

今日の憲法改正構想における地方自治論の位置

小林 武

目次

はしがき

一 改憲に先行する地方分権改革

1 跨世紀の第一次地方分権改革

2 第二次地方分権改革の展開

二 改憲諸構想における第八章改定の主張

1 九〇年代からの改憲潮流を先導した読売新聞社試案

2 自民党の憲法構想における地方自治の改変

3 民主・公明の改憲構想と共産・社民の護憲論議の中の地方自治

(1) 民主党案

(2) 公明党案

(3) 共産党・社民党の護憲の地方自治論

4 憲法調査会における地方自治論議

5 改憲論議の中の第八章——むすびにかえて

はしがき

日本国憲法の改定をはかる動きは、一九九〇年代以降、とりわけ二一世紀に入って、まことに「奔流」と呼ぶべき勢いで進められている。憲法改正は、いずれにせよ「国のかたち」の改変にほかならないが、このたびのものは、憲法^{II}の全面的な刷新であって、文字どおり国家改造の性格をもつ。それが、地方制度をも対象としたものであるのは必然である。そのため、国会、改憲各党などにおける憲法改正のための作業は、現下の地方分権改革の動向と呼応し、それを取り入れつつ進められている。

とくに、たとえば、今日の改憲諸案で中心的位置を占めるものとみてよい、二〇〇五年一〇月に出された自由民主党の新憲法草案では、前文の他には第八章地方自治だけが全部改定されるという格別の扱いになっている。ただ、後に述べるとおり、その内容は、基本的に、現在すでに実現されつつある地方分権改革を憲法規範のレベルに格上げする、いわば「政策の憲法化」をはかるものにすぎない。

もともと、戦後の改憲論において、地方自治の占める位置は高くない。憲法第八章導入の歴史的意義を正しく理解しないまま、地方を国家行政の一環として扱う運用が維持されてきた以上、改憲派にとっても第八章の改定を正面の課題とする必然性はなかったのである。そのため、今日の改憲構想における地方自治論は、多く、憲法論としてはスケールの小さいものにとどまっているのである。

このような改憲は真の地方自治確立に資するものであろうか。その点を検討すべく、本稿では、主要な改憲案における第八章改定構想をとりあげて、そのもつ特徴を分析して問題点を摘すすることを試みたいと思う。そのために、まず、地方分権政策の動向を概括しておくことから始めよう。

一 改憲に先行する地方分権改革

1 跨世紀の第一次地方分権改革

(一) 「国のかたち」の改革は、それ自体としては、いずれにせよ地方制度の改革を不可欠のものとして含んでいる。そして、それは、わが国では、「地方自治」の語を用いてその充実をはかる方向で語られるのではなく、「地方分権」改革のチームで主張されている。このような分権改革の流れは、同じ「分権」の言葉の中に真の地方自治実現の要求を込めた住民の側の声をも吸収しつつ主流となり、ブームの状況を呈して、世紀を跨ぐ時点での地方自治法大改正をもたらしまでに至った。これをひとつの区切りとしながら、その後も、地方制度の変容は、市町村合併の強行に代表されるような、いっそう激しい形で進められている。

すなわち、地方分権改革の経過は、二一世紀に入った時点を境にして第一次と第二次に区分して論じることができる。整理しておくなら、そのうち第一次分権改革の期間は、とくに一九九五年五月一五日の地方分権推進法成立と同年七月三日の地方分権推進委員会設置以降、二〇〇一年六月一四日の同委員会最終報告に至る間である。そこにおける地方分権の議論は、世界的な普遍的現象である分権の潮流の一環でありつつ、わが国の場合、国際社会の変動に機敏に対応する国家づくり^①を掲げた国の側の要請から出たものである点に特徴をもつ。

そのため、「機能分担」をはかって、中央政府は外交・防衛を引き受け、その他の国内行政は地方に担わせようというものになっている。したがって、政府・体制側の論議は、共通して、① 中央政府を基軸に据えた形での機能分担、② 広域行政区画化の前提、③ 住民自治・住民参加の視点の希薄、④ 財政保障の脆弱、⑤ 「民間活力」・「規制緩和」との一体的推進、などを特徴とするものであった。

もっとも、同時に、「地方分権」改革には、暮らしの向上や福祉の確保・環境の保全など、「地方自治」の充実を願う民衆の側の要求を反映している。つまり、地方分権改革は、同床異夢の中味をもって進行したのであるが、やはり、主流は体制側によって形作られたといえる。

(二) 一九九九年七月八日成立の地方分権一括法の中心を成す、二〇〇〇年四月一日施行の「新地方自治法」も、このような経過を反映して両面的な性格をそなえたものとなった。すなわち、地方自治の充実に資するものであるか否かを評価の基準とすべきであるところ、それは、① 機関委任事務の廃止、② 条例制定権の拡大、③ 国地方係争処理委員会の設置などの積極面をもつと同時に、自治充実に逆行する面を、看過すことのできないものとして有している。つまり、① 国による法令をもってする自治体の事務の画定、② 代執行を含む国の関与、③ 法的拘束力のある是正要求、などの仕組みがその代表的なものである。

このようにして、第一次分権改革は、「国のかたち」の再構成＝国家改造の一環として位置づけられたものであることを基本的性格としており、とくに、行政改革および規制緩和と一体のものとして地方分権改革が進められ、したがって、その方策は、防衛・外交・国際経済協力に偏重し、教育・医療・福祉・農業は軽視される。つまり、国家責任の縮減、効率的・重点的な行財政資源の利用を特徴としているのである。このような内実をもつ「地方分権」は、「地方自治」とはすでに別異のものとなっており、一貫して住民自治充実の観点が抜け落ちていく。なおまた、それゆえに、分権をいかに実現するかについて議論がなされる場合も、財源論に歪小化してしまう傾向が顕著である。

(三) 第一次地方分権改革をしめくくるものは、前出二〇〇一年六月一日の『最終報告——分権社会の創造……その道筋』であるが、次の点に注目したい。すなわち、関係者住民への訴えの部分で、① 地方公共団体関係者の意識改革を徹底して、自治能力を実証してみせてほしいこと、② 地域住民による自己責任・自己決定の原理を貫徹し、地方の側にも少なからぬ痛みを伴わざるをえないこと、③ 国に救済を求めても国には応える余裕がないから、住民に行政サ-

