

地方自治の「未来予想図」

相生市長 谷口芳紀

はじめに

衆参両院で初めて地方分権の推進に関する決議が行われたのは、今から十五年前の平成五年のことである。以来、地方分権推進委員会や地方分権改革推進会議などにおいて、国の事務や事業、権限、財源の地方への移譲が議論され、部分的に実現されてきた。しかし、現行憲法で地方自治が明確に保障されているにもかかわらず、今日に至るまで、自治の度合いはすこぶる低いといわざるを得ない。

国は一昨年の十二月に新たに地方分権改革推進法を制定し、昨年四月に地方分権改革推進委員会を設置した。来年中に分権改革推進計画が策定され、再来年中の一括法制定が目指されている。もとより自治体側としては、十分な財源移譲を伴うものであれば、こうした地方分権の動きは基本的に歓迎するが、今回の分権議論においても、必ずしも抜本的な改革を期待することはできない。地域の事情が大きく異なる上、関係機関の調整が難航を極めるからである。

しかし、これまで分権議論も、そしてこれからの地方分権も、確実に一定の方向に

向かいつつあると考えられる。それは①「自己採算性の追求」、②「参加型行政の推進」、③「自己決定と自己責任の拡充」、④「さらなる合併と道州制」、⑤「コミュニティの再生」の五つの方向である。国と地方を合わせた膨大な財政赤字、本格的な少子高齢化社会の到来、さらには地域主権の必要性などを踏まえると、当然のことである。

もちろん改革は一朝一夕に成し遂げられるものではない。このため、今から三年後に地方自治を取り巻く状況がいきなり変わるということはない。しかし、十年後を見据えた場合、わが国の地方自治は大きく変わっているかもしれない。そこで、大変荒削りながら、今からおおむね十年後を念頭にわが国の地方自治の「未来予想図」を描き、今後の課題と処方策を検討する際の材料としたい。

一 自己採算性の追求

一部の大都市を除けば、いわゆるバブル経済の崩壊以降、ほとんどの自治体は財政赤字にあえいでいる。とりわけ、なかなか景気回復の恩恵に浴せない地方都市や小規模町村は、地方税収入が伸び悩み、なおかつ国の三位一体改革による地方交付税の大幅な削減により、財政はまさに火の車になっている。かつての公共投資の累積債務やハコモノの維持管理費も、この窮状の背景にある。

厳しい財政状況を踏まえ、「効率化・スリム化」と「新規事業の抑制」、そして「民間委託」の三つが多く自治体の共通テーマになっている。職員や事務事業を減らし、少しでも歳出を削減するためである。

戦後のわが国は、ナショナルミニマム、つまり国民がどこに住んでいても、地方自治体を通じ、同様の行政サービスを受けられるようにすることが目標とされた。福祉や医療、教育などの各分野において、これらが一定の成功を収めたことは確かである。財政的な余裕のない多くの地域のために、それぞれの財政力に応じて地方交付税交付金が配分され、また各種補助金も用いられてきた。

自治体の「体力」を測る指標の一つに、財政力指数がある。簡略化すれば、必要な歳出のうち、どのくらいを自前の地方税でまかなえるかを示すものである。大都市の場合、これが「二」近くになることは珍しくないが、地方の中規模の都市であれば「〇・七」前後、人口が五万人程度の市であれば「〇・五」前後、町村であれば「〇・三」前後などといわれてきた。中には「〇・一」近くの自治体もある。

財政力がいちじるしく弱くても、自治体として存続してこられたのは、まさに地方交付税があったからである。国の目標を達成するため、また国の仕事を代行するため、国から交付税が配分され、それが小規模自治体の主要な歳入になっていた。仮に交付税額を減らすのであれば、委託される国の仕事量も減らされなければならないのであるが、先の三位一体改革の際には、そのような議論はほとんど行われなかった。

行政サービスの質を維持するためには、それが人口と面積だけで決められる新制交付税になったとしても、今後も交付税制度が不可欠であることは当然である。しかし、これからの地方自治体には、独自の収入を得る努力が一段と求められることになる。ふるさと納税制度も、そのための施策である。また、地域によって地方税の税率が異なることも一般的になるかもしれないし、その地域だけの法定外普通税も増えてくる

