

# 地方自治における「法の不足」

－ 法曹と法テラスへの期待 －

慶應義塾大学法学部教授 片山 善博

## 1 問題の所在

### （1）法意識が希薄な自治体と住民

長い間地方自治に携わってきつづく感じることは、地方自治のアクターたちには総じて法律的にものごとを解決する意識が希薄だということである。地方自治の主要なアクターは住民と自治体である。その自治体を分解すれば、地方議会議員、首長や教育委員会などの執行機関、それにそれらのもつで働く職員たちということになる。

「法律的にものごとを解決する意識が希薄」であることをもう少し詳しく述べると、まず自治体においては、日々現場で生じる課題について立法を通じて解決しようとする姿勢に乏しい。そのことは、全国の自治体で実質的な独自立法が極端に少ないことを見れば明らかである。

各自治体では毎議会多くの条例を制定ないし改廃しているものの、そのほとんどは国の法律に基づきそれを形式的にそれぞれの自治体の条例に置き換える程度の内容だったり、やはり国の法律によって授權された細部を定めるものだったりする。地域の課題を自主的に解決するための手段として、住民の権利を制限し、あるいは住民に義務を課す内容を含む条例を独自に制定するような事例はごく稀だと言っている。

自治体の「意識が希薄」であることについては、別の観点からも見て取れる。わが国が法治国家である以上、自治体も国民や企業と同じく国の法律によって規制される。自治体に対する国法の規制は、行政作用に属する領域はもとより、自治体の組織編成にまで及ぶ。法律のありようによっては、憲法第8章に保障された地方自治の権能を冒される可能性もあるので、自治体は、国が制定した、あるいは制定しようとする法律の内容には普段から人一倍注意を払う必要がある。もし、地方自治の権能を侵害する内容を含む法律があるなら積極的にその改正を求め、あるいはそのような法案が出てくるならその成立を阻止するための果敢な行動が求められる。

しかし、残念なことに、自治体がそうした認識のもとに能動的に行動を起こすことは稀である。むしろ、国の法律を所与のものとして受け止め、その内容をひたすら咀嚼し、自らをその法律に適合させるのを得意としている。たとえその法律が自治体にとって理不尽な内容を含んでいたとしても、である。これでは、せっかく憲法で地方自治が保障されているのに、それがいつの間にか空洞化ないし形骸化しかねない。既に、そうした兆候が随所に表れているとの印象を拭えない。

それでは、主権者である住民の側の意識はどうか。例えば自治体から不正な扱いを受けたり、本来自治体が提供すべき行政サービスの享受を拒否されたりしたときに、住民は活用できる法的手段を通じて、そうした不具合や不満を解決しようとしているか。

後で多少詳しく触れるが、保育所待機児童問題が発生していることについては、自治体側において法（この場合には児童福祉法）を誠実に守らなければならないとの認識が希薄だっただけでなく、住民（この場合にはもっぱら保護者）の側にも、法を活用することによって自分たちの権利を回復ないし実現させようとする強い意欲に欠けていたと思われる。

こうした住民及び自治体の双方において、「法律的なものごとを解決する意識が希薄」であると、どんな支障が生じるか。場合によって、国民主権の国の国民として保障されている基本的人権が現実には保障されない状態のまま放置されることにもつながりかねない。これを先の保育所待機児童の例で見ると、「保育を必要とする」児童（児童福祉法第24条）を擁するという意味で同じ条件下にありながら、一方では保育所サービスを受けられる世帯があり、他方で同等のサービスを受けられない世帯が生じているとすれば、明らかに法の下での平等に反していると言えよう。

## （2）地方自治の将来と法環境

自分たちの地域に解決すべき重大な課題があっても、それが立法手段を通じて自主的に解決されず、店晒しにされていたり、あるいは国の政策待ち、

立法待ちの状態のまま放置されていたりするようでは、地方自治の理念や原理からはほど遠い。あるいは、地域にとって理不尽な法律が大手を振って罷り通るようでも、地方自治はその本領を発揮することはできない。