ビスの取捨選択の方途を問いかけること、などというのである。

これは、まことに、痛みを住民と自治体に押しつける酷薄な改革ビジョンであるといわざるをえない。「改革」のもつこのような問題は、第二次分権改革に、より拡大された形で継受されていく。

2 第二次地方分権改革の展開

(一) 二〇〇一年六・七月に三つの機関が出した文書は、地方分権改革を新しい段階へと進める区切りを示したものであるように思われる。すなわち、地方分権推進会議の『事務・事業の在り方に関する中間報告——自主・自立の地域社会をめざして』（六月一七日）、経済財政諮問会議の『経済財政運営と機構改革に関する基本方針2002』（閣議決定、同月二日）。また、同月二六日には、『今後の経済財政運営及び経済社会の構造改革に関する基本方針』を出している、および、第七次地方制度調査会の『論点整理』がそれである。

つまり、「第二次」の地方分権改革は、この時点に始期が設定され、右の三機関が一体で、地方分権改革の新段階における方向づけをしていると思われる。

そして、二〇〇二年秋に出された次の二つの文書は、この改革の性格をよく示している。すなわち、一〇月二〇日の地方分権推進会議最終報告『事務・事業の在り方に関する意見——自主・自立の地域社会をめざして』と、十一月一日に第二七次地方制度調査会の西尾勝副会長が出した私案（方針案）『今後の基礎的自治体のあり方について』である。

前者の推進会議最終報告でとくに注目されるのは、中央政府の役割を低下させないことを強調した点である。つまり、分権改革では国の役割の重点化、関与の必要最小限度化の方針が採られているが、しかしそのことは「国の役割が低下することを意味するものではなく、国はこれからの時代において、国の本来の役割に基づいて戦略的な行政の展開を要請されていることを指摘しておきたい」と釘を刺しているのである。また、この最終報告が地方税財源について「三位

一体の改革」方針を崩壊させたことが大きく報道された。つまり、国庫補助負担金を廃止して全額一般財源化するとしていたのを定額化・交付金化するとどめ、税源移譲は協議・調整のテーマに追いやり、そして、地方交付税の簡素化は、しないどころか逆にこれで補助金削減分を補うことにしたのである。こうした政策は、財源の面での分権方針の破綻を物語るものである。³⁾

右の後者の西尾私案は、将来は市を基礎自治体とすべく、町村をなくしていく方針を示したもので、「私案」の形であるとはいえ、そのもつ実質的な影響力の大きさから、各方面に強い衝撃を与えた。すなわち、合併特例法失効の二〇〇五年四月以降も、財政支援とは別の発想で合併を強力に推進し、それでも残った町村については、その権源を縮小し、事務代行方式または編入町村方式で処理する、というものである。⁴⁾

このような市町村合併による基礎的自治体再編の強行は、第二次改革で最も顕著に進められている現象だといえる。財源論議も、合併と結びつけてなされている。しかし、合併は、住民自治の場のありようにかかわる原理的問題である。これを住民投票によって直接決定する課題としようする動きが各地で急速に高まったのも、当然の成り行きであるといえる。

(二) その後、この流れは一層強まり、とくに二〇〇五年三月二十九日、総務省は、『地方公共団体における行政改革推進のための新たな指針』を、各都道府県・政令市に宛てて通知した(新(ないし第四次)地方行革(推進)指針)。これは、前年の一二月二四日に閣議決定された『今後の行政改革の方針』を踏まえて策定されたものであり、自治体に対して、一層の市場化・民営化を今後の自治体改革の最重点課題にすることを迫るものである。⁵⁾そして、それと前後して、同じ〇五年の四月に、内閣による『日本二一世紀ビジョン』と題する報告書が、また六月には『骨太の方針2005』が出されている。この前者は、四半世紀後二〇三〇年の「この国のかたち」の全体像を示した政府の長期戦略文書であり、後者や右に挙げた新地方行革指針を徹底的に実践することをおしてこれが実現されるという、三者の一体的関係がある。

これらによる地方自治構造改革の推進で、第二次地方分権改革は新段階に入ったともいえる。

すなわち、それは、八〇年代の臨調行革に始まる新自由主義的改革の流れを、「平成の市町村大合併」が一段落した現時点において、新たなステージへと進めることを課題としている。まず、地方自治の枠組みにかんしては、平成大合併を第二次の段階へと進め、併せて道州制への移行が準備されていることが最大の特徴である。この大合併で、開始前の九九年三月末には三三三二二あった市町村が、二〇〇五年三月末には二一九〇となり、そして〇六年三月末には一八二一へと激減し、さらにひきつづく合併が予定されている。同時に、道州制構想に対応するものとして、都道府県合併を憲法九五条にもとづく法律によることなく内閣が国会の承認を経て定めることができるとする法改正がなされた（地方自治法六条の二）。これらは、自治体行政の効率化をはかりつつ国の政治に地方が広域的に対応する体制をつくり出そうとするものである。

また、自治体の行政手法では、二〇〇三年に「指定管理者制度」が導入されて公共施設が企業の手に乗せられる道が開かれ（地方自治法二四四条改正）、さらに、二〇〇六年には、公共サービスの担い手を官民の競争入札で決める「市場化テスト」が導入された（「官民競争導入による公共サービス改革法」）。これらは、自治体の本来の業務をも経済界の利益追求に供する施策であるといわなければならない。そして、行財政の再編策として、「三位一体の地方財政改革」が目指されているが、税源移譲なしに国庫補助分担金の減少と地方交付税の見直し（縮減）が先行する現実がある。

こうして、政府の主導で強力に推進されている市場原理至上の新自由主義的な地方分権改革は、住民の生存と福祉に必要不可欠な自治体行政の根本的な縮減・後退をもたらす。これは、自治体は人権の実施のためにこそ存在するという憲法原理と正面から違背するものである。それにもかかわらず、右に概観したとおり、この「改革」をさらにおしすすめようとする動きが今日の主流となっている。それは、憲法の地方自治保障を桎梏とせざるをえないところに到達しているといえる。改憲構想の主要分野の一つに第八章が据えられるゆえんである。

