

地域主権改革

広島大学客員教授 菅川 健二

1 地域主権改革の意義

「地域主権」という言葉は、これまでなじみの薄い言葉であったが、昨年9月民主党政権が誕生して以来、にわかに政府サイドで使用されることとなり、その後、一般的にもなじみのある言葉となっている。

「地域主権改革」の一応の定義づけを行うと「地域のことは、そこに住む住民が主権者としての権利を行使して、自らの決定によって地域をつくるように改革すること」である。

これまで「地方分権改革」が叫ばれてきたが、これとの違いは、「地方分権改革」はトップダウンのシステム改革であり、「地域主権改革」はボトムアップのシステム改革であるといえるであろう。前者は、中央政府の持つ権限を地方に分与するという分配とそれへの依存のシステムに他ならない。後者は、住民の自立、自助、互助、共助を基本とし、そこで解決できない問題に対して、初めて公の国や地方自治体が問題解決に乗り出す。公の中でまず取り組むべき主体は、住民に最も近い市町村であり、そこで解決できない問題は、広域自治体である都道府県が、そこでも解決できない問題について初めて中央政府がサポートする。いわば補完性の原理であり、市町村優先の原則であり、自主性、民主性、効率性が担保されたシステムであるといえる。

このようなシステム改革を行うためには、まず「地方自治の本旨」の実現を規定している現憲法下においてなお中央官僚が支えている中央集権的な体質やシステムを改革することが必須であるが、合わせて地方自治体の主体的な改革が必要である。さらに地域主権という以上 住民が主役であり、住民の行政への積極的な参画と新しい公共への主体的な取り組みがあってはじめてその本旨が全うされるものである。

以下 それぞれの課題について 概略述べることにしたい。

2 地域主権体制の確立

政府は、昨年の11月に内閣総理大臣を議長とし、関係閣僚を主要メンバーとする「地域主権戦略会議」を設置し、地域主権を早期に確立する観点から、地域主権に資する改革に関する施策を検討し、実施することとした。合わせて、国と地方が対等なパートナーシップの関係にあることを踏まえ、地域に関わることを国と地方で協議する場の設置の法制化を進めているが、現在国会で継続審議となっている。その後、地域主権会議は数回開催され、今年の6月には「地域主権戦略大綱」を作成した。同大綱は、地域主権改革を総合的かつ計画的に推進するため、当面講ずべき必要な法制上の措置等を定めたほか、今後おおむね2～3年を見据えた改革の取り組み方針を明らかにしたものである。

その主な内容とその後の動向は、以下の通りである。

(1) 地方の事務の国による義務付け・枠付けの見直しと地方の条例制定権の拡大

現在、地方の事務について国が法令で事務の実施やその方法を縛っている義務付け・枠付け（例えば、保育所の設置基準、公営住宅の入居基準等）が多数存在しており、それを見直し、それぞれの地方の実情に合うように、地方が自らの判断と責任において条例等により行政を実施する仕組みに改めていこうとするものである。このことについては、現在、かなりの項目について法制化が進められており、今後、さらに見直しが進むことを期待したい。

(2) 基礎自治体（市町村）への権限委譲

現在、「平成の大合併」により、全国的に市町村合併が進展し、市町村数は 3232（平成 11 年 3 月末）から約半減し 1727（平成 22 年 3 月末）となった。これによって、市町村の行財政能力の拡充が図られた。これを機会に、住民に最も身近な市町村に事務事業を優先的に配分し、地域における行政の自主的かつ総合的な実施の役割を担えるようにしようとするものである。現在、68 項目について権限委譲の結論が出ており、今後 一層拡大することが期待されている。

(3) 国の事務・権限の地方への移譲と地方出先機関の原則廃止

国の地方出先機関が実施している事務については、国と地方の役割分担の最適化、地方の事務との重複の解消、民主制の確保の観点から、国と地方を通じた事務の集約化等によるスリム化、効率化を図りつつ、事務を地方自治体に移譲すること等により地方出先機関の原則廃止等組織の抜本的な整理を進め、地域における行政を地方自治体が自主的かつより総合的に実施できるようにするものである。現在、地方自治体から強い要望のある国道や直轄河川の地方移管については府県等との個別協議が進められているが、合わせて国の出先機関の事務をブロック単位で移譲するための広域的实施体制の枠組みづくりが検討され、平成 24 年の通常国会に法案を提出することとしている。国家公務員の地方移管の取り扱い等自らの身分に関わることだけに抵抗が強く、どの程度実施できるか、予断を許さない。

(4) ひも付き補助金の一括交付金化

現在、地方の事務事業について、国が補助金を交付することにより、箇所付けまで国が事実上決めているが、このようないわゆる「ひも付き補助金」を廃止し、基本的に地方が自由に使える一括交付金にしようとするものである。一括交付金化する補助金の対象範囲や実施手順をめぐる議論があり、各省の抵抗も強く、来年度の予算案において、公共事業関係の補助金 3 兆 3 千億円のうち、約 5 千億円が一定の枠内で交付金化されるに過ぎない。これも前途多難である。

(5) 地方税財源の充実確保

地方に大幅な事務事業の移譲等に伴い、地方が自由に使える財源を拡充する必要があり、国・地方間の税財源の配分のあり方を見直すとともに、課税自主権の拡大等により、地方税財源の充実確保を図ろうとするものである。ただ、国の財源が大幅に不足している現状では、消費税の引き上げ等新たな税源を確保できない限り、地方税財源の確保も極めて困難が予想される。

3 地方自治体の主体的な取り組み

これまで地域主権改革に関する中央政府の動向を述べてきたが、地方自治体は単なる国の地方主権改革の受け皿として受身的、評論的に捉えるだけでなく、地域住民の視点から地域行政を実施すべき主体として、国の動向に積極的に関与し、行動すると共に、自ら改革すべきことは果敢に改革を実践することが要請される。

