

1999 ~ 2000 年度学内共同研究事業
(宇都宮大学プロジェクト交流研究)

**「分権・規制緩和社会における政策・経済分析と
市民的諸権利に関する共同研究」**

研究代表者 中村祐司 (宇都宮大学国際学部助教授)

研究分担者 塚本純 (同教育学部助教授)

研究分担者 今井直 (同国際学部教授)

研究分担者 菊山正明 (同教育学部教授)

2001 年 3 月

目次

頁

本研究の趣旨と概要	中村祐司 (3)
第1章 当該地域社会に生きる個人を起点とした政策分析の可能性 (5)	中村祐司
第1節 「衣食足りて」後の日本社会	
第2節 地方分権・規制緩和社会における共通項	
第3節 「個人発」の政策分析	
第4節 3つの政策項目の設定	
第5節 政策ネットワークにおける政策分析アクターとしての個人	
第2章 公共経済学の課題とその捉え方 - 地域社会を理解する 基礎理論として - (11)	塚本純
第1節 はじめに	
第2節 公共経済学の課題	
第3節 公共経済学の内容	
第4節 まとめ	
第3章 拷問禁止条約と日本 (17)	今井直
第1節 条約の意義	
第2節 条約の概観	
第3節 日本との関連	
第4章 地方自治と住民の政治参加 (24)	菊山正明
第1節 地方自治と民主制	
第2節 日本の近代化と地方自治	
第3節 現在の問題点	

本研究の趣旨と概要

本研究の申請にあたっては、「急激に変動しつつある現代日本社会の特質を『分権』と『規制緩和』という2つの基軸から捉えた上で、政府活動、企業活動、市民活動の間の協同・協力関係をめぐり新たに生じた交錯領域を対象とした政策・経済分析を行い、同時に新しい市民的諸権利の在り方をこうした社会的動態とのつながりにおいて探求すること」を挙げた。また、行政学、経済学、法律学といった諸学の視点から従来の学問領域の枠を超越した形で学際的にアプローチすることを通じて、研究教育の中核発信機関としての本大学が地域社会へと新たな問題提起を行うことを目的とした。

研究活動にあたっては、政策、経済、人権といった諸側面に関わる政府関係等の大量に及ぶ電子情報の整理・把握に努めた。しかし、その成果の公開にあたっては、資料・データの羅列・引用の一切を敢えて捨象し、検討した膨大な電子情報から読み取ることのできたエッセンスをもとに、やや抽象的な表現に終始してしまうことを承知の上で、地域社会に対して積極的に「発信する」という姿勢で臨むこととした。

中村担当論文「当該地域社会に生きる個人を起点とした政策分析の可能性」(第1章)では、現代日本社会に内在する社会病理的側面に注目し、地方分権・規制緩和社会の特質を自己責任、競争性、パートナーシップというキーワードから把握する。そして、近年のコンピュータ技術の飛躍的な発展に伴う電子情報の氾濫を敢えて肯定的な側面から捉え直し、電子情報をフルに活用した「個人発」の政策分析の必要性を強調する。さらに各々の個人が持つ関心の高い3つの政策項目を設定し、これに対する知識を深化させていくことと、居住地という「現場」におけるコミュニティ実践活動の積み重ねが、政策分析主体者としての個人アクターには不可欠であるという認識が提示される。

塚本担当論文「公共経済学の課題とその捉え方 地域社会を理解する基礎理論として」(第2章)では、市場経済を家計(消費)と企業(生産)を経済主体とした分権的意思決定社会と捉える。そしてこうした市場の失敗を補正する手段が政府による規制だということを前提とした上で、規制緩和に代表される現代社会における諸課題を、政府活動を対象にした応用経済学の一分野である公共経済学という基本的枠組みを通じて考察する。市場機構の規範的分析である厚生経済学、政府の経済活動を分析する財政学、政治過程などの非市場的メカニズムをとおした資源配分の問題を扱う公共選択論といった近接学問領域との関係を整理しつつ、さらには市場の失敗要因を検討する中で、公共経済学が地域社会の把握に貢献する可能性が追求される。

今井担当論文「拷問等禁止条約と日本」(第3章)では、1999年に日本が加入した拷問等禁止条約を取り上げ、この条約の概要を説明した上で、政府の「新たな立法措置及び予算措置を必要としない」という方針や、行政の運用・実態について批判的に検証する。条約作成の意図が「拷問に対して国内的な対応のとられる可能性が少ない事態、つまり拷問が制度化・組織化している事態に対して国際的に対処するという点」にあることと、締約国による条約遵守を国際的に監視するためのしくみ(実施措置)について指摘される。そして、政府の個人通報制度の不受諾については、これが国内裁判官による条約機関の先例や解釈を抑制するものだとして、また、国家通報制度の受諾宣言については、「条約の実施措置への協力姿勢を示すポーズ」だとして批判的見解が展開される。

菊山担当論文「地方自治と住民の政治参加」(第4章)では、「国民の政治参加は民主政治の中核をなす」という問題意識の下、日本国憲法制定以前の地方レベルにおける選挙権を軸に検討され、江戸時代の村、明治維新後の村落制度から現憲法下での選挙法に至るまでの、地方自治制度における住民の代表権をめぐる制度変遷についての説明がなされる。こうした制度史が把握された後に、外国人の地方参政権についての考察が加えられ、「地方自治体、とくに市町村という住民の生活に最も密着した地方自治体のレベルにおける選挙権については、外国人の参政権をいっさい認めない従来の禁止説から脱して次第に地方参政権を法律上で認める見解(容許説)が有力となった」と位置付けられる。

以上のように、本共同研究では現代の地域社会に生きる諸個人が直面せざるを得ない電子政策情報の分析スタンス、公共経済学の援用手法、拷問に絡む究極的な人権の在り方、参加に関わる制度の変遷把握という4つの課題領域についての考察が提示される。

本テーマが内包する諸課題の多様性ゆえに、具体的項目に踏み込んで行けば行くほど問題関心の拡散・分散傾向が増してしまい、各担当論文間の繋がりが希薄となってしまった点は反省材料として残る。また、担当者間の話し合いの過程で、あくまでも地域社会に向けた研究報告書であることを念頭に置いて、できるだけ分かりやすく柔らかい文章表現を使おうという合意がなされたにもかかわらず、必ずしもそうした意図が貫徹できなかった点などが今後の課題であろう。

その他、本プロジェクトへの参加自体が初めての試みであり、試行錯誤しながらの作成であったことなどから、内容的にも至らない点が多いことも確かであろう。しかし、学内共同研究を最終的に電子情報として地域社会に発信していこうというスタンスは最後まで担当者間で堅持することができたことと、今回の経験が次に向けた共同研究の契機となったことを付言しておきたい。

第1章 当該地域社会に生きる個人を起点とした政策分析の可能性

中村祐司

第1節 「衣食足りて」後の日本社会

私たち地球社会は歴史的にさまざまな紆余屈折を経ながらも、21世紀をとにかくも迎えることができた。もちろん、その「迎え方」にはいろいろある。一方の極には民族紛争に代表される政治的、経済的、倫理的混乱の中で、人々の日常生活そのものが脅かされるような社会が存在する。片や一方の極には少なくとも見かけ上は繁栄を謳歌している社会が存在する。このように地球上における国家間、社会間の格差は以前にも増して増大してきている。同時に、国家内の階層間格差もますます顕在化しつつある。

こうしたいわば、衣食住という人間の生存生活における貧富の差が地球規模で実在している側面を、日本社会に照らして考えた場合に、どのような課題が浮かび上がってくるであろうか。

確かに、生存するための衣食住の側面では、日本社会は平準化しているといえるであろう。戦後の高度経済成長、オイルショック、バブル崩壊など幾多の激動期を経験しながらも、「中流意識」に象徴されるようにそのほとんどが「衣食足りて」を実感するようになった。もちろん、劣悪な居住条件が解消されたとは言えないし、住宅・土地の値段もまだまだ高いというのが実感であろう。しかし、着るものや食べるものに困る、あるいは住むところが全くないといった、生きる上での物質的困窮に直面している人々は相対的には少ないのが現状である。

しかし、とくに近年、「衣食足りて礼節を知る」とはある意味で全く逆の社会的病理としての現象が噴出している。低年齢化した凶悪犯罪、いじめ・学級崩壊や大学生の学力低下などの教育問題、家庭内暴力、政治不信、リストラ、倒産、自殺、景気政策の行き詰まりなど、いわば社会システムそのもののきしみと絡むような病理が目立ってきたのである。

時代が経過するにつれて、政府が政策の内容を変容させ、サービス提供主体の改善に努力することは当然である。しかし、現在、日本社会が直面している数々の深刻な諸課題は、政府の組織機構の微修正や上乘せ的经济政策、すなわち小手先の改善策や従来型の解決策では乗り越えることができないということがはっきりしてきた。社会や政府のシステム構造全体の改革を行わなければならないことが明白になったのである。

第2節 地方分権・規制緩和社会における共通項

こうした中で、その実態はともかく、変革の旗印とされたものに地方分権と規制緩和がある。前者は中央政府に集中している権限と財源を地方自治体に移譲しようというも

のであり、後者は市場活動や許認可などの面で国の諸規制を民間活力の活性化に向けて緩やかにしようというものである。いずれも政府間（中央政府と地方自治体）の関係や市場構造の変革が意図されており、その底流には明治国家以来の旧来型の政治・経済体制を大転換させる戦略的な契機が内包されているのである。

地方分権と規制緩和には3つの共通項が存在する。第1に、自己責任がより一層求められるというものである。この場合の「自己」とは中央政府と地方自治体との政府間関係における地方自治体の側の自己責任を指し、自治体職員や住民ないしはその団体の自己責任を指す。市場の場合では、財やサービスをめぐり生産者・提供者と消費者の責任が増すことを意味する。要するに行政や市場が提供するサービスの選択において、住民や消費者は自己決定による自己責任を負うことになるのである。

