

衆憲資第93号

「国と地方の在り方（地方自治等）」に関する資料

平成29年4月  
衆議院憲法審査会事務局

この資料は、衆議院憲法審査会における調査の便宜に供するため、幹事会の協議決定に基づいて、衆議院憲法審査会事務局において作成したものです。

この資料の作成に当たっては、調査テーマに関する諸事項のうち関心が高いと思われる事項について、衆議院憲法審査会事務局において入手可能な関連資料を幅広く収集するとともに、主として憲法的視点からこれに関する国会答弁、主要学説等を整理したものです。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。

# 目 次

はじめにー地方自治の意義ー	1
1 憲法における地方自治の保障	1
(1) 憲法 92 条の意義	1
ア 地方自治の本旨	1
イ 地方自治の保障の性質	3
ウ 地方公共団体の組織	4
(ア) 地方公共団体の一般的定義と憲法上の「地方公共団体」	4
(イ) 地方自治法の地方公共団体	5
エ 道州制に係る憲法問題	5
(ア) 問題の所在	5
(イ) 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）	6
(2) 憲法 93 条の意義	8
ア 93 条の趣旨	8
イ 地方公共団体の機関	8
(ア) 地方公共団体の組織	8
(イ) 首長主義と 93 条	8
(ウ) 地方公共団体の議会	9
(エ) 直接民主制的諸制度	9
【参考：外国人に対する地方選挙権付与について】	10
(3) 憲法 94 条の意義	14
ア 団体自治の原理	14
イ 94 条の「条例」の意味	14
ウ 条例制定権の限界	15
エ 条例と課税権	18
(ア) 課税自主権	19
(イ) 地方財政の現状	22
(ウ) 国と地方の税財源配分	27
(4) 憲法 95 条の意義	28
ア 95 条の趣旨	28
イ 「地方自治特別法」とは	28
ウ 「一の地方公共団体」とは	28
エ 「地方公共団体に適用される」とは	30
オ 地方自治特別法の実例	31

2	地方自治規定の「規律密度」	33
3	現行憲法下での地方自治の進展	35
	(1) 明治憲法下の地方自治	35
	(2) 日本国憲法と地方自治法の制定	35
	(3) 第1次地方分権改革	36
	(4) 三位一体改革	37
	(5) 第2次地方分権改革	38
4	衆議院憲法調査会での議論	41
補論	人口減少・少子高齢化と「東京一極集中」がもたらす主な課題	43
	1 我が国の人口推移	43
	2 「東京一極集中」	44
	3 主な課題	45
資料1	各国憲法における地方自治関係規定の例	49
資料2	地方自治に関する各試案の比較	62

## はじめに—地方自治の意義—

「地方自治の沿革やその理念には、国によりかなりのちがいがあある。だが、その保障する自治の程度やその内容はさまざまであっても、近代国家はそのほとんどが地方自治制度を認めている。」<sup>1</sup>とされる。そこで、近代国家において地方自治が必要とされる理由について考えると、以下の三つが挙げられるとされる。

### 「(1) 地域的役務の自己決定は人間性の発露

……地方自治が保障されてはじめて地方行政の自主的運営が可能となり、地域住民の自律と連帯によって人間性豊かな地域づくりが果される……。

民主国家の内部にあえて狭域団体である地方自治体の存立を認め住民自治が保障されるのは、自主自律・自己責任にもとづく人権発揚の場を確保するところにある……。

### (2) 地域の要望と実情に沿う行政の展開

……地方行政はもともと地域の住民生活に深くかかわりをもつ共同の役務を適切に処理して、住民福祉に仕える作用である。地方行政は、地域住民の便宜にもっとも貢献するよう運営されねばならない。……

### (3) 民主政治の基礎—民主主義の学校

……地域住民がその創意と工夫にもとづいて地域の課題を自主的に解決していく訓練をつめば、市民としての自覚と公共精神が涵養され、国政や社会全体の民主化にも貢献する。……」

(原田尚彦『新版 地方自治の法としくみ [改訂版]』(学陽書房、2005年) 9-11頁)

## 1 憲法における地方自治の保障<sup>2</sup>

### (1) 憲法 92 条の意義

#### 憲法 92 条〔地方自治の本旨の確保〕

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。

#### ア 地方自治の本旨

92 条は、地方自治の基本原則を明らかにした第 8 章地方自治の総則的規定である。92 条の「地方自治の本旨」の意味について、憲法は具体的にその内容を規定していないが、一般には、住民自治と団体自治の二つの原則によって構成されているものとされる。

<sup>1</sup> 原田尚彦『新版 地方自治の法としくみ [改訂版]』(学陽書房、2005年) 8頁

<sup>2</sup> 特に断りのない限り、野中俊彦ほか『憲法 II [第 5 版]』(有斐閣、2012年) [中村睦男執筆部分] を基に作成。

## ○「住民自治」及び「団体自治」について

「地方自治の本旨は、通常、中央政府から独立した地方公共団体が地方の事務を処理すること（**団体自治**）と、事務処理の決定過程に住民が参加すべきこと（**住民自治**）を意味するといわれる。団体自治は、地方自治の分権的側面を、住民自治は地方自治の民主主義的側面を、それぞれ示す理念である。

### (1) 団体自治

国家が行うべき任務の中には、外交・司法など中央集権的に行うべき事務もあるが、地域の特性に即して各地方で自主的に処理すべき事務もある。後者のような事務を、中央政府から独立した地方公共団体が処理することは、強大な中央政府の権限を抑制する意義も持つ。

……

### (2) 住民自治

地方自治は、しばしば『民主主義の学校』であるといわれる。区域が比較的狭く、また事務処理の対象が限られている地方公共団体においては、住民の政治参加が容易であり、住民自らに関係のある身近な問題について、広く住民の公共的関心を呼び起こすことも期待できる。……また、地域の特性に応じて処理されるべき事務は、そこに居住し、生活する住民の意思に基づいて決定されるべきだとの考え方も住民自治の理念を支えている。」

（長谷部恭男『憲法〔第6版〕』（新世社、2014年）447-448頁）

このうち、**住民自治の原則**は、93条で地方公共団体の議会の設置及び執行機関の直接公選制による団体の機関の民主化を定めることによって、また、**団体自治の原則**は、94条で地方公共団体の自治権を定めることによって、それぞれ具体化されている。

なお、「地方自治の本旨」の内容として、住民自治と団体自治のみならず、「**国と地方の適切な役割分担**」を読み込む学説もある<sup>3</sup>。

この「国と地方の適切な役割分担」に関しては、近年、「**補完性の原理**」が国と地方公共団体との間及び都道府県と市町村との間の役割分担や事務・権能の配分の指導原理として説明されることが少なくないとされる<sup>4</sup>。

## ○補完性の原理とは

『補完性の原理（原則）』……は、個人を重視する西欧思想の長い伝統の中から生まれしてきた原理（原則）である。それは、個人と社会の関係及び社会の構成単位の間において、より下位の単位を優先する思想・社会哲学であり、個人、個人が構成するグルー

<sup>3</sup> 「憲法解釈としては、従来の“地方自治の本旨”の内容に、この“国と地方の適切な役割分担”をも読み込むべきであろう。その立場で“地方自治の本旨”の意味をあらためて組み直して言うとするれば、第一に、国政における国と地方の適切な役割分担ということが言われるべきであり、第二に、この地方の役割を遂行する自治体が国に対して自主性を保持するという団体自治の原理が来る、そして第三に、その自治体においては民主主義が実現されなければならないという意味での住民自治の原理が掲げられる、そのような三要素で構成されるものとなるのではないかと考えるのである。」（小早川光郎「地方分権改革——行政法的考察——」公法研究第62号（2000年）170頁）

<sup>4</sup> 松本英昭『新版 逐条地方自治法〔第8次改訂版〕』（学陽書房、2015年）18頁

プ・社会単位（家庭、地域社会等）、さらに大きなグループ・社会単位が、それぞれが満たすことができない部分に限って、より大きい又はより上位のグループ・社会単位が順次介入すべきだというものである。このように『補完性の原理（原則）』は、本来、社会全般のあり方に対する考え方であり、社会構成原理として広い適用範囲を持つ。これが政治・行政の主体……の間に対して適用された場合、政治・行政の主体……の間の階層構造において、より大きい又は上位の主体……は、より小さい、下位の又は市民に身近な主体……が満たすことのできない部分に限って、権能を行使すべきであるという原理（原則）として理解される。」

（松本英昭『新版 逐条地方自治法〔第8次改訂版〕』（学陽書房、2015年）17-18頁）

地方自治の本旨について、政府は以下のように説明している。

#### ○「『地方自治の本旨』の意義について」

第154回国会 衆議院武力攻撃事態への対処に関する特別委員会（平成14年5月29日）

○津野政府特別補佐人（内閣法制局長官） ……憲法九十二条に規定する地方自治の本旨と申しますのは、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、それから、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ることに実現するという地方自治の原則をあらわしたものであります。

第176回国会 地方議会の機能強化のための地方自治制度の充実に関する質問に対する答弁書（平成22年12月14日）

「憲法九十二条にいう地方自治の本旨とは、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自らが行うという住民自治の原則と、国から独立した地方公共団体に住民に身近な行政を自主的に処理させるという団体自治の原則を、共に実現するという地方自治の原則をいうものと考えている。」

### イ 地方自治の保障の性質

憲法による地方自治の保障の性質及び地方公共団体の持つ地方自治権の性質については、以下のような諸説がある<sup>5</sup>。

#### （A）固有権説：（林田）

個人が国家に対して固有かつ不可侵の権利を持つと同様に、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見解。

#### （B）承認説（保障否定説）：（柳瀬）

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とする見解。

#### （C）制度的保障説：（清宮、橋本、佐藤（幸）、伊藤、成田（頼））

<sup>5</sup> 樋口陽一ほか『注解法律学全集4 憲法IV』（青林書院、2004年）239頁〔中村睦男執筆部分〕

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と解し、地方自治の本質的内容は国の法律によっても侵害されないとする見解。

しかし、1970年代に入る頃から公害対策など地方公共団体に期待される役割が急速に拡大、それに伴って固有権説が再び見直されるようになった。その結果、地方自治体の前国家性等を根拠に固有権説を再評価しつつ住民の直接請求権等の具体的内容を明らかにしようとする新固有権説（A①：手島）や、地方自治権を人権保障との関係で捉え直し住民の人権実現のために人民主権原理に適合的な市町村最優先の原理に即して憲法を解釈しようとする学説（A②：杉原）等が登場した。また、近年では、憲法が社会契約説を基礎としていることを理由に、地方公共団体の統治権もまた憲法制定という契約締結によって直接地域住民から信託されると解する社会契約説（D：渋谷）も説かれる<sup>6</sup>。

地方自治権の性質についての学説の状況は、新しい学説として有力に主張されているA①・②説と、多数説であるC説とが対立しているところとされている<sup>7</sup>。

なお、憲法が地方自治を制度として保障しているとの立場に立つものとして、以下の裁判例がある。

#### ◆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日判時966号11頁）

地方公共団体の「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、そこにある『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。……しかし、憲法94条、基本的には92条によっ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にはできない。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って、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い。」

## ウ 地方公共団体の組織

### （ア）地方公共団体の一般的定義と憲法上の「地方公共団体」

憲法は、地方公共団体とは何かについて明確な定義を行っていないが、一般には、「国の領域の一部をもって自己の区域となし……、その区域における公共的事務を行うことを存立の目的とし、その目的を達するために、その区域内に居住・滞在する者に対して、国法の認める範囲内において、支配権を有する団体

<sup>6</sup> 木下智史・只野雅人編『新・コンメンタール憲法』（日本評論社、2015年）706頁〔大河内美紀執筆部分〕

<sup>7</sup> 樋口陽一ほか『注解法律学全集4 憲法IV』（青林書院、2004年）244頁〔中村睦男執筆部分〕



をいう」<sup>8</sup>とされる。

憲法における「地方公共団体」について、政府は「普遍的、一般的な地方公共団体」を指すものとしている。

**○政府答弁「憲法上の地方公共団体」**

**第 65 回国会 衆議院地方行政委員会（昭和 46 年 5 月 12 日）**

**○宮澤政府委員（自治省行政局長）** ……憲法でいっております地方公共団体……と申しますのは、いわば普遍的、一般的な存在である……。そこで、地方自治法の中でも普通地方公共団体、特別地方公共団体という区分をいたしているわけでございます。特別地方公共団体は、何らかの意味で地域的にあるいは権能的に普遍的、一般的でない、特殊的、個別的、制限的なものというようなもの……であって、これは憲法でいっております地方公共団体というものとは必ずしも合致しない……。

**（イ）地方自治法の地方公共団体**

地方自治法 1 条の 3 は、地方公共団体を、普通地方公共団体と特別地方公共団体とに分類している。

**○普通地方公共団体**

一般的な性格を持ち普遍的に存在する地方公共団体であり、都道府県と市町村の二重構造をなしている。市町村は基礎的地方公共団体であり、都道府県は市町村を包含する広域の地方公共団体であるとされる。

**○特別地方公共団体**

特定の政策的見地から設けられたもので、その存在、組織及び権能等において特殊な地方的団体であるとされる。特別区、地方公共団体の組合及び財産区が挙げられる。

（小林孝輔・芹沢斉編『基本法コンメンタール〔第 5 版〕憲法』別冊法学セミナー第 189 号（2006 年）418 頁〔仲地博執筆部分〕）

**エ 道州制に係る憲法問題**

**（ア）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及び財産区を「特別地方公共団体」としている。

<sup>8</sup> 佐藤功『ポケット注釈全書 憲法（下）〔新版〕』（有斐閣、1984 年）1196 頁

「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<sup>9</sup>。

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〔引用者注：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。」

（イ）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）

a 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。

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。）。

<sup>9</sup> 芦部信喜著・高橋和之補訂『憲法〔第6版〕』（岩波書店、2015年）368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……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。」

② 二段階制を憲法上の要請と解する見解 **B説**

**B1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

**B2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

**b 政府答弁**

二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とおり答弁している。

**第40回国会 衆議院予算委員会（昭和37年2月28日）**

**○林（修）政府委員（法制局長官）** ただいまの問題は、実はだいぶん前の国会でも、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えます。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えます。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、沿革的に申しまして、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えます。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えます。

**○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えます。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ってい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。

## (2) 憲法 93 条の意義

### 憲法 93 条〔地方公共団体の機関〕

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。

### ア 93 条の趣旨

93 条は、住民自治の原則を具体化した規定であり、地方公共団体が住民の直接公選による議員で構成される議会を議事機関として設置すること、執行機関である地方公共団体の長などが住民の直接選挙で選ばれることを要請している。

### イ 地方公共団体の機関

#### (ア) 地方公共団体の組織

93 条は、地方公共団体の意思決定及びその意思決定の実行に当たる機関として「議事機関としての議会」、「地方公共団体の長」を規定している。

地方自治法は、憲法 93 条の規定を受けて、首長主義を採用し、議決機関としての議会と執行機関としての長とを、ともに直接民意に基礎を置く住民の代表機関として対立させ、それぞれその権限を分かち、その自主性を尊重しながら、相互の間の均衡と調和を図るという見地に立って、地方自治の運営を図ろうとしている。

#### (イ) 首長主義と 93 条

首長主義は、93 条が直接規定しているのか。それとも、立法政策によって議事機関と執行機関の関係について、他の組織形態をとることができるか。委員会制や市支配人制の導入の可能性について問題となるが、通説は、憲法が、国の政治については、議院内閣制を採用しているのに対して、地方政治については、執行機関の首長制をとっているものと解し、その理由として、「知事や市町村長は、直接に住民から選挙され、住民の意志を背景としながら、地方議会に対して独立・対等の関係に立ち、勢力の均衡を保ちつつ地方政治の運営にあた

るほうが望ましい」<sup>10</sup>ことをあげている。

### ○委員会制

公選による数人の議員が立法権と執行権の双方を統合する委員会を構成し、その委員会の議長をもって当該団体を代表させるとともに、他の議員が行政各部を分担して管理する制度。

### ○市支配人制

議会を存置したまま、行政の執行についてのみ議会が任免権を有する市支配人（city manager）に委ねる制度。

（今村都南雄「地方公共団体の組織編成」雄川一郎ほか編『現代行政法大系 第8巻』（有斐閣、1984年）73頁）

## （ウ）地方公共団体の議会

地方公共団体には、住民によって直接選出された議員によって構成される議会が置かれる。国会が国権の最高機関であるのと異なり、地方公共団体の議会は、住民の代表機関、議決機関である点において、国会と同じ性質を有するが、執行機関との関係においては独立対等の関係に立ち、自治権の最高機関たる地位にあるものではないとされている。

地方自治法 94 条では、町村は、条例で、議会を置かずに、選挙権を有する者の総会（町村総会）を設けることができるとされているが、町村総会は議会より民主的であるため、憲法 93 条には反しないとされている<sup>11</sup>。

## （エ）直接民主制的諸制度

### a 地方住民の直接請求権

92 条の「地方自治の本旨」の一つである住民自治の内容として、憲法が直接規定している直接請求権は、地方公共団体の長、議会の議員の住民による直接選挙（93 条）である。

また、地方自治法は、住民の直接請求として、条例の改廃の請求（74 条～74 条の 4）、監査の請求（75 条）、議会の解散請求（76 条～79 条）、議員・長・役員 of 解職請求（80 条～88 条）を認め、このうち解散請求（76 条～77 条）と解職請求（80 条～83 条）に対して住民投票を認めている。これらの直接民主制的

<sup>10</sup> 清宮四郎『憲法 I [第 3 版]』（有斐閣、1979 年）84-85 頁

<sup>11</sup> 「表面においては、本条 [引用者注：憲法 93 条] に違反するよう見えるけれども、町村総会は、選挙権を有する者全部によって組織されるものであり、選挙人によって選ばれた議員によって組織される議会よりは、より高い程度において『地方自治の本旨』に適合すると考えられるから、本条に違反すると見るべきではない。」（宮澤俊義著・芦部信喜補訂『全訂 日本国憲法』（日本評論社、1978 年）764-765 頁）

「この総会は、選挙権を有する者の全員によって組織されるものであり、選挙権を有する者によって選ばれる議員によって組織される議会に比し、いっそう強い程度において住民の意思を代表する機関である（いわゆる直接民主制的な制度である）といえるのであるから、その住民が条例によりそれを設けることができることは、本条に違反するものではない。」（佐藤功『ポケット注釈全書 憲法（下）[新版]』（有斐閣、1984 年）1208-1209 頁）

諸制度は、代表的民主主義に伴う欠陥を補いつつ代表的民主主義そのものの健全な発展を図るために、地方自治法にとり入れられたもので、憲法 92 条の「地方自治の本旨」にかなうものとされている。

## b 住民訴訟

地方自治法は、地方公共団体の執行機関（長・委員会・委員）及び職員の違法な公金支出や公金の賦課を怠るなどの行為に対して、監査委員に対する住民監査請求を経て、監査委員の決定に不服があるときには、違法な財務行為の差止め、当該行為の取消し等の訴訟を住民訴訟として提起できる旨定めている（242 条の 2）。

住民訴訟は、地方公共団体の行政に対する住民の重要なコントロールの手段であると同時に、津地鎮祭訴訟や愛媛玉串料訴訟のような政教分離原則違反を争う憲法訴訟の一類型としても機能している。

## c 住民投票

一定の案件について住民の意思を直接投票によって問う住民投票は、95 条によって「一の地方公共団体」に適用される特別法に対して認められているほか、地方自治法では、議会の解散請求に対して（76 条～78 条）及び議員・長の解職請求に対して（80 条～83 条）認められている<sup>12</sup>。

### ○条例による住民投票は認められるか

直接民主主義の理念に基づき、住民自治を具体化するものとして、条例による住民投票の制度化の例が増えてきているが、憲法の地方自治規定を具体化する地方自治法は、住民投票について根拠規定を設けていないため、住民投票を条例で定める場合には、法律で定める議会や長の権限を法的に侵害しない範囲で認められることになり、法的拘束力をもたない住民投票である限り許されるものと解されている。

### 【参考：外国人に対する地方選挙権付与について】

#### i 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つば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<sup>13</sup>。

**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

<sup>12</sup> 樋口陽一ほか『注解法律学全集 4 憲法Ⅳ』（青林書院、2004 年）261 頁〔中村睦男執筆部分〕

<sup>13</sup> 宮沢俊義『憲法Ⅱ〔新版〕』（有斐閣、1974 年）241 頁

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<sup>14</sup>。

**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<sup>15</sup>。

## ii 定住外国人選挙権訴訟(最三小判平成7年2月28日 民集49巻2号639頁) 〔全文〕<sup>16</sup>

### 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と

<sup>14</sup> 浦部法穂『憲法学教室〔第3版〕』（日本評論社、2016年）66頁

<sup>15</sup> 野中俊彦ほか『憲法I〔第5版〕』225頁〔中村睦男執筆部分〕

<sup>16</sup> 下線は裁判所ホームページ掲載の判決のとおり。

いうことはできない。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）第五七九号同年一二月一四日判決・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一〇月四日判決・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（前掲昭和三五年一二月一四日判決、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、最高裁昭和四四年（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）



### iii 平成7年2月28日最高裁判決の評価<sup>17</sup>

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<sup>18</sup>。

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<sup>19</sup>。

### iv 政府の見解

#### 第174回国会 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(平成22年6月4日)

「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』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。」

<sup>17</sup> 佐藤令「外国人参政権をめぐる論点」国立国会図書館調査及び立法考査局『人口減少社会の外国人問題』（2008年）172-173頁

<sup>18</sup> 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。

<sup>19</sup> 近藤敦『Q&A 外国人参政権問題の基礎知識』（明石書店、2001年）8頁

### (3) 憲法 94 条の意義

#### 憲法 94 条〔地方公共団体の権能〕

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。

#### ア 団体自治の原理

94 条は、地方自治の本旨のうちの団体自治の原理に基づき、地方公共団体の権能として、行政的権能と立法的権能を保障している。

行政的権能としては、財産の管理、事務の処理、行政の執行が、立法的権能としては、条例の制定がこれに相当する<sup>20</sup>。

#### イ 94 条の「条例」の意味

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。

##### (A) 狭義説：(宮澤)

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)のみが本条の「条例」に当たると解する見解。

##### (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)が本条の「条例」に当たると解する見解。

##### (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本条の「条例」に当たると解する見解。

#### ○地方自治法(抄)

第 14 条第 1 項 普通地方公共団体は、法令に違反しない限りにおいて第 2 条第 2 項の事務に関し、条例を制定することができる。

(第 2 条第 2 項 普通地方公共団体は、地域における事務及びその他の事務で法律又はこれに基づく政令により処理することとされるものを処理する。)

