

地方分権論 A

2017 年度春学期

第 14（最終）回（資料）

2017. 7. 21.（金）
第 4 限（14:45~16:15）

3 号館 1104 室

片木淳

katagi◎waseda.jp（◎は@）

本日（7 月 21 日）24 時までに、「地域主権をめぐるテーマ」について、A4 で 5 枚以内のレポートを片木宛、メールで提出してください（第 1 回講義資料又は下記ホームページ参照。小生からの受取りメールを必ず確認のこと）。

<http://www.f.waseda.jp/katagi/bunkenronA.html>

1 地方自治の根拠 固有権説と伝來說

1.1 学説

学説	主張の内容
固有権説	個人が国家に対して固有かつ不可侵の権利を持つのと同様に、地方公共団体もまた固有の権利として一定の範囲の自治権を有するとする。
伝來說（承認説）	地方の自治権は国家の統治権から由来するものとし、92 条は、地方公共団体への自治を許容したものに過ぎず、地方自治保障の意味を持たない。
制度的保障説	憲法に地方自治の章が設けられた意義にかんがみ、地方自治が制度として保障されたものであり、地方自治の本質的内容については国の法律によっても侵害されない。

【出典：衆議院憲法調査会事務局『『中央政府と地方政府の権限のあり方（特に、課税自主権）』に関する基礎的資料』（2004 年 5 月 20 日、衆憲資第 51 号）P.3】

1.2 大牟田市電気税訴訟第一審判決（福岡地判昭和 55 年 6 月 5 日、抜粋）

- 1 憲法 92 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いて、法律でこれを定める。」と規定するが、これは憲法がその実現すべき理想の一つとして掲げる民主主義を徹底するために、地方公共団体に関する一般的な原則として、凡そ地方公共団体とされたものは、国から多少とも独立した地位を有し、その地域の公共事務はその住民の意思に基づいて自主的に行われるべきであるという政治理念を表明したものと解せられる。すなわち、地方公共団体の組織及び運営に関する事項を定める法律は、右の意味で地方公共団体の自治権を保障するものでなければならない。そして地方公共団体がその住民に対し、国から一応独立の統治権を有するものである以上、事務の遂行を実効あらしめるためには、その財政運営についてのいわゆる自主財政権ひいては財源確保の手段としての課税権もこれを憲法は認めているものというべきである。憲法はその 94 条で地方公共団体の自治権を具体化して定めているが、そこにいう「行政の執行」には租税の賦課、徴収をも含むものと解される。そこで例えば、地方公共団体の課税権を全く否定し又はこれに準ずる内容の法律は違憲無効たるを免れない。
- 2 しかし、憲法 94 条、基本的には 92 条によつて認められる自治権がいかなる内容を有するかについては、憲法自体から窺い知ることはできない。そもそも憲法は地方自

治の制度を制度として保障しているのであつて、現に採られているあるいは採らるべき地方自治制を具体的に保障しているものではなく、現に地方公共団体とされた団体が有すべき自治権についても、憲法上は、その範囲は必ずしも分明とはいいがたく、その内容も一義的に定まっているとはいいがたいのであつて、その具体化は憲法全体の精神に照らしたうえでの立法者の決定に委ねられているものと解せざるをえない。このことは、自治権の要素としての課税権の内容においても同断であり、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、徴収の権能であつて、憲法は特定の地方公共団体に具体的税目についての課税権を認めたものではない。税源をどこに求めるか、ある税目を国税とするか地方税とするか、地方税とした場合に市町村税とするか都道府県税とするか、課税客体、課税標準、税率等の内容をいかに定めるか等については、憲法自体から結論を導き出すことはできず、その具体化は法律（ないしそれ以下の法令）の規定に待たざるをえない。

1.3 新固有権説（プープル主権説）

- 「日本国憲法の国民主権原理はルソー以来の「人民主権」原理と解することができ、この『人民主権』原理が『充実した地方自治』の体制を求める趣旨であると解釈できる」。

（杉原泰雄『地方自治の憲法論―「充実した地方自治」を求めて』（平成14年、勁草書房））

- 「地方政府」としての自治体に主権の行使として認められる自主立法権、自主行政権等も、国民から国（中央政府）に信託された主権の行使の権能の一部が地方自治体に再委任されているわけではない。国と並列的に、憲法により直接地方自治体に与えられたものであるということになる。国民は中央政府としての国に主権の行使の全てを信託したのではなく、国家レベルのことは国に、地方レベルのことは自治体にそれぞれ信託しているとする考え方である（二重信託論）。

