

松 山 大 学 論 集  
第 32 卷 記 念 号 抜 刷  
2 0 2 0 年 8 月 発 行

承前：日本国憲法の「地方自治条項」の  
改正に関する一考察

妹 尾 克 敏

# 承前：日本国憲法の「地方自治条項」の 改正に関する一考察

妹 尾 克 敏

## はじめに

2020年現在、我々の国の憲法は制定後75年を経た「日本国憲法」である。このことは、紛れもない事実であり、日本国民の多くが疑問なく受け容れている。この客観的事実は、現行日本国憲法が、「硬性憲法」の故を以ってしても、良くも悪しくも定着してきたことを物語るものであるが、この憲法を巡って、現在までの政権担当者ないしその支持層が夙にその改正に熱心であることはすでに周知のところとなっている。このことはおそらく、日本以外の諸外国、なかでも近代市民革命の成果としての憲法に対して歴史的意義を見出してきた国々から見ると極めて奇異な印象が拭えないところであろう。それというのも、国際社会に対しては1951年締結のサンフランシスコ講和条約によって、国家主権を回復した我が国が独立国家として歩み始める前の「占領中の」日本において、その日まで通用していた明治憲法を廃止したうえで、それに代わる日本国憲法が制定されたという「歴史的事実」は優勝劣敗の戦争の結果としては紛れもなく関係各国に共有された政治過程であったわけである。

ところが、こうした経緯の中で育まれてきたはずの共通の歴史的認識は、当事国たる我が国の保守的政治勢力には共有されてこなかったのである。少なくとも1955（昭和30）年に自由党と民主党という二大保守政党が「保守合同」の末に誕生させた自由民主党の党綱領の「自主憲法の制定」という命題を掲げ続けてきたことを嚆矢として、現在まで一貫して現行日本国憲法の改正を政権

担当者自身（つまり、国の行政権を担う内閣自身）が声高に論じ続けているのはすでに言うまでもないところである。このことは、全国紙と呼ばれる三大新聞のひとつである読売新聞が、1994（平成6）年以来、2000（平成12）年、2004（平成16）年と都合3回にわたって「憲法改正試案」なるものを公表していること等とも無関係ではなく、あたかも日本国民の多くが憲法の改正を待望しているかのような外観を呈しているからである。ただ、このような憲法改正の文脈において誰もが着目するのは第9条、就中「自衛隊」の「取扱い」に収斂されてきたともいえよう。その集大成ともいえるものが、自民党自身の手によって、2012（平成24）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。）であろうが、件の戦争放棄条項ないし自衛隊については、それだけでなく戦後の我が国における憲法学の主たる潮流においては、むしろ禁忌とされてきた解釈や排斥されてきた主張が繰り返されているからである<sup>1)</sup>。情緒的な形容詞や副詞を多用することによって、古来の日本国民（というより、「大和民族」）の精神性を彷彿とさせる効果を狙ったものかもしれないがそれ以上に、いわゆる「不確定概念」とでもいうべき文言が散見されるところともなっている。これらもすでに前稿で特定した、第一章「天皇」中の「国旗及び国家」という見出しの下で第3条の「国旗は日章旗とし、国歌は君が代とする。」と明記したのが第1項に続く第2項であり、「日本国民は、国旗及び国家を尊重しなければならない。」というのである。要するに、「天皇」という重要な統治機構の機構ないし機能に先駆けて、国旗及び国家を憲法上明記しているということなのである<sup>2)</sup>。

従来から、象徴天皇制というシステムが、国会、内閣、裁判所等の統治機構同様に日本国憲法の下における重要な統治機構の一部、つまり象徴天皇制という統治システムは、国民主権主義に適合的な統治システムと位置づけられてきたという解釈の次元を超えて、第1条であらためて「日本国の元首であり、日本国民及び日本国民統合の象徴であって、その地位は、主権の存する日本国民の総意に基づく。」と改正されているが、天皇の元首性を明記し、人間たる天

皇と日章旗と君が代の三者が全体として日本という国家を「象徴」することとされたことを意味するものとなっているように思われる。それというのも、義務規定として日章旗と君が代を尊重させることこそが、この草案が本来目指した国家構造の核心ともいえるからである。要するに、統治機構としての「天皇」条項からは、明治憲法以上に国民の目をその「人間」的側面に向けさせることを志向しているのではないかと受け止められ得るからである。このような書きぶりは、第9条のみからなる「戦争の放棄」という章の名称が、「安全保障」という異質の名称に変更されているところから、新たに第9条の3「領土等の保全等」の見出しの下で、「国は主権と独立を守るため、国民と協力して、領土、領海及び領空を保全し、その資源を確保しなければならない。」といい、第24条においても、冒頭の第1項に「家族は、社会の自然且つ基礎的な単位として、尊重される。家族は、互いに助け合わなければならない。」とし、第25条の2という新設条文では「国は、国民と協力して、国民が良好な環境を享受することができるようにその保全に努めなければならない。」等の、現行日本国憲法の表現を準えるように、一方では家族の相互扶助ないし協力を義務規定として新設し、良好な環境保全についても国家的ないし公的責任に、「国民の協力義務」を付加するなど、態々、最高規範たる憲法の条数に「枝番」を付してまで、目新しい文言と条文を盛り込んでいる。これら一連の、国民に対する「義務規定」がいたるところに散見されるのは、現在の草案を作成した自民党（と過半数によって占められる立法機関たる国会）及びその代表者によって組織される内閣（つまり、国会の多数を占める者の代表者によって組織される行政権を担う政府）にとって、多様な価値観を持つ多数の国民を同じ方向に誘うべきであり、それこそが政治部門の果たすべき役割であるともいう志向性の一種の表象ではないかと思われるのである。

