

都市の未来を語る市長の会 (2018年度後期)

憲法改正論議と都市自治体

Vol.24

2019年3月

公益財団法人 日本都市センター

都市の未来を語る市長の会 (2018年度後期)

《憲法改正論議と都市自治体》



公益財団法人 日本都市センター

はじめに

超高齢社会・人口減少社会において、都市自治体の政策課題、住民ニーズは複雑多様化しております。都市自治体は、住民と協働しながら、限られた経営資源や財源を活用し、効率的かつ選択的にまちづくりを進めていく必要があります。このような環境において、都市自治体の最高責任者である市・区長のガバナンス能力が問われる時代を迎えています。

日本都市センターでは、呼びかけ人市・区長の発案により、問題意識の深化と情報共有を目的として、2005年度から「国のかたちとコミュニティを考える市長の会」を開催してきました。2016年度からは、広く地方自治・都市経営の課題を議論する場とするため「都市の未来を語る市長の会」に改称し、市区長間の自由闊達な意見交換を行っています。

本書は、2018年11月5日に開催した「都市の未来を語る市長の会」(2018年度後期)の内容を取りまとめたものです。

2019年3月

公益財団法人 日本都市センター

目 次

はじめに.....	i
目次.....	ii
趣意書.....	iii
参加市区長名簿.....	v

趣旨説明	坂出市長	綾 宏.....	1
基調講演	明治大学法学部教授	大津 浩.....	4
問題提起	和光市長	松本 武洋.....	25
意見交換			37
ま と め	池田市長	倉田 薫.....	52

「都市の未来を語る市長の会（2018年度後期）」の 開催について（趣意書）

このたび、私どもは通算26回目となる「都市の未来を語る市長の会」を開催することとしました。今回のテーマは『憲法改正論議と都市自治体』です。

日本国憲法は1947年5月に施行され、これまでの間、改正されたことはありません。現在、憲法をめぐるのは、改正すべきとの意見や、改正すべきではないとの意見など、様々な議論があります。都市自治体に直接関連するものとしては、憲法第8章の規定があり、自民党をはじめ各政党による憲法改正案、全国知事会、指定都市市長会における具体的な提案がなされています。

そこで今回は、憲法第8章の規定について、「地方自治の本旨」をめぐる議論を中心に学識者よりご講演をいただくとともに、その後、ご出席の皆様と意見交換をしながら、議論を深めていきたいと思っております。

趣旨にご賛同のうえ、ぜひご参加いただきますようご案内申し上げます。本会が、首長同士のパートナーシップが深まる機会となれば幸いです。

2018年9月

「都市の未来を語る市長の会」呼びかけ人

美唄市長	高橋 幹夫	勝山市長	山岸 正裕
登別市長	小笠原 春一	多治見市長	古川 雅典
遠野市長	本田 敏秋	熱海市長	齊藤 栄
龍ヶ崎市長	中山 一生	三島市長	豊岡 武士
和光市長	松本 武洋	御殿場市長	若林 洋平
松戸市長	本郷谷 健次	伊豆市長	菊地 豊
流山市長	井崎 義治	一宮市長	中野 正康
大田区長	松原 忠義	いなべ市長	日沖 靖
豊島区長	高野 之夫	池田市長	倉田 薫
調布市長	長友 貴樹	坂出市長	綾 宏
小田原市長	加藤 憲一	多久市長	横尾 俊彦
高岡市長	高橋 正樹		

(地方公共団体コード順)

2018年度後期「都市の未来を語る市長の会」

出席市区長 名簿

埼玉県	和光市長	松 本 武 洋
埼玉県	富士見市長	星 野 光 弘
大阪府	池田市長	倉 田 薫
香川県	坂出市長	綾 宏

(敬称略・全国地方公共団体コード順)

趣旨説明

綾 宏 坂出市長



このたび、私どもは通算26回目となる「都市の未来を語る市長の会」を開催することとしました。今回のテーマは『憲法改正論議と都市自治体』です。

日本国憲法は1947年5月に施行され、これまでの間、改正されたことはありません。現在、憲法をめぐるのは、改正すべきとの意見や、改正すべきではないとの意見など、様々な議論があります。都市自治体に直接関連するものとしては、憲法第8章の規定があり、自民党をはじめ各政党による憲法改正案、全国知事会、指定都市市長会における具体的な提案がなされています。

そこで今回は、憲法第8章の規定について、「地方自治の本旨」をめぐる議論を中心に学識者よりご講演をいただくとともに、その

後、ご出席の皆様と意見交換をしながら、議論を深めていきたいと思っております。

本会が、首長同士のパートナーシップが深まる機会となれば幸いです。

進行

倉田 薫 池田市長



本日は本当にお忙しい中、ありがとうございます。それでは早速、基調講演に入りたいと思います。大津先生、よろしくお願いいたします。

《憲法改正論議と都市自治体 ～「立法権分有型地方自治」の観点から～》

大津 浩 明治大学法学部 教授



1 最近の改憲論の主要論点

最近の改憲論の主要論点について考えてみると、改憲の機運は安倍政権が本気なのでかなり高まっているものの、地方自治に関する論点については、あまり目立った議論がなされていないようである。安倍政権が地方分権改革にあまり関心を持っていないというのは、誰もが認めるところだと思うが、改憲においてもそれが表れているということであろう。

21世紀前後、1990年代から2010年頃までの間は、自民党が政権から滑り落ち民主党政権になった時期で、分権改革の動きが非常に強かった。この時期に分権改革と憲法改正を絡めた議論、あるいは憲法構想が各方面から出されているので、まずはその特徴をまとめた

(1) 民主党の「憲法提言」

政権をとる前の非常に勢いがあった時期の民主党が、2004年及び2005年に憲法改正に関する提言を出している¹⁾。当時、彼らは「分権革命」とまで言っていた。これらの提言では、道州制の導入や憲法に補完性原理を明示すること、そして自治体も固有の立法権を持つ「立法権分有」という考え方などが示されている。また、自治体の組織構造についても、現在のような二代表制、つまり首長も地方議会も住民が直接選挙で選び執行府と立法府が並立するという形ではない、もっと多様な自治体組織を自主選択できることが示されていた。さらに課税自主権の保障、そして非常に物議をかもしたところではあるが、水平的な財政調整制度という考え方も打ち出されていた。水平的財政調整制度とは、垂直的な財政調整制度（国が自治体の財源の過不足に応じて再分配する）とは異なり、自治体どうしで財源が余っているところから足りないところに配分する、つまり自治体間で協議しながら配分する考え方である。「自分のところはお金を出したくない」という自治体もたくさんあるわけだが、「不平等が生じるけれどもそれは仕方がない」という意味も含まれていることから、地域間格差助長との批判もあった。これらの提言では、このような包括的な国家構造の転換を提案してはいるもの

1) 民主党「創憲に向けて、憲法改正提言 中間報告」（2004年6月）及び同「憲法提言」（2005年10月）。

の、具体的な制度設計や条文化に当たって整理すべき論点の整理がなされないまま、理念のみを打ち出したものであった。

(2) 読売新聞の「憲法改正試案」

これに対して、同時期に、改憲派の読売新聞が「憲法改正試案」を発表している。この試案では、新自由主義的な改革の推進が中心テーマであった。この試案では、地方自治についても、自治体や地域住民それぞれの自立と自己責任が原則だという考え方を基本原則に掲げ、自主財源を基礎とする健全財政を目指すための財政規律の義務付けなどを憲法に書き込むこと、あるいはそのように自律し、自主財源中心でやれる自治体となるために市町村合併を行って受け皿づくりをする。さらには、道州制の考え方が出された。

(3) 自由民主党の「憲法改正草案」

自民党も2004年、2005年の民主党の憲法改正の提言と同時期に提案を行っていた²⁾が、憲法改正草案としてまとめたのは2012年である³⁾。2012年は、民主党政権末期、自民党が政権に返り咲こうとしている時期であるが、この草案は、「分権革命」を華々しく掲げてきた民主党の改憲構想への対抗策として、一方で自民党なりの憲法改正案を示すという意味があり、他方では、政権奪還に向けて保守系改憲派の支持を得る目的で構想されたと考えられ、内容も新自由主義的なものとなっている。そのような意味で、「補完性の原理」という言葉自体は使っていないが、国と地方との適切な「役割分担」という言葉でこれを具体化している。この言葉は、1999年の地方分権一括法、その結果として改正された新地方自治法1条の2で

2) 自由民主党「新憲法草案」(2005年11月)

3) 自由民主党「日本国憲法改正草案」(2012年4月)

書かれているもので、21世紀の地方自治の枠組み、キーワードとされている。さらに、財政規律を義務付ける条項や、住民は地方が提供するサービスに応じて公平に負担しなければならないという義務も規定している。他方で、道州制については、2012年頃には自民党の主要なテーマではなくなっているようであり、この草案には明示されていない。ただ、この旗をおろすと道州制を主張する人たちからの批判を受けるので、おろしているわけではないのだが、広域自治体と基礎自治体の二層制を原則とした上で、広域自治体のあり方については立法で決めるべき問題とし、憲法改正問題ではないという考え方をとっている。

さて、私の視点から自民党憲法改正草案で一番問題となるのは、日本国憲法第92条の「地方自治の本旨」という言葉の内容が不明確であるためよろしくないとし、地方自治に関する冒頭の基本原則を定める部分から「地方自治の本旨」という言葉を削り、別の言葉に変えている点である。同草案は、「地方自治の本旨」を住民自治、団体自治、適切役割分担という三つの言葉に置きかえることで、明確な定義の無かった文言が明確になると主張しているわけだが、果たしてこの三つに変えることが「地方自治の本旨」を明確化することになるのか、あるいは、これらの三つは本来「地方自治の本旨」が意味していたものなのだろうか。

なお、適切役割分担に基づく国と自治体、あるいは自治体相互間の協力義務が規定されていることも、自民党憲法改正草案の特徴である。

(4) 地方からの改憲の動き—全国知事会

地方からも改憲の動きがある。全国知事会の総合戦略・政権評価特別委員会が出した2016年の報告書では、国と自治体との関係は基

本的には国の法律で決めることを前提とした上で、国の立法過程に地方の代表が参画することにより地方の自治を保障することが示されている。これは合区制解消の問題とも絡んでいる。自治体と国との関係、権限配分は国の法律で決めるため、自治体がそれに参加するという考え方をベースにしている。その上で、地域の声を立法に反映させるルートを妨げかねない合区制を解消するには憲法改正が必要であり、参議院を「全国民の代表」府ではなくて、「地方の代表」府にするという考え方を示している。そして、地方自治に関連する問題については、参院優先の原則を定めると述べている。