第 96 条第 1 項 普通地方公共団体の議会は、次に掲げる事件を議決しなければならない。

一 条例を設け又は改廃すること。

二～十五 (略)

第 15 条第 1 項 普通地方公共団体の長は、法令に違反しない限りにおいて、その権限に属する事務に関し、規則を制定することができる。

第 138 条の 4 第 2 項 普通地方公共団体の委員会は、法律の定めるところにより、法令又は普

<sup>20</sup> 小林孝輔・芹沢齊編『基本法コンメンタール〔第 5 版〕憲法〕別冊法学セミナー 189 号(2006 年) 424 頁〔澤野義一執筆部分〕

通地方公共団体の条例若しくは規則に違反しない限りにおいて、その権限に属する事務に関し、規則その他の規程を定めることができる。

**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。判例はB説ないしC説の立場に立っているとされるが、B説とC説の間に実質的な差異はないものと解されているとされる<sup>21</sup>。

**A説：**(清宮)

条例制定権の根拠は、すでに地方公共団体の自治権を定めた憲法 92 条に含まれており、憲法 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：**(宮澤、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。

**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。

## ウ 条例制定権の限界

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 卷 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、両者の間に矛盾牴触があるかどうかによつ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制を意図するものであり、その適用によつて前者の規定の意図する目的と効果をなん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つても、国の法令が必ずしもその規定によつて全国的に一律に同一内

<sup>21</sup> 最大判昭和 37 年 5 月 30 日刑集 16 卷 5 号 577 頁は、「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（同 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。」と判示した。

容の規制を施す趣旨ではなく、それぞれの普通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の矛盾抵触はなく、条例が国の法令に違反する問題は生じえない。」

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) とともに許される旨を判示したものとされている<sup>22</sup>。

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「上乘せ条例」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「上乘せ条例」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(最一小判昭和 53 年 12 月 21 日民集 32 卷 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。したがって、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。」

<sup>22</sup> 芦部信喜著・高橋和之補訂『憲法〔第 6 版〕』（岩波書店、2015 年）373 頁

このほか、法律と条例の関係等が問題となった事件として、例えば以下のようなものがある。

件名	事件の概要
①法律との関係	
◎地方税法との関係	
例事件 東京都外形標準課税条	東京都が平成 12 年度から導入した「東京都における銀行業等に対する事業税の課税標準等の特例に関する条例」は、都内で事業を行う資金総額 5 兆円以上の銀行に対し、業務粗利益を課税標準として 3%又は 2%の税率で事業税を課すという内容だった(平成 15 年改正前の地方税法 72 条の 19 を根拠)。大手銀行 21 行は、同条例は地方税法に違反するとして条例の無効確認などを求めて出訴。東京地裁は、同条例は、地方税法 72 条の 19 に違反して無効と判示。東京高裁も、同条例が地方税法に違反して無効であると判示。東京都は上告したが、平成 15 年 10 月 8 日、都がさかのぼって税率を引き下げ、差額を還付すること、銀行側も訴えを取り下げること、を内容とする訴訟上の和解が成立した。
税事件 神奈川県臨時特例企業	神奈川県は平成 13 年、法定外普通税として「臨時特例企業税」を課す条例を制定した。同条例は、資本金等の金額が 5 億円以上の法人に対し、「繰越控除欠損金額」の 3%を課すものであり、課税対象となった企業が課税処分を違法・無効を理由として還付を求めて出訴。横浜地裁は、全国一律に適用すべき法人事業税の目的及び効果が阻害され、地方税法の規定の趣旨に反し違法と判示したが、東京高裁は法人事業税を補完する別の税目として併存し得る実質を有するから法に違反しないと判示した。最高裁(平成 25 年 3 月 21 日判決)は、本条例は法人事業税について地方税法の定める欠損金の繰越控除の適用を一部遮断することを目的とするもので、地方税法の趣旨、目的に反し違法と判示した。
◎廃掃法との関係	
設事件 紀伊長島町中間処理施	三重県紀伊長島町は、平成 6 年、「水道水源保護条例」を制定し、「水源保護地域」内における事業場の設置操業によって水道水源枯渇のおそれがある場合は、その設置を禁止することとした。当該地域内から地下水を取水する産業廃棄物中間処理施設を設置しようとする事業者が、水源の枯渇をもたらすおそれがあることを理由に設置を禁止する処分を受けたため、その取消しを求めて出訴。津地裁では条例の違法性は争点とならなかったが、名古屋高裁(平成 12 年 2 月 29 日判決)は、廃掃法は産業廃棄物の排出の抑制と適切な処理によって生活環境の改善を図ることを目的とし、安全な水道水を確保する目的で制定された本条例はこれと趣旨、目的が異なるから、同条例は廃掃法に反しないと判示した。
阿南市最終処分場事件	産業廃棄物最終処分場の設置をめぐり、阿南市水道水源保護条例の制定(平成 7 年 3 月)前から、徳島県と対立関係にあった事業者が、知事から、本件阿南市条例の規制対象と認定されないとの条件付で廃掃法に基づく設置許可を受けたところ、その後、阿南市長から規制対象事業場と認定する旨の処分を受けたため、その取消しを求めて出訴。徳島地裁(平成 14 年 9 月 13 日判決)は、本件阿南市条例は、廃掃法とは同一の目的は規定されていないものの、具体的な規制内容から見て廃掃法と目的を同じくするものとし、また、廃掃法に基づく都道府県の規制と条例に基づく市町村の規制が二重になることを廃掃法が想定しているとは考え難いなどとして、本条例を違法無効と判示した。

◎風営法、旅館業法との関係	
事件 東郷町ラブホテル規制条例	名古屋市に隣接する東郷町が、平成 6 年「ホテル等建築の適正化に関する条例」を制定。独自の構造・施設基準に該当する「ホテル等」の建築について、町長の同意を要することとした。不同意通知を受けながら建築に着手した事業者が中止命令を受けたため、その無効確認等を求めて出訴。名古屋地裁は請求を棄却。名古屋高裁(平成 18 年 5 月 18 日判決)は、本件条例は風営法と規制目的をほぼ同じくするが、風営法は、最高限度の規制で条例によって同法に規定する以外のラブホテルの規制を許さない趣旨とはいえないとした。また、規制目的と手段の合理的関連性に関しても、生活環境、教育環境への悪影響防止の観点から相応の合理性があり、本件条例の「ホテル等」の基準を満たすホテルをラブホテル用途に用いることは禁止されておらず比例原則に反するとはいえないとした。なお、本件条例と旅館業法の関係については、それぞれ目的が異なるとしている。
分取 飯盛町旅館建築不同意処分請求控訴事件	長崎県飯盛町「旅館建築の規制に関する条例」は、旅館業法に定める旅館業を目的とした建物の建築について町長の同意を要することとするもの。不同意処分を受けた事業者がその取消しを求めて出訴。長崎地裁は、旅館業法は同法と同一目的の下に、同法より高次の営業規制を行うことを許さない趣旨として、条例を無効と判示。福岡高裁(昭和 58 年 3 月 7 日判決)は、旅館業法の規制は、全国一律に施されるべき最高限度の規制で条例により強度の規制をすることを排斥する趣旨までを含んでいると直ちに解することは困難であるとしながらも、本件条例は、町長の裁量如何により町内全域に旅館業を目的とする建築物を建築することが不可能となる結果を招来するもので、このような極めて強度の規制を行うべき必要性や相当性を裏付けるべき資料を見いだすことはできないとして、比例原則に反し、旅館業法に違反すると判示した。
②国の関与	
税事件 横浜市勝馬投票券発売	平成 12 年、横浜市は法定外普通税として、「勝馬投票券発売税」(市内の場外馬券売場の売上から払戻金等相当額を控除した額の 5%を課すもの)を新設する条例案を可決し、総務大臣に地方税法に基づく総務大臣との協議を申し出たが、「国の経済施策に照らして適当でない」(同法 671 条 3 号に定める拒否事由)との理由で不同意とされたため、横浜市長が国地方係争処理委員会に審査を申し出たもの。同委員会は、地方税法 671 条 3 号の「国の経済施策」はそのうち特に重要なものに限定解釈すべきであるなどとし、この点について地方税法が予定する協議がなされてこなかったと認められるとして、総務大臣が 2 週間以内に横浜市との協議を再開することを勧告(平成 13 年 7 月 24 日)した。その後市長交代などを経て条例は施行に至ることなく廃止された。
③政策的合理性、条例自体の憲法適合性	
事件 奈良県ため池条例	昭和 29 年制定の奈良県「ため池の保全に関する条例」は、ため池の破損、決壊防止の観点から、ため池の堤とうに竹木又は農作物を植える行為などを禁止するものであり、本条例施行後もため池の堤とうで耕作を続けた者が本条例違反で起訴された事案。最高裁(昭和 38 年 6 月 26 日大法廷判決)は、ため池の堤とうの使用の制限は、災害を未然に防止する必要から公共の福祉のため当然受忍しなければならないものであり、ため池の破損、決壊の原因となる堤とうの使用行為は、憲法、民法の保障する財産権の行使の埒外にあるものというべく、従って、これらの行為を条例で禁止、処罰しても憲法に抵触しないとした。

## エ 条例と課税権

憲法 84 条は、「あらたに租税を課し、又は現行の租税を変更するには、法律又は法律の定める条件によることを必要とする」(租税法律主義)と定めているため、条例で課税できるか、即ち 84 条の「法律」に条例が含まれるかが問題となる。この点、租税法律主義の目的は、行政権による専断的な課税を防止する

ところにあること等から、学説では、民主的な手続によって制定された条例は「法律」に準ずるものと解してよいとして、84条の「法律」に条例が含まれると一般に解されている。

また、裁判例は、憲法84条にいう『法律』には条例を含むと判示している<sup>23</sup>。

### (ア) 課税自主権

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うえに立って、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、それと引換え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」<sup>24</sup>との意見がある。

最高裁判決においては、普通地方公共団体が課税権の主体となることが憲法上予定されているが、憲法上、課税の準則を法律で定めることが予定されており、その準則が定められた場合には、その範囲内で課税権を行使しなければならない、とされている。

#### ◆神奈川県臨時特例企業税条例事件判決(最一小判平成25年3月21日民集67巻3号438頁)

「普通地方公共団体は、地方自治の本旨に従い、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するものであり（憲法92条、94条）、その本旨に従ってこれらを行うためにはその財源を自ら調達する権能を有することが必要であることからすると、普通地方公共団体は、地方自治の不可欠の要素として、その区域内における当該普通地方公共団体の役務の提供等を受ける個人又は法人に対して国とは別途に課税権の主体となることが憲法上予定されているものと解される。しかるところ、憲法は、普通地方公共団体の課税権の具体的内容について規定しておらず、普通地方公共団体の組織及び運営に関する事項は法律でこれを定めるものとし（92条）、普通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ものとしていること（94条）、さらに、租税の賦課については国民の税負担全体の程度や国と地方の間ないし普通地方公共団体相互間の財源の配分等の観点からの調整が必要であることに照らせば、普通地方公共

<sup>23</sup> 秋田市民健康保険税条例事件判決（仙台高秋田支判昭和57年7月23日行集33巻7号1616頁）は、「地方自治に関する憲法92条に照らせば、地方自治の本旨に基づいて行われるべき地方公共団体による地方税の賦課徴収については、住民の代表たる議会の制定した条例に基づかずして租税を賦課徴収することはできないという租税（地方税）条例主義が要請されるというべきであつて、この意味で、憲法84条にいう『法律』には地方税についての条例を含むものと解すべきであ（る）」と判示した。

<sup>24</sup> 金子宏『租税法〔第21版〕』（弘文堂、2016年）92頁

団体が課することができる租税の税目、課税客体、課税標準、税率その他の事項については、憲法上、租税法律主義（84条）の原則の下で、法律において地方自治の本旨を踏まえてその準則を定めることが予定されており、これらの事項について法律において準則が定められた場合には、普通地方公共団体の課税権は、これに従ってその範囲内で行使されなければならない。」

#### ○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

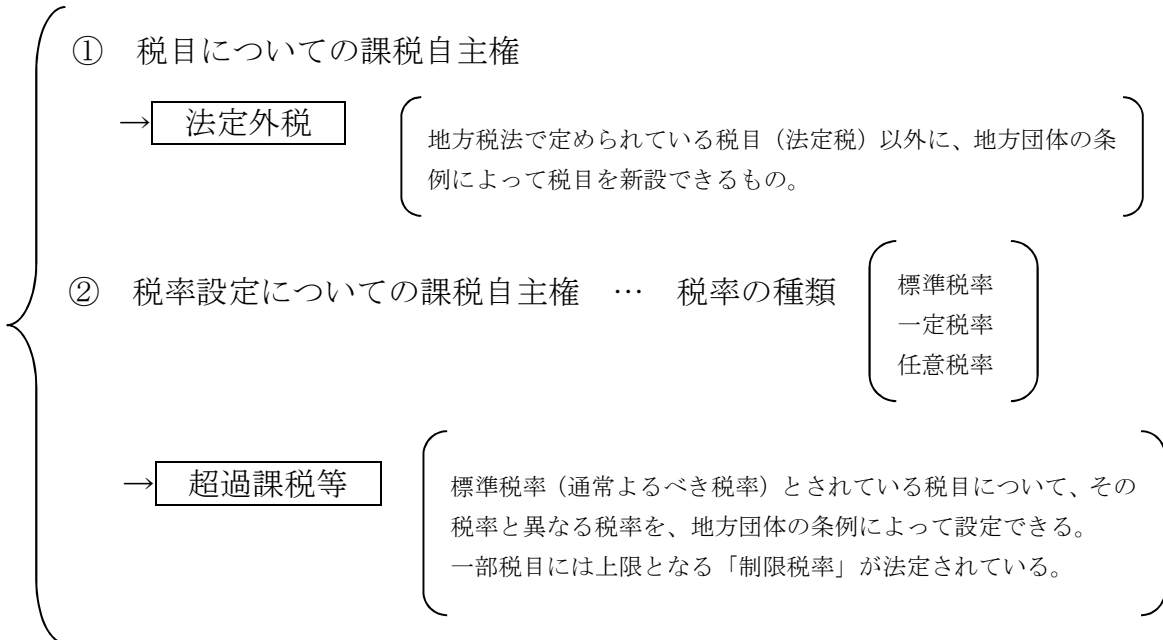
地方自治体の創意工夫による課税自主権の拡充は、地方財政の充実に加え、地域の多様化に合わせた自治体経営の自律的展開の観点からも重要な課題である。

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。

#### ○課税自主権の分類



(総務省「地域の自主性・自立性を高める地方税制度研究会」第1回資料（平成23年6月29日）を参考に作成)



## ○地方税の種類

	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 ゴルフ場利用税 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 特別土地保有税	狩猟税	入湯税 事業所税
〈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）	

（総務省「地域の自主性・自立性を高める地方税制度研究会 報告書」（平成24年11月）19頁を参考に作成）

## ○地方税の税率の種類

現行の地方税法の税目の税率は、以下のとおり分類される<sup>25</sup>。

- ① 一定税率 地方団体が地方税法に定められた税率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 任意税率 地方税法において税率を定めず地方団体が任意に税率を設定できる税率
- ④ その他

このうち、「② 標準税率」と「③ 任意税率」は、さらに、制限税率（地方税法の定める税率以下の税率によらなければならないもの）が定められているものと定められていないものに分類できる。

<sup>25</sup> 総務省「地域の自主性・自立性を高める地方税制度研究会 報告書」（平成24年11月）22、54頁

## ○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 自動車取得税 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	〈制限税率あり〉 地方団体が課税する場合に通常よるべき税率が定められた上で、制限税率が定められている税率	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
	〈制限税率なし〉 地方団体が課税する場合に通常よるべき税率	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	

（総務省「地域の自主性・自立性を高める地方税制度研究会 報告書」（平成 24 年 11 月）47 頁を参考に作成）

### （イ）地方財政の現状

近年の我が国の財政は、「(平成) 27 年度予算では公債依存度が 38.3%にも及び、国・地方合わせた長期債務残高が 27 年度末において主要先進国中最悪の水準である対 GDP 比 207%程度となる見込みであるなど、極めて深刻」<sup>26</sup>であり、地方財政の財源不足は「地方税収等の落ち込みや減税等により平成 6 年度以降急激に拡大し、平成 22 年度には景気後退に伴う地方税や地方交付税の原資となる国税 5 税の落ち込みにより、過去最大の 18.2 兆円に達しました。平成 28 年度は、地方税収入や地方交付税の原資となる国税収入が増加すること等に伴い、通常収支にかかる財源不足は 5.6 兆円となりましたが、依然として大幅なもの

<sup>26</sup> 財務省「平成 28 年度財政法第 46 条に基づく国民への財政報告」1 頁

なっています。また、地方財政の借入金残高は、平成 28 年度末には 196 兆円、対 GDP 比も 37.7%となり、平成 3 年度から 2.8 倍、126 兆円の増となっています」<sup>27</sup>とされている。

今後の目指すべき地方財政の姿として、地域経済の活性化等による地方税収の増加や歳出の重点化・効率化、地方行財政の状況の「見える化」の推進等により地方財政の健全化を進めるとともに、地域の実情に基づく行政サービスを安定的に提供するため、地方税や地方交付税等の地方の一般財源を確保し、持続可能な地方財政基盤を構築する必要があることが指摘されている<sup>28</sup>。

### (参考) 国及び地方の長期債務残高

(単位：兆円)

	H15 年度末 ＜実績＞	H20 年度末 ＜実績＞	H26 年度末 ＜実績＞	H27 年度末 ＜実績見込＞	H28 年度末 ＜予算＞
国	493	573	800	834	875
普通国債残高	457	546	774	805	844
地方	198	197	201	199	196
国・地方 合計	692	770	1001	1033	1070
対 GDP 比	138%	157%	204%	206%	209%

(注)

- 1.GDP は、平成 26 年度までは実績値、平成 27 年度は実績見込み、平成 28 年度は内閣府「中長期の経済財政に関する試算」による。
- 2.東日本大震災からの復興のために実施する施策に必要な財源として発行される復興債(平成 26 年度末：8.3 兆円、平成 27 年度末：5.9 兆円、平成 28 年度末：8.1 兆円)及び、基礎年金国庫負担 2 分の 1 を実現する財源を調達するための年金特例公債(平成 26 年度末：4.9 兆円、平成 27 年度末：4.6 兆円、平成 28 年度末：4.4 兆円)を普通国債残高に含めている。
- 3.交付税及び譲与税配付金特別会計の借入金については、その償還の負担分に応じて、国と地方に分割して計上している。なお、平成 19 年度初をもってそれまでの国負担分借入金残高の全額を一般会計に承継したため、平成 19 年度末以降の同特会の借入金残高は全額地方負担分(平成 28 年度末で 32 兆円程度)である。
- 4.国は、平成 27 年度までは実績値、平成 28 年度は第 2 次補正後予算に基づく見込み。地方は、平成 26 年度までは実績値、平成 27 年度以降は地方債計画等に基づく見込み。
- 5.このほか、平成 28 年度末の財政投融资特別会計国債残高は 96 兆円程度。

(財務省「日本の財政関係資料」(平成 28 年 10 月)を参考に作成)

<sup>27</sup> 総務省ホームページ「地方財政制度」<<http://www.soumu.go.jp/iken/zaisei.html>>

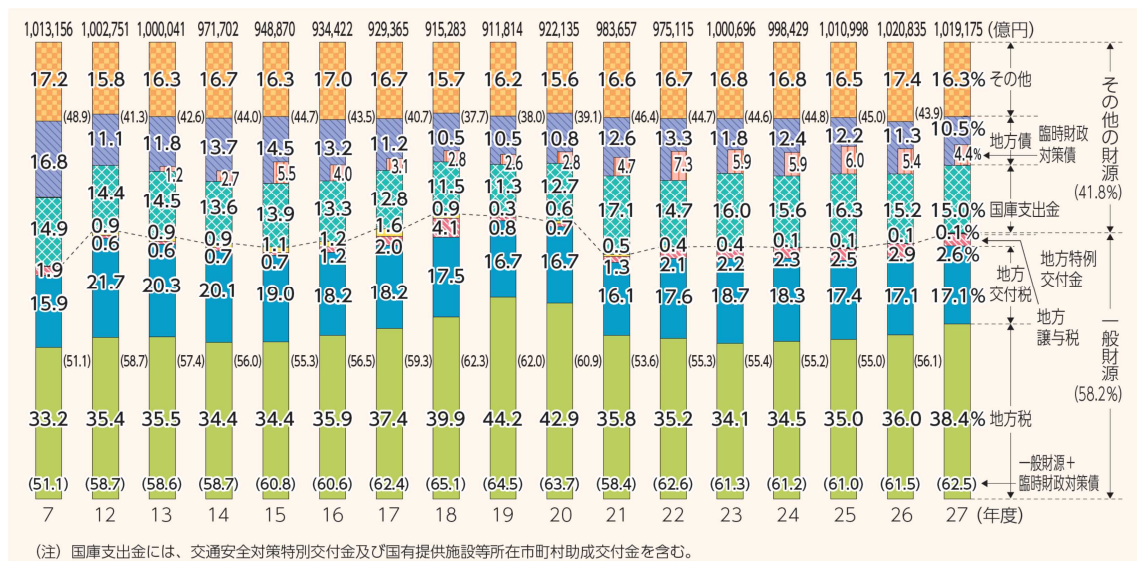
<sup>28</sup> 地方財政審議会「今後目指すべき地方財政の姿と平成 29 年度の地方財政への対応についての意見」(平成 28 年 12 月 14 日) 4-6 頁

