

憲法と地方自治研究会報告書

【抜粋版】

平成 28 年 11 月
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

目 次

| | | |
|-------|------------------------------|----|
| I | はじめに | 1 |
| II | 中間報告 | 3 |
| 1 | 地方自治の基本原則 | 5 |
| 2 | 参議院における地域代表制（合区問題を踏まえて） | 6 |
| 3 | まとめ | 15 |
| III | 要綱(案)及び条文(案) | 23 |
| 1 | 日本国憲法「地方自治」関係・改正要綱(案) | 25 |
| 2 | 日本国憲法「地方自治」関係・改正草案(案)（逐条解説） | 29 |
| 参考 I | 「合区解消」を図る「憲法改正」以外のバリエーション | 40 |
| ① | 公職選挙法改正による対応 | 40 |
| ② | 国会法改正による対応 | 42 |
| 参考 II | 地方自治に関する規定以外の憲法改正について | 43 |
| 3 | 日本国憲法「地方自治」関係・改正草案(案)（新旧対照表） | 45 |
| IV | 参考資料 | 51 |
| 1 | 都道府県別投票率(選挙区) | 53 |
| 2 | 参議院選挙における合区の解消に関する決議【全国知事会】 | 54 |
| 3 | 連記制について | 55 |

(以下略)

I はじめに

我が国は、急激な人口減少問題に直面しており、いま国・地方は、「少子高齢化社会への対応」と「東京一極集中の是正による地方回帰」を進める「地方創生」の実現に向け、一致協力した取組みを展開しているところである。

この「地方創生」の実現には、それぞれの地域が、個性豊かな活力ある社会を形成することが必要であり、そのためには、地域が自らの判断で独自の施策を展開する「真の地方分権型社会」の構築が求められると考える。

地方分権の更なる推進、地方自治の一層の充実を図るためには、その「理念」をしっかりと位置付けることが重要であるが、現行憲法における地方自治規定は、「わずか4条」のみであり、また、地方自治の基本原則とされる「地方自治の本旨」の表現自体が抽象的で、地方自治の侵害を防ぐための基準として、不十分と指摘されている。

「憲法と地方自治研究会」は、このような経緯から、地方自治の本旨の明確化や地方自治に関する憲法規定の充実のほか、国政へ地方の意見を反映する仕組みなど、地方に関係する憲法上の諸課題について幅広く検討するため、平成27年10月27日に、全国知事会総合戦略・政権評価特別委員会のアドバイザー組織として設置され、平成28年3月には、中間報告を取りまとめたところである。

一方、こうした状況下において、本年7月10日の第24回参議院議員通常選挙で、憲政史上初となる、合区での選挙が4県を対象に実施され、合区された県では、選挙への関心が希薄となり、投票率の低下を招くとともに、自らの県を代表する議員が選出されなくなるという「新たな不平等」が明らかとなったところである。

また、7月開催の全国知事会議においては、「参議院選挙における合区の解消に関する決議」が採択された。

本最終報告においては、中間報告の内容を踏まえ、憲法の地方自治に関する規定の明確化及び合区解消に向けた参議院の在り方についても、今後の憲法改正論議において、国民的議論が深まることを期待し、地方自治に関する憲法の「改正草案」として提示するものである。

Ⅱ 中間報告

1 地方自治の基本原則

地方自治の基本原則については、今後、地方自治に関する個別の憲法課題について議論したことをフィードバックさせながら、最終的な意見を取りまとめることとなる。そこで、本報告においては、地方自治の基本原則に係る議論のうち、参議院における地域代表制を考える上で参考となる部分について記載することとする。

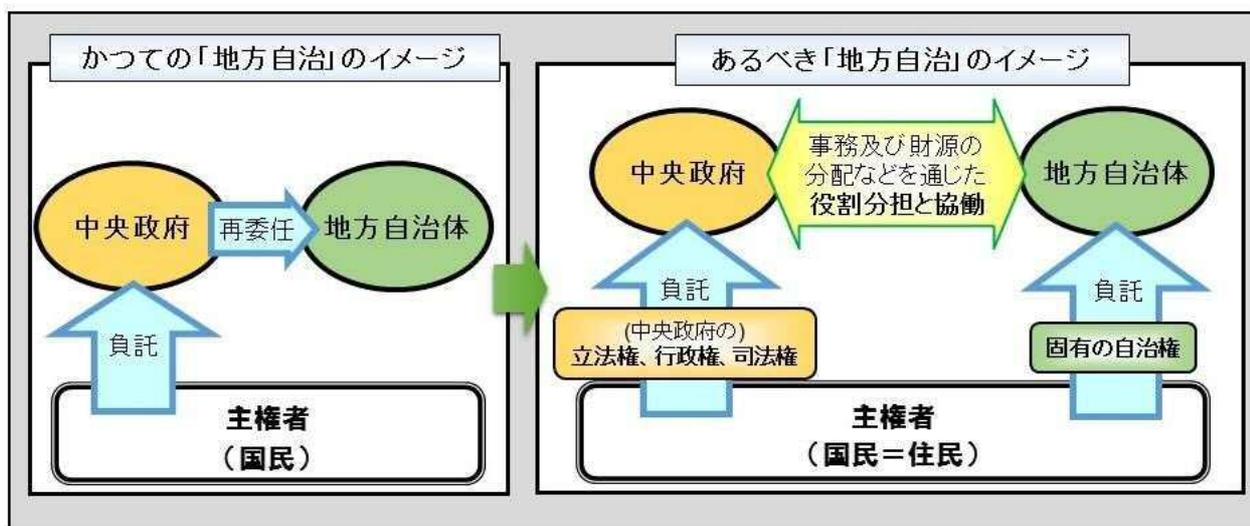
地方自治の基本原則を表す「地方自治の本旨」については、その表現が抽象的で分かりにくいことから、これを明確化すべきであるという議論がある。

一般に、地方自治の本旨は、「住民自治」と「団体自治」という二つの要素で説明されているが、その内容は固定されたものではなく、国民的議論の中で築いていくものである。近年では、「国と地方の適切な役割分担」が含まれるとする考え方も有力である。

これまでは、国と地方の関係については、地方の自治権は国から与えられたものであるという理解の下で説明されることもあったが、現在では、主権者である国民（住民という概念を含む。）が、憲法を通じて、中央政府及び地方自治体にそれぞれ直接統治権を授けているという考え方が有力となってきている。地方分権を進め、地方自治の一層の充実を図ろうとしている我が国の現状を踏まえると、あるべき地方自治のイメージは（図1）の右側のように図示することができる。憲法における地方自治の位置付けを見直す際にも、そのようなイメージの下で議論を進める必要がある。

中央政府と地方自治体が、等しく憲法あるいは国民の下で作られた対等な存在であるならば、本来、両者の関係は、国民が憲法で定めることが適当であるとも考えられる（注1）。現行憲法は、そのような形式を採らず、国と地方自治体の調整を法律で行うとしていることを踏まえると、地方自治の基本原則を明確にした上で、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が理解される。