また、地方自治の本旨という言葉については、自民党憲法改正案と同じように、全国知事会でも、この言葉が不明確であるため、住民自治、団体自治、適切役割分担（「補完性」）という言葉に置きかえることで「明確化」するとしている。そのほかに、自治体の自主財政権保障、国と自治体の協議の場の保障、国と自治体とが紛争になった際の司法的救済などを憲法に明記することを定めている。

私がどうしても気になるのが、国と自治体とがお互いに望むことが違うとき、国の法律に自治体が全て完全にいつでも縛られなくてはならないのかという問題である。日本国憲法第94条は、条例は国の法令の範囲内で定めると書いてある。これをどう解釈するのか。後述するが、「立法権の分有」、つまり、自治体も国会と同じく立法権を憲法から直接授権されているのだから、自治体立法たる条例はある程度、ある範囲で国の立法と対等に競合し得るという考え方であるが、この立法権の分有の考え方をそもそも日本国憲法はとっている、という解釈はできないか。全国知事会は、国の法律の範囲内での条例制定権という規定を維持しているだけで、この立法権の分有については特に問題にしていない。

平成25年に最高裁判所は、自治体が国の法律に真正面から抵触す

るようなことは絶対に許されないという判決⁴⁾を出したが、これを契機とし、徳島県では飯泉知事のもと、憲法学者と行政法学者をアドバイザーに据えて、自治体が立法権を分有して、国の法律に抵触するような条例であっても、自治体の条例のほうが優位するというように憲法改正してはどうかと提言する報告書を2014年と2015年に作成した⁵⁾。地方自治の本旨が明確でないので、裁判になっても最高裁判所が地方自治の本旨を盾にして自治体を救ってくれないため、地方自治の本旨という言葉をも別のことに置きかえなくてはならないと報告書では主張している。その上で、主権の行使を国が独占し、決定権の全てが国から自治体におろされてくるのではなく、主権者である国民が、国のレベルと地方のレベルでそれぞれの政府に主権の行使を付託する制度を確立することを目指し、そのためには改憲が必要だとしている。憲法学者の立場からすると、これは現行憲法が当然予定していたはずの制度だと思うが、この報告書によると、現行憲法ではそのような制度化がなされていないため憲法改正が必要だという。

さらに、自治体には、固有の権限並びに国と同等の立法権があり、国と自治体の両立法権が対立する場合は、適切役割分担に応じた権能を行使するという。それ以外には、財政自主権の保障、国・地方の協議の場の保障、司法的救済の保障等を憲法に明記すること、前述のとおり参議院を「地方の府」とするということが報告書に記載されている。なお、「地方の府」構想については、人口と無関係に各都道府県に2議席ずつ配分するのに加え、自治体代表として各都道府県知事も参議院議員を兼職させることで、各都道府県で3名の参議院議員を配分するとしている。そして、地方自治に関し

4) 神奈川県臨時特例企業税条例事件（最判平成25年3月21日）

5) 徳島県「地方自治に関する憲法課題研究会報告書」（2014年、第2版2015年）

ては参議院を優越させるという、連邦制かと思わせるような提案もしている。

(5) 自由民主党の改憲4項目

最近出された自民党4項目改憲案では、とりわけ第9条に第3項を設けたいという安倍政権の思いがあることから、改正点を4項目に絞り、地方自治に関しては新たな提案はほとんどなく、「合区制」の解消に特化している。合区制を解消するために、必ず都道府県ごとに1議席は参議院議員の定数を確保する、すなわち、広域自治体を必ず設け、そこから選出された議員が地方代表となることが示されている⁶⁾。

2 基本的な視点—諸改憲構想に何を見るか？

それでは、以上の各改憲構想を踏まえた上で、いくつか問題提起したい。

まず、「補完性原理」あるいは「適切役割分担」という言葉を憲法に明記する改正は果たして必要かつ有意義なのだろうか。言い換えれば、現行憲法第92条に定められている「地方自治の本旨」では、「補完性原理」や「適切役割分担」という言葉が目指しているものは保障され得ないのか、ということである。また、飯泉徳島県知事のような「立法権分有」型の地方自治を実現するためにも、果たして憲法改正は必要なのだろうか。

「補完性の原理」については、経済界⁷⁾、西尾私案⁸⁾のような分権改革推進側を含む各方面から提案されているが、地方自治体の現場

6) 自由民主党「憲法改正に関する議論の状況について」(2018年3月)

7) 経済同友会「新しい平和国家をめざして」(1994年7月)

8) 「今後の基礎的自治体のあり方について(私案)」(第27次地方制度調査会 第10回専門小委員会 西尾委員提出資料)(2002年11月)

においては、NPM改革や民間力活力の導入など、新自由主義的な動きと同時並行で推進されてきた経緯がある。簡単に言うと、まず個人の自助努力が何よりも大事で、その次に社会の中でボランティア的に助け合うという共助、この自助でも共助でも足りない部分を公が助ける。公助においては、自治体が優先的にやるべきで、足りないときだけ国がやる。しかしこれは、結局のところ、国の責任をできるだけ減らして、自由競争に委ねる思想しか生んでいないのではないか、という批判もある。補完性の原理にもろ手を挙げて賛成するのではなく、その長所と短所をきちんと見る必要があるのではないか。

3 立法権分有と日本国憲法

(1) 「立法権分有」化の世界的傾向

立法権分有を論じなければならないのは、日本国憲法では、憲法第41条で国会は国の唯一の立法機関と書いてあるため、立法権は中央政府の立法府である国会が独占しており、自治体は国会がつくった立法を具体化するための二次的な立法という形でしか条例制定できない、という議論が非常に強いからである。これは、「日本＝単一国家」論に基づいて立法権分有否定論を示した、行政法の成田頼明先生の理論である⁹⁾。地方と国が立法権を分有するのは連邦国家の場合だけで、日本は連邦国家でない以上、立法権は国会が独占するのだ、という理屈であるが、この議論はもはや古いものになっている。

今回お配りした資料では、立法権の「分割」と「重複」という二つに整理している。連邦国家であるアメリカやドイツにおいては、憲法上、連邦の立法権について州との競合事項以外では外交などに

9) 成田頼明『『地方の時代』における地方自治の法理と改革』『公法研究』43号（1981年）

範囲を限っており、それ以外の分野はすべて州の立法権に属する。両者の立法権が競合する分野においては、連邦が優位するけれども、いずれにせよこれは立法事項を憲法で明確に「分割」し配分する制度である。この場合、立法権の分有が生じるのは明らかである。

しかし、例えば、国は国民にとって必要なあらゆる公の事項に関与し、立法することができる。一方で、自治体は地域住民にとって必要なあらゆる問題について、自治体の立法たる条例を制定して介入することができるでしょう。この場合にも、立法権の「重複」という考え方ができないのだろうか。「重複」がお互いに補完し合って助け合うのであればよいが、両者が対立し抵触する場合は、どう調整するのか。仕分けをルール化することで、自治体にも立法権があると言えるのではないかと考える。

従来、連邦国家ではないとされていた国でも、近年は、国のみならず地方自治体が立法権を分有する傾向がある。これは、単一国家でありながら、州などに立法権を分有させるイタリアやイギリスなどで見られる。アメリカについてみると、地方自治を「local self-government」と理解して、日本でいうところの完全自治体、すなわちチャーター制定権を持ち「ホーム・ルール」が認められている自治体については(ホーム・ルール性については後述する)、住民にとって必要なことは何でも条例で定めることができる、という考え方を持っている。日本もそのような考え方を取り入れてきたはずである。アメリカで起きた1964年のHubbard事件のカリフォルニア州最高裁判所判決では、一見して州法と自治体の条例とが抵触しているように見えても、州法と自治体の条例の狙いや効果について実質的に考えてみると、必ずしも州法に自治体の条例が抵触するとは見なせないこともあると判示し、条例を合法とした。日本の徳島

市公安条例事件最高裁判決もこれと同じような考え方を示している。

また、1989年のボルチモア市条例事件についても興味深い判決が出ている。アメリカにおいては、外交権は連邦政府の専管の事項であるが、州法であれ自治体の条例であれ、それぞれの自治権の行使の一環として州法や条例を制定した結果、外交関係に部分的、暫定的に関わってしまう場合がある。ボルチモア市では、市職員年金基金の運用に関する条例を定めていた。あくまでも退職した市職員の年金基金の運用は自治体の固有の事務の一つであるが、この条例で、アパルトヘイトを行う南アフリカ政府と取引関係のある企業への投資を禁じていた。これに対して、投資対象先となれなかった企業が裁判に訴えた事例がある。南アフリカのアパルトヘイトに反対することは外交問題、つまり連邦政府の専管事項であり、条例で介入するのは違法だということで訴訟が提起された。州の最高裁判所は、連邦の外交権に部分的、暫定的に抵触することは認めたものの、それはある程度「付随的」な影響しか与えていないと判断した。この条例の中心は自治体の固有事務である年金運用であるため、この程度の部分的抵触は許されるとして合法の判決を下したのである。

このように、アメリカにおいては、国と自治体の権限がぶつかり合ったとしても、できるだけ両者がうまく調和するように、そして、自治体の地方自治がよく守られるようにという判決を出す傾向があるが、日本でもこのような考え方がかなり受け入れられてきている。

高度に複雑化した現代社会では、一元的な公的意思決定ではなく、「対話型・相互交流型の多元的民主主義」が不可欠という考え方は、現代民主主義論あるいは現代の国民主権論からみても、まさ

に適切なものと考えられている。現代社会は、多様な市民が多様な価値観を持って、いろいろな要求を公的な機関に求めてくる場である。それを国会が一元的に吸収して、一つだけの政策を実現するのでは絶対に適切な利害調整ができない。国会による立法は、国民のための政治を行おうとしてつくられているわけであるが、常に正しいとは限らない。日本国政府の行政権行使についても同じである。

これに対して自治体は、制度化された、すなわち選挙された代表者を介した、しかも憲法及び地方自治法で意思決定手続が非常に制度化されているもう一つの国民の意思形成機関であるため、自治体の立法たる条例やその他の政策決定には国会を介した国の政策決定に匹敵する強い民主的正当性がある。この両者が時に補完し合い、時に対抗し合いながら、国全体でよりよい立法を行っていくのが現在の民主主義のあり方ではないか。このような考え方が政治学では一般化しており、法律学でも一般化するべきであるとする。

