

衆憲資第83号

憲法に関する主な論点（第8章 地方自治）に関する
参考資料

平成25年4月
衆議院憲法審査会事務局

この資料の作成に当たっては、衆議院憲法調査会報告書を中心に、補充的に各党の憲法に関する提言等をもとにして、憲法に関する主な論点について、「明文改憲が必要」、「明文改憲までは必要ないが、立法措置（立法による補充）が必要」「いずれも必要ない」の観点から、以下のA・B・Cの3つに分類して主な意見を整理しましたが、必ずしも網羅的なものとなっていないことにご留意ください。

※ A・B・Cの中で、方向性（趣旨）が異なる意見については、A1、A2……のように、番号を付しています。

- A 明文改憲が必要
 - A 1
 - A 2
- B 明文改憲までは必要ないが、立法措置（立法による補充）が必要
 - B 1
 - B 2
- C いずれも必要ない
 - C 1
 - C 2

目 次

憲法に関する主な論点（論点表）（第8章 地方自治）……………（巻頭）

I 総論（国と地方公共団体のあり方等）…………… 1

II 各論点についての意見の概略

第1 現行の地方自治の規定を充実させる必要性…………… 2

第2 「地方自治の本旨」の明確化…………… 3

第3 国と地方の権限のあり方…………… 4

第4 道州制の導入…………… 5

第5 条例制定権…………… 9

第6 地方財政（課税自主権・健全財政・財政調整制度）…………… 11

第7 地方公共団体の組織・機構のあり方…………… 13

第8 定住外国人の地方参政権…………… 14

第9 特別法の住民投票…………… 17

III その他の論点…………… 19

[資料編]…………… 詳細は21頁の資料編目次を参照

憲法に関する主な論点（論点表）

第八章 地方自治

○ 主な論点とその関係条文

区分	関係する 条文	改憲の必要性等 論点	A 明文改憲が必要	B 明文改憲までは必要ない が、立法措置（立法による補 充）が必要	C いずれも必要ない
1	8章	現行の地方自治の規定を充実させる必要性	・現行憲法では、簡素すぎるので、具体的な規定を追加する必要がある。	・法律の制定により地方分権の推進が可能。	
	92条等	「地方自治の本旨」の明確化	・「地方自治の本旨」について「住民自治」、「団体自治」を憲法に明記すべき。		・「地方自治の本旨」は憲法上重要な概念であり、改正の必要はない。
		国と地方の権限のあり方	・国と地方公共団体の基本的な権限のあり方（補完性の原則等）を憲法に明記すべき。	・国の役割を限定して地方に権限及び財源を移す立法措置を講ずるべき。	
		道州制の導入	・憲法改正により導入すべき。	・現行憲法においても導入することは可能。	・導入することに慎重であるべき。
2	94条	条例制定権	・地方公共団体の専属的・優先的な立法権限を憲法に明記すべき。	・条例で法令の適用除外を定められるようにするなど条例制定権を拡大する措置を講ずるべき。	・上乗せ条例や横出し条例の適法性は最高裁判例などにより妥当な形で解決することが可能。
		地方財政 (課税自主権・健全財政・財政調整制度)	・地方公共団体の課税自主権その他自主的な財政運営、国の財政調整措置について憲法に明記すべき。	・立法措置により、税財源の移譲や課税自主権の強化を行い、新たな財政調整制度を設けるべき。	・課税自主権等は憲法に新たに規定することを要しない。
3	93条	地方公共団体の組織・機構のあり方	・二元代表制以外の議院内閣制、シティ・マネージャー（市支配人）制等の導入を可能とする規定を憲法に置くべき。		・現行のままでよい。
		定住外国人の地方参政権	・定住外国人の地方参政権を認めないことを明記すべき。	・定住外国人の地方参政権を認める法律を制定すべき。	・現行のままでよい。
	95条	特別法の住民投票	・要件の明確化を図るべき。		・本条の適用のあり方を検討すべき。
〈上記以外の条文に係る論点〉					
(なし)					

I 総論（国と地方公共団体のあり方等）

日本国憲法は「地方自治」について、第8章に第92条から第95条を設け、地方自治の基本原則、地方公共団体の機関・直接選挙、地方公共団体の権能及び特別法の住民投票について規定している。

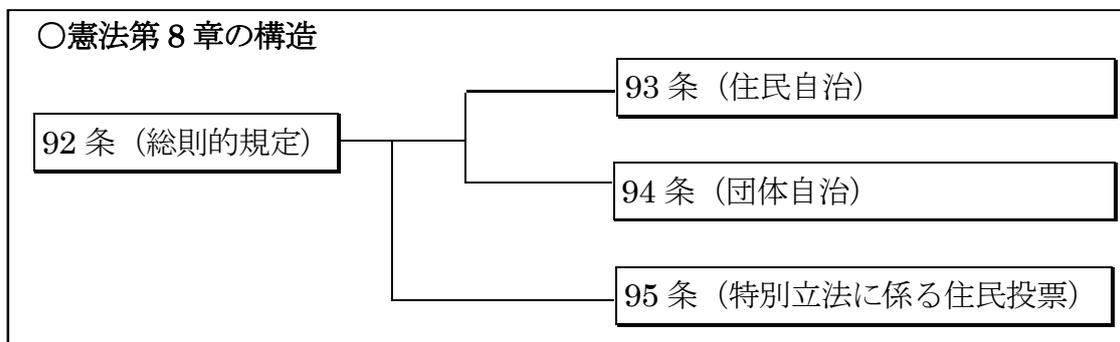
衆議院憲法調査会においては、第8章について、積極的に評価する一方、わずか4条しかないこと等からその不備を指摘する意見もあった。これについては、規定が少ないことで、具体的な規定を追加して充実させるべきとする意見と、「地方自治の本旨」は概念として重要で改正の必要はないとする意見があった。

地方自治に関して具体的に取り上げられたのは、国と地方の役割分担を憲法に明記すべきか、といった議論のほか、国の統治構造の効率化と行政経費削減の観点から、道州制についても議論された。

地方公共団体の立法権限に関して条例制定権について、また財政に関して課税自主権、地方財政の健全化及び財政調整制度について憲法に明記すべきか否かとの議論も行われた。

さらに、住民の意思を適切に反映するため、首長と議会の関係について、多様な制度の導入についての議論があった。また、これに関連して、衆議院憲法調査会において「国民の権利及び義務一人権享有主体」の関係で議論された「定住外国人への地方参政権の付与」について取り上げた。

第95条は、地方自治特別法についてその地方公共団体の住民の投票を要とする制度を設けていることについて、直接民主制の発現形態として評価する一方、その適用には一定の制約があるとする意見があった。



Ⅱ 各論点についての意見の概略

地方自治に関しては、地方自治の章に関する総括的な議論が行われたほか、地方分権の必要性及び課題、地方公共団体のあり方、条例制定権、地方財政、住民投票、地方自治特別法等について議論が行われた。

第1 現行の地方自治の規定を充実させる必要性

衆議院憲法調査会においては、地方自治の章について、まずはその総括的な評価についての議論が行われた。章全般について積極的に評価する意見がある一方、その不備を指摘し、新たに規定すべき事項を提言するなど規定の充実を求める意見が多く述べられた。

A 明文改憲が必要とする意見

地方自治の章について、不備を指摘する意見としては、わずかに4か条しかなく、簡素すぎるので、具体的な規定を追加するなどして充実させる必要があるといった意見や、具体的な内容に乏しく、法律に授權する部分が多いことを問題とする意見などがあつた。

【参考】公明党憲法調査会による「論点整理」（2004年6月16日）

第8章「地方自治」（抜粋）

◆地方自治の原則として、国が地方自治体と地域住民の意思を尊重すること、地方自治体は自立と責任の原則に立つこと、特に財政基盤を確保するため財政的自立を明確にすること等を規定することが必要だとの意見が大勢であつた。…

B 明文改憲までは必要ないが、立法措置（立法による補充）が必要とする意見

現行規定を積極的に評価し、そのもとでの立法措置について触れる意見としては、次のようなものがある。

- 制度設計の柔軟性確保等の観点から、地方自治に関する規定は現行の4か条で十分であり、詳細については法律又は条例で規定できるようになっている現行の規定のあり方は適当である。
- 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わけではなく、「地方自治基本法」の制定等の制度改正によって地方分権の推進が可能である。

【参考】公明党憲法調査会による「論点整理」（2004年6月16日）

第8章「地方自治」（抜粋）

◆…一方、憲法の中での規定ではなく、地方自治基本法をつくって、そこに当面の課題を盛り込んではどうかとの意見もあった。

第2 「地方自治の本旨」の明確化

【憲法の関連規定】

〔地方自治の本旨の確保〕

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。

◎「地方自治の本旨」について

「地方自治の原則」というにひとしい（「本旨」ということばは、いわば日本的な表現であり、「本来の趣旨」を現わすといえようが、「原則」と異なる特別の意味があるわけではない）。それは前に述べたように団体自治・住民自治の二つからなる近代的な地方自治の原則をいう。それは、国（中央政府）から独立な地域団体として地方公共団体を設け、その地域にかかわる公共的事務は、原則として、その地方公共団体を主体として、その住民の意思と責任および負担において行われしめるという原則を意味する。

佐藤功『憲法（下）』〔新版〕（有斐閣 昭和59年）1205頁

A 明文改憲が必要とする意見

- 「地方自治の本旨」は、表現が抽象的で意味が分かりづらいので、明確な表現にすべきである。
- 「地方自治の本旨」の内容として、国家といえども侵すべからざる地方自治の原理があるとする自律的自治観を確認すべきである。

【参考】日本国憲法改正草案（自由民主党、平成24年4月27日）

（地方自治の本旨）

第九十二条 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。

2 住民は、その属する地方自治体の役務の提供を等しく受ける権利を有し、その負担を公平に分担する義務を負う。

C いずれも必要ないとする意見

- 「地方自治の本旨」は、憲法上重要な概念であり、改正の必要はない。
- 「地方自治の本旨」は団体自治及び住民自治であり、その意味内容は憲法の運用や判例の形成のなかで明確になっている。

第3 国と地方の権限のあり方

【憲法の関連規定】

〔地方自治の本旨の確保〕

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。

A 明文改憲が必要とする意見

- すべてを「地方自治の本旨」という文言の解釈から導き出すのではなく、国と地方公共団体の基本的な権限のあり方については、憲法に規定すべきである。
- 中央政府と地方政府の立場が対等である旨の原則を憲法に明記すべきである。
- 国と地方とが国民や住民の福祉の増進を図るために相互に協力する旨の規定を憲法に設けることが重要である。
- 公的部門が担うべき責務は、原則として、最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」を憲法に明記すべきである。

◎「補完性の原理」について

「補完性の原理」(the principle of subsidiarity)とは、ヨーロッパにおいて歴史的に存在した概念であり、アリストテレスにまで遡ることができる社会全般のあり方に関する原理であるとされている。個人でできることは個人で、個人ができないことは家庭で、家庭でできないことは地域社会で、さらに市町村、国でと、政治権力はこれらがその必要性を満たせない場合にのみ介入すべきという、個人主義的社会構成概念であり、カトリック教義との結びつきが強いとされる。個人を最も重視してなるべく下位の社会単位を優先するが、しかし下位の単位が充分にその機能を果たせない場合は、上位の単位は介入する

義務があるとする考え方である。多義的、曖昧な原理で、その哲学的な性格から現在も様々な解釈が対立し、議論が継続している原理である¹。

【参考】日本国憲法改正草案（自由民主党、平成 24 年 4 月 27 日）

（地方自治体の種類、国及び地方自治体の協力等）

第九十三条 地方自治体は、基礎地方自治体及びこれを包括する広域地方自治体とすることを基本とし、その種類は、法律で定める。

2 地方自治体の組織及び運営に関する基本的事項は、地方自治の本旨に基づいて、法律で定める。

3 国及び地方自治体は、法律の定める役割分担を踏まえ、協力しなければならない。地方自治体は、相互に協力しなければならない。

【参考】民主党「憲法提言」（民主党憲法調査会、2005 年 10 月 31 日）

2. 「補完性の原理」に基づく分権型国家へと転換する

連邦制はとらず単一国家を前提とする。国と地方の役割分担を明確にし、中央政府は外交・安全保障、全国的な治安の維持、社会保障制度など国が本来果たすべき役割を重点的に担う一方、住民に身近な行政は優先的に基礎自治体に配分する。「補完性の原理」の考え方に基づき、国と基礎自治体、広域自治体の権限配分を憲法上明確にするとともに、基礎自治体ではなしえない業務や権限は、都道府県ないし道州に相当する広域自治体が担当する。（略）

B 明文改憲までは必要ないが、立法措置（立法による補充）が必要とする意見

- 現在、地方の事務に関する基準を国が法令により定めているが、これを改め、各地方が条例により定めるようにすべきである。
- 地方に権限及び財源を大幅に移し、国の役割を限定して、地方のことは地方が決めることとするなど、国と地方との関係や役割分担を明確にすべきである。

【参考】2009 年 総選挙政策 《分野別政策》（日本共産党、2009 年 7 月 28 日）

2 国の不当な地方支配の仕組みをなくす

（略）日本共産党は、こうした不当な地方への支配の仕組みをなくし、自治体が文字通り国と対等で自主的な判断ができるように地方自治法を改めます。国と地方の協議の場を法制化します。

