

【記念講演】 地方自治と私

メタデータ	言語: jpn 出版者: 明治大学法律研究所 公開日: 2012-06-20 キーワード (Ja): キーワード (En): 作成者: 吉田, 善明 メールアドレス: 所属:
URL	http://hdl.handle.net/10291/12953

【記念講演】

地方自治と私

吉 田 善 明

私の研究分野は、憲法、比較憲法です。地方自治については、憲法学研究の視点を大切に、かつ自治体の行政実務への参加を通して多くのことを学び、教えられながら、研究を進めることができました。御指導をいただいた先達に感謝いたします。

この度、日本地方自治学会企画委員会（小原隆治委員長）から、本学会の会員である私に、二〇〇六年十一月一日（土）の沖縄国際大学において開催される研究総会で〈記念講演〉をするようにとの依頼がありました。私は、その任でないことは十分に承知しておりながらも受諾することにしました。大変光栄に存じております。

本稿は、当日の記念講演の内容です。学会では、二時間におよぶ講演の時間が与えられました。その際の拙い内容ではあります。法律論叢編集委員会の了承を得ましたのでここに掲載させていただきます。

目次

- I 私 の 地 方 自 治 研 究 の 出 発 点
1. 改憲問題と憲法学の課題
 2. 地方自治体の実態調査と研究
 - (1) 町村合併にかかわる法意識調査
 - (2) 条例と法律との関係
 - (3) 基地問題と日本国憲法——沖縄返還前後の憲法状況
- II 一 九 七 〇 年 代 後 半 以 降 の 自 治 体 研 究
1. イギリスでの生活と研究
 - (1) 議会における代表民主制と直接民主主義に関する研究
 2. 帰国後の自治体研究
 - (1) 行政実務への参加
 - (2) 行政実務への参加から生れた論稿
 - (i) 武蔵野市教育委員会委員と論稿
 - (ii) 東京都中野区教育委員の準公選制専門委員と論稿
 - (iii) 武蔵野市第二期長期計画策定委員と論稿
- III 一 九 八 〇 年 代 後 半 の 地 方 自 治 研 究
1. 地方自治の展開と自主立法
 - (1) 財産権、所有権の規制と条例
 - (2) 精神的自由の規制と条例
 - (3) 情報公開条例、長および議員の資産公開条例
 2. 地域からの平和研究——平和宣言、決議、平和政策、国際交流、援助——
- V 一 九 九 〇 年 代 以 降 の 自 治 体 研 究
1. 地方分権推進についての三論文
 2. 地方分権化の現状と課題
 - (1) 道州制改革の動き
 - (2) 三位一体の財政改革——税構造の転換——
 - まとめ——地方自治体の憲法的視点から——
- ・ 地方自治の憲法的保障
- ・ 自治体は住民の人権保障のシステムである。
- ・ 日本は自治体国家である。

I 私の地方自治研究の出発点

1. 改憲問題と憲法学の課題

私が、研究者の仲間入りをさせて戴きましたのは、一九六〇年代前半です。当時、日本経済は高度成長期を迎える時期でした。その中であつて、当時の憲法状況は、国内を二分した改憲問題が政治の争点として、改憲勢力が、まず参議院半数改選選挙（一九五三年）、続いての衆議院選挙（五年）が行われ、いずれの院も憲法改正に必要な定数確保（憲法九六条）ができなかつたことから、政府・自民党は憲法調査会（高柳賢三会長）を設置し（一九五六年法制定）、日本国憲法の内容を調査審議している時期でした。

政治の舞台では、一九六〇年に締結期限を迎える日本安保条約の延長をめぐる野党がはげしく対立していました。また、政府は、自衛隊の存在を肯定し、自衛力の範囲を拡大する解釈がなされてきました。学界においても「変化する社会、その時代が要請する憲法解釈が必要である」として、自衛力を合憲化し、これを憲法の変遷として認め

ようとする解釈が現われてきました。

このような憲法学者の憲法の解釈による自衛力の合憲化の提唱に対し、護憲を主張する学者から憲法学は「権力の侍女」であつてよいのかといった批判が出され、憲法解釈のあり様そのものが問われていました。つまり、憲法学は、たんに憲法解釈学であつてよいのかという課題が提起され、憲法は、社会科学であり、したがつて、憲法学の科学的研究の重要性が強調され出した時期でした。これは当時の法社会学会での法解釈論争の影響を受け、それが憲法解釈のあり様をめぐる論議に波及してきた時期でもありました。この論議を通して、憲法学は科学としての憲法、憲法の動態分析、憲法判例の分析を含めた憲法研究にまで、研究の拡がりをはじめつていた時期でした。

私も、その影響を少なからず受け、憲法解釈学の研究と並行して、憲法の法社会学的研究に関心をもち、わけでも立法および立法過程の法社会学的研究に関心を向けていきました。とくに助手時代には、立法論、立法過程に焦点をおいた予算の制定過程の実証的比較的研究に専念していました。とくに、この研究は、修士論文で執筆した「国会における委員会制度」を拡大し、さらに比較法的研究に眼

を向け、アメリカ、イギリス、ドイツの立法過程、わけても予算制定過程の研究に領域を⁽¹⁾拡げている時期でもありました。

2. 地方自治体の実態調査と研究

(1) 町村合併にかかわる法意識調査

こうした視点で憲法学の研究を進めながら地方自治の研究にも強い関心を持ち始めていきます。

一九五〇年代後半の地方自治体の問題状況といえ、五六年にみられた教育行政の中央集権化（地教行法の制定による教育委員会委員の任命制への改定）が、また五三年の「町村合併促進法」に変わって「新市町建設促進法」が、制定され、そのもとで政府は、町村合併を推進していきまわゆる「昭和の大合併」と呼ばれる時期に遭遇してしまいました。私の指導教授であった和田英夫先生のもとで明大内に地方自治に関する研究会が組織され、私もこの研究会に参加する機会に恵まれました。この研究会では、住民を巻きこんで争われた千葉県小櫃村（現君津市）の合併問題をめぐる調査研究に取り組み⁽²⁾、その後、政経学部で教壇に立た

れていた沖田哲也教授が中心となって行われた町村合併についての市民の意識調査への参加⁽³⁾、また、当時本学において法社会学講座の教壇に立たれていた江守五夫教授が行っていた新潟県北蒲原郡聖籠村（現聖籠町）⁽⁴⁾で起った選挙争訟事件の実態調査に参加する機会に恵まれ、法社会学の視点から多くのご教示をいただきました。私が憲法の法社会学的研究に関心を持ち出した時期です。

一九六〇年にはいり、日米安保改定期を過ぎ、日本経済は、高等経済成長の本格的展開期を迎えました。地方自治体は、この変化に対応して農村型社会から都市型社会に変貌し、過疎・過密問題、都市問題、環境問題、基地問題がクローズ・アップされてきました。

憲法学者の組織体である全国憲法研究会では、このような地方自治の状況を憲法体制の中の中央権力に対する抵抗帯して前面に出し、地方自治の地位を高め、充実されるべきであるとする主張がなされてきました。政府の施策に不満を示す住民は、全国各地で革新自治体を登場させていました。地方自治を専門とする研究者は、自治体における都市計画の必要性を訴え、自ら積極的に参加し、あるいは公害問題への取り組みを通して、自治体の公害防止策を具体

化した条例の制定に協力する等しておりました。法律に根拠のない自主条例の制定は、法律と抵触をもたらすといった批判も出ておりました。しかし、公害防止条例による公害防止策を設けなければ、自治体住民の安全な生活、環境が維持できない都市も生れていました。学界では、この状況のもとで、自治体と国との法的関係、具体的には条例と法律との関係について論議が活発になされていきました。

私も微力ながら、憲法学という視点から専門的分野としてかかわりをもつ地方自治研究の一つとして「法律と条例」「基地問題」に関心をもち取り組んでいきました。

(2) 条例と法律との関係

条例と法律との関係でもっとも論議を呼んでいたのは、大気汚染防止法と公害条例との関係でした。

すでに、多くの行政法研究者によつてのべているところでもありましたが、都道府県が公害防止条例を制定し、その条例が国の公害対策を定めた法律（たとえば、大気汚染防止法に基づいた総理府令で定めた「いおう酸化物」にかかわる「ばい煙等の『排出基準』」より厳しい排出基準を定めた、いわゆる「上づみ条例」の制定が日本国憲法九四

