

「日本国憲法と地方自治」

平成27年9月25日(金)

西尾 勝

日本国憲法と地方自治

西尾 勝

はじめに

松下圭一先生が本年5月6日に享年85で逝去されました。お通夜・葬儀はご自宅での家族葬ですまされましたので、さる8月29日に私が発起人代表になって「松下圭一先生をおくる会」を催しました。

1975年には、岩波新書で辻清明先生著『日本の地方自治』と松下圭一先生著『市民自治の憲法理論』が刊行され、この二冊の岩波新書を読み比べて感じるところがありましたので、翌年の1976年8月に釧路市で開催された北海道自治研主催「第4回現代地方自治講座」に講師に招かれたときに、私は「憲法と地方自治」と題する講演をしました。

日本国憲法には、最高裁による違憲立法審査制度を初めアメリカ合衆国の憲法制度をモデルにした諸制度が導入されています。なかでも、第八章・地方自治に関わるマッカーサー草案には、アメリカ合衆国を構成している各州の地方自治制度史を参考にした諸条項が殊更に目立っていました。

にもかかわらず、日本国憲法に関する憲法解釈学では日米の憲法構造を比較検討する視点があまりにも希薄であり過ぎるようになっておりました。そこで私はまず、ごく初歩的な手がかりとして、邦文と英文の日本国憲法を比較対照してみましたところ、いくつかの興味深い発見をしました。

本日の報告はその続編です。

I 翻訳のむずかしさ

1 日本語の政府と、英語の government

日本語の政府は、国レベルにしか使わないという慣習が続いてきましたし、またいまでも内閣以下の行政府のみを指すことばになっています。これに対して、アメリカ合衆国の“government”は、連邦レベル、州レベル、カウンティ・市町村レベルにも等しく使われることばです。しかも、英語の“government”は、「統治する機構」と「統治すること」の双方を含意していることばであるとともに、「統治する機構」を指す場合には、立法府・行政府・司法府のすべてを包括したことばです。これに対して、日本語の政府は「統治すること」をも含意することばではありません。したがって、英語の“government”の意味合いを的確に伝える日本語のことばは見当たりません。

2 日本語の国家と国、英語の nation と state

両者は、邦文と英文の日本国憲法でもほぼ一対一に対応していますが、完全に一致してはおりません。

例 第八十三条の「国の財政」は、“national finance”

第九十一条の「国の財政状況」は、“the state of national finances”

第九十八条の「国の最高法規」は、“the supreme law of the nation”

3 日本語の国民と日本国民は、英語ではほぼ完全に、“the people”と“the Japanese people”となっておりますけれども、日本語の国民は「日本国籍をもつ日本人」と読まれる蓋然性の方が高いのではないのでしょうか。これに対して、英語の the people の方にはそのような限定がなく、「この国で生活している人々（人民）」といった意味合いの方が強いのではないかと思います。

ちなみに、国籍について規定した第十条の、「日本国民たる要件」の「日本国民」のみは、英語では“a Japanese national”（日本国籍をもつ日本人）と書かれています。国籍が血統に基づいている日本国と出生地に基づいている欧米諸国との差異が強く影響しているように思われます。

4 国権、国務、国政、国事、国庫、国費、国籍といった合成語になると、このときの「国」が文字通り国を指すのか国家を指すのか、それともそのいずれでもないのか、その区別が不分明になります。

①国権

第九条の、「国権の発動たる戦争」の「国権」は、“a sovereign right of the nation”（国家の主権的権利）

第四十一条の冒頭の、「国会は、国権の最高機関」の「国権」の方は、“state power”（国の権力または権能）

②国務

第七十二条の「一般国務」は、“general national affairs”

第七十三条の一号の「国務」は、“affairs of state”

第九十八条の「国務」は、“government”

③国政

前文第一項の、「そもそも国政は、国民の厳粛な信託によるもの」の「国政」は、“government”

第四条第一項の、「国政に関する権能」の「国政」も、“government”

第六十二条の、「国政に関する調査」の「国政」もまた、“government”

