

自治体観について

平成30年5月22日(火)

金井利之

2017年5月22日(火)

18:00~20:00

於：地方財務協会

地方財務協会
地方行政研究会

東京大学
金井利之

自治体観について

*レジュメ中全て敬称略

はじめに

(1) 区域と住民

自治態の三要素(自治(体)権・区域・住民)と地方治態(local governance)

集権分権論をはじめ、多くの自治研究は、そのうち、自治権に着目する研究系統

例) 夕張研究

例) 昨年(2016)の報告を文章化したもの

金井利之「他治体法務論—フクシマ被災地自治体の避難指示」

北村喜宣・山口道昭・磯崎初仁・出石稔・田中孝男(編)

『鈴木庸夫先生古稀記念 自治体政策法務の理論と課題別実践』第一法規、2017年
参) 合併問題を自治権論としてみるか、区域論としてみるか、は大きな分岐

残りの2つの要素(欠損)の問題

参) 金井利之「地方治態の三要素—住民・区域・自治体—」

宇野重規・五百旗頭薫(編)『ローカルからの再出発』有斐閣、2015年

参) 金井利之「核害避難自治体と地方自治法」『月刊自治研』2017年3月号

常態(3要素)・異常態(3)・異態(2)・変態(1)・無態(1)

異態=1要素のみ欠けている自治体

但し、異常態=解離性自治体=核害避難自治体は、要素欠缺ではない

(2) 消滅問題

過疎・限界集落・集落移転・消滅 人口流出による住民要素欠損

区域のみの自治態(変態)

順序は、①住民の欠損→自治権が欠損、②自治権の欠損→住民の欠損、のどちらなの？
おそらく、ある程度の住民の欠損→自治権の欠損→最終的な住民の欠損

例) 余呉町の末路

例) 過疎化→市町村合併(自治権の消滅)→集落消滅(住民欠損)→地方消滅

第1次増田レポート及びその反応の双方への違和感

地方は消滅しない 小田切徳美

簡単には消滅しない、生き抜く 大森彌

自治体は消滅したら困るのか？

そもそも自治態の消滅とは何か？ 地域に住民がいなくなること？

区域と自治体(権)は残る このような非居住区域は日本国土に極めて広く存在
自治態は消滅(=無態化)しうるのか？

1. 機構的自治体観(「ヒモ理論」)

(1) 自治体と個人との関係

①点と線

自治体は、被治者である人々を、空間によって分業して支配

住民に、主観的にも客観的にも、特段の関係性(紐帯)や共同性は必要ない

点としての個々人が、点としての自治体に紐付け

自治体には<人と人のつながり>という共同団体という性格はない

単なる支配のための機構

自治体と個々人の間には紐付けはある 行政作用法の世界観？

自治体は人間集団ではない、個々人(または人原集団)とは別個の存在である支配機構

自治体にメンバー(構成員)はいない

被治者である個々人が存在しなければ、機構としての自治体が消滅しても問題ない

(むしろ、自治体という機構が消滅しない方が問題)

②「都市」型社会

「都市」型社会(松下圭一の定義とは異なるかもしれないが)

農村村落共同体の消滅、流砂のような個人、核家族ですらなく個室・個食・引きこもり

アノミー、無関心、(悪しき)プライバシー

個々人は自治体機構の制度・政策を通じて、個別的に自治体機構と紐付け

自治体機構→個々人 一斉送信、個別名宛て、アウトリーチ

個々人→自治体機構 苦情、モンスター、私人、私民

個別交渉・個別合意主義

退出転入？=足による投票

有権者・公民=ただバラバラに投票をするだけの有権者

政策要求・提言をする主体的市民？

個々人がバラバラに自治体機構に働きかけるのは、政治的市民ではあり得ない

(2) 空間分業

①現在地主義と「農耕」型社会

個々人を自治体機構に区分して紐付ける基準が区域=ゾーン・ディフェンス方式

完全なゾーン・ディフェンス方式を採るのが現在地主義

例) 行旅病人・死亡人、現在地保護、交通取締・監視カメラ、道路・街灯サービスなど

現在地主義では、時空間での分業が貫徹している

時点 t における空間分業は、時点 $t - 1$ の空間分業や、 $t + 1$ の空間分業と無関係

「植物」を行政対象とする「植物・栽培・農耕」型社会

行政対象である個々人は「民草」である、自然に生えてくるもの

個々人は土地に縛り付けられる(封建的拘束、近代的国境管理)

