

はじめに

日本国憲法

第八章 地方自治

〔地方自治の基本原則〕

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。

〔地方公共団体の機関とその選挙〕

第九十三条 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。

〔地方公共団体の権能〕

第九十四条 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。

〔特別法の住民投票〕

第九十五条 一の地方公共団体のみ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。

その基本理念につき振り返る

一 「次に地方自治の問題であります。是は現行憲法〔明治憲法〕におきましては、地方自治に関しまして何等の規定を設けてはなかつたのであります。しかし地方自治は国家の政治と相伴うものでありまして、共同して全般の国の政治が動いていく訳であります。ゆえに、これを憲法の中に取り入れて基本原則を設けたることが必要と考えます。

そこでその規定を設けたるとともに、内容におきましては民主主義的なる原理を根本に置きまして、地方公共団体の各長、その他の職員のあるものにつきまして直接公選という途を考え、更にまたある一つの地方公共団体のみ適用ある

特別法につきましては、これは公平を図るために、その当該公共団体の住民投票の制度を設けたのであります。いわば国民各自の自由を保障するとともに、或る限度において公共団体の自由を保障したものとすることに帰着いたします」

「あるべき自治の姿、即ち『自治の本旨』という原理から申しますれば、その中に住んで居りますところの人間の個性を尊重して、そのものの自主的な政治活動ということを目としなければならぬということも考えられております」。いずれも、帝国議会における金森徳次郎国務大臣の答弁から（下線は報告者による。以下同じ）。金森は後に、「基本的自治体権」という言葉も提唱。

[斎藤・「戦後地方自治の原像－帝国議会における憲法条項審議をめぐって」自治実務セミナー2015年8月号、14頁以下を参照。以下、史料については適宜、ひらがな書き、新字体に改めて引用。]

－「憲法が特に一章を設けて地方自治を保障するにいたつた所以のものは、新憲法の基調とする政治民主化の一環として、住民の日常生活に密接な関連をもつ公共的事務は、その地方の住民の手でその住民の団体が主体となつて処理する政治形態を保障せんとする趣旨に出たものである」。

最大判昭和38年3月27日（刑集17巻2号121頁）。

## I 明治憲法と地方自治

10条 天皇ハ行政各部ノ官制及文武官ノ俸給ヲ定メ及文武官ヲ任免ス但シ此ノ憲法又ハ他ノ法律ニ特例ヲ掲ケタルモノハ各々其ノ条項ニ依ル

### ・法律事項としての地方自治

伊東巳代治による本条但書の注釈に曰く

「…第二 府県郡及市町村ニ於ケル自治体ノ組織、即チ之ニ依リテ公務一部ノ作用独立機関ニ委任セラレテ天皇ニ属セザルモノ…」

（三浦裕史編『伊東巳代治遺稿 大日本帝国憲法衍義』1994年、43頁）

### ・国家統治のための地方自治

－「国内の人民おのおのその自治の団結をなし、政府これを統一してその機軸を執るは国家の基礎を強固にする所以なり。国家の基礎を固くせんとせば、地方の区画をもって自治の機体となし、もつてその部内の利害を負担せしめざるべからず」明治二年、「市制町村制理由」

（小早川光郎他編『史料 日本の地方自治1』（1999年）、144頁）。

－「自治分権の法を施すは、即ち立憲の制に於て、国家基礎を鞏固にする所以」  
「中央政局異動の餘響をして、地方行政に波及せざらしむる」山県有朋「徴兵制度及自治制度確立ノ沿革」（国家学会編『明治憲政經濟史論』（一九一九）所収）三九八、四〇七頁。

## II 保障の充実（１）－国の立法権に対して 地方自治法２条

第 1 1 項 地方公共団体に関する法令の規定は、地方自治の本旨に基づき、かつ、国と地方公共団体との適切な役割分担を踏まえたものでなければならない。

←第一次分権改革で導入

→しかし、その後の過剰な立法介入の抑制や、自治保障の司法審査の基準としては機能せず

→第二次分権改革における義務づけ・枠付けの見直し作業へ

・憲法条項に位置づけることの意義

## III 保障の充実（２）－地方自治権の司法的救済

保障内容が裁判を通じて明確化・実現する意義

現在は、国の関与に関する自治体側の出訴以外は、道が極めて狭い（例 日田サテライト訴訟では、原告適格を認めず。大分地判平 1 5 / 1 / 2 8）

ヨーロッパ自治憲章 1 1 条

地方自治体は、その権限の自由な行使及び憲法又は国内法に定められた地方自治の尊重を確保するために、司法的救済に訴える権利を有するものとする

現在の裁判実務がこのような条項によって変わる可能性があるか否か

## IV 保障の充実（３）－地方自治権の事前手続による保護

現在は、法律レベルでの保護

①「国と地方の協議の場に関する法律」

第 1 条 国と地方の協議の場（以下「協議の場」という。）は、地方自治に影響を及ぼす国の政策の企画及び立案並びに実施について、関係各大臣並びに都道府県知事、都道府県議会の議長、

