

地域主権の動向と課題

中川幾郎

要約 地方分権改革が進むほど、自治体はその政策的主体性を鮮明にせざるを得なくなる。それは、自治事務としての政策自己責任が重くなるだけでなく、政策説明責任も重くなるということである。分権化のプロセスは、政府間の分権化のみならず、行政内部の分権化と市民社会、地域社会への分権化に向かうことを必然とする。さらに、市民・地域社会への分権化は、市民社会における人権課題の顕在化ともつながってくることに留意したい。

1 自民党・公明党政権時代の地方分権の流れ

民主党政権となって「地域主権」という言葉が登場してきた。しかしながら、政治学者をはじめとした多くの識者は「主権」という言葉に疑問を呈している。あえて好意的にとらえるならば、自民党・公明党時代の「地方分権」をさらに強める意図があったのではないかと理解できよう。いずれにせよ、地方分権の流れは、停滞と前進とをくり返しながらも、決して消滅することはないと考えられる。

地方分権改革に最も大きなインパクトを与えたのは、小泉政権の三位一体改革であった。その一つは、ひも付きの国庫支出金改革であり、これを少しずつ廃止して、一般財源化の方向に持っていこうという意図であった。二つめが、地方交付税算定方法を簡素化し、総額を抑制するという方向であった。地方交付税は、基準財政需要額と基準財政収入額との差額を補填する制度である。戦後、シャープ勧告で導入された地方平衡交付金が出発点であり、「貧しい自治体へ、豊かな自治体から財源を持ってくる」という考え方といってよい。三つめが、国税から地方税への税財源の移転である。

国庫支出金については、義務教育費の国庫負

担金が一部改正された。地方交付税交付金は、その抑制は実行されたものの、算定方法の簡素化はなされていない。そのうえ、国税、地方税の根本的な税源委譲論議は、税制抜本改革の時期まで先送りされてしまった。国税から地方税への移転措置は、所得税が減税されて、都道府県市町村民税が増えた。しかし、国は同時に定率減税を廃止したので、住民から見ると国税はあまり変わらず、住民税だけが增えたという実感があった。当時は、市役所の住民税担当窓口、たいへん苦情が殺到したようである。

これら地方分権の進め方を検討する国の委員会としては、「地方分権改革推進委員会」が存在し、この委員会は自民党政権以後、鳩山政権の初年度（2009年）の秋まで活動した。この委員会の元委員長代理であり、自治体学会の顧問でもある東京大学名誉教授の西尾勝氏は、2010年3月の自治体学会運営委員会（合同役員会）で下記のような趣旨を述べている。「新しい国のかたちを模索する状態は、まだ20～30年続く」「地方分権改革というのは、一気に進むという問題ではなくて、ねばり強く根気よく続けていかなければならない」と。さらに、「第二期分権改革は、結局は自公政権によって先送りされたという残念さを少々感じる」とも。

しかしながら、西尾氏によれば地方分権改革推進委員会の成果は四つある。

①「都道府県からの事務権限の委譲を明記したこと」。

②「義務付け、枠付けの見直し」。これは法律によって、さまざまな義務条項、枠付け条項が存在することを、地方交付税問題と切り離して明記したこと。(ということは、地方交付税交付金の改正あるいは改善を図ろう、という話は、必ず、この義務付け枠付けと関連づけて議論される傾向があった、ということであろう。)

③「出先機関の原則廃止(8府省15系統)」に修正を求め、法務局、総合通信局、労働基準局などの都道府県への移管論議を阻止したこと。つまり、この地方分権改革推進委員会の議論のなかで、これを阻止したということである。

④地方税財源の充実に関する第4次勧告を、曲がりなりにもとりまとめたこと。

このような①から④までの成果は、事実上、民主党政権にスライドして引き継がれている(以上、西尾勝教授の発言趣旨はあくまで筆者の文責による。()内も同様)。

2 民主党政権はどのような方向をめざしているか

では、民主党自身は、どのような方向をめざしているか、ということが改めて注目される。

1 民主党の基本的な姿勢から

- ・民主党は、道州制にはあまり関心を持っていないと思われること。
- ・平成の市町村合併も終息したと判断されること。
- ・ただし、市区町村数を800程度から700に第一段階で減らす方向に持って行って、将来的には300程度、ということが当初の民主党の構想にあったこと。

