第71回
マッセ・セミナー

『地方分権時代に求められる地方自治の新たなかたち』

日　時：平成21年２月24日（火）
　　14：30～16：00
場　所：マッセOSAKA　５階　第２研修室
講　師：新　川　達　郎　氏
　　（同志社大学大学院総合政策科学研究科　教授）

第71回マッセセミナー

「地方分権時代に求められる地方自治の新たなかたち」

新　川　達　郎　氏
（同志社大学大学院総合政策科学研究科　教授）

【プロフィール】
早稲田大学第一文学部卒業、同大学大学院政治学研究科博士後期課程満期退学。東北学院大学法学部助教授、東北大学大学院情報科学研究科助教授などを歴任し、1999年４月から現職。
専門分野は行政学、地方自治論、公共政策論。著書に『地域力を高めるこれからの協働』（共編著、第一法規出版、2005）、『よくわかるNPO・ボランティア』（共編著、ミネルヴァ書房、2005）、『コミュニティ再生と地方自治体再編』（共編著、ぎょうせい、2005）などがある。

１．地方分権改革の流れ

皆さん、こんにちは。ただいまご紹介いただきました新川です。今日は、どのぐらい皆さん方のお役に立てるのか心もとないところがございますが、表題に掲げたような非常に大きな議論をしたいと思っております。地方分権改革を経験してきたこの15年ぐらいの間に、地方自治体を取り巻いている制度、環境、そして、自治というものに対する見方や考え方が随分と変化してきたのではないかと思います。そのあたりも少し交えながら、地方制度全体が今どのような方向に向かっているのか、その中であらためて地方自治をどのように考えていけばいいのかということをお話しできればと思っております。

今日、主にお話をしようと思っているのは、1995年（平成７年）に始まった第１次地方分権改革からの変化です。2000年に「分権一括法」が施行されて、今私どもが基本的に拠って立っている新しい地方自治の仕組みの改革が始まったわけです。その15年目に当たる今、もう一度、地方分権と地方自治について最初から考え直してみようというのが大きな狙いです。

1999年に「分権一括法」が成立し、翌年に施行されたわけですが、これ自体では分権改革は第１次でしかないというのが、当時の地方分権推進委員会の認識でした。そして、地方分権改革推進会議ができまして、その中でいろいろな分権の残された課題についての議論が始まりました。当面手がついたのはいわ

ゆる「三位一体改革」ですが、同時に、あまりうまくいかなかったのですが、事務の再配分の議論が行われました。併せてこの間、地方制度調査会では、地方自治の各段階の仕組みについていろいろと検討が始まりました。これが第２次の分権改革として地方税財政制度についてのある程度の改革が進んだと考えることができます。そして、一応ここまでが第１期の分権改革といわれております。

当然のことですが、その後、いろいろな課題や矛盾がどんどんと出てまいります。そして、2006年の暮れには新しい「地方分権改革推進法」ができ、分権改革推進委員会が設置され、昨年（2008年）には第１次、第２次の勧告が出されるという経緯をたどって、今、新しい局面に入っています。併せて、昨年春には、道州制ビジョン懇談会という国の諮問機関での道州制の中間報告など、この議論も進んでいます。もちろんその前に、2006年春に第28次地方制度調査会の道州制答申がございましたが、そうした大きな改革がかなり具体性を帯びて議論を始められています。今後の行く末は分かりませんが、この第２期といわれる分権改革がそれぞれの地域にどのような影響をもたらすのか、その中でどのような自治をこれから考えていかなければいけないのか、そういうことを少しお話しできればと思っております。

ここのところ、国ではこうした改革を基礎自治体・広域自治体の改革という言い方で整理されるようになり、従来の都道府県・市町村という言い方をやめています。これが何を意味することになるのか。広域自治体と呼ぶようになってきた背景には、恐らく、従来の都道府県の範囲、あるいは都道府県というものを必ずしも広域自治体そのものとは考えてない。あるいは、もっと一般的に広域自治体と呼び得るようなものを別に考えているという自己主張なのだろうと、勝手に解釈しています。

また、市町村という言い方をしないで、基礎自治の担える地方行財政能力を持った団体を想定した基礎自治体という言い方をしているように思えます。基礎自治体のあるべき姿として議論されているものも、いわゆる市町村という単位よりも、むしろ一定の規模能力を持った基礎自治体というものを整えていくという意図がどうも見え隠れしているところがあります。いわば自治の姿を広域自治体と基礎自治体という機能の観点から再編成しようという動きがあるのだろうと考えてよいかと思います。

このこと自体をどう考えるのかということも、実は今日のお話の大きな伏線

になります。それは、一方では道州制という議論になりますし、もう一方では基礎自治体の役割や能力があらためて厳しく問われる時代が来つつあるということだと思っております。

２．社会経済環境変化と地方分権～地方分権制度の背景

さて、このような議論の背景にずっとあるのが日本の社会経済環境の変化であり、その中で地方分権ということが盛んにいわれるようになってきています。少子高齢化社会をはじめとするいろいろな新しい社会の変化に耐えられるような国の制度、地方の仕組みを整えていこうという動きが起こってきたということです。

そしてそれは、これまでにもさんざんいわれているように、太平洋戦争敗戦後の日本が歩んできた方向性を変えていこうということでもありました。例えば、これまでは経済成長を前提に、またそのための政策や行政の在り方を作ってきました。税金にしても市町村の役割にしても、成長によって市町村が支えられ、またその成長のために再投資をするという形でそれぞれの行政が進められる構図が基本的にはあったということだろうと思います。ですが、そういう成長そのものが大きく曲がり角に来ている。低成長、あるいは昨年・今年のようにマイナス成長が懸念される状況の中で、従来型の行財政運営が国も地方も含めて大きな曲がり角に来ている。それに少しだけ先駆けて、国内の体制をもう一度見直していきましょうというのが、国から地方へ、官から民へという改革の動きだったと思っていただくといいのではないかと思います。

その中で、それぞれの地域が自分で努力をして、自分たちのことは自分たちで面倒見るという仕組みを大きく取り入れていこうという趣旨での分権改革がどんどん進んでいくということになったわけです。

