

## 資料

### 「南開大学樹立 100 周年記念及び 北東アジアの未来における法治 国際学術シンポジウム」 (2019 年 6 月 22 日～23 日)

#### 〔解説〕

本号に掲載する江藤俊昭「日本における自治体ガバナンスの展開——2000 年地方分権一括法以降の地方自治法改正の論点を中心に——」、および金亮完「日本における 2018 年相続法改正」（報告とタイトル変更）は、「南開大学樹立 100 周年記念及び北東アジアの未来における法治 国際学術シンポジウム」（2019 年 6 月 22 日～23 日）での報告に基づいている（後掲資料、参照）。日本、韓国、および中国の 3 国の 9 大学の研究者により活発な議論が展開された。本学からは、上條醇法学部教授、金亮完法学部教授、江藤俊昭法学部教授が参加し、それぞれ報告を行っている。本号掲載はその一部である（掲載は発表順、報告時の提出原稿（一部修正）とレジュメである）。なお、国際シンポジウムの特性から各テーマについて基礎から展開している。

本学と南開大学は、1999 年に学術協定を結び、長期にわたって交流を深めてきた。この間、本学に長期にわたって滞在した南開大学の教員は、多数いる。付士成法学院長（法学部長）は、本学に訪れ学術交流をしている。本学から集中講義等で多数の教員が講義などで交流を深めてきた。

しかしこの間、本学と南開大学との交流は希薄化していた。本学 70

周年を機に、地域貢献とともに、国際交流を強化している。このシンポジウムの記録がその展開の1つとなれば幸いである。

最後に、この企画を担当された南開大学の学院長を始めスタッフの方々、本学の熊達雲教授を始め国際交流センターの方々には、心より感謝申し上げます。

(文責：江藤俊昭)

# 南開大学樹立 100 周年記念及び 北東アジアの未来における法治 国際学術シンポジウム

## 中国、天津

日 期：2019 年 6 月 22（土）～23 日（日）

会 場：南開大学法学院 123 会議室

主催者：南開大学法学院

協力者：南開大学法学部北東アジア法研究センター

※会議同時通訳を用意

総司会者：史学瀛（Shi XueYing、南開大学法学部教授）

### 6 月 22 日の日程

#### 開会式の挨拶と記念撮影 09：00～10：00

09：00～10：45

#### ◆ 開会式の歓迎挨拶

－付士成 教授（南開大学法学院 院長）（10 min）

#### ◆ 各大学代表者のご挨拶（下記の順番に従い、各 5 分間程度）

－上條醇 教授（山梨学院大学法学部）（5 min）

－Soon-Suk Kim 教授（韓国法学部聯合会議主席、全南国立大学法学院 院長）（5 min）

－SungKee Hong 教授（仁荷大学法学院 院長）（5 min）

－森川幸一 教授（専修大学法学部 部長）（5 min）

－Yong Lim 助理教授（ソウル国立大学法学院 副院長）（5 min）

09：45～10：00

記念撮影

#### 第 1 部 公法と比較法分野の I 10：00～12：00

司会者：付士成（Fu, ShiCheng）教授（南開大学法学院院長：行政法専攻）

1. 講演者：Bong-Eui Lee 教授（ソウル国立大学法学院 競争法センター主任：経済法専攻）；講演テーマ：「カルトによる刑事処罰：近時韓国における討論を中心に」（20 分間）

2. 講演者：榎透 教授（専修大学法学部：憲法専攻）；講演テーマ：「民営化・公私協働をめぐる公法的規制と企業の活動範囲の拡大」（20 分間）

（休憩 10 分）

	<p>3. 講演者：江藤俊昭 教授（山梨学院大学法学部：地方自治法専攻）；講演テーマ：「日本における自治体ガバナンスの展開—2000年地方分権一括法以後の地方自治法改正の論点を中心に」（20分間）</p> <p>4. 講演者：吉川純恵 講師（専修大学法学部：国際政治学専攻）；講演テーマ：「消極的関与から積極的関与へ：中国の国連平和維持活動の変遷」（中国語発表）（20分間）</p> <p>コメンテーター：</p> <p>許光耀 教授（南開大学法学院 競争法専攻）（8分間）</p> <p>闫尔宝 教授（南開大学法学院 行政法専攻）（8分間）</p> <p>楊広平 副教授（南開大学法学院 経済法専攻）（8分間）</p> <p>王 鵬 副教授（南開大学法学院 国際法専攻）（8分間）</p>
	<p>昼食（12：00-13：30）</p>
<p><b>第2部 商法と経済法 13：30～15：30</b></p>	
	<p>司会者：陳耀東（Chen YaoDong）教授（南開大学法学院：民法専攻）</p> <p>1. 講演者：Yong Lim 助理教授（ソウル国立大学法学院 副院長：競争法専攻）；講演テーマ：「データと競争法：排斥と開発」（20分間）</p> <p>2. 講演者：大西 楠・テア 准教授（専修大学法学部：ドイツ法、比較法社会論専攻）；講演テーマ：「2018年入管法改正と就労資格の拡大」（20分間）</p> <p><u>（休憩 10分）</u></p> <p>3. 講演者：Soon-Suk Kim 教授（全南大学法学部：商法専攻）；講演テーマ：「韓国商法典における信義則の義務」（20分間）</p> <p>4. 講演者：YongJin Jung 教授（仁荷大学法学院：商法専攻）；講演テーマ：「AIの法人格について」（20分間）</p> <p>コメンテーター：</p> <p>陳 兵 教授（南開大学法学院 経済法専攻）（8分間）</p> <p>張麗霞 副教授（南開大学法学院 労働法専攻）（8分間）</p> <p>郝 磊 教授（天津師範大学法学院 院長 商法専攻）（8分間）</p> <p>付大学 教授（天津工業大学法学院 副院長 経済法専攻）（8分間）</p>
<p><b>第3部 民法と知的財産権法分野 15：50～17：50</b></p>	
	<p>司会者：張玲（Zhang Ling）教授（南開大学法学院：民法専攻）</p> <p>1. 講演者：上条醇 教授（山梨学院大学法学部：物権法専攻）；講演テーマ：「民法の法定利息改正と利息制限法について」（20分間）</p> <p>2. 講演者：Sunkee Hong 教授（仁荷大学法学院 院長：知的財産権法専攻）；講演テーマ：「韓国ラジオ放送産業上の政策と版權問題について」（20分間）</p> <p><u>（休憩 10分）</u></p>