第2に、競争性の増大が挙げられる。これからはサービスの提供主体間でのパイの奪い合いがより一層激しくなることは避けられない。従来、公的セクター（行政）が独占していたような領域に私的セクター（民間企業）が参入する機会や、その逆のケースが増大する。あるいは、ボランティア活動やNPOなどのボランタリーセクターないしは市民セクターが担う新しい領域が、公的セクターの領域を縮小させる形で形成される場合もあろう。いずれにしても、提供サービスの境界が曖昧化し、明確な役割分担を設定することがますます困難になっていくことに伴い、セクター間の競合の激化は避けられなくなる傾向にある。

第3に、各々のセクター内外における諸アクター間のパートナーシップが形成される環境条件がより一層色濃くなる。介護保険サービスを例にとれば分かるように、この分野に関わる諸アクターは公的セクター、私的セクター、ボランタリーセクターが交錯しており、各々の諸アクター間の提携・協働こそが制度運用における基盤となっている。

このように政策に関わる個々の諸アクターの自己責任は増大し、各々の間での競合は激化すると同時に、パートナーシップの構築が必然的に求められるというのが、地方分権および規制緩和社会の特質である。

第3節 「個人発」の政策分析

それでは、少なくとも地方分権化、規制緩和化しつつある現代社会の中で、ミクロ単位のアクターである私たち諸個人はどのような形で「政策分析」に関わり、ひいてはその担い手となることができるのであろうか。

実はそのための切り札となる手段が私たちの身近なレベルで整えられつつある。電子情報やインターネット情報の発達がそれである。

例えば、高等教育機関（大学）における教育手法や研究手法一つをとっても、ここ数年での利便性の変容には極めて大きなものがある。それは情報収集のみならず、研究室ホームページを拠点とする情報発信や、教員と受講生、受講生間でのメーリングリストを利用した添付ファイル等によるレジュメやレポートの送受信や意見交換、さらには国外で学ぶ学部生や卒業生からの当該科目やゼミ活動に関わる情報交換など多岐にわたり、しかもその情報量は日々拡大しているといっても過言ではない。

社会科学系の研究、講義・演習等においてインターネット情報や電子メール機能を効果的に互換利用するためのシステム整備や教授方法を追求し、増大・拡大を続ける高度情報通信社会において、大学教育が達成可能な最適なマルチメディアを用いた教育環境整備の方策を見出すという課題がまさに突き付けられているのである。

今や、政府や中央省庁、政府関連機関、政治家、地方自治体、企業、団体、メディアなどが個別政策に関わる様々な情報を発信している。さらにキーワードや個別分野を手掛かりとして検索ソフトを用いた情報源整理機能が利用可能である。こうした「電子情報洪水」ともいふべき状況の中で、実際の講義の中でこれを分別・収斂・整理し、さらには受講生に理解可能な形で情報を解釈し、問題の視覚を提示する教員側の役割がますます求められるようになってきている。

同時にこうした作業を可能にするコンピュータシステムやソフトの充実(受講生に配分されるメール容量の増大への対応やOSやソフトの更新、フロッピーに代わるMOやZIP、CD-R、CD-RW、DVDといった媒体への切り換えなど)も不可欠なものとなっている。

そして、上記のような社会科学の教育・研究に従事する者を取り巻く電子情報環境の大転換ともいえる変容は、何も大学という高等教育機関に属する者だけに当てはまるのではなく、社会の隅々にまで行き渡りつつあるというのが現状であろう。

このように考えた場合に、一地域住民を取り巻く情報環境もまた激変しているのであって、身近に氾濫している電子情報の一切を無視し続けることは、今後、少なくとも生活の利便性や活用性という点で、不都合な側面が数多く生じてくることは避けられないのではないだろうか。インターネット情報や電子メールなどの電子媒体に一切依存することなく、紙媒体、ラジオやテレビといった従来のメディアからの情報「収集」を続けても、日常生活における支障はさほど生じないという言い方はできるかもしれない。しかし、少なくとも情報や見解の「発信」という局面では、電子媒体を用いるのとそうでないのとでは、発信内容の共有や広がり、相互コミュニケーションの迅速性、その影響力といった点で雲泥の差が生じることは避けられない。

確かに電子情報の氾濫は、情報の中身やその本質をかえって希薄化するという弱点を孕んでおり、「インターネットは空っぽの洞窟」という指摘を全面的に否定することは難しいであろう。例えば、昨今の携帯電話やモバイル機の急激な普及は、そこでやり取りされている情報量の飛躍的拡大をもたらしてはいるものの、情報の質という側面ではむしろますます劣化しているという見方もできる。しかし、こうした電子情報の量と質との反比例状況は、ある意味で電子情報を有効活用するための過渡期の現象といえるのではないだろうか。たとえ、質の高い情報が大量の「空っぽ」情報の中に紛れてしまっても、価値のある情報の存在自体は残ることになるし、情報を取捨選択する側のまさに自己責任によって、収集・発信情報の中身は左右されるのである。

したがって、たとえ氾濫・増大する電子情報の9割方が「空っぽ」情報であったとしても、残りの1割をどのように選択し、これを活用していくかが問われることになる。そして、こうした情報を構成要素とする政策に対して、これをどのように受け止め、取捨選択を行い、整理・把握し、発信していくかがまさに現代人にとっての喫緊の課題となっているのである。

そこで、以上のように整理してきた視角を踏まえた上で、以下、地域住民一人一人が電子媒体を通じて提供される政策情報にどのように向き合えばいいのか、その処方箋について考察していきたい。ここでは「政策分析」を数値の組み合わせにより数量的に表現することも、政策の立案、形成、実施、評価といった時系列のサイクルとして捉えることもしない。「政策」を中央政府や地方自治体、さらには私的セクターやボランタリーセクター、さらには各々のパートナーシップとしての「活動の案およびその実施」として捉え、これを地域住民がどのように理解・把握し、ひいては発信していけばいいのか、そのために必要とされる認識枠組みを提示していきたい。

第4節 3つの政策項目の設定

まず、人々はその興味関心に関わらず、多くの政策の影響に囲まれた生活を送らざるを得ない。日常生活の些細な事柄から、住宅の取得といったような金銭的にも大きな支出を伴う事柄に至るまで、あらゆる人々の生活領域に政策の影響が浸透している。こうした無数の諸政策を一つ一つ丹念に解きほぐし、各々の政策の源に遡るように体系的に整理し直すことをすれば、いかに多くの事柄が政策と密接に関連していて、生活そのものが政策を基盤になりたっていることが分かるであろう。

しかし、日々の仕事や育児に追われる人々はもちろん、退職後で比較的時間に余裕のある人々にとっても、身の回りに関わる政策すべてに関心の目を向けることはないであろうし、その必要性も感じないであろう。ここで大切なことは、仕事や日常生活に関わる事項の中で、まず関心のとくに高い3つの政策事項を選択することである。

ここで3つと設定したのは、決して固定的な意味ではなく、以後の展開の中で3つから4つ、5つに関心対象が拡大し、あるいは1つか2つに対象が絞られていくということもあり、あくまでも政策に関心を向ける起点として設定するという意味においてである。また、3つの政策項目そのものが分析の過程ですべて別の政策項目に取って代わられることもあるだろうし、関心がよりミクロなレベルに深化していったり、よりマクロなレベルに拡大していったりすることもあり得る。

次に、選択した3つの政策項目（例えば、家電製品のリサイクル、小学校教育、住宅建設）に関する情報収集にあたることとなるが、この際、情報分析の進め方の基本姿勢としては、より身近に存在する関連アクターが発信する情報取得から初め、次第に年輪を刻んでいくような形で情報源の拡大を図ることである。

例えば、リサイクルの問題であれば、現に自分の住んでいる地域社会（地方自治体）ではリサイクルの仕組みはどのようになっているのかを、隣近所に尋ねたり、自分の属する町内会・自治会に直接問い合わせたりする。当該自治体が配布する広報や新聞の地域版に目を通すか、自治体の窓口にお問い合わせする方法もあるだろう。さらにはリサイクルに取り組んでいる市民団体や民間企業に尋ねることも可能であろう。

しかし、情報取得に費やされるエネルギー効率という点では電子情報を積極的に利用することが最も手っ取り早い。当該地方自治体のホームページにアクセスし、この中でリサイクル政策についてどのような記述がなされているかを捜すのである。あるいは当

該市町村において、リサイクルに関心を持つ個人や団体がホームページを開設している可能性もある。いずれにしても、まずは自分が生活している居住地を円の中心と考え、その半径を徐々に拡大していくという基本的スタンスで情報の収集にあたることが大切である。

電子情報は以上のような政策分析の出発点から、情報の収集のみならず、その保管・整理・加工といった面でも優位性を持つ。すなわち、有用な情報にアクセスできた場合には、次回から当該ホームページが立ち上がっている限り、極めて簡易に当該ページにアクセスすることが可能になる。仮に当該ホームページの内容が大幅に修正されるか、ページそのものが消滅した場合でも、以前のアクセス時にページ自体を保管し取り込んでおけばよいのである。さらに、情報の整理・加工においても紙上で行う場合とは異なり、保管スペースの節約ができるし、保管文書を他のワープロソフトに複写し、それに赤字で自分なりのコメントを入れることもできる。

ただし、注意しなければならないのは、政策分析を行う主体はあくまでも自分であるということと、取り込んだ政策情報とそれに対する自分の見解・コメントとをはっきりと区別しておくことが肝心である。この点は当該自治体レベルの政策分析を行う上でのみならず、国レベルの政策情報にあたる場合における分析の大前提でもある。

当該自治体地域（市町村といった基礎的自治体と県といった広域的自治体）における政策選定項目に関するインターネット情報を取得・把握した後に、次のステップに進む過程で一人一人の政策課題に対する理解度が深まっていくこととなる。同心円の半径を拡大していくにつれて、関心の対象となる政策情報も広がっていくわけであるが、その網をいきなり中央政府レベルに投げかけるのではなく、隣接する県、さらに例えば、関東地方といったように地方ブロックレベルに目を移すことによって、政策分析の視野も徐々に広がっていく。

第5節 政策ネットワークにおける政策分析アクターとしての個人

上記の段階を踏む意義は、選定した政策内容についての知識が、比較検討の視点から深まっていくことである。1県内における各市町村の政策対応や地方ブロック圏における県の間での政策対応をめぐる同質性と差異が明らかになるだけでなく、私的セクターや個人も含めたボランタリーセクターが提供する多様な政策内容を把握することが可能となる。

