

## 憲法問題特別委員会概要

第1回 ( p . 1 ~ p . 8 )

第2回 ( p . 9 ~ p . 17 )

## 第1回憲法問題特別委員会概要

【未定稿】

- 1 開催日時 平成17年5月24日(火) 10:30～11:45
- 2 開催場所 都道府県会館3階 全国知事会会議室
- 3 出席者 知事：5名(新潟県、神奈川県、愛知県、福井県、京都府の各府県知事)  
代理：16名(北海道、福島県、栃木県、長野県、富山県、岐阜県、滋賀県、和歌山県、兵庫県、鳥取県、岡山県、山口県、徳島県、福岡県、佐賀県、鹿児島県の各道県)
- 4 事務総長挨拶：
  - ・委員長が選任されるまでの間、進行役を務める。
  - ・委員会の構成メンバーについて、当初19名の知事であったが、その後福岡県知事と佐賀県知事の2名から参加希望があり、計21名の委員会になった。
- 5 委員長選任  
全国知事会規約第30条の規定により、委員長に、愛知県知事から推薦のあった西川一誠福井県知事が選任された。
- 6 委員長挨拶
  - ・憲法問題については、衆参両院の憲法調査会の報告書が出揃い、今後は各政党による具体的な新憲法草案作りが焦点となる。
  - ・自民党においては、11月15日の立党記念日の草案発表に向けて、新憲法草案試案が今夏までに取りまとめられる予定と聞いており、一方、民主党においても、今国会会期中に憲法提言(仮称)がまとめられる動きがある。
  - ・このような動きに的確に対処するため、全国知事会としても、特に地方自治に関する憲法見直しの基本的考え方を早急に整理しておく必要があるということで、本日、憲法問題特別委員会が設置されたと理解。
  - ・委員におかれては、こうした趣旨を御理解頂き、本日以降、忌憚の無い御意見を賜りたい。
- 7 協議
  - (1) 憲法問題特別委員会(仮称)設置要綱(案)

・・・以下の発言の後、原案どおり了承された。

新潟県知事：

- ・意見が割れるようなテーマがあった場合、多数決を採用するのか、或いは一応合議で最終的に決まるまで議論を続けるのか。

委員長：

- ・今後、進めていく中で基本的には議論を行うが決めていったらよい。

京都府知事：

- ・地方自治に関連するもの、例えば環境権とか住民福祉での権利等、いっぱい憲法の規定の中に出てくる可能性があるが、その場合、あくまで当委員会では地方自治だけに限定して議論を行うのか。

委員長：

- ・基本的に現在の憲法の中で、地方自治の条項があり、地方自治条項以外にも他に関連する事項がいろんな憲法の議論の中であり得る。

京都府知事：

- ・自衛権は別にして、地方自治は国の権能の一部であるから、それが権利として関わってくると、ほとんどの項目は地方自治と関係してくる。

委員長：

- ・全ては議論できないので、地方自治の条項を中心に関連する範囲で基本的な問題を議論する方向で進める。

京都府知事：

- ・地方自治に関するというのは、そういう読み方でよいか。

委員長：

- ・思っているが、考えがあれば。

京都府知事：

- ・国の憲法の問題で我々として言わなければならない場面が出て、いろいろな論点がおきた時に議論するための委員会が他に無いので、地方自治に関することだけでは狭く、広げておいた方が柔軟に対応できる。

委員長：

- ・特に、限定する必要はなく、地方自治に関わるような範囲で色々な議論をして頂くことでよい。
- ・他に意見もないので、案のとおり了承願う。

(2) 当面の論点(検討事項)について

- ・・・研究室長から、「憲法問題に係る論点比較(総括)」、「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」、「憲法問題に係る地方自治の論点事項(横道清孝政策研究大学院大学教授)」及び「地方自治関係部分の主な論点」についての資料説明の後、次の発言があった。