条に違反するか否かが問われていました。当時、そのような条例は、「法律の範囲内」を超えるものとして無効であると解する説が有力でした（通説）。これに対し、①法律で定める規制基準や規制手段では、住民の健康を保護し、生活環境を保全しえない場合、地方公共団体の自主条例によるより厳しい規制措置で対応するのは当然といわなければならないとの見解や、②国の法令による規制は、地方自治体の条例による規制を抑制するものではなく、全国的、全国的見地からする規制の最低基準を示すものと解されるべきなので、条例によつて公害行政活動をより厳しくかつ積極的に規制しても違憲とはいえないとする見解がでてきます。私も憲法論の視点から、国の法律も地方自治体における「地方自治の本旨」の制約を受け、しかも地域住民の問題解決に必要な自治促進的なものとしての条例の正当性を明らかにしていました。このことは、まさしく、条例の「法律先占（領域）論」の克服につらなる思います。つまり、「法律先占領域」は、憲法で定めた「地方自治の本旨」に基づいた条例制定の拡大によつて、そしてまた、人権尊重（生命権、環境権など）を重視した条例の制定によつて克服されたという主張がなされたということです。「上づみ

条例」を提唱した学説（杉村敏正、室井力、兼子仁教授など）は、その後、憲法学研究者の支援を得ながらその地位を確たるものにしたといえます。⁵⁾

(3) 基地問題と日本国憲法—沖繩返還前後の憲法状況

アメリカへの基地提供は、日米安保条約の問題であり、憲法問題であり、かつ住民の生活をまもる地方自治の問題です。私は、一九七二年の沖繩返還が政治日程にのぼりだしたこともあつて、返還前の沖繩の現状を法制度の視点から憲法問題として取り組みをはじめました。

基地問題についての研究をはじめた頃の沖繩は、アメリカの統治下であり、アメリカの極東戦略の前戦基地になっていました。第二次世界大戦終了後から沖繩は、アメリカの排他的支配のもとにおかれていますが、一九五二年の日平和条約の締結によって、日本は独立国としての法的体制を整えますが、沖繩はこの条約によってアメリカの軍政下に組み入れられました。沖繩にとっては屈辱の日になりました。すなわち、沖繩は、スキップ司令官の指令による「民政府の設置（五〇年一月）」、「琉球民事裁判の設置」（五〇年一月）、任命主席による「琉球政府の設置」（五二

年一月）などが進められ、さらには、「大統領布告」による「沖繩基地無制限保有」宣言が発せられ、基地建設のための土地の接収と新兵器の持込みを至上命令とした施設づくりが進められていきました。

一九六二（昭和三七）年になって変化があらわれます。沖繩統治の最も基本的な「琉球列島の管理に関する大統領行政府令」が發布され、①いままでも米極東司令官が兼務していた琉球民政府を廃止し、代つて高等弁務官を設置し、その統治のもとにおくほか、②行政主席は立法院の代表に諮り、高等弁務官によって任命する方式に変わります。この変更によつて、沖繩住民のためとする高等弁務官（民間人）統治システムはできませんが、平和、人權が十分に擁護されたわけではなく、あくまで「戦略上の拠点」として必要とされる沖繩統治体制の法整備にすぎませんでした。その後も、沖繩は米ソ間の対立、その雪解けや中・ソ関係の険悪化などによつて惑わせられながら住民の不安な生活が続いていました。

七〇年代の幕明となる一九六九年に、日米共同声明が出され、日本はアメリカの肩代りとしてアジア市場への本格的進出を図ることの約束と同時に七二年の沖繩の施政権返

還（日本への復帰）を約束させます。しかし、七二年の沖繩返還がどのような方式の返還となるかをめぐって論議がなされますが、結果は「核ぬき」不明記のままの本土並み返還でした。このような動きの中にあつて、当時、名古屋大学の影山日出弥教授と早稲田大学の須賀明教授と私の三人は、研究会を組織し、施政権返還前の沖繩の統治状況（人権と統治機構）と施政権返還後の憲法状況はどのように変わっていくかについて調査し研究を進めました。その作品を一九七一年に『沖繩と憲法』（敬文堂一九七一年）として出版しました。その内容は「沖繩占領統治の歴史」（第一章）にはじまり、沖繩基地の実態、役割、基地の経済と政治を検討した「沖繩の現状」（第二章）、「沖繩の法的地位」（第三章）、合衆国民政府と琉球政府との関係、立法院、司法制度との関係とその法構造を解説した「沖繩の統治構造」（第四章）、沖繩住民の国政参加権、渡航の権利、言論・出版・集会・集団行動の自由、人身の自由、教育権、労働基本権、社会保障の権利がどのようなものとして保障されているかについて検討を加えた「沖繩と人権」（第五章）および「日本の平和と安全」（第六章）からなっています。

はからずもここ沖繩国際大学での学会開催の一週間後の

二〇〇六年一月一九日に、沖繩県知事投票日を迎え、現在、選挙戦の最中です。宜野湾市の普天間基地移設が選挙の重要な争点になっていることが報じられています。沖繩から基地がなくなり平和と自由な、そして豊かな島になることを願うものです。

II 一九七〇年代後半以降の自治体研究

1. イギリスでの生活と研究

(1) 議会における代表民主制と直接民主主義に関する研究

私は、一九七四年二月から二年間、在外研究員としてロンドン大学高等法律研究所に籍をおきました。ここでは、助手以来研究に取り組んできました議会制民主主義、選挙、イギリスの憲法史を中心に研究を進めてきました。地方自治に関しては、文献収集の傍ら、自治体で生活しているイギリス人の生活実態をみるべく休暇を利用して、イギリスの諸都市を見学しました（地方諸都市の印象については、拙著『地方自治と住民の権利』（三省堂、一九八二年））。

滞英中の一九七四年には、春、秋の年二回の国政選挙に遭遇しました。私の研究課題としていた選挙運動の実態(戸別訪問、文書頒布活動、政党討論会など)を見ることもできましたし、また、七五年にはEC加盟に際しての国民投票(レファレンダム)の状況を見ることができました。この時の研究報告として、「イギリスにおける代表民主制と直接民主制について」(法律論叢第四八巻四・五・六号)、「イギリスにおける選挙区割委員会の構成と役割について」(法律論叢第四九巻二号)、「イギリスの議会の展開と現況」(田畑忍編『議会制民主主義の研究』(法律文化社、一九七八年)、および「イギリスの憲法状況」(法律時報四九巻七号臨増、日本評論社、一九七七年)、イギリスの立法過程〔比較法研究第四〇号〕有斐閣、一九七八年)を執筆し発表しました。⁽⁶⁾

2. 帰国後の自治体研究

(1) 行政実務への参加

一九七六年二月に帰国しますが、帰国後、私は憲法研究を進める傍ら、地方自治体の行政実務に参加、協力する機

会に恵まれ、(i)武蔵野市教育委員会委員、(ii)東京都中野区教育委員の准公選専門委員、(iii)武蔵野市第二期長期計画策定委員として、その役割をはたすことになりました。

(2) 行政実務への参加から生れた論稿

(i) 武蔵野市教育委員会委員と論稿

武蔵野市の教育委員については、佐藤竺(当時成蹊大学)先生の後任として任命されます。教育委員の果たす役割の重要性については認識していましたが、その役割を果たしていくにつれて、教育委員会システムがあまりに多くの問題をかかえていることがわかりました。私は、これまで教育法に関する論文はほとんど執筆していませんでしたが、これが機縁となり執筆に入ります。まず、執筆したのが、①「教育と地方自治」(ジュリスト増刊総合特集「現代人の生活の拠点」、有斐閣)でした。そこでは、日本国憲法、教育基本法、学校教育法および地方教育行政の組織及び運営に関する法律(地教法)のもとで、教育委員会は、実際どのように運営され、地域にねぎした教育が行われているかを調べてみました。残念なことに地域社会における公教育機関としての学校は、国(当時、文部省)の蔽

