

## 日本国憲法「地方自治」関係・改正要綱(案)

研究会におけるこれまでの議論を踏まえ、「地方自治の充実」及び「地方の多様な意見を国政に反映させるための合区解消」に必要となる日本国憲法の改正要綱について次のとおり提示する。

## 日本国憲法改正草案要綱 (案)

## 第一 改正の趣旨

1 人口減少が進展する中で、国と地方との適切な役割分担に基づき、日常生活に密接な関連を有する公共的業務に対して、地域の住民が、地方公共団体を通じて、自ら決定し、統治できる領域の拡大を図ることにより、自立的で持続的な発展が可能となるように、日本国憲法 昭和二十一年十一月三日憲法) 第九二条に規定されている「地方自治の本旨」の規定について明確化するとともに、地方自治に関する規定の具体化について改正を講ずる。

2 国政において、それぞれの地域が抱える課題に対して、国として解決に向けた適切な政策の立案、決定が効率的に出来るように、国会を構成する第二院である「参議院」を、地方代表によって構成される院と位置づけるように改正を講ずる。

第二 憲法 前文」の中に、「地方自治」の充実と発展を宣言する。

1 国民自らが、地域の住民として、地方公共団体を通じて、自ら決定し、自立的な発展を遂げられるよう、「国民主権」「基本的人権の尊重」「平和主義・国際協調主義」の基本原則に加えて、「地方自治」の充実と発展を、国民共通の理念として位置づけるため、日本国憲法 前文」の中に宣言するかたちでの改正を講ずる。

日本国憲法 前文」関係)

### 第三 地方自治の本旨の明確化

1 国と地方との適切な役割分担を踏まえ、住民の日常生活に密接な関連を持つ公共的事務は、その地域における住民の手で、その住民の団体が主体となって処理する統治権を有することを、日本国憲法が保障しているものであることを規定する。

（日本国憲法第九二条関係）

### 第四 地方公共団体の権限の具体化

1 「地方自治の本旨」を、具体的に規定することにより、日本国憲法による保障について明確化された地方公共団体の統治権に基づき、地方公共団体が有する「立法権」及び「財政権」を、それぞれ日本国憲法へ規定する。

2 国の立法権は、地方公共団体の「立法権」を尊重し、地方公共団体の統治権および国と地方との適切な役割分担を踏まえて執行されなければならない点について規定する。

3 地方公共団体の「財政権」が保障されることを規定するとともに、その具体的な内容として、地方公共団体における「固有財源の充実」「課税自主権の確立」について規定する。また、併せて、国においては、地方公共団体における「権限と財源の一致」「税財源の偏在性の是正」について、配慮しなければならない点を規定する。

（日本国憲法九四条）

## 第五 国と地方公共団体との関係

1 国は、地方自治に関する政策決定のために、地方公共団体の代表機関との協議の場を設置することを規定するとともに、地方公共団体は、事後における司法的救済を訴える権利を有することを規定する。

（日本国憲法九五条関係）

## 第六 参議院の地方代表としての位置づけ

1 両議院は、全国民を代表する選挙された議員で組織する」との規定を改め、衆議院は、全国民を代表する選挙された議員で組織する」ものとして位置づけるとともに、参議院は、広域自治体の区域ごとに必ず議員が選挙される」ことを位置づける。

（日本国憲法第四三条関係）

## 第七 その他

1 本改正に基づき、地方自治法をはじめとした関係法律については、所要の改正を行うものとする。

## 日本国憲法「地方自治」関係・改正草案(案) (逐条解説)

改正要綱の内容に基づく、個別の条文の規定と、それぞれの条文の考え方、論点について次のとおり提示する。

### 日本国憲法 前文

「地方自治」に関する規定なし。

### 改正草案 前文

この憲法は、主権者である国民が、全国的及び地域的な公共の福祉の実現のために、自らの政治的権能を、国及び地方公共団体に対して直接負託しており、国及び地方公共団体は、それぞれの責務を担いつつ、互いに協力し、住民の日常生活に密接な関連を持つ公共的事務については、地方公共団体の自主性及び自立性が十分に発揮されるよう、解釈されなければならないことを規定するものである。