	<p>3. 講演者：金亮完 教授（山梨学院大学法学部：債権法、親族法専攻）；講演テーマ：「2018年度の相続法修正案についての評価」（20分間）</p> <p>4. 講演者：謝晴川 講師（南開大学法学部：知的財産権法専攻）；講演テーマ：「地方を含め商法の登録審査における国際信義のあり方」（20分間）</p> <p>コメンテーター：</p> <p>陳耀東 教授（南開大学法学院 民法専攻）（8分間）</p> <p>俞風雷 教授（天津大学法学院 知的財産権法専攻）（8分間）</p> <p>郭明竜 教授（天津師範大学法学院 民法専攻）（8分間）</p> <p>森川幸一 教授（専修大学法学部 学部長 国際法専攻）（8分間）</p>
6月23日の日程	
第4部 公法と比較法分野のⅡ 8：30～10：30	
	<p>司会者：劉士心（Liu ShiXin）教授（南開大学法学院 副院長：刑法専攻）</p> <p>1. 講演者：小川浩三 教授（専修大学法学部：西洋法制史専攻）；講演テーマ：「相続法の改正について」（20分間）</p> <p>2. 講演者：Choi Byung-Chun 教授（全南大学法学院 副院長：刑法専攻）；講演テーマ：「調査機構及び法廷における出席と陳述の義務」（20分間）</p> <p>（休憩 10分）</p> <p>3. 講演者：岡田好史 教授（専修大学法学部、刑法専攻）；講演テーマ：「不正指令電磁的記録に関する罪をめぐる現状と課題」（20分間）</p> <p>4. 講演者：鄭軍男 教授（吉林大学：刑法専攻）；講演テーマ：「中日のクレジットカードに関する立法上の比較及び法解釈上の問題点について」（20分間）</p> <p>コメンテーター：</p> <p>冯学偉 教授（南開大学法学院 法史学専攻）（8分間）</p> <p>楊文革 教授（南開大学法学院 刑事訴訟法専攻）（8分間）</p> <p>于 陽 副教授（天津大学法学院 刑法専攻）（8分間）</p> <p>王強軍 副教授（南開大学法学院 刑法専攻）（8分間）</p>
閉会式 11：00～11：40	
	<p>司会者：鄭澤善（Zheng ZeShang）教授（南開大学法学部北東アジア法研究センター 主任）</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>－ SungKee Hong 教授（仁荷大学法学院 院長）</li> <li>－ 森川幸一教授（専修大学法学部 学部長）</li> <li>－ Soon-Suk Kim 教授（全南国立大学法学院 院長）</li> <li>－ 上條醇教授（山梨学院大学法学部）</li> <li>－ Bong-Eui Lee（ソウル国立大学法学院 競争法センター 主任）</li> </ul>

2019年6月22日@南開大学100周年記念シンポジウム

## 日本における自治体ガバナンスの展開

——政府間関係の展開ともう一步——

江 藤 俊 昭

### はじめに——本報告の趣旨

日本における地方自治法の展開を自治体ガバナンスから考える。自治体の組織運営は、「地方自治の本旨」（住民自治、団体自治）に基づき法律で定めることになっている（憲法92）。その主要なものが地方自治法である。その展開と課題を探ることが本報告の目的である。以下の項目から素描する。地方自治法一部改正動向を踏まえつつもより広く自治体ガバナンスについて動向を主して報告する。

- ①団体自治の拡充から住民自治の拡充への展開
- ②住民自治の拡充が問われるようになり、その改革が進展していること
- ③今後の自治体ガバナンスの課題を探る

これらの内容を検討する前の前提を確認するのが「1. 自治体ガバナンスを考える前提」である。ついで、「2. 地方自治の進展」として、団体自治の拡充と住民自治の進展を確認している。とりわけ、行政サービスは従来からも地方政府の活動量は大きかったが、その権限の中央集権制を地方分権に変更する改革が行われた。住民自治の拡充は立ち後れているが、それでも徐々にではあれ拡充している。その動向を確認する。そして、「3. 自治体ガバナンスの到達点と課題」では、まず二層

制の視点から市町村合併から自治体間連携の強調、およびその1つである「圏域」の制度化（第32次地方制度調査会の議論）、その上で二元的代表制を踏まえて住民自治の課題（議会改革、選挙制度改革）について確認している。

「経験から」という視点での報告をおこなう。様々な自治体議員・職員研修、議会サポーター・アドバイザー、さらに定住自立圏を議論した第30次地方制度調査会委員、議会改革を議論した第29次地方制度調査会委員、および総務省「町村議会のあり方に関する研究会」委員、参議院総務委員会参考人（2017年地方自治法一部改正）、全国町村議会議長会「議員報酬等に関し方に関する研究会」座長等、の経験を踏まえて議論する。

テーマと直接関連する論点は文章化し、それ以外は要点のみ記載している。

## 1. 自治体ガバナンスを考える前提

### （1）日本国憲法（1947年施行）に「地方自治」を規定

国民主権、基本的人権の尊重、平和主義を保障する議会制民主主義と地方自治が制度化される。住民自治として二元制（議会議員と首長の直接選挙、自主立法権・自主行政権・自主財政権、特別法の住民投票の制度化）

