

2025 年度「政策法務入門研修」事前課題（提出不要）

講義導入部分はざっと以下のような話をします。それぞれの項目ごとに設問があり、下線を付した部分はその解答で、解答周辺が当該項目の要旨にあたります。ざっとでかまいませんので、あらかじめ目を通しておいてください。なお、この事前課題は当日ご持参ください。

1. はじめに

★【問①】「政策法務」とは何ですか。この「1. はじめに」から選ぶとして、当該部分に下線を引いてください。（ヒント：「政策法務とは」の段落参照。）

「政策」と法務 福岡市の繁華街・天神に、夜ともなるとにぎわいをみせる屋台は、平成 15 年、市の方針により、現在の営業主「一代限り」とされました。いずれ屋台は消えゆく運命にありました。この点、大学の行政法総論で学ぶように、道路法の占用許可の法的性質からは屋台が道路を特権的に使用する権利を導くことは難しいと思われます。しかし、例えば「屋台文化を後世代に継承する」「屋台をまちづくりの起点にしたい」「屋台は人々（市民と市民、市民と観光客、市民と異文化の人々）の出会いの場、語らいの場として必要」などなどの思いをベースに、「政策」が確立できれば、道路法（33 条「やむを得ないもの」）、道路交通法（77 条 2 項 3 号「公益上又は社会の慣習上やむを得ないもの」）の占用許可条件を満たせる可能性が出てきます。

政策法務とは さらにこの政策を条例化できれば、この政策目的実現のために道路使用のあり方もセットにして仕組みを作ることが可能となり得ます。このとき、政策がどう設定されればどこまでの仕組みが適法でどこからが違法となるのかの判断を含め、政策実現のために、法律の基本的知識を総動員して、立法、解釈、争訟をいかに繰り広げるかを探求する理論および実務における取組みを政策法務（論）といいます。

自治体における政策法務 国が法律を作り運用していくのも政策法務ですが、特に政策法務は、地方分権の進展とともに、地域の政策を自ら立案・実施していくことを目指す自治体において多く語られてきました。この場合、国の政策法務と区別するなら「自治体政策法務（論）」とも呼ばれます。自治体政策法務の主たる担い手は自治体の公務員であると目されており、実際に公務員によって多くの政策法務の取組みがなされています。もちろん、本来、立法機関は議会ですので議員にも「政策条例」の立案は期待されます。また、政策法務論は、社会で公益の実現に資する NPO に属する人々、まちづくりの在り方を考える地域の人々、そしてなにより主権者として自治を担う市民一人ひとりに、自らのまちの政策を自らの工夫で実現するために有用です。政策法務論の要諦を学ぶことは自治体のどの立場にいる人にも必要です。

2. 第一期地方分権改革のねらい

★【問②】第一期地方分権改革の主要な目標（主要な成果）は何でしたか。この「2. 第一期地方分権改革のねらい」から探して、その部分に下線を引いてください。（ヒント：「改革の本丸」の段落参照。「改革の実感」にも出てくる。）

第一期地方分権改革 1995（平成 7）年、地方分権推進法が制定され、いわゆる第一期（「第一次」と

冠しても構いません。) 地方分権改革がスタートしました¹⁾。以来、地方分権推進委員会は、大変大きな努力を払って、99年の地方分権一括法(地方分権の推進を図るための関係法律の整備に関する法律)成立にこぎつけました。この法律は翌2000年に施行されたので、ここでは、この改革を「2000年改革」と呼びます。

この2000年改革で、実に大きな変革がもたらされました。従来は、都道府県でいえば、およそ7割の事務は機関委任事務といわれており、機関委任事務制度の下では、大臣の事務が法律に基づいて自治体の長に委任されていました。中には、地方自治法で自治体の事務と例示されながら、法律で大臣に割り当てられ、委任されるものもありました。しかも、「委任」とはいつても、自治体の長はその限りで国の機関として大臣の指揮監督を受けることになっていました(当時の自治150)。大臣の仕事が自治体の長が下級行政機関になって引き受ける制度、これが機関委任事務制度です。

