

「自治」・「分権」の過去・現在・未来 ― 官治分権社会からの脱却をめざして ―

北海学園大学法学部教授・当研究所理事長
佐藤 克 廣

1 課題設定―なぜこんなテーマ？

本日は北海道地方自治研究所の定期総会記念講演会にご出席いただきましてありがとうございます。本来であればわたしではなく、別な方をお呼びしご講演いただく予定でしたが、打診した方との日程調整が難航し、最終的には急遽わたしが話をさせていただくことになりました。

今日のテーマですが、レジユメに記載したタイトルを見て頂ければお分かりのように「自治」や「分権」をカギ括弧で囲んでいます。サブタイトルにあります「官治分権社会」という言葉を聞いたことがある人は少ないのではないのでしょうか。いろいろ考えているうちにわたし自身が思いついて、しめしめと思いましたが、念のために本当にオリジナルなのかを調べてみました。そうしますと、「官治分権」の言葉自体は、筑波大学の岩崎美紀子先生が書かれた論文に登場しています。で

すが、岩崎先生の使い方は、わたしがこれから言うおうとしている「官治分権」とは意味内容が異なっています。これについても後ほど話していこうと思います。

なお、「官治」について本日は特に詳しく説明をいたしません。中央政府の政治家や官僚たちが全国を統治しようとしている姿を「官治」と述べ、という程度にしておきます。

さて、今日のテーマは、当研究所が発行しております『北海道自治研究』の六〇〇号、今年二〇一九年一月に発行された所報ですが、その一頁目に掲載されています「鋭角鈍角」に寄稿した「分権と自治」に関連するものです。

(1) 「分権」と「自治」とは何か

さらに言いますと、同じ『北海道自治研究』の昨年二〇一八年九月号（五九六号）に掲載した「自治と民主政治を考える―衆愚を避けるために」を

執筆するちよつと前あたりから、どうも「自治」と「分権」は自分でもいろいろと語ってきたけれども、何かすつきりしない、もやもやとした感じが蓄積されてきていました。「自治」と「分権」について判然としなくなってしまった、というか、自分自身で納得がいかなくなってきたので、改めて考え直さなければと感じるようになってきました。

「鋭角鈍角」には「分権」と「自治」は一緒で、分権を進めれば自治の強化につながるというように考えられてきたのではないか。あるいはそのような風潮が感じられましたと書きました。

ただ、本当にそうなのか、つまり「分権」を進めて行くと「自治」の強化に本当につながるのか、そんな単純なことで良かったのかとする疑問が、わたしの中でどんどん高まってきたので問題提起をしたわけです。二〇〇〇年の分権改革以降の流れを見てみると、それはちよつと、むしろ違うのではないかと考えるに至りました。もちろん言葉

も違いますし、やはり、分権イコール自治の強化ではないと言えることに気づき、「分権」と「自治」は、違うことなのではないかと考えるようになり、ました。では、「分権」や「自治」とは何なのでしょう。

(2) 分権改革は何をもたらしたのか

分権改革がもたらした象徴的なことを示した論文としてわたしがまず挙げるとすれば、東京大学金井利之先生が『ガバナンス』二〇一二年八月号で指摘した「逆補完性の原理」です。そもそも補完性とは、自分たちでできることを自分たちで行い、それではできない共同の課題解決を自治体政府やさらには中央政府に広げていくことをさすわけです。逆補完性は、それとは矢印の方向が逆になっています。全権を持っている国ができない、もしくはやや乱暴なまとめ方になりますが、自分達できつちり責任を持つて施策を展開するのは面倒だと考え自治体やるべきだとして自治体に投げかけている、そういう流れになってきているのではないか、という指摘です。最初に読んだときからそれなりに納得できる議論ではあると思っていましたが、その時はさほど気に留めてはいませんでした。

それから時間がだいぶ経過しますが、地方自治総合研究所今井照主任研究員が『自治総研』四七七号に掲載した論文「計画」による国—自治体間

関係の変化と地方版総合戦略と森林経営管理法体制を事例に」のなかで、二〇〇〇年以降、市町村に策定が求められている計画が増大している。単に市町村行政の多忙化を生み出す要因のみならず、その政策成否責任についても市町村に転嫁している。これが国によるポスト分権改革期の新しい自治体統制手法になっている」と指摘しています。

わたし自身、「地方自治」と呼ばれていたものが二〇一〇年代に入り、なし崩しのどんどん壊されてきているのではないかと懸念をしていたところに今井先生が論文を発表しましたので、非常に共感を覚えました。そうしたことを背景に、改めて「分権」や「自治」について考えなければならぬと思う、その一部を二〇一八年の拙論に綴っていたところに、この講演のチャンスが巡ってきました。まだまだ、精緻とまでは言えませんが、考えている途上でもあります。ですので、具体的な話ではなく抽象的な話となることを最初にお断りしておきます。

2 「自治」の過去・現在

本来であれば、「自治」と「分権」について図などを用いてわかりやすく説明することができればよいのですが、非常に難しいので断念しました。わたしは自治の集合と分権の集合は時々交差したり、同じものを含んでいたりと、別な方向に向かったりするものだと思っています。その上で、「自治」、

