

2017. 4. 20  
(衆院憲法審査会)

## 国と地方のあり方（地方自治等）メモ

佐々木 信夫  
(中央大学教授)

### 1. はじめに一戦後70年、時代は大きく変貌

- ① 活動の広域化、②経済の成熟化、③人口の絶対減、④高度な都市化
- ⑤集権から分権、⑥情報ネット化、⑦教育の高度化、⑧グローバル化

### 2. 「国と地方のあり方」について

(1) 国全体の底上げ戦略＝集権体制下、国が政策形成、府県、市町村が政策実施（府県＝卸、市町村＝小売）。この図式で追い付き近代化を図る戦略。

(2) 分権改革の停滞＝2000年改革以降、分権改革は事実上停滞。機関委任事務制度の廃止など分権改革を始めたが、どんな中央地方関係をめざすか、その国家像が不明なまま「分権改革」は中途半端な状態になっている。

- |                 |                |
|-----------------|----------------|
| ① 集権・分離型（超集権国家） | ③集権・融合型（大陸系国家） |
| ② 分権・分離型（英米系国家） | ④分権・融合型（北欧系国家） |

\*戦前は①、戦後は③に位置する。分権化によりめざす国家像は②なのか、④なのかその位置づけ方向が明確でない。②か④で改革の進め方は異なる。

\*大都市と地方、農村との地域差が大きな現状では④の方向しかないのでは。すると国の関わりは財政調整と政策標準を示す役割に限定した改革方向へ。

(3) 戦後の中央地方関係＝これまで国は「自治の原則」より「均衡の原則」に軸足をおき、全国の均霑化をめざす自治政策を採用してきた。ナショナルミニマムの実現という成果はあった。

しかし今後、地域が統治主体となる国のかたち、住民が主体となる民主主義の成熟をめざすには、「自治の原則」へ軸足を移す必要がある。今後、国の自治政策は「自治の原則」を重視し、「均衡の原則」を補完とする役割に

舵を切る必要があるのではないか。

\* 中央地方関係で**急がれる改革**は、

- ① 個別法に潜む規律密度の大幅緩和、廃止
- ② 国の出先機関の統廃合、公務員削減
- ③ 国、地方の役割見直し、官民役割見直し
- ④ 基幹税を含む地方税財政の抜本的な改革
- ⑤ 大都市制度の見直し、小規模町村の見直し
- ⑥ 府県制度の抜本改革（道州制など）

## 2. 「地方自治制度」について

- (1) 法律への委任＝「自治基本法」へ～あまりにも微に入り細にいる地方自治法である。結果、規模、能力、地域性に関わりなく、わが国の地方制度は国主導により「画一性」が特徴に。人口 200 人の村も 370 万人の市も基礎自治体として同一の扱い。60 万人の県も 1300 万人の都も広域自治体としては同一。1718 市町村、47 都道府県を「地方行政」ではなく「地方自治」の主体として扱うなら、この先は、自己決定・自己責任・自己負担の原則を重視し、「多様性」を重視した「選択的」な地方制度としたらどうか。
- (2) 一律な**2 元代表制の機能不全**～規模、地域性に関わりなく、2 元代表制を採用せざるを得ない自治制度。200 人の村にも村長、村議会、370 万人の市にも市長、市議会など、一律である。この 2 元代表制（首長、議員の公選）はアメリカの大都市が採用している制度であって、むしろ欧米の特に基礎自治体では 1 元代表制（議員のみ公選）が多い。議会制民主主義の意味は、議会が住民代表の中心性を有すること。日本は首長優位性になり、議会は脇役に。結果、首長選挙が重視され、執行機能に関わることのない議員には人材が集まらず、最近は無競争当選、不祥事多発。

### <例示>イギリス（3 類型）

- 議院内閣型～議員から選任されたリーダーが内閣を組織する（閣僚は議員）
  - 公選首長・内閣型～行政権を持つ知事、市長は直接公選。議員から閣僚任命
  - シティ・マネージャー型～首長は直接公選。日常業務は議会選任の支配人
- \* 2000 年以降、分権改革で選択制に。米国、カナダなどは以前から選択的。

- (3) **地方議会制度の抜本見直し**～地方制度の選択制に関連し、地方議会のあり方も抜本的に見直したらどうか。大都市については、ある種、議院内閣制的な運用が可能な、専門職議員①と一般職議員②を分けて選挙し、①議員集団から執行機関の局長指名ができるような制度を構想したらどうか。
- 他方、小規模自治体の場合、シティマネージャー制を採用し、議会は少人数の監視機能に特化した議会制度を構想する選択肢もあるのではないか。
- (4) **大都市制度の不存在**～市町村特例で大都市を扱う日本の現状。しかも規模、能力、地域性を加味しない一律の政令指定都市。この先、大都市制度の明示と選択制にしたらどうか。現在の政令指定都市は70万～370万規模まで画一的な制度で実態に合わない。特別市、政令市、中核市と大枠を示し、それぞれが選択できる方向へ。都区制度についてはある種、首都、副首都制度と捉え、特別区の権限を中核市並となるよう制度を整理すべき。
- (5) **都道府県制度の抜本改革**～時代は広域化、卸より産直の時代。各省庁の足場として活用されてきた面をもつ府県制度の、広域自治体としての自立性が改革の大きな課題である。大都市の自立により、都道府県の役割があいまいになり、府県行政の空洞化と2重行政の弊害が顕在化している。政令市と府県の覇権争いも見られる。広域自治体と位置づけられるが47の区割が130年以前のもままで広域政策自体が機能しない状況。

