

# 憲法と地方自治研究会報告書

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
4	法律から見た都道府県の権能	57
V	研究会における主な意見	59
1	研究会における主な意見（第1回～第4回）	61
2	研究会における主な意見（第5回～第6回）	87



## 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。

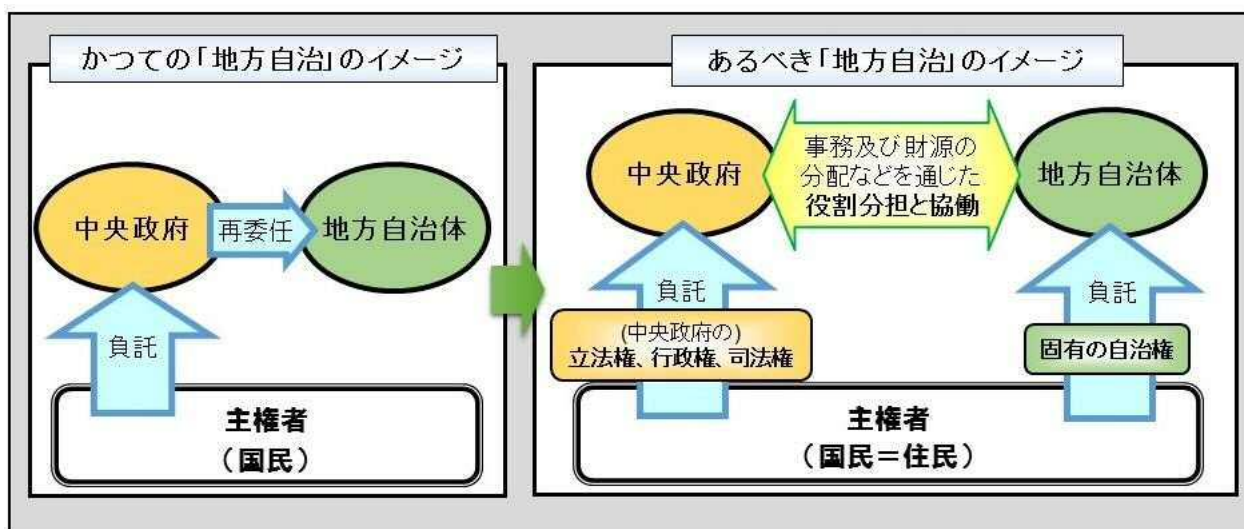
地方自治の基本原則を表す「地方自治の本旨」については、その表現が抽象的で分かりにくいことから、これを明確化すべきであるという議論がある。

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の見直し（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、抜本の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の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。（フランス県議会の方式）

### （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><u>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。</u></p> <p><u>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。</u></p> <p>第95条</p> <p><u>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。</u></p> <p><u>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。</u></p> <p><u>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。</u></p> <p><u>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。</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><b>案1</b></p> <p><b>第43条（全国民代表と地方代表）</b></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><b>案2</b></p> <p><b>第43条（地方代表のみ）</b></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 香川県 愛媛県	46.98	46	49.29	44	-2.31
	50.04	43	52.08	28	-2.04
	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）

# 法律から見た都道府県の権能

参考資料 4

## 1. 調査方法

○法令データ提供システム中「都道府県」権能がある法律

「都道府県」文言のある法律数・・・858本

「都道府県」権能関係の法律数・・・615本

権能以外の法律・・・243本

- ・単なる区域
- ・都道府県労働局長など、国の機関に関するもの

※政令、省令を含めると1,000を超えるため、検索不能となる。

## 2. 調査結果

### (1) 成立年一覧表

	権能あり	権能なし
昭和20年以前～昭和30年	189	56
昭和31年～昭和40年	99	28
昭和41年～昭和50年	82	29
昭和51年～昭和60年	25	10
昭和61年～平成7年	47	22
平成8年～平成17年	81	52
平成18年～平成28年	92	46
合計	615	243

※公安委員会、選挙管理委員会、教育委員会等も含む権能

### (2) 権能別一覧表

国（計画）への意見	103
国の事務処理	167
都道府県別計画策定	152
都道府県実施事務	226
届出、承認	227
管理監督	202
市町村への助言	63
市町村への補助	11
審議会等の設置	75

(3) 成立年及び権能別一覧表

	国(計画)への意見	国の事務処理	都道府県別計画策定	都道府県実施事務	届出、許可(免許等含む)	管理監督	市町村への助言	市町村への補助	審議会等の設置	法律数
昭和20年以前～昭和30年	34	59	15	75	79	76	18	3	19	189
	18.0%	31.2%	7.9%	39.7%	41.8%	40.2%	9.5%	1.6%	10.1%	
昭和31年～昭和40年	23	32	14	35	34	37	10	4	9	99
	23.2%	32.3%	14.1%	35.4%	34.3%	37.4%	10.1%	4.0%	9.1%	
昭和41年～昭和50年	18	21	21	32	26	30	4	0	13	82
	22.0%	25.6%	25.6%	39.0%	31.7%	36.6%	4.9%	0.0%	15.9%	
昭和51年～昭和60年	4	7	8	9	11	8	1	0	3	25
	16.0%	28.0%	32.0%	36.0%	44.0%	32.0%	4.0%	0.0%	12.0%	
昭和61年～平成7年	7	13	18	17	21	16	3	0	4	47
	14.9%	27.7%	38.3%	36.2%	44.7%	34.0%	6.4%	0.0%	8.5%	
平成8年～平成17年	8	16	33	32	35	28	13	1	11	81
	9.9%	19.8%	40.7%	39.5%	43.2%	34.6%	16.0%	1.2%	13.6%	
平成18年～平成28年	9	19	43	26	21	7	14	3	16	92
	9.8%	20.7%	46.7%	28.3%	22.8%	7.6%	15.2%	3.3%	17.4%	
計	103	167	152	226	227	202	63	11	75	615

【注】  
 ○法律中、権能が複数ある場合は、それぞれに計上した。  
 ○”%”は、それぞれの権能数をそれぞれの年代の法律数で除したものの。

国(計画)への意見・・・国家戦略特別区域についての意見(国家戦略特別区域法)など  
 国の事務処理・・・法定受託事務など  
 都道府県別計画策定・・・総合戦略の策定(まち・ひと・しごと創生法)、アレルギー-疾患対策推進計画(アレルギー-疾患対策基本法)など  
 都道府県実施事務・・・保健所の設置(地域保健法)、真珠の生産に関する施策(真珠の振興に関する法律)など  
 届出、許可、免許・・・准看護師免許、製菓衛生師、調理師など免許事務、公有水面埋め立て(公有水面埋立法)など  
 管理監督・・・免許業務、許可業務に関する立入検査など  
 市町村への助言・・・市町村地域再生計画への都道府県の同意(地域再生法)、必要な助言及び適切な援助(介護保険法)など  
 市町村への補助・・・基幹道路整備事業の負担(山村振興法)等事業への負担も含む  
 審議会等の設置・・・審議会など、都道府県において計画等を実行する場合の機関設置義務

## V 研究会における主な意見





# 1 研究会における主な意見(第1回～第4回)

## 1 地方自治の基本原則

[地方自治の主体]

- ・憲法には、地方自治の主体が明示されていないことが、そもそもの問題であり、憲法上の地方自治の議論は、都道府県、市町村、あるいは広域団体が、我が国の統治構造において、それぞれどのような役割を与えられるのかを明確化することから議論を始めるべき。
- ・単一国家における分権化の議論が進み、仮に連邦制的な要素を取り入れるとすれば、憲法にも地方自治法にも定義されていない都道府県という団体の性質について、まず議論する必要がある。さもなければ、都道府県が一定の代表を持ち得るという議論もできないのであって、こうした議論は、地方自治の本旨を明らかにする上でも重要なポイントとなる。
- ・地方分権の議論において、基礎的自治体である市町村の役割はイメージしやすい。これに対して都道府県とはいかなる存在なのか。この点を明確に法的に位置付けて、その役割を世に訴えていくことで次の議論につながっていくと思われる。
- ・参議院の選挙制度において、「都道府県単位の選挙区」とか「都道府県代表」という議論をする上でも、地方自治の基本原則を議論する中で、「都道府県とはいかなる共同体であるか」ということを考える必要がある。現在の議論は、あまりにもこれまでの「都道府県」というものを前提としすぎているように思う。要するに、国の中で、都道府県という単位で何らかのものを共有しているからこそ、共同体としてある程度代表が出される可能性もあるし、自分たちのことは自分たちで決めるという民主主義の話もあり得るのだから、まずは、都道府県がどういう共同体であるかを議論すべきである。そしてその先には、都道府県が担うべき事務についての議論があると思われる。地方自治の基本原則というのは、やはり我々は何者かということをはっきりと明らかにすることではないか。他の国では、それを憲法上でやってしまっていて、どういう事務を充てるかということまでしているが、そこまでやるかどうかは別として、とりあえず理念的にどういう存在かについて書く必要はあるのではないかと思う。

[地方自治の本旨の内容]

- ・憲法に書かれた「地方自治の本旨」、「地方公共団体」といった概念は曖昧で、ほとんどの一般の国民の方は理解できないのではないか。憲法がつくられた時代と、今の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

テーマのひとつに、地方自治があるのではないか。

- ・「地方自治の本旨」は、国家（中央政府）と地方自治体（地方政府）との調整のルールに関する考え方を曖昧にしておくことで、その時々に応じて臨機応変に考えることができるという一つの知恵であった。その点について、より明確で予測可能性が高いものにするかどうかということは一つの大きな論点である。
- ・「地方自治の本旨」は、GHQと日本側との調整の中で「地方自治」とは何かということを決めてしまわずに、後世に委ねたもの。通説では「住民自治」、「団体自治」という二つの要素で説明されるが、その内容はそのように決まったものではなく、後世の人たちが、あるべき姿を考えていくもの。
- ・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、地方自治体の組織について、もう少し個別の自治体に任せるべきとの見解もあり、基礎自治体と広域自治体の二層制や直接選挙制など、あまり憲法に書き過ぎるのは問題がある。
- ・（地方自治に関する）憲法改正の議論においては、やはりどうやって統治機構を作るか、つまり二元代表にすべきか、議院内閣制にすべきかというところについて議論があった方がよい。統治機構については、今は必要以上に厳しくなっており、二元代表にしなくてはならず、両方とも選挙で選ばれるが、これはむしろ不要だと思う。
- ・「ヨーロッパ地方自治憲章」を参考にしながら、憲法的な価値として書くべき基本的な理念について、整理する必要がある。住民自治や民主主義の理念、団体としての自己決定を憲法的な価値として書くべき。〔オブザーバー〕
- ・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も有力である。
- ・地方の立法権については、司法の場で対等に国と地方が争って処理するという最後の仕組みを整備していくことが必要。一方で、国と地方は協働の関係にもあるということをお忘れてはならず、地方から提出した法案を国会で審議するというような形での協働も考えられるのではないか。
- ・国と地方の関係では、各省庁と地方の対立という面が大きく、官僚が作った省令に条例が拘束されるという実態や、奨励的補助金という実質的には強制的な手段によって政策が押しつけられることに問題はないのか検討する必要がある。
- ・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したい。

- ・ 憲法第 92 条は第 8 章の第 1 条に当たり、地方自治の趣旨・目的を表すべきものであるが、これが曖昧であるために地方の立法権や財政権がはっきりしていないのではないか。本来あるべき地方自治の基本原則をしっかりと憲法に明記することが必要だ。その際のキーワードになるのが、現行の憲法第 8 章では、わずかに 95 条の「住民投票」ということで出てくるだけの「住民」だと考える。「住民による自治」という部分を強調したい。
- ・ 憲法前文に、地方自治の精神を盛り込んでもいいのではないか。全国知事会がまとめた「平成 17 年度 憲法問題に関する報告書」や、徳島県が昨年、作成した憲法改正試案でも、憲法前文で地方自治の保障や、地方分権の確立を謳う必要性が示されている。憲法や法律では、法の趣旨や目的を最初に打ち出す意味は大きい。
- ・ 事務の分配に関してアバウトさが必要な部分もあるということについては同じ印象である。例えばドイツでは、排他的な州の領域、排他的な中央政府の領域とは別に、共管又は競合する領域については、議会の中で連邦、州、あるいは州同士で利害調整するというように整理している。例えば教育などは共管、競合が求められる分野であると考えられるし、本来は一つ一つ整理すべきもの。
- ・ 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。
- ・ 憲法と法律の中間的なものを作るという話については、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。

#### [あるべき地方自治のイメージ]

- ・ 1990 年代以降の地方分権改革を踏まえれば、憲法を制定する主権者とは、住民という概念を組み込んだ上での国民であって、その主権者が、中央政府及び地方公共団体にそれぞれ憲法上直接統治権を授けているというのが現在の標準的な理解である。
- ・ 日本国憲法では、state（中央政府）と local government（地方自治体）の関係がきれいに整理されていない。憲法第 94 条を見ると、両者の調整は法律で行うということであり、法律で地方自治体の事務の範囲や条例制定権の範囲を定めることとなっている。ここで問題となるのが、中央政府が state の立法により国民の権利義務を制限するのと同様のイメージで考えると、地方自治体の在り方は全て法律で決めることとなり、実際の運用が左の図（国法伝來說）のように見えることである。しかし、中央政府と地方自治体は、等しく憲法あるいは nation（国民）の下で作られた対等な権力体であることから、本来、両者の関係は、nation が憲法で決めるべきものであるが、憲法では大枠だけ定めて、細かいことは法律で調整するという考えを採るのであれば、その法律は普通の state の

法律とは異なり、state と local government の両方を創設している nation としての国民を代表する国会による立法であると整理すべきである。そうした整理を念頭に置くことで、立法の過程に地方の声をしっかりと反映することが必要である理由を説明することができる。

- ・ 憲法学会では左の図は通説ではないが、多くの国民はそういうイメージを持っているのではないか。あるべき地方自治のイメージはどのようなものであるか、国民を巻き込んで議論を深めていく必要がある。左の図は、どちらかという、まず国民が地方自治体、アメリカでは state に負託をして、state がさらに united states という形で委任をするという連邦制 (federation) のイメージであり、国連のように、それぞれの local government ないしは state が平等の選挙権を持っているというイメージになる。他方、右の図のように政府と地方自治体の役割を分担している場合は、敢えて住民として再度政府に働き掛けをする必要はなく、政府に意見を聞くというのは左の図のイメージに近い。連邦制、単一国家における分権及び国家伝來的なイメージの違いというものをもう一度考えてみる必要があるのではないか。
- ・ なぜ左の図のようになるかということに関してであるが、もともと、条例は、法律及び法律により委任を受けた命令の下にあるものではなく、憲法からダイレクトに委任されたものであり、内容がぶつかったときに調整しているだけだということが重要。そういう意味でも、条例ないし地方公共団体が担うべき事務というのは何か、そもそも地方公共団体とは何か、都道府県とは何か、という議論をしっかりしていく必要があるのではないか。
- ・ よく現場指向型といわれる日本型経営であるが、基本的に現場の意向や判断を重視するというのが、霞が関も含め日本の企業の決定の在り方だ。しかるに政府と地方の関係についてはトップダウン型になっており、憲法の日本的な在り方を考える際には、当然に日本型経営とリンクさせて考えていくべき。
- ・ 連邦国家では、その地域の税収でサービスを賄うのが基本であるが、単一国家における分権化においては、全国で均一なサービスを提供する必要がある中で、地方レベルですべきことが曖昧になり、地方自治体における財政責任 (受益と負担の関係) をどう捉えるかという問題がある。そこで、一人当たりのサービスをどのように供給し、限界的な財政責任をいかに考えるかというコンセプトを明示するということが議論としてあり得る。

## 2 参議院選挙区における合区問題

[合区問題への対応について（自由討議）]

- ・一部の県のみが合区となることで、都道府県ごとに代表を出せる有権者と出せない合区の有権者との間で、新たな不平等が生じる。
- ・合区問題の根本は、我が国に衆参両院があることの意義をどのように考えるかということ。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。〔オブザーバー〕
- ・憲法の地方自治の章に、都道府県が民主主義のユニットとして重要な役割を果たしているということを書いて、そのことを前提に、選挙制度においても、都道府県の範囲を尊重しながら議論が進められるべき。〔オブザーバー〕
- ・州単位、都道府県単位という選挙制度を重視することで、人口比例の要素をある程度軽減して考えられるというのが世界的な流れであり、憲法解釈や立法裁量の範囲内での定め方で、合区問題は処理できるのではないか。〔オブザーバー〕
- ・既に公職選挙法は改正されてしまったが、合区を避けるためには、緊急避難的に、6年に1回、その県の代表を選ぶ形にするという選択肢もあった。また、憲法改正までにらんだ議論には意義があると思うが、すぐに実現する見通しはなく、定数増も難しいと思われる。それに対して、各県への定数割り当てを偶数でなく、奇数も許容するというだけなら、容易に実現できると思われる。都道府県側としては、長期的解決策と短期的解決策の二本立てで検討し、国会に働きかけるべきではないか。
- ・人口比例の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。
- ・参議院についてはカーボンコピー論もあり、二院制の在り方から見直すべき。そもそも上院と下院がほぼ同じ選挙制度というのは主要国でも珍しく、それが参議院が政争の舞台になる弊害も生んでいる。「強い参議院」をやめさせる一方、任命制や推薦制も視野に入れ、監査、決算、地方自治など、参議院が優越権を持つものを作ってもよいのではないか。
- ・今回の合区は場当たりの対応としか思えないが、地方の過疎化、大都市への人口集中が進めば、さらに多くの合区地域が出てくる。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。ただ憲法 14 条に基づく一票の較差の問題は大きく、選挙区選と比例選を組み合わせた現行制度の延長で、この方程式を解くのは無理がある。

