

地域主権改革とローカル・ルール

【講演会の趣旨・概要】

名城大学法学部は、1950（昭和 25）年に法商学部として創設され、2010 年に創立 60 周年を迎えた。本稿は、それを記念して行われた記念講演会の様子を紙上に再現するものである。

この記念講演会の開催に当たっては、「還暦」を迎えたことを機に、本学部の歩みを初心に帰って見つめなおすとともに、今日的に重要な法的・政治的課題について検討し、その成果を社会に向けて発信するという趣旨でテーマの選定を行った。そこで、日本国憲法の下で地方およびその住民の自治が認められ、昨今、そのあり方をめぐってさまざまな議論や取組みが行われている地方自治の問題を取り上げることがふさわしいと考えるに至った。

このテーマは、地方公共団体の創意工夫によって特徴ある地方自治を行うことにより、住民に対するサービスを向上させるための枠組み・法制度について法的ないし政治的な観点から検討するものであるが、その根底にあるものは、研究・教育機関である本学部が、大学人として自立的に、その営みを学界および社会に対していかに還元していくかという命題とも重なる部分が大きいと感じている。

講演会の概要は下記のとおりである。これを契機として、先人たちの残した足跡の偉大さを再認識するとともに、より一層、本学部に課せられた社会的使命を果たしていきたいと考える次第である。

（文責 伊川 正樹）

名城大学法学部創立 60 周年記念講演会

【基調講演】

講演者 礒崎 初仁 教授 (中央大学法学部・大学院公共政策研究科)

テーマ 「地域主権改革とローカル・ルール」

進行 伊川 正樹 准教授 (名城大学法学部)

【シンポジウム】

コメンテーター

礒崎 初仁 教授 (同上)

昇 秀樹 教授 (名城大学都市情報学部)

安本 典夫 教授 (名城大学法学部)

コーディネーター

伊川 正樹 准教授 (同上)

テーマ 「地域主権改革とローカル・ルール」

日時 2010 (平成 22) 年 11 月 28 日 (日) 15 時 ~ 17 時 45 分

場所 名古屋観光ホテル 3 階 那古 (東) の間

伊川 1950年(昭和25年)に名城大学法商学部が創設され、その後、先人たちのさまざまな努力を経て、本年、名城大学法学部は創立60周年、還暦を迎えました。本日は、それを記念いたしまして講演会を実施いたします。

私は、この講演会の進行役を務めさせていただきます名城大学法学部准教授の伊川正樹です。どうぞよろしくお願いいたします。

さて、地方の時代と言われて、有力な首長のもとで地方分権に向けたさまざまな取り組みが実施されている昨今ですが、なおも国と地方の関係、あるいは地方自治のあり方が問われ続けている状況です。ごく最近では、地域主権という名のもとで、地方独自の自治に向けた取り組みの必要性と、その実現が模索されております。

また、皆さまもご承知のとおり、この名古屋でも市民税減税ですとか、地方議会改革など、新たな地方自治の取り組みが、他の自治体のみならず国からも注目を集めております。まさに、地域のことは地域で決めるという理念、そして、その実践が問われている状況です。

このようなかで創立60周年を迎えた名城大学法学部としましては、こうした今日的課題を専門家の立場から研究するということはもとより、法学・政治学の研究・教育機関として、自立的かつ自主的な取り組み、そしてその発信を考えていく契機になるのではないかと考えました。そこで今回、「地域主権改革とローカル・ルール」というテーマを設定した次第です。

この講演会ですが、このあと1時間程度の基調講演をおこない、そのあと10分程度の休憩を挟み、シンポジウムをおこなうという流れで進めさせていただきます。シンポジウムでは、フロアにお集まりの皆さまからも、ご意見・ご質問などを頂戴したいと存じます。

それでは、基調講演に移りたいと思います。本日の基調講演は、中央大学法学部・大学院公共政策研究科教授、磯崎初仁先生にお願いいたします。磯崎先生は、昭和59年東京大学法学部をご卒業後、神奈川県庁に入庁され、農政部、土木部、企画部、福祉部等の部署でお仕事を経験

されました。その在職中に、東京大学大学院に研修派遣され修了されました。平成 14 年に神奈川県を退職され、同年に中央大学法学部教授に着任され、現在に至ります。

ご専門は、地方自治論・行政学・政策法務論で、ご著書としては、『分権時代の政策法務』（北海道町村会）『政策法務の新展開 - ローカル・ルールが見えてきた』（ぎょうせい）『変革の中の地方政府』（中央大学出版部）など多数ございます。また、関連する論文も多数公表されております。

それでは、磯崎先生より「地域主権改革とローカル・ルール」というテーマで、基調講演をお願いしたいと思います。それでは、よろしくお願いします。

【基調講演】「地域主権改革とローカル・ルール」

磯崎 初仁 教授

皆さま、こんにちは。ただいまご紹介いただきました中央大学の磯崎と申します。本日は、名城大学法学部 60 周年、大変おめでとうございます。今もご紹介にありましたとおり、名城大学法学部は、1950 年に法商学部としてスタートされて以来、ビジネスの場、司法の世界、さらには公務の場に数多くの人材を輩出されてきました。また、法学・政治学の研究分野でも、目覚ましい成果を積み重ねておられます。このことについて、まず敬意を表したいと思います。

また、私なりに本学部のカリキュラムなどを拝見いたしますと、まず法学科では、「総合性」をキーワードにして法ジェネラリストを養成し、応用実務法学科では「専門性」をキーワードにして法スペシャリストを養成するという大変わかりやすい理念を示されています。かつ、それぞれに重要な科目を配置され、新しいニーズなどもしっかりととらえておられることは大変素晴らしいと思いました。

私も法学部に勤務しておりますので、当方の学部はどうだったかなとい

うことを振り返り、ぜひこちらの教育カリキュラムなども参考にさせていただきたいと思った次第です。今後、教育・研究両面でますますご発展されることを祈っております。

さて本日は、地方自治、地方分権について取り上げたいと思っております。わが国の地方自治は憲法で保障されているわけですが、具体的に地方自治制度ができたのが1947年ですので、名城大学法学部の前身である法商学部ができる3年前です。地方自治制度が確立して、まだ間もないころに、この学部もスタートしたということです。

当時は、直接請求制度なども含めてまだ板に付いていないところでしたが、その後、地方自治制度もおおむね60年経過し、さまざまな展開あるいは発展を見せているところです。

ちょうど、ご当地名古屋では、議会の解散を求めるリコール運動なども行われておりますが、このような住民自治の仕組みも、さまざまなところで活用され、住民中心の自治運営の基礎になっているといえるのではないかと思います。

本日は、その60年を振り返る余裕はありませんが、2000年に第1次地方分権改革が行われました。その分権改革の前後のお話と、そのあと、どのように展開していったのかをお話ししつつ、これからの地方分権、日本の自治がどうあるべきか、その中でローカル・ルール（条例）をつくるのが、どのような意味と可能性を持っているか、このようなことを皆さんと一緒に考えてみたいと思っております。

与えられた時間は1時間ですが、少し硬い話が続くかと思えます。ただ、本日の参加者は、本学OB・OGの方、法学部OB・OGの方が多く、あるいは職員・教職員の方もいらっしゃるということで、その意味では、法学をしっかりと勉強されて実務のなかで活躍されている方々が多いとお見受けしました。多少難しい話でもお聞きいただけるかなと思っておりますので、地方自治に関する法制度の問題などを、一緒に考えていきたいと思えます。

1 地方分権の考え方と流れ

(1) なぜいま地方分権か

最初に、「地方分権の考え方と流れ」について確認していききたいと思います。1995年「地方分権推進法」ができて以来、約15年の間、地方分権というものが求められてきました。皆さんも耳にされたことが多いのではないかと思います。

最近では、新政権下で「地域主権改革」と名称を変えていますが、目指すところは同じだと思いますので、この15年間でどのような変遷があったのか確認してみたいと思います。

最初に、なぜいま地方分権なのでしょう。いくつか指摘できると思いますが、1つ目は、地域の実情や個性に合った施策あるいはサービスが可能になるということが一番大きいと思います。この60年間の戦後の政治や行政の歩みを見ても、国の政策や制度が画一的で、地域づくりに一定の役割を果たしてはいたのですが、今では地域の実情に合わなくなっています。そのメリットよりもデメリットのほうが大きくなっているのが実態だと思います。国の制度は、どうしても全国画一的、一律になりがちです。

そうしますと、例えば開発規制の法律を考えてみても、北海道では「ここまでやらなくてもいいよ、十分に緑が残ってるじゃないか」と言われる一方で、東京あるいは名古屋、愛知県に同じ法律や基準を当てはめると、「それじゃあ十分な規制にならないよ」と言われてしまう。開発圧力が強いですから、なるべく開発を抑制し、もっと緑を守ったり、自然との共存を図るということがテーマになってくる。それを一つの法律や基準でやってしまうことに無理があります。ある地域では過剰な規制になり、ある地域では不十分な規制になってしまう。

道路の整備などもそうです。道路の整備については、国庫補助金を使いながら進めてきましたが、この補助金を受けるために一定の基準があります。道路の幅は何メートルでないといけないとか、歩道は何メートル幅の歩道を両側に付けなければならないなど、補助基準というものがああります。この基準があるために、ときどき車は通るけれども、ほとんど歩行者がい

ないという山間部の道路であっても立派な歩道を付ける。あるいは、2車線の高規格の道路でないと、国の補助金が下りません。そこで、補助金をもらうために、事業費が高くなり、過大な公共事業がおこなわれます。このような弊害が出ているのではないかと思います。

ただ、最近では、状況が若干変わってきてました。高知県では、1.5車線道路という新しい発想の事業を始めました。どのような事業かといいますと、山間部の道路などは両側2車線の道路にする必要はありませんと。たまにしか自動車が通りませんから、自動車が行きかえるような場所があればいい、何百メートルに一カ所双方向で通れるような待避所があればいいということで、それを高知県が「1.5車線道路」と呼んで始めましたが、これを国（国交省）も採用するようになりました。

このように、これからは地域に合った公共事業、あるいはサービスのあり方が求められるのではないのでしょうか。国も少し変わってきていますが、やはり霞が関で考える政策は地域に合わないということで、分権化が求められていると思います。

地方分権が求められる2つ目の理由は、行政に対する住民の参加や監視が可能だということです。やはり、これからは住民が主役になります。この点はこれからの行政・政治の重要な考え方、方向性ではないかと思います。国政においてもそうですが、地方で決定するのであれば、住民の意見を十分に組み込めと、あるいは住民が行政を監視して、「こんな道路は要らないだろう」「こういうハコモノづくりはもうやめようよ」と、このような声を出しやすいと思います。

皆さんが習った教科書にも「地方自治は民主主義の学校である」（J. ブライス）と書いてあったと思います。このように民主主義（デモクラシー）における地方自治の重要性をあらためて確認しておくべきではないでしょうか。

3つ目は、「国（中央政府）の独走や横暴に歯止めをかける」ということです。国が一方的な決定や負担を押し付ける場合があります。例えば、米軍基地の移設の問題なども、今では地域の意思、自治体の方針というも

のを軽視できません。沖縄の米軍基地移設問題も、名護市長選挙や沖縄県知事選挙の結果が国の政策に大きな影響を与えます。国も方針を出して「このとおりやれ」と言いたくても、なかなかそのように進まないということは、社会を成り立たせるうえで重要なことではないでしょうか。自治体が住民の利益や生活をしっかりと守っていくことは大事なことではないでしょうか。そのようなことも確認しておきたいと思います。

4つ目は、霞が関、中央で政策をつくると、行政の無駄や非効率などが生じやすいということが言えるかと思います。これは原理的に理由があります。つまり、中央で決めると受益と負担の関係が不明確になります。住民から遠いところで決めれば決めるほど、そこが権限を持っていればいるほど、受益と負担の関係が不明確になります。「誰かが負担してくれるのだから、いい道路をつくろう」とか「せっかくやるのなら、りっぱな橋をつけよう」というように、誰が負担するかがはっきりしない中で、受益だけを求める意思決定が行われやすいのではないのでしょうか。

特に国の補助金については、税金で誰かが負担しているのですが、地域が直接負担するわけではありません。「この道路をつくるために2億円かかるが、国が半分以上出してくれる。それなら使わなきゃ損だ」と。このように、自分たちが負担するという関係が明確でないものですから、受益だけを求め、その結果、行政に対するチェックが甘くなったり、過大なサービス提供がおこなわれます。このような問題があるのではないかと思います。

私自身も神奈川県に勤務していましたので、経験したことがあります。ちょうど介護保険制度導入の準備を担当していたのですが、介護保険のサービスに対して利用者から苦情が出てくるでしょう、民間事業者によるサービスに変わることによって苦情があっても十分に対応されないこともありうる、そこで苦情を受ける窓口を行政側でちゃんとつくりましょうということを、神奈川県で考えました。これについて、国は方針を出していませんでしたので、担当者間で議論して、財政状況は厳しかったのですが、新規事業として200~300万円の事業を始めようという話になっていました。

保健師や弁護士などの専門家に、例えば週一回来ていただいて、その間に受けた苦情を審査していただくような苦情窓口を整備しようと考えたのです。

ところが、介護保険導入の直前になって、当時の厚生省から急に全国の都道府県で苦情対応窓口をつくりなさい、その費用の半分は国が補助しますという話が下りてきました。そこでは、一人の常勤の職員を置きなさいと。そのほかに専門家に来てもらう、そこにはファクスやパソコンも必要だろうということで、国の補助事業というかたちで一千数百万円の事業が下りてきたわけです。

私はこれを見て、「いや、300万円でもやろうと思ったらできるけどなあ」と思いましたが、当時、神奈川県内の財政当局に相談したら、「国からももらえるならいいんじゃない？」ということで、一千数百万円の補助事業にすぐ乗りました。県の負担も大きいのですが、半分の負担でいいなら、もらわないと損だし、わが県だけ外れるわけにはいかないというわけです。もちろん、介護サービスに対する苦情にきちんと対応しようとするのはとてもいいことですが、全国一律に常勤を何人置きなさいとか、こういうふうにやりなさいというように指示されると、割高になってしまうということだと思います。

