



# 政権交代と 公共サービスの再考

一般社団法人 千葉県地方自治研究センター設立総会記念講演会  
2009年12月19日 東京大学名誉教授 大森 彌 先生

## はじめに

千葉県地方自治研究センター再建のお集まりにお招きいただきありがとうございます。この副理事長をおやりになっている法政大学の宮崎先生もおいでになりますので、先生の講演のほうがおもしろいかなと思ったりしておりますが、お声をかけていただきましたので、最近の状況についてお話し申し上げたいと思います。

ただいまご紹介をいただいたのですが、5年間千葉大学におりまして、当時堂本さんが知事でした。私は、微力でしたが堂本さんを応援しました。今の知事さんとは全く関係がありません。どうなるかわかりませんが、次の知事選は重要だと思います。ついでながら、東京都知事選でありますので、都政を変えていくためには都知事選も重要です。関心を寄せていきたいと思っております。

皆さん方の自治研運動について、私は当初から個人的には注目をしていました。随分と前から自治体の職員の皆さん方が、自治体の現場の政策について取り組んで、研究発表会などをやってこられました。わが国の自治体のレベルの現場の問題を最初に政策課題として取り上げてきたのは自治研の皆さん方でした。その後、たくさん、地方自治関係の学会等ができましたが、皆さん方が先駆者で、そのような伝統が今日まで引き継がれ他の自治研究に影響を及ぼしてきたのではないかと考えています。

ただし、私自身は、あまり自治研の皆さん

方とは仲良くなくて、今まで自治研のアドバイザーになったことは一回もありません。むしろ当局側の講師を務めることが多いのです。私は自分の主張を変えていませんが、世の中が変わって、私のほうに寄ってきたのではないかと考えています。ですから、今日この席にお招きいただいてお話しすることに特に違和感はないのです。今まで言ってきたことを、現在の時点で、どのように考えているかと率直に申し上げまして、ご批判をいただければと、そのように思います。

## 堂本知事の「千葉主権」

千葉県の堂本さんとお付き合いをして、堂本さんが選挙のときに言ってしまって、後でちょっと困ったスローガンがありました。それは「千葉主権」でした。知事さんにお会いしたときに「知事さん、千葉主権というのは、なかなか成り立たない概念です」と申し上げたのです。ただし、運動論的に「千葉主権」を規定してみようということで、お話ししたことがあります。その後、知事さんは、あまり「千葉主権」という言い方は使わなかったのではないかと考えています。

後で、民主党の「地域主権」についてお話ししますが、現行の日本国憲法下では「地域主権」という概念は成り立ちにくい。ただし、運動論的に、そういうことは可能です。元北海道のニセコ町長で、「地域主権」の実現で頑張っている逢坂誠二さんは認めておられますが、これを歴史学的、憲法学的に議論する



と難しいことになる。私が知っている限りは、知事さんでは堂本さんが「千葉主権」とおっしゃって、千葉という地域と主権を結びつけた。

実は、第二期の知事選挙の時に、都知事と神奈川県知事と埼玉県知事がそろって堂本批判で千葉に入ったことがあります。堂本さんは、なんとか再選にこぎつけました。あのときに、どうして3人の知事が堂本潰しに入ってきたかといいますと、あの段階で一都三県の広域連合を作りたいといていたのですが、堂本さんが、それに難色を示していたのです。

この再選のときになってみて、堂本知事さんが「千葉主権」を言っていたことに意味があることが明確になった。それには、どんなことがあっても東京都の軍門に下るものか、千葉は千葉らしくありたいのだ、という気概が示されていたからです。千葉は全国から見

ても非常に豊かな地域ですが、隣に非常に吸引力の強い東京がある、そこと安易に一緒にやっていったら飲み込まれてしまう、今は、何よりも千葉が千葉らしくあるための体制を整える、それまでの負の遺産を克服して、新しい県政を築く必要があるとおっしゃっていたのです。だから私は応援しました。しかし、都知事から見れば、眼の上のたんこぶ、邪魔者だったのでしょね。なにしろ、都知事は、他の2人の知事と一緒に、将来は首都州を作ろうといていたから。

一都三県での広域連合をすすめ、やがて広域連合を基盤にして道州にもっていこうという人たちですから危ないのです。私は道州制には反対の立場です。道州制になったら、日本は駄目になると思っています。幸いなことに、民主党は、当面は、道州制導入の検討はやらないと思います。やったら支持しません。

## 千葉県の不正経理と 千葉県自治研究センターの任務

私は、埼玉県に暮らしてしまして、埼玉県は「ダサイタマ」と言われてしまして、何とかこれを克服しようということで「彩の国・さいたま」を築こうとがんばってきました。皆さん方はそのように思っているかどうかはわかりませんが、千葉県は「金権千葉」で有名でした。今でもそうです。今回の県庁の不祥事はどのように説明をするのですか。私は千葉県の行革を3年間お手伝いしましたが、そのときには何も聞こえてきませんでした。県政のあり方をきちんと整えようとしていたのに、極めて残念なことですし、私も不明を恥じています。

悪いことをした職員は全部返せ、何だ、この事態は、と怒りを覚えます。堂本さんも相当のお金を出すそうです。当時の知事さんですから仕方がないです。職員は県民を、公金を何だと思っているのかと思います。今日、私がこの研究センターの講演を引き受けようと判断をしましたのは、自治研の皆さん方がしっかりとした関心を持って、各現場を守っていたら、今回のような不祥事は起こらなかったと思うからです。組合の皆さんにはそのような任務があるのです。職場での不祥事には、必ずそれに監視の目を光らせて、それを公表していく任務があると思います。自治研究センターが立ち上がりましたので、これからは、千葉県や千葉県内の市町村では、この類の不祥事は起こさないと、約束していただけだと思います。

