

憲法と地方自治研究会中間報告(案)

(合区問題への対応を中心に)

平成28年3月

目 次

I	はじめに	1
II	地方自治の基本原則	2
III	合区問題	3
1	経緯	3
2	合区の問題点	3
3	合区問題の解消に向けての方策	5
	(1) 検討に当たっての視点	6
	(2) 具体的な方策案	6
	① 憲法改正	7
	② 公職選挙法の改正	8
	③ 地域代表制の法定化	10
IV	まとめ	11
 (参考資料)		
1	合区問題への対応各案	13
2	主な議論（作成中）	20

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、国と地方は協力して「地方創生」と「東京一極集中の是正」の実現に向けた取組を進めている。

今後、地域が自立的に発展していくためには、地方分権を推進し、地域が自らの判断で独自の施策を展開することが必要であり、地方自治の一層の充実を図ることが課題となっている。また、国政においても、政策の決定に当たっては、より地方の意見を重視するという視点が必要となっている。

一方、現行憲法における地方自治規定は、わずか4条しかなく、地方自治の基本原則とされる「地方自治の本旨」についても、表現が抽象的で分かりにくく、地方自治の侵害を防ぐための基準として不十分であるという指摘がある。

しかしながら、昨今の憲法改正議論においては、地方自治に関する規定の見直しを図る必要性については、あまり議論がなされていない状況にあり、全国知事会では、地方自治を憲法の重要論点として提示することを検討していた。

このような中、平成27年7月の公職選挙法の改正により、参議院議員の選挙区において初の合区が導入されたこと、及び同法附則において、平成31年に行われる参議院選挙に向けて、選挙制度を抜本的に見直すことが示されたことを踏まえ、全国知事会は、合区問題に対する考えを早急に取りまとめることとした。

憲法と地方自治研究会は、こうした経緯から、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、地方に係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た。

本研究会では、まず、地方自治の基本原則及び合区問題について先行して議論を行うこととした。本報告書は、合区問題への対応を中心に取りまとめたものである。

Ⅱ 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、合区問題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。

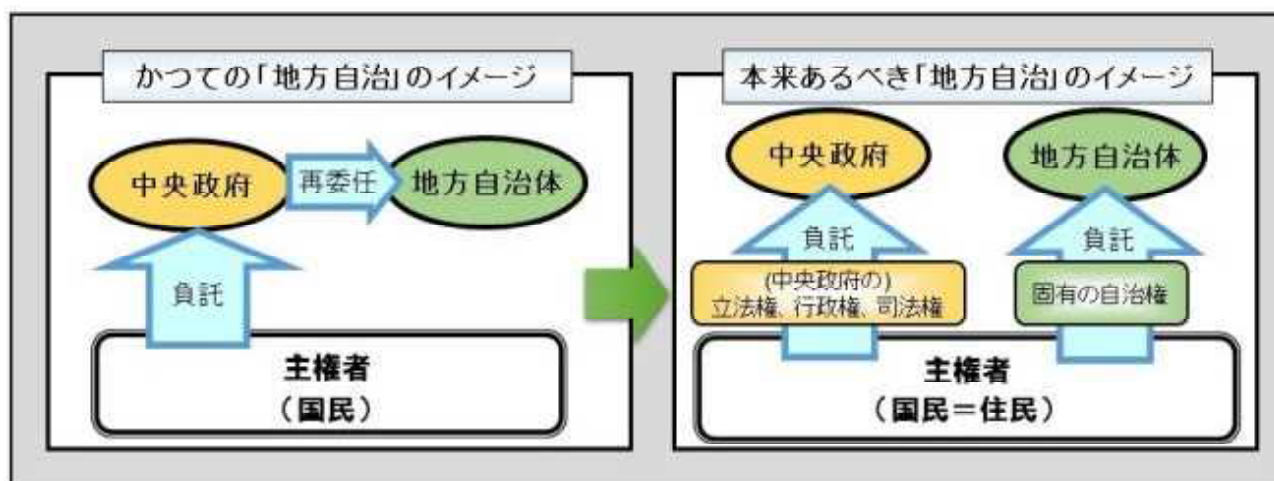
地方自治の基本原則を表す「地方自治の本旨」については、その表現が抽象的で分かりにくいことから、これを明確化すべきであるという議論がある。

一般に、地方自治の本旨は「住民自治」、「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（図1）。本来あるべき地方自治のイメージも、そのように捉えた上で、憲法規定を明確化していく必要がある。

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）本来あるべき地方自治のイメージ



（注1） 硬性憲法とされる我が国の憲法規定に、あまり多くのことを書き込むことも問題があることから、「一般の法律の上位に位置する憲法附属法」という法形式を設けるとする考え方もあり得る。

Ⅲ 合区問題

1 経緯

参議院議員は、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、衆議院選挙において較差が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るような状況においても5倍前後の投票価値の較差を合憲とする判断が示されていた。

しかし、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、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発議された。同法案は、平成27年7月28日に成立し、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ることとなった。

合区の導入に対しては、参議院議員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。

■都道府県ごとに集約された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。

■地方の声が届きにくくなる

地方の人口は減少傾向にあり、今後も合区が進めば、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となるという課題がある。

