

分権システム論への接近

手塚 伸
TEDUKA Shin

1. 分権システムの現代的課題

1993 年、「地方分権の推進に関する決議」が衆参両院本会議において全会一致で採択された。決議は、中央集権的な行政のあり方を見直し、21 世紀にふさわしい地方自治を確立しようとする決意であり、これに基づき地方分権改革が進められた。2000 年には地方分権一括法が施行され、明治以降、地方自治の足枷となっていた「機関委任事務」の廃止などの成果を挙げてきたことも事実である。

ここで議論されている分権とは、霞ヶ関中央省庁にある権限を市町村なり県に委譲することを主眼とするものであるが、根源的な意味での分権とは、単に行政間の権限のあり方を見直すことではないのは明らかであろう。そこには、例えば会社組織や自治コミュニティ、さらには WEB 社会などにおける「分権」という問題も当然に含まれる。

また、分権型社会を目指す場合、中央対地方という政府間関係、あるいは法体系や財政制度など行政間の権限調整などの、いわゆる行政学の範疇のみに注目が集まりがちであるが、現実には様々な場面で分権的な仕組みづくり即ち、「分権システム」の必要性が問われているのである。

小稿では、こうした前提に立って、これまで分権システムを制約してきた要因を分析するとともに、分権システムの創造に向け、今後望まれる対応について検討したい。

2. 分権と集権との間に横たわる問題

(1) 事例からの接近

構造改革特別区域法に基づく第 10 次提案要望（平成 18 年 10 月）において、奈良県上北山村漁業協同組合並びに下北山漁業協同組合から「池原ダム湖へのブラックバスの放流を認める規制の特例」についての提案がなされたが、関係法の趣旨に基づき、当該特例を認めることはできないとされた。基本的には生態系の破壊を招く危険性が高いので、この判断は妥当であったと思う。しかし、ここにはいくつかの注目すべき論点が潜んでいる。

まず、内水面（河川や湖沼）で漁業（遊漁や増殖）を行うためには、漁業法（昭和

24年12月15日)に基づく都道府県知事の魚種ごとの漁業権免許が必要である。適正な免許申請があれば、知事は申請された魚種について免許することができる。一方、特定外来生物による生態系等に係る被害の防止に関する法律(平成17年6月1日以下「外来生物法」)は、国が全国一律に規制するものであり、例えばブラックバスについては、輸入や飼養、運搬さらには放つこと等が環境大臣により全国一律に禁じられている。

ブラックバスは、明治期に北米から移入されたものであるが、その魚食性から生態系破壊の危険性が指摘され、そもそも漁業権魚種に指定されることはなかったが、外来生物法施行以前の1989年以降、河口湖、山中湖、西湖、芦ノ湖の4湖において漁業権免許が付与されており、時点と権限者の異なる法律行為が、矛盾する状態を生み出している。

次に、地域活性化との関係である。山村地域において釣り関連産業による収入は極めて重要である。このため両漁協は、既に4湖においてブラックバスの漁業権免許が付与されていること、また、ダム湖という閉鎖水域がゆえに、他の水域にブラックバスが流出しない措置をとること、関係機関と連携し、地域振興策や環境保全対策を講ずることを前提に提案を行っている。

さらに、地方分権一括法の施行に伴い、漁業権免許に関する事務については、都道府県知事への機関委任事務から都道府県の自治事務になっているため、基本的には知事の裁量で漁業権魚種を免許することは可能という事実も存在している。

このようにこの事例は、権限者の相違、全国一律の規制と地域活性化を念頭においての地域限定規制の適否、社会情勢の変化に伴う規制や権限のあり方、地域振興と環境保全との調整など、分権システムに関する様々な問題点を提起している。

