

第 23 回 地方からみる民主主義

今回は、地方という観点から、民主主義を考えることとします。

今回は、地方の政治のシステムがどのようになっているのかについて、学びます。憲法の統治機構論は、国の政治を中心に扱いましたが、私たちにとってより身近なのは、実は、地方の政治のほうです。憲法の定める地方自治の基本構造について、学びましょう。

1. 地方自治の本旨

- ・ 地方自治とは、地方における政治と行政を、地域住民の意思に基づいて、国から独立した地方公共団体が、その権限と責任において自主的に処理することをいう。
- ・ 地方公共団体の組織や運営に関する事項は、法律により定められる（92条）。地方公共団体の長や議会の議員は、住民の選挙により選出される（93条2項）。
- ・ 92条にいう「地方自治の本旨」とは、地方自治が、国から独立した団体に委ねられ、団体自らの意思と責任のもとでなされるという自由主義的要素と、住民の意思に基づいて行われるという民主主義的要素という2つの要素からなる。
- ・ 国は、国際社会における国家としての存立にかかわる事務、全国的に統一して定めることが望ましい国民の諸活動、地方自治に関する基本的な準則に関する事務・全国的な規模で／全国的な視点に立って行わなければならない施策・事業の実施、その他の国が本来果たすべき役割を重点的に担う一方で、住民に身近な行政はできる限り地方公共団体に委ねるべきである（地方自治法1条の2第2項）。

2. 条例制定権とその限界

- ・ 地方公共団体の議会は、法令の範囲内で、条例（地方公共団体がその自治権に基づいて制定する自主法）を制定することができる（94条）。
- ・ 条例は、地方公共団体の事務に関する事項しか規定できないが、その範囲内であれば、国の法令とは無関係に独自に規定を設けることができる。
- ・ 憲法上、財産権の内容（29条2項）、刑罰（31条）、租税（84条）の3つは、法律で定めなければならないと規定されているが、条例によって定めることもできると解される（奈良県ため池条例事件最高裁判決（最大判昭和38年6月26日刑集17巻5号521頁）、大阪市売春取締条例事件最高裁判決（最大判昭和37年5月30日刑集16巻5号577頁））。
- ・ 条例は、法律の範囲内でしか規定できない（94条）が、法律が禁止していなければ、すでに法律による規制が定められている事項についても、法律の特別の委任なくして条例を制定できる。法律の規制基準が規制の限界ではなく規制の目安を定めている趣旨であれば、法律の定める規制基準よりも厳しい基準を定める条例を制定できる（徳島市公安条例事件最高裁判決（最大判昭和50年9月10日刑集29巻8号489頁））。

3. 住民投票の可能性

- ・ 住民の意思をよりの確に地方政治に反映させるため、地域社会における重要な政策争点をめぐって、地方公共団体が独自に条例を制定して実施する住民投票の有用性が主張されることがある。1990年代後半に、原子力発電所、軍用基地、産業廃棄物処理施設などの設置・維持をめぐって行われたことがある（最近の例としては、山口県旧岩国市の在日米軍空母艦載機移転受入れの是非に関する住民投票(2006(平成18)年3月)がある)。近年では、市町村合併をめぐって、住民投票が頻繁に行われていた。

○ 徳島市公安条例事件最高裁判決（最大判昭和50年9月10日刑集29巻8号489頁）

総評（日本労働組合総評議会）の専従職員で徳島県反戦青年委員会幹事のYは、同委員会が主催する集団示威行進に参加したが、道路交通法77条3項、119条1項13号、集団行進及び集団示威運動に関する徳島市条例3条3項、5条に違反して、車道上で蛇行進を行ったり、集団行進者に蛇行進をするよう煽動したりするなどして、交通秩序の維持に反する行為をしたため、起訴された。

最高裁判所は、地方公共団体の制定する条例が国の法令に違反する場合には効力を有しないが、条例が国の法令に違反するかどうかは、それぞれの趣旨、目的、内容及び効果を比較して決めなければならないとしたうえで、(1) 道路交通法と徳島市条例は、徳島市内の道路における集団行進等について、道路交通秩序維持のための行為規制に関して、規律が併存・競合しているが、道路交通法は、道路の特別使用行為について、全国的に一律に規定せず、各公安委員会が地方の実情に応じて裁量で決定するよう委任しており、条例による規制を否定・排除する趣旨ではなく、(2) 道路交通法は条例の規制の及ばない範囲においてのみ適用されるので、同条例は道路交通法に違反せず、同条例は、集団行進等に対し届出制を採っているが、道路交通法上の許可の必要を排除する趣旨ではなく、また、同条例の遵守事項の規定も、道路交通法による行為の禁止を解除するものではないので、両者の間に矛盾抵触はないと判示し、同条例を違憲無効とした控訴審判決（高松高判昭和48年2月19日刑集29巻8号570頁）を破棄し、Yに対して罰金1万円の有罪判決を言い渡した。

○ 奈良県ため池条例事件最高裁判決（最大判昭和38年6月26日刑集17巻5号521頁）

奈良県には、1万3,000近くのため池（かんがい用貯水池）があったが、ため池の破壊・決壊等による災害が、その所有者だけではなく、一般住民や滞在者の生命・財産にまで多大の損傷を及ぼすものであることが考慮され、ため池の保全に関する条例が制定された。

同県内の唐古池という名のため池は、付近地域に住む農家の共有ないし総有であり、その貯水は、付近地域の耕地のかんがい用に用いられていた。昔から付近地域の住民は、唐古池周囲の堤とうを、竹、果樹、茶などの農作物の栽培に使用していたが、この条例の施行に伴い、Yら3人を除き、任意に堤とうの使用を中止した。条例施行から数年間ため池の堤とう地を耕作していたYらは、「ため池の堤とうに竹木若しくは農作物を植え、又は建物その他の工作物（ため池の保全上必要な工作物を除く。）を設置する行為」を禁止する条例4条2号に該当するものとして起訴された。Yらは、条例をもってため池周囲の私有地である堤とうに対する私有財産権の内容を制限することは憲法29条に違反すると主張したが、第1審はYらの主張を退けたものの（葛城簡判昭和35年10月4日刑集17巻5号572頁）、控訴審では、条例をもって財産権の内容を制限することは、法律によるべきことを定めた日本国憲法29条2項に違反し、また、補償なしに財産権を制限することは同条3項にも違反するとして、Yらは無罪とした（大阪高判昭和36年7月13日判時276号33頁）。そこで、検察側が上告した。

最高裁判所は、たしかに本件条例は、ため池の堤とうの使用に関し制限を加えているため、ため池の堤とうを使用する財産上の権利を有する者に対しては、その使用を殆んど全面的に禁止することとなり、財産上の権利に著しい制限を加えるものであるといわなければならないが、これはため池の破損・決壊等による災害を未然に防止するためであり、ため池の堤とうを使用する財産上の権利を有する者は何人も、公共の福祉のため、当然これを受忍しなければならない責務を負うというべきであると判示したうえで、ため池の破損・決壊の原因となるため池の堤とうの使用行為は、憲法でも民法でも適法な財産権の行使として保障されていないものであつて、憲法・民法の保障する財産権の行使の埒外にあるというべきであり、これらの行為を条例をもって禁止し、処罰しても違憲・違法ではないと述べ、控訴審判決を破棄した（Yらは有罪とされた）。

今回は、天皇に関する憲法上の規定について、検討します。