

地方自治を巡るこの二十年と雑感

林 崎 理

はじめに

地方自治法施行五十周年を記念した自治論文集が平成十年に発刊されてから二十年が過ぎた。我が国の地方自治のあり方に直接・間接に大きな影響を及ぼしてきたと思われるいくつかのこの間のトピックを取り上げ、その間、自治省、内閣・中央省庁等改革推進本部事務局、総務省、内閣官房及び内閣府並びに福岡県及び大阪府において勤務してきた一人の行政マンから見た時代の変化についての自らの理解と幾許かの感想を記すことにより、この拙稿が後世の地方自治関係者がこの時代を理解する一助となることを期したいと思う。もちろん、この二十一年で筆者自身の職位は、課長補佐・理事官、企画官、参事官、課長、官房審議官、局長等と変わり、当然のことながら個人として知りうる情報の範囲やそれに対する理解も変化してきた訳であるから、あくまでそのようなものとしてお読み頂ければ幸いである。

一 政治改革

昭和六十三年（一九八八年）に発覚したりクルート事件等を契機とした政治とカネの問題に直接の端を発し、数年にわたる大議論を経て、平成六年にいわゆる政治改革四法が成立し、衆議院の選挙制度をそれまでの中選挙区制から小選挙区比例代表並立制へ改めるとともに、企業・団体献金の規制強化と併せて政党交付金を導入することなどを柱とする政治改革が行われた。

この新たな選挙制度による初めての衆議院議員総選挙は平成八年に行われた第四十一回衆議院議員総選挙である。この拙稿を書いている時点で直近の総選挙は平成二十九年十月二十二日実施の第四十八回総選挙であり、二十一年の間に八回の総選挙を重ねたことになる。

この間、平成二十一年八月三十日の第四十五回総選挙では民主党が第一党となり、同年九月十六日の国会における首班指名により民主党・社会民主党・国民新党による鳩山由紀夫内閣が成立し、自民党が第一党から転落した。民主党政権は、平成二十四年十二月十六日に行われた第四十六回衆議院議員総選挙で大敗して同年十二月二十六日に野田第三次改造内閣が総辞職し、第二次安倍内閣が発足するまで三年三ヶ月続いた。その後今日まで五年以上、自由民主党と公明党の連立による第二次安倍政権が続いている。

小選挙区制導入、企業・団体献金の規制強化と政党交付金の導入により、衆議院議員候補者の選定、国会における議案についての賛否の決定、国会議員の政治活動・選挙運動資金の調達などに関し、政党としての意思決定、

言い換えれば政党の執行部の方針が与える影響が極めて大きくなったと言われている。それはまた、議院内閣制を採る我が国において、与党党首が就任することが予定される内閣総理大臣の意思決定が国政運営に与える影響力が従前に比して相当に大きくなったことを意味すると言っても良いと思われる。

民主主義と選挙制度の在り方を巡っては今日も尽きることなくさまざまな議論が続いているが、制度創設当初から意図されていた改革の方向、すなわち小選挙区制度は政権交代可能な制度であり政治に緊張感が生まれる、変動の激しい国際社会において不可欠な国家としての迅速な意思決定が民意の集約により可能になる、政党本位・政策本位の選挙となり政治とカネの問題が生じにくくなる、といった方向については、その後の政治史を見れば一定程度達成されたと言って良いのではないか。

二 地方分権改革

ここで改めて紹介するまでもないが、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」を画期として、国から地方、都道府県から市町村への権限移譲や地方に対する規制緩和（義務付け・枠付けの見直し）など数多くの具体的な改革が進められてきた。

平成七年に設置された地方分権推進委員会（諸井虔委員長）による第一次地方分権改革を嚆矢として、平成十三年には地方分権改革推進会議、平成十九年には地方分権改革推進委員会が設置され、平成二十一年から二十四年までの民主党政権下では地域主権改革が標榜され、各種の取り組みが進められた。大きく前進した時期もあれ