愛知県知事：

当委員会での検討の目的、内容、進め方の3点についての意見。

- ・目的について、憲法改正の是非論、賛成反対という議論はひとまず置いて、仮に憲法が改正されたとした場合、地方自治に関する、或いはそれに関連する規定がどうあるべきか等中身の議論を進めていくべき。
  - ・内容と進め方について、政党間でかなり議論が進んでいる中、知事会としてもできるだけ早く議論をして、仮に中間的なものであっても考え方を示す必要がある。要綱で1年ということになっているが、スピードアップすべき。
  - ・その際、憲法は法技術的な問題もあることから、条文の精査は学識者に任せ、我々は、自治の拡大や地方分権型国家への転換という基本的な方向のもとで、行政の実態を踏まえながら、憲法の現在の規定が十分なのかどうか等の議論に集中していく必要。
- 説明があった主な論点11の中で、3つの考え方を示すので意見を伺いたい。
- ・国と地方の基本的考え方や地方分権型国家への転換の姿勢を明記すべき。例えば前文など国家のあり方、あるべき方向を示す部分に、地方自治或いは地方分権といった文言、規定をはっきりと盛り込み、地方自治の章には、より具体的な条文を設ける。
  - ・92条の「地方自治の本旨」は意義深い言葉であるが抽象的であるのは否めない。大切にすべきという観点から前文に持っていき、地方自治の章には、例えば地方自治法の1条2の規定を昇華させることも考えられる。
  - ・財政に関する規定について、地方財政の自立など、そのあり方を憲法上明確にすべき。
  - ・条例制定権の拡大が重要。拡大の範囲や手法等様々な選択肢があるが、可能性のある方法を広く整理して議論すべき。

委員会としてできるだけ早く論点を整理して議論を煮詰めるため、単独でなく複数でもよいが、論点ごとに担当県を決めて検討して、その成果を次の委員会に持ち寄るとか、そのような作業をしないとなかなか論点が深まらないし、遅々として進まない。

現行の都道府県制度を基本に置いて、これをベースに議論を進めるとともに、道州制の議論の進捗状況を睨みながら、道州制を導入した場合の憲法のあり方についても二次的に議論してはどうか。

委員長：

- ・問題が非常に深く大変だなという認識。

神奈川県知事：

昨年5月25日の全国知事会議において、憲法問題、特に地方自治に関する部分をしっかりと当事者である知事として議論するために、研究会或いは調査会を作り、全国知事会として、憲法問題、特に地方自治に対する考え方をまとめ、今後の憲法改正議論の中に活かせるようにしていくべきと提案した。今日、憲法問題の特別委員会が発足し議論を始めることが出来たことは、嬉しく、皆様の御尽力に感謝。

地方自治の担い手である私達から、特に、地方自治の問題について、新しい憲法を作るとしたらしっかりと位置づけて頂けるよう、提案するだけでなく、運動をしていくべき。

昨年12月に中央公論から「真の地方分権」を実現させるには改憲が不可欠だ」という論文を発売したので、これを今後の参考なりたたき台にして頂ければ有り難い。

前文の中に、

- ・新しい国家は地方分権、地方自治を尊重する、そういう国家であるという表現を必ず入れさせることが重要。
- ・小さくて効率的な政府を、国、地方を問わず目指して行くという表現も必要。これは、財政支出をできるだけ抑えるという意味ではなく、新しい時代の公的サービスは政府だけが担うのではなく、住民参加の下に、住民あるいは地域の団体と連携、協力して生み出していくのであり、これが、小さくて効率的な政府につながっていくという表現を盛り込むという方向である。

憲法の条文に盛り込むとすれば次のことが考えられる。

- ・「地方自治の本旨」の中核的な要素である「住民自治」や「団体自治」といった地方自治の基本原則とその保障を分かりやすく明記。
- ・国と地方自治体の役割分担については、「補完性の原理」をきちんと文章の

中で表現し、明確化。

- ・ 地方自治体は、基礎自治体と広域自治体の2種類であることを明記。
- ・ 道州制は、別個の議論として様々にやっていく必要がある。将来は道州制を目指すべきだが、広域自治体という表現であれば都道府県制がある程度続いても、或いは道州制が進んでいったとしても、憲法の解釈によって対応可能。
- ・ 地域主権の地方分権型社会の実現には、地方自治体の財政面での自主・自立が必須条件であることから、自主財政権の保障を規定することが重要。例えば、財源保障のあり方、課税自主権、財政調整のあり方も規定できた方がいい。

最後に、論点の1つに加えてほしいのは、憲法でどこまで規定するのかということである。憲法を受けて、その枠組みをもう少し詳しく表現するということで、地方自治基本法みたいなものを、枠法としてつくった方がいいのではないか。そうだとすると、憲法で規定する条文と基本法で規定する条文の仕分けが大変重要。