- ・ 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。
- ・ まず、参議院について一番大きな問題となるのは、選挙制度を揃えるということであり、立法府として一定の理念で選挙制度を作らなければならない。その観点から見れば、参議院の選挙制度は、小選挙区のところといわゆる中選挙区のところと同時に存在するという複数の制度の運用となっており、非常に問題が大きい。なぜならば、選挙区によって民意の反映のされ方が全く異なっており、例えば定数 3 のところでは、2 番目、3 番目の人たちも当選することができるのに、定数 1 のところは死票になってしまうわけであり、投票価値の平等という点で非常に望ましくない。一つの方法として、全て比例代表にするということも考えられるが、衆議院の方が小選挙区、多数決制である一方で、参議院が比例制になると、非常に整合性がよくない。
- ・ 憲法で都道府県の固有性を書き込んだ上で、地域の代表を 1 人なり 2 人なり出すとすれば、参議院との整合性からも悪くないと思うが、政府が最高裁と真剣に戦うつもりがあれば、参議院はこういう論理で地域代表を選ぶんだということをしちんと示して判断を待つということも、立法府の議論として十分あり得る。最高裁で違憲だと言われたらおしまいかもしれないが。
- ・ 本来は、憲法改正が必要な事項だと思うが、議員の定数配分や選出方法については哲学がなければそのまま惰性で進むだけであり、これまでの経緯を考えると、憲法改正なしでもできるところも多く、それは極めて政治的な問題として、立法府の判断がかなり尊重されるべき部分ではないか。
- ・ 合区問題の対応としては、近年の最高裁判決などの積み重ねなども踏まえると、憲法改正によって参議院を「地方の府」として位置付けて、地域代表制を明確化することが筋道として妥当。しかし、それには時間がかかるということもあり、緊急避難的な措置として、公職選挙法改正による対応も考えてよいと思う。〔オブザーバー〕
- ・ 都道府県選挙区制は理念が不明瞭であり、参議院の在り方を含めた全体的な議論が必要。見直しの際には参議院の権限を縮小することも考えられる。
- ・ ひとつの方法として、比例代表を廃止して、その議席を都道府県全体に再配分し、参議院を「地方の府」として純化する。あるいは、地方の代表者による会議体を第三院として構成し、地方に関する重大な問題は、そこを通さない限り法案提出できないことが考えられる。これらにおいては地方議会で国に送り込む議員を選挙する複選制や知事の参議院議員兼職も検討に値する。

- ・ただ、首長が参議院議員を兼職することについては、住民は首長になってほしいので一票を投じているということ、また、災害など緊急時に首長の不在は許されないといった国民感情をどうするかが、法律論以外に問題になる。
- ・根本的には、憲法改正で参議院を地域代表、都道府県代表と位置付けなければ、合区問題は解決できない。世界の主要国の多くが、憲法で上院議員の定数配分を規定しており、日本はそうした規定がない珍しい国だ。例えば、米国では各州2人で、人口が最少のワイオミング州と人口が最大のカリフォルニア州との較差は70倍以上、ロシアに至っては240倍以上だが、憲法規定のおかげで較差は問題となっていない。憲法にこういう規定がなければ人口調査の結果に追われるだけだ。また、諸外国では議員定数を定める時、ほとんど州を基準にし、複数の州の合区のような人口調整をしていない。日本においても憲法改正によって、定数配分を規定するとともに、我が国の地方自治の統治機構を明確にしなければ、都道府県の単位は守れないのではないか。
- ・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。国会議員の数は減らすか現状維持かだけで議論されているが、議員数を増やすという観点も加えて検討すべきではないか。
- ・選挙制度の法制化に当たって、国会と最高裁が事前に協議をしたり、最高裁が法案を事前に審査したり、さらにその審査結果を国民投票などで民意を反映する仕組みができないか。〔オブザーバー〕
- ・憲法46条の解釈を当研究会として、まとめてほしい。半数改選が偶数でなければいけないというのは憲法の直接の帰結ではないが、ここをオミットして最高裁の24年判決が出てしまったのだと思う。ここが考慮対象となるのであれば、24年の大法廷判決は多分ロジックが変わっていたと思う。〔オブザーバー〕
- ・報告書をまとめるに当たって、法制度上の問題とともに、考えておかねばならないのは、地方のエゴ・わがままと受け止められてはならないことだ。むしろ、合区によって、地方は切迫して困っているという点を打ち出さなければ、国民的な世論にならないし、政党にも伝わらないのではないか。そして、今なぜ合区問題について、この研究会あるいは全国知事会として意見を述べるのか、憲法改正なり法改正につなげていかなければならないのかということをしつかりと説明できなければならない。
- ・地方自治の基本原則の議論は、憲法第8章「地方自治」に関することであって、参議院という国の事項について地方自治の基本原則とからめて議論を投げかけるのは飛躍しすぎであり、そうした主張をすると、そこでつまずく都市の住民や政党が出てくるのではないかと懸念する。

- ・ 今、合区問題への対応を検討すべき理由を4点挙げたい。

一点目は、合区がもたらす弊害である。国の地方自治体に対する施策の多くは、国会で決定された法律や予算に基づいて、各都道府県が計画や制度を立案し、それを市町村と調整して進めていくことで成り立っている。しかし、合区された二つの県の間で意見が異なった場合の意見集約が困難となる。

二点目は、合区に対する世論の問題である。合区の対象となった県の住民に対する世論調査では、6割以上が合区に反対しており、さらに、全国の世論調査においても、合区に反対する意見が最も多いという結果は重要である。

三点目は、今後も人口の減少に伴って、合区が進むことが考えられるが、その場合は、今回のように人口が少ない隣り合わせの県同士の合区ではなく、人口規模の異なる自治体間で合区する可能性が強いことである。

四点目は、諸外国では、一票の較差を守る下院に対し、上院は地方代表であって、例えばロシアでは250倍、アメリカでは70倍以上という較差があるにも関わらず、問題にはなっていない。日本においても、そのような位置付けをすることは考えられないのかという視点で議論すべきということである。
- ・ 合区に対して、この研究会で議論を進めている全国知事会以外の五団体（全国市長会、全国町村会、全国都道府県議会議長会、全国市議会議長会及び全国町村議会議長会）がどう考えているのかということも重要である。都道府県が地方自治の行政の中でどういう意味を持っているのか、どういう位置を占めているのかということも含め、知事会の議論に五団体の賛同が得られれば、より強い意見として訴えていくことができると思う。
- ・ 合区を憲法問題として報告書に書くならば、なぜ、合区されることによって、都道府県あるいは地方自治にとって重大な不利益が生ずるのかということをしかりと整理しておかなければならない。そして、国と地方の関係でいえば、市町村という単位もあれば、ブロック単位という考え方もある中で、なぜ市町村代表ではなく、都道府県という単位が地方自治を担う中で重要であり、国会議員の選出単位として維持する必要があるのかを説明できなくてはならない。
- ・ 政策論、世論だけから合区を論じるのではなく、国と地方自治体間の関係の調整を法律で行う以上、その法律を作る立法過程は、国が独占するのではなく、地方の声が何らかの形で反映される必要があるというような、地方自治の基本原則からの法律論も必要だ。
- ・ 現在の選挙制度と司法判断を前提とすれば、合区というのはある程度やむを得ない。むしろ問題は、中選挙区と小選挙区の混在であって、もっと大きく合区をして、連記制あるいは比例代表制を採る方がよほど選挙制度としてはっきりするし、一つの選挙区の定数を増やすことは、一票の較差を是正する一番簡単な方法であることは間違いない。
- ・ 報告書にまとめるに当たっては、最初に持っていくべきは、憲法改正の議論だ。法の下



の平等を謳った憲法第 14 条に基づく一票の較差に対抗して、堂々と意見を展開し、次に公職選挙法の改正による対応を書くべきだ。

- ・公職選挙法の規定では、第 14 条に参議院議員の選挙区及び各選挙区の定数は、別表で定めるとしており、今回の合区も別表の改正のみで済んでいる。それは、第 15 条の都道府県議会議員の選挙について、強制合区及び任意合区の規定があることや、衆議院の選挙区を定める別表については、国勢調査の結果によって是正すると記載していることを見れば分かるように、法の中に一票の較差についての考え方がしっかりと組み込まれているからである。また、衆議院の選挙制度改革においては、アダムズ方式を採用するという検討がなされており、これを公職選挙法にどのように記載するかということも議論されている。したがって、合区を解消するためには、単に別表の改正をするだけでは足りず、第 14 条に新たな文言を記載する必要があると考えられる。そこで、どういう規定をここに入れるかという技術的な検討をして、研究会で出せればよいと思う。
- ・このテーマを議論する上では、都道府県とは何かという話と同時に、参議院とは何かという話をすることがやはり必要であり、この際、参議院というのはどういう意義を持つ第二院なのかということを経験の側から言う必要があるのではないかと考えている。
- ・現行の一院制的な運用は、両院協議会を基本的に使わないように行っているわけであるが、二院を違う代表にするのであれば、やはりそれぞれの決定がずれるということがあり得る。そこで、そのことを前提とした両者の調整のメカニズムを考える必要がある。例えば国会法についてもう少し踏み込んで考えるとすれば両院協議会は各議院 10 人の委員で組織すると規定されているが、その構成を変えた上で、調整に当たらせるという方法が考えられる。従来と違う選挙制度で参議院議員を選ぶということは、そうした問題まで含めて議論する必要があるのだろう。
- ・機関の組織原理と権限は連動している。これまで参議院は衆議院と同等の性格付け及び権限の強さに引っ張られていて、そうであるから当然に、衆議院と同様の原理で参議院議員は選ばなければならないということになる。逆に言えば、参議院の権限として、例えば地方に関する法案については参議院に強い拒否権があり、一般の国家予算とか財政については衆議院が優先するという役割分担が憲法なり国会法なりで明確になれば、参議院の構成原理について、一定の憲法解釈の枠内で裁判所が判断を修正・展開していくということも期待できると考える。合区問題という入口から入っているが、やはり参議院はどうあるべきか、参議院と地方はどうあるべきかということをも明確にさせなければいけない。
- ・公職選挙法では、都道府県議会の議員の選び方について、国会が立法で大枠を定め、選挙区及び定数の詳細は条例で定めることとしている。他方、衆議院については、衆議院議員選挙区画定審議会設置法に基づいて、選挙区割の改定案が策定されている。これらに対して、参議院の選挙制度は、選挙区及び定数は別表で定めるとしか規定していない。

一つの考え方としては、参議院についても、例えば、地方性を尊重する形で議席配分を行う審議会を作るといった基本原則を記載するという事はあり得る。

- ・参議院の役割に関しては、制度を見直す中で役割を考えていくことも大事だが、今は時代の流れが非常に速くなっており、民意も揺れ動いている状況にあることを考えると、現状の参議院のままでも、選ばれる時期が違うというだけでも実質的には違いが生じているのではないか。そうしたことを考えると、ドラスティックに参議院の役割を考える必要があるのかという点についても若干疑問に思っている。
- ・参議院がどうあるべきか、あるいは参議院と地方がどういう関係に立つのかという議論がないと、今の問題の根本的な解決にはならない。また、ただ参議院の権限を縮小するだけでは、地方から代表を選ばなければいけないという話にはならない。やはり、参議院は、地方の声を立法に反映させ、国と地方の役割分担を担う組織であるということ、そうした権限と役割を憲法あるいはそれ以外の形で明確に示すことで、初めて、地方の声がしっかり参議院の構成に反映されなければならないという理屈ができるのだと思う。繰り返しになるが、そういう意味でも参議院の役割と、なぜ地方を参議院に反映させなければいけないのかを説明していかなければならない。

#### 【地域代表制と最高裁判例の変遷】

- ・何を参議院にやらせるのか、その本質的な問題に関して、参議院を「地方の府」にする、「地方の代表」を参議院議員にするというのは、ひとつの考え方だろう。利害関係の強い小選挙区から出てくる衆議院議員と異なり、大所高所から、例えば四国や東北といった広域ブロックで考えねばならない問題を国会の場で議論するのは意義があるのではないか。
- ・府県制は120年以上にわたって定着している制度であり、いわば慣習法的に憲法的秩序に連続していると考えられている。昭和58年の最高裁判決にあるとおり、歴史的、政治的、社会的ユニットとして、民主主義の上の一つのパイプとして機能してきた都道府県という単位を大切にしなければいけない。平成24年の最高裁判決では、都道府県を単位とすることに憲法的な理由は見出せないと書かれているが、憲法に書いていないのは当然の前提だからである。投票価値の平等は大事な憲法上の価値であるが、歴史的にも政治的にも社会的にも大事な役割を果たしてきた都道府県という単位を基本として選挙制度を組むことは国会の裁量の範囲内であると考えられる。〔オブザーバー〕
- ・東京一極集中の是正や地方創生が国政の重要テーマとなっている状況を考えると、国会において地域ごとの多様な意見を反映させることが大変重要であり、二院制の意味付けの面からも、参議院に地域代表的な性格を持たせることは妥当な方向ではないか。〔オブザーバー〕

- ・最高裁の考え方は、参議院議員の選挙制度には地域代表的性格を保有させるべきであるという見解に政策的観点から相応の合理性は認められるが、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。これは基本的に憲法学説も支持している。
- ・最高裁判例の捉え方についてであるが、出発点において、最高裁があまりにも国会の立法裁量に敬讓を払いすぎていたために、一票の較差の是正を図ろうとする際にも、立法裁量を広範に認めてきたことを修正しないから、非常に曖昧な議論になっている。国会が参議院の選挙制度を作った際に、都道府県の機能等を前提としていたことは事実であるが、国会はその後、惰性により何もしないできた。最高裁が、国会及び参議院はどうあるべきかについて、早い段階でしっかりと警告し、国会自身に考えを示させようとしなかったことが今の状況を生み出している。
- ・最高裁の判例を批判することは可能だが、まずは首尾一貫した参議院についての見方を国会自身が示し、その上で初めて最高裁がそれを丸呑みするのか、やはり最高裁自身が参議院のあるべき姿を示さなければいけないのかという方向に行くのだろう。これは立法対司法という局面で捉えられがちだが、最終的な存在は国民であり、立法府が正しく国民の意思を反映している場合にはじめて、その憲法判断に対して裁判所は敬讓を払わなければいけないのである。そこで、まず知事会としてやるべきことは、参議院がどうあるべきかということは何らかの形で国会にしっかりと示させることであり、それをリードするような議論を投じていくということではないか。

#### 【合区問題への対応（三つの観点からの具体的検討）】

- ・「公職選挙法の改正」の〔案－４〕は、判例の流れとは真逆の提案内容となっており、支持しがたい。〔案－１〕から〔案－３〕は、公選法の改正としてはいずれもあり得るだろうというのが基本的な見方だ。
- ・公職選挙法の改正で対応する場合は、日本の国会議員の数は、諸外国と比べると比較的少ないということもあるので、地域に即した多様な意見を国政に反映させるため、緊急避難的な措置で、例えば、議員定数を10名程度増やして各選挙区の定数2を確保した上で、人口の多い都道府県の定数を増加して一票の較差を3倍以内とする案は、これまでの判例などを踏まえても、それなりに妥当なのではないか。ただし、一方で行政改革とか財政再建ということが必要な時代なので、例えば、国会に係る経費全体を見直し、定数増分のコストを節減して、トータルの費用は変わらないようにすることで、国民の皆さんの理解を得るということも考えられる。〔オブザーバー〕
- ・世界的に見れば圧倒的に日本の議員定数は少ない。このことには特に理由もなく、議員が多すぎるとか、少ない方がいいという話が出回ってしまっている理由もよくわからない。

い。行政改革ということだが、そもそもどういうふうに国の財政を使うのかということが非常に重要なのであって、国会議員の数を減らすということは、全く別の問題である。そういう意味では、仮に定数を90人増やす提案をしたとしても、よく議論をしていけば、国民の皆さんもわかってもらえると思うし、定数増については、憲法学者、あるいは行政学者はちょっとわからないが、基本的に反対する意見はないのではないかと。

- ・定数増については、政治学者全てが賛成するとは思わない。なぜならば、衆議院と同じようなものを作っても仕方がないからである。参議院が権限を限定して投票価値の平等は少し落としても良いというのであればあり得ると思うが、もし仮に定数を同じとか、増やして衆議院と同じ権限を持ったままであれば、合区するというようなことをむしろ考える必要がある。だから、投票価値の平等を保ちながら、全体としては同じ権限を持つようにするという設定にする、そこは二院制をどう考えるかという問題が大きい。
- ・憲法改正を基本としたいが、改正には時間を要するため、公職選挙法の改正も考えておきたい。その中で、合区とは異なる意味での重大な地域格差をもたらすと思われるのが、奇数区を認めて人口の少ない県の議員定数を1にするという案〔案-2〕だ。政権選択の選挙である衆議院選挙に対して、今の参議院選挙も重要な政策を国民に問う機会となっており、選挙結果によっては首相交代もあり得る。それなのに、その選挙に加わることができない県が生じるというのは、大きな問題だ。諸外国でも大抵、一番小さい自治体の上院の議員定数は2に定めている。参議院の半数改選という選挙の仕組みが続く限り、最少の定数を1にすると、選挙が1回休みになる県がかなり出てくる恐れがある。
- ・比例区は少数意見、少数政党に配慮し、また一票の較差のない平等な選挙制度だ。〔案-1〕及び〔案-3〕のように、選挙区の定数を増やすために比例区の定数を削減して、その分を寄せてくることも問題である。では、何が残るかということ、較差の問題から違憲判決が出る可能性が残るかもしれないが、この中では島根県案〔案-4〕を支持するしかなく、研究会の報告書では、参議院は衆議院よりも選挙区が大きく、較差を縮小する上で難しい面があることを記載してはどうか。
- ・半数改選を行わない県を認めることに対して反対意見が出るのは、国政における政府の審判機能を参議院選挙が持ってしまっているからであり、参議院選挙にそのような機能を持たせる以上は、投票価値の平等を重視することは不可避であり、都道府県という単位をやめて広域化することなどを考えることにつながる。そうではなくて、参議院を「地方の府」とするのであれば、全国民レベルの重大な判断は衆議院選挙で、地方の問題について国政に反映させるのは参議院選挙で行うという割り振りをし、憲法改正により参議院を全国民の代表から外すというのがあるべき姿である。
- ・参議院の「国の統治機構に関する調査会」の参考人として、参議院の選挙制度改革案を二つ提示した。  
一つは、「都道府県を全て1人区とし、男女各1名を選出する」というもの。フランス

県議会では既に導入されており、そういうこともあり得ると考える。定数を 47 都道府県 × 2 人の 94 人にするなら、半分ずつのグループに分けて、3 年ごとに改選する。47 都道府県 × 2 人 × 2 とするなら、3 年ごとに全ての都道府県で 2 名を選出すればよいということになる。これは、各都道府県から平等に 2 名ずつ選出されるので、地方代表議員としての独自性は明確になり、しかも女性議員比率は必ず 50 パーセントになるという利点があるが、人口比例原則を無視しているので、参議院の権限規定も含め、二院制の在り方を見直さない限りは不可能だと思う。

