

衆憲資第 65 号

衆議院憲法調査会における
「財政・地方自治」に関するこれまでの議論

平成 17 年 2 月
衆議院憲法調査会事務局

この資料は、平成 17 年 2 月 17 日（木）の衆議院憲法調査会において、「財政・地方自治」をテーマとする委員間の自由討議を行うに当たって、委員の便宜に供するため、幹事会の決定に基づいて、衆議院憲法調査会事務局において作成したものです。

上記の調査テーマに関するこれまでの憲法調査会における委員の意見等の分類整理を試みたものです。

【目 次】

財政

第 1	健全財政主義	1
第 2	財政民主主義	1
1	財政民主主義についての評価	1
2	租税法定主義	1
3	予算単年度主義（会計年度独立の原則）	2
4	国民への財政情報の提供に関する意見	2
第 3	国会による財政統制	3
1	国会による財政統制一般	3
2	衆参両院の予算・決算の審査のあり方	4
第 4	私学助成	5
1	私学助成の合憲性	5
2	89 条の取扱いについて	5
第 5	会計検査院	5
1	会計検査院制度のあり方	5
2	会計検査院の機能強化・独立性の強化等	6
3	会計検査院の国会の附属機関化	6

地方自治

第 1	総論	8
1	総論的評価	8
2	92 条の「地方自治の本旨」	8
3	地方自治に関し憲法に規定すべき旨の発言がされた事項	9
第 2	地方自治のあり方（特に、地方分権の必要性及びその課題）	10
1	地方分権の必要性	10
2	地方分権の課題	11

3	地方自治のあり方と憲法との関係に関する意見	12
第3	地方公共団体のあり方	14
1	道州制	14
2	基礎的自治体のあり方	15
3	地方公共団体の階層制に関する意見	17
第4	地方財政	17
1	歳入の自治に関する意見	17
2	財政調整制度に関する意見	18
3	その他地方財政に関する意見	18
第5	住民投票	19
1	住民投票の導入の是非	19
2	住民投票の導入に当たって留意すべき事項	19
第6	地方自治特別法	21

財 政

第 1 健全財政主義

- a 民主主義の下において、財政は必然的に肥大化する傾向にあるため、その歯止めとして、健全財政主義を憲法に規定することが必要である。
- b 多額の累積赤字があることから、我々が将来世代に対し責任を負い、それを解消していくために、健全財政主義を憲法に規定することが必要である。
- c 健全財政主義を憲法に規定する際、短期的な財政均衡を規定することは行き過ぎだとしても、プログラム規定としての健全財政主義を憲法に明記すべきである。

(参考人等の発言)

- ・ 現在世代がその借財を将来世代に転嫁するというアンフェアな状態を解消するために、健全財政運営への責任を明文化すべきである。(武村正義公述人)
- ・ いかなる財政事情の下においても赤字財政を禁止し、健全財政を貫徹することは、硬直的で適切でない。不況時に財政を緩和させることは、マクロ経済の観点から望ましい。(碓井光明参考人、川本裕子公述人)
- ・ 健全財政を憲法に盛り込むとしても、訓示的な意味の憲法規範になるが、そのような規範は、破られ得るという例外を持つ健全財政主義となる。(碓井光明参考人)
- ・ 財政均衡義務の規定には反対だが、健全化を目指す方向で、政府が財政赤字を隠さずに国民に開示するという義務を規定すべきである。(川本裕子公述人)

第 2 財政民主主義

1 財政民主主義についての評価

- a 予算制度や会計制度の複雑化を背景に国会による財政統制が及びづらくなっており、財政民主主義の確立を保障しておく必要がある。
- b 財政民主主義をより実質の伴うものにする方向で見直すべきである。
- c 財政民主主義は、近代憲法をつくり出す契機となったものであり、憲法の中でも独特の地位を占める。

2 租税法定主義

- a 租税法定主義を定めた 84 条を改正する必要はなく、同条にのっとり、

社会のあるべき姿に沿った税制を模索していくべきである。

3 予算単年度主義（会計年度独立の原則）

ア 予算単年度主義を維持すべきとする意見

- a 健全財政、財政民主主義、財政統制の観点から、予算単年度主義は原則として守るべきである。ただし、予算の繰越しを部分的に認めることは、数カ年計画の事業に適し、会計年度末の駆け込み的な予算消化を避ける点からも有効であり、健全財政主義にも反せず、必要である。

イ 複数年度予算制を採用すべきとする意見

- a 予算単年度主義の原則によって、予算編成の前年度踏襲主義の弊害を生じている。
- b 予算単年度主義の原則は、会計年度末の無理な予算執行を惹起している。
- c 具体的には5カ年程度の実行計画を作成するプログラムを作り、それを単年度ごとに消化していくという制度が考えられる。

4 国民への財政情報の提供に関する意見

- a 我が国の予算制度は複雑であり、予算科目別にトータルの連結予算、連結会計の統合まで示していかないと、国民の理解は進まず、財政硬直化の問題も解決されない。現在負担・将来負担を含めた財政情報の提供により、国民自身も自らの目で財政活動をチェックすることが可能となり、政治が重要な決断を下すときに国民が正しく理解する要因となる。