かもしれない。

さらに、すでにいくつかの自治体で導入されている施設命名権や直営事業なども、今後は増えてくる。つまり、これまでの地方自治体は基本的に国の基準に従い、また国の財政支援に依存してきたのであるが、これからはむしろ独立採算性の観点を多分に意識し、「企業的な自治体」になることが必要とされる。その結果、首長には当然のことながら、一定の経営感覚が求められることになる。

二 参加型行政の推進

かつて住民生活の至るところにまで、つまり「ゆりかごから墓場まで」行政が面倒を見ることが「良き行政」だとされた時代があった。今日でもそのような傾向はある。何か問題が生じれば、異口同音に「行政が悪い」「行政の責任」といった批判も聞かれる。住民が税金を納めている以上、行政ができる限り住民生活の向上に努めることは当然であるものの、過度な行政は江戸時代の「お上意識」そのものである。

もちろん今日でも、当該住民が理解すれば、他の地域より多くの税金を納め、よりきめ細かな行政サービスが提供される地域があってもいい。しかし、そのような余裕のある地域は一握りであるし、他の地域よりも高い税金を納めることに住民は納得しにくい。諸外国では自治体によって税項目や税率が異なっていることは珍しくないが、わが国でこのような「地域差」が許容されるには、まだまだ時間が必要かもしれない。

さらに、行政があまりにも積極的な役割を果たしすぎることに伴う弊害も見逃せない。行政が前面に出すぎる結果、住民の熱意や積極性が萎縮してしまうことは、大きな損失である。また、行政よりも住民の方がより良い知恵を持っている場合もあるし、

住民に任せた方が「互助」がうまく機能することもある。そして何よりも、地方自治体が積極的な役割を果たすための財政的な余裕は、もはやないといわざるを得ない。

すでに多くの自治体は、これまでの行政サービスを部分的に民間に委託している。行政が独自に行うよりも、民間に委託した方が経費を低く抑えられるからである。もちろん民間には行政に与えられている公権力は委託できないし、市場原理に馴染まない行政サービスも少なくない。しかし、市場化テストが重ねられている結果、今後も一定の範囲で民間委託の傾向はますます強まることが予想される。

各自治体が審議会や研究会などを通じ、民間の知恵と発想を活用することも、すでに一般的になっている。こうした活用がなければ、行政の硬直性を打ち破ることが難しいからである。また、メールや手紙などを通じた住民の意見が行政に反映されることもあるし、施策の実施にあたり、住民の声を聞くための「パブリック・コメント制度」を導入している自治体も最近が増えている。

しかし、これからの地方自治では、行政と住民との垣根がいちじるしく低くなることが予想される。つまり、住民は単に行政サービスの受給者ではなく、時には提供者そのものにもなり、行政の担い手になってもらうことも増えるのである。これは審議

会などへの参加、あるいは住民参加条例にもとづく各種ボランティア活動とは比べものにならないほど、体系化されたものである。既存の活動では、消防団や地域パトロールのようなものに近いものであるが、さらに進んだ形もあり得る。

住民が行政の担い手になる場合、すべてをボランティアに頼ることは難しい。中には一定額の日当を支弁することも必要になる。しかし、本来の住民自治をつくり上げていくためには、住民の積極的な行政参加は権利であると同時に義務でもある。このため、こうした活動を地域貢献の貴重な機会として捉え、行政はその「交通整理」をするのが望ましく、これがこれからの「協働」の一つの姿となる。

三 自己決定と自己責任の拡充

しばしばわが国の地方自治が「三割自治」などといわれてきたように、本来の自治を展開できる分野も能力も、きわめて限定的であった。都道府県知事も市町村長も、その多くは国の事務の「執行代行者」である場合が多く、また組織においても、国の基準にもとづくものが少なからずあった。たとえ表向きは自由であっても、国の指導や監督を受けることが多く、また基準に従わない場合は非公式ながら財政的な不利益を被ることもあった。

国が基準を設けた結果、全国津々浦々、同様の行政サービスが施されてきたことは評価される。地方に住んでいても、東京に住んでいても、福祉や医療、教育に大きな差異は生じなかったのである。逆に、地方自治体はみずから工夫を凝らす必要はなく、単に国の方針や基準に従って行政を展開すれば済んだため、楽であった反面、独自性が発揮される余地は大きくはなかった。