そこで、項を改め、近時の改憲構想における第八章改定の主張についての検討へと叙述を移すことにしよう。

二 改憲諸構想における第八章改定の主張

1 九〇年代からの改憲潮流を先導した読売新聞社試案

憲法改正論は、一九九〇年代以降、それまでの「解釈改憲」論が主流であった状況を転じて新たな昂揚を迎え、今日の奔流状況を見せている(五〇年代から六〇年代にかけての第一の波、八〇年代前半の第二の波に次いで、憲法改正の第三の波と呼ばれる)。戦後出された改憲案は五〇余を数えるが、そのうち一九九〇年代から後が三〇余、とくに、周辺事態法、国旗・国歌法や憲法調査会設置法など、「立法によるクーデタ」の年であった九九九年以降に二〇を越えるものが集中し、しかもそのほとんどが全面改正の提案であることを特徴としているのである。

その中で、ジャーナリズムの側から先導的役割をつとめたのが読売新聞社である。一九九四年、二〇〇〇年および〇四年の三度にわたり、完成度の高い試案を公にしている。それらは、「闘う民主主義」型の国制への転換を目指す全面改憲案であるが、〇四年の試案(以下、たんに『読売試案』)における地方自治論をとりあげよう。

『読売試案』の第八章改正の要点は、ついに現行九二条を削除して、

第一二一条(地方自治の基本原則) ① 地方自治は、地方自治体およびその住民の自立と自己責任を原則とする。

② 地方自治体の組織及び運営に関する事項は、前項の原則を尊重して、法律でこれを定める。

③ 地方自治体は、国と協力して、住民の福祉の増進に努めなければならない。

とし、また、

第一二三条(地方自治体の権能、条例制定権、財政) ① 地方自治体は、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、法律の趣旨に反しない範囲内で条例を制定することができる。

② 地方自治体の財政は、国の財政の経済情勢を考慮し、自主財源を基礎とする健全な財政をめざして、適正に維持及び運営されなければならない。

を追加するところにある。まさにこれは、新自由主義的な「自立・自助と自己責任」の原則にもとづく国家改造のための地方自治改編策にほかならない。

すなわち、国際競争に勝ち抜く強い個人と地域社会を創出すべく、地方分権を担う「受け皿」として、当事者能力をもつ広域自治体と自主財源を基礎とする健全な財政を目指すものである。そのために、現行第八章の基本原理である「地方自治の本旨」は、抽象的で分かりにくい^①としてこれを削除し、それに代えて、自治体と住民の自己責任の原則を置き、自治体と国の協力義務を定めたのである。この「地方自治の本旨」は、住民自治と団体自治を基本内容とした明瞭な意味をもつ概念であって、何より住民が権利主体であることを当然の前提としているが、『読売試案』では、住民は責任主体とされ、また、自治体も国との関係で協力を義務づけられている。自主財源による財政運営をいうのも、「今まで面倒を見てくれた国の財政が極めて厳しくなる中で、もはや『他力』の財政運営は限界を越えている」から、「自治体自らが責任をもって徴収する税源に基礎を置く」ことにする、というものである。これは、先の一で見た、進行しつつある「地方分権改革」をそのまま憲法典化しようとするものに他ならない^②。この点、次に見る自民党の改憲論と、その基盤において酷似している。

なお、この他にも、『読売試案』には、現行九三条の直接選挙の対象から「法律の定めるその他の吏員」を削除し、九四条の条例制定についての「法律の範囲内」を、「法律の趣旨に反しない範囲内」へと、最高裁判例（徳島市公安条例事件、最大判一九七五・九・二〇刑集二九巻八号四八九頁）に倣って変更し、また、新たに自治体の行政情報の開示請求権を導入するなどの提案がなされており、それぞれ軽視できない。とはいえ、右の改正点こそ中心的意味をもつものと見て

差し支えあるまい。

2 自民党の憲法構想における地方自治の改変

自由民主党は、一九五五年の結党時から、「現行憲法の自主的改正」を『政綱』に掲げ、その後一貫してこの目標を追求し、今それを実現する好機が到来した、ととらえている。この党の作業が、やはり改憲潮流の基軸を形づくっているとみるべきであろう。今次の改憲期のうち二〇〇四年以降を見ても、七度の提案を積み重ね、条文の形の憲法案に至ったのである。

(一) 最初のまとまった形の文書は、二〇〇四年七月の参院選の直前に、それを意識して六月二二日に自民党政務調査会・憲法調査会憲法改正プロジェクトチームが出した『論点整理』である。これは、憲法を国家権力に対する制限規範から国民の行為規範へと転換させるといふ、その後の同党の改憲構想にも共通した立憲主義無視の基本姿勢をもつものであるが、第八章にかんしては次のような主張をしている。すなわち、「地方分権をより一層推進する」ために、「その『考え方や理念を書き込む必要がある』として、地方分権改革を憲法典に錨着させ、また、「自己決定権と自己責任の原則」(すなわち、同じ六月に出された同党のパンフレット『憲法改正のポイント』によれば、「地方に自己決定権を与え」とともに自己責任を負わせることによって、地方の努力をうまく引き出せるようにする」(こと)を明示する。そして、今後の議論点として、道州制とその前提としての市町村合併、現行九五条の地方自治特別法住民投票規定の削除などを提案している。

(二) ついで、同年十一月一七日、自民党憲法調査会事務局は、『自民党・憲法改正草案大綱(たたき台)——己も他もしあわせになるための「共生社会」を目指して——』(以下、『素案』)を、同党憲法改正起草委員会に提出した。ただ、これは、同年一二月上旬、この『素案』と九条改憲構想の部分がそっくりのものが陸上自衛隊側でつくられていた

ことが判明し、しかもそれが元防衛庁長官の自民党中谷 元・議員の依頼によって作成された経過も浮上して、白紙撤回となった。こうした短命に終わったものであるが、その内容はきわめて復古的な、元首天皇を掲げた戦争をする国への改造計画であって、自民党の本音を隠さずに出したものと見える。

ただ、第八章改憲にかんしては微温的である。すなわち、「地方分権の究極のねらい」は「地域社会の有する我が国固有の文化や伝統の継承にも資する」ところにあることを明記すること、国と自治体の役割分担については、改正地方自治法一条の二を「憲法レベルに格上げ」すること、また、「自主財源を基礎とする健全な財政を目標」すこと、などをいうにとどまっている。

