

日本国憲法の「地方自治」保障と「真の地方分権型社会の実現」

根森 健

【目次】

1. はじめに ---- 全国の市町村の半数が消滅する恐れ？ 必要なのは 真の「地方自治」
2. 憲法政治における日本国憲法の地方自治の保障の「軽視」
3. 「地方自治」の「軽視」からの脱却：平成という時代と「地方分権改革」の推進への取り組み
4. 「道半ばの地方分権改革」：日本国憲法の地方自治の保障の現在
5. 日本国憲法の地方自治の保障と「真の地方分権型社会の実現」

1. はじめに ---- 全国の市町村の半数が消滅する恐れ？ 必要なのは 真の「地方自治」

「地方からの人口流出がこのまま続くと、2040年までに全国の市町村の半数（約900）に消滅のおそれ（消滅可能都市）が生じる」とする、民間の「日本創成会議」人口減少問題検討分科会の提言（いわゆる「増田レポート」）が2014年5月に出され、日本中が衝撃を受けたことは、まだ記憶に新しい野ではないでしょうか。このレポートでは、国（内閣）や地方（地域の関係地方自治体）に「ストップ少子化」「地方元気戦略」「女性・人材活躍戦略」に取り組むための組織の設置、その下での長期ビジョンと総合戦略の策定を促していました。このうち、本稿との関係で、「地方元気戦略」に若干言及しておく、この提言では、「地方から大都市への『人[とくに若者]の流れ』を変えること」、「特に『東京一極集中』に歯止めをかけること」をその基本目標に置いていました。

このレポートが公表されたこともあって、国レベルでも、2014年9月に発足した第二次安倍改造内閣が、「地方創生」を「地方分権改革」と並ぶ重点政策として掲げ、地方の人口減少に歯止めをかけるとともに、地方の自律的な活性化を促して国全体の活力を上げることに取り組むこととし、2014年11月には「まち・ひと・しごと創生法」と「地域再生法の一部を改正する法律」の地方創生関連二法も可決・成立し、地方創生関係諸交付金や諸特区制度の導入が行われています。だが、政府自身の17年12月の中間評価でも、「各種施策の効果が十分に発現するに至っていない」というのが現状です。

「地方創生」がクローズアップされるその一方で、1995年から20年間にわたって取り組まれてきた「地方分権（改革）」が最近の政府の施策の中ではあまり目立たなくなっています。だが、この耳障りの良いイメージ先行の「地方創生」――そもそも、政府は「地方創生」という言葉に明確な定義を与えていない！――を実現するには、「それぞれの地域が、個性豊かな、活力ある社会を形成することが必要となり、これはまさに『地方自治』のあるべき姿〔＝真の地方分権型社会〕の実現とも重なるのである」（徳島県「地方自治に関する憲法課題研究会」報告書）といえるのではないでしょうか。

2. 憲法政治における日本国憲法の地方自治の保障の「軽視」

(1) 憲法政治における「地方自治」の「軽視」 日本国憲法は、天皇主権から国民主権への転換の下、その第8章として4か条からなる「地方自治」を新たに設けました。だが、「第2章・戦争の放棄」とともに、日本国憲法の施行以来の憲法政治の中で、とくに大きく軽視され続けてきたのが「第8章・地方自治」であり、それは日本国憲法制定当初からのものでした（杉原泰雄）。

地方自治「軽視」の一因としては、君主主権の下で軍事力に依存した強力な中央集権国家体制の確立を目指したいわゆる「明治憲法」には、地方自治に関する独立の章はもとより条文さえ存在せず、憲法の根柢を欠いた中で明治憲法期の地方制度（市制町村制や府県制）が整備・展開されてきたことが挙げられるでしょう。そこでは、一定の自立性が認められてはいましたが、総じて、自治の範囲が限定されていた上に、中央集権的な統制が強く、国からの監督が様々な面に見られるものでした。要するに、国の行政機構の一部という位置づけにとどまっていたのです（官治型地方行政）。