「分権」についてどのように語られてきたのかについて、まずは歴史を振り返ってみたいと思います。

(1) 明治憲法下でも「自治」は存在した

皆さんご存知のとおり、「自治」という言葉自体は明治憲法が制定される以前から存在していました。明治憲法（大日本帝国憲法）は一八八九年に制定されますが、その一年前の一八八八年に「市制町村制」がつくられ、一八八九年に施行されています。この制度によって七万ほどあった村落数が一万五〇〇〇ほどに合併させられています。その市制町村制の解説書の中にも「分権」や「自治」という言葉は出てきています。

今日は一九一八年に再版が発行され、二〇一八年に岩波文庫版として復刻された美濃部達吉先生の『憲法講話』を皆さんにも紹介したいと思いが説明されています。レジュメには、その内容が新しい岩波文庫版三二〇〇三二二頁にそってコンパクトにまとめておきました。

「自治」について美濃部先生は、「本来の意味では被治者たる人民がある程度公共事務を行う意味であり、自分が自ら政治を行いその他自分らの共同の利益を処理する意味である」と定義しています。「被治者たる」の部分は現代にはそぐいませんが、この部分を取り除けば考え方としては今でも通用するのではないのでしょうか。

さらに「この意味における自治制度は、必ずしも地方行政ばかりではない」とも述べていますが、これもそのとおりです。「自治」は、民間団体でも自己の組織決定を構成員自身で行えるなら「自治」があることとなりますし、国のレベルでも人民主権というからには「自治」と言えるからです。ところが、美濃部さんは、「今日普通に自治制度と申すのは、ただ地方行政についてのみである。地方行政にその地方の人民をしてこれを処理または参与せしむるものであり、国家内の公共団体が国家の監督の下に自らその公共事務を行う意味である」とも述べています。本来の「自治」とはこういう意味ですと言いながら、でも、実際に使われる場面が「地方行政」に変わっており、言葉の意味が変わってしまったと述べるわけです。

なぜこのようになったのかについて、美濃部先生は「自治という言葉に法律上の定義を与える必要があるから」と述べた上で、「団体を組織しているということが地方自治の法律上の最も著しい特色であり、常に団体を中心とした団体の事業が『自治』である」と定義しています。公行政を存立目的としている団体とは、私法上の法人と区別し公共団体または公法人といいます。その公共団体が自己の目的たる公行政を行うことを法律上の意義においての「自治」と定義し、「自治」とは「国家の監督の下に自己の目的たる行政を処理すること」としています。

このように、「自治」の語が二つの異なる意味

に使われているとしているわけです。美濃部先生自身も同一の言葉（自治）で二つの意味を言い表さず、別々の名称を附すのが適当だと述べています。誤解を防ぐために彼自身は公共団体の自治は「公共団体の行政」と言うこと述べています。とは言え、実際には「自治」という言葉が当時の政府関係者には使われていましたし、官僚になるための文官高等試験などでも「自治」の言葉は出題されてきたはずですよ。

(2) 明治憲法下では国に自治はない

明治憲法下では当然、国に「自治」はありません。なぜなら天皇主権ですから。人民が自分の立場で政治を行うことは国レベルではありえないからです。公共事務については明治憲法上国家レベルでは「自治」は無いものの、地方レベルではそれなりに「自治」を認めますよ、としたわけです。したがって、「地方」と「自治」をくっつけてしまって、「地方自治」としたのだらうと思います。要するに、天皇主権のもとでは「自治」を地方に閉じ込めざるを得なかったということになるのでしょうか。

とはいえ、「自治」の範囲を決定するのは天皇であり、実質は国家の支配層である官僚だったことは間違いありません。加えて自治体に国の仕事もさせたのは承知のとおりで、明治の大合併を実施した理由について、総務省の解説を見ると「戸籍の整理や徴税のため」と書いてあります。つま

り、国の仕事を肩代わりさせるために「自治体」をつくり、国民には「自分たちでいろいろできますよ」と言いつつも、「それでは国の仕事もしてくださいね」としたと云えるのではないのでしょうか。さらに「公民の無料奉仕」を前提として、この制度では有産階級、名望家層を自治体の支配層としたわけです。その人たちに国民の義務として無料奉仕で「自治」をやることを求めました。彼らに国の仕事も肩代わりさせたため、それも無料奉仕となります。このようにした理由は、国家官僚だけで国民全体に対応するすべての公共事務を執行するのは困難であったからだと思うわけです。こうした動きが「官治分権」の萌芽ではないかともみることができそうです。

冒頭で、わたしのいう「官治分権」と、岩崎先生の「官治分権」とは必ずしも一致していませんとお話ししました。戦前は官選知事の団体、すなわち、府県がありました。わたしは、府県は国の総合出先機関であった、すなわち、中央集権体制の象徴であると捉えるのですが、岩崎先生はトップが官選であり、そうした府県に国の権限を与え、総合的な出先機関の機能を果たさせる、あるいは任せていた点を官治「分権」としてしています。市町村のトップは、今日のような公選制度ではありませんでしたが、一応自治体内で選ばれていたのです。「自治分権である」という区別をしているのです。つまり、トップの選出方法で「官治」と「自治」を分けているわけです。

