

〔地方自治の本旨（憲法改正草案第92条）・その他条文への対応〕

- 地方自治の本旨は、中身がはっきりしないので様々な解釈論を生んできた。伝來說と固有権説があるが、伝來說が通説であることが強調されるがゆえに、地方分権が進みにくくなる。地方自治の本旨が生かされない。そういう隘路に私たちは悩んできたわけで、そこを明確に書くというところが、最終的なポイントではないか。
- 参政権と絡むわけだが、都道府県という一つの民主的なユニット、これを通じて国政に参加するというそういう参議院選挙制度に絡むような意味で、広域的な地方自治団体であること。これを明記することが、大切なことではないか。
- 地方自治の本旨については、二つの主流的な考え方がある。一つは「住民自治」であり、もう一つは「団体自治」である。この二つが対抗軸的にどちらを採用すべきかという議論に終始してしまっているのは、ややナンセンスではないか。住民自治と団体自治は矛盾しない。両方の良いところを取り入れたのが日本国憲法ではないかと思うし、地方自治法ではないかというように解釈をすべきである。

修正案の第1項、基礎的団体、広域団体、特別地方公共団体、これが法律で定める団体だと書いてある。ここに、団体自治のことを入れたら、条文として締まりが出るし、参政権に絡むような参議院の選挙制度の議論とも絡みうるところが出てくると思う。

2項のうちで、地方公共団体は住民に身近な公共的事務について処理する固有の権能を有するということに、団体自治の趣旨が入っているのではないかと思うが、1項と融合して書いて、都道府県、広域的な地方公共団体などの地方公共団体がそういう住民に身近な公共的事務について処理する固有の権能を有することも、まとめて書いたほうが良いのではないか。

2項で書くべきなのは住民自治のことである。住民自治を書くのであれば、「発意」というのは言葉がおかしい。住民自治というのは、まさに住民が意思を表示し、その意思を束ねるように地方自治団体に参画をする。そのうえで決定をし、任務を遂行していく。こういう一連の流れ全体が、住民の手によるものだというのが、本来的な住民自治の概念である。「発意」と書いてしまうと、最初の発意だけになってしまい、残りが出てこない。「負託」になると、お任せになってしまう。お任せしただけで、そこへの参画が見えてこない。地方公共団体は「その住民の意思及び参画に基づき、身近な公共的事務について処理する」というように、「発意」でも「負託」でもない言葉のほうが適切ではないか。

- 今回の議論で地方自治の部分の条文だけの議論で止まるのか、第4章の各条文について、憲法第43条及び第47条の問題について、知事会としての意見はどうかということについて、その意見を期待されているのではないかという感じがする。地方自治の関連規程についての議論で留めてしまうのか、それとも地方自治の関連規程についてかくのごとく書くのであれば、43条、47条についてこう改正すべき、もしくは解釈はかくのごとく変わるはずだというふうに示す。そういうことも併せて求められているのではないか。
- 根本論に戻ると、法律と条例の関係が、この枠にいる限り、どうしても非常に葉脈的な議論にならざるを得ないので、法律の範囲と条例の範囲というのが一定あって、条例は条例で固有の権限を持つという枠組みにしなければならないのではないかと思っている。
- 92条を明確化すること、これは絶対必要なことだと思う。地方自治の本旨に沿って定めるといえるのは何も決めていないのと同じこと。ただそれと併せて、43条というか合区に関連して、国会の在り方というのを言及せざるを得ない。
- そもそも地方公共団体は何の役割を持っているのか。住民に身近な公共の事務というのが、「身近な」というのが少し口語的だということのみならず、どの程度の話なのかという点についてももう少し掘り下げるといえるか、いわゆる上書き権みたいなものまで許容するように読めるのかというような。何を地方自治、地方公共団体の役割として受け持つのかというところを、もう少し議論をされてもよいのではないか。
- 43条だが、92条との関係だと思う。つまり92条で国と地方の役割をどう規定するかというところで、国と地方の権能を抜本的に変えていくということであれば、そこに地方代表という公的な意味が生まれてくると思う。地方は地方としての固有の権能を持って、自己決定をしていくということであれば、代表する地域ごと、それぞれの地域で異なってくるわけなので、地域を代表する人が国会へ出てくるということは、十分にあることなので、その場合には43条も併せて地方代表ということで、公共団体の代表として出るべきだと思う。
- 憲法84条の租税法定主義も一応有識者を交えて議論するかたちがあったほうがよいと思う。

2 第2回 憲法における地方自治の在り方検討WT

〔目指すべき地方（国家）像〕

- 目指すべき地方（国家）像で一番大事なものは、「住民一人ひとりが、それぞれの地域において、個人として尊重され、自由及び幸福を追求し」にあるのではないか。憲法においては憲法13条に最高法規性、最高の価値を置く解釈が通説になっているが、それぞれ国民が自由及び幸福を追求できる国であることは非常に大事である。それぞれの地域で、幸福追求できる国であるべきではないのか。そういうことを人権論も絡めて正面から主張していくことは、非常に意味のあることだと思う。
- 地方（国家）像について「すべての国民はすべての地方自治体の住民であって、その地方自治の発展がこの国の発展であり、国民の福利の増進である」。地方自治の充実で憲法改正をすることが、国民それぞれにとっても、この国にとっても素晴らしいことであり必要なことなんだということを、もう1項目加えて明確にした方がよいのではないか。

