

地方分権の憲法上の課題—水道事業をモデルとして—(注1) 南 有里

1 研究の目的・方法

現在、我が国では、国際化、少子・高齢化、核家族化・高度情報化等の進展と価値観の多様化の下で、国家や社会のあり方が模索されている。そして、統治のあり方においては国と自治体の役割が、国家と社会との関係においては市民と行政の役割が、各々見直され変容を遂げようとしている。

本研究の目的は、このような中で推進されている地方分権(以下、分権という)には、日本国憲法(以下、現行憲法という)上、いかなる課題があるのかを考察することで、今後の地方自治制度や自治体の役割について若干の問題提起をすることにある。これは、近代立憲主義の基本原理に基づく現行憲法が、新しい世紀においても実質的な規範として機能するための課題を提起することもである。私見では、今後、国家統治と社会における私的自治の結節点に位置する地方自治制度にいかなる機能を付与するのかということ、換言すれば、自治体が国と社会の各々といかなる関係を構築するのかということは、我が国の政治・行政・社会の方向性を選択するにあたり、最も大きな要因の一つであると考える。それはまた、現行憲法上の各規定・制度に具

体的な意味付けを与えることにもなる。

なお、本研究では、上記の考察を水道事業(上水道)をモデルとして行うこととしたい。同事業は、明治時代以降、百年以上にわたりいわば分権化された状態で行われてきたが、今日、生活用水道の料金に大幅な地域間格差が生じ、その解決策として広域化・民営化が提唱されている。私見では、同事業の抱えるこうした課題には分権に伴う普遍性があり、同事業における解決策の選択がリーディングケースとして他の行政分野にも影響を与えると思定できるだけでなく、現行憲法上も人権保障と民主主義の両方に関わる問題提起を含んでいると考える。

2 研究の視点

現行憲法は、基本的に近代立憲主義の諸原理(人権保障・民主主義・権力分立等)に依拠している。同主義はそもそも消極国家観に立脚しているが、十八世紀に近代市民憲法が生まれて以降、積極国家化をはじめとして憲法を取り巻く環境は大きく変化してきた。そして、今日の我が国は、現行憲法にとって、その基本原理を支える基盤そのものが揺らいでいる状況にあるといえる。

本節においては、国と自治体の役割及び市民と行政の役割の変容は、現行憲法上いかなる意味を持つのかについて概観し、その上で、本研究の視点を明らかにしたい。

① 人権状況

現行憲法では、「国家からの自由」である自由権(精神的自由権・経済的自由権等)と、「国家による自由」である社会権が保障されている。本来、人権保障の主軸は、国家に不作為を要求する自由権であり、社会権は国民が自由権を享受するための基盤整備を国家が行うことを保障している(社会経済的弱者の保護・支援、社会保障、公衆衛生、義務教育等)。このように、人権保障は本来、国家、具体的には行政が行うべきことと行うべきではないことを示すことで、行政の機能を本質的に規定する指標であるはずであった。

しかし、今日、私的自治の基礎的単位である家族や地域社会等の自律機能の変化・私的領域における人権侵害の発生・環境権の登場・人権間の権利衝突の細分化や多様化といった現象の下で、人権概念が変容してきている。すなわち、自由権の保障を可能にする私的領域(原則として国家権力の及ばない領域)においてさえ、行政による取組みが求められ

- 1 研究の目的・方法
- 2 研究の視点
- 3 分権論議の憲法上の課題
- 4 まとめ

(注1) 筆者は、平成七、八年度にかけて早稲田大学大学院政治学研究所において研究し(憲法政治学)、九年度から水道局(配属)となった。今回の研究は、大学院における修士論文「人権と公共性の調和を求めて—我が国における「地方分権」と「市民活動の促進」の課題と展望」の一部を基に、水道事業の課題を題材にして検討したものである。