このような方向を示した政党であることから、政権が非常に安定した段階で再び大規模合併案を出す可能性はあると思われる。だが今の民主党の状況を見ると、このような方向に進むには相当の時間がかかる。したがって、急に大規模合併を提案する可能性は遠のいたのではないだろうか。

しかしながら、その時期が来たときは、三大都市圏の市区町村が標的となることが想定される。かつて、地方の人口1万人未満の小規模自治体は、垂直統合(都道府県に一部事務を返還)または水平統合(近接自治体に吸収)する、という西尾私案が発表された。これを契機として、郡部の自治体が一斉に合併へと向かったという経過がある。したがって、合併の余地を残している郡部はあまりなく、残る大都市圏域の自治体が合併対象となる、と思われる。

その一方で民主党は、子ども手当、高校授業料の無償化、自動車関係諸税の暫定税率引き下げ、農家の個別所得保障、高速道路料金の低料金化などを実行しようとし、なおかつ消費税アップを当初は否定した。

菅直人首相は、参議院解散の後に消費税アップに言及したものの、党の方針としては消費税アップを公認しているわけではない。党の基本的な方針のままに受け止めると、この先、次第に国家予算編成に困難を来すことが必至となる。したがって、都道府県・市町村の自治体財政も決して好転せず、年々厳しさを増すことを覚悟するべきだろう。

2 関係閣僚の行動から

原口一博前総務大臣・前内閣府特命担当大臣(地域主権担当)は、第29次地方制度調査会答申に対応して、地方自治法の改正、市町村合併特例法改正を国会に上程することをめざした。この流れは、一時停滞しつつも、確実に動いて

いる。地方分権改革推進委員会の積み残した課題で、実現に向けて彼が強調したのは、法律による「義務付け、枠付け」の廃止、「国と地方との協議の場」である。これに続いて実現の方向を表明したのは、下記①から④までの4点である。

- ①国直轄事業の維持管理にかかる地元負担金を廃止すること。(これは、橋下徹大阪府知事が「ぼったくりバー」と言って批判し抗議した、あの直轄事業費負担金のことである。)
- ②都道府県から基礎自治体へ事務権限を移譲すること。
- ③国庫補助・負担金の一括交付金化に向けて動くこと。
- ④出先機関を原則廃止すること。

さらに、これと並行して地域主権推進基本法、地方自治法の抜本見直しと、地方政府基本法の制定を模索したといえよう。

3 今後の動向（地域主権戦略会議、地方行財政検討会議の動き）

菅直人首相は、地域主権を追求する姿勢を引き継いでおり（菅首相所信表明演説から）、今後の方向は、内閣府所管の地域主権戦略会議と、総務省所管の地方行財政検討会議の組織で検討されている。

地域主権戦略会議は、内閣総理大臣、総務大臣（地域主権担当）、以下4人の大臣、2人の知事、1人の市長、4人の学識経験者で構成されている。この会議は、地方分権改革推進委員会からの課題を引き継ぎ、下記4部会に分かれて作業をしている。

- ・義務付け、枠付けの見直し（主査：小早川光郎成蹊大学大学院教授）
- ・国庫補助金負担金の一括交付金化（主査：神野直彦東京大学名誉教授）
- ・出先機関の原則廃止（主査：北川正恭前三

重県知事、早稲田大学大学院教授）

- ・都道府県から市町村への権限移譲（主査：前田正子前横浜市副市長・甲南大学教授）

地方行財政検討会議は、総務大臣、副大臣、政務官、地方6団体代表、学識経験者6人で構成され、地方自治法の抜本の見直しと、地方政府基本法の制定をめざす作業を行っており、その中身は、①～④と分かれている。

①自治体の基本構造のあり方

首長及び地方議会という二元代表制を前提としつつ、自治体基本構造を、もっと多様に選べるような方法を議論している。

たとえば、

- ・現役の議会議員が、副市長とか副知事を兼ねることができるようにしてもよいのではないか
- ・現役の議員が行政執行部の部長を兼ねてもよいのではないか

という議論もされているようである。しかしながら、これは二元代表制の根本をあやうくする議論ではないかと、危惧をもたれている。下手をすると、議会の総与党化をもたらしてしまう、翼賛議会になってしまう危険性もある、ということが指摘されている。