〔地方自治の本旨（憲法改正草案第92条）〕

- 92条第3項の国の役割のところ、全国的な視点を必要とする政策を、全国的に統一して実施すべき政策の基準を作成すべき役割に変更したというのは、大きな意味がある。改正草案の94条から96条や84条の改正にも繋がっていくのではないか。
- 92条第3項について、追加の文言をお願いしたい。「国は原則として」云々から、「統一して実施すべき施策の基準を作成する役割」の後に、「並びに、地方公共団体がその果たすべき役割を遂行するうえで、必要な役割を担うものとし」という、もう一つ役割を加えていただけないか。地方団体の役割とされている住民に身近な事務についても、国の支援であったり関わりが必要な分野は多いと感じている。
- （国と地方の役割）何が国で、何が地方で、何がかぶる部分なのかというところを、具体的に精査をしていった方がよいのではないか。そういったことを洗い出して、そこをベースに条文の文言についてはこれでいいよねと戻していく。
- 1項は国民が住民として自治に参加する権利というものを持っていて、その参画することによって地域を良くし、それがトータルで国が良くなる。そういう1つの価値を新たに加えようではないかと。すなわち地方自治参画権だと。そういう権利を憲法上設定するくらいのことを。

2項のところ、「固有の権能を有し、国はそれを保障する」という、保障するということが国のほうで責務を持つ。そうしたことがあったほうがいいのかと思う。92条2項あたりに書くと、そういう意味で、憲法の変遷のゆえにできた地方自治、これを国の基本とするのだと。それによって国を豊かにするのだと、住民の皆様の福利厚生を最大にするのだという宣言にもなるのではないか。そのような観点から言えば、95条2項、こういうところの必要な財源の配分ではなく保障になるし、あらゆる局面において国が制度的にこの92条に基づいて、財源であれ、或いは条例制定権に制約をあまりしないことであれ、色々な保障の元になると思うので、何かそういう文言がと思う。

- （国と地方の役割）今の地方自治というのは、例えば法律についても地方公共団体がやることを勝手に規定できないというようなことになってはいるが、あらゆる法律で都道府県は何々するように努めるとかというような書き方になって、他方で財政をかなり縛って、そこをやらないと首が回らない、事務ができない、よって国が法律で定めることを、またその国が定める基準ないしは計画等に従ってやっていくというような、かなり自由度の狭いものになっていると思う。その運用面も含め、本当に地方が地方で決めるのだと。もし国が国全体としてやりたいのであれば、それは国が自らの責任において自らの手でやってくれというくらいの枠組みということを埋め込んで行かないといけないのではないかと思う。

〔地方公共団体の機関（憲法改正草案第93条）〕

- 固有権説的な発想に立つのであれば、住民自治を充実するという観点からは、地方の政府のかたちは、住民の皆さんで決めていただくのがいいかもしれない。

〔財政権（憲法改正草案第95条）〕

- 95条だが、2項は「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、必要な財源を配分しなくてはならない」となっているが、通常、役割分担と財源がセットであるから、地方の役割まで国が財源保障するという印象が持たれるのではないか。

一方で国の財源保障がない場合は、行政サービスの地域間格差の拡大という問題も生じるので、「国は、地方公共団体が標準的な水準における行政を行うために必要な税財源を確保するように配慮するものとする」とか、国に責任があるのだというところを明確にするような書き方にしていただけないか。

- 1項で固有の財源のことが書かれているが、2項では国が面倒を見るのだという前提に立って書かれている。少なくとも「配分」の文字だけは、もう少し良い書き方、表現に変えるべきではないか。

○財源との関係だが、今は地方の財源を保障するというと、どこまで保障できるんだという発想から規定が考えられていると思うが、これはこれで一つ重要な考え方である。他方で、国のことは国で責任を持つというのも大事ではないか。

[地方自治に影響を与える法律等の制定（憲法改正草案第96条）]

○法律の制定過程に絡むという意味では、発案権を持つということも大事かもしれない。こういうふうにしてほしいということ、国会に届けることができるような仕組みを考えるということもあるかもしれない。

[合区問題への処方箋（憲法改正草案第43条・47条、参議院の役割）]

○（43条）知事会案によると、衆議院は全国民を代表すると、参議院は、全国民を代表する議員と広域的な地方公共団体の区域に属する住民を代表する選挙された議員となっていて、各都道府県から選ばれる議員は、全国民を代表していないということになる。でも、県から必ず1人選ばれる議員というのは、県のことを陳情するためだけにある議員ではない。地域の代表として選ばれた議員であるが、あくまで全国民の代表として議論する。そういう観点からすると、43条は改正しなくてよいのではないか。全国民を代表する議員であるべきだという前提の基で、選び方として47条を改正するという方向性がよいのではないか。

○国民主権の原理の根本にあたるところに憲法43条がある。43条で全国民を代表すると書いてあるから、それぞれの都道府県の選挙があってはいけない、ということは考えないと思う。そのうえで、あえて43条を書き込みに行くと、国民主権と言っていたものが、各都道府県の住民に限られた主権になってしまうのではないか。

47条で選挙区や投票方法、その他両議員の選挙に関する事項は法律でこれを定める、と書いてある。何らかここで規定しておけば憲法的な価値となる。今の最高裁大法廷において立法裁量は認めているので、立法裁量の裁量の行使の中身として、憲法の中で参議院選挙について一定の制約ができれば、少なくとも投票価値の平等と同等に考慮すべき材料として、憲法上の価値として定めることができるわけである。そうすると、最高裁の判決も投票価値の平等だけでは書けなくなる。今後、安定的に選挙区選挙というものを合区でなく、都道府県単位というものがなされるべきということになる。

