

平成 30 年 6 月 20 日現在

機関番号：16101

研究種目：研究活動スタート支援

研究期間：2016～2017

課題番号：16H06924

研究課題名(和文) 地方自治との関係における国の活動の限界 議会によるコントロールの観点から

研究課題名(英文) Limitation of Actions by the State in relation to Local Autonomy - In light of parliamentary control

研究代表者

柴田 堯史 (Shibata, Takafumi)

徳島大学・大学院社会産業理工学研究部(社会総合科学域)・講師

研究者番号：30779525

交付決定額(研究期間全体)：(直接経費) 1,500,000円

研究成果の概要(和文)：90年代以降、日本では「地方分権」が主張され、継続的に改革が行われている。本研究は、このような現代的問題を踏まえ「地方自治」を、ドイツ公法学における地方自治をめぐる議論を参考として体系的に検討するものである。その際、議会による決定の一つである「立法」による地方自治の具体化に注目し、国の議会が地方自治についてどのように決定できるのか、またその限界はどこにあるのか、換言すると、憲法が保障する「地方自治」が立法にとってどのような役割を果たすのか、を検討とした。暫定的ではあるが、地方自治体の「権限とその執行の維持・確保」、および「最低限の存続」という観点が得られ、そこから検討を進めた。

研究成果の概要(英文)：In contemporary Japan, especially from 90's, the "Local Autonomy" is reformed continuously. The aim of this research is to acquire systematically the problems on the Local Autonomy in light of parliamentary control, especially legislative function of national Diet, compared with German Public Law. Then the realization of Local Autonomy by the national legislation, a means of control by the State on the Local governments, is the most important point for this research. Concretely; which roll does the Local Autonomy, which is guaranteed by the Japanese Constitution, play, if the legislative organ reforms the law and makes new one? That is: Local Autonomy as criteria or limitations of national legislation. From German Public Law the two points clarified, first "maintenance of the competence and its execution" and second "minimum of the existence" of the Local governments.

研究分野：公法学

キーワード：地方自治 議会 憲法

1. 研究開始当初の背景

(1) 研究の実務的背景

バブル経済が崩壊し、低迷期を迎えた1990年代以降、統治機構のあらゆる分野で改革が推し進められた。このような改革の中でも、地方自治は、平成5年に、衆参両院が、「地方分権の推進に関する決議」を可決し、第一次分権改革が始まって以降、2016年5月には第6次分権一括法が制定され、今日もなお改革の只中にある。

一方で、分権改革は、このように継続的に進められている。しかし他方で、首都圏では、「東京一極集中」とその是正が叫ばれているが、山間部や農村部では「少子高齢化」と「過疎化」といった人口の変動が、首都圏とそれ以外の差をもたらし、このことによって「地方自治」の機能不全といったよい現象が、地方都市では起こっている(本研究開始後に起きた問題ではあるが、市町村議会の解散の提案が取り沙汰され、社会の関心を集めた)。

(2) 研究の学術的背景

政治 社会における地方自治・地方分権への注目とは対照的に、日本の公法学では、「地方自治」の研究はこれまで低調であった。とりわけ、憲法学による地方自治の取り扱い、必ずしも大きいものではなかった。また、国の立法(府)と地方自治の関係は、戦後すぐから認識されていたが、十分に研究されてこなかった。また、上記のような地方分権は、法律によって改革されている。そのため、90年代以降、「法律と地方自治」の関係について、指摘されてきたものの、やはり十分な検討は多くはなかった。これまでの議論では、国の立法と地方自治の関係は、たとえば条例の範囲で、その関係が検討されるにとどまっている。

(3) これまでの研究との関連

これまでの研究では、公法学で用いられる「コントロール」の概念に注目し、ドイツ公法における議論を検討してきた。その中で、今日のドイツでは、「コントロール」は、「基準 対象 比較」と概念定義され、国家が行う「決定」に必ず付従し、たとえばPlan-Do-Seeのように「決定」が「プロセス」として理解される場合、「コントロール」はそれぞれの段階でなされるため、「決定」と同様に「プロセス」と理解される(「コントロールのプロセス化」)。このような「プロセス化」によって、国家活動をミクロのレベルで法的に検討することが可能となった。このようなコントロールの概念から、国の議会(以下、「議会」)の主要な機能と従来されてきた議会によるコントロールを再検討した。

(4) 以上のことから生じる研究の対象

以上で説明した、実務的背景、学術的背景、およびこれまでの研究との関連から、本研究の対象は、「地方自治と議会の関係」とした。その際、議会は、地方自治に関して、何をどのように決定することができるのか、を中心的なテーマとした。

2. 研究の目的

(1) 本研究の最終目標

「憲法は、議会の活動にとってどのような機能を有するのか」、換言すると、「憲法は、議会の活動にとってどのような基準・指針となるのか」、あるいは、「憲法は、議会の活動にどのような限界を引くのか」、この問いを検討するのが、本研究の最終目標である。

