

## その4

# 地方自治は誰のため？

地方職員共済組合 理事長 松永 邦男



### 1 はじめに

地方自治が重要であるということについては、異論がある方はまずいないのではないかと思います。「地方自治は、民主政治の最良の学校、その成功の最良の保証人」(J.ブライス)、「現地即応性、現地適格性、現地効率性・能率性の確保」、「地域総合行政の遂行」などといった言葉はよく耳にするところであり、いずれも地方自治の重要性を語る際に使われる言葉といえるでしょう。しかしながら、これらの言葉は、「地方自治の果たす役割の重要性とその効用」を語るものですが、「地方自治は誰のため？」という問いに、直接に答えるものではないように思われます。

### 2 二つの視点

現行憲法と異なり、明治憲法には地方自治に関する規定が設けられていませんでした。しかしながら、明治憲法下において、地方自治制度が重視されていなかったわけではありません。明治憲法発布の前年の明治21年に市制町村制が制定されていることは、逆に、当時の政府が地方自治制度を非常に重視していたことを示しているものといえるでしょう。

市制町村制理由(明治21年)では、「本制(注市制町村制)ノ旨趣ハ自治及分権ノ原則ヲ実施セントスルニ在リテ」、立法上、その端緒を開いたものであることが明らかにされています。そして、「国内ノ人民各其自治ノ団結ヲ為シ政府之ヲ統一シテ其機軸ヲ執ルハ国家ノ基礎ヲ鞏固ニスル所以ナリ国家ノ基礎ヲ固クセントセハ地方ノ区画ヲ以テ自治ノ機体トナシ以テ其部内ノ利害ヲ負担セシメサル可カラス」と述べられており、また、地方自治制度を整

備し、国民をして憲政に習熟せしめることは、「是将来立憲ノ制ニ於テ国家百世ノ基礎ヲ立ツルノ根源タリ」と述べられていることなどは、当時の政府の担当者が地方自治制度の整備を急いだ理由の一端を示しているものと思われ、注目されるどころです。当時の厳しい国際環境の中で、何とか日本を欧米列強に伍していけるような近代国家に作り上げていくためには、しっかりとした地方自治制度の確立が是非必要なのだ、という当時の政府首脳の声が聞こえてきそうな気がします。要するに、「地方自治は、国家のために必要」という考え方が背景にあったといえるでしょう。

このような視点と全く異なる考え方を示唆するものとして、次のようなアメリカの地方自治制度に関する考え方が挙げられるのではないかと思います。

アメリカでは、「自治体の設立(incorporation)」ということがあります。自治体の設立とは、「[未法人化区域]に居住する住民が、自らの区域内で、新しい統治体制(地方政府)の下に独自の公共サービス(行政サービス)を提供することができるようにするため、住民共同の発意により、新しく「シティ」や「バー」あるいは「ヴィレッジ」などの「自治体法人」を設立する行為を指す」(小滝敏之『アメリカの地方自治』第一法規、2004年、p215)ものです。自治体を設立することにより新たに税負担等が生じることもあり、プラスとマイナスの両面を天秤にかけて、自治体を設立するかどうかが決められることとなります。未法人化区域は寂れた地域なのかということも必ずしもそうではありません。大都市近郊の立派な住宅地が、実は未法人化区域であるということも珍しくありません。

いずれの市町村にも帰属しない区域というものが基本的に存在しない日本では、自治体は存在しているのが当たり前であり、「自治体の設立」は馴染みのない概念です。要するに、住民が自分たちで必要と考えれば自治体を設立するということであり、「ビジネスを行う際に、必要であれば、会社という法人を設立して、利用する」ということと相通じるものがあると思います。このような考え方によれば、地方自治は誰のためにあるのかといえば、当然、「自治体を設立した住民のため」ということになります。逆にいえば、住民が負担と受ける便益を比較考量した上で不要と思えば自治体は設立されないわけです。誤解をおそれずに非常に単純化した形で表現すれば、「自治体を設立することが損か得かで、その設立の要否が判断される」ということになるでしょう。地方自治に対する一種の割り切った態度を垣間見る気もします。

### 3 現在の状況は？

二つの異なった視点を取り上げましたが、それでは、現在の日本では、地方自治は誰のために存在すると考えられるのでしょうか。

まず、実態としてみれば、日本の行政は、外交・防衛を中心とする外政を別として、国民生活のために行われる内政の大部分は、地方公共団体により実施されています。国の各府省がいろいろな制度を企画立案しても、それらの施策の大部分は、地方公共団体を抜きにしては実施することができないといっても過言ではないでしょう。そもそも、すべての内政を国が直接処理するということは、「現地即応性、現地適格性、現地効率性・能率性」といった点から考えても、現実的ではないことは明らかです。また、地域住民の独自の需要を国で一元的に把握して、それぞれに的確に対応することも難しいでしょう。このような点から考えれば、地方自治制度は国のために必要という最初の視点は、現在でも妥当するものといえるでしょう。

もっとも、明治憲法とは異なり、現在の日本は、国民主権に立脚した日本国憲法により統治されています。したがって内政も、すべ

て主権者である国民のために行われているわけであり、「国のため」とは、究極的には「国民（住民）のため」と解されることとなるのではないかと思います。

問題は、二番目の視点から見た場合です。日本では、基本的に全国どの地域でも、いずれかの地方公共団体の区域に所属するという制度、つまり、いずれの地方公共団体にも所属しないという地域というものは存在しない（埋立等により新たに生じた土地のような例外はありますが）という制度となっています。したがって、「住民自らの発意によって、自治体を設立する」という機会を持つことがありません。このため、何となく「地方自治体が存在していることや地方自治が制度として保障されていることは、当然のこと」と思われてきてしまっているのではないのでしょうか。日本国憲法が施行されてから70年を超えますが、「お任せ地方自治」という言葉を聞くことがあるように「地方自治は自分たち（住民）のため」ということが、残念ながら、必ずしも十分に理解されているとはいえないのではないのでしょうか。

実際のところ、「地方自治は、民主政治の最良の学校」といわれるものの、地方選挙の投票率は下がり続けており、また、住民の代表として地方自治を支える重要な役割を果たすべき地方議会の議員について、なり手不足が非常に大きな課題となっている状況です。「地方自治は住民のため」ということが、もっと理解されることが必要なのではないかと思います。

#### 著者略歴

松永 邦男（まつなが・くにお）

東京大学法学部卒。1979年4月旧自治省入省。旧自治省のほか、北海道庁、旧国土庁、横浜市役所、旧労働省、静岡県庁、内閣法制局、司法制度改革推進本部事務局勤務等を経て、2005年1月より総務省自治行政局公務員部公務員課長及び同公務員部長を務める。2009年7月全国市町村国際文化研修所学長。2010年7月内閣法制局総務主幹。その後、内閣法制局第四部長、第三部長及び第一部長を務め、2017年3月退官。2018年12月より現職。