



# 衆議院憲法調査会ニュース

H14.6.7 Vol.31

— 第 154 回 国会 —

発行：衆議院憲法調査会事務局

## 6月6日に開会された小委員会

### 地方自治に関する調査小委員会（第4回）

参考人：片山善博君（鳥取県知事）

質疑者

伊藤 公介君（自民）	中川 正春君（民主）
江田 康幸君（公明）	武山百合子君（自由）
春名 真章君（共産）	金子 哲夫君（社民）
西川 太一郎君（保守）	森岡 正宏君（自民）
永井 英慈君（民主）	渡辺 博道君（自民）

質疑終了後、自由討議

### 片山善博参考人の意見陳述の概要

地方分権を実現するための諸課題

#### 1. 首長及びその組織

- ・現在の地方自治法は自治体の組織・機構を詳細に定める等、各自治体が、多様性、地域性、柔軟性を持った組織・機構を設けることを妨げているので、これを改めるべきである。
- ・自治体の首長には多くの権限が集中しているため、多選された場合、権力が自己目的化される等の弊害を招く場合が多いことから、首長の多選は制限されるべきである。

#### 2. 独立行政委員会

- ・公安委員会、教育委員会等の独立行政委員会の委員は、中立性はあるが、専門性・当事者能力を欠き、国や県の方針を無批判に受け入れる中途半端な状態にある。当事者能力を持たせ、民主主義的要素を注入するため、①公選の首長の下に置くか、②公選で選出するといった方法を考えるべきである。

#### 3. 地方議会

- ・地方議会は、根回しが横行し、質問や答弁が事前に準備される等、形骸化したものになりがちだが、そのような慣行を改め、首長・地

方議会が相互に緊張感を持った関係を築くべきである。

- ・地方議会の定数、定例会等を画一的に規定している地方自治法の規定を改め、多様で自主的な地方議会の在り方を認めるべきである。
- ・地方議会においては、教員やサラリーマン等の生活者の代表が、その身分のまま、地方議員となれるようにすべきである。

#### 4. 監査制度

- ・監査制度は非常に重要であるため、監査委員を公選する等して、監査する側とされる側が緊張感を持った関係を築くべきである。

#### 5. 地方財政

- ・現在の地方財政の破綻の原因は、政府が、景気対策として、地方自治体に対し地方債の償還に地方交付税を充てることを約束して公共事業の実施を焚き付けたことにある。
- ・政府は、補助金等により、ダム建設のようなハード面の公共事業に自治体の政策を誘導してきたが、自治体が必要としているのは環境、教育等に係る人材充実といったソフト面の政策であるので、地方財政は自治体の政策選択に中立的であるべきである。

#### 6. 地方税

- ・都道府県税の主要を占める法人事業税は景気の動向により左右されやすいので、外形標準課税を導入するか、又は、法人事業税を国に移譲し、代わりに個人所得税を地方に移譲するといったような対策を講ずるべきである。

#### 7. 国と地方の関係（親離れ、子離れ）

- ・国と地方の関係について、「地方ができることは地方で」「国がやるべきことは国で」という原則の下に、地方も国を頼らない一方で、国も本来の責務をきちんと果たすべきである。

### 片山善博参考人に対する質疑の概要

伊藤 公介君（自民）

- ・地方での独自課税導入の動きは、国を動かす

- 構造改革の根源であり、住民にとって税を身近に感じられる契機になると思われるが、参考人は、これについて知事としてどう思うか。
- ・ 国の税収のうち 5.5 兆円を地方税として移譲する総務大臣案が先日発表されたが、地方財政改革については、地方交付税との関連で考えなければならない。地方交付税制度を抜本的に改革することについて、意見を伺いたい。

