

日伊比較による地方自治の論点 — 道州制導入論議を契機として

芦 田 淳

1. はじめに

わが国における道州制導入をめぐる議論を考える際、二つのポイントがあると思われる。一つは、現在の都道府県制を廃止して広域自治体としての道州制を導入すること、もう一つは、導入に当たり連邦制を採らないことである⁽¹⁾。前者は、地方自治体の二層制を維持するということであり、それへの反論として、イタリア等を参考に三層制の採用も考慮し得ることが従来も指摘されていた⁽²⁾。後者は、わが国の状況を踏まえつつ、「憲法改正を必要としない範囲」での改革を志向するものと考えられる⁽³⁾。本稿では、まず、わが国の地方自治体の二層制のあり方を、変容しつつあるイタリアの現状と比較しながら考察する。次に、憲法改正に踏み込まないという前提ゆえにこれまで議論が限定的であった国と地方の間における立法権限配分、国会における地域代表⁽⁴⁾について検討を加える。そこでは、議論を深めるため、道州制導入に限定せず、地方による立法及び地域代表としての議院が現行憲法下でどの程度まで可能かについて考えてみたい。わが国とイタリアの比較を行う意味については、先行業績においても、「分権型地方政府システムの究極の形」である連邦制は、第27次地方制度調査会答申にもあるとおり、わが国ではまだ導入の時期

(1) 道州制導入論議をまとめた先行研究として、磯崎初仁「道州制構想の検討 — 『分権型国家像』は描けるか —」『法学新報』第118巻第3・4号(2011年)271-315頁。

(2) 山下茂「南欧三か国の地方制度に学ぶ」『地方自治』第690号(2005年5月)2-29頁。

(3) 第27次地方制度調査会答申「今後の地方自治制度のあり方に関する答申」(平成15年11月)は、連邦制を、「憲法において権限(行政権のみならず立法権(又は立法権及び司法権))が国と州とで明確に分割されている国家形態」と位置付けた上で、憲法の根幹部分の変更が必要となる等の問題があり、我が国の成り立ちや国民意識の現状から見ると、連邦制を制度改革の選択肢にすることは適当ではないとした。

(4) 最も一般的と思われるという意味で「地域代表」の語を用いているが、後述するイタリアの地方自治体に関する用語法を踏まえれば、「領域代表」という語の方が正確ではある。

ではなく、フランス型とともにイタリア型が「現時点では単一国家形態の中で、地域の主体性を反映し、国民・市民の政府に対する民主的統制を担保するための最も現実的な政治システム」と指摘する研究が存在する⁽⁵⁾。この見方を筆者なりに補足すれば、連邦制との対比の中で自らの分権的な体制を特徴付けてきたイタリアと比較することにより、上記の論点に係る憲法改正の要否を明らかにすることができるとともに、わが国の現行憲法の下で、主権の分割といった難問に直接触れることなく、より幅広い改革を想定できるのではないかと考える。あわせて、実際にわが国における改革案と、イタリアの実際の制度等が共通する特徴を有していることも挙げられよう。なお、イタリアの分権的な体制は、地域制（地域国家）と名付けられており、非連邦制の中で、極限まで自治を拡大しようとするものと言える⁽⁶⁾。さらに、イタリアにおいては、2016年12月に国民投票により否決されたものの、同年4月、従来議論を踏まえ、非連邦国家と連邦国家の差異を相対化する可能性（非連邦国家における地域代表の上院の創設等）を秘めた憲法改正案が議会により最終的に可決されており、この案の内容⁽⁷⁾も、非常に興味深いものであった。

2. 各論点の検討

(1) 地方自治体の階層のあり方

山下茂は、道州制導入をめぐる南欧3か国との比較を行い、①都道府県という自治単位が、イタリアであれば州という「超」広域の単位と同程度の存在で、現在すでに国家行政の多くを移管する受け皿たりうる規模を持っており、問題は租税などの配分が不十分であること、②巨大な道州の誕生による弊害にかんがみ、「道州—都道府県—市町村」という三層制の地方自治単位構成もわが国の選択肢となり得ることとい

(5) 澤井安勇「地方政府システム改革の意義と研究の進め方」総合研究開発機構『広域地方政府システムの提言—国・地域の再生に向けて—』総合研究開発機構、2005年、8—9頁。

(6) イタリアの地域制自体に関しては、別稿においてあらためて論じる予定であるが、さしあたり拙稿「イタリア共和国憲法における『地域国家』と連邦制」憲法理論研究会（編）『対話的憲法理論の展開』敬文堂、2016年、203—215頁を参照。

