

松 山 大 学 論 集
第 31 卷 第 7 号 抜 刷
2 0 2 0 年 3 月 発 行

「憲法改正」と地方自治に関する序論的考察

妹 尾 克 敏

「憲法改正」と地方自治に関する序論的考察

妹 尾 克 敏

は じ め に

現在の自由民主党と公明党の連立政権は夙に憲法改正に熱心であるが、とりわけ2012年4月27日に公表された「日本国憲法改正草案」（以下、本稿では単に「草案」という。）を見ると、およそ我々が戦後の我が国における憲法学の成果を学習しようとするときに依拠してはならないとされたはずの、情緒的な形容詞や副詞が多用され、本来は「権利章典」であるべきはずの条文が連ねられる「第三章 国民の権利及び義務」の中に、散見されるところとなっている¹⁾。もちろん、巷間喧しき「戦争放棄条項」を定める第二章「戦争放棄」の「安全保障」への変更並びに「第九章 緊急事態」の新設（挿入）等が論議的になっていることは十分承知している。ところが、この第9条関連の「自衛権の発動」の明文化をはじめ、「国防軍」の明記、あるいは「国旗・国家」に関する規定が盛り込まれており、さらには現行憲法第96条の「改正」条項は、第100条に繰り下げられたうえに衆議院又は参議院の議員の発議によって、「両議院のそれぞれの総議員の過半数の賛成」によって「議決」できるというふうな「要件緩和」等が目につくところとなっている。

現在の政権担当者自らが意図的に喧伝し続けている現行憲法改正の本来の狙いは、もとより戦後のあの「押しつけ憲法」からの脱却であろう。これを「戦後レジームからの脱却」というネーミングで国民間の合意を形成しようとしていることも周知の通りである。ただし、本稿では、以上のような観点とは異なって、専ら筆者の問題関心の的はこれまで地方自治の領域であったところ

から、極めて限定的であるが、現行憲法同様に草案においても「第八章」と位置づけられている6箇条に及ぶ地方自治条項に即して、その含意するところも含めて考察しようとするものである。したがって、すでにある意味では人口に膾炙している感のある9条問題は、本稿の視野からは敢えて遠ざけながら、現在もなお進行中の我が国特有の地方分権改革の様相と憲法改正という文脈で考察しようとするものなのである。

現行日本国憲法を一日でも早く変えたいという主張ないし意欲は、戦後の我が国においては一貫しており、むしろ日本政治史における普遍的主張として繰り返されてきたものとして一般的に受け容れられた観さえあるのである。しかもその主張が、とりもなおさず政権を掌握した者自身によって熱心に繰り返されてきたという事実こそが特殊日本的な状況なのである²⁾。その底流には、1945年8月のポツダム宣言の受諾によって無条件降伏した我が国が、連合国（実質的にはアメリカ合衆国）の占領政策の一環としてGHQによって強力に指導された結果、強制的に公布され施行された現行憲法が、文字通り「押しつけられた」ものであって、無効であるという言説が、当時の政治的指導者層に根強く胚胎していたことを看過することはできない³⁾。要するに、国民主権原理に立脚した憲法改正手続が採られていなかったことの一事を以って、押しつけられたものと断ずるのであるが、何故、そのようなプロセスを経ることになったのか、その必然性を正視していないことへの反省はなく、「国体護持」という名の下で、天皇制の維持のみに腐心していたことを物語っているのである。このことを、憲法制定手続面における単純な事実認識に問題並びに法的効力をめぐる問題としても到底学問的論証に耐え得るものではないと評価する論考もある⁴⁾。

いずれにしても、当時押しつけられたと受け止めた政治的指導者にとっては、決して「手続」面のみならず、押しつけられた「内容」の面においても、強硬に拒否すべきものであったということを意味していたのである。そうであればこそ、一方で明治維新以来の近代国家日本にとって三度目の大改革とも呼ばれる「地方分権改革」は、それこそ明治百年の大計として極めて強固な中央集権

国家体制を確立したとの自負を有していた当時の政治的指導者によって押しつけられたはずの地方自治条項の4箇条からなる第8章の改正が視野に入れられて然るべきであったはずである。そこで、本稿においては、中央集権的国家構造の主要な部分を占めている地方自治条項改正の観点からあらためて憲法改正の必然性を検証しようというものである。