■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。

■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べきか

回答： 合区での格差是正を進める 19.8%

都道府県単位で代表を選ぶことを優先 36.5%（最多回答）

(1) 検討に当たっての視点

ア 最高裁判例の評価

最高裁の考えは、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、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ということについては、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、監査、決算、地方に関する事項等については参議院に優位性を与えるなど、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らかではない。そのため、都道府県を国会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、選挙制度の意図が不明確だけでなく、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おり、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い場合も多い。

アメリカ、ドイツ、フランスなどは、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るべきである。

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、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

前述のとおり、最高裁が、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、合区問題を解消することを考えるのであれば、憲法改正によって、参議院における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の期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、参議院の地域代表的性格を法律で規定し、地域代表の確保と一票の較差問題との調和を図ること（後記③）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。

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。

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についての重要性はますます高まっている。

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、現在の日本社会において様々な場面で都道府県単位の政治的な合意形成を行うことが常態であり、それ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。

前述のように、地方自治の基本原則を明記し、立法過程に地方の意見を反映させることが必要であるという観点からも、参議院を地方の府とし、地方に関する立法に関し、一定の権限を与えることが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の選挙区の単位としなければならぬ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地域代表制を維持することは困難であるため、やはり憲法を改正して参議院を地方の府とし、参議院における地域代表制を「投票価値の平等」に並ぶ憲法上の価値として位置付けることが適切である（注2）。

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。

（注2） 憲法改正を行う場合においては、今後の状況変化に柔軟に対応するために、憲法の本則に参議院の地域代表制を記載するのではなく、憲法より改正要件を緩和した「一般の法律の上位に位置する憲法附属法」あるいは憲法の「附則」を新たに設け、その中に記載するという考え方もある。

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、一票の較差の是正を図る。

憲法改正に向けた国民の合意形成には、相当の期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が考えられる。

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、緊急避難的に定数 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。(参考資料 13 ページ以降参照)

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など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ことから、あくまでも抜本的な選挙制度改革が行われ

るまでの緊急避難的な措置とすべきである。

- ・ 比例代表の定数減については、少数意見への配慮という比例代表制度の意義が薄れる。

そのほか、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。(参考資料 14～15 ページ参照)

また、定数を増加させることについては、衆議院との類似性が更に強まるということが問題であり、むしろ、衆議院の選挙制度との整合性を考え、ブロック単位の選挙区とした上で連記制を導入するなど、現行制度の問題点を解消することを考えるべきであるという指摘もあった。

さらに、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。(参考資料 16～17 ページ参照)

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、参議院における代表理念を明確に示した上で、当該理念を実現するための選挙制度を構築し、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、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ものである。

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ていない場合、最高裁において違憲と判断される可能性もある。

この案に対しては、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。

また、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。

IV まとめ

参議院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であり、今後、抜本の見直しを行っていく必要がある。

参議院は創設時から地域代表的性格を付与されており、各都道府県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てきたことは事実であり、今後とも、都道府県単位の代表制を維持していく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。

しかしながら、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がないとしている中で、都道府県代表制の維持を訴えていくなれば、参議院を地方の府として憲法に位置付けることが最も適切な対応である。

よって、合区問題を解消するためには、参議院の在り方について国民的な議論を喚起し、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緊急避難的に定数配分を見直すことで、この問題を当面解消することや、地域代表制の法定化も視野に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、緊急避難的に定数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など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ことから、あくまでも抜本的な選挙制度改革が行われるまでの緊急避難的な措置とすべきである。
- ・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。

〔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6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。

■ 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あたっては、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。
- ・拘束名簿式には議院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。

研究会における主な意見（案）

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う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と。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というテーマのひとつに、地方自治があるのではないかと。
- ・「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とあり、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ぼろげに忘れてはならず、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と。
- ・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と。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」ということと出てくるだけの「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と。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と。
- ・ 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。

[本来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と。在るべき地方自治のイメージはどういうものであるか、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、どちらかというところ、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說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と。
- ・ 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としていく必要があるのではないかと。
- ・ 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あり方だ。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、憲法の日本的なあ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、憲法改正までには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更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 のところは死に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、衆議院のほうが小選挙区、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こんだ上で、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、そこでつまり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ほう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。法の下で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、研究会で出せればいいと思う。
- ・ 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の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。合区問題という入り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確認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だでも、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いだ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かった。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。行政改革ということだが、そもそもどういうふうに関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分からないが、基本的に反対する意見はないのではないか。
- ・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、何が残るかという点、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、参議院の選挙制度の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がるが、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、地方といているが、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分からなくなるし、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あり方は当然尊重されるべきであるが、その前提として、選挙制度のあり方については、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。なぜかというと、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ため、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あり方を決め、尊重するのであれば、さしあ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を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もの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ほう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化もしれない。だが、さらに公職選挙法も改正しなければならないわけであり、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。
- ・ 一番分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、法律を改正するとか、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。地方較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、地方較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、さしあ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確認にすべきであり、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確認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。

今後の進め方について

- 本研究会では、これまで、「地方自治の基本原則」及び「合区問題」を先行して議論してきたところ。
- 引き続き、「自治財政権」など(※)、これら以外の憲法課題についても、報告書を取りまとめるべく、研究会を開催していく予定。
 - ※「全国知事会 平成17年度 憲法問題に関する報告書」で整理された課題など
- 報告書については、国の憲法議論の展開もにらみつつ、具体的な条文の形で提起することも含めて検討していく。