

ガバナンスとしての交流促進事業， 多極分散型国土形成促進法と憲法理論

縣 幸 雄

序

人と人、地域と地域間のコミュニケーション・交流は、集会、結社、言論、出版その他一切の表現の自由に関係する事柄であり、その相手の選択、その相互の情報のやりとりは、その当事者の自由にゆだねられている。この交流の自由は、憲法21条が保障する表現の自由の範疇にあり、自己実現、自己統治の価値に結びつくものであり、自由権の核心をなくものとして強度に保障されている。この意味で、国家権力による介入は行えない領域ではあるが、国が特定の行政目的実現のために、特定の者間の交流の促進をする政策をとることを禁止するというものではない。憲法が禁止している国家行為は、国民の自由な交流を監視し、それを規制することができないということである。憲法理論において、福祉国家政策をとることが要請されているものであるから、国民の生活内容に積極的にかかわり、そこで国民・地域間の交流を行うことを促進する政策をとることに合理的な理由があるならば、それを行うことは、国の責務であるといえる。

この交流の国による促進、つまりネットワークの形成の政策は、近時の憲法理論からすれば、それを実現するシステムは、どのように構築することが要請されるものもあるかを検討してみたい。

2 交流促進事業の規範的意味

そこで、この論考の対象となる資料として、交流の国による促進には、現行法上、どのようなものがあるかにつき、まずその資料の収集を試みる。交流という語を使用している法には、どのようなものがあるかを、総務省行政管理庁の「法令データ検索システム」で検索してみた。⁽¹⁾

そこには、2002年6月30日までの「官報」に掲載された法で、8月1日現在で施行されている法の中で、法規のタイトルで、交流の語句を用いるものは、23個あった。若干の例をあげれば、次のごとくである。総務省関係研究交流促進法施行規則（平成十三年三月三十日総務省令第五十一号）、経済産業省関係研究交流促進法施行規則（平成十三年三月二十七日経済産業省令第四十八号）、防衛庁と民間企業との間の人事交流に関する政令（平成十二年七月十九日政令第三百八十八号）、防衛庁と民間企業との間の交流基準を定める政令（平成十二年七月十九日政令第三百八十九号）、環境省関係研究交流促進法施行規則（平成十二年八月十四日総理府令第百号）などがある。

また、法のタイトルそのものに交流という語句を使用しなくとも、各法規の中でそれぞれの条文の中で交流という用語を使用し、相互のコミュニケーションをとることを規範としているものが、数多くみられる。「法令データ提供システム」により「すべての法令」を対象に検索すると、その数

は、557個条にのぼる。そして、その中、効力において主要な法といえる「憲法・法律・政令・勅令」に絞って、その条文を検索した数をカウントしても、234個条あり、これらは法を適用する者に対して、なんらかのものと交流することを定め、その交流行為を法的義務として規定している条文がみられ、「憲法、法律」に限定して、それらの条文を検索しても、それらには、128個の条文が見られる。若干の例をあげれば、次のごときものがある。沖縄振興特別措置法（平成十四年三月三十一日法律第十四号）第4条・第86条・88条、エネルギー政策基本法（平成十四年六月十四日法律第七十一号）第13条、水産基本法（平成十三年六月二十九日法律第八十九号）第31条、文化芸術振興基本法（平成十三年十二月七日法律第百四十八号）第2条・第15条、過疎地域自立促進特別措置法（平成十二年三月三十一日法律第十五号）第3条、5条・第6条・第21条などがある。

このように多くの交流を行うことを規範とする法規があるが、法的に交流が行われているということは、どのようなことを意味するものであるのか。行政法理論からすれば、交流の施策は、基本的には行政裁量権に属するものであるとしても、それに権限の踰越・濫用がないこと、平等原則および比例原則に反していないこと、立法目的に則して行われていること、情報公開が行われていることなどが必要であると考えられる。⁽⁴⁾したがって、もし、これらのことが行われていないとするならば、法律が規定する目的の交流は行われていないことになり、法的な手続に不備や瑕疵があるが故に、ことを決定するにあたり、違法性があり、行政不服審査法の対象となり、また裁量権の逸脱があれば行政事件訴訟法の取消訴訟の対象となることもありうるであろう。

