

憲法と地方自治 実質ある民主主義政治体制に向けて

公益財団法人後藤・安田記念東京都市研究所理事長

新藤宗幸

はじめに

六月の北海道に来るのは久しぶりで、千歳空港から札幌へ向かう列車の車窓からみえる景色は、とてもさわやかな季節を感じさせます。ところが、佐藤理事長のあいさつにあったように、政治の方は気持ちのよい話がありません。

昨日（六月一三日）も東京の日比谷公園では、「共謀罪」法の廃案を求め主催者発表六〇〇〇人の大規模集会が行われましたが、こうした声に関係なく法案の成立が見込まれており（六月一五日可決成立）、いまのところ阻止する手立てがないと思っています。

さて、憲法と地方自治という演題でご依頼を受け、副題は私がつけました。と申しますのも憲法と地方自治には、いろいろな観点があります。そして西尾勝先生が一九七六年、北海道地方自治研

究所で講演された「憲法と地方自治」が小冊子になっていきます。当時、西尾先生はこの講演録が「津軽海峡を越えないように」と言明されたようですが、一部で幻の名著といわれた冊子も、いまはコピーを若い人たちが手に取ることができません。また、私のいる研究所が発行している月刊誌『都市問題』今年五月号と六月号で、西尾先生はこの小冊子の内容にもふれながら「自治・分権・憲法」の学理的な話をされています。

私は憲法と地方自治という主題が与えられたときから、学理的なことよりも、むしろ今の体制に対してどう考えるのか。参加者の多くは、地域で運動・活動している方なので、運動論的な観点を加えながら、考えたいと思っています。

日本国憲法は、人民主権、基本的人権、そして平和主義が三大原則であることは、いまさら申し上げることもないと思います。しかし、昨今の政治、とりわけ安倍晋三首相の唐突な、憲法第九

条に一項を加え、自衛隊を憲法的に認める。教育無償化についての憲法上の規定を設ける。さらに、参議院改革と自民党憲法草案にある緊急事態の条項を新設すると述べています。

現在の自衛隊は、人員で二四万人、防衛関係経費の予算は五兆円を超えています。これだけの人員と予算を持つていながら、どうして軍隊ではないのか。九条に一項を加えるのは論理的に矛盾していると思います。参議院改革と教育の無償化にしても憲法改正を必要としません。

にもかかわらず、とにかく改正をしたいというお話し改憲、そこを突破口にして本体に迫りたいのかもしれない。そして、何かというと反対なら対案を出せと言い、これは日本の政治文化の貧困だと私は思っています。

野党は憲法改正に反対であれば対案を出せと言われたのなら、対案は現行憲法であるとはつきり主張するべきです。それ以上の対案がどこにある

のか。対案を出せと言われると、どこか修正した対案を出そうという雰囲気が出ています。

1 自民党憲法草案条文から消えた「地方自治の本旨」

(1) 現行憲法九二条と自民党草案九二条の地方自治、何を意味するのか

安倍首相の言う憲法改正では、地方自治が対象から抜けていますが、徐々に地方自治についても言及していくと思っています。

日本国憲法第八章地方自治に対し、自民党憲法改正草案も第八章は地方自治となっています。レジュメには、『自民党憲法草案条文から消えた「地方自治の本旨」』と書いてありますが、これは若干誇張です。

日本国憲法第八章第九二条は「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づいて、法律でこれを定める」と規定され、地方自治の本旨に基づいて組織運営を定めるという条項になっています。

一方、自民党改正草案第九二条は「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」と規定しています。そして草案同条第二項で「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」と規定しています。

改正草案は、住民の参画を基本としているので、よいことを書いていると思うかもしれませんが、問題はそのあとの「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」です。仮に自民党改正草案通りになれば、その後さまざまな法律、実定法上の問題が憲法との関係で生じてくることになると思いますが、身近な行政をすることを憲法で規定すると、自治体が米軍基地や自衛隊基地に対して発言することは、身近な行政の仕事ではなくなります。