３．第１次分権改革の展開

そういう大きな背景の中で、第１次分権改革は、基本的に三つの考え方で進んできました。一つ目には自己決定と自己責任ということ、二つ目には国と地方の関係を従来の上下主従関係から対等協力の関係にすること、三つ目には個性的で活力ある地域社会、別の言い方をすれば格差はあっても仕方がない、あるいは格差があって当然だということです。このこと自体を良しとするかどうかは別にして、95年に始まった分権改革の基本的な方針はこの三つといってい

いのだろうと思います。

もちろん、市町村優先がもう一つ付け加えられるべきだとおっしゃる方もありますが、これはあらためて後の第２期地方分権改革でも強調される点になりました。

４．地方分権の考え方

この分権改革の三つの原則についてもう少し具体的に言うと、一つ目は地域の自立が重視されるということ、二つ目に、従来の国・地方の上下関係からの脱却ということが強調されています。そして三つ目に、全国画一・一律・横並びではない地域づくり、別の言い方をすれば、地域の個性が活力ある地域を生み出していく、個性が豊かに発揮されるような地域づくりをしていかなければならないということが掲げられています。そして、あえて四つ目ということで言えば、市町村が総合的に企画実施を担っていく。そういう地方自治を考えていきたいということが、第１次分権改革の狙いでもありました。

５．地方分権整備法（一括法）～改革の成果

その成果が「地方分権整備法」（地方分権一括法）に生かされ、同時に、この「一括法」の中で自治法のみならず470本あまりの法律が一挙に改正されるということになりました。これらを通じて、重要な改革が幾つか実現にいたりました。

簡単におさらいをしておきますと、一つは機関委任事務の廃止です。これは戦後改革の中でも残された国・地方の関係を大きく整理する改革になりました。実質的にはこの事務については、どんどん質が変わってきていましたので、形式的にそれを追認しただけだという議論をされる方もありますが、やはり形式も大事です。機関委任事務は、やめられたものや国の直轄事務になったものもありますが、多くが法定受託事務と自治事務に振り分けられました。

ただし、もともとあった機関委任事務の約３分の１が法定受託事務で残りましたので、これについてはいろいろ議論があります。その後少しずつは改革されていますが、もう一方では法律ができると法定受託事務が増えるというばかばかしいいたちごっこも続いておりまして、これもどうかということがあります。

重要な二つ目の改革は、国の地方に対するさまざまな関与を廃止、あるいは

整理・合理化し、権力的な介入を極力なくしていきましょう、そして技術的な助言や支援を中心にしたより非権力的な関与に変えていきましょうということになりました。協議というものが随分増えたとお感じになられる方もあるかもしれません。ただし、整わなければ協議といわないものですから、これが本当に非権力的なのかどうか、いろいろ議論はあります。

三つ目は、国・地方の関係調整ルールが整備されました。係争処理は、従来の仕組みに比べれば透明性は随分上がりましたし、必ずしも十分な第三者性があるかどうかの議論がありますが、係争処理委員会が一応、一定の機能はするという格好になりました。まだあまりたくさんは良い先例がありませんので、これからというところはあろうかと思っております。

そのほか、組織や職の必置規制の改革や補助金改革もある程度は進められたということが成果だったのではないかと思っております。

６．地方自治と地方分権の意義

その中で一連の分権改革が何を生み出したのかということですが、基本的に、私はいつもポイントとして三つ挙げることにしております。

一つ目は、地方自治体が、府県も市町村も、多少なりとも以前よりは自由に行動できるようになったのだろうということです。以前よりはお国にお伺いを立てなくても動けるようになり、市町村の場合で言えば、府県にお伺いを立てなくても動いていけそうだという雰囲気はできてきたのではないか。そして、自由に行動できる法的な基盤が一定出来上がってきたということがあろうかと思います。

二つ目に、自治体権限がかなり強化されたことです。従来の機関委任事務ではなくなったものもたくさんありますので、そういう点では自らの責任で権限を行使するという場面が増えてきたということでもあります。もちろん機関委任事務体制でも実はそうだったということはあるのですが、少なくとも自治体として、自治事務として処理をするものが増えたことは間違いありません。

三つ目は、分権を進めていく中で、地方行政体制の強化や地方自治の強化が随分いわれたことです。もちろん最大のリストラは規模能力を拡大する合併で、それが全国的に進められて1,700余りの市町村体制に大きく組み替えられていくわけですが、同時に、いろいろな面で行政運営の透明性、市民参加、議会の活性化などが進められていきました。もちろん、自治体職員として見ると議会

など面倒臭いとお考えの方もいらっしゃるかもしれませんが、とにかく議会も地方自治の担い手として頑張っていただかなければなりません。そういう観点では、この一連の改革の中では、議会の活性化も地方自治に大きな役割を果たしてきたかもしれないということでもあります。

何よりも、この分権改革というのは地方自治体の自己決定と自己責任を強調するわけですから、自分自身で決断することが大事になってきます。そのときに、決断する権限はあっても、上手に決断できなければ宝の持ち腐れになってしまいます。良い決断ができるしっかりとした自治の体制、それは何よりもトップのマネジメントの問題でもありますし、議決機関である議会がうまく機能するかどうかということに大きくかかわってきます。そういう意味では、地方政治が相当しっかりしてくれないと困るということは間違いありません。本当にそうなっているかどうかは別にして、それに応えられるような議会になっていこうという動きは現実にあります。

ちょっと心配なのは、むしろ執行機関側がそういう心構えでいらっしゃるかどうかです。首長個々のパフォーマンスや考え方によって随分差が出てきているということがあって、分権体制になればなるほど、トップの心構え一つで自治体の動き方が変わってきます。そのあたりは非常にはっきりとドライな形で結果が出てくる、逆に言うと、トップの政治感覚や政策的な決断が非常に重要な時代になってきたということでもあります。

７．地方自治体における改革の意義

一連の改革は、地方自治という観点で見たときにどういう意義を持っていたのかということについて、少し触れておきたいと思います。

地方自治体の権限の強化ということについて言えば、ベースに自治権そのものが法的に付与されているという側面はあるにしても、その自治体の権限が具体的に委譲されているということはいえるのだろうということです。少なくとも条例の制定権について言えば、従来よりも大きく踏み込んで自主立法権が確保され、自治法の２条11項、12項、13項には、まさに地方自治の本旨に従って立法をせよ、法解釈もせよということになっています。まさに自治の権限の基盤がここで整いつつあると申し上げていいのだろうということです。

