「地方自治の本旨」解釈の課題（覚え書き）

小林武

目次

はじめに
一　問題の限定
(一)「地方自治の本旨」解釈の意義
(二)　疑問の抱懐と自省
(三)「地方自治の本旨」についての解釈学説の状況
1　積極的な規範的意味を抽き出さない見解
2　抽き出すことの必要性・可能性を指摘する見解
3　抽き出すことを実際に試みる見解
二　支配的な解釈学説・実例をもたらしたもの
(一)　制憲過程
1　GHQ構想の「日本化」のもつ意味
2　第九〇帝国議会における審議
(二)　中心的研究者の役割および国民の意識・政治の実態
三「地方自治の本旨」についての積極的解釈の可能性
(一)「本旨」に充填さるべき憲法原理――個人の尊厳を基礎に、国民主権、人権保障（自由・平等・

生存）、そして平和主義
(二) 地方自治保障の総則としての機能
むすびにかえて――「地方自治の本旨」を具体化するための改憲？

はじめに

日本国憲法は、地方自治にかんする特別の章、すなわち「地方自治」と題する第八章を設けた。大日本帝国憲法の場合、これを憲法で保障することなく、地方制度についてはすべて法律で規定した。それは、その下での政治制度ないしその運用の中に地方自治の要素が全く存在していなかったことを意味するものではないにしても、その内容をいかなるものとして編成するかは立法政策上の問題とされ、結局、旧憲法下では、基本的に官治的色彩の濃厚な、また政治状況に直接左右されるがために、とくに戦時下においては事実上崩壊を余儀なくされたような制度に終ったのである。

こうしたあり方から原理的転換を遂げて制定された日本国憲法は、九二条から九五条までの四か条において、地方自治を憲法上の制度として保障している。そして、その冒頭の九二条が、地方自治の一般原則を、「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。」としている。とすれば、法律が、この「地方自治の本旨」に反して地方公共団体の組織・運営にかんして定めたとき、それは、とりもなおさず違憲無効のものとなる。したがって、そこにいう「地方自治の本旨」は、日本国憲法の包蔵する地方自治にかんする憲法原理を集中的に表現した最重要の文言に他ならないものといわなければならない。

それにもかかわらず、憲法第八章の歴史的意義を積極的に評価する学説の大多数が、「地方自治の本旨」の文言それ自体のもつ規範的意味を折出しようとすることに必ずしも熱心でなかった。そして、そのことは、きわめて不可解とせざるをえない。この文言の規範的意味が希薄なままにされておればその分、組織・運営にかんする法律を定めるにあたっての立法裁量の幅が広くなる。それが、憲法の予期している状況でないことは明らかである。「地方自治の本旨」についての積極的解釈の必要性を痛感するゆえんである。

そこで、本稿では、まず、このような筆者のもつ問題関心を、自省をふまえて提示した上で、学説の状況を整理する（一）。ついで、こうした学説・実例状況をもたらした背景として、憲法制定過程の特質、加えて支配的学説の果たした役割と国民の意識および政治の実態に検討を加える（二）。そして、それにもとづいて、「地方自治の本旨」についての積極的解釈の可能性を検討し、自らの見解を示すことにする（三）。こうした、「地方自治の本旨」概念に規範上の積極的意味を見出そうとする作業が、今日のわが国では未だ成り得ていない地方自治について認識を新たにし、「充実した地方自治」[1]へと前進するためのささやかな一契機となりえたならば幸いである。覚え書きにすぎない論稿ながら、この時点で公にするゆえんである。

一　問題の限定

㈠　「地方自治の本旨」解釈の意義

本稿は、考察の範囲を、もっぱら、憲法九二条の「地方自治の本旨」の解釈に限定する。

先にもふれたように、学説は、この作業に必ずしも熱心ではなく、中には、日本国憲法の地方自治保障の意義

を高く評価しながらも、右の文言にはさほどの注目を向けないものもある。[2]

たしかに、「本旨」の語は、国語辞典的には、[3]「本来の趣旨」、「もとの主旨」でしかなく、純粋な文言解釈の限りでは、「地方自治の本旨」は、きわめて抽象的な概念にとどまる。しかしながら、それは、先にふれたとおり、九二条の規範構造上、地方公共団体の組織・運営を定める法律を嚮導し、その合憲違憲を判定する基準にほかならない。とすれば、その内容を正しく確定して立法政策に枠をはめ、またそれを導くことを憲法は求めているといえるのである。

なお、諸外国の憲法には、同趣の規定は、管見の限りでは見当らない。日本国憲法が「地方自治の本旨」規定を具えていることは、地方自治の内容について憲法解釈をとおして多くのものを導き出す可能性をもっていることを意味するといえよう。[4]他方、地方自治関係の国際諸憲章[5]は、揃って「地方自治の原則」ないし「地域自治の原則」（以下この区別にとらわれず、一括して「地方自治の原則」として扱う）という文言を置き、その後に洩れなく、「地方自治」についての定義を加えていて興味深い。たとえば、これらの原型となったとされるヨーロッパ地方自治憲章は、第二条で、「地方自治の原則は国内法において、また実行可能であれば憲法において承認されるものとする。」と定めたうえで、第三条において、「地方自治とは、法律の範囲内で、自らの責任において、その住民のために公的事項の基本的な部分を規制し処理する地方自治体の権利及び実質的な権能をいう。」として、「地方自治」の定義をしている。他も、同工異曲である。

すなわち、これら国際諸憲章は、「地方自治の原則」を「地方自治」と同義に扱っており、「原則」に特別の意味を与えていない。日本国憲法の場合、これと異なって、「地方自治」の語がそれのみで用いられているのは第八章のタイトルであり、それは九二条以下四か条の規定全体を総括するものであるから、九二条にいう「地方自

治の本旨」は、「地方自治」とは別個のことばとして、つまり、「本旨」に特別の意味をもたせた概念とされているものと読まなければなるまい。この点で、たとえば、一論者がいうところの、「従来の教科書では『地方自治の本旨』とは住民自治および団体自治の原則をさすという不明確な説明に終るものが少なくなかった。しかし、住民自治および団体自治の観念は、ドイツ国法学で政治的意味における自治および法律的意味における自治として説明されてきたことに対応するものであった、『地方自治』そのものの説明であるにすぎず、〔わが国憲法上の〕法律をもってしても侵すことのできない『地方自治の本旨』の説明になっていない」とする指摘に同感できる。[6] 結局、「地方自治の本旨」それ自体に、日本国憲法にそくして歴史的・体系的方法に留意しつつ解釈を加え、その規範的意味をできるかぎり具体的に明らかにすることが課題とされるのである。

(二) 疑問の抱懐と自省

「地方自治の本旨」解釈にかんする通説に属する多くの書物には、従来から、次のような叙述が見受けられる。例示的に過ぎないが、三点、拾っておこう。

註釈書を取り上げるなら、八〇半代の一書は、「地方自治の本旨」とは、「『地方自治の原則』というにひとしい(『本旨』ということばは、いわば日本語的な表現であり、『本来の趣旨』をあらわすといえようが、『原則』と異なる特別の意味があるわけではない)。……団体自治・住民自治の二つからなる近代的地方自治の原則をいう[7]」と説いていた。近年の註釈書も、「『地方自治の本旨』の観念は、一般に、住民自治と団体自治の二つの原則によって構成されているものとされている。……本条〔＝九二条〕は、総則的規定であるところから、『地方自治の本旨』の内容を具体的に規定することなく、住民自治の原則については九三条によって、団体自治の原則に