## 小沢前代表と市町村の再編

それでは、本題に入ります。私は、地方分権改革をお手伝いしてきましたが、本当に自民党と公明党は駄目でした。霞が関の抵抗を抑え込んで分権をやる気はなかった。その点では、早くから民主党の「分権調査会」は「霞が関の解体・再編と地域主権の実現」ということをしていた。玄葉光一郎さんが委員長で逢坂誠二さんが事務局長です。当初はまだ小沢一郎さんが代表でした。

一言、小沢さんに関する私の見方をお話したいと思います。皆さん方はどのように思っているかわかりませんが、小沢一郎さんという人は総理になりたいと思っははははは、総理になる器ではないのです。あの人は、言葉によって人を動かすことが不得意です。そのように私には見えます。また、政策自体にはあまり関心がないように見えます。何に関心があるかという、選挙で勝って政権を作ること、自分は権力を掌握し、人事を一手に行うことです。最も権力者らしいタイプの政治家だと私は見えています。私はこのタイプは好きではありませんが、好きかどうかは別としまして、この人が代表のときに私は非常に危機感を強めました。当時玄葉さんたちが書いた、「霞が関の解体と再編と地域主権の実現」の中には、ありうべからざることが書かれていたからです。

私は、地域を疲弊させた市町村合併はもう終わりにすべきだと言っていたのですが、あの段階でどのようなことが書かれていたかと

いうと、第二期の平成の大合併をやって市町村は700から800に集約して、ゆくゆくは300の市に切り直して、都道府県を廃止してしまうというのです。従って小沢さんは、道州制などは一蹴していた。

小沢さんと私が一点で合ったのは道州制導入論者ではないことです。ただし、私は中抜きには反対です。都道府県制を廃止することに反対です。このままで代表が小沢さんで、この案がマニフェストに書かれたら、民主党に反対をせざるを得なかったのです。本当に世の中はわかりません。小沢さんの秘書が逮捕され、代表を辞めてしまったのです。本当にはほっとしました。

小沢さんが代表を辞めてどうなったかという、玄葉さんの話だと小沢さんのところに行って「数値目標のところは無理なので変えていいでしょうか」と訊いたら、いとも簡単に「いい」とおっしゃったそうです。だから今回のマニフェストには、数値目標は一切書かれていません。私はそれで安心しました。

私の安心は、第一に小沢一郎さんが代表ではなくなって、今は鳩山さんになり、穏やかな分権改革の道筋が書かれていることです。第二に、あまり個々の人を信頼してはいけませんが、逢坂誠二さんは信頼できます。あの人は、「日本の社会は空飛ぶ経済だけでは駄目だ。大地からにじみ出てくるような経済が要る。苦しくても、自分たちで地域の資源を活かしきって自給できるような経済社会システムを作り出していきたい」といっている人です。私は長い間そのように思っていますから、そのような人が中枢にいてくださるかぎ

り、信頼をつないで応援できそうだと思います。

## キャリア・事務次官の廃止

ところで、私はもともと行政学をやっているものですから、「霞が関の解体」論になりますと、一言、言いたいことがあります。

今、政権内では仙谷さんが重要な役をやっていますが、仙谷さんは、府と省の事務次官を廃止するという問題提起をされました。私は自分が書いている本で、早くから事務次官廃止論でしたから、この機会にどうしても事務次官を廃止してもらいたいと思っています。事務次官の廃止が、「霞が関の解体・再編」の一丁目一番地だと思っています。事務次官を一人選び出していくこの体制は、これは人事の体制ですので、人事と府省の意思決定の体制の改革問題ですから、この改革に乗り出してほしいと思っています。

簡単にいうと、府省はどこでもピラミッド型の組織になっています。頂点に大臣がいて、次に副大臣がいて大臣政務官がいます。政務官は府省によって人数が違います。この三役が政治部門を担っています。その下にピラミッドの裾が広がっています。形でいうと日本国憲法が想定する形態にはなっているのです。府省全体としての意思決定についての責任、あるいは意思決定をする役割は、この政治部門です。副大臣制と政務官制の採用は小沢一郎さんが進めた改革です。小沢さんは脱官僚の非常に強い主張者です。政府説明員の

国会答弁も廃止を打ち出した人です。この点で、センスはいい人だと思います。

府省の形態をみると、外見的にはきちんとピラミッドが成り立っていますので、府省全体の意思決定と政策は政治部門が決める。形態でいえば、そうなっているのですが、実態はそうではない。この三角形の中にもう一つ三角形があるのです。その三角形の頂点に事務次官が鎮座している。この事務次官がどのように選ばれるかということ、現在でいえば国家公務員試験Ⅰ種の合格者は、俗称キャリアと呼ばれていますが、同期に入ったキャリアは徐々に間引かれていって、同期の一人が事務次官に就任すると、他の同期は一人も役所には残さないようにしている。キャリア組がそぎ落とされていって最後に一人残る、その残った者が事務次官になります。

この人事のやり方には何の法的根拠もないのです。あるのは国家公務員試験制度があって、その試験でⅠ種に合格して役所に入ると、それ以降は一切の人事評価をやらない。この試験に合格した段階から、本省の課長に就け得る能力があると判定してしまっています。ですから本省の課長職にろくでもないキャリアが就くことも出てくるのです。そのような特異な仕組みになっています。

かつての自治労の皆さん方が一生懸命反対したのは、このキャリア組の中から都道府県とか大きな市の重要ポストに身分切り替えて天下って来る国のキャリアだった。少なくとも、自治体のポストを使って国の役人が来るのは納得がいかない。人事交流で自治体へ来るのであれば国の「座布団」(給与)を持っ

