

令和 5 年 5 月 7 日現在

機関番号：14301

研究種目：研究活動スタート支援

研究期間：2021～2022

課題番号：21K20086

研究課題名（和文）地方の国政参加に関する憲法学的考察 国の立法手続きへの地方の参画可能性を中心に

研究課題名（英文）Constitutional analysis of the regional participation to national policy making

研究代表者

石原 佳代子（Ishihara, Kayoko）

京都大学・法学研究科・講師

研究者番号：40908133

交付決定額（研究期間全体）：（直接経費） 2,000,000円

研究成果の概要（和文）：第一次分権改革以降、国と地方の関係について「上下・主従関係」から「対等・協力関係」へと転換する試みが続いている。しかし、「対等」であるべき両者間の調整や連携を図る法制度設計は必ずしも網羅的、体系的に構築・運用されているとはいえない。本研究は、参議院を「地域代表」の院と位置付けることによって、国の立法手続きへの地方の参画を実現することの可能性について、現行憲法の下での統治機構の仕組み全体に照らしつつ、検討するものである。また、研究の過程においては、国、地方各々における「代表」の位置づけと関係性といった、より長期的な課題も念頭に置かれる。

研究成果の学術的意義や社会的意義

二院制の趣旨に鑑み、参議院を「地域代表」の院として位置づけるという提案自体は、これまでも学術的な議論の蓄積があるところである。しかし、先行研究の多くは、いわゆる定数不均衡問題を問題意識の基礎として地域代表論を展開している。これに対し、本研究は、単に各都道府県への定数配分のみを問題とするのではなく、国と地方の政策決定プロセスを参議院を介して制度的に架橋する可能性と限界、またそれが「地方」の側にとっても真に望ましいものであるか、との検討に踏み込むものである。さらに、本研究は検討の過程において、国会議員が「全国民の代表」とされることの意味合いという、より発展的な課題にも取り組むものである。

研究成果の概要（英文）：Since the first phase of the decentralization reform, there have been ongoing attempts to realize an "equal and cooperative" relationship between national and local governments. However, the institutional design to put these attempts into practice has not been sufficiently constructed in a systematic manner. This study examines the possibility to realize the participation of local governments into national legislative process by constructing the House of Councillors (the Second Chamber) as a house of "regional representation," in light of the entire institutional system under Japanese Constitution. Some of more fundamental issues, such as what kind of roles "representatives" at national and regional levels should play, are also taken into consideration.

研究分野：憲法

キーワード：地域代表 代表制 地方の国政参加 二院制

1. 研究開始当初の背景

第一次分権改革以降、国と地方の関係について「上下・主従関係」から「対等・協力関係」へと転換する試みが続く中で、「対等」であるべき両者間の調整や連携を図る法制度設計が喫緊の課題となってきた。しかし、地方六団体から国会、内閣に対する意見具申権や、国と地方の協議の場に関する法律といった散発的な法整備はなされているものの、国と地方間の調整のチャンネルが体系的・網羅的に構築されているとはいえない。それではもう一步進んで、国政における立法手続きに際し、地方(地方公共団体又はその連合組織)が直接参画することはあり得るか。

実務では「地方」の関係者が参考人等として国の法案審議過程にかかわるといった、非公式な形での「参画」がなされてきた。また学術的にも、地方を国政での立法手続きに参画させるとの問題意識は、主に行政法学において示されている「地方公共団体の国政参加」の一可能性として示されてきた(先駆的なものとして成田頼明「地方公共団体の国政参加(上)―その理論的根拠と範囲・方法」自治研究 55 巻 9 号 3-13 頁ほか。)。しかし、実務での動きは制度化されていない以上、透明性、確実性に欠けるほか、行政法学での分析も、意見具申権など他の地方から国への関与手法と並列的な、一個別オプションとしての検証にとどまっている。しかし、本来、国政における立法手続きへの地方の参画可能性は、国と地方、双方における代表制度・決定手続きと、両者の関係性を扱う憲法学の観点から取り上げられるべきものである。

本研究においては、参議院を「地域代表」の院と位置付けるという先行研究においてもしばしば指摘されてきた制度設計の可能性について、参議院を制度的に国と地方の間の政策形成の調整の場とするという観点から考察するものである。つまり、先行研究における「地域代表」としての参議院論は、主に定数不均衡問題に端を発するものであったが、本研究では地方の国政参加を制度的に担保する手段としてこの議論を位置づけることとする。