二つ目の自由化という側面に関して言えば、国・地方の関係が明確にルール化され、その下で紛争が処理されるようになったということと、法定受託事務

制度という契約による受委託関係にできるだけ近い形で従来の機関委任事務を大きく衣替えしてきたということ、そして、自治体に対するさまざまな関与・介入を減らしてきたという意味では、自由化は進んできたということです。

ただし例外があって、一昨年できた「地方財政健全化法」は、ある意味では地方自治体の自主的な自己規律を強く求めていますけれども、逆に自己規律をしない自治体には国の一定の制裁がかかるような仕組みになっています。これをどう考えるのか、非常に難しい、悩ましい問題ではあります。

これも実は、三つ目の地方行政体制の強化という考え方とのセットでこの財政問題が出てきているとお考えいただければいいかと思います。夕張問題に端を発して、地方財政の健全化ということが非常に大きな論点になってまいりました。同時に、分権の下で相当に仕事量も増え、もう一方では財政危機の下で、組織的にも、人員体制の面でも、もちろん歳入という側面でも非常に厳しい状況に置かれている。そんな中でどのようにやり繰りをし、自己改革をしていくのか。その改革のお手伝いをしようというのが健全化法の一つの狙いであるとは考えています。新しい連結実質赤字比率の導入で連結という観点が入ってきたり、そして起債比率や累積の地方債の発行残高といった従来になかったストックの側面に注目したりと、ある意味では自らの財政運営体制を自己チェックしていく視点が明確に示されたということでもあります。国にそんなものを示される必要はないという考え方もあるのでここは難しいところですが、とにかく行政体制の強化が財政面で一つ進むことになりました。

そのほか、行政体制の強化という点では、市町村合併はある意味では究極のリストラの一つでしょうから、3,300があっという間に1,700余りに減ってしまったということの意味は大きいと考えていただいていいと思いますし、まさに分権改革が地方自治体そのものの自治の運営体制を大きく組み替えていくという意味も持っていたということでもあります。

８．第１次地方分権改革の課題

ただし、この最初の分権改革が十分に改革をなし得たかというと、今の時点から見れば当然、第２期の分権改革が始まっていますので、まだまだこの段階では緒に就いたばかりと言ってもいいような状況だったのかもしれません。そのときに、いろいろな議論がありました。

一つ目は、この地方分権改革を通じて、それぞれの地方自治体が分権の担い

手として大きくその能力を発揮していくことを期待されていましたが、それが本当に成功したのかということは考えてみなければなりません。

二つ目は、それぞれの地域の事情が生かされる形で地域づくり、あるいは地域再生が進んでいるかといわれると、疑問なところがございます。この分権改革は、本当にそれぞれの地域が自主的に自らの地域づくり・まちづくりを進めていく条件を整えていたのかどうかということは、やはり考えておかなければならないということでもあります。

そして、三つ目は財政問題です。当然のことですが、地方税財政制度の改革を伴っていなければ、十分な分権改革にはなりません。財政問題に直面していた中で、果たしてそれに応えられるだけの改革になっていたのかどうか、地方自治体の在り方の再編になっていったのかどうかということは、やはり考えていかなければならないということでした。

９．第２、第３の分権改革：残された課題

実は、2001年に地方分権推進委員会が使命を終えて最後に出したのは、勧告ではなく報告でした。その報告の中で、第２、第３の分権改革がまだまだ必要だということで、幾つかの重要な課題を掲げていました。その中で、まず第２次の分権改革としてやらなければならないものとして挙がっていたのが、地方税財政の強化です。これについては、その後の小泉内閣の骨太の方針の中で、いわゆる「三位一体改革」が大きく掲げられ、実質2004年から2006年まで進められました。

ただし、この三位一体改革自体は、地方税財政制度を強化するというより、むしろ弱体化させて危機に直面させるというイメージをお持ちの方もたくさんいらっしゃるのではないかと思っています。ある意味では、地方自治体財政の窮乏化の方に働くというところがありました。

実は、この三位一体改革自体は、地方自治体側でのかなり多くの合理化・効率化、あるいはリストラというものを見込んだ上での改革でしたが、必ずしもそれぞれの地域でそういうリストラができたわけではなかったというのが実際の姿ではないかと思っています。その点では、知事会をはじめとする地方６団体が、国での議論と地方自治体の思惑の間に立って動いたのですが、いまひとつ現場の声と東京でなされた議論とがうまく合わなかったのではないかと感じられてなりません。もちろんその当時からいろいろ議論があったということは

ご承知のとおりです。

二つ目は、市町村の再編です。特に合併については、この2001年の段階でさらに進めていかなければならないということでいろいろと議論がなされていました。地方分権を本当に市町村レベルできちんとやっていこうと考えたときに、やはり市町村の再編は避けて通れないというのがそこでの共通認識でした。

そういう感覚からしてみると、当然、都道府県制や大都市制度についてもそのままでは行かないだろう、それ自体も改革を考えていかなければならない課題になってくるだろうというのがこの最終報告の認識でもありました。

なお、住民自治や地方議会の有りようについては、議会の活性化や住民参加の推進という運営改革的なところでは議論があったのですが、制度の問題や権限の問題には触れていませんので、このところが残された課題になったということを申し添えておきたいと思います。

10. 残された課題：税財政改革

税財政改革については、第２次の分権改革として三位一体改革で進められることになりました。ご承知のとおり、補助金の整理合理化、所得譲与税の形での地方税の充実、地方交付税交付金の減額があり、そのなかでも、いわゆる態様補正を中心とした補正係数が、特に小規模な団体にとっては大変厳しい改革になりました。

11. 地方分権改革推進会議：三位一体改革

この三位一体改革で、交付税と補助金を合わせて全部で９兆円近い減額がありました。４兆円弱の財源の委譲がありましたが、その差額はどこへいったのかという問題もあるということで、地方税財政運営上の課題となりました。いずれにしても、地方税、地方交付税、そして国庫補助負担金の三位一体改革については、まだこれからも、特に現在の分権改革の議論の中でも、最後に議論されるべき問題として残っているということはご承知のとおりです。

