

「主権」概念と「地域主権」改革

小林 武

目次

はじめに——何が問題か

I 「主権」の理解と「地域主権」

II 地方分権改革から「地域主権」改革への展開——継承と強調

III 「地域主権」改革のもたらすもの

1 法律による「義務付け」「枠付け」の見直し

2 都道府県から基礎自治体への権限移譲

3 国の出先機関の原則廃止

4 ひもつき補助金の一括交付金化

5 地方政府基本法の制定（地方自治法の抜本見直し）

6 広域連合と道州制の検討

IV 政治的概念としての「地域主権」

むすびにかえて——「地域主権」改革と自治体

はじめに——何が問題か

「地域主権」なる概念を正面に掲げた政策が、政治の二丁目一番地に置かれるものとして打ち出されたのは、二〇〇九年八月三〇日施行の総選挙によって誕生した民主党政権下で、同年終り頃のことである。

この民主党政権は、それまでの自民党＝公明党の政権に対抗して、生活第一の政治公約を掲げて支持を得、国民はそれに大きな期待を寄せた。そうした民主党政権の支柱の一つとされた「地域主権」改革は、その提唱にあたっては華々しい言葉を散りばめて説明されていた。中心的な主張者であった、当時の総務・地域主権推進担当大臣原口一博氏は、関連法案の審議入りの際の国会答弁において次の言葉を残している。——今や、前政権の「依存と分配」の政治から「自立と創造」の政治に変えなければならない。「地域主権改革」は、これまでの、中央にある様々な権限を地方に分け与える「地方分権改革」とは違い、「主権を有する国民自らが自らの地域を自らの責任でつくる」取り組みである、と(二〇一〇年五月二五日衆院本会議)。

この提唱は、こうして、自公政権の地方分権政策との決別を謳いつつ、「主権」という、法の世界において明瞭な意味をもつ概念をつかって理論的装いを施したものであった。それは、当時の新政権への期待を背景にして、多くの人々に真の地方自治実現に向かう意欲的政策であるとの印象を与えた。しかしながら、後述するとおり、「地域主権」は、法的概念として成り立ちうるものではない。提唱者も実のところ認識していたと思われるが、これは、法的・理論的世界のものではなく、政治文脈上の概念でしかない。そして、民主党の構想するその具体的内容は、本質的に、先の「地方分権改革」を継承するものにほかならない。しかも、今では、当の

提唱者政権は、二年に満たずして、菅直人内閣の退陣が真近に迫って当事者能力を喪失する事態となっているから（本稿執筆の二〇一一年八月下旬現在）、「地域主権」改革などほとんど口にしなくなっている。一丁目一番地から、何処か遠く、零番地にでも引越したのであるうか。要するに、これは政治文脈上用いられた概念でしかないのである。

本稿は、このような「地域主権」改革について、憲法の観点から批判を試みようとするものである。なお、学界でも、この改革を、真の地方自治の前進・実現に資しうるものとして好意的に迎え入れようとする善意の立場も見られた。それは、「地域主権」の概念に疑問符を付しながら、なお理論上の成立可能性を追求しようとするものであった。しかし、この努力は、提唱者政権によって見事に裏切られた。二階に上げておいて梯子をはずす類いである。が、政府側は、あなた方が勝手に二階に上ったただけだ、と言うに違いない。学問は、政治に対して常に批判的な自立の態度をもたなければならないという、平凡だが不可欠の鉄則を改めて自戒を込めて確認しておきたいと思う。

以下、「主権」の概念の意味を確認した上で、「地域主権」改革の展開の経過とその内容、そしてこの改革のもつ意味を論じ、それをおして真の地方自治実現に向かうための課題について考えるところを述べることにしよう。^①

I 「主権」の理解と「地域主権」

(一) 「主権」は、厳密な意味をもつ法学上の用語として歴史的に形成されてきた概念である。これについては、近年、揺らぎないし変容が指摘され、組み換えが論じられているが、その場合も、これのもつ厳密な意味を前提にしておかれている。とすれば、「地域主権」なる定式について、これをたんなる政治的スローガンとして掲げるのならそのようにことわるべきであるが、もし幾分でも法学上の意味を込めて主張するのであれば、それなりの厳密な議論が望まれることになる。そこで、まずは、「主権」概念がどのようなものとして歴史的に形成されてきたかを一べつしておきたい。