格な統治ないし配下のもとにおかれ地域社会にねざした教育の場としての状態を呈していません。というのも、本来、地域にねざした教育を果たすための機関である市町村教育委員会は、国（文部省）が制定したモデル規制（標準規則）や通達に縛られ、あるいはそのまま承認し、それを学校に押しつけ地域の子どもの教育に適した子どもに対する取り組みが十分なものになっていません。

学校教育を担う教職員は、学習指導要領に拘束され、教職員の教育する自由が十分に保障されているとはいえない状況にあります。とくに、国の教育に対する統制は、勢い学校教育を閉鎖的なものにし地域と学校との距離を遠ざけてしまっていることを事例をあげて説明しました。このような要因を生み出しているのは、地域の住民側にも問題があります。いうまでもなく、子どもに対する教育を教職員に委ね、子どもに対し果たすべき父母および地域住民の学校に対する協力を怠り、満足すべき教育になっていないのが現状です、とのべました。⁽⁷⁾

また、この論文では、地域社会における社会教育についての問題点を指摘しました。すなわち、地域社会における社会教育は、学校教育の延長線上にたつ社会教育（生涯教

育）でなければなりません。ところが、当時の社会教育は、地域社会における社会教育をねざすというよりも、たんに各地域、市町村で成人を対象とした、行政指導型のおざなりの社会教育が行われています。このことを明らかにするため、M市の教育委員会が取り組む年間の社会教育事業を総点検してみました。M市の場合、社会教育事業の推進については評価しうるものの、全体としてみる事業内容のマンネリ化、行政主導型の社会教育、あるいは市民への過剰なサービスがなされ、市民の主体性、自主性の欠落した教育になっていると批判をしました。

M市では、その頃、市民が自主的に活動する場としてのコミニティ・センターが設けられつつありました。そこでは、行政主導型を排した自主的管理運営による市民教育がなされていることを紹介し、この視点から捉えることの意義を紹介しました。教育は住民自治のもとにおかれ、住民自治による教育づくりでなければならぬことを思うとき、このようなシステムづくりは重要であるとして問題提起をしましたが、この方式はその後、各地で活用されたものの、その評価は定まっておらず、現在でも模索の状態にあるといえます。こん後、社会教育との関係でどのような

展開をしていくかが興味のもたれるところです。

また、「教育と地方自治」について、教育を担う教育委員会の重要性、とくにその責任について、最高裁の見解があることを、「教育権」の研究を通して確認し紹介しました。そのケースとしてあげましたのは「旭川学テ最高裁判決」(最(大)判昭和五年五月二一日、刑集三〇一五一六一五)です。すなわち、一九六一(昭和三六)年一〇月に文部省が実施した「全国中学校一斉努力調査」を阻止する目的で、教職員の一部が学力調査の開始を妨害した事件で、最高裁は、教育行政を担う教育委員会について、第一に、現行教育法制における重要な基本原理の一つを担う機関であることは、疑いをいれないとべていること、第二に、こん後、かりに学力の一斉調査を文部省が要求した場合、地方教育委員会は、違反な行為と判断すれば拒否の自由をもって対応しうることの可能性を示唆していることを紹介しました(吉田善明「教育権―旭川学テ事件」最高裁判決、昭和五年五月二一日、大須賀明、吉田善明外「憲法判例の研究」所収、敬文堂、一九八二年)。

そのほか、教育条件の整備を教育委員会は十分に機能しているかを問い、市町村教育委員会が長サイドから独立し、

国および都道府県教育委員会からの独立性が維持され、活性化がはかられていかなければならないことを強調しました。この視点から執筆した拙い論文として「教育委員会と教育長の役割分担」地方自治センター『地方自治通信』(一九八二年、後に私の『地方自治と住民の権利』(三省堂、一九八四年)、「教育の地方自治」日本教育法学会編『教育法学事典』(学陽書房、一九九三年)があります。

(ii) 東京都中野区教育委員の準公選制専門委員と論稿

私は、中野区教育委員準公選制の専門委員として任命されました。この問題の経緯を紹介しますと、東京都中野区では、区長が区議会の同意を得て教育委員を任命するにあたって、区長は、区議会の同意を得る(地教行法四条一項)まえに、区民の中から教育委員候補者を区民投票によって選出し、選出された者を候補者の一人として区長に提出します。この選出方法を条例で定めたわけです。この区長が議会の同意を得る前の一連の過程を教育委員候補者の準公選制と呼んでいます。当時、青山良道区長は、区議会で制定された「中野区教育委員候補者選定に関する区民投票条例」(以下「準公選条例」と呼ぶ)を受けて、一九八〇年五

月二五日に、この条例を公布しました。

ところが、当時、文部省は、教育委員候補者を選出する「準公選条例」の実施は、「地教行法」第四条一項に違反すると主張しました。ところが、驚いたことに、当時、「準公選条例」の制定に際し、賛成に回っていた一部政党、会派がその条例の実施に慎重な態度をとり、予算を凍結しました。区議会では、再びその実施をめぐる活発な論議が展開され、八〇年七月四日、「準公選条例」の一部改正という形で決着し、区民投票を一九八一年二月に延期して実施することになりました。しかし、文部省(当時)はそれでも違法性を主張しました。この条例のどの個所が、どのように違法なのか。換言すれば、その条例をどのようにすればよいのか明らかにならず、「準公選条例」自体に問題があるとしていましたが、私たち専門委員は、違法と想定される内容(条項)に修正を加え合法化するのがその役割でした。以下の二点を中心に修正の努力をしました。

第一点。教育委員候補者を選出する「準公選条例」では、区長が区民投票を実施し、「その結果を尊重しなければならぬ」として(第二条)とされていました。ところが、文部省は、「結果の尊重」という概念は、長の専権的な権限である選定権

に法的制約を加えるものであって、「地教行法」(第四条)に違反するものと主張しました。したがって、これについて、私たちは「尊重」を改め「参考」(第二条)という文言に改めることを提案しました。しかし、文部省は、「区長の選定権の行使について条例で法的制約を加えるという点において標記条例の基本が変わったと解し難く、依然として違法な内容をもったものであると主張してきました。私たちは、「尊重」から『参考』に修正はしましたが、それは区長に候補者の選定について、自主的にしてかつ相当な裁量の余地を保障したものであり、しかも、それは、憲法九二条の「地方自治の本旨」に即したものとすべきであると反論しました。また、文部省がいう「地教行法」に定めていた区長による任命は、長の専権的権限であるとの見解を主張していますが、教育委員の任命については、一般公務員の任命とは異なり、議会の同意にかからしています。この「議会の同意」は、すくなくとも委員を任命する際の効力発生要件となっています。しかも、住民の代表からなる議会とは、住民の直接請求によって提出されてきたものの具体化として条例化したものであり、長の専権的な権限を侵害したものとは決していえないと反論しました。

第二点。当時文部省は、この区民投票条例にたいして、『教育行政の政治的中立性』に問題があると指摘してきました。「準公選条例」第八条一項で「区民投票に関する運動は、教育の中立性を尊重して、公正に行われなければならない」と定めています。文部省は、一九五〇年以降に行われた教育委員の選挙は、地方自治法で定める地方公共団体の議員選挙法を準用し、その後公選法に基いて行われたことから、再びこの法律を適用して選挙が行われれば同じことが生ずることを考えているようでした。したがって、文部省は区側がいくらか政治的中立性を強調しても、選挙を行えば同じ事態に陥る可能性がある、と主張していました。そこで、私たちは、こうしたことが生じないように配慮し、公選法の適用を排除して、ユニークな文化的選挙としての政治的中立性に依拠した「中野区教育委員候補者選定に関する区民投票条例施行規則」の制定を考えました。私たちは、これで問題がないとして判断し、長に進言しました。結果的には、文部省の見解と対立したまま、実施権者である中野区の解釈に基づいて実施に踏みきました。もし、それでも文部省が不服なら区を相手どって訴訟を提起してくるであろうと考へての判断でした。

私たち専門委員は、この準公選方式が全国に拡がることを期待しましたが、他の市町村に波及することもなく、四回の実施を経て廃止されました。現在は、「中野区の教育委員にふさわしい人材推薦の仕組みに関する要綱」（二〇〇四年）が設けられ、教育委員の任期満了の一年前に教育委員候補者の自薦、他薦者を集め、候補者による意見発表会が行われ、区民の教育委員に関心をもたせる方式がとられています。私は、準公選制に関する論文として「憲法原理と教育委員準公選」（日本教育法学会年報第一号、有斐閣、一九八一年）、「教育委員候補者に関する区民投票条例」（「条例百選」有斐閣、一九八二年）を発表しました。準公選制の合憲性を訴えた内容のものになっています。⁽⁸⁾