12. 地方分権改革推進会議：2001－2004

地方分権改革推進会議が地方分権推進委員会の後を継ぎ、その中で、先ほどの三位一体改革、国・地方の役割分担、事務の再配分といった議論もされ、県や市町村の役割についての議論も多少は進みましたが、あまり決定的な改革に

はなりませんで、地方制度については地方制度調査会、分権に関しては地方分権改革推進委員会に議論の場が移されていきました。

13. 分権改革から地方制度改革へ

この間、地方制度改革について言えば、27次、28次の地方制度調査会で、従来になかった幾つかの重要な改革がされました。本当に中身がある改革だったかどうかということについては議論しなければなりませんが、一連の自治法改正で実現された、例えば地域自治区の一般制度化は、注目すべきでしょう。合併したところだけに合併特例として地域自治区が規定されたのはご承知のとおりですが、合併があろうとなかろうと、これを必要としているという考え方です。これからの地方自治体は、基礎自治体として大きな権限、大きな財政、ある程度規模を持った自治体が当然前提になってくる。そうすると、それぞれの住民自治の問題や身近な近隣のコミュニティの問題をどう考えていくのかというときに、こうした地域自治の仕組みというのは必然的に、議論しなければならなくなる。一般制度化は当然の結論だったのではないかと思っていますし、同時に、いかにも国の改革らしく、あってもなくてもいいような仕組みになってしまいました。

この法改正をされた担当者は、「それぞれの地域で条例でもって自由に決定できるように、具体的には何も決めませんでした」とおっしゃっていましたが、もちろん法律が事細かに決めない方がいいということはありますが、もう一方では、本当に地域自治ということを言うのであれば、もっと決めない、もっと自由にしてもらえるような地域自治の仕組みもあり得るのではないか。例えば、今の自治法の一般的な地域自治の仕組みは、あくまでも行政機関の位置付けを出ません。地域自治区の長は当然一般の職員の方が任命されるということになりますが、地域自治と言っていますから、その地域自治というところをどのように実質化するのか。それをもっと地域の選択に、たとえば法人化や選挙などの住民自治の仕組みづくりを、条例上の選択に委ねてもいいのではないかという議論がたくさんあります。

いずれにしても、大都市制度の改革や府県の問題、道州制の問題等々が一連の地方制度調査会の議論の中でも取り上げられるようになり、議会制度の改革も多少ではありますけれども進んだということです。

14. 第27次地方制度調査会

若干個別の話をしておきますと、27次地方制度調査会では、一つは小規模市町村の在り方について議論がありました。特に、その当時の副委員長、元東京大学の西尾勝先生のリポートが随分話題になりました。小規模団体の自治権制限の話が大きくクローズアップされ、あらためて小規模自治体問題が議論されましたし、合併の方向についても一定の議論がまた重ねられました。このこと自体、後の基礎自治体論にそのまま結び付いてくる議論でもありました。ありのままの言い方をすれば、ある程度の規模の基礎自治体を想定していて、その規模に満たないところをどうするかという観点で議論されてしまうということが、このあたりではっきりしてきたということでもありました。

15. 第28次地方制度調査会

もう一つ重要なのが、その後の28次地方制度調査会です。こちらの方では、地方の自主性・自立性の拡大と併せて、地方議会の制度改革が進められました。これも十分な改革だったかどうかは分かりませんが、議会の運営についてはある程度、各議会の自主的な決定に委ねていきましょうということで、例えば常任委員会所属の一議員一委員会の制限を外すなど、一部の部分的な自由化のようなことはなされました。

それから、議会の場合に最大の問題は、議会と長の関係です。招集権問題、専決の問題をはじめとして、いろいろ議論がありました。多少ですけれども長と議会の関係を整理しようということで議論が進み始めたことは良しとしなければならないかなと思っています。一遍に変わるものでもありませんし、何をどう変えれば一番良い状態での長と議会のチェック＆バランス関係が出来上がるのかはなかなか難しいところもあって、まさにカット＆トライが必要なのかもしれません。

衝撃的だったのは、2006年２月に出ました道州制改革の答申でした。道州制自体は、昭和30年ごろの第４次地方制度調査会で検討されていた経緯もあったのですが、あらためてこの第28次地方制度調査会で議論があり、道州制の提案が出てきました。そして、その提案に従って、政治レベルで、道州制ビジョン懇談会や自民党の中での道州制の検討が進んできているという状況にあります。

ここ半年ぐらい少し議論がおとなしくなっていますが、ビジョン懇談会では今、道州制を進めるための基本法案づくりを進めています。これは道州制をす

ぐに実現するような法律ではなく、道州制改革の手順や進め方を規定するという法律です。以前、中央省庁再編のときに、省庁再編の基本法を作って検討の進め方や日程等々を定め、その後各省の設置法等の改正をしていって、2001年に中央省庁再編をされたという経緯がありましたが、それと同じようなやり方です。あるいは、95年の最初の分権改革の地方分権推進法がそうであったように、まずは分権推進のための具体的な提案を勧告してもらい、それに基づいて推進計画を作り、それを立法化、あるいは法律事項以外は政府の運営の中で進めていくという、そうした進行状況を管理するような法律を作りましょうということで議論が進んでいます。いろいろな改革基本法の提案が各委員から出てきて、最終的にどういう姿になるのか私もよく分からないのですが、とにかく道州制改革についてはそういう議論が進んでいます。

なお、今、29次地方制度調査会でいろいろ議論しておられますが、監査委員、特に議選の監査委員の問題に議論の焦点が移っております。もちろん監査機能自体は一連の財政問題を踏まえますと極めて重要なテーマですので、それについて議論していただくのは大変結構なのですが、今の地方制度調査会の議論の仕方は、地方制度調査会が期待されている分権との関係で地方制度再編を考えると、ちょっとちまちましすぎている感じがしないでもありません。

16. 道州制導入に向けて

道州制については、2006年の28次地方制度調査会の答申で地方制度の議論について一定の方向が出されたということを前提にして議論が進み始めてきています。昨年の道州制ビジョン懇談会の中間答申もありますし、自民党の道州制調査会の報告もそうですが、基本認識としては、府県制度を廃止して地方自治型の道州制の導入をしていこう、憲法上の地方公共団体として道州制を考えていこうという方向は一致しているようです。