（拙著「地域主権と地方政府の確立」（『公営企業』2010年5月号。なお、幸田雅治・安念潤司・生沼裕『政策法務の基礎知識』（平成16年、第一法規）2ページ参照。）

* 第4回講義資料「『地域主権』の概念」 参照

1.4 国の行政と地方公共団体の行政執行権に関する政府答弁

(平成 08 年 12 月 06 日、衆議院予算委員会)

○菅（直）委員

そこで一点、これは場合によったら法制局長官でも結構ですが、憲法六十五条が言っている行政権というものの中に自治体の行政権というのは含まれているのか、含まれていないのか。つまり、内閣というのは、また、その意味は中央政府、つまり政府の内閣ということだと思いますが、つまりは、なぜこういうことを聞くかということ、地方分権の議論をするときに、すべての行政、つまりは自治体も含めてすべての行政権をいったん内閣が持って、そしてその一部を地方自治体に渡しているというような、そういう理解の仕方をされることもあります。

私が以前、都市計画法を出そうとしたら、これは自治体の条例で都市計画を決めるようなドイツの方式を出そうとしましたら、これは衆議院の法制局でしたが、私権制限に当たるから、それはまずは法律できちんと規定したその内側で条例にやってもらわなきゃ無理だ、条例で直接やるのは無理だと言うから、どこに書いてあるんだといって議論したことがあります。

そういった意味で、行政権というのは、例えば自治体は自治体なりに議会手続があるわけですから、主権者である国民が自治体の議会を選んで、そこで条例を制定するというのは一つの国民主権から導かれた機能ですので、そこでもう一つの条例制定権があり、そして、自治体はそれに基づく一つの行政権もあると思いますが、これについてどういう見解をお持ちか、お聞かせいただきたいと思います。

○大森（政）政府委員 要点だけお答えいたしますが、現行日本国憲法は、第八章におきまして地方自治の原則を明文で認めております。そして 94 条は、「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機能を有するこのように明文で規定しているわけですので、地方公共団体の行政執行権は憲法上保障されておる。

したがって、ただいま御指摘になりました憲法 65 条の「行政権は、内閣に属する。」というその意味は、行政権は原則として内閣に属するんだ。逆に言いますと、地方公共団体に属する地方行政執行権を除いた意味における行政の主体は、最高行政機関としては内閣である、それが三権分立の一翼を担うんだという意味に解されております。

(参議院ホームページ、国会会議録検索システムによる。)

1.5 直接民主制と地方自治

1.6 ルソー「社会契約論 LE CONTRAT SOCIAL」(1762年、抜粋)

「ひとたび、公共の職務が、市民たちの主要な仕事たることを止めるやいなや、また、市民たちが自分の身体でよりも、自分の財布で奉仕するほうを好むにいたるやいなや、国家はすでに滅亡の一步前にある。戦闘に進み出なければならないというのか？ 彼らは軍隊に金を払って、自分は家にのこる。会議に行かねばならないというのか？ 彼らは代議士を指名して、自分は家に残る。怠惰と金銭のせいで、彼らはいよいよ祖国をドレイ状態に陥し入れるために軍隊をもち、また、祖国を売りわたすために代議士をもつにいたるのだ。

(中略)

国家がよく組織されるほど、市民の心の中では、公共の仕事が私的な仕事よりも重んぜられる。私的な仕事ははるかに少なくなるとさえいえる。なぜなら、共通の幸福の総和が、各個人の幸福のより大きな部分を提供することになるので、個人が個別的な配慮に求めねばならぬものはより少なくなるからである。うまく運営されている都市国家では、各人は集会にかけつけるが、悪い政府の下では、集会に出かけるために一足でも動かすことを誰も好まない。なぜなら、そこで行われることに、誰も関心をもたないし、そこでは一般意志が支配しないことが、予見されるし、また最後に、家の仕事に忙殺されるからである。よい法律は、ますますよい法律を作るが、悪い法律は一そう悪い法律をもたらす。国事について誰かが「わたしに何の関係があるか？」などといい出すやいなや、国家はもはやほろびたものと考えべきである。

(中略)

