

その19

自治体の権能についての考え方

～アメリカと日本～



松永 邦男

いささか昔の話ですが、アメリカのNPOの役員であるAさんに西海岸にてお話を伺ったことがあります。アメリカでは多くのNPOが市民から多額の寄付を集め、それを基に活発に活動をしています。お話を伺ったNPOもそのようなNPOの一つでした。資金集めのことも含めてNPOの活動全般についてAさんからご説明を受けた後で、かねがね疑問に思っていたこと一なぜ、わざわざ自分たちでお金を集めて、自分たちで活動をするのか？なぜ、政府にやらせようとししないのか？一をお尋ねしたところ、返ってきたAさんの答えは、「皆（people）、政府（government）があまり好きじゃないんですよ。」でした。

この答えには続きがあります。

「政府にお金や権限を渡すと、無駄なことをしたり、非効率なことをしたりしがちです。」

「そんなことをするぐらいなら、自分たちでお金を集めて、自分たちで必要なことをやることの方を皆さん好むんですよ。」

このAさんの答えを聞いたときに、アメリカでの自治体の権能についての考え方と通じるものがあるのではないかと感じたところです。

アメリカの地方制度は州により異なりますが、自治体の権能についての基本的な考え方はディロン・ルール（Dillon's Rule）であると考えられるところです。ディロン・ルールについて簡単に説明をすると、自治体（local government）が行使できる権限は、①明文により与えられた権限、②明文で与えられた権限に必然的にあるいは明白に含意・付随している権限、③自治体の目的の達成に欠くことのできない絶対に必要な権限に限られるものであり、もし権限の存在に関して疑義がある

場合には自治体に不利な決定が行われる、という考え方です。少々誇張して表現すれば、「自治体は、州憲法や州法などにより明確に与えられた権限だけを行すべきものであり、それ以外のことを行うべきではない」ということになるのではないかと思います。

ディロン・ルールの下では、新たに課題が生じた場合には自治体は州議会からその対応のために必要な権限を認めてもらわなければならないという問題があるほか、州議会による自治体への過度な干渉が行われるおそれがあるなどの不都合が生じる可能性があります。このため多くの州において、自治体に一定の包括的な権限を認めることとなる「ホーム・ルール」の導入などが州憲法や州法により行われています。しかし、ディロン・ルールの考え方自体が覆されているわけではありません。また、そもそもアメリカには住民が自治体を設立するという「incorporation」の制度が存在します。自治体を設立した場合に負担することとなるコストと自治体を持つことのメリットを比較考量したうえで自治体設置の必要性を住民が判断するというのであれば、「自治体は、住民によって必要ありと明白に認められた権限だけを行行使できるものである」と考えることは、それほど不自然なことではないように思われます。

冒頭のAさんの答えは地方政府だけでなく州政府や連邦政府も念頭に置いてのものと思われるのですが、やはり同じような発想がその背景にあるのではないかと感じたところです。

政府（government）についてのこのような考え方は、日本での政府（地方政府を含む。）についての考え方とは対照的なもののように

思われます。日本の場合は、「皆、政府があまり好きじゃないんですよ。」のフレーズまでは同じかもしれませんが、その後のセリフは「でも、政府はもっといろんなことを、国民・住民から言われなくともやるべきですよ。」となるような気がします。

自治体の権能についての考え方も、アメリカと日本とは大きく異なっていると考えられます。地方自治法第2条第2項は普通地方公共団体の権能について定めていますが、同項では「地域における事務……を処理する」と書かれています。「地域における事務……を処理する」とは、「普通地方公共団体が一定の行政区域内において行政権能を担う統治団体であり、住民福祉の向上を目的として、統治の作用としての事務一般を広く処理する権能を有することを明らかにするものである」（松本英昭『逐条地方自治法』）と説明されているように、同項によって包括的に幅広い権能が自治体に認められていると解されています。ディロン・ルールが発想とは180度異なっているようにみえるところです。同項は地方分権一括法により改正されて現在の形となったものですが、改正前の同条第3項では自治体が処理する事務がずらりと並べられていました。同項各号に並んだ事務の規定の外観だけを眺めると、あたかも自治体が処理することができる事務が限定列挙されているかのようにみえたところです。しかしながら同項において「前項の事務を例示すると、概ね次のとおりである」と書かれていたことから明らかなように、同項にずらりと並べられていた事務は単なる例示にすぎないものであり、実際に自治体の権能について定めていた同条第2項の規定によって、やはり自治体には包括的に幅広い権限が認められていると解されていたところです。日本においては自治体の権能を制限的に解するような伝統が存在しておらず、逆に、自治体は地域の総合行政主体として当然に広範な事務を行うことができるし、またそうあるべきであるということが当然の前提として考えられてきたのではないかとと思われるところです。

アメリカと日本とは、地方制度の歴史的、文化的な背景も大きく異なっています。自治体の権能に関するどちらの考え方が優れているかなどということ議論することに意味はないと考えるところです。ただ一言感想を述べるとすると、アメリカでは自治体が行っている仕事の時としてドラスティックに削減されることがあります。消防や警察なども削減の対象とされていることがあり、日本的な感覚からすると、「そこまで削って大丈夫なのか？」と少々心配になることもあります。アメリカでこのようなことが行われることについては、自治体の権能についての考え方も影響しているのではないかと思うところです。そういう意味では、アメリカ流については日本人にはなかなかなじめないところがあるのではないかと（日本人である私は）感じるところです。

もっとも、Aさんの回答の最後の部分、「自分たちでお金を集めて、自分たちで必要なことをやる」の部分については、日本において大いに見習うべきものがあると思われるところです。日本でも最近では事情が急速に変化してきており、多くの方々によって「自分たちでお金を集めて、自分たちで必要なことをやる」ということが行われるようになってきていると感じるところではありますが、この点については、なお参考とすべきことがアメリカにはたくさんあると思うところです。

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。