（参考人等の発言）

- ・憲法上の財政規定については、その多くを立法府の裁量に委ねてよく、複数年度にまたがる財政計画や、バランスシートの作成などは法律による対応で十分ではないか。（碓井光明参考人）
- ・現役世代の受託者責任を明らかにすることを通じてパブリックガバナンスを強化し、将来世代を含む受益者たる国民の利益を保護することは、民主主義との関係で微妙な問題もあるが、実質的に財政立憲主義を補完することといえる。（桜内文城参考人）
- ・憲法上、国家緊急権に関する規定が少なく、財政上も予算が年度内に成立しない場合の措置等について憲法には全く規定がないが、本来は憲法上規定すべき事柄である。（桜内文城参考人）
- ・複数年度予算の導入が可能となるような規定、勘定の複数化が可能とな

- るような規定を憲法上、明文化すべきである。(桜内文城参考人)
- ・継続費は、部分的に複数年度の予算を規律するものであり、予算単年度主義の原則の例外をなしている。可能であれば継続費を憲法上位置付けることが望ましい。(碓井光明参考人)
 - ・予算編成時に既に必要性がわかっている経費について、その執行の発動を予備費の形式で内閣にゆだねることになると、憲法の予定する予備費の範囲を逸脱する可能性がある。(碓井光明参考人)
 - ・会計年度独立主義の内容として歳出予算の繰越禁止が言われるが、最も禁止あるいは抑制されるべきは、財源の繰越しを伴わない、後年度の歳入を当てにした歳出のみの繰越しである。財源とともに繰越すことは財政の健全性を損なうものではない。(碓井光明参考人)
 - ・会計年度独立主義は、憲法の直接に命ずるところではないが、歳入と歳出とを対応させた財政統制ができなくなるような運用は、予算制度の根幹を揺るがすものとして許されるべきではない。(碓井光明参考人)
 - ・国会による財政統制が十分に機能するためには、国民に対する財政情報の提供がきわめて重要である。(碓井光明参考人、川本裕子公述人)
 - ・情報公開制度が財政に実質的に大きな統制機能を発揮する。(碓井光明参考人)
 - ・公債の発行、財政投融资制度、地方交付税などの負担を認識しにくい仕組みを、国民が負担を認識し、実感することができるような仕組みに転換することが必要であり、そのためには、まず、国会の意思決定前に、国民に正確な財政情報が提供される必要がある。(碓井光明参考人、川本裕子公述人)
 - ・内閣の政策自体を財務諸表の形式にして国民に開示していくことで、国民と内閣、国民と国会というガバナンスを強化していくことも考えられる。(桜内文城参考人)

第3 国会による財政統制

1 国会による財政統制一般

- a 国会は、法律や予算を審議し決定するだけでなく、それらがどのように実施され、成果があったのかを把握し、次の段階の政策に生かすことが求められる。無駄や不正があった場合には、翌年度の予算で自動的にその箇所を削減するなど大胆な方策を打ち出す必要がある。
- b 国民財政主義のためにも、国会に日本版議会予算局(CBO)を設置することについて真剣に検討すべきではないか。

2 衆参両院の予算・決算の審査のあり方

ア 衆参両院の予算・決算の役割分担化について積極的な意見

- a 両院の予算・決算の役割分担化について、衆議院は予算審議中心、参議院は決算審議中心とし、会計検査院を参議院の決算機能の一部門として位置付けるような改正が必要であろう。
- b 二院制の機能向上の観点から、長期予測を必要とする国家財政等の問題については、参議院の機能の活用を考えていく必要がある。

イ 衆参両院の予算・決算の役割分担化について消極的な意見

- a 決算審査を次の予算編成に生かしていくという観点からは、両院が予算・決算を分担してうまくいくのかという懸念がある。
- b 憲法上、財政に対しては会計検査院の報告を踏まえ、国会が事後のコントロールを行うこととしており、両院に十分な予算・決算の権限を持たせないと憲法上問題となるのではないか。

(参考人等の発言)

<国会による財政統制>

- ・国会自身が財政統制の制度的なあり方を継続的に検討して報告書を公表するよう努めるべきである。(碓井光明参考人)

<衆参両院の役割分担>

- ・両院が、予算及び決算についてそれぞれ権限を持つという憲法規定を踏まえた上で、参議院の役割として、予算の事後的な統制を考えてもよいのではないか。(只野雅人参考人)
- ・衆議院を予算審議を専らとする院とし、参議院を決算審議を専らとする院とした場合、参議院の決算審議が、必ずしも衆議院の予算審議にフィードバックされないのではないか。両院において予算も決算も審議すれば、フィードバックが行われるだろう。(窪田好男参考人、桜内文城参考人)

<国会と会計検査院との役割分担化>

- ・国会と会計検査院との役割分担化について、会計検査院が基礎的な正確性等をチェックし、国会は政策的判断から政策の結果を調べていくというように役割分担をすべきではないか。(窪田好男参考人)

第4 私学助成

1 私学助成の合憲性

ア 私学助成は89条に違反せず、合憲であるとする意見

- a 89条の精神は、私学や社会福祉事業等は、政治や行政からある程度距離を置いて積極的に行うべきというものであり、私学や社会福祉法人に対する公的助成は憲法違反ではない。