半年ぐらいで中間報告的なものを出し、1年以内に全国知事会のコンセンサスとして、国会議員に影響を与えるような提案をし、その後、闘う知事会として、地方自治の問題に関する憲法の条文を勝ち取れるよう、政治運動も積極的に行うべき。

京都府知事：

次の3点が避けて通れるのか疑問。議論をせずにやると必ず堂々巡り。

今の憲法に対する評価。

- ・ 今の憲法の地方自治の章立ては、最終段階でアメリカからサラサラと入ってきて、粗製されたものであり、この評価の議論を避けると基本が崩れる。  
(英文で憲法8章というのは、Local Self Governmentであり、地方自治の本旨は、principle of local autonomyであるが、日本語になると地方自治という言葉で一括されてしまっている。) 現憲法の評価をどのように考えるかは地方自治を担う私たちが避けて通れない。

地方自治の性格とは何か。

- ・ 欧米の憲法は、国家の統治権能を地方公共団体に付与する、昔で言えば伝来説というような書き方と、自治権を保障するというような、昔で言う固有説という書き方の2つあるが、今の憲法は、全く語らず非常に曖昧。例えば、「行政権は内閣に属する」という第65条の解釈について、私が内閣法制局にいた時に答弁を作成し、内閣の行政権とは別物として地方行政執行権を位置付けたが、今は、曖昧になってきている。

立法権も、財政権もそういう形になってきているので、性格論の議論をしな

くてそれらを議論できるか非常に疑問。

- ・連邦的な考えを採るのか、それとも国の統治権を分与された支部機関的な考え方を採るのか、その間を採るのか、どういう考え方で臨むのかを議論しないまま、そういった各種権能について議論できるとは思えない。

地方公共団体の種類についてどう考えるか。

- ・基礎的地方公共団体は憲法上保障された団体だが、都道府県は憲法上に規定がなく、必ずしもなければいけないということではないというのが今の通説。従って、今の憲法に出てこない都道府県を前提にして地方団体のことを論じることが可能なのか。
- ・基礎的地方公共団体だけでよいのか、広域地方公共団体も必要とするのか、二層制と一層制という論点もしっかりと議論しなければ、次の観点に進めない。

事務総長：

- ・神田知事の言われた今後の進め方について、知事全員が集まって議論して頂くのが本来の望ましい姿であるが、知事多忙のため叶わない。従って、議論を積み上げていく過程の中で、各県に担当者を決めて頂き、その中で問題点を整理し、それぞれが知事に上げ、知事の考えを確認して頂き整理していく方法を事務的に採らせて頂きたいので確認。

委員長：

- ・今の問題は手続き的な各県の問題。だいたいそういうことを基本に進めていくことでよいか。

岐阜県知事（代理）：

- ・今後の議論を進める上で現時点で重要ではないかと考えていること  
地方自治をさらに確立するという観点から、条文を明確化したり、その保障を強化するという事は、その方向性についてコンセンサスがあることから、後はその書きぶりをどうするかということで、事務レベルなり学者レベルでつめていけばいいと思うが、現行憲法の制約（と考えられるかどうかは解釈の問題もあるが）があってできないこと、例えば、下級裁判所について地方自治の範囲にもってくるのかこないのかとか、シティマネージャー制や議院内閣制を含めて自治組織権を拡大するのかなどの論点は、各県知事本人が、それぞれ見解を出して議論し一定の方向性を出さないと前へ進まないのではないか。

市町村或いは基礎自治体のあり方について、当事者としての立場（広域自

治体の立場)をわきまえ謙抑的に議論するのか、或いは、地方自治の有識者としての立場で思い切って自由に発言するのか、全国市長会や全国町村会との関係もあり、委員会として何処まで踏み込むのかスタンスを決めておく必要がある。

平時におけるより充実した地方自治の保障や拡大につなげるためには、有事と地方自治の関係について何らかの形でコメントなり見解を当事者として出すことがむしろいいのではないか。

兵庫県知事(代理):

限られた時間の中で、実質的な議論を行うため論点を絞るべき。

その際、21世紀にふさわしい分権社会をめざし、国と地方の新しい関係を築くことを念頭に、以下の論点を中心にして、憲法にある地方自治の原則の具現化に向けた議論を行うべき。

- ・国の事務・権限を限定し、地方の事務事業の創設にあたっての立法原則を示す。
- ・国と地方の税財源の配分基準を定める。
- ・地方の意見を反映するための国と地方の調整システムを確立。
- ・地方から発議できる立法イニシアティブの制度を設ける。
- ・参議院の地方代表制を高める方向に向けた改革。

