

新政権下で掲げられている「地域主権改革」が進められるなか、自治体には自らで考え判断して政策を実行していくことが求められています。こうした状況を踏まえ、JIAMでは平成22年1月7日～8日の日程で、平成21年度「第2回市町村議会議員セミナー」を開催いたしました。

今回の「JIAM誌上講義」では、このセミナーにご出講いただきました大森彌氏のご講演内容の要約をご紹介します。

「分権改革の新展開と自治体の議会・議員に求められるもの」(要約)

東京大学 名誉教授
大森 彌



今日の演題が長いですが、一言で言えば政権交代して地方分権改革はどうなるのかということについて、私の見方をお話するということです。はっきり言うと、まだよくわかりません。新政権が成立して間もないため、今後どれほど「地域主権の実現」を新政権がやり抜いていくことができるかわかりません。

私としては、政権が入れ替わることでデモクラシーが成熟していくものだと考えていますので、特定の政党をひいきしているわけではありませんが、政権党が何を考えているかということが当面の関心事ですので、そちらのほうに議論を寄せてお話しいたします。

図1をご覧ください。

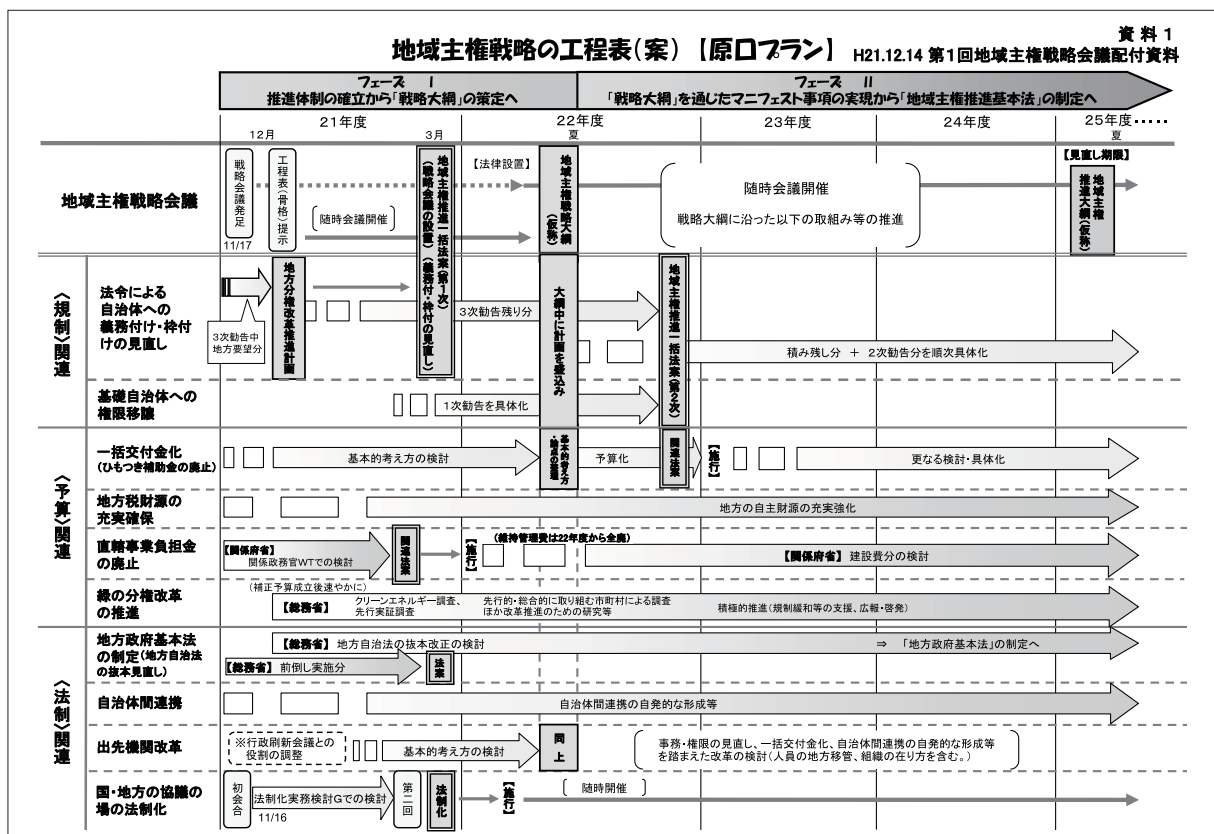


図1 原口プラン

これは、2009年12月14日の地域主権戦略会議で決められた工程表で原口プランと呼ばれているものです。これが、これから新政権が地域主権改革と称するものを行なっていく場合の工程表とその内容です。これがこの通りにいけば、日本は世界でも相当程度に顕著な分権国家になる可能性があります。

私は道州制導入に関しては強く反対しています。道州制をやると日本全体の力は必ず衰微すると考えています。この原口プランでは、注意深くみると、「自治体間連携」については書かれていますが、「道州制」という言葉はどこにも出てきません。自治体間連携を発展させていくと、広域連合、都道府県合併、その先に道州制という道筋も考えられますから、理論上は道州制の検討が消えたわけではありませんから、若干の懸念はあるものの、当面、新政権が道州制に取り組むことはないと考えています。

「地域主権」の実現ということで当面重要な動きになるのは、2つの国の機関をつくることです。次の通常国会で2つの法案が提出されることになっています。

