

参議院の合区の早期解消に関する特別決議

去る7月10日、憲政史上初めて合区による参議院選挙が実施された。

合区については、地域が抱えている課題など様々な情報が国会に届かない恐れがあるなど多くの懸念があったところであるが、実際に行われた選挙では、広範囲における選挙活動の困難さ、有権者が直接候補者の政見に接する機会の減少、合区された選挙区では投票率が過去最低を記録するなど、あらためて多くの問題点が明らかとなった。

都道府県制度は、歴史的・文化的にも、また政治的・社会的にも広く国民に定着しており、都道府県単位で地方の代表を選出するという参議院選挙の仕組みも、広く国民に定着しているものである。

今回の合区による選挙はあくまで緊急避難措置であり、公職選挙法の附則においては、次回の参議院選挙に向け、抜本的な見直しをすることが規定されている。

合区の弊害は明らかであり、地方創生にも大きく逆行するものである。都道府県を単位として地域の事情や声を直接国政に反映させる現在の仕組みが広く国民の中に浸透していることを十分考慮し、早急に合区を解消することを強く求めるものである。

平成28年11月16日

全国町村長大会

参議院選挙における合区の解消に関する特別決議

去る7月10日、憲政史上初の合区による参議院選挙が実施されたが、広範囲にわたる選挙活動の困難さ、有権者が直接候補者の政見に接する機会の減少や投票率の低下など、多くの問題点が明らかとなった。

今、地方は急激な人口減少に歯止めをかけ、東京一極集中を是正するため、地方創生に本格的に取り組んでいるところである。

この地方創生を実現し、地方の活性化を図るためには、当事者である地方の意見が国において最大限に活かされることが極めて重要であり、人口によって単純に区割りを決定する合区は、人口の少ない地方の切り捨てにつながり、地方創生にも逆行するものである。

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、次回の参議院選挙に向け、抜本的な見直しが規定されている。

よって、今後の参議院選挙制度の抜本的な見直しにあたっては、国と地方が一層連携を強め、地方創生を推進していくためにも、単に人口の多寡にかかわらず、地方の意見を十分国政に反映できる地方創生にふさわしい仕組みを構築すべきであり、早急に合区を解消し、都道府県単位による代表が国政に参加することが可能な選挙制度とされるよう、強く要請する。

以上、特別決議する。

平成28年11月9日

第60回町村議会議長全国大会

「憲法と地方自治研究会」報告書概要（H28.11.28）

国政へ地方の多様な意見を反映させるための「合区問題の解消」について、憲法改正などの処方箋を取りまとめるとともに、「地方自治の本旨」を明確化するなど、地方自治に関する憲法規定の具体案を提示した。

1. 憲法を巡る課題について

地方自治の基本原則

主権者（国民＝住民）は、国レベルのことは国に、地方レベルのことは地方に、その権能を直接負託しているとの考え方に立ち、「住民自治」「団体自治」「国と地方の適切な役割分担」について規定する必要がある。

参議院における地域代表制（合区解消に向けた処方箋）

- ①憲法改正により、参議院における地域代表制を明記する。
- ②公職選挙法の改正により一票の較差の是正を図る。
- ③現行法(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。

2. 具体的な憲法改正の条文等について

- ・ 「地方自治の本旨」の明確化と、それに伴う「立法権」「財政権」「国と地方の関係」について、憲法改正における具体的な規定を提起。
- ・ 参議院を「地方の府」とする憲法改正等をはじめとした、合区解消の具体的な規定を提起。

改正草案 前文

改正草案 92条

【改正趣旨】・ 地方自治の本旨の明確化 ・ 国と地方の適切な役割分担

(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。

改正草案 93 条

【改正趣旨】・地方公共団体の機関、直接選挙

(改正草案 93 条) 改正せず (現行規定)

- 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 94 条

【改正趣旨】・地方公共団体の立法権

(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 9 2 条の趣旨を尊重しなければならない。

改正草案 95 条

【改正趣旨】・地方公共団体の財政権

(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 9 2 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。