また、国の基幹的エネルギー政策に関係する高度な政治判断の問題として、原発反対という声を挙げるのは、自民党草案では憲法に違反した行動となりかねません。地方議会で消費税問題、社会保障全般の改革などさまざまな意見書が採択されていますが、このような国政事項に対する意見も、自民党改正草案では自治体の行動ではないと制限される可能性が高いと思っています。

(2) 対等な立法権と行政権の確立こそ「地方自治の本旨」

日本国憲法第九二条に定める地方自治の本旨は、自民党草案では第九三条第二項として「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」とし、現行憲法と同じような書きかたです。ただ、優先

順位から見ると自民党草案では、第九二条ではなく、第九三条の二項に書き、後退しています。

しかも、改正草案第九三条三項では「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ぬ。地方自治体は、相互に協力しなければならぬ」と規定しています。

つまり、自治とは何かということを明確に否定しているとは言いませんが、それが自治体の権能であるということを自民党草案では後退していると言えるのではないだろうか。安倍首相とその取り巻きは、いまの日本国憲法は「押し付け憲法」だと常に言ってきました。ところが、マッカーサー草案では、第八章地方自治は三箇条しかありませんでした。日本国憲法に第九二条を加えるよう迫ったのは日本側です。また、マッカーサー草案の一院制ではなく、衆議院・貴族院の二院制を維持するため、日本側の要求で参議院が憲法に規定されました。

つまり、日本国憲法第九二条が規定されたのは日本側の要求であり、これを求めた基本的な理由には包括的な「地方自治とは何か」を憲法で保障するには、章の最初に包括的規定を置いた方が妥当であると日本政府が考え、マッカーサー司令部がその規定を受け入れたことで成り立っています。

地方自治の本旨とは何か、という議論が長くありました。政府は、地方自治の本旨を都合よく使ってきたことは事実ですし、行政学も公法学も地方自治の本旨とは、住民自治と団体自治から成る程

度の概説で、詳しく説明していません。

私は大学に長くおりましたが、学生への憲法講義で、日本国憲法第八章まで講義する先生はいませんでした。私のゼミに入ってきた学生に、日本国憲法第八章とは、と質問しても学生の反応が薄いのは当然です。

私たちは日本国憲法の人民主権、基本的人権、平和主義の理念を社会規範として生きています。そのなかで、地方自治の本旨をどう解釈するのか。権威者や政府ではなく、私たち自らの判断で積極的に評価し、定義していくことが必要だと考えます。

現在の民主主義政治体制をどうするか観点で、私たちが考えていくべきことは、ローカルなレベルにおいて日本国憲法の三つの理念を具体的なローカルルールとして実現する、これが地方自治の本旨だと考えます。

私は国民主権という言葉が好きではないので、人民主権と言っていますが、たとえばヘイトスピーチ問題や在日外国人参政権付与問題は、日本国憲法の理念に照らし合わせれば実現されて当然なことです。最近議論が下火になっていますが、外国人住民を自治体職員として採用することも日本国憲法に照らして当たり前のことです。

こうした議論を霞ヶ関や永田町に任せるのではなく、ローカルなルールとして具体的に実現を図ることによって、国と対等の立法権、行政権を確立していることが地方自治の本旨だと理解すべき

です。

なぜ安倍一強なのかと新聞は連日報じており、自民党のなかの抵抗勢力が無くなり、小選挙区と政党助成金による公認権と政治資金配分権が党本部に集中しているからと分析しています。現象的にはその通りかもしれませんが、問題は対抗するチャンネルがこの国にはあるのか。自治体が対抗するチャンネルをつくることを日本国憲法は認めているのであり、積極的に示していくべきだと考えます。

2 国と自治体の対抗関係の形成 — 歴史的に考える

(1) 画期的な法令の先占理論の崩壊

アジア太平洋戦争の敗戦から七〇年以上が経ち、自治の歴史を振り返ってみると、一九六〇年代以降、自治体政治がローカルルールとして立法権を行使したことにより、国の立法権をゆさぶり、結局、自治体政策に国を追随させた歴史を持っています。とりわけ画期的だったのは、東京都公害防止条例が、政府の官庁法学、行政法学の主流派が述べてきた法令の先占理論を崩したことです。