### 解説

我が国の憲法前文は、憲法の基本原理や理想の宣言を行うとともに、憲法典の一部として、法規範性を持つという特色がある。

この前文の中に、現在は言及されていない「地方自治」「地方分権」を位置づけることにより、我が国の国家像、その目指すべき姿として発信する。

改正内容については、憲法前文の全体像としての見直しのイメージとも関係するため、具体的な書きぶりの検討は行わず、改正の趣旨についてのみ、提案するものである。

具体的な趣旨としては、現行憲法には、「地方自治」の解釈規定がないため、地方自治とは何か、という点を説いたものとなっている。

### 論点

憲法前文を改正すべきかどうか、本規定の趣旨を加えるかどうかは、憲法前文がどうあるべきか、という点を検討する必要がある。

ただし、憲法における「地方自治」の解釈規定を置くべきという考え方は、地方自治の発展に向けて、重要なポイントであるとも考えられ、憲法前文に、地方自治に関する規定を追加しない場合にも、「第8章 地方自治」の冒頭に本規定を条文の形で置く必要があるのではないかと考えられる。

## 日本国憲法 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づいて、法律でこれを定める。

## 改正草案 92 条

- 1 地方公共団体は、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、及びその他法律で定める特別の地方公共団体とする。
- 2 地方公共団体は、その地域の住民の発意に基づき、住民の日常生活に密接な関連を有する公共的事務について処理する固有の統治権を有する。
- 3 国は、原則として、国家の存立に関する役割、及び全国的な視点を必要とする政策、その他国が果たすべき役割のみを担うものとし、国と地方公共団体との間で、適切な役割分担を図るものとする。

## 解説

現行憲法において、抽象的な表現と指摘される「地方自治の本旨」について、「住民発意による地方自治」（住民自治）と、「団体自らの意思と責任に基づく地方自治」（団体自治）との理念を、条文の形で表すとともに、憲法上に規定されていない地方公共団体の定義及び、国と地方の役割分担について、地方自治の基本理念として、それぞれ規定する。

## 日本国憲法 93 条

- 1 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に定めるその他の公務員は、当該地方公共団体の住民が、直接これを選挙する。

## 改正草案 93 条

改正せず。

## 解説

地方公共団体の組織に関する規定について、現行の首長公選制、二元代表制の大枠は、今後益々多様化、複雑化も予想される地方自治の迅速な課題解決を図る制度として有効であるとして、改正しないこととする。

## 論点

例えば、小規模地方公共団体での導入などがイメージされる直接民主制や、シティマネージャー制などの導入など、地方公共団体における組織の自由化をどう考えるか検討すべきポイントとなる。

その場合、憲法に、「3 法で規定する小規模な地方公共団体では、第92条の趣旨に基づき、前2項の規定以外の組織によることができる」との規定を設けるといった改正案などが想定される。

## 日本国憲法 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利を有し、法律の範囲内で条例を制定することができる。

### 改正草案 94条の1

- 1 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利を有し、法律の範囲内で条例を制定することができる。
- 2 国会が前項の法律を定めるにあたっては、第92条の趣旨を踏まえなければならない。

### 改正草案 94条の2

- 1 地方公共団体は、その運営に必要な財政を処理する権限を有し、固有の財源として、その地域において、条例に基づき、税を課し、徴収することができる。
- 2 国は、地方公共団体が、その果たすべき役割を遂行するために、適切な財源を配分しなければならない。
- 3 国は、地方公共団体に財政上の支出をするにあたっては、その支出の基準を法律によって定め、第92条の趣旨に反する条件を付してはならない。
- 4 地方公共団体は、自らの財政権に基づく歳入・歳出の決算について、地方公共団体が設置する独立の検査機関による検査を受けなければならない。

## 解説

現行の94条を2条6項に拡充し、94条の1では地方公共団体の立法権を、94条の2では、財政権について述べている。

94条の1では、地方の立法権は、現行憲法同様、法律の範囲内としながらも、地方の立法権の範囲を広げ、より地方分権型の統治が進むよう、国は、地方の立法権を尊重するよう行使しなければならない点について、新たに2項に設けた。

また、94条の2においては、地方公共団体の「条例」に基づく課税自主権について規定。これは、神奈川県臨時特例企業税条例の事案も踏まえ、地方側として、94条の1に新たに設ける2項の規定と合わせて、国が、地方の課税自主権に配慮しなければならない点を主張するものとなっている。

