

地方自治と憲法改正論 — 全国知事会憲法改正提案を中心に —

河 上 暁 弘

0. はじめに

近年、現実には政治権力を担っている人々から、憲法改正を提案する声の高まりが見られる。それらは、第二次安倍晋三政権成立（2012年12月）とも前後して、第9条（平和主義条項）の改正を提案するものが中心である（自由民主党〔以下「自民党」とも言う〕「日本国憲法改正草案」〔2012年〕、自民党「改憲4項目」提案〔2018年〕など）。しかし、それだけではない。9条改正論とは一応一線を画した形で、第8章「地方自治」に関する憲法条項を中心に、政治制度改革・地方自治の推進を求める「改革志向」の憲法改正案の提示も行われていることは注目すべきことと思われる。

本稿は、近年の地方自治に関する憲法改正論について、その背景、内容を検討するものである。その中には、自民党「日本国憲法改正草案」（2012年4月27日）、徳島県「地方自治に関する憲法課題研究会」報告書（2014年第1版・2015年第2版）、全国知事会の改憲提案（「憲法と地方自治研究会報告書」〔2016年11月28日〕、「憲法における地方自治の在り方検討ワーキングチーム（WT）報告書」〔2017年11月〕）などが含まれる（そのうち特に本稿では全国知事会による憲法改正提案を中心的な考察対象としたい）。

本稿では、こうした憲法改正（改憲）提案の背景から探り、それぞれの改憲案の内容の検討を行い、今後の憲法改正論議のあり方について考察を行うことにしたいと思う。

1. 近年の地方自治に関する憲法改正提案の背景

全国知事会の憲法改正提案（2016年および2017年）をはじめとする近年の地方自治に関する改憲提案については、その背景として、次の5つのものなどが挙げられうるように思

われる。

- ① 自民党「日本国憲法改正草案」（2012年4月27日）
- ② 安倍晋三政権下での改憲積極姿勢
- ③ 参議院議員定数不均衡訴訟の最高裁判決（2012年10月17日）および参議院選挙区選挙に「合区」導入（2015年公職選挙法改正、2016年参議院選挙より実施）
- ④ 神奈川県臨時特例企業税条例事件最高裁違法判決（2013年3月21日）
- ⑤ 徳島県「地方自治に関する憲法課題研究会」報告書（2014年第1版・2015年第2版）

また、全国知事会の提案後のものであるが、自民党は、2018年3月に、「改憲4項目」（自衛隊、教育、参議院合区解消、緊急事態）の素案を公表している。本章では、この点も、必要な範囲で若干の考察を加えることとしたい。

（1）自由民主党「日本国憲法改正草案」

自由民主党（自民党）は、2012年4月27日に「日本国憲法改正草案」⁽¹⁾を発表した（本節では以下「草案」と記す）。草案の内容は、軍事大国化と新自由主義改革の徹底化が特徴的であるが、それは地方自治条項にも及んでいるようである⁽²⁾。地方自治条項に関する改正案は次のとおりである。

「第92条 地方自治は、住民の参画を基本とし、住民に身近な行政を自主的、自立かつ総合的に実施することを旨として行う。

2 住民は、その属する地方自治体の役務の提供を等しく受ける権利を有し、その負担を公平に分担する義務を負う。」

「第93条 地方自治体は、基礎地方自治体及びこれを包括する広域地方自治体とすることを基本とし、その種類は、法律で定める。

2 地方自治体の組織及び運営に関する基本的事項は、地方自治の本旨に基づいて、法律で定める。

（1） 私の自民党改憲草案に対する見解については、河上暁弘「地方自治から考える日本国憲法」『月刊自治研』2016年12月号、河上暁弘「自民党憲法改正草案の考察」『自治労通信』2013年11月12日号、河上暁弘『平和と市民自治の憲法理論』敬文堂、2012年等、参照。

（2） 2005年の自民党「新憲法草案」について分析したものだが、進藤兵「改憲と道州制」ピープルズ・プラン研究所編『住民自治・地方分権と改憲論』現代企画室、2008年等、参照。

3 国及び地方自治体は、法律の定める役割分担を踏まえ、協力しなければならない。地方自治体は、相互に協力しなければならない。」

「第94条 地方自治体には、法律の定めるところにより、条例その他重要事項を議決する機関として、議会を設置する。

2 地方自治体の長、議会の議員及び法律の定めるその他の公務員は、当該地方自治体の住民であって日本国籍を有する者が直接選挙する。」

「第95条 地方自治体は、その事務を処理する権能を有し、法律の範囲内で条例を制定することができる。

2 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。」

「第96条 地方自治体の経費は、条例の定めるところにより課する地方税その他の自主的な財源をもって充てることを基本とする。

2 国は、地方自治体において、前項の自主的な財源だけでは地方自治体の行うべき役務の提供ができないときは、法律の定めるところにより、必要な財政上の措置を講じなければならない。

3 第83条第2項の規定⁽³⁾は、地方自治について準用する。」

「第97条 特定の地方自治体の組織、運営若しくは権能について他の地方自治体と異なる定めをし、又は特定の地方自治体の住民にのみ義務を課し、権利を制限する特別法は、法律の定めるところにより、その地方自治体の住民の投票において有効投票の過半数の同意を得なければ、制定することができない。」

草案では、地方自治の総論規定（現行憲法92条）から「地方自治の本旨」規定の削除（草案93条2項へ移動）し、地方自治を「住民に身近な行政」に限定（草案92条）して地方自治の限定化を試みたものであることが、まず特徴的であるように思われる。

そして、草案93条3項は、「国及び地方自治体は、法律の定める役割分担を踏まえ、協力しなければならない」旨を定めるが、「国と地方の適切な役割分担」という文言も、草案の9条改正条項（9条2項を削除して国防軍設置、集団的自衛権行使全面解禁等を定める改正条項）とあわせ読めば、外交・安全保障といったものを「国の役割」

(3) 同草案第83条2項では次のように定めている。

「財政の健全性は、法律の定めるところにより、確保されなければならない。」

とし、地方自治体の役割を限定することが意図されている可能性がある⁽⁴⁾。もしそうならば、こうした「役割分担」論による外交・安全保障の国への一元的集中は、これまで自治体が推進してきた自治体の国際的・対外的活動（いわゆる「自治体外交」）の実績・成果の積み重ねから何も学んでいないと言わざるを得ない。また草案において、前文における平和的生存権規定を削除し第9条改正を提起したこと、草案にも規定のある「緊急事態」条項（首相独裁をもたらしかねない）、そして近年の「有事法制」の整備・確立などとあいまって、軍事協力への自治体の動員、自治体の下請・末端機関化をもたらす危険性がある。

また、この種の「役割分担」論も、せいぜい行政レベル・執行レベルの自治体の自主性・微調整のみに限定する方向での「役割分担」論を前提としている可能性がある。この点では、近年の「役割分担」論について、「国の立法意思の絶対的優位を前提とした上で、決定するのは国で執行するのが自治体であり、自治体には執行の過程で現場の実情にあった微調整のみ許されるとする役割分担論が未だに支配的」とする指摘（大津浩⁽⁵⁾）も参考となるだろう。

そして、さらに重要なのは、草案が新自由主義・「小さな政府」論の視座に基づく改憲構想であるという点である。この点については、たとえば、小林武の指摘⁽⁶⁾が参考となる。

小林は、①住民を地方自治への「参画」者とし（草案92条1項）、地方自治体の役割の「負担を公平に分担する義務」の主体に位置づけている（同条2項）が、これは、住民から、地方自治体における主権者としての地位を奪うものであるとする。また、住民の負担と義務を強調していることは、住民に自律・自助と自己責任を求める受益者負担の市場原理に基づくものであって、これにより、住民の生存権が大きく脅かされ、住民の人権保障を根本趣旨とする「地方自治の本旨」がその内容において根本的に変質する可能性についても指摘する。そして、②草案96条は、自治体の「財務」について、自主財源を基本とすべきこと（1項）、国が必要な財政措置を講ずること（2項）、健全財政の確保（3項）を規定しているが、これは、地方分権改革の一環

(4) 自民党2005年草案（「新憲法草案」）についてのものだが、愛敬浩二「現代改憲動向下の憲法論を読む」『季論21』2008年夏号、136頁。

(5) 大津浩「『便乗改憲』と地方自治」『月刊・地方自治職員研修』2016年10月号、16頁。

(6) 小林武「『地方自治の本旨』をめぐる憲法解釈」大津浩編著『地方自治の憲法理論の新展開』敬文堂、2011年、小林武「憲法第8章『地方自治』の70年と『非立憲』改憲の危険性」『季刊住民と自治』第64号（2016年7月）、参照。

として、財政運営にも「自律と自己責任」を強いる一方で、国の措置について自治体間の財政的水平を図るべしとする原則は採られないにもかかわらず「自己責任」を強調し、貧しい自治体をますます財政的困難に陥らせる危険性があることを指摘している。

いずれも、憲法の地方自治原理及び福祉原理（住民のいのちとくらしを自治体を中心として自治の最前線でその地域の実情に応じて迅速・適切・個性的・総合的・具体的に保障する機能）が、新自由主義・「小さな政府」論の視座に基づく改憲によって崩壊しかねない重大な内容である。

このように、草案のような改憲提案は、人権と民主主義に基づく地方自治を軽視するものであり、戦後日本の平和・人権・民主主義を空洞化させかねない点で、多くの人々に危惧感を抱かせるものであった。ただし、自民党として憲法全体にわたる改正構想を示した点で、憲法改正問題を現実・具体的な問題として考えさせたという点でも日本政治全体に大きなインパクトを与えたと言いうるであろう。

（２） 安倍晋三政権下での改憲積極姿勢

自民党「日本国憲法改正草案」は、同党が野党時代の2012年4月に提起したものであり、その限りにおいて提案時における影響力は限定的であった。しかし、その直後の2012年12月16日に行われた衆議院総選挙で政権交代があり、安倍晋三自民党総裁が首相に再び返り咲くと、憲法改正は再び大きな政治争点となった。

安倍首相は、第一次政権において、その復古的な姿勢と9条改憲を明確に掲げたことが国民に強い警戒心を呼び起こしたことの反省に立ち、まず、憲法改正手続きを定める憲法96条の先行改正を求めることを打ち出した。これは、憲法改正の国会による発議要件を各議院の総議員の3分の2以上から過半数へと変更しようとする提案であるが、「裏口入学」（小林節⁽⁷⁾）といったような批判を浴びたこともあり、結局は頓挫した。

その後は、明文改憲よりも、いわゆる「解釈改憲」を優先する路線に転じ、「積極的平和主義」のスローガンの下、「国家安全保障会議（日本版NSC）」の設置、特

(7) 朝日新聞朝刊2013年5月4日第2面。同記事で小林は次のように述べている。

「権力者の側が『不自由だから』と憲法を変えようという発想自体が間違いだ。立憲主義や『法の支配』を知らなすぎる。地道に正攻法で論じるべきだ。『96条から改正』というのは、改憲への『裏口入学』で、邪道だ。」

定秘密保護法の制定、武器輸出禁止三原則撤廃（防衛装備移転三原則へ転換）、防衛計画の大綱改定・中期防衛計画策定（海兵隊的機能付与、敵基地攻撃能力付与）、そして、集団的自衛権の行使の合憲化のための憲法解釈の変更（2014年7月1日閣議決定）、および「安保法制」の制定を推進してきた⁽⁸⁾。

そして、2017年5月には、いよいよ明文改憲のための提案を打ち出すに至った。同年5月3日の憲法改正を求める集会にビデオメッセージを寄せ、安倍首相は（自身では自民党総裁としてということだが）次のように述べた。

「今日、災害救助を含め、命懸けで、24時間、365日、領土、領海、領空、日本人の命を守り抜く、その任務を果たしている自衛隊の姿に対して、国民の信頼は9割を超えています。しかし、多くの憲法学者や政党の中には、自衛隊を違憲とする議論が、今なお存在しています。『自衛隊は、違憲かもしれないけれども、何かあれば、命を張って守ってくれ』というのは、あまりにも無責任です。私は、少なくとも、私たちの世代の内に、自衛隊の存在を憲法上にしっかりと位置づけ、『自衛隊が違憲かもしれない』などの議論が生まれる余地をなくすべきである、と考えます。もちろん、9条の平和主義の理念については、未来に向けて、しっかりと、堅持していかなければなりません。そこで、『9条1項、2項を残しつつ、自衛隊を明文で書き込む』という考え方、これは、国民的な議論に値するのだろう、と 생각합니다。」「私は、かねがね、半世紀ぶりに、夏季のオリンピック、パラリンピックが開催される2020年を、未来を見据えながら日本が新しく生まれ変わる大きなきっかけにすべきだと申し上げてきました。かつて、1964年の東京五輪を目指して、日本は、大きく生まれ変わりました。その際に得た自信が、その後、先進国へと急成長を遂げる原動力となりました。2020年もまた、日本人共通の大きな目標となっています。新しく生まれ変わった日本が、しっかりと動き出す年、2020年を、新しい憲法が施行される年にしたい、と強く願っています。私は、こうした形で国の未来を切り拓いていきたいと考えています。」⁽⁹⁾（下線は引用者、以下、本稿における下線はすべて引用者によるものである。）

また、『読売新聞』にも同日、次のように答えるインタビュー記事が掲載された。

(8) 渡辺治『現代史の中の安倍政権』かもがわ出版、2016年等、参照。

(9) 安倍首相の「メッセージ」全文については、『朝日新聞』2017年5月4日 朝刊第2面、参照。

「9条の改正にも正面から取り組んでもらいたい。平和安全法制をめぐる議論の中で、ある調査によれば、憲法学者のうち自衛隊を合憲としたのはわずか2割余りにとどまり、7割以上が違憲の疑いを持っていた。これには多くの人たちが驚いたと思う。また、共産党は一貫して自衛隊は違憲との立場を取り続けている。」「自衛隊が全力で任務を果たす姿に対し、国民の信頼は今や9割を超えている。一方、多くの憲法学者は違憲だと言っている。教科書には、自衛隊の活躍ぶりが書かれる中、違憲との指摘も必ずといっていいほど書かれている。命をかけて頑張っている自衛隊員の子どもたちが、その教科書で学んでいる現状がある。」「北朝鮮を巡る情勢が緊迫し、安全保障環境が一層厳しくなっている中、『違憲かもしれないけれど、何かあれば命を張ってくれ』というのはあまりにも無責任だ。行政府の長としてではなく、国会議員として申し上げれば、立法府でこうした問題について真剣に議論していくことが、国会議員の責任だろうと思う。」「9条については、平和主義の理念はこれからも堅持していく。そこで例えば、1項、2項をそのまま残し、その上で自衛隊の記述を書き加える。そういう考え方もある中で、現実的に私たちの責任を果たしていく道を考えるべきだ。それは国民的な議論に値するだろう。私の世代が何をなし得るかと考えれば、自衛隊を合憲化することが使命ではないかと思う。」⁽¹⁰⁾

これは、自衛隊がこれまで「憲法9条の下の自衛隊」であったことを無視する見解と思われるが、ともかく安倍首相は、憲法学者の中に自衛隊を違憲とする学説が多くあり、そういう「議論が生まれる余地をなくす」ために第9条を変えるべきなどと言う。何やら、憲法学者の学説・自由な研究・発表・教授を圧殺しようとする、かつての「天皇機関説」事件を思い起こさせるような自由威圧的・脅迫的な言動とも感じられる⁽¹¹⁾。あるいは、安倍首相も、憲法学者の自衛隊違憲論は、憲法を変えなければ

(10) 「安倍首相インタビュー全文」『読売新聞』2017年5月3日朝刊第4面

(11) 水島朝穂は、この点に関して次のように述べている。

「憲法研究者の違憲論の一掃、『違憲論争を払拭』という物言いはかなり危ない。……戦前の文部省が、全国の憲法学に圧力をかけて、天皇機関説を一掃するため動いたことがいま、リアルに想起される。」（水島朝穂「直言」2018年5月7日

