

## 第2章 日本国憲法における地方自治条項

### 第1節 比較の見地からみた日本国憲法の特徴

前章で、諸外国において地方自治が憲法上、どのように規定されているかをみてきた。それら各国の憲法と比較した場合の日本国憲法の特徴については、次のとおりである。

まず、憲法の規定されている量であるが、我が国の憲法では、第8章「地方自治」という章が設けられ、4条文5項目の規定がある。これは、ほとんど規定がないアングロ型はもちろん、北欧型よりは多いが、中欧型・南欧型に比べるとやや少ない量である。

次に、規定されている内容についてみると、第1に、日本国憲法では、地方自治の制度は、「地方自治の本旨(the principle of local autonomy)」に基づかなければならないと規定することにより、地方自治が保障されている(憲法第92条)。しかし、前章で対象とした国で、この「the principle of local autonomy」という言葉を用いている国は1つもない。地方自治の保障のために「地方自治の本旨」という言葉を用いているのは、我が国憲法の特徴の1つである。もちろん、「補完性の原理」に関する規定はない。

第2に、我が国では、憲法上、地方公共団体の種類を特定せずに、単に「地方公共団体」という言葉を用いている(憲法各条文)。これは、アイルランドと同じで、少数派に属する。

第3に、憲法は、地方自治体への議会の設置(憲法93条第1項)と、その直接公選を規定している(同条第2項)。これは、多くの国と同様である。

第4に、憲法は、また同様に、地方自治体の長についても、その直接公選を規定している(同条同項)。そもそも、地方自治体の長について規定する国は多くなく、その直接公選を規定した国は、イタリアとスペインの2カ国だけである。しかも、イタリアは、州の長について直接公選を規定するが、州が別の定めをすることを認めている。スペインも、市町村長について、直接公選・間接公選のどちらでもよいとする規定である。我が国憲法のように、すべての地方自治体の長について、必ず直接公選でなければならないとするほうが珍しいのである。

第5に、憲法は、「地方公共団体は、その財産を管理し、事務を処理し、及び行政を執行する権能を有し」(第94条)と規定し、地方自治体に対して一般的権限を認めている。この点は、多くの国と同様である。しかし、憲法は、さらに「法律の範囲内で条例を制定することができる」とも規定し(同条)、地方自治体に立法権を、しかも、すべての地方自治体に認めている。このような国は、オランダだけであり、我が国は、立法権を含む強力な自治権を地方自治体に与えているということが出来る。

第6に、憲法には、直接、財政に関する規定がないことである。課税権は、憲法第94条の「行政を執行する権能を有し」に含まれるとしても、明示的に規定されているわけではない。また、財政自主権や財政調整制度などその他の財政に関する事項については、「財産を管理し」以外は規定されていない。この点では、少数派である。

第7に、憲法には、地方自治体に対する監督の規定はない。憲法上、監督規定がないのは少数派である。ただし、それは、地方自治体の自治権を尊重するが故に、あえて規定しなかったというものではない。

第8は、司法上の救済規定がないことや地方自治体の境界保護の規定がないことは、多くの国と同様である。

第9に、憲法は、いわゆる地方特別法(地方自治特別法)について住民投票を規定している(第95条)。住民投票を含む住民参加については、2003年の憲法改正でフランスが新たに規定したが、50

年以上も前に作られた我が国憲法にこのような規定があるのは珍しいといえる。

最後に、憲法は、地方公共団体の組織及び運営に関する事項は、「法律でこれを定める」としている(第92条)。このような規定は、かなり多くの国にみられるものである。

以上からすると、我が国憲法における地方自治に関する規定の主な特色としては、地方自治を保障するために「地方自治の本旨」という言葉を用いていること、憲法上、地方自治体を特定せずに、「地方公共団体」という言葉を用いていること、地方自治体の長について、直接公選を規定していること、地方自治体に条例制定権を含む自治権を与える一方で、その財政に関する明確な規定がないこと、地方特別法に対する住民投票を規定していること、この5点を上げることができる。

## 第2節 憲法第8章の成立過程

我が国憲法の地方自治に関する規定が、第1節でみたような特色を持っているのは、憲法の成立過程とも深い関係があるのではないかと考えられる。そこで、次に、地方自治を規定した憲法第8章の成立過程について、地方自治に関する条項の変化を中心にみてみることにしたい。

### 1 日本側改正案

まず、終戦後間もなく明治憲法の改正問題が日程に上ったが、明治憲法に地方自治に関する規定がなかったこともあり、政府の「憲法問題調査委員会」(1945年10月設置)が検討していた憲法改正案においても、また、民間から発表された各種改正試案においても、日本側の憲法改正案では、憲法に地方自治の規定を置くことは考えられていなかった。

唯一の例外は、京都大学の佐々木惣一教授が作成した改正案であり、ここでは「第7章 自治」という章に、次のような3つの条文が置かれていた(注1)。

第90条 國必要ヲ認ムルトキハ法律ノ定メタル地方團體其ノ他ノ團體ヲシテ其ノ名ニ於テ統治ニ任セシムルコトヲ得

前項ノ自治團體ハ國ノ監督ヲ受ク

第91条 自治團體ノ事務ヲ決定スル者及之ヲ執行スル者ノ選任ハ當該自治團體ヲ構成スル者之ヲ行フ但シ法律ニ別段ノ定アル場合ハ此ノ限ニ在ラス

第92条 自治團體ノ構成組織権能責務其ノ他必要ナル事項ハ法律ヲ以テ之ヲ定ム

このような規定を設けた理由について、佐々木氏は、「蓋シ自治ハ民意主義ニ依ル國ノ統治ノ基礎地盤ニシテ自治ノ健全ニ発達スルコトハ民意主義ニ依ル國ノ統治ノ実ヲ挙グルガ為ニ必要ナリ」と説明されている。その内容は、団体自治と住民自治を認めた上で、その自治体の組織及び権能等は法律で定めるというものであり、明治の自治制制定以後に積み重ねられてきた自治制の実績を条文化したものを見ることができる(注2)。なお、この佐々木案は、当時は極秘とされ、それが公表されたのは1961年のことであった(注3)。

### 2 マッカーサー草案(1946年2月13日)

これに対して、1946年2月13日に日本側に手渡された総司令部案(マッカーサー草案)の中には、

第8章「Local Government」という章があり、以下の3つの条項が置かれていた(注4)。

(英文)

## CHAPTER Local Government

Article LXXX . The Governors of prefectures, the mayors of cities and towns and the chief executive officers of all other subordinate bodies politic and corporate having taxing power, the members of prefectural and local legislative assemblies, and such other prefectural and local officials as the Diet may determine, shall be elected by direct popular vote within their several communities.

Article LXXX . The inhabitants of metropolitan areas, cities and towns shall be secure in their right to manage their property, affairs and government and to frame their own charters within such laws as the Diet may enact.

Article LXXX . The Diet shall pass no local or special act applicable to a metropolitan area, city or town where a general act can be made applicable, unless it be made subject to the acceptance of a majority of the electorate of such community.

