

いま、地方自治制度をあらためて考える ～諸外国の制度や歴史的経緯から～（要約）

平成23年7月12日

平成23年度「市町村議会議員研修（地方自治基本コース）」講演より



明治大学公共政策専門職大学院ガバナンス研究科 教授
山下 茂

皆さん、研修ご苦労さまです。本日は、「いま、地方自治制度をあらためて考える」というテーマで、諸外国での地方自治の色々な仕組みを眺めてみることによって、我が国の地方自治の仕組みについて何か新しいヒントが得られないか、という観点からのお話をさせていただきます。

はじめに

外国の話をする場合、特に外国の地方自治の仕組みについて詳しい人は少ない。それもあって、外国の話はえてして当てにならない、マユツバの話が世の中に流通することが可能です。政策論をする場合でも、どこそこの国の福祉制度はどうだとか、税制がどうだとか、いろいろな議論がありますが、外国の制度などの中の都合の良いところだけをつまみ食いしているのではないかとよく感じます。

例えばスウェーデンでは福祉が充実しているという話です。確かに充実はしています。ただ、一方で国民がどのくらい税金を負担しているかを見なければいけない。日本の国民がスウェーデンほどの税金を払えば、それは日本の公務員あるいは政治家の皆さんであれば、もっと高いレベルの福祉を実現できる。しかし、日本では国民がスウェーデンよりも税金を払っていないのですから、ここまでは我慢してもらわなきゃならない、そういう議論になるはず。ところが、えてして歳出側だけの議論をしがちです。

私がこれから申し上げたいのは、これからますます地方自治体の中で独自の政策論を議論できる時代になっていく。外国のことも色々とお調べになると思います。大いに調べてい

ただくのがよいのですが、そのときに軽々しく信ずる、あるいは軽々しく疑う、どちらも軽々しい判断をしないようにしていただきたい。他人の言うことも、どういうことをベースに議論をしているかを改めてご自分の目と頭で、あるいは耳など、全身の感覚を動員して勉強していただきたいのです。

「民主主義」や「地方自治」は「議会」から

今日、ヨーロッパ諸国の間での地方自治に関する共通の理解として「ヨーロッパ地方自治憲章」という国際条約があります。1985年にヨーロッパ諸国の間で合意されて、その後各国ごとに国会で批准するという手順をとっているわけですが、今日に至るまで大方の国がこれを批准していますから、かなり共通のルールになっています。

そのヨーロッパ自治憲章の第3条②では、地方自治の権利というものは、直接・平等・普通選挙権に基づいて秘密投票で自由に選ばれた者で構成される合議体、我が国で言えば議会によって行使される。そして、その合議体は、それに対して責任を負う執行機関を持つことができる。つまり、議会が首長のような執行機関を持つことができるという表現になっています。議会が先にあり、議会があることが地方自治体としての第1のポイントなのです。ヨーロッパではこういう論理構成になっている。

例えばフランスの地方自治体では、まず議会を住民が直接に公選する。そのうえで、議会の中で首長になる人間を互選する。日本では、執行機関が直接公選で選ばれます。第二次世界大戦後そういう仕組みになったので

あって、これはアメリカの影響です。ドイツ、フランスでは、議会がまずあり、これがなかったら民主主義とはいえないと。そこから先、実際の行政権限を誰か別の人間に持たせる。そこは各国でいろいろです。位置づけは、議会が先。ここのところが、我々日本人が忘れてしまっている部分であります。

補完性の原理と近接性の原理

次にヨーロッパ自治憲章第4条③です。ここに規定されているのは、公的な責務、例えば自治体の任務ですが、これは住民にいちばん身近な行政主体が優先的に遂行する。日本で言えば市町村です。そこが真っ先にやる。他の主体、都道府県とか中央政府に何か公的な仕事を担わせるのは、その任務の範囲と性質、合理性と経済性、そうしたものを考慮する。これは広域単位にやらせたほうがいいのか、あるいは中央政府にやらせたほうがいいのか、あるいは中央政府にやらせたほうがいいのか、ということになればそちらにやらせる。でも、話の発端は、住民にいちばん近いところが民主主義の仕組みにのっとってやるのだ、とヨーロッパ自治憲章では書いています。

