

「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

1. 研究の趣旨

近年、現代国家における真の民主主義を実現するための根幹をなす地方自治の保障は、「ヨーロッパ地方自治憲章」及び「世界地方自治憲章草案」に見られるように、我が国のみならず、世界各国における共通の課題であり、これからの地方自治の保障のためのシステム設計への積極的な取り組みが求められている。

日本の分権改革は、これまでの半世紀以上の時を経て、今回の地方分権一括法の制定により、中央省庁主導で縦割りの中央集権型行政システムから地方分権型行政システムへの移行を目指し、地方分権の理念や行政制度の面で大きな改革が行われた。これからの地方分権に残された次なる課題は、当面する地方税財政制度の改革であると同時に、分権時代に相応しい地方自治の保障システムを構築するための改革である。

そこで、全国知事会は、「第七次自治制度研究会（平成13年12月設置）」を発足させ、新しい地方自治の保障システムのグランドデザインについて、国際的及び歴史的な広がりの中で展望し、憲法第92条の「地方自治の本旨」が意味する内容を一体どのように捉え、その制度的な保障をどのように具体化していくべきかということに焦点を当てて、その研究を進めてきた。

本報告書は、当該研究の成果をとりまとめたものである。

2. 第七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 ・東京大学名誉教授
委員	小幡 純子	上智大学法学部教授
(50音順)	川島 正英	(株)世或舌活性化研究所代表
	小早川 光郎	東京大学大学院法学政治学研究科教授
	神野 直彦	東京大学大学院経済学研究科教授
	戸波 江二	早稲田大学法学部教授
	西尾 勝	国際基督教大学教授
	松本 英昭	(財)自治総合センター理事長
	森田 朗	東京大学大学院法学政治学研究科教授
	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 「地方自治に関する国際的・普遍的な原則について」

ここでは、「ヨーロッパ地方自治憲章」の採択から「世界地方自治憲章草案」の制定に至る地方自治の国際的保障についての一連の動き、「ヨーロッパ地方自治憲章」、「世界地方自治宣言」、「世界地方自治憲章草案」及び「ヨーロッパ地域自治憲章草案」の内容、当該憲章等の国

際的な視点からみた場合の我が国の地方自治の水準、国際的な地方自治保障の動きの中で注目されてきた「補完性の原理」(the principle of subsidiarity) の内容と、その地方自治保障の指導原理としての妥当性を検証している。

第1章 「地方自治の国際的保障の動き」

第1章は、地方自治を国際的に保障するために、地方自治に関する国際的スタンダードを作り上げようという一連の動きを追っている。第1節は、「ヨーロッパ地方自治憲章」(以下、「地方憲章」という)が採択され、それがヨーロッパ諸国におけるスタンダードとなってきたことについて述べている。第2節は、その地方憲章の考え方を世界的に広めようとして、2度にわたって「世界地方自治宣言」(以下、「世界宣言」という)が採択され、また、「世界地方自治憲章草案」(以下、「世界草案」という)が作成されたことについて述べている。第3節は、ヨーロッパにおいては、地方自治体(市町村)中心の地方憲章に加えて、地域(広域団体)の自治を保障するための「ヨーロッパ地域自治憲章草案」(以下、「地域草案」という)が作成されていることについて言及している。

第2章 「地方自治の国際的保障の内容」

第2章は、第1章で言及した地方憲章、世界宣言、世界草案及び地域草案について、その内容を検証している。第1節は、地方憲章の内容について、条文ごとに詳しく検証している。第2節は、その地方憲章と、世界宣言及び世界草案との比較を条文ごとに行い、世界宣言及び世界草案は、地方憲章をベースに作られたものであることや、それらの間の主な相違点について明らかにしている。第3節は、地域草案の内容について検証した上で、地方憲章との比較を行い、その主な相違点を明らかにしている。

第3章 「国際的水準からみた日本の地方自治」

第3章は、地方自治に関し、国際的な視点に立って、我が国の地方自治の水準について検証している。第1節は、地方憲章、世界宣言及び世界草案と我が国の地方自治の水準について、最も新しい世界草案を中心に詳細な比較を行っている。その結果、全体的にみると、我が国の地方自治は、世界草案等が求める水準をほぼ満たしていること、それどころか、我が国は地方自治の国際的保障においてリード役を果たすべき位置にいてもいえること、しかし、一方で、いくつかの違いもあることを明らかにしている。第2節は、地域草案と我が国の都道府県レベルの地方自治について、その主要部分の比較を行い、両者の違いを明らかにしている。第3節は、地方自治の国際的な保障という動きを生み出した国際的組織と、そのような国際的な動きに対する我が国の対応と今後の課題について言及している。