この外務省訳文は、次のとおりである。

### 第8章 地方政治

第86条 府県知事、市長、町長、徴税権ヲ有スル其ノ他ノ一切ノ下級自治体及法人ノ行政長、府県議会及地方議会ノ議員竝ニ国会ノ定ムル其ノ他ノ府県及地方役員ハ夫レ夫レ其ノ社会内ニ於テ直接普通選挙ニ依リ選挙セラルヘシ

第87条 首都地方、市及町ノ住民ハ彼等ノ財産、事務及政治ヲ処理シ竝ニ国会ノ制定スル法律ノ範囲内ニ於テ彼等自身ノ憲章ヲ作成スル権利ヲ奪ハレルコト無カルヘシ

第88条 国会ハ一般法律ノ適用セラレ得ル首都地方、市又ハ町ニ適用セラルヘキ地方的又ハ特別ノ法律ヲ通過スヘカラス但シ右社会ノ選挙民ノ大多数ノ受諾ヲ条件トスルトキハ此ノ限ニ在ラス

この第8章を含むマッカーサー草案に関する総司令部の意向は、若干の字句の変更は差し支えないが、同草案のファンダメンタル・プリンシプル及びベーシック・フォームスは厳格に尊重してもらいたいということと、成案の早急な提出を要望しているということであった(注5)。

### 3 日本側起草案(第一稿)(1946年2月28日)

上記草案を受け取った日本側は、1946年2月28日に第一稿を作成した。それは、次のようなものであった。

## 第8章 地方行政(地方政治)

第1条 地方公共団体ノ組織及運営ニ関スル条規ハ地方自治ノ本旨ニ基キ法律ヲ以テ之ヲ定ムベシ。

第2条 地方公共団体ニハ法律ノ定ムル所ニ依リ其ノ議事機関トシテ議会ヲ設クベシ。

第3条 (地方税徴収権ヲ有スル)地方公共団体ノ長及其ノ議会ノ議員ハ法律ノ定ムル所ニ依リ当該地方ノ住民ニ於テ之ヲ公選スベシ。

第4条 一地方又ハ一ノ地方公共団体ニノミ適用アル特別法ハ一般法ニ依ルコトヲ得ザル特別ノ事由アル場合ヲ除ク外法律ノ定ムル所ニ依リ当該地域ノ住民ノ多数ノ承認ヲ得ルニ非ザレバ其ノ効力ヲ生ズルコトナシ。

この第一稿を、マッカーサー草案と比べてみると、次のような違いがみられる。

章の標題が、「地方政治」から「地方行政(地方政治)」に改められた。

最初に「地方自治ノ本旨」という言葉を含む総則的な条文が置かれた。

「府県」「市、町、あるいは「首都地方」といった団体の種別を規定せず、一括して「地方公共団体」という言葉に改められた。

「直接選挙」が「公選」と改められ、その対象も地方自治体の長及び議会議員に限定された。

憲章制定権を含む地方自治体の権能に関する規定が削除された。

### 4 日本側起草案(第二稿)(1946年3月1日)

第一稿に基づく検討の結果、1946年3月1日には第二稿が作成された。その内容は、次のようなものであった。

## 第8章 地方自治

第100条 地方公共団体ノ組織及運営ニ関スル規定ハ地方自治ノ本旨ニ基キ法律ヲ以テ之ヲ定ム。

第101条 地方公共団体ニハ法律ノ定ムル所ニ依リ其ノ議事機関トシテ議会ヲ設クベシ。

地方税徴収権ヲ有スル地方公共団体ノ長及其ノ議会ノ議員ハ法律ノ定ムル所ニ依リ当該地方団体ノ住民ニ於テ之ヲ公選スベシ。

第102条 地方公共団体ノ住民ハ自治ノ権能ヲ有シ、法律ノ範囲内ニ於テ条例及規則ヲ制定スルコトヲ得。

第103条 一ノ地方公共団体ニノミ適用アル特別法ハ法律ノ定ムル所ニ依リ当該地域ノ住民多数ノ承認ヲ得ルニ非ザレバ国会之ヲ制定スルコトヲ得ズ。

この第二稿を第一稿と比べた場合、次のような違いがみられる。

章の標題は、「地方自治」ということで確定された。

地方自治体の権能に関する規定が置かれ、マッカーサー草案に近い形となった。ただし、「財産、事務及政治ヲ処理」する権利を認めるとするのが「自治ノ権能ヲ有シ」という表現となり、また、「憲章」ではなく「条例及規則」の制定権を認めるとされた。

### 5 日本側提出案(1946年3月4日)

この第二稿に若干の修正を加えたものが日本側提出案として、1946年3月4日に総司令部へ提出された。それは、次のようなものであった。

## 第8章 地方自治

- 第101条 地方公共団体ノ組織及運営ニ関スル規定ハ地方自治ノ本旨ニ基キ法律ヲ以テ之ヲ定ム。  
第102条 地方公共団体ニハ法律ノ定ムル所ニ依リ其ノ議事機関トシテ議会ヲ設クベシ。  
地方税徴収権ヲ有スル地方公共団体ノ長及其ノ議会ノ議員ハ法律ノ定ムル所ニ依リ当該地方公共団体ノ住民ニ於テ之ヲ選挙スベシ。  
第103条 地方公共団体ノ住民ハ自治ノ権能ヲ有シ、法律ノ範囲内ニ於テ条例及規則ヲ制定スルコトヲ得。  
第104条 一ノ地方公共団体ニノミ適用アル特別法ハ法律ノ定ムル所ニ依リ当該地方公共団体ノ住民多数ノ承認ヲ得ルニ非ザレバ国会之ヲ制定スルコトヲ得ズ。

第二稿との違いは、次の点である。

条文が1条ずつ繰り下げられた。

第101条(新第102条)の「当該地方団体」を「当該地方公共団体」と改め、「公選」を「選挙」と改められた。

第103条(新第104条)の「当該地域ノ住民」を「当該地方公共団体ノ住民」に改められた。

## 6 憲法改正草案要綱(1946年3月6日)

上記1946年3月4日提出案をもとに、日本側と総司令部側との合同で検討作業が行われ、同年3月6日に「憲法改正草案要綱」としてとりまとめられた。その第8章は、次のとおりである。

## 第8章 地方自治

- 第88 地方公共団体ノ組織及運営ニ関スル事項ハ地方自治ノ本旨ニ基キ法律ヲ以テ之ヲ定ムベキコト  
第89 地方公共団体ニハ法律ノ定ムル所ニ依リ其ノ議事機関トシテ議会ヲ設クベキコト  
地方公共団体ノ長、其ノ議会ノ議員及法律ノ定ムル其ノ他ノ吏員ハ当該地方公共団体ノ住民ニ於テ直接之ヲ選挙スベキコト  
第90 地方公共団体ハ其ノ財産ヲ管理シ、行政ヲ執行シ及事務ヲ処理スルノ権能ヲ有シ、且法律ノ範囲内ニ於テ条例ヲ制定スルコトヲ得ベキコト  
第91 一ノ公共団体ニノミ適用アル特別法ハ法律ノ定ムル所ニ依リ当該地方公共団体ノ住民多数ノ承認ヲ得ルニ非ザレバ国会之ヲ制定スルコトヲ得ザルコト

(英文)

## CHAPTER 8 LOCAL SELF GOVERNMENT

Article LXXX . Regulations concerning organization and operations of local public entities shall be fixed by law in accordance with the principle of local autonomy.