ついては九四条によってその内容を具体化している[8]」とする（傍点は、引用者による）。また、最も標準的と見てよい体系書も、九二条にいう「地方自治の本旨」には、「住民自治と団体自治の二つの要素がある」と、その理由を明らかにしないままで述べている[9]。

このような理解は、従来より支配的であったということができ、私もまた、それに十分な批判的検討を加えないまま、次のように考えていた。――「地方自治の憲法的保障の趣旨を、集約的ないし象徴的に表現しようとした言葉が、九二条の『地方自治の本旨』である。この言葉は、……規範用語として〔は〕それ自体では不確定概念であるといわざるをえない。したがって、その規範的意味内容は、憲法の構造全体、とりわけ九二条のあとの三箇条から明らかにすることが求められる。……これら三箇条の基底にある住民自治と団体自治の二つの原則が『地方自治の本旨』を構成している、との理解が一般になされているのである[10]」、と述べていた次第である。

しかしながら、これらの見解は、まずもって、そもそも「地方自治」が近・現代憲法史上確定した制度原理でないことに、必要な留意を払っていない。ドイツ公法学上、政治的意味における自治として説明された住民自治および法律的意味における自治として説明された団体自治は、たしかに、後述するとおり、日本国憲法の「地方自治の本旨」の主要な内容をなすものといえるが、それは、日本国憲法の解釈から帰結するのであって、通説が、ドイツ公法学の右概念をあたかも普遍的なものとして扱っているのは誤りである。また、通説の見解は、「地方自治の本旨」の意味を、それが具体化されているとする九三条以下の三か条から画定するという、帰納的な考察方法をとる。しかし、右三か条は、「本旨」の主要内容の最小限のものを具体化した条文にとどまるのであって、「地方自治の本旨」の範囲・内容はそれに尽きるわけではなく、結局、この帰納的手法は、地方自治保障を矮小化してしまうことになろう。

したがって、そうではなく、この概念の意味を憲法構造全体に照らして画定し、そこから具体的な規範的意味を抽き出す演繹的方法の解釈作業こそ適切であろう。その場合、謙抑的姿勢が必要とされることはいうまでもないが、この作業は必要不可欠のものと思われる。これまでの私見をも批判の対象にして、考え直してみたい。

(三)「地方自治の本旨」についての解釈学説の状況

学説状況を、「地方自治の本旨」の概念に積極的な規範的意味を見出すことについてどのような姿勢をとっているかを基準に、分類し整理しておこう。

1　積極的な規範的意味を抽き出さない見解

「地方自治の本旨」から積極的な規範的意味を抽き出そうとしない見解は、今日なお圧倒的に多数であり、通説の地位にあるといえる。主要と思われる若干の例を、先に掲げたものとの重複を避けて、公刊順に示しておく。

まず、宮沢俊義教授は、「地方自治の本旨とは、つまり、地方自治の理念とか、その精神とか、その原理とか、その本質とかを意味するだろうが、それ以上具体的にその内容をはっきりさせようとすれば、憲法の精神とでもいうべきものをそれらの規定の背後からつかみ出した上で、それとの関連において、具体的・個別的に究明していくという作業をつづけるよりほかにしかたがない。／そういう作業をここで試みようというのではない。[11-a]」『地方自治の本旨に基いて』とは、地方自治の理想にそうように、との意味である。言葉をかえていえば、その地方の公共事務がなによりその地方の住民の意志にもとづいて行われるように、との意味である。……〔ただし、〕その原則を具体的に適用するに当っては、／その程度ないし限界はかならずしも明確でない[11-b]」という（傍点は、

原著者）。

また、俵静夫教授も、「地方自治の本旨」の具体的内容は、「その歴史的条件、政治的条件、社会的条件によって定まるので、相対的・弾力的となることをまぬがれない。」「『地方自治の本旨』という表現が抽象的・理念的であるため、その具体的内容の問題となると、かならずしもその限界があきらかでなく、その判定が困難な場合がすくなくない。このことが、地方自治制が立法政策の問題であるとされる理由となっている」とする[12]。清宮四郎教授は、「何が地方自治の本旨であるかについては、憲法は、なんらの説明も加えず、自明のことのように前提しているが、わが国では、イギリスやアメリカなどと異なり、これまでに、地方自治の本旨にもとづいた政治が実現されたということはできないし、また、地方自治の本旨というものが一般に理解されていたわけでもない」と述べている[13]。

さらに、小林直樹教授にしても、「この言葉〔＝「地方自治の本旨」〕は、地方自治制のありようを決定するキイ・ワードであるが、日本国憲法のなかで、最も不明確で把えにくい概念のひとつであり、多くの議論を生じてきた」というにとどまり、その分析には入っていない[14]。そして、辻村みよ子教授も、「『地方自治の本旨』の語はその基本精神をさしている。一般には、それは団体自治と住民自治の二つの要素から〔成るものとして〕……説明されてきた（田中二）。今日では、ドイツ公法学に由来するこのような理解を再検討する傾向があるが、いずれにせよ、この『地方自治』の具体的内容や地方自治保障の法的性格については明らかでない点が多く、学説上も議論が分かれている[15]」という以上の叙述をしていない。

――このように、「地方自治の本旨」を不確定な概念にとどめておくことは、地方自治の具体的なあり方が、その分国会の立法裁量にゆだねられるのを認めることになる。この点では、地方分権推進委員会最終報告（二〇

○○年一一月）が、第八章は、わずか四か条にすぎず、「先のヨーロッパ地方自治憲章や世界地方自治宣言に定められている地方自治の諸原理に照らせば、そのごく一部しか定められていない。」しかも、その冒頭の九二条によって、「地方自治制度の制度設計はあげて国会の立法に委ねられているかのような誤解を招きかねない。もとより、これは正しい解釈ではあり得ないのであって、この条項の元来の主旨を生かすべく、『地方自治の本旨に基いて』を重視する憲法解釈がさまざまに積み重ねられてきた」（二四六頁）とするのは、真当な指摘である（ただし、現実に制定された新地方自治法は、改正前のものとその点では同様に、詳細に地方公共団体の施策を縛る、大部に過ぎるものであり、憲法にそぐわない条項を少なからず含んでいることに留意しておきたい）。

2　抽き出すことの必要性・可能性を指摘する見解

「地方自治の本旨」に積極的な規範的意味を見出すことは必要であり、かつ可能であるとする見解の代表的な例は、室井力教授の論文に見出されよう。すなわち、「地方自治の本旨」は、「憲法構造に対する何らかの価値判断〔すなわち、国民主権・基本的人権の保障・人権を保障する手段としての統治機構、といった憲法原理を考慮した価値判断〕を加えることなしには、その内容を一義的に確定できるものではな」く、「それは、いうならば一種の傾向的概念であって、近代国家に地方自治の存在理由から導かれる一定の基本原則の大枠を示すものでしかない。」「いかなる場合にいかなる法律が『地方自治の本旨』に基づかないもの、すなわち違憲の法律となるかは、きわめて困難な問題であり、現代国家の地方自治に対するすぐれて憲法的な価値判断を根拠とすることなしには解釈できないし、かつまたそこでの憲法的な価値判断の背景には、広い総合科学的認識が要求されることになろう」とする（傍点は、原著者）。その上で、「少なくとも規範論としていえること」は、九条以下の三か条か

