

地方分権改革二〇年、自治体の課題

佐藤克廣

はじめに

二〇〇〇年分権改革を出発点とする

私に与えられたテーマは、「地方分権改革二〇年、自治体の課題」です。本来は、昨年開催するはずだった講座のテーマですので「二〇年」です。本日、このテーマで「地方分権改革」と言っているのは、いわゆる二〇〇〇年に施行された大規模な地方分権改革のことを指しています。地方分権に関わる改革は、二〇〇〇年以前にも、また、のちにちよつと触れるように、二〇〇〇年以後もおこなわれています。ただ、二〇〇〇年の地方分権改革は、その推進役を担った「地方分権推進委員会」が、一九九六年三月に出した「中間報告」で、高らかに謳った「明治維新・戦後改革に次ぐ『第三の改革』」、あるいは、「世紀転換期の大事業」であったとも言えます。

その後の分権改革については、第一期だとか第

二期だとかなどと言われますが、ここでは、そうした細かい点についてはパスします。

とはいえ、復習を兼ねて、この分権改革の流れを少し振り返ってみたいと思います。二〇〇年は、結構長い期間です。分権改革に至るまでの何年かまで含めると、およそ三〇年近く前のことになります。二〇〇〇年に大学を卒業して役所の職員になった方達は、もう四〇代で、そろそろ中堅と言われる世代になっていますね。

二〇〇〇年分権改革前史

まず、二〇〇〇年分権改革に至るまでを簡単に振り返ってみましょう。多く取り上げられるのは、一九九三年衆参両院でなされた「地方分権の推進に関する決議」です。衆参両院でこの決議がなされたことが、地方分権への勢いをつけることになったことは間違いありません。

そして、一九九五年の地方分権推進法とその法律で設置された「地方分権推進委員会」が重要で

す。この法律は、当初五年の期限立法で成立しました。その後一年延長されました。「地方分権推進委員会」は、地方分権改革をどのようにおこなうのかについて検討しました。通常の審議会のように、単に答申を出して終わりというのではなく、時の総理大臣橋本龍太郎が「実行可能な案を提示するように」との意向を明らかにしたため、自治体に対して様々な事務を行わせていた各省庁と「膝詰め談判」をしながら、多くの項目について合意形成を図っていくプロセスを通じて答申が作成されて行きました。この委員会が答申し、二〇〇〇年分権改革として結実した内容については、のちほど触れていきます。

並行して中央省庁等改革

レジュメには、「並行して中央省庁等改革」と書いています。橋本龍太郎内閣は、むしろ行政改革に熱心だったとも言えます。分権改革と中央省庁等改革とは一見関係なさそうに見えますが、こ

れが同時並行でおこなわれていたことが、分権改革にまったく影響を及ぼさなかったとまで言えるかどうか、難しいところだ。

中央省庁等改革は、中央政府、すなわち国の行政のスリム化、つまり減量がまず目指されたものでした。目立った改革としては、中央省庁の数の削減でした。現実には、単にいくつかをくつつけただけでも言えるものでしたが、省庁削減に伴って大臣の数を削減するといったこともおこなわれました。

また、政官関係の見直しが課題として提示され、官僚主導から政治主導、とりわけ内閣主導、内閣総理大臣の権限強化へと制度が改正されることになりました。細かく見れば、いろいろと議論のあるところかと思いますが、今日のところは、分権改革議論と同時並行して、内閣主導、内閣総理大臣の権限強化を含む中央省庁等改革が行われていたことを頭の片隅においていただければと思います。

地方分権改革の底流に流れる二つの響き

さて、地方分権に話を戻しましょう。日本における地方分権改革は、二つのそれぞれ異なった思想、というか、思惑というか、考え方が、独立しつつも、なんとなく合致して進められたと、私は考えています。このことは、一九八〇年代の第二臨調改革とその後の行革審などの改革方向にも現れていたと思います。