改正草案 96 条

【改正趣旨】・国と地方の協議の場の明記
・地方自治への関与に対する司法的救済権

(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 43 条

【改正趣旨】参議院の「地方の府」としての具体的な位置づけ

(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。

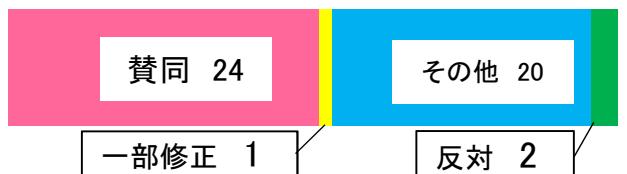
- 3 両議院の議員の定数は、法律でこれを定める。

※合区解消に向けた憲法改正以外の具体的な手法についても併せて提起

「憲法と地方自治研究会」改正草案に係るアンケートの集計結果

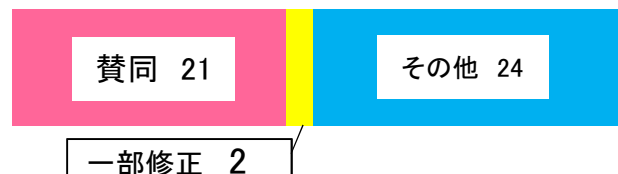
※研究会改正草案について、全都道府県知事を対象にアンケートを実施。（平成29年7月）

問1：憲法前文



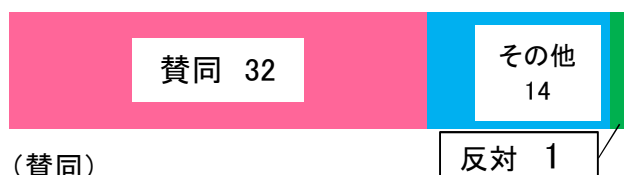
- (賛同)
- ・地方自治、地方分権の趣旨を盛り込むべき
- (その他)
- ・趣旨は理解できるが、幅広く議論を深めるべき
 - ・趣旨は理解できるが、文言の精査

問2：地方自治の本旨



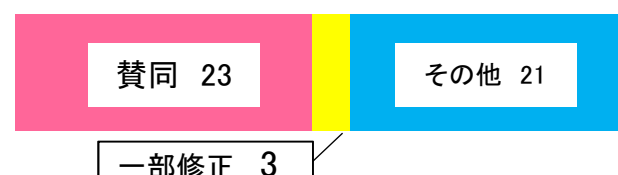
- (賛同)
- ・地方の自主性・自立性を高めるべき
- (その他)
- ・文言の精査が必要
 - ・趣旨は理解できるが、幅広く議論を深めるべき
 - ・国と地方の役割分担など議論を深めるべき

問3：地方公共団体の機関、直接選挙



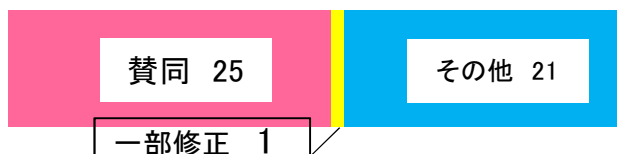
- (賛同)
- ・首長の公選制、二元代表制の大枠は有効
 - ・町村総会など小規模自治体の在り方も考慮すべき
- (その他)
- ・趣旨は理解できるが、国民的議論を深めるべき
 - ・町村総会など小規模自治体の在り方も考慮すべき

問4：地方公共団体の権能



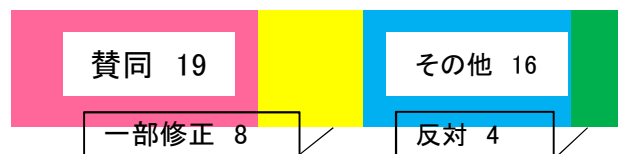
- (賛同)
- ・条例制定権・財政権の保障は意義がある
- (その他)
- ・趣旨は理解できるが、国民的議論を深めるべき
 - ・条例制定権に関する意見
 - ・財政権に関する意見

問5：特別法の住民投票



- (賛同)
- ・地方の自主性・自立性を高める規定
 - ・司法救済規定は意義がある
 - ・国民全体による幅広い議論の必要がある
- (その他)
- ・現行法体系での影響を慎重に判断すべき
 - ・司法救済の趣旨は理解できるが、幅広く議論を深めるべき

問6：両議院の組織



- (賛同)
- ・両議院の役割などを検討し、国民的議論
- (一部修正)
- ・参議院の国民代表性は変えず、選挙の単位を都道府県とするべき
- (反対)
- ・両議院の役割などを検討し、幅広い観点で議論
- (その他)
- ・両議院・選挙制度の在り方を検討し、十分議論

