

分権国家の憲法理論

～フランス憲法の理論と歴史から見た日本の地方自治～

(学位請求論文要旨)

大津浩

序章 地方自治の憲法理論の現状と再構築の必要性

第1節 「地方自治の本旨」から見た憲法理論の現状

日本の憲法学では「地方自治の本旨」を中核とする地方自治の憲法理論的解明が相対的に遅れている。この遅れは、昨今の憲法改正論議における「地方自治の本旨」への安直な批判に見るように、現実の政治に悪影響を与えている。実務上も、神奈川県臨時特例企業税条例事件上告審判決に見るように、具体的な憲法判断基準として「地方自治の本旨」を解すことなく、簡単に「法律の優位」原則から条例の違法性を認定する傾向を助長する原因となっている。

第2節 地方自治の憲法理論の研究手法

「地方自治の本旨」の憲法規範的な意味を、日本国憲法の制憲過程から原意主義的に解明することは困難である。しかし制憲時の議論とは別に、これから独立して普遍的な憲法原理を探究し、見出された憲法原理を憲法条項の規範的な意味に充填することは可能である。近・現代立憲主義の展開を分析する中から、歴史的に変化し深化しながら普遍的なものに接近することを志向する(このような志向を「歴史普遍的」と略す)憲法原理の1つとして「地方自治の本旨」を理解するのが本研究の課題である。

「歴史普遍的」な地方自治の憲法原理の探求を試みる場合、準拠すべきは国民主権原理である。垂直的権力分立と両立しうるような国民主権原理は、「主権者国民による国民主権の地域的行使としての地方自治」という仮説から導かれる。この仮説を実証する際には、国民主権原理を最も発達させたフランスが準拠国となる。しかしフランスは激しい原理的対立の結果、あまりにも国民主権原理を精

緻化し過ぎたがゆえに、かえって垂直的権力分立の論理が見えにくくなっている。そこで本研究は、フランス憲法理論の中に垂直的権力分立を肯定する論理を発見するのに必要な限りで、アメリカ、ドイツ等の他の立憲民主主義国の垂直的権力分立の視点を導入し、複眼的な分析視角から検討を加える。

第3節 「分権国家」の意味と本書の構成

本研究では、実定憲法上、連邦と州との間で立法権が明瞭に分割される連邦国家と原理上区別されるものの、曖昧ながら何らかの形で国と自治体とが立法権を分有することを認める論理を持つ国家のことを「分権国家」と呼ぶ。他方で、国と自治体との間で立法権分有の可能性を一切認めない国家のことを「単一国家」と呼ぶ。本研究は、歴史的基底の分析（第1・2章）、公法学説の分析（3章）、抽出された憲法原理の現代的変容の分析（第4章）、日本国憲法の解釈論への応用（終章）で構成される。

第1部 「分権国家」の歴史的基底

第1章 フランス革命期における「単一国家」

第1節 革命期における「単一国家」原理の誕生

近代市民革命における国民主権国家と近代地方自治制度の同時成立の背景は、資本主義世界体制の中で新しいエリートとして自立してくブルジョワジーと、地域共同体生活を重視し、資本主義的自由競争を促進する近代法制の確立に抵抗する民衆層、そしてその間にあって、ブルジョワジーとしての利害を自覚しつつも地域共同体への愛着と依存を断ち切れないローカル・エリートとして二股的な対応をとる「地域ブルジョワジー」の三つ巴の対抗関係から説明される。

1789年から1791年にかけての憲法制定国民議会での新憲法と地方自治法制をめぐる論議を通じて明確になった憲法理論こそ、国民代表制原理に基づく「単一国家」型の地方自治原理であった。ナショナル・エリートである「議会ブルジ

ョワジー」は、連邦制と直接民主制を同一視してこれを同時に否定し、単一不可分の国民の代表者（国民議会）があらゆる外部からの法的拘束から免れてあらゆる公的事項を専断的に決定し、これを全国民の一般意思として全国各地に画一的に適用することを当然視する「ナシオン主権」論、ならびにその極端な純粹理念型である「純粹代表制」を確立していった。