自民党は、この年の一月二二日に、新憲法制定推進本部を発足させ、その下に新憲法起草委員会を置き、以降はこの起草委員会が主体となって改憲案を出していくことになる。

(三) 翌二〇〇五年四月四日、『新憲法起草委員会に一〇分野の各小委員会が提出した要綱』(以下、『各小委要綱』)が公にされた。これは、起草委員会にテーマ毎に設けられている一〇の小委員会が提出したそれぞれの要綱を束ねたもので、自民党の憲法改正案の土台となる報告だとされる。愛国心・自主憲法・天皇の元首化・自衛軍の設置・非常事態規定・国民の国防義務・公の秩序による自由の制限等、「自民党に刷り込まれたDNA」である「国家主義の地金が出た」と評された内容のものである。

第八章については(なお、「地方自治に関する小委員会」は委員長大島理森、委員長代理岩城光英)、後の新憲法草案につながる内容が出揃っている。まず、「地方自治の本旨」を、地方自治体にかんする法律を制定する場合の原則に縮減する。住民の地位については、地方自治体の「役務をひとしく受ける権利」を有するとともに、「負担を公正に分担する義務」を負い、「運営に参画するよう努める」とする。国と地方自治体は、「それぞれの役割分担を踏まえて相互に協力する」関係に立つ。財政は、地方税のほかに地方自治体の自主財源を基本とするとしつつ、「地方自治体は、合理

的かつ効率的な財政運営に努め、国や地方自治体の財政に累を及ぼすことのないようにする」ことを求めている。また、長の選出について、住民の直接選挙によらない方法も可能にしようとする——目を疑うような——提案もなされている。そして、九五条は削除するとしている。

四 起草委員会は、右の各小委員会による要綱をまとめて、同年七月七日、『新憲法起草委員会・要綱 第一次素案』（以下、『要綱案』）が提出された。そこでは、天皇元首化や非常事態規定は見送られており、『各小委員会要綱』より保守色を薄め、現実路線を重視したとうけとられた。ただ、前文のように検討が進んでいる分野と、それが進んでいないと見受けられるところとの落差が大きく、また、前文で天皇中心の国家を強調しておきながら、天皇の章ではいともあっさり、現行の象徴天皇制を維持するとしているなど、項目相互の不調和が目立つ。このように未成熟であるにもかかわらず公にしたのは、当時一頓挫をきたしていた改憲作業の局面を打開するためであったとされる。

地方自治については、『各小委員会要綱』とほとんど変わっていない。（なお、長の直接選挙によらない選出という提案は、この段階から姿を消している。）

(四) こうした作業ののち、自民党は、間隔を置かずに、条文の形の憲法草案の作成へと進んでいく。八月一日には、『新憲法第一次案』（以下、『条文第一次案』）が出されている。ただ、条文案とはいえ、前文を後廻しにするなど、「憲法」の体を成しているとはいいがたいものであるが、政治情勢がこれの公表を促したと思われる。すなわち、この時期、郵政民営化問題で政局が動き、民営化法案が衆議院では可決されたが、参議院で否決されたのを受けて、小泉内閣は八月八日、衆議院を解散し、九月一日の総選挙へと向った。あたかもこの解散を折り込んで、また総選挙後に備えるかのごとくに、あえて未完成な案であるにもかかわらずこれが解散直前に出されたのである。これまでの作業に沿って、「自衛軍」を九条に明記し、海外での武力行使に道を開いたものであるが、主要政党が条文の形で改憲案をまとめたのは、現行憲法の制定以来初めてのことである。

地方自治については、現行第八章は全面的な改定が図られており、改正条文は、字句数で約三倍になっている。ただ、自民党は「新憲法」制定を言いつつ、それを九六条の改正手続きで実現する方針であることから、現行憲法の体裁を維持する工夫を施しており、そのため、第八章は九一条の二から始まるという異例の形となっている（これは、のちの草案においても同様である）。内容は多岐にわたるが、ほとんどが『新憲法草案』に引き継がれているものであり、検討はそこで加えたいと思う。引き継がれなかった主なもののみ記しておくなら、地方自治法一条の二第一項の文言に即した地方自治体の役割規定、基礎地方自治体と広域地方自治体の関係規定、地方自治体の財産管理・行政執行の権能などであり、また、地方議会について「議事」機関としたのが『新憲法草案』では「議決」機関に変更されることになる。

(六) つづいて二〇日後、自民党は、この一次案を修正して、一〇月一二日に『新憲法案第二次案』（以下、『条文第二次案』）を出した。主として、情報保護・環境保全等の条項を追加したものであって、『条文第一次案』からの大きな変更はない。地方自治にかんしては、修正点は皆無である。

(七) そして、自民党は一〇月二八日、『新憲法草案』を、起草委員会全体会議・政調審議会・総務会を経て決定し、一月二二日の立憲五〇年記念党大会で正式発表した。この大会では、改定した党の新綱領の冒頭に「新しい憲法の制定」を掲げ、宿願の実現に近づいたことを強調した。この草案は、今後の民主・公明との協調に配慮して、表現は意外と受けとられたほど抑制的であるが、内容において現行憲法のあり方を根本的に覆えずものとなっている。正規の軍隊（「自衛軍」）を持ち、いつでも戦争のできる国にすることが柱であるが、これを支えるものとして、国民の責任と義務を強調し、現行憲法の「公共の福祉」に代えて「公益及び公の秩序」を人権の上に置いて憲法を国民の管理の道具にする手法が土台となっている。わが国の将来の国制のあり方に重大な影響を与えることになるかも知れないこの構想についての本格的な検討は、独立した一大テーマであり、別の機会の検討課題とするが、ここでは、それが憲法改正限界を越えるものであることのみ指摘しておきたい。

第八章については、これまでの改定作業の流れに沿って、全面的にメスを入れている。この改憲案で現行憲法の条項をそっくり取り替えようとしているのは、前文、第二章（九条二項）のほかにはこの第八章のみである。五点にまとめおきたい。

まず、① 大原則としての「地方自治の本旨」を解体し、バラバラの小原則にしている。すなわち、現行憲法では総則規定である九二条に置かれ、九三〇九五条のすべての規定に妥当する基本原理とされている「地方自治の本旨」を、自民党案の総則規定である九一条の二の条文見出し、地方自治体の組織・運営の基本的事項にかんする九一条の三第二項、国・地方の相互協力を定めた九二条、国の財政上の措置にかんする九四条の二第二項に小分けして配置しているのである。この意図はやや分かりにくいだが、「地方自治の本旨」概念の意義を後退させるものであることはたしかであろう。

