純に比較することは困難と考えられる。

- 主要7か国のうち、日本と同様に単一国家であるフランス、イタリアと比較すると、両国とも人口は日本の約半分の規模であるが、議員定数は日本よりも多い。(参考資料3)
- 第1回参議院議員選挙(昭和22年)と第23回参議院議員選挙(平成25年)を比較すると、日本の人口及び有権者数は、それぞれ1.63倍、2.59倍に増加している。

参議院議員定数と人口・有権者数の関係

参議院議員定数	昭和22年(定数250)	平成25年(定数242)	比較
人口	78,101,473人	127,298,000人	1.63倍
有権者数(選挙区選挙)	40,164,180人	104,152,590人	2.59倍

- 衆議院においては、昭和42年に大都市の人口増加に伴う定数増加(+19人)を実施している。(参考資料4)
※衆議院議員定数 昭和21年：468 → 現行：475

- 日本は他国と比較して国会議員の数が少ない。また、参議院では人口増加に伴う定数増加を実施してこなかった。
- 議員定数の増加は、地方の声を切り捨てることなく一票の較差を解消する手段であり、検討の余地があるが、一方では、議員数の増加は世論として受け入れにくいものであることを踏まえる必要がある。 ➡ 5～6ページで定数案を検討

基本的考え方

- 参議院の定数は、平成12年に10人削減され、252人から242人になって現在に至る。
- 定数増加を含む定数案の検討に当たっては、緊急避難的に、この定数10の復元を限度と考え、**総定数252人以内で調整。**

【参議院議員選挙制度における定数の推移】

- | | |
|---|------------------------------|
| ・参議院議員選挙法制定時（昭和22年） | 定数 250人（全国選出 100人、地方選出 150人） |
| ・沖縄県の本土復帰に向けた 定数増（2人） （昭和45年） | 定数 252人（全国選出 100人、地方選出 152人） |
| ・全国区制の廃止・拘束名簿式比例代表制の導入（昭和57年） | 定数 252人（比例代表 100人、選挙区 152人） |
| ・ 定数削減（10人） ・非拘束名簿式比例代表制の導入（平成12年） | 定数 242人（比例代表 96人、選挙区 146人） |

〔案－1〕 選挙区定数の増加 較差 2.98倍

参考資料5 2ページ

- 【調整方法】① 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。
 ② 選挙区定数の増加分は、総定数が252人となるよう比例代表の定数を削減して調整。（比例代表22人削減）

	現行定数	増 減	調整後	較 差	補足説明
選挙区	146人	+32人	178人	2.98倍	・ 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倍以内に調整した
比例代表	96人	-22人	74人		
総定数	242人	+10人	252人		・ 奇数定員の選挙区が発生

【案-2】人口比例方式 較差1.89倍

参考資料5 3ページ

【調整方法】 選挙区定数146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。

※アダムズ方式・・・各都道府県の人口を一定の数で割り、得られた商の小数点以下を切り上げた数をその都道府県の議席数とする方式。

	現行定数	増減	調整後	較差	補足説明
選挙区	146人	±0人	146人	1.89倍	<ul style="list-style-type: none"> 奇数定員の選挙区が発生 「6年1人区」となる県が9県となる（改選が6年に1回）
比例代表	96人	±0人	96人		
総定数	242人	±0人	242人		

【案-3】全て選挙区選挙とする 較差 1.99倍

参考資料5 4ページ

【調整方法】 都道府県を単位とする選挙区選挙に一本化し、人口比例（アダムズ方式を基本に調整）により定数配分を行う。

	現行定数	増減	調整後	較差	補足説明
選挙区	146人	+98人	244人	1.99倍	(注) 総定数242人で人口比例配分すると、鳥取県のみが定数1となる計算結果となるため、総定数を2増加させ、各都道府県が少なくとも2議席を確保できるよう調整した <ul style="list-style-type: none"> 奇数定員の選挙区が発生
比例代表	96人	-96人	0人		
総定数	242人	+2人	244人		