（図1）あるべき地方自治のイメージ



（注1） 硬性憲法である我が国の憲法に、詳細な規定を書き込むことも問題があるとの指摘もあった。

2 参議院における地域代表制（合区問題を踏まえて）

（1） 経 緯

参議院は、創設時から「地域代表的性格」を有するとされ、これまで一貫して都道府県単位の代表が参加し、地方の意見を国政に反映する役割を果たしてきた。

参議院議員の選挙においては、選挙区間における議員1人当たりの人口の較差は5倍前後を推移しており、憲法が要請する投票価値の平等に反するとして、定数訴訟が繰り返し提起される状況にあった。

かつての最高裁判決においては、衆議院議員の選挙において投票価値の較差が3倍を超えるような選挙について違憲状態との判決がなされていたのに対し、参議院議員の選挙については5倍前後の較差を合憲とする判断が示されていた。

投票価値の不平等状態の違憲性の判断基準については、昭和58年の最高裁大法廷判決の基準が長らく踏襲されてきた。同判決では、憲法が二院制を採用していることを踏まえ、政治的まとまりを有する都道府県を単位とする参議院独自の選挙制度には合理性があり、事実上都道府県代表的意義を有しても、議員の国民代表的性格とは矛盾しないとし、そのような選挙制度の仕組みの下では、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という整理がなされていた。

しかし、長年にわたる制度及び社会状況の変化を踏まえて最高裁の姿勢は次第に厳格化し、平成22年の通常選挙に係る定数訴訟に対する平成24年10月17日の最高裁判決においては、参議院が衆議院とほぼ同等の権限を持つことを指摘した上で、同選挙における投票価値の較差（5.00倍）は違憲状態であるとされ、都道府県単位の選挙制度を改めるなど、現行の選挙制度の仕組み自体を見直すことによって、違憲状態を速やかに解消することが強く求められることとなった。

そこで、参議院議員の選挙における一票の較差を是正するため、「4県2合区を含む10増10減」を行う公職選挙法改正案が提出された。同法案は、平成27年7月28日に成立し、合区の導入に対しては、参議院の地域代表的性格などから、全国知事会、全国町村会等より強い懸念が表明されていたが、平成28年の通常選挙において、憲政史上初の合区選挙が実施された。

この結果、投票率の低下や選挙区において自県を代表する議員が出せないことなど、合区を起因とした弊害が顕在化したところである。

本研究会では、こうした合区の問題点と、これを解消するに当たっての方策について、以下のとおり検討を行った。

(2) 合区の問題点

合区に関しては、研究会委員や合区の対象となる知事から、次のような問題点があるとの指摘があった。

ア 都道府県ごとに集約される民意を生かす機能の後退

都道府県は、歴史的、政治的、社会的な意義と実態を有する行政単位であり、その区域ごとに行政府・警察・教育委員会が設置され、農林水産・医療・保健・商工業といったあらゆる組織・団体が、都道府県単位での政治的な合意形成を図っている。

また、国との関係において、国が企画した施策を地域において実施するに当たって、国と市町村との間にある中間団体として媒介・調整機能を果たし、更には、現行制度上十分対応できない部分については、国に対して制度改正等の必要な措置を求めるなど、重要な役割を果たしている。

これまで参議院は、都道府県ごとに集約された意見を国政に反映させる場となってきたが、合区の導入によって、参議院のそのような機能は後退することとなった。

イ 地方の声が届きにくくなる

人口は一部を除いて減少傾向にあり、今後も人口の少ない選挙区の合区が進めば、ますます地方の声が届きにくくなる。

さらに、合区の選挙区においては、国政レベルの事案について両県の意見が異なる場合に意見の集約が困難になるという課題もある。

合区問題に対して、「都市とそれ以外の地域」の対立という視点から合区対象地域だけの問題として矮小化する見方もあるが、過疎化がさらに進み、地方が疲弊することは、地方創生や国土の均衡ある発展に弊害をもたらすばかりか、都市部で住民に過度の負担を与えている人口過密の問題が更に深刻さを増すことにもつながり、日本全体の将来像にも関わる喫緊の課題と捉えるべきである。地域がそれぞれの特徴を生かし、固有の課題を解決して発展していくには、国政においても、過疎、過密両方の地域の声に配慮した施策や法制度が不可欠であり、合区によって、地方の声が国政に届きにくくなることは、都市部を含め日本全体に不利益をもたらすおそれがあるという視点が重要である。

地方の声を国政に届ける仕組みとして、平成23年に「国と地方の協議の場」が法定化されたが、幅広い政策協議を行うには協議時間が少ないという指摘があり、参議院において地方の声を国政に反映させる機能が後退する部分を補うものとしては不十分である。

ウ 自治体間における不平等性

合区は、対象となった4県のみが、県単位の民意を国政に届けることができなくなるという点において、一票の価値とは異なる不平等性を有する。

また、このたびの合区は、隣接する人口規模が近い自治体間において行われたものであったが、今後は、人口規模が大きく異なる自治体間で合区が行われる可能性がある。その場合、人口規模の小さい県は代表を出すことが困難となることが予想され、自治体間の不平等性が、より明確な形で表れることとなる。

エ 世論の不支持

世論調査の結果によると、合区対象となった4県の住民のみならず、全国においても合区を支持する意見は少ない。

〈合区された4県を対象に実施した調査〉（平成27年12月19日共同通信記事より）

- ・合区に賛成 18.3%
- ・合区に反対 65.8%

（選挙区の在り方については、県単位の復活を求める回答が49.5%で最多）

〈全国調査〉（平成27年12月 日本世論調査会実施）

質問： 将来的に参議院の選挙制度をどうするべきか

- 回答：
- ・合区での格差是正を進める 19.8%
 - ・全国単位の比例代表と選挙区を組み合わせた
現行制度を抜本的に見直す 33.7%
 - ・都道府県単位で代表を選ぶことを優先 36.5%（最多回答）

(3) 合区問題の解消に向けての方策

(1) 検討に当たっての視点

ア 最高裁判例の評価

最高裁判例の趣旨は、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であるという見解については政策的観点から相応の合理性は認められるが、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く、衆議院と同等の権限を持つ参議院の選挙制度の設計においては投票価値の平等という憲法上の原則を支える人口比例原則を優先しなければならないというものであり、基本的に学説上も支持されている。

イ 二院制と参議院の在り方について

二院制における参議院の意義・役割をどう考えるかについては、これまで、様々な議論がなされてきたところであり、参議院議員の選挙区の合区問題を考える際にも、参議院の在り方という全体的な議論を行い、参議院の役割をしっかりと固めた上で、一定の理念に基づいた制度を示すべきである。

なお、参議院における地域代表制を憲法に明記し、参議院を「地方の府」として位置付ける場合においては、人口比例原則に基づかない地方代表機関としての参議院に、国民代表機関である衆議院の意思の実現を阻む権限を与えてよいのかという課題もあり、参議院の権限の見直しと一体的に考える必要がある。