もう一つの案は、「拘束名簿式比例代表制に、都道府県代表の併用制」というやり方である。全体の議席配分は全国規模あるいはブロック単位でという考え方があるが、比例代表で決める。そうすると、人口比例の原則の点では問題がなくなるのではないか。その上で、一方では都道府県を単位とする小選挙区制を併用し、小選挙区の立候補者は必ず名簿とも重複立候補にしておき、都道府県選挙区で当選した者は先に当選させていき、残りの議席を各名簿の上位から配分していくというやり方である。全体の議席配分は比例で行うので、指名による都道府県代表を確保しつつ、投票価値の不平等の問題をクリアできるのではないか。また、拘束名簿式にするので、議員の多様化を促進する効果が期待できるし、女性議員も増えるだろう。今の非拘束名簿式は、わかりにくいこと、非常に個人票が少ない政党の場合どうするのかということなど問題が多いが、これを解消することができる上、小選挙区制と中選挙区制の混在という問題も解消できる。さらに、一つの政党が過半数議席を獲得する可能性がなくなるので、衆議院多数派と参議院多数派が真っ向から対立してねじれるということも回避できるという利点があるのではないかと思う。ただし、これはある程度定数が多くないとできない。定数が少ないところで、各都道府県が指名すると、どうしても全体の議席配分がゆがんでしまうので、そこは併用性か連用性のどちらかで行い、超過議席は出さない方がよいと思うが、そのためには、ある程度定数を多くしておかないといけない。半数改選をどうするかということとも関連するが、いずれにしても、定数をあまり減らしてしまうと上手くいかなくなるというのが、この案の欠点である。

- ・ 47 都道府県 × 2 人とする案もあっていいと思う。まず今の衆参両院をあたかも一つの院のように運用するやり方には疑問があり、それぞれの役割をきちんと分ける必要があるのではないか。両院関係は、本来憲法問題であるが、国会法の制定過程を見ると、これを国会法レベルで規定しているところもある。よって、現行憲法下においても、地方自治の観点から、参議院が都道府県代表だという議論を行うことができるという部分もあるのではないか。
- ・ 「拘束名簿式比例代表制 + 都道府県代表併用制」のような比例制を中心とする案については、多数制である衆議院を前提とすると、参議院での多数派を形成するときに困難が生じるという気がする。この案で一院制だったらいいのではないかと思うのだが。また、選挙区の作り方にもよるが、併用制で超過議席を入れないとなると、相当議席数が必要になってしまう可能性がある。衆議院が小選挙区比例代表並立制で選ばれることを踏まえると、例えば都道府県代表なり、合区した上での連記制なり、ある程度選挙制度を

揃えた形とするほうがいい。

- ・今、地方と言っているが、地方ではなく、政党との関係でもいいわけである。「拘束名簿式比例代表制＋都道府県代表併用制」案は、正に政党を軸にした上で、参議院の権限を少し落とすということと合わせて議論できるわけであり、参議院とは何かという疑問への一つの答えでもある。
- ・公職選挙法の見直しに限定して考える場合であっても、選挙区や比例代表の定数を調整することだけでなく、もっと大胆に変えることも含めて論じるべきだ。
- ・公職選挙法を改正する場合の案も、それぞれに問題点がある。どの案にも納得がいかないというのであれば、やはり憲法を改正するしかないという整理をすることになるのではないか。
- ・参議院の権限を弱くしなければ、投票価値の平等に対抗する論理は通らないのではないか。一方で、参議院は権限を弱くするとともに、米国で上院に権限を振り分けているように、独自の権限を持たせてもいい。今夏の参院選が終わって、参院選の在り方の論議が本格化するが、そこをにらんで、法理論を組み立てていくのは妥当な考え方だ。
- ・衆議院選挙制度に関する調査会答申では、定数を削減する積極的な理由や理論的根拠は見出し難いとしているが、同時に、多くの政党の選挙公約であるとも言っている。衆議院の定数削減が、政治課題としてこれほどクローズアップされている中で、参議院は直接は関係ないが、衆議院の議論が影響する。定数増だけが全面に出る提案であれば、地方のわがままと受け取られかねないと懸念している。様々な選挙の原則をもとに合区を解消するために考えられる選挙制度を挙げる中で、一番の課題になるのが定数増であると、一歩引いて書くのであれば、そうしたわがまま感は減るのではないかと思う。
- ・定数増については、都市部の人にとっても自分たちの代表の数が増えるので、基本的には地方が得をして都市部が損をするという構造ではない。定数減は、地方が一方向的に損をするところがあるが、定数増は国民全員が得をするのだということを示していく必要があるのではないか。
- ・参議院議員の選出原理が不明確という現行制度の問題を残したまま定数を増加させる案には反対である。定数増により人口の多い県でも定数が増えるが、そうすると何を代表しているのかということが今以上にわからなくなるし、そこで都市部の選挙区を分割しようということになれば、また衆議院の選挙制度に類似してしまうという同じ議論になる。参議院は地方を代表しているというのは一つの答えであるし、「賢人の府」とするならば、個人が選ばれる選挙制度が必要となる。連記制ということも考えてよいし、いずれにせよ、参議院が何かということ提案するのであれば、それにふさわしい選挙制度を考える必要がある。

- ・合区の問題を解消することのみが目的であれば、定数配分を見直すだけの案でもよいが、参議院の性格であるとか、地方代表の院にするという大きな議論をするのであれば、少なくとも小選挙区と中選挙区の混在という問題をそのままにしておくのは問題である。
- ・「公選法の改正」が一番簡単だろうと思うが、その次は「憲法改正」で、実は「憲法解釈」が一番ハードルが高い。日本の憲法の条文上、憲法解釈の有権解釈権は国会でも内閣総理大臣でもなく最高裁にある。それを変えるというのは、最高裁が判例変更するしか基本的にはないことになっている。
- ・国会が決めた国政の在り方は当然尊重されるべきであるが、その前提として、選挙制度の在り方については、むしろ最高裁判所が責任を持って決めるべきであると言われている。なぜかという、選挙制度を議員自らが決めると、ゲリマンダーのようにお手盛りになってしまうことがあるからである。確かに昭和58年の判例はあるが、平成24年以降は若干ニュアンスが変わっており、その流れはほぼ変わらないであろうことは、法律家の目で見れば明らか。合区についても、最高裁が自ら選挙制度の改革の方法として提案したものであるのも、合区それ自体が違憲ということも、まずあり得ない。
- ・まだ選挙無効の判決はなく、違憲状態のまま留まっているのは、最高裁の判断に従って改正しようという国会の努力が見られるので、もう少し待とうということである。実際、最高裁判決が出ると、その判断に従って、国会が判断しなければいけないということも明示的に述べているわけである。仮に、最高裁の憲法判断を国会が覆せるということになってしまうと、例えば憲法で地方自治体の権利を保障する制度を設けたとして、国と地方の争いの中、地方を勝たせる判決を得ても、国がそれを覆すことがあり得るということになる。最高裁の判断は尊重されるべきであるという制度があるからこそ、憲法で何か権利を保障したり、地方と国との関係を保障したりということもあり得るのであり、憲法によって何かを保障するという在り方を決め、尊重するのであれば、差し当たり最高裁判決を尊重することの意味はあるのではないか。
- ・立法措置により、参議院の選挙については投票価値の平等を徹底すべき衆議院とは別の性格付けをすることで、最高裁判例を変えるという案は理論的に無理があり、やはり憲法改正が必要なのではないか。投票価値の平等原則に従って選挙を行わなければならないという最高裁の判例が、たびたび変更されるようでは、その最高裁判例を巡って様々な問題が生じる。裁判所の独立性・中立性という観点からも、差し当たり現在の最高裁の判例のまま行くべきではないかと思う。この観点から、研究会として、立法措置により最高裁判例を変えるという案を出すことについては賛成しかねる。
- ・仮に一票の較差の考え方が緩和されることを期待して立法措置を図るといった場合、やはり都道府県という単位がなぜ重要なのかということについて、もう少し議論を深める必要があるのではないか。つまり、我が国において、様々な組織が都道府県単位で意思統一を図っているという面は確かにあるが、それだけの理由で、都道府県代表を正当化

できるのかということについては、再度検討する必要があると思われる。

- ・ 律令制の時代は、今よりも国が細かく分かれており、播磨、丹波といった国が合区されて兵庫県ができたという側面もある。大きく人口が変動している中で、果たして都道府県を今後維持できるのかという議論もある中で、仮に都道府県という単位を維持していかなければならないということはこの研究会報告で出すとすれば、都道府県の意義という点について、もっと厚みのある議論をしていくことが、説得力のある議論を展開する鍵になるのではないかと思う。
- ・ 「憲法解釈」の案で参議院地域代表法を制定するというのは、まさに憲法附属法としての国会法、公職選挙法において参議院の意義を明確化し、最高裁に挑戦するということを立法府に求めるということになるかと思う。これは憲法政治として全くあり得ないとは思わないが、最終的にやはり国民がこれを支持し、最高裁として、今までの考え方を改める、あるいはそれも立法裁量の範囲だと言わせるということではなければいけないということで、小手先では通用しない問題であり、結局、憲法改正を提案した方がよいというところに収斂するのではないか。
- ・ 国会法を改正して、参議院の意義を明確化するという案があるが、国会の運営規則的な内容である国会法に、憲法で記載すべき内容を盛り込むためには、国会法のたてつけから考え直す必要があるのではないか。
- ・ 国会法を改正して参議院の意義を明確化したり、参議院地域代表法を制定したりするといった憲法解釈による手立ては、憲法改正より近道のように見えるかもしれない。だが、さらに公職選挙法も改正しなければならぬわけであり、逆に一番、ハードルが高いのではないか。
- ・ 政党がどう受け取るのかという視点も必要だ。やはり、一番は憲法改正であり、次に公職選挙法の改正があって、別の考え方として、憲法解釈による手立てがあるのだという位置付けになるのだと考える。
- ・ 一番わかりやすいのは参議院を「地方の府」とする憲法改正をすることだが、憲法改正をしないとすれば、参議院が「地方の府」であることを書くことができるのは国会法しかなく、その上で、公職選挙法において、選挙制度を作るということでないと法律的には整合しないのではないか。
- ・ 憲法上は参議院にも「投票価値の平等」及び「全国民の代表」という二つの要件がかかっており、この二つを排除するのであれば、憲法改正しかない。この二つの要件の枠内でどうするかを考えるとすれば、法律を改正するか、法律において参議院が「地方の府」であるという位置付けを強く出して、投票価値の平等について、憲法の許容する範囲内で後退することを裁判所にチャレンジするかという選択肢となる。こういった全体



の議論の流れを把握していただく必要があるだろう。

- ・国会法で都道府県代表制を法定化するのは難しいと思うが、国会法レベルで、例えば地方に関することは参議院でもう少し大きな調査会を持って検討するなど、参議院の役割を特化していくといった改革はできる。もしそれができるとすれば、最高裁の判例も変わってくるということはあると思う。現在のように判例が厳しくなったのは、ねじれ国会で拒否権を行使したことが原因だと考える。それほど拒否権を行使するのであれば、人口比例をきちんと守る必要があるということだと思うので、そうでなければ、もう少し自由になる可能性もわずかとはいえあるように思う。
- ・合区導入の際には憲法第95条の、「一の地方公共団体のみに適用される特別法は、当該地方公共団体の住民投票で過半数の同意を得なければならない」との趣旨に則り、住民投票に付すべきだという法律を作ろうという憲法解釈案については、検討に値するのではないかと思う。憲法改正より近道であり、合区の弊害を提起することにもなる。しかし、仮にそうした法律を作ったとしても、鳥取県、島根県、徳島県、高知県の合区には遡及適用できない。4県の住民あるいは4県の知事が代表となって違憲訴訟を起こすというのも一つの手ではないか。いままでの違憲訴訟は、一票の較差の視点からだけだった。地方格差からの違憲訴訟が起こされれば、選挙無効という結果が出るのかどうかは別にして、立法府に対して、地方格差についても真剣に考えてもらいたいというメッセージにもなると考える。
- ・95条の解釈については、地方公共団体それ自体の権限とか、構造、土地、方法などを変更する場合に95条にいう特別法に当たるという内閣法制局の一貫した見解がある。特に沖縄の場合、一国二制度と言われるほど、土地関係については本土とは大きな違いがあり、当然95条の適用があるのではないかということも言われてきたが、差し当たりは政府も国会も、沖縄の土地や住民に対して差別的な扱いをするのであって、都道府県の権限などを削っているわけではないので、適用の対象ではないということ述べている。そうした枠組みの下でたくさんの法律が作られており、もし合区問題を95条で対処しようとする、沖縄の法律も含め、今までの法律をかなり見直さなければならず、混乱することは目に見えている。
- ・もう一つ懸念があるのは、仮にこのような法律で95条の対象になるとするならば、合区に対して住民投票が必要なように、都市部における一票の較差に対して95条の適用があるのではないかという話になってくる。そうすると、それぞれの住民投票で反対されて決まらないということとなる。選挙制度というのは選挙区間で利害関係があるところでもあるので、住民投票にはなじまないのではないか。
- ・現行法で、例えば94人の代表（47都道府県×2名）などが難しいのであれば、或いは議員定数を残さなくてはいけないのであれば、むしろ地方だけが合区をするというのはおかしいのではないか。もう少し人口が多い地域も含めて合区し、そこで例えば連記制

のような方法で一定数の代表を出すというようなことを考える必要がある。

- ・ 憲法改正によって参議院を「地方の府」として位置付ける際には、地域代表とは一体何を代表するのかということを明確にすべきであり、我が国の統治構造が都道府県単位で意思決定が行われることが多いことを踏まえると、都道府県の代表としての「地方の府」であるということを明確にするという考え方もあるのではないか。その際には、衆議院の優位性を今以上に明確にし、一方で、地域的な課題については、参議院の同意がないと国全体の意思は決められないというようにしてはどうか。〔オブザーバー〕
- ・ 郡市を都道府県議会の選挙区の単位としていたことについては、全国知事会の提案もあり、昨今、公職選挙法で廃止したところ。つまり、知事会としても、一般論としては投票価値の平等は大事であると考えており、それとの関係で歴史的経緯も後退せざるを得ないという立場に、既にコミットしている。歴史的な伝統を言うだけでは、都道府県選挙区制を維持することは難しい。だから現在において、都道府県という単位が、歴史的伝統に加えて、一票の較差と対等あるいはそれを上回る意義を持つべきだし、持たなければいけないのだということを、統治構造論として積極的に打ち出していく作業が必要なのではないか。
- ・ 都道府県には、例えば、マスコミの支局が置かれたり、放送局や新聞社がある。すなわち民主主義のユニットとして、都道府県単位で意見の集約機能が現実に働いており、市郡役割とは異なる。ここを過小評価すべきではない。私は、憲法の中に「都道府県が地方自治の重要なユニットである」ということを書くことで、自ずからこの問題が解決していくことになるのではないかと思うし、事実上、参議院は「地方の府」として機能してきたのではないかと思う。〔オブザーバー〕
- ・ 結局、この国の統治構造の在り方を論ずるといふとき、公職選挙法の改正を論ずることと、憲法改正を論ずることとは、最終的に国民を巻き込んだ議論をして、その合意を得なければいけないという点で、実はほぼ同じことに収斂するだろう。
- ・ 「憲法改正」（本則の改正）で議論すべきというのが本筋であり、それが現実に難しいときに「公選法の改正」なり、「憲法解釈」の「参議院地域代表法の制定」の論点で何とかならないかと、そういう議論をするのが思考の筋道としてはよいのではないかと思う。

### 3 中間報告のとりまとめについて

- ・ 中間報告案は概ね妥当と考えているが、補強する意味と、最終報告を見据える意味から意見を申し上げる。中間報告案には、「なぜ立法をしないといけないのか」といういわゆる立法事実として、「都道府県ごとに集約された民意を生かす機能の後退」、「地方の声が届きにくくなる」という2つの区分での記載があるが、「なぜ都道府県なのか」という点についての記述の説得力がまだまだ弱いのではないか。明治時代から都道府県という単位が維持されてきたという歴史、伝統からの面だけではなくて、もう一步踏み込む必要がある。ただ、この研究会の場では、具体事例などを調査する余裕がなく、これ以上書くことは難しいところがある。地方自治の現場を預かる知事の生の意見こそ、説得力を持つので、全国知事会総合戦略・政権評価特別委員会の方で、都道府県に集約された民意を生かす機能とはどういうものかという点を強化していただきたいと思う。
- ・ 世論調査でも、これだけ合区についての反対が多いというのは、地方創生のかげ声だけで国の取組に中身が伴わず、やはり地方の声を反映する場がないからではないか。平成23年に「国と地方の協議の場に関する法律」が成立し、国と地方の意見交換が行われることとなった。協議概要を国会に報告することや、協議の場に参加した者は協議が整った事項について尊重しなければならないことなどが定められたのは前進だが、年間の開催数は3～4回と少なく、また、地方から招集を求めることもできない制度であり、地方の声を反映するシステムとしては不十分だと思う。
- ・ 国政レベルの事案で、合区された2つの県の間で意見が異なり、合区から選出された参議院議員が股裂きになる可能性はあり得ると考えている。本来、参議院あるいは衆議院の地方選出議員というのは、地方に関わる国の政策にもう少しコミットしていいのではないかと思っている。調整の難しい政策でも議員の顔が見えないケースが目立つ。地方の声が届きにくくなるということにどういう弊害があるのか、この点についても、全国知事会の方で具体事例などを挙げて補強していただきたいと思う。
- ・ 憲法の改正、公職選挙法や国会法の改正など、この研究会では、具体的な法令の名を挙げて提言をしようとしているが、やはり最終的には条文の内容まで盛り込んだ素案を作らないといけないのではないか。正々堂々と条文案を出して議論することが当然だと思うし、アピールにもなる。特に憲法問題の場合は、憲法9条問題、96条問題など、条文名で語られることが多い。参議院を「地方の府」とする場合、少なくとも憲法43条を改正しなければならないし、そのほか、憲法59条などにもかかわる可能性がある。中間報告書の段階から、「憲法43条など」というように、改正の対象となる条文名を入れる方が、強いアピールになる。  
同様に、公職選挙法で言えば、第14条をどのように改正するかということになるので、第14条の条文名を記載すべきだ。  
国会法の改正は、法技術的には、手続法的な色彩の強い現行法に理念法の位置付けを

採り入れ、二院制の在り方を規定する条文を新たに設ける改正になると考える。従って、国会法の部分で条文名を示すのは無理だが、そうした改正の考え方は明記する必要があると思っている。