【案-4】島根県試案 較差 4.03倍

参考資料5 5ページ

【調整方法】 ・47都道府県に全て定数2を配分する。

・H27年公職選挙法改正後の定数2の県(30県)の定数はそのまま据え置き、定数4以上の都道府県(13都道府県)の定数は、人口の多寡に応じて加算。

(加算方法) H27年公職選挙法改正後定数2の県の最高人口(新潟237万人)を超える人口に対して、同人口(237万人)ごとに定数2を加算する。

	現行定数	増減	調整後	較差	補足説明
選挙区	146人	+6人	152人	4.03倍	<ul style="list-style-type: none"> 議席2を有する県のうち、人口が最大の県と、議席を4以上有する都道府県との較差は1倍以内 全都道府県間における較差は4.03倍
比例代表	96人	±0人	96人		
総定数	242人	+6人	248人		

[観点2] 憲法解釈

最高裁判例の変遷を確認し、その上で、憲法の解釈により、都道府県代表に合理性があることを改めて導き出す。

① 最高裁判例の変遷

昭和58年判決

- 憲法は、投票価値の平等を唯一、絶対の基準としているものではない。
- 二院制のもと、参議院に都道府県単位の選挙制度を設けたことには合理性がある。
- 事実上都道府県代表的意義を有しても「全国民の代表」であるという性格と矛盾しない。

平成16年判決

「定数配分規定は合憲」とする多数意見9名のうち、4名の裁判官が補足意見で、従来の判断枠組みに異を唱え、その後の判例の流れに影響を与える。

- 立法府の裁量権に、「何もしない」という選択をする道はなく、不作為についても極めて広範な立法裁量の余地を是認してきた昭和58年以降の判例はもはや支持しがたい。
- 司法審査においては、憲法上直接の保障がある「投票価値の平等」を重視する。

平成24年判決

- 参議院は衆議院とともに国権の最高機関として適切に民意を反映する責務を負っており、衆議院と同様に投票価値の平等が要請される。
- 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い。
- むしろ都道府県を選挙区の単位として固定する結果、投票価値の大きな不平等状態が長期にわたって継続しており、この仕組み自体を見直すことが必要。

○竹内裁判官の意見

- 参議院も厳格な人口比例原則により構成されるならば、両院の議員選出基盤の同質化が一層進み、少数者の意見を含めた多角的民意の反映という要請は後退せざるを得ず、二院制の趣旨が生かされないという別の憲法上の問題を生ずる。
- 大都市と地方の間における不均衡の問題は深刻であり、大都市だけではなく、地方の実情と問題意識等に通暁した者が国政に参画することが必要。
- 国政と地域を結ぶ機能と意味を有する選挙区単位として、都道府県以上の選挙区単位を見いだすことは困難。

平成26年判決

- 両議院とも、同質的な選挙制度となっており、急速に変化する社会の情勢の下で、議員の長い任期を背景に参議院の役割がこれまでも増して大きくなってきていることに加えて、衆議院については、較差が2倍未満となることを基本とする旨の区割りの基準が定められていることにも照らすと、参議院についても、二院制に係る憲法の趣旨との調和の下に、投票価値の平等に十分に配慮することが求められる。

② 憲法解釈による合区の解消

「投票価値の平等」についての考え方

憲法の条文には「一票の較差は許されない」という文言はなく、あくまで、憲法14条1項・44条により、「平等選挙」を要請しているものである。この選挙権の平等原則についての最高裁の考え方(要旨)は次のとおり。

- 憲法の各規定は、単に選挙人の資格における差別を禁止するのみならず、投票価値の平等をも保障する。
- しかしながら、投票価値は、具体的な選挙制度の仕組みをどのように定めるかによって、何らかの差異を生ずることを免れない性質のものであり、選挙制度の設計においては、国会の裁量が憲法上認められている。(憲法43条2項・47条)
- したがって、国会が具体的に定めたところがその裁量権の行使として合理性を有するものである限り、それによって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。
- ただし、人口変動の結果、投票価値の著しい不平等状態が生じ、かつ、それが相当期間継続しているにもかかわらずこれを是正する措置を講じないことが、国会の裁量権の限界を超えると判断される場合には、憲法違反に至る。