ら導かれるものであって、団体自治的側面については、地方公共団体と国とが独立・対等の関係に立つこと、住民自治的側面については、地域住民の意思が可能な限り当該地方公共団体の組織・運営に反映されるべきことが求められる、とするのである。[16]

もっとも、これと共通の問題関心は、次のような伝来説ないし制度的保障説に立つ論述の中にも見出される。すでに、『註解日本国憲法』は、「『地方自治の本旨』が何を意味するかについては、憲法には説明するところがなく、むしろそれ〔自体〕に一定の意味を予定しているので、学問的研究によって、これを明らかにする外はない」としつつ、地方公共団体の法人格や自治権は、「国家の創造と委託に俟つべきものであり、国家から伝来したものとみるほかない。……地方自治の本質は、その固有性にあるのではなく、地方公共団体は、国家統治組織の一環として国家とともに生成発展するところに求められなければならぬ」と述べて、明確に伝来説を唱えている。[17] また、成田頼明教授の場合も、「地方自治の本旨」は、「公共の福祉」と同様に、一義的なものではなく、「地方自治制度を必要とするに至った制度的・歴史的背景、国家構造そのものの中における地方自治の位置づけ、地方自治に対するその時代の国民の認識・評価、他の憲法原理との関係、国家利益と地方利益等を総合的に比較考慮して定めるべきである」とする。[18] ただ、この説では、「地方自治の本旨」の内容画定は、制度的保障説の枠組みの中でなされるべき立法裁量に多く委ねられることになる。

3　抽き出すことを実際に試みる見解

「地方自治の本旨」から実際に規範的意味を抽き出そうとする意欲的な試みも、もとより重ねられてきた。手島孝教授[19]は、「新固有権説」と自ら名付けた次のような見解を提示する。――「地方自治の本旨」は、「地方自治

制度」の本質的内容を意味するが、そのような「〝他と区別される社会的一体性を備えた地域の住民が、自然に従って、当該の地域と住民を基盤とする地方公共団体を形成し、当該地域および住民に固有の共通事務を自己の責任と負担において自らの手で処理する〟ことを内容とする地方自治権からは、必然的に、①地方公共団体の存立権、②住民の直接民主制的参政権、③住民の地方公共団体機関任免権、④地方公共団体の固有事務遂行についての対国家的全権（組織権・人事権・立法権・財政権・行政権・司法権を包括）、⑤国家的性格と地域的性格を併有する事務処理についての地方公共団体協働権、が帰結しよう」、というものである。

そして、「地方自治権が固有権（すなわち国家以前・憲法以前に住民および地方公共団体に固有な基本的権利）として把握されねばならぬ憲法解釈論的根拠」は、まず、「住民自治権は、その内容としての『住民自治』については憲法九三条の確認的に保障するところであるが、その『基本的人権』としての前国家性・前憲法性については、一五条一項三項・前文一項（国民主権原理）と一三条後段（包括的幸福追求権）からこれを導き出すことができる」こと、また、「団体自治権の〝固有〟性も、憲法九四条に明文化された『団体自治を根拠づけるものとして、基本的人権条章（第三章）を中心とした憲法の全体構造から帰結する」こと、さらに、「以上の住民自治権・団体自治権を一体化した固有の地方自治権は、憲法九五条から明瞭にこれを読み取ることができる」ことにある、としている（傍点は、原著者）。

また、浦部法穂教授は、「『地方自治の本旨』とは、読んで字のごとく、地方自治の本来の趣旨ということであるが、地方自治そのものの趣旨は、人権保障と民主主義の実現にある。もちろん、人権保障と国民主権を基本原理とする憲法のもとでは、国の政治の諸制度も、その本来の趣旨は人権保障と民主主義の実現にある（そうあるべきものである）から、このことは、地方自治だけに固有の目的であるわけではない」が、地方自治は、国民主

権をより実質化するために、また人権保障のために不可欠である、としている。[20] この論者は、具体的な結論を抽き出すまでには至っていないが、解釈の道筋に、私は同感する。

積極的な規範的意味内容を抽き出すことに最も体系的な試みをしたのは、杉原教授の、一九七〇年代半ばの研究[21]をふまえた近年の著作[22]であると思われる。次のようにいう。――「地方自治の本旨」には、それにもとづかない法律は憲法違反になるから、地方公共団体の組織・運営を定めるうえで、「要石」・「大本」としての地位が与えられている。その意味は、地方自治の本来の趣旨、本来の在り方、その理念というにあるが、憲法上具体的な意味内容が全面的には明示されておらず、それは、どのようなあり方の地方自治を想定するかで全く異なってくる。その場合、「憲法における地方自治の在り方が歴史的社会的にまた憲法の諸原理と相対的であるところからすれば、特定の国の歴史段階の憲法の定める地方自治、それも日本国憲法と原理を異にする憲法の地方自治の在り方を、日本国憲法の『地方自治の本旨』の意味を解明するための前提とすることは許されない。日本国憲法が近現代における人類の歴史的な努力をふまえているところからすれば（前文第一段、九七条などを参照）、〔この〕努力とその原理を念頭に置きつつ、日本国憲法の諸原理や関連諸規定をふまえて、その意味内容を明らかにするほかないはずである[22-a]」と。

そして、右諸原理のひとつが人権保障である。すなわち、「日本国憲法のとくに第一一条、第一三条、第九七条から明らかなように、地方公共団体の政治も、中央政府の政治と同じく、人権保障のためのものであり、人権の最大限の尊厳を義務づけられていると解される。……そうだとすれば、地方公共団体は、住民の人権を保障するうえで必要がある場合には、原則として、すべての事項につき、自主的に、法律による授権の有無にかかわらず、活動することができるはずである[22-b]」と考えるべきである。

もうひとつは国民主権である。その中には、近代の初頭以来、それぞれが異なる政治の在り方を求める異質の原理である「国民主権（ナシオン）」と「人民主権（プープル）」の二つが存在しているが、「『人民による、人民のための政治』を徹底して求め、それ故に『充実した地方自治』の体制を求めるものが『人民主権』の原理であるところ、日本国憲法の国民主権は、『国民主権』ではなく、『人民主権』に相当すると解するのが正しい」といえる。[22—c] それは、「アメリカの影響のもとで制定された日本国憲法が、他の大部分の現代市民憲法の場合と異なって、その国民主権を「人民主権」と解することを正当化する諸条件を豊（ママ）に具備している〔からであり、〕……とくに憲法九五条が、『住民』に地方立法機関の地位を与えかつ『一つの地方公共団体のみに適用される特別法』に関する国会の立法権の制限を明示することによって、『人民主権』下における地方自治の在り方についての大きな手掛りを示していることは、注目に値する」[22—d]と説く。

その上で、杉原教授は、「地方自治の本旨」に含まれる住民自治および団体自治の具体的内容を明示することを試みている。その紹介は、若干の検討を加えつつのちに（三㈢）おこなうが、私は、そこから示唆を得つつ、「地方自治の本旨」の積極的解釈の可能性を探りたいと思う。それに先立って、支配的解釈学説・実例をもたらした背景的要因について、章を改めて言及しておこう。

