

二種の分権について

田 口 晃

発送電分離を巡る議論が漸く活発になるなかで登場した「機能的分権」という言葉を見てオヤと思った。爾来日本列島の住民の多くは、「実体」から「機能」を切り離す思考と行動が苦手であつて、公共団体から私企業、果てはPTAまで、集団・団体を多機能を予め備え持った「実体」としてとらえた上で、成員丸抱えの「囲い込み」方式で運営するのが通例だったからである。今日改めて機能の面から様々な組み合わせを考える思考法と行動様式が重要になつてきたのであろう。

ここで紹介し、普及させたいと考えているのは「機能的分権」という捉え方だ。従来、自治分権といえば専ら地域的・空間的分権のイメージで考えられてきたと思う。しかし、実はもう一種類の「分権」の発想が二〇世紀初頭から存在していた。二〇世紀前半の代表的中央集権国家論者カール・シュミットが一九二二年に公開した『政治神学』のなかで、論敵としてプロイス、ケルゼンと並んで取り上げているオランダの憲法学者クラッペという人物の分権論がそれである。彼の分権論には実は地方分権と並んで機能的（又は法的）分権の発想が顕著だった。その主張はドイツ

ではワイマール共和国初期のいわゆる社会化の議論の中で、経済分野での自治行政（日本流に言えば公社）に傾斜してしまつたけれども、クラッペの祖国オランダでは経済分野に限らず、社会の様々な領域で市民の自発的活動が公益法人を単位として活動していたのである。官憲の許可を必要としない準則主義を採用した一八五五年の「結社法」以来、学校も宗教団体も病院もおよそ非営利市民活動と名のつくものはいずれも社団または財団として登録され運営されていた。そうしてそれは二〇世紀に入ると住宅建設団体やラジオ放送、さらにはリクリエーション団体にまでおよび、その数は無慮数万にたつしていた。

日本で公益法人というと、特別法による各種法人（医療、学校、宗教等）のほかは民法三四条で規定されたものであつたが、主務官庁の許可を要したため、数も少なく、また「公益法人」の色彩が濃かつたことは周知の通り。その上、いわゆる「天下り」の手段でもあつたため、前世紀末から批判が高まり、「特定非営利活動促進法」いわゆるNPO法の成立と、民法三四条の廃止を伴う公益法人改革を引き起こしたのであつた。

NPOは二〇〇七年には数の上で社団・財団をしのぎ、機能的分権の担い手としてその存在感はもはや誰にも否定できない。さらに、昨二〇一一年の税制改制と今年から発効したNPO法の改正とで活動の条件は一層整備された。例えば、三〇〇〇円以上の寄付者が一〇〇人を超せば税制優遇を受ける認定NPO法人になる資格を得る。基準の透明化も画期的だが、認定主体が国税庁から都道府県・政令指定都市に分権化されたのも瞠目に値しよう。市民の自発的活動による社会運営、日本では「新しい公共」と呼ぶ二一世紀の社会運営は、地域的分権と機能的分権を両輪として進められてゆくに違いない。

昨年から久しぶりに調査しているオランダのアムステルダム市では地域分権と機能的分権を平行して進めるという発想が一九九〇年代から進められていた。市民モニタリングで市民の六割がNPO活動を行つており、政治参加と強い相関のあることが判明した。また二〇一〇年から八〇万都市アムステルダムを八区にわけ、多くの権限を区に下ろす再分権に乗り出していた。二つの分権をますます充実させる意向と見える。シュミットはクラッペの分権論を中世の遺物とこき下ろしたけれども、あにはからんや、二種類の分権論こそ二世紀の方向を示していたのだつた。

△たくち あきら・北海学園大学法学部教授／

NPO推進北海道会議代表理事／