

第20回 地方自治

2006.8.8 室蘭・憲法を学ぶ会
奥野恒久（室蘭工業大学）

日本国憲法

8章 地方自治

- 92条 地方公共団体の組織及び運営に関する事項は、地方自治の本旨に基いて、法律で定める。
- 93条 地方公共団体には、法律の定めるところにより、その議事機関として議会を設置する。
- 2、地方公共団体の長、その議会の議員及び法律の定めるその他の吏員は、その地方公共団体の住民が、直接これを選挙する。
- 94条 地方公共団体は、その財産を管理し、事務を処理し、及び行政を執行する権能を有し、法律の範囲内で条例を制定することができる。
- 95条 一の地方公共団体だけ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。

はじめに

1990年代後半以降の「地方分権」の動きは、歓迎すべきであろうか、それとも批判すべきであろうか？ 最近の改憲論も地方分権を強調するが、どのように評価すべきか？

- ・1960年代以来、地方自治運動の悲願は、機関委任事務の廃止と地方財源の拡充
- ・1993 衆参両院で「地方分権」決議
- ・1995 地方分権改革推進法の制定と地方分権改革推進委員会の発足
- ・2000地方自治法の大改定 / 機関委任事務の廃止
- ・現在 地方財政の「三位一体改革」が進行中

(1) 地方自治をめぐる理論的問題

大日本帝国憲法から日本国憲法へ 内務省の解体、地方自治省の設立

- ・大日本帝国憲法 - 地方自治に関する規定をもたない / 中央政府 (= 天皇) の意向を国の隅々にまで浸透させる手段としての地方制度
自由民権運動への対抗として、市制・町村制 (1888)、府県制・郡制 (1890)
- ・日本国憲法 - 地方自治 (8章) 92条 ~ 995条

地方自治の根拠

固有権説...地方公共団体の自治権は中央政府の統治権よりも理論的に先に存在

伝來說...地方公共団体の自治権は、中央政府の統治権を前提としてそれに伝来

承認説...国が承認した限りでの地方の自治権

制度的保障説...中央政府や立法府によっても侵されない地方公共団体の一定の統治権が憲法で保障

民主主義・人権保障の歴史的発展の中で理解

- ・国民「主権」理解：正当性の契機 権力性の契機

- ・民主主義の実質化 - 「観客型民主主義」の克服 / 「国民」の日常的な政治的権力行使
 - ・規模の小さい自治体ゆえに「民意に基づく政治」が実現しやすい / 一定の直接民主主義も可能 / 「地方自治は民主主義の学校」(ブライス)
 - ・国レベルの画一的な処理よりも地域の実情に応じた対処(福祉政策など)の方が人権保障に仕える場合は多い
 - 「地方分権」でなく、「地方自治」
 - 「地方自治の本旨」(憲法92条)
 - ・通説的理解 - 住民自治(地域のことは地域住民が自ら決定する・民主主義の原理) / 団体自治(地域における公共事務は国から独立して行われる・自由主義の原理)
 - ・民主主義と人権保障の実質化と拡張
 - ・条例制定権にかかわる、憲法94条の「法律の範囲内」規定により、公害対策の一環としての「ばい煙」などの排出基準で「上乘せ」規制を定めることは違憲か?
- 中央と地方の間の権限分担について 渋谷理解・テキストP.211

(2) 地方公共団体の組織と権限

市町村と都道府県の二段階構造

- ・都道府県をなくして市町村だけにすることが、憲法上許されるか?
 - 単層的自治制度は歴史的・経験的にも国による地方自治への干渉を招きやすい(鶴飼信成)
- ・道州制など、広域の地方公共団体を設けることは、憲法上許されるか?
 - 区域の規模が大きくなれば、それだけ住民自治の実質的機能は困難に
- 「大統領型」の原理を採用
- ・執行機関 = 首長(知事、市町村長) / 委員会・委員
- ・議決機関 = 議会

改正前の地方自治法における、地方公共団体の事務

- ・自治事務
- ・機関委任事務...本来国の事務であって、地方公共団体の長はただその処理を委任されたものであるから、この事務の処理については、国(主務大臣)の撮縦監督が広範かつ無限定(都道府県で8割、市町村で4割) = 行政組織上「上下」関係

改正後の地方自治法における、地方公共団体の事務

- ・自治事務
- ・法定受託事務...法律によつて地方公共団体が処理することとされる事務のうち、「国が本来果たすべき役割に係わるもの」 = 行政組織上「対等」関係

