

地方分権が 自治体にもたらす 法治主義

萩原誠司 氏

岡山市長

旧通産省キャリアという職歴を持ち、1999年に市長に就任した萩原誠司氏は、公約に掲げた保育所待機児童の問題などを解決し、岡山市を全国でも先進的な電子自治体にするなど辣腕を振っている。市政を進めるに当たってベースとなる思想についてうかがった。

聞き手 株式会社 東京リーガルマインド代表取締役 反町勝夫



水道のように情報を扱える

反町 萩原市長は、通産省時代、情報政策を担当されたそうですが、市長に就任されてから「LIT CITY(光化された都市)構想」などITに関連する施策で、全国的にも最先端の取り組みをされています。その構想の目指すところについてお聞きしたいと思います。

萩原 岡山市は「国際・福祉都市」という目標を掲げています。「国際」とは、アジア地域、世界の平和に貢献できる活動をしていこう、というものであり、「福祉」とは高齢者や障害者など従来からカテゴライズされている福祉分野に力を入れることはもちろんのこと、万人のための福祉の水準を上げよう、というものです。その福祉を達成していく上での課題として、移動の確保が挙げられます。現在、全国で多くの自治体が直面していることですが、社会の高齢化の中、合理化

のためバス路線が廃止されるといった状況が重なって、もろもろの行政サービスを提供する場所はあっても、そこに容易に辿り着くことができない、という問題が存在するわけです。特に岡山市の場合、面積が513平方キロと広いこともあり、移動に対するバリアの解消は重要なテーマです。それについて、では、移動しなくて済むよう、情報化を進めてはどうか、そのように考えたのが発端です。そこで、「情報水道構想」というコンセプトを打ち出しました。情報を水道水のように廉価で扱えるようにしようということで、具体的には、市全域に光ファイバーなどによる高速通信インフラを整備することによって、行政サービスを向上させ、また、住民参加の行政運営を実現しようという構想です。

反町 完全にオープンなインターネットではなく、認証機能を持つLAN的な、という発想ですね。

萩原 出入り自由で、匿名性が高く、何を書いても構わない。それがインターネットの世界であり、参加者の同意があるなら、それはそれでよいのでしょうか。われわれに求められるサービスは、住民票が欲しい、納税証明が必要だ、ということなので、それらの情報の持つ意味を考えれば、かなり強いプライバシー保護をかけなければならないのは自明です。必然、インターネットを使う場合、十分な安全レベルの受送信技術が確立されなければならない。より望ましいのは独自の高速ネットワークを持つということです。

反町 そのため2001年に、全国の自治体に先駆けて認証局を立ち上げられたと。

萩原 われわれは、レギュレイテッド・オープン・ハイアラーキー(regulated open hierarchy)という考え方をとっています。インターネットと接続はしているが、完全にオープンではない。門番がいて、入る

うとする人には名乗ってもらい、仲間として認識する。ゲートウェイ機能を設け、仲間以外は入れるところを限定するとうかたちです。

反町 ネットワーク整備の目的として、行政サービスの向上とともに挙げられた住民参加の行政運営については、具体的にはどのようなことを進められていますか。

萩原 最近話題になっている年金制度一つをとっても明らかですが、福祉とは、市民ないし国民相互の協力がなければ実現できません。岡山市では、明示的にせよ、黙示的にせよ、市民相互の助け合いが福祉の原点という考え方について、かなり強い支持を感じるのですが、やはり時代の流れの中、地域社会の人間関係が揺らいでいます。そこで、マンツーマンの接触をベースにした町内会組織の活動を強化するため、情報システムを使えないか、ということから始めたのが電子町内会²です。電子的なネットワークによって地域のさまざまな機能を強化していこうという試みで、例えば、防犯に関する情報が流れたりして、すでに効果を上げています。