(注2) そもそも自由権の本質からすれば、現行憲法は、社会における自治によって保障すべき人権と創出・維持すべき公共性の存在を前提にしていたといえる。現代のように行政が社会の自治に深い関わりを持つ状況において、自由権の本質を守りつつ、その保障に資する条件整備をすることは可能なのか、そのために行政と社会の構成員はいかなる役割分担をすべきなのかは、個別の事例ごとに具体的に判断していくしかないだろう。その判断の積み重ねによって、実効的な人権保障の規範を形成していくのではないだろうか。

(注3) 行政の民主化について、例えば、高橋和之教授は、現代政治の民主化のためには行政国家の実態に即した新たな民主制の構想が必要であるとして、「国民内閣制」を提唱している。「国民内閣制の理念と運用」(一九九四年、有斐閣)一七—一八頁

(注4) 例えば、地方分権推進委員会「中間報告—分権型社会の創造—」(一九九六年三月)は、分権の背景・理由として、中央集権型行政システムの制度疲労、変動する国際社会への対応、東京一極集中の是正、個性豊かな地域社会の形成、高齢社会・少子化社会への対応を挙げている。また、分権の目的・理念と改革の方向として、地域住民の自己決定権の拡充のため、国と自治体の関係の対等・協力の関係に改め、中央省庁主導の縦割りの画一的な行政システムに転換することで、民主主義の徹底、地方自治の本旨の実現、国・地方を通ずる行政改革の推進と国民負担増の抑制といった効果が期待できるとする。

るようになり、社会権の領域も拡大してきて
いるのである。そのため、行政の機能を規定
する指標としての人権保障の役割が有名無実
化しつつあるといえよう。

自治体の役割も、私的領域における行政の
取組みへの期待や権利衝突の調整等に対応す
ることで、増大を続けてきたといえよう。今
日、行政改革が行われている中で、一方では
規制緩和等による私的領域の拡大が、他方で
は参加民主主義の促進や市民活動との協働が
進められている。このような状況において自
治体の役割を見直す作業は、市民と行政の関
係を問い直すことで、人権を実質的に保障す
るとはどういうことなのかを探る作業でもあ
ると考える(注2)。

② 政治状況

現行憲法は、国民主権(民主主義)の実現
のため、国会を国権の最高機関であり(第四
十一条)、唯一の立法機関であり(同条)、国
民の代表機関である(第四十三条)と規定し
ている。しかし、我が国の実状において、こ
の国会中心の政治制度が十分に機能していな
いという事は、従来から指摘されていると
ころである。そして、国民主権の具現化のた
めに、行政国家の実態に応じた民主主義の必
要性が主張されているとともに(注3)、住
民投票制度等の直接民主主義及び参加民主
義が積極的に導入されるようにもなった。
自治体の役割の増大は、同じく国会中心主
義の修正としても位置付けられるだろう。そ
の背景としては、従来、次のようなことが指
摘されている(注4・5)。

○都市化、核家族化、少子・高齢化等の社会
経済情勢や価値観の多様化には、画一的な中
央集権では十分に対応できず、生活の現場か
ら解決策を講じる方が適切であること

○国際化への対応の必要性(注6)

○民主主義の強化のためには、「民主主義の
学校」である地方自治において、市民の参
加と監視の下に、より多くのことが決定さ
れることが望ましいこと

○行政改革の必要性

○東京一極集中の是正と全国各地の均衡ある
発展の必要性

現在、地方分権推進委員会(以下、委員会
という)が中心となり、自治体と国の権限を
明確に分離する方向性で分権が推進されてい
る。しかし、同時に、基地問題・エネルギー
問題・廃棄物処理をはじめとした環境問題等
の広域的課題において、我々一人ひとりが国
民という当事者としての対応を迫られるよう
にもなった。現行憲法は国民主権と住民自治
を共に保障していることから、地域的多様性
と全国的な統一性をいかに調和させるか、そ
のため自治体と国の関係はどうあるべきか
という事は、我が国の民主主義のあり方を
方向付ける大きな課題であるといえよう。