(1) 分権改革の主要な担い手としての努力と覚悟

現在、国が進めている上記の(1)地方の事務の国による義務付け・枠付けの見直しや(2)府県の持つ事務・権限の市町村への移譲は、国に与える影響が比較的少ないので、かなり順調に進展している。しかしながら、国が直接実施している事務・権限の地方への移譲、国の出先機関の廃止や国庫補助金の一括交付金化は、各省の力の源泉をそぎ落とし、国家公務員の身分の喪失に関わるだけに、中央各省の抵抗が極めて強く、その前途は多難が予想される。その際、権限等の移譲を受ける地方からの攻めの仕掛けやそれを強力に推進するパワーが要求される。

幸い知事会側からは地域に限って規制緩和や権限の移譲を求める構造改革特区や総合特区を一斉に提案する動きが出ており、国の対応が注目されている。またブロック単位に地方出先機関の移管を求める関西広域連合が12月には設立されており、九州広域行政機構の設立も基本的に合意されている。今後各ブロックにおいて同様な動きが加速することがのぞまれる。国の地域主権戦略会議においても、ブロック単位に移管を求める「手挙げ方式」を容認している。

今後、国側でも各省庁の抵抗を抑える政治力が試されていると同時に、地方の側でも自発的な行動と力量が問われることとなる。

(2) 政策自治体への脱皮と地方議会の機能のあり方

これまでの中央集権の色彩の強い体制の下では、各分野において政策の形成は国が、その実施は地方が担い、評価は国と地方が分担するという形で、政策形成過程が分割され、責任の所在が不明確であった。今後、補完性の原理に基づき、身近な行政の政策形成を地方が担うこととなると、国の政策形成は国が、地方の政策形成は地方が自己完結的に担うこととなる。その際、地方自治体は、その憲法にあたる「自治基本条例」を制定し、まちづくりの基本方針、執行機関や議決機関、行財政運営、住民参画のルール等を定め、「自己

決定」、「自己責任」の原則を貫徹する必要がある。行政を担う地方公務員も政策立案能力が問われることとなろう。

議決機関である議会も、これまで議員数が多い、報酬が高い、条例提案が少ない、執行機関との癒着がある等様々な批判があるが、自らも「議会基本条例」を制定し、住民の要望に応える政策立案能力を高める必要がある。

4 地方行政に対する住民の協働と主体的な役割

地域主権の主役は、まさに地域に住む住民である。従って、住民の役割は極めて大きい。

(1) 地方行政に対する住民の協働

戦後の地方行政と住民との関わりを辿ってみると、高度成長期までは、公共サービスは専ら行政が提供し、住民はその受益者であり、不満があれば行政に要望すれば、行政はそれに応えることができた。1990年代の低成長期、財政危機の時代を迎えると、行政のあり方や行政のムダが問われることとなり、英国流の「NPM」（ニュー・パブリック・マネジメント）という民間の経営手法を行政に導入する手法が日本でも採り入れられることとなった。端的に言えば、「効率的でスリムな政府」であり、「官から民へ」市場原理や競争原理を重視する立場である。ここでは、住民は、単なる行政の受益者ではなく、公共サービスの一端をも担う「主体者」、「参画者」として捉えられる。今日では、住民は、地方自治体のよきパートナーとして、対等の立場でお互いに知恵や労力を出し合いながら協働して公共の役割を果たすことが求められている。

最近、相次いで制定されている自治基本条例においても、例えば、札幌市の条例では、「市は、地域住民との協働により、地域の特性を踏まえたまちづくりを進めるものとする。」、「まちづくりは、市民が主体であり、市民の参加により行われるものとする。」とあり、市民の権利として「すべての市民は、まちづくりに参加することができる。」、また市民の責務として「市民は、まちづくりの主体であることを認識するとともに、まちづくりに参加するよう努めるものとする。」と規定している。すなわち、まちづくりの主体は、市民であり、それに対して、市民の権利と責務がうたわれているのである。

(2) 「新しい公共」の主体としての住民

最近、「新しい公共」という概念がにわかにクローズアップし、政府においても、昨年来有識者による「円卓会議」が開催され、「新しい公共宣言」が出されている。

それによると、定義としては「支え合いと活気のある社会を作るための当事者たちの協働の場」とあり、新しい公共の主役は国民であるとしている。自分たちこそ社会を作る主体であるという気持ちを新たに、ひとりひとりが日常的な場所でお互いを気遣い、人に役立ちたいという気持ちで、それぞれができることをすることが新しい公共の基本だとしている。これまでの個人や企業の「自助」の領域と地方自治体の「公助」の中間ないし混合した領域を「新しい公共」と位置づけ、「自助」と「公助」のすき間を埋めていこうとい

う発想である。「新しい公共」という名の下に、住民の役割が改めてクローズアップされてきたのである。

具体的な事例としては、すでに 1995 年の阪神大震災の際に発生した被災者に対するボランティア活動に原点があり、最近では学童の通学の見守りや介護支援等住民、ボランティア、NPO などの多様な活動が期待されている。行政サイドとしては、活動拠点の提供や NPO に対する寄付税制の拡充等側面的な支援を強化すべきであろう。

「地域のことは地域で解決する。」という地方主権改革は、国の制度改革や地方自治体の主体的取り組みに呼応して、住民自らが、地域で公や社会のためにいかに貢献するかが、問われることとなろう。

(本稿は、2010 年 6 月 15 日に TSS 文化大学で行った講演の要旨を、その後の推移に応じて補正したものである。)