

国民民主党 憲法調査会「憲法改正に向けた論点整理」
「Ⅱ 地方自治の発展・強化」の若干の検討 ― 憲法改正の前に必要なことがある！

根森 健(東亜大学大学院教授)

1. 検討の私座・視座: 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」

・何のための憲法の制定(改正)なのか？

- 変革期と憲法の役割: 変革の法的固定(「転轍」)なのか、「(憲)法による変革」の推進なのか
- ・1946/47年の日本国憲法第8章「地方自治」→「(憲)法による変革」の推進: 「地方自治の本旨」
- ・その後の法制定と運用→変革の法的固定による現状維持(転轍)の側面: 地方自治の軽視
- ・1990年代以降の「地方分権改革」→そうした「現状維持の打破」: 法による変革へ

・2022年の現在と憲法改正の必要性→憲法改正よりは、まず「地方自治基本法」の制定を

*** 私と類似の提案として、神奈川県・地方自治基本法検討プロジェクトチーム『地方自治基本法の提案～地域主権国家の実現に向け、現行地方自治法を抜本改正し、地方自治システム全体の大転換を～』(2010年1月)がある。**

2. 国民民主の「Ⅱ 地方自治の発展・強化」を見てみると

国民民主党憲法審査会「憲法改正に向けた論点整理」18頁～21頁(2016年12月4日)より

「Ⅱ 地方自治の発展・強化」
現状認識と論点の整理

<自立した活力ある地域社会の維持の必要性>

日本は、東京や大阪などの都市部だけではなく、北海道から沖縄までの日本列島津々浦々、それぞれに特色のある多様性あふれる地域から成り立っている。エネルギーや食糧の供給、人々の移動など様々な面で相互に依存しつつ、それぞれの地域に住む国民(住民)がそれぞれに豊かさを実感し、自立した活力ある地域社会を維持し続けることは、新時代の日本の国家・社会にとって極めて重要である。

←「自立した活力ある地域社会」ができているのか？ まず、それを創り出す必要性の認識こそが大事！

<住民自治・団体自治の保障と「地域の尊厳」>

ことを一番よく分かっているそれぞれの住民に委ねるべきであり(=住民自治)、また、住民の意思が反映されたそれぞれの地域コミュニティが、国や他の自治体に指図されることなく自主的・自立的にその創造性を発揮していくこと(=団体自治)を可能にすることによって、初めて「地域の尊厳」を守ることができるものと考ええる。 ←耳当りは良いが、曖昧な「地域の尊厳」の問題性については、先の稲報告に譲る。

<著しく低い規律密度と抽象的な「地方自治の本旨」>

現行憲法第8章は、その制定時においては「地方自治」に関する独立した章を有した憲法として、明治憲法との対比において高く評価された条章であった。それが、戦後日本の地方自治確立に果たした大きな役割は、高く評価されるべきである。

しかし、地方分権の推進が主張される現在の目で見ると、その規律密度は著しく低い(= 条文の抽象度が高く、また、条文の分量が少ないため、法規範として規律・統制する力が著しく弱い)と言わざるを得ない。しかも、わずか4箇条しかない簡潔な条文の中に「法律」という文言が5箇所も登場し、その組織や権限のあり方など全般にわたって国法である「法律」の定めるところに広範に委任されている。さらに言えば、その「法律」を縛る基準となり得るのは抽象的な「地方自治の本旨」の概念だけであり、この概念が住民自治と団体自治から構成されるといった最も基本的な事項ですら、解釈によって導き出されるといった状態である。

←「ポーっと生きてんじゃねーよ！」

→「規律密度が低い」と抽象性の高い「地方自治の本旨」とは何のため？ →冒頭の「私座・視座」を見よ！ 法(律)による変革の継続。

→法律という文言の登場が多すぎるのが問題か？ ここでは、「地方自治の本旨に基づく法律」(地方自

治の本旨＞法律)ということが大事！ ただし、それでも「法律の範囲内」という規定ぶりには、さらに熟考の余地はある。←だからこそ、しっかりとした「解釈」作業が大事！（トリの飯島報告に譲る）