④国事

第一章・天皇の第三・第四・第五・第七条の「国事」はすべて、“matters of state”

⑤国庫

第四十九条の、「両議院の議員は、・・・、国庫から相当額の歳費を受ける。」の「国庫」は、“the national treasury”

⑥国費

第八十五条の「国費」は、ただ単に、“money”。もつとも、「国費を支出し、又は国が債務を負担するには、国会の議決に基づくことを必要とする。」の「国」は、“State”と表記されていますので、国費も国の“money”と解されますが、これを英語で厳密に表記すると“state money”になるのか否かは定かではありません。

⑦国籍

第二十二條第二項の、「何人も、外国に移住し、又は国籍を離脱する自由を侵されない。」の「国籍」は、“nationality”

- 5 国家と国の区別という問題からは横道にそれますが、権威、権能、権力、権限、権利、特権という日本語の使い分けも、なかなか難しい問題です。常識的には、日本語の権威に対応する英語は“authority”、権力に対応する英語は“power”、権利に対応する英語は“right”と言えそうですが、そうは言い切れない用語例が見受けられます。

① 主権

前文第一項の、「ここに主権が国民に存することを宣言し、」の「主権」は、“sovereign power”

前文第三項の、「自国の主権を維持し、」の「主権」は、“sovereignty”

第一条の、「天皇は、・・・、この地位は、主権の存する日本国民の総意に基づく。」の「主権」は、“sovereign power”

② 権威

前文第一項の、「その権威は国民に由来し、」の「権威」は、“the authority”

③ 権能

第四条の、「天皇は、・・・、国政に関する権能を有しない。」の「国政に関する権能」は、“powers related to government”

第九十四条の、「地方公共団体は、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、法律の範囲内で条例を制定することができる。」の「権能」は、“right”。

これは、アメリカ合衆国においては、地域住民の発議に基づいて設立した（“incorporation”）市町村を“municipal corporations”と位置づけてきた伝統がいまだに強固に継承されておりますので、市町村を“local government”または“municipal government”と総称するようになった今日でもなお、その条例制定権は“corporations”（法人）に賦与された「権利」の一つと観念されているからではないかと思われまます。

④ 権力

前文第一項の、「その権力は国民の代表者がこれを行使し、」の「権力」は、“powers”

第九条第二項の、「国の交戦権は、これを認めない。」の「交戦権」は、“the right of belligerency of the state”

第二十条第一項の、「いかなる宗教団体も、国から特権を受け、又は政治上の権力を行使してはならない。」の「政治上の権力」は、“political authority”

第六十五条の、「行政権は、内閣に属する。」の「行政権」は、“Executive power”

第七十六条第一項の、「すべて司法権は、」の「司法権」は、“judicial power”

⑤ 権限

第八十一条の、「最高裁判所は、・・・、憲法に適合するかしないかを決定する権限を有する終審裁判所である。」の「権限」は、“power”

第八十三条の、「国の財政を処理する権限は、」の「権限」も同じく、“power”
第九十条第二項の、「会計検査院の組織及び権限は、」の「権限」は、“competency”
第三十三条の、「権限を有する司法官憲」の「権限を有する」は、“competent”
第三十五条第二項の、「権限を有する司法官憲」の「権限を有する」も同じく、“competent”

⑥権利

前文第二項の、「平和のうちに生存する権利」の「権利」は、“right”
第三章・国民の権利及び義務の標題及びこの章の各条項に頻繁に登場する「権利」は、原則としてすべて、“right”または“rights”
第十一条及び第九十七条の「基本的人権」は、“fundamental human rights”
なお、第三十四条の、「何人も、・・・、直ちに弁護人に依頼する権利を与えられなければ、抑留又は拘禁されない。」の「直ちに弁護人に依頼する権利」が、英語では、“immediate privilege of counsel”と、権利(right)とは対極的な特権を意味する privilege になっている。これは、唯一の例外事例です。

⑦特権

第十四条第三項の、「榮譽、勲章その他の栄典の授与は、いかなる特権も伴わない。」の「特権」は、“privilege”