(2) 我が国における自治の変容

前述の国会決議以降、地方自治の確立のため、分権システムを十分に機能させることが必要であるとの認識に基づき、中央集権型行財政制度の改革が喫緊の課題として議論されてきた。しかし、機関委任事務の廃止など一部を除き、成果は乏しい。そもそも自治とは「自ら治める。」のではなく「自ずから治むる。」⁽¹⁾ ことと考えるべきであるが、それでは、日本の地域自治はどのように展開してきたのであろうか。

①江戸期の自治組織

江戸期の庶民の暮らしについて、一橋大学渡辺尚志教授の著作⁽²⁾など、近年、新たな視点からの歴史研究が進んでいる。例えば、山形県村山地方の史実は、近世の地域自治に関し興味深い事実を教えてくれる。

村山地方の領地支配の実態は極めて複雑であった。領内は、幕府直轄領と大名領に大きく分けられるが、大名領の中も、在り大名と非在り大名の領地に分かれ、さらに寺社領も存在していた。住民たちは、領主ごとに自治組織を形成し地域を運営するとともに、領主の違いを超え郡全体の自治組織をも形成し、広域的な地域運営も行っていった。

地域運営の基本となるのは、総合的実在法人⁽³⁾としての「村」という自治組織である。これは、無形人つまり人間ではないが人格を持つと擬制される「近代的公法人」

と対立する概念で、「その人格が、多数の構成員の人格によって組成され、その権利義務が同時にそれら多数の構成員に帰属しているような組織体」のことである。例えば、村入用として村民が村に納める税は、村という組織が自律的に支弁し、その便益は村人全体に還元された。

運営の指針は「郡中議定」⁽⁴⁾といわれる掟である。これは、村人たちが合議して自主的に取り決めたルールであり、自前で作り上げた、様々な分野における地域自治の成果が凝縮されたものといえる。領主の存在を無視したものではないが、領主の干渉は極めて限定的であり必要な場合だけ協力し合う、という関係を構築していた。

②明治期以降の集権体制

こうした江戸の自治の伝統は、明治維新当初は維持されたものの、国際情勢の変化に対応するため、中央政府に資金を集中する必要が生じたことから、明治11年の地方に関する新三法の施行を契機に、中央集権化へと急速に舵を切ることとなる。

さらに、明治21年に市制・町村制が制定され、それまでの地方自治は明確にその姿を変え、今日に至る自治制度の基本設計が出来上がった。具体的には、機関委任制度が導入され市町村は国の出先機関としての性格を強くしていった。また、強制予算制度の導入などにより、国は地方税財政への干渉を強め、自治の自由度を奪っていった。

このような、国の自治への干渉を通じた中央集権化は、第二次世界大戦中さらにその度合いを強め、行財政制度は極めて集権的な性格を強めていった。様々な要素が絡み合い形成される分権システムを柔軟に運用することにより、「自ら治むる」世界を築いてきた地域社会は、どの様に変容したのであろうか。

(3) 分権型社会への移行を阻害したもの

現行憲法は、第8章において「地方自治」を保障している。ただ、第92条で「地方公共団体の組織及び運営に関する事項は、地方自治の本旨に基づいて、法律でこれを定める。」としているが、「地方自治の本旨」は明確にされていない。これに関しては様々な議論があり、詳細な考察が必要であるが、自治の歴史を振り返ることの重要性だけを指摘しておく。

さて、憲法思想にも関わらず、地域社会はさらに集権的な構造となっていく。この背後にある課題について以下の視点から考察してみたい。

①行財政改革の挫折

1949年、コロンビア大学シャウプ教授を団長とする我が国の税財政制度に関する調査団が来日し、約半年間の調査の後、いわゆる「シャウプ税制勧告」を行った。基本理念は「日本の他、いかなる国でも、その将来における進歩と福祉は、他のいかなる要素にも劣らず、地方政府の量と質にかかっている。」というもので、次の2つの問題意識を持っていた。

- 地方自治の確立が、占領軍および日本政府の目標の1つであること
- 一方、地方自治はきわめて未熟な段階にあり、地方政府の財政力を強化し、しかも、富裕な地方と貧困な地方との財政力を一層均等化しなければならないこと

