

II 地方自治の本旨と住民自治・団体自治

憲法92条に規定する「地方自治の本旨」は、地方自治の本来の在り方のこととされる。これは、一般的に「団体自治」と「住民自治」の2つの要素からなると解されており、住民自治は、憲法上要請されるところである。ここでは、分権改革を一つの契機として注目されている地方自治の本旨の内容や、住民自治・団体自治の関係について概観する。

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

(出典) 定義の部分：「法律用語辞典(第2版)」(有斐閣、2000年)

1 住民自治と団体自治の関係

地方自治を実現するためには、国から独立した団体を設け、その団体の権限と責任において地域の行政を処理する「団体自治」が必要不可欠な要素である。しかしながら、国から独立した地域団体である自治体が存在しても、住民自治の理念に則り、当該団体の政治や行政への住民の参加・参画が十分に行われなければ、住民のための地方行政の実現は困難である。以下のように、住民自治と団体自治が、一方の実現のためには他方の拡充が求められると考えられる。

(1) 団体自治にとっての住民自治拡充の重要性

地方分権一括法に結実していった分権改革(以下「第1次分権改革」という。)により国の関与が縮減され、自治体の自己決定の領域が拡大されたところであるが、法令による自治体への義務付けの緩和や事務事業の移譲、税財源の移譲など残された課題も多く、自治体と国では政治的力学関係でみた場合の落差は大きい。

自治体にとって、住民意思・ニーズや当該地域特性に基づいた政策・施策を行うということは、当該政策・施策が全国画一的なものになりがちな国の政策・施策に比べてより効果的なものであるための必要条件であり、また、住民に身近な自治体が国より有利な点でもある。自治体と国の政治的力学関係における落差を埋めるためには、住民自治の理念に則って、住民参加・参画の仕組みを制度的に整えておくことが重要であろう。

つまり、基本的には、パブリック・コメントや審議会といった、住民からの政策提案や情報提供により施策の実効性や妥当性を高める住民参加手法に相当の手間暇をかけるべきであろう。さらに、対象事項や実施時期等の課題はあるが、厳格な手続で具体的な事案について住民全員の意思を問う住民投票手法の制度化や、自治基本条例・住民参加条例の制定も検討課題となるのではないか。

(2) 住民自治にとっての団体自治拡充の重要性

自治体に最終的な自己決定権がない場合、自治体の意思決定過程への住民参加・参画は実効性を十分持たない。このため、国の直轄事業（吉野川第十堰の可動堰化等）のように、自治体に自己決定権がない場合には、住民投票条例の制定請求や自治体の長（以下「首長」という。）の解職請求、地方議会の解散請求といった直接請求制度が、国に対する住民の意思表示手段として政治的に機能している実態がある。この問題に対して、国の意思決定過程に参加制度を埋め込む手法も考えられるが、国に対しては直接請求制度のような住民による直接的なコントロール機能が制度的に保障されていないことを考慮すると、自治体の自己決定権を拡充することにより対応する方が、住民自治の観点からは優れていると言えるのではないか。住民自治の拡充のためには、団体自治の拡充を図ることも必要であると言えよう（※）。

※ 米軍基地移転問題（外交）や原子力発電所建設問題（エネルギー政策）のように、国家的利害の観点から、国家的民主主義と地域的民主主義の調和が要請されるものもあり、この意味で、団体自治の拡充にも住民自治の拡充にも一定の限界があるものと思われる。

2 地方自治の本旨の内容の具体化をめぐる

憲法の起草に当たっては、地方自治の基本原則を適確に表すため、明治21年の市制町村制の上諭なども引っ張り出し、「隣保協同の精神」という表現も検討されたが、結局、地方自治の本旨ということとなったとされる（佐藤「憲法8章覚書」P40参照）。憲法起草者は、一方で、地方自治の本旨を日本固有の歴史、伝統に根ざすものであると捉えていたが、他方では、それは明治以来継受した近代的「住民自治」「団体自治」の理念も踏まえたものであった。

また、ヨーロッパにおいては、今日では、サブシディアリティーの原理（以下「補完性の原理」という。）が地方自治の指導原理として位置づけられ、地方自治の発展にとっての一つのキーワードになっているとされる。なお、地方自治の指導原理としての補完性の原理は、公的任務についてできる限り住民に近いレベルで意思決定が行われるべきであるという観点から、住民に最も身近な基礎的自治体である市町村に対し、できる限り多くの権限を優先的に配分するとともに、それに相応した資源（人材、財源等）を付与すべきとする原理で、さらに、ヨーロッパでは、国と市町村との中間に位置するサブナショナルな自治体についても、その自治をできる限り広範に認め、市町村に次ぐ優先順位を与えられるべきものと考えられるようになってきているとされる（山内「グローバル化する『地方自治』(2)」P122参照）（※1）。公的主体は、個人、市場や教会等の団体に対して補完的なものという、その基底にある考え方には異論もあり得るが、自治に関する補完性の発想は、つとに、日本においても、シャウプ勧告で提唱されたところである。