※過去においては、参議院における一票の較差は参議院独自の選挙制度を踏まえ5.85倍までの較差が合憲とされてきた。(参考資料6)

二院制の意義等について

○ 二院制の意義

参議院も厳格な人口比例原則により構成されるならば、二院制の趣旨が生かされないという別の憲法上の問題を生ずるとの意見がある。(前ページ竹内裁判官の意見)

○ 国民の政治的決定への関与

合区された県の住民は、地域から代表を選出できない可能性があり、新たな不平等が生じているとの指摘がある。

(第1回研究会での議論から)

- 憲法の制定当時から、都道府県は参議院の構成原理の一つであり、また、都道府県単位で意思決定を行うという我が国の統治構造を踏まえ、参議院においては都道府県という地方の代表を基本に考えるべき。
- 地方自治法で国会を拘束することはできず、他方、憲法に多くのことを書き込むのも問題があることから、「両院の賛成多数と国民投票で改正できる憲法附属法」という形で権限配分等を書き込むという方法もあり得るのではないか。
- 憲法附属法について、国民投票は大変であるので、衆議院の優越を外した両院一致とすることも考えられる。

詳細は次のページ

「参議院地域代表法(仮称)」を制定し、公選法改正と併せ、地域代表制の制度化を図る



〔案－1〕「参議院地域代表法(仮称)」の制定

- ・ 法制定により、参議院議員の選挙区選挙については、都道府県（広域自治体）を単位として選出することを規定し、「地域代表」としての位置付けを明確化する。このことにより、一票の較差についての問題の解消を図る。

※最高裁の判断は、投票価値の平等の観点から、より厳格なものとなっているが、これを覆す「法理」として、地域代表を選出することの必要性・必然性を立法の側から提案していくもの。

〔案－1(2)〕上位法としての「参議院地域代表法(仮称)」の制定

- ・ さらに、この「参議院地域代表法(仮称)」の制定を、例えば、各院出席議員の3分の2以上の多数（通常は過半数）で可決したときに成立する「法律より上位の法律」とする考え方もあるが、この場合には、憲法に定めのない上位法を規定するという憲法改正が必要となる。
- ・ その上で、この上位法として「参議院地域代表法(仮称)」を制定し、一票の較差についての問題の解消を図る。

日本国憲法(抜粋)

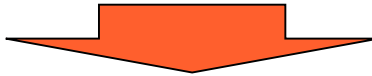
第56条第2項 両議院の議事は、この憲法に特別の定めのある場合を除いては、出席議員の過半数でこれを決し、可否同数のときは、議長が決するところによる。

第59条 法律案は、この憲法に特別の定めのある場合を除いては、両議院で可決したとき法律となる。

2 衆議院で可決し、参議院でこれと異なつた議決をした法律案は、衆議院で出席議員の三分の二以上の多数で再び可決したときは、法律となる。

※わが国では、県庁・県教委・県警といった行政主体をはじめ、商工会、福祉団体、労働組合に至るまで、都道府県単位での組織を形成し、そこでの合意形成を図っていることを踏まえれば、国民(住民)の意思を示すカテゴリとして都道府県単位で国会議員を選出することについては、十分な法理があるのではないか。

憲法第95条の適用を検討



〔案-2〕 憲法第95条に基づく特別法としての「参議院議員選挙における一票の較差是正法(仮称)」の制定

- ・ 合区は、特定の地方公共団体だけを対象としていることから、憲法第95条に抵触するものとして、合区対象県にのみ適用される特別法を設けるべきとの考え方から「参議院議員選挙における一票の較差是正法(仮称)」を制定し、合区の導入に当たって、住民投票に付すべきことを法定化する。

【問題点】

- ・ 特定の地方公共団体のみに適用される法律は、多数あるが、憲法第95条に基づく特別法として扱われていない。
これらの特定の地方公共団体のみに適用される法律は、当該団体にメリットをもたらすものであるが、合区については、デメリットである点が異なっている。
- ・ 人口が増えれば合区を解消することができるので、特別法には当たらないとみなされる可能性がある。

日本国憲法(抜粋)

