

## 住民にとっての地域主権とは？ ～市職員の視点で考える～

前大阪府政策企画部地域主権課 竹田 智 英

### はじめに

民主党政権が1丁目1番地と位置づける地域主権。地域主権戦略会議の設置や地方分権改革推進計画の決定など、地域主権国家の確立に向けた動きは活発化している。

しかし、各メディアが行う世論調査の中で示される国民の政府に対する要望は、社会保障改革（医療・年金など）、景気対策、雇用・労働対策などが上位を占め、地域主権の推進・確立を望む声は決して多いものではない。

そのような状況の中で、なぜ民主党政権は地域主権を1丁目1番地に掲げているのだろうか。地域主権の確立により、国民の望む生活が本当に実現できるのだろうか。

少子高齢化による人口減少や地域経済の疲弊など、地方を取り巻く環境が厳しさを増すなかで、今、なぜ地域主権なのか、そして、住民にとっての地域主権とは何かを市職員の視点で考え、今後の市町村が果たす役割を含めて私なりの答えを導き出したいと思う。

なお、文中意見にわたる部分については、すべて私見であることをあらかじめお断りしておく。

### 1丁目1番地の理由

国が全国一律の法令で地方自治体の仕事を縛り、また経済活動の規制により民間の活動なども主導する中央集権型の行政システムは、戦前から戦後にかけて国力の発揚に効果を発揮し、急速な近代化と経済発展に大きく貢献してきた。特に戦後は、経済成長という共通の目標に向かって全国が足並みを揃え

て産業振興やそのための基盤整備等に邁進する上で、中央集権体制が必要であった。

しかし、欧米並みの経済水準を手に入れた今日、人々の価値観は多様化し、人によって行政に求めるものは大きく異なるようになり、地域のおかれた状況や抱える課題も全国一様ではなくなってきた。このため、国が一律に企画立案する全国共通の施策が地域に合わないことが多くなり、本来、地域経済や地域の活力創造に使われるべきであった貴重な税金は地域住民の意図しない政策にかかる費用に使われ、その結果、地方公共団体の行政に多くの無駄を強いることとなり、財政悪化を招いた。

このことから、権限や財源、人材や情報を中央に過度に集中させた中央集権型の行政システムは、地方の活力を奪っていると指摘されるようになった。

つまり、個性豊かで活力に満ちた地域社会を実現するためには、国が地方の独自性を認め、地方への管理政策を放棄して地方の関与を行わないということが求められている。国が、真に国として行うべき行政に特化することで、住民や地域により近い地方自治体が、地域の実情やニーズを踏まえた取組を自ら考え実施できる。そうすることで、国の画一行政が招いた無駄な部分を、地域経済や地域の活力創造、ひいては、住民のニーズに副った政策に転換できるようになる。

こうした考えに基づき、今後の自立した地方自治を確立するためには、先ず市町村が住民に身近な行政サービスを総合的に担い、市町村ができないことを都道府県が、都道府県ができないことを国が担うという「基礎自治体優先」の考え方が必要になる。すなわち、市町村からの積み上げによって、最終的

に国でしかできない事務を国が担うという発想である（＝補完性の原理）。

従来は、国から都道府県へ、都道府県から市町村へという流れで、国を中心に事務配分を行ってきた。これを180度変えることで、地域が主導権を持って自分たちができる事を自分たちで担うという、地方自治・地域主権が確立される。

また、国は地方の仕事を地方に任せることで本来の国の仕事に専念し、世界各国との競争に打ち勝つべく国家戦略を描き、そして社会保障制度の抜本的な改革など、国としての大きな方針を打つことができるようになる。

こうしたことから、地域主権とは、地域の様々な課題に対して地域が地域の実情に応じて責任を持って解決していくという地方自治の基本となることを表現しているに過ぎないが、その先には、国を国家の存立に関わる大きな戦略の確立に専念させるという大きな目標があることも意味している。