これは「補完性の原理」と言われます。何か物事は、まず個人が自分でできることは自分でやりましょう。自分一人でなかなかできないことは家族や友達と一緒にとか、個人にいちばん近い社会の単位でやります。でも、それだけではやり切れないことがいろいろあります。それなら、近隣社会が力を合わせる。それでまだできないこと、それは市町村みたいな基礎的な行政の単位でやる。それでまだできないことがあったら、都道府県みたいな広域な単位でやっていく。それでもまだできないこと、それは中央政府でやる、ということが「補完性」の考え方です。まず個人を大切に、個人に近いところで物事を担う仕組みをつくっていく。個人からより遠い組織、我が国なら都道府県とか中央政府は、市町村ができるだけいろいろなことができるようにそれを補っていく、支えていく、そういう役

割を持つようにしていこうじゃないですかという考えが、この「補完性の原理」です。

これは地方自治の世界でも非常に良い考え方ではないでしょうか。別の言い方をすると、「近接性の原理」。より住民に近い、そういう社会的な単位がいろいろなことをやるように、社会の仕組みを組み立てる。そのうえで、そういう単位が、もう少し財源の支えとか専門的知識の支えがあれば、その単位でできるとすれば、より大きな単位が補完していく、支えていく、こういう仕掛けですから、これは両方一緒にして考えたほうがわかりやすい。

地方自治体の国際比較－権限－

日本では地方自治ということが憲法によって制度的に保障されている、これは定説ですね。国会の立法で、地方自治そのものを否定するような立法をしてはいけません。

地方自治体の権限については、およそ皆さんの自治体で何か政策をやろうというときに、かなり自由に条例などを考えられる部分がある。既に国の法律でその分野について何か書いてあれば、それは壊してはいけませんが、何も書いていなければ、いろいろなことを日本の自治体は自分で考えられる。

でも、よその国では案外できない。我が国のように包括的な権限を地方自治体に認めているような国はフランスとかドイツですが、アメリカ、イギリスはそうではない。

イギリスでは、地方自治には憲法上の保障が何にもありません。イギリスは憲法がそもそも有るような無いような国ですから。地方自治の仕組みについても全部国会の立法で決まる。地方自治体は国会の「被造物」、そういう概念です。国会という神様がつくった被造物が地方自治体であって、神様の思うがままにつくられると、こういうことです。しかも、その権限は限定列挙されています。イギリスの地方自治体がどんな任務を遂行してよいかは個別の分野の法律に書いてある。イギリスではこの仕組みを、2010年に政権をとった保

守党がやっと改正をする。もっと地方自治体に自由を与えようかというのがやっとのことで具体化するのが最近のイギリスです。

大雑把に言うと、日本と似ているのがフランスとドイツ。そして、イギリスと同じようなのがアメリカ。アメリカというのは連邦制ですから、50州それぞれの州に憲法があり、州の議会が決める州法という法律があるわけですが、州ごとにその仕組みの中で決まっています。ですから、州によってバラバラですが、各州での地方自治体の権限は各州の立法で決められている。各州が州内地方自治体の創造主です。

地方自治体の国際比較－階層構造－

次に、地方自治体の編成ですが、日本は市区町村と都道府県の2段階。フランスは3段階あります。フランスは州（レジオン）と呼ばれる「超」広域な単位があって、その区域内にデパルトマンという日本の都道府県に相当する単位があり、それからコミューンという基礎レベルの自治体があって、3階層です。

問題はイギリスです。イギリスという国は、地域によっては、中央政府があったら、あとは地方自治体が1段階だけしかない。特に都市部ではそうになっています。農村部に行くと、日本の都道府県みたいなものと、市区町村みたいなものと2階層ある。ですから、地域によって1階層になっているところもあれば、2階層のところもあるのがイギリスの形です。

ですから、こうやって見ると、地方自治体の階層の数が2階層というのは、大国の中では今や珍しくなっている。フランスに至っては3階層です。このいちばん大きな州という単位ができたのは1980年代です。それまでは長年2階層でずっと来ていたのが、1980年代になって地方分権を進める中で、いちばん大きな単位である州も地方自治単位としてつくって、そのときに伝統のあるデパルトマンを廃止しないで、そのまま置いておき、それより大きな単位として州をつくって、経済計

画の策定などの機能を持たせました。

地方自治体の国際比較－基礎レベル－

基礎レベルの自治体は、日本は過去に何回も大きな合併をしましたので、実は、数が少なく今や1,800ほど。これに対してフランスは合併が少ししか進まない。今でも基礎レベルの自治体であるコミューンが3万6,500もある。イギリスは、日本以上に中央主導の合併が進みまして、今や400しかない。人口は日本の半分くらいですから人口規模で見ても日本より大きい。