③ 本研究の視点

人権保障と民主主義は目的と手段とも位
置付けられるが、そもそも互いに支え合い調
和しなければ維持できない関係にある。すな
わち、自由権を主軸とした人権を保障する国
家づくりの基本原則が民主主義であり、国民
が社会権に支えられつつ自由権を行使するこ

とで民主主義が維持される。従って、人権保
障と民主主義に基づく統治制度は、一緒に考
察されなければならないのである(注7)。
そこで、本研究では、今日そして新しい世
紀における社会経済情勢の下で、人権保障と
民主主義の相関関係に着目しつつ、現行憲法
の基本原則である両者をいかに促進するの
かという視点で考察を進めていきたい。

3 一分権論議の憲法上の課題

明治二十年(一八八七年)、横浜に初の近
代水道が完成した。そして、同二十三年に水
道条例が制定されて以降、市町村は水道事業
の中心的役割を担ってきた。また、昭和二十
七年(一九五二年)に地方公営企業法が施行
され、自治体は地方公営企業を設置し、料金を
主財源とした独立採算制により、企業会計
方式で水道事業を営営することになった。こ
のように、長年にわたり分権化され、かつ独
立採算制の下に実施されてきた水道事業が、

今、約十倍にも及ぶ料金の地域間格差という
問題に直面しており(注8)、その解決策と
して広域化・民営化という提案がなされてい
る。本節ではこれらを題材に、委員会を中心
に進められてきた分権論議の憲法上の課題に
ついて考察していきたい。

① 水道料金の地域間格差と人権

水道法第一条によれば、「清浄にして豊富
低廉な水の供給」は「公衆衛生の向上と生活
環境の改善とに寄与することを目的」にして
いる。すなわち、水の供給は現行憲法の社会

(注5) 本文であげた他に、これからの地方自治には、社会秩序の構築も期待されているように思われる。石川一三夫教授は、現在の課題は、いかにして個の自立を固めるかというところから一歩進めて、「個の自立を固めるかというも、それを基礎に、いかにして自治的秩序の形成力を鍛えていくかということである」と指摘している(近代日本の名望家と自治「一九八七年、木鐸社、二四六―二五五頁」)。

(注6) 国際化と地方自治の結びつきについては、二つの対照的な主張がある。一つは、国民国家システムは時代の状況に応じて構造変革を必要としており、その方向の一つはEUのような国際機関への機能の移譲という上方向への溶解であり、さらには地方分権や国境にとらわれない民間組織の機能拡大という下方向への溶解であるとする主張がある(神野直彦他「共同報告」分権はなぜいま必要か「世界」第六二五号、一九九六年、岩波書店、四五頁)。

このような中で、「主権概念なき憲法」の構想も主張されるに至っている(江橋崇「国家・国民主権と国際社会」樋口陽一編「講座憲法学三主権と国際社会」一九九四年、日本評論社)。もう一つは従来型の国家主権・国民主権の維持を前提とした上で、新しい国際秩序の形成に対応するためには、国の役割を国家の存立に必要な外交等の仕事に限定し、内政を基本的に自治体に任せようとする立場である(地方分権推進委員会など)。

(注7) 中川剛教授は、「憲法には権利章典と統治の基本構造とが別々に規定されているが、両者は明らかに相関関係」にあり、「人権を論じる場合は、つねに統治の問題が半面として予定されていくはならず、またその逆も同様」だとしている(「行政理論と文化基盤」一九八六年、三省堂、三頁)。

(注8) 物価安定政策会議は、「内・内価格差の中間報告をまとめ、家庭用上下水道料金の価格差が最大で約十倍にもなっていることから、実情を調査し是正措置を提言する方針である(本年八月二十八日付「毎日新聞」から)。(一九九六年八月)も、この問題の解決を二十一世紀を展望した水道事業の課題の一つに位置付けている。