さらに加えて、「第九章 緊急事態」の新設（挿入）を筆頭に、第98条で「我が国に対する外部からの武力攻撃、内乱等による社会秩序の混乱、地震等による大規模な自然災害その他の法律で定める「緊急事態」への対処方法等が「内

閣総理大臣の権限」として新設され、「緊急事態宣言」を発することができるという規定などに至っては、昨今の大規模な地震や水害等の自然災害の被害が全国各地で発生した事実や現在も地球規模で蔓延している「コロナ禍」に投影すれば一見誰しも納得できそうな説得力を持っているかのような錯覚に陥りかねないところである。もとより、これらのことが従来から専ら論議的になっていることは十分承知しているつもりであるが、第9条第2項の「自衛権の発動」の明文化や、第9条の2第1項から第5項「国防軍」の明記、さらには、第100条に繰り下げられたうえに、各議院の総議員の3分の2以上の賛成で、国会が発議するという特別多数決という原則が、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」できることとされているという一種の「要件緩和」的な条項等を新設するに至っては、現行憲法第96条の「改正」条項が文字通りの換骨奪胎以外の何物でもないということができよう。これらの点については、前稿においてもすでに指摘している<sup>3)</sup>

さらには、いわゆる「集団的自衛権」の発動を可能にする事実上の解釈改憲が行われ、そのベクトルを堅持したまま明文改憲の道を歩もうとしているような露骨な印象さえ与えられているのもすでに指摘しておいたが、さらには、第九章「緊急事態」の第98条（緊急事態の宣言）に次ぐ第99条（緊急事態の宣言の効果）第1項が緊急事態宣言の発出に際して、「法律と同一の効力を有する政令を制定することができる」権限を内閣総理大臣に与え、加えて、財政上必要な支出その他の処分を行い、「地方自治体の長に対して必要な指示をすることができる。」こととされており、極めて基本的な法律と命令の規範的位置づけの変容を明記するに至ってはやはり「衣の下の鎧」が透けて見え始めていることになるのではないかということも前稿では敢えて指摘しておいたところである。

以上のように、いまま憲法制定直後と変わらぬエネルギーをもって喧伝され続けられている現行憲法改正の本来の狙いは、「押しつけ憲法」からの脱却で

あることは言うを俟たない。したがって、これを「戦後レジームからの脱却」と言い換えたところで、その本質は変わらず、現行憲法を改正することの必然性ないし必要性について、新たな国民的合意を急いで形成しようとしていることもすでに指摘したが、本稿は、前稿に続いて「承前」と明記しているところからも、9条に関わる多くの論点については、本稿の視野からも外れることとなる<sup>4)</sup>。

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<sup>5)</sup>。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。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。

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。しかしながら、それについては何ら言及されることもなく、第一次地方分権改革の眼目ともいわれたいわゆる「機関委任事務の全廃」に集約される「各論」的制度改革に委ねられているかのように見える。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の置かれている状況からあらためて今般の憲法改正の必然性を照射してみようというものである。

「草案」が、現行日本国憲法の第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（全部で12条項）に「充実」させたかのような観さえあるが、新たに第92条第1項において、「地方自治の本旨」という理念を提示し、同条第2項においては、住民の権利及び義務を明記するという構成を採っているし、第93条では、「地方自治体」の種類や、国との協力の義務づけを加え、第94条では議決機関としての議会の設置（第1項）を謳い、長や議員その他の「公務員」の「日本国籍を有する者」による「直接選挙」を明記している<sup>6)</sup>。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、自立のかつ総合的に実施すること」を旨として行うという第92条第1項や、「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。」（第93条第3項）という「義務規定」の新設はやはり看過し得ない。なかんずく、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、第1項で「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、自立のかつ総合的に実施することを旨として行う。」といい、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。」という構成は、現行地方自治法第10条第2項の条文を憲法上に「格上げ」したかのような外観が与えられるため、一見すると歓迎されることのように感じられるところとなっている。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ような印象であるが、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であるが、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<sup>7)</sup>。それこそ、現在の都道府県や市町村という地方自治体が日常的に展開している地方自治の運用実態がこの新概念によって根本的に、ないし全面的に否定されてしまう漠然とした危惧感を覚えるところでもある。それというのも、「住民の参画」を基本とし、住民に身近な行政を、「自立的かつ総合的に実施する」ことを旨とすることが、いわば「お手本」とされているような印象を与える表現となっている冒頭から、今後の地方自治の運用がこれらの要素を満たすか満たさないかという「計測的手法」によって判断されかねない不安を強く覚えるからである。地域社会における我々住民の日々の営みは、少なくとも極めて複雑な地域的特性や地域住民の気質や文化、あるいはそれらを総合した地域固有の文化を醸成してきたものであるところから、極めて「アナログ」な状態に甘んじているが、そうした状況を「デジタル」な尺度で測ろうとするものにあるのではないかという重大な蓋然性を看取し得るとのことなのである。

本稿では、草案においても「第8章 地方自治」という表題によって表されている新たな地方自治条項について、1993（平成5）年6月の衆参両院における「地方分権推進決議」から、これまでの一連の地方分権改革の概略を検証しながら、あらためて考察してみたい。したがって、前稿の多くの部分と重複することが予測されるが、その都度断ったうえで述べていくこととしたい。

## I 「日本国憲法改正」の動向と「地方分権改革」の動向

### 1 「改憲四項目」と地方自治制度の輪郭

2017（平成29）年10月衆議院議員選挙で、3分の2以上の議席を獲得した自民党は、同年12月20日に「憲法改正推進本部」が「憲法改正に関する論点とりまとめ」を公表し、主要な論点を4点に集約して憲法改正の機運を盛り上

げようとしたが、それらは、「改憲四項目」と称され、次のような説明が施されたのである。つまり、

〔1) 自衛隊について〕

「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。

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

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

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」を憲法に明記すべきとの意見が述べられた。」

〔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。」

〔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、一票の格差（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。」