平成 27 年度の政府支出に占める地方財政の割合は、国と地方の歳出決算・最終支出ベースで 58.0%となっている。

	27 年度	構成比
国と地方の歳出純計額	168 兆 3,415 億円	100.0%
国の歳出	70 兆 6,583 億円	42.0%
地方の歳出	97 兆 6,833 億円	58.0%

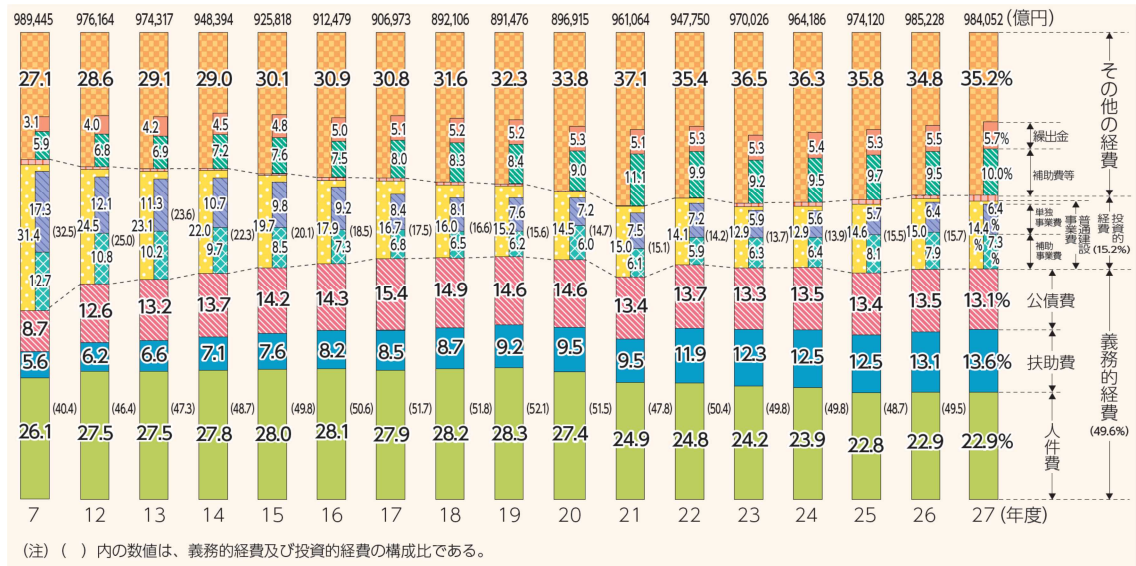
(総務省「地方財政の状況」(平成 29 年 3 月) 3 頁を基に作成)

平成 27 年度の地方財政における歳入(普通会計)の状況は、以下のとおりである。



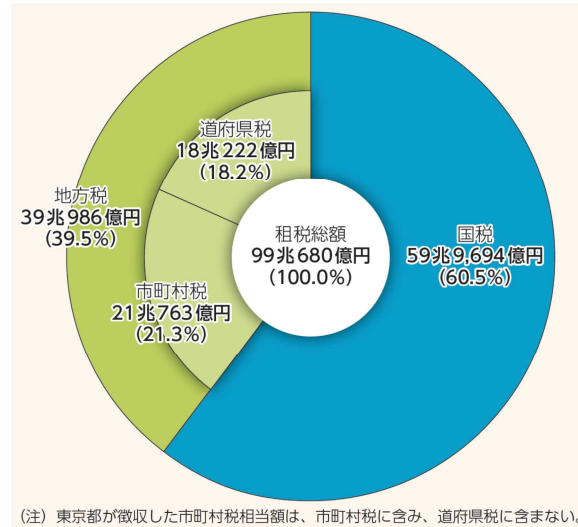
(総務省「地方財政の状況」(平成 29 年 3 月) 13 頁)

また、平成 27 年度の地方財政における歳出（普通会計）の状況は、以下のとおりである。



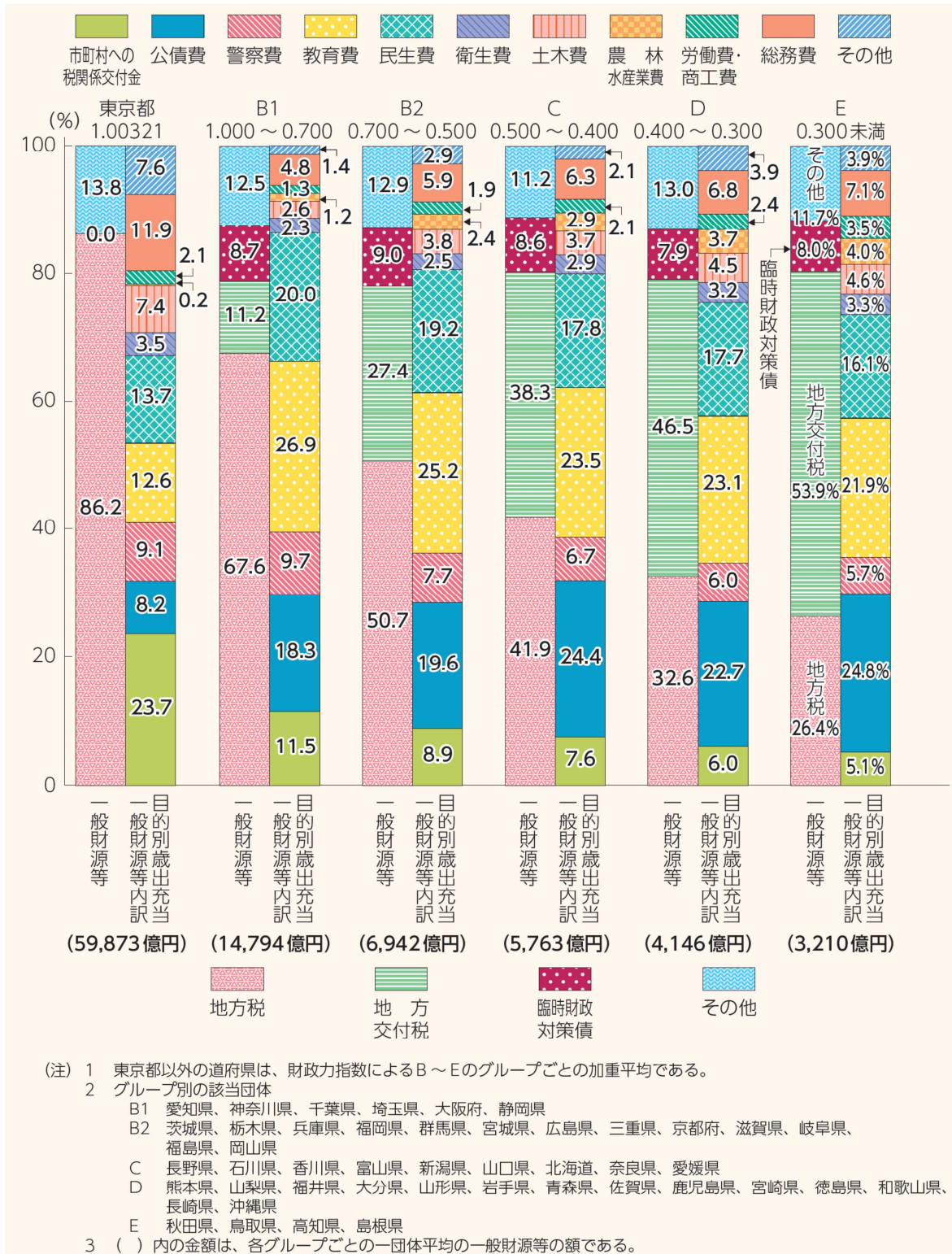
(総務省「地方財政の状況」(平成 29 年 3 月) 19 頁)

平成 27 年度における国税と地方税の状況は、以下のとおりである。



(総務省「地方財政の状況」(平成 29 年 3 月) 39 頁)

平成 27 年度における東京都及び道府県（財政力指数別）の目的別歳出充当一般財源等の状況は、以下のとおりである。



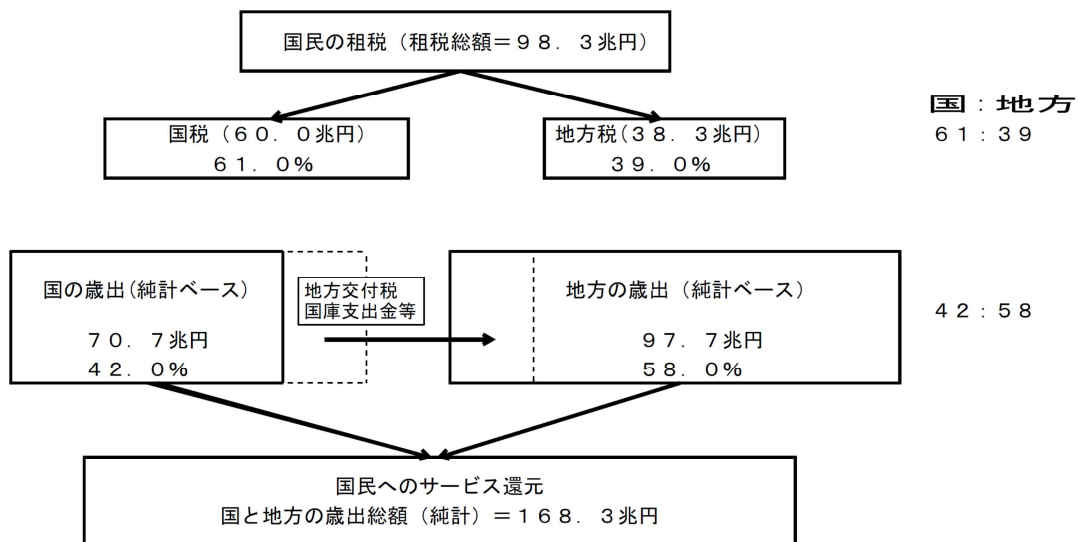
(総務省「地方財政の状況」(平成 29 年 3 月) 64 頁)

## (ウ) 国と地方の税財源配分

国と地方の税財源配分については、次のような指摘がある<sup>29</sup>。

- ・我が国の財政は、最終支出ベースにおける国と地方の比率と、国民が負担する租税収入の配分における国と地方の比率が逆転しており、両者の間に大きな乖離が存在。
- ・地方歳入中の地方税の収入ウエイトは約 4 割。歳出規模と地方税収のギャップ（国庫支出金、地方交付税）が地域における受益と負担の関係を希薄化し、歳出増に抑止力が働きにくいとの指摘。
- ・国と地方の役割分担の大幅な見直しと併せて、地方が自由に使える財源を拡充するという観点から、国・地方間の税財源の配分のあり方を見直すことが必要。

### ○国・地方間の財源配分（平成 27 年度）



（総務省ホームページ「国と地方の税財源配分の見通し」）

#### （参考）地方交付税

地方交付税は、地方公共団体間の財源の不均衡を調整し、どの地域においても一定の行政サービスを提供できるよう財源を保障するための地方の固有財源であり、いわば「国が地方に代わって徴収する地方税」である。

本来、地方公共団体の財源は自ら徴収する地方税など自主財源をもって賄うことが理想だが、現実には税源などは地域的に偏在しているため、これを調整し、地方税収の少ない団体にも、一般財源（用途が特定されず、どのような経費にも使用することができる財源）を保障するために設けられている。

（総務省「地方財政の状況」（平成 29 年 3 月）46 頁、総務省ホームページ「地方財政制度」を参考に作成）

<sup>29</sup> 総務省ホームページ「国と地方の税財源配分の見通し」  
<[http://www.soumu.go.jp/main\\_content/000474592.pdf](http://www.soumu.go.jp/main_content/000474592.pdf)>

#### (4) 憲法 95 条の意義

##### 憲法 95 条〔特別法の住民投票〕

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。

##### ア 95 条の趣旨

本条が定める特別法は、通常、地方自治特別法と呼ばれており、その制定に当たっては、通常法律と異なり、国会の議決のほか、当該法律が適用される地方公共団体の住民の過半数の同意が必要であることを規定している。

##### ○地方自治特別法に住民投票を必要とした理由

- ①国の特別法による地方自治権の侵害の防止
- ②地方公共団体の個性の尊重
- ③地方公共団体の平等権の尊重
- ④地方行政における民意の尊重

##### イ 「地方自治特別法」とは

地方自治特別法とは、地方公共団体そのもの、すなわち、地方公共団体の組織・運営・権能について、他の地方公共団体と異なる取扱いを規定するものであるとされる。

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該当しないとされている。

##### 第 165 回国会 道州制特別区域の設定による事務・事業の移譲及び憲法第九十五条に基づく住民投票等に関する質問に対する答弁書（平成 18 年 12 月 20 日）

憲法第九十五条に規定する一の地方公共団体のみに適用される特別法とは、一般的には、特定の地方公共団体の組織、運営又は権能について他の地方公共団体とは異なる定めをする法律であると解されているところであり、政府としても同様に考えている。

##### ウ 「一の地方公共団体」とは

「一の地方公共団体」とは、実際にその法律の適用される地方公共団体の一つである必要はなく、「特定の」という意味であると解されている。

旧軍港市転換法は、旧軍港のあった横須賀、呉、佐世保、舞鶴の四市に適用されるものであったが、地方自治特別法に該当するものとして住民投票に付された。

なお、適用対象の地方公共団体が法律により特定されていない場合（政令等



により特定される場合)は対象とはならないとされている。

**第 56 回国会 衆議院地方行政委員会（昭和 42 年 11 月 13 日）**

○林説明員（自治省行政局行政課長）（95 条の「一の地方公共団体」とは、）ある特定の、具体的の、という意味でございます。一つには限りません。

**第 67 回国会 衆議院沖縄及び北方問題に関する特別委員会（昭和 46 年 12 月 11 日）**

○高辻政府委員（内閣法制局長官）「一の地方公共団体」という「一」とは一体何であるかということですが、……これは特定のというふうに解釈をいたしております、その特定の地方公共団体は、単数であろうと複数であろうと、それは問わない。……要するに、法律の中に、それは幾つであろうと、特定の地方公共団体を適用対象とするものであれば、やはり地方特別法と考えるべきであろうという考えを持っております。

**第 132 回国会 参議院選挙制度に関する特別委員会（平成 7 年 3 月 8 日）**

○大出政府委員（内閣法制局長官）……阪神・淡路大震災に伴う地方公共団体の議会の議員及び長の選挙期日等の臨時特例に関する法律案は、阪神・淡路大震災により著しい被害を受けた区域にある地方公共団体においては選挙事務に支障を来すおそれがあると考えられることから、その被害の程度により対象となる可能性のある地方公共団体の範囲を法律で定め、この範囲の地方公共団体から自治大臣が具体的に選挙を適正に行うことができる地方公共団体であるのかどうかということを御判断をされまして、そして指定をするということとしているものであります。その自治大臣の指定によって初めて地方公共団体が特定の定まる、こういう形のものです。

……特定の地方公共団体、具体的なある地方公共団体というものをこの法律が法律自体で定めまして行われているものではなく、自治大臣が指定をすることによって初めて地方公共団体が特定をされるという仕組みになっている法案でございますので、……憲法第九十五条に言うところのいわゆる地方特別法と言われるものではない。したがって、住民投票というものが必要だということにはならないというふうに私ども理解をいたしているところであります。

**第 165 回国会 衆議院内閣委員会（平成 18 年 11 月 1 日）**

○宮崎政府特別補佐人（内閣法制局長官）……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 ……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っておりますが、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。

**○宮崎政府特別補佐人（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、法律の形としたしましては、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。

したがいまして、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。

## エ 「地方公共団体に適用される」とは

特定の地方公共団体に適用されることを意味し、特定の地域に適用されることではないとされている。

### 第 67 回国会 衆議院沖縄及び北方問題に関する特別委員会（昭和 46 年 11 月 12 日）

**○高辻政府委員（内閣法制局長官）** ……昭和二十五年のことのようですが、北海道開発法というのが当時確かにございまして、それが憲法九十五条の特別法ではないかという質疑を受けたことがございます。……これになるほど北海道という地域について適用される法律ではあるけれども、要するに地方公共団体という、北海道としての地方公共団体に適用される法律というものとは違う。

### 第 140 回国会 参議院日米安全保障条約の実施に伴う土地使用等に関する特別委員会（平成 9 年 4 月 14 日）

**○大森政府委員（内閣法制局長官）** ……特定の地方公共団体の組織、運営、または権限について特例を定めるかどうかといいますのは、例えばの話でございまして、沖縄県ならば沖縄県という地方公共団体、団体の組織、運営、または権限について特例を定めるかどうかという問題でございまして、特定の地域を適用対象とするかどうかという観点からの問題ではございません。

このほか、住民に利益を与えるか不利益を与えるかで決まるものではないとされ、また、国による財政上の特別の援助の規定は、地方公共団体の組織、運営、または権能に関するものには該当しないとされている。

### 第 80 回国会 参議院内閣委員会（昭和 52 年 5 月 14 日）

**○真田政府委員（内閣法制局長官）** 憲法九十五条の地方特別法に当たるかどうかということは、これはその法律が、つまり特定の地方公共団体に適用されるかどうかによって決まるものでございまして、それが利益を与えるか、不利益を与えるか、その住民に対して、ということによって決まるものではない。

### 第 165 回国会 衆議院内閣委員会（平成 18 年 11 月 1 日）

**○宮崎政府特別補佐人（内閣法制局長官）** 本法案におきましては、特定広域団体が道で

ある地方公共団体である場合において、一定の工事または事業を実施するときは、国が交付金を交付することができる旨を御指摘のとおり規定しているところではありますが、このような国の財政上の特別の援助を定めます規定といたしますのは、地方公共団体の組織、運営、または権能に関するものには該当しないと解されておりますものですから、道に対する交付金の規定をもちまして、本法案が憲法第九十五条の地方特別法に該当するという事はないものと考えております。

政府は、憲法 95 条は国会の立法権を制約する特別の例外規定であるとして、地方自治特別法を広く解釈することについては慎重であるようである。

#### **第 57 回国会 参議院予算委員会（昭和 42 年 12 月 20 日）**

○高辻政府委員（内閣法制局長官） ……九十五条で「一の地方公共団体のみに適用される特別法」、これは国会の両院の議決だけでなしに、住民の投票に付して、そして法律ができ上がるというたてまえになっております。したがって、いわゆる地方特別法に該当するものであれば、むろんそういう手続をしなければいけませんし、また、地方特別法に該当しないものについてそういう手続をとれば、これはむしろ憲法違反になるということになります。

#### **第 165 回国会 衆議院内閣委員会（平成 18 年 11 月 8 日）**

○宮崎政府特別補佐人（内閣法制局長官） ……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限局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。

### **オ 地方自治特別法の実例**

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とする論者もいる。

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 地方自治規定の「規律密度」

地方自治に関する憲法の規定が、以上のわずか 4 箇条のみであることについて、硬性憲法や立憲主義の観点から問題を指摘するものや、憲法規定を充実して地方自治を強化すべきとの考え方がある一方、抽象的でシンプルであるからこそ、自由で柔軟な発想で考えることのできる領域があるとの考え方がある。

「統治規範の中の憲法の割合が少ない分、法律が果たす役割は相対的に大きい。そのことを示すのが、1990 年代以降に行われた一連の統治構造改革である。小選挙区制を導入する 1994 年の政治改革を皮切りに、行政改革、司法制度改革、地方分権改革など統治組織に関する重要な改革が相次いで行われた。これらの改革の特徴は、すべて既存法律の改正や新法の制定によって実現され、憲法改正を一切伴わなかったことである。それにもかかわらず、『十数年前の現行憲法解釈書を今日紐解いても——学説史的な意義は別として——あまり役に立たない』（大石眞）と言われるほど、国の統治構造は大きく変わってしまったと今日では評価されている。

だが、憲法がまったく変わらないのに、従来の憲法解説書の使用に堪えないほど統治構造が変わってしまうことは、成文憲法をもつ統治体制にとって本来望ましいことではない。せっきやく憲法改正が容易でない硬性憲法があるのに、実質的な統治内容を法律で容易に変更できてしまうからである。このことは、権力の制限を重視する立憲主義の観点からも問題である。この点、一連の統治構造改革の中で、重要な事項を憲法で規律するという方策も十分あり得たのだった。」

**井上武史「いま『立憲主義』を考える意味」読売クオータリー—2016 春号（2016 年）20-21 頁**

「憲法規定が漠然としていることは、結果的には法令による束縛を許容することであり、自治親和的ではない。もちろん、詳細な憲法規定によって、地方自治を否定することも可能であるから、憲法制定時の政治力学状況によっては、詳細な憲法が自治親和的とは限らない。しかし、自治体の側からあるべき憲法を論ずるのであれば、自治親和的な憲法規定の案を検討しておくことが必要であろう。

例えば、『地方自治の本旨』の内容を具体化することである。その際には、矮小化された住民自治概念……の混濁を防がなければ、かえって住民の民主的統制の及ばない独立した『地域主権』団体が発生してしまう。『近接性・補完性の原理』なども、誰が『身近なところでできるか』を判定するかを明らかにしない限り、かえって国による恣意的かつ集権的な役割分担を正当化するだけに終わってしまう。

筆者自身は、現存する個々の自治体自体の存立権と憲章制定権を憲法保障すべきと考えている。これこそが<個々の自治実践>と<個々の仕組み>の基礎になるからである。」

**金井利之「憲法・地方自治法の在り方」ガバナンス 106 号（2010 年）82-83 頁**

「地方自治制度の憲法における規定内容について、自治保障の『権限付与機能』を持つ規定（94条、組織権につき92条）と、『防衛的機能』規定（92条）をあわせ持ち、比較法的に見ると、これらの規定群が決して低い水準の内容ではないことは、既に指摘のあるところである。

もっとも、具体的な制度内容は、その基本原則を定めた92条からして、法律による充填に予め大きく開かれており、なおかつ『地方自治の本旨』という、それに枠を嵌める概念は一義的な解を直ちにもたらすものでないこともあって、立法によって侵害されることのない内容、逆に立法によって定立されなければならない内容を憲法上確定することには困難が伴う。『制度的保障論』において保護される『本質的内容』に、その問題を置換しても事態は同様であり続ける。」