Article LXXX . The local public entities shall establish assemblies as their deliberative organs, in accordance with law.

The chief executive officers of all local public entities, the members of their legislative assemblies, and such other local officials as may be determined by law shall be elected by direct popular vote within their several communities.

Article XC. Local public entities shall have the right to manage their property, affairs and government and to frame their own charters within such laws as the Diet may enact.

Article XCI. A special law, applicable only to one local public entity, cannot be enacted by the Diet without the consent of the majority of the voters of the local public entity concerned, obtained in accordance with law.

1946年3月4日の日本側提出案と比べてみると、次の点で修正されている。

第89条(旧第102条)について、「地方徴税権ヲ有スル地方公共団体」が単に「地方公共団体」と修正された。また、その長及び議会議員に加えて「法律ノ定ムル其ノ他ノ吏員」も公選とするとともに、それらの選挙は、「之ヲ選挙」から「直接之ヲ選挙」と改められた。

地方自治体の権能を定めた第90条(旧第103条)について、一段とマッカーサー草案に近い形に改められた。すなわち、「地方公共団体ノ住民ハ自治ノ権能ヲ有シ」が「地方公共団体ハ其ノ財産ヲ管理シ、行政ヲ執行シ及事務ヲ処理スルノ権能ヲ有シ」と改められた。また、「条例及規則」を制定できるという部分が単に「条例」を制定することができる」と改められている。

## 7 草案要綱の条文化(1946年4月17日)

上記要綱案については、日本側と総司令部との間でさらに交渉が行われ、1946年4月17日に要綱を条文化した草案が公表された。これは、平がな口語体という新形式のものであり、その第8章の内容は、次のとおりであった。

### 第8章 地方自治

第88条 地方公共団体の組織及び運営に関する事項は、地方自治の本旨に基いて、法律でこれを定める。

第89条 地方公共団体には、法律の定めるところにより、その議事機関として議会を設置する。  
地方公共団体の長、その議会の議員及び法律の定めるその他の吏員は、その地方公共団体の住民が、直接これを選挙する。

第90条 地方公共団体は、その財産を管理し、事務を処理し、及び行政を執行する権能を有し、法律の範囲内で条例を制定することができる。

第91条 一の地方公共団体だけに適用される特別法は、法律の定めるところにより、その地方公共団体の住民の投票においてその過半数の同意を得なければ、国会は、これを制定することができない。

草案要綱との違いは、次の2点である。

第90条において、「行政ヲ執行シ及事務ヲ処理スルノ権能ヲ有シ」が「事務を処理し、及び行政を執行する権能を有し」と順序が入れ替えられた(英文では、もともとそうになっていた)。

第91条において、「住民多数ノ承認」が「住民の投票においてその過半数の同意」とされ、住民の承認は住民投票により行うということが明確化された。

## 8 その後の変更

第8章については、その後の手続きにおいて何らの変更も加えられず、条名が第92条ないし第95条と変更されただけで、現行憲法となった。

また、英文については、日本文との一致を図るため、草案要綱に2回の修正が加えられている。

第1回目は、1946年8月24日であり、条名変更とともに新第94条が次のように改められた。

**Article94. Local public entities shall have the right to manage their property, affairs and administration and to enact their own regulations within such laws as the Diet may enact.**

変更箇所は2ヶ所あり、「government」が「administration」に、また、「to frame their own charters」が「to enact their own regulations」に改められている。

第2回目は、帝国議会通過後の1946年10月14日であり、上記第94条の末尾「within such laws as the Diet may enact」が「within law」に改められた。

## 9 憲法第8章の成立過程における注目点

前節において日本国憲法第8章ができ上がるまでの成立過程をみてきたが、その過程における注目すべき点をあげれば、次のとおりである。

まず、第1に、憲法に地方自治の章を設けることについては、日本側も特に違和感を持っていなかったということである(注6)。明治憲法には地方自治に関する規定がなく、また、そのため、日本側の当初の憲法改正案には地方自治に関する規定を置いたものがほとんどみられなかったのは、前述のとおりである。しかしながら、それは、明治憲法下において地方自治が無視・軽視されていたということではなく、地方自治は憲法政治運営の有力な裏付けとして重要視され(注7)、また、実際にも地方自治の経験と実績が積み重ねられてきた。このことが、新憲法において地方自治の章を設けることにつながっているのである。

第2に、総司令部は、日本の地方自治をヨーロッパ大陸型からアメリカ型へ変換しようとしたのに対して、日本側は、明治憲法下での地方自治との連続性を意識していたということである(注8)。そして、両者の調整の結果、憲法第8章が規定する地方自治は、アメリカ型ともならなかったが、かといって、日本側の意図した連続性を完全に持つものともならなかったということである。前者は、第8章の標題と「ホームルール(home rule)」をめぐる規定の変遷に、後者は、地方自治体の選挙に関する規定にみることができる。

まず、地方自治を規定した第8章の標題である。マッカーサー草案では「地方政治(Local Government)」となっていたが、これが、日本側により、「地方行政(地方政治)」(第一稿)、そして「地方自治」(第二稿)と改められた。その後は、総司令部との協議においても変更を加えられること

なく、日本側案のとおり「地方自治(Local Self Government)」となった。この標題の変更には、地方自治体について、政治主体としてよりも、これまでのように行政主体中心でとらえていこうとする考え方が窺える。なお、同様の考え方は、当初のマッカーサー草案では、地方自治体は「政治(government)」を処理する権利を有するとなっていたのが、最終的には「行政(administration)」を執行する権能を有するという形に変更されていることにも現れている。

次に、マッカーサー草案では、第87条で地方自治体に「彼等自身ノ憲章ヲ作成スル(to frame their own charters)」権利、すなわち「ホームルール」を認め、地方自治体の組織が多様なものとなることを想定していた。しかし、日本側は、第一稿では、そもそもマッカーサー草案の上記第87条に相当する条文を置かず、一方で、最初のところに総則的規定として「地方公共団体ノ組織及運営ニ関スル法規ハ地方自治ノ本旨ニ基キ法律ヲ以テ之ヲ定ムベシ」という規定を置いた。第二稿においては、「住民ノ自治ノ権能」とともに、「憲章(charter)制定権ではなく「条例及規則」(bylaws and regulations)制定権を認める規定が追加された。その結果、日本側提出案(1946年3月4日)は、第101条「地方公共団体ノ組織及運営ニ関スル法規ハ地方自治ノ本旨ニ基キ法律ヲ以テ之ヲ定ム。」、第103条「地方公共団体ノ住民ハ自治ノ権能ヲ有シ、法律ノ範囲内ニ於テ条例及規則ヲ制定スルコトヲ得。」となり、地方自治体の組織は国が法律で決定すること、また、地方自治体は法律の範囲内で条例制定等の自治権を行使するものとされた。