国内/国際移動の不自由

人為的に移植・転移・繁殖する「植民」は可能であるが、植民先では移動しないことが前提

②地縁主義と「畜産」型社会

「動物」を行政対象とする場合、空間分業は被治者が空間移動をすると面倒

「家畜」を行政対象とする「畜産」型社会 →人為的な繁殖が必要?

ある時点 t における空間 s (「牧場 s 」) に紐付けた個人(「家畜」)を、 $t + 1$ 、 $t + 2$ 、 $t + 3$ ……においても空間 s に通時的に紐付け

地縁主義=現住所主義、本籍主義、出生地主義、出身地主義、・・・

このように紐付ければ、行政対象が時間によって場所を移動しても、紐は消えない

もっとも、このように個々人と自治体機構を紐付けられるのであれば、区域を媒介とする必要はない

とはいえ、空間以外の基準で、空隙と重複なく紐付けることは容易ではない

(論理的には必ず親は存在したはずなので、親との紐付けは空隙と重複はないはずであるが、親は死亡・失踪・逃亡する可能性がある)

2. 群民的自治体観(「ムレ理論」)

(1) 群民集団としての自治体

一定区域・地域における人間集団が群れとして存在し、その群れの管理・支配・調整を行うのが自治体の政府機構・機関

人間集団そのものが自治体、自治体にはメンバー(構成員)がいる

それゆえ、構成員=住民がいなくなれば、自治体は自然消滅

地域の間人集団である自治体の繁栄 = 地域振興という「絶対的公益 I」

集団からの排除または離脱はあり得ない?

強制加入、結社不自由

移動自由(ノマド、住所不定が許容される場合)

移動半自由(特定の自治体からの離脱は自由だが、どこかの自治体には所属が強制)

参) 金井利之「自治体という存在—群民的自治体観と機構的自治体観」

幸田雅治(編)『地方自治論』法律文化社、2018年

(2) 存続の価値

①先祖孝行

地域社会は持続しなければならないのか？それはなぜか？

武家社会では「お家の存続」が大事で、「お家断絶」が問題とされた

「先祖孝行」という点では、尊属が大事なのであり、卑属(子孫)の価値は低い

親が素、子が末

子孫がいないと先祖を供養・孝行する子孫が存在しないので、先祖を祭る(お墓を守る)ための道具として、子孫世代の持続可能性が必要になる？

地域社会が持続したとしても、先祖孝行には役立たない？

現代社会で、そもそも、先祖孝行の価値は低下している

②「想像の共同体」

愛郷心・愛国心・民族愛という「想像の共同体」

自分とは別個な将来の人間集団との一体性を感じて、その存続・反映を希求する心性
逆に言えば、「人類愛」に目覚めれば、集落・地方・日本消滅は全く問題ではない
(但し、人類滅亡への危機感を持つことになる)

一体性を感じる集団には何ら根拠はないので、むしろ、衰亡する集団に愛着をなくした方が幸せ

例) 平成の市町村合併：衰亡する町村への愛着をなくし、一体性を感じる対象を拡大し、より大きな団体に吸収してしまえば、存続の価値を転移できる

国政為政者の陰謀遠慮

町村が残っていれば、町村の持続可能性に要望が出るが、先に消しておけば、そうした要求が登場しないので、政権党として好都合

例) グローバル人材育成：英語を学び世界で生活できれば、日本消滅でも困らない

「村を捨てる学力」(戦後高度成長期＝秋田県型人材育成)→「国を捨てる学力」

(3) 世代間倫理

①環境・財政の持続可能性(sustainability)論

現世代の我が儘で、次世代に迷惑を及ぼしてはいけない、という世代間倫理

例) 地球環境破壊、廃棄物、財政赤字(負担先送り)

