

地 域 政 策

2006・夏季号 No.20

新三位一体 改革と地方 行財政改革

北海道大学公共政策
大学院院長・教授
宮脇 淳

「新しい公共 空間の形成」 は実現するか

横浜国立大学大学院
国際社会科学研究科長・
教授 金澤史男

中小自治体の 現状と課題

九州大学大学院法学研究院教授
木佐茂男

07 地方 行 革

INTERVIEW
東京大学大学院経済学研究科教授・
新地方分権構想検討委員会委員長
神野直彦
「日本社会は近視眼的になった。
次の社会の全体ビジョンを描く
必要がある」

【視点】

道州制特区法案 の現状と課題

北海道大学公共政策大学院
助教授 山崎幹根

【編集長コラム】

「団塊の世代」

「地域政策」編集長 尾形宣夫

【がんばる自治体】

北海道室蘭市
中心街に賑わい復活

島根県海士町
離島からの挑戦

鹿児島県薩摩川内市
海越え合併のハンディ

中小自治体の現状と課題

木佐茂男

Kisa Shigeo

九州大学大学院法学研究院教授

1 中小自治体とは

平均人口30万人もの自治体を平均規模にしようとする論者から見れば、人口10万や15万でも中小自治体であろう。実感的には、もっと小規模な市町村を中小自治体と考える。

一般に、「中小自治体」と言ったとき、現在の地方財政危機の状況にあつては、これらの自治体⇨財政窮乏⇨悲観的将来像⇨「ナントカしなければ」、という図式が成り立っているようである。

しかしながら、現実の中小自治体は、仮に人口のみで考えた場合でも、あまりに個性があつて、統一的な像を描けないどころか、ある程度の分類すら不可能なほど多様である。したがって、一般論として、「中

小自治体に一定の財源の保障を」という程度のこととは言えても、それ以上の個別の課題に対する対応は千差万別にならざるを得ない。

現に市町村合併に至らなかつた町の中には、市より大きな人口のところ、今後10年とか20年の単位で人口増が確実に予想できるところもある。他方で、人口3万人を割る市も少なくない。

2006年4月1日現在、合併が進行したとはいえ、1042の町村がある。駆け込みで「昇格」した市には、中心都市地域をもたない連邦型促成市もあり、その内実は、中小自治体とはあまり変わらないと言える。10に近い町村が合併市になったものの最終的な市庁舎の所在地が決まっていないため、広大な新市域内を走つても、市役所の案内標識が国道上も県道上にも一つも

ない市がある。やっと着いた市役所の真ん前にある大型標識の上から四番目にやっと市役所の表示があつた。市長も、この新市の今後の航路をつかみきつてはいないように思えた。

町村の中には、町長の給与が20万円とか、助役以下が勤務時間外、かつ、任意で役場の草取りやトイレ掃除までやつている、ある種の追いつめられたところもあれば、危機感をおよそ感じているとは思えない市町村もある。離島の村などにあつては、国防上、自然保護上の理由から住民一人当たりのコストが都市部の20倍(例、鹿児島県十島村)かかつてもその存在意義を否定できない。経費論で単純に町村の任務や行方を論じ得ぬ一例である。山間部町村の保水や環境保全の機能も言うまでもなく、さらには、海岸部の町村が漁業のみならず、流れ

着く内外の廃棄物対策に当たる機能も現実には無視し得ない。

筆者の肌感覚でいえば、大規模自治体などで少なからぬ幹部達は、定年まで旧来の地方制度が穩便に続き、分権改革が進行しないことを願っている。

これほど多様な自治体があると〔注1〕、そこでの自己改革努力も自ずと多様になるはずである。

特に町村はまだら模様であり、繁栄と衰退の二極化に向かう。そもそも日本の町村の異様な人口減少の原因は何なのか、その根源に触れることなく、対症療法を続けても、他の諸国に追い上げられ、追い越されるのは目に見えている。民主主義的国民国家において自治体に過度の「自立」を求めるのは、おかしくないか。

2 2000年改革で分権志向が増え

たか？

2000年施行の新地方自治法体制のもとで、積極的な改革を進めている自治体もある。しかし、口先では改革を唱えつつ実態がほとんど伴わない自治体があるのも現実である〔注2〕。小規模自治体にも類似例