ば、停滞した時期もあったが、総じて言えば、この二十年は地方分権に追い風であったと言って良いと思う。制度面での改革の進展はもちろんであるが、それ以上に国と地方の各々において大きな意識変化が生じたと思う。

誤解を恐れずに言えば、それまでの中央省庁の官僚には、地方団体とその職員を見下し、法令及びその解釈等を盾に地方の意見に耳を貸さないという態度が少なからずあったが、この二十年の地方分権改革のプロセスなどを通じて、地方の現実を踏まえ、より良い制度作りや制度運用を目指す建設的な議論を行おうという態度に相当程度変わって来たと言って良いのではないか。

一方、地方側においては、それまでは中央集権的制度による制約や財政的制約を言い訳に昨日までの行政運営がそのまま明日以降の行政運営であらざるを得ないという一種の諦めの態度が多く見られたが、この二十年の間に、自らのやる気と知恵工夫によって地域の課題の解決、地域の発展に向けた取り組みにチャレンジする首長や地方団体が多く現れるようになったと言って良いのではないか。

もちろんその背景には、規制や権限に係る制度面における地方分権改革そのものに加え、平成元年の「ふるさと創生一億円事業」による自治意識・自らの地域のあり方についての住民の問題意識の覚醒を始め、「ふるさとづくり特別対策事業」など各種の「地方単独事業」制度の拡充、「平成の市町村大合併」、「特区制度」の創設、地方税・国庫補助負担金・地方交付税の改革を目指したいいわゆる「三位一体の改革」、「国と地方の協議の場」の法定化などもあり、それらの制度の活用や課題克服のプロセスを通じて地方側の意識改革が大きく進展したと感じている。

三 中央省庁等改革等

縦割り行政による弊害をなくし、内閣機能の強化、事務・事業の減量、効率化などを目的に、それまでの一府二十二省庁を一府十二省庁に再編することを中心とする中央省庁等改革が行われ、二〇〇一年（平成十三年）一月六日に施行された。これにより、それまで地方自治を所管していた自治省は、総務庁、郵政省と統合され、総務省となった。（なお、その後、防衛庁が防衛省となったほか、消費者行政を総合的に調整するための消費者庁の新設、東日本大震災からの復興に関する行政事務の円滑かつ迅速な遂行を図るための復興庁の新設などが行われている。）

中央省庁等改革は、国民生活にとって重要な課題や内外の諸情勢に的確に対応できるよう、①中央省庁の大括り再編成、②政治主導の行政運営の確立（内閣総理大臣の補佐機能の充実（内閣官房の機能の充実、内閣府新設、特命担当大臣の新設、経済財政や総合科学技術、防災、男女共同参画について政府内外の人材の英知を結集した重要政策に関する会議の設置など）、各省庁の大臣の下に副大臣、大臣政務官を設置、③行政のスリム化・効率化、④独立行政法人制度の創設、⑤行政の透明化（情報公開制度の創設、政策評価システムの導入）など、目前に迫った二十一世紀に向けて、世紀に一度という大改革を行おうとするもので、明治維新、戦後改革以来の大改革と銘打たれた。

なお、政治主導の行政運営の確立にも関連するが、平成九年四月に当時の総務庁に設置された公務員制度調査

会における議論を嚆矢として、政府のパフォーマンスを高めることを目指した公務員制度改革も進められ、平成二十六年五月三十日には、人事管理に関連する制度について企画立案、方針決定、運用を一体的に担う内閣人事局が設置された。

かつて官僚機構を称して「省あつて国なし」「局あつて省なし」などと揶揄されることもあったが、これらの改革を通じて政治主導・官邸主導が進み、各省庁において「国家としての対応」という観点はずいぶん強く意識されるようになったと感じている。