て来い、しかも等価交換にすべきだ、というのが本当です。

以前、自治労の皆さん方は、天下り反対といって玄関で反対のピケをはったりしたのですね。しかし、数日するとみんな黙ってしまいました。この人事システムそのものは変えられなかった。システムを変えるためには、キャリア制度のシャッポになっている事務次官自体を廃止しなければ駄目だと、私はそのように思っています。是非ともこれをやりたい。

ただし、これを言うと今付き合っている役所の人からは嫌がられるのです。新たな政策の企画や制度の設計について、様々な利害関係者を回って根回しをして意思決定の段取りをやっているのは本省の課長とか補佐です。局長が出てくることもある。それを主としてキャリアがやっていますから、「あなたたちの将来に事務次官はないよ」というと、やっぱり嫌がりますね。できれば事務次官にまで上り詰めたいというのが密かな目標ですから。

一人の事務次官を生み出す仕組みを維持するために天下りがあるのですから、その廃止なしには天下りは終わりません。システムとして出来上がっていますから、出口だけ閉じて(天下り禁止)もダメで、システムの入り口から出口まで一斉に改革をしなければなりません。少なくとも、民主党はこれをやる気だと思っていますので、その点で私は賛成です。



## 「行政」という言葉と霞が関

霞が関と政治との関係は「政官関係」といいますが、霞が関はもう一つ、この官のつく人たちが自治体を統制してきたという面があります。従って、霞が関の解体問題は、必ず自治体との関係の改革問題に連動するのです。それについて少し申し上げます。

私は行政学という学問をやっているのですが、行政という言葉は、最初から「業」のようなもの背負っていると思っています。普通の人には、行政という言葉自身に、何の違和感も持たずに使っていますね。本当は「行政」という言葉は恐ろしい言葉なのです。あまり歴史の解釈の中で注視されてこなかったことがあるのです。日本が明治維新を迎えて、近代的な国民国家の体制を整えようとしたときに、様々な政治の仕組みを欧米から学びました。近代国家の根幹的な政治のシステムは権力分立制です。国のレベルで権力を一か所に集中させずに分立させることです。明治維新の当初、自分たちで新しい国を作っていこうとしていた政治リーダーたちは、みずみずしい感覚で諸外国を見ました。そして、それにふさわしい言葉遣いを作り出した。

国のレベルの三権分立といえば、まず法律を作ることですが、それを、「法を立てる」と書き、「立法」とした。法律によって世の中を全体として治めていこうとした。そうすると、法律を巡って必ず争いが起きます。法律の解釈の問題が必ず起きます。あるいは法律の適用問題で起きます。それをめぐる対立

を裁かなければなりません。それは「法を司る」と書き、「司法」とした。

問題は、その間にあるものを何と書いたかです。「法を立て」「法を司る」間に、必ず法を行うという作業がなければならない。それを当初は、なんと「行法」と書いていました。素直に「法を行う」と書いていました。この「行法」は非常に短命で消えていって、これに置き換わったのが「行政」だったのです。「政、まつりごとを行う」という「行政」だったのです。

この「政を行う」主体は誰か、今日に至るまで官なのです。当時は天皇の官吏です。戦後は国民の公僕ですが、変わらず官の付く人たちです。官の集団が永々と生き残った国です。行政とは「政を行う」と書いてあるのですよ。単に国会が作った法律を実施するのではないのです。国会が定めるべき法律そのものを企画・立案する、すなわち立法作業も官がやるということです。

ですから、行政という言葉には、単なる事務事業の実施ではなくて、実施すべき事務事業の企画・立案を行う、という意味も含まれていて、だから、官が強いのです。これをどのようにしたらコントロールできるかということなしに、議会制デモクラシーは成り立たないのです。自民党はあの通り省エネ政党ですから、自分たちで立法作業はあまりやらず、この面倒なことを霞が関に全面的に委ねていたのです。

大枠は与えておいて、細かいことは説明に來いといっていた。しばしば、役人は怒鳴られていた。見えない所で政治家は威張ってい

た。それでも、官僚たちは、じっと我慢しながら立法作業をやってきた。

それとバスターかどうか分かりませんが、霞が関の人事については、本来であればピラミッドの一番上の大臣が全部やるべきなのですがやらないのです。人事は事務次官以下に委ねてきた。そういう体制でやってきました。霞が関が新しい法律を作るとか制度を設計するとか予算を編成するなど、政策は実質的に官たちが永々とやってきています。

新規に法律を作るとか、既存の法律を改正するという作業は大仕事で、あらゆる関係を見抜いて、例えば法律一本廃止したらどのような事態になるか、逆にいうと、法律一本作る時にどういう関係が生まれるかを判断しなければならない。恐らく、普通の人は近づけないほどの複雑な構造になってしまっています。長い間、役人たちがやり、内閣法制局が仕切ってきましたからです。それが行政の実態でした。

## 地域のことは地域が決める

この行政のあり方そのものの中に、実は、国、都道府県、市町村を貫いて霞が関の意向が浸透する体系が組み込まれてきました。民主党のマニフェストはこれを明確に否定しようというのです。

何と書いてあるか。定義に近いものを探していくと、先程言いました最初の玄葉さんたちが作った分権調査会の報告書では、「長い間霞が関に支配され続けた自治体が、地域の

ことを地域で決定する主権を回復する」と書いてあったのです。「主権を回復する」ことは歴史的にも憲法的にも成り立ちませんが、ここでは、これ以上議論しないことにします。

地域のことは地域で決める、決めたことは自分たちで実行して、責任をとって行く体制を作り出すこと、そのためには霞が関そのもののあり方を変え、官僚主導から政治主導への転換を図ろう、そう言っているわけです。

そのような意味で、官のあり方、霞が関のあり方そのものを変えることと、自治体との関係のあり方を変えるということはつながっているのです。民主党政権は、この二つをやるようとしています。相当なものだと思います。簡単にこれが成功するかどうかはわかりません。自治体も応援しないかぎりできませんね。

