

平成 1 7 年度 憲法問題に関する報告書

平成 1 8 年 3 月

全 国 知 事 会

目 次

はじめに	p 1
地方自治の充実に向けた憲法改正について	p 2
主要論点に関する考え方	p 4
1 前文	p 4
2 地方自治の基本原則	p 5
3 国と地方の役割分担	p 6
4 地方自治体の種類	p 7
5 議事機関及び執行機関	p 8
6 立法に関する規定	p 9
7 財政に関する規定	p 10
8 国政への参加手続	p 11
9 地方自治特別法にかかる住民投票	p 12
おわりに	p 13

はじめに

憲法施行50年を契機とし、平成11年に衆・参両院に設置された憲法調査会は、平成17年4月にそれぞれ調査報告書をまとめた。各政党においても改正草案の取りまとめを進め、民間団体も憲法提言を公表するなど、各方面で憲法改正に関する議論が活発に行われている。

全国知事会としてもこのような動きに的確に対処し、地方自治に関する憲法見直しの基本的考え方を検討・整理するため、平成17年5月24日に憲法問題特別委員会を設置した。

本特別委員会では、これまで6回にわたり地方自治に関わる主要論点について検討を行ったほか、全国知事会議等において各知事による活発な議論や意見の提出が行われた。また、平成17年11月10日に全国知事会議において「憲法問題に関する中間報告書」を決定し、国会や政党の関係者に対し議論の経過を説明してきたところである。

平成17年の衆議院議員総選挙後に召集された特別国会においては、憲法改正手続を定める国民投票法案を審議する「憲法調査特別委員会」が設置されたところであり、現在も国民投票法案策定のための調整が進められている。

また、各政党においても自由民主党は平成17年10月28日に「新憲法草案」を発表し、民主党は同31日に「憲法提言」を発表するなど、憲法改正はいよいよ現実的な論点として国会、各政党において議論が活発化していくと考えられる。

本報告書は、憲法改正を巡る最近の諸情勢に鑑み、全国知事会での議論等を踏まえ、地方自治に関する憲法問題の主要な論点に関する考え方を現時点において取りまとめたものである。

国会、各政党をはじめとする関係機関におかれては、憲法改正についての議論を進めるに当たっては、本報告書の趣旨を十分踏まえ、地方自治がさらに充実するよう強く求めていきたい。

地方自治の充実に向けた憲法改正について

日本国憲法は、第二次大戦後の荒廃の中で生活水準の向上と経済復興を目指す国を挙げての苦闘の中で成立した。その歴史的背景と理念は、我が国憲法の前文に明確に掲げられている。

「基本的人権の尊重」、「国民主権」及び「平和主義」を基本原理とし、両性の平等、生存権の保障を謳う現行憲法は、国民を理念的に統合し、国家のあり方を支える機能を果たしてきた。

このような国民統合の下で、国民が一致団結し、我が国は急速な復興、成長を遂げた。そして、中央集権的な政治・行政は、この成長の果実を福祉、教育、医療をはじめとする行政サービスが全国どこでもほぼ同じ水準で提供されるように配分し、国民生活は大きく向上したと考えられる。

しかしながら、行政の肥大化により中央省庁主導の体制はかえって非効率を生み出しており、縦割りの中央集権型行政システムによって、長きにわたり地域社会の独自性・自立性は軽視されてきた。

戦後60年を経て高度成長時代は終焉し、我が国の社会経済状況は大きな変貌を遂げつつある。国民生活は一定の豊かさを実現し、一人ひとりの価値観は個性や自立性を追求するものへと大きく転換している。生活の基礎である個人の基本的人権の内容は、環境、プライバシー、知る権利などに及び、一層広がりや深まりを増している。

国民の自由と権利をよりよく保障し、豊かな国民生活を実現するためには、福祉の充実や生活環境の保全など、地域住民に密接な政策や、環境行政、産業政策等各地方における広域的な課題にかかる政策は住民が自ら決定する体制を確立することが重要である。