そもそも地方自治とは、地域のことは地域の住民が自分たちの責任で決める仕組みである。自分たちで決める意思や技量が備わっていなければ、地方自治は絵に描いた餅に帰すしかない。また、決める意思や覚悟はあっても、国から手足を縛られて思うに任せないようでは、地方自治は窒息せざるを得ない。

地方自治は民主主義の学校だという。この言い回しは地方自治に関する教科書に必ず登場すると言っていい。「学校」という用語にいささかの違和感はあるが、地方自治が草の根で民主主義を支え、その基礎を形成するという意味だとすれば、まったく同感である。

その民主主義の学校である地方自治が、現状ではどう見てもうまく運営されていない。それはすなわち民主主義が上手く運営されにくいことをも意味している。その原因や背景にはさまざまな要因があろうが、その中の有力な要因の一つに、「法の不足」すなわち法律的にものごとを解決する意識が希薄であることがあげられると筆者はとらえている。

そこで、ここではまず地方自治における「法の不足」の現状をいくつかの具体的な事例を通して説明したい。併せて、この「法の不足」を解消するには地方自治の現場における法曹との連携、あるいは法曹の活躍が極めて重要であることも明らかにしたい。

その際、その法曹とは一般の弁護士なのか、あるいは企業内弁護士のよう自治体に内部化された弁護士なのか、それとも法テラスの機能なのか、それをある程度仕分けしておくことはおそらく有意義なことかと思う。

しかし、ここでは敢えてその仕分けを試みていない。その理由は、一つには地方自治の側の事情によるものである。現時点では法曹に対する需要自体が星雲のような状態であり、その将来の動向がある程度具体的に予見されたり整理されたりしていないからである。しかも、法曹に対する地方自治の需

要は、地域によってその種類や程度が一樣ではなく、地域ごとに多様でバラツキがあるという事情も存在する。

他方、地方自治の側から地域の法曹環境を見た場合、一般の法曹がカバーする領域と法テラスがカバーすべき領域との仕分けが必ずしも明確になされていないとの印象を受けている。両者の役割を仕分けする試みはこれまでもなされているし、おそらくこれからも試みられるだろう。ただ、地方自治に関するだけでなく一般論としても、現時点ではあまり明確に仕分けしない方がいいと、筆者は考えている。法テラスは誕生してからまだ10年であり、この段階で所掌範囲を限定することは将来の柔軟性を損なうことにもなる。また、ここでも地域によって一般の法曹と法テラスの関係は決して一樣ではないと思われるからである。

こうした事情のもとにあって、地方自治の側において、これからどのように拡大するか予測できない法曹への需要を、この段階で一般の法曹と法テラスにそれぞれ割り振るのは、極めて困難だし、却ってマイナス面の方が大きいのではないかと考える。むしろ、これから地方自治における「法の不足」が解消されていく過程で、仕分けや割り振りが地域ごとに自ずとなされるのではないか。取り敢えずはそれを見守ることにするのが、一見いい加減なようであっても実は賢明な態度ではないか、と考えている。

## 2 住民自治と「法の不足」

### (1) 住民自治とは何か

先に、地方自治とは地域のことは地域の住民が自分たちの責任で決める仕組みであると述べた。講学上、この地方自治が円滑に運営されるためには二つの要素が大切だと説く。一つは団体自治であり、もう一つは住民自治である。

前者の団体自治とは、自治体が国家から独立し、自前の組織と権限によって、自らの事務を主体的に処理すること（処理できること）をいう。一方、

後者の住民自治とは、自治体の運営が広範な住民の参加のもとに、できるだけ住民の意思に基づいて行われることをいう。この二つの要素が充足されてはじめて地方自治はまっとうされる。

もちろん、現状では必ずしもこの二つの要素が十分に満たされているとは言えない。そこで、地方自治をより進展させるには、この二つの要素ができるだけ充足されるように地方自治に関する諸制度を改正し、それらの運用を改善する取り組みが求められる。これを地方分権改革という。

それはともあれ、地方自治のこの二つの要素に着目し、そこにおける「法の不足」を取り上げてみたい。まずは住民自治からである。自治体の運営が住民の意思に基づいて行われるための制度ないし仕組みには様々なものがある。そのうちの主要なものとして、選挙（首長選挙、議会議員選挙など）があるし、住民による直接請求も地方自治法によって制度化されている。住民による直接請求とは、首長などに対するリコールであるとか、条例の制定改廃の請求などである。