(7) 2016年憲法改正案に関しては、前掲拙稿のほか「イタリア憲法改正と州の自治権—立法権分割と上院改革を素材として—」『自治総研』第41巻第11号（2015年11月）1—21頁及び「海外法律情報／イタリア 2016年憲法改正案に対する評価」『論究ジュリスト』第21号（2017年春号）134—135頁を参照。

う結論を導き出している⁽⁸⁾。このうち、①に関しては、少なくともイタリアから見た場合、現在も状況は変わっていない。他方、②に関しては、2016年憲法改正案で（憲法上の地方団体としての）県の廃止が目指されるなど、南欧3か国の仕組み（三層制）が「それぞれの国民（＝住民）には支持されている」という上記論考の基になった状況が揺らいでいる。しかし、憲法改正案を、それに先立って提出された報告書⁽⁹⁾とともに注意深く見れば、三層制の廃止が単に求められている訳ではない。まず、当該報告書において、既存の県は廃止するものの、州とコムーネの間に新たな広域団体（ente di area vasta）を設置することが憲法改正委員会の多数意見とされていた。委員の一人によれば、コムーネより広域の都市計画、廃棄物処理、環境保全、道路、地方自動車輸送、コムーネに対する専門的支援等に関する事務は、州とコムーネの間にある団体の任務として必須である。また、憲法改正案の経過規定においても、憲法上の地方団体ではないが、広域団体に関して、国の法律で一般的な制度を定め、その他の規定を州の法律が定めることとされていた。さらに、当該憲法改正案と密接に関係する法律に目をやれば、2015年に、一部の地域において県に代替するものとして「大都市（città metropolitana）」が設置されている⁽¹⁰⁾。大都市とは、2001年改正により憲法に地方団体の一つとして新たに設けられたもので、大都市の設置された地域では、従来の「コムーネ—県—州」という体系から「コムーネ—大都市—州」という体系に変わっている⁽¹¹⁾。当該地域における領域団体⁽¹²⁾の階層が三層制という点では変わらないが、大都市は独特の組織構造を持っている。まず、大都市の長は、県都であったコムーネの長の兼職である⁽¹³⁾。大都市の議会も、間接選挙制で、従来の県の領域に含まれる複数のコムーネの長及び議会議員が互選で議員となる。こうしたイタ

(8) 山下、前掲論文を参照。なお、イタリアの現在の階層は、「州—県又は大都市—コムーネ（基礎自治体）」である。このうち、県、大都市及びコムーネをあわせて地方団体という。

(9) Commissione per le riforme costituzionali, *Per una democrazia migliore: relazione finale e documentazione*, Roma: Presidenza del Consiglio dei Ministri, 2013. なお、この報告書を作成した憲法改正委員会は、2013年6月に設置され、首相任命の有識者35名と委員長を務める憲法改革大臣から構成されるものであった。

(10) 当該大都市制度の概略に関しては、拙稿「海外法律情報／イタリア 『大都市』の誕生」『論究ジュリスト』第13号（2015年春号）124—125頁を参照。

(11) ミラノを例にとれば、大都市設置までは、ミラノ市（コムーネ）の上位にはミラノ県があり、さらにその上位には州（ロンバルディア州）が存在した。これに対して、現在は、ミラノ市の上位にミラノ大都市があり、その上位に州がある。

(12) 領域団体とは、前掲注(8)の地方団体に州を加えたものである。

(13) 上記の例で言えば、ミラノ市長がミラノ大都市長を兼職している。

リアの状況等を踏まえれば、必ずしも三層制（及び地方自治体の階層）自体にこだわる必要はないが⁽¹⁴⁾、道州と市町村の単純な二層制ではやはり不十分であろう。言い換えれば、わが国で想定される道州の規模の大きさも踏まえ、都道府県程度の規模に応じた権能を配分された別の主体を設けるべきという示唆は得られよう。その際、二層制から三層制に増やす場合のデメリットをある程度抑制し（合理化・効率化への配慮）、元来の地方自治における市町村優先の原則⁽¹⁵⁾に見合った一つのアイデアとして、県庁所在都市の長を中心とした兼職・間接選挙制に基づく主体も一考する余地はあるかもしれない。

（２） 国と地方の間における立法権限配分

わが国における道州制論議は、いわば行政権限配分の見直しが中心で、立法権限配分に関してはあまり踏み込んだ議論がなされてこなかった。しかし、大橋洋一は、連邦と州の間で立法権分割がされる点を連邦制の特色と考える立場に触れ、「わが国の地方公共団体議会が（憲法に根拠を置く）条例制定権を有し、立法権限を行使してきたために、立法権の行使自体をもって連邦制の特色とは言い難い⁽¹⁶⁾」とする学説を引用しながら、連邦制の下で地方が持つ立法権と、非連邦制の下で地方が持つ立法権の間に絶対的な差がないことを示唆している⁽¹⁷⁾。また同時に、連邦制と非連邦制を区別する指標として、憲法に連邦専属の立法権限が明記され、それ以外の事項について地方の立法権限が推定される形式を挙げている⁽¹⁸⁾。