行政法学者の田中二郎先生は晩年、著書で「法令の先占理論は間違いだつた」と書いておられますが、従来、法令の先占理論が言ってきたことは、法令が明示的に先占している領域ばかりか黙示的

にも先占している領域には、法にもとづく委任条例以外の条例を制定することはできないと考えられていました。

公害は人の命に関わる極めて深刻な問題だったという客観的事態もありますが、法の基準を超えた東京都公害条例を参考にして、同様の条例が全国各地で制定されました。これは類似の条例が拡大して一般化したことだけでなく、法令の先占論が崩壊したことを意味するのです。

このことによつて、自治体が定めるローカルルール自治体法の客観的基盤は、すくなくとも理論的につくられるようになり、法令の先占理論は当然だという研究者、官庁はもはやいはいはずです。そしてこの理論をつくつたのは私たち自治体の側です。

(2) 政権交代なき政策転換

情報公開、行政手続、環境アセスメントなどの政策は自治体が先に取り組み、国が後追いで法律をつくりしました。松下圭一先生は「政権交代なき政策転換」と言い、政権交代はなくても国の政策転換は行われ、その動因は霞ヶ関の官僚ではなく、地方自治体ローカルガバメントだったのです。

ところが最近の自治体首長をみると、分権改革に対する熱意はどこかに飛んでしまっている印象です。小泉政権の三位一体改革のとき、国庫補助負担率の引き下げや補助金廃止の攻防に議論

が集中し、財源がないのだから仕方ないという世論がつくられました。しかし、補助負担率を引き下げるにしても、どのような政策・制度をつくるのかという議論が必要です。

一例をあげると、三位一体改革で、生活保護費の負担割合は国一〇分の八、自治体一〇分の二だったのが、国一〇分の七、自治体一〇分の三になり、自治体の負担が増えました。一方、国の負担は一〇分の八が妥当なのか、一〇割を負担すべきなのか。あるいは、保護費の財源を全額地方に渡すのがいいのか。補助負担率だけの議論をしてしまうと財源のことに終始してしまいます。

こうした状況に危機感を持ち、たとえば生活保護という支援の制度をどうつくるのかなどを考えていくために、二〇〇五年に分権型制度研究センターをつくりました。設立して一〇年以上が経過しましたが、このごろ研究会に首長の参加はありませんし、自治体職員の参加者も減少しています。

ここで言いたのは、先ほど述べたように地方自治の本旨を捉え、地方自治体は下級行政機関ではなく、立法権と行政権を持った地方政府だということ。研究者がこうあるべきだと単に批判論を展開するのではなく、市民がここまでつくってきた実績があることを再考すべきです。私たち市民や自治体がつくったという意義を考えると、自治体が元気をなくしているのではなく、いまこそ元気であるべきだ、ということになります。かつての実績を冷静に果敢に学ぶことが全ての自治

体、自治体関係者に問われていることを強調しておきたい。

3 二〇〇〇年分権改革と国地方 係争処理委員会

一九九五年七月に地方分権推進委員会が活動を開始し、九八年に地方分権推進計画を決定、これに基づいて地方分権推進一括法がつくられ、九九年に国会で成立、二〇〇〇年四月から施行されました。

このころのマスコミは連日という大げさになりますが、地方分権について報道されない日はないほどでした。二〇〇〇年の地方分権改革は、憲法と地方自治を基にしたこの国の民主主義政治体制を確立し、確固たるものとして築くという意味で、いくつか重要な制度つくりました。

(1) 国と地方の対等・協力関係と国地方係争処理委員会

第一次分権改革では、国地方係争処理委員会(以下、国地方係争委)の仕組みがつけられました。機関委任事務の廃止で上級機関が下級機関たる知事、市町村長に対して、「この法律のこの条文をこのように解釈しなさい」と命令できなくなりました。