(注9) 野中俊彦教授は、条例制定権の範囲内で自治体間の差異は平等原則違反にはならないのは、「条例の制定に関して各自治体それ

権の基本条項である第二十五条の生存権の保障の具現化であり、国家の責務であるといえる。そして、その実現方法として水道法第六条に、水道事業の市町村経営の原則が規定されている。従って、私見では、水道料金的大幅な地域間格差は、生存権の権利性と法の下の平等（現行憲法第十四条）に関連する普遍的な問題を含んでいると考える。

⑦ 分権と生存権の権利性

生存権については、政策的な目標を定めたプログラム規定であるという考え方と、国民の権利と国家的義務を定めているという考え方が対立している。水道料金の地域間格差を、各自治体が地域の個性と住民の自己決定の下に経営したことによる当然の帰結であると理解するならば、ある自治体の料金が不当に高く生存権が侵害されているという訴えに対して、裁判所による救済は容易ではないだろう。つまり、「低廉な水の供給」は政策的目標ということになる。委員会も、ナショナルミニマムをクリアした上での地域間格差は地域住民の自己決定に基づく地域の個性として肯定するというスタンスである。従って、分権により生存権の権利性についての論争は、プログラム規定に決着することになる。

分権によって自治体が生存権をはじめとした社会権の最終的な保障者になるといえることは、必然的に行政サービスにおける地域間格差の発生を容認するということなのであろうか。

⑧ 分権と平等

次に、約十倍にも及ぶ料金格差を、法の下の平等との関係ではいかに評価すべきであろうか。自治体が経営している限り、地域の個性や住民の決定に依りて、行政サービスの多様な提供方法が認められるのは当然である（注9）。しかし、法の下の平等の理念からすれば、地域間格差が平等権を侵害する程度に至れば、憲法違反の問題を生じることになる（注10）。要は、分権の結果として生じる行政サービスの地域間格差も程度次第ということであり、平等権を侵害しているか否かの基準の策定が求められるところである。しかし、そのような基準を正確に策定することは、極めて難しい課題であろう。

水道料金に限らず、生存権に関わる諸分野において、既に自治体間の格差が生じている。特に福祉分野では、その格差についての国民の不安は大きいものがある。今後、分権をしないで従来の中央集権のままであれば、行政サービスを効果的・効率的に提供していくことは難しいが、分権をすれば地域間格差が拡大する可能性が強い。このジレンマをどのように解決すればよいのだろうか。人権保障と民主主義の相関関係の視点からは、分権とそれに伴う地方自治制度の改革において、こうした課題の解決策も検討する必要があるのではないかと考える。

② 地域間格差を解決するための制度とは
行政サービスの地域間格差を解決するためには、分権後の地方自治制度にいかなる機能を付与すればよいのだろうか。

⑨ 広域化と自治体像

まず、水道事業において提唱されている広域化について考察したい。広域化を徹底すると中央集権に行きついて

しまうが、自治体間で広域化を促進することにより、行政サービスの提供に一層の効果を発揮していくにはどうすればよいのか。水道事業においても、既に一部事務組合の設立や水資源の共同開発等、自治体間の連携調整が行われており、今後もその方向性を推進していくことになる。

しかし、広域化には地方自治制度の存在意義との関係で次のような課題があると考えられる。一つは、委員会の勧告等にも見られる自治体像の分裂である。すなわち、分権は一方では行政サービスの効率化・拡充強化を目的としており、それはスケールメリットに頼るところが大きく一定程度の規模と行財政能力が求められることから、市町村の自主的合併の推進が唱えられている。他方で、価値観が多様化した今日において、分権により地域住民の自己決定権に基づく地域間格差を肯定するという点からは、むしろ同質的な価値観に依拠する小規模デモクラシーを前提にしていくように理解できる。行政サービスの提供にふさわしい規模と、住民自治に望ましい規模とは一致しないのであろうか（注11）。

