

新しい地方自治としての「共生社会」

山田 啓二

はじめに

わが国は現在、今まで経験したことのない少子高齢化のもと本格的な人口減少時代に入った。まさに地域の力が試される時期に入ったが、残念ながら国調ではこの五年で東京圏がプラス一・四%の約五十一万人の人口増に対し、それ以外の圏域はマイナス一・六%の約一四七万人の減となっている。地方では少子高齢化に過疎化も加わり「地方消滅」という言葉に象徴されるように、東京一極集中は却って進展し、その中で地域間格差や社会格差の広がりが指摘されている。

こうした、社会のゆがみを是正し、地域を再生していくため、国・地方を挙げて、いわゆる「地方創生」に全力を挙げて取り組んでいるところであるが、置かれている状況が全て違う地方公共団体で、それぞれの地域に合った地方創生を行うためには、何よりも地方自治の進展が本来必要なはずである。

しかし、地方分権や地方自治の議論が、現在、盛り上がりを欠いているというより、明確な方向性を失っているような気がしており、地方創生を進める上で、一番肝心な部分に空白が生じていることを危惧している。

地方公共団体は、これからどのような道に歩んでいくべきなのか。これまでの地方分権改革を振り返るとともに、その先に見え据えるべき地方自治のあり方について、私見を述べていきたいと思う。

一 これまでの地方分権改革

地方分権改革は、平成五年の衆参両院における「地方分権の推進に関する決議」を踏まえた平成七年の地方分権推進法の成立、第一次分権改革における平成十一年の地方分権一括法の成立、その後の三位一体改革などを経て、義務付け・枠付けの見直しなどの第二次分権改革が今進行している。

これまで行われてきた改革を分類すると、地方分権改革は、権限の改革、財源の改革、組織の改革として進められてきた。

(一) 第一次分権改革等

(1) 権限の改革

権限の改革では、まず第一次分権改革として、最大の課題であった機関委任事務が廃止されるなど、国と地方の関係が整理された。従来の国が全体の方向を示し、地方はそれに従うというトップダウン型のしくみが、高度

経済成長の成功等日本の戦後復興に大きな役割を果たしたが、高度成長期が終わり、日本が先進国の仲間入りを果たしていく中で、国主導のキャッチアップ型の行政は、進んだ現実に対応しきれず、次第にふるさと創生一億円事業や特区構想など、地方が知恵を出し、国が認めるというやり方へ変化してきた。

こうした国の手詰まり感が、国と地方の権限の見直しへと進展していく。

地方公共団体の事務は、まず自らの責任において、自らの判断において行う「自治事務」が中心となり、それ以外の、本来国が果たすべき役割に係る事務で、地方公共団体において処理するものについては「法定受託事務」と整理し、法定受託事務は各法令に明記されとともに、地方自治法において限定列举されることとなった。これにより、国と地方の関係が基本的に「上下・主従」から「対等・協力」へ変化することとなった。

こうして権限の整理がついた後に、財政的な権限移譲が俎上に上ってきた。

(2) 財源の改革

財源の改革として、平成一六年度予算から一八年度予算にかけていわゆる三位一体改革と言われるものが行われた。

しかしこの改革は、国税である所得税から地方税の個人住民税へ約三兆円の「税源移譲」が行われ、その引き換えに「国庫補助負担金改革」としてマイナス約四・七兆円の削減が行われたが、驚くべきことにマイナス約五・一兆円の「地方交付税改革」の削減が同時に行われるという、地方にとっては悪夢のような改革に終わった。

地方側は、三兆円の個人住民税が増えるのなら四兆円の国庫補助負担金の廃止を飲むという国の財政に配慮し

た提案を行ったが、実際には約四・七兆円もの補助金が削減された。更に、補助金から地方の自主財源へと転換を進めるに当たって、本来、地方交付税が調整弁として機能しなければならぬところであるが、逆に縮減され、財政力の格差が大きく広がることとなった。本来、補助金をカットし、その三分の二程度を税の移譲で賄うならば、地方交付税をその半分でも積み増して格差是正をしなければならぬのであるが、地方交付税を逆に五兆円以上も削ったことで、地方の格差は決定的なものになり、地方の衰退を引き起こしただけでなく、財政の分権を根本的に揺るがし、地方の自立の意欲を削ぐものとなったのは誠に残念である。