- ・基礎自治体の区分の見直し
- ・大都市制度のあり方

現在「政令指定都市」といわれている都市は、大阪市・横浜市・神戸市・京都市などがあるが、最近の合併で熊本市・岡山市なども政令指定都市になり、その数が増えた。これを、政令指定都市ではなく、新たな「大都市」制度の適用対象にする方向も検討しているようである。「大都市制度」というのは、都道府県と同等の権限を持った大都市をつくる、ということに他ならない。

- ・都道府県間・基礎自治体間の広域連携のあ

り方

都道府県と市町村の広域連携を、もっと機能的に柔軟にできるようにしては、どうだろうかということである。

・国・地方のあり方

国と地方の関係のあり方も、再整理してみよう、という議論をしている。

②住民参加のあり方

・議会のあり方

・一般的な住民投票のあり方

・長の多選制度その他の選挙制度の見直し

などを議論している。

③財務会計制度・財政運営の見直し

これは、夕張市などの不適正経理事件をふまえた監査制度等の抜本的見直しを意味する。

・財務会計制度の見直し

現在は、単式簿記で、フローとストックの関係が分かりにくい自治体会計である。これを、企業会計等に準じた標準会計制度に向けて全面的に変えていっては、どうか、ということであろう。

④自治体の自由度の拡大

・首長以外の執行機関（行政委員会も含む）も、小さな自治体の場合は、共同設置してもいいのではないか、という議論もある。たとえば、A市とB市が共同で教育委員会や農業委員会を持つことを可能にしてはどうか、ということであろう。

・議会の組織・機能

・財務規定

等についても、議論していく。

このなかで、注意すべきは「国庫補助金・国庫負担金（国庫補助負担金）の一括交付金化」である。「一括交付金化」という言葉からは、国庫補助負担金を、いよいよ地方交付税交付金に算入替えするのかとストレートに理解しがち

である。つまり、用途の自由な自主財源になるのでは、と理解する向きが多かったのではない。現実には、補助金と地方交付税交付金との、ちょうど中間程度の制度である。

地方交付税交付金は総務省所管であり、自治体が部門に関係なく自由に使える金である。しかしながら、国がいう一括交付金とは、各省庁所管事業の範囲内で自由に使える交付金ということである。たとえば、国土交通省所管の補助金・負担金について交付金化する、という場合は、国土交通省所管の事業のなかで自由にできるということにすぎない。つまり、建設関係の費用を福祉関係にまわすことは、できない、ということになる。

3 自治体の現状とゆらぎ

1 破綻防止法の波及効果

一方で、自治体の現状はたいへん厳しく、不完全な三位一体改革の後遺症も残っている。特に、地方交付税交付金の大幅減額がある。奈良女子大学名誉教授澤井勝氏（地方財政論）の試算によると、鳩山政権以前は、地方財政総額で約5兆8千億円の減額となっている。鳩山内閣のときに1兆円だけ復活したとはいえ、差し引き4兆8千億円は縮んでいる。この苦しい状態に、多くの自治体は耐えているというのが現状であろう。

もう一つは、夕張市の財政破綻事件に端を発した「自治体破綻法制」、通称「破綻防止法」がもたらした引き締め効果であろう。これまで普通会計ベースの実質赤字支出比率を指標として、準用再生団体つまり赤字再建団体の指定を受けるという制度であった。これを改正し、普通会計ベースだけではなく、すべての特別会計、公共事業会計も対象としてその赤字比率（連

結実質赤字比率)を監視する。次に、一部事務組合、広域連合等の公債費比率(実質公債費比率)も監視対象とする。さらに、外郭団体も三公社(道路公社、住宅公社、土地開発公社)の含み損(将来負担比率)も含めて監視する、ということになった。

この新制度導入は、各自治体の部門別組織のコスト意識に強いインパクトを与えたといえよう。「特別会計は別扱い」「土地開発公社の含み損処理は先送り」などという、従来の意識と行動が根本的に問い直されることになる。いわば、短期的、かつ総力戦の自治体経営が要求され、当面はコストダウン行革が中心となる。

そこに浮上するのが、赤字を大急ぎで消さねばならない、という過剰な恐怖心であろう。高利の資金を低利に借り換えるのは当然としても、見かけ上赤字に見える人権行政や文化行政などの社会開発投資事業といわれる部分も、どんどん切り捨てていくという、ある種ヒステリックな内部肅正がはじまるともいる。