よく知られていることを概観するにとどまるが、「主権」(sovereignty, souveraineté, Souveränität)の概念の発生はヨーロッパ中世に遡り、一〇世紀頃から、封建諸侯の地位を示す *soverain* を語源とするものとされる。これがフランスにおいては、一二五〇年代頃から、国王の、他の封建諸侯に対する相対的優位を指す語として用いられた。その後、国王権力の拡大にともなって、次第に、国王の権力が王国内では最高の権力であり王国内の他の諸権力は国王の権力に服すべきこと(対内的最高性)、また、国外の政治勢力、とくにローマ法王と神聖ローマ皇帝との関係でそれに服すことのない独立の権力であること(対外的独立性)を意味するようになった。つまり、主権という語は、①まず、対内的最高性および対外的独立性という国王権力の属性をあらわす概念として成立した、②ついで、それは、そのような属性をもつ権力そのもの(統治権)を指す言葉としても用いられるようになり、③そして、それは同時に、国王が国政についての最高の決定権をもつことをも意味した。この

ように、君主制国家、とくに「朕は国家なり」の思想が支配していた専制君主制国家では、この三つの主権概念が「君主の権力」という形で統一的に理解されていたが、その後、君主制の立憲主義化にもなって君主の権力と国家権力とは区別して考えられるようになり、主権の概念は三つに分解したのである。

なお、こうした主権概念を理論化したジャン・ボダンの『国家論六篇』（一五七六年）によれば、主権は「国家の絶対的かつ永久的な権力」と定式化され、立法権・宣戦講和権・管理任命権・最終審裁判権・恩赦権・貨幣鑄造権・課税権等がその内容とされた。ボダンは、このように国家権力自体を指す概念として定義した最高・絶対の主権を、君主の権力そのものであると理解することで、君主主権を弁証したわけである。

近代において、主権概念は、憲法上実定化され、たとえばフランスの一七九一年憲法は、「主権は、単一、不可分、不可譲で、時効によって消滅することができない。」（第三編前文一条）という規定をもっていた。日本国憲法の場合、主権概念の三つの意味要素を、次のように採り入れて条文化している。すなわち、①国家権力の最高性・独立性を意味する主権は、憲法前文三項で、「自国の主権を維持し」というのがその例であり、国家の独立性に重点が置かれている。また、②国家権力そのものを意味する主権は、国家が有する支配権を包括的に示すものであり、立法権・行政権・司法権を総称する統治権とほぼ同じ意味で、憲法四一条にいう「国権」がそれにあたる。ポツダム宣言八項の「日本国ノ主権ハ、本州、北海道、九州及四国並ニ吾等ノ決定スル諸小島ニ局限セラルベシ」という規定もその例である。そして、③の国政の最高の決定権としての主権は、国の政治のあり方を最終的に決定する力または権威を意味し、それが君主に存する場合は君主主権、国民に存する場合は国民主権となる。憲法前文一項で「ここに主権が国民に存することを宣言し」と述べ、また一条で「主権の存する日本国民の総意」という場合の主権がこれにあたる。

このような主権概念は、今日まで、国民国家の属性として広く承認されており、国際法上も、国家の主権は国家の基本権の中心にあるものと解されてきた。もともと、第二次大戦後に、国際協調主義の観点に立った国家主権の制限や国際機関への主権移譲が課題となり、とくに一九八〇年代以降は、人権の国際的保障、NGO活動の広がり、PKOなどの展開、またヨーロッパ統合などを契機として国家主権の揺らぎが指摘されるようになっていく。そして、たとえば、論者が「地域(分権)国家」と名付けるイタリア、スペインでは、憲法上は単一あるいは共通の不可分の国家であるとの条項を残しつつ、国の立法事項として明示的に留保されているのではない事項にかなする排他的な立法権を州に与え、さらに国と州の競合的立法権限をも認めるという動向が見られることが、主権概念の変容の一例として注目されている。

(二) 一般の「地域主権」改革の主張も、たしかに、このような流れを意識して出されているものであろう。しかしながら、そこにいう「地域主権」の意味は、たかだか、「地域主権改革の推進を図るための関係法律の整備に関する法律案」の三条(内閣府設置法の改正)に定める、「日本国憲法の理念の下に、住民に身近な行政は、地方公共団体が自主的かつ総合的に広く担うようにするとともに、地域住民が自らの判断と責任において地域の諸課題に取り組むことができるようにするための改革をいう」との定義に示された類のものにすぎない。つまり、そこにいう「地域主権」は、住民に身近な問題についてはできる限り地域住民の意思を尊重して決めるべきだという理念を指すものにとどまっている。それが、先に要記したような伝統的な主権概念とは異質のものであることは明らかである。それは、たとえば、社会における生活物資の提供・交流のあり方は消費者本位に定められるべきことを主張して使われる「消費者主権」、また、株式会社の運営は株主のためになされるべきことを主張する「株主主権」などの用法に見られる「主権」の比喩的使用と同様に、厳密な法学上の意味をも

つものではないのである。もとより、先に少しふれたように、主権概念そのものを伝統的用法から離れて今日的に組み換える余地もありうるわけであるが、その場合にも、概念構成にかかわる厳密な作業が欠かせないことは当然である。それにもかかわらず、「地域主権」の提唱者たちはそのことにさしたる配慮もせず、この語をいかに軽やかに用いている。