(2) 日本国憲法の地方自治保障の原点 日本国憲法での「地方自治」導入に当たっては、占領の経過の中で憲法草案のモデル案を提示することになったGHQ側の連邦制のアメリカ型の国家としての州法といえども立ち入ることできない「地方的事項」に規定した自治憲章（ホームルール）の下で行われる「地方統治」と、明治憲法下での「官治型地方行政」との連続性を意図する日本政府側の構想との攻防を経て最終的に、第8章の4か条5つの条文になりました。

第8章 地方自治

第92条 地方公共団体の組織及び運営に関する事項は、地方自治の本旨に基いて、法律でこれを定める。

第93条 地方公共団体には、法律の定めるところにより、その議事機関として議会を設置する。

○2 地方公共団体の長、その議会の議員及び法律の定めるその他の吏員は、その地方公共団体の住民が、直接これを選挙する。

第94条 地方公共団体は、その財産を管理し、事務を処理し、及び行政を執行する権能を有し、法律の範囲内で条例を制定することができる。

第95条 一の地方公共団体のみ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。

まず、日本国憲法で「地方自治」の章が新設されたのは、主権者の転換、つまり民主主義が憲法原理の柱になったことの反映です。よく引用されるように、J・ブライス(Bryce)が「地方自治は民主政治の最良の学校」といったように、地方自治は、自由な国家の市民に必要な能力(地方の問題について公共的精神を持って、公明かつ積極的に関わること)の形成に役立つ点で、民主政治には欠かせない基盤となること、また、A・トクヴィルが、中央の集権化がもたらす専制や隷従精神の防波堤として「地方制度を持たない民主主義は(過度の専制という)害悪に対して、何らの保証をもたない」と喝破したように、地方自治は民主政治を維持していく上で必要不可欠な鍵となる原理・思想であり、制度だったからこそといえるでしょう。比較法的にも例を見ない「地方自治の本旨」(公定英訳で、**the Principle of local government**)という意味深でミステリアスな文言がキーワードとして92条に書き込まれましたが、それをしっかりと理解する上で、地方自治の民主政治に占めるこうした意味・機能をきちんと受け止めることが重要です。ちなみに、この「地方自治の本旨」は、学説でも、その内容としては「団体自治と住民自治」を指すとするのが通説ですが、そこにとどまるものではないと見るべきでしょう。

他方、第8章の「地方自治」には、明治憲法下での地方制度で用いられていた規定類似の文言が条文のなかに取り込まれていたり、地方の課税権を明確に保障する規定などに欠けていることなど、場合によっては「自治」を後退させる立法・行政に繋がる要素も混じることになりました。

(3) 地方自治法による具体化の限界 日本国憲法と同日に施行された地方自治法は、重要な憲法の具体化法の一つですが、憲法の内容を促進する面ももっていましたが、憲法を明治憲法下の官治型地方行政と転轍させる機能も果たしました。自治体が処理しなければならない事務には、自治体自身の事務として主体的に処理する事務の他に、地方自治法が取り込んだ悪名の高い機関委任事務―特定の国の事務につき、その事務の執行のために自治体の首長を国の下部機関として位置づけ、国の所管大臣等の包括的な指揮監督の下に服させるというもの―を大量に含んでいたこと、合わせて、自治を支える財源が不十分であったことと表現する言葉として、このような状況に置かれていた地方自治が「三割自治」と呼び表されてきたのは、「地方自治の軽視」の象徴といえます。

3. 「地方自治」の「軽視」からの脱却:平成という時代と「地方分権改革」の推進への取り組み

(1) 「地方分権改革」へ向けての本格的取り組み そうした「地方自治の軽視」から脱却に向けて、「地方分権改革」に段階的に取り組んできたのが、「平成」という時代でした。1991年のバブル経済の崩壊後、日本は「失われた10年」と俗にいわれる経済不況期に入りますが、その中で、これまでの硬直化した中央集権的な行政システムも批判の対象となり、官から民へ、国から地方へ流れの中で、地方分権の一層の推進が重要課題とされるようになりました。よく、「地方分権改革は、1993年、衆参両院が分権推進を決議して始まった」と言われますが、その決議は、よくその辺の事情を表しています。

「今日、さまざまな問題を発生させている東京への一極集中を排除し、国土の均衡ある発展を図るとともに、国民が等しくゆとりと豊かさを実感できる社会を実現していくために、地方公共団体の果たすべき役割に国民の強い期待が寄せられており、中央集権的行政のあり方を問い直し、地方分権のより一層の推進を望む声は大きな流れとなっている。