ついで、② 住民を、地方自治への「参画」者とし（九一条一項）、地方自治体の役務の「負担を公正に分任する義務」の主体に位置づけている（同条二項）。これは、住民から地方自治体における主権者としての地位を奪うものであり、また、住民の負担と義務を強調していることは、住民に自立・自助と自己責任を求める受益者負担の市場原理にもとづくものである。これにより、住民の生存権が大きく脅かされ、住民の人権保障を根本趣旨とする「地方自治の本旨」は、その内容において根本的に変質する。

また、③ 現行九五条の地方自治特別法住民投票制度が削除されている。同条は、住民自治・団体自治の結節点なすものであるが、これがはずされるわけである。また、ここには、近年広範におこなわれるようになった各地における争点毎の住民投票への、これを統治の妨害物と見る観点からの強い警戒心が底流にある。

さらに、④ 地方自治体の種類として、基礎地方自治体のほかに広域地方自治体を明記した（九一条の三第一項）が、そこには、市町村合併のさらなる推進を前提にした道州制への志向が含意されている。連邦制への移行は目指さないとするのが自民党の立場であるので、この改憲構想における「道州」は、独立国家性をもった「邦」ではありえず、広域

的「地方自治体」と位置づけられるわけであるが、それは、最高裁判例で示された「住民の密接な共同生活・協同意識をそなえた事実上の社会的基盤」（最大判一九六三・三・二七刑集一七卷二号二二頁）をもたない人工的な「自治体」とならざるをえない。その実態は、国の統治のための都道府県再編の姿でしかない。

そして、⑤『新憲法草案』は、新設の九四条の二において、地方自治体の「財務」（条文見出しの文言）について詳述している。すなわち、自主財源を基本とすべきこと（同条一項）、国が必要な財政上の措置を講ずること（二項）、および、健全財政の確保（三項）である。これは、地方分権改革の一環として、財政運営にも「自立と自己責任」を強いるものであり、他方、国の措置について自治体間の財政的水平を図るべしとする原則は採られていない。その中で「自己責任」を強調することは、貧しい自治体をますます財政的困難に陥らせることを意味する。

結局、自民党『新憲法草案』の第八章地方自治改正の趣旨は、戦争のできる国、強者中心の社会を目指し、そのために強い個人と地域社会をつくろうとするところにあるといえる。改憲論議の焦点は九条にあるとされ、そして、それは疑いもなく正当な認識であるが、同時に、第八章が全面改訂の対象とされていることに相当の留意を払っておきたい。そのような国と社会への転軸のためには、地方自治制度を変容させることが不可欠なのである。

3 民主・公明の改憲構想と共産・社民の護憲論議の中の地方自治

〔1〕 民主党案

(一) 民主党も、二〇〇四年七月の参議院議員選挙を前にして、六月二二日、同党憲法調査会の『創憲に向けて、憲法提言「中間報告」——「法の支配」を確立し、国民の手に憲法を取り戻すために』（以下、民主党『中間報告』）と題する文書で憲法構想を公にした。この党は、自己の改憲の立場を「創憲」と名付けている。憲法を国民の行動準則に変える点において自民党構想と基本的な共通項をもちつつ、集団安全保障を明記し集団的自衛権行使を容認する点では突出

しているといえる。また、「国民による憲法制定を」という掛け声で、憲法改正国民投票法の早期制定を主張しているところにも特徴がある。地方自治に关しては、後の『憲法提言』に、部分的修正を加えつつ継承されているので、そこで検討することしよう。

(二) 民主党は、二〇〇五年四月二五日に、『憲法提言』策定に向けた『論点整理』を発表した。この時点では、『憲法提言』は五月三日までにまとめるとしていたが、それが同党憲法調査会の総会で了承され正式決定をみたのは、一〇月三十一日、つまり自民党が『新憲法草案』を発表した三日後である。右の『論点整理』は、原文が人手でできないこともあって、検討を省かざるをえない。なお、この経過をとおして特徴的なのは、民主党の場合、改憲構想が憲法改正国民投票法案の策定作業と並行して進められてきたことである。

そこで、『憲法提言』の地方自治論であるが、まず、総論の中で「分権国家」を掲げる。この標語は『中間報告』でも登場していたが、修正が加えられて、地方自治充実の観点からすれば著しく後退したことが指摘できる。すなわち、『中間報告』では、地域にも国民の信託による政府が存在するという趣旨で「分権国家・日本」を謳い、中央政府の役割を限定することが提唱されていたが、『憲法提言』では、「活気に満ちた主体性を持った国の統治機構の確立と、民の自立力と共同の力に基礎を置いた『分権国家』を創出する」という文脈で語られている。これでは、新自由主義的的地方分権改革の主張をなぞったものに過ぎない。

それをふまえ、連邦制は採らず単一国家を前提とするの方針を明らかにした上で、「補充性の原理」を強調し、自治体の立法権限については、自治体の組織・運営に关する事項や自治体が主体となって実施する事務については、「当該自治体に専属的あるいは優先的な立法権限〔が〕憲法上保障」され、「中央政府は、自治体の専属的立法分野については立法権を持たず、自治体の優先的立法分野については大綱的な基準を定める立法のみ許される」とする。また、自治体の組織については、現行の二元代表制だけでなく、議院内閣制や「執行委員会制」、「支配人制」の導入を提唱す

る。さらに、財政では、課税自主権・財政自治権の憲法的保障と、新たな「水平的財政調整制度」の創設をいう。なお、住民投票制度については、「積極的活用」を唱えるが、これも、『中間報告』において「住民発案住民投票」、つまり、住民発案案件を議会が否決した場合は住民投票により決着をつける制度が提案されたところからの大幅な後退である。

〔2〕公明党案

公明党は、現行憲法に増補する改憲方式を採り、それを「加憲」と名付ける。その立場から、二〇〇四年六月一六日、同じ月に出された前述の自民党「論点整理」や民主党「中間報告」と歩調を揃える形で、同党憲法調査会が『論点整理』（以下、公明党「論点整理」）を出している。たとえば、九条については、一項・二項の「堅持」を言い、自民・民主両党の憲法論議を見極めた上でそれらと歩調を揃える内容を三項以下に加える対応をする、という方針である。その後も、今日までのところ、まとまった改憲提案はしていない。

この『論点整理』では、第八章にかんしては、「地方自治の本旨」は具体的内容があいまいだとの意見が多くあった、とされ、また、「地方自治体は自立と責任の原則に立つこと、特に財政基盤を確保するため財政的自立を明確にすること等を規定することが必要だとの意見が大勢であった」と述べられている。これは、先に検討した自民・民主、とくに自民党の議論と軌を一にするものであるといえる。