また、参議院の権限を見直す際には、単に衆議院の優越を明確にするだけでなく、参議院は監査、決算、地方に関する事項等についての審議に特化するなど、参議院の独自性を高める方向で議論することが考えられる。

ウ 都道府県単位の選挙区の意義

都道府県は、その区域における民意を集約し、国と地方をつなぐパイプ役を果たしてきた。しかしながら、憲法には都道府県や市町村の位置付けはなく、国と地方の関係において、都道府県が果たす役割も明文で定められていない。そのため、都道府県を参議院議員の選出単位として維持する必要性を訴えるのであれば、地方自治において都道府県が担う役割とその重要性について明確化する必要がある。

エ 現行選挙制度の問題

現行の参議院における選挙区選挙は、小選挙区と中選挙区が混在し、選挙制度の趣旨について混乱が生じており、1人の議員が選出される県に比べ、複数の議員が選出される人口の多い都道府県では、都道府県代表としての性格が薄く、民意の反映方法が選挙区によって異なるという大きな問題を抱えている。合区問題を選挙制度から考える際には、この点についても議論が必要である。

オ 諸外国との比較

二院制を採用する国においては、上院と下院で異なる代表原理を採用している例が多く見られ、上院では人口比例原則を第一の原理にしていなかった場合も多い。

アメリカ、ドイツ、フランス等は、上院における地域代表制を憲法に規定しており、日本における二院制の在り方を議論する上でも参考にすべきである。

また、我が国の国会議員の数は、諸外国との比較の上では少なく、10万人当たりの国会議員定数は、OECD加盟34か国中32位である。

国会議員の数は、減らすか現状維持かという形で議論がなされているが、合区という地方の声が届きにくくなる選挙制度の是正を優先するために、国民の合意が得られる範囲内で議員数を増やすという観点もあり得る。

(2) 具体的な方策案

全国知事会は、「一票の較差の是正」を重要な課題と認識しつつ、合区によって地方の声が国政に届きにくくなることもまた重大な問題であると考えており、合区を早期に解消すべきであるという姿勢を示している。

世論もまた、そのような主張を後押しする声が多いことを踏まえ、合区問題を解消する方策を検討するに当たっては、参議院の代表原理は「都道府県を選挙区とする地域代表制」を基本とすることが考えられる。

前述のとおり、最高裁が、衆議院と対等な権限を持つ参議院における選挙制度について、投票価値の不平等状態の是正を最優先とする見解を明確に示している以上、合区問題の解消を考えるのであれば、憲法改正によって、参議院の役割を改めて定義し、地域代表制を憲法に位置付けることが基本的な考え方となる（後記①）。

しかし、憲法は、これまで一度も改正されたことがなく、改正に向けて国民的合意を得るまでには相当な時間を要すると考えられる。

そこで、現行憲法下における合区問題への対応として、公職選挙法の定数配分の変更あるいは抜本的見直し（後記②）や、参議院における地域代表制を法律で規定（後記③）することにより、「投票価値の平等」と「地域代表の確保」との調和を図ることについても併せて検討した。

以下で、それぞれの方策案の内容と留意点等を示す。

① 憲法改正

憲法改正により、参議院における地域代表制を明記する。

憲法第 43 条等の改正により参議院を「地方の府」と位置付けて、一票の較差の問題からの脱却を図り、都道府県単位による選挙を必須のものとする仕組みを構築する。

地方分権の推進、地方創生の実現を国家的課題とする我が国において、地方の意見を国政に反映させる仕組みの重要性はますます高まっている。

参議院は、創設時から地域代表的性格を有しており、都道府県を単位として集約した意見を国政の場に反映させる役割を果たしていることを踏まえれば、参議院において、衆議院とは異なる代表原理である地域代表制を採用することは、国会に多様な民意を反映させるという二院制の趣旨に照らし、有力な選択肢となり得るものであると考えられる。

また、前述のように、地方自治の基本原則を明確化し、立法過程に地方の意見を反映させることが重要であるという観点からも、参議院を「地方の府」とし、地方に関する立法の議決を中心に一定の権限を与えることについては合理性があると考えられる。

しかしながら、投票価値の平等を重視し、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がないとする最高裁の判例を前提とすると、投票価値の平等を無視してまで現行憲法下で都道府県代表制を維持することは困難であるため、憲法を改正して参議院を「全国民の代表」ではなく「地方の府」として位置付けることにより、参議院における地域代表制の原理が「投票価値の平等」の原則に優越するようにすることが適切である。

なお、二院制を採用する国においては、上院と下院で異なる代表原理を採用している例が多く見られ、我が国の参議院の在り方を考える上でも参考にすべきである。

(留意点)

- ・憲法の改正には、相当な時間を要することが予想され、国民的議論を喚起し、合意形成が図られねばならない。
- ・現行憲法には都道府県や市町村の位置付けはないことから、憲法上都道府県と市町村の二層制（又は広域自治体と基礎自治体の二層制）を明記し、その上で都道府県が地方の代表の単位たり得る理由を明らかにする必要がある。
- ・参議院の権限の見直しを伴うことが考えられ、二院制の在り方及び参議院の性格についての全体的な議論が必要。また、二院制の在り方や参議院の性格にあわせ、それにふさわしい選挙制度を構築することが必要である。

② 公職選挙法の改正

公職選挙法の改正により一票の較差の是正を図る。

参議院の総定数を平成 12 年以前の 252 人を限度として復元させ、各選挙区の定数を 2 以上とした上で、総定数の枠内で調整することによって、一票の較差の是正を図る。

合区は、参議院議員の選挙制度の問題に対する緊急避難的措置にすぎず、前述のように抜本的な見直しを行うに当たっては、参議院の在り方について十分に議論した上で、憲法を改正し、参議院にふさわしい選挙制度を構築することが基本となる。

しかし、憲法改正に向けた国民の合意形成には、相当な時間を要することが考えられることから、現行憲法下において合区問題を解消する方法として、公職選挙法の定数配分を見直すことで、一票の較差を是正しつつ、都道府県単位の選挙区を確保することについて検討することも考えられる。（必要に応じて公職選挙法第 12 条、第 14 条及び別表第 3 を改正）

そして、この場合、地方の声が国政に届きにくくなる事態を早期に解消するためには、国民の納得のいく範囲内で定数を増やすという考え方もあり得る。

そこで、定数配分の見直しによる対応を検討するに当たっては、参議院の定数が、平成 12 年に 10 人削減され、252 人から 242 人になった経緯を踏まえ、定数 10 の復元を限度と考え、総定数 252 人以内で調整することとし、本研究会では 4 つのモデルによる検討を行った。

ここでは、総定数を 10 増加し、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、一票の較差が 3 倍以内となるよう調整する案を提示する。