本稿では、国土のバランスある発展を目標に進められた国土計画の一つとして多極分散型国土形成促進法（1988年・昭和63年）を取り上げ、そこに規定している「交流」を取り上げてみる。この法律を検討の対象としたのは、社会経済計画の実施、そこにおいて国の主導による交流の促進とはどのようなものを期待して設定されたものであったのかを検証するのに絶好の素材であると考えたことによる。ガバメント（本稿では統治と訳す）としての交流促進事業とはどのようなものであったのかという問題意識である。

現在、社会福祉国家の行き詰まりと改革の必要性、それによる「小さな政府」の実現の要請、これに対応する形での地方分権推進法の制定（1995年・平成7年）、それによる地方分権一括法（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）の制定（2000年・平成12年）による国から地方への権限委譲、そして都市再生特別措置法および構造改革特別区域法の制定（2002年・平成14年）による構造改革特区推進プログラムなど、地方自治の新たな体制の構築が求められている。特に、この特区構想によれば、特定の地域につき、自主性を尊重して国の規制を緩やかにして、そこでの成功例をパイロットケースとして全国に波及させて経済を活性化させるのが狙いであり、新しい形の社会の形成を目指そうとするものである。⁽⁵⁾

上記のような動向は、近時、よくいわれるガバナンス（本稿では共治と訳す）の理論を背景にするものと解される。ガバナンスとは、公的・制度的な統治ではなく、実効的制御という意味をもつものであって⁽⁶⁾、これは、行政過程への住民の参加が、法制度的にも、非法制度的にも求められるものであり、行政手続法制、情報公開法制、政策評価法制の整備が求められるものである。このような行政と住民とのパートナーシップ（協働）を実現する法論理の整備がなされることが必要であるとの指摘がある。⁽⁷⁾本稿では、このような指摘をふまえて、法律が規定する法規範としての交流の意義とはどのような性質をもつものであるかを検討し、新しい社会の形成を目指すガバナンスにおける交流の意味と憲法理論との関係について論考を試みたい。

3 多極分散型国土形成促進法が規定する交流促進事業

(1) 法律の制定の背景と概要

多極分散型国土形成促進法は、1988年（昭和63年）、第4次全国総合開発計画にもとづいて制定された法律である。この法律は、人口や諸機能が特定の地域に集中しすぎることなく、国土全域に適度に配置され、各地域が有機的に連携する国土を形成することを目的に制定されたものであり、この法律の立法目的は、諸機能が東京に一極集中することは是正することを目指すことにあった。⁽⁶⁾

この四全総は、1987年（昭和62年）、中曽根内閣の時に策定された。

この開発計画がなされた背景は、①人口、諸機能の東京一極集中、②産業構造の急速な変化等により地方圏での雇用問題の深刻化、③本格的国際化の進展、に対応し、社会の構造を改革しようとするものであった。

この年次目標は、おおむね2000年（平成12年）に施策を完成させようとする計画であった。

この計画の基本目標は、多極分散型国土の構築にあり、安全でうるおいのある国土の上に、特色ある機能を有する多くの極が成立し、特定の地域への人口や経済機能、行政機能等諸機能の過度の集中がなく、地域間、国際間で相互に補充、触発しあいながら交流している国土の形成をすることのあるものであった。

この計画の基本的課題は、①定住と交流による地域の活性化、②国際化と世界都市機能の再編成、③安全で質の高い国土環境の整備、を行うことであった。

この計画を実現する開発方式は、交流ネットワーク構想を中核におき、①地域の特性を活かしつつ、創意と工夫により地域整備を推進し、②基幹的交流、情報・通信体系の整備を国自らあるいは国の先導的な指針に基づき全国にわたって推進、③多様な交流の機会を国、地方、民間諸団体の連携により形成する、ことにあった。

この計画の投資規模は、昭和61年度より平成12年度まで官民による累積国土基盤投資として1000兆円であった。この計画を実施するために制定されたのが、多極分散型国土形成促進法であるが、その内容として、①国の行政機関等の移転等、②地方の振興開発、③大都市地域の秩序ある整備、④住宅等の供給の促進、⑤地域間の交流の促進およびその他の施策からなっており、それらの柱となるものが、振興拠点地域制度および業務核都市制度であった。⁽⁷⁾そして、業務核都市として、東京圏での東京都区部への過度な集中を是正して、そしてバランスのとれた地域構造を形成するために、その周辺の相当程度の広範囲で地域の中核となるべき都市の区域として行政機関や特殊法人の事務所等の業務施設を集積させる地域とし、これまでに、1. 千葉、2. 木更津、3. 埼玉中核都市圏、4. 土浦・つくば・牛久、5. 横浜、6. 八王子・立川、7. 川崎、8. 厚木の8地域の業務核都市基本構想が承認されている。筑波研究学園都市、幕張新都心、横浜みなとみらい21などの開発は、この展開の例である。⁽⁸⁾