2. 研究の目的

本研究は、国政における法律制定の場に地方が参画する場合、参画の主体と方法はいかなるものであるべきか、また、その際、既存の「地方の国政参加」に関する制度・実務や、憲法が定める国、地方の統治機構の仕組みとの関係で課題となる事項は何か、といった点を中心に、主に参議院を「地域代表の院」と位置付ける場合の、国と地方間の調整手続きのあり方につき、憲法学的に考察することを目的とする。本研究代表者は、本研究課題に先行して、二院制の趣旨を現実化するという観点から、「地域代表としての参議院」論を展開してきたが、本研究では、これが現行の地方自治制度のあり方と整合するものであるのかどうか、言い換えれば、現行憲法の下での国と地方間の意思形成の調整の手段としてあり得るものであるのか、を検証することを主な目的とした。

3. 研究の方法

第一に、前提として地方の国政参加に関連する国内の現行の諸制度(地方六団体の意見具申権等)や実務上の慣例の背景と実態について確認した。第二に、参照国であるドイツとの比較法的検討に入った。具体的には、州が連邦における立法に関与する主戦場である連邦参議院の手続きに関し(連邦参議院構成員を派遣する)州政府とその下の州官吏、(議院内閣制をとる各州で州政府を生み出す)州議会とその選出母体たる州住民の関係性について分析を行った。加えて、ドイツにおける連邦立法への州の意思・知見反映のまた別のチャンネルであるところの、州首相会議の制度と運用のあり方についても分析を行った。ここでは、新型コロナウイルス感染症対策に関する連邦-州間の緊急の調整の場として州首相会議が用いられたこと、またそのような運用に対して批判的な見解も存在することが、追加的な検討の対象となった。

最後に、比較法的知見を踏まえ、国政の立法手続きに参画する「地方」の主体とは何か、つまり、各地方公共団体内部での首長-地方議会-住民の関係性や住民内部の少数派の存在についてはどう考えられるべきか、また、参画の方法として、「地方」が「国」の立法手続きのどの段階にどの程度かかわることが考えられるか、といった観点から制度設計の具体的な可能性を探った。ここでは、現行憲法の下での統治機構の仕組みに照らし、一定の構想については(現行憲法との整合性の観点から、また実務上)実現が難しいものであることも確認した。

4. 研究成果

(1) 研究の主な成果

本研究の主な成果としては、大別すれば、「地域代表の院」として参議院を位置づけ、これを国と地方の制度的な調整の場とすることについては、一定の制度設計上の可能性があるということが確認できたこと、他方で、それを実現するにあたっては、一定の障壁や課題もまた存在するということが明らかになったことが挙げられる。

「地域代表の院」として参議院を位置づけ、国と地方の調整の場とすることの可能性

第一に、国 地方の政策形成調整の場として「地域代表」の院としての参議院を位置づけるにあたっての具体的な制度設計の可能性を分析することができた。具体的には、従来の定数配分の方法のみに着目していた参議院の「地域代表」論から一歩進み、議員の選出方法、議員の票決権行使の方法、議員と選出母体の関係性といった点に関し、ドイツの連邦参議院における議論を参照しつつ、日本国憲法の下であり得る制度設計のあり方を検証した。議員の選出方法について検討するにあたっては、本研究課題において比較法対象としたドイツの連邦参議院の構成員選出方法（州政府からの選出）と、本研究課題以前に考察を進めていたアメリカの上院のかつての構成員選出方法（州議会からの選出）を比較検討し、それぞれの方法によって、どのような形で地方（地域）の意思が中央（国/連邦）レベルに流れ込むのか、あるいは流れ込まないのかということ进行分析した。また、票決権行使方法について、仮に「地域の利益」というものが一枚岩であると構想するのであれば、各地域代表が統一的に表決権を行使するという可能性も考えられるところであるが、実際にそのような構想を基礎に、各州から派遣された構成員の統一的な票決権行使が求められるドイツ連邦参議院において、州内でどのように調整・意思形成が行われているのか、またそれが上手くいかなかった場合にとられる棄権という手段にまつわる論点について考察した。

「地域代表の院」として参議院を位置づけ、国 地方の調整の場とすることの課題

第二に、上記のような制度設計のあり方が現行の日本国憲法を前提とした統治機構の仕組みの下で直面する課題についても考察をした。具体的には、参議院を「地域代表の院」と位置付けることが、国会両院議員が憲法上「選挙された全国民の代表」とされていること（憲法 43 条 1 項後段）との整合性が問題となるほか、現行の地方自治制度との兼ね合いも課題となる。とりわけ、本研究課題との関連において重要な後者の問題としては、日本の地方公共団体における二元代表制を前提にした場合、地方六団体と「地域代表の院」である参議院の関係をどう整理するのか、また、地方公共団体内部での当該「地域の利益」の担い手は、首長であるのか、議会であるのか、また住民による直接投票においてそれは現れるのか、といった問題が提起されることを確認した。