改革の本丸 これが1995年からの第一期地方分権改革で、攻めるべき本丸と位置づけられ、機関委任事務の全廃に全力が尽くされました。当時、第一期分権改革を不十分だと言う人は結構いました。私も、例えば、裁定的関与の仕組みが温存され、どうして手を付けられなかったのか不満でした。ある学会で、分権推進委員会の委員を務められた先生に、先生がおられながらなぜこんな制度が残されているのですか、と質問をしたことがあります。そうすると先生は、本丸は機関委任事務の全廃なんだ、ほかにかかわってこれにちょっとでも手抜かりがあったらどうするんだ、我々は何をおいても機関委任事務を全廃することを目的にやってきたのだ、というふうに答えられました。

改革の実感 「機関委任事務の全廃」、これに全力が注がれ、結果、全廃されました。しかし、その上で自治体でやるべきは自治体に、国に残すべきは国にという事務の再配分がきちりできていたら理想的だったのですが、そこは第二期に積み残された形で終わりました。従来、機関委任事務として行われていた事務が、基本的にそのまま当該自治体で自治事務または法定受託事務として行われ、事務の顔ぶれはあまり変わりませんので、人によっては、分権によって何が変わったのか実感できないということになっていたでしょう。しかし、「関与縮小廃止」の点で成功を収めたという点で、(事務の権限移譲はほとんど手つかずであったものの)第一期分権改革は非常に画期的でした。機関委任事務で事実上作られていた上命下服の関係が、少なくとも形式的には払拭された意義は、一般論としては極めて大きいといえます。

3. 地方公共団体の地位と役割

★【問③】地方自治法によれば、地域における事務に関して国が役割を担うのは、a. 国際社会における国家としての存立にかかわる事務、b. 全国的に統一して定めることが望ましい国民の諸活動に関する事務や、c. 地方自治に関する基本的な準則に関する事務、ともの1つは何ですか。この「3. 地方公共団体の地位と役割」又は地方自治法から探し、その部分に下線を引いたうえで、その例を1つ考えてみてください。(ヒント:「改正後自治法における自治体の役割」をよくみてください。)

地方自治法の大改正 そのときの改革の中心は地方自治法の大改正(「新地方自治法」)でした。従前の地方自治法(「旧地方自治法」)は、国の役割、県の役割、市町村の役割について、次のような書き方をしていました。大ざっぱにいうと、都道府県が担当する事務は次のようなものである、市町村が担当する事務というのは次のようなものである、という書き方です。そして国の役割についてはとくに書いてありませんで

¹ 第一期分権改革は1980年代からの行政改革と1990年代からの政治改革が合流して初めて可能になった構造改革であるといわれる(西尾勝『地方分権改革』[東京大学出版会、2007年]49頁)。

した。旧地方自治法のこのような書き方をみると、人々は、県の役割はこれなのだ、市の役割はこれなのだ、それ以外のものは国が面倒をみるのだと理解しました。それが新地方自治法では、国がやるのはこれだけ、県がやるのもこれだけ、あとは市町村がやる、というような書かれ方をしました。つまり、原則と例外が入れ替えられるような改正が行われたのです。

改正後の自治法における自治体の役割 すなわち、新地方自治法では、第1条の2第2項で、国が担当する事務は、①国際社会における国家としての存立にかかわる事務、②全国的に統一して定めることが望ましい国民の諸活動、③地方自治に関する基本的な準則に関する事務、④全国的な規模・全国的な視点に立って行われなければならない施策・事業だと列記されました。確かにこんな事務はいろいろあります。交通信号の色なんていうものは地方分権で決めては困りますね。市町村ごとに決めると交通事故があちこちで起きてしまいます。

都道府県と市町村の役割分担 このような仕事は国がやる、しかしそれ以外は、1条の2第1項に戻って地方公共団体が広く担う、ということになりました。都道府県と市町村の役割分担に関しては、第5項で都道府県が担当する事務は、広域にわたるもの、市町村に関する連絡調整、規模又は性質において一般の市町村が処理することが不適當であるもの、と列記され、第3項に戻って、市町村は、基礎的な地方公共団体として、第5項で都道府県が処理するものを除いてあとは全部処理する、というふうに書かれたわけです。