(3) 組織の改革

組織の改革について、平成二〇年の地方分権改革推進委員会の第二次勧告で示された「国の出先機関の見直し」が大きな挫折に終わったことも痛手であった。国と地方の「二重行政」の弊害の排除や、国会や国民の目の届きにくい国の出先機関の事務・権限を住民との距離の近い地方公共団体にできるだけ移譲することで民主主義によるガバナンスの充実を図ることは、地方自治ということだけでなく日本の行政全体の改革に大きな成果をもたらすはずであった。

しかも、出先機関の移譲には受け皿となる広域的地方公共団体が必要であるという議論になったため、政府の要請に応じ、地方側は、関西地域において広域連合を設立した。しかし、出先機関の移譲の法案は閣議決定まで到ったものの政権交代によって頓挫し、地方側にはぬぐえない疲労感が残った。

また、この動きは他方で道州制議論とも関連していたが、一部の市町村長から、都道府県に大きな権限を与え

ることへの反対論が巻き起ったことは、日頃から都道府県と市町村との関係をしっかりと保っておくことの必要性を再認識させるものであった。

(二) 第二次地方分権

こうして第一次分権改革そして、三位一体改革や国出先機関の事務・権限の地方移譲の挫折を経て、権限の改革である第二次分権改革が行われることとなった。

この改革では、基本的な構造改革より実務的な制約の緩和に焦点が置かれ、国の法令による地方に対する義務付け・枠付け規制の見直しが進められている。第一次分権改革において国と地方の関係を变えてもなお、地方公共団体の事務に対する個々の法令による詳細な義務付けや、執行方法・体制に関する従うべき基準の定めなどによって、地域の実情に合った取り組みができないという課題を解消するためである。

それまでの構造的な改革からすれば、実務色の強い地味な改革であるが、この改革によって、例えば、懸案であった岩盤規制と言われた農地転用許可に係る国の事務・権限の地方への移譲や、国側が強固に抵抗していたハローワークについて、地方版ハローワークが認められるなど、積み残してきた課題に一定の解決が図られたことは、もっと特筆されても良いと考えている。

さらに、近年は、地方から提案をして、地域を限って権限移譲や改革を進めるという「手挙げ方式」が導入され、地方が地域の事情に沿った権限の行使をやり易い形となった。

しかし、こうした対処療法的かつ部分的な一連の取り組みは、その限界を意識しないと地方分権の本質論を弱

めるものになりかねないことには注意する必要がある。

全国知事会においても、地方としての意見を国に積極的に投げかけ、地方に権限がより移譲されるよう粘り強く求めてきたところであり、こうした実務的な改革により、地方における権限は充実した。しかし、このようなやり方では、義務付け・枠付けの撤廃の対象が非常に細かいものになってきていることや、やる気のある自治体は進むが消極的な自治体は遅れるという二極化が進むといった地方分権全体の前進にとつての課題が出てきている。細分化と格差という問題は、地方自治を非常に分かりにくいものにし、地方自治についての議論が一部の専門家のものになっていくのではないかという危惧を感じざるを得ない。そろそろ骨太の地方自治議論が語られるべき時期に来ていると思う。

(三) 国と地方の協議の場の創設

この間、やはり地方自治にとって一番大きな成果は「国と地方の協議の場」の法定化であろう。

契機は三位一体改革において、地方側が国庫補助負担金の廃止について地方案が反映されることを担保するため国に協議機関の設置を求め、国が応じたことで協議の場が設置されたということであったが、このときのもものは法的根拠を持たず、意思決定はあくまで国に委ねられていたため、地方の意に添わぬ補助金廃止・縮減が行われるなど限界があった。そこで地方六団体は、分権の見地から地方の意思を国政に反映させるため「国と地方の協議の場」を法制化することを提案し、激戦となった平成二一年の衆院選において、各党がマニフェストに法制化を盛り込んだことで、選挙後に法制化が一気に進められることとなった。