○参議院の地域代表的性格というのは、地方の利害をただ代表するという意味ではなく、地方間での課題を解決するというかたちで整理をするというのは、可能ではないか。地域社会も含めたこの国の公的な政府の役割は、「国そのものの役割」と、「地域それぞれの役割」と、それから「地域の間で横断的に問題になっているそのような課題」とが、あるのではないかと思う。その観点から

すると、参議院は、最後の「地域間の諸課題を扱う、議論する場」として位置づけるというのも可能かなと思う。

そうだとすると、この地域間の課題にもっと地方公共団体がそれぞれ発言権を持つということを確認にしていくという意味でも、92条以下の条文は精査することが可能なのではないか。

いま話題に出た中においては、改正草案の95条2項である。この財政調整の仕組みというのは、地方公共団体一つだけでは完結する課題ではないということになる。そうだとすると、この調整を、もう少し地方代表者が声を上げて議論するという可能性があるのではないか。

つまり、こういう事柄がいくつか92条以下に色々あって、そこを強調することによって、参議院が現行のまま、しかし合区を解消して地方代表的性格を持っていくという道筋に繋がるのではないのか。

○40条以下と90条の関係について、この一連の全国知事会の流れの中で、確かに合区は一見ロジカルに見えるが、問題があるのではないかとすることに最近気づき始めてきて、大きな流れをつくっているということは間違いない。

なぜ全国知事会のこのような提言が非常に説得力を持ってきたかというところ、92条以下の地方分権のあり方、地方自治のあり方という所と、参議院のあり方、いわゆる代表のあり方ということをつなげてきたというところに特色があって、その点は他の改正案とも、一味違うところだと思う。その意味では、私は40条周りの議論と90条周りの議論はやはり関係があって、そこにこそ提言の意味があると思う。

43条は先ほど改正しないほうがよいというご意見もあったが、90条の議論から、40条への議論を橋渡しするうえで、何らかのメッセージがあっても良いのではないか。全国民の代表というのは色々な見方がある。代表の意味もたくさんあるが、国民の利益、国全体の利益というものと、地方の住民の利益を調整するというものが参議院の全国民の代表なんだと。

衆議院における全国民の代表というのは、あくまで国全体の福祉、国民全体の福祉を考えるものとしての全国民の代表。他方で、参議院における全国民の代表というのは、確かに全国民の代表だが、色々な捉える見方がある中で、国全体の利益と地方との間の調整をして、正反合というかたちでより高次元に調整する役割が、参議院の全国民の代表という意味に込められているのだと、そういう思想というかメッセージというものを込められるのではないのか、そうすると、90条以下で保障されている権利や住民の福祉というものを実現するために、参議院がある、それは全国民の利益にもなる、まさに全国民の利益とは何なのかといったときには、一部の地域の利益だけではなく国土が調和的に発

展するし、それぞれの地域の中で幸福を実現できる。そういう環境が、必要である。

13条の幸福追求、それを実現するものとしての92条以下の条文、そしてそれを国会によっても反映させるという意味での43条以下の議論というのも連結させる。そこに、他にない、憲法草案になるのだと思う。

○43条や40条周りの条文を必ずしも改正しなくても良いと考えている。例えば改正草案の92条の3項、4項を拝見すると、現行憲法と同じように、地方自治に関する共通事項は国の定める法律に基づいて、全国一律にある程度ベースラインを定めるという発想に立っていると思う。この法律こそが、参議院で議論すべき法律だろう。

そうだとすると、例えばだが、ここに参議院で先議するとか、そういうことを入れるとか、あるいは参議院に特別な関与ができるような、注意ができるような条文を入れるというのが1つ発想としてはあるのではないか。そこまで行かなくても、そういう法律があるのだから、参議院はやはり地域代表的性格がどこかにないと困るのだということがにじみ出るような方向があると思う。

○固有権説に立つ前提として、目指すべき地方（国家）像の13条の幸福追求権の実を深めるためには、地域においてということが大事で、この地域性を補強するものとして、地方自治があるからなんだと。13条を補強するものとしてそれを実現するための手段として自治体には固有権説として、そういう権能が与えられているという構成をしている。それが大事だと思う。

そういう意味において、地方を大事にするということは、国全体の幸福追求権の実現という観点からも、非常に大事なことなので、地方を代表するものは地方の代表のみにあらず、全国民を代表する、全国民の代表だという風に構成していくことが大事ではないか。

〔地方自治の充実に向けた憲法改正の方向性〕

○今回、なぜ憲法改正を行うのかというそののところだけはしっかり押さえて、それを条文に活かしていかなければならない。そうしたときに、やはり地方自治の歴史と方向がどこに向かっているのかということ、考えなければいけない。この間、分権一括法があり、機関委任事務が廃止をされて、いわゆる国の機関としての地方が終わった。そしてその中で、国・地方の係争処理委員会とか、国・地方は対等関係であるということが法律的に出てきている。

そうした点からすると、制度的に最初に地方自治というものができたときと、今とでは、性格も性質も全然違うものになっているんだろうと思う。そうした点を、どうやって憲法の中に表現するのか。もはや地方を抜きにして政治行政は語れない状況にある。そうなってくると、制度的なあり方としての地方自治とは一体何なのだろうということ、きちんと書いていかなければならない。

国民が主権を発揮するうえで地方行政抜きにして語れないという以上、地方の自治というのは国民主権の制度的保障の一環だと思う。国民主権がきちっと動くためには、地方自治が制度的に保障されていない限り、動かない。場合によっては内閣の行政権と自治行政権との調整の問題も出てくる。そういう筋を通しておけば、あまり事細かに憲法で書くというのはいかがなものか。こういう事務は、国権の最高機関である法律で書いていくものではないか。具体的なものは国権の最高機関を縛るべきではない。