#### 中川正春君（民主）

- ・ 知事職が官選であった時代の名残から、現在でも地方自治体では首長の権限が強く、議会の権限は弱いように思われる。これに対する解決策として、地方自治体に議院内閣制のような制度を導入することも考えられるが、いかがか。
- ・ 地方分権の具体化に伴い税源移譲を進めると、自治体間ではかえって格差が広がっていくおそれがある。こうした事態に備えて、どのような財政調整制度を考えるべきか。
- ・ 道州制に関して、国に近い役割を担う道州を置くべきとする考え方と、基礎自治体をしっかりさせて道州はあくまでその機能を補助するものに抑えるべきとする考え方の二つが考えられるが、参考人は、これについてどう考えるか。

#### 江田康幸君（公明）

- ・ 参考人は、財政に関して、事務量を見積もって歳出を量り、それに基づいて歳入（税収）を決定する「量出制入」の原則が守られるべきであり、そうすれば地方が政策議論において自主性を発揮できるとしている。参考人は、県知事として、この理論をいかに実践し、どのような成果を得たか。
- ・ 地方交付税の抜本的改革をするに当たっても、交付税がもつ水平型財政調整の機能はなお必要である。交付税と自主財源のバランスについて、参考人はどう考えているか。

#### 武山百合子君（自由）

- ・ 教育の分野における分権を進める上で、教員の採用は都道府県ではなく市町村が主体となるべきだと思うが、いかがか。
- ・ 校長のリーダーシップが発揮されない理由として、校長に教員の人事権がないことが挙げられると思うが、いかがか。
- ・ 中央集権的な政治体制が、教育をはじめあらゆる分野で地域の多様性を奪い画一化を招いていると考える。参考人は、この元凶を何だと考えるか。

#### 春名真章君（共産）

- ・ 参考人は、県知事という職責を果たすに当たって、憲法をどのようなものとして認識し

ているか。

- ・ 平成 12 年 10 月の鳥取県西部地震の際に参考人が進めた住宅再建支援策は、憲法 25 条の生存権の実践であったと解する。その取組みを通じて、憲法との関係において、人権尊重の面で行政側が取り組むべきこととしてどのようなことが考えられるか。
- ・ 現在政府が進めている市町村合併推進策では、目標自治体数が掲げられ、期限を決めて財政上の優遇政策が設けられている。参考人は、このような政府の合併推進策についてどう考えているか。また、鳥取県では市町村合併にどう取り組んでいるか。

#### 金子哲夫君（社民）

- ・ 過疎地域が抱える様々な問題に対しては、市町村合併は解決策にはならないのではないか。
- ・ 鳥取県は、「環日本海交流」という地方自治体の立場からの国際交流に取り組んでいるとのことであるが、地方自治体が北東アジアの中で果たすことのできる役割としては、どのようなものが考えられるか。
- ・ 有事関連三法案に関して、人権及び地方自治の観点から、参考人の意見を伺いたい。

#### 西川太一郎君（保守）

- ・ 地方分権の推進のためには、地方自治体に課税自主権を認める必要があると考えるが、いかがか。また、地方自治体独自の課税として、いわゆる「銀行税」や「ホテル税」が検討されているが、このような動きについてどう考えるか。
- ・ 国会と異なり、地方議会には住民の生活に密着した内容や取組みが求められると考えるが、地方議会の活性化について、参考人の考えを伺いたい。

#### 森岡正宏君（自民）

- ・ 現行法における地方自治体の首長と議会との関係について、改善すべき点があるとすれば、どのような点か。
- ・ 参考人の主張するように教育委員を公選で選出すると、イデオロギー対立が委員会内に持ち込まれるのではないのか。また、義務教育に関する教員の給与の半分を国が負担する制度についてどう考えるか。

#### 永井英慈君（民主）

- ・ 地方分権を進めるに当たっては、全国知事会等の地方関連団体が率先して行動する必要があるのではないか。
- ・ 政令指定都市の行政区に自治権を与えるべきと考えるが、いかがか。

**渡 辺 博 道君 (自民)**

- ・参考人は、知事の職務を行うに当たり、「地方自治の本旨」の意味をどのように理解しているのか。
- ・参考人は、現在の地方自治法のどのような点に問題があると感じているのか。
- ・地方交付税制度は大変複雑であるため、簡易な制度に改めるべきであると考えるが、いかがか。