〔定数配分見直し案－1〕 選挙区定数の増加 （較差 2.95 倍）

調整方法 ・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。
・選挙区定数を 34 人増加する必要があるが、総定数が 252 人となるよう比例代表の定数を 24 人削減する。

調整後

| | |
|------|---------------|
| 選挙区 | 180 人 (34 人増) |
| 比例代表 | 72 人 (24 人減) |
| 総定数 | 252 人 (10 人増) |

(利点)

・各選挙区に 2 議席を確保し、一票の較差を 3 倍以内には是正することができる。

(留意点)

- ・ 奇数配分の選挙区を認める必要がある。
- ・ 総定数の増加について、国民の理解が得られるかが問題。これに対しては、国会経費全体を見直し、定数増加分のコストを節減すること等の方策についての検討も必要である。
- ・ 地方の人口減少が今後も続けば、都市部への追加定数配分及び比例代表の定数削減という措置を繰り返す必要がある。
- ・ 比例代表の定数減については、少数意見への配慮という制度の意義が薄れる。
- ・ 参議院の権限について現状が維持される。参議院の自己再定義に期待するとともに、参議院の役割についての国民的議論を喚起する必要がある。

このほか本研究会では、現行の選挙区定数をアダムズ方式により再配分する方式、比例代表を廃止し、全て選挙区とする方式及び各選挙区に基数2を配分する方式について、それぞれの利点・留意点を検討した。

また、選挙制度を見直すに当たっては、現在直面している一票の較差の是正、合区問題の解消といった課題に対応することだけを目的とするのではなく、二院制の意義ないし参議院の独自性の観点から、参議院にふさわしい選挙制度を考えるべきであるとの意見があり、抜本的な見直し案についても検討を行った。

なお、定数を増加させることについては、小選挙区と中選挙区が混在し、選挙制度の趣旨について混乱が生じているという問題がそのまま残ることになることから、課題を先送りするような改革をするよりも、やはり憲法改正を目指すべきであるという意見もあった。

さらに、一票の較差が問題となる選挙制度を変更して、人口の多い選挙区には第22回の衆議院議員総選挙で行われた連記制を導入し、都道府県代表としての性格を強めるようにするという方法もあるとの意見があった。

③ 地域代表制の法定化

現行法を改正し、参議院における都道府県代表制を法定化する。

これは、参議院を都道府県代表による「地方の府」と位置付けるという考えに基づき、立法府の裁量の範囲内で、参議院における都道府県代表制を法定化しようとする案である。

具体的には、憲法附属法である国会法を改正し、参議院に「地方の府」にふさわしい権限を認めることに併せて、そのような参議院の性格に相応して都道府県代表制を位置付け直すよう、公職選挙法を改正するものである。

国会の組織や機能、運営等について規定した国会法に、新たに参議院の理念を加えて、都道府県代表制を法定化することは、国民の合意が得られれば、相当な時間を要すると思われる憲法改正より、時間的な面で利点がある選択肢といえる。

ただし、当該立法措置が、「全国民の代表」及び「投票価値の平等」という憲法の規定に適合しないとして最高裁において違憲と判断される可能性もある。

また、三権分立の考え方から、国会は最高裁の判決を尊重すべき立場にあることや、憲法上の投票価値の平等原則は、法律レベルで変えられるものではないとする意見もあった。

なお、こうした方法を選択するとしても、憲法改正を目指す場合と同様に、国民的議論を喚起し、合意を得ることが必要であることを考慮しなければならない。

3 まとめ

(1) 検討結果のまとめ

参議院議員の選挙における一票の較差を是正するために導入された合区という手法は緊急避難的に設けられたものにすぎず、今後、抜本的見直しを行っていく必要がある。

参議院が、創設時から地域代表的性格を有しており、都道府県単位の代表が地方の意見を国政に反映させる場として機能し、地方自治の充実に関して重要な役割を果たしてきた事実は、重く受け止めなければならない。

また、合区は、対象となった県のみが地域から代表が出せなくなるという不平等性を有しており、地方分権が重視される現在では、この不平等を解消して、都道府県単位の代表制を維持していくことの意義については、国民の理解が得られるものと考えられる。

このため、近時の最高裁判例が投票価値の平等を重視し、都道府県を参議院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としている中で、参議院における都道府県代表制の維持を訴えていくなれば、参議院の代表原理は地域代表制を基本とするということを掲げて国民的な議論を喚起し、参議院を「地方の府」とすることについての合意を得て、憲法改正を目指すべきであると考ええる。

ただし、平成 31 年の参議院の通常選挙に向けて選挙制度の抜本的見直しが行われることを踏まえ、短期的な対応を考えるのであれば、国民的議論が必要なことは憲法改正と同様であるが、公職選挙法において定数配分を見直すことで、この問題を解消することや、地域代表制の法定化も視野に、「投票価値の平等」と「地域代表の確保」との調和を図ることを検討していくことも考えられる。

■ 憲法改正

最高裁の判例が投票価値の平等を優先する中で、現行憲法下で地域代表制を維持するためには、憲法を改正して参議院を「地方の府」とすることが最も適切な対応である。

憲法改正により参議院における地域代表制を明記

○参議院を「地方の府」と位置付けて、一票の較差の問題からの脱却を図り、都道府県単位による選挙を必須のものとする仕組みを構築する。

(留意点)

- ・憲法の改正には、相当な時間を要することが予想され、国民的議論を喚起し、合意形成が図られねばならない。
- ・現行憲法には都道府県や市町村の位置付けはないことから、憲法上都道府県と市町村の二層制（又は広域自治体と基礎自治体の二層制）を明記し、その上で都道府県が地方の代表の単位たり得る理由を明らかにする必要がある。
- ・参議院の権限の見直しを伴うことが考えられ、二院制の在り方及び参議院の性格についての全体的な議論が必要。また、二院制の在り方や参議院の性格にあわせ、それにふさわしい選挙制度を構築することが必要である。

■ 公職選挙法の改正（定数配分の見直し）

[定数配分の見直しに当たっての考え方]

- ・参議院の定数配分を見直し、都道府県単位の選挙区を維持しつつ、投票価値の不平等を是正する。
- ・参議院の定数が、平成12年に10人削減され、252人から242人になった経緯を踏まえ、定数10の復元を限度と考え、総定数252人の枠内で調整する。
- ・平成27年国勢調査（速報値）に基づいて定数配分を行う。

〔案－1〕 選挙区定数の増加（較差 2.95倍）

○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。

| | 現行定数 | 増 減 | 調整後 | 備 考 |
|-------|------|------|------|---|
| 選 挙 区 | 146人 | +34人 | 180人 | 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 |
| 比例代表 | 96人 | -24人 | 72人 | |
| 総定数 | 242人 | +10人 | 252人 | |

(利点)

- ・各都道府県の定数2を確保しつつ、較差を3倍以内とすることができる。

(留意点)