- ・あるべき地方自治のイメージ図は、連邦制の国のように見えてしまうところがある。日本は単一国家であり、中央政府と地方自治体は、融合的に仕事をしているので、この両者に関係がないのはおかしい。現実の日本の状況を踏まえ、両者の間に両方向の矢印を入れた上で、住民は、地方自治体に対して固有の自治権を負託していて、その中で決めることを決めるんだというイメージが近いと思う。全国知事会あるいはこの研究会としては、現状の都道府県をある程度前提とした上で、地方の機関として参議院を考える時に、このようなイメージで憲法改正を提起したいということになるのではないか。
- ・公職選挙法の改正に関して、やはり定数を増やすというのは反対である。合区がそもそも緊急避難的な措置であり、定数を緊急避難的に増やすという考えでは、いわゆる「当分の間」というふうになってしまってよくないのではないか。
- ・地方の代表が国政に参加し、意思決定に関与していくべきだという考えに基づいて公職選挙法の改正論議をするのであれば、都道府県代表とは何かわからないままで定数増を行い、小選挙区と中選挙区が混在する問題を、当分の間、維持してしまうよりも、現状の参議院議員の代表原理を評価し、その問題点を是正すべきだという点を強調した方が説得力は増すだろう。そして、これはやはり良くないということを踏まえ、基本的には憲法改正が望ましいという議論をするべきではないか。
- ・参議院を地方代表としないのであれば、憲法問題として公選ではなくて任命制を採ることも十分にあり得るが、地方代表だというのであれば、やはり基本線（憲法改正により都道府県代表を参議院の代表原理として位置付ける）を重視した方が良いのではないか。
- ・あるべき地方自治のイメージ図では、中央政府と地方自治体の間に矢印を入れ、「国と適切な役割分担」及び「協働」という言葉を書くべき。その具体的中身はこれから議論していくことになる。
- ・地域代表制の法制化については、憲法附属法である国会法を改正し、参議院に「地方の府」に相応しい権限・手続を認めることに合わせて、そのような参議院の性格に相応して、都道府県代表制の位置付けに直すよう公職選挙法を改正するものであるということであれば、一つの理屈としては、あり得るだろう。ただし、司法府がそれを是認するかどうかという問題は残る。
- ・これまでの経緯は、参議院議員の選挙区選挙における一票の較差が厳しくなってきた、現在の都道府県代表制について抜本的な見直しを最高裁が求めている。それに対して国会が出した答えは、都道府県代表制を位置付け直すのでもなければ、全国一律比例代表

や、ブロック制を導入するのでもなく、とにかく人口の少ない県だけ合区しておくということであり、このこと自体が緊急避難であると認識すべきである。

- ・最高裁が今までの選挙制度を見直した上で定数配分をすることを求めている中で、地域代表制の法定化を行うことの妥当性はもっと議論されるべきである。こうした考えでは、ともすれば最高裁の判断は妥当ではないと立法府が考えた場合、法定化することによって何でもできてしまうということになってしまうので、研究会としてまとめを書く際には、論証の流れに注意しなければならない。
- ・世論の不支持という点についてだが、確かに4県については合区に反対だが、都市部は一票の較差を解消するという点について強い支持がある。そうした中で、憲法を改正し、投票価値の平等が適用されない領域を作ることを実現するには、地方の代表を設けるということが都市部の人たちにどのような利益があるのかということのアピールすることが不可欠だ。
- ・今現在、一票の較差がある状態だが、これを法定化するという事は、非難されている現状にいる代表が、現状を維持するという側面がなきにしもあらずであり、どのような手続で法定化するのかということが問題となる。理想としては、一票の較差をいったんなくした状態とし、その後、地域代表制を規定するというのであればあり得るのかもしれないが、投票価値の平等が要請されている中で、地域代表制を法定化することができるのだろうか。
- ・地方自治体が一定の権限を確保しようというとき、差し当たりは、地方自治法の改正で対応できると思うが、もし立法府でも侵害、改正が出来ない権限を付与することになれば、憲法に挙げる必要がある。他方で日本の憲法は硬性憲法で改正が困難であり、地方の権限を詳細に書き込むことは問題がある。ドイツでは憲法改正が頻繁に行われるということが言われているが、連邦と州との間の権限配分が問題となっている。一方、都道府県と国との間で何をどれだけ権限分配をするかということについては、かなり人権的な要素が強い。あらかじめ硬性憲法という形で決めてしまうと、逆に国政上の硬直化を招いてしまうのではないか。もし地方公共団体に憲法で保証された権限を書き込むのであれば、硬性憲法ではなく、緩やかな改正条項をつくるという選択肢があるのではないか。
- ・参議院の代表原理というのは基本的に地方を代表するというところに置くべきだということを行った上で、合区は良くないという言い方はできる。その時に、人口が多いところもやはり地方代表になっておらず、何が代表されているというのがよくわからない形の選挙になっていること自体が問題であるから、どちらを優先するかといえば、各地方から基本的に同じような原理で代表を出すことの方が重要だが、定数の問題がどうしても残るといふ言い方をすれば、整合的な説明になる。

- ・都道府県代表ということを強調するなら、衆議院議員の第22回選挙で採用された連記制を用いて、一票の較差を是正するという方法もあり得る。これは一つの方向性であるが、重要なのは公職選挙法の改正をするという場合には、どういう代表原理に基づくものであるかを意識して、その代表原理を実現するために、このような改憲を行うのだという説明をするべきである。
- ・都市部にも、合区解消の利益について、どう理解を得るのか。それこそ、「地方の声が届きにくくなる」の記載の中に書き込むべきだ。人口減少により、地方の代表が少なくなり、地方の声が国政に届きにくくなれば、その延長にある、市町村が消滅するという事態も止められないだろう。中央一極集中が進むばかりなので、都市部で今般の保育所の待機児童問題のような弊害が起こるわけである。国土の均衡ある発展を進めることは、都市部の住民にとっても、暮らしやすさを確保する点でメリットがある。人口が分散し、それぞれの地方が特徴を生かして発展していくのが日本のあるべき姿だ。そういう地方の大事さ、地方の消長は、都市の住民の生活にも大きな影響を与えるのは間違いない。だから、合区問題は、地方のわがまま、エゴではなく、日本のあるべき将来像を考える中でとらえているという大前提を中間報告書の基本に据えたい。
- ・あるべき地方自治のイメージ図において、地方自治体から中央政府に矢印を入れることは賛成だが、矢印にどんな言葉を書くのか。地方自治の根幹に関わるので、十分に協議して詰めたい。地方自治体から中央政府への矢印は、「住民の意見」を酌んで国に届けるのだという意味の矢印にしてもらいたい。
- ・国会議員の定数については、人口比からみた日本の議員数は、もともと少なく、これ以上どんどん削減していけば、委員会が回らず、立法府の行政監視機能も低下する恐れもあり、私は定数増があっても良いのではないかと考えている。そう思っているが、定数増を言いにくい雰囲気ができあがっていることは事実であり、合区解消の本来の目的から離れ、「定数増」という言葉が一人歩きすることに懸念がある。そこで、「合区という地方の声が届きにくくなる選挙制度を改革するために、国民の納得のいく範囲内で議員数を増やすという観点もあり得る」とするなど、一歩退いた形で表現すれば、トーンが柔らぐのではないか。
- ・「まとめ」の文案については、合区問題の解消には第一義的には憲法改正を目指し、ただし憲法改正には時間を要することから、短期的な対応としての公職選挙法改正、国会法改正の二つの手立てが書かれ、整理されてはいる。しかし、「地方自治」という文言が一つもない。地方自治の在り方とか、国と地方の関係とか、地方の声を届けるための制度とか、合区問題を考えたベースとして記載する必要があるのではないか。また、これは中間報告なので、今後の方針及び最終報告をとりまとめるに当たっての考え方は記載しておかなければいけない。もう一点、この中間報告の提言は誰に向けて言っているのかを、明確にしたい。研究会は、全国知事会のアドバイザー組織として、諮問された課題に対して、全国知事会に

向けて、一定の回答をするだけなのか、憲法改正を発議したり、法改正を担ったりする役割を持つ国会に対しても提言するのか、それとも広く国民に対して、特に合区の対象となっている県民の方々も含めて地方自治を考えてもらう議論の一步になる提言をするのか、何のためにこうした提言を行ったのかということは、記載しておく必要があると思う。

- ・三権分立の仕組みの中で、今ほど司法が存在感を出していることはなかった。これは、一票の較差問題のことだけを言っているのではなく、夫婦別姓など家族のあり方の問題、原発の差し止め、沖縄の基地問題などでも司法の判断が日本の重要政策の岐路に多大な影響を与えている。高度に政治的な問題については、司法は介入しないということが一つの原則だった。ところが、最高裁がここまで踏み込んだ判決を出したのは、立法府がきちんとした対応をしてこなかったことが背景にある。本来、選挙制度は立法府自ら決めるべきことであり、与野党が懸命に議論して決めたことであれば、なかなか介入できないわけである。最高裁の判決に異議を唱えることはできないが、日本の将来像を見据えた上で、選挙制度についての考え方をきちんと示せば、最高裁も立法府の裁量に理解を示すのではないか。選挙区制度の変更は、本来は全党の合意が原則であり、憲法改正以上にハードルが高いものである。研究会としては、司法の方に提案をインプットしていくんだという姿勢で臨んだ提言なのだということが一言、記載されてもいいと思う。
- ・「地方の声が届きにくくなる」という点については、東京も一つの地方であるという視点が必要である。しばしば過疎地域対策ということが言われるが、過密対策も実は重要であり、「地方」には、そもそも人口減少地域だけでなく、過密地域あるいは人口増加地域も含まれるということ踏まえる必要がある。また、いわゆる「都市と地方」という場合の「都市」から見た場合においても、国土が全体的に均衡ある形で発展することが日本国民全体の利益であるということを示していく必要がある。
- ・この報告書の名宛人は、二次的、三次的には広く全国民ということであると思うが、第一次的には、総合戦略・政権評価特別委員会あるいは全国知事会ということになるので、まずその位置付けがあってしかるべきだと思う。その際、ひとまずこういう理論的な問題も含めて論点を整理したけれども、より説得力のある議論につながるよう、全国知事会あるいは総合戦略・政権評価特別委員会としても、なぜ都道府県という政治単位が重要なのかということについてエビデンスを更に積み重ねて、この研究会にもう一度下ろしていただくということを報告のまとめに書いた方がよいのではないかと思う。
- ・ひとまず要望に応じて合区問題について集中的な審議を行ったが、今後は憲法と地方自治に関するより包括的な議論を続けていくことや、法律等の改正条文について検討するのであればそのことも含め、まとめの中に書く必要があると思う。
- ・最高裁と政治の関係は、非常に難しい論点である。そもそも政治プロセスが健全に機能していれば、司法が政治プロセスのあり方まで口を出す必要はないわけである。しかし、

個々具体的な政治家や政党の時々の問題を超えて、より構造的な問題から、どうしても政治プロセスが健全に機能せず、司法が一定程度ものを言わなければいけない状況に追い込まれるというのは、どの国でも必然的なことである。ただ、今の合区問題、一票の較差問題について言えば、国会がどうあるべきかをしっかり決めないまま、弥縫策で対応してきたので、裁判所としても限界にきたという点が重要である。やはり政治に国会の在り方についての議論をしっかりと示させることがまず必要である。その上で、裁判所がそれを呑むか呑まないかというのは別の問題であるが、国の側がはっきりしないのであれば、全国知事会から意見を言って、賛否を問うというスタンスで臨むのだということを変更して確認しておきたい。

- ・ 双方向の矢印で書くとすればそのとおりだと思うが、矢印を二本書く方法もあり、中央政府から地方政府に対しては、「調整」あるいは「委任」という概念が入るだろう。地方自治体から中央政府の矢印には、「意思決定の参加」という言葉が入ると思う。それを一言で言うと、「協働」とか「役割分担」とか、そういう言葉になると思う。
- ・ この報告の名宛人は、一義的には全国知事会になるわけだが、知事会は、今後、国民、そしてその前には政党に対して主張していくのであるから、知事会として、都道府県代表をベースとして考えたらこういう形になるということが伝わるような形で議論することが必要だ。
- ・ 定数増の案は、最高裁判例を前提として考えた場合、数少ない選択肢だろうと思う。定数増について国民の理解を得られないということだが、それは官僚叩きの延長上にあるものと思っている。日本は世界的に見て公務員が少ない国で、国会議員も少ない国である。これを減らせば良いというような潮流がずっと続いているが、減らしていくことによってサービスが悪くなっていくという現状もある。その点については、全国的に再考する必要があると考えており、主張しても良いのではないか。
- ・ 政治と裁判所の関係だが、アメリカ憲法だと、むしろ選挙については裁判所が出てくるというのが基本である。国会が自分のことを自分で決めるというのは構造的にできないということで、第三者機関である裁判所が役割を果たすということがあるので、一概に政治だから裁判所が判断はすべきではないという議論は、留保が必要なのではないか。
- ・ 日本の選挙管理制度というのは非常に遅れていると言われている。中立的な第三者が選挙制度を議論できる手続きも重要ではないかということ全国知事会として提起することもあり得るのではないか。



## 4 今後の進め方について

- ・今後の進め方としては、中間報告で方向性をとりまとめた合区問題をはじめ、自治財政権、自治立法権など残る課題について、最終報告では、憲法を含めた関係法令の改正の条文案を作らねばならないと思っている。議論をしていく上で、まずは、政党や各団体がこれまでにまとめた憲法私案、憲法草案を全部取り寄せる必要があるのではないか。その中で、それぞれ、地方自治や二院制がどのように規定されているのか、を踏まえた。PHP総合研究所が2004年11月に発表した「二十一世紀日本国憲法私案」は、私が知る限りの憲法私案、憲法草案の中で、最も「地域主権」に重きを置いている。道州制を採り、国会は、全国民を代表する選挙で選ばれた国民代表議員と、各州を代表する選挙で選ばれた州代表議員という二つの院で構成し、「各州から選出される議員は同数とする」とも規定している。

この私案を紹介したのは、決して、これを採り入れろという趣旨ではなく、今までに公表された憲法私案、憲法草案について比較し、その条文に流れる意味について検討することから議論を出発させれば、完成度がより高い条文案ができるという趣旨だ。

憲法改正の条文案を作成するという事になると、大変な事務量になる。例えば、PHP総合研究所の憲法私案は4年近くかけて検討している。効率的に進めるために参考になるのは、2014年1月に地方自治に関する憲法改正草案をまとめた徳島県の取組だ。若手県職員によるチームを組織し、憲法学者らの監修を経て、半年がかりの検討で条文案も作っている。全国知事会でも2006年3月、憲法問題に関する報告書をまとめている。こうした作業に関わった人材や知見を生かして強化した事務局と法律に精通した有識者によるワーキンググループを設置して、集中的な議論を行い、そこで作成した素案を研究会で議論するという形で進めることを提案したい。

- ・地方自治に関する憲法課題について議論する上では、これまでの各機関の研究成果を有効に利用することが生産的だと思う。その際、出発点にすべきものとしては、第一に全国知事会自身が平成17年度に公表した憲法問題に関する報告書、第二に徳島県地方自治に関する憲法課題研究会の報告書、第三に、参議院の国の統治機構に関する調査会における中間報告があり、こういったものの議論を踏まえて最終的な打ち出しを考えていくことが必要だと思われる。
- ・最終的に条文になるかどうかについては、ここでの議論が収斂していくのであれば条文にできれば良いし、条文案にならない部分については考え方の整理ということで出すというように、両構えで行くべきだと思う。検討に当たっては、いろいろなところの憲法改正私案一覧を表に整理して基礎資料にすると良いのではないか。その際、国と地方の権限分配に関し、憲法に多くを書き込むことは難しいという議論も当然であるので、地方自治基本法のようなものを制定すべきという提案についても参照する必要がある。
- ・いろいろな憲法草案を参考にするというのは良いことだと思う。参考にする対象として、

欧州地方自治憲章や、最近、連邦制の採用という大改正を行ったイタリア憲法は、条文を考える上でかなり参考になると思う。また、地方分権に関しては、フランスの取組などヨーロッパの例が参考になるので、そうした方面に知見のある方を委員として迎えても良いのではないか。

## 2 研究会における主な意見（第5回～第6回）

### 1 第5回 憲法と地方自治研究会

#### （1）都道府県の意義について

- ・今の都道府県 47 になってから、あらゆる行政がその単位で行われている。例えば、国の方からの補助金も、47 都道府県単位で配られる。また、全国組織の団体も、東京に全体の本部があって、47 都道府県にそれぞれの支部がほとんどある。つまり、47 都道府県というのを前提として、行政が展開されている。〔オブザーバー〕
- ・（都道府県の役割についての定量的分析について）最終報告時にバックデータとしてあれば、より強化できるのかなと思う。
- ・都道府県というものを定義しようとする、都道府県というものが都道府県としてまとまることの何らかの意義を強調する必要がある、それは、その中である種完結した何かが為されるということだ、と思う。そうすると、やはり補助とかそういう問題が出てくるわけだが、ある種の自分たちの受益と負担を一致させるというか、どうしても自分たちの負担で完結した仕事をするという論点がある、立たざるを得ない。実際にそれができるのかというのは、また別の問題である。行政として、ある知事がおっしゃったように、昔から存続していることは事実だから、それは尊重しつつ、そこから先、自治というか地域内での完結した費用負担とサービスみたいなもの、もちろん完全にはできない、ある程度合理的なというか、容認できる範囲でどの程度できるかというのは論点がある。さらに、都道府県という広域自治体としての性格が求められているものが自治的にできないとなると、やはり 47 で良いのかという論点が出てくると思う。それは、都道府県というものをどの程度完結した主体として捉えるか、というような意義付けをどうやってやるか。それは、国と地方の役割分担みたいな話と関連しながらやらざるを得ないと思う。
- ・都道府県制というものと、現実の 47 都道府県という単位数の問題と、両方あり得ると思う。ここで色々議論がある中にも、都道府県制の定着の部分と、現行の 47 都道府県定着の話とが両方、知事の方々の発言もある。また、そもそも都道府県制それ自体に対する問い直しの側面もあれば、都道府県制を前提とした時に 47 という数字がどこまで乖離的なのか、それとも変わらないものなのかという両方の側面があると思う。例えば、将来憲法の改正を提案した時に、都道府県制を書いて 47 都道府県かどうか自体は、さらに立法に委ねるという選択肢が常識的な考え方ではないかと思うが、そうではなくて、条文の書き方より解釈の問題として 47 都道府県それ自体が、よく我々憲法学者は現存保障という言い方をするが、それ自体として直ちに憲法上保障されるという書き方なり、

そういう趣旨で書き起こすこともそれ自体としては可能だろうと思う。

- ・ 「なぜ、都道府県制なのか」ということの話として、基礎自治体である市町村、あるいは東京都特別区よりもより大きな単位であり、かつ、知事会の中にも強い意見のある道州制の問題。道州という括りではなく、都道府県制というのを、なぜ適切なものとして打ち出していくかということと思う。その際に1つ、これまでも知事の方々から、歴史的な経緯というものがあるという話が1つあり、2点目に、現行の行政、国全体の行政の単位として現実にそうであるということがある。いずれも非常に重要だと思う。特に、2点目の現実の行政の単位として都道府県というものが重要な単位であるということ、まさに定量的に法律の多くの事務が都道府県単位で行われていること、これは多分書き出せば数が出てくる、国の事務全体の中で都道府県単位としてどれぐらいあるか書けると思う。それは、私はやっていただいて良いのではないかと思う。
- ・ やはり重要なのは住民自治の視点であり、住民の意思決定の単位として一番基礎的なのは市町村単位である。ただ、広域でものを決めて、完結してものを回していく必要があるといった時に、より大きな広域的な自主的な意思決定の単位が必要になる。他方、道州制を必ず排除するという趣旨ではないが、道州だとちょっと遠くなり過ぎて、要するに国に近いところへ行ってしまう。もう少し手近なところでものを決めるといった時に、恐らく都道府県制というものに意義がある。そんなふうを考えて初めて都道府県制の存在意義をさらに、住民自治のあるべき理念を補強すると同時に、またその先で47という単位が良いか、例えば東京なんかは大き過ぎるとか、いや45でも良いとか、ほんとは50じゃないかとか、色々な議論はあり得ると思うが、やはり住民自治という観点、住民の共同的な意思決定の単位として、この規模が良いかどうかという観点というのは、都道府県制を基礎付ける上で重要な論点かと思う。