**齋藤誠『現代地方自治の法的基層』（有斐閣、2012年）81-82頁**

「憲法第8章の地方自治に関する条項は一定の厚みがあり、望ましい分権や自治が実現していないならば、憲法以外に主な原因がある。そのため、地方自治条項をめぐる、内側からわき出るような改正議論がなされていないのが現状だ。

そういう状況だが、考えられる改正項目はある。まず『地方自治の本旨』である。地方公共団体の組織、運営については『地方自治の本旨に基づいて』法律で定めるという規定は地方自治政策の要を成すが、抽象にすぎる面がある。

地方自治の本旨の具体化として、国と地方で適切に役割分担し、住民に身近な行政はできる限り自治体に委ねるといった規定を設けてはどうか。」<sup>30</sup>

**齋藤誠「立法にかかわれる条項を」中国新聞朝刊（2009年4月29日）**

「憲法には地方自治に関して92～95条というきわめて少ない数の条文しかなく、かつその文言も抽象的な段階にとどまるので、その他の中央政府に関する規定に比べてみると、明快でないところが多いといえる。しかし、明快でないからこそ、いろいろ自由に定めることができる領域がある、という発想も、今後の地方自治の展望を考えると大事なのではないか。……

結局のところ、条文がシンプルであればあるほど、むしろ自由で柔軟な発想でいろいろなことを考えることができ、きわめて興味深い。」

**渋谷秀樹「憲法上の『地方公共団体』とは何か」自治総研432号（2014年）7頁**

<sup>30</sup> なお、齋藤誠は、考えられる改正項目として、地方自治の本旨の具体化のほか、「地方自治の手続保障条項」（法律作成への自治体の参加と国・自治体間の紛争についての司法的救済）の導入、自主財政権、財政調整の保障規定を挙げている。

### 3 現行憲法下での地方自治の進展

#### (1) 明治憲法下の地方自治

明治憲法には、地方自治に関する規定が設けられていなかったが、これは「起草過程においては、地方制度に関する規定が構想されていたが、結局それは削除されてしまった。」ものとされる<sup>31</sup>。

明治憲法に地方自治に関する規定が設けられなかった最も基本的な理由としては、「地方制度関係規定が……憲政不可欠の内容事項と考えられなかったこと」があるとされ、また、町村自治については関係者の間で異論がなかったが、「府県のあるべき姿について政府部内に意見不一致があった」こともその理由としてあげられている<sup>32</sup>。

このように地方自治制度は、憲法では規定されなかったが、明治憲法制定前年の1888（明治21）年に市制・町村制（明治21年法律第1号）、1890（明治23）年に府県制（明治23年法律第35号）及び郡制（明治23年法律第36号）が制定され、1926（大正15）年及び1929（昭和4）年の改正で市町村及び府県の自治権の拡張が図られた。1943（昭和18）年には、戦時における国家統制強化の一環として地方自治制度全般の改正が行われた。

#### (2) 日本国憲法と地方自治法の制定<sup>33</sup>

日本国憲法は、「地方自治」の1章を設け、4か条の地方自治に関する原則的規定を置いているが、憲法の趣旨に基づいて、さらに地方行政の民主化と地方分権の徹底をはかる必要があったために、地方自治法を制定し、1947（昭和22）年5月3日に日本国憲法と同時に施行することになったとされる。

地方自治法は、地方公共団体の民主化と自立性をさらに強化するため、①都道府県及び市の参事会を廃止し、地方公共団体の議会の意見陳述権、調査権などを認め、また、委員会制度を設けて議会活動の促進をはかるなど、議会の権限と地位の強化をはかった。また、②国の機関等による地方公共団体に対する許可事項その他個別的な監督事項をできるだけ整理して、地方公共団体に対する国の監督を限定したほか、③監査委員及び選挙管理委員会を長から独立の執行機関として、その責任を明確化した。さらに、④公選後も官吏の身分を保有していた知事は、地方公務員に切りかえられ、⑤都道府県は、市町村と並んで完全自治体である「普通地方公共団体」として規定された。

<sup>31</sup> 野中俊彦ほか『憲法Ⅱ〔第5版〕』（有斐閣、2012年）359頁〔中村睦男執筆部分〕

<sup>32</sup> 小嶋和司『明治典憲体制の成立』（木鐸社、1988年）387-389頁

<sup>33</sup> 野中俊彦ほか『憲法Ⅱ〔第5版〕』（有斐閣、2012年）361頁〔中村睦男執筆部分〕を基に作成。

## ○日本国憲法第 8 章の制定経緯

### 第 147 回国会 衆議院憲法調査会（平成 12 年 4 月 20 日）における天川晃参考人（横浜国立大学大学院国際社会科学部教授）による意見陳述の概要

地方自治の章の制定経緯については、次のようにまとめることができる。

- ① 地方自治が憲法に規定された直接の原因は、GHQ が日本の民主化を進めるために分権化を重要視したことにあり、そのため首長等の公選制、自治権及び特別法に係る住民投票等が規定された。
- ② 日本政府は地方自治の章を置くことについて抵抗感がなかった。GHQ との修正協議において日本からの修正要求の多くが受け入れられ、明治憲法下の自治の経験の延長線上に戦後の地方自治の展開が可能となった。一方、GHQ が重視した長の直接公選制は、日本政府の修正要求にもかかわらず、維持された。
- ③ 長の直接公選制を規定する憲法改正草案要綱は、民意に基づいて新しい指導者を選びたいという国民の意欲に答え、後押しするものであった。国民は、民主化の推進という観点から長の直接公選制を受け入れ、自らのものとしていった。

この憲法の制定に伴い、憲法を実現するための法律が変わったかどうかは、憲法の制定経緯の一部をなすものとして、あわせて検討するに値する。憲法の審議と同時に臨時法制調査会において憲法制定に伴って必要となる法律の制定・改正の議論を行い、立法作業を非常に短期間に進めたが、それによって、憲法の様々な可能性がどれだけ実現されたのか、あるいは閉ざされてしまったのかということは、憲法の条文とあわせて検証する必要があるのではないか。

## （3）第 1 次地方分権改革<sup>34</sup>

### ア 経緯

平成 5 年の国会での地方分権に関する決議以降、地方分権の進め方を巡って政府内で検討が行われた。そして、平成 7 年 5 月に、地方分権の推進に関する基本方針、同方針に即した地方分権推進計画の作成、地方分権推進委員会の内閣府への設置について規定する地方分権推進法（平成 7 年法律第 96 号）が制定された。同法により設置された地方分権推進委員会の 4 次にあたる勧告を受け、平成 10 年 5 月には「地方分権推進計画」（平成 10 年 5 月 29 日閣議決定）、平成 11 年 3 月には「第 2 次地方分権推進計画」（平成 11 年 3 月 26 日閣議決定）が閣議決定されている。同年 7 月に「地方分権の推進を図るための関係法律の整備等に関する法律」（平成 11 年法律第 87 号。以下「地方分権一括法」）が成立し、平成 12 年 4 月に施行された。地方分権推進委員会は、平成 13 年 6 月に提出した「最終報告」において、地方分権一括法成立を中心とした一連の取組を「第 1 次地方分権改革」と位置付けている<sup>35</sup>。

<sup>34</sup> (3)～(5)は、松田恵里「地方分権改革の経緯と動向」ISSUE BRIEF 930 号（2016 年）1-7 頁を基に作成。

<sup>35</sup> 地方分権推進委員会『地方分権推進委員会最終報告—分権型社会の創造：その道筋—』（2001 年）5 頁 国



## イ 内容

第1次地方分権改革の最大の成果は、475本<sup>36</sup>の法律の一括改正を伴う地方分権一括法による改革である。機関委任事務制度の廃止とこれに伴う地方公共団体の事務の自治事務と法定受託事務への再構成、国の関与の新しいルールの創設、権限移譲、条例による事務処理特例制度の創設等が行われた。

この第1次分権改革については、国と地方の関係を上下・主従の関係から対等・協力の関係に変え、地方分権型の行政システムを確立するという地方分権改革の理念を打ち立てた点で大きな意義を有するとの評価がある<sup>37</sup>。

### (4) 三位一体改革

#### ア 経緯

第1次地方分権改革では税財源の移譲についてはほとんど扱われなかったが、平成13年7月に設置された地方分権改革推進会議において、事務及び事業の在り方や税財源の配分の在り方などが議論された。また、経済財政諮問会議などを中心に国庫補助負担金改革、税源移譲、地方交付税改革を一体として行う「三位一体の改革」が議論され、平成14年から平成17年にかけて改革に関する諸決定がなされた<sup>38</sup>。

## イ 内容

三位一体改革では、国庫補助負担金の廃止・縮減、国から地方への税源移譲、地方交付税改革が行われた。国庫補助負担金の改革は、国の関与を廃止・縮減し、地方公共団体の裁量を拡大する目的で行われた。平成16年度から平成18年度にかけて、国庫補助負担金約4.7兆円が廃止・縮減された。国から地方への税源移譲では、使途が制限されない一般財源の拡充と地方税収の偏在の是正を

---

立国会図書館インターネット資料収集保存事業(WARP)ウェブサイト

<<http://warp.ndl.go.jp/info:ndljp/pid/8313852/www8.cao.go.jp/bunken/bunken-iinkai/saisyu/>> なお、ここでは、第1次分権改革を「未完の分権改革」と評価し、今後の改革課題として、①分権型社会にふさわしい地方財政秩序の再構築、②地方公共団体の事務や執行体制に対する義務付けや枠付け等の大幅緩和、③道州制論、連邦制論などの新たな地方自治制度の仕組みの検討、④「補完性の原理」に照らした事務事業の移譲、⑤制度規制の緩和と住民自治の拡充策、⑥「地方自治の本旨」の具体化の6項目を挙げた。

<sup>36</sup> 「第1次地方分権改革」内閣府ウェブサイト

<[http://www.cao.go.jp/bunken-suishin/doc/st\\_05\\_daiji-kaikaku.pdf](http://www.cao.go.jp/bunken-suishin/doc/st_05_daiji-kaikaku.pdf)>

<sup>37</sup> 地方分権改革有識者会議「個性を活かし自立した地方をつくる―地方分権改革の総括と展望―」(2014年6月24日)29頁 内閣府ウェブサイト

<[http://www.cao.go.jp/bunken-suishin/doc/260624\\_soukatsutotenbou-honbun.pdf](http://www.cao.go.jp/bunken-suishin/doc/260624_soukatsutotenbou-honbun.pdf)>

<sup>38</sup> 平成14年6月の「経済財政運営と構造改革に関する基本方針2002(骨太の方針2002)」(平成14年6月25日閣議決定)では、三位一体改革を進めることが初めて決定され、平成15年6月の「経済財政運営と構造改革に関する基本方針2003(骨太の方針2003)」(平成15年6月27日閣議決定)では、平成18年までの3年間で概ね4兆円の国庫補助負担金の廃止・縮減、廃止した補助金額の8割程度の税源移譲及び地方交付税の規模の縮小を行うことが明記された。平成16年6月の「経済財政運営と構造改革に関する基本方針2004(骨太の方針2004)」(平成16年6月4日閣議決定)では、概ね3兆円の税源移譲が決定された。平成16年11月と平成17年11月に、平成18年度までの三位一体改革に係る国庫補助負担金の改革、税源移譲及び地方交付税改革についての政府・与党合意(「三位一体の改革について」平成16年11月26日及び平成17年11月30日)がなされた。

目的に、約 3 兆円を一般財源として地方に移譲するため、平成 19 年から国税である所得税と個人住民税の税率が変更された。地方交付税の改革では、地方交付税が、平成 16 年度から平成 18 年度までで総額約 5.1 兆円抑制された。

この三位一体改革については、3 兆円の税源移譲の実現による地方の自主財源の強化や国庫補助負担金改革による地方の自由度の拡大により、地方の自立に資するものであったと同時に、地方交付税の削減が急激に行われたこともあり、特に財政力の弱い地方公共団体に対する影響が大きく、また、国庫補助負担金改革は、国の補助負担率を単に引き下げただけであり、地方の自由度や裁量の拡大につながらないなどの課題もあったと指摘されている<sup>39</sup>。

## (5) 第 2 次地方分権改革

### ア 経緯

平成 18 年 6 月に地方六団体が「新地方分権推進法」の制定等を求める意見を内閣及び国会に提出する<sup>40</sup>など、新たな地方分権の推進に向けた動きが見られるようになった<sup>41</sup>。こうした中、同年 7 月、「地方分権に向けて、関係法令の一括した見直し等により、国と地方の役割分担の見直しを進めるとともに、国の関与・国庫補助負担金の廃止・縮小等を図る」などとした「骨太の方針 2006」<sup>42</sup>が閣議決定され、同年 12 月、地方分権改革を総合的かつ計画的に推進するため、地方分権改革の推進に関する基本方針と推進体制等を定めた「地方分権改革推進法」(平成 18 年法律第 111 号)が制定された。同法第 9 条に基づいて、第 1 次分権改革で積み残しになった課題について検討するため、地方分権改革推進委員会が設置され、4 次にわたる勧告が行われた。

平成 21 年の衆議院選挙による政権交代で誕生した民主党政権は、内閣の基本方針に「地域主権」<sup>43</sup>を掲げ、閣議決定により、同年 11 月に地域主権戦略会議

<sup>39</sup> 地方分権改革有識者会議「個性を活かし自立した地方をつくる―地方分権改革の総括と展望―」(2014 年 6 月 24 日) 12 頁 内閣府ウェブサイト

<[http://www.cao.go.jp/bunken-suishin/doc/260624\\_soukatsutotenbou-honbun.pdf](http://www.cao.go.jp/bunken-suishin/doc/260624_soukatsutotenbou-honbun.pdf)>

<sup>40</sup> 地方六団体「地方分権の推進に関する意見書『豊かな自治と新しい国のかたちを求めて』地方財政自立のための 7 つの提言」(2006 年 6 月 7 日) 3 頁。なお、地方六団体は、地方自治法第 263 条の 3 第 2 項により「地方自治に影響を及ぼす法律又は政令その他の事項に関し、総務大臣を経由して内閣に対し意見を申し出、又は国会に意見書を提出することができる。」とされている。

<sup>41</sup> このほかに、総務大臣の私的懇談会である地方分権 21 世紀ビジョン懇談会(平成 17 年 12 月～平成 18 年 7 月)は、その最終報告において、国の規制・関与や国庫補助負担金の廃止・縮小を大胆に進めて地方の自由度を拡大するとともに、国と地方の権限と責任を再整理すべきであるとし、新分権一括法を早期に制定すべきであるとした(「地方分権 21 世紀ビジョン懇談会報告書」(2006 年 7 月 3 日) 5 頁)。

<sup>42</sup> 「経済財政運営と構造改革に関する基本方針 2006(骨太の方針 2006)」(平成 18 年 7 月 7 日閣議決定) 38-39 頁

<sup>43</sup> 「地域主権」という用語については、以下のような批判がある。

「法三七号〔引用者注：「地域の自主性及び自立性を高めるための改革の推進を図るための関係法律の整備に関する法律」〕は、当初「地域主権改革の推進を図るための関係法律の整備に関する法律(案)」として国会に提出されたものであるが、国会審議の過程で、「地域主権」なる言葉を法律用語として用いることに疑義がだされ、「地域主権」は、法三七号の標題だけでなく、別の言葉に書き換えられたという経緯がある……。

ちなみに、法案では「地域主権」ではなく「地域主権改革」という言い回しがなされ、これは前掲の整

を設置した。同会議では、ひも付き補助金の一括交付金化や国の出先機関改革等の施策が新たに提案された。なお、平成 24 年 11 月に国の出先機関改革に関する法案（国の特定地方行政機関の事務等の移譲に関する法律案）が閣議決定されているが、市町村からの反発があり、国会提出は見送られている<sup>44</sup>。

また、平成 24 年 12 月に誕生した第 2 次安倍内閣は、更なる地方分権改革の推進を目的として、平成 25 年 3 月に内閣総理大臣を長として全ての国務大臣を構成員とする「地方分権改革推進本部」を、同年 4 月に「地方分権改革有識者会議」を設置している。

## イ 内容

第 2 次地方分権改革では、第 1 次から第 6 次にわたる地方分権一括法<sup>45</sup>が制定され、地方に対する事務・権限の移譲と規制緩和（義務付け・枠付け<sup>46</sup>の見直し）が行われている。また、地方自治に影響を及ぼす国の政策について、企画立案段階から関係大臣と地方団体の代表者が協議を行い、地方分権改革の推進と、国と地方双方の効率的・効果的な政策の推進を図るため、「国と地方の協議の場」が法律により設置されている<sup>47</sup>。

---

備法案において「日本国憲法の理念の下に、住民に身近な行政は、地方公共団体が自主的かつ総合的に広く担うようにするとともに、地域住民が自らの判断と責任において地域の諸課題に取り組むことができるようにするための改革」……とされていた。この説明の限りではあえて「地域主権」なる言葉を用いるまでもないところであるし、整備法の内容自体も主権論議とは無関係に成り立ちうるものである。その意味では、「地域主権」は、現在用いられている限りでは法概念としては認められ難い……。地域主権なる用語あるいは概念の出自は明らかでなく、わが国でしばしば試みられる外国語の翻訳を示唆する文献もみあたらない。

……地域主権は、いわば、和製用語・和製概念である。これが現代法の観点からの近代法の超克としての意義を有する普遍性をもつ概念とは思われない……。」（塩野宏『行政法Ⅲ〔第 4 版〕』（有斐閣、2012 年）140-141 頁）

<sup>44</sup> この法案は、国の出先機関を廃止・縮小するため、出先機関の業務、職員を複数の都道府県で作る広域連合に移管することを目的としており、移管の対象は国土交通省地方整備局、経済産業省経済産業局、環境省地方環境事務所の 3 機関とされた。また、広域連合管内の市町村の同意を取り付けた広域連合に限って、出先機関の移管を認めるという内容であった。

<sup>45</sup> 「地域の自主性及び自立性を高めるための改革の推進を図るための関係法律の整備に関する法律」（平成 23 年法律第 37 号）；「地域の自主性及び自立性を高めるための改革の推進を図るための関係法律の整備に関する法律」（平成 23 年法律第 105 号）；「地域の自主性及び自立性を高めるための改革の推進を図るための関係法律の整備に関する法律」（平成 25 年法律第 44 号）；「地域の自主性及び自立性を高めるための改革の推進を図るための関係法律の整備に関する法律」（平成 26 年法律第 51 号）；「地域の自主性及び自立性を高めるための改革の推進を図るための関係法律の整備に関する法律」（平成 27 年法律第 50 号）；「地域の自主性及び自立性を高めるための改革の推進を図るための関係法律の整備に関する法律」（平成 28 年法律第 47 号）

<sup>46</sup> 『義務付け』とは、一定の課題に対処すべく、地方自治体に一定種類の活動を義務付けることをいい、一定種類の活動に係る計画策定の義務付けも含む。『枠付け』とは、地方自治体の活動について手続、判断基準等の枠付けを行うことをいう。もっとも、『義務付け』、『枠付け』は連続的な概念であることから、これを分けて用いることはせず、本報告では、『義務付け・枠付け』を一体として見直しの対象としている。（地方分権改革推進委員会「第 2 次勧告—『地方政府』の確立に向けた地方の役割と自主性の拡大—」（2008 年 12 月 8 日）3 頁）

<sup>47</sup> 「国と地方の協議の場に関する法律」（平成 23 年法律第 38 号）

表 第1次～第6次地方分権一括法の改正内容とその改正事例

	成立日	改正 関係 法律数	改正内容	改正事例
第1次	平成23年 4月28日	42	・義務付け・枠付けの見直し	<ul style="list-style-type: none"> <li>・児童福祉施設の設備及び運営に関する基準の条例委任</li> <li>・市町村立幼稚園の設置廃止等に係る都道府県教育委員会の認可を届出へ</li> </ul>
第2次	平成23年 8月26日	188	<ul style="list-style-type: none"> <li>・義務付け・枠付けの見直し</li> <li>・都道府県から市町村への権限移譲</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>・公園等のバリアフリー化構造基準の条例委任</li> <li>・家庭用品販売業者への立入検査権限を都道府県から市に移譲</li> </ul>
第3次	平成25年 6月7日	74	<ul style="list-style-type: none"> <li>・義務付け・枠付けの見直し</li> <li>・都道府県から市町村への権限移譲</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>・消防長及び消防署長の資格の条例委任</li> <li>・コンタクトレンズ等の販売の許可権限を都道府県から保健所設置市及び特別区に移譲</li> </ul>
第4次	平成26年 5月28日	63	・国から地方、都道府県から指定都市への権限移譲	<ul style="list-style-type: none"> <li>・自家用有償旅客運送の登録・監査権限を国から都道府県に移譲</li> <li>・病院の開設許可権限を都道府県から指定都市に移譲</li> </ul>
第5次	平成27年 6月22日	19	<ul style="list-style-type: none"> <li>・義務付け・枠付けの見直し</li> <li>・国から地方、都道府県から指定都市等への権限移譲</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>・建築審査会委員の任期の条例委任</li> <li>・4ヘクタールを超す農地の転用許可権限を国から都道府県に移譲</li> <li>・火薬類の製造許可権限を都道府県から指定都市に移譲</li> </ul>
第6次	平成28年 5月13日	15	<ul style="list-style-type: none"> <li>・義務付け・枠付けの見直し</li> <li>・国から地方、都道府県から市町村への権限移譲</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>・都道府県による保安林解除に係る協議における農林水産大臣の同意廃止</li> <li>・公共職業安定所（ハローワーク）設置権限を国から地方公共団体に移譲</li> <li>・高齢者居住安定確保計画の策定権限を都道府県から市町村に移譲</li> </ul>

