

【基調講演 2】

(テーマ)「地域から地方分権を考える」

(講師)宇都宮大学国際学部・大学院国際研究科教授 中村 祐司 氏

皆さんこんにちは。本日は、栃木県、那須烏山市の共催のフォーラムということで、このような貴重な機会をいただきありがとうございます。

先ほどの大谷市長のあいさつの中で、地方自治のキーワードとして「自らの地域の安全・安心を築き、子どもたちが将来にわたり住んでいけるように」というお話があり、感銘を受けました。

須藤副知事からは、限られた時間の中、凝縮する形で第一期、第二期の地方分権改革における課題について、非常に丁寧に指摘していただきました。

私の資料は、項目1から6までとなっていますが、1と2については、先ほどの須藤副知事のお話で、私もなるほどと思って聞いていました。例えば、国の出先機関に対する議会のチェックが効いていない、住民からもチェックされていないというお話などです。従いまして、1、2については、私の個人的な補足を加えるだけでさらりとやらせていただき、3以降で自分なりの考えを申し上げます。栃木県の事例と那須烏山市の事例を2つずつ用意して参りました。詳細な説明は無理かもしれませんが、それらから見えてきたことを大胆に言わせていただきます。

早速ですが、先ほど須藤副知事には、第一期、第二期の地方分権改革について、時系列的にまとめていただきました。地方分権改革のこれまでの成果を1つ挙げるとすると、機関委任事務の廃止だと私も思います。第二期地方分権改革は、混乱を引きずったまま政権交代に至っています。あえて言わせていただくと、考え方は出したが、実行がないということです。第一期と第二期の一連の地方分権改革の流れの唯一の成果は機関委任事務の廃止だということを、あえて最初に指摘したいと思います。

法定受託事務、自治事務の割合をどうするかということで、当時、地方分権推進委員会が霞ヶ関で議論をしました。法定受託事務は機関委任事務より国のコントロールが強い面もあると言う方もいます。ただ、法定受託事務も自治事務も、自治体の事務なのです。先ほど、定額給付金は自治事務なのかと私も驚いたのですが、法定受託事務は国のコントロールが効くのですが、どちらの事務であっても議会が責任を持ち、自治体が責任を持ち、執行部が責任を持つことになっています。法定受託事務も機関委任事務的な性格を残しているということで確かに問題はありますが、その一番の成果は、説明責任だと思います。私が今までやってきた住民の方とのまちづくりでは必ず言うのです。職員に何かの機会に「これは国の法律で決められてやっている事務です。国のもとでやらなければならない事務ですから我々にはわからない。」と言われた場合には、「今おっしゃったのは法定受託事務ですか、自治事務ですか。」と聞いてみてください。「法定受託事務です。」と返事があったとします。「法定受託事務でも説明責任はあるのではないですか。」と聞いてみてください。今まで住民に対して背中を向けていた機関委任事務は、議会の条例制定権もなく、チェック機能も限定されていました。首長も、国にやらされている事務だったものが、どんな事務であっても住民に目を向けて実施することになりました。これが非常に大きいと思います。

ただ、ご指摘があったように、例えば、パスポートの給付について旅券法が改正されても、正直申しますと、パスポートを出す責任の主体が国であろうと、都道府県であろうと、市町であろうと民間であろうと、パスポートが早く簡単にとれればいいわけです。そういった意味では関心は高まっています。一言でいうと、これは団体自治の側面での見直しです。国と地方自治体との関係で、地方自治体の権限・財源を増やしていくという団体自治の充実の考え方です。その側面では成果が上がったのですが、住民自治の側面の成果はよくわかりません。ごみ収集にしても、直営でやっているにしても、民間委託でやっているにしても、仮に民間委託をした場合に、人数が減ってコストが減って実際にごみ収集をしている人の労働条件がどんなに劣悪でも、住民から見たら週2回より毎日回収してくれる方がありがたいわけです。住民にとっては、ごみを出せばすぐに持って行ってくれればいいわけです。変な言い方ですが、誰がやろうがどうでもいいということです。団体自治の側面は、住民には成果がなかなか見えてこない。だから地方分権改革は官官分権と言うこともできます。

ただ、住民自治を実現していくための器、環境という意味では、決定的に変わったのが先ほど言った説明責任です。職員の方も住民の方にお尻を向けることはできなくなったし、住民の方にも身近な公共サービスがわかりやすくなりました。私自身は、これまでの地方分権改革における唯一の成果はそこだと思えます。