## (2) 要綱及び条文の検討について

- ・ (43条) この条文案だと、「参議院は広域自治体の区域ごとに選出された地方自治体の代表者で組織する」とされているが、全国民を代表して選挙している比例選はどうなのかという疑問が生じる。さすがに比例選までなくすという改革まで手をつけるものではないと思う。参議院を地域代表制にするということは、一票の較差を正直無視するということになる。全国区である比例選は一票の較差がない唯一の選挙である。現行の衆議院、参議院の選挙は、選挙区選と比例選から成り立っているが、その組み合わせで一票の較差を無視する選挙方式(地域代表制)を広げるに当たって、もう1つの一票の較差のない選挙を取り下げるとするのは、あまりにも行き過ぎに思われるのではないかと思う。やはり、ここは例えば「参議院はこれに加え、広域自治体の区域ごとに選挙された議員で組織する」とか、「参議院は全国民を代表する選挙された議員と、広域自治

体の区域ごとに選挙された議員で組織する」といった具合に、選挙区選に地域代表制を導入するとしても、比例選までは手をつけませんよということを明示すべきではないか。

- ・（43条）今年夏の参院選前後から、各新聞の社説で、合区に異論を唱えたり、地方の有権者に配慮したりする立場から参議院を都道府県代表とする憲法43条の改正について、非常に理解がある社説が出ている。でも、そうした改正を行うときには、強すぎる参院をそのままにせず、二院制の在り方、参院の在り方を同時に考えることを条件にした主張が多く、それが妥当だ。従って、43条の改正だけを出して、地方のエゴととられるのが一番良くない。この43条の改正案を出す時は、59条ないしは60条の改正案もセットで出し、地域代表制をとった後の参議院の位置付けをしっかりと示す必要がある。
- ・（59条）「地方自治体の組織と運営に関する法律案については、参議院で三分の二以上の多数により、衆議院と異なった議決をした場合は、この限りではない」という改正案条文が示されているが、この条文にある「地方自治体の組織と運営に関する法律案」という箇所は解説が必要だ。要は、どこまでのどういう範囲だということだ。地方自治体の関わる法律というのは、国の専権事項である安全保障と外交の関係を除くのは当然としても、残りは全部、何らかで地方自治体に関わると言ってもいいだろう。原発などのエネルギー政策をどうするのかとか、災害対策をどうするのか。「地方自治体の組織と運営に関する法律案」の線引きはかなり難しく、意見が分かれるに違いない。ただ、そうした困難さはあるとしても、参議院を「地方の府」とするには、59条の改正を睨まねばならない。その場合、59条の2「衆議院で可決し、参議院でこれと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時は、法律となる」という、法律案議決に関わる衆議院の優越をどうするのかというのが重要な論点になると考えている。つまり、三分の二じゃなくて、二分の一にするとか、実際にそういう改正を示した憲法改正試案が過去にある。それから、もう1つは59条4項の「60日以内」を「30日以内」に改正するという論点もある。すなわち、参議院が衆議院の可決した法律案を60日以内に可決しないと自動的に参議院が否決したものとみなし、参議院に法律案の握りつぶしを防いだ項目についてもその期間を30日以内に短縮とする案だ。衆議院の優越性を担保する意味で検討に値する。ほかにも色々な論点がある。また、参議院で優先すべきは「地方自治体の組織と運営に関する法律案」と同時に「決算」ではないかと考えている。60条で予算について衆議院の優越を書いているが、決算については、参議院は今までも真剣な審議をしてきてそれが予算に反映されている部分が多々あるので、決算における参議院の優越を盛り込んではどうか。ただ、参議院に地域代表制を取り入れ、一票の較差に基づかない選挙で選ばれるのにも関わらず、一票の較差に基づく選挙で選ばれた衆議院に比べ、たくさん権限を下さいというのは、本末転倒になる。だから、まずは参議院の権限を弱める項目を設けて、さらに、二院制において、参議院の特色が出せる項目があって、そういうセットの中で43条の改正を打ち出すのが説得力を持つのではないか。そうすれば、合区の導入以来、主張が展開されている、新聞の社説とか有識者の意見も踏まえたことになるのではないか。それが一番、落ち着きがある

と考えている。

- ・（４３条）地域代表として考えるのであれば、むしろ比例をはずした方が良いだろうと思う。つまり、比例で全国代表としての性格を残しておいて地域代表というのは、ほとんど意味が矛盾してしまうので、であれば、地域代表としての性格をきちんと発揮させるために、むしろ比例の方を外すということが良い。地域代表が何をするのか、参議院の権限を限定することは、どうやって限定するかというのが、結局 92 条以降の話と非常に絡んでくるのだらうと思う。地方自治体というものを、大袈裟な話をすると国家より先にあるものと見なすのか、それとも国家の方が先にあるものと見なすのかは、やはり論点としてあって、国家が先にあると考えるのならば、イタリアとかフランスの憲法はそうなっていると思うが、地方自治体があるのではなくて、国を構成する組織として都道府県とか市町村があるという言い方になるかと思う。つまり、住民が勝手に地方自治体を作るというよりは、国の中の統治機構の 1 つとして地方自治体という都道府県とか市町村があるという言い方になるのではないか。そうすると、地方の役割をどう考えるのかといったときに、例えば「立法権」とか「財産権」という話が出てくる。これは、少なくとも対国家で考えるとライトではないと思う。パワーではないか。つまり、本来、国家が持っている権力をいかに分割するかという議論。立法権というのは、立法を作る自治体が持っている権利とかではなくて、あくまでも国家の中の組織であるところの地方自治体、広域自治体、基礎自治体と国家が、財産、財源とか立法の権限をシェアしていると見るべきではないか。そうすると、書き方としては、他の国の憲法でもあるように、どういうふうにして立法に関する権限を分割するかとか、固有の財産を分割するかというような言い方になるのではないかと思う。そのときに、市町村とか都道府県が国に対して一定の財源を要求できるとしても、それはあくまでも彼らが財産権を持っているからではなくて、定められた役割分担を実現するためにお金が足りないという言い方になるのではないかと思う。そのあたりは、どういうふうにかえたら良いのかというのは論点かと思う。
- ・（92条）憲法学説的には、多分、この点については昔から色々な議論があり、制度的保障説とか伝來說とか固有権説で、伝來說はまさに国から権限が与えられたものであるという説で、固有権説はまさに元から地方公共団体は国より前にある、発想的にはそういうものなので、自然権と結びつくと言われることもあるが、結局、現在の日本国憲法の解釈では、基本的に伝來說を基礎にした、それも色々な理解があるが、制度的保障説が通説だと私は理解しているが、国があってその役割というか、統治権が譲渡されたという整理が正しいかどうかかわからないが、一部として存在している。ただ、ここでもし憲法を考えるのであれば、現在の憲法の通説を前提にする必要はないということはあると思う。その場合に、じゃあどういう国家観というか、地方公共団体観に立ったら、その帰結はどういうことになるのか、ということを検討する方がより重要なのかなと思う。あくまでも国ごとの、イタリアの今の状況、実際に思想的に見なければいけないと思うが、固有権という言葉が憲法に書かれているし、実際イタリア人と話しても、

実際歴史上もイタリアという国が出来たのは本当に最近の話で、ずっとそもそも地方の方が強いということは明らかだが、そのような理解がある。日本も、別に必ずしも日本国というのがあって、その中で地域がある地方があるということを考える前提は必ずしもなくて、その点は歴史理解もあるかと思うが、もし、また一から考えるのであれば、そこから考えることはできるのではないかと思う。

- ・（４３条）地方代表とはっきりさせるのだったら、もう比例代表は止めた方が良くて、もちろんそのときはセットで衆議院の方が今のままで良いかということが、多分、問題になると思う。だけれども、参議院の方は地方代表に特化した方が論理的にはスッキリすると思う。もしそうした場合には、問題は、国民代表たる衆議院の意思決定を地方代表議員が阻止することが可能なのか、それが望ましいことなのかということなのであって、それを考えると、少なくとも 59 条の現行「三分の二」という方法を、むしろ引き下げなきゃいけない話になる。それでその上で、ただし地方自治体の組織とか運営とか財政とかに関わるものについては、引き下げたのを外して、さらにその但し書きとして「三分の二」を維持するとか、そういう話だと思う。それから、先ほど決算重視という話があったが、これは両方とも国民代表議員の時に、どうやって特色を出すかという議論の時に決算重視というのが出てきたのであって、国民代表であるのを止めて地方代表にするのだったら、決算は関係ない話に多分なると私は考える。
- ・（財政権、立法権）正直言って、財政権、立法権の条文案を見させていただいたときに、すごく尖っているなあという感を抱いた。国家の前に地方があるみたいに、肩に力こぶが入った印象だった。地方自治を広げるための憲法改正で、そもそも目指すべきは連邦国家なのか、単一国家なのかという議論がずっと続いてきたかと思うが、この条文案は連邦国家に非常に近い書きように見えた、条文案の個別の記載の問題を言うと、現行憲法には、地方自治体の条例制定権に関して、「法律の範囲内で」という制限が入っている。この「法律の範囲内で」を全部取っ払ってしまうというのが、この「草案」だと感じ、ちょっと乱暴な議論なのかなという気がした。他の新聞社の草案とかをご覧いただいたらわかると思うが、条例制定権を広げているものの、「法律の趣旨に反しない範囲で」としている。条例はやっぱり条例で、人権を制限する規定がかなりある。例えば、刑罰を付けたり、規制を掛けたりする規定である。だから、やっぱりどこかで歯止めがある。「法律の趣旨に反しない範囲」とか、「法律の趣旨に基づく」とか、そうした記載の条文案が適当だと考える。法律の上乗せとか横出しとか色々な条例があってしかるべきだし、条例とともに課税にしろ、自主制定の必要性が認められ、今よりもっと地方に権限が来るべきだとは思いますが、それにしても、示された条文案は突出している気がした。
- ・（９２条）92 条を本質的に改正しようと思えば、まず、「地方自治の本旨」という表現を止めるべきだ。この際、「地方自治の本旨」という曖昧な概念から離れて、未来にも耐える、新たな地方自治の概念を打ち出すことが必要だと考える。

- ・（４３条）先ほど、比例選を止めたらいい意見があったが、私は反対である。地域代表で地方の問題を考えるというのは、地域代表の議員は、選出された地方の事情を優先するので、極論すれば、当該の地方の問題だけに限られる。今の都市と地方の問題は、大変大きな国家的な問題である。比例選のおおもとである全国区の発祥の意義というのは、そういう大きな国家的な問題について議論するため、党派とかに関係なく、本当に良識の府であり最高の府をつくろうということであった。そういうことで始まっている制度であるので、有識者、それこそ、ここにいらっしゃる地方自治の専門家の先生方が選ばれても良いわけだし、良識の府としての選挙制度を考える意味でも比例選は残すべきだ。
- ・（４３条）比例区は唯一、一票の較差のない制度なので、バランス上トータルな構造としてやるべき。ただし参院の権限をどうやって弱めるかということだと思う。
- ・（憲法改正草案）我が国の今の在り方を、ある意味、ちゃぶ台をひっくり返して、ここからスタートしようという気概なのかもしれない。でも、47都道府県の数、または都道府県制はいじらないが、他のところはちゃぶ台ひっくり返しても良いというふうに読んでしまうと、非常にあちらこちらから批判が来るというよりは、正直言って学者サイドからすると「議論するに値せず」となってしまう。つまり、自分たちの都合の良い前提はガチャガチャ変えるけれど、自分たちの権利だけは一切触れて欲しくない。こういう一方的なものが出てきた時には、通常、我々は「これは利益団体の発言なので無視しよう」としてしまふ。なので、そのへんは、ある前提はガチャガチャ変えるけど、この前提は動かさないってところを、ある種理念だけで引っ張られると、すごくフラットな中立な方から見ると違和感のあるものになると思う。その上で、単一国家と、このあと連邦制国家どちらが我が国の在り方として良いのかという議論は、もちろんしなければ、またはしても良いんだと思う。だとすると、通常、多様な民族、多様性のある国家では連邦制国家みたいな在り方があり得る。その一方で、比較的多様性が小さいのだとするならば、あえて個々に権限をバラバラにさせるよりは、ある程度集権的にして統一的に物事を納めることのメリットの方が大きいだろうというのが、恐らく経済学・財政学の考え方である。そうすると、アメリカでは連邦国家だが、日本では単一国家に近いというのは、恐らくそういった論理が裏側にある。なので、そういった論理を全部ジャンプして行かれると、ちょっと厳しいなという、前提の扱い方というのが、まず1つ大きな点での違和感である。
- ・（自主財政権）小さなところだけで言うと、例えば、各都道府県に財政の強い権限を与えてしまったとするならば、東京都は、地方法人特別譲与税は絶対に許さなかったと思う。もちろん、今の地方法人税だって、恐らく許さなかったと思う。ということは何をやっているのかというと、今、我が国では財政が非常に厳しい中で、東京都なしには交付税制度自体がもたない。その中で、東京都の課税権をある意味、言葉は悪いが略奪して、我が国の地域間再分配が成立しているという実態を、まず真摯に受け止めるならば、各都道府県の財政権限を強める等というのは、我が国の在り方自体を本当にどうする気



なのかというのが、多分、財政学で地方財政を勉強している側の率直な感想である。我が国では、残念なことに税源がものすごく偏在をしていて、東京都のようにどのように掛けたって税収の上がる地域もあれば、どのように掛けたって税収なんか上がりようがないという地域も厳然としてあるわけで、その中で標準的な行政サービスを維持したいとするならば、各都道府県は、まさに法律の範囲の中で権限は行使していただくけれども、国全体の在り方を考える上で各都道府県は我慢していただくことというのは当然ある。これでいっている我慢というのは、名指しで言えば、東京都に我慢してもらうことが必要なわけだから、そこを議論しないまま、各都道府県に財政的な権限を強化するなどというのは、私は少し違和感がある。なので、ともあれ私は我慢してもらう都道府県がある以上、都道府県の財政権を強めるというのは、やっぱり現実として難しいというのが率直な感想である。

- ・（憲法改正草案）参議院に地方代表的性格を現行よりも強めて、例えば合区の問題について解消した方が良いだろう。例えば大きな方向性が一致できたとしてもそこから先、完全に参議院を地方代表の府として純化をするのが良いのか、そうではなく全国民の比例代表で選ぶものと、地方代表的なものと同方足した方が良いのか、そこは実際まさにこうした場で議論しても両方分かれる。そうしたときにどちらかに固めるのか、両論あり得るのか、ただ大きな方向性としては、ここは皆さんそう思いませんか、と打ち出す。両方あり得ると思う、そうなったときに素案の要綱に幾つかのパターンがあり得ると思う。そうなったときに条文案を具体的に書くのは少し早い。もう少し議論をすり合わせた方が良いというのが、大きな進め方のご提案。
- ・（憲法改正草案）地方自治の本旨の部分であるが、地方自治の本旨は何を言っているかわからない、とのご指摘のとおりであり、コアは住民自治と団体自治のこと、そういうことだろう。
- ・（憲法改正草案）国と地方の適切な役割分担ということで、必ずしも連邦制ではない単一国家であると言ったときに、ただの伝來說でもない。今ある霞ヶ関中央政府を念頭に置いて、中央政府が、好き勝手に地方公共団体に権限や事務を分配したり取り上げたりできる、というイメージの伝來說では少なくともないということをはっきりしている。地方分権改革以降、国と地方の適切な役割分担は多分非常に強調されているところであり、それは恐らく入れていただいた方が良いのではないかと。単一国家の中でそのような役割分担をし、それを財政規律についても立法事項の分配についても基本的に考えていくというのが方向性なのかなと思っている。それから 59 条にも関わるが、地方自治体の組織と運営というのでも 92 条に併せてあるが、これ自体が実はやっかいな概念であって、まさにこの規定を根拠に地方自治法があって地方公共団体の自主的な組織権能はほとんど地方自治法で非常に画一的に全国の自治体に決まっている。むしろこれが良いのかどうか本来の問題であり、同じフォーマットでの意思決定でなければならないのか、例えば市町村などで、自分たちがマネージャー制を採りたいと思っても採れない。そこ

自体が実は論点になっていて、逆に言うと地方自治体の組織と運営という言葉は憲法に残すかどうか自体が一つの論点であるし、残す時にむしろ正面から自治体に自主組織権があるんだ、ただそれは好き勝手になってしまうと当然困る、極端なことを言うと独裁制を採るようなことを自分たちで決めると困るので、これは当然に国として法律なり憲法レベルで自治体を最低限基本的な統治ルールを起こしていかなければならない、それは決める。あるいは最終的な調整権能は立法にあると。国の立法にあるというのは別に構わないと思う。

- ・（立法権、財政権）自主立法権、あるいは自主財政権の問題でいうと、これは必ずしも連邦制を採るといふところまではいかないけれども、現行の地方自治法あるいは地方財政法、地方税法といったものの中で地方公共団体がどれほどご苦労されているか、ということの問題が大きいだろうと思う。要するに法律によって立法、国と地方の間の法律の分配あるいは財政の問題、というものの規律、それは単一国家であり連邦制でない以上当然だと思うが、問題は、自主立法権というのは有るのか無いのか分からない、自主財政権は有るのか無いのか分からないという結果、本当に地方公共団体のカスタマイズを許さないような非常に奥のところまで、地方税法であったり、地方自治法が手をつまみ過ぎているところが問題で、なればこそ、先ほど自主組織権と言ったが、自主立法権に書きましよう、自主財政権に書きましよう、と書くことによって国の法律の調整権をある程度排除する、やり過ぎをしないように、という調整をする意味で書かれるものだとすれば、連邦制でないことと両立すると思う。
- ・（59条）参議院を「地方の府」とする、あるいは地方代表的な側面を入れるとした場合に、59条の形がどうなるか議論が色々あると思うが、両院協議会の在り方が多分一番重要である。専ら全国民を代表する衆議院で意思決定をしましたところ、専ら「地方の府」であるか、地方代表的な側面を持つ参議院の中で「ちょっとそれはどうか」という議論をしたときに、まず三分の二でオーバールールするというような戦争するという話だが、戦争する場合に話し合いをするのが政治の基本であるので、両院協議会でちゃんと地方の代表も両院協議会に入って議論をした上で決めれば良いし、決まらないときの最終手段として衆議院にどれほどの権限をどういう場合に残すのか、という議論の段取りだと思う。従って参議院を「地方の府」とする、あるいは地方代表的な性格を持つ議員を入れる。そして両院関係をそのときにどう仕切るかという議論をして最終局面として59条のような条文をどのように書くかといったその整理が必要かと思う。
- ・（憲法改正草案）要するに個々の自治体を強調しすぎることは、逆に後で自治体が困るケースになると思う。単一国家における広域自治体とか基礎自治体のもって行き方というのは、恐らく広域自治体の括りというか群として問題であって、個々の自治体ではないと思う。個々の自治体の先程あった固有説的な固有的な権利を尊重すると、あとは勝手にやっってくださいという話にしかならないと思う。それは逆に非常に良くなって、単一国家を考えるのであれば、まさに先程の東京都の話が出てくるわけだが、広域自治