(2) 本研究の目的

しかし、上述の最終目標は、いくつかの個別研究から達成されるものである。そこで、本研究の目的は、個別研究のうちから、「地方自治」をテーマとするものである。上述の背景との関連から、本研究の目的を明確化すると、以下の通りとなる。議会が、社会の変化に合わせて、既存の地方自治制度を改革すること、また社会的な関心を集めている地方自治の問題を取り上げ、検討することは、それ自体批判や否定されるべきことではない。しかし、憲法が地方自治を規定していることが、議会の決定（活動）のどのような基準となり、またどのように議会の決定（活動）を限界づけるのか、を明らかにするのが、本研究の目的である。

3. 研究の方法

本研究の方法としては、以下の二つの方法を採用した。(1)日本の議論の再検討、(2)ドイツとの比較

(1) 日本における従来の議論の再検討

学術的背景で上述したように、政治的・社会的な注目に反して、日本の公法学では、「地方自治」というテーマそれ自体が、必ずしも活発に検討されてこず、低調なものであった。そこで、「地方自治」というテーマを、日本の公法学が、これまでどのように取り扱ってきたのか、また、これまでの議論の取り扱いのどこに低調であった原因があるのか、を探る方法を採用した。このような再検討にあたって、中心的な観点を「地方自治と議会」におき、これまでの議論で、このような観点がどのように取り扱われてきたのかを検討した。

(2) ドイツ法の検討・比較

以上で検討した日本の従来の議論を相対化するために、ドイツ法における「地方自治と議会」に関する議論を整理・精査し、日本の議論と比較した。また、ドイツ法の検討の精度を高めるために、研究費を受給している間に、ドイツで文献の収集、および専門家の意見を聴取し、意見交換を行った。

4. 研究の成果

(1) 日本における従来の議論の再検討

平成29年度は、日本の従来の議論を再検討した。戦後直後から、地方自治と議会との関係が、問題となっていた。しかし、憲法が規定する「地方自治の本旨」の法的性質（固有権説、国家伝來說）が中心的な論点となっていた。それに対して、地方自治に関する現在の議論の基盤となっている通説（制度的保障説）が、丹念な比較法的な考察によって形成されたのは、「ニュー・セントラリゼーション」が問題となっていた1960年代の議論である。つまり、国が地方自治体の権限を奪い取り、中央集権化を強化することが問題とされていた時代の概念枠組みでなされたものであった。それゆえ、今日の「地方分権」というテーマに必ずしも対応していない（この点を明確に指摘するものとして、人見剛「分権社会における『民意』の制度化」『公法研究』79号28頁）。もっとも、この60年代の議論に今日の「地方分権」の問題を解く鍵がなかったわけではない。つまり、当時の西ドイツの議論から、地方自治体への「事務の過剰負担」の禁止への言及があった。また、今日でも「地方自治の本旨」の内容とされる「住民自治」と「団体自治」については、その暫定性が指摘されていた。

(2) ドイツ法の検討

平成30年度は、ドイツ法における議論の検討を行った。前年度の日本法の再検討で得られた「事務の過剰負担」の禁止、「地方自治」の内容の暫定性、という二つの観点から、ドイツ公法学における「地方自治」をめぐる議論を検討した。

「事務の過剰負担」の禁止

ドイツの憲法である基本法は、28条で地方自治を保障している。28条の地方自治をめぐる議論については、1960年代の比較法的な考察において丹念に日本に紹介されており、ドイツにおける地方自治をめぐる議論の内容の基本線については今日でもそれほど変わっていない。28条の保護する内容としては、「国の措置に対する任務の存続の保護」と「国の措置に対する自己責任の保護」である。

しかし、「国の措置に対する任務の存続の保護」の内容を構成する要素として、「全権限性 (Allzuständigkeit) の原理」および「任務の収奪からの保護」と並んで、「任務の過剰委譲からの保護」が挙げられている。つまり、国が、地方自治体の処理能力を超える事務を地方自治体に委譲し、負担させることから地方自治体が保護されている。このことは、ドイツでは、地方自治保障の内容の一つとされていた。その根拠は、国は、その観点で選別した権限を委譲するのであり、それが多くなればなるほど地方自治体の自主決定権を縮減し、地方自治を侵害する可能性が高まるからである。それゆえ、国と地方自治体との任務の適正な負担が要請される。

このことを財政面で支えるのが、ドイツのすべての州の憲法で規定されている「牽連性原理 (Konnexitätsprinzip)」である。「新たな」任務を地方自治体に移譲する場合、州は、

このような任務処理にかかる財源を確保しなければならないとする原理である。しかし、この原理については、日本でも注目され、紹介されているが、州憲法の規定の仕方や運用をめぐる、それぞれの州で憲法訴訟が相次ぎ、州間でも千差万別であることが確認された。そのため、参考となるとしても、慎重に取り扱うべきものであることが明らかになった。