- ・奇数配分の選挙区を認める必要がある。
- ・総定数の増加について、国民の理解が得られるかが問題。これに対しては、国会経費全体を見直し、定数増加分のコストを節減すること等の方策についての検討も必要である。
- ・地方の人口減少が今後も続けば、都市部への追加定数配分及び比例代表の定数削減という措置を繰り返す必要がある。
- ・比例代表の定数減については、少数意見への配慮という制度の意義が薄れる。
- ・参議院の権限について現状が維持される。参議院の自己再定義に期待するとともに、参議院の役割についての国民的議論を喚起する必要がある。

〔案－２〕 人口比例方式（較差 1.92倍）

○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。

| | 現行定数 | 増 減 | 調整後 | 備 考 |
|-------|------|-----|------|-----|
| 選 挙 区 | 146人 | ±0人 | 146人 | |
| 比例代表 | 96人 | ±0人 | 96人 | |
| 総 定 数 | 242人 | ±0人 | 242人 | |

（利点）

- ・定数を増加せずに、較差を2倍以内に抑えることができる。

（留意点）

- ・奇数配分の選挙区を認める必要がある。
- ・定数1となる選挙区（1人区）が10県発生する。
- ・1人区では、6年に一度しか選挙区選挙の投票権を与えられないこととなり、合区とは異なる意味での重大な地域格差をもたらすという意見がある。

〔案－３〕 全て選挙区選挙とする（較差 1.98倍）

○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。

| | 現行定数 | 増 減 | 調整後 | 備 考 |
|-------|------|------|------|--|
| 選 挙 区 | 146人 | +98人 | 244人 | 総定数242人で配分すると、定数1となる県が1県生じるため、総定数を2増加させ、各都道府県が2議席以上確保できるよう調整 |
| 比例代表 | 96人 | -96人 | 0人 | |
| 総 定 数 | 242人 | +2人 | 244人 | |

（利点）

- ・定数の増加を2人に抑え、較差も2倍以内とすることができる。

（留意点）

- ・奇数配分の選挙区を認める必要がある。
- ・比例代表制度の廃止により、多様な意見の反映という面では大きく後退する。

【案－４】 基数配分方式（島根県試案） （較差 4.07倍※）

※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

○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（宮城県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）

| | 現行定数 | 増 減 | 調整後 | 備 考 |
|-------|------|-----|------|-----|
| 選 挙 区 | 146人 | +6人 | 152人 | |
| 比例代表 | 96人 | ±0人 | 96人 | |
| 総 定 数 | 242人 | +6人 | 248人 | |

（利点）

- ・各都道府県に2議席以上を確保することができる。
- ・全て偶数定員の選挙区となるため、3年ごとの同数改選が可能。

（留意点）

- ・一票の較差については、基数である2議席を有する県と、議席を加配された都道府県との間で比較するという考え方を採っている。
- ・この方式は、衆議院で問題となった「1人別枠方式」の強化版と受け止められるおそれがあり、近年の判決に照らすと、最高裁がこれを認める可能性は低いと考えざるを得ない。

【参考：投票方法】 大選挙区制限連記制

○選挙区定数146人を変えない条件で、人口比例（アダムス方式）による定数配分を行い、選挙区定数に応じて、連記制を導入する。

（例）3名以下：1人1票 4名～10名：1人2票 11名以上：1人3票

（利点）

- ・少数意見を反映しやすい。
- ・過去に行われたことがある（昭和21年 第22回衆議院総選挙）。
- ・諸外国（スペイン上院）において、実施されている。
- ・（総定数を復元するまでの定数増をせずに）較差を3倍以内に抑えることができる。

（留意点）

- ・多数の立候補者など選挙制度が複雑になり、各選挙管理委員会の事務、有権者に混乱をもたらす。
- ・有効投票総数に占める死票の割合が増大する。
- ・投票の数的平等（1人1票）を崩すことになるため、違憲訴訟の対象となる可能性が大きい。

■ 選挙制度の抜本的見直し

現行の参議院の選挙制度には、小選挙区制と中選挙区制とが混在しているという問題がある。合区問題の解消が議論の入り口であったとしても、選挙制度を見直すに当たっては、現行制度の問題点を踏まえ、二院制の意義ないし参議院の独自性の観点から、参議院にふさわしい選挙制度を考えるべきであるとの意見があり、次の抜本的見直し案が提案され、検討を行った。

【案－５】 拘束名簿式比例代表制＋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。

【補足説明】

- ・小選挙区の候補者は全て比例代表選挙との重複立候補とし、各名簿への配分議席から小選挙区での当選者を減じた人数を名簿登載順で当選とする。
- ・一人名簿を認め、無所属での立候補も可能とする。
- ・比例代表選挙は全国を1区としてもよいが、いくつかのブロックに分けてもよい（ただし、その場合は人口比例原則を守った定数配分が必要）。

(利点)

- ・選挙権の不平等の問題を生ずることなく、都道府県代表を確保できる。
- ・拘束名簿式には議員の多様化を促進する効果が期待できる。
- ・現行の非拘束名簿式の問題点（分かりにくさ、政党票と比較して個人票が少ない政党では、わずかの個人票で当選者が決定してしまう不都合等）を解消できる。
- ・現行の選挙区選挙の問題点（小選挙区制と中選挙区制の混在）を解消できる。
- ・小選挙区制と異なり一つの政党が過半数議席を獲得する可能性はほぼなくなるので、衆議院多数派と参議院多数派が真っ向から対立する事態を回避できる。

(留意点)

- ・ある程度以上の定数が必要であるため、議員定数削減は困難になる。

【案－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。

【補足説明】

- ・定数を47都道府県×男女各1名（計2名）＝94人とする場合は、都道府県を二つのグループに分け、3年ごとに半数の都道府県で選挙を実施。
- ・定数を47都道府県×男女各2名（計4名）＝188人とする場合は、3年ごとに全ての都道府県で2名を選挙。
- ・男女の候補者はそれぞれ独立して立候補してもよいが、ペアでの立候補とすることも考えられる。（フランス県議会的方式）

（利点）

- ・地方代表議院としての独自性を明確にできる。
- ・女性議員比率は必ず50パーセントになる。

（留意点）

- ・人口比例原則を無視した選挙制度であるため、実現には憲法を改正し、参議院の権限規定も含めて二院制の在り方を見直す必要がある。

■ 地域代表制の法定化(国会法・公職選挙法の改正)

現行法を改正し、参議院における地域代表制を法定化

○国会法に都道府県代表としての参議院の在り方を新たに記載するとともに、公職選挙法の見直しを行う。

(利点)

- ・参議院における代表理念を立法府が明確に示すことにより、現行憲法下において、投票価値の平等と地域代表制の調和を実現できる可能性がある。

(留意点)

- ・このような立法措置は、最高裁によって違憲と判断される可能性がある。

Ⅲ 要綱（案）及び条文（案）

1 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要綱(案)を提示する。

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、日常生活に関連を有する公共的事務に対して、地域の住民が、地方公共団体を通じて、自ら決定し、統治できる範囲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」について明確化するとともに、地方自治に関する規定を具体化するように改める。

