

「地域主権国家」と 地方政府の再編

早稲田大学大隈記念大学院
公共経営研究科教授

片木 淳



はじめに

昨年夏の総選挙における民主党マニフェストは、鳩山政権構想の五原則の一つとして「中央集権から、地域主権へ」を掲げるとともに、その「政策各論」において「明治維新以来続いた中央集権体制を抜本的に改め、『地域主権国家』へと転換する」ことを公約した。

これに基づき、同年九月一六日に発足した鳩山新内閣は、「本当の国民主権の実現」と「内容のともなった地域主権」を基本方針の二つの柱とし、「地域の住民一人ひとりが自ら考え、主体的に行動し、その行動と選択に責任も負う『地域主権』へと、この国のあり方を、大きく転換していく」と表明した。

つづいて、一月一七日には、「地域のことは地域に住む住民が決める『地域主権』を早期に確立する観点から、『地域主権』に資

する改革に関する施策を検討し、実施するとともに、地方分権改革推進委員会の勧告を踏まえた施策を実施する」ため、総理を議長とする地域主権戦略会議を内閣府に設置し、一月一四日の第一回会合では、原口総務大臣が地域主権戦略の工程表(案)を提出している。

このように、民主党がマニフェストで公約した「地域主権」を実現するための態勢は、一応鳩山新政権によって整えられつつある。しかし、肝心の中身である「地域主権国家」とは何なのか、ということについては、未だ明確には示されておらず、その内容は抽象的かつ曖昧なものにとどまっている。本来はマニフェストで明らかにすべきであった「地域主権国家」の基本的な理念と具体的な内容を早急に明らかにすべきである。

そこで、本稿では、「地域主権国家」のあり方について、地域自治組織を含む「地方政府の再編」の観点から考えていくこととした。

なお、「地域主権」に関しては、「地方政府の再編」以外にも、自治立法権を担う地方議会の改革、国・地方財政の再建と自治財政権の確立等の観点からも考えていく必要があるが、それらについては、別に論じたところである⁽¹⁾ので、そちらを参照していただきたい。

1 「主権」概念と地方政府

まず、民主党マニフェストにいう「地域主権」の「主権」につい

てである。

かつて、主権（統治権）は「国」にのみ帰属する単一・不可分の権利であるとされ、したがって、地方自治も国の統治権に由来するものとされていた（伝來說）。

しかし、小滝敏之によれば、そもそもこの主権の概念は、西欧における近代国家の形成過程の中で、地方権力を征服、統合していった絶対主義体制が自らを正当化する理論的装置として編み出したものであり、これが、地方自治は主権によって授けられたものであるとする伝來說の歴史的背景となったとされる。一七九一年フランス憲法も、これを踏襲し、「国民主権」を基本原理として採用した。「国民主権」の原理の下では、抽象的で観念的な「国民」のみが単一・不可分の統治権を持つとみなされ、個々の国民は主権を分有せず、「地方団体」にも固有の「自治立法権」、「自治行政権」等は認められない⁽²⁾。

これに対して、歴史的発展の過程が異なったイギリスにおいては、地方団体は伝統的に「地方政府」としての独自の統治権を認められてきた。アメリカにおいても、中世封建制の歴史がなかったため、フランス憲法の「国民主権」とは異なる「人民主権」の原理に基づいた分権的な連邦国家制度が採用された。「人民主権」原理の下では、各市民・住民が統治権を分有すると考えられ、この結果、アメリカは世界で最も進んだ「地方自治」、「住民自治」が営まれる国になったといわれている⁽³⁾。

地方自治の根拠を巡っては、前述のように自治権は国家の統治権

に由来するとする伝來說と自治体の固有の権利であるとする「固有権説」との対立があり、前者を前提とする「制度的保障説」が通説とされてきた。しかし、最近では、地方自治の根拠を直接、日本国憲法の「人民主権」原理に求め、自治体の自主立法権も自主行政権も、国（中央政府）と並列的に、憲法により直接地方団体に与えられたものであるとする説が有力になってきている⁽⁴⁾。