〔3〕共産党・社民党の護憲の地方自治論

日本国憲法を今の時点では改定することに反対し、これを守ろうとする立場をとるのが、日本共産党と社会民主党である。

（一）共産党は、たとえば第二三回党大会決議（二〇〇一年二月二四日）では、「日本共産党は、当面の日本の民主的
改革において、憲法の進歩的条項はもとより、その全条項をもっとも厳格に守るという立場をつらぬく。この立場は、

わが党が野党であっても、政権党になったとしても、同じである。……わが党は、現憲法の五つの進歩的原則——国民主権と国家主権、恒久平和主義、基本的人権、議会制民主主義、地方自治——については、将来にわたってこれを守り、その全面实施をもとめていく、そして、「憲法をめぐるたたかいでは、第九条が最大の焦点となっている。……日本共産党は、憲法九条の改悪に反対し、その平和原則にそむくわだてを許さないという一点での、広大な国民的共同をきずくことを、心からよびかける」としている。また、最近の第二四回党大会決議（二〇〇六年一月一四日）では、「憲法をめぐるたたかいは、二二世紀の日本の進路を左右するばかりでなく、世界とアジアの平和秩序にもかかわる歴史的闘争である」との認識に立って、同党が「憲法改悪反対の一点でのゆるぎない国民的多数派を結集するために、党の存在意義をかけて総力をあげてたたかう」と宣言している。

地方自治にかんしては、後者の決議では、「地方政治は、政府・財界のすすめる『構造改革』路線と国民生活との矛盾の激しい焦点の一つとなっている」として、「三位一体の改革」の名で地方財政への攻撃が強められていること、「平成の大合併」およびそれに続くさらなる合併が道州制への志向と一体となつてすすめられていること、『地方行革推進のための指針』（二〇〇五年三月）にもとづく、住民の福祉と暮らしのための施策の切り捨てが強行されていること等を指摘する。その認識にもとづいて、こうした動きに抵抗し、「保守もふくむ無党派の人々との共同を広げ、日本共産党が与党の革新・民主の自治体を発展させるために力をつくす」との方針を出している。

(二) 社民党は、二〇〇五年三月一〇日に、全国連合常任幹事会が、『憲法をめぐる議論についての論点整理』（以下、社民党『論点整理』）を公にした。そこにおいて、「〔日本国〕憲法は国の最高規範として戦後日本社会の平和と民主主義の礎となってきた」との評価を示した上で、「社民党は戦後の日本社会の歩みそのものを否定するような現在の改憲の流れにはくみせず、憲法を護り、社会・政治・暮らしの隅々に活かし、憲法の理念を二一世紀の国際社会の規範として広げていく立場に立つ。とりわけ、前文と九条を変えて、戦争を否定した国から『戦争を肯定する国』へと変質させ

ていくことに對し、党の総力を挙げて反對する」ことを明らかにしている。

そして、地方自治にかんしては、自民党『論点整理』をとりあげ、これに對して、「道州制や市町村合併を強調し住民投票を否定する自民党の方向性は、分権・自治を充實強化ではなく、グローバル経済の大競争時代における競争力強化・国家機能の確立、『戦争する国』に協力する地方体制への再編を旨としたものといえる」と批判する。また、「地方自治の本旨」について、その意味が曖昧で内容を明確にすべきたという意見に反論する形で、「この概念は、」人権の最大限の尊重、住民の住民による住民のための政治、自治体の自主性・事務及び財源配分の優先制を含んでおり、国民主権に基づく民主的な体制を地方行政の部面にとり入れるとともに、国も民主的な体制の基礎を培養しようとするものである。九二条は民主主義・基本的人権をめぐる住民・国民の運動とのかかわりにおいて、その内容が確定し、充填され豊富化されていく『傾向的概念』である。市民や自治体の側からの住民自治創造の運動的積み重ねをとおすことによつてのみ、自治を名乗るにふさわしい住民主権の確立¹¹実施化を実現することができる。そのためにもヨーロッパ地方自治憲章や地方自治宣言などの国際的な趨勢も踏まえ、住民が自治体を設立するという理念に基づき、自治体のことは自治体が決めるという大原則を規定する地方自治法などの法整備を図っていかなければならない」との見解を示している。

4 憲法調査会における地方自治論議

(一) 憲法調査会は、二〇〇一年一月二〇日に、衆参各院に設置された機関である。設置の根拠規範は、国会法一〇二条の六（「日本国憲法について広範かつ総合的に調査を行うため、各議院に憲法調査会を設ける。」）であり、かつ、それに先立って、議院運営委員会理事会で、「① 憲法調査会は、議案提出権がないことを確認する。② 調査期間は、概ね五年程度を用途とする。」等の申合せがなされていた（衆議院一九九九年七月六日、参議院同月二三日）。このような出自をもつものである以上、憲法調査会は、右の設置規範と自己拘束規範に忠実に従って活動することが求められていたは

ずである。しかしながら、発足するや、改憲各党は、これを憲法改正のための機関として運用し、改憲への道筋をつけるために利用した(守ったのは、活動期間だけである)。この姿勢は、五年余の間、一貫して保持されたにとどまらず、時を逐って顕著なものとなったといえる。

本来なら、「憲法」調査の機関であるのだから、地方自治にかんしては、戦後地方自治法制・政治史の客観的調査を軸としつつ、①第八章設定の憲法原理的意義、自治体の存立と自治性の保障、住民の主権者性、②垂直的権力分立の不可欠性、③直接民主主義的諸制度の憲法的保障、④統治構造の変容中での自治体の憲法的課題、等を「調査」することが必須のものとして求められたはずである。しかしながら、実態は全くこれに相違した。衆・参のうち、より活発に動いた衆議院の憲法調査会をとり上げることにするが、その主要舞台には、地方分権改革のあり方をはじめ、道州制と市町村合併、財源などのテーマが登場した。地方自治を憲法問題としてとらえる視点が弱く、「憲法」調査の体を成さなかった(その点では、参議院も同じである)。