これに加えて、中央省庁や主として東京圏に本社を置く私的セクターは、地方ブロック単位にある程度の権限と責任を委譲し、サービス提供を行う傾向にある。そのために、政策分析に取り組む個人ないしはグループが国レベルの政策対応の中身を検討する上で、地方ブロック圏ごとの特質を理解することが不可欠となるからである。

こうして、中央政府レベル（場合によっては世界レベル）の政策情報に行き着く頃には、分析者の当該政策に関する知見は相当に深まっていることになる。しかもこうした個人から出発する段階を経たことで、国が発する政策内容についての理解がより一層確実なものとなるのである。さらに、たとえどのような政策項目であっても、国レベルで

見渡せば、問題意識を共有するいずれかのセクターに属するアクターが発信する電子情報に出会うこととなる。

また、3つの政策項目に対する関心を維持し続ける限りにおいて、当初は相互に関連性を見出せなかった政策内容が、実はその連結の度合いには濃淡があるものの、何らかの形で相互に影響を及ぼし合い、結びついているものだということが明らかになってくるであろう。

このような電子情報を活用した政策情報の取得や発信、さらには情報や問題意識、見解の相乗的な共有化が進むのと平行して、当該地域コミュニティに居住する人々は、まさにそこで日常生活を営んでいるという意味において、「現場」に徹した政策分析とコミュニティ活動への参画にも踏み出すこととなる。

その際の基本的なコミュニティの単位としては町内会・自治会の区域が考えられる。ここで強調したいのは、ひとまずはこの伝統的な行政補完組織の果たしている機能とは切り離れた形で、あくまでもエリアとしての自治の単位として町内会・自治会を設定するということである。そして、この境域を固定的に捉えるのではなく、小学校区あるいは中学校区レベルの範囲までを基礎的な自治の単位として位置付けたい。

基礎的市町村の規模（人口や人口密度、都市化の度合い、産業構造など）は大小様々であり、住民と役所との「距離」感も当該自治体ごとに異なる。地方分権における権限や財源の委譲をめぐる「受け皿論」の中で、現在の市町村は専門的能力や規模の点で足腰が脆弱であるがゆえに、合併は避けて通れないという考え方がとくに国家サイドから提示されており、合併促進に向けた具体的な優遇策も顕著になりつつある。こうした既存の地方自治制度を揺るがすような一連の諸施策が、実際の合併実現へとそのまま連なっていくか否かについては別に議論しなければならない問題ではあるものの、少なくとも自治の単位をどこに設定すればよいのかという認識の必要性は今後ますます高まっていくであろう。その場合に、施設の利用も含めて、学校区という居住の「現場」を政策分析および自治活動の基礎単位として設定したい。

ここに至って、「電子情報空間」と「現場」において、先述の個人責任・自己責任でスタートした、当該地域の生活者としての視座を中心とした各々の政策分析における3つの政策項目のいずれかが、他者のそれとリンクする素地が生まれてくる。この3つの政策分析が三角形の面としての役割を果たし、あたかもチェーンが連鎖していくかのように他者の分析とつながっていくのである。ある一つの政策課題を結節点とするチェーンのリンクが、まさに相乗的・複合的に形成されていく。このことは、連結された問題意識の共有の中で、人々の政策認識がスペシャルなものからジェネラルなものへ移行していくことをも意味している。

要するにこうした人々のつながりの原動力が、電子情報を媒体とした各政策分析者による情報発信であろう。政策の分析は情報の取得・整理・加工・評価では終わらない。自らが発信者として問題意識や政策案を表明することによって、当該政策をめぐるネットワークに個人・グループは参入することとなる。そのことが、ボランティアセクター、私的セクター、公的セクターにおける諸アクター間で生成・形成される政策ネットワークの態様や帰趨を決定することになるであろう。

第2章 公共経済学の課題とその捉え方 - 地域社会を理解する基礎理論として -

塚本 純

第1節 はじめに

分権・規制緩和の問題を捉えようとする場合、現代社会は市場経済という分権的意思決定を基本とした社会であるという認識が、経済学の立場としては第一の前提である。すなわち、市場経済の特徴は、意思決定が分権的になされるということであるから、現代社会は経済の側面においては本来的に分権化された社会なのである。経済学の分析は主にそのような社会を対象として行われてきた。その意味で分権化というのは基礎に戻れといっているにすぎないといえることができる。

市場経済においては、基本的には選択は家計と企業という各経済主体の裁量に任されており、各人が自らの利害に基づいて自らがよいと思う意思決定を行う。消費に関する各種の決定は家計という単位ごとに、生産に関する各種の決定は企業という単位ごとにされる。それらの多様な選択を、貨幣を媒介とした物の交換が結びつけている。各経済主体は、価格をシグナルに自由に行動するのであるが、結果として市場がその交換を調整してくれるのである。このように、市場経済においては、家計と企業がそれぞれ行う分権的な意思決定が、市場機構をとおした価格メカニズムによって調整され、資源配分に関する選択が行われる。市場経済の基本は、各経済主体の合理的で利己的な行動と交換なのである。そして、以下で述べるように、一定の条件が満足されるとき、市場機構は資源配分に関してある種の望ましさを持っていることが厚生経済学によって示されている。

しかし、様々な要因により市場は失敗する。そのような失敗を補正する手段のひとつが政府による規制なのである。そして、現実には多くの規制が政府によってとられてきたし現在においてもとられている。その規制が、時代の経過とともに過剰になり、あるいは時代の変化により本来の目的を達成できなくなってきたという認識のもと、「規制緩和」がいわれるようになってきたと、考えることができる。

規制緩和について考察する場合には、規制がどのような目的を持って行われるようになったのか、その理論的根拠はどのようなものであったのかを、第一に認識する必要がある。それは、公共部門の活動が、経済学の問題としてどのように解明されるのかという問題であり、まさに公共経済学において中心的に考察されている課題である。

また、本学では昨年より、地域社会の様々な課題に対応できる人材を育成することを目的として、地域社会教育コースが開設された。現実的課題として近ごろ多く取り上げられるようになってきた、環境、福祉、医療などの地域に密着した様々な問題に関する経済的分析においては、公共経済学において示される分析道具が基礎となっている。そのような認識のもと、地域社会教育コースのカリキュラムにおいて、公共経済学がコー

ス基礎科目として開講されることになった。著者は、その公共経済学の講義を担当している。公共部門についての経済活動を分析する基礎理論を解説し、地域社会を理解する上での基礎的素養を育成しようと意図しているのである。

ところで、公共経済学という用語が用いられ、経済学の一分野として定着してきたのは比較的最近のことである。従来、政府部門の経済活動を研究してきた財政学や、基礎的経済理論としての厚生経済学ほどには、公共経済学の領域と手法が確立しているとはいい難い。経済理論と財政学は相互に影響を与えながらも、それぞれの分野において研究成果を蓄積してきた。それに対して、公共経済学はそのふたつを取り入れた応用経済学である。現在のところ、公共経済学による分析は、関連する領域の研究成果を利用しながら、公共部門の経済活動に関してなされている。そこで、それらの関連領域とはどのように関連しているのか、そして公共経済学がどのような独自性を持つものであるのかということが明確にされる必要がある。

規制緩和を含めた、地域社会における現実問題の具体的事例を考察する基礎的枠組みとして、公共経済学をどのように捉え、どのように身につけるべきなのかについて考察するのが本稿の目的である。

第2節 公共経済学の課題

公共経済学という言葉 (Public Economics) は1970年代に成立し、日本においても1980年前後にかけて使われるようになってきている (岡野・根岸(1973)、建元(1980)、野口(1982)など)。最近はその用語も相当程度定着してきて、公共経済学の教科書も数多く見かけられるようになってきた。また、そこで扱われる内容も収斂し、整理されつつある (Stiglitz(1988)、常木(1990)など参照)。公共経済学の課題を結論的にまとめると、分権的意思決定を調整する市場機構の役割とその限界を明確にし、そのことに対する公共部門の役割と具体的な手段、およびそれがもたらす結果について解明し、評価しようとするものであると考えられるようになってきている。しかし、公共経済学はどのような研究分野で、何を解明しようとしているのかについては、依然として曖昧な部分が残されているように思われる。

公共経済学は、政府活動を対象にした応用経済学の一分野である。それは近接するいくつかの分野と密接な関連を持っており、それらとの関連が強く意識されながら成立してきた。この様な経緯が存在するので、はじめに近接の領域との関連を手がかりに、公共経済学が扱う範囲とその方法について示すことにする。

(1) 厚生経済学との関連

公共経済学の理論的考察は、市場の失敗およびそれを補正する政府の活動に関する分析が中心となる。市場の失敗を判断するときに基準とされる資源配分の効率性の問題は、主に厚生経済学において研究されてきた。

厚生経済学とは、規範的な観点からの経済学である。経済学とくにミクロ経済学は市場機構の分析であり、市場とくに完全競争市場における価格メカニズムについて、理論

的な分析を行っているから、厚生経済学は市場機構の規範的分析であるということができる。そして、その中心命題は厚生経済学の基本定理である。それによれば、「競争均衡はパレート最適となり、任意のパレート最適点は、消費者間の所得の再分配を適当に行えば、常に競争均衡として達成できる」のである。それに対して、厚生経済学の基本定理が成立しない場合に、市場の失敗が起こっていると考える。市場が失敗する原因としては、公共財、外部性その他の概念が提示されており、また、所得の分配に関する問題点が指摘されている。この場合には、市場の失敗を是正するために公的部門が果たすべき役割が生ずるのであり、その解明が、まさに公共経済学のテーマとなるのである。

このように、現時点における公共経済学は、厚生経済学を理論的裏付けとした、公共部門を対象にした応用経済学の一分野であるということが出来る(岸本(1986)、常木(1990)参照)。ただし、公共経済学は分析対象によって規定されるものであるから、その範囲は規範的分析に限られるものではない。多くの経済学者は、公共経済学について実証的分析を含んだものとして捉えられるべきであると主張している(建元(1980)など)。