行政権は地方自治に対して責任を取れない。それはなぜかというと、我々知事も住民に選ばれた人間であり、そうした国民主権の正当性の下にいる。

○制度的保障というのは、憲法の国の在り方の中できちんと地方自治というものが保障されている。それは国民主権の現れとして保障されている。制度として国の仕組みの中にきちんと位置付けられるべきだということを、きちんと書いていくべきではないか。

3 第3回 憲法における地方自治の在り方検討WT

〔目指すべき地方（国家）像〕

○地方（国家）像の一つ目の「○」のところで憲法13条のことが書いてあるが、ちょっと弱い。「住民がすなわち国民である」。地方自治、地方分権を進めることは、国民主権の前進になるし、参政権の向上につながる。地方自治がここまで成熟してきたのであるから、国民イコール住民、したがって地方自治を強化しなければならない、といったニュアンスをもっと出した方がよい。

第1条の国民主権、全て主権の存する国民という言葉があり、国民主権の条文とも解釈されている。それから第15条の参政権、公務員の選定・罷免であるが第1条から15条の国民主権や参政権を一つ目の「○」でも書いた方が、後ろの方との繋がりでも良いのではないかと。

幸福追求権だけが前面に出てしまうよりは、この国の在り方として、住民イコール国民が第1条で主権を行使する。また、第15条で参政権を享受する。その内実を成すのが地方自治なんだ、ということをもしろストレートに出した上で、その中身として、サブの話として幸福追求権にも役立ち得るのが地方自治だといったニュアンスの方が良いのではないかと思う。

そういう観点で住民の参政権だとか、国民主権の内実としてということ、
「地方自治の成熟」とはまた別の観点で「地方公共団体の運営保障」の中に書いてはどうか。

同じ観点であるが、92条1項のところで幸福追求権が前面に出すぎると少しどうかと思われる。むしろ、「住民の福祉の増進に努めるべく」と関連させて、「生命、自由及び幸福を追求する権利」というところを2項に絡めて持って行った方が、焦点がぼやけないのではないかと。

○国家像について、13条は重要な規定だと考えている。国民主権や参政権も挙げることはあり得るが、佐藤幸治先生という京都大学の先生が、すなわち幸福とは、自分で好き勝手やるということだけでなく地域社会に参加して行って、その中で、皆で一つの共同体をつくっていくんだということも一つの幸福だ。個人的な幸福だけでなく、皆で社会を築いていくこともこの本来、幸福の意味なんだという見解を述べられていて、そういったニュアンスも含めることができれば。だから、13条というのは、いろいろと含蓄が深いものなので、私は強調してもいいのではないかと考えている。

○1条、15条を強調して書くということに異論はないが、憲法の13条を最高の価値として看做していこうという発想があって、そこを明確にしていくとい

う点においては一番強いのではないか。13条の幸福追求というのが、それぞれの地域で為し得るようにするために、そのための手段として地方自治は強くならなければだめという発想で展開していくという論旨は、一貫していると思う。

13条ベースで考えていくことについて、田舎の中山間の山村においては幸福追求が十分な実を為し得ていないのではないか。だから、その地にいたいのに、嫌々ながら東京に出て行かざるを得ないということは、本当の意味で幸福追求になっているのか、そういうことを問う。何らかの形で実を実現する、実行をあらしめるためにということで、手段としての地方自治の強化を打ち出していくというのは、今までの憲法全体の体系からしてもそれにフィットするものであり、むしろそれを補強する方向になるので、議論としては展開しやすいと思う。1条、15条で補強することを否定するものではない。憲法の中には目的と手段の両方があるので、目的規定に立脚して議論を展開していく方が強いのではないか。

その中で、目指すべき地方（国家）像についてだが、2番目の「地方創生の実現には、個人として尊重され、～安心して暮らせる国でなければならない」とあるが、地方創生を成すためには、個人が尊重されなければならない、と読めなくもない。個人の幸福追求の実を高めていくためには、地方創生もしっかりやらなければならないし、地方自治が強くならなければならない、と書くべきなのではないか。

- 地方（国家）像に国と地方の役割として、国家として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という包括条項みたいなものが入っており、これが出ている。92条では、「国の役割をさらに限定する場合」という形で、包括条項がないような形で書かれているが、目指すべき国家像の方にも、こういう意見もあるということも入れていただいた方がよい。

〔地方自治の本旨（憲法改正草案第92条）〕

- 「国政において尊重されなければならない」と書いているが、「国は、この権能をみだりに侵してはならない」とか、「国政において最大限の尊重を必要とする」とか強いワーディング（言葉）にするというのもあり得ると思う。
- 92条の関係で幸福追求権について議論があった。私は、幸福追求権という観点を強く押し出すこと自体には、すごく感銘を受けている。幸福追求権というのは、通説的な理解としては、私的な幸福を追求していくという観念と、公的なパブリックな生活において自らも存在価値を発揮するということにもなると理解されている。地方自治を考えるにあたって幸福追求権を基礎として置くことは、この両面が問題になる。すなわち、人々が地元で生きていくというこ

と自体がその人の幸福だということがまず一つある。その地元で生きていくという幸福を追求するために、地元の在り方というものに積極的に参加したいという意味での公的な幸福という意見もある。それをかなえるためには、国は地方自体を台無しにすることがあってはならないということなんだろう。こういう形で幸福追求と地方政治への参加、そして国政との関係というのをうまく描き出すという観点からすると、現在提案されている92条1項の規定は、ひとつ妥当な考え方かと思う。