衆議院の調査会に地方自治小委員会が設置された際にも、検討課題を「国と地方の役割」に限定しており(二〇〇二年二月七日)、またその議論を見ても、あたかも地方分権推進関連の一委員会のごとき観を呈したと評さざるをえない。つまり、憲法により保障された戦後地方自治の歴史的・実態的な分析の作業に入ることなく、「分権改革」それ自体を議論したのである。そのため、その限りでは、分権改革の一層の推進とそれを支える財源の移譲が不可欠とする共通認識が成立したような状況が生じた。そうしたことも関係して、改憲の主張も、この小委員会では、いわば穏やかな形をとった観を呈した¹⁵⁾。

(二) 衆議院憲法調査会は、二〇〇三年に小委員会編成をあらたにして、地方自治論議は統治機構小委で扱うことにしたが、「調査」対象は、市町村合併と道州制の二つに絞られた。まさに、新自由主義的的地方分権改革にとって不可欠な前提となるものを課題としたわけである。こうした経過をもって、憲法調査会は、〇五年四月(衆議院一五日、参議院は

二〇日)に『最終報告書』を議決した。

衆議院のものについていえば、第八章にかんする議論を次のように総括している。すなわち、①「同章を評価する意見もあつたが、その不備を指摘し、現行規定を充実させるべきであるとする意見が多く述べられた」と、改憲積極論が主流をなしたとする。②住民の自己決定原則の重要性や中央支配の脱却のために地方への大幅な権限と財源の移譲による分権の必要を説く意見があつたとする。③「地方公共団体のあり方」として道州制のみがとり上げられ、「導入に消極的な意見もあつたが、積極的な意見が多く述べられた」とする。他方、条例制定権・地方財政・住民投票・地方自治特別法などの論点は、「その他」として簡単に処理されている。そのため、新聞報道などでは、「道州制を支持する意見が多数を占めた」という点のみが、しかも改憲を前提にした議論として扱われることになつた。¹⁶⁾最終報告書が、内容上、委員(議員)の意見分布状況の集約に終始した意見集にはほかならないものであることからすれば、このような結果は予期されていたといえよう。

結局、調査会における五年余にわたる委員間の討議は、改憲の是非や対象・方法をめぐる議論に終始し、「調査」会の名に背くものであり、地方自治論議もその例外ではなかつたのである。

5 改憲論議の中の第八章——むすびにかえて

以上に試みた検討は、もとより不十分であり、そこで対象にしたもの他に、政府の地方構造改革施策とそれをさらに深部で促す経済界の地方分権構想をより詳細な資料にもとづいて分析することが必要とされよう。ただここではその余裕がなく、憲法上の若干の論点を簡単にふれておくことで、むすびにかえたいと思う。

(一) 第一に、憲法改正案中の地方自治の章の位置についてである。論点を二つとりあげておきたい。ひとつに、今般出されている改憲構想の多くは全面改正をいうものであるが、代表例である自民党『新憲法草案』を

見るなら、先にも指摘したように、前文と第二章（九条二項）の他には、第八章を全部差し替えの対象にしている。九条が改憲の最大のターゲットであり、前文はそれと不可欠であるから、その全部差し替えは見易い事柄であるとしても、第八章がなぜ全刷新なのか。別言すれば、第八章は第二章といかなる関連をもっているのかが関心事となる。

まず、この二つの章こそ、大日本帝国憲法にはなく、日本国憲法ではじめて導入したものであることが確認される。戦争放棄を宣言した憲法が同時に地方自治を保障したのは偶然ではない。「政府の行為によって再び戦争の惨禍」を起させないという、平和国家の創出と地方自治制度の創設とは不可欠に結合している。侵略戦争を遂行する国家総動員体制の内政上の最大の支柱が、旧内務省を中心に編成された官治主義的・集権的配分システムであったがゆえに、戦争をしない国家をつくるには、軍備を撤廃して戦争放棄と戦力不保持の第九条を置くとともに、内務省を解体し、旧体制を復活させない地方自治の確立が不可欠だったのである。そうであるとすれば逆に、再び戦争のできる国への転轍をはかるには、国の軍事施策に協力しこれを遂行する地方体制への再編が必須事となる。すなわち、九条と併せて第八章についてもその核心を亡きものにするのが避けられず、改憲案がこの二つを同時にターゲットにしていることも必然といわなければならない。

もうひとつに、今日の改憲構想は、戦争のできる国への衣替えと並んで、新自由主義にもとづく市場原理至上の社会の創出を目指しているわけであるが、このことが第八章に全面的改鑄を加える動因になっているといえる。わが国では新自由主義社会に向かう改革は「構造改革」と呼ばれるが、その遂行の主要な舞台の一つが地方自治体である。そのために、すでに述べたように、今日の改憲案には、自立・自助・自己責任を基本原則に置いて、住民を役務負担の分任者とし、自治体を広域の区画と自前の財源をもつ行政主体へと再編成し、また規制緩和で「民」による行政をすすめる装置が準備されている。新自由主義的構造改革は、このような内容をもつ「強い」地方を必須のものとして求めており、第八章の全面刷新は、右の要請からも、やはり改憲事業の最大の課題の一つなのである。

(二) 第二に、第八章改正論の中で、改憲の必要をいう根拠として例外なく登場するところの、現行憲法九二条の「地方自治の本旨」は抽象的で意味がわかりづらいという主張にかかわる。しかし、本当に、「地方自治の本旨」は意味の曖昧なものであろうか。それが、地方における主権者としての住民が地域的規模での政治を実施する住民自治と、地方自治体がその地域にかんする事柄について住民の人権を実現するために必要な限りにおいて中央政府から独立して決定し活動する団体自治を意味するものであることは、すでに争いのない憲法學上・実例上の常識である。

さらに別の角度からいえば、「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、地方自治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、国民主義、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り、それが「地方自治の本旨」概念の土台をなしている。これらの事柄は、今日誰もが了解しているところであり、改憲論の理由づけは成立しがたい。改憲構想が持ち出した「自立・自助」の自己責任原則は、これに代わりうるものでなく、また、地方で処理できる事柄は自治体、とりわけ基礎自治体である市町村の権限とし、それが不可能ないし不適切なものについてのみ国が補完的に担うという趣旨の「補充性の原理」ないし「近接性の原理」は、「地方自治の本旨」の概念に含まれているものと解することができる。こうして、この概念は、むしろ積極的な解釈の可能性を蔵しており、改憲して排除すべきようなものではないといわなければならない。¹¹⁾

憲法も、歴史の特定の時期に、そこにおいて存在した諸条件に規定された、人の作品である以上、社会の発展に伴い、国民の総意にもとづいてこれを発達・進歩させるべきは当然であり、日本国憲法が自ら改正を予定しているのも、その