(iii) 武蔵野市第二期長期計画策定委員と論稿

私は、武蔵野市の第二期長期計画画定委員会委員に任命されました。私が委員長を、西尾勝教授（当時東大）が事務局長を務められました。一九六〇年後半の第一期策定計画では、佐藤竺教授（当時成蹊大）が委員長に、松下圭一教授（当時法政大）が事務局長として策定計画が進められ、当時、市民参加による武蔵野方式としてその名を全国に轟

かせていました。私にとつては、こうした計画の策定に素人であり、その任に堪えられるか責任の重さを感じながら引受けしたことが想い出されます。私たち委員は、市政の原則を樹立した第一期の長期計画の内容とその実現の度合を検討しながら、第二期の長期計画を進める方針をたてました。

まず、「前長期計画から何を継承し、そして何を改め、何を加えるべきか。過去一〇年の武蔵野市の変化を確認し、「前長期計画の成果を評価しておく必要があると考えました」。そして、

(1) 過去一〇年の武蔵野の、(i)人口の変化、(ii)土地利用の変化、(iii)街の変化を確認し、

(2) 長期計画の成果として、(i)人口の抑制、(ii)計画的な市政運営、(iii)市民がつくった武蔵野市政として、市民参加システムの形成、地域生活単価(コミュニティの形成)、市民センターとしての本庁舎構想、都市改造の六大事業計画を実行すべく確認する方法をとりました。

そして、これらをつまえて、第二期長期計画の目標と課題を検討し、第一期の市民がめざす目標であった「平和な緑と、教育の都市—ふるさとづくり」を、第二期の目標と

して、「平和、自治、文化の武蔵野」に改めました。⁽⁹⁾ わけでも、「平和」の追求は、第一期を受けた形になっていますが、私たちはより具体的に「平和」の追求は、人類永遠の課題であり、日本国憲法の基本原理です。しかし、戦後三〇余年が経ち、平和の追求が急速に風化していく世潮をみると、武蔵野市は一〇年前にもまして、平和を愛する市民のふるさとでありたいと希う意図をこめたものにし、平和に関して自治体がなすべき平和事業を呈示しました。私たちが策定した第二期の特徴の一つと解しています。

この長期策定計画は、武蔵野市第二期長期計画として、議会の同意を得て、翌一九八五年にいたり、各事業の実施のための予算化が図られていきました。その中で特徴的なのは、長に「平和運動のための特別枠(目的別予算)として平和事業を推進する費用として「平和費」を設けるよう進言したことでした。その費用は一般会計予算の〇・〇一パーセントをメドとして平和費予算を約二、九〇〇万円を組まれました。前年度予算の二七〇万円に比べると約一〇・八倍の組まれることになりました。しかし、このような予算の組み方に対する批判が国や市の地方議会等から出されました。私は、平和費予算が批判を浴びて取り止めに

なることを心配しました。

長期計画策定の責任者であった私たちは、市長の予算作成にみられる「平和費」予算の成立を支援すべく、市議会議長あてにつきのような要望書を提出しました。

「武蔵野市の平和に関する費用についての要望」

現在、武蔵野市で一九八三（昭和五八）年度予算について計上された平和に関する費用は「平和、自治、文化の武蔵野」を標榜し、「世界連邦平和都市宣言」及び「非核都市宣言」を決議した武蔵野市にふさわしい画期的なものとして心から歓迎いたします。

私たち市民の代表である武蔵野市議会が、自ら決議した武蔵野市民のために、この平和に関する費用の実現にむけて努力されることを期待しております。

昭和五八年三月一七日

世界連邦武蔵野支部代表

安積得也

平和集会実行委員会代表

桜井平八郎

長期計画策定委員会（第二期）

吉田善明

平和費は、予算委員会そして本会議で検討され、賛成多数で可決されました。

私は、この長期計画の策定を通して、市政の状況、とくに予算作成の状況を十分に学ぶことができました。⁽¹⁰⁾

その後、全国的に注目された一九八三年の武蔵野市における一般会計予算の〇・〇パーセントをメドにした平和費の計上方式は九〇年代に入ると、非核宣言自治体協議会への加入、未加入にかかわらず、多くの都市でも採用されだしていることが報じられていることをのべておきたいと思ひます。（池田真規外「無防備地域運動の源流」日本評論社、二〇〇六年）。

Ⅲ 一九八〇年代後半の地方自治研究

1. 地方自治の展開と自主立法

自治体が地域の、そしてまた地域住民の需要に応えらるれば、当然それを実施するための条例、要綱などを制定しなければならなくなります。自主立法の制定です。

自主立法の制定は、七〇年代の後半から数を増していますが、八〇年代になるとその数はさらに増加してきます。その条例を大雑把に整理してみますと、(i)産業振興に関する

条例、(ii)地域の環境破壊、公害を防止する環境・公害防止条例、(iv)福祉・教育・国際交流に関する条例などその範囲広いのです。しかも、自治体における各種の自主立法の提出形式は、①市民みずからの手による直接請求形式、②長および、③議員立法に峻別されます。私は、この八〇年代を自主立法時代に入つたと判断し、条例の性質、その内容、条例と法律との関係について検討してみました。また、私は、N・H・K取材班との共同作業でユニークな条例の取材に取り組んでみました。その成果は、吉田善明、N・H・K取材班著『わが町手づくり憲法』（日本放送協会、一九八六年）として発表しました。時間の関係から内容のすべてを紹介することができませんが、すでに本学会で報告し、その後「地方自治の展開と条例の諸傾向」日本地方自治学会論「条例と地方自治」（敬文堂、一九九二年）にまとめてありますので読んでいただきたいとおもいます。⁽¹¹⁾

ここで取り上げ紹介したい主な条例は、以下の通りです。

(1) 財産権、所有権の規制と条例

私有財産を制限する土地規制・建築規制に関する自治体の自主条例の制定は、他の諸条例に比べて数は少ないが、

その数は徐々に増加してきました。他の条例に比べて少ない理由は、自治体が財産権に関する条例制定をさけてきたことにあります。土地および財産に関する規制の条例化は、憲法二九条二項に根拠をおき、その規定には法律による規制が明記されていますが、条例について明記されていません。このことから条例による規制について慎重な配慮がなされてきました。その理由は、全国的な取引を対象とするのが財産権であるとされて条例にはなじみにくいといわれていました。しかし、条例による財産権の制限を合憲としたのは、古くは一九六三年の「奈良県のため池保全条例」⁽¹²⁾のケースにはじまりますが、一九八六（昭和六一）年一〇月の土地取引価格規制を定めた「東京都土地取引の適正化に関する条例」⁽¹³⁾の制定が目されます。この条例は、国土利用計画法の横出し条例と呼ばれ、その合憲性が確認されましたが、わずか一年後の一九八七（昭和六二）年に廃止されました。国土利用計画法の改正により、土地取引に関する対応が明記されたことによります。しかし、ここで強調したいのは、土地取引に関する条例による規制を可能にしたということです。

ところが、一九九〇年にはいり、わが国の経済構造の変

化、とくにバブル経済により、地価高騰を生み、それに対応する国の土地政策の貧困さが問われました。大都市、たとえば東京都特別区では、住環境の維持、改善をはかるため住宅条例を制定しました。たとえば、都中央区では、「住宅及び住環境に関する基本条例」(一九九〇年)を制定し、住宅、住環境の維持、改善の整備をはかるため、とくに事業者者に区の施策への協力義務を課したほか、街づくりに関する適切な負担(開発負担金)、開発事業者への行政指導、助言、勧告を明記しました。とりわけ、特徴的なことは、住宅の賃借人に対して、適正な家賃の設定の指導、賃借人に対して補助することまで定めたことです。憲法論の視点からみれば、本来、私的自治の領域の問題なので、公的機関は介入すべきではないが、社会的秩序の維持、弱者(賃借人)の生命・人権にかかわるものとして、その介入が合法化されていきました。しかし、このような民間の家賃設定の指導、補助についてまで住宅条例に定めてよいかが問われました。この住宅条例は、その後、他の特別区にも波及しましたが、いずれの条例も宣言的で努力義務的色彩が強い内容のものとなっています。自治体が家賃等の指導はともかく補助まですることが許されてよいかが、憲法二九条の

