

研究機構・研究と報告 NO. 120

Jichiroren Institute of Local Government 2017-5-31

自治労連・地方自治問題研究機構:FAX: 03-5940-6472 <http://www.jilg.jp/>
〒112-0012 東京都文京区大塚4-10-7 自治労連会館3F

「憲法と地方自治研究会報告書」(全国知事会総合戦略・政権評価特別委員会、憲法と地方自治研究会)の検討

門脇美恵 (名古屋経済大学 教授)

1. はじめに

「憲法と地方自治研究会」(以下「研究会」という。)は、全国知事会の総合戦略・政権評価特別委員会のアドバイザー組織として平成27年10月27日に同委員会内に設置され、同日に第1回研究会を開催して以来、計6回の研究会を開催している。研究会は、すでに平成28年3月に中間報告を提出しており、本件報告書(以下「報告書」という。)は、これを踏まえてとりまとめられ、昨年11月に提出された最終報告書である。報告書は、「I はじめに」、「II 中間報告」、「III 要綱(案)及び条文(案)」、「IV 参考資料」、「V 研究会における主な意見」の5部から構成される。以下、報告書の内容を概観した上で、若干の検討を加えたい(以下、カッコ内の数字は報告書の頁数を示す)。

2. 報告書の概要

(1) 研究会の設立経緯

まず、研究会の設立経緯について確認する。報告書「I」(1頁)は、以下のようにその経緯を説明する。すなわち、「地方創生」の実現のためには「地域が自らの判断で独自の施策を展開する『真の地方分権型社会』の構築が求められ」、「地方分権の更なる推進、地方自治の一層の充実を図るためには、その『理念』をしっかりと位置づけることが重要である」。しかしながら、「現行憲法の地方自治規定は『わずか4条』のみであり、また、地方自治の基本原則とされる『地方自治の本旨』の表現自体が抽象的で、地方自治の侵害を防ぐための基準として、不十分と指摘されている」。そこで研究会は、「地方自治の本旨の明確化や地方自治に関する憲法規定の充実のほか、国政への地方の意見を反映する仕組みなど、地方に関する憲法上の諸課題について幅広く検討するために設置され……中間報告をとりまとめたところである。「一方」、平成28年7月の参議院選挙による合区の採用と、これに対する全国知事会の「参議院選挙における合区の解消に関する決議」(平成28年7月)が採択されたことも踏まえて、「合区解消に向けた参議院のあり方についても、今後の憲法改正論議において、国民的議論が深まることを期待し、地方自治に関する憲法の『改正草案』として提示するものである」(「I」(1頁))。

(2) 「Ⅱ 中間報告」の内容

報告書「Ⅱ 中間報告」は、平成 28 年 3 月に研究会が提出した中間報告であり、第 1 回～第 4 回研究会の議論をとりまとめた内容である。ここで検討されている事項は、「1 地方自治の基本原則」(5 頁)と「2 参議院における地域代表制(合区問題を踏まえて)」(6-22 頁)であり、議論の重点は明らかに後者にある。中間報告は、合区が「緊急避難的措置」(12 頁)にすぎず、解消されるべき問題であるとし、その理由として、これまで参議院が果たしてきた「都道府県ごとに集約される民意を国政に反映させる場」としての機能や「地方の声を国政に届ける」機能の「後退」、「自治体間における不平等」、「世論の不支持」を挙げる(7-8 頁)。合区解消の具体的な方策としては、憲法改正により参議院の地域代表的役割を明記することを基本方針としながらも(11 頁)、その実現には相当な時間を要することが考えられるとして、法律の改正による対応策を検討し、都道府県単位の選挙区を確保するための方法として、公職選挙法の改正により参議院における一票の格差を是正する案(12 頁)と、国会法の改正により参議院における都道府県代表制を法定化する案(14 頁)を提示する。