イ 私学助成は89条に違反し、違憲であるとする意見

- a 公の支配に属しないことが私立学校の生命であり、その私立学校に公金を支出をすることは、89条に違反している。

2 89条の取扱いについて

ア 89条を改正し、私学助成ができることを憲法上明確にすべきとする意見

- a 条文の文言と運用の実態が乖離している。
- b 89条の解釈として、私学に対して公的助成がなされることが合憲であるとされているが、疑義を生じかねないため、方向性を定めた上で、それに即した条文に改正することが必要ではないか。

イ 89条を改正する必要はないとする意見

- a 89条と私学助成は判例上、学説上も何ら問題はなく、憲法解釈として非常に安定しており、これを改正する必要はない。
- b 憲法改正によるのではなく、私学助成法という立法で対応可能である。

(参考人等の発言)

- ・憲法は、89条とともに26条で経済的条件においても均等に国民の教育を受ける権利を謳っており、そのような理念に応える制度として私学助成制度があると考え。(小林武参考人)
- ・89条に照らして考えれば、私学助成は明らかに憲法違反である。(遠藤政則意見陳述者、西修参考人、山崎正和公述人)

第5 会計検査院

1 会計検査院制度のあり方

- a 国民の側から検査を請求する仕組みが必要か等を総合的に考えた上で、

憲法事項を整理すべきである。

2 会計検査院の機能強化・独立性の強化等

- a これまで軽視されてきた国会の事後監視、統制機能を重視し、むだや不正があった場合、翌年度の予算で自動的にその分を削減するなど大胆な方策を打ち出す必要がある。そのためには、会計検査院の一層の機能強化が必要である。
- b 低成長の時代には、予算編成において、政策の総括に基づくスクラップ・アンド・ビルドが必要となるが、その総括には会計上の数字が重要な材料となる。そこで、会計検査を含めた会計制度については、可能なものは直ちに改善することが重要であり、憲法上の制度についてもこの分野こそ見直さなければならない。
- c 会計検査院の人事権や予算の査定は行政府、内閣から切り離すことが非常に大事ではないか。
- d 他の省庁と人事交流が行われたり、検査対象に対して天下りや再就職をしている現実を改めなければ、会計検査院の機能も十分なものとして働かないのではないか。
- e 各議院から会計検査院への検査要求について、これまで 2 件しかないが、一定の数の国会議員が要求すれば、与党が反対してもできるようにすべきではないか。

3 会計検査院の国会の附属機関化

- a 現在、会計検査院の憲法上の位置付けがはっきりしていないので、米国議会のように、これを国会の下部機関として、公正を確保し、責任の明確化を図った上で、国会の業績評価・決算業務の重要な調査評価機関と位置付けるべきである。

(参考人等の発言)

- ・憲法改正を考えるに当たっては、諸外国が会計検査院的な組織を議会に附属させていることから、会計検査院を国会の附属機関とすることも視野に入れてはどうか。(篠原裕明公述人)
- ・米国の GAO は、政策を細かく吟味するなど広範囲の役割を果たしてきており、日本の会計検査院もそのような体制を確立すべきではないか。(宇都宮深志参考人)
- ・検査報告を内閣経由で国会に出すとする 90 条 1 項から、現行憲法は、会計検査院を国会の附属機関とすることを想定していないものとする。

(碓井光明参考人)

- ・ 会計検査院を、国会の附属機関とするなど、政治の場に近いところに密着させた場合、中立性については何らかの影響を受けるのではないか。

(森下伸昭会計検査院長)

- ・ 会計検査院が経済性、効率性、有効性という政策上の判断を問うような検査を行うためには、予算編成権を有するところに附属させる必要がある。(桜内文城参考人)
- ・ 弁償責任の検定や利害関係人の要求による審査判定といった会計検査院の裁判的な役割を強化するという場合、憲法上に権限を明記すべきである。(碓井光明参考人)
- ・ 91 条の「財政状況の報告」については、報告の対象を明示するなど抜本的に強化すべきである。(川本裕子公述人)

地方自治

第1 総論

1 総論的評価

ア 第8章を積極的に評価する意見

- a 地方自治の章は、地方自治の大原則を樹立し、その確立を図ったものであり、今後の地方自治についての指針となる。
- b 同章は、戦後の自治の発展に大きな役割を果たした
- c 戦前の反省から地方自治の確立が戦後の民主化に不可欠との認識から同章が制定され、現在も国民に支持されている。
- d 地方自治に関する憲法の規定の不備が地方自治の発展を阻害しているものではなく、法律以下の制度改正等によって分権推進が可能である。
- e 現在、地方公共団体の組織をはじめとする大きな転換期にあるので、制度設計の柔軟性の確保の観点等から、地方自治に関する規定は、現行の規定のあり方が適当である。

イ 第8章について不備を指摘する意見

- a わずかに四か条しかなく、簡素すぎる。
- b 法律に授権する部分が多い。
- c 第92条の「地方自治の本旨」の表現が抽象的過ぎる。

2 92条の「地方自治の本旨」

ア 「地方自治の本旨」の意味は十分に明確であるとする意見

- a 「地方自治の本旨」の意味するところは団体自治及び住民自治である。
- b 「地方自治の本旨」の意味内容は、憲法制定後の運用、判例の形成の中で明確になってきている。