ただ、これは私見ですが、93年以降の地方分権改革では、改革そのものの議論が飛んでいってしまって、受け皿論としての平成大合併に突入していくわけです。分権を行うためには、市町村にある程度の規模や財源がなければならない、分権を行うのだから受け皿がしっかりしなければならないということで、地方分権改革という名の下での合併論議になっています。政治的には、地方分権改革推進委員会が指摘していますが、都道府県、知事に対する牽制があったと思います。当時の沖縄米軍基地の問題なども、一国の総理より沖縄県知事の発言の方が、あるいは他の問題でも、一国の総理より東京都知事の発言を世論は支持する。国より47分の1の地方政府が世論の支持を受けるケースが出てきている。受け皿論の下で市町村合併をどんどん進めていけば、県の行政はいずれ空洞化してくるのではないかと。神奈川県の場合も、政令市に準ずる中核市の宇都宮市が力をつけていけば、保健所の機能や産業廃棄物に関する機能など、県がやっていることを宇都宮市がやっていく。栃木県内でもどんどん合併して宇都宮市のような市が生じたら、県の存在は何なのかということになります。そうすると県の存在が道州になり、あわよくばその長は選挙で選ばずに国から任命する手法をとる、といった狙いがあったことは確かです。道州制をめぐる議論はいろいろありますが、それが道州制の議論に進んできた背景です。結論からいうと、道州制の話がなくなったとは言いませんが、非常に遠のいたと言えます。そういう流れの中で、合併に代わって地方分権が議論されるようになっていきます。

また、ご指摘がありましたように、第一次地方分権改革の中で、やり切れなかった部分があります。例えば補助金の改革については、当時の与党の国の政治家たちは、自分たちの地元で国の財源を持っていくという側面があり、それが政治家としての活動の力の源泉みたいなところがありましたから、なかなか進みません。必置規制についても、例えば保健所の所長は医師資格でなければいけないとか、県には必ずスポーツ振興審議会を置かなければいけないといった規制があります。

先ほど縦割りの話がございましたが、例えば教育の問題でいうと、文部科学省、都道府県の教育委員会の担当、市町村の教育委員会の担当の方たちが、場合によっては、自治体の首長の考えに対してスクラムを組むことがあります。自治体で総合調整の担当部局の職員の方は経験することだと思いますが、「そちら（総合調整担当）は、職員を減らすと勝手なことを言うが、我々はこの人数で精いっぱいやっている。これ以上どうしろというのか」などといういろいろな言ってくるため、なかなか足並みがそろわない。補助金改革も必置規制の問題も進まないのは、そういう背景があるからです。

私の「三位一体の改革」に対する評価は須藤副知事と同じですが、第一次地方分権改革でやり切れなかったテーマを吸い上げるために登場したのが小泉改革です。第一次地方分権改革の際に、「地方への補助金の削減に手をつけられなかった」、「地方交付税の改革もなかなかできなかった」、そして「それに代わる税財源についても中途半端に終わった」ということです。

小泉政権のもとで、これらのやり残した問題を引き継いだのが「骨太の方針」です。「三位一体の改革」という言葉が初めて出てきたのは「骨太の方針」です。これに基づいて改革が進められました。

ところが、地方交付税を減らされ、補助金を減らされ、それに見合った財源が地方に行ったかということ、来なかったわけです。ですから大変な状況になった。地方交付税、補助金を減らされ、それに見合う地方の取り分、国から地方への税財源の移譲が不十分だったので、非常に苦しい状況に置かれるようになってきた。

加えて、市町村合併では、飴と鞭で同時に攻められた。大甘の飴の部分をあえて挙げれば「合併特例債」です。言い方は悪いのですが、これは日本の歴史上、今後二度と出てこないであろう特例中の特例です。事業に対する起債率が高く、信じられない額を認めた。その償還費の7割近くを国が地方交付税措置してくれる。こんなに付けてくれるなら合併しなければ損だということになります。ただ、こんなはずではなかったという話も聞きます。適債性という一定の条件があるので、当然取れると思っていたら、これは合併特例債の適用になじまないというのです。乱暴な言い方をすると、国にも財源がないわけですから当然です。割合は少ないかもしれないけれども、自治体にも借金は残ります。

では、合併しないで頑張ればいいのか、合併特例債を入れないからいいのかということではない。地方交付税がどんどん減らされてしまい、合併しない小さな自治体は、自らの公共サービスが提供できなくなります。特例債という大甘の飴の部分と、強烈的な締め付けである地方交付税の削減で、なだれを打つように「平成の大合併」が進むわけです。

「明治の大合併」「昭和の大合併」を通じての一番の反省点は、上からの合併はよくないということでした。栃木地区の昭和の大合併でも、あそこは良くなった、ここは取り残されたということがありました。やはり、上から強制的にやるのはよくないというのが、「明治の大合併」「昭和の大合併」の一番の歴史的教訓だったわけです。しかし、60年代以降は強制しないでいたら合併が進まなかったので、「平成の大合併」は、実質的には、かなり強制色の強いものになったととらえています。

そういう流れの中で、資料の1の(4)の公務員制度改革を国はどんどん進めました。私の勤める国立大学も独立行政法人化しましたが、出先機関や独立行政法人といった周辺の改革をまずやります。国がやることは、地方が率先してやれということになります。例えば指定

管理者制度、市場化テスト、行財政改革プランといったことをどんどんやれと言いました。国の公務員制度改革についても、地方もやれと言います。フルタイムの方は採れないので、嘱託やパートなど、一時的な雇用で何とかしのいで、自治体としてサービスを提供するという状況になってきたわけです。