1つは、地域主権戦略会議というものを法律上位置づけるということです。これはすでに運用上は動き始めています。会議のメンバーは、総理、副総理、総務大臣と財務大臣の他に7人が選ばれています。この7人のなかには、現職の知事と知事経験者、現職の市長はいますが、町村の代表と思われる人はいないのです。私はこのことが少し気になります。ただし、なぜそうなっているかを憶測すると、実は戦略会議の事務局長は前のニセコ町長で、総理補佐官をしている逢坂誠二さんです。彼は町長経験者で、町村の行政に詳しい人です。私は、逢坂さんは信頼できると思っていますので、彼が事務局長ということで入っていますので、一応町村の意見が反映されることになるのだと思います。

2つ目の法律は、国と地方の協議機関に関するものですが、少なくとも関係閣僚以外に

地方六団体の代表者ないし六団体が指名する人が委員として入りますので、この中には議会代表者は必ず入ることになっています。

そうして、今後、自治体に影響を及ぼすような重要な制度改正、地方交付税の運用等については、必ず国と地方が協議をして物事を決めていくという、新しいスタイルの機関ができ上がってきます。

地域主権戦略会議と国と地方の協議機関を拠点にしながら、新政権の地域主権政策を実現する運びになりますので、今後はこの2つの機関の振る舞い方を注視する必要があります。地域主権戦略会議は、恒常的に置くかどうかを3年くらいで見直すことになっています。国と地方の協議機関は恒常機関になりますので、今後は広い意味で言えば、自治体の国政参加が進んでいくことになりますが、自治体側に拒否権を持たせるような法律にしくてもいいのではないかと私は考えています。国と地方の協議において、地方に拒否権を持たせたら、国会で政策を決めるのが大変になりますから、当面は、重要なことを国の省庁が勝手に決めてはいけない、地方に影響を及ぼすことについては必ずオープンの中で協議することにすればいいと思います。

協議というのは、参加する人たちが対等であることを前提にしています。対等者間で相談して、できるだけ合意に導くように誠実に話し合いをすることです。今後は国と地方の協議機関を拠点に物事を決めていくことになるとは思いますが、これが、国政と自治体の運営にどういう影響を及ぼしていくかについて、まだはっきりしたことはわかりません。例えば、今まで地方自治法に関係するような改正は、ほとんどが地方制度調査会にかけられて決められていました。地方制度調査会が今後存置されるのかまだはっきりしていません。私個人は、地域主権戦略会議と国と地方の協議機関をつくれば、地方制度調査会は不要ではないかとみていますが、本当にそうなるかどうかはまだわかりません。