ここで、地方分権一括法による地方自治法の改正により、1条の2として、自治体は地域における総合的な行政主体として位置づけられる一方、国は「国が本来果たすべき役割を重点的に担い、住民に身近な行政はできる限り地方公共団体にゆだねることを基本」とするとして、国の役割が純化されるとともに、国は、「地方公共団体に関する制度の策定・施策の実施に当たって、地方公共団体の自主性・自立性が十分発

揮されるようにしなければならない」との配慮義務が規定されたところである。さらに、この自治体と国の適切な役割分担の規定は、法令の立法原則（2条11項〔新設〕）や法令の解釈・運用原則（2条12項〔一部改正〕）、自治事務に対する特段配慮義務（2条13項〔新設〕）とあわせて読むと、今後の立法や解釈・運用の指針として「地方自治適合性」を求めるものであり、これまでどんな事務でも国の先占領域を自由に法令で定められるというふうに受け取られてきたことを考えると、大きな意義を有することとなるものと考えられる。例えば、何らかの社会事象が発生し何らかの規制が必要とされる場合、法律を制定するのか、あるいは条例に委ねるのか、法律により生ずる新たな事務を国と自治体のどちらに配分するのか、自治体に配分した事務について国がどのように関わるのか、などの判断や決定の際の基本的な基準になるとともに、分権改革後の条例と個別法令との抵触関係を論ずるに当たっても、一定の機能を果たすと考えられる（※2）。これらの規定は、地方自治の本旨の意味内容を豊かにするものと言えよう。

憲法に定められた地方自治の本旨の内容を具体化し、分権型社会の制度保障をより一層確固たるものにするためには、前述したような地方自治の歴史やヨーロッパにおける動向をも踏まえ、地方自治の本旨の今日的な解釈が構築されとともに、上記の立法原則及び解釈・運用原則をさらに一段と豊かに具体化していく必要があると思われる（※3）。

※1 地方分権改革推進会議「事務・事業の在り方に関する中間報告」では、『補完性の原理』は、一般には、国から都道府県へ、都道府県から市町村への事務権限の移譲を促す原理として言及されることが多い」としながらも、「既に多くの事務を担っている我が国の都道府県、市町村の場合、特に行政課題の広域化と専門化が進んでいる」という認識のもとに、「市町村で担いきれない事務については都道府県あるいは国へ移譲するなど、それぞれの事務の性質に応じて担い手としてふさわしいレベルの地方公共団体や国へ事務権限を配分すること、すなわち役割分担を適正化することが望ましい。」という考え方を示し、「この原理に基づいて、まずは国と地方公共団体との間で役割分担を適正化する必要がある。」としている。

なお、ヨーロッパ地方自治憲章や世界自治憲章草案については、資料1（P85）参照。

※2 当本部の中間まとめ（平成13年11月）では、分権改革後の条例と個別法令との抵触関係を論ずるに当たっても、「法令の規定ぶりが変わらない場合でも、その法令はこれら地方自治法の新しい規定に適合的に解釈される必要があり、その解釈自体が旧制度下におけるのとは変わってくる可能性がある」のであって、特に、「自治事務について設けられた個別の法令による規律は、いわば『規律の標準』として扱って差し支えないものがあり、このことによって条例による規律が直ちに排除されると解すべきではないであろう」という考え方を提示している。

※3 地方分権推進委員会「最終報告」（平成13年6月14日）では、上記の立法原則をさらに一段と豊かに具体化したものはどのような立法形式によるべきかが、将来の分権改革に託された究極の検討課題としている。

自治体の事務事業に対する国の個別法令による義務付けや枠付けは多岐にわたっているとともに、新規立法により増殖しているという指摘もあり、「法律の大綱化」、つまり法令の規律密度（法令において事務処理の基準・方法・手続等を規定している度合）を引き下げることは今後の重要な課題である。法律の大綱化のためには、自治体に影響を及ぼす法令の制定・改廃時において、自治体の意見を聴取し反映させる仕組みの制度的保障が重要であると考えられる。