

### 第3章 まとめ

前章では、憲法レベルにおいて新しい地方自治の保障システムを構成すると思われる各事項について検討を加えてきたが、その検討の中から浮かび上がってくるこれからの地方自治の姿は、次のようなものである。

基礎自治体と広域自治体という2層の地方自治体が存在し、いずれも原則的に総合行政主体として、地域における行政は原則として地方自治体が担っている。特に住民に身近な行政については、地域によりまた住民の意思により多様性があることは留保すべきであるが、一般的には基礎自治体が中心的な役割を果たしている。また、その行政運営は、住民自治の原則に基づき、できるだけ自主的・自立的に行われている。国は、地方自治体の行政運営に必要な財源を付与するとともに、必要最小限の関与を行っている。また、その国の関与が行き過ぎたものとならないよう手続的保障の措置が講じられている。

これは、まさに前回報告書が述べている「日本型地方自治」の姿である。すなわち、「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には無理がある」（注1）ということはあるが、「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することができるような地方自治の姿」（注2）である。

新しい地方自治の保障システムは、このような「日本型地方自治」を保障するものでなければならないのであり、そのためには、前章で示した各事項についての検討結果を踏まえながら（必要な部分についてはさらに検討を深めた上で）、憲法レベルにおける地方自治の保障規定の充実を図っていかなければならない。

特に重要と思われるものをいくつか取り上げてみると、次のとおりである。

まず、第1に憲法の前文において、「地方自治」の重要性について言及することである（できれば「地方分権」についても）（前章第1節参照）。憲法全体をカバーする基本的理念・考え方を示した前文において地方自治への言及があることは、憲法における地方自治の章（現行第8章）の規定を充実させる根拠となるばかりでなく、憲法のそれ以外の部分についても地方自治に配慮した規定としたり、地方自治に配慮した解釈を行う上で効果があるものと思われる。

第2に、現行憲法第92条の「地方自治の本旨」については、その明確化・具体化を図りつつ（憲法でどこまで具体的に規定すべきであるかどうかはともかくとして）、その内容を豊富にしていく努力をしていくことである（前章第2節参照）。

第3に、その場合、住民自治を重視する米国の「ホームルール」（第1部第1章参照）の

考え方は大いに参考となると思われるが、それは、地方自治体、とりわけ、基礎自治体の長の一律直接公選制の見直しにつながるとともに（前章第5節参照）、将来的には、地方自治体への憲章(charter)制定権の付与問題へと発展していく可能性を含んだものである（前章第7節参照）。

第4に、地方自治法第1条の2に規定されている国と地方の「適正な役割分担」原則を、憲法レベルの原則として憲法に規定することである（前章第3節参照）。これは、国の役割を限定的なものとし、地方自治体重視の事務・権限配分を求める「地方分権」の原則であり、ヨーロッパ地方自治憲章の「補完性の原理」（前回報告書第1部第4章参照）とよく似たものであるといえるが、見方によっては、それよりもさらに強力な地方分権の考え方であることは同節で述べたとおりである。この点に鑑みると、憲法の地方自治の章は、地方自治及び地方分権の章と題名を変えることも考えられる（前章第3節参照）。

第5に、地方自治体には基礎自治体及び広域自治体という2種類があることを憲法に規定することである（前章第4節参照）。従来の、必ずしも憲法で保障されているとはいえなかった2層制の地方自治制度について、憲法で明確に規定することにより保障するのである。広域自治体である都道府県のあり方が問題となり、道州制についての議論（第1部第4章参照）が再び盛んになってきている現在、2層の地方自治体の存在意義等について論議を深めた上で、これを憲法で保障しておくことの意義は大きいと思われる。

第6に、憲法に地方自治の財政的保障に関する規定を設けることである（前章第9節参照）。その場合、ヨーロッパ地方自治憲章やフランス憲法の規定、さらには、シャウブ勧告などを踏まえると（第1部第3章参照）、その具体的な内容は、①自由に使える自主財源（固有財源）の保障、②権限（責務）と財源の一致、③課税自主権、及び④財政調整制度の4つであることは、同節で述べたとおりである。

第7に、最後に、憲法における地方自治の手続的保障の充実である。すなわち、現行憲法第95条（地方自治特別法）を維持した上で、行政立法を含めた立法過程への地方自治体の参加や自治権侵害に対する地方自治体の司法的救済について保障する根拠規定を憲法に設けるということである（前章第10節参照）。

（注1）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）p121参照。

（注2）同上p121参照。