もっと地元というか地域にまかされれば、意欲のある人材を集めながらもっとうまく動かしていく方法があるのではないかと思います。どうしても国で事業を組むと過大なものになってしまう。逆に言うと、国は金があるというか、粗い金遣いをするなということを感じました。同時に、これでいいのだろうかという疑問も感じました。4番目はそういうことです。

5つ目は、そのように地域がそれぞれ工夫することで地域の均衡ある発展が可能になるということです。それぞれの地域が自分たちで決めていくと、地域間でアンバランスになり、格差が拡大するという声もあります。しかし、むしろ地域がそれぞれの事情・地域資源を生かしながら発展を図っていくことのほうが、結果として均衡ある発展につながります。もちろん失敗して、うまくいかない地域もあると思いますが、東京一極集中のよう

なことは、むしろ地域に任せてもらったほうが是正されていきます。地域の実情に合わせて特徴ある行政をおこなう方が成功するし、地域経済の発展にもつながると思います。

以上をまとめましょう。右肩上がりの時代には、中央集権の仕組みも効果的だったと思います。わが国の目覚ましい経済成長は、このように国が音頭を取り、牽引していくというような集権的な行財政制度が一役を担ったということは、認めてよいと思います。しかし、今では、多様な価値観を大事にしながら、地域の実情に合った形で行財政を運営していく地方分権のしくみが基本にならなければならないのではないのでしょうか。その意味では、われわれも考え方を大きく転換しなければならないのではないのでしょうか。

(2) 第 1 次分権改革は何を変えたか

さて、このように地方分権が重要だという認識は、約 20 年前の 1990 年ぐらいから生まれてきて、多くの人の一致するところとなりました。そうした認識が、1995 年の「地方分権推進法」という法律に結実しました。このもとで 5 年間、地方分権推進委員会という第三者機関を中心にいろいろな議論をしまして、1999 年にできた法律が「地方分権一括法」です。施行は 2000 年、今から 10 年前のことでした。

この分権改革は、第 1 次分権改革と呼ばれていますが、そのポイントは機関委任事務の廃止です。もしかしたら、OB・OG の皆さんが大学で学ばれたころは機関委任事務が健在でしたので、行政法などで学ばれたかもしれません。

機関委任事務とは、国の事務、国の仕事を自治体に押し付けるといって委任して、自治体の知事や市長が国の機関として実施する制度です。知事や市長は選挙で選ばれますが、機関委任事務を実施するときには、国の出先機関・下部機関と見なされて、国の言うことを聞かなければなりません。逆にいうと、国の各省庁は、知事や市長に指揮監督ができるわけです。このような制度がありました。

この機関委任事務の制度が2000年から廃止されました。地方分権・地方自治を確立するうえで大きな問題があるということで、いろいろな議論がありましたが、機関委任事務については制度自体を廃止することになりました。

それに代わって、自治事務と法定受託事務の2つに切り替えられたわけですが、いずれもその実施の権限と責任は自治体にあることが明確にされました。機関委任事務は、国の仕事のまま、国が指揮命令をして実施させる仕事でしたので、それが自治事務ないし法定受託事務に変わるということで、制度的には大きな変化がありました。それが本当に実態として変わっているかどうかは、またあとで考えたいと思いますが、制度的には大きな変化でした。この点では大きな成果を収めたわけです。

もう一つの改革は、国の自治体に対する関与のルールの明確化と係争処理の制度化です。以前は無制限とまでは言いませんが、非常に包括的に何でもかんでも国が地方に口出しをするという行政の仕組みがありました。これを関与といいます。これが、第1次分権改革のなかで、国の口出しや働きかけは、一定のルールのもとでやりなさい、なるべく少なくしなさいという原則が定められました。さらにこういう国の口出しに対して、文句があれば、国地方係争処理委員会という第三者機関に審査を申し出ることができるようになりました。これを係争処理制度といいます。いわば「けんかのルール」ができたのです。

正直言って、これまでは国と自治体がけんかをして、けんかのルールが保障されていませんでしたので、自治体が折れるしかないというのが現状だったと思います。しかし、2000年以降、国が行った口出しや関与について不服があれば、第三者機関に申出ができます。さらに、この機関の結論に不服があれば訴訟まで起こすことができます。このように考え方が大きく変わっていることに注目したいと思います。

では、この10年間で係争処理の申し出が何件あったのでしょうか。実は2件です。1件は、横浜市（西区）桜木町というところに日本中央競馬会（JRA）の馬券売り場がありますが、2000年に横浜市がこの売り場に

おける馬券（勝馬投票券）の発売に対して課税するという条例を制定しました。ただ、総務大臣の同意がなければ法定外の税をつくることはできませんので、総務大臣と協議したところ、総務大臣は、これは国の経済施策に影響を与えるということで同意しませんでした。本当に影響を与えるかどうかは不明瞭ですが、不同意にしました。これを横浜市が不服として、第三者機関に申立てをしました。

その申立てに対して、係争処理委員会は協議が不十分だからもう一回よく話し合いなさいという勧告をしました。結局、何となくやむやなまま横浜市が条例の導入を断念するという経緯になりました。その結果はいまひとつさえませんが、係争処理制度が使われたことは悪いことではないと思っています。

もう 1 件は、新潟県が国土交通大臣が北陸新幹線の建設工事計画を認可したのを不服として申立てを行ったものです。認可にあたっては、建設費用の負担を求められる都道府県の意見を聴くべきなのに、その手続に問題がある、というわけです。ただ、これについては、この意見聴取は「関与」ではないということで、あっさり却下されました。

係争処理の制度ができたのですが、まだ 2 件しか申出がありませんし、いずれも今後のモデルになるような形になっていませんので、もう少し活用されてよいのではないかと思います。

さて、第 1 次分権改革のポイントは以上の 2 つですが、その効果はどうでしょうか。1 つは法令解释权（執行権）の拡充ということです。法律の運用・解釈が自治体の権限になりました。やはり、これは大きな変化だろうと思います。

もう 1 つは条例制定権（立法権）の拡充です。条例制定権は、もともと憲法でも保障されています。憲法 94 条で「地方公共団体は...（中略）...法律の範囲内で条例を制定することができる」と定められ、立法権を保障されているわけです。しかし、機関委任事務については国の事務ですので条例をつくれないうという前提がありました。これが機関委任事務が廃止されることによって、条例の制定が可能になりましたので、この条例制定権

の範囲・対象が大きく拡大したわけです。

この大きな2つの変化があったと言ってよいのではないかと思います。

もっとも、問題は自治体がこのように拡大した権限を本当に活用しているのかという点です。これらを活用して地域に合った政策をつくったり、住民参加を促進したりしているのでしょうか。この点は、少し心もとないところがあります。

皆さんも、それぞれお住まいの自治体、市町村でも都道府県でも結構ですが、考えてみていただきたいと思います。この10年、何か変化があるか点検していただきたいと思いますが、一般的には拡大した権限を十分に生かしているとは言い難いと思うわけです。少しずつ変化が見えているとは思いますが、なお本格的な分権改革の「果実」を实らせるような取り組みは進められていないのが現状だと思います。

それには原因、限界もあります。このあたりは簡単に説明したいと思いますが、1つは法律の規律密度が非常に高いということです。どういうことかと言うと、例えば都市計画法の開発許可は、今までは機関委任事務でしたが、2000年から自治事務になりました。そこで権限をもつ名古屋市長が「やった、自分で判断できるんだな」と思ったら、法律で許可するときはこういう基準でやりなさいと書いてあります。それだけならまだいいのですが、その次に政令でまた基準を定めていて、さらに省令があります。国土交通省の省令で細かいことを決めているわけです。

皆さんの多くは法律を学ばれたことがありますので、法律と政省令というのはセットでつくられることは、ご存じだと思います。自治体の事務についても、政令・省令、さらには大臣告示などというようなもので基準や手続が細かく決められているのが実態です。

このようなことを規律密度といいますが、法令の規律密度が高すぎて、自治体の裁量を生かすことができません。市長の権限だと言われても、がんにがらめになっています。法律・政省令のとおりにはやらないと、今度は申請者や事務者から違法だと言われますから、従わざるを得ません。このようなことで、自治体の仕事だ、権限だと言われても、うまく生かすこと

ができないという側面があることは否めないと思います。

介護保険法なども、数えたことがあります。法律から政令・省令に委任している事項が約 300 項目にのぼります。それに対して、自治体が定める条例に委任している事項は、わずか 20 項目ほどです。

本来なら介護保険は、地方分権の考え方をふまえて自治体ごとに運営するという考え方をとっています。総論はそうなっているのですが、実際に各論というか条文を見てみると、要介護の認定も、保険料の基準も、サービス提供の基準も、国が、霞が関が政省令や大臣告示で決めるという仕組みになっています。

もちろん法律ですから、国が決めるべき事項もあると思いますが、いささか細かいことまで国が決めすぎています。もっと現場で、うまい結論を導けるように、柔軟に運営できるように、規律密度を緩和するのが今後の課題だと思います。

では、これをどのように突破していけばいいのでしょうか。1つは次に述べる条例制定権で、何とか突破することが考えられますし、さらに言うと最近議論され始めた条例の上書き権というものも考えられると思いますが、まずは、法令で事細かく決められているために、自治体の自由度が広がらないということをお願いしておきたいと思います。

2つ目の限界ですが、条例制定権が拡大したということをお願いしましたが、これにも制限があります。先ほど紹介したとおり、憲法 94 条にも「法律の範囲内で条例を制定することができる」と書いてあります。

そして、この「法律の範囲内」かどうかという解釈については、今まではかなり厳しく、こういう条例は駄目、こういう条例は違法というように、非常に形式的に解釈されてきた傾向があることも問題だろうと思います。これをもう少し弾力的に解釈すべきではないかということも、後ほど申し上げたいと思いますが、これが限界の 2つ目ということになると思います。

3つ目は、自治体の意識が変わっていないということも言わざるを得ないと思います。いまだに新しい法律ができると、自治体は国に「これを運用するためにマニュアルがほしいとか、ぜひ通知を出してくれ。あるいはは

条例の準則を出してください」というように、国の基準設定や助言を求めるといふ姿勢が、今でも見られます。

この点も少しずつ変わっていますが、皆さんは住民として、「国の方ばかり見ないで、住民の生活をしっかり見てくれ」と、自治体のお尻をたたいていただきたいと思います。そうすれば、国への依存や責任回避ばかりではやっていけないということが、少しずつ浸透してくるのではないのでしょうか。住民の叱咤激励も大事だと思いますが、今のところは、こうした依存体質といふか責任回避の姿勢が変わっていないということです。

このような限界を克服するためにも、後半で申し上げます政策法務といふような取り組み、政策に基づく法律実務をもっと広げていくことが大事ではないかと思っています。

(3) 三位一体改革はなぜ失敗とされるか

第1次分権改革は法的権限の拡大でしたが、分権改革のもう1つの柱として、税財政のしくみを改革しなければなりません。権限とお金（財源）が揃って本当の自治になるわけです。この点については、小泉内閣の当時、「三位一体改革」という名前で改革が行われましたので、覚えておられる方も多いのではないのでしょうか。

今日は簡単に申し上げたいと思いますが、三位一体改革とは、国庫補助金の削減、地方交付税の見直し、そして税源の移譲という3つの改革です。

この改革では、2004年～2006年度に順次制度改正が行われましたが、自治体から見るとまだまだ不十分といふか、逆に結果を見ると、改悪になってしまいました。つまり、国庫補助金は-4.7兆円、交付税は-5.1兆円、これに対して税源移譲はかろうじて+3兆円という結果ですので、自治体側から計算すると、6兆円ほどマイナスになってしまったわけです。つまり、分権と言いながら、実は全体としては自治体の収入が減らされるという結果になりました。地方交付税は税収の少ない自治体には頼みの綱ですので、これが大幅に削られたのは問題でした。これに対して自治体側は大変怒っていますし、裏切られたという気持ちを持っているわけです。

この税財政の改革も大きな問題ですが、ここではこの程度にしておきたいと思います。

2 地域主権改革をどう見るか

(1) 第 2 次分権改革の取り組み

以上のような流れを受けて、あらためて 2007 年から第 2 次分権改革の取り組みが行われています。この改革の主な課題を見ていくと、第 1 に国から都道府県への権限移譲があげられます。第 2 に、都道府県から市町村への権限移譲ですが、これは主に市に対してであり、町村に対しては、まだ権限移譲の受け皿にはなれないと考えられているようです。それから、先ほど法令の規律密度という問題を申し上げましたが、第 3 に法令の「義務付け・枠付け」の見直しが検討されています。つまり、第 1 次改革で残された規律密度の問題を、第 2 次改革で何とかしようとしているわけです。具体的には、自治体の事務を定める法令の 1 万条項を取り上げチェックして、約 4,000 条項について見直す必要があるということが、これを検討する地方分権改革推進委員会の勧告で出されているのですが、まだ実現していないという状況です。

第 4 に、三位一体の改革で十分な成果が出なかった自治財政権の強化も、検討課題になっていますし、第 5 に、国と地方の協議の場の法制化というテーマも掲げられています。ところが、この改革については 3 年間ほどいろいろな検討・議論をしましたが、自公政権の下では結果を出すことができず、次の地域主権改革に引き継がれることになりました。

(2) 地域主権改革とは何か

そして、昨年 (2009 年) 8 月の総選挙で民主党を中心とする新政権が誕生しました。この選挙では、地方分権の推進もテーマとなり、民主党は「地域主権改革」を進めることを公約として勝利し、政権交代を実現しました。新政権では、「地域主権改革」を、「住民に身近な行政を自主的・総合的に担え」とともに、住民が自らの判断と責任で地域課題に取り組むた

めの改革」と位置付け、こういう状態を「地域主権」と言っているわけですが、中身を見ると、従来の地方分権改革の延長線上にある改革ですし、特に第2次分権改革の課題を継承したものと言ってよいと思います。