イ 「地方自治の本旨」の意味のわかりにくさ等を指摘する意見

- a 「地方自治の本旨」という文言の意味が分かりづらい。
- b 抽象的な文言に代えて具体的な定義規定を置く等、憲法の表現上明確にすることが必要である。

3 地方自治に関し憲法に規定すべき旨の発言がされた事項

- a 公的部門が担うべき責務は、原則として、もっとも市民に身近な公共団体が優先的に執行するといういわゆる補完性の原則
- b 地方公共団体に、課税権がある、ないしは歳入自治が認められるべきという課税自主権

これに対して、課税自主権は地方自治の規定に既に含意されており、規定することを要しないという意見も述べられた。

- c 地方公共団体の権限、あるいは中央政府と地方政府との権限分配のあり方

これに対して、地方公共団体（地方政府）の権限を明記することは、新しい地方分権の形を構築する際に、かえって柔軟性を欠くことになるので適当ではないとの意見も述べられた。

- d 国と地方とが対等の立場である旨の規定

（参考人等の発言）

< 総論的評価 >

- ・戦前も、市制・町村制の導入以来、「自治」との文言が用いられ、また、行政法等には住民自治や団体自治の文言が使われていたので、戦前に自治が存在しなかったわけではないと考える。憲法のさまざまな草案に地方自治を規定したものがほとんど見られなかったのは、起草者が地方自治の規定のない明治憲法に大きく影響されたからであると考えられる。（天川晃参考人）
- ・現行憲法第 8 章が与えたインパクトとしては、当時の日本政府の指導者達が最も躊躇した首長の公選制採用の影響が最も大きかったと考えられる。政府の指導者は、住民の直接選挙によって政治の安定が脅かされることを危惧し、一方国民は、民主化の推進という観点からこの制度を受け入れたと考えられる。（天川晃参考人）
- ・明治憲法に規定されていないからといって地方自治がないがしろにされていたわけではなく、市町村制から始まって、明治時代から粛々と地方自治が進んでいたが、それを明示的に書き、新たな再出発をしたという意味において、現行憲法を評価している。（岩崎美紀子参考人）
- ・現行憲法制定時点において、地方自治が憲法上制度的に保障されたことは世界的に見ても画期的であり、その意義は大きかった。（森田朗参考人）
- ・戦前は、地方自治の「自治」を、「おのずからおさまる」と思わせていたことに比すれば、憲法に規定が設けられたことは画期的なことである。ただ、

それ以前において、地方自治を目指す運動がなかったわけではなく、戦前から民主化運動をはじめとして地方自治を求める運動が根強く残っていた。
(神野直彦参考人)

- ・地方自治の発展を阻害してきたのは憲法規定の不備によるものではなく、法令の規律密度(注:法律でどこまで細かく、あるいは、粗く規定すべきかということ)や行政統制あるいは税財政制度が長期間集権的であったことによる(辻山幸宣参考人)。
- ・地方自治の位置付けについて第8章の4か条は簡単な文言になっており、法律に授権する部分が多く、中核的文言である地方自治の本旨もきわめて抽象的表現で、内容が不明確である。地方自治の基本理念をあらわすものへ改正が必要である(岡田孝裕意見陳述者)

<地方自治の本旨>

- ・第92条の「地方自治の本旨」は、少なくとも地方公共団体が一定の固有の自治権を行使する領域を持っているということを宣言した条文である。問題は、その領域の具体的な範囲がこれまで明確にされてこなかったことである。(森田朗参考人)。
- ・「地方自治の本旨」は、非常に分かりにくい文言であり、いかようにも解釈できるが、住民の願い、住民の要望、住民の不満といったものを汲み上げて行政を作り上げていくというプロセスを制度的に保障するものとする。(片山善博参考人)

<憲法に規定すべき事項>

- ・地方自治に関する事項を憲法に詳細に規定することは、時代の変化にフレキシブルに対応することができなくなるので適当でない(岩崎美紀子参考人)。
- ・我が国でも、世界地方自治憲章に規定されている補完性の原則をとるべきである(鴨野幸雄意見陳述者)。
- ・憲法規範において自治の理念や原則的な規定を明確に定め、確固とした立法指針を打ち出す必要がある(鹿子嶋仁意見陳述者)。

第2 地方自治のあり方(特に、地方分権の必要性及びその課題)

1 地方分権の必要性

ア 地方分権の推進の必要性

- a 住民に身近な問題は地方自らが決定することによって民主主義が発展するのであり、地方分権は民主主義の発展を図る上で必要である。
- b 豊かな国民生活の実現を図る上で必要である。

- c 大都市への人口集中等の状況を改善して国民が各地域で文化の恩恵を受け、豊かな経済の恵みを受けるようにするという国土政策の観点から必要である。
- d 憲法第8章の精神を実現するために必要である。

イ 中央集権体制の弊害を重視する意見

- a 国が決定した全国画一的な基準による施設の設置等が個性のあるまちづくりを失わせている。
- b 極度の中央集権体制が地域の中央への依存心を肥大化させ、地域の自律性や自己責任を失わせた。
- c 戦後の我が国の発展の根幹をなしていた官僚による主導体制は新たな国家像を求めるには適せず、国民の身近において条件を活かしていくべきである。