## 論点

条例による上書き権については、その対象をどうするかなど、憲法に規定するためには、詳細な議論の積み上げと、その内容を、細かく規定する必要がある。よって、ここでは、憲法における立法権の書きぶりを、国の法律の規定内容を縛った上で、地方主導による条例での個別の規定を促すことができるような構造としている。

また、財政権については、本質的には、地方公共団体の条例に基づく課税自主権は当然のことであるとの意見もあると考えられるが、ここでは、神奈川県の特例企業税についての事案も踏まえて、あえて憲法に規定することで、地方の財政権、課税自主権を主張するものとしている。



## 日本国憲法 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。

## 改正草案 95 条

- 1 国は、法律に定めるところにより、地方自治に影響を及ぼす国の政策の企画及び立案にあたって、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ならない。
- 2 地方公共団体は、国及びその他の地方公共団体からの、法律、命令、規則、条例、その他の関与について、裁判所による裁判を受ける権利を有する。
- 3 特定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。

## 解説

第1項は、現行の国と地方の協議の場に、憲法の保障を与えるものであり、このことで、協議の場自体の位置づけを強化し、より実効性のあるものへと発展させることを主張している。

第2項は、現在、地方公共団体は、具体的な不利益が生じない限り訴訟提起ができなくなっているものを、法律の制定や命令の発出がなされた時点で、司法的救済が受けられるように規定するものである。

第3項については、現行憲法の条文の規定（第1項）と、実際の運用の齟齬を埋めるための改正である（現実的には、過去、「一の」は、「特定の」で運用されている。）。

## 日本国憲法 43 条

- 1 両議院は、全国民を代表する選挙された議員でこれを組織する。
- 2 両議院の議員の定数は、法律でこれを定める。

## 改正草案 43 条

- 1 衆議院は、全国民を代表する選挙された議員で組織する。

### 【案 1】

- 2 参議院は、広域的な地方公共団体の区域ごとに、住民を代表する選挙された議員及び全国民を代表する選挙された議員で組織する。

### 【案 2】

- 2 参議院は、広域的な地方公共団体の区域ごとに、住民を代表する選挙された議員で組織する。

- 3 両議院の議員の定数は、法律でこれを定める。

## 解説

合区問題の解決を念頭に、参議院が「地方の府」との性格を有することを意識して、広域的な地方公共団体である都道府県単位での議員の選出が必ずされることとして、改正草案を提起している。

案 1 は現行の比例選挙のような全国区選挙との組み合わせを継続することを想定したものであり、案 2 は、全てを都道府県から選挙された議員のみで構成する院とすることを意識したものである。

憲法上の参議院の位置づけを考えるにあたっては、具体的に今後の参議院がどうあるべきか、の検討をしっかりと行う必要がある。

(以下、そのバリエーションを示す)

## 論点「参議院バリエーション」

改正草案	選挙方法	人口比例あり	人口比例なし（小）
案 1	「都道府県ごとに選挙」 + 「全国から選挙（c. f. 比例代表）」	【パターン①】 都道府県ごとの選挙は、「一票の格差」にある程度配慮し、都道府県の人口規模ごとに定数を傾斜配分する。 併せて全国区の選挙（比例代表）を実施。 [現行制度に最も近い]	【パターン②】 人口規模を無視し、都道府県ごとに、同数の定数（c. f. 東京都も徳島県も「2」）、あるいは一定の傾斜配分とするもの（c. f. 東京都「6」で、徳島県「2」）。 併せて全国区の選挙（比例代表）を実施。
案 2	「都道府県ごとに選挙」のみ	【パターン③】 都道府県ごとの選挙は、「一票の格差」にある程度配慮し、都道府県の人口規模ごとに定数を傾斜配分する。 全国区の選挙（比例代表）は実施しない。	【パターン④】 人口規模を無視し、都道府県ごとに、同数の定数（c. f. 東京都も徳島県も「2」）、あるいは一定の傾斜配分とするもの（c. f. 東京都「5」で、徳島県「2」）。 全国区の選挙（比例代表）は実施しない。

改正草案「案 1」「案 2」に基づき、広域地方公共団体（都道府県）単位で選挙される議員の数を、一票の格差にある程度配慮して、人口比例させるかどうかで、パターン①～④までのバリエーションとなる。

