

第4章

地方自治基本法

〔解説〕

(1) 本章は、松下圭一＝西尾勝＝新藤宗幸（編）『自治体の構想1 課題』（岩波書店、2002年）85～108頁に掲載された。今（2014年）を遡ること12年余前に書かれたものであり、登場する政党名も現存しないものが少なくない。あまりに急激な政党の離合集散は、他の先進国には例がなく、本章でも読者は、政党名や政治家名からその主張を本テーマに関して位置づけすることは容易ではなからう。この解説でも政党の変遷には立ち入らず、2001年頃の時点までの章のタイトルにかんする議論を整理したものである。

(2) 本章は、地方自治基本法という基本法について主として扱うものであるが、「基本法」自体は、2014年6月現在で、すでに33件になっている。本章執筆の2001年6月時点では21件と書いているので、そのときから5割ほど増えていることになる。それゆえに、基本法の性格は、理念的なものもあれば、執行権限授権法的なもの（災害対策基本法）、さらに、一定の目的を達成すれば存在理由を失う性格のものまで相当に多様なものとなっている（本章初出後の論稿としては、川崎政司「基本法再考——基本法の意義・機能・問題性(1)～(6・完)」自研81巻8号〔2005年〕～83巻

1号〔2007年〕、塩野宏「基本法について」日本学士院紀要第63巻第1号〔2008年〕1～33頁〔同『行政法概念の諸相』（有斐閣、2011年）23頁以下に所収〕、塩野宏「分権時代の基本法」自セ47巻3号〔2008年〕1頁等がある）。

(3) ここでは、地方自治基本法固有の課題について触れておきたい。「地方自治基本法」という語は、一時期、実にさまざまな意味合いにおいて使われた。現行法である地方自治法や地方分権推進一括法（地方分権推進法）、あるいは、地方自治の基本政策を述べる趣旨など、さまざまな意味で「地方自治基本法」の語が用いられた。

これに対して、本章は、1995年発足の分権委が、その最終報告においてヨーロッパ地方自治憲章や世界地方自治宣言が述べているような立法原則を日本でも立法形式でとりあげることを示唆したものを、地方自治基本法の内容として受け止めた上で、この分権委にかかわっていた編者らの委嘱により執筆されたものである。このような状況につき異なる立場から「最近の『地方自治基本法』制定の動きは、憲法の欠落部分の補充といった性格づけが原点にあり、同時に、未完に終わった『第一次分権改革』を『第二次・第三次分権改革』につなげる推進エンジンの性格を帯びさせられている」（白藤博行「地方自治の実効的保護めざす憲法論議を——「地方自治基本法」制定の動きから」住民と自治469号〔2002年〕19頁）という評価もある。

本章執筆の時点においては、自治基本法研究会が1998年に公表した「地方自治基本法構想」が基本的な論点を提供しており、それに類似の発想が、1990年発足の第3次臨時行政改革推進審議会（第3次行革審）や地方分権推進委員会の論議のなかで、基本法や一般ルール法という語で出ており、さらに分権改革論がまだ華やかであった2000年前後に各政党も主張した地方自治基本法制定があつて、これらを念頭に置いたものであつた。

このような動きに対して、地方自治条項に関する憲法改正か地方自治基本法の制定か、といった問題の立て方自体に、自治権の実効的法的保護の視点を重視した憲法解釈論が必要である、という批判もあつたところである（前掲・白藤24頁）。

本章では、日本の各種基本法との比較、アメリカやドイツなどの地方自治体の関連する法制、ヨーロッパ地方自治憲章などとの比較をしながら、ひとわりの諸論点を検討した。

(4) 今日(2014年)の時点では、直接に地方自治基本法制定の是非、可否、制定される場合の内容などに関する議論が目立たなくなっているように思われる。逆に、一時期消えていたように思われる道州制論が復活し、道州制基本法論という形で法案化されることにより、論点に移行しつつあるようにもみえる。いわば、道州制基本法なるものが、「地方自治基本法」にあたる、と言われかねない状況でもある。道州制を、そもそも2層制(道州と基礎自治体)と3層制(道州、従来の都道府県、市町村)のいずれとして構想するかにおいて、スタート時点で制度設計とその基本的観点に隔たりがあるが、いずれにせよ、本章執筆時点においては、地方自治基本法が道州制基本法に重なっていく可能性があることなど、夢想だにできなかった。将来的にも、そのようなことにならないことを願う次第である。地方自治法基本法は、現行法である地方自治法があまりに長大・複雑であることから、地方自治法の大規模な見直しとともに再度、熱く議論されてよいテーマであると考えている。

(5) 本章の初出本の刊行後に、本テーマについて公表された活字の学術文献はほとんどない。地方分権改革の実施過程に入り、同時に大規模市町村合併が進行することとなり、他方で地方財政危機などが一気に話題となり、改めて地方自治基本法の議論を行うという雰囲気ではなくなった。それに代わるのが道州制論であるといっているであろう。この議論を進めるにあたっての重要な論点を示すものとして、西尾勝「地方政府基本法についての意見」(2010年2月15日、http://www.soumu.go.jp/main_content/000054462.pdf)がある。これは、民主党政権下の総務省に置かれた地方行財政検討会議で、地域主権の確立をめざした地方自治法の抜本的な見直しの案をとりまとめるために提出された意見書である。

地方自治体の実務的レベルでは、2010年1月18日に、神奈川県(当時・松沢成文知事)が民主党政権時代に総務省、渡辺周総務副大臣に地方自治基本法の制定を提案している。条文(案)の体裁をとっているわけではな

いが、「地方自治基本法の提案——地域主権国家の実現に向け、現行地方自治法を抜本改正し、地方自治システム全体の大転換を」というタイトルで、提案の全文や概要を公開している(<http://www.pref.kanagawa.jp/cnt/f6429/>(2014年5月3日最終アクセス))。

(6) 地方自治法制は、現在も日々、少しずつ権限移譲、関与制度の改変などで動いているが、いずれまた、地方自治法体系自体の根本的な見直しの時期が来るのではないかと思われる。各地方自治体における(名称は何であれ)自治基本条例に相当する基本的なルールの要否、是非、可否とともに、再度、本格的検討の対象になることを期待したい。