二　支配的な解釈学説・実例をもたらしたもの

㈠　制憲過程

「地方自治の本旨」概念につき、その規範的意味内容に立ち入った解明を加えることを避け、この概念は内容

が十分明確でない「住民自治」と「団体自治」または後者のみを保障する、と解する支配的な学説・実例がもたらされた要因は何か。その主な一つのものとして、憲法制定過程に注目したい。すぐ後に述べるように、立法者（制憲者）としてのＧＨＱ（連合国軍総司令部）および日本側（とりわけ政府）双方に、第八章制定にあたっての不徹底な、ないし消極的・後退的な態度がみられるのである。

1　ＧＨＱ構想の「日本化」のもつ意味

㈠　大日本帝国憲法の改正については、周知のとおり、一九四五年一〇月、ＧＨＱの指示によって、一方では、近衛文麿公爵が内大臣府において改憲作業に着手し、他方で、内閣も松本烝治国務大臣を委員長とする憲法問題調査会を設置する。右のうち前者は、最高司令官ダグラス・マッカーサーが、自身は関知せず、と声明したことなどによって一一月には終息してしまい、後者が中心ルートとなった。しかし、この松本委員会が翌四六年二月八日にＧＨＱに提出した改憲案（甲案。いわゆる松本案）は、「地方自治について何も云っていない――公共団体の住民に、その地方の政治問題に参与する道をひらくいかなる保障の提案もない」[23]ものであった。

なお、内大臣府側の作業として同年の一〇月一三日、天皇に提出した佐々木惣一案（「帝国憲法改正ノ必要」）は、「国必要ヲ認ムルトキハ法律ノ定メタル地方団体其ノ他ノ団体ヲシテ其ノ名ニ於テ統治ニ任ゼセシムルコトヲ得」との規定をもつ九〇条以下の三か条から成る第七章「自治」を具えたものであった。ただ、これは、国の委任によって一定範囲の統治をその名でなすことを「自治」と呼ぶにとどまる。つまり、佐々木案は、当時のわが国当局者側では唯一地方自治の部分をもった憲法構想ではあるが、そこにいう「民意主義」は民主主義と別異の概念であって、むしろ国民主権原理を排除するものであり、そこでは地方自治も、中央政府の統治を実効あら

しめるための制度としての役割を担わされていたというべきである。[24]

「国体護特」に固執する日本当局者に民主的憲法制定の意志も能力もないと判断した米側は、一九四六年二月上旬、GHQ自らが新憲法を起草する方針に転じ、民政局でその作業を開始した。GHQは、地方自治保障を憲法に明記する方針を、既定のものとしてもっていたが、これをいかに憲法化するかをめぐっては、民政局内部に、地方自治体を統治団体ととらえる見解と、中央による統治に肯定的な見解との、かなり大きな対立が見られた。

前者の考え方を最も明瞭に示す文書は、民政局の小委員会によって作成された小委員会原案である。これは、都道府県・市町村の「政府」(government)が、それぞれの地域内で合法的に統治作用を運営し、また、地方の条件に対応できるよう、それに残余権限を保留した、一種の地方主権を構想するものであった。しかし、これは、民政局内の反対に遭って成案とならず、同局内の運営委員会が、これを修正して、自ら新たな案をつくった。この運営委員会最終案の骨子は、「都、市、町その他下位の政治体で、法人となっており、課税権を有するものは、一定限度での地方自治が保障される。これらの団体は、国会の定めた範囲内で、自らの事務を処理し、自らの憲章(charter)を定める特権を与えられる、とするものである。そして、これがのちのGHQ案の基礎になったとされる。

この両案の関係をめぐっては、GHQ案やさらに日本国憲法の地方自治条項は、根本の趣旨からみると、小委員会原案の理念を継承しているものと解することができるという見地[25]も、かねてより示されていた。しかし、憲法構想の文言上の変遷という局面に限って観察するなら、小委員会原案に典型的に示されていたような、残余権限の承認を内容とする地方主権的見地がいったんは浮上したが、GHQ案として結晶しなかったことを認めなければならない。他方、地方自治保障の理念のレベルに注目するなら、こうした地方主権的思想も、GHQ案およ

び日本国憲法と原理的に排除し合うものではなく、その理念上の底流をなすものであるといえよう。そうであればこそ、地方自治の再生・充実をはかって日本国憲法第八章を読みなおすとき、今も、この地方主権的発想から大きな示唆を得ることができるのである。

いずれにせよ、ＧＨＱの地方自治構想にかんする姿勢は、当初の残余権限構想を、中央政府による統治の観点から棄て去ったものであって、その不徹底さを指摘しておかざるをえない。この姿勢が、そののちＧＨＱ案に対する日本政府側の、地方自治保障の実質を可及的に後退させようとする対応を容易に承認してしまうことにつながった、ということができよう。

㈡　一九四六年二月一三日、日本政府側に示されたＧＨＱ案（いわゆる「マッカーサー草案」）は、「地方政府」（local government）と題する第八章を立てて、都道府県市町の首長と都道府県市町村の議員などの公選制（八六条）、都市町住民の「憲章」制定権（八七条）、および、地方自治特別法を原則禁止し住民大多数の受諾がある場合にのみ許容（八八条）、という三か条を規定したものであったが、日本政府は、これを大幅に変更した。

すなわち、「日本国憲法」初案（三月二日）、「憲法改正草案要綱」（三月六日）を経て確定した「憲法改正草案」（四月一七日）は、ＧＨＱ案に次のような重要な修正を加えて出来上がったものである。――①章のタイトルの「地方政府」（地方政治）を「地方自治」（local self-government）に、②都道府県・市町村を「地方公共団体」（local public entity）に、③住民の「憲章」（charter）制定権を条例（regulation）に変え、その代償的措置として、「地方自治の本旨」（plinciple of local autonomy）を、新たに設ける冒頭の条文に置く、④地方自治特別法制定の原則禁止の緩和、などである。

このうち、「地方自治の本旨」規定を挿入したいきさつについては、日本側は、「地方自治の保障を憲法に設け

るのであれば、総論的なことを最初にあげておくのが至当であろうと考え、三月二日案において、この条文を本章の冒頭に掲げておいたところ、異議なくそのまま容れられたのであった」とされ、また、総司令部では、「国政の一環としての地方自治という観念に立って、地方公共団体の組織、運営が立法の調整の下にあるよう規定がなされているのであって、この考え方を書きあらわし、その立法が、『地方自治の本旨（plinciple）に基づく』地方自治を確保し、伸長するものでなければならないという指針を掲げることは、総司令部の目から見ても、本来の趣旨を鮮明にするもので結構であると考えられたものと思われる」とされている。[26] これによって、わが国政府からすれば、地方自治の何なるかを憲法事項とせず、すべて法律（のちにつくられる地方自治法）に委ねたことになる。政府側当事者により、「この章の起草については、最初の条文〔＝「地方自治の本旨」条項〕の表現方法にいちばん苦労した」[27]と述べられているところである。たしかに、この条文を挿入した意義は「地方自治の日本化」にとって計り知れないものがある、[28]といえる。

