

「憲法改革」としての立法プロセスへの地方の参画

宍戸 常寿

はじめに

日本国憲法の施行から七〇年が過ぎ、憲法改正の是非を含む憲法論議が盛んとなっているが、その際に地方自治のあり方が取り上げられることは少ない。しかし、複雑化する現代社会で政治権力を構成するという憲法の働きから見れば、そのこと自体が奇妙なことのようにも思われる⁽¹⁾。

このことは、日本国憲法の「規律密度」が低いことと関係している。日本国憲法はそれだけで政治プロセスを規律し尽くしているわけではなく、例えば衆参両院の選挙制度については、小選挙区制か比例代表制かという基本的な仕組みの決定すら法律に委ねている。そのように憲法が政治プロセスを抽象的に枠づけするにとどめていくこととの関係で、具体的な規律を定めるものとして重要なのが、国会法、公職選挙法、内閣法などの「憲法附属法」である。

日本では、平成の統治構造改革において、小選挙区制を中心とした選挙制度改革、内閣機能の強化を図った行政改革、「法の支配」を進めた司法制度改革などが進められた。その結果、憲法改正によらずとも、政治プロセスのあり方はドラスティックに変更されてきた。こうした一連の「憲法改革」⁽²⁾の成果と課題の検証から憲法論議は出発すべきであろう。

このような視点から見れば、地方自治の憲法的保障を考えるためには、一九九九年地方自治法改正に基づき実施された地方分権改革を「憲法改革」と捉えた上で、それによって何が達成され何が達成されていないのか、その原因はどこにあるのか等の真摯な検討が不可欠である。その上で、国と地方の関係を変更しようと考えるのであれば、制度の運用を改めるか、新たな「憲法改革」として立法を行うことになるが、それだけでは真に必要な分権の達成が困難であるのなら憲法典の改正も視野に入れるべきであろう。

いずれにしても、まずは地方自治のあるべき姿についての議論の積み重ねが出发点であり、その手段として制度改正は考えられるべきものである。地方自治の強化のためにはとにかくどこでもいいから憲法典を変えるべきだという出发点を採用することも、逆に絶対に憲法典に手を加えないという前提でその枠内でしか制度改正や運用の変更を考えないという議論のやり方も、いずれも不適切である。ただしその際には、地方自治のあり方の変更が同時に国の政治プロセス全体に対して及ぼす影響についても、考慮が必要である。

本来、憲法改革として地方自治を考える際には、地方議会のあり方や条例制定権の問題等、論点は多岐にわたるが、本稿では立法プロセスへの地方の参画に絞り、その観点から参議院の合区問題にも触れることにしたい。

一 立法プロセスへの地方の参画

(一) 問題の所在

地方自治の憲法的保障について検討に値する一つの論点は、国の立法プロセスに「地方」の参画を認めること
の是非である。

法律という国法形式は、政治プロセスにおける基本的な意思決定の形式の一つであり、法秩序の基本的構成要素であるが、それは同時に地方自治のあり方、あるいは国と地方の関係にとって決定的な重要性を有している。例えば地方自治法、地方財政法、地方税法等は、地方自治及び国と地方のあり方を規律する、まさに枠組法(Rahmen-gesetz)と呼ぶにふさわしいものである。これに対して個々の行政法規は、公権力と市民の関係を規律すると同時に、国と地方の間で事務や権限を分配するといった側面を有している。そして「地方公共団体は、……法律の範囲内で条例を制定することができる。」と定める憲法九四条の規定は、法律と地方公共団体の条例が矛盾・抵触する場合には法律が優位すべきことを意味しており、司法が法律の趣旨を解釈し地方公共団体の裁量を尊重することによってそのような矛盾・抵触を避け、条例の効力を維持し得るにとどまる(最大判昭和五〇・九・一〇刑集二九卷八号四八九頁参照)。

