

## はじめに 憲法審査会の根拠法上の権限と主題

私は、国と地方の在るべき関係について、憲法上の基本的な論点を検討したうえで、とくに沖縄を視野に入れて意見を述べることにしたい。

憲法審査会は、国会法第11章の2にもとづき、憲法および憲法に「密接に関連する基本法制」についての広範かつ総合的な調査をおこない、改正原案、改正の発議または国民投票にかんする法律案等を審査するために設置されており（102条の6）、改正原案、改正の発議または国民投票にかんする法律案を提出することができる（102条の7）、という重要な役割を担っている。本日の主題に即していえば、憲法第8章「地方自治」と、憲法の付随法とされる地方自治法等の基本法制を対象として検討を加え、それをとおして改憲の可否を論じることが求められている。

それにつき、私は、現在、日本国憲法第8章の改正を不可避とする事情は存在せず、また、それを要求する世論は多数ではなく、かえってこれを完全に実現するための方策を講じることこそが政治に求められている、と考える。したがってまた、憲法改正提案に対して、いわゆる対案を出すべしという議論についても、現行憲法の完全実施こそ現在における最善の対案であると思量するものである。以下に理由を述べるが、それに先立ち、本審査会が日本国憲法の変更にかんして、96条にもとづく「改正」を審議する場であることにとくに留意して、いわゆる憲法改正の「限界」について一言ふれておきたいと思う。

すなわち、憲法改正手続きによりさえすればどのような改正も法的に許されると説く無限界説もあるが、限界があると解するのが、戦前戦後をとおして憲法学界の通説である。それによれば、人権宣言の基本原則や国民主権、国際平和の原理、そして憲法改正の国民投票制などについては96条による改正は許されない。このことに照らすなら、2012年に出された自民党憲法改正草案は、多くの箇所では改正限界に抵触しているとの疑念を禁じ得ないものである。因みに、この2012年案と同程度に限界を超えていると思われるものであった2005年の同党案は、「改正草案」とは名乗らずに「新憲法草案」としていた。改正限界を超えた憲法「改正」は、法的に無効と評価されるのであるから、この改正限界の問題には、審査会においても、格別の留意が払われてしかるべきであると考えられる。

以上を前置きして、国と地方の在り方という本日の主題の検討に入りたい。

### I 国と地方の関係のあるべき姿

## 1 第8章導入の画期的意義の確認を共通の土台に

わが国において真正の地方自治制度をもたらしたものは、他ならぬ日本国憲法である。明治憲法(大日本帝国憲法)は、地方自治にかんする章はおろか、1 個の条文も備えていなかった。もちろん、そのことは、明治憲法下の政治制度ないしその運用の中に地方自治の要素がまった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、地方制度は法律上のものでしかなかったから、その編制ないし運営は立法政策上の問題とされた。したがって、地方団体は実質上中央政府の下請け機関となり、また住民の手による本来の自治は実現されるべくもなかった。それに対して、日本国憲法が地方自治に憲法的保障を与えたことは、憲法原理上の根本的な変革であり、まさに画期的な意義を有するものであるといわなければならない。

ただ、憲法制定過程で、連合国軍総司令部 (GHQ) が提案した地方政府構想は、日本政府、とりわけ内務省の強硬な抵抗に出遭う。明治憲法時代の徹底した官治行政の仕組みと中央集権の理念を、新憲法下でもできる限り維持しようとしたものであった。その結果、GHQ 案の第 8 章で「地方政府」とされていたタイトルは「地方自治」に変わり、また、地方自治の行政単位として、具体的に府県、首都地方、市・町が挙げられていたのが単に「地方公共団体」となり、そして、とくに住民の「憲章」制定権が法律の範囲内での「条例」制定権に変わった。このような、地方自治保障をできるだけ狭いものにとどめようとする日本政府側の意欲が、出来上がった第 8 章にも少なからず反映している。

とはいえ、憲法第 8 章は、このような制約を加えられながらも、民主主義政治の基盤としての地方自治を実現し、住民の人権を確保する規範として誕生した。つまり、主権者である国民は、それぞれの具体的な生活の場である地域においては、とりもなおさず住民としての地位にあって、その地域の公権力の主体としてそれを行使し、福利を享受する。いかえれば、国民主権原理は、地域においては主権の地域的主体としての住民の自己統治の原理としてはたらくのである。こうして、国民=住民が自己の生活の場である地域のあり方を自律的に決定するしくみ、すなわち住民自治が導かれ、また、そうである以上、それぞれの地域は中央政府から自立した存在としてその政治を自主的に遂行するという団体自治の原則も、必然的に要請される。そして、地方自治制度・地方権力は住民の人権確保のためにこそ設けられたものであるから、地方自治は、必ず人権保障の要請に応えるものでなければならないことが基盤とされる。こうしたありようは、立憲主義の根本的立脚点であるといえる。