**質疑終了後の自由討議の概要 (発言順)**

**西 川 太 一 郎君 (保守)**

- ・国は地方の能力を信用して地方に権限を移譲すべきであり、憲法を改正する際には、このような観点も検討すべきである。

**中 野 寛 成会長代理**

- ・米国では多くの財政的権限や教育制度に関する権限が地方に移譲されており、また、自治体によってはシティーマネージャー制度を採用しているところもある。これを一つの参考にして、日本においても地方自治のシステムを考える必要がある。
- ・憲法には、地方に権限を移譲する旨の規定が必要であると考える。

**今 野 東君 (民主)**

- ・自衛隊法 81 条によれば、知事からの要請を受け総理大臣が治安出動を命じることとなっているが、これに対して現在議論されている有事法制は、国は地方に代わって権限を行使できることとなっている。これは地方自治を侵すものである。

**伊 藤 公 介君 (自民)**

- ・日本では、災害復興に関する法整備が十分でない。住宅の再建等被災者が立ち上がるための法整備を進める必要がある。

**平 井 卓 也君 (自民)**

- ・地域の自主性、自立性の尊重という観点からは、もはや、全国的に同じ行政サービスが提供されることや国土の均衡ある発展ということを重視する必要はない。合併の実施や地方での電子政府の導入等も、地方の自主的判断に任せるべきだ。

**春 名 真 章君 (共産)**

- ・阪神・淡路大震災の被災者の粘り強い運動の結果、被災者生活再建支援法による支援金が支給されるに至り、「自然災害による損害に対する個人補償は行わない」という国の牢固な考えは崩されつつある。また、国が、災害

時に、個人の生活の保障を行うのは憲法 25 条の要請でもある。

**金 子 哲 夫君 (社民)**

- ・自然災害による損害に対する補償は国が行うべきだ。また、戦争による国民の被害は国の政治上の責任によるものだから、戦争による一般の戦災者の補償も、国が責任を持って行うべきだ。

**武 山 百 合 子君 (自由)**

- ・米国と比べて、日本の地方議員等は、生活者の視点に立って住民のニーズを的確に把握し実行する姿勢が欠けているので、これを改める必要がある。

**中 野 寛 成会長代理**

- ・国家や地方自治の概念は、国によって異なっている。地方自治を論じるに当たっては、一度、この点について議論する必要がある。

**国際社会における日本のあり方に関する調査小委員会 (第 4 回)**

参考人：田久保忠衛君  
(杏林大学総合政策学部教授)

質疑者

高村 正彦君 (自民)	山田 敏雅君 (民主)
赤松 正雄君 (公明)	藤島 正之君 (自由)
山口 富男君 (共産)	金子 哲夫君 (社民)
井上 喜一君 (保守)	近藤 基彦君 (自民)
首藤 信彦君 (民主)	平井 卓也君 (自民)

質疑終了後、自由討議

**田久保忠衛参考人の意見陳述の概要**

1. 今の国際情勢をどう見るか？
  - ・冷戦終結直前から米国一極時代が到来し、昨年 9 月 11 日のテロ以降、その傾向が更に強まった。
  - ・ブッシュ政権は、ミサイル防衛を推進し、ABM 条約 (弾道弾迎撃ミサイル制限条約) を脱退するなど、力を背景にした外交を展開している。
2. 新しい国際秩序はどうか？
  - ・米ロ関係については、ロシアがミサイル防衛に反対しなくなるとともに、米国の反テロ軍事行動に協力し、また、「NATO・ロシア理事

- 会」が創設される等、大きな変化が見られる。
- ・米中関係については、米国は、中国の WTO 加盟やオリンピック開催を支持するなど、市場として中国を重視する一方、安全保障面では、中国を「戦略的パートナー」から「戦略的競争相手」へと位置付けを変えるという二面性が見られる。
  - ・また、米国は、台湾との関係では従来の戦略的曖昧性を透明化し、北朝鮮との関係では太陽政策を否定して「悪の枢軸」と名指し、インド・パキスタンとの関係ではその緊密化を図るなど、中国周辺地域における影響力を強めている。