体と言われる群がどの程度の権限、立法の権限を持つか、国と比べてシェアしているかが重要であって、個々の自治体が立法権とか財政権を持っているとの主張にはならないはず。だからこそ、東京都が持っているのと同じような立法権とか財源の権利を他の都道府県も持てるとのたて付けになるはずだと思う。だから個々の自治体を過度に強調しすぎるのは、やはり望ましくないと思うし、そう考えると単一国家という前提、私はすべきと思うが、そうすると地方の理解というのも基本的に個々の自治体の代表と言うよりは、広域の自治体の代表が集まっているという性格がむしろ強く出るべきだと思うので、そういったことを議論すべき。

- ・（４３条）比例制の話はどっちでも良いのだが、その分衆議院でむしろ一票の較差を徹底的に是正すべきだという話であるから、当然衆議院で考えるわけであるし、その上で参議院とのやり取り、まさに両院協議会という話になるのではないかと思う。
- ・（憲法改正草案）議論の整理であるが、一つは国と地方全体との間の関係、もう一つは地方間の多様性をどれだけ認めるかという話だと思う。国が従うべき基準として一律に細かいところまで全部決めてしまって、それを全部地方が一律に守らなければいけないというその体制をどうするのか、といった問題が別途あると思う。仮に、地方代表制が作られたとしても、地方間での、自分はこういう法律条例を作りたいけれども、一律にそれはできないようになっている等、そういった問題がまた別途あって、ではどうやって多様性を認めるように憲法に書き込むかは、実際どういうふうにするのか、立法技術的に私も直ちに妙案は思いつかないが、方向性としては、ベースラインとしては、ここだけは少なくとも守って欲しいというところまでは作るが、地域の多様性に委ねられる部分は多様性に委ねられるようにしようという側面が必要ではないか。逆に言うとそのうふうにできないと、法律で全部定めるということにすると、今とあまり変わらないので、かえって憲法で何か変える必要性は逆に無くなってくると思う。
- ・（憲法改正草案）94条で法律に基づく条例ということだが、当初GHQの原案では条例は憲章になっていて法律の範囲内で憲章を作るというホームルールというものを想定していたが、本当はホームルールの核となる部分は地域団体の組織。どうやって代表を選ぶかとか、議会制とか、そういったところに関する独自性を認めるといったところが核だったが、GHQが憲章を入れるといった話を持ってきたときに、一方で地域性、公選制ということが書かれてあって、公選制が予め定められていたら、ホームルールを作っても何もいじるところがないではないか、議会制と公選制がセットになっていれば意味が無いではないかという話にもなって、それも一つの理由としてなくなってしまい、条例ということになった。それと関係があるかわからないが、組織の多様性といったことも一方で学説の中では多様性を認める必要性があるのではないかとされているが、地方公共団体の中の組織の在り方、多様性、独裁国家というのは無理だと思うが、ある程度カスタマイズの余地はあるのではないかと思う。

- ・（５９条）前半の方の普通の法律案は二分の一に下げて良いと思うが、そのときにはやはり参議院の審議権の確保みたいな条文を書かないといけないと思う。このくらい期間を空けなさいとか、もう一回委員会でやりなさい、その上で両院協議会でちゃんとやりなさいといったことを書くべきだと思う。一方どういう風にかすごく難しいが、特に地方自治体に関係のあるものについては二分の一まで引下げないということにするのであれば、そのところは別立てで、もう少し細かいレベルでの作業になるかと思う。財政の方も何か国と地方の協議みたいなことも条文に入れる余地があるのではないかなと思うが、あまりそうしたものがでていないので、その辺も検討していただければと思う。
- ・（憲法改正草案）条文案は、総じて権利の要求型になっているが、一方で、92条の改正案の一には、「自己決定と自己責任により運営される」とあり、これはまさにそのとおりだと思う。92条の改正案の一には、さらに、「地方自治とは、地域の住民の発意に基づき、」とある。要するに地方自治体の運営が自己決定と自己責任によることが、住民自治・団体自治の基本だと示しており、納得できる条文だ。ところが、その考え方が立法権や財政権の条文案に反映していない。自己決定と、特に自己責任という概念を反映すべきである。やはり権利を広げるわけなので、財政権であれば、これだけの自主課税をやる限りは、といった側面が問われる。立法権は、もちろん住民の人権等にも関わってくるので、相当な責任を有する。自立や自己責任を示す条文を加えるのが良いのではないか。国との関係に関わる条文の表現は、全体の趣旨としては妥当だ。当然のことながら、立法権にしても財政権にしても現状が不十分であり、地方自治体の運営に弊害すらもたらしていると分析しているので、憲法で立法権、財政権を確立することに賛同する。92条に基づく自治体の運営をしようと思えば、立法権と財政権がなければ運営できないとも考えるので、広げるのは全然構わないが、権利だけを求めるトーンがあまりに強く出過ぎると、この条文案自体が、一発で入り口論でこれは地域エゴの憲法改正草案だという受け取り方をされるのではないかと危惧する。
- ・（憲法改正草案）憲法改正は基本断絶ではない。連続がないと駄目なベース。全く違うように上がったたり下がったりできないと思うので、移行のプロセスというものが必要で、国会法の改正や公選法の改正等そちらの方向で考えるという、ある種の階段の一つと見なすべきだと思う。急にはできないことはあるわけだから、ある程度ゴールを見据えながら考えていくということが必要。憲法改正自体の方も同じようなところがあって、先程の92条の話等もやはり現状を考えると、いきなり連邦制的な話のみが書かれているのは非常にバランスが悪くて、単一制の話と両方書いてあるというぐらいだと思う。例えば日本は広域自治体と基礎自治体で構成されるということと、その組織がこういった地域住民の自己決定によるというのは、両方書いても良い。そこは一気にどちらかに行くのではなくて、ある程度移行のプロセスは考える必要はあるのではないかと思う。

- ・（憲法改正草案）まず 92 条の地方自治の本旨、これはやはり GHQ とともに作ってきた憲法。そして時間が経って民主主義が成熟したときに日本国民がこれをしっかりと打ち出すということなので、これは地方自治の本旨とはこういうことだ、ということをごここで一回きっちり和我々として出すべきではないかということが一番ポイントにある。  
〔オブザーバー〕

### （3）国会法・公職選挙法の改正について

- ・国会法と公職選挙法の改正について、もし憲法改正をしないでいくのであればこういう条文の作り方しか、ストライクゾーンはなく、研究会として妥当だと考える。ただし、この改正案に対しては必ずや一票の較差で訴訟を起こしている原告団グループから違憲訴訟を起こされるだろうと推測する。それに対応するためにどうすれば良いのかということだが、これは国会側の責任になるし、完全に対応しきれぬかどうか分からないが、附則で何年以内に見直しをやる等、緊急避難であることを明示するとか、国会決議で憲法を改正するまでの緊急避難であるといったような条件を付けないといけないのではないかと考える。こうした国会での政治的な動きについてまで、知事会や研究会が言うのか、ということには大きな議論があるが、何かの緊急避難です、という言い方の担保があった方が、国会法や公職選挙法の改正はベターではないか。
- ・地域代表制の法定化の国会法、公職選挙法の話であるが、私も国会法上、もし現行憲法をいじらないで最高裁から言われている「都道府県代表制止めろ」に応えるためには、なぜ、国会とりわけ参議院が地域代表的な選挙部分を持たなければならないのか、ということについて明確な意思表示がないと難しいと思われる。ただ、その上で、各選挙区に選挙する議員の数を 2 とすると、東京の 12 を 2 にするかという話になるし、当面の間どうするという議論もあるが、もし憲法改正までの間、特例的にどうするという議論をするのであれば、2 に減らすとかではなく、むしろ参議院には都道府県代表がいなくてはならないとした上で、憲法改正まで当面の間、一票の較差が無くなるように、最高裁から怒られない範囲内で、参議院議員の数がどんどん増えていくがそれで良いのか、という形で憲法改正なり、もう少しちゃんとした議論をし直すなりの誘因を与えるような提案しか、ちょっと難しいのではないか。
- ・憲法改正するのが難しいから法律レベルで何とかしようというのが、突然国会法と公職選挙法だけになってしまうが、今まで（地方が）酷い目にあってきた、というところを解決するには、法律的な対策というものは色々あり得るわけで、協議の場みたいなものは法律レベルでいくらでもできる。それも考えたら良いのではないか。それと国会法、公職選挙法の改正は、これができないから憲法を変えようで、それを憲法抜きで法律改正をやろうというのは、無理ではないか。

## 2 第6回 憲法と地方自治研究会

### (1) 要綱及び条文(案)

- ・ (前文) 憲法の前文の中に地方自治の充実・発展を宣言するというのは賛成である。憲法の前文に、そうした文言を加えることが無理であるというのなら、同様の内容を現行の92条の前に設けるのがいい。要するに地方自治について述べている第8章の第1条部分に持ってきて、地方自治の章の全体に通じる精神を言うのが良いと思っている。
- ・ (前文) 「住民の日常生活に密接な関連を持つ公共的事務に」という条文が気になった。改正草案の92条の方でも「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」と同じ表現があった。たぶん、最高裁の判例でそういう文言があるので、それをとってきたのだと思うが、憲法の前文にしては非常に細かい印象を受けた。例えばだが、住民の意思に基づいて地域の特色を活かした発展を目指すとか、大きな将来のビジョンを見据えた前文であってほしいと思っている。
- ・ (前文) 「解釈されなければならないことを規定するものである」という記載もいかがかと感じた。まさに法律はそれが原則なのかもしれないが、現行憲法でも実際に前文に書いてある事というのは、平和主義にしても基本的人権にしても解釈されなければならないことを規定している。だから、わざわざ、こういう記載で触れる必要はないのではないか。「自主性が十分に発揮されるよう努めなければならない」とか「努める」とか、そういう記載で締める方がインパクトもある。
- ・ (憲法改正草案) 現行憲法同様、「地方公共団体」という表記ですべて通しているが、一般の国民の感覚から言えば、「地方公共団体」は死語。徳島県の草案など、他の草案、試案では、「地方自治体」にしているところが多い。改正草案92条の条文では「地方自治の本旨」がなくなっており、「地方自治」という言葉を残すという意味でも「地方自治体」で統一してほしい。
- ・ (92条) 92条の2で、「処理する」としている箇所は、「執行する」に直してはどうか。「処理する」というのは、あまりにも役所的な響きがある。
- ・ (92条) 92条の2で、「統治権」という言葉が、一般の国民にどう受け取られるのか、懸念を持った。今、政党や有識者の間でよく、統治機構という言葉が使われているが、国民にとっては、基本的に「統治権」というのは、領土とかに付随したもので、国家にしかないのではないかというイメージではないか。それを地方自治体が有するという点で、余計な誤解を招いてはならない。「権能」とか、そういうような言葉に置き換えても、意図は変わらないのではないか。

- ・（92条）92条の2で、「その他国が果たすべき役割のみ」の箇所は、「のみ」の表現に力が入っているような気がした。「のみ」は省いた方がいい。あるいは「原則として」も省いてもいいのかなと思った。国と地方公共団体の役割分担は、今回の憲法改正草案の根幹に当たる部分で、まさに色々なところに出てくるが、わざわざ、「のみ」と書き込むと、何か国の役割を限定しようという意図があるのかと、曲解されては困る。憲法改正草案だけに、一語一語、細部まで神経を行き届かせないといけない。
- ・（94条）地方自治体の条例制定に関する規定だが、これはもう少し自由に、色々な意味で、横出しとか上乘せとか自由に作るような権利を認める条文にした方がいいのではないか。立法権のみならず、財政権も自由裁量を認めるべきだという考え方を持っている。そういう意味では、「法律の範囲内で」と、現行憲法のままの限定をつけている条文案から一步進んで、例えば「法律の趣旨の範囲内で」とか、「法律の趣旨に反しない範囲内で」という風に、限定を広げるべきだと考える。地方自治体がより柔軟な運営ができるように、これだけでも変えれば、条例や自主課税が違憲審査にも耐えられると考える。
- ・（94条）「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」という条文案は、国会の立法権を制約する意味に受け取られ、正直、通りにくい印象を持った。実際に国会で地方に関わる法律を作るときに、どこが地方自治の精神に違反しているのか、判断するのは、技術的に極めて難しいのではないか。国会に制約をかけるだけでなく、国会で制定された法律が違憲になるおそれも増え、混乱する。
- ・（94条）94条第4項と同時に新しく付け加えて頂きたい要素がある。読売新聞の試案第115条にある「地方自治体の行政情報の開示請求権」である。「地方自治体の住民は条例の定めるところにより当該地方自治体に対してその事務に係る情報について開示を求めることができる」としている。地方自治体の自立のため、権限を広げる一方で、責任も持つよう、自律という面も規定すべきだ。自律の要素も規定している意味を明確にするため、この条文案にある独立の検査機関による財政の検査とともに、もう一つ、行政情報の開示請求権を定めたい。
- ・（95条）改正草案95条の5で、要は地方公共団体の司法の救済権を入れているが、実際に憲法に規定されている国は少ない（事務局調べ：ヨーロッパ22カ国中、3カ国）。
- ・（95条）改正草案95条の5の司法救済権の規定で、「国及びその他の地方公共団体からの」としている箇所に疑義を持った。要は、地方公共団体と地方公共団体が争うことを想定しているのはいかがなものかと考える。まだしも地方公共団体対国であればわかるが、例えば、A県が隣のB県が作った条例に対して、訴訟を起こす場合もあるのかもしれないが、それをわざわざ憲法に書いて、広く司法的な救済を受ける権利を持たせるというのは、国民が素直についていけないのではないか。

- ・（95条）改正草案95条の5の解説で「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」という箇所も、すぐに理解できなかった。訴訟というのは基本的に具体的な不利益があって、それに対して提起されるものだ。具体的な不利益がないものを訴訟するというと、今の日本の裁判所の司法制度をもって、どう判断できるのか。憲法裁判所が設置されれば別だが、それはまた、地方自治にとどまらない大きな議論になる。具体的にどういう訴訟を想定しているのか。納得できる説明が必要ではないか。いま、なぜ、この規定が必要なのか、立法事実を示す必要もあるだろう。
- ・（憲法改正草案）現実問題として、連邦制の色が濃い憲法改正草案を示した場合、そうした国家観を嫌う人たちから忌避され、現実問題としては、通りにくいことは確かだと思う。地方自治の問題にとどまらず、国のありよう、根幹、国家観を変えることにもつながるそういう議論であれば、国家観の出発点から検討するような、別の議論でやるべきだ。
- ・（憲法改正草案）そもそも連邦制と単一国家との区別が非常に曖昧で、例えば今の地方分権を進めるといった場合も、何か連邦制的なものにするとレッテルを貼ろうと思えばレッテルを貼ることはできるし、連邦制と単一国家というのがかなり一人歩きしているので、結局これの規定でも実際には主権というのは分割されるわけではなくて、伝統的な定義の上では単一国家のままであると思う。
- ・（憲法改正草案）そもそも地方分権というのは、地方の独自性とかそういうものを尊重するから地方分権を進めるということになると思うが、そこで地方の勝手を許さないということになってしまうと、そもそも地方分権が必要ではないし、今の憲法から進んで、地方公共団体あるいは地方自治体についての規定を設けることの意味がよくわからなくなってくると思う。
- ・（憲法改正草案）地方の要するに自治権、そういう立法権とか財政権とかそういうのを広げるというのは賛成である。この憲法上、地方自治というのを明確に位置付けて、それが明確に憲法の中に位置付けられて、そして地方自治がもっと自主的に行われるようになる、ということについては非常に賛成している。ただ、それが国との関係においてどうかという時に、まさに改正草案前文に書いてあるように、国と地方自治体が対立するというのは望ましくないという考え方である。
- ・（憲法改正草案）住民にとっては一緒の、要するに「住民の福祉の増進」という立場から言えば、利益から言えば一緒のことなのに、（国と地方が協力して住民の福祉の増進を行う）それが上手くいっていないということは非常にまずいと思っているわけである。それを助長させるといったらおかしいが、助長させるかそういう懸念を疑わせるような憲法改正だと受け入れられないと思う。もっと伝統的な単一国家観を持っている方は国会を含めて相当いる。すぐさま「これは、もう駄目だよ」ということになるので、



そこはなるべく、こういう研究会もしかり全国知事会という立場も、もう少し穏当なものといったらおかしいが、極力、疑われるところは排除するのが望ましい。よくよく考えたら当たり前のことを言っているじゃないかというのが憲法草案になることが多いと思っている。

- ・（憲法改正草案）自治体というからには、自ら治めるという言葉くらいまでは当然ストライクゾーンだし、権能という言葉は、言いたいことは同じであるにも関わらず、受ける印象は大分違う。
- ・（憲法改正草案）単一国家論、連邦制国家論という話があったところだが、我が国がやはり単一国家であるということは強く意識するべきである。我が国の場合には、やはり東京都からきちんとお金の意味でも各自治体に配らなければいけないという実態を考えた時に、やはりあまりにも各団体に強すぎる権能があるというのは、そういうことが附与されてしまう可能性があるような制度というのは、今の日本には、私は必ずしも適切ではないと思う。
- ・（憲法改正草案）我が国が意図的に各自治体に、もちろん権限を広げていくことというのは、それ自体悪いことでは全くないが、そのストライクゾーンをあまりに大きくすると、読み手によっては嫌悪感があるのは当然であると思うので、「単一国家」という印象はやはりある程度行間に落とすことは私はポジティブだと思うし、「統治権」という言葉が今出てきたのでその件に関して言えば、少し強すぎるというのが率直な感想である。
- ・（憲法改正草案）第一は、「統治権」という言葉と、「主権」という言葉の違いである。ごく簡単に言うと、各政治単位が、その政治単位に属する人を治める力を持っていることが「統治権」である。従って、この「統治権」というのは、絶対的に強いものではなくて、それぞれの団体がそれぞれに「統治権」を持っている。これは、官でも民でも良いが、差し当たり官というか公が持っている。ただ、その「統治権」と「統治権」がぶつかり合う中、様々な「統治権」を持つ諸団体の中で、領域内で最高の権力は何か。これが「主権」である。そして、「主権」が最上の国家にあると「主権国家」ということで、その下にある団体それぞれ「統治権」を持っているが、最終的には国家の有する「主権」に服するということになるし、そうではない、例えば連邦制の場合は、連邦を構成する支分国、あるいはラント、州、何でも良いが、そういったものがそれぞれに「統治権」を持っているし、その「統治権」が「主権」的であるか、それぞれにおいて最高であるかということになると、最終的に連邦は調整しなければいけないということで、実質的に「主権」を有する政治単位同士の調整ということで連邦になる。従って、法律家の感覚で言うと、「統治権」という言葉が使われているから単一国家だと話しているわけではない。それから、「主権」は最終的に国家にある。それは、憲法の前文であるとか、あるいは憲法の1条というものを読めば、そこは国家全体に属している。日本国全

