

「離島」行政の法的支援 — 振興法活用と人材育成を中心に

研究年度 平成 31 年度

研究期間 平成 31 年度～令和 2 年度

研究代表者名 福島 涼史

共同研究者名

I 研究の背景

有人国境離島法（平成 29 年 4 月施行）に合わせて、「長崎県特定有人国境離島地域の地域社会の維持に関する計画」（5 年間）が策定され、本格的な実施・実現に向けて重要な時期を迎えている。離島の維持・振興に関しては、短期的には観光客の誘致などに焦点が置かれ、全体としても経済的な側面が注目されがちであるが、長期的には法的な側面も見逃せない。特に、各種の企業・団体が関連法令上の助成を申請するといういわば、受け身の姿勢ではなく、法的制度を整備するという積極的な姿勢が求められる。ただ、これに関与しえる主体は比較的限られており、実際には各自治体（行政）の職員がイニシアティブをとることになる。本研究はそのようなアクターとなるべき人材を育成するに際しての見取り図、指針となることを目指した

条例などの法整備は、従来総務省などの中央官庁がそのひな形を提示し、各自治体がいわばそれを複製する形でなされることが通例であったといえる。専門の官僚が作成したテンプレートは、技術的には完成度が高く、これに則ることで想定外のトラブルを避けることができるというメリットがあったことは確かである。しかし、この結果、いずれの自治体も酷似した条例をもつことになり、独自性が損なわれるというデメリットがあったことも否めない。

II 研究のねらい

長崎県総合計画「チャレンジ 2020」が挙げるように、長崎県は、全国の過疎地域と共通の課題を抱えている一方、「(1) 変化に富んだ美しく豊かな自然」、「(2) 多様な歴史・文化」、「(3) 豊かな海洋資源」といった固有の強みも誇っている。このため、法的な枠組みでは全国共通のものを頂き、そのなかで社会・経済分野の取り組みを行うにとどまらず、法的な枠組み自体を独自に制定・設定し、その次元でもオリジナリティーを発揮することには大きな意義がある。

自治体が目新しい独自の条例を制定するということには様々な例が知られており、メディアでも取り上げられたりする。しかし、ただ話題性があるだけの突飛な条例を

作っても、一時的な盛り上がりを見せるだけで持続性がなく、何よりもその影響が及ぶ範囲が限られてしまう。そのため、条例は逆説的に響こうとも、上位の法体系と連続し、それらに支えられる必要がある。それどころか、上位法と軌を一にしていることが、独自性を発揮することにつながるともいえる。関連国内法令に依拠していること自体は何らの独自性も生まないが、それらを超えて、憲法や国際法（条約）の内容・価値を具現する場合は、それらが独自性の源となる。別言すれば、他の自治体との比較における水平的独自性のためには、上位法との垂直的連続性が効果的だということになる。

Ⅲ 研究内容

1. 地方分権（自治）—憲法的側面

内海麻利「委任条例と自主条例の役割に関する一考察—委任規定と自主規定を複合的に定める条例に着目して—」（農村計画学会誌、20(1)、2001 年、23-30 頁）も着目するように、国会、さらには中央省庁が定める枠組みがあるなかで、各自治体が条例を作成しようとするれば、単純にそれに従うというのでも、また、まったく独立に進めるというのでも不十分であり、複雑性を伴う。その際に、鍵となるのが地方分権という憲法上の概念である。

条例と法律の抵触／整合という問題設定は、財産権に対する制約をめぐって活発に論じられ、また、各種の罰則規定に関しても扱われてきた。近年、都市計画の分野でも意義を増しているが、離島行政というくくりでは、法律・施行令等の技術的な縛りは緩いと考えられる。このために、地方分権という、原理的な概念がものをいう余地が大きい。そこで、純然たる理論的な問いとして、中央が権限を篡奪することが地方分権に反するとしても、同じ「地方」が他の「地方」の権限を集約する場合は判然としない。都道府県の行政と市町村の行政との関係がそれにあたる。前者が中央に対抗して権限を拡大させるかぎり、その結果、市町村の権限が極小化しても、地方分権に悖ることはないのかという問いである。

地方分権の主体は何かとまとめられるこの問いに対して、本研究はより大きな単位がその主体となりえるとの立場をとる。すなわち、既存の市町村が不変の主体として存在し、その権限が委譲されること自体が地方分権に反するとはみなさず、むしろ、主体の拡張、権限の集約を地方分権の概念から導出できるとする。人口に膾炙したリンカーンの演説や吉野作造のフレーズにならえば、離島による民主制でなくとも、離島のための民主制であればよしとする。

