

「地方自治の保障のグランドデザイン 自治制度研究会報告書」の概要

(H18.12.11)

1. 研究の趣旨

近年、国会及び各政党等各方面において、憲法改正に関する議論が活発に行われるようになるとともに、「三位一体の改革」と呼ばれる地方税財政制度の見直しが進められ、第28次地方制度調査会が「道州制のあり方に関する答申」を提出するなど地方自治体を取り巻く状況も大きく変化してきた。

このような中で、平成16年8月に発足した全国知事会「第八次自治制度研究会」は、第七次自治制度研究会の研究成果(地方自治の保障のグランドデザイン。以下、「グランドデザイン」と略す。)を踏まえ、今後の我が国の地方自治のあり方を考えるに当たり参考になると思われる残された諸課題について研究を行うとともに、憲法レベルにおける新しい地方自治の保障システムについて、グランドデザインで示されたところにさらに検討を加えてきた。

本報告書は、当該研究の成果を取りまとめたものである。

2. 第八次自治制度研究会の構成

委員長	塩野宏	東亜大学通信制大学院教授
委員	大石真	京都大学公共政策大学院教授
(50音順)	小幡純子	上智大学大学院法学研究科教授
	紙谷雅子	学習院大学大学院法務研究科教授
	川島正英	(株)地域活性化研究所代表
	小早川光郎	東京大学大学院法学政治学研究科教授
	斎藤誠	東京大学大学院法学政治学研究科教授
	神野直彦	東京大学大学院経済学研究科教授
	戸波江二	早稲田大学大学院法務研究科教授
	西尾勝	(財)東京市政調査会理事長
	松本英昭	地方公務員共済組合連合会理事長
	横道清孝	政策研究大学院大学教授

3. 報告書の概要

第1部 「地方自治の憲法的保障に係る諸課題をめぐって」

ここでは、地方自治の憲法的保障に係るものとして、地方自治に対する基本的原則の一つである米国の「ホームルール」(home rule)、地方自治の手続的保障、地方自治の財政的保障、及び広域自治体のあり方(特に道州制)の4つの課題

について研究している。

第1章 米国の「ホームルール」について

第1章は、地方自治に対する基本的原則の一つである米国の「ホームルール」について検討している。第1節は、米国において州と地方自治体との基本的関係を規定する「ディロンの法則」(Dillon's Rule)について説明している。第2節は、「ホームルール」の意義について述べ、それが米国特有の地方自治の基本的原則を示す言葉であるが、曖昧性がある点を指摘するとともに、通常は地方自治体の憲章(charter)制定権と結びついていることに言及している。第3節は、米国の地方自治を「ホームルール」という観点から3つのタイプに類型化している。第4節は、「ホームルール」の適用基準について述べ、最も自由が認められている「ホームルール」の一つであると言われるイリノイ州の事例について言及している。第5節は、「ホームルール」として地方自治体に認められる事項とその限界について論じている。第6節は、「ホームルール」についてのまとめを行っている。第7節は、日本の地方自治のあり方を考える場合に、「ホームルール」という米国地方自治の基本的原則から示唆される点について言及している。

第2章 「地方自治の手続的保障」

第2章は、地方自治の手続的保障について検討している。第1節は、当該論点につき、グランドデザインにおける「自治体の国政参加」と「自治権の司法的救済」に係る論点提示を中心に整理している。第2節は、対象となる手続きに関して概念の整理をし、事前手続き・参加の位置づけについて考察している。第3節は、司法的救済・保護について、ドイツとの比較の観点を中心に比較し、ドイツと日本の裁判的保護の特徴に言及した上で、ヨーロッパ自治憲章の議論も参照しつつ、憲法上の司法的保護規定の意味について考察している。

第3章 「地方自治の財政的保障」

第3章は、地方自治の財政的保障について検討している。第1節は、ヨーロッパ地方自治憲章における財政的保障規定について説明している。第2節は、世界地方自治宣言と世界地方自治憲章草案における財政的保障規定について述べ、ヨーロッパ地方自治憲章の規定との比較を行っている。第3節は、2003年の憲法改正により新設されたフランス憲法の財政的保障規定を取り上げ、ヨーロッパ地方自治憲章等の規定と比較している。第4節は、地方財政に係るシャウプ勧告の内容を整理し、シャウプ勧告がいう「財政上の地方自治」には「住民自治の思想」と「財源保障の思想」の2つが含まれていると指摘している。第5節は、地方自治の財政的保障についてのまとめを行い、地方自治の財政的保障として憲法レベルにおいて規定すべきと考えられる4つの項目を示している。

第4章 「広域自治体のあり方 - 特に道州制について」

第4章は、道州制に関する議論について歴史的な変化をみるとともに、憲法と道州制との関係について検討している。第1節は、戦前の道州制論について検討している。第2節は、第4次地方制度調査会の答申時代の道州制論について検討してい

