

社團
法人

韓國地方自治法學會

地方自治法研究

제10권 제4호 (통권 제28호)

2010. 12. 20

권두언

학술대회 발표논문 및 자료

한국지방자치법학회 · 동아대학교 법학연구소 · 일본 큐슈대학 대학원 법학연구소 공동주최 국제심포지엄

주제 : 21세기 초국경 시대의 바람직한 지방자치의 미래상

- 한·일 지방자치법제의 과제와 전망 -

지방자치법제상 주민참여제도의 한일비교

政策評價過程への市民参加とマニフェスト(日本)

정책평가 과정의 시민참가와 매니페스트(일본)

주민소송제도의 한·일 비교

- 일본의 현황, 과제 그리고 한국에의 활용방안 -

日本の地方分権改革は成功したのか?

- 「事務配分改革」の成果と今後の課題 -

한국의 지방분권 추진현황과 과제

일반논문

거부처분 이후에 변경된 법령에 따른 지방자치단체장의 재거부처분의 적법성

- 서울고등법원 2010. 6. 29 선고 2009누35575 판결상의 사안을 중심으로 -

독일 대도시 지방의회의 권한

- 베를린시 의회를 참조하여 -

주민등록법상 주민등록신고 등 각종 신고의 성질

- 수리를 요하지 않는 신고의 다양한 형태를 파악하기 위한 소고 -

지방자치단체의 구역변경에 관한 소고

ローカル・マニフェストの批判的検討

<地域主権>改革の出自と行方

한국지방자치법학회 관련자료

〈地域主権〉改革の出自と行方*

木佐茂男**

目次

- | | |
|-------------------------|--------------------------------|
| I.はじめに | IV. 若干の重要論点 |
| II. 政権交代と地域主権 | 1. 頼るべき組織・団体は?—自治体
連合組織のあり方 |
| 1. 地方分権改革後の10年と政権
交代 | 2. いわゆる「協議の場」の意味とあ
り方 |
| 2. 「地域主権」とは? | 3. 市町村合併の反省と道州制の再
検討 |
| 3. 歴史から見る政権と地方自治 | 4. いわゆる二元代表制の見直し |
| III. 地方自治法政策の混乱 | V. おわりに |
| 1. 錯綜する改革検討組織 | |
| 2. 混乱する制定予定法律 | |
| 3. 地方自治法改正の論点 | |

I.はじめに

日本の地方自治制度をめぐっては、2009年9月発足の民主党政権において「地域主権」改革が標榜され、矢継ぎ早に検討組織の設置と方針や法案の決定が行われた。地域主権の概念や、地域主権具体策について一定の議論が展開された。と

* [Redacted text]

** 九州大学大学院法学研究院 教授

ころが、本稿の最終的な仕上げをしている段階の2010年11月28日の新聞報道によれば、民主党政権は野党である自由民主党・公明党への配慮から、「地域主権」という文言を政策面及び法律の文言の上でも削除する方針を固めたという。もっとも、11月29日に内閣総理大臣官邸で開催された第8回地域主権戦略会議¹⁾(後述)は、会議名称も、会議の内容も、地域主権という語をそのまま使っている。

本稿は、もともと「地域主権」改革について、その経緯を紹介しつつ、法律学的及び法社会学的な考察を試みようとしたものであったが、上記のような状況に至っては、本稿そのものの存在価値が危ぶまれる。しかし、本論により、この1年数ヶ月の間における日本における地方自治(法)の改革問題について若干の報告的整理をしておくことも完全に無意味ではないと思ひ直し、2000年地方分権改革の評価も踏まえながら、その主要な諸問題について紹介・検討しておくことにしたい²⁾。

II. 政権交代と地域主権

1. 地方分権改革後の10年と政権交代

日本という国家は、人も法人である組織も自立していない。その国で、人々は、膨大なエネルギーを費やし、ひたすら制度改革に邁進する。筆者が情報に接しやすかったドイツと比較すれば、地方自治改革だけとっても、改革議論に使用する紙の量は、国民1人当たりにして数十倍か、ひょっとして100倍を超えるほどでありながら、人心が大変化するような改革にはならない。21世紀になって始まった司法改革もまたそうであった³⁾。制度を仮に少々変えることができ

1) 第8回地域主権戦略会議の公式記録は、下記のサイトにある。<http://www.cao.go.jp/chiiki-shuken/kaigi/kaigikaisai/kaigidai08/kaigi08gijishidai.html>

2) 本稿は、木佐茂男「<地域主権>改革を考える」、『地域政策』(三重県政策部企画室(編)、公人の友社(刊))35号(2010年3月)6-13頁を最新状況に合わせて全面的に補筆したものである。

3) 日本では政府により1997年に設置され、2年間検討を重ねた司法制度審議会の諸提案により司法制度改革が進められた。裁判員制度の採用(2004年法律制定、2009年実施)とロースクールの発足(2004年)、その他若干の新設又は改革された制度がある。私見によれば、ドイツの1960年代末以降の司法改革と比べて、本質的な司法改革(民事司法改革、裁判官人事を中心とする司法行政改革)は行われなかった。参照、木佐茂男『人間の尊厳と司法権—西ドイツ

も、運用する人間や改革の恩恵を受ける対象がその気になっておらず、逆に、制度改革の結果をまともに信じて行動を始めれば、予想もしなかった反作用が「江戸の敵は長崎で」という形で出てくることがある。結局、旧態依然が支配する。