したがって、地方自治との関係でいえば、国と地方の間で統治権限を調整する機能を法律が有することになるが、これは国(法律)が地方(条例)に対して前憲法的に優位することを意味するものではない。憲法は、国(中

中央政府」と地方それぞれに対して直接に統治権能を授けており、国と地方の役割分担と協働は本来的には憲法により調整されるべきものである。しかし、先に述べた憲法の規律密度に関わるが、憲法は国と地方公共団体の間の事務分配等を詳しく定めず、その調整を全国民の代表（憲法四三条）たる国会の法律に委ねている、と理解すべきものである。そうだからこそ、地方自治の一層の充実を図るためには、両者の調整を行う法律の制定に際して、地方の参画が一定程度保障されるべきではないか、という問いが立てられるのである。

（二）現行法上の参画の方法

それでは、国の立法プロセスへの地方の参画の方法として、現行法上、どのようなものが存在するだろうか。まず憲法九五条は「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。」と定める。この地方特別法における住民投票は、国の立法への地方の消極的・阻止的な参画と位置づけることができるが、この仕組みは現時点では機能していない。

法律上の制度として、地方公共団体の機関の全国的連合組織（地方六団体）が内閣や国会に意見書を提出することができるとは（自治二六三条の三）、二〇一一年には国と地方の協議の場に関する法律が制定され、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ついて、国と地方六団体の定例的な協議の場が設定された。さらに二〇一四年からは、地方分権改革推進委員会の勧告に代えて「提案募集方式」が導入され、地方の発意に根差した新たな取組が推進されている。これらは、間接的ではあるが、国の立法プロセスに地方が積極的・

能動的に参画する方法と位置づけることができよう。

また、国の立法によって地方公共団体の自治権が侵害された場合には、地方公共団体からの訴訟提起により自治権を回復することが考えられ、それも機能的に見れば、国の立法プロセスに対する消極的・事後的な参画と位置づけることも可能である。しかし現実の訴訟提起の方法が限定されていること、司法が国の政策に対して謙抑的な姿勢を取っていることからすると、大きな限界があることは否めない。

(三) 新しい立法プロセスへの参画方法の可能性

このように、国の立法プロセスへの地方の参画は現行法上制約が多く、とりわけ国会における狭義の立法プロセスへの直接的な参画は認められていない。そこで以下では、法案提出段階、法案審議段階、法案議決段階の三段階に分けて、参画の方法を考えてみたい。

① 法案提出段階

第一の可能性は、政府が内閣提出法案、あるいは国会議員が議員立法で提出する前に、何らかの形で地方の意見を聴取するよう義務づけるものである。より進んで、地方が法案を作成し国会に提出する手続が考えられるが、これは国会単独立法原則との関係が問題になる。この点、内閣が法案提出権を有することは現在では異論なく認められているのは、(一) 国会の審議や採決を法的に拘束するものでなく、国会の議決だけで法律が成立することと変わらないこと、(二) 憲法七十二条が国会に対する議案提出権を内閣に認めており、議院内閣制の構造から見て内閣に法案提出権を認めることが国政の運営上適切であること、の理由による。それとの類推で考えれば、

地方に国会への法案提出権を認めることに（一）は当てはまり、（二）についても、さしあたり地方自治に関わる重要な問題に限って地方が法案を作成し提出することは国政の円滑な運営という観点から見て有用たりうるように思われる。

② 法案審議段階

例えば一定の地方公共団体に関わる法案については必ず当該団体の意見を聴取することを国会両院に義務づけるような国会法の改正により、法案審議段階での地方の参画を確保することが考えられる。さらに強力な法案審議への参画の方法としては、地方公共団体の代表あるいは地方選出の議員が構成員となる形で、審議体である議院に地方の声を反映することが考えられるが、この点は後述する。

③ 法案議決段階

国会両院が法案を議決した段階については、住民投票の対象となる地方特別法の範囲を拡大する等、既に存在する憲法九五条の手続を活用することが考えられる。また、司法手続を拡充し、例えば成立した法案が施行される前に自治権侵害を理由に施行の差止めや違法確認を求めることを関係地方公共団体に認めることも考えられよう。