ここから、基本的な立場として市町村中心の自治を訴え、明治以来の付加税を廃止し、地方税を独立税化させ、また、都道府県税、市町村税を設け、都道府県には付加

価値税（実際には事業税）など、市町村には住民税や固定資産税などを設けること、さらに、富裕団体と貧乏団体との税源調整のために、今日の交付税制度とは異なる分権的な「地方平衡交付金制度」を設けること、これに併せ行政事務の再配分も勧告している。

勧告は、ある意味では今日の地方自治の行財政制度のフレームとなっているものの、重要な部分は殆ど実現されていないどころか、その後の制度設計は、これとは反対の方向に向って行った。これは、マッカーサーによる占領政策の終了、朝鮮戦争の勃発、などの要因によるところが大きい、いずれにせよ新憲法が地方自治を明文化し保障したにもかかわらず、その理念が制度に反映されるどころか、我が国の統治体制は、益々集権的な性格を強めていった。

②産業政策の不整合

第二次世界大戦により生産基盤が壊滅的に破壊された我が国は、産業政策として、ア) 傾斜生産方式、イ) ライセンス生産方式を集中的に進めた。

前者は重化学工業に投資を集中させることにより、産業振興を図るものであり、港、広大な用地が必要となるため、立地は関東平野、濃尾平野、大阪平野に限定された。後者は、ライセンス料を払って他の企業、とりわけアメリカ企業の製品と全く同じものを、その企業から教授された技術で生産するものであり、従来の日本の生産方式は遅れたものとして退けられ、一気にオートメーション方式が導入された。その結果、大量の若年労働力が三大都市圏に必要とされ、地方部から都市部への若年人口の集中とこれらに伴う中枢機能の集中が進んだ⁽⁵⁾。

③国土政策の機能不全

こうした産業政策が集中的に推進されたことから、早くも昭和30年代には日本列島全体に過疎と過密の問題が発生する。これに対し、当時の建設省は都市計画法、農林省は農業振興地域整備法と、個別法に基づきそれぞれ都市部・農村部の土地利用を調整・規制したため、統一的な国土利用政策を欠き、過疎と過密が一層進行する事態を招いた。

また、本来、国土のグランドデザインを描くべき全国総合開発計画は、その基本的なコンセプトとして「過疎と過密の解消」、「多様な国土づくり」、「国土の均衡ある発展」を掲げるものの、具体的に打ち出された政策は三大都市圏に集積している業務機能を地方圏に分散させることに限定されたものに過ぎなかった。

既に多くの若年労働力が三大都市圏に吸収された中で、立地制約のある地方にフルセット型産業拠点を形成することは不可能であったことから、この政策の効果は、三大都市圏の企業の支社工場が地方に移転するに止まったため、さらに深刻な問題を引き起こした。

まず、支社工場の位置づけは、単純な生産拠点であり、利益は地方に環流せず本社に吸い上げられてしまう。また、本来、地方の核都市に期待されるのは、その地方独自の個性的な業務拠点として、人やもの、資金が交流するような場であるべきだが、本社から下請機能が移管されただけに止まった結果、これらの生産拠点に必要とされたのは単純ワーカーとしての労働力であり、地域の主に農業をはじめとする労働集約型産業から貴重な労働力と企画力を奪い、地域社会は一層の衰退を余儀なくされた。

こうして、行財政制度、産業政策、国土政策の3要因から、憲法が保障した地方自治は、成熟していくどころか社会システムとして分権化とは正反対の方向に引きずられた結果、強固な中央集権的社会システムが固定しているのが現状である。

3. 分権システムが機能する社会へ

地域社会において、集権的な構造が支配的となった要因のいくつかについて考察してきた。行財政制度からは、現行の精緻な集権型制度設計を分権型に改革することが強く望まれているし憲法もこれを保障している。また、極めて特殊な条件の中で高度成長を遂げた日本経済ではあるが、その特殊性故に産業構造の大きな転換期に差し掛かっており、地域から産業構造を見直すべきだとの議論⁽⁶⁾も多い。さらに、国土構造についても、少子高齢化、人口減少社会に対応した、多様性に富み自然との親和性の高い国土構造が求められている。