地方行政に関しては、前述したようにそれを所管する自治省は総務省に統合され、国政において地方自治行政が埋没してしまうのではないかと危惧する向きもあった。しかしながら、内閣官房を助けつつ総合調整機能の一部を担う役割を持つ内閣府を除くと、中央省庁の建制順で筆頭省と位置付けられて新たに設置された総務省は、国家の基本的仕組みに関わる諸制度、国民の経済・社会活動を支える基本的システムを所管し、国民生活の基盤に関わる行政機能を担う省として、政府内での国と地方の政策の協調・推進の調整役を担い、自治省時代以上の存在感を発揮していると言つて良いのではないか。総務大臣は郵政大臣が所管していた放送行政や情報通信政策も所管しており、その動向がマスコミに取り上げられる機会も多く、情報発信力が高まったと感じている。地方自治行政においてICTの活用や郵政行政とのコラボレーションなどの観点も生まれ、また、地方団体との人事交流に関しても多様な人材が国と地方を行き来するようになり、省庁の統合効果も挙がっていると感じている。さらには政府全体の総合調整機能を担う内閣官房や内閣府との人的な繋がりも深まり、政府部内における地方自治行政への理解促進にも寄与していると思う。

四 技術革新と国際情勢の変化

一九八八年にアメリカで商用インターネットが始まってからわずか三十年。一九九三年に日本でインターネットの商用利用について郵政省が許可し、運用されるようになってからわずか二十五年。いまや情報の流通の大部分を担っていると言って良いインターネットが、ほんの三十年前には学術目的以外の一般社会では使われていなかったという事実は、今の若者には想像することさえ難しいであろう。この三十年、世界は全く変わった。一九九〇年代半ば以降、インターネットは社会に大きな影響を与えるようになった。電子メールによるほぼ即時の通信、インスタントメッセージ、ビデオチャット、World Wide Webとそれによるインターネットコミュニティ、ブログ、ソーシャル・ネットワークワーキングなどがインターネットによって可能になった。光ファイバー網が張り巡らされ、高速で情報が流通するようになった。パソコンが広く一般家庭に普及し、いまやそのパソコンさえも一人一人が携帯するスマートフォンにその地位を取って代わられつつある。

このような大きな社会の変化は否応なしに地方自治行政に影響する。情報収集の容易化、連絡の即時化と容易化は、地域における行政活動のあり方にも大きな影響を及ぼしている。

行政サイドにとつては、各地におけるさまざまな事例の収集や国の政策の動向に係る情報入手などが容易となり、その気になれば以前とは比較にならないほどのいわば「考えるヒント」が手に入る状況となった。住民サイドにとつては、自らが暮らす地方団体の行政を他のそれと比較することが容易となり、あるいは首長や議員に関

するさまざまな情報の入手が容易となり、首長や議員の選挙などおける判断材料が以前とは比較にならないほど増えたと言えよう。

行政に対する批判や意見などもインターネットを通じて様々な形で行うことが容易となった。

他方、行政手法としても、道路や河川などの維持管理にスマートフォンを活用によって住民の協力を得ることが可能となったり、「ふるさと納税」の返礼品について、過剰な競争への批判はあるものの、地域の産品などの情報がインターネットを通じて広く都市住民に極めて容易に知られることとなり、寄附を受ける地方団体側において都市住民とのやりとりを通じて地域産品の魅力の発信方法について様々な工夫がなされるようになっていく。クラウドという手法を通じて、各地の地方団体が共通の事務を効率的に共同処理することも可能となった。

住民サービスという点でも、平成二十七年に導入されたマイナンバー制度の活用によって、国の行政機関や地方団体が共通の情報システムによりバックヤードで繋がることにより、社会保障給付等の各種申請手続の際に評判が悪かった様々な添付書類を省略することができるようになり、更には、例えば引越しの際に必要となる各種の異動手続きを行政手続に限らず民間事業者に係る手続も含めてワンストップで行える仕組の検討が進められている。