たとえば、民主党政権の主な提唱者の一人から次のような説明がなされている。――「地域にも主権があるなんて言い方をしましたら、地域が国家を飛び越えて、あたかも地域が独立をしようとするかみたくに取る方もいらつしゃいます。／でも、民主党政権はそういう意味で使っているではありません。この国民主権、民主主義の主権者である国民が、地域の問題について自分たちの力によってちゃんと考えて決定できる、いわゆる主権者である国民の地域の問題に対する権限〔を〕より強くするという意味合いで使っているということがあります。だから何も、主権国家である日本の国家主権を飛び越えて、地域のほうが優位であるということ言いたいがために言っているのではないということです。逆に、地域の諸課題における主権者である国民の権利、権限を強くする、そういう意味合いで、我々が地域主権という言葉を使っているという、このところはぜひ十分にご理解いただきたいと思えます。／国会でもよく議論があるんですが、地域主権という言葉を使うと、なにか民主党は連邦制、あるいは地域を国から独立させて国家の転覆を図っているんじゃないかという方がいらつしゃいますが、そんなことは全くないということをひとつご理解ください。」というものである（⁷は原文では改行）。

しかしこれは、われわれの理解によれば、「主権」の議論ではさらになく、地方自治、とくに住民自治の原則を強調して言い換えたものにすぎない。そうであれば、それは、これまでの地方分権論の中にも見出すことの

できる議論であつて、「主権」の概念を使わなければならないような事柄ではない。内容は従来の「地域分権」論と精々程度の差しかないものであるにもかかわらず、それに新しいレッテルを貼るのは、結局、後で述べるように、実質的には前政権の政策を継承・強調したに過ぎないものを新規のものに見せかけるための政治的粉飾であるというほかない。しかも、その内容は、後に見るとおり、主権者住民の福利の増進を基準にするならかえつて後退的なものなのである。結局、政治的文脈で法的概念を弄ぶものと断ぜざるをえない。そこで、その内容についての各別の検討に先立ち、地方分権改革から「地域主権」改革への展開もつ特徴をおさえておきたい。

Ⅱ 地方分権改革から「地域主権」改革への展開——継承と強調

(一) 「地域主権」改革に先行した——そして形の上ではこの提唱者たちが否定の対象とした——ものが、「地方分権」改革である。⁽⁴⁾

地方分権改革と称されるものはかなり長い経過をもつが、まず、二〇世紀の終盤に、いわゆる第一次分権改革が遂行された。周知のとおり、「地方分権推進委員会」が四次にわたる勧告を出し、それをふまえて地方分権一括法が一九九九年に成立、翌二〇〇〇年から施行された（「一九九九年／二〇〇〇年改革」）。それは、「分権型社会」の理念の下、機関委任事務制度の廃止と自治体に対する国の関与の縮減をいうものであった。同時に、国の基本政策としての規制緩和・公企業民営化、政府機構改革等を内容とした「小さな政府」論と結びついたも

のであり、橋本龍太郎内閣の行政改革と一体になって進行したことが確認される。そのためもあって、第一次分権改革は、自治体に対する国の行政的関与の縮減を掲げながら立法による規制は存続したこと、また、関与の縮減に重点が置かれて事務の移譲はわずかしかなされなかったこと、そして、都道府県と知事の権限が強化された反面、地方自治の本来的基盤であるはずの基礎自治体については実現されないままであること、さらに、税財政システムの改革に手が付けられなかったことなど、大きな限界があり、それらが第一次分権改革の残された課題とされた。

この第一次分権改革後、市町村合併が強行され、また、都道府県と市町村との間で事務処理特別条例によって事務権限の移譲がおこなわれ、併せて、三位一体改革が、二〇〇六年あたりにかけて遂行された。

そして、二〇〇六年一二月に制定された地方分権改革推進法にもとづいて、翌〇七年四月に「地方分権改革推進委員会」が設置され、そこからいわゆる第二次（第二期）地方分権改革の局面に入る。この委員会は、二〇〇八年五月に第一次勧告を出して、重点行政の見直し、基礎自治体への権限移譲を提唱する。ついで、同年一月の第二次勧告では、義務付け・枠付けの見直し、国の出先機関の見直しが提起されている。

自公政権が崩壊して民主党政権が誕生したのは、まさにその翌年二〇〇九年八月三〇日の総選挙である。しかし、やや奇妙なことに——注目すべきことなのだが——民主党新政権は、従来の自公政権の地方分権改革からの方向転換を宣言することはせず、かえって、それに「スピード感をもって取り組む」という態度表明をしている。そうしたこともあって、この地方分権改革推進委員会は、再編・廃止などされることはなく、同年一月には第三次勧告を出して、義務枠の見直し、国と地方の協議の場の設定を含む提唱をおこない、さらに翌一月の第四次勧告では、地方税財政における当面の課題および中長期課題を設定させているのである。