組織においても、画一主義が徹底されていた。最近では、地方自治体が部や課を自由に編成することが許されているが、かつては都道府県などの組織は霞ヶ関の省庁に

対応する形で組織が決められていた。また、必置規制など、法律や国の基準で必ず置くべき役職や機関も定められてきた。自治体が組織の柔軟化を図ろうとしても、あるいは組織の思い切った簡素化やスリム化を図ろうとしても、こうした必置規制が足かせになる場合も多かった。

しかし、地方分権論議が深まるにつれ、徐々に国の地方に対する規制は弱められつつあるし、この先、さらに緩和されることが予想される。連邦国家でない以上、すべてが地域の自由裁量に任せられることはあり得ないものの、全国共通の基準は、最終的に必要最小限のものに限定されることになる。その結果、行政サービスにおいても、また組織においても、一定の「地域差」が生じてくることになる。

すでに現在も観光や企業誘致などをめぐり、さまざまに地域間競争が展開されている。しかし、たとえこれまでも規制緩和が図られ、また構造改革特区などが設けられても、依然として多くの規制が地方に張り巡らされてきたため、地域間競争にも一定の限界があった。だが、今後、地方への規制が大幅に緩められる結果、地域間競争はあらゆる分野で激化し、まさに知恵と工夫の競い合いが見られることになる。

国の規制が大幅に弱められ、地方の自由度が飛躍的に高まることは、まさに本来の

「自治」に近づくことであり、地方自治体にとって歓迎すべきことである。しかし、自己決定の裏返しは自己責任に他ならない。これまでは地方自治体のみずから決定できる余地が少なかった反面、地方自治体が真正面から全責任を負うことは少なかったが、今後は決定権と責任の両方を担うことになる。

自由な競争が展開されれば、当然のことながら、負の成果もたされることも十分にあり得る。その結果、夕張市の破綻の例をあげるまでもなく、首長や議会だけではなく、当該住民にも甚大な被害がもたらされる可能性がある。このため、地方自治体の自己決定権の拡充と比例して、住民への情報公開の徹底、そして住民意思の確実な反映がこれまでに重要になる。

四 さらなる合併と道州制

国の強力な合併支援策により、平成十一年から同十八年までの間、市町村の数は激減した。交付税の減額なども影響した。かつて三千以上あった市町村は、「平成の大合併」を経た結果、今や二千を大きく下回っている。合併には周辺地域が寂れるといった弊害があるのも事実であるが、行財政の効率化が図れたり、大規模プロジェクトが実行できるなど、総じて利点の方が多いように思われる。合併特例法による財政支援も、歳入不足に苦しむ地域にとっては大きかった。

もちろん「平成の大合併」の際、合併を目指しながら不成功に終わった地域もある。協議と検討だけが重ねられ、実行に移されなかった地域もある。また、様子見に徹していた地域もあるし、住民の気運が高まらなかった地域もある。さらに、今回の合併で自信を抱き、さらなる合併を目指す地域も出始めている。つまり、「平成の大合併」は終わったものの、まだまだ市町村合併の余地は残っているのである。

国家財政が逼迫していることもあり、国が「平成の大合併」の際のような豊富な支援策を再び用意するとは考えられない。しかし、近い将来、さらなる合併に向けた後

押しがある可能性は高い。知事に市町村合併を誘導させることも考えられるし、越県合併を容易にすることもあり得る。「平成の大合併」の際には岐阜県の中津川市と長野県の山口村が越県合併を行って話題を呼んだが、次なる合併ではそうした例が増えるかもしれない。

さらに、飛び地合併も見られるようになるかもしれない。江戸時代にも離れた地域に「飛び地」があった例があるように、合併は必ずしも隣接している必要はない。補完機能や相乗効果を考えると、むしろ飛び地の方が望ましい場合もある。たとえば大都市と山間の農村が合併すれば、農産物の消費拡大や大規模災害の際の避難場所確保などにきわめて有効である。飛び地合併の前段階として、より大胆かつ斬新な広域連合も増えてくることが予想される。