機関委任事務の廃止により、国と地方は対等・

平等の関係になり、対等・平等ということは、ある法律の解釈を巡って当然、関係省庁と自治体の間に解釈の相違が生じることになります。つまり、解釈の相違が生じて、国が自治体に対して、このように解釈しなさい、と命令することができなくなりました。

自治事務、法定受託事務など細かい議論はありますが、解釈を巡って国と自治体の紛争が起きることになります。紛争が起きたときには誰かが裁定しなければなりません。その裁定機関として国地方係争委が国会同意人事のもと、総務省につくられました。

地方分権推進委員会では、国側からも審査を求める仕組みにするべきだという意見があったようですが、内閣法制局は「国の法律には元々公定力があり、自治体が違う解釈をして、国が国地方係争処理委員会に審査を求めることはおかしい話である」として、結果的に自治体側からしか審査を求めることができない制度になりました。

仮に審査後、自治体に理が無く、省庁が正しいとなった場合、自治体は所轄している高等裁判所に審理を求めることができます。高等裁判所でも自治体に理が無いと判断された場合は、最高裁判所に審理を求めることができます。

明治以来、日本の中央地方関係は行政統制の強い集権的關係としてつくられてきました。霞が関の各府省が出している発行物を読めば、中央地方関係は大体分かり、これは行政統制の長い歴史の

所産だと思えます。

国地方係争委が有効に機能すれば、国地方の行政統制だけでなく、司法統制、立法統制というチャンネルがつけられることになり、これは画期的なことです。

私は一九八三年から米国ワシントンにある The Urban Institute で、アメリカ連邦政府と州政府・地方政府の行財政関係を研究しました。米国では州政府や地方政府が連邦省の長官を訴えた判例は数多くあり、判例が連邦政府、州政府、地方の三者関係を具体的かつ法的、規範的に形成しています。

この研究所には連邦、州、地方の訴訟だけを扱った判例室がありました。日本の場合、霞が関の通達を見れば、国と地方の関係は分かりますが、アメリカの連邦、州、地方の政府間関係は判例を見なければ分かりません。どうしてこの裁判が起きて、どういう政治的・経済的・社会的関係なのかを理解しないと判決を読んでも分かりません。当時の同僚研究員のお世話になりながらいろいろ調べましたが、正直、やつかしい国だな、と思えました。

(2) 「開店休業」状態の深層

日本の中央・地方関係を律するのは、行政統制だけでなく、国地方係争処理委員会の仕組みは司法、立法の回路を介して多元化する可能性を制度的には持っていることとなります。

ところが、国地方係争委は開店休業状態です。

横浜市が競馬の勝馬投票券に税金を掛けるか否かの問題が国地方係争委の審査一号ですが、国と地方がよく話し合いをするようにという勧告で終わってしまいました。

審査の第二号は北陸新幹線に関わる問題で、法解釈をめぐってではなく、費用負担をめぐる問題なので、国地方係争委の対象になるのか、という疑問があります。結局審査の対象に該当しないと、審査の申し出は却下されました。

二〇〇〇年に同委員会を設置してから一七年経ちますが、開店休業状態はずっとつづいています。機関委任事務と通達はなくなりましたが、府省からは実に様々な指導基準などが出されています。こうした基準などに従って自治体行政が行なわれており、職員の行動として、やむを得ない面があるにしても、首長がこうしたまちにしたいという構想や方向を、職員に考えられないかと指示していないことの証左ではないか。

それどころか、神奈川県小田原市の生活保護担当職員が、生活保護を批判する文字の入ったジャンパーを着用し、何年間も生活保護世帯を回っていたこの事実を首長が知らなかったとは思えませぬ。この問題をみても、首長がこのまちをどうしたい、市民生活をどうしたい、という熱意が失われていることが、国地方係争委を開店休業状態にしていると考えています。

これは、首長と職員が国からの指導に従順であ

る態度を批判すればすむことでなく、こういうロカルルールをつくらうと、市民生活の意識と地域の問題を法的にどう解釈すれば理想とするまちに近づけるのか。市民も問題提起することが必要だと強調しておきたい。