民主党政権の「地域主権」戦略会議が内閣府に設置されたのは、二〇〇九年一月一日のことであり、翌一二月一四日には、当時の総務・地域主権推進大臣原口一博氏による「原口プラン」が出され（二〇一〇年三月三日に修正）、そして、翌二五日に地方分権改革推進計画が閣議決定されている。「地域主権」戦略会議が置かれてもおお、出されるものは「地方分権」改革推進計画なのであり、この両者は、この時点でも用語上混在している。結局、これは、両者が当事者にとって内容上さしたる相違がないものであることを物語っているといえよう。実際、後に見るように、「地域主権」改革は、実質的に、地方分権改革を継承したものである。

ついで、地域主権改革関連法案が国会に上程され、二〇一〇年五月二五日に審議入りする。「地域主権改革の推進を図るための関連法律の整備に関する法律案（地域主権改革推進一括法案）」、「国と地方の協議の場に関する法律案」および「地方自治法の一部を改正する法律案」の三法案である（最後者を切り離して、「二法案」として扱われることもある）。そして、翌六月二二日に、「地域主権戦略大綱」が閣議決定され、併せ、「地方自治法抜本改正に向けての基本的な考え方」が総務省発表の形で出されている。

そして、本稿の関心との関連で特筆すべきは、地域主権改革関連三法が翌年（二〇一一年）四月二八日に成立を見るに際して、法案の内容には実質的な修正が加えられていないにもかかわらず、何と、「地域主権」の語が取り除かれたことである。それは、「地方分権」という表現を使ってきた自民党の要求に応じての削除であるとされる⁽⁵⁾。法律の基軸に据えられていたはずの文言を、政治的、否むしろ政局的考慮から、いともたやすく除いたわけである。それが政治文脈上の概念にすぎなかったことが、ここに如実に示されているといえる。

(二) 以上に一べつした、地方分権改革・「地域主権」改革の展開過程がすでに物語っているように、「地域主権」改革は、前者を実質的に継承し、むしろその徹底を図ることを本質とするものであるといえる。

二〇〇九年政権交代前の自民「公明政権の地方分権改革は、新自由主義的構造改革を基調とするもので、公共事業中心の政策を追求した結果、格差と貧困を著しく拡大させた。この政策を集大成したものと見える二〇〇五年の自民党改憲案（『新憲法草案』。一月二三日発表）は、市場経済の一層のグローバル化に対応するためとして、自立・自助・自己責任を個人と自治体に求める「小さな国」づくりを謳い、地方政治については、市町村合併と道州制、三位一体改革を展望するものであった。

民主党への政権交代は、「生活が第一」の国民要求を受けて実現したものであったが、前政権の地方分権改革の転換は実質上なされなかった。先にとりあげた二〇〇九年一二月の計画は、その名も「地方分権」改革推進計画であり、地方分離改革推進委員会の勧告がベースとされていた。その内容は次の章（Ⅲ）で各論的に検討するが、結局のところ、前政権の改革の看板を塗り替えて、国民に向けてその違いを印象づけようと工夫したものにすぎないのである。

Ⅲ 「地域主権」改革のもたらすもの

「地域主権」改革の主要内容は、二〇一〇年六月の「地域主権戦略大綱」（以下「大綱」）に集約的に掲げられている。次の九項目である。――①義務付け・枠付けの見直しと条例制定権の拡大、②基礎自治体への権限移譲、③国の出先機関の原則廃止（抜本的な改革）、④ひも付き補助金の一括交付金化、⑤地方税財源の充実確保、⑥直轄事業負担金の廃止、⑦地方政府基本法の制定（地方自治法の抜本見直し）、⑧自治体間連携・道州制、⑨「緑の分

権改革」の推進。

右のうち、⑤、⑥および⑨を除いた主要なものについて、以下でひととおり検討しておこう。なお、⑨の「緑の分権改革」とは、『大綱』によれば、「地域の自給力と創富力（富を生み出す力）を高める地域主権型社会」の構築を目指す改革を指す。

1 法律による「義務付け」「枠付け」の見直し

『大綱』は、「自治事務について国が法令で事務の実施やその方法を縛っている義務付け・枠付けが多数存在する現状にある。地域主権改革を進めるためには、義務付け・枠付けの見直しと条例制定権の拡大を進めることにより、地域の住民を代表する議会の審議を通じ、地方公共団体自らの判断と責任において行政を実施する仕組みに改めていく必要がある」と施策の意義を述べたうえで、地方分権推進委員会の第二次勧告（二〇〇八年一二月）が取り上げたものなどについて取り組んでいくとしている。