わたしの使い方はそうではなくて、自治体に国の仕事をいろいろさせるときにその範囲を誰が決めるかで「官治」と「自治」を分けようという意味です。戦後は、都道府県知事も直接公選制、市町村長も直接公選制となりました。このことをもって一般には、「都道府県も完全自治体となりました」と言うわけです。この状態は、岩崎先生の言葉を借りれば「都道府県も「自治分権」となったことになりました。しかし、そのように「自治」という言葉を使っているのだろうか、首長や議会議員が直接公選になったから「自治」だと単純に言っているのだろうか、というのがわたしの問題意識です。国側がいろいろなやりなさいと言って（地方公共団体）に仕事をやらせるとしたら、それは「官治」分権だと言えるのではないだろうか、と思うわけです。

この点は、のちほどさらにみることにして、「自治」について、さきほど紹介しました美濃部さんらの戦前の意味と、戦後改革で憲法に盛り込まれることになった地方自治とどう違うのかをまず考えてみます。

(3) 戦後改革による「自治」

戦後改革で日本国憲法には地方自治の条項が置かれましたが、条文に規定されている「地方自治の本旨」については誰もが知っているとおりのメリカ側が示した案ではなく、日本側の内務官僚たちが挿入したものです。

そもそも、明治憲法下での地方自治制度や大日本帝国憲法制度自体はドイツ（当時はプロイセン）の制度を輸入したわけです。連合王国の憲法制度が良いのではないかとする人たちもいましたが、そうした人たちは敗れてしまっただけですね。そのため、プロイセンの制度を導入することになりました。その際ドイツ行政法学も一緒に輸入されました。美濃部先生も「ドイツ行政法における地方自治とは、大体が団体自治で、自己を主張するのが「自治」である」と述べています。このような団体自治という枠の中で出題される文官高等試験に合格した人たちが内務官僚となります。この人たちが戦後に「地方自治の本旨」を日本国憲法に組み込んだわけです。だからそのように解釈しなければならぬとはまったく思いませんが、どうしても団体自治の枠を引きずっていますし、国家承認説（伝来説）も引きずってしまっているわけです。官僚たちではこれを直せませんし、第四次地方制度調査会で、のちに東京都知事となった鈴木俊一さんが提唱した道州制論を見ても分かるように、あわよくば戦前の制度に戻したいという意欲が感じられます。

文官高等試験について、『憲法講話』では直接的に触れられてはいませんが、同書の後半で高見勝利先生が書かれたすぐれた解説を読みましてなるほどと思えました。高見先生がこの解説の中でお書きになっておられるのは、美濃部先生に対する天皇機関説攻撃によって文官高等試験の問題も

変える必要が生じたこと、それによって試験準備予備校などが慌てたという内容です。高見先生が文官高等試験と「地方自治の本旨」とをつなげているわけではありませんが、なるほどだなあと思いました。わたしも文官高等試験に合格し、戦前から役人を務めていた人から話を聞いたことがあります。第二次大戦の敗戦によって役人という職を失うと覚悟していたが、GHQからやめろとも言ったので役人を続けた」と話していました。それで、酔った勢いだっただけとは思いますが、「日本国憲法なんて読んだことないよ」と言うわけです。この方は、旧内務省の方ではありませんでした。けれども、国の役人の多くは戦前、戦後を連続して勤めていたことになりました。こうした現実を考えると、日本国憲法に「地方自治の本旨」を挿入したのは、戦前の団体自治及び国家承認説をそのまま入れようとしたためなのではないか、と想像してしまいます。

では、研究者側は地方自治の本旨をどう考えていたのでしょうか。わたし自身も中学生あたりで「地方自治の本旨は、団体自治と住民自治である」と教わったわけですが、なぜそう解釈するのか理解できず、大学入学後も疑問に思っていました。大学四年生のころ、松下圭一先生の『市民自治の憲法理論』が発行され、積年の疑問が解消するところが多く、感動したものです。

そこで、今回の講演に先立ち、行政法の新旧参考書を読みなおしてみました。通説は国家承認説

とは言っていないようです。制度的保障説とされているようです。しかし、これは、杉原泰雄先生がおっしゃっているように、国家承認説の言い換えでしかないようにも思います。憲法で保障されているから地方自治が存在するわけですから。では憲法で保障されていないければ地方自治は存在しないのかとなります。そうすると、実態は、国家承認説と変わらないわけですね。憲法で保障しなければ地方自治は存在しないのか疑問が浮かび上がってきます。美濃部先生の『憲法講話』では「憲政上重要だから、地方自治制度が必要である」と述べています。この意味をわたしが十分理解しているとは言えませんが、制度保障説の先取りのようにも見えます。

ここで一旦まとめるとすれば、「自治」はもともと、昔のドイツやフランスの制度を参考に作ったもので、そのイメージが戦後改革で変わったかという、やっぱり変わっていないと言わざるを得ないのではないのでしょうか。日本国憲法が施行されて、地方自治法が施行された一九四七年二月末に内務省は解体されますが、その後、自治庁・自治省として復活します。そうした流れであるとか、憲法学、行政法学の教科書を読んでも「自治」のイメージはそれほど変わっていないと言えるでしょう。「国家承認説」的なイメージは未だにしっかりと維持されている可能性が高いのです。