第4章 「補完性の原理」

第4章は、地方自治の国際的保障の動きのなかで、基本的な考え方として提示されている「補完性の原理」について、特に取り上げて詳しい検討を加えている。第1節は、「補完性の原理」の意義について述べ、それがヨーロッパ産の原理であり、また、曖昧性・両義性を持つものであることを指摘している。第2節は、EU文書にみられる「補完性の原理」について検証し、その持つ曖昧性の故にEUと加盟国間の関係を律する原理として導入できたこと、また、その具体的運用に当たっては非常に手続的なアプローチが採用されていることを明らかにしている。第3節は、地方憲章、世界宣言、世界草案及び地域草案において、「補完性の原理」がどのように規定されて

いるかを述べている。第4節は、各国の憲法において、「補完性の原理」がどのように規定されているかを、ドイツ、イタリア及びフランスの3カ国について述べている。第5節は、「補完性の原理」についてのまとめを行い、それは、地方分権や地方自治の強化を主張する政治的な指導原理としては有効であるかもしれないが、国際的・普遍的に地方自治を保障する法的な指導原理とするには、その曖昧性・両義性が問題となり、各国の地方自治制度の背景にある文化的・歴史的な違いも問題となると結論づけている。

第2部 「比較の中の地方自治条項」

ここでは、諸外国において、憲法上、地方自治はどのように保障されているのか、それら諸外国の憲法と比較した場合の日本国憲法の特色、その特色とも関連する日本国憲法の制定過程、旧憲法調査会における憲法第8章「地方自治」に関する改正論議について検証している。

第1章 「諸外国における地方自治保障規定」

第1章は、諸外国の憲法にみられる地方自治の保障規定について、その内容や特色等について検証している。第1節は、まず、対象国として、「南欧型」「アングロ型」「中欧・北欧型」の3つのタイプごとに、合計16カ国を取り上げるとしている。第2節は、「南欧型」(フランス、イタリア、ベルギー及びスペインの4カ国)について、地方自治に関する憲法上の規定を検証し、その特徴を明らかにしている。第3節は、「アングロ型」(イギリス、ニュージーランド、アイルランド、米国、カナダ及びオーストラリアの6カ国)について、地方自治に関する憲法上の規定を検証し、その特徴を明らかにしている。第4節は、「中欧・北欧型」(ドイツ、オーストリア、オランダ、スウェーデン、デンマーク及びノルウェーの6カ国)について、地方自治に関する憲法上の規定を検証し、その特徴を明らかにしている。第5節は、対象16カ国における憲法上の規定量、規定項目(内容)についての比較分析を行っている。

第2章 「日本国憲法における地方自治条項」

第2章は、我が国の憲法における地方自治に関する規定について検証している。第1節は、諸外国の憲法と比較した場合の我が国憲法における地方自治条項(第8章)の特色についてまとめ、「地方自治の本旨」(the principle of local autonomy)という基本的原則や地方自治体の長の一律直接公選制は我が国独特のものであることなどを明らかにしている。第2節は、そのような我が国憲法の特色は、その成立過程とも深い関係があると思われるため、憲法第8章の成立過程を検証している。そして、憲法第8章が規定する地方自治は、総司令部が意図したアメリカ型ともならなかったが、また、日本側が意図した戦前との連続性を完全に持つものともならなかったことなどを明らかにしている。第3節は、旧憲法調査会における憲法第8章の改正論議を検証した上で、当時は新中央集権的傾向が強く、地方自治を制約する方向での改正論が多かったが、「地方自治の本旨」や「地方公共団体」といった抽象的な言葉がそれら改正論を吸収する作用を果たしたことを指摘している。