そして、この勧告は、義務付け・枠付けの存置を許容するメルクマールとして、(i)自治体が私法秩序の根幹となる制度に関わる事務を処理する場合、(ii)補助対象資産又は国有財産の処分に関する事務を処理する場合、(iii)地方自治に関する基本的な準則（民主政治の基本に関わる事項その他の地方自治体の統治構造の根幹）に関する事務を処理する場合等、(iv)地方自治体相互間又は地方自治体と国その他の機関との協力に係る事務であって、全国的に統一して定めることが必要とされる場合、を挙げる。そして、これらに該当しない義務付け・枠付けについては、(i)廃止する、または、(ii)全部または一部を条例に委任するか条例による「上書き」を許容するかのいずれかの態様の見直しをおこなう、とするものである。

これらの措置については、自治体は、「ナショナル・ミニマム（全国最低限）」というより「ナショナル・スタンダード（全国標準）」をふまえて「ローカル・オプティマム（地方における最適）」を追求する自由を得ることになる、との評価がありうる。同時に、地方が国民の人権確保の場としてどこまで適切であるかも問うてみる必要がある、との指摘もなされているところである⁶。

思うに、義務付け・枠付けの見直しは、自治体固有の事務に対する国の関与・規制を減らして自治体の権限行使の自主性を高める可能性をもつ。とくに、条例制定権について、「上書き権」「上書き条例」へと拡大しうるこの意味は大きく、自治体側の活用いかんでは住民要求の実現につながる。しかし、重要なのは、この義務付け・枠付けの見直しを、実際の地方分権ないし「地域主権」改革の具体的な政治状況の中に置いて評価することである。そうするとき、それが、憲法にもとづく福祉の最低基準（ナショナル・ミニマム）としての国の施策について、その基準を切り下げ、また取りはずしてしまう役割を果たすことにならないか、その危険性は小さくない。国は、憲法二五条二項により課せられた自らの義務に、常に自覚的でなければならぬのである。

2 都道府県から基礎自治体への権限移譲

『大綱』は、「平成の合併」によって全国的に市町村の行政規模が拡充したことを背景に、都道府県と市町村の間の事務配分を「補完性の原理」にもとづいて見直し、可能な限り多くの行政事務を基礎自治体が担うようにする、としている。

これに対しては、市町村への事務・権限の移譲は、「移譲ありきで」上から一律に推進するのではなく、個別具体的に検証したうえで必要なものから移譲していくこと、都道府県も、スリム化だけを追求するのではなく、

必要な事務は自ら担い、かつ市町村への支援態勢も充実させるべきことが重要であるとの指摘が成り立つ。⁷⁾こうした権限移譲は、何よりも住民自治の観点から評価されなければならない。また併せて、『大綱』が前提としている市町村合併についても、その功罪の検証が必要とされるところである。

3 国の出先機関の原則廃止

これについても、『大綱』は、住民に身近な行政はできる限り地方自治体にゆだねるという「補完性の原則」を掲げ、そこから、国の出先機関原則廃止の方針を出している。

たしかに、全国知事会のように、内政にかんする事務は基本的に地方が一貫して担うのが本来であり、国の県単位の地方機関は原則廃止されるべきである、との見解も成り立つ。しかし、内政も国の重要な役割であり、これまで、実際にも、国の出先機関で、国民のいのちと暮らし、安全・安心、雇用などの施策の責任を担ってきたものは少なくない。出先機関の廃止は、福祉施策の体制を維持し、その水準を低下させないことを前提とするのでなければなるまい。

4 ひも付き補助金の一括交付金化

「地域のことは地域で決める『地域主権』を確立するため、国から地方への『ひも付き補助金』を廃止し、基本的に地方が自由に使える一括交付金にする」というのが、『大綱』の方針である。

しかし、これについても、この方針が実際にもたらすであろう結果を考えたうえで評価すべきである。補助金の一括交付金化は、現実には教育や福祉の施策が、財源不足が原因となって、あるいはそれを口実にして切

り下げられることになる。また、この一括交付金化は、義務付け・枠付けの見直しと連動しているので、ナショナル・ミニマムを確保するための財源責任を縮減する意図をもつものであることも指摘できる。

5 地方政府基本法の制定（地方自治法の抜本見直し）

『大綱』は、「地方政府基本法」の制定を視野に入れつつ、「現時点における地方自治法の抜本見直しに関する基本的な考え方」として、次の事項を提起している。――①日本国憲法の「伝統的な解釈に沿った二元代表制を前提としつつ、地方自治法が一律に定める現行制度とは異なるどのような組織形態があり得るか」の検討、②「議会と長が対立した場合の解決方策を含めた、長と議会の関係」、「地方選挙を政策本位の選挙制度に変更すべきかどうか」などの論点の検討、③監査制度、④財務会計制度のあり方の検討、などである。