体に属しているということはわかるわけなので、そこまでまだ連邦制に切り替えようとしているわけではない。これがまず、法律家的な見方である。ただ、どうしても「統治権」という言葉を「主権」、日本は今まで単一国家だったものだから、「統治権」というと「主権的な統治権」のことを指すというふうに何となく理解される傾向がある。そこで、「92条2項」の「固有の統治権」という言葉について、違和感があるということがあるので、例えばここは「固有の権能」にするとか、しかるべく言葉を訂正する。ただ、繰り返しになるが、大筋は依然変わっているものではないと理解ができるのではないかと思います。

- ・（憲法改正草案）「前文」については、いずれにしろ地方公共団体が「統治権」と言うか、それぞれの自治権を持っており、そして日本国が単一国家で国家が「主権」を持っているといっても、それぞれの地方公共団体に自由度を高めていく。そして、住民の福祉を増進していただくだけの裁量等与えなければいけない。同時に、例えば東京の突出というものについて、例えば国が調整をして地方にいろいろな、例えば人口であるとか財源であるとか様々な意見というものをやっていかなければいけないということは、多分当然のことである。いま「前文」として事務局が出したことは、そのことが十分に踏まえられた文章として、今のところ書けているのではないかと思います。つまり、最初に「全国的及び地域的な公共の福祉の実現のために」というのが、これが究極の目標であり、その究極の目標を実現するための、いわば手段として憲法の統治のしくみ、あるいは政治システムのしくみとして、国と地方公共団体がそれぞれ役割分担をしている。そして、「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」この憲法のシステムは解釈されなければいけないというような。実際には、細かいことは、やはり地方自治法とか法律で、作っていくのはそちらがキモなので、そこに向けての指針としてはっきりと打ち出しておくというのは、私は意味があるだろうと思う。ただ、この「前文」の終わりの「解釈されなければならないことを規定するものである」の「ことを規定するものである」は、少なくとももいらないのではないかと。
- ・（92条）92条の3項で言うと、「その他国が果たすべき役割のみを担うものとし」という、「のみ」というのはちょっと強いと思う。ここは、「のみ」は取った方が良いのではないかと思います。
- ・（94条）94条「の1」は不要だが、94条1項で、「法律の範囲内で」という言葉の持っている意味合いである。表現上の意見に反して、実はこの言葉は残しておいた方が良いということである。つまり、この「法律の趣旨」に則してということで言うと、地方公共団体が自分でいろんな法律の趣旨を変なふうに解釈してしまう。それで、地方がバラバラになるということは、かえって起きやすいわけである。むしろ、この「法律の範囲内で」という言葉は、現在、地方公共団体は自分で自由に自主的にいろいろやるのだが、国が法律で、これは駄目、国の側で責任を取ってやるので、地方の側が自主的にやれたことがあったとしても、それはいわゆる裾切りというか、切るということができる。

その意味で地方の自主性と同時に、後ろから国の法律でもって全体的な調整を全国的に行うということで、いま微妙なバランスを表現している言葉ということになる。かえってここを、法律の趣旨をいじるとちょっとややこしいことが起きるので、今のところ上手い表現が見つからない限りは、これはこれでひとまず置いておいた方が良いのではないか。

- ・（92条）92条のところで、これを「権能」ということに変えることについては、全く差し支えないと考えているが、確認だが、「主権」と「統治権」というのは伝統的に全く区別されたもので、「主権」を分割するのがいわゆる連邦制で、「統治権」というのは「主権」の下にあるものというか、一緒になることもあるが、「統治権」を分割するというのは必ずしもと連邦制にはならないと伝統的に考えられてきた。だから、ここでこれを「固有の主権を有する」といってしまうと、これは明確に連邦制になるということである。「統治権」の限りでは、別にそれは学問上一般的な定義としても連邦制にはならない。ただ、そうは言っても確かに一般の方々の反応もあると思うので、「権能」でも問題ないのではないかと思う。
- ・（92条）92条の点で、技術的には問題ないが、「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。」と現行法上、現憲法上なっているが、「組織及び運営に関する事項」は現在の原案では消えており、それをどうするのかということである。現在のところ、93条で組織規定についての規程は、現在の憲法上では憲法が組織に関する事柄について明示的に定めているものがある。これは改正しないということになっているが、その他の点について、それは第一義的に法律で定めるものなのか、それとも各地方公共団体で定めるものなのかという問題が残っている。
- ・（93条）実はこの日本国憲法が制定されるときに1つの大きな争点になったのは、実は93条で、例えば「地方公共団体の長、首長は直接これを選挙する」となっているが、もちろん地方公共団体によっては間接選挙制をやりたいという地方公共団体もある。これは、むしろ地方自治体のそれぞれの問題意識に合わせて組織は変えるべきだという、「自主組織権」というのがあるのではないのか、ということが議論になったが、差し当たり日本国憲法は93条は直接選挙制を採用した。この点について、93条は維持することだが、その他の事項、例えば今は一律に地方公共団体の在り方が決まっていると思うが、それを地方公共団体の自由に任せるのか、それとも一律に決めてしまうのかという事柄に関わるので、92条で消えてしまった部分をどうするのかということについて、今後、少し検討が必要なのではないかと思った。
- ・（92条）92条で地方公共団体の組織運営を法律で定めるといったことの、最も大きな効果は、農業委員会であるとか、教育委員会の問題である。法律で地方の組織運営について定めるといった以上、全国の地方公共団体で画一的にこれまではその類の教育委員

会制度、あるいは農業委員会制度というものを置かなければいけなくなったということが1つにあり、それが非常に地方のいろいろなやり方とか、地方教育行政の在り方としていろいろな物議を醸してきたというのは良くご存知のことだと思う。そこで例えば、ある種の地方公共団体の自主組織権、自主的な組織を自分で編成していく権能というのを認めていく、というのは基本的には的を射たものと私は思うのだが、問題はその限界のようなものであり、例えば今の92条、93条の新しく事務局が提案された形で言うと、地方公共団体いわば完全な自主組織権がある。教育委員会を例にすると、教育委員会を作っても良いし、作らなくても良いというようなことになるわけである。国の法律で教育委員会を作ろうというふうにした場合に、あとは94条1項で書かれている「法律の範囲内で」というところで、何か縛るということになるのか。ただ、ちょっとそれは今までの考え方だと読みづらいのではないかと。とりあえずそういうことになるわけである。他方、今までより画一的な、国が教育委員会とかを必ず作っておくと、全地方公共団体に、全く同じ規格を強制するというのもちょっとおかしな感じがするわけである。そうすると1つのやり方としては、憲法改正案を作る時にどう書くかはまた別の問題だが、基本的に国が法律でいわばいくつかのメニューを用意して、合理的な統治のシステムになるようないくつかのメニューを用意しておく。あるいはモデルになるようなしくみを、例えば「一応教育委員会おいて下さい」と、例えばそういう形で作っておく。ただ、各地方公共団体の方で、「いや、もっとより効率的なやり方がある」ということであれば、それぞれがいわば上書きをするような形で組織をいじることができる、というあたりのやり方が良いのかどうなのか。

- ・（自主組織権）非常に論点になっていることで、経済財政構造改革を進めているときに、いま教育委員会制度をどうするかという非常に大きな論点になった。少なくとも強制的に画一的な教育委員会制度をこのまま維持するというよりは任意設置、少なくとも置いても置かなくても良いし、あるいは首長部局で一括してやった方が効果的ではないかという意見も結構あったわけである。しかしながら、教育委員会はそのまま残すというのが今そのまま続いてきているというところだが。実際、いま日本の教育委員会制度のモデルになった米国の大都会では、教育委員会機能を全部停止しているところが多い。ニューヨークばかり、シカゴ、ワシントン、軒並み教育委員会機能は停止してしまって、首長部局の中の一つの局にして、首長が全部一括してコントロールしている。こういったやり方をしている。これはやはり、教育問題について、教育の領域の中で解決しようとしてもなかなか解決できないことが非常にたくさんあるからである。都市問題というのは、教育の領域ではなくて、親の雇用、生活、福祉、いろいろなことが全部関わってくるので、総合的に対処しないと、なかなか教育問題の解決はできない。そういった意味で大阪府が教育行政条例を作ったときに、教育界から猛反発があったが、教育委員会機能が停止している米国の我が国のモデルになったところが、時代にあわないという形で変革をしている。米国の南部の方では、昔ながらの教育委員会制度を維持している。地域の実情に応じて、組織も形を変えていく必要があるのではないかと。やはり一番、トータルなところからいろいろなことがわかっているのは首長。そこでやはり、なかなか

教育界だけでは抱え込めない問題をトータルにコントロールしてもらう方がいいじゃないかと。首長の方が教育行政もコントロールするという仕掛けというのは、メイヤーテイクオーバー、「乗っ取り」という言い方をする。だから、これは条例によって、その首長の任期中だけはそれを続けるということで、ニューヨークでは新しい首長になってもそのままを続けている。ニューヨークのいろんな子供たちの問題行動もかなり解決して治安も良くなったということがあるので、効果はあったという評価もある。メニューをいくつか出して、将来的には選択をするということである。

- ・（自主組織権）全国知事会では、（教育委員会を）首長部局の一つ、教育部とすべきとするのが大半である。これをさらにトリガーを引いたのが「大津いじめ事件」。ただ、こうした動きのなかから、すでに二点、教育委員会制度が変わった。首長がはっきりと教育に口出しをしろと文科省の方でもなった。これによって、教育大綱を作ることができる。去年の4月から地教行法が改正になった。各県で対応がバラバラなのだが、文科省が二つ選択肢を出した。一つは、教育委員会が作っている教育の振興計画、これをコピーしてもいいという話。もうひとつが、首長がリーダーシップを発揮して総合教育会議を作って、そこで喧々諤々やって新しい大綱を作ってもいいと、この二つの選択肢を示された。徳島県は6回に及んで、各界各層、我々が何か大きなことについて、徳島がのるかそるかを決めるとき、各界各層の代表から「拳県一致協議会」というのを作って、そこにかける。今回の教育大綱を作るに当たっても、そこにかける、意見が非常に出了。それを全部とりまとめて、6回に及ぶ総合教育会議の中で、まったく従来の教育振興計画とは違うものを作り上げた。逆にそれが、今やバイブルとなっている。ここは、首長が全部握るということではなく、若者など県民のいろいろな代表の皆さん方の意見を聞いて、首長が選択する形をとった。また、極端な方向に教育を持って行ってしまうと、この日本国という中でいくと難しい。やはり第三者機関である教育委員会というものがあって、ショックアブソーバーになってもらう。ただここの運営については、逆に首長がはっきりと、と。これが二点目の変更になったのが、前は教育委員を互選で教育長を選んでいたので、直接教育長を首長が決める。議会の同意はあるが。ここが大きく変わってきた。もともと、分権一括法の前のときは、議会にもかけなかった。分権一括法で変わって、文科省がそこは意地を見せた。議会の同意権、議会の同意を取ると。その合議で決めると。そういう形になってきた。そういう形で大きく、教育委員会制度が変わってきている。教育については、今日は右、明日は左というのは難しいと思っている。やはり、教育委員会というのはあってもいいが、そのマネジメントについては、首長が独断でということではなく、各界各層の意見を広く聞いて決める。というのは、選挙は4年に一度はあるので、そういう形が望ましいのではないかと。先ほどの話に戻すと、法律において、いくつかのパターンを決めて、ただ、レッドカードは国が握っておく。そうした点は、あった方がいいと思っている。〔オブザーバー〕

- ・（自主組織権）現行憲法の「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」という条文が外されたのは、私は、それなりの意図

があって、それに賛成したつもりであった。その意図とは、まさに、地方自治体の組織とか運営を自由に行えるようにするという自主組織権をバックに置いていることだと考えている。さきほど教育委員会の話が出たが、教育は継続していかなくてはいけないものであり、示されたご意見はそのとおりだと思う。ただ、私は、解説にも書いてある小規模な自治体の組織や運営に目を向けたい。小規模な自治体ではもうすでに、消防が合同、水道もそういう形になっているところが少なくない。単独の自治体だけでは維持できず、隣接の自治体と協力して組織を持つ形態は、人口減の中で、どんどん進んでいくだろう。あるいは、ある程度の業務は外部委託、民間委託をしなければならない自治体も出てくるのではないかと考えている。専門的な業務の窓口は、小規模な地方自治体でつくることがかなわないというなら外部委託をせざるを得ない。それに対して補助金を出そうという流れも一部の施策ではとられている。もちろん、外部委託にはちゃんとみなし公務員という形でやらねばならないのは言うまでもない。いまからの時代、右肩上がりの時代とは違うので、とくに小さな自治体は工夫をして、近い自治体同士一緒に固まってやらなければならないこととか、あるいは民間に思い切って業務を外部委託することとか、シティマネージャーのようなものとか、様々な形が出てくるのは避けられない。将来へのそういう流れをにらんだ組織と運営の条項の改正であるべきではないかと考えている。そうした流れをあえて条文に書くのは、技術的には難しい。だから、現行憲法の組織と運営の条項を外すのであるが、これは、実は大きな改正である。地方自治体の組織の自由化を意味しているからだ。とにかく、地方自治体は、国とは異なり、ある程度、マネジメントは、地域の実情に応じて自由にしないとこれからは生き残るのもしんどいのではないかとというのが私の考え方である。

- ・（自主組織権）大体自由だということが望ましいという方向だと思うのだが、もしそうであれば、これは両論あり得ると思うのだが、解説のところで書かなかった理由について付記する。書くか書かないかも一つの問題かとは思いますが、書かなかった趣旨について書いた方がわかりやすい。
- ・（憲法改正草案）憲法前文のところ。地方公共団体の自主性。これはおそらく発揮していくようにしなければいけないと思うが、その後ろについている自立性であるが、本来、自立性を発揮しなければいけないのは地方公共団体であると思う。少なくとも、身近な行政サービスに関して、地方自治体が自立性を発揮する。本来、自立しなければいけないのだけれども、それが難しい地域も当然ある。ということであるとするならば、国がサポートしなさいという文面にするのが、きっと本来の正しい流れ方だと思うのだが、これだと、自主性と自立性をあたかも、地方公共団体が頑張らなくても国が提供しなさいというようにもあたかも読めてしまう。または解説のところで述べられることになるのかもしれない。そうしないと、本来、地方公共団体が自立すべきだという話があるのだとするならば、交付税をなくしてもいいのではないかとこの話も当然可能になるわけで、自立性を課されているのが誰で、その自立性を担保するのが誰なのか、この文面だとわかりにくい。

- ・（憲法改正草案）自立性のところだが、地方公共団体が性善説に立つか、それとも違うのかが重要になってくる。性善説に立つのであれば、むしろそれを制約するのが国だというパラダイム。そういう立場に立てば、このままでいいと思う。むしろ放っておくと全然自立性が発揮されない、後ろから後押ししないといけないということにするのであれば、変えるということもあり得ると思うが。この改正草案の流れ全体からすると、もちろん何をベースラインに置くかということだが、地方公共団体は差し当たり、積極的に頑張るのだろう、自立的に頑張るだろうという前提に立って書くのであれば、もちろん全国知事会の立場から提言するので、それは当然であろうという前提のもとに書くのであれば、このままでいいのではないかと思う。
- ・（憲法改正草案）GHQあるいは、当時これをつくったとき、日本は帝国主義だった。地方自治なんて全くないと。というところから、アメリカ式のものをいこうと。まさに地方自治は民主主義の学校なのだと。日本は幼稚園くらいからスタートしたらということで、この92条から95条。もっと言うと、地方自治の本旨がわかりづらいというのは、まだ幼稚園だからねと。それが小学校になり、中学校になり、分権一括法あるいは、さまざまな国の制約、機関委任事務もそうだが、こうしたものが解消されて、どちらかというところ完全に地方が成熟をしてきた。だから地方の自主性、当然のことながら自立、これをやはりもとめていく必要がある。当然、その中には、破たんする自治体があり、どんどん伸びる自治体が出てくる。現に今、かなり格差が広がってきた状態。日本全体の流れがまさにそういう方向にもう来ている。だから逆に言うと、今回、出してもらったそもそも全部、国民は国に預けたというか、そうじゃないだろうと。やはり住民、国民二つの考えがあって、それぞれに任せているのだという考え方が世に出たとしても、そうだと言えるようにはなってきたのではないか。教育委員会の在り方も昔、地教行法で、首長に校長の人事権を与えたらとんでもないことになる、みんな選挙マシーンに使ってしまうと。そうしたものがやはり違うようになってきた。逆に教育委員会の方があまりにも住民感覚、国民感覚から疎いじゃないかという形になって、地教行法が改正になった。ということを考えていくと、ここは自主あるいは自立というのはともに、国側からもそういったものを尊重すべきだと。もう、手取り足取り、箸の上げ下げまでという世界ではないと。逆に地方の方は、ちゃんとやらないと破たんするかもしれない。場合によっては、国会議員が選ばれないという可能性も、今回の合区でこれは可能性ではなく必然になったのだが、そういったことがある。この自主性、自立性というのは、両方にかかるということで、お互いにその時その時、国側も地方側も、また、国民も住民も常にこれは頭に入れたいといけないということではないかと思っている。知事会も大体そういう流れ。〔オブザーバー〕
- ・（94条）94条2項の「国会が前項の法律を定めるに当たっては92条の趣旨を踏まえなければならない」というのは、この点については「尊重しなければならない」の方がいいだろうという指摘があり、私もその方がいいだろうと思うのがまず第一点。その上で、強い意味があると私は思っている。どういうことかということ、現在、国会がある事