もう一つの動きとして、原口プラン（図1）の「法制関連」の一番上の欄に、「地方政府基本法の制定」（地方自治法の抜本見直し）と書いてあります。もし地方政府基本法が法律用語としてそのまま制定されると、画期的な出来事になります。なぜかという、政府の公式文書で「地方政府」という概念をつかっているのは地方分権改革推進委員会で、その1次から4次にわたる勧告のサブタイトルにはどれにも「地方政府」が付されています。旧政権時代には、地方政府という、わが国が二重政府になると考えたらしく、地方自治体のことを「地方政府」とは呼びませんでした。

でもそんなことはありません。「地方政府」とは一般的に、住民によって正当に選挙された代表機関とその活動のことを言うのです。したがって、都道府県も市町村も「地方政府」といっておかしいことはなく、地方議会が地方政府としての議会ということになります。

皆さん方がこれを率先して使うとすれば、次の本会議で質問に立ったときに、それぞれの市の下に政府とつけて、「我が〇〇市政府としては」と言うのです。今日皆さん方は全国から勉強しに来たのです。研修から帰って、発言の中に新しい概念が登場しなかったら、参加した意義が出てきませんでしょう。使ってもらえますか。もしかしたら、市長が反問権を行使して、「今、我が〇〇市政府としてはとおっしゃいましたけど、それはどういう意味でしょうか」と訊くかもしれません。そうしたらすかさず、市長も大津のアカデミーまで勉強しに行ったらどうかと言ってください。

新しい時代の到来には、必ず新しい言葉が登場するものです。新しい概念には新しい発想が盛り込まれています。もしそれが自分たちの将来にとって望ましいと思われるならば、率先して使ってください。今日は300名近くの方がお集まりですので、これで一挙に「地方政府」という言い方が普及することになりますね。私は30年近く前から言い続けています

が、その思いがすぐに実現するのです。

地方政府基本法をつくり、どんな小さい自治体でも「地方政府」ととらえることになると、すべての自治体にそれだけの気構えと運用が求められることになります。だから、是非とも次の質問に立ったとき、地方政府という言葉を使ってもらいたいと思いますし、使われたら、必ず私のところへメールをください。よく言ってくれましたって、必ず返事を書きます。時代の変化は、こういうちょっとした文言の中に見てとることができると思います。

○「地域主権」について

日本国憲法を勉強した人にはすぐわかることですが、日本国憲法のもとでは、地域主権という概念は成り立ちません。日本国憲法には国民主権と書かれています。国民主権は、正当に選挙された国会における代表者を通じて行使されるものです。特定の地域に主権があるなんてことは現憲法上あり得ませんので、厳密には地域主権という概念は成り立ちません。したがって、この概念はそれ自身としては怪しい。怪しいのですが、民主党はそのことを知っていてこの言葉を使っています。

実はこの地域主権に類する概念の先駆者がいます。私の知る限り、その一人は前の千葉県知事の堂本暁子さんです。彼女は、「千葉主権」とおっしゃったのです。千葉はすぐ近くに東京があります。東京の吸引力はとても強い。だからこそ、千葉は千葉たりえたい、千葉は千葉の独自性、自立性を実現したいという思いで、運動論として、選挙で「千葉主権」という言葉をおつかいになりました。運動論として、私は認めます。でも、憲法学上も歴史学上も地域主権は成り立ちません。したがって、これ以降は括弧つきで使うことになります。

従来、これに類する概念は、地方分権、地方分権推進、地方分権改革です。それをわざわざ民主党が言い換えている理由が、運動論

的に新しい時代を招き寄せたいという意気込みを示しているのだと解釈すれば、それはそれとして是としていいと私は考えました。

少し細かいことを言うと、「地域主権」というと、日本の国土のどこかに地域を設定することにならざるを得ません。新しく主権を与えようと考えているぐらいですから、今の都道府県とははるかに違う区域を想定しないと成り立たないと思います。したがって、ほうっておくと、民主党の「地域主権」は道州制と結びつきやすい概念と考えられます。

実はもともと「地域主権」の概念は、自民党政権のときに内閣府に設置されていた「道州制ビジョン懇談会」が打ち出していた「地域主権型道州制」と似ているのです。したがって、もし民主党のいう「地域主権」が、旧政権が使ったものと同じ概念だったら、何の新鮮味もありませんから、旧政権と同じ意味合いではないと思います。上（国）から与えられるのではなく、下（地方）から事務権限と財源を獲得していくという意味で分権改革を必ずやり遂げる、そういう意味合いで使っているのではないかと考えたいと思います。