(2) 財政学との関連

政府の経済活動を分析する研究分野に財政学がある。現実への応用や具体的な政策を志向する立場からは、公共経済学を、(1)で述べた立場より財政学に近いものとして捉えたり、あるいはそこまでは主張しないまでも、記述のかなりの部分が、財政学の論点にあてられることになる(野口(1982)、井堀(1996)など)。具体的には、公共支出(財政支出)と財政収入を構成する課税と公債の理論である。理論の現実への適用を考えた場合に有用となる費用便益分析や地方財政まで含めて考え、それらについて議論を展開する著作も存在する。現実的課題に対する解決策は、租税・補助金政策などの財政的方策が主とならざるを得ないから、取り上げられるテーマは、それらが中心とならざるを得ないのである。さらに、財政政策を扱うという観点からは、失業やインフレーションの問題など、マクロ的経済政策の論点も取り上げ、公債およびマクロ的経済運営の理論を含めて考えることもある。

しかし、西村(1985)が、野口(1982)に対する批判として「比較経済体制的展開」に戻ることを主張していることに示されるように、公共経済学の範囲が、財政学の対象分野のみに閉じるものでないことは明らかである。

(3) 公共選択論との関連

公共財は、政府によって公的に供給されるが、それは政治過程を通じて決定される。最近、政府の行動は必ずしも合理的ではなく、政府も失敗をするという認識が現れてきている。そして、政府も失敗する可能性を明示的に考慮することが重要な分析課題と認識されるようになってきた。

このような認識のもと、非市場的メカニズムをとおした資源配分の問題を扱う公共選択の理論が、公共経済学の重要な一分野と捉えられるようになってきている(高島(1990))。それは、私的財を研究対象とする市場経済学に対して、公共経済学は「非市場経済学」であるという見方につながる。そして、現実主義的な立場に立って、政府の行動を説明しようとするのである。その関心事は政治過程の経済的側面を理解することに

あるから、政治学と経済学の境界に位置することになる。これは公共政策として広く取り上げられるようになってきており、「現実の政治過程を説明しようとするこの立場は、最近では、政府の経済行動を説明する有力な一つの研究方法となっている」(井堀(1996))。

第3節 公共経済学の内容

公共経済学の理論的基礎付けは、厚生経済学にあり、それゆえ、市場の失敗を引き起こす要因ごとに分析道具が組み立てられる。それは、公共経済学の代表的テキスト Stiglitz (1988) にしたがうとき、以下のように整理される。

1) 競争の失敗

費用逡減などの理由により、完全競争が成立しない場合である。独占価格により産出量が制限されて、過少生産となる。

2) 公共財

非排除性(non-excludability)と非競合性(non-rivalness)のふたつの性質によって特徴付けられる財のことを、(純粋)公共財という。非排除性により、その使用を割り当てることは実行不可能であり、非競合性よりその使用を割り当てることは望ましくない。この場合、総便益が費用を上回るが個別的便益が費用を下回る限り、公共財は供給されないこととなる。

3) 外部性

ある個人または企業の経済活動が、他の個人か企業の経済活動に影響を及ぼすが、その影響について市場が存在しない場合に、外部性が存在するという。そして、有益な効果をもたらす場合に外部経済、有害となる効果を与える場合に外部不経済という。外部不経済の場合、生み出す外部性の全費用を負担しないために、そのような活動を過剰に行おうとする。他方、外部経済の場合には、正の外部性をもたらす活動の全便益を享受できないために、そのような活動が過少になる。

4) 完備していない市場

市場の形成を妨げる何らかの要因があるために、ある財・サービスを供給する費用が個人の支払おうとする額を下回っていたとしても、私的市場によって供給されない場合である。将来市場の欠如という現象が代表的事例となる。

5) 情報の失敗

ある個人に情報を与えることは他の人の情報量を減少させないので、多くの面で公共財としての性質を持つ。

6) 失業、インフレーションおよび不均衡

完全雇用を達成できないのは、何かがうまく機能していないためであり、市場の失敗におけるしるしのひとつである。これは、マクロ経済学におけるひとつの主要なテーマとなっている。

このように、Stiglitz (1988) は、市場の失敗の原因を六つに整理しているが、そのリストをあげるだけでは十分ではない。競争市場が成立する条件が満たされない場合に市

場が失敗するのであるから、その原因は多様であると考えられる。代表的な事例を数え上げたけですべてを網羅しているとはいえないのである。市場の失敗の代表的事例であると考えられるものに、研究者ごとに違いが生ずることは当然である。

それゆえ、公共経済学の文献において取り上げられるテーマは、著者の問題意識により多様である。それは基本的事項については網羅的に取り上げられるはずの教科書においても同様である。公共財と外部性のふたつの事例は常に取り上げられており、公共経済学の中心的テーマであるという共通認識は成立しているものと考えられるが、それ以外の要素については著者によって取り上げる対象に幅がある。

また、公共経済学の分析の中心的テーマである公共財に関しては、純粹公共財の定義こそ明確ではあるものの、現実に純粹公共財であると考えられる事例は少数に限られる。公共財であっても、非排除性が非競争性のどちらかあるいは両方を、まったくあるいは不完全にしか満足しない事例の方が多数なのであり、それだけ公共財の概念にも幅がでてくる。それは、準公共財や地方公共財など、対象になる事例を特徴付ける様々な概念によって捉えられることとなる。

以上のように、

取り上げられるトピックスの多様性が存在しているのである。

さらに、市場が正しく機能したとしても政府の活動が求められる事例が、ほとんどの公共経済学の記述において指摘されている。すなわち、

市場の失敗以外に政府の介入を求める追加的根拠が、存在するのである。そのようなものとしては、通常、所得の再分配の問題と価値財が取り上げられる。

このうち再分配は社会的選択の問題として、規範的分配論で扱われる。資源配分の効率性に加えて、公平性の基準が採用され、その基準にしたがった所得の平等化政策が議論されるのである。価値財は、市場が供給可能だが消費者が他のものを選択する財を、政府が個人の選好に干渉して供給するものである。温情主義（パターナリズム）がその背後にある。

そして最後に、

取り上げられるトピックス相互間の関連が、問題を複雑にしている。例えば、公共財は消費の外部性の特殊ケースと見ることもできる。あるいは、外部性や情報の問題は市場の欠如の問題として捉えられていることも多い。その意味で、市場の失敗をもたらす要因のいくつかは、互いに相容れないものではないのである。

第4節 まとめ

このように、公共経済学の対象と方法は確立しつつあるとはいえ、公共経済学は、いくつかのトピックスに関する研究成果の集合体であり、完全な統一的理論は存在しない。2節で述べたように、既存の研究分野に依存し、その影響を受けているのである。また、

3節で述べたように、そこで用いられている概念そのものの定義においても、またそれらの相互関係についても、未整理な部分が存在するように感じられる。

現在でも公共経済学の対象となる事象を学ぼうとするときには、とくにそれが特定の問題意識を持って、特定の課題に答える知識や分析道具を得ようとする場合には、「公共経済学」という用語のみを手がかりにするだけで十分ではない。財政学や公共選択論などの関連するより幅広い分野についての知識を前提に、広い視野から考察する必要がある。

また、規制緩和という意見は、政府の失敗に対する反省であるから、公共選択論と直接関連するものである。それは確かに現実主義的な観点から政府の経済行動を説明する研究方法である。しかし、標準的な厚生経済学のアプローチとは必ずしも結びついていない。

現在の標準的な公共経済学のアプローチが、厚生経済学の流れを引き継ぎ、理想主義的な政策分析を行っている部分が多いことも事実である。しかし、公共経済学の手法を用いて現実問題を考察するときに、標準的アプローチが経済学の流れを引き継いでいるということは、ひとつの長所である。公共経済学は、市場を失敗させる要因が注目され、その失敗を解決するための公共部門の政策介入が重視され、研究されることにより成立してきた。自由放任思想に対して公共部門の政策介入の必要性を考察する分析は、公共経済学の対象となりうると考えられる。根本に立ちかえって厚生経済学の視点に立つことは、政府の活動を研究している他の分野、政治学などに対して経済学の立場を明確にする利点がある。その意味では、市場経済の分析におけるミクロ経済学の基礎の上に、公共経済学は捉えられるほうが望ましいと考えられる。

参考文献

井堀利宏(1996)『公共経済の理論』有斐閣。

岡野行秀・根岸隆編(1973)『公共経済学』有斐閣。

岸本哲也(1986)『公共経済学』有斐閣。

Stiglitz, J., (1988) *Economics of Public Sector, 2nd ed.*. W. W. Norton, New York.(藪下史郎訳『公共経済学(上)(下)』東洋経済新報社、1996)

高島博(1990)「公共経済学の研究について ひとつの展望」『神戸学院経済論集』Vol. 21。

建元正弘(1980)「公共経済学」『経済学大辞典 第 巻』593 - 602 ページ東洋経済新報社。

常木淳(1990)『公共経済学』新世社。

西村周三(1985)「公共経済学の最近の動向」『財政学研究』Vol. 10。

野口悠紀夫(1982)『公共経済学』日本評論社。

第3章 拷問等禁止条約と日本

今井直

第1節 条約の意義

日本が1999年6月29日に加入した拷問等禁止条約は、ただ単に「拷問を禁止する」ということを約束しただけの条約ではない。既に世界人権宣言や国際人権規約など多くの国際法文書が拷問や非人道的取扱いを明文でもって禁止しているし、何しろ多くの国の国内法が拷問禁止を定めている。しかし、こうした国際法や国内法の存在にもかかわらず、現実には拷問は発生し続けている。

そこで、拷問等禁止条約は、こうした「拷問の禁止」を実効化し、拷問を防止するためにつくられたのである。こうした条約をつくらうとする動きが活発になったのは1970年代から80年代にかけてのことである。アムネスティの報告によれば当時世界の3分の1の国が拷問を行っていたという（1975年は65カ国、1984年は66カ国）。この時期、たとえば中南米では軍事独裁政権の下で拷問が日常化しており、アルゼンチンやチリなどの現象は「汚い戦争」とさえ呼ばれた。

こうした政府による組織的拷問は、拷問が統治手段として制度化・慣行化されていることを示すもので、国内法の枠内での規制と防止はもはや期待できない。この場合、国際社会の関与と影響力の行使によって状況を変えるしかない。