この法制化における画期的な点は、法案作成段階から国と地方が協議してきたことである。地方が国に対し条文を提案し、国との間で検討を重ねるということが、日本の地方自治史上にかつてあっただろうか。そして、今まで言いつ放し、聞きつ放しに終わっていた、国と地方の關係に大きな変化が起き、法律により国と地方の協議の場での議論内容は国会に報告されるという位置づけが与えられた。

この成果は、すぐに消費税の五％からの引き上げ時に現れた。一〇％にするにあたり、引き上げ分全てを国の年金・医療等への支出に充て、地方には一銭も回さないという政府の主張に対し、子育てや医療の最前線に立っているのは地方であり、子ども医療費助成をはじめ全ての都道府県、市町村が、社会保障について地方単独事業も行っており、こうした地方の努力を評価すべきと、国と地方の協議の場で地方側から主張した。この結果、地方抜きで社会保障と税の一体改革を進めることは不可能であることを踏まえ、地方単独事業も充当先とすることを国も受け入れざるを得なくなった。

こうして、消費税率引き上げにあたって、地方消費税が一％から二・二％に、一・二％分の増額となったことは、地域の実情に合った社会保障施策を進める上で、地方全体としては有効なものであった。

しかし、地方への積極的な税源配分は、一方で税源の偏在による地方間の格差拡大という問題を生み出した。特に、地方消費税は、これからの高齢化時代の重要な社会保障財源であるだけに、各地域ともその充実を望む反面、消費にかかる税の特徴上、どうしても大消費地である大都市部に手厚くなる傾向が出る。高齢化率が高いのは地方部であるのに対し、税源は高齢化がまだそれほど進んでいない大都市部に偏在しており、これを補うため、

大都市部の都道府県から地方部へ税を分配する地方法人特別税が誕生することになり、地方間の争いが表面化する形になった。さらに、財政力の弱い団体からは財源のこれ以上の移譲は望まないという地方自治にとっては極めて悲しい状況が生まれてきている。

また、国・地方ともに債務残高が増大し続けているという厳しい財政環境の中で、臨時財政対策債は、地方側からすれば借金をしてはいるものの、将来、償還時には国が責任を持つものである。自分の借金ではないと認識し、国にとっても自らの借金ではないため危機感が醸成されないという、国、地方双方にモラルハザードを引き起こしかねない制度である。こうして債務の先送りが行われる中、分権的な財源論は将来を見通せない状況が続いている。

加えて、都道府県から政令指定都市への権限移譲という話がかなり強力に主張される中、広域的行政と基礎的行政の垣根をどう考えるのかという問題もクローズアップされてきている。本来、基礎的な地方公共団体は、住民との関係上、あまり人口が多すぎるのは民主主義の徹底から問題があり、市町村長と住民の顔の見える関係が必要というのがプラトン以来の考え方である。しかし、市街地が連担し人為的に境界を引くと、却って行政の一体感をなくすような大都会はその例外として扱い、権限も都道府県並みにしてきた。しかし、政令指定都市の指定にあたり、大都市行政という観点からよりも人口要件重視に移行する中で、今や限界集落を多く抱えた政令指定都市が出来上がるという概念矛盾に陥り、基礎的な地方公共団体としてのあり方が崩れ、住民自治という観点からこの制度を見直す必要が出てきている。

更に深刻なのは、逆に小規模な地方公共団体においては、もうこれ以上権限はいらない、権限移譲されても、今の体制では対応し切れないので困るという地方自治の推進とは逆の声が上がっていることである。

このように、地方創生を進める基盤を作った地方分権改革は、権限の改革などで大きな成果をあげたものの、明確な先の展望を見出せないまま停滞期に入っている。

さらに、先に述べたように東京一極集中が進み、肥大した大都市のガバナンスにおいて問題が生じている一方、地域のコミュニティは過疎高齢化の進展の中で担い手を失いつつある。