2009年9月の政権交代から1年2か月しか経っていないが、政権支持率はきわめて低くなった。政権発足直後は、70%を超える支持率であったが、2010年11月の時点で、各種マス・メディアの調査でも30%を下廻るようになった⁴⁾。少なくとも2009年8月末の総選挙の時点においては、国民の多数が大規模な政治路線の変更を期待していた。20世紀の最後の10年間で「失われた10年」と言われ、21世紀に入れば少しは明るい展望があるかと期待していた国民からすれば「失われた20年」⁵⁾は大きな誤算であろう。しかし、こういう結果を招いたのは、法制度を前提とした理屈だけで言えば「国民の選択の結果」であって、いわば国民総体の責任である。今回は、その国民総体が異なる政治路線を選択したのではあるが、きれいさっぱりと新たな路線に進むには既存体制の根が深く広がっており、野党には政権を担当するだけの能力が育っていなかった、あるいは、その芽をつぶされてきた結果、旧政権の亜種しか選択肢しかなかったというのが現状ではあるまいか。大幅な「あるべき」変革を本気で全面的に行うだけの準備と体制はないようにも思われ、また、荒療治が行われれば、既存システムからの反発も避け難いであろう。

第二次大戦後だけを見ても、常に地方自治制度改革は課題であり続けた。どの国を見ても、いつも「地方自治の危機」が語られてきたと言っても過言ではなく、自治制度改革は、常に「未完」のものであることは当然とも思える⁶⁾。しかし、今、「失われた30年」に進むかどうかの瀬戸際に立っているのは確かであり、その舵の方向は定かではない。

司法改革に学ぶ』(日本評論社、1990年)。

- 4) NHK (日本放送協会調査) による。http://www.nhk.or.jp/bunken/research/yoron/seijiishiki/list_seijiishiki1.html
- 5) 「失われた10年」と「失われた20年」という語で、それぞれヤフーとグーグルで検索すると、前者は、それぞれ587万件と279万件、後者は314万件と91万件ヒットする(2010年11月20日現在)。2010年3月上旬には、前者は、それぞれ128万件と114万件、後者は35.5万件と30.5万件であったから、急激に使用頻度が高くなっていることがわかる。絶望の連続の20年間で流布・認識されつつあることが顕著である。
- 6) 「未完の」という表現は、1995年に始まる地方分権改革、及びその後、今日に至るまで一環して地方自治政策樹立の枢要な立場にあった元・東京大学教授・西尾勝氏の著作、西尾勝『未完の分権改革——霞が関官僚と格闘した1300日』(岩波書店、1999年)が使用したことの影響といえる。

2000年地方分権改革は、史上画期的なものであると賞賛された。機関委任事務制度の廃止、国の役割の限定、国と地方の係争処理委員会制度、自治紛争処理委員制度、自治体連合組織の意見申出権、エトセトラ。そのいずれについても果たして実務が対応するものかどうか心底から不安に思っていた筆者にとり、悪い予感だけはほぼ的中してきたように思える。2000年改革を「画期的」と賞賛する声が多数派であったが、過去の分権改革をきわめて消極的に見る論者⁷⁾もいる。一体、どちらが正しいのかであろうか。

以下、いくつかの論点に絞って考察してみたい。

2. 「地域主権」とは?

「地域主権」とはいかなる概念か。地方分権とか地方分権改革という言葉が陳腐化したことも一因であろうか⁸⁾。鳩山由紀夫首相(民主党政権の最初の首相)は、「「地域主権」という考え方は「国民主権」と同じような意味を持つと考えており、皆様方一人ひとりが、自分の思いで、このふるさとに暮らして、本当にすばらしいな、自分の思いと発想が、行動が実現できる。(中略)いわゆる「補完性の原理」に基づいた新たな国と地域の在り方」(筆者要約)(地域主権戦略会議第1回会議)を示すもので、地域主権の実現は「一丁目一番地」の改革であるともいう。

2010年6月8日に発足した菅直人内閣により、同月22日に「地域主権戦略大綱」が閣議決定された。そこでは、地域主権は概念定義をすることなく、地域主権改革について定義を置いた。この定義は、地域主権戦略会議が設置される内閣府設置法の改正案で示されていた定義と同一である。

この「地域主権」という概念は、法的にはデタラメである⁹⁾。しかし、原口一博総

7) 例えば、片山善博「誰のための地方分権改革か」地域政策33号(2009年秋号)6頁は、歴代内閣の地方分権改革は重要政策として取り上げられてきたが「その成果は頗る小さいものでしかない。しかも、その成果とされるものでさえ、実はその本質を外し、やらずもがなの振(ねじ)れたものでしかないものが多かった」と断言する。元・鳥取県知事であった片山善博・慶応大学教授は、2010年9月17日発足した第二次菅内閣で総務大臣となった。片山・新大臣は、地域主権という言葉よりも、「住民自治」の強化を折に触れて使っているが、その具体的内容は未だ明らかではない。

8) 新藤宗幸は、この2つの言葉が16年来使われて、「政治における言葉の寿命が来ているかな」という表現をしている。日本自治学会「2009年度活動報告集」(2010年8月)6頁における発言であるが、政治的文脈では説得的に思える。

