

その18

憲法上の地方公共団体について



松永 邦男

1 憲法上の地方公共団体についての議論

「憲法上の地方公共団体とは何か」という問題は、憲法第八章に関する難問の一つです。

この問題については昭和38年3月27日最高裁大法廷判決があります。長が直接選挙により選ばれることとされていなかった当時の特別区が憲法上の地方公共団体に該当するのかが争われましたが、この大法廷判決では次のように述べられています。

「憲法が特に一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。」「右の地方公共団体といい得るためには、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。」

そして当時の特別区について、その沿革、実態、権能等について検討した上で、「憲法制定当時においてもまた昭和二七年八月地方自治法改正当時においても、憲法九三条二項の地方公共団体と認めることはできない」との判断が示されています。

この大法廷判決では「かかる実体（注：憲法上の地方公共団体という実体のこと）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」とも述べられています。しかし判決の考えに従えば、最初から不完全な形で自主立法権、自主行政権、自主財政権等を付与するにとどめてしまえば当該地方団体は憲法上の地方公共団体とはならないことになるわけであり、それでは本末転倒ではないかという強い批判があります。このためこの大法廷判決が出された後も憲法上の地方公共団体とは何かということについて様々な説が唱えられていますが、いずれの説も決め手を欠くというところではないでしょうか。

2 憲法の条文だけを眺めてみると

以上のようなことで、「憲法上の地方公共団体とは」という問題をこのコーナーで取り上げてみてもあまり参考となるようなお話はできないところですが、改めて憲法第八章の条文を眺めながら考えたことを少しお話ししたいと思います。

まず、憲法が特定のタイプの地方団体について、その存在をアプリアリに保障しているのかということについては、憲法はそのような形での保障をしていないのではないかと考えられます。この点は、憲法では都道府県や市町村などという特定のタイプの地方団体を指す言葉は使用されておらず、「地方公共団体」という言葉しか使われていないという憲法の文理からも明らかではないかと思われませんが、憲法案の起案に携わられた佐藤達夫氏

も国会答弁で「実は憲法を起草いたしますときに、あそこの条文に府県市町村というようにはつきり書いた時代もあるのでありますが、……憲法でそこまではつきりくぎづけにしましょう。言いかえれば、地方自治体というのが二階建の建築であるということを憲法ではつきり判定づけてしまうということも行き過ぎではないか」ということで「ただ単に『地方公共団体』といたしたのであります」と述べられています。

それでは、憲法は、「誰に」対して、「何を」保障しているのでしょうか。

憲法による保障は、やはり国民（住民）に対して行われていると考えるべきではないでしょうか。昭和38年の大法院判決においても「憲法が特に一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」とあると述べられています。そう考えると、憲法は国民（住民）に対して、その居住する地域に一定の資格を備える地方公共団体（具体的には、直接選挙により選ばれた議員により構成される議会と直接選挙により選ばれた長が存在しており、その地域における事務を処理・管理する一定の包括的な権限を有し、その事務について自主立法権を行使することができる地方団体）が存在することを保障していると考えられるべきではないでしょうか。つまり、「憲法上の地方公共団体とは何か」が問題なのではなく、「国民（住民）にとって、その居住する地域に、憲法の要請を満たす地方公共団体が存在しているのか」ということが問題なのではないでしょうか。

このように考えると、まず、日本国内のいずれかの地域において憲法の要請を満たす地方公共団体が存在しないということは、憲法上想定されていないということになります。

問題は、ある地域に存在する地方団体がどのような権能・行財政能力を有していれば、その地域に住む国民（住民）にとってその地

域は憲法上の要請を満たしていることとなるのかということです。憲法第94条の規定がその検討の基礎となりますが、同条だけでは明確なものは分かりません。社会経済情勢の変化により必要とされる権能・行財政能力も変わるのではないかとと思われるとともに、その地方団体の歴史的沿革なども考慮に入れる必要があると考えられます。このため、この問題については同条の規定とともに地方自治の本旨という観点から評価をすることが必要ではないかと思われます。直感的には都道府県と市町村はそのような憲法上の要請を満たしている地方団体に該当しており、また、現状では特別区もそうであると考えられるのではないのでしょうか。

なお、憲法が小規模の地方公共団体の存在を認めていないとは考え難いところです。したがって憲法の要請を満たすための権能・行財政能力のハードルは、実はそれほど高いものではない（少なくとも、非常に高いものではない）と考えるべきと思われます。

いささか言葉遊びのようなことになりましたが、憲法の条文だけを眺めながら考え付いたことを少しお話しさせていただきました。

著者略歴

松永 邦男（まつなが・くにお）

東京大学法学部卒。1979年4月旧自治省入省。旧自治省のほか、北海道庁、旧国土庁、横浜市役所、旧労働省、静岡県庁、内閣法制局、司法制度改革推進本部事務局勤務等を経て、2005年1月より総務省自治行政局公務員部公務員課長及び同公務員部長を務める。2009年7月全国市町村国際文化研修所学長。2010年7月内閣法制局総務主幹。その後、内閣法制局第四部長、第三部長及び第一部長を務め、2017年3月退官。