(2) 法律が規定する交流（交流ネットワーク構想）

本稿のテーマであるこの法律による交流とは、どのようなことをいうのか。四全総によると、交流ネットワークの構想が示され、三つの施策の柱をもっている。この柱の内容につき、国土庁監修の公的な逐条解説書ともいうべき、「逐条解釈・多極分散型国土形成促進法」によると、次のようにまとめている。⁽⁹⁾

- ① 地域主導の個性豊かな地域づくり（交流の舞台づくり）
中枢的都市機能の集積拠点の形成，先端技術産業の集積拠点の形成，特色ある農業水産業の拠点の形成，国際交流拠点の形成
- ② 交通の手段の整備
全国一日交通圏の構築，地方圏における国際交通機能の強化，高度な情報・通信体系の全国展開，長距離通信コストの低減
- ③ 交流の機会づくり
都市と農村漁村との広域的交流，産業技術ネットワーク，イベントの共同あるいは持ち回り開催，姉妹都市や地域レベル等での国際交流

このうち、①の施策は、第1条の目的にもとづき、第7条に規定する振興拠点地域の整備開発等により推進され、交流ネットワークの構想が具体化される基盤が構築されるものである。②の施策は、第28条に交通体系の整備に係る規定および第29条に情報・通信体系の整備に係る規定を設け、そして、③の施策の推進に対応して第30条に交流の機会の増大に係る規定を設けている。なお、第30条は、①から③の施策に係るもので、他の条文に盛り込まれなかったものを網羅するための趣旨のことを規定している。

次のごとくである。

第1条（目的）

この法律は、人口及び行政、経済、文化等に関する機能が過度に集中している地域からこれらの機能の分散を図り、地方の振興開発と大都市地域の秩序ある整備を推進し、並びに住宅等の供給と地域間の交流を促進することにより、人口及びこれらの機能が特定の地域に過度に集中することなくその全域にわたり適正に配置され、それぞれの地域が有機的に連携しつつその特性を生かして発展している国土（以下「多極分散型国土」という。）の形成を促進し、もって住民が誇りと愛着を持つことのできる豊かで住みよい地域社会の実現に寄与することを目的とする。

第7条（振興拠点地域基本構想の作成）

都道府県は、当該都道府県内の特定の地域について、当該地域の特性に即した産業、文化、学術、研究、交流等に関する特色ある機能を集積させるための事業の総合的かつ計画的な実施を促進することにより、当該地域をその周辺の相当程度広範囲の地域の振興の拠点として開発整備するため、当該開発整備に関する基本的な構想（以下「振興拠点地域基本構想」という。）を作成し、主務大臣に協議し、その同意を求めることができる。

第28条（総合的な高速交通施設の体系の整備）

国は、全国各地域を有機的かつ効率的に連結した高速交通網の構築による全国各地域間の交流の促進を図るため、地域間の交通の利便性の向上、地域間の交通の利便性に関する地域格差の是正並びに各地域における地域間の交通に係る需要の動向及び交通施設に関する利用者の選好の動向に配慮しつつ、全国的な交通網を構成する道路、鉄道、空港等の交通施設で高速交通の用に供するものの総合的な体系の整備を促進するものとし、このために必要な調査及び計画の作成の推進、資金の確保等の財政金融上の措置その他の措置を講ずるよう努めなければならない。

第29条（情報の円滑な流通の促進を図るための措置）

国は、全国各地域間における情報の円滑な流通の促進を図るため、情報の流通に関する地域格差の是正と経費の低廉化に配慮しつつ、基幹的な電気通信設備の計画的な整備、地域の特性に応じた情報処理又は電気通信の高度化のための基盤の整備等を促進し、並びに高度かつ多様な情報処

理及び電気通信のサービスの普及を図るために必要な措置を講ずるよう努めなければならない。

第30条（地域間の交流の機会の増大等）

前二条に規定するもののほか、国及び地方公共団体は、都市と農山漁村との間等の地域間の交流の促進を図るため、経済活動、教養文化活動、スポーツ、レクリエーション等を通じた地域間の多様な交流の機会を増大させ、又は展示施設その他の施設の整備等を促進するために必要な資金の確保、助言、指導、情報の提供その他の措置を講ずるよう努めなければならない。