9) 西原博史「「地域主権」元年を主権的権利保障元年とするために」『地方自治職員研修』599号(2010年3月号)11頁。

務大臣（当時）の国会答弁では、主権は国家にあることを前提として、主権者である国民は「みずからの地域をつくっていく権利があるはず」と述べ、純粋な法概念性を否定し、一種の政策概念である旨、言及していた¹⁰⁾。

政府は、正確にはおそらく内閣法制局は、「地域主権」自体の定義を諦め、地域主権改革についてのみ定義を行った。それは、「地域主権改革の推進を図るための関係法律の整備に関する法律」（案）による内閣府設置法の改正により、「地域主権改革」とは、「日本国憲法の理念の下に、住民に身近な行政は、地方公共団体が自主的かつ総合的に広く担うようにするとともに、地域住民が自らの判断と責任において地域の諸課題に取り組むことができるようにするための改革をいう。」と定義された。これを言い換えれば、「地域主権」改革というよりも、地域「主権改革」の定義といえる¹¹⁾。

ここでは、地域主権の法的概念としての成否に関する深入りは避け、これを一種の政治的スローガンとして理解しておきたい。問題は、国民・住民（これらの語についても、ここでは深入りしない）のための地方自治制度の確立が目指されている、という程度にしておくのが適切かと思う。

それでは、何を、どのようにして達成するのであろうか。また、地方自治なり地方分権の担い手である地方自治体や国民には、「その気」があるのだろうか。少なくとも2000年4月施行の地方分権改革一括法の時代まで遡り、検証をしてみる必要があるだろう。短命の可能性もある政権であるから、急ぐ気持ちも理解できる。しかし、他方では、「いては事をし損じる」という格言も肝に銘じておく必要がある。その中間でもっともキー・ポイントとなるのが総務省を中心とする官僚制にあると思われる。もとより、政権党内外の政治家それぞれの思惑も相当に影響するであろうことは想像に難くない。

10) 2010年2月19日の衆議院総務委員会における原口大臣答弁。 http://www.shugiin.go.jp/itdb_kaigiroku.nsf/html/kaigiroku/009417420100219003.htm?OpenDocument なお政権交代のきっかけとなる選挙の前に、「地域主権」という語を「住民主権」という言葉にかえようという議論が民主党内であった。「パネルディスカッション・政権選択と地方分権改革」（玄葉光一郎・民主党衆議院議員発言）日本自治学会『2009年度 活動報告集』（2010年8月）41頁。

11) 千葉県佐倉市の法制担当職員である塩浜克也の指摘による。 <http://d.hatena.ne.jp/kei-zu/20101122>

3. 歴史から見る政權と地方自治

いわゆる地域主權改革の内容は大いに進めるべきである。ただ、これまでさまざまな「はき違え」があったことには十分留意する必要がある。地方自治は、基本的人權の尊重が絶対的な憲法上の要請であるのと異なり、相対的要素が強い。歴史的にみると、民主主義、民意重視を標榜する政權が常に地方自治を尊重したわけではない(例、フランス革命時のジャコバン派)。方や封建勢力の自治を断絶するため強力な民主的集權が進められた歴史がある。そして、国民主權国家において国民の意思が反映して成立した法律であれば、原則としてその遵守が要請されてこそ、国内において法秩序が一貫する。諸国に自治体に対する何らかの国家的監督制度があるのは、その思想の反映である。問題は、どのような地方自治が具体的に認められるか、にある。

その意味で、原点に立ち歸ると、単純な「分權」信仰ではうまくいかない。一定の法令による統一も不可欠であるし、財政調整制度も必要である。地方分權や地域主權という言葉が地方や地域のさまざまな意味における「野放し」を意味するものでないことは言うまでもない。その点で、地域主權と言っても「具体的な内容」を問うことと、改革された制度の「魂を込めた運用」がなければ何の意味もない。分權は、仕事と費用負担の地方への押しつけにほかならない場面もありうる。

III. 地方自治法政策の混乱

1. 錯綜する改革検討組織

新政權は、「地域主權」を標榜して次々と地方自治政策を検討する組織を設けた。まず、新設の各種組織と既存の関係組織との関連が問われる。

とりあえず、既設置のものも含めて重要なものを列挙すると、(ア) 地方分權改革推進委員会(地方分權改革推進法により設置)¹²⁾、(イ) 地方制度調査会(地方制度調査会設置法による。)¹³⁾、(ウ) 地方財政審議会(総務省設置法に

12) 地方分權改革推進委員会は、2010年3月末に任期が切れた。

13) 第29次調査会は2009年7月2日の任期切れの後、現在は未設置。2010年5月25日、平野博文・官房長官(当時)は、衆議院本会議において、地方制度調査会の今後につき、廃止を含めて見直しを検討する旨、述べている。法律自体はまだ廃止されていない。

基づく地方財政審議会令（平成12年政令第268号）に設置根拠。3年任期で、2010年12月現在活動中）、（エ）行政刷新会議（2009年9月18日閣議決定）、（オ）地域主権戦略会議（2009年11月17日閣議決定）、（カ）地方行財政検討会議（2010年1月1日総務大臣決定）があり、それらの相互関係は現時点で明確に整理されているとは思えない。（エ）（オ）（カ）が新政権発足後設置のものであり、設置時点においては法律上の根拠なしにスタートしており、既存の（ア）ないし（ウ）に比べて法的基盤は弱い。