(出所) 松田恵里「地方分権改革の経緯と動向」調査と情報 ISSUE BRIEF930号(2016年)を基に作成

## 4 衆議院憲法調査会での議論

平成12年1月に設置された衆議院憲法調査会では、日本国憲法に関する広範かつ総合的な調査が行われ、平成17年4月に議長に対して報告書が提出された。

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ている。

### 衆議院憲法調査会報告書（第3編第3章第1節（あらし）抜粋）

#### 第8 地方自治

##### 1 地方自治の章に関する総括的な議論

地方自治の章については、その総括的な評価に関する議論が行われた。この点については、同章を積極的に評価する意見もあったが、その不備を指摘し、現行規定を充実させるべきであるとする意見が多く述べられた。主として地方自治の章の不備を指摘する立場からは、地方自治に関し憲法に規定すべき事項として、①国と地方公共団体の基本的な権限のあり方、②中央政府と地方政府が対等の立場に立つこと、③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、④地方公共団体の課税自主権等が挙げられた。

##### 2 地方分権の必要性及びその課題

地方分権の必要性については、①住民に身近な問題は地方自らが決定することによって民主主義が発展するのであり、民主主義の発展を図る上で必要であるとする意見、②中央による支配を排し、中央・地方の権力の分立を確立するために必要であるとする意見等が述べられた。

また、地方分権の課題については、①地方に権限及び財源を大幅に移し、国の役割を限定し、地方のことは地方が決めることとすべきであるとする意見、②地方分権の推進に伴い地方公共団体の財政力格差が顕著に表れ、国土全体の均衡ある発展や教育の機会均等に悪影響を及ぼすのではないかとする意見等が述べられた。

##### 3 地方公共団体のあり方

地方公共団体のあり方に関する主な議論は、道州制の導入の是非に関するものであった。この点については、道州制を導入することに慎重な意見もあったが、導入すべきであるとする意見が多く述べられた。

導入すべきであるとする意見は、その論拠として、①市町村合併を推進して基礎的自治体に権限と税財源を移譲した後においては、国と基礎的自治体

との中間的な存在である都道府県を整理して、効率的な国の統治構造を作るべきであること、②国から地方への権限移譲の受け皿として道州制が必要であること、③適正規模を超えた我が国の中央政府の権限を道州に移譲し、道州に事実上の主権を担わせることによって、大胆な行政改革が可能となること等を挙げている。

これに対し、導入することに慎重な意見は、その論拠として、地方公共団体の規模の拡大によって住民の声が反映されにくくなること、換言すれば住民自治の希薄化が懸念されること等を挙げている。

#### **4 その他**

その他、条例制定権、地方財政、市町村合併の推進、住民投票の制度化の是非、地方自治特別法等に関する議論が行われた。

## 補論 人口減少・少子高齢化と「東京一極集中」がもたらす主な課題

### 1 我が国の人口推移

#### (1) 人口減少と少子高齢化の進展<sup>48</sup>

〔今後 50 年間で約 3 分の 1 の人口を喪失〕

国立社会保障・人口問題研究所（以下「社人研」という）によれば、我が国の総人口は、明治期以降年平均 1%の成長率で増加の一途をたどってきたが、2010 年の約 1 億 2800 万人をピークとして減少に転じ、2048 年には 1 億人を割り、2060 年には約 8600 万人となり、日本は、今後 50 年間に約 3 分の 1 の人口を失うこととなるとされる。

〔今後 50 年間で少子高齢化が一層進展〕

さらに、社人研によれば、将来の人口構造は、今後 50 年間に総人口は減少するにもかかわらず、65 歳以上ではむしろ人口増が生じ、それ以下の年齢で著しい減少が生じることになるとされている。具体的には、総人口が約 4200 万人（当初人口の約 3 分の 1）減少する中、15 歳未満の年少人口で約 900 万人の減、15 歳から 64 歳までの生産年齢人口では約 3800 万人の減、併せて約 4700 万人（同年齢層の当初人口の 47%）の減少が生ずるとされる。つまり、高齢者以外の人口がこの 50 年でほぼ半減するとの指摘であり、少子高齢化の一層の進展が予測されている。

#### (2) 人口が大幅に減少する自治体の増加<sup>49</sup>

〔総人口が 5000 人未満の自治体が顕著に増加〕

社人研によれば、我が国の地方自治体の人口については、2040 年の総人口は、全ての都道府県で 2010 年を下回るとされている。そして、多くの自治体で総人口が減少するため、総人口が 5000 人未満の自治体が顕著に増加することが指摘されており、また、2040 年までに、全自治体の 69.5%を占める 1170 自治体で 2010 年に比べて総人口が 2 割以上減少し、更にこのうちの 106 自治体では総人口が半分以下になることも指摘されている。

〔「地方消滅」の推測も〕

社人研の推計は、人口移動率が将来的に一定程度に収束すること（つまり、

<sup>48</sup> 国立社会保障・人口問題研究所「日本の将来推計人口—平成 24 年 1 月推計の解説および参考推計（条件付推計）—」（2013 年）9-20 頁を基に作成。

<sup>49</sup> 国立社会保障・人口問題研究所「日本の地域別将来推計人口—平成 22（2010）～52（2040）年—」（平成 25 年 3 月推計）（2013 年）36、62 頁、日本創成会議・人口減少問題検討分科会「ストップ少子化・地方元気戦略」（2014 年）14 頁を基に作成。

なお、日本創成会議は、日本が抱える課題について長期的な視点から考えて提言する民間組織であり、元総務大臣の増田寛也氏が座長を務め、産業界の労使や学識者、元官僚ら 13 人で 2011 年 5 月に立ち上げたもの。政府が地方創生政策を考える「まち・ひと・しごと創生本部」の有識者会議には増田氏らが日本創成会議から加わっており、政府の地方創生施策への影響が大きいと目されている（日本経済新聞電子版（2015 年 6 月 4 日付））。

将来的に人口移動はある程度収束するということ<sup>50)</sup>を前提としている<sup>51)</sup>が、日本創成会議・人口減少問題検討分科会<sup>52)</sup>は、「地域間の人口移動が将来も収束しない」との仮定の下に独自の推計を行った。その結果、若年女性人口<sup>53)</sup>が2040年に5割以上減少する市町村は896(全体の49.8%)に達し、そのうち人口1万人未満は523(全体の29.1%)にのぼるとされ、このまま推移すると、多くの地域は将来消滅するおそれがあり、若年女性が高い割合で流出し急激に減少するような地域では、いくら出生率が上がっても将来的には消滅する可能性が高いと結論づけられている。

## 2 「東京一極集中」<sup>54)</sup>

### (1) 東京圏への人口移動とその特徴

#### 〔東京圏の人口は全人口の4分の1〕

1で見たように、我が国の総人口が減少傾向にある中、人口移動の面で、いわゆる「東京一極集中」の傾向が加速しているとされる。2015年、東京圏<sup>55)</sup>は、大阪圏<sup>56)</sup>や名古屋圏<sup>57)</sup>が3年連続の転出超過を記録する中で、約12万人の転入超過(転入超過は、20年連続)を記録した。東京圏への転入超過数は、2012年以降4年連続で増加し続けている。その結果、2015年の東京圏の人口は、約3613万人となり、全人口の4分の1以上が集中しているとされる。

#### 〔東京圏への人口移動は社会増によるもの〕

近年の東京圏への人口移動の特徴は、出生が死亡を上回る自然増から、転入が転出を上回る社会増へと移り変わっているとの指摘がある。そして、東京圏での人口社会増減の最近の傾向として、20~40歳代の転出者の減少が特徴として指摘されているが、これについては、一度東京圏に流入した人口が地方に帰らないということを示している、との評価がある。また、全国の大学生の4割が東京圏に集中していることや、企業が東京圏へ集中することで、その企業で

<sup>50)</sup> 北島顕正「東京圏への人口一極集中と人口減少対策」ISSUE BRIEF 886号(2015年)2頁

<sup>51)</sup> 国立社会保障・人口問題研究所「日本の地域別将来推計人口—平成22(2010)~52(2040)年—(平成25年3月推計)(2013年)9頁

<sup>52)</sup> 同分科会の構成員は、増田寛也東京大学大学院客員教授(座長)、岡本保野村資本市場研究所顧問、加藤久和明治大学教授、齋藤英和国立成育医療研究センター副周産期・母性診療センター長、白波瀬佐和子東京大学大学院教授、高橋泰国際医療福祉大学大学院教授、橘・フクシマ・咲江 G&S Global Advisors Inc. 社長、丹呉泰健前内閣官房参与、樋口美雄慶應義塾大学教授、平田竹男内閣官房参与、森地茂政策研究大学院大学政策研究センター所長(肩書は、いずれも当時のもの)。

<sup>53)</sup> 20~39歳の女性の人口。ここでは、若年女性人口は、「人口の「再生産力」を示す簡明な指標」として用いられている。(日本創成会議・人口減少問題検討分科会「ストップ少子化・地方元気戦略」(2014年)14頁)

<sup>54)</sup> 「まち・ひと・しごと創生基本方針2016」(平成28年6月2日閣議決定)、北島顕正「東京圏への人口一極集中と人口減少対策」ISSUE BRIEF 886号(2015年)5-8頁を基に作成。

<sup>55)</sup> 東京都、埼玉県、千葉県及び神奈川県をいう。(「まち・ひと・しごと創生基本方針2016」(平成28年6月2日閣議決定)1頁)

<sup>56)</sup> 京都府、大阪府、兵庫県及び奈良県をいう。(北島顕正「東京圏への人口一極集中と人口減少対策」ISSUE BRIEF 886号(2015年)3頁)

<sup>57)</sup> 愛知県、岐阜県及び三重県をいう。(北島顕正「東京圏への人口一極集中と人口減少対策」ISSUE BRIEF 886号(2015年)3頁)



働く人の多くが、東京圏で働き、住むことになることが人口集中の要因であると指摘されている<sup>58</sup>。

## （２）東京圏における急速な高齢化の進展

また、少子高齢化の進展が予測される中、特に東京圏における高齢化が今後急速に進展することが予測されている。例えば 2015 年から 2025 年までの 10 年間で、65 歳以上の高齢者は約 86 万人、75 歳以上の高齢者は 175 万人、増加が見込まれ<sup>59</sup>、2010 年から 2040 年までの 30 年間で、65 歳以上の高齢者は約 388 万人、このうち東京都においては約 150 万人、増加が見込まれている<sup>60</sup>。東京圏の高齢化の特徴として、単独世帯や夫婦のみの世帯の増加率の高さが指摘されている<sup>61</sup>。

## 3 主な課題

1 及び 2 において、人口減少・少子高齢化の進展、「地方消滅」をも危惧される自治体人口の大幅減少、東京圏への人口集中とその高齢化の進展などについて概観したが、これらの事象のもとでどのような課題があり得るのか。以下、東京圏と 3 大都市圏以外の地方について指摘されている主な課題について紹介する。

### （１）東京圏における主な課題

#### ア 医療介護への影響<sup>62</sup>

東京圏においては、今後、急速な高齢化の進展が見られ、かつ、その高齢化の多くは単独世帯や夫婦のみの世帯の増加によることが予測されている。こうしたことから、医療介護サービスにおいて、孤立し分散して居住する高齢者を支えるためにサービスの効率性が低下したり、見守りなどの追加的なサービスが必要となったりすることが指摘されている。また、東京圏では、2015 年から 2025 年までの 10 年間で入院需要の 20%増加が見込まれる中、東京圏の周辺地

<sup>58</sup> そのほか、地方と東京圏の間の人口移動数は有効求人倍率の格差に高い相関を示しており、雇用や経済状況が深く関わっている、との指摘もある。（日本創成会議・人口減少問題検討分科会「ストップ少子化・地方元気戦略」（2014 年）14 頁）

<sup>59</sup> 国立社会保障・人口問題研究所「日本の地域別将来推計人口—平成 22（2010）～52（2040）年—」（平成 25 年 3 月推計）（2013 年）表 II-11（53 頁）及び表 II-13（57 頁）に基づき計算

<sup>60</sup> 国立社会保障・人口問題研究所「日本の地域別将来推計人口—平成 22（2010）～52（2040）年—」（平成 25 年 3 月推計）（2013 年）表 II-11（53 頁）に基づき計算

<sup>61</sup> 国立社会保障・人口問題研究所「日本の世帯数の将来推計（都道府県別推計）—2010（平成 22）年～2035（平成 47）年—」（2014（平成 26）年 4 月推計）（2014 年）14 頁

<sup>62</sup> 日本創成会議・首都圏問題検討分科会「東京圏高齢化危機回避戦略」（2015 年）4-7 頁をもとに作成。  
なお、同分科会の構成員は、増田寛也東京大学大学院客員教授（座長）、岡本保自治体国際化協会理事長、加藤久和明治大学教授、白波瀬佐和子東京大学大学院教授、高橋泰国際医療福祉大学大学院教授、橋・フクシマ・映江 G&S Global Advisors Inc. 社長、丹呉泰健日本たばこ産業取締役会長、樋口美雄慶應義塾大学教授、平田竹男内閣官房参与、森地茂政策研究大学院大学政策研究センター所長（肩書は、いずれも当時のもの）。

域で医療不足が生じるおそれが指摘されている。さらに、埼玉県、千葉県及び神奈川県では、同じく 2015 年から 2025 年までの 10 年間で介護需要の 50%増加が見込まれ、東京圏全体で介護施設等の不足が深刻化するおそれも指摘されている。

## イ 財政への影響（豊島区の例から）<sup>63</sup>

豊島区<sup>64</sup>によれば、独自の人口推計により、特別区民税への影響を予測したところ、その税収は、区の人口の変化とほぼ同様に推移し、2060 年には、2014 年と比べて 9 億円減収する結果を得たとのことである。これは、40 歳未満の人口が 18.4%減少することに伴う 20 億円の減収や 40~50 歳代の人口が 8.5%減少することに伴う 10 億円の減収が見込まれる一方、担税力が 40~50 歳代ほど強くない 60 歳以上の区民の人口増 40%に伴う税収増では合計 30 億円分の減収をカバーできなかったことによるものとされている。

また、長期財政収支への影響を予測したところ、扶助費及び繰越金が 65 歳以上人口の増加に伴って増加していくことが要因となり、財政の収支は 2035 年から崩れ、最終的に 2060 年には 100 億円以上の財源不足が生じるとの結果を得たとのことである。

## （2）3 大都市圏以外の地方における主な課題<sup>65</sup>

人口減少が進行した場合に想定される 3 大都市圏以外の地方への具体的な影響として、主に以下のようなものが指摘されている。

### ア 生活関連サービス（小売・飲食・娯楽・医療機関等）の縮小

日常生活を送るために必要な各種サービスは、一定の人口規模の上に成り立っているとされる。例えばある市町村に一般病院が 80%以上の確率で立地するためには 2 万 7500 人以上の人口規模が、50%以上の確率で立地するためには 5500 人以上の規模が、それぞれ必要であるとされている。人口減少によって、生活関連サービスの立地に必要な人口規模を割り込む場合には、地域からサービス産業の撤退が進み、生活に必要な商品やサービスを入手することが困難になるなど、日々の生活が不便になるおそれがあるとされる。これに加え、サー

<sup>63</sup> 豊島区「人口ビジョン」（2016 年）42-44 頁を基に作成。「人口ビジョン」は、日本における人口減少社会の克服を目指し、豊島区の目指す「地方創生」を実現するため「まち・ひと・しごと創生法」第 10 条に基づき策定されたものである。

<sup>64</sup> 豊島区は、日本創成会議により、東京 23 区で唯一「消滅可能性都市」に指定されている（毎日新聞（2014 年 5 月 9 日付））。

なお、「消滅可能性都市」について、豊島区は、「平成 24（2012）年の合計特殊出生率 1.41（全国平均）の 95%以上を占めている 20~39 歳の女性人口に着目し、平成 22（2010）年から平成 52（2040）年にかけて、20~39 歳の女性が 50%以上減少すると推計した自治体を指す。50%以上減少すると出生率が上昇しても人口の維持は困難とされる」と解説している（豊島区「人口ビジョン」（2016 年）7 頁）。

<sup>65</sup> 「平成 26 年度 国土交通白書」（2015 年）18-22 頁を基に作成。

ビス産業等の第3次産業は、3大都市圏以外の地方の雇用の6割以上を占めており、こうしたサービス産業の撤退は地域の雇用機会の減少へとつながり、更なる人口減少を招きかねないとされる。

#### **イ 税収減による行政サービス水準の低下**

人口減少とそれに伴う経済・産業活動の縮小によって、地方公共団体の税収入は減少するが、その一方で、高齢化の進行から社会保障費の増加が見込まれており、地方財政はますます厳しさを増していくことが予想される。こうした状況が続いた場合、それまで受けることのできていた行政サービスが廃止又は有料化されるといった場合が生じることも考えられ、結果として生活利便性が低下することになるとされる。

こうした厳しい地方財政状況の中で、高度経済成長期に建設された公共施設や道路・橋・上下水道といったインフラの老朽化問題への対応も必要となるとされる。

#### **ウ 地域公共交通の撤退・縮小**

これまで、地域公共交通は主として民間事業者によって支えられてきたところ、人口減少による児童・生徒や生産年齢人口の減少が進めば、通勤通学者が減少し、民間事業者による採算ベースでの輸送サービスの提供が困難となり、地方の鉄道や路線バスにおいて、不採算路線からの撤退や運行回数の減少が予想される。他方では、高齢化の進展に伴い、自家用車を運転することができない高齢者等の移動手段として公共交通の重要性が増大しており、地域公共交通の衰退が地域の生活に与える影響は従前より大きいものとなっているとされる。

#### **エ 空き家、空き店舗、工場跡地、耕作放棄地等の増加**

人口が減少する一方で総住宅数が増加していることから、全国的に空き家数は一貫して増加傾向にある。中でも賃貸又は売却の予定がなく長期にわたって居住世帯が不在の住宅等が増加している。これらの住宅等は、管理・処分方針が未定のものもあり、管理が不十分になりがち傾向があるとされる。

また、地域の経済・産業活動の縮小や後継者不足等によって空き店舗、工場跡地、耕作放棄地等も増加しており、空き家の増加とともに、地域の景観の悪化、治安の悪化、倒壊や火災発生といった防災上の問題が発生し、地域の魅力低下につながるとされる。

#### **オ 地域コミュニティの機能低下**

人口減少により、町内会や自治会といった住民組織の担い手が不足し共助機能が低下するほか、地域住民によって構成される消防団の団員数の減少は、地域の防災力を低下させる懸念があるとされる。

また、児童・生徒数の減少が進み、学級数の減少、クラスの少人数化が予想され、いずれは学校の統廃合という事態も起こり得るとされる。こうした若年層の減少は、地域の歴史や伝統文化の継承を困難にし、地域の祭りのような伝統行事が継続できなくなるおそれがあるとされる。

このように、住民の地域活動が縮小することによって、住民同士の交流の機会が減少し、地域のにぎわいや地域への愛着が失われていくとされる。

## 資料 1 各国憲法における地方自治関係規定の例

		連邦制でない国			連邦制の国 (連邦と州の関係について)		【参考】 日本国憲法 について
		フランス	イタリア	スペイン	アメリカ	ドイツ	
総則	自治保障	<ul style="list-style-type: none"> <li>地方分権を規定 (1条1項)</li> <li>地方公共団体の自由な行政、権限、財源 (34条3項)</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>地方自治の承認と促進、行政上の分権、立法における自治と分権の要請 (5条)</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>諸民族及び諸地域の自治権を保障 (2条)</li> <li>市町村、県及び自治州の自治権 (137条)</li> <li>市町村の自治を保障 (140条)</li> </ul>		<ul style="list-style-type: none"> <li>市町村の自治権を保障 (28条2項)</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>地方自治保障の一般原則として「地方自治の本旨」を規定するが、その内容につき具体的な規定はない。</li> </ul>
	地方公共団体の種類	<ul style="list-style-type: none"> <li>市町村、県、州、特別公共団体及び海外公共団体 (72条1項)</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>市町村、県、大都市圏及び州 (114条)</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>市町村、県及び自治州 (137条)</li> </ul>		<ul style="list-style-type: none"> <li>州、郡及び市町村 (28条1項)</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>地方公共団体の種類や二層制等について憲法に具体的な規定はない。憲法92条で法律委任され、解釈や立法政策に委ねられている。</li> </ul>
	役割分担	<ul style="list-style-type: none"> <li>補完性の原理の考え方 (72条2項)</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>補完性の原理 (18条1,4項)</li> </ul>			<ul style="list-style-type: none"> <li>憲法に定めのない限り州の事務 (30条)</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>特に規定はない。(立法による補充：地方自治法1条の2)</li> </ul>
組織・機構	議会	<ul style="list-style-type: none"> <li>議会の選出 (72条3項)</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>州議会の設置 (121条1,2項)</li> <li>州議会議員の選挙制度は法律の範囲内で州法律により定める (122条1,2項)</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>市町村議会議員の直接公選 (140条)</li> <li>県議会又は他の代議制機関の設置 (141条2項)</li> <li>自治州議会の設置、議員の直接公選 (152条1項)</li> </ul>		<ul style="list-style-type: none"> <li>直接公選の議会の設置 (28条1項)</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>議会の設置 (93条1項)、議員の直接公選 (同条2項)</li> </ul>
	長		<ul style="list-style-type: none"> <li>州知事の設置 (121条1,4項)</li> <li>州知事の直接公選 (122条1,5項)</li> <li>州参事会の設置 (121条1,3項)</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>市町村長の議会による選出又は直接公選 (140条)</li> <li>自治州知事の設置、知事の議員からの選出、行政評議会の設置 (152条1項)</li> </ul>			<ul style="list-style-type: none"> <li>長の直接公選 (93条2項)</li> </ul>
	権限	<ul style="list-style-type: none"> <li>法律の定める要件に従って、議会による自由な自己統治 (72条3項)</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>市町村、県、大都市圏及び州は固有の憲章・権限・権能を有する (114条2項)</li> <li>市町村、県及び州の固有の行政権能 (118条2項)</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>市町村、県及び自治州の自治権 (137条)</li> <li>県による国の活動の遂行 (141条)</li> <li>自治州の権限を列挙 (148条)</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>州に一般的な権限を留保 (修正10条)</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>市町村の全権限性 (28条2項)</li> <li>州は固有の事務として連邦法律を執行 (83条)</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>一般的規定 (94条) (「その財産を管理し、事務を処理し、及び行政を執行する権利を有し」)</li> </ul>