反町 電子町内会に対する既存の町内会組織の反応は。

萩原 当初は完全には認知されていなかったようですが、この5月、岡山市の連合町内会がそれまでモデル的に行っていた電子町内会をすべて正式な組織活動と位置付けて、その拡大推進に取り組んでくれることになりました。私としては電子町内会をツールとして活用することによって助け合いの心が涵養され、福祉の大きな基盤になっていくことを期待しています。

反町 それが標榜される「電子民主主義」に結実していくというお考えでしょうか。

萩原 電子自治体について「市民協

働」という言い方をしていますが、市民に納得の上で共に取り組んでいただくということ。それが発展すれば、直接民主主義的な仕組みも可能でしょう。自治体が施策を講じるにあたっては正当性が重要です。それは何に由来するのか、といえば、住民から来る。それが自治の根幹です。そのために住民と結び付こうというのが電子自治体であって、単なる行政の業務効率化のための電子市役所とは発想が根本から異なります。

表現の自由と人権侵害

反町 電子民主主義のツールとして、ネットワークを利用したアンケートや世論調査も有効ですか。

萩原 それらがしっかり機能するまでにはもう少し時間がかかりますね。これまでインターネットを介したアンケートやパブリックコメントを随分行ってききましたが、やはりコメントジャックされるわけです。集団的に投票されたり、一人が名前を変えて何度もアクセスしたり。民主主義の原点は一人一票です。主体が差別なく意思表示できて、その意思が平等にカウントされる。その基礎が確立されなければなりません。

反町 インターネットにおける誹謗中傷が社会問題化していますが、岡山市では、そのような行為を規制する独自の条例³をつくられました。

萩原 ネットワークでも当然、人権が確保されなければなりません。個人が個人として尊重される、あるいは仲間を助け合う、それは福祉の原点でもあります。かかる認識から、市が維持管理する領域で仲間を誹謗中傷するような行為があってはならないということで、条例を制定し、市の掲示板における人権侵害に当たる文書の削除権を持つことにしました。

1 LIT CITY 構想：下水道施設等を利用した光ファイバネットワークの整備とIT活用により、市民参加型の電子自治体とビジネスモデルを備えた、快適なサイバー都市空間を創造しようとする構想。「21世紀情報経済の時代」における国際・福祉都市としての岡山市の発展基盤であり、地域間競争のアドバンテージになる。

2 電子町内会：インターネットを利用して、町内会ホームページから町内会活動や地域の情報発信を行ったり、会員専用ページの「e交流」(電子掲示板、電子会議室)等による会員相互の情報交換や情報発信など、電子町内会システムを活用した町内会主体による市民情報化と地域コミュニティの活性化に向けた取り組み。この他に、「e御意見」(電子アンケート、パブリックコメントシステム)という市政参画機能もある。

3 正式名称「岡山市電子掲示板に係る有害情報の記録行為禁止に関する条例」平成14年3月22日公布、同年5月1日施行。岡山市が独自で制定した、市のホームページ掲示板においてプライバシーの侵害等の有害情報の書き込みを禁止する条例。このような試みは全国初。

反町 その際、「表現の自由」などを持ち出した反対もあったのでは。

萩原 行き過ぎではないか、検閲に当たるのではないかと、そういった反対意見はありましたが、この措置がなければ、情報社会の悪しき面に引きずられ、悲惨な結果にもなりかねないという信念を持って進めました。結果として、現実に入権侵害の被害の防止につながっており、ご批判を受けながらも制定してよかったと思っていますし、今後とも情報化に対応した最先端の法的環境を形成していきたいと考えています。

反町 市の取り組みを考えますと、そのような条例は必要でしょう。そもそも憲法の言う表現の自由とは、嘘を言い、人権を侵害する自由ではありません。

萩原 表現の自由を無条件に行使できる場所は別にいくらでも用意されているわけですが。新聞に投稿したり、インターネットの掲示板でも匿名で書き込める。しかし、自分たちが守るべき世界では、一定の規律の下に行動していただきたい。そのようなバランスが大切だと思います。