おそらくは、これら新組織の乱立は、大臣や官僚、それぞれの思惑によるものかもしれない。2009年12月14日に開催された第1回地域主権戦略会議の配布資料である「地域主権戦略の工程表（案）」（いわゆる「原口プラン」）は、組織としては（エ）の地域主権戦略会議のみを挙げているが、設置順に検討すると以下のようである。

（エ）行政刷新会議は、従来の経済財政諮問会議に代わるもので、「行政刷新会議の設置について」（閣議決定。根拠規定は国会審議中）を根拠とし¹⁴⁾、「国民的な観点から、国の予算、制度その他国の行政全般の在り方を刷新するとともに、国、地方公共団体及び民間の役割の在り方の見直しを行うため」に、内閣府に設置されている。議長は、内閣総理大臣であり、副議長は、内閣府特命担当大臣（行政刷新）である。副総理（国家戦略担当大臣）、内閣官房長官、財務大臣、総務大臣が議員に入っている。

（オ）地域主権戦略会議は、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とともに、鳩山政権が目指す地域主権を早期に確立する観点から内閣府設置法改正により内閣府に設置される¹⁵⁾。

議長は首相、副議長は、内閣府特命担当大臣（地域主権推進）である総務大臣であり、副総理・国家戦略担当大臣、財務大臣、内閣官房長官、内閣府特命担当大臣（行政刷新）が政府側メンバーである。

（カ）地方行財政検討会議は、地域主権の確立を目指した地方自治法の抜本的

14) 「政府の政策決定過程における政治主導の確立のための内閣法等の一部を改正する法律」(案)の2条で、内閣府設置法を改正し、法的根拠を得る。経済財政諮問会議が行政刷新会議に代わる。2010年末現在、未成立。

15) 政府の政策決定過程における政治主導の確立のための内閣法等の一部を改正する法律の成立後、同法を改正する「地域主権改革の推進を図るための関係法律の整備に関する法律案」（いわゆる一括法）により改正される内閣府設置法第18条により法律上の根拠を得る。2010年末現在、未成立。

な見直しの案を取りまとめるため(「地方行財政検討会議の開催について」第1項)のもので、2010年1月20日に第1回が開催されている。議長は総務大臣が務め、会議も総務省で、庶務も同省自治行政局行政課が担当する。2つの前者の会議とのバランスがどう影響するのか、予測できないところがある。

さて、上記の新設3組織のうち(エ)及び(オ)は、いずれも重要閣僚がほとんど入る「重」構造である。法定任期切れの地方分権改革推進委員会は別として、(イ)(ウ)の両法定組織とどのような関係に立って議論を進めていくのであろうか。(カ)の地方行財政検討会議では「地域主権の確立を目指した地方自治法の抜本的な見直し」を図り、「地方政府基本法という形」として「本当の意味での地方の独立」に向けた「独立した権限、財源」について議論することが目的とされているという。会議の運営としては、「地域主権戦略の工程表、いわゆる原口プラン」に沿って地方自治法を改正案として取りまとめて、順次国会へ提出していきたい」という(原口内閣府特命担当大臣記者会見要旨、2009年12月25日)。新設の3組織は、設立当初は、いずれも法令に基づくものではない。

2010年3月3日に開催された第2回地域主権戦略会議において、小早川構成員が地方政府基本法案関係を担当して地方行財政検討会議、北川正恭教授(元・三重県知事)が行政刷新会議との役割を調整する担当主査とされた。こうして、地域主権改革関係に関しては、上記組織のうち、(オ)が頂点に、その下部に(エ)と(カ)が位置する構造が明確化されてきた。ただ、(エ)と(オ)の両組織の「重さ」に照らし、議論を尽くすという重要なプロセスが確保できるかどうかも定かではない。地方行財政検討会議は総務省所管であり、行政刷新会議は内閣府の所管であるという事情もある。「日本国憲法の基本理念を十分に具現するように現行地方制度に全般的な検討を加えることを目的」として法定上の設置が保障されている地方制度調査会や地方財政審議会は当分、棚上げ状態になることが予想される¹⁶⁾。新規性や即効性を求めるあまり、法律に基礎を置く会議体が放置されるに等しいとすれば、問題が残ろう¹⁷⁾。

16) 地方財政審議会は、例えば2010年9月に11回、10月に12回も会議を開催するなど極めて積極的な活動を行っている。それだけに、地域主権関係の会議との調整が重要な課題となる。

http://www.soumu.go.jp/main_sosiki/singi/chizai/singi.html

17) 地方財政審議会は総務省設置法に根拠を持つので、内閣府設置法に基づく行政刷新会議や地域主権戦略会議とは同格と言えるかもしれない。

2. 混乱する制定予定法律

政府は、「地域主権推進基本法」（本来2010年夏に大綱策定予定であった。現在未策定）と「地方政府基本法」の2つの基本法を制定する構想を持っているが、両基本法は別物とされている（第1回地域主権戦略会議議事録）。前者を地域主権戦略会議が、後者を地方行財政検討会議が立案していくようであり、両会議の議長を首相が務めるため、そこでの調整が想定されているようである¹⁸⁾。