官のシステムというのは堅牢な体制ですので、簡単には全面的な解体・再編はできないと思います。それに比較すると、自治体との関係の改革のほうが早く進むのではないかと見えています。そのほうに議論を移したいと思えます。1990年代の半ば以降、地方分権改革と称するものが出てきて、一つの流れになりました。

ただ現場の皆さん方からみると、分権改革といっても実感が湧かないかもしれません。空中戦をやっているようなもので、自分たちで掴み取っているという感覚は得られないかもしれません。その一つは、分権と自治が乖離しすぎているからです。その場合、分権というのは何のことかということ、国、都道府県、市町村の関係について改めることですが、改めたら何が可能であるかといえば、住民自治



の拡充が可能にならなければおかしいです。実態は、どうもそうっていない。

地域や経済が豊かなだけではなくて、自治の営みが豊かであるということが肝心なのです。地域のことは地域で決定するという体制を作るということは、今までの概念でいえば地方分権改革、つまり分権と自治というものを実現して行こうということですね。その点でいえば、民主党政権が考えていることは、これまでの改革の流れの中にあり、その流れをさらに強めたいということです。

それを政治主導でやろうとしています。それこそが旧政権ではできなかったことです。私は、民主党政権でも地方分権改革は容易ではないと見ていますが、旧政権よりも進むのではないかと期待しています。その進むときに幾つか気になることがあります。

先程触れたのですが、「地域主権」という概念を、特に住民に身近な市町村を重視しながら、地域と住民のニーズに合わせるような政策を組んでいかれるような体制に変えていく、権限と財源をきちんと保障するという体制に向かっていくのだという意味では何の問題もありません。正しい道筋です。

## 「地域主権」と道州制

問題なのは「地域主権」が、旧政権下で道州制論者が使っている概念と一緒にならないかということです。「道州制ビジョン懇談会」というものがありました。これは内閣のレベルで作ったものでありましたが、そこでは「地

域主権型道州制」と言っていましたから、「地域主権型」などはごまかしですが、そう言っていた。自民党は何と言っていたかということ、「限りなく連邦制に近い道州制を導入する」と言っていた。自民党のマニフェストにどのように書いてあるかということ、内閣に検討機関を作って、道州制基本法を制定し、基本法ができたら7から8年の間に道州制を導入すると約束していた。

その自民党は敗れましたから、少なくとも自民党の道州制案は反故になりました。問題は民主党政権が「地域主権」という概念から出てくる意味合いで道州制の検討をやるかどうかということです。これは懸念材料です。一つの懸念材料は、原口大臣と大阪府の橋下知事の仲がいいことです。大阪府のホームページに何と書いてあるかということ、ほとんど民主党と同じことが書いてあるのです。橋下知事は道州制導入論者です。

「地域主権」という場合の地域が仮に現在の都道府県の区域でないとすると、都道府県を廃止してより大きな新しい区域を設定して、そこに主権らしきものを、つまり自治立法権を充実・強化しようとするれば、道州制に近づくのです。「地域主権」と道州制は親戚筋みたいな概念ですから。しかし、いまのところ、私は若干安心しています。

私が安心しているのはどうしてか。鳩山政権は、地域主権戦略会議で今後の地方分権改革の行程表（原口プラン）を定めました。原口大臣は、その決定に先立って、自治体関係者に説明に歩きました。地方と相談なしに決めてはいけないからです。本日配布してあり

ます表の左側が決まったものです。根回しで使った表を見ますと、一箇所だけ違うところが出てきます。根回しのときの原口プランには、法制関連の項目には「道州制」と書いてあったのです。平成22年度に地域主権戦略大綱を定めるときに焦点を合わせて、道州制の検討をやりと書いてありました。

ところが、決定された行程表からは「道州制」という語句が消えて「自治体間連携」になっている。しかも、矢印がずっと先まで伸びている。従って、「自治体間連携」は進めますが、明示的には「道州制」を短期間で議論するという事は全部消えました。安心した理由です。全国町村会などが「道州制」という項目に反対した成果です。将来にわたって、検討がないとは言えませんが、この行程表からは消えています。

自治体間連携ですから、もし自治体間連携をストレートに都道府県制に適應すると、都道府県間の広域連合とか、さらに都道府県間の合併が考えられます。その先に道州制が待っているかどうか不明になりました。

道州制はやっても日本全体が活性化するなどとは幻想です。一部の人たちが言っているような、日本国家を分割して活性化が図れることなどあり得ません。幻想そのものです。特にひどいのは、東京の財界と石原都知事が、一都三県でまとまる以外の道州は絶対認めないと言っていることです。元々、道州制を導入しなければならない理由は、東京一極集中の是正なのです。一都三県でまとまったら人口だけで3,400万人くらいですから、その州の長を直接公選で選ぶということになったら、

どのようなことになるか。ものすごい権力が誕生します。中学生の想像力でもわかります。こんな巨大なものを生み出したら、それが、いかに広域といっても自治体になれるはずがない。

あえていえば、東京都を解体する以外に道州制は構想しようがないはずです。東京都を解体するといえば、道州制は招き寄せられるかも知れません。でも東京の財界筋はみんな駄目だと言っています。その一点だけで道州制などできません。

私は、北海道と沖縄に友人がいて、北海道と沖縄について一国二制度があってもいいと思っています。北海自治州、沖縄自治州、それはいいと思います。ただし、北海道と沖縄が現在の都道府県以上の行財政力を持つためには、全力を挙げてこの二つを支援しなければならないと思います。「あなた方が自治州をやりたいのであれば、どうぞ勝手に」といったら、衰退します。自立したい、地域のことは自分たちで決めていきたい、現在の都道府県以上のことをやりたいといったら、それを認めるなら、それが可能になるように支援をする。自立と支援はセットです。

