

第 I 章

---

地方公共団体  
における立法権

# 自治立法権とは

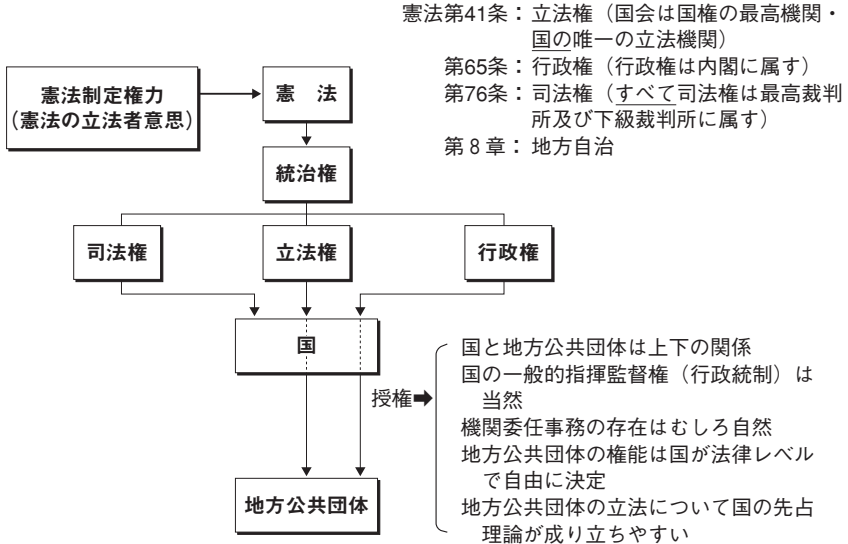
自治立法権とは、地方公共団体が条例や規則を制定する権能のことですが、この権能が憲法や地方自治法において、どのように位置づけられているのかということについて、まず理解することが重要です。

## ① 憲法における位置づけ

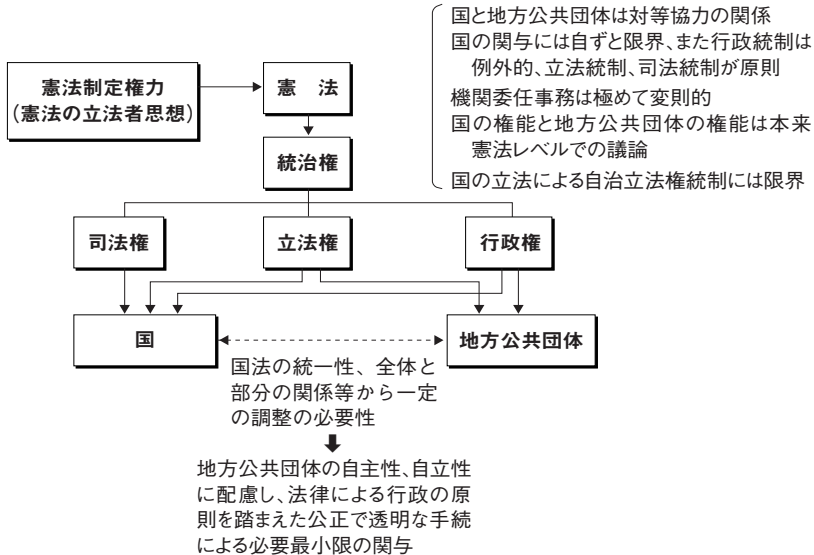
地方分権の推進を図るための関係法律の整備等に関する法律（H12.4施行。以下「地方分権一括法」という）の制定以来、地方公共団体の「自治立法権」という言葉が頻繁に使われるようになってきましたが、これは、憲法における地方自治の位置づけについての考え方の変化に基づくものであることを、まず理解してほしいと思います。従来の憲法の伝統的解釈によれば、統治権の要素である立法権、行政権、司法権の三権は、憲法に基づいて、国に与えられ、その後、国から、立法権及び行政権の一部が地方公共団体に授けられたと考えていました（図表1-1）。しかし、最近では、この考え方は少なくなり、統治権の要素である三権のうち、司法権については国に専属していますが、立法権及び行政権については、憲法に基づいて、直接、国と地方公共団体にそれぞれ与えられたものであるとの政府間関係論が通説となってきました（図表1-2）。このことについてまず詳しく説明します。