<http://www.asaho.com/jpn/bkno/2018/0507.html> [2018年8月20日閲覧、本稿においてwebsiteはすべて同日閲覧のものである。])

ならないと思えるほどに説得力があるという思いでもあるのだろうか⁽¹²⁾。読売新聞のインタビューでもわざわざ「自衛隊を合憲化することが使命ではないかと思う」などと言い、現在の自衛隊は合憲ではないかのような物言いをしていることからそう理解できなくもない。少なくともそれだけ憲法9条は、政権担当者・国家権力が強く意識せざるを得ないほど、権力抑制効果が大きいものだということがここから読み取れるだろう。

ともあれ、安倍首相の（憲法改正なら何でもいい訳ではない）何が何でも“憲法9条を”変えたい、そのために最も有効な方法を（9条改正反対の根強い国民世論を意識しつつ）選びたいという強い執念が伝わってくる⁽¹³⁾。

本稿でとりあげる全国知事会などの改憲提案なども、こうした強い改憲志向を持つ政権のもとでつくられた「改憲ムード」に乗り、憲法改正を提案する流れのひとつであるように見える。

（3）参議院議員定数不均衡訴訟の最高裁判決⁽¹⁴⁾および参議院選挙区選挙に「合区」導入

しかし、改憲ムードが高まっているからといって、それだけで、地方自治強化を謳う憲法改正案が出される必然性が生まれるというものでもなかろう。たとえば、全国知事会の憲法改正案提示には、ある種の「危機感」「切迫感」も感じられないわけでもない。それは、参議院選挙区選挙の制度に、「合区」が設けられたこと（徳島県と高知県、鳥取県と島根県をそれぞれ一つの選挙区とする）によるものであり、その直接の契機となった最高裁判所の衆議院・参議院を問わない「一票の価値の平等」を重視する姿勢が（とくに「合区」を強いられた県では）国会議員の地域代表性の軽視ひいては都道府県の軽視を生み出すのではないかという危機感をもたらしたことではないかと思われる。とくに後者の最高裁の姿勢・判決に現れた法理論は一時的なもので

(12) 木村草太「自衛隊明記改憲の問題」木村草太・青井美帆・柳澤協二・中野晃一・西谷修・山口二郎・杉田敦・石川健治『「改憲」の焦点』集英社新書、2018年、16頁、参照。

(13) 渡辺治『戦後史のなかの安倍改憲』新日本出版社、2018年、21頁等、参照。

(14) 最高裁判所大法廷判決2012年10月17日民集66巻10号3357頁。なお、最高裁は、その後も参議院の議員定数不均衡事件（選挙無効請求訴訟）について次のような判決を下している（辻村みよ子『憲法』第6版、日本評論社、2018年、323頁以下、参照）。

最高裁判所大法廷2014年11月26日判決（民集68巻9号1363頁）では、（選挙人数比）最大較差4.77倍の定数につき違憲状態にあると判示した（反対意見4名、うち違憲無効1名）。ただし、2015年法改正（合区導入）後の参議院選挙（最大較差3.08倍）に関して、2017年9月27日最高裁判所大法廷判決（民集71巻7号1139頁）は合憲と判示している（反対意見2名）。

はなく、強固な理論的基盤を持つものであり、かなりの説得力を持って存在しているように思われる（憲法学界においても衆議院・参議院を問わず一票の価値を重視する判例の方向性については基本的には支持されているように思われる）。そうであるとするならば、その判例理論に理論的に対抗するよりも、憲法の方を改正した方が得策などと考える余地が生まれたのではないかという仮説も生じうるのである（実際、全国知事会の憲法改正提案は、参議院の「合区」解消提案と同時になされている）。

近年、最高裁判所が国会議員の選挙について「一票の価値」の平等性を重視する強い姿勢が感じられる。そして、その点は、衆議院のみならず、参議院においても同様であるという意見が支配的になってきた。

周知のとおり、かつて、最高裁は、1983年4月27日大法廷判決（民集37巻3号345頁）において、「公職選挙法が参議院議員の選挙の仕組みについて右のような定めをした趣旨、目的については、結局、憲法が国会の構成について衆議院と参議院の二院制を採用し、各議院の権限及び議員の任期等に差異を設けているところから、ひとしく全国民を代表する議員であるという枠の中にあつても、参議院議員については、衆議院議員とはその選出方法を異ならせることによつてその代表の実質的内容ないし機能に独特の要素を持たせようとする意図」があり、地方選出議員については、「都道府県が歴史的にも政治的、経済的、社会的にも独自の意義と実体を有し一つの政治的まとまりを有する単位としてとらえうることに照らし、これを構成する住民の意思を集約的に反映させるという意義ないし機能を加味しようとしたものであると解することができる」から、「参議院地方選出議員の選挙の仕組みについて事実上都道府県代表的な意義ないし機能を有する要素を加味したからといって、これによつて選出された議員が全国民の代表であるという性格と矛盾抵触することになるものということもできない」とし、「公職選挙法が採用した参議院地方選出議員についての選挙の仕組みが国会に委ねられた裁量権の合理的行使として是認しうるものである以上、その結果として、各選挙区に配分された議員定数とそれぞれの選挙区の選挙人数又は人口との比率に較差が生じ、そのために選挙区間における選挙人の投票の価値の平等がそれだけ損なわれることとなつたとしても、……これをもつて直ちに右の議員定数の配分の定めが憲法一四一条一項等の規定に違反して選挙権の平等を侵害したものとすることはでき」ず、「投票価値の平等の要求は、人口比例主義を基本とする選挙制度の場合と比較して一定の譲歩、後退を免れないと解せざるをえない」とまで述べていた。

しかし、参議院選挙区選挙に「合区」を導入する直接のきっかけとなつたとみされ

る、参議院定数不均衡（選挙無効）訴訟最高裁判所大法廷2012年10月17日判決（民集66巻10号3357頁）では、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、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、衆議院と同等の権限を持つ参議院の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見解を強く打ち出すものであった。

同大法廷判決（多数意見）は、次のように言う。

「憲法は、二院制の下で、一定の事項について衆議院の優越を認め（59条ないし61条、67条、69条）、その反面、参議院議員の任期を6年の長期とし、解散（54条）もなく、選挙は3年ごとにその半数について行う（46条）ことを定めている。その趣旨は、議院内閣制の下で、限られた範囲について衆議院の優越を認め、機能的な国政の運営を図る一方、立法を始めとする多くの事柄について参議院にも衆議院とほぼ等しい権限を与え、参議院議員の任期をより長期とすることによって、多角的かつ長期的な視点からの民意を反映し、衆議院との権限の抑制、均衡を図り、国政の運営の安定性、継続性を確保しようとしたものと解される。」

「憲法の趣旨、参議院の役割等に照らすと、参議院は衆議院とともに国権の最高機関として適切に民意を国政に反映する責務を負っていることは明らかであり、参議院議員の選挙であること自体から、直ちに投票価値の平等の要請が後退してよいと解すべき理由は見いだし難い。昭和58年大法廷判決は、参議院議員の選挙制度において都道府県を選挙区の単位として各選挙区の定数を定める仕組みにつき、都道府県が歴史的にも政治的、経済的、社会的にも独自の意義と実体を有し、政治的に一つのまとまりを有する単位として捉え得ることに照らし、都道府県を構成する住民の意思を集約的に反映させるという意義ないし機能を加味しようとしたものと解することができると指摘している。都道府県が地方における一つのまとまりを有する行政等の単位であるという点は今日においても変わりはなく、この指摘もその限度においては相応の合理性を有していたといい得るが、これ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、むしろ、都道府県を選挙区の単位として固定する結果、その間の人口較差に起因して投票価値の大きな不平等状態が長期にわたって継続していると認められる状況の下では、上記の仕組み自体を見直すことが必要になるものといわなければならない。また、同判決は、参議院についての憲法の定めからすれ

ば、議員定数配分を衆議院より長期にわたって固定することも立法政策として許容されるとしていたが、この点も、ほぼ一貫して人口の都市部への集中が続いてきた状況の下で、数十年間にもわたり投票価値の大きな較差が継続することを正当化する理由としては十分なものとはいえなくなっている。さらに、同判決は、参議院議員の選挙制度の仕組みの下では、選挙区間の較差の是正には一定の限度があるとしていたが、それも、短期的な改善の努力の限界を説明する根拠としては成り立ち得るとしても、数十年間の長期にわたり大きな較差が継続することが許容される根拠になるとはいえない。」

「現行の選挙制度は、限られた総定数の枠内で、半数改選という憲法上の要請を踏まえた偶数配分を前提に、都道府県を単位として各選挙区の定数を定めるという仕組みを採っているが、人口の都市部への集中による都道府県間の人口較差の拡大が続き、総定数を増やす方法を採用することにも制約がある中で、このような都道府県を各選挙区の単位とする仕組みを維持しながら投票価値の平等の実現を図るという要求に応えていくことは、もはや著しく困難な状況に至っているものというべきである。」

「これらの事情を総合考慮すると、本件選挙が平成18年改正による4増4減の措置後に実施された2回目の通常選挙であることを勘案しても、本件選挙当時、前記の較差が示す選挙区間における投票価値の不均衡は、投票価値の平等の重要性に照らしてもはや看過し得ない程度に達しており、これを正当化すべき特別の理由も見いだせない以上、違憲の問題が生ずる程度の著しい不平等状態に至っていたというほかはない。」

この2012年の最高裁判決は、公職選挙法の定数規定に関する「違憲状態判決」であり違憲判決ではない（その意味で合憲判決に分類される）。しかし、参議院の選挙制度に地域代表的性格・都道府県代表的性格を保有させるべきというのは憲法が許容する選択肢の中で、のせいぜい政策的観点からの合理性にすぎず、憲法上の要請ではないということを強調し、立法等において、衆議院とほとんど同等の権限を持つ参議院の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ことを強く示したものである。先の1983年最高裁判決と比べると、その基本的な枠組み等を一応維持してはいるが、事実上の判例変更を行った

と思われるくらいの大きな変化を見せている⁽¹⁵⁾。

こうして見ると、都道府県の地域代表的性格を重視する立場に立つ者（全国知事会の大多数の知事も含む⁽¹⁶⁾）にとっては、この判決は、1983年最高裁大法廷判決とは異なる大きな変化・重要な転換を感じたであろう。その点をさらに見るために、大法廷判決（多数意見）だけではなく、さらに、他の裁判官の補足意見、意見、反対意見⁽¹⁷⁾などもその主要部分について紹介しておきたい。そのことによって最高裁の上述の姿勢がより理解できると思われるからである。

金築誠志裁判官補足意見は次のように言う。

「現在、参議院も衆議院とほぼ同様な政党化が進み、選挙制度も似通ったものとなっているが、両議院の議員がいずれも国民の直接選挙とされ、議員の選ばれ方に基本的な差異がないこと、憲法上読み取れる参議院に期待される役割が抽象的であることに加え、国政の運営にとって必要欠くべからざる法律案の議決において参議院の存在が極めて重いところから、与党も野党も参議院において多数を占めることを目指さざるを得ないのであって、好むと好まざるとにかかわらず、参議院の政党化は自然の趨勢であったように思われる。そうしてみると、憲法の規定からも、また、民主主義的政治体制の在り方からしても、参議院の性格ないし役割に、衆議院よりも格段に大きな投票価値の較差を許容する根拠を見いだすことは、困難であるといわざるを得ない。」

-
- (15) なお、衆議院においては同判決より前に、「1人別枠方式」（各県に議員定数を1人割り振った上で、残余の議席を人口比例原則に基づいて配分する方式）について、2011年3月23日の最高裁判所大法廷判決（民集65巻2号755頁）において、「この選挙制度によって選出される議員は、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いるのであり、相対的に人口の少ない地域に対する配慮はそのような活動の中で全国的な視野から法律の制定等に当たって考慮されるべき事柄であって、地域性に係る問題のために、殊更にある地域（都道府県）の選挙人と他の地域（都道府県）の選挙人との間に投票価値の不平等を生じさせるだけの合理性があるとはいえない」とし、「1人別枠方式に係る部分は、憲法の投票価値の平等の要求に反するに至って」と判示している（違憲状態判決）。
- (16) 全国知事会においては、「参議院選挙における合区の解消に関する決議」（2016年7月29日）を提示している。ただし、大阪府は反対意見、愛知県は慎重意見を述べたとされる（同決議文中に明記）。
- (17) 「補足意見」とは、判決の理由・論理の補足の説明として提示される意見であり、「意見」は、判決文がとった理由・論理と異なる理由・論理をとりながらも、結論は判決と同じものを指す。これに対して、「反対意見」は、結論において判決と異なる意見を指すものである。

千葉勝美裁判官補足意見も次のように言う。

「我が国は、全国的に均質性の高い中央集権的な国家であり、広域の普通地方公共団体である都道府県についても、歴史的、社会的に地方自治の担い手として形成された、政治的・行政的にまとまりのある地方組織で、国との間の権限の分配・調整を行う余地はあるものの、連邦国家における米国の州 (state) やドイツのラント (Land) のように、それ自体が固有の統治権を有する独立したものとして国家と並ぶような地方国家的存在とまではいえない。また、我が国の地方は、各地域による産業や文化、歴史、伝統等で一定の特色や個性を有しているが、それを国政レベルで別々の独立した政治的な単位として切り出して扱わなければならないような憲法上の要請はない。そもそも、我が国において、地方における政治的テーマであっても、その地方内部にとどまらず他の地域との関連や全国的な視野からの検討が必要になるものも多い」。

「この都道府県を単位とする仕組み自体を見直すとすれば、今後採用されるべき選挙区については、一定の地域を選挙区として決めたとしても、それは、議員候補者の選挙運動を行う範囲ないし選挙事務を行う範囲を決めるという趣旨での地域的・組織的な単位と位置付けられることになる。したがって、その場合は、そこでの投票価値の平等の例外を認める理由にはなり得ず、そこでも、定数配分については、原則として人口比例原則が及ぶと解すべきである。」 「人口の少ない地域において深刻な政治的なテーマであっても、その地域にとどまらず他の地域との関連や全国的な視野から検討する必要が生ずることが多いのであり、国政選挙によって選出される議員は、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携わることが要請されており、人口の少ない地域に対する配慮は、そのような議員の活動の中で全国的な視野から法律の制定等に当たって考慮されるべき事情というべきである。したがって、上記のようなテーマであっても、人口比例原則とはそぐわない形でその地域から一定数の議員を選出しなければ解決できないものではなく（また、そのような形で解決すべきものでもなく）、そのことのために殊更にその地域の選挙区に相当数の定数を配分して投票価値の較差を生じさせることが二院制に係る憲法の趣旨によって許容されるものと解することはできない。」

また、この参議院の定数配分等を「違憲状態」としつつ合憲とする当判決（多数意見）に対しては、違憲と解する立場からの反対意見が3つ付せられているところである。

大橋正春裁判官反対意見では次のように指摘している。

「投票価値の平等は、全ての有権者が国政選挙に対して平等な権利を持ち、その意味において国民の意見が国政に公正に反映されることを保障する憲法上の要請であるから、立法府が選挙制度を決定するに際して考慮すべき単なる一要素にすぎないものではなく、衆議院のみならず参議院においても、選挙制度に対する最も基本的な要求として位置付けられるべきものである。」「参議院議員選挙法における地方選出議員は、都道府県の住民の利益を代表する地域代表ではなく、国会が広く地方の実情を把握し、また、有用な多種、多様な人材を参議院議員として確保するには、各地方の選挙区から選出する途を設けるのが望ましいとの位置付けで設けられた制度であり、そのこと自体を参議院の独自性の重要な要素とするのは、制度の趣旨に反するものといわなければならない。」