これが、憲法改正草案要綱(1946年3月6日、以下「草案要綱」という)では、総司令部との協議の結果、第88「地方公共団体ノ組織及運営ニ関スル事項ハ地方自治ノ本旨ニ基キ法律ヲ以テ之ヲ定ムベキコト」、第90「地方公共団体ハ其ノ財産ヲ管理シ、行政ヲ執行シ及事務ヲ処理スルノ権能ヲ有シ、且法律ノ範囲内ニ於テ条例ヲ制定スルコトヲ得ベキコト」とされた。第88は、地方自治体の組織が画一的なものとなることを含意するものである。それは、第90で、地方自治体に憲章制定権を認め、その組織が多様なものとなることと矛盾するのであるが(英訳では、第90の条例制定権は、再び“to frame their own charters”と修正されていた)、総司令部側は、「地方自治ノ本旨(the principle of local autonomy)」という言葉に大いに魅せられ、そのことに気づかなかつたとされる(注9)。

また、これは、日本側が、憲法の日本文案とその英訳との間隙を突いたものでもあった。“bylaws and regulations”が“charters”と再修正されたため、総司令部側は、この草案要綱は「ホームルール」を認めたものであり、住民の選択による多様な地方自治の形を認めたものだと思っていた。しかしながら、日本文案では、「条例及規則」が「条例」と直されただけであり、画一的に組織された地方自治体が条例制定権を持つという形が想定されていたのである。そして、この草案要綱が文章化されたものが帝国議会で審議され、新憲法として成立した。そして、最終的に、両者の食い違いをなくすために、帝国議会審議中の1946年8月24日に、英訳の“to frame their own charters”が“to enact their own regulations”に改められた(注10)。

結果的に、総司令部が意図した「ホームルール」によるアメリカ型の多様性を持つ地方自治ではなく、日本側の意図した明治憲法下の地方自治との連続性が図られることになった。それは、憲法第92条の規定「地方公共団体の組織及び運営に関する事項は、地方自治の本旨に基いて、法律でこれを定める。」という条文が、佐々木案の第3条「自治団体ノ構成組織権能責務其ノ他必要ナル事項ハ法律ヲ以テ之ヲ定ム」という規定とよく似ていることにも現れている。

ただし、アメリカ型の要素が全く入らなかったわけではない。アメリカでは、各州の憲法により、州議会が一部の地方自治体のみにも適用される特別法を制定することに対して制約を課している(注11)。これが、当初のマッカーサー草案第88条となって現れ、最終的に憲法第95条の地方特別法の規定となったのである(注12)。また、憲法第93条第2項の「法律の定めるその他の吏員」の直接公選もアメリカの影響を受けているといえるが、これについては、法律で指定するものに限ることにすれば



実質的には変わらないということで日本側が了承したのである(注13)。

一方、地方自治体の選挙については、総司令部の意図が貫徹された。アメリカは、日本の民主化のためには、内務省が任命する知事が地方行政を行うという中央集権的な行政システムを、地方の民意が反映されるように「分権化」する必要があると考えていたのである(注14)。このため、マッカーサー草案は、地方自治体の長、議会議員及び国会の定めるその他の役員について、直接公選を規定していた。之に対して、日本側は、第一稿では、地方自治体の長と議会議員について公選とした。すなわち、選挙の対象を長と議会議員に限定するとともに、その選挙に直接公選以外の方法も残していた。第二稿は全く同じであり、日本側提出案(3月4日)では、「公選」という言葉を「選挙」と言い換えたが、その内容は全く同じであった。これが、総司令部との協議を経て作成された草案要綱では、第89第2項「地方公共団体ノ長、其ノ議会ノ議員及法律ノ定ムル其ノ他ノ吏員ハ当該地方公共団体ノ住民ニ於テ直接之ヲ選挙スベキコト」とされ、当初のマッカーサー草案の形に戻された。この草案要綱については、知事まで直接選挙するのは行き過ぎであるという内務大臣の意見もあり、日本側は総司令部といろいろと折衝したようであるが(注15)、結局修正は行われず、要綱の内容がそのまま憲法第93条第2項「地方公共団体の長、その議会の議員及び法律の定めるその他の吏員は、その地方公共団体の住民が、直接これを選挙する。」という規定となった。

地方自治体に対して、長の直接公選、すなわち画一的な「大統領型」の組織を求めることは、本来住民の自由な選択に任せるアメリカ型の「ホームルール」とは矛盾するものである。しかしながら、その修正は、新憲法では地方自治体の長の普通選挙を求めるという極東委員会の声明(1946年7月2日)により、いずれにしても不可能となった(注16)。

第3に、「地方自治の本旨(the principle of local autonomy)」を地方自治の指導原理としたことである。当初のマッカーサー草案に「地方自治の本旨」という言葉はなく、日本側で、総則的規定を設けることを検討する中で考え出されたものである。既に第一稿からあったもので、その言葉が、そのまま憲法第92条でも用いられている。総司令部側も、この言葉が大いに気に入ったことは前述したとおりである。地方自治の基本精神を適確にあらわす方法はないものかと、明治21年の市制・町村制の上諭などを引っ張り出したりして、隣保共同の精神というような角度からの表現も考えたけれども、結局「地方自治の本旨」ということになったとされる(注17)。また、これが、一般にいわれている団体自治と住民自治と、この2つを根幹としていることはおのずから明らかであるとされ、地方住民に身近な公同の事務は、これらの住民の意思に基きその構成する組織を通じて自主的に処理されるということが中心の観念を成すものとされる(注18)。しかしながら、この「地方自治の本旨」という表現は、極めて抽象的で漠然としたものである。そのため、憲法成立後も、地方自治の指導原理となった「地方自治の本旨」をめぐって多くの議論を呼ぶことになった。

第4に、憲法上、地方自治体の種類を特定しなかったことである。マッカーサー草案では、「府県(prefecture)」、「市(city)」、「町(town)」及び「首都地方(metropolitan area)」と地方自治体の種類を特定する言葉が用いられていた。それが、日本側では、第一稿の段階から「地方公共団体(local public entities)」という言葉で一本化され、それがそのまま憲法でも用いられることになった。これは、府県とか市・町とかいうような団体の種別を憲法で固定してしまうことは、いささか窮屈ではないかということが理由であったようである(注19)。しかし、このように「地方公共団体」という言葉に置き換えたことは、憲法上の「地方公共団体」とは何か、また、憲法は、重疊的地方自治制度を要請しているのかという議論を生じさせることとなった。なお、マッカーサー草案では、「首都地方」、「市」及び「町」については、「ホームルール」を始めとする自治権を認めていたが、「府県」については、知事や議会議員等の直接公選を規定しているだけであった。そのことからすると、マッカーサー草案が「府県」を地方自治体として認めていたかどうかは疑問である(注20)。

