

△西尾勝先生をしのんで▽

## 西尾理論の魂と実効性に魅せられて

西尾勝先生が三月二日に逝去された。一九七〇年代の初めのころ、銀座一丁目の東京都政調査会の研究室で、松下圭一先生の紹介で初めてお目にかかって以来、長く親しく、私にとってはまことに有益なお付き合いをいただいた。そのことに深く感謝もうしあげ、衷心から冥福をお祈りしたい。最後にお目にかかったのは、二〇一八年五月三十一日、病を押して、北海道地方自治研究所の設立五〇周年記念講演をお引き受けいただいたときであった。

講演のあと、私は同研究所顧問の立場から、先生へのお礼の挨拶をすることになったのだが、「国会の立法権と地方自治―憲法・地方自治法・自治基本条例」と題した先生の講演を拝聴して、自治論にかんして久しく絶えていた知的刺激をうけ、思いあまって想定外の「大いなる挨拶」をしてしまった。先生が亡くなってから、毎日思い出すのはそのことである。その日帰宅後に、忘れぬようにとパソコンをたたいた拙文があるので、次に掲げたい。

\* \* \*

今日は西尾勝先生のすばらしい講演を聞かせていただきました。お話しのおかげで、先生が研究所からの依頼に応えられて一九七六年に釧路市でお

こなった「憲法と地方自治」の講演のことが出ましたが、このとき私はまだ東京におりました。そして「津軽海峡を渡ってきた」講演の記録を読んで、その斬新な内容に若き胸がときめき、かつそこに書かれていた「敗北主義」という言葉が気になり、それ以来ずつと私の心のなかに居着いておりました。

行政学者の赤木須留喜先生が、憲法九二条の「地方自治の本旨」は内容があいまいな不確定概念で、そのあいまいさを利用して国は地方自治を抑圧してきた、と論文を書いたことにたいして、西尾先生は、地方自治の現状を本旨のあいまいさと国のせいにしてしまうのは敗北主義ではないか、自治体や自治を担う者は、地方自治を伸長させる立場からもつと積極的かつ創造的に憲法を理解すべきではないかと、お話しされました。

先生は、「国と自治体」というとき、「国」を立法（国会）、行政（内閣）、司法（裁判所）に分けて、それぞれの自治体との関係を問う。すると日本の「中央集権」は国の行政が自治体を統制する官制集権になる。けれども、国民を代表しない国の行政に自治体がコントロールされるいわれはないから、これを抑制し、立法と司法に重きをおい



2018年5月31日、公益社団法人北海道地方自治研究所設立50周年記念祝賀会においての西尾先生と筆者

北海道大学名誉教授  
公益社団法人北海道地方自治研究所顧問  
神原 勝

た国と自治体の調整関係にする必要がある。こうしたこともここで話されていたと思います。

後に先生は国の地方分権推進委員会の委員として改革を牽引しますが、たしか先生執筆の「中間報告」だったでしょうか、今日の分権改革の課題として、国による行政統制から立法調整・司法調整への転換を強調しています。また最終報告で言及された、六項目の今後の課題も、先生によるものと推測しますが、これらをあわせ読めば、西尾思想の一貫性とその原点的な意味をもつ、鉦路講演の意味が浮かびあがってくるようです。

それから時が流れ、一九九四年に松下圭一先生が、私が主宰する先駆自治体研究会で自治基本条例を提唱しますが、どんな内容であるべきか二人でずいぶん議論しました。そのとき私の頭をよぎったのが、西尾先生の、かの「敗北主義」でした。つまり敗北主義とは逆に、自治体が三〇年の改革で自主的に積み重ねてきた、公開と参加を中心とするさまざまなデモクラシーの自主制度、この改革の成果

を総合化して自治基本条例の内容にしよう。

私は、地方分権についても、自治体に力がないから分権するというよりは、力がついたから分権できるのだと考えてきましたから、自治基本条例についても敗北主義というかゼロからのスタートではなく、自治体がすでに達成している成果を土台に考える。しかもこの成果は法律改正を要しない自治体の創意で積み重ねたものです。だからこそ自治基本条例は、後の議会基本条例ともども全国に急速にひろがっていったわけです。