今こそ、こうしたこの国のゆがみを是正し、新しい地方自治や地方分権改革が求められている時期である。

二 今後の地方自治の展望

このような状況を打開するため、全国知事会は「地方分権に関する研究会」を設け検討を重ねてきた。その中では、国、都道府県、市町村という従前の枠に過度にとらわれることなく、行政の連携を柔軟に考えていくことの必要性などが指摘されているところである。

このことを踏まえ、いくつか地方自治のあり方に関する方向性について私見を述べたい。

(1) 連携型行政への転換

これまでの地方分権改革は、国の役割、都道府県の役割、市町村の役割をまず整理し、その役割に見合った権限、財源、組織の配分を再整理して、それぞれの移譲を行おうとしてきた。

あくまで、「役割分担」を前提に、それぞれが責任を持って対応するというものであった。そしてその役割分担の配分基準を補完性の原理に置いてきた。

しかし、こうした役割分担論は、ともすれば団体自治をまず自治の最優先事項に置きがちであり、本来、一番重要であるはずの住民自治の力を発揮するための機能向上や体制整備の以前に、国と地方の権限争い、都道府県と政令市の不毛な対抗意識や市町村との押し付け合いに貴重な体力を割いてきた感がある。そして、権限を持った団体はその権限に固執し、権限を失った団体はその事務に関して冷たい態度を取るようになるという、役人的な縄張り論が幅を利かせる状況が生まれてきた。

こうした状況は、本来各団体が持っている力を相乗効果で発揮させることなく、むしろセクショナリズムの中で行政能力の低下を招いてきた感がある。

また、様々な福祉行政の実施主体が都道府県から市町村に多く移行していく中、都道府県の関与が弱まり、市町村が事務的にも大変になっただけでなく、高齢者の移住や福祉施設の建設を財政的な背景から避けたがる傾向まで生まれた。福祉の向上を財政的な見地から避けるというのは行政のモラルハザードであり、こうしたことは不幸な国日本を生み出していると言っても過言では無い。

理論としては正しくても、人間の感情面を考えない制度は、往々にして逆目になるということが起こりがちで

ある。しかも役割分担論は、一つ間違うと制度の方が人を選ぶ形になる。問題を抱えている人に対し、その責任の所在は自分の所ではないという形になり、たらい回しが起こりかねない。

こうした役割分担論に対するアンチテーゼとして京都では、例えば就労支援施設として「京都ジョブパーク」を設置した。これは、相談から就職、職場への定着まで、ワンストップで支援する総合就業支援拠点であるが、その特徴として、公労使（京都労働局、京都府、京都市、連合京都、京都経営者協会等）が連携して共同運営していることが挙げられる。ここでは、ハローワークの情報は労働局が提供し、ブラック企業やブラックバイトの相談には連合が専門家を派遣している。どういう人が企業としてふさわしいのか、必要なかということについてのサポートは経営者協会がやっていく、そして就労支援や福祉を府や市が協働して行っていくという形で行われている。

この施設では従来の役割分担論を乗り越えた住民本位な取り組みが行われてきた。例えば、仕事を探している母親は、これまでの行政のやり方だと、子どもがいるので、子どものことを考えると、まず保育所に関する窓口に行く。しかし、そこでは仕事を決めてから来るよう言われ、今度は就労支援の窓口に行くと、子どもはどうするのかと言われてしまい、結局どこに行ってもいいのかわからなくなる。これが、ジョブパークの中にある「マザーズ・ジョブカフェ」に行くと、保育ルームがあり、母親は落ち着いて就労問題について相談を受けることが出来るなどワンストップで解決できるという体制になっている。

こうして京都ジョブパークの就職内定者数は、のべ約五万人、一二年間で七九倍に増加するなど京都の就労支援において大きな実績を上げた。

広域行政についても同じことが言える。これまでの考え方からいくと、都道府県は市町村のできない分野について広域行政をやるということになっている。しかし、都道府県だけで本当に広域行政ができるのであろうか。実は、市町村と一緒に初めて効果的な広域行政が可能である。

