

第2部 比較の中の地方自治条項

第2部 比較の中の地方自治条項

第1部においては、地方自治の保障を求めた国際的文書であるヨーロッパ地方自治憲章等を対象として、それらが国際的スタンダードとして求める地方自治の諸原則についてみてきた。しかし、それらは国際的文書であり、現実の地方自治の保障は、各国の憲法等の規定に基づいて行われる。そこで、各国が地方自治をどのように保障しているかを、各国の憲法規定によりみてみたい。次に、それらと比較した上で、我が国の憲法における地方自治保障規定の特色を探り、どうして我が国の憲法がそのような特色を有するのかに関して、特に、憲法制定過程に注目してみたい。また、旧憲法調査会におけるその改正論議についてもふれてみたい。問題意識は、憲法による保障規定に各国間でどのような違いがあるのか。また、その中で、我が国の憲法の保障規定はどのような位置にあるのかである。

第1章 諸外国における地方自治保障規定

第1節 対象国の選択と区分

対象とする国を選択するに当たっては、まず、ヨアヒム・J・ヘッセとローレンス・J・シャープが提示した地方自治システムの3分類(「南欧型」、「アングロ型」及び「中欧・北欧型」)を参考として、それぞれのタイプごとに、次のような国を対象とした(注)。なお、対象とした国々の憲法における地方自治の保障規定については、別添資料7を参照されたい。

南欧型

・フランス、イタリア、ベルギー、スペイン

アングロ型

・イギリス、ニュージーランド、アイルランド(単一型国家)

・米国、カナダ、オーストラリア(連邦制国家)

中欧・北欧型

・ドイツ、オーストリア、オランダ(中欧)

・スウェーデン、デンマーク、ノルウェー(北欧)

(注)ヨアヒム・J・ヘッセ編、木佐茂男監修、北海道比較地方自治研究会訳「地方自治の世界的潮流：

20カ国からの報告(下)」(信山社、1997年)p594 - 596参照。

なお、同書p596において、日本は、「主として法律的ベースでは」という留保付きであるが、この3分類の中では「中欧・北欧型」に含まれるとされている。

第2節 南欧型

1 フランス

フランスは、1958年制定の憲法(第5共和制)を持つ。地方自治に関しては、第34条で、地方自治体の自由な運営、権限及び財源に関する基本原則は、法律で定めるとするとともに、第12章「地方自治体」が設けられている。2003年の憲法改正により、地方分権を強化する方向で、この第12章は全面的に改められた。また、共和国の基本理念を定めた第1条についても改正が行われている(注1)。

まず、第1条の「フランスは不可分の、非宗教的、民主的、かつ、社会的な共和国である。フランスは出身、人種あるいは宗教の区別なく、あらゆる市民に対し法の下での平等を保障する。フランスはすべての信条を尊重する。」の後に「その組織は地方分権的とする。」という文章が加えられた。これは、従来、一体不可分の共和国を強調し、強固な中央集権型国家であったフランスの大きな転換である。共和国の一体不可分性は維持しつつも、1982年地方分権改革以後の成果も踏まえた上で、地方分権を憲法の基本理念の1つとして位置付けたものである。

次に、第12章であるが、地方自治に関して第72条から第74条まで、3つの条文があったが、第72条の1、第72条の2、第72条の3、第72条の4及び第74条の1という5つの条文が新設されるとともに、従来の3つの条文についても全面的な改正が行われている。このうち、海外県及び海外領土に関する特例規定を除くと、従来、第72条だけであった地方自治に関する規定が、第72条、第72条の1及び第72条の2という3つの条文から成るものに改められた。

これらの規定のうち、重要と思われる部分について、その改正点と併せてみると、次のとおりである。

まず、憲法上の地方自治体についてである。従来、市町村(communes)及び県(départments)は、憲法上の地方自治体として位置付けられていたが、州(régions)は、法律によって設けられる地方自治体であるとされていた。それが、今回の改正により、州も、市町村及び県と同じく、憲法上の地方自治体であるとされた(第72条第1項)。

第2に、「補完性の原理(the principle of subsidiarity)」の導入である。第72条第2項が新設され、そこでは「地方自治体は、各々のレベルにおいて、もっとも効果的に実施できる権限全体に関し、意思決定を行う使命を有する」と規定された。「補完性の原理」という言葉は直接用いられておらず、また、必ずしも明確な表現とはいえないが、この規定は、「補完性の原理」の考え方を憲法上取り入れたものであるとされている。

第3に、地方自治体の行政権限の明確化である。地方自治体には、従来から、選挙された議会により、かつ、法律の定めるところにより、「自由に運営される」とされ、一般的権限が認められてきたが、その権限の行使について、地方自治体は「地方行政命令権(pouvoir réglementaire)」を有することが新たに明文化された(第72条第3項)。これは、従来の憲法解釈により認められてきたことの確認的な規定とされている(注2)。

第4に、住民参加に関する規定の新設である。従来はなかった、住民投票を始めとする住民参加の規定が新たに盛り込まれた(第72条の1)。

第5に、これも、従来はなかった地方自治体の財政に関する規定の新設である(第72条の2)。地方自治体の財源全体の決定的部分は、税収その他の地方自治体の固有の財源によって占められなければならないとし(同条第3項)、地方税については、地方自治体が税率だけでなく課税標準についても決定することを認めることができるとした(同条第2項)。また、地方自治体への権限移譲や地方自治体の支出を増やす権限の創設・拡大を行う場合には、そのための財源を伴わなければならないとした(同条第4項)。さらに、財政平衡化のための措置が設けられなければならないとしている(同条第5項)。

第6に、地方自治体の実験を認める規定の新設である(第72条第4項)。これは、法律及び行政命令には、対象と期間を限った実験的な規定を含むことができるとする規定が第37条の1として新設されたことと対応するものであり、地方自治体は、法律又は行政命令に基づき、実験的な規定を設け

ることができるとした。

最後に、後見監督に関する規定である。いかなる地方自治体も他の地方自治体に対して後見監督を行うことはできないとする規定が新設されたが(第72条第5項)、従来からあった国の代表による行政監督等の規定は、憲法上依然として残されている(第72条第6項)。

また、法律の提案権を定めた第39条が改正され、地方自治体の組織を主要な目的とした法案は最初に上院(地方自治体、特に市町村代表が多数を占める)に付議されるという規定が第3項として追加された。

2 イタリア

イタリアは、1947年制定の憲法を持つ。地方自治に関しては、まず、基本原則を定めた部分の第5条に地方自治に関する原則が規定されるとともに、第5章「州、県、市町村」に詳しい規定が置かれている。なお、第5章については、2001年の憲法改正により、従来の規定が全面的に改められている。

まず、基本原則は、次のように規定されている。

「第5条(地方自治・分権の原則)

一にして不可分の共和国は、地方自治を認め、かつ促進する。共和国は、国家事務において、最も広範な行政上の分権を行い、その立法の原則および方法を、自治および分権の要請に適合させる。」

(衆議院「欧州各国憲法調査議員団報告書」平成12年11月より引用)

この規定は、フランスとは異なり、2001年の憲法改正前からあったものである。やはり、あくまで単一型国家を前提とした上であるが、地方自治を認め、促進するとしている。ただし、分権を進めるが、それは「行政上の分権(administrative decentralization)」を進めるとしている。

次に、第5章であるが、改正前は、第114条から第133条までの20の条文から成っていたが(そのうち14と多くの条文は、専ら州に関する規定であった)、改正後は、同じく第114条から第133条までであるが、その中で5つの条文は削除されているため、15の条文から成るものとなった(専ら州に関する条文も7つに減少した)。また、改正前と同じ条文は、県及び市町村の境界変更及び新設について規定した第133条くらいであり、その他は全面的に改められている。

これらの規定のうち、重要と思われる部分について、その改正点と併せてみると、以下のとおりである(注3)。

まず、憲法上の地方自治体についてである。従来は、市町村(Comune)、県(Provincia)、及び州(Regione)の3つが憲法上の地方自治体とされてきたが、新たに、大都市(citta metropolitana)についても、憲法上の地方自治体として位置付けられた(第114条第2項)。

第2は、州の立法権の強化である。従来は、州は、限定列挙された事項につき立法権を持つとされていたが、改正により、立法権は、国と州が有すると規定されるとともに(第117条第1項)、国の立法権の及ぶ範囲が、州との共管事項も含めて限定列挙され、それ以外は州の立法権が及ぶとされた(同条第2項、第3項及び第4項)。また、州には、従来から憲章(statute)制定権が認められてきたが、その範囲が「内部機構に関する規定」から「政府形態及びその組織と権能の基本原則」に拡大されるとともに、その成立に国の法律による承認が不要となった(第123条)。

改正後においても、市町村、県及び大都市は、立法権及び規則(by-law)制定権を持たない。ただし、その組織に関する及びその事務を果たすための規制権限(regulatory power)は持つということが新たに規定された(第117条第6項)。

また、改正前は、国は、州がその権限を超える立法をしたと認めるときは憲法裁判所に提訴できるとしていたが、改正後は、それと併せて、州も、国や他の州がその権限を侵害する立法を行ったと認

める場合には憲法裁判所に提訴できると規定している(第127条第1項及び第2項)。

第3は、「補完性の原理」の明確な導入である。すなわち、改正後の第118条第1項は、行政事務は、その統一的な実施を確保するために、県、大都市、州及び国に与えられる場合を除き、補完性(subsidiarity)、分化(differentiation)及び適切性(adequacy)の原則を遵守して、市町村に配分されると規定し、その言葉を明記した上で「補完性の原理」を憲法上の原則とした。また、同条第4項では、国や地方自治体は、「補完性の原理」に従い、公益活動のための市民の自主的な取組みを支援するとも規定しており、市民との関係においても「補完性の原理」の適用がみられる。

第4は、地方自治体の財政についての規定である。従来は、州についての規定しかなかったが、改正後は、市町村、県、大都市及び州といった地方自治体すべてについて、その財政自主権を認め、独自の税財源を持つことを認めている(第119条第1項及び第2項)。また、その一方で、国は法律で財政均衡基金を設けなければならないと、国に対して財政均衡化制度の創設を求め、さらに、その基金は、地方自治体が事務を処理するために十分なものでなければならないとしている(同条第3項及び第4項)。

第5は、国の地方自治体に対する関与に関する規定である。従来は、国や州が、地方自治体に対して、合法性の監督や合目的性の監督をすることができる規定があったが、それらはすべて削除された。そして、改正後は、政府(国)が地方自治体に代理するという規定が設けられた(第120条第2項)。すなわち、次に掲げるような場合には、政府(国)は、いつでも、州、大都市、県及び市町村の代理人として行動することができるとされている。

地方自治体が、国際的なルール、条約及びEU法を遵守しないとき。

公共の安全やその確保にとって重大な危険があるとき。

国の法的あるいは経済的な統一を確保するために必要があるとき。

特に、市民権や社会権に関係する基本的な福祉水準を確保するために必要があるとき。

ただし、この代理権が、補完性や公平協力という原則が求める範囲内で行使されることを確保するために、適正な手続を定めた法律が制定されなければならないとも規定している(同項後段)。従来のような、地方自治体を指導して地方自治体に行わせるという行政監督の手法ではなく、問題がある場合には、国が直接代わって行うという手法が採用されたのである。

最後に、州議会や州知事の解散・解職に関する規定がある。憲法違反の行為や重大な法律違反があった場合、あるいは国家の安全のために、共和国大統領は、その命令により、州議会の解散や州知事の解職ができるとする規定である(第126条第1項)。改正前も、州議会の解散については同様の規定があったが、州知事については、州議会から選出されていたため、州議会へその更迭を勧告するとされていた。それが、1999年憲法改正により、州知事は原則直接公選とされたため、両者とも大統領命令により行うことができると改められたのである。

3 ベルギー

ベルギーは、1831年に制定された憲法を持つ。当時から「分権化された単一型国家(a unitary decentralized state)」とされてきたが、1993年憲法改正により、その第1条が「ベルギーは、共同体(communauté)と州(région)からなる連邦制国家である。」と改められ、連邦制国家となった(注4)。地方自治に関しては、まず、第6条に、県(province)の境界の細分は、法律によらなければならないという規定があり、第7条に、国、県及び市町村(commune)の境界は、法律によらなければならないと規定がある。次に、第41条で、専ら市町村あるいは県に係る利益は、憲法に定められた原則に従い、市町村又は県の議会が規律すると規定している(同条第1項)。そして、第

8章「県及び市町村制度」があり、第162条から第166条まで5つの条文が設けられている。

このうち、重要な条文は第162条である。そこでは、まず、県と市町村の制度は、法律によって定められるとした上で(同条第1項)、その法律において適用されるべきいくつかの原則を規定している(同条第2項)。そのうち、特に重要と思われるのは、次の4つである。

まず、県及び市町村の議会議員の直接公選を定めている(同項第1号)。

第2に、地方自治体の一般的権限を認めている。すなわち、第41条第1項を受ける形で、県あるいは市町村の利害に関することは、すべて県あるいは市町村の議会が処理するとしている(同項第2号)。ただし、これらは、法律の定める(後見監督としての)承認権を侵害しない範囲で認められるものであるとされている(同号後段)。

