

「真の地方分権型社会」を創造する
日本国憲法の「地方自治」規定のあり方について[第2版]
(概要版)

平成27年4月

徳島県「地方自治に関する憲法課題研究会」

地方分権改革① ～「20年」の成果～

平成5年・衆参両院「地方分権の推進に関する決議」から始まる「地方分権改革」、開始から**20年以上**を経過

徳島県における「地方分権改革」の成果(具体例)

学級編制の弾力化に伴う少人数学級の実現



子どもと接する機会
の増加

きめ細やかな指導

徳島県

H15から段階的に導入
(現在)○小学校 全学年
○中学校 1年生

国

H23スタート
○小学校 1年生のみ
○中学校 なし

ハローワークと県の就労支援の一体的運用

国が行う無料職業紹介等と県の就労支援相談を一体的に実施

職業訓練

生活困窮者対策

H21～とくしまジョブステーション



「地域のことは地域で決める」分権意識の高まり

平成22年～都道府県域を越える唯一の意思決定機関「関西広域連合」へ、発足と同時に参画

関西2府5県4政令市が参画(平成27年3月現在)

徳島県は「**広域医療**」事務局

ドクターヘリ共同運航

H27年度～6機体制により
「**30分以内での救急搬送体制**」確立



共同運航による効率的運用

複数機による相互応援体制

災害時における複数機投入

三重の備え

関西広域
ドクヘリ

消防防災
ヘリ

隣接地域
ドクヘリ

「安全・安心の医療圏“**関西**”」の実現へ！

危険ドラッグ対策

危険ドラッグ対策先進地域「**関西**」

H26.12現在、危険ドラッグ
防止条例、「**関西広域連合**」
構成府県(7府県)中**6府県**
制定(滋賀県検討中)

徳島県は全国
4例目！

H26.9 関西広域連合と
して、危険ドラッグの撲
滅へ、「**緊急アピール**」

H26.10 衆院厚生労働委員会
にて、関西広域連合を代表して
「**国による統一的な規制**」提言

規制ドラッグ
の**類似薬物**も
規制対象へ
法改正！

都府県	条例名
東京都	東京都薬物の濫用防止に関する条例
愛知県	薬物の濫用の防止に関する条例
大阪府	大阪府薬物の濫用の防止に関する条例
徳島県	徳島県薬物の濫用の防止に関する条例
和歌山県	和歌山県薬物の濫用防止に関する条例
鳥取県	鳥取県薬物の濫用の防止に関する条例
石川県	石川県薬物の濫用の防止に関する条例
岐阜県	岐阜県薬物の濫用の防止に関する条例
兵庫県	兵庫県薬物の濫用の防止に関する条例
京都府	京都府薬物の濫用の防止に関する条例案
滋賀県	条例制定検討中

地方分権改革② ～更なる改革の必要性～

平成26年6月・政府決定「地方分権改革の総括と展望」

「20年」を節目に、地方分権改革は、
「新たなステージ」へ

平成26年～地方分権の「新たな手法」導入

創意工夫あふれた地方の「提案」に基づく
「権限移譲」「規制緩和」を推進

提案募集

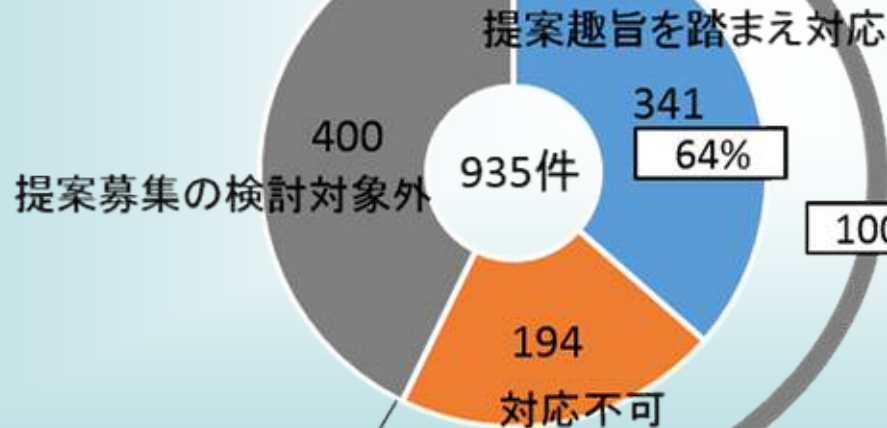
手挙げ方式

開始初年度の結果は・・・

平成26年度「提案募集方式」の結果

[実現した提案]