当然のごとく、アムネスティなどの人権NGOは、国際社会の組織的対応を求めるキャンペーンを展開した。国連もそれに呼応し、1975年には拷問等禁止宣言が総会により採択された。この宣言は、諸国が国内的にとるべき防止・救済措置を具体的に規定した意義ある文書であるが、宣言というその名の通り法的拘束力のない文書であって、守るべき「ガイドライン」（宣言前文）を示したにとどまるものであった。

そこで1977年国連総会は、次の段階として、より実効的な拷問の禁止を図るために、法的拘束力のある条約をつくるよう国連人権委員会に要請した。その後、7年にわたる人権委員会による条約起草作業を経て、1984年総会は拷問等禁止条約を採択したのである。

このように、拷問等禁止条約は拷問を抑止・防止するための国際体制を創設しようとしている。国家が物理的強制力を独占している限り、権威主義的体制の国はもちろんのこと民主主義的な国であっても、常に拷問や非人道的取扱いを生み出す温床は存在する。本条約は、組織的な拷問に国際的に対処することを目的とする一方で、日常的に拷問を防止するための措置を国家に義務づけ、それを国際的に監視することを目的としている。

第2節 条約の概観

本条約の正式名称は、「拷問及び他の残虐な、非人道的な又は品位を傷つける取扱い又

は刑罰に関する条約」(政府訳)といい、拷問だけを対象としているわけではない。条約は、第1部の実体規定(1条～16条)、第2部の実施措置規定(17条～24条)、第3部の最終条項(25条～33条)から成っている。実体規定は、締約国がとるべき具体的な措置を規定するものであるが、注意すべきは、その適用範囲に関して、「拷問」と拷問には至らない「他の残虐な、非人道的な又は品位を傷つける取扱い又は刑罰」との間に区別を設けており、後者には、その一般規定である16条と10条～13条のみが適用されるにすぎない。これは、後者の概念は十分に明確とはいえないが、処罰規定等を厳格に適用することが適当でないと考えられたからであった。

また、実施措置規定は、締約国による条約履行を国際的に監視するための仕組みに関するものであり、拷問禁止委員会の設置・構成・手続(17条、18条)、報告制度(19条)、調査制度(20条)、国家通報制度(21条)、個人通報制度(22条)について定めている。

本条約は、現代の拷問の多様な形態に効果的に対処することを意図した内容をもつ。たとえば、拷問は国内刑法上の重大な犯罪とされるが(4条)、拷問の定義(1条)として、精神的・心理的苦痛、差別的動機、公務員の黙認といった、従来必ずしも拷問とはされなかった要素もカバーされており、締約国が禁止、防止すべき行為の範囲はかなり広い。また、拷問はいかなる状況でも許されないことが確認されており、戦争や内戦等の緊急事態下であっても、またテロリストに対するものであっても、絶対的に禁止である。上官や上司からの命令であっても、拷問の正当化の理由として援用することはできず、下級の公務員はそうした命令に抵抗することが求められている(2条2項3項)。

さらに、条約では、拷問を国際犯罪と性格づけており、容疑者が所在する締約国は、拷問犯罪の行為地や容疑者・被害者の国籍を問わず、その者の身柄拘束等の法的措置をとり、関係国に引き渡さない限り、自国で訴追、処罰しなければならない(5条～7条)。つまり、拷問犯は、他国においてけっしてセーフ・ヘブンを見出すことはできないのである。実際に、この原則(普遍主義と呼ばれる)が適用されたのが、ピノチエト事件である。

また、条約の特徴として同様に重要なのは、拷問それ自体に事後的に対処するだけでなく、拷問を発生させる諸条件を除去すべく、さまざまな拷問防止措置をとるよう義務づけていることである(2条1項)。具体的には、拷問のおそれのある国に難民等を引き渡したり、送還してはならないという原則(3条)、法執行職員等の教育・訓練義務(10条)、尋問方法や被拘禁者の取扱い措置の再検討義務(11条)、権限ある機関による迅速かつ公平な調査・審理義務(12条、13条)などが規定されている。

第3節 日本との関連

(1) 拷問の概念

本条約は、まず拷問を定義することから始めている(1条)。条約は、締約国に対して、すべての拷問行為(未遂や共謀、加担を含む)を刑法上の犯罪とし、その重大性を考慮した刑罰を科するよう義務づけている(4条)から、罪刑法定主義の立場からも、この点はきちんと明確にする必要があった。1条によれば、条約上の拷問には、次の要件、す

なわち、「重い苦痛を故意に与える」こと、一定の目的や動機が存在すること、「公務員その他の公的資格で行動する者」が何らかの形で（扇動、同意、黙認を含む）関与していること、が見出される。

日本政府は条約加入に際して、その義務の実施のために「新たな立法措置及び予算措置を必要としない」という方針をとった。しかし、まず、現行の国内法で、条約上の拷問の定義に十分対応できるか疑問がある。国会審議によれば、政府は、刑法195条の特別公務員暴行凌虐罪、暴行罪、脅迫罪等に対応可能との説明である。拷問に関する主要法令であると考えられる特別公務員暴行凌虐罪は、特別公務員に対して加重された刑を科するものであるが、その適用対象を、裁判、検察、警察の職務を行う者（補助者を含む）と、法令により拘禁された者を看守・護送する者に限定しており、その他の公務員などはそこから除外されている。また、精神保健法にもとづく措置入院、医療保護入院などの非自発的入院に関連して、指定医や入院した病院の医師や看護師にこの法律を適用するには限界がある。

他方、これらの者は、私立病院であったとしても、条約上は「その他の公的資格で行動する者」のカテゴリーに入ると思われる。さらに、「精神的拷問」が現行法で十分カバーされうるのか疑問である。精神的拷問が特別公務員暴行凌虐罪にいう凌虐・加虐にどこまであたるのか明確でない。加えて、公務員の「黙認」は実際に処罰されうるのか。特別公務員暴行凌虐罪が、こうした不作為による犯罪に適用された事例はどの程度あるのか。このように、刑法195条の特別公務員暴行凌虐罪の内容は、条約上の拷問の定義の観点からは、不十分といわざるをえない。

条約は、条約上の拷問を「重大な」犯罪として処罰するよう求めている（4条2項）。これは、「拷問の処罰は国内法において最も重大な犯罪に適用される刑罰に類するものであるべき」という意味であるとされる（*Ibid.*, p.129.）。この点、暴行罪や脅迫罪の適用では条約の趣旨が十分生かされないことになる（特別公務員暴行凌虐罪の刑が7年以下の懲役または禁錮であるのに対して、暴行罪や脅迫罪は2年以下の懲役にとどまる）。したがって、罪刑法定主義の立場からも、条約の定義を十分に取り込みよう特別公務員暴行凌虐罪を改正するか、あるいは新たに「拷問罪」を設けるかといった対応をする必要はなかったか。実際、拷問禁止委員会における各国の報告審査の場でも、条約上の拷問の定義を明確に刑法に導入するよう、しばしば指摘がなされているのである（最近でも、スイス、フランス、ドイツなどに関して、こうした勧告がなされている。それぞれ、U.N.Doc.A/53/44, paras.97, 144, 190.）。

次に、行政の運用・実態に多くの問題があることは、1998年10月の自由権規約委員会における日本政府報告審査を見ても明らかである。その最終所見（U.N.Doc.CCPR/C/79/Add.102）によれば、被拘禁者の取扱いに関して自由権規約と両立しない問題点が多々指摘されている。たとえば、入国管理施設の収容者の状況、代用監獄制度の現状、刑務所内の取扱いなどに関して具体的な懸念と改善勧告が示されている。これらは、拷問の温床となる条件が日本にも現実存在することを示している。いずれも本条約と直接関連する問題であり、2条1項の拷問防止義務を果たすために実効的な改善措置をとる必要がある。

こうした勧告に対して何ら取り組むことなく本条約に加入することは、ただ問題を先

送りするだけである。また、条約11条が規定する尋問方法や被拘禁者の取扱い措置の再検討は、既存の制度や慣行の体系的な見直しを義務づけるものであり、その意味でも重い課題が日本政府に突きつけられているといわざるをえない。民主主義国においても国内的に救済されない拷問事件は発生するのであるから、こうした教訓を真剣に受けとめ、自由権規約委員会勧告の誠実な実施がなされねばならないであろう。

(2) 拷問のおそれのある国への送還等の禁止

本条約の3条1項は、難民条約33条1項にいうノン・ルフールマン原則(迫害国への難民の追放・送還禁止)を、拷問の観点から確認した規定ともいえる。しかし、若干の新たな要素も見出される。まず、本規定では「いずれの者」も、内外人問わず、拷問のおそれのある国への送還等から保護され、難民に限定されているわけではない(もっとも、難民条約でも当該国により難民認定された者だけが保護対象ではないが)。次に、難民条約とは異なり、追放、送還に加えて、犯罪人引渡しにも適用が及ぶ。さらに、これらの点とも関連するが、本規定は、当該締約国の内外で重大な犯罪を行った者にも適用され、難民条約のように重大犯罪による除外(1条f、33条2項)はない。この意味では、本規定上の義務は、締約国がこれを留保しない限り、絶対的なものといえる(Bent Sorensen, CAT and articles 20 and 22, Torture, Vol.8, No.3, 1998, p.79.)。

3条は日本においても重要な問題を提起する。まず、現行の難民認定制度との関連である。日本の難民認定は、1982年から昨年までの数字において認定数225件ときわめて少ない。特に、ここ10年間は昨年をのぞきほとんど1件か2件であった。この大きな要因の1つとして、入管法61条の2に規定するいわゆる60日ルール(上陸後あるいは日本にいる場合は難民となる事実を知ってから60日以内に難民認定請求しなければならない)の厳格な運用と申請者側に課せられた重い立証責任があげられる。このため、難民認定を受けられないまま、「拷問が行われるおそれがある」国に、退去強制される危険性は多分にある。2項は、そうしたことが生じないように、関係国の一般的人権状況を含め、「すべての関連する事情」を考慮するよう求めているわけだが、形式的な要件だけで実質的な審査をすることなく不認定とする60日ルールの運用や、状況証拠を軽視しがちな申請者の立証責任の強調は、この条項に一致しない可能性が多分にある。