前回の会議の後、事務局にこの92条1項で提案をさせていただいたので紹介する。「地域社会にその在り方に関心を持ち、その決定に参画することは、住民固有の権利である」と書くのはどうかと提案させていただいた。2項との関係もあるので、地方（国家）像に何かこういう感じの表現を入れていただくというのもあるかなと思った。

〔改正草案における文言整理（憲法改正草案第84条）〕

- 「租税を課し、租税を変更するには」というところも「法律又は法律の定める条件によることを必要とする」。そこはいきたままになっていて、「92条、95条の趣旨を尊重する」というのが入っているが、ポイントとして84条の法律では、「「条例」も含まれることから、」と解釈しているが、他の条文で使っている、例えば47条「その他両議院の議員の選挙に関する事項は、法律でこれを定める」と。更に94条の改正草案は「国会が法律を定めるにあたっては、」という書きぶりになっている。この解釈が一貫して「条例も含まれる」ということで、93条にも「法律の定めるところにより」というのが残っているので、そのところが終始一貫したものになっているのか、法制審査的な話で申し訳ないが、逆に84条のところは条例が必ずしも含まれないということであれば、そこは補強しなければいけないのではないか。

〔地方公共団体に適用される特別法（憲法改正草案第96条）〕

- 合区制度は一部の地方公共団体にだけ適用される法律なので、現行95条の「一の地方公共団体に適用される特別法は～」に抵触するのではないかと、という指摘があった。今の内閣法制局の見解によると、「一の地方公共団体」とは、地方公共団体のみということであり、区域という概念は入っていない。「特定の地方公共団体及びその区域・住民のみに適用される特別法は～」というかたちで改正をするということもあり得るのではないか。

〔合区問題への処方箋（憲法改正草案第47条）〕

- 47条の2項目、「参議院議員の選挙において、複数の選挙区を設置する場合は、少なくとも広域的な地方公共団体を単位とする区域ごとに設置しなければならない」。全国区という選挙区は法律ではない訳であって、「選挙区を設け

て選挙をする」というだけで十分このニュアンスは出るし、「複数の」といった場合に、むしろ都道府県を割ってしまうこともあったりするので、「選挙区を設ける場合には、少なくとも地方公共団体を単位とする区域ごとに設置する」と書いた方が、わかりやすく出るのではないか。

○47条の「複数の選挙区を設置する場合は、」という文言はなくても良いのではという気がする。あとは、「少なくとも」の後ろに「、」を入れた方が良いのではないか。

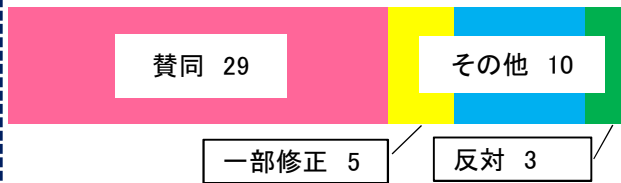
○47条の2項である。日本国憲法は選挙制度のあり方は、相当に国会の裁量に委ねている部分がある。極論を言えば、全国一区の比例代表、あるいは比例代表と選挙区選挙みたいなものではない選挙で合理的なものが仮にあったとすれば、そういう可能性は排除していない。この規定によって全国一区の比例区、比例代表によって全国一区みたいなものが排除されなかったり、あるいは都道府県の選挙区の単位とした選挙区選挙と並んで別の選挙制度を並立させるといようなことも一応は可能にする、そういう選択肢も残しているのかなと思うのでこれで良いのかなと考えている。

○国と地方の役割分担との関係とか、法律と条例の関係にも関わるが、条例は法律の範囲内ということ取りまとめ案になっているが、そういうことも含めて、なぜ14条の法の下での平等に特定の地方公共団体を選挙区とすることが優先するのかという根本的な理屈が、はっきりしない。幸福追求権、それはパブリックな意味での幸福を追求するということもあるということも理解できるが、個人は基本的価値として立脚しているところにある中で、それよりも団体が優先される憲法的な根拠が、理解しにくい。地方公共団体という単位に、個人の尊重と同じぐらい価値があるともっと明確に位置付けられなければ、言いにくいのではないか。したがって、もっと国と地方公共団体の役割の中で、「国は国、地方は地方」ということをはっきりさせる。そういうことを打ち出さないと法の下での平等に打ち勝てないのではないか。

「憲法における地方自治の在り方検討WT」 改正草案等に係るアンケートの集計結果

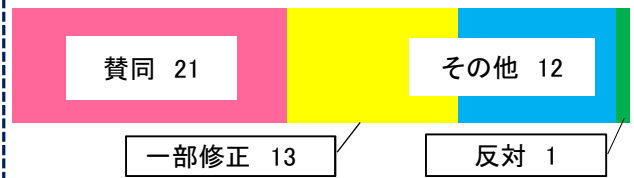
※WT改正草案等について、全都道府県知事を対象にアンケートを実施。（平成29年11月）

問1：目指すべき地方(国家)像



- (賛同)
- ・地方自治の本旨の理念が明確化されている
 - ・国会をはじめ、国民議論の喚起が重要
- (一部修正)
- ・文言等の精査が必要
- (反対)
- ・国の役割をさらに限定するべき
 - ・論点や文言等の精査が必要
- (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、論点や文言等の精査が必要