#### 〔4〕 教育充実について〕

「教育の重要性を理念として憲法上明らかにするため、26条3項を新設し、教育が国民一人一人にとっての幸福の追求や人格の形成を基礎づけ、国の未来を切り拓くうえで欠くことのできないものであることに鑑みて、国が教育環境の整備を不断に推進すべき旨を規定する方向でおおむね意見が一致している。

89条は私学助成が禁止されていると読めることから、条文改正を行うべきとの意見も出されている。」の各論点である。

このうちの三番目の論点「〔3〕 合区解消・地方公共団体について」が、わずかに「地方公共団体」という用語を用いているところから、「地方自治」の制度改革等に何某かの影響を持たすのではないかと捉えられかねないところである。ところが、この文脈では、あくまでも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、少子高齢化社会の一方の典型的な表象ともいえる過疎地域として夙に喧伝されてきた農山漁村を中心とする非都市的地域、つまり「田舎」であろうが、人口減少時代に入ったとは言いながら、他方では未だ人口過密な都市部、とりわけ大都市、つまり「大都会」であろうが、いずれの地域もともに今後地域住民の声が適切あるいは正確には反映されなくなる蓋然性が高くなるであろうという点に着目して、専ら国政選挙の選挙区割りの再編を行おうとするものでしかない。このために、現行憲法第47条「選挙区、投票の方法その他両議院の議員の選挙区に関する事項は、法律でこれを定める。」を改正しようというものなのである。具体的な改正条文から、必然的に「公職選挙法」をはじめとする法律改

正が促されることとなるわけである。要するに、現行地方公共団体、わけでも広域自治体たる都道府県を国会議員選出のための「単位」と位置づけるための都道府県再編までも視野に入れた憲法改正を指向しているのではないかとも読めるのである。そこには、かつて、小泉純一郎内閣に対して答申された地方制度調査会の「道州制のあり方に関する答申」の狙いなどが横たわっているのではないかとも思わせるような書きぶりなのである。それというのも、草案の第93条第1項は「地方公共団体の種類、国及び地方自治体の協力等」という見出しの下で、「地方自治体は、基礎自治体及びこれを包括する広域自治体とすることを基本とし、その種類は法律で定める。」というにとどまり、「改憲四項目」の三番目の最後に、「同時に、その基盤となる基礎的<sup>1)</sup>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。」と蛇足とも取られかねない表現を加えたうえで、「検討している」といいながら、草案第92条では、「地方自治の本旨」を見出しとし、都道府県についても市町村についても何ら言及してはいないからである。そのうえ、「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」といいつつ、参議院議員選挙に限っては、「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」で意見の一致をみているという一種の「世論誘導」的な記述をすることで、一定の価値志向的な改憲の機運とでもいうべき国民感情を醸成しようとしているように見える。

## 2 地方分権改革の概要

1993（平成5）年6月の国会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の足跡は、2019（令和元）年12月23日の、地方分権改革推進本部の提起した「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<sup>2)</sup>

それによると、日本型地方分権改革は、その原型が明治期に求められる中央

集権的地方制度が、「高度経済成長」に貢献してきた事実を踏まえた上であっても、「国がリードし、地方がそれに従うという統治構造は、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、「その矛盾の最たるものが、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<sup>9)</sup>。元来、国（主務大臣）が上級行政機関として公法人たる地方自治体とは別次元の都道府県知事や市町村長という「長」を下級行政機関と位置づけたうえで、委任された事務であって多様で多数の「機関委任事務」を処理させる制度として運用されていたものであった。この制度の眼目でもあった国（主務大臣）と自治体（長）との関係は、決定的に上下・主従の関係となり、本来は住民の直接公選した知事や市町村長が同時に国の行政機関となるという二重の役割を負わせることとなり、自治体住民にとっては国の行政か自治体の行政かが不分明になるという不都合を生ぜしめていたのである。制度運用当初からその数は漸増し続け地方分権改革に着手しようとした1995年の時点においては、地方自治法別表の総数561項目に及んでいたのである<sup>10)</sup>。

分権の歴史的ないし政治的必然性について『世界』「共同報告 分権はなぜいま必要か」においては、まず、国民国家システムが国際社会の構成単位としても、国内秩序の形成主体としても「溶解」しつつある時代で、経済中心の国際化が、国境を低くし、閉鎖的なシステムを開放的にし、社会構造が情報通信技術等の急速な技術革新によって複雑となり、社会に対する管理能力が急速に弱まり、司令塔としての国家機能が縮小しつつあり、欧州連合（EU）のような国際機関への権限移譲や非政府組織（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移譲（地方分権）が起こってきているということ。そ

して、これからのシステムのあり方で重要なことはネットワーク型構造の主体間関係において、それぞれの役割をいかに分担し、主体間活動をどのように調整するか、ということ。さらには、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こと。また、市場の失敗から国民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、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こと。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いうこと。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ということ、等を指摘しているのである<sup>1)</sup>

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、あらためて日本型地方分権改革に着手することの必然性が理解できるところともなっている。このような認識に立脚したうえで取り組まれる中央集権体制の変革は「革命」と呼ぶに相応しく、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であったところからの脱却を目指して始まり、短期間に相応の成果を挙げるために、強固な中央集権構造を完成させることが最も効果的であった。そして、日常的な後見監督が所与の前提とされていたが、致命的な「敗戦」を喫してしまったのである。その後は、当時の日本に適合的