このように国と地方の間における立法権限配分のあり方を考える際、非連邦国家でありながら、州が立法権を持つことが憲法で明示され、国の専属的立法事項及び国と州の競合的立法事項⁽¹⁹⁾が憲法上列挙されるとともに、その他の一般的立法権が州に

(14) 2016年の憲法改正が成立していれば、憲法上の領域団体の体系としては、「州—大都市—コムーネ」という構成の地域と、「州—（広域団体）—コムーネ」という構成の地域が混在するはずであった。

(15) 松本英昭『要説地方自治法〔第九次改訂版〕』2015年、ぎょうせい、240頁。地方自治法第2条第3項も「市町村は、基礎的な地方公共団体として、第五項において都道府県が処理するものとされているものを除き、一般的に前項の事務を処理するものとする」と規定している。なお、ここでいう「前項の事務」とは、普通地方公共団体の事務を指す。

(16) 松井茂記『日本国憲法（第2版）』有斐閣、2002年、273頁。

(17) 大橋洋一「地方分権と道州制」『ジュリスト』第1289号（2005年）62頁。

(18) 同上。その論拠として、海老原明夫「連邦制」『法学教室』第165号（1994年）28頁。

(19) 競合的立法事項に関しては、国が原則を定め、州が細部を規律する。

留保されているイタリアの存在はわが国にとって非常に興味深い。たしかに、イタリアにおいて憲法で定められた国と州の立法権の二元性は、大橋の指摘のように、同じ非連邦国家とはいえわが国と大きく異なるようにも思われる。しかし、立法権をめぐる国と地方の権限構造から見れば、①わが国で言えば憲法第92条による「地方自治の本旨」に基づいた立法⁽²⁰⁾、イタリアで言えば憲法第5条⁽²¹⁾に基づく「立法の原理及び方法を自治と分権の要請に適合させる」という「自治原理」と、②わが国の憲法第94条による「法律の範囲内での」条例制定権、イタリアで言えば憲法裁判所の提示してきた「統一の要求」⁽²²⁾を踏まえた立法権解釈という「国の法律の優位（つまり、国レベルで保障されるべき利益の優位）」の原理という二つの憲法原理を両立させる共通の国家原理を、日伊両国は有しているのではないかと考える⁽²³⁾。そして、イタリアがわが国にとって示唆的であるのは、この二つの原理いずれかの意味を失わせるような場合において、憲法の形式的な条文解釈に従うべきでないことを、憲法裁判所が明示している点である（2003年判決第303号）⁽²⁴⁾。同判決は、その結論において、いくつかの留保を付けながらも、法原理のレベルで憲法に存在する統一の要求を基にして、広範に与えられた州の立法権が当該要求を無にしてしまうおそれがあるならば、

(20) 日本国憲法第92条は地方自治の総則的な位置にあり、「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いて、法律でこれを定める」と規定している。そのような立法の下、「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」と同第94条が規定している。

(21) 憲法の基本原則を定めた章にあり、「一にして不可分の共和国は、地方自治を承認し、これを促進する。共和国は、国家に属する事務において広範な行政上の分権を行う。共和国は、立法の原理及び方法を自治と分権の要請に適合させる」と規定している。

(22) 憲法で保障されている最低限の社会保障や経済的・法的統一を守ろうとするもので、これも憲法第5条に端を発する。

(23) より踏み込んで言えば、日本国憲法第94条は、簡潔ながら「統一原理」を示しているということになり、同憲法第8章は、まさに国と地方公共団体との関係に係る国家の全体像を示すことになる。

(24) Sent. Corte cost. 25 settembre 2003, n. 303, in *Raccolta ufficiale delle sentenze e ordinanze della corte costituzionale*（憲法裁判所公式判例集。以下、*R.U.*と略称。）、v. 139(3), pp.545-642。2003年憲法裁判所判決第303号は補完性原理をめぐる重要な判決であり、より詳細に関しては拙稿「イタリア憲法裁判所と地域国家——憲法裁判所の役割と影響——」曾我部真裕・田近肇（編）『憲法裁判所の比較研究 フランス・イタリア・スペイン・ベルギーの憲法裁判』信山社出版、2016年、175-192頁を参照。なお、補完性原理は、現行憲法において、行政権能を規定した第118条にしか定められておらず、立法権能については直接定められていない。