3 「自治」の未来

(1) 「自治」を〈団体自治〉に閉じ込めない

では、ここからは「自治」の未来について考えてみたいと思います。やはり、「自治」を団体自治のなかに閉じ込めてしまうのはとても分かりにくいのではないのでしょうか。それは団体自体が何だかよく分からないからという理由からです。誰も人がいないのに団体はできるのでしょうか。実は日本でもあることはあったのです。さきほど明治の大合併前に七万以上のムラがあったと言いましたけれども、この中には実際には人の住んでいないムラも数としてはかぞえられているんですね。ですから、誰もいない団体はあったわけですね。わたしはむしろ、団体自治ではなく補完性の原理や市民自治の構想が広まるべきと考えています。近年では、補完性の原理や松下圭一先生の市民自治の理論がそれほど奇異なものとして捉えられることはなくなつたと思います。そうしたことがもつと広まっていけば良いと思っています。さて、団体自治があれば住民自治もあるのですが、なぜその話をしないのかと言われそうです。わたしはその話はやめようと思うわけです。もちろん、住民自治をやめようというではありません。住民自治の〈話〉をやめようと思うわけです。なぜなら、もはや住民自治は当たり前のことでしょう。国民主権と言いますが、すでに多く

の先生方がおっしゃっているように、日本国憲法の「国民主権」の中には当然に自治体における「住民主権」も含まれています。ですから、これは「当たり前」のことにしなければならぬのです。唐突ですが、この会場にいる皆さんは息を吸っています。我々が生きていくためには酸素が必要だ、とわざわざ言いません。それは当たり前だからです。だから普通は、地球上の多くの生物が生存するためには酸素が必要だ、と大上段にかざして言う人はほとんどいませんよね。当たり前すぎて、そんなことを偉そうに言ったらかえって変ですね。「住民自治」については、それが当たり前ではないから未だに言っているわけです。そして、それを唱えることに違和感はないわけです。でもなるべく早く住民自治については「昔、そんな言葉も言っていたな」くらいに、つまり当たり前にならなければならないと思っています。

(2) 「補完性の原理」を展望する

さて、「自治」の未来を展望するには、本来の「補完性の原理」も重要です。補完性の原理については、多くの方々が説明していますので、ここでは詳しく話をしません。とはいえ、簡単に説明すると、補完性の始まりは個人だとされます。基本的に個人が自分のもつ課題を解決することになるからです。その上で個人では解決できない集合的（共通の）問題・課題に対して何らかの方法で解決す

る必要が出てきます。まずは家族や親せきで解決しようと思いますが、それで解決できない場合、周辺地域みんなで解決しようという流れになってきます。

補充性の原理を考える際に重要なのは、その問題解決に「政府」を作って対応する必要があるのかどうかを考えることです。ちよつとわかりにくいかもしれませんが。政府とここで言うのは権力装置です。つまり、その管轄下にある人々に対して強制力行使ができる仕組みをもった法人ですね。フリーライダーなどが出てなかなか問題が解決できないから、円滑な問題解決のため強制的に税金を集め、それを使って権力行使を行い、管轄下にいる人々に対して何かを強制できる組織が政府です。

そうした組織が当該問題の解決に本当に必要なのかを考えなければなりません。あらゆる公共的（集合的・共通的）問題について、必ず政府（強制装置）でなければその解決ができないのかといえば、そういうわけではありません。お金持ちが私財を投げ打てば問題が解決する場面もあります。関係者全員が重要課題と認識し、お金や力を出し合って協力しあって解決する方法もあるでしょう。この場合は政府はいらないですね。あるいは、最近ではクラウドファンディングなどに代表される募金を集め、解決する方法もあります。このような場合も、政府は必要ありません。したがって、強制力を発揮して無理やり嫌がる人々から税金を

集めて問題を解決する制度が、あらゆる公共問題について必要なのかどうかについても考えなければなりません。この部分を強調しすぎると新自由主義の考えと重なってしまいますので、注意が必要なのは言うまでもありません。

権力機構はいざという時には必要です。しかしながら、このような権力機構すなわち政府機構を市民がコントロールできることが重要だと言いたいわけです。

結論じみたことを先に述べますと、こうした課題解決には、ある程度の知識、想像力、創造力、冷静な判断力が必要となつてきます。なぜ、こうした能力が必要なのかといいますと、世の中には絶対にこれが正しい、という解決策はないからですね。あるとしたら、それは正しいと思ひ込んでしまっているからです。つまり、どんな解決策にも作用と副作用があるので、それを事前に知っておく必要があるからです。ただ、わたしもそうですが、人は簡単な方に流れやすいわけですね。だからこそ、どんな解決策にも作用・副作用があると一度立ち止まって、おかしいのではないかと考えることが大事なのです。

4 「分権」の過去・現在

(1) 「分権」は明治憲法下でも存在した

先ほど、「自治」は明治憲法下でも存在した、

と話しましたが、明治憲法下では「分権」も存在していました。これについては、『北海道自治研究』五九六号（二〇一八年九月）の拙稿「自治と民主政治を考える―衆愚を避けるために」の一二頁に記載したものを改めて皆さんに紹介したいと思います。福井淳という方が一八八八年に書かれた『市町村制問答詳解』のなかで、「地方分権と申すは、政治の権は中央政府にて支配すれども、地方の事務を我々人民に分任し自主自由の権を持たして、政府から少しも干渉を受けずと申す訳に参らねども、法律の範囲内に於てする事は皆人民の氣儘勝手に相談して事務を執行し、政府はただ之を監督をする許りに止まるを地方分権と申します、又之を地方自治権とも申します。」と記しています。