住民は選挙を通じて自分たちの代表者を選出し、その代表者を通じて自分たちの意思を実現させる。もし自分たちが選んだ代表が見込み違いだったり、場合によって暴走したりするなら、リコールによって事態を修復する。住民は自分たちが希う政策に、代表たちが無関心だったり、怠慢だったりするなら、自らの発意によって条例の制定改廃を代表たちに働きかける。これが現行のわが国の住民自治の基本的な仕組みである。

ただ、選挙という手法は通常は4年に一度しか行使できないし、直接請求はいざその権利を行使しようとするとても大変な作業と労力を伴うので、必ずしも日常的に活用できるものではない。住民自治が充足されるには、こうした基本的ではあるが非日常的な仕組みのほかに、住民の身の回りのことや住民が関心を持つ事柄に関し、自治体の運営や行政に対して気軽に働きかけることのできる仕組みが不可欠である。

それは例えば、情報公開の請求であったり、行政に対する不服申し立てであったり、議会や教育委員会議への参画であったりする。これらの仕組み

は、単に整えられているだけでなく、それが実際に活用されているかどうか  
が重要である。絵に描いた餅に終わることなく、住民がそれを活用すること  
によって住民自治の充足に実際に寄与しているかが問われるのである。

## (2) 保育所待機児童問題を考える一法による解決の有効性

例えば、先に触れた保育所待機児童問題である。このところ大都市地域を  
中心に、いくつもの自治体はその解消に向けて取り組むようになった。依然  
として待機児童問題は深刻ではあるものの、事態がそれなりに動き出したこ  
とは確かである。

それまでの自治体はこの問題でなかなか重い腰をあげようとはせず、多く  
の保護者がただ我慢を強いられる状況が長い間続いていた。自治体のこの姿  
勢を変えるきっかけとなったのは、待機児童問題に苦しむ東京都杉並区の保  
護者による行政不服審査法（当時の規定）に基づく異議の申立てである。

では、この行政不服審査法の活用は一般的であるかというとしてそんな  
ことはない。むしろ、極めて例外的だと言っていい。であればこそ、杉並区  
での「きっかけ」があるまでの長い間、多くの自治体は保育所待機児童の解  
消に向けて必ずしも真剣に取り組もうとはしなかった。保護者の方も、役所  
から「空きがない」とか、「予算がつかないので、定員増ができない」など  
と役所側の事情を説明されて、渋々ながらも引き下がり、諦めていた。

しかし、よくよく考えてみれば、自治体は児童福祉法によって、保育を必  
要とする児童がいれば、それを保育所において保育しなければならないとさ  
れている。ところが、現実には多くの児童が保育所待機児童として放置され  
たままである。何らかの事情で「保育を必要とする」児童が一時的に急増し  
たような場合ならばともかく、保育所待機児童の存在が常態化しているのは  
どうみても児童福祉法違反というほかない。

異議の申立てなどの行政不服審査はいまだ行政の範疇にとどまるが、それ  
に対する回答（決定）を受けた住民に不服があれば司法の場に持ち込まれる  
可能性が大である。もしそうなった場合、それまで住民に対して説明してき

たように、司法の場でも行政側の窮状と都合だけを述べて済むものではない。待機児童問題に対して自治体はこれまでどんな努力をしてきたのか、してこなかったのか、こんなことが重大な争点の一つになってくるはずだ。

というような道行きが自治体側にはわかるので、先の異議の申立てを受けた自治体は、それまでの態度と打って変わって、まるで「尻に火がついた」かの如くに、待機児童問題の解消に向けて従来になく積極的に取り組むようになった。こんな印象を筆者は受けている。

では、この行政側の態度の変化は何を意味するか。それは一方で、住民が法を活用することで、自分たちの権利を実現する上で大きな力を得ることができる可能性を明らかにしたことである。他方、そのことによって、自治体のいわばそれまでの怠慢を突き、自治体行政に順法精神や公正さ、スピード感などを取り戻させる契機になり得るということである。