その一つは、新自由主義思想、すなわち、政府

のスリム化、減量化の思想です。一見したところ、地方分権改革とは関係なさそうに見えます。ただ、この場合の「政府」というのを「中央政府」と置き換えて見ると、つまりは、国の行政のスリム化・減量化なわけです。もちろん、実際には、中央政府だけの減量化を目指していたわけではありませんが、しかし、日本語で「政府」と言った場合に多くの人が頭のなかに描くイメージは中央政府であり、内閣であり、中央政府です。このことの善し悪しはともかくとして、残念ながら、そうなわけです。だとすると、政府の減量化は、まずは、中央政府の減量化となるわけです。

では、どのように減量化するかといえば、一つは、よく言われる「民営化」「民間化」です。政府がおこなっている活動の多くを民間に委ねていくという方向です。そして、もう一つが、中央政府がおこなっている事務を地方に、つまり自治体におこなわせることによつて、中央政府をスリム化・減量化していくという方向です。国の事務を自治体に委ねるのが「分権」なのか、と問われるならば、それは本当の意味での分権ではない、とする方も多かろうと思います。しかし、政府のスリム化を標榜する新自由主義者からすれば、「分権だ」と強弁することは、さして違和感のあることではないでしょう。この政府のスリム化・減量化への指向が、分権改革を動かす一つの動力であったことは、否定できないでしょう。

もう一つの分権改革の底流を流れる考え方は、

自治拡充思想です。これは、もう説明する必要もないでしょう。「自治」は民主主義にもつながるわけで、人々がさまざまな社会に発生する課題に対応していくうえで、誰かの指図ではなく、自分たちで問題解決を図る必要がある、というのが近代以降の社会運営の主流のスタイルと言つてよいでしょう。

そのためには、身近な問題は、できるだけ身近な地域で解決できる仕組みが必要となるわけです。そのための権限というか、他からは干渉されずに自分たちで問題解決を図る仕組みが必要なのです。自分たちとはかなり離れた人たちから、ああしろこうしろと言われなないようにすることが大事で、国という枠組みがあつたとしても、その中央からいちいち指図を仰がなくてもすむようになっていくことが必要なのです。

本来的にはそうした「自治」をおこなっていく機能や権限は、当該問題に関係する地域にあると考えられるわけです。ですが、いろいろな事情で、ある程度広い領域を統治する国家というものが形成されて、そこが主権を持つとする考え方になつてからは、その主権を分ける、つまり分権となつていくわけです。

「集権」は、地域の人たちが本来的に持っている自治権を中央政府などに集める、あるいは、委ねるという意味ですから、想定しやすいのですが、「分権」は、むしろ中央政府先にあるべきの考え方も言えるわけで、「自治」を根本に据えるなら

ば「分権」という言葉は、ちょっと倒錯した言い回しのようにも思います。とはいえ、まあなんとなく多くの人たちは、国こそ第一と考えているように、最初に国が全権限を持っていて、それを地域に分け与えるのだ、それによって「自治」ができるのだ、というイメージを持っているようです。したがって、「自治」のための「分権」となるわけです。

これら二つの思想は、ほぼ無関係、場合によっては対立するはずの思想なのですが、なぜか二つの思想の不幸な（結婚）、（結婚）してしまつたのですね。（結婚）という比喻を使うのはあまり良くないかなあとも思いましたが、一応カギ括弧をつけてそこはごまかします。というのは、連携とか連合すると、両者がうまく手を合わせて「分権」に向かつていくイメージとなりますね。そうではないんですね。一致しているのは、比喩的に言えば、あの家、つまり「分権」という家に住もうというそれだけなのです。お互いをよく知っているわけでもないのに、同じ家、この場合の家というのは建物のことです。同じ家が気に入ったから、あそこに一緒に住もうというわけです。昔だつたら呉越同舟なんて言つたかも知れません。ただ、それほど、つまり呉と越ほど自覚的に対立しているわけでもない、なんだか不思議な関係ですね。そりゃあ（結婚）だとなるわけです。ちょっと変な比喩かも知れませんが、ただ、対立はしていないかも知れないけれども、同じ方向を見ているわけでもないのです。そしてときどき、あるいは、気が