それに対して、中央集権は次のように説明しています。なかなか面白いことを書いています。「中央集権と申すは、政治の権を大政府に握りて政府に於いて重立ちたる役人が相談して万事を取り決めて布令を出して、少しも人民の上の事には構わぬ。そこで人民はこれに対しては如何なる事にも容れることは出来ぬ故に、動もすれば勝手氣儘の事に引き廻されて、如何に苦情を鳴らすとも聞入れでは呉れず、御無理御尤で置くを中央集権の政と申します。」す、こいでですね。

以上のことから、明治時代にも「分権」ないし「地方分権」の言葉は存在していたことを気に留めておいていただければと思います。

(2) 呉越同舟・同床異夢な「地方分権」

地方分権のイメージは呉越同舟・同床異夢と言いますか、使う人によってそれぞれ都合のいいイメージを付与してきたと言っても過言ではありません。また、現在でもそれぞれ都合のいいイメージを持っていると言えます。

一つに、地方分権によって自治体の権限強化がなされ、市民自治権が強化されるという考え方が出てくるわけですね。これは「市民自治論」ですね。本来は国政も「自治」でなければならぬのですが、物理的な距離も遠いので難しいのかもしれませんが。

あるいは、村松岐夫先生が指摘するような「量の『自治』」も考えられます。確かに、福祉国家が進むと自治体だけで住民サービスを提供するのは難しいので、ある程度の規模をもつ自治体の役所が一定の行政の活動量を確保していなければなりません。それは維持しながら、「分権」なので中央政府のコントロールを弱めましょうかといったような地方分権もあると思います。

三番目は、中央政府の役人や近年の経済学者あるいは経済界などが考えている地方分権です。これは、中央政府のスリム化です。いわゆる「行革」路線ですね。この動きは一九八〇年代の第二臨調のころからありました。財界主導で行政改革を行うことで、一見すると地方分権が進んだように見えましたが、この流れは今も残っているのではない

でしょうか。

もう一つは「総合行政主体論」に関連するものですね。やや説明しにくいのですが、要約すると中央政府は省ごとに分立していますが、その施策なり事業なりが自治体に降りてきたら、自治体の都合に合わせて統合するなどして上手く行政を進めるようにしなさいとする考え方です。これに類する総合行政主体論自体は戦前からあり、当時は府県が総合行政主体であるという議論でしたが、現在は市町村に置き換わっています。これについて、元自治事務次官だった松本英昭さんの『逐条 地方自治法』で総合行政主体の意味を再確認してみると、①関連する行政の間の調和と調整を確保するという意味の総合性（中央行政主体は分立しているが、それを統合）という意味と、②ある政策の企画・立案、選択、調整、執行などを一貫して行うという総合性の両面の総合性を意味すると解説されています。これは、なるほどと思います。

しかし、二〇〇〇年以降に市町村合併を促進する意味で出てきた総合的な行政主体論は噴飯物と言わざるを得ません。市町村合併を進めようとした時に使われた（総合的行政主体）は、例えば大森彌先生によれば、「基礎自治体ならば、住民に必要なひとそろいの行政事務があって、それを自分の区域ですべてやらなければならない、そのためには、一定の行政体制を備えていなければならないといった意味」です。この意味だと、全国どこもほぼ一律の市町村体制にならざるを得ないこと

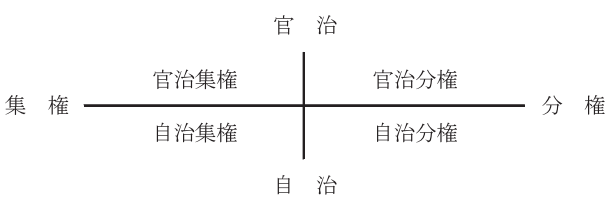
になりますから、最初に提示した市民自治権強化を意味する「分権」のイメージからは遠ざかってしまっています。

このように、地方分権のイメージは人によってかなり違うと言えます。

(3) 官治分権の陥穽

今回、二〇〇〇年以降の官治分権を説明するために、官治・自治と集権・分権のマトリックスを作成しました（図表）。極めて単純な図ですが、「官治集権」、「官治分権」、「自治集権」、「自治分権」という四つの象限ができあがります。これまでわたしも含め、よく言われていたのは「官治集権」の象限から「自治分権」の象限へという斜めの動きが地方分権のスローガンとして叫ばれていました。

わたしもそう言ってきました。今回、改めてマトリックスを作り、「分権」を平成大合併推進勢力の総合行政主体路線や行革路線などの視点、あるいは立場から見ますと、自治体に仕事を回せば「分