また、それを機に自治体予算の配分変更をもたらすとすれば、限られた財政資源の適正使用にも道を開くことになる。自治体行政への住民参画（この場合には、行政不服審査法によるクレーム提出）を通じて、結果として住民の意思によって自治体の行政運営が正されたことになるのだから、まさしく住民自治を充足させることに繋がったと言っていい。

### （3）情報公開と住民による監視—基盤としての法曹への期待

この種の住民自治の充足に寄与する手法でいえば、保育所待機児童問題における行政不服審査手続きに限らない。情報公開請求も有効な手法になり得る。話題になった東京都の舛添要一前知事の辞任に至る過程でも、また小池百合子新知事の一連の都政見直しの過程でも、これまでの東京都政の透明性の低さ、情報公開に対する極めて後ろ向きの姿勢が際立っていた。

例えば、あるテレビ局が舛添前知事の海外出張旅費の内訳を示す資料について情報公開請求を行った。それに応じて都が提出した資料を見ると、その多くの部分が非開示とされているのが特徴的だった。これを見て「ノリ弁」と揶揄する声も聞かれた。黒塗りされたページが、白いごはんの全面に海苔

を敷いた弁当のようだからだが、それぐらいマジックインクで黒々と塗られていたということである。

一般に、情報公開請求に対するレスポンスとして非開示部分はあっていい。ただ、それは例えば個人のプライバシーに関する情報など、自治体の情報公開条例に非開示事項として規定されているものに限られる。その観点から東京都が公開した資料を見ると、黒塗りにした部分は、東京都情報公開条例に規定された非開示事項に当たりそうにない、というのが筆者の率直な感想である。仮に、情報公開請求をした人がその非開示決定を争って訴訟に持ち込んでいたら、おそらく勝訴したはずである。

これは仮定の話であるが、もしずっと以前から情報公開請求とそれに続く裁判を通じて、東京都の非公開体質を争う場面がたびたびあり、それによって情報公開に対する東京都の後ろ向きの姿勢が改められていたとすれば、今日の東京都の混乱は避けられたのではないかと推察している。情報はすべからず公開されるという前提があれば、舛添前知事も野放図な海外出張を繰り返すことはなかったと考えられるからだ。

今となってはもはや後の祭りであるが、舛添前知事も任期半ばの不本意な辞任に追い込まれることもなかったのではなかろうか。情報公開とは一方では住民の知る権利を保障する仕組みではあるが、それは同時に役所を透明化することによってその組織を正し、結果的にそのトップをはじめとする職員を守る役割をも果たす効用があると認識すべきである。

さて、それではここに述べたような不服申し立てや情報公開の請求を、住民が日常的に駆使できる状況にあるかといえ、必ずしもそうではない。おおかたの住民はこうした法的な手続きをとるには不慣れである。それ以上に、こうした仕組みが存在することと、それを住民なら誰でも活用できることを知らない人が多いのではないか。おおかたの人が知っていることといえば、保育所の問題であれば、役所に押しかけ陳情するぐらいのことだろう。

こんな状況を見てとったので、筆者は鳥取県知事の時代に県庁内に「県民室」なる部署を設けることとした。県民が県や市町村の行政に疑問や不服が

ある場合には、まずはそこで相談できる体制を整えたのである。相談の内容に応じて、県の担当課職員による説明や資料提供で終わることもあるが、それだけでは済まないことも多い。役所側と相談者との意見や見解の食い違いもあるし、相談の案件が市町村の行政に属することであれば、その場で解決することは無理である。

こうした場合には、県民室では、相談者が行政に対して法律上の権利として働きかけることができる手法を教示することとしていた。例えば、情報公開条例に基づく情報公開請求、行政不服審査法に基づく不服申し立て、地方自治法に基づく住民監査請求、同じく地方自治法に基づく議会への請願などである。

この教示を「草の根自治支援業務」として始め、それは県民の日常的参画を促す点においてある程度有効に機能したと自負しているが、その業務の持続可能性については問題や危惧がないわけではない。そもそも、自分の組織を含む役所に対して住民が法的にクレームを提起することを促すのは、役所組織の本性とは些か矛盾する面があるからである。