(3) 第30条の規範的意味

前記の国土庁監修のコメントールともいうべき「逐条解説・多極分散型国土形成促進法」によると、以下のように、条文の意味を解している。¹⁰⁰

交流の仕方について規定する条文は、第30条である。本条は、交流の機会の増大、施設の整備というソフト・ハード面の施策について規定しており、地域間の交流の促進に関する一般条項的な性質を有している。第28条、第29条は、地域間の交流の促進のために重要なインフラである高速交通体系、情報・通信体系について設けられた規定であり、このことは第30条が「前二条に規定するもののほか」という表現を行ったことからいえることである。

① 施策を行う主体

本条の内容は、「努めなければならない」とあるように努力義務を規定したものであり、その努力義務を負うものは国および地方公共団体である。第二八条、第二九条では、国の義務とし、地方公共団体は除外されている。これは、交通、情報・通信体系の場合は、国が中心になって、自ら整備しまたは民間が行う整備をサポートすべき立場にあるので、法律上の義務を地方公共団体に課すのは適切でないとしたものと考えられる。これに対して、地域間交流の機会の増大等の施策は、見本市、展覧会、スポーツ大会の開催のように、各地域の特性を生かし住民のニーズに応じた交流の機会づくりが求められるため、国と同時に地域に密着した行政主体である地方公共団体にも努力義務を課したものである。

② 都市と農山漁村との間等の地域間の交流の促進

地域間の交流とは、住民、企業、各種団体、地方公共団体等が、地域を越えて移動し、物や情報をやりとりすることのより、地域の活性化につながるような形で接触することを意味する。都市と農山漁村の間の交流は、異質性の強い地域同士の交流であり、相互の触発効果が大きく、都市住民の自然やゆとりに対するニーズ、農山漁村の住民の都市的サービスに対するニーズに応え、相互の便益の受理の円滑化に資するとともに、農産物の販売ルート拡大等による所、雇用機会の拡大等をとおして、特に農山漁村の経済の活性化につながることを期待される。

③ 経済活動、教養文化活動、スポーツ、レクリエーション等を通じた地域間の多様な交流の機会の増大

経済活動の機会をとおした交流の機会とは、見本市、商談会等であり、教養文化活動の機会をとおした交流の機会とは、講演会、音楽会、自然体験学習等であり、スポーツやレクリエーションをとおした交流の機会としては、スポーツ大会各種野外活動、観光等がある。これらの機会の増大をはかることが、求められている。

④ 展示施設その他の施設の整備等の促進

これは、地域間の交流の促進に資する整備等の促進を意味する。見本市等が開催される展示施設が例示されているが、このほかに、講演会や音楽会が開催されるホール、スポーツ施設、レクリエーション施設等の交流の場となる施設、さらには第28条、第29条に掲げるもの以外の交通施設

も、ここの対象となる。

⑤ 必要な資金の確保、助言、指導、情報の提供その他の措置

これは、努力義務規定であり、関係する各機関が、第30条の趣旨を十分に踏まえ、適切な措置を講ずることが必要であるが、必要な措置の例示として、資金の確保、助言、指導、情報の提供をあげている。その他の措置としては、税制、補助金、人材の育成が考えられる。

(4) 交流促進事業と憲法理論

本来は、都市の規模は、政治の主導によるものではなく、国民の自由な経済・社会活動により、それは発展拡大し、または衰退縮小するものである。このことは、法的に、表現の自由、居住・移転・職業選択の自由、財産権の保障などがなされていることより帰結する結果であるはずである。しかし、多極分散型国土形成促進法は、行政の主導により、人口や諸機能を分散させようとするものである。

このような立法を行う憲法上の根拠は、どの条文に求めることができるのか。それは、憲法41条によるものと解される。憲法41条は、国会を唯一の立法機関とし、国民の権利義務に関する事柄を規律する役割を有するものであるから、国民の福祉のため都市政策を実現するために、その目的を実現するために立法政策として交流促進の施策を法律により制定することができ、関係行政機関また民間事業者への規範とすることができる。