携帯電話の普及も社会を大きく変えた。国内初の携帯電話のレンタルが開始されたのが一九八五年。当時の携帯電話は携帯には不向きな大きなものだったため、一九八〇年代後半から一九九〇年代前半はポケットベルの時代と言って良いであろうが、一九九〇年代後半、端末買い取り制が始まってからは急速に携帯電話の普及が進み、

二〇一〇年代にはスマートフォンが普及した。この間、わずか二十年である。

携帯電話は人と人を容易に、直接、繋ぐ。政治と行政という側面から見れば、それまで行政官の秘書官が取り次いでいた大臣の電話が、取り次ぎ無しに大臣と他の大臣、大臣と要人とが直接繋がるようになり、情報の共有や意思の確認が取り次ぎ役を経ること無く直接行われるようになったのである。そのような情報の流通面での大きな変化が、様々な政策形成や行政運営の在り方にも有形無形の大きな変化をもたらしたと感じている。前述したように政策形成や行政運営における政治主導の確立に向け、この二十年間、政治改革、中央省庁等改革、公務員制度改革などの取組が行われて来たが、そのような制度改革に加え、携帯電話の普及という事実がもたらした影響も大きなものがあると思う。政治主導の進展という面からも、情報が容易に直接繋がるようになったという面からも、結果として公選の首長・議会という政治チャンネルを通じて、国政に地方団体の声が届き易くなるという効果も生じたように思う。

国際社会環境もこの二十年で大きく変わった。平成元年、一九八九年にはベルリンの壁が崩壊、翌年には東西ドイツが統一された。一九九一年末にはソビエト連邦が崩壊し、それまで四十年以上続いた東西冷戦が終結した。国際政治について語る能力は持ち合わせていないが、一般的には、ユーゴスラビアやコンゴ、アフガニスタンなどの内戦やアフガン戦争、イラク戦争の勃発など「地域紛争の増加」、北朝鮮問題を始めとする「アジアに残る冷戦」、「九・一一（二〇〇一年）テロ事件以降の世界」と語られているようである。特に我が国周辺においては、北朝鮮問題、日韓問題、日中問題、北方領土問題等が存在し、緊張は高まりこそすれ、緩和する見通しは現時点

では持ち得ない。いずれにせよ、国民にとって国際問題の深刻さが実感される事態が頻繁に生じるようになり、それへの対処が国政の重要課題であるとの認識が国民の間にも深まり、国政選挙における投票行動にも大きく影響しているように思う。

五 超高齢・人口減少社会の到来

二〇一四年一月、経済財政諮問会議の下に「選択する未来委員会（会長…三村明夫日本商工会議所会頭、新日鐵住金相談役名誉会長）」が設置され、政府において人口減少問題の議論が始まった。同年五月には民間の有識者による日本創成会議（座長…増田寛也東京大学大学院客員教授（当時）、元総務相）の人口減少問題検討分科会が、地方からの人口流出が続く前提で、二〇四〇年までに若年女性（二十一―三十九歳）の人口が五〇%以上減少し消滅する可能性がある市区町村は全国に八九六、なかでも人口が一人未満となって消滅の可能性が高い市町村は五三二にのぼるという人口推計結果を公表した。全国の市区町村を対象に、人口移動を前提にそれぞれの地域の将来推計人口が公表されたのは初めてであり、全国の半数の市町村に消滅可能性があるという結果は衝撃を与えた。既に二〇四〇年に日本の全人口が二〇〇〇万人減るという推計は出ていたが、個々の地方団体ごとの推計数字が示されたことがリアリティのある衝撃となって受け止められ、「地方消滅」という言葉がメディアに取り上げられるようになった。