な政治行政システムが模索され、同時に高度経済成長政策に沿ったシステムが採用されたのである。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「常識」化し、全国的国土開発ないし広域的行政課題への対処等が日常的となっていったのである。キャリア官僚を頂点に頂き、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確立されていった。このような状況下である意味では「発明」され「導入」されたともいえる機関委任事務制度は中央省庁にとっては限りなく都合の良い制度であったためにその廃止については当初大半の省庁全域において「反対」の意思表示が行われたのは、無理からぬところでもあった<sup>12)</sup>。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き、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ったわけなのである。

以上のような社会の変化に対して、1945年の敗戦を契機としてようやく近代市民憲法の一員として数えられることともなった日本国憲法の下で、「基本的人権の保障」を基本原理のひとつとしたのはもとより、象徴天皇制という特異なシステムをも含む「国民主権主義の採用」及び「三権分立主義」に適合的なシステムであったものが次第に適合的ではなくなってしまったために、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たのである。この時点で、日本型地方分権の要請が必ずしも地方自治体の需要から生まれたものではなく、ほぼ国家的観点から志向されていたことがわかる。つまり、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、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のである。これに応えるために、「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、強固な縦割り官僚機構と地方自治体の上下主従の関係を対等協力の関係に改める必要があると説明されてきたことは記憶に新しい。さらに、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できるようになると、国は地方の上立って、すべからく優位に推移するという「常識」が通用しなくなり、「地方の上立つ国」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く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、党派的代表者より官僚とその機構が国民全体の利益を体現しているのである。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のである。このような明治維新以来の国家的イデオロギーともいうべき観念は、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が多用されるようになっていった。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事実に象徴されている。これは2010（平成22）年6月4日のことであった。この時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である<sup>13)</sup>。この時の考え方は、いまなお引き継がれており、経済社会システムにおいて行政が大きな役割を担った20世紀から、「経済社会が成熟するにつれ、個人の価値観は多様化し、行政の一元的判断に基づく「上からの公益の実施では社会のニーズが満たされなくなり、現在、「官民の役割分担の見直しが行われ、民間企業や個人と並んでNPOなどの民間セクターが重要な役割を担いつつあり、これまでの行政により独占的に担われてきた「公共」を、これからは市民・事業者・行政の協働によって「公共」を実現しなければならなくなり、「その一方で、現在の法律や予算などの制度は既存の枠にとらわれており、「新しい公共」の担い手が利用しやすい制度とはなって」おらず、「新しい公共」

の担い手と協同し、新たな制度や政策を構築するための議論を行い、その「新しい公共」を創出するルール、担い方のルールを定めていく、という。

以上のような潮流の中で、本流となった地方分権改革のテーマは、特殊日本的な中央集権的の地方自治構造を廃止し、新たな事務区分を「創設」し、地方自治法第2条第8項及び第9項に法令用語として盛り込み、「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」であることとしたのである。また、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が、第二次地方分権改革の動向の中では、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。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は続けられており、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<sup>14)</sup>

## II 自由民主党「日本国憲法改正草案」の描く 新たな地方自治制度の輪郭

### 1 草案第8章「第92条～第97条」の概略

前述のような経緯をたどった日本型地方分権改革の潮流と、自民党の「日本国憲法改正草案」とはいかなる関係にあるのであろうか。

1) 前述のように、草案は構成上も現行憲法同様に「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、「第92条（地方自治の本旨）」という見出しがつけられている。具体的には、第1項で「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。」と言っている。これが草案で新設された「地方自治の本旨」条項である。そして第2項で「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のである。これについて、自民党自身の解説では、「92条は、「地方自治の本旨」という文

言が無定義（傍線部は筆者）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るが<sup>15)</sup> 敢えて「住民に身近な行政」という限定句を用い、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「移用」したに過ぎない。そのうえ、「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、憲法上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不可能というほかない。第2項においては住民の公平分担義務とでもい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」という文言をやはり「移用」したと思われる。この新第92条第1項及び第2項によって「無定義」で用いられてきた「地方自治の本旨」という文言の明確化を図ったというが、「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」地方自治とは、何であるのか、そこで想定されているはずの地方自治ないし地方自治体の姿は全く明確にされていない。「地方自治の本旨」という文言ないし概念をなぜ独立した1箇条の条文によって特筆しなければならない必然性あるいは合理性が看取できない。おそらく、新第92条の趣旨は、第1項ではなく、第2項の住民の役務提供の権利と公平負担の義務にあるのではないかと推測される。それというのも、第2項の条文は、現行地方自治法第10条第2項をそれこそ無修正のまま「移用」という書きぶりは、現行憲法の第92条よりも前にわざわざ新設しなければならないものとは決して思えないのであり、「地方自治の本旨」という概念を明確化しているとも思えないのである。

2) 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、第1項は、「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。」とする。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、現在もなお「特別地方公共団体」のままである。あるいは、基礎自治体と広域自治体の「二層制」こそが憲法の想定する自治体構造であって、二層制以外の可能性は存在しなくなったのであろうか。現行憲法が言及していない地方自治体の種類や二層制構造の採用に言及したというが、前条同様にそれが何故憲法で明記されなければならなかったのか、積極的意義を見出すことはできないままである。そのうえ、第3項においては、「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、やはり憲法自身がその点を言及する必然性はどのように説明されるのであろうか。むしろ現行自治法第11章「国と普通地方公共団体との関係及び普通地方公共団体相互間の関係」（特に、第2節「国と普通地方公共団体との間並びに普通地方公共団体相互間及び普通地方公共団体の機関相互間の紛争処理」）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。この点が、果たして如何なる意図によるものなのか、不分明のままである。Q&Aの説明では、「東日本大震災の教訓に基づき、「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。」と規定し、国と地方自治体間、地方自治体同士の協力について定めた」というが、まるで、東日本大震災に際して、国と地方自治体とが協力しなかったとか、地方自治体同士が協力できなかったかのような説明であるが、実際にはほぼ毎日、全国の自治体から「出歩」していた事実が残されているし、居住する自治体から離れて数か月に及ぶ長期間、被災地で復旧、復興活動に従事した自治体職員は夥しい数に上るはずである。合理的説明になり得ていないと言わざるを得ない。このように憲法自