最後に、この成立過程をみると、当時の日本側は、アメリカの地方自治制度について、理解している部分とあまり理解していない部分があったのではないと思われる。前者の例が、「憲章 (charter)」である。日本側は、トリックのような方法を用いて、「憲章 (charter)」を「条例 (regulation)」と日本的に変容させてしまったのである(注21)。後者の例は、「地方特別法」である。このような特別法禁止の例外を認めるに当たっては、アメリカでも別の形があったにも拘わらず、マッカーサー草案の「選挙民ノ大多数ノ受諾ヲ条件トスル」を、そのまま「住民投票」という形で受け入れてしまったのである(注22)。

- (注1)小早川光郎編「史料日本の地方自治第2巻 現代地方制度の確立」(学陽書房、1999年)p170より引用。
- (注2)天川 晃・小田中聰樹「第六巻 地方自治・司法改革」(竹前栄治監修「日本国憲法・検証1945 - 2000資料と論点」、小学館、2001年)p25参照。
- (注3)入江俊郎「憲法と地方自治」(自治省編「地方自治法二十周年記念自治論文集」、第一法規、1968年)p12参照。
- (注4)佐藤達夫「憲法第八章覚書」(自治庁記念論文編集部編「町村合併促進法施行一周年・地方自治総合大覧会記念地方自治論文集」、地方財務協会、1955年)より引用。これ以降の憲法案条文についても同様。
- (注5)同上p38参照。
- (注6)天川 晃・小田中聰樹「第六巻 地方自治・司法改革」p34参照。
- (注7)入江俊郎「憲法と地方自治」p11参照。
- (注8)Kurt Steiner “Local Government in Japan”(Stanford University Press,1965年) p80及び天川 晃・小田中聰樹「第六巻 地方自治・司法改革」p35参照。
- (注9)Kurt Steiner “Local Government in Japan” p82参照。
- (注10)この点について、詳しくは、Kurt Steiner “Local Government in Japan”p83 - 84参照。
- (注11)自治体国際化協会「アメリカにおけるホームルール」(クレアレポート第180号、1999年)p14 - 15参照。具体的には、例えば、ニューヨーク州憲法第9条第2項(b)(1)参照。
- (注12)1945年12月6日に、総司令部民生局のスタッフ(ラウエル)が作成した「日本の憲法についての準備的研究と提案」において、既に「国会が都道府県や市町村等の内部事項について立法できるのは、その法律が、全都道府県もしくは同じカテゴリーの市町村等の全部に一律に適用される場合、または当該都道府県もしくは市町村が、その選挙民もしくは選挙民の代表者の意思表示によってこの立法を認めた場合に限らるべきこと」が提案されていた(天川 晃・小田中聰樹「第六巻 地方自治・司法改革」p28 - 30参照)。
- (注13)佐藤達夫「憲法第八章覚書」p41参照。
- (注14)天川 晃・小田中聰樹「第六巻 地方自治・司法改革」p28参照。
- (注15)この折衝の経緯については、佐藤達夫「憲法第八章覚書」p44 - 45参照。
- (注16)Kurt Steiner “Local Government in Japan”p84 - 85参照。
- (注17)佐藤達夫「憲法第八章覚書」p40参照。
- (注18)同上p48参照。
- (注19)同上p39参照。
- (注20)同上p51参照。
- (注21)このことは、日本側の担当者の1人であった佐藤達夫氏が「司令部案の「チャーター」は、おそらくホーム・ルール・チャーターを予想していたものと思われるけれども、これは「条例及規

則」ということに改めた。」(佐藤達夫「憲法第八章覚書」p40)と述べるとともに、さらに「そもそも憲法自身プレジデンシャル・システムというところまで押しつけて置きながら、いまさらチャーターの制定権でもあるまいというような感じを抱いた」(同論文p53)と述べておられることから窺うことができる。

(注22)このことは、同じく佐藤達夫氏が「将来憲法改正の機会があれば、(中略)地方の意思を問うにしても、ニューヨーク州のかつての例のように当該地方公共団体の機関の同意を条件とするとか、(中略)そういうような方式がさらに検討されてよいであろう。」(佐藤達夫「憲法第八章覚書」p54)と述べるとともに、「周知のとおり、この語句(「一般法ノ適用セラレ得ル場合…」 - 筆者注)はアメリカの多くの州憲法に見られ、また、ナショナル・ムニシパル・リーグの(模範州憲法)(1948年版)にも採られているのであるから、時間の余裕さえあればその意義を深くつきとめて置くべきであったと思っている。」(同論文同頁)と述べておられることから窺うことができる。しかも、(注12)で触れた総司令部民生局のスタッフが作成した提案では、特別法禁止の例外は「その選挙民もしくは選挙民の代表者の意思表示によってこの立法を認めた場合」となっており、交渉の余地は十分あったのである。

### 第3節 旧憲法調査会における改正論議

前節で述べた第8章を含む日本国憲法については、1952年の我が国の独立回復後、その改正の要否が活発に論議されるようになった。特に、1957年8月には、憲法調査会法に基づき、内閣に憲法調査会(高柳賢三会長、以下「旧憲法調査会」という)が発足し、本格的な調査審議が開始された。同調査会は、1964年7月に、7年にわたる調査審議の結果を「憲法調査会報告書」(以下、本節において「報告書」という)としてまとめ、内閣及び国会へ提出した。この報告書は、憲法改正の要否等について統一した結論を述べたものではなく、その論点を整理し、それに対する諸見解をとりまとめたものである。調査審議は、「調査」の段階と「審議」の段階という2つの段階を踏んで行われ、第8章の地方自治に関する諸規定については、「調査」の段階では主として「第二委員会」、「審議」の段階では「総会」及び「第三部会」において調査審議が行われた。

この旧憲法調査会における地方自治の諸規定に関する論議をみると、次のようなものであった。

#### 1 「調査」段階における問題点 根本的問題点

第二委員会の「調査」結果は、第二委員会報告書としてまとめられた(憲法調査会付属文書第4号)。同報告書は、まとめの部分である「第三編 将来の問題点」において、地方自治に関する憲法の規定を将来どのようにすべきかについての最も基本的な問題は、次の2点であるとして、2つの根本的問題点を指摘している(注1)。

(1) 地方自治に対して次の2つの態度のいずれをとるべきかがまず問題になる。その第一は、地方自治が民主政治を確立するうえにおいて有する意義を十分に認め、これを拡充する方向において問題を考える態度であり、その第二は、増大しつつある国家機能を国全体の立場から統一的・能率的に処理することに重点を置いて、国と地方とのつながりを明確にし、国の関与・監督を拡大する方向において問題を考える態度である。このような基本的立場の相違は、憲法上の地方公共団体の範囲、府県制度の改革、知事公選の可否等の具体的問題にもそれぞれ反映して、二

様の見解が示されている。

しかし、この2つの立場が、基本的に相いれないものであるかどうかは疑問の存するところで、地方自治の本来的価値を十分に尊重しつつ、同時に、ニュー・セントラリゼーションの傾向と調和される方式が考えられないかどうか、将来問題とすべき重要な点であろう。

