

# 地方自治基本法構想がめざすもの

人見 剛（東京都立大学法学部助教授）

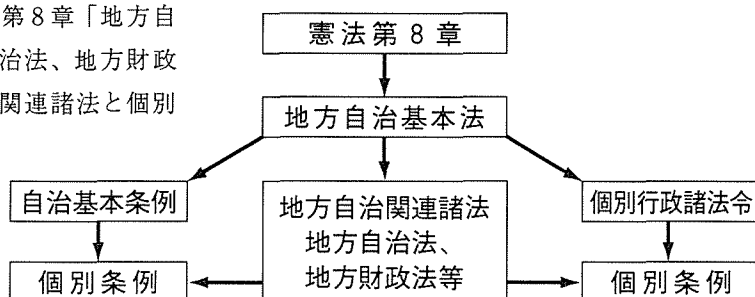
## はじめに

本年5月に地方分権推進計画（地方分権推進法8条に基づく、地方分権の推進に係る政府の法制上・財政上の措置を定めた計画）が策定され、いよいよ4次にわたる地方分権推進委員会勧告の改革提言が法制度的な具体化がなされることとなった。これと時を同じくして、（財）地方自治総合研究所と全日本自治団体労働組合の支援を受けた篠原一東京大学名誉教授を代表とする（筆者も加わった）自治基本法研究会が、8章43箇条からなる地方自治基本法（以下、基本法という）の具体的な草案を公表した。本稿は、この基本法のコンセプトを筆者個人の観点から紹介することを目的とするものである。なお、右基本法（案）は、その逐条解説を含めた小冊子が刊行されており、そのエッセンスをまとめた論文が『世界』9月号に公表されていることを付言しておく。

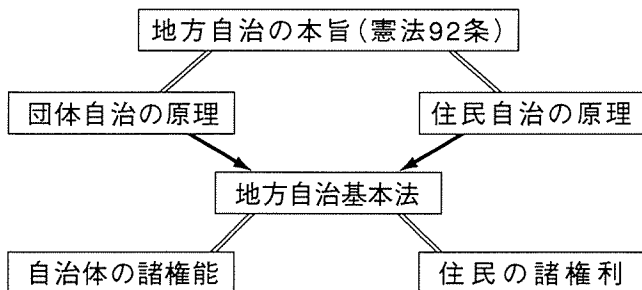
## 憲法具体化法としての地方自治基本法と自治基本条例

基本法は、憲法とりわけその第8章「地方自治」の具体化法として、地方自治法、地方財政法、地方公務員法等の地方自治関連諸法と個別行政分野について無数に制定される個別行政諸法令を、地方自治保障の見地から主導し統制するものである。自治体の組織や活動に関する

定めを有する国の法令が新たに制定されるときは、その内容が憲法の地方自治の本旨に沿ったものであるべきことはいうまでもなく、その立法手続においても自治体の意見を反映させることを必須とする。また、国の法令において自治体活動の一定の基準が設定される場合においても、自治体条例による地域特性に応じた基準の付加・緩和・選択が可能であることを積極的に明確にする立法方式が追究されるべきであり、そして一旦制定された国の法令の解釈・運用のレベルにおいても地方自治の本旨に即したそれらが求められること、さらに自治体による自主的な国の法令解釈が尊重されるべきことも基本法には盛り込まれる。これに加えて、個々の自治体の個性に応じた基本原理を定めたり、その組織や住民の権利・義務に関わる法定事項とは異なる自治体独自の定めをおくことのできる、自治体憲法ともいふべき自治基本条例という条例形式を、基本法は住民投票による住民同意を要件に導入する。以上のような基本法と基本条例の法体系上の位置づけを図示すれば以下のようになる。



次に、憲法が定める「地方自治の本旨」すなわち団体自治の原理と住民自治の原理、この二つの原理をより具体化・発展させた諸規定を基本法は定めるべきことになる。このことを図示するとすれば、次のようになる。



### 団体自治の原理の具体化

団体自治の原理に関しては、まず第一に、自治体は、あれこれの地域の公共的団体とは異質の、国と同質でそれと並び立つ対等な地域的な統治主体（行政学の用語では地方政府）であることを確認することが重要である。確かに、自治体は、歴史的に住民の地域共同体を出発点としているものであり、そのようなものとして自治体の特殊性は決して無視されるべきではないが、憲法上、自治体が国家の統治機構の重要な一角をなしていることは今日よりいっそう強調されるべきである。外国人の地方参政権に関する1995年の最高裁判決も、自治体が「わが国の統治機構の不可欠の要素を成すものである」旨を判示している。そのような統治主体としての自治体の権能としては、憲法94条において明文で保障されている自治行政権と自治立法権の他に、自治組織権、自治財政権、自治人事権が考えられる。