都道府県の役割 もっとも、都道府県の役割が限定されたといっても、市町村が規模又は性質において処理することが適当でないことの判断如何によっては、かなり多くのものが、事実上、都道府県の役割に入ってくると思われまふ。例えばA市ほどの規模であれば通常可能だが、しかしA市の現状からいくと「事実上は無理」、という判断もありうるでしょうから、そうなるとこれは都道府県の役割にならざるをえず、そのような市町村の多い都道府県の役割は非常に大きくなると思われまふ。

4. 補完性原理

★【問④】第一期分権改革期における「最終報告」が「分権改革のさらなる飛躍を展望」において次の分権改革に託したことは何ですか。この「4. 補完性原理」から探し下線を引いてください。（ヒント：最初の段落「補完性原理」参照。）

補完性原理 ここでの考え方の基本におかれているのが、国と地方との間における「補完性原理」です。第一期分権改革によっても、(縮小されたにしてもなお) 詳細な「関与」法制は残りました。しかし、国と地方の「対等」協力関係の確認はなされ、補完性原理に基づく役割分担の考え方が法律に規定されたことはとても大きかったと思います。これをもとに地方分権推進委員会「最終報告」(2001年6月)は、「分権改革のさらなる飛躍を展望」において、「ヨーロッパ先進諸国に普及しつつある『補完性 (subsidiarity) の原理』を参考に…事務事業の分担関係を見直」す必要があるとしています。

個人の尊厳と親和的 この「補完性原理」というのは、もともとカトリック社会倫理学において人間的な社会原理として決定的に重要な原理とされたものであるといわれます²。すなわち、「より小さくより下位の単位 (個人又は社会) に対して補完的支援を行うべくより大きくより上位の単位社会は義務づけられている」という考え方です。そして、それは、「補完性原理は基本的に『自助への支援』を意味」とされる

² 1931年ローマ教皇ピウス11世による社会回勅(教皇書簡)において初めて公式の文書に登場したとされる。山田秀「共同善と補完性原理—伝統的自然法論の立場から」社会と倫理20号(2006年)95頁以下、96頁。

ように、本来、「市民」と「行政」の役割分担に妥当する考え方でした（国と自治体、というのではなく）。しかも、そこでは、「人間の尊厳」が最高価値で、行政は上位の組織になればなるほど個人との距離が遠のき、人間の尊厳への関心が弱まるという性質があるから、人間の尊厳を守り高めるためにのみ補完的任務を許される、という点が特に強調されます。この点は、日本国憲法の基本原理「個人の尊厳」とも、少なくとも親和的であるように思われます。

自助が基本 と同時に、ここでの「補完性原理」には、上位の権力により人間の尊厳が侵されないためにも、個人は安易に上位組織に依頼をするのではなく、自助任務を果たさなければいけないという点も基礎におかれます。「顧客」扱いされる市民を参加主体に引き上げ、「首長＝議会＝市民」三者による協働体制構築が必要です。そして、市民が自助任務を果たしたうえで、民主的手続を経た意思決定により、市民から行政への「依頼」がなされると、この時点で行政は存在を正当化され、それと引き換えに、行政はこの設立目的に活動を拘束され、活動の正当性について広く市民に説明する必要が生じることになります。

5. 「行政」とは何か

★【問⑤】「生まれながらにして尊重されるべき市民」と比較し、行政をどのようにみる見方ができるか。「行政法分野」において有力であるとされる見方を、この「5.『行政』とは何か」から探し下線を引いてください。（ヒント：「行政は後から」を参照。）

「行政」とは何か 「そもそも行政とは何か」という問いに対して、新藤宗幸『新版 行政ってなんだろう』（岩波ジュニア新書、2008年）2頁以下は、ひとつの寓話から始めます。それによれば、集団入植した地で人々は幼い子どもを背負いながら草地を耕し畑を拓きました。子どもには自分で読み書きを教えました。子どもも大きくなり多少の蓄えもできた頃、みんなで小さな学校を建て教師をまちから1人雇わないかという話が持ち上がりました。これにかかる費用は幾度も話し合いを重ねみんなで（子どもがいない人も含め）負担することにしました。次いで、用水や共同墓地も…となって集めるお金も多くなり、みんなから集めたお金をきちんと管理できる人も雇おうということになって、雇われ人をだれが監督するかについても話し合われた、というものです。行政は「所与」ではないことを端的に示しています。