- 農地法の許可権限の地方への移譲
- 保育室の面積基準の緩和(3大都市圏)等



しかし、地方からの提案の「64%」が「対応する」との結果とされているが、現実には、地方の提案のうち、**400件が「提案募集」の検討対象外**として、具体的な検討がされないまま処理(※1)

また、「提案趣旨を踏まえ対応」の多くが、「平成〇年度中に結論を得る」といった整理に(※2)

※1 「過疎地域における民間デマンドバスの貨物輸送の許可」の提案 等

※2 各種リサイクル法の都道府県への権限移譲(H27中に結論) 等

900超の提案がされること自体、現行制度の地方の自由度の低さを証明

しかも、「提案」対象が限定的で検討の対象にもならない

地方分権改革は未だ**「道半ば」**!

内閣府資料に基づき徳島県にて作成

憲法における「地方自治」規定の「あるべき姿」とは

大日本帝国憲法

「地方自治」の規定無し

「官選知事」の設置による
「中央集権」型統治機構

日本国憲法

「第8章 地方自治」を規定

憲法に、「地方自治」の規定が設けられたことは画期的
しかし…

わずか「4条」

「地方自治の本旨」
の内容が不明瞭

「地方分権」が
位置づけられていない

憲法上、「地方自治」を
保障する基本理念として、
「地方自治の本旨」を規定

国と地方の関係を巡る課題

未だ「道半ば」である「地方分権改革」に残された様々な課題

具体的な事例として…

地方の「立法権」の限界

神奈川県「臨時特例企業税」訴訟→最高裁で敗訴

地方の「財政権」の限界

地方交付税交付金の一方的削減、子ども手当の地方負担問題

・「義務付け・枠付け」見直しにおいて、実質的に地方を縛る「従うべき基準」の多用
・「国と地方の協議の場」の制度において、国の「応諾義務」がないこと 等

現行憲法における「地方自治」に関する規定が不十分であることが要因

「地方自治」の理念、そして「地方分権」の憲法上の保障の必要性

憲法における「地方自治」規定の「あるべき姿」

基本理念

「地方自治の本旨」の明確化

立法規定

地方自治体における「立法権」の確立

財政規定

地方自治体における「財政権」の保障

保障の担保

「自治権」侵害を防御する保障手続き

「地方自治の本旨」の明確化①

地方自治の本旨(通説)

住民自治
 住民自らが地域のことを考え、自らの手で治めること

住民発意の重視

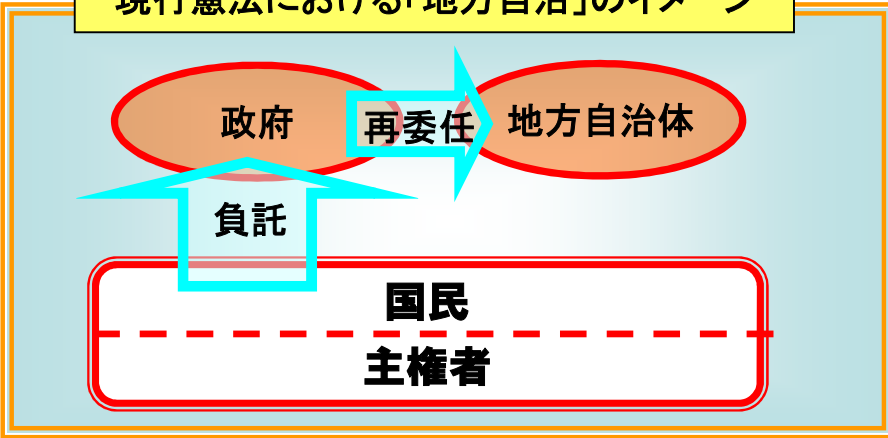
団体自治
 地域において、地方自治体が自主的・自立的に、国からの干渉を受けず、自己責任により、地域の実情に沿った行政を実施

