

視点／論点

分権時代を問う



Sasaki=Nobuo
佐々木信夫

視点／論点 分権時代を 問う

佐々木信夫 (ささきのぶお)

現職：中央大学教授，法学博士

略歴：1948年生まれ，早稲田大学大学院政治学研究科修了，東京都庁入庁，都市行政の実務を経て，89年聖学院大学教授に転ずる．89年慶應義塾大学大学院にて法学博士取得，94年から中央大学教授，現在に至る．この間，埼玉大学大学院，慶應義塾大学講師，日本政治学会理事などを歴任．

専攻：行政学，地方自治論

著書：『地方分権と地方自治』『都庁——もうひとつの政府』『都市行政学研究』『自治体政策学入門』『自治体プロの条件』『政策学への発想』『現代地方自治の座標』『現代都市行政の構図』ほか

受賞：87年日本都市学会賞，99年NHK地域放送文化賞．

視点／論点 分権時代を問う

1999年 11月 1日 初版発行

2000年 1月30日 再版発行

著 者 佐々木信夫

発行所 株式会社 **きょうせい**

本社 東京都中央区銀座7-4-12 (〒104-0061)

本部 東京都杉並区荻窪4-30-16 (〒167-8088)

電話 編集 03(5349)6616

営業 03(5349)6666

<検印省略>

印刷・製本 (株)行政学会印刷所

*乱丁・落丁本はおとりかえいたします。

©1999 Printed in Japan

ISBN4-324-05987-x

(5105818-00-000) [略号：分権時代を問う]

はしがき

分権時代のはじまりである。地方分権の改革設計が終わり、いよいよ二〇〇〇年四月より分権体制のもとで地方自治の営みがはじまる。明治維新、戦後改革につぐ「第三の改革」と大振りに構える必要はないが、しかし、二〇世紀型の行政スタイルと大きく変わった環境下で自治体行政が行われることは間違いない。

もともと、総論としては地方分権に賛成しながら、各論では依然として国の補助金やお墨付きに頼ろうとする自治体が多いのも事実である。しかも財政状況が逼迫すればするほど、その傾向は強まる。加えて、住民の官依存体質が弱まったかとも言え、それもまた言にくい。これらをどう意識改革していくかは大きな課題である。

とは言いながらも、歴史の齒車は分権化の方向に大きく回りはじめた。高度経済成長の矛盾を問題視し、生活防衛の視点ではじまった一九六〇年代からの「政策」の分権化は、この九〇年代を終える今、「制度」の分権化へと進んだ。そしてふたたび、姿、形を変え、これから自治体による新たな「政策の分権化」がはじまる時がきた。今や国際化と並び分権化は、高度に都市化したわが国の体質転換を求める避けては通れない潮流である。

もつとも、分権時代を真に到来させることができるかどうかは、住民の意識改革とともに分権環境を生かしながら自治体がどう魅力ある行政を実現するかにかかってくる。相対的に地方側へ権力を移行し、自治体の自己決定権を拡大した分権改革の先に、いったい何を実現するのか。このことを真剣に考えなければならぬ時に差しかかっている。

それは、自治体の職員が裁量権をもって生き生きと働く姿の実現なのか、それとも住民参加が活発となり、税に対するコントロールがしつかり行われる住民主権の確立した姿なのか、それとも、全体として問題解決の迅速性が増し、多様性に富み、総合化した行政が実現する姿なのか。いずれもが実現してほしい姿だし、ぜひ実現したいことである。

しかし、住民からすると、分権環境下の自治体に対して、究極的にはより日常生活での変化を期待するのではなからうか。すなわち、国の設計するサービスより自治体の設計するサービスのほうが安上がりだ。あるいは同じカネをかけるなら、国のそれより自治体の方がより質の高いサービスを提供することができ、総じて公共生活面で住民は得だという状況が生まれることへの期待である。これらの営みが高じて、「安心で・快適な・潤い」のあるまちづくりへとつながるなら、分権時代は大いに進めるべしということになる。これが住民にとって地方分権を進める価値なのである。このポイントを見落とした分権時代への議論は制度論以外の何物でもない。

本書は、これから分権時代をどう構築していくか、それに関わる自治体の課題、視点・論点は何かを筆者なりに問うた問題提起の書である。各項にわたる論説は、ここ数年、筆者が月刊誌『地方財務』に書き綴ってきた小論からいくつかを取り出し、さらに最近発刊された『地方分権』に掲載した提言を加えてまとめたものである。そうした成り立ちゆえ、文章に時間差があるなど、若干理解しにくいところがあることを、あらかじめお許しいただきたい。

いずれにせよ、筆者が言いたいのは論点を発掘する大切さである。政策ダイバートの教材として、自治体研修の討論の素材として、また各自の自己啓発の書として役立つなら望外の幸せである。

最後に本書の出版に当たっては、ぎょうせい『地方財務』編集部の中口誠一氏に多大な労力をわざわざしていただいた。無秩序に並ぶ小論からいくつかを選抜し、それに一定の秩序を与え、なんとかひとつの読み物となるよう体裁を整えてくださったのは氏である。本書のこの場を借りて、感謝の意をこめて同氏にお礼を申し上げたい。