「地方自治」の内容の暫定性

日本の現在の通説の起源であるドイツでは、地方自治の保障を「制度体保障」と今日でも理解されており、連邦憲法裁判所も採用しており、確立した見解となっている。しかし、今日では、地方自治を「制度体保障」と理解する見解については、慣例的な言い回しとなっており、その有用性に疑義が呈されつつあることが確認された。それに対して、ドイツの裁判実務・学説では、地方自治の内容については、地方自治体の「権限の維持、およびその執行の確保」、さらには「最低限の存続 (Existanzminimum)」に重点が向けられており、議論が積み重ねられてきた。その結果として、確かにドイツにおいても「住民自治」と「団体自治」に類するような「地方自治」の(理念に関する)議論はあるが、「地方自治」の内容については、実務的に検討されていることが明らかとなった。

その他の点

連邦と州の関係について、特に立法権限の観点から検討した。しかし、52回憲法改正(2006年)における第一次連邦制改革、および57回憲法改正(2009年)における第二次連邦制改革によって、基本法の連邦制改革が進むにつれて、州議会の立法権限の縮小が認められている。

(3) 日本法との比較 得られた成果

「地方自治」を実効化するためにも、「地方自治の本旨」の暫定的な内容である「住民自治」や「団体自治」という理念的な概念からではなく、地方自治体の「権限の維持・確保」や「最低限の存続」というより実践的な観点から、憲法の「地方自治」を再検討した。暫定的な結論ではあるが、以下のように示すことができる。

まず、「権限の維持、およびその執行の確保」という観点からは、現在の「地方分権」改革において、地方自治体の「権限の維持、およびその執行の確保」が、議会の活動の基準となり、議会はそれを損ねるような過剰な権限移譲を法律で定めることは許されないことになる（牽連性原理については慎重であるべきであるが、財政措置については問題となる）。

次に、「最低限の存続」という観点からは、地方自治体が地方自治体として存続していくためには、地方自治体「最低限の存続」を確保できるように、議会は法律を制定しなければならない（当然のことながら、「最低限の存続」のためには、財政措置が重要となる）。

(4) 残された課題

ドイツにおいても、人口の異動から地方自治の機能不全ともいえる現象が起きている。このようなアクチュアルな問題について、原因や対策を十分に検討できなかった。それゆえ、このような日独に共通する現象について、ドイツにおける原因と対策を検討し、日本の問題を考える手掛かりにすることが、本研究の発展・応用として今後の課題である。

また、財政措置については、「牽連性原理」を含め、財政法（学）、財政学との関連の下でさらなる検討が必要であり、このことについても今後の課題である。

また、本研究の内容について、論攷としてまとめることが、直近の課題である。

5. 主な発表論文等 (研究代表者、研究分担者及び連携研究者には下線)

〔雑誌論文〕(計 3 件)

ヴォルフガング・カール/柴田堯史(訳)「憲法の視点から見た行政のコントロール(二)」自治研究第94巻第4号32-50頁(2018年)

ヴォルフガング・カール/柴田堯史(訳)「憲法の視点から見た行政のコントロール(一)」自治研究第94巻第3号3-18頁(2018年)

柴田堯史「議会による執行のコントロールの概念論からの再検討 ドイツにおける一九八〇年代までの「政府・議会多数派 反対派 図式」の通説化の過程」阪大法学第66巻第6号111-147頁(2017年)

〔学会発表〕(計 1 件)

柴田堯史「議会による執行のコントロールの概念論からの再検討 ドイツにおける『政府・議会多数派 反対派 図式』の通説化の過程」関西憲法判例研究会 2018年3月17日(同志社大学)

〔図書〕(計 0 件)

〔産業財産権〕

出願状況(計 0 件)

名称：
発明者：
権利者：
種類：
番号：
出願年月日：
国内外の別：

取得状況(計 0 件)

名称：
発明者：
権利者：
種類：
番号：
取得年月日：
国内外の別：

〔その他〕
ホームページ等
なし

6. 研究組織

(1) 研究代表者

柴田 堯史 (SHIBATA TAKAFUMI)
徳島大学・大学院社会産業理工学研究部
(社会総合科学域)・講師

研究者番号：30779525

(2) 研究分担者

()

研究者番号：

(3) 連携研究者

()

研究者番号：

(4) 研究協力者

高田 篤 (TAKADA ATSUSHI)
大阪大学法学研究科教授、

野呂 充 (NORO MITSURU)
大阪大学高等司法研究科教授

片桐 直人 (KATAGIRI NAOTO)
大阪大学高等司法研究科准教授、

長谷川 佳彦
(HASEGAWA YOSHIHIKO)
大阪大学法学研究科准教授

重本 達哉 (SHIGEMOTOT ATSUYA)
大阪市立大学法学部准教授

内野 広大 (UCHNO KODAI)
三重大学人文学部准教授