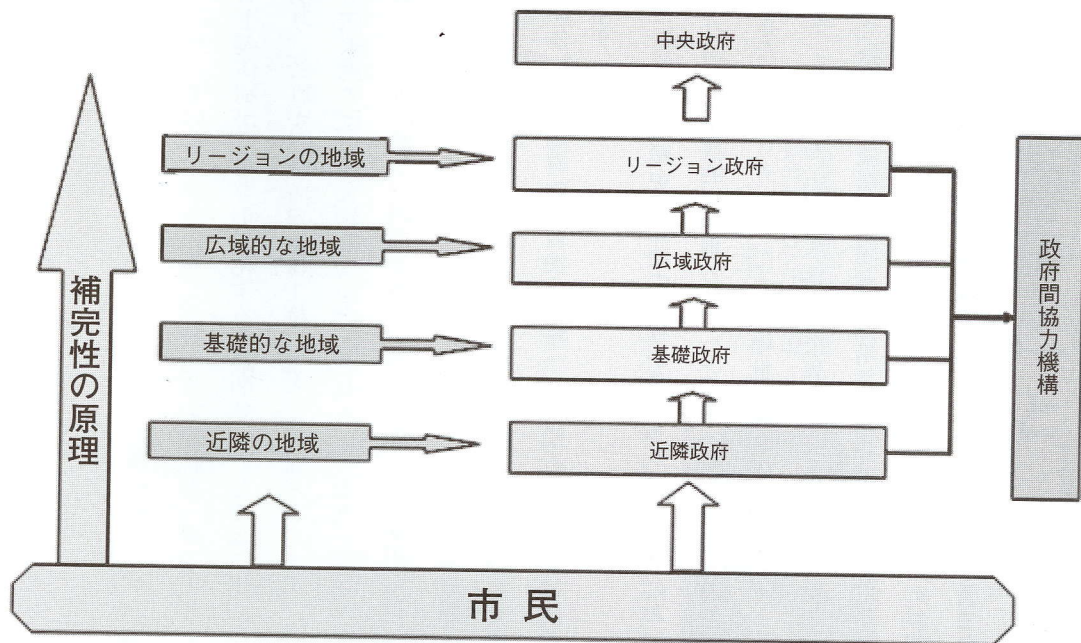
このような考え方は、すでに政府の国会答弁においても示されており、平成八年（一九九六年）二月六日、衆議院予算委員会において、当時の内閣法制局長官は、日本国憲法の解釈として、「行政」のすべてが内閣に属するのではなく、「地方公共団体に属する地方行政執行権を除いた意味における行政」が内閣に属する旨の答弁を行っている⁽⁵⁾。民主党マニフェストのいう「地域主権」についても、その内容として意味するところは、「地域」がこのような「人民主権」原理に立って、主権を分有することであると考えるべきである。

2 「地域」概念と地方政府

つぎに、「地域主権」の「地域」についてである。ここでは、「地域」をさしあたり四種に分類し、①EU主要国の州に相当する「リジョンの地域」、②それより狭い、わが国の都道府県をイメージするような「広域的な地域」、③それよりも狭く、したがって住民により近い、わが国の市町村をイメージするような「基礎的な地域」、④最も住民に近い「近隣の地域」と呼ぶこととする（図）。

そこで問題となるのは、民主党のマニフェストの「地域主権」の

(図) 「地域」と地方政府



「地域」とは、これらの地域のうち、どれを指すのかということである。

たとえば、「リージョンの地域」として、道州制についてはどう考えるのか。平成一七年総選挙時の同党のマニフェストには道州制の制度整備が謳われていたが、平成一九年の参議院選挙以来、この記述が消えている。道州制の導入に熱心な自民党に対する選挙戦略からあえて削除したものであり、本音は違うのか。それとも、小沢一郎幹事長のかつての構想⁽⁶⁾のように、地方政府の階層として、③の「基礎的な地域」のみを対象とし、三〇〇の市からなる一層制の「地域主権国家」を考えているのか、また、「広域的な地域」としての都道府県はどうするのか、大都市制度を含む今後の市町村のあり方はどうか、地域自治組織や地域コミュニティは今後とも推進していくのか、といった点である。

