

## 第一部

### 基調講演（一）「分権化時代の政治学」

法政大学教授 松下 圭一

政治学科創設一〇周年おめでとうございます。また、そのような記念すべきときにお招きいただいたことに感謝しております。

私に与えられた課題の「分権化」は、「国際化」と裏腹の関係だということ、まず提起したいと思います。後発国だった日本は国の省庁官僚を機関車として〈近代化〉につとめました、そのとき国の省庁に権限・財源を集中するという官治・集権政治をきづいてしまいました。ところが、この〈近代化〉の成熟をみて、都市型社会にうつる一九八〇年代後半は、この官治・集権政治を自治・分権政治へと変えることによつて、国の省庁は身軽になり、日本社会の国際化、さらに国際政治基準への対応をすすめるべきだったのです。だが、これに失敗して、長びく不況となります。日本は分権化・国際化にともなう政治・行政改革にたちおくれたのです。分権化と、国際化はバラバラの関係ではありません。分権化と国際化とは、明治国家の解体という同時進行の過程です。

日本は明治に近代化をめざして国家を作ります。この国家とは何であったかと考えてみますと、それは国レベルの政府でしかなかったということです。日本の私達は常に閉鎖型で絶対・無謬の「国家」という観念を政治の単位として考えがちですが、そういう時代は終わったのであります。

そのうえ、「国家」という言葉をつかうがために、国レベルの政府は、絶対であり、無謬だと考えてしまう習性がぬけ

きれない。そのような思考方法が、私達の中でまだ取れていない。しかし、これが取れないために、分権化・国際化という時代になっても、私達は考え方のキリカエができないのであります。

実際、国債費が国の予算の四割にせまり、国の収入の半分近くが借入金という形で、国の財政は破綻してしまっています。これをどう解決するかということになりますと大問題です。景気回復が最優先課題ということで、小渕内閣は天井知らずに赤字国債を乱発していますが、その累積はすでにGDP一年分を超える国債・自治体債となってしまうかもしれません。これらをどう解決するかは、政府・官僚は無責任にも誰もわかっていないのであります。いちばん、手っ取り早い解決は、国際経済関係をカッコにいますが、インフレです。もし、日本がインフレに移行するのであれば、皆さんのお父さん、お母さんの給料が実質上ダウンしてしまうし、おじいちゃん、おばあちゃんの退職金や貯金は目減りしてしまう。私はすでに国の財政は破綻状態にあると見ております。その割には、小渕首相はのんびりした顔をしておりますけれども……。しかし、なぜそうなったのか。結局、中曽根内閣以来の内閣ついで大蔵省の失敗であったというのは、皆さん方ご承知のほうです。国の政府・官僚は絶対・無謬ではありません。

それから、今日、介護保険問題でゆれておりますけれども、もう来年の二〇〇〇年から出発しますが、国の法律が通っても政府の方針がグラグラしている。それなのに、厚生省の官僚も官僚としての限界内ではありますが、自信を持ってこうあるべきだと言うことすらできないのであります。厚生省官僚が市町村現場の実態を知らずに原案を作ったために自信を持っていないのです。国会では政党間で修正がおきるのはあつてよいのですが、むしろ問題は、厚生省自体が作った基準が現場に合わないという大問題が出てきています。そのため、市町村の方でも、厚生省の作った原案では受け取りにくいということで、抵抗している自治体もあります。そのうえ、介護保険は、市町村の仕事ではない、県の仕事だとサボタージュする市町村も出る始末です。これも厚生省の官治型発想からきます。

それから、皆さん方、この近くのためご存知のことと思いますが、所沢市のダイオキシン問題があります。これは御存知のように産業廃棄物関連の法律がザル法だから、このような問題が起きていくわけです。このため、所沢市や埼玉県が「権限なき行政」として条例や要綱を作ってこれに対応する。所管の厚生省や環境庁の方が立ち遅れる。

これを私は、「行政の劣化」と言うわけです。このような、行政の劣化の例を挙げていけばキリがありません。劣化は日本の外交ないし国際政策についてもいえます。国家といえば絶対・無謬に聞こえます。しかし、具体的には、国家という観念によつて省庁官僚が美化されているだけで、その省庁行政は今日では失敗続きです。国家観念は絶対・無謬、お国のすることに間違いはない、と考える日本の市民はもう誰もいないでしょう。国家観念を担っている省庁行政はガタガタであるというのが実態です。

