

### 第3章 新しい地方自治保障システムの構想

#### 1 日本型地方自治の保障

##### (1)新しい地方自治の保障

我が国の地方自治は、戦前の地方自治制度(第1段階)及び戦後の地方自治制度(第2段階)を経て、今回の分権改革により、第3段階の新しい地方自治制度の時代に入ったと考えるべきである。我が国の地方自治は、これまでの制度でも、地方自治の国際的保障の水準をほぼ満たす高いレベルのものであった。しかしながら、国の強い関与の下に、画一的な地方自治が行われてきたところに問題があり、しかも、社会経済環境の変化により、そのような地方自治の姿は時代にもそぐわなくなってきた。今後は、国の関与を少なくし、法令の範囲内という限界はあるものの、地方自治体が、自己決定・自己責任の原則の下で、住民の意思に基づき、より自由に多様な活動を行うことができるような地方自治の姿が求められている。新しい地方自治の保障システムは、このような地方自治体の自由・多様な活動を保障するものでなければならない。

##### (2)米国型でもヨーロッパ型でもない「日本型」

自由で多様な地方自治を保障するためには、我が国の地方自治の基本的原則・指導理念として、米国型地方自治(「ホームルール」)を採用することが考えられる。しかしながら、米国型の地方自治は、自由で多様な自治を認めるという点では大変魅力的であるが、それは理念的には自己決定・自己責任を徹底した地方自治である。我が国では、地方自治体がナショナルミニマムを含む多くの行政サービスを担っており、一方で地域的に大きな経済格差があること等を考えると、国の支援・介入を排除するような地方自治を、基本的原則として導入することは無理があると思われる。その点、ヨーロッパ型地方自治(「補完性の原理」)は、地方自治体を重視しながらも国の必要な支援・介入も認めるという地方自治であり、我が国の実情により適合したものであるといえる。しかしながら、「補完性の原理」というのは、なお曖昧であり、一般的に、我が国の地方自治体のほうがヨーロッパの地方自治体よりも強力な存在で多くの事務を処理していることを考えると、この原則の導入は、かえって国に余計な介入の口実を与えてしまう恐れもある。

我が国のこれからの地方自治の大きな方向としては、これまでの地方自治の蓄積の上に立って、「ホームルール」を参考としながら、より自由で多様な自治を認めるとともに、「補完性の原理」を参考としながら、国は減らしながらも必要な支援・介入を行う、という姿が望ましいのではないかと思われる。その場合、「ホームルール」や「補完性の原理」を直接的に我が国地方自治の基本的原則として採用するのではなく、従来からの「地方自治の本旨」を維持した上で、この抽象的で弾力的な基本的原則を、従来よりも自由で多様な自治を許容する、また、従来よりも地方自治体を重視した分権的なものとして、改めて位置付けていくことで対応するべきであると考えられる。なお、その際には、このような「地方自治の本旨」の新しい位置付けに加えて、憲法上、それをより具体化した規定の充実を図っていくことも必要となってくるであろう。

##### (3)手続的保障の重要性

「地方自治の本旨」は抽象的で曖昧な言葉である。したがって、その具体的な適用に当たっては、同じく曖昧な「補完性の原理」の具体的な適用において、欧州連合とその加盟国が非常に手続的なアプローチを採っていることが大いに参考となる。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」に反したものではないか、そのチェックを行う手続を保障することが重要であり、また、最終的には、当該立法や行政に対する司法的救済の保障が重要である。そのような保障された手続を運用していく中で、「地方自治の本旨」の具体的な内容も蓄積され、明らかになっていくものと思われる。

## 2 憲法レベルの新しい地方自治保障システム

### (1) 憲法レベルの地方自治の保障

前章の主要課題の検討を踏まえ、憲法レベルにおける新しい地方自治の保障システムを構想(デザイン)してみると、次のようなものとなる。

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。

### (2) 憲法、基本法、地方自治法

また、上記のような地方自治の保障を行おうとする場合には、憲法の改正だけでは不十分であり、憲法規定の具体化のための法律が必要となる。その場合は、新しい地方自治基本法を制定すること

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法体系を整えるほうがよいのではないかと考える。

なお、憲法改正が行われない間は、「地方自治の本旨」の分権的解釈と、法律レベルで地方自治の保障規定の充実を図るということになる。その場合には、地方自治法の改正という方法に加えて、地方自治基本法の制定という方法も1つの選択肢となってくることが考えられる。