前述のように、わが国の地方自治体は、憲法の「人民主権」原理に基づき、住民から直接信託された統治権を担う「地方政府」である。平成一九年四月、第二期分権改革をめざして発足した地方分権改革推進委員会も、同年五月にまとめた「基本的な考え方」の中で、「地方分権改革においては、『自己決定・自己責任』、『受益と負担の明確化』により『地方を主役に』の確立を目指すべきである。『地方が主役』とは、地方が総体として国から自立するとともに、各地域が相互に連帯しつつ個々に自立する姿である。条例制定権を拡大して、首長・議会を本来あるべき政策決定機関に変え、自主経営を貫き、地方が主役となる」とし、その上で、「地方が主役の国づくりを実現するには、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がある」とした。

その後、同委員会は昨年一月までに第一次から第四次にわたる勧告を答申したが、これらの勧告に一貫していた考え方は、自治行政権、自治立法権、自治財政権を有する「地方政府」の確立ということであった。

3 諸外国における地方政府の再編

わが国の「地方政府」は、現状では都道府県と市町村の二層であるが、欧米主要国の「地方政府」の階層としては、前述の「地域」の区分に対応して、①州等の「リージョン政府」、②それより狭い地域の「広域政府」、③さらに住民に近い「基礎政府」の三層のところが多く、さらに、④最も住民に近い「近隣政府」を有するところもある⁽⁷⁾。(図)。

イギリスには、一九九〇年代後半のデボリューションの結果、「リージョン政府」が創設されることとなったスコットランド、ウェールズ、北アイルランドの三つの地域（カントリー Country）がある。これらの三つの地域はいずれも二層制であり、「基礎政府」として、スコットランドでは三二、ウェールズでは二二、北アイルランドでは二六のユニタリー Unitary 等を有している。

イングランドにおいても、二〇〇四年、九つの地域において住民投票を経て「リージョン政府」を設立するための法律が制定されたが、「ノース・イースト」地域における住民投票が反対多数の結果に終わり、ここ数年、進展が止まっている。この結果、イングランドの地域は、二七のカウンティ County とその下の二〇一のデイス

トリクト District からなる二層制の地域（ロンドンを含む。GLA とシティ City 及び三二のバラ Borough）と、三六の大都市デイストリクト又は五六のユニタリーからなる一層制の地域とで構成されている。

また、イギリスには、れっきとした「近隣政府」である一万以上のパリッシュ Parish 等がある。近年その数は増加傾向にあり、都市部でも増えてきているといわれている。

ドイツでも、州（ラント Land）↓郡（クライス Kreis）↓市町村（ゲマインデ Gemeinde）の三層制が基本となっている。都市州のベルリンとハンブルクは一層制、ブレーメンおよび郡の権限をあわせ持つ特別市の地域では、二層制である。都市州は、「リージョン政府」、「広域政府」および「基礎政府」の機能をあわせ持ち、特別市も、後二者の機能を有している。さらに、ドイツには、都市内分権として公選の議員を有する近隣政府的組織「自治体内下位区分 Kommune Untergliederung」が存在する⁽⁸⁾。

フランスは、州（レジオン Région）↓県（デパルتمان Département）↓市町村（コミューン Commune）の三層制である。地方制度を抜本的に改革した「一九八二年地方分権法」により、州が地方自治体と認められ、幅広い分野で州に事務権限が移譲された。さらに、二〇〇三年の憲法改正により、州は「地方団体」と明記されるとともに、さらに事務権限・財源の移譲が進められている。その際、フランス革命以来の伝統を有し、政治的に強い立場を有するとされる「県」は廃止されなかったため、三層制となっている。三

万六、〇〇〇余もあるフランスのコミュニンは、「基礎政府」というよりも「近隣政府」というべき小規模なものがほとんどであるが、さらに、二〇〇二年の「身近な民主主義に関する法律」により人口八万人以上のコミュニンは、近隣政府的な地区評議会の設置が義務づけられた⁽⁹⁾