つまり、今日、市民の文化水準も変つてきた。団体・企業の政策水準も高くなつてきた。にもかかわらず、国、県、市町村の行政が今日の日本の課題にうまく応えていない。もはや「国家」という絶対・無謬を意味する言葉を使わない方が良いのではないか。国レベルの「政府」ならびに「省庁」と言つた方が良いのではないか。これが私の考え方であります。事実、今日、国家主権は崩壊し、「国家」という言葉を、皆さん自身あまり使わなくなつています。明治が作りあげた「絶対・無謬」という国家観念は、色あせて崩壊しつつある、とお考えいただきたい方が良いと思います。

そうしますと、この劣化した政治ついで行政をどう組換えるかというプラグマチックな問題を考えざるを得ません。まず、なぜ、省庁行政が劣化したのかをみますと、あまりにも日本は官治・集権システムがつび過ぎた。最初にのべましたように、日本が都市型社会にうつつた一九八〇年代以降の今日では、自治・分権システムに換えなければならぬ、ということにあります。つまり、分権化して日本の政策の発生源を国一点ではなく、三千の市町村、四七の県に分散して、多元・重層化するのには、都市型社会の今日不可欠です。この分権化ができないかぎり日本の省庁官僚は国際

化にもとりくめず、ますます国レベルの政治・行政は劣化する。

なぜ、官治・集権型の省庁がうまくいかないのかという理由は、皆さん方お考えいただければわかると思いますが、簡単なことなのであります。つまり、これまで、「機関委任事務」というかたちで、県、市町村を手足のごとくつかえるよう、省庁官僚が権限・財源を握ってきた。このため、国の省庁が県を媒介として市町村の細かい政策についてまで許認可を行う、あるいは補助金を付ける、というシステムになっています。これが日本の「官治・集権システム」であります。

だが、お考え下さい。東京の霞ヶ関にいる省庁官僚が、青森県の下北半島のある村の小さな橋あるいは道路の付け替えについて、個別的に許認可を与え、補助金を付ける能力をもつのでしょうか。一回も行ったことも見たこともない全国の市町村や県の、多様な個別施策に許認可を与え、補助金を付けることは不可能です。それをやれるという幻想をかたちづくっているのが、この「官治・集権システム」、とくに機関委任事務のトリックなのです。

しかし、実際にはやれない。このため、どういう形でこれを解決するのか。一つは、国会議員が省庁に注文をつける、いわゆる地元国会議員の圧力活動です。二番目は、自治体からの陳情です。三千もある自治体から陳情を受けているわけで、予算編成のときは霞ヶ関が陳情団であふれるいう無駄をやっている。全国から集団で公費の交通費を使って陳情にくるわけですから。三番目は、県のポストの指定席に各省庁から天下りをおこなっています。そこに、霞ヶ関から電話をかけて「あの村からこの橋を作ってくれという要望が出ているが、その村に補助金を付けて大丈夫か」と聞いているわけです。そのようなおかしなシカケがあつて、はじめて官治・集権システムが機能してきたわけでありませう。

しかし、もうそのシカケではやれない。冷戦も終わり、中進国型の永続政権を担った自民党も一度政権を離れたという段階では、従来のような官治・集権型のシステムではやれない。ここから、自治・分権型に移行しなければならぬ

ということになり、地方分権推進委員会が出発し、今回の地方自治法大改正となります。省庁の抵抗のため「補助金」には実質的に手をつけられなかったのですが、「機関委任事務」の廃止をやったわけでありませう。この「機関委任事務」は前述しましたが、明治以来の官治・集権のトリックで、戦後再編しますが、今日まで拡大されてつづいています。この機関委任事務には原則として条例を載せさせないため、省庁の決めたことは、自治体議会からの評価・修正をうけることなく、県や市町村の長を通して真っ直ぐ降りてくるというシクミとなっております。