⑧なお、第八十九条の、「公金その他の公の財産は、・・・、又は公の支配に属しない慈善、教育若しくは博愛の事業に対し、これを支出し、又はその利用に供してはならない。」の「公の支配」は、英語では“the control of public authority”となっている。「公の支配」であれ“the control of public authority”であれ、これをどのように解すべきかむずかしいところですが、官公庁（官公署）の所掌事務に属していないというほどの意味であれば、少なくともこの第八十九条は、国及び地方公共団体の双方をともに拘束している条項になる。

II 第八章・地方自治のもつ画期的な意義と致命的な限界

1 日本国憲法は四部構成

以上のような邦文と英文の日本国憲法の用語法の比較対照作業を踏まえ、英文の日本国憲法における“nation”と“state”の使い分けがきわめて明瞭であることと、もう一点、邦文の日本国憲法で「国政」とされている部分が英文の日本国憲法ではすべて“government”となっていることの二点に着目してみると、日本国憲法は、以下のような、四部構成になっているように思われるのです。すなわち、

前文、第一章・天皇、第二章・戦争の放棄、第三章・国民の権利及び義務は、国及び地方公共団体の双方をともに拘束する、国民国家(nation-state)の国政全般に関わる諸条項を列記した第一部。

この第一部について若干の補足説明を加えれば、前文第一項の、「そもそも国政は、国民の厳粛な信託による」の「国政」(government)には地方公共団体の政治まで含まれているものと解されます。また、天皇は「日本国の象徴であり、日本国民統合の象徴」でもあります。また戦争の放棄を宣言しているのは日本国民です。そして、第三

章の基本的な人権は国とともに地方公共団体もこれを尊重し擁護する義務を負っています。さらに言えば、国家賠償について定めた第十七条は明文で、地方公共団体にも賠償を義務付けています。

第四章・国会、第五章・内閣、第六章・司法、第七章・財政は、国のみを拘束する、国にのみ関わる諸条項を列記した第二部。

第八章・地方自治は、主権者たる国民が国とは別個に地方公共団体を設立する総意を明らかにし、地方公共団体のみを拘束する、地方公共団体に関わる諸条項を列記した第三部。

第九章・改正、第十章・最高法規、第十一章・補則は、再び国及び地方公共団体の双方とともに拘束する、国民国家の国政全般に関わる諸条項を追記した第四部。

この第四部について若干の補足説明を加えれば、第十章の、「この憲法は、国の最高法規であって、その条規に反する法律、命令、詔勅及び国務に関するその他の行為の全部又は一部は、その効力を有しない。」の「国」は、英文では“the nation”です。また、その「命令」(ordinance)には地方公共団体の条例まで含まれていると解されます。そしてまた、その「国務に関するその他の行為」は、英文では“other act of government”と書かれておりますので、地方公共団体の行為も含まれていると解されます。さらに、第九十九条の、この憲法を尊重し擁護する義務を負う「その他の公務員」(public officials)には「吏員」(地方公務員)まで含まれていると解されます。

このように考えますと、「地方公共団体の条例制定権を定めた第九十四条を、国会を「唯一の立法機関」と定めた第四十一条の例外規定である」などと解説する必要はどこにもないように思われます。第四十一条は国の立法権について定め、第九十四条は地方公共団体の立法権について定めているだけのことです。

もっとも、第七章・財政の諸条項には、先述した第八十九条の「公の支配」のみならず、第八十三条の、「国の財政を処理する権限は、国会の議決に基づいて、これを行わなければならない。」の「国の財政」が英語では“national finances”となっている点もいささか気にはなります。したがって、第七章・財政の諸条項は国のみを拘束するものと断定はできず、むしろ国と地方公共団体の双方にまたがり両者を媒介する独自の章と見るべきなのかもしれません。

2 第八章・地方自治のもつ画期的な意義

地方公共団体のみを拘束する章は第八章の一章しかありませんし、そこに含まれている条項はたったの四箇条でしかありません。けれども、それにもかかわらず、この第八章は、四部構成の日本国憲法の四分の一の比重を有しているのです。