	連邦制でない国			連邦制の国 (連邦と州の関係について)		【参考】 日本国憲法 について	
	フランス	イタリア	スペイン	アメリカ	ドイツ		
その他	立法権	<ul style="list-style-type: none"> <li>命令(条例)制定権(72条3項)</li> <li>対象と期間を限り、実験的に法律の規定を適用除外(72条4項)</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>立法権は国と州により行使、国の立法事項と明示されていないものは州に立法権(117条)</li> <li>州の憲章制定権(統治形態・組織・権能について)(123条1項)</li> <li>市町村、県及び大都市圏に立法権はなく条例制定権(組織・権能遂行の規律について)のみ(117条6項)</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>明示的に国に権限付与されていない事項は自治州が行う等(149条3項)</li> <li>自治州に対する国の権限の委任(150条)</li> </ul>		<ul style="list-style-type: none"> <li>連邦の権限とされていない限度で州が立法権を有する(70条1項)等、連邦と州の立法権の範囲について詳細に規定(70-74条)</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>「法律の範囲内で条例を制定することができる」(94条)とあるのみで、条例による法律の上書き(上乘せ・横出し)が認められるかどうかは各法律の解釈に委ねられる。</li> </ul>
	財政(課税権・財政調整等)	<ul style="list-style-type: none"> <li>課税権、財源を伴った権限移譲、財政調整等(72条の2)</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>市町村、県、大都市圏及び州は財政自治権、自主財源を有する(119条1,2項)</li> <li>国による財政均衡基金の設立(119条3項)</li> <li>財政規律(119条1,6項)</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>財政規律(135条)</li> <li>独自の租税、国・自治州からの交付金(142条)</li> <li>自治州の財政自治権(156条1項)</li> <li>自治州の財源を列挙(157条)</li> <li>自治州に対する配分金、経済的不均衡是正のための基金(158条)</li> </ul>		<ul style="list-style-type: none"> <li>市町村の財政基盤の保障(28条2項)</li> <li>財政規律(109条2,3項,115条)</li> <li>税収配分、財政調整等の詳細な財政制度を規定(10章(104a-115条))</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>課税権など財政についての具体的な規定はない。</li> </ul>
	機関争訟等		<ul style="list-style-type: none"> <li>憲法裁判所による国・州間争議の解決(123条2項,127条,134条)</li> <li>国際規範が遵守されない場合等における国による代行(120条2項)</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>憲法裁判所による国・自治州間争議の解決(161条)</li> <li>自治州が義務を履行しない場合等における国による措置(155条)</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>連邦司法権による国・州間争議の解決(3条2節1項,4,5号)</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>連邦憲法裁判所による国・州・市町村間争議の解決(93条1項)</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>憲法に特に規定はない。</li> </ul>
	住民参加	<ul style="list-style-type: none"> <li>住民投票等(72条の1)</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>州憲章の住民投票(123条3項)</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>自治州条例の住民投票(151条,152条2項)</li> </ul>		<ul style="list-style-type: none"> <li>州の形成の住民表決等(29条)</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>地方自治特別法の住民投票(95条)</li> </ul>
地方自治関連法案の審議	<ul style="list-style-type: none"> <li>上院は地方公共団体の代表を確保(24条4項)</li> <li>自治法案上院先議(39条2項)</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>上院議員は州を基礎として選出(57条1項)</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>上院は地方代表をもって組織(69条1項)</li> <li>自治州間協定、経済的不均衡是正のための基金の配分については上院先議(74条2項)</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>上院は各州2名で構成(1条3節1項)</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>上院は各州政府の代表により構成(50,51条)</li> <li>州に影響を与えるかどうかで法案への上院の関与に差異を設ける(「同意法律」と「異議法律」)(76-78条)</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>衆参議員ともに「全国民を代表」(43条1項)し、選挙制度について法律に委ねられている(47条)。</li> <li>地方自治関連法案の国会審議手続について、他の法案と異なるところはない。</li> </ul>	

(全国知事会「地方自治の保障のグランドデザイン」(平成16年)53-69頁及び資料編95頁を基に作成)

## ■ フランス第5共和国憲法

### 第1条〔共和国の基本原則〕

- ① フランスは、不可分の、非宗教的、民主的かつ社会的な共和国である。フランスは、出生、人種または宗教による差別なしに、すべての市民に対して法律の前の平等を保障する。フランスは、いかなる信条をも尊重する。その組織は、地方分権化される。
- ② (略)

### 第24条〔国会の構成〕

- ①～③ (略)
- ④ 元老院は、間接選挙で選出され、その議員の定数は348を超えてはならない。元老院は、共和国の地方公共団体の代表を確保する。
- ⑤ (略)

### 第34条〔法律事項〕

- ①・② (略)
- ③ 法律は、次の基本原則を定める。
  - 国防の一般組織。
  - 地方公共団体の自由な行政、その権限およびその財源。
  - 教育。
  - 環境の保全。
  - 所有制度、物権および民事上・商事上の債務。
  - 労働権、労働組合の権利および社会保障。
- ④～⑧ (略)

### 第39条〔法律の発議権〕

- ① (略)
- ② 政府提出法律案は、コンセイユ・デタの意見を徴した後、閣議で審議され、両議院のいずれかの理事部に提出される。予算法律案および社会保障財政法律案は、先に国民議会に付託される。第44条第1項の規定にかかわらず、地方公共団体の組織を主要な対象とする政府提出法律案は、元老院に先に提出される。
- ③～⑤ (略)

### 第72条〔地方公共団体〕

- ① 共和国の地方公共団体は、市町村、県、州、特別の地位を有する公共団体および第74条の定める海外公共団体である。その他の地方公共団体はすべて、必要な場合に、本項所定の団体の一ないし複数の公共団体の代わりに、法律によって創設される。
- ② 地方公共団体は、各段階で最良の権限行使ができる当該諸権限全体について決定する資格をもつ。
- ③ 法律の定める要件に従って、これらの公共団体は、選出される議会により自由に自己の統治を行い、自らの権限行使のために命令〔条例〕を制定する権限をもつ。

- ④ 組織法律が定める要件に従って、かつ、公的自由または憲法上保障された権利の行使の本質的要件が問題になる場合を除き、地方公共団体もしくはその連合体は、法律または命令に定めがある場合に、実験的〔試行的〕かつ限定された対象と期間について、その権限行使を規律する法律または命令の適用を除外されることができる。
- ⑤ いかなる地方公共団体も、他の地方公共団体に対して後見監督を行うことができない。しかし、その権限を行使するために複数の地方公共団体の協力を必要とする場合には、法律は、当該地方公共団体ないし連合体のうちの一に対して、その共同行為の方式を編成する権限を与えることができる。
- ⑥ 共和国の地方公共団体において、国家代表の地位にある者は、政府の各構成員を代表して、全国的な利益、行政の監督、および法律の尊重に関する任務を負う。

### 第72条の1〔住民発案・住民投票権〕

- ① 各地方公共団体の選挙人が請願権の行使により当該地方公共団体の権限に属する問題を議会の議事日程に登載することを要求できる要件は、法律で定める。
- ② 組織法律の定める要件に従って、地方公共団体の権限に属する議決もしくは行為の提案を、地方公共団体の発案に基づき、住民投票の方法で、当該地方公共団体の選挙人の決定に付託することができる。
- ③ 特別の地位を付与された地方公共団体の創設、あるいは、その地位の変更の際は、法律により、関係する公共団体に登録された選挙人に諮問することを決定できる。地方公共団体の境界の変更についても同様に、法律の定める要件に従って、選挙人に諮問することができる。

### 第72条の2〔財政自主権〕

- ① 地方公共団体は、法律の定める要件に従い、自由に利用可能な財源を得ることができる。
- ② 地方公共団体は、あらゆる性質の税収の一部または全部を徴収できる。法律は、地方公共団体に対して、法律が定める限度内で租税の基礎および税率を決定することを許可できる。
- ③ 地方公共団体の税収およびその他の財源は、公共団体の各類型において、その財源の主要部分を占める。本項の施行に関する要件は、組織法律が定める。
- ④ 国と地方公共団体との間の権限の委譲は、その権限行使に割り当てられた財源にみあう財源の付与を伴う。地方公共団体の出費増大を帰結する権限の創設または拡大は、すべて法律の定める財源を伴うものとする。
- ⑤ 法律は、地方公共団体間の平等を促進するための調整に関する規定を定める。

## ■ イタリア共和国憲法

### 第5条〔地方自治・分権の保障〕

一にして不可分の共和国は、地方自治を承認および促進し、国家事務において広範な行政上の分権を行い、その立法の原理および方法を自治と分権の要請に適合させる。

### 第57条〔元老院議員選挙の定数、議席配分方法〕

- ① 元老院は、在外選挙区に配分される議席を除き、州を基礎として選出する。
- ②～④ (略)

### 第114条〔共和国の構成〕

- ① 共和国は、市町村、県、大都市圏、州および国でこれを構成する。
- ② 市町村、県、大都市圏および州は、憲法が定める原則に従い固有の憲章、権限および権能を有する自治団体である。
- ③ (略)

### 第117条〔国の専属的立法事項、国と州との競合的立法事項等〕

- ① 立法権は、憲法ならびに欧州連合の法秩序および国際的義務に由来する拘束を遵守して、国と州により行使される。
- ② 国は、以下に掲げる事項について専属的な立法権を有する。
  - a) ～s) (略)
- ③ 次に掲げる事項は、競合的立法事項である。州の国際関係および州と欧州連合との関係、外国との通商、労働の保護と安全、教育。ただし、学校施設の自治を害してはならず、また、職業教育および職業訓練を除く。職業、科学技術研究および生産部門のための技術革新への支援、健康の保護、食糧、スポーツに係る制度、災害救助、国土利用計画、民間港および民間空港、大規模輸送網および大規模航路網、通信制度、エネルギーの全国規模での生産、輸送および配給、補充的・補完的な年金保険、公財政及び税制の調整、文化財および景観の活用ならびに文化活動の推進と組織、貯蓄銀行、農業金庫および地方信用銀行、地方不動産信用金庫および地方農業信用金庫。競合的立法事項については、基本原則の決定を国の立法に留保しつつも、州が立法権を有する。
- ④ 国の立法に明示的に留保されていない事項はすべて、州が立法権を有する。
- ⑤ (略)
- ⑥ 国は、州に委任した事項を除き、専属的立法事項について規則制定権を有する。その他の事項についてはすべて、州が規則制定権を有する。市町村、県および大都市圏は、組織およびその有する機能の遂行の規律について条例制定権を有する。

⑦～⑨ (略)

### 第118条〔行政権能の配分〕

- ① 行政権能は、その統一的行使を確保するために補完性、区分性および最適性の原理に基づいて県、大都市圏、州および国に付与される場合を除き、市町村に属する。
- ② 市町村、県および大都市圏は、固有の行政権能および国または州の法律により各々の権限に応じて付与された行政権能を有する。
- ③ 第117条第2項第b号および第h号に定める事項についての国と州との間の調整の形式ならびに文化財の保護についての取極および調整の形式は、国の法律で規律する。
- ④ 国、州、大都市圏、県および市町村は、補完性原理に基づき、公益的活動の遂行のために市民が個人としておよび団体を通じて行う自主的な行為を助長する。

### 第119条〔市町村、県、大都市圏および州の財政〕

- ① 市町村、県、大都市圏および州は、各々の予算の均衡を遵守しつつ収入および支出の財政自治権を有し、欧州連合の法秩序に由来する経済的および財政的な拘束の遵守の確保に協力する。
- ② 市町村、県、大都市圏および州は、自主財源を有する。市町村、県、大都市圏および州は、憲法に従いかつ公財政と税制に係る調整原理に従って、租税を定めて賦課し、固有の収入を徴収する。市町村、県、大都市圏および州は、その区域に関連する国税収入の分配を受ける。
- ③ 国の法律は、住民1人当たりの担税能力が低い地域のために、使途の制限のない均等化基金を設立する。
- ④ 前2項に定める財源に由来する収入は、市町村、県、大都市圏および州がこれに属する公的機能を完全に賄うことができるものでなければならない。
- ⑤ 経済発展、社会的結束および社会的連帯を促進し、経済的および社会的な不均衡を除去し、人権の実効的な行使を促進し、またはその機能の通常の行使とは異なる目的を達成するため、国は、特定の市町村、県、大都市圏および州のため、追加の財源を分配し、特別な措置をとる。
- ⑥ 市町村、県、大都市圏および州は、国の法律が定める一般原則に従って帰属させられる固有の財産を有する。市町村、県、大都市圏および州は、投資的支出を賄うためにのみ、同時に償還計画を定め、各州の地方公共団体の全体について予算の均衡が遵守されるという条件で、金銭を借り入れることができる。この契約による借入に対しては、いかなる国家保証も行わない。

### 第120条〔州際自由な交通、国の代行権限〕

- ① 州は、州と州との間の輸出入または移動に課税することができず、方法のいかなる問はず州と州



との間の人および物の自由な交通を妨げる措置をとることができず、国の領土のいかなる地域においても勤労権の行使を制限することができない。

- ② 国際規範および国際条約または欧州連合の規範が遵守されない場合、公共の衛生および安全に重大な危険がある場合、法的統一または経済的統一を保護することが求められる場合、とりわけ地方政府の境界にかかわらず市民的権利および社会的権利に関する給付の本質的な水準を確保することが求められる場合には、中央政府は、州、大都市圏、県および市町村の機関に代わって行うことができる。補完性原理および誠実な協力の原理を遵守しつつ代行権限が行使されることを保障する手続は、法律で定める。

#### 第121条〔州の機関とその権限〕

- ① 州の機関は、州議会、参事会および知事とする。
- ② 州議会は、州に属する立法権ならびに憲法および法律が州に付与するその他の権能を行使する。州議会は、両議院に法律案を提出することができる。
- ③ 州参事会は、州の執行機関である。
- ④ 州知事は、州を代表し、参事会の政策を指揮し、その責任を負い、州法律に審署し、州規則を制定し、国が州に委任した行政権能を共和国政府の訓令に従い指揮する。

#### 第122条〔州議会議員、州知事、州参事会員〕

- ① 州知事および州参事会のその他の構成員ならびに州議会議員の選挙制度ならびに被選挙欠格および兼職禁止は、共和国の法律で定める基本原則の制限内で、州法律で定める。共和国の法律は、選挙で選出される機関の任期についても定める。
- ② 何人も、同時に、州議会議員もしくは州参事会員と、国会の一議院の議員、他の州の州議会議員もしくは州参事会員または欧州議会議員となることはできない。
- ③・④ (略)
- ⑤ 州知事は、州憲章が異なる定めをする場合を除き、直接普通選挙でこれを選出する。州知事は、参事会員を任命し、罷免する。

#### 第123条〔州憲章〕

- ① 各州は、憲法に適合するようにその統治形体ならびに組織および運営の基本原則を定める一の憲章を有する。州憲章は、州の法律および行政措置に関する州民提案権および州民投票の行使ならびに州の法律および規則の公布を規律する。
- ② 州憲章は、州議会が、その議員の絶対数で、少なくとも2ヵ月の期間において連続して2回議決することで可決した法律により採択し、改正する。この法律には、政府監察官の承認の添付を要しない。共和国政府は、州憲章に関する合憲性の問題を、その公示から30日以内に憲法裁判所に対し

て提起することができる。

- ③ 州憲章は、その公示から3ヵ月以内に州の選挙人の50分の1または州議会議員の5分の1が請求するときは、州民投票に付す。州民投票に付された憲章は、有効投票の過半数で承認されないときは、審署されない。
- ④ すべての州において、州憲章は、州と地方公共団体との間の協議機関である地方自治体評議会議会に関する規律を定める。

#### 第127条〔州法律に関する合憲性審査〕

- ① 共和国政府は、州の法律が州の権限を越えたと認めるときは、その公布から60日以内に憲法裁判所に対して合憲性の問題を提起することができる。
- ② 州は、国または他の州の法律または法律の効力を有する行為が自らの権限の領域を侵していると認めるときは、その法律または法律の効力を有する行為の公布から60日以内に合憲性の問題を憲法裁判所に対して提起することができる。

#### 第134条〔憲法裁判所の権限〕

憲法裁判所は、次の事項を裁判する。

国および州の法律および法律の効果を有する行為の合憲性に関する争い

国の諸権力の間、州の諸権力の間、および国と州との間および各州の間の権限争議

憲法の定めにより共和国大統領に対して提起された弾劾

## ■ スペイン憲法

#### 第2条〔国家の統一と自治権の保障〕

憲法は、スペイン国民の永続的統一、すなわちすべてのスペイン人の共通かつ不可分の国家に基礎を置き、これを構成する諸民族および諸地域の自治権、ならびにこれらすべての間の団結を承認し、かつ保障する。

#### 第69条〔下院議員の選挙、自治州の特例、議員の任期〕

- ① 上院は、地方代表をもって組織する議院である。
- ②～⑥ (略)

#### 第74条〔両議院合同会議、合同委員会〕

- ① (略)
- ② 第94条1項、第145条2項および第158条2項で定める国会の決議は、両議院の各々多数決により、これを採択する。第一の場合には、下院でこれを先議し、第二および第三の場合には、上院でこれを先議する。いずれの場合も、上下両議院の間で合意が得られないときは、両議院の同数の議員によって構成する合同委員会で、合意を得るよう努めなければならない。合同委員会は、修正

案を提出し、これを両議院の表決に付する。修正案が所定の方式で可決されないときは、下院が、絶対多数でこれを可決する。

#### 第135条〔公的債務〕

- ① あらゆる公行政機関<sup>66</sup>において、その活動を、予算の安定性の原則に適合させなければならない。
- ② 国及び自治州は、場合により欧州連合が加盟諸国に対して定める許容限度を超える構造的な財政赤字を発生させることができない。組織法律により、国及び自治州の構造的な財政赤字について、国内総生産に関連させ、その上限を定めなければならない。地方自治体は、予算上の均衡を達成しなければならない。
- ③ 公債発行又は借入の引受けについて、国及び自治州は、法律による承認を得なければならない。  
(以下略)
- ④～⑥ (略)

#### 第137条〔市町村、県および自治州と自治権〕

国は、領域上、市町村、県および設置される自治州で、これを組織する。これらの団体は、すべて各々の利益につき、自治権を有する。

#### 第140条〔市町村の自治、市町村長および市町村議会議員の選挙〕

憲法は、市町村の自治を保障し、また、市町村は完全な法人格を有する。その統治および行政は、市町村長および市町村議会議員によって構成される各市町村庁が、これを担当する。市町村議会議員は、法律の定めるところにより、普通、平等、自由、直接および秘密の選挙により、市町村の住民によってこれを選出する。市町村長は、市町村議会議員または住民によって、これを選出する。公開の市町村議会制度についての条件は、法律でこれを定める。

#### 第141条〔県および島嶼の自治行政〕

- ① 県は、固有の法人格を有する地方団体であり、国の活動を遂行するため、市町村および区分された地域の集団によって形成される。県境のいかなる変更も、組織法により、国会によって承認されなければならない。
- ② 県の統治および自治行政は、県議会または他の代議制機関に、これを負託する。
- ③・④ (略)

#### 第142条〔地方財政〕

地方財政は、法律により自治体に認められた職

務権限を遂行するために、十分な財産を確保しなければならない。原則として、独自の租税ならびに国および自治州の租税からの交付金を、これに当てる。

#### 第143条〔自治州の設置〕

- ① 憲法第2条で定める自治権の行使については、共通の歴史的、文化的および経済的性格を有する隣接県、島嶼地域ならびに歴史的地域的一体性を有する県は、自治を要求し、本編および各自治体の条例の定めるところにより、自治州を構成することができる。
- ② 自治権獲得のための発議権は、関係するすべての県議会または島嶼間組織、およびその人口が各県または各島の有権者の少なくとも過半数を占める市町村の3分の2以上に属する。これらの要件は、関係する地方自治体のいずれかによって、自治権を求める最初の決議が採択されてから、6ヵ月以内に、これを満たさなければならない。
- ③ (略)

#### 第145条〔自治州連合の禁止、自治州協定〕

- ① (略)
- ② 自治州独自の事業の執行および給付のため、自治州相互間で協定を結ぶことができる場合の要件および条件、ならびに当該協定につき、国会に提出する報告の様式および効果については、条例でこれを定める。その他の場合には、自治州間の協力協定は、国会の承認を必要とする。

#### 第148条〔自治州の権限〕

- ① 自治州は、左の事項につき、権限を引き受けることができる。
  - 一 自治機関の組織。
  - 二 自治州内の市町村の、境界の変更、および一般に、地方自治体に関する国の行政で、その職務権限の移管が、地方自治法によって承認されたもの。
  - 三 地域計画、都市計画および住宅整備。
  - 四 州域内における、自治州の利益にかかわる公共事業。
  - 五 路線が州域内にとどまる鉄道および道路、ならびに同じ条件のもとでの、鉄道、道路および回線を利用した輸送。
  - 六 避難港、スポーツ用の港および空港、ならびに一般に、商業活動に利用しない港および空港。
  - 七 一般経済計画に従った、農業および牧畜業。
  - 八 林業。
  - 九 環境保護に関する業務。
  - 一〇 自治州の利益にかかわる水力、運河および灌漑ならびに鉱泉および温泉の利用に関する計画、建設および開発。
  - 一一 内水漁業、貝類の採取および養殖業、狩猟および河川漁業。

<sup>66</sup> 「公行政機関 (Las administraciones públicas) とは、具体的には、国、自治州及び地方自治体を指している。」(三輪和宏「2011年におけるスペイン憲法改正及び政党間合意の成立」レファレンス736号(2012年)37頁)

- 一 二 州内の定期市。
- 一 三 国の経済政策の定める目的内での、自治州の経済発展の促進。
- 一 四 手工業。
- 一 五 自治州の利益にかかわる博物館、図書館および音楽学校。
- 一 六 自治州の利益にかかわる記念物の保護。
- 一 七 自治州の文化、研究、および場合により言語教育の促進。
- 一 八 州域内における観光の促進および計画。
- 一 九 スポーツおよび余暇の適切な利用の促進。
- 二 〇 社会扶助。
- 二 一 保健および衛生。
- 二 二 自治州の建造物および設備の監視および保護。組織法の定める条件のもとでの、地方警察に関する調整およびその他の権限。