はあつて、首長のワンマンが行き渡り、しかも、論理が全然通用しないところもある。う。

一般的には中小自治体に危機感が大きい。分権改革後にも、なおも財政対策以外の諸改革が全国で普遍化しなかつたことは、「改革派首長」や「先進自治体」なる言葉の存在で象徴される。各自治体が取べき改革の方向が見えないところも日本の特徴であろうか。

こうした不均等な自治の事例を、少なくとも、当初のヨーロッパ共同体を構成していたような国家群ではあまり見ることはない。旧東ドイツ地域ですら、わずか10年で行政スタイルは一変していた。オフィスの整然さ、5年程度先まで見積もられた予算変化、安定した職員の労働条件、エトセトラ。日本の多くでは望むべくもないものが実現している。

わが国は、大雑把に言えば、分権改革後も、仕事の体質はほとんど変化がない。行政手続法・条例その他多くの法令・条例が制定・改正されようと、いずれも期待されたほどの劇的な変化は見えない。文書管理などが目に見えて進んだところは、全体ではまだ少数派である。

逆に世界の動向とは異なる奇妙な用語も氾濫している。「自治体間競争」、「自治体サバイバル」などである。国際的には自治体間連携、それ以上に、自治体、中央政府、NGO、法人格なき組織も含めた諸組織のネットワーク化、つまり、あらゆる組織の上下関係のないネットワーク化・連携が進んでいる。近年、日本では逆に天下りの組織の強化も進んでいるようにみえる。

2000年の地方分権改革が「未完の改革」であったことは周知の通りである。マイル・ストーンが一つ築かれたのであるが、それでは、地方分権一括法、したがって新地方自治法は、果たして法律として成功したのか。

常に「陳情」し、「お願い」を続けていた「地方」にとって、それ以外の手法を使うという「頭の構造」の切り替えは容易ではないし、既存システムが許さない。地方分権推進委員会は、おそらく、法制度化すれば相当に分権化が進み、地方自治法が新設した複雑きわまりない関与関係規定が現に動くと考えていたのかもしれない。しかし、今の全国の自治体を平均的にみたととき、地方自治法の関与の仕組みを理解できる職員はほとんどいないのであり、施行後6年

も経つというのに、実際、関与規定の適用にあたって問題点を見つける職員層はよくて数パーセントである。本来、大量の想定事例を用意して、十二分な研修を行うべきであった。しかし、肝心の講師活動ができて職員も、問題の本質を理解した法律研究者もほとんどいなかった。現場は、圧倒的に旧態依然の執務・交渉スタイルによる。

変わったことと言えば、何か自信のない事項について、市町村が都道府県に尋ね、都道府県が中央省庁に尋ねても、「自己責任でお考えください」と言われることくらいである。

地方分権推進委員会が活動した時期には、また変革への期待があった。だが、出来上がった地方自治法の複雑な仕組みは、その意気を萎えさせるのに十分過ぎるものであり、例えば最大の目玉である国地方係争処理委員会もいまだ処理件数は1件で、自治紛争処理委員の制度にいたっては、規則類の制定ほか、制度自体の仕組みさえ未整備である。筆者は、総務省には足を運び数度確かめたが、担当者は未整備状態のままで足りると考えているようである。そこには、町村が都道府県や中央省庁を相手方として、法律論を挑むことなどありそうも



今年の地価公示によると、地価は経済の実態を映すように大都市圏で上昇、地方中小都市の低迷が浮き彫りになった（手前が東京・六本木ヒルズ、中央奥が汐留地区のビル群、共同通信社提供）

ない、という自信があるのか、この複雑な仕組みでは提起できないと考えているかもしれない。

いずれにしても、1995年から5年程度あった国・自治体関係の法治主義化への期待は、実務上はかなりの程度裏切られたとも言える状況にある。国・自治体間、あるいは、都道府県・市町村間の法の見解の相違は以前と同様に存在するはずである。

にもかかわらず、それが係争処理委員会や自治紛争処理委員の前に現れないのは、依然として、①法的问题として意識できない、②別のルートでの解決、③弱者側での断念、そのいずれかに拠るのであろう。

あれこれの集会や大会で、首長や自治体連合組織が分権の充実を唱えるほどに、自治体職員らも分権を望んでいるのか、正直なところ筆者には疑問である。

3 新地方分権構想検討委員会の中間報告

「未完の分権改革」を完成させようと、最近では、地方自治確立対策協議会（注3）により設置された新地方分権構想検討委員会がまとめた「分権型社会のビジョン」（中

間報告)」がある。メインタイトルは『豊かな自治と新しい国のかたちを求めて』で、サブ・タイトルは『このまちに住んでよかった』と思えるように」とある。さらに、本報告の実用性・実務性を強調するため、「地方財政自立のための七つの提言と工程表」も付されている。