2 地方分権の課題

(1) 総論的事項

- a 地方分権の推進と国土全体の均衡ある発展のバランスの確保を懸念する。
- b 地域間で生ずる不均衡はこれを健全な差異として捉える考え方に転換すべきである。
- c 住民の意向を無視した、上からの市町村合併や道州制の導入論は地方自治の本旨の実現にとって有害である。
- d 地方自治に関する問題は憲法の規定に則して検討することを基本にすべきである。

(2) 今後の地方分権の推進に当たって考慮すべき事項についての意見

- a 地方に権限及び財源を大幅に移し、国の役割を限定して、地方のことは地方において決定することとするなど、国と地方との関係や役割分担を明確にすべきである。

これに関連して、国が地方の事務に関し基準を決定することについて、その権限を抑制すべきとする意見も述べられた。

- b 市町村合併を推進した上で都道府県を整理することを展望するなど、地方公共団体の二層制に関し基礎的自治体である市町村を強化するべきである。

これに対して、市町村合併の推進についての慎重論も述べられた。

- c 地方公共団体の統治組織について、各団体の実情等によって、首長と議会との二元主義でなく、いわば地方版の議院内閣制を導入し、あるいは市支配人制度を導入できるようにする等、多様で柔軟な組織をつくれるようにすべきである。
- d 今後の権限移譲に伴い、首長への権力集中による弊害が懸念されることから、首長の多選禁止の措置を講ずるべきである。
- e 教育委員会の委員の選出方法について検討すべきである。
- f 指定都市と都道府県の仕事が重複している部分があるなど、両者の関係の見直しが必要である。
- g 地方公共団体の職員の育成・確保を要する。
- h 地方公共団体は、ボランティアやNPOとの協働を視野に入れた取り組みが必要であり、NPO等との協働が必要である。また、地域市民社会における新しい公共の創出を考える必要がある。
- i 地域住民の地方行政への参加が重要である。

3 地方自治のあり方と憲法との関係に関する意見

- a 地方公共団体の組織・機構のあり方の多様性を図るため、カウンスル（評議会）、地方版の議院内閣制の導入、シティ・マネージャー制度の導入を可能にするための規定を置くことが考えられる。

（参考人等の発言）

< 地方分権の必要性 >

- ・今までは、中央集権により管理しやすい社会を作ることによって大きな成功を収めてきたが、経済的な追求だけでなく、自己実現という価値観の多様化・多元化に応じていくためには、地方分権を図っていく必要がある。（北川正恭参考人）
- ・地方へ権限を移譲すると、利権が横行したり、政策的な失敗をすることを懸念する向きもあるが、いつまでも自己決定、自己責任をとらず、国に依存していたのでは、成長がなくなる。また、県も、市町村の自立を妨げるような集権的なことはやってはいけない。（北川正恭参考人）

< 地方分権の課題 >

- ・地方分権推進委員会による地方分権改革の成果として、 機関委任事務を廃止したこと、 地方自治体の事務を法定受託事務と自治事務に分け、国の関与を縮減したこと、 国地方係争処理委員会を作り、国と地方の係争について判断する機関を作ったことが指摘されるが、今後の課題として、 税・財源移譲の問題、 市町村ないし都道府県の領域をどうす

- るか、二層制を維持するか等の地方制度のデザインの問題、自治体において自治を担うだけの能力を養成するという問題がある。(岩崎美紀子参考人)
- ・ 地方分権とは平等性から脱却することである。多様であることや、他の地域より劣ったり違ったりすることが嫌なら、日本には地方分権は馴染まないことになる。しかし、日本は、歴史的には地域文化が多様であり、近代化の過程で中央集権に慣れたが、日本人のDNAには多様なものを認めていくということが含まれていると思う。(岩崎美紀子参考人)
 - ・ 地方分権を進めていく際の国の地方へのかかわり方として、事務権限をどれくらい与えるか、財源をどれくらい与えるか、事務遂行の仕方についてどれくらい国が統制を及ぼすか、地方公務員の人事をどこがどうするかたちで行うかの4点が挙げられると考える。(森田朗参考人)
 - ・ 国が法律でどこまで細かく規定できるかという点については、特にルールがない。したがって、法律がかなり詳細に規定した場合、実質的に地方の自主立法の余地が縮小してしまう。法律の規律密度をどのような制度でコントロールできるかが課題となるが、基本的には国会で自主的にコントロールするのが現実的である。(森田朗参考人)
 - ・ 中央政府があまりに詳細に物事を決めてしまうと、全国一律的になり、地域の実情にそぐわず不自由が生ずる。地方に自由度、柔軟性、選択性を持たせることが、これからの中央政府の地方自治体に対する関与のあり方であると思う。(片山善博参考人)
 - ・ 基礎的な自治体である市町村は「受益と負担」の関係が見えやすいが、県は、国から委任を受けて市町村を介してその事務を行うので、「受益と負担」の関係が見えにくい。国、県、市町村という三層をどう整理するかが、これからの課題である。(北川正恭参考人)
 - ・ 分権時代にふさわしい自治体のあり方は、住民が公に参加できることである。住民参加は、自治体の行う事業の計画、決定、実施、評価の四段階のすべてにおいて可能なことであり、これをいかに制度化し、実行性のあるものにしていくかが、分権社会の地域社会のあり方である。(岩崎美紀子参考人)
 - ・ 地方公共団体を代表するという権限がないシティーマネジャー制であれば、憲法93条に違反せず、また、93条を見直せば、シティーマネジャー制の採用がもう少し懸念なくできるようになる。(辻山幸宣参考人)
 - ・ 例えば、市町村長は、議会において選ぶか、議会がシティーマネジャーのようなものを選任するかのいずれかにするという制度はやはりまずい。公選で選ぶ道も選択肢として確実に残す必要があるのではないか。(辻山