新潟県知事:

- ・基本的に各県の意見に賛成。
- ・財源の規模だけでなく使い方が国によって規定されていると、例えば、都市生活と中山間地の生活は全然違っているにもかかわらず都市の形に合わせて使途が全国一律に決められてしまうと、震災復興もままならないという現実。
- ・憲法について、理念的に議論するということは当然であるが、学者の議論になってしまうので、日常業務の中でこれはどうしても困るというようなことを、事例集として作り、それに基づいて憲法はこうあるべきだという理念を議論。

委員長:

- ・基本的な項目については、ほぼ共通の認識の下で、如何にそれぞれ理念をどの程度深めていくか、限られた期間であるが知事会として提言なり考え方をまとめる方向で、今日頂いた議論を1回整理させて頂く。
- ・個別にも相談させて頂くかもしれないが、一任願う。

(3) 今後の予定について(案)



・・・以下の発言の後、原案どおり了承された。

京都府知事：

- ・これだけの知事の出席で議論になるのか。昨年の知事会で知事会は本音で議論できる場にしようとなっただけで、担当を決めて意見を持ち寄るのでは昔の知事会に戻ってしまわないか。21名中5名の知事出席では本質的な議論ができない。私も予定をキャンセルし、愛知県知事も新潟県知事も大変な中、出席している。知事同士の実質的な議論ができるよう、運営方法について委員長にも考えていただきたい。

三位一体問題でも、国と協議の場を作るところまでできたが、何の保障もされていない。ここで知事が憲法についてもきっちりと議論をしてものを言っていないと、昔に戻ってしまうので、本格的に知事同士で議論ができるような運営を委員長に考えて頂きたい。

委員長：

- ・知事にもそのような問題意識で参加して頂いているはずなので、各知事の意見が十分反映し、議論ができるように努力。

事務総長：

- ・5回の委員会をお願いしてはどうかということで、是非全員の知事に出席を頂きたいということで、担当者を決めてその皆さんで議論をするということではない。ただ、憲法問題という性格上、各県に担当部局が必ずしも明確でない場合が多いので、まず、担当部局を決めて頂き、そこと知事とのチャンネルを繋ぎ、知事の個人的考え方というものを集約していきたいという趣旨。

新潟県知事：

- ・県警との情報シェアリングが必ずしも十分になされていないという現実があることから、警察組織のあり方或いは、国民保護計画つまり治安というか防衛組織とのあり方みたいなものもできれば議論。

委員長：

- ・閉会挨拶。

以 上

## 第2回憲法問題特別委員会概要 【未定稿・取り扱い注意】

(注) 概要作成に当たっては、発言知事の確認が得られておりませんので、発言者名を伏せております。

- 1 開催日時 平成17年7月6日(水) 11:00~12:00
- 2 開催場所 都道府県会館3階 知事会会議室
- 3 協議事項
  - (1) 全国知事会として優先的に議論すべき論点(検討事項)について
  - (2) 今後の予定について(案)
  - (3) その他
- 4 出席者 知事: 6名(北海道、福井県、滋賀県、京都府、徳島県、福岡県の各道府県知事)  
代理: 15名(福島県、新潟県、栃木県、神奈川県、長野県、富山県、岐阜県、愛知県、和歌山県、兵庫県、鳥取県、岡山県、山口県、佐賀県、鹿児島県の各県)
- 5 委員長挨拶:
  - ・ 憲法問題について各知事の意向を反映した取りまとめを行うべく、去る6月8日、知事会として地方自治に関し優先的に議論すべき論点について全知事に意見照会をさせて頂いた結果を取りまとめたので、後ほど報告する。
  - ・ この結果を基に、全国知事会として憲法問題について今後何を主張していくべきか、御協議して頂きたい。
  - ・ 自民党の新憲法起草委員会では、明日「起草委員会要綱」が示される予定であり、また、7月から10月にかけて全国10カ所で「国民の声を聞く集い」と題したタウンミーティングを行い、条文化の作業を進めていく方針と聞いている。
  - ・ 今後、各政党やマスコミ、経済界などにおいて憲法見直しの議論が急ピッチで進められると考えられるため、全国知事会としても地方自治に関する部分を中心に基本的な考え方を整理しておく必要があると考えている。