また、逃亡犯罪人引渡法とその適用にも問題がある。同法は、政治犯罪人不引渡し原則は定めるが、拷問や非人道的取扱いなどを受けるおそれのある場合の引渡し禁止を明示してはいない。1989年末に起こった中国民航機ハイジャック事件(張振海事件)で、中国に犯人を引き渡すことができるかどうかの審査を行った1990年4月20日の東京高裁決定は、拷問等のおそれを理由とする自由権規約7条違反の争点についての判断を回避し、引渡し可能と結論し、その直後法務大臣から引渡し命令が出され犯人は中国に引き渡された。

しかし、東京高裁も、「人権保護に関する一般的事実状態に問題があり、国際人権規約の定める趣旨に反する扱いがされるかもしれないとの疑いが解消されない国へ引き渡すことが、同規約を批准しているわが国の態度として相当であるか否か」(判例時報1344号51頁)という問題は認識していたのであり、それにもかかわらず引渡しを認めてしまったことは、制度上の欠陥といわざるをえない。本条約3条は、こうした場合の引渡しを

明示的に禁止しているから、引渡し審査を行う裁判所が、3条を直接適用せずに、張振海事件と同様の対応をするなら、本条約の違反が生ずるといわざるをえない。逃亡犯罪人引渡法2条に定める引渡し制限事由に本条約3条の内容を盛り込む改正が必要であるように思われる。

(3) 普遍主義

本条約は、5条から7条にかけて、拷問犯罪の訴追・処罰のため、裁判権を設定するのに必要な措置を締約国に義務づけ、さらに、その訴追・処罰をより確実にするため、領域内に所在する容疑者の抑留その他の法的措置および権限ある当局への事件の付託を締約国に義務づける。これら一連の規定において最も特徴的なのは、拷問犯罪に関して、容疑者所在国に「引き渡すか訴追するか (aut dedere aut judicare)」の二者択一の義務を課し、このため容疑者所在国が全くの第3国であっても裁判権を行使しようという普遍主義の考え方が採用されている点である。この普遍主義による裁判権(普遍的管轄権)を実際に行使させるよう、容疑者を引き渡さない場合に容疑者所在国が「訴追のため自国の権限ある当局に事件を付託する」義務も明確にされている(7条1項)。

本条約における普遍主義の採用を意義づけるならば、次のようにいえよう。条約作成のそもそもの意図は、拷問に対して国内的な対応のとられる可能性が少ない事態、つまり拷問が制度化・組織化している事態に対して国際的に対処するという点にあった。そうした状況下では、当該国が拷問を行った公務員等を訴追、処罰することは、よしんばその国が本条約の締約国であったとしても、あまり期待できないであろう(属地主義の限界)。

したがって、普遍主義にもとづく処罰の可能性は、国家によって容認された個々の拷問行為者にとって、国際的レベルでの抑止的效果を及ぼすことになる。もっとも、普遍主義の行使は、これらの拷問行為者が、旅行などの私的目的のために自国を離れ、他国に赴いた場合を想定しているが、ピノチェト事件(本条約の普遍主義体制に関わる重要な先例。これは、チリのピノチェト元大統領が、1998年10月17日、スペインの発した国際手配状を受けて、イギリス当局によりロンドンの病院において逮捕された事件である)に見られるようにかかるケースはけっしてあり得ないことではない。また、政権の変更などがあり、自国を脱出した拷問行為者に対して、法的、政治的な理由により引渡し不可能な場合にも、普遍主義の行使が考えられる。

日本については、普遍主義にもとづく処罰に関しては、刑法4条の2(条約による国外犯)の規定により対応可能である。よって、日本に域外で拷問犯罪をおこなった他国の公務員等が所在する場合、条約上の義務として、まず逮捕等の措置をとらなければならない。告訴・告発、国際手配、犯罪人引渡請求などがあれば、なおのことである。もちろん、証拠収集など実際的困難が存在し、そうした点につき締約国の裁量的判断がはたらく余地はある。したがって、問題は、現実に行使する意思があるか否かであるが、外務大臣は国会答弁において、イギリスのような行動は「日本だとなかなか難しい」と発言しており、消極的な態度を示している。

(4) 実施措置

実施措置は、締約国による条約遵守を国際的に監視するためのしくみであり、条約を絵に描いた餅に終わらせないためにきわめて重要であり、本条約の存在理由の1つともいえる。これがあることにより、拷問禁止の国際体制の実効化が図られるのである。この任務を担当するのが拷問禁止委員会であり、個人資格の10名の専門家より構成される。委員は、締約国の会合において選挙され、任期は4年で再選可能である。委員の多くは法律家であるが、医者や心理学者なども含まれている。

本条約の実施措置としては、報告制度（条約の実施状況に関して、締約国自ら、自国につき条約が発効してから1年以内に1回目の報告書を、その後は4年ごとに定期報告書を委員会に提出して、審査を受けるもの）、調査制度（委員会が入手した信頼すべき情報にもとづき、自らのイニシアチヴで締約国政府による組織的拷問の調査を行うもの）、個人通報制度（締約国による条約違反の被害者であると主張する個人が、直接委員会に申し立てをし、それに対して委員会がその締約国の行為が条約違反に当たるかどうかを検討するもの）が、重要である。

日本は、他の人権条約同様個人通報制度は受諾せずに、本条約に加入した。相変わらず、司法権の独立の問題がネックとなっているとの説明である。たとえば、衆院本会議において法務大臣は、「個人通報制度にもとづき、ある個別の事案につきまして拷問禁止委員会が見解を示すということになりますと、当該事案またはこれに関連する事案に関する裁判官の審理、判断等に影響を及ぼすおそれがありうるので、慎重な検討を要する問題であると考えております。」と述べている。この考え方からいうと、人権条約が援用されるような事例においても、国内の裁判官は、条約機関の先例や解釈を考慮すべきでないという立場のようである。

しかし、条約を締結した以上それを誠実に遵守することは憲法の要請であり、また日本では条約が国内的効力をもつ以上、それは当然司法機関にもあてはまる。そして、そうした条約を解釈適用する際、条約の国際的実施を担う権威ある機関の活動を尊重することは、憲法の要請からいってもむしろ当然でさえあろう。政府の説明は、まるで人権条約から裁判官を遠ざけようとしているかのように見える。この点、前述の自由権規約委員会の最終所見は、裁判官の規約への習熟度を高めるため、委員会の一般的意見や個人通報制度にもとづく見解を裁判官に配布することなどを求めているが、こうした要求と相反する考え方といわざるをえない。

その一方で政府は、今のところ全く機能していない国家通報制度の受諾宣言を行った。この点に関する公式的な説明はなされていないようである。この制度を受諾している国は、アメリカ、イギリスをのぞき、個人通報制度を含む条約の実施措置を全面的に受け入れる形で、この制度もいわばセットで受諾しているのである。しかし、現実に機能していないこの制度だけをあえて受諾するとなると、問題は別である。何か特別な意図があるのか。日本が積極的に申立権を行使して他の締約国を訴え、制度を活性化したいというのであろうか。もし制度が機能していないから訴えられる心配がないとか、アメリカ、イギリスがそうしているからというのが本音だとすれば、それは公式的な理由にはなりえない。それでは、条約を絵に描いた餅に終わらせないために存在する実施措置の趣旨に反する態度ということになるだろう。

また、国家通報制度にしても、個人通報同様国内的救済完了原則が適用されることか

ら見て(21条1項(c))、個別事案が取り上げられ、それにつき委員会が見解を示す理論的可能性は残り、政府のいうような「司法の独立」の問題がないとは言いきれない。いずれにせよ、個人通報制度の受諾に当たっては「制度の運用状況をさまざまな角度からさらに検討する必要がある」とする政府の方針(外務大臣答弁)が、国家通報制度には全く適用されていないのはどうしてか。少なくとも国連の人権条約の国家通報制度には、その運用状況を検討する材料は全く存在しないのである。こうして見ると、国家通報制度の受諾は、現時点で政府にとって全く安全な制度に参加することにより、条約の実施措置への協力姿勢を示すポーズといわれても仕方がないように思われる。

第4章 地方自治と住民の政治参加

菊山正明

はじめに

地方自治は「自治」の精神に結びつき民主制の基礎となるのものである。しかし、わが国においては、日本国憲法の制定まで全体として国家主義的・中央集権的な性格が強く、中央政府の意向を地方へ徹底させるための手段と考えられてきた。本稿は、主として日本国憲法制定までの時期における地方レベルにおける選挙権について検討したものである。

第1節 地方自治と民主制

国民の政治参加は民主政治の中核をなす。人々は政治参加を通して自らの意思を政策決定者に伝え、その意思を政府に実現させるために圧力をかけたり、政治システムへの支持を表明したりする。政治参加の形態は多様で、間接的か直接的か、制度的か非制度的か、中央か地方か、で分類できるとされている。ここでは政治参加の問題について、地方政治にたいする政治参加について考察する。

日本国憲法は、地方自治に関する章としてとくに第8章を設け、4つの条文からなる規定を置いている。近代国家の展開過程や民主制の発展をとげた国々を見ると、地方自治が民主制にとって不可欠の要素であることが判明するが、日本国憲法はそうした事実を背景とし、国の政治の基礎をなす地方政治に民主制の原理を保障したのである。民主制の原理は、自らの意思で行うこと、すなわち自治が基礎となっているといえるが、国の政治についてはそれが国民主権の原理と結びつき、議会制度が設けられ、さらには国民の自由の保障ということに現れている。

地方自治は、この自治の一つの形態であり、一定の地域社会における政治や行政をその地域の住民自らの意思で行う体制のことをいう。いかなる地方自治の制度を整えるかは、それぞれの国の歴史的事情によって異なるが、そのような調和を果しえた国々においては、民主制の健全な発展を遂げることができたと言って良い。