幸宣参考人)

< 地方自治のあり方と憲法の関係 >

- ・ 地方自治体の組織、機構のあり方について、国は、地方自治法を中心とした法律により形式的かつ詳細にこれを定めているが、地方分権を進めるに当たり、市制、町村制も含め、各地方自治体が多様性、地域性、柔軟性に富んだ組織・機構をつくれるようにすべきである。(片山善博参考人)
- ・ 地方議会にカウンスル制のような議院内閣制を導入しても構わない。北海道から沖縄まで全国一律に同じ仕組みということはやめた方がいい。大統領制をとるか、議院内閣制をとるか、また、委任して行う制度をとるかといった選択を認め、柔軟性や多様性を持った地方制度とすべきである。(片山善博参考人)
- ・ 地方分権が進み、政令指定都市が増加した場合、府県と権限が競合したり、府県議会において政令市から選出された議員の占める割合が増加する等、府県との関係が難しくなる。それぞれの都市の自律性を考慮すると、政令市が府県から離脱するのも選択肢の一つとなる。(森田朗参考人)

第3 地方公共団体のあり方

1 道州制

< 道州制の導入と日本国憲法との整合性 >

- a 都道府県を廃止して道州制を導入することは憲法に反しない。
- b 道州制を導入するならば憲法に明文規定を置く必要がある。

< 道州制の導入の是非 >

ア 道州制の導入に積極的な見解

- a 市町村合併を推進して基礎的自治体に権限と税財源を移譲した後においては、国と基礎的自治体との中間的な存在である都道府県を整理して、効率的な国の統治構造をつくるべきである。
- b 国から地方への権限移譲の受け皿として道州制が必要である。
- c 広域自治体の領域の広域化によって、行政経費を大幅に節減することができる。
- d 適正規模を超えている我が国の中央政府の権限を道州に移譲して事実上の主権を担わせることによって、大胆な行政改革を可能にすることができる。
- e 都市と地方の乖離を調整するため、広域自治体を設置し、都市と地方の人事交流を行うべきであること。

イ 道州制の導入に否定的な見解

- a 地方公共団体の規模を拡大する理念が明確でない。
- b 地方公共団体の規模の拡大によって、住民の声が反映されにくくなるなど、住民自治の希薄化が懸念される。
- c 基礎的自治体が直接に国と向かい合う一層制によってこそ本当の地方自治が実現することから、道州制は不要である。

2 基礎的自治体のあり方

ア 市町村合併の推進に積極的な意見とその論拠

- a 財政危機や社会構造の種々の変化に対応するためには、基礎的自治体の規模の拡大が必要である。
- b 住民に対する役務の提供を行うためには、最低限の財政的な基盤を有することが必要である。

イ 市町村合併の推進に慎重な意見

- a 地域の多様性や地方公共団体の自主性を尊重すべきである。
- b 合併を事実上強制し、あるいは小規模市町村を事実上自立した市町村として認めないのは、団体自治・住民自治に反し、ひいては憲法に反する。
- c 自治体の規模が大きくなると、住民参加が困難となる。
- d あまりに大規模な合併が実施されると、逆に、住民サービスが手薄になる。
- e 市町村合併を推進する施策よりも、税財源の移譲を先行させるべきである。

(参考人等の発言)

< 道州制 >

- ・道州制と連邦制の本質的な相違は、連邦制においては、憲法に国と州との立法権の分立が明記されていることである。したがって、我が国においては連邦制をとる場合、憲法改正が必要となる。(岩崎美紀子参考人)
- ・連邦制国家の場合には、連邦政府と州政府の関係について、かなり詳細な規定が置かれる。他方、我が国のような単一主権国家の場合には、地方制度の創設自体が国の権能に属するため、地方制度が法律事項に委ねられることは、ある程度当然なことである。(森田朗参考人)
- ・道州制の導入には、領域の確保、首長の選出方法等の制度のデザイン、二層制を維持するか、三層制を導入するかが課題となる。(岩崎美

紀子参考人)

- ・道州制論には、 国の権限や仕事を道州に移していこうという考え方と、逆に、 都道府県では対応できないような広域的な仕事を、道州をつくることにより、下から上に上げていこうという考え方がある。こういう点を整理した上で、都道府県の上にもう一つの公共空間をつくる必要性の有無を慎重に見極める必要がある。(神野直彦参考人)
- ・連邦制導入の課題として、地方と国の行政の配分のあり方を指摘する意見(天川晃参考人)、州の統治機構をどうするかを指摘する意見(森田朗参考人)のほか、()憲法改正が必要であること、()二院制をとり、そのうちの一院に地域代表制を持たせる必要があること、()連邦制を採用しても、基礎的自治体への分権は必ずしも保障されないことが挙げられる。(岩崎美紀子参考人)
- ・地域によって適正規模は異なり、全国一律には論じられない。(辻山幸宣参考人)