日本国憲法に「地方自治」の章が挿入されている（第8章）。世界的に見て、今日では当たり前のものになっているが、1946年制定当時は珍しかった。日本では、国民主権、基本的人権の尊重、平和主義という三大原理を保障するためには、議会制民主主義と地方自治が組み込まれた。ちなみに、権力集中は独裁や腐敗を招きやすことから権力分立が主張されるが、三権分立（立法、行政、司法）だけではなく、政党政治と

もに地方自治が必要である。

憲法上の地方自治に関する規定は、たった4条ではあるが、原理、地方政府形態（自治体の基本構造：住民自治）、自治体の権限（団体自治）、国政との関係（地方自治の保障）について規定されている。

- ①地方自治の原理は、地方自治の本旨と規定される。その内容は、憲法上規定はないが、一般には、住民自治と団体自治と理解される。前者は、当該地域の決定が住民自身によること、後者は、国とは別の団体としての権限が保障されていること（一般に説明される「国から独立して」は言い過ぎ）、である。なお、地方公共団体の組織や運営は地方自治の本旨に即して法律（地方自治法等）で定める（その本旨に反する法律等は制定できない）。
- ②地方政府形態（自治体の基本構造）は、議会（議事機関）とともに首長（執行機関）を住民（有権者）が直接選挙する二元制である。地方自治の本旨の文脈でいえば、住民自治の規定である。二元制は二元代表制といわれるが、議院内閣制の要素（議会による首長の不信任議決、首長による議会解散権、首長による条例案・予算案等の提出権）が加味されていることからこの用語は正確ではない。本報告では、そのこととともに、議会と首長の政策競争、住民参加・協働の推進をも含み込んだ二元的代表制＝機関競争主義として理解する。
- ③自治体の権限として、自主立法権（条例制定権）、自主行政権、自主財政権を有している。地方自治の本旨の文脈でいえば、団体自治の規定である。なお、憲法65条では、「行政権は、内閣に属する。」となっているが、例外規定の1つである。
- ④そして国政との関係では、自治体にかかわる法律を制定する場合、国会を通過させるだけではなく、その自治体の有権者による住民投票で過半数を得なければならない（特別法の住民投票）。重要な決定は、当該自治体の議会でも首長でもなく、住民自身がかかわる必要があることに注意していただきたい。なお、憲法41条では、「国会



は、国権の最高機関であつて、唯一の立法機関である。」となっているが、例外規定の1つである（「法律案は、この憲法に特別の定のある場合を除いては、両議院で可決したとき法律となる」（憲法 59 ①）がある）。

【日本国憲法】（1946 年公布、1947 年施行）

第 8 章 地方自治（LOCAL SELF-GOVERNMENT）

第 92 条 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いて、法律でこれを定める。

第 93 条 地方公共団体には、法律の定めるところにより、その議事機関として議会を設置する。

2 地方公共団体の長、その議会の議員及び法律の定めるその他の吏員は、その地方公共団体の住民が、直接これを選挙する。

第 94 条 地方公共団体は、その財産を管理し、事務を処理し、及び行政を執行する権能を有し、法律の範囲内で条例を制定することができる。

第 95 条 一の地方公共団体のみに適用される特別法は、法律の定めるところにより、その地方公共団体の住民の投票においてその過半数の同意を得なければ、国会は、これを制定することができない。

憲法に基づき地方自治法で規定されている地方政府形態は、二元的代表制である（議員だけではなく首長を直接選挙）。地方政府は、財政を運用する予算を議決し執行し、条例を制定している。それ以外にも地方政府はさまざまな役割を担っている。議会と首長は相互に協力あるいはチェックしながら、これらを行うこととなっている。

まず、立法権である条例制定、運営に必要な予算議決、さらには市町村合併は議会に属している。ようやく広がってきたことだが、議員が条

例案を提出することもできる。首長は、予算案や条例案の提出を行っている。このように、議会や首長はそれぞれ重要な役割を担っている。なお、議会の招集権は議会の議長ではなく、いまだ首長が持っている（例外的に議長）。

首長は、議会との関係で予算編成・提出権、再議請求権を持ち、専決処分ができる。これにより日本の二元制では首長は強力である（強首長主義）。他方、議会は予算や条例の議決権を有し、さらには首長の不信任議決もできる。つまり、議会は首長とは異なる意味で重要な権限を有している。

## （２） 地方自治についての２つの見方

①地方自治が保障されたにもかかわらず中央集権制の継続、②地方自治体が競争して国政に働きかけて影響力を行使する（分権権の進展、政治的影響力行使）：1980年代には②が主流、現実には①に基づき改革が進行

\*後掲資料

## （３） 中央集権制の３つの要素とその改革

権限（地方分権改革へ（地方分権推進法1995年）、政治的アクターの変更（政治改革（小選挙区制の導入）1994年、空間の変更（首都機能移転の検討）1992年等）

地方分権改革は、日本の中央集権制の改革と連動している。いわば、日本におけるポスト福祉国家の模索といえる。中央集権制の要素は、中央省庁への権限集権（権限）、一党優位制による政財官の緊密なネットワーク（アクター）、政治的決定主体（政財官）の集積（空間）、が想定できる。これらの変更を目指して、1990年代には法律が制定されている国

会等の移転に関する法律（いわゆる首都機能移転法、1992年）、公職選挙法等の改正（衆議院における小選挙区比例代表制並立制への改正・政党助成金の制度化、1994年）、地方分権推進委員会設置法（1995年、実際の地方自治法等の大幅改正は地方分権一括施行（2000年））である。地方分権改革は、これらの潮流の重要な1つである。