第3に、県や市町村を重視した権能の地方分権化を定めている(同項第3号)。

第4に、法律違反や公共利益の侵害を防止するための、後見機関や連邦立法権の介入を認めている(同項第6号)。

以上のことから、地方自治体に対しては、一方で、一般的権限を認め、地方分権化を図るとしつつも、一方では、上位機関による後見監督を認めていることが分かる。なお、公的社会援助センター(*centre public d'aide sociale*)も地方自治体とされるが(注5)、憲法は、これについて何も触れていないため、憲法上の地方自治体は、県及び市町村ということになる。また、1997年の憲法改正において、第41条が改正され、人口10万以上の市町村に直接選挙された構成員からなる市町村内地区機関を設けることができるとしたこと(同条第2項、第3項及び第4項)、さらに、1999年の憲法改正で再び同条が改正され、市町村あるいは県の利益事項は、関係の市町村又は県の住民投票の対象とすることができるとしたこと(同条第5項)は、住民自治の強化という観点から注目される。

4 スペイン

スペインは、フランコ政権後の1975年に王政が復活し、1978年に制定された憲法を持つ国である。その第2条は、国の統一と地域自治について規定し、憲法は、国家としての一体不可分性に基礎を置くが、民族や地域の自治権を認め、保障するとしている(注6)。そして、地方自治に関しては、第8編「地方組織」として、第1章「基本原則」(第137条から第139条)、第2章「地方行政」(第140条から第142条)及び第3章「自治州」(第143条から158条)という3つの章(22の条文)を置いている。

これらのうち、主な規定について取り上げると、次のとおりである。

まず、第137条で、スペインは、自治権を持つ市町村(*municipalities*)、県(*provinces*)及び自治州(*Autonomous Communities*)で構成されるとしている。

次に、第2章で、市町村、県及びその財政について取り上げている。

市町村については、自治を保障するとともに、その管理・運営は市町村長及び議会によって行われ、その議会議員は直接公選で、市町村長は議会による選出又は直接公選で選ばれるとしている(第140条)。

県については、市町村の集合から成る法人格を持つ地方団体であるとともに、国家活動が行われる行政区画でもあるとされ(第141条第1項)、その管理・運営は議会により行われる(第141条第2項)。

地方財政については、法律により配分された事務を遂行するために必要な手段が与えられなければならないとし、それは、基本的には、独立の地方税及び国・自治州との共同税により支えられなければならないとしている(第142条)。

そして、第3章で自治州を取り上げ、これについて詳しい規定を置いている。

第1に、自治州の創設についてである。歴史的、文化的及び経済的な共通性を持つ隣接県、島嶼

地域、あるいは歴史的・地域的統一性を持つ県は、関係する県及び市町村の発議により、自治州を組織することができる（第143条第1項及び第2項）。また、そのためには、自治州の最高規範となる自治憲章(Statute of autonomy)案を作成し、それが国会で採択されることが必要とされる(第146条及び第147条第1項)。

第2に、自治州の権限についてである。自治州が取得できる権限が列挙され(第148条)、一方で、国に専属する権限が列挙されている(第149条)。しかし、国固有の権限であっても、自治州に移管することもできるとされている(第150条第1項及び第2項)。

第3に、自治州の財政についてである。自治州には、財政自主権が認められ(第156条第1項)、その財源についても規定されている(第157条第1項)。また、国からの交付金や経済的不均衡を是正するための基金に関する規定も置かれている(第158条)。

第5に、自治州に対する憲法裁判所や政府等による統制の規定があり(第153条)、また、自治州が、憲法や法律に基づく義務を果たさない場合や国家の一般利益を大きく侵害する場合には、政府は、強制的に自治州を義務に従わせるために必要な手段を取ることができるとしている(第155条第1項)。

5 南欧型の特徴

以上、フランス、イタリア、ベルギー及びスペインと南欧型の4カ国をみてきた。

この南欧型の特徴は、フランスに代表されるように、従来は、地方自治体が国や上級機関の強い統制を受ける中央集権型の地方自治であった。しかしながら、その様相は大きく変わりつつあることが分かる。まず、本家本元のフランスが、1982年地方分権改革以来の成果を踏まえ、さらに地方分権を促進するため、2003年に憲法改正を行った。また、イタリアも、その直前の2001年に、同じく地方分権を進める方向での憲法改正を行っている。

両者に共通する重要な点は、まず、「補完性の原理」を導入したことである。特に、イタリアは、その言葉自体も明示して導入した。2つ目が、財政についての規定の新設である。地方自治体の財政自主権を認め、強化する一方で、財政均衡化のための制度が必要であることも規定している。

また、フランスやベルギーにおいて、住民投票を始めとする住民参加・住民自治を強化する規定が新設されたことも注目される。

さらに、取り上げた4つの国に共通しているのが、「地域」の台頭である。フランスは、今回の憲法改正により、初めて州を憲法上の地方自治体であると位置付けた。イタリアは、従来から州を憲法上の地方自治体としてきたが、今回の憲法改正により、その権限をさらに強化した。ベルギーは、1993年の憲法改正により、自らを連邦制国家であると規定することにより、州を、地方自治体ではなく国家並みの存在と位置付けた。スペインも、地方自治体というよりも国家的性格を持つ自治州の存在を認めている。

一方で、これらの諸国では、弱められたとはいえ、国(あるいは、それに代わる州)の統制には、まだ強いものがある。フランスは、今回の憲法改正においても後見監督の規定を残し、ベルギー憲法にも後見監督の規定が設けられている。イタリアは、今回の憲法改正で後見監督の規定を削除したが、それに代えて国代理の制度を導入した。また、州議会の解散や州参事会議長を解職する権限を国に認めている。スペインも、憲法上、国が自治州に対して統制することや強制的手段をとることが認められているのである。

(注1) フランスについての記述は、山崎榮一「フランスにおける地方分権の動向(7)」(「地方自治」665、ぎょうせい、2003年)p114以下の新旧フランス憲法の和訳(その後の著者による一

部修正を含む)をベースとして用いている。

(注2) 同上p93。

(注3) イタリアについての記述は、ホームページ(http://www.oefre.unibe.ch/law/icl/it__indx.html)に掲げられているイタリア憲法の英訳をベースとしている。

(注4) ホームページ(http://www.fed-parl.be/constitution_uk.html)参照。また、ベルギーについての記述は、同ホームページのベルギー憲法の英訳及び「衆議院憲法ロシア等欧州各国及びイスラエル憲法調査議員団報告書」(平成13年11月)の「別冊 訪問国等の憲法」をベースとしている。

(注5) 自治体国際化協会「ベルギーの地方自治」(クレアレポート第212号、2001年)p11参照。

(注6) スペインについての記述は、ホームページ(http://www.oefre.unibe.ch/law/icl/sp__indx.html)に掲げられているスペイン憲法の英訳をベースとしている。

第3節 アングロ型

1 イギリス

イギリスは、成文憲法を持たない。憲法は、議会の制定法、判例法及び憲法習律などで構成されている。このうち、議会制定法については、マグナカルタ(1215年)や権利請願(1628年)・権利章典(1689年)から始まって、特に憲法的な重要性を有しているものが憲法に含まれるとされているが、その明確な基準はない。地方自治関係では、スコットランドに議会と行政府の設立を認めた1998年のスコットランド法(Scotland Act 1998)などが憲法に含まれとされる。また、その憲法は、改正に当たって特に厳格な要件や手続が必要とされない一方で、イギリスは、「いかなる法であっても、それを制定し、廃止することができる」国会を持つ国会主権の国でもある(注1)。

以上のことからすると、イギリスにおいては、地方自治は憲法上保障されているとは言い難い。地方自治関係の重要な法律が、たとえ憲法の一部を構成するとしても、それによって地方自治がより強く保障されているというわけではなく、国会が新たに定める法律によって容易にその内容が変更されてしまう。したがって、「成文憲法のないイギリスでは、地方自治体の自治は保障されていない」ということになる(注2)。

大ロンドン市の廃止(サッチャー政権)やスコットランド政府の樹立(ブレア政権)は、その典型的な例であるが、このような地方自治における憲法的改革が、国会で多数を獲得した政権の意向によって簡単に成し遂げられてしまうということである。

2 ニューゼーランド

ニューゼーランドは、1つの成文憲法ではなく、ワイタンギ条約(The Treaty of Waitangi,1840)を始めとするいくつかの基本法(Basic Laws)を持っている国であるとされる(注3)。その中に、憲法的重要性を持つ規定を1つにまとめた1986年憲法法(Constitution Act,1986)がある。しかし、そこには内閣、国会及び司法に関する規定はあるが、地方自治に関する規定は何も置かれていない。したがって、ニューゼーランドでは、地方自治について憲法上の保障はなく、地方自治体は、国の制定する法律に基づいて設置されていることになる(注4)。

3 アイルランド

アイルランドは、1937年制定の成文憲法を持つ国である。その憲法には、これまで地方自治に関する規定はなかったが、1999年の第20次憲法改正により、初めて地方自治に関する規定が加えられた。それが、第28条Aである(注5)。

(仮訳)

「第28条A

- 1 国は、地域共同体の民主的代表が討議する場を提供し、法律により与えられた地方レベルの権限・機能を行使・遂行し、また、自主的に共同体の利益を促進するという地方自治体の役割を認める (recognises)。
- 2 法律に基づくところの直接選挙された地方自治体当局があり、その権限・機能は、この憲法の規定に沿って決定され、法律に従って行使・遂行される。
- 3 地方自治体当局の構成員の選挙は、法律に従い、最後に行われた年の5年後の年の終わりまでには行われなければならない。
- 4 国会の下院議員の選挙権を有する市民及び法律で定めるその他の人々は、法律の定めるところにより、本条第2項に規定する地方自治体当局の構成員の選挙権を有する。
- 5 本条第2項に規定する地方自治体当局の構成員に偶々欠員が生じた時は、法律に従って充足される。」

第1項は、地方自治体を、地域共同体の民主的代表が討議する場の提供、法律により与えられた地方レベルの事務の実施、地域共同体の利益の自主的な促進 という3つの役割を担う存在として認めている。これにより、地方自治体は、憲法上明確に保障された存在となった。また、アイルランドの地方自治体は、イギリスと同様に従来は「権限逾越の法理」の下にあったが、「自主的に共同体の利益を促進する」という役割を認められたことで、法律に規定された権限以外の一般的権限を持つ存在となったとみることもできる。なお、第2項以下第5項までは、すべて、地方自治体当局の構成員の選挙に関する規定であり、選挙に関する事項が重要視されていることが分かる。それは、これまで、地方自治体当局の選挙は、中央政府によってお決まりのように中止されてきたからであり、憲法に地方自治に関する規定が設けられたことによる実際上の大きな効果は、5年ごとの選挙が義務付けられたことであると言われている(注6)。

4 米国

米国は、1787年制定の成文憲法を持つ国である。また、当該憲法に対しては、その後、修正条項が逐次追加されており、最も新しいのは、1992年の修正第27条(連邦議会議員報酬の変更制限)である。米国は、連邦制国家であることから、憲法には、州に関する規定や連邦と州との関係に関する規定はあるが、地方自治体に関する規定は何もない。米国では、地方自治体は「州の創造物」とであるとされていることから(注7)、地方自治の保障の問題についても、連邦憲法ではなく、各州の問題となるのである。

米国では、地方自治体に対して「ホームルール(Home Rule)」が認められている。「ホームルール」というのは、「地方政府が州政府など外部から加えられる統制を最小限にとどめ、自らの問題を自らで解決していくことができる権限」とされている(注8)。また、50州のうち37州では、州憲法により「ホームルール」が保障されており、州憲法でも州法上でも「ホームルール」について規定されて

いないのは、アラバマ州とバーモント州の2州のみである(注9)。

5 カナダ

カナダは、もともとはイギリスと同じく不文憲法の国であった。その憲法は、1867年にイギリス議会在が制定した「英領北アメリカ法(British North America Act,1867)」やその改正法等から構成されていたが、1982年に憲法が制定され、現在では、カナダは、成文憲法を持つ国となっている。なお、その憲法には、「1867年憲法」と改称された「英領北アメリカ法」やその改正法等不文憲法時代の多くのものも含まれるとしている(1982年憲法第52条第2項)。カナダは、米国と同じく連邦制国家であり、憲法にも米国と同じく、州に関する規定や連邦と州との関係についての規定はあるが、地方自治を保障した規定は何もない。それどころか、1867年憲法において、地方自治の制度をどうするかは、各州の議会の専属的事項であると明記されている(1867年憲法第92条第8号)(注10)。したがって、カナダにおいては、憲法上、地方自治をどうするかは完全に州に任されていることになる。州は、法律によって地方自治体の設立その他を規定するが、その場合、米国における「ホームルール」の概念に相当するような考え方は存在しないとされている(注11)。

1867年憲法(仮訳)

「第92条

各州の議会は、以下に列挙されている事項に関しては、専属的に法を制定することができる。

(中略)

8 州内の地方自治制度(municipal institutions)