そして、この第 8 章「地方自治」が、第 2 章「戦争放棄」とともに、明治憲法には存在せず、日本国憲法に新規に置かれたものであることを重視しておきたい。つまり、この 2 つの章は、内政において官治主義の中央集権的制度を敷いて国民を統制し、戦争に動員する軍国主義的政治体制を支えた明治憲法の原理を排除するものとして、不可分一体の双子の形で誕生したのである。このようにして、第 8 章「地方自治」は、まさに平和国家の建設にとって不可欠の章であるといわなければならない。(それゆえに、逆に国が軍事へと傾

斜するとき、地方自治は戦争遂行の障害物とみなされる。最近の、とても見やすい事例は、改憲の主張として登場している「緊急事態」条項である。つまり、たとえば、2012年の自民党改憲案によれば、緊急事態が内閣総理大臣によって宣言された場合、地方自治体の長は、内閣総理大臣から「必要な指示」を受けることになる。地方自治は、一時停止されるわけである。）

——以上のような、憲法第8章が憲法史上にもつ画期的意義を確認しておくことは、今回のテーマの審議にあたっての共通の土台になるものではないかと思われる。

## 2 国と地方の対等・協力関係実現のための課題

上に述べたように、憲法第8章の保障する地方自治とは、地域の政治はその地域の主権者である住民の意思にもとづいておこなわれるという統治の原則を意味する。したがって、地方自治は、人民の人民による人民のための政治という民主主義の価値において、国の政治と対等の位置にあるといえる。それにもかかわらず、実際には、中央政府は地方自治を軽視し、その結果、国と地方はあたかも上下主従の関係にあるかのようにみなされ、中央集権体制の弊害が払拭されずに色濃く残された。それは、とくに、機関委任事務の制度や、また中央政府から交付される依存財源の割合の大きさによく示されていた。

この状態を、憲法の理念である両者の対等・協力・並立の関係に変えることは、当初から求められていたところであり、とくに、1949年のシャウプ勧告や50年・51年の2度にわたる神戸委員会の勧告はそれに応えたものであったが実現されず、かえって、戦後地方自治を戦前的な方向へ逆行させる時期さえあった。この点で、近時に至って、地方自治法の1999年改正(2000年4月1日施行)は、これを相当前進させたといえる。すなわち、機関委任事務の廃止、条例制定権の拡大また国・地方係争処理委員会の設置などは、両者の対等関係の実現に資するものである。

同時に、機関委任事務の半ば近くについて、法定受託事務として地方公共団体に担当させることにし、また、国の最強の関与類型である代執行が設けられ、さらに、地方の自主財源の割合が小さいため依存財源が自治体を強く拘束している状況は変わらない。これらが、改善されるべき課題として眼前にある。

さらに、わが国の国と地方の関係をきわめて不正常なものにしている要因として、日米安保条約(およびそれと密接に関連する地位協定など安保基本法制)の問題を見落すことはできない。すなわち、それにもとづいて日本各地に米軍基地が置かれ、各自治体と住民が負担を強いられており、その負担は住民の生命と人間の尊厳を脅かすまでになっている。米軍への基地提供の法的仕組みの大本にあるものは安保条約であるが、はたして、条約は住民と自治体の権利・権限を制限し、義務を課する直接の根拠となりうるのであろうか。条約は、法の形式的効力において、憲法の下位に置かれることはもとより、法律に必ずしも優位するものでもなく(条約の国会承認手続きを法律制定より簡易なものとしている憲法61条参照)、住民の権利また地方自治体の自治権の制約には、国民代表議会の作品としての法

律が必要とされよう。憲法 92 条が地方自治体の組織・運営にかんする事項は「法律」で定めるとしているのは、この趣旨であるといえる。すなわち、本来、法律を定める国自身が、地方とその住民の権利擁護について自覚的でなければならないのである。