ためである。しかしながら、この度すすめられている改憲作業については、以上に管見したところからも、それが日本社会の発展に即した妥当な改正であると言えないものであることは明らかである。第八章「地方自治」の改定についても、結局は、今日の地方分権改革の政策綱領を憲法典化しようとするものにすぎず、内容上、未来への希望を抱かせる展望をそこに見出すことができないだけでなく、そもそも憲法規範にふさわしいものであるか、疑問とせざるをえない。憲法を尊重擁護し、住民の人権確保のための真の地方自治の充実のためにつとめることが、今、課題とされるべきであろう。

註

- (1) 参照、室井 力「はしがき」室井編『現代自治体再編論——市町村合併を超えて』（日本評論社・二〇〇〇年）ii頁。
- (2) 参照、大森 彌「地方分権推進委員会最終報告について」ジュリスト二二四号（二〇〇一年）二二頁以下。
- (3) 一紙の社説は、「これが改革とは恐れ入る」と評した（朝日新聞 二〇〇二年一月一日付）。
- (4) なお、こうした提案の原型は、二〇〇二年七月一日の日本自治学会第二回シンポジウムにおける同氏の発言でも公にされておられ、そこでは、「孤立小規模市町村」は「軽量級」のそれ、あるいは「下層自治体」に格付けて存続させる等の提唱がなされている。
- (5) 新地方行革指針については、参照、三橋良士朗『新地方行革指針』——ねらいと背景「住民と自治二〇〇五年六月号」九頁以下。
- (6) 「官から民へ」という新自由主義的な「規制緩和」がいかなる問題をもたらすかを如実に示した最近の一例は、いわゆるマンション耐震強度偽造事件である。設計事務所が構造計算書を偽造して国民の住の安全が脅かされる、という重大問題であるが、その背景には、一九九八年の建築基準法改正がある。すなわち、それまで自治体がおこなっていた建築確認や中間・完了検査を、国土交通省・知事などの指定を受けた民間の指定確認検査機関（株式会社や財団法人など現在二二九）もでき

るようしたものである。「民間開放」を掲げたこの改正は、当時の、自民・民主・公明・自由・新党さきがけなど多数の賛成で成立したが、実態として、民間検査機関のおこなう確認・検査は営利本位のものとなり、今般の問題につながつたのである。

(7) これについては、二〇〇一年までの状況を豊かな資料に語らせた、渡辺 治編著『憲法「改正」の争点——資料で読む改憲論の歴史』(旬報社、二〇〇二年)への参照が不可欠である。

(8) 二〇〇四年五月三日付読売新聞に公表されたもので、正式名称は「読売新聞社憲法改正二〇〇四年試案」。引用は、読売新聞社編『憲法改正読売試案二〇〇四年』(中央公論新社、二〇〇四年による)。

(9) 読売試案を起草者の側で解説する、依田裕彦「地方自治と地方分権の基本原則を明示」読売新聞社・前掲註(二)、a—二五六頁、b—二六三頁。

(10) 政府の地方分権路線の中では、住民は、地方財政政策で増税を強いられる責任主体に位置づけられている。近時の一例であるが、竹中平蔵総務大臣の私的懇談会「地方分権二一世紀ビジョン懇談会」は、二〇〇五年二月一日、地方財政制度のあり方についての方策で合意したが、その中には、自治体が自主的に発行した借金がかさんでデフォルト(債務不履行)に陥って破綻した場合は、増税などによって住民に応分の負担を求めることで住民の責任を問うことも含まれている、という

(朝日新聞二〇〇六年二月一日付による)。

(11) 朝日新聞二〇〇五年四月五日付「社説」。

(12) 朝日新聞二〇〇五年七月八日付など。

(13) このことに対する自民党内の揺り返しが、翌二〇〇六年二月にみられた。一六日、同党憲法調査会の船田元会長は、『新憲法草案』では自民党らしさが薄められているので、小泉首相任期満了の九月以降に、『新憲法草案第二次案』を作成して、①前文で歴史・伝統・文化に言及し、②集団的自衛権を行使する権利を明確化するよう手直ししたい、と語っている(参照、たとえば東京新聞二月一七日付)。

(14) これにつき、大津 浩「地方自治・地方分権」全国憲法研究会編・法律時報増刊『憲法改正問題』(日本評論社、二〇〇五年)は、民主党「中間報告」(同論文では「民主骨子」)に示されている地方自治原理は「単なる『補充性の原理』を超えて立法権分有制まで展望するもの、すなわち『連邦制』型の憲法原理と見てよい」としている(一八五頁)。なお、同論文

は、民主党の構想は「革新的」で、「地方自治の拡充に寄与する可能性を持つことは認めなければなるまい」と評価する（二八八、一八五頁）。たしかに、『憲法提言』には、ヨーロッパ自治憲章（一九八五年）における補充性の原理・近接の原理など地方自治充実の国際的潮流も積極的に視野に入れてゐる等の点で、自民党の改憲提案とは区別される要素も認められる。反面、先に指摘した新自由主義の文脈における「分権国家」の志向、道州制の導入（道州に相当する広域自治体）、直接選挙の廃止も可能にする制度の採用（「基礎自治体、広域自治体において、首長と議会が直接選挙で選ばれるという二元代表制度の採否を自治体が選択できる余地を憲法上認める」）など、看過できない問題点を学んでいる。私見は、その「革新」性の内容を疑問とする。

(15) この経過と衆議院憲法調査会が二〇〇二年一月一日に議決した『中間報告書』における地方自治論議については、さしあたり、拙稿「私は抗議する——参考人から見た中間報告書」、同『地方自治』月刊憲法運動三〇〇二年二月号（特集・衆院憲法調査会「中間報告」総批判）二頁以下、三〇頁以下への参照を請う。

(16) 植松健一「地方自治」月刊憲法運動二〇〇五年五月特別号（特集・「憲法調査会報告書」総批判）五八頁。同論文は、報告書の「操作的なまとめ方」を強く批判する姿勢をもってその地方自治論議の全体像を的確に紹介している。

(17) 日本国憲法の「地方自治の本旨」概念の解釈については、さしあたり、拙稿「地方自治の本旨」解釈の課題（覚え書き）愛知大学法経論集一六九号（二〇〇五年）一頁以下への参照を請う。