身が、しかも、統治機構の領域で「しなければならない」という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る。

3) 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、第1項で「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、第2項で「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つ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、有権者住民を「日本国籍を有する者」、つまり日本国民と限定した点である。Q&Aでも、「外国人に地方選挙権を認めないことを明確に」にしたというのであるが、「国政と同様に地方政治の方向性も主権者である国民が決めるべき」であるという解説では、すでに300万人弱の外国人が日本国内に定住している事実を直視しないばかりか、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、定住外国人自身からだけでなく、裁判所や地方6団体等からも多くの批判を蒙ることになるであろう。

4) 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、現行憲法第94条の「財産を管理し、事務を処理し、及び行政を執行する権能が削除されているのは何故か、不分明のままである。つまり、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は新第95条によって縮小されたのではないかという好ましくない印象が残ってしまうのである。あくまでも「国の法律が地方の条例に優先する基本は、変えられない」と考えていると明記したことは、国（とその立法機関たる国会が制定する法律）が地方自治体（とその議会が制定する条例）の上位にあるということを再確認していることになろう。これでは、想定され期待されている地方分権化のベクトルとは正反対の方向に向いているのではないかという疑念を持たれかねない。

5) 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、第1項は「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以って充てることを基本とする。」といい、第2項は、「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、第3項では、「第83条第2項の規定は、地方自治に準用する。」と続く。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ければならなかった契機となったのは、北海道夕張市の財政破綻であったと考えられ、「地方財政健全化法」の立法趣旨を踏まえたものと考えられるところである。新第96条の趣旨を実現することは、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かと思われる<sup>16)</sup>。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。

6) 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。ところが、現行第95条が国会の立法権について、特定の地方公共団体のみに適用される法律を制定する場合の特殊性を謳っているのにも拘わらず、草案第97条では新たに「特定の地方自治体の組織、運営若しくは権能」に限って、「他の地方自治体と異なる定め」をする場合や「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、「有効投票の過半数」の同意を得て国会が制定するという構造としている。現時点においてもなお廃止されていない（つまり、通用している）15本の既存の地方自治特別法のような、多様な趣旨ないし目的によって成立しているもの等は、本来、地方自治体相互間の不平等や

国による特定自治体に対する介入等を防止するために、あらかじめ当該自治体住民の意思を確認しようとするものであったところ、単なる観光都市づくりや学園都市づくりを促進させるための財政的援助等を与えるために制定されたものであったことは周知のとおりである。ところが、草案第97条によれば、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し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。とりわけ、東日本大震災をはじめ、近年多発している自然災害の復旧や復興を支える地方自治特別法の制定の動きがあってもおかしくないほどであるが、現在までそのような気配さえ感じられないままである。そのうえ、自治体の組織や運営、あるいは権能について他の自治体とは別異の定めをすることこそが地方自治特別法の存在意義であるところ、その「有効投票の過半数」の同意を要件とすると、いわゆる「無効票」や「棄権」という住民の表示した意思は捨象されてしまう。自治体次元における政策決定等に関する「住民投票」においてさえ、白票の取り扱いや棄権した住民の意思をどのように扱うのかが問われることになるのであるから、憲法自身がその根拠を当てる地方自治特別法の「要件設定」は基本的には設定しないままの方がより地方分権の趣旨に合致するのではないかと思われる。要するに、地方自治特別法はあくまでも特定の地方自治体の振興や発展に寄与する法的根拠とされ得べきものであって、特異な例外的地方自治体を合憲の存在にし、事後的に合憲の枠組みに参入するための便法ではないはずなのである。

以上のとおり、草案第92条以下第97条までの12箇条項は、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最高法規足る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。特に、特定の価値志向的な文言や文脈上、奇異な印象さえもたらしかねない微細な条件設定的な表現は、少なくとも現行日本国憲法に感じられる総合的な「格調の高さ」や日本語としての美しさを没却してしまっているのではないかと思われるのである。

## 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。具体的には安定的な国会における多数の議席を確保した自民党が公表し、全国紙と呼ばれる新聞にも掲載されている日本国憲法改正草案の地方自治条項の条文に沿って逐一検証していった。しかしながら、結局は、全6箇条12項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たざるを得ないこととなった。それというのも、最近の20年来の我が国における本来の地方分権改革の成果が積極的に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に他ならないのである。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どころとなっているが<sup>17)</sup> 第8章の地方自治条項も、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に関わるものである。

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主権者自身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<sup>18)</sup>。

