

第3部 新しい地方自治保障システムの検討

第3部では、我が国における、これからの新しい地方自治の保障システムについて検討を行うこととする。まず、第1部及び第2部の研究成果を踏まえ、現行の地方自治保障システムに関する検討課題を抽出する。そして、それら諸課題について、最近における動きも踏まえながら検討を行い、今後の地方自治保障システムについて、そのあり方を展望してみることとしたい。

第1章 検討課題の抽出

第1節 我が国の歴史からみた検討課題

1 我が国の地方自治の歴史

我が国の近代的な地方自治制度は、1888年の市制町村制、そして1890年の府県制及び郡制の制定から始まったといえることができる。これらは、ヨーロッパにおける大陸型の地方自治制度、当時のプロイセンの制度を範としたものであった(注1)。また、1889年に制定された明治憲法には、地方自治に関する規定は何も置かれなかったものの、地方自治は憲法的な重要項目と考えられ、憲法が当然の事柄として予想し、予定していたものであるとされている(注2)。

その後、我が国において、この近代的な地方自治制度が定着していくのであるが、1929年頃までは地方分権的傾向の強い時代であり、自治権を拡充する方向で数次の制度改正が行われた。その後、中央集権的傾向が強まり、1943年には戦時下の国内体制を整備するため自治権を制限する制度改正が行われた。その間、郡制の廃止(1923年)や東京都制の制定(1943年)なども行われ、戦前の地方自治は、ヨーロッパ大陸型をベースとしつつも、半世紀以上にわたる歴史と経験の積み重ねの中で、我が国なりの定着と発展をみせてきていた。

この我が国の地方自治は、戦後、1946年に新憲法が制定されたことにより、大きく変化することになった。新憲法は、同日に施行された地方自治法とともに戦後の地方自治制度を形作った。この憲法については、1952年の独立回復後、その改正論議が盛んとなった。1957年には旧憲法調査会が発足して検討審議が行われ、その結果が1964年に「憲法調査会報告書」としてとりまとめられた。当時は、福祉国家の建設や大規模地域開発の必要性から、新中央集権的傾向(ニュー・セントラリゼーション)が強まった時代であり、旧憲法調査会における論議は、そのような時代状況を反映したものととなっている。

結果的には、報告書はまとめられたものの、憲法改正は行われず今日に至っている。戦後の我が国の地方自治は、現行憲法が保障する地方自治制度の下で、半世紀以上にわたって定着し発展してきた。また、現在は、旧憲法調査会が議論していた当時とは、時代状況は大きく異なっている。ナショナルミニマムはほぼ達成したとされ、公共事業の見直しの必要性が求められる時代となり、当時とは反対に、地方分権的傾向が強まっている時代なのである。

我が国の地方自治は、大きくとらえれば、明治近代的な地方自治制度の発足以降、地方分権的傾向(1929年頃まで) 中央集権的傾向(戦時中) 地方分権的傾向(新憲法制定) 新中央集権的傾向(昭和30年代) 地方分権的傾向(今回の分権改革)と波打つような動きの中で定着し、独自の発展を遂げてきている。また、戦前の地方自治制度の下での戦前の地方自治の期間と、戦後の地方

自治制度の下での戦後の地方自治の期間は、ほぼ同じである。そして、2000年の地方分権一括法の施行等今回の分権改革により、第三の新しい地方自治制度の下での新しい地方自治が始まりつつあるとみることができる。

我が国の新しい地方自治の保障システムを構想するためには、以上のような歴史的パースペクティブを踏まえることが必要であろう。

2 憲法第8章の成立過程からみた検討課題

上記のような認識に立った場合、これからの地方自治の保障システムを構想するに当たっては、これまでの戦後の地方自治制度のバックボーンであった憲法第8章(地方自治)に係る検討課題を改めて取り上げ、再検討してみることが重要となる。

