

最終報告書作成に向けた論点整理について

中間報告書においてさらに議論を深めるべきとされた論点の整理

議事機関及び執行機関について..... p 1

立法に関する規定について..... p 3

国政への参加手続について..... p 5

地方自治特別法（憲法第95条）について..... p 7

議事機関及び執行機関について

1 中間報告書（「5 議事機関及び執行機関」より）

地方自治体の議事機関及び執行機関については、主に2つの意見がある。

まず、真の国民主権を実現するためには、住民により身近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り、地方自治体の長及び議員の直接選挙制は堅持されるべきであるという意見がある。

一方、地方自治体の規模等に応じた組織・機構の多様化を図るため、シティマネージャー制度など二元代表制以外の多様な制度の導入について検討すべきであるという意見がある。

2 さらに議論を深めるべき論点とその主な意見

（1）長の直接公選制の維持について

- ・全国知事会や全国市長会の意見が重く受け取られるのは、知事や市町村長が直接選挙で選ばれている存在だからであるので、長の直接公選制は維持すべき
- ・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、民意の反映した形で長と議会の二元代表制を機能させられるので、新たな制度の導入は必要ない

（2）二元代表制以外の多様な仕組みの導入について

- ・地方自治体の規模等に応じた組織・機構の多様化を図るため、執行機関についてはいわゆるシティマネージャー制度などのシステムを住民が選択することができるようにすべき
- ・議員については地域の実情に応じ、各自治体で多様な選出方法（議員の資格要件・議員定数の柔軟化といった選挙制度の改正等）から選択できるようにすべき

3 参考（国会・各政党の提言等における記述（抜粋））

【自由民主党新憲法草案（平成17年10月）第93条第2項】

地方自治体の長、議会の議員及び法律の定めるその他の公務員は、当該地方自治体の住民が、直接選挙する。

【民主党「憲法提言」（平成17年10月）】

4．住民自治に根ざす多様な自治体のあり方を認める

自治体の組織・運営のあり方は自治体自身が決めるという地方自治の本旨に基づき、基礎自治体、広域自治体において、首長と議会が直接選挙で選ばれるという二元代表制度の採否を自治体が選択できる余地を憲法上認める。これまでの二元代表制だけでなく、議院内閣制あるいは「執行委員会制」「支配人制」など多様な組織形態の採用、住民投票制度の積極的活用なども可能となる。

【衆議院憲法調査会報告書（平成17年4月）（衆議院憲法調査会）】

地方公共団体の組織・機構のあり方については、次のような意見が述べられた。

- a 地方公共団体においては、93条により一律に長と議会の二元主義がとられているが、地方公共団体の規模等に応じた組織・機構の多様化を図るため、議院内閣制、シティ・マネジャー（市支配人）制、カウンスル（評議会）制等の導入を可能とする規定を憲法に置くべきである。

【日本国憲法に関する報告書（平成17年4月）（参議院憲法調査会）】

首長・執行機関の在り方については、多様な在り方を認めることを検討すべきとして、

- ・小規模の町村について、いわゆるシティーマネージャー制度の採用や、道州制を視野に入れるとすれば、地方自治体の長の選出方法を憲法上住民の直接選挙のみに限定しない方が適当ではないか、
 - ・首長の選出について、直接選挙だけではなく議会による間接選挙やシティーマネージャー制度の採用など選択の余地を残した方が良いか検討の必要がある、
 - ・執行機関等については、各団体の判断により多様な方式を選択できるよう幅を持たせることが望ましく、選択の余地を与える規定ぶりが望ましい、
- などの意見がだされた。

立法に関する規定について

1 中間報告書（「6 立法に関する規定」より）

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、地方自治体の条例制定権の充実・強化が不可欠であり、このため、地方自治体の条例制定権の範囲を拡大するとともに、地方に関わる法令については基本的な事項にとどめ、国と地方自治体の適切な役割分担を損なうような関与を行わないことを併せて明記すべきである。

個別意見

- ・ 基本法は国が作り、地域における具体的な運用については地方自治体に任せ、現行の政省令に代わり条例がこれを担うということを規定すべきである。
- ・ 住民の権利を自治体の権力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、住民の権利を侵害することがないように留意すべきである。

2 さらに議論を深めるべき論点とその主な意見

（1）条例制定権の拡大について

- ・ 法律が定められていない分野等に関する条例制定権をより明確に保障するため、第94条「地方公共団体は、…法律の範囲内で条例を制定することができる。」のうち、「法律の範囲内で」を削除し、「法律の趣旨に反しない限り」とすべき
- ・ 現行の政省令の部分を条例が担うとすべき