二項の視点からみて問われました。その点で問題の多い条例であるといえます。

(2) 精神的自由の規制と条例

精神的自由とその規制をめぐって論議を呼んでいた代表的な条例として公安条例の制定があります。この条例が制限した集団示威運動の規制の方法(許可制)および刑罰が表現の自由および法の手続に違反するか否かをめぐって争われました。この点について、地方自治研究者による研究はほとんどなく、むしろ憲法、行政法研究者による発言が中心であり、憲法二一条および法の手続(三一条)に抵触するといった観点から論議を呼んでいました。ところが、八〇年代後半、九〇年代にはいつてとくに、精神的自由の領域で問題となってきたのが「青少年保護育成条例」にみられた「有害図書」の指定規制でした。¹⁴⁾

とりわけ、一九九〇年代に入ると、全国各地で「青少年に悪影響を及ぼしたポルノコミック」追放運動が起り、多くの自治体では、これに対処するため、「有害図書」についての規制を定める運動が起り、都道府県単位での青少年保護条例の制定、その規制強化がはかられていきました。ま

た、近年では、「有害図書指定制度」のなかった条例に、指定制度を導入（京都、大阪、広島など）し、さらに「緊急指示」条項（京都、大阪など）を加えるなどして、いままでの「自主規制」型条例から一気に「取締り」型条例に変質させました。この条例について、つぎのような意見を私のはのべました。

「いうまでもなく、表現行為は、個人の自己実現のために、あるいは政治過程への参加のためにも極めて重要な権利であり、憲法二一条の保障のもとにあります。したがって、表現の自由を規制する法規範の合憲性の審査については、『厳格な審査基準』が要求されなければなりません。おもうに、青少年保護条例による「有害図書」の規制に関しては、青少年の非行との関連性が説かれますが、科学的に証明されておらず、また、知事が「有害図書」として指定する図書類の定義（たとえば、京都府青少年保護条例では、①著しく青少年の性的感情を刺激し、その健全な成長を阻害する虞れのあるもの、②著しく青少年に粗暴性又は残虐性を生じさせ、又はこれを助長し、その健全な成長を阻害する虞れのあるもの）をみても、具体的にどのようなものか該当するのが漠然とし、かつ不明確である」と批判を

しました。

今後、青少年の保護といった理由で、有害図書の指定とその拡大はもとより有害興行の指定、観覧の制限などを特別な規律をすることが簡単に承認されてよいものか、またそれを条例といった枠組みをもって制約することが、やはり表現の自由、営業の自由との関係において検討されていくことにならうとのべてきました。この点については、「地方自治の展開と条例の諸傾向」（日本地方自治学会論『条例と地方自治』敬文堂、一九九二年）を参照して下さい。

(3) 情報公開条例、長および議員の資産公開条例

一九八〇年代に入り、地方自治体において知る権利の具体化としての情報公開条例が多数制定されてきます。私は東京都目黒区個人保護・情報公開条例の不服申立を審査する審査会委員（一九八九年）として任命され審査という行政実務にかかりました。目黒区の審査会会長は、兼子仁教授でした。そこでは、審査会審査の特徴であるインカメラ審理を行い、非公開・本人不開示とされた文書に触れることができたことは、『公開・非公開』の審査基準を考える際に大変勉強になりました。審査委員のかかわりを通して、

今後の課題と思われるのは、審査会が公開（開示）の判断を示した際、それに対処しうる準備が、行政を担当する側にあるのが問われることになると思います。そのためには職員の情報整理能力をもち、その充実に努めることが大切だと思いました。情報公開については私も「知る権利と情報公開」との名で執筆し、多くの問題を指摘しておきました（『地域からの平和と自治』所収、日本評論社、一九八六年）

私は、このように情報公開条例に関心を持ちながら、行政、立法を担当する特別職や議会議員の資産公開にも関心をもちました。自治体では、議員の収賄事件の反省から制定された「堺市議会議員及び市長の倫理に関する条例」（一九八二（昭和五七）年制定）、「板倉町議会議員及び町長の倫理に関する条例」（一九八三（昭和五八）年制定）などがあります。私はこれらの検討を通して市議員、長の資産公開は、市（町）民の信頼を確保するためにいかに重要であるかについてのべました。

また、この条例の検討が契機となって、国會議員が生起する汚職事件への対応として国會議員のモラルの問題に研究領域を拡げていきました。一九八〇年代後半に執筆しま

した「政治倫理規制と政治改革」（法律時報第六一卷一—号、一九八九年）、「政治資金規正法の改正」（拙著「議会の選挙・天皇制の憲法論」所収、日本評論社、一九九〇年）、「議員証言法の改正と今後の課題、ジュリスト九二八号、一九八九年」の研究へとその視野を拡げていきました。

また、自治体における個人情報保護条例の制定は、情報公開条例の制定に対して、時系列的にみるとやや古いことに気がつきます。それらの条例の中で、福岡県春日市の「個人情報保護条例」（一九八四年制定）に注目しました。春日市の「個人情報保護条例」の特徴の第一は、条例適用の対象を市の執行機関だけでなく、議会、市民や民間事業者にまで広げたことです。

市民や民間事業者に対しては、市と同等の義務を課せられるものではないが、条例の趣旨に反したばあいに違反行為の是正、中止勧告権、違反者にたいする氏名公表権を市長に付与していること。第二に、個人情報の対象はコンピュータ化されているものだけでなく、さらに手書き文書や写真、磁気テープなどに記録された個人情報まで含めた市が保有するものすべてにおよんでいました。現在では当然のようになっていますが当時として注目されたケースでした。な

お二〇〇五年に施行された個人情報保護法も自治体の例にならって民間業者にも拡げられていることをのべておきたい、と思います。⁽¹⁵⁾

2. 地域からの平和研究

—平和宣言、決議、平和政策、国際交流、援助—

平和に関する問題は、本来、国の外交問題であり、国の責任で扱うものと考えられていました。したがって、第二次世界大戦のもとで、被爆都市となつた広島、長崎、戦場と化した沖縄の諸都市が毎年繰返して行う平和行事のほかは、公的機関によるものはほとんどみられませんでしたが、一九六〇年の日米安保条約改定後、憲法改正論が高まるにつれて、自治体でも平和都市宣言を行い、そのもとで平和行事や平和像の建立や立看板などがみられるようになりましたが、それほど目立ったものではありませんでした。しかし、その中であつて、たんに「平和都市宣言」を出せばそれによいといったなおざりの活動から一歩踏みこんだ『核非武装都市宣言』が、兵庫県明石市においてみられたのが注目されました。すなわち、一九六〇年に明石市では、「ここ

に、日本国憲法の平和精神に基づいて、全世界の人々と相携えて、永久平和確立のため、核兵器の製造貯蔵を禁止し、いかなる種類の核兵器基地の設置をも認めない核非武装都市であることを宣言する」とのべています。その後、このような非核武装都市宣言といった先導的な内容を掲げる宣言をさらに発展させたのが神戸市でした。神戸市では一九七五年に「核兵器積載艦艇の神戸港入港拒否に関する決議」にまで踏みこんでいました。

これらの都市の動きにあつて、いままであまり関心を示さなかつた地方自治体が徐々に平和に関する具体的な行事の取り組みをはじめようになつてきました。だが、自治体が出す宣言や決議では、長が交代するとその具体的な行事は棚上げされ、あるいは葬られてしまう都市もでてきたことから平和に関する取り組みを持続させるため条例化するというた都市も増えてきました。私もこの頃、自治体の平和への取り組み、平和政策ないし平和行事への検討を憲法的視点から開始しました。しかし、自治体における平和への取り組みの問題を国家を超えて外国諸都市との間で進めると国の外交権の問題に接触することが起つてきます。したがって、自治体外交のあり様が問われてきます。そこで、