国際社会においても、東西の冷戦構造が崩壊し、グローバリゼーションが進むなど、我が国を取り巻く国際的環境は大きく変わっている。外交や防衛、貿易、金融政策などは複雑さの度合いを増し、国がこれらの課題に迅速かつ適切に対応しなければ、国家の存立が危ぶまれる状態である。

一方、経済大国として世界有数のODA供与国となった我が国は、国際社会において既に大きな役割と責任を担っており、内外からの大きな期待に応える対応が求められている。

こうした社会経済情勢の変化に対応し、国は、地方に任せられるものは地方に任せ、自らの活動を外交、防衛、金融や国全体の方向性に関わる経済、社会制度の改革など、国が本来果たすべき役割に集中し、国民及び国際社会からの期待に応えていくことが、我が国の国家戦略として極めて重要である。

このためには、国民の多様な価値観が尊重され、地域の特性を活かした個性ある地域社会の実現を目指し、住民が自らの責任に基づき、多様で独自の政策を推進できる地方分権が確立されなければならない。

我が国における地方自治は、現行憲法に「第8章 地方自治」が設けられ、「地方自治の本旨」が明示されることで憲法上保障されることとなり、地方としてもこの理念に基づいて地方自治を進めてきた。

しかし、国は、地方自治の本旨の具体化を目指す地方分権一括法の施行以降においても過剰な関与等を行い、地方自治体の自主性・自立性を阻害している。地方分権を確立するためには、国の最高法規である憲法において、地方自治の尊重とその具体的保障手段を明記することが必要である。

世界に目を転じても、地方自治の保障は成熟した民主主義社会を実現する上で、主要国共通の課題となっている。ヨーロッパでは、既に1985年にヨーロッパ地方自治憲章を成立させ、地方分権の保障に向けて大きく踏み出している。ヨーロッパの多くの国はこの憲章を批准している。また、中央集権的といわれていたフランスも、2003年3月の憲法改正において、新憲法に地方分権を明記した。

新たな憲法は、我が国の現状と展望、過去60年間にわたる地方自治体による国民の福祉向上のための営み、国際情勢の変化を踏まえ、「基本的人権の尊重」及び「国民主権」と並んで、これらの原理を実質的に保障するための「地方自治の保障・地方分権の確立」を基本原理に加えることが不可欠である。

住民の自己決定権に基づく真の国民主権を実現し、基本的人権がよりよく保障される社会を構築するための規定を備えることが21世紀の我が国憲法の新たな任務である。

主要論点に対する考え方

1 前文

前文において、地方自治の保障・地方分権の確立を宣言すること

我が国の憲法の前文には、「基本的人権の尊重」、「国民主権」及び「平和主義」という我が国の基本理念が宣言されている。

しかし、戦後60年を経て我が国を取り巻く社会経済状況が大きく変化する中であって、真の国民主権を実現し、基本的人権を実質的に保障するためには、これらに加え、福祉の充実や生活環境の保全といった地域住民に密接な政策や、環境行政、産業政策等各地方における広域的な課題にかかる政策を住民が自らの責任で推進する地方分権が不可欠である。

そこで、我が国の基本理念を宣言する憲法前文において、基本的人権の尊重、国民主権、平和主義とともに、国民主権をより充実するものとして「地方自治を保障し、地方分権の確立を目指す」ことを国家の目標として宣言すべきである。

2 地方自治の基本原則

地方自治の基本原則を明記すること

憲法第92条に規定されている「地方自治の本旨」という表現は抽象的で分かりにくく、地方自治の侵害を防ぐための明確な解釈基準としては不十分な規定である。

真の国民主権を実現するためには、地方自治の基本原則である住民自治及びそれを制度的に保障する団体自治を具体的権利として憲法上明記することが不可欠である。

3 国と地方の役割分担

国と地方自治体の役割分担の基本原則を明記すること

グローバル化する国際環境の中において、国は複雑化する外交や防衛、金融政策などに迅速かつ適切に対応しなければ、国家そのものの存立が危うくなる時代を迎えている。

一方、国民の自由と権利をよりよく保障し、豊かな国民生活を実現するためには、福祉の充実や生活環境の保全といった地域住民に密接な政策や、環境行政、産業政策等各地方における広域的な課題にかかる政策を住民が自らの責任で推進する地方分権が不可欠である。