なお、この章の標題はマッカーサー草案では“Local Government”でした。ところが、日本政府側の意向により、この標題は英文では“Local Self-Government”に変更され、邦文では「地方自治」とされました。もしも、この邦文の標題が「地方政府」または「地方自治政府」とされていたならば、英文の日本国憲法のその他の箇所に登場する“government”の部分でも、「国政」とは別の表現が使われ、邦文の日本国憲法から受ける印象が相当に変わっていたかもしれません。

余談はさておき、日本国憲法に地方公共団体のみを拘束する章が新設されたことのもつ画期的な意義は、国とは別個の government として地方公共団体を設置することが

主権者である国民の総意である旨を明確にしている点にあります。

地方自治の存立根拠をめぐる伝來說と固有説の論争に関して伝來說の側に与するにしても、いまや地方自治の根拠は国 (state) からの授権に求めるべきではなく、国民国家 (nation-state) の主権者である国民 (the people) から直接に授権されたものにとらえ直すべきです。

3 第八章・地方自治のもつ致命的な限界

しかしながら、地方自治の制度保障という観点からみると、第八章の諸規定にはいまなお致命的な限界があります。

この第八章の制定過程を顧みると、当初のマッカーサー草案にあった諸条項が日本政府側からの要請に基づいて大幅に加除修正されています。マッカーサー草案には、新しい憲法に基づいて設置する local governments として、府県、市、町といった具体的な級別・種別名称が列記されていたのですが、日本政府側はこうした個別具体の級別・種別名称の列記を避け、むしろこれらを含めて地方公共団体 (local public entities) と総称することを提案し、第八章の冒頭に「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 (the principle of local autonomy) に基づいて、法律でこれを定める。」とする第九十二条を挿入することに成功し、新しい地方自治制度の設計をすべて地方自治法等の法律に委ねました。日本政府側によるこの加除修正にはそれなりの理由があったであろうと推察はするものの、この加除修正によって、原則として市町村と府県の二層の地方公共団体を設置することさえ憲法に明記されない結果になりました。

要するに、新しい日本国憲法が設置を保障する地方公共団体の級別・種別が全く明示されておりません。裏返して言えば、第八章の第九十三条、第九十四条、第九十五条に定められた諸要件を充たすべき地方公共団体の種別が不明確になってしまったのです。

日本国憲法に平仄を合わせて改正された新しい地方自治法では、各種の地方公共団体は普通地方公共団体と特別地方公共団体に二分されるとともに、市町村は基礎的な地方公共団体、都道府県は広域的な地方公共団体と性格づけられました。

そして、特別地方公共団体に分類された一部事務組合等は、直接公選の長と議会議員を置くとする第九十三条の要件を充たしてはおりませんので、「憲法上の地方公共団体」には該当しないこととなりますが、当時は直接公選の長と議会議員とを置いていた特別区や将来は直接公選の長と議会議員とを置くことを予定していたと推定される特別市がともに特別地方公共団体に分類されておりましたので、普通地方公共団体か特別地方公共団体かの区別は、「憲法上の地方公共団体」であるか否かのメルクマールになり得ませんでした。

では、直接公選の長と議会議員とを備え、なおかつ普通地方公共団体に分類された市町村と都道府県はすべて「憲法上の地方公共団体」とみなされたのでしょうか。講和後の「逆コース」の時代になって道州制構想が論議されるようになると、基礎的な地方公共団体である市町村を廃止することは違憲であるが、都道府県を廃止して道州制に移行し道州の長を官選にしたとしても、これをもってただちに違憲とは言えないとする政府見解や学説が現れる始末で、普通地方公共団体であっても、そのすべてが「憲法上の地方公共団体」であるとは言い切れない状態が続いているのです。

4 国の三権と地方自治の関係

国の三権と地方自治との関係に目を転ずれば、立法権を担う国会と司法権を担う最高裁判所には、地方公共団体の立法権（条例・規則等の制定権）と執行権の行使に介入する権能が憲法上に明記されているのに対して、行政権を担う内閣についてはこの種の権能が憲法上に明記されておられません。すなわち、