(3) 沖縄辺野古問題と国地方係争処理委員会

沖縄辺野古問題について、沖縄タイムスへの寄稿や取材を受けていますが、この問題を通して、国地方係争処理委員会が本来持っている機能、制度を、国は否定していると思っています。

政治的問題は国地方係争委に馴染まないという見方もありますが、私はそう思いません。河川改修や道路改修の問題だけを解決するのが国地方係争委の仕事ではなく、国と自治体の対立が深刻な問題こそ堂々と公正に判断すべきだと思います。

辺野古基地建設に関する公有水面の埋め立ては、前知事の仲井眞弘多氏が認可し、これを現知事の翁長雄志氏が埋め立てを取り消した判断をめぐって、法的な問題についての訴訟がいくつか提起されています。

国は沖縄県に対し、埋立承認取消処分を取り消しを求める是正を指示したので、沖縄県は国の指示の違法性について、国地方係争委に審査を申し出ました。委員会の審査結果は、両者の主張を数頁にわたって記述し、最後に次のように結論を書

いています。

「当委員会としては、本来是正の指示にまで立ち至った一連の過程は、国と地方のあるべき関係からみて望ましくないものであり、国と沖縄県は、普天間飛行場の返還という共通の目標の実現に向けて真摯に協議し、双方がそれぞれ納得できる結果を導き出す努力をすることが、問題の解決に向けての最善の道であるとの見解に達した」となっていますが、こうした結論でいいのか疑問です。

国地方係争委は国のためにつくったのではなく、第一次分権改革のもとでつくったものです。地方自治の本旨に則って、官僚機構の言うことが妥当かを判断する機関ですから、「国と地方のあるべき関係からみて望ましくないで、双方努力して解決にあたる」とは、一体どういう意味なのでしょう。

この後、国は沖縄県との協議に応じず、沖縄県が是正の指示に従わないのは違法だとして、地方自治法第二五一条の七に基づき、福岡高裁那覇支部に不作為の違法確認の訴訟を起しました。判決は、裁判長はいつから法律家から軍事評論家になったのかと思うようなものでした。本筋と関係のない対中国や北朝鮮などの軍事的関係をとうとうと述べた上で、辺野古移転は当然で、新しい基地は必要であるという結論を出しました。その後の最高裁は弁論も聞かず、高裁の判断は正しいと決着させました。

国と地方のあるべき関係とは何なのか。日本国

憲法の、人民主権、基本的権、平和主義の三つの理念・原則をもとにこの国をつくってきました。細かい議論はありますが、GHQに押しつけられて、有難く頂いた憲法ではありません。もし、当時の国民がGHQが押し付けした憲法と思うのなら、講和独立した時点で新たに憲法を制定すべきにも関わらず、そうした議論はなされませんでした。言い換えれば、大日本帝国憲法（明治憲法）に不満を抱え、その対極にある日本国憲法に光を見出したということです。

憲法三原則からすれば、国地方係争委の国と地方のあるべき関係から望ましくない、という結論は、本来、国の機関が言うべきことではないと思います。むしろ、「あるべき関係はどのような関係か」を国地方係争委が書くべきではないでしょう。

沖縄辺野古問題は民間の係争・紛争ではありません。かつて子ども通っていた小学校のPTA会長をしていたとき、母親たちから「会長と校長先生のあるべき関係を考えるべきだ」との発言が出ましたが、それは会長がやっていることは間違っている、校長先生の言うとおりに動きなさいというのとほぼ同義です。

国と地方のあるべき関係として望ましくないの、協議しなさいというのであれば、少なくとも一種の合議制機関として、あるべき関係とはこういう関係である、と示さなければ、中央政府が言っていることを間接的に承認することに等しいので