「パターン①」は、都道府県単位での選出を義務づけるため、合区は発生しないが、人口の大小で、選ばれる議員数を変動させるもので、選挙結果のイメージは現行制度に近い（あるいは、「一票の格差」について最高裁の判断が出る前の選挙制度にほぼ等しいものと考えられる）。

「パターン③」は、「パターン①」から現行の比例代表選挙をなくしたもの。

都道府県ごとの選出議員数を同数（アメリカの上院方式）や、一定の傾斜配分（ドイツの連邦参議院方式、c. f. ニーダーザクセン州 6、ザールランド州 3）にすることで、参議院の「地方の府」とすることが、より顕著となる（「パターン②」や「パターン④」）場合は、参議院の権限を衆議院と同格の扱いとすると、地方の意見が強くなりすぎる、との考え方がある。

この場合、例えば、参議院は地方自治に関する案件以外については、衆議院の決定に対して「同意権」を有する、といった制度改革を合わせて行う必要があると考えられる（「参議院の制度改革イメージ（案）」参照）。

## 参議院の制度改革イメージ（案）

### 憲法第 59 条改正案

- 1 法律案は、地方自治に関する場合及びこの憲法に特別の定のある場合を除いては、衆議院で可決し、参議院が同意したときに法律となる。  
参議院が同意しなかった場合は、衆議院が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。  
参議院が、衆議院の可決した法律案を受け取った後、国会休会中の期間を除いて六十日以内に、同意しないときは、衆議院は、参議院がその法律案を同意しなかったものとみなすことができる。
- 2 地方自治に関する法律案は、両議院で可決したときに法律となる。  
両議院で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。  
参議院が、衆議院の可決した法律案を受け取った後、国会休会中の期間を除いて六十日以内に、可決しないときは、衆議院は、参議院がその法律案を否決したものとみなすことができる。
- 3 前2項の規定について、両議員の判断が異なる場合は、法律の定めるところにより、衆議院が、両議院の協議会を開くことを求めることを妨げない。

### 両院の役割分担（主な意見）

- ・ 参議院を「地方の府」として「地方自治に関する法律」についての優先権を参議院に与える場合は、その法律の範囲の定義が必要。
- ・ 決算に関する権能（優先権等）を与えることも検討。
- ・ 参議院を「地域代表」とするならば、「全国民の代表」である衆議院よりも権能を弱めるべき。  
（例）現行59条2項の「2／3」を「1／2」  
（例）現行59条4項の「60日」を「30日」
- ・ 制限と同時に、（委員会での再度の審議など）参議院の審議権を確保することも明記すべき。
- ・ 法律の決定過程において、両院で意見が異なる場合の両院協議会での議論の尊重の検討

## 「合区解消」を図る「憲法改正」以外のバリエーション

ここで、参考として、憲法改正を経ずに合区解消を図るために2つのバリエーションを示す。

### ①公職選挙法改正による対応

#### 公職選挙法第14条

参議院（選挙区選出）議員の選挙区及び各選挙区において選挙すべき議員の数は、別表第三で定める。

#### 〔案の1〕 選挙区定数の増加

○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。

#### 〔案の2〕 人口比例方式

○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。

#### 〔案の3〕 全て選挙区選挙とする

○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。

#### 〔案の4〕 基数配分方式（島根県試案）

○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）

#### 〔案の5〕 拘束名簿式比例代表＋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。

#### 〔案の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。

## ※公職選挙法改正による連記制の導入

○人口の多い選挙区には、選挙人が選挙区の定数より少ない複数の票を投じることができる制限連記制を導入する。

(例) その選挙区の当選者数3のとき、選挙人一人につき2票を持つ。

第22回 衆議院議員総選挙（昭和21年実施）

・都道府県単位の大選挙区制（1選挙区：2～14名）

※北海道・東京・大阪・兵庫・新潟・愛知・福岡は2つの選挙区に分割

・定数10以下の選挙区では2名連記。定数11以上の選挙区では3名連記

## ②国会法改正による対応

国会法は、憲法附属法として、憲法の規定の詳細について定めたものであるが、現行の国会法については、会期や組織等が規定されているだけであり、衆参両院を設置する我が国の「二院制」の位置づけについて明確化されていない。