この報告は、団体自治と住民自治を「車の両輪」と言っており、地方分権推進委員会の中間報告よりも、地方自治の理念に忠実である。ただ、現在の日本の自治現場における荒廃を考慮すると、七つの提言や工程表内容は、委員への非礼を承知で言えば、「地方」に住む者の観点からは実現困難であろう。

報告書には、「東京一極集中から多様な地域をよみがえらせる」という理念が記されている。だが、現実には、この中間報告を作成した委員のおそらく大多数は、首都圏在住者なのである。果たして、彼らは「多様な地域がよみがえる」ならば首都圏を離れるのであろうか。そこが理解しにくい源である。机上のプラン以上の「工程」を描ききっているのだろうか。

「工程表」には、別の実感を持ちにくい部分がある。「実現」されるべきものは、

すべて「法制度」であるが、実現の暁に、これを理解し運用する力が、いわゆる「地方」に備わっているのだろうか。2000年地方自治法ですら、実質的に相当程度が骨抜き状態になっている現状からして、「それ以上」の部分の実行可能性に迷う。では、何が、期待可能な「地方側」の能力・資産なのか。

4 「地方」側の能力・資産・可能性

確かに財政危機が今の日本の地方自治にとり根幹の問題ではある。だが、このことには国々中央政府だけに責任があるのではない。自治力が地方行革に問われていると言われるが、具体的に、誰のどういう自治力が要するのか。以下、中小自治体のこれらについて考えてみたい。

(1) とりわけ幹部職員のあり方

行革のための自治力の発想・技術は、容易には住民に期待できない。「行革」と言えば、単なる歳入縮減とのつじつま合わせの論理なき一律削減であったりする。これは大規模自治体でも通常見られる。

しかし、行うべきは、まず、幹部職員の

能力の総点検であり、若い能力のある職員を抜擢する仕組み作りである。

職員に関する法制度、すなわち地方公務員法の十二分の改革がなければ、新たな地方自治は望めない。しかし、この法律を総務省が所管し、国家公務員制度と二元制の制度とし、国と自治体の異質なキャリア制を残す限り、先進諸国と同水準の民主主義国家になるのはほとんど不可能なことと思える。

(2) 「改革派」とは何か？

町村を含む自治体を元気にしようとする書籍は数多い。「改革派首長」たちの論稿・書物も少なくない。それでは、改革派首長によるあれこれの提言や実践例、改革派の思考が庁内幹部に浸透しているかといえ、そうでもない。仮に2期8年、3期12年の改革努力があっても、当の首長の退陣と共に先祖返りするところが少なくない。

「歴史はそのようなものである。らせん型でしか進展はない」と言うことは簡単である。しかし、今の日本は、この21世紀という時代にあつて、他の努力を重ねている国々と対比して、あまりにも進度の遅さ、

先祖返りのひどさが目につく。

(3) 中小自治体の組織機構のあり方

中小自治体に必要なことは、可能な限り、組織面でも財政面でも節約になる共同・連帯・ネットワークの組織を活用することである〔注4〕。海外には、意外な実例がある。

(4) 人づくりへの投資

地域で重要な人財は、職員だけではなく、住民一般である。自治体に開放性があれば多様な交流（とりわけ交流人口の増大やお試し町村民の制度など）が生きてくる。

ここでは、職員人財に絞る。何よりも人財に対する投資が重要であるが、財政危機により、ここ数年、一気に研修予算が減り、量的にも質的にも行政内部研修の比重が下がった。ある地域で、将来の合併をにらんで首長が自らの部下が人事で不利なことになるように、分権改革以降に毎年、独自の法的研修を含めた自主研修を行っていた。この自治体は隣接するどちらの大きな自治体と合併することになるか不明であったが、結果として、その一つの自治体と合併した。人口規模や世間の格付けでは大きな差があったが、合併後の人事では、この

小さな自治体の首長が行っていた研修も作用してか、幹部への登用数が、少なくとも合併自治体ごとの職員に比例した数より相対的に多いという結果を生んだ。

ここで行われていた研修は、そう大規模なものではない。それにもかかわらず、年々の研修の積み重ねが一定の効果を持っていたことがわかる。月並みではあるが、人づくりの重要性が明らかに。もとより研修は、座学だけではない〔注5〕。