(後略)」

6 オーストラリア

オーストラリアは、1900年制定の成文憲法を持つ。オーストラリアも連邦制国家であり、憲法には、州に関する規定及び連邦と州の関係についての規定はあるが、地方自治体に関する規定はない。しかも、憲法により連邦議会の権限とされる場合や州議会の権限でないといわれる場合を除き、連邦成立時に州議会が持っていた権限はすべて継続するとされる一方で(憲法第107条)、連邦議会の権限を列挙した規定の中に地方自治に関する事項は含まれていない(同第51条及び第52条)。したがって、オーストラリアにおいては、地方自治に関する事項は州の権限とされ、地方自治体の創設を始めとする地方制度については、州の憲法又は法律によって規定されている。

7 アングロ型の特徴

以上のように、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とアングロ型の国を6カ国みてきた。

アングロ型の特徴は、地方自治は、国が憲法上保障するものではないということである。単一型国家では、地方自治は、法律により定められる。また、連邦制国家では、地方自治は州の管轄であるとして、各州の憲法又は法律により規定されているのである。しかしながら、近年、アイルランドのように、地方自治を憲法により保障する国も出てきた。また、州レベルの憲法であるが、オーストラリアにおいては、憲法により地方自治を保障する州が増えてきている(注12)。

このアングロ型のもう一つの特徴は、「ホームルール」の権能を有する米国を除き、地方自治体は一般的権限を持たず「権限踰越の法理」に服するという点である。しかしながら、この点についても、近年、アイルランド憲法が地方自治体の一般的権限を認めたような規定を設け、また、ニュージーランドやオーストラリアにおいては、国レベルあるいは州レベルで地方自治に関する一般法の改正が行われ、規制行政に関する分野を除き、地方自治体に対して広範な権限を認めるなどの変化が生じてきている(注13)。

(注1)以上の記述は、「衆議院英国及びアジア諸国憲法調査議員団報告書」(平成15年3月)p13に基づくものである。

(注2)Committee of the Regions “Regional and Local Government in the European Union”2001 p228参照

(注3)ホームページ(http://www.oefre.unibe.ch/law/icl/nz__indx.html)参照

(注4)自治体国際化協会「地方制度の概要 ニュージーランド」p1参照

(注5)アイルランド共和国首相府のホームページ(<http://www.taoiseach.gov.ie/upload/publications/297.htm>)参照

(注6)Committee of the Regions “Regional and Local Government in the European Union”2001 p144 参照

(注7)1886年のアイオワ州の最高裁判例に基づく考え方であり、ディロンのルール(Dillon's Rule)と言われている。

(注8)自治体国際化協会「アメリカにおけるホームルール」(クアレポート第180号、1999年)p2参照

(注9)同上p8参照

(注10)ホームページ(http://www.oefre.unibe.ch/law/icl/ca__indx.html)のカナダ憲法の英訳より。

(注11)ヨアヒム・J・ヘッセ編、木佐茂男監修 北海道比較地方自治研究会訳「地方自治の世界的潮流:20カ国からの報告(上)」(信山社、1997年)p53参照

(注12)タスマニア州では、1988年に同州憲法に地方自治を保障する規定が盛り込まれ、クイーンズランド州では、2001年憲法において地方自治を保障する規定が設けられた。

(注13)自治体国際化協会「地方制度の概要 オーストラリア」p4及びp10 - 11、同「地方制度の概要 ニュージーランド」p7参照

第4節 中欧・北欧型

1 ドイツ

ドイツは、1949年制定の憲法(基本法)を持つ。その第20条は「ドイツ連邦共和国は、民主的かつ社会的な連邦国家である。」と規定し、ドイツが連邦制国家であることを明記している(注1)。基本法に別段の定めがない限り、国家としての権限の行使及び任務の遂行は、州(Länder)が行うとされており(第30条)、また、基本法が連邦に与えていない立法権限は、州が有すると規定されている(第70条第1項)。そして、地方自治制度については、特に連邦権限として留保されていないため、各州の憲法及び法律によって規定されることになる。

しかしながら、基本法は、地方自治を保障するため、いくつかの規定を置いている。

中心となる規定は、第28条である。同条は、次のように規定している。

(仮訳)

「第28条

第1項 州の憲法秩序は、この基本法の意味における共和制的、民主的及び社会的な法治国家の原則に合致するものでなければならない。州、郡(Kreis)及び市町村(Gemeinde)は、普通直接、自由、平等及び秘密選挙により選出された住民の代表機関を持たなければならない。郡及び市町村の選挙においては、ヨーロッパ共同体各国の市民権を持つ者も、ヨーロッパ共同体の法律に基づき、選挙権及び被選挙権を有する。市町村においては、住民集会をもって代表機関に代えることができる。

第2項 市町村は、法律の範囲内で、地域共同体のすべての事項を、自らの責任で規律する権利が保障されなければならない。市町村連合も、法律が規定する任務の範囲内において、法律により定められる自治権を有する。この自治権には、財政的責任の基礎が含まれ、地域の経済活動に応じて税の割合を引き上げる市町村の権利は、その基礎の一部である。

第3項 連邦は、州の憲法秩序が、基本権並びに第1項及び第2項の規定に合致することを保障する。」

なお、第1項のヨーロッパ市民の選挙権・被選挙権に関する規定は、マーストリヒト条約の批准に伴い、1992年に追加されたものであり、第2項後段の市町村の財政に関する規定は、1994年及び1997年に修正されて現在に至っている。

この規定により、各州が地方自治制度を定めるに当たっては、市町村及び郡は、直接選挙された代表機関(議会)を持つこと、市町村は、自治に関して一般的権限を有すること(全権限性)、自治権には、財政的基盤を持つことが含まれること、が保障されているのである。

また、基本法には、本条第3項を受け、本条が保障する自治権の侵害に対する司法的救済規定が置かれている。それが、第93条第1項4b号であり、次のように規定されている。

(仮訳)

「第93条

第1項 連邦憲法裁判所は、次の事項について裁判を行う。

(中略)

4b 法律が第28条の自治権を侵害しているとの理由に基づく、市町村又は市町村連合による憲法違反の訴え。ただし、州の憲法裁判所へ訴えることができる州の法律は除かれる。

(後略)」

さらに、基本法は、第28条第2項の財政に関する規定を受け、第106条で市町村に対して割り当てられる税について規定している。

まず、所得税及び売上税の一定割合が、市町村に割り当てられる(同条第5項及び第5a項)。また、不動産税及び営業税は市町村に、地方消費税は市町村又は市町村連合に割り当てられる(同条第6項)。さらに、共同税のうち、州の取り分全体に対する一定割合が、市町村又は市町村連合に割り当てられるとし、それ以外に、州税歳入のうち、何を、どの程度まで、市町村又は市町村連合に割り当てるかは、州がその法律により決定するとしている(同条第7項)。

なお、経済全体の均衡が攪乱されることを防止するため、連邦法律は、地方団体の起債について、その最高限度額等の規制を行うことができるとされている(第109条第4項)。

2 オーストリア

オーストリアは、1920年制定の憲法を持つ。その第2条第1項は「オーストリアは、連邦国家である。」と明記し、ドイツと同様に連邦制国家であることを明らかにしている(注2)。地方自治については、第4章第C部「市町村」に第115条から第120条までの規定が置かれている。このうち、主要な規定についてみると、次のとおりである。

まず、市町村制度は、原則、州が定めるという規定である。すなわち、連邦の権限として明確に規定してあるものを除き、市町村(Gemeinden)に関する規定は、この第C部の各条項が定める原則に従って、州法により定めるとしている(第115条第2項)。

第2に、市町村の自治権についての規定である。州は、市町村に区分されるとし、その市町村は、自治権を持つ地方団体であり、かつ、地方行政区画でもあるとしている(第116条第1項)。また、市町村は、独立した経済団体であり、連邦法及び州法の範囲内で、あらゆる種類の財産を所有し、それを自由に取得又は処分し、企業経営を行い、また、独立して予算を管理し、税を課することができるとしている(同条第2項)。人口2万人以上の市町村は、州の利益が危険に晒されなければ、その要請に基づき、州法としての憲章が授けられるとしている(ただし、その発効には、連邦政府の承認が必要である)(同条第3項)。

第3に、市町村当局とその選挙に関する規定である。市町村には、住民により選ばれた議会、そして理事会及び市町村長が置かれなければならないとしている(第117条第1項)。議会の選挙は、比例代表制による直接選挙で行われる(同条第2項)。また、議会に選出された政党が、その勢力に応じて理事会に代表を送ることになる(同条第5項)。市町村長は、議会が選出するが、州憲法により、住民が直接選挙するとすることもできるとされている(同条第6項)。

第4に、市町村の権限についての規定である。市町村は、自らの範囲内にある権限と連邦又は州により委任された権限とを有する(第118条第1項)。自らの範囲内にある権限とは、排他的又は主として地域共同体に関する事項で、地域内で地域共同体により行われることに適しているすべての事項であるとされ、それは法律により明確に規定されなければならないとされている(同条第2項)。その上で、市町村に、その範囲内にある権限であり、その公的責任が市町村に保障されるものとして、職員の任命や地域安全行政など11項目が列挙されている(同条第3項)。それらの権限に関する業務の遂行については、市町村長及び理事会が、議会に対して責任を負うとされている(同条第5項)。

また、市町村は、連邦及び州の法律及び布告に反してはならないが、自らの範囲内にある権限に属する事項に関して、地方警察布告(local police ordinances)を発することができるとしている(同条第6項)。

第5に、委任された権限についての規定である。この委任権限には、連邦法に基づき、連邦の命令や指導に従って処理しなければならないものと、州法に基づき、州の命令や指導に従って処理しなければならないものがあり(第119条第1項)、それらの権限に属する事務は、市町村長が行うとしている(同条第2項)。

第6に、市町村に対する監督規定である。連邦及び州は、市町村が自らの範囲内にある権限の行使に当たり、法律や布告違反をしないように、特にその権限の踰越しないように、また、法的に市町村に任された義務を果たすように、市町村を監督すると規定している(第119a条第1項)。また、州は、市町村の財政運営について、その節約、効率及び便宜性の観点から調査することができるとしている(同条第2項)。一方で、市町村は、不服がある場合には、監督当局を行政裁判所及び憲法裁判所に訴えることができるという規定も置かれている(同条第9項)。

なお、市町村には、監督官庁の認可を受けて市町村組合を作る権利が認められ(第116a条)、また、オーストリア市町村連合及び市連合には、市町村の利益を代表する資格が認められている(第115条第3項)。

オーストリアでも、地方自治体は、憲法上、自治権が保障され、選挙された議会を有し、一般的権限を持つことが保障されている。しかし、一方で、憲法は、地方自治体を連邦や州の委任事務を処理する存在であるとも規定し、また、市町村に対する連邦及び州の監督についても規定している。なお、自治権や一般的権限があるといっても、多くの重要な権限が連邦に帰属するとされているため、州や市町村の排他的な権限は、ほとんど残されていないという指摘がある(注3)。

3 オランダ

オランダは、1815年に制定され、1983年に大幅な修正が行われた憲法を持つ。地方自治については、第7章「州、市町村及びその他の公共団体」(第123条から第136条)に規定されている。このうち主要な規定についてみると、次のとおりである(注4)。

まず、地方自治体である州(provinces)及び市町村(gemeeten)は、法律により消滅させ、創設することができる(第123条第1項)。また、州及び市町村の組織や、その執行機関の構成及び権限については、法律で定めるとしている(第132条第1項)。

第2に、地方自治体の権限について、州及び市町村の地域内事項(their own internal affaires)を規制及び管理する権限は、それぞれの執行機関に与えられなければならない(第124条第1項)、また、それら執行機関には、法律に基づくところの規制及び管理を行わせることができる(同条第2項)。

第3に、州及び市町村は、その最高機関として議会を有する(第125条第1項)、議会は、法律で定める場合を除いて、条例を制定することができる(第127条)。その議会の議員は、住民による直接選挙で、比例代表制の方式により選出される(第129条第1項及び第2項)。なお、市町村議会議員の選挙権及び被選挙権は、少なくともオランダ国民である住民に適用される要件を満たす場合には、オランダ国民以外の住民にも、法律により認めるとしている(第130条)。

第4に、州及び市町村は、議会に加えて、州においては執行部と州知事(the King's Commissioner)、市町村においては執行部と市町村長(the Mayor)により構成される行政府を持つとされている(第125条第2項)。州知事と市町村長は、国王により任命され(第131条)、それぞれの議会の議長を務める(第125条第3項)。また、州知事は、法律が定める場合には、政府の命令を執行する役割も果たすと規定している(第126条)。

第5に、地方税や中央政府との財政関係については、法律で定めるとしている(第132条第6項)。

第6に、地方自治体の監督に関する規定がある。まず、執行機関の監督については、法律で定めるとする(第132条第2項)。また、執行機関の決定に関しては、法律で定める場合にのみ事前の監督を行うことができると(同条第3項)、それが法律又は公共の利益に反する場合には、国王の命令によって破棄することができる(同条第4項)。さらに、法律に基づいた規制及び管理が行われない場合についての規定が法律により定められるとし、執行機関の義務遂行に著しい懈怠があった場合についての規定も法律で定めるとしている(同条第5項)。