（四）検討すべき課題

ここまで、国の立法プロセスへの地方の参画の可能性を挙げてみたが、いずれについても国家的決定の実効性、合理性とのバランスを検討する必要があるとともに、地方が必要以上に国の統治プロセスに関与するならば、国

政レベルでの政治的対立に地方公共団体が巻き込まれる結果、団体自治が実質的に失われるおそれがあることも考慮すべきである。したがって、国と地方の事務・権限の調整が、今後の日本の政治プロセスにおいてどれだけ重要な課題であるべきかが、まずは検討の出発点に置かれるべきである。そして、その必要性があるのならば、国家的な意思決定に地方が不必要に巻き込まれることがないように、憲法レベルのセーフガードをも射程に入れた制度設計を議論すべきことになろう。

また、ここまで国の立法プロセスへの「地方」の参画という抽象的な表現を取ってきたが、ここでいう「地方」とは具体的には何か。特定の法案が特定の地方公共団体に関わる場合には、直接の利害関係者である当該団体が国会で意見聴取の機会を与えられることには、納得を得やすいであろう。これに対して、すべての地方公共団体に対して適用される法律については、「地方」の意見は既に全国民の代表たる国会に当然に反映されていると見ることも可能であるし、どの地方公共団体が意見を述べる適性を有するのかはにわかには判断しがたい。

さらに、「地方」の意思の具体的な現れについても、条例という形式もあれば、首長の決定や議会の議決も考えられる。さらに憲法九五条の地方特別法のように住民投票によるべき場合のほか、全国的な課題については地方六団体での調整を経ることがふさわしい場合も考えられよう。そこで、例えば都道府県による国の立法プロセスへの参画を検討する場合には、都道府県が当然に「地方」のすべてではあり得ない以上、なぜ都道府県という単位が国家的政治プロセスにおいて一定の機能、役割を果たすべきなのかについても、具体的かつ説得的に明らかにすべきである。

(五) 「地方」の意思の集約方法

とりわけ、国会の構成に地方の意見を反映する場合に、地方における住民の意見を集約する方法は自明ではない。従来は、地方の単位を選挙の区域とする議員を選挙することを、当該地方の意見を国の立法プロセスに反映することと、同一視する傾向があつたように思われる。しかし、全国民の代表の觀念によれば「いずれの地域の選挙区から選出されたかを問わず、全国民を代表して国政に関与することが要請されて」おり（最大判平成二三・三・二三民集六五卷二号七五五頁）、地方の意見としての住民の意見を集約することが、そもそも現在の国会議員の選挙制度の建前に組み込まれているわけではない。

次に、多数代表か少数代表か等の代表法、地方の単位を選挙区とした場合の定数の多寡によつても、あらかじめ調整された形で地方の声が現れるのか、それとも地方における多様な利益が表出されるのか、立法プロセスへの反映のあり方に違いが生じる。国の立法プロセスが国政政党の担う政党政治の論理で運営されている、国会運営上の諸ルールが地方の単位の選挙の区域とする議員が地方の意見を表明するプロセスとして形成されていないといった、運用上の課題も多い。

つまり、地方の単位を選挙の区域とする議員を選挙するという制度は、立法プロセスへの地方の参画とは同義ではなく、あくまで選挙された議員一人ひとりの心がけによつてそのように機能するかもしれないという程度の話にとどまることだが、銘記されるべきであろう。国会の構成や権限、意思決定の手続の中に地方の意見を反映する仕組みがビルトインされてはじめて、立法プロセスへの地方の参画という構想は、合理的で首尾一貫するのではないだろうか。