これらの新たな法律の制定に先立って、現在の各種改革検討組織の整備や、法案準備の場を設定するために、3つの法律案が用意された。「地域主権改革の推進を図るための関係法律の整備に関する法律案」、「国と地方の協議の場に関する法律案」、及び「地方自治法の一部を改正する法律案」であり、これらは2010年春に国会に提出されたが、同年末現在成立していない。2010年6月21日の地域主権戦略会議を経て、上述のように政府は閣議決定で「地域主権戦略大綱」¹⁹⁾を定め、今後の地域主権戦略を定めた。これは、2010年3月に公にされた原口（総務大臣・当時）プラン²⁰⁾と称される「地域主権戦略の工程表（案）」がオーソライズされたものである。

以上の諸法律のいずれもが未だ成立していないため、例えば地方行財政検討会議は総務省のホームページ上では「研究会」扱いで会議次第・資料・議事録等が掲載されている状態である。他方で、地方制度調査会は、活動していないにもかかわらず、正式な審議会等として載っている。こうした組織混乱がもたらす調整の不備は、予定される地域主権関連の法律相互の関係を現状ではきわめて不透明なものとしているように思われる。

両基本法の役割分担はいまだ明確になったとは言えないが、とりわけ地方政府基本法に関して、2010年2月15日の第2回地方行財政会議において西尾勝委員が提出した「地方政府基本法についての意見」²¹⁾は重要である。これは、従来

18) 地方行財政検討会議第1回での逢坂首相補佐官（当時）発言。総務省配信動画より。

19) <http://www.cao.go.jp/chiiki-shuken/keikakutou/100622taiko01.pdf> 6月21日の第6回・地域主権戦略会議ののち、6月22日付けで決定された。

20) http://www.soumu.go.jp/main_content/000051160.pdf 第1回・地方行財政検討会議の参考資料1として掲載されている。

21) この報告書は、憲法と基本法の関係にとって重要である。http://www.soumu.go.jp/main_content/000054462.pdf この点に関して、川崎政司「基本法再考(6・完)基本法の意義・機能・問題性」『自治研究』81巻8号～83巻1号(2005年～2007年)が立ち入った検討を行っている。早い時期のものとして、木佐茂男「地方自治基本法」松下圭一（ほか）編『自治体の構想

の基本法や基本条例が、国の「形式上の基本法」と通常の法律との関係と同様、通常の法律・条例に対する優位性の担保措置がないことについて問題提起をし、一定の憲法実施法（憲法附属法）とともに将来、地方自治に関する憲法実施法が制定されれば、それは「通常の法律とは別格の法的な効力を有する法律として制定され運用されることも、あながち全く根拠のないことではないのではなかろうか」という基本法の実質化を示唆する前向きな議論を行っている。

3. 地方自治法改正の論点

さて、地方政府基本法の制定と大きな関わりを持つのが地方自治法の抜本改正である。神奈川県が、2010年1月に発表し総務省に提出した「地方自治基本法の提案」は、「地域主権国家への転換とは、国と地方の行財政制度全体を根本から見直し、真に住民の視点に立って、住民自治・団体自治の拡充の両面から地方自治システム全体を再構築することなのである。」として、全452条、1460条項からなる現行地方自治法の見直しを提言した²²⁾。同様に、同月、地域主権戦略会議の構成員（当時）であった橋下・大阪府知事が都道府県議会議員が執行部の一員になる議会内閣制案を提出した²³⁾。かつて2003年に岐阜県が全国知事会の場で、ヨーロッパ地方自治憲章をモデルにして、日本版「地方自治憲章」を発表したが、「闘う知事会」の崩壊とともに議論は消えていった²⁴⁾。

本来であれば憲法条項に盛り込むべきこと、地方政府基本法（仮称）で取り上げるべきこと、従来の地方自治法レベルで足りること、地方自治法の条項からも削除すべきことの分別が必要である。

このような観点から気にかかることがある。基本的に法制上の約束ごとが、超専門的になってはいないであろうか。いかに長期にわたった確立した法制技術上の制約があるにしても、2000年施行の地方自治法には、以下のような課題があると思われる。

- ①市民生活から遊離した規定内容の難しさ、②最大の重要事項が不親切なこと

1 課題』（岩波書店、2002年）85～108頁も参照。

22) 詳しくは、<http://www.pref.kanagawa.jp/osirase/01/0111/kihonhou/kihonhou.html>にある。

23) これは、地方自治関係者にかなりの議論を呼び起こした。<http://www.cao.go.jp/chiiki-shuken/kaigi/kaigikaisai/kaigidai02/2shiryou11.pdf>

24) かつて岐阜県庁のホームページに「日本自治基本条例試案」が掲載されていたが、今日では削除されている。

に言及されていない、③イメージのわからない用語の反復（例、「代執行」といわずに「第1号ト」といい、「協議」といわずに、わざわざ「第245条第2号に規定する行為」というなど）、④基本原則と子細な部分の不統一、⑤難解に過ぎ、運用が不可能に近い関与制度、紛争処理制度、⑥誤解を招きやすい除外規定の多さ、⑦論理的一貫性を欠く規定が部分的にあること（例、地域の事務・それ以外の事務と自治事務・法定受託事務の関係）、⑧国・都道府県・市町村の相互間を外部関係と見る部分と内部関係と見る部分の併存。