オランダは、「分権型単一国家(a decentralized unitary State)」と言われている。しかしながら、憲法上の規定からみると、地方自治体に一般的権限や条例制定権を認めてはいるものの、首長の国王任命制を始めとして中央集権的色彩がかなり強いものとなっている。

4 スウェーデン

スウェーデンにおいては、統一的な憲法は存在せず、統治法(The Instrument of Government、

1975年)、王位継承法、出版の自由法及び表現の自由法が、統治法の第1章第3条により、国の基本法であるとされている。地方自治に関しては、同じく統治法の第1章第7条に、次のように規定されている(注5)。

(仮訳)

「第7条

第1項 スウェーデンは、市町村 (*kommuner, municipalities*) と県 (*landsting, county councils*) を有する。これら地方自治体の決定権は、選挙された議会により行使される。

第2項 地方自治体は、任務を遂行するために課税することができる。」

すなわち、スウェーデンでは、憲法上、市町村及び県の2つが地方自治体であること、選挙された議会がその権限を行使すること、そして地方自治体に課税権があること、が保障されているのである。ただし、憲法は、地方自治体の権限については触れておらず、それらについては、法律で規定されることになる(注6)。

また、戦争や戦争の危機に晒された場合には、地方自治体の決定権は、法律の規定に従って行使されなければならないとの規定が置かれている(同法第13章第13条)。

5 デンマーク

デンマークでは、1849年に憲法が制定されたが、その後の改正を経て、現在は、1953年制定の憲法を持つ。その憲法は、地方自治について、第82条で、次のように規定している(注7)。

(仮訳)

「第82条 国の監督の下で、独立して自らの事務を管理する市町村の権利は、法律によって定められなければならない。」

また、「地方自治体」との項目名がつけられた第86条には、次のような規定がある。

(仮訳)

「第86条 地方自治体の選挙人及び教区会議の選挙人の年齢要件は、常に国会の選挙人に適用されるものと同一でなければならない。フェロー諸島やグリーンランドに関しては、その年齢要件は、法律により又は法律に従って定められる。」

デンマークには、基礎的自治体としての市町村(*Kommune*)と広域自治体として県(*Amt*)という2種類の地方自治体がある。しかしながら、憲法上、その独立性と一般的権限が保障されているのは、市町村のみである。その市町村においても、具体的な権限は法律により定められ、その行使は国の監督の下で行われるとされている。

また、憲法は、地方自治体の機関については何も規定していないが、第86条は、選挙で選ばれた代表が地方自治体を運営することを前提とした規定である。しかも、同条は、地方自治体(*local government*)という言葉を用いており、市町村に限定していない。したがって、広域自治体である県についても、同条の憲法上の保障は及ぶものであると解される。

6 ノルウェー

ノルウェーは、1814年制定の憲法を持つ国である。その後、憲法改正が行われているが、その憲法には地方自治に関する規定はない(注8)。したがって、ノルウェーでは、地方自治制度は、すべて法律により規定されていることになる。

7 中欧・北欧型の特徴

以上、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といった中欧・北欧型の6カ国をみてきた。

中欧型の諸国では、憲法上、地方自治体は、直接公選の議会を有し、一般的権限を持つことが保障されている。この中欧型の特色としては、地方自治体の監督に関する規定(オーストリア・オランダ)もみられるが、地方自治体の司法的救済に関する規定(ドイツ・オーストリア)が置かれていることが上げられる。また、ドイツでは地方自治体に対する税目の割当てについて、オーストリアでは市町村の一般的権限に属するものについて、それぞれ憲法で具体的に掲げられていることも、特色の1つである。

北欧型の諸国では、地方自治に関してはわずかしら規定されていない。スウェーデン憲法は、地方自治体の存在、議会及び課税権を認めた規定があるだけであり、デンマーク憲法には、市町村の一般的権限及び選挙人に関する規定があるだけである。ノルウェーに至っては、憲法上、地方自治については何も規定されていない。その他、地方自治に関するほとんどの事項は、法律に任されているのである。

(注1)ドイツについては、ホームページ(<http://www.jurisprudencia.de/index.html>)のドイツ憲法英訳版をベースとしている。

(注2)オーストリアについては、ホームページ(<http://www.bka.gv.at/service/publikationen/verfassung.pdf>)のオーストリア憲法英訳及び阿部照哉・畑博行編「世界の憲法集(第二版)」(有信堂、2000年)をベースとしている。

(注3)Committee of the Regions “Regional and Local Government in the European Union”2001p53参照

(注4)オランダについては、ホームページ(http://www.oefre.unibe.ch/law/icl/nl__indx.html)のオランダ憲法英訳をベースとしている。

(注5)スウェーデンについては、ホームページ(<http://www.riksdagen.se/english/work/fundamental/government/>)のスウェーデン統治法英訳版をベースとしている。

(注6)Committee of the Regions “Regional and Local Government in the Union”2001p219参照

(注7)デンマークについては、ホームページ(http://www.oefre.unibe.ch/law/icl/da__indx.html)のデンマーク憲法英訳をベースとしている。

(注8)ノルウェーについては、ホームページ(http://www.oefre.unibe.ch/law/icl/no__indx.html)のノルウェー憲法英訳をベースとしている。

第5節 まとめ

1 憲法上の規定量

まず、対象とした各国(16カ国)が、地方自治に関して、憲法上、どの程度の規定を置いているか

を量的にみても、別添資料8(表 1)のとおりである。

アングロ型は、憲法上、地方自治に関する規定はほとんどない。規定が設けられているのは、アイルランドだけであり、1条文5項目であり規定量も少ない。北欧型も、地方自治に関する規定量は、少ない。デンマークでは、ゼロである。南欧型は、対象としたすべての国で、地方自治に関する章が設けられており、地方自治に関する規定量は一番多い。しかしながら、これは、フランスでは海外領土、スペインでは自治州という特別な地域や団体に関する規定があるためであり、イタリアの専ら州に関する規定も除いて考えた場合には、その規定量は、6～8条文10から20項目程度となり、中欧型と変わらない。ドイツを除いて考えた場合には、かえって、中欧型のほうが、章もしくは部を設け、多くの項目について規定していることになる。

2 憲法上の規定項目

次に、地方自治に関する規定が憲法にある国(10カ国)を対象として、どのような内容が規定されているかを項目別にみても、別添資料8(表 2)のとおりである。

まず、地方自治体の自治権の保障については、規定ぶりは様々であるが、すべての憲法で規定されている。なお、「補完性の原理」を地方自治の原則として明記しているのは、イタリアのみである。フランスは、考え方を取り入れたとされているが、その言葉自体を明示的に用いているわけではない。

次に、地方自治体の種類である。アイルランド憲法では、単に地方自治体(Local Government)と規定しているが、その他の国の憲法では、州、県及び市町村といった地方自治体の種類を踏まえた規定をしている。そのため、これらの国では、地方自治体に憲法上の地方自治体と法律上の地方自治体の2種類があることになる。フランスは、2003年の憲法改正により、従来、法律上の地方自治体であった州を新たに憲法上の地方自治体と位置づけた。なお、デンマークでは、憲法上の地方自治体は市町村のみで、県は法律に基づく地方自治体ということになる。

第3に、地方自治体の議会である。ほとんどの国の憲法が、地方自治体が選挙された議会有することを規定している。なお、イタリアは、州についてのみ、その旨を規定しており、また、デンマークは、地方自治体の選挙人(年齢)について規定しているが、議会についての規定はない。

第4に、その一方で、憲法に首長についての規定がある国は少ない。その中で、イタリアは、州が憲章で別の定めをした場合を除き、州の長は直接公選されると規定し、スペインでは、市町村長は、直接又は間接の選挙で選ばれると規定している。一方、オランダでは、地方自治体の長は、国王が任命すると規定されている。オーストリアでは、選任に関する規定はなく(議会により選出される(注))、市町村長は、自らの事務とともに委任事務を行う旨が憲法で規定されている。

第5に、地方自治体の権限である。規定ぶりは様々であるが、ほとんどの国が、地方自治体が一般的権限を持つことを憲法で規定している。規定がないのは、スウェーデンのみである。ただし、立法権まで規定しているのは少なく、オランダとイタリア(州のみ)だけである。なお、フランスは、地方行政命令権(*pouvoir réglementaire*)、オーストリアは、地方警察布告権(*local police ordinances*)を認めている。

第6は、地方自治体の財政に関する規定である。まず、地方自治体の課税権は、多くの国で憲法上規定されている。規定がないのは、ベルギー、アイルランド及びデンマークの3カ国だけである。課税権以外の財政に関する規定を置く国も多い。しかしながら、財政均衡化のための財政調整制度まで規定している国は少ない。

第7は、地方自治体に対する監督である。憲法上、地方自治体に対する監督について規定している国が結構多く、自治州に対してのみ規定があるスペインや国の代理権を規定するイタリアも含める

と7カ国と大半を占めることになる。

第8に、自治権侵害に対する救済である。ドイツ及びオーストリアの2カ国が自治権侵害に対する司法的救済を憲法上規定している。また、イタリアでは、州についてのみ規定している。

第9に、その他としては、憲法上、住民参加について規定している国が2カ国、地方自治体の境界保護について規定している国が1カ国、また、市町村の連合について規定している国が3カ国ある。

最後に、地方自治制度は、法律(連邦制国家の場合は、州法)により定められるという規定を憲法上置いている国が、半数の5カ国と結構多いことである。

(注)ヨアヒム・J・ヘッセ編、木佐茂男監修、北海道比較地方自治研究会訳「地方自治の世界的潮流：20カ国からの報告(下)」(信山社、1997年)p382参照。

(本章の参考文献)

- ・ヨアヒム・J・ヘッセ編、木佐茂男監修 北海道比較地方自治研究会訳「地方自治の世界的潮流：20カ国からの報告(上)、(下)」(信山社、1997年)
- ・阿部照哉・畑博行編「世界の憲法集(第二版)」(有信堂、2000年)
- ・木佐茂男「地方自治をめぐる世界の動向と日本」(「法律時報」第66巻第12号、日本評論社、1994年)
- ・樋口陽一・吉田善明編「解説世界憲法集(第4版)」(三省堂、2001年)
- ・山崎榮一「フランスにおける地方分権の動向(7)」(「地方自治」665、ぎょうせい、2003年)
- ・衆議院欧州各国憲法調査議員団報告書(平成12年11月)
- ・衆議院ロシア等欧州各国及びイスラエル憲法調査議員団報告書(平成13年11月)
- ・衆議院英国及びアジア各国憲法調査議員団報告書(平成15年3月)
- ・自治体国際化協会「アメリカにおけるホームルール」(クリアレポート第180号、1999年)
- ・Committee of the Regions “Regional and Local Government in the European Union”2001

第2章 日本国憲法における地方自治条項

第1節 比較の見地からみた日本国憲法の特徴

前章で、諸外国において地方自治が憲法上、どのように規定されているかをみてきた。それら各国の憲法と比較した場合の日本国憲法の特徴については、次のとおりである。

まず、憲法の規定されている量であるが、我が国の憲法では、第8章「地方自治」という章が設けられ、4条文5項目の規定がある。これは、ほとんど規定がないアングロ型はもちろん、北欧型よりは多いが、中欧型・南欧型に比べるとやや少ない量である。

次に、規定されている内容についてみると、第1に、日本国憲法では、地方自治の制度は、「地方自治の本旨(the principle of local autonomy)」に基づかなければならないと規定することにより、地方自治が保障されている(憲法第92条)。しかし、前章で対象とした国で、この「the principle of local autonomy」という言葉を用いている国は1つもない。地方自治の保障のために「地方自治の本旨」という言葉を用いているのは、我が国憲法の特徴の1つである。もちろん、「補完性の原理」に関する規定はない。

第2に、我が国では、憲法上、地方公共団体の種類を特定せずに、単に「地方公共団体」という言葉を用いている(憲法各条文)。これは、アイルランドと同じで、少数派に属する。

第3に、憲法は、地方自治体への議会の設置(憲法93条第1項)と、その直接公選を規定している(同条第2項)。これは、多くの国と同様である。

第4に、憲法は、また同様に、地方自治体の長についても、その直接公選を規定している(同条同項)。そもそも、地方自治体の長について規定する国は多くなく、その直接公選を規定した国は、イタリアとスペインの2カ国だけである。しかも、イタリアは、州の長について直接公選を規定するが、州が別の定めをすることを認めている。スペインも、市町村長について、直接公選・間接公選のどちらでもよいとする規定である。我が国憲法のように、すべての地方自治体の長について、必ず直接公選でなければならないとするほうが珍しいのである。

第5に、憲法は、「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」(第94条)と規定し、地方自治体に対して一般的権限を認めている。この点は、多くの国と同様である。しかし、憲法は、さらに「法律の範囲内で条例を制定することができる」とも規定し(同条)、地方自治体に立法権を、しかも、すべての地方自治体に認めている。このような国は、オランダだけであり、我が国は、立法権を含む強力な自治権を地方自治体に与えているということが出来る。

