

地方分権と民主主義

——地方自治の「五五年体制」を超えて——

城 本 勝

はじめに

地方分権改革を取材してきて二〇年余りが経つ。きっかけは、一九九三年、自民党一党支配を中心とするいわゆる「五五年体制」に最初の一撃を加えた政治改革をめぐる動きを追う中で、地方自治、地方分権という言葉がしばしば使われ、それまでの国と地方の関係を大きく変えることを目標に中央政界が動き始めていると感じたからだ。

機関委任事務の廃止、改革派首長の登場と議会改革の動き、いずれも中途半端な結果に終わったものの、補助金削減と税源移譲を実現した「三位一体の改革」と民主党政権が取り組んだ「一括交付金」の創設。日本国憲法とともに地方自治法が施行され、戦後民主主義の礎が築かれてから半世紀にわたって良くも悪くも堅牢な構造を維持した地方自治制度だが、中央政界の激変の中で、その内実も徐々に変化してきた。だが、第一次分権改革か

ら二〇年近く経つ現在、国民の関心は薄まり、政界にも地方分権改革へのエネルギーは感じられない。

大きな理由の一つは、国と地方との関係性を見直す制度改革が、住民にとって、それがどのような意味を持つのか十分に理解されなかったことだ。保育や医療、生活環境の保全などの住民に身近な行政サービスについて、権限を地方に移せば住民にとってどのような利益があるのかは、なかなか伝わらない。

また、自治体の権限や税財源の再配分が重視された結果、いわゆる「団体自治」の側面が議論の中心となり、住民の参加や意思決定への関与、すなわち「住民自治」の視点が後回しにされたことも事実だ。地方分権改革が政治性を帯びているとすれば、住民との接点である議会の役割は非常に重要だが、地方議会の現状は住民の期待に十分に応えているとは言い難い。

地方自治がさらに発展するかどうか、すなわち地方分権改革がさらに進展するかどうかは、国と地方の関係を不断に見直す改革とともに、地方政治の改革、それは主に議会改革につながる課題だが、この二つの改革を車の両輪として進めることができるかどうかにかかっている。それは、国政の場で憲法改正をはじめこの国の在り方を見直す議論が起きている中で、戦後日本の民主主義を本来の意味で、より深化させることができるかどうかを問い直すことにもつながる。本稿では、筆者が直接取材してきた関係者の話などをもとに、この問題を解く手がかりを考えてみたい。

一 地方自治の「五五年体制」

筆者は、第一次分権改革は、戦後政治が大きく転換する情勢の中だったからこそ実現できたと考えている。NHKの政治記者時代に、最初に地方分権の問題を取材したのは、昭和から平成に時代が移ろうとする一九八九年であった。国際的にはベルリンの壁が崩壊、東西冷戦が終結しつつあった当時、国内では、竹下登内閣による消費税の導入をめぐり大論争が繰り広げられていた。その最中に起きたリクルート事件などの政治スキャンダルで国民の政治不信は高まり、とりわけ政権与党の自由民主党は厳しい批判にさらされて四月には竹下首相が退陣表明を行うなど、政界は大混乱に陥っていた。

この年五月、自民党は後藤田正晴元官房長官を本部長とする政治改革推進本部で「政治改革大綱」をまとめた。政治倫理の問題を小選挙区制導入の是非にすり替えたという批判もあった「政治改革」だが、大綱では、政治腐敗の原因を「中選挙区制下においては、同じ政党のなかでの同士討ちが避けられず、それが日常政治活動や選挙運動を政策以外におく傾向に拍車をかけ、利益誘導の政治や、後援会組織の維持と膨大な有権者への手当てのため多額の金がかかる選挙を生む原因となった。」と指摘した上で「与野党の勢力も長年固定化し、政権交代の可能性を見出しにくくしており、そうした緊張感の喪失が、派閥資金の肥大化をさそっている」と現状を分析している。自民党に所属する後藤田らが、「五五年体制」すなわち自民党一党支配体制の問題点を認めた上で、政権交代を日本政治に定着させるべきと主張したことは、当時、多くの政治記者や研究者を驚かせたが、さらに注