二つめは、自治体の自主性・主体性との関係から、広域化に適する事業と、効率化を犠牲にしても各自治体ごとに実施すべき事業の仕分けは必要なのか、必要とすればその基準は何かということである。水道事業は、地域の個性や自治体の自主性・主体性といかなる関連を持つ行政サービスなのであろうか。

⑩ 広域的な諸課題への対応に向けて

次に、国も含めた統治制度のあり方との関係で考察したい。水道料金の地域間格差を、

それ「異なる立場」に立つことを憲法が容認しており、そして「異なる立場」の間で生じる規制の差は、相互に比較し参考の資料に供することはできても、同一次元に並べて論じることにはできないからであるとする。（法制度における諸別基準と平等の権利）阿部照哉・野中俊彦著「平等の権利」一九八四年、法律文化社二七頁

（注10）中川剛教授は「条例といえども憲法、法律に違反しえない以上、地域差をもたらす条例が、住民の平等権を侵害する程度にいたっては憲法違反の問題を生じるであろう」とする。（地方自治）清水陸他著「憲法講義総論・統治機構」一九七九年、有斐閣、二九八頁

（注11）恒松治氏、市町村合併について、「地方団体、市町村は、行政主体、あるいは地域経済を管理する主体と、住民による地域連帯といったような、（中略）意味での地方自治体と分けて考えるのも一つの手」であり、管理、あるいは経営する主体として地方自治体を考える場合には大きいほうがよい。しかし、その一つの市の中に幾つかの地域連帯に基づいた集落などはきちんと温存する、そういうものを大事にすることがあってもいい」と発言している。（地方分権識者座談会）一九九七年六月五日付読売新聞より

（注12）成田頼明教授は、これからの分権化の戦略として、地方公共団体の自らの処理に委ねるべき事項についてはなるべく分離型に改め、（国・都道府県・市町村の三段階の行政主体の権限が重層的に複雑にからみあっている）融合型が残るものについては、地方公共団体からのフィードバックを制度的に強化することで、地域や法執行者の意見を反映させるように改善すべきだとする。（「国と地方の機能分担をめぐって」大阪府地方自治研究会「国と地方の関係」一九九二年、五〇頁）

（注13）地方分権推進委員会の中間報告等には、広域的な諸課題における中央と地方の連携調整のあり方に関して、次のような問題があると考える。○外交や全国的統一事項についての事務を国の専決事項としていること
○国と自治体が協力して対応する事務について十分な検討がないこと
○中央と地方の間に、人権を重量的に保障するためのチェックアンドバランスの仕組みを整備することについて十分な検討がないこと
（注14）田口富久治教授は、地方分権は「日本の統治過程を、国民の要求・需要を基礎としつつ、市町村―都道府県―国と、下から上へと積み上げていく上昇型のそれに転換させていくことが目指されていた」としてよい」とする（中央・地方関

料金が高いのは経営上の問題であるとして、特定の自治体の課題ととらえる見方もあろう。しかし、水道料金は自治体の規模や行財政能力だけでなく、立地条件や都市開発の経緯等にも影響されることからすれば、地域間格差を減らし低廉な水を供給することは、国と自治体が相互に連携調整をして対応すべき広域的な課題だと考えられる。

●国と自治体の協働体制づくりの必要性

分権後においても、実際には、少子・高齢化への対応、地球規模の環境保全、災害対策をはじめとした広域的課題に対応するため、国と自治体が協働して取り組むべき事務はむしろ多くなっていくとも考えられる。このような事務は、各自治体が自己完結に対応するだけでは効果が薄い、ナショナルミニマム自体を向上させていく必要がある等の理由から、国と自治体が協力して政策を策定し各々の役割に応じて実施すべきものである。そして両者の役割分担は、国—政策決定—自治体—実施という中央集権型ではなく、対等な関係で行う必要がある。分権論議においても、このような事務の実施における国と自治体の協働のあり方について、もっと検討してもよいのではないだろうか(注12・13)。私見では、そのためには、自治体の国政への関与、及び、国と自治体間の利害衝突のとらえ直しといった発想も必要ではないかと考える。