行政は後から このように、市民と行政の関係につき、行政法における市民と行政の関係として、「生まれながらにして尊重されるべき市民」とは異なり、行政は「人為的な構成物＝装置」にすぎない、とみる見方が有力です³⁾。少なくとも現実の行政の発生過程には適合しています。行政は、設立目的の熟慮を経て作られるものであり、常に行政法による正当化を必要とし、それを通じて初めて設立可能、となるのです。このような市民と行政を媒介するものが「政治」であり、市民による「政治」の結果、設立されるのが行政となります。そうすると、ここで、「政治」とは「問題解決の方向と方法を決め」ること、行政とは「政治の決定に従いつつ共同生活のために必要な事業を担う雇われ人たちの集団作業」ということになります⁴⁾。

全員の理解が「強制力」の源 この「政治」なるものは、「強制力」（物理的な力とは異なるものです。）によって支えられる必要があり、その「強制力」が最も良く生じる状況とは、その決定に従うことによってどんな結果が生まれるかが、その集団の全員に理解されている場合であるといえます⁵⁾。つまり、それは、市民に見えるところで、市民に良くわかるように、予め決められた手続に従って、市民の意に沿う実質的な

³⁾ 大橋洋一『行政法① 現代行政過程論』（有斐閣、2009年）7頁（初出）、山本隆司『行政上の主観法と法関係』（有斐閣、2000年）323頁、

⁴⁾ 新藤宗幸『新版 行政ってなんだろう』（岩波ジュニア新書、2008年）10頁、15頁。

⁵⁾ 新藤・前掲12 - 13頁。

議論がなされるというプロセスを経て決定されたという状況です。(市民あるいは市民の代表者を通じての)意思決定や、その意思決定に基づく行政による問題解決には、この意味での「強制力」を伴う必要がある、ということになるのです。

6. 市民と行政の補完関係

★【問⑥】この「6. 市民と行政の補完関係」において、社会で生じる課題をどの順番で優先的に解決していくのが、全体として行政目的の最適な実現が可能となると記載されていますか、その部分に下線を引いてください。(ヒント:「自助」、「共助」、「公助」の順番を参照。)

市民の役割 それでは市民は、そのような手続きえ踏めば、あらゆることを行政に依頼することが可能でしょうか。例えば、大地震のとき、一番大切なのは「身の安全」の確保です。私の距離的に最も近いところで起こった、福岡県西方沖地震(2005年3月)のときの例でいえば、もっとも被害の大きかった福岡市玄界島では、行政による避難誘導等はなされなかった(島には市役所の職員はいない)にもかかわらず、住民は全員無事避難を完了しました。島内の八組の自治会が地震直後二組ずつセットになって避難先を決定、ハンドマイクを使って避難を呼び掛けたり各戸を訪問したりしたといひます(日本経済新聞 2005年3月21日)。行政の対応を待つと「後手に回る」とも報じられました。このとき最も重要な行政課題である、人々の生命・身体の安全は、いわば「行政0、住民100」で確保されています。これが、「行政100、住民0」で確保できたかは疑問でしょう。すなわち、このような最重要な行政課題ですら、住民が役割をはたさなければ達成できないものはある、つまり、社会の公的課題を解決するに、市民自身によってしか果たせない任務があるのです。

行政の役割 他方、福岡市繁華街のビルの窓ガラス落下で負傷者が、また、ブロック塀倒壊で死者が出ました。従前の確認時の建築基準しか充たしていない建物の安全性は十分でなかったことに起因しますが、行政からは「建築時に基準を満たした以上、繰返しの指導はできない」(国交省)とのコメントがなされた旨報じられました(西日本新聞 2005年4月1日)。また、ブロック塀対策については、旧建設省通達により対策のための専門協議会の設置が都道府県に命令されていましたが、福岡県では不設置、危険個所の把握や調査も不実施との報道がなされました。ここでは、最も重要な人々の生命・身体の安全の確保が「行政0」で達成できなかったのです。仮にこれが「行政0 住民100」で達成できたかというとおそらく疑問でしょう。反対に、「行政100」なら「住民0」でも達成できたのではないかと思われまふ。復興支援において行政に求められる役割も最たる例だと思ひます。行政なくしては達成できない行政課題が存在するのも確かです。上記とは逆に、行政でしか果たせない任務もあり、行政と市民との間で適切な役割分担のあり方も問題となる、ということです。そこでは、市民にとっては、行政の役割に属することを行政に依頼するのが本来の筋となります。