2 両極に拡散する「地方分権」論にゆらぐ自治体

地方分権の中身には二つある。一つは「国から都道府県もしくは市町村に権限を移譲する」という方向である。もう一つは「住民団体、市民団体に、行政の権限と予算と責任を移転する」という分権である。つまり、行政における政府間分権と、行政から市民社会への分権との二つがある。

ところが国に対しては分権を要求しつつ、道州制あるいは都道府県における集権的な首長像を追求する、矛盾した「分権派」トップダウン型の知事、首長が最近登場してきている。

ここで、「分権」ということを、もう一度改めて押さえておきたい。「分権」とは、行政権、財政権、立法権を、より現場に近いところに移転することである。基礎自治体である市町村の

立場からいうと「市民あるいは市民団体、地域の住民団体等に、予算と責任と権限とを移譲する」という市民社会への分権と、それに伴う行政現場への分権化を遂行しなければ、本当の分権改革とはいえない。

4 改革が基礎自治体にもたらす作用と反作用

このような現状をふまえて、民主党の地域主権戦略会議の検討内容が、具体的に市町村現場に適用された場合、どのような事態が生じるかということを考えてみたい。

1 自治体の政策的主体性と自立性の問い直し

まず、自治体の政策的主体性と自立性が問い直されてくる、ということであろう。特に交付金化(省庁別ではあれ)を想定してみると、たとえば道路整備に関する国の負担金、補助金が交付金化された場合、なぜ駅前の道路を先に整備するのか、周辺過疎地の道路は整備しないでよいのか、その政策の選択根拠はどこにあるのか、が示されなくてはならない。従来は、「国の指導基準」あるいは「国の補助金基準」など、国が示す基準にその政策判断根拠をゆだねた、いわば旧機関委任事務型の思考法でそれを説明する論法が多かった。もはや、それが通用しなくなる。

これは、同和行政においても実は同じことである。同和行政に関する特別立法三法の最後が2002年で切れたときに「なぜ同和行政をしないのか」と問われると、「法律が切れたからだ」という論法が多かった。しかしそれらは、すでに無効な機関委任事務型思考法にすぎず、その根拠とはならない。民主党の作業工程表では、2012年度から公共土木事業に関して交付金化が漸次予定されている。同じように、いずれは福祉行政においても政策優先基準、政策選択基準

が問われてくる。「なぜ、これを先にするか」あるいは「なぜ、ここをするのか」と問われるときに、限られた予算のなかで「これを優先する」あるいは「ここに重点化する」という説明が、自治体の自己責任でなされなくてはならないということである。

2 国家的最低基準の消滅

次に、ナショナル・ミニマムのゆらぎに伴い、シビル・ミニマムが問い直されてくる、ということである。特に、人権、福祉行政等への波及が懸念される。福祉に関しては、障がい者行政、あるいは児童福祉行政に関する枠付け、義務付けを撤廃しようという話が出ている。たとえば児童福祉に関して、地価が高い大都市の駅前一等地には、保育所が設置しにくいという実情がある。国基準の義務付け、枠付けを撤廃すると、民間ビルを借り上げたような狭いスペースに保育所を設置し、配置基準にも達しない保育士しか置かず、定員の上限を超える子どもを詰め込んで、保育所として成立することになる。

障がい者行政に関しても、障がい者三法が制定されてきた経過のなかで、過去から積み上げられ、築き上げられてきた行政計画の策定義務や、障がい者行政の全国的最低基準（ナショナル・ミニマム）も「枠付け・義務付け」廃止の対象となる。これらを撤廃することになると、国家的国民的最低基準が消滅してしまう、ということが危惧されている。

多くの地方自治体は、「枠付け、義務付け」の撤廃は「仕事がやりやすくなってよいことだ」と理解しているかもしれないが、必ずしもそうとはいかない危険性があるということに留意しなくてはならない。すでに、このような福祉行政の後退、もしくは国家的最低基準の喪失に関する危惧が、全国社会福祉協議会連合会、保育士の連合会から警告文もしくはアピール文とし

て、出されている。

3 自治体政策基準の確立

国家的最低基準の消滅に伴い、自治体の政策基準である、自治体条例・自治体総合計画の存在とその中身が、これまで以上に厳しく問い直されてくる。国のコントロールが緩やかになると、「なぜ、これが対象なのか」「なぜ、これが翌年度まわしなのか」「なぜ、この事業が優先なのか」「なぜ、この事業は消えていくのか」などの議論が、今後一層厳しく前面に出てくる。そもそも、地方自治法に規定されている自治体基本構想（これは議会議決を経なければならない）に基づいて策定される総合計画のなかに、当該政策の位置づけがあるかないか、ということが、改めてその政策の判断根拠として生きてくることになる。基本構想は、自治体全体の団体意思に基づく構想であるから、議会も含めて責任を持たねばならない。