第6に、憲法には、直接、財政に関する規定がないことである。課税権は、憲法第94条の「行政を執行する権能を有し」に含まれるとしても、明示的に規定されているわけではない。また、財政自主権や財政調整制度などその他の財政に関する事項については、「財産を管理し」以外は規定されていない。この点では、少数派である。

第7に、憲法には、地方自治体に対する監督の規定はない。憲法上、監督規定がないのは少数派である。ただし、それは、地方自治体の自治権を尊重するが故に、あえて規定しなかったというものではない。

第8は、司法上の救済規定がないことや地方自治体の境界保護の規定がないことは、多くの国と同様である。

第9に、憲法は、いわゆる地方特別法(地方自治特別法)について住民投票を規定している(第95条)。住民投票を含む住民参加については、2003年の憲法改正でフランスが新たに規定したが、50

年以上も前に作られた我が国憲法にこのような規定があるのは珍しいといえる。

最後に、憲法は、地方公共団体の組織及び運営に関する事項は、「法律でこれを定める」としている(第92条)。このような規定は、かなり多くの国にみられるものである。

以上からすると、我が国憲法における地方自治に関する規定の主な特色としては、地方自治を保障するために「地方自治の本旨」という言葉を用いていること、憲法上、地方自治体を特定せずに、「地方公共団体」という言葉を用いていること、地方自治体の長について、直接公選を規定していること、地方自治体に条例制定権を含む自治権を与える一方で、その財政に関する明確な規定がないこと、地方特別法に対する住民投票を規定していること、この5点を上げることができる。

第2節 憲法第8章の成立過程

我が国憲法の地方自治に関する規定が、第1節でみたような特色を持っているのは、憲法の成立過程とも深い関係があるのではないかと考えられる。そこで、次に、地方自治を規定した憲法第8章の成立過程について、地方自治に関する条項の変化を中心にみてみることにしたい。

1 日本側改正案

まず、終戦後間もなく明治憲法の改正問題が日程に上ったが、明治憲法に地方自治に関する規定がなかったこともあり、政府の「憲法問題調査委員会」(1945年10月設置)が検討していた憲法改正案においても、また、民間から発表された各種改正試案においても、日本側の憲法改正案では、憲法に地方自治の規定を置くことは考えられていなかった。

唯一の例外は、京都大学の佐々木惣一教授が作成した改正案であり、ここでは「第7章 自治」という章に、次のような3つの条文が置かれていた(注1)。

第90条 國必要ヲ認ムルトキハ法律ノ定メタル地方團體其ノ他ノ團體ヲシテ其ノ名ニ於テ統治ニ任セシムルコトヲ得

前項ノ自治團體ハ國ノ監督ヲ受ク

第91条 自治團體ノ事務ヲ決定スル者及之ヲ執行スル者ノ選任ハ當該自治團體ヲ構成スル者之ヲ行フ但シ法律ニ別段ノ定アル場合ハ此ノ限ニ在ラス

第92条 自治團體ノ構成組織権能責務其ノ他必要ナル事項ハ法律ヲ以テ之ヲ定ム

このような規定を設けた理由について、佐々木氏は、「蓋シ自治ハ民意主義ニ依ル國ノ統治ノ基礎地盤ニシテ自治ノ健全ニ発達スルコトハ民意主義ニ依ル國ノ統治ノ実ヲ挙グルガ為ニ必要ナリ」と説明されている。その内容は、団体自治と住民自治を認めた上で、その自治体の組織及び権能等は法律で定めるというものであり、明治の自治制制定以後に積み重ねられてきた自治制の実績を条文化したものを見ることができる(注2)。なお、この佐々木案は、当時は極秘とされ、それが公表されたのは1961年のことであった(注3)。

2 マッカーサー草案(1946年2月13日)

これに対して、1946年2月13日に日本側に手渡された総司令部案(マッカーサー草案)の中には、

第8章「Local Government」という章があり、以下の3つの条項が置かれていた(注4)。

(英文)

CHAPTER Local Government

Article LXXX . The Governors of prefectures, the mayors of cities and towns and the chief executive officers of all other subordinate bodies politic and corporate having taxing power, the members of prefectural and local legislative assemblies, and such other prefectural and local officials as the Diet may determine, shall be elected by direct popular vote within their several communities.

Article LXXX . The inhabitants of metropolitan areas, cities and towns shall be secure in their right to manage their property, affairs and government and to frame their own charters within such laws as the Diet may enact.

Article LXXX . The Diet shall pass no local or special act applicable to a metropolitan area, city or town where a general act can be made applicable, unless it be made subject to the acceptance of a majority of the electorate of such community.

この外務省訳文は、次のとおりである。

第8章 地方政治

第86条 府県知事、市長、町長、徴税権ヲ有スル其ノ他ノ一切ノ下級自治体及法人ノ行政長、府県議会及地方議会ノ議員竝ニ国会ノ定ムル其ノ他ノ府県及地方役員ハ夫レ夫レ其ノ社会内ニ於テ直接普通選挙ニ依リ選挙セラルヘシ

第87条 首都地方、市及町ノ住民ハ彼等ノ財産、事務及政治ヲ処理シ竝ニ国会ノ制定スル法律ノ範囲内ニ於テ彼等自身ノ憲章ヲ作成スル権利ヲ奪ハレルコト無カルヘシ

第88条 国会ハ一般法律ノ適用セラレ得ル首都地方、市又ハ町ニ適用セラルヘキ地方的又ハ特別ノ法律ヲ通過スヘカラス但シ右社会ノ選挙民ノ大多数ノ受諾ヲ条件トスルトキハ此ノ限ニ在ラス

この第8章を含むマッカーサー草案に関する総司令部の意向は、若干の字句の変更は差し支えないが、同草案のファンダメンタル・プリンシプル及びベーシック・フォームスは厳格に尊重してもらいたいということと、成案の早急な提出を要望しているということであった(注5)。

3 日本側起草案(第一稿)(1946年2月28日)

上記草案を受け取った日本側は、1946年2月28日に第一稿を作成した。それは、次のようなものであった。

第8章 地方行政(地方政治)

第1条 地方公共団体ノ組織及運営ニ関スル条規ハ地方自治ノ本旨ニ基キ法律ヲ以テ之ヲ定ムベシ。

第2条 地方公共団体ニハ法律ノ定ムル所ニ依リ其ノ議事機関トシテ議会ヲ設クベシ。

第3条 (地方税徴収権ヲ有スル)地方公共団体ノ長及其ノ議会ノ議員ハ法律ノ定ムル所ニ依リ当該地方ノ住民ニ於テ之ヲ公選スベシ。

第4条 一地方又ハ一ノ地方公共団体ニノミ適用アル特別法ハ一般法ニ依ルコトヲ得ザル特別ノ事由アル場合ヲ除ク外法律ノ定ムル所ニ依リ当該地域ノ住民ノ多数ノ承認ヲ得ルニ非ザレバ其ノ効力ヲ生ズルコトナシ。

この第一稿を、マッカーサー草案と比べてみると、次のような違いがみられる。

章の標題が、「地方政治」から「地方行政(地方政治)」に改められた。

最初に「地方自治ノ本旨」という言葉を含む総則的な条文が置かれた。

「府県」「市、町、あるいは「首都地方」といった団体の種別を規定せず、一括して「地方公共団体」という言葉に改められた。

「直接選挙」が「公選」と改められ、その対象も地方自治体の長及び議会議員に限定された。

憲章制定権を含む地方自治体の権能に関する規定が削除された。

4 日本側起草案(第二稿)(1946年3月1日)

第一稿に基づく検討の結果、1946年3月1日には第二稿が作成された。その内容は、次のようなものであった。

第8章 地方自治

第100条 地方公共団体ノ組織及運営ニ関スル規定ハ地方自治ノ本旨ニ基キ法律ヲ以テ之ヲ定ム。

第101条 地方公共団体ニハ法律ノ定ムル所ニ依リ其ノ議事機関トシテ議会ヲ設クベシ。

地方税徴収権ヲ有スル地方公共団体ノ長及其ノ議会ノ議員ハ法律ノ定ムル所ニ依リ当該地方団体ノ住民ニ於テ之ヲ公選スベシ。

第102条 地方公共団体ノ住民ハ自治ノ権能ヲ有シ、法律ノ範囲内ニ於テ条例及規則ヲ制定スルコトヲ得。

第103条 一ノ地方公共団体ニノミ適用アル特別法ハ法律ノ定ムル所ニ依リ当該地域ノ住民多数ノ承認ヲ得ルニ非ザレバ国会之ヲ制定スルコトヲ得ズ。

この第二稿を第一稿と比べた場合、次のような違いがみられる。

章の標題は、「地方自治」ということで確定された。

地方自治体の権能に関する規定が置かれ、マッカーサー草案に近い形となった。ただし、「財産、事務及政治ヲ処理」する権利を認めるとするのが「自治ノ権能ヲ有シ」という表現となり、また、「憲章」ではなく「条例及規則」の制定権を認めるとされた。

5 日本側提出案(1946年3月4日)

この第二稿に若干の修正を加えたものが日本側提出案として、1946年3月4日に総司令部へ提出された。それは、次のようなものであった。

第8章 地方自治

- 第101条 地方公共団体ノ組織及運営ニ関スル規定ハ地方自治ノ本旨ニ基キ法律ヲ以テ之ヲ定ム。
第102条 地方公共団体ニハ法律ノ定ムル所ニ依リ其ノ議事機関トシテ議会ヲ設クベシ。
地方税徴収権ヲ有スル地方公共団体ノ長及其ノ議会ノ議員ハ法律ノ定ムル所ニ依リ当該地方公共団体ノ住民ニ於テ之ヲ選挙スベシ。
第103条 地方公共団体ノ住民ハ自治ノ権能ヲ有シ、法律ノ範囲内ニ於テ条例及規則ヲ制定スルコトヲ得。
第104条 一ノ地方公共団体ニノミ適用アル特別法ハ法律ノ定ムル所ニ依リ当該地方公共団体ノ住民多数ノ承認ヲ得ルニ非ザレバ国会之ヲ制定スルコトヲ得ズ。

第二稿との違いは、次の点である。

条文が1条ずつ繰り下げられた。

第101条(新第102条)の「当該地方団体」を「当該地方公共団体」と改め、「公選」を「選挙」と改められた。

第103条(新第104条)の「当該地域ノ住民」を「当該地方公共団体ノ住民」に改められた。

6 憲法改正草案要綱(1946年3月6日)

上記1946年3月4日提出案をもとに、日本側と総司令部側との合同で検討作業が行われ、同年3月6日に「憲法改正草案要綱」としてとりまとめられた。その第8章は、次のとおりである。

第8章 地方自治

- 第88 地方公共団体ノ組織及運営ニ関スル事項ハ地方自治ノ本旨ニ基キ法律ヲ以テ之ヲ定ムベキコト
第89 地方公共団体ニハ法律ノ定ムル所ニ依リ其ノ議事機関トシテ議会ヲ設クベキコト
地方公共団体ノ長、其ノ議会ノ議員及法律ノ定ムル其ノ他ノ吏員ハ当該地方公共団体ノ住民ニ於テ直接之ヲ選挙スベキコト
第90 地方公共団体ハ其ノ財産ヲ管理シ、行政ヲ執行シ及事務ヲ処理スルノ権能ヲ有シ、且法律ノ範囲内ニ於テ条例ヲ制定スルコトヲ得ベキコト
第91 一ノ公共団体ニノミ適用アル特別法ハ法律ノ定ムル所ニ依リ当該地方公共団体ノ住民多数ノ承認ヲ得ルニ非ザレバ国会之ヲ制定スルコトヲ得ザルコト

(英文)

CHAPTER 8 LOCAL SELF GOVERNMENT

Article LXXX . Regulations concerning organization and operations of local public entities shall be fixed by law in accordance with the principle of local autonomy.

Article LXXX . The local public entities shall establish assemblies as their deliberative organs, in accordance with law.

The chief executive officers of all local public entities, the members of their legislative assemblies, and such other local officials as may be determined by law shall be elected by direct popular vote within their several communities.

Article XC. Local public entities shall have the right to manage their property, affairs and government and to frame their own charters within such laws as the Diet may enact.

Article XCI. A special law, applicable only to one local public entity, cannot be enacted by the Diet without the consent of the majority of the voters of the local public entity concerned, obtained in accordance with law.