2012年の草案は、現行の第92条から第95条までの4箇条を第92条から第97条までの6箇条に増やしており、一見現行規定以上に充実させたかのような観さえあるところとなっている⁵⁾。しかしながら、それらの条文に盛り込まれた文言は、例えば、「住民に身近な行政を、自主的、自立的かつ総合的に実施すること」を旨として行うという草案第92条をはじめ、「国及び地方自治体は、法律の定める役割分担を踏まえ、協力しなければならない。地方自治体は、相互に協力しなければならない。」(草案第93条第3項)という「義務規定」が新設されていることは看過し得ないところとなっている。そのうえ、現行憲法第92条に用いられている「地方自治の本旨」という不確定概念として定着している観さえある文言については、新設された第92条の第1項において「地方自治は、住民の参画を基本とし、住民に身近な行政を、自主的、自立的かつ総合的に実施することを旨として行う。」と明記し、第2項においては「住民は、その属する地方自治体の役務の提供を等しく受ける権利を有し、その負担を公平に分担する義務を負う。」というのである。ここに至って、現行地方自治法第10条所定の「住民の権利及び義務」が憲法の条文に「格上げ」されていることが分かる。要するに、法律上の権利義務が憲法上の権利義務に昇華されたかのような外観を呈しているところから、地方自治の重要性も増大したかの様な印象があるが、現行憲法第92条の「地方自治の本旨」とは、現実に都道府県や市町村という自治体自身の日常的な運用から帰納的に導き出される概念であるはずのところ、反対に草案第92条の抽象的規定から演繹的に確定されるべきものとなったことになるわけである⁶⁾。次章では、地方分権改革と日本国憲法改正それぞれのこれまでの経緯をたどってみることとする。

I 「地方分権改革」の動向と「日本国憲法改正」の系譜

1990年以降の日本型地方分権改革は、何よりも機関委任事務制度の全廃に象徴される第1次地方分権改革の成果が、国と地方、都道府県と市町村のフラット化とでも呼ぶべき政府間関係の平準化に収斂されたと言っても過言ではなかろう。それは、国と地方の役割分担という明文規定（第1条の2）にはじまり、「関与法定主義」という原則（第245条ないし第245条の9、第246条ないし第250条の6等）を明確化し、国と都道府県と市町村の相互関係は上下主従の関係から対等協力の関係に変革されたといわれているところである。その後、いわゆる義務付け・枠付けの見直し、換言すれば、国（都道府県）から地方（市町村）への権限移譲等を企図した第2次分権改革も進められ、現在もおお進み中であり、その原動力を提供しているのが、「地域の自主性及び自立性を高めるための改革の推進を図るための関係法律の整備に関する法律」が第1次一括法（平成23年4月）以降第9次一括法（令和元年6月）なのである。このような状況下において、政権の安定化が見込まれることとなった現在の自民党・公明党連立政権は、日本国憲法改正を声高に主張し、ほぼ前のめりの姿勢で押し付けではなく「自前の」憲法を推し進めようとしてきたのである。しかしながら、その焦点はもっぱら第9条、つまり戦争放棄条項に特化されていて、それ以外の論点や争点は相対化され矮小化されていたのである。ただし、草案の全貌が公表されると、事態は大きく変わっていったのである。この時に、自民党が掲げた「改憲4項目」は、「(1)自衛隊 (2)緊急事態 (3)合区解消・地方公共団体 (4)教育充実、について」というものであった²⁾。したがって、地方自治関係条項は、少なくとも4つの重要項目に含められていなかったことがわかるのである。それでは、憲法的保障を与えられた地方自治条項が草案によってどのように改変されてもさしたる影響を受けないということなのであろうか。決してそんなことはなく、むしろ、自衛官の募集事務に関する市町村事務の実態や緊急事態の到来に際しての国民保護法制の下での住民の避難や救援のあ

り方、あるいは合区解消に関して、選挙区の単位となるのは他ならぬ都道府県となるところから、すぐれて地方自治条項とのかかわりを有するものとなることとがわかるはずである。ましてや、無償化される教育、とりわけ学校教育は、初等教育（小学校）も中等教育（中学校及び高等学校）も例外なくいずれかの地方自治体に設置され、運営されるものであって、明治維新政府が文部省を設置して「公教育」制度を発足させたこと以上に、国際社会における競争力等を涵養するためにまさしく国家百年の大系と位置づけられる重要な政策である点から考えても、地方自治条項と無関係ではないはずなのである。

そこで、本章においては、これまでの一連の地方分権改革の動向と、草案に集約されている日本国憲法改正の近年における経緯とを併せて検証することによって、本来の日本国憲法改正の狙いを明確にすることとしよう。

周知のように1993（平成5）年6月の国会の両議院における地方分権決議から始まった我が国における地方分権改革は、2019（令和元）年12月23日の、地方分権改革推進本部から提起された「地方からの提案等に対する対応方針」が閣議決定されたところまでが、内閣府のホームページに反映されている⁸⁾。

それによると、従来からの行政改革という文脈の中で進められてきた日本型地方分権改革は、明治期に原型の作られた中央集権的地方制度が、戦前の発展はもとより、戦後の高度経済成長に大きく貢献してきた事実を受け容れたとしても「国がリードし、地方がそれに従う構造は、国土全体の発展を推進するうえで、一定の役割を果たした。」が、「すでに多くの分野でナショナル・ミニマムの目標水準を達成した今日、集権的システムはむしろ人々が望む地域社会の形成を阻むようになってきている。」と指摘され、「その矛盾の際たるものが、地域住民が選挙で選んだ知事や市町村長を、国の大臣の指揮命令を受ける部下として位置づける機関委任事務制度であろう。その矛盾は、昨年の沖縄県知事の代理署名拒否事件によって国民の前にさらけ出された。」と評するのである⁹⁾。そして、国際社会の構成単位であり、国内における秩序形成主体であった国民国家システムが上下に溶解しつつある時代であるという認識を示しながら