例えば京都の北部は一〇万人以下の五市二町で構成されているが、天橋立などの景勝地を持ちながら総合的な力が発揮できず、昨今の観光振興の波に乗り遅れがちであった。京都府は五市二町と一緒に新らしい圏域の協議会を作り、観光推進を行うことにした。このため、地域で価値観を共有し、一つになって課題に立ち向かうため「海の京都」という共通のコンセプトを設定し、そのもとで基盤の整備と共同事業を連続して行っていた。これによりこの地域の来訪者数は約二〇％アップした上、一体感の醸成に成功し、海の京都DMOの設立に至った。

広域行政とはまさに連帯行政のことだと考えている。

私たちは、制度が人を選ぶのではなく、住民の皆さんの前であらゆる行政体が力を合わせ、住民の皆さんにとって最高の福祉水準を創り出すべく努力する連携型行政に方向転換すべきであり、行き過ぎた役割分担論のあり方にメスを入れるべき時が来たのではないだろうか。

(2) 格差社会への対応

地方分権、地方自治の進展を阻んでいる大きな要因としてクローズアップされているのが地方公共団体間の格差である。これまで、地方自治関係者はこの問題については、地域開発的な観点から述べるのみで、地方分権の

阻害要因としては積極的に取り上げて来なかった気がする。しかし、今やこの問題は地方自治にとっても大きな暗い影を落としている。

実際、戦後七〇年における日本社会の大きな変化の一つは地域間格差の拡大である。わが国の人口は七〇年間で七二〇〇万人（昭和二〇年）から一億二七〇〇万人（平成二七年）に約一・八倍となったが、都道県別人口で見ると、東京圏は三・九倍になったのに対し、例えば四国の人口は終戦直後と現在とでほとんど変わっていない。経済格差で見ると一人当たり県民所得は、最高の東京都と最低の沖縄県との間で二・一倍の格差が生じている。地域的に見ると県民人口及び県民所得の上位一〇県は概ね太平洋ベルト地帯に集中しており、一方下位一〇県は日本海側に多い。こうした中で起きてきているのが、財源の偏在の問題であり、法人関係税はもとより地方消費税においても明確に財源の偏在が生じている。このため地方自主財源を増やすことに対し課税対象の少ない地方部の自治体から反発が広がっていることは前述したとおりである。

こうした現状を打開するためには、「地方共同税」のような考え方も検討に値するのではないだろうか。現状においては、地方共同税的な財源は、地方譲与税として地方に配るため、国税として徴収される形となってしまう。地方譲与税の配分については、国がその権能を握っているが、本来地方行政に資する目的であることを考えれば、配分について地方に一定の権限を認めることが合目的であるにもかかわらず、国税という理由のみで地方は陳情団体になっている現状は、地方の自立のためにも決して良い状況ではない。今後、観光や環境など幅広く都市部と地方部とが協力していかなければならない分野について、積極的に地方の自主財源としての新税構想や配分基準に関する地方の関与の法定化などを考えていくことが、新たな地方分権のあり方として必要ではな

いだろうか。

また、市町村合併により市役所や町村役場の規模が拡大したところもあれば、合併を見送った結果、基礎自治体の権能の拡充に対応しきれないところも出るなど、行政格差も生じている。この格差に対する是正策として、例えば人材の共通化や事務の共同化などについても積極的な検討が必要である。かつての役場事務組合のようなものを現代の行政格差に合わせた制度として創設することについても一考すべきである。

このように、地域間格差を解消するためなど、本格的な各種格差是正に乗り出す時期が来ていると感じる。よく通信分野で使われる言葉にイコールアクセスという言葉がある。各通信事業者の接続料に差を設けないということだが、地方自治においても、どのような地域にあっても充実した地方自治を展開できるという観点からのイコールアクセスという概念が必要な時期に來ているのではないだろうか。

