

立憲民主党 憲法調査会

地方自治分科会・中間報告（案）

1. はじめに

地方自治について、わが党は綱領において「私たちは、多様な主体による自治を尊重し、地域の責任と創意工夫による自律を可能とする真の地方自治の確立をめざします。」と掲げている。

当分科会はその目標と「立憲主義に基づく論憲」を基本的前提とし、憲法と地方自治との関係性や課題等について各界から意見を伺い、議員間討議を行い、以下のとおり中間報告として取りまとめた。

2. 現行憲法における地方自治の現状と課題

（1）日本国憲法の地方自治規定の意義

日本国憲法は、「地方自治」に関して独立した1章（「八章 地方自治」）を設け、憲法上の根拠を与えている。これは、地方自治を憲法の統治機構の不可欠の要素として位置付けたものであり、地方制度に関する規定がなかった明治憲法と比べて高く評価すべきであり、戦後の地方自治の確立・発展に果たした役割は大きい。

（2）日本国憲法の地方自治規定の特徴

一方、憲法八章は、簡短概括型（条文数が少なく、個々の条文も簡潔）とされる日本国憲法の中でも特に簡潔である。その結果、わが国の地方自治制度は、地方自治法などによって規律されている部分が大きく、併せて法律において「自治体の箸の上げ下ろしまで」指図する傾向があることから、「憲法レベルの規律密度の低さ」と「法律レベルの規律密度の高さ」の対比が際立っている。このような構造を維持するか、それとも憲法レベルで一定の方向性を明確に打ち出すかが、今後の地方自治のあり方をどう考えるかと相まって、ポイントとなる。

（3）地方自治を取り巻く状況の変化

地方自治を取り巻く現在の状況に照らすと、憲法制定時には想定されなかった諸問題が生じている。例えば、「東京一極集中」との言葉に象徴される都市部への人口集中と地方の過疎化の進展、幾度にもわたる分権改革の実施にもかかわらず依然として不十分な地方への権限・財源の移譲、全国どこでも均質的・同質的で個性が感じられない画一的なまちづくりなど、枚挙にいとまがない。

そこで、機関委任事務を廃止し、国と地方の関係を「上下・主従の関係」から「対等・協力の関係」に位置付け直した第一次分権改革（2000年）、民主党政権が主導した「地域主権改革」を旗印とした第二次分権改革（2011年）など、数次にわたる分権改革が実施されてきたところである。しかし、「未完の分権改革」

との言葉に象徴されるように、到達点はいまだに暗中模索の状況にある。

このような現状を踏まえ、地方自治の諸課題に实际的・合理的な解決の方向性を提示するには、冷静・周到で、細部に行き届いた議論が不可欠である。

3. 当分科会における議論

(1) 抽出した課題と議論の進め方

上記2の問題認識を踏まえ、当分科会では、次の論点を抽出し、これらに関する解決の方向性について議論を進めた。

- ① 地方自治の総論に関する論点
 - ・ 憲法の地方自治規定の規律密度とその下での制度構想
 - ・ 地方自治の本旨
 - ・ 補完性の原理・近接性の原理
- ② 地方自治体の権限・財源に関する論点（国と地方の権限分配）
 - ・ 地方自治体の事務の遂行（自治行政権）
 - ・ 条例制定権（自治立法権）
 - ・ 地方自治体への税財源の移譲、課税自主権、新たな財政調整制度（自治財政権）
- ③ 地方自治体の組織に関する論点（自治組織権）
 - ・ 統治機構のあり方
 - ・ 住民投票
 - ・ 外国人の政治参加
- ④ その他の論点
 - ・ 参議院の組織と機能・権限（地方代表の院としての位置付け～地方自治体の国政参加）

具体的には、憲法調査会総会並びに当分科会で下記の有識者・実務家・関係団体からヒアリング、意見交換を行うなど、議論を深めていった。

- ・ 新井誠 広島大学大学院人間社会科学研究科教授
- ・ 砂原庸介 神戸大学大学院法学研究科教授
- ・ 衆議院法制局
- ・ 全国知事会
- ・ 全日本自治団体労働組合

(2) 各論点に係る議論

① 地方自治の総論に関する論点

(現状と課題)