また、須藤正彦裁判官反対意見では次のように指摘している。

「選挙権が参政権としてとりわけ重要な権利であり、投票価値の平等の求めが民主主義の根幹に関わる憲法上根本的なものであることに照らせば、憲法は、国会が参議院議員選挙制度の仕組みについて立法的措置を講じるに当たって、極力、人口比例による投票価値の平等を確保しつつ参議院の独自性を発揮できるような制度設計をすることを求めているというべきであり、また、後者のために余儀なく投票価値の平等に譲歩を求めなければならないとしても、独自性を発揮させることと投票価値の平等を制限することとの間に合理的関連性があることを要求しているというべきである。そのことよりすると、憲法は、その独自性の具体的な内容が客観的に認められ、かつ、その譲歩はそれを発揮させるという目的のために必要最小限度にとどめられるものでなければならない、しかも、国会において、投票価値の平等に譲歩を求めざるを得ないこと及びその平等が制限される程度とその独自性の発揮によって得られる価値とがおおむね均衡を保っていることについて相応の説明をすることを要求しているものというべきである。」

さらに、田原睦夫裁判官反対意見では、選挙無効判決のあり方についてかなり具体的な検討を加えて、今後無効判決がありうることをかなりの蓋然性をもって強く警告しているところが注目すべきである。同反対意見では次のように指摘する。

「地方選出議員は、当時の限られた通信手段、交通事情の下で、中央に対応する意味での地方の実情を国会に反映させるべく設けられたものというのであって（第90回、第91回帝国議会貴族院議事録参照）、参議院発足時における議員の選出制度そのもの

から、憲法制定時における衆議院に対する参議院の性格付けを垣間見ることができ
る。」「選挙区選出議員の選挙区は、昭和50年代迄の急激な通信、交通手段の発達に
よって、参議院議員選挙法が施行された当時のような、中央に対応する意味での地方
の実情を反映するという選挙区選出議員制度の基礎は失われた。」「私も、多数意見
が述べるように、憲法は、投票価値の平等を選挙制度の仕組みを規定する唯一、絶対
の基準としているものでないことについて異論を唱えるものではない。しかし、多数
意見が、投票価値の平等は『国会が正当に考慮することができる他の政策的目的ない
し理由との関連において調和的に実現されるべきものである』とする点については賛
成できない。国民の参政権の実現たる投票価値の平等は、選挙制度や地政上の関係等
に関連する技術上の理由から一定の譲歩を迫られることはあり得るものの、それは選
挙制度を構築する上での最も重視されるべき要素であり、他の政策的目的ないし理由
との関連において、同一レベルで調和的に実現されるべきものではない。」「私は、
平成21年判決反対意見において、平成19年選挙は違憲ではあるが事情判決の法理によ
るべきであるとの意見を述べた。しかし、違憲状態にあることが明らかであった平成
19年選挙から本件選挙までの3年の間、選挙制度の改正について具体的な立法提案が
何らなされることなく本件選挙に至っているのであって、国会の怠慢は、座視するに
耐え難い程著しいものであるといわざるを得ず、事情判決を超えて選挙無効との結論
を出すことも十分に考えられる状況にあると言える。」「選挙無効との判断をなすに
当たっては、その無効判決の効力及びその判決の効力が及ぶ範囲について検討する必
要がある。投票価値の平等に反する違憲な状態の選挙区割りに基づいて行われる選挙
は、その選挙それ自体が違憲・違法ということになる。その場合に、選挙訴訟が提起
された選挙区以外の全ての当選人の当選を無効にすることは、その選挙により選出さ
れた議員が全て当初から議員としての資格を有しなかったことになる結果、既にその
議員によって組織された参議院の議決を経て成立した法律等の効力についても問題を
生じるといふ明らかに憲法の所期しない結果を生ずるのであって、かかる解釈を採る
べきでないことは明らかである。」「同訴訟において選挙無効の判決がなされた場合
には、訴訟の対象となった選挙区選挙における当選人が将来に向かってその地位を失
うのであって、その議員がその地位を失うまでに参議院議員として関与した法律等の
効力には影響を及ぼさないというべきである。」「公職選挙法204条に基づき選挙人
が提訴する選挙無効訴訟は、飽くまで当該選挙において選挙人の権利が、選挙の無効
をもって応ずべき程度にまで実質的に侵害されたこと……を理由として認められるも

のであると解すべきであるから、当該選挙区における投票価値の較差が、議員1人当たりの選挙人の数が最も少ない選挙区と対比して憲法上求められる投票価値の平等を侵害するに至っているとまでは評価し得ない程度に止まる場合には、当該選挙人の権利が実質的に侵害されているということとはできないものというべきである。」「投票価値の較差を理由とする選挙無効判決の効力について上記のとおりの見解を採った場合、選挙無効の判決がなされるのはその較差が著しい選挙区に限られるところから、その判決により失職する議員数は限定される。それに加えて投票価値の較差の問題が生ずることのない比例代表選挙により選出される議員の総数及び半数の非改選議員の存在と相俟てば、投票価値の較差を理由とする選挙無効の判決がなされても、それによって参議院の機能が不全になるとの事態が生ずることは想定されないのである。」
「憲法違反の状態を放置し、司法からの繰り返しての警鐘に対しても何ら真正面から応答しない国会の姿勢をそのまま放置することは、到底認められるものではない。もし平成25年参議院議員通常選挙が上記のとおりの当面の弥縫策（選挙区間の議員1人当たりの最大較差1対4.75）を施した上で、現行法の枠組みの下で行われるならば、当審として選挙無効の判断をもって対処すべきものと考える。」

以上のように、当該最高裁判決の多数意見のみならず、同判決に付せられた各裁判官の個別の意見まで検討をすると、衆議院とある程度同様に、参議院においても、人口比例原則・「一票の価値の平等」を強く求める最高裁の姿勢が明らかになったと思

われる⁽¹⁸⁾。参議院選挙区選挙に地域代表性・都道府県代表性を求める立場からするならば、よほど説得的な反論を試みなければ、とてもこの判例の理論傾向を覆すのは困難であるという状況認識が生じ得る。「合区」に異を唱える立場から見ると、少なくとも判例上は、このあまりに不利とも言える状況を覆すためには憲法改正を求める方がより容易であると考えた可能性がある。その意味で、「合区」制度の導入とその直接の契機となった最高裁判決は、全国知事会を含めた地方自治強化のための改憲提案の重要な背景をなすものと思われるのである。

(4) 神奈川県臨時特例企業税条例事件最高裁違法判決

さらに、最高裁判決に注目するならば、神奈川県臨時特例企業税条例事件最高裁判決（2013年3月21日最高裁判所第一小法廷判決、民集67巻3号438頁）が神奈川県臨時特例企業税条例（平成13年神奈川県条例第37号）を違法とし、後述のように、自治体の自主課税権・自治財政権を十分に認めなかったことも、現行憲法のままでは自治

-
- (18) ただし、同判決に付せられた各裁判官の諸々の意見のうち、竹内行夫裁判官「意見」のみは「人口比例原則のみでは十分にはくみ取れない少数者の立場を含めて多角的に国民の利害や意見を政治に反映させることがますます必要」との観点から、都道府県代表の意義を弁証している。同「意見」では次のように指摘している。

「元来、国民の利益は複雑で、意見は多様であるため、人口の多寡を基準にした選出基盤だけでは多様な民意が十分反映されない。また、近年の社会状況の変化は、人口の大都市集中の問題だけでなく、地方経済活性化の必要、高齢化の進行と世代間の負担の公正の問題、情報通信手段の革新的発達、経済や雇用の構造の変化、環境問題への対応など多分野にわたっており、人口比例原則のみでは十分にはくみ取れない少数者の立場を含めて多角的に国民の利害や意見を政治に反映させることがますます必要になってきている。」

「今日の日本においては、全国をカバーする交通網や情報網は著しく発達したものとなったが、大都市と地方の間の種々の面における不均衡の問題はむしろより深刻になったという指摘も見られ、あらためて国政と地方の関係に関する問題意識が『地方主権論』等の議論の中で高まっているのが現状である。多種多様な問題に対応して国土のバランスのとれた発展を期するためには、大都市だけではなく、地方の実情と問題意識等に通曉した者が国政に参画することが必要である。人口の多寡により定数配分が定められる仕組みにおいては、たとえ国会議員が国民全体の代表者としての認識をもって行動するとしても、人口の少ない地域の問題意識等を国会に十分反映させることには実際上の困難が伴う。要するに、単純な人口比例原則だけではカバーしきれないところを補う仕組みを設けることには十分な合理性があり、人口比例原則により選出される議員から成る衆議院とそれとは異なる基準や政策的目的等をも併せた選出基盤を用いる参議院とがあいまって、少数者の意見を含めた多様な民意を二院制の国会に反映させることができるであろう。」「現在のところ、国政と地域を結ぶ機能と意味を有する選挙区単位として、都道府県と同等あるいはそれ以上の意味のある選挙区単位を見いだすことは容易ではない。なお、このように、都道府県単位の選挙区から地方の事情に通曉した議員を選出するとの考え自体は、議員に対する選挙区からの命令委任を認めるものではなく、国会議員の行動規範ともいふべき国民代表原理と矛盾するものではない。」

権を守るのに役に立たず、憲法改正の必要性を考えさせた可能性が高い。

なお、最高裁は、普通地方公共団体（都道府県や市町村）の自主課税権・自治財政権を否定しているわけではない。最高裁判例では、憲法84条の租税法律主義規定である、「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」、という規定の中にある「法律」に地方公共団体が制定する条例も含めて考える見解をすでに示しているところでもある（旭川国民健康保険料賦課処分取消等請求事件最高裁大法廷判決⁽¹⁹⁾）。

また、神奈川県臨時特例企業税条例事件最高裁判決でも、次のように、普通地方公共団体の自主課税権を認めた（あるいはその存在を前提とした）判示をしている。

「普通地方公共団体は、地方自治の本旨に従い、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するものであり（憲法92条、94条）、その本旨に従ってこれらを行うためにはその財源を自ら調達する権能を有することが必要であることからすると、普通地方公共団体は、地方自治の不可欠の要素として、その区域内における当該普通地方公共団体の役務の提供等を受ける個人又は法人に対して国とは別途に課税権の主体となることが憲法上予定されているものと解される。」

しかし、地方自治体の自主課税権は一般的に認めつつも、条例に基づく課税は、法律ないし法律が定めた準則に反しない必要があり、条例よりも法律が優先する以上、自治体の課税権には一定の限界があるというのが最高裁の立場である。

同判決では、普通地方公共団体の課税権及びその限界について次のように説いている。

「普通地方公共団体が課することができる租税の税目、課税客体、課税標準、税率その他の事項については、憲法上、租税法律主義（84条）の原則の下で、法律において地方自治の本旨を踏まえてその準則を定めることが予定されており、これらの事項について法律において準則が定められた場合には、普通地方公共団体の課税権は、これに従ってその範囲内で行使されなければならない。」「法定普通税に関する条例において、地方税法の定める法定普通税についての強行規定の内容を変更することが同

(19) 最高裁判所大法廷判決2006年3月1日（民集60巻2号587頁）。同判決では、次のように述べている。

「国又は地方公共団体が、課税権に基づき、その経費に充てるための資金を調達する目的をもって、特別の給付に対する反対給付としてでなく、一定の要件に該当するすべての者に対して課する金銭給付は、その形式のいかんにかかわらず、憲法84条に規定する租税に当たるといふべきである。」

法に違反して許されないことはもとより、法定外普通税に関する条例において、同法の定める法定普通税についての強行規定に反する内容の定めを設けることによって当該規定の内容を実質的に変更することも、これと同様に、同法の規定の趣旨、目的に反し、その効果を阻害する内容のものとして許されない。」

このように判示されてしまうと、自治体としては条例に基づく自主課税について相当にリジットなもの、窮屈なものを受けとめられかねない。確かに、一方で、東京都や神奈川県などに条例に基づく外形標準課税導入の動きがあり、訴訟にも発展するような法的紛争が起きたこともあって、本訴訟とは一応別のものとして、地方税法改正により都道府県の法人事業税に一部外形標準課税が導入されはした（地方税法2003年改正、2004年4月1日施行）。しかし、他方で、最高裁判例の論理が変わらない以上、普通地方公共団体が課することができる租税の税目、課税客体、課税標準、税率その他の事項についての国の法律の規定・法律が定める準則に常に従わなければならないこととなる。その意味で、もし判例が今後も変わらないのであれば、自治体の課税権の自主課税権を明示的に認めるための憲法改正を望むという声も、そうした理由から生じうるのであろう。

(5) 徳島県「地方自治に関する憲法課題研究会」報告書

前節で見た、神奈川県臨時特例企業税条例事件において最高裁が神奈川県の臨時特例企業税条例を違法とする判決を示したことは、地方自治実務関係者に大きな失望感を与えたことは想像に難くない。全国知事会の憲法改正案提示のイニシアティブをとった飯泉嘉門徳島県知事は、「同条例の制定過程で総務大臣の同意がなされた2001年当時、総務省自治税務局企画課税務企画官を務めていた」⁽²⁰⁾ ことでも知られる。

同知事の下、徳島県では、2013年に、「地方自治に関する憲法課題研究会」が設置され、その報告書において、具体的な憲法改正案が提示された（2014年第1版・2015年第2版⁽²¹⁾）。この点についても、詳しく見ておきたい（第2版での修正はわずかな増補修正にとどまるので、基本的に第2版案を中心に紹介することとしたい）。

(20) 大津前掲「『便乗改憲』と地方自治」18頁、参照。徳島県のwebページにある飯泉知事の「主な経歴」でも、「平成13年1月 総務省自治税務局企画課税務企画官」とある（<https://www.pref.tokushima.lg.jp/governor/profile/>）。

(21) 報告書第1版・第2版ともに、徳島県website内「とくしまの地方分権改革について」（<https://www.pref.tokushima.lg.jp/kenseijoho/kenseisogo/gyozaiseikaikaku/2012121900105/>）よりPDF文書の閲覧が可能である。

① 設置目的

同研究会の設置目的については、設置要綱第1条において、次のような規定を設けている。

「地方が『自らの権限と責任』のもと、地域のことは地域で決める『真の地方分権型社会』の実現に向け、地方目線・住民目線での行政を実践していくため、地方自治の観点から、我が国の統治のあり方を定めた最高法規である憲法の規定について検討し、その重要性を訴えて行く必要がある。このことを目的として、本県として独自に、地方自治に関する憲法規定の考え方について、検討・整理するための『徳島県「地方自治に関する憲法課題研究会」』（以下、「研究会」という）を設置する。」

このように、同研究会は、「地方自治に関する憲法規定の考え方について、検討・整理するため」の研究会であるとされるが、最終的には、その報告書において、憲法改正案を提示している。「検討・整理」を通じて、あるべき憲法の地方自治関連条項を提示したものである（設置当初より憲法改正案の提示を想定したものであった可能性が高い）。

② メンバー

同研究会のメンバーは次のとおりである（所属・肩書きはすべて当時のもの、本稿においてすべて同様）。

A. 座長

三好誠治（徳島県政策創造部広域行政課課長）

B. 研究員（10名、すべて徳島県職員）

地面浩、金丸武史、加藤貴弘、唐渡茂樹、尺長賢、新開弓子、鶴木洋輔、小山実千代、小倉宏美、李出寛恵（第1版のみ）

C. アドバイザー

原島良成（熊本大学法科大学院准教授）、木下昌彦（神戸大学大学院法学研究科准教授）

D. 第2版の「ゲスト研究員」

住友真美（キラニコ代表）、福島明子（四国大学経営情報学部メディア情報学科講師）、鈴木亜佐美（弁護士）、永本能子（弁護士）

③ 第2版報告書における憲法改正案

同研究会が提示する憲法改正案は、次のようなものである。ここでは第2版のもののみ紹介することとする。

A. 前文〔第1段修正〕（下線部が改正部分、そのうち二重線の部分は第1版の改正案と異なる部分）

「そもそも統治とは、国民の厳粛な信託によるものであつて、その権威は国民に由来し、その権力は国民の代表者がこれを行使し、その福利は国民がこれを享受する。これは人類普遍の原理であり、この憲法は、かかる原理に基くものである。われらは、これに反する一切の憲法、法令及び詔勅を排除する。