目されたのは、いわゆる族議員による利益誘導など、政治腐敗の温床たる「政官業の癒着構造」を打破するには、中央集権的な構造を改める地方分権が必要だとも指摘していることだ。大綱では、「地方分権の確立」に一章を割き、「わが国において、利益誘導型政治を生んでいる大きな原因の一つとして、補助金・許認可などの権限の中央政府への集中が指摘されている。われわれは、このような行政権限の中央偏重を思い切って改革し、地方分権を確立する。このことによって、地方は中央への陳情行政を解消し、住民の福祉や街づくりなどに独自の工夫と努力を発揮できることになり、国会議員は選挙区制の改革とあいまって、地元への過度な利益誘導に政治活動のおおくをさかれることなく、国政に専念することができよう。」と記している。政治を改革するには、国（中央政府）と地方の関係を抜本的に見直す必要がある。つまり「五五年体制」とは、中央政界の与野党の固定化した政治体制だけでなく、それを根底で支える地方政治の実態も含めたものだったというのだ。これ以来筆者にとって、地方分権の問題は政治取材の中で大きな位置を占めることになった。

周知のように、政治改革運動は、東京佐川急便事件などの政治スキャンダルが相次ぐ中で、自民党内の権力闘争も絡み与野党も巻き込んだ政党再編にまで発展。九三年の自民党分裂と野党が連立した細川護国閣の成立につながっていく。「五五年体制」が、一度はその一角が崩れる大きな政治変動を生み出したのである。そして、この細川政権樹立の直前、九三年六月には「地方分権推進に関する国会決議」が衆参両院で採択されている。決議は、「様々な問題を発生させている東京への一極集中を排除し、国土の均衡ある発展を図るとともに、国民が等しくゆとりと豊かさを実感できる社会を実現していくために、地方公共団体の果たすべき役割に国民の強い期待が寄せられており、中央集権的行政のあり方を問い直し、地方分権のより一層の推進を望む声は大きな流れと

なっている」とした上で、「国民の期待に応え、国と地方の役割を見直し、国から地方への権限移譲、地方税財源の充実強化等地方公共団体の自主性、自律性の強化を図り、二十一世紀にふさわしい地方自治を確立することが現下の急務である」と法改正を含め抜本的な制度改革を進める必要性を強調している。

当時政府の事務方トップとして一連の動きの裏方をつとめた石原信雄元官房副長官は、「国と地方の関係を見直すということは、この国の統治機構を大きく変えることになる大改革だ。しかし、国も地方もいま変わらないと日本全体がだめになる」と繰り返していた。「地方自治の五五年体制」も、否応なく変化の荒波にさらされていたのである。

二 改革の変質

その後、地方分権改革は、地方分権推進委員会の五次にわたる勧告を経て、一つの成果を生み出す。国と地方の主従関係の象徴とまで言われた「機関委任事務」は、九九年七月、「地方分権の推進を図るための関係法律の整備等に関する法律」（いわゆる地方分権一括法）の成立によって廃止された。一括法では、機関委任事務制度の廃止のほか、国と地方の係争処理制度の創設や地方債の許可制度を廃止し、協議・同意制に移行することなど、その後の分権改革の方向性を規定する多くの成果が盛り込まれた。

問題は、この改革が中央省庁、中央政府が許容できる範囲内に留まらざるを得なかったことだ。当時、地方分権推進委員会で機関委任事務の廃止に中心的な役割を果たした西尾勝東京大学名誉教授が明かしているように、