1946年3月4日の日本側提出案と比べてみると、次の点で修正されている。

第89条(旧第102条)について、「地方徴税権ヲ有スル地方公共団体」が単に「地方公共団体」と修正された。また、その長及び議会議員に加えて「法律ノ定ムル其ノ他ノ吏員」も公選とするとともに、それらの選挙は、「之ヲ選挙」から「直接之ヲ選挙」と改められた。

地方自治体の権能を定めた第90条(旧第103条)について、一段とマッカーサー草案に近い形に改められた。すなわち、「地方公共団体ノ住民ハ自治ノ権能ヲ有シ」が「地方公共団体ハ其ノ財産ヲ管理シ、行政ヲ執行シ及事務ヲ処理スルノ権能ヲ有シ」と改められた。また、「条例及規則」を制定できるという部分が単に「条例」を制定することができる」と改められている。

7 草案要綱の条文化(1946年4月17日)

上記要綱案については、日本側と総司令部との間でさらに交渉が行われ、1946年4月17日に要綱を条文化した草案が公表された。これは、平がな口語体という新形式のものであり、その第8章の内容は、次のとおりであった。

第8章 地方自治

第88条 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いて、法律でこれを定める。

第89条 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。
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。

第90条 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。

第91条 一の地方公共団体だけ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。

草案要綱との違いは、次の2点である。

第90条において、「行政ヲ執行シ及事務ヲ処理スルノ権能ヲ有シ」が「事務を処理し、及び行政を執行する権能を有し」と順序が入れ替えられた(英文では、もともとそうになっていた)。

第91条において、「住民多数ノ承認」が「住民の投票においてその過半数の同意」とされ、住民の承認は住民投票により行うということが明確化された。

8 その後の変更

第8章については、その後の手続きにおいて何らの変更も加えられず、条名が第92条ないし第95条と変更されただけで、現行憲法となった。

また、英文については、日本文との一致を図るため、草案要綱に2回の修正が加えられている。

第1回目は、1946年8月24日であり、条名変更とともに新第94条が次のように改められた。

Article94. Local public entities shall have the right to manage their property, affairs and administration and to enact their own regulations within such laws as the Diet may enact.

変更箇所は2ヶ所あり、「government」が「administration」に、また、「to frame their own charters」が「to enact their own regulations」に改められている。

第2回目は、帝国議会通過後の1946年10月14日であり、上記第94条の末尾「within such laws as the Diet may enact」が「within law」に改められた。

9 憲法第8章の成立過程における注目点

前節において日本国憲法第8章ができ上がるまでの成立過程をみてきたが、その過程における注目すべき点をあげれば、次のとおりである。

まず、第1に、憲法に地方自治の章を設けることについては、日本側も特に違和感を持っていなかったということである(注6)。明治憲法には地方自治に関する規定がなく、また、そのため、日本側の当初の憲法改正案には地方自治に関する規定を置いたものがほとんどみられなかったのは、前述のとおりである。しかしながら、それは、明治憲法下において地方自治が無視・軽視されていたということではなく、地方自治は憲法政治運営の有力な裏付けとして重要視され(注7)、また、実際にも地方自治の経験と実績が積み重ねられてきた。このことが、新憲法において地方自治の章を設けることにつながっているのである。

第2に、総司令部は、日本の地方自治をヨーロッパ大陸型からアメリカ型へ変換しようとしたのに対して、日本側は、明治憲法下での地方自治との連続性を意識していたということである(注8)。そして、両者の調整の結果、憲法第8章が規定する地方自治は、アメリカ型ともならなかったが、かといって、日本側の意図した連続性を完全に持つものともならなかったということである。前者は、第8章の標題と「ホームルール(home rule)」をめぐる規定の変遷に、後者は、地方自治体の選挙に関する規定にみることができる。

まず、地方自治を規定した第8章の標題である。マッカーサー草案では「地方政治(Local Government)」となっていたが、これが、日本側により、「地方行政(地方政治)」(第一稿)、そして「地方自治」(第二稿)と改められた。その後は、総司令部との協議においても変更を加えられること

なく、日本側案のとおり「地方自治(Local Self Government)」となった。この標題の変更には、地方自治体について、政治主体としてよりも、これまでのように行政主体中心でとらえていこうとする考え方が窺える。なお、同様の考え方は、当初のマッカーサー草案では、地方自治体は「政治(government)」を処理する権利を有するとなっていたのが、最終的には「行政(administration)」を執行する権能を有するという形に変更されていることにも現れている。

次に、マッカーサー草案では、第87条で地方自治体に「彼等自身ノ憲章ヲ作成スル(to frame their own charters)」権利、すなわち「ホームルール」を認め、地方自治体の組織が多様なものとなることを想定していた。しかし、日本側は、第一稿では、そもそもマッカーサー草案の上記第87条に相当する条文を置かず、一方で、最初のところに総則的規定として「地方公共団体ノ組織及運営ニ関スル法規ハ地方自治ノ本旨ニ基キ法律ヲ以テ之ヲ定ムベシ」という規定を置いた。第二稿においては、「住民ノ自治ノ権能」とともに、「憲章(charter)制定権ではなく「条例及規則」(bylaws and regulations)制定権を認める規定が追加された。その結果、日本側提出案(1946年3月4日)は、第101条「地方公共団体ノ組織及運営ニ関スル法規ハ地方自治ノ本旨ニ基キ法律ヲ以テ之ヲ定ム。」、第103条「地方公共団体ノ住民ハ自治ノ権能ヲ有シ、法律ノ範囲内ニ於テ条例及規則ヲ制定スルコトヲ得。」となり、地方自治体の組織は国が法律で決定すること、また、地方自治体は法律の範囲内で条例制定等の自治権を行使するものとされた。

これが、憲法改正草案要綱(1946年3月6日、以下「草案要綱」という)では、総司令部との協議の結果、第88「地方公共団体ノ組織及運営ニ関スル事項ハ地方自治ノ本旨ニ基キ法律ヲ以テ之ヲ定ムベキコト」、第90「地方公共団体ハ其ノ財産ヲ管理シ、行政ヲ執行シ及事務ヲ処理スルノ権能ヲ有シ、且法律ノ範囲内ニ於テ条例ヲ制定スルコトヲ得ベキコト」とされた。第88は、地方自治体の組織が画一的なものとなることを含意するものである。それは、第90で、地方自治体に憲章制定権を認め、その組織が多様なものとなることと矛盾するのであるが(英訳では、第90の条例制定権は、再び“to frame their own charters”と修正されていた)、総司令部側は、「地方自治ノ本旨(the principle of local autonomy)」という言葉に大いに魅せられ、そのことに気づかなかつたとされる(注9)。

また、これは、日本側が、憲法の日本文案とその英訳との間隙を突いたものでもあった。“bylaws and regulations”が“charters”と再修正されたため、総司令部側は、この草案要綱は「ホームルール」を認めたものであり、住民の選択による多様な地方自治の形を認めたものだと思っていた。しかしながら、日本文案では、「条例及規則」が「条例」と直されただけであり、画一的に組織された地方自治体が条例制定権を持つという形が想定されていたのである。そして、この草案要綱が文章化されたものが帝国議会で審議され、新憲法として成立した。そして、最終的に、両者の食い違いをなくすために、帝国議会審議中の1946年8月24日に、英訳の“to frame their own charters”が“to enact their own regulations”に改められた(注10)。

結果的に、総司令部が意図した「ホームルール」によるアメリカ型の多様性を持つ地方自治ではなく、日本側の意図した明治憲法下の地方自治との連続性が図られることになった。それは、憲法第92条の規定「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いて、法律でこれを定める。」という条文が、佐々木案の第3条「自治団体ノ構成組織権能責務其ノ他必要ナル事項ハ法律ヲ以テ之ヲ定ム」という規定とよく似ていることにも現れている。

ただし、アメリカ型の要素が全く入らなかったわけではない。アメリカでは、各州の憲法により、州議会が一部の地方自治体のみにも適用される特別法を制定することに対して制約を課している(注11)。これが、当初のマッカーサー草案第88条となって現れ、最終的に憲法第95条の地方特別法の規定となったのである(注12)。また、憲法第93条第2項の「法律の定めるその他の吏員」の直接公選もアメリカの影響を受けているといえるが、これについては、法律で指定するものに限ることにすれば

実質的には変わらないということで日本側が了承したのである(注13)。

一方、地方自治体の選挙については、総司令部の意図が貫徹された。アメリカは、日本の民主化のためには、内務省が任命する知事が地方行政を行うという中央集権的な行政システムを、地方の民意が反映されるように「分権化」する必要があると考えていたのである(注14)。このため、マッカーサー草案は、地方自治体の長、議会議員及び国会の定めるその他の役員について、直接公選を規定していた。之に対して、日本側は、第一稿では、地方自治体の長と議会議員について公選するとした。すなわち、選挙の対象を長と議会議員に限定するとともに、その選挙に直接公選以外の方法も残していた。第二稿は全く同じであり、日本側提出案(3月4日)では、「公選」という言葉を「選挙」と言い換えたが、その内容は全く同じであった。これが、総司令部との協議を経て作成された草案要綱では、第89第2項「地方公共団体ノ長、其ノ議会ノ議員及法律ノ定ムル其ノ他ノ吏員ハ当該地方公共団体ノ住民ニ於テ直接之ヲ選挙スベキコト」とされ、当初のマッカーサー草案の形に戻された。この草案要綱については、知事まで直接選挙するのは行き過ぎであるという内務大臣の意見もあり、日本側は総司令部といろいろと折衝したようであるが(注15)、結局修正は行われず、要綱の内容がそのまま憲法第93条第2項「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。」という規定となった。

地方自治体に対して、長の直接公選、すなわち画一的な「大統領型」の組織を求めることは、本来住民の自由な選択に任せるアメリカ型の「ホームルール」とは矛盾するものである。しかしながら、その修正は、新憲法では地方自治体の長の普通選挙を求めるという極東委員会の声明(1946年7月2日)により、いずれにしても不可能となった(注16)。

第3に、「地方自治の本旨(the principle of local autonomy)」を地方自治の指導原理としたことである。当初のマッカーサー草案に「地方自治の本旨」という言葉はなく、日本側で、総則的規定を設けることを検討する中で考え出されたものである。既に第一稿からあったもので、その言葉が、そのまま憲法第92条でも用いられている。総司令部側も、この言葉が大いに気に入ったことは前述したとおりである。地方自治の基本精神を適確にあらわす方法はないものかと、明治21年の市制・町村制の上諭などを引っ張り出したりして、隣保共同の精神というような角度からの表現も考えたけれども、結局「地方自治の本旨」ということになったとされる(注17)。また、これが、一般にいわれている団体自治と住民自治と、この2つを根幹としていることはおのずから明らかであるとされ、地方住民に身近な公同の事務は、これらの住民の意思に基きその構成する組織を通じて自主的に処理されるということが中心の観念を成すものとされる(注18)。しかしながら、この「地方自治の本旨」という表現は、極めて抽象的で漠然としたものである。そのため、憲法成立後も、地方自治の指導原理となった「地方自治の本旨」をめぐって多くの議論を呼ぶことになった。

第4に、憲法上、地方自治体の種類を特定しなかったことである。マッカーサー草案では、「府県(prefecture)」、「市(city)」、「町(town)」及び「首都地方(metropolitan area)」と地方自治体の種類を特定する言葉が用いられていた。それが、日本側では、第一稿の段階から「地方公共団体(local public entities)」という言葉で一本化され、それがそのまま憲法でも用いられることになった。これは、府県とか市・町とかいうような団体の種別を憲法で固定してしまうことは、いささか窮屈ではないかということが理由であったようである(注19)。しかし、このように「地方公共団体」という言葉に置き換えたことは、憲法上の「地方公共団体」とは何か、また、憲法は、重疊的地方自治制度を要請しているのかという議論を生じさせることとなった。なお、マッカーサー草案では、「首都地方」、「市」及び「町」については、「ホームルール」を始めとする自治権を認めていたが、「府県」については、知事や議会議員等の直接公選を規定しているだけであった。そのことからすると、マッカーサー草案が「府県」を地方自治体として認めていたかどうかは疑問である(注20)。

最後に、この成立過程をみると、当時の日本側は、アメリカの地方自治制度について、理解している部分とあまり理解していない部分があったのではないと思われる。前者の例が、「憲章 (charter)」である。日本側は、トリックのような方法を用いて、「憲章 (charter)」を「条例 (regulation)」と日本的に変容させてしまったのである(注21)。後者の例は、「地方特別法」である。このような特別法禁止の例外を認めるに当たっては、アメリカでも別の形があったにも拘わらず、マッカーサー草案の「選挙民ノ大多数ノ受諾ヲ条件トスル」を、そのまま「住民投票」という形で受け入れてしまったのである(注22)。