そういう流れで進んでいたのですが、資料の2に示すように、昨年9月に政権交代がありました。ここ数日、検察と国の行政府が真っ向からぶつかって、引くに引けない状況になっています。新政権では、「地域主権」を「一丁目一番地」だとしています。「地域主権」という言葉を広義でとると、とてつもない意味を持ってきます。「一丁目一番地」に掲げている「地域主権」の目的については、新聞報道を見ている限り、政治学者の御厨さんの整理が合っているのではないかと思います。つまり、新政権がやろうとしていることには目的があって、ようやくその目的が実現できるポジションに至った。民主党から見れば、そこに至る手段というものがあつた、その手段のところでも少しづついこと、法に触れることが起こっているのではないかと。

検察は手段のところを突いています。では、検察の目的は何か。これは推察ですが、自民党への政権交代の芽が当面は見えなくなった。民主党は、国家の統治のあり方として地域主権を掲げており、そうすると、霞ヶ関のビルはあんなに必要ななくなることになりますから、それに対する危機感が非常にあつたのではないかと。こういったことを面白おかしく書いた記事があります。そこは、私にはわかりません。ただ敢えて整理すると、地域主権という目的があり、そこに至る手段を今、検察が突いている。片や、民主党は、それに対して譲る気配を見せずに正面からぶつかり合っているという状況だと思つています。これがどうなるかわかりません。地域主権自体が吹き飛んでしまう可能性もあり、そこは何とも言えません。

政権交代については、詳細は省略しますが、やはり変わってきています。実質はわかりませんが、あれだけ減らされていた地方交付税も、全国ベースで1兆1千億円くらい増えています。都道府県にとっては、そうは言つてもということはあるかもしれませんが。

それから、第一期、第二期の地方分権改革の唯一の成果である機関委任事務廃止並みの取組を複数やろうとしています。すごいことをやろうとしているわけです。明治国家以来の機関委任事務の廃止に匹敵するようなことを、複数打ち出しています。これが形式で終わるのか、実質を伴うものになってくるかはわかりませんが、昨年9月の政権交代以降、これらをやろうとはしています。

資料の中で、例えば2の(2)の「地方自治法の一部改正」があります。これは、地方議員定数の上限を撤廃しようというものです。また、広域行政的な考え方で、例えばA町とB町の2つで保健所を1つつくろうとか、担当は 部 課も含めて、2つの自治体で協力してやっていくなど、課等の共同設置といったことを盛り込んでいます。これを第1段階として、今年の夏までに国会を通そうということです。仮に参議院選挙で今の政権党が勝利すれば一気に通りますので、これは実際に進んでいくでしょう。

第2段階はもっとすごい。第2段階には2の(3)の「地方政府基本法」があります。地方分権という言葉自体も、権限を上から目線で分け与えているという意味でよくないと言いますが、ここでは地方自治法そのものを抜本的に改正して、新法に近い形で「地方政府基本法」を制定する。これを第2段階として2013年夏までに制定しようとして掲げています。地方自治法の抜本改正、つまり「地方政府基本法」では、都道府県や市町村の首長が、その議

会の議員を、議員の籍は置いたまま、部長や副知事・副市長にその判断で起用できるという内容が盛り込まれています。考えてみれば、日本の地方自治体は大統領制的な性格を持っており、住民が首長を選び、議会の議員も選びます。国の議院内閣制とは違います。同じ議院内閣制でも、イギリスでは、日本の中央省庁の局長クラスまで、労働党にしても保守党にしても議員が入っています。今、民主党政権では、政務三役(大臣・副大臣・大臣政務官)を、当初の予定より少ないものの、全体で100人ほどに増やして、行政府の中に政治家をどんどん入れて、そこでリードしていこうとしています。乱暴な言い方をすれば、今国がやろうとしていることの地方自治体版が出現するのではないのでしょうか。つまり、議員の方を、そのポジションを持ったまま、執行部の重要なポジションに就かせようということです。県内でも政策塾というものを自民党も民主党も他の党も一生懸命やり始めているということもあり、政党が草の根レベルまで浸透していきます。そして、その考えを学んだ議員たちが行政の中に入ってくる形になる。そうすると、相対的に首長の権限が強化されます。自分が任命しますから、自分の手足になって働いてくれる議員の方が増えるということです。そうは言っても、実態としてそんなことができるわけがないかもしれません。ただ、地方政府基本法の重要な柱の一つとして、そういったことを掲げていますので、実現すれば、地方の草の根レベルまで二大政党化が進んでいくことになります。

詳しいことはわかりませんが、地方政府基本法というのはこれだけ見ても大変なことです。これを2013年夏までにやると新政権では明言しています。この夏の参議院選挙はそれを決することにもなるわけです。

御厨さんの書いたことであるほどと思ったのは、今は政権が代わって混乱期ですから、4年は見なければいけないということです。明治の改革でも、4年経ってようやく本格的に進んだというのです。2009年の4年後で2013年ですから、地方政府基本法制定の時期と合っています。この夏は参議院選挙ですが、4年間でやると言っていますから、4年後は衆議院総選挙の時期です。妙に説得力があります。いろいろな見方があるかもしれませんが、今、「新政権がやっていることはだめだ」というのは時期尚早だということです。生活していかなければならないということはわかりますが、今までのことを変えていくということですから、評価のスパンをどうするか、少し考えていく必要があります。4年説はかなり有力ではないかと個人的には思っています。