(2) 現代日本の法的紛争における多様な「対話型立法権分有」の実例

日本の法的紛争における多様な対話的立法権分有については、公害規制において上乗せ規制が許されるという例もある。国の法律と自治体の条例との抵触問題に関して、その争いが最高裁までいくという事案もあるが、必ずしも常に条例に対する違法判決が出ているわけではない。神奈川県臨時特例企業税条例事件では、最高裁は違法判決を出したものの、控訴審判決では合法判決が出ている。この東京高裁判決では、神奈川県臨時特例企業税条例による国法への抵触は部分的、暫定的なものに過ぎず、地方税法の重要部分の抵触にまでは至っていない、神奈川県ではどうしても必要性があるのだからこの程度は認めてよい、という趣旨の合法判決を出している。こ

のように裁判の場では少しずつ認められつつある。

なお、この事件では、地方税法の欠損金繰越控除制度が、巨額の欠損金を出している大企業に対して何年間にもわたって欠損金なくなるまで税金を払わないことを許しており、神奈川県がそこで働く人たちのための学校や道路などのインフラ整備などで多額の支出をするにもかかわらず、その恩恵を受ける企業から税金が取れないというのは不当ではないか、ということが最大の論点であった。赤字企業からも一定の税金を取るべきであるにもかかわらず、それを地方税法が妨げていたことが問題だったわけである。この裁判を受けて、地方税法が改正され外形標準課税が一部導入されることとなった。どんな赤字企業でも一定の規模であれば、一定の税金を払う制度がつくられたわけである。このように、裁判で負けたからといって、国とけんかしたことが無意味になるのではなく、国の法律あるいは法制度の改正につながるということが十分あるが、私はこれを「対抗的対話」と呼んでいる。

(3) 日本国憲法における「対話的立法権分有」制採用の可能性

では、このような対抗的対話を日本国憲法は保障していると言えるか、について考えたい。まず、憲法第92条は、地方自治に関することは地方自治の本旨に適合するように国の法律が定めることとなっており、地方自治の本旨に反する国の法律は憲法違反になるので、国が地域の実情や自治体の意思を一切無視して決定することは、本来、できないわけである。また、先述のとおり、現代の民主主義論の水準からみれば、国民の意思決定機関の地位を国会が独占できると考えることもできない。なぜなら、地域生活の側面をあわせ持つ国民が国と地域の多元的な代表機関を通じて、重層的、重複的に主権を行使する、というように「国民主権」を理解することが

一般化しつつあるからである。したがって、「国民主権の地域的な行使の場としての地方自治」を保障しているのが、憲法第92条の「地方自治の本旨」の本来の意味だと考えるべきである。

「対抗的な全権限性」の保障について少し述べたい¹⁰⁾。国民主権を行使するために、主権者市民が、国の問題は国会を通じて、地域の問題は地方議会を通じて、それぞれの立法、すなわち、国会の法律と自治体の条例を通じて国民の意思内容を確定する。執行府にこれを実施してもらう、という考え方をとると、自治体が規律できる（＝条例制定権の）範囲は限定されておらず、地域に必要な全ての公的事項ということになる。これを「全権限性」という。この点では国も自治体も変わりはない。問題は、国の法律がその全権限性に基づいて決めた、例えば介護保険や保育所の設置などの基準について、特定の自治体の実情と食い違っていて、特定の自治体は国の法律や政令で定められている基準を逸脱しないと自治体側の全権限性を実現できないと思ったときどうなるのか。

憲法第41条は確かに、国会を「国の唯一の立法機関」と定めているが、「国の」と書いてある。すなわち、全国的な問題としては唯一の立法機関と読めるわけである。これに対し、憲法の国民主権は、多元的な民主主義を要求していること、憲法第92条はそのような多元的な全権限性を保障していることを踏まえると、国と自治体との両者にまたがるような問題については、憲法第41条は国会が立法権を独占しているのではなく、国会の立法は自治体の立法に原則として優位するにすぎないと考えられるべきである。

「原則として優位する」ということは、例外が認められるという

10) 通説的な「全権限性」とは、自治体が地域のあらゆる公的事項に介入することを認めつつ、それは国の持つ全権限性への抵触・侵害が一切無い限りでという条件が付いていた。私は「対抗的」な全権限性までも憲法が認めていると考えている。それは本文で述べるような部分的抵触まで認めるものである。

ことである。すなわち、地域的ないし現場の実験的な視点から、どうしても国の法律に抵触あるいは逸脱することが必要であり、そのことに十分な合理性があると認められるような場合には、そのような抵触、逸脱が認められる。ただし、国のほうが「原則」であるため、「部分的・暫定的」であることが条件になる。真っ向から国の法律を否定するのはできないが、ある程度、邪魔をすることはケース・バイ・ケースで許されてよい。これが日本国憲法の定める立法権の分有のあり方である。

以上から、「対話型の立法権分有制」は日本国憲法の地方自治の本旨にそもそも含まれているというのが私の考えである。

4 補完性の原理と日本国憲法

(1) 多様な補完性原理の現れ方

補完性の原理は、地域でできることは地域で、基礎自治体でできないことは広域団体で、広域団体でできないことは国で、さらに国でできないことは国際機関で、という考え方であり、20世紀後半以降世界的に普及しつつある。

欧州地方自治憲章というヨーロッパを範囲とする国際条約の4条3項において、「補完性の原理」とは次のように書かれている。

「公的な責務は、一般に、市民に最も身近な当局が優先的に遂行するものとする。他の当局への責務の配分は、その任務の範囲と性質及び効率性と経済性の要請を考慮して行われなければならない。」

ここには二つの意味が含まれていると思われる。第一に、自治体は、地域に必要なあらゆる事項に介入できるという全権限性を前提とした上で、まずは、住民に一番近い、最も民主的正当性の強い自治体に優先的に権限が配分されるという意味である。これを「近接

性原理」という。第二に、当該自治体では効率よく事務を運営できないとき、広域団体や国にその事務が移譲される、という「効率性の原則」である。「補完性の原理」は、この近接性と効率性の両方を含んだ概念である。

2000年頃になると、実定憲法上に補完性原理が明文化される傾向が強まっている。例えば、2001年にイタリアでは、補完性原理という言葉が直接、憲法に書き込まれた（118条1項）。また、中央集権的と言われているフランスでも、2003年の憲法改正で、適切役割分担に近い原則が規定された（72条2項）。ドイツでは、憲法改正による補完性原理の明文化はなされていないものの、全権限性の規定あるいはドイツ連邦共和国基本法 [=ドイツ憲法] の基礎に、補完性原理が含まれているというのが昔からの通説的解釈である。

(2) 憲法規範としての補完性原理の意義と限界

憲法規範としての補完性原理の意義について、各国の例をみてみよう。

フランスの憲法院 [= 憲法裁判所] は、2005年に下したエネルギー政策進路計画法判決において、国の法律が自治体の権限を不当に奪い、補完性の原理違反で違憲だとの論点について、誰がみても自由行政の原則（＝フランス流の地方自治の本旨のようなもの）を明らかに侵害していると認められる場合でもない限り、その法律を憲法違反にはできない、つまり、実際には補完性の原理違反として違憲判決は出せない、との判断を示している。

ドイツにおいても、基本的には同じような言い方をしている。地方自治の伝統が強いせいか、基礎自治体のごみ処理権を全部奪った法律に関して、補完性の原理違反だという判決を出している事例が

あるが¹¹⁾、これは例外的なものでこれに続く違憲判決は見当たらない。つまり、裁判で国の法律について補完性の原理違反が争われても、これを憲法違反だとするだけの規範性は乏しいと言わざるを得ないのである。他方で、住民に最も近いところにできるだけ権限を配分すべきだ、という政治理念あるいは立法指針としての意味はあり、これこそが世界的な補完性原理の普及の方向となっている。

(3) アメリカの「ホーム・ルール」制と補完性原理との比較

これに対して、アメリカのホーム・ルール制は「補完性」の考え方はとっていない。ホーム・ルール制とは、簡単に言うと、州の憲法ないし州の法律によって、自治体に地方に関することはすべて自分で自由に決めてよいとする制度であり、その資格を認められた自治体だけが「ホーム・ルール自治体」、「憲章自治体」と呼ばれる。日本では、日本国憲法第92条において、全ての自治体がこの全権限性をあらかじめ保障されているが、アメリカではホーム・ルール制が認められた自治体だけが全権限性のある自治体であり、自治体の政府形態選択権まで含めて保障され、首長公選制や首長及び幹部と地方議員との兼任制（「議院内閣制」などともよばれる）、あるいはシティ・マネージャー制などの様々な形態の地方自治の制度が実現している。

ドイツやフランスなどのヨーロッパは、補完性の原理を非常に大事にする。しかし、アメリカは補完性の原理ではなく、ホーム・ルール制という全権限性をいっそう強めた考え方を全面に出す。

何が違うのか。ドイツやフランスではあくまでも立法権は国会が独占しており、権限配分は、国会の法律で決める。自治体は、立法権を持っていないという考え方である。国会が国と自治体との間の

11) 連邦憲法裁判所ラッシュテデー判決（1988年）

権限配分をまずその裁量権によって全部決めてしまう。しかし、あまりにもひど過ぎる場合は、裁量権の逸脱として自治体が国を訴え、裁判所が自治体に不利な権限配分をしているため憲法違反である、と言ってくれるかもしれない。これがヨーロッパで一般的な補完性の原理の考え方である。

他方で、アメリカのホーム・ルール制、そしてそれを受け継いだと思われる日本の考え方は、「立法権分有」である。つまり、国会が国と自治体との権限配分に関する決定権を独占する考え方採ってはいない。国は、法律で国に都合のよいように権限配分をするものの、自治体は独自に条例をつくり、場合によっては部分的に抵触してでも自分たちに必要な権限を奪い返しに行く。最終的には、国の法律があまりにもあこぎな権限の奪い取りをしたときに、ほどよく裁判所が仕分けし直してくれるという制度である。このように考えると、日本においては補完性の原理は必要がないのではないかと考えられる。

「逆補完性の原理」という言葉がある¹²⁾。政治学者の金井利之・東京大学教授が使ったのが最初であろう。その考えによると、日本の地方分権改革は、ヨーロッパのように補完性で考えるのではなく、国がやるべきことをやっていなかったり、おかしい法律をつくったりした場合に、自治体を変えていくところに特徴がある。国が地域に及ぶ全体の政策をつくることは否定しないが、その不十分な点を自治体が補完して変えていくことで、全体として優れた制度が出来上がる、という視点を提示してくれたように思う。したがって、日本は補完性の原理を導入するのではなくて、もともとある逆補完性の原理を大事にして発展させるほうがよいのではないか。