また、憲法65条、73条1号・9号にも根拠がある。内閣は行政権を行使し、法律の執行にその責任があるが、法律による行政・法治主義は、国民の権利自由を保障するための近代的統治原理の一つであり、国民の権利自由を侵すおそれがなく、かつ、国民福祉行政上の合理的必要があるような場合には、一定限度でこれを緩和されることまでを禁止するものではないと解される。したがって、今日のごとく社会機構の変化にともない急速に複雑化、膨大化した社会経済構造のもとでは、行政の合目的ないし能率的運営の要請から一定の範囲で法律による行政の原則は緩和されるものであり、その限度は、一般的には法律に委任の明文のある場合のほか法律に相当な根拠規定を有する場合にかぎり認められるものと解される。¹⁰⁰都市政策には、法律上の各種の根拠規定があり、その中の施策として一つとしての地域間の交流促進事業は、その運用にあたっては広範な行政裁量が認められる領域である。

(5) 交流促進事業と裁量権

この多元分散型国土形成促進法は、基本法としての性質、実施法また推進法の性質、努力規定と措置規定とが混在し、雑然としている法律であるとの指摘があるが、¹⁰²交流の促進については、努力規定であるが故に、その具体的実施についての内容については行政機関の判断に委ねられるものである。

判例において、多元分散型国土形成促進法の解釈をめぐる争われた事例はないが、誰の意見を聞くのか、つまり意見の交流を行うかにつき、それから漏れた者がその違法性を主張した事例である「市街地開発事業に関する基本計画の作成について住民の意見を聞く手続がとられなかったとしても違法でないとして損害賠償代位請求が棄却された事例」が参考になる。¹⁰³これは、都市計画法16条1項が「必要があると認めるときは、公聴会の開催等住民の意思を反映させるために必要な措置を講ずるものとする」と規定する文言の意義について争われた事例である。原告は、本件再開発事業の基本計画作成に先立って行われた都市計画法にもとづく用途地域等地域地区の見直しに関する江東区の作業が、住民の意思を十分に反映させる手続をとらないでおこなわれたもので、憲法の保

障する地方自治の本旨に反し、都市計画法16条に違反する違憲、違法なものであると主張した。これにつき、判決は「地方公共団体の組織及び運営に関する事項は、地方自治の本旨に基づいて法律で定めるとした憲法92条の規定は、地方自治の制度的保障を明らかにしたものであって、右規定によって地方公共団体のあらゆる活動について住民の意思を反映させる手続をとることを法的に要求されているものでもないし、また、公聴会の開催等を規定した都市計画法16条の規定も、都市計画の決定権者（本件では東京都知事）についての規定であって、この規定によって江東区が公聴会の開催を義務づけられているわけではないから、いずれも原告の主張の根拠となるものではない。したがって、原告の主張は前提を欠き、失当である」とし、義務規定の意味は、その業務を行う主体の判断に広範な裁量権が認められているものと解している。

この判決の趣旨に則すれば、交流を行うことを義務規定としている多元分散型国土形成促進法が規定をすることは、経済活動の機会をとおした交流の機会とは、見本市、商談会等であり、教養文化活動の機会をとおした交流の機会とは、講演会、音楽会、自然体験学習等であり、スポーツやレクリエーションをとおした交流の機会とは、スポーツ大会各種野外活動、観光等であるが、これらの機会の増大をはかることは、その業務を行う主体に広範な裁量権が認められているものであり、法規に拘束される羈束裁量行為ではなく自由裁量行為である故にそれを行わなかったことに違法を問うということは困難ということになる。

ただし、交流の機会を設定した場合、これを撤回することはできない。これにつき、参考となる判例として、最高裁判決（昭和56・1・27）¹⁰⁰、「地方公共団体である市が観光行政並びに地域産業の振興を図るため有料猟区を設定・運営することを計画し、市民に対し協力方の要請と積極的な斡旋指導を行い、放鳥用雉の養殖事業を開始させたところ、議会の反対により右計画を中止することのやむなきに至ったことが、右計画を中止するのやむなきに至ったことが、右養殖業者に対し不法行為を形成する」¹⁰¹とし、また選挙により交代した新市長が旧市長時代から推進されてきた市街地再開発事業計画の見直しを表明したことなどが、同事業区域内の地権者らに対する背信的不法行為になるとして、同地権者らが市に対する慰謝料を請求した事例で「被告市にはこの信頼関係を不当に破壊した違法性が存し、かかる不法行為につき原告らに対しては法的保護を与えられなければならない。なお、被告市は、本件開発事業は、都市再開発事業は、都市計画決定が完了しているに過ぎず、未だ事業計画自体実現していないから原告らには具体的権利性を争う地位を有しないと主張するが、後記のとおり請求権の内容如何によってはそのような結果になるものもあるが、事業段階の如何を問わず生成・発展してきた信頼関係は既に法的保護に値するものであって一般的に権利性を否定しざることはできない」として、不法行為責任を認めている。¹⁰²このように、判例では、行政主体の施策の変更により関係者に生じた損害に対する行政主体の責任は、計画担保責任として認められているものであるから、交流の施策の撤廃は不法行為となることもある。