次に資料の2の(4)です。下野新聞の論説では「三頭立ての」という言い方をしていましたが、「地域主権戦略会議」、「国と地方の協議の場」、そして総務省が設置する「地方行財政検討会議」の3つの機関が、今後地方分権改革をどう進めていくかということになります。当然、これらの機関が、地方自治体にとって教育関係を始めいろいろな課題についての意見調整の場になります。この辺のすり合わせをどのようにやっていくかは非常に重要だと考えております。今後どうなるのかはわかりませんが、この3つの組織がいずれにしてもクローズアップされていきます。それが反目で終わるのか、協調していくのかによって方向性が決まってくるのではないかと考えております。

資料の1、2で、93年以降の流れと昨年9月以降の状況はおおまかに整理されると考えています。

次に、3の「国家、団体、個人の関係変容と諸改革における共通軸」に入ります。ここでお話しすることはあくまで私見になります。現政権の一連の改革で、いろいろな問題がある

ことはご指摘のとおりです。子ども手当と児童手当の関係、農家の戸別所得補償制度、ダムの問題など、こんなことをやって大丈夫なのかと不安視する声もあります。

政府は高速道路無料化の政策を掲げています。実行に移す段階でいろいろな課題がありますが、私が言いたいのは、この政策の考え方、理念です。この考え方、理念は現政権の多くの政策に共通しています。高速道路無料化の効果や目的などいろいろと考え方を削っていった最後に何が残るかという、自動車ユーザーに判断を任せているという考え方、理念です。高速道路を使うことを強制しているわけではなく、あくまで車のユーザーに責任と判断を委ねていることです。ユーザー主権という側面があります。

子ども手当はいかがでしょうか。この間、ある自治体の教育委員会の方と話しましたが、いかにも子どもたちに（使い途を）ぶん投げるみたいだ、と評判悪いですね。私は「お金の使い途をめぐってお父さんとお母さん、子どもたちで議論するのもよいのでは」と言いましたが、「子どもの倫理観によくないですよ」というのが圧倒的です。政府は家族に手当をこう使ってほしいと一応意見は出していますが、強制ではない。家族の判断です。ポピュリズムの典型でばら撒きではないかと言われればそうかもしれませんが、家族主権という側面もあります。公立高校無償化も同様に考えることができます。

農家の戸別所得補償は、自分なりに制度を整理しますと、農家一戸一戸の生産コストの平均を出し、併せて平均販売額を出します。両者の平均をつき合わせて、生産額の方が高く販売額が下回っている場合は、その差額について一戸ずつ補償するということです。一生懸命頑張って販売価格を上げたところは、生産額と販売額のプラスの差ももらえるということです。これも農家主権の考え方と捉えることができます。

ダム建設の問題も、今まで公共事業はどちらかという供給サイド側でどんどんやっていこうではないかという考え方を転換し、地域のことは地域の人たちに自らの判断と責任でやらしてもらおうとする側面があります。事業仕分けにしても予算編成過程にしても、いろいろなことは言われているけれども、目に見える形にしてみました。

永住外国人への地方参政権付与の問題については、私の所属する宇都宮大学国際学部の「多文化公共圏センター」という場で、国籍の違いだけに限らずいろいろな地域の考え方の違いの中で議論をしていますが、重い一票の権限を永住外国人に付与することで、多文化共生者の主権を追求する理念は持っているわけです。普天間基地の問題についても、県外移設ということになれば、沖縄県民の主権を尊重するということになりすし、日本国の国家主権の尊重でもあるわけです。東アジア共同体は、国家という枠を越えた地域という枠で見れば、アジアの主権を追求していこうという動きです。

現政権のいろいろな政策に関して、重要なことは、マニフェストで示した個別の政策は中途半端に終わるかもしれないけれども、各政策に浸透している考え方、理念が地域主権だということです。国家が地域主権を前面に出すこと自体矛盾をはらんでいます。現政権はそれを前面に出しており、今非常に重要な転機を迎えていると考えています。

地域主権と関連するキーワードが「供給過剰から需要喚起へ」です。つまり、例えば子ども手当によって、家計でお金を使って需要を創出しようということです。一方、供給サイドに立つ側として企業や団体がありますが、企業も資材や機器を買っているわけですから、企業や団体は需要サイドにも立つわけです。家計は需要サイドである一方、家庭を構成しているお父さんやお母さんは仕事に出ているわけですから、労働力の供給サイドに立っています。

「供給過剰から需要喚起へ」という考え方は間違いだという人もいますが、今まで需要がない中で無理をして供給を増やす形でやってきて行き詰っている。そのことに有権者が薄々気付いてきたのだと私はとらえています。