ところが、多くの自治体基本構想・基本計画は、極めて拘束力が緩く、ややもするとアリの的につくられる経過を辿ってきた。以後は、目標数値も設定されない、抽象的な総合計画をつくってきた時代は終わりとならざるを得ない。「総合計画のどこに位置付けているか」「総合計画には、どう書いてあるか」「総合計画を受けた中位計画あるいは各分野計画では、どうなっているか」ということが、たいへん重要になる。さらに、多くの自治事務に関しては条例が必要となる。にもかかわらず、幾つかの自治体では、条例の制定および条例の規定もなしに慣習的に行われている自治事務が未だに多く存在する。「条例があるか」「条例のなかにどう記述されているか」ということが、今まで以上に厳しく問われる。

そのなかでも、特に「人権」の位置づけが大切であり、自治事務としての「人権条例」の必

要性が、やはり問い直されてくる。人権条例が存在しない自治体は、「義務付け、枠付け」の撤廃とともに、その政策が消滅する危険性すらあるのではないか。

4 「公益」の吟味を

たとえば人権行政に関しては、単純な多数決原理に依拠しない、国際人権条約上の基準を国民的、市民的に認識し、それを共有し徹底することが重要であろう。そのためにも市民啓発、市民学習などの必要性がさらに増してきている。今日、大衆迎合主義（ポピュリズム）的な政治的雰囲気の中、社会的マイノリティの人権やその政策が埋没する危険性を迎えている。時代は、いわばその分岐点に立っているのではないか。

その意味でも、あまりにも簡素な「不特定多数の第三者利益」論という、一般的一次方程式型公益論が問い直されなくてはならない。公益を論ずるにあたって、それがパブリック・ベネフィットなのか、パブリック・インタレストなのか、これを吟味し、問い直す時期にきているのではないか。パブリック・インタレストならば、不特定多数の人びとの経済的利益、物質的幸福の利益ともいえよう。パブリック・ベネフィットならば、多くの人びとの公正・平等の幸せといえよう。そのいずれを指すのかということが、改めて問い直されてくる時期にきたのではないか。つまり、経済的合理性利益か、政治的合理性利益かを峻別するべきであろう。

5 ポピュリズムの危機

ポピュリズム政治においては、ある種の大衆的ヒステリー、大衆的ストレスに対して、政治は全面的に迎合しようとする。そのストレス対象は、既成政治への不信にはじまり、その次に行政不信に向かう。この二つは、ポピュリズム

の定型なコースともいえる。やがて、大衆的なマスコミもこれに荷担しはじめる。甲南大学名誉教授の高寄昇三氏は、最近のポピュリズム的な政治的潮流に関連して厳しく警告し、ポピュリズムには五つの特徴がある、と指摘している。

その一つは、①非常に簡単なキャッチ・コピーを使うことであり、特にワンフレーズを好む、ということである。現実の民主主義的政治も、社会構造も、さほど簡単なものではない。たとえば、少数者の人権に関して、説得し理解し、分かってもらうためには、一段論法、二段論法ではやはり無理がある。三段、四段もの説得が必要、あるいは理解が必要なはずである。それにもかかわらず、簡単なキャッチ・コピーでカテゴライズして片付けてしまうことは、ときとして暴力となろう。

たとえば、ヒットラーが唱道した「偉大なるドイツ」は、第一次大戦の敗戦で傷ついたドイツ国民の心に次第に滲んでいった、極めて分かりやすいキャッチ・コピーである。その「偉大なるドイツ」の中身は、「偉大なるゲルマン人」であった。その反対カテゴリーとなる人びと、「非ゲルマン人」であるユダヤ人は、やがて差別の対象、憎悪の対象となっていく。このようにポピュリズムは、大衆的ストレスをどこかに攻撃対象として振り向けることとなる。

そこに生まれるのが、②善悪二分論である。「あれは悪者だ」「あいつは抵抗勢力だ」、「既得権にしがみついている」などという決めつけをする。それが今は、地方議会議員や自治体行政職員に向けられている。やがてその次には、社会的少数者といわれる人たちに攻撃が向けられるのではないか。そのように危険なところにきているのではないだろうか。つまり、③議会や住民団体、少数者の権利を代表して意思表明をする、あるいは権利を実現しようと努力するN