2. 離島・地域振興法—個別法律的側面

大石麻子「制度から見た離島におけるインフラ整備事業の位置づけ—離島振興法に

みる公共事業をめぐる議論の変遷」（公共政策志林、2014 年、2、161-169 頁）も指摘するように、昭和 28 年に制定された離島振興法は各段階の修正を経ているとはいえ、制定当時の時代的制約をまぬがれず—久保田恵都子「離島振興法の成立背景と後進性からみた振興事業の課題」（土木学会論文集 D3、75 巻 5 号、2019 年、I_269-276 頁）などもある—、そのためのいわばアップデートのための創意工夫が不可欠である。特にその際は、橋や道路の建設といったハード面から、ソフト面へのシフト、また、多様化が鍵だとされる。

長崎県の離島も例外ではなく、漁業、林業従事者の高齢化と産業そのものの規模縮小がいわれ、離島振興法の元来の企図では対処できなくなっている。大規模な予算を用意することが解決の半分であるというようなことはもはやなく、その意味では法律が静態的に存在することの意義は薄らいでいる。この点は、有人国境離島法（平成 28 年 4 月制定）についてもいえ、これらは具体化を待つ枠組みとしてあり、助成金の申請／給付というような単純な「活用」に尽きるのではない。

有人国境離島法については、「地方創生関連施策との一体的推進」（有人国境離島地域の保全及び特定有人国境離島地域に係る地域社会の維持に関する基本的な方針について）がそもそもいわれており、個別法律を単体として実施するのではなく、各自治会がいわば他の法律と任意に組み合わせることに特別の意味がある。このため、複数の関連法をつなぎ、それらの共通の受け皿となるものとして、各自治体が定める条例が大きな役割を果たすわけである。

3. 国際交流・外国人受け入れ—国際法的側面

条例はそれでいて、離島・振興関連法の単なる実施・施行のツールにとどまるものとは目されない。上のおり、国の枠を超え出た最上位の法、すなわち、国際法（条約）もその射程となる。

SDGs（持続可能な開発目標）はすでに大学、企業の活動の指針として参照が求められているものであるが、地方自治体においては特別の意味をもつ。内閣府などによっても「SDGs と地方創生」がいわれるが、自治体には条例の制定という他の主体にはない機能・役割がある。

本研究は、グローバル法を視野に入れることで、自治体がオリジナリティーを發揮し、そのことが地域振興（国際交流）につながるのと想定の下、あるべき条例の態様を模索した。

特に、北九州市において調査を実施し、そのモデルとしての意義を検討した。同市は「SDGs 未来都市」及び「自治体 SDGs モデル事業」に選定されたが、世界遺産登録のように上からある日突然指名されるのを待っていたというのではなく、市民の草の根の運動と行政による法整備が蓄積されていった成果といえる。また、SDGs の議論そのものに自治体として参画しようとする姿勢は特筆に値する。

IV 研究成果

1. 学会発表

2019 年 10 月 5 日、国際法研究会（京都）において、「国際法による法治国の基礎づけ」という研究発表を行った。これは、いわゆる国際法／国内法の二元論から国際法優位の一元論に立場を転換させた Alfred Verdross の理論を取り上げたものである。ここでは、上のような、国際法から条例にまでいたる法の連続性を法治国概念から基礎づけようとした。

2. 国境離島振興コースの科目の充実

国境離島振興コースの準備が重要な局面を迎えたため、自身の担当する「国際法特論」の授業内容の拡充を図ることはもちろん、「地方自治法特論」、「地域振興関係法規特論」の各担当者とも連絡を密にとり、新大学院のスタートに備えた。

新しい大学院の受講生が公務員であると想定されているために、本研究はその受講生にとっては特別の意味をもち、授業を通じて、十全のフィードバックができる。それどころか、受講生への指導を通じて、本研究のねらいが達成されるともいえる。さらにいえば、新大学院での学的営為と実務との往復によって、本研究の内容・射程もさらに拡充することができる。

上の法学分野の非常勤講師とは、よりよい授業と効率化のために、テキスト作成などに結実することを目指す共同研究を考えている。

V おわりに

1. 県内の各種委員会での活動を通じた還元

本研究と並行して、今年度も個人情報、情報公開、行政不服、感染症など多くの分野の県内の委員会（審査会）の委員としての活動を行った。これらを通じて、各自治体の総務部の法令関係の担当者とやりとりを重ねた。特に若手の職員とは法律や条約の解釈を巡って、熱心に議論を交わし、自身の考えを伝えた。部分的にしろ、本研究を県内の自治体にフィードバックし、法的支援を行えたものと自負している。

今後もよき相談相手として、頼ってもらえるアドバイザーとなれるように心がけたい。

2. 課題

申請者は宇久島や北九州に出向くことはできたが、他の業務の制約により、他の離島を訪れることができなかった。それとの関連で、個別の振興政策については調査が十分にできなかった。この分野は今後の課題として引き続き、補完していきたい。