実は、この「主権」という言葉は、非常に重要な言葉ですが、「地域に主権がある」というのは、学問的に言うと少し違和感があるというか、混乱を招く表現ではないかと思います。

主権とは、対外的には他の諸国に領土や国民を脅かされない機能ですし、対内的にはそれぞれの国がそれぞれのあり方を決める最終的な権利・権限を指す言葉です。そうすると、対外的には国家に主権があると言わざるを得ないのではないかと思いますし、対内的には「国民主権」ですので、国民に主権があるはずで、そこで、地域主権というのは、概念としてはちょっとおかしいということになります。

しかし、これまでは地方分権という言葉で、国から地方に権力を分け与えるということを考えてきたのですが、発想を転換して、もともと地域にこそ「主権」があると考えるべきだという提案なら、意味があると思います。地方分権という言葉が、いささか使われすぎて垢のついた言葉になりつつありますので、学問的には厳密的ではありませんが、新しく「地域主権」という旗印・スローガンを掲げることは悪くないと思います。ただ問題は、地域主権と言えるような発想が、果たして今回の改革で貫徹されているかという点です。また、実際に地域主権と言えるような議論になっているのでしょうか。この点が大いに心配です。

その後の経緯ですが、新政権では「地域主権戦略会議」を設置して、さまざまな議論を行っています。具体的には、「地域主権改革関連法案」として、法令の義務付け・枠付けを見直す法案（41本の法律改正）と、国と地方の協議の場をつくる法案をまとめ国会に提出しましたが、継続審議になっています。

実は2010年7月の参議院選挙で与党が敗北したため、政局の不透明化によって、予断を許さない状況になっています。最近のニュースでは、野党側も法案から「地域主権」という言葉を外せば賛成するという方針になっ

ているようです。何かお互いにさや当てをやっているような感じもしますが、「地域主権」という言葉を取れば、内容は悪くないだろうということですから、近く可決・成立するのではないのでしょうか（その後、2011年4月に成立）。いずれにしても、揚げられた課題の一部を制度化する法案すらまだ通っていないのが現状です。

(3) 始まった地方自治法制の見直し

次に、新政権の下で地方自治法制の見直しの激論も始まっています。冒頭でも申しあげましたように、60年余り経過しているわが国の地方自治制度についても、自治体の基本構造を含めて大きく見直していこうという議論がなされています。

ちょうど名古屋市の最近の議会のリコール運動などにも関わりますが、長と議会の関係を見直すという課題も取り上げられています。

国政の場合は、議院内閣制ですから、国民が選挙できるのは国会議員だけです。これに対して、自治体の場合は、議会議員のほか、長すなわち市長や知事についても住民の直接選挙で選任します。これを二元代表制と言いますが、2つの代表機関の選挙があるということです。

ところが、2つの代表ですから、この2つが意見がまったく違うことがあり得るわけです。今回の名古屋市もそういう状況だと言っていると思います。

私自身は、この2つが異なるタイプのデモクラシーを背景として車の両輪のように働く事が期待されているのではないかと思います。すなわち、長が住民の意見を統合して強力にまちづくりを進める「リーダーシップ型」のデモクラシーを体現し具体化するのに対して、議会は、住民の多様な意見をきめ細かく反映しながら、公開の議場で話し合いによって合意形成をしていく「熟議デモクラシー」、最近はやりの言葉になっていますが、熟議型民主主義を実践する、そしてこの2つが補いあって住民自治が十分なものになると考えています。

ところが、この2つが車の両輪になって動けばいいのですが、これがず

れてきたり、相手方を蹴落としてやろうというようになってくると、にっちもさっちもいかない対立状態、前に進まない膠着状態になってしまうということです。

ある意味では、二元代表制の宿命とも言うべき問題ではありますが、二元代表制には大きな改革を生むというダイナミズムもありますし、首長を直接選べるため、住民が関心を持ちやすいというメリットもある。いずれにしても、二元代表制というあり方がいいのかどうかということも、考えるべき課題になっているわけです。

また、今年9月に就任した片山（善博）総務大臣などは、住民自治をしっかりとさせるべきだということで、住民投票制度を法制化するというとも言っています。現在、地方自治法では重要政策について住民の意思を問う住民投票制度を規定していません。地方自治法には、住民投票の根拠規定がありません。いま実施しているのは条例に基づく住民投票です。条例で住民投票規定を設けて、原発の建設や市町村合併の賛否などを問う自治体が多いのですが、法律に違反してはいけませんので、投票結果には法的拘束力がないものとしています。つまり、議会や首長はこれを尊重する必要がありますが、従わなければならないわけではない。それでは中途半端なので、きちんと法律で定めましょうということです。このようなことも議論されています。

さらに、大都市制度の改革も課題になっています。大阪市、横浜市、名古屋市などの大都市は、特別な権限をもつ「都市州」「特別自治市」というようにして、都道府県から独立したいのです。現在の政令市が中途半端であるため、旧来の大都市はそのような構想をまとめて提言しています。これに対して、逆に都道府県からの逆襲と言ってもいいかもしれませんが、橋下知事などは、東京で東京都区制度を導入しているように、大阪市を広域自治体である大阪府に統合して「大阪都」をつくるという構想を打ち出しています。自治体のあり方についても、それこそにぎやかな状況です。

このように地方自治の大きな仕組みについてもさまざまな議論がおこなわれている状況でありまして、言い換えると、どこへいくのかわからなく

なっている状況だということです。

(4) 地域主権改革をどう評価するか

では、まとめにいきたいと思います。地域主権改革をどう評価するか、ということです。私の率直な感想を申し上げますと、何でもありの「ごった煮改革」ではないかと思います。論点が拡散していますし、改革の必然性、改革のロジック（論理）が見えなくなっている。何でも課題をとりあげて、これもやります、あれもやりますというように大風呂敷を広げているのですが、全体を一貫させる理念とか方針のようなものが欠けているのではないのでしょうか。

それから、政治主導というものも若干上滑りしているのではないのでしょうか。「混迷の『政治主導』』と言えるかと思いますが、地方自治に関する検討会議などでも、国会議員が出席されて、いろいろな発言をされますが、それぞれに言っていることが違うそうです。そのとき出てきた議員さんが、自分の関心のあることをぶって、次につながらないといえます。通常であれば、事務局がどのような問題を議論するか交通整理をするのですが、そのような交通整理がおこなわれないまま、議員がそれぞれに発言をしているということです。どうもこの改革には、理論的リーダーも政治的リーダーも欠けているのではないのでしょうか。議論が上滑りしているのではないのでしょうか。

これをどうしたらいいのでしょうか。私は、あれもこれもではなく、焦点を絞って、本当にいま地域あるいは住民が必要としている改革案をまとめ、改革の実を上げるという努力が必要ではないかと思います。そのためにもこれからお話しする政策法務や法制度改革が、これからの大きなテーマではないのでしょうか。ここにもっと力を集中して、まずは法制度の改革をしっかりとやるべきではないのでしょうか。地域主権改革について、フォローしてみました。

3 政策法務と条例づくり

(1) 政策法務とは何か

さて、そのような法制度の面での改革を考えますと、自治体自身の条例づくりを中心とする政策法務の取り組みが重要ではないでしょうか。私は職員の研修会などにもよく呼ばれますが、職員に対しても政策法務という取り組みが必要ではないかと提案しています。

この政策法務とは何かというと、政策的な発想を基礎とした法務の取り組みです。今まで自治体の法務は、形式的に法律が絶対だと考えて運用してきたくらいがあります。それをもう少し、その法律なり制度を地域づくりにどのように使ったらいいのかという政策的発想を持って法律実務を進めないといけないのではないのでしょうか。

それは図1のとおり条例づくりという「立法法務」から、法律を運用する「法執行」の段階、さらには「争訟」や法制の「評価」の段階にいたるまで、政策的な法務、法律実務というものが求められているのではないかと思うわけです。

やや僭越ではございますが、法学部の教育も、このような政策的な発想を持った法律論に力を入れなければならないのではないのでしょうか。皆さんも学ばれたと思いますが、法学部の教育は、どうしても「六法」と言われるような法律を中心に、すでにつくられた、しかも「国家法」の解釈がどうあるべきかということを中心に勉強するわけです。

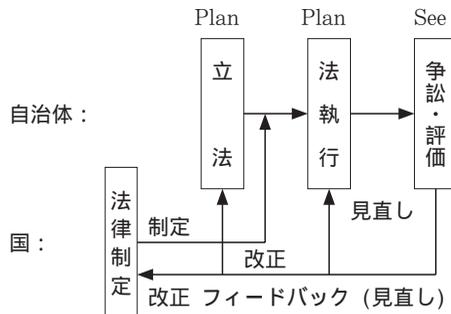


図1 自治体における政策法務の流れ

それも大事なことだと思いますが、同時に地域の法律である条例にももっと目を向けていただきたいと思います。大学の先生方にも、ぜひ条例論をもう少し取り上げていただきたいと思います。それから、解釈論だけではなく立法論、法律をつくったり条例をつくるという政策的な議論にも、もっと力を割いていただく必要があるのではないのでしょうか。ちょうど今日は本学法学部 60 周年でもありますので、少し勇気を出して、そのようなことも提案したいと思います。

法曹・司法界は、確かに法解釈をしっかりおこなうことが大事ですが、公務員、行政実務では、法制度を合理的につくるということが重要です。国、霞が関に行けば、もちろん法制度をつくりましますし、自治体でも、条例や規則をつくるとか、要綱などの制度設計をするという場面が結構あります。このような法律や制度を設計する能力を養うことも大変重要ではないかと思うわけです。

ある研究者によれば、もともと出来の悪い法律をどのように工夫してうまく解釈・運用しようと思っても、いい結果をもたらせるはずがありません。はじめにできるだけいい法律・条例をつくっておいて、合理的な制度にしておいて、それをさらに現場でうまく解釈・運用する。これが望ましい姿ですが、どうも今までの法学教育は、立法論は政治の問題と遠ざけて、解釈運用の方、つくられたものを所与のものと考えて、どうにか運用解釈で問題を解決しようと考えがちです。

このような「立法論のすすめ」というような要素も持っているのが政策法務論ですが、そういう領域にもウイングを広げていくことが、大学としても、また実務の現場にいらっしゃる皆さんにとっても重要なことではないでしょうか。

(2) 条例制定権の限界

条例をつくるという局面では、冒頭に申し上げたように「法律の範囲内」という限定があります。これについて最高裁は、結構常識的な考え方を打ち出しております。

では、判例では現在、どのように考えられているのでしょうか。判例では法令と条例の二つを見比べて、実質的に矛盾抵触があるかどうかによって決定すべきだとしています。つまり、条例の内容が法令の趣旨や目的・効果に実質的に矛盾していれば、さすがに条例は違法ですが、法律の趣旨などをよく考えてみると矛盾していない、同じような対象に対して違った内容を定めていたとしても、それは法律が許容している範囲内だと言える場合が少なからずあるのではないかというのが判例の考え方です。私は、これを「実質的判断説」と名付けています。

裁判所は結構、柔軟です。柔軟でないのは実務家の方だと思います。行政実務家は、形式的な議論のほうがわかりやすいということもあって、特に法令よりも厳しい規制を行う上乗せ条例については違法だという考え方が、行政実務の世界ではまだまだ根強いです。これは判例が示しているケース・バイ・ケースで考えるという考え方になじんでいない、使いこなしていないと思いますけれども、こういう考え方を、自治体あるいは自治体職員は克服していくべきではないかと思うわけです。

最高裁の考え方をわかりやすく示したのが図2のフロー図です。まず「法律と条例の規制が重複するか」が問題となり、次に「目的が同一かどうか」が問われます。それから、「法律が全国一律の規制かそれとも最低限の規制か」が問題になる。これで、順番にイエス・ノーを答えていけば、最後に「×」とか「 」とか書いてありますが、「 」になったら条例は適法、「×」になったら違法という意味です。ケース・バイ・ケー

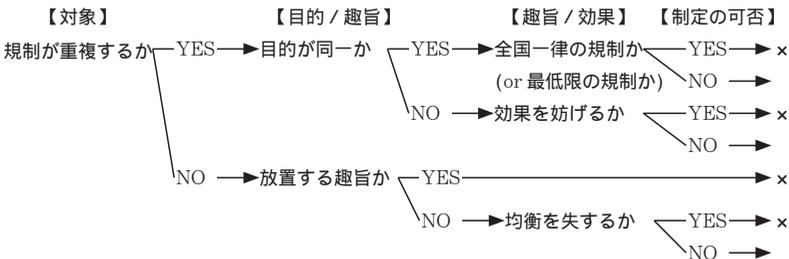


図2 最高裁における条例の法律適合性の判断 (要点)

スと言いましたが、こういう基準で考えるべきだとしているのです。

このように最高裁は比較的柔軟に、個別具体的に考えていきましょうということを示しているわけです。このような考え方を踏まえつつ、さらに分権時代に合致した解釈論を模索する必要があると思います。現在でも、固有の自治事務領域論とか原則適法説、標準規定説などという見解が示されていますが、いずれにしても条例制定の議論にもっと自治体あるいは住民は踏み出すべきではないかと思います。

(3) 条例の「上書き権」を制度化できるか

さらに、柔軟な判断がされているといっても、この条例制定権について法律の縛りというか壁があることは変わりませんので、それを思い切って乗り越えられないものでしょうか。これが、条例の「上書き権」の問題です。上書き権については、この3年ほど、国の地方分権改革推進委員会でも検討してきました。

地方分権改革推進委員会では、第2次勧告で、「条例による補正（補充・調整・差し替え）を許容すること」と定義して、条例で法律に書いてある内容を変えること、上書きするということができないか、そういう制度を法律で導入してはどうかということを検討しました。