第2節 「人民主権」論における対抗的地方自治の論理の萌芽

一方、民衆層の「人民主権」論は、フランスが近代資本主義国家として強大化する過程で、その政治運営の非民主主義的な性格を押し隠す「ナシオン主権」に異議申し立てを行うことで、「ナシオン主権」の修正を働きかけ、「ナシオン主権」を深化させる役割を果たす一種の付随原理であった。したがって民衆運動の「人民主権」論からは、全国レベルでの対抗的な主権原理の像を描くことはできても、国の立法権に対抗しうる自治体立法権の論理を導くことはできなかった。

第3節 「革命激化期」議会の憲法構想における対抗的地方自治の隘路と可能性

1793年前後の革命激化期に「議会ブルジョワジー」左派が展開した「人民主権」と地方自治の構想は注目に値する。N・コンドルセを中心とするジロンド派の1793年憲法草案は、地区集会に集った市民が立法改廃提案を行う「人民審査」制を備えていた。これは最終決定権を議会にも市民にも与えない。それは、「有権者と代表者との間の不断の生きた相互行為的なプロセス」（L・ジョーム）の中に、不完全ではあれ「人民主権」の実現を見ると同時に、地域（市民）の意思が全国民の意思と両立し共存しうる道を模索するものだった。

これに対して実権を握ったジャコバン派は、「固有事務の自己規律権」（M・ロベスピエール）あるいは「コミューン主権」（サン＝ジュスト）等の自然権的な固有自治権論と「人民主権」論とを結合させた憲法構想を示す。しかし彼らが「人民主権」の完全実現を主張する場合には、人民代表議会が一般意思として定立する法律にそれだけ絶対的な正当性が付与されるため、これに対抗しうる自治体立法権は論証不可能となる。両者を両立させるにはコミューンの事務領域を自然的

で自明と見るほかないが、この主張は前近代社会でしか成り立たない。

第2章 フランス近代地方自治制度確立期における「単一国家」

第1節 19世紀フランスにおける地方制度の変遷（略）

第2節 19世紀民衆運動の自治理念における連合主義と「人民主権」（略）

第3節 第3共和制における「単一国家」型地方自治原理の確立

第3共和制期に入ると、1871年の県評議会法と1884年の市町村組織法を通じて、現在のフランス地方自治制度の基本となる部分が成立し、それがそのまま「単一国家」の憲法原理の骨格を形成することになる。1871年法の制定過程で展開されたコミューンの「未成年者」論は、単に自治体の公選職や職員の行政能力の未熟さを意味するのではなく、抽象的観念的なコミューンの「将来世代の利益」を国家の責任において保護する必要があること、そのために県の行政執行権は国が任命する国家役人である県知事に与えられるべきことを正当化する理論であった。1884年市町村組織法の制定過程でも同様の議論が蒸し返された。地方納税者は全国納税者を構成するという視点は、観念上コミューンの「将来世代の利益」を国民全体の利益と容易に結び付ける。そのため、単に適法性統制に留まらず、より良好な自治体運営と自治体財源保護のための合目的性統制までも、国全体の利益保護を理由に国家役人たる県知事に委ねる制度を生んでしまった。市町村組織法の制定過程では、ド・ラネサン議員が国家役人ではなく人民の自己統治（すなわち住民投票）による自治体統制を主張したが受け入れられなかった。

第2部 「分権国家」の憲法原理

第3章 フランス近代公法学説における「単一国家」型地方自治原理の成立

現代フランス憲法学の確立期を代表する4人の学者の学説分析から、「ナシオ

ン主権」と国民代表制原理の論理的帰結として「単一国家」型地方自治原理が確立することを跡付ける。なおフランス公法学の地方自治は地方分権と表現される。

第1節 エスマン——地方自治論の欠如と「古典的代表制」論

A・エスマンの憲法論には「地方分権」論は存在しない。なぜそれが欠落するのかを解明することに意味がある。エスマンによれば、主権が分割されているのが連邦国家で、分割されていない場合がフランスを典型例とする「単一国家」である。このような法学的国家論においては、主権不分割の原理は直ちに立法権の不分割に直結する。憲法から直接授権される権能としての第1次的立法権は必然的に国（国民代表）に独占されることとなり、自治体による立法権分有は必然的に否定される。当時の政治は、民意の事実上の影響力の強まりが見られ、国民代表の独立性観念は揺らいでいたはずである。彼もこの変化を「半代表制」と呼んで理論化している。しかし彼の関心は、「半代表制」をルソー流の直接統治と同一視することで、自由委任原則に基づき全国民の利益を完全に実現できる「純粹代表制」（「古典的代表制」）の優位性を示すところにあった。後者の統治形態こそ正当とする彼の立場からは、地域の意思が国政を事実上拘束する「地方分権」を憲法論の中に位置づけることができないのも当然であった。

