

## 第2章

### 分権改革の法制度設計

#### 〔解説〕

(1) 本章は、公益財団法人地方自治総合研究所から『自治総研ブックレット54』として1997年8月に刊行された章名と同一タイトルのブックレットの再掲である。

これは、同年7月4日に提出された地方分権推進委員会（以下、分権委という）の第2次勧告等を対象として、7月14日に開催された地方自治総合研究所での研究会において報告したものをベースに、同年8月末に開催された地方自治研究集会のために注を付すなどの整理をして8月5日までに緊急執筆をしたものである。それゆえに、その時点において切迫していた課題・論点のみをとりあげており、文献や資料の引用も不十分である。

(2) 本章は、リアルタイムで進行中のいわゆる地方分権改革について、分権委の任期のちょうど半ばの時点で期待されていることと、それとは逆に見え始めていた妥協・迷路などについて筆者なりの中間評価を行おうとするものである。同時に、この中間報告は、地方分権改革として成立することとなる1999年の地方自治法大改正（法律自体も新地方自治法と称している）についての事前的批判的評価となるものであった。

(3) 分権委の活動の基本的な方針について言及しておきたい。分権委

が、1990年代後半のいわゆる地方分権改革方策について主として政治学的・行政学的アプローチをとったのに対して、本稿はやや法律論的アプローチをとるというスタイルになっている。そのような接近方法の違いにより、分権委が構想している国——地方自治体の関係に関する基本的な考え方、そして両者間の法的紛争についての処理制度について分権委と筆者の姿勢なり見解は微妙な差異を示すこととならざるをえなかった。すなわち、要点のみ述べれば、筆者の見解では、(ア)国と地方公共団体の関係について、新たに構想される「関与制度」はきわめて理解しにくい難しい仕組みとなり、都道府県や市町村の現場の職員でもほとんど理解も実行も不可能なものとなる危惧があること、(イ)国の官僚集団の「地方自治問題は広義では国家組織の内部問題」という主張に対しては、分権委がきわめて批判的でありながら、分権委の考え方も、国と地方自治体の関係を法人の間の法的な関係の問題として徹底して扱っていないということとなった。このことは、分権委に対して批判を加えるものであり、そのことが逆に官僚集団にとっては応援団になる可能性もあった。

(4) 本書は、「分権委」対「官僚集団」という図式を見ながら、多少は、分権委が考える方向性で寄与することもできたのではないか、と思う。本章で提起したいくつかの論点、例えば、国地方係争処理委員会の手続の複雑さの回避、係争処理委員会を経由して地方自治体の国を被告とする裁判について、その裁判管轄地の拡大（当初案は東京高等裁判所のみであったが、その後、全国の8つの高等裁判所が管轄裁判所となった）など、一定の改善に貢献できた部分もあろうかと考える。しかし、制度そのものは多少の改善をみたとしても、実際には使い勝手の悪い紛争処理システムであることは確かであって、係争処理制度を使わない地方自治体が悪いという批判をするのではなく、なぜ、使えないのか、というより本質的な問題にもっと目を向けるべきであると考え。加えて、本来、国際的視点からいっそうの再検討が進められなければならないと思われる。

(5) こうして、本章は、地方分権改革推進の最中における一つの問題提起の記録であるが、実質的には、本書第3章で論ずる新地方自治法の運用・執行の行方を予想・想定したものである。遺憾なことに、おおむね予

想どおりの懸念ないし危惧が実現するに至ったと考えている。とりわけ、2000年の分権改革以降に、市町村合併が強行され、他方で、住民自治の充実さはほど実現をしていない。新地方自治法の制度内容、その執行の現実、それらに関する筆者の評価は、次章に委ねたい。

(6) 筆者は、地域の人々が地域を愛している度合いについて、しばしばテレビのルポルタージュなどでヨーロッパの小さな町や村の様子をもヒントにして考えることがある。また、筆者自身が、外国でも多数のインタビューを行って来た。日本の各地域において本当にモノが言える自治社会になっているかどうかについて思索することが多いが、日本の国（中央省庁）と地方自治体を通じて、官僚制のあり方が、地方自治のあり方に大きな影響を与えていると実感している。このことについては、とりわけ第3章と第5章で扱いたい。このような問題とその解決策の探し方は、本書では立ち入らないが、司法（裁判）の領域でも妥当するものと考えている。本章執筆の段階では、いまだ骨格が見えていなかった司法改革、最終的には1999年設置の司法制度改革審議会で議論の対象となるべき地方自治（法制）と司法改革の関連についても、すでに本章である程度言及した。地方自治法制の問題と司法（改革）や訟務制度（地方自治体が当事者である裁判に国〔中央省庁〕の代理人が実質的に大きな役割を果たすこともある制度）の問題が、日本の国—地方の関係に関して深く密接にかかわっていることも理解していただきたいと念じている。

〈本章に関連する拙稿一覧〉（刊行順）

- ・「訟務制度にみる公共性と法治主義(1)～(2・完)」北法41巻5＝6号(1991年) 2407～2438頁、42巻1号(1991年) 105～174頁
- ・「地方分権委勧告とその評価」北自研343号(1997年) 2～12頁
- ・「地方自治を保障する司法的コントロール」法セミ510号(1997年) 102～105頁
- ・「日本における地方分権の理念と到達点」ジュリ1161号(1999年) 64～70頁
- ・「国・自治体紛争の司法統制」木佐茂男＝五十嵐敬喜＝保母武彦（編）『地方分権の本流へ—現場からの政策と法』(日本評論社、1999年) 258～269頁
- ・「規制緩和・地方分権と司法改革の間—行政統制と裁判官への関心から」日本法社会学会編『法社会学—構造変容と法社会学(3)』52号(2000年) 164～170頁
- ・「地方分権改革の評価—比較の視点から」大森彌＝石川二三夫＝木佐茂男（ほか）

『地方分権改革』(法律文化社、2000年) 71～95頁

・「国・自治体間紛争の法的解決」木佐茂男＝五十嵐敬喜＝保母武彦（編）『分権の光  
集権の影』(日本評論社、2003年) 51～62頁