「自助」、「共助」、「公助」の順番 この文脈で、「自助」、「共助」、「公助」を語ることができます⁶。そして、これには順番があり、①社会で生じる課題はまず市民が自ら解決する。②自らは困難、あるいはより有効というのであればコミュニティ(地域)で解決する、しかるのち、市民やコミュニティで解決できない課題につき、③市民の意思で行政を設立し解決を行政に委ねる、という順番です。例えば、ある小学校の運動会の片づけを保護者が担ったところ、先生は運動会終了直後子どもたちと教室で反省会をすることができました。反省会では、ある児童がころんでしまったと涙して悔しがった、別の児童はその子の日頃の努

⁶ 例えば、昇秀樹『「補完性の原理」と地方自治制度』都市問題研究55巻7号(2003年)30頁以下、34頁以下参照。

力を称え励ましたといえます。前年度は運動会終了後先生たちが片づけをしたので子どもたちはすぐに帰宅し、反省会は翌日に行われました。教育効果は運動会直後の方が高いのではないのでしょうか、直後でなければ、そして教育のプロに依頼しなければ果たせない子どもたちの成長はあるのではないのでしょうか。そうであれば、市民にできることをやることで、市民にはできないことが成し遂げられている点は看過しえないことのように思われます。

7. 行政と行政の補完関係

★【問⑦】「7. 行政と行政の補完関係」において、筆者は市町村自転車条例がヘルメットの着用義務の規定をおく意味はどのようにとらえられるべきだと記載されていますか。その部分に下線を引いてください。（ヒント：「市町村条例の「義務」は「ほめる」きっかけ」を参照。）

市町村と都道府県と国も同じ これは、実は、市町村と都道府県、国の間にもいえることです。多くの課題解決に、地域的な視点、広域的な視点、全国的な視点からの処方箋が必要です。言いかえると、市町村「だけ」、都道府県「だけ」、国「だけ」で最適に解決できる課題は少ないといえます。

自転車安全利用は道交法の問題？ 例えば、自転車の安全利用という課題につき、国は道路交通法による規制をおいています。厳しい規制が多々あるなか（実際には厳しすぎて適用が控えられているのですが）、問題の解決は図られていません。国（都道府県警察の仕事にもかかわるとすれば都道府県も）「だけ」で解決すべき問題でしょうか。確かに、国による全国共通の規制を中心とした取組みの実効化は必要です。しかし、この問題の性質をよくみると、取締りだけではなかなか解決できないものであることがわかります。つまり、①いけないことを「いけない」と（時にはペナルティとともに）伝える（＝「取締り」）、はもちろん必要ですが、本当の解決は、②自分で、安全に利用しようと思うこと（＝「心がけ」）が必要だからです。①は国（法律）の役割にぴったり、警察（都道府県）が得意です。しかし②は、利用者自身の問題です。①で心が変わる人には①だけで良いのですが、しかし、人の心は簡単に変わらないのです。いつ変えるか？…

「自転車に乗れるようになりたいなあ」 子どものころ、みんなが抱く夢であり、子どもは目を輝かせて練習する。一番初めに一番大きな影響を与えられるのは、一番近くにいる人。荷台を支えながら後ろから押してやる親、兄弟、近所のおじさんおばさん・おにいさんおねえさんが「主役」（＝行政では困難）。「上手になったね」の言葉は、子どもの心に一生残る。家庭で伝えられたマナーを、保育園で、幼稚園で、小学校で、中学校で、と引き継いでいく。これをいざない、環境を整えることは市町村にもできる（＝市町村にしかできない＝国、県は不得手）。