(3) 「Ⅲ 要綱(案)及び条文(案)」の内容

報告書は、『地方自治の充実』及び『地方の多様な意見を国政に反映させるための合区解消』に必要となる」として、「日本国憲法改正草案要綱(案)」(以下、「要綱」とする。)を示す(25-27 頁)。要綱は、まず、憲法改正の趣旨として、以下の二点を示す。第一に、「国と地方との適切な役割分担に基づき、日常生活に関連を有する公共的事務に対して地域の住民が、地方公共団体を通じて、自ら決定し、当地できる範囲の拡大を図ることにより、自立的で持続的な発展が可能になる」ことを目指し、現行憲法 92 条に規定されている「地方自治の本旨」を明確化するとともに、地方自治に関する規定を具体化するように改めること。第二に、「国政において、それぞれの地域が抱える課題に対して、国として解決に向けた適切な政策の立案、決定が効率的にできるように」、参議院を「地方代表によって構成された院として位置づけるように改める」こと。次に、具体的な改正内容として、①憲法前文において「地方自治」の充実と発展を宣言すること、②「国と地方との適切な役割分担」を踏まえ、「地方自治の本旨」を明確化すること、③地方公共団体の権限を具体化すること、④国と地方公共団体との協議の場を設置するとともに、地方公共団体が司法救済を求める権利を明示すること、⑤参議院を「広域的な地方公共団体の区域ごとに」必ず議員が選挙される「地域代表」の院として位置づけることを示す。最後に、以上の要綱に基づき、地方自治に関係する具体的な「日本国憲法『地方自治』関係・改正草案(案)」(以下「草案」とする。)が示される(29-37 頁)。以下、主な論点について検討を加える。

3. 報告書の検討

(1) 研究会設立の経緯について

報告書において、研究会の設立目的は「地方に関する憲法上の諸課題について幅広く検討するため」という説明がなされているものの、その設立の契機が平成 27 年 7 月における合区導入のための改正公職選挙法の成立であることは、中間報告の内容をみれば明らかである。このように、研究会がそもそも合区問題を入口とし、その解消を出口として予め設定されていることから、地方自治に関して憲法改正を論ずるといっても、その議論の範囲と内容は、合区問題に関係する範囲に限定されている側面がある。それにもかかわらず、報告書が研究会の設立目的を、あえて上記のように説明せざるをえなかったのは、議論のなかで委員からも指摘がなされているように、合区を憲法問題として報告書を取りまとめることが、都道府県という「地方のエゴ・わがまま」(67 頁)あるいは「利益団体の発言」(92 頁)と受け取られるおそれがあることから、これを回避するためであると思われる。

(2) 草案の内容について

1) 草案前文

草案前文は、国と地方公共団体はともに「全国的及び地域的な公共の福祉の実現のために」、国民によりその政治的権能を「直接付託」される存在であり、両者が「それぞれの責務を担いつつ、互いに協力し、住民の日常生活に関連する公共的事務については、地方公共団体の自主性及び自立性が十分に発揮されるよう、解釈されなければならない」と定める。その特徴は、地方公共団体が国民から「直接付託」を受けていると説明する点にあり、それは「地方の自治権は国から与えられたもの」ではなく、「主権者である国民（住民という概念を含む）が、憲法を通じて、中央政府及び地方自体にそれぞれ直接統治権を授けている」という理解を前提とする（5頁）。

それにもかかわらず、地方公共団体の自主・自律性に配慮されるべき事務を、「住民の日常生活に関連する公共的事務」に予め限定している理由が明らかではない。この言い回しは、東京都特別区長事件判決（最大判昭和38年3月27日刑集17巻2号121頁）の表現を引用したものと考えられるが、このような限定を加えると、「日常生活」に関連するとは一義的には断言しがたいが、「地域的な公共の福祉の実現」に関係する事務について、地方公共団体の自主・自律性に配慮がなされなくてもよいのか、昨今の辺野古新基地建設問題を想起すると、問題となるところである。

2) 「地方公共団体」の定義（草案92条1項）

現行憲法が定義をしていない「地方公共団体」について、草案92条1項はこれを「基礎的な地方公共団体と、これを包括する広域的な地方公共団体及びその他法律で定める特別の地方公共団体」と定義する。研究会においては、「これを包括する広域的な地方公共団体」として都道府県が念頭に置かれていることは明らかである（草案43条も参照）。しかし、この定義自体は、道州制を排除するものではなく、参議院を「地域代表」として位置づける場合に、道州単位で議員を選出するという選択肢もあり得る。研究会の議論の中では、知事会の中でも道州制を支持する強い意見があることを踏まえた上で、なぜ道州ではなく都道府県制を維持する必要があるのかを明らかにしなければならないとし、その理由として歴史的経緯、行政単位として都道府県が現に果たしている重要性、住民との近接性などが挙げられている（88頁）。