このような国民の期待に応え、国と地方の役割を見直し、国から地方への権限移譲、地方税財源の充実強化等地方公共団体の自主性、自律性の強化を図り、二十一世紀にふさわしい地方自治を確立することが現下の急務である。

したがって、地方分権を積極的に推進するための法制定をはじめ、抜本的な施策を総力をあげて断行していくべきである。」(1993年6月3日(衆議院本会議決議)、4日(参議院本会議決議))

(2) 第1次地方分権改革の成果と課題 この決議を受けて、1995年に地方分権推進法が制定され、これに基づいて設置された地方分権改革推進委員会の5次にわたる勧告に基づいて、政府は「地方分権推進計画」を策定し、これを踏まえて、地方自治法の改正を含む475本の関連法令を一挙改正する「地方分権一括法」が制定施行されました(第1次地方分権改革)。内容の多岐にわたるこの改革の中でも、特に重要な改革として、①前述の機関委任事務が廃止され、改めて自治体の処理する事務が、自治事務と法定受託事務という2種類の自治体が主体となって処理する事務に分類されたこと、②国の自治体への関与のルール化をはかり、国と地方との間での係争処理手続きを創設したこと、③国が自治体に対して特定の行政組織・施設(例えば、保健所、福祉事務所、図書館等々)や特定の職員・付属機関の設置を義務づける「必置規制」の縮小・緩和を図ったこと、④都道府県・市町村関係の見直しを図られたことを挙げることができます。これらの改革は、国―自治体や都道府県―市町村の関係を、上下関係から対等の関係への転換を図った改革であったが、それはあくまで機関委任事務の廃止や係争処理のルール化に伴う必要な地方自治法の改正といった「一般法」レベルでの改革にとどまり、事務処理の中身を規定する個別法の改正が課題として残りました。第1次分権改革は、上記地方分権改革推進委員会自身の最終報告が認めているように、「未完の分権改革」となり、「分権型社会の創造」という究極目標の達成のためには、これに続く第2次、第3次の分権改革の断行が必要とされるものとなりました。また、この第1次分権改革に続く、このような法的権限の分権化を支えるべき税財政関係の分権化を目指した「三位一体改革」も極めて不十分なものとどまったことも課題として残りました。

(3) 第2次地方分権改革の成果と課題 こうした積み残された課題を解決すべく、分権改革を総合

的かつ計画的に推進するため、2006年末に、地方分権改革推進法が3年の時限法として成立し、同法に基づいて新たに地方分権改革推進委員会が設置（～10年3月解散）され、「第2次地方分権改革」がスタートすることになりました。ここでも、第1次の時と同じく、地方分権改革推進委員会が調査審議に基づいて、内閣総理大臣に勧告を行い、勧告を受けた政府が、その講ずべき必要な法制上又は財政上の措置等を指針として定めるという仕組みが踏襲されました。

この第2次分権改革について、内閣府によれば、2006年から現在（2018年末）も続いているとしています。この間、ドラスティックな政権交代を2度にわたって経験して、重点や取り組みのスピードなどに変化もありますが、その分権改革の中心になっているのは、上記地方分権改革推進法の下での地方分権改革推進委員会と政府の連携による「地方分権改革推進計画」の策定と、それを段階的に法的に進めていく新たな「地方分権一括法」（地域の自主性及び自立性を高めるための改革の推進を図るための関係法律の整備に関する法律）です。とくに、第1次一括法（2011年）から第4次一括法（2014年）の下で、①自治体への事務委譲、②自治体事務における法令上の「義務付け・枠付け」の廃止や見直し、③都道府県から市町村への事務委譲、④国と地方の協議の場の法制化などへの取り組みがなされ、③や④などでその成果を挙げているといえるものもあるが、その問題点・限界も少ないといえます。これについては、次節で触れることにしよう。