憲法上の立法権限配分の例外が認められる⁽²⁵⁾と結論付けている（傍点は筆者）。ここでは、憲法上の国と州の間の立法権限配分のあり方に見られるように、州にも明示的に立法権を与え、その上でやむにやまれぬ場合に、その例外を認めるというイタリア型の手法の特色も見て取れる。

他方、わが国における地方公共団体が持つのが（法律制定権ではなく）あくまで条例制定権であることを踏まえ、法律制定権を持たないイタリアの地方団体の権限に関する議論に目を転じて、形式的には劣位の法規範であれ、内容の如何によっては法律に対する一部抵触を正当化できる可能性が認められている（2004年憲法裁判決第372号⁽²⁶⁾）。この判決で問題とされたのは、地方団体の規則制定権である。背景となる関連規定を確認しておこう。まず、憲法第117条第6項に基づき、コムーネ、県及び大都市（つまり、地方団体）は、組織及びその与えられた⁽²⁷⁾権能の遂行の規律について規則を制定する権利を授権されている。この規定の実施に際して、2003年法律第131号「2001年10月18日憲法的法律第3号における共和国の組織の調整に関する規定」は、「コムーネ、県及び大都市の組織及び権能の遂行及び管理の規律は、憲法第114条⁽²⁸⁾、第117条第6項及び第118条⁽²⁹⁾の規定に一致するよう、それぞれの権限に基づいて、画一性の最低要件を保障する国又は州の立法の範囲内で、地方団体の規則制定権に留保される」と規定している（第4条第4項）。また同時に、規則は本来、現

(25) 州の権限事項に属するものであっても、国の法律によって措置することができるということである。

(26) Sent. Corte cost. 29 novembre 2004, n. 372, in *R.U.*, v. 140(4), pp.599-623.

(27) 規則制定権の対象となる「権能」は、国又は州の法律により与えられたもの（つまり、規則に絶対的に留保された権能はない）とも、「国又は州の法律により付与された（conferite）」という第118条（後述）において使用された用語との異同も踏まえ、本来的に又は憲法により与えられたもの（つまり、規則に絶対的に留保された権能がある）とも解釈が可能である。

(28) 憲法第114条は、「①共和国は、コムーネ、県、大都市、州及び国によって構成される。②コムーネ、県、大都市及び州は、憲法が定める原則に基づく固有の憲章、権限及び権能を有する自治団体である。③ローマは、共和国の首都である。国の法律が、その制度について定める」と規定している。

(29) 憲法第118条は、「①行政権能は、その統一的行使を保障するために、補完性、差異性及び最適性の原理に基づいて、県、大都市、州及び国に付与される場合を除き、コムーネに属する。②コムーネ、県及び大都市は、固有の行政権能及び国又は州の法律によりそれぞれの権限に応じて付与された行政権能を有する。③第117条第2項b)号及びh)号に規定する事項についての国と州との間の調整の形式並びに文化財の保護についての取決及び調整の形式は、国の法律で規律する。④国、州、大都市、県及びコムーネは、補完性原理に基づき、公益的活動の遂行のために市民が個人として及び団体を通じて行う自主的な行為を助長する」と規定している。

行憲法に先立って制定された現行民法典第4条が「規則は、法律の規定に反する内容を含むことはできない」という法の一般原則を規定しているとおりに、法律よりも効力が劣るものと認識されている⁽³⁰⁾。しかし、憲法裁判所は、上記の判決において、法律が地方団体の規則に機械的に優越するという考え方を採らず、補完性原理に基づき、本来は地方団体の規則によって定められるべき「地方団体の組織及び権能の遂行」の一部について法律が定めることができる（つまり、規則に取って代わることができる）との見方を示した（傍点は筆者）⁽³¹⁾。これは、地方団体の規則が、法律に対して保障された権限領域を本来有しているという観点をうかがわせるものと考えられる。さらに、学説においても、地方団体の法規範制定権と法律の関係を規定した2000年立法命令⁽³²⁾第267号「地方団体制度統一法」第1条第3項⁽³³⁾に基づき、抵触することができない原則（限界）として一定の規定の内容を立法者が明白に定めた場合を除き、地方団体の組織及び権能の行使に関する法律の規定は地方団体の憲章及び規則による抵触が一般的に認められるとの見解⁽³⁴⁾がある。

こうしたイタリアにおける議論に対して、わが国の状況に目をやれば、下級審の判例の中には条例制定の必要性に関わる立法事実に基づいて、実質的に条例が法律と抵触する部分があったとしてもその抵触が重要な部分に至らない限り、合憲と判断され