第3部 「新しい地方自治保障システムの検討」

ここでは、第1部及び第2部での研究成果を踏まえて、現行の地方自治保障システムに関する

る検討課題を抽出し、そのうち主要な課題について詳細な検討を加え、それらを踏まえた上で、将来における新しい地方自治保障システムを構想している。

第1章 「検討課題の抽出」

第1章は、現行の地方自治保障システムに関する検討課題を抽出している。第1節は、我が国の歴史からみた検討課題ということで、憲法第8章の成立過程、旧憲法調査会の論議及び最近における憲法調査会の論議からみた検討課題を取り上げている。第2節は、国際的な視点からみた検討課題ということで、地方自治の国際的保障という視点及び諸外国との国際比較という視点からみた検討課題を取り上げている。第3節は、第1節及び第2節で抽出された検討課題について、全体を改めて項目ごとに整理している。

第2章 「主要課題の検討」

第2章は、第1章で抽出された検討課題のうち、主要なものについて検討を加えている。第1節は、「憲法による保障規定」ということで、地方自治の憲法による保障の必要性、憲法に盛り込むべき事項、さらには、憲法に盛り込めない事項に関して「地方自治基本法」を制定することの当否について検討を行っている。第2節は、「基本的原則」ということで、これまでの地方自治の基本的原則である「地方自治の本旨」の内容、それに代えて「補完性の原理」あるいは「ホームルール」を導入することの当否、さらには、国と地方自治体の基本的関係について検討を行っている。第3節は、「地方自治体の種類」ということで、憲法上の「地方公共団体」とは何かという問題と、憲法は2層制以上の地方自治制度を保障しているのかという問題について検討を加えている。第4節は、「住民自治」ということで、長の直接公選制の問題、直接請求制度と地方特別法の問題及び行政と住民との協働の問題について検討している。第5節は、「団体自治」ということで、地方自治体の外交権や国の外交と地方自治体行政との調整問題を取り上げるとともに、地方自治体の財政に関する規定を憲法に置くことについて検討している。第6節は、「国との関係」ということで、第2節で触れた国と地方自治体の基本的関係を前提とした上で、地方自治体に対する国からの関与の制限と救済及び地方自治体の国の行政・立法への参加について検討している。

第3章 「新しい地方自治保障システムの構想」

第3章では、これまでの検討を踏まえ、新しい地方自治保障システムの構想を提示している。

まず、我が国の地方自治は、戦前の地方自治制度及び戦後の地方自治制度を経て、新しい第3段階の地方自治制度の時代に入ったとみるべきであること、そして、その新しい地方自治制度は、地方自治体の自由・多様な活動を保障するものでなければならないと述べている。

次に、それは、米国型でもヨーロッパ型でもない「日本型」の地方自治であり、基本的原則については、「地方自治の本旨」を維持した上で、それを従来よりも自由で多様な自治を許容する、また、従来よりも分権的なものとして改めて位置付けていくべきであるとしている。

さらに、その「地方自治の本旨」というのが抽象的な言葉であるため、地方自治の保障のためには、国の立法や行政が「地方自治の本旨」に反したものでないかをチェックする手続的な保障が重要であり、最終的には司法的救済の保障が重要であるとしている。

以上のような基本的な考え方の下に、憲法レベルの新しい地方自治の保障システムの構想（デッサン）として、次のようなものを提示している。

憲法に、地方自治の章を置く。

基本的原則は、「地方自治の本旨」とする。

- ・住民自治と団体自治
- ・従来よりも、分権的にとらえ直す。
- 「国と地方の適切な役割分担」原則を規定する。
- ・地方自治体の優先
- ・基礎的地方自治体の優先

地方自治体の存在を保障する。

- ・基礎的地方自治体
- ・広域的地方自治体

最高機関（議事機関）の設置を規定する。

- ・構成員は直接公選

執行機関については、多様な形態を認める。

- ・議事機関の構成員が執行機関を兼ねる場合も認める。
- ・団体によっては、住民に選択の余地を与える。

住民参加に関する規定を置く。

- ・直接民主主義の根拠規定

現行第94条の権限規定に加え、財政に関する規定を置く。

- ・固有財源の保障、課税権、財政調整制度等

国の立法・行政への参加権を規定する。

- ・協議の手続的保障等

自治権侵害に対する司法救済の規定を置く。

また、地方自治を保障する法体系のあり方としては、地方自治基本法の制定も考えられるが、憲法改正と併せて地方自治法の大改正を行い、憲法 地方自治法という形で整えるほうがよいとしている。