(4) 第2次分権改革の今

その後、第2次地方分権改革としては、政府は、第4次一括法で、地方分権改革推進委員会の勧告等については一通り検討を行ったことになると位置づけた上で、新たな局面を迎える地方分権改革においては、地方の発意に根ざした取組を推進することとし、委員会勧告に替わる新たな手法として、個々の地方公共団体等から地方分権改革に関する提案を広く募集し、それらの提案の実現に向けて検討を行う「提案募集方式」を導入することとし、これに基づいた改革を行うことを、現時点での分権改革の目玉にしています。この方式に基づいて、第5次一括法（2015年）から第8次一括法（2018年）が制定されています。この方式についても、「関係者を『ネタ探し』に走らせ、改革論議の視野を狭めるのでは？」（磯崎初仁）といった懸念も出されています。実際、本項の冒頭で触れたように、「地方創生」が前面に出てくる中で、「地方分権改革」の方向や動きが見えにくくなっているように思われます。

<地方分権改革の全体像> * 第1次分権改革や第2次分権改革を含めた、2014年までの「地方分権改革」

表中の第1期・第2期との呼称は、「地方六団体」（全国知事会など、各級の普通地方公共団体の首長および議長により組織された六つの全国的連合体の総称）によるもの。

大区分	改革	時期	中心的な機関	主な改革
第1期分権改革	第1次分権改革	1995～2000年	地方分権推進委員会	①機関委任事務の廃止 ②関与のルール化と係争処理制度 ③必置規制の緩和 ④都道府県・市町村関係の見直し
	三位一体改革	2004～2006年	地方分権改革推進会議、経済財政諮問会議	①国庫補助金の整理縮小 ②国から地方への税源移譲 ③地方交付税制度の見直し
第2期分権改革	第2次分権改革	2007～2009年	地方分権改革推進委員会	①都道府県から市町村への権限移譲 ②法令の義務付け・枠付けの見直し〔と条例制定権の拡大 →地方分権改革推進計画の策定
	地域主権改革	2009～2012年	地域主権戦略会議	【継続】①都道府県から市町村への権限移譲 ②法令の義務付け・枠付けの見直し 【新規】③国と地方の協議の場の法制化
	新・地方分権改革	2013～2014年	地方分権改革推進本部等	【継続】義務付け・枠付け見直し等 【新規】地方分権改革の総括

磯崎初仁「地方分権改革のこれまでとこれから」愛知県「地方分権・道州制セミナー」（2015.2.19）より

4. 「道半ばの地方分権改革」：日本国憲法の地方自治の保障の現在

「地方分権改革」の現在＝第2次地方分権改革の課題について、東京都知事らの集まりである九都県市首脳会議の政府に向けた要望「地方分権改革の実現に向けた要求」(2018年版)では、以下のように述べられている。

「地域の自主性・自立性を高め、個性豊かで活力に満ちた地域社会を実現するためには、国と地方の役割分担を明確にし、地方分権改革を確実に推進していくことが必要であり、あわせて、地方が主体的に行財政運営を行うことができるよう、地方税財政制度を抜本的に見直すことが不可欠である。

地方分権改革については、これまで様々な取組が進められてきたが、権限移譲や義務付け・枠付けの見直しが十分に行われておらず、国から地方への税源移譲も三位一体改革以降行われていないなど、道半ばであり、更なる取組が必要である。

また、地方分権改革の推進は、地域が自らの発想と創意工夫により課題解決を図るための基盤となるものであり、地方創生においても極めて重要なテーマである。」

そこで、...本日、九都県市首脳会議は、政府に対し、以下の事項を強く要求する

こう述べて、同首脳会議が、政府に対して、真の分権型社会の構築に向け、地方の意見を確実に踏まえ大胆な改革を断行するよう要求しているのは、「I 真の分権型社会の実現」として、①更なる権限委譲の推進:「国の