(30) 行政判例の多数も同様で、法律と規則の関係を階層的な関係として捉えている。

(31) この判決で合憲性が争われたトスカーナ州憲章は、その第63条第2項において、地方団体に与えられた行政権能の組織化について、具体的な統一の要求がある場合には、画一性に係る本質的な要件を保障するために、州法で規律可能と規定していた。判決は、上述のような見方を示すとともに、提訴された規定自体は補完性原理に基づく州の権限行使が認められる場合であるとして合憲判断を下した。

(32) 立法命令とは、法律によって与えられた一定の原則及び指針の下に、政府が制定する法律と同等の効力を有する命令を指す。

(33) 同項は、「地方団体の組織及び同団体に付与された権能の行使の規律に関する立法は、地方団体の法規範制定に関する自治が抵触できない範囲を構成する原則を明示するものとする。当該原則を明示した新たな法律が施行された場合、同法律に抵触する憲章の規定は効力を失う。地方団体は、当該法律の施行の日から120日以内にその憲章を調整することとする」と規定している。なお、地方団体の憲章は、当該団体の組織及び活動に関する原則、代行を含む統制形式並びに少数派の保障及び人民の参加を定めるものである（2003年法律第131号第4条第2項）。

(34) Luciano Vandelli, *Il sistema delle autonomie locali*, 5 ed., Bologna: Il Mulino, 2013, p.131.

た事例が存在する⁽³⁵⁾。また、学説の中にも、自治事務に関する法律が「法律規定条例」を予定しているのであれば、審査・処分基準について条例による上書き・補正を認める規定がないときにも、憲法自体が当該法律を条例による「地域適合化」のための「最適の」基準設定を許す「標準法」と見なすよう義務づけていると解し、事務の性質と地域の特性に応じた条例上書きが常に許されるとの主張⁽³⁶⁾がある。そして、立法においても、地方自治法が、「地方自治の本旨に基づき、かつ、国と地方公共団体との適切な役割分担を踏まえた」法令の制定（第2条第11項）及びその解釈・運用（同条第12項）を要求している⁽³⁷⁾。こうしたわが国の国家構造及び状況と、イタリアのそれを重ね合わせて考えたとき、わが国においても、自治原理と統一原理の両立という国家原理を踏まえ、原則以外の部分における条例の法律に対する抵触可能性が示唆されているのではないかと考える。

以上のように考えた場合には、連邦制と非連邦制（ただし、その中で分権がかなり進んだ体制であることは必要であろう）の区別は、通常考えられているよりさらに相

- (35) 「東郷町ラブホテル規制条例事件」（名古屋地判平成17年5月26日「ホテル等建築の適正化に関する町の条例が風俗営業等の規制及び業務の適正化等に関する法律や旅館業法に抵触しないとされた事例」『判例タイムズ』第1275号（2008年10月15日）144-170頁、名古屋高判平成18年5月18日、最決平成19年3月1日）は、同条例と風俗営業法及び旅館業法との抵触関係の検討にとどまらず、町内の地域的特性や風俗営業の地域的な規制の必要性といった立法事実も考慮に入れて条例の合法性を導き出している。岩橋健定「分権時代の条例制定権」『ジュリスト』第1396号（2010年3月15日）140頁、大津浩「『対話型立法権分有』の法理に基づく『目的効果基準』論の新展開」『成城法学』第81号（2012年5月）39頁。
- (36) 北村喜宣「法律改革と自治体」『公法研究』第72号（2010年）123-136頁、同「2つの一括法による作業の意義と今後の方向性——『条例制定権の拡大』の観点から」『自治総研』第39巻第3号（2013年3月）61-62頁、同「分任条例の法理論」『自治研究』第89巻第7号（2013年7月）7-38頁。
- (37) ここでいう「適切な役割分担」に関しては、同法第1条の2第2項が、次のように規定している。「国は、前項の規定の趣旨を達成するため、国においては国際社会における国家としての存立にかかわる事務、全国的に統一して定めることが望ましい国民の諸活動若しくは地方自治に関する基本的な準則に関する事務又は全国的な規模で若しくは全国的な視点に立つて行わなければならない施策及び事業の実施その他の国が本来果たすべき役割を重点的に担い、住民に身近な行政はできる限り地方公共団体にゆだねることを基本として、地方公共団体との間で適切に役割を分担するとともに、地方公共団体に関する制度の策定及び施策の実施に当たって、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にしなければならない」。なお、こうした地方自治法の規定の意義を指摘したものとして、廣田全男「日本国憲法からみた事務配分の原則と自主財政権」『日本国憲法に内在する憲法原理に基づく地方自治の制度と理論の総合的研究』（平成16年度～平成17年度科学研究費補助金研究成果報告書）2009年3月、8頁。