●国家統治の仕組みの変更のために

今後、人権保障と民主主義を実質的に強化していくには、生活に根差した価値観や要望を、国家統治の基本的な価値観として把握しなければならぬだろう。そのためには、国

家統治の仕組みを、中央集権によるトップダウン型から、国民の行政需要を自治体が政策化していくことから始めて統治の規範を策定していくボトムアップ型に変更する必要がある。そして、それは、国民に身近な自治体为国家目標の設定をはじめとした国政に関与していくことで、実現できるのではないだろうか。分権とそれに伴う地方自治制度の改革は、国家統治の仕組みの変更も目的の一つに位置付けるべきだと考える(注14)。

●地方としての政策提案をしていくために

ボトムアップ型の統治のためには、自治体間の連携調整によって、国に対し地方としての提案をしていかなければならぬだろう。そのためには、国と特定の自治体の利害衝突を局地的な問題とだけとらえず、両者が主張する「公共性」一問の対立に置き換えて、他の自治体も加わって解決策を議論していくことも必要ではないだろうか。先述したように、基地問題・エネルギー問題・環境問題等は、我々一人ひとりが当事者として考えていかなければならない問題である。従って、例えば、大規模施設の整備にあたり国と立地予定先の自治体に対立した場合、その設置目的である「公共性」と反対理由である「公共性」の対立にとらえ直すのである。その上で、立地予定先の自治体と整備によってメリットを得る自治体が直接に議論するなどして、地方としての提案をまとめていくという工夫をしてよいのではないだろうか。

③ 民営化と人権・民主主義

水道料金の地域間格差の解決のために、広

域化と同時に唱えられているのが民営化である(注15)。自治体にとって「最少の経費で最大の効果を挙げる」ことは当然のことであり、特に地方公営企業で実施される水道事業は、公共性のみならず経済性が求められていることから、一般会計における他の行政分野に比して一層の効率化が求められる。現在、規制緩和・官民の役割分担・受益と負担のあり方等とならんで、民営化のあり方についても、諸外国の例を参考にしつつ議論がなされている。行政における効率化の促進ではなく、民営化を選択するということは、現行憲法上、いかなる意味を持つのであろうか。

⑦ 民営化にあたっての検討事項

分権が統治制度の変革であるのに対して、民営化は行政が実施するよりも市場の原理に任せたいほうがよい、そうすることによって人権保障にも資するという考え方である。従って、民営化の是非あるいは民営化の形態の検討にあたっては、効率性がある程度犠牲にしても地域住民の自己決定や監視の下に置くことと、民営化により効率化を図ることの、どちらが人権保障と民主主義の促進につながるのかについてのテストが必要であろう。具体的には、次のような項目が考えられる。

まずは、広域化の考察の際にも触れた、各自治体の自主性・主体性との関係である。民営化によってコスト削減が図られる例として、一企業が多くの自治体の同種事業をまとめて実施することが想定される。とすれば、ある事業が各自治体の住民の自己決定や地域性の

係と国政参加論」、都市問題七九巻第一号、一九八八年、東京市政調査会、五七頁。
(注15)水道事業の民営化についての諸外国の動向としては、イギリス・フランスにおいては水道会社が企業として成長し、水産業の国際マーケットを担うまでになり、アメリカでも民営化と広域化による事業の再編成が進められている(水道事業活性化懇話会「水道民営化を切る」水道公論一九九七年十月号、六九頁)。

物価安定政策会議による一九九七年七月の「公共料金改革の提言」では、公共料金の内外価格差を是正・縮小するために、公設民営方式等の検討の必要性が指摘された。

(注16)本来、経済的自由権は開発行為を是としてきたが、環境破壊が進み地球資源が有限であることが認識されるようになると、逆に開発は人権侵害の可能性を疑われるようになった。このような中で、自治体にまわりの主たる権限が与えられるべきだとしても、住民に重大な損害が生じることが理由に法律より厳しい規制によって経済的自由権をどこまで制限しうるかは、同自由権の性格の変化ともあわせて、憲法上の課題ではないだろうか。