出先機関は原則廃止する視点も踏まえ、国と地方の役割分担の徹底した見直しを行い、国から地方及び都道府県から基礎自治体への大幅な権限移譲を更に進めること。また、権限移譲を進めるに当たっては、住民に身近な事務・権限は全て地方自治体に移譲することを基本とし、事務事業を実施するために必要な税財源を移譲するとともに、人員移管について地方と協議を行うこと、②更なる義務付け・枠付けの見直し等:「国による関与、義務付け・枠付けについては、地方の意見を十分踏まえ、早期の廃止を基本とした更なる見直しを徹底して行うこと。」また、地方の自由度を高めるために、国が権限を委譲するに際し、今後「従うべき基準」の設定は行わず、既に設定された基準についても撤廃すること。「そのほか、条例による法令の上書き権を認めるなど地方自治体の条例制定権を拡大すること」、③「提案募集方式」に基づく改革の推進: 地方がより活用しやすい制度となるよう、地方の意見を踏まえ、提案対象の拡大など「提案募集方式」の見直しを行うこと。「なお、『提案募集方式』があることを理由に国自らがこれ以上、権限移譲、義務付け・枠付けの廃止等を検討しないことはあってはならず、更なる地方分権改革に主体的に取り組むこと」、⑤地方自治法の抜本改正:「地方自治法をはじめとする現行の地方自治制度は、地方自治体の組織・運営の細目に至るまでを規定し、事実上、国が地方行政を統制する仕組みとなっていることから、地方自治体の裁量権を広範に保障するため、地方の意見を十分に踏まえ、早急に地方自治法を抜本改正すること」、⑤「国と地方の協議の場」の実効性ある運営:

「国と地方は対等・協力の関係にあるとの基本認識のもと、地方の意見を確実に政策に反映させること。」「そのため、分科会も含め、政策の企画・立案の段階から協議事項について十分に説明するなど、実効性ある協議の場の運営を行うこと。」「地方側の代表者の数を増やすとともに、指定都市の代表者を正式な議員として位置付けるよう法改正を行うこと」です。次に「II 真の分権型社会にふさわしい地方税財政制度の構築」として、①

地方税財源の充実・確保、②自主財源である地方法人課税の拡充強化、③地方交付税制度の改革、④国庫支出金の改革、国直轄事業負担金の見直しが、さらに、「III 道州制の議論に当たって」、「IV 国の財政規律の確立と地方財源の拡充」も掲げられています。

5. 日本国憲法の地方自治の保障と「真の地方分権型社会の実現」

- ・「地方自治の本旨」を構成する「原理(principles)」の拡大: 補完性の原理
- ・住民自治の深化: 外国人ももちろん住民だ! →外国人住民の地方参政権の保障
- ・団体自治の実質化: 自主財政権の拡大
自治立法権(条例制定権)の拡大

道半ばの「真の地方分権型社会の実現」という現状をさらに進めていく上で、日本国憲法はその国家や社会の基本法としてどう関わることができるでしょうか。未だ道半ばな現状の背景には、日本国憲法の「地方自治」保障があるのでしょうか。あまりにも簡潔で抽象性の高い文言を含み、明治憲法下での「官治型地方行政」が入り込む余地を多分に残した規定ぶりのもつ限界なのでしょうか。2012年に公表された自民党の改憲案では、もっと明確に規定しようとして、その92条で「地方自治の本旨」の中身として、①住民の参画と住民に身近な行政の自主的・自立的・総合的な実施、②住民の自治体の役務を等しく受ける権利と公平な負担の分担義務を掲げています。しかし、よく見ると、これまで、地方自治の本旨の2つの内容として挙げられてきた団体自治と住民自治の保障が曖昧になっていることに気づくはずで、また、その草案の地方自治の章の各条項に目を通すと、「法律で定める」とか、「法律の範囲内」とか、地方自治を「法律が枠づける」という発想が返って強くなっていることにも気づくはずで、中には、外国人である住民の参政権を明確に否定する条文さえあります。こうした憲法改正案が、上で確認してきたような「平成の地方分権改革推進の取り組み」の目指してきたものを保障するには極めて不適切なものであるように思われます。

そうではなくて、「真の地方分権型社会の実現」に適うように憲法の「地方自治」規定を変えて行こうという憲法改正提案も、徳島県の「地方自治に関する憲法課題研究会」による『「真の地方分権型社会」を創造する日本国憲法の「地方自治」規定のあり方について』にはモデル案として、試案的に提示されています(その第2版は、2015年公表)。そのような前向きな提案については、さらにしっかりと吟味検討することが「地方自治」理解の上で、また、道半ばの「地方分権改革」の現状を進めてい