反町 いわゆる「情報弱者」とされる高齢者の問題についてはいかがお考えですか。

萩原 実際に市がIT講習を開くと、ご高齢の受講者が多く、中には80歳を超える方もいます。電子町内会のトップはだいたい65歳以上ですが、みなさん、大変お元気です。高齢者は総じて意欲は高く、能力もあるという印象を持っています。むしろリタイアされた方々は拘束されませんから、時間を潤沢に使って楽しんでおられるようです。

反町 最先端の試みですからコスト負担も大変だと思います。行政コスト削減といったことのほか、直接の利益を生むものなのでしょうか。

萩原 ベネフィットとしては、地域の経済活動の活性化が挙げられます。現に、情

報関連企業の立地を促進しています。雇用が創出され、政策的自然増収にも寄与しているはずですが、最終的なターゲットは人口の増加です。岡山市はこのところ、ぎりぎりではありますが、人口の自然増、社会増になっています。そのような面でもまずは成功と言えるでしょう。

「育」の施策の重要性

反町 全国的には合計特殊出生率が1.29と、少子化がいよいよ深刻になっています。

萩原 社会の活力ということでは、子育てをする世代の30代、40代の市民は重要ですが、就任早々調べたとき、その世代が岡山市からコンスタントに流出していました。これは大問題です。保育の充実は、まちづくりの基本である人口問題に直接かかわってくることであり、力を入れました。

反町 初当選の際、保育所待機児童の解消を公約されたそうですね。

萩原 その際に掲げた公約については基本的に100%実行しました。そのうちのひとつが待機児童の解消です。就任したとき、800人ほどいましたが、その問題には既にかたを付けました。要は旧来のカルテルを破り、新しいカルテルをつくったということです。

反町 民間活力を利用するという手法ですね。

萩原 ただ「待機は発注在庫」という言い方があるように、当初、業界には、待機を解消したら、その後はどうなるのか、という不安もありました。それに対して私は、待機の解消は必ず新たな需要を生む、という仮説を立て、それを実証して見せたということです。

反町 産みたいけれど産めない、という方も多いはずで、環境が整えば出生率も改善されるように思います。また、女性

が働けるようになれば、市全体が活性化するでしょう。

萩原 待機児童の解消という量の政策を終え、今や次の段階の質の充実として、虐待防止、児童相談機能の強化、警察との連携を強めるといったソフトの政策に移っています。自治体にとって保育など「育」の施策は重要です。中でもわれわれが今、特に力を入れているのが教育ですが、先生方の意識改革という難問があります。例えば、バス会社の都合でバス通学ができなくなることになった。代わりに特別養護老人ホームの送迎バスを使ってもらおうとすると、学校側は、それを許可するとかしないとか言い出す。そこで、私はお聞きしました。許可うんぬんと言われるが、その権限の根拠は何ですか、と。学校の先生は、権限は上から降ってくるもの、そのような思考回路のままで、その正当性をチェックする感覚が欠落しているようです。

反町 かつては教育も軍隊や警察と同じような行政行為でしたが、その名残でしょうか。

萩原 地方分権の時代には、地域住民、保護者とのコントラクトによって正当な権限が生まれるのですが、残念ながら、そこをなかなか理解していただけません。

反町 岡山市でも、利用者が学校を選択できるようにしていくことが意識改革のひとつの契機になり得るのでは。

萩原 来年度から居住する学区と隣接する学区を選択できる通学区域制度の弾力化が始まりますので、今、各学校が学校公開のかたちで保護者にPRするようになってきています。ただ、学区が地域社会の重要な単位になっていることから、コミュニティが崩壊する、と反対する人もいますが。

反町 弊害があれば、個別に修正すればよいのであって、どちらを原理原則とし

て据えるべきか、といえば、自由な選択のはずです。ところで、教育の自由化ということでは、現在、岡山市が合併を考えておられる御津町の教育特区では、株式会社が設立した全国初の中学校ということで、朝日塾中学校⁴が全国的な話題になっていますね。