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、決定が効率的にできるように、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付けるように改める。

第二 憲法「前文」の中に、「地方自治」の充実と発展を宣言

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付けるため、日本国憲法「前文」の中に宣言する。

(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権能を有することを、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 国の立法権は、地方公共団体の「立法権」を尊重し、地方公共団体の権能及び国と地方との適切な役割分担を踏まえて行使されなければならない点について規定する。

2 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。併せて、国から地方公共団体への「適切な財源配分」、地方公共団体の歳入・歳出への「検査機関の設置」について規定する。

（日本国憲法第九四条関係）

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求める権利を有することを規定する。

(日本国憲法第九五条関係)

第六 参議院の地方代表としての位置付け

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」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」とし、「参議院は、広域的な地方公共団体の区域ごとに」必ず議員が選挙されるものとする。

(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。

2 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、住民の日常生活に関連する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。

解説

我が国の憲法前文は、憲法の基本原理や理想を宣言するとともに、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、我が国の国家像、その目指すべき姿として位置付ける。

なお、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。

まず、最初に「全国的及び地域的な公共の福祉の実現」という「目標」を掲げ、その統治の手法として、「主権者である国民自らの政治的権能」を直接負託された「国及び地方公共団体」が、それぞれ役割分担していることを明示した上で、地方公共団体の自主性・自立性が十分に発揮されるよう、この憲法が解釈されなければならない点を規定している。

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、住民の日常生活に関連する公共的事務について処理する固有の権能を有する。
- 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。

ここで、我が国は単一国家として、国が主権を有することを前提としつつ、住民に身近な課題については、できる限り地域住民の意思に従い解決していくべきとの住民自治の理念に基づき、それぞれの地方公共団体は、その地域における「統治」について、「固有の権能を有する」点を規定している。

また、現行憲法における「組織及び運営に関する事項」の内容を、国が具体的に「法律で規定する」点については、地方公共団体の自主的に組織を編成していく権能としての「自主組織権」を志向するものとして、あえて改正草案からは外している。

ただし、この点については、全くの「自由」とするのか、あるいは、国が、地域ごとの行政執行に不具合が発生しないように、例えば、大枠の組織について、事前にいくつかのバリエーションをメニュー化するというような手法も、考えられるところである。

仮に、国が法律によって一定のメニュー化を図る場合については、改正草案で提示した第3項の次に、以下のような規定を続けることが想定される。

4 地方公共団体の組織及び運営に関する共通的な事項に関して、法律は、前2項の趣旨及び地方公共団体の自主性を尊重して、制定されなければならない。

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。

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。

ここで、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をどう考えるか検討すべきポイントとなる。

こうした点についても、改正の射程とするのであれば、例えば、憲法に、「3 法律で規定する（小規模な）地方公共団体においては、第92条の趣旨に基づき、前2項の例によらず、法律の定める機関を設置することができる」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能を有し、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

- 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能を有し、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条の趣旨を尊重しなければならない。

改正草案 95 条

- 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、新94条では地方公共団体の立法権を、新95条では財政権について述べている。

新94条では、地方公共団体の立法権（条例制定権）については、現行憲法同様、法律の範囲内とする制限を付した上で、新たに第2項を設け、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に行使しなければならないこととした。

地方公共団体の固有の権能に基づく立法権の行使について、全国的なバランスを考慮して、国は法律によって制限をかけることができる（第1項）とともに、仮に、国の行き過ぎた制限が、地方の創意工夫を縛るといような場合に対して、司法によるコントロールを期待するのが第2項の規定である。

また、新 9 5 条においては、地方公共団体の「条例」に基づく課税自主権について規定する。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、新 9 4 条に新たに設ける第 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。

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、神奈川県臨時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。

なお、第 4 項で新たに設けた地方公共団体の財政に対する検査義務に併せて、住民からの「行政情報開示請求権」を規定すべきとの考え方もあるが、この点については、「国の情報開示」、また、個人の人権としての「個人情報保護」と、併せて考える必要があることから、ここでは憲法改正に向けての検討の必要性について触れるまでとする。

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 96 条

- 1 国は、法律の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ことで、協議の場自体の位置付けを強化し、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。

本規定によって、改正草案第94条第2項や第95条第3項の規定の実効性を高めることとなる。

※ ドイツ憲法には、憲法裁判所が規定され、具体的な権利侵害を伴う「機関訴訟」以外に、「抽象的規範統制」として、州が国の法律や行政執行について、憲法に合致するものかどうか争うことができる。

※ 「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」については、国が県を通じて市を指導する、県が市を指導する等、上部統治機構からの具体的な関与を念頭としているものである。

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」として運用されている。）。

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議員が必ず選出されることとしている。

案 1 は現行の比例代表選挙等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付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)

(参考 : H28. 9. 13 「合区」訴訟・高松高裁判決・合憲)

参議院議員の選挙区選挙につき都道府県を選挙区の単位としていたところ、都道府県が歴史的にも政治的、経済的、社会的にも独自の意義と実態を有し、政治的に一つのまとまりを有する単位として捉えることに照らし、都道府県を各選挙区の単位とすることによりこれを構成する住民の意思を集約的に反映させ得るという点で相応の合理性を有するものであった。(略) 都道府県の意義や実態等を踏まえ、選挙区選出の参議院議員に地域代表的性格を持たせるべく、(略) 基本的に都道府県を各選挙区の単位として定めることはなお相応の合理性を有するものと評価し得る。

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、「一票の較差」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、「一票の較差」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、一票の較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付けるため、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、「一票の較差」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、参議院が「地方の府」であることが、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

（「地方自治に関する法律案」以外については、参議院は「同意権」のみを有する）

- 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め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。
両議院で異なっ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。

※ 参議院を「地方の府」とした場合の規模や構成と、それに対応した審議の対象範囲については、様々なバリエーションが考えられるため、あくまで「一例」として掲載している。

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が必要。

「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）

※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)第22回衆議院議員総選挙

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

（利点）

- ・少数意見を反映しやすい。
- ・旧憲法下において、過去に行われたことがある。
（昭和21年 第22回衆議院総選挙）
- ・諸外国（スペイン上院）において、実施されている。
- ・（総定数を復元するまでの定数増をせずに）
較差を3倍以内に抑えることができる。

（留意点）

- ・多数の立候補者など選挙制度が複雑になり、
各選挙管理委員会の事務、有権者に混乱をもたらす。
- ・有効投票総数に占める死票の割合が増大する。
- ・投票の数的平等（1人1票）を崩すことになるため、
違憲訴訟の対象となる可能性が大きい。

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」の位置付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、人口比にかかわらず地方の多様な意見を反映でき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」という位置付けを、国会の在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付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 国会の位置付け（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、必ず含まれなければならない。

論点

立法府の裁量として、参議院を「地方の府」として位置付けることを、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。

ただし、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「一票の較差」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、憲法には規定されておらず、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。