本州では、自治州にする必要はありません。私がどうして、現在の都道府県を守らなければならないかと考えているかというと、明治以来、都道府県はろくな物ではなかったからです。まだそうです。都道府県は、普通の住民から見ると遠い存在です。都道府県のあり方そのものを変えなければ、市町村と共に新しい自治は築けないのです。私が、第一期の地方分権改革をお手伝いしたのは、主

として都道府県改革を進めるための改革をやるうとしたからです。国の出先機関のようになっている都道府県を、その束縛から解放して、くっきりとした広域自治体に生まれ変わらせることでした。

一番残念なことは、「平成の大合併」は国が推し進めたのですが、都道府県が、その国の政策に追随してしまったことでした。私自身は合併そのものには反対をしましたが、国の出先機関のように、場合によっては、国以上に熱心に合併を進めた。国の手先になって、このようなことをやっていたら、市町村と共にある自治体のあり方を築けるはずはないのに。

## 国と地方の協議の場の 法制化と「地方政府」

ここで、触れたいことがあるのですが、今回のマニフェストで自民党、公明党、社民党、民主党、つまり主要政党が一致してマニフェストに書いたことは、国と地方の協議の場の法制化でした。これができて、うまく機能すれば画期的なことになります。これとの関係で、最近、神奈川県でやったことで褒めてもいいことがあるのです。

それは、国に向かって国と地方の協議の場を法律で設定するように要請するのでしたら、都道府県と市町村の間でもそうすべきですね。神奈川県は47都道府県の中で、最初に自治基本条例を制定しましたが、その自治基本条例の17条に何が出てくるかというと、今後、神奈川県内の市町村に影響を及ぼす重要な政策

を県が決める場合には必ず市町村と協議をする体制を整えると書いてあるのです。市町村の県政参加で、立派ですね。

残りの46都道府県は、神奈川県を見習ってほしいと思います。国に向かって地方との関係を協議の場に変えていこうというならば、都道府県もまた市町村との関係のあり方を変えるべきです。国と地方だけでなく、広域の自治体と基礎的な自治体との関係にも協議の関係を形成していくのです。分権改革は、都道府県が自分たちの体質を変えることによって、より確かなものになっていくのです。

例えば、都道府県が勝手に設けた補助金をその都合で廃止すると、市町村は困るのです。県の補助金をなくしても、市町村は簡単にその政策を廃止できないからです。そのようなことをやる場合には、市町村側と協議をしてほしい。国が勝手にやってはいけないと同時に、都道府県も勝手にやってはいけない。

これは、分権改革を根拠付けてきた重要な概念とぴったり合うのです。私どもが分権改革で言ってきたのは、国と地方自治体の関係を、上下・主従の関係から対等・協力の関係に変えていこうということでした。今は事実上任務を終えています。現在の地方分権改革推進委員会は、一貫して、勧告の副題の中に「地方政府」を使い続けました。国が中央政府であることはみんな認めてきましたが、都道府県と市町村が「地方政府」であるということは認めてきませんでした。初めて、政府の公式文書の中に「地方政府」が登場しました。

残念なことに、自民党は、「地方政府」と

という言い方を認めませんで、分権計画の閣議決定では使っていません。私が期待しているのは、民主党が公式文書の中で、地方政府を使うことです。マニフェストでは、「地方政府が地域の実情にあった行政サービスを提供できるようにする」とあり、「地方政府」を使っています。そうすると、国と地方の関係はどのような関係になるかということと中央政府と地方政府の関係になりますね。従って、それは「政府間関係」になるのです。

政府間関係を運用する原理は、上から下に向かって、指示・命令を出すことではありません。必ず協議・調整をすることになる。これが欧米では普通に「政府間関係」(IGR)という場合の運用原理です。関係のルールを変えていく、変えていくルールの中で分権と自治を実現していくこと、それが新政権の基本的な課題となっているのです。

そうすると、住民にとって最も身近な市町村の現場を、どのように充実・強化することができるかということになります。これには単に行政的な仕組みをかえるだけでは駄目です。自分たちで決め得るように自治立法権を拡大する必要がある。何よりもお金の話し抜きには不可能ですから、自治財政権も強める、必要な財源保障もきっちりとする必要が出てきます。

当面は地方交付税総額を確保されましたが、地方交付税という税はありませんが、地方交付税法に即して、交付税の財源になっている法定率を上げる方向で検討する必要があり、その方向で検討されると思います。財務省と総務省と大喧嘩して、妥協してきたやり方を

克服し、政治主導で解決してほしいと思います。

## 分権改革の優先順位

国と地方の税源配分、つまり入り口では6対4になっていて、交付税配分後が5対5ですね。出口は逆転して4対6です。日本の政府全体は小さいのです。国民総所得に占める社会的支出は、日本は小さいです。小さい政府を更に小さくするのは間違いです。しかし、国と地方を比べると日本は地方のほうが大きいです。たくさん仕事をさせられています。しかし、関与がありすぎて思うようにできません。もう少し自由にできるように変えてもらおう。

分権改革に優先順位を付けるとするならば、闇雲に都道府県の仕事を市町村に運ばなくともいい。現在、市町村がやっている仕事を、できる限りやりやすいように変えてもらおう。このことをやらしてもらわないと、住民は分権の意義を納得できません。やたらと業務を増やされても、業務の実施の仕方について厳しく規制されていては、自治が進むはずがない。

基礎的な自治体が行う仕事と、都道府県が行う仕事と、国が行う仕事について、もう一度捉え直してみて、仕事を無理に市町村に押し付けるなど言いたいですね。実は自治というのなら、この仕事はやらないということができなければ、本当の自治は成り立ちません。「勝手に押し付けるならば、自分たちは