それから、これもいろいろ提案がありますが、国の審議会等々では、全国を９ないし11のブロックで考えていきましょうということでもほぼ一致しております。もちろん区域の切り方はいろいろありまして、細かく分けるか、大きく分けるか、特に東京をどうするかということがかなり議論になっているところです。大阪も特別にという議論がビジョン懇談会で少しありましたが、これはどうもつぶれたようです。

この間、北海道はもともと道州制特区法ができていますが、これは許認可関

係中心なので、あまり道州制らしくないという議論もあります。

17. 道州制議論の背景

少し道州制の議論の背景を考え合わせることで、これからの地方自治の方向を考えてみたいと思います。もちろん道州制論議の背景には、従来お話ししているように、大きな社会構造の変化、財政危機、従来型の行政の在り方を大きく組み替えていかなければならないということがありました。分権改革の中で、特に市町村の合併、相対的には市町村の行財政能力の向上ということをやって、その中で都道府県はどうするのかという問いかけが出てきていたということでもあります。

都道府県の改革を考えたときに、もちろん都道府県合併という選択肢もありますし、自治法上できないわけではありませんが、それよりももっと大きな枠組みの中で地方制度を考えていった方がいいという動きに、その後つながっていったということでもあります。ある意味では、日本の国内でのお金、人、もの、権限の配分の仕方、配置の仕方を大きく組み替えていくような構造改革が一応念頭に置かれています。

道州制案が本当に進むかどうかは全く何ともいえないのですが、もう一方で意図されているのは、従来の国・府県・市町村に配分されていたそれぞれの権限、財源、人、ものを大きく組み替えていくことです。国と地方のバランス、県と市町村のバランスも変えていきたい、どちらかというとウエートが地方に、そして市町村に、基礎自治体にという大きな構造改革の方向性が働いているように思います。この点だけは、一連の改革を見ていても間違いではなさそうだと確信しています。

18. 従来の道州制論との違い

では、そういう中で出てくる道州制は、従来の道州制の論議とどう違うのかを確認しておきたいと思います。昭和30年ごろに議論されていた道州制というのは、中央集権型の体制に府県レベルの行政を戻していこうという意図がありましたので、その点では全く違っています。

もう一つは、グローバル化という問題に日本という国がどう対応していくのかというときに、日本全体として非常に効率の良くない動き方しかできないので、むしろもう少し小さい単位で、動きやすい形でグローバル化の問題に対処

していきたい。加えて、従来の成長経済に対応した政治や政策を組み替えていかなければならないわけですが、日本全体で一遍に組み替えるのは非常に難しい。むしろそれぞれの地域の状況に合わせてやっていった方がいいのではないか。そういう社会経済の変化や政治行政の変化への対応の仕方として、分権型で処理していこうという趣旨がこの道州制の議論の中にはあります。従って、国の相当程度の機能を各道州に委ねなければならないという側面があることは間違いないところだろうと思っております。

また、これまでの地域社会の有りようが少子高齢化や人口減少という形で大きく変わってきて、その地域問題をオールジャパンでバランスを取ることが非常に難しくなってきました。全体として配分できるパイが大きくなり続けているときには、財政調整制度というのは非常に上手に動きます。財源保障も格差是正も、成長経済でどんどん税収が上がっていれば配分し直すことは幾らでもできるのですが、それが入らなくなった途端に、財源保障も経済格差の埋め合わせもできなくなってしまう、最低限度の財源保障すらできなくなってくるという状況が生まれつつあるわけです。逆に、その中で地域の持続可能性をどう確保していくかというときに、それぞれの地域を大くくりにして、むしろその地域内で自分たち自身で問題解決をしてもらうしかない。最適配分について日本全体での一般均衡解が取りにくくなったとすれば、部分均衡を何とか達成しなければならない。しかし、府県の単位ぐらいで部分均衡を取ろうとすると、格差があまりにも大きすぎる。そうすると、やはり道州ぐらいの単位ではないか。そういう議論が今のところ出てきていると理解していただいていいのではないかと思っています。

縮小しつつある、あるいは縮小し始めた社会の再編整理ということを経済合理性という観点で考えてみたときに、規模の経済ということからすれば本当は大きくする方がいいということがありますし、範囲の経済ということで言えば、どれぐらい束ねられるかで合理性が決まってくるはずなのですが、マイナス成長が予想される中では、逆にいろいろな決定も分散化し、マイナスの中でそれぞれの痛みを分かち合ってもらうような仕組みの方がいいだろうという動きがあるのではないか。どうもそういう方向に向かいつつあるような感じはしております。

いずれにしても、地域維持機能を広域政府にかなりの程度委ねて、その維持機能を具体的に発揮する基礎自治体を支えるのが広域地方政府、広域自治体で

あるという構図が期待されているのではないかと思っています。

19. 道州制の姿：収斂する議論

実際、地方制度調査会の議論も、ビジョン懇談会の議論も、自民党の道州制調査会の中間報告もそうですが、実はかなり似通ってきています。もちろんベースは28次地方制度調査会の道州制答申にあるのですが、それを踏まえた上で皆さん出してきておられるということは、大方の合意がその辺にありそうだということも意味しているように思います。

そこでは、地方公共団体としての道州制、分権改革の担い手としての道州制、要するに国からの権限委譲という問題が出てきています。うまく歩調を合わせたのかどうかは分かりませんが、昨年12月の初めに出た地方分権改革推進委員会の第２次勧告の内容でも、国の地方出先機関についての改革が大きくうたわれていました。あれが道州制の一歩になるのか、それとも単なる目先だけの提案になって、実質、国の権限は変わらないのかはいろいろ議論のあるところだろうと思いますが、とにかくそういう改革が進み始めているということではあります。

実際に道州制を進める最大の理由としては、もちろん地方行政の中での合理化・効率化という側面は当然大きい。そういう観点からすると、都道府県をやめて道州にまとめないと規模の経済は発揮できないだろう。つまり、道州制案が姿を現してくるときに、当然、都道府県の廃止が前提になるということでもあります。