権限を取り上げることに対する中央省庁の抵抗は凄まじく、個別交渉の結果、担当省庁の納得を得られたものだけが移譲の対象とされた。このことは、その後法定受託事務をめぐって、国と地方が争う事態を引き起こす要因ともなった。その解決策として、第二次分権改革では「国と地方の協議の場」が法的裏付けを持つ機関として設置されることになった。ただ、沖縄県の米軍普天間基地の移設問題に見られるように、国と地方が鋭く対立する場面では、国と地方の協議の場が有効に機能することは難しい。とはいえ、機関委任事務の廃止、それに続く国と地方の協議の場の創設、など一連の改革は、それまで「主従関係」と揶揄されていた国と地方の関係を一定程度見直すことに成功したことも事実であり、その堅牢な構造を考慮すれば、画期的な成果と言って良いだろう。

しかし、その後国と地方双方で財政が悪化したことで、改革の方向性が徐々に変化した。以後の地方分権改革は、小泉純一郎政権下での「三位一体の改革」、民主党政権の下での一括交付金の創設（自民党が政権復帰した後廃止）など、国の補助金の削減や税財源の改革が主要なテーマになっていったのである。

この頃、すでに国も地方も高度成長期の「バラ色の夢」は色あせ、むしろ悪化する自治体財政の建て直しや、福祉や保育、医療などの行政サービスの縮減といった住民にとって厳しい負の選択を迫る必要が生じていた。加えて、当時、小泉政権を中心に政官界を覆っていた新自由主義的な発想が地方にも波及し、自治体経営とは、支出をできるだけ抑制して、住民サービスも民営化、あるいは民間の発想で効率的に行うべきだ、という考え方が広がっていった。それは、一面では健全な財再運営に資するものだが、一方では、福祉や医療関連の支出の削減、更には、人件費の抑制といったおよそ地方公共団体の運営になじまない企業経営者の発想がもてはやされる事態にもなった。

公務員は無駄な仕事ばかりして高給を取っている、などと根拠が薄弱な非難を受けて、多くの自治体で首長はじめ職員給与の抑制や職員数の削減が進められた。財政再建の名目で、公的施設が売却されたり民間管理に移行され、いわば経済効率主義に基づく自治体運営が、全国的な潮流になっていった。しかし、こうした地方自治体の現状は、行政サービスの縮小とそれを支える公務員の労働強化という形でひずみを生んでいる。結果的に、自治体財政は多少改善したものの住民が享受する公的サービスは質・量ともに低下したという自治体も現れた。さらに、経済のグローバル化や少子高齢化の進展で、農村部や地方都市の多くで産業や雇用が悪化し、そうした地域での住民の生活は厳しさを増した。

こうした状況は住民の側から見ると、（財政健全化等によって長期的には住民の利益につながることが少なくないとしても）分権改革が自分たちの生活にとってプラスになるという実感が得られにくい結果となった。九三年の国会決議が示した「国民が等しくゆとりと豊かさを実感できる社会」の実現には程遠い、むしろ「格差と分断が広がる社会」に近づいているとの批判さえ出されている。

結局、第一次分権改革から続く諸改革は、地方公共団体の権限をどう増やし、仕組みを変えていくかという「団体自治」の側面に重点が置かれ、住民が参加し、主体的に関わるという意味での「住民自治」の向上については、大きな成果をあげることではできなかったと言わざるを得ず、残された大きな課題となった。

三 住民自治と議会改革

「改革派知事」と呼ばれた一人、元宮城県知事の浅野史郎神奈川大学教授は、「住民自治のために必要なのは、住民が自治を実感できる実践の積み重ねである。地方議員が、住民から個別に要望を聞き、それを議会で議論したり、住民の意見を聞く会議を開催し、それらを集約して政策としてまとめ議会提案の条例として制定すれば、住民は自分たちの意見がとりあげられたと実感する」と住民自治実現のための地方議会の重要性を指摘している。では、その地方議会をどう変えていけばいいのか。