やりません」と言えることを含めて自治の権利というのです。

日本のこれまでの分権というと、やたらとやれやれという方向に向かってきました。やればやるほど霞が関の統制の中に入ってきてしまいました。現在やっている仕事をできる限りやりやすくするということを通じて住民自治が進むという実感を持ちえてはじめて、ある仕事は都道府県ではなく市町村でやりたいからもらいたいという段取りにならなければならいと思います。

## 住民投票と地方議会改革

もう一つ、どうしても今日話したいことがあります。民主党のマニフェストの中で、今後の自治体の運用で重要なことが幾つか書かれています。そのうち、自治体の運用上これから重要になると思われるのは、一つは住民投票法を制定すると書いてあることです。国のレベルで住民投票法という法律を作り出してもらえば、市町村では、これに即して、あるいは、これを根拠にして常設型の住民投票の条例を制定しやすくなる。当然ながら、これは、地方議会のあり方とも関係しますから、議会改革とも連動する。

これまでのような体たらくの議会ではもたない。住民の信頼を受けない。私は住民投票法を作ったほうがいいと思っています。住民投票を自治基本条例の中に入れると、必ず議会の改革と連動します。依然として、大部分の地方議会は自己改革に熱がない。特に都道

府県議会は相当に立ち遅れている。ほとんどの都道府県議会の議長は自民党籍で、この人たちが変わるかどうかが大きな課題です。変わろうとしているのはまだ少数派です。

今は、一種のねじれがここで起こっています。民主党政権の中央と自民党が圧倒的な多数の都道府県議会という構図です。次の地方選挙のターゲットは都道府県議会議員選挙です。都道府県議会が変わらなければいけないのです。

現在、地方自治法上は、都道府県及び市町村の議会の議員定数は、人口段階別に上限を決めています。この上限を撤廃するという方向になると思います。各議会は定数を何人にするか自主的に決めることになります。おそらく多くの住民は定数を減らせと言うでしょうね。ただし、都道府県の場合は選挙区がありますので、選挙区を幾つにするかによって、各選挙区から最低二人は出さなければなりませんから、都道府県の議会は、ある程度まで議員数を確保できます。政令市も同様ですが、一般の市町村は議員定数をどうするか悩むでしょうね。

この話と関連することで、今後重要になると思われることがあります。現在、市町村は地方自治法上において基本構想の策定を義務付けられています。議会の議決を経た上で策定することになっています。この義務付けの規定を廃止することになっていきます。まだ、正式にそう決まったわけではないのですが、もし廃止されると、その限り議会の権限が失われます。役所の企画課はどうなるのでしょうか。従来どおり基本構想、基本計画を作る



のか。基本構想、基本計画、実施計画を作っ  
て、これを事務事業評価と連動させている場  
合には、今後どうするのか。もう少しうと、  
知事や市町村長がマニフェスト選挙をやって、  
直近の民意を反映して政策を実行しようとす  
るときに、従来型の総合計画との関係はどう  
なるのか。わかりませんが、名古屋市のよう  
なケースがどんどん出てくる可能性があります。  
名古屋市の河村市長は、マニフェストで  
約束した市民税減税と地域分権をやりたいの  
です。これはまもなく実現しますね。あのよ  
うな人が出てくると、議会側は嫌がらせをす  
る以外に力を持っていないことがはっきりし  
てしまう。議会が自己改革をやらないからだ  
と思います。

民主党は地方議会の改革をやるといってい  
ますから、どのようにやるか。今のように特  
定の人しか議員になれないのはよくない。議  
会の開催のあり方が問題になります。なぜ会  
期があるのですか。一年中開いたらいいので  
はないですか。毎月何土曜日の夕方からやり  
ますよといえ、普通のサラリーマンも議員  
になれるのではないのでしょうか、といった具  
合に。その場合には、執行部などは出てこな  
くてもいいですということです。執行部が出  
てこなければ議会が開けないような体たらく  
の運営でいいのですかということになります。  
そのようなことを含めまして、民主党政権が  
地方議会制度の改革に手をかけると、現場は  
相当に変わらざるを得なくなる。

## 公共サービス基本法と 公共サービスのあり方

もう一つ、このセンターがこれから取り組  
む課題として出てきていることがあります。  
神野直彦さんと原口大臣（当時は野党議員）  
ががんばって、前の国会で「公共サービス基  
本法」というものを作り、成立させました。  
与野党一致して国会を通過させました。日本  
で初めての法律、「公共サービス基本法」です。  
この法律の条文は非常にシンプルにできてい  
ます。問題はこれを自治体側がどうやって受  
けるか。皆さんが注目していますように、最  
初に取り組んだのは千葉県野田市の「公契約  
条例」です。

いままで、事務事業の選択と運営のあり方  
に関しては、削減・効率化路線の行政改革を  
やってきましたので、役所から仕事を外に出  
せばそれで身軽になるし、効率化が図れると  
考えてきました。そういう側面がまったくな  
いとはいいません。しかし、民間に出して後、  
どのように公共サービスをやっているのかに  
ついて、自治体は何も責任はないのか、公共  
サービス基本法に照らし合わせると、そのよ  
うな無責任なことはやってはいけないのでは  
ないかという反省が出てきました。

野田市の議会と市長はいち早くこれに気が  
ついて、新しい条例を作りました。これは非  
常に重要な条例の制定だと思います。ある  
サービスの供給を誰がやろうが、担っている  
方々の労働条件を無視してやっていいとい  
うことはありません。必ず労働条件をきちん  
と守ってもらおう。それによって外に出した公共

サービスの質を担保することになります。そういう担保を自治体が条例によって決めることは大事なことです。闇雲に外に出せば効率化が図れることになると思い過ぎてきた。そのことについて今、反省の時期を迎えていて、改めて考え直すことになっていくと思います。