問2：地方自治の本旨の明確化

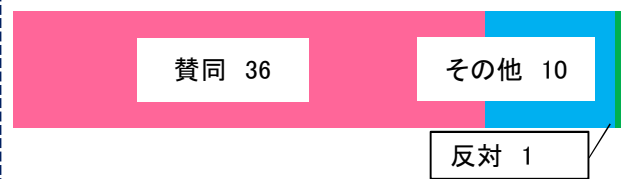


- (賛同)
- ・地方の自主性・自立性を高めるべき
- (一部修正)
- ・案1・案2のいずれかに賛同
- (反対)
- ・文言等の精査が必要
- (その他)
- ・趣旨は理解できるが、幅広く議論を深めるべき
 - ・国と地方の役割分担など議論を深めるべき

(参考) 前回アンケート集計結果

賛同	一部修正	その他	反対
21	2	24	0

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
- (その他)
- ・趣旨は理解できるが、幅広く議論を深めるべき
 - ・町村総会など小規模自治体の在り方も考慮するべき

(参考) 前回アンケート集計結果

賛同	一部修正	その他	反対
32	0	14	1

問4：地方公共団体の条例制定権



- (賛同)
- ・基本的な権能の在り方を明記することが重要
- (その他)
- ・趣旨は理解できるが、幅広く議論を深めるべき
 - ・より強力な条例制定権について検討すべき

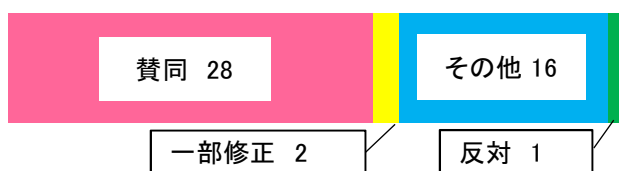
(参考) 前回アンケート集計結果

賛同	一部修正	その他	反対
23	3	21	0

「憲法における地方自治の在り方検討WT」 改正草案等に係るアンケートの集計結果

※WT改正草案等について、全都道府県知事を対象にアンケートを実施。（平成29年11月）

問5:地方公共団体の財政権



(賛同)

- ・地方の自主性・自立性が十分に発揮できることが重要

(反対)

- ・財政自主権をより明確に規定すべき

(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、論点や文言等の精査が必要

(参考)前回アンケート集計結果

賛同	一部修正	その他	反対
23	3	21	0

問6:地方公共団体の課税に対する尊重



(賛同)

- ・地方の課税自主権を国が尊重する規定は意義がある

(一部修正)

- ・文言等の精査が必要

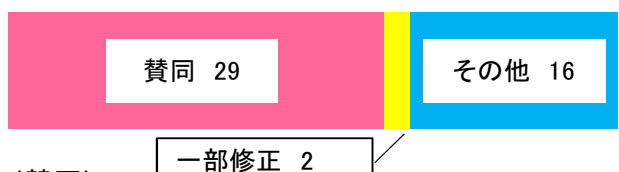
(反対)

- ・改正草案95条にまとめることが可能である
- ・課税自主権をより明確に規定すべき

(その他)

- ・趣旨は理解できるが、幅広く議論を深めるべき
- ・論点や文言等の精査が必要

問7:国と地方の協議の場、司法的救済権



(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

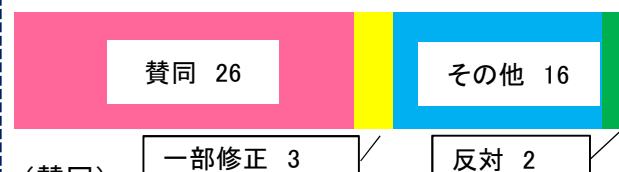
(その他)

- ・趣旨は理解できるが、幅広く議論を深めるべき
- ・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

(参考)前回アンケート集計結果

賛同	一部修正	その他	反対
25	1	21	0

問8:参議院議員の選挙区



(賛同)

- ・参議院議員の地域代表的性格が明確化

(反対)

- ・国と地方の役割分担を見直し、地方の自立性を高めるべき

(その他)

- ・趣旨は理解できるが、幅広く議論を深めるべき
- ・論点や文言等の精査が必要

(参考)前回アンケート集計結果(43条)

賛同	一部修正	その他	反対
19	8	16	4

「憲法における地方自治の在り方検討WT」報告書の 改正草案等へのアンケート結果について

1 目指すべき地方（国家）像

- 憲法第13条の趣旨を実現するため、住民一人ひとりが、それぞれの地域において、個人として尊重され、自由及び幸福を追求できる国であるべき。
- 地域の住民は、自らの意思に基づき、地方自治に参画する権利が保障されるべき。
- 主権者たる国民は、全て地方公共団体の住民である。
国民主権の原則に基づく、地域に関心を持つ住民の参画による地方自治の発展こそが、我が国の民主主義を発展させ、国民福祉の増進を最大化するものであり、地方自治は、国政の三権（立法、行政、司法）との関係において一定、尊重されるべき。
- 地方の統治を担う地方公共団体は、住民に身近な公共的事務について、国民主権の原則のもと、住民から直接授權されている観点から、自主的・自立的に処理する固有の権能が保障されるべき。
- 地方公共団体は、住民がゆとりや豊かさを実感し、安心して暮らせるよう、将来に亘って、地域の多様な価値観の尊重や住民福祉の増進に努め、地方を創生するべき。
- 国は、国家として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、内政の要は地方公共団体が果たすべき。
- 施策の実施にあたっては、国と地方は対等関係のもと、連携・協働し、地域の発展に努めるべき。

○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	29	イ 賛同するが、内容を一部修正する	5
ウ 反対である	3	エ その他	10