主権は譲りわたされえない、これと同じ理由によって、主権は代表されえない。主権は本質上、一般意志のなかに存する。しかも、一般意志は決して代表されるものではない。一般意志はそれ自体であるか、それとも、別のものであるからであって、決してそこには中間はない。人民の代議士は、だから一般意志の代表者ではないし、代表者たりえない。彼らは、人民の使用人でしかない。彼らは、何ひとつとして決定的な取りきめをなしえない。人民がみずから承認したものでない法律は、すべて無効であり、断じて法律ではない。イギリスの人民は自由だと思っているが、それは大まちがいだ。彼らが自由なのは、議員を選挙する間だけのことで、議員が選ばれるやいなや、イギリス人民はドレイとなり、無に帰してしまう。その自由な短い期間に、彼らが自由をどう使っているかをみれば、自由を失うのも当然である。」

【出典：ルソー著、桑原武夫、前川貞次郎訳『社会契約論』(1954年、岩波文庫) P.131～133】

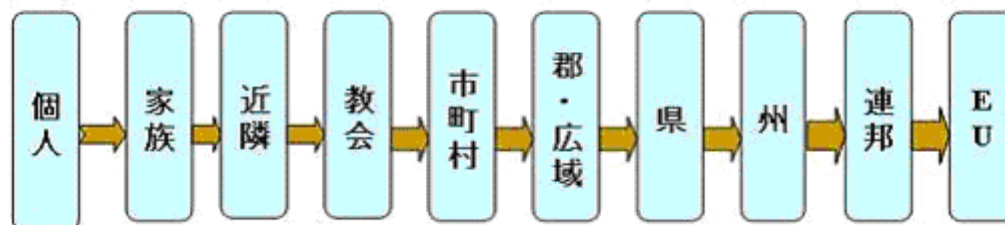
2 地方自治の必要性

- ① 「補完性の原理」や「民主主義の理念」から、地域の事柄は、地域の住民が自主的、自律的に決定していくべきである。
- ② 住民自身による地方自治の運営は、国政に対する民主主義の訓練、教育になる（民主主義の学校）。
- ③ いわゆる垂直的権力分立として、三権分立の水平的権力分立を補い、中央政府の独断、暴走等をチェックすることが期待される。
- ④ 地域の行政を、地域の自己決定、自己責任で行った方が、いわゆるローカル・オプティマムを達成し、資源の有効利用という点でより効果的と考えられる。

2.1 補完性の原理 subsidiarity principle , Subsidiaritätsprinzip

1931 年 ローマ教皇ピオ 11 世の社会回勅

1992 年 マーストリヒト条約 条文化



・ 2002 年 6 月、地方分権改革推進会議・中間報告

「事務事業を分担する場合には、まず基礎的な自治体を、ついで広域自治体を優先し、広域自治体も担うに適していない事務のみを国が担うべきである」

・ 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」

「今後の我が国における行政は、国と地方の役割分担に係る『補完性の原理』の考え方に基づき、『基礎自治体優先の原則』をこれまで以上に実現していくことが必要である。」

* 第 12 回講義資料「補完性の原理」参照。

2.2 民主主義

・語源等

古代ギリシア語 demos = 民衆、kratein = 支配する
demokratia————→ 民衆支配

(Paula Becker 等 「WAS IST DEMOKRATIE?」 (Friedrich Ebert Stiftung))

「われらの政体は他国の制度を追従するものではない。ひとの理想を追うのではなく、ひとをしてわが範を習わしめるものである。その名は、少数者の独占を排し多数者の公平を守ることを旨として、民主政治と呼ばれる。」

(ペリクレスの葬送演説。久保 正彰訳 『トゥーキュディデース 戦史』(1966年、岩波文庫)による。)

「ところで民主制的国制の根本原理は自由である。(中略)そして自由の一つは順番に支配されたり支配したりすることである。というのは民主制的『正』は人の値打に応じてではなくて、人の数に応じて等しきものをもつことであるが、これが『正』だとすれば、大衆は必然に主権者であり、また何ごとによらず、より多数の者の決定することが最終的なものであり、またそれが正しいことであるということにならなければならないからである。」

(アリストテレス『政治学』(1961年、山本光雄訳、岩波文庫))

「government of the people, by the people, for the people」(Abraham Lincoln).