最後に民主党が、「新しい公共」ということを言っていますので、そのことについて一言。民主党も、公共サービスは行政だけがやるとは考えていない。公共サービスを定義によって行政サービスで住民サービスだと考えれば、それは直営方式になる。しかし、直営方式だけでは自治体はその責任を果たせない。住民サービスと公共サービスの担い手が行政職員だけとは限っていないからです。

問題は、民間に出したときの、担い手が行う住民サービスはどのようなものであるかということです。「新しい公共」というのですから、公共の担い手は行政だけではありませんから、広く民間と呼ばれる人たちが、公共サービスを担う場合は、どのような条件が必要なのか、どのようにして、その質を担保できるかです。

私は介護保険制度の創設と運用に関与してきましたが、民間が介護保険サービスを担う場合、この公共サービスの質をどのように担保できるか、国や自治体はどういう責任を持つのか、そのことを考えていくと、公共のあり方を考えていくことになると思います。

## 「公」の意味を問う

公共とか、公務という場合の「公」の意味について触れて話を閉じたいと思います。公共を字面で言うと、公と共が連動している概念です。公のほうは日本の伝統で言うと官のほうに近づくのです。政府の活動と連動します。共のほうは共同ですので、歴史的に言いますと、地域共同体に近づくのです。このような概念で公共があるのですが、公だけ捉えると、どのような意味かといいますが、あの漢字は二つのつくりで成り立っています。

一つは、公は上に八というものと下にムというものがあります。最初の意味は下のムのようなものが、三つの棒で閉じられている領域のことです。上に八がのっています。これは開くという意味です。現在、私たちが使っている言葉に引き寄せると、その意味は公開の公、公表の公です。従って、公の世界は開かれているもの、透明性が高いもの、自治体でいえば必ず住民に対して事実・真実を語らなければいけないというのは公の字から出てくるのです。

もう一つは、下のムは、あれは私という意味で、上の八は背くということです。従って、公は「私に背くこと」です。「私に背く」とは何のことか。普通の生身の人間はみんな好みや偏見を持って生きている。しかし、公務の世界の担い手である職員は、民間と違って、自分の好みを抑制することを求められている。自分勝手な住民にとっては自分の個別の事情に応じてくれ、自分の都合をかなえて

くれる行政は温かい行政になる。そういう住民から見ると、同じ条件を持っている住民を公正・公平に扱っている行政は、しばしば冷たいように見えるのです。ですから、公の意味は、現在使われている言葉では、公平の公、公正の公です。

住民は、行政に対して自分の個別事情に応じてくれることを期待しがちです。そう思っている住民が必ずいるのです。このときに行政の担当者は、それができないこと、「あなたにこのサービスをやったら、同じような条件を持った他の人にもやらなければいけないのです。制度を変える必要はあるかもしれませんが、今はできないのです」と言い放たなければなりません。結構、きついですよね。

そのような職業人として、負担を課しているから公務員には身分保障があるのです。公務の世界は必ず公平さを守らなければならない。公平に扱うサービスとやり方について、これまでのようなことでいいのか、もっと豊かなものに変えられないのか、そのことを考えることはできます。これが公の世界に生きる人たちの、職業人として求められるニーズの把握問題だと思います。

## 自治体職員の自己形成

これで最後ですが、私がずっと言い続けていることがあります。今日は議員さん方もおりますが、自分もそう思ってきたのですが、特に自治体で働いている職員の皆さん方は、いつも自問自答してほしいと思っていること

があります。それは、今のようにもものを感じ、今のように物事を考え、今のように行動している自分は、他ならぬこの自治体の職員としてまっとうであるかと、いつも自分に問いかけ、それにきちんと答えられるような職員になってほしいということです。そういう職員を一人でも多く育てるという意味で職員を大事にすることだと思います。

日本の自治体は、あまり職員を大事に扱ってこなかったのではないのでしょうか。一人ひとりの持っている意欲とか能力を発揮しないまま、人生を終わらせているのではないのか。そのためにも一人ひとりが、この問いに答えしていく、応えられるような職場を築くことなのです。そのように考えています。

全国の自治体を長い間歩いてきまして、そのような職員と出会ってきまして、この職員はいいなあと、感心してきました。苦勞をしながらも愚痴などこぼしていない。最後にこの一言を申し上げて、時間が来ましたので私の話は終わります。ありがとうございました。

### (司会)

ありがとうございました。大変有意義な話で、当自治研センターの問題意識と一緒にだなどの印象を持ちました。若干時間がございましたので、何人かの方にご質問がありましたら手を挙げ、所属とお名前を言っていただき、簡潔に質問をしていただければと思います。

どうでしょうか。それでは先生に引き続き話していただきます。

**(大森先生)**

民主党政権、原口大臣や逢坂総理補佐官がやりたいことの一つは、現在の地方自治法の抜本改正です。誰がみても、この法律では自分たちの自治はどうなっているのか住民にはわかりません。民主党の方々は、「地方政府基本法」を作りたいと言っています。これは現在の地方自治法の大改革になります。私はやってもらいたいと思っています。憲法第8章を受けて基本的な事柄をきちんと書く。誰が見てもこれで自分たちの地域の自治のあり方、その運用のあり方を理解できるような基本法にしたいとおっしゃっています。現在の自治法は自治体管理法ですから。

ただし、これも国だけに作らせるとよくないと思います。憲法を制定するときに、民間からたくさん憲法私案が出てきたように、民主党政権が「地方政府基本法」を作りたいというならば、色々なところから、このように作れと案が出てくるのが望ましいのです。このセンターからも、自分たちはこのような自治の基本法がほしいと、骨子でもいいから出してくださればと思います。これは重要な課題になります。抜本改正をやりたいと私も思っています。

**(司会)**

ご意見、ご質問どうでしょうか。

**(質問者1)**

公共サービス基本法の話で、地方版で公共サービス基本条例のようなものを作っていく、という運動をしたほうがよいのではない

かという話があります。それも非常に理想的だと思うのですが、基本法を具体的にするときには、どのような柱立てなり、中身があったほうがよいのか、その辺でご意見がありましたらお願いします。