結局、日本政府は、九三、九四、九五条の規定はともかくも受け容れ、しかしそこで成立するはずの充実した地方自治の内容を、そっくり法律に委ねてしまう仕組みを九二条で設けることに成功した、といえる。あれほど詳細な地方自治法が出現したのもそのゆえである。他方、GHQがこれを唯唯諾諾として了承したのも、その地方自治構想自体の中に、前述のように、「国政の一環としての地方自治」という伝来説的要素があったことを見落すわけにはいかない。――こうした制憲過程における立法者意思の問題性を解釈といかに関連させるべきであろうか。これにつき、一論者は、「日本側はかかる制度〔＝「憲章」制度〕は〝連邦制〟的であるとして抵抗し、結局後段は削除され、日本国憲法九四条および九二条に変容した。これは重要な変更であったとみなければならず、その意味では『地方自治の本旨』の内実も限定的なものと解さざるをえない。しかし、そうであっても、そ

の具体的内実は、九三条以下との結びつきにおいて理解する必要がある」[39]とする。たしかに、この指摘のとおり、変容過程は重大な問題性を孕むものである。しかしながら、「地方自治の本旨」の限定的な解釈が求められるわけではなかろう。立法者の思惑はどうであれ、規範化した以上、全体構造に照らして文理的に解釈することが必要であり、かつ可能である、と私は考える。

2　第九〇帝国議会における審議

憲法制定議会における第八章にかんする審議は、審議録[30]を見る限り、低調といわざるをえない。とくに議員側に、自治に向かう意欲を感じさせる議論が見当らない。

そのため、答弁者（政府）側の独壇場となっている。もっぱら大村清一内務大臣と金森徳次郎憲法問題担当国務大臣が答弁にあたっているが、大村内相は、地方自治を憲法に掲げた理由にかんして、「自治をどうしても認めなければならぬ、又大いにこれを推進させなければならぬと言うような意味はない」[31-a]とする。そして、「地方自治の本旨」については、「用語が極めて簡潔」で「意味の内容と言うものは必ずしも明確でございませぬ」と切り捨てるその根拠として、わが国でも「明治二〇年以来地方自治制度が確定致し」ており、今般の改革もこの国情に合致させたものだ」[31-b]、との認識を示している。一方、金森国務相も、「地方自治の本旨」に関連して、「〔自治は、言葉どおり自治であって、〕国家的関係を離れることも出来ない。……全体の中の一部分である。……けれども、全部的に屈従するものではないと言うことが地方自治の基本的な考え方であります」[31-c]と述べている。

ただ、金森氏の場合、「地方自治の本旨」にかなり積極的な意味を見出そうとしており、この概念は「法律で決める時の一つの実質的なる指導原理」であり、「国家から故なく干渉さるべきでないと言う一つの原理」であっ

て、「その中に住んで居ります所の人間の個性を尊重して、そのものの自主的なる政治行動ということを眼目としなければならぬ」としている。[32]

帝国議会では、これ以上の審議の展開はみられず、政府提案の草案には全く修正が加えられていない。

――このような特徴をもつ憲法改正の経過が、憲法の「地方自治」条項、そして、その要であるべき「地方自治の本旨」概念について、そこから積極的な規範的内容を抽き出そうとしない支配的な解釈学説および実例をもたらす規定的一要因となっていることは否定しがたいものである、といえよう。

(二) 中心的研究者の役割および国民の意識・政治の実態

以上に見た立法者意思の問題に加えて、「地方自治の本旨」に対する等閑視の傾向を生み出した諸要素について、補説的に述べておきたい。これらは、杉原教授がすでに指摘しているところであるが、[33] 重要なものであると考える。

(一) 〝憲法は変われど憲法学説は変わらず〟――地方自治にかんしては、事態はこのようであろうか。憲法原理を転換させた国民主権憲法の成立によって、地方自治法制は根本的に変わったが、地方自治にかんする学説は維持され、今日に至るまで承認説またはその変型としての、今日の通説である制度的保障説を支えている。その代表的学者は宮沢俊義であるが、戦前一九四三年の論文[34]において、美濃部達吉によった通説化していた承認説を純化する論旨を展開した。そして戦後、日本国憲法の下でも、「地方自治の本旨」については、それが「具体的にどんな内容をもつべきかは、結局、与えられた各種の条件のもとに、憲法全体の精神をにらんだうえ、立法者が決定しなくてはならないというよりしかたがない」[35]とし、この概念の不確定性を理由に、住民自治・団体自治

等の具体的なあり方が国会の立法裁量に広く委ねられている、とする解釈論を展開した。こうした説の背景には、「ジャコバン主義的民主主義論」と杉原教授が命名する中央集権的民主主義論がある。いわく、「地方自治は、要するに、民主主義を実行するひとつの方式にすぎない。国の政治体制が民主化の程度を高めるとともに、国による地方公共団体に対する監視もまた民主的な性格を有することになるから、地方自治体を国に従属させること、すなわち、いわゆる中央集権がかならずしもつねに無条件に非民主的であるというわけではない[36]」という論理である。

もとより、これは、宮沢説に限ったことではない。すでに（一㈢1）、支配的な学説としていくつかを紹介したとおりである。ただ、憲法典の改変を跨いで自説を一貫させた、強い影響力をもつ見解として宮沢説に注目した次第である。

㈡　こうした学説状況と支え合うものとして、国民の地方自治にかんする意識も指摘されている。中央集権体制をむしろ当然のものとする憲法意識は、「『中央政府→都道府県→市町村』の強固な序列意識や中央政府を『国』と呼ぶ伝統的な表現方法[37-a]」によく示されており、「このような状況のもとでは、『充実した地方自治』の考え方、それを核とする国家の在り方、中央政府と地方公共団体の関係を国民生活に不可欠な公務の分担者（したがって対等者）の関係とする考え方は、育たなかった[37-b]」のである。

さらに、わが国政治は、日本国憲法の下でも中央集権体制をとりつづけてきた実態がある。そのため、「地方公共団体の下請け機関化、利益誘導政治の蔓延と構造的汚職、『全国民の代表』とそれを統制すべき真の主権者・国民（その成員としての『真の市民』）の不在の状況であり、『過疎・過密』の表現で示される各地域の生活・産業・文化の衰退や崩壊[37-c]」を招来させている。学界の提供する理論が叙上のような状況にあることもこれを扶け、

また同時に、国民意識や憲法政治の実態が学説に規定的な影響を及ぼす、という関係があるといえよう。[38]

三　「地方自治の本旨」についての積極的解釈の可能性

(一)　「本旨」に充填されるべき憲法原理――個人の尊厳を基礎に、国民主権、人権保障（自由・平等・生存）、そして平和主義

「地方自治の本旨」の規範的内容を探るためには、どのような地方自治のあり方を想定するかが鍵となり、地方自治の本質ないし由来をいかに解するかが論じられてきた。そして、これについては、わが国においても従来より、固有権説、伝来説（承認説）および制度的保障説という三分類がなされている。それぞれについての検討は、ここでは省略するが[39]、固有権説も伝来説も、地方自治権の根拠を思弁的・観念的に論じたものであり、また通説的位置にある制度的保障説も、基本的に伝来説の変型である。もっともそれは、同説と異なり、歴史的に形成されてきた既存の地方自治制度は憲法的保障を受けるとすることで、地方自治の保障に力点を置くものであるが、既存の制度の保障は現体制維持のための保守的機能を営むことになるなど、この理論そのものの内包する問題がある。

