

## 第2部 地方自治の憲法的保障についての検討

第2部においては、第7次自治制度研究会報告書（「地方自治の保障のグランドデザイン」、以下「前回報告書」という。）の研究成果及び本報告書第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、前回報告書で構想を提示した「憲法レベルにおける新しい地方自治の保障システム」（注）について、さらに検討を加えてみることにしたい。

（注）第7次自治制度研究会「地方自治の保障のグランドデザイン」（2004年2月）p 122参照。

### 第1章 総括的事項

#### 第1節 検討の前提

今回、地方自治の憲法的保障について検討するに当たっては、いくつかの前提の下で行っている。まず、国家の全体像であるが、連邦制国家は想定していない（注1）。単一国家の下で、より分権的な国家を目指すという方向の中で検討をしている。次に、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っている。地方自治体が国家以前あるいは憲法以前に自然権的な自治権を持つという固有権説・新固有権説や最近唱えられている人民主権説は採用していない（注2）。第3に、地方自治の理念としては、団体自治と住民自治の保障・拡充を図ることにより、より自由・多様な地方自治の姿を求めるとしている（注3）。最後に、地方自治に関する規定が憲法に置かれることは当然のこととした上で、その充実を図るという立場から検討を加えている（注4）。

（注1）この点は、第27次地方制度調査会「今後の地方自治制度のあり方に関する答申」と同様である。なお、同答申は次のように述べている。「道州制をめぐって、連邦制、すなわち、憲法において権限（行政権のみならず立法権（又は立法権及び司法権））が国と州とで明確に分割されている国家形態の導入を議論する向きもある。しかしながら、連邦制の下では、連邦政府と州政府の間の立法権の分割、州代表としての上院（参議院）の創設、違憲立法審査権・立法権分割の審判者としての司法権のあり方など憲法の根幹部分の変更が必要となること、連邦制は歴史的・文化的・社会的に一体性、独立性の高い連邦構成単位の存在が前提となること、といった問題があり、我が国の成り立ちや国民意識の現状から見ると、連邦制を制度改革の選択肢とすることは適当ではないと考えられる。」（同答申 p 26 参照）

（注2）これら地方自治権に関する各説については、吉田善明「地方自治の保障」（同「地方自治と日本国憲法」所収、三省堂、2004年）p 2-29、大津浩「地方自治の

本旨」(高橋和之・大石眞編「ジュリスト増刊 憲法の争点(第3版)」所収、有斐閣、1999年) p 274-p 275及び塩野宏「行政法Ⅲ(第3版)」、有斐閣、2006年、p 118-123を参照されたい。なお、「ホームルール」が認められている米国においても、地方自治体は州の創造物であるという「ディロンの法則」がそのベースにあることは、第1部第1章(米国の「ホームルール」について)で述べたとおりである。

(注3) この点について、全国知事会第7次自治制度研究会「地方自治の保障のグランドデザイン」(2004年2月)では、次のように述べている。「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。」(同報告書 p 121 参照)

(注4) 単なる法律ではなく、憲法によって地方自治を保障する意義は、①個別の法律による授権が必要でないという自治権保障の権限付与機能と、②地方自治体の権能の中には法律によっても侵し得ないものがあるという自治権保障の防御的機能の2つに求めることができる(塩野宏「行政法Ⅲ(第3版)」、有斐閣、2006年、p 121 参照)。また、現行憲法の地方自治に関する規定の充実といった点に関しては、衆議院憲法調査会でも「地方自治の章については、その総括的な評価に関する議論が行われた。この点については、同章を積極的に評価する意見もあったが、その不備を指摘し、現行規定を充実させるべきであるとする意見が多く述べられた。」とした上で、「主として地方自治の章の不備を指摘する立場からは、地方自治に関し憲法に規定すべき事項として、①国と地方公共団体の基本的な権限のあり方、②中央政府と地方政府が対等の立場に立つこと、③公的部門が担うべき責務は、原則として、最も住民に身近な公共団体が優先的に執行するといういわゆる補完性の原則、④地方公共団体の課税自主権等が挙げられた。」としている(衆議院憲法調査会報告書(2005年4月) p 248 参照)。

## 第2節 検討の対象とした事項

次に、検討の対象とした事項について先に掲げておくと、以下のとおりである(注)。

- ①前文における地方自治への言及
- ②地方自治の基本的原則
- ③国と地方自治体との基本的関係
- ④地方自治体の種類・存在保障
- ⑤地方自治体の自治組織権
- ⑥住民の直接参政権

- ⑦地方自治体の自治立法権
- ⑧地方自治体の自治執行権
- ⑨地方自治体の財政に関する規定
- ⑩地方自治の手続的保障に関する規定
- ⑪第8章以外にわたる部分

(注) なお、前回報告書では、「憲法レベルにおける新しい地方自治の保障システム」の構  
想として、次の10項目を示していた(同報告書p122参照)。

- ①憲法に地方自治の章を置く。
- ②基本的原則は、「地方自治の本旨」とする。
  - ・団体自治と住民自治
  - ・従来よりも、分権的にとらえ直す。
- ③「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
- ④地方自治体の存在を保証する。
  - ・基礎的地方自治体
  - ・広域的地方自治体
- ⑤最高機関(議事機関)の設置を規定する。
  - ・構成員は直接公選
- ⑥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。
- ⑦住民参加に関する規定を置く。
  - ・直接民主主義の根拠規定
- ⑧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
- ⑨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
- ⑩自治権侵害に対する司法救済の規定を置く。

(本章の参考文献)

- ・大津浩「地方自治の本旨」(高橋和之・大石眞編「ジュリスト増刊 憲法の争点(第3版)」  
所収、有斐閣、1999年)
- ・塩野宏「行政法Ⅲ(第3版)」、有斐閣、2006年
- ・吉田善明「地方自治の保障」(同「地方自治と日本国憲法」所収、三省堂、2004年)
- ・第27次地方制度調査会「今後の地方自治制度のあり方に関する答申」(2003年11

月13日)

- ・第7次自治制度研究会「地方自治の保障のグランドデザイン」(2004年2月)
- ・衆議院憲法調査会報告書(2005年4月)