国会は「国権（state power）」の最高機関とされています。これには以下の三つの意味が含まれていると思われます。一つには、主権を行使する必要性と妥当性を判断し決定する権能は国会に属すること、二つには、これに続いて「国の唯一の立法機関」であると明記されているとおり、憲法に反しないかぎりにおいて国会はいかなる法律をも制定し得る権能を独占していること、三つには、「議院内閣制」が採用され、内閣総理大臣を指名する権能と内閣を不信任し総辞職に追い込む権能を有するなど、行政権を担う内閣に対して生殺与奪の権能を有すること。そして、地方公共団体との関係については、さらに憲法第九十二条において「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づいて、法律でこれを定める。」と規定されましたので、国会は公職選挙法、地方自治法、地方財政法、地方税法、地方公務員法等々を制定してきているのです。

これを要するに、地方公共団体に対する国会による立法的統制は憲法が明文で許容しているのです。

司法権を担う司法府については、憲法第八十一条で「最高裁判所は、一切の法律、命令、規則又は処分が憲法に適合するかしないかを決定する権限を有する終審裁判所である。」と定められております。そして、このうちの「規則」（regulation）には地方公共団体の条例（regulation）も含まれ、このうちの「処分」（official act）には地方公共団体の一切の行政行為も含まれると解されます。ちなみに、憲法第九十八条には「この憲法は、国（the nation）の最高法規であつて、その条規に反する法律、命令、詔勅及び国務に関するその他の行為の全部又は一部は、その効力を有しない。」と記されています。そして、その「命令」（ordinance）には地方公共団体の条例（regulation）も含まれ、その「国務に関するその他の行為」（other act of government）には、地方公共団体の一切の行政行為も含まれると解されます。

これを要するに、地方公共団体に対する最高裁判所による司法的統制もまた憲法が明文で許容しているのです。

これに対して、行政権を担う内閣については、地方公共団体との関係に明文で言及した条項が皆無です。そこで、第五章冒頭の第六十五条「行政権は、内閣に属する。」の「行政権」は地方公共団体の地方行政まで含むと解する学説も登場しましたが、この点については国会で菅直人衆議院議員が質問し、内閣法制局が「第六十五条の内閣の行政権は地方公共団体の地方行政にまで及ばない」旨の回答をしました。これは至極当然の回答であったと思います。しかしながら、この質疑応答は思わぬ誤解を招きました。内閣及び各省がいまでも地方公共団体に対して事細かに実施している種々様々な形態の行政的関与はすべて違憲ということになり得るのではないかと、という誤解です。

作用法であれ組織法であれ、国会が地方公共団体にも関わる事項を含む法律を制定する場合にも、この法律を所管する主任の大臣が定められます。そして、内閣及びこの主任の大臣にはこの法律の誠実な執行を確保する責務が課せられています。それ故にまた、地方公共団体に対して種々の行政的関与を行う権限が法定されます。さらに、法律は、

一定の事項に関し、詳細な基準や手続きの設計を内閣が定める政令に委任することが少なくありませんので、この政令によってさらに一段と事細かな事務を執行する責務が主任の大臣（各省）に課せられていくこととなります。さらに、法律上は「国の事務」に区分けされた事務を、団体委任であれ機関委任であれ、地方公共団体又はその執行機関に委任することまで法定された場合には、事務の委任者たる主任の大臣には受任者の事務処理を指揮監督する権限が留保されます。そして、これらの一切の事務・権限の遂行はすべて内閣の行政権に属します。

要するに、地方公共団体にまで及ぶ内閣と各省に属する行政権はすべて、国会からの授権に基づくのです。

日本国憲法が、このように立法的統制と司法的統制を重視し、行政的関与をできるだけ限定しようとしているところには、アメリカの憲法構造に基づく発想が色濃く現れています。この点を再確認することは地方分権改革を進めていくにあたってきわめて重要なことと信じます。日本国憲法は立法的統制と司法的統制を重視した憲法構造を構築しようとしていたのですが、現実には、明治以来の行政的統制を中心にした憲法構造を大きく転換することはできず、むしろ逆に行政的統制の肥大化を促進してきてしまったということでしょう。その究極の責任は国会にあります。そうであれば、地方分権改革の焦点は国会による立法のあり方をその本来のあり方に向けて改革していくことに向けられざるを得ません。