みなさんご存知のようにこの自治基本条例の一番手は、市町村では二セコ町のまちづくり基本条例、都道府県レベルでは道の行政基本条例、議会基本条例は栗山町議会、そうして西尾先生の武蔵野市や多治見市の総合計画をモデルにした本格的な総合計画条例も、東京の武蔵野市に次いで、二番目が北海道の栗山町、三番目が福島町、四番目が芽室町です。

知恵は改革の意欲がある自治体に伝播していきます。自治基本条例・議会基本条例・総合計画の三条例をそろえたのは栗山町、福島町、芽室町ですが、西尾先生のお話では武蔵野市が自治基本条例を制定するそうです。これが実現すれば武蔵野市のことですから私たちの北海道よりもっとレベルの高い三条例を開発されるに違いありません。大いに期待しています。そしてまた北海道はそこに学ぶことができるわけです。

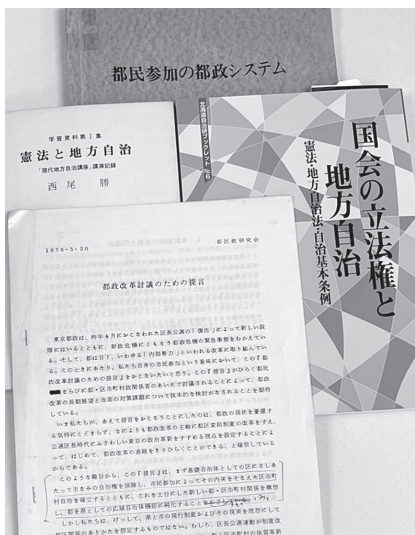
ついでにもうあげますが、先生がお住いの武蔵野市は歴史的にも今日的にも先駆自治体中の先駆自治体であることは多くの方が承知しており、私もしずいぶん勉強させてもらいました。松下先生や西尾先生の市民としての参加の影響力もあつ

て、とくに総合計画、市民参加、情報公開など、自治体運営の基幹システムには素晴らしいものがあります。けれども、武蔵野市には自治基本条例はありませんでした。なぜでしょう。

それは総合計画に秘密があります。非常に優れた策定手法のゆえに実効性が高く、一九七〇年代から、市長の保革交代はあつても、この計画手法は現在まで継承されてきました。そして、情報公開、市民参加、政策評価、財務・法務など、自治基本条例はなくても自治基本条例を構成する主要なアイテムを、総合計画に深く関係づけて実体化し、いわば総合計画が実質的に自治基本条例の役割をになうような市政運営をつづけてきたのです。したがって、武蔵野市にかぎっていえば、自治基本条例を急いで制定する必要はなかつたわけです。

その武蔵野市があえて自治基本条例を制定しようというのですから、ある意味で自治基本条例時代はなにか局面の転換期を迎えているのかもしれない。今日の西尾先生の講演のなかで「いずれかの時期に自治基本条例を自治体の最高規範として国に認めさせるべきだ」と、創造的かつ魅力的な提案をされました。これまでの成果をふまえて、裁判規範となりうる自治基本条例に進化させるということだと思えます。先生は、武蔵野市が自治基本条例を制定する意思を確認して、このような提案をなさったのかもしれない。

私たちがこれまですすめてきた自治基本条例の制定は、分権時代にふさわしい、高い自律能力をもった自治体をつくるための自己改革の「運動」であつたわけです。裁判規範になりうるかどうかという問題ははじめからわかっていましたが、さ



しあたってはこの問題はわきにおくことにしたのです。それでどうしてもいますぐ制定が必要な自治基本条例ではないですから、成否をめぐる大論争に流れることなく、ある段階まではわりと自然に受け入れられてきました。けれども、他面では実効性について限界も表面化しているわけです。

西尾先生のご提案は、この自治体が自らの努力で生みだした成果を、自治の中核的な法律上の「制度」にして、より安定的、実効的に使えるものにして、というご提案だったと思います。それがどのような法形式になるのかは、これからいろいろと議論しなければなりません。先生ご自身にとつても、地方分権推進委員会の最終報告でしめた今後の課題を具体化する大きな手だてとしての意味を込められたのではないのでしょうか。