率直なところ、新たな地方政府基本法の内容も、同法から漏れて下位法に委ねられる規定のいずれもが、もっと分かり易く表現されなければならないであろう。

IV. 若干の重要論点

1. 頼るべき組織・団体は?—自治体連合組織のあり方

2009年末に、福岡県副知事らに対する福岡県町村会の長年にわたる接待事件により、同副知事と全国町村会長でもある福岡県町村会長ほか、同町村会の元幹部職員らが逮捕された。副知事の上司は、全国知事会の会長である。全国の都道府県町村会の中には、このような不祥事が起きる素地がすでにまったく存在しないところもあるが、府県によっては町村会の事務方のトップ（事務局長）が、県の部長級の指定的な天下りポストのところもある。福岡県のように町村会の顧問を県の副知事が務めていること自体が想像できないことであった。

全国の町村会で豊かな情報を載せたホームページを開設している例はきわめて少ない。また、事業内容も北海道町村会と数県を除けばほとんど知られていないと言ってよい。町村会を多少とも知る人々にとって、「町村会は保険事業屋さんでしょう」という現実、あるいは、今回の事件を契機に「町村会とは何か」の解説記事を書いた大手新聞が「町村会は政策や補助金の陳情団体である」と説明したのも、いかにその存在が国民からかけ離れているかの証左である。

明治時代の自由民権期における自治体連合組織の発足時とは異なり、第二次大戦期に内務省の監督下に入って以降、未だ明治憲法時代から抜け切れていないところに日本の自治体連合組織の基本問題がある。長く市長会や町村会、市町村振

興協会の事務局が県の地方課（現在では地方課は名称変更）にあったところも多い。その意味で、地方6団体は、まだ、「戦後処理」さえ終わりきっていない。内務省からの歴史をひきずった総務省の天下り先というヨーロッパ人にとっては全く理解できない自治体連合組織がなおも存在している国が日本なのである。法制度面だけ地方自治を充実させてみても、人的支配関係は払拭できるものではない。

このような明治憲法の下での戦時体制時代を克服していない自治体連合組織が、次に述べる「協議の場」で自治体住民の声を代表する組織として十分に機能するかどうか、いわゆる「地方」の側からも、見直すべきところが非常に多い。残念なことに、「地方」は、「善」ではないのである。

2. いわゆる「協議の場」の意味とあり方

国と自治体連合組織が協議を行う場の設置については、自民党も民主党も、そして、地方6団体も賛成している。果たして、「地方」の意志を統一して国にぶつけることが実効的な解決策であったのであろうか。

懸念されることは、自治体連合組織自体の力の強弱、個々の自治体の少数意見が「協議の場」で葬られる可能性が生ずることである²⁵⁾。同時に、自治体連合組織が現時点において自治体連合組織として機能しているのか、も問われざるを得ない²⁶⁾。

今回まとまった「国と地方の協議の場に関する法律」案によると、「地方自治に影響を及ぼす国の政策の企画及び立案並びに実施について協議をする」ために設置されるもので、内閣官房長官、地域主権改革担当大臣、総務大臣、財務大臣、その他の大臣と地方6団体の代表からなる。議長及び議長代行は、国側の構成員か

25) 今井照「希望と危惧—政権交代後の自治・分権」地域政策33号（2009年秋号）25頁。住基ネットへの強制接続が自治体総意として強要される可能性を想起されたい。本来は、ファジーな運用の妙で、自治体、ひいては住民の声が政策や法令の立案段階で実質的に届くかどうかの問題なのであるドイツの地方自治体の国政参加の法制度や実務について木佐茂男『ドイツの自治体連合組織』（北海道市町村振興協会、1995年）55頁以下参照。
(<http://homepage3.nifty.com/tabushi/kenkyugyouseki-chosho.html> にPDF版公開)、同『豊かさを生む地方自治』（日本評論社、1996年）147頁。

26) 片山善博「自治体は住民を向いているのか」地域政策29号（2008年秋季号）8頁は、道路特定財源問題で「物笑いの種」になった全国知事会長を名指しで批判している。その背後には、都道府県が国に、市町村が都道府県に「遠慮や気兼ねをし、あるいはそれらの欲心を買わんがために、敢えて自由を拒否しようとした」姿勢を1つの推論として挙げている。

ら、副議長は、地方6団体から互選された構成員になる。協議の場の招集は、首相が行う。議員（構成員）は、協議する必要があると思料するときは、首相に対し、協議すべき具体的事項を示して、協議の場の招集を求めることができる。

このように、主導権は基本的に国側にある。果たしてこのような一方当事者が一方的に招集する形しか採りえなかったのであろうか。

翻って考えてみれば、1993年に新設され、その後、1999年に分権一括法で補訂された地方自治法263条の2第2項ないし第4項は、自治体連合組織が地方自治に影響を及ぼす法令その他の事項に関し、総務大臣を経由して内閣に対し意見を申し出、又は国会に意見書を提出でき、内閣の回答努力義務や回答責任を定めている。この規定がもっと積極的に内閣や国会に意見の申出や意見書の提出をすべきであったらう²⁷⁾。こうした実績なきところ、今までもあった可能性を使えない精神・社会風土の中で、「協議の場」を設けても、実質的にどれほどの意味があるのだろうか。