・日本国憲法前文(抜粋)

「日本国民は、正当に選挙された国会における代表者を通じて行動し、われらとわれらの子孫のために、諸国民との協和による成果と、わが国全土にわたつて自由のもたらす恵沢を確保し、政府の行為によつて再び戦争の惨禍が起ることのないやうにすることを決意し、ここに主権が国民に存することを宣言し、この憲法を確定する。そもそも国政は、国民の厳粛な信託によるものであつて、その権威は国民に由来し、その権力は国民の代表者がこれを行使し、その福利は国民がこれを享受する。これは人類普遍の原理であり、この憲法は、かかる原理に基くものである。われらは、これに反する一切の憲法、法令及び詔勅を排除する。」

2.4 ブライス『近代民主政治』

「而して農夫も労働者も商店主や土地持ちの百姓と等しく、總ての人々を公共の事業に参加せしめ、その自治體のため自身で考へ、又その周圍に何等かの奉仕し得る範圍をもつてゐることを自覺させる事はその重要な點である。彼等は自己に賦與された權力について公共に對して責任を持つと云ふ原理の運用を狭小な範圍で觀察し、より大規模の問題について之を立派に應用出来るやうになるのである。

かゝる好結果は都會の政治、殊に人口が驚く可く急激に増加して變態的事情を發生せしめ、市民は議員及び吏員を適當に選舉するに必要な相互的な知識を得ることが不可能になつてゐる大西洋彼岸の都市の政治に於ては往々にして之を缺如してゐる。

この點については他の場所で再説するが、兎に角民主的な政治が最も國民の興味を集め、その中から有能の人物を擧げてゐるのは瑞西及び合衆國、特にその北部及び西部の諸州で、いづれも農村に於ける地方自治の最も發達してゐる地方である。蓋しこれ等の例は地方自治は民主政治の最良の學校、その成功の最良の保證人なりと云ふ格言の正しいことを示すものである。」

【出典：ブライス『近代民主政治』（松山武訳、1929年、岩波文庫）より抜粋。J・ブライス卿ジェームズ・ブライス（James Bryce, 1838年5月10日 - 1922年1月23日）はイギリスの法学者・歴史学者・政治家。】

2.5 ローカル・オブティマム

（平成14年6月17日、地方分権改革推進会議「事務・事業の在り方に関する中間報告－自主・自立の地域社会をめざして－」）

「これまで国の省庁からは、国の責務は、すべての国民が保障されるべき最低限の行政サービスの水準であるナショナル・ミニマムの達成であり、現状は、まだその水準に達しておらず、それが国の地方への関与・規制が必要な理由であるという主張がしばしば聞かれた。そして、ナショナル・ミニマムは時代とともに内容が変遷していくものであり、時代とともにその内容を見直すことが必要であると述べられてきた。しかし、国民の生活水準が欧米諸国に比べてまだ低く、キャッチアップが国民に共通した目標であった時代はともかく、世界有数の経済大国となった今日にあっては、この考え方自体が見直されるべきであろう。

当会議は、我が国は既に多くの分野でいわゆるナショナル・ミニマムを達成しているという前提に立ち、地方公共団体は、それぞれ地域住民のニーズに応じて、地域ごとに最適の施策の組合せを探索し、その実現に努力すべきであると考える。このようなそれぞれの地域が選択する、地域ごとの最適状態を「ローカル・オブティマム」と呼ぶならば、これからの時代に、我が国が追求すべき行政上の目標は、ナショナル・ミニマムの達成からローカル・オブティマムの実現へと転換されるべきである。」

3 地方自治の本旨

「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。」

3.1 「団体自治」と「住民自治」

区分	定義	摘要
団体自治	一定の地域を基礎とする <u>国から独立した団体(自治体等)</u> を設け、この団体の権限と責任において地域の行政を処理する原則のこと	憲法と地方自治法は、都道府県や市町村の設置を認めるとともに、これらに法律の範囲内での条例制定権をはじめとする事務処理権能を認めており、団体自治の原則を具体化している。
住民自治	地方における行政を行う場合にその地方の <u>住民の意思と責任に基づいて処理</u> するとする原則のこと	憲法は、自治体の長及び議会の議員の直接公選制を定め、さらに地方自治法は、種々の住民の直接請求、住民投票、住民訴訟等を定めて、住民自治の原則を具体化している。

(出典) 定義の部分：法律用語辞典 第2版(有斐閣、2000年)

(平成15年3月『地方分権時代の条例に関する調査研究』の中間まとめⅡ)により作成。
下線は片木)

3.2 政府答弁『地方自治の本旨』の意義

＊「一般的に地方における地方自治というのは、住民それ自身が団体自治なりあるいは住民自治なり、…自立性あるいは自主性というのを重んじて自治体を運営していくということが基本だと、こういうことであります。」

(昭和55年3月29日 参・予算委第四分科会 砂子田政府委員答弁)

＊「憲法九十二条に規定する『地方自治の本旨』とは、…地方公共団体の運営を住民自身の責任においてみずからの手で行うという住民自治と、…地方公共団体の自主性、自律性が十分発揮できるよう地方自治の制度を定め運営するという団体自治をともに実現することである。」(平成5年8月25日 衆・本会議 細川内閣総理大臣)