現行憲法の地方自治規定は、4箇条から構成され、条文数が少ないのみならず、法律への委任項目が多く、規律密度が低いとされる日本国憲法の中でも特に規律密度が低い。一方、二元代表制の憲法上の「固定」は、自治体の統治構造の柔軟性を奪っており、「過少」と「過剰」が同居しているのが憲法八章の特色である。

その象徴的な条文が、地方自治に関する総則規定とされる92条である。

同条において地方自治の指導理念とされる「地方自治の本旨」(Principle of Local Autonomy)の内容は、「団体自治」(=自治体のことはその自治体自身が決めるという、国と自治体との関係に関する原則)及び「住民自治」(=自治体のことはその自治体の住民自身が決めるという、自治体と住民との関係に関する原則)と解釈されてきた。しかし、最近では、かつての学説が文理を離れて読み込んだ「団体自治」と「住民自治」に拘泥するのではなく、「補完性の原理」(=国の役割は外交、安全保障、社会保障制度やマクロ経済政策等に限定し、住民に身近な行政は自治体が担うという原則)や「近接性の原則」(=住民に最も身近であり、かつ総合行政を実施する自治体に優先的に権限を集約するという原則)も「地方自治の本旨」に読み込むべきという見解も唱えられている。

一方、地方自治の総則規定としての92条が「地方公共団体の組織及び運営に関する事項は、…法律で定める」という構造を採っていることは、地方自治制度全般について法律で具体化することを示している。しかし、法律による具体化に対する歯止めは「地方自治の本旨」という抽象的な概念のみであり、「地方自治の本旨」に過度の負担がかかっていると云わざるを得ない。本来、国からの介入に対する防御的機能を担うべき92条が、逆に、法律に広汎な委任を行うという規定構造こそが、地方自治法に象徴される「箸の上げ下ろし」に至るまで国の介入を容認する基礎になっているとの指摘もされてきたところである。

(解決の方向性)

憲法八章の規律密度の低さについては、規律密度が低いからこそ、憲法改正を要することなく法律レベルで柔軟に多様な制度を構想できるというメリットが挙げられる一方、解釈や法律への委任に依存する部分が多く、憲法の制限規範としての役割を果たしにくいとのデメリットが挙げられる。

これを前提にすると、「目指すべき地方自治のあり方」のイメージを常に念頭に置いて、憲法改正により、あるいは法律レベルで、地方自治の指導理念である「地方自治の本旨」の内容の具体化を図るとともに、後述の自治体の権限・財源及び組織に関する論点(②・③)と連動させて、解決の方向性を考える必要がある。

② 地方自治体の権限・財源に関する論点(国と地方の権限分配—自治行政権・自治立法権・自治財政権)

(現状と課題)

権限付与規定である94条は、まず、自治体に「財産管理、事務処理、行政執行の権能」を与えている。これにより、明治地方制度下における地方団体(府県は国の出先としての性格が強い不完全自治体、市町村はサービス提供団体との位置付け)と比較し、「統治団体」としての位置付けが明確となっており、高く評価すべきである。

次に、同条後段で自治体の条例制定権を保障しているところ、「法律の範囲内」とされていることから、従前より、いわゆる「横出し・上乘せ条例」を始めとして、条例の規定が「法律の範囲内」かが争われる事例も多くみられた。

一方、財源に関しては、「三位一体の改革」(2005年)等の改革が行われてきた。

しかし、現状は、国と地方の役割分担に応じた税の配分となっていないこと、各府省の「ひも付き補助金」では事業内容に対する縛りが大きく、自治体の知恵と創意による効果的な財源の活用が難しいこと、現在の地方交付税制度では、必要な財政需要の捕捉、地方財政計画への適切な歳出の計上が必ずしも十分でなく、しかも、地域間の財政力格差の是正も不十分なことなど、課題が多い。

(解決の方向性)

条例制定権に関して、「法律の範囲内」との文言は、現在でも、徳島市公安条例事件最高裁判決が示した枠組みで解釈されているが、その緩やかな解釈や自治体に関わる立法を大綱的なものに留める仕組みの導入を検討すべきである。その際には、法律が「政省令」に委任している部分について、各自治体が柔軟かつ自律的に対応し得るよう、これを「条例」委任に移行することも併せて検討すべきである。