3. 市町村合併の反省と道州制の再検討

市町村合併も道州制も、暫時休憩に入ったと言えよう。しかし、地域主権改革の定義に「地方公共団体が自主的かつ総合的に広く担うようにする」とあるように、権限の総合的執行ではなく、自治体自体が総合的行政の担い手とされていることから、自治体の広域化は、無意識かもしれないが、前提になっているようにもみえる。ただ、道州制については、地方分権戦略会議第1回会合の直前には、いわゆる原口工程表に道州制に関する項目があったが、正式会議の時点では「自治体間連携」に変わったことは注目に値する。2008年から2009年にかけて頂点に達していたかのような道州制推進論は、しばらくはおとなしくなるであろう。韓国における広域合併の動向は、2008年頃の日本の絶頂期の議論が影響を与えてはいないのであろうか。

4. いわゆる二元代表制の見直し

地方行財政検討会議では、いわゆる二元代表制の見直しも対象としている。こ

27) 佐藤英善「『国と地方の協議の場に関する法律案（仮称）』によせて」自治総研376号（2010年2月号）表紙裏。

れまで、憲法 93 条をいわば錦の御旗として、二元代表制は不可侵の制度のように考えられてきた。「日本国憲法は、執行機関として独任制の長、議事機関として合議制の議会を設置し、長と議会の議員をそれぞれ住民が直接選挙する、いわゆる二元代表制を採用している」²⁸⁾。

しかし、日本の全国一律の自治体組織制度は、世界的にはきわめて異例であるし、必ずしも憲法制定時から用いられてきた用語ではない²⁹⁾。数百人の村から、1,300万人の東京都まで、すべての自治体にとって適合する仕組みではない。小規模自治体の多元的執行機関制度も同様である。第1回地方行財政検討会議で、各国の自治組織制度について簡単な図が配布されている。7カ国が紹介されている(一部は複数の制度紹介を含む)ものの、1国の中に多様な制度があるのが通常であり、加えて、実質的な運用ぶりが決定的に重要である。

総務省は地方議会のあり方を見直すなど地方自治法を抜本改正するというが、その際には、公職選挙法の大改正も必要となる。

ただ、制度改正だけでは、結局、元の木阿弥である。前提として成熟した政党政治の確立が必要である。加えて、欧米各国では当たり前のことであるが、国政選挙と地方選挙の仕組みには違いがある場合が稀ではない。累積投票制度や分割投票制度は、政党政治の成熟とも大きな関係がある。

このたびの会議では、一例として、自治体の首長が議員を在職のまま副知事や副市長、各部局のトップに起用できるようにする案がある。比較法的には、まだまださまざまな組織構成がある。ただ、民意を背景とし科学的専門知識に裏付けられた行政執行が行われ、かつ、公務員が「親方日の丸」になることなく、また、民間人も人生の一種の責務として政治に参加する欧米的自治システムを確立するには、単に、地方自治法、公選法の改正だけではなく、公務員制度や、そもそも勤労者一般の職業スタイルの転換までを想定した構想力とシミュレーションを必要とする。「民」と「官・公」の人事往来は、すでにアジアでも広がっている。我が国だけが遅れないようにするためには、少数の委員らによる議論だけでは情報不足の感は否めない。より大胆な発想と構想の集約が求められる³⁰⁾。

28) 大森彌「地域主権戦略大綱と自治体議会の役割」ガバナンス112号(2010年8月号)19頁)。

29) 神原勝「二元代表の言葉の由来」『自治日報』3465号(2010年1月30日号)1頁によると、口語としても文語としても1970年代以降である。長い間、大統領制ないし首長制という表現が一般的であった。

30) この点に関して、木佐茂男「「住民の縮図」と地方議会」『自治日報』3558号(2010年11月12日)1頁を参照。

V. おわりに

どれだけ、地域の現状を認識した上で真の国民主権を確立するための礎としての地方自治制度改革が行われるのか、非常に難しい局面にあると思われる。政権の方向性がきわめて不透明であり、そのリーダーシップには期待値とは相当に異なる事態となっている。制度改革自体の行方も全く定かではない状況である。

日本の地方自治は、世界全体を見渡したときには、1990年頃までと異なり、さほど模範的なものではなくなっていると感じるが、しかし、こと東アジアの中では日本の動向はほぼリアルタイムで各国・地域に伝わっている。ときには悪しき改革も「先進事例」として、他国の制度改革に影響を与えることがありうる。

今、地域主権改革を担う政権担当者や各種審議機関の委員には、日本の地域の現実を十二分に認識した上で、国際的な観点から大胆かつ緻密な議論を行得事が求められている。制度改革だけが課題なのではない³¹⁾。永田町や霞ヶ関から遠く離れたところで傍観するしかない一研究者としての切なる願いである³²⁾。

31) 制度改革なくして、運用いかんにより大幅な改善がありうるという「人の問題」であることを一貫して説いた、木佐茂男「新地方自治法の課題—法制度設計とその前提条件」山口二郎編『自治と政策（北大法学部ライブラリー5）』（北海道大学図書刊行会、2000年）57～115頁も参照されたい。

32) 比較的大括りであるが現状を概観するものとして、青山彰久「地方政府基本法の制定という構想」ガバナンス107号（2010年）84頁がある。

[日文要約]