故に、地域主権改革とは、地域社会、ひいては日本全体を疲弊から脱却させたいという民意に応え、国と地方の役割分担を明確化した目指すべき国のかたちを示した処方箋であり、その意味で地域主権改革を「1丁目1番地」と位置付けたことは、今の我が国にとって必然的なことだと言える。

## 地域主権が進まぬ理由

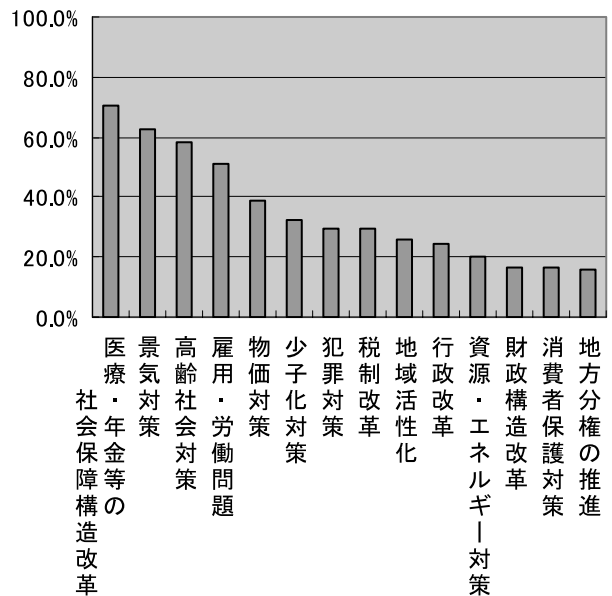
### (1) 世論の無関心

平成12年4月に地方分権一括法が施行され、それまでの中央集権型行政システムではなく、国と地方の関係が「対等・協力」に位置づけられるなど、地方が自立的に地方行政に取り組んでいくことが求められる時代に突入した。

しかし、霞ヶ関の各省庁は地方を信頼せず、法令で地方自治体の仕事を全国一律に縛る「義務付け・枠付け・関与」を残すなど、依然として地方を国の管理下に置いている。また、官僚の抵抗に、国民の負託を受けた政治家であっても、なかなかその牙城を崩すことはできない。

では、なぜ官僚の抵抗を崩せないのか。それは、

政府に対する要望



(出典) 平成21年6月内閣府：国民生活に関する世論調査

やはり世論が盛り上がらないことが大きな要因の一つだろう。

先述したように、国民の関心は社会保障改革、景気対策等に注がれており、地方分権、地域主権改革に対する注目度はかなり低い。全国の知事や首長が地域主権の必要性等を訴え続けているが、それでも依然として地方分権・地域主権に対する国民の関心は高まってこない。

未曾有の大不況の中、国民にとって差し迫っての生活保障や景気対策が最優先とされるのは当然といえる。しかし、生活保障や景気対策を注視するあまり、中央霞ヶ関の官僚主導型の日本の行政システムが続くことになれば、地域間格差はますます拡大し、地方は一層疲弊していくこととなる。

また、先述したように、国は本来の仕事に専念できず、大きな国家戦略を描くことさえできない状況が続いていく。

100年に一度といわれる経済危機の影響から抜け出せない状況が続いているが、今の中央集権型の行政システムでは、地方は国の画一的な政策に縛られ、国も国が本来果たすべき役割を担えない。今こそ、地方分権、地域主権で国のかたちを大きく変える必要のあることを、住民に最も身近な地方自治体が、自治体の取り組む姿勢と共に発信しなければいけな

い。つまり、地域主権の確立を国に求めるだけでなく、それがなぜ必要なのか、市民に対して説明する責任が地方自治体には当然にある。なぜなら、市民の理解、協力なくして地域主権が実現することなどあり得ないからだ。

このことから、住民の意識改革を促進するために、地方自治体は行政の透明性を図るべく徹底した情報開示を図り、住民がタックスペイヤーとして、地方自治や行政監視等に積極的に参画し貢献できるよう、そのルール作りを急がなければならない。とにかく、住民に対して、地方自治体の政策、財政状況などを色々なツールを使い発信することにより、地方行政に少しでも関心を持ってもらわなければならない。地域主権に対して国民が無関心なのは、まさに地方自治体の発信力の欠如と行政への住民参画システムの未整備が最も大きな要因だ。