次代は人口縮小。そこで広域自治体として「道州制」を内政の広域拠点と位置づけ、制度化すべきではないか。道州制を府県合併とか府県再編と捉える見方があるが、それは違う。道州制は府県再編に止まらず、国、市町村のあり方まで変える、わが国の統治機構全体の抜本改革につながる。

類 型	知 事	議 会	役 割	自治権	
① 地方庁	官 選	公 選	不完全自治体	△	中央集権的道州制
② 道州制	公 選	公 選	広域自治体	○	地方主権型道州制
③ 連邦制	公 選	公 選	独立地方政府	◎	連邦制型道州制

### 3. 「憲法改正」を要する諸論点

**論点 1.** 憲法上の条項の置き方は、現在の統治機構について第4章から8章まで並列的に並べ、地方自治を第8章におく捉え方はどうか。

➡国の統治機構（国会、内閣、司法、財政）と、地方の統治機構（理念、議会、首長、自治権、財政、住民監視権）を大分類したうえでの規定とすべきではないか。

中央政府と地方政府という、2つの統治形態と趣旨の異なる政府を内包している意味の明示に変えるべきではないか。

**論点 2.** 現在の日本国憲法の第8章「地方自治」の性格づけについて、地方自治の本旨を「法律に委ねる」という現行の書き方は廃止したらどうか。

➡代わって、団体自治、住民自治を明示し、以下の条文に盛り込まれるべき基本的な事項、すなわち地方自治権（立法権、行政権、課税権、財政権、ないしは地方司法権）、間接民主主義、直接民主主義、住民監視権などを明示すべきではないか。

➡現行の「法律に委ねる」を受けた自治体運営を詳細化した「地方自治法」は廃止したほうがよい。代わって基本を定めた「自治基本法」のみとする

➡課税権、財政権の明示と共に、財政規律法のような適正化義務も入れる。

**論点 3.** 現行憲法は国と地方の役割分担については何も書いていない。

➡基本的な国の役割、地方（2層制）の役割について明記すべきである。  
考え方として、身近な政府が内政に中心であるとの考えから（近接性の原則）、市町村を基礎自治体と明示し、ゆりかごから墓場までの行政は基本的に基礎自治体の役割とする。

➡「補完性の原則」に沿って、それを補完ないし広域行政を担う広域自治体（府県ないし道州）とする。

➡国は内政に関しては補完性の原則及び国家的に統一して行うべき事項（年金とか通貨管理など）に限定し、主力は外交、防衛、危機管理など対外政策にあることを明示したらどうか。

**論点 4.** 第 9 3 条議会の設置、選挙など「住民自治」の規定について。現在の規模の大小、地域性を無視した、一律の組織、機構の規定は廃止したらどうか。道州議会については広域性を加味し兼務制も検討したらどうか。

- ➡代わって、地方政府の自治機構のあり方については選択制とする。ただし、議会を置くこと（総会で代替は可能）、首長の公選制（但し議長が兼務も認める）、特別職公務員の上層部の議会承認なども明示したらどうか。
- ➡道州の議会議員については、一定割合を市町村首長ないし代表議員の兼務とするフランス方式を導入し、簡素で地域参加の州議会の構成とする。

**論点 5.** 条例制定権について、自治体の立法権強化の視点から見直すべきでは。

- ➡自治体の立法権を強める観点から、上乘せ、はみ出し、横出しの裁量権を認めたら。道州条例については法律に優位した条例も認めたらどうか。

**論点 6.** 都道府県制度の抜本の見直しが必要である。道州制移行を本格的に検討すべき段階にきている。人口縮小、財政の効果性も考慮すべきでは。

- ➡広域自治体として「道州制」を内政の広域拠点と位置づけ、制度化すべきである。その性格は自治体であり、地方主権型道州制でよいのではないか。

**論点 7.** 道州制について、新たに「州制度」ないし「日本型州構想」という表現もあろう。これまで「道州制」は上からの道州制というイメージが定着し、大都市や基礎自治体を基礎に置く新たな州の創造というイメージを国民は抱きにくい。しかも、「道州」の「道」は北海道を意識した使い方になっている。

- ➡そうではなく、北海道州、九州州とすれば、道州という使い方をしなくてもよい。事実、北海道の「道」は現在も行政制度というより地名として定着しており、九州も J R 九州ほか広域地名として定着している。
- ➡従って、その広域地名を生かして「州」とすれば、日本は「州制度」移行と表現できる。従来の道州制イメージの一新もできるし、広域単位で州制度移行国民会議を設置し、州移行後の広域圏のあり方を地域の政財界、住

民主体で構想する仕組みをとるなら、「下からの道州制」創造にもなる。

**論点 8.** 首都、副首都を憲法上、明記したらどうか。

- ➡危機管理上も、また一極集中の弊害を排除する面でも、国土の均衡ある発展をめざす意味でも、新たな<国のかたち>として、分権・多極型国家をイメージし、首都のほか、副首都の位置づけを明確にしたらどうか。
  
- ➡そこで採用する自治制度について、例えば「都市州」（都との呼称も）という考え方もあるのではないか。一般州と都市州を合わせ、10州2都市州という国家像が考えられるのではないか。