「憲法と地方自治研究会」報告書の改正草案へのアンケート結果について

1 憲法前文について

改正草案 前文（改正趣旨）

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。

○アンケート回答結果

※各項目の数字は意見があった知事の数。

ア 賛同する	24	イ 賛同するが、内容を一部修正する	1
ウ 反対である	2	エ その他	20

○主な意見

ア 賛同する

- ・「地方自治、地方分権」の趣旨を盛り込むべき
- ・国民全体による幅広い議論の必要がある

イ 賛同するが、内容を一部修正する

- ・文言について、再整理する必要がある

ウ 反対である

- ・憲法の理念である前文に、地方自治の規定は、そぐわない

エ その他

※知事の意見の数を○数字で記載。（重複あり）

- ・趣旨は理解できるが、幅広く議論を深めるべき ⑧
- ・趣旨は理解できるが、文言等の精査が必要 ⑤
- ・憲法全体とのバランスを考慮すべき ①
- ・地方自治法などの法律を充実するべき ①

＜参考＞ 現行規定

（前文）

「地方自治」の規定なし。

「憲法と地方自治研究会」報告書の改正草案へのアンケート結果について

2 地方自治の本旨について

改正草案 第92条

- | |
|--|
| 1 地方公共団体は、基礎的な地方公共団体と、これを含む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。 |

○アンケート回答結果

※各項目の数字は意見があった知事の数。

ア 賛同する	21	イ 賛同するが、内容を一部修正する	2
ウ 反対である	0	エ その他	24

○主な意見

ア 賛同する

- ・地方自治の本旨を明確化すべき
- ・地方の自主性・自立性を高めるべき

イ 賛同するが、内容を一部修正する

- ・「住民の発意」を「住民の意思」に改めるべき
- ・現行憲法の「組織及び運営に関する事項」も規定すべき

エ その他 ※知事の意見の数を○数字で記載。（重複あり）

- ・文言の精査が必要である。 ⑧
 - 国の役割を限定する文言とするべき
 - 「市町村」「都道府県」と端的に記載すべき
 - 表現が細かいので憲法の条文になじまない。 など
- ・趣旨は理解できるが、幅広く議論を深めるべき ⑦
- ・国と地方の役割分担など基本的な議論を深めるべき ②
- ・「人々が誇りを持って、住み続けることができる地域を実現する」という新たな理念を規定すべき ①

＜参考＞ 現行規定

（第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。

「憲法と地方自治研究会」報告書の改正草案へのアンケート結果について

3 地方公共団体の機関、直接選挙について

改正草案 第93条

改正せず。

○アンケート回答結果

※各項目の数字は意見があった知事の数。

ア 賛同する	32	イ 賛同するが、内容を一部修正する	0
ウ 反対である	1	エ その他	14

○主な意見

ア 賛同する

- ・首長の公選制、二元代表制の大枠は、有効である
- ・町村総会など小規模自治体の在り方も考慮すべき

ウ 反対である

- ・多様な統治形態（議員内閣制やシティマネージャー制等）を保障すべき

エ その他 ※知事の意見の数を○数字で記載。

- ・趣旨は理解できるが、幅広く国民的議論を深めるべき ④
- ・町村総会など小規模自治体の在り方も考慮すべき ②
- ・議事機関ではなく、立法機関として明記すべき ①

＜参考＞ 現行規定 (第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。

「憲法と地方自治研究会」報告書の改正草案へのアンケート結果について

4 地方公共団体の権能について

改正草案 第94条・第95条

第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。

第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。

○アンケート回答結果

※各項目の数字は意見があった知事の数。

ア 賛同する	23	イ 賛同するが、内容を一部修正する	3
ウ 反対である	0	エ その他	21

○主な意見

ア 賛同する

- ・ 条例制定権、財政権（課税自主権等）の保障は、意義がある

イ 賛同するが、内容を一部修正する

- ・ 第95条2項は「必要かつ適切な財源配分」とするべき
- ・ 第95条4項は前3項のバランスを考慮し不要

エ その他

※知事の意見の数を○数字で記載。（重複あり）

- ・ 趣旨は理解できるが、幅広く国民的議論を深めるべき ⑩
- ・ 条例制定権について議論が必要 ④
 - 法律の範囲内とする条例の範囲を拡げるべき
 - 地方自治の在り方を議論して文言を検討すべき
- ・ 財政権について議論が必要 ⑦
 - 国からの財源配分ではなく、地方の固有財源とすべき
 - 固有財源を強調しすぎると、財政調整制度が後退する懸念がある
 - 地方間の財源調整は、地方自ら行うべき