○民主党マニフェストと自治体への影響

それではこの概念で何を言っているかということになります。ここが重要で、今日は民主党のマニフェストを持ってきています。これには政権の公約として、5原則がうたわれています。

原則1として、「官僚丸投げの政治から、政権党が責任を持つ政治家主導の政治へ」変えるといっています。

原則2として、「政府と与党を使い分ける二元体制から、内閣の下の方策決定に一元化へ」。これは明らかに自民党批判です。自民党本部が、地方の後援会や地方組織の意見を吸い上げて調整して、霞ヶ関と交渉して采配するような体制をやってきたことをさしています。したがって、民主党は内閣のもとの政策決定を一元化すると言っているわけです。

原則3として、「各省庁の縦割りの省益から、官邸主導の国益へ」。これは端的には予算編成のことです。今回の予算編成は、基本的に従来のやり方を相当変えました。従来は、財務省からシーリングといって、概算要求の上限が決められ各省庁に伝えられました。このもとで各省庁が予算の概算要求を財務省に持ち込みます。そうすると予算査定が行われて財務省から内示が出ます。次は復活折衝です。役人の次に大臣が出ていって復活折衝すると、財務省は若干の留保分を配るのです。したがって、従来の政府原案というのは、財務省原案のことを意味します。

今回は予算編成のやり方を変え、政府が閣議決定で決めた案こそが政府原案になっています。実際には財務省の役人が行き来しているのでわかりませんが、形としては官邸主導、各省庁の大臣、副大臣、政務官が、省庁の役人に取り込まれないで済むようなやり方をとろうとしています。霞ヶ関の役人は賢いのでまだ決着はつきませんが、省庁が縦割りで自分勝手に物事を決めるのではなく、全体を統合していきたいという話ですから、原則3は重要だと思います。

原則4は、「タテ型の利権社会から、ヨコ型の絆（きずな）の社会へ」。この議論は「新しい公」という概念とも接続しています。これも相当自民党を意識していて、これまでのように、政党と国民の間に様々な団体がいて、そこへお金が流れて権益をつくって、次の選挙で支持を得るというやり方を打破していきたいということです。

これが政策としてあらわれると、お金を直接支給することになるのです。直接支給である子ども手当は、私から見ると、新機軸の政策です。これは保護者の所得に関係なく配るものです。すべての子どものいる親に基礎的に必要なお金を支給するのですから、例えば、学校給食費を払えないという親はいなくするのです。したがって、この政策は、子どものいる親を激励すると同時に、必ず子どもを元

気にしっかり育てるという相当強い責任を負わせるものです。つまり民主党は、社会を構成する個人の自立を促す政策をとろうとしているといえます。これは小泉構造改革のような、市場原理で厳しい世の中をつくるという意味の厳しさとは違う意味で、厳しい政策といえます。

農家の戸別所得補償も同じです。農家はあの所得補償を受けたら、各農家は農家らしく農業をやり抜かなければいけなくなります。これも支援政策ではありますが、一方では厳しい政策です。社会の中の一員としての個人や家族が自立していくという政策になっています。

一般に世間はまだこのことに気がついていません。直接支給という政策は、そんなに甘い政策ではなく、結構、厳しい政策だといえるのです。

厳しさは、同じように行政内部でも起きています。従来以上の行革が続くでしょう。なぜなら、行革を行なって無駄を省くという工夫をする以外に、国民に増税をお願いできないからです。無駄なこと、不要不急なことには税金は使いません、しかしどんなに頑張ってもこれ以上は無理なので、国民の皆さん方に負担をお願いしますというふうにやらざるを得ないのです。民主党は、4年間は、消費税の増税はしないといっています。ということは、行革をやり抜くという意味です。これは相当にきついプロセスになります。増税なき行政改革の徹底ですから。