この視点からの課題の追求は今後の問題として棚上げにし、生成中の平和的生存権を基軸として、住民の平和的生存権の責を負う自治体が、諸外国の諸都市との間で何ができるかといった視点からの検討をはじめました（「権利の形成と展開——平和的生存権——」日本法社会学会論・法社会学第四〇号所収）。

自治体の平和にかかわる論文としてつぎの内容のものを発表しました。

(1) 「非核都市から非武装都市への展開」法学セミナー総合特集シリーズ22『憲法と平和保障』（日本評論社、一九八三年）

(2) 『地方自治体における平和的生存権の具体的展開』〔自由と正義〕八巻三四号、日本弁護士会、一九八三年）

(3) 「地方自治体における平和・人権外交」『憲法の科学的考察』（上野裕久教授退官記念論文集、法律文化社、一九八五年）

これらの論文は自治体が平和的生存権を根拠に外国の諸都市との間で平和政策を行うことの正当性（合憲性）を追求した、内容のもです。¹⁶⁾

同じ頃、神奈川県逗子市では、米軍家族住宅の建設要請

に反対し、国および県と対立していた逗子市長（当時、富野輝一郎氏、本会員）から自治体が平和政策に向けて、どう対処し、何ができるかの研究依頼を受け検討をはじめました。私は、一橋大学の山内敏弘教授（当時）、専修大学の古川純教授（本学会会員）の協力を得ながら、共同作業の成果として一つの報告書を作成し、市長に提出しました。

逗子市非核平和基本理念調査研究会（代表吉田善明）『国際社会における逗子市の平和政策報告書』（逗子市発行一九九二年）です。その内容をみますと、人権とりわけ平和的生存権を原点にその観点から平和政策を具体化する条例の制定を提示したものでした。私は逗子市長宛に提出した「逗子市の平和政策報告書」（一九九二年一月）の中で

『「平和生存権」は、国民ないし住民の基本的人権の一つとして考えられるようになってきた。そうだとすれば、国はもとより地方自治体はその平和的生存権の具体的実現に¹⁷⁾応えていかなければならない。それは自治体および他の諸機関の責務でもある。とくに、自治体は住民の権利をまもる身近な存在だけにそのはたす役割は大きい」とし、平和的生存権の根拠を憲法に求めつつ、その実現化について述べました。

第一に、地方自治体は、市民を戦争からまもるため「戦争・軍備・戦争準備からの自由」の保障に対する責務を負うことである。つまり、地方自治体は、平和的生存権の実現の自由権態様として、市民の平和に生きる自由が侵害されようとし、あるいは侵害されたとき、当然、その侵害を排除することができるということです。

たとえば、地方自治体内に軍事施設が置かれ、軍隊が駐留することになれば、戦争状態に陥ったとき、その自治体は標的にされます。したがって、地方自治体は、そのようなことにならないようにするため、その責務として軍事施設や自衛隊の駐留を排除することができる権利がある、とのべました。

第二に、地方自治体は、市民の平和的生存権を根拠に、その具体化として、(i)平和のための諸施策を国および他の団体に要求することができるし、(ii)地方自治体内に在住する市民のために、平和の諸施策を推進することができるということです。

このように平和的生存権が憲法に保障されているということになれば、平和的生存権は人権としての性格をもつ以上、自治体が国家を超えて諸外国自治体住民との平和を目

的とした協力関係を築きあげる権利の行使が可能になりま
すし、それは自治体の責務であるということができます。
自治体外交権の強調ではなく、平和的生存権を強調するこ
とによって国家を超えた国あるいは外国諸都市との平和的
協力が可能になるということです。

私は、自治体住民の平和的生存権を憲法上の権利として
根拠づけ、自治体があるいは住民が政府との協力、あるいは
国際協力事業団（JICA）等の要請を受けて、平和的
行事の実行化をはかつていくべきだと考えています。⁽¹⁷⁾

いうまでもなく、そのねらいは、①非核、軍縮、平和を
推進し、安定した市民生活をめざすことであり、②国の開
発援助協力が、社会の全体構造を改善する規模の大きいプ
ロジェクトに片寄る傾向があるのに比べて、自治体の国際
協力（ODA）は個々の市民の生活改善に主眼がおかれや
すいこと、また、③自治体は、日常の市民生活にかかわっ
てきた行政事務のノウ・ハウをもっていることから都市間
の国際協力事務を展開するにふさわしい事業であることを
強調しました。

IV 一九九〇年代以降の自治体研究

——自治体への権限移譲とその後——

1. 地方分権推進についての三論文

私には国が地方分権化を進めるについて、その内容を検討した三本の論稿があります。

① 地方分権と地方自治——地方分権推進委員会の答申内容を中心に——

② 地方分権改革の意義および課題——改正自治法およびその周辺——

③ 市町村合併と広域連合——地方分権化の中で——
いずれの論文も私の『地方自治と日本国憲法』（三省堂）

に収録してあります。

政府は、地方分権推進委員会の勧告を受けて一九九八年に地方分権推進計画を作成し、その計画を推進し、とくに法律改正を必要とする内容のものは一括して一本化し、地方分権一括法案とし国会に提出し、成立させました。私は、集約された地方分権一括法の内容を検討し、つぎのよう結

論を出しています。

「この法律が実施されることによって、中央集権型行政システムの転換がはかられ、地域住民の意図する地方分権型の新しい行政システムの期待が高められるとしているが、本当にそのような実現がはかられるのであろうか。すでにその方向をめざした新しい行政改革がはじまり、地方自治体では権限移譲による地方事務の拡大を生みだしはしたが、それに対応する財政力が不足し地方分権の推進をはかることができず、市町村の合併により対応しなければならぬ自治体が続出した。それはむしろ政府の方針でもあった。」
政府は、現在、合併推進に特別措置を講じ、その実現化を図っています。

たしかに、地方分権化を推進するためとして、機関委任事務の廃止、地方自治体に対する国の関与縮小は、地方自治体の事務の拡大を生みだしたとして評価されます。しかし、権限移譲に伴う財源移譲を軽視した中で進められましたことは問題です。財源の移譲を明確にされない分権化は、『権限の押しつけにすぎなく分権化体制の確立とはいえないのではないか』と思っています。なぜなら、地方分権の推進は、財政難で悩む自治体をさらに財政危機に追い込み、結

果的に「市町村合併の促進」によって吸収された市町村にとつて、この改革は地方自治の自律性および独自性を喪失させての分権化にほかならないからです。

おもうに、国の自治体への権限移譲は、十分な財源を伴つた改革と一体化して進めていかない限り、単なる「権限の地方への押しつけ」にすぎないものとなり、結果的には、基礎的の地方自治体は形骸化し、それにもなつて広域自治体も体質を変え、最終段階になつて登場してきた「道州制」への道を開くことになりましょう。こうなると、日本国憲法が描いてきた地方自治の保障そのものを否定することになるといわざるを得ないと私は思っています。⁽¹⁸⁾

そこで、私は十分な検討を進めているわけではありませんが、論議を呼んでいる「道州制」「三位一体の財政改革」について一言してみたいを思います。

2. 地方分権化の現状と課題

(1) 道州制改革の動き

道州制に向けた改革については、日本国憲法の制定以来、自治体改革が生じる度に、財界が提言している問題でもあ

ります。

近年では、地方分権推進委員会をはじめ第二八次地方制度調査会が、「今後の地方自治制度のあり方に関する答申」(二〇〇三年一月三日)として、さらには、その専門調査委員会における「道州制に関する論点メモ」(二〇〇四年一月)を提示しています。ここでは、この「論点メモ」を手掛かりにその内容の紹介とそれについての私見をのべたいと思います。

「論点メモ」によりまずと、まず、国と地方自治体とのかわりについて、「中央省庁が地方公共団体に対し、法令による規制や補助金等を通じ、広範な分野にわたり依然として濃密な介入を続けている。」これがため、「地方公共団体が自らの判断と責任において地域における課題に対応するという分権型社会は、未だ、実現しているとはいえない」と批判をしています。そして、この分権型社会をより推進していくために、いままでの改革の成果や市町村合併による基礎的な自治体の規模、能力の拡充を踏まえると、「都道府県合併によつて区域の拡大をはかること」が必要であることが考えられるとして、「道州制」の導入に取り組まなければならぬとのべています。そして、その論点として、

