

一橋大学学位申請論文審査報告書

平成 27 年 7 月 8 日

申請者 大津浩
論文題目 分権国家の憲法理論
：フランス憲法の歴史と理論から見た現代日本の地方自治論
審査員 只野雅人、渡辺康行、阪口正二郎

1 はじめに

申請者である大津浩氏は、日本とフランスとの比較を基礎に、地方自治に関する数多くの論攷を通じ精力的に問題提起を行い、日本の憲法学における地方自治に関する研究をリードしてきた。本学位請求論文（以下、本論文という）は、大津氏が、従来の研究に大幅な加筆を行い、体系的な地方自治の憲法理論として集成したものであり、本文 400 頁余の意欲的著作である。

その構成は以下の通りである。

序章 地方自治の憲法理論の現状と再構築の必要性

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 2 章 フランス地方自治制度確立期における「単一国家」

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

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

終章 分権国家の憲法解釈への展望

2 本論文の課題と内容

(1) 日本国憲法は地方自治に 1 章を割き、「地方自治の本旨」（憲法 92 条）を中核に、住民自治や団体自治を具体化する規定を置いている。しかしながら、日本の憲法学における地方自治論をめぐっては、議論の不十分さがかねてより指摘されてきた。この分野で積極的な問題提起を続けてきた杉原泰雄本学名誉教授は、憲法学は「地方自治の問題をほぼ一貫してマイナーな問題と考え、その研究・教育に力を入れてこなかった」という、厳しい指摘を行っている。1999 年の地方分権一括法による「第 1 次地方分権改革」、さらには 2006 年の地方分権改革推進法から 2011 年の地域主権改革関連法へといたる「第 2 次地方分権改革」など、ここ十数年の間に限ってみても、地方自治をめぐる大きな制度改革がおこなわれてきたが、憲法学の地方自治への関心が高まっているとは言えない状況にある。大津氏は、以上のような問題状況をふまえ、本論文の序章において、次のようにその問題意識と憲法学の課題を提示している。

(2) 大津氏によれば、日本の地方自治をめぐる議論や制度においては、現在に至るまで、単一国家における主権（統治権）の単一不可分性の観念にもとづき地方自治を「自主行政」として捉える伝統的な公法学説の発想がなお残っており、立法権の分権をも含む本来の意味での分権の理論化の阻害要因となっている。そこで大津氏は、「国会の立法をも拘束する法規範性のある憲法原理の提示」こそが、今日必要とされているとする。

とはいえ、「地方自治の本旨」という抽象度の高い文言を手がかりに、「国会の立法をも拘束する法規範性のある憲法原理」を引き出すことには、大きな困難が伴う。そのためには、方法論の選択が重要な意味をもつことになる。大津氏は、日本固有の文脈をひとまず離れ、比較法的・歴史的に近・現代立憲主義の変化・展開を分析することを通じ、地方自治をめぐる普遍的な憲法原理を探求し、そのうえで憲法条項の規範的な意味にそれを充填するという方法論を選択する。大津氏はこの手法を、歴史普遍的な地方自治の憲法原理の探求と呼ぶ。

そして大津氏は、「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」から立法権の分権の論理を導き出すために、フランスを比較対象として選択する。フランスは、国民主権原理を精緻化し、そのもとで単一国家型の地方制度の範型を作り上げてきたがゆえに、集権の論理と分権の論理が常に強い緊張を生み出し、豊富な検討の素材を提供してくれるからである。他方で、単一国家型の地方制度は、立法権の分権の桎梏ともなってきた。そこで大津氏は、フランスではみえにくい垂直的権力分立の論理を明確化するために、補助的に、アメリカやドイツにも検討の対象を拡げ、「分権国家」の憲法理論を探求してゆく。