はないか。

こういう批判だけをしてはじまりませんが、二〇〇〇年に国地方係争委ができる過程で、地方側も組織形態についてあまり意見を言わなかった。ただ、審判を仰ぐような事件、事項をとりあげるべきだと思いますが、審判をする組織を総務省の附属機関として置くことが妥当なのだろうかと思っています。

現在、原発訴訟のことを執筆していて、日本の司法と裁判官は、政権に追従してきましたが、ただ、二〇一二年三月一日の東日本大震災で変わったという印象もあります。

細かな内閣法制局の審理は窺い知れませんが、たとえば労働関係の訴訟で、労働委員会で審判があり、あとは司法でという仕組み。あるいは公害等調整委員会で裁定し、それに不服ならば司法というようになかたちで総務省に附属機関として国地方係争委をつくったのではないか。しかし多くの審議会がそうであるように、各府省、官庁の影響から逃れるのはなかなか難しい。日本の司法は行政に目が向いているという批判があるにしても、最初から直接、裁判で争う方がつきりするというのが私の意見です。

(3) 「提案募集」に満足するな

今年度も内閣府から分権改革に対する「提案募集」がきて、各自自治体では何を提案しようかと考

え、苦勞したと思います。

この制度は、農地転用と農業委員会、ハローワークの関係で脚光を浴びましたが、内閣府に提案した内容はどこでどのように審議したのか明らかにされないまま、提案した自治体に結果が示されず。

提案募集の内容を精査してみると、国地方係争委が考えた方がいいものがある。たとえば、保育所の保育士資格について、厚生労働省は保育士が不足しているので、定員のうち一名は看護師、准看護師、保健師、教諭をもって充てることができるとしています。しかし、保育の原則を崩すとういうことになるのかという問題もあり、国地方係争委に審査を求めているものが多数あります。

ただ、仮に国地方係争委に求めると、それ以降の審査に責任を負わなければならないので、そのことが念頭にあるのかもしれない。私が申し上げておきたいのは提案募集制度に満足してはいけないということ。

4 国地方協議の場の実際

憲法と地方自治という観点から、制度として制度的なのは、国と地方の協議の場を法制化したこととす。

小泉政権の三位一体改革のとき、国庫補助負担金のどれを削減・廃止して地方へ移譲するかなどを、各府省大臣と全国知事会との間で話し合いが行われ、当時の知事会長の梶原拓岐卓県知事は「国

と闘う知事会」を掲げ注目されましたが、このときの協議に法的根拠はありませんでした。

協議の場の法的根拠については、第一次安倍内閣のときに地方分権改革推進委員を設けて検討をはじめ、民主党政権のときに国と地方の協議の場は法制化されました。後述する参議院改革とも関連しますが、国政に対して自治体が発言するのは現行憲法から考えて当然のことです。

国は何かと言うと「国益だ」と言いますが、抽象的な国益などあり得ません。たとえば、日本を外敵から守るために国防を強化することは、国益に適うと政府は言いますが、それを実現するためには日本各地に基地をつくらなければなりません。ここに基地をつくると言われた自治体にとって、基地は総合計画の変数の一つになり、基地が総合計画に反することになれば、基地を拒否する返答になるでしょう。国全体に直接影響するような国益というのは現実にはあり得ません。国と地方の協議の場が整備され、国会とは違ったかたちで政治過程がつくられるのは当然のことです。

では実態はどうなのか。初年度二〇一一年度の国と地方の協議の場は、年八回開催されました。以降、一二年四回、一三年度三回、一四年度三回、一五年度三回、一六年度が三回で、いずれも時間は一時間です。委員は国側が官房長官、関係各大臣、指定した大臣です。地方側はいわゆる地方六団体です。議長は国側が、副議長は地方側の知事会長、首相は随時参加できるとなっています。

議事録をみると地方六団体の代表が各一〇分ずつ話をしているので、それだけで六〇分です。そして国は、貴重な意見をありがとうございます。十分に検討させていただきます、と言って終了しているの、毎回六五分くらいで終わっています。