第 4 道州制の導入

道州制とは、都道府県制度の改革構想の 1 つであり、現在の都道府県は経済・社

¹ 廣瀬淳子「地方再生と地方自治—多様な地方自治の可能性—」『地方再生—分権と自律による個性豊かな社会の創造』（国立国会図書館調査及び立法考査局（2006. 2. 15）37 頁）

会や交通・通信の発展に照らして狭くなっているとして、全国をいくつかのブロックに分け、広域行政を進めようとするものである²。

衆議院憲法調査会では、地方公共団体のあり方に関連して議論が行われた。

道州制の導入の是非については、導入すべきであるとする意見が多く述べられたが、導入することに慎重な意見もあった。

現行憲法上、道州制を導入することは可能であるか否かについては、現行憲法の下においても道州制を導入することは可能であるとする意見と、道州制を導入するのであれば憲法に明文規定を置く必要があるとする意見が述べられた。

【憲法の関連規定】

〔地方自治の本旨の確保〕

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〕

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。

A 明文改憲が必要とする意見

- 道州制を採用する場合には、やはり憲法上明記する方が望ましい。
- 地方自治の規定を整備することの担保として、道州制の導入と地方税財源の確立を憲法上明記する必要がある。
- 道州制等の議論については、憲法の改正なくしてはこのような制度改正をしてはならないと考える。
- 基礎的自治体と広域自治体を憲法上規定していくということは時代の要請であり、それがなければ道州制はできない。
- 道州制を憲法に明記するにしても、権限、役割は明確に規定した上で、それぞれの規模をどうするかについては、それぞれの自治体が住民自治に基づ

² 『法律学小辞典〔第4版補訂版〕』（有斐閣 2008年）932頁

いて決定をしていく事項であると考える。

- 現行の自治体の統廃合を行うには、憲法上明記した方が明確化するのではないか。

【参考】民主党「憲法提言」（民主党憲法調査会、2005年10月31日）（再掲）

2. 「補完性の原理」に基づく分権型国家へと転換する

連邦制はとらず単一国家を前提とする。国と地方の役割分担を明確にし、中央政府は外交・安全保障、全国的な治安の維持、社会保障制度など国が本来果たすべき役割を重点的に担う一方、住民に身近な行政は優先的に基礎自治体に配分する。「補完性の原理」の考え方に基づき、国と基礎自治体、広域自治体の権限配分を憲法上明確にするとともに、基礎自治体ではなしえない業務や権限は、都道府県ないし道州に相当する広域自治体が担当する。（略）

【参考】みんなの党、憲法改正の基本的考え方（平成24年4月27日）

（地域主権 地方自治に関する記述）

- ・地域主権型道州制（広域の地域公共団体）

※「道州制への移行のための改革基本法案（江口克彦君提出、参法第14号）」（平成24年3月29日提出）

（理由）（略）道州制への移行のための改革について、その基本理念及び基本方針、その実施の目標時期その他の基本となる事項を定めるとともに、道州制への移行のための改革推進本部を設置すること（略）

B 明文改憲までは必要ないが、立法措置（立法による補充）が必要とする意見

- （現行憲法は）地方公共団体という形で、都道府県、市町村と明記しなかったので、立法政策にゆだねられており、憲法改正することなくできるものと解釈できる。
- 道州制導入等について、現行憲法上でも法律事項で十分に今以上の前進は可能である。仮に憲法改正して道州制を導入するにしても、そのための法整備、実際の行政事務の移行手続にどれぐらいの期間がかかるのか考慮した議論がされるべき。

【参考】公明党憲法調査会による「論点整理」（2004年6月16日）

第8章「地方自治」（抜粋）

◆市町村合併が進むなかで、住民の声が届く基礎的自治体の機能強化を図ることが主要であるとの指摘が大半であり、道州制をはじめとする二層制の中身については、その上で、広域的な一体性、歴史性を踏まえて検討を進めていくことになった。（略）

マニフェスト公明党2012衆院選重点政策（平成24年11月17日）

- 1 地域に活力。「地域主権型道州制」を導入。

1. 「道州制基本法」を制定

地域の活性化、より充実した行政サービスを実現します。そのために、これまでの中央集権的な日本の統治機構のあり方を一新。「国—道州—基礎自治体」の三層構造へと改革する道州制の導入を推進します。

国の権限を広く移譲する分権改革によって、効率的で国際社会の変化に戦略的に対応できる行政を推進します。さらに、国家公務員および国会議員の大幅削減など大胆な行政改革・国会改革につなげます。その第一歩として、早期に「道州制基本法」(仮称)を制定。内閣に道州制推進本部を設置します。

【参考】日本維新の会 骨太 2013-2016 (平成 24 年 11 月 29 日)

基本方針 3 国家のシステムを賢く強くする

□中央集権の打破＝内政は地方政府へ＝究極は道州制

政策実例 3

中央集権体制から道州制に移行する

□地方分権→大阪都構想→道州制

維新八策(各論) VER1.01

1. 統治機構の作り直し～決定でき、責任を負う統治の仕組みへ～
・道州制が最終形

C いずれも必要ないとする意見

導入することに慎重な意見として、次のようなものがある。

- 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。
- 都道府県合併や道州制により、地方の行財政が住民から遊離することが懸念される。広域的な行政需要には都道府県の相互協力や広域連合により対応することが可能であり、現行の二層制を維持しつつ、地方分権をさらに具体化することこそ先決である。
- 地方自治の本旨が徹底した民意による政治を求めていることからすれば、道州制はそれに反する方向への変革にほかならず、道州制の導入は、憲法が定める地方自治の原則にも地方自治の発展の歴史にも逆行するものである。

【参考】2012 年総選挙政策・各分野政策(日本共産党 2012 年 11 月)

24、地方自治

道州制による自治体変質をゆるさず、財源の保証で地域の活性化と地方自治の発展を

1、道州制導入と市町村大再編に反対し、地方自治を守ります

※ 衆議院憲法調査会では、地方公共団体のあり方として、道州制に関する議論のほか、①市町村合併について、②地方公共団体の二層制についての議論があっ

たので、参考までに掲載する。

① 市町村合併について

ア 市町村合併を推進すべきであるとする意見

- 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。
- 地方公共団体の領域の広域化により、国及び地方を通じた行政組織のスリム化を図り、行政経費を大幅に節減すべきである。

イ 市町村合併を推進することに慎重な意見

- 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ことは、団体自治・住民自治に反し、ひいては憲法に反する。
- 地方公共団体の規模が拡大すると、住民の地方自治への参加が困難となり、逆に住民へのサービスが低下する。
- 市町村合併の推進よりも、地方公共団体に対する権限や税財源の移譲を先行させるべきである。

② 地方公共団体の二層制について

ア 現行の二層制を整理すべきであるとする意見

- 都道府県とほぼ同一の権限を有する政令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展したことから、二層制を見直す必要がある。道州制の導入や市町村合併の進捗を踏まえて、特に都道府県制を整理していくべきである。
- 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。

イ 現行の二層制を維持すべきであるとする意見

- 二層制を廃止すると、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。
- 市町村合併の進捗が不十分で市町村が脆弱な現状において、都道府県は役割を有する。

第5 条例制定権

【憲法の関連規定】

〔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。

◎94条の「条例」の意味

ここにいう条例とは広く地方公共団体の自主立法権によって制定される自主法を総称する。この意味の条例（広義の条例）には、地方自治法上の条例、すなわち地方公共団体が議会の議決によって制定する条例（地方自治法96条1号。これを狭義の条例とすることができる）のほか、長の制定する規則、および長以外の機関（都道府県公安委員会など）の制定する規則または規程などが含まれる。（略）ただし、これらのうち、条例（狭義の条例）が最も重要なものであることはいうまでもない。

佐藤功『憲法（下）』〔新版〕（有斐閣 昭和59年）1223-1224頁

A 明文改憲が必要とする意見

- 従来の法律の範囲内での条例制定権ではなく、国と地方公共団体の権限配分に対応して、地方公共団体の専属的あるいは優先的な立法権限を憲法で保障する必要がある。

【参考】民主党「憲法提言」（民主党憲法調査会、2005年10月31日）

3. 自治体の立法権限を強化する

これまで、特にまちづくりや環境保全などの分野で、国の法令に対する自治体の「上乘せ・横出し条例」が認められるかどうかなど、条例制定権の限界がしばしば争われてきたところであるが、自治体の組織および運営に関する事項や、自治体が主体となって実施する事務については、当該自治体に専属的あるいは優先的な立法権限を憲法上保障する。中央政府は、自治体の専属的立法分野については立法権を持たず、自治体の優先的立法分野については大綱的な基準を定める立法のみ許される。

【参考】日本維新の会 骨太2013-2016（平成24年11月29日）

政策実例 3 国家のシステムを賢く強くする

政党のガバナンスルールを変える

□統治機構改革のための憲法改正（…略…条例の上書き権→改正を実現するために96条の改正）

維新八策（各論）VER1.01

8. 憲法改正～決定できる統治機構の本格的再構築～

- ・地方の条例制定権の自立（上書き権）（「基本法」の範囲内で条例制定）

憲法94条の改正

B 明文改憲までは必要ないが、立法措置（立法による補充）が必要とする意見

- 条例により一定の法令の適用除外の選択を可能とする特例を定める「地方自治基本法」を制定すべきである。
- 憲法上、国と地方の役割分担を法律により行うこととされているのであるから、国の権限を限定する法律を制定し、国会は法律で大枠のみを定め、残

りの基準は政省令ではなく、条例で定めるという形態に変えていく必要がある。

C いずれも必要ないとする意見

- 自治事務に関連する事項であっても、国全体の利益や他の地方公共団体の利益を配慮した形での国の法規制は当然に想定されている。法律と条例の抵触については、その文言のみならず趣旨等を勘案して判断するという最高裁判所の判例により、上乘せ条例や横出し条例の適法性を妥当な形で解決することが可能である。

第6 地方財政（課税自主権・健全財政・財政調整制度）

【憲法の関連規定】

〔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。

地方公共団体の課税自主権をめぐっては、92条及び94条の規定は「憲法が、明治憲法下の中央集権的・官治的な地方制度の否定の上に立って、地方自治を保障し、地方団体に、その事務を、住民の民主的コントロールのもとに、自らの責任で自主的に処理する力を認めたことを意味する。ところで、地方団体が、地方自治の本旨に従ってその事務を処理するためには、課税権、すなわち必要な財源を自ら調達する権能が不可欠である。それなしには、地方団体は結局において国に依存することになり、それと引換に国の監督を受けることになりやすい。その意味で、地方団体の課税権は、地方自治の不可欠の要素であり、地方団体の自治権の一環として憲法によって直接に地方団体に与えられている、と解すべきである」³との意見がある。

判例では、憲法第94条の「行政を執行する」という部分に租税の賦課・徴収が含まれるとする。そして、地方公共団体の課税権を否定するような法律を違憲であるとする一方、「憲法上地方公共団体に認められる課税権は、地方公共団体とされるもの一般に対し抽象的に認められた租税の賦課、徴収の権能」であり、「具体化は法律（ないしそれ以下の法令）の規定」を待たねばならないとしている（福岡地裁昭和55年6月5日判決（大牟田市電気税訴訟）、判例時報966号3頁）。

³ 金子宏『租税法』（弘文堂 昭和55年）83頁

A 明文改憲が必要とする意見

- 現行8章の4か条の中には、地方公共団体の税財政の基本原則が規定されておらず、新たに規定する必要がある。
- 地方分権の推進や地方公共団体の自立には、その財政的な自立が不可欠であることから、課税自主権の実質的な保障が必要である。また、そのために憲法に地方公共団体の課税自主権を明記すべきである。
- 国のみならず地方公共団体も健全な財政規律を維持する必要があることから、地方財政の健全化を憲法に明記すべきである。
- 国・地方を通じた健全財政主義を憲法に明記する必要がある。

【参考】日本国憲法改正草案（自由民主党、平成24年4月27日）

（地方自治体の財政及び国の財政措置）

第九十六条 地方自治体の経費は、条例の定めるところにより課する地方税その他の自主的な財源をもって充てることを基本とする。

2 国は、地方自治体において、前項の自主的な財源だけでは地方自治体の行うべき役務の提供ができないときは、法律の定めるところにより、必要な財政上の措置を講じなければならない。

3 第八十三条第二項の規定は、地方自治について準用する。

※第八十三条第二項 財政の健全性は、法律の定めるところにより、確保されなければならない。

【参考】民主党「憲法提言」（民主党憲法調査会、2005年10月31日）

5. 財政自治権・課税自主権・新たな財政調整制度を確立する

地方自治体が自らの事務・事業を適切に遂行できるよう、その課税自主権・財政自治権を憲法上保障し、必要な財源を自らの責任と判断で確保できるようにする。課税自主権は、各自治体が自らにふさわしいと考える税目・税率の決定権を含む。

【参考】公明党憲法調査会による「論点整理」（2004年6月16日）

第7章「財政」（抜粋）

◆財政における地方自主権の在り方について、地方分権の議論とも絡み、自立できるだけの財源確保が必要である。地方財政基盤の確立とその健全化を図るプロセスが重要となる。課税自主権を憲法上明記すべきとの意見もある。