ら、経済を中心とする国際化が、国境という障壁を低くし、これまでの閉鎖的であったシステムを開放的なものとし、社会構造は情報通信技術等の急速な技術革新によって社会構造を複雑なものとし、経済活動のスタイルを変え、国家（中央政府）の社会に対する管理能力が急速に弱まり、司令塔としての機能を縮小しつつあるということを指摘しているのである。その結果、欧州連合（EU）のような国際機関に対する権限の移譲（上の方向への溶解）や非政府組織（NGO）等の発展であって、国際的視野を持った自立的個人の増加等にみられるような、個性あるニーズを有する地域の政治共同体への権限の移譲、つまり地方分権の方向である（下の方向への溶解）が起こってきているというのである。したがって、これからのシステムのあり方を考えるうえで重要なことはネットワーク型の構造をもった主体間の関係において、それぞれの役割をいかに分担するか、そして、それらの主体間の活動をどのように調整するか、ということだというのである。さらには、社会変化の帰結を同時代の人間が予想することは至難の業であるが、冷戦の終結や社会主義の崩壊という事態は、国民国家への国民の過剰統合という事態の解消を意味することは間違いなく、市場経済の保護が不必要であるとされ、政府による規制緩和や国営企業の民営化の要請が働くこととなるというのである。また、市場の失敗から国民の生活を防衛するという市場経済のセーフティ・ネット機能を拡充していくことが求められることとなるが、家族や地域社会という本来の共同体における愛情や友情、あるいは社会参加等という人間的触れ合いにしか幸福を見出すことができない人間は、もはや政治的共同体のサポートなしには幸福の源泉を確保し得ないままであるところから、経済的成長よりも社会的成熟を優先する成熟社会の基軸的政策課題こそが地方分権なのであるというのである。そして、地域住民の日常生活に密着した家族や地域社会の機能をサポートする生活関連社会資本や社会福祉サービスという普遍主義的サービスの供給を意味してきた現物給付は、地方自治体でなければ、そのニーズを適切に把握できないため、その執行を地域社会の実情に即応させていかなければならないから地方分権が必要とな

るともいうのである。さらには、所得再配分機能や経済安定機能を発揮させ続けるには、地方自治体と地域住民、あるいは地域住民相互間での対話と参加が不可欠となり、従来の参加なき再分配民主主義との訣別が必要なのだというのである¹⁰⁾

日本型地方分権改革はすでに20年余り以前に以上のような厳しい分析が行われており、あらためてその必然性が理解できるところとなっている。こうした認識に立脚しながら、特殊日本的な中央集権体制を変革しようとすることはまさしく「革命」と呼ぶに相応しいほどドラスティックなものとなったのである。明治維新以降の我が国の近代化は、明治維新そのものが東洋の島国の、しかも小国で発展途上国家であったところから脱却しようとして始まったものであり、限られた期間内に然るべき成果を挙げるにはなによりも強固な中央集権構造をつくり上げることが最も効果的であったに違いない。そして、後見監督を日常的に施すことが所与の前提とされていたところ、致命的な敗戦を喫してしまったわけである。そこで、あらためて当時の日本に適合的な政治行政システムが採用され、他方では1960年代半ば以降の高度経済成長政策に沿ったシステムが採用されていったのである。要するに、中央政府による後見的監督の色彩の濃い政治行政運営が一般的になり、全国的国土開発ないし広域的行政課題の対処等が日常的となっていくわけである。その成果は、例えば、キャリア等と呼ばれる中央省庁の官僚を頂点に頂き、次に都道府県職員が座り、最底辺に市町村職員が位置づけられるという人的な構図が象徴するように、徳川幕藩体制下の諸国諸大名等と江戸城詰めの間柄をも彷彿とさせる集権的なシステムが下敷きとなり、財政上の集権的序列や法令ないし条例の解釈運用に際しての集権的機能等が組み込まれたシステムが抜きがたく確立していったのである。しかしながら、このような構造や機能は万全ではなくなっていく、一日も早くその危機的状況から抜け出す努力を傾けるべきであるということが新たな共通目標となっていくわけなのである。