皆さん方は、日本は戦後、新憲法ができて、その第八章「地方自治」が置かれ、さらに地方自治法ができたため、日本の地方自治はうまくいくのだ、とお習いになったはずですが、実態は違っていたわけです。この地方自治法は、この機関委任事務のトリックを中心に出来あがっていた。名は地方自治法であります。実質は「官治・集権システム」を県や市町村に貫徹させるというシクミだったのです。この地方自治法を作ったのは誰かということ、戦前の内務官僚であります。戦前の官治・集権システムの大元締めが内務省だったのですが、その内務官僚が作り、その中心人物が、皆さん方ご承知の、東京都財政を破綻にまで追い込んだ元東京都知事鈴木俊一さんです。彼は内務官僚のエースだったので、戦前型の官治・集権システムを再編するために、GHQを説得して機関委任事務を残させたのですが、GHQから出て来た時に、これで官治・集権システムは守られた、ということだと思うバンザイを叫んだと、彼の著書で言っております。

だが、都市型社会に入った今日、官治・集権型ではもう国はだめになるため「機関委任事務」の廃止となったわけです。二〇〇〇年四月一日から動き始める改正地方自治法は、私は、改正条文は少ないものの「新地方自治法」と言っても良いと考えるほどの改革となります。官治・集権システムの中核である機関委任事務を廃止し、「法定受託事務」にしたのです。この「法定受託事務」は、「自治事務」とともに『自治体事務』ですから、当然条例を作れることになったので

す。いわゆる自治体は自治立法権の発動である条例をすべての課題領域で、ようやく作ることができる。かつての機関委任事務には、この条例は原則禁止でした。ですから、官治・集権システムの大転換となったわけです。つまり、市町村や県で解決できることは、市町村や県で条例を作ってやっていく。その際、国の法律は、市町村や県が行う政策作りの「全国基準」にとどまる。もちろん、法定受託事務には「関与」という形で国も関わりますが、法定受託事務は国の事務ではなく、自治体の事務になったのです。ですから、自治体は国基準としての国法を運用しながら、条例をつくらせて自由な決定責任を持つ政府になった。自治体はもう、国あるいは省庁の下請け機関つまり「手足」ではなく、自立した「政府」となったため、この改革を明治以来の大改革と私はみなします。

だが、この大転換のはじまりについて、政治学者、行政学者、あるいは憲法学者、行政法学者は、まだ意味がわかっていない。事実、お考え下さい。皆さん方は、行政とは「法の執行」である、ということをお小中学校から学んできたのですが、この場合の法は国法、つまり国の法律の執行です。自治体をめぐる国法の中核部分が機関委任事務だったのであります。だから、行政とは国法の執行であるということは、機関委任事務を国の下請けとして県や市町村がそのまま執行する、という意味でした。いわば、県や市町村をロボット化するシクミです。しかし、この機関委任事務が廃止となったため、行政とは「国法の執行」という言葉の意味は破綻します。もう、自治体の政治・行政とは国法の執行ではありません。これまで、国法の執行というのは、国が決めた国法、つまり省庁が原案を決め、国会が形のうえで可決した国法を、自治体がそのまま執行するという官治・集権の時代はここで終わります。この大改革の成果がかたちであらわれるにはまだ一〇年はかかりますが、自治・分権の時代に入るわけでありませぬ。

更にもう一步突っ込みますと、第一に、国法は全国画一です。北海道から沖縄まで、あるいは東京から佐渡まで同じ国法による画一支配はおかしいと思いませんか。画一は、明治以降、後進国であった日本が近代化するために、国の官

僚機構が機関車となって引つ張つて行かざるをえなかつたという意味では、やむをえなかつたことは私も認めます。しかし、一九八〇年代、日本も都市型社会に入ってきましたから、市民の文化水準、団体・企業の政策水準、それから市町村、県の独自行政水準もそれぞれ変わってきていることに注目したいと思います。しかも、かつて戦前から戦後にかけては、市町村、県の職員はほとんど小・中学校卒だったので、今日では大学卒が中心になってきました。としますと、このように時代が大きく変わったのですから、ナショナル・ミニマムは国法によって保障しますが、これを全国画一方式でおしすすめるのはマチガイだし、その必要もない。むしろ、これからは「地域独自性」をいかした市町村、県の独自政策が問われます。

二番目は、行政が国法の執行であるならば、このとき国法は行政法ですが、この行政法は省庁が縦割りに所管している。例えば、保育園と幼稚園は厚生省、文部省が別々に所管してきました。また、公民館は葬儀をしてはいけない、お酒を飲んではいけない、自由な集会室としては使えない。なぜなら、文部省の所管の教育施設だからです。このような縦割りはおかしいではありませんか。市町村は、市町村で自治体計画を作つて「地域総合性」を発揮するのは当然です。省庁縦割りの機関委任事務さらには補助金で自治体の政治・行政を縦割りに分断してはいけないのは当たり前のことです。市町村は市町村で総合計画を作成し、県は県で総合計画を作成し、国の省庁による縦割り行政をそれぞれの自治体の責任で調整して総合すべきです。