とはいえ、地政学的に合併相手の見当たらない小規模市町村があることも否定できない。福島県の矢祭町のようにすさまじい努力を重ねるのであれば例外は認められるかもしれないが、合併相手の見つからない多くの小規模市町村は、都道府県の「直轄」になることも考えられる。つまり、一定の自治権を都道府県に返上し、都道府県が市町村道の整備や義務教育の事務などを担うことになる。

もちろん行政の広域化が図られるのは市町村だけではない。都道府県の合併や統合も、間もなく俎上に載せられ、いずれ道州制は実行の段階に入ることになる。「平成の大合併」を進める上では知事の協力が必要であったため、これまでは都道府県の合併話は必ずしも現実味を帯びてこなかったが、地方分権を抜本的に進め、地域主権を確立するためには、道州制の導入は不可欠であると思われる。

仮に「廃県置州」が実現すれば、わが国の地方自治を三層制にする必要はなく、現在都道府県は基本的に不要になる。外交や安全保障に加え、通貨や国税など国家として統一されてなければならぬ政策など以外は、基本的にそれぞれの州が管轄し、住民に身近な行政サービスは市が担うことになる。このため、次なる市町村合併は道州制も念頭に置いたものにならざるを得ず、市の平均人口は最低でも三十万前後が望ましくなると考えられる。

五 コミュニティの再生

地方自治体の規模が大きくなれば、当然のことながらそこに「規模の経済」が働き、行財政の効率化が図られる。さらに、分権の「受け皿」になることもできるし、みずからの権限と責任で大規模な事業を実施することもできる。中心地域と周辺地域との格差の拡大など、負の側面には細心の注意を払う必要があるが、地域の独自性や住民本位の行政サービスを展開する上で、自治体の大規模化は多くのメリットをもたらすかもしれない。

しかし、得てして大都市で人間関係が希薄であるように、自治体の大規模化が進めば、徐々にコミュニティ機能が喪失していくことが危惧される。行政サービスを提供するのは一義的に市であるが、住民が相互に支え合う単位は市では大きすぎ、むしろ一定のコミュニティである必要がある。つまり、現在の小学校区、あるいは公民館を中心とした自治会くらいが望ましいコミュニティの規模なのである。人口でいえば、二千人くらいである。

これまでも自治会は、重要な役割を果たしてきた。回覧板も基本的に自治会単位で

閲覧されているし、自治会を単位としたイベントが開催されている地域もある。防犯面などにおいても大きな役割を果たしている場合もあるし、騒音などの公害が発生した際には、自治会で意見集約が図られることもある。大都市などでは出席率は高くはないが、それでも一定の役割を果たしている。

こうした従前の自治会には、これからも存続してもらう必要がある。しかし、地方自治体の大規模化に伴い、行政を補完するため、さらには一定の自治を実践するため、新たなコミュニティが不可欠になる。もちろんそれは従前の自治会と同一であってもよいし、複数の自治会を包含するものであってもよいが、新たなコミュニティには一定の自治権が付与されることになる。

たとえば、これまでは自治会費が徴収され、共用施設の修繕などに充てられる例が多かった。しかし、新たな自治ではそれに加え、市の予算から一定額を支給し、コミュニティにその用途を決めてもらうようになるかもしれない。小規模な自治体であれば、住民のニーズを把握することができるが、規模が拡大し、人口が三十万を超すような自治体になれば、きめ細かさを維持することが困難になるからである。

地区によっては学校教育の充実に予算を費やすかもしれない。また、高齢者の多い

地区であればバリアフリー化を推進するかもしれない。地区がそれぞれのニーズに合わせ、その予算の使い道を決めることは、間違いなく望ましい自治のあり方である。ただ、そのためには、たとえば新たな「地域審議会」など、地区住民の代表者から成る機関の設置が不可欠となる。

一定の予算が配分され、自治が展開される以上、新たなコミュニティは公的な性格も帯びる。行政との連携を強化することにより、行政にもコミュニティにもメリットがもたらされる。その反面、コミュニティは自由な住民自治の形態でもある。住民間の話し合いを通じ、独自の施策を展開することも可能になる。言い換えれば、市が行政の単位であるのに対し、コミュニティはまさに生活のための単位に位置づけられるのである。

以上、私の考えではありますが、地方自治の「未来予想図」を描いてみました。ご参考にしていただければ幸いです。