市長、市議会の議長、町村長及び町村議会の議長の全国的連合組織の代表者が協議を行い、もって内閣府設置法（平成十一年法律第八十九号）第四条第一項第十二号の改革の推進並びに国及び地方公共団体の政策の効果的かつ効率的な推進を図ることを目的とする。

第3条 協議の場において協議の対象となる事項は、次に掲げる事項のうち重要なものとする。

- 一 国と地方公共団体との役割分担に関する事項
- 二 地方行政、地方財政、地方税制その他の地方自治に関する事項
- 三 経済財政政策、社会保障に関する政策、教育に関する政策、社会資本整備に関する政策その他の国の政策に関する事項のうち、地方自治に影響を及ぼすと考えられるもの

第7条 議長は、協議の場の終了後遅滞なく、協議の場における協議の概要を記載した報告書を作成し、国会に提出しなければならない。

- 2 前項の報告書の作成に関し必要な事項は、議長が協議の場に諮って定める。

第8条 協議の場において協議が調った事項については、議員及び第二条第八項の規定により協議の場に参加した者は、その協議の結果を尊重しなければならない。

## ②地方六団体の意見具申権

### 地方自治法263条の3

第1項 都道府県知事若しくは都道府県の議会の議長、市長若しくは市の議会の議長又は町村長若しくは町村の議会の議長が、その相互間の連絡を緊密にし、並びに共通の問題を協議し、及び処理するためのそれぞれの全国的連合組織を設けた場合においては、当該連合組織の代表者は、その旨を総務大臣に届け出なければならない。

第2項 前項の連合組織で同項の規定による届出をしたものは、地方自治に影響を及ぼす法律又は政令その他の事項に関し、総務大臣を経由して内閣に対し意見を申し出、又は国会に意見書を提出することができる。

第3項 内閣は、前項の意見の申出を受けたときは、これに遅滞なく回答するよう努めるものとする。

第4項 前項の場合において、当該意見が地方公共団体に対し新たに事務又は負担を義務付けると認められる国の施策に関するものであるときは、内閣は、これに遅滞なく回答するものとする。

第5項 各大臣は、その担任する事務に関し地方公共団体に対し新たに事務又は負担を義務付けると認められる施策の立案をしようとする場合には、第二項の連合組織が同項の規定により内閣に対して意見を申し出ることができるよう、当該連合組織に当該施策の内容となるべき事項を知らせるために適切な措置を講ずるものとする。

これらの運用と自治体側の体制整備で充実するか

「徳島県『地方自治に関する憲法課題研究会』」案

97条2項

地方自治に影響を及ぼす重要な法律については、法律の定めるところにより、地方自治体を代表する機関との協議を経なければ、国会はこれを制定することができない。

役割分担にせよ、財政権にせよ、事前手続・司法救済とあわせて考える必要がある。

[以上につき、斎藤『現代地方自治の法的基層』（2012年）第2部第4章を参照]

## V 二元代表制と首長公選制の伝統と憲法

議会と首長の分離型組織

－府県では長い伝統 明治11年府県会規則以来。

加えて、両者の直接公選

－都道府県市町村ともに昭和21年以来。定着した制度。

憲法93条が首長の直接公選を規定

→今後の自治体、自治の課題、地域の多様性にかかわらず、一律の組織体制が存続

→道州制を導入し、それが憲法上の地方公共団体として位置づけられると、このシステムによることになる  
長を議会において選出する可能性も模索すべきか

むすびにかえて

地方自治・分権と戦時体制・戦争

- ・昭和15年「部落会町内会等整備要領」（内務省訓令第17号）

第一 目的

三 国策を汎く国民に透徹せしめ国政万般の円滑なる運用に資せしむること

- ・昭和17年8月14日閣議決定「部落会町内会等の指導方針」

（四）大政翼賛会は部落会、町内会、隣保班等を指導するに当りては、関係官庁と密接なる連携を保持すること

- ・昭和20年6月10日勅令第350号「地方総監府官制」

第1条 地方総監は大東亜戦争に際し地方に於ける各般の行政を統轄し法令又は特別の委任に依り其の職権に属する事務を管理す（以下略）

〔『史料 日本の地方自治2』157頁以下所収〕