住民が行政に関心を持たず全てを役所に任せていては、結局は霞ヶ関の言いなりの画一的で無駄が多い行政になってしまう。地方自治体が地域主権を本当に求めているのなら、住民の意識改革を図るための取組が必要である。

## (2) 住民にとっての地域主権の推進

～住民意識を地域主権型に～

### (ア) 住民ガバナンスの充実、強化

地域主権が推進されれば、基礎自治体の役割や権限、責任は現行より大幅に拡大する。ということは、住民に最も近い基礎自治体に国や都道府県から権限や財源が移譲され、地域の市民が自己選択・決定、自己責任において個性・多様性を生かした競争力ある地域を構築することが可能となるはずである。

しかし、各地方選挙での低い投票率をみると、住民が住民としての責任を果たしているとは言いがたく、地域主権の実現により、住民が、自分たちのまちを自分たちで良くしていこうという姿勢や責任感というものを感ずることはできない。未だに、公のものは官が担うという意識が根強い。

夕張市の破綻に見るように、もはや従来型の国による地方の統治や、行政内部のガバナンス機能

だけでは自治体経営は成り立たない。地域主権の推進により基礎自治体に多くの権限・財源が移譲されるなかで、自らの手で地域社会を構築していくという住民の意識改革と、より一層の自治への参加が不可欠となる。つまり、地域主権とは住民ガバナンスを充実させることに他ならない。

今後、地方自治体の自己決定権が拡大する中で、地方行政のあらゆる分野で公正の確保と透明性の向上を図ることが一層重要となる。また、これと同時に、執行機関である行政に対する監視機能の一層の充実、強化が必要となり、地域住民等による外部からのガバナンスを十分に機能させることも不可欠である。

今後、地方自治体は、地域住民が自治体経営に問題意識を持つためにも情報公開を徹底し、また、住民が政策の立案・実施・評価のあらゆる段階において積極的かつ自発的に参加できるよう、地域住民が自らのガバナンスを働かせる仕組みへと行政システムを転換させることが急務である。

### (イ) 地域主権の明と暗

大阪府池田市では3年前から、市役所の予算の使い道の決定に市民が参加できる制度を導入した。11の小校区ごとの住民組織「地域コミュニティ推進協議会」に、地域での事業と予算の提案権を認めた。一部とはいえ税金の使い道を市民が決定できるかたちである。

この制度が生まれた背景には自治体の財政難があり、行財政改革だけでは追いつかないものを、市民に自治や協働を求めざるを得ないという台所事情が大きく関係している。しかし、その一方で、地域の温度差はあるものの住民には、多様なサービスを自分たちも担おうという機運の高まりもある。

今後、地域主権が進展し、権限と財源が地方に移譲されれば、自治体の創意工夫により地域独自の行政サービスが提供される。このため、公共サービスの水準について自治体間で競争が促され、住民にとってはサービス水準の向上という恩恵を受けられることになる。

しかし、その一方で、行政サービスの水準に差がつくことも予想される。財政力の弱く、競争に敗れた自治体の住民は十分なサービスが受けられなくなり、財政が破たんするなどの弊害が生じる可能性もある。こうした事態に陥った場合は、市町村間の水平連携による財政調整制度等の仕組みを作るなど救済措置を整備しておく必要があるが、住民には一定の負担が生じる可能性もある。

このように、地域主権を推進するにあたってはメリットだけでなくこうしたリスクも伴うことを住民に十分説明する必要があるが、リスクを伴うという理由で地域主権への流れを減速させてはならない。リスクを伴うが故に、行政・住民が一体となって必死に地域経営を行うといった緊張感や責任感が生まれ、これまで行政任せであった地域経営に住民が積極的に参画することが期待できる。まさに、住民ガバナンスが働くこととなる。