この影響は、必ず自治体にも及びます。これまでにも自治体は相当の行革を行ってきましたから、なかなか辛いところです。しかし、国家公務員の人件費を2割カットと言っていますから、これも自治体に及んでくるでしょう。さらに、事業の仕分け作業をやればまだ無駄が出てくるだろうといわれるでしょう。国は平成21年度予算案に関し事業仕分けを実施しましたが、結局7000億円弱しか削減できませんでした。したがって、次回の事業

仕分けではいっそう厳しいやり方をとらざるを得なくなります。国レベルで厳しくなりますから、その余波は必ず自治体に及ぶと覚悟を決めていたほうがいいと思います。

私は、もしやるなら、事業仕分けは、外から仕分け人なんか呼ばず、地方議員である皆さんがやり抜くとよいと思います。事業仕分けをするとなったら、その作業実施前に勉強をすることになります。これは施策とお金の関係を見抜くことになりますから、議員さんが財政に強くなって、予算書も決算書も細かく読めるようになるのです。今までどうしてこんな施策をやってきたのか、どうして議会は見過ごしてきたのかが、自分たちの手でやってみるとわかるのです。そのうち必ずやらざるを得なくなります。

結局、今まで以上の厳しい行革の推進ということになります。だから国民は、相当厳しいことになることを承知の上で、大改革を遂げていく政権を選んだということになります。

ところで、今回、政権が交代したというのに、ほとんど政情不安が起きませんでした。途上国のようなところでは、しばしば政権交代ともなれば国内が混乱します。日本では、政情不安なしに政権交代が行われました。これは大きな出来事ですが、裏返すと、それほど変わらない政党が政権をとったということにもなるかもしれません。自由民主党と民主党の党名の違いは「自由」があるかないかだけです。しかし民主党にしても、自由を無視するなんてことはあり得ませんから、したがってたいして変わりません。程度問題です。どちらかという、市場の自由のほうにウエートを置くタイプの政党と、民主、つまり、できるだけ多くの人々が参加して開かれた形で物事を決めていくほうにウエートを置くタイプの政党が登場したのです。自民党は、市場のやり方を社会のあらゆる領域に持ち込んで規制緩和を進めると世の中がうまくいくと思った人たちが、政権の中枢に入ってしまったのです。マーケットだけに止めておけばい

いのですが、それ以外にまでこの考え方を適用すると、必ず格差は拡大するのです。この手当てをしない限り、世の中は必ず悪化するのです。自民党はその手当てを怠った。民主党はそのことに気がついて、選挙のときに「国民生活が第一」と言って、かつての自民党のお株を奪ったのです。

原則5は、「中央集権から、地域主権へ」です。民主党の「地域主権」政策で、私が安堵していることがあります。総選挙での民主党のマニフェストには、第2期の平成の合併をやって、市町村数を700～800に集約し、将来は、さらに300の基礎自治体に統合するという記述がなくなったことです。そして、「地域主権の実現」というのは、基礎的自治体を重視して、地域のことは地域で決めて責任をとる体制をつくっていくことを言っていますから、この発想は真っ当です。

これに対しては批判もあります。自治体なんて能力がないのだから、自治体に任せるなんて危ない、施策の質が落ちると考えている人たちは依然として多いのです。しかし、私は、若い頃勉強したイギリスの地方自治の考え方を引き合いに出すことにしています。それは「地方自治とは過ちを犯す権利である」というものです。なぜなら、特定の地域に限定して、その地域について自分たちで考えて条例をつくって実行するということであれば、たとえそれがうまくいかなかったとしても、その影響はその地域に限定できる。だから、地域の住民が覚悟を決めれば、相当に思い切ったことができるのです。

もう一つ。自治というのは与えられるものではないので、仮に国のほうからやれと言ってきたら、自分たちの地域にとっては必要ないといえることが重要なはずですね。自分たちで選択できる余地がないと自治は成り立たないのです。その結果として、ある自治体とほかの自治体に必ず違いが出てきます。日本は長い間この違いのことを格差と呼び続けてきました。格差の次に続く言葉は、必ず「是正」

です。「格差尊重」と言う人はいないでしょう。でも個性と言ったら尊重になるのです。「個性是正」とは言わないでしょう。問題は格差と個性の相違です。この見極めが難しい。