く上でも有益だといえるでしょう。

ただ、本稿では最後に、現行の日本国憲法の「地方自治」保障でも、十分に、「真の地方分権型社会の実現」に寄与することができるのだと指摘しておきたいと思えます。

それは、92条に書き込まれた「地方自治の本旨」の内容は、何も、団体自治と住民自治の二つにとどまるものではないということです。上述(2-(2))したような「地方自治」の民主主義に占める意味を踏まえると、「地方自治」に関わる原理として、よく挙げられる「住民に身近な行政についてはより身近な地方自治体に」という原理や、決定や自治などをできるかぎり小さい単位でおこない、できないことのみをより大きな単位の団体で補充していくという「補充性」の原理などは、「地方自治の本旨」の内容を構成するものといえるのではないかと思います。

また、現在の94条が地方自治体に「法律の範囲内」で条例制定権を認めることになっているのは、これまでずっと、地方自治体の自主的で先進的な政策の立案・実施の足かせとなってきたことは、環境保護行政分野などで経験してきたことです。しかし、この規定の解釈としては、日本国憲法の成立過程でGHQ側から提示された「自治憲章(ホームルール)」=地方自治体の憲法を取り込もうとしたものだったということ踏まえると、当該地方に固有の地方的事項に関わる条例はこの「法律の範囲内」には拘束されないと解釈することもできると思われます。また、国の専属的立法事項や国との競合的立法事項について事務執行するための条例の制定の場合であっても、義務付けたたり枠づけたりする「法律」とは、「地方自治の本旨」に反しない法律であることが前提となると解して良いだろうと思えます。

「真の地方分権型社会の実現」に資する方向で憲法を改正するという事は考えられ得るのですが、もう一つの代替策としては、日本国憲法の地方自治保障を、地方自治の本旨に沿う形で、自治基本法を制定するという方法も十分に考慮に値すると思えます。「地方自治の本旨」を構成する「本旨」が歴史や文化が日々形成されていく中で、発展していくものだと考えるなら、基本法という形で、団体自治や住民自治の一層の拡充、地方自主財政権、国の立法・行政への参加権、さらには自治権侵害に対する司法的救済などを規定していくことが試みられ、その基本法の下での経験の蓄積の中から、憲法に固定化・定着化するにふさわしい内容を取り出すというのは、試みるに値する方法のようにも思われます。

↓↓↓↓↓↓

【実際に刊行された論攷では、マーカー部分は以下のように変更】

だとすれば、現行の日本国憲法の「地方自治」保障からはこのような理解や解釈も可能なことを明示する方向で、地方自治基本法を制定するという方法も、改めて、十分試みるに値する選択肢ではないでしょうか。「地方自治の本旨」を構成する「本旨」が、歴史や文化が日々形成されていく中で発展していくものだと考えて、憲法制定権力者たる国民がこのキーワードを選んだのだとすれば、基本法という形で、団体自治や住民自治の一層の拡充、地方自主財政権、国の立法・行政への参加権、さらには自治権侵害に対する司法的救済などを規定するとともに、中央政府の憲法政治が、憲法の平和主義との乖離をますます深めている中、これまでの自治体側の営為の積み重ねによって自治体の新たな役割としての共通認識を深めてきた「平和の構築」に向けた「平和・外交政策」に関する権限・権利についても、地方自治基本法に書き込んでいくことも必要なことでしょう。とりわけ、近年の辺野古基地建設を巡る政府と沖縄の民意との懸絶は、まさに後掲の杉原論文が言及する、『立憲主義』体制の不在を思わせるほどにまで際立った『平和国家』、『地方自治を含む民主主義』の軽視・無視であることを直視したときには、その思いを強くするのは一人、私だけではないと思えます。

【参考文献】

磯崎初仁・自治体政策法務講義(第一法規、2012年)

杉原泰雄・試練に立つ日本国憲法(勁草書房、2016年)

同 「日本国憲法の70年 — 「立憲主義」体制を軽視してやまない「強権政治」の進行」

杉原泰雄・吉田善明・笹川紀勝編:『日本国憲法の力』(三省堂、2019年)150頁以下所収

吉田善明・地方自治と日本国憲法(現代法学者著作選集、三省堂、2004年)