がついたとき、なんで一緒にいるんだろう、となるわけです。

あとの方で、少し補足したいと思いますので、比喩話はこれくらいにしましょう。

1. 二〇〇〇年分権改革の成果

機関委任事務の廃止

続いて、二〇〇〇年分権改革の成果に入つていきましょう。

この成果の第一は、やはり明治時代から連続してきた、そして戦後改革でもなくすことができない、どころか、むしろ一見強化されたかにみえた「機関委任事務」を廃止したことでしょう。今日このお話を聞いている皆さんには、「機関委任事務」とは何かという話は必要ないとは思いますが、さきほど触れましたように、現在四〇代前半くらいの中堅層より若い自治体職員は、機関委任事務を体験していないので、軽く触れてみましょう。

機関委任事務は、自治体の長を国ないし都道府県の指揮監督の下におき、国ないし都道府県の事務、例えば戸籍事務を執行させる方式で、実は一八八八年に「市制町村制」が制定された時から続いていたものです。簡単に言えば、自治体の長を国の役所の一部、簡単に言えば、部下にするということですね。部下にしたことにして、国の仕事

をさせるという仕組みです。ですから、機関委任された事務については、自治体を構成する重要な組織である議会は手出しができないことになりました。本来なら国が各地に出先機関を作つておこなうべき仕事を、体よく市町村長に、実態としては市町村長の部下、補助機関である職員におこなわせるということですね。

この仕組みをなくして、自治体がおこなう仕事、自治体の長がおこなう仕事は全部「自治体の仕事」だとするにしましたわけです。ただ、自治体がおこなってきた国の仕事をいきなり引き上げるといふわけにもいきませんでしたから、一部の仕事については「法定受託事務」という名称で、国の関与がかなりできる、という仕組みを導入しました。もちろん、国は法律に基づいた一定の関与ができるのであつて、建前上は国の仕事を肩代わりしているわけではなく、自治体の仕事だとしたわけです。

自治体のしている法定受託事務以外の仕事は、「自治事務」とされたわけです。ただ、「自治事務」といっても、完全に自分たちで決めておこなえるか、あるいは、おこなう、おこなわないの判断ができるかというところでもないところが、ややこしいことになっています。今日は、これには深入りしません。

ともかくも、自治体を国の各府省が出先機関のように使うことをやめさせる、ということにしたわけです。これにより、明治期から続く機関委任事務という仕組みが終焉したわけです。そうした

点では、さきほど述べましたように、「明治維新・戦後改革に次ぐ『第三の改革』」と言つてもよいくらいの改革だったと言えるかもしれません。

国と自治体・都道府県と市町村とが対等・協力の関係

二番目は、国と地方・都道府県と市町村とが対等・協力の関係になったということです。二〇〇〇年分権改革前は、機関委任事務に見られるように、国は、自治体を部下として扱うことができたわけですから、国と自治体の関係は上下関係でした。これをはつきりと対等な関係ということにしたわけです。都道府県と市町村の関係についても同じです。

もちろん、対等とは言うものの、憲法の縛りはあるわけです。レジュメには、今更の感もありますが、念のため関係する憲法の条文を入れておきました。下線部分は、法律で定めるとか法律の範囲内で、とかになっていますね。法律というのは、国会、すなわち国の立法機関が制定するルールです。じゃあやつぱり国が法律で定めてしまえば自治体はそれに従うしかないでしょう、と言われかねませんね。その議論も始めると大変なので、今日は触れません。

国等の関与の法定主義

三番目は、国等の関与の法定化です。さきほど

「国が関与できる」仕組みと言いました。関与というのは、地方自治法第二四五条に定められているように、国、または都道府県が自治体に対して個別・具体的に関わる行為です。三番目の分権改革は、この関与を法定主義、すなわち、法律で定めた範囲・方法でおこなわなければならないとしました。地方自治法第二四五条の二に定められています。