対的なものであり⁽³⁸⁾、現行憲法規定の下であれ、地方による一定の立法権行使も考えられない訳ではないだろう⁽³⁹⁾。ただし、わが国の場合、明示的な立法権分割が行われておらず、憲法の全体構造を踏まえ、「地方自治の本旨」という一般的規定により立法権分割（分有）を導出する必要があるため、憲法上固有又は不可侵といえる自治立法領域をひとまず確定することが困難である。これに対して、イタリアのように国と州の権限領域をひとまず確定する手法は、利点となり得る場合が考えられる。つまり、一般的規定を介しての地方の立法権の保障が柔軟な対処を可能とする反面、保障が不安定になるおそれもあるのに対して、明示的かつ安定的な保障を可能にするのではないだろうか⁽⁴⁰⁾。なお、わが国において、連邦制に進まないまでもイタリアのような国と地方の間における明示的な立法権分割を行おうとするのであれば、国会を唯一の立法機関と規定する憲法41条の改正等が必要となろう。

(3) 国会における地域代表

道州制を議論する際に、道州の代表者を構成員とする議院を設けることができれば、「地方公共団体の国政参加」、とりわけその立法参画が実質的に強化され得るとの見解⁽⁴¹⁾がある。また、道州制が連邦制に近づくほど、道州と国の間の権力の均衡をいかに図るかが重要となり、道州が国における政策形成過程に重要な形で関わる事が

(38) それ故、憲法上の国と地方の間の立法権限配分が連邦制に固有の要件とまでは言うことが難しいかもしれない。

(39) わが国の学説において対応する見方としては、「人権保障、とりわけ社会権保障に必要不可欠な場合には全領域への国の立法介入の可能性を認めた上で、現場の視点から必要不可欠な場合に条例等による抵触と修正を認める柔軟で相互補完的なあり方」を措定する議論が挙げられよう。大津浩「『便乗改憲』と地方自治」『月刊地方自治職員研修』第691号（2016年10月）16頁。

(40) 州の権限事項を列挙している場合、当該事項については保障が容易になると考えられる。（例えば、当該事項に対しては、国が統制するにしても、厳格な要件が必要となろう。）ただし、保障される立法権を明示しているからこそ、明示されていないものが一義的に排除される（つまり、保障の範囲が狭くなる）負の側面もあり得よう。例えば、国の専属的立法事項に対する州の権限が、そのような事例として考えられるであろうか。

(41) 大橋、前掲論文、62頁。また、大橋は、具体的な手法として法律制定過程への道州の関与を挙げている。そして、国会に対して直接、法案の提出権を持つという構成や、意見聴取を受ける権利・意見提出をなす権利、提案に反した立法がなされる場合の理由提示を認める方法もあろうとする。大橋、前掲論文、66頁。

できるようにすることが必要になるとの見解⁽⁴²⁾も見られる。そして、道州制をめぐる議論を離れても、地域代表としての議院をめぐるのは、従来、都道府県代表としての議院の可否という形で議論されてきた。以下、より具体的に検討を行うため、主として都道府県代表の議院をめぐる議論を扱うが、導入に当たっての問題は道州代表とする場合と共通するものが多いと考える。

立法権限配分と異なり、地域代表としての議院は、イタリアでもまだ実現していない点である。しかし、わが国において具体的に現行憲法の下で参議院改革がどの程度まで認められるかについても、有益な示唆を与えてくれる。わが国においては、憲法改正を前提とするものから法律の制定改廃によるものまで手法及び程度は多様ながら、先にも述べたとおり、参議院の地域代表化を模索する動きが存在する。一例として、全国知事会に設置された研究会では、（投票価値の格差を是正するために導入された）合区問題解消に向けた方策として、①憲法改正により、参議院における地域代表制を明記する、②公職選挙法の改正により、一票の格差を是正しつつ、都道府県単位の選挙区を確保する、③現行法（国会法及び公職選挙法）の改正により、参議院の地域代表制を法定化するという3つの案が示されている⁽⁴³⁾。また、研究者の側にも、最高裁判所が参議院の地方代表制を容認してきたこと⁽⁴⁴⁾を踏まえ、かつ憲法上、地方制度が「地方自治」という形で手厚く保障されていることに着目して、自治の主体たる「地方」を足場とした（具体的には都道府県を選挙区とした）国民代表機関として参議院を構築できないかという議論⁽⁴⁵⁾がある。こうした案の実現に向けて、とりわけ