第8章「地方自治」（抜粋）

◆地方自治の原則として、国が地方自治体と地域住民の意思を尊重すること、地方自治体は自立と責任の原則に立つこと、特に財政基盤を確保するため財政的自立を明確にすること等を規定することが必要だとの意見が大勢であった。（略）

B 明文改憲までは必要ないが、立法措置（立法による補充）が必要とする意見

- 現行憲法下においても、道州制の導入や課税自主権等の権限の強化は、法律の制定・改廃により進めることが可能である。憲法に規定するか否かを議論するだけでなく、法律による具体化の努力により、実体を伴わせる必要が

ある。

また、地方財政における財政調整制度について、以下のような意見があった。

- 現在の地方交付税制度は、①算定方式が極めて複雑であること、②地方公共団体の徴税の努力を阻害していること、③特別交付税がいわゆる天下りの原因となっていること等の問題があるため、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。
- 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が残り、あるいはむしろ拡大するために、これを調整するための新しい水平的財政調整制度が必要である。
- まず基礎的自治体が課税を行い、それを地方公共団体間の財政調整のための資金とする水平的財政調整制度を設けることが考えられる。

【参考】民主党「憲法提言」（民主党憲法調査会、2005年10月31日）

5. 財政自治権・課税自主権・新たな財政調整制度を確立する
(略) 自治体の財政的自立を支えるものとして、現在の地方交付税制度に代えて、新たな水平的財政調整制度を創設する。

C いずれも必要ないとする意見

- 92条の「地方自治の本旨」に基づけば、その内容たる団体自治及び住民自治の趣旨から当然に課税自主権は認められるため、憲法に新たに規定することを要しない。

第7 地方公共団体の組織・機構のあり方

国と地方公共団体との関係はいかにあるべきかという議論のほかに、地方公共団体の組織・機構のあり方はいかにあるべきかという問題も議論された。

【憲法の関連規定】

〔地方公共団体の機関〕

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。

A 明文改憲が必要とする意見

- 地方公共団体においては、93条により一律に長と議会の二元主義がとられているが、地方公共団体の規模等に応じた組織・機構の多様化を図るため、議院内閣制、シティ・マネジャー（市支配人）制、カウンスル（評議会）制等の導入を可能とする規定を憲法に置くべきである⁴。

【参考】民主党「憲法提言」（民主党憲法調査会、2005年10月31日）

4. 住民自治に根ざす多様な自治体のあり方を認める

自治体の組織・運営のあり方は自治体自身が決めるという地方自治の本旨に基づき、基礎自治体、広域自治体において、首長と議会が直接選挙で選ばれるという二元代表制度の採否を自治体が選択できる余地を憲法上認める。（略）

C いずれも必要ないとする意見

- 首長・執行機関と議会議員が融合することになれば、現在でも強大な執行権限をもつ首長に対して、議会議員の役割と権限がより縮小することになりかねない。

【参考】2010年参議院議員選挙にのぞむ日本共産党の政策集（日本共産党、2010年6月19日）

(2) 地方議会の形骸化を許さず、住民代表機関としての役割を強化します

（略）わが国の地方自治体は、憲法で、首長と議会議員がそれぞれ住民の直接投票で選挙される「二元代表制」と定め、地方自治法で議会と執行機関（首長・行政）のそれぞれの役割と権限、関係を明確にしています。（略）

しかし、いま憲法と地方自治法が定める制度を変える必要性に迫られている地方自治体などありません。「二元代表制」のもとで首長・執行機関と議会議員が融合することになれば、現在でも強大な執行権限をもつ首長に対して、議会議員の役割と権限がより縮小することになりかねません。多くの地方自治体でいま求められているのは、首長の行政運営に住民の意思がより反映されること、そのためにも議会の構成と活動に民意が公正に反映され、民主的運営、行政に関するチェックと調査、政策能力の向上がはかれることです。

第8 定住外国人の地方参政権

【憲法の関連規定】

〔地方公共団体の機関〕

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

⁴ ・議院内閣制：議会が首長を選ぶ間接公選制

・シティ・マネジャー制：議会が選任する非公選の行政の専門職が行政の執行を担当する

・評議会制：立法機関と執行機関を兼務する理事会制

詳細については資料8参照

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。

外国人への地方参政権付与と憲法との関係については、①外国人に地方選挙権の享有を認める立法をすることは違憲とする「禁止説」、②外国人に地方選挙権の享有を認める立法をすることは憲法上の要請であり、これをしないことは違憲とする「要請説」、③外国人に地方選挙権の享有を認める立法をすることも、これを認めない立法をすることも違憲とはならないとする「許容説」の3説がある。

また、現行憲法を前提とした解釈論とは別に、外国人に参政権を付与すべきか否か、という政策論上の問題があり、衆議院憲法調査会でも議論が行われた。

A 明文改憲が必要とする意見

- 参政権は、在留外国人に付与されるべき性質のものではないことを憲法上も明らかにすべきである。

【参考】日本国憲法改正草案（自由民主党、平成24年4月27日）

〔地方自治体の議会及び公務員の直接選挙〕

第九十四条 地方自治体には、法律の定めるところにより、条例その他重要事項を議決する機関として、議会を設置する。

- 2 地方自治体の長、議会の議員及び法律の定めるその他の公務員は、当該地方自治体の住民であって日本国籍を有する者が直接選挙する。

〔公務員の選定及び罷免に関する権利等〕

第十五条 1・2 (略)

- 3 公務員の選定を選挙により行う場合は、日本国籍を有する成年者による普通選挙の方法による。

4 (略)

他方、日本社会に暮らす一人ひとりの人間としての「尊厳」を具体的な権利の主張として受け止めるべきとした上で、外国人の人権を保障するべきとの見解もある。

【参考】民主党「憲法提言」（民主党憲法調査会、2005年10月31日）

1. まず、「人間の尊厳」を尊重する

(5)外国人の人権を保障する。

「人間の尊厳」の尊重はすべての人びとに保障されるとの観点に立ち、外国人の人権及び庇護権と難民の権利を憲法上明確にする。また、公的社会への参画の権利等について検討する。

B 明文改憲までは必要ないが、立法措置（立法による補充）が必要とする意見

- 最高裁判所の判例は、憲法は法律で外国人に地方参政権を付与することを禁止してはいないとしている。
- 住民自治の観点から、地方のことは地域住民が自主的に決定することが望ましい。
- 成熟した民主主義国家として、地方政治に対して、地域に特段の緊密な関係を持つ外国人住民の意思も反映させるべきである。国政への関与と明確に区別すれば、弊害は生じない。

【参考】民主党、「永住外国人に対する地方公共団体の議会の議員及び長の選挙権等の付与に関する法律案（北橋健治君外 6 名提出、第 148 回国会衆法第 2 号）」（平成 12 年 7 月 5 日提出）→ 審査未了

（理由）我が国において多くの永住外国人が日本国民と同様の社会生活を営んでいる現状にかんがみ、その意見を地方における政治に反映させるため、永住外国人に地方公共団体の議会の議員及び長の選挙権等（※1）を付与する必要がある。

（※1）条例の制定及び監査の請求権、解散及び解職の請求、その他公職の候補者の推薦届出をする権利並びに投票立会人、開票立会人、選挙立会人及び人権擁護委員、民生委員等への就任資格の付与等を認めている。

【参考】公明党、「永住外国人に対する地方公共団体の議会の議員及び長の選挙権の付与に関する法律案（冬柴鐵三君外 2 名提出、第 163 回国会衆法第 14 号）」（平成 17 年 10 月 21 日提出）→ 審査未了

（理由）我が国において多くの永住外国人が日本国民と同様の社会生活を営んでいる現状にかんがみ、その意見を地方における政治に反映させるため、永住外国人に地方公共団体の議会の議員及び長の選挙権を付与する必要がある。

【参考】共産党、「永住外国人に対する地方公共団体の議会の議員及び長の選挙権及び被選挙権等の付与に関する法律案（池田幹幸君外 7 名提出、第 159 回国会参法第 4 号）」（平成 16 年 1 月 23 日提出）→ 審査未了

（理由）我が国において多くの永住外国人が日本国民と同様の社会生活を営んでいる現状にかんがみ、地方において永住外国人が日本国民と等しく参加する政治を実現するため、永住外国人に地方公共団体の議会の議員及び長の選挙権及び被選挙権等（※2）を付与する必要がある。

（※2）（※1）のほか、町村総会への参加資格、投票管理者、開票管理者、選挙長、選挙管理委員等への就任資格並びに被選挙権を有する永住外国人に長の職務の臨時代理者、新村の長の職務執行者、都道府県公安委員会委員、教育委員会委員及び水防事務組合議員の就任資格付与等を認めている。

C いずれも必要ないとする意見

現行（外国人に地方参政権は認められていない）のままでよい、とする意見として、下記のようなものがある。

- 参政権は国民にのみ与えられるべき権利であり、定住外国人は、日本国籍を得た上で参政権を行使すべきである。外国人参政権の問題に関しては、国籍取得要件の緩和により対応すべきである。
- 参政権は、その国の運命や将来を決めるものであり、その国と運命を共にしようとする国籍を有する者にのみ与えられるべきである。
- 地方参政権であっても、地方政治と国政は密接な関係にあり、国籍を有しない者が間接的とはいえ国政に関与するのは好ましくない。

【参考】2012 アジェンダ（みんなの党 2012年11月28日）

V 「地域主権型道州制」で格差を是正する！

A 地方が主役の統治システムを構築する

2. 地域主権型道州制実現に向けての先行的施策を推進

③地域主権型道州制によって飛躍的に地方自治体の位置づけが高まるという観点からも、外国人参政権の付与には反対。参政権行使には日本国籍を取得。

第9 特別法の住民投票

【憲法の関連規定】

〔一の地方公共団体のみに適用される特別法〕

第九十五条 一の地方公共団体のみに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。

地方自治特別法とは、一又は二以上の特定の普通地方公共団体のみに適用され、その組織、運営又は権能について特別の定めをする法律。地方自治法における都の制度のように、一般法たる法律において一般的な制度として定めることは、たとえその適用を受ける地方公共団体が一つであったとしても、地方自治特別法には当たらない。また、特定の地域に適用される法律も、これに当たらない。法律案は国会の両議院で可決したときに法律となるのが原則であるが、地方自治特別法については、更に、その地方公共団体の住民投票において過半数の同意を得るべきこととされる。その趣旨は、地方自治を尊重する立場から特定の地方公共団体に係る立法者の恣意をチェックすることにある⁵。

⁵ 『法律用語辞典〔第4版〕』（有斐閣 2012年）777頁

◎地方自治特別法に対する住民投票

地方自治特別法の実例は、1949年から1951年にかけて、広島平和記念都市建設法をはじめ、〇〇都市建設法として制定された18都市15件に達する法律である。これらの法律は、いずれも国が各種の財政的援助を与えることを主たる内容とするもので、地方公共団体の組織や権限について特別の規定を設けるものではなく、実質的には、住民投票で決める必要のない法律であった。(略)

特定の地方公共団体の地域を対象とする法律であっても、国の事務や組織について規定し、地方公共団体の組織、運営、権能に関係のないものは、地方自治特別法に該当しないものと解される。北海道開発法(昭和25年法律126号)は、北海道という地方公共団体を対象としたものではなく、北海道という地域において国全体の国土開発計画の一環としての北海道開発を国の事業として行うものであるから、地方自治特別法に当たらないとされたのである⁶。

A 明文改憲が必要とする意見

- 95条について、地方自治特別法の要件を明確化すべきである。

【参考】日本国憲法改正草案(自由民主党、平成24年4月27日)

(地方自治特別法)

第九十七条 特定の地方自治体の組織、運営若しくは権能について他の地方自治体と異なる定めをし、又は特定の地方自治体の住民にのみ義務を課し、権利を制限する特別法は、法律の定めるところにより、その地方自治体の住民の投票において有効投票の過半数の同意を得なければ、制定することができない。

C いずれも必要ないとする意見

- 国の制度よりも地方自治の方が直接民主制的な要素が強いのであって、95条の制度は直接民主制の発現形態である。
- 憲法に明記され、戦後史の中で具体化されてきた95条に基づく特別法とその賛否を問う住民投票の制度が、事実上沖縄県にしか適用されない駐留軍用地特別措置法の改正のように、適用されるべき事例でありながら用いられてこなかったという点に近年の特徴がある。

⁶ 野中俊彦・中村睦男・高橋和之・高見勝利『憲法Ⅱ』(第5版)(有斐閣 平成24年)389-390頁(中村執筆部分)

Ⅲ その他の論点

地方公共団体が住民に対し直接に特定の政策・施策に関する判断を問う直接民主主義の仕組みの一つである住民投票制度に関して、その制度化の是非と制度化に当たって留意すべき事項について議論が行われた。

ア 住民投票を制度化すべきであるとする意見

- 住民の政治への直接参加は、民主主義の原則に合致する。
- 地方政治においては、住民の生活に密接に関連する事項が多く、直接の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事項が少なくない。
- 住民投票は、近代国家がとる代議制に基づく間接民主制と二律背反の存在ではなく、相互に補完可能である。
- 原子力発電所の設置の是非等について各自治体で実施されてきた住民投票は、住民の意思を地方政治に反映する上で大きな意義を持つものであり、住民が意思表示する機会を安定的、普遍的に保障するために必要である。