萩原 多様な主体による教育の提供は大切なことであり、ニーズもありますから、今後、全国にどんどん広がっていくでしょう。

反町 高齢者関連の施策については、どのような問題意識を持たれていますか。

萩原 問題は、施設数が介護保険料算定のベースに入っているため、施設ができると介護保険料が高くなってしまいます。一生懸命に取り組んだ地域に利用者が集中するため、結局、その地域が周辺地域の面倒を見るかたちになり、負担が増す。国もそれはおかしい、という認識を持っています。そこまではよいのですが、そこからが妙で、では、市町村に拒否権を付与しよう、という発想になる。そうではなく、本来考えるべきは、介護保険のカバレッジの拡大です。保険制度には大数の法則というものがあり、そもそも体力のない市町村が制度を担うことに無理があるのです。われわれは、周辺の市に一本化を持ち掛けています

が、本来、県で一本にすべきでしょう。今、必要なのは、その合併論です。

反町 国の発想は既存のルールの修正の域を出ないと。

萩原 ただ、厚生労働省にもよい動きが出てきました。自治体が福祉をするとき、厚生労働省が料金を決めてくる。「岡山県においては岡山市が1級地の2として他の地域よりも生活保護の基本単価を上げるものとする。その額は時間当たり円」などと決められては、県内で生活保護を受けている人は岡山市に移ろう、ということになる。このように、国に価格を決められると、国から「競争せよ」と言われたところで、自治体レベルでは手も足も出ない。そう文句を言い続けたところ、最近になって、介護保険では事業者が給付単価を多少変更してもよい、となりました。それによって、各自治体は、事業者の協力を得て、この部分の競争力を強化しよう、と重点化することができます。

条例の立法論の必要性

反町 「IT特区」⁵や「福祉移送特区」⁶など岡山県は特区にも積極的に取り組まれています。

萩原 ただ、特区について実はやや複

- 4 朝日塾中学校：政府の構造改革特区の認定を受けて、岡山県御津町の町立小学校跡地に開校した、株式会社朝日学園が設立した日本初の株式会社立中学校。ディスカッション科や美術・音楽の英語での授業など、文部科学省の学習指導要領に拠らない独自の教育を実施している。
- 5 IT特区：5GHz帯無線アクセスシステムの効率的な事業展開を実証し、県下全域のブロードバンド環境の実現とIT産業の活性化を一層推進する構造改革特区の取り組み。
- 6 福祉移送特区：高齢化の進展に伴い増加する移動制約者のための新しい移動支援策として、タクシーではカバーできない部分をボランティア輸送により補完することで、バリアフリー社会の実現を目指す構造改革特区の取り組み。岡山県の取り組みが評価され、平成16年度から「福祉有償運送」と改められ、全国に特例措置が拡大されている。



雑な思いを抱いています。そればかりに頼らなくてもよいのではないかと。現に岡山市では、幼稚園と保育所の一体化をすでに実現していますが、それは特区ではなく、法律の解釈論をもって突破しました。要するに、国の通達を無視したということです。私はかつて霞が関で役人をしていましたから、よく知っているのですが、通達や指導は必ずしも法律に依拠するものではありません。

反町 通達とは行政規律で、市民に対する規範力はありません。

萩原 とはいえ、無視する以上は、法律論を詰めておかなければなりません。まず熟読し、アヒテイト(無力化)する論理を構築する。それを武器に、中央には文句を言わせない、そのようなスタイルです。ただ、強調しておきたいのは、地方分権とは地方が好き勝手にしてよい、ということの意味するものではない、ということです。かつての自治体は、国の行政機関の末端と位置付けられ、国の指導に従えばよかったとしても、分権された瞬間から、市民一般との関係において自己の正統性を証明する必要が生じた。そのためには民主的に制定されたルール、あるいは選挙などの多数決という手段を用いなければならない。つまり、法律に依拠しなければならなくなったということです。ここで言う法律とは、自分たちの手でつくる条例以下の法規も含まれますが、それらに従い、誠実に行動することが求められる。すなわち、分権の時代とは、ようやく地方において真の法治主義が徹底する時代であるということです。