<論点の整理>

このような現行憲法の問題を解消し、「地域の尊厳」を守るためには、【論点1】「住民自治」(＝自治体に関する事項は、当該自治体の住民の意思と責任において処理すべきとする原則)、「団体自治」(＝地域の行政は、国から独立した自治体を設け、当該自治体の権限と責任において処理すべきとする原則)、「補完性の原則」(＝住民に身近な事務処理は、できるだけ住民に身近な自治体によって処理されるべきとする原則【←厳密に言えば、近接性の原則：根森注記】)といった地方自治の基本原則を明文で規定する、その上で、【論点2】地方自治体の機関、及び【論点3】地方自治体の権限の両面において、各地方自治体の自律性を保障するよう、抜本的に見直す必要があると考える。

← 冒頭で述べたように、地方自治は未だ変革の途上(継続的形成の途中)。現在の時点で確保できた成果(例えば、近接性(＝住民に身近な事務処理は、できるだけ住民に身近な自治体によって処理されるべき)という原理(原則)や補完性(＝決定や自治などは、個人やできる限り小さな単位の団体(グループ)で行い、できないことのみをより大きな単位の団体が補完する)という原理(原則)の「発見(確認)」)は、準憲法的な「地方自治基本法」に書き込み続けていくのがふさわしいのではないかと？

※付記：この補完性原理や近接性原理は、決して、基礎的地方自治体に、人員や財源無しに「自己責任(自助)」で自治を行え、というものでは断じてない！

改正の方向性

以上の各論点について、これに対する対応(改正)の基本的な考え方を示せば、次のようなものとなるか。

改正の方向性(イメージ)

【論点1】地方自治の基本原則

- ・「住民自治・団体自治・補完性の原則」を憲法に明記
- ・名称を「地方公共団体」から「地方自治体」に変更

【論点2】地方自治体の機関

- ・地方自治の機関設計を柔軟化
- ・最低限の規律として、地方自治体に、立法機関である議会と、執行機関である首長等の設置を規定

【論点3】地方自治体の権限

- ・「自治立法権の拡充」「自主財政権・課税権と財政調整」を規定
 - ・「国と地方の協議の場」を規定
- 地方特別法の住民投票制度 ※改正なし

【論点1】地方自治の基本原則 ←上の現状認識と論点の整理でのコメント参照。

地方自治の基本原則として規定されている「地方自治の本旨」(92条)は、余りに抽象的で不明確であり、

地方自治に関する憲法の統制力が及ばなかった要因の一つと言えよう。

そこで、上述の問題意識を踏まえ、この「地方自治の本旨」から導かれる概念と解釈されている、①地方自治が住民の意思に基づくとする「住民自治」と、②地方自治が地方自治体によって自主的・自立的に行われるとする「団体自治」とを明文で規定するとともに、③住民に身近な行政はできる限り地方自治体に委ねるとする「補完性の原則」についても、「地方自治の基本原則」として憲法に明記することとしてはどうか。

併せて、名称も、明治地方制度の名残を引きずる「地方公共団体」から「地方自治体」に改め、「自治体」(＝自主的・自立的に判断し意思決定する団体)であることを明確にしてはどうか。

※ なお、ここでは、道州制については、地域の実情や時代の変化を踏まえてその採否を柔軟に判断すべきであり、憲法には規定しないこととしているが、引き続き、検討を進めることとするべきか。

【論点2】地方自治体の機関

現在は、地方自治体の組織のあり方について、首長と議員の双方が直接に公選される、いわゆる「二元代表制」が定められており、これと異なる組織原理を採用することはできないものと解されている(93条2項)。しかし、巨大な国家類似の東京都から小さな町村まで、憲法上、「二元代表制」を一律に強制するのは硬直的に過ぎるのではないかとの指摘が、多くの識者からなされてきたところでもある。そこで、それぞれの自治体による判断に柔軟性を持たせ、①二元代表制のほか、②首長が議会によって選任される「議会内閣制」や、③シティ・マネージャー制(＝市議会自身が政策決定を行い、運営能力を持つマネージャーと契約を結んでそれを執行させる制度。「市支配人制」ともいう)など、各自自治体自身が多様な組織形態を採用できるようにすることを、検討するべきではないだろうか。