三番目。国法は一度出来てしまえばなかなか変わりません。新しい問題が出てきても、それに即した新しい法律は先送りされてなかなか作りません。先程も言いましたが、ダイオキシンや産業廃棄物の問題は、現行のザル法にとどまる国法では解決しません。とすれば、市町村や県が条例や要綱で対応せざるをえない。いわゆる「権限無き行政」をおしすすめるわけです。だから、国から見れば、「違法」を自治体は住民の必要に依えてやらざるを得ない。むしろ、今度の

ダイオキシン問題では、自ら法改正をおこなえなかった担当省庁は所沢市の条例を歓迎しています。何故かといえば、環境庁や厚生省では、ダイオキシンや産業廃棄物を排出する企業を所管する通産省とは戦えないためです。この意味で、いわば、国法はたえず時代錯誤なのであります。国法は出来た途端、時代遅れだと言われるくらいに時代遅れなのです。世の中の変化のスピードが非常に速くなっているため、国の立法が追いつかない。とすれば、このズレの解決は、市町村や県の自治立法でしかおこなえません。

以上にみたように、国の法律は「全国画一」「省庁縦割」「時代錯誤」という三つの構造欠陥を抱えています。ことに行政法は政策法ですからどんどん変えていかなければならないにもかかわらず、国の省庁は先送りにしていく。国が変えないのであれば、市町村や県が堂々と自治立法、つまり条例という形でとりくめば良いのです。このような事態が当たり前の時代になったのです。

日本の法学者は、今日も国法は絶対に正しいものとして解釈論しかとりくまず、「立法論」は素人論だとしてきました。が、これからは、法学は立法論が中心とならざるをえなくなります。

市町村や県が立法するとき、今日では、市民参加、情報公開、あるいは行政手続、住民投票といったような新しい手続をとりこんでいかなければなりません。しかも、そこまでやれるように、日本の市民運動も一九六〇年代以来成熟しつつあると言えます。ただ、私は成熟し尽くすこと、つまり、完成は永遠にしないと思います。大学卒が五〇パーセントという時代です。私の頃が数パーセント、戦前に至っては一パーセント以下でしたから、学歴だけで考えてはいけないと思いますが、市民の水準は、高くなっていくと思います。自治体職員も今日では、自治体学会という学会まで作り、論文、著作を発表する事態になっており、かつ市町村や県の職員が大学の先生になるという時代です。いわば、このような背景・変化のため、機関委任事務の廃止は当然だったのです。ただし、今回は財源を再配分するところまで



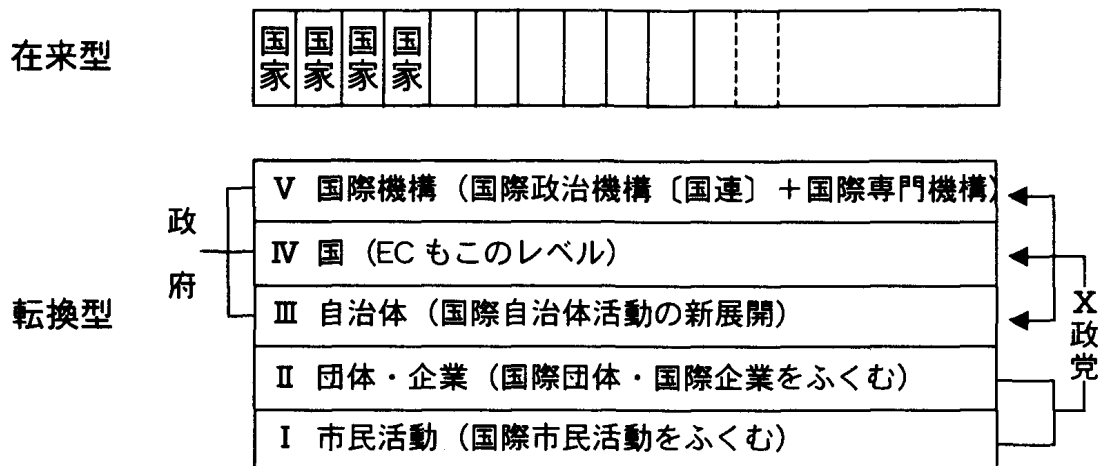
はいきませんでした。なぜなら、国は破産状態でそのような余裕がないからです。しかし、権限をめぐる機関委任事務の廃止まではいきました。