いずれにしても、これらのうちどの見解に拠ったとしても、そこから、憲法の地方自治保障およびその総則的概念としての「地方自治の本旨」の規範的意味が解釈論的に帰結されるわけではない。「地方自治の本旨」の意味内容は、日本国憲法の第八章を中心にしつつ、憲法典全体を念頭に置き、憲法原理とそれを具体化する諸規定の解釈をとおしてのみ明らかにされよう。その場合、「地方自治」が近・現代憲法史上確立した各国共通の制度

理念でない以上[10]、日本国憲法の「憲法原理に適合的な地方自治についての人類の歴史的な努力を参照して決めるほかはない[11]」といえる。

このようにして、「地方自治の本旨」は日本国憲法の解釈から導かれるものであるところ、日本国憲法は、その原理が国政においても地方政治においても実現・確保されなければならないことを要請しているから、結局、それは、地方政治において実現されるべき日本国憲法原理を意味するものであって、地方公共団体の組織および運営にかんする法律のうち、それに適さないものを憲法体系から排除する規範文言である、ということができる。そして、日本国憲法の原理は、個人の尊厳を基礎に、国民主権、自由・平等および生存にわたる人権の保障、そして平和主義にあることはほぼ異論のないところである。その中で、地方自治の本質、ひいては「地方自治の本旨」の具体的内容解明の鍵となるものは、国民主権をいかに理解するかであろう。

周知のとおり、近代初頭以来、国民主権原理は、狭義の「国民主権（ナシオン）」と「人民主権（プープル）」の両者が抗争しつつ展開してきたことが解明されている。この「国民主権」では、主権の主体は抽象的観念的統一体としての国民であるとされるが、人民主権では、主権の主体は政治的意思決定能力をもった現実の具体的な市民の総体としての人民であり、主権の把持者と行使者が分離されず、そのため、イニシアティブやレファレンダムなど人民の直接的意思決定が理論上可能とされる。そして、日本国憲法の国民主権は、普通選挙制度、憲法改正はじめ重要事項についての直接民主制、とくに国民固有の権利としての公務員選定罷免権等が採用されていること、反面、命令的委任を禁止する規定が存在していないことなどから、基本的に、「国民主権」ではなく、人民主権に相当すると解することができる。

この人民主権を意味する日本国憲法の国民主権原理にもとづいて、「地方自治の本旨」に含まれる住民自治・

団体自治の具体的内容が定まるのであるが、この点で、杉原教授は、次のような鳥瞰を試みている。

すなわち、まず、(1)住民自治に属するものとして、①「住民の意志による、住民のための政治」を具体化した、住民の直接普通選挙による議会と、議会の条例制定権。その議会には、(i)構成が社会学的代表を充たしていること、(ii)条例等について直接普通請求制度が整備されていること、(iii)住民が議員を罷免できること、という条件が備わっていなければならない。②議会を媒介することなく住民が直接に地方公共団体の方針を決定する直接民主制（住民投票、住民発案、住民拒否、住民総会など）が認められること。③議会以外の機関も住民の意思にもとづいて組織されること。④情報公開制度。――以上①～④は、日本国憲法の人民主権下の住民自治の内容として当然に求められるものである。なお、住民自治とかかわって、外国人の憲法上の地位のテーマがある。つぎに、(2)団体自治に属するものとして、①自治事務への国の権力的関与の禁止、②自治組織権、が内容となる。さらに、(3)地方公共団体優先の事務配分の原則と全権限性の原則、そして、(4)自主財源配分の原則が加わる。この後者には、①自主課税権の保障および②自主財源についての調整制度が含まれる、とするものである。[42]

ただ、私は、一般的憲法原理から具体的規範内容を抽き出す解釈論的作業は謙抑的であるべしとの観方から、この鳥瞰図はやや広範に過ぎるのではないか、と考えるものである。のちに(二)で述べる。

つぎに、人権保障原理については、それが国・地方をとおして実現されるべきものであって、地方統治機構の存立自体が、人権の確保を目的としたものであることは論をまたない。それゆえ、地方公共団体は、住民の人権を保障するために必要がある場合には、憲法上の制限に服することを当然事としつつ、その範囲で自主的に活動することができる。「地方自治の本旨」は、それを含意している。

そして、平和主義であるが、これは、従来、地方自治権との関連で論じられることが少なかったと思われるが、

重要な憲法原理である以上、当然に「地方自治の本旨」の内容を形作るものであり、地方公共団体は、自主的に「平和事務」を遂行する権能を保障されている。地方自治体が、住民の近くにあって実情をよく知り、その需要にキメ細かく対応する役割を担った機構であることからすれば、住民が、平和的環境の確保・実現を求めて、地方公共団体が平和のために働くことに強い期待を寄せるのは必然である。ここに、地方公共団体が遂行すべき「平和のための事務」の根拠がある。現実にも、地方公共団体が平和事務を遂行している実例は多い。ここで詳細を述べる余裕はないが[43]、たとえば、それは、国の防衛事務（軍事事務）に対する自主法令解釈権にもとづく見解の表明、国の防衛（軍事）計画・立法手続への参加から、平和のための条例・宣言などの制定・決議、地方公共団体の平和外交活動[44]としての姉妹都市宣言等々に及ぶ。これらも、「地方自治の本旨」の内容を成しているものといえる。

以上のように、「地方自治の本旨」について、ひとまず、現行憲法の各原理を充填させて理解した上で、つぎに、第八章の中で九三条以下の三か条との関係に留意して、解釈を幾分なりとも深めておこう。

(二) 地方自治保障の総則としての機能

「地方自治の本旨」を要にした九二条は、第八章全体の総則として九三条以下の三か条の指針としての役割を担う。「地方自治の本旨」の規範内容の最小限度のものが爾後の三か条に具体化されているが、その解釈にあたっては、たえず九二条を嚮導原理としなければならない。これは、九二条のもつ、この三か条を下支えする機能である。加えて、三か条ではカバーされていないが「地方自治の本旨」に含まれる事項があり、九二条は、それについても憲法的保障を施す補充的機能をもつ。こうした二重の機能は、典型的には、人権保障の総則としての一

三条に見られるものであって、両者の共通点をそこに指摘してもよいのではあるまいか。

九三条から九五条の三か条については、九三条から「住民自治」、また九四条から「団体自治」が導かれる。そして九五条はこの双方の要請に応えたものということができるが、それらの規範的内容――したがって「地方自治の本旨」の規範的内容のうちそれらに相当する部分――は、きわめて明瞭である。反面、三か条に尽くされていないものについては、その規範的内容を指摘する際に慎重な考察態度をとることが、解釈をより強固なものとするために要求されよう。

すなわち、この点では、先に掲げた杉原教授による「地方自治の本旨」の具体的内容の一覧も、なお精査を加える必要があるものと思われる。まず、九三条以下の三か条で具体化されている、つまり住民自治ないし団体自治の構成要素として位置づけられている事項と、それ以外の、九二条が補充的に保障している事項とは区別されなければなるまい。たとえば、前掲の(1)①「住民の意思による、住民のための政治」が成り立つための条件として挙げられている項目のうち、(ii)住民のもつ条例直接請求権および(iii)議員請求権、また、②直接民主制の諸制度として挙げられたもののうち、九五条でその一部が具体化されている住民拒否を除く各項目、さらに、④情報公開制度は、やはり後者に分類した上で、なお憲法的保障に欠けるものではない、と構成すべきではなかろうか。その場合、憲法にもとづく現行地方自治制の到達点、すなわち地方自治法をはじめとする地方自治諸法令に採り入れられた憲法適合的な諸制度（主として直接民主主義的諸制度）は憲法上の保障を受けているものととらえ、その到達点から後退する法改正・廃止は憲法とされるとの、いわば地方自治権の「自由権的効果」が強調されるべきではなかろうか。