（2）地方自治の分野における法令の制定権の制限について

- ・ 地方自治に関する一定の分野について、法律の制定権を制限すべき
- ・ 地方自治に関する一定の分野について、条例の政省令に対する優位性を憲法に明記すべき

（3）課税自主権と租税法律主義との関係について

- ・ 課税自主権との関係で、税についての枠組みは全て法律で制定するという租税法律主義を維持すべきか議論すべき

（4）住民の権利について

- ・ 地方自治体が住民の権利を侵害してはならない旨の規定を加えるべき

3 参考（国会・各政党の提言等における記述（抜粋））

【自由民主党新憲法草案（平成17年10月）第94条】

地方自治体は、その事務を処理する権能を有し、法律の範囲内で条例を制定することができる。

【民主党「憲法提言」（平成17年10月）】

3. 自治体の立法権限を強化する

これまで、特にまちづくりや環境保全などの分野で、国の法令に対する自治体の「上乘せ・横出し条例」が認められるかどうかなど、条例制定権の限界がしばしば争われてきたところであるが、自治体の組織および運営に関する事項や、自治体が主体となって実施する事務については、当該自治体に専属的あるいは優先的な立法権限を憲法上保障する。中央政府は、自治体の専属的立法分野については立法権を持たず、自治体の優先的立法分野については大綱的な基準を定める立法のみ許される。

【衆議院憲法調査会報告書（平成17年4月）（衆議院憲法調査会）】

条例制定権について、次のような意見が述べられた。

- a 従来の法律の範囲内での条例制定権ではなく、国と地方公共団体の権限配分に対応して、地方公共団体の専属的あるいは優先的な立法権限を憲法で保障する必要がある。
- b 基礎的自治体における多様な自治のあり方を可能にするために、それぞれの地方公共団体がその代表組織、取り扱うべき事務、その経費の負担等の原則を条例で規定して、国会が承認するチャーター（憲章）制を採用すべきである。
これに対して、チャーター制は、各地方公共団体において基本的な事項につき制度が異なることになり、問題であるとする意見が述べられた。
- c 条例により一定の法令の適用除外の選択を可能とする特例を定める「地方自治基本法」を制定すべきである。
- d 憲法上、国と地方の役割分担を法律により行うこととされているのであるから、国の権限を限定する法律を制定し、国会は法律で大枠のみを定め、残りの基準は政省令ではなく、条例で定めるという形態に変えていく必要がある。
- e 自治事務に関連する事項であっても、国全体の利益や他の地方公共団体の利益を配慮した形での国の法規制は当然に想定されている。法律と条例の抵触については、その文言のみならず趣旨等を勘案して判断するとい最高裁判所の判例により、上乘せ条例や横出し条例の適法性を妥当な形で解決することが可能である。

【日本国憲法に関する調査報告書（平成17年4月）（参議院憲法調査会）】

条例については、

- ・条例制定権はあっても、立法・司法権を保障されているのではないという部分や、法律の範囲内でしか許されていないという部分があり、憲法改正が必要になるかについて議論の必要がある、
- ・地方自治体には、法律の範囲内の条例制定権にとどまらず、中央政府との権限配分に対応し、地方自治にゆだねられる分野の専属的・優先的な立法権を憲法上保障すべき。国は、専属的分野については立法権を持たず、優先的分野については大綱的基準を定める立法のみ許されるとの原則を書きこむべきではないか、などの意見が出された。

国政への参加手続について

1 中間報告書（「8 国政への参加手続」より）

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

地方自治を実質的に保障するためには、憲法において住民自治権の内容を実体的に保障するとともに、その権利が侵害されないよう手続的な仕組みを整備することが不可欠である。

そのためには、地方自治に関する法令は憲法に明示された地方自治の本旨に従い制定、運用され、条例はこれに基づき解釈されるべきことが必要であるが、それだけではなく、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。

地方分権を推進し、保障する観点から、地方の意見が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。

2 さらに議論を深めるべき論点とその主な意見

（1）国政へ地方自治体が参加する具体的な手続について

- ・地方自治体（連合組織）等に、国会への法案提出権や発議権を保障する規定を置くべき
- ・地方行政に関する法令、制度を制定、改廃する場合に、国と地方自治体との協議手続（国と地方の協議の場等）を明記すべき
- ・国の立法が地域に影響を与えられられる場合には予め地方の意見を聞くことを義務付け、地域が国の立法に対して意見を言うことができる仕組みを構築すべき

（2）地方代表による議院を設けることについて

- ・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べき
- ・地方分権の立場から国政を運営していくためには、参議院を地方代表の議院と位置付け、ドイツやフランスのように衆議院と参議院の性格を分けるべき
- ・地方代表による議院を設けることについては、まだ議論が尽くされていない