第2節 カレ・ド・マルベール——法学的国家論における「自己行政」論

R・カレ・ド・マルベールも法学的国家論を採用する。しかもドイツ国法学の影響を受けて、より精緻な国家の法人格理論（国家法人説）を展開している。彼の法学的国家論では、国家の正当性の根拠づけに自然人の社團（＝自発結社）的結合の観念を用いることはできない。彼は、実定憲法を「定款」と見なすことで「定款的結合」により成立する国家には個々の構成員から独立した一個の法人格が生まれると主張する。このような論理でこそ、市民の反対を押し切っても、国家意思と権力の統一性が正当化されることになる。

以上の視点からは主権の意味も、他のいかなるものにも従属しない国家の最高独立性という「消極的意味」に限定される。したがって国民主権論自体から立法

権の分有化を導く論理が導き出される余地はない。さらに以上のような主権概念に依拠した場合には、主権は国家の指標でなくなる。このように解することで、彼は連邦国家を構成する州を、主権は持たないが国家性を有する「連邦構成国」として定義できるようになった。それは当時の独仏の憲法学説で主流となる連邦国家論の考え方でもあったが、この定義を用いて「単一国家」ないし「連邦構成国」内における市町村や県などの一般自治体の法的地位を論じる場合には、一般自治体には国家性が欠落すること、したがって連邦国家の州が有する統治権レベルの自治権（その中核が立法権）は「単一国家」等の一般自治体の場合には一切認められないことが容易に論証されることになる。

このような「単一国家」等における一般自治体の定義づけに基づけば、一般自治体はあくまでも統治体ではなく行政体であり、その権能は自己統治権ではなく「自己行政権」に留まるといふ、これも独仏で主流の憲法理論が導き出されることになる。それでもカレ・ド・マルベールの「自己行政」権論には一定の独自性がある。それは、地方自治が住民に内在する自治の自然的能力を前提としており、その限りで国家意思に基づくことなく存在しうると考える点である。もっとも法的意味での地方自治権は、このような自治の自然的能力を国家が「公認」することによって初めて成立することも認める。つまり市町村自治体の代表機関は「始源的意思」すなわち国から独立した自発的な地方意思を持ちうるけれども、この自発的・地方意思に実効性を持たせるには自治体は国家が独占する「支配的権力」の委任を受ける必要があり、この「支配的権力」の自治体への委任にこそ、自治体が国家から後見監督を受ける根拠が見出される。

以上の憲法論をエスマンのそれと比較すると、前者が地方自治を1つの重要な憲法現象と見ている点で注目される。カレ・ド・マルベールは、有権者大衆が政治に事実上の影響力を与え始めた第3共和制期の憲法政治の変化を肯定的に捉え、「ナシオン主権」の枠内で「純粹代表制」から「半代表制」への変化が見られることや、レファレンダムの部分的採用を指標とする「半直接制」への変化すら起こりつつあることを肯定的に捉えていた。この市民（住民）の事実上の影響力の肯定という視点こそ、法学的国家論の不可欠の要素として地方分権を組み込む動機を形成する。しかし彼の「半代表制」論や「半直接制」論はそれ以上には進まない。抽象的観念的な「国民」が定款たる憲法上で単一と規定されている限

り、中央の国民代表が最終的には一般意思の表明たる立法権を独占することを彼も認める。換言すれば彼の理論は、実定憲法が連邦制の形態を選ばない限り、立法権分有制を本質的に排除する「単一国家」の憲法理論に留まるものだった。

第3節 デュギー——社会学的国家論における「分権型代理人」論

L・デュギーは法学的国家論の限界を乗り越え、「現実主義的な国家の概念」を構築しようとした。しかし彼の「現実主義法学」では、既存の「単一国家」状態がそのまま理論化されるだけで、あるべき憲法理論は見出し難かった。