自治立法権の中核を成すのはいうまでもなく条例制定権であるが、この自治権能は、憲法上「法律の範囲内で」保障されたもので、それは「法令に違反しない限り」（自治法14条1項）で認め

られる立法権能であると解されてきた。そのため、例えば自治体の自主的なまちづくり政策の実施にとって建築基準法や都市計画法等の国の法令の存在がその桎梏となると理解されがちであった。しかし、そのような条例の法令抵触問題は、法律が条例による規律を排除していることが明白である場合に限り生ずる例外的事象であると解されるべきであり、そのような法律が合憲的に成立することはそう多くあるものではなからう。この意味で、憲法の規定に加えて、基本法において自治体の条例制定権を制限する意味はないと考えられる。また、後述する法定受託事務は、機関委任事務とは違って自治体の事務なのであるから自治体の条例制定権の対象から除外する理由はない。

自治行政権に関しては、行政作用における自治体優先の原則とりわけ市町村優先の原則を基本法は確認する。地方公共の安全、健康、福祉および環境を保持し、個性ある地域社会の形成と発展を図るという自治体の設立目的を達成するために必要な事務はまずもって基礎自治体である市町村の事務とし、都道府県はそれを補完し、市町村の連絡調整に係る事務や広域的事務を処理するものと位置づけられる。こうして、行政作用において国の本来の役割として残るものはごく限られたものとなるはずであり、地方分権推進法四条に定められた国と自治体の役割分担もこのように再構成される。この意味で、国が本来果たすべき役割に係るものであって、国民の利便性又は事務処理の効率性の観点から自治体が処理することとされ、国の強い行政的関与が予定される法定受託事務は、地方分権推進委員会の勧告が認められたものよりも遙かに少ないものとなる。そして、法定受託事務の新造をチェックするためには、それらを基本法を受けた新しい地方自治法本文に列挙し、法定受託事務に要する経費は専

ら国が負担する等の歯止めが必要である。また、本来国が果たすべき法定受託事務については、国の権力的関与（国が優越的地位に立つて行う指示や代執行等）を認めてもよいであろうが、自治事務については非権力的関与（対等な立場で行う指導、助言、勧告等）のみが認められる。そして、かかる関与をめぐる自治体と国との紛争は、従来国の圧倒的な影響力の下で、特別な場合を除いて表面化してこなかったが、これについても地方分権推進委員会の第四次勧告が提案しているような第三者機関による公正な係争処理手続を整備することも考えられ、その一般的な根拠規定を基本法におく。

**自治組織権や自治人事権**は、従来、自治体の自治権として論じられることが多くなかったが、地方分権推進法五条で「国が、地方公共団体に対し、地方公共団体の行政機関若しくは施設、特別の資格若しくは職名を有する職員又は附属機関を設置しなければならないものとする」と定義された「必置規制」をめぐる論議において注目を受けることとなった。国の官僚の自治体への出向を含め、国の縦割り行政を自治体にも浸透させ、有形無形の関与を生み出す自治体組織・人事への国の規制に歯止めをかける、このような自治権能を基本法で明確に定める意義は大きいと言えよう。

なお、現行の地方自治法は、自治体の組織編成に関して非常に画一的で詳細にすぎる規定を置いており、その見直しも大きな課題である。憲法が定める議会制（そして憲法上許容されると解される住民総会）と首長制の枠組み、そしてその他の自治体行政機関に関する最低限の原則のみを基本法は定め、議会及び長の下部組織についても新たな地方自治法ではごく大まかな規定のみをおくこととし、大部分の組織規定は条例事項とする。また、自治体選挙の選挙権・被選挙権、選挙の種類、議会の議員と長の任期、議会と長の関係（不信任議決と解散制度等）等については新

地方自治法にも規定がおかれるとしても、前述の自治基本条例において別段の定めができるという形で自立的な組織編成権を確保する。なお、自治体の自主性が強化された後の自治体組織の問題として、住民代表議会の活性化が重要な課題となると思われる。その際、例えば、自治体議会を一般住民も広く参加しやすい柔軟な住民参政組織として見直すか、あるいは職業政治家の集う堅い統治機構として構想するか、といった点は、地方議会のあり方にとってターニングポイントのように思われ、住民投票制度等の直接的住民参加方式の導入の在りようとも無関係ではあるまい。いずれにせよ、このような自治体の統治組織の編成も自治体住民の選択に委ねるのが自治の本道というべきであろう。

