

合区問題への対応に関する報告書（素案）の概要

○論点の整理

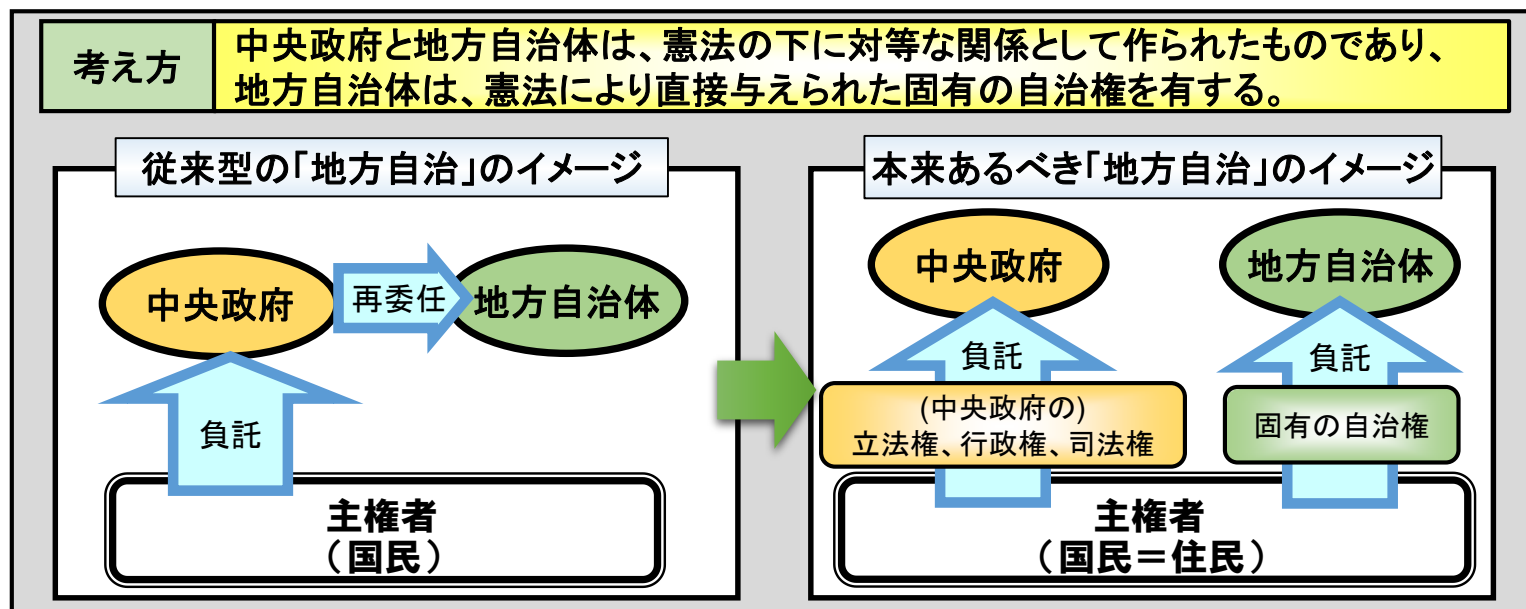
1 地方自治の基本原則

・地方自治の本旨の具体的内容

地方自治の本旨という概念は曖昧で、国民にとって分かりにくいものとなっており、地方自治の充実を図るためにも、どのような形で地方自治が保障されているのかということ、しっかりと憲法に位置付けるべきである。

・本来あるべき地方自治のイメージ

中央政府と地方自治体は、憲法の下に対等な関係であり、地方自治体は、憲法により直接与えられた固有の自治権を有するというイメージを念頭に置いた上で、国と地方の関係について検討していく必要がある。



憲法は、「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」と規定している。上記のとおり、国と地方は対等な関係であるという理解に立てば、国会に地方の声をしっかりと反映する理由が導き出される。合区問題についても、こうした視点に基づいて議論する必要があるのではないか。

2 参議院選挙区における合区問題

[観点1] 公職選挙法の改正による対応

(現状分析)

- 各国の国会議員定数を人口比で比較すると、我が国の国会議員の数は少ない。（「10万人当たりの国会議員定数」は、OECD加盟34か国中32位）
- 参議院の選挙区選挙の定数（146人）は、衆議院の小選挙区の定数（295人）の約2分の1の規模であり、さらに、半数改選という制約がある中で、一票の格差を是正しつつ、都道府県単位の定数設定を行う場合には、定数増も含めて検討する必要がある。
- 議員数の増加は、地方の声を切り捨てることなく一票の較差を解消する手段であるが、一方で、国民世論として受け入れにくいものであることを踏まえなければならない。
- 定数の増加を抑制するためには奇数区の導入が不可欠であるが、改選期ごとに改選数が異なる制度となる。さらには、定数1の選挙区を導入した場合、3年ごとの改選ができなくなるという新たな問題が生じることとなる。