## 6 出席委員発言要旨

### (1) 全国知事会として優先的に議論すべき論点(検討事項)について

#### A知事：

- ・地方を取り巻く憲法との関係については、色々な議論のポイントがあると理解しているが、限られた時間の中で、論点を絞った形で議論を進めて行くことを提案する。
- ・地方自治の本旨について、今の規定ぶりは不確定、不明確な概念であるので、国会における立法でも侵害しえないような普遍的な原則、を憲法に明記すべき。
- ・住民サービスを考えた場合、最も身近で直接サービスを提供する基礎自治体、市町村が大原則であり、これを補完する広域的自治体、国、いずれにしても補完性の原則に則った役割分担の基本原則は、憲法に明記すべき。
- ・立法について、立法の中では、大括りとか大綱、原則的そういったことの規定に触れないということで、あとは条例に委ねられる分野を増やして行くということを憲法の中で規定していくことが必要。
- ・憲法の議論をやることは地方にとっても重要だが、そのことを逆手に取られて、憲法を改正しなければ地方分権までお預けよ、みたいな逆手に取った議論に世論や国、永田町がならないように自分たちも一致団結して行かなければならない。

#### B知事：

- ・国と地方の役割分担について、三位一体改革の反省もあるが、国と地方の役割分担をしっかりと決めないとあのような混線した状態になってしまう。平成11年の地方分権一括法の改正の関連で地方自治法1条の2というのが出来て、国と地方の役割分担が書かれているが、このようなものをしっかりと憲法の中に位置づけていくことが必要。今後、出てくるであろう道州制の議論の場においても同様。
- ・立法に関する規定については、法律の下に政令があり省令があり、それを受ける形で条例がある。これではいくらなんでも21世紀、真の地方分権時代が情けない。国が基本法を作り、地方は地域振興立法についてはそれぞれの県等に任せるとというのが一番理想ではないか。衆参両院で色々な憲法のあり方について出てきているが、例えばチャーター制などがある。例えば政省令の代わりに、各県に任せたらどうかとか、三権分立が大前提なら、国会で言われているチャーター制、あるいは政省令の部分を条例で担う、あるいは地域振興立法に代わる部分については国は規定しない、ここは条例を持って法

律と見なす、というような形をきちんと書かないことには、いつ何時国によって変えられてしまう。これでは真の地方分権は達成できない。

- ・ 財政に関する規定については、三位一体の改革の時に交付税を切るとか、こうしたものも結局憲法の中に財政の自主権、課税自主権、財源保障、財源調整、こうしたものがしっかり唱われてないが故である。この財政自主権というものをしっかりと憲法の中に位置づける必要があるが、課税自主権、財政調整制度等個別であまり細かなところまでいくと、そこの議論を逆手に取られ、そこは国が決めることだと言われまじい部分もあるので、その書きぶりについてはまた個別に議論すべき。

#### C 知事 :

- ・ ある程度何が重要かという絞りをかける必要がある。一番大切なことは、知事は何を代表しているのか、何の権利の上に立っているのかということが、今の憲法では不明確で書いていない。私たちは住民の代表として初めて、自治権というものを行使しているのだと思うが、今の憲法には住民の自治権というものの位置づけがない、つまり、住民の権利というものが明確化されていないから、国が自由に法律で決められる。そこに全ての原因があるのではないかと思う。団体自治ではなく、住民自治が保障されて初めて団体自治が出てくる。補完性の原理はそこから出てくると思う。
- ・ その上で、住民の自治権というものは、内閣の行政権や立法権とどう調整がなされるのか、というときに条例制定権、課税自主権、財政権という考え方が出てくる。その一番大元になるのが今の憲法にはないから、行政権は内閣にしかないみたいな書かれ方をしている。まず地方自治の根拠を明確にする。それは住民の自治権であり、団体自治権であり、それを明確にすることによって、初めて国と県との調整の中で、まさに三位一体の改革でも、何を根拠にして協議するのかが問題なのだが、今の憲法には何も書いていない。このことについて一番議論をして頂きたい。

#### D 知事 :

- ・ 今までの地方自治は、全て中央集権を前提にする地方自治であった。これは今まで戦後だけではなく、明治維新以来、日本が近代化をするまでに欧米をモデルにして、いかに早く追いつき追い越そうというキャッチアップをすることを前提に中央集権という仕組みが作られ、憲法もそのことを前提に作って地方自治を考えてきた。ところがもはや今日そういう時代は終わった。地方分権推進一括法で規定されたように、国と地方が対等協力の関係という新しい関係になる、ということろまでは決めたのだが、憲法はそんなことは想

