



衆議院憲法審査会ニュース

—第 183 回国会—

H25.4.26 Vol.18 (「衆議院憲法調査会ニュース」からの通番 Vol.144)

発行：衆議院憲法審査会事務局

4 月 25 日に、第 7 回の審査会が開かれました。

日本国憲法及び日本国憲法に密接に関連する基本法制に関する件（日本国憲法の各条章のうち、第八章（地方自治）の論点）について、衆議院法制局当局から説明を聴取した後、自由討議を行いました。

◎自由討議

●各党派の代表者からの意見表明の概要

土 屋 正 忠 君 (自 民)

- ・ 「地方自治の本旨」については、文言の明確化のため、我が党の憲法改正草案 92 条で新たに規定を設けた。また、自治の精神を明確化するため、「地方公共団体」という言葉を、「地方自治体」に改めた。
- ・ また、地方自治体の種類や、地方自治が「基礎自治体」と「広域自治体」の二層制をとることについて言及した。道州制については、我が党としては、道州制の導入を検討する法案を検討しているところであるが、道州を「広域地方自治体」として位置づけることで、憲法改正を行わず導入可能と考えている。
- ・ 国と地方の役割分担や協力関係については、「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」と定めた。
- ・ 地方自治体の条例が「法律の範囲内で」制定で

きることについては、変更していない。条例の「上書き権」のようなことは、個別法で対応可能であり、法律が条例に優先するという基本は変えるべきではない。

- ・ 首長と議会の議員を直接選挙で選ぶという現行憲法の規定を、我が党の憲法改正草案も踏襲した。また、外国人に地方参政権を認めないことを明確にした。
- ・ 地方財政について、我が党の憲法改正草案では、地方自治体の経費は、地方税その他の自主的財源をもって充てることを基本とし、国に財政調整措置を講ずる義務を課した。さらに、財政の健全性の確保の規定を地方財政にも準用している。
- ・ 地方自治特別法の住民投票については、適用要件を明確化した。

大 島 敦 君 (民 主)

- ・ 民主党「憲法提言」では、我が党の考える分権型国家像として、単一国家を前提とし、国と地方の役割分担を明確にした上で、住民に身近な行政は優先的に地方に配分する。「補完性の原理」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ものとしている。
- ・ 道州制については、2012 年マニフェストでも、「地方や国民の声を十分に聞きながら、中長期的な視点で道州制を検討する」としている。
- ・ 条例制定権については、自治体の組織及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としている。

- ・ 地方財政については、財政自治権と課税自主権を憲法に明記するとした上で、課税自主権の内容は、各自治体自らの決定権を含むものとしている。財政調整制度については、新たな水平的財政調整制度の確立を提言している。
- ・ 地方自治体の組織・機構の在り方については、現行の二元代表制度を採用するか否かを、自治体を選択できる余地を憲法上認めることとしている。
- ・ その他、外国人の公的社会の参画の権利等について検討するとしている。

松 浪 健 太君(維新)

- ・ 現行憲法の地方自治に関する規定はあまりに簡素であり、具体的な規定を追加すべきである。道州制については現行憲法でも導入することが可能であるが、憲法にも明記し、国のかたちを明確にすべきである。
- ・ 地方自治の本旨については、「住民自治」、「団体自治」の原則を憲法に明記すべきである。その上で補完性の原則を含めた国と道州の基本的権限のあり方も明記すべきであり、内政については、道州に主体的な権能を与えることを基本とすべきである。補完性の原則について、市町村ではできないことを都道府県に、ではなく、本来どの領域で処理すべきかという観点から考えることも必要である。また、広域自治体たる道州と基礎的自治体の二層制を明記すべきである。
- ・ 条例制定権については、唯一の立法機関である国会との関係を踏まえ、補完性の原則に基づき、道州の専属的、優先的立法権限を認める領域は別に法律で定める旨を明記し、新たな法体系に移行していく。司法権については国に一本化し、連邦制はとらない。
- ・ 地方財政については、道州の課税自主権を明記

することは大事だが、財政調整措置については、議論の余地がある。道州制導入時は道州間の調整、あるいは、インセンティブ調整などもあり得るとの観点から、現時点では、あえて憲法には規定しない立場である。