これは、自治体統治構造を大きく変容させる方針であるといえる。すなわち、現行二元代表制を、基本構造を自治体が選択的に採用する仕組みを導入するという形で見直す。その場合、首長の権限強化が志向されており、右で議会との対立の解決方策というのは、実質的には議会が首長の施策遂行を妨げないようにする方策を意味するものである。また、「政策本位の選挙制度」に含意されているのは、小選挙区制にはかならない。

これらと並んで、地方自治法改正の課題として、自治体議会の議員定数の法定上限の撤廃や行政機関等の共同設置が取り上げられている。この前者についていうなら、議員定数の上限を国の法律で定める現行制度は自治体の自律的組織権限を侵害する問題を孕んでいるから、その撤廃は法理上妥当だといえる。しかし、ここでも、その現実の効果を考えるなら、撤廃は、議員定数減にはたらし、またそれが期待されているといわざるをえない。

なお、「地方政府基本法」については、それが国法体系上いかなる位置を占めるかも論点となる。つまり、憲法と諸法律の間に置かれる、諸法律の上位に立つ基本法であるのかどうかの問題である。これは、「自治体憲章」や自治基本条例は諸条例に優位するか、とパラレルな論点であるが、検討は他日の課題としたい。

6 広域連合と道州制の検討

『大綱』では、「市町村や都道府県相互の自発的な連携や広域連合等の具体的な取組を前提として」、「『道州制』」についての検討も射程に入れていく」方針が示された。

道州制の検討がこの柱の政府文書に明記されたのは、これが初めてだとされる。民主党は、従来は、現行都道府県の枠組みを維持しつつ広域行政をおこない、道州制には当分の間進まないことを政策としていたが、政権獲得後、急速にこれに接近するところとなった。国の出先機関の廃止、義務付け・枠付けの見直し等が道州制の推進に拍車をかけていることも見落とせない。道州制については、憲法上の論点としても、連邦制との異同、道・州の自治体性の有無、二層制との関係等、重要なものが山積している。そして何より、その是否は、住民自治の観点から決せられるべきものである。

——以上のように俯瞰すると、「地域主権」改革は、その掲げているところは異なり、上からの地方制度改革論であることが知られる。真の地方自治の実現に適った制度改革は、住民と地方自治体から出た、下からの自主的編成の論理に沿ってなされるものでなければなるまい。

このような内容をもつ「改革」が「地域主権」の名を冠せて提唱されているわけであるが、そこにはどのような意味が込められているか、この点を、本稿を結ぶ前にあらためて論じておきたい。

IV 「政治的概念としての「地域主権」

以上に略述した内容をもつ「地域主権」改革について、民主党政権発足当初の担当者たちは、精力的にこの用語の説明と普及につとめていた。先に挙げたように、原口総務相をはじめとして、当時の地域主権改革担当の首相補佐官逢坂誠二氏も、従来の「地方分権」では国から自治体への権限移譲は国の側で決められ、自治体は常に受動的な立場に置かれるとし、民主党の「地域主権」という表現こそが、自治体と主権者住民が国家の意思から独立して改革のイニシアティブをとって地域の未来を決める、というイメージを可能にする旨述べている。⁽⁸⁾つまり、前政権の改革との差別化を印象づけるためのネーミングであるところにその本質があることを自ら明らかにしているのである。

もともと、「地域主権」が、法的概念としては成立しがたいものであることはIで述べたとおりであるが、要点を再言しておくなら、少なくとも法の世界では、「主権」は歴史を背負って変容してきた言葉であって、今日では、ひとつには国家の最高性・独立性を示す概念であり（そこから主権の単一不可分という属性が生じる）、またひとつには国家のありようを最終的に決定する力の所在を示すものであり（君主主権から国民主権へという場合の主権）、そして、統治権力の言い換えとして用いられる（国会は国権の最高機関というときの「国権」はこの意味の主権を指す）。

民主党の「地域主権」で使われているものは、右の最前者の意味の「主権」であろうが、それが「地域」と結びつけて成り立ちうるのは、連邦制の主張の場合に限られるのではないかと思われる。たしかに、同党は、

「連邦国家」方針への傾斜を見せたことがある。すなわち、二〇〇四年の党憲法調査会中間報告において、「地球市民」という概念を用いて国家主権を相対化し、分権国家を目指すとした。そこでは、立法権の憲法上の分有が強調され、連邦国家に接近した体制がイメージされていた。しかし、翌二〇〇五年の『憲法提言』では、同じ「分権国家」の語を用いながら、その内容は、「民の自立力を基礎にした活力ある国の創出」という、新自由主義的な地方分権を主張するにすぎないものであって、連邦制方針は後景に退いている。