第一次分権改革による機関委任事務制度の全面廃止や第二次分権改革から始められた法令等による義務付けと枠付けの緩和措置の積み上げ等は、まさにこの方向を目指した地方公共団体の自由度を拡充する路線の改革であったと思っております。

Ⅲ アメリカ地方自治制度史からみた若干の論点

1 地方公共団体の政府形態

マッカーサー草案の起草、なかでも現在の第八章に当たる部分の起草に関わったGHQ関係者たちがどのような人々であったのか、母国アメリカ合衆国の地方自治制度史とアメリカ合衆国各州の市町村の当時の実態についてどの程度の知識を有していたのか、私にはよく分かりません。しかし、マッカーサー草案では、新憲法下の地方政府に条例の制定権ではなしに自治憲章（Home Rule Charter）の制定権を賦与することが提案されていたこと、また「住民投票におけるその過半数の同意」を要件とする地方自治特別法制度の創設を提案していたことなどからみますと、アメリカにおける市政改革運動の展開過程についてそれなりの知識を有し、マッカーサー草案を起草するに際してアメリカ合衆国の地方自治制度を下敷きにしていたことは、疑う余地がありません。

それにしては理解に苦しむのが、第九十三条に結実した地方公共団体の政府形態です。

日本国憲法第九十二条は、まずその第一項で「地方公共団体には、法律の定めるところにより、その議事機関として議会を設置する。」と定め、続いてその第二項で「地方公共団体の長、その議会の議員及び法律の定めるその他の吏員は、その地方公共団体の住民が、直接これを選挙する。」と規定しています。そして、この第九十三条は、執行機関の長と議事機関の議会とを分離独立させ、両機関を対等並立の関係に立たせる政府形態の採用を、少なくとも「憲法上の地方公共団体」のすべてに対して画一的に強制し

たもの、と解するのが通説になっています。

しかし、太平洋戦争が終結した1945年当時のアメリカ合衆国では、市町村の政府形態はすでに、「弱い長・強い議会型」、「強い長・弱い議会型」、「委員会型」、「カウンシル・マネージャー型」等々と多様化してきていました。そして、なかでもカウンシル・マネージャー型を採用する市町村の比率が急速に上昇し始めていたのです。にもかかわらず、マッカーサー草案を起草したGHQ関係者はどうしてすべての地方政府に対して、大統領制、首長制、二元代表制などと呼ばれる、「長・議会型」の採用を強制しようとしたのか、不思議でなりません。そこで、30年ほど前まで、私は、この第九十三条が命じているのは、議会を設置することと、長と議会の議員は直接公選職でなければならないことの二点に絞られていると解し、この二つの要件を充足している政府形態でありさえすれば、長が議会の議員職を兼任している政府形態であっても許容されると読めないかと模索し続けておりましたが、私の疑問と意見に共鳴してくださる研究者は、残念ながら一人もおられませんでした。

なお。これは余談になりますが、英文の第九十三条第二項は以下のように書かれています。

The chief executive officers of all local public entities, the members of their assemblies, and other local officials as may be determined by law shall be elected by direct popular vote within their several communities.

この条項の末尾の、“within their several communities”の一句は、直接選挙を実施するにあたっては地方公共団体の区域を複数の選挙区に分割する小選挙区制または中選挙区制の採用を命じているとしか、私には読めません。しかし、この文章構造からみれば、この一句は、議会の議員の直接選挙のみならず、長の直接選挙及び法律に定めるその他の公務員の直接選挙にまで掛かっていると判断せざるを得ません。けれども、長の直接公選であれば、地方公共団体の区域の全域を一区とする小選挙区制にせざるを得ないのではないのでしょうか。実に意味不明の不可思議な条項と言わざるを得ません。その故なのではないでしょうか、邦文の第九十三条第二項の方をみると、英文の方にある“within their several communities”の一句を完全に無視したかのような文章になっています。