項について法律を定めることができる、憲法に書いてある。それを一般に立法政策とか、立法裁量と呼ぶ。それは結構、国会が好きに定めていいという雰囲気があるが、昨今の裁判所の動き方、一票の較差に限らず、違憲審査を見ていると、必ずしも、そうではなくなってきた。背後にあるのが、国会がかなり前に法律を作ったが、その後いろいろと世の中が変わってきている。国会が早く法律を直して、より社会に適合的な、現代に適合的な法律に変えていかなければいけないのに、しないというときに、裁判所の方でこの法律を違憲というかどうかはともかく、国会に是正を迫るといった判決を出す。そういうときにどうするかというと、裁判所の、あるいは法律家のやり方は、たしかに世の中いろいろなことがあるので、裁判所が国会が変わって、国会が作ったAという法律について、Bという規定をつくりなさいというのは、これはやはり余程のことがない限り言えない。越権だと。ただ、国会が法律を作るというからには、いろいろな事情を考慮して、例えば国民の権利であるとか、経済事情であるとか、世の中の変化とか科学技術だとか、いろんなことを考慮したうえで国会が法律を作り、また、適宜に改正廃止しなければいけないところを、国会がどうもそれをやっていないと。どうも考慮が不十分であると。そういう場合に、ちょっとこの法律、今の現状においていかなものかと、もう一回こういう点を考慮し直して、作り直してはいかがですかと、こういうソフトなやり方で裁判所が違憲審査権を行使して、国会の立法を建設的な方向で迫る。私どもは最近、国会と裁判所の対話という言い方をするが、そういうことが増えている。そういったことを踏まえたときに、94条の2項で先ほども出てきた「法律の範囲内で」ということで、国の法律が、地方公共団体の条例制定権等についてラストワードを持っている。レッドカードを最後出す権限を持っている。ただ、しばしばそのレッドカードが広すぎたりすることがある。知事会、市町村会から見ると、非常に問題があると。あるいは緩めて、がちがちに地方公共団体を縛るよりは、先ほど申し上げたのは、いくつかのモデルを提示するような、能力のある、元気のある地方公共団体は条例で上書きできるようにすればいいのに、国の側が、役所も付いているので、なかなか変えないといったときに、裁判所の側で、もう少しこの法律の地方公共団体の拘束を緩めたらいいじゃないかということ、先ほど申し上げたようなことで、立法サイドの統制として言う。そういうときに94条2項の規定は大変意味がある規定だと思う。しかし、先ほど私は「尊重しなければならない」ということに改めるということ踏まえると、置いておいた方がいいのではないかと思う。

- ・（憲法改正草案）地方公共団体における住民の行政情報開示請求権を入れたらどうかという指摘があった。私もこれを入れることはありうらと思うのだが、読売試案をみると、国の方についても50条で書かれている。これは国と地方と両方併せて、個人情報開示のことを書かなければ意味がないわけである。そうすると、国民住民の権利として人権のところの一つ書くということがあり得る。もうひとつ、読売試案では23条4項で、個人情報乱用から保護されるということで、個人情報保護に関する規定をかなり先駆的にご提案いただいているが、実はこれが問題であり、かなり国地方とで個人情報の保護が分担されている。それが今後のパーソナルデータとかビッグデータ、ICTの推進とい



うことについて、いくつか問題が起きており、そこをどうするかということが今後の課題になっている。情報公開及び個人情報の保護については、地方自治の条文というよりは人権のところでは先ほど、環境権を入れたらどうだという話が出てきたが、そのあたりに、条文まで具体的に提案するというよりは、報告書の中で、環境権、それから情報公開、個人情報保護についても、ちゃんと住民に守るように住民の利益を確保するということについては意見があったとか、具体的には十分に詰められるところは詰める、というところがあって良いと思う。差し当たりは、地方自治の章に関する具体的な憲法条項を作ることにはまず傾注して、ただ、そういう意見があった、ということはしっかり報告書に書いていただく、ということではいかがと思う。

- ・（95条）ここで定められている「国と地方の間の係争処理を裁判で行う」、ということについては、かねて地方分権改革の中でも何度か論点になってきたところである。95条2項で定められているのは、国民一人ひとりの権利利益の侵害があったときに、それを裁判で救済を求めるといふ、いわゆる主観的な権利利益に関する訴訟、主観訴訟ではなくて、むしろ法律とか命令とか客観的な法規あるいは関与といった国家行為が客観的に適法で国全体としては法秩序の統一が保たれているか、ということを経験的に判断してもらおうという、客観訴訟の類型だろうと思う。住民訴訟や選挙訴訟と同じようなものとして、これは構想されており、地方公共団体にそれについて訴え出る出訴権を、いわば裁判所の判断のきっかけを持つ、ということが、ここでの規定の核心だろうと思う。そういう意味では、私にとってそれほど違和感のないものである。もう一点、「国及びその他の地方公共団体からの」というところであるが、ここでは東京都と徳島県がいきなり争い始めるというよりは、むしろ、念頭に置かれているのは、徳島市が徳島県を訴える等、県と市町村、県はより上部の統治団体であるので、国に頼まれて県が市を指導するという事柄もあれば、そうでなく県が市を指導する等いろいろあると思うが、主権を確保するために、国、都道府県、市町村というピラミッドを作っている。その主権を確保するためのピラミッドにおいて、都道府県から見たときは国、あるいは市町村から見た場合は国または都道府県によって憲法が保障するはずの自主権自主性があまりにも損なわれている、というときに訴え出る、というのがここでの規定であり、「その他の関与について」と書かれていることから、このことははっきりしているだろうと。何の関係もなく突然東京とか大阪府の条例についていきなり訴え出るということではないと思う。
- ・（環境権）憲法に環境権を位置付けるとした場合に、どうしても基本理念を定めた規定にしかないのではないかと考える。読売新聞の試案が、初めて環境権を規定したもののだが、国民には、「良好な環境を享受する権利を有し、保全する義務を負う」と権利と義務を規定して、さらに国家の義務を規定しているが、環境権は、まさにこの試案のような規定しか、考えにくい。ただ、今、もし環境権を位置付けるとすれば、新たな考え方を土台にすべきだ。読売試案ができた1990年代というのは、開発や公害との絡みで環境をきちんと保全しなければならないということで設定されている。私は、憲法改正

の項目の中に環境権があって良いと思っているが、それであれば、当然、地球温暖化、すなわち、地球環境の保全を睨んだうえの環境権でなくてはならないと考えている。地方自治体の中でも、例えば温暖化防止条例のようなものを制定している先進的なところもあり、地球環境を守る上での地方自治体の役割も重要だ。自治体の役割も国と協力するといった形、あるいは自治体独自で、といった規定を取り入れた方がより望ましい環境権の設定の仕方だと思っている。

- ・（４３条）案１と案２があるが、前から申し上げているように、参議院の場合、なぜ、比例選のおおもとである全国区がスタートしたのかということ、もともとやはり職域代表、例えば看護師の代表であるとか、歯科医の代表等は一つの県ではなかなか当選しないけれども、全国になべて推す人がいると当選を果たし、そうした声を代表する議員も必要ではないかということだった。また、なぜ衆議院の被選挙権の 25 歳以上より高く、なぜ 30 歳以上となったのかということ、参議院の方がより経験を積んだ人が議員になってもらい、大人の感覚で物事を判断してもらおうという性格をつくるためだった。そうした参議院の元々の性格、意義を考え合わせると、比例選はなかなか削りにくいのではないかと考えている。そうすると、やはり、案１で行かざるを得ないのかなと思う。どうしてもということであれば、案２で行く場合、衆議院が今、地方ブロックの比例選挙になっているが、参議院を「地方の府」とするのに合わせ、衆参の比例選の対象地域を入れ替える方法もあるのではないかと考えている。衆議院を小選挙区選と全国統一の比例選にする。そうすると、首相を選ぶ上で優越性がある衆議院の方は一票の較差はより小さくなる。一方、参議院を都道府県ごとの選挙区と四国ブロック、中国ブロック的な比例選にすることで、案２でも読み取れないことはないようにする。これは選挙制度をかなりぐちゃぐちゃにいじらなければならなくなり、実現性の面ではかなりハードルが高くなるが、そういう考え方もあるということをお願いしておく。
- ・（公職選挙法）合区解消、憲法改正にかかる全国知事会の決議文を巡る審議で、いろんな議論があったときに、島根県知事がおっしゃったことが一番心に響いている。「憲法改正はやはり間に合わないだろう。どうしても手立ては公職選挙法改正ではないか」と、合区解消に向け、地元知事としての危機感がにじみ出ていた。この研究会の議論の中で、合区解消には憲法改正を一番前に据えなければならない、と私自身が主張し、今もその考えは変わらないが、合区解消の一番の近道になる公職選挙法の改正にも触れたい。公職選挙法改正をやる場合、前にも言っているとおり、附則が必要なことをまず、抑えておきたい。合区を導入した際の公職選挙法の附則で、緊急避難である旨が示され、すなわち、次の 2019 年の参議院選挙までに本格的に見直すことが表明されている。こうして決まった合区をもう一回元に戻す場合は、緊急避難であることは附則で設けなければならないだろう、というのが一つだ。それから、合区解消の有力な選択肢をつらつら考えていくと、選挙区定数を増やさざるを得ないという手立てに行き着く。合区解消と、一票の較差是正という相反する方向の二つの方程式を解くには、選挙区定数を増やすか、あとは比例選から選挙区に一定程度の定数を持ってくるか、どちらかしか、妥当と思え

る手立てはないと言ってもいい。その組み合わせのバリエーションもあるが、結局は選挙区定数を増やさざるを得ないだろう、それしかないだろうというのが、私の結論である。ただし、それを何回も何回も順次増やしていくことができるのかどうか、という問題が一つある。だからこそ、緊急避難であることを示す附則が必要で、その間に時間を稼いで、憲法改正等、本格的な参議院の在り方の議論を進めていくべきだとの考えである。それをどう公職選挙法の改正案に書くかという問題は残っている。それからもう一つは、定数を増やす場合に、国民的な議論からすれば、歳費を削るのが然るべき措置になる。定数を増やして、歳費が比例して増えると、反対論が出てくるのは避けられず、歳費は減らすべきである。歳費を削減するとは言っても、実際、定数を増やすのは技術的にも少しだけに抑えられるので、本当に僅かの削減になる。その程度は議員の方々に我慢していただきたい。もう一つは、歳費を減らす時に参議院と衆議院で歳費の面で格差が出てきて、同じ国会議員なのに問題ではないか、という議論がある。つまり、参議院だけ減らすから、自分たちは衆議院より地位が低いではないかとの議論があるが、私は衆議院も一緒に減らせば良いのではないかと言いたい。国民的な議論をしているわけだし、参議院だけ減らすのではなくて、衆議院も同等に減らせば何の問題もないわけだし、国民にとっては利益になる。そうなれば、定数増に対し、政党が及び腰になる一番の要因の歳費は全然問題がなくなる。そういうことを研究会の報告書に書くかどうかは別として、一番現実的な選択肢というのは、公職選挙法の改正で定数を素直に増やすということしかないのではないかと思っている。それをいかに国民的な理解を得るのかという視点も大切だ。ただ定数を増やすとしても、最高裁の判決を考え合わせると、一票の較差は3倍以内で抑えなければならないだろう。較差が3倍を超えると、違憲状態の判決が出る可能性が高い。較差を3倍を超えない範囲に抑える制度設計をすれば、最高裁も当面は、緊急避難として判断するのではないだろうか。そのような考え方である。

- ・（公職選挙法改正：連記制）要は分区。もっと、ぶっちゃけて言えば、高校野球方式と言ってもいいかもしれない。夏の高校野球、甲子園の代表は、出場校数が多かったり、面積が広がったりした都道府県に限り、西東京代表、東東京代表、南北海道代表、北北海道代表というように、都道府県を分けた地域からの選抜にしている。この方式で、大選挙区に対して、2票投票制を認めることで、一票の較差を指摘していた原告団グループやそれぞれの地域の住民が納得するのであるならば、良い方式になるが、問題点がないわけではない。この研究会では、合区を解消するために都道府県の意義を考え、それを前提として議論を進めてきた。例えば、国と地方との意見調整で、都道府県の役割が大事であるなど、合区を解消するための論理のツールとして推し進めてきた。ところが、分区となると、その論理がどうなるのか、矛盾するわけである。加えて、分区をやるとしても都道府県の中でどういう線引きをするのか、区割りの問題が出てくる。
- ・（公職選挙法改正：連記制）大選挙区制限連記制の一番の問題点は、定数1の選挙区が人口の少ない県で残り、ここは従来通り、単記の投票にせざるを得ないため、連記制が導入される都市部の選挙区と、全国で投票方法が単記、連記と混在することだ。我が国

で唯一、大選挙区制限連記制が実施された戦後 1946 年の第 22 回衆議院選挙でも、1 人 1 票の単記制をとるはずだった沖縄全県区選挙が行われなかったため、定数に応じ、1 人 2～3 票の連記制が全国統一して行われた。単記、連記という投票方法の混在は諸外国でも例がなく、投票方法の較差という新たな問題を生じさせることに関して、大いに懸念がある。

- ・（公職選挙法改正：連記制）第 22 回衆議院選挙では、投票方法の混乱が問題となり、選挙後、東京都が全国の選挙管理者を代表して、内務省に制度の再検討を申し入れている。そうした混乱も予測されるのにもかかわらず、肝心の一票の較差の問題に対しては、抜本的な解決にはならない。人口の多い都市部の選挙区を分区するのは、1 つの選挙区における定数があまりに大きくなるよう抑えるための措置であり、分区された選挙区の定数を増やさない限り、一票の較差の問題はつきまとう。これで一票の較差に不満を持つグループが訴訟をやめるとはと思えず、提訴を受けた高裁、最高裁が、選挙制度の変更を評価するのか、疑問が残る。
- ・（公職選挙法改正）実際に憲法改正が難しいという現状の中で、定数増の問題の旗は上げておくべきだと思う。一票の較差は是正すべきだと多くの国民は一面ではまず思っている。しかし、他方で都道府県選挙区制も維持したいという国民も多い。世論調査でしっかりした数字が都市部でも一定程度出てきている、という二つの意思があって、意思を合理的に一つにまとめていけば定数増になるに決まっている、それ以外にないはず。恐らく少なくとも国会の先生方が合理的で、世論も含めて合理的で、あるいは知事会から出す議論も含めてであるが、世論に喚起してしっかりした議論を重ねていけば、結局そこに落ち着いていくということはめざすべき一つの方向であって、その旗はやはり掲げておくべきだろうというのが一点。
- ・（公職選挙法改正：連記制）とにかく東京、愛知、福岡と割らずに、巨大な東京選挙区 23 人等といったもので連記制をやることはまじめに考えるべきと思う。総務省の選挙課も外国の選挙制度を良く研究しているはずだが、連記制が多くで取られているので、実際に地方公共団体の選挙管理委員会がどこまで対応できるかといった問題はあるが、しかしやはり、これはその時には連記制だと、セットになるはずだということで掲げておくと思い思う。
- ・（国会法改正）国会法で参議院が「地方の府」であるのだと位置付けた上で、国会としては参議院を構成するので、裁判所の判例とはまた違って、自分達で考えたもので勝負するというのは私も申し上げたことではあるが、憲法学者では支持する説もあるが、やはりこれはリスクが大きい説、立場でもあり、また、世に出したときに反発があり得るので、これの出し方は慎重に考えるべき最終手段。その場合には国会自身が自分の役割を明確化すべきだと、役割を明確化した上でどうしてもこうだという理屈にしなければならぬ、ということをして国会に対して参議院の役割を明確化するよう知事会として求め

る、ということに繋がっていくのかと思う。

- ・（憲法改正草案）今回の憲法改正草案については、地方分権、地方自治体の権限を広げる方向で改正すべきと考えるが、地方自治体が新たに権利を獲得するならば、それとともに義務をセットで考えるべきである。地方に権利のみが付与される形をとれば、地方のわがままととられかねない。
- ・（95条2項）住民の権利が侵害されるおそれがある場合に、具体的な侵害がない場合であっても、地方自治体が裁判を起こすことができる権利を有するのが、改正のポイントである。しかしながら、住民の権利の侵害という名目にした裁判が頻発し、国と地方の関係をいたずらに対立させてしまうことは、住民の福祉の推進にならないのではないか。ただ、これを使って、一票の較差について、自治体が国を訴えることもできる可能性も出てくると思う。それよりも現在の国と地方の協議の場において、国が議論を設定するだけでなく、地方が議題を設定することもできるようにするなど、その充実をはかるべきではないか。
- ・（参議院の制度改革イメージ：第59条改正案）最終報告書案に書かれている参議院の「同意権」という意味が、わからない。「可決」「否決」と「同意」「不同意」がどう違うのか、「同意」も採決の方法は、過半数によるものだと思われるが、そうだとしたら、参議院を一票の較差によらない「地方代表」で構成する代わりに、参議院の権限を弱めるという趣旨には沿わない。「同意」は一般に人事案件の採決に関して使われるが、言葉が代わっただけの感がする。
- ・（参議院の制度改革イメージ：第59条改正案）「同意権」が、必ず、衆議院に先議権があり、参議院は後で採決をするという意味であるならば、内閣発案の法案であるならば、それでいいだろうが、議員立法、すなわち、議案の提出権はどうなるのか、という問題が出てくると考える。元々、参議院は超党派の議員連盟を組みやすく、数々の議員立法を成し遂げてきた歴史がある。すなわち、「良識の府」としての意義だ。「地方の府」にするために、「良識の府」の意義を弱めるのはいかがかと考える。また、「同意権」が、法案の修正や修正案の提出までを拒むものであるとしたら、これも、審議における権利を貶めることにつながり、国民や国会から納得を得るのは容易ではないのではないか。
- ・（参議院の制度改革イメージ：第59条改正案）参議院の制度改革イメージは、「地方の府」にする場合にセットで不可欠な項目であり、それがなければ、合区解消は、単なる地方のエゴととられる。ここは、制度改革イメージ案を、その下段の両院の役割分担（主な意見）の3項目目にある現行59条2項の「三分の二」を「二分の一」に、現行59条4項の「60日」を「30日」に改正して参議院の権能を、「全国民の代表」である衆議院より弱める改正案を主軸にして出すのが妥当だと考える。



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 委員名簿

(座長を除く委員は五十音順、敬称略)

	氏 名	役 職
座 長	高見 茂	京都大学大学院教育学研究科長・教育学部長
委 員	井手 裕彦	読売新聞大阪本社編集局編集委員
委 員	大山 礼子	駒澤大学法学部教授
委 員	北村 喜宣	上智大学法科大学院教授
委 員	木下 昌彦	神戸大学大学院法学研究科准教授
委 員	宍戸 常寿	東京大学大学院法学政治学研究科教授
委 員	砂原 庸介	神戸大学大学院法学研究科准教授
委 員	西川 雅史	青山学院大学経済学部教授