私はこれはいいなと思いました。今では条例には法律の縛りがあります。一応、裁判所は柔軟な解釈をしてくれますが、それにしても法律と条例を比べれば、法律のほうが上です、法律のほうが効果が強いというか、これに抵触した条例は違法ですという縛りを受けていますが、この縛りを逆転させるのです。条例が法律を書き換えることができるという形で。

こう言うと皆さんは、「ええ、そんな手品みたいなことできるの？」とお思いかもかもしれませんが、一応、法理論としては、そういうことがあり得るというか、法律自体にそういう規定を置けば可能になります。もしかしたら、これが分権改革・地域主権改革の突破口になるのではないかと期待されたわけです。

ただ、残念ながら、この審議会の第3次勧告では、1年間検討した結果、

結局、「上書き権」というものを正面から認めるのは時期尚早というか、難しいということで、あくまで一定の事項を条例に委任したうえで、参酌基準という形で法令を定めれば同じようなことができる、そのような改革も、ある種、上書き権を認めたとと言えるのではないかと考えたのですが、私はそれは少し腰砕けといいますか、問題のすり替えではないかと思い、論文にもそういう批判を書きました。

この上書き権は、ある意味、わが国にローカル・ルール優先の思想を持ち込むものですし、条例で法律を書き換えることができれば、法制度全体としてはシンプルなものになります。法律も守りなさい、条例も守りなさい、これは大変です。事業者の方も、市民の方も、ダブルの規制を受けるわけですから大変です。そうではなく法律と条例を一体化させて法制度をシンプルなものにするという意味でも、上書き権は重要ではないかと思っています。この上書き権についても、今後、ぜひ制度化していくように、われわれ研究者も実務家も頑張っていく必要があると思っています。

(4) 条例制定の状況

さて、今までやや抽象的なことばかり言ってきましたが、もう少し具体的に、どのような分野で、どのような条例がつけられているか、見てみたいと思います。「ローカル・ルール」と言いますが、実態はどのようなものなのか、点検してみましょう。

まず1つは、自治基本条例（まちづくり基本条例）です。例えば、ニセコ町（北海道）が、2000年につくった条例が有名で、第1号と言われております。2000年は、ちょうど分権の年です。そのあと、杉並区自治基本条例（2002年制定）など今では200ほどの自治体が、この自治基本条例を制定しています。「自治体の憲法」ともいわれるような、まさに自治の基本を定める条例をつくっているわけです。これは、私はかなり意味のあることではないかと思っています。

2つ目は、住民参加条例あるいは住民投票条例です。先ほど述べたように法律には住民投票の規定はありません。しかし、条例でこういうものを

設けるということが、かなり広がってきています。市民参加については箕面市市民参加条例（1997 年制定）がありますし、住民投票については沖縄県の日米地位協定の見直し及び基地の整理縮小に関する県民投票条例（2000 年制定）が有名です。この分野の条例も非常に期待できるのではないのでしょうか。

3 つ目は、情報公開条例・個人情報保護条例です。これらの条例は、つくらなければおかしいほど標準装備とでも言うべき条例になっていると思います。初期段階では、山形県金山町の公文書公開条例（1982 年制定）や神奈川県内の機関の公文書の公開に関する条例（1982 年制定）が有名ですが、数としては一番多いと思います。

4 つ目は、まちづくり条例です。これは、まちづくりの理念・目標とそれを実現するための開発事業の規制や住民活動の支援などを定める条例です。マンション建築などは地域住民とのトラブルも多い問題ですが、このような開発事業の規制や住民との協議などを定めるまちづくり条例も、私は注目されると思います。この分野については、本日までご出席の安本典夫先生がまさにご専門ですので、後半の議論のなかでも議論できればと思います。

5 つ目は、地域振興条例や産業振興条例です。福島県過疎中山間地域振興条例（2005 年制定）、北海道企業立地促進条例（2007 年制定）など、多くの自治体が制定しています。

6 つ目は、環境保全条例です。古くは、東京都公害防止条例（1969 年制定）や川崎市環境影響評価に関する条例（1976 年制定）が挙げられます。

7 つ目は、福祉保健関係条例です。先ほど介護保険のことを言いましたが、高浜市介護保険・介護予防の総合的な実施及び推進に関する条例（2000 年制定）などが注目されます。

8 つ目が、人権関係条例です。たとえば埼玉県男女共同参画推進条例（2000 年制定）など、人権関係でも条例の役割が大きくなっています。

最後が、新税条例です。名古屋市長は今、減税をうたっていますが、条例の世界では、新しく税金をつくるという条例がいくつか出ております。

三重県産業廃棄物税条例（2001年制定）もそうですが、都道府県では森林保全税（水源環境税）の条例もつくられていますし、山梨県河口湖町の遊漁税条例（2001年制定）なども挙げられます。

このように条例の世界は多様に広がっています。今後は、これを継承しながら発展させることが大事ではないかと思います。本日の問題提起の一番強調したいところです。

4 ローカル・ルールと市民の課題

さて、では、そのようなローカル・ルール（条例）をどのようにつくればいいのか。これを具体的に見てみたいと思います。

(1) 条例のつくり方（条例提案の方法）

このローカル・ルールの充実に市民がどう取り組んでいくかという問題です。

まず条例のつくり方（条例提案の方法）ですが、これには3つの方法があります。1つは、議員自身による提案です。定数の12分の1以上の議員の同意があれば提案ができるのですが、実際にはこれは全体の2%から6%ぐらいにとどまっています。頑張っている議会で6、7%。そうでないところはほとんど実例がないというのが、議員提案条例の状況です。

2つ目は首長による提案です。この条例案がほとんどでして、95%は知事あるいは市町村長の提案になっています。

それに対して、3つ目は住民の直接請求による提案です。「こういう条例をつくりましょう」という提案が、有権者の50分の1の署名があれば可能になっています。ただ、これは提案だけですので、可決するか否決するかは、議会の判断になってしまいます。残念ながら、今までいくつかの自治体で直接請求によって「条例をつくれ」という提案があっても、議会側は「いや、そういう条例は必要ない」「この条例にはこういう問題がある」ということで否決されているのが実態です。

しかし、この直接請求は、50分の1以上の署名で可能ですから、原則

として3分の1以上の署名が必要な（有権者40万人以上の場合は若干緩和）リコール（解職請求）よりずっと少ない要件で政策提案ができるわけです。この請求があれば、議会は当然審議しなければいけませんので、単なる陳情や提案とは違い、それなりの意味を持っているだろうと思います。こういう制度をうまく活用していくことが大事だということです。

(2) 条例づくりのプロセス

さて、実際に条例づくりを行うためには、どのようなプロセスや手続が必要なのでしょう。これは役所でもそうですし、それから、住民のグループや団体がつくる場合も、だいたいこのようなことをやっていただければいいかと思います。

第1に、地域の課題を敏感にキャッチします。この課題設定がスタートラインだと思います。第2に、条例の基本的な内容を検討します（基本設計）。考えられる対応策をいくつか挙げて、そのうえで条例案の骨子をつくります。規制的な方法、誘導的な方法、給付（サービス）的な方法、いろいろな手法がありますので、これらをなるべく広く挙げて、もっとも適切な手法を選ぶ、あるいは組み合わせることが一番大切だと思います。

行政職員は、どうしても固定観念というか、こういうタイプの条例にはこういう方法があると決め付けてしまいがちですので、私はもっと柔軟に考えましょうということをいつも提案しています。そのなかから一番いいものを選択する、組み合わせるといことです。

第3に、実際にそのあと条例文をつくります（詳細設計）。法規をつくるわけですから、そう簡単ではありません。法制執務のルールに則る必要がありますが、法制執務のルールというのは、わりと決まり切った内容ですから、皆さんも、こういう内容を盛り込みたいと思って法制執務の本などをみながら条例文をつくってみますとある程度できますし、身近に相談できる専門家や行政経験者がいれば、アドバイスを受けることも可能ではないでしょうか。そのようにして条例をつくってみることも、一つの取り組みではないでしょうか。

第4に、その条例案の事前評価を行います。事前に条例案の効果や費用を予測して内容に反映させることが重要です。

第5に、住民や関係者の意見を十分に聴くことです（住民参加）。最後に、議会に提案し、審議して決定します。

以上のようにだいたい6段階ぐらいで条例をつくっていくのが標準的だろうと思います。

(3) ケーススタディ1 豊田市まちづくり基本条例

以上、一般論でお話ししてきましたが、最後に、ケーススタディとして、2つの条例の内容と制定過程を簡単に見てみたいと思います。

私は「自治基本条例」に含められると思いますが、2005年、豊田市が「まちづくり基本条例」をつくりました。自治の基本や住民参加のあり方や方向性を明らかにするために制定されたものです。

興味深い前文が付いていますが、そのあと第1章は総則で目的などを定め、第2章では、市政への参画、共働によるまちづくりなど、まちづくりの基本的な原則を定めています。第3章では、自治を担う主体を順に取り上げ、まず市民について、市民の権利や責務を定め、次いで議員や市長、職員の責務を定めています。第4章には参画と共働ということで、住民投票もしっかり入っていますし、共働の推進や都市内分権、あるいは珍しいのですが地域自治区についても定められています。第5章には、市政経営の基本事項として、行政評価、市民の要望の取扱い、法令の遵守などを定めています。

ちょうど名古屋市も実験的に取り組んでいますが、コミュニティの自治は、これからの自治にとっては非常に重要ではないかと思います。合併もあって、市町村の規模は少し大きくなりすぎましたので、もっと小さな地域、中学校区とか連合自治会の単位などで自治をしっかりと積み上げることは大変大事ではないかと思います。豊田市もこのようなことを定めているわけで、これをどう実践するかが問題だと思います。

それから、豊田市では図3のように、条例の前提として「市民の誓い」

というものがあるそうです。その「市民の誓い」を実現するための法制度の一番基本に「まちづくり基本条例」をおき、そのもとで総合計画やいろいろな条例を整備していきましょうということのようです。こうした方針もなかなか工夫されものではないかと思えます。

このような自治基本条例については、疑問の声もあります。このような当たり前の理念や原則をあえて書かなければいけないのかとか、こんな抽象的なことを書いても意味がないのではないかといった冷めた意見もあります。研究者のなかにもこうした意見がありますが、私は意味があると思えます。

今は地方自治の仕組みのなかでも、間接民主主義というか代表機関による民主主義と、住民投票とかりコールなどの直接民主主義の考え方が入り交じっていてよくわからない面がありますので、これをいま一度それぞれの自治体が位置付け直し明確にする、そしてそれを市民とともに共有化することは、とても大事なことではないかと思えます。

もう1つは、自治基本条例をつくるプロセスが大事です。市民が知らないところで、いつの間にか、「市民の皆さんと一緒に市の憲法をつくりま

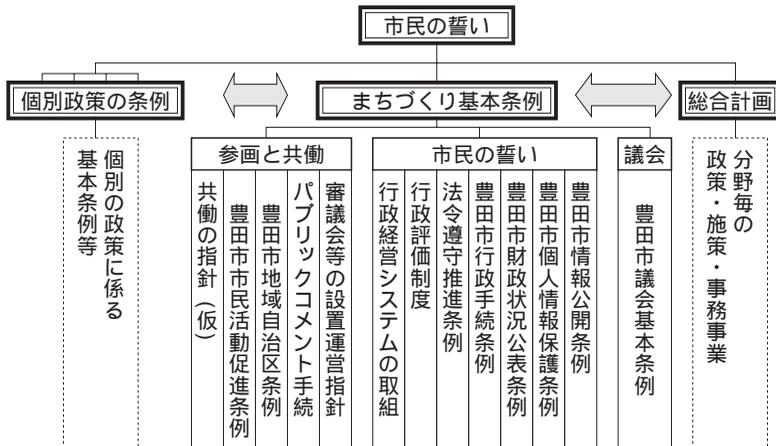


図3 豊田市まちづくり基本条例の位置づけ

した」と言われても、皆さん、しらけてしまいますよね。つくるときからしっかりと市民の意見を聴き、市民が「自分たちのルールだ」と胸を張れるようなプロセスにしないといけないと思います。

豊田市の場合は、2004年にもパブリックコメントなどを実施し、タウンミーティングなども行っています。私自身、細かく承知しているわけはありませんが、このようなプロセスを経ることで、自治基本条例は市民と共有化できるものになり、意味を持つようになると思います。ケース1でした。

(4) ケーススタディ 2 神奈川県受動喫煙防止条例

次は広域自治体である都道府県の例を見てみたいと思います。私も多少関わりましたが、神奈川県が「受動喫煙防止条例」というものをつくりました。若干、全国紙などにも取り上げられましたので、ご存じの方もいらっしゃるかもしれませんが、表1をご覧くださいますと、内容がわかると思います。

まず第1種施設として、公官庁や病院、金融機関、公共交通機関などは禁煙を義務付けますという内容になっています。次に第2種施設として、ホテルなどの宿泊施設とかゲームセンターなどが対象ですが、一番影響が大きいのは飲食店だと思います。飲食店もこの条例の対象になっています。この第2種施設の場合は禁煙または分煙を選択するというので、分煙で

表1 神奈川県受動喫煙防止条例の規制内容

施設区分	必要な措置	施設例
第1種施設	喫煙	学校、病院、劇場、映画館、観覧場、集会場、運動施設、公衆浴場、物品販売店、金融機関、公共交通機関、図書館、社会福祉施設、官公庁施設など
第2種施設	禁煙又は分煙を選択	飲食店、宿泊施設、ゲームセンター・カラオケボックスなどの娯楽施設、その他のサービス業を営む店舗（クリーニング店、不動産店、理容所、美容所、旅行代理店、法律事務所など）

もいいということになっています。それにしても、今まではほとんど野放しでしたので、大きな改革になるわけです。またこれには罰則もあります。喫煙禁止区域でタバコを吸った人は 2 万円以下の過料、施設管理者が必要な義務を果たさなかった場合は 5 万円以下の過料ということになっています。いま県職員が各施設を回り、「こういう条例が制定されましたので、よろしく」という指導・アドバイスをしているそうです。