**(大森先生)**

大きな方向としてどのくらいまでいくかわかりませんが、現在の分権改革の最も重要な目玉になっているのは、少なくとも自治に対する義務付けは外していこうということです。外すときに全部廃止するものと、条例に任せると両方ありますので、先程言いました計画の策定のようなことについても自治基本条例で定めればよいと思っています。できれば自治基本条例の中に、公共サービス基本法と連動するような条文がほしいと思います。

一つは、自治体が提供するサービスを受ける権利を住民が持っているということ、自治基本条例でうたうべきではないでしょうか。具体的にどうするかということは、自治基本条例に即していけばいいのではないのでしょうか。自分たちのルールとして公共サービス基本法を受けるような自治基本条例の条文がほしいと私は思います。

現在の地方自治法の最大の問題点は、地域自治の主人公が住民であるということはどこにも出てこないのです。ですから、自治基本条例の中でまずうたうべきはそれではないでしょうか。それがまず出発点になるのでしょうか。自治体には公共サービスを受取るのは住民の権利だといった場合には、住民の公共サービスの内容について、ものが言えないか

ぎり権利とはいえません。従来のように、お任せ・依存型で、何か利益の分配を受ければ済むということにはなりません。

公共サービスは権利だというならば、公共サービスの内容はどのようなものか、どのように行うのかということについて、住民が入って検討をしなければおかしいです。自分たちの地域の公共サービスはどうあるべきかを住民と一緒に考えていく仕組みが必要です。

そうなれば、現在の自治体の標準装備としての情報公開と住民参画を徹底する方向になります。質の良い公共サービスの保障と実際の自治の運用のあり方を同時に検討する必要があります。そう考えます。

#### (司会)

他にありますか。

#### (質問者2)

住民投票での民意の汲み上げは、行政手続きにパブリックコメントと同様な代議制民主主義を補完するものと、私は位置付けているのですが、例えば住民投票が補完的ではなく、直接民主制のようなデメリットなどが出るようなことを、以前習ったことがあります。

実際には、代議制民主主義で議会がしっかりしていればいいのかも知れませんが、実際にはそのようなものにはなっていない。一番いい例は、議員なる方全てが立派ではないという事実が、このような状態になっていると考えています。コマーシャルやテレビなどで通ってしまう方が権力を握ってしまう。

そのような意味で、直接民主主義を補完す

るのは正しいのですが、バランスというのでしょうか、中心は代議制民主主義なのですが、パブリックコメントや住民投票といった直接的な住民の意見をどの程度反映させるのが、住民自治、地域のことを地域で決めるというものを効果的に表わすことが出来るのか、先生のお考えを伺いたいと思います。

#### (大森先生)

最大の難関はご指摘の通り議会です。自治体の意思を確定するという事は議会がやるべきだと思っています。最終的には議会が決めるというやり方は崩さないほうがいいと思います。今回の「平成の大合併」のときに、住民投票がたくさん行われましたが、アンケート方式でも、その結果は政治的には大きな意味を持ってしまいます。

直接的に住民投票の結果によって、自治体の意思を決めるという仕組みを取らなくとも、その前段としての、何らかの形で住民が意思を表すような手続きを入れたならば、それは簡単には無視ができません。私は、そのようなことから出発していいのではないかと考えています。あまり張り切ると議会が態度を硬直させてしまいがちです。

議員さんは、住民投票制を入れると、自分たちの存在理由がなくなるのではないかと脅威だと思いがちです。本当はそうではありませんが。議会が住民参画を普通にやっていけば、何ら問題という心配はなくなると思います。議会の中に審議会を作り、議会の審議過程で住民が発言をできるようにすれば、いいのです。このようなことをやりながら、住



民投票制を採用していけば、そんなに困らないと思います。それが一つです。

また、直接民主主義といっていますが、アメリカの幾つかの州のように、住民投票の結果で、その自治体の意思を決めてしまうほど強い制度でなくてもいいと私は思っています。一步一步進んだほうがいいかなと思っています

す。穏やかに議会のあり方を変えていくことではないでしょうか。

(司会)

他にどうでしょうか。無いようですのでこれで終了いたします。それでは先生にお礼の拍手をお願いします。

## 大森 彌 (おおもり わたる) 先生略歴

---

1940年：東京生まれ

1968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

1984年：東京大学教養学部教授

1996年：東京大学大学院総合文化研究科教授

2000年：東京大学を定年退官、同年4月より千葉大学法経学部教授

同年5月に東京大学名誉教授

2005年：千葉大学を定年退職

**経 歴** 地方分権推進委員会専門委員（くらしづくり部会長）、日本行政学会理事長、自治体学会代表運営委員、川崎市行財政改革委員会会長、富山県行政改革推進会議会長代理、都道府県議長会都道府県議会制度研究会座長等を歴任。

現在、内閣府独立行政法人評価委員会委員長、社会保障審議会委員（介護給付費分科会会長）、富山県行政改革推進会議会長代理、都道府県議長会都道府県議会制度研究会座長、地域活性化センター全国地域リーダー養成塾塾長、NPO地域ケア政策ネットワーク代表理事などを務める。放送大学大学院客員教授。

**主要編著書** 『日本の地方政府』（公編著、東京大学出版会、1986年）

『自治体行政学入門』『自治行政と住民の「元気」』『自治体職員論』

（良書普及会、1987年、1990年、1994年）

『新版 分権改革と地方議会』（ぎょうせい、2002年）

『官のシステム』（東京大学出版会、2006年）

『実践まちづくり読本』（共著、公職研、2008年）

『変化に挑戦する自治体 - 希望の自治体行政学 -』（第一法規、2008年）