自治基本条例一八年、議会基本条例一二年の、ここまでを基本条例時代の第一ラウンドだとすれば、西尾提案は次なる第二ラウンドの幕開けを意味するのかもしれない。そうした時代を画する重要なご提案が当研究所の五〇周年記念の講演において、しかも西尾先生のような大きな影響力をおもちの方によつておこなわれたということは、私たち北海道人にとつて本当に意義深いものがあります。先生には心から感謝もうしあげます。

先生は、北海道という地域を選んでのご提案をしてくださったのではないかと。先生にあつくお礼もうしあげるとともに、研究所のみなさんは、これからやらなければならない大きな宿題をいただいたと受け止め、どうか今後五〇年の次なる研究所に向かつて創造の歩みをはじめていただきたいと思ひます。たしか先生の「憲法と地方自治」に

は、自治体は憲法や法律が禁止していること以外はなんでもできる、と書かかれていたと思ひます。本日の西尾先生の講演はブックレットになるそうですから、それができ次第、またあらためてみんなで学習しましょう。西尾先生ありがとうございました。

\* \* \*

講演後、先生は「いい話をしてくれて感謝する」とおっしゃってくださったので、私のお礼の挨拶は、推測部分もふくめて、さほど大筋からは反れていなかったと勝手に想像している。その後、先生のこの日の講演は、一九七六年の講演とあわせて、北海道自治研ブックレット『国会の立法権と地方自治―憲法・地方自治法・自治基本条例』（公人の友社）として発行された。また、その後、武蔵野市は自治基本条例と議会基本条例を制定した。

西尾先生との忘れがたい思い出はほかにもたくさんある。一九七六年、親しい関係にある五人の学者・研究者（篠原一・松下圭一・西尾勝・菅原良長・神原勝）が「都区政研究会」を組織して、区長公選時代を迎えた東京の自治のあり方について提言（都政改革討議のための提言）をおこない、区市町村自治の強化と相互連携ならびに都政の鼎的機能への純化を訴えた。東京における今日的自治のあり方を問う最初の提言だったと思う。

その翌年の一九七七年、先生は、『都民参加の都政システム』という表題の報告書をだされた。私も資料の蒐集・整理などお手伝いをさせてもらった。前出の菅原氏が主宰する都市科学研究機構が都から受託した仕事で、執筆はほとんど先生が担われた。内容は上記の「提言」の延長線上の

問題意識で、都民参加のあり方を論じたものだが、自治体首長論（都知事論）にもふれ、首長の立場からみる「二元代表民主制」を論じている。

私は二〇〇〇年代になって「議会基本条例」の制定を提唱したが、これは先生の二元代表論を議会の機能をふまえて再構成したものである。「二元代表制」という言葉を最初に用いたのは先生であり、その後は議会改革の進展とともに、自治体関係者の間では日常語となった。そうした流れを考えば、今日的議会改革の淵源もまた西尾先生にたどりつく。先生の議論は短文ではあったが、私は大きな力を与えられた。

むかし、篠原一先生が「西尾君のいうことは全部実現しそうな気がする」といったことがある。西尾先生は、松下先生の市民自治論から大きな影響を受けているが、松下理論の記述方法はやや抽象度が高いのにならして、西尾理論はより自治体の現場に近い位置を考慮して立論する。それが西尾理論における実現性、実行性の高さの所以ではないかと思う。総合計画論や市民参加論もそうだが、私は永年そこに魅せられてきた。

先生が北海道地方自治研究所の講演から帰京されて二ヵ月後、『西尾勝オーラル・ヒストリー』I・IIの恵贈をたまわった。A4判で八〇〇頁をこえる大部のものである。先生の生い立ちから、人的関係をふくめて、研究歴、著作歴、活動歴がことごとまかに記されている。これからの西尾研究にとつて欠くことのできないデータベースになるだろう。若い人たちがひろく入手できる出版物として刊行されることを願いつつ、あらためて先生の冥福をお祈りしたい。

へかんばら まさる