### 3. 日本に対する期待

- ・ゾーリック米通商代表部代表の論文や、いわゆる「アーミテージ報告」等では、日本に対する安全保障上の役割強化に対する期待が表明されている。また、現在では、日米関係の一層の緊密化が見られる。

### 4. 日本の歩み

- ・我が国は、吉田首相がダレス国務省顧問の再軍備要求を拒否し経済大国となる道を選んだといういわゆる「吉田ドクトリン」の考え方に沿い、竹下三原則（ODA、国際文化交流、平和への貢献）を経て、経済大国への道を歩むとともに、国際協力に当たっては、軍事協力を一貫して否定し、経済中心の協力を行ってきた。
- ・しかし、湾岸戦争においては、このような我が国の国際協力は、国際的に評価されなかった。
- ・自衛隊や自衛権については、これまで、現実の必要性和憲法の文言との整合性を保つ解釈がなされてきた。しかし、現行憲法の下で軍事的協力ができないという意味での「ハンディキャップ国家」であることを甘受しながら、有事法制やテロ対策に憲法解釈で対応することには限界がある。

### 5. 結 論

- ・日本は、国際環境の変化に対応して再軍備、NATO 加盟、軍事的国際協力等を実現してきたドイツを見習うとともに、普通の民主主義国家へ脱皮すべきである。
- ・日米の安全保障関係においては、我が国は徐々に独り立ちの方向に進むべきである。

## 田久保忠衛参考人に対する質疑の概要

### 高 村 正 彦君（自民）

- ・集団的自衛権の行使は「必要最小限の範囲」を超えるので認められないという政府の解

釈は、論理必然のものではない。「必要最小限の範囲」であれば集団的自衛権の行使も認められると考えるべきであるが、解釈の変更により従来の考え方を改めることは適当でない。「あたりまえの国」となるためには、国民的な議論を経た上で憲法を改正し、自衛隊の存在と集団的自衛権の行使を認めるとするのが本筋だと考える。このような考え方について、参考人の見解を伺いたい。

### 山 田 敏 雅君（民主）

- ・参考人は、日米安全保障条約があまりにも片務的であり、同条約における日本の地位を見直すべきだと主張するが、米国の日本に対する関心が薄れている現状にかんがみれば、日本を独立的な地位に位置付けるような見直しは無理ではないか。
- ・政府は日米安全保障体制を拠り所にして中国の覇権主義に対応できると考えているようであるが、今後の中国との関係について、参考人はどのように考えるか。

### 赤 松 正 雄君（公明）

- ・(a)憲法調査会があと 2 年で区切りであること、(b)有事法制をこれから 2 年間で整備するとされていること、の「二つの 2 年」を踏まえれば、9 条の問題を含め、憲法改正を正面から選挙の争点にすべき時期が来ているのではないか。
- ・集団的自衛権については、その概念を整理する必要があり、また、その行使が認められるとした場合でも行使しないという判断はあるのではないか。

### 藤 島 正 之君（自由）

- ・日本にとっては、米国のみが飛び抜けている一極構造と、米国に対抗するような国がある二極構造とのいずれがよいのか。
- ・今後、二極構造ができるとすれば、もう一極を担うのは中国であると考えているが、参考人は、今後の米中関係はどうなると考えているのか。
- ・現在、米国はアジアの安定のために日本の基地を利用していることを踏まえれば、日本の米軍基地の在り方について変化が生じていると考えるが、参考人はどのように考えるか。

### 山 口 富 男君（共産）

- ・核戦略の見直しをはじめとする米国のユニラテラリズムに対して、ヨーロッパ諸国等の同盟国からも批判が強まっていることについて、参考人はどのように見ているか。
- ・参考人のいう新しい国際秩序の形成の中で、国連の位置付けは、どのようなものと考えられているか。