反町 自治体が条例制定権を使う際のことですが、ポイントになるのは立法事実ではないでしょうか。統計や住民の声など確かな事実があれば強いはずです。

萩原 先日、市内のマンションの廊下をサソリが歩いていて大騒ぎになりました。全戸退避していただいて処理しました

が、その後の調査で、住民がペットとして飼っていたものが逃げ出したのだと分かりました。もともとは市内のペットショップで購入されたものでしたが、法律的には何ら問題ないという。「動物の愛護及び管理に関する法律」が対象とするのは背骨のある動物だけで、カミツキガメやハブは規制する対象に入るが、背骨の無いサソリは対象外だ、と。そんなおかしなことがあるかと、早速市民に意見を求めましたら、規制すべし、という意見が大勢を占め、現在、「安全安心まちづくり条例」という仮称で検討を進めています。素案の段階ですが、販売も飼育も禁止を含めてどのような規制が最も適切であるか考えています。

反町 大多数の市民の生活に根付いた事実が後押しした条例になるわけですね。条例として本来の姿ですね。

萩原 ところが、弁護士の中には、個人の自由の世界に踏み込む条例はいかなるものか、国も規制していないではないか、そう言って反対される方がいらっしゃるわけです。しかし、これはあまりにも旧弊な思考ではないか。かつての自治体は国の出先機関だったかもしれないが、今の自治体の本質は共同体であり、守るべきは地域住民の集団の利益です。

反町 住民生活に密着したやわらかい行政については、自治体は、個々の利益の集合体と見るべきです。市民生活から乖離した抽象的な「自由」などという利益を追求するものではありません。

萩原 私も共同体的性格の強いものにとらえていますが、ドイツや日本の行政法は国権から説き起こすため、法律の世界は未だにその影響が色濃い。

反町 ドイツに由来する行政法は、市民に密着したサービスを規定するには不向きです。やわらかいサービスについては、私的契約と同じ性質のサービスであるととらえていくべきでしょう。

萩原 ちょうど先程まで、研修で職員にそのような話をしていたところです。契約書には、甲、乙と書いてある。上、下と書いていないだろう、と。

反町 そこは変化していくのではないのでしょうか。行政事件訴訟法の改正といった動きもありますし、また従来、行政による一方的な措置だったことについても、次第に市民との合意に基づくサービスという概念が定着しつつあり、措置から契約へ、という流れは確実なものになっているようです。

萩原 確かにかなり変化していますが、基礎自治体における行政法というテーマにはまだまだ研究の余地があります。日本の法律家は、国法の立法論は学校時代に叩き込まれていても、条例の立法論や実践的な活用となると、ほとんど学んでいない。国法の解釈論だけの人でなく、条例の立法論のできる人が欲しいですね。

反町 本日は、岡山市の取り組みを通じて新しい自治体のあり方を実践されている姿に接することができ、大変勇気付けられました。萩原市長の行政は、市民の自由と自治に基本を置き、市民の視点からこれまでの市政を見直されていることに、大変深く感銘いたしました。萩原市長のような新しい市長がどんどん誕生すれば、21世紀の日本は地方から再生することに間違いなし、と確信します。本日はありがとうございました。今後のますますのご活躍を期待いたします。

岡山市長

萩原 誠司(はぎわら せいじ)

1956年生まれ。1980年東京大学教養学部卒業、同年通産省入省。1989年ジェトロ・ニューヨークセンター貿易保険事務所長。1995年通産省大臣官房人事企画官。1996年通産省通商政策局APEC室長。1998年通産省機械情報産業局情報政策企画室長。1999年岡山市長。2000年全国市長会副会長。2003年岡山市長(2期目)

読者の皆様のご意見・ご感想をお寄せください。

h-bunka@lec-jp.com