アメリカですが、日本の市町村に見合う一般的な単位が3万6,000ぐらいあります。その他に、注目しないといけないのは、特定目的の自治体、学校なら学校だけをやる自治体、特定目的区と訳しますが、「スペシャル・ディストリクト」ですね。特定の行政機能だけを担う行政の区画が4万8,000以上ある。これは同じ地点でも複数が重複しています。日本だと総合的な目的を持った市町村の仕組みをつくっていますね。それ以外の仕組みとすれば、総合的な市町村を母体にした、ごみ処理の一部事務組合などがあります。でも、アメリカはそうではない。市町村を母体にしないで、また別につくる。水道のいちばん効率的な供給区域と、福祉のためにいちばん効率的な供給区域は同じだという保証はない。むしろ違って当たり前だと彼らは考えるのでしょうか。それぞれの便宜に合わせて、それぞれの特定目的区が形成されますから、一般目的の日本の市町村のような3万6,000ぐらいある自治体のほかに重畳して重なり合っている。同じ地点で見ると幾つも自治体に当たるものがあり、バラバラな行政区域を持っています。

地方自治体の国際比較－広域自治体－

それから県や州というような単位です。日本では47ありますね。フランスでは日本の県に当たる広域単位、デパルトマンと言いますが、これが100あります。フランスの人口は日

本の半分です。人口は日本の半分で、デパルトマンの数は日本の都道府県の2倍ですから、平均的に言えば一つが4分の1くらいでしかない。それから、州は、都道府県より広いものもありますが、その数は22ほどです。人口が半分ですから日本の都道府県と平均的には同程度。3段階ある地方自治単位の中のいちばん大きい州が日本の都道府県と同じくらいの人口規模です。

イギリスは、先ほど述べたように地方自治体が1段階しかないところと2段階あるところとありますので、この比較は非常に難しい。平均値がとれないわけですね。1段階のところはどちらかというと都市的地域です。そこには日本の基礎レベル市町村と似たような大きさのものが普通にありますが、2段階ある農村部になると、日本の都道府県に当たる広域的単位は、面積はそこそこありますが、人口は大変に小さくなる。しかし、イギリスでは、そういうところでも2段階を維持している。

アメリカですけれども、これもずいぶん大きいように皆さん思っていますが、カリフォルニア州は確かに大きい。人口は3,000万人いて、日本の国土がすっぽり入る州ですけど、それは例外です。アメリカの中では歴史と伝統のある東部、独立のときにイギリスと戦った東部13州を見ると、日本の鳥取県より小さい、あるいはほとんど同じくらいの人口規模の州があります。大きなところでもニューヨーク州ですから、日本の東京都と似たようなものでして、人口で見れば、日本の都道府県とあまり変わらないものばかりです。

これで大ざっぱに乱暴なことを言いますと、アメリカの州と比べて日本の都道府県は別に小さくはない。カリフォルニアやテキサスみたいな新参者を見るからおかしい。むしろ歴史の古い東部13州と比べれば、日本の都道府県とそんなに変わらないのです。

道州制の議論を考える

えてして都道府県が邪魔だとか地方自治のリーダー的な人たちがおっしゃったりします。道州制の議論をするときに、道州を導入したら都道府県は要らないということを当たり前のようにみんな言っていますが、それはとんでもない誤解です。

そのときに地方自治体の事務をどう振り分けるのかというと、今でも都道府県がしっかりできている仕事を、都道府県をなくして州レベルに吸収しようと言っている。行政権限の担い手が遠くなるわけです。ヨーロッパと逆のことを当たり前のように言っている。国民は、何で自分たちの近くで出来ている仕事をわざわざそんな遠くに持っていくのだと、怒らなくちゃいけない。国民がただの消費者だなんて思っていないで主権者だと意識していたら、物事を決める権限を何ですと遠いところで決めるようにするのかと怒るはずですよ。

道州をつくる場合、そこに、今は国の出先機関がやっている仕事を移管して、議会もつくって住民の代表が決める仕組みにする、それならわかりますよ。ヨーロッパやアメリカのように、3階層の地方自治／統治の単位をつくって、そのいちばん大きな階層である州を自治体として設定して、議会を置き、住民の代表が行政執行を担っていく、そういう体制をつくるなら大いに意味がある。しかし、県なんて古くて要らない、邪魔だとか、そういう議論をして、住民たちからもっと遠いところに道州をつくる、そういう議論にだまされてはいけません。