私は格差があることは認めます。当事者の責任に帰せしめることができない程度の不利の条件のことを格差というのです。しかし、自分たちの手で頑張れば可能になることをやっていないことまで、格差とは呼ばないのです。その区別をつけるためにも個性は尊重したい、その個性をつくり出すために、自分たちでよく考えて、これはやり抜く、これはやらないと決めれば相違が出てきます。

その相違の中にこそ自分たちの地域らしさがあると、ごく普通に考えるような世の中をつくるのが「地域主権の実現」ということだろうと思います。これは厳しいものです。自分たちに与えられた権限を行使するためには、自分たちで考えることになるからです。考えて実行した結果だから、うまくいかなかったら自業自得です。地方分権改革は、うまいことをやって楽をしたいというのは反対に厳しい仕組みを作ることなのです。

例えば、できるだけ紐付きの補助金はなくして、民主党が言っているように自分たちで使いみちを選べる一括交付金のほうが良いと考えています。面倒でも大変でも、自分たちで地域のことを考えることになるから、そのほうが良いと思っています。そうすると、地域のニーズがどこにあるかという議論になっていくのです。これを実現していくことが、民主党のいう「地域主権」政策ではないかと思います。

○地方議会の役割と住民参画

そこで、新政権の「地域主権」の実現との関係で、今後重要になる自治体レベルでの変化を2点お話しします。

1点目は、現在地方自治法第2条4項で定められている、市町村は必ず議会の議決を経て基本構想を策定しなければならないという

規定を廃止する方向で動いていることです。分権時代ですから、こんなことは国が法律で義務づける話ではない、策定するかどうかは自治体が自由に決めることができるように改正しようということです。今後、市町村の政策運営に関しては、首長が選挙の際に示すマニフェスト中心でいくのか、従来どおりの基本構想・基本計画中心で進めるのかという課題が出てくる。仮に基本構想をつくらなくていいことになった途端に、自治体で自治基本条例をつくって、その中に長期的な政策運営については計画をつくり、議会の議決を要するということを書き込むかどうか、さらに議会基本条例の中に議会の任務として書き込むかどうかという課題が生まれるのです。

また、今まで基本構想作成を担当してきた企画課の職員は今後どうなるのか、あるいは総合計画に結びつけて行われてきた事務事業評価はどうするのかという新しい課題が生じます。自治体の自由を拡充するという分権改革を進めれば、それだけ、自治体で考えていかなければならないことが増えるのです。

2点目は、現在の地方自治法上の議会の定数の上限規定を廃止するということです。第29次地方制度調査会が全会一致で答申に盛り込んだものですが、まだ本当に廃止になるかどうかわかりません。

上限が外されたら、定数を減らせという圧力が強まると思います。住民から見ると、本当に議会が頼りになるかどうか、存在感があるかどうかの問題になるでしょう。私の予感としては、削減の圧力に耐えられなくなると、もしかすれば、地方自治法上に議会の定数の下限を書いてほしいという議論が出てくるかもしれない。自信のない議会ほど、これ以上減らしたら議会が成り立たないという下限定数を書いてくれと言ってくるでしょう。でも、分権時代ですから、下限で議員定数を保障するというにはならないと思います。自分たちで考えてくださいという話になります。それは、何人なら議会が成り立つのかという

だけではなくて、議員への公費支給はどうあったらいいのか、政務調査費は何の役に立っているのか、議員と議会活動はどういう関係にあるのかということもあわせて検討しなければならなくなる。

私は、議会議員の身分を自治体職員のイメージで考え過ぎていると思っています。やっと地方自治法第203条が改正されました。これまで、議員は非常勤職員を包括規定している203条の筆頭に書かれていたのです。だから、大抵の人は議員を非常勤職員と同じだと思っているのです。続く第204条は常勤職員員に関する包括規定ですが、その最初に首長が出てきている。だから、大抵の人は首長を常勤職だと思っています。その証拠に、直接公選職である首長に退職金を出しているのです。