かかる原理は、国民に身近な地方自治の実現を要求するものであり、われらは、地方自治の前提として、国の役割を必要最小限度とし、地方自治体の役割を最大化する地方分権を確立する。

このことは、国及び地方自治体が、それぞれの責務を担いつつ、互いに協力し、住民に身近な行政は地方自治体が優先して執行することを原則とするものである。

われらは、地方自治体が、相互の自立と協力関係のもと、自治体間の利害の対立を超え、ともに発展することを目指し、地方自治の担い手として、地方自治の充実と発展に寄与していく。」

B. 憲法29条（財産権）の改正案

（改正草案）第二十九条

「(一) 財産権は、これを侵してはならない。

(二) 財産権の内容は、公共の福祉に適合するように、法律又は条例でこれを定める。」

C. 憲法43条（国会議員の全国民の代表性）の改正部分

（改正草案）第四十三条

「(一) 衆議院は、全国民を代表する選挙された議員でこれを組織し、参議院は、広域自治体の区域ごとに選出された地方自治体の代表者で組織する。」

D. 憲法59条（法律の成立）の改正案

（改正草案）第五十九条

「(二) 衆議院で可決し、参議院でこれと異なった議決をした法律案は、衆議院で出席議員の三分の二以上の多数で再び可決したときは、法律となる。
但し、地方自治体の組織と運営に関する法律案については、参議院で三分の二以上の多数により、衆議院と異なった議決をした場合は、この限りではない。」

E. 憲法90条（決算）の改正案

（改正草案）第九十条

「国の収入支出の決算は、地方自治体の固有財源に当たるものを除いて、すべて毎年会計検査院がこれを検査し、内閣は、次の年度に、その検査報告とともに、これを国会に提出しなければならない。」

F. 憲法92条（地方自治の本旨）の改正案

（改正草案）第九十二条

「(一) 地方自治とは、地域の住民の発意に基づき、地域における統治主体たる地方自治体が、自己決定と自己責任により運営されることを言う。
地域住民は、地方自治へ積極的に参画する権利を有し、地方自治体は、その地域における統治及び自らの健全な発達のために必要な、固有の権能を有する。
このことによる、地域住民の意思が反映された地方自治の実現こそが「地方自治の本旨」であり、そこから生まれる福利は、国民全てが均しくこれを享受する。

(二) 地方自治体は、「地方自治の本旨」に基づき、その財産の管理、事務の処理その他地域における行政を実施することにより、それぞれの特性を活かして、地域の課題の解決を図りながら、その住民の福祉の増進に努めなければならない。」

（改正草案）第九十三条

「(一) 国は、原則として、国際社会における国家としての存立に関わる役割

や全国的に統一が必要な事業、全国的な規模若しくは全国的な視点に立って行わなければならない施策、その他国が本来果たすべき役割のみを担う。

- (二) 地方自治体は、住民に近接した基礎自治体と、これを包括する広域自治体、及びその他法律で定める特別地方自治体で構成される。
- (三) 住民に身近な行政については、基礎自治体で処理することを優先する。但し、基礎自治体が単独で執行するよりも効果的な行政については、基礎自治体の発意に基づき、必要最小限度の範囲内で、国及び広域自治体が補完することができる。」

G. 憲法93条（地方公共団体の機関、直接選挙）の改正案

（改正草案）第九十四条

- 「(一) 地方自治体には、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。
- (二) 地方自治体の長、その議会の議員及び法律に定めるその他の公務員は、当該地方自治体の住民が、直接これを選挙する。」

H. 憲法94条（地方公共団体の権能）の改正案

（改正草案）第九十五条

- 「(一) 地方自治体は、その地域における立法権を有し、条例を制定することができる。
- (二) 国の立法権は、「地方自治の本旨」に則り、地方自治体の立法裁量を、最大限尊重して行使される。
- (三) 地方自治体の個別の行政に関する法律の規定は、地方自治体の条例による優先の余地を認める標準的規定としなければならない。」

（改正草案）第九十六条

- 「(一) 地方自治体は、「地方自治の本旨」に則り、その運営に必要な財政権を有する。
- (二) 地方自治体は、その果たすべき役割を遂行するために、固有財源の充実が図られるとともに、適切な財源の配分がされなければならない。

- (三) 地方自治体は、自らの財政権に基づき、その地域において、税を課し、徴収することができる。
- (四) 国から地方自治体に対する財政上の支出にあたっては、その支出の基準を法律により明らかにし、地方自治を制限するような条件を付してはならない。
- (五) 地方自治体は、自らの財政権に基づく歳入・歳出の決算について、地方自治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。」

I. 憲法95条（地方特別法）の改正案

（改正草案）第九十七条

- 「(一) 特定の地方自治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、その地方自治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。
- (二) 地方自治に影響を及ぼす重要な法律については、法律の定めるところにより、地方自治体を代表する機関との協議を経なければ、国会はこれを制定することができない。
- (三) 地方自治体は、一切の法律、命令、規則、条例その他の関与について、地方自治の本旨に反し、効力を有しないことについて、司法的救済を訴える権利を有する。」

④ 徳島県案の内容の検討

徳島県案の特徴は、まず、前文に地方自治・地方分権に関する規定を置いていることである。これにより、地方自治・地方分権を憲法全体の基本的な原則と位置づけようとする強い意思が読み取れる。

同案における前文案では、現行憲法前文第一段が定める民主主義原則は、「国民に身近な地方自治の実現を要求するもの」として、「国の役割を必要最小限度とし、地方自治体の役割を最大化する地方分権を確立する」ことが必要であるという論理を展開している。そして、「国と地方自治体の協力」のもとで「住民に身近な行政は地方自治体が優先して執行することを原則とする」ものであるとし、さらに、「地方自治体が、相互の自立と協力関係のもと、自治体間の利害の対立を超

え、ともに発展することを目指し、地方自治の担い手として、地方自治の充実と発展に寄与」すべきことを謳っている。

また、現行憲法92条の「地方自治の本旨」規定が抽象的であるとの批判を視野に入れてなのか、「地方自治」という概念・理念に関して実に詳細に規定する。

同案92条1項では、「地方自治」につき、「地方自治とは、地域の住民の発意に基づき、地域における統治主体たる地方自治体が、自己決定と自己責任により運営されることを言う」と定義づける。そして、「地域住民は、地方自治へ積極的に参画する権利を有し、地方自治体は、その地域における統治及び自らの健全な発達のために必要な、固有の権能を有する」として、住民の権利と自治体の固有の権能を書く。その上で、さらに、「このことによる、地域住民の意思が反映された地方自治の実現こそが『地方自治の本旨』であり、そこから生まれる福利は、国民全てが均しくこれを享受する」という規定を置いている。

総じて徳島県案において、「地方自治」や「地方自治の本旨」について、学術論文のような詳しい説明を加えた条文案を置いている。この種の条項は、もともと一定の抽象性が想定される前文ないし総則規定における条項ではあるが、概念説明的な規定であり、啓発性を重視した条文案という印象を受ける。

また、徳島県案93条1項では、「国は、原則として、国際社会における国家としての存立に関わる役割や全国的に統一が必要な事業、全国的な規模若しくは全国的な視点に立って行わなければならない施策、その他国が本来果たすべき役割のみを担う」として、国の役割を限定しつつ、同条3項では、「住民に身近な行政については、基礎自治体で処理することを優先する」とし、国および広域地方自治体は、「基礎自治体が単独で執行するよりも効果的な行政については、基礎自治体の発意に基づき、必要最小限度の範囲内で、国及び広域自治体が補完することができる」としている。こうした画然とした権限配分・役割分担論に立つところも同案の特徴といえるだろう。

そして、自治体の固有の立法権についても明文規定を置く。徳島県案95条では、第1項で、「地方自治体は、その地域における立法権を有し、条例を制定することができる」と規定し、条例が自治体の立法権に基づく法であって、法律の委任が必要な政省令などのような行政命令とは質的に異なるものであることをあえて条文により明確にしている。また、「国の立法権は、『地方自治の本旨』に則り、地方自治体の立法裁量を、最大限尊重して行使される」と規定し、国の法律が「地方自治

の本旨」に反してはならず、地方自治体の立法裁量権を最大限尊重すべきことを定め、現行憲法94条にある自治体の条例が「法律の範囲内で制定することができる」旨の規定を削除している。その上で、同条3項では「地方自治体の個別の行政に関する法律の規定は、地方自治体の条例による優先の余地を認める標準的規定としなければならない」と規定して、いわゆる国の「義務付け・枠付け」を排除した上で、国の法律の規定が「標準的規定である」ものとして、条例が法律に優先する範囲・余地があることを憲法上規定している点はきわめて特徴的であるように思われる。

さらに、地方財政権について定めた徳島県案96条では、特に第3項において、「地方自治体は、自らの財政権に基づき、その地域において、税を課し、徴収することができる」と規定して、自主課税権に強いこだわりを見せている。徳島県「地方自治に関する憲法課題研究会」報告書では、この点を、「シャープ勧告」（1949年）の「安定かつ偏在性の少ない地方税財政制度」という考え方や「ヨーロッパ地方自治憲章」（1988年発効）の示す、地方税財政制度に関する「固有財源の充実」、「課税自主権の確立」、「権限と財源の一致」、「地方税財政の偏在性を是正する調整制度の創設」という考え方を参照したと説明している（同報告書・52頁）。

また、徳島県案97条2項では、「地方自治に影響を及ぼす重要な法律」について国と地方の協議制度を設けているが、「地方自治体を代表する機関との協議を経なければ、国会はこれを制定することができない」という強い義務づけ規定を置いていることも注目される。ただし、これが地方自治体を代表する機関に事実上の拒否権までを与えたものであるかは、解釈が分かれうるであろう（そもそも協議というものは同意ではないので拒否権という発想になじまないのかもしれないが、協議自体が成立しないときに法律制定ができないのかどうかについては解釈の余地があるからである）。

そして、もう一つ注目すべきは、徳島県案97条3項であろう。「地方自治体は、一切の法律、命令、規則、条例その他の関与について、地方自治の本旨に反し、効力を有しないことについて、司法的救済を訴える権利を有する」と規定している。このように、裁判所によって「法律上の争訟」であることや「原告適格」等が認められないことも多い、国による自治体の自治権侵害等への司法救済制度を設けてい

ることは注目される⁽²²⁾。

ただし、私見では、立法権にしても、協議にしても、司法救済にしても、現行憲法でも当然認められるべきものであり、まずは憲法改正より前に法律や実務・法運用の改善を求めることの方が優先されるべきとの思いを持つということも指摘しておきたいと思う。

(6) 自民党「改憲4項目」の提案

自由民主党は、2018年3月に、いわゆる「自民党改憲4項目」⁽²³⁾と呼ばれるような素案を公表した。全国知事会による憲法改正提案の後に行われたものであり、時期は前後するが、ここで以下、一応簡単に検討をしておきたい。

自民党の「改憲4項目」案は次のとおりである。

A. 9条

9条の2 前条の規定は、我が国の平和と独立を守り、国及び国民の安全を保つために必要な自衛の措置をとることを妨げず、そのための実力組織として、法律の定めるところにより、内閣の首長たる内閣総理大臣を最高の指揮監督者とする自衛隊を保持する。

(2) 自衛隊の行動は、法律の定めるところにより、国会の承認その他の統制に服する。

(2018年3月22日に示され、細田博之氏が有力と考える案)

B. 緊急事態条項

64条の2 大地震その他の異常かつ大規模な災害により、衆議院議員の総選挙又

(22) 1999年地方自治改正（第一次地方分権改革）において、違法な国の関与について、「国の関与に関する訴え」の仕組みが整備されたにもかかわらず、この訴訟が行政訴訟法上の「機関訴訟」として構成されたこともあり（地方自治法251条の5第8項・9項）、判例においても、国と自治体間の訴訟が「法律上の争訟」に含まれないものとして扱われてきていることは大きな問題であるように思われる（大久保規子「自治体争訟の現代的課題と展望」『都市問題研究』第61巻5号・2009年5月、77-80頁、参照）。大久保は、自治体争訟において自治権の主体としての自治体固有の利益を裁判上どのように保護するかという問題は、「現在、もっとも手詰まり状態にあるともいえる」（同論文・77頁）として、「この種の訴訟を認めるためには、何らかの立法的手当てが必要」（同論文・80頁）と指摘している。

(23) 「自民党改憲4項目」の内容については、『朝日新聞』2018年3月23日朝刊4面、参照。

は参議院議員の通常選挙の適正な実施が困難であると認めるときは、国会は、法律で定めるところにより、各議院の出席議員の三分の二以上の多数で、その任期の特例を定めることができる。

73条の2 大地震その他の異常かつ大規模な災害により、国会による法律の制定を待ついとまがないと認める特別の事情があるときは、内閣は、法律で定めるところにより、国民の生命、身体及び財産を保護するため、政令を制定することができる。

(2) 内閣は、前項の政令を制定したときは、法律で定めるところにより、速やかに国会の承認を求めなければならない。

(2018年3月20日に自民党総務会に提示)

C. 合区解消

47条 両議院の議員の選挙について、選挙区を設けるときは、人口を基本とし、行政区画、地域的な一体性、地勢等を総合的に勘案して、選挙区及び各選挙区において選挙すべき議員の数を定めるものとする。参議院議員の全部又は一部の選挙について、広域の地方公共団体のそれぞれの区域を選挙区とする場合には、改選ごとに各選挙区において少なくとも一人を選挙すべきものとすることができる。

前項に定めるもののほか、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。

92条 地方公共団体は、基礎的な地方公共団体及びこれを包括する広域の地方公共団体とすることを基本とし、その種類並びに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。

(2018年2月16日に了承)

D. 教育

26条 (略)

(2) (略)

(3) 国は、教育が国民一人一人の人格の完成を目指し、その幸福の追求に欠くことのできないものであり、かつ、国の未来を切り拓く上で極めて重要な役割を担うものであることに鑑み、各個人の経済的理由にかかわらず教育を受

ける機会を確保することを含め、教育環境の整備に努めなければならない。

89条 公金その他の公の財産は、宗教上の組織若しくは団体の使用、便益若しくは維持のため、又は公の監督が及ばない慈善、教育若しくは博愛の事業に対し、これを支出し、又はその利用に供してはならない。

(2018年2月28日に了承)

これらの中で、努力義務を定める教育条項以外は、地方自治に大きな影響を及ぼす可能性があるため、以下、簡単に検討をしておきたい。

① 9条改正

憲法9条改正については、仮に自衛隊を憲法に規定する程度のものに収まるとしても、自衛隊を憲法的に認知をすれば、日本社会・憲法秩序に大きな影響を及ぼすことをここでは指摘しておきたい。なぜならば、これまで政府が採ってきた「自衛力」論（戦力に至らざる自衛のための必要最小限度の実力のみ保有可能）は、自衛隊違憲論を回避するための議論であるから、もし仮にただ単に自衛隊の規定を憲法に置いただけでも、自衛隊が憲法上の組織として認知・合法化されることとなり、（日本の軍事化を抑制する効果を持ってきた）「自衛力」論の役割は終えることになる可能性があるからである。

山内敏弘は、こうした点について、自衛隊の憲法的認知を行えば、軍事的公共性・軍事合理性の理論が、憲法的公共性を持ちかねず、たとえば、①安保法制の合憲化、②際限のない「戦力」の保持（「攻撃的兵器（ICBM、長距離戦略爆撃機、攻撃型空母等）」の保有の合憲化など）、③徴兵制・徴用制の合憲化、④軍事権限の民主的統制の空洞化、⑤自衛官の軍事規律の強化、⑥軍事機密の横行、⑦自衛隊のための強制的な土地収用、⑧自衛隊基地訴訟への影響（基地違憲訴訟のみならず騒音被害に関する自衛隊機の飛行差止請求・損害賠償請求への影響等）、⑨軍事費の増大、⑩産軍複合体や軍学共同体の形成などへつながりかねない（少なくともそれらへの憲法上の歯止めを失いかねない）可能性・危険性を指摘している⁽²⁴⁾。