- (注1)小早川光郎編「史料日本の地方自治第2巻 現代地方制度の確立」(学陽書房、1999年)p170より引用。
- (注2)天川 晃・小田中聰樹「第六巻 地方自治・司法改革」(竹前栄治監修「日本国憲法・検証1945 - 2000資料と論点」、小学館、2001年)p25参照。
- (注3)入江俊郎「憲法と地方自治」(自治省編「地方自治法二十周年記念自治論文集」、第一法規、1968年)p12参照。
- (注4)佐藤達夫「憲法第八章覚書」(自治庁記念論文編集部編「町村合併促進法施行一周年・地方自治総合大覧会記念地方自治論文集」、地方財務協会、1955年)より引用。これ以降の憲法案条文についても同様。
- (注5)同上p38参照。
- (注6)天川 晃・小田中聰樹「第六巻 地方自治・司法改革」p34参照。
- (注7)入江俊郎「憲法と地方自治」p11参照。
- (注8)Kurt Steiner “Local Government in Japan”(Stanford University Press,1965年) p80及び天川 晃・小田中聰樹「第六巻 地方自治・司法改革」p35参照。
- (注9)Kurt Steiner “Local Government in Japan” p82参照。
- (注10)この点について、詳しくは、Kurt Steiner “Local Government in Japan”p83 - 84参照。
- (注11)自治体国際化協会「アメリカにおけるホームルール」(クレアレポート第180号、1999年)p14 - 15参照。具体的には、例えば、ニューヨーク州憲法第9条第2項(b)(1)参照。
- (注12)1945年12月6日に、総司令部民生局のスタッフ(ラウエル)が作成した「日本の憲法についての準備的研究と提案」において、既に「国会が都道府県や市町村等の内部事項について立法できるのは、その法律が、全都道府県もしくは同じカテゴリーの市町村等の全部に一律に適用される場合、または当該都道府県もしくは市町村が、その選挙民もしくは選挙民の代表者の意思表示によってこの立法を認めた場合に限らるべきこと」が提案されていた(天川 晃・小田中聰樹「第六巻 地方自治・司法改革」p28 - 30参照)。
- (注13)佐藤達夫「憲法第八章覚書」p41参照。
- (注14)天川 晃・小田中聰樹「第六巻 地方自治・司法改革」p28参照。
- (注15)この折衝の経緯については、佐藤達夫「憲法第八章覚書」p44 - 45参照。
- (注16)Kurt Steiner “Local Government in Japan”p84 - 85参照。
- (注17)佐藤達夫「憲法第八章覚書」p40参照。
- (注18)同上p48参照。
- (注19)同上p39参照。
- (注20)同上p51参照。
- (注21)このことは、日本側の担当者の1人であった佐藤達夫氏が「司令部案の「チャーター」は、おそらくホーム・ルール・チャーターを予想していたものと思われるけれども、これは「条例及規

則」ということに改めた。」(佐藤達夫「憲法第八章覚書」p40)と述べるとともに、さらに「そもそも憲法自身プレジデンシャル・システムというところまで押しつけて置きながら、いまさらチャーターの制定権でもあるまいというような感じを抱いた」(同論文p53)と述べておられることから窺うことができる。

(注22)このことは、同じく佐藤達夫氏が「将来憲法改正の機会があれば、(中略)地方の意思を問うにしても、ニューヨーク州のかつての例のように当該地方公共団体の機関の同意を条件とするとか、(中略)そういうような方式がさらに検討されてよいであろう。」(佐藤達夫「憲法第八章覚書」p54)と述べるとともに、「周知のとおり、この語句(「一般法ノ適用セラレ得ル場合…」 - 筆者注)はアメリカの多くの州憲法に見られ、また、ナショナル・ムニシパル・リーグの(模範州憲法)(1948年版)にも採られているのであるから、時間の余裕さえあればその意義を深くつきとめて置くべきであったと思っている。」(同論文同頁)と述べておられることから窺うことができる。しかも、(注12)で触れた総司令部民生局のスタッフが作成した提案では、特別法禁止の例外は「その選挙民もしくは選挙民の代表者の意思表示によってこの立法を認めた場合」となっており、交渉の余地は十分あったのである。

第3節 旧憲法調査会における改正論議

前節で述べた第8章を含む日本国憲法については、1952年の我が国の独立回復後、その改正の要否が活発に論議されるようになった。特に、1957年8月には、憲法調査会法に基づき、内閣に憲法調査会(高柳賢三会長、以下「旧憲法調査会」という)が発足し、本格的な調査審議が開始された。同調査会は、1964年7月に、7年にわたる調査審議の結果を「憲法調査会報告書」(以下、本節において「報告書」という)としてまとめ、内閣及び国会へ提出した。この報告書は、憲法改正の要否等について統一した結論を述べたものではなく、その論点を整理し、それに対する諸見解をとりまとめたものである。調査審議は、「調査」の段階と「審議」の段階という2つの段階を踏んで行われ、第8章の地方自治に関する諸規定については、「調査」の段階では主として「第二委員会」、「審議」の段階では「総会」及び「第三部会」において調査審議が行われた。

この旧憲法調査会における地方自治の諸規定に関する論議をみると、次のようなものであった。

1 「調査」段階における問題点 根本的問題点

第二委員会の「調査」結果は、第二委員会報告書としてまとめられた(憲法調査会付属文書第4号)。同報告書は、まとめの部分である「第三編 将来の問題点」において、地方自治に関する憲法の規定を将来どのようにすべきかについての最も基本的な問題は、次の2点であるとして、2つの根本的問題点を指摘している(注1)。

(1) 地方自治に対して次の2つの態度のいずれをとるべきかがまず問題になる。その第一は、地方自治が民主政治を確立するうえにおいて有する意義を十分に認め、これを拡充する方向において問題を考える態度であり、その第二は、増大しつつある国家機能を国全体の立場から統一的・能率的に処理することに重点を置いて、国と地方とのつながりを明確にし、国の関与・監督を拡大する方向において問題を考える態度である。このような基本的立場の相違は、憲法上の地方公共団体の範囲、府県制度の改革、知事公選の可否等の具体的問題にもそれぞれ反映して、二

様の見解が示されている。

しかし、この2つの立場が、基本的に相いれないものであるかどうかは疑問の存するところで、地方自治の本来的価値を十分に尊重しつつ、同時に、ニュー・セントラリゼーションの傾向と調和される方式が考えられないかどうか、将来問題とすべき重要な点であろう。

- (2) 世界各国の憲法では、広域行政(いわゆるリージョナリズム)について規定する例が今日少なくないが、わが国でも最近の行政の実情に照らして、広域行政を憲法上規定する必要があるかどうか、基本的問題の一として検討されるべきであろう。その際には、あわせて、地方自治は基礎的地方公共団体のみにとどめ、広域団体についてはこれと性格を異にするものとして特別の扱いをするかどうか、検討されなければならないであろう。

2 「調査」段階における問題点 個別的問題点

第二委員会報告書は、同じく「第三編 将来の問題点」において、個々の事項に関する問題点を憲法の条文の順序に従い、個別的問題点として列挙している(注2)。

(1) 第92条の問題点

「地方公共団体」の範囲を明確に指定すべきかどうか。

「地方自治の本旨」という字句はあいまいであるから、これに代わって、明確な表現をする必要があるかどうか。

国と地方公共団体との関係を明確にする規定を設けるべきかどうか。

「地方自治の本旨」その他憲法上の地方自治の保障に反する法令が制定された場合に、西ドイツの憲法訴願(Verfassungsbeschwerde)のような争訟手続を設けるべきかどうか。

首都に関して特別の規定を設けるべきかどうか。

(2) 第93条の問題点

すべての地方公共団体について画一的な組織形態を定めるのがよいか、地方公共団体の種別に応じて、各種の組織形態を選択しうる余地を認めるのがよいか。

長は直接選挙制にするのがよいか、間接選挙制にするのがよいか、あるいは、任命制にするのがよいか。

その他の吏員の公選に関する規定は存置すべきか、削除すべきか。存置するとした場合に、長の重要な補助機関または委員会の委員を公選制にすることを考えるべきかどうか。

直接請求制度を憲法上の制度に引き上げるべきかどうか。

(3) 第94条の問題点

地方公共団体の権能に属する事務の範囲について、やや具体的な規定を設けるべきかどうか。

条例に罰則を付しうる旨を憲法の中で明確にすべきかどうか。

財政に関する規定、なかんずく、地方税の課税権の根拠を明確にする規定を設けるべきかどうか。

国家監督の基本的なあり方について規定を設けるべきかどうか。

(4) 第95条の問題点

本条は存置すべきか削除すべきか。

存置するとした場合に、特別法の範囲を明確に限定する必要はないか。また、法律に限らず政令等も含める必要があるか。

住民投票に代わって、たとえば、関係地方公共団体の議会の同意を求めるような制度に改めることは考えられないか。

(5) その他の問題点

国による財政調整措置に関して規定する必要はないか。

3 「問題点要綱」と「討議に付する問題点」

旧憲法調査会は、1961年9月に、「調査」段階で明らかになった問題点を基礎として「今後において審議すべき問題点要綱」（以下、「問題点要綱」という）を決定した。また、1963年1月には、「問題点要綱」に掲げられた問題点についての検討審議の結果を受け、憲法の基本的問題及び重要事項についての討議を行うに当たり、対象とすべき問題点を検討整理した「討議に付する問題点」を決定した。それらの中で、地方自治に関するものは、次のとおりであった。

(1) 問題点要綱

中央集権の傾向と地方自治との調整の必要ならびに広域行政の実情からみて、地方自治に関する規定は、現行のままでよいか。

「地方公共団体」の範囲を明確に規定すべきかどうか（広域行政の問題も含む）。

「地方自治の本旨」という字句は、明確な表現にする必要はないかどうか。

首都に関して特別の規定を設けるべきかどうか。

すべての地方公共団体について、画一的な組織形態を定めるのがよいか、地方公共団体の種別に応じて、各種の組織形態および長の選任方法（直接選挙制、間接選挙制、任命制）を選択しうる余地を認めるのがよいか。

直接請求制度を憲法上の制度に引き上げる必要はないかどうか。

地方公共団体の権能に属する事務の範囲について、具体的な規定を設けるべきかどうか。

第95条は、存置すべきか。

その適用範囲または同意を得る手続きについて、改める必要があるかどうか。

国による地方公共団体の財政調整措置に関して規定する必要はないかどうか。

(2) 討議に付する問題点

地方自治のあり方はいかにあるべきか。

中央集権の傾向と地方自治との調整の必要ならびに広域行政の実情からみて、地方公共団体の地位、国と地方公共団体との間の基本的関係、地方公共団体の種類および権能などを明確にする

よう改正する必要があるかどうか。

4 「討議」段階における論議 現代の地方自治のあり方に関する見解

旧憲法調査会は、検討審議の結果をまとめた「報告書」の「第四編 憲法調査会における諸見解」において、まず、基本的問題としての現代の地方自治のあり方に関して、2つの対立する見解があり、その違いが、個別的諸問題に対する見解とも結びついているとしている。その2つの見解とは、次のとおりであった(注3)。

第1の見解は、「現代における地方自治は、地方公共団体の国からの独立と自由とを偏重すべきではなく、福祉国家の実現のために国と地方公共団体との間の協力的関係が必要であるとし、この動向に即応して、現行憲法の地方自治の諸規定は改正を要するという見解」である。

さらに、「報告書」は、これについて以下のような説明を加えている。

「この見解は、地方自治が民主政治の基礎をなすものであることは認め、その伸長を図るべきは当然であるとするのであるが、しかし、現代における地方自治のあり方は、いたずらに地方分権すなわち地方公共団体の国からの独立と自治とをとるだけであってはならず、国民福祉の実現のために、国政と地方自治とは有機的な協力関係に立つものでなければならないとし、この立場からみると、現行憲法における地方自治の諸規定は、右の動向に合致するものではないとする見解である。

この場合、現行憲法における地方自治の諸規定が、現代の地方自治のあり方からみて適切でないともみべき諸点としては、国と地方公共団体との基本的関係に関する規定が設けられていないこと、第92条の「地方自治の本旨」ということばは地方公共団体の国からの独立と自治の面のみを強調するに傾いていること、特に広域行政への要請にこたえるための道州制の設置等に関して解釈上の疑義があることなどがあげられる場合が多い。

また、現に、地方自治の実際の運用において、憲法上の諸規定が必ずしも適切でないために、種々の混乱と弊害が生じており、国政の総合的・能率的発揮が阻害されているとともに、また同時にそれが地方自治の円滑な進展をも阻害しているということが指摘される場合が多い。」

これに対して、第2の見解は、「現代における地方自治の動向に即応する必要があることは認めるが、現行憲法の諸規定の弾力的な解釈・運用によって、これに対処することができるとし、憲法の改正を要しないとする見解」である。

これについても、「報告書」は、次のような説明を加えている。

「この見解は、現行憲法が地方自治に関する一章を設けたことの意義を高く評価するとともに、また、現代の地方自治の動向が単に地方分権の強調のみではなく中央集権との調和を必要とするものであることは認めるものである。ただ、地方自治が右のように時代の要請に即応するものでなければならない以上、憲法の規定はむしろ弾力的とし、立法や行政にゆだねる余地を広く認めることが適当であるとし、この立場からみると、現行憲法の規定はむしろ適切であり、その弾力的運用により実際上の諸問題にも対処しうるとし、したがって、特に改正を要しないとするのである。」

5 「討議」段階における論議 個別的諸問題に関する見解

上記「報告書」は、個別的諸問題についても、次のような4つの項目を立て、それぞれに関する見解を掲げている(注4)。

(1) 「地方自治の本旨」と地方公共団体の種類 第92条関係

まず、「地方自治の本旨」という言葉を改める必要があるかどうか問題とされた。これは、「地方自治の本旨」という言葉の意味が極めて不明瞭であるために、理論の上でも、また地方自治の運用の実際の上でも種々の混乱が生じているという問題意識である(注5)。これを改めるべきとする見解は、国と地方公共団体との基本的関係を明らかにする規定を憲法上設けるべきであり、「地方自治の本旨」という言葉は、現代の地方自治のあり方を十分に示すものではないとして、地方自治の基本原則の内容を明らかにする規定に改めるべきであるとする。具体的には、国と府県・市町村、府県と市町村の基本的関係を憲法上明らかにし、特に国の府県、市町村に対する監督権については、これを憲法に定めるとともに、それを強化する必要がある(注6)、第92条を「地方公共団体の種類ならびにその組織及び運営に関する事項は、地方自治の本旨に適合するように法律で定める。前項の規定は、地方自治の制度が窮極において国民一般の福祉と国の健全な存立に寄与することをその使命とするものであることを否認する趣旨を含むものではない。」と改めるべきである(注7)、といった主張がなされた。