第4節 オーリウ——制度理論と国民主権の多段階的代表論における「地方分権」の位置

第3共和制期の4人の公法学の巨匠の中で、国と自治体との立法権分有制を導き出さうとする論理をもっとも多く含んでいたのはM・オーリウであった。オーリウは、主観性と自発性を有する人間が織りなす共同社会にとって客観的に正しくかつ必要であるがゆえに必然的に到達するはずの「イデー」の実現を、不完全かつ暫定的にしかこれに到達できない現実の人間から構成される諸権力の対立と均衡関係を通じて追求する理論を展開した。

このようなオーリウの憲法（公法）理論においては、国民主権は選挙権力とも呼び換えられる有権者の多数者権力と、立法府や行政府のような少数の統治者権力との対立と均衡の関係の総体として認識される。彼の「代表」観念自体、政治的意思の委任と受任の関係を意味するものではなく、むしろ自律性を保障された代表者がその当然の役割としてあるべき意思を現実化する行為（＝表象）と観念される。その意味において、有権者の多数者権力（選挙権力）も国民の「共通意思」ないし「一般意思」をその時々「代表」する存在であって、主権者とは見なされない。こうして有権者が表明する「代表」意思を、「叙任」としての意味に限定される選挙を通じて選任された議員から構成される立法府と、同じく立法府から「叙任」された行政府とがさらに「代表」する。それは「仮の法」の定立と市民によるこれへの暫定的な支持の相互関係の中で、「イデー」と「確立した

法」に、より一層接近する永遠の往復運動を繰り返し、その過程の総体が「国民主権」と呼ばれることになる。

以上の多元的・相互行為的かつ動態的な国民主権の定義を経ることで、「代表制のイデー」は必然的に「統治の地方分権化」を導くという論理、あるいは「代表の滝」を通じて「国民主権は地方化される」という論理も理解可能となる。オーリウの「地方分権」論は、選挙権力が国政と地方政治に対する影響力を増大させつつあった第3共和制期の時代状況、つまり「ナシオン主権」が「半代表制」化の傾向を強めつつある時代状況を前提として、従来の通説的なフランス公法学が選挙と「代表」とを依然として結びつけられなかったのとは反対に、オーリウの場合には選挙と「代表」作用とを連結させる論理を展開することで、有権者権力が地方政治の場でも「国民主権」に関与し「一般意思」を「代表」するとの論理を組み立て、地方自治と国民主権との結合を理論化したのである。

もっとも、オーリウも明示的には自治体と国とが立法権を分有する可能性に言及してはならず、むしろ当時の常識に従って連邦制と「単一国」制とを区別し、後者の場合には「立法権のユニテ（統一性＝単一性）」が支配することを認める。そこで本研究は、オーリウにはこうした限界が存在することを認めたいうえで、その原因を形而上学的な「イデー」概念からの帰結と見て、彼の憲法理論に内在する論理を用いつつこの限界を克服する道を模索する。オーリウの「イデー」概念には、社会の支配層・主流派の影響力が根強く残らざるを得ない慣習的な力に依拠する部分がある。そこで本研究は、単なる伝統や支配的慣行から来る持続力ではなく、憲法学的「イデー」の観念を近・現代立憲主義の歴史の流れに沿った民主主義理念の深化の力に置き換えることを提案する。「イデー」をこのように解するならば、民主主義の深化の必然性から「国民主権の地方分権化」の流れも説明できることになる。

具体的には「半代表制」がさらに「半直接制」に深化する中で、「ナシオン主権」における中央の国民代表意思の至高性・絶対性・独立性がいつそう揺らぎ、地方の多元的な意思との相互作用の中でしかその正当性や最高性を獲得できなくなっていることを、「国民主権」のあるべき深化過程と捉えるのである。「国民主権」の深化の必然性をこのように捉えるならば、憲法上は立法権分有を明示的に表明していない国であっても、深化した「国民主権」を採用していると解する

ことができる場合には、多元的で動的な国民代表のシステムが憲法上義務付けられ、したがって自治体による何らかの形での立法権の分有までもが必然的に義務付けられることになる。本研究がオーリウとの対話から導き出したのは、このような論理であった。

最後に本研究は、国民主権を前提とする国家において「一者」と「多者」のそれぞれの意思の至高性が共存することの困難性という問題についても、オーリウばりの時間の経過を踏まえた持続性という視点を導入することで、克服可能となることを確認する。それは、立法権分有問題の核心をなす条例と法律との抵触問題について、その抵触の部分性や暫定性を根拠に共存可能と見る視点に通じる。オーリウ自身はこの可能性に言及していないが、法学者のJ・スミッツの考察に依拠すれば、このようなオーリウの読解すら可能となる。