イ 住民投票を制度化することに慎重な意見

- 住民投票により判断を求める事項について、住民の理解が不十分ではないかという懸念がある。
- 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。
- 首長が直接に民意に訴えるために投票を実施することは、議会の否定につながりかねない。

[資料編 目次]

資料 1	広域自治体のかたち	23
資料 2	道州制に係る憲法問題	24
資料 3	道州制に関する主な動き	27
資料 4	連邦制について	28
資料 5	道州制ビジョン懇談会中間報告（平成 20 年 3 月 24 日）のポイント （略）	29
	出典：「麻生内閣の国民対話 道州制について（平成 21 年 1 月 31 日）」論点ペーパー （内閣府ホームページ< http://www8.cao.go.jp/taiwa/ronten20090131_1.pdf >）	
資料 6	条例について	32
資料 7	課税自主権について	40
資料 8	地方公共団体の組織・機構のあり方について	47
資料 9	外国人に対する地方選挙権付与について	48
資料 10	諸外国における外国人への参政権付与状況（略）	51
	出典：佐藤令「外国人参政権をめぐる問題」『人口減少社会の外国人問題』 （国立国会図書館調査及び立法考査局、2008. 1. 28） （国立国会図書館ホームページ < http://www.ndl.go.jp/jp/data/publication/document/2008/20080128.pdf >）	
資料 11	地方自治特別法一覧、政府見解	54

資料1 広域自治体のかたち

■広域連合 〔特定の事務〕

- ・都道府県が特定の事務を共同処理するために設置
- ・都道府県の姿は残したまま
- ・都道府県の加入する広域連合は国に権限等の委任を要請することができる
(都道府県間の広域連合の実例はない)

■都道府県合併

- ・現在の地方自治制度を前提に都道府県の区域を広げるもの
- ・H17 自治法の改正により都道府県の発意により可能
- ・県の事務権限はそのまま

■道州制

- ・現在の都道府県に変わる広域自治体として道または州を置く
- ・道州と市町村の二層制
- ・国（地方支分部局）の事務はできる限り道州へ、都道府県の事務は大幅に市町村へ移譲

■連邦制

- ・州としての独自の行政権、立法権、司法権を持つ
- ・内政は自州で、外交・防衛など必要最小限の権限を連邦政府が担う
- ・権限が国と州で明確に分割され、州は独立国家の性格を持つ

(「道州制セミナー」配付資料(平成19年11月 新潟県)をもとに作成)

資料2 道州制に係る憲法問題

(1) 問題の所在

「道州制」についてはさまざまな提言がなされているが、現行の都道府県制を廃止することを内容とする場合、地方自治法上の普通地方公共団体となっている都道府県と市町村という二段階制が憲法上保障されているかが問題となる。

憲法第8章「地方自治」の章におかれた92条から95条までの規定は、いずれも「地方公共団体」として、何が「地方公共団体」に当たるかを明らかにしていない。これに対して、地方自治法は、都道府県及び市町村を「普通地方公共団体」とし、特別区、地方公共団体の組合、財産区および地方開発事業団を「特別地方公共団体」としている⁷。

「地方公共団体」とは、地方自治の沿革や実態を考え併せると、都道府県・市町村という標準的な二段階の地方公共団体（地方自治法1条の3）を指すと解される⁸。

なお、地方公共団体と言い得る要件を述べた判例として、以下のようなものがある。

◆東京都特別区長事件判決（最大判昭和38年3月27日刑集17巻2号121頁）

「何がここ〔憲法93条〕にいう地方公共団体であるかについては、何ら明示するところはないが、憲法が特に1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。この趣旨に徴するときは、右の地方公共団体と言い得るためには、単に法律で地方公共団体として取り扱われているということだけではならず、事実上住民が経済的文化的に密接な共同生活を営み、共同体意識をもっているという社会的基盤が存在し、沿革的にみても、また現実の行政の上においても、相当程度の自主立法権、自主行政権、自主財政権等地方自治の基本的権能を附与された地域団体であることを必要とするものというべ

⁷ 野中・中村・高橋・高見『前掲書（6）』（有斐閣 平成24年）365-366頁（中村執筆部分）

⁸ 芦部信喜・高橋和之補訂『憲法（第5版）』（岩波書店、2011年）357頁 なお、同書は以下の注釈を付している

※府県制廃止は合憲か 本文は、府県制の廃止が憲法上許されないという趣旨ではない。たしかに、都道府県は判例の言う基準（掲載判例参照）を充足する。また戦後の地方自治が、官選知事制を公選知事制に改め、都道府県を完全自治体とすることを重要な柱とした沿革も、考慮に値する。しかし、都道府県は、現在なお、「基礎的な地方公共団体」（地方自治法2条3項）たる市町村と国とを媒介する中間的な団体であるから、「地方自治の本旨」を生かすために広域化する必要があるとすれば、現在の二段階制を維持しつつ都道府県制をいわゆる道州制に再編するか否かは、立法政策の問題だと解することも許されるであろう。もっとも、都道府県を廃止し市町村のみを「地方公共団体」とする制度（一段階制）に改めても、立法政策上の当否はともかく、合憲であるとする有力説もある。

きである。そして、かかる実体を備えた団体である以上、その実体を無視して、憲法で保障した地方自治の権能を法律を以て奪うことは、許されないものと解するを相当とする。」

(2) 都道府県と市町村の二段階制は憲法上の要請か (学説・政府答弁)

ア 学説

学説は、大きく「二段階制を立法政策と解する見解」と「二段階制を憲法上の要請と解する見解」に分かれている⁹。

① 二段階制を立法政策と解する見解 **A説**

→憲法はかならずしも現在存するすべての地方公共団体が、そのまま地方公共団体として存続することを要求するわけではなく、地方公共団体は、すべて「地方自治の本旨に基づいて」法律で定められるべきことを要求するにとどまる(一段階制にするか、二段階制にするか、あるいは三段階制にするかについても立法政策に委ねられる。)

② 二段階制を憲法上の要請と解する見解 **B説**

B 1説：都道府県と市町村という固定した二重構造を憲法上保障していると解する見解

→現行の都道府県制を廃止して道州制を採用することは憲法違反

B 2説：市町村のほか、都道府県制を維持するか都道府県を統併合した道州とするかは立法政策に委ねられていると解する見解

→二段階の地方公共団体の存在を憲法上の要請としつつ、上級の地方公共団体について都道府県を維持するか、道州制のような地方の行政の広域化に対応した地方公共団体を設けるかは、「地方自治の本旨」に反しない限り立法政策の問題

イ 政府答弁

2段階制ないし都道府県の存在を現行憲法が保障しているか否かについて、政府は、上記A説の立場から下記の通り答弁している。

第40回国会 S37.2.28・衆・予算委 16号9頁

○林(修)政府委員(法制局長官) ただいまの問題は、実はだいぶ前の国会でも、私も、あるいは私の前任者の佐藤達夫氏も、理論上の問題としてお答えしたことがあるかと思えます。これは御承知のように、憲法九十三条は単に地方公共団体とい

⁹ 野中・中村・高橋・高見『前掲書(6)』(有斐閣、平成24年)366-368頁(中村執筆部分)

っておりまして、つまり地方公共団体が何であるかということは、直接にはいって
いないわけでございます。しかし、当然に憲法は、いわゆる地方公共団体が存在す
ることはもちろん予定しているわけです。ただし、この場合において、地方公共団
体の組織が必ず二段階なくちゃいけないということは、私は憲法は直接にはいって
おらないと思います。従いまして、住民と直接に基盤を連結するいわゆる基礎的な
地方公共団体、こういうものの存在を抹殺することはできない。またこういうもの
を、直接公選からはずすことはできないと思います。ただし、いわゆる上部的な地
方公共団体、これはやはり何と申しましても、沿革的に申しましても、とにかく明
治以後の存在でございます。そこにいわゆる住民等の、基礎的な地方公共団体とい
う色彩は、必ずしも私は本質的なものじゃない、ある意味においては作られたもの
だという観念があると思います。従いまして現在の都道府県は、もちろんこれは完
全な地方自治体の組織をとっております。こういう組織をとる限り、これはもちろ
ん公選制でなければいけませんけれども、たとえば都道府県というものを完全に廃
止して、市町村一本でいくことが違憲かといえ、私は違憲じゃない、かように考
えざるを得ないと思います。

(略)

○林（修）政府委員（法制局長官） これは、立法政策論は全然別にいたしましての
お答えになります。純粹に憲法論でいけば、先ほど申しましたように、たとえば都
道府県というものを廃して道州制を置くことも、私は憲法違反ではないと思います。
その道州制を地方公共団体でなくすることも、また憲法違反では必ずしもない、こ
れを国の行政区画にする、そのかわり、今の都道府県の持っている機能を全部市町
村に移す、今、都道府県が地方自治体として持っている機能を国に移して、しかも
それを単純に、たとえば官選にしてしまうというようなことは、これは私は相当問
題であると思います。しかし、たとえば都道府県が現在持つておる自治的な機能を
全部市町村に移して、しかも地方団体を一段階にして、そして、たとえば都道府県
を単純な行政区画にするということは、必ずしも憲法の地方自治の本旨にもとるも
のではない、かように考えるのであります。

資料3 道州制に関する主な動き

年	月日	政府	地方自治体 全国知事会	経済界等
H18	2. 28	第28次地方制度調査会 「道州制のあり方に関する答申」		
	12. 13	「道州制特別区域における広域行政の推進に関する法律案」成立		
H19	1. 18		全国知事会 「道州制に関する基本的考え方」	
	1. 26	道州制担当大臣の下に「道州制ビジョン懇談会」を設置		
	3. 28			経団連「道州制の導入に向けた第1次提言」
H20	2.		全国都道府県議会議長会「道州制に対する考え方について〈論点整理〉」	
	3. 24	道州制ビジョン懇談会中間報告		
	9. 25		全国町村会が道州制の導入反対を明記した要望書「町村の実態に関する改善方策等について」	
	11. 18			経団連「道州制の導入に向けた第2次提言」
H21	7. 16		神奈川県をはじめ13道府県知事が道州制の推進の要請書	
	7. 30		福井県をはじめ8県知事が道州制には慎重に対応すべき旨の要請書	
	10. 9			経済同友会「地域主権型道州制の導入に向けて」中間報告書
H22	2. 16	道州制ビジョン懇談会廃止		
	6. 22	「地域主権戦略大綱」を閣議決定		
H24	4. 20		地域主権型道州制の実現を目指す24名の知事及び指定都市市長が、「道州制推進知事・指定都市市長連合」を設立	
	11. 21		全国町村会が、全国町村長大会において道州制の導入反対の特別決議	
	11. 30	「地域主権推進大綱」を閣議決定		
H25	1. 23		全国知事会「道州制に関する基本的考え方」	
	3. 14			経団連「道州制実現に向けた緊急提言」

(福島県ホームページをもとに作成)

資料4 連邦制について

(第28次地方制度調査会第6回専門小委員会(平成16年8月4日)長谷部恭男東大教授通付資料抜粋)

3. 採用が適当でないとされる¹⁰「連邦制」とは何か?

- ・第27次-5答申は、「行政権のみならず立法権(又は立法権及び司法権)が国と州とで明確に分割されている国家形態」を「連邦制」としている。
- ・連邦制と称される国々の政治形態には幅があるが、典型的な連邦制国家であるアメリカ合衆国をモデルとして、通常は、以下の諸特徴を含むものと想定されている。

- (1) 支邦の地位と権限(立法・行政・徴税を含む。)が憲法典で保障される。
- (2) 連邦政府の権限(外交・軍事・出入国管理等)が連邦憲法によって特定され、それ以外の統治権限は、一般的に各支邦に留保される。
- (3) 連邦と支邦の権限争議を解決する裁判制度が存在する(外交的・行政的解決は不適切)。
- (4) 連邦議会の1院が支邦の代表によって構成される。
- (5) 連邦憲法改正に一定数の支邦の同意が要求される。

- ・大陸法系の公法学説では、各邦が憲法により直接、立法権を授権されており、その権限が各邦の連邦の立法過程(第二院、憲法改正手続)への参加により保障されている点で、単一国家の分権と異なる(Scelleの原則)とされており、日本では、美濃部達吉『憲法撮要』[改訂第5版]49~51頁が同様の見解をとる。
- ・現在の日本の地方自治制度の下では、各地方公共団体が、憲法によって直接立法権を授権されているとは、通常考えられていない。

4. 連邦制移行の長短(単一国家が3.の描く連邦制に移行する場合)

- (1) 権力分立の実現 ⇒ 中央政府からの地方自治の保障に間接的に役立つ。
- (2) 政治的・文化的・民族的対立が国家の分裂にいたる危険を回避する(邦内の少数派は他邦に移動が可能)。
- (3) 制度とその運用が複雑で取引費用がかさみ、legalisticな政治運営が要求される。⇒ 邦ごとに市場が分断され、財やサービスの流通に支障が生ずるおそれ。邦による財政力の較差が国民への行政サービスの較差を生ずるおそれ。景気調整、外部効果等で、国全体の財政政策と各邦の財政政策との不整合が生ずるおそれ。
- (4) 第二院が各邦の代表で構成される場合、全国民を代表する第一院との対立が生じ、国政が停滞するおそれがある。
- (5) 移行そのものに憲法改正等のコストを要する(国家の基本構造の改変となり、改正の限界を超えている?)。