＊「地方自治の本旨というのは、…地方公共団体の運営は原則として住民自身の責任においてみずからの手で行うという住民自治の原則と、もう一つは、国から独立した地方公共団体の存在を認め、これに地方の行政を自主的に処理させるという団体自治の原則をともに実現するという、…地方自治の原則でございます。」

(平成11年7月7日 参・行財政特別委 大森政府委員答弁)

3.3 住民自治と団体自治の系譜

「住民自治」

——→ 民主政治の基本。アメリカ、イギリス、カナダなど、主に、アングロ・サクソン系の国々。

地方団体の権限は、個別に法律で定められるものに限られる（**越権行為 Ultra Vires の法理**）。ただし、2011 年、地域主義法（英）

「団体自治」

——→ 大陸系のドイツ、フランス等。

地方団体の権限は一般的に概括例示（ドイツでは、「**全権限性の原則**」といわれ、地方自治体は、地域共同体に関するすべての事務を自らの判断で規律できる）。

3.4 地方自治法における住民自治と団体自治

住民自治に関する制度	団体自治に関する制度
(1) 住民による首長の直接選挙 (2) 議会（町村総会）の設置と住民による議員の選挙 (3) 直接請求 ① 条例制定改廃 ② 議会の解散 ③ 議員の解職 ④ 首長・主要公務員の解職 ⑤ 事務監査 (4) 住民監査請求と住民訴訟 (5) 住民投票 ① 市町村合併協議会 ② 一般の住民投票	(1) 国と地方の事務配分 ① 事務配分原則 ② 自治事務と法定受託事務 (2) 国の関与 ① 機関委任事務の廃止 ② 関与の原則 ③ 必置規制の緩和 ④ 国地方係争処理委員会 (3) 自主立法権（条例制定権） (4) 自主行政権 (5) 課税自主権と自主財政権 ① 法定外税の事前協議制 ② 起債の許可制（平成 18 年度から届出制） (6) 地方の国政参加（地方六団体の意見具申権）

4 地方分権推進委員会 最終報告（平成 13 年 6 月 14 日、抜粋）

第 4 章 分権改革の更なる飛躍を展望して

委員会が推進してきた今次の分権改革は、既に第 1 章で述べたように、第 1 次分権改革というべきものにとどまっている。この未完の分権改革をこれから更に完成に近づけていくためには、まだまだ数多くの改革課題が残っている。

これらを大きく分類すれば、以下の 6 項目に整理することができると思う。

I 地方財政秩序の再構築

まず第 1 に、地方財政秩序を分権型社会にふさわしい新しい姿に再構築することである。

分権型社会にふさわしい新しい地方財政秩序を再構築していくためには、今回の委員会の提言に示されている基本的な方向、すなわち、自己決定・自己責任の原理を地方税財政の領域にまで推し広げて地方公共団体の財政運営の自由度を高めるとともに、地域住民から見てもその受益と負担の関係が分かりやすい税財政構造に改めることをもって、改革の大方針としなければならない。

このためには、現行の国税と地方税の税源配分を改め、地方公共団体の自主財源である地方税収入を充実し、その反面で国からの財政移転に依存した依存財源の規模をできるだけ縮減していかなければならない。その際、依存財源のなかでも、使途の特定された財源であるところの国庫補助負担金の縮減を優先し、ついで使途の特定されていない一般財源であるところの地方交付税の縮減を図る方途を探っていく必要がある。

地方公共団体は、自主財源である地方税収入についてその税率設定権を含む課税自主権を積極的に行使し、行政サービス水準と地域住民の地方税負担のバランスの可否を地域住民に問いかけていくべきである。わが国のこれまでの地方自治は、国の地方税法に定められた法定税をその標準税率で課税して得た地方税収入に、国から配分される地方交付税収入や国庫負担金収入、国に申請し交付を受けた国庫補助金収入などを追加した歳入の総額を、いかなる行政サービスに配分するかという「歳出の自治」にのみ専念してきた観があるが、これからの分権型社会の地方自治は、地域住民にどれだけの地方税負担を求めるのかという「歳入の自治」まで含むものでなければならない。

II 地方公共団体の事務に対する法令による義務付け・枠付け等の緩和

ついで第 2 に、地方分権を実現するには、ある事務事業を実施するかしないかの選択それ自体を地方公共団体の自主的な判断に委ねることこそが最も重要であるため、地方公共団体の事務に対する国の個別法令による義務付け、枠付け等を大幅に緩和していくことである。