これに対しては、「地方自治の本旨」という言葉も残した上で、国と地方公共団体との基本的関係を明らかにする規定を設けるべきという見解もあった。その場合の国と地方公共団体との基本的関係については、「地方における行政権の行使は地方自治を尊重して行われなければならない」という趣旨と「国と地方公共団体とは協同して国民の福祉の増進に努めなければならない」という趣旨の規定を憲法上に設ける必要があるとした(注8)。また、そのような国と地方公共団体との基本的関係を明らかにする規定を特に設ける必要はなく、「地方自治の本旨」をそのまま維持すべきだという見解もあった。

次に、地方公共団体の範囲又は種類について、具体的かつ明確な規定を設ける必要があるかどうか問題とされた。地方公共団体の範囲又は種類を明確に規定すべきとする見解は、憲法が「地方公共団体」とのみ定めているため、市町村及び都道府県がともに憲法上の「地方公共団体」であるか解釈上の争いがあるため、憲法上に明確な規定を設けるべきであるとするものである。これは、多くの場合、広域行政の必要性及び国の施策の総合・統一の必要性から、現行の都道府県を廃止して首長を官選とする道州制を施行すべきという立場からの主張であった。具体的には、第92条に地方公共団体の「種類」を加え、地方公共団体としていかなる種類を認めるかは法律で定めることができるという趣旨を明らかにする必要がある、第92条に道州についての規定を新たに設け、基礎的地方公共団体としての市町村についての規定も設けることとすべき、憲法上、地方公共団体とは市町村のみを指称するものであることを明確にする必要がある、といった主張がなされた。

これに対して、明確に規定する必要がないとする見解は、地方公共団体の範囲又は種類について規定を置いていないことは、むしろ弾力的な立法及び運用にとって長所であるとし、また、道州制を憲法で規定することで広域行政の問題が解決するか疑問であるとする。

(2) 地方公共団体の長の選任方法 第93条関係

長の直接公選制を一律に定めていることは適切でないとして、これを改める必要があるかどうか問題とされた。これを改めるべきであるとする見解は、まず、都道府県制を廃止して道州制を設けるべきであるとする見解と関連している。すなわち、道州制では、公選首長ではなく任命首長が想定されていたため、道州を地方公共団体でないとするか、地方公共団体であるとした場合には、一律の直接公選制を改めることが必要とされたのである。例えば、地方公共団体であることを前提として「都道州の首長

は、その地方公共団体の議会の同意を得て、内閣が任命する」といった案が出されている(注9)。

次に、道州制には直接触れることなく、長の一律直接公選制は改めるべきであるという見解がある。これは、長の選任について、いかなる方法が最も民主的であるかは、団体に応じて考えるべきであって、これを直接選挙に限るべき理由はなく、法律にゆだねて選択の余地を認めるのが適当であるとするものである。具体的には、法律の定める基礎的地方公共団体の長は、その条例の定めるところにより、住民によって直接選挙され、または議会によって選任される。ただし、首都の地域に係る場合にあっては、法律で特別の定めをすることができる、とすべきである。間接選挙制に改めることを検討してみる必要がある。人口20万以下の市については理事会・支配人制をも採用することとし、また、町村については委員会制をとりうることとし、都道府県の長および人口20万以上の市の長、議会の議員、理事会の理事および委員会の委員は、住民の直接選挙とするが、20万以下の市の長および町村の長は理事会または委員会が互選することとすべきである。原則は直接公選制をとることとするが、地方公共団体を一律に規制することは避け、規模の大小等に応じて法律または条例により直接選挙制に特例を認めることができることとすべきである、といった主張がなされた。なお、第93条の「法律の定めるその他の吏員」の公選制の規定は廃止すべきであるとする意見があわせて多く述べられた。

これに対して、第93条を改めるべきでないとする見解は、長の直接公選制は、地方自治、特に住民自治の原則からいって維持すべきとするものである。また、市町村長の公選には異論がなく知事について議論があるのは、府県が歴史的には国の行政区画の性格が強かったことにもよるのであり、このような性格は否定されるべきであり、市町村と国との間の中間的な単位としての地方団体として育成すべきであるという意見も出されていた。

(3) 地方公共団体の権能 第94条関係

第94条の規定を改めるべきであるとする意見としては、中央集権的傾向と地方自治とを調整するために、第94条に、「国の監督の下に」の文字を加え、また別に「国は、全国を通じ最上級の地方公共団体の住民の生活程度の平衡を期するための措置を講じなければならない。」という規定を新設して地方交付税交付金のようなものを憲法上の制度に高める必要がある、条例に関して、条例事項と法律事項との関係、条例違反に罰則を設けうることの規定を加えるべきである、といったものがあつた。これに対して、改める必要はないとする意見としては、中央集権化の傾向からみても、地方公共団体の事務の範囲がいかなるものであるかは重要な問題ではあるが、憲法に具体的な規定を新たに設ける必要はないとする意見などがあつた。

(4) 地方特別法 第95条関係

第95条のいわゆる地方特別法の制度については、廃止または改正すべきであるという意見が多かつた。具体的には、国の一部にすぎない特定の地方公共団体に対して全国民を代表する国会の意思を左右する権利を認めることは、憲法第41条とも矛盾し、また、日本においてはアメリカとは異なり、国の一部たる地方公共団体がこのような独自性をもつという観念は存在しないとするものや、実際に適用された地方特別法には、必ずしも住民に強い影響のあるようなものはないが、将来重大な問題のある場合もあると考えられるから、適用の範囲を限定して存置すべきである、といった意見である。

これに対しては、憲法第95条の規定は、特別の法律についてその法律の適用を受ける特定の地

方公共団体の意思を無視して制定されてはならないという趣旨のもので、この趣旨は合理的であり、住民投票までを要求せずとも議会の同意でも足りるとも考えられるが、現在特にこの制度を改正すべき必要もないとする意見もあった。

6 旧憲法調査会「報告書」の総括

旧憲法調査会の「報告書」は、以上のみてきたような地方自治に関する諸見解を総括して、次のように要約している(注10)。

「とりあげられた問題のうち基本的な問題は、現代における地方自治のあり方はいかにあるべきかという問題であった。この問題は、国と地方公共団体との基本的関係はいかにあるべきかという問題でもあり、また、中央集権と地方分権との関係という問題でもある。

右の基本的問題に関しては、現代における地方自治はいたずらに地方分権をとなえるものであつてはならず、国と地方公共団体との有機的な協力関係の上に成り立つものであるという見解が強く主張されている。このことは、特に、今日のが国における広域行政の要求が、中央集権と地方自治との調整を必要としているという論拠から理由づけられている。そして、この立場からみると、現行憲法の地方自治の諸規定は地方分権に傾きすぎているとされる。

現行憲法の地方自治の諸規定は改正を要するとする見解は、右の立場から、国と地方公共団体との基本的関係のあり方を明らかにする規定を設けること、広域行政の要求に即応して、特に道州制の設置、府県制度の改革等を可能にするために、地方公共団体の種類およびその長の選任方法を明確にする規定を設けることなどを主張することとなる。この見解が多数の見解である。

右の見解に対して、現行憲法の地方自治の諸規定は改正を要しないとする見解が対立しているが、この2つの見解の間にも、現代の地方自治のあり方およびわが国における中央集権の傾向と地方自治との調整の必要そのものについては、実質的に著しい対立が存するわけではない。見解が分かれるのは、第1の見解が地方自治の改革の指針を憲法に明記する必要があるとするのに対して、第2の見解は、その改革は立法および行政の実際における措置によって可能であり、必ずしも憲法の諸規定の改正を必要としないとし、また、地方自治の発展に弾力的に対応するためにはむしろ現行憲法の諸規定の程度が望ましいとするにある。」

7 旧憲法調査会における論議のまとめ

まず、旧憲法調査会の論議においては、地方自治に憲法上の保障を与えたことについては、これを否定するような見解は見当たらないとされており、その容認の上に立って議論が行われていることである(注11)。

次に、第8章の4つの条文のうち、第94条及び第95条について意見を表明した委員はごく少数であり(注12)、第92条及び第93条を中心に論議が行われていることである。具体的には、「地方自治の本旨」、地方公共団体の範囲又は種類、そして長の直接公選制が議論の中心であった。

これらについて、憲法改正を必要とする立場に立つ見解は、増大する国家機能やそれに伴う中央集権的傾向を背景として、福祉国家の実現のためには、国と地方公共団体との有機的な協力関係が必要であり、国と地方公共団体との関係を明確にするとともに、地方公共団体に対する国の関与・監督を拡大することが必要である、広域行政の要請に対応するとともに、国の施策を総合的・統一的に実施していくためには、都道府県を廃止し、官選の首長を有する道州制を導入する必要

がある、という考え方に基づくものである。そのため、地方自治というのが国からの独立と自治へ偏重することのないよう、「地方自治の本旨」という言葉を改めるか、あるいは、それに加えて国と地方公共団体との基本的関係を明らかにした規定を設けるべきであると主張し、また、道州制について憲法上の疑義をなくすために、地方公共団体の種類を明確にして、道州を憲法上の地方公共団体でないとするか、あるいは、道州の首長は直接公選でなくてもよいとする改正が必要であると主張したのである。

これに対して、憲法改正を必要としないとする見解は、地方自治と中央集権的傾向との調和の必要性は認めつつも、地方自治の意義をより高く評価する立場に立つものであり、また、道州制の導入については懐疑的な考えを持つものである。そのため、あえて現行憲法を改正しなくとも、その諸規定の弾力的な解釈・運用によって、中央集権的傾向など現代の地方自治の動向には十分対応することができるとしたのである。

当時は、福祉国家の実現や広域的な地域開発が大きな問題とされ、新中央集権的傾向(ニュー・セントラリゼーション)が強くみられた時代である。憲法第8章の地方自治に関する規定についても、そのような状況を反映した論議が行われ、地方自治を制約する方向での改正論が多数であったとされる。しかしながら、弾力的な解釈や運用を許容する「地方自治の本旨」及び「地方公共団体」といった抽象的・一般的な言葉が憲法において用いられていたことが、そのような改正論を吸収するものとして作用し、地方自治を制約するような憲法改正を回避することができたと思われる。

なお、「問題点要綱」に上げられた項目のうち、直接請求制度を憲法上の制度に引き上げるべきかどうかについては、そうすべきでないという意見のみであった(注13)。また、財政調整措置に関して、「国は、全国を通じ最上級の地方公共団体の住民の生活程度の平衡を期するための措置を講じなければならない。」という規定を新設し、地方交付税のようなものを憲法上の制度に高めるべきであるという意見があったことが注目される。

(注1)「憲法調査会報告書」(昭和39年内閣憲法調査会編、大蔵省印刷局、1964年)のうち「付属文書第4号」p407 - 408参照。

(注2)同上p408 - 410参照。

(注3)「憲法調査会報告書」p713 - 714、p719 - 720参照。

(注4)同上p722 - 733参照。

(注5)同上p717参照。

(注6)同上p719参照。

(注7)「憲法調査会報告書」のうち「付属文書第9号」p318参照。

(注8)「憲法調査会報告書」p715参照。

(注9)「憲法調査会報告書」のうち「付属文書第9号」p323参照。

(注10)「憲法調査会報告書」p733 - 734参照。

(注11)寺本 力「地方自治に関する憲法調査会の諸見解」(「自治研究」第40巻第10号、良書普及会、1964年)p135参照。

(注12)同上p120参照。

(注13)「憲法調査会報告書」のうち「付属文書第9号」p327 - 328参照。

(本章の参考文献)

・天川 晃・小田中聰樹「第六巻 地方自治・司法改革」(竹前栄治監修「日本国憲法・検証1945 - 2000

資料と論点」、小学館、2001年)

- ・入江俊郎「憲法と地方自治」(自治省編「地方自治法二十周年記念自治論文集」、第一法規、1968年)
- ・佐藤 功「憲法改正論議と地方自治」(自治省編「地方自治法二十周年記念自治論文集」、第一法規、1968年)
- ・佐藤達夫「憲法第八章覚書」(自治庁記念論文編集部編「町村合併促進法施行一周年・地方自治総合大展览会記念地方自治論文集」、地方財務協会、1955年)
- ・寺本 力「地方自治に関する憲法調査会の諸見解」(「自治研究」第40巻第10号、良書普及会、1964年)
- ・中川 剛「占領政策と地方自治」(「自治研究」第53巻第8号、1977年)
- ・「憲法調査会報告書」(昭和39年内閣憲法調査会編、大蔵省印刷局、1964年)
- ・Kurt Steiner “Local Government in Japan”(Stanford University Press,1965年)