＜参考＞ 現行規定

（第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。

「憲法と地方自治研究会」報告書の改正草案へのアンケート結果について

5 一の地方公共団体のみに適用される特別法の住民投票について

改正草案 第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。

○アンケート回答結果

※各項目の数字は意見があった知事の数。

ア 賛同する	25	イ 賛同するが、内容を一部修正する	1
ウ 反対である	0	エ その他	21

○主な意見

ア 賛同する

- ・地方の自主性・自立性を高める規定となっている
- ・司法救済規定は、意義がある
- ・国民全体による幅広い議論の必要がある

イ 賛同するが、内容を一部修正する

- ・「裁判所による裁判」を単に「裁判」に修正するべき

エ その他 ※知事の意見の数を○数字で記載。（重複あり）

- ・現行の法体系等での影響を慎重に検討し判断するべき ⑨
 - 「抽象的規範統制」の可否を含め議論を深めるべき
 - 「国と地方の協議の場」は、現行法律の充実で可能である
- ・司法救済の趣旨は理解できるが、幅広く議論を深めるべき ⑧
- ・国と地方の役割分担の十分な議論が前提であるべき ①

＜参考＞ 現行規定

（第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。

「憲法と地方自治研究会」報告書の改正草案へのアンケート結果について

6 両議院の組織について

改正草案 第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。 |
|--|

○アンケート回答結果 ※各項目の数字は意見があった知事の数。

ア 賛同する	19	イ 賛同するが、内容を一部修正する	8
ウ 反対である	4	エ その他	16

○主な意見

ア 賛同する

- ・参議院を「地方の府」として地域代表制を明記することは意義がある
- ・両議院の役割などを検討し、国民的議論を深めるべき

イ 賛同するが、内容を一部修正する

- ・案1に賛同する
- ・案2に賛同する
- ・参議院の国民代表という憲法哲学は変えるべきではなく、参議院の選挙の単位を都道府県と改正すべき

ウ 反対である

- ・両議院の役割などを検討し、幅広い観点から議論するべき
- ・合区の解消には、法律の改正で解消すべきである

エ その他 ※知事の意見の数を○数字で記載。

- ・両議院の役割や地方の声が届く選挙制度の在り方を検討し、十分な議論を深めるべき ⑧
- ・趣旨は理解できるが、幅広く国民的議論を深めるべき ②

＜参考＞ 現行規定

(第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。

WTにおける主な意見

1 第1回 憲法における地方自治の在り方検討WT

〔憲法前文・目指すべき地方（国家）像〕

- 我々が中核的に訴えなければならないのは、地方自治の本旨の92条のところ、これが決定的に大事なところだ。いよいよ憲法改正の議論が本格化するときに、一番コアなところを力を込めてやったほうが、主張が届きやすいし、世の中をリードするにはいいのではないか。そういう趣旨で申し上げれば、前文は敢えて改正する必要はないのではないかと思う。
- 憲法前文を改正することとなるかは、国家像そのものを変えていくかに関わる話だと思う。地方自治の条文を変更するということが、日本の国家像そのものにも関わる話になるということであれば、憲法前文に記載することになってくるし、現行の国家像の中において、読み込みの範囲内ということであれば、憲法前文に書く必要はないということになる。今、条文についての検討をはじめているが、その前に、どういう国家像を知事会としては提言しようとしているのかということを確認しておいたほうがいいと思う。
- （国家像について）全く同じである。まず、個別の条文について文言を詰める前に、我々が何をここで実現しようとしているのかということについて、まず明確化して、コンセンサスを得る。ないしはコンセンサスを得られないところはどこかを明確にしたうえで、そうするとおのずと条文ができるのではないかと。特に重要なのは、国と地方の役割をどう規定するかということである。

これが従来の国家像の延長線なのか、それとも大きく変えていこうとしているのかに関わってくる。具体的に言うと、固有権説というのがまずベースにあるわけだが、どの部分を国に負託して、どの部分を地方公共団体に負託をするのかという問題が必然的に出てくる。ここを変えるかどうかが一番大きなポイントだと思う。
- 地方自治というものが前文にもあってしかるべきだというのも、43条の立て方、92条以下の条文の立て方によってかとも思う。地方自治について憲法上、位置づけるというのが、前文にも必要かは、諸外国の例を見て、比較考慮があってもよいのではないかと。
- 最初に抽象的な国家像のあり方について議論してそれを示し、演繹的に条文を示し、そして出てきた条文に基づいていくと他の条文の解釈はこう変わるということを明記していく。この一連の流れをワンセットで提示していくということが大事ではないかと思う。