こうした状況に対応するため様々な試みがなされているが、冒頭述べたように、権限を中央から地方へ委譲するだけならば、集権構造が位置を変えるだけに過ぎず、また、仮に、分権型社会形成の目的で精緻な制度設計をすればするほど、新たな集権構造を創りだすことが危惧される。そこで、今後求められる原理と行動について以下に考察する。

(1) 補完性の原則と地域概念

欧州では今、国家レベルで分権の新しい動きが起こっている。スコットランドは英国からの独立を目指し、スペインでもカタルーニャやバスク地方で独立の動きがあり、ベルギー北部オランダ語圏でも同様の動きがあるという。

EUは、加盟各国の有する権限のEUへの移譲を、「加盟諸国がもはや効率的に対処できない」事柄に限定させ、EUが「集権的超国家」にならないようにする原理として「補完性の原理」を採用している。具体的には、個人にできることはコミュニティに任せない、コミュニティにできることは身近な自治に任せない、身近な自治でできることは広域的な自治に任せない、広域的な自治にできることは国には任せない、国にできることはEUに任せないというもので、1992年2月に締結された「マーストリヒト条約」に明文化した。

ところで、私たちは普段、何気なく「地域」という言葉を使っているが、厳密に定義すると多様な意味を持っていることに留意する必要がある。特に、地域構造という視点から重要な要素は、等質地域と機能地域という概念である。

等質地域とは同一の性格を示す地域が、ある境界線を挟んで全く異なった性格の地域と接する場合、当該地域を例えば果樹農業地域、農山村地域などとして認識するエリアである。自然環境などの制約から、文化的にも比較的まとまりのあるエリアになる。平成の大合併の過程で、市町村エリアが拡大し等質地域的な性格が薄くなっているとはいえ、地方分権という視点からは基本におくべきエリアである。

一方、機能地域とは、何らかの機能を核としてまとまりのある地域である。東京圏、

大阪圏という場合、東京や大阪の都市機能の中核として一体性を持つエリアで、従って等質地域のように、行政区域と必ずしも一致するわけでもないし、個人個人の生活実態によっては、こうした地域概念に意味がない場合もある。

これらの地域は、エリアとして地続きであることを前提とした概念であるが、今日では、地理的一体性を持たない地域概念も生まれている。例えば河川の上流地域と下流地域が川上川下連携する場合などは、等質地域を基礎におきながらも機能地域的な要素を持ちつつ連携している。また、ネット上で、遠隔地にある様々な地域が連携することにより、あたかも一体感のある地域として認識されるケースもある。

これらの点から、生活者のレベルから見ると、1個人は、必ずしも1つのエリア（コミュニティ）のみでなく様々なコミュニティに属しており、個々のコミュニティの性格に応じて様々な活動や役割、機能への対応が期待されている。

このように地域構造は複層的なものであり、分権システムが機能するためには、補完性の原理を前提としながら、さらに各地域やコミュニティ間の関係性を強化していく必要がある。

(2) 分権システムを動かすための4軸

それでは、地域において分権システムを確立し望ましい地域形成を進めるために、どのような取組が求められるであろうか。基本に据えるべきは、構想、協働、新公共、社会基盤の4軸であると考ええる。

①構想軸

明治以降の日本が、極めて強固な中央集権的国家構造を形成してきたことは既に述べたとおりである。この過程で最も深刻な問題は、上から与えられたシステムに基づき地域社会が運営される中で、一人一人が地域社会を構想する力を奪われてきたことである。

今日の地方自治制度においては、住民参画型の制度が多数導入され、構想の段階から地域住民が地域自治に参画できる土壌が生まれつつある。また、自発的な政策集団が地域に根付き、こうしたグループを中心に現場からの政策形成を実行する動きが多く見られるようになった。こうした動きをさらに大きくしていく必要がある。