「環境権」を憲法に規定することについては、

- 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できる。
- 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】

G8（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」の位置付け

環境権を憲法に位置付けるとした場合、

- 国民は「良好な環境を享受する権利を有し、保全する義務を負う」
 - 国や地方公共団体は「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あたっては、個人の生活環境、公害や開発からの環境保護、さらには地球温暖化対策といった地球規模の環境保全、といった様々な観点からの詳細な検討が行われるとともに、具体的な権利の内容について、国民的議論の展開がなされる必要がある。

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

3 日本国憲法「地方自治」関係・改正草案(案) (新旧対照表)

| 現行規定 | 改正草案(案) |
|-----------------------------|---|
| <p>(前文) 「地方自治」の規定なし</p> | <p>(前文) <u>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、住民の日常生活に関連する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。</u></p> |

| 現行規定 | 改正草案(案) |
|---|---|
| <p>第92条</p> <p>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。</p> | <p>第92条</p> <p>1 <u>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。</u></p> <p>2 <u>地方公共団体は、その地域の住民の発意に基づき、住民の日常生活に関連する公共的事務について処理する固有の権能を有する。</u></p> <p>3 <u>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。</u></p> |
| <p>第93条</p> <p>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。</p> <p>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。</p> | <p>(同左)</p> |

| 現行規定 | 改正草案(案) |
|---|---|
| <p>第94条</p> <p>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。</p> | <p>第94条</p> <p>1 <u>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。</u></p> <p>2 <u>国会が前項の法律を定めるにあたっては、第92条の趣旨を尊重しなければならない。</u></p> <p>第95条</p> <p>1 <u>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。</u></p> <p>2 <u>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。</u></p> <p>3 <u>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。</u></p> <p>4 <u>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。</u></p> |

| 現行規定 | 改正草案(案) |
|--|---|
| <p>第95条</p> <p>一の地方公共団体のみ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。</p> | <p>第96条</p> <p>1 <u>国は、法律の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。</u></p> <p>2 <u>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。</u></p> <p>3 <u>特定の地方公共団体のみ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。</u></p> |

| 現行規定 | 改正草案(案) |
|---|--|
| <p>第43条</p> <p>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。</p> <p>2 両議院の議員の定数は、法律でこれを定める。</p> | <p>案1</p> <p>第43条（全国民代表と地方代表）</p> <p>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。</p> <p>2 <u>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。</u></p> <p>3 両議院の議員の定数は、法律でこれを定める。</p> |
| | <p>案2</p> <p>第43条（地方代表のみ）</p> <p>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。</p> <p>2 <u>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。</u></p> <p>3 両議院の議員の定数は、法律でこれを定める。</p> |

IV 參考資料

都道府県別投票率（選挙区）

参考資料 1

| 区 分 | (A) 平成28年 | | (B) 平成25年 | | (A) - (B) 比較 |
|---|--|-------|-----------|-------|--------------|
| | 投票率% | 順位 | 投票率% | 順位 | 投票率% |
| 北海道 青森県 岩手県 宮城県 秋田県 山形県 福島県 | 56.78 | 15 | 54.41 | 15 | 2.37 |
| | 55.31 | 27 | 46.25 | 47 | 9.06 |
| | 57.78 | 9 | 57.53 | 6 | 0.25 |
| | 52.39 | 33 | 50.75 | 33 | 1.64 |
| | 60.87 | 4 | 56.19 | 8 | 4.68 |
| | 62.22 | 2 | 60.76 | 2 | 1.46 |
| 茨城県 栃木県 群馬県 埼玉県 千葉県 東京都 神奈川県 | 50.77 | 41 | 49.66 | 41 | 1.11 |
| | 51.38 | 38 | 49.69 | 40 | 1.69 |
| | 50.51 | 42 | 51.75 | 30 | -1.24 |
| | 51.94 | 36 | 51.21 | 31 | 0.73 |
| | 52.02 | 35 | 49.22 | 45 | 2.80 |
| | 57.50 | 11 | 53.51 | 18 | 3.99 |
| | 55.46 | 25 | 54.47 | 14 | 0.99 |
| 新潟県 富山県 石川県 福井県 | 59.77 | 5 | 55.82 | 9 | 3.95 |
| | 55.61 | 24 | 50.23 | 36 | 5.38 |
| | 56.88 | 14 | 54.98 | 11 | 1.90 |
| | 56.50 | 18 | 53.78 | 17 | 2.72 |
| | 山梨県 長野県 岐阜県 静岡県 愛知県 三重県 | 58.83 | 7 | 56.65 | 7 |
| 62.86 | | 1 | 57.72 | 5 | 5.14 |
| 57.74 | | 10 | 52.97 | 22 | 4.77 |
| 55.76 | | 23 | 51.09 | 32 | 4.67 |
| 55.41 | | 26 | 52.65 | 25 | 2.76 |
| 59.75 | | 6 | 57.82 | 4 | 1.93 |
| 滋賀県 京都府 大阪府 兵庫県 奈良県 和歌山県 | 56.52 | 17 | 52.96 | 23 | 3.56 |
| | 51.16 | 39 | 52.05 | 29 | -0.89 |
| | 52.23 | 34 | 52.72 | 24 | -0.49 |
| | 53.74 | 30 | 53.02 | 21 | 0.72 |
| | 56.89 | 13 | 55.54 | 10 | 1.35 |
| | 55.29 | 28 | 54.94 | 12 | 0.35 |
| 鳥取県 島根県 | 56.28 | 20 | 58.88 | 3 | -2.60 |
| | 62.20 | 3 | 60.89 | 1 | 1.31 |
| 岡山県 広島県 山口県 | 50.86 | 40 | 48.88 | 46 | 1.98 |
| | 49.58 | 45 | 49.99 | 37 | -0.41 |
| | 53.35 | 31 | 50.35 | 35 | 3.00 |
| 徳島県 | 46.98 | 46 | 49.29 | 44 | -2.31 |
| 香川県 | 50.04 | 43 | 52.08 | 28 | -2.04 |
| 愛媛県 | 56.36 | 19 | 49.40 | 42 | 6.96 |
| 高知県 | 45.52 | 47 | 49.89 | 38 | -4.37 |
| 福岡県 佐賀県 長崎県 熊本県 大分県 宮崎県 鹿児島県 沖縄県 | 52.85 | 32 | 49.36 | 43 | 3.49 |
| | 56.69 | 16 | 52.51 | 26 | 4.18 |
| | 55.89 | 21 | 54.04 | 16 | 1.85 |
| | 51.46 | 37 | 52.30 | 27 | -0.84 |
| | 58.38 | 8 | 53.15 | 20 | 5.23 |
| | 49.76 | 44 | 49.82 | 39 | -0.06 |
| | 55.86 | 22 | 50.42 | 34 | 5.44 |
| | 54.46 | 29 | 53.43 | 19 | 1.03 |
| 計 | 54.70 | — | 52.61 | — | 2.09 |