加えて、地方自治体は、米軍基地を発生源とする事件・事故のもたらす被害から住民を保護するために、自主立法権を行使して、住民保護条例を制定することができる。これは、とくに日米地位協定が米軍へのわが国の法令の適用を基本的に除外していることにかかわっているが、日本政府はその改定に進み出そうとはしない。それで、地方自治体が、自主立法としての条例によって米軍・米軍人等の一定の違法行為を規制し、もって住民の生命と人権を守ることが求められるのである。そして、現在、このことは、とりわけて沖縄で喫緊の課題となっている。

## II 沖縄に対する国の姿勢の問題性

### 1 沖縄の県民意思を尊重しているか

国と地方の関係のあり方について、その極端に歪められた姿を見るのは沖縄である。

今年、日本国憲法施行 70 年を迎えるが、沖縄については 45 年であることを、まず確認しておきたい。すなわち、1945 年 4 月、「沖縄戦」で上陸した米軍はただちに日本の統治権を停止し(法的表現としての「ニミッツ布告」の公布)、それによって大日本帝国憲法の適用は遮断された。そして、戦争の終了によっても、さらに 1947 年の日本国憲法の施行後も、あまつさえ 1952 年の平和条約発効による日本の法的独立の回復の際にも、その 3 条によって沖縄は米国の占領が変わることなく憲法は復活せず、その適用のない法状況は、1972 年の本土復帰まで 27 年間に及んだ。沖縄の人々は、日本国憲法のもとへの復帰を望み幾多の努力を重ねたのであるが、復帰の実態は、日米安保条約体制に組み込まれることを意味した。その間、地方自治は、米国による施政の下では存在すべくもなく、また復帰後も、米軍基地が重圧となりつづけているのである。

今日の焦点は、名護市辺野古における米軍新基地の建設にあるが、沖縄県民はこれに一貫して反対している。この問題の起点は、21 年前 1996 年 4 月 12 日の日米特別行動委員会(SACO)による普天間基地全面返還の決定にある。それは、前年の米兵による凄惨な少女暴行事件への島ぐるみの怒りに圧されたものであったが、あろうことか、県内への移設を条件としており、辺野古に新基地をつくるのが計画されていた。県民はこれを受け容れず、とくに、V 字形滑走路の現行案で日米が合意した 2006 年以降は、国政や知事・市町村長の選挙で政府案の容認を掲げた候補者が当選した例はない。

2013 年には、全市町村の長と議会議長、県議会の議長と全会派の代表および主要団体の代表が内閣総理大臣に宛て、オスプレイの配備撤回、普天間基地の閉鎖・撤去そして県内移設断念を求める『建白書』を提出した(1 月)。この年の末に、当時の仲井眞弘多知事が県民への公約に背いて、政府に辺野古の公有水面埋め立てを承認したのであるが、翌 14 年、

県民は、これを「絶対につくらせない」ことを公約した翁長雄志氏を知事に選んだ。そして、同じ年、辺野古のある名護市の市長選・市議選、衆院の4つの小選挙区選挙のすべてで新基地反対の候補者が推進派の自民党に圧勝する結果となったのである。

すなわち、地方自治の原則に照らすなら、この段階で、沖縄の民意を尊重して基地建設を断念するのが、憲法の下にある政府がなすべき選択であったはずである。その後、たしかに、いくつかの市長選挙で自民側が勝利しているが、見落せないのは、このいずれの勝者も辺野古新基地を建設すべしとは訴えなかったことである。県内の移設はけっして受け入れないのが沖縄の変わらない民意なのである。同時に並行して、辺野古の工事現場では、市民による1日も欠かすことのない抗議活動が続けられており、それは、この4月1日で1000日を超えた。

こうした民意を政府が一顧だにしようとしなないことは、地方自治を蔑ろにするものであって、その下では、住民と自治体は、自らの運命を自ら選ぶことはできず、国民は自治を担う主権者として育つ機会を奪われる。つまりは、民主主義の死滅をもたらすものであるといわざるをえないのである。

## 2 沖縄県に対して法制度を恣意的に運用していないか

加えて、沖縄問題をめぐって、沖縄県に対して国がとっている姿勢には、法制度の運用の恣意性が際立っている。問題を限って指摘しておこう。

ひとつは、2015年10月13日に知事が公有水面埋立て承認の取消しをおこなったのに対して、ただちに沖縄防衛局が行政不服審査法を持ち出して国土交通大臣に審査請求と執行停止を申し立てたことである。国交相はすぐさま承認取消しの執行停止を決定し、工事は着手された。しかし、政府がここで用いた行政不服審査法は、本来、行政の違法な行為に対して「国民の権利利益の救済を図る」ことを目的とした法律である(1条1項)。それにもかかわらず、国は、あたかも国民(私人)に成りすましてこの制度を使っている。法の悪用ないし逆用といわなければならない。