したがって、この判例の主旨からすれば、交流の促進のために計画された見本市、商談会、講演会、音楽会、自然体験学習、スポーツ大会などの開催が中止されたり変更されたりする場合には、行政官庁の計画担保責任が問われることもある。

4 ガバメントとしての交流促進事業とガバナンスとしての交流促進事業

(1) 多極分散型国土形成促進法の規定する交流促進事業の福祉国家的意味

上記3の(4)(5)の法理は、福祉国家政策で妥当なものとされるケインジリアン的な政策の採用することを正当化するものである。この政策の施行において、一部の国民の権利自由を制限することが

あったとしても、それは憲法22条、29条の解釈において経済活動の積極規制として、国の主導による政策が著しく不合理でない限り、合理性の基準によりその政策は憲法に反しないものと解する。また、この政策の施行によって利益やサービスを受けない国民がいたとしても、それは憲法14条1項の平等原則に違反するものではなく、居住する地域に関する合理的理由がある区別として許容すべきものであると解することになる。したがって、多元分散型国土形成促進法が規定する交流促進の施策は、その目的において正当性があり、その手段としてとる各施策は目的に対して合理的関連性があるが故に、憲法理論上、その政策は福祉国家の理念に整合し問題となるようなことはなかったし、ガバメントの一形態として、上からの指導による交流の促進は理解されるものであった。つまり自由市場のもたらす不公平の是正をはかるため、国が事業主として、また保護者として、市民社会の細部に介入し、生産と配分を決定する福祉国家・積極国家の政策として、その目的に則する関係者の交流を促進する事業が認められものであり、どの地域で誰と誰とを交流させることが合目的であるかの判断を国が行うことこそが、憲法の要請することと把握されていた。

(2) ガバナンスと憲法理論

しかし、経済成長の鈍化、国の財政負担の増大による国の政策の行き詰まりなどにより、政府の規制や干渉を少なくして民間の自由な活力に任せ、経済成長を促そうとする新自由主義による「小さな政府」への舵取りがなされるようになった。このことは、福祉国家政策の過剰をなくして、上からの指導の中止を行おうとするものであり、本稿のテーマである交流の促進をガバメントとしてではなく、ガバナンスとしてとらえなければ効果が上がらないというという見解が提起されている。ガバナンスという語は、国際政治学ではグローバル・ガバナンスといい、世界政治経済における多くの行為体の相互作用（国家のみならず国際社会や市民社会の民間団体を含む）、さらには人々の緊急の要求に応えるための一層の協力を呼びかける規範的な訴えというニュアンスで用いている。¹⁰⁷また、民間企業分野では、コーポレート・ガバナンスといい、企業統治として「誰のために経営をするのか」「どんな企業関係者に対してどんな責務を果たしていくのか」という考え方で企業の再構築をはかることをいう。そして、行政分野では、ガバメント・ガバナンスといい、行政統治として「誰のために経営をするのか」「どんな政府、自治体関係者に対してどんな責務を果たしていくのか」という考え方で自治体行政の再構築をはかることをいう。その内容としては、自治体は、利害関係者、受益者、有権者、納税者との関係において、従来は利害関係者に主として目を向けていた統治スタイルであったことを見直そうというものである。¹⁰⁸

本稿では、このガバメント・ガバナンスの意味で、ガバナンスを捉えるものであるが、このことにつき、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）の果たす意義は大きい。この法律は、地方自治体は、法に反しない限り、住民に対する福祉の増進を目指した自主的は活動が保障され、住民の福祉増進のためには、従来の「通達」や「行政実例」ととらわれず、自ら法を解釈し、必要であるならば条例を制定して政策を実行していくことができるようにしている。¹⁰⁹したがって、地方自治体のレベルでの事業においては、中央の通達を受けることなく、ガバナンスの理論により、住民の満足度を高めるため、利害関係者、受益者、有権者、納税者とのパートナーシップの関係を形成することが求められる。このことは、憲法が規定する地方自治の本旨である団体自治、住民自治に則するものであるといえる。