以上のような社会の変化に対して既存のシステムが適合的ではなくなってい

まったために、縦割り構造を最も中核的な特徴として有する中央省庁の官僚機構の権力とそれを支えてきた諸制度のあり方が根本的に問い直されることとなっていくのである。この時点においても、日本型地方分権の要請の本質が実は地方自治制度を運用している地方自治体サイドの需要から生まれたものとは必ずしも言えず、専ら国家的な観点からの必然性が存在していたことがわかるのである。そして、この時点以降の説明においては、明治以来の近代日本の基本的なシステムの「制度疲労」を克服するためにも、日本社会の国内的な成熟と日本を取り巻く国際社会の環境変化に対応するためにも地方分権が不可避であると説明されてきたはずである。こうした要請に応えるためには、「自己決定権」という、本来は人権論の領域で個人の幸福追求等の局面において用いられるタームを地方自治の統治機構に「援用」し、前述のような強固な縦割り官僚機構と地方自治体という上下主従ともいえる関係を対等協力の関係に改める必要があると説明してきたことは記憶に新しいところであろう。さらに、加えて、かような地方分権が実現し、地方自治体が従来以上に国に対して自立性を有し、自らの判断と選択によって独自の公共性を発揮することができるようになると、旧来のように、国は何事につけても地方の上に立って、すべからく優位に推移するという「常識」が通用しなくなってくることとなり、「地方の上に立つ国」あるいは「民の上にある官」という環境がほぼ意味を持たなくなっていくということが起きるようになるのである。つまり、国会議員を中心とする政治的ないし党派的代表者よりもむしろ官僚とその機構が国民全体の利益を体現しているという意味なのである。したがって、よくも悪しくも中央省庁の官僚達の選択と判断と決定、そして行動こそがまさしく「公共」的であり、彼らの言動がこれまでの我が国における公共性を実質化してきたわけである。しかしながら、このような明治維新以来の国家的イデオロギーともいえるべき観念は、地方分権改革の進行しつつあった頃から大きく揺らぎ始め、いつのころからか「協働」のまちづくりないし「共生」社会等というキャッチフレーズらしきものが多用されるようになっていったのである。その一つの成果ともいう

べきものが「「新しい公共」宣言」なるものが公表されたこともあるほどなのである。これは2010（平成22）年6月4日のことであった。この時の主体は旧民主党政権の鳩山由紀夫首相を中心に、44名からなる「「新しい公共」円卓会議」と称する合議機関の「総意」として採択されたもののようである¹¹⁾

以上のような水脈の中で、本流となった地方分権改革のテーマは、機関委任事務制度に象徴されていた日本型の中央集権的な地方自治構造を何よりも全面的に廃止したうえで、それに代わる新たな事務区分を「創設」し、「自治事務」といい、「法定受託事務」といい、いずれも確実に「自治体の事務」であることとしたわけである。そして、その後の「三位一体改革」という名の財政健全化方策が展開されたこともあるが、第二次地方分権改革と呼ばれる一連の動向の中では、2011（平成23）年の第1次一括法以降2019（令和元）年6月の第9次一括法に至るまで継続的に整理が行われ続けているところなのである¹²⁾。したがって、現在もなお、1993年以降に着手された日本型地方分権改革が推進され続けており、その限りでは文字通りの「未完の分権改革」と呼ばなければならないのである。

Ⅱ 自由民主党の「日本国憲法改正草案」のベクトル

さて、それでは、以上のような経緯が認められる日本型地方分権改革の潮流と、自民党の公表した日本国憲法改正草案とはいかなる関係を有しているのか、あるいはまったく関係なく、いわばパラレルに進行しているのか、若干考察を加えてみることにしよう。

草案の構成上も「第8章 地方自治」とされ、第92条から書き始められているが、まず冒頭の第92条そのものが、2項で構成されており、「**第92条(地方自治の本旨)**」という見出しがつけられ、「**1 地方自治は、住民の参画を基本とし、住民に身近な行政を自主的、自立的かつ総合的に実施することを旨として行う。2 住民は、その属する地方自治体の役務の提供を等しく受ける権利を有し、その負担を公平に分担する義務を負う。**」という条文となっている

ところである。これについて、自民党自身が解説したものでは、「92条は、「地方自治の本旨」という文言が無定義で用いられていたため、明確化を図ったもの」とされ、1項では従来の住民自治と団体自治に言及しているように読めると評されているが¹³⁾ あえて「住民に身近な行政」という限定句を用いており、現行地方自治法第1条の2の「地方公共団体は、住民の福祉の増進を図ることを基本として、地域における行政を自主的かつ総合的に実施する役割を広く担うものとする。」をそのまま憲法に移している印象を拭い得ない。たしかに一見すると、現行自治法の条文を憲法に「昇華」させることは歓迎されるべきかもしれないという「誤解」を生むかもしれないが、憲法の条文は、本来的には一般的あるいは抽象的な文言を用いて書かれるべきものであって、「住民に身近な行政」だけで、「住民の福祉の増進」が図れるわけでもないと考ええると、憲法上にこのような限定句を用いることに積極的な意義を見出すことは困難であろう。そのうえ、第2項においては住民の公平分担義務とでもいうべきものが新設されており、現行自治法第10条第2項「その負担を分任する義務を負う」という文言を憲法に移したものかと思われる。これも、自治法第10条では「住民の権利義務」は、「法律の定めるところにより」付与されるという法律上の原則を憲法原則に「昇華」させたものと位置づけられるところであろうが、果たして、それは地方自治の運営主体たる住民の主体性を強化するものと言えるのであろうか。大きな疑問が残ったままである。そして、その次に、草案第93条（地方自治体の種類、国及び地方自治体の協力等）も、全3項の構成を採っており、「1 地方自治体は、基礎自治体及びこれを包括する広域地方自治体とすることを基本とし、その種類は法律で定める。」とこれも一見すると地方自治体の種類を明確にした条文にも見えるが、現行自治法第1条の3との関係は如何なるものとなるのであろうか。たしかに、基礎自治体の市町村と広域自治体の都道府県と言及する現行自治法との整合性は保たれるというのかもしれないが、判例上も実務上もすでに定着している「市区町村」のうちの東京都の「区」は、相変わらず「特別地方公共団体」のままなのであろうか。