このような社会経済環境の変化を踏まえ、国は外交、防衛など国際社会における国家としての存立に関わる役割や全国的に統一が必要な行政など、国が本来果たすべき役割のみを担い、その他の行政は原則として地方自治体が担うという国と地方の役割分担を明記すべきである。

また、地方自治体においては、地域住民に密接な行政はまず基礎自治体が担い、広域自治体は広域的な事務を担うとともに適切に基礎自治体を補完すべきことなどの役割分担を明記すべきである。

4 地方自治体の種類

地方自治体は基礎自治体と広域自治体で構成されることを明記すること

憲法では、地方自治体の種類が特定されていないため、市町村と都道府県が並立した地方自治体として憲法上保障されているかどうかは必ずしも明らかでなく、解釈に委ねられている。

基礎自治体が住民福祉や消防などを中心とした地域住民により密接な行政を担い、広域自治体は、環境行政、産業政策、地域交通、土地利用、国土管理、高校教育などの広域的な幅広い行政を担うとともに、基礎自治体を適切に補完する仕組みが、国民生活の実態に応じた住民自治を拡大し、団体自治を保障するという観点から不可欠である。

国際的に見ても、国家全体の統治構造として国と一層の地方自治体を採用している国は少数であり、ヨーロッパでは、1997年に少なくとも二層制以上の地方自治体が望ましいという考え方に基づいてヨーロッパ地域自治憲章草案が作成されている。

我が国においても、広域化・複雑化する国民生活に適切に対応し、住民自治の拡大・充実を図るという観点から、憲法上、基礎自治体と広域自治体がいずれも地方自治体として構成されることを明記すべきである。

なお、二層制の内容としては、基礎自治体と広域自治体という構造のみを規定し、今後の国民生活の変化にも対応できるようにすべきである。

5 議事機関及び執行機関

地方自治体の長及び議員の選出方法は、直接選挙を原則とすること

真の国民主権を実現するためには、地域住民により密接な行政を担う基礎自治体はもちろん、それを補完し、より幅広い行政を担う広域自治体においても、その行政に住民の意思を適切に反映することが不可欠である。

また、地方分権の確立に向けては首長の強いリーダーシップとともに、住民の直接公選により選ばれたという正当性が果たす役割が大きい。このため、地方自治体の長及び議員の選出方法は、最も民主的な方法である直接選挙を原則とすべきである。

同時に、小規模自治体に対しても一律に直接選挙制を求める現行制度や、シティマネージャー制、執行委員会制等の新しい仕組みの長所・短所を検証した上で、どのような仕組みが分権時代に相応しいのかという検討を引き続き進めるべきである。

6 立法に関する規定

地方自治体の条例制定権の範囲を拡大し、地方に関わる法令は基本的な事項にとどめることを明記すること

真の国民主権の実現のためには、国と地方自治体の役割分担を明確にし、その原則に基づき、住民に身近な地方自治体は地域の特色や環境の変化に対応し、住民の意思を踏まえた政策を実現することが必要である。

自己責任に基づく政策形成のためには、地方自治体の条例を十分に活用して行うことが不可欠である。

このため、地方自治体の条例制定権を拡充・強化するとともに、地方に関わる国の法令については基本的な事項を定めるにとどめ、国と地方自治体の適切な役割分担を損なうような関与、とりわけ地方自治体固有の事務である自治事務にまで及ぶ法令の関与などは行わないことを併せて明記すべきである。

なお、条例制定権の拡大を議論するに当たっては、住民の権利を侵害することがないように留意することが必要である。

7 財政に関する規定

地方自治体の財政自主権の保障（固有財源の保障、課税自主権、財政調整制度、財政規律の堅持等）を明記すること

国と地方自治体の役割分担を踏まえて、地方自治を実質的に保障するためには、地方自治体の財政面での自主性、自立性の確保が不可欠であることから、地方自治体の財政自主権を憲法上保障すべきである。

