



早稲田大学
政治経済学術院教授
片木 淳

今年のNHK大河ドラマは「西郷どん」であるが、西郷さんといえば、「敬天愛人」とともに「命もいらす、名もいらす、官位も金もいらぬ」の言が有名である。しかし、これは、単なる個人的道徳観を述べたものではない。それには続きがあり、そのように欲のない人は「仕末に困るもの」であるが、そういう人でなければ、「艱難を共にして国家の大業は成し得られぬなり」というのである（『南洲翁遺訓』）。

西郷さんの追及した「国家の大業」は明治維新として結実し、わが国は江戸幕藩体制から近代的な国民国家へと変革された（西郷さんにとっては、なお不満足なものであったろうが）。

ところで、地方分権推進委員会の「中間報告」（1996年）によれば、地方分権の推進は明治維新と戦後改革に次ぐ「第三の変革」であり、「わが国の政治・行政の基本構造をその大元から変革する」「世紀転換期の大事業」であると考えられた。その目標は、従来の中央省庁主導の画一行政システムを住民主導の個性的で総合的な行政システムに切り替え、国

と地方の関係を従来の上下・主従の関係から対等・協力の関係に変え、これをおして地域社会の自己決定・自己責任の自由を拡大していくことにあった（2001年、同委員会「最終報告」）。しかし、このように、明治維新と戦後改革に次ぐ「第三の変革」を目指して進められてきた地方分権ではあるが、「国家の大業」といえるほどのものが達成できたかといえば、残念ながら、甚だ疑問である。

真の地方分権改革を実現するためには、地方分権改革推進委員会もいうように、「自治行政権、自治財政権、自治立法権を十分に具備した地方政府を確立する必要」（2007年、「基本的な考え方」）である。なかでも、地方自治体の条例制定権を拡充し、地方自治体の自主

性を強化し、政策や制度の問題も含めて自由度を拡大する（2008年、同「第2次勧告」）。自治立法権の確立が不可欠である。この点、近年、「募集提案方式」に基づく「地方分権一括法」の制定により、いくつかの事務権限移譲等は行われてきているが、上述のかつての意気込みからいえば、「国家の大業」のレベルにはほど遠いものといえよう。

自治立法権の確立は、まさに、地方議会の権能そのものにかかわる問題である。しかも、今日、地方自治体は、人口の減少と高齢化の波に洗われ、「消滅」の危機にすら瀕し、「地方創生」が喫緊の課題となっている。しかし、政府主導により進められている「地方創生」の取組が所期の成果を上げられるのか、膨大な借金を子孫に残すだけに終わってしま

わないか、極めて憂慮される状況である。大前研一氏によれば、政府による地方創生政策の失敗の最大の原因は、憲法第8章にある。すなわち、地方公共団体は法律の範囲内でしか条例を制定できない（第94条）とするなど、現憲法第8章は「今の日本の中央集権病の『病巣』」であり、いくら予算を注ぎ込んでも地方創生ができない最大の原因であるとする（2016年、『君は憲法第8章を読んだか』）。

ドイツにおいては、2006年の基本法（憲法）改正で、限られた分野ではあるが、州議会の議決する州法によって、連邦法と異なる立法を可能とする「上書き権」が創設された。また、わが国の全国知事会も、かつて「条例による法令の上書き権の検討」を提案したことがある（2011年、「義

務付け・枠付けの見直しの更なる推進に向けて」）。自治立

法権の確立のためには、このような一般的な「上書き権」の創設が必要であり、これこそ、地方議会と議員にとって、その活動の前提となる事柄でもある。

地方議会は、本欄においてもしばしば取り上げられてきたように、続発する議員の不祥事、議員のなり手不足と投票率の低迷、議会として活動の不十分さなど、様々な課題を抱え、まさに、存亡の危機にあるといえる。そのような地方議会と議員にとって、住民とともに解決しなければならぬ地域の課題が山積している今こそ、その先頭に立って、自治立法権の確立をはじめとする真の地方分権改革の実現を目指し、「草莽崛起」すべき時ではなかつたか。

自治立法権の確立と地方議会