[方策] 公職選挙法の改正により一票の格差の是正を図る

参議院の総定数を平成12年以前の252人を限度として緊急避難的に復元させ、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、一票の格差の是正を図る。（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）

【課題】

総定数の増加について国民の理解が得られるかが問題であり、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を検討することも考えられる。

比例代表の定数減については、少数政党、少数意見への配慮という制度の趣旨が後退することになる。

[観点2] 憲法解釈

(現状分析)

- 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る。我が国の参議院についても、人口比例原則を徹底すべき衆議院とは異なる性格付けを行うことで、一票の較差問題を解消しようという考え方がある。
- 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。
- 参議院の選挙制度は、創設時から地域代表的性格を有しており、都道府県単位の政治的な合意形成を行うということが常態であることを踏まえれば、参議院における都道府県代表制を明確化することは、国会に多様な民意を反映させるという二院制の趣旨にかなうものである。したがって、都道府県代表制が「投票価値の平等」と対等あるいはそれを上回る意義を持つことを示すことが、合区問題を解消する上で目指すべき道筋になると考えられる。

[方策] 立法措置により都道府県代表制を法定化する

国会法を改正し、参議院における都道府県代表制を法定化する。

こうした現行憲法下における立法措置により、参議院の位置付けを法律に明記し、立法府から司法に対し、参議院の一票の較差をどこまで許容できるかという点について判例変更を促すという踏み込んだ対応を求める。

【課題】

一票の較差問題を解消するために、最高裁は、都道府県単位での定数設定を改めるなど、現行の選挙制度の仕組み自体の見直しを求めている。

国会法及び公職選挙法を改正し、これに基づく選挙を実施することが可能であるとしても、当該措置が最高裁の示した考え方に沿わない場合は、違憲と判断される可能性がある。

これを乗り越えるには、国民的議論を十分に行い、都道府県代表制の必要性・合理性を示すことが必要である。

[観点3] 憲法改正

(現状分析)

- 参議院は、創設時から地域代表的性格を有しており、憲法が要請する「投票価値の平等」と対等あるいはそれを上回る意義を持つものとして、地域代表制を憲法に規定することにより、合区問題を解消する考え方である。
- 参議院の位置付けを都道府県代表として捉えるとの考え方を、立法府が打ち出していくに当たっては、これまで投票価値の平等を支持してきた国民世論における合意形成が当然に必要である。
- そのため、参議院選挙の在り方を抜本的に見直すための国民的な議論を喚起し、この合意形成が進むのであれば、国会法改正による憲法解釈の変更という手法ではなく、憲法の規定自体に、参議院における都道府県代表制を位置付けるという対応も可能であると考えられる。

[方策] 憲法改正により参議院における都道府県代表制を明記する

憲法改正により、参議院における都道府県代表制を明記する。

このことにより、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。

【課題】

参議院を「地方の府」と位置付けるに当たっては、人口比例原則に基づかない原理で選出された参議院に、国民代表機関である衆議院の意思の実現を阻む権限を付与したままでよいかという問題がある。そのため、都道府県代表制と権限の在り方を併せて検討するなど、参議院のあるべき姿を踏まえた全体的な議論が必要となる。

また、日本国憲法の改正は、制定後、一度も実施されておらず、内容のいかに関わらず、憲法改正自体に対する様々な意見があり、改正手続を進める上で、相当な時間を要することが想定される。

その他の検討課題

1 自治財政権（財政自主権）

自治財政権に関する論点メモ

(1) 自治財政権に関する規定を憲法に設ける必要性について

国と地方自治体の役割分担を踏まえて、地方自治を実質的に保障するためには、地方自治体の財政面での自主性、自立性の確保が不可欠であることから、地方自治体の財政自主権を憲法に規定する必要があるのではないか。

(2) 自治財政権に関する規定として、どのような事項を規定すべきか

- ① 固有財源の保障
- ② 課税自主権の保障
- ③ 財政調整制度
- ④ 国と地方自治体の役割分担に応じた財政規律の堅持

2 大規模災害等に伴う緊急事態条項

緊急事態条項に関する論点メモ

(1) 緊急事態に関する規定を憲法に設ける必要性について

① 明文根拠の必要性

大規模な自然災害やテロ等の緊急事態においては、内閣総理大臣への権限集中、人権の制約等が必要となる場合があり、これらの措置の発動要件・手続・効果は、あらかじめ憲法で定めておくべきではないか

② 権限濫用防止の必要性

緊急事態への対処に当たっては、為政者による超法規的措置の発動を誘発することが多く、憲法保障の観点からそれを防止するための規定が必要ではないか

(2) 緊急事態に関する規定として、どのような事項を規定すべきか

① 国会議員の任期延長、解散の制限

② 人権(移動の自由、財産権等)の制限、役務従事命令