2 地方自治特別法

もう一点、第九十五条の地方自治特別法制度は19世紀の後半から徐々にアメリカ合衆国の多くの州で採用されていた、アメリカにのみ発展した制度でした。アメリカの地方自治制度史では19世紀後半の時期を「地方政府の暗黒時代」と称していますが、この時期はアメリカの各州の州議会が州内の特定の市（多くの場合には、州内で人口最大の市）のみを対象にした特別法（special act）を制定し、対象市の自治権を制約する事例が頻発しました。そこで、市町村の自治権を擁護しようとする勢力がこの種の特別法の制定を禁止または抑制する条項を州憲法に新設する憲法改正運動を展開し、これに成功する事例が徐々に増えていったのです。そして、この種の特別法の制定を抑制する手段として創案されたのが「住民投票においてその過半数の同意」を成立の要件とする制度でした。ところが、20世紀に入りますと、市町村から州議会に対して市町村設置の憲章制定会議が起草した自治憲章案の承認議決を求める運動が出始め、州議会のなかに

はこの請求に応じこの自治憲章案を承認議決するところが生まれ始めたのです。これがアメリカに独自の「自治憲章制度 (Home Rule Charter System)」の誕生時点の姿です。そしてこれは、制度改革の発議が州議会側からではなく市町村側からなされる新型の地方自治特別法というべきものでした。これが徐々に広く各州に普及してきた今日では、自治憲章は州議会に届け出ればそれでよく、州議会による承認議決を不要とする州が増え始めているように思われます。

このような地方自治特別法制度の発展史を踏まえて第九十五条を読みますと、第九十五条に結実した地方自治特別法制度は、アメリカの各州で特別法の制定を抑制する州憲法改正が進められた時代の地方自治特別法制度を日本に移植しようとしたものだと理解できます。

しかし、マッカーサー草案はその一方で新憲法下の地方政府に自治憲章を制定する権能を賦与する提案までしていたことを合わせ想起しますと、自治憲章制定権の賦与が日本政府側によって受け入れられず、これが条例制定権の賦与に止められた後に、GHQ関係者は第九十五条の地方自治特別法制度を活用して自治憲章を制定する別途の道が切り開かれることに希望を託していたのかもしれない。

第九十五条の地方自治特別法に関しては、憲法改正の発議の場合とは異なって、その法律案の発議権を有する主体を限定してはおりません。そこで、国会法又は地方自治法で、あるいはその双方で、地方公共団体はみずからに関わる地方自治特別法案を国会に上程しその審議を請求することができる旨の条項を設ければ、地方公共団体からの発議に基づく自治憲章またはこれに類似の地方自治特別法が国会によって制定されることになるかもしれません。

おわりに

ここに表明した私の日本国憲法読解は、英文の日本国憲法の方を正本とみる見解に立っているのでは全くありません。日本国憲法の正本は、言うまでもなく、帝国議会で審議され議決された邦文の日本国憲法の方です。ただ、GHQ関係者やアメリカ合衆国関係者たちが占領下にあった日本にどのような憲法構造の構築を期待していたのかを知るには、英文のマッカーサー草案を精読するに如くはなく、また最終的にどのような憲法典を日本政府側に制定させたか理解していたのかを知るには、英文の日本国憲法を精読するに如くはないと言いたいのです。そしてまた、邦文と英文の日本国憲法を読み比べ、基本的な用語の翻訳に看過できないズレが少なくないことに気付けば、日本国憲法の解釈が用語の語意の紛らわしさに惑わされることなく、もう少し柔軟になりはしないかと期待しているだけです。

また、本論の最後に第九十五条の地方自治特別法制度に論及しましたが、この点に関する私の考察はいまだにたって不十分です。この点についてもっと強い確信をもって再論するためには、アメリカ合衆国の各州の州憲法と地方政府法の変遷史を丹念に調べ上げ、さらには地方自治特別法と自治憲章に関する各州裁判所の判例を網羅的に考察することが必要不可欠になります。アメリカの地方自治制度の法学的研究は容易な作業でないことを、改めて痛感している次第です。