② (略)

**第149条**〔国の専管事項〕

- ① 国は、左の事項につき、排他的な権限を有する。
  - 一～三二 (略)
- ② (略)
- ③ 本憲法により、明示的に国に権限が付与されていない事項は、条例により、自治州がこれを行うことができる。自治州の条例により権限が付与されていない事項は、国の権限に属し、紛争が生じたときは、自治州に排他的権限が認められていない事項に関しては、すべて国の規範が自治州の規範に優先する。国法は、すべての場合に、自治州の法を補充する。

**第150条**〔自治州に対する国の権限の委任〕

- ① 国会は、国の権限に属する事項につき、すべての自治州または自治州のいずれかに対して、国法の定める原則、基礎および方針の範囲内で、自ら立法を行う権限を付与することができる。裁判所の権限を妨げることなく、各基本法律は自治州の立法に対し、国会が監督する方法を定めることができる。
- ② 国は、組織法により、その性質上、委任に適した国の権限を、自治州に委任することができる。それぞれの場合、財政手段の適切な委任、および国に留保される監督の方式は、法律でこれを定める。
- ③ 国は、自治州の権限とされる事項であっても、全体の利益のため必要なときは、各自治州の法規を調和させるため必要な原則を定める法律を制定することができる。

**第151条**〔自治州設置の特例〕

- ① 自治州設置のための発議が、第143条2項で定める期間内に、当該県議会または島嶼間協議会だけでなく、関係する各県の市町村の3分の2により、しかも各県の有権者の少なくとも過半数によ

って採択され、かつこの発議が、組織法の定める条件のもと、住民投票において各県の有権者の絶対多数により可決されたときは、第148条2項で定める5年の期間は、これを経過することを要しない。

- ② 前項で定める場合には、条例制定の手続は左の通りとする。
  - 一 内閣は、自治を希望する地域内の選挙区において選出されたすべての下院議員および上院議員を召集し、これらの議員は、その絶対多数の決議により、自治条例草案を起草するためにのみ、会議を構成することができる。
  - 二 条例草案は、国会議員の会議で可決したときは、これを下院の憲法委員会に付託し、同委員会は2ヵ月以内に、起草会議の代表者の協力と援助を得、合意のうえ、その最終条文を決定するため、この草案を審議する。
  - 三 前号の合意が得られたときは、この草案は、起草された条例の及ぶ地域内にある各県の有権者の住民投票に、これを付す。
  - 四 条例草案が、当該各県において、有効投票の過半数により承認されたときは、これを国会に提出する。両議院の本会議は、追認投票により、草案を議決する。草案が可決されたときは、国王はこれを裁可し、法律としてこれを公布する。
  - 五 本項2号の合意が得られないときは、国会における条例の立法は、法律と同じ手続で行う。国会が可決した草案は、条例の及ぶ地域内にある各県の有権者の住民投票に、これを付す。当該各県において、有効投票の過半数により承認されたときは、前号で定める方法により、これを公布する。

③ (略)

**第152条**〔自治州の組織、条例の改正〕

- ① 前条で定める手続により承認された条例においては、制度上の自治組織として、立法議会、執行権および行政権を有する行政評議会ならびに知事を設置する。立法議会は、地域の各々異なった土地の代表を確保する比例代表制により、普通選挙で議員を選出し、知事は立法議会がその構成員のなかから選出し、国王がこれを任命する。知事は、各自治体の最高代表権および各自治体における国の代表権を有する、行政評議会に対し、指揮権を有する。知事および行政評議会の構成員は、立法議会に対し責任を負う。

最高裁判所に属する管轄権を除き、高等裁判所は、自治州の領域内における司法組織の最高機関である。自治州が、領域内の司法的境界の決定に参加する条件および方法は、自治州の条例でこれを定め、それらはすべて、司法権に関する組織法の規定に従い、かつ司法権の統一と独立を侵害しないものでなくてはならない。

第123条の規定にかかわらず、訴訟上の審級は、

第一審の裁判所が設置されている自治州の同一領域に存する司法組織において、終了する。

- ② 各条例は、裁可され、かつ公布された後は、条例で定める手続により、かつ有権者名簿に登録された有権者の住民投票によってのみ、これを改正することができる。
- ③ 隣接する市町村をまとめて、条例により、完全な法人格を有する独自の選挙区を設置することができる。

#### 第153条〔自治州の機関に対する統制〕

自治州の各機関に対する統制は、左の通り、これを行う。

- a 法律としての効力を有する法規範の合憲性に関しては、憲法裁判所がこれを統制する。
- b 第150条2項で定める、国から委任された権限の行使に関しては、枢密院の意見を徴した上、内閣がこれを統制する。
- c 自治行政およびその規範に関しては、行政訴訟裁判機関が、これを統制する。
- d 財政および予算事項に関しては、会計検査院がこれを統制する。

#### 第155条〔自治州に対する義務の履行の強制〕

- ① 自治州が、憲法もしくは他の法律により課せられた義務を履行せず、またはスペインの全体利益を甚しく侵害するときは、内閣は、自治州知事に苦情を申し立て、満足のいく回答が得られない場合には、上院の絶対多数の承認を得た後、自治州に対しその義務を強制的に履行させるため、または全体利益の保護のために、必要な措置をとることができる。
- ② 前項で定める措置を実施するため、内閣は自治州のすべての機関に対し、指令を発することができる。

#### 第156条〔自治州の財政的自治権〕

- ① 自治州は、国家財政との調和、およびスペイン人全体の団結の原則に従い、その権力の発展および行使のため、財政的自治権を有する。
- ② 自治州は、法律および条例に従い、国の租税財源の徴収、管理および決算のため、国の受託者または協力者として行動する。

#### 第157条〔自治州の財源〕

- ① 自治州の財源は、左に掲げるものにより、これを構成する。
  - a 国から全部または一部支給される交付税、国税の追徴金およびその他の国の財政交付金。
  - b 自治州独自の租税、地方税および特別税。
  - c 地域間補償基金の配分、および国の一般予算からの配分。
  - d 自治州の財産より生ずる収益および私法上の収入。

e 債権からの収益。

②・③ (略)

#### 第158条〔自治州に対する配分金および補償基金〕

- ① 国の一般予算においては、自治州が責任を負う国の事業および活動の量に応じて、また、スペイン領全域にわたり基本的公共事業を提供し、その最低水準を確保するために、自治州に対する配分金を定めることができる。
- ② 地域間の経済的不均衡を是正し、および団結の原則を実効的たらしめるため、投資費用を目的とする補償基金を設置する。この資金は、国会により、自治州および、場合により県の間で、これを配分する。

#### 第161条〔憲法裁判所の権限〕

- ① 憲法裁判所は、スペイン全土に対し管轄権を有し、左の事項につき審理する権限を有する。
  - a 法律および法律の効力を有する規範に対する違憲の訴え。判決により示された、法律の効力を有する法規範の違憲の宣告は、既に下されている判決が既判力を失わない場合でも、その後の判決に対し、影響を及ぼす。
  - b 法律で定める場合の、法律で定める方式に基づく、本憲法第53条2項の権利および自由の侵害に対する憲法訴願。
  - c 国と自治州の間、または自治州相互間の権限をめぐる争議。
  - d 憲法および組織法で定める、その他の事項。
- ② 内閣は、自治州の機関が採択した規定および決議につき、憲法裁判所に異議を申立てることができる。異議の申立てにより、当該規定または決議は停止されるが、裁判所は、5ヵ月以内にこの停止を追認し、または停止を解除しなければならない。

## ■ アメリカ合衆国憲法

### 第1条 連邦議会

#### 第3節〔上院の組織〕

- 1〔上院議員の任期、選出方法〕 合衆国の上院は、各州から2名ずつ、【その州議会によって】\*6年の任期で選出される上院議員によって組織される。各上院議員は一票の投票権を有する。  
(\*修正17条で変更)

2~7 (略)

#### 第8節〔連邦議会の権限〕

- 1〔徴税〕 連邦議会は次の権限を有する。(以下略)  
2~18 (略)

### 第3条 司法権

#### 第2節〔管轄権〕

- 1〔事件・争訟〕 司法権は次の事件または争訟に及

ぶ。〔一〕～〔三〕(略)〔四〕合衆国が当事者である争訟。〔五〕二以上の州の間の争訟。〔六〕～〔九〕(略)

2・3 (略)

#### 修正第10条〔州または人民に留保された権限〕

この憲法によって合衆国に委任されず、かつ州に禁止されなかった権限は、各州それぞれに、または人民に留保される。

## ■ ドイツ連邦共和国基本法

### 第28条〔ラントおよび市町村の憲法秩序〕

- (1) ラントにおける憲法的秩序は、この基本法の趣旨に即した共和制的・民主的および社会的な法治国家の諸原則に適合していなければならない。ラント、郡および市町村においては、国民は普通・直接・自由・平等および秘密の選挙に基づいて設置された議会を有していなければならない。郡および市町村における選挙に際しては、欧州共同体を構成するある国家の国籍を有している者も、欧州共同体の法の基準に従って、選挙権および被選挙権を有する。市町村においては、市町村集會が選挙された団体に代わることができる。
- (2) 市町村に対しては、法律の範囲内において、地域的共同体のすべての事項を自己の責任において規律する権利が保障されていなければならない。市町村組合もまた、その法律上の任務領域の範囲内において、法律の基準に従って、自治権を有する。自治の保障には、財政上の自己責任の基盤も含まれ、税率設定権を有する市町村に帰属する経済関連の租税財源もこの基盤の一部をなしている。
- (3) 連邦は、ラントの憲法的秩序が基本権ならびに第1項および第2項の規定に適合することを保障する。

### 第29条〔連邦領域の新編成〕

- (1) 連邦領域は、ラントが規模および能力に応じて、そのラントに課せられた任務を実効的に遂行しうることを保障するために、新たに編成することができる。その場合には、同郷的結束、歴史的・文化的連関、経済的合目的性ならびに地域開発計画およびラントの国土計画の要請を考慮しなければならない。
- (2) 連邦領域を新たに編成するための措置は、〔ラントの〕住民表決によって追認されることを要する連邦法律によってなされる。当該ラントの意思は、聴かなければならない。
- (3) ～ (8) (略)

### 第30条〔ラントの任務〕

国家の権能の行使および国家の任務の遂行は、この基本法が別段の定めをせず、または許してい

ない限度において、ラントのなすべき事柄である。

### 第31条〔連邦法の優位〕

連邦の法はラントの法に優先する。

### 第50条〔連邦参議院の権能〕

ラントは、連邦参議院を通じて連邦の立法および行政ならびに欧州連合の事務において協力する。

### 第51条〔連邦参議院の構成〕

- (1) 連邦参議院は、ラント政府の構成員によって構成され、ラント政府が任免する。これらの者は、そのラント政府のその他の構成員によって代理されることができる。
- (2) 各ラントは少なくとも3票の票決権を有し、人口200万以上のラントは4票、人口600万以上のラントは5票、人口700万以上のラントは6票の票決権を有する。
- (3) 各ラントは、その有する表決権と同数の構成員〔=議員〕を派遣することができる。一のラントの票決は、一括してのみ、かつ、出席議員またはその代理人によってのみ、行うことができる。

### 第70条〔ラントの立法権とその限界〕

- (1) ラントは、この基本法が連邦に立法の権限を付与していない限度において、立法権を有する。
- (2) 連邦とラントの〔立法に関する〕管轄権の範囲は、専属的立法と競合的立法に関するこの基本法の規定に従って区分する。

### 第71条〔連邦の専属的立法〕

連邦の専属的立法の領域においてラントが立法の権限を有するのは、連邦法律においてこれにつき明文で授權される場合、およびその限度においてのみである。

### 第72条〔連邦の競合的立法権の範囲〕

- (1) 競合的立法の領域においてラントが立法の権限を有するのは、連邦が法律によってその立法管轄権を行使していないあいだ、およびその限度においてである。
- (2) 連邦が第74条第1項第4号、第7号、第11号、第13号、第15号、第19a号、第20号、第22号、第25号および第26号の領域において、立法権を有するのは、連邦領域における等価的な生活関係をつくり出し、または、国家全体の利益のための法的もしくは経済的統一を維持するために、連邦法律による規律を必要とする場合であり、かつその限度においてである。
- (3) 連邦がその立法管轄権を行使した場合でも、以下の各号〔の領域〕については、諸ラントは、法律により、これと異なる規律をすることができる：

- 1 狩猟制度（ただし狩猟免許証の法を除く）
- 2 自然保護及び景観保護（ただし自然保護の一般的諸原則、種の保存の法又は海洋自然保護の法を除く）
- 3 土地分配
- 4 国土整備
- 5 水質保全（ただし汚染物質又は工場施設に関わる規制は除く）
- 6 大学入学許可及び大学修了認定。

これらの領域における連邦法律は、連邦参議院の同意を得て別段の定めがなされていない限り、早ければ公布後 6 ヶ月後に効力を生ずる。第 1 文の領域においては、連邦法とラント法は、その時々の後法が優先する関係に立つ。

- (4) 連邦法律上の規律について第 2 項にいう必要性がもはや存しないときは、ラント法によってこれに代えることができる旨を、連邦法律によって規定することができる。

### 第 73 条〔連邦の専属的立法権限のカatalog〕

- (1) 連邦は、次の事項について専属的立法権を有する：  
1～14（略）
- (2)（略）

### 第 74 条〔連邦の競合的立法権限のカatalog〕

- (1) 競合的立法は次の分野に及ぶ：  
1～33（略）
- (2)（略）

### 第 76 条〔法律案の提出〕

- (1) 法律案は、連邦政府を通じて、連邦議会の中から、または連邦参議院を通じて、連邦議会に提出する。
- (2) 連邦政府の法律案は、まず、連邦参議院に送付するものとする。連邦参議院は、6 週間以内にこの法律案に対する態度を決める権限を有する。連邦参議院が重大な理由により、とりわけ法律案の範囲を考慮して、期限の延長を要求するときは、その期限は 9 週間となる。連邦政府は、法律案を連邦参議院に送付するに際してそれが例外的にとくに急を要するものである旨を表示した場合には、連邦参議院の態度決定がまだ連邦政府に到達していなくとも、3 週間後に、または、連邦参議院が第 3 文により〔期限延長を〕要求したときは 6 週間後に、その法律案を連邦議会に送付することができるが、連邦政府は、連邦参議院の態度決定が到達した後、遅滞なくこれを連邦議会に追加提案しなければならない。この基本法を改正するための法律案および第 23 条または第 24 条により高権を委譲するための法律案については、態度決定のための期限は 9 週間となるが、第 4 文は適用されない。
- (3) 連邦参議院の法律案は、連邦政府を通じて、6

週間以内に連邦議会に送付するものとする。連邦政府は、その送付に際してその見解を提示するものとする。連邦政府が重大な理由により、とりわけ法律案の範囲を考慮して、期限の延長を要求するときは、その期限は 9 週間となる。連邦参議院が、法律案が例外的にとくに急を要するものである旨を表示した場合には、その期間は 3 週間となり、または、連邦政府が第 3 文により〔期限延長を〕要求したときは 6 週間となる。この基本法を改正するための法律案および第 23 条または第 24 条により高権を委譲するための法律案については、態度決定のための期限は 9 週間となるが、第 4 文は適用されない。連邦議会は、その法律案について適当な期間内に審議して議決しなければならない。

### 第 77 条〔立法手続、法案審議合協議会〕

- (1) 連邦法律は、連邦議会が議決する。連邦法律は、それが採択された後、連邦議会議長を通じて、遅滞なく、連邦参議院に送付するものとする。
- (2) 連邦参議院は、法律の議決を受け取ったときから 3 週間以内に、法律案を合同で審議するために連邦議会と連邦参議院の構成員で組織する委員会を招集すべきことを要求することができる。この委員会の構成および手続きを規律する議事規則は、連邦議会によって議決され、連邦参議院の同意を必要とする。この委員会に派遣される連邦参議院の構成員は、指示に拘束されていない。法律が連邦参議院の同意を必要とするものであるときは、連邦議会および連邦政府も〔この委員会の〕招集を要求することができる。委員会が法律の議決の修正を提案したときは、連邦議会は改めて議決を行わなければならない。
- (2a) 法律が連邦参議院の同意を必要とする限りにおいて、連邦参議院は、第 2 項第 1 文による要求が出されておらず、または、〔連邦議会との〕合同協議手続が、法律案を修正するための提案が出されることなく終了しているときは、適当な期間内に、同意について票決しなければならない。
- (3) 法律が連邦参議院の同意を必要としない限度において、連邦参議院は、第 2 項による手続きが終了しているときは、連邦議会によって議決された法律に対して、2 週間以内に異議を申し入れることができる。異議申入れの期間は、第 2 項末文の場合には、連邦議会によって改めて行われた議決の到達とともに進行し、その他のすべての場合には、第 2 項で規定された委員会の手続きが終了した旨の、委員会の通知の到達とともに進行する。
- (4) 異議が連邦参議院の票決の過半数をもって議決されたときは、その異議は、連邦議会構成員の過半数の決議によって却下することができる。連邦参議院がその異議を少なくとも 3 分の 2 の多数をもって議決したときは、連邦議会がこれを却下

するには、〔投票の〕3分の2の多数、少なくとも連邦議会構成員の過半数を必要とする。

#### 第78条〔連邦法律の成立要件〕

連邦議会によって議決された法律が成立するのは、連邦参議院が、同意したとき、第77条第2項による〔委員会の招集の〕申立てをしなかったとき、第77条第3項の期間内に異議を申し入れず、もしくはこれを撤回したとき、またはその異議が連邦議会〔の投票〕によって否決されたときである。

#### 第83条〔ラントの執行権の推定〕

ラントは、この基本法が特別の定めをなし、または特別のことを許していない限度において、その固有の事務として、連邦法律を執行する。

#### 第93条〔連邦憲法裁判所の管轄権〕

(1) 連邦憲法裁判所が決定するのは、次の各案件である：

1 一の連邦最高機関の権利・義務の範囲に関する紛争、または、この基本法によって、もしくは連邦最高機関の議事規則によって固有の権利を付与されている他の関係諸機関の権利・義務の範囲に関する紛争に際しての、この基本法の解釈について

2 連邦政府、ラント政府、または連邦議会構成員の4分の1の申立てに基づき、連邦法律もしくはラントの法が形式上および実質上この基本法と適合するかどうか、または、ラントの法がその他の連邦法と適合するかどうか、ということについて意見の相違または疑義がある場合

2a 連邦参議院、ラント政府またはラント議会の申立てに基づき、法律が第72条第2項の要件に合致しているかどうかについての意見の相違がある場合

3 連邦およびラントの権利・義務について意見の相違がある場合、特に、ラントによる連邦法の執行、および連邦監督の実行の際に、両者の権利・義務について意見の相違がある場合

4 他に裁判で争う方が与えられていない限度において、連邦とラントとの間、異なるラントの間、または、一のラント内部におけるその他の公法上の紛争において

4a 各人が、公権力によって自己の基本権の一つ、または、第20条第4項、第33条、第38条、第101条、第103条および第104条に含まれている諸権利の一つを侵害されている、とする主張をもって提起することができる憲法訴願〔憲法異議〕について

4b ある法律によって第28条の自治権が侵害されたことを理由とする、市町村および市町村組合の憲法訴願〔憲法異議〕について；ただし、ラントの法律による侵害の場合には、ラントの

憲法裁判所に訴願〔異議〕を申し立てることができない場合に限る

4c 連邦議会選挙に関して政党として認められなかった団体からの訴願〔異議〕

5 この基本法に規定されたその他の場合において。

(2) 連邦憲法裁判所は、さらに、連邦参議院、ラント政府またはラント議会の申立てにより、第72条第4項の場合において連邦法律上の規律について第72条第2項による必要性がもはや存しないかどうか、または、第125a条第2項第1文の場合において連邦法を公布することがもはやできないかどうかについて裁判する。その必要性が存しない、または連邦法がもはや公布することができないことが確定されれば、第72条第4項または第125a条第2項第2文における連邦法律は変更される。第1文による申立てが許されるのは、第72条第4項または第125a条第2項第2文による法律案が連邦議会において否決され、または、これについて1年以内に審議されずもしくは議決されなかった場合、またはこれに対応する法律案が連邦参議院において否決された場合のみとする。

(3) (略)

#### 第104a条〔連邦とラントとの経費負担、財政援助〕

(1) 連邦およびラントは、この基本法に特別の定めのある場合を除いて、その任務の遂行から生ずる経費を別々に負担する。

(2) ラントが連邦の委託によって行動するときは、それによって生ずる経費は連邦が負担する。

(3) ~ (6) (略)

#### 第104b条〔連邦による財政援助〕

(1) 連邦は、この基本法が連邦に立法権限を付与している限度において、ラントおよび市町村(市町村連合)の特別に重要な投資について、ラントに対し、

1 経済全体の均衡が乱れるのを防止するため、または

2 連邦領域において経済力の相違を調整するため、または

3 経済成長を促進するために、必要な財政援助を与えることができる。連邦は、激甚自然災害の場合、または、国の統御能力を超え国の財政状態を著しく損なう異常な緊急状態の場合には、第1文にかかわらず、立法権限がなくても財政援助を与えることができる。

(2)・(3) (略)

#### 第105条〔関税、専売、租税に関する立法権限〕

(1) 連邦は、関税および財政専売について専属的立法権を有する。

(2) 連邦は、その他の租税の収入の全部または一部

が連邦に帰属する場合、または、第 72 条第 2 項の要件が存する場合には、これらの租税について、競合的立法権を有する。

- (2a) ラントは、地域的な消費税および奢侈税が連邦法律で規律された税と同種のものでない間、またその限度において、これらの租税について法律を制定する権限を有する。ラントは、不動産取得税の税率を定める権限を有する。
- (3) 税収入の全部または一部がラントまたは市町村(市町村連合)に入る租税についての連邦法律には、連邦参議院の同意を必要とする。