国民主権の原理は、国民の意思を国政によく反映させるべきことを求めているが、それは地方自治において、さらに近接した関係で現れる。国民は同時に一定地域社会の住民であるが、その住民の意思がその地方政治の実現に結びつくことが自治の観念にかなうことである。地方の政治や行政は、その地域が狭く、住民の共同連帯意識が育ちやすいこと、行政事務の多くが住民の日常生活に密着していること、住民の代表者と住民との間のコミュニケーションが容易であること、住民の代表者による地方議会の動向を住民は身近に知ることができるなど、住民意思との結合が国の政治の場合よりはるかに密接となって、住民による政治を実現しやすくしている。

このようなことから、「地方自治が民主主義の学校である」(トクヴィル)といわれるのである。そして、地方自治が国の政治と無関係でありえない現代国家においては、この住民による政治が国民による政治と結びつき、国民主権の原理の実現を促進することにもなるのである。

第2節 日本の近代化と地方自治

欧米列強と対峙するために、徳川幕府を打倒した新政府は、欧米列強と対峙するために日本の近代化を推進した。それは欧米列強をモデルとした資本主義経済体制と政治体制を創出することであった。しかし、国民の政治参加の伝統がない我が国において欧米の政治体制をそのまま継受することは不可能であった。日本の政治史における主要な課題は国民の政治参加をどのようにして認めるのかであったともいえるのである。以下、明治維新から日本国憲法の制定に至るまでの時期における地方政治における国民の政治参加の問題として、地方議会における選挙権について考察していく。

(1) 江戸時代の村

明治維新後の地方政治を考察する前提として江戸時代の村を考察する。江戸時代においては、全国は幕府と藩によって支配されていた。幕府や藩は村々に村役人として、名主(関西地方では庄屋)・組頭・百姓代など村方三役を置き、領主支配の末端機能を担わせた。しかし、村方三役は領主の任命ではなく、村々の伝統的、自治的慣行によって決められた。それには世襲制、投票制、数軒の重立ちの家の輪番制など多様な方式があった。関東地方の名主は大体、村民の投票で選挙され、関西地方の庄屋は世襲制であった。村は本百姓(村の貢租負担者をいう)によって構成されていたが、一般的には本百姓の中で家柄や財力のすぐれた家から村役人が選任された。

幕藩制下の村は、単に幕藩領主が農民を支配する行政単位であっただけではない。村は、他方では農業生産の単位であり、農民の生活共同体でもあるという、自治的なまとまりのある存在であった。

行政村の長である名主は「御上の御名代」として年貢徴収を代行する幕藩権力の末端機関であったが、同時に村の「惣代」であり、一定の条件のもとでは、彼らが農民の代表として幕藩領主権力に対して農民の利益を代弁し、年貢の減免などを要求した。その意味では、名主は幕藩領主対農民の対立の中では、基本的には農民の側にあった。

(2) 明治維新直後の村落行政

慶応3年12月9日、王政復古のクーデターが決行され、新政府が樹立されるとともに幕府制度が廃止された。慶応4年3月、五か条の誓文が出され、「公議輿論」を新国家の方針とする旨発表された。ここでの公議輿論とは大名を中心とする「列侯会議」を意味した。明治元年12月には、国家の機関として公議所が開設され、各藩1名の執政・参政の中から選ばれた公議人がそれを構成した。また、公議輿論の思想により、各藩に「藩議会」が諮問機関として置かれることが普及した。

新政府が、地方制度に関して最初に出した法令は、明治2年9月12日の「当分は今まで通りの村方三役らを中心とした村落体制を続けよ」という指令である。廃藩置県前のこの時期は実質的には旧藩勢力がほとんどそのままの形で存続していた。ただ、旧幕府領(天領)、社寺領、朝敵諸藩からの接收地が府県として新しく名づけられて新政府の直轄地となったに過ぎない。したがって大筋としては、幕藩体制そのままの村三役を中心とする村落体制が各藩それぞれの特徴を持ちながら存続していた。

(3) 廃藩置県と大区小区制

明治4年7月、中央集権国家体制の樹立のために廃藩置県が断行された。従来の府・藩・県の地方制度が否定され、全国3府302県が成立した。同年11月には、302県は一挙に72県に統合され、府県には知事(府)、県令(県)が任命された。

廃藩置県後の旧統治者と旧統治区域の否定、そして中央による強力な規制という地方行政の新方針は、明治4年以降、徐々に町村にも具体化し、大区小区制と呼ばれる新体制が現れる。その第一着手は廃藩置県前の明治4年4月太政官布告の戸籍法である。戸籍法は、新政府が中央集権的統治を行うための前提、あるいは基礎を作り上げる人口調査と戸籍編成を目的としていた。徳川時代の戸籍は、いわゆる族属別方式(身分別による戸籍編成)であったが、この方式を廃して住所地主義による戸籍編成を行うため、新しく区を設定し、戸籍吏として戸長・副戸長が置かれた。

大区小区の規模については、各府知事・県令が土地の実情にあわせて決定することになっていたが、いくつかの町や村をいっしょにして作った規模で小区が決められ、またその数倍の規模で大区が決められたところが多い。従来の町村や郡とは全く異なった新統治区域として大区小区が決定されたのである。戸長・副戸長の選任方法は、旧来の村方三役を横滑りさせてもよし、別人を用いてもよしと、府・藩・県の実情にそくして決めることが許されていた。明治5年4月には、名主・組頭等は廃止され、すべて戸長・副戸長の名称に統一され、区は戸籍事務にとどまらぬ一般的な地方行政区画となった。この大区小区制の下で、かつての町村は制度上行政単位としての地位を失うことになったのである。

(4) 地方民会と町村会

地方民会すなわち府県会は、府県会規則(明治11年11月)以後に正式に設置される。しかし、民会あるいは区戸長会と称されたものは、府県会規則の発布以前から各地に存在していた。

地方民会の先駆的形態は、すでに明治5年数県に見られたが、これらはいずれも区戸長らの吏員を合同させて事務の打合せを行う程度の区戸長連絡会議的な組織で、民会の名に値しないものが多かった。

明治6年11月、開明的官僚の兵庫県令神田孝平が「民会議事章程略」を公布した。これは、町村会からはじめて、区会、県会と地方議会を開設しようとしたものである。町村会だけは公選制を採用していたが(不動産所有者が選挙権者となる)、区会は区内戸長・副戸長のうち1名が出席し、区長が議長となる構成であり、県会は地方長官が議長で、区長が議員となる構成であった。その後、千葉県で民会、北条県で町村会・区

会・県会が開設され、次第に民会開設の動向が見えはじめた。明治9年になると、地租改正反対一揆の続発と民権運動の発展を背景に、各地で民会開設を望む世論が強まり、地方議会が開設されていった。

大区小区制の下では、当初、町村そのものが制度上不必要なものとされたため、町村会も無視された。しかし、実際の地方行財政政策実施の過程で、自然の団結を作っている町村の利用が不可避とされたのと同様に、地方長官は町村の寄合の存在を無視できなかった。町村寄合は町村の財政をはじめ町村の一切の重要事項の決定機関として長い歴史を持ちつづけてきた。そこで政府としても、行政の円滑な遂行のために寄合に変わる何らかの審議機関の設置が緊急に求められたのである。

明治9年10月、政府は総代制度を町村に創設した。これは、町村の金穀公借、共有の地所建物などの売却、土木の起工については「正副戸長並二其町村内不動産所有ノ者六分以上」の連印を必要条件とし、なお「不動産所有者ヨリ其総代ヲ選ンデ之ガ代理タラシムハ其都合ニ任ズベシ」と定めた。この連印がないものについては、区戸長の私的行為とみなされて、その効力が否定されたのである。以後、これらの行為は区戸長の独断では行うことはできず、町村住民(不動産所有者)の6割以上の賛成を取りつけることが必要とされる。6割以上の同意とりつけの裏には、不動産所有者全員による協議＝寄合の開催が当然前提となる。つまりこの規則は、今までの寄合を法律上暗黙のうちに認めたものであった。また、総代の選出が行われた場合は、新たに総代という代理機関を町村に導入した。総代の協議による議決は、多数決原理ではなく、寄合的な色彩を多分に残した、近代議会への過度的な形態とみなすことができる。なお、総代の資格や選挙の方法については府県に任された。東京府では選挙資格は土地所有者、被選挙資格は500円以上の土地所有者であった。

(5) 郡区町村編成法

明治11年7月、三新法が制定された。三新法とは郡区町村編成法、府県会規則、地方税規則の3法律であり、明治政府による最初の統一的な地方制度であった。中央集権政策の苛酷さと、官僚的な大区小区制が住民の激しい抵抗を招いたのに苦慮した政府は、体制安定策として、住民の地方政治への参加を部分的に許し、伝統的町村を認めたのである。

政府の政策転換によって、従来の小区の中に埋没し、法的に認められていなかった町村は、ふたたび行政区画として認められることになった。大区小区制の現実無視が反省され、行政区域を住民の生活圏に合致させることによって、はじめて行政の実が拳がるという認識が取られはじめたのである。

町村が承認されたのと同時に町村の長とされた戸長も民選となり、町村住民の代表としての性格が与えられることになった。戸長は各町村に1名ずつ置かれたが、まず住民がこれを選挙で選び、当選者を府知事・県令が任命する形となった。今まで全く住民の発言権がなかったことを考えると、非常に大きな変化であった。戸長の選挙は、各府県まちまちの公選規則によって行われたが、土地所有者に選挙権が与えられ、その投票が記名投票であるという2点は、共通した特徴であった。また、その給料も一般的に薄給であった。これらの条件を考えあわせると、戸長には、生活に余裕があり、村内で名望

のある者が選ばれる可能性が強かった。

大区小区制の末期、実質的には町村会の機能を嘗みつつあった総代会に代って町村会が設置されることになり、明治13年の区町村会法によってその規則の大綱が定められた。町村会の決議事項は、協議費(町村費)で行う町村公共事業の一切であった。区町村会法は、町村会の議員の被選挙・選挙資格などをなんら具体的に決めず、これを府知事・県令の自由に任せていた。各地域の実状にふさわしい形を期待してのことである。各府県の法令を見ると、大体、本籍・居住・不動産所有・一定年齢・男子というのがほぼ共通している。選出は記名投票で、議員は無給であった。町村の有力者層でないと議員になりにくい仕組みが取られていたといえよう。有力者の側から言えば、税金の賦課徴収のやり方や、町村の公共事業について意見を言える場、利害を反映させうる場が公的に与えられたのである。