- (2) 世界各国の憲法では、広域行政(いわゆるリージョナリズム)について規定する例が今日少なくないが、わが国でも最近の行政の実情に照らして、広域行政を憲法上規定する必要があるかどうか、基本的問題の一として検討されるべきであろう。その際には、あわせて、地方自治は基礎的地方公共団体のみにとどめ、広域団体についてはこれと性格を異にするものとして特別の扱いをするかどうか、検討されなければならないであろう。

## 2 「調査」段階における問題点 個別的問題点

第二委員会報告書は、同じく「第三編 将来の問題点」において、個々の事項に関する問題点を憲法の条文の順序に従い、個別的問題点として列挙している(注2)。

### (1) 第92条の問題点

「地方公共団体」の範囲を明確に指定すべきかどうか。

「地方自治の本旨」という字句はあいまいであるから、これに代わって、明確な表現をする必要があるかどうか。

国と地方公共団体との関係を明確にする規定を設けるべきかどうか。

「地方自治の本旨」その他憲法上の地方自治の保障に反する法令が制定された場合に、西ドイツの憲法訴願(Verfassungsbeschwerde)のような争訟手続を設けるべきかどうか。

首都に関して特別の規定を設けるべきかどうか。

### (2) 第93条の問題点

すべての地方公共団体について画一的な組織形態を定めるのがよいか、地方公共団体の種別に応じて、各種の組織形態を選択しうる余地を認めるのがよいか。

長は直接選挙制にするのがよいか、間接選挙制にするのがよいか、あるいは、任命制にするのがよいか。

その他の吏員の公選に関する規定は存置すべきか、削除すべきか。存置するとした場合に、長の重要な補助機関または委員会の委員を公選制にすることを考えるべきかどうか。

直接請求制度を憲法上の制度に引き上げるべきかどうか。

### (3) 第94条の問題点

地方公共団体の権能に属する事務の範囲について、やや具体的な規定を設けるべきかどうか。

条例に罰則を付しうる旨を憲法の中で明確にすべきかどうか。

財政に関する規定、なかんずく、地方税の課税権の根拠を明確にする規定を設けるべきかどうか。

国家監督の基本的なあり方について規定を設けるべきかどうか。

#### (4) 第95条の問題点

本条は存置すべきか削除すべきか。

存置するとした場合に、特別法の範囲を明確に限定する必要はないか。また、法律に限らず政令等も含める必要があるか。

住民投票に代わって、たとえば、関係地方公共団体の議会の同意を求めるような制度に改めることは考えられないか。

#### (5) その他の問題点

国による財政調整措置に関して規定する必要はないか。

### 3 「問題点要綱」と「討議に付する問題点」

旧憲法調査会は、1961年9月に、「調査」段階で明らかになった問題点を基礎として「今後において審議すべき問題点要綱」（以下、「問題点要綱」という）を決定した。また、1963年1月には、「問題点要綱」に掲げられた問題点についての検討審議の結果を受け、憲法の基本的問題及び重要事項についての討議を行うに当たり、対象とすべき問題点を検討整理した「討議に付する問題点」を決定した。それらの中で、地方自治に関するものは、次のとおりであった。

#### (1) 問題点要綱

中央集権の傾向と地方自治との調整の必要ならびに広域行政の実情からみて、地方自治に関する規定は、現行のままでよいか。

「地方公共団体」の範囲を明確に規定すべきかどうか（広域行政の問題も含む）。

「地方自治の本旨」という字句は、明確な表現にする必要はないかどうか。

首都に関して特別の規定を設けるべきかどうか。

すべての地方公共団体について、画一的な組織形態を定めるのがよいか、地方公共団体の種別に応じて、各種の組織形態および長の選任方法（直接選挙制、間接選挙制、任命制）を選択しうる余地を認めるのがよいか。

直接請求制度を憲法上の制度に引き上げる必要はないかどうか。

地方公共団体の権能に属する事務の範囲について、具体的な規定を設けるべきかどうか。

第95条は、存置すべきか。

その適用範囲または同意を得る手続きについて、改める必要があるかどうか。

国による地方公共団体の財政調整措置に関して規定する必要はないかどうか。

#### (2) 討議に付する問題点

地方自治のあり方はいかにあるべきか。

中央集権の傾向と地方自治との調整の必要ならびに広域行政の実情からみて、地方公共団体の地位、国と地方公共団体との間の基本的関係、地方公共団体の種類および権能などを明確にする

よう改正する必要があるかどうか。

#### 4 「討議」段階における論議 現代の地方自治のあり方に関する見解

旧憲法調査会は、検討審議の結果をまとめた「報告書」の「第四編 憲法調査会における諸見解」において、まず、基本的問題としての現代の地方自治のあり方に関して、2つの対立する見解があり、その違いが、個別的諸問題に対する見解とも結びついているとしている。その2つの見解とは、次のとおりであった(注3)。

第1の見解は、「現代における地方自治は、地方公共団体の国からの独立と自由とを偏重すべきではなく、福祉国家の実現のために国と地方公共団体との間の協力的関係が必要であるとし、この動向に即応して、現行憲法の地方自治の諸規定は改正を要するという見解」である。

さらに、「報告書」は、これについて以下のような説明を加えている。

「この見解は、地方自治が民主政治の基礎をなすものであることは認め、その伸長を図るべきは当然であるとするのであるが、しかし、現代における地方自治のあり方は、いたずらに地方分権すなわち地方公共団体の国からの独立と自治とをとるだけであってはならず、国民福祉の実現のために、国政と地方自治とは有機的な協力関係に立つものでなければならないとし、この立場からみると、現行憲法における地方自治の諸規定は、右の動向に合致するものではないとする見解である。

この場合、現行憲法における地方自治の諸規定が、現代の地方自治のあり方からみて適切でないともみべき諸点としては、国と地方公共団体との基本的関係に関する規定が設けられていないこと、第92条の「地方自治の本旨」ということばは地方公共団体の国からの独立と自治の面のみを強調するに傾いていること、特に広域行政への要請にこたえるための道州制の設置等に関して解釈上の疑義があることなどがあげられる場合が多い。

また、現に、地方自治の実際の運用において、憲法上の諸規定が必ずしも適切でないために、種々の混乱と弊害が生じており、国政の総合的・能率的発揮が阻害されているとともに、また同時にそれが地方自治の円滑な進展をも阻害しているということが指摘される場合が多い。」

これに対して、第2の見解は、「現代における地方自治の動向に即応する必要があることは認めるが、現行憲法の諸規定の弾力的な解釈・運用によって、これに対処することができるとし、憲法の改正を要しないとする見解」である。

これについても、「報告書」は、次のような説明を加えている。

「この見解は、現行憲法が地方自治に関する一章を設けたことの意義を高く評価するとともに、また、現代の地方自治の動向が単に地方分権の強調のみではなく中央集権との調和を必要とするものであることは認めるものである。ただ、地方自治が右のように時代の要請に即応するものでなければならない以上、憲法の規定はむしろ弾力的とし、立法や行政にゆだねる余地を広く認めることが適当であるとし、この立場からみると、現行憲法の規定はむしろ適切であり、その弾力的運用により実際上の諸問題にも対処しうるとし、したがって、特に改正を要しないとするのである。」

