

平成 25 年 8 月 28 日

松阪市議会議長
中島清晴 様

議員 海住恒幸

参加報告

基礎から学ぶ地方自治法講座第 1 回

「憲法が定める地方自治保障の基本（１）」

～住民自治と団体自治

開講日時 平成 25 年 8 月 24 日（土曜日）午後 1 時 30 分～4 時 30 分

場所 愛知県産業労働センター（ウインクあいち）

（名古屋市中村区名駅 4 丁目 4-38）

主催 東海自治体問題研究所（理事長 市橋克哉・名古屋大学教授）

■参加の意図

議員にとって地方自治法は最も身近な法であり、最も重要な法である。以前より、一度、体系的に学んでおく機会を持ちたいと思っていたところ、東海自治体問題研究所が、研究所創立 40 周年記念で「基礎から学ぶ地方自治法講座」を全 7 回開講することを知った。しかも、講師は、新進気鋭の行政法学者で、社会保障を中心に行政実務にも明るい豊島明子氏（南山大学大学院法務研究科教授）である。以前、社会保障の分野にかかわった「地域主権」改革についても氏の講義を聴いたことがあり、役立った。そこで、今回、全部で 7 回、21 時間、大学の講義に換算すれば 1 年の前期分に及ぶ、氏による地方自治法講義を連続して聴講することは意味が大きいと考え、参加することにした。初回の講座が、8 月 24 日午後 1 時 30 分から午後 4 時 30 分まで開かれたので、初回の内容を報告する。初回のテーマは、「憲法が定める地方自治保障の基本（１）～住民自治と団体自治」である。

■講座の内容

地方自治法は、「憲法九二条で予定された“憲法の付属法律”」（兼子仁著『新地方自治法』岩波新書）で、1947 年 5 月に憲法と同時に施行された。このように地方自治法は憲法無くして存在しない法である。憲法の「地方自治の本旨」

によって、国会の基本原則として地方自治が位置づけられている。この回は、その自治について、憲法がどう位置づけているかを考察するのがテーマである。

●住民自治と団体自治～住民自治を実現する手段としての団体自治

住民自治を実現するための手段として団体自治がある。憲法が想定する地方自治の目的は住民自治の実現にほかならないということを本講座で確認することができた。

豊島氏は、こう解説した。

憲法は国民主権を基本原則としているが、住民主権という法律用語はない。地方レベルで国民主権に対応するのが住民自治である。

そこで、憲法に基づき地方自治を定義すると、当該自治体の住民の意思と責任に基づいて処理する統治システムが地方自治ということになる。

住民自治と団体自治があるが、日本の地方自治の定義は住民自治を重視した説明をしているものが多い。団体の意思決定を住民自ら行うというものである。また、団体自治の役割として、住民（＝の代表、議会）が議論して決めたこと（住民自治）を貫徹するために団体自治がある。住民の意思の受け手としての役割が団体にはある。

●憲法第8章に定めた地方自治

第92条 地方自治の本旨 憲法は、ゼッタイ変えてはならない枠組み（最低限の原則。具体的には法律の定めるところ）を決めている。法律は、住民自治を実現する法律になっているかどうか、つねに検証されなければならないという意味がある。

第93条 住民自治の原則を表している

・・・長、議会は直接住民による選挙で選ばれる

住民自治を実現する手段として議会を置くことを定め、法律は住民自治の原則をふだんに追い求めるべきだ。

第94条 団体自治の原則を表している

・・・その権能は、法律の範囲内で定める条例による（連邦制との違い）

団体自治として財政、行政、立法の自主権を有するが、立法に関しては法律の範囲

第95条 戦後直後にしか使われていない条文

※自民党憲法改正草案との比較が興味深かった。

■感想

自民党の憲法改正草案（資料添付）にある「第8章 地方自治」を参照することで、現憲法をもとに規定された地方自治法の意義がよく見えてくる。自民党草案にあるような「地方自治」が憲法に位置づけられるとしたら、現在の地方自治法の基本原理である住民自治の概念が骨抜きになる懸念を持った。というのも、自民党草案の言うところの「地方自治」にある「住民自治」とは、もはや機関として位置づけられる「地方自治体」という団体に包括される「住民」でしかなく、自治の担い手としての住民ではなさそうだ。あえて92条の冒頭に「住民の参画」という言葉が用いられていることでいっそうその懸念を強めた。同草案においては、「地方自治」とは、「住民の参画」を基本とするが、行政の団体が住民に身近な行政を実施することを旨とする旨が表記されており、このことを以って「地方自治の本旨」と規定されれば、戦後、地方自治法及び、1999年の分権改革を機に改正された地方自治法が、地方自治に果たしてきた意味を根こそぎ否定してしまうことになる気がした。これまで自民党の憲法草案を読むことはなかったが、もっとも関心のある分野で関係条項を見て、地方自治の意味を変えてしまいかねない危機感をいだいた。憲法改正については報じられることはあっても、その多くは平和条項についてであって、地方自治については見落とされがちであると思われる。