(3) 地方自治の再定義

こう述べてきたとき、「地方自治」とは何かを改めて定義していく必要性を痛感する。現行の憲法第九二条では、「地方公共団体の組織及び運営に関する事項は、地方自治の本旨に基いて、法律でこれを定める」と規定されており、極めて抽象的な表現となっているため、地方公共団体が、国の行政機構の一部であるのか、住民の権利を守るための団体であるのかも判然としていない。

かつては、機関委任事務制度のように、地方自治は常に国政に対して不安定な関係に置かれている状況にあったが、その後の地方分権一括法により法律上、国と地方は「対等・協力」関係にあるとされ、さらに国と地方の

協議の場が法律に位置づけられるなど、地方公共団体は国政においてなくてはならない存在という位置を確保しつつある。

地方自治を真に充実させるためには、地方自治の憲法上の位置づけを国民主権の発露の場と定義し、住民が等しく地方自治の恩恵を受けることが出来ることを憲法上規定すべきではないか。地方公共団体間に格差が生じ地方自治の恩恵を充分受けられない住民が出てきている現在、地方自治に対するイコールアクセス権とも言うべき概念が必要な時期に來ていると感じている。

平成二九年七月の岩手県で行われた全国知事会議では、四七都道府県知事の全会一致で、「国民主権」の原理のもと、地方自治の権能は、住民から直接負託されたものであるとの観点から、憲法第九二条の「地方自治の本旨」について、より具体的に規定するように検討することを国に求めることを決議した。

参議院選挙区の合区問題も、住民が国政に対してイコールアクセスかという点から考えれば、とてもそう言えない状況がある。広大な面積を持つ都道府県をさらに合区させれば、国政は遙か遠いものになってしまう。一票の価値の平等を基に優越権を衆議院が持つのであれば、参議院は違った角度からの国民主権を現すものにするべきではないか。連邦制の米国やドイツだけではなく、フランスにおいても上院において一票の平等より地方自治体の行政区域を重要視していることを我々はもっと重視すべきである。

(4) 「共生社会」へ

これからの地方自治の発展を考える時、国とは何か、地方とは何かという根本問題が曖昧のままでは解決の糸

口を見出せない。また、地方の中でも、これまで地方部が都市部に人材を供給してきたことを考えれば、財源を生み出す都市部あつての地方部であるとともに、人材を生み出す地方部あつての都市部でもある。交通、通信の発達の中で住民の概念自身が揺らいでおり、住民概念もデュアルなものになってきている。都市部と地方部が一人の住民を巡って協働連携体制になるような時代が来ることを考えるべきである。

自国の利益や一部の地域、特定の民族を優先する考え方が世界に横行している。「自治とは何か」と問われた時、私は、「自治は一人ではできない。自治とは複数の人や複数の地域がお互い共生していくための知恵だ。」と思っている。

少子高齢化、人口減少による孤立社会の到来、その結果としてのソーシャルキャピタルの低下による社会不安の増大という考えたくない将来像を払拭し、地方創生を実現していく上での根底に必要なものは、多様性を認め合い、コラボレーションとシェアリングにより築かれる「共生社会」を作っていくことではないだろうか。「共生」の考え方が制度的にも地方自治、地方分権の流れの中で取り込まれなければならないのではないかと感じている。

限られた枚数の中では、具体的に地方自治における「共生」を述べる余裕がないのは残念であるが、少なくとも「共生」という概念を失った自治は自治では無いし、そこに未来も無い。新しい自治へと舵を切る時は今である。

役割分担、責任論で住民に対する責務は果たされるのだろうか。格差が拡大する中で、国も地域も新しい生き方を作れるのであろうか。

新しい価値を自治の中に入れる時である。

東京一極集中を是正するため、全国知事会の提案に基づき、国では東京二三区における大学の定員増抑制や地方への大学移転の促進、地方と東京圏の大学の単位互換による学生対流の促進、東京圏在住の学生による地方企業でのインターシップ支援といった取組みが始められようとしている。これも「共生社会」という考え方のひとつの現れである。今の隘路を打開するため、そして世界を覆っている排外的な流れに対する自治の答えとして、「共生」という概念を踏まえ、国と地方は積極的にこの国を再構築することを望む。

（全国知事会会長）