#### 5 「討議」段階における論議 個別的諸問題に関する見解

上記「報告書」は、個別的諸問題についても、次のような4つの項目を立て、それぞれに関する見解を掲げている(注4)。

## (1) 「地方自治の本旨」と地方公共団体の種類 第92条関係

まず、「地方自治の本旨」という言葉を改める必要があるかどうか問題とされた。これは、「地方自治の本旨」という言葉の意味が極めて不明瞭であるために、理論の上でも、また地方自治の運用の実際の上でも種々の混乱が生じているという問題意識である(注5)。これを改めるべきとする見解は、国と地方公共団体との基本的関係を明らかにする規定を憲法上設けるべきであり、「地方自治の本旨」という言葉は、現代の地方自治のあり方を十分に示すものではないとして、地方自治の基本原則の内容を明らかにする規定に改めるべきであるとする。具体的には、国と府県・市町村、府県と市町村の基本的関係を憲法上明らかにし、特に国の府県、市町村に対する監督権については、これを憲法に定めるとともに、それを強化する必要がある(注6)、第92条を「地方公共団体の種類ならびにその組織及び運営に関する事項は、地方自治の本旨に適合するように法律で定める。前項の規定は、地方自治の制度が窮極において国民一般の福祉と国の健全な存立に寄与することをその使命とするものであることを否認する趣旨を含むものではない。」と改めるべきである(注7)、といった主張がなされた。

これに対しては、「地方自治の本旨」という言葉も残した上で、国と地方公共団体との基本的関係を明らかにする規定を設けるべきという見解もあった。その場合の国と地方公共団体との基本的関係については、「地方における行政権の行使は地方自治を尊重して行われなければならない」という趣旨と「国と地方公共団体とは協同して国民の福祉の増進に努めなければならない」という趣旨の規定を憲法上に設ける必要があるとした(注8)。また、そのような国と地方公共団体との基本的関係を明らかにする規定を特に設ける必要はなく、「地方自治の本旨」をそのまま維持すべきだという見解もあった。

次に、地方公共団体の範囲又は種類について、具体的かつ明確な規定を設ける必要があるかどうか問題とされた。地方公共団体の範囲又は種類を明確に規定すべきとする見解は、憲法が「地方公共団体」とのみ定めているため、市町村及び都道府県がともに憲法上の「地方公共団体」であるか解釈上の争いがあるため、憲法上に明確な規定を設けるべきであるとするものである。これは、多くの場合、広域行政の必要性及び国の施策の総合・統一の必要性から、現行の都道府県を廃止して首長を官選とする道州制を施行すべきという立場からの主張であった。具体的には、第92条に地方公共団体の「種類」を加え、地方公共団体としていかなる種類を認めるかは法律で定めることができるという趣旨を明らかにする必要がある、第92条に道州についての規定を新たに設け、基礎的地方公共団体としての市町村についての規定も設けることとすべき、憲法上、地方公共団体とは市町村のみを指称するものであることを明確にする必要がある、といった主張がなされた。

これに対して、明確に規定する必要がないとする見解は、地方公共団体の範囲又は種類について規定を置いていないことは、むしろ弾力的な立法及び運用にとって長所であるとし、また、道州制を憲法で規定することで広域行政の問題が解決するか疑問であるとする。

## (2) 地方公共団体の長の選任方法 第93条関係

長の直接公選制を一律に定めていることは適切でないとして、これを改める必要があるかどうか問題とされた。これを改めるべきであるとする見解は、まず、都道府県制を廃止して道州制を設けるべきであるとする見解と関連している。すなわち、道州制では、公選首長ではなく任命首長が想定されていたため、道州を地方公共団体でないとするか、地方公共団体であるとした場合には、一律の直接公選制を改めることが必要とされたのである。例えば、地方公共団体であることを前提として「都道州の首長

は、その地方公共団体の議会の同意を得て、内閣が任命する」といった案が出されている(注9)。

次に、道州制には直接触れることなく、長の一律直接公選制は改めるべきであるという見解がある。これは、長の選任について、いかなる方法が最も民主的であるかは、団体に応じて考えるべきであって、これを直接選挙に限るべき理由はなく、法律にゆだねて選択の余地を認めるのが適当であるとするものである。具体的には、法律の定める基礎的地方公共団体の長は、その条例の定めるところにより、住民によって直接選挙され、または議会によって選任される。ただし、首都の地域に係る場合にあっては、法律で特別の定めをすることができる、とすべきである。間接選挙制に改めることを検討してみる必要がある。人口20万以下の市については理事会・支配人制をも採用することとし、また、町村については委員会制をとりうることとし、都道府県の長および人口20万以上の市の長、議会の議員、理事会の理事および委員会の委員は、住民の直接選挙とするが、20万以下の市の長および町村の長は理事会または委員会が互選することとすべきである。原則は直接公選制をとることとするが、地方公共団体を一律に規制することは避け、規模の大小等に応じて法律または条例により直接選挙制に特例を認めることができることとすべきである、といった主張がなされた。なお、第93条の「法律の定めるその他の吏員」の公選制の規定は廃止すべきであるとする意見があわせて多く述べられた。

これに対して、第93条を改めるべきでないとする見解は、長の直接公選制は、地方自治、特に住民自治の原則からいって維持すべきとするものである。また、市町村長の公選には異論がなく知事について議論があるのは、府県が歴史的には国の行政区画の性格が強かったことにもよるのであり、このような性格は否定されるべきであり、市町村と国との間の中間的な単位としての地方団体として育成すべきであるという意見も出されていた。

### (3) 地方公共団体の権能 第94条関係

第94条の規定を改めるべきであるとする意見としては、中央集権的傾向と地方自治とを調整するために、第94条に、「国の監督の下に」の文字を加え、また別に「国は、全国を通じ最上級の地方公共団体の住民の生活程度の平衡を期するための措置を講じなければならない。」という規定を新設して地方交付税交付金のようなものを憲法上の制度に高める必要がある、条例に関して、条例事項と法律事項との関係、条例違反に罰則を設けうることの規定を加えるべきである、といったものがあつた。これに対して、改める必要はないとする意見としては、中央集権化の傾向からみても、地方公共団体の事務の範囲がいかなるものであるかは重要な問題ではあるが、憲法に具体的な規定を新たに設ける必要はないとする意見などがあつた。

### (4) 地方特別法 第95条関係

第95条のいわゆる地方特別法の制度については、廃止または改正すべきであるという意見が多かつた。具体的には、国の一部にすぎない特定の地方公共団体に対して全国民を代表する国会の意思を左右する権利を認めることは、憲法第41条とも矛盾し、また、日本においてはアメリカとは異なり、国の一部たる地方公共団体がこのような独自性をもつという観念は存在しないとするものや、実際に適用された地方特別法には、必ずしも住民に強い影響のあるようなものはないが、将来重大な問題のある場合もあると考えられるから、適用の範囲を限定して存置すべきである、といった意見である。

これに対しては、憲法第95条の規定は、特別の法律についてその法律の適用を受ける特定の地



方公共団体の意思を無視して制定されてはならないという趣旨のもので、この趣旨は合理的であり、住民投票までを要求せずとも議会の同意でも足りるとも考えられるが、現在特にこの制度を改正すべき必要もないとする意見もあった。