第4章 現代憲法理論における「分権国家」原理の成立とその射程

第1節 現代フランスにおける「自由行政」原理と「単一国家」

実際のフランス公法学は立法権分有を未だに認めていない。第4、第5共和制への変化の中で「半直接制」への変化と地方自治体の「自由行政」原理の違憲立法審査での活用が実現したにもかかわらず、なおも地方自治は「行政権レベルでの地方分権」に留まるとする観念が支配的である。1982年分権改革前の公法学説では、地方自治をあくまでも行政的分権と解し、しかも自治体執行権の公選制すら完全には保障せず、かつ適法性に留まらず合目的性にまで及ぶ国家統制を認めるような極めて貧相な地方自治論である「地方分権」論が展開されていた。

1982年から始まるF・ミッテラン政権の地方分権改革は、県執行権を地方公選職（県評議会議長）に移し、国家による自治体統制を原則として行政裁判所を通じた事後的な適法性統制に純化し、国家の権限の一部を分野毎にブロック化して自治体に一括移譲し、権限帰属の明確化を図る改革がなされた。しかしなおその改革は国会の立法レベルでの改革に留まっており、立法権は中央の国民代表に独占されるべきことや、その適用を担う国任命の県知事が国の地方代表として国家利益と法律の遵守と行政統制の確保の観点から常に統制を加える可能性を残

すべきことが、「単一国家」の憲法原理からの当然の帰結として確認されていた。

第5 共和制下で次第に発達してきた憲法院による違憲立法審査においても、立法権分有を認めない「単一国家」原理を肯定し再確認する伝統が続いている。もちろん 1979 年の憲法院判決以来、自治体は「法律の定める条件の下で、公選制評議会により、自由に自己の行政を行う」という憲法規定から、公選制地方評議会の実質的な決定権を一定程度保障する「自由行政」原理が国会の立法権をも拘束することが判例上確立した。さらに 1984 年の憲法院判決では、実質的に見て自治体の「自由行政」原理を完全に否定しかねない過度の束縛を定めた立法に部分違憲の判決を下している。このように、自治体の権限とその行使に関して国会の立法権が無制約ではないことは、すでに判例上確立した原則である。

しかしその憲法保障論の本質は、自治体による自己の権限の自主的行使の可能性や制度枠そのものを全て否定する立法に限って違憲判断を下すものに過ぎなかった（制度的保障論との近似性）。他方で、特定の自治体に対して国の立法権に関与しかねない特権を認める立法については（例えば 1991 年の「新コルシカ特別地位法」におけるコルシカ「人民」の公認とコルシカ議会によるコルシカ選出国會議員に対する一種の命令委任的な手続きの保障）、「人民の不可分性」原理違反として違憲判決を下していた。このように憲法判例では、立法権を中央の国民代表に独占させる「単一国家」原理がなおも支配的であり続けた。

第2節 「単一国家」型地方自治原理の変容と「分権国家」原理

このように現代フランスは未だに頑なな「単一国家」型の地方自治原理を維持しようとするが、それでも現在に近づけば近づくほど、フランス憲法をその基礎において規定する国民主権原理の現代的変容に引きずられて、地方自治原理も一定の変容を示さずにはいられない。この事実こそ本研究の視点からは重要である。

まず 2003 年には地方自治保障の拡充と分権改革を推進するための大幅な憲法改正が行われた。特に重要な点は、共和国の基本原則を述べた憲法 1 条の末尾に「分権国家」規定が入ったことである。その具体的な意味は、「地方公共団体は、各段階で最良の権限行使ができる当該諸権限全体について決定を下す責務（vocation）を有する」という一種の補完性原理が憲法に挿入されたこと、法律

と政府命令の画一適用が「共和国の不可分性」からの当然の帰結とされてきたフランスにおいて、特定の自治体のみで国の法令を逸脱する地方的実験を憲法の明文で認めたこと（これは個別の法令による許可を条件とし、かつ時期を区切ってその効果を評価し、肯定的であれば一般制度化し、否定的であればそれを止めることが条件）、フランスにおける条例を意味する地方命令（*règlement local*）の制定権が初めて憲法に明示されたこと、決定型の住民投票制度や一種の住民発案が憲法で制度化されたこと、財政自主権が憲法で保障されたこと、海外自治体の特別制度が整備されたこと、複数県を包括する広域自治体であるレジオンが、初めて他の自治体と同等の憲法上の地方公共団体となったこと、などである。