①憲法における道州制の位置、②国と地方公共団体の役割分担、③道州と基礎自治体の事務配分、④道州の区域、⑤道州の設置方法、⑥議決機関と執行機関のあり方、⑦地方公共団体に対する国の法令による規制と行政上の関与、⑧の政策形成課程への地方公共団体の参画等について、そしてさらに⑧大都市等の特例制度についてなどが課題となるとしてあります。

ここでは①の憲法における道州制の位置について取り上げてみますと、「論点メモ」では、「市町村のみが憲法でいう地方公共団体を意味し、都道府県は、憲法でいう「地方公共団体」に該当しないという解釈も可能である、という見解にたち、都道府県に変わる「道州制」の採用は、憲法九三条にいう地方公共団体ではない。したがって、公選の長および議会議員を直接選挙で選ばなくてもよいとしています。これは国の統括システムである議院内閣制との関係を配慮し、道州制との一体化を考慮して、直接選挙を排除することをねらいとしたものといえます。

このような理由が広域自治体の改革のねらいであるとするれば、この改革は、国と対等性を維持する独立とした道州というよりも下部機関としての道州制、さらには地方自治

の多層な自治体関係を行政組織化して上からの一元的に集権化する媒介機関としての改革になりかねないのではないかと思います。そうなれば、自治の形骸化はもとより分権化そのものが否定されることになりかねないのではないかと思います。

「論点メモ」には「道州制」を採用しても、それを憲法上の地方公共団体と解し、長および議会議員を直接選挙で選べば問題ないという見解があることもべております。

私は、道州制への改革は、「地方自治の本旨」に反するものとして改革すべきではないという立場にたっています。最高裁は、一九六三（昭和三八）年三月に、憲法上の地方公共団体について、「地方公共団体」として成立するには(i)「単に、法律で地方公共団体として取り扱われているだけではならず」、そこに共同生活を営んでいる「住民の共同体意識」が存するか、また、(ii)沿革的に、かつ現実的にみて相当程度の「地方自治の基礎的機能」が付与されていなければならないことを要件としていました¹⁹⁾が、この二つの要件を「道州制」の採用にもそなえていなければならないと思います。たんに効率性、合理的を理由でそうなることが期待され、あるいは予測されるといっただけで、また財界が主張し

ている都道府県を超えた経済圏域が必要となつてきていることを理由した改革は許されるべきではないと思います。

憲法が保障する二重構造（都道府県、市町村）制は地域住民の生活権の保障として生まれたものであり、これを奪うことは地方自治（住民自治、団体自治）に反するものといわなければなりません。さらにいえば、道州制が採用されれば北海道にみられるごとく、一極集中型が生れ、他の自治体は過疎化に向かうことになるでしょう。つまり、府県が併合され、一つの州となれば、州の中心となる都市はともかく現在の県の中心都市はもとより、県全体が過疎化への道をたどりかねないのではないかと思います。

(2) 三位一体の財政改革——税構造の転換——

私は、地方自治体への権限移譲に伴う財政確保を権限の移譲と一体化して考えるべきであつて、両者を切り離して論議することには慎重であるべきであるとのべてきました。

というのも、地方自治体は、国からの権限移譲を受けて、自治事務、法定受託事務が増大したことに伴い、一部の事務を民間に委託するなどして赤字財政の克服に努めていますが、一層厳しい状況におかれています。地方自治体は、

その危機的状况を克服するために財政権の移譲を求め、あるいは税構造の転換を求めましたがいまだ目途がたつていません。私は財政構造の根本的改革とりわけ税構造の転換がはからなければならない、自治体の分権化は成功したとはいえ、地方自治体を危機に追い込むだけであるといわざるを得ないと思つています。

しかし、政府は、審議会その他支援者の力を借りていまだでなされてきた地方分権改革の中で最大のものと評価しています。それに関わつた研究者も「未完の自治体改革」として評価しています。果たしてそうでしょうか。地方自治体の現状をみますと、国は地方自治体に対し、地方制度調査会がいうように、法令による規制や補助金を通して広範な分野に濃密な介入を続けています。私は、この現状をみると、地方行政改革は未完どころか自治体自体が危機に陥れているといわざるを得ないと思つています。⁽²⁰⁾

政府は、こうした批判を受けながら、地方分権推進委員会の答申に依拠し、多くの地方自治体に町村合併を推進させる一方で、財源改革の道として「三位一体」と称する改革を提言しています。「三位一体」とは、国に依存度の高い国庫補助金を削減し、地方への財源移譲をはかり、地方

交付税を見直し、地方債の拡大を意味しています。しかし、多くの自治体研究者が批判しているように、国指導のもとでは各者間の争いもあつて実現されていません。

小泉内閣は、二〇〇四（平成一六年）度から三年間で国庫補助金四兆円の削減と三兆円の税減移譲の実施を打ち出しましたが、官庁間の省益争いもあり、初年度からつまづいています。

私は、政府の「三位一体の財政改革」の原則については疑問をもっています。

日本国憲法のもとで地方自治体は法人格をもつ自治体であり、憲法的にいえば自治権の保障のもとにあります。その観点からみれば、地方分権改革は、自治体事務を国から取り戻し、やつと自治体としての体をなした運営がはじまりました。しかし、その取り戻した自治体の事務を自らの手で運営していくために、それに見合った財源が保障されていなければなりません。より具体的にいえば、国は国の事務（外交、防衛、経済など）を、地方自治体は、自治体の事務を行うのであれば、財源はそれに応じた徴収と配分がなされていくのが分権化にふさわしい保障です。

ところが、政府の財源収入の構造をみると、現在の地方

財源構造の三分の一が地方自治体で、三分の二は国が吸いあげ、そのうちの三分の一が地方交付税、補助金として国から配分されています。政府はこれを軸にして、三位一体の原則を主張しても、単に国の租税体系そのものを微調整した配分方法の変更にすぎません。これでは自治体を尊重しての、自治権にもとづく財政改革とはいえないと思っています。その点で、すでに、三位一体の内容を検討し、進めてきた小泉内閣の地方財源政策は破綻しています（平成十六年度予算）。そうだとすれば、自治体の事務、それに応じた財源の確保の確立は不可欠なことであるといわなければなりません。この観点にたつて、私見をのべますと、全財源総額を地方財源と国家財源としてそれぞれの事務に応じて按分し徴収することです。そしてこれによって拡大した地方財源の中から一定の調整金をプールし不均衡を生み出している自治体に調整交付金として配分します。この配分を決定するのは国ではなく、地方自治体の代表からなる「調整配分機関」を設けて行い、国はオブザーバーとして参加するのが望ましいと考えています。そうだとすると、現国会（第一六五国会）に提出されている財政配分等を検討する地方分権改革推進法の制定、その法律にもとづく「地

方分権改革推進委員会」の設置、その要因構成は重要な意味をもつものといわなければなりません。委員の人选を誤まれば、地方自治の権限移譲に伴う原理（自治権）を棚上げにした国指導の財政改革に陥り、自治体の形骸化は一層促進することになりかねないと思います。

V まとめ

——地方自治体の憲法的視点から——

私の専門研究領域は前述したように憲法です。その視点にたつて最後に一言しておきます。

日本国憲法にみられる地方自治に関する規定は、わずか四か条があるにすぎません。地方自治の本旨（第九二条）、住民自治を貫ぬく長・議会の二元民主主義（第九三条）、自治立法（条例・規制等の制定）（第九四条）、そして特別立法に対応する住民投票（九五条）の規定です。自治体の具体的事項の多くは法律等に委ねています。このことから明らかなように、憲法上の規定は、地方自治の基本原理および基本的内容を定めたものと解されています。こうした規定を基軸にして、私はつぎのように解し研究を進めてき

ました。

第一に、日本国憲法が定める統治システムは、国民の生命、自由、財産等を保障する国家の統治システムと国民、具体的には日常生活を営む住民の生命、自由、財産等を保障する自治体の統治システムとを保障しています。わけても、自治体の統治システムは地方自治の本旨といわれる住民自治（住民の住民による住民のための政治）と団体自治（自己の事務を自己の責任において処理する団体）の原則に基づいていなければなりません。一説によれば、日本国憲法には、地方自治に関する四か条の規定しかなく、したがって、それらの規定に反しなければどんな政治システムでも可能であるといった見解があります。しかし、この見解は地方自治の本旨、その背景（地方分権主義、二重構造制、共同体意識などの配慮）を忘れた改革論であり、そうあってはならないのです。