→次世代が存在するという意味で、人間社会の持続可能性は当然の前提

(地球規模で言えば人類の人口爆発は止まっていないので)

過疎・限界・消滅論は、地域社会の持続可能性がそもそも疑問視

次世代がないのであれば、迷惑を受ける次世代がないのだから、世代間倫理の問題は発生しない？

例) 地方消滅なので、廃棄物をまき散らしても、困るような次世代はいない

②世代間負担公平

なぜ、地域社会の持続性＝次世代存続が必要なのか？

「前世代孝行」の我欲が背景にある？

現(n)世代の老後を支えるには、次(n+1)世代という支える人間が必要

次(n+1)世代のために地域社会の持続性が必要なのではない

現(n)世代のために地域社会の持続性が必要

老人世代エゴ(シルバーデモクラシー)？

〈支え合い〉ではなく〈支える／支えられる〉という一方的関係

もっとも、次(n+1)世代のエゴは、次々(n+2)世代の存在があればよい

つまり、世代が継続し地域社会が持続する限りにおいて、一方的エゴにはならない

その限りでの〈支え合い〉

(支援して、そののちに支援を受ける、社会保険で言う賦課方式と同じ)

問題は客観的にいって地域社会消滅は不可避

現世代の老後は次世代によって支えうるが、次世代は一方的貢献をする

「やらずぶったくり」状態 〈支えられる〉見込みがない

ならば、次世代は現世代を支援する〈支える〉気も起きないという逆流

現世代のエゴのためにも、次世代に次々世代が持続するということを示す必要

しかし、次々世代への問題の先送りではない可能性

③世代内／全世代負担公平

少子化／人口減少／高齢化／過疎化／限界化によって、世代間を通じての無限の〈支え

る／支えられる〉が成り立たないならば、同一世代内で〈支え合い〉をするしかない

夫婦介護、きょうだい介護、老老介護、女縁論……

世代内で経済格差があるならば、富裕老人が貧困老人を支え合えばよい

(但し、老人世代は全体として貧困であるならば、〈支え合い〉は無理

全世代での〈支え合い〉のフィクション

全ての世代を受益者にする物語

もっとも、高齢介護も子育ても、扶養責任を現役世代の受益のはず

真の対立は、扶養責任を負わない〈DINKs・ババ抜きジジ抜き〉

vs 子ども／ジジババあり三世代

結局、現役世代が今後は減少する以上、全世代〈支え合い〉は成り立たないだろう

3. 便乗的自治体観(「タカリ」理論)

(1) 自治体と人間関係

①脈・縁

人脈、縁(地縁・血縁・志縁・女縁……)、閥(財閥・派閥・閥閥・学閥……)

絆、編み目・ネットワーク、義理人情、柵、市場……

およそ、社会や人間に関する知識は人間関係の理解と整序に帰着？

儒学 五倫＝父子の親、君臣の義、夫婦の別、長幼の序、朋友の信
五常＝仁義礼智信

②網目(ネットワーク)

自治体を個人が動かすにも、自治体が個人を動かすにも、存在する人間関係が媒体
社会関係資本(social capital)がないと自治体の作動は悪い

個人が自治体を有効に動かせないし、自治体が個人を有効に動かせない
効果的・効率的な民主的支配ができない

都市型社会の個人が自治体の制度・政策を動かすには、市民として人間関係を構築せざるを得ない、という面倒くささ

人間関係が存在しなければ、動かす前提として、人間関係を構築・維持する必要
もつとも、人間関係の「パン種・酵母」がないところで、人間関係を構築(「発酵」)する
ための働きかけは可能か？