## 2. 地方自治改革の進展

### （1）団体自治の進展（地方分権一括法2000年）

関与の縮小（機関委任事務の廃止）、市町村合併（「平成の大合併」：市町村は3200強から1700強へ）

#### ①地方分権改革の動向

戦前の日本では、都道府県知事の官選などみられるように中央集権制であった。戦後の民主改革は、地方自治を必要とした。日本国憲法は、国民主権、基本的人権の尊重、平和主義を3大原理とするとともに、これを実質的に保障するために議会制民主主義の徹底や地方自治を明記した。地方自治を明記した憲法は、今世紀に入ると珍しくはなくなってきたが、日本では20世紀中葉にすでに持つことになった。地方自治体の組織や運営の主なもの、地方自治法などの法律で規定されることになる。しかし、その法律は自由に制定できるものではなく、団体自治と住民自治という地方自治の本旨に基づかなければならない（憲法第92条）。

憲法の施行から70年を経過したが、自治を考えるといまだ中央政府からの縛りはかなりきついものがある。地方分権を求める運動はあったものの、中央集権制といわれる状況が長年続いてきた。地方自治を明記した憲法を持ちながらも、実質的に戦前の中央集権制の要素が残存していた。地方政府の首長は中央政府の機関として動かざるをえない機関委任事務の存在、補助金による画一性や統制、地方自治法や公職選挙法等による自治体の組織・運営、公職者（首長や議員）の選出の仕方の多くの

規制、これらを思い浮かべるとよい。

歴史的視点から考えると、今日は地方分権改革のうねりをつくり出す時期にある。少子高齢化、人口減少といった今まで経験したことのない状況を迎え、従来以上に地方政府の役割が高まっている。福祉、教育、まちづくりにせよ地域ごとの個性が必要である。大都市の政策と過疎地域の政策とが同じであるはずはない。それに応えるのは地方政府である。そこで、地方分権が大きな課題となっている。

1995年には地方分権推進法が制定され、それに基づく地方分権推進委員会が設置され、同委員会は5次にわたる勧告を提出した。その勧告に基づき地方分権一括法が制定され施行された(2000年4月)。機関委任事務といった中央集権制度の象徴を廃止するなど、中央省庁の地方政府に対する関与が緩和された(その後、設置期間を1年延長して最終勧告も提出されている)。この動向を、第1期地方分権改革と呼ぶ。

並行して、基礎自治体である市町村合併が推進されていた(平成の大合併)。3200程度あった市町村が、1700程度に激減した。この合併は、中央政府の財政危機のために地方に対する補助金カット、および地方政府自体の財政危機による行政改革の意味はある。同時に、地方分権改革に伴う受け皿整備の意味もあった。地方分権推進委員会は、当初市町村合併には消極的ではあったが、国会議員の多数意見に押されて、合併推進に舵を切った。「自主的合併」であっても、強制合併の様相を示していた。

地方分権改革が進行してきたとはいえ、地方政府は中央政府からの補助金をあてにせざるをえないという財政的な課題も残った。自主財源比率が4割程度であったからである。その改革は三位一体改革として一応集結した(2006年度予算:税財源の委譲(約3兆円)、国庫支出金の削減(約4兆7000億円)、地方交付税の削減(約5兆円))。中途半端であるとともに、地域間格差を生み出した。また、地方政府という団体の自治を強化するだけではなく、住民自治を強化する課題も残っている。

なお、その後も地方分権改革は進んでいるが、2007年からはそのうねりをもう一度つくる歴史的な時期である。そのうねりを高揚させる制度が設置されたからである。地方分権改革推進法が2006年12月に可決され、それに基づく地方分権改革推進委員会が2007年4月に設置された（3年の間に勧告）。また、地方制度改革を長年担ってきた地方制度調査会の第29次が2007年7月に立ち上がった（2年の間に答申）。また、道州制を議論し提言する道州制ビジョン懇談会が2007年1月に設置された（3年を目途に道州制ビジョンの策定）。その後4次にわたる一括法等により推進されてきた。そこで、国主導による委員会勧告方式に替えて、地方の発意に根ざした新たな取組を推進することとし、個々の地方公共団体等から改革に関する提案を広く募集し、それらの提案の実現に向けて検討を行う「提案募集方式」が2015年から新たに導入されている。

なお、地方制度調査会では、第30次は大都市制度と定住自立圏、第31次は内部統制と連携中枢都市圏を中心に答申が提出されこれに基づき法律が改正されている。なお、第32次は、今日圏域をめぐって審議が行われている（2019年7月に中間報告）。

## ②地方分権改革の意義

急激に進行している地方分権改革ではある。しかし、その改革をめぐっては様々な評価があるといつてよい。もともと第1期地方分権改革でも「混声合唱」（辻山幸宣）や「同床異夢」といわれていた。そうした多様な視点から、第1期地方分権改革の評価も異なってくる。「苦労が実っていると評価する見解」（森田朗）「キラリと光る要素があり、それを見つげ出して評価する（したい）とする見解」（辻山幸宣）「各人の理想論・原理論から勧告を切り捨てる見解」（浜川清）「中間報告と勧告内容を比べて『後退』したとする見解」（加茂利男）といった様々な見解が登場した（堀雅晴）。

しかし、「変動する国際社会への対応」「東京一極集中の是正」「個性

豊かな地域社会の形成」「高齢社会への対応」といった新たな時代の課題に対応するために地方分権改革が必要であるという認識では一致している。現時点は地方分権のうねりをもう一度つくる歴史的な時期である。第1期地方分権改革の課題が達成されたわけではないからである。