(注17)一九九七年六月の「規制緩和に関する論点公開(第六次)」においては、市町村以外の水道事業経営の認可が、需給調整規制リストに挙げられている。同年七月の林政審議会による「国有林野事業の抜本的改革の方向(中間報告)」では、下流域地域の連携により森林整備を図るシステムを構築すべきであるとして水源林の設定を推進し、下流域住民の意見が反映されるように水道事業で一定の負担をする仕組みの整備や、税財源等も検討すべきであるとされた。同じく七月に出された物価安定政策会議による「公共料金改革の提言」では、水道事業の公設民営方式等の検討の必要性が指摘された。一連の報告等を見ると、国有林野事業に関する報告では、水道事業の公営の継続を念頭に置いているように理解できるが、規制緩和や公共料金改革の提言等では、民営化への支持がうかがえる。

(注18)イギリスやフランスの地方自治制度には、地方の歴史的・文化的な多様性への配慮がうかがえる。イギリスでは、かつての四王国の特性が地方制度のみならず、中央政府の機構にも影響を与えている(下條美智彦「イギリスの行政」一九九五年、早稲田大学出版部から)。フランスの地方自治制度は、レジオン(州)・デパルتمان(県)・コミューヌ(市町村)の三層制であり、コミューヌはほとんど自然発生的な集落的社会としての規

と考えられる。

次に、他の行政分野との連携調整の必要性である。特定事業の民営化が、横割りによって総合的な見地から行うという自治体行政の特徴に、いかなる影響を与えるのかである。

最後に、民営化によって経済的自由権の保障が向上するのかがどうかである。民営化により、社会権の位置付けにあった事業は、経済的自由権の下に置きかえられ、その上で公共性を理由に必要な規制がなされることになる。とすると、官民の協働の一形態とも理解できる民営化は、経済的自由権の性格にいかなる影響を与えることになるのであろうか。

自治体のまちづくりの方針により、経済活動や開発行為は、環境保全や地域振興等に対して一定の役割が求められるようになったことをはじめとし、経済的自由権の性格が変化してきていると考えられる実態をふまえながら、検討していく必要がある(注16)。

水道事業の民営化の是非についても、こうしたテストをふまえて検討したらどうだろうか。その前提として、地方公営企業制度による経営の意義を、一般会計との比較ではなく、同制度による水の供給は他の方法よりも人権保障と民主主義を促進するのかがという視点で、再確認することも必要であろう。

④ 官民の役割分担における自治体の役割

昨年度に出された水道事業に関係する国の各種報告書等でも、同事業を行政が実施することの意義を示唆するものと、民営化を提唱するものの両方がみられた(注17)、それはいかなる公共性を重視するかによる違いでもあると理解できる。すなわち、同事業が関

係する公共性に優先順位をつけるとともに、官民の役割分担の領域を設定する必要があるということだろう。

市民の立場で公共性に優先順位をつける役割は、国よりも生活に密着した自治体が果たす方が適切であろう。同時に、自治体は市民の要望を把握して、行政需要とするのか、社会において対応する需要とするのか、あるいは行政と社会の協働で対応する需要とするのかを仕分けることが可能な立場にあるだろう。すなわち、行政の領域、社会の領域、両者が目的を共有化して協働する領域を設定するといった役割も、社会と公権力の結節点としての自治体に期待されていると考える。

今後の人権保障と民主主義のあり方を詳細にかつ実効的に検討していくにあたり、自治体の役割は極めて重要であるということ、分権とそれに伴う地方自治制度の改革においても念頭に置く必要があると考える。