個人的には、地方制度にはいろいろな形のものがあっていいと思っています。道州制の中に府県、広域行政、市町村が残っているということはあってもいいのではないですか、住民が負担する覚悟があれば、それはそれで自治の姿としてはごくごくまっとうではないでしょうかという話をしたことがあるのですが、お金の問題を考える方に「そんな金はない」と一蹴されてしまいました。「いや、お金を出すのは私たちなのですが」と申し上げたのですが、「ないものはない」と言われてしまいまして、そこは引き下がったのですが、とにかく、今のところは府県を廃止する道州制が大きな前提になりつつあるということです。

そこで見逃せないのが市町村です。道州制の議論もそうですし、道州制導入までの地方分権の議論もそうですが、昨年の地方分権改革推進委員会の第１次勧告もそうだったように、府県から市町村への権限委譲は大きなテーマになっ

てきていますし、各府県でも市町村の分権ということが非常に大きなテーマになってきています。もちろん今までにも、府県と市町村の関係は最初の分権改革でも何度か問題になりましたし、具体的には第１期の地方分権推進委員会による第４次の勧告で40項目ぐらい、府県から市町村への権限委譲が出されたという経緯があります。しかし、やはり部分的にやってきたというところもあって、これを基本的な課題として真正面からということになりますと、なかなかこれまで進んでこなかったというところもありました。もちろん、お金の問題、人の問題など、考えなければならない条件がたくさんありますので、そう簡単に進む話ではないのですが、少なくとも大きな方向としては、市町村の権限を充実していこうという方向での改革が進みつつあると考えていただいていいのではないかと思います。

20. 道州制のもとの市町村像

道州制が実現するかどうかよく分からないのですが、道州制になろうがなるまいが、どうも確実そうなのは、市町村にかなりの程度これからの自治の大きな役割期待が集まりつつあるということです。基本的なイメージとしては中核市程度の市町村というのがいずれの改革を見ても理想ですし、地方制度調査会の基礎自治体論や道州制論をされる方々の自治体イメージも、中核市ぐらいのイメージが強いというのが率直な印象です。皆さん方もうすうすそんな感じかなと思っておられるかもしれません。いずれにしても、中核市程度ということになると、実質的に従来の市町村事務と府県事務をかなりの程度合わせたような地域の担い手が想定されることになります。

ただし、全部の市町村が中核市規模になってその事務を担えるかというと、限界があります。大阪近郊の都市化をされた地域であればまだしも、ほかの地域のことで恐縮ですが、兵庫あるいは京都の日本海側、和歌山・奈良の中山間、あるいは南の方の太平洋側になると、そもそも中核市程度の人口集積すら難しいというところがたくさんあって、そういうところをどうするのかという議論が恐らく残るだろうと思っています。

もう一つ問題なのは、大都市をどう考えていくか、政令指定都市をどうしていくのかという議論です。道州の区域から大都市を独立させるかどうかという議論もありますし、そのときの大都市の権能をどう考えていくのかという議論もあります。恐らく、これから分権改革がさらに進み、府県から市町村への権

限委譲が進んでいく中で、多くの基礎自治体にそれほど大きな権限上の差は生まれにくいだろうと見ています。それに対して大都市は、従来の大都市制度としての特別な権限を持った都市という位置は失うことになります。経済的にも行政的にも非常に巨大な規模なので独立させようという議論は出てきやすいだろうとは思っていますが、道州の経営、道州全体の国内的部分均衡ということを考えていったときに、大都市を外すということは今のところは考えにくいので、かつて指定都市の制度が出来上がるときに話題になった特別市というのは、今のところは議論の範囲内に入ってきそうにないというのが率直な印象です。

いずれにしても、道州制の議論はいろいろありますが、単純に全国一律に道州制をやるということで国がガラガラポンでできるかどうかというと、非常に難しいかもしれないと思っております。

21. 道州制を論じる場合の差異の条件整備

その背景には、地方制度調査会の議論として、従来の都道府県制度の延長上に道州制を位置付けて、ある程度全国画一的な制度で考えようとしているところがあって、しかも枠としては都道府県の仕組みが入ってきそうですので、どうもその範囲は超えていないということがあります。加えて、国の方も相変わらず地方不信が根強いものですから、なかなかこういう議論には持っていきそうにないということがあって、本当にできるのかどうか非常に難しい。

かえってその中では、大阪府の橋下知事がおっしゃっているように、いろいろな道州制があっていいし、近畿圏が先行するとか、特有の制度ができるとか、これはこれとしてあり得るかもしれない。法律上どうするのかという議論もありますのでやっかいはやっかいですが、一国多制度的な新しい地方制度はこれから積極的に考えられてきていいはずですし、基礎自治体というのも実は一国多制度でもいいのではないかと私自身は思っているのですが、今のところあまりそういう議論にはなっていません。

22. 第２期分権改革：地方分権改革推進委員会設置

今後の課題も含めて、現在進みつつある第２期分権改革の中でどんな自治が目指されようとしているのか、私たちが何をその中で考えていかなければならないのかということについて少しだけお話をします。

次の分権へということで地方分権改革推進委員会が設置され、昨年の６月、

12月と二つの報告が出されました。これが、第２期地方分権改革と呼ばれています。その中で一つ大きく出てきたのは、基礎自治体を重視した分権改革をしていこうということです。ただ、中身はあまりなくて、都市計画の一部や社会福祉事業の監督など、ごくごく限られた例が挙がっていたぐらいかなという印象が強いのですが、とにかく言葉の上では基礎自治体重視がはっきりといわれています。

第２次の勧告で明らかになったのは、国の権限、特に出先機関の権限を地方に委譲する、国の出先機関をまとめるという考え方です。

それから、こちらの方が重要だと思っているのですが、地方への法律上の義務付けや枠付け、つまり法律で明確に定めた水準に従って地方行政を自治的にやってもらうという仕組み自体が自治的ではないだろうということで、こうした法律の基準をもっと弾力的運用ができるようにしよう、あるいは条例でその地域に必要な基準に書き直しができるようにしていこうという考え方が示されています。また、一方では法律そのものの規定の仕方を地方の裁量に大きく委ねられるような書き方にしていかなければならないのではないかという議論がありまして、現実に１万項目ぐらいの地方に対する基準のうち、一定のメルクマールで半分ぐらいは改革ができるのではないかと、この前の勧告では言っておりました。