統治権の保障

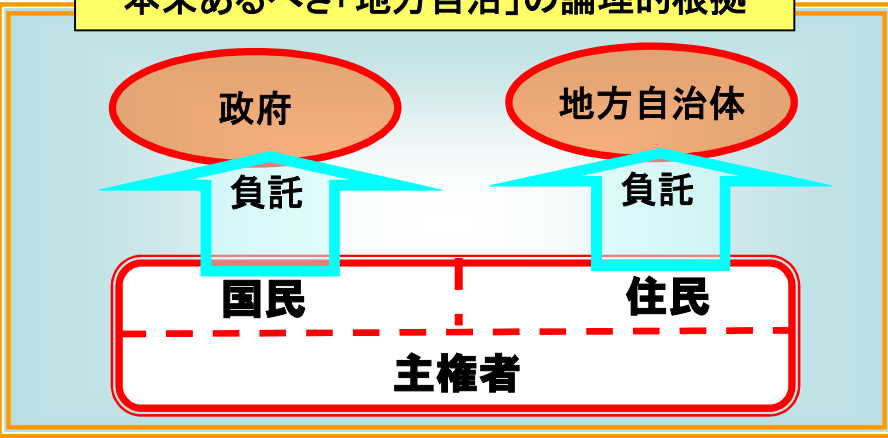
憲法は、「地方自治」を制度として保障
 ※「大学の自治」などと同様

自治権に対する「必要最低限度」の保障を与えているにすぎないとする考え方

現行憲法における「地方自治」のイメージ



本来あるべき「地方自治」の論理的根拠



「地方自治体」の権能は、国民が国(政府)に負託した主権の一部が地方自治体に「再委任」されているものではない

主権者(国民)は政府に主権の行使の全てを負託したのではなく、国家レベルのことは国に、地方レベルのことは地方自治体にそれぞれ負託

地方自治体は、国と並列的に、憲法により直接、地方自治体に与えられた「固有の」権能を有する

憲法は、「地方自治」における固有の「権能」を保障

「地方自治の本旨」の明確化②

本来あるべき「地方自治の本旨」の姿

民主主義の地方的整理として再構成

主権の負託を、国家レベルのことは国に、地方レベルのことは地方自治体にそれぞれ負託

住民の自己決定権の保障

固有の権能を有する地方自治体による、地域住民の意思が反映された地方自治の実現

その結果、**幸福追求権** 「地方自治」の福利を均しく享受することにより、「地方自治」が、国民の「幸福追求権」の発現の場となる

国と地方の適切な役割分担

より住民に近い地方自治体が優先的に権限を有する

地方の「発意」により、国や広域自治体が補完

日本版「補完性原理」

国と地方の関係における「あるべき姿」

従来型の国から権限を移管する「地方分権」ではなく、固有の権能を有する地方自治体が、本来有すべき権限について、「国と地方の適切な役割分担」に基づき、保有する

真の「地方分権型社会」の構築

「真の地方分権」とは

主権者である国民(住民)が、その「主権」を国・地方へ分割して負託しているとの考え方に立つと…

✕ 国が有する権限を、地方へ「譲ること」

○ 国と地方が、各々有する「権能」に基づき、国民の幸福を最大にするために「権限」を分かち合うこと

地方自治体における「立法権」の確立

現行憲法

地方自治体は「法律の範囲内」で条例を制定できることのみを規定

「規律密度」(法律による地方自治体への制限)が高いままでは、地方の「立法権」は十分機能しない

① 地方自治体が、その地域における「立法権」を有することを明確化

- ・ 憲法条文に、地方自治体が地域における「**立法権**」を有することを明示
- ・ 地方自治体の「**立法権**」が、その地域の全ての範囲に及ぶことを企図し、「**法律の範囲内**」との規定を廃止