この条例をつくるときは、当然、喫煙者の方やタバコ会社、タバコを販売している販売業者の方々からいろいろな意見、強い反対意見がありまして、大変な議論がありました。知事がマニフェストで約束した政策だということもありまして、知事が陣頭指揮をしながら、住民や事業者の方と直接対話をするかたちで、この条例の制定に行き着きました。概ねの合意を得て条例を制定するまでに約 3 年かかりましたが、条例の内容もさることながら、こういうプロセスをきちんと踏むことが重要だということを示していると思います

この条例に対しても、受動喫煙はマナーの問題であり、条例で強制すべきではないのではないかという意見が根強くありました。

このへんは皆さんとも議論したいところですが、私自身は、もうマナーの問題とは言っていられないと思います。これだけ都市化が進み、いわば匿名社会のなかで、この問題をマナー・エチケットの問題として共有化するのには難しいというところがあります。そうかといって、全国一律の法律で守りなさいというのも行き過ぎだと思います。

このような場面こそ、地域ごとのローカル・ルールで決めていく。「こういう施設は禁煙にしようよ」「ここは分煙を認めてもいいんじゃない?」、このような話し合いの結果、きめ細かくルールをつくっていくことが重要ではないかと思います。

さて、最後のまとめに入りたいと思います。地域主権改革はちょっと行き詰まっていってうまくいっていないということを申し上げました。一方では、自治体の取り組み、あるいは市民自身の取り組みが重要ではないかということで、そのキーワードとして「ローカル・ルール」というものを、

われわれはもっと大事にするべきではないか。そしてこれを突破口にして、国の制度や政治行政の仕組みも変えていくという戦略を持つべきではないでしょうか。

また大学も、こうしたローカル・ルールについての教育といいますが、若い人たちにこのようなことに目を向けてもらうようにしていくことや、研究の素材にしていくことが重要ではないでしょうか。この分野は、直接ヒアリングに行ってみる、フィールドワークをしてみるということも可能ですから、この自治体でこういう条例をつくっているとか地域づくりをしているということで、学生と一緒に調査することも可能だと思いますので、大学の取り組みのなかに取り込んでいただくとよいのではないかと思います。

時間を若干オーバーしましたが、私からの基調講演・問題提起は以上にさせていただきます。ご清聴ありがとうございました。

伊 川 磯崎先生、どうもありがとうございました。非常に多岐にわたる重要な問題に関しまして、大変わかりやすくポイントを押さえてお話をしていただいたと思います。

【シンポジウム】「地域主権改革とローカル・ルール」

伊 川 それでは、シンポジウムを始めさせていただきます。先ほどの磯崎先生のご講演を基調としまして、さらにお二人に先生にコメンテーターとして加わっていただき、議論を進めていきたいと思います。

では、コメンテーターをご紹介します。まずは先ほど基調講演をいただきました磯崎初仁先生です。

続きまして、名城大学都市情報学部の昇秀樹教授です。昇先生のご専門は行政学・地方自治論で、特に地方分権の課題と展望、まちづくりの手法、自治体の政策形成などについて研究をされており、ご著書や論文等も多数ございます。

それから、名城大学法学部の安本典夫教授です。ご専門は行政法、都市法で、都市計画や地方自治に関するご著書や論文等が多数ございます。また、進行は、引き続き伊川が務めさせていただきます。

さて、先ほどの磯崎先生の基調講演に対しまして、先生方からのコメントをいただくところからシンポジウムを始めたいと思います。それでは、まず昇先生からコメントをお願いいたします。

昇 名城大学都市情報学部の昇です。法学部 60 周年おめでとうでございます。名城大学ですが、他学部ということで、半分ホストのような、半分ゲストのような微妙な立場でお話をさせていただきます。

このようにシャンデリアのある広いところで話しするのは、結婚式以来でして、かなりあがっております。順番に、三点ぐらい、磯崎先生のお話を聞いて思いついたことをお話しさせていただきます。

磯崎先生は、1990 年代からの日本の地方分権の歴史、そして現在の民主党政権における地域主権改革について要領よくお話をしてくださりました。もう少し長く時間を取って、1980 年代ぐらいから考えてみたいと思います。

1980 年代、1970 年代後半だったかもしれませんが、神奈川県の大磯（一二）知事が、地方分権の流れについて「地方の時代」ということをいわれました。そのなかで、当時、東京大学の行政学の先生であられた西尾勝さん、あるいは大森彌さん、それから法政大学の教授をされていた田村明さんらが中心になって「自治体学会」というものが生まれています。自治体学会は、非常に面白い学会でして、学者が中心ではなく自治体職員が中心で、それに地方自治を研究している学者も加わるといふかたちでの学会です。今もそうです。

そのスターが、まさに隣におられる磯崎さんです。当時は、神奈川県庁の職員でした。自治体職員が大学教授になるというパイオニアを、磯崎さんが開かれたわけです。今も自治体学会のメンバーで自治体職員だった方で、日本各地の大学の教授をされている方がいらっしゃいます。20

名を超えるのではないかというくらいです。

私は自治省（現：総務省）の国家公務員でした。国家公務員が大学の教授になるということは、それまでもままありましたが、自治体職員が研究者になるというルートはほとんどありませんでした。

ですから、その意味では、まさに自治体に学問の理論を導入し、一方で大学側は自治体の実務を学び、理論を高めていくという目的でつくられた学会です。非常に珍しいと思いますが、それがかなり実現できている学会だと思います。

20世紀末、地方分権改革の一つの要素として、そのような運動があり、自治体学会が、それなりの役割を果たしたことは大事なことだろうと思います。そのまさにスターが、ここにおられる磯崎さんです。

今度は話の内容に移りますが、磯崎さんのお話は、1990年代の地方分権改革、1993年の国会両院の決議から始まり、1995年に地方分権推進法という法律ができました。そして、第1期地方分権改革で機関委任事務が廃止されて、自治事務・法定受託事務に再配分されたという、まさにその流れをお話いただきました。

私も含めて、地方自治・地方分権について関心を持つ学者は「あのころは結構、熱かったよね」という話をよくします。学者だけではなく、国民・住民もです。

20世紀末の地方分権改革は、それまであまり積極的でなかった財界の方々が地方分権に熱心になってくれました。そのことが分権改革が成功した一つの要因です。ですから、自民党も熱心になってくれたのです。

われわれのような自治省や地方自治の関係者は、いつも生まれてから死ぬまで地方分権・地方分権と言っているのですが、なかなか実現しないのです。財界が、その気になったということが大きいのです。それから国民・住民の結構強い世論の後押しがありました。それが、分権改革が実現できた大きな要因だと思います。

ですから、これから地方分権改革、あるいは民主党の地域主権改革をやるときには、押さえておさなければいけない大事なことだと思います。

そのうえで、機関委任事務の廃止など、主として法律学でいう団体自治的側面、要するに名古屋市のことは名古屋で決める、愛知県のことは愛知県で決める、これはかなり第 1 次分権改革で前進したのです。

しかし、第 1 期の地方分権改革は自治体の裁量を広げる改革でした。その後、その与えられた武器を使い、47 都道府県 1,700 市町村が本当に中央集権時代と違う政策をつくったのでしょうか。これは論者によって変わると思いますが、先ほどの説明ですと自治基本条例や新しい条例ができたのではないですかと。それはそのとおりだと思います。

しかし、自治基本条例とは自治体の憲法です。はっきり言いますと、住民にはわかりません。地方分権改革がおこなわれて府県、市町村で何が変わったのでしょうか。これが比較多数の住民の正直な感想だと思います。第 2 期、あるいは第 3 期の地方分権改革・地域主権改革が遅々として進みません。

今もそうです。民主党政権はたくさんのメニューは掲げていますが、なかなか実現しません。世論の後押しがほとんどないのです。強い言い方をしますと、せっかく 1990 年に、自治体に武器を与えたのに、この 10 年、その武器を使ってほとんど何もやっていないではないですか、われわれの暮らしは変わっていないではないですか、マチはムラは変わっていないではないですかと。

ちょっと厳しすぎますが、そこまで自覚しているかどうかは別にして、地方分権、地方分権と言って改革をやりましたが、その成果が、少なくとも国民・住民の目に見えるかたちにはなっていません。そのことが、残念ながら世論の後押しがなくて、第 2 期あるいは第 3 期の地方分権改革が進まない非常に大きな要因だと、私は認識しています。

第 1 期の地方分権改革は、ある意味、単純でした。「国が悪い、中央省庁が悪い、全部権限を中央集権に持ってしまうと、自治体は被害者なんだ。だから、権限をよこせ」という改革でした。

今度は違います。それはもちろん完全ではありませんが、ある程度の武器が与えられたのに、その武器をほとんどの自治体が使っていません。

使っている自治体も少数ながらありますが。

そうしますと、第2期あるいは第3期の地方分権改革・地域主権改革は、やはり自治体側にも反省を迫るものでなければいけないと思います。国だけを悪者にして、「だから地方分権改革が、地域主権改革が進まないんだ」というレベルでは、もうないと思います。そのことが一点です。

それから、第1期のときは、機関委任事務の廃止に象徴されますように、これは47都道府県、当時の3,200市町村に全部共通する課題です。ですから、自治体間で争いが無いのです。

ところが、自治体間で共通する改革はだいたい終わりました。第2期、第3期の地方分権改革は、都道府県と市町村の間でも賛成・反対がありますし、あるいは市町村のなかでも、市長会と町村会で反対があります。要するに、一括して地方自治体とは言えない改革なのです。そのことが、第2期・第3期の地方分権改革を難しくしているという側面もあるかと思っています。

そのような状況のなかで、第1段階は共通の改革として行いましたが、これから第2期・第3期の地方分権改革・地域主権改革をやるうえで、自治体自身の反省であったり、あるいは県と市、市と町村、そういう違いを踏まえながら、おそらく中身も違ってくると思います。そのようななかで、いったいどのようにして地方分権改革、あるいは地域主権改革をやっていけばいいのでしょうか。

先ほど2階をのぞいてみましたら、たまたま愛知県選出の近藤議員ですが、「地域主権始動」というパーティが開かれていました。地域主権、本当に始動していただければいいのですが、近藤さんもよくわかっておられますね。「始動」なのですよ。「始める」なのです。民主党政権が1年半たっていますが、まだ始まっていないという認識です。私は、その認識は残念ながら正しいと思います。1年半でほとんど、地域主権改革は進んでいないと思います。だから「始動」と書かれているのです。

本当に、「1丁目1番地」と言っておられましたから、ぜひ民主党政権にも頑張っていただきたいです。しかし、丸投げではなくて、やはり

自治体も反省すべきは反省し、それを住民・国民が後押しをすることが必要なのだらうと思います。

三点目をお話しする時間がなくなりましたので、もし時間があれば、あとでお話ししたいと思います。取りあえず一巡目はこういうことにおきます。

伊 川 昇先生、ありがとうございました。続きまして安本先生からコメントをお願いいたします。

安 本 安本です。私は行政法という法学の一分野を担当しておりますので、そちらから若干コメントをさせていただきたいと思います。

本日、磯崎先生がお話しになったことは、地方自治の新たな方向、それを通じて、この国全体の姿の新たな方向を模索するという流れのなかでお話しになったと思います。そのなかで特に私が強い印象を受けたのは、地域主権改革ということそのものの新たな意味という点が第一点。第二点としては、それを実施していくためには、地域が自らのルールをつくっていくことが必要だという点です。三番目に、具体的に言いますと、そのルールをつくる条例をどう制定していくのか、定めていくのか、政策法務の課題という、この三つの点を新たな段階の課題としてお話しになったのではないかなと思います。

まず第一の、地域主権改革ですが、これまでの地方自治の改革・展開はどうだったかと言いますと、戦前は国の下部組織としての都道府県・市町村が、制度的にも実態的にもありましたが、戦後、建前上は自治体に、つまり国から離れた自治体になったのですが、ほとんど縛り付けられていました。それが地方分権改革により、制度上は解き放たれたはずですが、なかなかそうはなっていません。

実質的に進めていくことが、現在の新たな段階ではないでしょうか。まさに新たな段階、これはしばしば国と地方自治体が、それぞれ固有の役割を果たし対等なパートナーシップの関係にあるべきだという一つの理念です。そのような理念のもとの大きな段階を迎えているのが現在の課題であるということであったかと思います。

それを「地域主権改革」「地域主権」という言葉で表すことについては、磯崎先生もどうも法学的な概念としては、ちょっとクエスチョンを付されながら、その意とするところは非常にいいとおっしゃっていたかと思えます。

確かに「地域」という言葉も、「主権」という言葉も、非常に曖昧な、主権は主権で、憲法学ではさまざまな議論がありますが、地域主権ということになりますと、いったい何を言っているのかということがわかりにくいです。

ただ、これは磯崎先生の資料にもありましたが、地域主権戦略大綱が閣議決定されております。そこではどうも国民主権の一つの内容といいますが、国民主権の内容として、各地域の国民がそれぞれの地域のことを自分たちで決定していくという理念を示すものとして使われているということであろうかと思えます。

それならば、なぜ「住民主権」と言わないのでしょうか。各地域にいる人を「住民」と言うわけですから、端的に「住民主権」と言えばいいのですが、それを「地域主権」と言っているのはなぜでしょうか。そのことに逆にちょっと引っかかりも感じるわけです。

これは現在の総務大臣の片山（善博）さんと、元総務大臣で元岩手県知事の増田（寛也）さんの対談のなかで、この改革も国と知事連合の権限の奪い合いであってはならないということを強調されていましたが、そうであるならば「地域主権」という言葉よりも、「住民主権」のほうがより適切な気もするわけです。

いずれにしる、そのようなことで議論される新たな段階だということ、この磯崎先生のご講演のなかで、かなり明確に示されたということが第一点であろうかと思えます。

第二点として、そのために条例制定、地域がそれぞれのルールを自らつくっていくということでお話しになったのかと思えます。従来の条例制定の枠を広げていくということはどのようなことかと言いますと、例えば風俗営業法というものがありましたと。これはもちろん国がつくっ