定していないと思う。従って憲法もこれからの時代にあった、少なくとも地方自治の立場では、このことについては責任をもってきちんとした考え方を  
持って、提案しないかぎり変な話になってしまうし、無責任な話になりかね  
ない。

- ・全国知事会としては、中央集権を前提とする地方自治ではなく、新しい自治、  
地方という言葉は卒業しないといけないと思っているが、地方とは中央があ  
って地方なので、地域自治という新しい概念を打ち出して、それにふさわし  
い根本的なことを憲法にうたうべき。
- ・地域のことは地域が責任を持つと明確に憲法でうたう。その時に大事なこと  
を決めていくという目で見ると、現在の憲法はわずか4条でしか書いてなく  
て、大事なことは抽象的に書いてある。やはり地方自治という概念は、私ど  
もの考えで言えば、地域自治という地域のことは地域で考えるということ、  
しかもそれは住民が考えるということと、いわゆる地方公共団体として考え  
ることをきっちりする、そしてその時の原理原則はヨーロッパ等と言われて  
いる、あるいは普遍化されている近接補完の原理を明確に書く。その中で、  
国と地方の役割を原則的な部分は明文化する。
- ・職員の研究した資料では、素人ながら具体的な憲法改正試案までやったのだ  
が、これをを大いにたたき台としてこの委員会で議論して頂ければ、策定し  
たメンバーも有り難いと思う。

#### E 知事：

- ・憲法にどういうふうに分権を規定するか具体的に考えた場合に、一番大きな  
点は、国と地方の役割分担だと思う。役割分担についての考え方がはっきり  
しないと、条例制定権や財政自主権、あるいはそれぞれの地方側の行政組織、  
あるいは自治体の二層制などが決まってこない。その意味で、一番の基本は  
国と地方がどういう分担関係になるのかということについて、相当しっかり  
した考え方を持たないといけない。
- ・その前に、分担の基本的な考え方は補完性の議論である、その前提に住民自  
治があるということは最も重要な原則であると思う。そこから出発すること  
は正しいが、補完性の原理だけで組み立てていくといくことだけではなく、  
それに加えて、もうひとつ主権国家論という考え方がある。むしろ国の役割  
は主権国家としてどうしても必要な精神、徹底的に重要なことは国がやる。  
それ以外はむしろ地方に任せろという議論ともう一つ提起されているよう  
に、多極創造力拠点を作っていくという考え方がある。補完性の原理だけ  
でなく、もうひとつ別の考え方も入れていかないと、実効性のある分担論が  
出来ていかないのではないかと思う。分担論がしっかりと説得的なものになれ

ば、後は実際に地方側で実行していく、あるいは国側で実行する場合の仕組み、財政、組織、法的権限とかについては相当整理が出来るのではと思う。やはり中心になるのは国と我々の分担関係を考えた場合の理論的な考えを明確に定義できるかということだと思う。

F知事（代理）:

- ・ 地方行政に係わる一定の分野に関し、政省令に対する条例の優位性を認める規定を憲法に明記していただきたい。
- ・ 考え方として、1点目は、現行制度で災害復旧等で住民ニーズにマッチングした対応ができるのか、というのが問題提起。
- ・ 2点目は、現行制度で、迅速な対応がはたしてできるのかという点で、国の制度が詳細かつ複雑であるため、地域の実情に即した迅速な対応を行うことが困難。
- ・ 3番目に、このような状況に適切に対応するために、災害対応の分野に限らず、地方の主体性にゆだねるべき分野については、法律は大綱的な基準を定めるにとどめ、政省令に対する条例の優位性を認める規定を憲法に明記していただきたい。

G知事（代理）:

- ・ まずは地方自治の基本原則を憲法に書くべき。それは、前文においても、例えば地方分権型社会の構築とか国と地方の関係のあり方とか地方自治の尊重なども書かれてしかるべき。
- ・ それから、議論の仕方で、限られた時間の中で、知事会として色々なことを発信していくことから、まず、地方自治に関する原則論を明確に議論し、地方自治のあるべき姿をまず描くき、発信したらどうか。
- ・ 次に、2段階目として、それらを担保するものとして、立法に関する規定、財政に関する規定、そういったものについて論議したらどうか。
- ・ それと併せて、この問題に関して国民的に地方自治ということについて論議していただくといった仕組み工夫も必要ではないか。