PO、住民団体に対して、非常に不信感を持ったまなざしを向ける。議会を軽視し、住民団体を排除しようという傾向がある、とも指摘している。

さらに、④マスコミの利用に巧みであること。マスコミの利用は、ヒットラーも大に行った。彼はラジオを徹底的に使い、映画監督も動員した。写真雑誌、グラフ雑誌も使った。現在も記録として残されている、ドイツの少年兵がモデルになっている軍事宣伝雑誌をみると美術的にも極めて美しい。ナチスは、それほどの技術を使っている。つまり、マスコミを大いに利用するということが、これらのポピュリズムの特徴だ、と指摘されている。

最後は、⑤支持派を動員して反対派に抑圧をかける、攻撃をかけることである。今日でいうとファンを動員して、反対勢力に圧力をかける、反対派をウェブ上で炎上させる、のようなことであろう。(以上、ポピュリズムの5つの特徴は、私自身が高寄教授から直接教わったことである。)

5 基礎自治体がめざすべき方向

1 広域的効率性と狭域的効果性

以上のような視点に立って、今後、基礎自治体がめざすべき方向を考えてみると、①団体自治に関しては、広域的効率性を追求し、より少ないコストで、よりレベルの高い、質の高いサービスをめざすのは当然のことであろう。しかしながら、地方自治のもう一つの主題である、②住民自治の狭域的効果性を見落としてはならない。すでに、小さな小学校区程度の単位のまちを、自分たちの力で治めていこう、共同統治していこう、という方向が、多くの地方自治体で生まれつつある。

つまり今後は、③分権連邦型自治体システムの追求をしていく必要がある。これは地方自治法上の「地域自治区」を採用するか、または自治体条例による「住民自治協議会」システムをつくる、という方向に向かうか、である。現実には、全国自治体の多くが、後者の方向に向かって動き出している。兵庫県では、すでに半数近い自治体が、小学校区単位の住民自治協議会の編成にかかっている。郡部になればなるほど、高齢化は甚だしく、地域の世話役の後継者は、ほとんど出てこない。もはや小さな地域に、PTA、老人会、婦人会、自治会など、あるいは民生委員、防災委員会、日赤奉仕団、社会福祉協議会などと、役員を全部それぞれにはりつけるような贅沢は、どこの地域もできなくなってきた。

大阪市でも、ほんの数年前まで、振興町会の組織加入率は99%を誇っていたが、現在は80%を切っている。統計的には80%の自治会加入率を失ったときは、その翌年から2ないし3%ずつ低下する傾向がある。豊中市も今から16年前は、たしか自治会加入率は70数%であった。今は、これが48%となっている。

いまや、従来の自治会、町内会だけでは、地域の自己統治、地域自治は困難である。すべての団体、役員、世話役、市民が、みんなで支える地域づくりに入っていかなければならない。そういう試み、取り組みが、すでに合併問題を契機として、今から4～5年前からスタートして全国に広がりはじめている。

2 住民自治への分権化と現場への分権化

大阪市は、ようやく区役所への分権化を開始した。さらに、地域の小学校区単位の住民自治力強化を求める方向に、政策転換をし始めている。現在の大阪市政は、ようやく「市民とつながろう、市民の顔が見える市役所に」という分

権化の方向に向かいだしたと考える。真の分権化を進めるには、地域や市民社会にもっと分権化することと、それに対応した役所の組織内分権を避けることはできない。

住民自治協議会が地域課題を相談に行けば、「本庁へ行ってください」「いや、それは〇〇局に行ってください」「それは〇〇局へ行ってください」と言うのでは、とうてい地域とはつながらない。区役所現場に総合的な調整機能を持たせ、場合によっては地域担当職員をはりつけ、その職員に調整権限を渡すことが必要となる。このような地域担当職員を常駐させ、地域にはりつける制度を、すでに神戸市は昨年度からスタートしている。

ここでいう住民自治協議会は、自治体条例に基づいて設置される、あるいは自治基本条例に基づいて認定される公共的団体であり、民主的な役員選出をしなくてはならない。さらに自治会などの世帯加入ではなく、全住民・個人個人を基礎とした団体である。いわば、小さな近隣政府のような機能を持つ、ということである。