あるいは、基礎と広域の二層制こそが憲法の想定する自治体構造なのであって、二層制以外の可能性ないし成立する余地は残されなくなったのであろうか。疑問は尽きないままなのである。そのうえ、第3項においては、「**3 国及び地方自治体は、法律の定める役割分担を踏まえ、協力しなければならない。地方自治体は相互に協力しなければならない。**」といい、明文を以って国と地方自治体との協力「義務」及び地方自治体相互間の協力「義務」を新たに規定しているが、憲法自身がそう言及することの必然性はどのように説明されるのであろうか。現行自治法第11章（特に、第2節）の規定に委ねる方が構成上も実質上も合理的ではないかと思われるところであるが、如何なる意図によるものなのか、不分明のままである。憲法自身が、しかも、統治機構の領域で義務規定を新設することによって、むしろ新しい集権的な色彩を帯びさせることにもなりかねず、極めて不穏な政治的意思の存在を疑いたくなってくるほどである。

次に、**草案第94条（地方自治体の議会及び公務員の直接選挙）**は、「**1 地方自治体には、法律の定めるところにより、条例その他重要事項を議決する機関として、議会を設置する。**」といい、「**2 地方自治体の長、議会の議員及び法律の定めるその他の公務員は、当該地方自治体の住民であって日本国籍を有する者が直接選挙する。**」という条文となっている。まず、ここで明らかなのは、有権者住民を「日本国籍を有する者」と日本国民とした点である。つまり、これまでの判例や通説において認知されてきた「定住外国人」の「地方」参政権を明確に否定したことになるわけで、今後は、定住外国人自身のみならず多くの批判を蒙ることになるはずである。そのうえ、自治体議会は、現行憲法第93条第1項において「議事機関」とされているところ、敢えて「議決機関」と言い直すことによって、議事機関＞議決機関であることを踏まえうえて、その権限を矮小化させようとしているように読めるのである。

また、**草案第95条（地方自治体の権能）**についても、「**地方自治体は、その事務を処理する権能を有し、法律の範囲内で条例を制定することができる。**」としているが、財産の管理あるいは事務処理及び行政執行の権能が何故削除さ

れているのか、不分明のままであって、総合行政主体と位置づけられてきたはずの地方自治体の権限が縮小されたかの印象が残るところとなっている。これでは、地方分権化とは正反対のベクトルに向かっているといわれても致し方なからう。

さらには、**草案第96条（地方自治体の財政及び国の財政措置）**では3項構成となっており、「**1 地方自治体の経費は、条例の定めるところにより課する地方税その他の自主的な財源を持って充てることを基本とする。**」といい、「**2 国は、地方自治体において、前項の自主的な財源だけでは地方自治体の行うべき役務の提供ができないときは、法律の定めるところにより、必要な財政上の措置を講じなければならない。**」といい、「**3 第八十三条第二項の規定は、地方自治に準用する。**」と続くのである。そもそも、このような自治体の財政に関する憲法規範を明記しなかったのは、北海道夕張市の財政破綻を契機とするものであって、その成果としての地方財政健全化法の趣旨を踏まえたものと考えられるところであるが、むしろより広く財政的自治権の付与に関する規定を新設する方が合理的ではないと思われる。ここでも現行法の趣旨及び目的を憲法規範に昇華する積極的な意義が見出せないままなのである。

そして、最後に**草案第97条（地方自治特別法）**では、「**特定の地方自治体の組織、運営若しくは権能について他の地方自治体と異なる定めをし、又は特定の地方自治体の住民にのみ義務を課し、権利を制限する特別法は、法律の定めるところにより、その地方自治体の住民の投票において有効投票の過半数の同意を得なければ、制定することができない。**」と明記している。いわゆる地方自治特別法に関する現行憲法第95条を改正したものであるが、現行第95条が国会の立法権を謳っているのに拘わらず、草案第97条ではまたしても「他の自治体と異なる定め」や「特定の地方自治体の住民にのみ義務を課し権利を制限する」場合に限っており、現在においても廃止されていない15本の地方自治特別法のような、いわば観光目的のような趣旨ないし目的によって成立して

いるもの等は草案によれば住民投票の対象から積極的に除外するという限定を加えていることは、おそらく本来の地方自治特別法の存在意義を矮小化させてしまうものとなる可能性を含むものとなっているであろう。