機関委任事務の廃止問題でダメをおしたのは、皆さんご存知だと思いますが、菅直人衆議院議員です。菅直人議員は、国会で「憲法六五条に、『行政権は、内閣に属する』とあるが、この行政権の範囲はいかなるものなのか」という質問をしました。これに対して、内閣法制局は従来の明治以来の解釈を変えて、憲法第八章にある、自治体は「行政を執行」するを「除いた」とのべました。この内閣法制局長官の答弁により、従来、私達は県や市町村の行政権は国から流れ出ると考えてきましたが、この考え方をええざるをえないことになります。その結果、私が七〇年代からのべてきたように、国、県、市町村はそれぞれの独自課題領域では、国は国で立法権、行政権、県は県で立法権、行政権、市町村は市町村で立法権、行政権を持っているということになりますから、国も政府、県も政府、市町村も政府になつていくということになります。市民の考え方、自治体の職員の考え方、議員の考え方は現状ではなかなか変わらないでしょうけれども、十年たつとこの問題がわかつていくと思います。

このため、今後もし、県、市町村と国といったように政府間で対立が起きた場合どうするか。これは、第三者機関を挟むことにはなりますが、裁判で解決するようになります。従来も裁判での解決はありました。これは、機関委任事務を国が県や市町村に強制する職務執行『命令』訴訟だったので、これからは政府間『調整』訴訟となります。しかも市町村や県が国を訴えることができるわけです。ガラリと変わります。

そういう意味において、私は今回の地方自治法改正を戦後五〇年続いた憲法の「官治・集権型運用」を「自治・分権型運用」に変える、「静かなる革命」がすすみ、憲法の運用改革によって日本の構造改革をおすすめるものと見ております。

## 政治イメージの模型転換



X政党は、各レベルをつらぬく、党派型<政治媒体>と位置付ける。

同時に国会法も変わりました。テレビ中継を見ていると、委員会室の椅子の並べ方が変わっているのがわかりますが、明治憲法にでている政府委員が国会をコントロールできるシクミも廃止されました。加えて内閣法も変え、首相の発議権、さらに副大臣制を作ります。従来の「官僚内閣制」から「国会内閣制」へと転換する第一歩を踏みだしたのであります。また、国家行政組織法には、政策評価をくみこみ、国の政策はもはや絶対・無謬ではないことを、国ないし法律そのものが認めました。これまでの官僚法学、講壇法学の中核をなしていた行政行為の「公定性、強制性」という概念が崩壊してしまったのであります。

では、次に、今後どう考えていくべきかということになりますが、当然、政治学も変わってまいります。従来は、国レベル中心で考えてきましたが、今まで述べたことから、これではダメだということになります。図のIレベルで、市民活動が地域規模のみならず地球規模で活動している。対人地雷禁止条約の成立でも、市民運動が原案を作成し、それが国間で国際立法として成立していったのであります。それからIIレベルは、地域規模から地球規模まで、団体・企業の様々な活動です。汚職のレベルも上がっています。それから、IIIレベルとして自治体でも政策を作り、立法を行っています。それから、みずからの課題領域では自治体外交もおしすすめます。

IVレベルでは国も政策を作り、立法を行っている。いわゆるEUもこの国レベルです。またVレベルでも数十の国際機構も政策を作り、国際立法を担っていく。国際政治機構が国連、国際専門機構がILO、WHO、UNESCOとか国際赤十字です。私達は、政治の世界を考えるには、もはや国単位だけではダメで、I市民活動、II団体・企業、III自治体、IV国、V国際機構というふうに五層に分けて考える。つまり、ローカルであると同時にグローバルに考えることが必要なのであります。

