

【新・地方自治 2009 : No.17】

新政権と地方分権議論（7）—地域主権とは何か—

鳩山政権は、自ら政策の二本柱として掲げる「地域主権」の実現に向けて、基本法の制定に努力することなどを示唆している。しかし、地域主権の言葉を政治姿勢として掲げるだけでなく、立法措置として取り組むためには、「地域主権」の言葉の意味を明確にする必要がある。それは、地域主権の言葉が憲法改正にも繋がる概念を持っている一方で、精神的な規定となってしまう危険性を有しているからである。

【主権とは何か】

鳩山政権が新たな姿として示す地域主権の言葉を明確化するに際し、まず「主権」とは何かを整理する必要がある。日本の実定法上の主権概念を整理すると、大きく分けて三種類となる。

第1は、憲法前文3項で記載されている「自国の主権を維持し、他国と対等関係に立とうとする各国の責務」としている際の「主権」であり、そこでは主に対外的独立性、すなわち対外主権の意味で用いられている。

第2は、対内的に最高至上の存在であること、すなわち最終的な支配権、統治権の存在を「主権」として表現する。

第3は、最高決定権からの「主権」の意味であり、国家において最終的に決定する力を誰が持っているかの意味で使用される。日本国憲法第1条の「主権の存する日本国民の総意」という「主権」であり、この第1条により日本国は国民主権の原則に立脚しているとされる。

主権の有り方は、国の形にも関連する。国と地方自治体の関係を把握するモデルとして、連合型、連邦型、単一型、出先型がある。

連合型は、全体の共通機関たる中央の構成が地方の創造物であると認識し、中央の権限行使は地方の影響下にあり、市民は中央と直接の関係を持たず、地方を通じてのみ関係するモデルとされる。

連邦型は、中央と地方の関係が対等であり、中央と地方の地位・権限、立法機能と分野について国の最高法規である憲法で規定され、かつ地方は中央の影響力行使による介入を違憲として訴えることが可能であり、中央の影響を遮断する手段があることなどを特色とするモデルである。市民は、中央、地方の両方に参政権があり、中央、地方ともに市民に対する統治権を有する。

単一型は、地方は中央の法律によって創造され、地方の権限等は中央の影響下にあり、地方の立法権は中央の定める法令の範囲内で認められるモデルである。市民は中央、地方ともに参政権を有する。これまでの中央集権体制の中での国と地方の関係は、この単一型に該当している。

出先型は、地方が自立した存在ではなく中央の一部であるとするモデルである。日本でも第一次地方分権改革で廃止された機関委任事務の部分等については、出先型のモデルに該当したと言える。

以上を踏まえると、日本の国と地方の関係は、明治以降、出先型から単一型に重心を移行、その後、単一型の中でより地方の権限を強化する取組みを展開してきた。第二次地方分権改革前期も現行の行政体制を前提とする以上、国の形としては単一型の中の議論とすることができる。これに対して、鳩山政権が指摘する地域主権は、連合型、連邦型を目指す取組なのか、それとも単一型の中で従来国から地方への分権を進める取組なのか明確化する必要がある。そのとき、個別の権限や税財源の移譲、関

与の在り方等大きく異なる姿となるからである。

【地域とは何か】

次に重要なのは、地域の意味である。地域の言葉は、地方自治法第1条の2でも「地域における行政」として条文に使用されている。地方自治法では地方自治体の管轄地域を「区域」と呼んでおり、「地域」は国土など地理的な広がりの一部を意味する。また、同法260条の2第一項で、地縁による団体の「地域的な共同活動」等でも表現されている。このことから、地域とは、地域共同体の成員たる住民の自主的意思に、最終的な支配権・統治権が存在すると解することになる。

民主主義は「上からの民主主義」、「下からの民主主義」に分けることが可能である。「上からの民主主義」とは、国家統治の確立、産業国家の確立等のため、国が画一的・集権的に意思決定し、その結果としての制度・政策を地方自治体に適用する形態である。これに対して「下からの民主主義」とは、国家を形成する基盤としての地域ごとの特性、地域住民の意思を優先的に位置づけ、地方自治体の意思決定を重視する形態である。地域主権は、議会改革、立法権の視点を含め、「上からの民主主義」から「下からの民主主義」重視への変革の取り組みとなる。そこでは、国会、地方議会等立法機関の抜本的改革も重要な柱となる。

地方分権改革推進委員会の分権議論は、国から地方への権限財源移譲など、「上からの民主主義」の視点であり、現行の国、都道府県、市町村の行政体制を前提とする。一方、地域主権では、地域共同体の住民の意思を最も重視し、市町村から国のあり方を考える「下からの民主主義」であり、道州制、連邦制等国の体制の見直しも議論の視野に入る言葉である。そこでは、分権議論自体の展開の仕方が、従来の上からではなく、下からの流れで生み出される必要がある。そうした議論形態も含め、地域主権推進会議が如何なる戦略を持つのかを具体的に示す必要がある。なお、原口総務大臣は、道州制についても検討の対象となることを示唆している。基礎自治体優先、都道府県そして政令指定都市等大都市制度とも密接な関係を有する道州制議論の位置づけを、地域主権の言葉の中で明確化することも求められている。