

パネリストによる問題提起

本学法学部教授 土岐 寛

松下先生、どうもありがとうございました。我々も年齢だけは中堅になったのですけれども、四〇〇五〇代の地方自治の研究者は、松下先生の『シビル・ミニマムの思想』でありますとか、『都市政策を考える』など、時代をリードするたくさんの著作をバイブルとして、勉強をしてきた次第です。本日は本学へお越しくださいますありがとうございます。しました。

先生のお話と重なるとは思いますが、コメントと二点ほど質問させていただきます。

「国家」の時代から、「都市」あるいは「自治体」の時代というふうには、二〇世紀初頭以来目標としてきた「国民国家」というものが融解、変容を遂げてきた歴史をお話しいただいたわけなのですが、国際機関、あるいは様々な市民組織（NPO、NGO）といった政府、国家、国境を超えたシステムや活動が多様に展開されているというのがひとつであります。

先年、香港がイギリスから中国へ返還されましたが、香港のようなある種の国家の地域から放たれた、別のシステムを持ったひとつの社会、いわゆる新たな都市国家という形で提示されている局面も注意されると思います。

二〇世紀以来、我々が追求してきた「国民国家」のモデルというのが多様に変容しつつあるということです。

国内的に見ると、国が中心となって、政治、行政をリードしてきた従来のスタイルというのが、地方自治体あるいは市民のレベルの方に移行してきた。その大きな変換点は、今回の分権改革であったように思われます。日本の場合、各省庁がミニ国家のような存在になっていて、縦割り行政で調整がされておらず、補助金行政等様々な弊害を生んできた

わけです。その上下の序列関係（国、都道府県、市町村という関係）というものが、分権改革で対等の政府間関係に変わっていく、その可能性が見えたというお話がありました。

今回の地方分権改革に關しましては、地方分権推進委員会が設立されて精力的に活動され、日本の地方自治の桎梏であった機関委任事務の廃止にまでたどり着いたわけですが、一面で見ますと、様々な制約の中で行われたというのも確かであります。途中、第五次勸告に至るまでの折衝では中央省庁の様々な抵抗があり、松下先生のお話の中でも挙げられていた鈴木俊一氏の例に代表されるように、日本の集権的な構造との闘いそのものであったと言えると思います。

結果的に、機関委任事務が、自治事務と法定受託事務に変わっていくわけですが、最終的には自治事務が五五パーセント、法定受託事務が四五パーセントという内訳になりました。ところが、当初は自治事務八〇パーセントという目標があったのですが、それが折衝の過程で後退したという側面があります。全体的に、地方分権改革は非常に画期的で評価されるものですし、我々研究者の間からも、機関委任事務の廃止は予想もできないことだったと言われているくらいですから、歴史的だったと思います。

しかし、一面で大きな制約もあったというのも確かで、今回の分権改革が必ずしも理想的な地方自治を促進したと言うこともできないと思います。先ほど、先生のお話にもありましたが、財政改革が追いついていないということで、財政問題が解決されなければ、真の地方分権は実現しがたいと言つてよいと思います。

今回の介護保険についても見直しが強引になされたわけですが、介護保険は地方自治体の自治事務でありまして、この介護保険をいかに乗り切るかというのが、地方分権の目安というかスタートになるところであります。それに対して、政治的な配慮からブレーキをかけられたということで、地方分権に対して国や政府がどれだけの熱意でサポートしているかという点に関して、疑問を呈したという点があります。

以上のような大きな流れがあります。松下先生のお話で、その歴史と構造がよく理解できましたように思います。

先生は以前から、キーワードを作る名人でありまして、たくさん著作がありますが、「シビル・ミニマム」をはじめとして、色々な地方自治、都市自治の概念や機能をわかりやすい言葉で表現され、社会的に大きな影響を及ぼされてきたわけですが、この機会に二点ほど質問したいと思います。

国と地方との関係、とりわけ今回の分権改革では、府県が中心となり、府県と市町村との調整、関係というのは第二ステージになっているというくらいがあります。更に、自治体レベルで考えると、三千二百くらいある市町村というのは非常に規模も多様で、都市型社会の成熟の度合いも違い、地域特性も様々です。その中には、政令指定都市をはじめ巨大都市もたくさんあるわけです。今、自治体の合併が盛んに進められようとしています。二〇〇〜三〇万といった人口で一定の行財政規模を備えた自治体が分権の受け皿になるということで、自治省や府県が強力に指導しているからです。

また、国、県、市町村間の事務再配分と同時に、横浜や大阪といったような政令指定都市内部における分権化と言いますか、「都市内分権」という言葉が示すような分権化の問題であります。たとえばヨーロッパの都市では、人口五万〜一〇万くらいが基礎的な自治体のスケールで、それを超える場合は、特別行政区を設けて、そこにかんりの権限委譲をするという都市内分権が見られます。現在、最も世界で先進的と言われているのが、スウェーデンのストックホルム市であります。約七〇万の人口のところを二四の区に分けて、そこに従来の市の事務の七五パーセントを委譲しているという状態にあります。これを日本に単純に当てはめるわけにはいきませんが、例えば横浜市の場合、行政区で二〇万以上の区が八区もあります。そういう二〇万規模の、ヨーロッパで言えば大都市クラスの地域が行政的に内部団体のままでよいのかという意見も当然出てくると思います。そういった地方分権化時代を受けた大都市の内部における分権化