日常的に住民から厳しく監視され、もし非違があれば住民から法的に訴えられる。本来こうした仕組みを設けていることが、長い目で見ると役所の健全性を担保するはずだ。この信念にゆらぎがなければ、きっと「草の根自治支援業務」は長続きするに違いない。しかし、その後首長も入れ替わり、役所が組織防衛に力を入れる体質が変わってしまえば、この業務はおそらく廃止ないし形骸化の道を辿るだろう。

そこで、本当は県庁ではなく、県や市町村とは距離のある組織ないし団体にこの業務を行ってほしいと考えたものの、残念ながらその時点ではこの機能や業務を担ってもらえる組織も団体も見当たらなかった。

ともあれ、地方自治における「法の不足」を解消し、住民の権利を擁護するとともに、自治体の健全性を担保するためには、全国各地域において草の根自治支援機能が整備されることが望ましい。ただ、これを各自治体が持つことは、先の事情と理由により、それを望むことに無理がありそうだ。そこ

で期待されるのが、役所とは縁遠い市民オンブズマンやNPOであったり、弁護士会を中心にした法曹であったり、あるいは法テラスではないかと考えている。

### 3 団体自治と「法の不足」

#### (1) 団体自治をめぐる国と自治体との攻防

自治体は国から独立した存在として、住民のために自主的かつ主体的に行政運営を行う（行い得る）。繰り返しになるが、これが地方自治における団体自治の要素である。この団体自治を守るには、住民とともに自治体の不断の努力が求められる。その際、自治体の権能などに関する立法を含め国会が決める立法のほとんどは、原案の作成作業を国の官僚たちが行っている実情にあることをよく認識しておかなければならない。その官僚たちは、自分たちの役所の権限にはことのほか鋭敏であるものの、地方自治の理念や自治体の権能についての関心はあまり強くないからである。

そこで、全国の自治体やその連合体（全国知事会、全国市長会、全国町村会、全国都道府県議会議長会、全国市議会議長会、全国町村議会議長会など）は、常に国の立法の動向に注意しておく必要がある。のみならず、既存の法令についても、地方自治を侵害しているものがあれば、それを除去し、改善するよう国に働きかける努力が求められる。

このうち、既存の法令や制度の改善を働き掛ける動きは以前からよく見られる。現行の法律では国の各省が持っている決定権や判断権を自治体に移すよう求める運動であり、先に触れたようにこれを地方分権改革という。これまでも、例えばいわゆる機関委任事務の廃止などに代表される改革はそれなりに進められてきたし、今後もこの動きは継続されるはずである。

ただ、地方自治にとって有害な内容を含む法令が制定されそうなき、その成立を阻むための周到な努力がなされているとは必ずしも言えない。そもそも自治体が意外に鈍感で、新しい立法が地方自治に深く関係することすら

認識していないこともある。その典型的な例の一つが TPP（環太平洋連携協定）の締結である。

## （2）団体自治から見た TPP への危惧

TPP と地域との関係について、全国の自治体が無関心であるということはない。政府が TPP への参加交渉に加わるかどうかを検討している時点で、既に地方の自治体を中心に強い関心を示していた。少なからぬ数の地方議会は、TPP に関する意見書を議決し、それを国に提出している。

それらの意見書の内容はほぼ同一で、TPP が自分たちの地域の農業を中心とする第一次産業に強い影響を及ぼすおそれがあることに不安を覚え、したがって交渉への参加は慎重であるべきというものだった。TPP が参加国の中で「聖域なき関税撤廃」を目指す以上、農業を中心とする第一次産業に重大な影響を及ぼすことは明らかで、それを自治体として心配するのは当然だろう。

ただ、TPP が自治体や地域に与える影響は、必ずしも貿易や関税の問題にとどまらない。実は自治体を持つ立法権や政策決定権にも大きな影響を与える可能性がある。このことは、わが国の自治体の間では、これまでも、また現在でも、ほとんど話題に取り上げられることがないが、外国の自治体では以前から強い関心を寄せ、懸念を抱いていた。