まずは、憲法の成立過程における問題である。憲法第8章の成立過程については、第2部第2章第2節でみてきた。当時、総司令部側は、アメリカ型の地方自治(多様性のある地方自治)を持ち込もうとしたのに対して、日本側は、憲法で地方自治を保障することには違和感を持たなかったものの、戦前からの地方自治(画一的、官治的な地方自治)との連続性を意識していた。結果的には、両者の意向はどちらも完全には貫徹されず、でき上がった憲法第8章の規定は、いずれの立場からみても、その思いとは異なるものとなったのである。そこから生じる検討課題は、次の2つである。

- ・画一的な地方自治か、多様な地方自治を認めるべきか。
(例えば、「ホームルール」(憲章制定権)を認めるべきか)
- ・長の直接公選制を維持するべきか。

3 旧憲法調査会の論議からみた検討課題

次に、旧憲法調査会における論議である。旧憲法調査会の憲法第8章に関する検討審議については、第2部第2章第3節でみてきた。先にも述べたように、この検討審議は、新中央集権的傾向が強かった時代を背景としているが、そこで指摘された検討課題を、基本的課題と個別的課題に分けて整理してみると、次のとおりである。

- ・基本的課題
 - ・「地方自治の本旨」という言葉を改める必要があるか。
 - ・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か。
 - ・「地方公共団体」の範囲及び種類を規定するべきか。
 - ・地方自治体の種別に応じて、各種の組織形態を選択しうるとするべきか。
 - ・長の一律直接公選制を改めるべきか。

- ・個別的課題
 - ・地方自治を侵害する法令が制定された場合、憲法訴願のような争訟手続を認めるべきか。
 - ・首都に関して特別の規定を設けるべきか。
 - ・その他の吏員の公選規定は削除するべきか。
 - ・直接請求制度を憲法上の制度とするべきか。
 - ・地方自治体の事務の範囲をより具体的に規定するべきか。

- ・条例に罰則を付しうる旨を憲法で規定するべきか。
- ・財政に関する規定(課税権、財政調整措置)を設けるべきか。
- ・国家監督の基本的なあり方を規定するべきか。
- ・地方特別法に関する規定は削除するべきか。

4 最近における論議からみた検討課題

2000年1月に、国会法改正に基づく憲法調査会が衆参両議院に設置され、概ね5年を目途として、現在、現行憲法に関する広範かつ総合的な調査が行われている。2002年11月には、衆議院の憲法調査会が中間報告書を取りまとめている。これは、同調査会の委員等から出た主な発言を項目ごとに整理したものであるが、このうち、第8章(地方自治)に係る部分について出された意見から検討課題を取り上げてみると、次のとおりである。

- ・地方自治について、もっと詳細な規定を憲法に置くべきか。
- ・分かりにくい「地方自治の本旨」という言葉を改めるべきか。
- ・国と地方自治体の関係(対等性、役割分担)を憲法に規定するべきか。
- ・二層制の地方自治制度は維持するべきか。
- ・道州制又は連邦制を導入するべきか。
- ・地方自治体の組織・機構の多様性を認めるべきか。
- ・財政に関する規定を憲法に設けるべきか。
- ・住民投票の規定を憲法に設けるべきか。
- ・国の立法等に対して、地方の意見が反映される仕組みが必要か。

(注1) 亀卦川 浩「自治五十年史(制度篇)」(復刻版、文生書院、1977年)p387 - 390参照

(注2) 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)p5参照

第2節 国際的な視点からみた検討課題

新しい地方自治の保障システムを構想するためには、歴史的パースペクティブとともに、グローバルな広い視野も必要とされる。もともと、我が国の地方自治制度は、ヨーロッパ大陸型の地方自治制度がベースであり、それに対して、戦後、アメリカ型地方自治の要素が加わったものである。これからの地方自治の保障システムを構想するに当たっても、国際的な視野の中で我が国の地方自治がどうあるべきかを考え、その検討課題を抽出していくことが必要となる。

1 地方自治の保障という視点からみた検討課題

まず、地方自治の保障という視点からみた場合の、我が国地方自治の検討課題である。世界地方自治憲章草案等と比較した場合の我が国の地方自治の水準については、第1部第3章第1節でみてきた。また、ヨーロッパ地域自治憲章草案と比較した場合の、我が国の都道府県レベルの地方自治の水準についても、第1部第3章第2節でみてきた。