## 6 旧憲法調査会「報告書」の総括

旧憲法調査会の「報告書」は、以上のみてきたような地方自治に関する諸見解を総括して、次のように要約している(注10)。

「とりあげられた問題のうち基本的な問題は、現代における地方自治のあり方はいかにあるべきかという問題であった。この問題は、国と地方公共団体との基本的関係はいかにあるべきかという問題でもあり、また、中央集権と地方分権との関係という問題でもある。

右の基本的問題に関しては、現代における地方自治はいたずらに地方分権をとなえるものであつてはならず、国と地方公共団体との有機的な協力関係の上に成り立つものであるという見解が強く主張されている。このことは、特に、今日のが国における広域行政の要求が、中央集権と地方自治との調整を必要としているという論拠から理由づけられている。そして、この立場からみると、現行憲法の地方自治の諸規定は地方分権に傾きすぎているとされる。

現行憲法の地方自治の諸規定は改正を要するとする見解は、右の立場から、国と地方公共団体との基本的関係のあり方を明らかにする規定を設けること、広域行政の要求に即応して、特に道州制の設置、府県制度の改革等を可能にするために、地方公共団体の種類およびその長の選任方法を明確にする規定を設けることなどを主張することとなる。この見解が多数の見解である。

右の見解に対して、現行憲法の地方自治の諸規定は改正を要しないと見る見解が対立しているが、この2つの見解の間にも、現代の地方自治のあり方およびわが国における中央集権の傾向と地方自治との調整の必要そのものについては、実質的に著しい対立が存するわけではない。見解が分かれるのは、第1の見解が地方自治の改革の指針を憲法に明記する必要があるとするのに対して、第2の見解は、その改革は立法および行政の実際における措置によって可能であり、必ずしも憲法の諸規定の改正を必要としないと、また、地方自治の発展に弾力的に対応するためにはむしろ現行憲法の諸規定の程度が望ましいとするにある。」

## 7 旧憲法調査会における論議のまとめ

まず、旧憲法調査会の論議においては、地方自治に憲法上の保障を与えたことについては、これを否定するような見解は見当たらないとされており、その容認の上に立って議論が行われていることである(注11)。

次に、第8章の4つの条文のうち、第94条及び第95条について意見を表明した委員はごく少数であり(注12)、第92条及び第93条を中心に論議が行われていることである。具体的には、「地方自治の本旨」、地方公共団体の範囲又は種類、そして長の直接公選制が議論の中心であった。

これらについて、憲法改正を必要とする立場に立つ見解は、増大する国家機能やそれに伴う中央集権の傾向を背景として、福祉国家の実現のためには、国と地方公共団体との有機的な協力関係が必要であり、国と地方公共団体との関係を明確にするとともに、地方公共団体に対する国の関与・監督を拡大することが必要である、広域行政の要請に対応するとともに、国の施策を総合的・統一的に実施していくためには、都道府県を廃止し、官選の首長を有する道州制を導入する必要

がある、という考え方に基づくものである。そのため、地方自治というのが国からの独立と自治へ偏重することのないよう、「地方自治の本旨」という言葉を改めるか、あるいは、それに加えて国と地方公共団体との基本的関係を明らかにした規定を設けるべきであると主張し、また、道州制について憲法上の疑義をなくすために、地方公共団体の種類を明確にして、道州を憲法上の地方公共団体でないとするか、あるいは、道州の首長は直接公選でなくてもよいとする改正が必要であると主張したのである。

これに対して、憲法改正を必要としないとする見解は、地方自治と中央集権的傾向との調和の必要性は認めつつも、地方自治の意義をより高く評価する立場に立つものであり、また、道州制の導入については懐疑的な考えを持つものである。そのため、あえて現行憲法を改正しなくとも、その諸規定の弾力的な解釈・運用によって、中央集権的傾向など現代の地方自治の動向には十分対応することができるとしたのである。

当時は、福祉国家の実現や広域的な地域開発が大きな問題とされ、新中央集権的傾向(ニュー・セントラリゼーション)が強くみられた時代である。憲法第8章の地方自治に関する規定についても、そのような状況を反映した論議が行われ、地方自治を制約する方向での改正論が多数であったとされる。しかしながら、弾力的な解釈や運用を許容する「地方自治の本旨」及び「地方公共団体」といった抽象的・一般的な言葉が憲法において用いられていたことが、そのような改正論を吸収するものとして作用し、地方自治を制約するような憲法改正を回避することができたと思われる。

なお、「問題点要綱」に上げられた項目のうち、直接請求制度を憲法上の制度に引き上げるべきかどうかについては、そうすべきでないという意見のみであった(注13)。また、財政調整措置に関して、「国は、全国を通じ最上級の地方公共団体の住民の生活程度の平衡を期するための措置を講じなければならない。」という規定を新設し、地方交付税のようなものを憲法上の制度に高めるべきであるという意見があったことが注目される。

(注1)「憲法調査会報告書」(昭和39年内閣憲法調査会編、大蔵省印刷局、1964年)のうち「付属文書第4号」p407 - 408参照。

(注2)同上p408 - 410参照。

(注3)「憲法調査会報告書」p713 - 714、p719 - 720参照。

(注4)同上p722 - 733参照。

(注5)同上p717参照。

(注6)同上p719参照。

(注7)「憲法調査会報告書」のうち「付属文書第9号」p318参照。

(注8)「憲法調査会報告書」p715参照。

(注9)「憲法調査会報告書」のうち「付属文書第9号」p323参照。

(注10)「憲法調査会報告書」p733 - 734参照。

(注11)寺本 力「地方自治に関する憲法調査会の諸見解」(「自治研究」第40巻第10号、良書普及会、1964年)p135参照。

(注12)同上p120参照。

(注13)「憲法調査会報告書」のうち「付属文書第9号」p327 - 328参照。

#### (本章の参考文献)

・天川 晃・小田中聰樹「第六巻 地方自治・司法改革」(竹前栄治監修「日本国憲法・検証1945 - 2000

資料と論点」、小学館、2001年)

- ・入江俊郎「憲法と地方自治」(自治省編「地方自治法二十周年記念自治論文集」、第一法規、1968年)
- ・佐藤 功「憲法改正論議と地方自治」(自治省編「地方自治法二十周年記念自治論文集」、第一法規、1968年)
- ・佐藤達夫「憲法第八章覚書」(自治庁記念論文編集部編「町村合併促進法施行一周年・地方自治総合大覧会記念地方自治論文集」、地方財務協会、1955年)
- ・寺本 力「地方自治に関する憲法調査会の諸見解」(「自治研究」第40巻第10号、良書普及会、1964年)
- ・中川 剛「占領政策と地方自治」(「自治研究」第53巻第8号、1977年)
- ・「憲法調査会報告書」(昭和39年内閣憲法調査会編、大蔵省印刷局、1964年)
- ・Kurt Steiner “Local Government in Japan”(Stanford University Press,1965年)