地方財政の問題

- ・税収では、国が6割、地方が4割。実際の仕事では、国が3割、地方が7割 / 国からの補助金や地方交付税交付金に依存せざるをえない地方公共団体 住民よりも国の意向
- ・現在、進行中の三位一体改革(補助金の削減、税源委譲、地方交付税交付金の見直し)
 - 現在のところの結果は、教育・社会保障の国庫補助金削減と地方交付税削減 / 国の税制負担の地方への「丸投げ」 / 地域間の格差拡大

(3) 地方自治条項の戦後改憲史

1、日本国憲法地方自治条項の成立

= 日本側保守支配層の「復古型地方自治」とGHQの「戦後型地方自治」の妥協

a、復古型地方自治

- ・法律によって設立される地方団体
- ・基本的に地方「行政」の「執行」

b、戦後型地方自治

- ・地域住民による、自身の財産や事務、政府の管理 / 地域住民による地方民主主義
- ・地域住民が自治体の制度・機構を「憲章」によって設立することを憲法で保障
- ・住民投票制度の規定
- ・中央政府と地方政府の権力分立

資本主義の発達により、工業と農業の不均衡発展、都市自治体と農村自治体の財政格差拡大 => 中央・地方間の財政調整制度を要請

2、「復古型地方自治」改憲構想（1950年代）

- ・警察行政の中央集権化、教育行政の中央集権化、半強制的な町村合併
- ・住民の直接選挙規定や住民投票規定の削除をめざす改憲論の登場

3、開発主義型地方自治（c）の確立（1960～80年代）

- ・地域開発を通じての地域支配（開発主義的中央集権）- 道路公団など国の地方出先機関の乱立、国庫補助金負担金制度の膨張
- ・自民党による利益誘導政治（70年代の田中角栄）
- ・革新自治体による「福祉国家型地方自治」（d）への展望
- ・現行憲法のもとでの中央集権 / 地方自治条項改憲論の不在

4、「新自由主義型地方自治」（e）構想（1990年代以降）

- ・経済同友会『新しい平和国家をめざして』（1994.7） / 読売新聞社「憲法改正試案」（1994.11）
- ・企業のグローバル展開が進むなか、＜軍事大国化 - 新自由主義改革 - 「強い首相・内閣」 - 「小さな政府」＞が財界から求められる
- ・支配層にとって打破すべき対象は、何よりも開発主義型地方自治（c）
- ・「民間でできるものは民間で」「地方でできるものは地方で」という構造改革路線
- ・国における地方財源・教育財源・社会保障財源の縮小と表裏の関係にある地方への権限委譲 / 受け皿となる自治体の行政・財政基盤強化 / 市町村合併や道州制の必要性
補完性の原則「個人で解決できることは個人で、地域でできることは地域コミュニティで、さらには市町村、都道府県、そして国へと問題解決の範囲を徐々に移行させてゆく」
都市と農村との財政格差の是正、ナショナルミニマム（全国的な最低基準）に関連する政策は、国の責任ではないのか？

（4）自民党新憲法草案の地方自治条項を考える

8章 地方自治

91条の2 地方自治は、住民の参画を基本とし、住民に身近な行政を自主的、自立的かつ総合的に実施することを旨として行う。

- ・地方行政に限定された地方自治概念
- ・「参画」 文化施設の民間委託化？

住民は、その属する地方自治体の役務の提供をひとしく受ける権利を有し、その負担を公正に分担する義務を負う。

住民の金銭的・時間的・体力的負担の正当化

9 1 条の3 地方自治体は、基礎地方自治体及びこれを包括し、補完する広域地方自治体とする。

「補完性」の原則

9 2 条 国及び地方自治体は、地方自治の本旨に基づき、適切な役割分担を踏まえて、相互に協力しなければならない。

現行地方自治法 1 条の2 に対応 外交・防衛・通貨・司法などが国の役割

・教育・社会保障などのナショナルミニマムが破られる

・外交・防衛が国の専管事項

9 4 条の2 地方自治体の経費は、その分担する役割及び責任に応じ、条例の定めるところにより課する地方税のほか、当該地方自治体が主体的に用途を定めることができる財産をもってその財源に充てることを基本とする。

自治体の自主財源 / 2003年度決算 - 地方歳入総額95兆円、 地方税33兆円、
地方交付税18兆円、 国庫支出金13兆円、 地方債14兆円、 その他15兆円

国は、地方自治の本旨及び前項の趣旨に基づき、地方自治体の行うべき役務の提供が確保されるよう、法律の定めるところにより、必要な財政上の措置を講ずる。

財政格差の是正、ナショナルミニマムに関する財政保障を明記しない

現行 9 5 条の削除

【参考文献】

- ・ 渋谷秀樹 『憲法への招待』(岩波新書、2001)
- ・ 進藤兵 「地方自治条項改憲論批判」『ポリティーク』11(旬報社、2006)
- ・ 浦部法穂 『憲法学教室・全訂2版』(日本評論社、2006)