## 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ことは、すでに妹尾克敏『「憲法改正」と地方自治に関する序論的考察』（松山大学論集第31巻7号85～102頁、2020年3月、以下、本稿では単に「前稿」という。そのため、本稿の表題に敢えて「承前」と表記したところである。）で指摘しておいたが、現行憲法改正に関しては、日本維新の会、立憲民主党、国民民主党、公明党、日本共産党等の複数の政党の外にも、例えば、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、いわば地方自治体側からの憲法改正に関する意思表示と捉えることができるものといえよう。もっとも、それを政治過程論的に捉えると、現在の47都道府県知事の多くが、いわゆる本省出身のキャリア官僚であるところからみれば、全国市長会や全国町村長会ではなく、国の政権（内閣）の意向を付度した全国知事会であることには然るべき必然性があるものということもできよう。また、そのような動向の中で、政権の意向を参酌した立場から、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、この自民党草案の中で、目につく情緒的な表現ないし文言であることも前稿において併せて指摘したところである（本稿における草案に付された傍線はすべて、筆者による）。例えば、ひとまず「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、「先の大戦による荒廃や」、「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国家を形成する」、「自由と規律を重んじ」、「美しい国土と自然環境」を守り、「教育や科学技術を振興し」、「活力ある経済活動を通じて国を成長させる。」と言いつ切り、「良き伝統と我々の国家を末永く子孫に継承するため」等という特有の価値志向的なものが目につく点も前項において指摘しておいたのである。特に下線部分については、時代に逆行しかねない精神論的用法との誇りを受けかねないほどなのである。このような観点から自民党改憲案を俯瞰すると、件の自衛隊の軍隊としての明記をはじめ、選挙制度の面における「合区」の解消や「緊急事態」法制の明記に加えて、「教育の充実」という命題が支柱のひとつとなっていることが窺えるところであろう。
- 2) 「日章旗」といい、「君が代」といっても、それこそ戦後の民主主義的学校教育を受けてきた官僚をはじめ、多くの国民の理解と承認を得ることが困難ではないかと思われるところであり、第3条第2項において、それらを尊重することを義務づけていることなど、およそ憲法改正の現実的日程の中で、相応の解釈を行い、その解釈を周知しなければ、国民投票の時点で過半数を得ることは至難の業なのではないかと思われるところである。
- 3) 樋口陽一『いま、「憲法改正」をどう考えるか』（岩波書店 2013年）2～3頁によれば、「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。」というのであるが、同時に「9条を変えるか変えないかは、もとより重大な選択である。重大この上ない選択だが、私自身が一人の市民としてどういう選択にくみするかは後で述べることにして、ひとつの選択の対象である。普通の国に「成りあがる」と考えるか、「成りさがる」と考えるかは別として選択肢である。しかし、「草案」には、これまでの政権が好んで口にしてきた－現政権もそれをあえて否定はしないだろう－「欧米諸国と価値観を共有する」という意味での「普通の国」の標準からはみ出そうとするかのような一連の条項があり、その中に位置付けられた国防軍なのである。」というのである。

4) 厳密には、押しつけられた憲法が、当初から「無効」であるという「押し付け憲法『無効』論」と、少なくとも占領期間中は、法的効力を有していたが、いわゆるサンフランシスコ講和条約締結後、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」という主張があるのは周知のとおりである。しかしながら、1945年7月26日に発表されたポツダム宣言を8月14日に受諾したことによって始まったアメリカ、イギリスおよび中国の三箇国からなる連合国軍による「占領」下に制定された憲法の法的効力を考える場合、ポツダム宣言の基本方針に掲げられていたのは、13項目に及ぶものであり、その中でも第6項目から第13項目に至る8項目を厳密に読むことが求められることとなろう。要するに、

「6 吾等は無責任なる軍国主義が世界より駆逐せらるるに至る迄は、平和、安全及び正義の新秩序が生じ得ざることを主張するものなるを以て、日本国民を欺瞞し之をして世界征服の挙に出づるの過誤を侵さしめたる者の権力及勢力は永久に除去せられざるべからず。」

「7 右のごとき新秩序が建設せられ、且日本国の戦争遂行能力が破砕せられたることの確証あるに至る迄は、聯合国の指定すべき日本国領域内の諸地点は吾等の茲に指示する基本的目的の達成を確保する為占領せらるべし。」

「8 「カイロ」宣言の条項は履行せらるべく、又日本国の主権は本州、北海道、九州及四国並に吾等の決定する諸小島に局限せらるべし。」

「9 日本国軍隊は完全に武装を解除せられたる後、各自の家庭に復帰し、平和的かつ生産的の生活を営むの機会を得しめらるべし。」

「10 吾等は日本人を奴隷化せんとし、又は国民として滅亡せしめんとするの意図を有するものに非ざるも、吾等の俘虜を虐待せる者を含む一切の戦争犯罪人に対しては嚴重なる処罰を加へらるべし。日本政府は日本国民の間に於ける民主主義的傾向の復活強化に対する一切の障礙を除去すべし。言論、宗教及思想の自由並に基本的人権の尊重は確立せらるべし。」

「11 日本国はその経済を支持し、且公正なる実物賠償の取立を可能ならしむるが如き産業を維持することを許さるべし。」

「12 前期諸目的が達せられ、且日本国民の自由に表明せる意思に従ひ平和的傾向

を有し、且責任ある政府が樹立せらるるに於ては聯合国の占領軍は直に日本国より撤収せらるべし。」

「13 吾等は日本国政府が直に全日本国軍隊の無条件降伏を宣言し、且右行動に於ける同政府の誠意に付適当且充分なる保障を提供せんことを同政府に対し要求す。右以外の日本国の選択は迅速且完全なる壊滅あるのみとす。」

というものであった。

これについて、ある論者は、①戦争責任の所在の指摘、②連合保障占領を行うこと、③（「カイロ宣言」に従った）領土問題の処理、④軍隊の完全武装解除、⑤戦犯処罰、⑥民主主義的傾向の復活強化、⑦日本国国民の自由に表明せる意思に従い平和的傾向を有し且つ責任ある政府が樹立されるべきこと、等が策定されていたとまとめ、1945年9月2日に、重光葵、梅津美治郎によって署名された「降伏文書」によって、『ポツダム宣言』の条項を誠実に履行すること」を約束した日本国政府は、連合国に対してこの宣言の内容を速やかに具体化すべき法的義務を負わされていたということの意味していたと評価している。この点については、中島茂樹「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?」。京都憲法会議 監修 木藤伸一朗・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）2～5頁。