図表：官治・自治と集権・分権のマトリックス（講演者作成）

権」であるという雰囲気がかび上がります。わたしはもちろんこうした立場ではありません。しかし、こうしたイメージが分権論者とされる人たちにもあるのかもしれない。

では、誰が仕事を回すのか。それは中央政府です。市町村に対し、さまざまな仕事をするように中央政府が仕事を配分し、場合によっては権限も与える。確かに「分権」のように見えます。しかし、これは官治以外の何物でもありません。責任は市町村で負わなければならないという部分では「分権」と呼べるかもしれませんが、市町村が中央政府から押しつけられる仕事を断ることができないんですね。断った場合「分権」と言っただけでなく、「分権」するんだから仕事をするのが当然でしょう、という論理で仕事を押し付けてくるわけです。自治体は仕事をせざるを得ない状況になります。こうした、良く言えば自治体への責任配分、実際には責任転嫁が増えてきていることをわたしは「官治分権」と言おうとしているわけです。

(4) 「分権」が市民自治に向かう

もちろん、自治体側が中央政府に要望して仕事を増やすことは悪いわけではありません。本来であれば、地域住民が仕事を望む市民自治と連動した「分権」となれば理想です。が、国の主導で地方分権が進んでいる以上、現状は中央政府による

官治としか見えませんし、そう言わざるを得ない。では、市民自治の「分権」に向かう解決策はあるのでしょうか。要は先ほども話したような地方分権の名を装った仕事の押し付けを排除できるかどうかにかかっています。また、地方分権は補完性の原理に基づいてという言説がありますが、「補完性の原理」と「分権」はわたしの頭の中ではどうも結びつきません。それは次の「分権」の未来の項目で話をしましょう。

凶のマトリックスに話を戻しますと、「自治集権」というのも出てきますね。これはさすがに聞いたことがあります。時間がないのではしませんが、これは、自治体が公共サービスないし公共問題への全権限を持つていることを仮定して、そのうちの一部をさらに広域の自治体や中央政府に権限を移譲していくケースと捉えるとよいかもしれません。より広い地域を管轄する政府に権限を集めるので見た目は「集権」とはなりますが、どんな権限を国を含めた広域の政府に移譲するのかは自治体住民側が決める、という意味では「自治」になりますね。

5 「分権」の未来

(1) 「補完性の原理」「固有権説」による「分権」

すでに少し説明しましたが、補完性の原理とは「市民は連帯して社会の公共課題を自主的に解決

する。そこで解決できない課題の解決のために自治体があり、国や場合によっては国家連合などによる解決も考える」という意味です。この場合の自治体や国は先ほど話したように、権力行政を行使する政府機構と考えてください。

以上のことから、補完性の原理自体は「自治」を前提にしていると言えますが、「分権」とは言えるのでしょうか。かなり大胆に言えば、そもそも固有権説で「分権」はありえません。なぜなら、自治体は固有の権限を持っていますよ、それは国からであっても介入することできない権限ですよ、というのだから固有権説だと言えます。固有権説について学説上のいろいろな立場はありますが、純粹に「固有権」だというならそうなりますね。自治体を持つている権限は「分権」されたものではないわけです。「分権」というのは、誰かが持つている権限を「分け与える」ということですね。固有権は分け与えられるものではないのです。そもそもその権限です。しつこいようですが、「分権」されたものではありません、という考え方になります。

もちろん、中央政府から権限が分与されることはあり得ます。ですが、自治体が最初から権限を有するというのが固有権説ですから、国から移ってきたものは自分たちの固有の権限に変身するはずです。でないと「固有権」説になりませんよ。国から回ってきた権限は、これは中央政府からの委任です、となるならば「固有権」になりません。

中央政府から受任した権限だと強調するのであれば、伝来説そのものとは言いませんが、伝来説にかなり近くなります。これもなんか変だなあと感じるわけです。では「分権」とは何なんだろうかなあともう一度考えてみなければなりませんね。

(2) 改めて「分権」とは何か

改めて「分権」とは何か考え直すと、第一に、「分権」というからには、まずどこかに権限が集中していなければなりません。本日は中央・地方関係についての話をしていますので、権限が集中するのは中央政府ということになります。それを前提として、集中した権限からいくぶんかを分け与えるから「分権」となります。その分け与える権限を誰が決めるのかを問題にしなければなりません。その方法にはいくつかのやり方があります。一点目は、地方が分権・分権と騒がしいので、それを気にした中央政府がなんとなくというか仕方なく恩恵的に権限を分け与えるという方法です。二つ目は中央政府の官僚たちが面倒な仕事はしたくないと考え、地方に権限を分け与える方法ですね。三点目は自治体側が中央政府に要請し、分与してもらおう方法ですね。これには団体自治的なものもありますが、市民が自分たちで解決したいと主張し分与してもらおう市民自治的分権の方法もあります。

ところが、これらの方法に共通しているのは権

限を分与してもらおうということですね。つまり、「集権」が前提となつていくことに気づかなければなりません。「集権」しているものから地方が分けてもらう、だから明治期にも地方分権が実施されたのです。これは、「補完性の原理」とは矛盾しているのではないかと、思うわけです。なぜなら、国に「集権」していることを前提として、その上で「分権」ですね。この「分権」は自治体の「補完」ではないわけです。

もちろん、逆に考えることもできます。自治体に集権する権限を国に「分権」していくと考えることも可能です。この場合は補完性の原理や固有権説とは矛盾しません。ですが、国に権限が集中していることを前提とするならば補完性の原理、あるいは固有権説と矛盾するわけです。