町村会とならんで、府県会も同時にこの時期に開設された。府県会の権限は、地方税をもって支弁すべき経費の予算およびその徴収方法を議定することである。府県会議員は、郡の大小により各郡5名以下を記名投票によって公選することになっていた。被選挙権者は満25歳以上の男子で、府県内に本籍を定め、満3年以上居住し、その府県内において地租10円以上を治める者、選挙権者は満20歳以上の男子で、その郡内に本籍を定め、その府県内で地租5円以上を納める者であった。長野県を例にとれば、選挙権者は総人口の4%、被選挙権者は1.7%であった。議員は名誉職(無給で旅費と滞在費だけを支給される)で任期は4年、2年毎に半数改選される。議員の選挙権・被選挙権は一定の納税資格をもつ者でなければならず、有産者重視の原則がとられた。この納税者資格要件の規定は、借家人、下層農民や小作人、貧窮士族、小商工業者らを参政権から締め出すものであった。この財産制限は議員の名誉職化とともに住民中の有産者にだけ府県政参加を許し、限定つきではあるが彼らに府県税の用途を委ねる仕組みを作り出したのである。

(6) 明治憲法と自治制

明治21年4月、市制・町村制が公布され、翌22年4月に施行された。これは憲法発布・国会開設の前に地方支配のいっそうの安定化を図っておくためのものであった。明治23年には、市制・町村制に続いて府県制・郡制が公布された。

市制・町村制によれば、市町村会議員は、市町村の「公民」の中から選挙で選ばれ、選挙権も、この「公民」に与えられた。「公民」とは、「オヨソ帝国臣民ニシテ公権ヲ有スル独立ノ男子二年以来町村ノ住民トナリ其町村ノ負担ヲ分任シ及其町村内ニ於テ地租ヲ納メ若クハ直接国税二円以上ヲ納ムル者」であった。つまり地租を納める土地所有者や「直接国税2円以上」を納める者だけに市町村会議員の選挙権・被選挙権が与えられ、市町村住民であっても、地租や直接国税2円以上納めていない下層農民、一般労働者、小作人などは排除されたのである。それとは反対に市町村住民でなくとも、市町村税の多額納税者にも例外的に選挙権が与えられたのである。市町村不在の大地主にも選挙権が与えられたのである。

次に市町村会議員選挙には等級選挙制がとられていた。これは「選挙人中直接町村税ノ納額多キ者ヲ合セテ選挙人全員ノ納ムル総額ノ半ニ当ル可キ者ヲ一級トシ、爾余ノ選

「各級別二議員ノ半数ヲ選挙」する仕組みであった。市町村税の総額の半分を納める少数の富裕者で、半数の市町村会議員を選ぶのである。例えば、村税の半分を納める大地主がいたとすれば、彼は1人で半数の村会議員を選ぶことも可能であった。そしてこの富裕者の優越は、下級の選挙を先にし、上級を後にするという上級権者への有利な選択権を付与することによって、さらに完全なものになっていた。

市町村長や助役は、市町村民の直接選挙ではなく、市町村会で議員の選挙によって選ばれた。さらに府県知事の認可を受ける必要があった。そして市町村長や助役は名誉職であった。このような市町村長や助役の選任制によって、市町村長や助役は府知事県令の指揮監督の下に、市町村の「名望」家を有力構成員とする市町村会によって選挙されたがゆえに、府県知事＝政府の意図どおりの地方「名望」家が選任されるように仕組みられていたのである。

(7) 普通選挙法施行前の選挙法

大正8年、国内は巨大な普通選挙制を要求する運動が国内をおおった。原敬は、普選実施の前提として思想対策、すなわち治安立法の準備に取りかかるとともに、国民の参政権要望に対処するための手段を講じた。一は地方議会議員選挙権であり、他は陪審法の計画である。原は、第44回帝国議会で普通選挙法案を廃案にする一方では、市制・町村制改正案、府県制改正案を提出した。府県制改正案は衆議院で修正可決され、貴族院で審議未了となったが、市制・町村制改正案は可決、成立した(大正10年4月)。

改正された市制・町村制では、まず公民権が大幅に拡張された。明治21年以来、公民すなわち市町村会議員の選挙・被選挙資格者となるためには、独立の生計を営む25歳以上の男子で、2年以来その市町村の負担を「分任」し、かつ、その市町村において地租もしくは直接国税2円以上を納めることを必要とした従来の納税要件が、今回の改正では、2年以来その市町村の直接市町村税を納めることをもって足りると変更されたのである。この結果、市町村会議員選挙の有権者が500万人から752万人へと増加した。また、等級選挙制も町村では原則として廃止された(ただし、とくに必要のある町村は、町村条例をもって市制の例により2級選挙を行うことができた)。市では3級制が2級制に改められた。市にだけ2級制が残されたのは、原が都市民衆の動向を恐れ、「大都市に於て階級全廃の不可なる事」として、等級選挙制の全廃に反対したからである。この改革で公民権要件を地租から市町村税に変更したため、中小商工業者の不満は緩和したかに見えるが、都市における無産知識人や労働者は依然として公民権を与えられなかった。

大正11年4月、府県制が改正された。この改正の眼目は、府県会議員の選挙権・被選挙権と府県知事の権限の拡大にあった。この改正によって、従来、府県内の市町村公民にして市町村会議員の選挙資格を有し、かつ、その府県会内において、1年以来直接国税年額3円以上を納める者であることを要した選挙資格、および府県内の市町村公民にして、市町村会議員の選挙資格を有し、かつその府県内において、1年以来直接国税年額10円以上を納める者であることを要した被選挙資格がともに改められ、府県内の市町村公民にして、1年以来その府県内において、直接国税を納める者は、府県会議員の選挙権・被選挙権を有することとなった。

(8) 普通選挙法施行に伴う選挙法

大正14年3月、普通選挙法が成立した。これは衆議院議員選挙資格における納税要件を撤廃し、25歳以上の男子に選挙権を、30歳以上の男子に被選挙権を与えるものであった。しかし、これは植民地住民はもとより女性にもいっさい選挙権・被選挙権を認めず、男子に対しても華族の戸主、現役軍人、生活困窮者、季節労働者などには選挙権・被選挙権を与えないという著しい制限を残したものであった。

衆議院議員選挙における普通選挙制が実施されるに伴って、大正15年6月、府県制・市制・町村制の改正が公布され、府県・市・町村会議員選挙においても普通選挙制(公民権資格における納税要件の撤廃)が採用されることになり、市やとくに必要のある町村に行われていた等級選挙制も廃止されたのである。

(9) 日本国憲法と選挙法

大正14年の普通選挙法によって財産的要件は除かれたが、完全な意味での普通選挙が実現したのは、昭和20年の選挙法改正により女性にも選挙権が与えられた時である。日本国憲法は、15条3項で「公務員の選挙については、成年者による普通選挙を保障する」として、広く公務員の選挙について普通選挙を保障しているし、さらに、14条で法の下の平等の原則をうたうとともに、国会議員の選挙について特に、「人種、信条、性別、社会的身分、門地、教育、財産又は収入によって差別してはならない」と規定して、普通選挙の原則を徹底している。

この原則に基いて、公職選挙法は、日本国民のうち年齢満20年以上の者で引き続き3カ月以上市町村の区域内に住所を有する者は、その属する地方公共団体の議会の議員及び長の選挙権を有すると定めている(9条2項、3項)。また被選挙権については、都道府県議会議員は満25歳以上の者、都道府県知事は満30歳以上の者、市町村議会議員は満25歳以上の者、市町村長は満25歳以上の者としている(10条3項、4項、5項)。

第3節 現在の問題点

国政選挙・地方選挙における選挙権は、基本的人権として日本国籍を持つ日本国民に保障されているが、外国人についてはどうであろうか。現在、国際交流の活発化につれて日本の国家権力のもとに外国人が服する場合が増大してきている。人権のうち重要なものは前国家的な自然権として個人としての人間に与えられたものであり、国籍の有無によって区別することは人権保障の趣旨にあわないこと、憲法が国際協調主義をとっていること、国際人権規約等にみられるように人権の国際化の傾向が顕著にみられるようにことなどからみて、外国人にも、権利の性質上適用可能な人権規定は、すべて及ぶと解される。

そこで、通説は外国人に保障されない人権の代表的なものとして、参政権、社会権、入国の自由をあげている。参政権は、国民が自己の属する国の政治に参加する権利であり、その性質上、当該国家の国民にのみ認められる権利である。したがって狭義の参政権(選

挙権・被選挙権)は外国人には及ばないことについては学説、判例ともに異論はない。地方自治体、とくに市町村という住民の生活に最も密着した地方自治体のレベルにおける選挙権については、外国人の参政権をいっさい認めない従来の禁止説から脱して次第に地方参政権を法律上で認める見解(容許説)が有力となった。

とくに選挙権と被選挙権とは国家意思の形成に参加する国民固有のものであり、その意味で主権者である国民の人権であると解されてきた。

判例は、 憲法15条1項は、権利の性質上日本国民のみを対象として日本国に在留する外国人には及ばない、 憲法93条の「住民」についても「地方公共団体の区域内に住所を有する日本国民を意味するものと解するのが相当であり」、日本国に在留する外国人に対して選挙権を保障したものと解することはできない、 しかしながら第八章の地方自治の制度の趣旨からすれば、在留外国人のうちでも永住者等で居住区域と特段に密接な関係をもつに至ったと認められる者については、その意思を公共的事務処理に反映させるべく地方公共団体の長・議員等の選挙権を付与することは憲法上禁じられていない、と結論している(1995年2月の最高裁判決)。最高裁の立場は、地方自治法、公職選挙法などの立法によっては、永住者などの外国人に対して地方自治体レベルでの選挙権を付与することが憲法上できるとしているのである。

外国人に地方参政権を認める動きは、1993年の岸和田市議会が永住外国人の参政権を求める決議を行ったのを皮切りに広がり、1500近い自治体議会が決議を行っている。国政レベルでも連立与党の公明党御、保守党が、昨年7月に外国人に地方選挙権を認める法案を特別国会に提出した。