この点について、「都道府県」が、歴史的・社会的・経済的な単位として活用され、国民全般の帰属意識が醸成されている現状において、民意を集約する区域として最も適切であるとの視点に立って、人口比に関わらず地方の多様な意見を反映出来る立法府の構成とするために、国民全体の代表である衆議院と、地方代表で構成される参議院という「二院制」という位置づけを、国会のあり方として示すことが求められているとして、国会法の冒頭に、参議院が地方代表としての位置づけを有することについて、次のとおり規定する。

## 国会法改正案

### 第一章 国会の位置づけ（新規に規定）

第一条 衆議院は、全国民の代表として、選挙された議員で組織する。

2 参議院については、全国民の代表であるとともに、地方の代表として、広域的な地方公共団体の区域から選挙された議員を、必ず含まなければならない。

## 論点

立法府の裁量として、参議院を「地方の府」に位置づけることを、国会法に定め、司法に対して打ち出すことにより、現在の「投票価値の平等」の考え方に変わる法理として、都道府県代表を必ず選出する選挙制度を制定・運用することの根拠となるものである。

但し、憲法の「全国民の代表」であるとの規定はそのままであるため、国会法の改正で、都道府県ごとの代表を選出することは、「地方の多様な意見の反映」と「一票の格差」の関係について、憲法に抵触すると判断される可能性がある。

## 地方自治に関する規定以外の憲法改正について

全国知事会において、憲法改正について、「地方自治」以外に検討を求める意見が提案された項目として、「環境権」についての検討内容を、次のとおり示す。

### 憲法への「環境権」の新設について

経済発展の負の側面として深刻な環境汚染が引き起こされたことを背景として、健康で快適な生活を維持するための「環境」を享受する国民の権利として、「環境権」という概念が提唱されているところであるが、憲法にはその規定はされておらず、また、環境権そのものが存在することを正面から認めた裁判例も現在のところないため、これを憲法に規定してはどうかとの主張がある。

### 論点

憲法 13 条「幸福追求権」25 条「生存権」により、環境権の内容を保護・救済できるものと考えられ、憲法に新たに規定する必要はないのではないかとの考え方がある。現実的に、環境権が憲法に規定されていない現状においても、各種環境法令が整備され、大気・水質・騒音・悪臭等について、国民生活を健康で快適に維持するための規制がされているところである。

つまり、「環境権」を憲法に規定することについて、

- 立法や行政への環境保護への責務と、環境に対する国民意識を、より高い次元へと発展させることが出来る。
- 既に権利として保護されており、憲法へ明文化することにより、特に法的効果が高められることは、ほとんどない。

との、両方の考え方があり、憲法改正の必要性については、議論の分かれるところである。

#### 【諸外国の例】

G 8（主要国首脳会議）参加国のうち、憲法に「環境権」の規定があるのは、フランス、ロシアの 2 カ国。それ以外は設けられていない。



## 憲法への「環境権」の位置づけ

環境権を憲法に位置づけたとした場合、

- 国民の「良好な環境を享受する権利を有し、保全する義務を負う」、
  - 国の「良好な環境の保全に努めなければならない」
- などを規定することが考えられる。

この場合、具体的な規定とせず、大きな理念として「前文」に盛り込む手法もある（フランス憲法は前文に規定）。

なお、具体的な規定内容については、国民的議論の展開がなされるとともに、更に詳細な検討を行う必要がある。

## 諸外国の具体的規定

### ○フランス憲法前文

「フランス国民は 1789 年の人権宣言に定められ、また 1946 年憲法の前文により確認され、補完された人間の諸権利と国民主権の原則、並びに 2004 年の環境憲章に定められた権利と義務を厳粛に尊重することを宣言する。」

#### フランス「環境憲章」

第 1 条 各人は、均衡がとれ、かつ健康が大切にされる環境の中で生きる権利を有する

第 7 条 何人も、法律の定める要件および限度内において、公の機関の保有する環境に関する情報を入手する権利、ならびに環境に影響を与える公的決定の策定に参加する権利を有する

### ○ ロシア連邦憲法

第 42 条 各人は、良好な環境およびその状況に関する信頼に足る情報に対する権利、ならびに生態学的な権利侵害による健康または財産に生じた損害の補償に対する権利を有する