12) 金井利之（2012）『補完性の原理』から『逆補完性の原理』へ』ガバナンス136号

5 自主財政権保障

(1) 固有自主財源の憲法的保障の困難性

固有自主財源の憲法保障がなされている国について述べてみよう。フランスはずっと中央集権の国であったが、2003年に憲法全体の4分の1を改正し、地方自治の部分を大幅に補強した。その一環として、法律の範囲内での課税自主権並びに支出自主権の保障を書き込み、さらに自治体の固有財源が自治体財源全体の「決定的割合」となるように基本法を制定することまで定めた（第72条の2）。この憲法改正に応じて、翌2004年に国会が「決定的割合」を自治体に保障する基本法を制定したが、その決定的割合が何%かという具体的な数字は定められず、「地方自治体にとって付与された権限からみて、自由行政が保証されるとみなしうる場合を決定的割合とする」というようなアバウトで同義反復的な規定しかできなかった。これに対して、フランスの憲法院は、このような不明確な規定では憲法が定める「決定的割合」を保障せよという要求は満たせない、という違憲判決を出した。

では、何%にすればよいのか。違憲判決をふまえて基本法をつくり直そうとしたフランスの国会では、憲法改正前に自治体が平均として30%程度固有財源を持っており、最低限そこまでは保障しないと決定的なものが崩れるため、30%以上を保障するとししか書けなかった。ここから分かることは、財源の決定的割合の保障という規定をいくら設けても、抽象的な立法指針としては意味があるかもしれないが、裁判で使えるものではない、ということである。

なお、ドイツでは、税収入の配分として、連邦に帰属する税収、州に帰属する税収、市町村に帰属する税収、それぞれについて連邦憲法に細かく書き込んでいる。そのため、これに違反するような連

邦法は憲法違反になり、毎年のように憲法をつくりかえている。上院(連邦参議院。その本質は連邦議会の「上院」ではなく、各州政府の代表者の協議機関)と下院の3分の2の特別多数で常に憲法改正ができるため、憲法改正をしやすい。ドイツのようであれば、固有財源保障は可能かもしれないが、フレキシブルさを欠くため、日本では難しい。単なる目標設定のような感じで「決定的割合を保障しましょう」としか憲法に書けないのであれば、結局は意味がないのではないか。

(2) 牽連性（連結性）原理

次は牽連性ないし連結性の原理についてである。これは注目すべき原理である。ドイツとフランスでは分権改革が推進され、自治体に自治事務や委任事務などの形で国の事務が移譲されているが、財源を十分に伴わないという問題が常にある。フランスでは、憲法第72条の2第4項で、「国と地方公共団体との間の権限の移譲は、その権限行使に割り当てられた財源にみあう財源の付与を伴う。地方公共団体の出費増大を帰結する権限の創設または拡大は、すべて法律の定める財源を伴うものとする。」としているが、これが連結性ないし牽連性の原理とよばれるものである。十分な財源を伴わない権限移譲では自治体が苦しくなるだけであり、財源保障まで含めた権限移譲の法律にしない、という画期的な条文である。

ドイツの連邦憲法にはこのような文言はない。連邦憲法の改正により、市町村の事務に連邦法が介入することを禁止する条文ができたため、連邦法での権限配分は行われない。州が州法によって、州と市町村との権限配分を行う。連邦制であるため、州法を規律するのは州の憲法であり、各州の憲法の中で牽連性の原則が定められている。ノルトライン・ヴェストファーレン州憲法やバーデン・ヴェ

ルテンベルク州憲法では、権限を移譲する場合、その財源まで保障しなければならないと書かれている。ドイツでは州の憲法によっては詳細な書き方がされているものもあり、財源保障を十分にしない権限移譲に関して違憲判決も出ている。

他方、フランスでは、同じように牽連性原理が憲法に明記されているが、状況は異なる。権限移譲の結果、義務的支出がどの程度増えて、どの程度財政保障をするかは、国会の広い立法裁量に委ねられている。また、前述のように「自由行政の原理」とは、フランスの憲法に規定されている地方自治原理のことで、日本の「地方自治の本旨」にあたるようなものがあるが、フランスでは、この「自由行政の原理」を変質させるような財政困難状況を生み出さない限りは違憲にならない。実はフランスの憲法学説や判例上、この原理違反で違憲とされるのは、地方自治を全く無意味にしてしまうことが明白な極端な立法の場合に限られるので、「財源保障しない権限移譲はだめ」とは言っても、ほとんど裁判で救ってもらえないのが現状である。

これをどう見たらよいか。私が思うには、憲法にどう書き込むかではなく、裁判官あるいは裁判所の伝統次第のようである。地方自治を大事にする裁判官がドイツは多いため、州憲法に牽連性の原理が書き込まれると、それを守ろうと違憲判決をだすことになりやすい。一方、フランスのように地方自治をそこまで大事にしてこなかった国では、憲法に書き込まれても守ってくれない、ということである。

まとめ

最後に、まとめを述べる。日本国憲法は、世界的な分権化と民主主義の進化が深まる歴史的な流れから見ると、世界に誇るべき部分

があり、現時点では憲法を改正する必要はないと考える。そして、国の立法権のほうが原則優位するとしても、自治体が必要に応じて挑戦し、変えていくという逆補完性の原理、すなわち、対抗的な場合を含む「対話型の立法権分有制」をとることで、現行憲法でも豊かに地方自治が発展できる。むしろ、それを否定し続けている官僚法学や最高裁判例を変えていくほうが大事なのではないかと考える。

自民党の憲法改正草案第92条1項は、「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。」としている。これを説明しているQ&Aでは、従来、地方自治の本旨という文言が無定義で用いられてきたためこの条文において明確化を図りましたと述べている。しかし、地方自治を「住民に身近な自主行政」というように定義すると、フランスやドイツのような考え方になってしまう。アメリカ型をとるならば、自主的な「統治」と考えなければならず、そのように考えて初めて、国の立法権に対抗的にも相補的にも関与する自治体の立法権の存在を認めることができる。それをどうしても言えないのが自民党改憲案の特徴である。以上から、少なくとも地方自治に関しては、憲法改正をしなくても、現場で活躍される市長の皆様、職員の皆様が、本来、日本国憲法第92条に含まれている「対話型の立法権分有制」が実現化するように頑張れば、もっと豊かな地方自治を築けるのではないかと思う。

《立憲民主主義と住民自治、地方自治》

松本 武洋 和光市長



国民は憲法を知っているかについて、昭和41年から42年に行われた全国的なアンケートがある。古いデータであるが、「憲法とは国の制度や国民の権利、義務などについて基本的な事柄を決め、あらゆる法律の基礎となるものであるが、あなたはこのようなことを大体ご存じですか」という質問に対して、知らないという人が約3割、憲法を読んだことがない人が約6割であった。読んだことのない人のうち、「大まかな憲法について内容を知っているか、特徴を知っているか」という質問において、知らない人が知っている人よりも多かった。このように国民が憲法を知らない状況の中で、今、改憲の議論がなされている。

憲法を知らない国民が、立憲民主制における市民社会の健全な担い手たりうるか。今、安倍総理の旗振りのもと、憲法改正の論議が進んでおり、国民投票まで視野に入っているわけで、そのような中で、改憲が進められていくということについて危機意識を持っている。

私は今、和光市のすべての小学校6年生に市長の学校訪問として、憲法と地方自治を教えている。6年生の社会科の授業で1月頃に憲法の仕組みを学校で習うため、地方自治においてどのように生かされているのか、また、政治的な役割について話している。なぜ憲法と地方自治を小学生に教えるのか。国民として、市民として、憲法の本旨を理解することが日本社会を生き抜く力であると考え、シチズンシップ教育を行っている。

憲法上の地方自治については、第92条から第95条のとおり規定されているが、地方自治の本旨については具体的な記述が欠けている。住民自治、団体自治については教科書でよく解釈が語られるが、現在の地方発信の憲法改正論議においては、合区の解消以外の議論はほぼないと思っていいのでは、と、考えている。この合区の解消以外の部分についてどのようなことを考えるか、というと、補完性原理である。

補完性原理について、大津先生からお話があったが、ヨーロッパでは地方の権限を重視する国もあれば、そうでない国もある。その中でEU憲法、地方、国家が入っている。ドイツには、連邦を構成する地方政府があり、その整理のために補完性原理が明確化されたと認識している。

日本国憲法において、補完性原理を見出すことができるという説と、出来ないという説がある。地方自治条項に書き込むことは、先進国においては多数派である。補完性原理は、既に地方自治の現場

においては適用されており、不可欠な考え方である。一方で、知事会の報告や、自民党の草案では、適切役割分担という表現を用いているが、補完性原理と同じものであるか疑問がある。

自由民主党の改憲草案の課題について、地方自治における義務項目について新設されていること、補完性原理が違う表現になっていること、選挙における国籍条項の新設により地方自治体への縛りを強化していること、財政責任の地方への転嫁、つまり財政責任は地方がベースで国はお手伝いという形になっていること、特定の地方公共団体のみに適用される特別法の制定について、自主的に条件が緩和されている、ことが挙げられる。

現在の改憲問題の前提に国民全体が憲法への無関心、無知が存在する中で、憲法論議が進んでいくことに課題があると考ええる。また、教育上の問題として、学校の授業において、憲法が政治システムにおいてどのような役割を果たしているか、について十分に時間がとられていない。さらには、住民が、地方自治に対して関心を持っていない状況にある。

改憲論の中で、補完性原理というものに関してどう考えるか。知事会においては合区以外の議論はしてないと私は認識している。基礎自治体は、提起されている憲法改正に関して、今の憲法の中で立法権分有などが読み込めるのであれば改正しないでよい、逆に補完性原理を書き込むべきである、という立場の明確化が必要である。市長会において議論があってしかるべきだ。