なぜ市町村にとって都道府県が邪魔者に見えるかというと、国の代理人的な仕事をやらされ過ぎているからです。機関委任事務という仕組みは廃止されましたが、ひもつき補助金などが残っている。2000年の改革は行政の仕組みは変えましたが、税財政は変わっていない。それから後の小泉改革で交付税も減らされ、それで地方税が増えたことになっていますが、例えば学校の先生の給料に対する国

の負担金をそれまで2分の1だったものを3分の1にして、要するに割り勘の出す量を減らして、その国が出さなくなったところへ地方税を充てているだけです。地方にとって自由は広がっていない。一般財源が増えたといっても、俗に「補助裏」と呼ばれる、地方自身では決められない部分に使わざるを得ない。

フランスの自治機構

次に各国の自治機構を見ていきますと、日本は首長と議員が別々に直接公選で選ばれる、いわゆる「二代表制」ですね。代表者が2つのラインで生まれる。アメリカも、連邦レベルでは、大統領と議会は別に選ばれている。大統領は法案を出せないのですから、はっきりした二代表になっています。だが、州や地方レベルでは同じではない。

地方レベルで見ると、例えばフランスは一元代表です。住民の人たちは議会を自分で選挙します。そして議会の中で首長を互選します。首長は、執行部の長でもあり、同時に議会の議長でもあります。つまり議会のトップが執行部の長でもある。選挙は議会の選挙しかない。さらに、首長一人では仕事は全部やり切れませんので、大臣みたいな人を、地方自治体でも置くんですよ。副首長と訳していますけれども、この副首長が何人かずつ、大きな市になると十何人いたりします。それで、第1副市長、第2副市長、第3副市長のように順番をつける。それを一々議会内で互選して決める。まず市長の互選をする。次に第1副市長の互選、次に第2副市長と、順次行う。簡単に言えば、多数派が全部握るということです。選挙はそれぞれ別々に一回ずつしますから。トップは多数派のリーダーがなるということです。この市長と副市長たちで内閣みたいな執行部をつくって行政を担当する。副市長たちはそれぞれ何々部長みたいな役割も分担しますから、日本の内閣みたいなものです。そういう仕掛けになっています。

イギリスの自治機構

次にイギリス。歴史と伝統で言うと、イギリスの地方自治体では、2000年に至るまで、つまり20世紀が終わるまでシンプルな「議会制」だったんです。住民は議会を選ぶ。市なら市の議会を選ぶ。これは直接選挙です。この議会が、議長を選ぶ。議長は1年交代で政治的な実権を持たない名誉職です。行政の執行は、議会がいろいろな委員会に分かれて担っています。日本の自治体の議会でも、例えば文教委員会や建設委員会、総務委員会などの委員会に分かれて審議します。ああいうふうに委員会に分かれて、この委員会が政策の審議だけでなく、それぞれの分野の行政執行をします。つまり、日本で言う市長みたいな人がいない。

地方では、議会そのものが、委員会をつくり分野を分けて、その委員会で行政的意思決定もする。例えば建築規制、日本だと建築主事がいって、首長からの権限を委任してもらって、建築確認の申請が来たら調べて、建築確認をしますね。あのようなことを議会の建設委員会が一々やってきた。私も英国留学中に傍聴に行きましたが、「えっ、こんなことまでやるのか」というほどです。イギリスの地方自治のあり方は住民自治が素晴らしいと我々はずいぶん教え込まれてきましたが、現場に行ったら大変効率の悪いことをやっています。それが「議会制」で、20世紀末までずっとイギリスはこれをやってきた。

それはさすがに効率が悪いと、ブレア内閣のとき、2000年に地方自治法という法律をつくって、それを国会で通して、選択の余地をつくった。自治体ごとに意思決定の仕組みを選択できるようにするというのを法律で定めました。

今でも実は規模の小さい市町村は昔のままの「議会制」でいいというのはある。しかし、ある程度の規模以上の自治体は、効率性の観点から、次のような仕組みの中から選ぶ、そういうルールにしました。

一つ目は「リーダーと内閣」で、議会の中からリーダーを選んで、それから大臣に相当する人間を議員の中からリーダーが選ぶとか、あるいは議会で選挙して選ぶという格好で、首相みたいな人と大臣みたいな人を議会の中でつくっていくという仕組みです。フランスと似たような仕組みです。