- ・ 二元代表制については、少なくとも基礎自治体は二元代表制から外し、法律で柔軟に決定できるようにすべきである。道州については二元代表制をとるべきとの方向で検討している。
- ・ 外国人の地方参政権については、認めるべきではない。
- ・ 95条の地方自治特別法については死文化しており、地方のための法律策定時の障害になることもあり、削除すべきである。

大 口 善 徳君(公明)

- ・ 現行憲法は、地方自治について抽象的な規定しか置いておらず、「地方自治の本旨」の内容もあいまいである。国が地方自治体と地域住民の意思を尊重することや、地方自治体が自立と責任の原則に立つことを規定すべきとの意見が、党内では大勢であった。他方、憲法に規定せず、地方自治基本法を制定して当面の課題を盛り込むべきとの意見もあった。
- ・ 公明党は、地方分権の推進、地域の特性を生かした経済への転換、国と地方の二重行政の解消を目的として、地域主権型道州制の導入、道州制基本法の早期制定等を求めている。道州制の導入は、現行憲法下での立法措置で可能と考える。
- ・ 地方財政については、地方自治体の財政的自立を、地方自治の原則として憲法上明確にしたり、課税自主権を憲法に明記すべきとの意見が党内に多い。ただし、具体的な財源の在り方については、客観的で公平な財政調整制度の検討が必要である。
- ・ 条例制定権については、条例の上書き権や、道

州制の下で国の立法権との関係が議論となるが、いずれも現行憲法下の立法措置で、包括的・一般的に認めるような方法を取り、その内容を検討することで、国会を唯一の立法機関とする規定との関係を整理していけばよく、憲法改正は必要ない。

- ・ 93条の二代表制については、現行のままでよい。
- ・ 永住外国人の地方参政権は、相互主義により、日本国民に対して同等の地方参政権を付与する国の国民に限るべきである。また、条例制定やリコールなどの直接請求は認めない。
- ・ 地方自治特別法の住民投票の制度は、今後、地方自治の大きな制度変更がある場合に活用されることもあり得るため、残しておく方がよい。

島 中 光 成 君 (みんな)

- ・ 日本国憲法の地方自治の規定は、大日本帝国憲法下の中央集権主義、官治主義を抑えた歴史的・伝統的制度の保障を意味している。これは現在でも不変であり、現時点で第8章を改正する必要はないと考える。
- ・ 現行憲法下でも道州制の導入は可能であるが、憲法の基本法典としての性格に鑑みると、新しい国の形である地域主権型道州制は憲法に明確に位置づけられるべき、最重要事項であると考えます。
- ・ 道州制の本旨は新しい国の形を作ることであり、中央(東京)に集中している3ゲン(権限、財源、人間)を道州に移譲し、国は補完性の原理に基づき、外交・安全保障・通貨の発行などの道州及び基礎自治体に担えない役割に集中し、地方への干渉を最小限に留める。地方間で地方の発展を競争することで、国全体の活力を向上させることとなる。
- ・ 外国人参政権については反対であるが、憲法上の観点から明確にするかどうかは議論の必要がある。

- ・ 道州制の制度設計は、国会ではなく国と地方の協議の場を通じて、国民全体で考えるべきである。

笠 井 亮 君 (共産)

- ・ 第8章により、国民主権の具体化として、住民が主人公の地方自治が憲法に明確に位置づけられた。しかし、住民の福祉の増進という地方自治の目的が現実に果たされてきたかという問題がある。
- ・ 東日本大震災等の復興は進んでいないが、その要因の一つは、住民の生命と安全を守るための機能と体制が平成の大合併と集中改革プランによる職員の大幅削減により弱められてきたことだ。その弊害が、大災害という一大事に最も端的に現れたことは指摘せざるを得ない。
- ・ 市町村合併と職員削減が強いられた背景の一つに、地方財政の危機がある。1980年代には地方行革等を口実に地方自治体の財源確保・財政調整機能を弱めて、90年代には、日米構造協議に基づく公共事業に地方自治体を動員し、今や地方財政の借入金残高は201兆円、GDP比41%にも上っている。更に2000年代には、三位一体改革と称して地方交付税を一方的に削減した。今必要なのは、憲法が規定する地方自治の諸原則を実施させる改革である。
- ・ 道州制の議論は、本来の地方自治とは逆方向である。道州制導入は、国の仕事を外交、軍事等に関わり、福祉や教育等のナショナルミニマムに対する国の責任を放棄することにあり、今の都道府県を壊し、単位を大きくし、1700余りに減っている市町村をさらに圧縮するものだ。これでは、住民の福祉・暮らしに対するサービスは大幅に低下するため、我が党は道州制の導入に反対する。本当の地方分権とは、地方交付税の削減等により地方財源を切り詰めてしまったことを根本的に見直し、地方自治体に財源を戻すことだ。地方自治体