そして、二〇一〇年六月の閣議決定書「地域主権戦略大綱」は、「地域主権改革の定義」として次のようにいう。——『「地域主権改革」とは、『日本国憲法の理念の下に、住民に身近な行政は、地方公共団体が自主的かつ総合的に広く担うようにするとともに、地域住民が自らの判断と責任において地域の諸課題に取り組むことができるようにするための改革』である。／『「地域主権」は、この改革の根柢をなす理念として掲げているものであり、日本国憲法が定める『地方自治の本旨』や、国と地方の役割分担に係る『補完性の原則』の考え方と相まって、『国民主権』の内容を豊かにする方向性を示すものである。』と。しかし、これは、結局、国民主権の地域における表出としての住民主権をいうものにほかならず、「地域主権」の法(学)的説明には何らなっていないのである。

もつとも、この民主党政政策に積極面を見出すべく、「地域主権」概念の成立に弁証を試みる、次のような立論もある。¹⁰⁾——「地域主権」は、立法権が始源的に(≡憲法上)国家・自治体間に分有される場合に成立可能性が生じる。民主党の改革案は、徹底した市町村合併と最も強力な道州制の導入を指向するものである。それにより、条例の、法律との競合、さらに逸脱も認められるような立法分有がなされる可能性がある。義務付け・枠付けの緩和・撤廃も、これに資するものとなりうる。併せ、近時の「討議(協議)民主主義」論が、多数者意見

(国々法律)と少数者ないし地域的意見(自治体々条例)との間の実質的対話の尊重を要請している、とするものである。

この立論は、わが国における真の地方自治の実現を目指す意欲をもってなされた学問的作業である。そのことを十分評価しつつ、しかしながら、これも、「地域主権」なる概念の説得的な説明には成功していない。連邦制論あるいは民主党「地域主権」論への評価は別にして、同党のつかうこの概念は、畢竟、政権交代の政治的文脈において政策上の道具として用いられたものにすぎないことをつかんでおきたい。内容の当否の検討こそ有意義であると思われるのである。

むすびにかえて——「地域主権」改革と自治体

「地域主権」改革は、これまでに見てきたように、その主権概念は憲法学上のものとは大きく異なったものであつて、考え抜かれた定義だとはとても言うことができず、また提唱者の政権も今や存立基盤を弱体化させている状況にあり、その政治的無責任が露呈されている。幻のような政策であつたと、すでに過去形で語るべきところであるかも知れない。それにもかかわらず、それはすでに、わが国の地方政治に現実の影響を及ぼしている。二例——それぞれまったく異なるが——のみ取り上げておきたい。

ひとつの事例として、『大綱』で提起された自治体統治構造を首長の権限強化の方向で変容させる方策が、たとえば、典型的には、二〇一〇年から一年にかけての名古屋市において見られた。市長(河村たかし氏)は、

市長の専権体制をもたらすために市議会解散のための直接請求制度を利用すべく、請求運動のイニシアティブをとってこれを成功させ、再選挙で市長が代表の党（減税日本）の大量当選により市長翼賛議会が出現している。こうした動向は全国各地で見られるが、名古屋における経緯は、わが国の民主主義に重大な打撃を与えた先行事例であるといえる。

もうひとつは、沖縄県の場合であるが、同県は、わが国に政治史において、太平洋戦争末期の地上戦、米軍統治、今なお続く基地重圧と、苦悩を一身に背負う歩みを強いられてきた。その中から、沖縄の自治と自立が強い要求となっている。それゆえ、一般の「地域主権」改革は、これに展望を与えるものとして積極的に受けとめられる土台がある。これに期待をかけて、沖縄における義務付け・枠付けの見直し、国の出先機関の原則廃止、国と沖縄県および県と市町村の協議の場の設置、沖縄振興計画の策定、沖縄振興特別交付税交付金の創設などの具体化を求める提案も見られるところである。筆者自身は、これまで縷縷述べたように、「地域主権」改革なるものを突き放して観察している者であるが、それは措いて、いずれにしても、政府は国民から寄せられた真摯な期待を裏切ってはならない。いったん提示した政策については、すべての国民に対して責任を負っているのである。