先ほどから何度か説明しているように、補完性の原理は中央政府ができないことを前提として自治体にやつてもらおうことや、権限・権力指向のためにあるわけではありません。課題解決が目的です。当然、賛否はあるでしょうが、原理論を純粋に考えればそうなるはずですよ。課題出現後にいろいろと検討をした結果、政府で課題解決すべきではないかという方向性になって、初めて権力行政になっていく。さらにそこから必要な地理的範囲や人口規模などの政府規模を考えていかなければなりません。あるいは、効率性をもとに、この政策ならこれくらいの規模で行うのが最も適切だとしていくこともあり得ます。解決すべき課題があ

るからこそ政府を作ることになるわけです。したがって、課題がないのに政府を作る、あるいは、中央政府に権限を集中させるということにはどうにも違和感があります。

(3) 「分権」に代わる言葉は

そこで、「分権」に代わる言葉はないのかを考えてみたいと思います。言葉遊びと叱られるかもしれませんが、「分権」という手垢のたくさん付いてしまった言葉はもう使うのをやめた方が良いのではないかと思うわけです。とは言ったものの、いろいろ考えてみるのですが、なかなかよい言葉がでてきません。

そのような中で最初に思いついたのは「配権」です。市民自治の観点から各級の政府に仕方なく権限を「配分する」というイメージです。最初から政府が権限をもっているのではなくて、われわれが、各レベルの政府に対して、こうした施策・事業をやりなさい、と権限を配っていくイメージです。ですが、いかんせん言葉としての響きがよくありません。「お手並み拝見」などと揶揄されかねない言葉ですね。

このほかだと、政府に対しわれわれの権限を与えるという視点から「与権」も良さそうですね。ですが、やはり言葉の響きに問題がありますね。「予見」と音は同じになりますから。もしくは、日本ではそれほど使われていないと思うのですが「授

権」も考えられます。

いろいろ考えていくと「分権」のままでもよいという声が出るかもしれません。なぜかというところの「権」の字の中心を自由な個人におき、各個人が全権を持っていると想定し、全権限性のある個人からの「分権」と読み替えるのもいいのではないかと言えるからです。ただこれだと、いろいろな意味で使われる「分権」にさらに一つ意味を増しただけに終わってしまうでしょうね。いずれにしても、今のままの「分権」の用語法では、わたしが言う意味での「官治分権」が進んでいくと思います。

むすび

(1) 「官治分権」型社会はどこへ向かうのか

現状の中央・地方関係がこのままいくと、先ほど引用した福井さんの述べるような集権体制、すなわち、中央政府の役人が人々の都合を考えず業務を指示し、人々が反論する余地もない中央集権型社会になってしまふ可能性があります。このままだと、「形式的分権」、あるいは「忖度分権」になつてしまふかもしれません。冒頭の今井さんの論文でも、国が自治体に計画策定を求めているが、未策定や成果の上がらない自治体に対しては補助金を交付しない流れになつていっていると指摘しています。その反面で国から指示された政策が失敗

した場合、国は「分権」と「自治」を振りかざし、自治体側が責任を負う流れになつていっていると指摘しています。このことからまさに「形式的分権」あるいは「忖度分権」になつていっていると考えるではないでしょうか。

(2) 市民自治を取り戻すすべはあるのか

こうした「忖度分権」の流れから市民自治を取り戻すすべはあるのでしょうか。市民自治には「新しい公共」という考え方もあります。これ自体は悪いものではありませんが、わたし自身は、共同体をつくり、絆によって物事を解決しようとするのは好きではありません。日本では「群れなさい」「集団を作りなさい」という行動を推奨します。「群れる」ということは自動的に縛りがかかる、もしくは縛りが制度化するということになります。一握りの強者たちが、集団を強者の論理にしたがつて動かし、多くの人々がそれに追随するようになってしまふ危険があります。そうなると、洗脳される人や泣き寝入りする人、逆にむやみやたらに攻撃する人などが出てきます。これでは、持続可能な集団ではなくなります。この動きは昨今の国政野党の合従連衡を見てもわかるのではないのでしょうか。

そして市民自治と言っても、そもそも公共ありきではありません。やはり、市民自治を取り戻すにはありきたりな結論ではありませんが、個人の人

権を尊重する。それを基軸・基盤として、連帯するにしてもゆるやかな連帯を探るしかないのではないのでしょうか。もちろん、目的を実現するためには強い連帯が必要だという意見もあります。ですが、市民自治の観点からは、連帯のみを強調するのはそぐわないと言えます。

実は、ゆるやかな連帯の動きは若者の間でできつつあるのかもしれませんが。それは安倍政権に対するデモが散発的に起こっていることから明らかです。わたしはこの動きが市民自治を取り戻す何かいいきっかけ、あるいは可能性になるのではないかと期待しています。また、こうしたゆるやかな連帯は首謀者がいるわけではありませんので、取り締まることも難しくなります。首謀者がいるなら、その人を捕まえるなり、コントロールしてしまえば、取り締まりは容易になります。しかし、誰が首謀者かわからないとなると、一体誰を捕まえたらいのか、一網打尽にとにかくたくさん捕まえる、というのは現実的には難しいですね。言い換えれば、緩やかな連帯というのは、取り締まりが難しくなるわけですから、権力に対する最大の武器にもなるということですね。