地域主権の実現によって、リスクを負うこともある。しかし、今、自分たちのまちのために汗を掻かなければ、どこまでいっても人任せ、他人任せのまちづくりにしかならない。

政権交代が実現し、地域主権の波が押し寄せている今、住民が本気で取り組み、自らのまちの未来を自分たちでコントロールして描くことができるようになる。そして、各地域が個性豊かなまちづくりに向けて切磋琢磨することができる。それが結局は、最大の目標である国を民主的に発展させる、その契機になるのではないだろうか。

### (3) 自治体職員の覚悟

“地方分権”という言葉は、国が地方に権限を分けると解釈できる。しかし、一般的に、権力を持っている側が、その権力を易々と手放すことはあまり考えられない。なんだかんだと理由をつけて、権力を保とうとするのが、今の国のスタンスであると思われる。

市町村は、平成16年度末総務省から地方公共団体への通知（「地方公共団体における行政改革の推進のための新たな指針の策定について」）を受け、更なる行政改革に向けて平成17年度に「集中改革プラン」

＜市町村への権限移譲の現在の進み具合＞  
都道府県の移譲状況

順位	都道府県	移譲条項数
1	広島県	2341 条項
2	静岡県	1763 条項
3	埼玉県	1334 条項
4	北海道	1203 条項
5	栃木県	1076 条項
6	岡山県	1075 条項
7	岩手県	1031 条項
8	新潟県	972 条項
9	愛媛県	954 条項
10	宮城県	898 条項
	⋮	
14	大阪府	717 条項

(社) 行財政調査会「市町村への事務移譲の実施状況調べ (20.4.1 現在)」の調査結果から作成

を策定、事務事業の見直しや人件費総額の圧縮など、行政のスリム化を図っているところである。こういった状況の中で、地方分権、地域主権が更に推進されれば、事務移譲による経費及び人件費の増大により更に自治体財政を圧迫することが懸念される。行財政能力が脆弱な自治体に限らず基礎自治体が権限移譲に消極的なことは、こういった理由が大きい。また、権限移譲を受ける側の都道府県や市町村は、仮に財源が確保されたとしても、その事務が従前なされていたとおりに遂行できるかどうかとも危惧しているところである。

このため、地域主権の確立に向けては、当面の技術支援、人材確保を含め必要な財源とあわせての権限移譲を推進することなど、第一に基礎自治体の体制強化を図ることは不可欠である。しかし、技術・人材支援、財源確保など、基礎自治体の体制強化を図ること以上に、地域主権の基本理念である「自分たちのまちのことは自分たちで決める」という視点に立ち、そして、その実現に向けて各市町村、とりわけ自治体職員がどれだけ本気になって権限移譲を



求めるかが重要である。

地域主権が確立されれば、将来的には各自治体が自分たちで税率を決め、自分たちで税収を確保し、そして自分たちで自由に行政運営を行うといった国に頼らない地方自治が実現される。しかし、国に言われるがまま地方が権限の移譲を受け入れるようでは、従来型の中央集権型行政システムから脱したとは言えない。市町村から自主的に、積極的に権限をもぎ取っていくぐらいの意気込み、気概がなければ、中央政府のコントロールを排することはできず、独自の地域経営などあり得ない。

これまで市町村は、国が決めた全国画一の基準やルールを土台とし地域経営を行ってきたが、今後は、あらゆる政策について企画立案、事業の実施までを担わねばならない。市町村が自分たちで制度設計を行う分、そして責任を負う分、その事務量は膨大なものになることが予想される。

しかし、それでも地域社会の活力を取り戻すため、ニーズに応じた地域づくりやまちづくりのため、そして住民生活の向上のために、権限を受け入れる独自の仕組みを作り、市町村自らが地域主権に向けた動きを活性化させる必要がある。地域のニーズや特性に応じた行政サービスを担えるのは基礎自治体だけであることを自覚し実行に移さなければならない。

今後は、住民一人ひとりや地域一つひとつの意思や事情を大事にしながら、住民と行政が協働して社会・経済の仕組みを創ることが求められる。そのために、我々市職員も意識改革を図り、そして、チャレンジ精神をもって、間近に迫る地域主権時代に挑んでいかなければならない。