

「統一地方選挙に向かって身近な暮らしの安心と憲法」

憲法カフェ

弁護士 大山 勇 一
城北法律事務所 03-3988-4866

第1 国民の暮らしと憲法 ～憲法は私たちの暮らしのすみずみに関わっている。

1 自由権、そして社会権

(1) 封建主義（絶対王政）からの解放を求める運動（＝自由権の獲得）

「国家からの自由」の保障 → 国の介入の排除を目的とする権利

独立宣言（米、1776年） 「生命、自由及び幸福追求」

人権宣言（仏、1789年） 「人は自由かつ権利において平等なものとして出生し生存」

(2) 資本主義の矛盾の解消（＝社会権の獲得）

「国家による自由」の保障、「福祉国家」の理想 → 国に対して行為を要求する権利

- ・ 19世紀末から20世紀にかけ資本主義発達により必然的に景気循環・恐慌・失業・貧困・格差等が発生してくる。

- ・ 世界各地での労働者のたたかい・運動によって、労働組合結成などの権利、労働時間の短縮・休暇、最低賃金、医療費の公費負担や年金等の社会保障が前進してきた。

工場法（英、1833年、1844年） 子ども・女性の労働時間を規制

公衆衛生法（英、1848年） 貧困の根本にある不衛生を改善

ワイマール憲法（独、1917年） 「人間の尊厳に値する生存」

日本国憲法（1947年） 「健康で文化的な最低限度の生活」

2 社会権の保障

(1) 種々の社会権

生存権（25条）、教育を受ける権利（26条）、勤労の権利（27条）、労働基本権（28条）

社会的・経済的弱者を保護し、実質的平等を実現するための人権

(2) 国、地方自治体の義務

国（地方自治体）は、国民（住民）の社会権の実現に努力すべき義務を負う。

3 生存権

(1) 意義

すべて国民は、健康で文化的な最低限度の生活を営む権利を有する（25条1項）。

これを実現するために、「国は、すべての生活部面について、社会福祉、社会保障及び公衆衛生の向上及び増進に努めなければならない」とされる（25条2項）。

(2) 制度

そのための具体的な社会保障制度、社会保険制度、公衆衛生制度が設けられている。

生活保護法、児童福祉法、老人福祉法、身体障害者福祉法、国民健康保険法、国民年金法、雇用保険法、介護保険法、保健所法、食品衛生法、環境基本法など。

(3) 制度の運用をめぐる裁判

- ア 生活保護 保護基準の引き下げを違法とする判決が相次ぐ
- イ 国民年金 年金減額については適法との判決
- ウ 優性保護 法律に基づく強制不妊手術を違法とする判決

4 教育を受ける権利

(1) 意義

教育は、個人が人格を形成し、社会において有意義な生活を送るために不可欠の前提。すべて国民は、法律の定めるところにより、その能力に応じて、ひとしく教育を受ける権利を有する (26条1項)。

国は、教育制度を維持し、教育条件を整備すべき義務を負う。

義務教育の無償化 (26条2項)

(2) 無償の範囲

授業料不徴収を意味すると解されている。(1963年以降は教科書も無償)

就学に必要ないっさいの金品を無償とすべき、給食費も無償とすべきとの見解もある。

2010年から高校教育も実質無償化 (私立高校にも援助)

2021年から幼児教育・保育も実質無償化

5 労働基本権

(1) 意義

契約自由の原則に任せておいては、現実の労使間の力の差のために労働者は不利となる。

そこで、劣位にある労働者を使用者と対等な立場に立たせるための立法が必要。

(2) 立法

そのため、労働条件については法律で最低限を定める (労働基準法、労働契約法)。

労働者に団結権・団体交渉権・団体行動権を与える (28条、労働組合法)。

6 租税負担

(1) 財政民主主義・租税法律主義

行政権を行使するのは内閣だが、財政処理については国会の権限を認める (83条、84条)。

(2) 応能負担と応益負担

応能負担とは、納税義務者がその負担能力に応じた納税義務を負うこと。

応益負担とは、納税義務者が公共サービスなどから得た利益に応じて納税義務を負うこと。

(3) 応能負担主義

応能負担主義は、個人の尊重 (13条)、法の下での平等 (14条)、生存権の保障 (25条)、財産権の保障 (29条) から導かれるもの。過度に応益負担を強調すると弊害が生じる。

第2 地方自治体の再生に向けて

1 地方自治に関する規定

(1) 地方自治の本旨 (92条)

住民自治とは、地方自治が住民の意思に基づいて行われること (民主主義的要素)。

団体自治とは、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されるということ (自由主義的・地方分権的要素)。

なお、明治憲法下では、中央が地方に優位する集権的な制度がとられていた。

(2) 住民の範囲

外国人は「住民」に含まれるとして、地方自治体への参政権が認められるかについて最高裁は「許容説」（1995年）。法律で定めれば認められるとする。

住民監査請求、住民訴訟は、外国人でも可能。住民投票でも認める例がある。

(3) 二元制度

地方自治体においては、議会の議員も執行機関の長（知事や市区町村長）を住民が直接投票で選ぶ。（首相は国民の選挙で選ばれない）

(4) 直接民主制

① 条例の制定・改廃請求

② 監査請求（住民監査請求は不正な支出に限られる）

③ 議会の解散請求

④ 議員や長の解職請求

⑤ 特定の職員の解職請求

2 地方自治の充実を求める決議（日弁連）

(1) 近時の状況

地方では、シャッター通り化した商店街の光景が広がっている。住み慣れた地域を離れる者が後を絶たず、多くの地域で人口減少が加速している。他方、東京都には上場企業の半数以上が集中し、首都圏に多くの若者が転入して総人口の3割近くが集中する。コロナ禍の到来や近年の大災害は、一極集中が致命的な弱点を抱えていることを浮き彫りにした。