5) この時点において、日本の敗戦と戦後処理をめぐる政治的支配者層の最大の関心事は、なによりも「国体の護持」に他ならなかったが、1945年2月14日の時点における近衛文麿の上奏文では、「敗戦は遺憾ながら最早必至なりと存候。」といい、「敗戦は我国体の一大瑕瑾たるべきも、英米の輿論は今日までの所国体の変更とまでは進み居らず。随って敗戦だけならば国体上はさまで憂ふる要なしと存候。国体の護持の建前より最も憂ふるべきは、敗戦よりも敗戦に伴うて起こることのあるべき共産革命に候。」と書き残している。この文章の出典は、中島、同論文6頁によれば、木戸日記研究会編『木戸幸一関係文書』495頁以下（東京大学出版会、1966年）という。そして、中島も指摘するように、2月14日の時点ですでに太平洋戦争における敗北が必至で、戦争を終結させるほかないという認識があったにも拘らず、8月6日と8月9日の広島と長崎に投下された原爆の悲劇を招来してしまったことこそ、当時の政治的支配者層の「最大の失策」というほかないところなのである。このことは、「押し付け憲法論」が事実認識の問題としてはもとより、法的効力を巡る問題としても学問的論証に堪えうるものではないことが明らかで、「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（中島、同論文7頁）。

6) 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箇条という構成の、全12条項となっているのである。

7) したがって、草案の起草者は間違いなく、これまでの憲法運用の観点と戦後憲法学の懸案となっていた「地方自治の本旨」概念の不確定性を払拭し、明確化したという説明を施すはずである。しかし、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。かえって、特定の価値志向的な色彩を帯びた新たな危惧を感じ、学説上の理論展開にも今まで感じるものなかつた一種の「窮屈さ」を覚えかねないところとなっているのである。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、現状以上に一層不分明のままなのである。

8) 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と次のような記事が掲載されている。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本文で紹介した二通りが述べられた。」という。

具体的には、「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」と認めるところとなっていたが、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。「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いい(船田元自民党憲法改正推進本部部長代行)、「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」が、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(石破茂)、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、当時の野党第一党たる立憲民主党は、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)、と主張しているのである。ところが当然、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、という考え方もあるといわれ

ている。「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)。憲法そのものに自衛隊を「明記」と自衛隊に「根拠規定を付与すること」では意味が全く異なり、「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」であると指摘する論者(井上武史)も存在する。そして、単に「ただ自衛隊を書き込めば済むものではない」と指摘する論者(宍戸常寿)も存在する。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、「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」と指摘し、「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。」と言及しているのである(井上)。

9) 資料としては、かなり以前のものであるが、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—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—」(『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。この時点では、「昨年(1995年)7月に発足した地方分権推進委員会では、地方分権を目指した大規模な制度改革が検討されている。そして、真っ先にその狙上にあげられたのがこの機関委任事務制度の廃止である。果たして、地方分権推進委員会によって制度改革がどこまで進められるかはまだわからないが、地方分権への動きは、内外の大きな社会変化の潮流に基づくものである以上、それが停止することはありえないし、またあってはならない。」と書き起こしている(43頁)。

この時の「代理署名」とは、沖縄米軍基地をめぐる職務執行命令訴訟のことであり、駐留米軍のための「駐留軍用地特別措置法」によって、国は在日米軍の使用に関して、土地所有者がこれに応じない場合には、第一に市町村長(市町村長が拒否した場合には都道府県知事)が代わって土地・物件調書に署名押印を行い第二に市町村長(市町村長が拒否した場合には都道府県知事)が代わって公告縦覧を行い、第三に都道府県収用委員会の公開審理を経て採決することで、国は使用権原を取得することができることとされ、この市町村長または都道府県知事の行う一連の事務は「機関委任事務」とされていたのである。し

たがって、当時のこの訴訟は、旧地方自治法 151 条の 2 第 3 講の規定に基づく「職務執行命令裁判」と称されており、判決では、「①土地収用法 36 条 5 項所定の署名等代行事務は、都道府県知事に機関委任された国の事務である。②駐留軍用地特措法 3 条の規定による土地等の使用または収用に関して適用される場合における土地収用法 36 条 5 項所定の署名等代行事務の主務大臣は、内閣総理大臣である。③地方自治法 151 条の 2 第 3 項の規定による職務執行命令訴訟においては、裁判所は、主務大臣の発した職務執行命令がその適法要件を充足しているか否かを客観的に審理判断すべきである。④駐留軍用地特措法は、憲法前文、9 条、13 条、29 条 3 項に違反しない。⑤内閣総理大臣の適法な裁量判断の下に沖縄県内の土地に駐留軍用地特措法を適用することが全て許されないとまで言うことはできず、同法の同県内での適用が憲法前文、9 条、13 条、14 条、29 条 3 項、92 条に違反するということとはできない。⑥使用認定が無効である場合には、駐留軍用地特措法 14 条、土地収用法 36 条 5 項に基づく署名等代行事務の執行を命ずることは違法である。⑦使用認定に取り消し得べき瑕疵があるとしても、駐留軍用地特措法 14 条、土地収用法 36 条 5 項に基づく署名等代行事務の執行を命ずることは違法である。⑧駐留軍の用に供するためにされた使用認定の対象となった沖縄県内の土地が、沖縄復帰時において駐留軍の用に供することが日米両国間で合意された土地であり、その後における駐留軍の用に供された施設及び区域の整備縮小のための交渉によっても返還の合意に至らず、駐留軍基地の各種施設の敷地党として他の多くの土地と一体となって有機的に機能しており、駐留軍基地から派生する問題の軽減のための対策も講じられてきた等判示の事実関係の下においては、同県に駐留軍基地が集中している現状や右各土地に使用状況等について沖縄県知事が主張する諸事情を考慮しても、右各土地の使用認定にこれを当然に無効とする瑕疵があるとは言えない。⑨土地収用法 36 条 2 項は、土地調書及物件調書が有効に成立する段階で、長所を土地所有者及び関係人に現実に提示し、記載事項の内容を周知させることを求めているものと解される。⑩駐留軍用地特措法 3 条の規定により沖縄県内の土地を使用する手続において、沖縄県知事が同法 14 条、土地収用法 36 条 5 項に基づく署名等代行事務の執行を懈怠していることを放置することは、これにより著しく公益を害することが明らかである。」というものであった。詳細は、最大判平成 8 年 8 月 28 日民集第 50 卷 7 号 1952 頁を参照のこと。