二つ目の「公選首長と内閣」は、日本のように直接公選の首長を置く。行政はその人を中心に、その人だけだとやはり大変だから、その人と一緒に仕事をする議員を首長が議員の中から閣僚を選んで、内閣みたいにつくって、直接公選の首長を中心に議員が内閣をつくる。議会はどちらかというとチェック機能を果たす形にしようという仕組みです。

三つ目の「公選首長とカウンスルマネジャー」は、「公選首長と内閣制度」と同じような発想で、首長を直接公選で選ぶのですが、そうはいつでもいろいろな細かい日常的な業務もあるし、そこはプロの公務員、専門家であるマネジャーというのを置いて日常的なことは任せる。アメリカのシティーマネジャーと言われる仕組みのまねですね。そのマネジャーは議会が面接して選ぶ。首長がやると自分の好き勝手になってはいけないから、マネジャーは議会が選ぶ。いろいろな部長も議会で面接して選ぶ。我が市では今度は教育部長が欠員になったから誰か来ませんか、給料はいくらですといって広告を出して、応募者がいろいろなところから来る。それを議員が面接し採用します。

イギリスではこれを「カウンスル・マネジャー」と言っていますが、「カウンスル」とは何かというと議会です。「議会マネジャー」と邦訳できますが、これを議員の中からマネジャーを選ぶのだらうと日本で誤解している人がいます。違います。「カウンスル」つまり議会が面接して、プロの行政官の能力を持った人間を任命する。なぜカウンスルかというと、イギリスでは歴史と伝統からいうと、議会が自治体そのものなのです。法律上では、

議会が法人格を持つ。日本では、市や町が法人格を持っていますが、法人を構成するのは何かというと、住民がいて、それから土地があって、いろいろな権限があって、財産があって、それから名前があって、こういうオール総体としての地域社会が法人格を持っている。日本ではそういう解釈になっています。ドイツやフランスと同じ観念です。しかしイギリスの観念は違っていて、自治体は要するに社團法人みたいなものです。選挙で選ばれた議員の集まりである議会、これが法人格を持っている。そのものが自治体なのです。ですから、自治体に任命されるマネジャーは「カウンスル・マネジャー」。要するに「シティ・マネジャー」と同じことなんです。決して議員がマネジャーをやっているわけではない。

なお、首都のロンドンですが、東京都ほどの権限はありません。そこでは日本の二元代表制みたいな格好をとろうと、法律で別扱いしていて、市長は選挙、議会も別途選挙という仕掛けが決まっています。

自治制度の選択制

ドイツやフランスでは、自治体の制度はそれぞれの国の法律なり、ドイツなら州の法律なりで、それぞれの区域の中ではかなり画一化されている。日本とそこは似ている。

それを変えたのがイギリスで、2000年地方自治法です。今、日本の国内でも自治体の側で選択できるような仕組みをつくってもよいのではないかという議論が始まっています。自治体ごとに多様化していく余地をもっとつくったほうがよいのではないかと。地方自治体で基本条例を制定したりする時代になっています。基本条例というのは自治体の憲法みたいなものでしょう。どうやって我がまちの物事を決めるのか、その決める仕組みを今のよう画一化しないで、あまりバラバラでも困るかもしれませんが、国民がわかる範囲ぐらいの幾つかの中から選択するということがあってもいいのではないのでしょうか。

そのようになったとしても、あまりひどくバラバラにはならない可能性が高い。イギリスでは、先ほど述べた幾つかの類型の中で直接公選の首長を選べる二つ目の「公選首長と内閣」、三つ目の「公選首長とカウンスルマネジャー」の仕組みが、住民投票まで経たうえで決まったのは、12団体しかありません。結局、住民はかなり保守的です。

「議会制」のときには、いちばん有力な総務企画委員会、英国式の名称では「政策・資源委員会」の委員長が、リーダー的な役割を果たしてきました。総務企画委員長がそのまの議会の多数派のリーダーであって、その同じ党派の人が教育委員会の委員長をやり、建設委員会の委員長をやり、その委員長たちが集まって相談をして、全体の共通政策をつくってきた。それを制度化したのが「リーダーと内閣」なものですから、これがいちばん多く選ばれた。そういう意味では自然ですね。