- ・参考人は、ASEAN 地域フォーラムのような地域安全保障の動きをどのように見ているか。

#### 金子哲夫君（社民）

- ・現在起こっているインド・パキスタン間の問題などは、米国の世界戦略がもたらした歪みではないか。また、このような米国の軍事優先の考えは、新たな紛争を生む側面があると考えられるが、いかがか。
- ・ドイツと異なり、我が国は、周辺に同等の国力を有する国家が存在しない状況で侵略戦争を起こしたのであって、日本が憲法を改正して軍事大国化を図ることは、今なお周辺諸国にとって脅威となるものと考えられるが、いかがか。
- ・非核三原則については、我が国は NPT（核不拡散条約）の批准もしており、これを堅持すべきと考えられるが、非核三原則の見直しに言及した福田内閣官房長官の発言に対する意見があれば伺いたい。

#### 井上喜一君（保守）

- ・参考人は、日本と台湾の関係については、今のままでよいと考えられるか。
- ・米国にとって、当分の間、沖縄の米軍基地の存在は重要であると思うが、米国が沖縄の駐留軍を整理縮小する可能性があるとするれば、どのような状況が考えられるか。
- ・今秋にも、中国では、江沢民氏から胡錦濤氏への国家主席の交代が予定されているが、これに伴って予想される変化は、どのようなものと考えられるか。

#### 近藤基彦君（自民）

- ・現在、有事法制関連 3 法案の審議中であるが、米国の側から見て、武力攻撃事態対処法案は、どのように評価されているのか。
- ・参考人は、著書『新しい日米同盟』の中でゾーリック米国通商代表部代表の論文を引用しながら、「日米関係とりわけ両国の安全保障関係では新しい発想がどうしても必要になると思う」と述べているが、どのような発想を想定しているのか。
- ・我が国の主権が侵害されるような事態に備え、有事法制の整備が必要と考えるが、有事法制関連 3 法案が不成立に終わった場合、我が国は、周辺諸国及び米国からどのような評価をされると考えるか。

#### 首藤信彦君（民主）

- ・(a)我が国がさまざまな攻撃を受けるようになっている米国と組むことにはリスクがあること、(b)米国が軍事的脅威となりつつある中国と組むことで自国を守ることも考えら

れること、(c)サイバー・テロ対策や人道問題等さまざまな要素を勘案しなければならないことなど、安全保障が格段に複雑になってきている状況の中で、我が国は、憲法上、安全保障をどのように位置付けるべきと考えられるか。

- ・在日米軍がテロの対象とされる可能性があると思うが、我が国では、外国軍隊が駐留することのリスクが考慮されていないと考える。フィリピンのように、憲法に外国軍隊の駐留を認めない旨を規定することについて、参考人の見解を伺いたい。
- ・米国の対外政策は、ハンチントンが述べた方向へと明らかに向かっている。今後、聖書に名前を出てこない民族は、米国との間にどのようにして信頼関係を築いていけばよいと考えるか。

#### 平井卓也君（自民）

- ・我が国は、独自の外交路線をとるか対米追従の外交をとるかの選択を迫られているが、環境、天然資源、核不拡散等の「グローバル・ガバナンス」については独自の外交路線をとる一方、「パワー・ポリティックス」の場面では、中国を抑止するために日米同盟を堅持するという二重構造をとるべきと考えられるが、いかがか。
- ・我が国は、非核三原則の下、核兵器を使用しないとする一方で、米国が日本のために核兵器を使用することは織込み済みでもある。非核三原則があるからといって、核の問題を避けて通ることは無理ではないか。

### 質疑終了後の自由討議の概要（発言順）

#### 金子哲夫君（社民）

- ・核の問題については、日本が、唯一の被爆国として、また、非核三原則を掲げる国として、核兵器の非人間性を訴えその被害が二度と生じないよう核廃絶のための国連決議の採択を繰り返し求めてきているという事実を認識すべきである。
- ・しかし、政府は、核廃絶の動きを世界に広げる努力を十分にしていないと考える。憲法全体の趣旨にのっとり、NPT 体制を推進する等の施策を積極的に実施するとともに、唯一の被爆国としての意義を改めて論議すべきである。