(2) 住民自治の進展Ⅰ：自治体内分権（合併に伴う弊害除去）、議会改革（自由度を高める）等

第1期地方分権改革の地域への波及・浸透は様々ではあるが、その中でも市町村合併を契機とした直接民主制の高揚や狭域自治の模索、および地域ルール策定の策定（自治基本条例）から考えることにしよう。

平成の大合併を推進した市町村合併特例法は、2005年3月末日にその期限を終えた。3200強あった市町村は、最終的に1700強に落ち着いた（2006年3月末日）。2005年4月より、市町村合併の促進のための新たな「市町村合併特例法」が施行されている（5年間の時限立法）。とはいえ、平成の大合併は一段落した。

平成の大合併は、自治を考える上での重要な機会を提供した。平成の大合併は、自治省（現総務省）が主導してきた。ほとんどの都道府県庁がブースターの役割をはたしていた。＜自治省-都道府県庁＞連合による半ば強制的印象を現場では受けた。そこでは、自治の空洞化が進んだともいえる。福島県矢祭町や山梨県早川町の「市町村合併をしない宣言」はその意味では自治を守る勇氣ある姿勢ともうけとられた。

しかし、合併した市町村の多くが受動的にのみ対応したわけではない。むしろ、平成の大合併を機会に自治を考え、住民側から合併を提起する動きもみられた。新設合併の南アルプス市は、市制施行としては全国初の合併協議会設立をめぐる直接請求からの誕生であった（町村を含めると2番目）。こうした住民発議だけではなく、いくつかの市町村では住民投票も行われた。住民投票は合併というテーマではあったが、自治を考える上で無視されるべきものではない自治制度となった。

また、合併によって市町村規模が大きくなる。そこで、歴史的文化的特性から自治体をいくつかの地域に区分しそれぞれの意向を踏える（その極には決定権限を委譲する）自治体内分権が提起されている。自治体内分権は、従来でも条例等で可能ではあったが、自治法の規定に加えて、市町村の合併の特例に関する法律および市町村の合併の特例等に関する法律に規定された（地域自治区）。

自治体内分権として、各地域に区分しそれぞれに地域自治区を設置する。それには、区の事務所と地域協議会から構成される。区の事務所は、市町村事務を受け持ち、首長の指揮監督下にある。地域協議会は、市長によって選任され、首長の諮問に対して意見を述べる役割を担う。それは住民組織として地域の意見をまとめるとともに、地域住民との協働を進める。この地域自治区は法人格を有しない。

さらに、地域自治区が法人格を有することも可能となっている。財産を所有することや契約の主体となることができる。このために、集会施設やコミュニティセンターといった地域の公の施設の管理などが可能となる。旧市町村単位に5年以内で設置できる。

なお、地域協議会は首長の選任ではあるが、地域協議会の権限が強まれば正統性を保障するために公選制も制度化されるだろう。上越市では、地域協議会の構成員を選挙で選出する制度を導入した。2005年1月1日に周辺13町村を編入して新しい上越市が誕生した。自治法による地域自治区の設置である。地域協議会は、住民の意見を行政に反映させる役割を担う。その構成員は無報酬である。交通費相当の1回1200円が支払われている。それぞれの地域自治区ごとに、町村議会の時の定数と同数の地域協議会の定数となって、総計で192人である。構成員の選出にあたって、地域自治区ごとに公募して、その上で住民による投票が行われ、それぞれの定数まで上位の人が市長によって選任されるいわば準公選制が導入された。

（3）住民自治の進展Ⅱ（法律改正以外）：自治・議会基本条例、住



### 民投票条例等

当該自治体が行う事務のすべてが自治体の事務となった分権改革、財政的な自由度を大きくする方向を打ち出した三位一体改革を踏まえれば、自治体の事務や財源をどのように決めるかという地域のルール明確化へと進まざるをえない。そのためには、まずもって自治体の自主性・自律性を拡大することは必要となる。現行法体系の抜本的な見直しや、住民や自治体からの自主性・自律性を拡大する運動や制度化である。

第28次地方制度調査会は、「地方の自主性・自律性の拡大及び地方議会のあり方に関する答申」等で現行法体系の見直しを提言した。この多くは法律に盛り込まれた。地方の自主性・自律性の拡大及び地方議会のあり方に関して、一石を投じたものとして評価してよい。また、若干であっても規制が緩和されたことは今後の自治体の組織や運営にとって無駄ではない。

しかし、この水準で満足するわけにも行かないし、自治体が努力すれば組織改革や運営ではできることは残されている。地域のルールを制度化するために、地方の自主性・自律性の拡大及び地方議会のあり方をめぐって法律改正も必要であるが、まずそれぞれの自治体の組織や運営を見直してもよい。その上で、現行法体系で可能な地域ルールを発見し、つくり出すことは可能である。

こうした地域ルールは、自治体の憲法、あるいは自治(体)基本条例と呼ばれている。地方分権の時代には、地域経営のルールの明確化が不可欠である。北海道ニセコ町にはじまる自治基本条例(まちづくり基本条例)制定の動きは全国に広がった。ニセコ町まちづくり基本条例が地方分権一括法施行のすぐ後であったことはけっして無関係ではない(2000年)。

従来の自治基本条例では2つの遠慮があった。自治体の組織や運営を規定する自治法への遠慮であり、首長提案が多いことから議会への遠慮



であった。しかし、地域経営のルールであれば、そうした分野にまで踏み込まなければならない。ようやく、最近ではすでに自治法で規定されていても重要事項を自治基本条例に挿入し可決しているものもある。

また、北海道栗山町議会などのように議会の組織や運営を議会基本条例として制定したところもある。自治基本条例に議会運営事項も詳細に挿入する方向か、詳細な議会運営事項を別途議会基本条例として制定する方向が想定できる。それぞれの自治体が判断すればよい。栗山町議会では、詳細な議会運営事項を別途議会基本条例として制定する方向が選択された。都道府県議会では、三重県議会が議会基本条例を制定した(2006年12月)。