私は、地方議員を非常勤職員と同じように見るのは間違いだと思っています。なぜなら、地方議員は選挙で当選して、当選証書をもらい、任期が始まった日から議員としての活動が始まるのです。一般職の職員のように辞令をもらって、働く時間と場所を指定されて仕事をしているわけではないのです。

したがって、議会に出席するだけが議員活動だなんてことはあり得ません。また、ある住民の個別の利益を行政に反映させるような行為をすることでもありません。議員さんたちは地域に入って、地域の人たちの悩みや問題点を把握してきて、それを政策に練り上げるというのが務めです。そこに、政治家としての力量を発揮する場があるのです。

現在の議会議員さんたちの最大の危機は、住民から自分たちの地域の暮らしと自分たちの将来にとって議会や議員活動こそが必要だとみなされていないことです。それにもかかわらず、議員さんたちに拒絶反応が強いのは、議会に対する住民参画です。これがやれるかどうかは、ひとえに根拠となるルールをつくれるかどうかです。まずはしっかりした議会基本条例の中に、このルールを打ち込むことが課題ではないかと思っています。議員がどう振

る舞うかを住民に約束するルールをつくること、その中にどういう形で住民参画という新しい回路をつくれるかを必ず書き込んでおくこと、当选したら、このルールに則して振る舞えるようにしておくことが大事だと思っています。住民と結びつかない限り、存在感のある議会にはなれないのではないのでしょうか。

○基礎自治体と広域自治体の新しい関係

市町村合併の結果、現在市の数は800に近づいています。実は現在でも、市と呼ばれている自治体の85%近くは、人口20万人以下です。そのような団体に、都道府県が持っている事務権限を運ぶことはそう簡単にできないと思います。

また、日本の国土は相当に多様ですから、一律に区域を拡大しても住民自治の拡充にはつながりません。地域によってそれなりの中中小を認めたほうが良いと考えています。もし仮に、分権改革のために自治体の規模を一律にしろということなら、強制合併しかないのです。分権時代に強制合併はできません。そうすると、やはり新しい自治体間連携の仕組みを模索することになります。

私は基礎自治体と広域自治体の関係について、上下関係ではない、新しい対等・協力の体制が必要になると考えています。市町村が相談に行ったら、都道府県が誠実に相談に乗り、悩みの解決に一緒になってあたっていくべきでしょう。市町村がお互いに支え合うと同時に、広域自治体が基礎的自治体を補完する新たな仕組みがあってもいいのではないかと考え始めています。

人の基本的なニーズは、自分ではどうしてもできないこと、無理なことがあるときに生じるものです。どれだけ自分で頑張っても、それ以上頑張れないことに対して、地域が手を差し伸べようという考え方が必要です。私は民主党政権が考えているように、社会や個人の自立は必要だと思います。でも、自立しと言わない人は冷酷です。自立と共生、自立

と支援はセットになって初めて成り立つ考え方です。そういうさわやかで透明度の高い生き生きした社会をどうやって築くか、それこそが「地域主権」の最終目的なはずです。豊かな地域社会をつくるという目標に向かって前進するとき、その先頭に議会や議員さんたちが立ってもらえるかどうかが重要になると思います。そのとき、「豊かな議会」が見えてきます。

最後に、私は今回これだけ多くの議員さんが勉強しに来られたことについて、感激しています。分権時代が到来しなかったら、こんなにたくさんおいでになることはなかったではないですか。これだけの人が集まったのです。これが分権時代の新しい息吹じゃないですか。議会にも分権改革がやってきているのです。先ほどもお話ししたように、皆さんお帰りになってから、「我が〇〇市政府としては」とおっしゃってください。

本日はありがとうございました。

講師略歴：

大森 彌（おおもり わたる）

東京大学名誉教授。

1969年東京大学大学院法学政治学研究科博士課程修了。法学博士。1971年東京大学教養学部助教授、1984年同教授。1997年～99年東京大学大学院総合文化研究科長・教養学部長。2000年東京大学退官後、千葉大学法経学部教授に就任（2005年まで）。内閣府独立行政法人評価委員会委員長、厚生労働省社会保障審議会委員・介護給付費分科会会長などを務める。著書に『変化に挑戦する自治体』『官のシステム』『実践まちづくり読本』など多数。