以上、検討すべき多くの課題を残したままであるが、それらの考察は他日に期して、ひとまず筆を擱くこととしたい。

- (1) 叙述にあたって参照した、本稿のテーマを直接に扱った文献に、公刊順に、次のものがある。——白藤博行『地域主権改革』の基本問題」法と民主主義四四五号(二〇一〇年一月)二二頁以下、『法と民主主義』四四九号(特集『地域主権』の改革と法理——その批判的検討』(二〇一〇年六月)、『都市問題』一〇一号(特集『義務付け・枠付けの見直しと自治体』(二〇一〇年六月)、長谷部恭男『連邦制と地域主権』法学教室三五九号(二〇一〇年八月)五六頁以下、石川健治『国家・主権・地域——あるいは言葉の信じられない軽さについて』法学教室三六一号(二〇一〇年一〇月号)六頁以下、渡名喜庸安・行方久生・晴山一穂(編著)『地域主権』と国家・自治体の再編——現代道州論批判』(日本評論社・二〇一〇年一〇月)、自由法曹団『地域主権改革』の正体』(パンフレット。二〇一〇年二月一三日)、『ジュリスト』一四一三号(特集『地方分権の現状と課題』(二〇一〇年二月一五日)、角田英昭『民主党の地域主権改革と住民の暮らし、自治体のあり方』月刊憲法運動三九七号(二〇一一年一月)一三頁以下、小林武『いま問われる地方自治と民主主義——名古屋における住民の試練』前掲二〇一一年一月号一〇五頁以下、斎藤誠『地方分権・地方自治の一〇年——法適合性と自主組織権』ジュリスト一四一四号(二〇一一年一月一日—十五日)二七頁以下、村上博『地域主権』によって地域の未来は開けるか』『ひろしまの地域とくらし』三三四号(広島自治体問題研究所刊、二〇一一年一月二〇日)三頁以下、自由法曹団『地域主権改革』でくらしはどうなるか』(パンフレット。二〇一一年二月一九日)、白藤博行『『主権』なき『地域主権改革』と国民・住民の暮らし』月刊憲法運動三九九号(二〇一一年三月)一九頁以下、小林武『住民投票制度のプレシットの運用——名古屋市の事例から考える』(一)愛知大学法学部法経論集一八八号(二〇一一年三月)五五頁以下、大津浩(編)『日本とフランス(及びヨーロッパ)における分権国家と法』——二〇〇九年一月二二日成城大学日仏比較法シンポジウムの記録』(成城大学法学部憲法法学教室発行、二〇一一年三月三二日)、『季刊自治労連』一二六号(特集『地域主権改革を阻止し、地域経済活性化で住民のくらしを守る』(二〇一一年四月一日)、学校法人沖繩大学発行『二一世紀沖繩の自治と自立の構想』(社)沖繩県対米請求権事業協会・助成シリーズNo四三。二〇一一年五月一四日)、林紀行『国家主権と『地域主権』』(第一〇五回憲法学会研究会報告レジュメ。二〇一一年六

月一日)。

- (2) 杉原泰雄(編)『体系・新憲法事典』(青林書院・二〇〇八年)五八頁(天津 浩 執筆)
- (3) 逢坂誠二「地域主権改革の課題と展望」(註(1))所掲『21世紀沖繩の自治と自立の構想』一六五頁
- (4) 有益なデッサンとして、参照、小早川光郎「地方分権の現状と課題」ジュリスト一四一三号(二〇一〇年二月一日)八頁以下。
- (5) 朝日新聞二〇一一年四月二十九日付。自民党の主張は、①「地域主権」は国家主権との関係が明確でなく、②「地域主権」や「地域主権改革」は一般的に認知されている考え方ではないので、法律で使う文言としては不適切である、というにあった。政府・民主党側でも、先の中川氏から交替した片山善博総務大臣は、「地域主権、当時私も参画しておりますので、これはあくまで私個人の推測でありますけれども、地域主権という用語、この四文字も、世間的にはこなれていない、人口に膾炙していない、そういう事実認識というものがやはり根柢にあっただと思います。それが内閣法制局の審査などを通じて、そのことについて認識を政府内で共有したがゆえに地域主権改革という、その改革という内容をあえて六文字にして定義づけをしたのではないかと私は推測しております。」と述べている(衆院総務委員会、二〇一一年四月二一日)。そして、この削除にもなつて、法案の名称は、「地域の自主性及び自立性を高めるための改革の推進を図るための関係法律の整備に関する法律案」という、いかにも無難な名称のものへと変更された。(以上、林 紀行「国家主権と『地域主権』」〔前出・註(1)〕五頁にもとづく)。
- (6) 只野雅人「条例と自治立法権」(天津(編)『日本とフランス(及びヨーロッパ)における分権国家と法』〔前出・註(1)〕四二頁。
- (7) 参照、角田英昭・前出(註(1))一八頁。
- (8) 朝日新聞二〇一〇年二月十九日付。
- (9) 地域主権戦略大綱(二〇一〇年六月二三日閣議決定)一頁(／は改行)。
- (10) 天津 浩「現代日本における『分権国家』と『地域主権国家』の憲法概念」同(編)『日本とフランス(及びヨーロッパ

パ)における分権国家と法』〔前出・註(1)〕一六頁以下、とくに二頁、三二頁。

(二〇二一年八月二九日 脱稿)