が住民福祉の機関として、その特色を生かして活動することの保障こそが、憲法が謳う地方自治への国の責任である。

畑 浩 治君(生活)

- ・ 地方自治について現行憲法はわずか4条しか規定を置いておらず、「地方自治の本旨」に関し、その内実をなす「住民自治の原則」「団体自治の原則」について、憲法に明記すべきである。
- ・ 国と地方の権限の在り方、役割分担については、国の役割は限定し、外交、司法その他の国家の根幹に関わる事務に限る一方、地方公共団体は、真に必要な施策を自らの判断と責任において策定し執行することができるよう、憲法を改正する必要がある。
- ・ 条例制定権については、地方公共団体が地域行政を一貫して自主的・自立的に実施できるようにすべきである。そのため、41条の規定を踏まえつつ、「条例の上書き権」について地方の業務の範囲内で認めることを憲法に位置づけるべきである。
- ・ 地方公共団体が地域における行政に要する費用を調達できるよう、地方公共団体の課税権及び財源確保について憲法上に明記すべきである。
- ・ 地方公共団体の組織・機構の在り方について、地方公共団体の規模や実情は様々であるため、首長については必ずしも公選によらない制度を選択できるようにする等、二元代表制以外を含めた形態を選択できるような制度を導入すべきである。
- ・ 道州制については、現行憲法の範囲内で実現可能な制度を検討するという方向性が適切である。現行憲法は、広域の地方公共団体の在り方を、道州制の導入を含めて相当程度立法政策に委ねていると理解している。国の統治の在り方の中で、道州制の導入のための憲法改正の主張と96条改

正とをパッケージとしている主張も見受けられるが、これは、道州制の在り方と絡めて96条の先行改正の是非を政治的に争点化しようとするもので、いささか冷静さを欠くものと言わざるを得ない。

●委員からの発言の概要（発言順）

船田 元君(自民)

- ・ 92条における「地方自治の本旨」という文言は、意味するところがあいまいであり、住民自治及び団体自治が「地方自治の本旨」であると憲法に明記する必要がある。
- ・ 国と地方の権限の在り方については、地方自治体が地域の自治を行い、国がそれを補完するというようなかたちが望ましい。
- ・ 道州制については、我が党の公約によれば、5年後の導入を目標としている。道州制そのものは現行憲法でも導入が可能である。ただし、現行憲法では地方自治体の種類が明らかでなく、道州などの広域地方自治体と、市町村などに当たる基礎的自治体の二層構造を明示することが肝要である。それにより、道州制への移行がスムーズになるであろう。

武正 公一君(民主)

- ・ 連邦制をとらず単一国家であるとしたうえで、補完性の原則を憲法に明記すべきである。我が党では分権調査会で、基礎的自治体重視の地域主権をうたってきた。また、一括交付金の交付や出先機関の原則廃止といった政策を行ってきた。
- ・ 道州制に関しては、あくまで住民に最も身近な基礎的自治体を重視する方向で進めていきたい。ただし、各省各庁による分担管理に横串を入れずして道州に権限を委譲してしまうと、全国にミニ霞が関が点在してしまうことになる。
- ・ 地域主権改革は国のみが決めるのではなく、国と

地方の協議の場を通じて、丁寧な議論が必要である。

松浪健太君(維新)

- ・ 道州制においては、憲法に二層制を明記することが大事である。二層制を憲法に規定した場合に、東京 23 区の一部を道州から独立した部分とするといったことができるのか、懸念がある。
- ・ 条例制定権については、「上書き」という従来の概念ではなく、補完性の原則に基づいて、道州の専属的・優先的立法権を認める領域について別に法律で定める旨を憲法に明記し、国との住み分けを図った方がよい。

笠井亮君(共産)