H知事（代理）:

- ・ 4点ほど委員長からも話があったが、それに加え、前文についても取り上げていただきたい。
- ・ 具体的には、1点目として、わが国が地方分権型国家を目指すことを国家の基本原則とすること。
- ・ 2つ目として、住民自治の新しい形として、国、地方を問わず、新しい時代

の公共サービスを行政だけが担うのではなく、住民等との協働のもとに生み出していくという視点も盛り込むことが必要。

D知事：

- ・今の点に関連して、前文に、国だけではなく地方もしっかりする国が日本だということを何らかの形で謳うことを、地方側から提起することを検討してはどうか。
- ・内容は、少なくとも今までの中央集権型の日本から新しい時代の日本になっていくことで、国は専ら世界に向かって国の役割を果たし、国内のことは地方あるいは住民がしっかりやるという考え方を言うためには、今の憲法は、戦争についてはものすごく意識しているが、時代も違うので、前文にも踏み込んだ議論をした方がいい。

委員長：

- ・ひとつたりして、基本的には地方と国がどういう権限または役割分担、関係にあるかが大前提で、ここをしっかりと押さえないといけない。我々の色々な権限なりがどこから来ているのか、また、逆に国家の主権、主権国家こういうものがどういう関係にあるのか。さらには、地域自治等の関係があり、これは憲法の前文等にも深く関わると思う。さらに、条例と法律、政省令、そして財政問題等色々なレベルがあるのだと思う。そこで、知事がおっしゃった我々の自治権とか、国家主権とかについて、説明を補足してもらう。

C知事：

- ・出されたペーパーでは、政省令に対する条例の優位性を認めるという話なのだが、論理的には、多分、法令に対する条例の優位性を認めないという話は出てこない。そもそも、法令は大枠だけを決めるべきだという、法律に対する一定の制約権を、地方自治に対する制約ができないということを認めていかないと、こういう論理にはならないのではないかと。
- ・一番基本は住民の自治権の権利の保障なくして、自治行政というのは確立できないと思っており、会長から話があったように、そこから役割分担をキチンとしなければならないというのは、そのとおりで、役割分担についての議論が今できていない。それは何故かということ、片方で国家主権の問題と重なってしまうからだと思う。国家主権と言っても、実は国民主権なわけで、主権は国民だから、国の一番の議論というのは、国家主権だから、国が全部を決めていく。そして、その中の決めていく枠組みの一つとして、地方自治という分野があり、そしてその大枠は国が法律で決めるというのが今の地方自

治に対する基本的な流れだと思う。

- ・こう言っている限りは、住民の自治というものに対する権利性は非常に薄いものにならざるをえない。しかし、国民主権を考えた場合、主権を国民がより発揮しやすい国家体制というもでがなければ、国民主権というものは有名無実になる。どうすれば国民が一番主権を発揮できるかという、地域の問題については地域の住民ができる限り主権を発揮しやすい環境をつくること。住民の自治権という権利の保障があって、そうなればどこが優先するのかという議論がまず出てくる。つまり、地域のことは地域が決めることがまず優先するという議論をすれば、細かい地域のことに法律を定めるということ自身が、自治権の侵害になる。それによって初めて補完性の原理が出てきて、役割分担についての一定の原理原則が導かれるのだと思う。それによって、今度は逆に役割分担を決めていく。地方自治法でも一定の役割分担が書いてあるが、それがどこから来るのかということが書いてないので、結局は国が法律で決めればいいのかという議論で終わってしまう。そうではないというアンチテーゼを、少なくとも住民に選ばれた代表である私達が出していかないと、まさに自分達は一体何だろうという非常に悲しい議論になってしまう。そういう面で、役割分担論をしていく上でも、まず、住民の自治権という権利の保障なくして自治行政は確立できない。これは前文も含めてしっかりとした議論のもとに、地域基本法のようなものをつくれれば、かなり議論は整理されてくるのではないかと。

委員長：

- ・今の議論の中で、財政問題とか地方自治体の色々な種類の問題、論点整理にある国政への参加、これは今の国と地方の色々な権限の議論になるが、立法過程でいかに国が発言するかしないか、あるいは行政レベルなのか、さらには何か色々意見の違いとか権限の争いがあったときに、どう調整するのかといった一種の司法的な問題とか、今の問題を全て含めて、もう一回意見があればそれぞれご発言願う。