本稿が問題としている国が関与する交流について、どのように解することが必要であるのか。国政のレベルについては、ガバナンスにつき、国際関係、地方自治、民間企業に關係する事柄のように活発に論議されないが、その理由は、憲法の構造にその理由があるとの指摘がある。¹¹⁰まず、憲法

65条により、行政権は内閣に属し、73条1号により内閣の職務として法律の執行・国務の総理を行う。このことは、国会により指名された内閣総理大臣により組閣された内閣に行政権行使の権限が付託され、法律の執行につきその責任を国会に負うことにより、その職務は完遂するという法的構造をとり、統治機構であるが故にガバナンスを想定する余地はない。次に、憲法41条により国会は国権の最高機関であり唯一の立法機関とすることにより、国会中心立法主義、国会単独立法主義を採用し、憲法62条の国政調査権により立法権行使に必要な情報を取得するという法的構造をとるために、選挙をとおして国民への説明責任は負うが、立法過程へのガバナンスを配慮することを憲法は考えてはいない。そして、国民主権という概念は、憲法前文にあるように主権は代表者をとおして行使するものであり、その福利を国民は享受するが、それは間接民主制の中において把握される性質のものであるために、国政のレベルでは、法文の上においては、ガバナンスを問題とする前提を欠いていると考えられる。現在、国民代表の意味につき、学説の多数説では、実在する民意を反映する社会学的代表として選出されなければならないが、代表の行為が法的に代表される者（国民）の意思そのものと同一であらねばならないという法的な意味ではないとする。国民は代表機関をとおして行動し、代表機関である国会は、国民意思を反映するものとみなされるという趣旨の政治的な意味で把握されている。²⁰したがって、国民との個別の問題につき共治するとういことを想定していない。

それでは、憲法はガバナンスを政治過程に持ち込むことを排斥しているものと解すべきものであるのか。学説においては、国民代表の意義を、半代表的意味を有するものと解することにより、参政権のレベルにおいて「市民」の主権行使手段の拡大を論ずる視点があるし²¹、また社会学上の概念である半代表（「実在する民意または選挙民の意思」という表現はしない。民意や選挙民の政治的選好はモザイクのように、ただ、浮遊するのみであって、統一的な実在物ではない）を、法上の概念として制度化することは困難であって、結局民意と代表者意思との可能な限りの一致は、現実の政治的展開によって解決するほかはないとし、民意との直結を前提とする代表制の観念に疑問を呈する見解もある。²²これらの学説の視点は、公共性の空間は、もはや中央の独占物ではなく、地域社会や市場を含め、広く社会全体がその機能を分担していくとの価値観に結びついているもの²³と解され、政策によってはガバナンスを志向するものと思われる。本稿が二つの見解の意味を誤解していないとするならば、前者の見解では憲法規範の主権に関する条文にその根拠を求めることになるであろうが、後者の見解は個別の条文にその根拠はなく行政には広く説明責任があるとする現代民主主義の原理に求めるということになると思う。また、社会学的代表であることを前提とする政治的代表的代表としてとらえる見解も、後者の見解と同様に説明責任にその根拠を求めることになると思う。

(3) 多極分散型国土形成促進法とガバナンス

本稿は、多極分散型国土形成促進法の規定する交流の法的意味を考察してきた。法律の趣旨によると、その交流は国・自治体が設定する裁量行為として把握しうるものである。同法は、前述したように福祉国家・積極国家の政策にもとづき制定されたものであるから、その施策の憲法違反の有無は合理性の基準により判断されるものであり、著しく不合理でなければ、立法裁量の問題として違憲性の問題は生じない。したがって、その法が認める努力規定が不合理でないものであるならば、その交流の機会の設定しなくとも違法性の問題は生じない。前に記載した判例（東京地裁平成2・1・23）も、そのことを示している。現在、第五回全国総合開発計画の下にあり、その内容は四全総以後の経済社会情勢の大きな変化に対応して、国際化、ソフト重視、環境、情報化など、新