「分権国家」規定や補完性原理規定の憲法規範としての曖昧さや、地方命令制定権を憲法上明文化した意義の軽視など、なお問題は数多く残されている。しかしそれでも従来の頑なな「単一国家」が「分権化された単一国家」に変化したという事実は、やがて「単一国家」原理そのものが変質する可能性を予感させる。

「分権国家」原理が「単一国家」原理を変容させる可能性を持つことは、2010年に大きな政治的争点となった「一般権限条項」廃止問題からも推測できる。フランスでは2003年の憲法改正以降も、自治体が行使する権限は国会の制定法上に何らかの根拠を持つことが求められていた。それは国民代表府が権限配分に関する「始源的規範定立権（＝立法権）」を独占するという憲法原理からの帰結である。この原理自体、共和国の不可分性原理や地方自治制度に関する立法権を国会に割り当てた憲法規定から根拠づけられていた。しかし実際には、市町村利益、県利益、レジオン利益についての各地方評議会の議決による規律権の承認、という包括的一般的な権限規定が地方公共団体法典中に存在することを根拠に、行政判例上も実務上も、国の法令に抵触しないことという条件さえ満たせば、自治体は公選制地方評議会が定めた地方命令を通じていかなる分野にも介入できるという一種の「全権限性」を認める状況が確立しつつあった。2010年法は錯綜した地方行政の整理・合理化の観点から、とりわけ県とレジオンとの統合を視野に、双方の公選制評議会議員を兼務させる「地域評議員」制を設けると同時に、権限の重複・錯綜と無駄な出費の削減のため、県とレジオンに限って上記の一般権限条項を廃止して、国の法律が明示的に付与した権限のみを行使することを規定した。それゆえ「一般権限条項」を廃止することが、「自由行政」原理や補完

性原理、あるいは第3共和制以来の重要な立法上の原則を憲法規範化した「共和国の諸法律によって承認された基本的諸原理 (PFRLR)」違反とならないかが争われたのである。

憲法院は、少なくとも県の一般権限条項を廃止しても上記のいかなる憲法規範にも触れないとの判決を下した。しかしながら同判決も、市町村の一般権限条項の廃止については判断を示していない。あるいは県とレジオンについても、法律上に個別の授権規定がなくても、地方評議会が自治体による関与が必要と判断する場合にはこれを可能とする例外規定が付加されていたことも、憲法院の合憲性判断の1つの論拠となっていた。そして何よりも、同廃止条項はいったん可決成立したものの、その実施の準備段階で政権交代が起こり、結局また法改正がなされて、県とレジオンについても「一般権限条項」が復活している。以上の諸事実を照らすならば、「一般権限条項」ないしは自治体の「全権限性」原則は、実定憲法上の規定の如何を超えて、「常に留まりし」もの (J=M・ポンティエ) とでも呼ぶべき公法の一般原則であることが認められる。

さらに、自治体が地域の実情を具体的に評価する余地を一切否定し、あるいは地方評議会の活動に過度に画一的な規律を課す立法を違憲と判断した最近の憲法院の判決を見ても、自治体の自主性の本質から来る一定の自由は、実定憲法規定がどうであれ、決して奪うことはできないとする考え方も確立しつつあることが分かる。確かにフランス憲法学は、中央の国民代表が立法権を独占することを本質とする国民代表制原理と「単一国家」原理に縛られ続けてきた結果、地方自治保障の憲法原理を「自由行政」としか観念できず、条例制定権も「地方命令」制定権としか観念できなかった。しかし「半直接制」原理を立法権分有の方向で読み解く場合には、「単一国家」を克服する芽はフランスにも見出しうるのである。

第3節 新たな「分有国家」概念における「対話型立法権分有」の可能性

フランスの「単一国家」主義を憲法に内在する論理から克服するためには、連邦国家と「非連邦制」国家の区別の指標を現代の比較憲法学の視点から問い直す必要がある。「非連邦制」国家における地方自治の進展から得られる新たな知見