二 参議院のあり方と合区問題

(一) 参議院議員選挙における一票の較差

最近の憲法論議の中で、ここまで述べた立法プロセスへの地方の参画、従って地方自治との関係を有するのが、参議院の選挙制度における合区問題への対応である。参議院都道府県選挙区制における一票の較差は長年司法の場で争われてきた問題であるが、最高裁は二一世紀に入ってから次第に判断を厳格化する方向に転じ（最大判平成一六・一・一四民集五八卷一号五六頁、最大判平成一八・一〇・四民集六〇卷八号二六九六頁）、最大判平成二一・九・三〇（民集六三卷七号一五二〇頁）においては選挙制度の適切な見直しを国会に要望するに至った。そして最大判平成二四・一〇・一七（民集六六卷一〇号三三五七頁）、最大判平成二六・一一・二六（民集六八卷九号一三六三頁）においては、参議院における一票の較差が投票価値の平等に照らして違憲状態にあるとの判断を示した。

これに対して国会は、二〇一五年公職選挙法改正によって、鳥取・島根、徳島・高知の四県について合区を行うこと等により一票の較差を約三倍にまで縮小させた。その直後、最大判平成二九・九・二七（民集七一巻七号一一三九頁）は、この改正を判例の趣旨に従った較差是正として評価するとともに、改正法の附則が「今回の通常選挙に向けて選挙制度の抜本的な見直しについて引き続き検討を行い必ず結論を得る旨を定めており、これによって、今後における投票価値の較差の更なる是正に向けての方向性と立法院の決意が示される」ことを斟酌し

て、合憲判断を示したところである。

このように参議院について一票の較差が厳しく問われるようになってきたのは、較差是正も、参議院のあり方についての検討も、長期にわたって国会自身が懈怠してきたことによるものであつて、単に最高裁の判断が厳格化してきたせいだと捉えるのは皮相であらう。そもそも参議院議員も憲法上は全国民の代表である以上、主権者を構成する有権者一人ひとりの投票価値の平等への配慮が求められるのは、当然であるように思われる。

より進んでいえば、最高裁は選挙区間の最大較差のみを判断の指標としているが、むしろ投票価値の平等の観点から考えれば平均値からの偏差こそが問題であるといわなければならない。さらに現在の参議院の都道府県選挙区制においては、過疎の県（二人区）における選挙は完全な多数代表になっている反面、東京都（十二人区）は極端な少数代表になっており、代表法の混在も問題となっている。

（二）参議院のあり方と「地方の府」論

このように考えるならば、参議院における一票の較差は、それを超えて参議院ひいては両院制のあり方に関わる問題であり、そのようなものとして真面目な憲法論議に値する論点である。両院制のあり方については、衆議院と参議院の選挙制度が事実上同じ機能を果たしており差別化の必要があることが指摘されるときに、衆議院と参議院の多数派が異なるいわゆる「ねじれ国会」になった場合に国政の円滑な運営が損なわれることが問題視されてきた。

そうした課題をまとめて解決するために、参議院を「地方の府」として位置づけることは、両院制の改革とし

て一つの合理性ある提案である。ただし、既に述べたとおり都道府県選挙区制を維持しさえすればよいというものではなくて、参議院の権限や意思決定手続の見直しとセットでなければ首尾一貫したものとはいえず、投票価値の平等を後退させるだけの合理性もないであろう。もっとも、国家的政治プロセスの中で考慮すべき要素の候補は地方に限られず、世代や性別等、他にも考えられる。そうした中で、参議院を専ら地方の府とするのか、それ以外の要素を反映させる機能とも併用させるのかどうかも、相当に議論が必要であろう。

このような参議院ないし両院制の改革を仮に行うとした場合、憲法附属法によるか、あるいは憲法改正の手続を踏むべきかどうか、それ自体一つの論点である。衆議院の選挙制度改革が「憲法改革」として行われたように、公職選挙法や国会法の改正によることも一つの方法であろう。しかし問題が国民と公職者の基本的な関係に関わり、衆議院と参議院の間に構成、権限、意思決定の手続について大きな差を設ける以上、国民投票により決着をつける憲法典の改正が正道ではないかと思われる。