② 国が立法権を行使する場合、「地方分権」の確立を最大限尊重することを規定

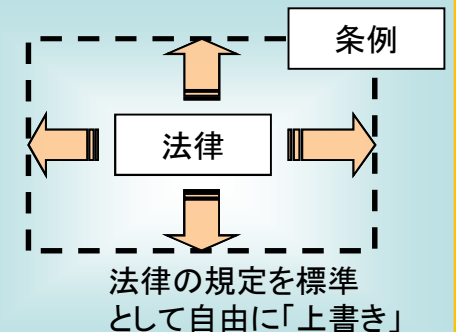
- ・ 憲法前文に「『地方分権』の確立」を掲げることで、**国民共通の理念**として設定
- ・ 国における立法権の行使は、「地方分権の確立」「国・地方の役割分担」を踏まえた上で、**地方自治体の立法裁量を最大限尊重**することを規定

「閣法」については、**内閣法制局**に、憲法規定に基づいて、「**地方分権**」の観点から**審査**を行うための体制を整備

③ 地域に関する国の法律については、「標準的規定」として位置づけ

- ・ **地方における個別の事項**については、**地方の条例が優先**することを明確化

地方に対する「規律密度」を必要最小限度とし、地方自治体における「より自由度の高い『**立法権**』」の行使が可能に



地方自治体における「財政権」の保障

現行憲法

地方自治体の「財政権」については規定されていない

「地方の『統治権』を憲法が保障している以上、自主財政権を憲法が認めている」との判例があるのみ
フランスやイタリアの憲法では地方の財政保障について明確に規定

「シャープ勧告」で示された「地方税財政制度」の方向性

国民に密接な「地方自治」の強化のためには、「安定かつ偏在性の少ない地方財政」の確立が必要

① 地方自治体の「財政権」を保障

- ・ 「地方自治の本旨」に基づき、地域の「統治権」が保障され、十分機能するよう、地方の「財政権」を保障
- ・ 国と地方の役割分担に基づき、地方の権限に応じた財源配分の必要性を規定

② 固有財源の充実・確保

- ・ 地方自治体が自由に執行できる「固有財源」の充実・確保が必要であることを規定
- ・ 特に、地方自治体が、その地域において課税する権限を有することを明示

③ 国による支配の排除

- ・ 国が、地方への財政支出について条件付けすることにより、「地方自治」への関与を強め、実質的に支配されることがないように、憲法上、明確に規定

④ 地方自治体の「監査」機能の充実

- ・ 地方自治体の固有財源(地方交付税)について「会計検査院」の検査対象から除外
- ・ 地方自らが「律する」ことで、住民の期待に応えてこそ、地方自治の「成熟」の証左

監査制度の実効性確保・強化

共同監査組織

専門資格者配置

「自治権」侵害を防御する「手続的保障」

地域に関する法律の制定について

国

地方に対して、特定の「義務付け」するような規定を設けることを企図

地方自治を侵害するような国の立法権の行使を防ぐため、「手続的保障」を憲法上規定する

① 「国と地方の協議の場」を憲法に規定

- ・ 「国と地方の協議の場」を憲法上に位置づけることで、その「実効性」を担保し、地方自治を阻害せず、地方分権を推進することについて、事前調整が図られた上で、法律の提案がされるよう規定

② 司法的救済制度を憲法に規定

ドイツやイタリアの憲法では地方の司法救済について憲法に規定

- ・ 国及び他の自治体からの「地方自治の侵害」について、地方自治体が訴えを提起出来るシステムを整備
- 憲法裁判所の設置
- ・ 「法律」に限らず、「法律レベルを超えた過大な関与(命令・規則等)」について、「地方自治の本旨」に反する場合は、その効力を有しないとして、地方自治体が、司法的救済を訴える権利を有することを明記

現状は、国が何らかの処分を行った場合に、地方自治体はその無効に対して抗告訴訟を提起することは可能であるが、国の立法や政策について、直ちに地方の「自治権」侵害であると訴えることは出来ない