さらに、仮に地方議会議員を参議院議員の選出母体とする場合、その選出母体の質を一定水準に担保するためには、各地方議会議員の人数、選出の方法（選挙区の設定や各選挙区への定数配分のあり方）といった点について、ある程度全国統一的に定める必要が生じてくるが、このような全国画一的な都道府県議会議員選挙制度の設計を進めることは、近年、都道府県議会の選挙区設定、定数配分をめぐって、議会の裁量をより認める方向で地方自治法、公職選挙法の改正が進んでいることに逆行するものであり、その点の整合性をどのように確保するかもまた、問題となる。比較法対象とした、ドイツの連邦参議院においても、連邦政治の趨勢によって州議会議員選挙が左右され、州独自の問題がないがしろにされるとの批判があるところであり、国 地方の結びつきを制度的に担保した場合、かえって各地域独自の利益や問題が後退するという恐れがあることが浮き彫りになった（類似の指摘として、宍戸常寿「『憲法改革』としての立法プロセスへの地方の参画」『地方自治法施行七十周年記念自治論文集』（総務省、2018年）303頁を参照。）。

第一と第二の研究成果に関しては、石原佳代子「地域代表としての第二院設計の可能性と限界（一）」法学論叢 190 巻 5 号（2022 年）23 頁以下、「同（二）」法学論叢 191 巻 4 号（2022 年）27 頁以下、「同（三）」法学論叢 191 巻 5 号（2022 年）48 頁以下にて公表したほか、これに続く論稿も既に脱稿しており、順次公表される予定である。

副次的な論点に関する検討

に加え、本研究の過程においては、副次的にいくつかの課題にも取り組んだ。第一に、「地域の利害」「特質」といったものについて捉える観点から、沖縄県那覇市による孔子廟への公有地無償提供が政教分離の観点から問題となった、令和 3 年 2 月 24 日の最高裁大法廷判決について判例評釈を行った。この成果は、石原佳代子「孔子廟公有地無償提供違憲判決」法学論叢 191 巻 3 号（2022 年）93 頁以下として公表されている。

また、「地域代表としての参議院」と対を成す存在であるはずの衆議院における議員定数不均衡問題が取り上げられた令和 5 年 1 月 25 日の最高裁大法廷判決についても「令和 3 年総選挙における衆議院議員小選挙区選挙区割り合憲性」新・判例解説 Watch [Web 版] 1 頁以下にて評釈を行った。

(2) 得られた成果の国内外における位置づけとインパクト

既に述べたように、従来の研究における「参議院の地域代表論」が、定数配分のあり方に主眼を置いたものであったのに対し、本研究は、定数配分のあり方のみによって議員が「地域代表」となるとの考え方に疑義を呈し、国と地方の間の調整のチャンネルをより制度的に担保する可能性を探究したものである。(1) で述べたように、この構想には現行の日本国憲法の下での統治機構の仕組みや実態に照らして、障壁となる部分も多い。しかし、そうであるとしても、現行憲法の下で国 地方の調整のチャンネルを参議院を介して実現することがどこまで可能なのかを分析したという点に本研究の意義があると考えられる。

また、本研究で比較法対象としたドイツの連邦参議院は、従来「第二院ではない」「特殊なものとしての位置づけを受けてきた。本研究は、連邦制をとるドイツとそうでない日本、また、

州議会の中から州政府が形成されるドイツと二元代表制がとられる日本の地方公共団体といった日独間の差異を踏まえつつも、ドイツにおける連邦参議院設計の基礎をなす考え方について日本法にどこまで応用可能かを考察したものとして、二院制研究に新たな側面を加えるものである。さらに、本研究の実施当時、新型コロナウイルス感染症に対し、迅速な対応をとるにあたって、中央 - 地方間でどのような調整プロセスを経るかは、各国において課題となっていた事項であり、このような調整のあり方についても本研究は考察を加えている。

最後に、本研究の基礎をなす構想については、第9回アジア憲法フォーラムにて、「The Upper House as a Regional Representative Body? Is it desirable to transform the Upper House into a regional representative body? -From the viewpoint of the “regions” and of optimizing bicameralism-」と題した報告にて、各国の研究者からもコメントを受けたところである。第二院設計のあり方については諸外国においても課題とされている部分が多いところであり、これを連邦制をとらない日本において地域代表として構成することがどこまで可能なかという本研究の着想は、国際的にも応用可能性のあるものと考えられる。