図 1



図 2

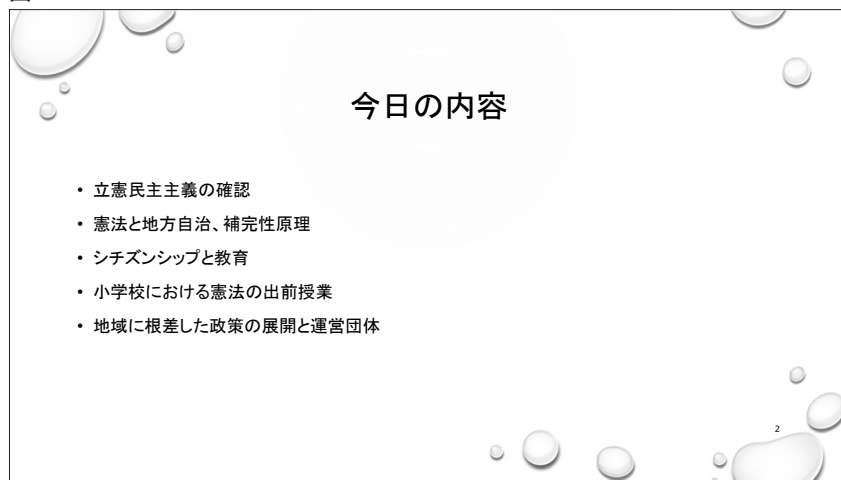


図 3

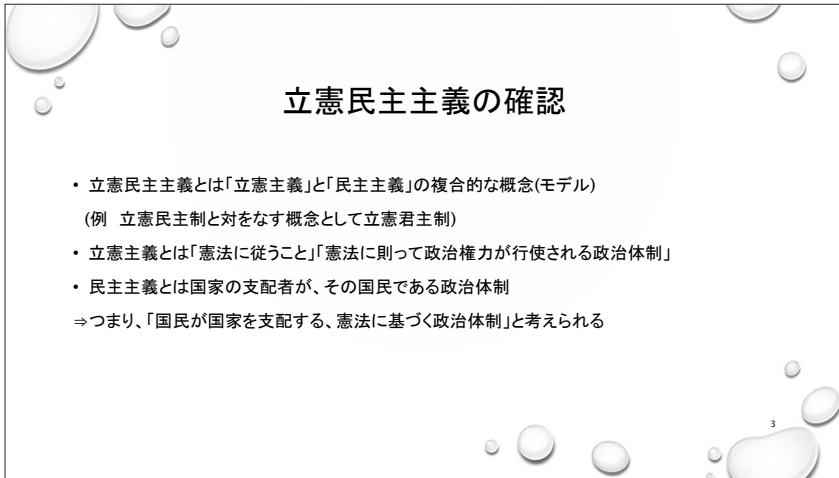


図 4

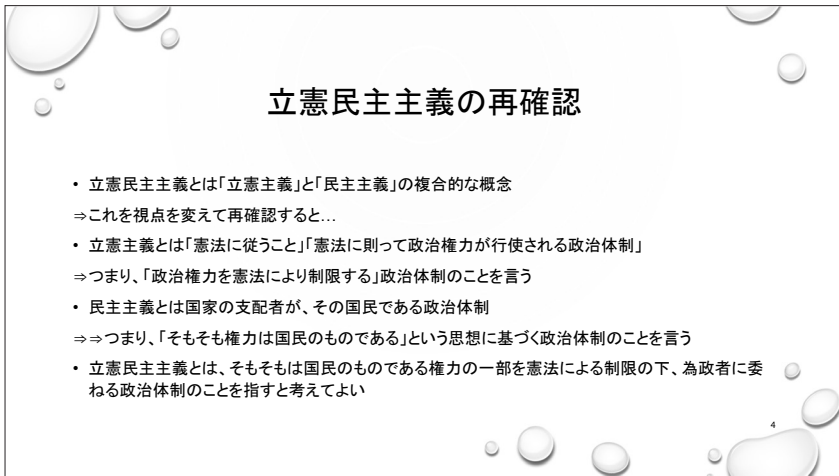


図5

我が国は立憲民主制の国家か？

- ・「国民が国家を支配する、憲法に基づく政治体制」が立憲民主制であるとすれば、我が国の「憲法典」が描く政体はまさしくそれではないか！？

⇒ 本当？

- ・ 国民は主権者たり得ているか！？(権力の主人たり得ているか！？)
- ・ 憲法に基づく政治が貫徹されているか！？(為政者は憲法の制限のもとで適切に仕事をしているか！？)

⇒ あくまで憲法典は「我が国の政治体制が目指すべき姿」(立憲民主制モデル)を描いているに過ぎない

⇒ その目指すべき姿(フレームワーク)は国民の努力により具現化される

図6

そもそも国民は「憲法」を知っているか？

憲法に関する世論調査(内閣府 S41-42)

- ・ 憲法というのは、国の制度や国民の権利・義務などについて基本的なことがらを決め、あらゆる法律の基礎となるものですが、.....あなたは、このようなことはだいたいご存じですか。 だいたい知っている(71.9) 知らない (28.1)
- ・ あなたは、今の憲法を少しでも読んだことがありますか。
読んだことがある(37.3) 読んだことがない (62.7)
- ・ (前問で読んだことがない、との回答者のうち)今の憲法の内容や大まかな特徴についていくらかでもご存じですか。
(少しは) 知っている(27.1) ぜんぜん知らない (35.6) (数値は%)

図 7

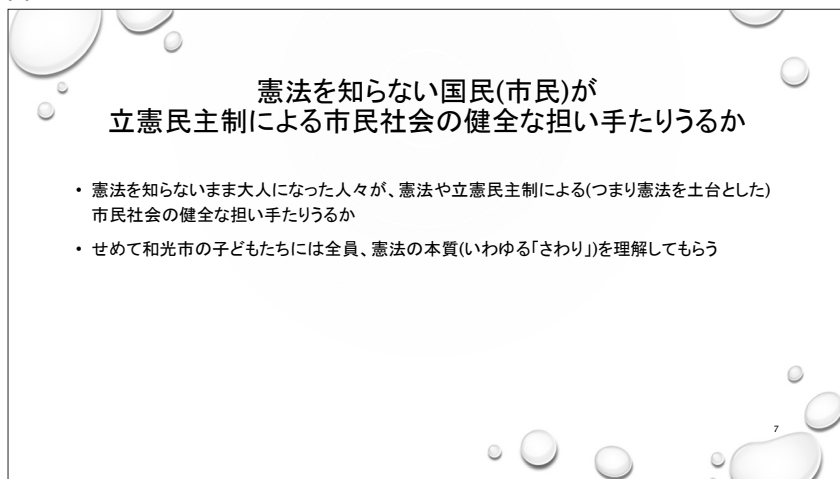


図 8

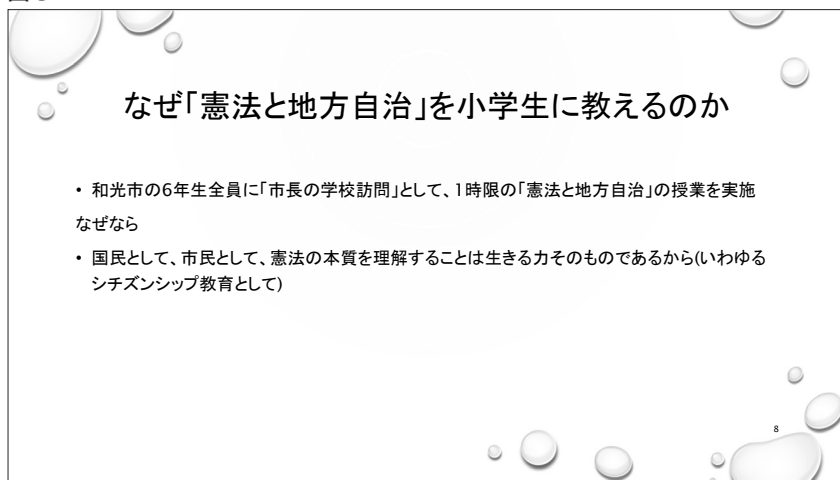


図9

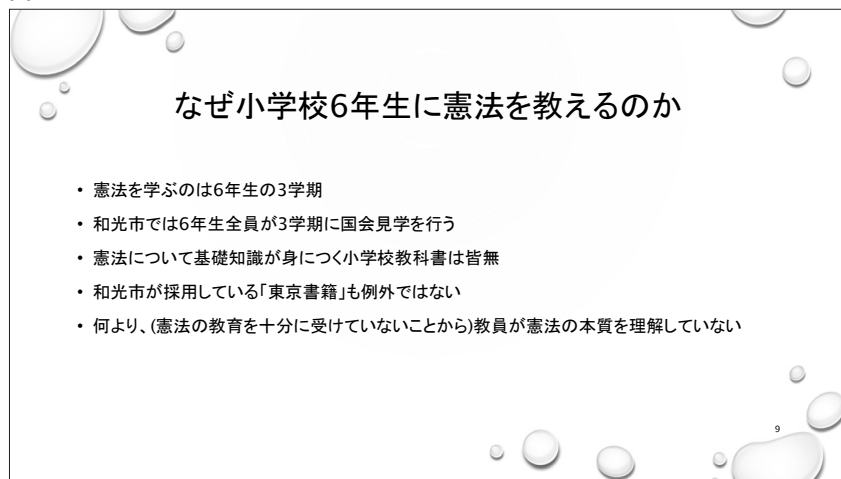


図10

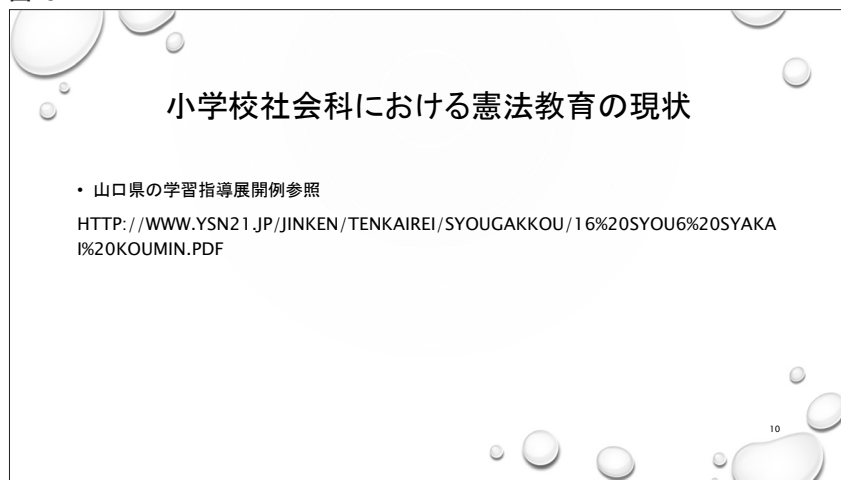


図11

シチズンシップとは

- H.マーシャル「シチズンシップとは、ある共同社会の完全な成員である人びとに与えられた地位身分である。この地位身分を持っているすべての人びとは、その地位身分に付与された権利と義務において平等である」*
- シチズンシップは「西欧の近代」という特定の歴史的過程のなかで発展してきたものであるが、国連人権宣言の例に見るように現代の世界における普遍的な認識となっている
- 18世紀の個人的自由権の確立、19世紀の政治的自由権の確立、20世紀の社会的自由権の確立