なお、1996（平成 8）年 4 月から 1997（平成 9）年 5 月にかけて使用期限等が満了し、新たに使用権原を取得する必要がある施設（那覇市、沖縄市、読谷村等の 12 施設 35 件）の駐留軍用地について、国は、使用裁決の手続きに着手し、1995（平成 7）年 9 月 29 日に代理署名を当時の太田昌秀知事に勧告したところ、9 月 4 日に発生していた米軍兵士による少女暴行事件で沖縄県民の米軍に対する感情が殊更よくなかったこと等が災いして、知事は 11 月 27 日に代理署名に応じず、11 月 29 日に国によって発せられた職務執行命令にも従わなかったため、当時の村山富市内閣総理大臣が沖縄県知事を被告とする職務執行命令訴訟を提起していたことを看過できない。

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 사이트가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～平成13年の9年間に亘る第一次改革と平成18年以降の第二次改革の他にも、「三位一体の改革」（平成13年～平成17年）という税財政改革が行われ、自治体にとっては、極めて厳しい対応が求められたこともあったという事実を看過すべきではなからう。

- 10) そして、その質量については、かつての地方自治法の教科書や解説書においても記述されており、その大半が都道府県の処理する事務の70～80%を占め、市町村の事務の30～40%を占めると説明されていたところである。例えば、室井力・原野翹編『新現代地方自治法入門（第2版）』174頁（法律文化社 2000年）、長野士郎『逐条地方自治法（第9次改訂新版）』（学陽書房 昭和50年）405～411頁等、前掲『世界』のコラム「分権のキーワード①機関委任事務」46頁等を参照のこと。
- 11) 同誌44頁以下では、システム改革が不可避となった「国民国家の機能の縮小」をはじめ、成熟社会の構築を志向した「身近な行政による国民生活の保障」等の重要性を論じている。極めて重要な認識であり、そうであるとすれば深刻な事態であるというべきところであろう。
- 12) 安宅敬祐「『財政上の地方自治』の保障規定（一）～九条以外の憲法改正の視点～（八）」（自治研究第95巻第6号～第96巻第8号）等は現在も連載中であるが、「本稿は具体的な法案まで検討することは目的としていないが、憲法第92条の改正の趣旨は、次のとおりである。『憲法第八章第九十二条を改正して「基礎的公共団体（市町村）優先の原則を明確にするとともに「財政上の地方自治」の保障を明示すること」と明記しており（（一）第95巻第6号25頁）、「補完性の原理」と「財政上の地方自治」の保障を憲法に明記すべきことを主張している官僚出身の論者が存在するという事実は中央集権的な実態がいかに露骨であったかを物語るところであろう。
- 13) 2010（平成22）年6月4日付の第8回「新しい公共」円卓会議資料を参照のこと。現在でも、内閣府のホームページ等を参照のこと。<http://public.dpi.or.jp/about/>
- 14) 前掲 <https://www.cao.go.jp/bunken-suishin/archive-index.html>のほか、地方自治制度研究会編『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。
- 15) 例えば、<http://satlaws.web.fc2.com./92.html>等を参照のこと。
- 16) 前掲、安宅論文等はこれだけでも「我が意を得たり」ということにもなるであろう。もっとも、草案第83条では、第2項を新設し、「財政の健全性は、法律の定めるところにより、確保されなければならない。」というが、この条項はあくまでも国の財政に関するものであるため、その原則を新第96条第3項で「第83条第2項の規定は、地方自治について準用する。」という準用条項を憲法の条文に明記しているのであり、決して国の真実事をする必然性がない地方自治運営のなかでも財政作用の原則は「健全性の確保」という単一の

物差しを準用しようとしていることが見て取れよう。この点からみても、決して地方自治の固有性ないし地方財政の独自性が担保されているとは言い難いのである。

- 17) ただし、第1次安倍内閣の終焉と同じく内閣総理大臣が交代してしまった現在、憲法改正そのものに従前と同じ質量のエネルギーが費やされるとは考えられないが、基本的な考え方に立脚した内閣である以上、内閣とその周辺の動向には留意し続けなければならないであろう。
- 18) 「未完の分権改革20年」という特集を組んだ『都市問題』（2020年9月）という月刊誌の中で、これまでの20年の分権改革が多角的に総括されている。その中でも市川喜崇「《分権改革》再探究」は、いわゆる2000年分権改革が当初は、(旧)自治省のみの賛成するアジェンダであったところ、機関委任事務制度の廃止等相対的に反対の少ない改革課題を選択し得たことをはじめ、第3次行革審の「豊かさを実感できる社会」路線を採択したことや地方分権推進委員会の創設と村山(自社さ)政権であったこと等が、分権改革成功の要因であったこととしている(48~59頁)。また、大津浩「地方自治の憲法理論からみた分権改革の現状」においては、地方自治の憲法理論なるものを措定し、「自己決定・自己責任の原理に基づく分権型社会の実現」という理念と、「自治体事務に対する法令による義務付け・枠付の緩和と自治体組織形態多様化のための制度規制の緩和」という理念を検証しながら、「補完性原理」の拡充を論じている(88~100頁)。さらに、大森彌「「分権型社会」から「自治型社会」へ」は、文字通り、自治体のみならず「住民」を自治の主役たるべきこととすること等を主張する(101~109頁)等。これらの論稿を掲載している同誌はそれ以外の論稿も、それぞれ示唆に富む。また、「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。