その結果、我が国の地方自治は、世界地方自治憲章草案やヨーロッパ地域自治憲章草案等が求める水準をほぼ満たしているものの、いくつかの検討課題があることも明らかになった。なお、これは、それら国際的スタンダードといわれているものが、いずれもヨーロッパ型、あるいはそれをベースとしたものであることによるものでもある。それら検討課題を、基本的課題と個別的課題に分けて整理してみると、次のとおりである。

・基本的課題

- ・「補完性の原理」を地方自治の指導原理として導入すべきか。
- ・「地域自治」(二層制の地方自治)を憲法上認めるべきか。
- ・議会と長の直接選挙制(二元代表制)を維持すべきか。

・個別的課題

- ・財政に関する規定(財源は、できる限り用途を特定しない)を設けるべきか。
- ・行政監督は、合法性の監督に限定すべきか(特に、自治事務に関して)。
- ・国の立法過程・政策決定過程における地方自治体又はその連合組織の参加を保障すべきか。
- ・地方自治体の国際協力(外交権)や国際事項への参画を規定すべきか。

2 国際比較の中からみた検討課題

次に、地方自治の保障の国際比較という視点からみた場合の、我が国地方自治の検討課題である。世界各国の憲法における地方自治保障条項と比較した場合の、我が国憲法の地方自治保障条項の特色については、第2部第2章第1節でみてきた。我が国は、憲法に地方自治の保障を規定しているという点でアングロ型とは異なり、また、その規定量からみると、北欧型と中欧型・南欧型の中間であることが分かった。また、その規定内容については、我が国独自のものもあり、それらをどう考えるかが、各国憲法との比較の視点からみた場合の検討課題となってくる。

それらを、基本的課題と個別的課題に分けて整理してみると、次のとおりである。

・基本的課題

- ・「地方自治の本旨」という言葉を残すべきか。
- ・「地方公共団体」の種類を特定すべきか。
- ・長の直接公選制を維持すべきか。

・個別的課題

- ・財政に関する規定を置くべきか。
- ・地方特別法に係る住民投票を残すべきか。

第3節 検討課題のまとめ

第1節及び第2節で述べた検討課題について、全体を改めて項目ごとに整理してみると、次のようになる。これらが、今後の新しい地方自治の保障システムを構想する場合の、歴史的及び国際的な視野からみた場合の検討課題となる。

憲法による保障規定

- ・地方自治について、もっと詳細な規定を憲法に置くべきか。

基本的原則

- ・「地方自治の本旨」という言葉をどう考えるか。
- ・「補完性の原理」を地方自治の指導原理として導入するべきか。
- ・「ホームルール」(多様な地方自治)を認めるべきか。
- ・国と地方自治体との基本的関係を憲法で規定するべきか。

地方自治体の種類

- ・「地方公共団体」の種類を憲法で規定するべきか。
- ・「地域自治」(二層制)を憲法上認めるべきか。
- ・道州制・連邦制を導入するべきか。
- ・首都に関して特別な規定を憲法に設けるべきか。

住民自治

- ・長の一律直接公選制を維持するべきか
- ・その他吏員の公選規定は削除するべきか。
- ・直接請求制度を憲法上の制度とするべきか。
- ・地方特別法の住民投票を残すべきか。
- ・住民投票を憲法で規定するべきか。

団体自治

- ・地方自治体の事務の範囲を憲法でより具体的に規定するべきか。
- ・条例に罰則を付しうる旨を憲法で規定するべきか。
- ・地方自治体の国際協力(外交権)を認めるべきか。
- ・財政に関する規定を憲法に設けるべきか。

国との関係

- ・自治権侵害に対する憲法訴願を認めるべきか。
- ・国家監督のあり方を憲法に規定するべきか。
- ・国の立法、政策決定過程への参加権を認めるべきか。

(本章の参考文献)

- ・亀掛川 浩「自治五十年史(制度篇)」(復刻版、文生書院、1977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)