た法律です。それに対して、ある市がまちづくり条例という条例をつくり、そのなかで実質上、風俗営業、風俗まがいの営業を規制していきますと。それが風俗営業法とぶつかったときに、どこまで条例として認められるのかと、もうちょっと認めるべきではないだろうかというかたちで、いろいろと議論をしてきたのが、従来の条例制定権拡大の歴史でした。また、その限界の歴史でもあったかと思います。

現在、議論されていますのは、もう一つ次の新しい段階だということ、今日、磯崎先生がお話しになったかと思います。それが上書き条例というものです。上書き条例と言いますと、例えば風俗営業法の許可の対象や許可の基準を、条例で中身を変更してしまうのです。つまり、ある部分を追加したり削除したりすることを、条例で認めていこうというのが上書き条例になろうかと思っています。

その意味では、従来の条例制定権の範囲をどのように広げていくのかという議論に対して、今、新たな段階で議論が展開されてきています。それが先ほどのご講演のなかにあったように、実質的には骨抜きにされかかっているという問題や、それをもっと進めていく必要があるのではなからうかという議論としてお話しになったかと思います。

ただ、その場合に、どのような方向で広げていくべきでしょうか。これを一括で地方自治法などに上書き条例を認めるというかたちでおこなう方式と、例えば個別の風俗営業法や都市計画法などで、その条例による基準の変更や対象の変更を認めていこうという二つの考え方がありますが、磯崎先生は、レジユメのなかでは個別法でやっていくべきではないかということを書いていらっしゃるかと思います。結論的には、私もそれには賛成です。理論的には、地方自治法に一括して定めることもないとは思いますが、私自身がさまざまな市町村の条例制定に関わったときにつくづく感じたのは、例えば、まちづくり条例などであれば、市町村独自の定めをしていくことがやりやすかったわけですが、消費者保護条例に関わっては、正直言いまして、市町村の条例でどこまでいけるかというのは非常に大変でした。

つまり、悪徳商法など悪質な取引を条例でしぼり、条例でタガをはめて消費者を救済していくものですが、当該市の、地域のなかでおこなわれた取引に限定するのか、あるいは市民が被害を受けたときにするのかなど。

現在のインターネット社会で、それを市の条例で拾っていくのはなかなか大変です。もっと国に頑張ってくださいと、このようなときにこそ国の出番でしょうと思いつつ、市の条例でいろいろと手立てを取っていくことになると、やはり分野によってかなりの違いがあります。それに上書きをするといっても、今、申しましたように、どのような基準のもとで許可をしていくかについて地域独自の基準を定めてもいいのではないのでしょうか、いえ、場合によっては、対象も地域独自の、風俗営業なども入れていっていいのではないのでしょうかとか、いろいろとあります。

さらには、手続も地域独自のものがあってもいいのではないのでしょうか、あるいは、場合によっては、地域独自の目的を法律に付け加えてもいいのではないかという議論になりますと、それぞれの法律ごとにきちんとした議論を積み重ねていくべきではないか、という意味で、磯崎先生の個別法ごとに、それをもっともっと、大変だけれども進めていきたいと思いますし、今、その努力が求められているというご意見だと思いますし、私もそれには賛成です。ただ、それは非常に大変だと思います。

個別法は、個別の省庁の所轄のもとにありますから、猛烈な抵抗もありますし、またそのなかでどのように進めていけばいいのか、それこそ先ほど昇先生のおっしゃったように、もっと広い世論のもとで進めなければ進まないということであろうかと思えます。

私のコメントの時間がまいりましたので、機会がありましたら政策法務については補足させていただくことにしたいと思います。

伊川 ありがとうございます。では、昇先生、安本先生からコメントをいただきましたが、それに対しまして、磯崎先生から補足、ご回答などがございましたらお願いいたします。

磯 崎 コメントをいただきましてありがとうございます。お二方から大変重要な点をご指摘いただいたと思います。私もほとんど賛成です、自分の説明で足りなかった部分に気付かされました。

最初に、昇先生から二点ご指摘をいただきました。この間の地方分権について、第 1 次地方分権はそれなりに成功したけれども、そのあとがなかなかうまくいっていない、それが私の話でした。昇先生は、この第 1 次分権改革は制度的にはよかったけれども、本当に与えられた武器を使っていないのではないかと、自治体の努力が足りないのではないかとというご指摘をいただきました。住民からすると成果が見えないのではないかと、これはご指摘のとおりだと思います。

ただ、自治体の現場にいたという立場も含めて多少弁明をいたしますと、一つは、講演でも申し上げましたように、自治体は「法律上、あなたたちの権限だよ」と、言われたのですが、政令や省令などに細かく書いてあって、自由に判断することができません。例えば、開発許可の権限ですが、緑地率という規定があります。政令と省令で開発の際には開発区域のなかに 3%の緑地あるいは公園を確保しなさいという規定があります。ただ神奈川県などでは、3%では不十分です。神奈川県に残された緑を、農地や森林を開発して都市的な利用をするのですから、その際には、例えば 10%など、もう少し緑をとってください、特に調整区域などでは 20%ぐらいの緑地をとってくださいとあって、実際にそういう指導をしてきました。ところが、法律上、数値基準まで書いていますので、開発許可の際にはこの基準でいくしかありません。せめて数値基準ぐらい自治体に選択させるとか、あるいは上乘せ基準ができるような仕組みにすべきだと思います。

このように法令の細かさが障害になっている。本当に何かをやらうとしたら、与えられた武器にはいろいろな条件が付いていた、こういう使い方はしてはいけない、ああいう使い方はしてはいけないという形で、「使用上の注意」がたくさんついていて使いにくいということです。これが一つの説明・弁明かと思います。

もう一つは、やはり財政が厳しいということが自治体の姿勢にも影響を与えていると思います。これは昇先生も自治体現場でいろいろな指導・アドバイスをされていますので感じられるかと思いますが、全体的に自治体職員に元気がないのではないのでしょうか。

むしろ 1980 年代ぐらいのほうが、元気があったと思います。先生に自治体学会の設立の話をしていただきましたが、25 年ぐらい前ですが、あのころは地域をもっとよくしたいということで、全国にまちづくり・村おこしに取り組む自治体職員がいました。そのような人たちが集まって交流していこうというのが、自治体学会の始まりだったと思います。実は私も自治体学会で報告をするなどして思い入れがありますが、あのころのほうがまだ元気があったなと思います。

分権改革をしたあと、同時に非常に財政的に厳しくなりました。お金がないなら知恵を出しましょうということです。お金がないことを言い訳にするのではなく、知恵を、汗を出せばいいではないかと思います。しかし、どうもお金がないと元気もなくなるようです。財政的に厳しいということで、自治体が新しいことをやりたがらないし、工夫をしない口実になっていまして、税財政の厳しさが全体に萎縮効果を生んでいるのではないのでしょうか。

全国の自治体から「法的にはできるけど、やっぱり金がないから無理だよな、職員も減らされているしな」というような愚痴が聞こえてくるという状況だと思います。

そう考えると、非常に俗っぽい言い方をしますが、条例を制定することは、直接お金がなくてもできますので、このような法的権限をうまく使えば、地域づくりに役立つものになるのではないのでしょうか。いずれにしても、分権改革が十分な成果につながっていない原因・弁明としては、以上二つの点があるのではないかということでした。

それから、もう一つの現在の地域主権改革が難しいというご指摘も大変重要なことです。第 1 次分権改革が成功したのは自治体が共通にできる目標があったことです。機関委任事務を廃止するという、みんなにとっ

てメリットがある目標でした。ところが今、抱えている問題は、確かに県と市町村の間でも意見が分かれます。

例えば、今回も県から市町村に権限移譲するという方針になっています。地方分権と言っていますから、県は表だって反対することはできませんが、自分たちがやってきた権限が、市に移っていくことに寂しさを感じていると思いますし、県がこれからどういうところで力を発揮したらいいのか、迷いのようなものがあると思います。

それから、大都市と町村などの自治体は、規模によって大きな差があります。これにより、今、基本的には、自治の制度は一緒ですが、今後、大都市制度など変えていこうという考え方が強くなっていますので、それについても自治体間でかなり軋轢があるのではないかと思います。これは昇先生のご指摘のとおりです。

では、どうしたらいいのでしょうか。これは昇先生にもお聞きしたいと思いますが、やはり住民を巻き込むというか、住民は市町村の住民でもあり県の住民でもあるという立場ですから、やはり最後に選択するのは住民ということになるのではないのでしょうか。

その意味では、昇先生がおっしゃったように、自治体同士の、いわば役人同士の議論・対立構造で残していくと、方程式が解けないという状態が続きますので、住民がもっと表に出てきて中心にならないといけなのではないかと思います。多少抽象的な言い方になりますが、市民目線で問題の解決を考えていくことが大事ではないのでしょうか。具体的な話については、また議論が進んだら考えてみたいと思います。

また、安本先生からもご専門の法的な観点からのご指摘をいただきました。一つは「地域主権」という言葉について、私もちょっと中途半端な言い方をしましたが、私自身は法的概念としては不正確だし間違ではないかと思いますが、運動論として、当面、維持していてもいいのではないかという言い方、あるいは切り分けをしました。安本先生のご指摘の点は、そのとおりだと思います。

むしろ、国民主権という憲法が掲げる原則からすれば、素直に「住民

主権」と言えばいいではないかというご指摘はなるほどと思いました。「住民主権」のほうが正しい言い方ではないかと思います。

さらにそもそも「地域」をどのように設定するのかという問題もあります。地域と言っても、コミュニティレベルの地域を思い出す人もいれば、市町村こそが地域だという人もいるでしょう。名古屋などは大都市ですから、これを「地域」と本当に呼べるのかという問題はありますが、一応、自治体の単位を思い出す人もいます。さらに愛知県という大きな広域自治体の「地域」もあるわけです。地域という概念も曖昧だし、主権という概念も、このように使っていいものかどうかということは大いに問題があると思います。

ただ、私は、この概念の是非よりも、その概念に合った内容になっていないではないですか、あるいは、旗印は立派だし格好がいいのですが、実際にそれが進んでいないではないですかということを強調したいと思います。過去1年3カ月、新政権のもとでの動きも、迷走していると言わざるを得ないような状況ではないですかということで、この実態のほうに注目したいと思います。

二つ目、条例制定に関しまして、私の話で足りなかったところを、具体例も入れながらご説明していただいたと思います。特に条例の上書き権に注目しようということは、安本先生も同じお考えだということで、私も力強く感じたところです。

ご指摘のように、どこの部分が上書きできて、どの部分が上書きできないのかという点はポイントだと思います。まず考えやすいのが、先ほど緑地率の例を出しましたが、許認可などの「基準」だと思いますが、「対象」まで上書きできるのか。例えば開発許可について小規模なものも適用除外ということで、500平米以上の開発を開発許可の対象にしましょうということですが、これを条例で上書きできるか。法律上は500平米だけれども、それを条例で300平米にしますということも考えられるのではないかと思います。

それから、「手続」の上書き、これはある程度可能だと思いますが、

さらに「目的」なども上書きしてしまいますと、法律をあまりにも無視することになるのではないかとのご指摘だったと思いますが、私もまったく同感です。

今、ちょうど研究者のなかで議論しているのは、先生に触れていたように、上書きの根拠を、地方自治法のような一般法に置くのか、それとも都市計画法のような個別法に置くのかという点です。一般法に置けば、個別法でいちいち規定する必要がありませんので、簡便です。しかし、例えば、都市計画法という古からの法律には、それなりの論理と実績・歴史がありますのでそれをいきなり覆して、条例で書き換えてしまうというのは、個別法をつくり運用してきた重みを無視することになるのではないのでしょうか。もう少し言うと、国権の最高機関である国会が定めた法律ですから、この立法者が決めたことをあまりにも無視するのはやりすぎではないかと思っております。

少し地道な作業にはなりますが、それぞれの個別法で、この法律のこの部分は上書きしていいよ、この部分は上書きしてはいけないよということを検討しながら、自治体側も具体的な改正案を提案しながら、個別法を改正していくということが大事ではないのでしょうか。つまり、個別法で上書きの根拠を定めるべきだと思います。

いずれにしても、そのとおりだというご指摘が多かったのですが、取りあえず再コメントさせていただきました。

伊 川 ありがとうございます。今の磯崎先生のコメントに対しまして、あるいは先ほど触れられなかった点もあると思いますので、それらについて昇先生、お願いいたします。

昇 私がお伺いした二点については、的確にお答えいただきましたので、私も同感です。では、時間の関係で触れようと思って触れなかったことに触れさせていただいてよろしいでしょうか。

これは質問というか、感想かもしれません。コメントにはなりますが、特にローカル・ルールのところでも思ったことがあります。私もローカル・ルールというのはすごく大事だと思っています。それはなぜかと言いま

すと、ここなら言ってもいいと思いますのでお話しします。自分の恥をさらすのですが、講義をやっているときに、4列目ぐらいのところでは学生がマクドナルドのハンバーガーを食べながら講義を聴いているのです。「駄目だろう」と言ったところ、「駄目な理由がわからない」と言うのです。論理的にそんなにきれいに話したわけではないのですが、私がつなげてお話しします。

これは講義を終わってから、あとで呼び出して聞いた話です。「先生はマクドナルドの売り子」だと。そして、「私はお客だ」と言うわけです。「私の両親が授業料を払っています。その授業料で先生の給料が払われています」と。ですから、「私が消費者で神様で、先生はサービスの提供者だ」というわけです。

そんなにきれいに言うわけではないのですが、つなぎ合わせるとそういうことになるわけです。そういうふうには世の中を見ているのかと、ある意味、感心したのです。それで、私はいろいろなことが解けました。少なくとも学生の少なくとも一部分は、すべて市場で捉えているのです。

要するに、全部をマクドナルド・モデルで捉えているわけです。サービスの提供者と購入者、常に自分を消費者の側に置くわけです。消費者になれば神様ですね。「食べようが、寝ようが、私語をしようが、売り子は黙っている」というわけです。しかし、誰が考えてもおかしいことです。でも、なぜおかしいのだろうということに、私は二日ほどかかりました。私なりの仮説を紹介しますと、それがローカル・ルールになってくるのです。