3 参考（国会・各政党の提言等における記述（抜粋））

【自由民主党新憲法草案（平成17年10月）第94条】

記述なし

【民主党「憲法提言」（平成17年10月）】

記述なし

【衆議院憲法調査会報告書（平成17年4月）（衆議院憲法調査会）】

二院制と各議院の議員の選出方法については、二院制である以上、異なる形での代表機能が期待されるとして、現行の各議院の議員の選挙制度の類似性が批判され、各議院の議員の選出方法について、次のような意見が述べられた。

- a 衆議院は民意の集約のために小選挙区のみ選挙制度とし、参議院は民意の反映のために比例代表のみ又は都道府県や道州を単位とする大選挙区のみ選挙制度とすべきである。
- b 参議院を地域代表とすべきであり、地方自治体の首長等が参議院議員を兼職するという仕組みを検討すべきである。

これに対して、国会議員が「全国民を代表する」と規定する43条1項の精神を生かす必要があるとする意見もあった。

- c 将来の道州制の導入を前提に、参議院を道州代表とすべきである。
- d 衆議院は中選挙区制、参議院は個人を選ぶ大選挙区制とすべきである。
- e 参議院議員の選挙区は全国区のみとすべきである。
- f 参議院に推薦制や職能代表制を導入することを検討すべきである。

【日本国憲法に関する調査報告書（平成17年4月）（参議院憲法調査会）】

国と地方との関係について、

- ・参議院が国と地方の関係を調整をする性格を強めたいのであれば、例えば委員会を設置して地方交付税の在り方を集中的に議論するというようなことは今でも可能、などの意見が出された。

地方自治特別法（憲法第95条）について

1 中間報告書（「9 地方自治の手続的保障」より）

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住民自治権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条を今後とも積極的に維持すべきである。

2 さらに議論を深めるべき論点とその主な意見

（1）地方自治特別法の維持について

- ・地方自治特別法の趣旨は立法者の恣意による住民自治権の侵害から地方自治体を守ることにあるため、第95条は維持すべき
- ・地方自治特別法が制定された事例は昭和27年以降なく、最終的には特定の地方公共団体に適用される法律であっても、地方自治特別法に該当しないような形で立法が行われているため、第95条は削除すべき
- ・地方自治特別法については、まだ議論が尽くされていない

（2）地方自治特別法を維持する場合の規定について

- ・第95条をそのまま維持するのではなく、実効性確保の観点から必要な修正を加えた上で地方自治特別法に関する規定を維持すべき
- ・法律上は特定の地方自治体が対象になっていない場合であっても、政令等の規定により最終的には特定の地方自治体に適用されるような場合には、当該法律は地方自治特別法に該当すると解すべき

3 参考（国会・各政党の提言等における記述（抜粋））

【自由民主党新憲法草案（平成17年10月）】

第95条は削除されている。

【民主党「憲法提言」（平成17年10月）】

記述なし

【衆議院憲法調査会報告書（平成17年4月）（衆議院憲法調査会）】

地方自治特別法の制定について住民の投票を要する旨を定める95条について、次のような意見が述べられた。

- a 国の制度よりも地方自治の方が直接民主制的な要素が強いのであって、95条の制度は直接民主制の発現形態である。
- b 憲法に明記され、戦後史の中で具体化されてきた95条に基づく特別法とその賛否を問う住民投票の制度が、事実上沖縄県にしか適用されない駐留軍用地特別措置法の改正のように、適用されるべき事例でありながら用いられてこなかったという点に近年の特徴がある。
- c 住民の意思を尊重することは重要であるが、国家レベルの安全保障等については、一定の制約がある。

【日本国憲法に関する調査報告書（平成17年4月）（参議院憲法調査会）】

憲法95条の地方特別法の規定については、広島平和記念都市建設法などが戦後まもなく施行されたほかは全く利用されていない状況であるが、存廃をめぐり議論され、

- ・党の新憲法起草小委員会の検討（平成17年）においては、95条の住民投票制度は廃止することとしている（自由民主党）
- ・95条は、この半世紀余り全く機能しておらず、事実上死文化しており、意味がないので削除してよい、

などの意見に対して、

- ・95条の地方特別法に係る住民投票は、国と地方で見解のそごがあるような場合にはいきてくるので、削除する必要はない、
- ・官僚の小細工により、地方自治特別法とならないよう立法技術により95条が潜脱されているという事実を指摘しなければ、ただ95条に存在意義はないという結論にはならない、

などの意見が出された。

これまでに制定された地方自治特別法
広島平和記念都市建設法（昭和24年度）、軽井沢国際親善文化観光都市建設法（昭和26年度）など、昭和24～26年度にかけて15件ある。