②協働軸

一口に「地域」といっても多様な概念であることは先に概観した。同様に、個々の地域で、多様な主体がそれぞれの目的のために活動している。こうした主体間の連携を強化し、地域における構想力を高めるとともに、これら多層な主体が協働し、その実現に向け行動していくことが重要である。

③新公共軸

従来、公が独占してきた事業分野について、今日では非営利・営利を問わず様々な主体が取組可能な環境が整備されつつある。協働軸を通じて形成される「繋がり力」を生かして、民間から新しい公共概念を確立し、民自ら実行していくことが求められる。

④社会基盤軸

構想→協働→新公共のサイクルを通じ、分権型社会にふさわしい社会基盤を形成していくことが望まれる。ここでの基盤とは従来のハードとしてのインフラではなく、

具体的には、産業インフラや医療・福祉インフラなどソフトな「繋がり力」であるが、ここで最も重要なのは社会関係資本（ソーシャルキャピタル）の充実である。

社会関係資本とは、「人々の協調活動が活発化することにより、社会の効率性を高めることができる」との理論で、社会における構成員同士の信頼関係・相通ずる規範、多層なネットワークといった社会組織の重要性を説く概念⁽⁷⁾である。

信頼や互酬の絆を強めることにより社会関係資本が蓄積され充実していく結果、分権システムの柔軟性や自由度が高まるとともに、社会全体のパフォーマンスや経済活動を適正な姿に導き、分権システム構築に向けた4軸の好循環を生んでいく可能性が高い。

4. 構想軸の入り口としての分権システム

冒頭述べたように、分権システムは地方分権の基礎を担うものであるのみならず、社会全体で共有すべき概念である。一方、課題によっては集権型システムで対応する方が適当であるケースももちろん存在する。その意味で、分権か集権かという2項対立型ではなく課題に応じた選択肢が用意されるべきではある。

ただ、従来の中央集権型国家構造がそうであったように、入口論として集権システムから思考するのではなく、分権システムを入口におき構想された結果を踏まえ対応する（構想・協働軸）、その結果として分権システムが機能する範囲を可能な限り広げる（協働・新公共軸）という行動様式（社会基盤軸）が、これからの地域社会に求められるのではないか。

小稿では紙幅の関係から組織論やネットワーク論からのアプローチは行っていないが、今後、これらの分野も含め分権システムに関する学際的研究が進むこと、そして、これに基づく異分野連携の実践が進むことが望まれる。

■ 註

- (1) 欧米型の自治は人間が中心となった権力者を頂点とした自律的な自治という意味で「自ら治める」型。一方、日本の伝統的な自治は、自然や死者まで含めた自然生態系の中で、おのずと循環する自治という意味で「自ずから治むる」型。なお、内山節：共同体の基礎理論（農文協 2010）46～52頁を参照している。
- (2) 渡辺尚志：百姓たちの幕末維新（草思社 2012）。ここでの考察は、本書に基づいている。
- (3) 中田薫：「徳川時代に於ける村の人格」「明治初年に於ける村の人格」（法制史論集第二巻岩波書店 1983年）を参照した。
- (4) 東日本と西日本では多少スタイルが異なるものの、郡中議定は全国的に策定された。
- (5) 労働省は国鉄や関係県と協力し、1954年から運賃免除の「集団就職列車」を仕立てた。途中の駅には一切停車せず、上野駅、名古屋駅、大阪駅を目指した。1975年2月25日、岩手県の中学生374人を乗せた列車が最後の列車となった。
- (6) 松岡正剛他：ボランティア経済の誕生（実業之日本社 1998）、吉澤保幸：グローバル化の終わり、ローカルからはじまり（経済界 2012）などを参照
- (7) ロバートパットナム：哲学する民主主義（NTT出版 2001）参照