機関委任事務は、国の部下として長にいろいろと命じるわけですから、行政的な指示・命令になります。そうではなく、法律できちんと定めなければ関与してはならない、としたわけです。そして、地方自治法に、関与は目的を達成するために必要な最小限度のものとする（地方自治法第二四五条の三）と定めたわけです。加えて、行政手続法に準じた関与手続きの公正・透明性原則（地方自治法第二四六条～二五〇条の六）を導入したわけです。

もちろん、法律で事細かに関与の仕方を規定してしまつたら、同じこと、つまり、国の関与は際限なくできることになるではないか、という疑問が生ずるでしょう。いわゆる法律の「規律密度」の問題です。この議論も、先ほどの日本国憲法の引用のところでも第九三条に「地方自治の本旨に基づいて」という文言が入っていますよ、というだけにとどめておきます。例えば、参考文献にあげた磯崎さんの本などをお読みいただけるとよいかと思います。

係争処理手続制度の創設

そのほか、二つあげておきました。一つは、国地方係争処理委員会（地方自治法第二五〇条の一三）の設置と、都道府県と市町村については自治紛争処理委員（第二五一条）を設置したことです。これも先ほどの国と自治体との関係が対等になったことに関連するわけですが、詳しいことは今日は触れません。

また、必置規制、つまり、法令で自治体の組織、職員等の設置を義務づける制度ですね。これの縮小がおこなわれたり、地方事務官制度がなくなったりしましたが、これらについても今日は時間の都合もありますので、触れません。

2. 二〇〇〇年分権改革後の関連改革

市町村合併

それでは、次に二〇〇〇年分権改革後の地方分権関連の動きを見ていきましょう。まずは、市町村合併です。いわゆる「平成の大合併」と言われたものですね。一九九九年三月末には、三三三二あった市町村が、総務省のホームページにあります「今日の市町村数」を見ますと二七一八となっています。ちなみに、この中には、東京都の二三の特例区は入っていませんが、基礎自治体の数としては、

さきほどの数字に二三を足せば良いわけです。

よく言われたように、この市町村合併は、明治期の合併、それと一九五〇年代の昭和の大合併に次ぐ大きな市町村合併であったわけです。その功罪、善し悪しについては、今日はお話しません。市町村合併が推進された、というからお勧めされた主な理由は、平成の大合併では、分権改革であったとも言えなくはありません。国や都道府県から権限が降りてくるのに、その権限を行使する能力が市町村にあるのか、特に、小規模市町村に能力があるのか、ということだったわけです。職員数や職員の能力、専門職の配置などですね。もちろん、財政的な問題も指摘されていました。

つまりは、この合併は、自治体の〈体力〉をつけるための規模拡大とされたわけです。もちろん、現実には、町村役場が設置されていることでなんとか命脈を維持していた地域もあるわけで、役場がなくなってしまうと、飲食店その他の地域の産業に悪い影響が出てくる場合も多かったわけですが、危機感をおおること、合併のメリットとされる事項を喧伝することで、自主的市町村合併の推進が図られたわけです。市町村数の減少ぶりからみれば、大成功と言えるわけです。

合併は自治力の拡大か中央統制の便宜か

ところで、合併を進めるための理由として挙げられていた、いわば「自治力」の拡大とも言える

ことは、確かにないわけではなかったとは言えるでしょう。ただ、別の視点から見ると、市町村数が減少することは、国や都道府県の統制力が強まることにもなるわけです。

古典的な行政学の理論に、古典的と言っても一九二〇年代の話ですが、「統制の範囲」というのがありました。組織において直属の部下の数が多くなりすぎると管理職のコントロールが減衰する、及ばなくなるといふ考えです。従って、組織を編成する場合には、階統制型、ピラミッド型の組織にしていく、というわけです。この考え方が常に正しいかどうかはともかく、一般的にはコントロールしたいとする相手の数が多くなればなるほど、コントロール、つまり、統制はしにくくなるとは言えるでしょう。この点は、もちろん平成の大合併が推進されている時点で、国や都道府県からはおくびにも出されていないのですが、市町村合併が進むと統制はしやすくなる、そういう効果もあると言えます。「統制」ってそれなら分権じゃないじゃないか、自治じゃないじゃないか、となりますね。今日は、まあ、そのバランスが大事だということを述べるにとどめておきましょう。