また、本年3月25日、先にふれたように、知事はいずれ承認の撤回に踏み切ることを明言したが、これを受けて政府は、知事個人に対して損害賠償請求をすることもある旨表明した。こうした訴訟は、現行司法制度が本来的に予定している類型にはなじまないが、いわゆる「スラップ訴訟」が企図されているものと思われる。つまり、首長に、高額の賠償という懲罰を与えて、その住民の側に立つ抵抗言動を控えさせるという萎縮効果をあげることが目的とされているのである。しかし、国がこうした手法を採ることは、地方自治を機能不全に追い込むものであって、許されるものではない。

もうひとつは、政府の法解釈の恣意性である。新基地建設で岩礁破碎には知事の許可が必要とされる。沖縄県漁業調整規則は、漁業権が設定されている漁場内で海底の地形を変更する場合、知事の許可を要する旨定めている。それにもかかわらず、沖縄防衛局は、前知事の出した許可が本年3月末で切れた後も、許可の更新をすることなく工事を続行して

いる。その根拠は、先に名護漁協が漁業権を放棄する手続きをとったことで、漁業権は消滅したとするのが水産庁の見解だというにある。しかし、水産庁の解釈は、従来より、漁協の漁業権放棄の手続きがあっても、漁業権の消滅には知事の許可が必要であるとするものであった。県はこれに従ったのであるが、沖縄防衛局の言のとおりなら、水産庁は辺野古の工事に必要に合わせた見解を出したわけである。実際、同時に進行している那覇空港第2滑走路建設に伴う漁業権については、地元漁協が放棄の手続きをとっても岩礁破碎許可の更新は必要だとしており、あからさまな二重基準といわなければならない、法治国家において許容されるものではない。

こうして、沖縄については、とくに米軍基地問題をみると、政府のする、国・地方関係にかんする法制度の運用は、真つ当なものとは到底言うことができない。沖縄を、地理的にとどまらず、政治的・軍事的に「辺境」とみなした措置であるように思われる。特定の地域と住民に矛盾を押し付け、苦悩を背負わせておきながら、恬として恥じないのである。そして、それは、2011年3月11日の原発事故で甚大な被害を被った福島に対する姿勢にも通底しており、問題は普遍的である。これは、立憲主義を掲げる近代国家の政府のとるべき態度ではない。国は、今こそ、憲法の原理と地方自治の原則にもとづいて自らを省みることが求められていると、明確に指摘しておきたい。

#### むすびにかえて 憲法第8章の改定でなくその充実こそ今日の課題

以上の検討からすれば、今、国と地方のあり方を憲法改正の是非とかかわって論じるとき、私には、憲法第8章に改定を加えることではなく、「地方自治」の保障の原点に立ち還って、これを充実させることこそが課題であると思われる。その内容は、主要なもののみを列挙するなら、①事務分担にかんして、自治体優先・基礎自治体最優先の原則を大前提に、補充性の原則を貫いて、地域社会にとって根幹的な行政を自治体に総合的に移譲すること、②財政権限の移譲により自治体財源を確保すること、③行政区画については、現行の二層制を維持した上で、さらに将来、広域性とは逆に、狭域行政の制度づくりに進むこと、④自治体が自らの行財政の立案をし、それを実行する公共経営能力をもつこと、⑤国・地方の権限分配のありようだけでなく、住民が、真の分権方策をつくる過程に参加して意見表明をする地位が保障されること、などがそれであろう。

つまり、今なすべきは、改憲ではなく、もう一度国会法の文言を借りるなら、「憲法に密接に関連する基本法制」、その主たるものとしての地方自治法を拡充・発展させ、それをおして憲法第8章の各条項の完全実施をはかることである。そして、その場合、本日の私の意見でふれた沖縄の問題、また福島の問題を等閑に付してはならないことをくりかえし強調しておきたい。それは、すべての地方の問題に共通する普遍性をもつものだからである。

憲法審査会には、地方自治を充実させる課題にこそ力を注ぎ、もって主権者国民の信託

に答えられることを強く望んで、参考人としての意見としたい。

以 上