#### 第 106 条 [税収入の配分]

- (1) 財政専売の収益および次に掲げる租税の収入は、連邦に帰属する：  
1～7 (略)
- (2) 次に掲げる租税の収入は、ラントに帰属する：  
1 財産税  
2 相続税  
3 第 1 項によって連邦に帰属せず、または第 3 項によって連邦およびラントに共同に帰属しない限度における、取引税  
4 ビール税  
5 賭博場税。
- (3) 所得税、法人税および売上税は、所得税の収入が第 5 項によって、および、売上税の収入が第 5a 項によって、市町村に配分されない限度において、連邦とラントに共同に帰属する(共同租税)。 所得税および法人税の収入については、連邦およびラントが各々半分ずつ取得する。売上税に対する連邦とラントの取得分は、連邦参議院の同意を必要とする連邦法律で確定する。その確定に際しては、次に掲げる諸原則を出発点とするものとする：  
1 経常収入の範囲内においては、連邦とラントはその必要経費の補填を求める請求権を均しく有する。その際、経費の範囲は、多年にわたる財政計画を考慮しつつ調査するものとする  
2 連邦およびラントの経費補填の要求は、公平な均衡が得られ、納税義務者の過重な負担を避け、連邦領域における生活関係の統一性が保持されるように、相互に調整するものとする。  
売上税に対する連邦とラントの取得分の確定には、1996 年 1 月以降において子ども [の数] の考慮から所得税法上ラントに生じる租税収入減が、付加的に算入される。詳細は第 3 文による連邦法律が規定する。
- (4) (略)
- (5) 市町村は、所得税収入につき、その市町村の住民の所得税給付の基礎資料に基づいて、諸ラントから、これを市町村にさらに送付することとなる場合には、その取り分を取得する。 詳細は、連邦参議院の同意を必要とする連邦法律で定める。その連邦法律には、市町村が市町村取得分に対する

税率を確定する旨を規定することができる。

- (5a) 市町村は、1998 年 1 月 1 日以降は、売上税の収入の取り分を取得する。この取得分は、場所および経済に関連する基準率に基づいて、諸ラントから市町村にさらに送付する。詳細は、連邦参議院の同意を必要とする連邦法律で定める。
- (6) 土地税および営業税の収入は、市町村に帰属し、地域的消費税・奢侈税は、市町村に、またはラントの立法の基準に従って市町村組合に、帰属する。市町村は、法律の範囲内において土地税および営業税の税率を確定する権利が与えられるものとする。ラント内に市町村が存在しないときは、土地税および営業税ならびに地域的消費税・奢侈税の収入は、ラントに帰属する。連邦およびラントは、割当により、営業税の収入にあずかることができる。割当に関する詳細は、連邦参議院の同意を必要とする連邦法律で定める。ラントの立法の基準に従って、土地税および営業税、ならびに所得税および売上税の収入に対する市町村の取得分を、割当に関する算定の基礎資料とすることができる。
- (7) 共同租税の全収入に対するラントの取得分のうち、市町村および市町村組合に対し、全体で、ラントの立法によって定められる百分率が [収入として] 与えられる。 その他の点については、ラントの立法によって、ラントの租税の収入が市町村(市町村組合)の収入となるかどうか、またどの程度その収入となるかについて定める。
- (8)・(9) (略)

#### 第 107 条 [地域的収入、ラント間の財政調整]

- (1) ラントの租税の収入ならびに所得税および法人税の収入に対するラントの取得分は、それらの租税がそのラントの領域内の税財務官庁によって収受される限度において、個々のラントに帰属する(地域的収入)。 法人税および勤労所得税に関しては、連邦参議院の同意を必要とする連邦法律によって、地域的収入の限定ならびにその配分の方法および範囲についての詳細な規定を設けるものとする。その法律には、その他の租税の地域的収入の限定およびその配分についての規定を設けることもできる。売上税の収入に対するラントの取得分は、そのラントの人口数の基準に従って、個々のラントに帰属するが、ラントの取得分の一部については、その 4 分の 1 までを上限として、連邦参議院の同意を必要とする連邦法律によって、ラントの租税からの収入、所得税および法人税からの収入、ならびに第 106b 条による収入が、住民一人当たりにつき諸ラントの平均を下回るラントのための補充取得分として用いることを予定することができるものとし、不動産取得税については租税調達力を考慮するものとする。
- (2) 法律によって、諸ラント間の異なる財政力が適当に調整されるよう確保するものとし、その際、



市町村(市町村組合)の財政力および財政的需要を考慮するものとする。調整を求める資格を有するラントの調整請求権の要件、および、調整義務を課されるラントの調整義務の要件、ならびに、調整給付の額の基準を、その法律中に規定するものとする。その法律はまた、連邦がその資金の中から、給付能力の小さいラントに対し、その一般的な財政上の需要を補充的に補填するための割当金(補充割当金)を与える旨を定めることもできる。

#### 第109条〔予算の独立の原則、経済全体の均衡の維持〕

- (1) 連邦およびラントは、その財政において、独立であって、相互に依存するものではない。
- (2) 連邦およびラントは、欧州共同体設立条約第104条に基づく欧州共同体の法的行為から生じる、予算規律の遵守のために課せられるドイツ連邦共和国の義務を共同して履行し、この枠内において、経済全体の均衡の要請を考慮する。
- (3) 連邦およびラントの予算は、原則として、起債に基づく歳入によることなく〔収支を〕均衡させるものとする。連邦およびラントは、通常の状態から逸脱した景気の推移の影響を好況および不況のいずれの場合にも均しく考慮に入れるための規律、ならびに、激甚自然災害または国の統御能力を超え国の財政状態を著しく損なう異常な

緊急状態の場合のための例外規律を予め定めることができる。かかる例外規律については、それに対応する弁済規定を予め定めておくものとする。連邦の予算については、信用からの収入が名目国内総生産の0.35パーセントを超えない場合には、第1文の原則が妥当するとの条件付きで、第115条が詳細の形態を規律する。ラントの予算についての詳細の形態は、信用からの収入が認められない場合に限って第1文の原則が妥当するとの条件付きで、ラントがその憲法上の権限の枠内で規律する。

(4)・(5) (略)

#### 第115条〔信用調達〕

- (1) 将来の会計年度に支出を生じさせる可能性のある信用の調達、ならびに人的および物的保証その他の保証の引受けは、連邦法律により、その金額を特定されるかまたは特定しうような授権を必要とする。
- (2) 歳入と歳出は、原則として、信用による収入によることなく〔収支を〕均衡させるものとする。信用による収入が名目国内総生産の0.35パーセントを超えない場合には、この原則に適合する。このほか、通常の状態から逸脱した景気の推移に際しては、その予算への影響を好況および不況のいずれの場合にも均しく考慮に入れるものとする。(以下略)

出典 フランス：初宿正典・辻村みよ子編『新解説世界憲法集〔第3版〕』（三省堂、2014年）〔辻村みよ子執筆部分〕

イタリア：初宿正典・辻村みよ子編『新解説世界憲法集〔第3版〕』（三省堂、2014年）〔田近肇執筆部分〕

スペイン：阿部照哉・畑博行編『世界の憲法集〔第4版〕』（有信堂、2009年）〔百地章執筆部分〕、三輪和宏「2011年におけるスペイン憲法改正及び政党間合意の成立」レファレンス736号（2012年）

アメリカ：阿部照哉・畑博行編『世界の憲法集〔第4版〕』（有信堂、2009年）〔高井裕之執筆部分〕

ドイツ：初宿正典・辻村みよ子編『新解説世界憲法集〔第3版〕』（三省堂、2014年）〔初宿正典執筆部分〕

資料2 地方自治に関する各試案の比較

	自民党 「日本国憲法改正草案」 (平成24年4月)	民主党 「憲法提言」 (平成17年10月)	公明党 「論点整理」 (平成16年6月)	おおさか維新の会 「憲法改正原案」 (平成28年3月)	全国知事会 憲法と地方自治研究会 「日本国憲法改正草案」 (平成28年11月)	現行憲法
章名  地方自治の本旨	第8章 地方自治			第8章 地域主権		第8章 地方自治
	(地方自治の本旨) 第92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。	<b>【1. 分権社会の創造に向けた基本的考え】</b> ・中央集権的な行政の形と政策展開は見直すべきである。地域自らの創意工夫が活かせる仕組みをつくり出し、中央政府を地域の多様な自治体活動をサポートするものにしていくべきである。中央政府は、自治体の箝の上げ下げまで指示するような管理はやめて、中央政府でしかなしえない仕事に人材も財源も傾斜配分していくべきである。	<b>○地方自治の本旨について</b> ◆今日、地方分権ではなく地方主権の主張があるように、地方自治こそ民主主義の原動力である。その重要性から見て、地方自治の章がわずか4条しかないことは極めて抽象的で脆弱な規定であり、「地方自治の本旨」として団体自治と住民自治を規定しているが、具体的な内容があいまいであるとの意見が多くあった。	[地域主権の本旨] 第93条 自治体の組織及び運営については、地域における立法及び行政が住民の意思に基づいて行われるとの住民自治の原則及び国から独立した団体自らの意思と責任の下でなされるとの団体自治の原則を旨とする。	第92条 2 地方公共団体は、その地域の住民の発意に基づき、住民の日常生活に関連する公共的事務について処理する固有の権能を有する。	第92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。

<p style="text-align: center;">自民党 「日本国憲法改正草案」 (平成 24 年 4 月)</p>	<p style="text-align: center;">民主党 「憲法提言」 (平成 17 年 10 月)</p>	<p style="text-align: center;">公明党 「論点整理」 (平成 16 年 6 月)</p>	<p style="text-align: center;">おおさか維新の会 「憲法改正原案」 (平成 28 年 3 月)</p>	<p style="text-align: center;">全国知事会 憲法と地方自治研究会 「日本国憲法改正草案」 (平成 28 年 11 月)</p>	<p style="text-align: center;">現行憲法</p>
<p>(地方自治体の種類、国及び地方自治体の協力等)</p> <p>第93条</p> <p>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。</p>	<p><b>【1. 分権社会の創造に向けた基本的考え】</b></p> <ul style="list-style-type: none"> <li>・コミュニティでできないことを基礎自治体で、基礎自治体でできないことを広域自治体で、広域自治体でできないことを国で、という補完性の原理を憲法原則として採用し、中央政府(国)と地方政府(自治体)の関係を構想する。</li> </ul> <p><b>【2. 「補完性の原理」に基づく分権型国家へと転換する】</b></p> <ul style="list-style-type: none"> <li>・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。</li> <li>・「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。</li> </ul>		<p>〔地域主権の本旨〕</p> <p>第93条</p> <p>② 国、道州及び基礎自治体の役割分担は、住民に身近な行政はできる限り身近な主体が担うとの補完性の原則に基づくものとする。国は、国家としての存立に関わる事務その他の国が本来果たすべき役割を担うものとし、それ以外の事務は自治体が担うことを基本とする。</p>	<p>第92条</p> <p>3 国は、原則として、国家の存立に関する役割及び全国的な視点を必要とする政策、その他国が果たすべき役割を担うものとし、国と地方公共団体との間で、適切な役割分担を図るものとする。</p>	

<p>自民党 「日本国憲法改正草案」 (平成 24 年 4 月)</p>	<p>民主党 「憲法提言」 (平成 17 年 10 月)</p>	<p>公明党 「論点整理」 (平成 16 年 6 月)</p>	<p>おおさか維新の会 「憲法改正原案」 (平成 28 年 3 月)</p>	<p>全国知事会 憲法と地方自治研究会 「日本国憲法改正草案」 (平成 28 年 11 月)</p>	<p>現行憲法</p>
<p>(地方自治体の種類、国及び地方自治体の協力等) 第93条 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。</p> <p>(地方自治体の議会及び公務員の直接選挙) 第94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。</p>	<p><b>【4. 住民自治に根ざす多様な自治体のあり方を認める】</b> ・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。 ・これまでの二元代表制だけでなく、議院内閣制あるいは「執行委員会制」「支配人制」など多様な組織形態の採用、住民投票制度の積極的活用なども可能となる。</p>	<p>○地方自治と財政規律について[※その他、地方自治の原則(住民意思の尊重等)について] ◆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。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どうかとの意見もあった。</p>	<p>[自治体の組織及び運営] 第94条 自治体の組織及び運営に関する事項は、前条の地域主権の本旨に基づき、その自治体の条例で定める。 ② 道州内における基礎自治体の種類、区域その他の基本事項は、地域主権の本旨に基づき、道州条例で定める。</p> <p>[議会及び知事その他の長・直接公選] 第95条 自治体には、その条例その他重要事項を議決する立法機関として、議会を設置する。 ② 自治体には、その自治体を代表する執行機関として、道州にあつては知事を、基礎自治体にあつては長を設置する。</p>	<p>(「組織・運営に関する事項の法定」についての現行規定を削除(地方公共団体の自主組織権を志向))</p> <p>第93条 1 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。(現行憲法93条1項と同一)</p>	<p>第92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。(再掲)</p> <p>第93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。</p>

<p style="text-align: center;">自民党 「日本国憲法改正草案」 (平成 24 年 4 月)</p>	<p style="text-align: center;">民主党 「憲法提言」 (平成 17 年 10 月)</p>	<p style="text-align: center;">公明党 「論点整理」 (平成 16 年 6 月)</p>	<p style="text-align: center;">おおさか維新の会 「憲法改正原案」 (平成 28 年 3 月)</p>	<p style="text-align: center;">全国知事会 憲法と地方自治研究会 「日本国憲法改正草案」 (平成 28 年 11 月)</p>	<p style="text-align: center;">現行憲法</p>
<p>(地方自治体の種類、国及び地方自治体の協力等) 第93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。</p>	<p><b>【2.「補完性の原理」に基づく分権型国家へと転換する】</b> ・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。(再掲)</p>	<p>○道州制と基礎的自治体について ◆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。なお連邦制については、否定的であった。</p>	<p>〔二層制〕 第92条 自治体は、基礎自治体及びこれを包括する広域自治体としての道州とする。 第94条 ② 道州内における基礎自治体の種類、区域その他の基本事項は、地域主権の本旨に基づき、道州条例で定める。(再掲)</p>	<p>第92条 1 地方公共団体は、基礎的な地方公共団体と、これを包括する広域的な地方公共団体及びその他法律で定める特別の地方公共団体とする。</p>	

<p style="text-align: center;">自民党 「日本国憲法改正草案」 (平成 24 年 4 月)</p>	<p style="text-align: center;">民主党 「憲法提言」 (平成 17 年 10 月)</p>	<p style="text-align: center;">公明党 「論点整理」 (平成 16 年 6 月)</p>	<p style="text-align: center;">おおさか維新の会 「憲法改正原案」 (平成 28 年 3 月)</p>	<p style="text-align: center;">全国知事会 憲法と地方自治研究会 「日本国憲法改正草案」 (平成 28 年 11 月)</p>	<p style="text-align: center;">現行憲法</p>
<p>(地方自治体の議会及び公務員の直接選挙)</p> <p>第94条</p> <p>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。</p>	<p><b>【4. 住民自治に根ざす多様な自治体のあり方を認める】</b></p> <ul style="list-style-type: none"> <li>・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。</li> <li>・これまでの二元代表制だけでなく、議院内閣制あるいは「執行委員会制」「支配人制」など多様な組織形態の採用、住民投票制度の積極的活用なども可能となる。(再掲)</li> </ul> <p><b>【1-(5)外国人の人権を保障する】</b></p> <ul style="list-style-type: none"> <li>・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。</li> <li>・また、公的社会への参画の権利等について検討する。</li> </ul>		<p>[議会及び知事その他の長・直接公選]</p> <p>第95条</p> <p>③ 自治体の議会の議員、知事又は長及び自治体の条例で定めるその他の公務員は、その自治体の住民であって日本国籍を有する者が、直接これを選挙する。</p>	<p>第93条</p> <p>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。(現行憲法93条2項と同一)</p>	<p>第93条</p> <p>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。</p>

<p>自民党 「日本国憲法改正草案」 (平成 24 年 4 月)</p>	<p>民主党 「憲法提言」 (平成 17 年 10 月)</p>	<p>公明党 「論点整理」 (平成 16 年 6 月)</p>	<p>おおさか維新の会 「憲法改正原案」 (平成 28 年 3 月)</p>	<p>全国知事会 憲法と地方自治研究会 「日本国憲法改正草案」 (平成 28 年 11 月)</p>	<p>現行憲法</p>
<p>(地方自治体の権能) 第95条 地方自治体は、その事務を処理する権能を有し、法律の範囲内で条例を制定することができる。</p>	<p><b>【3. 自治体の立法権限を強化する】</b></p> <ul style="list-style-type: none"> <li>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。</li> <li>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。</li> </ul>		<p>[条例制定権等] 第96条 自治体は、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、この憲法に特別の定めがある場合を除き、法律の範囲内で、条例を制定することができる。 ② 道州は、第93条第2項の規定により国が担う役割に係る事項以外の事項として法律で定める事項〔道州所管事項〕については、法律に優位した条例〔優先条例〕を制定することができる。</p>	<p>第94条 1 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利を有し、法律の範囲内で条例を制定することができる。(現行憲法94条1項と同一) 2 国会が前項の法律を定めるにあたっては、第92条の趣旨を尊重しなければならない。</p>	<p>第94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。</p>

<p>自民党 「日本国憲法改正草案」 (平成 24 年 4 月)</p>	<p>民主党 「憲法提言」 (平成 17 年 10 月)</p>	<p>公明党 「論点整理」 (平成 16 年 6 月)</p>	<p>おおさか維新の会 「憲法改正原案」 (平成 28 年 3 月)</p>	<p>全国知事会 憲法と地方自治研究会 「日本国憲法改正草案」 (平成 28 年 11 月)</p>	<p>現行憲法</p>
<p>(地方自治体の財政及び国の財政措置) 第96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83条第2項の規定は、地方自治について準用する。</p> <div style="border: 1px dashed black; padding: 5px; margin-top: 10px;"> <p>[参考] (財政の基本原則) 第83条 2 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。</p> </div>	<p><b>【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】</b> ・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。 ・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。</p>	<p>○地方財政の自立と自主課税権について ◆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の構築が重要となる。課税自主権を憲法上に明記すべきとの意見もある。</p> <p>[注] 本項目は、「論点整理」では「財政」の章に置かれている。</p>	<p>〔課税自主権・財政調整〕 第97条 自治体は、地域主権の本旨に基づき、その自治体の地方税の賦課徴収に関する権限を有する。 ② 自治体が地方税その他の自主的な財源ではその経費を賄えず、財政力に著しい不均衡が生ずる場合には、道州にあつては法律の定めるところにより道州相互間で、基礎自治体にあつては道州条例の定めるところによりその基礎自治体を包括する道州内で、財政調整を行うものとする。</p>	<p>第95条 1 地方公共団体は、その運営に必要な財政を処理する権限を有し、固有の財源として、その地域において、条例に基づき、税を課し、徴収することができる。 2 国は、地方公共団体が、その果たすべき役割を遂行するために、適切な財源を配分しなければならない。 3 国は、地方公共団体に財政上の支出をするにあたっては、その支出の基準を法律によって定め、第92条の趣旨に反する条件を付してはならない。 4 地方公共団体は、自らの財政権に基づく歳入・歳出の決算について、地方公共団体が設置する独立の検査機関による検査を受けなければならない。</p>	



	自民党 「日本国憲法改正草案」 (平成 24 年 4 月)	民主党 「憲法提言」 (平成 17 年 10 月)	公明党 「論点整理」 (平成 16 年 6 月)	おおさか維新の会 「憲法改正原案」 (平成 28 年 3 月)	全国知事会 憲法と地方自治研究会 「日本国憲法改正草案」 (平成 28 年 11 月)	現行憲法
		【2.「補完性の原理」に基づく分権型国家へと転換する】 ・国あるいは広域自治体による自治権侵害の司法的救済は、最終的には憲法裁判所が「補完性の原理」を裁判規範として審査するものとする。		〔権限についての訴訟〕 第98条 国、道州及び基礎自治体の相互間における権限の存否又はその行使に関する紛争についての訴訟その他法律の定める事項は、憲法裁判所で処理するものとする。	第96条 2 地方公共団体は、国及びその他の地方公共団体からの、法律、命令、規則、条例、その他の関与について、裁判所による裁判を受ける権利を有する。	
	(地方自治特別法) 第97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。			(地方自治特別法に関する現行規定を削除)	第96条 3 特定の地方公共団体のみ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。	第95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。
					第96条 1 国は、法律の定めるところにより、地方自治に影響を及ぼす国の政策の企画及び立案にあたって、地方公共団体を代表する機関との協議の場を設置しなければならない。	

<p>自民党 「日本国憲法改正草案」 (平成 24 年 4 月)</p>	<p>民主党 「憲法提言」 (平成 17 年 10 月)</p>	<p>公明党 「論点整理」 (平成 16 年 6 月)</p>	<p>おおさか維新の会 「憲法改正原案」 (平成 28 年 3 月)</p>	<p>全国知事会 憲法と地方自治研究会 「日本国憲法改正草案」 (平成 28 年 11 月)</p>	<p>現行憲法</p>
<p>(両議院の組織) 第43条 両議院は、全国民を代表する選挙された議員で組織する。</p> <p>[参考] (選挙に関する事項) 第47条 選挙区、投票の方法その他両議院の議員の選挙に関する事項は、法律で定める。この場合においては、各選挙区は、人口を基本とし、行政区画、地勢等を総合的に勘案して定めなければならない。</p>			<p>(国会に道州の意見を反映する仕組みとして、上院を地域代表の院として構成することについて検討する。)</p>	<p>第43条 1 衆議院は、全国民を代表する選挙された議員で組織する。 案1 2 参議院は、広域的な地方公共団体の区域ごとに、住民を代表する選挙された議員及び全国民を代表する選挙された議員で組織する。 案2 2 参議院は、広域的な地方公共団体の区域ごとに、住民を代表する選挙された議員で組織する。</p>	<p>第43条 両議院は、全国民を代表する選挙された議員でこれを組織する。</p> <p>[参考] 第47条 選挙区、投票の方法その他両議院の議員の選挙に関する事項は、法律でこれを定める。</p>