具体的には、まず、地方自治体が責任を持って自由に活動をするために、地方自治体自らが用途を自由に定めることができる財源、すなわち固有財源の総額が保障されることが必要である。

また、固有財源の基本は地方自治体が自ら賦課・徴収する地方税であるべきであるので、課税自主権の保障も必要となる。

さらに、地方自治体の自主性、自立性を確実なものにするためには、財源の保障とともにその均衡化も不可欠であるので、地方自治体の主体性が確保された財政調整制度も必要である。

加えて、国が地方自治体に一方的に負担を求め、固有財源の用途に対する地方自治体の決定権を制約することがないように、国と地方自治体の役割分担に応じた財政規律の堅持についても規定すべきである。

諸外国の憲法を見ても、地方税や財政調整制度について規定するものが多く見られ、ヨーロッパ地方自治憲章等では、財政自主権、任務と財源の対応、地方税、財政調整制度、補助金及び地方債に関する規定を置いていることから、財政自主権を憲法上保障することは国際的な潮流であるといえる。

8 国政への参加手続

国政に地方自治体の意見を反映する仕組みを設けること

真の国民主権を実現するためには、憲法において住民自治と団体自治を具体的権利として明記するとともに、地方自治を実質的に保障するための事前の手続的な仕組みを整備することが不可欠である。

その際には、地方分権の立場から国政を運営していくという姿勢が必要である。

例えば、国と地方の協議手続や、地方代表の議院を設けることなどの仕組みの導入について検討を進め、地方の意見が国の立法過程に反映されるような仕組みを設けるべきである。

9 地方自治特別法にかかる住民投票

特定の地方自治体の権利義務の特例を定める法律（地方自治特別法）は、確実に住民投票に付す規定とすること

憲法第95条のいわゆる地方自治特別法の規定の趣旨は、立法者の恣意による地方自治の侵害から地方自治体を守ることである。その根底には、地方自治体の個性、主体性の尊重があり、地方分権の考え方と共通している。

このため、地方分権を確立し、地方自治をさらに充実させるためには、国の立法的な関与を防ぎ、地方自治を手続的に保障する機能を持つ憲法第95条が現状のように形骸化することがないように、特定の地方自治体の権利義務の特例を定める法律（地方自治特別法）は、確実に住民投票に付す規定とすべきである。

おわりに

我が国では、平成7年の地方分権推進法の成立を皮切りに、この10年余りの間、地方分権改革の大きな流れが加速している。

とりわけ、地方分権一括法の制定により機関委任事務制度が廃止され、国と地方が「対等協力の関係」と位置付けられるなど行政制度の面では大きな改革が行われてきた。現在も、地方が自主・自立し、「国民がゆとりと豊かさを実感できる社会を実現する」(地方分権推進法第1条)ため、地方分権改革が進められているところである。

複雑かつ高度な行政・政治課題が山積し、国民の価値観も多様化した現在、国は外交や防衛、貿易、金融政策などの課題に重点的に取り組み、地域住民に密接な政策や各地方における広域的な政策については、住民にその権利を付託された地方自治体が各地域の特性に応じて推進することが効率的である。

また、世界に目を転じても地方分権は主要国共通の課題であり、フランス、イタリアなど地方自治の充実に向けた憲法改正を行った国も多く、その理念は大いに取り入れるべきである。

地方分権改革の一つの到達点を示し、地方自治の保障を確実なものにするためにも、国の最高法規である憲法において、地方分権の確立に向けた規定を盛りこむ必要がある。

地方分権は、我が国のかたちを決める重要な論点であり、憲法改正を議論するに当たっては、本報告書の趣旨を取り入れられるよう強く求める。さらに、全国の地方団体等と協力して、地方分権の重要性を訴え、地方分権が憲法改正議論の大きな柱であるという国民的な気運を醸成していかなければならない。