(5) 地方議会制度改革

議会改革の障害は、地方議会制度が公職選挙法と地方自治法を中心として法律上の制度になっていることにもある。しかし、解釈により今少し自由な運用を可能にすることも必要である。「フツー」の人、すなわち多様な社会・生活体験をもち、場合によつては、自治体職員より高学歴層も多い住民が、もつと自由に議員として活動できる仕組みを作ることである。少なくとも筆者がみてきたヨーロッパの自治体では、議会が日本の議会よりも、フランクで、実質的である。まさしく市民自治が実現しているとの感を持つ。機能しないと批判の多い日本の地方議会は、世界的にはかなり孤立

した異質の制度であるから、これの根本的な改革が要る。憲法の枠内でできることは少なくないと考えられる。

地方議会についても、ナイター議会、議会公報誌の議員自身による作成、議会の各種ライブ中継など試みは広がっている。また、北海道栗山町の議会基本条例による町長の反問権規定や、熊本市議会の意見陳述人制度の採用（2006年）も、県や執行部の違法論を押し切つての条例化であつて議会審議の充実への一里塚とはなろう。

しかし、職業議員制や、議会・執行部の二元対立構造など、根本のところは、議会自身による改革は難しく、もつと比較法的な事例を参考に、根底からの議論が求められる。中小自治体にとつては死活の問題のはずである。

改革をしなければ良い議員が生まれにくい。良い議員がいなければ改革案は出ない。大変なジレンマではある。筆者の経験では、中小自治体の議会に進んだところが多い。

5 中小自治体それぞれの内部課題

中小自治体の内部課題への対応は、さほど単純ではないよう。自治体が置かれた状

況は、国政と同様でありながら、その割に危機感が見えない。今までと同様に、「何とかなるだろう」という甘い認識も見え隠れする。問題を抱えたままで地方行革は可能であろうか。

問題は、東京（首都圏）に住む少なからぬ人々が、ある意味で客観的に日本の生態系、自然環境、労働力、農業・林業・水産活動などを、高い目線から考え、何とかしようと思っているのに対して、心配されている「地方」の側では、今の生活で充分である、と満足しきっている層もけつして薄くはないことである。

外国を知る者からすれば、日本の住居環境の貧困さなどは例に挙げるまでもないし、日々のテレビに映し出される日本と先進諸国の住環境との差が大きいことは、頭の中ではわかつているだろう。しかし、その落差をすでに所与のものとして受け止め、また、農山漁村に「御殿」のような家があつても、それに対して、自らの不運・敗北や不幸をさほど感ずることもなく、深く政治や経済や社会の構造や機能と結びつけて考えることもないままに、ただ受容してきたのではないか。これは、結構恐ろしい現象であり、何かを契機として火

がついたときに、今度は論理抜きで暴発する要因にもなりかねない。

諦めるでもなく、自己の自治体の客観的位置付けを、国家レベル、地域レベルの情報公開をベースに確認することが重要であろう。一部の自治体では、そもそも計画行政も、トップの正しい政治方針もなく、日々漂流して、「目先にあるようにみえる」仕事をこなしている。それをチェックするのは、議員と住民である。

6 おわりに

(1) 「少しはましな悪い制度」づくり？

いっそうの悪法を作らせないための「先取り」立法ないし「先取り」制度化を試みる風潮も見え隠れしている（1万人未満自治体の廃止、道州制など）。高度に政治的な現象であるため、マスコミ論調であれ、専門誌・紙であれ、みていても分からない部分がある。

長い将来、こうした先取り型の「もつと悪い制度より少し悪い制度」づくりが評価の俎上に乗ることになるであろうが、そうした事情を知らない一般の国民・住民や研究者は、ただ、言葉の一人歩きに、基礎情

報もないまま、右往左往するしかない。

人間にもライフサイクルがあるように、街にも、それどころか国家にもライフサイクルがあつて、今、日本という国は、かつてのエジプトやギリシャ、メソポタミアのような状態なのかもしれない。統治体として成長する糧を食い尽くしてしまった可能性もある。海の中に日本の島が誕生し、各地から来た人々が海岸線から谷間・山間部まで埋め尽くし、そして、今、そこから人口減により退散する大きなうねりの時代に入っているとすれば、対策は、ごく部分的に堰き止めることができるかどうかにとどまり、それより大きな対策は、人口急増諸国家からの日本移住希望者を大量に受け入れることしかなくろう。