¹⁰ 第27次地方制度調査会「今後の地方自治制度のあり方に関する答申」(平成15年11月13日)において、「連邦制については、憲法の根幹部分の改正が必要となり、一体性・独立性の高い連邦構成単位の存在が前提となる、といった問題があり、我が国の成り立ちなどから見ると、制度改革の選択肢としない。」とされた。

資料6 条例について

(1) 条例制定権について

憲法 94 条のいう「条例」の意味については、次のように見解が分かれているが、(C) 最広義説が多数説となっているとされる¹¹。

(A) 狭義説：(宮沢〔芦部補訂〕・全訂憲法)

普通地方公共団体の議会の議決によって制定される条例(地方自治法 14 条 1 項、96 条 1 号)のみが憲法 94 条の「条例」に当たると解する見解。

理由：憲法の趣旨は、地方自治の本旨(憲法 92 条)に含まれる住民自治の原則を実現するために、地方公共団体が、その住民を代表する議事機関としての議会によって、その自主法を制定することを要する、という意味に解される。

(B) 広義説：(室井)

議会の議決によって制定される狭義の条例のほか、長の制定する規則(地方自治法 15 条)が憲法 94 条の「条例」に当たると解する見解。

理由：住民の公選による地方議会の条例と、同じく住民の公選による長が「その権限に属する事務に関し」で制定する規則とは、その性質において憲法上の地方自治の保証の範囲内にあると称することができる。

(C) 最広義説：(佐藤(功)、伊藤、清宮、橋本)

議会の制定する条例、長の制定する規則のほか、各種委員会の定める規則その他の規程が憲法 94 条の「条例」にあたりと解する見解。

理由：憲法 94 条は「広く地方公共団体が自主立法権を有することを定め、その自主法の種類(諸形式)・規定事項・それら相互の関係などは法律に委ねたもの」であり、地方自治法が条例、長の規則、委員会の規則または規程といった形式を定めたこと、あるいは、「憲法は、地方公共団体の諸機関が定める自主立法を広く条例と呼ぶ趣旨だと理解するのが正当であろう。

条例制定権の根拠については、次のように見解が分かれている。

A説：(清宮)

条例制定権の根拠は、すでに 92 条に含まれており、94 条はこれを受けて条例制定権を保障し、しかも、それが「法律の範囲内」で行われるべきことを定めていると解する見解。

B説：(宮沢、佐藤(功)、成田(頼))

地方公共団体の条例制定権の根拠を、憲法 94 条に求める見解。

理由：(代表的学説としては)日本国憲法の下では、国会は実質的な意味での法規

¹¹ 野中・中村・高橋・高見『前掲書(6)』(有斐閣 平成24年)381頁(中村執筆部分)

を制定する「国の唯一の立法機関」(41条)であるから、地方公共団体が法規たる性質を有する条例を制定するには、憲法にとくにその例外を認める規定がなくてはならないので、憲法94条は、「地方公共団体が『地方自治の本旨』に基づいて当然に有する機能を確認する趣旨の規定ではなく、むしろ、創設的に条例制定権を付与する趣旨とみるのが妥当であろう」ということをあげている。

C説：(室井、小林)

条例制定権の根拠として、憲法92条と94条とを並列的に挙げる見解。

理由：憲法92条の「地方自治の本旨」が国の立法権を制約し、憲法94条が国会の「国の唯一の立法機関」性を規定する憲法41条の例外を具体的に規定しているものと解する。

判例は「地方公共団体の制定する条例は、憲法が特に民主主義政治組織の欠くべからざる構成として保障する地方自治の本旨に基づき(92条)、直接憲法94条により法律の範囲内において制定する権能を認められた自治立法に外ならない」(大阪市売春取締条例事件(最大判昭和37年5月30日刑集16巻5号577頁))と判示して、B説ないしC説の立場に立っている。

憲法は、92条の地方自治の基本原則を「地方自治の本旨」という表現で定め、「地方自治の本旨」の具体化として条例制定権を94条で規定しているのであるから、B説とC説の間に実質的には差異がないものと解される¹²。

(2) 法律と条例について(条例制定権の限界について)

憲法94条は、地方公共団体は「法律の範囲内」で条例を制定することができる旨を定め、さらに、地方自治法14条1項は、「法令に違反しない限りにおいて」、同法2条2項の事務に関し条例を制定できることを定めている。

「法令に違反しない限り」の意味について、最高裁は、徳島市公安条例事件判決において、集団行進の道交法による規制と公安条例による規制の競合が問題にされた際、両者の関係について、次のように判示した。

◆徳島市公安条例事件判決(最大判昭和50年9月10日刑集29巻8号489頁)

「条例が国の法令に違反するかどうかは、両者の対象事項と規定文言を対比するのみでなく、それぞれの趣旨、目的、内容及び効果を比較し、両者の間に矛盾抵触があるかどうかによってこれを決しなければならない。例えば、ある事項について国の法令中にこれを規律する明文の規定がない場合でも、当該法令全体からみて、右規定の欠如が特に当該事項についていかなる規制をも施すことなく放置すべきものとする趣旨であると解されるときは、これ

¹² 野中・中村・高橋・高見『前掲書(6)』(有斐閣 平成24年)381-382頁(中村睦男執筆部分)

について規律を設ける条例の規定は国の法令に違反することとなりうるし、逆に、特定事項についてこれを規律する国の法令と条例とが併存する場合でも、後者が前者とは別の目的に基づく規律を意図するものであり、その適用によって前者の規定の意図する目的と効果を何ら阻害することがないときや、両者が同一の目的に出たものであっても、国の法令が必ずしもその規定によって全国的に一律に同一内容の規制を施す趣旨ではなく、それぞれの地方公共団体において、その地方の実情に応じて、別段の規制を施すことを容認する趣旨であると解されるときは、国の法令と条例との間にはなんら矛盾抵触はなく、条例が国の法令に違反する問題は生じ得ない。」

この判決は、

- ①国の法令の規制の趣旨が全国一律の均一的な規制をめざしていると解される場合には、条例によって
 - (i) 法令が規律の対象としていない事項を法令と同一の目的で規制したり、
 - (ii) 法令が規律の対象としている事項をより厳しく規制したりすることは許されないが、
- ②法令が全国的な規制を最低基準として定めていると解される場合には、(i) (ii) ともに許される旨を判示したものとされている¹³。

条例制定権に限界があるかという問題は、昭和44年7月に制定された東京都公害防止条例に始まる各地方公共団体の公害規制条例が、国の法令で定める規制基準よりも厳しい基準を定める「上乗せ条例」であったり、あるいは、法令の規制対象以外の事項について規制を行う「横出し条例」であったりする場合がしばしば見られ、このような「上乗せ条例」や「横出し条例」が、「法律の範囲内」のものであるかどうか、あるいは「法令に反しない」かどうかという形で問題にされた。

◆高知市普通河川等管理条例事件判決（最判昭和53年12月21日民集32巻9号1723頁）

憲法94条及び地方自治法14条1項は、「条例制定権の根拠であるとともに、その範囲と限界を定めたものである」から、「普通地方公共団体は、法令の明文の規定又はその趣旨に反する条例を制定することは許されず、そのような法令の明文の規定又はその趣旨に反する条例は、たとえ制定されても、条例としての効力を有しないものといわなければならない。」

「河川法は、普通河川については、適用河川又は準用河川に対する管理以上に強力な河川管理は施さない趣旨であると解されるから、普通地方公共団体が条例をもって普通河川の管理に関する定めをするについても（普通地方公共団体がこのような定めをすることができることは、地方自治法二条二項、同条三項二号、一四一条一項により明らかである。）、河川法が適用河川等について定めるところ以上に強力な河川管理の定めをすることは、同法に違反し、許されないものといわなければならない。」

¹³ 芦部・高橋『前掲書（8）』362頁

(3) 条例制定権の拡大について¹⁴

①地方分権改革推進委員会での議論

※地方分権改革推進委員会……地方分権改革の推進に関する基本的事項について調査審議するため、平成19年4月に地方分権改革推進法に基づき内閣府に設置されたもの。平成22年に同法が失効したため、同委員会の活動は終了した。

○平成19年5月30日 「地方分権改革推進にあたっての基本的な考え方」

調査審議の方針として、国と地方の役割分担の徹底した見直し等とするなかで、「条例による法令の上書き権を含めた条例制定権の拡大」を掲げている。

○同年11月16日 「中間的とりまとめ」

3－(2) (完全自治体の実現)

また、国によるさまざまな義務付け・枠付け、関与などを明快な基準にもとづき徹底的に見直すことで廃止するとともに、条例により法令の規定を「上書き」する範囲の拡大を含めた条例制定権の拡大をはかっていくことは、自治立法権を確立していくことにつながる。

4－(1) ①義務付け・枠づけ、関与の見直しと条例制定権の拡大

地方自治体の自主性を強化し、政策や制度の問題を含めて自由度を拡大するには、義務付け・枠付けを見直すことが必要である。

このためには、義務付け・枠付けについて、廃止・縮減、全部・一部の条例委任、又は条例による補正の許容などの見直しを行い、これらによって条例制定権の拡大をはかるべきである。

このうち、条例による補正の許容は、地方自治体による法令の「上書き」を確保しようとするものである。

○平成20年12月8日 「第2次勧告」

第1章 義務付け・枠付けの見直しと条例制定権の拡大

1 義務付け・枠付けの見直しの基本的考え方

「地方政府」の確立には、行政権の分権だけでなく立法権の分権が不可欠である。このため、条例により法令の規定を「上書き」する範囲の拡大を含めた条例制定権の拡充の必要があり、法制的な観点から、地方自治体の自主性を強化し、政策や制度の問題も含めて自由度を拡大するとともに、自らの責任において行政を実施する仕組みを構築することが必要である。

4 義務付け・枠付け見直しの今後の進め方

義務付け・枠付けについては、地方自治体の自主性を強化し、政策や制度の問題も含めて自由度を拡大すべきとの観点から、

¹⁴ 本項は、公益団体邦人「日本都市センター」第9回都市分権政策センター会議配付資料「自治体の立法権に関する規律論点別意見（素案）」をもとに作成した。

- ①廃止（単なる奨励にとどめることを含む。）、
 - ②手続、判断基準等の全部を条例に委任又は条例による補正（「上書き」）を許容、
 - ③手続、判断基準等の一部を条例に委任又は条例による補正（「上書き」）を許容、
- のいずれかの見直しを行う必要がある。

○平成21年10月17日 「第3次勧告」

第1章 義務付け・枠付けの見直しと条例制定権の拡大

7 今後に向けて

なお、本勧告では、義務付け・枠付けに関する立法の原則を定めることを明記しているが、立法の原則は、個別の国の法令の規定の内容がこれに従って制定改廃されることにより、その実効性がはじめて担保されるものである。この点に関しては、個別の法令の内容を問わず、通則規定で条例による国の法令の「上書き」権を保障することをめぐって様々な意見があるが、

- ・法律の制定は、「国権の最高機関」とされている国会によって行われること（憲法第41条）。
- ・地方自治体の条例制定権は「法律の範囲内」とされていること（憲法第94条）。
- ・政令は「憲法及び法律の規定を実施するため」、府令・省令は「法律若しくは政令を施行するため、又は法律若しくは政令の特別の委任に基づいて」制定されるものであり、特に、それらによって罰則を設けたり義務を課したり国民の権利を制限したりするのはすべて法律の委任に基づいて行われるものであること（憲法第73条、内閣法第11条、内閣府設置法第7条、国家行政組織法第12条参照）。等を踏まえつつ、引き続き、慎重な検討が必要である。

② 一般法による自治立法権の強化について（有識者の意見）

○通則法に上書き権を規定すべきとの意見

そこで、発想を変えて、個別行政分野の法令の規定について、横断的に、包括的・一般的に、条例による法令の補正等が可能であることの根拠となる法令の規定を設けて、例外となる法令の規定を特に法令で定めることとする制度ができないかを考えてみたい。

そうした規定としては、「地方公共団体は、当該地方公共団体が特定の施策を実現するために特に必要がある場合においては、日本国憲法第92条に規定する地方自治の本旨に則る国と地方公共団体との関係の向上のための特例措置として、法律に特別の定めがある場合を除くほか、条例で、当該地域の自然的、社会的条件その他の実情に応じて、法令の規定の全部又は一部を適用せず、又は法令において定められた制限を強化し、附加し、補完し、若しくは緩和することができ、若しくは法令の規定にかえて適用すべき事項を定めることができる」といった条文を地方自治法に規定することを提案したい。そして、この規定による条例が違法又は著しく公益を

害すると思われるような場合には、国は地方公共団体に「是正の要求」をすることができることとし、地方公共団体がそれに不服がある場合、又は国が地方公共団体が講じた措置に不服がある場合もしくは地方公共団体が措置を講じない場合には、地方公共団体又は国は、国地方係争処理委員会（現行制度を若干改正する）に審査の申し出をすることができ、なお違法と思われる場合は、出訴することができることとするのである。