直接公選の首長は、自治体が400ある中で、僅か12団体でしか選ばれていない。「公選首長とカウンスル・マネジャー」は、そのうち1つの自治体だけが選んでいる。これも既に廃止しまして、今は「公選首長と内閣」へ移行し、マネジャーはいなくなっている。ですから、選択肢をつくったからといって、そう急にころころ変わるものでもないのですけれども、住民自身が自分で選んだ、自分たちで決めたんだというその意識が重要です。我が国の国民は議会が中心とは思っていない。自分たちで、うちはこうやろうとでもいう議論が一回でもあれば大分違うと思うのです。

私が「自治機構」と呼んでいる、審議機能プラス執行機能という全体をどうやって組み立てるかはいろいろあります。イギリスは選択制を2000年から導入した。アメリカは各州バラバラ。フランスと日本は比較的画一的です。イギリスも長い間、画一的だったわけですが、今はそんな状況になってきています。

日本でも選択制みたいなことがあっていいのではないかという議論が、政府の地方行財

政検討会議で議論され始めています。関係者の間での議論が盛んになってくる。そうすると、例えば今の制度の中でも議会の運営をいろいろ変えていく、大都市部と町村部では事情も違うでしょうし、まさに運用の部分ですから、そういうところこそ議会の内部規律の問題として、我がまの議会はどうやっていくということをお考えになる、その辺で多様性があるといいと思います。

地方公選職の国際比較

さて次に公選職の人数についてです。ここで私が「公選職」とわざと言うのは、日本のいろいろな人たちはこれを「議員」とだけ書くんです。「アメリカでは、議員の人数はこれくらいしかいない。それに比べて日本では、同規模の人口の市だと議員が何十人いる。無駄だ」とこうやるわけですよ。

だけど、それは制度を見てない。なぜかという、先ほど申し上げたように、アメリカでは日本の自治体と同じような幅広い権限を持った市町村みたいなもののほかに、学校や消防をやっている特定目的区、そういったいろいろな地方行政主体がある。それぞれが民主主義的にやってみまして、それぞれが選挙して、公選職の住民代表がいるのです。意思決定をする立場の人たちがいる。だから、日本の議員と比べるには、そういういろいろなタイプの自治体で住民代表として選ばれ働いている人たちを見なければいけない。

アメリカで言うと、いわゆる総合的な市や町の議会でないけれども、同じような地域に、教育なら教育委員会の理事というような者が選挙で選ばれている。広域単位だと保安官なども選挙で選ばれている。

そういう選挙で選んでいる人の全体がどれくらいいるか？ 日本は県も入れると地方公選職は約4万人。人口1,000人当たり0.3人。県と市町村の議会議員、首長全部入れても0.3人しかいない。フランスを見ると、52万人から選挙で選ばれる人がある。人口1,000

人当たりでは8.6人。イギリスでは、先ほど述べたように自治体の数は非常に少ないのですが、議員の数を見ると2万3,000人もいて、人口は日本の半分くらいですから0.4人、日本より人口1,000人当たりは多い。それから、イタリアやスウェーデンなんかも非常に多いわけです。

問題はアメリカです。地方行政主体の総数は8万8,000、教育区とかいろいろありますから。そこに選挙で選ばれる者が何人いるか？ 各自治単位8万8,000に1人ずつしかいなくても、選挙で選ばれる人は日本の倍ぐらいいるわけです。たった1人ずつということはないから、必ず数名はいる。推計をする30～60万人。大変に雑な推計ですけど、こういう推計ぐらいしかしようがない。古い時代のデータで見ると30万人ぐらいいた。1,000人当たりでは我が国の3倍から数倍になるでしょう。

こうやって諸外国を見たら、日本の議員が多いというのは何が根拠なのか？ よくわからないわけです。比較の対象にならないところだけ比較して、日本の議員は多過ぎると、もっと減らせ、と言うのは論理がおかしい。

政府部門職員の国際比較

それからもう一つ、公務員みたいな人たちです。これも日本では多いと言われているのですが、何を根拠に言っているのか？

政府の委託を受けて野村総研が平成17年に調べた結果をご紹介します。「公務員」の数を比較する場合の問題点は、行政事務の配分が中央と地方で国によって異なることです。

例えばフランスですと、学校の先生はみんな国家公務員です。学校の先生は地方公務員の中に入らない。警察官も国家公務員です。都道府県職員に入らない。このように、国によっていろんなパターンがあります。