- ・ 現行憲法における地方自治の規定が簡素過ぎる、抽象的であるとの意見があるが、地方自治の本旨は、93、94、95 条や地方自治法などで具体化・実現化が図られてきており、規定が抽象的だから地方自治がうまくいかないとの声は地方の現場からは聞いたことがない。問題はむしろ、地方自治の原則をないがしろにしてきた歴代の政治にあり、憲法に基づいてそれをただし、第 8 章を厳格に実施することこそ必要である。

小池政就君(みんな)

- ・ 道州制について、自民党内の議論では、道州を地方公共団体の一つとして認めるのか。また、長を住民の直接選挙で選ぶということになれば、首相公選制の議論と同様に、議会とのねじれや長による独裁制等の議論はあったのか。

船田元君(自民)

- ・ 党内の議論では、道州は広域の地方自治体の一形態であると位置づけようとしている。また道州の首長は、都道府県知事と同様、住民の公選によって選ぶということで議論が集約されている。

古川元久君(民主)

- ・ すべての地方公共団体で首長と議会議員の二元代表制が要求される現行憲法の仕組みを維持しようすると、人口が減少する中で、自治体の規模は大きくならざるを得ず、本来は地域に密着した形が望ましい基礎的自治体において、かえって地域住民の声が通りにくくなる懸念がある。よって、地方公共団体の組織・機構については、現行憲法をより柔軟にして、二元代表制以外の議院内閣制やシティ・マネージャー制等も選べるような状況をつくっていくべきである。

船田元君(自民)

- ・ 地方公共団体の組織については、二元代表制を維持すべきである。地域住民による公の選挙を経ないシティ・マネージャー等が大きな権限を持って地域の計画策定等を行うことは、地方自治の民主性に疑念が生ずる可能性があり、慎重に考えるべきである。
- ・ 地方自治特別法の規定は昭和 26 年の後発動されておらず、その役割は小さくなったとも思うが、今後活用される場合も想定されるので、要件について明確に記した上で残しておく方がよいと考える。

松浪健太君(維新)

- ・ 昨年民主党は、国の出先機関の改革法案を閣議決定したが、同法案中別表に出先機関が関わる法律が抜粋されている。これをもとに条例制定権についても、道州の専属的な立法権限を認める領域を別に定めれば、機能的だと考えた。しかし、国の出先機関の事務・権限を、道州ではなく広域連合に移譲することは過渡的な措置であるべきで、一級河川や空港等について広域行政により一括して管理しようとする時代に、民主党が道州制を導入しない理由が理解できない。

武正公一君(民主)

- ・ 民主党は 2009 年に、三層制の中二階に当たる都道府県の位置づけがあいまいであることから、都道府県の役割を縮小し、自主的な合併や集約による州の形成を選択することも検討すべきであることをまとめた。併せて、分権される側の都道府県との話し合いも尊重し、広域連合については手挙げ方式により行うこととし、昨年 11 月に閣議決定に至ったというのはご指摘の通りである。基本は基礎自治体であること、各自治体の自主性を重視する観点から、分権の選択肢の一つが道州制ということになる。

松浪健太君(維新)

- ・ 国主導の市町村合併が進められる状況ではなく、それぞれの道州に地方自治法のかなりの部分を移管することで、市町村及び道州の在り方を決められるようにすればよいと思う。
- ・ 広域行政に係る事業について、基礎自治体レベルでは一貫性のある予算策定は困難である。

舟橋元君(自民)

- ・ 地方自治体の条例制定権について、法律の範囲を超える条例の制定は、法治国家として国の役割、法律の有効性が損なわれる可能性があるため、慎重に対応する必要がある。なお、上乘せ・横出し条例の適法性等については、最高裁判例などにおいて調整されるものと理解している。

笠井亮君(共産)

- ・ 条例制定権について、例えば、日米構造協議の後に大店法の規制緩和が行われ、大店立地法で条例制定権を制約する条項までもが設けられる事態となった。憲法解釈や改憲ではなく、地方自治の本旨を受け、憲法に厳格に則るだけで解決できる問題である。
- ・ 永住外国人は、様々な問題を通じて地方自治体

に対して多くの意見・要求を持っている。外国籍であっても、住民として生活し、納税といった一定の義務を負っている人々が住民自治の担い手となることは、憲法の保障する地方自治の根本精神とも合致する。