市町村条例の「義務」は「ほめる」きっかけ たしかに市町村で自転車安全利用条例を作れば、数々の（努力）義務が用意され、いかめしい文字も並んでくる。しかし、それは、①ではなく、②のために、家庭、地域住民、そして教育機関に期待を寄せるメッセージであると理解してほしい。例えば、ヘルメットの着用は、（努力）義務ではあるけれども、本来、不意の事故から自分の大切な頭の部分を守るためにヘルメットがとても役に立つことは、自転車の乗り方を教えるときに親御さんの口から伝えてほしい、ヘルメットをかぶって練習している子どもに、近所の人には「えらいぞ」と一声かけてほしい、そういうメッセージであるととらえるべきである。そうすればその子に深く潜在的に残ると思う。着用の意味を理解し着用慣れた子どもたちは、危険な車道通行の際、大きくなっても着用抵抗は少ないであろう。自分が親になれば子どもにその意味を伝えてくれるであろう。市町村条例は、（真の解決にポイントを握る）②について（法律に

はない) 威力を発揮する点に注目すべきである。

8. 地方分権改革の総括と新たなステージ

【問⑧】地方分権改革有識者会議が、「地方分権改革の総括」のもと、「個性と自立」を目指す新たなステージで「政策法務の強化」の必要に言及しています。地方は、「政策法務の強化」を通じて何を求められていますか、その部分に下線を引いてください。(ヒント:「新たなステージへ」を参照。)

第二期分権改革 ともあれ、第一期分権改革は、自治の足元を固めるには十分な内容を持っていたと思われる。そして、2006年成立の地方分権改革推進法に基づき、改革は第二期へと引継ぎがられました。その改革方向を示すのが、2007年5月に地方分権改革推進委員会から出された「基本的な考え方」です。

「基本的な考え方」 「基本的な考え方」では、「地方政府の確立」がキーワードになっています。「地方公共団体」は、そのネーミングから推測されますように、ややもすると(単なる)サービス提供団体にすぎないと思われてきた経緯があります。統治団体とサービス提供団体の違いは、国民・住民の幸福追求に最終的に責任をもつかどうかにあると考えます。日本国憲法の下では、地方公共団体ははっきとした統治団体ですけれども、しかし、実際の地方自治の仕組みづくりで、この点が必ずしも徹底されていなかった面があり、ここにきて、もちろん分担された役割においてという前提はあるのですが、国民・住民を幸せにするための最終責任を自治体に負わせる仕組みづくりが目指されていると理解できます。裏を返せば、国が法律だけで国民の幸福を実現できないということです。ぜひ熟読されることをお勧めします。

「地域主権改革」による中継ぎ この「基本的な考え方」において重視された調査事項「義務付け・枠づけの見直し」「基礎自治体への権限移譲」については、ワーキング・グループの精力的な作業が第二次勧告に反映され、設定されたメルクマールに基づき、4000条項の見直しが勧告されるなど、具体的な見直しが求められました。しかし、第3次勧告を前にした2009年夏、民主党政権が誕生し、この改革は新政権の下での作業にバトンタッチされることになりました。新政権は、権限の一部移譲による地方分権では限界があるとし、地域にこそ主権があるという「地域主権」改革として⁷⁾、これを「1丁目1番地」と位置づけましたが、結果として、必ずしも十分な成果をあげることができませんでした。もっとも、引き継いだ先の第二次・第三次勧告に基づき、いわゆる第一次一括法(2011年4月)、第二次一括法(2011年8月)、第三次一括法(2013年6月)、第四次一括法(2014年5月)、第五次一括法(2015年6月)・・・として成立させたり、「国と地方の協議の場に関する法律」(2011年5月)を制定するなど一定の進展もみられます。

新たなステージへ 2014年6月、内閣府に設置された地方分権改革有識者会議は、「地方分権改革の総括」を行い、「個性と自立」を目指す新たなステージへと舵を切りました。地方には、地方創生へとつなげるため、「地域課題の解決に向け独自の工夫を凝らし、地域を元気にする」ことや、「政策形成過程への参画、協働の推進、地方議会の機能発揮」を通じて「住民自治の拡充」を図ること、「専門性を有する人材の育成、政策法務の強化」を通じて「改革提案機能の充実」が求められています。