(42) 大沢秀介「道州制」新井誠・小谷順子・横大道聡（編著）『地域に学ぶ憲法演習』日本評論社、2011年、172頁。

(43) 全国知事会「第6回 憲法と地方自治研究会（平成28年10月13日）」資料3「憲法と地方自治研究会報告書（案）」<<http://www.nga.gr.jp/ikkrwebBrowse/material/files/group/2/05%20161013kenpo.pdf>>

(44) 最高裁判所は、議員定数不均衡裁判において、憲法は投票価値の平等を要求しているとしつつ、それは選挙制度の仕組みを決定する絶対の基準ではなく、他の政策的目的・理由をも考慮する国会の裁量権を認めるという判断枠組を踏襲してきた（佐藤令「衆議院及び参議院における一票の格差」『調査と情報 — Issue Brief —』第714号（2011年6月9日）3—4頁）。特に参議院選挙区については、「事実上都道府県代表的な意義ないし機能を有する」とされ、衆議院小選挙区に比べれば緩やかな「合憲ライン」が認められてきた。以上の整理については、山田邦夫「道州制の導入に関する憲法上の諸課題」『21世紀の地方分権 — 道州制論議に向けて』国立国会図書館、2014年、58—59頁を参照した。

(45) 高見勝利「憲法の視点から見た参院選挙制度改革」『政治の混迷と憲法 — 政権交代を読む』岩波書店、2012年、184—194頁。

憲法改正を介さずに改革を行う場合に問題と認識されているのが、地域代表たる議院が国民代表として適当かという点と、投票価値の平等の要請にいかにか適合させるか（当該要請をどこまで制約できるか）という点である。

これに対して、イタリアの現行憲法における関連規定は、上院選挙に関して、普通選挙によることとともに、州を基礎として選出することを明示している⁽⁴⁶⁾。その結果、投票価値の平等をある程度犠牲にしなが、国民代表であることが上院について維持されている⁽⁴⁷⁾。このような上院モデルは、上述の改革案の方向性にかかなり近いものと言えるが、そのままわが国に当てはめることは困難と考える。その第一の理由は、イタリアの場合、州を上院選挙の選挙区とすることを導き出す明示的な規定が憲法上存在するのに対して、日本にはそのような規定が存在しないことである。そのため、参議院に地域代表的な性格を与えることは立法政策上可能である反面、投票価値の平等をはじめとした他の憲法上の要請を犠牲にして、参議院における地域代表制の実現を目指すことは困難と考えられる。また、第二の理由は、イタリアの場合、（地方団体ではなく）「州」を基礎とすることが明示されており、憲法第2部第5章等における他の規定においても州とその他の地方団体を区別して扱うことが多いのに対して、わが国では都道府県と市町村が憲法上区別されていないため、都道府県を基礎にすること（つまり、選挙区とすること）が憲法上、自明であるとは言いがたい。道州についても同様である。なお、憲法第2部第5章は地方制度について定めた章で、上述した第114条のように、州とその他の地方団体を対等に扱う条項も存在するが、立法権と規則制定権の差異に加え、州の機関等については憲法上規定されているのに対して、地方団体の執行機関や基本的権能については国の立法に委ねられている。このため、わが国において参議院の地域代表としての性格をより明確にするのであれば、憲法改正が必要な場合が多いと考えられる⁽⁴⁸⁾。逆に言えば、単に都道府県を選挙区に

(46) 憲法第58条第1項は「上院議員は、25歳以上の選挙人が直接普通選挙で選出する」と規定し、同第57条第1項は「上院は、在外選挙区に配分される議席を除き、州を基礎として選出する」と規定している。

(47) 上院選挙においては、州を基礎として、一定数の議席を各州に配分した後、残りの議席を人口に比例して配分している（憲法第57条第3項及び第4項）。そのため、最大選挙区と最小選挙区の議員1人当たり人口格差が1.36倍（直近2013年選挙時の国内選挙区間の値）にとどまる下院に対して、上院の場合は、2.48倍（同上）と格差が大きくなっている。

(48) 例えば、各都道府県を選挙区とするだけであれば、憲法改正を必要としない場合もあるだろうが、各都道府県選挙区の定数を同数にするような場合には、憲法改正が必要となってくるのではないかと。また、憲法改正を必要とする場合の中にも、連邦制を前提とするものもあれば、地域制でよいものもあるだろう。