あるいは外郭団体みたいな、ほとんど政府の内部のようなものもたくさんある。ですから、そういう外郭団体的なもので、どう考

えても政府部門のようなところは一応全部カバーしようと。それから、中央と地方の区分けを取っ払って、およそ政府部門で働いている人間が何人いるかを調べたのが、この調査です。結果、日本は1,000人当たり42人。イギリスが98人。フランスは96人、アメリカは74人、ドイツは70人。どこを見て日本の公務員は多いと言っているのでしょうか？

つまり日本の国民は、自分たちの代表である選挙で選ぶ人の数についても誤解をしていて、減らせばいいとだけ言っている。公務員についても、例えば日本は地方公務員の数が多いと言う。当たり前です。日本では学校の先生や警察官まで地方公務員だから。そんな大量の公務員を国家が握っている、抱えているような国と比較して日本の地方公務員は多いというのはおかしい。こういうふうに全体をとらえて、国と地方の間の事務配分というものも関係なしに見えるような国際比較データを基に議論しないといけない。

政府部門の規模の国際比較

今の話の補足ですが、日本では政府部門の中で地方の歳出の占める割合が非常に大きい。学校の先生や警察官は地方の公務員だとか、そういうこと考えればすぐわかることですが、日本の地方自治体というのはいろいろな分野にわたって幅広く仕事をしている。ですから、そういうところに公務員が多いのは当たり前なわけですね。学校の先生は人手をかけなきゃ仕事にならない。警察官だってそうです。だから、そういう人手がかかって当たり前の分野も抱えながら、もちろん人も多いわけだから歳出のウエートは政府部門全体の中では多くなります。

でも、政府部門の大きさを国の経済規模全体の中で見ると、日本は、ヨーロッパの国々よりも大分小さく、アメリカにかなり近い。つまり、既に政府部門全体で小さい政府になっているこの国で、その中で見れば地方が大きなウエートを占めて仕事をしている。この地

方の中で都道府県と市町村を分けると、大方フィフティ・フィフティです。そういう意味では日本は、世界のいろんな国の中でも地方の役割が大きいほうに入っている。また、政府部門全体はそんなに肥大化していない。

イギリスでは、昔は日本よりもずっと大きな政府だった。そこを小さい政府にする動きがあって、それでもまだ政府部門全体は日本よりも大きい。そういうもともと大きい国で小さくする動きは、やらせておけばいい。だが、その動きを見習って日本ももっと小さくする理由はどこにあるのか？

日本では、「イギリスではNPMという改革をしています。日本も見習うべきです」とか言う人がいる。イギリスで何故あのような改革が必要になるかという、あまりにも政府部門が手を出し過ぎていたからです。私が留学をしていた1970年代は、サッチャー以前の時代です。「イギリス病」と言われるぐらい停滞をしていて、政府部門がいろんなことをやり過ぎていた。例えば、当時、地方自治体の事務所で使う机、椅子、これを外から買うのではなくて、自治体の職員が自分たちで作るというようなことをやっていた。それが「ダイレクト・レーバー」と称する直営の現業部門、そういう国だったのです。

そういう国での改革を、お互いの立脚点を忘れて、ただ単に方向だけ一緒にして見習ってはいけない。マラソンで四十何キロ走ってきた人たちが最後の競技場に戻ってきたときに、その隣を100メートル競走の人が走ったとして、マラソンした人にも同じスピードで走れというのは無理ですよ。それと似たような議論をしている。そんな話でも、外国ものの情報を利用すれば、政策提言みたいに見えるからでしょうか。でも、そういう提言はフィットしないのです。それでやると、今日みたいな、もう荒廃し切った公務の場が見えてくるようになってくる。

そういうバックグラウンドの違いも考えながら議論をしていかななくてはならないという

ことに気づくきっかけに、今日の話になることを期待をして、私の話のまとめと致します。

(文責 全国市町村国際文化研修所)

講師紹介：

山下 茂 (やました・しげる)

昭和46年、東京大学法学部(政治コース)卒業後、自治省に入省。政府派遣で英国に留学。ケント大学大学院で地方自治専攻修士(MA)、バーミンガム大学地方自治研究所で名誉研究フェロー。

自治省では、財政局で公営企業第一課長、大臣官房で地域政策室長や国会担当課長、さらに消防大学校長などを歴任。地方では、広島市財政局長、栃木県総務部長、和歌山県副知事などを歴任し、平成12年から(財)自治体国際化協会(CLAIR)のパリ事務所長。平成16年4月から現職。