○主な意見

ア 賛同する

- ・地方自治の本旨の理念が明確化されている
- ・国会をはじめ、国民議論の喚起が重要

イ 賛同するが、内容を一部修正する

- ・文言等の精査が必要

ウ 反対である

- ・国の役割をさらに限定するべき
- ・論点や文言等の精査が必要

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、幅広く議論を深めるべき ⑤
- ・趣旨は理解できるが、論点や文言等の精査が必要 ②

「憲法における地方自治の在り方検討WT」報告書の 改正草案等へのアンケート結果について

2 地方自治の本旨の明確化

改正草案 第92条

- 1 地方公共団体の住民は、民主権の原則並びに、生命、自由及び幸福を追求する権利に基づき、自らの意思により地方自治に参画する権利を有する。
 - 2 地方公共団体は、住民の参画と福祉の増進に努めるべく、住民に身近な公共的事務について処理する固有の権能を有する。この権能は、国政において尊重されなければならない。
 - 3 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。
- 【案1】
- 4 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い、国と地方公共団体との間で、適切な役割分担を図らなければならない。
- 【案2】（国の役割をさらに限定する場合）
- 4 国は、国家の存立に関する役割及び全国に統一して実施すべき施策の標準的な水準を提示する役割を担い、国と地方公共団体との間で、適切な役割分担を図らなければならない。
 - 5 地方公共団体の組織及び運営に関する共通的な事項は、前4項の規定に従い、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	21	イ 賛同するが、内容を一部修正する	13
ウ 反対である	1	エ その他	12

○主な意見

ア 賛同する

- ・地方の自主性・自立性を高めるべき
- ・国会をはじめ、国民議論の喚起が重要

イ 賛同するが、内容を一部修正する

- ・案1に賛同
- ・案2に賛同
- ・文言等の精査が必要

ウ 反対である

- ・文言等の精査が必要

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、幅広く議論を深めるべき ⑦
- ・国と地方の役割分担などの議論を深めるべき ④
 - 国の役割をさらに限定すべき
 - 国の役割を限定的にしてしまうことは現実的でない
- ・「市町村」「都道府県」と端的に記載すべき 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。

「憲法における地方自治の在り方検討WT」報告書の 改正草案等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

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	36	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	10

○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

ウ 反対である

- ・多様な統治形態（議員内閣制やシティーマネージャー制等）を保障すべき

エ その他

※知事の意見の数を○数字で記載。（重複あり）

- ・趣旨は理解できるが、幅広く議論を深めるべき ③
- ・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。

「憲法における地方自治の在り方検討WT」報告書の 改正草案等へのアンケート結果について

4 地方公共団体の条例制定権

改正草案 第94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。

○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	33	イ 賛同するが、内容を一部修正する	2
ウ 反対である	2	エ その他	10

○主な意見

ア 賛同する

- ・地方公共団体の基本的な権能の在り方を明記することが重要
- ・趣旨は賛同するが、さらに議論を深めるべき

イ 賛同するが、内容を一部修正する

- ・文言等の精査が必要

ウ 反対である

- ・法律と条例の関係について議論を深めるべき
- ・より強力な条例制定権について検討が必要

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、幅広く議論を深めるべき ③
- ・より強力な条例制定権について検討が必要 ①

〈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。

「憲法における地方自治の在り方検討WT」報告書の 改正草案等へのアンケート結果について

5 地方公共団体の財政権

改正草案 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、地方公共団体が標準的な水準における行政を実施するために必要な財源を保障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、その支出の基準を第92条の趣旨に基づいて法律でこれを定める。
- 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	28	イ 賛同するが、内容を一部修正する	2
ウ 反対である	1	エ その他	16

○主な意見

ア 賛同する

- ・地方の自主性・自立性が十分に発揮できることが重要
- ・趣旨は賛同するが、さらに議論を深めるべき

イ 賛同するが、内容を一部修正する

- ・地方間の水平的財政調整により地域間格差を是正するべき
- ・文言等の精査が必要

ウ 反対である

- ・財政自主権をより明確に規定すべき

エ その他 ※知事の意見の数を○数字で記載。（重複あり）

- ・趣旨は理解できるが、幅広く議論を深めるべき ⑨
- ・趣旨は理解できるが、論点や文言等の精査が必要 ⑧
 - 租税における法律と条例の関係を整理するべき
 - 「支出の基準を法律で定める」規定でも柔軟な対応ができる担保が必要
 - 国に対する「地方の尊重規定」は別条で整理するべき
 - 「独立の検査機関」のイメージを共有するべき

＜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。

「憲法における地方自治の在り方検討WT」報告書の 改正草案等へのアンケート結果について

6 地方公共団体の課税に対する尊重

改正草案 第84条

- | | |
|---|---|
| 1 | あらたに租税を課し、又は現行の租税を変更するには、法律又は法律の定める条件によることを必要とする。 |
| 2 | 地方公共団体は、法律の範囲内で条例により、租税を課し、又は現行の租税を変更することができる。
国は、前項の法律を定めるにあたっては、第92条及び第95条の趣旨を尊重しなければならない。 |

○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	30	イ 賛同するが、内容を一部修正する	2
ウ 反対である	2	エ その他	13

○主な意見

ア 賛同する

- ・地方の課税自主権を国が尊重する規定は意義がある

イ 賛同するが、内容を一部修正する

- ・文言等の精査が必要

ウ 反対である

- ・改正草案95条にまとめることが可能である
- ・課税自主権をより明確に規定すべき

エ その他 ※知事の意見の数を○数字で記載。(重複あり)

- ・趣旨は理解できるが、幅広く議論を深めるべき ⑥
- ・論点や文言等の精査が必要 ⑤
 - 租税における法律と条例の関係を整理すべき
 - 本条改正の必要性を議論すべき