従来の伝統的解釈では、憲法第41条に「国会は、国権の最高機関であつて、国の唯一の立法機関である。」とあることから、唯一の立法機関は国に属しており、地方公共団体の条例制定権（憲法94）は、国から授けられたものであると解していました。また、行政権についても、憲法第65条の「行政権は、内閣に属する。」とあることから、行政権は憲法に基づき国に与えられ、地方公共団体の行政執行権能（憲法94）は、その後、国から地方公共

【図表 1-1】従来の解釈



【図表 1-2】政府間関係論



団体に授権されたと解していました。つまり、立法権については、憲法第41条が国及び地方を通ずる原則規定で、憲法第94条はその例外規定であり、同様に、行政権についても、憲法第65条は、国及び地方を通ずる原則規定で、憲法第94条はその例外規定であると考えていました。しかし、政府間関係論によれば、国と地方との関係は、中央政府と地方政府という両政府間の関係であると考えますので、憲法第41条は、中央政府レベル（国レベル）において唯一の立法機関であることを意味しているだけであって、地方政府レベル（地方公共団体レベル）での立法権は憲法第94条によって規定されており、両条文は並列の関係（同格の関係）に立つと解することになりますし、行政権についても同様に、憲法第65条は、中央政府レベル（国レベル）において行政権が内閣に属することを規定しているだけであって、地方政府レベル（地方公共団体レベル）での行政権は憲法第94条によって規定されており、両条文は並列の関係に立つと解することになります。地方分権一括法の制定により、国と地方の関係が上下主従の関係から対等協力の関係へと変わったといわれますが、これは憲法論における政府間関係論と軌を一つにするものといえます。

この「政府間関係論」の論拠として、大森彌氏は、次のように述べています。

「日本国憲法では英語版の government にあたる訳語は、前文に2ヶ所（「政府の行為によって through the action of government」「そもそも国政は Government」）と第4条（「国政に関する権能 related to government」）、第13条（「その他の国政上で in other government affairs」）、第62条（「国政に関する in relation to government」）、第98条（「国務に関するその他の行為 other act of government」）との計6ヶ所に出てくる。これらはすべて抽象名詞の government であり、governments という使い方は見あたらない。government の訳語は、「政府」「国政」「国務」の三通りであるが、いずれも一見して中央の政府及びその活動を指しているように思えるであろう。しかし、これらの government の用法は、憲法でいう「国」（State）に限定されてはいないのである。

憲法制定作業に参加した入江俊郎は、この点を次のように証言している。

「憲法は、その前文に、政治のあり方として“そもそも国政は、国民の厳粛な信託によるものであって、その権威は国民に由来し、その権力は国民の代表者が、これを行使し、その福利は国民がこれを享受する”と宣言したが、ここに“国政”とは英語でいえば、governmentで、統治作用、又は政治行為という意味であり、主権の直接間接のはたらきを一切包含している。すなわち、立法・司法・行政のあらゆる分野にわたり、地方自治もまたこれに包含させられているのである。」

このような意味での統治活動は、全国レベルでは「国」が、地方レベルでは「地方公共団体」がになうものと考えられている。

憲法上の「国」は英語版ではthe Stateであり、章立てでは主として第4章～7章の「国会」「内閣」「司法」「財政」の規定に照応する。この「国」とは、日本国民(the nation)全体の存立と発展に責任を持つ中央統治機構をさしていると考えることができる。政治用語では「中央政府」(the central government)である。

これに対して、憲法第8章「地方自治」の英語表記はLocal Self-Governmentであり、文字通りに訳せば、「地方自己統治」である。この場合、単純ながら大切な着眼点は、上記「国」の諸規定のなかに「地方自治」が包摂されているのではなく、独立の章目で保障されている事実である。「国」との対比でいえば、「地方自治」とは、国民社会の一定の地域における諸問題の解決に責任を持つ「地方政府」の活動であると解釈することができる。……(中略)……

このように憲法がgovernmentとstateとを使い分けているということは、理論上は、主権者たる国民が初めから二種類の「政府」を設け、統治活動を中央と地方に分割して信託する意思を表明したものと解釈することができる。もちろん地方公共団体は、国民社会の一定の地域のみを管轄する政府であって、統治活動全体においては部分段階にとどまるものである。それぞれに一つの政府であっても、国民社会全体の統合を崩してしまうような活動(たとえば、憲法第3章の「国民の権利及び義務」の規定に違反するような条例制定)をおこなうことは許されず、国民社会の統一性を保つ限度におい