西川京子君(自民)

- ・ 我が国は国籍取得の障壁が諸外国に比べて低いことから、我が国に永住して政治に参画する意思があれば、国籍を取得して参政すればよいだけだ。定住外国人への地方参政権の付与には反対である。
- ・ 課税自主権については、自治体によって課税対象の有無に大きな格差があり、その促進の議論には問題があると思う。
- ・ 地方分権は、大都市の知事等の関係者など県レベルでの議論が行われて、小さな市町村の意見が軽視されがちだ。道州制は大きな問題を含んでおり、慎重な議論が行われるべきだ。

笠井亮君(共産)

- ・ 外国人であっても住民として生活しており、納税等の義務があることから、地方政治の担い手になることがあってもおかしいことではない。最高裁も外国人に地方参政権を認めることが違憲であるという判決は下していない。他国でも外国人の地方参政権を認めるという流れもある。ただし、国政に関しては別問題である。

西川京子君(自民)

- ・ 「外国人に地方参政権を認めることは違憲ではない」という最高裁判決にかかわった判事は後に「間違っていた」と述べている。よって、最高裁の判決は論拠を失っているといえる。住民といえども、日本国民であるという二重性は大切である。地方自治体の参政権とはいえ日本国籍は必要である。

武 正 公 一 君 (民主)

- ・ 95条にある地方自治特別法の住民投票規定については、広く国民から、また、当該自治体の意見を聞くという観点から、存続させるべきである。「3つの宿題」の1つに「国民投票の対象拡大の検討」があるが、民主党は憲法改正国民投票法制定の際に提出した対案では、国政に係る重要な問題の案件等を国民投票の対象とすべきとしている。

斉 藤 鉄 夫 君 (公明)

- ・ 定住外国人の地方参政権については、我が党は相互主義の立場を取っている。「諸外国における外国人への参政権付与状況」の資料を見ると、地方レベルの選挙権が付与されている国がほとんどである。地方税については、町内会費的な部分があり、その地方税の使い方を話し合う地方議会の選挙権を外国人に付与することには一定の論拠があると思う。

笠 井 亮 君 (共産)

- ・ 憲法が規定する「住民」に国籍は関係ないというのが一般的理解であり、国籍取得を強要することはおかしいと考える。また、定住外国人の選挙権付与に関する最高裁判決も、判決文に憲法上禁止されないと書かれていることは事実であり、同趣旨の判決が他にもあることは指摘しておく。

松 浪 健 太 君 (維新)

- ・ 我が党は、地方参政権は国民に限るべきと考える。外国人の地方参政権を認める場合の相互主義という考え方も筋が通っていると思うが、仮に地方参政権を認めるならば、憲法に規定すべきである。

衛 藤 征 士 郎 君 (自民)

- ・ 地方参政権は、日本国籍を有する者に限るべきである。我が国は国境離島を多く有し、日本国籍のない外国人の移住によって地方議会の結論が左右されるような事態がありうる。国境等に関するセンシティブな問題も抱えている中で、地方自治は重要であり、地方参政権は国籍を有する者に限定することを規定すべきである。

意見窓口「憲法のひろば」

憲法審査会では、日本国憲法及び日本国憲法に密接に関連する基本法制に関して広く国民の意見を聴くため、意見窓口『憲法のひろば』を設けています。

衆議院憲法調査会発足時（平成 12 年 2 月）より寄せられた意見の総数及びその内訳

・受付意見総数：4731 件（4/25 現在）

・媒体別内訳

葉書	1864	封書	696
FAX	878	E-mail	1293

・分野別内訳

国民投票法制	822	報告書	7
前文	259	天皇	221
戦争放棄	1933	権利・義務	152
国会	72	内閣	72
司法	38	財政	35
地方自治	34	改正規定	46
最高法規	33	その他	1632

※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@shugiinjk.go.jp

郵便 〒100-8960 千代田区永田町 1-7-1

衆議院憲法審査会「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。

このニュースは、憲法審査会における議論の概要等を、簡潔かつ迅速にお知らせするために、事務局の責任において要約・編集し、原則として、開会の翌日に発行しているものです。

正確かつ詳細な議論の内容については、会議録をご参照ください。