

憲法問題特別委員会 中間報告書骨子（案）

平成17年8月

全国知事会

1	前文.....	p	1
2	地方自治の基本原則.....	p	2
3	国と地方の役割分担.....	p	3
4	地方自治体の種類.....	p	4
5	議事機関および執行機関.....	p	5
6	立法に関する規定.....	p	6
7	財政に関する規定.....	p	7
8	国政への参加.....	p	8
9	その他.....	p	9

凡例

- ・ で囲んだものはコンセンサスを得ている意見
- ・ 「主な意見」は賛同者が多く、反対意見の少なかった意見

1 前文

前文において、地方自治について言及すべき

主な意見

- ・ 国民主権の具体化の上で、極めて重要な地方自治・地方分権について憲法前文に記載し、その重要性を国民をあげて認識すべき
- ・ 我が国の現在および将来にわたる国家としての基本理念を宣言する憲法前文において、今後我が国は地方分権国家を目指すということを明確に示すべき
- ・ 「地方自治の本旨」という言葉を憲法前文に移し、憲法本文の地方自治の章には、より具体的な条文を設けるべき

その他の意見

- ・ 住民自治の新しい形として、住民との協働の視点を前文に設けるべき
- ・ 中央集権を前提とした、中央に対する「地方自治」という概念に代えて、それぞれの地域のことは地域自らが治める「地域自治」という新しい概念を規定すべき
- ・ 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を何らかの形で前文にも謳うべき
- ・ 憲法には国家主権と主権在民という二つの大きな要素がありながら、これまではずっと国家主権が強調されてきた。21世紀型の憲法であることを示すために、前文に主権在民、住民自治ということをしっかり書くべき

2 地方自治の基本原則

地方自治の基本原則を憲法に明記すべき

主な意見

(地方自治の基本原則の明確化について)

- ・ 現行憲法の「地方自治の本旨」は抽象的で曖昧であるため、解釈に疑義が生じないように立法でも侵害し得ない普遍の原則を憲法に明記すべき
- ・ 他の論点の前提となる“地方自治の基本原則”は、主要な問題であるので深い議論が必要

(住民自治、団体自治について)

- ・ 「地方自治の本旨」の中核的要素である住民自治、団体自治をわかりやすく憲法に規定すべき

その他の意見

- ・ 国は地方公共団体の権限、財源を最大限尊重すべきであるといった明確な一文を盛り込み、分権体制を推進すべき
- ・ 住民と地域自治体による自己決定と自己責任の原則を新しい地方自治の基本原則として憲法に規定すべき
- ・ 地方自治は本来固有に存在するものであるが、国家の法制度によって位置付けられていない限り国家意思として国民が共有できないため、地方政府の成り立ちを憲法上きちんと位置付けるべき
- ・ 市町村合併施策など国が進めてきた地方自治に関する政策が「地方自治の本旨」に合っているのかきちんと点検・検証した上で、国の行き過ぎた政策を抑制するためにも、「地方自治の本旨」を明確に規定すべき

3 . 国と地方の役割分担

国と地方の役割分担の原則を憲法に明記すべき

主な意見

(国と地方の適切な役割分担について)

- ・ 地方分権一括法の施行により、地方自治法第 1 条の 2 において国と地方の役割分担が明確にされたが、分権型社会の制度保障を一層確固たるものにするために、憲法にも国と地方の適切な役割分担の原則を明記すべき
- ・ 国と地方が対等・協力の関係になったことを憲法に明記すべき
- ・ 国、広域自治体、基礎自治体の役割分担の原則を、補完性の原理の考え方に基づいて憲法に明記すべき

その他の意見

(国と地方の適切な役割分担について)