＜参考＞ 現行規定

(第84条)

あらたに租税を課し、又は現行の租税を変更するには、法律又は法律の定める条件によることを必要とする。

「憲法における地方自治の在り方検討WT」報告書の 改正草案等へのアンケート結果について

7 国と地方の協議の場、司法的救済権

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並びに実施にあたっては、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及びその区域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	29	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	16

○主な意見

ア 賛同する

- ・地方の自主性・自立性を高めた規定となっている
- ・司法救済規定は意義がある

イ 賛同するが、内容を一部修正する

- ・2項に「法律の定めるところにより」を追記すべき
- ・文言等の精査が必要

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、幅広く議論を深めるべき ⑨
- ・「国と地方の協議の場」の規定は、現行法律の充実等も含め、幅広く議論を深めるべき ④
- ・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 ⑥
- ・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。

「憲法における地方自治の在り方検討WT」報告書の 改正草案等へのアンケート結果について

8 参議院議員の選挙区

改正草案 第47条

- 1 選挙区、投票の方法その他両議院の議員の選挙に関する事項は、法律でこれを定める。
- 2 参議院議員の選挙において、選挙区を設置する場合は、広域的な地方公共団体ごとの区域を単位とする選挙区を含まなければならない。

○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	26	イ 賛同するが、内容を一部修正する	3
ウ 反対である	2	エ その他	16

○主な意見

ア 賛同する

- ・参議院議員の地域代表的性格を明確化することが必要
- ・議論を深めるべきだが、合区解消の趣旨に賛同する
- ・国会をはじめ、国民議論の喚起が重要

イ 賛同するが、内容を一部修正する

- ・文言等の精査が必要
 - 全都道府県ごとに同数の議員選出とするべき

ウ 反対である

- ・国と地方の役割分担を見直し、地方の自立性を高めるべき

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 ⑪
- ・論点や文言等の精査が必要 ⑥
 - 憲法第43条との整理が必要
 - 投票価値の平等と併せて議論するべき
 - 両院の役割や選挙制度の在り方を議論するべき
- ・憲法改正とともに法律の改正も訴えるべき ①

＜参考＞ 現行規定

（第47条）

選挙区、投票の方法その他両議院の議員の選挙に関する事項は、法律でこれを定める。

「憲法における地方自治の在り方検討WT」報告書の 改正草案等へのアンケート結果について

9 その他について

○主な意見

- ・憲法は国家の基本的なあり方や、方向性を規定する最高規範である。
多くの国民から支持される理想的な憲法改正案を提起するためには、地方自治関連の項目だけに止まらず、わが国全体のあるべき姿を大局的な見地から議論し、総合的に検討することが求められる。現在の憲法論議は、国も含め個々の関心や見解によって部分的な議論がなされるきらいがあり、全国知事会の提案や議論が、そうしたものの一つとならないようにする必要がある。
- ・憲法改正に関して、国民的な議論が展開されるような取組を国に求めるとともに、全国知事会としても取組（例：パブリシティを活用した意見表明、講演会・シンポジウム等）を推進していくべき。
- ・地方自治の本旨の明確化に係る改正草案の趣旨について、概ね賛同する。
ただし、精査が必要と思われるものも散見されるため、丁寧な対応が必要である。
- ・国と地方の役割分担など、さらに議論を深めた上で、全国知事会としてのコンセンサスを得ることが望ましいと思われる課題もあり、継続して議論が必要である。合区問題の解消に向けて早急に対応する必要がある場合には、まずは有志による提案活動などを行う方法もありうると考える。
- ・衆議院・参議院の選挙区や定数について、地域の声を国政の場に届けるためには、地域の一体性が尊重されなければならない。抜本の見直しには、地域の実情や実態を十分に考慮したうえで、国政においてしっかりと議論を進めていくべき。

総合戦略・政権評価特別委員会 「憲法における地方自治の在り方検討WT」委員名簿

1 委員

(座長及びオブザーバーを除く委員は建制順)

氏 名	役 職	
飯泉 嘉門	徳島県知事	座 長
石井 隆一	富山県知事	
古田 肇	岐阜県知事	
鈴木 英敬	三重県知事	
山田 啓二	京都府知事	
平井 伸治	鳥取県知事	
溝口 善兵衛	島根県知事	
浜田 恵造	香川県知事	
尾崎 正直	高知県知事	
湯崎 英彦	広島県知事	オブザーバー

2 アドバイザー委員

(五十音順)

氏 名	役 職	
片桐 直人	大阪大学大学院 高等司法研究科准教授	
木下 昌彦	神戸大学大学院 法学研究科准教授	
宍戸 常寿	東京大学大学院 法学政治学研究科教授	

総合戦略・政権評価特別委員会 委員名簿

(委員長及び副委員長を除く委員は建制順)

氏名	役職	
飯泉 嘉門	徳島県知事	委員長
達増 拓也	岩手県知事	副委員長
高橋 はるみ	北海道知事	
佐竹 敬久	秋田県知事	
福田 富一	栃木県知事	
上田 清司	埼玉県知事	
阿部 守一	長野県知事	
石井 隆一	富山県知事	
古田 肇	岐阜県知事	
鈴木 英敬	三重県知事	
西川 一誠	福井県知事	
山田 啓二	京都府知事	
平井 伸治	鳥取県知事	
溝口 善兵衛	島根県知事	
浜田 恵造	香川県知事	
中村 時広	愛媛県知事	
尾崎 正直	高知県知事	
小川 洋	福岡県知事	
蒲島 郁夫	熊本県知事	