### 3. 自治体ガバナンスの到達点と課題

#### (1) 二層制の変動

##### ①市町村合併から連携へ

広域連携の多様化(新たな広域連携:定住自立圏、連携中枢都市圏)

今日再び脚光を浴びている自治体間連携・補完における新たな議会の役割を探る。市町村議会改革が自治体間連携・補完への住民統制・参加でも有用であること、一部事務組合や広域連合の議会について市町村議会で実践されている改革を応用できることを強調したい。<sup>1)</sup>

自治体間連携・補完には、従来からさまざまな課題が提起されてきた。「迅速な意思決定が困難である」「構成団体の意見が反映されにくい」こととともに(総務省「市町村における事務処理の在り方に関する調査について」)、住民統制・参加が弱いことが指摘されている。一部事務組合や広域連合を念頭に、選出方法が間接的であり、民主的統制から考えて市町村や都道府県にも「劣る」<sup>2)</sup>という指摘もその1つである。そこで、この方式が市町村事務の多くの割合を占めるようになればなるほど「民主主義の空洞化の問題を招く」。また、寄り合い所帯であるために定型的

な事務ならともかく戦略的な判断は困難であり、そして間接統制であるために住民へ説明責任でも、構成団体の分担金に依存していることによって財政責任でも当事者になれず、「構造的に当事者責任を取ることができない団体」であり、「自治の中では付随的な役割にとどめられるべきである」という議論は傾聴に値する。

とはいえ、市町村の行政サービスのフルセット主義は採用できないし、都道府県による市町村の補完だけを強調するわけにはいかない。つまり一方で、フルセット主義の追及（さらなる市町村合併の推進）はもはや合併が可能な市町村は行っていることだけではなく、今日多くの問題が指摘されていることを考慮すれば現実的ではない。他方で、都道府県による市町村の補完の強調は、それ自体は意義あるとしても市町村の自治を萎えさせる。両者を視野に入れつつ自治体間連携・補完を念頭にその課題を解明する必要がある。

筆者は、市町村がまずもってそれが担う事務を独自に処理することが前提だと考えている。その上で、良質なサービスを効率的に提供できる可能性があるとき、また広域的に戦略的に取り組んだほうがよい政策（観光、環境等）が実施できる可能性があるとき、それぞれの市町村が主体的に自治体間連携・補完の方式を採用する<sup>3)</sup>。その採用にあたって、導入期はもとより日常的に住民統制・参加が必要である。定住自立圏を含めて、自治体間連携・補完は、住民からみれば遠い存在である。透明性からも、住民統制・参加からも改善の課題は多い。自治体間連携・補完の重要性が増せば増すほど、これらへの住民統制・参加が問われる。そのためには、市町村の二元的代表制を活性化させ、それと自治体間連携・補完への住民統制・参加に接続させるとともに、自治体間連携・補完の方式に即した住民間、議会・議員間ネットワークを創りだすことが必要である。

## ②新たな圏域の創造か（交付税の対象としての圏域？）

総務省「自治体 2040 構想研究会 第 2 次報告書」(2018 年): 第 32 次地方制度調査会 (内閣府)

2040 年問題 (首都圏の急速な高齢化と医療・介護の危機、深刻な若年労働者の不足、空き家急増に伴う都市の空洞化と、インフラの老朽化) を念頭に自治体 2040 構想研究会が設置された (2017 年)。その第 2 次報告では、2040 年の日本の「内政上の危機」を明らかにするとともに、その「施策 (アプリケーション)」を最大限発揮するための「自治体行政 (OS) の書き換え」を構想する。

これについて「政府は 20 万人以上の中核市などを中心に近隣市町村が連携する『連携中枢都市圏 (圏域)』を主体にまちづくりを進める考えだ。法整備で、圏域を地方交付税の交付対象とし、規制緩和なども活用して、後押しする。反面、特に小規模自治体への交付税配分などを調整し、独自のまちづくりは事実上、抑制する方向だ。」という誘導報道 (筆者の見解) もある (『読売新聞』(2018 年 7 月 4 日付)。

この報告書を踏まえて、第 32 次地制調が設置された (2018 年 7 月「自治体 2040 構想研究会」メンバーの多くが入っている。2019 年 7 月中間報告)。2020 年 7 月までに答申が提出される。

## (2) 住民自治の変動

- ①議会改革の進展 (なり手不足から住民総会の検討へ、そして 2 つの新たな議会)
- ②地方選挙制度改革の浮上

※※※

今日、地方版総合戦略等の策定など中央政府による「強制」が広がっている。地方分権改革には逆行する動向だと思われる。この動向については別途検討する。

〔参考〈「変わる政治学」を超える地方分権改革の動向〉(本文1(2)の資料)〕

地方分権改革は、従来のシステムが中央集権的であることを前提とし、その打開を目指していた。ところが、この再編の論理は、1980年代の政治学・行政学の文脈で認識された政治行政システムの評価とにはズレがある。そこで、このズレを確認し、その意味とズレを修正する視点を<sup>4)</sup>確認しておきたい。

80年代に、自民党の一党優位政党制の継続のなかで「変わる政治」を捉える分析枠組みが生じた。「官僚優位論から政党優位論への変化」「エリート論から多元論へ(今日では、むしろ多元論対コーポラティズム論の対比)」「議会無能説から議会機能説へ」「選挙・地元利益の代弁者の議員像から、政策の専門家としての『族』の台頭」「決定における中心的機関としての自民党政務調査会部会の評価」「利益集団・圧力団体の再定義」「マス・メディアの政治的役割の規定の見直し」「地方政治の見方の変化(いわゆる三割自治論から地方政治自律説へ)」といった理論上の変化である。これらの変化は矛盾する場合もあるが、「現象として、どのような方向へ議論が変化しているのかだけは明らかであろう」。この方向の変化の1つは、中央集権システムといった評価の修正である。