第一次分権改革の時期から、各地の地方議会でも、議会報告会などの実施によって、住民との直接対話の機会を増やそうという取り組みが始まっていた。また、首長と執行部が議案を説明し、議員は質問するだけ、というそれまでの議会のあり方を、根本から変えようという声も上がり始めていた。それを全国に先駆けて「議会基本条例」として制定したのが北海道栗山町議会だ。二〇〇六年に成立した栗山町の「議会基本条例」は、議員同士の討議や執行部側の反問権などを認めたほか、議会報告会の制度化などで公開性を高めることなどを定めている。条例制定以前から、議会が積極的に住民との対話を進めていた栗山町議会だが、これによって更に、議会が活性化すると同時に、執行部側も緊張感が高まることになったと当時実務にあたった中尾修元栗山町議会事務局長は話している。

同様の動きは、その後各地の地方議会に広がり、その後の一〇年余りの間に全国で約八〇〇、半数近い自治体

で議会基本条例が制定された。こうした議会は、討議を住民に公開し、住民との直接対話も重ねており、条例制定の動きは更に増え続けている。ただ、こうした努力に對して、住民の側の関心や期待が高まっているかという点では、なお数多くの課題が残っている。筆者が取材した議会改革に取り組む地方議員の多くが、「議会報告会などで住民との対話を増やしても、話題は年金や医療など地方では対応困難な事ばかり。議会への傍聴もなかなか増えない」と苦勞を語る。一般に議会に関心が集まるのは、政務活動費の無駄遣いなどの議員の不祥事が起きたときや首長と議会の対立が先鋭化して、議会が不信任案を可決し、首長がこれに解散で対抗するなどマスコミの注目を集める事態が起きた時の方が多い。

四 地方議会の存在感

地方議会の存在感が薄い理由の一つは、執行部に対するチェック機能が十分働いているとはいえないことだ。一五年に総務省が行った調査によると、全国の議会では予算案や条例案などの執行部提案の議案が原案のまま可決される割合は九九%を超えている。執行部提案の議案がほとんど原案通り可決されている状況では、十分なチェック機能が働いているとはいえず、住民から見ても、議会が自分たちの意見を代表しているという意識を持ちにくい。

情報公開の取り組みも、不十分だ。同調査によれば、本会議のインターネット中継は、都道府県議会では大半の議会が実施しているが、委員会審議の中継まで実施しているのは、半数程度に留まっている。市区議会では、

本会議中継を実施している議会が半数近い四七・九％にのぼるが、委員会審議はわずか六・二％、町村議会では、本会議、委員会、いずれかを中継している議会は、一六・四％に留まっている。審議の模様を公開することで、緊張感も高まりチェック機能も高まる。そのことが、議会の存在感を高め住民の期待や支持を獲得することに繋がることは確かだ。

存在感が薄いもう一つの理由は、多くの地方議会の議員構成がその地域の有権者の多様性を反映できていないということだ。国会議員と同様、地方議会でも女性議員の比率は低い。総務省の調査で、女性議員の比率は都道府県議会八・八％、市議会一三・一％、町村議会八・七％となっている。年齢構成を見ても六〇歳以上の議員が都道府県議会では半数近い四四・八％、市議会では五四・九％、町村議会では実に七割に達している（七〇・九％）。さらに同調査で、職業別の構成を見ると、議員専業を除けば最も多いのは農業で、町村議会では三人に一人を占める。これに、卸小売業、建設業、製造業などの自営業が続いている。要するに、地方議員になるのは、多くは農業や自営業の高齢男性で、議会外では人口の半数を占める女性や就労者の多数派であるサラリーマン層が、議会内では圧倒的少数派になっているのだ。