もちろんそのままそうなるとは思いませんが、少なくともそういう考え方が出始めたということ自体は、国と地方との関係や、地方がこれから考えていかなければならないこと、やるべきこととして、実は多くの自己決定の責任が地方に委ねられる時代になりつつあるのかなということです。

23. 市町村自治を中心とするこれからの地域課題解決の方法

そういうことを前提として、市町村自治を中心にこれからの地域の在り方を考えていくという観点が大変重要になってきたのではないかと思っております。基礎自治体と広域自治体の役割分担がこれから大きく変化してくるのだろうと思います。従来の仕組みで言えば連絡調整と市町村支援ということで広域自治体が持っていた多くの役割が、強化された基礎自治体にすべて委ねられるという図式が一つあるのだろうということです。

もう一方では、国、広域自治体、基礎自治体の間では対等な関係が前提になりますので、それぞれの地域の範囲の経営については、その地域が自らの責任、

自らの負担でやっていかざるを得ないという図式になっていくのだろうということです。

そうなりますと、それぞれの地域が仮に従来の行政水準やサービスの量を確保しようとすれば、大きな制約を前提にせざるを得ないということになります。国からこれ以上お金は来ない、府県からもこれ以上の支援は来ないというときに、従来と同じようにやろうということであれば、選択と集中をやり直すか、別の資源を地域の中に見いだしていくかしかないということです。最近の協働とかパートナーシップというのは、まさにその地域の中の新しい資源を見付けようという動きかもしれないと思っていますし、新しい公共と呼ばれているような活動の仕方というのも、それこそ歩道の管理、集会施設の自主改築、市町村道の補修といった細かい議論にとどまっているところがありますが、住民の力をこれからもっともっと引き出していき、住民と一緒になって地域の問題を解決していくというところに目を向けていかざるを得ない状況ができてくるということでもあります。

ある意味では、これまで自己決定・自己責任と言ってきたのは自治体としての自己決定・自己責任でしたが、その自治体の主権者としての住民の自主自立ということも踏まえた自己決定や自己責任になっていかざるを得ない。住民にも責任を取ってもらいましょう、責任分担しましょうという時代になってくるのではないか。また、そういうことを言わざるを得ないような地域経営もやっていかないと、それぞれの地域を維持管理しにくくなってくるという状況が出てくるのだろうと思います。

そんな中で、ようやく地域社会が自分自身の地域を支えることのできるような、最低限度のセーフティーネットを地域自らの手で打ち立てる図式が、今のところの基礎自治体の姿かもしれません。そのセーフティーネットをできるだけ安全なものにしていくためにも、身近な小さな自治をどれぐらいたくさん重ねられるか、地域の中の網の目をいかに細かく配置できるかが重要になってくるだろうと思っています。それはいずれも協働とかパートナーシップの力を借りざるを得ないところが多いのだろうと思いますが、そういう小さな網の目を束ねていくところに地方自治体がある。そんなイメージをこれからの地方自治体については持っていかざるを得ないのではないかと考えています。

24. 分権時代の自治体改革の課題

そういう自治体を作っていこうというときに、もう一方で、それでは自治体としてどのように動いていったらいいのかということについては、従来のやり方を違った視点で考え直してみる。あるいは、今申し上げましたようなこれまでとは違う住民との関係、地域社会とのかかわりを前提にして、また、国や府県との関係も大きく組み替わっていくことを前提にして、これからの自治体運営を考えていかなければいけないということになるだろうと思います。

従って、これまで「ほかの団体がこうやっていたから」「国・府県がこう言っていたから」ということで漫然とやってきた組織の編成や職員体制、サービスの提供をやっていられる時代ではありません。それぞれの地域で、独自の基準に従って、自らの責任と判断において取捨選択をしていく、そういう意味でのいろいろな刷新や革新を進めていかざるを得ない時代になっていこうとしていますし、法制度のいろいろな改革も一定そういう方向を向いて変わろうとしているように思えてなりません。

ベースにあるのは、従来のように右肩上がり一直線でみんな同じ方向を向いている成長型の地方自治ではなくなるということです。衰退する経済や人口減少社会に将来にわたって対応できるような地域をどうやって作っていくのか。もちろん大都市地域がそう簡単になくなると言っているわけではありません。かなり長い期間にわたってそれぞれの繁栄を謳歌するというところもたくさんありますので一概には言えませんが、逆に、多少なりとも経済的な繁栄を維持できる中で、どれぐらい先々に備えて新しい仕組み、減量型の経営にしていけるか、従来の高コスト型のサービスをどのように見直していくのかということが非常に大きな論点になってきますし、その準備に早く着手しておくかどうかでそれぞれの自治体の持続可能性も大きく変わってくる。そんな時代になっていくのではないかと思っています。そのためにも、成果重視や結果責任ということが今後ますます厳しく市民の側からも問われるようになるのだろうと思います。

ここのところ気になっているのは、大した失政もないのに首長選挙でどんどん人が入れ替えられているということです。なぜか新人が選ばれてしまうという市町村長選挙や知事選挙を見ておりますと、本当に今何が求められているのかということをあらためて考えさせられます。それは実績うんぬんとか、経験うんぬんということではなく、現状を打破していくような発想が欲しいと多く

の人たちが思っている、そういうものが期待されているということがあるのだろうということです。今までの首長さんが何もやらなかったと言っているわけではありませんが、従来型の運営に対するある種の市民の皆さん方の見通し、あるいはそれに対する批判が根強くあるのではないかということです。もちろん一般化した姿としてどんな地方自治を求めているのかというところまでは明確ではないということがあって、この選択をどう読み解くかは難しいところがあるのですが、少なくとも従来以上の政策能力の発揮ということが期待されていて、それに応えきれなければどんどん取り替えられていくということが、今まで以上に起こりやすくなってくるのではないかと感じているところがあります。