本報告の文脈に引き付けていえば、中央政府の機能を相対的に捉えようという志向であるといえる。「日本はすでにある意味では十分分権化された国であり、その点にこそ日本型システムの特徴や成功の秘密も、また問題点もあったのではないか、という正反対の見方が打ち出されている」といってよい。中央集権制として捉える理論に対して二つの方向からその転換が迫られている。

1つは、「政府(中央政府と地方政府)－社会」関係の視点からのものである。Ch. ジョンソンに代表されるような日本の経済成長を通産省の産業政策や金融政策の有効性から説明する理論、いわば社会に対する強力な中央政府論がある。これに対してD. フリードマンは、自動車や

機械工業を分析し、異論を投げ掛ける。これらは、官僚統制に反して企業組織や地域産業のネットワークを基礎とした「柔軟生産体制」を形成した。もちろん、商工会議所、業界組織、協同組合、労使結合や自治体などの非市場的な作用は変動する市場に柔軟に対応できる力の重要性を認めている。この非市場的作用は中央政府による作動とは異なるものであった。ジョンソンの中央政府主導による経済成長という発展志向型モデルとは矛盾する見解である。

もう1つは、「政府」間関係の視点からのものである。中央集権制として捉える理論に対して、その理論に内在している非地方性と非政治性を批判し、別の理論枠組みを提示する。非地方性とは、地方のさまざまな政策を中央政府の意図から出発し分析することによって、地方独自のメカニズムを軽視することである。また、非政治性とは、国会議員、地方議員、政治的利害集団さらには市民の動向を軽視することである。福祉国家化の進行と、地元選出国会議員をはじめとした政治家の活動量を直視し、中央から地方へといった影響関係のベクトルの逆転が提示される。「同格の地方政府、隣接地方政府の間の相互の競争が〔中央政府の一引用者注〕政策の形成や実施に大きな影響をもつ」（水平的政治競争モデル）。また、「福祉国家の進行につれてこの相互依存関係の妥当する領域は拡大する」が、「行政機能の共有ないし融合関係は、しばしば地方が中央に影響を与えるメカニズムになる」（相互依存モデル）。

要するに、集権-分権、分離-融合といった二つの軸から中央-地方関係を考察する場合、福祉国家にある日本の政治行政システムを、分権システムではなく中央政府と地方政府との融合関係のなかでの相対的な集権-分権関係として捉えようとするものである。中央政府と地方政府との相互依存性と、地方政府が政治家を活用しながら中央政府に影響を及ぼすいわゆる下からの圧力活動といった政治的側面を強調した議論であった。

こうした理論構成は、今日学界で共有された認識だった。「第三次行

革審以降の地方分権論の論理構造を検討してみると、そこに従来の地方自治研究における議論と、ストレートにはつながりにくい考え方が織り込まれている」という指摘は、今日の理論上の問題状況を捉えたものといえよう。

1980年代に旺盛に展開された政治学・行政学の評価と今日の政策決定構造の再編論が前提とした評価とのズレはどのようにして生じたのかについて検討されねばならない。一党優位政党制の崩壊に根拠を求めることもできよう。一党優位政党が弱体化したことにより、政治的アクターの力のバランスが崩れ行政府あるいは官僚制の役割が浮上したとも読める。しかし現代の再編論が基礎とした理論は、そもそも明治以来一貫した中央集権制を想定している。ここ数年のことではない。理論間の偏差は、一党優位制の崩壊では埋められない。

また、再編のための単純なスローガンの形成を根拠にすることもできよう。しかし、政治的利害集団のスローガンだけではなく、政治学界、行政学界だけではなく多くの学界を巻き込んだ理由をこれでは説明できない。もちろん、再編の政治的意図は無視されるべきではなく、直視されなければならない。「今日の地方分権論には、近年の地方自治研究の動向とは少なからず断絶した戦後日本地方自治＝『戦後連続型集権システム』、地方分権＝「分離・分権」志向の改革という論理が織り込まれているようにみえる。別のいいかたをすれば、中央・地方融合論や柔構造集権論のなかに含意されていた中央の役割＝『統一・公平』保障機能に対する評価が後退し、潜在化してしまっているのである」。要するにナショナルミニマムの設定などの中央政府の役割を軽視する方向理に舵を切っている。

それでは、このズレをどのように評価したらよいのだろうか。日本の政治は、そもそもこの両側面が内在していたとして理解できる。理論の守備範囲の問題が浮上しよう。加茂利男は、両側面を統一的に説明しようとする。「一見分権と相互依存によって動いているようにみえる政策

ネットワークを調整・統合する結節環（権力核のようにみえない権力核）の比重はかえって重くなり、集権性が強められる傾向が生じる」と結論付ける。

たしかに、「政府-社会」関係であれ（とくに官庁-クライアント）、「政府」間関係であれ（中央政府-地方政府）、中央政府からの一方的統制というより交渉・調整関係といった相互依存的なネットワークシステムが存在している。しかし、相互依存的なネットワークシステムは水平的でフラットな関係と即断してはならない。