第 1 次分権改革の主要な成果の一つは、国の通達等による関与を大幅に緩和したことであるが、国の法令等（法律・政令・省令・告示）による事務の義務付け、事務事業の執行

方法や執行体制に対する枠付けの緩和については、ほとんど全く手付かずに行われている。地方公共団体の事務を文字どおりそれらしいものに変えていくためには、国の個別法令による事務の義務付け、事務事業の執行方法や執行体制に対する枠付け等を大幅に緩和する必要がある。

また、自主財源である地方税収入をこれまで以上に充実確保したとしても、その反面で国からの依存財源が縮減され、しかも国による事務の義務付けは従前どおりに続くことになるれば、地方税収入はこれをすべて国から義務付けられている事務の執行経費に充当せざるを得ないことになりかねない。これでは、地方公共団体には単独事業を行う余裕がなく、独自の個性的な自治体政策を展開することは不可能になる。

さらに、国からの依存財源を縮減する方策の一環として地方交付税の大幅な減額を行おうとすれば、義務的経費の縮減を図らなければならない。そのためには、これに先立って国の法令による事務の義務付けや事務事業の執行方法や執行体制に対する枠付け等を大幅に緩和することが不可欠である。それには、全国どこでも一律に最低限度確保されるべきナショナル・ミニマムとは何かを、個別行政サービスごとに厳しく見直す必要がある。その判断基準はその時代時代の社会状況によって変わり得るものであり、不断の見直しが求められるものだからである。

Ⅲ 地方分権や市町村の合併の推進を踏まえた新たな地方自治の仕組みに関する検討

第3に、平成17年3月までの時限法である市町村の合併の特例に関する法律（昭和40年法律第6号）に基づいて進められている市町村合併の帰趨を慎重に見極めながら、道州制論、連邦制論、廃県置藩論など、現行の都道府県と市区町村の2層の地方公共団体からなる現行制度を改める観点から各方面においてなされている新たな地方自治制度に関する様々な提言の当否について、改めて検討を深めることである。

委員会は当初、地方分権推進法の制定以前の段階において隆盛を極めていたいわゆる「受け皿論」をこの際は一時棚上げにし、当面は現行の地方自治制度を前提にして、この体制の下で可能なかぎりの分権を推進することを基本方針としていた。地方分権推進法の制定に至るまでの論議の過程で、その旨の合意が関係者の間に概ね成立していたと理解していたためであった。

しかしながら、市町村合併については分権改革と同時並行して推進すべしとする声が各方面で高まるばかりであった。そこで委員会としては、第1次勧告を提出した時点、すなわち機関委任事務制度の全面廃止が政府内で合意が得られる見通しが立った時点で、市町村合併問題を地方行政体制の整備及び確立方策の重要な一環として調査審議のそ上に載せることとし、第2次勧告において市町村の自主的な合併の積極的な促進方策を勧告したところである。

これから平成17年3月までの間に市町村合併がどの程度まで進捗するのかによるが、その帰趨によっては基礎的地方公共団体である市町村のあり方にとどまらず、広域的地方

公共団体としての都道府県のあり方の見直しも視野に入れた先に述べたような新たな地方自治制度に関する様々な提言がより現実性を帯びてくる可能性がある。そして、分権改革が次の第2次分権改革から更に第3次分権改革へと発展する段階になれば、地方自治制度の将来像を明確にする必要に迫られるのではないか。

IV 事務事業の移譲

第4に、ヨーロッパ先進諸国に普及しつつある「補完性（subsidiarity）の原理」を参考にしながら、市区町村、都道府県、国の相互間の事務事業の分担関係を見直し、事務事業の移譲を更に推進することである。

すでに第1章で述べたように、第1次分権改革では事務事業の移譲方策の側面ではあまり大きな成果を上げられなかった。しかしながら、ヨーロッパ評議会が制定したヨーロッパ地方自治憲章や国際自治体連合（IULA）がその世界大会で決議した世界地方自治宣言では、事務事業を政府間で分担するに際しては、まず基礎自治体を最優先し、ついで広域自治体を優先し、国は広域自治体でも担うにふさわしくない事務事業のみを担うものとするという「補完性の原理」の考え方が謳われている。