地方自治法における「国地方係争処理委員会」についてもほとんど実績がない

「参議院」を「地方の府」に①

「参議院」を巡る課題

選挙区の「合区」問題

国政意見が大都市偏重に？

衆議院の「カーボンコピー」との揶揄

院の性格づけがされていない

抜本的な参議院改革の必要性

参議院は、その発足当初から、「地方代表」としての性格あり

※ 昭和21年、参議院選挙法案の内務大臣趣旨説明「参議院の地方選出議員は、地域代表的性格を有する」

参議院を「地方の府」へ

諸外国における「第二院」の状況について

アメリカ「上院」では

- ・人口比例なく、50州すべての州から2名ずつ合計100名で構成

人口規模に縛られない議員定数

ドイツ「連邦参議院」では

- ・連邦参議院としての選挙は実施せず
- ・各州から代表者を選出（多くの州では州知事など）

各州の代表機関であることを明確に規定

フランス「元老院」では

- ・選挙区ごとの首長や議員による間接選挙で選出
- ・憲法で地方自治体の代表を確保すると規定し、首長や議員との兼職者が多くを占める

地方自治体と国の議員の兼職が通例化

参議院改革の方向性

人口規模に縛られない議員定数

各都道府県に同価値性を持たせることによって、各都道府県ごと同数の議席に

議員の「兼職」の可能性を検討

地方意見を国政に反映させ、地方自治の確立を図るために地方自治体の代表者の「兼職」を可能に

「参議院」を「地方の府」に②

諸外国における「兼職」の状況

国名	国会の構成	上院(地方の府)の特色	兼職の状況
フランス	国民議会(下院:国民代表) 元老院(上院:地域代表) の二院で構成	フランス憲法39条 地方自治体の組織を主要な目的とした政府提出法案は、上院に先議される 【選出方法】 地方自治体代表者からなる選挙人団による間接選挙	元老院議員の8割は地方自治体議会議員との兼職(フランスの地方議会は議院内閣制のため、首長も存在) 【兼職を可能とする制度】 ・兼職者に配慮し、国会の法案審議日を週3日に固定 ・市長は副市長等を複数設置し、広範な権限を委任
ドイツ	連邦議会(下院:国民代表) 連邦参議院(上院:州政府代表)の二院で構成	財源配分等、地方自治体の権益に関する事項の決定には、連邦参議院の同意を必要とする 【選出方法】 連邦参議院の構成員については「州政府」が任命	任命を受ける者は州首相や大臣等から選出(兼職) 【兼職を可能とする制度】 ・兼職者に配慮し、連邦参議院の本会議は、3週間おきに金曜日開催で固定 ・連邦参議院の委員会には、構成する州首相等の代理として、各州の専門知識を有する官吏の代理出席が可能

「地方の府」としての具体的なイメージ

各都道府県から、人口の大小に関係なく「**2名**」を選出

2名 × 47 = 94名 + 3大都市圏代表6名

参議院を100名規模に

うち1名については、**都道府県知事が兼ねることとする**

都道府県を選挙区とする知事は自動的に兼職、もう1名は選挙で決定するが、地方の府の性格から、地方自治体の首長、議員との兼職を可とする

地方自治に関する審議に関して、「**優越事項**」を有する

例えば、地方自治関連議案は、参議院の2/3を以て、衆議院の再可決手続に対して「拒否権」を発動する 等

兼職を円滑に進められる**制度改革**の実施

本会議を固定日開催 ※例えば関西広域連合委員会は毎月第4木曜開催と固定

副知事複数設置による自治体運営

委員会への副知事代理出席

or

etc.

※ 知事と国会議員の兼職について、「兼職自体」は現行憲法上でも否定するものではない(地方自治法の兼職禁止規定は有り)。また、「大臣と知事の兼職」について「禁止規定はないが、職責の重大さから知事の大臣登用はない」(H15衆議・質問主意書)

憲法改正議論に合わせて、今こそ参議院を「**地方の府**」とする制度改革の議論を