しかし、そのような都道府県の意義に関する議論は草案92条の解説には反映されておらず、一般的な記述にとどまっており、研究会の立場として、都道府県制と道州制との関係をどのように考えているのか、必ずしも明らかになってはいない。なお、この点に関して、自民党「日本国憲法改正草案」93条2項は、「地方自治体は基礎自治体及びこれを包括する広域地方自治体とすることを基本とし、その範囲は法律で定める」とする。この条文について、自民党「日本国憲法改正草案 Q&A」の解説は、「広域地方自治体」には道州が含まれること、したがって道州制の導入は憲法改正によらずに立法措置により可能であると明記している。

3) 「地方自治の本旨」の具体化（草案92条2項および3項）

草案92条2項は、「地方公共団体は、その地域の住民の発意に基づき、住民の日常生活に関連する公共的事務について処理する固有の権能を有する」と定め、同条3項は「国は、原則として、国家の存立に関する役割及び全国的な視点を必要とする政策、その他国が果たすべき役割を担うものとし、国と地方公共団体との間で、適切な役割分担を図るものとする」と定める。その趣旨は、同条の解説によれば、現行憲法92条の「地方自治の本旨」の内容である住民自治と団体自治の理念を条文のかたちで表すとともに、国と地方の役割分担について地方自治の基本理念として規定するものであるという（30頁）。

しかし、この条文において定められる国と地方公共団体の「適切な役割分担」は、地方

方自治法 1 条の 2 の規定に似せたつくりになっており、法律が規定する内容の「憲法化」ともいえる逆転現象が生まれており、問題である。すでに全国知事会は、国と地方自治体の「適切な役割分担」原則の内容について、「地方公共団体を地域総合行政主体とし……できるだけ多くの事務・権限を自主的かつ自立的に担っていく」ことであるとの理解を示しており、いわゆる「総合行政主体論」に立っている（全国知事会『地方自治の保障のグランドデザインⅡ——自治制度研究会報告書——』（2006 年）126 頁）。つまり、知事会が求めるのは上から下への権限移譲であり、その逆は想定されていないようである。しかし、基礎自治体である市町村が「フルセット」の行政サービスを行うことが容易とは言い難い現状に鑑みても、真の地方自治・地方分権の実現のためには、本来、下から上への権限の返上も含めた、事務事業の分担関係の適正化が重要であるはずである。「住民の日常生活に関連する公共的事務」という限定も、そのような観点から問題を含むといえる（草案前文も参照）。

4) 参議院の位置づけ（草案 43 条）

草案 43 条は二つの案を提示する。両案は、参議院が「広域的な地方公共団体の区域ごとに」選挙された議員により組織されるとする点は共通するが、一方は「住民を代表する選挙された議員」のみで組織されるとし、他方は「住民を代表する選挙された議員及び全国民を代表する選挙された議員」で組織されるとする。二つの案が示されることになったのは、参議院の位置づけをめぐり、これを「地方の府」として位置づけることは規定路線であったものの、比例選挙を廃止するかどうかをめぐり、一票の平等の要請と地域代表の要請との関係をいかに理解するのかについて、結論が出なかったことによると考えられる。この点は、衆議院と参議院の役割や、「地方の府」、「地域代表」といったときの「地方」、「地域」とはどのような単位であるべきかという問題について、今後さらに検討を深める必要がある。

4. おわりに

研究会が参議院における合区問題を契機に設立された結果、報告書では、市町村にも目配りをしたかたちで地方自治を論じることはされていない。また、すでに指摘したように、道州制構想に対する立場も明らかにしていない。しかし、地方自治に関する憲法改正を論ずるのであれば、その点にも留意した議論を展開する必要があるのではないだろうか。報告書が「I はじめに」で述べるように、まさに「地方に関する憲法上の諸課題について幅広く検討する」ことが、今後もお求められよう。