三位一体改革

市町村合併は、二〇〇〇年分権改革と同時に始まったと言えますが、その後二〇〇二年六月に閣議決定されたいわゆる「骨太の方針」で出てきた

のが、三位一体改革です。小泉純一郎政権のときでした。これは、

- ・ 国庫補助金の削減（約四・七兆円の削減）
- ・ 税源の移譲（約三兆円）
- ・ 地方交付税の見直し（約五・一兆円の削減）

この三つを一体的に改革していこうというものです。

当時を振り返ってみると、確かに分権改革によって、国と自治体とは対等の関係になったとされるけれども、肝心の財政・財源の配分には手をつけていないから、中途半端なものになっているという議論がありましたね。また、いわゆる「闘う知事」たちが、国が個別補助金で出しているものを、使途、使い道を限定せずに県にまとめて渡してくれたら、八割は削減できる、と述べていました。つまり、自治体財源の自由度を求めると、地方財源の効率化や削減をしたい勢力が、手を結んだ、本当に手を結んだかどうかはわかりませんが、とりあえず握手しました、という形になった改革と言えるでしょう。

しかし、結果として、地方財源の自由度が拡大したとは言えないわけです。この改革後、多くの自治体では、結局地方交付税が減らされただけで、かえって地方財源は削減された、と嘆くことになるわけです。ただ、この改革の意図の一部には、やはり分権をして自治の拡充を目指すというものがあつたことは気にとめておいてよいでしょう。

「分権一括法」による権限移譲等

このほか、さらに自治体への権限移譲等を求める動きもありまして、「分権一括法」による権限移譲等がおこなわれてきました。これは今に続いています。「分権一括法」は、正式には、「地域の自主性及び自立性を高めるための改革の推進を図るための関係法律の整備に関する法律」です。

資料にありますように、これは、二〇一一年四月の第一次から二〇二二年五月の第一次まで、ほぼ毎年改定がなされています。今年は五月に第一次の分権一括法が成立しています。その内容は、レジュメに書いた通りです。

- ・ 国から都道府県への権限移譲等Ⅱ六〇法律
- ・ 都道府県から市町村への権限移譲Ⅱ八七法律

自治体に対する義務づけ・枠付けの見直し
Ⅱ三三七法律

です。三番目の三三七法律のうち九法律は、今年改定で盛り込まれたものです。

この法律に盛り込まれる内容は、第五次分権一括法以後は、自治体からの「提案募集方式」による改定となっています。

地方創生

次に、皆さんも四苦八苦しているのではないか

と思われる、地方創生です。これを改革と言ってよいのかどうかは、議論があるかもしれませんが。自治体を取り巻く課題としてあげておきました。ご承知のように、

- ・ 地方人口ビジョン
- ・ 地方版総合戦略

を定めて、国が認めると補助金等が出されるといいうものです。こうした計画を作らせることによる中央統制については、今日これから講演いただく今井先生が詳しい分析をなさっておられますので、お読みいただければと思います。

3. 課題と展望

住民と自治体

二〇〇〇年分権改革とその後の改革について見てください。それでは次に、こうした改革を経たあとの自治体を巡る課題と展望について、私見を述べさせていただきます。

まず、私が、自治体問題を考える際に、常々思うのは、住民と自治体、とりわけ、自治体政府との関係です。ちょっと脱線しますが、「自治体」という言葉に住民を含むのか含まないのかについて、密かに、というところと変わりますが、論争がないわけではありません。私の立場は、住民がいない自治体ってなんだろう？とは思いますが、住民は完全に自由な個人であって、自治体に属す

るかどうかは、その個人の自由だと考えるなら、なんでもかんでも当該地域に居住している人を取り込んでしまつて「自治体」だ、というのは乱暴ではないか、という議論もわからなくはないです。この議論からすれば、「自治体」というのは、人々がそこに属するか属しないかを判断できる枠組みに過ぎないのであつて、住民を含むものと考えすることはできない、ということになりそうです。ただ、まあなんとというか、言葉遊びのようにも見えるかもしれませんが、それについて、議論を重ねることはやめて、自治体政府と住民との関係としておきます。