（出典：松本英昭「自治体政策法務をサポートする自治法制のあり方について」『ジュリスト』1385号、2009.9.15 p.94）

○個別法により条例制定権の強化を図るとする意見

上書き権を地方自治法等の一般法に規定することによって実現できるという提案がある。個別法の改正（すなわち各省庁の改正作業）を要しないという点では魅力的な提案だが、①「特別法は一般法を破る」という原則の下で、個別法に規定がなければ、一般法は排除され適用されないという疑問が残ること、②個別法にはそれぞれの政策目的や制度設計の考え方があるため、個別法を無視して常に条例を優先させることは乱暴であることから、一般法で指針や原則を定めたいうえで、どのような事項について、どの程度まで上書き権を認めるかについては個別法で定めることが正攻法だと思われる。

（出典：磯崎初仁「分権時代の条例論—条例は国法を乗り越えられるか（政策法務論の要点⑨）」『月刊自治フォーラム』603号（2009年12月、第一法規株式会社）59頁）

○立法形式について検討を要するとする意見

法形式の面では、①一般法に通則規定を置いて、個別法に対して方向付けをすることはできる（個別法に規定がなければ通則規定が適用になる）。さらに、②一般法に、「他の法令の規定にもかかわらず」と規定することによって、その方向づけを強めることもできる。すなわち、前法たる個別法の規定に対する優先を確保できるとともに、後法たる個別法に対しても、当該一般法の規定に対する明示の適用除外規定がなければ、一般法のルールが適用になると解することもできよう。（中略）…

問題は、通則法で規定される内容であって、…（中略）…私人に対する規制がどのレベルまで合憲なのかという問題も含む規範の内容につき、地方自治の保障+国の関与+司法審査によって、通則法による置換を正統化し得るのか、地方政府基本法の検討において提起されているような、特別な層の法律*という理論構成が必要なのか、上書きの対象として、憲法に直接の根拠を持つ政令と府省令の間で線が引けないのか、など、より突っ込んだ検討が求められるのは確かである。

（出典：斎藤誠「義務付け・枠付け見直しの展望と課題」『都市問題』第101巻6号（2010年6月、財団法人東京市政調査会）57頁）

* 「地方政府基本法についての意見」（地方行財政検討会議（第2回 平成22年2月15日）西尾勝構成員（東京大学名誉教授）配付資料）
（地方政府基本法は、憲法92条の明示的な委任に基づいて、地方自治の本旨を解釈し補充し

た憲法実施法（または憲法附属法）というべき性質のものであるとし、それ故諸々の通常の法律はこの地方政府基本法に違反しないかぎりにおいて制定され解釈適用されなければならない旨を、みずからの法文上に明記する、とした上で）

9 （皇室典範、国籍法、公職選挙法、国会法、内閣法、国家公務員法、裁判所法、会計検査院法、地方自治法等）これらの諸法は、いずれも憲法の明示的な委任に基づいて制定された憲法実施法（または憲法附属法）と称しても決して不自然でない法律なのであって、同じく国会によって制定された法律ではあるものの、その他の通常の法律とは別格の法的効力を有する法律として制定され解釈適用されることも、あながち全く根拠のないことではないのではなかろうか、と思考する次第である。

（上記論文脚注には、「もっとも、憲法学においては、憲法附属法も「通常の議会制定法であるから、原則として憲法典に次ぐ法律としての形式的効力を有する」とされる（大石眞「憲法講義Ⅰ」（2004年）9頁）。」とある。）

③条例の上書き権に関する政府答弁

◎第 179 回国会 H23. 11. 24・衆・東日本大震災復興特 8 号 11 頁

○秋葉賢也委員 ……きょうは法制局長官にもおいでいただいております。内閣法制局長官に、改めて、この法案でいわゆる法律に対する上書き権というものにまで踏み込んだ場合に、可能な素地というのはないのかどうか、政府の見解をただしておきたいと思います。

○梶田信一郎内閣法制局長官 お答えいたします。

お尋ねの条例のいわゆる上書きの問題につきましては、その具体的な内容につきまして明らかではございません。

この点につきまして、国会の答弁におきまして、担当の大臣から、いわゆる条例による法律の上書きにつきましては、唯一の立法機関である国会に対して地方公共団体に立法権限の一部の移譲を求めるものであり、政府提案として国会に提出することは控えるべきとの考え方に基づいて、今回の復興特区法案には盛り込まなかった旨の答弁がなされておるところと承知しております。

それで、私の方からは条例と法律の関係につきまして一般論として申し上げたいと思いますが、いわゆる条例による法律の上書きを可能にするということにつきましては、国会を国の唯一の立法機関であるというふうに規定しております憲法第四十一条の規定、それから、地方公共団体は法律の範囲内で条例を制定することができるということを規定しております憲法第九十四条の規定との関係で議論すべき問題点があるというふうに承知しておるところでございます。

○秋葉委員 今回、後で触れますけれども、復興交付金なんかについては五省庁四十事業を対象に基幹事業が盛り込まれているわけですが、例えば、この五省庁四十事業に関連するような法律、これに制限列挙して法律の上書き権を認めるということで、対象を絞った場合にはどうですか、長官。もう一回伺っておきたい。

○梶田内閣法制局長官 今、具体的な内容につきまして私ども承知しておるところではござ

いけませんので、一般論としてあくまで申し上げたいと思います。

憲法四十一条を先ほど申し上げました。これは、国会は国の唯一の立法機関であるというふうに定めておりまして、従来から、この憲法の趣旨を否定する、いわば国会の立法権を没却するような抽象的、包括的な規定により条例の定めゆだねるということは問題があるというふうを考えてきているところでございます。

それで、条例による法律の上書きというものの具体的な内容をどうするかということでございますが、実は、条例による法律の特例の定めにつきましては、これまでも、個別の法律におきまして、その法律の趣旨、目的を踏まえまして、地域の特性に応じて条例で特段の定めを設けることを許容する、個別具体的に定めるという対応、これは立法例としてもございます。そういう対応をしてきております。こうした対応によるのであれば、憲法上の問題は生じないというふうと考えております。

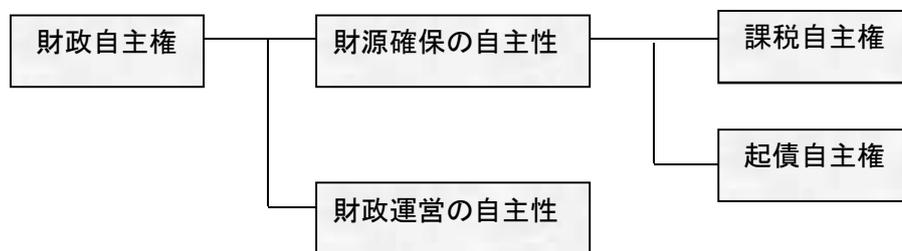
資料7 課税自主権について

1 課税自主権の意義

(1) 課税自主権の概念

「国から地方への税・財源移譲を考える際に最も基本となる理念・考え方は、地方財政の自主性・自律性であり、…それを象徴するのが課税自主権である」とされる¹⁵。

また、「財源調達面で必要なのは、…歳入を自主的に決定できる権限である。この権限は課税自主権と起債自主権に分けることができる」とされる¹⁶。



課税自主権の概念は、「地方自治原則を敷衍して導かれる自主財政主義、自治財政権等の一環として認められ、…地方自治の不可欠の要素・地方団体の自治権の一つとされるもの」であるとされる（山田雅敏「地方分権・財源移譲改革と課税自主権」『税務弘報』52号（2004年）8頁）¹⁷。

しかし「課税（自主）権という概念が、法律（実定法）に定められているのではなく、憲法における地方自治を敷衍する形で、具体的には同94条「地方公共団体は…行政を執行する権能を有し…」に従い、地方自治の不可欠の要素・地方団体の自治権の一環として直接に課税権が与えられる、等と理解される」ことに留意すべきであるとされる¹⁸。

また、「課税（自主）権を憲法に基づく自主財政主義あるいは自治財政権の一環と捉えると、地方財政の自主性が基本的なものとされるが、それは国による指揮・監督をできるだけ排除し、課税に関しても憲法の制限の範囲内で最大限尊重されるべきもの」とされる¹⁹。

¹⁵ 山田雅敏「地方分権・財源移譲改革と課税自主権」『税務弘報』52号（2004年）8頁

¹⁶ 山崎正『地方分権と予算・決算』（勁草書房 1996年）155頁

¹⁷ 米国においても、「課税権を有しない市町村は生命のない機関（a body without life）である」、「課税権なしに市町村は存在しえない」、また、「課税権は市町村の本質的な属性（essential attribute）である」などと言われているとされ、「財政権（課税権）は統治団体にとって最も根源的本質的なものである」とされる。（北野弘久『憲法と地方財政権』（勁草書房 1980年）29頁）

¹⁸ 山田・前掲（15）論文8頁

¹⁹ 同上

なお、課税自主権をこのように解すると「地方自治体・政府が税目、税率等について自由に選択できるかのように思われるが、これに対して、憲法、地方自治法、地方税法等はいずれも“法律の定めるところによって”などの限定を課しており、実際にはその自由度、自律性は限定されると理解されている」とされる²⁰

2 課税自主権の拡大

○第4次勧告（地方分権改革推進委員会 平成21年11月9日）

中長期の課題

(2) 課税自主権の拡充

地方自治体の創意工夫による課税自主権の拡充は、地方財政の充実に加え、地域の多様化に合わせた自治体経営の自律的展開の観点からも重要な課題である。

近年、法定外税に係る国の関与の縮減、制限税率の撤廃などの制度改正が行われ、地方自治体においても法定外税や超過課税を実施するところが増えてきている。

これらによる財政収入の増加には一定の限界もあるが、上記の意義に照らして、地方自治体においては課税自主権の積極的な活用に努めるべきである。

国においても、地方自治体が課税自主権を一層発揮しやすくなるよう、制度及び運用の両面において更なる見直しを進めるべきである。

① 税目についての課税自主権

→ 法定外税

（地方税法で定められている税目（法定税）以外に、地方団体の条例によって税目を新設できるもの。）

② 税率設定についての課税自主権 … 税率の種類

標準税率（制限税率）
一定税率
任意税率

→ 超過課税等

（標準税率（通常よるべき税率）とされている税目について、その税率と異なる税率を、地方団体の条例によって設定できる。
一部税目には上限となる「制限税率」が法定されている。）

²⁰ 山田・前掲（15）論文8頁

(1) 税の種類

○地方税法の税目

	普通税		目的税	
	道府県税	市町村税	道府県税	市町村税
〈法定税〉 地方税法上、地方団体が「課するものとする」と規定されている税	道府県民税 事業税 地方消費税 不動産取得税 道府県たばこ税 ゴルフ利用税 自動車取得税 軽油引取税 自動車税 鉦区税	市町村民税 固定資産税 軽自動車税 市町村たばこ税 鉦産税 特別土地補修税	狩猟税	入湯税 事業税
〈法定任意税〉 地方税法上、地方団体が「課することができる」と規定されている税			水利地益税	都市計画税 水利地益税 共同施設税 宅地開発税 国民健康保険税
〈法定外税〉 地方税法に定める税目以外で、地方団体の条例に基づき課する税	道府県法定外普通税	市町村法定外普通税	法定外目的税 (H12 創設)	

(参考) 法定外税の状況 (平成 24 年 4 月 1 日現在)

I 法定外普通税 (21 団体 418 億円)

(i) 都道府県 15 団体 404 億円

税目名	都道府県名	平成 22 年度決算額
石油価格調整税	沖縄県	10 億円
核燃料税	福井県、福島県、愛媛県、佐賀県、島根県、静岡県、鹿児島県、宮城県、新潟県、北海道、石川県	232 億円
核燃料等取扱税	茨城県	12 億円
核燃料物質等取扱税	青森県	151 億円
臨時特例企業税 (*1)	神奈川県	0.2 億円

(ii) 市区町村 6 団体 14 億円

税目名	市町村名	平成 22 年度決算額
砂利採取税等	城陽市（京都府）（*2）、 中井町（神奈川県）、山北町（同）	0.3 億円
別荘等所有税	熱海市（静岡県）	6 億円
歴史と文化の環境税	太宰府市（福岡県）	0.6 億円
使用済核燃料税	薩摩川内市（鹿児島県）	4 億円
狭小住戸集合住宅税	豊島区（東京都）	4 億円

II 法定外目的税（36 団体 97 億円）

(i) 都道府県 29 団体 80 億円

税目	都道府県名	平成 22 年度決算額
産業廃棄物税等（*3）	三重県、鳥取県、岡山県、広島県、 青森県、岩手県、秋田県、滋賀県、 奈良県、新潟県、山口県、宮城県、 京都府、島根県、福岡県、佐賀県、 長崎県、大分県、鹿児島県、 熊本県、宮崎県、福島県、愛知県、 沖縄県、北海道、山形県、愛媛県	69 億円
宿泊税	東京都	10 億円
乗鞍環境保全税	岐阜県	0.2 億円

(ii) 市区町村 7 団体 18 億円

税目	市町村名	平成 22 年度決算額
山砂利採取税	城陽市（京都府）（*2）	—
遊漁税	富士河口湖町（山梨県）	0.1 億円
環境未来税	北九州市（福岡県）	12 億円
使用済核燃料税	柏崎市（新潟県）	6 億円
環境協力税	伊是名村（沖縄県）、伊平野村（同）、 渡嘉敷村（同）（*4）	0.06 億円