る。第3節は、最近の道州制論は、広域自治体としての道州制論が多いと指摘し、第28次地方制度調査会の答申における道州制論について検討している。第4節は、道州制論のまとめを行い、歴史的には中央集権的な道州制論から地方分権的な道州制論へと変化してきていることを指摘している。第5節は、国の行政機関又は中間団体としての道州制の場合と広域自治体としての道州制の場合の2つに分けて、その憲法との関係について検討している。

第2部 「地方自治の憲法的保障についての検討」

ここでは、グランドデザイン の研究成果及び第1部の研究成果を踏まえ、また、最近における憲法論議の状況についても踏まえた上で、グランドデザイン で構想を提示した「憲法レベルにおける新しい地方自治の保障システム」について、さらなる検討を加えている。

第1章 「総括的事項」

第1章は、地方自治の憲法的保障について検討する際の総括的事項について述べている。第1節は、検討の前提として次の4点を示している。国家の全体像としては、連邦制国家は想定せず、単一国家の下でより分権的な国家を目指す。地方自治の法理論的根拠としては、通説である制度的保障説の立場を採る。地方自治の理念としては、団体自治と住民自治の保障・拡充を図り、より自由・多様な地方自治の姿を求める。地方自治に関する規定が憲法に置かれるのは当然とした上で、その充実を図る。第2節は、検討対象とした事項として、次の11項目を示している。前文における地方自治への言及、地方自治の基本的原則、国と地方自治体との基本的関係、地方自治体の種類・存在保障、地方自治体の自治組織権、住民の直接参政権、地方自治体の自治立法権、地方自治体の自治執行権、地方自治体の財政に関する規定、地方自治の手続的保障に関する規定、第8章以外にわたる部分

第2章 「各事項についての検討」

第2章は、第1章で検討対象とした事項について個別に検討を加えている。第1節は、「前文における地方自治への言及」ということで、言及することの当否と言及するとした場合の規定の仕方について検討している。第2節は、「地方自治の基本的原則」ということで、「地方自治の本旨」を維持すべしとした上で、その明確化・具体化の問題について検討している。第3節は、「国と地方自治体との基本的関係」ということで、国と地方自治体の「適正な役割分担」原則について憲法に規定することの当否について検討している。第4節は、「地方自治体の種類・存在保障」ということで、憲法で2層制以上の地方自治制度を保障する必要性とその規定の仕方について検討している。第5節は、「地方自治体の自治組織権（政府形態の選択）」ということで、長の一律直接公選制の当否とその例外を認める際の課題について検討している。第6節は、「住民の直接参政権」ということで、憲法に住民

の直接参政権に関して規定することの当否について検討している。第7節は、「地方自治体の自治立法権」ということで、憲章制定権を含め地方自治体の自治立法権を強化すべしという議論について検討を加えている。第8節は、「地方自治体の自治執行権」ということで、地方自治体の自治執行権の実効性を確保する方法について検討を加えている。第9節は、「地方自治体の財政に関する規定」ということで、憲法に地方自治体の財政的保障を明記する場合に規定すべき事項について述べている。第10節は、「地方自治の手続的保障」ということで、国の立法過程への参加と自治権侵害に対する司法的救済について検討している。第11節は、「第8章以外にわたる部分」ということで、憲法上の「法律」と条例との関係、参議院のあり方及び裁判所のあり方について取り上げている。

第3章 「まとめ」

第3章は、第2部のまとめの部分である。「日本型地方自治」を保障するためには憲法レベルにおける地方自治の保障規定の充実を図っていかねばならないとしている。また、特に重要と思われるものとして、次の7つを取り上げている。

憲法の前文において、「地方自治」の重要性について言及すること（できれば「地方分権」についても）

現行憲法第92条の「地方自治の本旨」については、その明確化・具体化を図りつつ（憲法でどこまで具体的に規定すべきであるかどうかはともかくとして）その内容を豊富にしていく努力をしていくこと

その場合、米国の「ホームルール」の考え方は大いに参考となると思われるが、それは、長の一律直接公選制の見直しにつながるとともに、憲章（charter）制定権の付与問題へと発展していく可能性を含むものであること

地方自治法第1条の2に規定されている国と地方の「適正な役割分担」原則を、憲法レベルの原則として憲法に規定すること。また、それに伴い、憲法の地方自治の章は、地方自治及び地方分権の章と題名を変えることも考えられること

地方自治体には基礎自治体及び広域自治体という2種類があることを憲法に規定すること（2層の地方自治体の存在意義等について論議を深めた上で）

憲法に地方自治の財政的保障に関する規定、すなわち、自由に使える自主財源（固有財源）の保障、権限（責務）と財源の一致、課税自主権及び財政調整制度等の規定を設けること

現行憲法第95条（地方自治特別法）を維持した上で、行政立法を含む立法過程への地方自治体の参加や自治権侵害に対する地方自治体の司法的救済について保障する根拠規定を憲法に設けること