*T.H. マーシャル／トム・ボットモア『シチズンシップと社会的階級』岩崎信彦・中村健吾訳、法律文化社

• [HTTPS://CI.NII.AC.JP/ELS/CONTENTS110006486517.PDF?ID=ART0008512793](https://ci.nii.ac.jp/els/contents110006486517.pdf?id=ART0008512793)

11

図12

シチズンシップ教育

シティズンシップ教育(CITIZENSHIP/CIVIC EDUCATION)は、

- 「社会の構成員としての『市民』(CITIZEN)が備えるべき『市民性』(CITIZENSHIP)を育成するために行われる教育であり、
- 集団への所属意識、権利の享受や責任・義務の履行、公的な事柄への関心や関与などを開発し、社会参画に必要な知識、技能、価値観や傾向を習得させる教育」

奥村牧人「英米のシティズンシップ教育とその課題—政治教育の取り組みを中心に—」『総合調査「青少年をめぐる諸問題」』(国立国会図書館)

12

図13

現行憲法上の地方自治

- ・憲法上の地方自治規定 92~95条で規定

第九十二条 「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、法律でこれを定める。」

⇒では、地方自治の本旨とは？（具体性に欠ける記述）

- 住民自治 住民自らが地域のことを考え、自らの手で治めること
- 団体自治 地域のことは地方公共団体が自主性・自立性をもって、国の干渉を受けることなく自らの判断と責任の下に地域の実情に沿った行政を行っていくこと

改憲論議では地方自治の本旨について、議論され、規定の明確化が期待されるが、現在の改憲論議においては合区の解消のみが脚光を浴びている

13

図14

補完性原理とは

- ・補完性原理とは 決定や自治などをできるかぎり小さい単位でおこない、できないことのみをより大きな単位の団体で補完していくという概念。地方自治においては、市(区)町村でできることは市(区)町村で実施し、市(区)町村では実施不可能なことをみを都道府県で、都道府県で実施不可能なことを国において実施する、というイメージ
- ・補完性原理は、もともとはキリスト教の社会思想上の考え方であり、政治的にはEU統合の際に使用された

参考 矢部明宏「地方分権の指導理念としての【補完性の原理】」レファレンス 平成24年9月号(国立国会図書館調査及び立法考査局)
[HTTP://DL.NDL.GO.JP/VIEW/DOWNLOAD/DIGIDEPO_3532358_PO_074001.PDF?CONTENTNO=1](http://dl.ndl.go.jp/view/download/digidepo_3532358_po_074001.pdf?CONTENTNO=1)

14

図15

補完性原理の憲法的な位置づけ

- 補完性原理を現在の日本国憲法上に見出すことは「できるという説」と「できないという説」がある
- 補完性原理を憲法の地方自治条項に書き込むことはいわゆるグローバル・スタンダード*ととらえてよい
- すでに地方分権改革の基本原則として補完性原理が活用されるなど、補完性原理は我が国における地方自治では不可欠な考え方となっている
- しかしながら、全国知事会の報告や自由民主党の草案ではこの点の記述はない

⇒ 仮に改憲を前提にするならば、補完性原理の議論は不可欠である

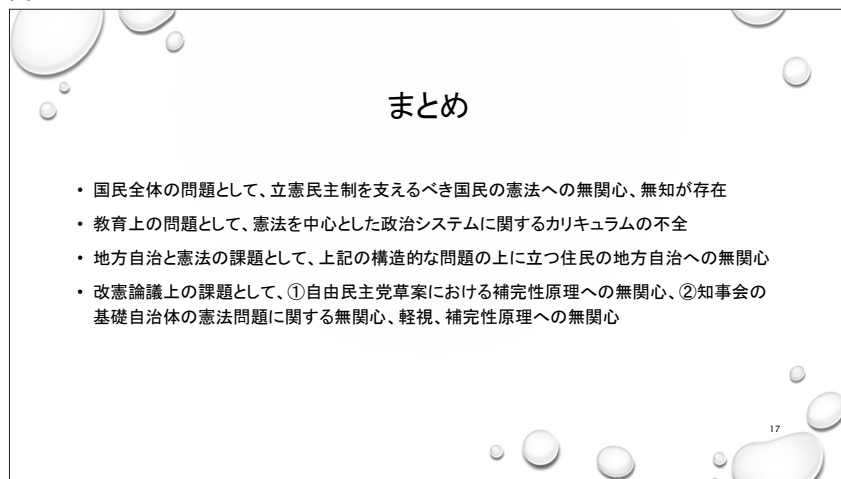
*西尾謙「地方分権」『ジュリスト』NO.1192、2001.1.11-15、PP.204-209.

図16

自由民主党改憲草案の課題

- 地方自治における義務項目の新設
- 補完性原理についてはスルー
- 選挙における国籍条項の新設により、地方公共団体への「縛り」を強化
- 財政責任の地方への転嫁
- 特定の地方公共団体のみに適用される特別法の制定につき、実質的に条件を緩和

図17



意見交換



学校教育と憲法について

○池田市長 地方自治を含め、103条ある憲法に対する理解を深めていくために教育は重要である。教育現場では、一時期「平和主義」を強調しすぎていたように思うが、最近は逆に、憲法から遠ざかってしまっているのではないか。

○富士見市長 現代史については、十分な学習がなされていないと指摘されているが、憲法についての理解を深めることも教育における課題だろう。

○大津教授 ご存知のように、教員免許の取得に当たって憲法の単位・試験は必須である。それなのに、学校現場で憲法に触れなくなってしまっている現状がある。

○大津教授 岩手大学教育学部の講義で、乱暴な王様に「憲法」と書いた手錠を括りつけていじめさせなくするという寸劇で憲法を教えている様子が新聞で紹介されていた¹⁾。この劇が示すように、権

1) 「教育現場、憲法堂学 権力縛る、寸劇で」朝日新聞2018年5月3日付 (<https://>

力者を縛ることが憲法の特徴である。一方、教育現場では多くの場合、子どもたちの間でのいじめ等、私人間の人権侵害に最も関心がある。つまり、憲法とは、一方で、国民は自由であるべきだという思想の下で権力を縛るものだが、他方、教育現場で必要とされるのは、「いじめないようにしましょう」といった義務付けの方向である。

子供たちに人権教育をすることは、憲法の人権論と同じことであり難しいものではない。他方で、学校現場では、制服や髪型など、他人に迷惑をかけていないのに規制されることがあり、そこをどう説明するかが難しいのだろう。

○池田市長 教員になるためには憲法の単位が必須だが、それを教える学者の憲法解釈がそれぞれ異なるので、いざ自分が教員になって憲法を教えるときにどう教えたらよいか迷ってしまう。だったら、敢えて触れない方が無難だということもあるように思う。

○池田市長 子供たちに「自衛隊は憲法違反なのか」と聞かれたらどう答えているのか。

○和光市長 私の授業では、国民が持っている権力を政府に預けているのだということを中心に教えている。その中で、自衛隊についても、必要があるから権力機構として存在していること、文理解釈的に見れば違憲であっても、学問上も社会的にも一般的に違憲でないと認識されていること、国民皆が違憲だと思えば改正手続によって改正すればよいのであってそれを決めるのは君たち自身だということをお教えている。

○池田市長 学校で市長が憲法を教えることについて、学校現場に抵抗はなかったか。

○和光市長 憲法を教えるに当たっては「リヴァイアサン」などの

www.asahi.com/articles/DA3S13478238.html

話から説き起こす。基本的には皆自由であること、しかし自由だけでは不都合があるので、それを調整することが必要だと教えている。

例えば、「基本的に皆自由だ」と言うと、中には困った顔をする先生もいると思う。しかし、「皆が教室や廊下を走り回っていたらどうなる？」と子供に投げかけて、ルール必要性も教えている。先生が教えにくい部分を私が教えていると認識している。

憲法改正について

○富士見市長 地方自治を推進する上で、権限と財源の問題があるので、国には地方にもっと目を向けてもらいたい。国と地方の協議の場を憲法に位置付けることは、その意味で重要なのではないか。

○坂出市長 現行の国と地方の関係の下でも、まさに「闘う市長」として我々からボトムアップで様々な提案をしてきた。その提案が法定化されることもあるが、そのためには都市自治体側に相当の努力が必要になる。

○大津教授 現場でのご苦勞を実現するための憲法改正の必要性を考える際には、裁判になったときの有効性を考慮する必要がある。各国の法体系をみると、ヨーロッパ型では、国や自治体の関係やそれぞれの権能について法律で定め、それに逸脱した場合は行政裁判になる。また、国の法律が違憲でないかを憲法裁判所が判断する²⁾。違憲であれば憲法改正が必要ということになるため、ドイツやフランスではたびたび憲法を改正している。

一方、アメリカ型では、憲法には基本的に大きな枠だけを定める。これまでの長い運用の中で対立する考え方をうまく調整しながら法体系を発展させてきているため、憲法の条文と解釈が異なっ

2) 抽象的違憲審査制。

いることもあるが、それでも必要な場合に新たに条文を加える程度で、内容を大きく変えるような憲法改正はあまり行わない³⁾。

日本は、アメリカと同様、判決を通じ、あるいは裁判にもならず自治体の実践を通じて“憲法的なもの”ができ上がり、また、変化している。私は、これはこれで日本の国情に合っていないとは思わない。必要なことを全て憲法に書き込み、争いが起きたら裁判、ということにするのであれば、ヨーロッパ型の行政裁判所や憲法裁判所を設けることになる。アメリカ型をとる良さもあり、あまり憲法改正に意味はないと思っている。日本国憲法は、改正するために大変な手続きが必要であるが、そのコストに見合うだけの意味があるのか。国の基本法の中で自治体を尊重するような規定を設けることで、十分に地方が望むことが実現できるのではないかと考える。

○大津教授 飯泉徳島県知事を中心に、全国知事会で憲法改正に向けた動きが出ている理由の一つは——彼は立法権分有につながるような憲法改正をやりたいと思っているのだが——、安倍政権が憲法改正に積極的な機運をうまく利用して、自分たちの憲法改正提案を政権に受け入れさせようという意図からである。私はこれを「便乗改憲」と言っている。本気で憲法改正するのであれば、抜本的に改正すべきだと思うが、それはコストがかかり過ぎる。かと言って、「便乗改憲」では、知事の考えているような改正ができないのではないかと思う。

○坂出市長 日本人はファジーなところがあるので、確かにヨーロッパのように事細かに憲法や法律で決めなくても良いと思う。ただ、シンプルな憲法である反面、解釈が分かりにくい。