ゆるやかな連帯（クラウド連帯）によって、わたしたちが自由に物事を考え発言できる社会が維持されていくことを祈念したところで今日の話を終わりたいと思います。ご静聴ありがとうございました。

へさこつ かつひろ

〔参考文献〕

- 市川喜崇『日本の中央―地方関係』（法律文化社、二〇一二年）
- 今井照『地方自治講義』（ちくま新書、二〇一七年）
- 今井照『計画』による国―自治体間関係の変化―地方版総合戦略と森林経営管理法体制を事例に」（『自治総研』四七七号、二〇一八年）
- 今井照『自治体戦略2040構想研究会報告について』（『自治総研』四八〇号、二〇一八年）
- 今川晃・牛山久仁彦・村上順（編）『分権時代の地方自治』（三省堂、二〇〇七年）
- 今村都南雄（編著）『自治・分権システムの可能性（自治総研叢書10）』（敬文堂、二〇〇〇年）
- 岩崎美紀子『地方分権改革のスタンダード』（『地方自治』第六三六号、二〇〇〇年）
- 宇賀克也『地方自治法概説【第七版】』（有斐閣、二〇一七年）
- 大津浩（編著）『地方自治の憲法理論の展開（自治総研叢書28）』（敬文堂、二〇一一年）
- 大森彌『自治体行政学入門』（良書普及会、一九八七年）
- 大森彌『市町村を「総合行政主体」として見るのをやめよ』（全国町村会コラム、二〇一八年）
- 雄川一郎・塩野宏・園部逸夫（編）『現代行政法体系 8 地方自治』（有斐閣、一九八四年）
- 金井利之『自治制度』（東京大学出版会、二〇〇七年）
- 金井利之『補完性の原理』から『逆補完性の原理』へ」（『ガバナンス』第一三六号、二〇一二年）
- 金井利之『分権改革の困難性と可能性』（『自治総研』四三〇号、二〇一四年）
- 鹿兒島重治『地方自治法（現代行政法学全集14）』（ぎょうせい、一九八三年）
- 河上曉弘『平和と市民自治の憲法理論（自治総研叢書32）』（敬文堂、二〇一二年）
- 河上曉弘『地方自治と憲法改正論―全国知事会憲法改正提案を中心に―』（『自治総研』四七九号、二〇一八年）
- 川出良枝（編）『岩波講座 政治哲学1 主権と自由』（岩波書店、二〇一四年）
- 神原勝『自治・議会基本条例論』（公人の友社、二〇〇八年）
- 神原勝『補完性の原理こそ地方自治の本旨』（『北海道自治研究』No.424、二〇〇四年）
- 神原勝・辻道雅宣（編）『戦後自治の政策・制度事典』（公人社、二〇一六年）
- 小磯修二・村上裕一・山崎幹根『地方創生を越えて』（岩波書店、二〇一八年）
- 斉藤誠『現代地方自治の法的基層』（有斐閣、二〇一二年）
- 佐藤英喜『新地方自治の思想（自治総研叢書12）』（敬文堂、二〇〇二年）
- 佐藤克廣『自治と民主政治を考える』（『北海道自治研究』No.596、二〇一八年）
- 佐藤克廣『鋭角鈍角 分権と自治』（『北海道自治研究』No.600、二〇一九年）
- 塩野宏『行政法研究第四巻 国と地方公共団体』（有斐閣、一九九〇年）
- 塩野宏『行政法Ⅲ』（有斐閣、一九九五年）
- 島田恵司『分権改革の地平』（コモンズ、二〇〇七年）
- 杉原泰雄『日本国憲法の地方自治』（自治体研究社、二〇一四年）
- 谷本有美子『地方自治の責任部局』の研究（公人の友社、二〇一九年）
- 辻山幸宣『地方分権と自治体連合（自治総研叢書）』（敬文堂、一九九四年）
- 西尾勝『行政学の基礎概念』（東京大学出版会、一九九〇年）
- 西尾勝（編著）『地方自治法講座12 地方分権と地方自治』（ぎょうせい、一九九八年）
- 西尾勝『地方分権改革』（東京大学出版会、二〇〇七年）
- 西尾勝『国会の立法権と地方自治』（公人の友社、二〇一八年）
- 日本行政学会（編）『地方自治の三十年』（ぎょうせい、一九七九年）
- 日本行政学会（編）『分権改革―その特質と課題―』（ぎょうせい、一九九六年）
- 日本地方自治学会（編）『地域主権改革』と地方自治（地方自治叢書24）（敬文堂、二〇一二年）
- 福井淳『市町村制問答詳解』（日盛館、一八八八年）
- 松下圭一『市民自治の憲法理論』（岩波新書940、一九七五年）
- 光本伸江『自治と依存（自治総研叢書23）』（敬文堂、二〇〇七年）
- 美濃部達吉『憲法講話』（有斐閣、一九一八年、岩波文庫、二〇一八年）
- 村松岐夫『地方自治（現代政治学叢書15）』（東京大学出版会、一九八八年）
- 森田朗・田口・金井利之（編）『分権改革の動態』（東京大学出版会、二〇〇八年）
- （本稿は二〇一九年六月二〇日に開催した公益社団法人北海道地方自治研究所定期総会記念講演会での内容をまとめたものです。文責・編集部）