例えば、ニュージーランドのオークランド市議会では TPP に関する決議をしている。4年近くも前のことである。その中では、オークランド市をはじめとする自治体の公共調達における地元優先政策が損なわれることのないようにと、TPP の交渉に当たる政府に対して釘を刺している。そのほか、タバコの健康被害防止のために積み上げてきた政策が台無しにならないようになどという項目もある。地元優先政策にしても健康政策にしても、いずれも自治体の自主性や独自施策に関わる事柄である。

なぜオークランド市議会がこんな内容を含む決議をしたかといえば、TPP には ISDS 条項（投資家対国家の紛争解決：Investor-State Dispute

Settlement) が盛り込まれるからである。この条項によって、国や自治体が外国企業の利益を不当に損なうようなことがあれば、外国企業は損害賠償を求めることができる。しかも、その争訟は通常の司法の場を通じてではなく、アメリカに置かれる特殊な紛争解決の仕組みを通じることになる。

このことを慎重かつ冷静に考慮すれば、自治体は地産地消を含む地元優先や独自の健康施策を取ることができなくなる、あるいは甚だ採り難くなることが予想される。それがオークランド市議会の懸念であり、決議の背景である。もとより、この懸念はオークランド市にとどまらない。TPP 参加国の自治体にはすべて共通する懸念であるはずだ。

### (3) TPP をめぐる日米自治体の対応の違い

アメリカでは TPP に明確に反対の意思表示をしている自治体も少なくない。例えばワシントン州のシアトル市議会は議員が全員一致で TPP に反対する決議を行った。シアトルといえば、ボーイング社やマイクロソフト社、あるいはスターバックスなど名だたるグローバル企業が集積する都市である。地元経済にとって TPP は追い風になるとみられていたから、シアトル市議会が TPP に反対する決議をしたことは大きな衝撃を与えたはずだ。

カリフォルニア州リッチモンド市議会をはじめとするアメリカのいくつかの自治体議会は、TPP フリーゾーン宣言を行っている。アメリカが国として TPP に参加しても、自分たちの自治体の区域はそれに無関係であり、効力をもたないという宣言である。これらの反対や宣言の背景に ISDS 条項への疑念や不安があることは言うまでもない。

こうした反対決議やフリーゾーン宣言にどれほどの実効性が伴うのかよくわからないものの、少なくとも自分たちの地域の自治権を何とか守ろうとする姿勢だけは、ひしひしと伝わってくる。これをほとんど農業にしか関心を持たない日本の自治体議会と比較してみると、彼我の違いがよく理解できると思う。

いったい、どうしてこんなにも大きな違いがあるのか。違っている原因は

なにか。その一つは、国が自治体に関する重要なことを決めることに対する自治体の態度の違いにあると思われる。シアトル市やリッチモンド市などでは、自分たちの都市の自治権を寸毫も侵されまいとする強いこだわりが見られ、他方わが国の自治体には、外交のことは国の専権事項だし、その結果が内政に関係があっても国の方で問題が生じないようにしてくれる、あるいはしてくれるべきだとする考えや態度が見られるのである。

この日本の自治体のいささかのんびりしたありさまを象徴的に示すのが、鹿児島県知事（当時）の TPP に関する次のようなコメントである。「国におかれては、合意内容の詳細と想定される影響を丁寧かつ速やかに説明されるとともに、今後とも農家が安心して経営を継続できるよう具体的かつ万全な対策を講じられたい」という内容で、TPP 閣僚会合の大筋合意がなされた 2015年10月に発表されている。

このコメントで気になることの一つは、この期に及んでも主たる関心は農業にしかなさそうだとということである。先に触れたように、既にこの時期には外国の自治体議会において、ISDS 条項に対する不安や反発が表明されているが、そのことに対する認識は持っていないようである。

気になることのもう一つは、ひょっとすると農業以外にも地域への影響があるかもしれないが、それは政府が説明すべきであって、自分たちで独自に TPP が地域にもたらす影響を点検してみようとする姿勢に欠けていることである。