そして、特に、自民党案が、「必要な自衛の措置」と規定し、「自衛のための必要最小限度」とは規定していない点はさらに重大な問題を孕む。これでは限定的ど

(24) 山内敏弘「『安倍九条改憲』論の批判的検討」『法と民主主義』2017年8・9月号、参照

ころかフルスペックの集団的自衛権行使も合憲となりかねないからである。さらに、改憲4項目の改正第9条の2第1項は「内閣の首長たる内閣総理大臣を最高の指揮監督者とする自衛隊」と規定するが、自衛隊法第7条が「内閣総理大臣は、内閣を代表して自衛隊の最高の指揮監督権を有する」というのとは異なり、内閣総理大臣が内閣の同意たる「閣議」を経ないで自衛隊の「統帥」（作戦用兵）を行うことができるということになりかねない。また、改正案同条第2項の「自衛隊の行動は、法律の定めるところにより、国会の承認その他の統制に服する」と規定するが、これでは戦争・武力行使宣言の権限が国会にあるかどうか不明確であり、法律の規定の仕方次第で、内閣総理大臣が、国会や内閣の同意（とくに事前の同意）を得ることなく独断で戦争・武力行使を開始することが可能とも読める改正案となってしまうので格別の注意が必要である⁽²⁵⁾。

② 緊急事態条項

また、緊急事態条項についても、そもそも「戦争、内乱、恐慌ないし大規模な自然災害などで、平時の統治機構をもってしては対処できない非常事態において、国家権力が国家の存立を維持するために、立憲的な憲法秩序（人権の保障と権力分立）を一時停止して非常措置をとる権限」であるところの「国家緊急権」⁽²⁶⁾を憲法上の明文規定をもって認めることは、①不当な目的で発動されやすい、②期間を無限定に延長される危険性、③過度な人権制限、④司法救済の困難性という致命的な問題点があることにまずは格別の注意が必要である⁽²⁷⁾。それらの点について、少なくとも、行政（首相）の独創・暴走につながらないための国会および裁判所による実効性のある憲法上の歯止めが最低限必要である。

それにもかかわらず、自民党案（73条の2）では、大規模な災害の際の国会議員の任期延長の問題にとどまらず、「内閣は、法律で定めるところにより、国民の生命、身体及び財産を保護するため、政令を制定することができる」という大日本帝国憲法の緊急勅令に発想が極めて近い法制度を提案していることは重大な問題であ

(25) 山内前掲論文「『安倍九条改憲』論の批判的検討」、浦田一郎「自衛隊加憲論と政府解釈」『法律論叢』90巻6号・2018年3月、青井未帆「憲法に自衛隊を書き込むことの意味」、阪口正二郎・愛敬浩二・青井未帆編『憲法改正をよく考える』日本評論社、2018年、等参照。

(26) 芦部信喜『憲法』第6版、岩波書店、2015年、376頁。なお、国家緊急権の総論的な考察については、小林直樹『国家緊急権』学陽書房、1979年等、参照。

(27) 永井幸寿『憲法に緊急事態条項は必要か』岩波ブックレット、2016年、8-10頁、参照。

ろう。

なお、日本国憲法は、「緊急事態」を想定していないというのではなく、たとえばどのような「緊急事態」（大災害や軍事攻撃等）にあっても、憲法の停止・人権の包括的制限といった「国家緊急権」の行使および軍事力の行使を禁止し、かついかなる場合においても事前又は事後の司法救済の道を閉ざすことを前もって認めることはしないという選択をしていると考えるべきである。

日本国憲法が想定する緊急事態への対処として、①国会による対処として、臨時国会（臨時国会、53条）や参議院の緊急集会（54条2項）があり、それでも不十分なきときには、②委任命令（法律による政令への罰則委任、73条6号）という方法も規定している。むしろ、平素から法律による具体的な対処を定めておくことが重要である（準備なくして対策・対処なし）⁽²⁸⁾。なぜならば、災害救助においても、法律の場合は具体的かつ詳細に対処方法等を定めることができ、またその結果、権利制限なども限定的に定めることができるが、憲法規定で定める場合には、どうしても抽象的で包括的な授権規定を設けざるを得ないため濫用の危険性も高いからである⁽²⁹⁾。また、災害等の場合も、通常は、現場により近く具体的な情報もある自治体レベルでの対応の方が、迅速かつ有効な対応が可能であることから、災害等への対応も、市町村に権限を与え、そこが主導し、それを都道府県、さらには国が人員、予算、物資等で手厚く補完する方がよい場合も多いという点に格別の注意が必要であろう⁽³⁰⁾。

③ 参議院の「合区」解消と参議院改革について

さらに、参議院の「合区」解消についてであるが、自民党案では、「広域の地方公共団体のそれぞれの区域を選挙区とする場合には、改選ごとに各選挙区において少なくとも一人を選挙すべきものとすることができる」とあるだけで、その広域の地方公共団体が都道府県となる保証もなければ、「できる」という規定に過ぎない

(28) 永井前掲書・18-21頁、参照。永井は、災害対応の経験則として、「準備していないことはできない」とした上で、「災害対策は、過去の災害を検証して、これに基づいて将来の災害を予測し、その効果的な対策を準備すること」だが、「国家緊急権は非常事態が発生した後に、いわば泥縄式に強力な権力で対処する制度」であり、「想定していない事態に対しては、いかなる強力な権力をもってしても実は対処することはでき」ないということを指摘している（同書31頁）。

(29) 永井前掲書・26頁、参照。

(30) 永井前掲書・39-40頁、参照。

ことにも注意が必要である。

そもそも「合区」解消のためには、定数を増やせば解決が可能であり、仮に定数をどうしても増やさないならば、すべてを大選挙区制（ブロック制等）や比例代表選出にする方法、比例代表部分を縮小して選挙区選挙部分の定数を増やすという方法もありうる。

また、この問題は、そもそも法の下での平等（14条）や地方制度論の根本にかかわる問題であり、一票の価値の平等、国会議員の全国民代表性（43条）、参議院議員の地域代表性、地方自治制度のあり方（連邦制の採用の是非）などを総合的に考える必要がある。その検討なしに参議院の合区解消のみの憲法改正を行っても問題は解決しないことを付言しておきたい⁽³¹⁾。

2. 全国知事会の憲法改正案提起までの流れ

全国知事会は、「憲法と地方自治研究会報告書」（2016年11月28日）⁽³²⁾と「憲法における地方自治の在り方検討ワーキングチーム（WT）報告書」（2017年11月）⁽³³⁾を通じて、二度にわたり憲法改正案を提示している。

前者の「憲法と地方自治研究会」⁽³⁴⁾は、2015年10月から2016年11月までの全6回開催され、「中間報告」を2016年3月に提示し、「報告書」（以下「研究会報告書」とも言う）を2016年11月28日に提示している。なお、全国知事会は、その時期に、同研究会の憲法改正案とかかわりが深いと思われる2つの決議を行っている。2016年7月29日に出された「参議院選挙における合区の解消に関する決議」と、2017年7月28日に出された「国民主権に基づく真の地方自治の確立に関する決議」である。これも含めて第3章および第4章で紹介をしたい。

また、「憲法における地方自治の在り方検討WT」⁽³⁵⁾は、2017年8月から11月までの間

(31) なお、参議院のあり方・参議院改革については、清水睦「参議院制度の改革論と展望」清水睦『憲法機軸の周縁』中央大学出版部、1999年等、参照。

(32) <http://www.nga.gr.jp/ikkrwebBrowse/material/files/group/2/kenpohoukokusyo.pdf>

(33) <http://www.nga.gr.jp/ikkrwebBrowse/material/files/group/2/20171124-02-4shiryoushi-4.pdf>

(34) 同研究会の報告書・資料は次のwebsiteから閲覧可能。

http://www.nga.gr.jp/data/activity/committee_pt/research/kenpo/index.html

(35) 同WTの報告書・資料は次のwebsiteから閲覧可能。

<http://www.nga.gr.jp/data/activity/chihogyosei/h29/index.html>

全3回開催され、「報告書」（以下「WT報告書」とも言う）は、2017年11月に提示されている。このWT並びに「WT報告書」については、第5章および第6章で紹介をしたい。

その上で、「憲法と地方自治研究会報告書」と「憲法における地方自治の在り方検討WT報告書」の双方の提案内容を第7章でまとめて検討することとしたいと思う。

3. 「憲法と地方自治研究会」の設置と開催状況

(1) 「憲法と地方自治研究会」とは

全国知事会の「憲法と地方自治研究会」は、2015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ものである。

座長は、高見茂・京都大学大学院教育学研究科教授であり、その他の委員は、井手裕彦（読売新聞大阪本社編集局委員）、大山礼子（駒澤大学法学部教授）、北村喜宣（上智大学法科大学院教授）、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）、砂原庸介（大阪大学大学院法学研究科准教授）である。ただし、同研究会には、委員以外の「出席者」として、飯泉嘉門徳島県知事などのような全国知事会を構成する知事が出席することもあった（飯泉知事はすべての研究会に出席している）。

(2) 「憲法と地方自治研究会」設置および憲法改正案提示の経緯（「研究会報告書」より）

「憲法と地方自治研究会」設置および憲法改正案提示の経緯について、「研究会報告書」は大要次のように説明している。

「地方創生」実現には「真の地方分権型社会」の構築が求められるが、地方分権の更なる推進、地方自治の一層の充実を図るためには、その「理念」をしっかりと位置付けることが重要であるにもかかわらず、「現行憲法における地方自治規定は、『わずか4条』のみであり、また、地方自治の基本原則とされる『地方自治の本旨』の表現自体が抽象的で、地方自治の侵害を防ぐための基準として、不十分」との指摘があることから、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、地方に関係する憲法上の諸課題について幅広く検討するために「憲法と地方自治研究会」を設置したとされる。

加えて、参議院の選挙区選挙に「合区」が導入されたことが、合区された県におけ

る選挙への関心の低下・投票率の低下を招き、また自らの県を代表する議員が選出されなくなるといふ「新たな不平等」が明らかになったとして、「合区解消に向けた参議院の在り方」に関する国民的議論を深めるためにも憲法改正草案を提示するとしている。

(3) 「憲法と地方自治研究会」の開催状況と各回の検討内容

研究会は、第1回から第6回まで全6回開催された(2015年10月から2016年11月)。それぞれの回の検討内容を見ておきたい。

① 第1回研究会

2015年10月27日に、全国知事会の総合戦略・政権評価特別委員会に「憲法と地方自治研究会」を設置し、第1回研究会を開催した。同研究会では、座長に、委員の中から高見茂・京都大学大学院教授(専攻は教育行財政)を選任した。なお、委員以外の「出席者」として、飯泉嘉門(全国知事会総合戦略・政権評価特別委員会委員長、徳島県知事)、平井伸治(全国知事会総合戦略・政権評価特別委員会委員、鳥取県知事、Web参加)、溝口善兵衛(島根県知事)の3名がいる。

この第1回の研究会の検討課題は、①地方自治の基本原則について、②参議院選挙区における「合区」問題の2点である。配布資料(「資料1」)を参照すると、同資料には、「憲法における『地方自治』規定の課題」として、現行憲法には、「『地方自治の本旨』の内容が不明瞭」、「わずか4条」、「『地方分権』の位置づけなし」という3つの問題があり、それが、「地方自治の侵害を防ぐための基準として不十分」であり、「国による地方への過度な干渉」を呼んできたと記載されている。

また、憲法改正議論については、「憲法改正議論が本格化する中、『地方自治』に関する議論は不十分」であり、「地方分権改革」の推進については、「『機関委任事務』の廃止、『国と地方の協議の場』の法制化など、地方分権改革は一定の前進をみたが、依然として国の関与は強く、改革は『道半ば』」であり、その事例として、「地方の『立法権』の限界(神奈川県「臨時特例企業税訴訟」最高裁で敗訴)」と「地方の『財政権』の限界(三位一体改革における地方交付税交付金の一方的削減)」の2つの事例を挙げている。また、「参議院選挙区『合区』問題」についても、「『一票の較差』を是正することを目的とした参議院選挙制度改革がも

たらし『合区』問題は、参議院の在り方や、地方自治に関する規定が不十分であることに起因」するものであると指摘して、結論として、憲法において「『地方自治の本旨』の明確化と、地方の声を国政に反映させる仕組みが必要」と記載している。

② 第2回研究会

第2回の研究会は、2016年1月22日に開催された。委員以外の出席者として、飯泉嘉門、石井隆一（全国知事会総合戦略・政権評価特別委員会委員、富山県知事、Web参加）、平井伸治の3名が出席している。

検討課題は、①地方自治の基本原則について、②参議院選挙区における「合区」問題についての2つである。配布資料（「資料1」）では、「通説の『住民自治』『団体自治』の要素を踏まえつつ、民主主義の成熟した社会構造において、国民（住民）の幸福を追求するために要請される『地方分権』の理念を、しっかり位置づける必要がある」とした上で、「こうした視点に立てば、地方の『自治権』は、主権者たる国民（住民）が、国（政府）に負託した主権の一部を、地方へ再委任したのではなく、国民（住民）が、自らの主権を、国レベルのことは『国』に、地方レベルのことは『地方』に、それぞれ分割して負託した結果有する『固有の権能』と捉えるべきではないか」としている。

同資料によると、「通説における『地方自治』」を「地方の『自治権』は、主権者たる国民（住民）が、国（政府）に負託した主権の一部を、地方へ再委任したもの」ととらえているようだが、その妥当性には疑問がある。むしろ、こうした地方自治の法理論の理解が全国知事会をして改憲不可避という考えに傾く理由であったことを改めて気がつかされる。

また、同資料によると、参議院の合区解消にむけての立法的解決につき、詳しい検討を行っている点も注目すべき点である（資料14ページ中10ページほどを参議院の合区解消のための立法措置の検討に割いている）。公職選挙法改正による解決法を4つ、憲法解釈による解決法を3つ、憲法改正による解決法を2つ、合計9つの案を提示して、検討を加えるものとなっている。

③ 第3回研究会

第3回の研究会は、2016年3月4日開催された。委員以外の出席者として、飯泉

嘉門・徳島県知事がいる。検討課題は、①自治財政権、②大規模災害等に伴う緊急事態条項の2つである。

配布資料（「資料1」）によると、先の第2回研究会資料にあった「通説における『地方自治』」を「従来型の『地方自治』のイメージ」と修正している点は一応注目すべき点であろう。

また、「検討課題」とされた、①自治財政権、②大規模災害等に伴う緊急事態条項の2つについては、同資料では、「論点メモ」の提示にとどまっている。

④ 第4回研究会

第4回の研究会は、2016年3月27日に開催された。委員以外の出席者として、飯泉嘉門・徳島県知事がいる。検討課題は、憲法と地方自治研究会中間報告（案）についてである。

この第4回の研究会での議論を終えて、同研究会は、2016年3月に、憲法と地方自治研究会「中間報告」を発表した。その内容は、「1 地方自治の基本原則」（『研究会報告書』5頁）と「2 参議院における地域代表制（合区問題を踏まえて）」（『研究会報告書』6-22頁）の2つからなるが、多くの分量を後者に割り、その問題へのきわめて強い関心が窺われる。

⑤ 第5回研究会

第5回の研究会は、2016年7月1日に開催された。委員以外の出席者として、飯泉嘉門・徳島県知事がいる。その際の検討課題は、①都道府県の意義について、②要綱及び条文の検討について、③国会法・公職選挙法の改正についての3点である。

配布資料（「資料1」）によると、「都道府県の意義」について、資料では、主として知事の意見を紹介するものであり、さらに世論調査と新藤宗幸・千葉大学名誉教授（行政学）と棟居快行・専修大学教授（憲法学）の都道府県の意義や参議院の地方代表制（都道府県代表制）を一定程度高く評価する新聞記事を紹介している。また、研究会として憲法改正を提案するに際して、「条文の検討」等を行うべき重点項目を、「『地方自治の本旨』の明確化」と「『参議院』を『地方の府』に」の2点としていることは注目すべきであろう。

