

## 英米法系・大陸法系の自治の概念

独立に対する住民投票否決を受けて、今後はスコットランド政府への自治権拡大が年末に向けて英国中央政府の大きな課題となる。この点を考察する前提として、自治の概念について整理する。地方自治には、大きく分けて「アングロ・サクソン系(英米法系)」と「ヨーロッパ系(大陸法系)」がある。アングロ・サクソン系は、国と地方の権限・機能について分離型を前提とし自治を追求する。そこでは、国と地方の役割を明確に切り分ける中で、地方の役割について徹底して地方自治体に任せる分権構造を目指すことになる。これに対してヨーロッパ系は、国と地方の権限機能の融合型を前提としその中での自治を求めていく。そこでは、国と地方の役割を明確に切り分けるのではなく、ひとつの行政サービス、事務事業に対しても国や地方自治体が多層的に関与することを前提に、その中で可能な範囲で地方の自治を充実させていく。前者に比べて後者では同じく自治を求めても集権的、分散的な性格を強めやすい。

日本の国と地方の関係は、ヨーロッパ系の融合型に位置している。日本の地方自治体は総合行政を担うことを基本としており、この総合行政の実態を「融合・分離」と「統合・分立」のふたつの視点から整理する。第1は融合・分離の関係である。融合とは、国と地方自治体が同一の事務事業に相互に多層的に関わる形態である。地方の事務事業に対して国が権限、財源等様々な形態で関わるものであり、義務教育や経路事務などが事例として挙げられる。分離とは同一の事務事業については国と地方自治体が相互に関わることなく明確に役割が区分分担され、国と地方のどちらかに一元的に権限、財源等が配分される形態である。日本は、ヨーロッパ系の融合型を基本とし多層性を有している。

第2は統合・分立の関係である。統合とは地方自治体の事務事業の展開において国の府省所管の縦割りによって実質的・形式的にも区切られることなく事務事業を執行できることを意味する。これに対して分立とは地方自治体の事務事業の展開において府省所管の縦割りで実質的に区切られ執行されている状況を意味する。日本の国と地方自治体の関係は、実質的には分立型に強くとどまっている<sup>1</sup>。

日本の国と地方の関係は融合・分立型であり、地方は、縦・横の投網型で国からの関与や規律を受ける結果となっている。日本の近代化において中央集権型支配の形成は、標準化と階層化の二つを要素に展開してきた。標準化は、様々な利害関係間の調整を効率的に行い全体として一貫した目的に到達するための規格づくりを意味し、一貫した目的に到達するための合理化の流れと重なり合い、国の考えを地方に浸透させる上意下達の構造を創り出してきた。一方、階層化は、機能とそれに伴う責任を特定の層ごとに分割することを意味する。機能と責任を一体として特定層に分割し、特定層で担うべきではないと判断した機能と責任は他の層に委任する。この階層化は同時に多層性を生みだし、情報格差の構造が多層的に形成され、上位者たる国が持つ権力的情報を下位者たる地方のどこにいつ配分するかで権威を獲得し維持する構造がつくられる。下位者は多くの情報を早く上位者から得ることで、自らの意思決定、行動等の範囲を拡大させるため、上位者に従属・陳情する姿勢を強める結果となる。

こうした多層構造は住民に最も近い基礎自治体に権限、財源等を委ね単層構造化とすることで、行政サービス自体の過度の融合性を改善し分権型へと導くことが可能となる。もちろん、融合性を完全に排除し分離型へ移行することを選択肢とする二極議論、白黒議論を展開するが最適とは言えない。日本の融合型が過度に進んだことによる反作用を認識し、その是正のため国と地方の権限・役割の再配分とその明確化を一層進め分離型の要素を拡大させた融合型へとまず進化させることが重要となる。

<sup>1</sup>金井利之(2007)『自治制度』東京大学出版会、pp.16-18。