住民あつての自治体

さて、わたしは、「住民あつての自治体」と考えるのですが、この「自治体」というのを自治体政府と捉えると、ある違いが見えてきます。どこと比べて「違い」が？ それは、アメリカ合衆国などです。欧米と言つてもいろいろ違いはあるでしょうし、私は、日本以外はアメリカ合衆国くらいしか、実感としてはよく知らないのですが、アメリカ合衆国と比較させていただきたいと思います。

レジュメでは、「自治体政府は自分たちが作る意識↑(オカミ)任せではない政府にできるか?」と書きました。アメリカ合衆国では、リンカーン大統領の有名なゲティスバーグ演説がありますね。「人民の、人民による、人民のための政府」

という文言が出てくる演説です。皆さんも存じの通り、日本国憲法全文には、「そもそも国政は、国民の厳粛な信託によるものであつて、その権威は国民に由来し、その権力は国民の代表者がこれを行使し、その福利は国民がこれを享受する。これは人類普遍の原理であり」と書かれていますね。この部分は、リンカーン大統領の演説の趣旨とほぼ一致しています。

さて、現実をみるとどうでしょうか。政府が「人民のため」にあるとする考え方は、おそらくは、アメリカ合衆国も日本もさして変わらないと思います。ところが、「人民による」というところが違っているわけです。このこと自体は、私は、昔から感じていたことです。私自身は、一部の人から言わせると(悪しき)戦後教育を受けてきたので、「人民による」は、いわば身についた考え方と言えるのですが、どうも一般にはそうでもないのかもしれない、と思いつたのです。それに思いが至ると、なるほど、政府を(オカミ)と意識している人たちが多くなると感じる場面がいろいろと見られます。アメリカ合衆国の場合には、特に自治体政府は、自分たちが作ることもあつて、「人民による」の部分の意識が大きいと感じます。

ます。これについても、これ以上は述べません。ただ、これは、永久不変のものではなく、当然ながら変わりうるものだと思いますので、「政府は人ごと」ではなく「自分ごと」だと、ときどきは思つてほしいなあと思つています。

何も問題がなければ住民は安心

もちろん、何も問題がなければ住民は安心です。自治体政府がよくやつていっていると思えば、特に声をあげる必要はないと考えるのは、おかしなことではありません。政府に関わるのではない日常生活を送っている人々にとつては特にそうですね。ただ、問題が発生したときに声をあげる訓練は必要ではないかと述べておきます。そうした訓練は、いまやかなり肥大化した自治体政府よりも、もっと身近な身の回りで行ういろいろな経験するのがよいかと思ひます。参考文献にあげた大杉さんの本などが、いろいろ考えたり、身近な活動に関わるのに役立つかと思ひます。

ところで、お手元の資料には、「住民が居住自治体を重視するか↓ふるさと納税は住民の反乱をおおっている？」と書きました。付け足しみたいなものです。「ふるさと納税」については、これで潤っている自治体もあるかと思ひます。全部が全部悪いことだとは言いません。ただ、自分の住んでいる自治体政府に向かうべき税金が、居住地ではない自治体に向けられるということなのです。

で、これはむしろ「自治意識」をないがしろにするものではないか、と私は考えているということだけ、ここでは述べておきます。

自治体職員の数と質の充実

さて、続いて、自治体職員の課題です。本日聞いてくださっている皆さんのなかにも自治体職員の方が多いかと思ひます。ご存じのとおり、自治体職員数は、一九九六年をピークにずっと削減され続けてきました。この一、二年は横ばいとなつていますが、これはもうさすがに減らしようがなくなつたということなのだろうと推察しています。ついでに言えば、そもそも日本の政府関係職員数は、人口一〇〇〇人当たりで標準化すると世界的にはかなり少ないことは、意外と知られていないようです。これは、人事院が毎年ホームページに出している「国家公務員プロフィール」というところに出ていますから、あとでご参照いただければと思ひます。もちろん自治体職員も少ないし、さらに少ないと言つても過言ではないでしょう。