自治体の側は、全国知事会をとってみても、四七都道府県知事の支持基盤は異なりますし、各都道府県間の経済的差異は極めて大きい。市の税率引き上げについて、知事会長が意見を述べるときは、四七都道府県の最大公約数の意見となるので、水で薄まったような意見になり、市長会、町村会も同じです。

こうした実態をみると、単に協議の場の制度的意義を強調しても意味がありません。では、何が必要なのか。この問題に限りませんが、全国知事会も市長会も全国的組織の研究機関を持つことです。かつては全国知事会や全国市長会は、戦後の一時期まで地方自治研究機能を有していました。ところが、高度経済成長期以降、圧力団体として国から補助金や融資を得ることに邁進し、研究機能は有名無実になってしまいました。

自治体の側でいろいろな政策課題を考える研究機関を持たないで、国地方協議の場の制度的意義を強調してもほとんど意味がありません。各自治体から研究の場を設けることを六団体に求めていることが必要です。これは国地方係争処理委員会の問題にも関係してきます。

5 幾つかの改革課題

(1) 地方自治法第一四条の改正

最後に幾つかの改革課題を挙げたいと思います。これまで幾度となく言っていることですが、まず一つめは、地方自治法第一四条「条例、罰則の委任」を改正することです。法令の先占論は崩壊しているのに、自治法第一四条は「普通地方公共団体は、法令に違反しない限りにおいて……条例を制定することができる」となっています。そして憲法第九四条は「……法律の範囲内で条例を制定することができる」と定めています。

政令は国会の承認が必要ではなく、「共謀罪」法についてもたたくさんの政令がつけられることになるでしょう。

私は第一次分権改革のときから、自治法第一四条の改正を求めてきましたが、日本国憲法の理念に基づいてローカルなルールをつくり、そこから憲法と地方自治を深める。この点からも自治法第一四条の改正は必須と考えています。

(2) 参議院改革を考える

二つめは参議院改革です。自民党改正草案第九三条では「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、その種類は法律でこれを定める」と書いています。

深読みかもしれませんが、広域地方自治体と書くと、道州制も広域地方自治体となり、参議院改革と地方のかたちのあり方とは表裏一体ではないかと思つています。

参議院改革を理由に、都合よく憲法改正と言つてはいけません。一票の格差が問題であれば参議院の議席を増やせばいいだけです。国会議員の身を切る改革に反するという声もありますが、議員歳費を削減すればいいのです。定数を増やしても掛かる経費を減らせば、高知県と徳島県、鳥取県と島根県の選挙区合区問題は出てきません。やはり、道州制を見越した参議院改革が本音なのかもしれません。

憲法改正問題に踏み込みたいとは思いませんが、参議院改革の一つの案として議員を自治体代表に純化することが考えられます。一票の格差問題に関係なく、各都道府県から同数の議員、あるいは知事と議会議長を議員にするか仕組みを考えなければなりません。そのように参議院を改革して、自治体の意見が議論できる場をつくるべきだと考えます。こういう観点からの憲法改正議論もありません。

(3) 新たな法令審査機関—自治体からの立法提案に関連して

三つめは、私の年来の考えで一部は第一次分権改革の頃に論述しましたが、いまの内閣法制局と

は別にもう一つ法制局をつくるべきです。かつて安倍政権に都合の良い外務官僚を法制局長官に置く人事が行われたりもしましたが、内閣法制局の使命は、いかに国法を体系的に維持していくかが主眼、使命です。

一方、分権改革、憲法が保障した地方自治の観点に立つたとき、多くの法律は地方自治に関係しているのに、内閣法制局のように既存法との間に条文齟齬が無いかを判断するのではなく、地方自治の本旨からみた法律はどうあるべきか、そういう法令審査機関を独立の機関としてつくるべきではないか。そのことによつて憲法理念はより一層実現の方向へ向かうのではないか。現在の残された課題だと思つています。

以上で私の話を終わらせていただきます。ありがとうございました。

へしんどう むねゆき

本稿は二〇一七年六月一四日に開催した当研究所第五三回定期総会記念講演会の講演をまとめたものです。
文責・編集部