に依拠する時、「非連邦制」国家と連邦国家とを区別する指標は、もはや立法権を含む主権行使権（統治権）の分有の有無ではなくて、主権行使の本質的な中核部分、すなわち憲法改正手続きに地域団体（州）が団体を単位として意思表示する制度があるか否かに見るべきである。逆にこの指標に基づけば、「非連邦制」国家においても、連邦制ほどは明瞭でなくとも何らかの立法権分有は成立しうる。さらに近年のイタリアやスペインのような「地域国家」の出現も、「非連邦制」国家における別類型の立法権分有の発達を予想させる。

このように、連邦制にまでは到達しない範囲の立法権分有を認める「非連邦制」国家という視角は、かえってフランス型「分権国家」概念における「単一国家」主義の頑なさを緩和する効果を生む。前述した「一般権限条項」の保障や「地域的実情の具体的評価権の最低限の保障」を、実定憲法を超える普遍的憲法原理ないし普遍的公法原理と理解する場合には、実質的にはフランスですら、ある種の立法権分有の芽が生まれつつあることになる。

「歴史普遍的」な深化の必然性を組み込んだ「ナシオン主権」原理は、「半代表制」から「半直接制」へと変質しながら、次第に多元的な立法意思による「対話」を不可欠の要素としてその立法過程に組み込むものに深化しつつある。ここに言う立法過程とは、国の立法が地方で適用される際に条例との抵触・軋轢を通じた「対話」の過程をも含むものである。「対話」型の立法過程の不可避性は、コンドルセの「相互行為的プロセス」論を起源として、現代ではJ・ドライゼクの討議民主主義論やP・ロザンヴァロン「対抗民主主義」論、J・シュバリエの「対話型法治国家」論等、狭い法律学の枠を超えた世界ではすでに広く普及している。また、アメリカの判例法理に着目するならば、国の立法意思と自治体立法意思との「対話」可能性は当然に認められている。例えば州法抵触条例を「目的・効果基準」論に類似する解釈で救済した1964年 Hubbard 事件判決、あるいは連邦の外交権に抵触する疑いのある州法や市条例を、その抵触が部分的・暫定的・付随的に過ぎないことを指摘し適法とした判例がある。

以上の「歴史普遍的」な視点から国民主権原理を再解釈し多元的な立法意思の「対話」を正当な民主主義の深化形態と見る場合には、「対話型立法権分有」を採る「非連邦制」国家こそ、連邦制と対比されるもう一つの国家の型となる。かえってフランス型「分権国家」の方が特殊なものと思なされる。普遍的なもの

方は、括弧抜きの分権国家と呼ぶべきである。

終章 分権国家の憲法解釈への展望

第1節 「地方自治の本旨」の憲法解釈の現状

「対話型立法権分有」を採用する分権国家の1つとして日本国憲法の国家の型を見る場合、「地方自治の本旨」に関する諸学説（固有権説、新固有権説、伝来説、制度的保障説、人民主権説、垂直席権力分立説、憲法の拡張的文理解釈を伴う「社会契約」説）は全て問題が残る。逆に若手憲法学者の中には、多元的立法主体の「対話」と国民主権論の連結を模索する者もいる。

第2節 「対話型立法権分有」に基づく「地方自治の本旨」解釈の可能性

憲法92条の「地方自治の本旨」を「歴史普遍的」に深化した国民主権原理の具体化の1つと解し、したがって「対話型立法権分有」を含んだものとして再解釈する憲法理論は、国の立法意思に抵触する条例に一定の憲法的適法性を付与する「新しい目的効果基準」論を生み出す。それは一般論としては「法律優位の原則」を認めつつ、事案に即して条例の必要性和合理性が明白に法律のそれを上回る場合に、その抵触の効果が暫定的であり、かつ法律の「重要な部分」には至らない程度の抵触に留まることを条件として、こうした抵触条例に憲法的適法性を認める解釈論を導くものである。序章で言及した神奈川県臨時特例企業税条例事件において条例に適法性を認めた控訴審判決は、まさしくこうした「新しい目的・効果基準」論を示唆していた。この「対話型立法権分有」の法理は、国の立法が課す制約を越えて自治体自身が自治事務や自治制度を創出することに適法性を認め、また司法による自治体適法性統制の限界や二元代表制の縛りの緩和などの憲法問題にも有益な解釈論を提供するであろう。