- ・ 国は外交、防衛等国家の基本的な在り方に関するところに役割を限定し、その他のことは地方に任せるという役割分担を憲法に明記すべき
- ・ 国の事務を限定する規定を設けるか、国、地方自治体それぞれの役割を規定することとするかは議論が必要
- ・ 国と地方の役割分担は、地域住民に大きな影響を与える問題であり、憲法と法律のどちらで規定すべきであるかという問題を含め、慎重な議論が必要
- ・ 国と地方の役割について国民的議論を行い、国と地方をこういった形にするというビジョンを示すべき

(補完性の原理について)

- ・ 住民自治に基づく補完性の原理だけでなく、主権国家としてどうしても必要なことを国が行いそれ以外は地方に任せるという主権国家論や、新しい政策や制度を創造し試みる多極創造力拠点を国内に複数つくっていくという考え方も入れて、国と地方の役割分担を明確に定義すべき
- ・ 補完性の原理を導入すべきとの意見も多いが、その概念が曖昧であることから、導入にあたっては原則の対象範囲や内容について議論が必要

4 地方自治体の種類

(基礎自治体、広域自治体のあり方について議論が必要)

主な意見

(基礎自治体と広域自治体について)

- ・市町村合併の進展、人口減少社会の到来等を踏まえ、基礎自治体と広域自治体のあり方について議論が必要

(道州制について)

- ・道州制の導入は、この国のかたちに関わることであり、権限や財源の確保等の課題もあることから、憲法への明記は慎重であるべき
- ・広域的な課題に対して効率的・効果的な行政を行うことを可能とする道州制の導入を視野に入れるべき

その他の意見

(基礎自治体と広域自治体について)

- ・憲法上の地方公共団体として基礎自治体と広域自治体の二層制を憲法上明記し、これを保障すべき
- ・憲法上は地方自治体の種類を広域自治体という表現で位置付けておけば、道州制、現行の都道府県制のどちらにも対応が可能
- ・地域における行政は、できる限り住民に近い地域自治体が担うものとし、必要に応じて広域的な地域自治体がこれを補完する旨規定するが、それぞれの自治体の種類を特定せず、個別法により規定できるようにし、道州制等にも対応できるようにすべき
- ・憲法上の地方公共団体は基礎自治体だけでいいのか、広域自治体も必要なのか議論が必要

(「地方公共団体」という名称について)

- ・地方自治体は政府組織であるので「地方公共団体」という名称はふさわしくなく、地方自治体や地方政府等とすべき

5 議事機関及び執行機関

(二元代表制以外の多様な仕組みの導入について議論が必要)

その他の意見

(シティマネージャー制度()等の多様な仕組みの導入について)

- ・長の直接選挙を憲法で規定せずに、住民に選択の余地を与えるべき
- ・地域の実状に応じ、各自治体で多様な選出方法を選択できるようにすべき
- ・シティマネージャー制や長の間接選挙制の導入は、現行制度の大きな変更につながることから、現行制度を維持すべきかどうかを含めて議論が必要

(長の直接選挙制の維持について)

- ・分権型社会の確立に向け、地方が国と対等の立場に立ち、取り組んでいくためにも、首長にとって「直接選挙によって選ばれた」という強いバックボーンは重要であり、現行規定を堅持すべき
- ・各種審議会やパブリックコメント等の現行制度の活用で、長と議会の二元代表制が民意を反映した形で十分機能させられるので、シティマネージャー制度などの新たな制度の導入は必要ない

()シティマネージャー制度

公選による首長は存在せず、議会が行政の主体となり、議会の任命を受けたシティマネージャーが議会の決定した政策を実行

6 立法に関する規定

地方行政に係る国の立法の範囲を制限する等、条例制定権を拡大すべき

主な意見

- ・ 地方行政に関する国の立法については、その範囲、限界を明確にし、地方の自由度を高めるべき

その他の意見

- ・ 憲法第94条の「法律の範囲内で」という規定を見直し、法律の趣旨に反しない限りにおいて等とすべき
- ・ 地方行政に係る一定の分野に関し、条例が政省令に優位となる仕組みを憲法に明記すべき
- ・ 国と地方が対等協力の関係になったことを条例制定権についても規定すべき
- ・ 立法は大綱を規定し、その他のことは地方が作る地域振興立法や条例が担うことを規定すべき
- ・ 住民の権利を自治体の権利侵害から守るという観点も必要であり、条例制定権の拡大を議論するに当たっては、拡大を主張するあまり、住民の権利を阻害するといったことがないよう留意すべき