今までは、政府が家計・個人・市民に何らかの支援する場合には、企業・団体・法人という間に入る存在がありました。中小零細企業等はむしろ家計・個人・市民に入ると思いますが、今まで恩恵が間接的にしたり落ちていました。これを間接便益とします。一方、例えば金融機関は地域経済の血液ですから、潰したら大変ということで国が公的資金を使って直接企業を支えてきたわけです。小泉政権では、企業に対する減税をしてどんどん活性化すれば、それが市場の成長につながって経済が活性化するとしました。いわゆる小泉・竹中路線です。企業が潤えば、企業を構成している社員たちの給与として跳ね返ってくる、果実が間接便益としてしたり落ちるわけです。お父さんが給与を家計に渡せば、家計にとってもありがたいということです。でも実態はどうだったのでしょうか。企業は、雇用では逆に走ったのではないのでしょうか。企業は成長しているのに、雇用の柔軟性という名前の下、多くの契約社員やパート社員、若いフリーターを生み出しました。結果として個人の家庭に間接便益をもたらしたのでしょうか。このようないろいろな問題に国民が気づいたのです。そして選挙で一票の行使をしたら、投票した人自身驚く結果になった。学生に聞いてもそうです。政権が代わってしまった。

現政権は、「政府 企業・団体・法人 家計・個人・市民」の流れを、企業・団体・法人を飛び越え「政府 家計・個人・市民」とし、直接便益へと舵を切りました。そこが従来と決定的に違うところです。これも地域主権の流れです。「地域主権」は諸改革の重要な共通軸を提供していると言えます。

地域主権の重みや大切さはわかったが、では地域主権を実際にどのように実現していくのか。これまで私が経験したことの中からお話しできたらと思います。

4の「広域自治体が担う『地域主権』とは」に移って、私が広域自治体である栃木県でやってきたことを振り返ってみます。資料の最後に「ここ5年間の地方自治に関する研究」があります。この5年間私がやってきたものを著書と論文に分けて整理しました。網掛け部分がこれからお話しする4つの事例に関係しているところです。広域自治体に関しては、調査研究報告の「15)地方分権と法制執務」と「17)とちぎ自治基本条例(仮称)検討懇談会報告書」、栃木地区の合併については、論文の「15)『平成の大合併』がもたらした地域課題の特質 栃木県南地域『1市5町』をめぐる合併論議を中心に」を踏まえ、いろいろな経験の中で見えてきたことをお話しします。

まずは、(1)の「とちぎ自治基本条例(仮称)検討懇談会」を経験して」をお話しします。知事がマニフェストに掲げた「とちぎ自治基本条例」の制定に向けた取組です。私は、その検討懇談会の座長を務めました。メンバーは、県議会議員、県内市長・町長、NPO運営者、県の経済界の代表、そして大学の研究者と幅広く、百花繚乱で議論し、私が交通整理しました。

その過程で見えてきたことが県庁職員の「情報収集・分析力」です。検討懇談会では、先に県庁職員による研究会で情報収集・分析した資料を使わせてもらいました。大学の一研究者が集める情報は、いくらネットの時代といってもたかが知れており、県の情報収集・分析力にはとても敵いません。他の都道府県や市町村の事例を集め、そこにどういう課題がある

かを整理していただいた資料をもとに検討会で意見交換しましたが、なかなかまとめることが難しいため、途中から、前文・定義・目的・基本理念といった各論から積み上げていこうということになりました。「県民」とは、「県のアイデンティティー」とは、など考えれば考えるほど迷路に入ってしまう。以前、拙著「“とちぎ”発地域社会を見るポイント 100」を須藤副知事にお渡しする機会がありました。そのときに非常に印象に残った副知事の言葉があります。「県民とは何か。県民と言われても漠然としていてわからない。」とおっしゃいました。「県民」といってもいろいろな考え方があります。「補完性の原理」についても、市民ができないことを身近なコミュニティが行って、コミュニティができないことを基礎自治体が行って、基礎自治体ができないことを広域自治体が行って、広域自治体ができないことを国が行うことと一般的に言われていますが、逆に、国家の都合で、都合が悪いとかコストがかかってやり切れないことを広域自治体に投げ、広域自治体ではできないことを基礎自治体に投げ、厄介な仕事は避けて、最後は個人が被る。補完性の原理にはこのような逆の部分もあるのです。

なかなか結論が出ないのですが、議論自体は非常に意味があったと私自身は思います。

個人的な考えですが、広域自治体である県が制定する自治基本条例は、個々の市町の取組と連動して考えるべきだと思います。自治基本条例については、県が先に制定して県内市町を先導することももちろんありますが、まずは市町の取組を県が後押しする方法もあると思いました。

自治基本条例の条例という側面からみれば、県や市町のそれぞれの条例を、今までどちらかという「法務」、つまり解釈や法的な観点を中心としてとらえていました。条例を別の観点からとらえ、「政務」、つまり条文に規定する内容が実際の公共サービスに具体的にどうつながっていくのかといった政策設計的なものとしてとらえてみてはどうか。教育や福祉、医療、農林水産など、同じ政策領域でも県と市町あるいは市町同士で重なるところがありますので、県や市町の同じ分野の担当者と相互連携をする。総合行政を担う自治体職員はジェネラリストを目指し異動する方が多いと思いますが、これを生かして、自分の所属する分野以外の条例や規則を規定するなどして、他の一見関係ない部局とも大いに連携を図る。条例を中心にして、県と市町、市町同士、庁内の部局同士を連結していったらどうかと、個人的な結論として思いました。