第二に、国民（住民）の権利（生命、自由、安全、そして財産）を保障する自治体は、国有の自治権ないし地方権を有し、それは「地方自治の本旨」の前提にあるものとして理解すべきです。この見解に対して、地方自治は、国の政治体制の内部の制度であるから、地方の自主性には自ら

限界があり、したがって、国の政治体制の統一性を害する制度に至る改革は許されてはならないといった主張がなされています。しかし、日本国憲法の制憲会議のもとでの論議をみてもわかるように、地方自治体は、中央政府に対峙した地方自治政府であつて、決して明治憲法でみられるような地方行政システムではありません。法的にいえば、国家に対峙した自治権、地方権を有する地方自治体なのです。宮沢俊義のいわれるように、「中央では国会を中心とする諸制度を生み、地方では、いわゆる地方自治を生む」といった考え方の憲法的導入です。したがって、国家の政治体制の統一性を正面に据えて統一性を害する程度の改革が許されてはならないとするのは、成長してきた地方自治の現実をみない短絡的な考え方にすぎず、国は地方自治体の自治権ないし自主性を尊重し、侵害してはならないということなのです。それはすでに検討してきた法律と自主条例の関係にあらわれているはずです。

憲法学界では、地方自治の保障をめざす理論として「制度的保障」を導入し、それを害することは地方自治の本質的内容または核心を侵すこととなり許されないとといった説明にたつて地方自治の憲法的保障が説かれています。しか

し、その理論の導入はあまりに恣意的判断に陥りやすいといった批判が出され、いまやそれを超えた自然権としての固有の自治権を有する自治体の憲法的保障であると解されてきています。⁽²¹⁾

私も、地方自治を研究する際にこうした視点にたつて考察を進めています。このことは私の論文である「地方自治の保障—立憲主義における〈伝統と近代〉という視点をふまえて」(講座・憲法学Ⅳ、権力分立(一)(樋口陽一編)日本評論社、一九九四年、私の『地方自治と日本国憲法』(三省堂 二〇〇四年、所収)でのべておきました。

最後に、国家の形態の一つに、連邦国家か単一国家かの峻別論があり、わが国は単一国家として説明されています。私はこの峻別は妥当ではないと考えています。連邦国家との峻別で国家の形態を捉えるとわが国は自治体国家ではないかと思えます。その方が国家構造の内容がよく理解できるからです。

以上、私は、憲法学の視点にたつて研究生活において取り組んできた地方自治のあり様とその展開の側面を私の問題関心に依拠してのべてまいりました。これで私の拙い記念講演を終らせて戴きます。ご静聴ありがとうございました。

した。

注

- (1) 予算の法的研究として、①「アメリカ合衆国における Budget の作成から Appropriation Act の制定」紀要第八号、明治大学法制研究所一九六四年、②「イギリスにおける内閣の Estimate の提出から Appropriation Act および Finance Act の制定まで」法律論叢第三九卷四・五・六合併号、明治大学法律研究所一九六三年、③「西ドイツにおける予算概念および予算制定過程の問題性」法律論叢第四一巻四・五・六合併号、明治大学法律研究所一九六八年④「内閣の予算提出権と国会の予算審議権」法律論叢三九卷一・二・三合併号、明治大学法律研究所一九六三年⑤「予算」概念および「予算」条項の解釈論の歴史的検討（その一）」法律論叢第四二巻四・五・六合併号、明治大学法律研究所一九六九年など。
- (2) 和田英夫、沖田哲也外「合併紛争をめぐる自治体行政の構造と問題」紀要第四・五合併号、明治大学法制研究所一九六一年。
- (3) 沖田哲也、吉田善明「青海市の自治意識の実態と問題」〔都市問題〕市政調査会、一九六一年（二月）沖田哲也、吉田善明「産業都市圏の拡大とその評価―室蘭市と登別町の合併紛争を中心に―」紀要第六号、明治大学法制研究所一九六三年。
- (4) 江守五夫、吉田善明「選挙争訟事件とその社会的背景」法律論叢第三七卷三号、明治大学法律研究所一九六三年。
- (5) 「条例制定過税についての若干の考察」法律時報五〇巻一号、日本評論社一九七八年。
- (6) そのほか、「イギリス君主制の法社会学の検討」（法社会学三〇号、有斐閣、一九七八年）、「イギリス―国防軍の憲法統制」法律時報第五一巻六号、日本評論社一九七九年、「イギリスのオプスマン（議会コミッショナー）の現状と問題点」法律論叢別冊明治大学法律研究所、一九八〇年。
- (7) 「教育の地方自治」『教育法学事典』学陽書房、一九八二年。
- (8) 「教育委員公選の記録」(1)、(2)、(3) 中野区発行を参照。武蔵野市発行「武蔵野市第二期基本構想・長期計画」(一九八一年)として完成。
- (9) 「地方自治体における平和費」法律時報第五五巻六号、日本評論社一九八三年。
- (10) その他、「草の根条例の意義と動向」法律時報第五六巻九号、日本評論社、一九八四年、「直接請求制の現状と課題」法律時報第五三巻九号、日本評論社、一九八一年、「住民投票と地方自治の復権」法律時報第六〇巻一号、日本評論社一九八八年。
- (11) 「災害を未然に防止するため、条例で補償なしに財産権の行使を制限しても、憲法および法律に違反しない―奈良県のため池条例事件―（最大判昭三八・六・二方、刑集一七五―五二一）。
- (12) 地域住民の居住に関する条例の代表的なものとして紹介されているのは、本条例のほか、尼崎市の住環境整備条例、
- (13)

世田谷区の「区住宅条例」などである。世田谷区住宅条例の主眼は、居住の確保、住環境の整備におかれていたが、本条例は、居住に重点がおかれ、事業者のまちづくりに適切に負担や開発事業の事前届け出、協議について明示するほか、住宅の賃貸人の対する適切な家賃設定の指導、補助を支援しているのが特徴である（井上繁「まちづくり条例—その機能と役割」二四一頁以下）。

- (14) 最高裁は、一九九〇（平成二）年に「岐阜県青少年保護条例」にみられる「有害図書」類規制の合憲性が争われたケースで、最高裁は、青少年の心身の未成熟に由来する保護の必要性を前提に押し出して、「検閲」に該当しないとしている（裁判平成元年九月一九日 刑集四三―一八―七八五）。厳格な審査基準は適用されていない。

- (15) 「コンピューターとプライバシー」「地域からの平和と自治」（日本評論社、一九八五年）所収。

- (16) そのほか、「平和的生存権と地方自治」（星野安三郎古稀記念論文集）「平和と民主教育の憲法論」勁草書房、一九九二年、「返子・三宅島問題と日本安保」法律時報第六一卷三号、日本評論社、一九八九年。

- (17) 「一九八〇年代の自治体による国際交流」法学セミナー増刊、総合特集シリーズ三四号「これからの地方自治」日本評論社、一九八六年、「地方自治体の国際協力」宮崎繁樹先生古希記念「現代国際社会と人権の位相」成文堂、一九九六年。

- (18) こんなにちの分権化は「中央集権体制の改革の外見をもつ

ていても、とくに「充実した地方自治」の思想や運動の伝統をもたない国においては、「充実した地方自治」の諸原則を欠いたものになりかねない。その諸原則を欠く「地方分権」は、その諸原則の欠落の故に、中央集権体制の諸弊害を克服するものにはなりえない。（杉原泰雄「地方自治の憲法論」）（勁草書房二〇〇二年四月）とする批判もある。

- (19) 最大判昭和三八・三・二七刑集一七一―二二一。

- (20) 本学会でも「道州制」「三位一体」についての改革論が取り上げられ論議がなされている。参照、日本地方自治学会編「道州制と地方自治」（敬文堂、二〇〇五年）、同「自治体二層制と地方自治」（敬文堂、二〇〇六年）。

- (21) 人民主権の原理にたつて自治権を展開するする学説として小林直樹「憲法政策論」（日本評論社一九九一年）三七〇頁以下、杉原泰雄「憲法と国家論」（有斐閣 二〇〇六年）三〇二頁参照。