同じく五月に前述の「選択する未来委員会」が中間報告において、子どもを産み育てる環境の整備により「危

機意識を共有し、五〇年後に一億人程度の安定した人口構造を保持することを目指す」と記し、その後六月に閣議決定された、いわゆる二〇一四年の骨太の方針において、我が国の課題として「我が国は「人口急減・超高齢化」へ向かっており、この流れを二〇二〇年を目途に変えて、持続的・安定的な成長軌道に経済を乗せるべく、必要な改革を行う」こと、望ましい未来像に向け「人口急減・超高齢化に対する危機意識を国民全体で共有し、五〇年後に一億人程度の安定した人口構造を保持することを目指す」ことが明記された。

これを受け、九月の第二次安倍改造内閣発足時の総理大臣記者会見で、東京一極集中を是正し、地方の人口減少に歯止めをかけ、日本全体の活力を上げることを目的とした「地方創生」が打ち出され、人口急減・超高齢化という我が国が直面する大きな課題に対し、政府一体となって取り組み、各地域がそれぞれの特徴を活かした自律的で持続的な社会を創生することを目指して「まち・ひと・しごと創生本部」が設立され、十二月に「長期ビジョン」と「総合戦略」が策定された。

この流れはその後の「一億総活躍社会の実現」「働き方改革」「人づくり革命」「生産性革命」などへと繋がっており、多くの政策が打ち出されている。

振り返れば既に一九九六年頃、当時の自治省においても少子化が我が国の抱える大きな問題であるとの認識を持ち、その実態や対策について事務レベルで議論を行っていたが、その後なかなか大きな政治的イシューとはならなかった。少子化問題は個人の生き方そのものに繋がるデリケートな問題も含むため、政治において議論することさえ難しいという捉え方が一般的であったが、前述した通り、二〇一四年以降ようやく問題の深刻さを正面から受け止め、それへの対策を堂々と議論出来る環境が整えられてきた。まさにこれからが正念場である。

六 おわりに

この二十年の間に、これまで見てきたように、政治改革、中央省庁等改革、公務員制度改革やICTの急速な進展などを背景として、国において、政策形成における政治主導、官邸主導の形が定着してきたと思うが、その実質の充実に向けては何より国民自身の努力が不断に求められることは言うまでもない。また、財政の健全化が引き続き重要課題とされるなか、急速な社会の高齢化による社会保障関係費の膨張などにより、それ以外の一般歳出は概算要求基準（いわゆるシーリング）の設定などを通じて厳しく抑制せざるを得ない状況が続いている。このようななか、緊要となった事項等については、例年、補正予算が編成され、これによって資源配分の変更が必要最小限行われているという感がある。

他方、地方団体に目を転ずれば、法令等で実施が義務付けられている事務事業の実施に汲々としながらも、選挙によって選ばれた首長と議会が合意形成に努めつつ、予算編成においてある程度大胆に資源配分を変えてきた団体は少なからず存在すると言って良く、この観点からも地方分権を進める意義が見出だせると思う。

戦後の我が国の行政において、一九六〇年代から七〇年代にかけての地方団体による先進的な単独の福祉施策をはじめ、教育や社会資本整備などの分野においても地方単独事業によるさまざまな施策が国の政策を牽引する役割を果たしてきた例は多い。これまで多くの都道府県等で各地域の住民間の合意を形成しながら独自に実施されてきた森林環境税が、平成三十年度与党税制改正大綱において全国レベルでの制度化という形で結実し、平成

三十六年度からの導入が決定されたこともその一つと言えよう。

超高齢・人口減少社会の到来という、地域の存亡が取り沙汰される「静かなる有事の時代」を迎え、地域社会のコーディネート役を担う地方団体はこれまで以上にその存在意義が問われることになる。国や他の地方団体、金融機関や大学、中小企業やNPO、内外の住民等とのネットワークを駆使し、先見力を磨き、深い知恵を養い、地域戦略を立て、実行力を発揮して、二十一世紀の地方自治が実りあるものとなるよう地方団体関係者が鋭意努力されんことを願っている。

(総務省大臣官房長)