以上のとおり、草案第92条以下第97条までの6箇条は、総じて高邁な理念を表明し、永く堅持し得る地方自治制度を保障するはずの憲法条項となり得ているようには必ずしも思えない憾みが残るところとなっているのである。

お わ り に

本稿では、現在の政権担当者自身が持続して国民に向けて発信し続けている憲法改正について、地方自治の観点、とりわけ地方分権改革の観点から考察しようとしたものであった。具体的には自民党が公表している日本国憲法改正草案の地方自治条の条文に沿って逐一検証していったものであるが、結局は、全6箇条のすべての地方自治条項のそれぞれが本質的に現状を後退させるものとなっているのではないかという印象を持つに至った。それというのも、本来の地方分権改革の成果が反映されているところが見当たらず、却って逆行しているのではないかとさえ思ってしまうほど、6箇条にわたる憲法規範が「地方自治の本旨」の具現に貢献し得るものとはなり得ていないのではないかという危惧を覚えたからである。いままた、安倍内閣総理大臣自身から直接国民に向けて語られる憲法改正の意図は、専ら第9条及び緊急事態法制等に象徴されるところとなっているが、第8章地方自治条項も、実は自衛隊や新たな軍事力等と無縁なものではなく、沖縄県における駐留米軍基地の移転問題をも含めて、すべて特定の地方自治体を舞台に展開されている国家政策である。したがって、今後憲法改正論議が深められるのに伴って、特定の地方自治体の特定の区域を対象とする論議が再び沸騰していくはずでもあるので、懸案の第9条の改正動向とそれに関連する憲法規範の改正動向とを有機的に関連させながら我々国民の眼前に提示される憲法改正案を注視していくことが他ならぬ我々に要請されているということなのであろう。いまや、憲法改正の各論に見える条項の考察

ないし検証こそ、日本国憲法改正を企図する政権担当者達の「憲法観」を問い正していくことになり、理念型としての憲法典を堅持するという国民の「義務」を果たすことになるものと考える¹⁴⁾

注

- 1) この時の「日本国憲法改正草案」は、周知のように自由民主党「単独」で立案され、公表されたものであった。勿論、これ以外にも多くの政党が憲法改正案を提示し、憲法改正に関する発言を行っており、地方自治体からの提言も公表されている。例えば、日本維新の会、立憲民主党、国民民主党、さらに公明党や日本共産党等の政党が何らかの対応をしているところである。また、全国知事会総合戦略・政策評価特別委員会憲法と地方自治研究会の「日本国憲法改正草案要綱」（平成28年11月）があり、2013年から2014年頃には産経新聞や読売新聞等が相次いで公表したこともある。なお、この草案の中で、情緒的な具体的なタームを探して見ると、前文の冒頭からいきなり「日本国は長い歴史と固有の文化を持ち、国民統合の象徴である天皇を戴く国家であって」と始まり、「先の大戦による後輩や」、「国と郷土を誇りと気概を持って」、「和を尊び」、「家族や社会全体が互いに助け合って」、「良き伝統と我々の国家を末永く子孫に継承するため」等という一定の価値志向的なものが目につくのである。
- 2) 「日本国憲法を変えようという主張は、一貫して政治の底を流れてきた。初期の改憲論の中には戦前—それも、自由民権運動の歴史や大正デモクラシーという「資産」を切り落としたカッコ付き「戦前」なのだが—への復帰願望を丸出しにするものもあったが、多くは、建前としてではあれ「日本国憲法の精神は尊重する」という説明をしながらの主張になっていたはずである。」というのは、樋口陽一『いま、「憲法改正」をどう考えるか』（岩波書店 2013年）2頁。
- 3) 厳密には、そうやって押しつけられた憲法は、当初から「無効」であるという「押し付け憲法無効論」という主張とともに、占領期間中は、効力を有していたが、サンフランシスコ講和条約締結後、つまり、独立国家として主権を回復した後は、「失効」したものであるという「押し付け憲法失効論」という主張がある。
- 4) 京都憲法会議 監修 木藤伸一郎・倉田原志・奥野恒久 編『憲法「改正」の論点—憲法原理から問い直す』（法律文化社 2017年）「第1章 自民改憲草案は、憲法をどうしようとしているのか?」（中島茂樹分担執筆部分）5～7頁。そして、「まことに、現行憲法は、「国体護持」を至上命題とした戦前のごとき天皇制国家への復帰を願う勢力にとっては、「押しつけ」ではあっても、大多数の国民にとっては、平和と民主主義の礎を築きこれを発展させるべきものとして受け入れられてきたと言ってよい。」というのである。
- 5) 厳密には、第8章冒頭の第92条が第1項と第2項からなり、第93条も第1項ないし第

3項からなり、新設された第96条は、第1項ないし第3項の全3箇条という構成になっているのである。

6) したがって、おそらく草案の提案者は「地方自治の本旨」の不確定性を払拭したのだと説明するはずであるが、はたしてそのように断言することができるのであろうか。特定の価値志向的な色彩を帯びた危惧が感じられるのである。例えば、「住民の参画」といい、「住民に身近な行政」といい、「自主的、自立的かつ総合的に実施する」とは如何なる質量の地方自治のことを表すのか、一層不分明のままなのである。