(3) 第1部は2章から成り、議事録などの一次資料も駆使して、国民主権に基づくフランス的な単一国家原理の形成・確立のプロセスが丹念に跡づけられる。

まず第1章では、フランス革命期を対象に、議会ブルジョワジー、民衆層、そして地域ブルジョワジーの間の対抗関係の中から、連邦制を否定し、主権の単一不可分性という公理のもと、国民代表が独占的に一般意思の表明としての法律を制定し全国に画一的に適用してゆくという、国民（ナション）主権に基づく単一国家の範型が形成される過程が検証される。大津氏は、対抗的構想として民衆層により提起された人民（プープル）主権が、国家の立法権に対抗しうる自治体立法権の論理を導くには至らなかったものの、集権の論理に一定の影響を及ぼしそれを深化させる役割を演じたことをも指摘している。また大津氏は、コンドルセを中心としたジロンド派による憲法草案にある人民審査の仕組みの中に、「有権者と国民代表との間で不断の『対話』が繰り返されることを通じて、暫定的効力しか持たなかった不十分な立法がより妥当性の強い確定的な立法へと変化する」という契機を見出し、これをとりわけ高く評価している。

ついで第2章では、19世紀の地方制度の編成、パリ・コミューンを経て、第3共和制下で、県評議会法（1871年）、市町村組織法（1884年）によって、単一国家の憲法原理の骨格とその下での基本的制度が形成されるまでの過程が描かれる。評議会の選挙が定められる一方で、「将来世代の利益」を国家の責任において保護するという観点から、適法性統制にとどまらず合目的性統制までも、国家の役人である県知事に委ねる仕組みが生み出されたことが確認される。

(4) 第2部では、単一国家型地方自治原理をめぐる古典理論、そして1980年代以降の分権化の進展とその中での憲法判例・学説の展開が検討される。

まず第3章では、エスマン、カレ・ド・マルベール、デュギ、オーリウという、第3共和

制の4人の巨匠の地方自治をめぐる憲法理論が検討される。大津氏によれば、エスマン、カレ・ド・マルベール、デュギの3人の理論は、それぞれ理論的前提や結論を異にするものの、結局のところ、いずれもが立法権の分有を本質的に排除する単一国家の憲法理論の枠内にとどまるものであった。一方、大津氏によれば、国と自治体との立法権分有を導きうる論理を内包していたのが、オーリウであった。オーリウは、彼独自の「イデー」の観念を中心に据え、現実を複雑で多数の対抗諸力（選挙権力、協働・立法権力、執行権力）の紛争と、これらの間の暫定的な均衡として認識し、その理論化を試みた。こうした多元的ともいえるオーリウの理論もまた、当時の現実に強く規定され、単一国家の憲法理論の桎梏を免れることはできなかった。またオーリウの理論は、本質的に保守的なものでもあった。しかし大津氏は、オーリウの国民権論・選挙権力論は多元主義的な傾向を秘めており、時代的な制約から解放されるなら、中央と地方との立法権の分有や両立法権の間の「対話」的相互作用に通じる理論的端緒を含むものであったとして、高く評価している。

ついで第4章では、1980年代以降の分権改革、そして2003年の憲法改正（「分権化」された共和国）など、現代のフランスにおける「分権国家」化に向けた歩みと、憲法理論の展開が、制度の複雑な転変、憲法判例と学説を素材として、検討される。当初より憲法には「自由行政」の原理が規定されていたが、2003年の憲法改正によって、共和国の分権化や補完性原理が、明文で規定されるようになった。憲法院の判例や学説にも様々な変化が生じてきた。大津氏は、こうした変化にもかかわらず国民代表による立法権の独占という公理はなお不変であるが、その一方で、国民代表による立法権独占の例外をなす半直接制の定着もあり、フランスにおいても立法権の分権に向けた萌芽を見出すことは不可能ではないとする。そしてそうした論理を裏付けるために、連邦制への過渡的段階とされるスペインやイタリアといった「地域国家」、アメリカやドイツなどの「連邦国家」、さらには討議民主制論などの政治哲学の理論にも検討の対象を拡げ、国民権原理の歴史普遍的な深化の必然として、国家の類型の別を超え、立法権の分有、多元的な立法者間の対話への流れが生まれつつあると論じている。