イタリア、スペインも、詳細は省略するが三層制に加え、近隣政府的な制度を有している⁽¹⁰⁾。

これらに対して、わが国の第二八次地方制度調査会の道州制答申では、道州が創設されても、その代わりに都道府県は廃止され、二層制が維持されることとされている。しかし、現在、中央政府のブロック出先機関によって実施されている事務事業について見直した結果、今後は、国で実施するよりも当該地域の住民によって民主主義的に決定、実施することとすべきであるということになれば、その地域レベルにさらにもう一段階の「地方政府」が設立されることになるのは次に述べる「補完性の原理」からいっても当然の帰結であり、最初から二層制に固執すべきではなからう⁽¹¹⁾。

— 4 「補完性の原理」と地方政府の再編

「補完性の原理」は、公共の仕事はできるだけ住民に近いところで実施されなければならないという原理であり、個人や家族があるいは近隣の共同体が自ら解決できるような課題には、市町村は手を出すべきではない。市町村が自分でできるような仕事は都道府県が担当すべきではない。都道府県自身でできるような事務・権限の

分野には、国が容喙すべきではないという考え方である。すなわち、「公共の決定とその実施」は、「家族、コミュニティ等個人により近いレベルで優先して行われるべきである」とされるものであり、多国間条約であるヨーロッパ地方自治憲章（欧州評議会、一九八五年）により、ヨーロッパ各国では法的拘束力を持つ原理となっている（同憲章 § 4⁽³⁾）。

わが国においても、地方分権推進改革会議の中間報告（平成一四年六月一七日）では、「事務事業を分担する場合には、まず基礎的な自治体を、ついで広域自治体を優先し、広域自治体も担うに適していない事務のみを国が担うべきである」とされ、第二七次地方制度調査会「今後の地方自治制度のあり方に関する答申」（平成一五年一月一三日）でも、「今後の我が国における行政は、国と地方の役割分担に係る『補完性の原理』の考え方に基づき、『基礎自治体優先の原則』をこれまで以上に実現していくことが必要である。」とされるなど、今日、「補完性の原理」は、地方自治の重要な原理の一つとして定着を見ているといえる。

したがって、この「補完性の原理」にしたがえば、「公共の決定とその実施」を担当する「地方政府」については、できるだけ市民に近い、したがって小規模なものを優先して制度構築がなされなければならないということになるはずである⁽¹²⁾。

— 5 地域コミュニティと地域自治組織

そこで、まず、住民に最も近い地域コミュニティの住民による地

域自治組織を設け、これに対して権限・財源が付与されるべきであるということになる。「小さな自治」への対応の課題である。

平成一六年、「市町村の合併の特例等に関する法律」と地方自治法の改正により、地域の住民の意見を行政に反映させ、行政と住民との連携を強化することを目的として、「合併特例区」と「地域自治区」が創設された。これに関して、平成二二年六月一六日の第二九次地方制度調査会の答申は、『「小さな自治」への対応』として、住民自治や住民と行政との協働は地域の自主的かつ多様な取組を基本として展開が図られるべきであるとし、地方自治法に基づく地域自治区の一層の活用が期待されるとした（ただし、具体の提言は、市町村の一部の区域を単位とする地域自治区の設置の検討と、地域協議会の構成員の公選による選任の「慎重な検討」にとどまった）。

ついで、同年八月二八日、総務省の「新しいコミュニティのあり方に関する研究会」の報告書では、市町村合併の進展等による様々な懸念（住民の声が届きにくくなる等）、地方の厳しい財政状況と人口減少や少子高齢化の進展による住民の負担能力の制約、「公共」の守備範囲の拡大を指摘し、今後、公共サービスの提供主体となり得る意欲と能力を備えた多様な主体が力強く「公共」を担う仕組みや、行政と住民が相互に連携し、ともに担い手となって地域の潜在力を十分に発揮し、地域力を創造する新しい仕組みが必要であるとした。そして、「新しい公共空間」の形成と地域の多様な力を結集した地域力の創造のための具体的な方策等として、新しい地域協働の仕組み―「地域協働体」を提言した。