相互依存的なシステムが混乱を回避しつつ作動するには、多元的な秩序に統一性を与える「中心的な調整システム・結節環」が重要になる。「わが国のばあい、緊急時の対外的決定などでは時に政府首脳の決断や国会での決議が、政策ネットワークを統合し方向づける明示的な決定機能を発揮することがあるが、通常は調整システムの中心そのものが交渉的・談合的なネットワーク（これを『コア・ネットワーク』とでも呼ぼう）のかたちをとる」。このコア・ネットワークは公式に行なわれる場合もある。閣議、次官会議、自民党政調会、政府・与党連絡会、各党国対委員長会議、さらには官庁や政党とのクライアントの団体交渉などが想定できる。しかし、このコア・ネットワーク自体がインフォーマル化されている。私的な諮問機関、研究会、懇談会などや、政界・官界・財界の私的な会合などが重要な意味をもつ。「このように、コア・ネットワークがインフォーマル化＝フェイス・ツー・フェイス化されると、政治・経済アクターたちの重要な情報へのアクセス度も政策決定への影響力も、このネットワークに参入しうるか否かによって大きく左右されることになる」。

ズレへの橋渡しの試みとして評価できよう。ただし、このコア・ネットワークがどこでどのようにしてだれによって形成されるのかといった立論が必要である。その際、相互依存論が所与のものとしていた法制度や中央政府の財源・権限といった資源に着目したい。いわば、中央集権



論が強調するのがこの資源であり、相互依存論が強調するのが政治的アクターの動向や活動量なのである。政治的アクターの行動を総合的に把握するにはやはり資源を、認識しなければならない。しかし、資源は固定的なものではない、政治的アクターの動向は、この資源にとらわれないさまざまな活動を行なっているし、あるいはこの資源を変更したりもする。たとえば、先駆的な東京都公害防止条例にみられるような「上乗せ、横出し」条例の制定である。また、福祉政策の先取りもこの事例に加えてもよいであろう。今日の中央集権システムの再編は、すでに活発に活動している政治的アクターの自由度の増大がめざされているのである。

すでにのべたように、再編の着地点は定かではない。政策決定構造の再編は、さまざまな政治的アクターによって現実化される場合もあれば、後退する場合もある。政策決定構造の再編は、まさに「政治」によって決着する。その「政治」は、抽象的なものではなく市民一人一人が担っているものである。

## 注

- 1) 自治体間連携・補完への住民統制・参加のうちこの2つを中心に議論する。その住民統制・参加はもう少し広い文脈（広域連合の議会や執行機関の直接選挙や直接請求の充実等）で議論する必要がある。
- 2) 市川喜宗「都道府県の性格と機能——公的ガバナンスにおける政府間関係」新川達郎編著『公的ガバナンスの動態研究——政府の作動様式の変容』ミネルヴァ書房、2011年、200-201頁。
- 3) 自治体間連携・補完への住民統制・参加を充実させることによって、定型的事務（委託、機関等の共同設置、一部事務組合、広域連合）の連携・補完でも、戦略的な施策の構想と実施（一部事務組合、広域連合、協議会）でも効果的に行うことができる。
- 4) 加茂利男『日本型政治システム～集権構造と分権改革～』有斐閣、1993年、参照（引用頁は記していないが、「本参考」の引用はこの文献による）。なお、この時期の政治学の揺れを指摘した「政策提言か、現実批判か 激動の現実に揺れる政治学」『朝日新聞』1994年1月10日夕刊、も参照。



2019年6月22日@南開大学100周年記念シンポジウム

〔報告レジュメ〕

## 日本における自治体ガバナンスの展開

——政府間関係の展開ともう一步——

江 藤 俊 昭

### 【本報告の趣旨】

日本における地方自治法の展開を自治体ガバナンスから考える。自治体の組織運営は、「地方自治の本旨」（住民自治、団体自治）に基づき法律で定めることになっている（憲法92）。その主要なものが地方自治法である。その展開と課題を探ることが本報告の目的である。以下の項目から素描する。

- ①団体自治の拡充から住民自治の拡充への展開
- ②住民自治の拡充が問われるようになり、その改革が進展していること
- ③今後の自治体ガバナンスの課題を探る

### 【報告の要旨】

#### 1. 自治体ガバナンスを考える前提

- （1）日本国憲法（1947年施行）に「地方自治」が規定：国民主権、基本的人権の尊重、平和主義を保障する議会製民主主義と地方自治が制度化される。住民自治として二元制（議会議員と首長の直接選挙、自主立法権・自主行政権・自主財政権、特別法の住民投票の制度化）
- （2）地方自治についての2つの見方：①地方自治が保障されたにもかかわらず中央集権制の継続、②地方自治体が競

争して国政に働きかけて影響力を行使する（文献の進展、政治的影響力行使）：1980年代には②が主流、現実には①に基づき改革が進行

- (3) 中央集権制の3つの要素とその改革：①権限（地方分権改革へ（地方分権推進法1995年）、政治的アクターの変更（政治改革（小選挙区制の導入）1994年、空間の変更（首都機能移転の検討）2012年等）

## 2. 地方自治改革の進展

- (1) 団体自治の進展（地方分権一括法2000年）：関与の縮小（機関委任事務の廃止）、市町村合併（「平成の大合併」：市町村は3200強から1700強へ）
- (2) 住民自治の進展Ⅰ：自治体内分権（合併に伴う弊害除去）、議会改革（自由度を高める）等
- (3) 住民自治の進展Ⅱ（法律改正以外）：自治・議会基本条例、住民投票条例等

## 3. 自治体ガバナンスの到達点と課題

- (1) 二層制の変動
- ①市町村合併から連携へ：広域連携の多様化（新たな広域連携：定住自立圏、連携中枢都市圏）
- ②新たな圏域の創造か（交付税の対象としての圏域？）
- (2) 住民自治の変動
- ①議会改革の進展（なり手不足から住民総会の検討へ、そして2つの新たな議会）
- ②地方選挙制度改革の浮上

4. 報告の視点——経験からの報告（第29次・第30次地方制度調査会委員、総務省「町村議会のあり方に関する研究会」委員、参議院総務委員会参考人（2017年地方自治法一部改正）、全国町村議会議長会「議員報酬等に関し方に関する研究会」座長等）