このような地方を中心とした地域の衰退は、グローバル化の中で経済性や効率性を優先した国主導の政策によって、雇用や社会保障の不安定化・地域間格差の広がり、大規模店の規制撤廃等による地域産業の後退、人員削減等による自治体の公共サービスの低下がもたらされたことなどが要因である。今後、憲法が保障する地方自治制度が歪められ、取り残された地域の住民の生存権が脅かされる危険もある。

憲法では、人権保障と民主主義を実現するべく、地域の住民が地方政治に参画して地域のことを自ら決定すること（住民自治）が不可欠であり、そのために地方自治体の自律権を保障（団体自治）している（憲法第92条「地方自治の本旨」）。地域は「人間の生活の場」であるから、住民の参画により、地域の実情に応じた住民のニーズを充たす施策や自治体の在り方を実現し、また、住民生活が向上するよう地域経済の持続的発展を図ることが必要である。

(2) 地域における人間らしい労働と生活の確立、地域間格差の解消

病院の統廃合・病床数の削減、福祉分野の労働者や施設の不足、保育施設や学校の統廃合等を背景に、地域によって、医療・福祉サービスや保育・教育を受ける機会が減少するなど、コミュニティの基盤が脆弱となっていることから、住民が人間らしく働き生活できる地域づくりを目指した施策が重要である。

ア 地域によって医療・介護・障害福祉サービスにアクセスできないことのないよう、①地域医療構想を見直し、地域に不可欠な公立病院・公的医療機関を維持・増設し、②地域の需要に見合う入所・通所介護施設を公的責任で新設・増設するとともに、③医療・介護・障害福祉サービスの担い手不足を解消するため、診療報酬、介護報酬、障害福祉サービスの事業者報酬を見直し、労働条件を大幅に改善し、地域に安定した雇用を創出すべきである。

イ ①役所、保育所や小学校、中学校、高校の統廃合等を見直し、②公営住宅の整備・家賃支援、

給食費・未成年者医療費の無償化、起業・就業支援、移住・定住支援等を充実させ、③空き家を活用して、不足する高齢者・障害者・子育て施設、コミュニティ施設などに転用し、若者をはじめ住民が暮らしやすい地域づくりを進めるべきである。

ウ 社会保険料の軽減等の実効的な中小企業支援を図りつつ、最低賃金法を改正して全国一律最低賃金制度を実施するとともに、公契約法・公契約条例を制定し、賃金の引上げと賃金の地域間格差の解消を図るべきである。

(3) 地域経済の好循環サイクルの確立による地域経済の持続的発展

地域経済の好循環サイクルを確立し、地域内の労働者や事業者の生産と生活を維持・拡大して、グローバル経済に大きく左右されない、地域経済の持続的発展を図ることが重要である。

ア 地域経済の状況把握、自然環境や歴史的建造物を含む地域資源の再評価とビジョンの構築、地域における雇用の確保とマッチング、起業の支援等を、行政だけでなく地域の事業者や市民が参画する検討会議を設置して進めるなど「協働」を重視しつつ地域主体で推進すべきである。その際、農林漁業などの第1次産業、小水力発電・木質バイオマスなどの再生可能エネルギー事業、教育・福祉分野の事業の推進など、各地域の個性を活かし、環境・社会・経済のバランスの良い統合的取組による相乗効果の創出を目指すべきである。

イ 中小企業振興基本条例を制定し、条例の理念を具体化する実践により、地域経済の基盤をなす中小企業を積極的に育成、支援すべきである。

(4) 地方自治体の運営基盤の強化と地方自治の充実

公共サービスを担う地方自治体は、地方交付税の削減等により財政が圧迫され、人員削減・非正規化・業務の外注化が進み、コロナ禍で露見した保健所の削減に見られるように、公共サービス水準の維持が困難になっている自治体があり、平成の大合併により役場が大幅に縮小した自治体もある。自治体が、住民のニーズを充たし、地域経済を支え、住民の意思を反映した質の高い公共サービスを提供できるよう、自治体の在り方を整備し地方自治を充実させる必要がある。

ア 財政面においては、財政を健全化し財政運営の自主性を高めるため、地方交付税の大幅な増額、地方税の拡充などの地方税制改革が必要である。

イ 人員体制においては、①国は定員抑制の誘導を止め、恒常的な職務に就く職員は常勤職員として採用することを原則とし、②地方公務員においても同一労働同一賃金、均等（均衡）待遇のルールに依拠して、会計年度任用職員の賃金その他の労働条件を改善し、③行き過ぎた民間委託を見直していくべきである。

ウ 国の審議会等で提起されてきた中心市主導型の自治体間連携や自治体の役割をサービス提供主体から「プラットフォーム・ビルダー」へ転換するとの方針等は、住民自治と団体自治を脅かすことが強く懸念されることから、地方ごとの課題を具体的に把握し、かつ、地方自治体の平等性・自律性を尊重して、その課題を住民自身が民主的過程を通じて自律的に解決できる仕組みを構築するよう取り組んでいくべきである。

エ 住民の多様な意見の反映により住民自治を実効化するため、社会的弱者・少数者を含む多様な意見を反映できる仕組みを整備すべきである。そのための方策として、議会における女性のクォータ制の導入も含めた諸施策について、今後具体的な検討を進めるとともに、永住外国人への地方参政権の付与を実現すべきである。

以上