ただし、その場合でも、最低限の規律として、地方自治体に立法機関である「議会」と、執行機関である「首長等」を設置することだけは定めるべきと考える。

→執行機関としての「首長」に対する直接公選という、住民自治に繋がる極めて重要なポイントが欠落！

【論点3】地方自治体の権限

地方自治体の「自主立法権」(すなわち、条例制定権)については、その範囲や程度を考慮せず一律に「法律の範囲内」(94条)とだけ規定せず、その組織・権限、住民への規制等の地方自治に密接に関する事項については、法律では緩やかな「準則」を定めるにとどめ、具体的な施策は、その「準則」の枠内で各自自治体が条例で具体的に決められるようにすることも検討してはどうか。

また、地方自治体の自主的・自立的な運営には、その財政基盤の確立が不可欠であることは論をまたないが、現行憲法では、この点に関して、アメリカ流の地方自治用語の流れをくみ、「財産を管理」という当然のことしか規定されておらず(94条)、「財政自主権」の具体的な内容については全く言及されていない。そこで、①まず、自治体が「課税自主権」を有することを特記した上で、②地方債などの固有財源を有することも明記すること、③その上で、どうしても生じ得る財源が乏しい中小自治体に対する最低限の財源保障の必要性に応じて、国による財政調整制度についても明記することとしてはどうだろうか。加えて、上記の地方自治体の権限拡大が絵に描いた餅にならないよう、④事前調整を行う「国と地方の協議の場」の設置を明記することも考えられる。なお、諸外国の憲法規定とその運用実態に鑑みると、国と地方の「権限争議」に関しては、別途設ける「憲法裁判所」による事後的救済を規定することが、その実効性確保の観点からは極めて重要と考えられる(⇒憲法裁判所の設置に関する改正部分で措置する)。

←「憲法裁判所による救済」に関しては、上の報告に譲る。

3. 自民党、日本維新の会の改憲案と比較してみると

地方自治：日本国憲法（第8章）と各政党の改憲案の対照表			
日本国憲法（1946/47年）	自民党改憲案(2012年)	日本維新の会憲法改正原案(2016年)	国民民主党憲法調査会憲法改正に向けた論点整理（2020年12月4日）
第8章 地方自治 ※ 各条文の見出しは、衆院HPの日本国憲法から	第8章 地方自治	第8章 地域主権	〔第8章 地方自治〕

<p>92条〔地方自治の本旨の確保〕 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づいて、法律でこれを定める。</p>	<p>92条（地方自治の本旨） 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、自立的かつ総合的に実施することを旨として行う。〔新設〕</p> <p>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。〔新設〕</p>	<p>92条〔二層制〕 自治体は、基礎自治体及びこれを包括する広域自治体としての道州とする。</p>	<p>第一 地方自治の基本原則（第92条関係）</p> <p>1 地方自治は、住民の福祉の増進を図ることを基本とし、住民の意思に基づき、地方自治体によって自主的かつ自立的に行われなければならないこと。</p> <p>2 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、法律で定めること。</p> <p>3 国はその本来果たすべき役割を重点的に担い、住民に身近な統治事務はできる限り基礎地方自治体にゆだね、基礎地方自治体で行うことが困難な統治事務は広域地方自治体が行うことを基本とすること。</p> <p>4 地方自治体の組織及び運営に関する事項については法律で定めるときは、1から3までに定める地方自治の基本原則（以下「地方自治の基本原則」という。）に基づいて、その準則を定めるものとする。</p>
<p>〔</p>	<p>93条（地方自治体の種類、国及び地方自治体の協力等） 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。〔新設〕</p> <p>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。〔現憲法92条〕</p> <p>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。〔新設〕</p>	<p>93条〔地域主権の本旨〕 自治体の組織及び運営については、地域における立法及び行政が住民の意思に基づいて行われるとの住民自治の原則及び国から独立した団体自らの意志と責任の下でなされるとの団体自治の原則を旨とする。</p> <p>② 国、道州及び基礎自治体の役割分担は、住民に身近な行政はできる限り身近な主体が担うとの補完性の原則に基づくものとする。国は、国家としての存立に関わる事務その他の国が本来果たすべき役割を担うものとし、それ以外の事務は実体が担うことを基本とする。</p>	