そして、叙上の、「地方自治の本旨」のもつ、三か条に具体化された本来的機能とその余の補充的機能の双方

と合わせて、総じてその規範的役割は、次の点に求められる。すなわち、第一に、中央政府の統治を制限し、また義務づけ、それをとおして自治体の自律的統治を中央政府に対して保障する機能である。ついで第二に、「地方自治の本旨」のもつ裁判的保障の機能であり、それに違反する法令を排除する違憲審査基準としての役割をもつ。問題は、個々の住民の出訴の根拠となりうるかである。「地方自治の本旨」は、それ自体は本質的に客観的な制度の保障であって、主観的権利保障の規定ではないが、あたかも政教分離侵害がその表裏の関係にある信教の自由への侵害をもたらすのとパラレルに考えることができるのではあるまいか。すなわち、「地方自治の本旨」が侵害されればその中心的一内容である住民の生存権も脅かされるととらえ、地方自治の重要性にかんがみて、このような間接的権利侵害も出訴要件を充たす、と構成できないであろうか。加えて第三に、憲法改正限界を形作る機能も指摘することができよう。九二条の規定は、「地方自治の本旨」が立法から保障されることを意味するが、「その中核部分は、地方自治固有権として立法のみならず憲法改正からも守られる」[45]との理解も、十分成り立つものと思われる。

むすびにかえて——「地方自治の本旨」を具体化するための改憲？

本稿は、日本国憲法第八章の「地方自治の本旨」について、積極的な規範的意味を抽き出す解釈を試みたものであった。翻って、今日、国会・政党等の場で進行している憲法改正論議を見るとき、第八章をめぐっては、この「地方自治の本旨」の概念が明瞭でないとして、そのことを改憲必要理由の一つとして掲げる傾向が認められる。この点にふれて、本稿のむすびとしたい。

すなわち、国会の憲法調査会は、本年（二〇〇五年）四月に最終報告書を出しているが、衆議院（一五日）のそれでは、「地方自治の本旨」は、表現が抽象的で分かりづらいので明確な表現にすべきである」、また、「すべてを『地方自治の本旨』という文言の解釈から導き出すのではなく、国と地方公共団体の基本的な権限のあり方については、憲法に規定すべきである」との意見が述べられたことが記されている。他方、参議院（二〇日）でも、「『地方自治の本旨』の概念は憲法に明記されていないことから、不明瞭であると指摘されており、この点をめぐり議論が行われ」、「地方自治体の実態が本来の自治に沿っていないのは、憲法の地方自治の本旨という概念があいまいなことに起因している。もっと明確な自治の基本原則という形で規定すべきではないか、などの意見が相次いだ」とされている[16]。

そして、政党の側であるが、八月一日（二〇〇五年）に、自由民主党新憲法起草委員会が出した「新憲法第一次案」では、「地方自治の本旨」は、現行九二条の条文からは姿を消して、ひとつには、条文見出しとされ、その下で、「地方自治は、地域における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われるものとする。」と規定している（九一条の二）。もうひとつには、地方自治体が国から財源措置を講じてもらう前提としての事務の適性処理の基準として用いられている（九四条の二）。それに伴ない、この案は、住民は福祉を受ける対象として、地方自治体と「協働」する者と位置づけられ（九一条の三）、また地方自治体は、国との関係において「相互に協力」する義務を負っている（九一条の四）。さらに、現行九五条の地方自治特別法住民投票の規定は、廃止されている。このようにして、同案では、現行憲法上の「地方自治の本旨」の具えている豊かな規範内容が削ぎ落とされ、地方自治は根本的に後退したものとなっている、といわなければならない。

日本国憲法の地方自治条項については、「地方自治の本旨」の規定の仕方を含めて、将来課題として、とくに

ヨーロッパ地方自治憲章や世界地方自治宣言等、国際諸憲章から多くを学んで充実させることが、当然、期待される。たとえば、諸憲章のごとく、「地方自治の本旨」を憲法自らが定義しておくことは、賢明な立法技術であると思われる。しかしながら、叙上のごとく、今日現実に出されている改憲論・改憲案が地方自治を明らかに後退させるものであることを顧慮するなら、これに賛同することは到底できない。現行憲法規定から、住民福祉と自治の前進に、より資する規範内容を抽き出し確保する、建設的な解釈のために力を尽くさなければならない、と考える。

註

（1）杉原泰雄教授の地方自治研究を導く理念である（たとえば、同『地方自治の憲法論　「充実した地方自治」を求めて』〔勁草書房・二〇〇二年〕）。本稿の考察を進める途上で、同教授の研究からは多大の示唆を受けている。

（2）たとえば、憲法学界をリードする研究業績を出しつづけている樋口陽一教授も「『地方自治の本旨』には、団体自治と住民自治の二つの要素が含まれる」とするだけで、その規範構造には踏み込まない（同『憲法〔改訂版〕』〔創文社・一九九八年〕三八〇頁）。なお、秀れた地方自治憲法論研究者の「地方自治の本旨」そのものをテーマとした一論稿も、それ自体にかんする叙述はしていない（大津浩「地方自治の本旨」ジュリスト増刊『憲法の争点〔第三版〕』〔有斐閣・一九九九年〕二七四―二七五頁）。

（3）順に、『広辞苑〔第四版〕』（岩波書店・一九九一年）、『国語大辞典　言泉〔第一版〕』（小学館・一九八七年）。例示にとどまる。

（4）参照、木佐茂男「東欧の憲法に見る地方自治」北海道大学スラブ研究センター『スラブ・ユーラシアの変動　その社会・政治的諸局面』（一九九六年）三四二頁。なお、それによれば、東欧諸国の憲法にもこうした概念は見当らないという。

（5）ヨーロッパ地方自治憲章（一九八五年採択）、ヨーロッパ地域自治憲章草案（九七年採択）、世界地方自治宣言（八五年採択）、世界地方自治憲章草案（九八年）などである。訳文は、杉原泰雄＝大津浩＝白藤博行＝竹森正孝＝廣田全男編『資料現代地方自治「充実した地方自治」を求めて』（勁草書房・二〇〇三年）六三頁以下〔廣田＝糠塚康江＝野口貴公美執筆〕による。これら文書には、地方自治が民主主義にとって不可欠であり、また国家・社会を強化するものであるという認識が基本的に共通している、とされる（九九頁）。

（6）成田頼明「地方自治の本旨」ジュリスト増刊『憲法の争点〔新版〕』（一九八五年）二四五頁。もっとも、私は、この論者が上掲引用の個所に続けて説く、制度的保障論にもとづく解釈論には同意できない。