7) 2018年1月8日の <https://www.businessinsider.jp/post-159342> には、安倍晋三内閣総理大臣の2017年5月3日のビデオメッセージに関する論評として次のような記事が出されている。つまり、

「自由民主党憲法改正推進本部」の公表した『憲法改正に関する論点とりまとめ』によれば、最初の論点である「1）自衛隊について」では、「自衛隊がわが国の独立、国に平和と安全、国民の生命と財産を守る上で必要不可欠な存在であるとの見解に異論はなかった。その上で、改正の方向性として以下の二通りが述べられた。」という。具体的には、「①「9条1項・2項を維持した上で、自衛隊を憲法に明記するにとどめるべき」との意見、及び②「9条2項を削除し、自衛隊の目的・性格をより明確化する改正を行うべき」との意見が出され、①及び②に共通する問題意識として、「シビリアンコントロール」も憲法に明記すべきとの意見が述べられた。」というのである。

さらに、「ここで争点になっている憲法9条2項とは何か。」という見出しの下において、(日本国憲法第9条)第2項「前項の目的を達するため、陸海空軍その他の戦力は、これを保持しない。国の交戦権は、これを認めない。」を全文紹介し、「なぜ2案になったのか。」としてその経緯を紹介している。それによれば、「自民党の従来からの議論では、9条2項を外さないと自衛隊の実態との整合性が取れない」という意見が主流を占め、2012年4月の自民党憲法草案では2項を削除し、「内閣総理大臣を最高指揮官とする国防軍を保持する」と、自衛隊を「軍隊」と認める形になっていた。しかし、5月3日の安倍首相の「9条1項、2項を残しつつ、自衛隊を明文で書き込む」という発言を受けて自衛隊加憲論が主流となりつつある。自民党憲法改正推進本部本部長代行の船田元衆院議員(64)は、今自民党内で賛否を取れば6割ぐらゐは①の首相案に賛成するのではないかと語る。「9条改正については国民の間でも慎重論が根強く、2項をなくすと、現在の自衛隊の役割が将来拡大する懸念を与えてしまう。『戦力を持たない』という言葉を残しつつ、自衛隊を明記することは、今の憲法の解釈で自衛隊が認められている現状を憲法に書くということなので矛盾は生じない」だが、石破茂衆院議員(60)など、安全保障に精通している人ほど「自衛隊は立派な戦力であり、2項を外さないと矛盾する」と主張しており、2回議論したが、折り合いはつかなかったという。これに対し、野党第一党である立憲民主党は、2015年9月に成立した安全保障関連法が「違憲」であるという態度を示している。「集团的自衛権の一部の行使を容認した閣議決定及び安全保障法制は、憲法違反であり、憲法によっ

て制約される当事者である内閣が、みずから積み重ねてきた解釈を論理的整合性なく変更するものであり、立憲主義に反する」(立憲民主党「憲法に関する当面の考え方」より)当然自民党は「合憲」の立場を取っているが、もし現行憲法が自衛隊を認めているのであれば、憲法改正の必要がないのではないか。そう主張する憲法学者も多い。これについては、**安全保障政策上の安定性が異なる**という。「今は解釈のみによって自衛隊の存在が認められており、国民の自衛隊への理解や自衛隊員の士気の観点からしても、自衛隊という言葉があるとないとでは大きく異なる。解釈のみの場合、政権によっては自衛隊が違憲になる可能性もある」(船田氏)。また、一方、憲法学者の井上武史九州大学大学院准教授(40)の見解は「自衛隊明記」と「自衛隊に根拠規定付与」では意味が全く異なるという。「**自衛隊を明記すると憲法上の国家機関になり、国会、内閣、最高裁判所と並ぶ序列に位置付けられ、法律で設置された防衛省と上下関係が逆転してしまう。『必要最小限度の実力組織』など一般名詞にとどめるべき**」であると指摘され、「同様に、憲法学者の穴戸常寿東京大学大学院教授(43)も単に「ただ自衛隊を書き込めば済むものではない」と指摘する。「安倍首相は、憲法学者が『自衛隊が憲法違反』だと言うから改憲して違憲の疑義をなくす。今までの政府解釈から1ミリもたさず、1ミリも変えない、自衛隊だけ書き込むと言っているが、憲法学者から見ると、1ミリも変えないのであれば、**防衛省の存在や自衛権の範囲など、相当多くの規定を憲法に加えないといけない**」ともいうのである。そして、「自民党が主張する「シビリアンコントロール(文民統制)を憲法に明記すべき」という意見についても、井上氏はその矛盾点を指摘する。「仮にシビリアンコントロールを明記すれば、**自衛隊がミリタリー、つまり軍隊という立ち位置になってしまうために、現状を大きく超える改正になる**」と断言しているのである。