ある市の総合計画で、若い世代の定住促進を図りたいが、若者に喜ばれるためにはどうすればいいかという課題に対して、平地林を宅地にして住宅を建てようという案がでました。その時、ある委員が「それは違うのではないか。今の若い人たちに対しては、平地林は残し、古い民家をうまく再利用する形で定住を促進した方が、効果があるのではないか。」と発言しました。そこが政策の面白いところで、環境保全と開発という一見逆のような存在が、定住促進を考える場合にキーワードとなるのです。開発部門の人たちが、環境アセスメントはあるにしても、自分たちのところ以外の分野に目を向けない政策を打ち出すのは誤りです。後でお話しする那須烏山市の総合計画進行管理システム研究会でそういう議論が出てきました。縦割りの組織は必要だと思います。総合調整を全体でやったら組織は成り立たない。しかし、重要なことは、ある分野を担当する職員が自分の担当以外の分野のことで頑張れるかです。これができるのは自治体職員だと思います。もちろん市長も議員もそうです。職員の方が、自分の担当分野以外のところはわからない、ここは自分の担当分野ではないから、

ということになると、まちづくりを考えたとき、政策は行き詰っていくと思います。

県の自治基本条例については、現時点では制定自体は時期尚早だけれども、制定に向けて段階的に取り組み、例えば自治宣言を制定するなどして住民の意向も受けつつ前向きに進めていこうという結論で、この検討懇談会は役割を終えました。非常に貴重な経験でした。

懇談会の過程で「これだけは」と感じたのが、「コア機能は行政実務」ということです。懇談会の委員の方はそれぞれの立場でいろいろなことを言いますが、会議資料は作りません。懇談会について、距離をおいて見ると、車の心臓部分であるエンジンに当たるのは、やはり職員で構成する事務局、行政実務のプロの方です。市民の方で自分から調査して資料を作り会議を主宰する方もいます。しかし、宇都宮まちづくり市民会議もそうですが、一般的な傾向として、そこに参加して発言している人たちが会議を直接運営すると議論が散漫になりやすいのです。やはり、行政実務職員の方が論点を整理して資料をつくるのがどれだけ大事かと感じています。

第2の事例として、(2)の「栃木県市町村合併推進審議会を経験して」に移ります。政府は「平成の大合併」を進めるため、合併新法を平成17年度に施行しました。それまで県は、合併は当該市町村の意思に任せ、市町村の意思決定があった上で、県は手続的な支援をしてきましたが、合併新法では、新たに県による合併の推進に関する構想の策定及び知事の勧告権が規定されました。県では、栃木地区については、1市5町合併の考え方を提示しました。私は、栃木県市町村合併推進審議会の委員として本県の市町村合併に関わらせていただきました。1市5町のうち西方町、岩舟町が抜けて、現在は1市3町となりましたが、審議会では1市5町の合併の考えを示しました。この審議会で私が目の当たりにしたのが「データ分析・アンケート調査・地域懇談会」です。私はこれらを「3点セット」と呼んでいます。市町でも、コンサルタントなどを駆使したデータ収集がものすごいところもありますが、県の「3点セット」は半端じゃない。いろいろな事例を整理し、詳細なアンケート調査を実施する。また、回数は限られていますが、地域懇談会も開催し、現場に出向いて住民などの話を聞くわけです。こういう3点セットをやって、推進構想を出しました。

ただ、これは県の一つのスタンスです。たとえば千葉県では、知事が勧告を出し合併するということが実際にあったそうですが、本県の知事は市町村重視を掲げています。できるだけ当該基礎自治体の考え方を尊重してやっていこうとしています。ぎりぎりまで市町村の意向を確認するのですが、逆に「これだけ当該市町が苦しんでいるのに、県はリーダーシップをとらない。県は何をやっているのだ。」とお叱りを受ける場合もありました。市町村合併は住民の合意形成が必須です。

例えば、どんなに造詣が深い方でも、教育のことを重視すれば子どもたちの通学第一で、この通学エリアだからこの合併しかないということになります。医療圏を重視すれば、医療圏を踏まえた合併の組み合わせしかないといえます。農業もしかり。いろいろな要素を踏まえ、全体的な視点から合併の方針を示すのがまさに県の役割で住民もその点を県に期待します。でも、現実には揺籃期で、全体を見渡せる住民の方もいますが、少数であるのが現実です。各々がそれぞれの分野で説得しようとするので、まとまりがつかなくなります。県では、多方面からの意見を踏まえるため、アンケートやデータ分析をして結果を出しました。すると今度は「県は、何で勝手に自分たちの地域のことに口を出すんだ。」とお叱りを受けました。これが合意形成困難な合併論議と県のリーダーシップをめぐるジレンマです。私は、現

