その２
Diversityの重視

地方職員共済組合 理事長　松永 邦男

１　憲法第８章

日本国憲法は、明治憲法と異なり、第８章に「地方自治」と題する一章を設け、地方自治を憲法上保障しています。

第８章は、第92条から第95条までの四つの条文で構成されています。日本国憲法制定の際の経緯等を参照してみると、第93条から第95条までの三つの条文は、その原案はいずれもアメリカ側からの提案によるもので、その濃淡に差はありますが、アメリカのいくつかの州憲法の規定に由来する条文です。これに対して、第92条は、日本側から発案されたもので、日本オリジナルの条文であることが判ります。このように、その出自は異なっていますが、通常は、この四つの条文は一体のものとして理解されています。

この四つの条文の中でも、特に第92条は地方自治の基本原則として「地方自治の本旨」を謳い、その内容として団体自治と住民自治を保障しているものであると解されており、日本では、その意義が極めて高く評価されている条文であるといえるでしょう。

しかしながら、外国の研究者から見た場合に、日本人と同じように、日本国憲法第92条が高く評価されるかというと、そうとは限りません。塩野宏東京大学名誉教授は、次のような経験をしたことを紹介されています。

「筆者はかつて、アメリカにおける地方自治研究者であるショー・サトウ教授と日本・アメリカの比較地方自治法研究を行う機会があった。どのような折であったか定かではないが、教授が憲法92条を見ながら意味が解らないといっておられたことを今でも思い出す。」（塩野宏「地方自治の本旨に関する一考察」『自治研究』第80巻第11号（2004年）27頁）

実は、私も、カリフォルニア大学バークレー校に留学していた際に、ご指導いただいていたショー・サトウ教授から、日本の憲法に関して、同趣旨の感想をお聞きした記憶があります。

なぜ、サトウ教授が、憲法第92条について「意味が解らない」と述べられたのかについて、塩野教授のお考えも参考にしながら、私流に解説すれば、次のようになります。

① 州により制度は異なるが、アメリカにおいては、地方公共団体に関して、州憲法によって州法の介入を許さない領域を設ける制度があり（カリフォルニア州は、そのような地方制度を採用している州の一つ）、地方公共団体の組織の自己決定権は、そのような州の介入を許さない領域の中核的なものと解されることが通例である。憲法第92条が「地方自治」、つまり自己決定を言いながら、地方公共団体の組織及び運営については法律、つまり当該地方公共団体にとっては他律的に定めるということは、矛盾しているのではないか。

② そもそも憲法第93条は、議事機関としての議会の設置を定めるとともに、執行機関としての長と議会の議員の直接公選制の採用をすべての地方公共団体に強制している。このように「最も肝心な組織構成原理を憲法自身で決めている」ことの関係からみても、憲法第92条の地方自治の本旨が何を意味しているのか、よく解らない。

２　地方制度の多様性

①②については、日本とアメリカの地方自

治に関する発想が大きく異なることから、少々理解しにくい点があるかもしれません。最近の地方分権に関する議論で、「法令の規律密度の問題」、つまり、地方行政に関係する法令が、地方公共団体の組織及び運営に関して詳細な規定を設けているため、地方公共団体の自由度が制約を受けているのではないかということが取り上げられることがあります。問題意識としては、共通するものがあると思われますが、「法律の介入を許さない領域」というようなものを設定することは、日本ではあまり馴染みのないことかと思います。

問題は、そもそも「地方自治として、何を最も重視するのか」ということです。

地方自治の本旨の内容として、住民自治と団体自治の保障を思い浮かべる立場からすれば、憲法によって、住民の直接公選により選ばれた議員で構成される議会と住民の直接公選で選ばれた長の設置が義務付けられていることは、高く評価すべきことでこそあれ、何も疑問を感じる点はないということになるでしょう。特に、日本国憲法制定当時の日本の民主主義の状況、民主化の水準といったものを思い浮かべてみれば、より一層その感を強くするのではないかと思います。

しかし、地方自治について、「どのような形で自治を行うのか」ということも重要であると考える立場からは、憲法上、いわゆる二元代表制の採用が地方公共団体に一律に義務付けられていることは、Local Governmentの自律的な組織構成権に対する大きな制約であると考えられます。さらに、この憲法の規定を具体化している地方自治法では、都道府県と市町村は、いずれも普通地方公共団体として一括して規定されており、二元代表制以外の点においても基本的には同じ組織構造となっています。そして、このように地方公共団体の組織構造が画一的であることを前提として、地方行政の各分野の制度が作り上げられてきています。結果として、現在、実際に法律で定められている日本の地方制度の姿は、画一的で、多様性に乏しいものとなっていると評価することができるでしょう。

いろいろな施策を実施する際に、地方制度が画一的であることは、効率性や全国的な均衡といった観点からみた場合には、優れた点があると思われます。また、シビルミニマムといったものを議論する際にも、ベースとなる制度に差がないことは、利点と感じられるかもしれません。

しかしながら、現在わが国では少子高齢化等が急速に進み、地方行政を取り巻く環境は、ますます厳しくなることが予想されています。その半面、革新的な技術が次々と登場することにより、これまで困難だったことも可能となる時代になっています。このように社会が未曾有の転換を遂げる中で、すべての地域において、従来のように画一的な地方制度を維持し続けることが、引き続きベストの選択なのかについては、再度、よく考えてみる必要があるのではないでしょうか。もちろん、二元代表制の義務付け解消のためには、憲法改正が必要となります。しかし、そのような大改革を行わないとしても、現行憲法が義務付けた地方公共団体の組織構成原理の枠組の範囲内で、組織や権限について、より多様な形態の地方公共団体の存在を認める余地はあるのではないかと思います。

当時、いったい何を質問したのか記憶がはっきりしませんが、私の質問に対して、「マツナガ君は日本人だからUniformity（統一性）が重要と考えるのでしょう。しかし、アメリカではDiversity（多様性）が重視されるのですよ。」とサトウ先生が笑ってお答えになったことが、思い出されるところです。

著者略歴

松永 邦男（まつなが・くにお）

東京大学法学部卒。1979年４月旧自治省入省。旧自治省のほか、北海道庁、旧国土庁、横浜市役所、旧労働省、静岡県庁、内閣法制局、司法制度改革推進本部事務局勤務等を経て、2005年１月より総務省自治行政局公務員部公務員課長及び同公務員部長を務める。2009年７月全国市町村国際文化研修所学長。2010年７月内閣法制局総務主幹。その後、内閣法制局第四部長、第三部長及び第一部長を務め、2017年３月退官。2018年12月より現職。