人間関係を構築・維持する費用？

人間関係の自活性・持続性→市場経済活動の網目構築上の優位性

生産者団体の優位、消費生活団体の劣位

再生産団体(＝「家族」生殖集団)

但し、再生産過程も弱体化することもある

独法・家畜改良センター 種雌牛・種雄牛の配布

(2) 便乗的自治体観

①現実治態

機構的自治体観は、本来、地域社会に存在する人間関係の存在を前提としない

既存の人間関係を利用しないので、人間関係が不在・虚弱なところでも支配可能

既存の人間関係を利用できないので、支配は非効果的・非効率的、高コスト体質

群民的自治体観は、人間関係集団である群れ(ムレ＝ムラ＝共同体)を自治体とする

特定の人間関係そのものが自治体(全ての人間関係を自治体とするのではない)

人間関係の不在・虚弱なところでは支配不可能

既存の人間関係を利用することによる効果的・効率的な支配

現実の自治実態は、機構そのものでも群民そのものでもない、折衷治態？

ある程度の群民集団を前提に作動

地着き、土着、地の人、名家、コア集団・・・

しかし、その群民集団には属さない周縁的な多数個々人の存在

周縁的な個々人や「よそ者」「風の人」がコア集団に食い込むこともある

群民集団が弱体化するなかで、それ以外の人間関係紐帯への依存

②家のような人間関係

家のような関係：婚姻、事実婚・同棲、家族、血縁、親族、姻族、恋愛・愛情、世帯同居、居候……

群民集団のなかの家(ムラのなかのイエ)

ムラがなくなってもイエがある都市型核家族、「移民」一世・二世の帰省・墓・相続

経済関係：家計(有償・無償)、生産者団体、消費生活者団体 →資本主義的自活性

血縁関係：再生産団体？

居住関係：正負外部性・相互影響性(nuisance)？

自治体と個人の関係紐帯は、多くの場合、家のような関係によって媒介されている

例) 子供・無職成人(または無償ケア従事者)という個々人に生活保護を支給しない

世帯内稼得者に扶養義務を負わせることで、自治体は負担軽減(世帯主義)

例) 離婚後の養育費も元夫に払わせるように仕向ける 明石市方式

例) 個人番号通知カード・投票所入場券などを世帯主相手に一括して郵送する

しかし、家のような関係も弱体化

再生産団体の特権性の消滅 次世代再生産が自活に繋がらない

かといって、家のような関係が完全に雲散霧消するわけでもない

家のような関係は、自治体の支配に有用な媒介手段でもあるが、秩序崩壊を招く要因

犯罪事件の大半は家族関係 児童・老人虐待、DV・家庭内暴力・逮捕監禁

金銭トラブルも大半は家族関係 特殊詐欺、争続＝相続

経済階級格差・文化資本格差

③人間関係の偏在性

家族や地域社会の弱体化のなかで、人間関係の再構築を自治体は止められない

地域住民自主組織の育成という「絶対的公益Ⅱ」

しかし、多くの場合には成功しない

資本主義市場経済では、生産者団体関係以外には自活性・持続可能性を持たないから

自治会町内会・地域コミュニティ・NPO・ボランティアなどは、自活性ゼロ

結局、委託・補助依存になる、さもないと「やりがい搾取」の「詐欺」集団

結果的には、生産者団体関係を偏重する自治体の作動 不公平行政

それゆえに、地域住民自主組織の育成という無駄な大義を捨てきれない

自治体が人間関係に便乗するはずが、人間関係集団に自治体が便乗される

おわりに

機構的自治体観は高コスト体質であるが、群民共同体の消滅によって不可避

便乗的自治体の実態は不公平ではあるが、現実的な効率・効果からすると起こりがち

機構的自治体観に立てば、絶対的公益Ⅰないし絶対的公益Ⅱへの無駄は回避できる

【了】