D知事：

- ・論議の仕方の問題なのですが、アンケートに出てきているように色々あると思うのですが、まず、骨太いところをしばって議論をした方がいいだろうと思いますし、また、そこに盛り込まなかったもので、議論を第2段階としてすればいいと思います。できるだけ論点がいくつかある中でしばることと、しばるときに議論をしなければ入れられないという話の部分、例えば、道州制の話だとか他にもそういうものがあるかもしれないと思うの



ですが、いずれにしても、憲法問題というのが、一時期よりも明らかに皆が関心を持ち、また、そういうことを真剣に考えようという世論もありますし、また、現に動いていますから、少なくとも地方自治体の立場でのそれに関わる部分についての議論を、早く大事な部分を外に向かって出すということが大事なのではないかと、ということが大変気になります。

- ・それと、もう一つ併せてですが、このことをやらないと三位一体の改革も、結局根本的なことの理解が、国と地方の間でいわゆる分権社会をつくるんだという部分が、憲法に謳わなければならないことのような部分が、全く協議ができていないので、常に結果としてこちらが哀れな結果を経験してしまうなんてことになりがちですから、そういう意味で早く骨太の部分を具体的に外に向かって出せるように作業をするということが大事ではないかというそんな感じがします。

#### E 知事：

- ・今、周辺で憲法議論が随分進んでいるので、適宜、我々の意見を言うことが大事になってきている。その場合、極詳細な部分についてまで考え抜いて立場が決まらなければ言えないことになるのと発言できないので、骨太の基本的な部分で、今日も議論があった分権国家をつくっていくことに則って、いくつかの主要点だけは共通の基盤として言える状況を早くつくる必要がある。
- ・2番目の点は、先程の議論で、結局、我々は19世紀以来発展してきた国家論、あるいは国民国家論で、そのもとで国家というのはオールマイティである。ところが、今の補完性の議論、住民自治というものと国家主権はオールマイティだということの間は、どういうふうに理論的に整合した形で説明し、主張できるのかという、理論的な分権の国家論と対峙したような形での理論構成をしなければならない。

同時に、もう一つ実体的なことは分権国家の方がいいんだ、その方が今後の日本はいい国になるんだ、色々な住民サービスも向上するし、活力のある色々な意味で福祉の水準も高いようないい国になるんだ、というこれは憲法論だけではなくて、我々の分権運動の基本。それを説得的に言い、それをもとに分権論の制度論を展開することの両方が必要。

#### B 知事：

- ・国と地方の役割分担、根本のところをしっかりと議論していく。そして、国民にわかりやすく、こうしたらこうなるんだと説明する。三位一体改革の時もその議論が出たわけだが、三位一体改革をやったらどういうふうに地方が良くなるのかとか、国民が良くなるのか解らないと言われているので、憲法

についてもこういうふうに変わったらこんなに良くなるというあたりをわかりやすく解説するような、例えば、漫画チックに書いたり、そういうのも同時並行にやっていく必要がある。そして、世論をしっかりと喚起して、我々が申し上げていく方向が、「それはそうだよな。」という声が多く出るような形、そういう工夫を同時にしていくべき。

委員長：

- ・今の議論の中で、骨太の部分をしっかりと押さえる。また、今後、どんなふうに進めていくか、国民の支持、あるいは議論を盛り上げていくということだと思う。
- ・これからどんな予定で物事を進めたらいいか、事務局から案を説明する。

(2) 今後の予定について

・・・・・・・・意見もなく、原案どおり了承された。

委員長：

- ・国会、政党の動きに合わせる必要はないが、11月には自民党が憲法改正草案を発表する。また、他の政党、マスコミ関係、政財界など色々な動きが急になっており、特に優先すべき論点が、役割分担、地方自治の原則、財政問題等を考えながら、知事会として特に重要な事項について、緊急的に提言という形になるかも知れないが、とりまとめる必要があるかと思う。知事会議が7月半ばということで、会長もいろんな考えがあろうかと思うが、8月末くらいを目途に整理してやってはどうかと思うが、特に意見があればお願いしたい。
- ・本日議論された優先して議論すべき論点、今後の予定については、14日、徳島の全国知事会議で、今日出席していない知事も含め全体の議論を行い、会長の意見も伺いながら整理することについて、委員長に一任された。
- ・閉会挨拶（委員長）

以上