そのためには、人口減を経験し、あるいは予想している中小自治体では、アジアをはじめとする多数の国の言語を駆使できる人財を養成しておくしかないであろう。今や、自治体職員だけにそうした語学修得を求めただけでは、量的に足らない。

(2) 自治体の自殺行為からの脱却を——自治

体連合組織のあり方

これからは、自治体の持つ意味が各自治

体ごとに極端なまでに異なつてこよう。当然に、サービス内容も天地の差が生じよう。これが「憲法上の地方自治」の名の下に許されるのかどうか、筆者は若干の疑問を感ずる。アメリカは相当に事情が異なるが、多様な自治の様相を見せるヨーロッパでも、自治が十分に行使されているからといって、人間の生から死に至る過程で必要なサービスに、そう極端な違いがあるとは思えない。わが国は、これから「自己責任」のもとで、どこまでも地域格差を生む可能性がある。果たして憲法はそれを許容しているのか。「移転の自由があるから許される」、とはすぐにはならないはずである。生存インフラの格差が、憲法上どこまで許容されるか、新たな憲法問題が提起されていると考えるべきではなからうか。

かつて三重県度会郡に生まれた大瀬東作は、大正9年に三重県町村長会を創立した後、官憲（高等警察など）に監視されながら、「官僚政治と官僚思想」への対抗から、全国を奔走し、大正10年に一道三府四三県を網羅する全国町村長会（後の全国町村会）を創立し、副会長に就任した。ときに37歳であった。彼は、54歳で病没したが、「疲れたからもう眠る」と一語を残して昏睡に

入り、そのうつつの中で親友に「日本はひどいことになる、軍部が政治を…」と口にして逝つたという〔注6〕。今も、真に地方自治確立に動けば「官憲の監視」があるかもしれないが、それをも厭わず市町村自治の確立にどれだけ本気になつていいのか、危機感はあるようでありながら、その実、「何とかなる」という楽観論が過ぎていなければ幸いである。

〔注1〕 国土交通省国土計画局（監修）・多様な主体による地域づくり戦略研究会「地域からの日本再生シナリオ（試験）―市民自治を基礎に置く戦略的地域経営の確立に向けて」（国立印刷局、2004年）が作成される議論の場でも、当初人口10〜30万人を想定してスタートしたが、実例を前に議論する場合には、人口規模はほとんど意味をなさなかつた。

〔注2〕 ほぼ全ての法制度を形骸化してみせる見事な自治体もある。例えば情報公開審査委員は、制度創設時とほぼ同じで老人主体。顧問弁護士は何人もいて、多額の顧問料のほか、事件が多いために大金が支払われているが、庁内コンプライアンスには関心ない。事件が起きた方が経済的によいかであるか。また、顧問として再任を拒否されないために不祥事体質を問題にしない。条例は最新法令と平仄が合わないどころか、矛盾した規定を平気で残し、法制担当職員は10年以上異動もなく、

各職場の実態を知らず、それでいて現場職員を見下すような姿勢をとり、各職場への法的助言にはミスも少なくない。ホームページのづくりでも住民志向に乏しい。こういう体質の組織では、おざなりの「行革」方針を作つて時間稼ぎをするが、この体質に気づいている職員は、役所の中核からすでに遠ざけられているのが通常であり、こうした自治体では、住民もこの体質に慣れているため、少数の改革主張住民は、半ば変質者扱いをされる。職員も入庁後、数年も経つとこの体質をしつかり身につける。

〔注3〕 地方六団体が設けた組織を1963年に現在の名称である地方自治確立対策協議会に改組したもので、東京の都道府県会館に事務局を置く。同協議会が学識経験者による新地方分権構想検討委員会を設置し、2007年度以降における分権社会のビジョンを提言したものである。

〔注4〕 例えば、木佐茂男「ドイツとスイスの地方自治と連合自治・広域行政」『北海道自治研究』447号（2006年4月号）13〜18頁、同「小さな自治体」の可能性―いくつかの国の現実から」本誌14号（2005年）35〜41頁などを参照。

〔注5〕 多様な研修の意義につき、逢坂誠二「町長室日記」（柏船舎、2004年）44頁以下を参照。
〔注6〕 佐々木仁三郎『大瀬東作伝』（三重県町村会、1971年）217頁。