人間は、生まれて二人以上になると、社会を構成します。もともと社会しかありませんでした。それが古代になると、古代国家というものができます。ですから、政治機能が、国家に、政府にスピンアウトするわけです。治水などは個人ではできませんから。

それが今度は近代になると、産業革命で社会から市場がスピンアウトするのです。例えば、古代でもものの市場はありますが、労働市場はありません。経済学の言葉では、「生産要素の市場」といいます。要する

に、労働市場や不動産の取引、金融の銀行取引というのは、まさに産業革命以降登場してきたわけです。

ですから、今のわれわれの社会は、(1) 母胎である「社会」と(2) 政治を扱う「政府・国家」と、(3) 経済のことを扱う「市場」の三つの場所で成り立っていると私は考えるわけです。一生懸命に難しい本も読みながら考えたので、そんなに間違っていないと思います。

しかし、この三つは原理が違うのです。一番わかりやすいのは、例えば、「市場」では、ビル・ゲイツさんが51%のマイクロソフトの株を持っていますと、あと何十万人の株主がいてもビル・ゲイツさんの言うとおりになるわけです。ですから、ここでは、「お金」がものをいう場所なのです。「市場」は、効率を求めて競争原理でおこなうわけです。

「政府」では、市長さんが来年の2月に選挙に出るみたいですが、ここはお金持ちも1票です。プアーな人も1票です。ここは平等原理、公平・平等でやっているわけです。原理が全然違いますね。

それから、「社会」はどうかと言いますと、フランス国旗は三色旗で、自由・平等・博愛をそれぞれ表していますが、その「博愛」の部分なのです。「社会」は、具体的に言いますと、家庭であったり、町内会であったり、NPOです。相互に支えあう「社会」です。

例えば、経済界の方にいつもこのようにお話ししているのです。「競争に耐える学生を送ってください」と言われる方がいます。「それはそうなのでしょうね」と思いながら、でも人間の寿命が80年だとしますと、労働市場に参加しているのは、20歳ぐらいから60歳ぐらいまでの40年間です。あとは、例えば赤ん坊などは競争に耐えるわけがありません。ですから、家庭で無償の愛で育てられるわけです。これは「博愛」の世界なのです。「相互扶助の世界」ですよ。そして、70歳になると、体にガタがきて誰かに介護してもらおうと。ですから、人生の半分ぐらいは「労働市場」かもしれないですが、あとの半分は、「市場」ではなくて、「社会」で過ごしているわけです。

もって回ったことをいろいろと言いましたが、では、いったい研究や

教育はどこに属しているのでしょうか。確かにお金のやりとりがありますから、部分的に「市場」で説明できるところはあります。例えば、医療を考えるとわかりやすいです。医療を全部「市場」で考えていいのでしょうか。やはり、医療などは患者さんがお医者さんに治療を託すのです。選ぶときはいいですよ。この病院は死者が多いとか、いろいろと聞いて、「やっぱり、ここはやめておいて、ここにしよう」と。ただ一度選んだら、そこに託すわけですよ。「信託」して（信用して託して）はじめて、お医者さんが小麦粉を渡しても効いたりするのですよ。信頼関係があり、ある種のリスペクトがあります。患者さんとお医者さんが敵になるのではなくて、病気という敵に対して、お医者さんと患者さんがタッグマッチを組んで闘うという関係です。これは「市場」ではないのです。むしろ「社会」に属すべき事柄なのです。

ですから、私は「患者さま」と呼ぶのはやめましようと言っているのです。「患者さま」と呼び出したら、途端にクレームが増えているのです。「消費者モデル」で考えるからです。ですから、「患者」と呼び捨てにするのもよくないですが、「患者さま」という呼び方、考え方は、やはりCS (Customers Satisfaction) で、「市場」の考え方ではないかと。そうではないのです、医療は「市場」ではなく、「社会」に属するのです。

ですから、共に闘う同士として「患者さん」ぐらいに呼ぼうではないかと。現に「患者さま」から「患者さん」に直して、クレームが減っている病院があります。

先ほどの学生は「市場」で考えていますね。しかし、研究や教育は市場ではないのです。どちらかと言えば、基本は「社会」なのです。それは、やはりゼミを選ぶときも、自分が選んだ先生に指導を託すのです。そのなかで、はじめて本当の研究や教育、指導ができるのであり、全部「市場原理」で理解してしまうと研究や教育、医療は、その一番大切なところが、おそらくそこなわれると思います。

そこで「ローカル・ルール」ですが、要するに、今、市役所も大変な

のです。クレームばかりなのです。それは病院もお店もクレームばかりなのです。

クレームというのは、「市場原理」で考えているわけです。そうではなくて、「社会」で考えましょうと。一緒にまちをつくりましょうと。そうしたら、自分もそこに参画して、参画する以上は、一定の責任も一緒に負うわけです。でも参画して、そこで汗もかいて、何事かを成し遂げたときに、充実感や幸せを感じる場合が多いですね。

おそらく「消費者モデル」でクレームばかりをつけている人は、そんなに充実感はないと思います。いくらクレームを言っても、もっともっとクレームが増進するかもしれません。やはり、自分が何かに参画して、何事かを成し遂げたときに、幸せなどを感じる人が比較多数ではないかと私は推測します。

今の社会は、リーマン・ショックも含めてですが、「市場」ですべてを説明しようとする人が多すぎるのだと思います。それがクレームの発生にもなっていますし、ついでに言えばリーマン・ショックなどにもつながっているかなと思います。

世の中は、「市場」だけではなくて「社会」があるのです。もともとの母胎は「社会」ですね。「社会」が土壌です。その「社会」から「市場」がスピンアウトし、「政府」もスピンアウトしています。

私がスローガンとして言っているのは、あるいは愛知県の行政改革委員会などでも、このようなお話をして目標に入れていただいたのは、「消費者モデル」から「参画モデル」に変えていきましょうと。県民と県庁の関係を、お客さんとサービス提供者、Customers Satisfaction と原案に書いてありました。それはおかしいですよ。違いますと。

むしろ、県民は主権者であり、一緒に参画してまちをつかっていく仲間なのです。そういうふうに変えましょうと。CS でやっている限りは、クレームがどんどん増えるばかりで、決して予定調和にはなりません。「市場」はそれでいいのですが、「社会」は、やはり参画をして、汗をかいて達成感があつたときにいい「社会」になっていくのです。そのとき

に使えるなと思ったのが、このローカル・ルールなのです。

住民の人たちが、自分たちの町を、例えば、建築の在り方など協定を結んだり、福祉や介護のやり方を共通したり、場合によっては市町村役場が関与したりというかたちで、それこそ本当に「草の根民主主義」です。草の根元から自分たちの町をよくするためにルールをつくっていき、それを今度、市町村が補完し、やがて県が補完し、共通するものがあれば国が補完するというモデルにつくり、それに住民の比較多数の方が参画できる機会を準備していけば、今のギスギスした「クレーム社会」をもう少し違う、しかも「生産的な方向」にチェンジできるのではないのでしょうか。

そのときに、住民がつくる「ローカル・ルール」、それから住民も参画して市町村、基礎的自治体レベルでつくるローカル・ルールは、今、私がお話した社会像の転換にすごく使える武器だと思いました。

すみません、長々と。以上です。

伊 川 ありがとうございます。非常にわかりやすい例から、われわれ教員からしますと、非常に頭の痛いような、実際的な問題から核心に迫るご指摘をいただきました。

続きまして、安本先生から先ほど触れられなかった点ですとか、あるいはこれまでの議論について、またお願いいたします。

安 本 今日の中心的なルールであるローカル・ルール。そのローカル・ルールの最も中心は、住民代表によって選ばれた議会が定める条例だと思っています。

ですから、今後は条例の比重が非常に大きくなります。これは先ほどの磯崎先生のご講演のなかにもありました。ただ、その条例をつくる議会が、この一連の地域主権改革などのなかで、どうも影が薄いというか、議会および議員がもっともっと改革自体について発言をしていいはずなのですが、もうひとつ影が薄い気がします。

おそらく、磯崎先生も政策法務ということで、あちこちの自治体などに研修に行かれているのではないかと思います、中心は、やはり職員

の研修でしょうね。なぜ、議会の議員が、研修で礒崎先生を呼ぶということをしていないのでしょうか。

私も今まで研修を何回かやったことがあります、議員の研修は、この人生で一回だけです。なぜでしょうと。

そこで、もう少し議員および議会が、改革の中心になって進むようになるには、どうしたらいいのかという点も含めて、また礒崎先生からのご意見もお願いできればと思います。

伊 川 では礒崎先生、今の点、お願いいたします。

礒 崎 昇先生から非常にいいお話をいただきました。私も現在の社会を政治・経済・社会という、三つのシステムで理解することは有効だと思います。

私はまだ抽象的なことしか考えていなかったのですが、それを具体的な事例のなかからお話いただきましたし、特に消費者モデルから参画モデルへという発想はとてもいいなと思います。他の問題でもいろいろと使えそうな発想だなと思いました。私自身が非常に学ばせてもらったという感じがします。

これに乗っかって言うのであれば、自治基本条例などは、その意味では参画モデルを明確にするものではないかと思います。住民が消費者から主権者となるというきっかけを与えるように思います。

それから、参画型のローカル・ルールということで協定のことなども指摘されました。条例だけではなく、建築協定や地区計画なども似たところがあると思います。建築協定というのは、建築基準法に基づいて、住民自身が合意をして、うちの地域では生け垣をつくりましょうか、建物は道路から2メートル、セットバックしましょうとか、いろいろなルールをつくるのが可能です。住民が中心になってつくれる制度、受け皿があります。また、条例で住民が主体になってまちづくり協定をつくるという例もあります。

こういうルールは、ローカル・ルールのなかでも、さらに住民に身近なルールでして、「コミュニティ・ルール」と呼んでもいいのではない

かだと思います。このように先生のおっしゃる参画モデルを生かしながら、住民が主体でルールをつくっていくということはとても大事ではないでしょうか。行政や議会まかせではなく、住民自身ができる手段・道具があるということ思い出しました。

また、安本先生は議会の問題を指摘されました。議会がつくる条例が非常に重要だということですが、それを担えるような議会の現状になっているのでしょうか。私もちょっとになっていないと思います。

最近、わりと議員研修も多くなっていると思います。ただ、1日限りの研修で、2時間話をせよという依頼は結構ありますが、それ以上の内容にはなっていません。職員の研修だと2~3日くらいかけてしっかりと法律論や政策論を学ぼうという研修がありますが、議員研修ではそういう発想はありませんので、議員さんはまあ2時間だけ話を聞くかという感じでお付き合いいただいているというところかと思います。

議会によっては、「俺たちは選挙で選ばれたんだから先生なんだ、今さら何を勉強するのか」という意識がありますが、そこは変えたほうがいいと思います。常にどのような立場であっても学ぶことは多いはずですし、その学びを通じて自らも成長していきます。それは議員さんでも同じではないかと思います。そのような発想が、まだ足りないと思います。

ただ、少し変化もあります。私は昨年、首都圏の市のある議会の会派の政策法務の顧問をしていました。最近、政務調査費は使い方に問題があるということで評判が悪いですね。その会派ではその政務調査費をもとに政策法務の勉強をしたいということで、私に政策法務顧問ということで契約をしたいという申し出がありましたので、お引き受けしました。毎月、その会派の議員の方とゼミのような形で勉強会をしながら、その方々が条例を議員提案できるまでいけるように、1年間、一緒に勉強したという経験があります。

一部ではありますが、そのような取組みも生まれていることは、重要な変化ではないかと思います。ただ、議会全体はまだまだ改革が必要だ

ということは、安本先生のおっしゃったとおりだと思います。

伊 川 ありがとうございます。ここまでの議論としましては、地方の時代といわれて、そして、地域のことを自分たちで決めるという地方自治の本旨をどのように実現していくかという、これまでの流れ。それから、現在の課題についてご指摘、それからそれを解決するための一つの方策として、住民が直接参画をしていくという、その手段としてのローカル・ルールというものが問題になっていきますと。これからの課題だというご指摘・議論の流れになっているかと思います。

それぞれの内容や重要性、位置付け等につきましては、これまでの議論のなかで説明がありました。ここで会場の皆さまから、今までの議論に対しまして、コメントや質問などがありましたらお受けしたいと思いますが、いかがでしょうか。

ぜひ、この機会にコメンテーターの先生方に質問をしたいこと、意見を伺ってみたいことなどがありましたら、ぜひ拳手をさせていただきたいと思いますが、いかがでしょうか。

会場1 貴重なお話、ありがとうございます。三点ほどお聞きしたいわけです。まず、安本先生ですが、上書き条例と、いわゆる上乘せ条例や横出し条例というのがありますね。それとの違いですね。どこにあるのかということ、それが一点ということです。

それと、磯崎先生に、こちらにも書いてありますが、喫煙のところですね。これは神奈川県ですね。これは、いわゆる過料になっていますね。なぜ罰金にしないのか。非常に、私は疑問なんです。100万円までいけますよね。多くの自治体がそうなんですよね。名古屋市もそうなんですけれども、なぜかということ。

もう一つ、これは昇先生。最後の学生さんの話ですが、学生さんは納得したのでしょうか。それだけを。以上、お願いします。

伊 川 ではご質問の順番に、安本先生からお願いいたします。

安 本 法律で定められた基準よりも、より厳しい基準を設定するという場合に、これを「上乘せ条例」としばしば言われますけれども、この

なかで2種類あるかと思うんですね。

一つは、例えば大気汚染防止法などの法律のように、県の条例で、これより強い基準を設けてもいいと定められていたときに、その県条例で、より厳しい基準を定めていくというタイプがあるかと思います。