		<p>94条〔自治体の組織及び運営〕</p> <p>自治体の組織及び運営に関する事項は、前条の地域主権の本旨に基づき、その自治体の条例で定める。</p> <p>② 道州内における基礎自治体の種類、区域その他の基本事項は、地域主権の本旨に基づき、道州条例で定める。</p>	
<p>9 93条〔地方公共団体の機関〕</p> <p>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。</p> <p>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。</p>	<p>94条（地方自治体の議会及び公務員の直接選挙）</p> <p>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。</p> <p>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。</p>	<p>95条〔議会及び知事その他の長・直接公選〕</p> <p>自治体には、その条例その他重要事項を議決する立法機関として、議会を設置する。</p> <p>② 自治体には、その自治体を代表する執行機関として、道州にあつては知事を、基礎自治体にあつては長を設置する。</p> <p>③ 自治体の議会の議員、知事又は長及び自治体の条例で定めるその他の公務員は、その自治体の住民であつて日本国籍を有する者が、直接これを選挙する。</p>	<p>第二 地方自治体の機関（第 93 条関係）</p> <p>1 地方自治体には、その地方自治体の立法機関として議会を、執行機関として長その他の行政組織を設置すること。</p> <p>2 議会は、その地方自治体の統治事務に関し条例を制定するとともに、長その他の行政組織による行政の執行を監視すること。</p> <p>3 地方自治体の議会の議員は、その地方自治体の住民が、直接これを選挙すること。</p>
<p>94条〔地方公共団体の権能〕</p> <p>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。</p>	<p>95条（地方自治体の権能）</p> <p>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。</p>	<p>96条〔条例制定権等〕</p> <p>地方自治体は、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、この憲法に特別の定めがある場合を除き、法律の範囲内で、条例を制定することができる。</p> <p>② 道州は、第九十三条第二項の規定により国が担う役割に掛かる事項以外の事項として法律で定める事項〔道州事項〕については、法律に優位した条例〔優先条例〕を制定することができる。</p>	<p>第三 地方自治体の権限（第 94 条関係）</p> <p>1 地方自治体は、地方自治の基本原則に基づき、条例で定めるところにより課税することができるほか、その権能の範囲内で自由に使用することのできるその他の固有の財源を有するものとする。</p> <p>2 1の財源だけでは地方自治体間の行政の最低限度の公平性を確保することができないときは、国は、地方自治体の自立性に配慮しつつ、必要な財政上の措置を講ずること。</p> <p>3 国は、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当たっては、地方自治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。</p>

	<p>96条（地方自治体の財政及び国の財政措置） 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。</p> <p>〔新設〕</p> <p>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。〔新設〕</p> <p>③ 第83条第2項の規定は、地方自治について準用する。〔新設〕</p> <p>※ 83条〔財政の基本原則〕2項： 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。</p>	<p>97条〔課税自主権・財政調整〕 自治体は、地域主権の本旨に基づき、その自治体の地方税の賦課徴収に関する権限を有する。</p> <p>② 自治体が地方税その他の自主的な財源ではその経費を賄えず、財政力に著しい不均衡が生ずる場合には、道州にあっては法律の定めるところにより道州相互間で、基礎自治体にあつては道州条例の定めるところにその基礎自治体を包括する同州内で、財政調整を行うものとする。</p>	
		<p>98条〔権限についての争訟〕 国、道州及び基礎自治体の相互間における権限の存否又はその行使に関する紛争についての争訟その他法律の定める事項は、憲法裁判所で処理するものとする。</p>	
<p>95条〔一の地方公共団体のみに適用される特別法〕 一の地方公共団体のみに適用される特別法は、法律の定めるところにより、その地方公共団体の住民の投票においてその過半数の同意を得なければ、国会は、これを制定することができない。</p>	<p>第97条（地方自治特別法） 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。</p>	<p>※現行95条は削除</p>	<p>※ 地方特別法の住民投票制度(95条)は、現行のまま</p>

【別途貼付:参照資料】

根森 健・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」

(杉原泰雄他編『日本国憲法の力』三省堂、2019年44頁以下所収の元原稿)