**自治財政権**に関しては、まず、自治事務に関する経費は自治体が、法定受託事務に関する経費は国等の委託団体が全額を負担するという経費負担原則を立て、財政制度全般に関する国の大きな役割に鑑み、地方分権推進法6条に定められたような地方税財源の充実確保に関する国の責務と、地方財政法2条2項に定める自治体への負担転嫁の禁止条項を基本法は定める。その他、自治体の歳入については、自治財政権の重要な柱として今日広く承認されている地方税条例主義については、現行の地方税法による税目・税率等の規律を大幅に柔軟化することも予定してそれを定め、地方交付税については、自治体の代表の参加した地方財政委員会のような第三者機関を創設し、そこで交付税の配分を決定するような仕組みを導入する。また、現行地方自治法250条の地方債の起債の許可制度は当然廃止し、自治体の自主起債権を確立する。

## 住民自治の原理の具体化

自治体が、国と並ぶ統治主体であり、地域公共のために住民の権利・自由に対する制約をも辞さない権力主体であることを自覚すればするほ

ど、自治体と住民との緊張関係を意識せずにはいられない。国の権力的な権能の大幅な分権を展望すればなおさらそうである。住民の意思を反映した自治体運営を意味する住民自治の原理の、地方分権の時代におけるさらなる意義はここにある。

基本法は、国法である憲法と同様に、住民の権利・義務を総則の次に直ちに定める。憲法の定める人権カタログは当然、住民と自治体との間にも適用になるが、それに加えて自治体レベルに固有の住民の権利カタログとして、以下のような諸権利が考えられる。

住民の**選挙権**は、憲法15条によって国民としての住民に既に保障された権利であるが、自治体においては、その構成員である外国人も含めた全ての住民にそれが保障されるべきことになる（前述の1995年の最高裁判決が、永住者等の外国人に選挙を付与する措置を講ずることは憲法上禁止されていないと判示したことは、我々の記憶に新しい）。むろん選挙権の主体となりうる外国人の要件や外国人の享有しうる選挙権の範囲等は、新たな地方自治法において具体的に定められるべきである。また、自治基本条例において地方自治法の選挙権規定を変更することのできる制度を基本法において定めることは既に述べたところである。

住民意思を反映した地方政治・行政を担保する第一のものは、まず何よりも、それらに関する情報が住民に十分に共有されていることである。知る権利の一種としての**情報および会議の公開請求権**が、住民自治権の重要な柱として定められる。そして、多くの自治体が国に先駆けて情報公開条例を制定し、情報公開制度の整備に向けての先導的役割を果たしたことは、ここであえて強調するまでもないであろう。

次に、自治体の施策の決定および実施の過程に参加し、意見を表明する権利としての**住民参加権**が、基本法において一般的原理的な権利と

して宣言される。むろん住民参加の具体的な態様は多様であるから、その権利の具体化は個別の自治体の条例等に委ねられることになる。

現行の地方自治法の定める条例の制定改廃・リコール・事務監査を請求する権利は、住民自治的制度の最も典型的なものであり、基本法においても当然、これらの**直接請求権**を謳うことになる。ただ、請求対象条例の限定（公租公課に関する条例については直接請求ができない）やリコール請求に必要な過大な署名数（有権者の3分の1）等の現行法上の問題点は、新地方自治法において改善される。

リコール請求後の住民投票や憲法九五条の定める地方特別法に関する住民投票のような法律上定められたものの他に、各地で条例に基づく住民投票が活発に実施されるようになり、市町村合併に関する住民投票制度の導入も議論されている。このような住民投票に参加する権利=**住民投票権**を基本法において一般的に宣言することは、今後の住民参加の充実・発展にとって意義のあることと考えられる。

現行地方自治法244条は、住民の公共施設利用権を保障しているものと解されるが、より包括的な、住民の公共サービスを等しく受ける権利=**公共サービス享受権**も基本法において謳われる。

最後に、**住民訴訟の提起権**が挙げられる。現行の地方自治法242条の2の定める住民訴訟制度は、裁判制度を利用する形態ではあるが、住民参政制度の一環と位置づけられる。そしてこの訴訟形態が、財務会計上の行為の裁判所による適法性審査を通して自治体活動の広い範囲でのコントロール機能を果たしつつある。ただ、この訴訟が地方公社や第三セクター等の自治体の延ばされた公の手に適用されないことや訴訟技術的な諸問題に関する現行法の問題点は、新地方自治法において詳細な規定を設け解決すべきであろう。（ひとみ つよし）