9. おわりに

⁷⁾ 2010年6月の地域主権戦略大綱は「地域住民が自らの判断と責任において地域の諸課題に取り組むことができるようにする」ための改革と位置付ける。また、兼子仁『変革期の地方自治』(岩波新書、2012年)4頁は、『「地域主権」は、地域自治権の強調語であって、しかも『地域』が住民自治による自治体自治の主體的な場だと含意しているのだと理解できよう。』とする。

★【問⑨】この「9. おわりに」の最後から2行目「地域社会の…」の「…」にはどのような問題があると思いますか。ご参考までに、「地方自治研究機構」HPの「条例の動き」もご覧ください。

法律は東京で 法律は、当然のことですが、東京でしか作りません。1箇所で作って、全国の隅々にまで行き渡らせるものです。もちろんメリットはあります。1つ作っておけばどこでもその水準が確保されるという点や、一通りの処方箋ですから効率よくその政策・施策が推進できるという点です。この点は、地方分権におけるよりも大いに勝っている場合もあるでしょう。例えば、経済成長政策、これは、とりわけわが国が戦後の貧困の極みから立ち上がろうとするときに、日本国としてどうするのか、中央集権主義で経済成長政策を打ち上げる、これしか方法はないわけで、この時代のこの政策は、中央集権主義によるべき最たるものであったというふうに思われます。しかし、現在はそうではなく、経済成長政策が一応の成果を見て、むしろこれからの行政課題は、その経済成長政策のひずみ、負の遺産をどうやって解決するかということにあり、あるいは、単にお金ではない、精神的な豊かさを極めるという次なるステージに、人々の関心、行政ニーズが移っていると思われます。

多様な行政ニーズと分権 こういう段階にあつては、もはやその実現手段は東京で1つ決めておけばよいというものではなく、多様なニーズに応じたきめ細やかな対応策が求められます。地方分権の推進には、このような背景があるように思われます。複雑多様な問題にはそれぞれきめ細かい対応を必要とします。そうすると、法律で一律では不十分で、各地域ごとに異なった対応策を考える方が良いというのは当然です。しかも、その地域で独自の知恵と工夫が凝らされれば、傍目にはわからない、当事者にとって最も満足度の高い対応も期待でき、結果、それが国民の幸せの実現につながります。それが分権改革の基本的な考え方の根底にあるのではないのでしょうか。もちろん中央集権型には良いところもありますが、現在求められているものは概ねそうではなく、一人ひとりの多様な価値観に根ざした高次元の需要に応える必要がある課題が多く、これを解決するには抜本的に地方分権改革が行われなければならない、ということでしょう。

役割に応じた「目的」の実現 憲法13条によれば、「生命、自由及び幸福追求に対する国民の権利は…国政の上で、最大の尊重」が必要である。地方自治法でいえば「住民の福祉の増進」（1条の2）、「基本的な考え方」でいえば「ゆたかと豊かさを実感して安心して暮らすことができる」ことが、これにあたります。これがわが国の最高規範の究極目的といえます。また、憲法92条は「地方自治の本旨」を保障します。地方自治は憲法の最高価値を享受する市民が主体となるものです。そうすると「自治」も、「市民の幸福追求を手厚くするために必要」というのが憲法の意図となります。

新しい課題への対処 自治体にはすでに多くの事務が法律によって割り振りされています。都市計画法、建築基準法、介護保険法、旅券法・・・、これは国が行った政策法務の結果であつて、世の中にこういう問題があり、これを解決するために都市計画法をつくろうとか、介護保険法をつくろうとか決められて、作られてきたのです。つまり現存する課題について、すでに法律の方で気がついて、処方箋が示されているという事務が多くあります。それでは、問題は、まだ見ぬ新しい課題をどうするかですが、新しい考え方・役割分担からいくと、市町村がまず第1に取り組まなければいけない、そして市町村が無理だということになると都道府県が、都道府県でも無理だということになると国が、そういう順番で取り組むことが予定されていることがわかります。

市町村は、地方分権の下では、安閑としてられません。地方創生、SDGs、ダイバーシティの推進、具体的に、家庭での児童虐待・DV、学校でのいじめ・体罰、地域社会の……、身近で地域を見ている自治体に、何か自治体ならではのことはできませんか？

以上