

憲法と地方自治

宋戸 常寿（東京大学）

1 はじめに

- ✓ 全国知事会総合戦略・政権評価特別委員会「憲法と地方自治研究会」（2015年10月～2016年11月）での議論を踏まえつつ、私見を述べる
- ✓ 日本国憲法における単一国家の仕組みを前提としつつ、論点を整理する
- ✓ 基本的視点：「憲法改革」としての地方自治制度の改革
→国・地方をあわせた、統治プロセスの全体を見通す必要

2 立法プロセスへの地方の参画

（1）問題の所在

- ✓ 法律と地方自治との関係
 - 法律：統治プロセスにおける基本的な意思決定の形式の一つ、法秩序の基本的要素
 - 地方自治法・地方財政法・地方税法：枠組法(Rahmengesetz)
 - 個々の行政法規一般：国と地方の間で事務・権限を分配する側面
 - 法律と条例が矛盾抵触する際には法律が優位（憲法94条）
※最大判昭和50・9・10、最判平成28・12・15
→司法による法令の趣旨の解釈・裁量重視により矛盾抵触を避け得るにとどまる
→法律それ自体に、国と地方の間で統治権限を調整する機能が認められる
- ✓ 地方自治の実現のために、法律の制定改廃が必要な場合があり得る
→立法プロセスに地方の意見が表明・反映される必要があるのではないか？（報告書 p5）

（2）立法プロセスへの地方の参画の方法

- ✓ 立法プロセスへの地方の参画に関わる既存の仕組み（報告書 p35 参照）
 - 地方特別法（憲法95条）：現実に機能していない
 - 地方六団体の意見具申（自治263条の3）
 - 国と地方の協議の場に関する法律
 - 地方分権改革における提案募集方式
 - 自治権侵害を理由とする訴訟：事後的救済、司法の謙譲

} 内閣・行政を通じての間接的参画
- 狭義の立法プロセスへの直接的な地方の参画は不十分
- ✓ 立法プロセスへの地方の直接的な参画の可能性
 - 法案提出段階：法案提出前の意見聴取の義務づけ

地方による法案作成・提出権：国会単独立法原則との関係

- 法案審議段階：審議での意見聴取の義務づけ
審議体への地方の声の反映（→その延長線上に参議院の位置づけ）
- 法案可決段階：住民投票の対象となる地方特別法の範囲拡大
- 司法的手続：憲法上の自治権・権限分配の憲法的基礎づけが必要

（3）論点

- ✓ 国家的決定の実効性・合理性とのバランス
地方が必要以上に国の統治プロセスに巻き込まれ、団体自治を失う可能性も
→統治プロセス全体における、国と地方、地方間の調整という課題の重要性次第
- ✓ 「地方」とは誰か？
 - 関係する地方公共団体が限られる法律（案）／一般的な法律（案）
 - 住民、地方公共団体（都道府県、市町村・特別区）、地方6団体、、
→都道府県という単位の機能・役割を明らかにすべきではないか（報告書 p9 のウ）
- ✓ 「地方」の意見をどのように集約するのか？
 - 地方の単位を選挙の区域とする議員
「全国民の代表」（43条）、代表法、定数、政党制、議会運営上の諸ルール
→立法プロセスへの地方の参画と同義ではなく、そのように機能し得るとい
とどまる
→立法プロセスへの地方の参画のための制度として位置づけるには、もう一段の工夫
が必要ではないか（報告書 p9～）

3 参議院のあり方と合区問題

（1）参議院議員選挙における一票の較差をめぐる動向

- ✓ 最高裁による判断の厳格化の傾向（報告書 p6）
最大判平成 16・1・14・最大判平成 18・10・4（判断過程統制の登場・拡大）
→最大判平成 21・9・30（適切な見直し要望）
→最大判平成 24・10・17（違憲状態）、最大判平成 26・11・26（違憲状態）
- ✓ 問題の本質
 - 国会自身による較差是正、あるいは代表システムの見直しの長期にわたる懈怠
 - 「全国民の代表」と投票価値の平等の要請の親和性（報告書 p9 のア）
 - 最大較差だけが問題なのか？
代表法の不均一（少数代表＋多数代表化）（報告書 p9 のエ）

(2) 参議院のあり方と「地方の府」論

- ✓ 参議院のあり方を巡る議論
 - 参議院のあり方の見直し＝両院制・衆議院のあり方の見直し
 - 代表法：衆議院と参議院の選挙制度の差別化
 - 統治プロセスの機能不全：ねじれ国会、「強すぎる」参議院と議院内閣制
- 参議院に「地方の府」としての機能を担わせることは、両院制改革として合理的
制度論としては、都道府県選挙区制の維持だけではなく、権限（加えて、国会の意思
決定手続）の見直しとセットである必要ではないか（報告書 p9 のイ、p37～）
- ✓ いかなる手続・形式で「地方の府」となしうるか？（報告書 p10～）
 - 憲法典の改正：統治プロセスを改革するプロセスとして正道
 - 憲法附属法（国会法・公職選挙法）：統治構造改革、国民投票の機会を奪う面
 - 憲法慣習化？
 - ✓ 参議院をもつばら「地方の府」とするのか？
「地方の府」的地位・機能を他の地位・機能と併有させるのか？（報告書 p37）
- 「国民」的な（国会だけではない）議論が必要というのが報告書の問題提起

(3) 合区問題への対処

- ✓ 合区の経緯とその問題点（報告書 p7～）
＝「全国民の代表」＋都道府県選挙区制＋限定的な人口比例の破綻を示すもの
→上記のような参議院のあり方それ自体により抜本的に対応すべきもの、
政治的要請から時限的な解決がやむを得ないとしても、立法プロセスへの地方の参画
それ自体ではないことを銘記し、なし崩し的に永続化させない必要があるのではないか

4 日本国憲法における地方自治

(1) 地方自治の本旨

- ✓ 住民自治と団体自治：防衛的性格
→国・広域自治体・基礎自治体の適切な役割分担を定めるとともに、最終的には司法的手続
により確保することを考えるべきではないか（報告書 p29～）

(2) 地方公共団体の憲法上の位置づけ

- ✓ 地方公共団体の二面性
 - 公共サービスの供給主体としての側面（最大判昭和 38・3・27）
 - 統治団体としての側面（最大判平成 17・1・26）
- 基礎的自治体は前者、広域自治体は後者の性格がより強いのではないか
都道府県の憲法上の位置づけを、（とりわけ参議院議員の選挙の区域とするならば）これ

まで以上に明確にする必要があるのではないか（報告書 p30）

（3）地方公共団体の組織

- ✓ 自主組織権を明記すべきではないか（報告書 p32 参照）
- ✓ 地方議会（とりわけ都道府県議会）のあり方はこれまで議論が不十分
→長と議会の関係、統治プロセス全体の観点から検討が必要ではないか。その際、政党の問題をどのように考えるか

（4）地方公共団体の権限等

- ✓ 条例制定権をめぐる課題
 - 判例の緩和された国法先占論とナショナル・ミニマム論
 - 報告書は、統治権限の調整に関する国会の裁量の方向付けを設定し（憲法 24 条参照）、司法的統制の足がかりを設定（報告書 p33～）
- ✓ 自主財政権・自主課税権の強化と財政調整・会計検査（報告書 p33）

以上