4 一まとめ

最後に、地方自治制度の内実について、憲法レベルでも見直しをかける場合には、いかなる考察が必要であるかについて私見を述べること、まとめたい。

まず、そもそも我が国において、地方自治制度の独自の存在意義は何かということである。外国には、地方の歴史的・文化的多様性に配慮していると考えられる制度がある(注18)。我が国においては、従来、同制度の存在意義は国政との対比で語られることが多かった。しかし、分権化にあたっては、同制度は、

民主主義の装置なのか、それに加えて各自治体の文化的固有性を守るための装置でもあるのかといった点から、その独自の存在意義を確認する必要があるのではないだろうか。その答によって、地方自治の形態(規模、二層制・連邦制等)、自治体の権限の内容、国政への関与手法(注19)等が選択され、憲法上の制度として反映されることだろう。

第二に、以上に関連して、自治体は国家かという問題がある。もちろん、自治体が公権力であることにはかわりはなく、ボトムアップ型統治の要として、社会との結節点として、国家統治において果たすべき役割は多い。その上で、自治体内部においては、憲法上、国政における国とは異なった、自治体なりの人権保障や民主主義のあり方を認めてよいのかどうかという問題である。すなわち、私的領域における取組み・まちづくりの方針による経済活動等への規制・参加民主主義の積極的な導入等の自治体活動を通して、これからの時代に、憲法原理を実効的に促進するとはどういうことなのかを、具体的に検証していく必要がある。これは、今後現行憲法が基本として、近代立憲主義の諸原理の修正が必要か否かの議論につながるものである(注20)。

私見では、自治体における取組みは、現行憲法の諸規定の具体的な意味付けにつながるものと考えられる。従って、分権と地方自治制度の改革も、自治体の枠にとどまらず、国民の人権保障や国家統治との関わりの中で検討されていく必要があると考える。

〈水道局経理課出納係長〉

(一九九四年)である(下條美智彦「フランスの行政」一九九六年、早稲田大学出版部から)。
〔注19〕スイス連邦では、憲法で「邦の、連邦の政治的意思形成への参加・共働の制度を、邦が全邦院に代表を送ること、レフレンダムとイニシアティブについて権利を行使すること、および連邦の法律制定に先立ち事前聴取を受けること、などの形で設けられている」(小林武「スイス連邦」樋口陽一・吉田善明編「解説世界憲法集」(第三版、一九九四年、三省堂、一〇七頁))

〔注20〕磯部力教授は、一九九四年度の日本公法学会における「自治体行政の特質と現代法治主義の課題」という報告で、次のような指摘をしている。
○自治体行政における指導要綱行政や協定行政など、伝統的な法治主義モデルからはずれている「はみ出し現象」は、伝統的な法治主義にとって部分的修正では対処しきれない深刻な裂け目があり、そこに「近代主義的な公法理論の歴史的転換の節目」を見いだすという発想をする。
○人権理念では、人間の尊厳を確保するための基本的価値が、二十一世紀にかけては広義の環境権(人間の生活環境への権利)理念に代表される。国家理念については、「環境権」に対応しつつ「地域自治的環境利用秩序」というものを根幹において、本質的に分権的な行政と法システム」にならざるをえない。

○国家主権理念の確立とともに、その国家のスケールの隅々まで単一明快な法的空間を確立するという法律万能主義の近代法治主義は、歴史的な積極的役割を終えている。現実の人間社会は、いたるところで地域的な個性を持った多様で微妙な法現象、いわゆる「部分社会的な法秩序」に満ちている。
○そこで、「自治体行政ならではのもう一つの法治主義」を積極的に構成していくほうが、事柄の本質に適合している。
古典的な法治主義が法律一処分強制モデルであるのに対し、現代の自治体行政で行われているのは、住民自治的な手続きを経た計画一指導一直接行動モデルであるといえないか。
(日本公法学会・公法研究第五七号、一九九五年、有斐閣、一四七―一七七頁)