場で直接住民の声を受けた訳ではなく温室で甘い立場ですが、それでも合併問題は難しいと感じました。だからといって合併に後ろ向きになるわけではありませんが。

また、合併の組み合わせについて一番悩んでいた昨年、平成 21 年 1 月の終わりに、内閣府主催の道州制を巡るタウンミーティングが宇都宮市で開催されました。当時の総務大臣が出席し、「合併はその地域の風土、文化、文明を壊すことになるから、国としてはもう合併はやらない。」と発言しました。栃木地区の合併もそうですが、宇都宮市と河内町、上河内町の合併でも、議員定数問題などで苦労しました。そのような中の発言だったので、「エッ、合併って国に騙されていたのか。」と私は思いました。感情的になってはいけないとは分かっていましたが、目立つようにハンカチを上げて「はい」と言ったら、司会者が私を指してくれました。そこで「未来形で合併は地域を壊すという発言をされましたが、過去形ではどのように考えていらっしゃるのでしょうか。3,200 程度あった市町村が 1,700 程度に減った。これまで進めてきた合併は、その地域の風土・文化を壊したのですか。」と質問しました。するとさすがに「いや、私はそのとき大臣ではなかったが、そういう（壊す）側面もあると思う。」とおっしゃいました。国というのはそのような考え方をするのかと思いました。

例えば、夕張市のことがあります。国は強制という形ではなかったけれども、経済政策の中で開発をどんどんやれと言ってきました。栃木県もこの流れの中でかつてリゾート開発としてゴルフ場開発を推進しましたが、ゴルフ場をつくる計画が頓挫した場所に行って話を聞くと、自然を復元するのに 100 年かかると言っていました。その後、国は「今後は家族滞在型の自然にやさしいリゾートが求められている」としていましたが、昨今の状況をみても決して失敗したとは言いません。あれほどの欠陥法はないと思いますが、間違っていたとは言わないのです。

いずれにせよ、市町村合併に関しては、県は「市町村重視」ということを貫徹して、方針を示しました。ここでもいろいろと発言をさせていただきましたが、痛感したことは「コア機能は行政実務」ということです。行政実務がなければ、ベアリングではないですが回っていきません。

合併において、議会が一つの見識を示した例として挙げられるのが栃木市です。調べてみると、栃木市議会は、これまでも定数をかなり減らしています。昭和 57 年に 36 人から 32 人に、平成 6 年には 32 人から 28 人に、平成 14 年には更に減らして何と 25 人にし、平成 17 年 6 月定例会では 20 人にしました。栃木市議会では、定数を 36 人から 20 人に減らしてきたのです。栃木地区の 1 市 3 町の合併論議のときに、（一定期間、合併市の議員定数上限を上乗せする）在任特例は住民のお叱りを受けるとして使わずに、新栃木市の議員定員を 31 人にしました。そのうち栃木市は 15 人です。人口規模では大平町 7 人、藤岡町 7 人、都賀町 4 人となります。栃木市は普通に考えれば 18 から 19 人程度定数を確保してもいいところを 15 人としました。県が実施したアンケート調査においては、合併の効果に関する質問に対して最も多い回答が議会議員の減です。議員はある意味地域を代表する人ですから、在任特例の行使が悪いとは思いません。しかし、栃木市議会は対等合併であることを踏まえ、このような配慮をしたということ。私は非常に感銘を受けました。

今、1 市 3 町の栃木地区の合併は大詰めを迎えています。明日、1 市 3 町の枠組みになってから第 5 回目の合併協議会が開かれます。合併に向けて様々な課題を乗り越える必要がありますが、例えば、新市章をつくることについても選定委員会を設け、住民から図案の公募

を行い、3次、4次の選定委員会を経て決定するというエネルギーを使ってやっています。また、一見簡単のように見える公共施設の名称の決定も丁寧に議論を重ねて決定していきます。1市3町それぞれの地域の持っている良さを生かして、新栃木市はそれぞれのものを混成ではなく合成させてやっていこうというスタンスでいます。合併はその地域の風土・文化・文明などその地域の持っていたものを維持発展させつつ、新しく伸ばしていくものです。ですから、先程紹介した昨年1月の総務大臣の「合併は地域の文化や風土、文明を壊す」という発言は逆でなければなりません。つまり、合併は、旧来の地域をよくするためにやっていくものです。新市全体をよくするためです。それを支えているのが行政職員です。だから、やはりコア機能は行政実務なのだということです。

それは那須烏山市でも同様です。調査研究報告の「2)新市総合計画策定等のあり方に関する調査研究報告書」、「23)那須烏山市総合計画管理システムのある方に関する研究報告書」、論文の「13)平成大合併後の地方行財政 - 注目される栃木県那須烏山市の取り組み - 」で紹介させていただきましたが、那須烏山市の総合計画策定に、大学の関係で縁があってアドバイザーとして参加させていただきました。自分から申し出たのではなく、この出発点は大谷市長を始め職員の方々の熱い思いです。

そこで、5の「基礎自治体が担う『地域主権』とは」に移りたいと思います。総合計画をつくる前に、先程紹介した新市総合計画策定等のあり方に関する調査研究報告書をつくりました。私はこれにも加わらせていただきました。その上で、計画策定に向けた総合計画審議会を立ち上げるのですが、そこまでやるかというくらいのプロセスを踏みました。また、総合計画審議会の下に複数の部会をつくり、各部会のトップに市職員の方を任命しました。一般的には、総合計画をつくる部会のトップに職員を任命することはありませんが、結果として部会では非常に濃密なやりとりができました。部会のトップとなる職員は、例えば教育委員会では事務局長クラスです。私のような大学教員等外部有識者は、アドバイザーとして部会に参画し、重層的なコミュニケーションで徹底的に議論をやりました。