もう一つは、実質的な上乘せといいますか、法律が一定の基準で規制しているのに対して、例えば、水質汚濁の規制をしているのに対して、別に条例で、まったく同じ目的ではなくて、ちょっとずらして、水質一般ではないですが、アワビを保全するためにより厳しい水質基準を決めますというかたちで、自主的に、自主条例で決めていくという、これもしばしば、通称、上乘せ的なものを決めていくというふうになっているかと思います。そのようなものが「上乘せ条例」というかたちで呼ばれているかと思います。

今、議論されている「上書き条例」は、実際に県条例に、より厳しい基準を定めてもいいと決めていくのに、ある意味では近いかもしれませんが、法律あるいは法例の基準を上回るような基準を定めて、それを法例の運用としてやっていくと。

つまり、大気汚染防止法の運用として、特別の法令の具体的な委任があるかないかということ自体が議論になりますが。

例えば、なくてもより厳しい基準をやっていいのではないかというふうにして、上乘せしていくと。あるいは場合によっては、法律の基準では決まっていますが、それはこの地域では必要ないだろうと決めてやめると。

上書きという場合には、上乘せすると同時に、場合によってはやめるということも含めて、法律で決めた中身を書き換えていくという内容を持ったものを、ここではおそらく「条例による上書き」だと言っているかと思います。

その上書きについて、もし法律で具体的に委任していれば、現在の委任条例と結論的には同じになるかと思いますが。そのへんはあまり縛りをなくして、上書きを認めていこうというのも、条例による上書き論の

論調ではないかと思います。

伊 川 ありがとうございます。続きまして磯崎先生、お願いいたします。

磯 崎 神奈川県を受動喫煙防止条例の罰則のあり方ですが、確かに、これは重要な点だと思います。

おそらく、過料は秩序罰ですので行政庁だけでかけることができます。実際に吸っている人や、吸っているのにそれを放置しているお店の店主さんなどがいらっしゃったときに、「これは条例違反ですから」ということで過料支払いの命令書を出します。それに対して納めていただくか、納めていただけなければ、そのあとの争いになってきますが、いずれにしても行政庁が自ら賦課徴収できるというのが過料です。

それに対して罰金や懲役などの行政刑罰は刑罰ですから、行政庁は自ら科すことができません。検察庁、実際は警察に告発し、警察で調査して、検察に送検し、そのあと裁判手続で罰金や懲役とかという刑罰が科されます。このように大きく二つに分けられます。

したがって、刑罰を科すと非常に手続が煩雑で、迅速な対応ができないというのに対して、過料は手続が迅速・簡便だという点が一番大きな理由ではないかと思います。

ただ、過料だと行政庁だけの判断ですから、本人の権利保障が十分でないという面は確かにあります。第三者である司法機関がしっかりと事実を認定して相当性の原則のなかでしかるべき刑罰を科するという手続をするという意味では、刑罰の方がすぐれているという面はあるかと思えます。私は過料もあっていいと思いますが、悪質なものについては刑罰もありうるという方法をとるべきだったのではないかと思います。

もう一つは、過料の場合、行政秩序を犯した場合にこれを科すということですので、刑罰のような非難の意味はありません。禁煙なのに喫煙をしてしまったという場合に、「社会的可罰性」と言いますが、刑事罰を科すまでの必要はないと判断したのかもしれませんが。少し精査してみないといけませんが、そういう行為の性格から過料を選択したのかも

れません。

伊 川 ありがとうございます。昇先生、お願いいたします。

昇 ありがとうございます。私の経験で少し今の事例を補足しますと、私が県庁にいたときに、まさに刑罰を科そうとしたら県警が絶対に反対でした。それから、自治省に戻って法務省と話したときに、法務省も絶対に反対でした。「それは行政罰でやってくれ」と。「ただでさえ検察、警察は忙しいんだ」と。「これ以上、そんなことに手間暇をかけさせるな」と強く法務省と県警に言われたことを思い出しました。それは20年ぐらい前ですから、今はどうかわかりません。しかし、そのときより予算や人員は大変ですから、たぶん同じだろうと推測します。今のは理論上ではなくて行政実務上の話です。

それから、学生の話ですが、一応、二日かかって理屈がわかってから、次の週に学生を呼び出して1時間半ぐらい話しました。すると、わりと、何と言いますか、体育会系の男でして、わかるとすっきりして、非常に受講態度はよくなりました。

ただ、そのとき私は思ったのですが、今回の場合は、たまたま自分なりに整理して、「世の中は市場だけでできているわけじゃないぞ、全部、市場原理でやっていたら、おまえは駄目になるぞ」ということで説明したわけです。それで彼は納得したみたいですからよかったです。

しかし、正直言いまして、世の中には、理路整然と説明できなくても守らなければいけないルールはあるだろうと思います。ただ、そのときに理屈で説明できればいいのですが、説明できないときもあると思います。それが難しいなと思います。

最近の学生はいい加減なことをやるくせに、理屈だけは偉そうなことを言いますので、正直に言いますと、非常に指導に困っているのですが。

おそらく、私はあると思います。理性的に説明できないことでも守らせなければいけないことは、たぶんあるだろうと思っています。そのときに、いったいアカウンタビリティを求める学生にどのように従わせたらいいのかというのは、日々頭を悩ませているところです。以上です。

伊 川 ありがとうございます。よろしいでしょうか。

会場 1 どうもありがとうございます。磯崎先生、一つだけ。神奈川県
の禁煙ですが、現行犯ですよね。現場を押さえなければ駄目とい
うことですね。どうやってやっているのか、そこだけ。

磯 崎 実は、先日も担当職員と話をしたのですが、実際はこの違反の
摘発は難しいと言っております。実際に、その場で指導してご理解い
ただくということしかないのではないかとということでした。

私が「条例が施行されたので、飲食店などにパトロールみたいなこと
をやっているんですか」って言いましたら、「いや先生、パトロールっ
て言わないでください。これはあくまで指導助言です」ということ
でした。飲食店を回っているのですが、条例の周知と分煙措置などのアド
バイスをするということでした。したがって、もし過料を科すとしても、
現行犯ではないと難しい、その本人が帰ったあと確認しようとしても難
しいと思いますが、その現行犯も当面はちょっとやれないのではないかと
いうことでした。

したがって、このような過料を設けていても、発動しないつもり
なのかもしれませんが、ただ過料もあるよということで条例の実効性を
確保するということだろうと思います。

会場 1 どうもありがとうございます。

伊 川 ありがとうございます。もうお一方ぐらい、ご質問いかがで
しょうか。では、お願いします。

会場 2 私は先ほど、なかなか元気がないと言われていた公務員をして
います。確かにお金が減らされるなかで、さらに国の言うとおりに人も
減らすなかで、非常に地方自治体は厳しい状況に置かれているとい
うことだけ、まず弁明になりますが、先に述べさせていただきます。

質問ですが、磯崎先生のお話のなかで、結局、個別の法律はほとんど
改正されずに、法令の規律密度が維持されているという話のなかで、地
方分権改革は 10 年になりますが、ほとんど変わっていないのかなと実
感しています。

例えば、私は今、農地転用の事務をしているのですが、昨年、法改正をされたときに、政省令でかなり細かく規定するだけではなく、何十ページもあるガイドラインが送られてきました。国に言わせると「このとおりにやってくれ」と。一応、農地転用の事務は自治事務にあたるなかで、非常に細かいガイドラインが策定されています。

このガイドラインも、法令の改正を含めて、全部パブリックコメントにされているところですが、なかなか内容がマニアックすぎて、おそらく関係者以外はほとんど意見を出していないのではないかと思います。

安本先生も指摘されましたとおり、法律については個別の所管の官庁の壁が高いなかで、先ほども課題にさせていただいていたと思いますが、世論に問いかける方法、世論の盛り上がりを求めるしかないのではないかとということをおっしゃっていたかと思いますが、そのヒントになるような考え方があれば、ご教示いただければありがたいと思います。

すみません、あともう一点よろしいでしょうか。コミュニティ・ルールのお話のなかで、例えば、住民の協働でつくっていくなかで、公募であるとか、昔であれば自治会の役員という方のなかから委員を選び、検討会とかがおこなわれてきたというのが、以前のやり方だったかと思えます。より多くの住民の声を取り入れる方法として、何か新たな効率的な方法があれば、何かご教示いただければありがたいなと思います。

特に名古屋市とか、非常に大きな市であれば、多くの声を取り入れることは非常に難しくなるのかなと思いますので、そのへん何かいい案があれば、ご教示いただければと思います。

磯 崎 まず一つ目の分権改革の影響ですが、おっしゃるとおりです。分権改革が2000年に施行されたとはいえ、実は2000年以降につくった法律も、かなり規律密度が高くなっています。細かいことまで法律や政省令で決めていますし、さらにご指摘のとおり、実務の世界では、ガイドラインとか方針などを「これは技術的助言です」と言いながら、数多く出しているというのが現実だろうと思います。

これをどう打破するかということですが、一つは各担当部局が問題提

起する、今の話でしたら、農地担当の部局が、何らかの問題提起をすることが大事ではないでしょうか。

実は国の省庁と同じように、都道府県にもそれぞれ所管部局があり、さらに市町村にも所管部局があって、このような縦割りの仕組みが現場までしっかりとおりています。

地方分権が大事だと主張するのは、企画や総務など市役所。県庁全体を統括したり、調整する部局でして、各行政分野の所管部局はあまり地方分権という意識を持っていません。そちらの意識が変わらないとだめだと思います。そして、現在検討されている法案やガイドラインなどに対して、「これは自治事務としてはおかしいんじゃないでしょうか」とか「これはこうしたほうがいいのではないのでしょうか」と言うようにしてはどうでしょうか。このような制度改正のときなどには、一言言うということを自治体職員としての習慣にさせていただくといいなというのが一つです。

それからもう一つは、今、法律に基づいて国と地方の「協議の場」をつくるという法案が出ております。おそらく、近い将来協議の場が設定されるのではないかと思います（その後、2011年4月に法案成立）。

その「協議の場」で、「このような法律をつくっているらしいですが、これはもっと自治体のことを考えてもらいたい」というように歯止めをかけたたり、逆提案したりすることが重要ではないかと思います。

二つ目の住民協働の方法ですが、ご指摘のとおりコミュニティの現場が、地元に近いから民主的にやっているのかといいますと、必ずしもそうではありませんね。そこで一つは、自治体がコミュニティ・ルールをつくるときにコーディネーターとして専門家を派遣するというような方法をとることが考えられると思います。もちろんコーディネーターが過ぎると困るのですが、「もっとこういうことを議論したらいいんじゃないか」と、交通整理みたいなことをやってくれる人が必要ではないかと思えます。

地域のなかでは、お互い知っているだけにどうしても意見が対立して、

前へ進まないとか、「あいつがやっているなら、俺はやらない」とか、そういうことがどうしても入りがちですので、やわらかいかたちで、第三者が支援・サポートすることが一つのやり方かなと思います。

もう一つは、面白そうにやるのが大事だと思います。ワークショップとかイベントとからめて、楽しそうにやるということも大事だろうと思います。例えば、30代、40代の住民は、子育て真っ盛りで、なかなか地域の集まりなどに出かけていけないと思いますが、「子ども連れでおいでください」というように設定して、子どもを遊ばせながら地域の話ができる場をつくったり、ゲームをしながらまちづくりを考えるようなことができないでしょうか。何か面白いと思わせる、参加してみようと思わせるような工夫を入れたらどうかと思います。

伊 川 ありがとうございます。予定の時間がまいましたので、最後にそれぞれ、コメンテーターの先生方から、今日の議論を踏まえまして、時間がないなかで恐縮ですが、一言ずつ、今日の議論についてコメントをいただいて締めとしたいと思います。順番としてはまず、磯崎先生からお願いいたします。

磯 崎 本日は私の拙い報告を聞いていただいてありがとうございます。さらに、その拙さをお二人のコメンテーターによって補っていただいて、かなり水準の高い話ができただけではないかと思います。

最初は、こんな硬い話で大丈夫かなと思っておりましたが、会場からのご指摘も大变的確なものでしたので、私も勉強になりました。

私はこれからも主に首都圏で頑張っていきたいと思いますので、これからも皆さんと情報交換させていただきながら、お互いに地域力を高めていければいいのではないかと思います。その中核として、名城大学法学部がますますご活躍、ご発展されることを祈念したいと思います。今日はありがとうございました。

伊 川 続きまして昇先生、お願いいたします。

昇 磯崎先生、安本先生の行政法の知見で、これまでぼやっとしていたところが、わりとクリアになったのでよかったなと思います。

名古屋という土地柄ですので、今日は東京圏から来ていただきましたが、関西圏も近いですので、例えば名古屋の場所で、東京圏の方、関西圏の方、名古屋の地元の者とで、違う情報を組み合わせて、ここから新しい情報を発信するということがあれば、60周年、リバーズですから、もう一度生まれ変わる法学、あるいは社会科学を担当する部署になればいいのかなと思いました。ありがとうございました。

伊 川 安本先生、お願いいたします。

安 本 地方自治をめぐり、まったく新しい段階にさしかかっているときの課題が、今日の磯崎先生のご報告と、その後の議論で、私自身にとっても浮き彫りになってまいりました。

あとは、これを生かして自分の研究と、それと何とかして今日の雰囲気、刺激を、学生にも伝えたいと思って、明日からまた検討してまいりたいと思います。今日はどうもありがとうございました。

伊 川 司会の拙い進行のために、フロアの皆さま、あるいはコメンテーターの先生方からご意見を十分にいただけなかったことをおわびいたします。

本日の講演におきましては、住民の福祉のために知恵と元気を出して、自立的に判断・決定をしていこうというお話だったと思います。このような自治体の取り組みを目の当たりにしまして、やはり同じように学生のために、私たち大学人も自分たちで知恵を出して、元気を出して、そして自立的に行動を起こしていかないといけないと思います。

本日の講演会におかれましては、皆さまにお集まりいただきましてどうもありがとうございました。ぜひ、今後も名城大学法学部に対して、ご厚誼をいただきたいと思います。今日はどうもありがとうございました。