（7）佐藤功『ポケット注釈全書・憲法〔新版〕』下（有斐閣・一九八四年）一二〇五頁。

（8）『注釈法律学全集4・憲法Ⅳ』（青林書院・二〇〇四年）二三九頁〔中村睦男執筆〕。傍点は、引用者による。

（9）芦部信喜〔高橋和之補訂〕『憲法〔三版〕』（岩波書店・二〇〇二年）三三七頁。

（10）山下健次＝小林武『自治体憲法』自治体法学全集2（学陽書房・一九九一年）八五―八六頁〔小林執筆〕。

（11）宮沢俊義。a――「地方自治の本旨について」自治研究四〇巻一〇号（一九六四年）（同『公法の原理』〔有斐閣・一九六七年〕に所収、二七八頁）。b――同〔芦部信喜補訂〕『全訂日本国憲法』（日本評論社・一九七八年〔初版一九五五年〕）七五九―七六〇頁。

（12）俵静夫『地方自治法』法律学全集8（有斐閣・一九六五年）七―八頁、一三頁。
（13）清宮四郎『憲法Ⅰ〔第三版〕』法律学全集3（有斐閣・一九七九年）八二頁。
（14）小林直樹『新版憲法講義』下（東京大学出版会・一九八一年）四三六頁。
（15）辻村みよ子『憲法〔第二版〕』（日本評論社・二〇〇四年）五四四頁。
（16）室井力「憲法・地方自治法と自治体・住民」ジュリスト総合特集『現代都市と自治』（一九七五年）（『文献選集・日本国憲法』12〔三省堂・一九七七年〕に所収、二五九―二六〇頁）。
（17）法学協会編『註解日本国憲法』下巻（有斐閣・一九五四年）一三七九頁、一三五八頁。
（18）成田・前掲（註6）論文二四五頁。
（19）手島孝『憲法学の開拓線――政党＝行政国家の法理を求めて』（三省堂・一九八五年）二六〇頁以下。
（20）浦部法穂『全訂憲法学教室』（日本評論社・二〇〇〇年）五六七―五六八頁。
（21）杉原泰雄「地方自治権の本質」1―3法律時報四八巻二―四号（一九七六年）。
（22）杉原・前掲（註1）書。a――一四七―一四八頁、b――一五三頁、c――一五五頁、d――一七九頁。
（23）総司令部民政局『日本の政治的再編成――一九四五年一〇月より一九四八年一〇月に至る』（清水伸編著『逐条日本国憲法審議録』第四巻〔有斐閣・一九六三年〕六四六頁による）。
（24）なお、政党、団体・個人の憲法構想においても、地方自治条項をもつものは稀であって、日本国憲法の誕生に大きな影響力を及ぼしたとされる憲法研究会案でさえ、それを具えていない。稀な例外のうちで注目に値するものは、日本共産党案（「日本人民共和国憲法案」一九四六年六月二九日発表）であるが、第六章「地方自治」として七六条以下五か条を提案している。それは、国民（「人民」）主権を基本原則として採用した上で、民主的地方自治確立のための必要な諸条件を憲法規範化しようとしたものであって、中央

権力の民主化と地方自治とを統一的に把握しようとする視点に立つ。

この共産党案の他には、布施辰治案（一九四五年一二月）が、「地方行政機構」にふれており、また、松本治一郎が、非武装中立を前提にした九州共和国にはじまる日本連邦共和国構想を発表したこと（同月）、等にとどまる。この経過については、さしあたり、山下＝小林・前掲（註10）書五八頁以下〔小林執筆〕への参照を請う。

(25) 影山日出彌『憲法の基礎理論』（勁草書房・一九七五年）三二九頁。

(26) 高柳賢三＝大友一郎＝田中英夫編著『日本国憲法制定の過程Ⅱ 解説』（有斐閣・一九七二年）二七二頁。

(27) 佐藤達夫「憲法第八章覚書――その成立過程を中心として」自治庁編『地方自治論文集』（一九五四年）四〇頁。

(28) 古関彰一『新憲法の誕生』中公叢書（中央公論社・一九八九年）一四四頁。

(29) 佐藤幸治『憲法〔第三版〕』（青林書院・一九九五年）二六八頁。

(30) 清水伸編著『逐条日本国憲法審議録』第三巻（有斐閣・一九六二年）。

(31) a――衆委七・一、b――衆委七・九、c――衆委七・九、d――貴委九・二五（いずれも、清水・前掲〔註30〕書、順に、六九三頁、六九五―六九六頁、六九五頁、六九七―六九八頁による）。

(32) 金森徳次郎氏の「地方自治の本旨」観は、のちの自著『憲法遺言』（学陽書房・一九五九年〔復刻一九七三年〕）において、より鮮明である。九二条の規定は、「その根本において、自治体の基本的な独立を予想しているもの」と思われ、「地方自治の根本は、国家が完全に決しうる理屈はないのであって、地方自治は、一面において地方自治体みずから根源的に規定すべきもの」であるとし、さらに、「自治の本旨を深く考えると、自治体に独自の根拠があること、なおあたかも基本的人権が個人にとって独自の根拠があると同様

に解すべきもののように思われる」とまで述べており（引用の順に、二〇七頁、二〇九頁）、固有権説な見地から「本旨」概念を理解しようとしている。

(33) 杉原・前掲（註21）論文2・八〇頁以下、4・七五頁以下、および、同・前掲（註1）書三六頁以下。

(34) 宮沢俊義「固有事務と委任事務の理論」（同『公法の原理』〔有斐閣・一九六七年〕に所収）。

(35) 宮沢・前掲（註11—b）書七六〇頁。

(36) 仝右。

(37) 杉原・前掲（註1）書。a——三六頁、b——三六—三七頁。c——三七頁。

(38) 「地方自治の本旨」の規範的内容の形成が遅れている背景として、一論者は、次のような興味深い指摘をしている。——「これまで国・自治体間の紛争の裁判化の途がほとんど遮断され、『地方自治の本旨』の中味についての判例法形成は望むべくもなかったことや、『地方自治の本旨』が立法の制約原理たりうることは承諾しつつも、『法律の保留』論によって地方自治の憲法理論的再構成の試みを『現行憲法の域をこえた立法論』として切り捨てる機能、あるいは『地方自治の本旨』にあれこれの憲法的価値を加味しようとする試みを理念論・政策論として憲法解釈の埒外だとする議論が、裁判・行政実務および学説における『地方自治の本旨』の本質的内容の形成を阻害してきた側面は否定できない」と（杉原ほか・前掲〔註5〕書二四八—二四九頁〔白藤博行執筆〕）。

(39) さしあたり、山下＝小林・前掲（註10）八七頁以下〔小林執筆〕への参照を請う。

(40) 参照、仝右三—四頁〔山下執筆〕。

(41) 杉原・前掲（註1）一五三頁。

(42) 仝右一五四—一七八頁。

(43) 小林武「地方自治体の『平和のための事務』をめぐる法と政策」政策科学（立命館大学）三巻三号（一九九六年）（同『地方自治の憲法学』〔晃洋書房・二〇〇一年〕に所収。一九二頁以下）への参照を請う。

(44) この概念については、大津浩教授の「自治体外交権」研究に示唆を得ている（同「自治体の国際活動と外交権」公法研究五五号〔一九九三年〕七九頁以下など）。

(45) 手島・前掲（註19）書二六五頁。

(46) それぞれ、『衆議院憲法調査会報告書』四二七頁、参議院憲法調査会『日本国憲法に関する調査報告書』一九四―一九五頁。

追記　本稿の内容をなすものについては、二〇〇五年六月一八日の「地方自治と憲法」研究会において報告する機会を得た。そこで載いた多くの有益な示唆に、記して感謝する。

（二〇〇五年九月二日　脱稿）