また、参議院自身が地方の府としての自己理解をもって運用し、衆議院や他の機関もそれを尊重するという実務が積み重ねられることで、憲法慣習が形成されるということも考えられないではない。しかしねじれ国会を考えればわかるように、参議院で多数をとった政党にとっては憲法上明文で認められた参議院の権限をフルに行使して政権を取り返そうとするのが合理的であることからすれば、このような憲法慣習の形成は困難ではないかと思われる。

(三) 合区問題への対処

国会が二〇一五年改正法で採用した合区という方策は、「全国民の代表」を都道府県の選挙区制で選び、かつ、議席を限定的に人口比例してきたという、現行の公職選挙法の参議院の議員選出の仕組みの限界を示すものであるように思われる。今後の対応としては、①現在の都道府県選挙区制を前提に参議院議員の定数を増やす、②ブロック制のように異なる選挙の区域、あるいは比例代表制のように異なる選挙法を採用する、③都道府県選挙区制の維持と参議院の権限・意思決定手続をセットで改革する、という三つの選択肢が検討されるべきことになる。

①は投票価値の平等と参議院の全国民の代表としての性格を維持するものである。ただしこの場合、多数代表と少数代表の併存という構造的な問題が今後拡大していくことが予想されており、参議院のあり方を再考しなければならぬという事情に変化はない。②も、やはり参議院のあり方を再考することが不可避であるだろう。

③について、全国知事会の総合戦略・政権評価特別委員会に置かれた「憲法と地方自治研究会」は、二〇一六年一月、都道府県選挙区制を維持するのであれば「地方の府」としての参議院の性格を明確にする憲法改正まで踏み込むべきという趣旨の報告書をまとめた。具体的には、憲法四三条について次のような改正案を、地方自治に関する法律案以外の法律案について参議院の権限を後退させるイメージとセットで示したものである。

一 衆議院は、全国民を代表する選挙された議員で組織する。

【案一】

二 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。

【案二】

- 二 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。
- 三 両議院の議員の定数は、法律でこれを定める。

あわせて、参議院議員の選挙の区域として都道府県を位置づけるならば、都道府県の憲法上の位置づけを明確にする必要があるとして、憲法九二条では「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」を区別して書くべきことを指摘している。⁽⁴⁾

これに対して自由民主党の憲法改正推進本部では、全国民の代表としての参議院の性格を維持したまま、都道府県から必ず一人は議員を選出すべきことに加えて、衆議院についても投票価値の平等の要請を緩和する趣旨をも織り込んだ憲法四七条の改正を検討している、と報道されている（二〇一八年二月現在）。しかし、参議院あるいは両院制のあり方に踏み込まないままでは、国民的な合意を形成するのは難しいように思われる。いずれにしても、憲法改正の発議に至るかどうかはともかく、参議院の合区問題への対処をきっかけに、憲法改革としての立法プロセスへの地方の参画をめぐる問題について議論が深められることを期待したい。

*本稿は、全国知事会「第四回地方分権に関する研究会」（二〇一七年三月二九日）での講演内容に必要な修正

を加えたものである。

- (1) 以下の記述については宍戸常寿「『憲法を改正する』ことの意味」論究ジュリスト九号二二頁以下（二〇一四年）参照。
- (2) 大石眞『憲法秩序の展望』（有斐閣、二〇〇八年）参照。
- (3) 以下の記述については宍戸常寿「憲法と地方自治」（全国知事会研究レポート、二〇一六年）参照。
- (4) 同研究会には筆者も参加したが、以下の記述のうち私見にわたる部分は筆者の見解である。なお全国知事会はその後、同研究会の報告書を出発点に「憲法における地方自治の在り方検討ワーキングチーム」がより具体的な検討を深め、報告書をまとめている（二〇一七年一一月）。

（東京大学大学院法学政治学研究科教授）