女性議員に対するセクシャルハラスメントとなる言動、子育て中の女性議員の議員活動への無理解などがしばしば話題になるが、そもそもこうした議会に、雇用や子育てなど多くの有権者が感じている問題が理解できるのかという疑いが生じるのも無理はない。議会の側でも、休日や夜間の開会、住民を対象とした議会報告会など、積極的に住民との意見公開や情報公開を行い、こうしたギャップを埋めようとする努力も始まっているが、サラリーマンや働きながら子育てをする女性が議員に立候補できるようにしなければ、有権者が自分たちの代表と実

感でできるようにはなりにくい。

砂原庸介神戸大学教授が指摘しているように、現行の選挙制度のままで地方議会が変わることは難しい。選挙制度の改革には、膨大なエネルギーと強い政治的意思が必要だが、見てきたような議会と主権者の構成や意識に乖離が拡大している今、欧米の先進例などを参考に改革を真剣に検討する時期に来ている。

五 民主主義の学校

以上、議会の制度改革の必要性を検討してきたが、住民自治を充実させるには、それだけでは足りない。首長であれ議会であれ、政治の場で、どのような共同体を築いていくのか、そのメッセージを打ち出す必要がある。神野直彦東京大学名誉教授は、「日本だけでなく世界的に地域社会が崩壊している中で、どのように共同体を生させるか。次の目標は、住民の参加によって住民のニーズに合った公共サービスを提供することで『住民自治』に基づいた分権型社会を創造することだ」と語っている。それは、地方自治における民主主義をもう一度鍛え直すということでもある。

日本国憲法と地方自治法の施行を目前にした一九四七年四月に、戦後初めての統一地方選挙が実施された。初めての公選知事を決める選挙であり、女性の参加が認められて初の地方選挙でもあった。新たな時代の幕開けの高揚感を伝える当時の新聞紙面には、吉田茂首相の「地方自治こそ民主主義の母」と題した談話が掲載され、この中で吉田は「日常生活の隅々につながる地方自治こそ、民主主義実践の最も身近な場所であり基礎である」と

述べている。

この時の投票率は、七一％～八二％と現在からすると極めて高い水準だったが、それから四年後の第二回統一地方選では、市町村長選挙九〇・一四％、市町村議会選挙は九一・〇二％と、驚異的な高投票率を記録した。新たな時代が始まったことへの期待感と高揚感が窺われる。しかし、その後、国政選挙と同様、投票率は漸減していき、二〇一五年の第十八回統一地方選挙では、町村長と町村議員では六〇％を越えたものの道府県議選や市議会議員選、市長選は軒並み五〇％を切っている。有権者の側も、地方自治に期待感を失いつつあることの現れと言わざるを得ない。もう一人の改革派知事、北川正恭元三重県知事は、「政治を最終的に決めるのは有権者、住民であり、誰かがやってくれるだろうという『お任せ民主主義』では政治は良くならない。その意味では住民の参加意識も重要だ」と繰り返し返している。

一九八九年東西冷戦の象徴だったベルリンの壁は、最終的に民衆の手によって破壊された。その四年後、ベルリンの壁のように堅牢だとされた五五年体制、すなわち自民党一党支配体制は、自民党分裂と新党ブームを支持した多くの人々によって最初の一撃を受けた。その後二〇〇九年に初めて本格的な政権交代を実現させたのも、それに失望して再び自民党政権の復活をもたらしたのも、選挙で示された民意だった。その後は、強い政権基盤を保つ自民党だが、有権者の判断次第でいつそれが揺らぐか誰にも予想できない。世界的なポピュリズムの進展の中で、日本もまた同様の政治状況を生む可能性は否定できないが、それでも政治を動かすのは民衆、有権者であり、その結果に一定の責任を持つのもまた有権者である。それは地方自治においても同様のはずだ。政治家の側が具体的に魅力的な政策を提示すべきことは当然だが、有権者の側も、自分たちの地域の未来をどう描くのか、

主体的に選択することが求められている。制度発足から七〇年の地方自治の未来は、地域の住民が主権者として最終的に何を選択するのか、その判断にかかっている。

（元NHK解説副委員長）