なお、この後、2016年7月29日には、全国知事会において、「参議院選挙における合区の解消に関する決議」が出されている。同決議では、「去る7月10日に憲政

史上初の合区による選挙が実施されたが、意思形成を図る上での都道府県が果たしてきた役割を考えたときに、都道府県ごとに集約された意思が参議院を通じて国政に届けられなくなるのは非常に問題」であり、「投票率の低下や選挙区において自県を代表する議員が出せないことなど、合区を起因とした弊害が顕在化しており、合区解消を求める声が大きなものとなっている」とし、「最高裁の判例を踏まえ憲法改正についても議論すべきと考える」として、先にも指摘したとおり、参議院選挙区選挙の定数配分を「違憲状態」と判示した最高裁判例が強く意識され、その点から、「憲法改正についても議論すべき」としていることは格別の注目をしておく必要があるように思われる。この点でも、同研究会の議論内容と同決議は連動していることが窺われる。

⑥ 第6回研究会

第6回の研究会は、2016年10月13日に開催された。委員以外の出席者として、飯泉嘉門・徳島県知事がいる。検討課題は、「報告書（案）」について検討を加えている。この検討を踏まえて、2016年11月28日に、「憲法と地方自治研究会報告書」を発表した。

なお、この「研究会報告書」発表後、その提案内容も踏まえつつ、2017年7月28日に、全国知事会は、「国民主権に基づく真の地方自治の確立に関する決議」を採択している。

同決議では、「『国民代表』としての衆議院と、さらに『地域代表』としての性格を持つ参議院という二院のバランスの上に、『国民主権』はより効果的に機能すると考えられており、そもそも、国民主権を実現する大きな側面をもつのが、『地方自治』である」としつつ、「現行憲法には、地方自治に関し、第8章として、第92条をはじめ4条が定められているものの、具体的には『地方自治の本旨』など、あまりにも抽象的・理念的であり、このことが様々な混乱を招いてきた」という認識に立ち、「合区問題の抜本的解決」及び「地方自治の本旨の明確化」を求めている。この点も、同決議と同研究会の検討・提案内容が連動し、軌を一にしていることが窺われる。

4. 全国知事会「憲法と地方自治研究会報告書」における憲法改正案

(1) 憲法改正案の内容

以上のような研究会の開催状況・検討内容の概観の検討を踏まえて、今後は、「研究会報告書」における憲法改正案について、まずは具体的に見てゆきたい。各条文案の紹介に当たってはごく簡単なコメントも付記しておくこととする。

① 前文

「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。」

ここでは、「主権者である国民が、……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」いるものとされているところが特に注目すべき点であろう。

② 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。」

改正案92条1項では、「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」と

し、普通地方公共団体は、基礎的地方公共団体とこれを包括する広域的な地方公共団体からなる基本的に二層制を想定した制度構想を提案している。同案では、基本的には、一層制（特別市制度）などは退けられていると読むことができよう⁽³⁶⁾。

また、同条2項では、住民自治の原則および団体自治の原則を一定程度この条項で明らかにしようとし、同条3項では、国と地方公共団体との「適切な役割分担」の原則を規定する。これを現行憲法92条の「地方自治の本旨」を「明確化」した規定であると主張したいようである。なお、私見では、他の条項も含めてであるが、こうした条項で「地方自治の本旨」規定の代わりになるか、同「本旨」規定を削除してもよいか強い疑問を抱く。

③ 93条

「改正せず」

地方公共団体の長や議会の議員などの直接公選制（二元代表制）は維持することであり、地方自治体の組織・政府構造には手をつけたいものとしている。

④ 94条

・改正案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92条の趣旨を尊重しなければならない。」

改正案94条1項は、現行憲法94条と同じ条文である。この「憲法と地方自治研究

(36) こうした全国知事会などの憲法改正構想が（参議院の合区解消問題とも関連して）、二層制を固定化しようとすることに対して、指定都市市長会は、2018年8月2日に、「憲法における地方自治規定のあり方等に係る指定都市市長会提言」

（http://www.siteitosi.jp/conference/honbun/pdf/h30_07_23_01_siryoh30_07_23_01_06.pdf）を発表し、「憲法における地方自治規定及び地方自治制度のあり方の検討に際しては、道州制も視野に入れつつ、基礎的な地方公共団体とそれを包括する広域的な地方公共団体の二層制を前提とした議論に留まることなく、特別自治市制度などそれぞれの地域の特性に応じた多様な地方自治制度を選択できるようにすること」を要求し、二層制の固定化に反対する旨を明らかにしている。

会」にもすべて出席している飯泉嘉門知事が県知事をつとめる徳島県の案が自治立法権をより文言上も明確にし、条例が「法律の範囲内」とする規定を削除し、また義務付け・枠付けの廃止などに踏み込んだ改正案を出したのと比べると穏当な文言に落ち着いたということなのであるだろうか（もっとも私見では現行憲法の条文のままでも自治立法権は十分に導き出せると考える）。

・改正案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。」

改正案の95条は、自主課税権・自治財政権に関する規定である。徳島県案96条3項が、「地方自治体は、自らの財政権に基づき、その地域において、税を課し、徴収することができる」と端的に規定していたことと比べると、表現上やや後退した印象を受ける規定となっている。

また、同条4項は、現行憲法にはない地方公共団体の決算について規定し、「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」ことも規定している。

⑤ 95条

・改正案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。」

改正案96条1項では、「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」ことを規定している。徳島県案が「地方自治に影響を及ぼす重要な法律については、法律の定めるところにより、地方自治体を代表する機関との協議を経なければ、国会はこれを制定することができない」、と規定していたのと比べると表現としてはやや後退したような印象を受ける。

同条2項は、「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」との規定を置くが、徳島県案が「地方自治体は、一切の法律、命令、規則、条例その他の関与について、地方自治の本旨に反し、効力を有しないことについて、司法的救済を訴える権利を有する」と規定し、自治権侵害等の際の「司法的救済」を明確に規定していたのと比べると、自治権侵害が常に「法律上の争訟」として司法救済となるかどうかという観点から見た場合、表現がやや後退した印象も受けなくもない。

⑥ 43条

・改正案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。」

改正案43条では、現行憲法43条が国会議員をすべて全国民の代表者としているの

に対して、参議院の全部又は一部を全国民の代表者ではなく「住民を代表する」議員としようとしている。参議院に地域代表制を導入し、「合区」の解消につなげようという試みであろう。

⑦ その他の提起内容

その他、①参議院の位置づけ（「憲法第59条改正案」の「一例」⁽³⁷⁾）、②合区の解消のための法律改正についての検討（公職選挙法、国会法）、③環境権についても「改正案のイメージ」等を検討している。

5. 「憲法における地方自治の在り方検討WT」の設置と開催状況

(1) 「憲法における地方自治の在り方検討WT」とは

2016年11月の「憲法と地方自治研究会報告書」提示を受けて、全国知事会総合戦

(37) 『報告書』には、「参議院の制度改革イメージ（案）」として、次のように、「憲法第59条改正案」を「一例」として掲載している（39頁）。

「憲法第59条改正案

（「地方自治に関する法律案」以外については、参議院は「同意権」のみを有する）

1 法律案は、地方自治に関する場合及びこの憲法に特別の定めのある場合を除いては、衆議院で可決し、参議院が同意したときに法律となる。

参議院が同意しなかった場合は、衆議院が出席議員の三分の二以上の多数で再び可決したときは、法律となる。

参議院が、衆議院の可決した法律案を受け取った後、国会休会中の期間を除いて六十日以内に、同意しないときは、衆議院は、参議院がその法律案を同意しなかったものとみなすことができる。

2 地方自治に関する法律案は、両議院で可決したときに法律となる。

両議院で異なった議決をした法律案は、衆議院で出席議員の三分の二以上の多数で再び可決したときは、法律となる。

参議院が、衆議院の可決した法律案を受け取った後、国会休会中の期間を除いて六十日以内に、可決しないときは、衆議院は、参議院がその法律案を否決したものとみなすことができる。

3 前2項の規定について、両議員^マの判断が異なる場合は、法律の定めるところにより、衆議院が、両議院の協議会を開くことを求めることを妨げない。

※ 参議院を『地方の府』とした場合の規模や構成と、それに対応した審議の対象範囲については、様々なバリエーションが考えられるため、あくまで『一例』として掲載している。」

略・政権評価特別委員会において全都道府県知事アンケートを行ったところ、半数の知事から、賛同する意見が出されるとともに、更なる検討を求める声があったとされる。このような状況を受け、2017年7月28日の全国知事会議においては、憲法における地方自治の本旨の明確化について、全会一致により、「国民主権に基づく真の地方自治の確立に関する決議」を決議するとともに、さらなる検討を行うために、全国知事会の総合戦略・政権評価特別委員会のもとに「憲法における地方自治の在り方検討ワーキングチーム（WT）」を設置することとなった。

このWTは、「憲法の『地方自治の本旨』を明確化し、条文案を作成」することを目指して設置されたものであるとされる（「憲法における地方自治の在り方検討WT報告書」および「憲法における地方自治の在り方検討WT」第1回会議資料1「憲法における地方自治の在り方検討WTの設置について」参照）。

このWTの座長は、飯泉嘉門・徳島県知事（全国知事会総合戦略・政権評価特別委員会委員長）である。その他の委員は、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（オブザーバー・広島県知事）とされ、WTは、座長を含め計10名により構成されている。

（2） 「憲法における地方自治の在り方検討WT」の憲法改正案提示の問題意識

このWTの問題意識の特徴を考える上で重要と思われることは、参議院の「合区問題」の「主たる原因」を現行憲法規定の不十分さに求めるという点である。WT報告書では、次のように記している。

「そもそも、『合区問題』は、『憲法』における『地方自治の規定』が、第8章のわずか4条にとどまり、第92条における『地方自治の本旨』が余りにも抽象的であることが、主たる原因として考えられる。」（『憲法における地方自治の在り方検討WT報告書』1頁〔はじめに〕）

このように、参議院の「合区問題」が、「『憲法』における『地方自治の規定』が、第8章のわずか4条にとどまり、第92条における『地方自治の本旨』が余りにも抽象的であることが、主たる原因」という前提に立ち、だからこそ憲法改正が不可欠と考える、この認識が、飯泉座長をはじめとした全国知事会（少なくともその多数）の改憲提案の重要なバックボーンである。逆に言うと、この彼らの認識が十分に説得的に

立証されない限り、改憲提案が今まさに必要不可欠であるということへの説得力を持ちえないことになるだろう。

(3) 「憲法における地方自治の在り方検討WT」の開催状況と各回の検討内容

それでは、同WTの各回の検討内容も振り返っておきたい。

① 第1回会議

同WTは、全国知事会の総合戦略・政権評価特別委員会のもとに「憲法における地方自治の在り方検討WT」として設置されたものであり、2017年8月30日に、第1回会議が開催された。同会議の議事は、「『地方自治の本旨の明確化』に向けた憲法改正草案の検討について」となっており、WTらしく最初から憲法改正案の具体的な検討を行っていることが窺える。

② 第2回会議

第2回会議は、2017年9月25日に開催され、議事は、第1回と同様に、「『地方自治の本旨の明確化』に向けた憲法改正草案の検討について」とされている。なお、第2回目の会議より「アドバイザー（学識経験者）」として、片桐直人（大阪大学大学院高等司法研究科准教授・憲法および財政法）、木下昌彦（神戸大学大学院法学研究科准教授・憲法）、宍戸常寿（東京大学大学院法学政治学研究科教授・憲法）の3名が参加している。

③ 第3回会議

第3回会議は、2017年10月25日に開催され、議事は、「憲法における地方自治規定の充実（とりまとめ案）について」とされる。このすぐ後、2017年11月には、「憲法における地方自治の在り方検討WT報告書」が提示された。

6. 「憲法における地方自治の在り方検討WT」の憲法改正案

本章では、「WT報告書」における憲法改正案について、具体的に見てゆきたい。

なお、WT案では、憲法前文の改正案は提示していない。現行憲法でいうところの第8章「地方自治」に関する条文の改正案の提示と、租税に関する規定（第84条）、参議院の選挙制度（「合区」解消）に関わる第47条の改正案のみの提示となっている。具体的に見ておきたい。

（1） 92条

地方自治の総則的な規定として、次のような規定を提案している。

「（改正草案92条）

- 1 地方公共団体の住民は、国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。
- 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。」

また、この改正案第92条の第4項については、「国の役割をさらに限定する場合」として、次のような改正案も併記している。

- 「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。」

同改正案92条1項では、「地方公共団体の住民は、国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」と規定し、住民の地方自治参画権ないし住民自治の根拠として、「国民主権の原則」および「生命、自由および幸福を追求する権利」を挙げている点は格別の注目を要すると思われる。地方自治を国民主権原理（徹底した民主主義原理）と人権（幸福追求権）から基礎づけることは（憲法規定として盛り込むことが不可欠であるかどうかは別として）、それとして重要な考え方であるように思われるからである。

また、改正案92条4項については、国の役割をある程度限定した上で、国と地方公共団体の「適切な役割分担」の原則を規定しようとしている。①国の役割を「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」としようとする案と、②「国の役割をさらに限定する場合」の案である「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」にある程度限定しようとする案の二案を提示している。後者は、「原則として」という（法的意味としては曖昧な）文言を使用せず、また国の国政上（内政上）の役割を「標準的な水準の提示」にある程度限定し、また、「地方公共団体の組織及び運営に関する」事項を何でも法律で定めうるのではなく、法律は「地方公共団体の組織及び運営に関する共通的な事項」に限定しようとする提案であるようである。

ただ、いずれにしても、総則的規定から現行憲法92条にある「地方自治の本旨」を削除する提案となっているのはその妥当性について疑念を抱かざるを得ない面があることも指摘しておきたい。

（2） 93条

現行憲法93条については、「（改正草案93条）改正せず」とし、現行規定のままにすることを提案している。先に見た「憲法と地方自治研究会」案と同様に、地方公共団体の長や議会の議員などの直接公選制（二元代表制）は維持するとのことであり、地方自治体の組織・政府構造には手をつけられないものとなっている。

（3） 94条

憲法94条については、次の2条にわたる改正案を提示している。

「（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。」

これは、先に見た「憲法と地方自治研究会」案と同様の改正案である。

「(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。」

改正案95条は、自主課税権・自治財政権等について定めようとするものである。しかし、同条2項については、「憲法と地方自治研究会」案が、「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」と規定して「果たすべき役割を遂行するため」の「適切な財源」とあったのに対して、「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」と表現が変更されている。国による財源保障の度合いとしてはより弱い表現の規定となっているようである。

同条3項も「第92条の趣旨に反する条件を付してはならない」のを「第92条の趣旨に基づいて」という表現に改められている。

(4) 95条

第95条については、次のような規定を加えた改正案を提示している。

「(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。」

改正案96条1項では、「憲法と地方自治研究会」案が「企画及び立案」とあったものを「企画及び立案並びに実施」と規定し、「実施」の場合を付加している。また同条3項は、「憲法と地方自治研究会」案が「特定の地方公共団体のみに適用される特別法」とあった文言を「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」と変更している。

(5) 84条

「(改正草案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。」

自主課税権について定めた改正案95条を受けて、現行憲法84条も改正の対象とすべきと考えたようで、「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」とし、また、「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」と規定している。この点は、「憲法と地方自治研究会」案と同様に、徳島県案96条3項が、「地方自治体は、自らの財政権に基づき、その地域において、税を課し、徴収することができる」と端的に規定していたことと比べると、表現上やや後退した印象を受ける規定となっている。

(6) 47条

「(改正草案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。」

改正案47条2項は、「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」と規定して、合区解消を試みた文言となっている。もっとも、「広域的な地方公共団体」が都道府県とは限らない。道州制が実現した場合には、道・州が選挙区となる可能性もある。

7. 全国知事会による憲法改正案の内容の検討

これまで、全国知事会に設置された「憲法と地方自治研究会」と「憲法における地方自治の在り方検討WT」での検討状況と報告書にあらわれた憲法改正案について紹介してきた。本章では、2つの報告書にある憲法改正案の内容についてまとめて検討を加えておきたい。