このあたりは、職員の皆さん方にとってはあまり関係ないといえば関係ないかもしれませんが、少なくとも住民に信頼される行政、執行機関ということを考えたときに、本来、執行機関としてどこまで自らの行動を自己改革・自己刷新できていくか。それは政策面や組織面であるわけですが、そういうところの努力が客観的に市民の方々から評価されてしまうという状況が、低成長あるいは縮小する社会の中ではますます厳しい目として現れてきやすくなる、そういうことは少し意識をされてもいいのではないかと思っております。

25. これからの地方自治の課題

もちろん今まで申し上げましたように地方自治にはいろいろな論点があろうかと思いますが、当面考えておかなければならないことが幾つかあります。

一つ目は、それぞれの市町村の運営の仕方について、ざっくりとした言い方で申し上げれば、地域内分権ということは避けて通れないだろうということです。そのための住民・市民の皆さん方の合意の取れるような分権体制を各市町村が上手に組み立てられるかどうか。それによって先々の負担も自分の満足度も全部変わってきます。大変なのですが、ここは少し頑張ってやっていかざるを得ないのかなと思っています。

二つ目は、都道府県の将来というのはなかなか読みにくいのですが、府県がどうなるかで、当然市町村への影響も大きいわけです。ただし、道州制になろうが、都道府県合併になろうが、現状の都道府県のままであろうが、いずれにしても基礎自治体としての市町村への期待や、その期待に応えられるような制度改革というのは、ゆっくりかもしれませんけれどもこれからも着実に進んで

いくことは事実です。

変な言い方ですが、市町村の権限が小さくなるということは絶対ありませんので、今より増えることを大前提に、それをどう整理して上手に使い回していくか、やったような顔をしてどううまくやらないで済ませておくかということも皆さん方の重要な技術になります。ある意味では、どれぐらい自治の能力をきちんと発揮して、必要なサービスを必要なところに提供できる体制を上手に組み立てていくのかということがポイントになりそうです。そういう点では、これから府県にあれこれお願いをしても、府県もない袖は振れませんので、府県といい関係ができるかもしれません。もちろん対立関係ばかりになるかもしれませんが、とにかく府県との関係も大きく変わってくるだろうということです。

地方制度の再編がこれからどうなるか、読みにくいところはありますが、地方自治体の運営はこれまで以上に厳しくなるとしか考えられません。そういう厳しい条件に耐えていくような自治を考えていかないと、あるいはそういう覚悟をして行政運営に当たっていかないと、これからはやはりかなりしんどいだろうと思います。いざその場になって「ああ、大変」と言ってもどうにもなりませんので、多少そういう覚悟はしておいていただかなければいけないかなと思っています。

26. 地方自治の今後

もちろん、その中で何も展望がないと言っているわけではありません。これからの自治の姿というのは、単に今までのように、国があって、府県があって、その中に市町村があってという自治の動き方ではないだろうと思います。むしろそれぞれの地域が自主自立ということを自分自身で考えていく。要するに、グローバル化した世界の中で、それぞれの地域でどうやって立っていくかということを自らで考えるということです。別にそれは経済的に完全に自立せよなどと言っているわけではなく、むしろ運営の精神やいろいろな知恵、状況判断というものを、まさにグローバルな視点で自分自身の位置付けを考えなさいということを申し上げたいのです。そうすることで、自主性・自立性が高まっていきますし、国や府県との関係もよく整理されてくるのではないか。そういう世界の中での皆さん方の立場や位置というものを考えてみられることも、意外に大事ではないかと思っています。

二つ目に、そうはいっても基礎的な自治体の基礎機能があると思っています。それはセーフティーネットをちゃんと張るということです。しかもそれは、自治体の行政の責任としてしっかりと生活保護をするなどという話ではなく、むしろさまざまな細かな網の目を幾重にも張って、本当に必要なものだけが引っ掛かるようにする。小さな網をあちこちに張っておいて、危なそうなところが引っ掛かるようにしておく。そういう小さな網の目を幾重にも張っておいて、むしろ自治体として太い立派な網を一網打尽に掛けるのではない形で地域の課題を解決していく、そんなイメージの社会的安全網を考えていただきたいということです。そのためにも、地域内分権、あるいは地域の市民力のようなものをもっと活用しなければいけない、地元の事業者、企業の力も活用しなければいけないということがあるのだろうと思っています。

それから、地方の個性ということを考えていったときに、そうはいっても単独でできることにはどうしても限界があります。とりわけ大阪のように都市が連担している地域では、逆に幾らでもお互いに水平的に補い合えるということがあるのだろうと思います。私自身は、市町村間のパートナーシップはもっともっと進んでもいいのではないかと思っています。単純に広域行政をやるということではなく、もっと主体的にそれぞれお互いに協力できるところ、力を合わせてやって相乗効果が出そうなところがあるのだろうと思います。今までそれを単に消防などでの規模の経済だけで議論してきましたが、むしろ一人ひとりの市民に対してサービスをより向上させていく手法として市町村間連携のようなものを深めていく工夫をしていく時代になってきているのではないかと思っています。それは別に大したことを言っているわけではなく、図書館や文化ホールをみんなで同じように持たなくてもいいではないかと言っているだけです。

最後に、新しい自治を作っていくというときには、基本は住民の皆さん方の自治ということをしっかり考えてくださるかどうかに大きくかかっています。言い方は悪いのですが、市民の方がしっかり考えてくださらないと自治にならないで、単なる行政をやらざるを得ないということになってしまいます。口を開けて待っているだけの市民に何をするかということになりますと、それはやはり悩みます。あれもやってあげないといけない、これもやってあげないといけないということになりかねませんので、やはり市民自身にもしっかり考えていただき、積極的に行動していってもらう。そういう市民になってもらうよう

な努力をこれからの自治体はもっと考えていかなければならないのではないかということを申し上げておきたいと思います。

あまり評判は良くないのですが、私は積極的に自ら行動を起こしていく市民を、アクティブシティズンという言い方をしています。場合によってはいろいろ不具合もあるかもしれませんが、自分自身の社会的な役割や社会に対する責任というものを果たしていくような市民がたくさん出てきてくれないことには、これからの地域社会というのは維持管理できないだろうと思っていますし、多少なりとも住みやすくはならないと思っております。そういう市民を育てたり育っていってもらったりすることのできるような自治の在り方を、ぜひ模索していただければと思っております。