(5) 終章では、以上の検討をふまえて、日本国憲法における「地方自治の本旨」の新たな理解の可能性が提示される。まず、これまでの憲法学説が批判的に検証される。そして、近時の新たな学説の中には、多元的立法主体間の「対話」に通じる着想が見出されることも指摘される。そのうえで大津氏は、「地方自治の本旨」を「歴史普遍的」に深化した国民権原理の1つとして捉え、「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を提唱する。このような解釈を前提に、大津氏は、立法を通じた国の意思の優越性は認めつつも、地域的かつ実質的な必要性・合理性の度合いに応じて、条例によって法律に違背する措置を執ることも暫定的に認められるとする。大津氏が対話や暫定性を強調する背景には、国の事務・立法領域と地方のそれを峻別することはもはや困難であるとの認識がある。両者の区分は対話を通じて動的に決められてゆくことになる。

3 本論文の評価

以上からもうかがわれるように、本論文には以下のような優れた特徴が認められる。

第1に何より、自覚的な方法論の選択とその徹底、フランスを主たる素材とした綿密で

丹念な歴史と理論の検討などを通じ、一貫した視点から体系的な地方自治の憲法理論を提示し得ている点である。地方自治の領域においては、一部の例外を除き、憲法学による検討が十分に行われてこなかった。それだけに斬新な問題提起を含む大津氏の著作は、憲法学における地方自治研究の画期をなすものであり、「対話型立法権分有」という理論は極めて高い評価に値しよう。従来の理論的前提に修正を迫る大津氏の問題提起を端緒として、今後の地方自治をめぐる憲法論の活性化が大いに期待される場所である。

第2に、比較憲法研究——フランスにおける地方自治の憲法学的研究——としての水準の高さをあげることができよう。大胆ともいえる理論の提示の基礎には、歴史、制度、理論、判例など、多面的複合的な視点からの、高い実証性を備えた網羅的で丹念な検討の積み重ねがある。大津氏のこれまでの仕事の集大成というにふさわしい、労作である。この分野における研究の到達点を示すものであり、今後の日本の憲法学におけるフランス憲法研究、地方自治の比較憲法的研究の水準を引き上げる役割を果たすことになる。

第3に、「対話型立法権分有」という概念がもつ発展の可能性の大きさである。大津氏は、社会の変化をもふまえて、「対話」という視点から、多元的動的に、国民主権の概念の「深化」と再構成を試みている。多元的な主体間の対話、暫定的な決定の積み重ねといった視点は、地方自治にとどまらず、統治機構全体にわたる射程をも有する。今後の理論の一層の展開が注目される場所である。

とはいえ本論文にも、問題がないわけではない。まず形式面では、歴史的分析の比重がいささか高すぎるという印象も受けないではない。しかしこの点は、検討素材のボリュームの相違に起因するところもあり、やむを得ないと言えよう。

また内容面では、大津氏は「歴史普遍的」という視点から「対話型立法権分有」の基礎づけを図っているが、「対話型立法権分有」がどこまで「歴史普遍的」といえるのかという点をめぐっては、当然ながら異論があり得よう。大津氏は「対話型立法権分有」にもとづく日本国憲法の解釈も試みているが、実際にどのように「対話」を機能させるのかという点についても、なお解釈論として詰めるべきことが残されているように思われる。

とはいえ、前者については、今後、とくに理論的面から「対話型立法権分有」をいっそう補強してゆくことは十分に可能であると思われる（第4章の後半で、すでにそうした試みが開始されている）。後者については、本論文の最後において、大津氏自身が課題を整理し、「分権国家の憲法解釈」をめぐる著書の公刊を予告している。本論文で示されている大津氏の力量からすれば、本書に劣らぬ優れた研究成果が十分に期待できよう。

4 結論

以上の評価および所定の試験の結果に基づき、審査委員一同は、大津浩氏に一橋大学博士（法学）の学位を授与するのが適当であると判断する。