(再掲)

| | | | |
|---------|-------|---|---|
| 鳥取県・島根県 | 59.52 | - | - |
| 徳島県・高知県 | 46.26 | - | - |

参議院選挙における合区の解消に関する決議

日本国憲法が昭和 21 年 11 月 3 日に公布されて以来、今日に至るまでの 70 年間、二院制を採る我が国において、参議院は一貫して都道府県単位で代表を選出し、地方の声を国政に届ける役割を果たしてきた。

去る 7 月 10 日に憲政史上初の合区による選挙が実施されたが、意思形成を図る上での都道府県が果たしてきた役割を考えたときに、都道府県ごとに集約された意思が参議院を通じて国政に届けられなくなるのは非常に問題である。

また、投票率の低下や選挙区において自県を代表する議員が出せないことなど、合区を起因とした弊害が顕在化しており、合区解消を求める声が大きなものとなっている。

我が国が直面する急激な人口減少問題をはじめ、この国のあり方を考えていく上でも、多様な地方の意見が、国政の中で、しっかりと反映される必要がある。

今回の合区による選挙はあくまで緊急避難措置として、公職選挙法の附則において、抜本的な見直しが規定されていることもあり、合区を早急に解消させる対応が図られるよう求める。また、同時に将来を見据え、最高裁の判例を踏まえ憲法改正についても議論すべきと考える。

なお、この決議に対しては、一部反対意見（大阪府）及び慎重意見（愛知県）があったことを申し添える。

平成 28 年 7 月 29 日

全国知事会

連記制について

1. 第22回衆議院議員総選挙における大選挙区制限連記制

- (1) 実施日 昭和21年4月10日
- (2) 根拠法令 衆議院議員選挙法
- (3) 選挙区 原則都道府県単位の大選挙区（2名～14名）

・北海道・東京都・新潟県・愛知県・大阪府・兵庫県
 ・福岡県の7都道府県は2選挙区に分割され、それ以外の40府県は全域で単一の選挙区となった。

・定数が最少の4人区は鳥取県全区区。沖縄全区区に限っては特に2人区としたが、同県でこの選挙は結局行われなかった。

・定数が最多の14人区は北海道1区、長野全区区、静岡全区区。（北海道は1区と2区の合計が23人で、東京都の1区2区合計22人を上回る全国最多の定数配分を受けた。）

- (4) 投票
 - ・ 制限連記制
 - 3名以下 : 1人1票
 - 4名～10名 : 1人2票
 - 11名以上 : 1人3票
 - ・ 20歳以上の男女(初)

| | | |
|------|----|------|
| 東京都 | 1区 | 10人 |
| | 2区 | 12人 |
| 京都府 | | 10人 |
| 大阪府 | 1区 | 7人 |
| | 2区 | 11人 |
| 神奈川県 | | 12人 |
| 兵庫県 | 1区 | 11人 |
| | 2区 | 7人 |
| 長崎県 | | 8人 |
| 新潟県 | 1区 | 7人 |
| | 2区 | 8人 |
| 埼玉県 | | 13人 |
| 群馬県 | | 10人 |
| 千葉県 | | 13人 |
| 茨城県 | | 13人 |
| 栃木県 | | 10人 |
| 奈良県 | | 5人 |
| 三重県 | | 9人 |
| 愛知県 | 1区 | 11人 |
| | 2区 | 7人 |
| 静岡県 | | 14人 |
| 山梨県 | | 5人 |
| 滋賀県 | | 6人 |
| 岐阜県 | | 10人 |
| 長野県 | | 14人 |
| 宮城県 | | 9人 |
| 福島県 | | 13人 |
| 岩手県 | | 8人 |
| 青森県 | | 7人 |
| 山形県 | | 9人 |
| 秋田県 | | 8人 |
| 福井県 | | 5人 |
| 石川県 | | 6人 |
| 富山県 | | 6人 |
| 鳥取県 | | 4人 |
| 島根県 | | 6人 |
| 岡山県 | | 10人 |
| 広島県 | | 12人 |
| 山口県 | | 9人 |
| 和歌山県 | | 6人 |
| 徳島県 | | 5人 |
| 香川県 | | 6人 |
| 愛媛県 | | 9人 |
| 高知県 | | 5人 |
| 福岡県 | 1区 | 9人 |
| | 2区 | 9人 |
| 大分県 | | 7人 |
| 佐賀県 | | 5人 |
| 熊本県 | | 10人 |
| 宮崎県 | | 6人 |
| 鹿児島県 | | 11人 |
| 沖縄県 | | 2人 |
| 北海道 | 1区 | 14人 |
| | 2区 | 9人 |
| 合計 | | 468人 |

2. (案)大選挙区制限連記制の導入

大選挙区制を導入し、定数に応じて投票数を調整し、都道府県単位で選出する。

【補足説明】

- ・選挙区定数 146 人を変えない条件で、人口比例（アダムス方式）による定数配分を行う。
- ・選挙区定数に応じて、連記制を導入する。
（例）3名以下：1人1票 4名～10名：1人2票 11名以上：1人3票

（利点）

- ・少数意見を反映しやすい。
- ・過去に一度行われたことがある（昭和21年 第22回衆議院総選挙）。
- ・諸外国に実施例がある。
- ・（総定数を復元するまでの定数増をせずに）較差を3倍以内に抑えることができる。

（留意点）

- ・多数の立候補者など選挙制度が複雑になり、各選挙管理委員会の事務、有権者に混乱をもたらす。

※昭和24年 選挙法改正に関する特別委員会

参考人 都道府県選挙管理委員会連合会会長 松崎権四郎 の発言

「・・・現行選挙法は複雑多岐にわたり、しかも準用規定がすこぶる多く混乱を極めております。かくて国民のための選挙ないし選挙法たるにかかわらず一般有権者は選挙とはうるさいもの、やっかいなものとの印象を与えているのは、遺憾ながら公知の事実であります。この結果一般国民をして必然的に選挙の興味と熱意を喪失せしめ、ひいては民主主義政治のための最も重要な手段でありますところの選挙を低調ならしめている最大の要因となっているのであります。」

- ・有効投票総数に占める死票の割合が増大する。

※昭和22年総選挙 当選人得票数(25,847,376) < 落選人投票数 (29,601,503)

(参考)平成28年参議院議員通常選挙 (徳島県及び高知県)

当選人得票数(305,688) > 落選人投票数 (259,769)

- ・現在の一人一票の原則（公職選挙法第36条）に抵触する。
- ・投票の数的平等（一人一票）を崩すことになるため、違憲訴訟の対象となる可能性が大きい。

【外国の例】

○スペイン上院選挙区選出議員選挙

- ・208議席 (内訳) 47県×各4名選出=188 3大島嶼×各3名選出=9
残りの島区(7)×各1名選出=7
自治市(2)×各2名選出=4
※選出者数から1を引いた数の票が選挙人に与えられる。

○アメリカの地方議員選出の一部（コネチカット州内の地方議会など）