<市町村合併>

- ・市町村合併の主眼は、財政上の問題を解決し、人口が減少する中で社会福祉をはじめとした行政サービスを地域社会で今後とも維持していけるようにする点にあるが、離島や中山間地域の場合、一定の効率性を発揮する規模までにするには、相当広大な面積をカバーしなければならず、それを一つの基礎自治体とすることが果たして地域社会のあり方として望ましいのかについては、大きな問題である。その意味では、中山間地域については、今までと違ったかたちの自治体の仕組みを検討しなければならないのではないか。(森田朗参考人)
- ・我が国は、二層制の下、規模の大きい基礎的自治体が公共サービスを提供する北欧型を目指すべきであり、これには、市町村の再編が不可欠である。(岩崎美紀子参考人)
- ・今次の市町村合併が注目されている背景としては、 厳しい財政事情の下、行政サービスを維持していくためには一定規模の行財政能力が必要であること、 合併に伴う財政的優遇措置の期限(平成17年3月末)が迫っていること、 住民の生活圏・行動圏の広域化に対応する必要があること、 高齢化や産業の空洞化等に対応する必要があることが挙げられる。(森田朗参考人)
- ・市町村合併の推進に対して、 国主導の合併は地方自治の理念に反する、 地方のコミュニティーを破壊する、 合併して広大な自治体を作るよりは、広域連合を活用すべき、または、都道府県が小規模町村の肩代わりをすべきとの批判がある。これらに対しては、 すべての市町村が平

均して全般的に行財政能力を強化できるように、国及び県が調整する必要がある、行政サービス維持も重要であり、さまざまな価値のバランスを考慮した自治体のあり方を考える必要がある、広域連合は、合併を進めても、なお、不十分な場合に活用すべきものであり、また、都道府県が事務を肩代わりすることは、地方分権の考え方に反するとの反論が可能である。(森田朗参考人)

- ・ 合併の問題に関して、基礎的自治体ができるだけ多くの事務を自分達で行っていくという価値と、現在の基礎的自治体でできることだけを行い、それ以外は、より広域的な団体に委ねるべきであるという二つの対立する価値がある。我が国のこれまでのあり方、市町村の考え、住民の意向を勘案すると、この価値に立ち、行財政能力を高めるために市町村の合併を推し進めるべきである。(森田朗参考人)
- ・ 適正規模については、何万人という数値では答えられない。大都市、都市地域、郊外地域、山村地域と、それぞれの地域での適正規模があり、日本全国一律に市町村は何万人を目標とすることは、自治とは全く逆の動きである。(岩崎美紀子参考人)

3 地方公共団体の階層制に関する意見

- a 都道府県とほぼ同一の権限を有する指定都市の制度があることや、情報化や交通網の整備が進んできたこと、市町村合併の進捗を踏まえ二層制を整理していくべきである。
- b 二層制を止めるとするならば市町村が行う事務以外の事務が国の直接執行となることから二層制が憲法に適合的である。

第4 地方財政

1 歳入の自治に関する意見

- a 地方公共団体が自ら財源を調達できるという歳入自治を含む意味の課税自主権の実質的な保障が必要である。
- b 地方分権を推進する上では、事務や権限の移譲だけでなく、税・財源の移譲が必要である

これに対して、地方公共団体間の財政力格差の拡大のおそれがあることから、地方税を住民税や固定資産税等に限定し、そのほかは国において課税する税としてその一定額を地方に配分するのがよいとする意見も述べられた。

- c 地方の独自課税の動向は、税に対する国民の関心を喚起するものとして積極的に評価でき、地方公共団体が創意工夫をした課税ができる仕組みを設けることが必要である。
- d 課税自主権を含む歳入の自治について、憲法に課税自主権を明記すべきである。

これに対して、日本国憲法上の団体自治及び住民自治の趣旨から当然に課税自主権が認められるものであるから、改正を要しないとする意見も述べられた。

2 財政調整制度に関する意見

- a 税・財源の移譲を実施した後においても、地方公共団体間の財政力格差を調整するための財政調整制度が必要である。
- b 現在の地方交付税制度は、算定方式が極めて複雑であること、地方公共団体が徴税の努力をして税収が増大すると交付税の配分が少なくなる仕組みになっていること等の問題がある。
- c 上記の問題点を解消するため、自動的かつ機械的に額を算定する交付金制度を設ける必要がある。

3 その他地方財政に関する意見

- a 従来からの補助金行政が地方公共団体の側にモラルハザードを惹起し、巨大な財政赤字の要因にもなっている。
- b 地方公共団体が実施する事務・事業のうちナショナル・ミニマムの部分については、国においてその財源を確保する必要がある。

(参考人等の発言)