ただ、自治体、とりわけ、市区町村、基礎自治体の仕事量は多いわけです。ですから、「職員の質の確保」などと言われるわけです。もちろん質の確保がいらないというわけではありません。しかしそれ以上に、自治体に過剰な仕事をさせてしまつているのが問題ではないか、と私は思つてい

ます。最近話題の「一八歳以下の子どもに現金五万円とクーポン五万円分を給付する」という岸田内閣の方針も、自治体に丸投げなんだそうですね。決まっているのは金額と、あまり納得できない所得基準だけで、クーポンだつて現金でも良いとか、まあちょっとそれは無いでしょう、と言わざるを得ません。(この講演日から年末にかけてさらに迷走しました)

ともかくも、私のような不真面目な人間から見ると、自治体職員の皆さんは、よくまあ頑張っているなあと思うわけです。二〇二〇年一月に、北海道地方自治研究所が出している『北海道自治研究』の巻頭言で「分権を騙る(やりがい搾取)・(生きがい搾取)を止めよう」という小論を書きました。今日のお手元の資料にそのコピーが差し込まれていると思います。職員の生きがい搾取しない、これが本当に大事なことだと思えます。職員の皆さんから見れば、生きがい搾取されないことです。それだと、住民のための仕事ができることになると真面目にお考えの方がほとんどだと思います。どうしたらよいかと言いますと、国や都道府県と市町村の仕事を再度振り替えることだと考えています。これについては、別に述べます。

時に職員は、住民第一と考えて仕事をしているわけですが、独りよがりになる可能性もあるわけです。これには注意が必要です。とは言っても具体的にどうしたら良いのかについて、一言で語ることはできませんので、今日のところは、この程

度にしておきます。

「量の分権」と「質的分権」のどちらを 目指すのか

さて、分権とか自治という言葉を、特に注釈なしに使ってきました。ところが、この二つの言葉は、意外に多義的、つまり、使う人によって違った意味の言葉になりうる言葉です。参考文献の北山さんと稲継さんの編集した教科書がわかりやすいかと思えます。北山さんは、「所掌事務拡張型の分権化」と「自由度拡張型の分権化」という言葉を使って、分権化の異なる側面を分けています。レジュメに書きましたように、集権と分権についての言葉のイメージは、意外に定まっていないうと云えます。この点は、かつて西尾勝先生も指摘されていたことです。北山さんによれば、所掌事務の多少と、自由度の多寡をみると、四つの象限がでてくるわけです。

- ・ 所掌事務が少なく自由度も低い＝集権
- ・ 所掌事務が多いが自由度は高くない(北欧型)
- ・ 所掌事務は少ないが自由度は高い(米国型)
- ・ 所掌事務が多く自由度も高い＝分権

このうち、あきらかに「集権」と言えるのは、誰の目にも明らかです。ただ、明らかに「分権」と言える四番目の国はあるのか、といえ、なさそうです。なぜなら、そのような「自治体」が集まって、果たして国と言えるのかと言えます。

単に独立した国の連合体ならわかります。現在では、主権国家と言っても、一定の国際的取り決めの範囲で行動することを求められていますから。ですから、だいたいは、というか、ほとんどの国は、二番目か三番目なわけです。ではどちらが分権国家か、と言われると、なんとも優劣つけたいということになりそうです。

日本の場合、ただちに米国型には変えられないわけです。つまり、当分の間、所掌事務が多いものの自由度は高くない状態を続けざるをえないと言えます。今後、徐々に自由度を上げ、所掌事務を少なくする方向に向かう方がよい、と言えるのかどうか、課題というか問題になるでしょう。その際には、自治事務とされながら処理が義務づけられた事務の取り扱い、例えば、介護保険・国民健康保険・後期高齢者医療制度などが焦点になるかもしれません。

自治体の政策課題範囲の明確化

さて、さきほど、職員が生きがい搾取をされるために、自治体の仕事をどうしたらよいか、という問題提起をしました。ざっとみてみると、かつては自治体の仕事とされていても、今日の交通手段・通信手段が発達した社会では、到底一つの自治体だけで完結しないような課題も出てきていると考えられます。