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。

国会法(抜粋)

第67条 一の地方公共団体のみに適用される特別法については、国会において最後の可決があつた場合は、別に法律で定めるところにより、その地方公共団体の住民の投票に付し、その過半数の同意を得たときに、さきの国会の議決が、確定して法律となる。

地方自治法(抜粋)

第261条 一の普通地方公共団体のみに適用される特別法が国会又は参議院の緊急集会において議決されたときは、最後に議決した議院の議長(衆議院の議決が国会の議決となつた場合には衆議院議長とし、参議院の緊急集会において議決した場合には参議院議長とする。)は、当該法律を添えてその旨を内閣総理大臣に通知しなければならない。(以下略)

憲法改正により、参議院を「地方の府」として位置づける案

平成12年4月26日 参議院の将来像を考える有識者懇談会「参議院の将来像に関する意見書」から

- I 参議院の意義と役割 参議院は(1)多様な民意を反映し、(2)抑制と均衡の機能を果たし、(3)長期的展望に立った議論を行う。

III 改革の基本的方向

- 1 衆参両院の機能分担 地方分権が進んだ段階では、参議院に地方自治及び地方分権等に関する優先的な審議権を与えてよいのではないか。この場合、参議院議員の選挙制度は、それに見合ったものにする。
- 5 選挙制度の改革 今後、地方分権が推進されることを前提とすれば、参議院を「全国民の代表」ではなく、一定の地域と関連し、これを単位とする地域代表的な性格のものにしてはどうか。

平成17年4月 参議院憲法調査会「日本国憲法に関する調査報告書」から（議論の状況抜粋）

- 5 参議院の構成の在り方・選挙制度
- ・参議院は衆議院に比べより多様な民意を幅広く吸収するところに大きな存在意味があり、そのような趣旨に沿った選挙制度を検討していくべき。
 - ・全国区と都道府県単位の地方区というのが最も参議院らしい結果を生んでおり、・・・良識の府と言われる参議院らしい人を選出するにはどうするかという原点に戻る必要がある。

【問題点】 最高裁は、現行憲法では投票価値の平等が地域代表制に優先するとしている。



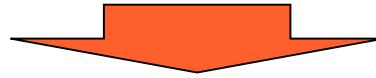
○参議院について、憲法に「地方の府」としての地位・役割を明記

- 参議院については、都道府県(広域自治体)を単位とする選出方法を憲法に記載することで、「地域代表」としての位置付けを明確化。
- それに伴って、参議院の在り方について検討する。

（「憲法改正」の続き）

（第1回研究会での議論から）

○地方自治法で国会を拘束することはできず、他方、憲法に多くのことを書き込むのも問題がある。



〔案－1〕 憲法本則に参議院地域代表制を規定

- 憲法本則に、参議院を「地方の府」と位置付ける。
（例えば、「衆議院は、全国民を代表する選挙された議員でこれを組織し、参議院は、広域自治体の区域ごとに選出された地方公共団体の代表者で組織する。」と規定するなど）

〔案－2〕 憲法附則に参議院地域代表制を規定

- 現行憲法にはない「附則」を設けて、そこに参議院の地域代表制を盛り込む。
- その際、附則の改正要件は、本則の改正要件より緩和したものとし、国民投票を経ることなく改正できるようにすることで、憲法の安定性と可変性のバランスをとることができるのではないか。

（第1回研究会での議論から）〔参議院の独自性に関する意見〕

- ◆ 地方自治に特化、あるいは監査、決算に関して参議院の優越を認めることなどが考えられる。
- ◆ 地方自治の優先事項を加えることに伴い、一部、権限を縮小させる部分もあっていいのではないか。
- ◆ 各都道府県から男女各1名選出するといった要素を加えることも考えられる（フランスの県議会は男女ペア選挙を採用）。