- ・独自課税による自主財源の確保は難しく、独自課税の意義は環境保全の教育的効果や啓発的效果にある。(穂坂邦夫参考人)
- ・現在の制度についてそのあり方、交付の算定基準が不明確であること、地方債の元利金の償還を地方交付税で補填する仕組みが設けられている点が問題である。(鹿子嶋仁意見陳述者)
- ・財政に関する基本原則を、憲法ないし地方自治憲章といった基本法のようなものに謳い込むというのが筋ではないか。(神野直彦参考人)
- ・地方分権を進める上で、地方財政に関しては、中央と地方自治体の間にどのように行政任務及び課税権を配分するかという「垂直的財政調整(国から地方への権限・財源の移譲)」と、地方自治体間の財政調整である「水平的財政調整(国による自治体間の格差調整)」が必要となる。

地方に対して多くの行政任務を与え、垂直的財政調整を図り分権を進めると、自治体間の財政力格差が生じるので、これを是正するため、水平的財政調整の必要性が高まる。(神野直彦参考人)

- ・住民の納税者意識を高めるためには、法定外税よりも、固定資産税や住民税の税率を地方が自由に決定できるようにする方が重要である。(片山善博参考人)
- ・地方交付税に相当する平衡交付金のような水平的な財政調整機能を果たすことは、国の責務である。(岩崎美紀子参考人)

第5 住民投票

1 住民投票の導入の是非

ア 住民投票の導入に積極的な意見の論拠

- a 住民の政治への直接参加が民主主義の原則に合致する。
- b 地方議員の選挙で政策の是非を審判するのが基本的なあり方であるが、必ずしも政策の是非が争点となるわけではない選挙の実態を踏まえ、地方自治を住民に身近なものとする観点から住民投票が大きな意味をもつ。
- c 地方政治においては、住民の生活に密接に関連する事項であって、直接に利害関係者である住民の判断に委ねたり、その判断を参考にすることが適切なものが少なくない。

イ 住民投票の導入に慎重な意見

- a 投票に関し事実上の強制、煽動、妨害等が生じうるという懸念がある。
- b 判断を求める事項についての住民の理解が不十分ではないかという懸念がある。
- c 住民投票は前文等において間接民主主義を基本とする憲法に適合しない。
- d 迷惑施設や原子力発電所の設置に関する問題のように住民投票に付することによって、否決され、問題が行き詰まる場合がある。

2 住民投票の導入に当たって留意すべき事項

- a 安全保障の問題や、ナショナルミニマムの事項など、住民投票に付することになじまないものは、対象事項から除外すべきである。
- b 住民に判断を求める事項についての情報開示が公正に行われる必要がある。

(参考人等の発言)

- ・住民投票には自分たちのことは自分たちで決めるという理念の具体化という側面があるが、他方で、中央集権に対する地方の住民の意思表示という側面もあった。(井口秀作参考人)
- ・住民投票自体を実施するハードルの低さと、議会の審議の充実という二つの条件を満たすためには、地方自治法の改正と住民投票に係る新しい法律の作成という二つの可能性を探るべきである。ただし、住民投票の乱発はやはり避けなければいけない。(井口秀作参考人)
- ・議会での審議が基本であると思うが、内容によっては住民投票というの
は考え得る分野はある。ただし、住民投票の結果をどういう形で使うのか
ということ住民に明示することが大事である。(増田寛也参考人)
- ・住民投票は、国民主権の活性化という意味では、可能な限りこの方策が
とられるべきである。(鴨野幸雄意見陳述者)
- ・地方自治権、住民自治の強化の観点から、従来の代議制民主主義を大転
換して直接民主主義的に理解し直すことで、住民投票を積極的に再評価
すべきであり、そのための憲法規定が望まれる。代表者又は為政者は、
重要な場面での政治判断に際しては、現実に表明された国民の声に耳を
傾けるべきであり、国民主権、住民主権が理念として直接民主主義的本
質を持つことから、実際に住民投票を作動させた際に生じる諸問題を理
由としてその実現を回避してはならないと考える。(大隈義和参考人)
- ・住民投票が求められる背景には、議会や行政といった正規のルートでは
住民の要求がなかなか反映されないという不満があると考えられる。そ
ういう意味では、民意が反映される住民投票は、民主主義の観点からも
望ましいが、この制度は、住民全員の意思であるという点で大変重い決
定であり、ひとたび決定されたことを覆すのは難しく、軽々に利用す
るのは大変危険である。そう考えると、正規のルートである地方議会や地
方行政機関への住民参加の仕組みを充実させていくことがまず先ではな
いか。(森田朗参考人)
- ・住民投票制度を実際に作動させるに当たっては、法的拘束力をどのよ
うなものとするか、どのような場合に住民投票を行うのか、住民の
請求と議会の議決又は首長の決定との関係はどうなるのか、住民投票
を行うタイミングをどうするか、投票の成立要件として最低投票率を
考えるべきか、地域の要素を中心とする有権者の範囲はどうするか等、
詰めて考えなければならない問題は、多岐にわたっている。(大隈義和参
考人)

第6 地方自治特別法

- a 95 条の地方自治特別法に対する住民投票制度は直接民主制の発現形態であり、国よりも地方自治における直接民主制という性格が強い。
- b 運用実態について 95 条の地方自治特別法の手続をとるべきであるにもかかわらず、それが履行されていない場合がある。