この大東文化大学の政治学科が設立されるときに「地域からの国際化を考える」という理念を安先生を中心に打ち出されたこと、主催研究所の所長先生からご紹介がありましたが、先見の明をお持ちだったということでもあります。もちろん、軍事力は国レベルで持っていますが、何も軍事力がなければ政府ではないということにはならない。自治体レベルの政府は市民生活に土台をもつ独自の特性を持っている。国レベルの政府は例えば軍事力、通貨発行権というように独自の特性を持っている。それから国際機構も世界政策課題をめぐって、独自の国際立法を行っている。その結果、今日、政府の三分化が起きる。と同時に、法の三分化も起きてくるということでもあります。つまり、自治体法(条例)、国法(法律)、国際法(条約)がそれぞれ独自課題を持って存在するわけです。

例えば、家を建てる場合、従来は国法の都市計画法や建築基準法だけで良かったのが、今日では個別の自治体の条例や要綱もふまえる。つまり自治体法、国法の両方を噛み合わせないと家を建てられません。ついで、国法は、国際立法が変われば、いつでも作り変えなければならなくなりました。日本が国際人権規約を批准したとき国法を変えましたし、WHOが一九九八年ダイオキシン基準を新しく変えたため、ようやく日本の国法もそれに併せて変えなければならぬ、ということなのです。

つまり、「法の支配」という場合、今日では自治体法、国法、国際法の緊張の中で考えていかなければならないという

ことになりました。そのとき、法とは何かという問については、答は自治体、国、国際機構という三レベルそれぞれが策定する政策基準となります。だから、自治体法は「civil minimum」、国法は「national minimum」、国際法は「international minimum」あるいは「global minimum」を法文化したものであるとご理解していただきたいと、私は考えます。

その結果、どうなるのか。政治や政策・制度の発生源は、今日では、市民活動、ついで団体・企業も政策・制度の原案を作っていきます。また自治体、国、国際機構も条例、国法、条約というかたちで政策・制度の発生源となる。つまり、政策・制度の発生源はすでに「多元・重層型」となり、従来のように国に独占されなくなった、あるいは官僚の統治の秘術ではなくなった、ということです。むしろ、国の官僚機構については、今日では前述の行政の劣化の方が問題となっています。そうになると、新しい課題について、自治体が条例を作る、あるいは国際立法たる条約が変わることになりますと、時代遅れになった国法を作り直すというのが常態となっていきます。今日のように国の省庁官僚が原案を作り、次官会議でまとめて、一〇分ゲームの閣議で大臣が花押を書き、その上で国会で多数派がパチパチやって可決するという「官僚内閣制」は終わりとなります。だから、ようやく地方自治法、ついで国会法、内閣法、それから国家行政組織法の大改正になってきたのです。

皆さんの生きていく時代は、今日お話ししましたように自治体を中心とする分権化と、国際機構を中心とする国際化との緊張関係において、国レベルを考えなければならぬ時代となります。国際化についてはくわしくは初瀬先生のお話があります。それから安先生からお話がありますように、これからはこの分権化・国際化をめぐる市民が政治・行政を変える時代に入ります。市民は「オカミ」に向かって批判だけだったり、むしろたかりを行うという時代は終わっていくわけです。むしろ、積極的に市民立法という形で、市民が、団体・企業も加わって、政策・制度の原案を作ってい

く時代となり、すでにはじまっています。また、政治争点をまず、市町村が受けとめ、ついで県につながり、そして国に行く、というのが正常な構図になっていくわけです。ですから、国の官僚機構は、絶対・無謬という国家観念を振りかざして、私達市民や団体・企業を「統治」あるいは「保護育成」するという時代も終わったのです。自治体を国の機関委任事務に縛り付けて、補助金をエサにして動かすという時代は遠のいてゆくとお考えいただきたいと思えます。

そうなりますと、政治学、行政学あるいは憲法学、行政法学も、官治・集権型の国家イメージを中核とする段階は終わり、市民から出発する自治・分権型理論への転換期に立ったということになります。ということは、今後、教科書のおおくは作り直しになります。皆さん方は、将来、古本屋で本を見て、「昔は官治・集権型の機関委任事務というオカシナことを考えていたのだなあ」と想いおこすことになるでしょう。

基礎自治体としての市町村こそが土台で、県はそのような基礎自治体を補完するだけで、国は危機管理や経済運営、また特定の道路や河川、大型専門研究施設などの直轄事業をになうだけで、自治体にたいしては必要なかぎりでの全国政策基準をつくるにとどまることになります。しかも、そのとき、市町村、県が作った政策・制度をモデルとして、国の政策・制度を常に作り変えていく。こういう自治・分権時代になります。

どうもありがとうございました。