(3) 今後の展望

まず、国と地方の調整のチャンネルとしての参議院の位置づけということを考えた際に、その議員が「選挙された全国民の代表」とされていることの意義、意味合いをどのように捉えるのかということについて考察する必要がある。また、国レベルにおいても地方レベルにおいても、「代表」を選出する過程において、政党が一定の影響を与えていることに鑑み、政党内部の組織構造のあり方についても検討を行う必要に直面した。これらの課題については、既に研究を開始しているところであり、その着想については、関西憲法判例研究会 2023年4月例会・研究会での口頭報告の形で示したところである。同研究会で受けたフィードバックをもとに、今後、国地方のチャンネルとしての参議院という本研究課題よりも、より検討の段階を一般化して考察を進めたい。

5. 主な発表論文等

〔雑誌論文〕 計5件（うち査読付論文 0件/うち国際共著 0件/うちオープンアクセス 1件）

1. 著者名 石原佳代子	4. 巻 190巻5号
2. 論文標題 地域代表としての第二院設計の可能性と限界（一）	5. 発行年 2022年
3. 雑誌名 法学論叢	6. 最初と最後の頁 23-52
掲載論文のDOI（デジタルオブジェクト識別子） なし	査読の有無 無
オープンアクセス オープンアクセスではない、又はオープンアクセスが困難	国際共著 -

1. 著者名 石原佳代子	4. 巻 191巻4号
2. 論文標題 地域代表としての第二院設計の可能性と限界（二）	5. 発行年 2022年
3. 雑誌名 法学論叢	6. 最初と最後の頁 27-60
掲載論文のDOI（デジタルオブジェクト識別子） なし	査読の有無 無
オープンアクセス オープンアクセスではない、又はオープンアクセスが困難	国際共著 -

1. 著者名 石原佳代子	4. 巻 191巻5号
2. 論文標題 地域代表としての第二院設計の可能性と限界（三）	5. 発行年 2022年
3. 雑誌名 法学論叢	6. 最初と最後の頁 48-81
掲載論文のDOI（デジタルオブジェクト識別子） なし	査読の有無 無
オープンアクセス オープンアクセスではない、又はオープンアクセスが困難	国際共著 -

1. 著者名 石原佳代子	4. 巻 191巻3号
2. 論文標題 孔子廟公有地無償提供違憲判決	5. 発行年 2022年
3. 雑誌名 法学論叢	6. 最初と最後の頁 93-113
掲載論文のDOI（デジタルオブジェクト識別子） なし	査読の有無 無
オープンアクセス オープンアクセスではない、又はオープンアクセスが困難	国際共著 -

1. 著者名 石原佳代子	4. 巻 【Web版】
2. 論文標題 令和3年総選挙における衆議院議員小選挙区選挙区割りの合憲性	5. 発行年 2023年
3. 雑誌名 新・判例解説Watch	6. 最初と最後の頁 1-4
掲載論文のDOI（デジタルオブジェクト識別子） なし	査読の有無 無
オープンアクセス オープンアクセスとしている（また、その予定である）	国際共著 -

〔学会発表〕 計3件（うち招待講演 0件 / うち国際学会 1件）

1. 発表者名 石原佳代子
2. 発表標題 孔子廟違憲判決
3. 学会等名 京都大学公法判例研究会
4. 発表年 2022年

1. 発表者名 Kayoko Ishihara
2. 発表標題 The Upper House as a Regional Representative Body? Is it desirable to transform the Upper House into a regional representative body? -From the viewpoint of the "regions" and of optimizing bicameralism-
3. 学会等名 Constitutional Change and Constitutional Stability in Japan, 9th Asian Constitutional Law Forum (国際学会)
4. 発表年 2022年

1. 発表者名 石原佳代子
2. 発表標題 「全国民の代表」の再定位 - 政党内民主主義の観点から
3. 学会等名 関西憲法判例研究会 2023年4月例会・研究会
4. 発表年 2023年

〔図書〕 計0件

〔産業財産権〕

〔その他〕

-

6. 研究組織

	氏名 (ローマ字氏名) (研究者番号)	所属研究機関・部局・職 (機関番号)	備考
--	---------------------------	-----------------------	----

7. 科研費を使用して開催した国際研究集会

〔国際研究集会〕 計0件

8. 本研究に関連して実施した国際共同研究の実施状況

共同研究相手国	相手方研究機関
---------	---------