わが国の事務事業の分担関係をこの「補完性の原理」に照らして再点検してみれば、国から都道府県へ、都道府県から市区町村へ移譲した方がふさわしい事務事業がまだまだ少なからず存在している一方、これまではともかく今後は、市区町村から都道府県へ、都道府県から国へ移譲した方が状況変化に適合している事務事業も存在しているのではないかと思われる。分権改革というと、事務事業の地域住民に身近なレベルへの移譲にのみ目を向けがちであるが、分権改革の真の目的は事務事業の分担関係を適正化することにあるのである。

V 制度規制の緩和と住民自治の拡充方策

第5に、住民自治の拡充方策として、地方公共団体の組織の形態に対する地方自治法等による画一的な制度規制をどの程度まで緩和することが妥当なのか、真剣に議論することである。

地方六団体から委員会に提出された改革要望事項のなかには、地方公共団体の組織の形態に関する画一的な制度規制の緩和を求めるような趣旨のものは皆無に近かった。委員会もまた、団体自治を拡充することこそ住民自治を拡充するための先決要件であると考えてきた。その結果、第1次分権改革では住民自治の拡充を直接の目的にした勧告事項はごく少数にとどまった。

しかしながら、最近では、地方自治基本法の制定を提唱する動きや地方公共団体で自治基本条例の制定をめざす動きが一部に現れ始めている。この種の動きのなかには、米国に見られる自治憲章制度（Home Rule Charter System）に類似した発想、すなわち、地方議会議員の選挙制度及び定数、地方議会と首長の権限関係、執行機関のあり方など地方公共

団体の組織の形態やその他の住民自治の仕組みを自由に選択する権能を地方公共団体に与えるべきだとする発想が窺われる。

わが国の地方分権が更に進展した状況においては、地方自治法等による画一的な制度規制の緩和を求める声は次第に強まるのではないか。第3次分権改革では、おそらく、住民自治の拡充方策が最も中心的な検討課題になるのではないかと見込まれる。

VI 「地方自治の本旨」の具体化

最後に、憲法第8章第92条の「地方自治の本旨」の内容を具体化し、分権型社会の制度保障を確固たるものにする方策を構想することである。

憲法に第8章地方自治が新設されたことはまことに画期的なことであつた。しかし、その限界面にも目を向けなければならない。何よりもまず、この第8章には第92条ないし第95条のわずか4か条しか設けられておらず、先のヨーロッパ地方自治憲章や世界地方自治宣言に定められている地方自治の諸原理に照らせば、そのごく一部しか定められていない。一例を挙げれば、この第8章には地方公共団体の税財政制度を規律する基本原則を定めた条項は皆無である。

しかも、その冒頭の第92条では、「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いて、法律でこれを定める」とされていることから、地方自治制度の制度設計はあげて国会の立法に委ねられているかのような誤解を招きかねない。もとより、これは正しい憲法解釈ではあり得ないのであつて、この条項の元来の主旨を生かすべく、「地方自治の本旨に基いて」を重視する憲法解釈がさまざまに積み重ねられてきた。そしてまた、このたびの地方分権推進一括法で改正された新地方自治法の第1条の2においては、国として、地方公共団体に関する制度の策定及び施策の実施に当たって、地方公共団体の自主性及び自立性が十分に発揮されるようにしなければならない旨を定め、また第2条第11項及び第12項においては、地方公共団体に関する法令の規定は、国と地方公共団体との適切な役割分担を踏まえるべき旨を定めるなど、いわゆる立法原則及び解釈・運用原則が新たに織り込まれ、「地方自治の本旨」の意味内容を豊かにする方向でそれなりの努力が払われてきている。

しかしながら、はたしてこれで万全なのであろうか。分権型社会の制度保障をより一層確固たるものにするには、この種の立法原則を更に一段と豊かに具体化していく必要があるのではないか。そうであれば、それはどのような立法形式によるべきなのであろうか。これこそ、将来の分権改革に託された究極の検討課題であらう。

(以上、下線片木)

5 福沢諭吉『分権論』（明治 10 年 11 月、抜粋、一部当用漢字に変換）

「局外の人をして其處を得せしめ、間接に士族の働を變形するの手段を論ずる前に、先づ國權の區別を示すこと緊要なり。抑も國權に二様の別あり。一を政權と云ふ。西洋の語、これを「ガーウルメント」と稱する。一を治權と云ふ。即ち西洋に所謂「アドミニストレーション」なるものなり。政權に屬するものは、一般の法律を定ること、徴兵令を行て海陸軍の權を執ること、中央政府を支るが爲に租税を収ること、外國交際を處置して和戰の議を決すること、貨幣を造て其品位名目を定る等の如き、全國一般に及ぼして恰も一樣平面の如くならしむるの權力なり。治權とは、國內各地の便宜に従ひ事物の順序を保護して其地方に住居する人民の幸福を謀ることなり。即ち警察の法を設け、道路橋梁堤防を營繕し、學校社寺遊園を作り、衛生の法を立て、區入費を取立る等、是なり。故に政權は全國に及ぼして一樣なれども、治權は決して然らず。地方に貧富の差あり、人民に習慣の異あり、之を一樣にせんとするも得べからざるなり。