さきほどちょっと出てきた地方創生の少子化対

策なんかは、自治体の仕事なのかと思いますね。フランスなどに見られるように、本気で少子化対策をしたいなら、国レベルで抜本的な政策を展開しなければならぬと言えます。どうしたら良いかは、今日は述べませんが、そもそも市区町村に少子化対策をやらせるのは、絶対に無理がありません。結局は、パイの取り合い、つまり全体として減少している若年層をいかに他の自治体からぶんどってくるのか、という競争になってしまうわけです。

昔、自治体の総合計画に示された目標人口をみんな足していったら、一〇年後には日本の人口は二億人を超えることになる、といったことを調べた方がいたようです。だれも本気で我が町の人口が一〇年後にこんなに増えるなんて思っていないのに、まあ気楽に想定数字をだしていたわけですね。理由は、簡単です。手段に目標を合わせたのです。いろんな公共施設を作りたい、道路や港湾も整備したい、そっちが先にあって、それをやるには「人口がこんなに増えますよ」と言わないとだめなわけです。「計画の罨」と言ったらよいのでしょうかねえ。

同様のことに、新型コロナウイルス感染拡大防止対策があります。新型コロナウイルス感染拡大防止は自治体がつばらおこなう仕事なのか、と私は思います。これについてもいろいろコメントしたいことはありますが、今日は時間も限られていますので、指摘だけしておきます。

福祉政策にも問題があります。福祉政策は、ナショナルミニマムとも絡んできます。これを自治体の仕事として良いのかということですね。さきほど紹介した北山さんと稲継さんの教科書にも書かれています。福祉の充実、自治体にとっては、微妙な政策です。ですから、単に分権化すれば良いとも言えないわけです。そのさじ加減が難しいところです。いろいろな議論が闘わされて、よりよい解決策が見つかることを祈っています。ここは、まさに公共政策論の定番です。政策ごとの適切な権限配分・事務配分の検討が臨まれます。

その他の懸念材料

最後に、その他の懸念材料として二つあげておきました。最初の、「通貨供給量増大政策」↓「大量の国債発行」↓「訪れる財政危機（国の財政破綻）」、これは、どうなるのか、さっぱり見通しがありませんね。国の財政破綻は、自治体にも大きな影響を及ぼすことになるのは、まちがいありませんが、なんとも見通しがたちません。

二番目は、「丸投げ型分権」を止められるからです。こちらは、深刻ですね。中央政府、国が、めんどくさそうなこと、解決が難しいと思われることを、自治体に丸投げしているように私には見えます。さきほどの少子化対策や一八歳以下の子どもへの給付金方針もそうですね。こうした「分権」、これはまさに「量の自治」の拡大とは言えますが、

果たして今後の自治体、あるいは、日本にとってよいことと言えるのでしょうか。私にはそうは思えません。なんとか、このトレンドが進まないようにする方策をみなさんに考えてほしいと思います。

なお、今日は、自治体議会について触れませんでした。参考文献の最後に、ごく最近、大森彌先生が出版された『自治体議員入門』（第一法規、二〇二二年一月）をあげておきました。読みやすく、わかりやすい本ですので、ご興味のある方は手に取っていただきたいと思います。

以上、雑ばくではありましたが、私のお話を閉じさせていただきます。ご静聴ありがとうございました。

【参考文献】

- ・ 大杉寛『コミュニティ自治の未来図―共創に向けた地域人材づくりへ』（ぎょうせい、二〇二二年七月）
- ・ 磯崎初仁『立法分権のすすめ―地域の実情に即した課題解決へ』（ぎょうせい、二〇二二年九月）
- ・ 北山俊哉・稲継裕昭『テキストブック地方自治 第三版』（東洋経済新報社、二〇二二年九月）
- ・ 大森彌『自治体議員入門』（第一法規、二〇二二年一月）

へさとう かつひろ・北海学園大学教授／当研究所理事長