#### 赤松正雄君（公明）

- ・日本は、憲法を改正して「普通の国」となるか、それとも、現行憲法の枠内で許される解釈のみで対応することにより「特殊な国」となるかの選択を迫られており、国民世論の動

向を考慮した上で、その判断をしなければならない。党としての考え方でなく、私個人としては、9条1項を堅持しつつ2項を改正するという前者の立場に立つ。

- ・「持たず、つくらず、持ち込ませず」という非核三原則については、実効的な意義を有するものとするため、核兵器を持つ意思を有する国に持たせないよう働きかけるという意味での「持たせず」の原則を加える一方で、「持ち込ませず」の原則については、現実との整合性の観点から、検討の余地があると考ええる。
- ・有事法制については、「万が一」の事態に備え、整備しておくべきと考える。金子小委員は、「万が一」の事態が生じた場合、非暴力の抵抗により対処すべきと考えているのか。

→金子哲夫君（社民）

- ・軍事的対処により失われる生命の数と非暴力の抵抗により失われる生命の数とを比べた場合、前者の方が多く、また、現代の武力紛争においては、一般市民の生命が数多く失われることを考えれば、「万が一」の事態が生じたときは、非暴力の抵抗により対処すべきと考える。また、国際社会は、そのような事態を長引かせることを許容しないであろう。

→藤島正之君（自由）

- ・「万が一」の事態が生じた場合、失われる生命の数が問題なのではなく、国民の生命、権利及び自由をどのように守るのが問題であると考ええる。

中山太郎会長

- ・有事法制関連3法案が審議されている中で、変化しつつある国際情勢を踏まえ、日本の安全保障の在り方について議論がなされたことは、この国の将来を考えるに当たり、大変意義深いものがある。

**第5回地方公聴会（北海道札幌市）**  
— 意見陳述・一般傍聴申込みの案内 —

- ・日 時：H14.6.24（月） 午後1時～
- ・場 所：北海道札幌市  
ホテルニューオータニ札幌
- ・派遣委員：中山会長外9名
- ・意見陳述者：6名  
北海道に在住されている方から一般公募を行い、意見の概要、年齢、性別、職業等を勘案の上、幹事会において選定いたします。

- ・一般傍聴：100名程度  
各会派に対する割当の外、あらかじめ事務局に傍聴を申し込み、当日傍聴券を持参した方（申込みをした本人に限る）の傍聴を団長において許可します。  
なお、本人確認のため、身分証の提示を求めるともあります。

意見陳述希望の申出・一般傍聴希望の申込みの締切は、6月10日正午となっております。

**今後の開会予定**

H14 6.24 (月)	午後 1:00	地方公聴会（北海道札幌市）
--------------------	------------	---------------

※諸般の事情により変更される可能性があります。

**意見窓口「憲法のひろば」**

平成12年2月より、憲法について広く国民の声を聴くため、意見窓口「憲法のひろば」を設けております。

これまでに寄せられた意見の総数及びその内訳

- ・受付意見総数：1750件（6/6現在）
- ・媒体別内訳

葉書	1082	封書	337
FAX	192	E-mail	139

- ・分野別内訳

前文	32	天皇	72
戦争放棄	1204	権利・義務	49
国会	31	内閣	31
司法	7	財政	10
地方自治	9	改正規定	11
最高法規	8	その他	1145

※複数の分野にわたる意見もございますので、分野別内訳の総数は、受付総数とは一致しません。

【意見窓口『憲法のひろば』の宛先】

FAX 03-3581-5875  
E-mail kenpou@shugiin.go.jp  
郵便 〒100-8960 千代田区永田町1-7-1  
衆議院憲法調査会「憲法のひろば」係  
いずれのご意見も、住所、氏名、年齢、職業、電話番号を明記して下さい。