財政に関しては、人口、財政、自然、経済といった地域の多様性を尊重した自治体の自主的な取り組みを可能とし、真の豊かさを実感できる持続可能な分散型社会をつくるためには、自治財政権を確立しなければならない。具体的には、一括交付金の復活、地方交付税の法定率の引上げ・予見可能性の向上、地方消費税の充実・強化や地方交付税の財政調整機能の強化等による地域間の財政力格差の是正などが必要である。

なお、上記の国と地方の権限分配を巡る課題の解決に当たっては、基礎自治体と国の間に位置する「広域自治体」が果たすべき役割にも留意すべきである。

③ 地方自治体の組織に関する論点（自治組織権）

(現状と課題)

憲法 93 条は、1 項で議会の必置を、2 項で首長・議員の直接公選制を規定しており、いわゆる「二元代表制」を定めたものとされている。しかし、人口や面積、財政規模等を異にする自治体について一律に「二元代表制」とすることには、その是非を問う議論もある。例えば、「議会内閣制」（＝首長が議会によって選任される仕組み）や「シティ・マネージャー制」（＝市議会が政策を決定し、運営能力を持つシティ・マネージャーと契約を締結してその政策を執行させる仕組み）の導入も検討すべきとの議論もある。また、町村総会で憲法上要求されている地方議会に代替させることの是非についても指摘があったところである。

また、地域における重要な政策課題に関する住民投票の実施については、間接民主制と直接民主制の連携のあり方などの論点も指摘されている。

さらに、外国人の政治参加のあり方に関しても、議論がなされている。

(解決の方向性)

自治体の統治機関については、二元代表制が憲法上義務づけられるとの見解が通説である一方、きわめて少数説ではあるが、八章の起草経緯に照らし、総司令部が念頭に置いていたアメリカ流の地方自治制度（多様な自治・統治構造のあり方を保障するホーム・ルール制）も現行憲法下で実現可能との見解もある。まずは定

着している二元代表制こそ、住民の意識を的確に受け止めつつ、「住民自治」・「団体自治」を実現できる自治のあり方と考える。その一方で、人口減少・過疎化により議会の存続が困難な自治体が存在する現状や「住民自治」をより実現するための柔軟な統治構造を選択できるようにすべしとの要請があることなどをも踏まえ、多様な自治・統治構造のあり方についても、腰を据えた検討が必要である。

住民投票については、重要事項に関する住民の自己決定権を保障するため、これを実施しやすくすることが重要である。

さらに、外国人の政治参加のあり方については検討を進めねばならない。

④ その他の論点

(現状と課題)

参議院の「一票の較差」については、幾度の制度改正の結果、現状では合憲判断が下されているものの、その前提である合区制度には根強い批判がある。合区制度は、長年定着している都道府県の単位を超えて参議院議員を選出する仕組みであり、その存廃論議は地方制度のあり方と密接不可分であると言えよう。

(解決の方向性)

合区解消は必要であり、また、国政課題の大半が地方に関わるものである以上、地方の声を適切に国会に届けることも重要である。これは「自治体の国政参加」の側面も有する論点であり、具体的な制度設計を考える際には、両院の機能・権限分配に及ぶ広範な検討が不可欠であり、様々な方策を丁寧に検討する必要があるだろう。

4. 結びにかえて—立法による解決か憲法改正による解決か

憲法の理念の下に、住民が自らの判断と責任において地域の諸課題に取り組むこと、そのために、住民に身近な行政は地方自治体が自主的・総合的に広く担うことができるようにすることの重要性については、異論がないと考えられる。これを実現するために、憲法レベルの改革と法律レベルの改革があり得る。

前者は、抜本改革が可能とのメリットの反面、憲法上、方向性を固定するため、慎重な検討が必要である。一方、後者は、現行憲法の規律密度の低さを逆に利用して、多様な制度設計を実態に即して行えるというメリットはある。これまでの分科会におけるヒアリング及び意見交換では後者の意見が多い。

過去、法律レベルでの累次の分権改革をもってしても、いまだ「未完の分権改革」ととどまっているという事実は重い。その点については憲法レベルによる解決と、交付税制度の抜本改革等による解決との意見がある。いずれにしてもどちらのアプローチが望ましいかは、今後、党の憲法調査会や衆参の憲法審査会において、さらに議論を深める必要がある。

以上、当分科会における議論の概要を中間報告する。