(1) 現行憲法規定の不十分さ・曖昧さに原因を求める現状認識について

すでに見たように、全国知事会は、一貫して、現行の日本国憲法の地方自治条項に対して、憲法第8章が「わずか4条」しかないこと、「地方自治の本旨」(92条)の表現が抽象的、地方分権規定の不存在を問題としてきた。ここでもまとめて振り返っておきたい。全国知事会の認識は次のようなものである。

「地方分権の更なる推進、地方自治の一層の充実を図るためには、その『理念』をしっかりと位置付けることが重要であるが、現行憲法における地方自治規定は、『わずか4条』のみであり、また、地方自治の基本原則とされる『地方自治の本旨』の表現自体が抽象的で、地方自治の侵害を防ぐための基準として、不十分と指摘されている。」(全国知事会『憲法と地方自治研究会報告書』1頁)

「現行憲法には、地方自治に関し、第8章として、第92条をはじめ4条が定められているものの、具体的には『地方自治の本旨』など、あまりにも抽象的・理念的であり、このことが様々な混乱を招いてきた。」（全国知事会「国民主権に基づく真の地方自治の確立に関する決議」2017年7月28日）

「そもそも、『合区問題』は、『憲法』における『地方自治の規定』が、第8章のわずか4条にとどまり、第92条における『地方自治の本旨』が余りにも抽象的であることが、主たる原因として考えられる。」（全国知事会『憲法における地方自治の在り方検討WT報告書』1頁〔はじめに〕）

しかし、たとえば「合区問題」は、「『憲法』における『地方自治の規定』が、第8章の『わずか4条』にとどまり、第92条における『地方自治の本旨』があまりにも抽象的であることが、主たる原因」なのであろうか、私には大いに疑問がある。

国政選挙における一票の価値の平等性は、最高裁判例においても繰り返し指摘されてもいるように、国民の主権者としての重要な権利にかかわるものであり、民主主義制度においてはきわめて重要な制度原則であることはもう一度振り返っておきたい。

国会における多数決による決定が主権者国民（ないし有権者）の多数意思・多数決による決定とほとんど同視しうるのは、国会議員を選出する選挙における一票の価値がかなり厳密に同程度の価値を持つ場合のみであろう。もし、一票の価値が不平等であれば、国会の多数決は主権者国民（ないし有権者）の多数意思・多数決による決定と同視できないこととなり、民主主義の根幹が揺らぎかねないからである⁽³⁸⁾。

基本的には、この一票の価値の平等を原則とした上で、地方自治制度のあり方（連邦制等の採用の是非も含む）、各地域の民意を国会に反映する仕組み、国会の両院制のあり方（特に参議院のあり方）について考えなければならないのではないだろうか。

(38) 伊藤真「自民党47条改憲案と一票の価値」『世界』2018年6月号、参照。伊藤は、この点について、次のように指摘している。

「憲法は、前文、一条で国民を主権者と定める一方で、法律や予算編成などのあらゆる国政運営は国会議員の多数決によって決定される（五十六条二項）としている。それでも国民主権と言えるのは、同じ選挙制度から選出された一人の国会議員の背後に同数の主権者がいるからである。そうでなければ、国民の多数意思によって国政が運営されているとはいえ、権力の正統性が担保されない。すなわち民主主義の根幹である主権者による多数決が機能しないのである。どのような選挙制度であろうとも、国民の多数が国会議員の多数を選出できる制度にしなければ国民主権に基づく民主主義国家とはいえない。主権者は国民なのであって国会議員ではない。一人ひとりの選挙民が、厳密に同じ価値の選挙権をもつことを求める人口比例選挙こそが、民主主義の根幹となる。」（同論文・62頁）

「一票の価値の平等」を凌駕しうる価値（連邦制でいう州の自治権など）については、憲法にただ書き込めばいいというわけにはいかない。憲法にそうしたものを盛り込むについては、熟議を尽くして、その必要性が論証されなければならないのだろう。私見ではそうした連邦制や地域代表制すべてに反対ではない（例えば、沖縄に特別の自治権を与えることなどは検討に値する）が、やはりその導入は慎重に検討すべきと考える。

そして、全国知事会は、憲法第8章の地方自治条項が「わずか4条」しかないことを問題とするが、地方自治関連の憲法条文が多ければ多いほど地方自治保障は豊かなものとなるのかという疑問がある。憲法において、いわゆる「規律密度」を増やすほど地方自治や自治体の自由・実験的模索の余地が増えるのか、その点は疑問である。

そもそも制度規定（「統治」規定）において比較的細かな規定を置かず法律で定める余地を大きく持つとされる日本国憲法においては、法律を変えてもできないこととは何かということこそが問われよう。

「緩い立憲主義」を日本の特徴ととらえる大津浩は、フランスでは特定の自治体に国の法令逸脱実験を認める国の立法に違憲判決が下されて改憲を余儀なくされた例があるが、日本では「構造改革特区」等で違憲判決は下されないことなどをあげて、「地方自治に関する限り、あえて明文改憲しなければ解決不可能な問題などほとんど存在しない」⁽³⁹⁾、と明確に指摘する。この点で、どうしても憲法を変えなければ実現できないこととは何かということ、またそれが必要不可欠な改革なのかということもあわせて検討する必要があるように思われる。

(2) 国と自治体の対等性は現行憲法では導き出せないのか（「地方自治の本旨」規定について）

さらに、再三、全国知事会が、「地方自治の本旨」の不明確性を指弾する姿勢には大いに疑問がある。そもそも国と自治体の対等性は現行憲法では不明確であり、導出不可能なのであろうか。

全国知事会の憲法改正論をリードした飯泉嘉門知事が知事をつとめる徳島県の「地方自治に関する憲法課題研究会報告書」でも、憲法は、「地方自治」を制度として保障したものに過ぎず、自治権に対する「必要最低限度」の保障を与えているにすぎな

(39) 大津前掲「『便乗改憲』と地方自治」18頁。

いと批判した上で、本来あるべき「地方自治」の理論的根拠を次のように述べている（第2版・33頁）。

「『地方自治体』の権能は、国民が国（政府）に負託した主権の一部が地方自治体に『再委任』されているものではない」、「主権者（国民）は政府に主権の行使の全てを負託したのではなく、国家レベルのことは国に、地方レベルのことは地方自治体にそれぞれ負託したものであり、「地方自治体は、国と並列的に、憲法により直接、地方自治体に与えられた『固有の』権能を有する」。

しかし、この指摘は、裏返すと、日本国憲法では、「地方自治体」の権能は、国民が国（政府）に負託した主権の一部が地方自治体に「再委任」されているものとの認識が前提となっている可能性がある。この点については、「同報告書が、現行憲法の示す地方自治の内容を、主権者国民から立法権行使の負託を受けた（中央）政府からの権限の再委任（つまり本質的には行政作用）としか見ず、国と自治体の立法権分有を見出すことができないのは、従来の政府・官僚法学の憲法理解を所与の前提としているからであり、「同報告書が目指す地方自治の実現には従来の政府・官僚法学の無理解を批判すれば済むのであり、あえて改憲を主張する必要はない」という大津浩の指摘⁽⁴⁰⁾が参考となる。

まさに、こうした憲法改正提案には、大津の言うところの「官僚法学」（現在の行政実務・裁判実務の法理論）や（政権交代や過半数の議席の確保で実現可能な）法律の転換よりも、（各院で総議員の3分の2の議席の賛成や国民投票の承認が必要な）「憲法改正」を優先する態度が見られるが、その点は大いなる疑問を感じる（改革の先送りにもつながりかねない）。

また、「地方自治の本旨」規定についてであるが、抽象的で「地方自治の侵害を防ぐための基準として、不十分」なものとの批判は当たっているだろうか。

確かに、「地方自治の本旨」という規定は典型的な不確定概念ないし規範概念とされ⁽⁴¹⁾、その意味で文言それ自体は抽象的ではある。しかし、憲法条項はもともと抽象的なものが多いことは自明のことであり、憲法条項としては、抽象的ということで

(40) 大津前掲「『便乗改憲』と地方自治」17-18頁。

(41) 室井力は、「地方自治の本旨」について次のように言う。

「それ[「地方自治の本旨」]は法律学的には何人とも疑いえない不確定概念なのであって、問題は、法律学的に、立法論としても解釈論としても、どのようにその概念内容をより一層具体的確定的にするかという作業なのである。」（室井力「解題」室井力編『文献選集日本国憲法12 地方自治』三省堂、1977年、194頁）

あれば、「自由」や「平等」などの概念も抽象性をまぬかれない面があるが、それだけを理由に法規範性や裁判規範性であることを否認する見解はない。

やはり問題は、「地方自治の本旨」規定が実務・判例や特に憲法学説の形成において果たしてきた役割は無視・軽視してよいほど無益な規定であったかどうか、そして、「地方自治の侵害を防ぐための基準として、不十分」なもの、法律改正等により対応できないほど有害なものなのかどうかである。

そして、その種の改憲論は、では、地方自治の総論規定として、何を憲法条項に盛り込めば、（特に裁判規範として）地方自治の侵害を防ぐために「十分」となるのか、ためにする議論なのではないかとの思いもあり、この点も疑問が尽きない⁽⁴²⁾。

(3) 国と地方の権限の固定化（自治体の専管事項・固有の権限事項の固定化）は妥当か

自治体固有権を前提として特定の事務を自治体の専管事項とする理解は、地方自治をより豊かに保障することにつながるかという点で疑問である。いわゆる「分離型」の地方自治制度の方が、常に「融合型」の地方自治制度より自治を豊かに保障するとは限らない。たとえば、英国は典型的な分離型の地方自治制度の国とされてきたが、国会主権や権限踰越の法理によって、法的には地方自治権が制限されたり、また中央政府の介入を呼んできたことはよく知られている。連邦制・立法権分割制をとっていない日本において、分権・融合型地方自治による立法権重複制（立法権の競合性保障）

(42) なお、憲法学説としては、「地方自治の本旨」の法的意義につき、多くの研究が積み上げられてきているが、ここでは、小林武の「地方自治の本旨」に関する次のような指摘を紹介しておきたい。

「地方自治の本旨」の意味内容は、「憲法第8章を中心としつつも、憲法典全体を念頭に置き、憲法原理とそれを具体化する諸規定の解釈をとおしてのみ明らかにされ」る。「日本国憲法の原理」であるところの「個人の尊厳を基礎に、国民主権、自由・平等にわたる人権の保障、そして平和主義が、（国政のみならず）地方政治においても実現・確保されなければならないことを憲法が要請」している（小林前掲「『地方自治の本旨』をめぐる憲法解釈」18—19頁。）。

「主権者である国民は、それぞれ具体的な生活の場である地域においては、とりもなおさず住民としての地位にあってその地域の公権力の主体としてそれを行使し、福利を享受する。言い換えれば、国民主権原理は、地域においては主権の地域的主体としての住民の自己統治の原理としてはたらくのである。こうして、国民＝住民の自己の生活の場である地域の支配意思を自律的に決定するあり方、すなわち住民自治が導かれ、またそうである以上、それぞれの地域は国（中央政府）から自立した存在としてその政治を自主的に遂行するという団体自治の原則も、必然的に要請される。」（小林前掲「憲法第8章『地方自治』の70年と『非立憲』改憲の危険性」27頁。）

の持つ地方自治保障の可能性⁽⁴³⁾についてもさらにその利点も含めて検討が加えられるべきであろう。

(4) 憲法改正論の壮大さと限定性

「憲法と地方自治研究会」憲法改正草案前文では、「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」いるとし、また、同報告書においても、「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も考えられる」と言う（研究会報告書・5頁）。

また、WT報告書では、「主権者たる国民は、全て地方公共団体の住民であり」、「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」とし、また、地方公共団体は、「国民主権の原則のもと、住民から直接授権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」とも言う（WT報告書・3頁）。

しかし、後者をよく読むと、「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、住民から直接授権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」と書き、「住民に身近な公共的事務について」に限定している。また、「憲法と地方自治研究会」憲法改正草案の前文案では、「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」とし、また、WT憲法改正草案92条も、「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」と規定している。

このように、全国知事会は、「住民の日常生活に関連する公共的事務」や「住民の身近な公共的事務について」ということに限定した条文案を提起しているにすぎない。

(43) 大津浩は、「特定の事務を自治体の専管領域として不可侵の保障をすることよりも、むしろ国と自治体との間で対話と協働を重ねながらより良い解決策を見出していくような決定と執行のプロセスを進展させることが重要である」と指摘している（大津前掲『『便乗改憲』と地方自治』16頁）。

しかし、地方自治、住民の権利、自治体の責務・権限行使は「住民の日常生活に関連する公共的事務」や「住民の身近な公共的事務について」に限定されるべきであろうか強い疑問がある。むしろ、自治体の国際的活動や平和保障等で果たす役割にも目を向けるべきと思われる。

加えて、たとえば、WT案92条5項では、「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」と規定し、自治体の自由な自主組織権までは認めていない⁽⁴⁴⁾。もし、憲法改正の必要があるならば、真っ先に考慮すべきであろう地方政府組織制度の選択については、全国知事会の憲法改正案では提案されていないのである。その意味で、憲法改正の必要不可欠性を感じられない提案となっているのではないかとの印象を強くうけることを付言しておきたいと思う。

(5) 沖縄・安保・安倍改憲との関係 — 「便乗改憲」としての改憲論

それでも、よりよい憲法のあり方をめぐり議論し、またよりよい憲法条文を提案することに大きな意義を見出す見解もありうるだろう。私自身、そのこと自体の意義を全否定するものではない。憲法は改正可能な法であり（憲法96条）、必要があれば改正すればよい。しかし、改正の必要もないのに無理に変える必要もない。

ただし、「改革」論一般にも言えることだろうと思うが、憲法改正をしてまで地方自治の確立をしようとするならば、現在もっとも自治権を侵害されて困難な状況にある人々がそれにより救済され、そうした人々にとって具体的に役立つような「改革」論こそまずは優先的に提起されるべきではないかと思われる。

たとえば、今回のような改憲論は、沖縄ではどのように受けとめられるであろうか。沖縄県において、戦後置かれてきた位置、日米両政府により侵害されてきた住民のいのち・くらし・人権・自治（日米地位協定の問題等）、米軍基地の状況（面積比

(44) WT報告書では、次のように説明している（同報告書・8頁）。

「現行憲法における『組織及び運営に関する事項』の内容を、国が具体的に『法律で規定する』点を規定している。『憲法と地方自治研究会報告書』の改正草案では、地方公共団体の自主的に組織を編成していく権能としての『自主組織権』を志向するものとして、あえて外していたが、この改正草案を全都道府県知事にアンケートを実施したところ、『地方自治関係の法律が憲法の直接的な根拠を失う懸念』との指摘があったことから、WTの改正草案では、規定することとしている。なお、『共通的な事項』については、国が、地域ごとの行政執行に不具合が発生しないように、例えば、大枠の組織について、事前いくつかのバリエーションをメニュー化するというような手法を想定した規定としている。」

0.6%に過ぎない沖縄県に米軍専用施設の約70%が集中していることなど）、辺野古新基地建設をめぐる自治・人権・民主主義の侵害状況などを見るならば、こうした問題について、全国知事会の提案する改憲案・自治改革案は、（もちろんマイナスではないとしても）直接どの程度役立つものとなるだろうかという思いがする。歴史的に見て、沖縄こそ自治侵害の典型的な地域であり、もし、それを軽視するような自治改革構想であるならば、それはいかなる性格のものかが問われるのではないかと思われる（さらに、近年では、津波・大震災と原発事故の被害にあった福島にも同様の視点が必要であろう）。