（中略）

南方と北方と習慣を殊にし、水國と山國と風俗を別にし、或は物の名を異にし、道具の形を異にし、家屋衣裳の作りを異にし、宴樂遊興の風を異にし、甚しきは飲食の品にも好惡の異同ありて、遽に之を見れば其地方の人民は事物の良否、便不便を知らざる歟と疑ふ可きものなきに非ざれども、其實は決して然らず。所謂習慣の天性に變じたと、又其傍より不良不便と認る物の中に自から實の便利を備ふるものなり。其趣は殆ど緻密微妙にして、他人の得て臆測す可き所に非ず。此緻密微妙なる風俗習慣に依て治道を施し、各地の人民をして其所を得せしめんとすることなれば、其治權決して全國に一樣なる可らず。地方永住の人にして始て地方の情實を詳にす可きなり。政權と治權と趣を異にすること以て知る可し。

（中略）

春は麥田の手入を終て伊勢参りの講中を結び、夏の田植の後に村の道路を修覆し、秋作を収納して冬の村社を祭るが如きは、何れも事物の順序に無理なきものと云ふ可し。又方今諸方にある橋にても、道路にても、又學校にても、其初これを造るときに官より之を強ゆること甚だしからざりしもの程、永續の見込あるが如し。又今の私塾と官の學校とを比較すれば、其費用の相違、萬々同日の論に非ず。一校の入費を以て同様の私塾二、三を支へて尚餘ある可し。然るに此私塾の教師を引て官に入れば、乃ち又官學校の官員教師にして、之を調理すること能はず。其人物の良否に非ず、地位の然らしむるものなり。故に人民の私に行はるゝ理財の事は、順序を存して首尾顛末の不都合少なし。是れ其一利なり。然りと雖ども人民が事を行ふには目的を定ること固からず。或は之を定るも仲間の中に様々の異論を生じ、自から建て、自から毀ち、徒に時日を費して緩漫に互るの弊を免れず。些細の事なりと雖ども、葬式の出で立ち、無蓋講の會席に、混雜の多きを見ても之を知る可し。故に官の事は財を失ひ、人民の事は時を失ふと云ふも可

なり。蓋し威力を恐怖して命に従ふに慣れたる者なれば、官と名る威力を除けば、事物の順序も共に消散して、恰も無首の手足が其運動を自在にするが如し。尚この際にも依頼す可き者は人民中の人物にして、此人物が才徳の働を以て人を籠絡せば、或は事物の緒に就くこともある可しと雖ども、人物と稱する者に限りて思慮深きものなれば、今俄に治權を人民に分與すると決定するも、容易に之に手を出す者なくして、事は依然として緩漫なる可し。尚これよりも甚しきは、輕率なる士族有志の輩が治權を得たるを以て拍手快と稱し、恰も治者の特權を得たる氣取りにて、年來得意の壓制を逞ふし、或は政權治權の區界も分明ならずして、政府と下民との間に現に無數の小政府を造り出し、此の事を禁じ、彼の事を差圖し、賄賂大に行はれ、苦情湧くが如き有様なきを期す可らず。是即ち分權の一害なり。

右の如く、今日の實際上に於て治權分與の利害を比較すれば、各相半して明に是非を決し難し。或は舊慣に依れば之を分與せざるの穩なるに若かざるが如くなれども、人々をして日本國の所在を知らしめ、推考の愛國心を永遠に養ひ、獨立の幸福を後世子孫に譲らんとするには、今より其方向を定るの外に手段なかる可し。人民に權力を授るは小兒の手に利刀を渡すが如し。兒心、未だ一身の利害を知らずして、自から疵ることもあらん。或は他を害するの是非を辨ぜずして、人を切ることもあらん。之を傍觀するに堪へずと雖ども、如何せん、此小兒をして此刀を御せしめんとするには、瞑目して之に利刀を渡し、其自から懲り自から慣るゝの日を待つの一法あるのみ。

」

(福沢諭吉、『分權論』，明治 10 年 11 月、抜粋、一部当用漢字に変換)