こんな姿勢のまま、たとえ「地方自治にどんな影響があるか」と国に尋ねてみても、帰ってくる答えは「農業以外にはたいした影響はない」と軽くなされるだけだろう。どうして国任せにしないで県独自に大筋合意の内容を吟味し、自分の県内あるいは地方自治そのものに対してどんな影響があるのか調べてみないのだろうか。吟味の作業が県庁の職員だけだと困難だと言うなら、それこそ地域の法曹を頼ることがあっていいのにも思う。なんともし長閑な日本の地方自治の光景を見せられてはいはしないか。

## 4 議会・立法機関における「法の不足」

### (1) 地方議会の内外比較

彼我の違いの原因の二つ目は、議会のあり方やその運営の違いである。シアトル市議会をはじめとするアメリカの自治体議会もニュージーランドのオークランド市議会も、TPP に関する議決は、慎重かつ丁寧な審議を経て行われている。その過程では、希望する市民には議会で発言する機会が平等に与えられる。同じように、議会では専門家にも発言する機会が与えられる。こうした市民や専門家の議会への参加は、TPP 問題に限らず、日常的な議会運営の過程で普遍的に認められている。

これらの自治体議会では、TPP 決議案の審議に当たっても、多くの市民が TPP に対する不安や疑念を持ちより、地元の大学の研究者や法曹も意見を議場で表明したという。議員たちはそうした声に耳を傾け、それを踏まえた上で決議文をまとめている。

一方、わが国の地方議会の様子はどうかと言えば、TPP に関する決議を決めた際のやり方に限らず、普段から住民や専門家の意見を聴く習慣がない。TPP に関する決議について言えば、農業団体からの陳情に配慮し、「農業への影響」だけに焦点を当てた決議の文案を作成し、議員たちだけで決めている。そこには様々な視点や関心を持つ市民、あるいは専門的知見を持つ人たちの関与する余地はない。その結果が、視野と関心が限られ、かつ、TPP が地方自治に及ぼす影響などにまったく気がついていない決議文だと言っている。

ついでに言えば、アメリカの自治体議会には必ずと言っていいと思うが、City Clerk が任命されている。日本の地方議会に準えると議会事務局長に当たるポストで、そこには必ず法曹が就いている。

この City Clerk が議会運営の実務を司るとともに、議員の立法作業を支援する。さらに、自治体法令の管理、規則など下位法令が条例に適合するか

どうかのチェック、自治体の法令に関する市民へのレファレンスなどに責任を持たせている議会が多い。また、これらの事務を執り行うために、City Clerk のほかにも複数の法曹が配置されている例も多い。

他方、わが国の自治体議会の事務局に法曹の姿を見ることはまずない。自治体の条例などの法令の管理は議会ではなくもっぱら首長部局で行っている。その証拠に、どこの自治体でも例規集の加除修正は首長部局が担当していて、住民がこれを見るには、議会のホームページではなく、首長部局のホームページからアクセスすることになる。例規集とは自治体の現行の条例や規則を集大成した自治体版法令集のことである。

自治体の法令についての市民向けレファレンスも、立法したはずの議会ではなく、該当の事務を執行する首長部局の担当課が行うのが通例である。市民が、条例を制定したのは議会だからという認識のもとに（もとより、その認識は間違っていない）、条例の解釈や立法の経緯を議会事務局に尋ねたとすると、どこの自治体でも、おそらく首長部局の中でその条例の執行に関係の深い課や係を紹介されるはずだ。

日米の自治体議会を比較してみて、その上で失礼を顧みないで率直な感想を言えば、わが国の自治体議会は立法機関としての体をなしていない。立法機関と言いながら、実質的な立法行為にはほとんど携わっていない。議決する条例案のほとんどすべては首長部局が作成したもので、それをそのまま無修正で通しているだけの議会がほとんどである。自分たちが精魂込めて作り上げた条例ではないので、それを自分たちで管理する意識もないし、その内容について市民向けレファレンスをするだけの知見もない。ありていに言って、これがわが国の自治体議会の実像である。

## **（2）地方議会の立法機能を高めるには一欠かせない法曹の支え**

ここに興味深いエピソードを紹介しておく。国は平成25年6月、災害対策基本法の一部を改正し、高齢者、障害者等で、災害発生時の避難に当たって特に支援を要する人の名簿（避難行動要支援者名簿）を作成するよう、自治