いまや大都市における区役所への分権と、地域コミュニティの再創造は、いよいよ重点課題になってきた。すでに小都市、地方都市にとっては、これは死活問題である。地方中核都市でも真剣に立ち向かっている。長野市、高松市などは、全小学校区に住民自治協議会をつくって、住民とともに地方自治をつくり上げていく、という方向に舵を切っている。

ここには、広域的効率性の追求と、地域狭域的な住民自治の効果性の両方を追求していかなければならない、という決意が示されているといえるだろう。行政の総務・経理・情報等は集中処理して効率化し、要員削減に向けていくのは、コストパフォーマンス改革の方向としてはやむを得ない。一方で、その減らした分の要員は、現場や支所に重点的に配置し、支所にもつ

と力を与えるべきであり、現場にもっと権限を与えるべきである。

3 分権化と行政改革、協働の方向

財政ルール、人事ルールも、今までのままで壁に当たる。特に、コストのかからない行財政改革は、人事ルール改革ではないかと思われる。たとえば、主任、係長となるには、現場で一定年数以上、地元住民との調整を経験することを求めるとか、税や料金徴収、生活保護のケースワーク経験年数を昇格条件にする、本庁の課長、部長、局長になるためには、必ず区役所で課長経験を3年以上積むこと、本庁と前線現場との交互異動を必ず経ることの実行などが考えられる。

これらは、行政現場への分権化の実現につながる。部門間や現場と本部との異動を重ねることによって、職員の政策的総合能力が高まり、現場と本部との相互調整能力も向上するのである。ところが、小規模自治体ならば当然のように実践されている、このような現場分権型モデルを、多くの中・大規模自治体は実践できていない。

このような話を、ある自治体の担当者にしたとき、「そのようなことが一番できている行政の分野は、何だったんでしょうか」と言われたので、「それぞれ地域に根ざしてやってきた、同和行政の分野ではないですか」と、私は申し上げた。隣保館などを中心とした同和行政の歴史は、このような地域分権、住民への分権をめざしてきた小さなコミュニティの再生、創造、自立に向けた総合的な政策の実践現場だったのではないだろうか。そこから学ぶべきことは、まだまだ多くあるのではないか。

さらに課題はある。地域自治の現場では、新しく登場してくるボランティア、NPO型市民とも連携していかななくてはならない。行政職員

の「市民化」も課題となる。市民として、生活者としての自覚に目覚めた職員と、ただ住んでいるだけではない、能動的な市民として自ら立ち上がろうとする地域経営者住民との、市民同士としての協働と連携、つながりが生まれることをめざすべきであろう。

4 住民自治の現場と人権

そして、このような市民現場では必ず「人権」が問われてくる。たとえば、住民自治協議会を結成していくプロセスのなかでは、やはり人権課題が出てくる。「年寄りが」、「青二才が」、「女のくせに」という言葉や意識が、真剣に議論するほど露呈してくることが多い。そこでは、市民社会における人権認識の水準だけでなく、当該自治体が施策として行ってきた人権教育、人権啓発の水準と実態が厳しく顕在化するのである。

また、自治体行財政審改革審議会や「事業仕分け」などの場には、市民参画と協働の実践として、一般公募市民が多数参画してくる。残念ながら、そのような公募市民のなかから、ときとしてストレスに満ちた攻撃の言葉が出てくることがある。「役所は人が多すぎる」「給料が高

すぎる」「仕事をしとらん」という、余りにも型にはまった居丈高な言葉が出る。ここに、自分の所属してきた組織文化のみをよしとして、その限られたモノサシで対象を評価しているのではないか、また見下しているのではないか、という態度をときとしてみることもある。自己客体化と視点の転移がないときに、人は自分のこだわりと潜在的価値観を無意識に露呈させてしまう。

やはり、学習することが大切なのである。市民学習の大事さを考えるとき、たとえば生涯学習の場で、いわゆる登録グループとして優先的に施設を利用させてもらいたいという団体には、年に1回は人権の学習を義務付けることも必要かもしれない。分権が進むほど、すべての市民に当該自治体の仕組みを、きちんと教えることも重要となろう。審議会などの一般公募市民も、地方自治のシステムや人権の研修を事前に受けることを義務付けてもよいのではないかと考えることがある。

追記

本稿は、2011年2月24日の部落解放・人権研究所総会における記念講演記録をもとにしたものである。