そのうえ、「安倍首相の加憲案では、自衛隊はあくまで「実力組織」という扱いになり、軍隊ではない。しかし、シビリアンコントロールを明記すれば、自衛隊が文民とは相反する立ち位置となり矛盾が生じる。仮に「軍隊」であれば、軍法会議など軍人に対応した機関が必要になる。それを設置しなければ、果たして一般の軍事知識の乏しい裁判所が自衛官を適切に裁くことができるのか、また別の疑問が生じてくる。」と締め括っている。

また、「**緊急事態条項：現法案で代替可能?**」という見出しの下では、「(2)緊急事態について国民の生命と財産を守るため、何らかの緊急事態に関する条項を憲法上設けることについて、以下の二通りが述べられた。

① 選挙ができない事態に備え、「国会議員の任期延長や選挙期日の特例等を憲法に規定すべき」との意見

② 諸外国の憲法に見られるように、「政府への権限集中や私権制限を含めた緊急事態条項を憲法に規定すべき」との意見

今後、現行憲法及び法律でどこまで対応できるのかという整理を行った上で、現行憲法体系で対応できない事項について憲法改正の是非を問うといった発想が必要と考えられる。自由民主党憲法改正推進本部「憲法改正に関する論点取りまとめ」より緊急事態条項

については、②の国民の権利の制約については懸念が挙げられるが、①の国会議員の任期延長についてはあまり反対の声は聞こえない。しかし、宍戸氏は、国会議員の任期切れの間の意思決定方法は長い蓄積があり、「参議院の緊急集会」で代替可能だという。「この種の問題は、古代ローマの時代から議論されてきていて、日本国憲法を作る時にアメリカ(連合国)が大日本帝国憲法時代の枢密院の廃止を主張したので、その代わりに参議院の緊急集会を置いた。これを使えば問題ない」参議院の緊急集会憲法第54条で規定されている、衆議院の閉会中に国会の議決を要する緊急の問題が発生した時に、参議院が国会の権能を暫定的に代行する制度。本当に議論すべきは、②の国民の権利の制約だという。ただこれについても、2004年に制定された、武力攻撃や緊急事態などに際して住民の避難・救援に必要な場合、一定の範囲で私権を制限することを容認する制度である、「国民保護法制」で足りるのではないかと話す。「国民保護法制に足りないところがあって、それを邪魔するものとして憲法の規定がある、ということであれば改憲案を考えればいい。しかし、現状はそういう議論にはなっていない」(宍戸氏)」と論評している。

さらに、「合区解消：都道府県単位はどれだけ重要なのか？」では、「(3)合区解消・地方公共団体について両議院議員の選挙について、一票の較差(人口比例)への対応により行政区画と選挙区のずれが一層拡大し、地方であれ都市部であれ今後地域住民の声が適切に反映されなくなる懸念がある。このため47条を改正し、

①両議院議員の選挙区及び定数配分は、人口を基本としながら、行政区画、地勢等を総合勘案する、とりわけ、

②政治的・社会的に重要な意義を持つ都道府県をまたがる合区を解消し、都道府県を基本とする選挙制度を維持するため、参議院議員選挙においては、半数改選ごとに各広域地方公共団体(都道府県)から少なくとも一人が選出可能となるように規定する方向でおおむね意見は一致している。同時に、その基盤となる基礎的地方公共団体(市町村)と広域地方公共団体(都道府県)を92条に明記する方向で検討している。」と紹介している。

8) これまでの一連の地方分権改革の足跡については、内閣府のHPからアーカイブされている下記のサイトが極めて便利である。さしあたり、

<https://www.cao.go.jp/bunken-suishin/archive/archive-index.html>等を参照のこと。特に、平成5年から平成13年までの第一次改革と平成18年以降の第二次改革の間に、「三位一体の改革」(平成13年～平成17年)を位置づけ、地方分権改革推進会議の意見ないし勧告、さらには何度かの閣議決定を行った事実を紹介しているところである。

9) 神野直彦、辻山幸宣、坪郷実、広岡守穂、森田朗「共同報告 分権はなぜいま必要かーキーワードは「自己決定権」。明治以来の政治システムが崩れていくー。」(『世界』1996年8月号(第625号))43頁。なお、この時の同誌の特集は「分権自治革命」と題するものであったが、この共同報告においては、「なぜ分権か」という疑問に対して①市場がボーダーレス化し、国民国家の機能が縮小したこと、②身近な行政でなければ国民の生活は守れないという二つの指標の下で、その原因を分析的に述べているところがある。

- 10) 同誌 44～51 頁。
- 11) 同日づけの第 8 回「新しい公共」円卓会議資料を参照のこと。
- 12) 前掲 <https://www.cao.go.jp/bunken-suishin/archive/archive-index.html> のほか、地方自治制度研究会 編集『地方分権 20 年のあゆみ』（平成 27 年 ぎょうせい）251～258 頁，468～500 頁の資料等を参照のこと。
- 13) 例えば，<http://satlaws.web.fc2.com./92.html> 等を参照のこと。
- 14) 妹尾克敏『地方自治の統治機構』（敬文堂 2020 年 3 月）14～21 頁等を参照のこと。