しい時代に対応した発想を盛り込んだ計画となっている。そして、「21世紀の国土のグランドデザイン」(1998年・平成10年3月閣議決定)において「多極分散型国土は、長期的に多軸的国土を形成する上での過程としてとらえるべきものであることを踏まえ、本計画の推進に当たっては、多極分散型国土形成促進法に基づく施策を含め、既存施策の有効な活用を図る」ものとし¹⁰⁴、この高度成長期に制定された法律は、そのままの形で国の高度の裁量権を認めるガバメントによる交流の促進政策を存続させている。

しかし、近時、制定された地方分権一括法、都市再生特別措置法、構造改革特別区域法の制定により、同法の規定する交流促進事業の意味は異なったものに変質せざるを得ないことになったと考える。この五全総の下において多極分散型国土形成促進法は、その規定する交流の促進の執行にあたり地方自治体に関係するものがある以上は、必ず地方分権一括法により執行される部分がある。そこでの交流の機会の設定は地方分権一括法が規定するガバナンスを志向した形で行うことが要請され、この要請はガバナンスを内包する住民自治の理論より導き出されるものと考えられる。前記した国民主権の法理論より演繹しなくともガバメントとしての交流促進事業ではなく、ガバナンスとしての交流促進事業の法規範性を、多極分散型国土形成促進法に関しては、引き出すことができるものと考えられる。

註

- (1) <http://www.e-gov.go.jp>
- (2) 芝池義一 「現代法律百科大辞典 CD-ROM」 ぎょうせい
- (3) 小泉内閣が進める規制改革の「目玉」であり、特定の地域に限って自主性を尊重し中央官庁の規制を緩やかにしようとするものであり、全国で、多くの自治体が特区制度の利用を希望し、計画を作成し申請する予定があるという。
- (4) 森英樹 「国家のゆらぎと憲法」 公法研究第64号 20p
- (5) 本多滝夫 「行政スタイル」の変容と「説明責任」 日本公法学会第67回総会 発表
- (6) 昭和63年5月23日、衆議院土地問題等に関する特別委員会は「多極分散型国土形成促進法案に対する次のような附帯決議を行っている。「政府は、本法の施行に当たり、次の諸点について適切な適切な措置を講じ、その運用に遺憾なきを期すべきである。一、東京一極集中を是正し、多極分散型国土の形成を図るため、国の行政機関等の移転を積極的に推進するとともに、業務機能及び中枢管理機能等の地方分散を一層促進すること。以下略」
- (7) 国土計画調査局監修 「21世紀の国土のグランドデザイン・新しい全国総合開発計画ハンドブック」 11p
- (8) イミダス95 223p
- (9) 国土庁監修 「逐条解説・多極分散型国土形成促進法」 ぎょうせい 144p
- (10) 国土庁監修 前掲書 161p以下
- (11) 判例として、東京高裁昭和61・3・19 判例時報1188号 1pなど
- (12) 川島正英 「多極分散型国土形成促進法—多極分散の視点から」 ジュリスト913号 39p
- (13) 東京地裁平成2・1・23, 判例タイムス733号 76p
- (14) 最高裁昭和56・1・27, 民集35巻1号 35p
- (15) 高知地裁昭和57・6・10 判例タイムス478号 106p
- (16) 福島地裁平成1・6・15 判例タイムス713号 116p
- (17) 納屋政嗣, デヴット・ウエッセルズ 「ガバナンス・日本 共治の模索」 劉草書房 29p
- (18) 星野芳昭 「ガバメント・ガバナンスと行政評価システム」 公人の友社 16p
- (19) 榎並利明 「地方分権と自治体の課題について」 法律文化2002・12 38p

- ⑳ 風間則男 憲法は代議制民主主義を根幹におくが故に「グローバルガバナンス論，ローカルガバナンス論に比較して，ナショナルガバナンス論は活発に論議されてこなかったが，国のレベルにおいても，ガバメントによって解決することが難しい政策分野が出現している」と指摘している。「ガバナンス時代における行政と憲法」 比較憲法学会第14回総会 発表
- ㉑ 芦部信義 「憲法・新版増補版」岩波書店 260 p
- ㉒ 辻村みよ子 「憲法」日本評論社 389 p
- ㉓ 坂本昌成 「憲法理論Ⅰ第2版」成文堂 142 p
- ㉔ 1997年平成9年12月 行政改革会議「最終報告書」
- ㉕ 村山卓 「多極分散型国土形成」『現代法律百科大辞典』第5巻 373 p