する程度であれば、イタリアの事例を踏まえ、地域代表的な議院にとどまるが故に認められるとも言える。

そして、また、イタリアには、狭義の「国民代表」とは異なる、地域代表たる議院を想定するのに親和的な主権の多元的な解釈が存在する。2002年判決第106号⁽⁴⁹⁾において、憲法裁判所は、国会が全国民の政治代表の場であることを認めつつ⁽⁵⁰⁾、国会のみが排他的に主権を代表しているとは考えていない。その理由として、憲法第1条⁽⁵¹⁾は主権が人民（popolo）に帰属すると明示しており、ある憲法機関が排他的に主権を代表することは認められないからであるとしている。そして、憲法第114条において（民主主義原理及び人民主権からの共通の派生物であることを明示するかのよう）領域団体と国が共和国の構成要素として並列されていることを踏まえ、領域団体が憲法に基づいて人民主権の存在の核心を形作るのに協力することなしに、主権を実質的に国会に代表させることは認められないとしている。このように、憲法裁判所は、人民主権原理の法的意味として、人民代表府と主権者人民を完全に同一視はしておらず、多層化された共和国においては、最高権力の単独の担い手はおらず、各階層の代表制機関に限らない憲法構造全体の中で主権が実現されることになるとの視点を打ち出している⁽⁵²⁾。（ただし、後の判決で、憲法裁判所は、国に統一性の保持者として特別

(49) Sent. Corte cost. 10 aprile 2002, n. 106, in *R.U.*, v. 138(1), pp.659-666.

(50) 憲法第67条は、「国会議員は、国民（Nazione）を代表し、委任に拘束されることなくその職務を行う」と規定している。

(51) 憲法第1条は、「イタリアは、勤労に基礎を置く民主的な共和国である。主権は人民に帰属し、人民は憲法の定める形式及び制限において、これを行使する」と規定している。

(52) 憲法学者であるカーラヴィータは、より明確に次のように述べている。まず、2002年憲法裁判決第106号にも言及しながら、憲法第1条に規定する人民は、一つの統一された集合体（collettività）ではなく、様々な団体、組織及び制度を組織することができる存在で、その団体等に憲法第1条に規定する人民主権が反映されているとする。そして、第114条によって、憲法で定める原則に基づき、固有の権限及び権能を有する自治団体であるコムーネ、県、大都市及び州と同列に共和国の構成主体とされた国は、自治団体ということになり、もはや主権の唯一の保持者ではなく、主権は人民に属することとなる。このようにして、21世紀の主権は、至高の存在、各領域における唯一の権力、国際関係における唯一の対話主体ではもはやなくなった。もし主権が人民に属するならば、国の制度は、主権の行使を規律する法によって国に付与された権限と権能についてのみ保持することになるであろう。そして、国は、憲法により付与された分野又は領域においてのみ、人民主権を代表することになるであろう。Beniamino Caravita, *Lineamenti di diritto costituzionale federale e regionale*, Torino: Giappichelli, 2006, pp.73-74.

また、井口文男『イタリア憲法史』有信堂高文社、1998年、177—213頁（第4章「1948年共和国憲法の成立」）を参照のこと。

の地位を与えてはいる⁽⁵³⁾。)このような主権の理解(主権の多元性)は、留保すべき点⁽⁵⁴⁾はあるものの、非連邦国家において、地域代表の性格を有する議院を構想する際に、示唆的な視座を与えるものと言えよう。

3. おわりに

以上、道州制導入論議を契機として、地方自治体の階層のあり方、国と地方の間の立法権限配分及び国会における地域代表に関して、わが国とイタリアを比較した考察を行った。イタリアにおいても地方自治をめぐる改革の動きは速く、その示唆するものも一定の変容を見せている。また、立法権限配分に関しては、連邦制と非連邦制(地域制)の間の差異をある程度相対的なものとして捉え、わが国においても法律に対して条例の一部抵触を認める原理的な可能性がうかがえた。他方、地域代表である議院の実現に関しては、地域代表「的」な議院が国政に参画することは現行憲法下においても可能である一方、わが国における憲法の制約も同時に見えてくる。最後に、連邦制自体の導入については、従来指摘されてきたようなわが国の実態に加え、憲法改正をするにしても地域制への移行にとどめてよい場合も考えられ、あえてそれにこだわる必要はないのではないかと思われる。

(あしだ じゅん 国立国会図書館主査)

※ なお、本稿の意見にわたる部分は、筆者の私見である。

キーワード：二層制／立法権分割／条例制定権／
地域代表／参議院改革

(53) Sent. Corte cost. 8 luglio 2003, n. 274, in *R.U.*, v. 139(3), pp.297-312.

(54) 人民主権(第1条)の解釈に加え、イタリアの国家構造に関して、2002年憲法裁判決第106号は明示的に憲法第114条の規定に言及し、国と領域団体の対等性を指摘しており、2003年憲法裁判決第303号もイタリアの憲法体制が制度的多元性に満ちたものであると言及していることに留意が必要であろう。