【各案の比較】

1. 公選法改正	長 所	短 所	較差
〔案－1〕 選挙区定数の増加	<ul style="list-style-type: none"> 法律の改正は憲法改正に比べて早期の対応が可能。 	<ul style="list-style-type: none"> 総定数の増加等には国民の理解が必要。 奇数定員の選挙区（改選期ごとに改選数が異なる）が発生。 	2.98倍
〔案－2〕 人口比例方式	<ul style="list-style-type: none"> 法律の改正は憲法改正に比べて早期の対応が可能。 較差2倍以内 	<ul style="list-style-type: none"> 6年1人区が9県発生し、選挙区選挙が行われない改選期が出る。 	1.89倍
〔案－3〕 全て選挙区選挙	<ul style="list-style-type: none"> 法律の改正は憲法改正に比べて早期の対応が可能。 都道府県を選挙区の単位とし、較差を2倍以内に。 	<ul style="list-style-type: none"> 少数意見を反映しやすいという比例代表制の長所が失われる。 	1.99倍
〔案－4〕 島根県試案	<ul style="list-style-type: none"> 法律の改正は憲法改正に比べて早期の対応が可能。（定数2の県と定数を加配された都道府県との較差は1倍以内となる） 全て偶数定員の選挙区とするため、3年ごとの同数改選が可能であり、定数の増加も少ない(+6人) 	<ul style="list-style-type: none"> 定数2の中での人口最高県を基準とする較差の考え方が、適切と認められるかが課題（最大と最小を比較すれば、一票の較差が約4倍に拡大） 	4.03倍

2. 憲法解釈	長 所	短 所
〔案－1〕 参議院地域代表法（仮称）の制定	<ul style="list-style-type: none"> 法律の整備により、地域代表制を早期に実現することができる。 	<ul style="list-style-type: none"> 法改正に基づく選挙結果について、司法判断により違憲と判断される可能性がある。
〔案－1(2)〕 上位法としての参議院地域代表法（仮称）の制定	<ul style="list-style-type: none"> 法律より格上の法律により、参議院の地域代表制を位置づけることができる。 	<ul style="list-style-type: none"> 現行憲法には過半数で法律を制定するとあり、上位法は想定されていない（要憲法改正）
〔案－2〕 憲法95条に基づく特別法の制定	<ul style="list-style-type: none"> 憲法第95条に基づき、住民投票により地方の意思が反映できる。 	<ul style="list-style-type: none"> 憲法第95条の対象となるかどうか不明確。

3. 憲法改正	長 所	短 所
〔案－1〕 憲法本則に参議院地域代表制を規定	<ol style="list-style-type: none"> ① 地方の声を国政に届ける地域代表制が憲法により保障される。 ② 案－2に比べて、よりしっかりと位置付けを与えることができる。 	<ol style="list-style-type: none"> ① 国民的議論を喚起することが必要であり、実現に時間を要する。 ② その後の社会の変化に柔軟に対応することが困難。
〔案－2〕 憲法附則に参議院地域代表制を規定	<p>（上記①について同様）</p> <ul style="list-style-type: none"> 案－1に比べて、その後の社会の変化に柔軟に対応することができる。 	<p>（上記①について同様）</p> <ul style="list-style-type: none"> 案－1に比べて、憲法上の位置付けが一段低くなる。

(3) その他の検討課題について

当研究会においては、地方自治の基本原則及び参議院議員選挙区における合区問題の2つのテーマについて優先的に議論を進めることとしているが、今後、検討すべき課題としてどのようなものがあるか。

① 地方自治体に関係する重要課題

環境権

時代の変化に的確に対応し、国民の権利保障を充実するため、新しい人権として憲法に規定すべきとの意見がある。

大規模災害に伴う 緊急事態条項

南海トラフ巨大地震等の大規模災害発生時に、国会議員の任期延長、政府に対する一定の権限の付与などについて、あらかじめ憲法に規定することが必要との意見がある。

② 地方自治における具体的な課題

自治立法権

地方自治体の条例制定権の拡大(国と地方の役割分担による整理)について

自治財政権

地方の財政運営への国の関与の廃止、縮小や課税自主権等について

司法的救済

憲法による地方自治の保障を実質的に担保する国と地方の紛争処理の在り方について

※平成27年6月に、全国知事会総合戦略・政権評価特別委員会が、各都道府県に対して実施したアンケートの結果より