総合計画審議会には、各部会からの代表者並びに有識者、公募委員もメンバーに加わり、私は審議会の会長を務めさせていただきましたが、審議会としての総合計画の答申を市長に出す時点で、私は正直言ってこれでお役ご免だと思いました。しかし、終盤に近づいた審議会で、ある委員が「せっかくここまで我々が計画をつくり上げたのだから、計画の実行をチェックする仕組み必要ではないか。」と発言しました。すると、他の委員からも「そうですね。」と同調する声があがりました。そこで、総合計画答申に進行管理を巡るチェック機能の必要性を盛り込みました。進行管理のあり方についても、出発点は行政実務です。検討の結果、平成20年に総合計画進行管理システム研究会が発足しました。少人数で構成する研究会では、チェック体制やチェックの仕組み、チェックシステムの運用のあり方について、また各委員による具体的な施策の評価について試行錯誤しています。

当初は、総合計画のチェックを新しい条例を制定してやろうとしたのですが、なかなか難しい。それで知恵をしばり、既存の総合計画審議会設置及び運営条例を改正し、既存の総合計画審議会において前期基本計画（平成20～24年度）を徹底的にチェックし、そこから出てきた反省や今後の方向性を総合計画後期基本計画（平成25～29年度）の策定に生かしていこうという考え方が出てきました。ウルトラC的かもしれませんが、まさに私は知恵の創出だと思えます。この案を議会の方も受け止めてくださり、実質的に機能し始めました。し

かも、これは平成 22 年度以降に策定する市の行財政改革推進プランと連結する予定です。総合計画審議会には公募委員も加え、庁内と庁外さらには議会との相乗効果を目指すことにしています。おそらくこの取組は日本全国で見ても非常に意味のあることだと思います。冷静に振り返ってみると、ここにおいても、コアの機能の 1 つは行政実務だと思います。

最後に、6 の「新時代における自治体職員の役割」に移ります。今は地域主権の揺籃期だと考えています。地域にとって、政府、企業、団体、NPO、住民などは、語弊があるかもしれませんが、現状では「当てにならない諸アクター」です。なお、揺籃期というのは萌芽してこれからよくなっていくということです。

地方分権の流れの中で団体自治の充実が図られてきましたが、住民の方は多方面でいろいろな動きをしているけれども、未だ特定分野について一点突破的で、全体的な調和が図られる動きにはなっていないと思います。総合行政の視点から見ると、公共サービスのうち何が大切か言えませんし、特定分野に偏った意見を踏まえた行政運営は難しいのです。その辺はまだまだ揺籃期です。ただ、先ほど話した那須烏山市の進行管理研究会の住民の方の中に、総合行政の視点で考えるべきと言っている方が多かったので、今後そういった考え方が住民にも広がっていく揺籃期と考えています。議会も揺籃期にあります。今後予定される地方自治法の抜本改正により議会の仕組みが変わります。議会は、住民と行政実務を担う執行部を橋渡しする役割がありますが、本来の意味での議会機能を発揮するための揺籃期にあります。NPO もそうです。企業も社会貢献とは言いますが、お隣の高根沢町では、いろいろな事情があったにせよ、採算が合わずキリンビールが去っていきます。そういった意味では当てにならないわけです。国はいかがですか。今までの話の繰り返しになりますが、国は重要だけれども、あてにならないわけです。

そこで、地域社会の「心棒」としての地方自治体の行政実務なのです。私は「行政実務復権の時代」と言っています。事業仕分けで、なぜ国があれほど細かいことをやったか。いろいろな問題はあるにしても、あのプロセスは住民の方たちも納得したでしょう。国の事業仕分けを統括した枝野さん（衆議院議員）も「国のグランドデザインも大事だが、グランドデザインばかりやっていたから何も進まなかった。」と言いました。本質は細部に宿るのです。国の事業仕分けは中途半端に終わったけれども、あれはまさに行政実務の積み上げをチェックしているのです。行政実務には、その過程で裁量が入ってきます。行政実務は、職員の熱い思い、言い換えれば担当者のスタンスで変わってくるのです。

国立大学が国立大学法人化されました。独立行政法人と同じように、エージェンシーといって国直接のコントロールから外れます。ある意味で分権の発想です。責任を持って宇都宮大学でいろいろな活動をやってくれということです。それでも国の強いコントロールがあります。私は地域の総合スポーツクラブをやっていますが、国があれこれ言うのではなく住民の意思で大学施設を利用させてくださいと言いましたが、大学施設の利用の決定や会計処理の方法など、がんじがらめに縛られていました。地方分権や地域主権は、これとは逆のベクトルを追求することです。地方自治体の行政実務こそ地域社会を支えているのです。これからはそういった意味で行政実務の時代だと考えております。清聴ありがとうございました。