（*1）神奈川県臨時特例企業税条例は平成 21 年 3 月 31 日をもって失効しているが、同日以前に終了する事業年度分の税収があるため掲載している。

（*2）京都府城陽市の山砂利採取税は、平成 23 年 6 月 1 日より法定外目的税として施行。そのため、平成 24 年 1 月現在の件数としては法定外目的税とし、平成 22 年度決算額としては法定外普通税の税収としている。

（*3）産業廃棄物処理税（岡山県）、産業廃棄物埋立税（広島県）、産業廃棄物処分場税（鳥取県）、産業廃棄物減量税（島根県）、循環資源利用促進税（北海道）など、実施団体により名称に差異があるが、最終処分場等への産業廃棄物の搬入を課税客体とすることに着目して課税するものをまとめてここに掲載している。

（*4）渡嘉敷村の環境協力税は平成 23 年 4 月 1 日施行であるため、税収実績はない。（税収見込額は 0.1 億円）

（総務省ホームページ資料をもとに作成）

(2) 税率の種類

①一定税率

地方団体が税率を定めるに当たって、それ以外の税率を定めることができない税率。

②標準税率

地方団体が課税する場合に通常よるべき税率でその財政上その他の必要があると認める場合においては、これによることを要しない税率をいい、総務大臣が地方交付税の額を定める際に基準財政収入額の算定の基礎として用いる税率。

③制限税率

地方団体が税率を定めるに当たって、それを超えることができない税率。

④任意税率

地方税法において税率を定めず、地方団体に税率設定を委ねている税率。

○地方税法の法定税の税率の種類

種類	税 目	
	道 府 県 税	市 町 村 税
一定税率	道府県民税（利子割） 道府県民税（配当割） 道府県民税（株式等譲渡所得割） 地方消費税 道府県たばこ税 自動車取引税 軽油引取税 鉱区税 狩猟税	市町村たばこ税 特別土地保有税 事業所税
標準税率	道府県民税（法人 法人税割） 事業税（個人、法人） ゴルフ場利用税 自動車税	市町村民税（法人 均等割） 市町村民税（法人 法人税割） 軽自動車税 鉱産税
	道府県民税（個人 均等割） 道府県民税（個人 所得割） 道府県民税（法人 均等割） 不動産取得税 固定資産税（道府県分）	市町村民税（個人 均等割） 市町村民税（個人 所得割） 固定資産税

任意税率	〈制限税率あり〉 地方団体が税率を定めるに当たって、それを超えることができない税率		都市計画税
	〈制限税率なし〉 地方税法において税率を定めず、地方団体に税率設定を委ねている税率	水利地益税	水利地益税 共同施設税 宅地開発税
その他			入湯税

(参考) 超過課税の実施状況 (平成 23 年 4 月 1 日現在)

※自治体数は平成 22 年 4 月 1 日現在、税収額は平成 22 年度決算

	税 目		自治体数	税収額
道府県税	道府県民税	個人均等割	30	174.7億円
		所得割	1	24.7億円
		法人均等割	30	89.8億円
		法人税割	46	824.0億円
	法人事業税		8	977.0億円
	自動車税		1	800万円
	道府県税計			2,090.4億円
市町村税	市町村民税	個人均等割	3	16.9億円
		所得割	2	0.7億円
		法人均等割	404	153.1億円
		法人税割	1003	2,036.8億円
	固定資産税		162	371.9億円
	軽自動車税		33	7.2億円
	鉱産税		34	900万円
	入湯税		2	2300万円
	市町村税計			2,586.9億円
超過課税合計				4,677.3億円

(総務省ホームページ資料をもとに作成)

(参考)標準税率未満での課税を行う地方自治体の例(平成 24 年 4 月 1 日現在)

自治体名	税 目	実施年度	内 容
愛知県 名古屋市	個人 市民税	H24 年度 課税分から (注 1)	《均等割》 税率 3,000 円 → 2,800 円 (税率 5% 引下げ) 《所得割》 税率 6% → 5.7% (税率 5% 引下げ)
	法人 住民税		《均等割》 9 段階に区分されている税率を、 それぞれ 5% 引下げ (例) 資本金 1,000 万円以下かつ従業員数 50 人以下の法 人の例 50,000 円→47,500 円
愛知県 半田市	個人 市民税	H22 年度 課税分のみ (注 2)	《均等割》 税率 3,000 円 → 100 円 《所得割》 税率 6% → 5.6%
埼玉県 北本市	個人 市民税	H23 年度 課税分のみ (注 3)	《均等割》 税率 3,000 円 → 2,700 円 (税率 10% 引下げ) 《所得割》 税率 6% → 5.4% (税率 10% 引下げ)
愛知県 大治町	個人 町民税	H23 年度 課税分のみ (注 4)	《均等割》 税率 3,000 円 → 100 円 《所得割》 税率 6% → 5.6%
沖縄県 金武町	個人 町民税	H24 年度 課税分から	《均等割》 税率 3,000 円 → 2,700 円 (税率 10% 引下げ) 《所得割》 税率 6% → 5.4% (税率 10% 引下げ)

(注 1) 名古屋市は過去、平成 22 年度に限り個人市民税及び法人住民税の 10% 減税を実施。

(注 2) 半田市は交付団体となったことから、平成 23 年度以降の減税は実施していない。

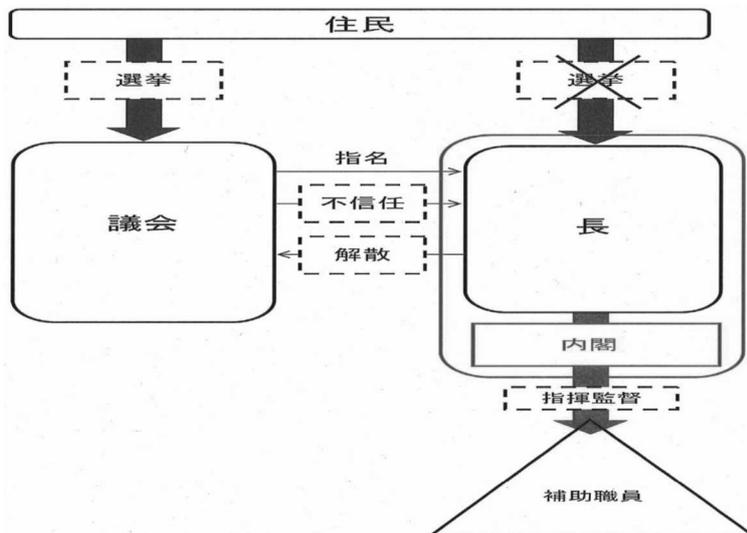
(注 3) 北本市は平成 24 年度以降は都市計画税の税率を 0.25% から 0.2% に引き下げることとし、個人市民税の減税を継続しないこととした。

(注 4) 大治町は防災対策を優先するため、個人町民税の減税を継続しないこととした。

(総務省ホームページ資料をもとに作成)

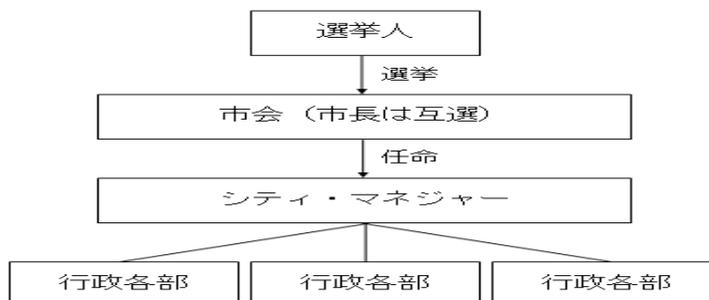
資料8 地方公共団体の組織・機構のあり方について（本文13頁参照）

議院内閣制（イギリスの「公選首長と内閣制度」が参考）



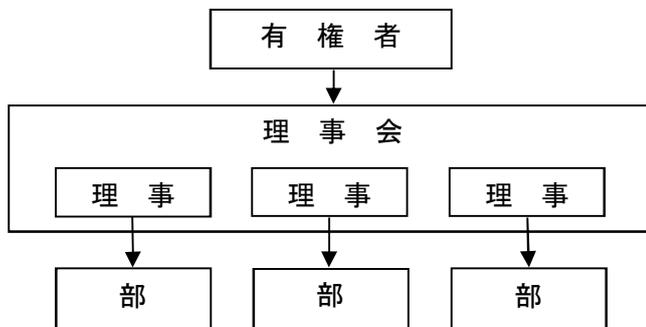
（出典：総務省地方行財政検討会議第一分科会（平成22年7月30日）配付資料をもとに作成）

シティ・マネジャー（市支配人）制



（東京都議会調査レポート（平成16年9月）をもとに作成）

理事会制



（「米国におけるシティ・マネージャーの役割」（財団法人自治体国際化協会, 2008）をもとに作成）

資料9 外国人に対する地方選挙権付与について

1 学説の考え方

禁止説：外国人に地方選挙権の享有を認める立法をすることは違憲となる

理由：公務員の選定・罷免権に至っては、国民主権の原理の帰結であり、そうした参政権の保障がもたら日本国民に対してなされるべきことは、ことの性質上、きわめて当然である。（宮沢俊義『憲法Ⅱ』（新版再版））

要請説：外国人に地方選挙権の享有を認める立法をすることは憲法上の要請であり、これをしないことは違憲となる

理由：民主主義の観念と結びついた「国民主権」の原理の根底にあるのは、一国の政治のあり方はそれに関心をもたざるをえないすべての人の意思に基づいて決定されるべきだとする考え方である。（浦部法穂『憲法学教室』（全訂第2版））

許容説：外国人に地方選挙権の享有を認める立法をすることも、これを認めない立法をすることも違憲とはならない

理由：外交、国防、幣制などを担当する国政と住民の日常生活に密接な関連を有する公共的事務を担当する地方公共団体の政治・行政とでは、国民主権の原理とのかかわりの程度に差異があることを考えると、地方公共団体レベルの選挙権を一定の居住要件の下で外国人に認めることは立法政策に委ねられているものと解される。（野中俊彦・中村睦男・高橋和之・高見勝利『憲法Ⅰ』（第5版）〔中村執筆部分〕）

2 最高裁判所判決（平成7年2月28日）全文

主 文

本件上告を棄却する。

上告費用は上告人らの負担とする。

理 由

上告代理人相馬達雄、同平木純二郎、同能瀬敏文の上告理由について

憲法第三章の諸規定による基本的人権の保障は、権利の性質上日本国民のみをその対象としていると解されるものを除き、我が国に在留する外国人に対しても等しく及ぶものである。そこで、憲法一五条一項にいう公務員を選定罷免する権利の保障が我が国に在留する外国人に対しても及ぶものと解すべきか否かについて考えると、憲法の右規定は、国民主権の原理に基づき、公務員の終局的任免権が国民に存することを表明したものにほかならないところ、主権が「日本国民」に存するものとする憲法前文及び一条の規定に照らせば、憲法の国民主権の原理における国民とは、日本国民すなわち我が国の国籍を有する者を意味することは明らかである。そうとすれば、公務員を選定罷免する権利を保障した憲法一五条一項の規定は、権利の性質上日本国民のみをその対象とし、右規定による権利の保障は、我が国に在留する外国人には及ばないものと解するのが相当である。そして、地方自治について定める憲法第八章は、九三条二

項において、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ものと規定しているのであるが、前記の国民主権の原理及びこれに基づく憲法一五条一項の規定の趣旨に鑑み、地方公共団体が我が国の統治機構の不可欠の要素を成すものであることをも併せ考えると、憲法九三条二項にいう「住民」とは、地方公共団体の区域内に住所を有する日本国民を意味するものと解するのが相当であり、右規定は、我が国に在留する外国人に対して、地方公共団体の長、その議会の議員等の選挙の権利を保障したものであるということとはできない。以上のように解すべきことは、当裁判所大法廷判決（最高裁昭和三五年（オ）第五七九号同年一月四日判決・民集一四卷一四号三〇三七頁、最高裁昭和五〇年（行ツ）第一二〇号同五三年一月四日判決・民集三二卷七号一二二三頁）の趣旨に徴して明らかである。

このように、憲法九三条二項は、我が国に在留する外国人に対して地方公共団体における選挙の権利を保障したものとはいえないが、憲法第八章の地方自治に関する規定は、民主主義社会における地方自治の重要性に鑑み、住民の日常生活に密接な関連を有する公共的事務は、その地方の住民の意思に基づきその区域の地方公共団体が処理するという政治形態を憲法上の制度として保障しようとする趣旨に出たものと解されるから、我が国に在留する外国人のうちでも永住者等であってその居住する区域の地方公共団体と特段に緊密な関係を持つに至ったと認められるものについて、その意思を日常生活に密接な関連を有する地方公共団体の公共的事務の処理に反映させるべく、法律をもって、地方公共団体の長、その議会の議員等に対する選挙権を付与する措置を講ずることは、憲法上禁止されているものではないと解するのが相当である。しかしながら、右のような措置を講ずるか否かは、専ら国の立法政策にかかわる事柄であって、このような措置を講じないからといって違憲の問題を生ずるものではない。以上のように解すべきことは、当裁判所大法廷判決（前掲昭和三五年一月四日判決、最高裁昭和三七年（あ）第九〇〇号同三八年三月二七日判決・刑集一七卷二号一二一頁、最高裁昭和四九年（行ツ）第七五号同五一年四月一四日判決・民集三〇卷三号二二三頁、最高裁昭和五四年（行ツ）第六五号同五八年四月二七日判決・民集三七卷三号三四五頁）の趣旨に徴して明らかである。