3) 違憲審査については、具体的な争訟事件においてその解決に必要な限度で違憲審査権を行使する（付随的違憲審査制）。

憲法第9条をめぐる議論について

○池田市長 実情に応じて柔軟に解釈することで補えるので、地方自治分野についてあえて憲法改正する必要はないのではないかとこの話だが、一方、9条の問題などで「解釈改憲」との指摘もあるように、国家の基本法が解釈で変わることに對する不安感も指摘されている。

○大津教授 憲法学者の大多数は、これまで自衛隊を違憲だと言ってきたが、集団的自衛権の話も含め、現在は、目的論的解釈が主流である。つまり、憲法第9条が何を目指したのか、まず、そこから考える。今でも、アメリカやフランスなど様々な国が「自衛のため」と言いながら軍事介入をしているが、日本国憲法は、こうした軍隊の持つ「業」のようなものを絶対に阻止するために憲法第9条をつくったのだ、という目的論的解釈をすると、他国からの侵略に反撃することまでを禁止するという解釈は出てこない。軍隊の存在を認め、戦争は正しいと認めると、侵略につながってしまう。それにブレーキをかけるために、日本国憲法では、軍隊になるような実力を付けてはいけなし、正式に戦争になるような相手に対する武力の行使はしてはならない。憲法第9条ではこれを定めており、そこに至らない範囲であるならば、禁止をしていないと考える。自衛隊は軍隊にならない限り存続でき、自分の国が攻められたときに反撃する限りであれば、憲法第9条において禁止されていないと、大多数の憲法学者は考えている。

長い歴史の中で、憲法第9条をめぐる様々な議論があったが、正式に軍隊や戦争を認めることの危険性を排除するという点では変わっていない。解釈改憲の問題は微妙ではあるが、憲法解釈にフレキシビリティを認めながら基本を守ることが可能だと思う。

自治体と憲法について

○池田市長 近接性の原理、基礎自治体優先の原則については、どう思うか。

○和光市長 我々現場を持つ首長は、現場の行政ニーズや法執行における問題点をよく把握している。法律は国が制定するものだが、我々現場の声が適切に反映されてこそ、よい法律の下でよい行政ができると多くの市長は思っている。しかし、国の側は「法律をつくるのは我々だ」という考え方が強いのではないか。現場の声が生きて行政ができるように、国と地方の調整を憲法で明確にすべきではないか。

○富士見市長 立法過程にもっと我々が関われないか。画一的な法律では、それぞれの地域の特殊性、独自性にそぐわない場合もある。少なくとも県レベルに権限移譲して、我々の意見がより反映できるようにすることが必要ではないか。

○大津教授 地方自治については、フレキシビリティを認めながら基本を守ることがより重要になるのではないか。社会がグローバル化し、変化する中、自治体の活動や権限配分も時代の流れに応じて変化せざるを得ない。

例えば、ドイツでは、ごみ処理を広域化する州法の違憲性を基礎自治体が訴えた事案で、例外的に違憲判決が出ている⁴⁾。ここでは、市町村から権限を奪う法律の合憲性が争われた。

仮に日本で、ごみ処理を広域処理化する法律がつくられたとして、ある自治体が「地域の必要性に応じて独自にごみ処理してきたのに、その権限が奪われるのは不合理だ」として、自治体が独自にごみ処理に関する条例を制定して法律とは別のやり方をとったとする。国がその条例の違法性を訴えるほどの問題ではないとは思

4) 連邦憲法裁判所ラシュテーデ決定（1988年）。

が、もし訴えたとしても、日本やアメリカの考え方では、その程度であれば法律に抵触しても認められるだろう。国と自治体とがそれぞれの立場から重複しながら法制度をつくっていくやり方は、それほどおかしくない。硬性憲法であるため、あまりに厳格な考え方はしなくてもよいのではないか。

○池田市長 歴史や時代の背景や経過を踏まえながら、フレキシブルな解釈が可能だとすると、参議院選挙の合区問題に関して、各都道府県で最低一人を参議院議員とすることは解釈で認められないか。

○大津教授 認められるという憲法学者は若干いるが、憲法第43条の「全国民の代表」という規定との関係で問題がある。この言葉は歴史的に一定の発展を遂げてきた言葉である。昔のイギリスでは、選挙区に著しい人口較差があっても、地域代表として定数を配分していた。しかし、当時は制限選挙制だったが、普通選挙化する中で、それぞれの人間は同じ価値を持っている、したがって1人1票でなくてはならないという考え方が確立した。20世紀以降の民主的な憲法において、全国民の代表者制、1票の価値の平等は不可欠なのである。

もちろん、アメリカの上院では人口とは無関係に各州2名ずつ選出しているが、これは連邦国家だからである。もともと主権を持っている州が連合した国では、1票の格差を超える州の対等性を保障しなければならない。日本も連邦国家になるのであれば—そのための憲法改正が必要になると思うが—、合区問題は解消できる。

しかし、合区の中で候補者を出せなかった県の候補者が比例代表で優遇される「特定枠」を設けた今般の改正公職選挙法により、合区解消問題は現実にはそのレベルでは解決し、憲法改正も当面は必要性がなくなっている。そもそも、比例代表分を減らしてその分を

都道府県選挙区に配分すれば、必ず1回の選挙で各県定数1、合計定数2が配分できるのであって、比例代表分の削減が国会議員の反対が多くてできないから憲法改正するというのは、本末転倒ではないかと私は思う。

○池田市長 実際には、現在の制度のままだと、国政を決める衆参両議院の大半の議員が大都市圏選出の人に偏ってしまい、地方圏や過疎地域は結果として見捨てられることにならないかという不安もあるのではないかと。

○和光市長 例えば、東京と埼玉などは地理的にもそれほど違いがなく、今日の会場ほどの幅の道路で人為的に区切られていたりする。都市部では都道府県への帰属意識が薄いので、選挙区が都道府県である必要があるのかと思っている人も多いのではないかと。

確かに、地方に行くと、これほど広くて地形的にも分断された中で一体感を持って行政をやるといふことの困難さに気づくし、地方の感じ方と東京近辺の感じ方が違うということは体感的にはわかる。

しかし、合区解消だけが地方自治における憲法の主要な論点なのかと疑問に思う。

地域国家について

○池田市長 声を国政に届けるために、少なくとも都道府県で一人は参議院議員を選出したい、あるいは知事を参議院議員として兼職させてはどうかという話もあるが、これらを実現することは、連邦制にするなど国体そのものを変えるようなレベルということなのか。

○大津教授 連邦国家と単一国家の中間形態で、イタリアやスペインに代表される地域国家がある。憲法上、単一国家であり、連邦制



はとらないが、州に立法権を配分している。日本でいう「道州制」のようなものである。

イタリア共和国憲法の第5条では、一にして不可分の共和国、つまり単一国家の枠内で徹底して地方自治を発展させると書いている。一方、第114条1項では、「共和国は、市町村、県、大都市圏、州及び国でこれを構成する。」としているが、国と共和国は別で、国は中央政府のイメージである。市町村も県も中央政府も全部をひっくるめて、共和国という広い意味での国になる。これは連邦制的な考え方のようにも見える。また、第117条では、国の専属的な立法事項、国と州とで競合する立法事項、州の立法事項を列挙している。全く連邦国家のようだが、連邦国家との違いは、憲法裁判所の判決の積み重ねの中で、州の専属的な立法権限とされている事項でも、全国的な観点からの介入が必要な場合には国が法律を制定して規律してよいと解釈していることである。連邦国家の場合は、憲法改正でもしない限り、州の専属的な立法権限に連邦法で介入する

と憲法違反になる。つまり、イタリアの場合は、州の専属的な権限であっても、国の統一性から必要があれば国の法律で規律してよいというファジーな部分がある。

実は、このようなファジーな立法権の分有はなかなか難しいので、国が州の立法権に対してやむを得ないときは介入してよい原則を明文で加えようという憲法改正案が最近出された。この改正案では、州の専属的立法分野にも介入できるようにするかわりに、国の立法を自治体がコントロールできるように、上院議員の構成メンバーを地方の代表から選出することにした。ただし、この案は、議会では可決されたが、国民投票では否決され、実現はしなかった。

首長と議員の関係（二元代表制・議会内閣制）について

○池田市長 現行の首長と議会との関係は「二元代表制」で、議会と首長は等しく有権者に対して責任を負うことになっているが、首長からすると不公平に感じるところもあるのではないかと。現行憲法の枠内で、つまり法改正で「議会内閣制」に変えることはできないのか。

○坂出市長 議員のなり手不足解消のために議員年金も検討されているが、それよりも、議員がもっと責任とやりがいを持てるような仕組みと仕事にしなければならないと思う。

○大津教授 まず、日本国憲法が兼職禁止として定めているのは、第48条の「何人も、同時に両議院の議員たることはできない。」のみである。国会議員が自治体の首長選挙に立候補する場合は辞職をするが、これはあくまでも法律上の定めであり、地方自治法や公職選挙法を改正すれば、兼職は禁止されていない。

また、地方議会の議員が自治体の三役に入ることについても、地方自治法上の問題であり、憲法上の問題はない。第93条第2項で

は、「地方公共団体の長、その議会の議員（略）は、その地方公共団体の住民が、直接これを選挙する。」と書かれているが、直接選挙で選ばれた議会の議員が自治体の三役となることについて憲法は禁止していない。法律改正すれば、これは可能である。問題となるのは、議会の多数派と自治体の首長の政治的な立場が異なっていて、なおかつ、議会の多数派の中から三役を選出する場合である。この場合、首長と三役は仲良くやれないことがあるかもしれない。日本で実現が難しい理由は選挙制度改革が必要となるからである。

一方、イタリアの場合、ある程度人口規模のある都市の市議会議員選挙は、名簿式つまり比例代表選挙である。政党というほど厳格ではないものの、共同のグループで名簿をつくり、その名簿に投票し、得票率に応じて議席が配分される。日本と同様、自治体の首長と議員は法律上、それぞれ選挙で「直接」選ぶことになっているが、イタリアではこれを同時に行い、地方議会の選挙名簿と市長候補を連動させている。この場合、市長は必ず相対多数派のリーダーとなる。議会は名簿式比例代表選挙で行われるため、どの政党グループも過半数にとどかない可能性があるが、第1党には必ず50%を超える議席を配分するというプレミアムを付けている。与党グループが必ず過半数を占めるようにして、その中から自治体の三役を選び、同じ党派の市長が執行部を率いる。