〈地域主権〉改革の出自と行方

日本では、第二次世界大戦後、2009年に至って初めての実質的な政権交代が行われた。旧・自由民主党政権下においても、永久の「未完の」課題として地方自治法改革や地方分権改革が行われてきた。新・民主党政権は、1995年から2000年にかけて行われた地方分権改革の不徹底さを指摘し、「地域主権」というキーワードをもって、国家財政の危機も踏まえて、下からの民主主義強化、草の根レベルでの負担強化も考えた政策を推進しようとした。しかし、政権の経験が皆無であるため、政治は迷走を続け、民主党初代の首相も1年に満たないまま退陣した。次の首相の下でも、体系的政策が打ち出せないまま停滞が続いている。

「地域主権」という語は法学的には成り立たない。しかし、趣旨としては地域における主権者の自治的行動こそが国政の基盤になる、という考え方から、住民自治の強化、地方議会（議員）制度の改革、地方財政制度の大幅改革、それに加えて人口規模があまりに異なる地方自治体に一律の二元代表制、多元的執行機関制度の採用により硬直化した首長と議会の関係の大幅な見直し、自治体規模や住民自身の判断によって選択できる地方自治制度の議論など、今までにない論点も複数の会議体で行われている。他方で、国民的立場からではなく官僚等が設定した枠内での狭い検討テーマ（例、国と自治体の紛争処理制度など）も散見される。

上記の各種審議組織・会議体は、混迷する国政の中で、法律の未成立のため法的設置根拠に十分持たないまますでに1年間以上も審議を続けている。これは法治主義の観点からも好ましいことではない。

現政権が存続する期間は明らかではないが、日本の地方自治制度が「制度疲労」「運用疲労」の状況にあることは誰も否定できないところである。道州制導入の是非をめぐる議論よりも、身近な地方自治体のあり方に関する議論の徹底が必要である。政府は野党の反対意見を受け入れて「地域主権」というキーワードの「放棄」を決めたようであり、今後2011年春にかけて、すでに国会に提出

されている関連する相当数の法案の全面的な見直しをした上で、次の地方自治改革の討論基盤を作る法制度が整備されるのではないかと推測される。だが、大局的には国民や地方自治関係者の間には醒めた雰囲気は漂っている。

◆ キーワード ◆

地域主権, 地域主権改革, 地域主権推進基本法, 地方政府基本法,
地方自治団体聯合組織, 道州制, 二元代表制

◇◇ 参考文献 ◇◇

- 青山彰久、地方政府基本法の制定という構想、ガバナンス107号、2010年。
- 今井照、希望と危惧—政権交代後の自治・分権、地域政策33号、2009。
- 大森彌、地域主権戦略大綱と自治体議会の役割、ガバナンス112号、2010。
- 片山善博、誰のための地方分権改革か、地域政策33号、2009。
- 片山善博、自治体は住民を向いているのか、地域政策29号、2008。
- 川崎政司、基本法再考(6・完)基本法の意義・機能・問題性、自治研究 81巻8号～83巻1号2005～2007。
- 木佐茂男、「住民の縮図」と地方議会、自治日報 3558号、2010。
- 木佐茂男、新地方自治法の課題—法制度設計とその前提条件、自治と政策(北大法学部ライブラリー5)、北海道大学図書刊行会、2000。
- 木佐茂男、地方自治基本法、自治体の構想1 課題、岩波書店、2002。
- 木佐茂男、ドイツの自治体連合組織、北海道市町村振興協会、1995。
- 木佐茂男、人間の尊厳と司法権—西ドイツ司法改革に学ぶ、日本評論社、1990。
- 神原勝、二代表の言葉の由来、自治日報 3465号、2010。
- 西尾勝、未完の分権改革—霞が関官僚と格闘した1300日、岩波書店、1999。
- 西原博史、「地域主権」元年を主権的権利保障元年とするために、地方自治職員研修 599号、2010。
- 日本自治学会、2009年度 活動報告集、2010。
- 佐藤英善、「国と地方の協議の場に関する法律案(仮称)」によせて、自治総研 376号、2010。

지방자치법연구 편집위원(2010.1.1 - 2010.12.31)

[편집위원] 이일세 (위원장, 강원대)

김동건 (배재대)

김상태 (순천향대)

김은주 (제주대)

문상덕 (서울시립대)

이호용 (단국대)

정준현 (단국대)

조성규 (전북대)

최우용 (동아대)

[편집간사] 손 현 (한국법제연구원)

박수현 (이화여대 박사과정)

인
지
생
략

地方自治法研究 [통권 제 28 호] Local Government Law Journal [Vol. 10-4]

발행처 韓國地方自治法學會
(120-750) 서울 서대문구 대현동 11-1
이화여자대학교 법과대학 법학관 416호
전화 02) 3277-3503
Homepage : www.klla.or.kr
E-mail : klla@ewha.ac.kr

발행일 2010년 12월 20일

편집·제작 도서출판 새로문화
전화 02) 313-1431(代) Fax 02) 313-1434
E-mail : sero31@hanmail.net

정가 40,000원

※ 本書의 無斷複製·轉載行爲는 法으로 禁止되어 있습니다.

※ 著者と 協議에 의하여 檢印을 생략합니다.

ISSN 1598-6128

LOCAL GOVERNMENT LAW JOURNAL

Vol. 10-4

Dec. 2010

KLLA

Korean Local Government Law Association

Seoul, Korea



9 771598 612005
ISSN 1598-6128