具体的には、地域における公共サービス提供の核となり、地域コミュニティ組織等地域の多様な主体による公共サービスの提供を総合的、包括的にマネジメントする組織の構築であり、自治会や町内会などの代表者や推薦者を「地域協働体」のメンバーとすることや地縁団体それ自体が「地域協働体」に相当する役割を担うことも想定している。

また、NPO等と「地域協働体」の活動テーマごとに設けられた部門等の活動で連携することを提言するとともに、「地域協働体」の立ち上げと並行して、地域自治区を設置し、地域協議会と「地域協働体」のメンバーを重複させることなどにより、「地域協働体」と行政が有機的に連携を図ることが重要であると指摘している。

このようなわが国の「合併特例区」と「地域自治区」等の地域自治組織も、前述の「近隣政府」の萌芽的な形態と考えることもできる。そして、「近隣政府」も地方政府である以上は、自治行政権、自治立法権、自治財政権を有することが究極の姿といえよう。その際、特に、自治立法権を担う住民代表からなる議会が設置されていることと、自治財政権の中核をなす十分な自主課税権を持つことが要となる。

この点、平成一八年、地域協議会の委員の選任に「公募公選制」を全国で初めて導入した上越市の取組と市民税均等割の超過課税により、やはり全国で初めて地域コミュニティ税を平成二二年から導入した宮崎市の取組が注目されるところである。

おわりに

近年、地方自治体においては、「住民協働」が課題とされ、住民自身もそれぞれの地域において公共の仕事を担うべきであると考えられるようになった。そのため、これを担う地域コミュニティに対する期待が高まっている。さらに、厳しい地域格差の時代を生き抜く上で、個々の住民や組織のネットワークが協働しながら地域課題を解決していく「地域力」を醸成し、向上させていくことが求められるようになっており、その点でも地域コミュニティの重要性が増している。そこで、地域コミュニティの再生、維持、発展とともに住民と地域コミュニティに最も近い近隣政府的な制度である地域自治組織の拡充強化が重要な課題と考えられるようになってきているのである。

今後、「地域のことは地域に住む住民が決める『地域主権』」を実現し、わが国の構造を「地域主権国家」へ転換していくためには、道州制の検討や都道府県および市町村の地方政府としての確立もさることながら、それ以上に、地域コミュニティと地域自治組織の拡充強化が最優先されるべきである。

注

- (1) 拙著「住民自治と地方議会―直接民主主義と議会基本条例―」『月刊自治フォーラム』二〇〇九年一〇月号。同「地方分権改革と財政制約―地方政府の任務に応じた財源保障―」坪郷實・ゲジネ・フォリヤン

ティールヨースト・縣公一郎編『分権と自治体再構築―行政効率化と市民参加―』法律文化社、二〇〇九年。

- (2) 小滝敏之『地方自治の歴史と概念』公人社、二〇〇五年、一二七―二八ページ。

- (3) 同前、一二八―一二九ページ。

- (4) 杉浦泰雄『地方自治の憲法論』勁草書房、二〇〇二年、一四八ページ以下。幸田雅治・安念潤司・生沼裕『政策法務の基礎知識』第一法規、二〇〇四年、二ページ。

- (5) 一九九六年二月六日、衆議院予算委員会における菅直人議員の質問に対する大森内閣法制局長官答弁。

- (6) 小沢一郎『日本改造計画』講談社、一九九三年。

- (7) 拙著「三位一体改革と道州制―リージョンナリズムの世界的潮流の中で―」雑誌『公営企業』二〇〇四年一月号、マイケル・キ・ティンク「ヨーロッパ民主主義諸国における分権化傾向」出田二郎・山崎幹根・遠藤乾編『グローバル化時代の地方ガヴァナンス』岩波書店、二〇〇三年。

- (8) 日本都市センター『英独仏における「近隣政府」と日本の近隣自治』二〇〇四年、九九ページ。

- (9) 自治体国際化協会『フランスの地方自治』二〇〇二年、四ページ。

- (10) 拙著「『地方政府』再編と道州制」『自治研究』二〇〇八年三月号。

- (11) 詳しくは、前掲注(10)参照。

- (12) 前掲注(10)。