日本でも、憲法第93条があるため議院内閣制的なものが絶対にできない、というわけではなく、法改正をすれば可能だと考える。

地方議会の存続について

○坂出市長 大川村での町村総会の検討の動きに期待している。過疎地などでは議員のなり手不足が深刻である。

○大津教授 日本国憲法は二代表制、すなわち、首長と議会の二

つをそろえているというのが自治体の最低条件として要求しており、地方議会が維持できなくなった自治体は存続できないと考える。議員のなり手がいない過疎の村で、議会を存続させることは難しいが、兼職禁止を解くなど、手立てを尽くすべきである。誰もなり手がいないと、自治体としての意味を失ってしまう。

ただ、フランスでは、小さな自治体で自分たちだけでは議会を維持できない場合、自治体連合をつくり、その議会のような形で存続させている。村を消滅させたくないのであれば、幾つかの自治体が連合自治体で議会をつくり、それによって二元代表制を維持できると考える。

地方の負担と自主財政権について

○池田市長 自治体は自主立法権、自主行政権、自主財政権を持っており、地方分権改革で権限移譲は進んだが、財源移譲は不十分だとの声は根強い。国と地方協議の場の法制化は画期的だが、もう少し権限があるべきなのだが。そこで我々基礎自治体としては財政権をもっと主張して、そこを国が侵すのなら、それは憲法違反じゃないか……。

○和光市長 現在、全国市長会で幼児教育・保育の無償化の議論を行っている。消費税と地方消費税の配分割合が決まっていたが、その後になって国からこの無償化の議論が提起された。

国の案によると、地方消費税の増収分を充てる、無償化の導入経費も地方が持つことになるという。それから、無償化に当たって範囲を拡大した部分についても、従来の低所得者でやっていた地方負担分と同じように地方に負担を求めるという。

これは一つの例に過ぎず、国と地方が対等な関係になった地方分権改革後も、国が決めた国の施策について、地方が国の出先である

かのように、自動的に負担を求められることがしばしばある。我々は「財政自主権の侵害だ」と国に主張している。

ただ、憲法で財政自主権を明確に定めているわけではない。それを保障するために、憲法で財政自治権を保障してもらえれば、我々としては仕事がやりやすい。

○大津教授 自治事務であっても、自治体の負担が増えるような権限移譲や配分の変更がしばしば起きる。これを阻止する一つの方策として、ドイツのように牽連性の原則を憲法に書き込んで、財源保障を十分にしない権限移譲は認めない、という方法がある。ドイツではまれに違憲判決が出ることがあり、権限移譲の法律が違憲になる。ただ、この場合は憲法裁判所を設ける必要があるため、日本の司法システム全体の改革に踏み込む決意が必要になる。

同じように牽連性の原則を憲法に定めているはずのフランスでは、これが機能していない。単に憲法裁判所を設ければよいだけではなく、裁判官の地方自治への意識等にも関わる問題である。

現行制度の下では、神奈川県のように自主条例をつくり、国の財源配分にチャレンジというか異議申し立てをすることによって問題提起し、国の法律を変えていくくらいしか自治体にできることはない。時間もかかり訴訟リスクも含めた負担も非常に重い方法ではあるが、全国で今の国の財源配分の方法が不合理であることを示すような条例をつくって自治体同士が連帯し、裁判になったら戦うというようなことができないかと考える。

○和光市長 例えば今回の無償化の件でも、この事務の実施を拒否すべきだと息巻く市長さんもいるが、幼児教育・保育サービスの拡大に対する市民の期待は大きいので、現実は無償化を拒否することは難しいと思う。

○和光市長 過疎地の自治体では待機児もほとんどいないが、都市

部では逆に直接経費が今後も増えていくので、無償化の影響は非常に大きくなる。各市の状況が多様な中で、どのように意見集約し国に対峙していくべきかは難しい問題である。

○大津教授 ドイツの場合は、全自治体に権限移譲しようとしたところ、一部の自治体から「財源が十分でないのに権限移譲するな」という訴訟が起きたのだが、それで違憲判決が出て、全自治体に権限を移譲する法律が無効になるだけ、つまり一律・平等にやらなくて済むようになるだけの話である。

日本の場合は、自分の市だけが拒否すると住民が反発するので、国による財源補填が不十分であっても受け入れざるを得ず、結局、財政に苦しむことになる。事務を拒否するという選択肢は現実的ではない。国が十分に補填していないことが不当だということがわかるように、負担分を取り返す何らかの手段を見つけ出す必要はあると思うが、具体的なアイデアを出すことは難しい。

○池田市長 昭和48年の摂津訴訟は、国の基準どおりに実行すると本来の市の自己負担割合以上に財政負担が生じるため、摂津市が超過負担分の支払を国に求めたものである。結果は勝てなかったが、これ以降、保育の仕組みが若干変わってきており、一石を投じた訴訟であることは間違いない。したがって、今回のような場合には、きちっと額を示すことができれば、国が言い出した施策にかかる負担を我々に無理強いしているのだから、仮に一旦は負担しても返還請求訴訟などを提起することは可能だろう。

○池田市長 過去に2回、地方から事務返上を主張している。1回目は、生活保護費の一般財源化である。これは財源の4分の3を国が負担し事務は基礎自治体が実施しているのだが、それを一般財源化するというので、「それなら市町村は生活保護事務を一切行わない。国がやるべきだ」と主張した。市町村は事務を行わず、受給者

には国から支給することになるだけなので、割と皆が乗り気だった。結局、一般財源化されないこととなった。

2回目は、子ども手当の導入である。これも割と全国市長会では非難が強く、支部市長会の全市長が、子ども手当の支給事務の返上に賛成した。全国市長会でもその流れになったが、結局、政策自体が変更された。

自主財政権については、憲法の議論もさることながら、各市長の意見統一も重要になる。

○坂出市長 幼保一元化の問題もある。今回の幼児教育・保育の無償化については、子ども手当とは違って意見集約が難しいと思う。

○大津教授 全国市長会はいろいろとアイデアを持っているようなブレーンやシンクタンクをもっと備えてもよいのではないか。

○池田市長 基礎自治体が持っている自主財政権を国が法律をもって侵すことはできるのか。

○大津教授 自主財政権の保障とはいっても、いわば「名目的」なものであり、明らかに自治体が自主運営できないほど自主財政権を奪ったときだけ憲法違反になるというレベルでしか保障していないというのが現在の通説だと思う。ドイツのように「この財源は市町村のもの」というように個別に明記していればともかく、日本の場合は大まかな理念しか主張できない。

○池田市長 市が徴収した市民税を国が吸い上げるというのであれば明らかに問題だが、そうではなくて法律で負担だけを強いている。それが市民サービスの拡充につながると見られた場合には、そこをもって反対はしにくい。

○坂出市長 基本的に、国は自主財政権を侵害しているとは思っていないのだろう。しかし、法律を制定しても（分権に対する理解や財源がなければ）、仏をつくって魂を入れないのと同じではないか。

倉田 薫 池田市長



○ 今日は大津先生、ありがとうございました。

先生の「立法権分有論」、大変興味深く聞かせていただきました。我々は基礎自治体として立法権、条例制定権を持っており、それは法律の枠を超えてはいけなと認識していました。先生のお話によると、住民のためになるのなら、立法権をもっと自信をもって行使してよい。また、あえて憲法改正をする必要はないのではないか、と理解しました。

また、松本市長さんからは、国民は憲法についてある程度、理解しておく必要があるので、小学校のときに憲法を学ぶ機会をもっと持つべきだというお話がありました。その一方で、市長さん方の憲法改正論議に対する関心はあまり高くないのではないかと。法治国家

にある我々としては、憲法、そして地方自治法をよく理解しながら、住民の幸せのために国と真剣勝負をしていかなければならない。そのような議論もさせていただきました。

今日は非常に少人数でしたが、実り多いお話ができたものと思っています。

「国のかたちとコミュニティを考える市長の会」開催状況

回数	開催日	テーマ
第1回	2005年10月31日	国・都道府県・市町村の新しい関係を目指して 地域主権の確立とコミュニティ
第2回	2006年6月2日	コミュニティとの協働 人口減少時代の都市経営
第3回	2006年10月30日	簡素で効率的な行政運営の実現 職員の人事管理・人材育成
第4回	2007年8月28日	これからの自治体運営
第5回	2008年7月31日	基礎自治体のあり方 都市の環境政策
第6回	2008年11月18日	住民行政の対話のあり方 都市と過疎問題
第7回	2009年7月31日	基礎自治体の役割 職員の人事課題
第8回	2009年11月6日	地域医療の確保 長と議会のあり方
第9回	2010年8月2日	地域主権改革 効率的な行政運営
第10回	2010年11月9日	高齢者福祉のあり方 コミュニティの活性化
第11回	2011年5月12日	コミュニティの再生
第12回	2011年10月25日	災害時における都市同士の相互扶助
第13回	2012年4月24日	政策法務
第14回	2012年11月13日	二元代表制 広域的实施体制（国の出先機関改革）
第15回	2013年6月7日	子育て支援・少子化対策
第16回	2013年11月7日	生活困窮者支援と都市自治体の役割
第17回	2014年6月5日	社会保障・税番号制度（マイナンバー）
第18回	2014年11月11日	自治体広報

第19回	2015年 6 月 1 日	社会保障と受益者負担
第20回	2015年11月30日	広域連携

「都市の未来を語る市長の会」開催状況

回数	開催日	テーマ
第 1 回	2016年 6 月22日	地域包括ケアシステム
第 2 回	2016年11月24日	観光立国 —国際スポーツイベント開催を見据えて—
第 3 回	2017年 7 月 5 日	高齢社会のまちづくり —健康・社会参加・交通をキーワードに—
第 4 回	2017年11月29日	所有者不明の土地・空き家への対応策
第 5 回	2018年 6 月25日	人工知能を活用した窓口業務の効率化
第 6 回	2018年11月 5 日	憲法改正論議と都市自治体

都市の未来を語る市長の会（2018年度） 《憲法改正論議と都市自治体》

2019年3月 発行

編 集

公益財団法人日本都市センター

〒102-0093 東京都千代田区平河町2-4-1

T E L 03 (5216) 8771

E-Mail labo@toshi.or.jp

U R L <http://www.toshi.or.jp>

印 刷

大盛印刷株式会社

〒171-0032 東京都豊島区雑司が谷1-48-17

T E L 03 (3971) 1246

ISBN 978-4-909807-07-6 C3031

無断転載、複製および転訳載を禁止します。引用の際は本書（稿）が出典であることを必ず明記してください。

This book is copyrighted and may not be copied or duplicated in any manner including printed or electronic media, regardless of whether for a fee or gratis without the prior written permission of the authors and Japan Municipal Research Center. Any quotation from this article requires indication of the source.



9784909807076



1923031005006

ISBN978-4-909807-07-6

C3031 ¥500E

定価（本体価格 500円+税）