7 財政に関する規定

地方自治体の財政自主権（固有財源の保障、課税権、財政調整制度等）を憲法に明記すべき

主な意見

- ・ 真の地方分権の実現には、国の財政的手段による過度な関与を抑制し、地方自治体が財政的に自立することが不可欠であるから、財政自主権の保障を憲法に明記すべき
- ・ 具体的には、固有財源の保障、課税権、財政調整制度等を規定すべき

その他の意見

- ・ 事務配分に応じた国と地方の税源の振り分けを憲法に規定すべき
- ・ 地方自治体が自主的・主体的にその役割・責務を果たすため必要な財源については、地方税および地方団体が自主的に用途を決定できる財源を持って充てることを基本とすべき
- ・ 租税法律主義と地方公共団体の課税自主権との関係をどう考えるか議論が必要
- ・ 地方公共団体の歳入と歳出のギャップを縮小しなければならないことを憲法上明確にすべき
- ・ 課税自主権、財政調整制度等を細かく規定しすぎると、そこは国が決めることと言われかねないので、書きぶりには慎重であるべき
- ・ 地方自治体は合理的かつ効率的な財政運営に努め、国や他の地方自治体の財政に累を及ぼすことのないようにするという財政規律を明記すべき
- ・ 地方財政計画、地方交付税は、地方が行うサービスの水準を政府（中央政府・地方政府）が国民に対して保障する仕組みであるので、憲法に直接根拠を持たせるべき

8 国政への参加

国の立法過程への地方自治体の参加、地方自治体の意見を反映する仕組みを構築すべき

主な意見

- ・ 地方自治に重要な影響を与える法令の制定改廃を行う場合に、地方の意見を反映する仕組み（国と地方の協議手続等）を構築すべき

その他の意見

- ・ 国の立法が地域に影響を与えると考えられる場合には、予め地域の意見を聞くことを義務付ける規定を設けるべき
- ・ 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べき
- ・ 国政に地方の意見を反映させるために、参議院に地方代表の議員枠を設けるなど、参議院を「地方代表の議員」として位置付けるべき
- ・ 国が地方自治に重大な影響を与える法令の制定改廃を行う場合に地方の意見を反映する仕組みとして、地方の代表も含んだ国会制度となるよう、現行制度を見直すべき

9 その他

住民自治の保障について

(住民の権利、住民投票について)

- ・ 団体自治の根拠となる住民の権利を明確に保障すべき
- ・ 住民の権利を自治体の権利侵害から守るという観点が必要
- ・ 住民自治を保障する制度（住民投票等）を設けるべき

(住民の義務について)

- ・ 戦後、自由や権利や強調されてきたが、義務や責任は疎かになってきているので、住民の義務や責任についてももっと規定すべき
- ・ 住民の義務として、地方自治法の負担分任の義務や投票の義務を憲法に規定すべき
- ・ 憲法の意義は国民の基本的人権を守り、国家権力を抑制するものであるとの観点から、投票の義務化など安易に国民に義務を課す規定を増やすようなことは適切ではない

司法的救済について

- ・ 国による地方自治の侵害に対する司法的救済として、現行の国地方係争処理委員会、自治紛争処理委員等の制度と併せ、自治全般について裁判に訴えることができる権利を明記すべき

地方自治特別法（憲法第95条について）

- ・ 地方自治特別法についての規定を残すべきか検討すべき

() 第95条【特別法の住民投票】

一の地方公共団体のみに適用される特別法は、法律の定めるところにより、その地方公共団体の住民の投票においてその過半数の同意を得なければ、国会は、これを制定することができない。