の問題につきまして、先生のお考えをうかがえましたらと思います。

最後にもう一点、分権改革では、あまりメインに取り上げられなかったのですが、社会的に注目を集めているところで「住民投票」があります。現在、地方分権も大きな課題なのですが、間接民主制、代表民主制が十分機能していないのではないかと、ということで、地域の重要な事柄については、「住民投票」という形で、地域住民の意思を明らかにしようとしております。

テレビや新聞で「吉野川河口堰」とか公共事業に関するニュースが毎日のように流されていますが、今回の分権改革、地方自治法の改正では「住民投票」は盛り込まれておりません。現在の間接民主制の抱えている問題に対するひとつの方向と思われる「住民投票」について先生のお考えをうかがえましたらと思います。

(松下先生)

土岐先生、コメントありがとうございます。また、整理された論点を出していただき感謝します。

自治体内分権の第一点は、現在、日本では政令指定都市で具体的問題となつていますが、横浜とか神戸とか、いわゆる通常百万都市と言われている大都市内部の分権化をどう図るかという問題。二番目は、住民投票をどう位置付けるか、という問題。これらは非常に緊迫化しております。

これらをどう解決するかについては、今回の地方自治法大改正でもとりあげておりません。としますと、実質上、現行地方自治法の運用改革として解決することになります。

私たち市民は法を解釈するだけでなく、まず、(一)必要とする法を「選択」する。それから、(二)一つの法で足

りないときは、いくつかの法を「複合」させて考える。つぎに、(三)「解釈」を広くしたり、狭くしたりして考えます。つまり、国法を『運用』するわけです。それでも解決できないときは新しく「立法」を行うことになる。テレビで中継される国会の予算委員会などの質疑応答を丹念に聞いていたきたいのですが、国会議員の水準も高くなっています。だから、国会法、内閣法、国家行政組織法の改革もできたのだし、地方自治法の大改正にもなりました。国会審議を聞いていますと、法について解釈という言葉はつかっていません。ある問題についての法を運用するにあたって幅広く、あるいは厳しく「運用」せよ、という議論をしています。つまり法は人間が運用するものなのであります。法はルールですから、そこに、人間がいるのです。だから、法は悪用も出来ず。しかし、オープンに透明度を高めて運用すれば、政策的にめざす方向に動かすこともできるのです。ですから、私は「政策法務」という言葉をつかいます。法解釈中心の解釈法学は「訴訟法務」用です。

百万都市つまり政令市には行政区があります。これは、東京都の基礎自治体たる特別区とは違います。行政区は、普通の市町村の出張所区域と同じ意味を持つにすぎません。出張所管轄区です。しかし、政令市の行政区は平均二〇万前後になっています。人口二〇万と言えば、大都市ではないですか。板橋区は四〇万ですのでその半分、三鷹市や武蔵野市はだいたい一五万人前後です。ですから、市として独立しようと思えば、できる力を持っています。それを、行政区という今までの市町村の出張所の管轄区域と同じような形では運用できないではないか、という問題にぶつかっていき、各政令市はたえず悩んでおります。

そこには、非常に難しい問題がありまして、政令市が自治体内分権ということで、行政区に権限や財源を降ろしますと、一見すると分権的になるようですが、逆に二重行政にもなってしまう。これは私にも悩みどころで、また解決策をもってはいませんが、行政区を独立市にして政令市を解体するという選択肢も考えられます。専門家の間でも合意

はできておりません。

さしあたり、行政区の有り方については、政令市それぞれが多様に自由な実験を行えば良いのです。自治立法権を活用して、横浜市のやり方、神戸市のやり方、札幌市のやり方、名古屋市のやり方、広島市のやり方というふうに関別市でそれぞれ違っても良いではありませんか。

住民投票問題にもそういう問題があります。日本と歴史背景が違うアメリカでは独立以前から当然だとしており、とくに自治体各幹部を住民投票で決めるという自治体もあります。だが、日本でどういう制度のつくり方が良いかとなると、これまで日本は全国画一制度ですから、それを決めるにはまだ時間がかかると思います。

とくに、住民投票の効果をアメリカの自治体にみられるように議会に代わる決定権をもつようにしても良いか、ということについては、現行の地方自治法の枠内でそれぞれの自治体が運用を工夫して自由に試行すべきだと思います。この実験の成果が積み重なることによって、次の地方自治法の大改正をよびおこします。

私は、こういう試行錯誤といいますが、多様な実験が大切であると思います。実験している間に、どの方式がわが自治体にとって良からうかというのがほぼ決まってきましたし、次の地方自治法の改正ののちでも、さらに各自治体に独自性を持たせるべきです。

ここから、各自治体が独自の憲法を作るという問題が出てきます。なぜなら、もう市町村や県は国の下請け機関ではなく、独立した政府です。そうしますと、国に基本法たる憲法がある、国連にも基本法たる国連憲章がある。とすれば、自治体にも基本法として、「基本条例」を作るべきだ、と私は提案しております。これを制定するには住民投票にかける必要がありますが、市民自治型の制度づくりを、各自治体が基本条例づくりという形で進めていく。つまり、人口三千

人の村と三百万人の市とは行政実態が異なりますので、試行錯誤を日本の三千の各自治体がそれぞれ積み上げていき、その中で、ほぼ最低限はこの辺というところで、地方自治法の第二次改正をする。ですから、国に立派な立法者がいて、突然、国が地方自治法の第二次改正を行うということは考えられません。国の省庁官僚も劣化し、個性化してきた県や市町村の実情を知りません。つまり、民主政治は市民による永久革命だとよく言われますが、まさに永久革命的な過程で、土岐先生の言われた論点を各自治体がさしあたり解決すべきだと私は考えます。