以上検討したところによれば、地方公共団体の長及びその議会の議員の選挙の権利を日本国民たる住民に限るものとした地方自治法一一条、一八条、公職選挙法九条二項の各規定が憲法一五条一項、九三条二項に違反するものということとはできず、その他本件各決定を維持すべきものとした原審の判断に憲法の右各規定の解釈の誤りがあるということもできない。所論は、地方自治法一一条、一八条、公職選挙法九条二項の各規定に憲法一四条違反があり、そうでないとしても本件各決定を維持すべきものとした原審の判断に憲法一四条及び右各法令の解釈の誤りがある旨の主張をもしているところ、右主張は、いずれも実質において憲法一五条一項、九三条二項の解釈の誤りをいうに帰するものであって、右主張に理由がないことは既に述べたとおりである。

以上によれば、所論の点に関する原審の判断は、正当として是認することができる。論旨は採用することができない。

よって、行政事件訴訟法七条、民訴法四〇一条、九五条、八九条、九三条に従い、裁判官全員一致の意見で、主文のとおり判決する。

(裁判官名略)

3 平成7年2月28日最高裁判決の評価²¹

禁止説は、この判決を「外国人の地方参政権を認めた部分はたんなる『傍論』つまり判決の結論とは直接関係のない、たんなる裁判所の意見表明にすぎず、判例としての効力はもたない」と主張する。さらに、「判決は、無条件に（ということは地方レベルもふくめて）選挙権があくまで日本国民のみに認められた権利であり、『権利の性質上』外国人にはその保障は及ばない（学説のいう『禁止説』にあたる）と明言して」おり、傍論の外国人の地方選挙権を許容した部分は本論の内容と論理的に矛盾している、と主張している²²。

一方で許容説は、本論では、憲法が原告らの権利を保障していない、つまり「要請」していないことを明らかにしており、傍論で「禁止」されていないことを明言しているので、結果として「許容」説に立つことがわかる、と主張する²³。

4 政府の見解

◎第174回国会参議院議員山谷えり子君提出永住外国人への地方参政権付与に関する質問に対する答弁書 (H22.6.4)

一について

憲法第十五条第一項及び第九十三条第二項の規定の趣旨については、最高裁判所平成七年二月二十八日判決において、「憲法一五条一項という公務員を選定罷免する権利の保障が我が国に在留する外国人に対しても及ぶものと解すべきか否かについて考えると、憲法の右規定は、国民主権の原理に基づき、公務員の終局的任免権が国民に存することを表明したものにほかならないところ、主権が「日本国民」に存するものとする憲法前文及び一条の規定に照らせば、憲法の国民主権の原理における国民とは、日本国民すなわち我が国の国籍を有する者を意味することは明らかである。そうとすれば、公務員を選定罷免する権利を保障した憲法一五条一項の規定は、権利の性質上日本国民のみをその対象とし、右規定による権利の保障は、我が国に在留する外国人には及ばないものと解するのが相当である。そして、地方自治について定める憲法第八章は、九三条二項において、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ものと規定しているのであるが、前記の国民主権の原理及びこれに基づく憲法一五条一項の規定の趣旨に鑑み、地方公共団体が我が国の統治機構の不可欠の要素を成すものであることをも併せ考えると、憲法九三条二項という「住民」とは、地方公共団体の区域内に住所を有する日本国民を意味するものと解するのが相当であり、右規定は、我が国に在留する外国人に対して、地方公共団体の長、その議会の議員等の選挙の権利を保障したものということとはできない」と判示されており、政府も同様に考えているところである。

²¹ 佐藤令「外国人参政権をめぐる論点」『人口減少社会の外国人問題』（国立国会図書館調査及び立法考査局(2008/01) 172-173頁

²² 百地章『憲法の常識 常識の憲法』（文藝春秋 2005年）157-158頁。引用部分の（ ）は原注である。

²³ 近藤敦『Q&A 外国人参政権問題の基礎知識』（明石ブックレット 12）（明石書店 2001年）7-10頁

資料 11 地方自治特別法一覧、政府見解

1. 地方自治特別法一覧

	住民投票の対象となった法律	都市名	公布日／法律番号
1	広島平和記念都市建設法	広島市	S24. 8. 6／219号
2	長崎国際文化都市建設法	長崎市	S24. 8. 9／220号
3	首都建設法 ※首都圏整備法（昭和31年法律第83号）により廃止。	東京都	S25. 6. 28／219号
4	旧軍港市転換法	横須賀市	S25. 6. 28／220号
		呉市	
		佐世保市	
		舞鶴市	
5	別府国際観光温泉文化都市建設法	別府市	S25. 7. 18／221号
6	伊東国際観光温泉文化都市建設法 ※伊東国際観光温泉文化都市建設法の一部を改正する法律（昭和27年法律第312号）により改正。（なお、改正法も地方自治特別法として、伊東市の住民投票が行われた。）	伊東市	S25. 7. 25／222号
7	熱海国際観光温泉文化都市建設法	熱海市	S25. 8. 1／233号
8	横浜国際港都建設法	横浜市	S25. 10. 21／248号
9	神戸国際港都建設法	神戸市	S25. 10. 21／249号
10	奈良国際文化観光都市建設法	奈良市	S25. 10. 21／250号
11	京都国際文化観光都市建設法	京都市	S25. 10. 22／251号
12	松江国際観光文化都市建設法	松江市	S26. 3. 1／7号
13	芦屋国際文化住宅都市建設法	芦屋市	S26. 3. 3／8号
14	松山国際観光温泉文化都市建設法	松山市	S26. 4. 1／117号
15	軽井沢国際親善文化観光都市建設法	軽井沢町	S26. 8. 15／253号

2. 地方自治特別法についての政府見解

◎道州制特別区域における広域行政の推進に関する法律案(第164回国会閣法第90号)と憲法95条の関係について

第165回国会H18.11.1・衆・内閣委4号3頁

○石崎岳委員 私は、この法案は、北海道だけに適用されるものではなく、また、北海道だけ限定であってはならないというふうに認識をしております。今後の道州制議論の進展や、また、都道府県合併ができるという状況になっておりますので、いつでもその合併をした都府県に適用できる可能性を担保しておくということが緊要だ、肝要だというふうに考えております。

ですから、本法案は、一般法として、憲法九十五条の住民投票は必要ないと考えますが、内閣法制局長官の考えをお聞きします。

○宮崎礼壹内閣法制局長官 少し前置きを申し上げますと、ある法律が憲法九十五条の「一の地方公共団体のみに適用される特別法」に該当するか否かにつきましては、手続上、地方自治法第二百六十一条というのがございまして、これをこの法案を、最後に議決しました議院の議長が、内閣総理大臣に通知することにより住民の投票が行われる旨、明記しているところでございまして、これからしましても、本来は、これを議決しました国会の御判断によるべきものであると考えております。

そのことを前提としまして申し上げますと、本法律におきましては、広域行政の推進の観点から、その対象となる特定広域団体といたしまして、御指摘のとおり、北海道に限定せず、今後、地方自治法に基づく廃置分合等によって広域の地方公共団体があらわれる可能性も考慮し、広域行政の推進にふさわしい一定の要件を備えた都道府県であれば、一般的に適用があるものとして構成しているところでございます。

したがって、本法律案は、特定の地方公共団体の組織、運営、または権能について特別の定めをするというものではございませんで、憲法九十五条の規定による住民の投票を要する地方特別法には当たらないというふうに私どもとしては考えてございます。

○石崎委員 ありがとうございます。

さらにちょっと確認をさせていただきたいと思うのですが、法律上、他の都府県が対象となり得ても、当面、政令で対象となるのは北海道に限定するという事実上の状況が発生すると思いますが、政令で北海道に限定する以上、憲法九十五条の住民投票が必要だとの意見もありますが、見解はいかがでしょうか。

○宮崎内閣法制局長官 御指摘のとおり、本法案は、政令によって初めて特定広域団体としての都道府県を定めることにしておりますけれども、法律の形といたしましては、あくまでも具体的な都道府県を特定しておりませんで、一定の要件を備えた都道府県であれば、一般的に適用があるという考え方をとっております。

したがって、憲法九十五条の規定による住民の投票を要する地方特別法には該当しないと考えております。

第 165 回国会 H18. 11. 8 ・ 衆 ・ 内閣委 5 号 30 頁

○逢坂誠二委員 ……先般の、やはり十一月一日の石崎委員への質疑を見ると、宮崎法制局長官の見解、これは私の感じでありますけれども、対象となっている団体が一定の要件を備えた全国の都道府県であるからこの九十五条に該当しないというふうにおっしゃったように感じるんですけども、これはそうじゃないんです

か。それ以外の要件で該当しないとこのときはしゃべったんでしょうか。

○宮崎礼壹内閣法制局長官 そのときに私が申し上げましたのは、この法案におきまして、「北海道地方又は自然、経済、社会、文化等において密接な関係が相当程度認められる地域を一体とした地方のいずれかの地方の区域の全部をその区域に含む都道府県であって政令で定めるもの」というふうになっているのを前提といたしまして、「又は」以下のところというのは、確かに現在は現実にございませぬけれども、地方自治法によりますれば、都道府県の廃置分合ということにつきましても予定がされているということを踏まえて、将来そういうものが広域行政の趨勢の中で出てくる可能性があるだろうということ、それに対する対応も織り込んだ法律だということにかんがみれば、それは一般性のある法律であろうということを申し上げたつもりでございます。

○逢坂委員 ……法制局長官は、このときこうも言っているんですね。特定の地方公共団体の組織、運営、または権能について特別の定めをするものではないから、九十五条に該当しない。

これは、午前中もちょっと議論があったようなんですが、憲法九十五条には、組織、運営、権能ということはどこにも書いてないですよ、憲法九十五条の条文には。組織、運営、権能というのは、これはどこから導き出されたものなんですか。

○宮崎内閣法制局長官 先ほど来議論がありますので、若干時間がかかるかもしれませんが、これは政府としての提案を申し上げている心づもりということでございまして、最初に申し上げましたように、地方自治法の手続規定からすると、最終的には国会のお決めになることであるということはず留保申し上げたいわけです。

三つほど考えるべき点があると思います。

一つは、憲法九十五条の文言と、それに關係します学説の大勢ということでございます。

それにつきましては、憲法九十五条は、何度も申しますように、特定の地域ということではなくて、「一の地方公共団体に適用される」というふうに言っております、当然のことながら、地方公共団体というものの自律性、自主性というものに着目をして、それを尊重すべきであり、そのための手続も置くべきであるというふうに規定しているというものだと思います。

それで、重立った学説を一つ二つ申し上げますと、例えば、佐藤功教授の有斐閣のポケットコンメンタールというものを見ますと、この「一の地方公共団体のみに適用されるというのは、その法律が特定の地方公共団体そのものを対象として、すなわち、地方公共団体たる性質に着目して、規律するものであることを意味する」、中略しますが、「その地方公共団体そのものの組織、権能、運営を規律するものではない法律は、ここに言う特別法ではない」というふうに言っており、もう一つ申

し上げると、例えば、樋口陽一先生ほかの共著であります「注釈日本国憲法」によりますと、「特定の地方公共団体の地域を対象とする法律であっても、国の事務や組織について規定し、地方公共団体の組織、運営、権能に関係のないものは本条の地方自治特別法には該当しないと解される」というふうに解説しておりまして、このようなものは十分参考にするというか、尊重して考えていかなければならないと思っております。

二つ目は、何と申しまして、これまでの国会における立法の際にどのような扱いが行われてきたかということの蓄積でございます。

これもるるは申し上げませんが、昭和二十四年から二十六年にかけては十五ほどの法律ができて、それについては現に住民投票がなされたという実績がございます。

それについては、子細に見ますと、それぞれ特定の地方公共団体が特別の都市計画事項を定めることができる、あるいはそれについて拡充をするということを内容として含んでおりまして、それらはやはり他の地方公共団体とは違う権能を定められているというふうに理解されるわけでございます。

他方、その後はいろいろ特定の地方公共団体に言及した法律がたくさん出ておりますけれども、例えば、最近の沖縄振興特別措置法でありますとか小笠原諸島振興開発特別措置法などを見ますと、これらにつきましては、振興計画などが定められて、これに基づく事業に対して国が助成を行うものでございますけれども、それらについては九十五条に基づく住民投票というものは行われていない。

というのはなぜかと考えますと、それは、いろいろな間接的な影響はもちろんあると思っておりますけれども、地方公共団体の組織、運営、権能について、ほかの団体と違う差別的な、プラスであろうとマイナスであろうと、定めをするものに当たらないだろうというふうに考えているからではないかというふうに理解されるところでもあります。

三つ目は、これも先ほどの御議論にありましたように、これは国会の立法権の例外をなすということでございますので、その点につきましては、やはり憲法の、国権の最高機関であり唯一の立法機関である国会の立法権を制約する特別の例外規定であるという観点からしまして、それに対する制約というのは、憲法の地方自治の本旨というものを踏まえつつ、その合理性及び必要性が認められるものに局限して認めていくべきではないだろうかという立場に立つべきだと考えておりまして、そのような観点から、従来、地方公共団体の組織、運営、権能にほかの団体とは違う差別的な取り扱いをするものがここで言う地方特別法だというふうに我々としては理解しているわけでございます。