体に義務付けることとした。この名簿を作成しておくことは、災害時に迅速な行動を求められる自治体にとって当然必要となるものである。

実は、自治体はこの災害対策基本法の改正があるまで、名簿の作成に無関心だったり、無頓着だったりしたわけではない。総じて自治体は名簿を整えておくことの必要性を痛感していたし、現に作成していた自治体もないではない。ただ、多くの自治体が、名簿の必要性を認識しつつも、作成を躊躇している実情にあった。

何ゆえに自治体が躊躇していたかという、「個人情報保護の観点から」名簿の作成やその活用に踏み切れなかったというのである。個人情報保護の観点とは、それぞれの自治体が制定している個人情報保護条例の規定に基づくもので、自治体が一定の行政目的のために収集した個人情報を、他の目的に流用してはならないという制約である。このケースでは、例えば高齢者福祉や障害者福祉分野の行政を通じて収集した個人情報（自力歩行が困難であるなどの情報）を災害対策行政の分野に「使い回し」してはならないということである。

要するに、自治体は自らが制定した条例に縛られて、災害時に援護を必要とする人々に対する情報提供や避難の支援をしそびれる状況にあったわけである。それなら、自治体は自分で制定した個人情報保護条例を必要に応じて見直し、避難行動要支援者名簿の作成に当たってはこの条例による規制を解除する旨の改正をすれば、用は足りたはずである。

ところが、どこの自治体でもこの条例改正が思うに任せなかった。もともと個人情報保護条例制定の際に条例案を議会に提案した執行部には、改正の動きが見られなかった。条例案を作成するに当たって、国から示された条例の雛形（条例準則）をそのまま引き写していた経緯があったからか、その雛形が変わらない以上、自治体独自に条例を改正するのは憚られるというのである。筆者はいくつかの自治体の幹部が真顔でこの話をするのを聞いていて、啞然とさせられた。

それなら、議会が主導して条例中の該当の規定を改正すればいいのだが、

議会も一向に改正作業に着手する気がなかった。執行部提案によって制定した条例を、議会側のイニシャティブで改正するのはやはり憚られる、そんな慣例はない。ここでも筆者は、こんな言い訳ないし屁理屈を、議会関係者から聞かされた。にわかには信じ難いことかもしれないが、現実にごうした自治体は少なくなかったのである。

そこで、これを見かねた国が事態の打開に乗り出し、災害対策基本法を改正して、自治体に対して敢えて名簿作成を義務付ける仕組みを設けたという次第である。地方自治にとって、なんとも情けないことではないか。多くの自治体が、自分たちの地域の課題を自分たちの立法によって解決することにあまりに不慣れなのである。国の法律ではなく、自分のところで制定した条例を改正すればいいだけのことなのに、それを躊躇し、自らの確かな行動をとることができない。特に立法機関としての議会は、立法についての自覚と主体性に欠けている。こんな現状を象徴するような事件ではある。

昨今、自治体議会改革の必要性が強く叫ばれている。議会基本条例を制定すべし、夜間ないし休日に議会を開くべし、議会報告会を催すべし。いくつもの改革テーマが語られ、論じられる。それぞれが意味のある事柄ではあるが、さしあたっては立法機関としての体をなすための改革が大切だと思う。少なくとも、ここで紹介したような、自分たちが制定した条例を自分たちで手直しすることすら億劫がる状態から脱却しなければならない。こんな具体的かつ現実的な改革こそが急がれるはずである。

立法機関としての体をなすには、それにふさわしい基盤整備が不可欠である。アメリカの自治体議会の場合、その基盤の重要な要素の一つが議会事務局への法曹の配置である。もし、日本の地方議会にも法曹が配置されていれば、先の個人情報保護条例の改正など苦も無くさっさと済まされていたに違いない。

わが国の地方議会は、立法機関でありながら「法の不足」状態にあることは否めない。立法機関が「法の不足」状態に陥っているのは、地方自治にとっては実に致命的である。地方自治で最も重要な中枢機関が空洞化してい

るようなものだからだ。地方自治がまっとうに運営されるには、自治体議会における法曹の役割と機能をよく認識する必要がある。長年地方自治に携わり、地方自治をライフワークにしてきた者の率直な感想である。