かつて、作家の山崎豊子は、小説『運命の人』のラストシーンで、「沖縄のことを知れば知るほどこの国の歪み^{ひず}が見えてくる」、と書いた⁽⁴⁵⁾。その点は私も同感である。しかし、他方で、近年の辺野古新基地建設強行問題を含めて、沖縄で起きている問題を、「沖縄問題」（沖縄だけの問題）として、どこか他人事と見る空気がないだろうか。また、沖縄で起きる諸問題の背景にある「日米地位協定」についても十分な知識・理解があるだろうか。実は、米軍基地の新設、返還、米軍の起こす犯罪、事件、事故、こうした問題のすべてに関わっているのが同協定である。また、「全土基地方式」を採用しているため、日米安保条約も同協定も、それを正当化している法理論も、沖縄だけではなく全国どこでも共通して適用されるものであることを忘れてはならない⁽⁴⁶⁾。この点について、近年の地方自治改革のための改憲論は私にはどこことなく

(45) 山崎豊子『運命の人』（四）、文春文庫、2011年、289頁。

(46) 辻山幸宣は、この点に関して次のように述べている。

「かつて私は本欄に『辺野古訴訟は「沖縄問題」じゃない』という小論を載せたことがある。それは本土の市民や自治体が我がことと思わず『沖縄の悲劇』とみて、せいぜい沖縄への仕打ちに怒ってみせるくらいの反応しかみせなかったことに対し、これは私たち本土の市民と自治体にかげられた、国の意思で地方を左右するという挑戦なのだといいたかったからであった。裁判所の判決文に『住民の総意であるとして四十都道府県（埋立海岸のある都道府県数：筆者）全ての知事が埋め立て承認を拒否した場合、国防・外交に本来的権限と責任を負うべき立場にある国の不合理とは言えない判断が覆えられてしまい……』（福岡高裁那覇支部）とある。この判決文が示していることは、沖縄だけじゃない、どこの都道府県も国の判断にしたがわないなら、同様のことが起きるのだということにほかならない。いまこの論理を突き崩すために私たちに求められることは、私たちにできることで、辺野古の支援をすること、本土から辺野古をめぐる国のおかしさに声をあげていくことだと思う。その先頭に立ち、中心に地方六団体がいて欲しいと願うのは私だけだろうか。」（辻山幸宣「本土市民の辺野古共闘」『自治日報』2017年5月1日）

ただし、全国知事会は、直接辺野古問題について触れたものではないが、2018年7月27日に「米軍基地負担に関する提言」（<http://www.nga.gr.jp/ikkrwebBrowse/material/files/group/2/20180814-05beigunnkichiteigenn300727.pdf>）を出し、沖縄県の基地面積割合や米軍・米軍人による騒音、事件・事故などを問題とし、日米地位協定の「抜本的見直し」等を提言している。

空々しく感じられるのである。

そして、こうした「改革重視」の改憲論が、「改憲機運の高まりを利用して改革を進めようとする」ものであり、「便乗改憲」（大津浩）⁽⁴⁷⁾ではないかという指摘もある。私も同感の思いがする。

なぜならば、全国知事会案も含む地方自治のための改憲論が目指している改革は、現行憲法では実現できないのか、という点でまず根本的な疑問があり、また、そうした改憲が今緊急に必要な不可欠なものであるとも思われないからである。

むしろ、それは、選挙で国会の過半数の議席を獲得し、政権交代という民主主義的プロセスを経れば、解決可能なことではないのかと思われる。国会の過半数の議席を獲得することよりもプロセスとしては困難である憲法改正を先に打ち出すことはいかなる実利的意味があるのか疑問である。しかも、それは、憲法改正を行う側がその必要不可欠性（改憲の必要があること、改憲をしないと実現不可能であることなど）について立証責任を負う立憲主義の王道から外れた改革論・改憲論ではないかと思われる。

こうした派手に見える改憲論・改革論は、世の中を動かしうる原動力ともなるかもしれない。しかし、「スローガン」だけで終わり、改革すべき問題の本質に触れることなく終わる危険性はないだろうか。現場レベルの地道できめ細かい現実具体的な改革が求められるときに、スローガンのみで根本的な問題解決にはつながらず、抽象的で中身のはっきりしない大スローガンを掲げて、有効な改革は何も行われず、むしろ権力支配や経済強者に都合の良い政策ばかりが強行されるということはないだろうか。むしろ、ここ30年ほどの「改革」論のかなり多く（「政治改革」・「構造改革」・「教育改革」等）はまさにそういうものではなかったか。

私は、全国知事会の改憲提案がすべてこのようなものであると言いたいわけではない。それは、自治の現場の問題意識をふまえており、一般論としては、そのような条文があったらいいなというレベルでは賛成できる部分も含む提案ではあったからである。それだけに、ないこととは思うが、全国知事会の改憲提案が、憲法改正を進める安倍政権の改憲を進めることに資することにより、それで政権に貸しを作り、自らの

(47) 大津前掲「『便乗改憲』と地方自治」。大津は、「変えるべきは憲法ではなく、現行憲法の地方自治規定についての通説的見解と人々の認識なのである」、「地方自治に関する限り、あえて明文改憲しなければ解決不可能な問題などほとんど存在しない」と指摘している（同論文18頁）。

改革・改憲も進めようというようなものではないことを祈りたい。

8. おわりに — 「改憲」論議の耐えられない軽さと改憲論議の作法

本稿では、これまで、全国知事会の憲法改正案を中心に近年の地方自治に関する改憲論を検討してきた。最後に、憲法改正そのものに対してごく簡単に私見を述べて本稿を締めたいと思う。

(1) 改憲論議のあり方について

やはり本稿の検討を通して、全国知事会等の地方自治のための改憲論は、立憲主義と地方自治改革をより発展させるためのものと仮定してもなお、その必要不可欠性には疑問を払拭できなかった。

近年くりかえされる改憲論・憲法論は、戦後改革の中にあつた過去の反省・悔恨と将来に向けて行った当時の決断を覆すほどの重みと緊張感を持ったものであろうか、という点がやはり疑問である。

むしろ、地方自治改革重視の改憲論を含めて、憲法改正が緊急に必要であることも、不可欠であることも感じさせられない緊張感なき「軽い」提案であるとの印象を持ったし、すでに述べてきたとおり、不要・不急の改憲論であるとの感想も持った。

さらに、安倍首相が典型だが、改憲論の中には、憲法というものの存在や立憲主義の軽視もみられる。

安倍晋三首相は、かつて「憲法が国家権力を縛るものという考え方は王権が絶対権力を持っていた時代の主流的な考え方」（2014年2月3日衆議院予算委員会）、「憲法とは権力を縛るためだけのものであるという考え方は古いもの」（2014年2月3日衆議院予算委員会）との見解を述べたことがある。こうしたことを述べる安倍政権下での改憲論議には大いに危うさ、そして危なっかしさを感じる。

さらに、近年の改憲論には、改憲の自己目的化（改憲すべきことを自明の前提としつつどこを変えるように提案すれば国民の支持を集めそうか・実現できそうかということを考える思考）と「改革」を掲げること自体の自己目的化を感じざるを得ない。これらは、日本の政治の現状や制度を変えることと日本国憲法を変えることを同一視

しているのではないかとの疑問を持つのである。

その意味では、近年、自民党などを中心に、「お試し改憲」などと批判される事例も目につく。2015年当時の話だが、船田元・自民党憲法改正推進本部長は、かつて「国民が憲法改正に慣れることが必要」（2015年3月26日テレビ朝日午前8時のニュース）と述べたことがある。また、磯崎陽輔・自民党憲法改正推進本部事務局長も、「憲法改正を国民に一回味わってもらおう。『憲法改正はそんなに怖いものではない』となったら、2回目以降は難しいことを少しやっつけていこうと思う」（『朝日新聞』2015年2月22日朝刊4面）と述べたこともある。疑問なのは、誰にとってどういう「改憲」がいま必要なのかという点である。

この点では、樋口陽一が次のように述べているところが参考となるだろう。

「改憲論を議論するというのは、静かなサロンでそれぞれが自分の理想の憲法の姿を述べ合って討論するというやわな話ではないのだ」、「自分にとって理想的な改憲論を全くノンポリ的に出すとして、実現する可能性があるのか。逆に、何か取っかかりをつくって憲法改正の発議を国会でしたいと手ぐすね引いている人たちに何よりのえさを投げることにならないか。これは現実政治の問題なんだということを考えてほしい。」「憲法が現実合わなくなっているから変えて歯止めしようという議論がありますが、その現実を作っているのは現在国家権力を握っている人たちなので、その縛りをほどいてしまうと、現実をさらに進めてしまうことになる。」⁽⁴⁸⁾

また、水島朝穂⁽⁴⁹⁾は、昨今の改憲論議を「改憲論戯」であるとして次のように指摘する。

「安倍首相は国会で、憲法改正の『対案を出せ』としばしば野党に迫っている。半ば恫喝的な議論の仕方に対して、野党のなかから浮足立って『対案』を出そうとする動きがある。だが、安倍首相は『憲法違反常習首相』である。憲法とは何かという共通理解さえ怪しい人物の改憲主張にまともに付き合うのは『苦役』に近い。腰を据えた原則的批判を続け、同時に、国民に対して『フェイク改憲』の本質を明確に示すとともに、憲法に反する現実をリアルに提示して、その現実の解決策として安易に憲法改正に連動させる動きを批判しつつ、現実の問題の解決の処方箋を示すこと、これが求められているのである。」

(48) 「対談 樋口陽一・山口健一」『月刊大阪弁護士会』2016年5月号、8頁（樋口発言）。

(49) 水島朝穂「『フェイク改憲』に対案は不要——『改憲論戯』からの離脱を」水島朝穂『直言』2018年3月19日<http://www.asaho.com/jpn/bkno/2018/0319.html>

近年、憲法改正そのものを批判する立場に立った立論をすると、何やら「頑迷固陋な護憲論者」なるレッテル貼りを受けるようであるが（いつになっても憲法の基本原則の「普遍的」な価値を認めず、それに適応できないでいる「復古」型の改憲論こそ頑迷固陋ではないかという疑問も私は持つが）、日本社会あるいは学界・論壇に、「いつも同じことを言っている」「古色蒼然たる論議」という批判への耐性が喪失しているのではないかという点の懸念を抱きかねない⁽⁵⁰⁾。むしろ、「憲法改正」の目的化と「対案オブセッション（強迫観念）」（水島朝穂⁽⁵¹⁾）という政界や言論界の傾向こそ今まさに問題とされるべきではないだろうか。

むしろ、歴代政権とくに安倍政権による自ら憲法を無視した違憲の政治・政策の積み上げにより作り出した「現実」・「政治の現状」に合わないことを理由とした憲法改正提起（「マッチポンプ改憲」）の問題性を具体的に明らかにし、違憲の政治・法律等を改めることこそが求められているように思われる。

（2） 憲法改正の共通ルールと作法

むしろ、今すぐにでも考えるべきは、憲法改正について、その必要性を共通の土俵で考えるルールないし作法の存在であるように思われる。

高見勝利は、そうした点について、カナダの比較憲法学者エドワード・マッキーニーやドイツの元連邦憲法裁判所裁判官ディーター・グリムの「憲法改正のガイドライン」に示唆を受けて、次のような「憲法改正の共通ルール」を提案する⁽⁵²⁾。

- ① 憲法は権力を制限する規範なので、権力の創設や権力の拡大を改正の目的にしない。
- ② 権力の創設や拡大につながる改正には綿密な理由づけが必要である。

(50) この点に関して、樋口陽一は次のように述べる。

「ものを書く人間にとって、当たりまえのことをくりかえすので満足してはいけないということは、それこそ、知『の』モラルでしょう。けれども、だからといって、反コンフォーミズム、逆説へのこだわりを、知識人の資格証明のように考えるのは、おかしい話です。とりわけ、当たりまえのことを誰も言わなくなったときには、その当たり前のことを語り続けるかどうかこそが、知『の』モラルの試金石となるでしょう。既成の権威を批判し、今まで誰も言わなかったことを一行書くのにあぶら汗を流すのが、『知』のいとなみです。だが、そういう仕事が可能であるような世の中を維持してゆくために、わかり切った平凡なことを言うカッコ悪さに耐えるのも、『知』です。」（樋口陽一「知とモラルそして知のモラル——『知』の賢慮に向けて」『憲法 近代知の復権へ』所収、平凡社ライブラリー、2013年、46頁。）

(51) 水島朝穂「安倍『九条加憲』に対案は必要ない」『世界』2018年1月号、71頁。

(52) 『朝日新聞』朝刊2017年5月30日5面、『毎日新聞』朝刊2017年8月16日4面、参照。

- ③ 権力の創設や拡大がどうしても必要とされ、憲法の規定と抵触する場合、改正しか目的を達成する手段がないかどうかを確認する。
- ④ 改正は憲法規定の合理的解釈や立法措置などで目的が達成できない場合に限る。
- ⑤ 改正が憲法の基本原理を損なわないかを確認する。

また、水島朝徳も「憲法改正の3つの作法」⁽⁵³⁾として、次の三点を挙げていることは参考となる。

第一は、「高度の説明責任」である。それは、憲法を積極的に変えることを主張する側に高度の説明責任・立証責任が課されるということであり、憲法を変えないことによる不都合や不具合がより具体的に説明されなければならない、ということである。加えて、憲法を改めることによってしかその問題が解決できないかどうか説明が必要であるとする。

第二は、「情報の公開と自由な討論」である。憲法改正をめぐる討論が、スローガンの応酬、イメージ宣伝合戦にならないように、憲法改正の結果、何がもたらされるか、そのプラスとマイナスについて有権者の正確な理解が必要と指摘する。

第三は、熟慮の期間である。議論のために十分な時間が必要ということである。

これらは、最低限のものとして、多くの人が賛成できる提案であると思う。憲法改正論がこうした最低限のルールないし作法に則ったものかということこそが問われるべきであろう。

(3) 「憲法の改正」よりもまずは「憲法の実行」を

こうした点に加えて、憲法改正の限界という論点について指摘しておきたい。憲法改正権は憲法によって改正権者に付与された権限にすぎないので、自らの権限を生み出した憲法の根本規範を否定できないが、憲法律は改正できる。その意味で、憲法改正にも限界がある（「憲法改正限界説」）というのが憲法学界の通説の立場である。その意味では、地方自治原理も、国民主権（人民主権）と不可分の規定として（あるいは基本的人権の保障と不可分の規定として）、少なくともその基本部分・核心部分について、憲法改正限界を構成する可能性がある⁽⁵⁴⁾。その意味で、特に、自民党の日本国憲法改正草案などのような改憲論は、憲法改正の限界を超えた改憲論（クーデ

(53) 水島前掲「『フェイク改憲』に対案は不要」参照。

(54) 河上前掲『平和と市民自治の憲法理論』第7章「日本国憲法の地方自治条項と憲法改正限界」参照。

タ的改憲論)との批判が当てはまるように思われる。

また、松下圭一は、その著『市民立憲への憲法思考』の中で、21世紀2000年代、今日の憲法論議は<普遍市民政治=基本法原理をふまえた>日本国憲法を前提とした上で、①特定憲法条文の修正(修憲)、②特定憲法条文の追加(加憲)、③憲法関連法整備(整憲)が選択肢となり、いずれの場合でも③憲法関連法整備(整憲)がまず優先されるべきと指摘した⁽⁵⁵⁾。

この点に関して、私は、当面「修憲」ないし「加憲」の必要はなく、違憲の立法・実態の調査・改善(国会又は国の独立機関として「違憲調査会・違憲審査会」の設置)、憲法政策論(小林直樹)⁽⁵⁶⁾の充実化と憲法関連法の整備を優先・体系化させ、憲法理念を「実行」させることが必要不可欠と考える。また、自治体レベルの自治基本条例の制定等、憲法論議の<分権化>もあわせて必要と考える。

(かわかみ あきひろ 広島市立大学広島平和研究所准教授・憲法学)

キーワード：地方自治／憲法改正(改憲)／全国知事会／
自民党／安倍政権／参議院／合区／徳島県

(55) 松下圭一『市民立憲への憲法思考』生活社、2004年、23-24、28-30頁、参照。

(56) 小林直樹『憲法政策論』日本評論社、1991年。