一九九九年九月

佐々木信夫

目次

地方分権と遷都

国会議員選挙と州制度 1

変えてしまえ、日本 5

地方分権のすすめ 9

分権、中核市、自治体合併 13

自治体再編を考える 17

広域連合の有効性と限界 21

新首都基本法 25

首都移転 29

ミニ遷都 33

自治制度改革

定住外国人の地方選挙権 37

政策づくり

国籍と公務員 41

住民投票制度 45

住民投票と市町村合併 49

生活者主義 53

生活小都市 57

住宅政策 61

地方づくり運動 65

「文化行政」考 69

市民生活と「警察」考 73

高齢化と霊園事情 77

シビルミニマム論 81

教育委員準公選 85

農政への改革提言 89

「教育の分権」を考える 93

自治体オンブズマン 97

自治体改革

農業予算未消化をどう見るか 101

市民主役のまちづくり 105

ふるさと大使 109

今すぐできる自治体改革 113

官依存国家への傾斜 117

発想の転換・逆転 121

「第一の政府」への自覚を 125

「自治体シンクタンク」考 129

シンクタンクとどう付き合うか 133

公務員の退職金をどう考えたら良いか 137

時代のニーズに応える公務員採用制度を 141

自治体「頭脳」の連携 145

外部監査制度 149

県からの出向人事 153

自治体の業績評価を問う 157

プロの自覚

お役人風を返上せよ 161

「官官接待」考 165

行政改革と自己改革 169

ディベートのすすめ 173

公務員「倫理」法は有効か 177

地方議員の責任 181

統一地方選挙の意義 185

人材育成

六つの提言

自治体職員にFA宣言を認めよ 189

職員採用試験は広域市町村の単位で行うべし 193

管理職、監督職の昇任試験を完全実施すべし 197

幹部職員に特別職制度（重役制）を導入すべし 201

職員のポーンナスの半分は業績主義に基づけ 205

職員の異動に自己推薦制を大幅に認めよ 209

国会議員選挙と州制度

◇選挙制度審議会答申

選挙制度改革はいつの時代でも政治改革の中心的な課題である。政府の選挙制度審議会が、日本の選挙史上初めて小選挙区比例代表制を答申してから、すでに一〇年近くがたった。その答申の内容は「戦後一貫して採用されてきた中選挙区制の弊害が大きくなった点を改革するには、小手先の技術的改革では不可能であり大胆な改革が求められる」という趣旨であり、結果的にこの答申が小選挙区制の導入に向かわせることになる。そこで、この答申をもとに道州制について検討しよう。

答申に先立って同審議会の第一委員会がまとめた改革の骨子についてみておこう。その内容は次のとおりであった。

- ・衆議院議員定数を五二二から五〇〇程度に変える。
- ・選挙の方法として中選挙区制に変え比例代表制と小選挙区制を加味したものとする。
- ・比例代表制は全国を一一ブロックに分け実施する。
- ・小選挙区は各選挙区の人口均衡を図りながら、市町村、郡の区域はできる限り分割しないで区域割を決める。

・小選挙区制と比例代表制との組み合わせは、いわゆる並立型とし、ウェイトは六対四とする。

・小選挙区の設定に際しては、地域代表的な性格も考慮しながら、都道府県間の最大格差が二対一を超えない限度で各都道府県に定数を割り振る。

・一定年数毎に選挙区間の人口不均衡を是正し、そのための特別の機関を設ける。

概略こうした内容だったが、小選挙区と比例代表区の組み合わせについては、当時さまざまな議論が展開された。その議論についてみてみよう。

◇並立型が併用型か

小選挙区と比例代表区を並立型にするか、それとも併用型にするか、議論は最後まで別れたが、最終的には並立型が採用された。これは小選挙区と比例代表区で別々に投票する制度で、やや現在の参議院の選挙制度に似ているが、全国を一一のブロック代表にする比例代表区について、全国を一つの選挙区とみる比例代表制をとる参議院とは異なっている。同審議会が最終的に並立型を採用したのは、小選挙区制は政局の安定を図る、比例代表制は社会の多様化に伴う民意を正確に政治に反映させるという二つの狙いを同時に達成しようとするところにあった。

一方の併用型は比例代表選挙の得票数に応じて各政党に議席を配分したうえで、そのうち一定数について小選挙区選挙での当選者を当てはめ、残りの部分を比例代表名簿順位に従って埋めていく制度である。この併用型は、基本的には比例代表選挙で全議席を決めるため、民意の動向を正確に

反映させることができるというメリットがあるが、同時に比例代表制を前提にした小選挙区制では違う性質の制度を加味させる積極的な意味がなくなってしまうといったデメリットも存在した。

これらメリット、デメリットを勘案したうえで、審議会は並立型の実施を答申したのである。ただ、小選挙区制と比例代表制のウェイトづけについては五対五が良いか、六対四が良いかで最後まで意見が別れた。小選挙区制を六にしようとする意見は政局の安定が得られやすいことを狙いとしたし、比例代表制に五のウェイトを置こうとする考えは民意の反映を主眼に置く制度にしようというものだった。結局、政局の安定が得られやすいという現実的な理由が優先され、六対四に落ち着くこととなったのである。

◇州制度と比例代表区

さて、筆者が問題にしたいのは衆議院選挙に比例代表区を設けるといった場合に、どのような基盤にたつべきかである。答申では、北海道、東北、北関東、南関東、東京、北陸・信越、東海、近畿、中国、四国、九州の一一区を提案した。この提案が特徴的なのは、従来の行政的なブロック割りと違って首都圏地域に人口が集中している実態を見て、首都圏を三つに分けたことであつた。

実は、その点について議論したのである。つまり、日本の府県制度が明治四年の廃藩置県以来四七であつて、広域自治体としては余りにも狭くなつており、この府県の拡大化と比例代表区をセツトで考えることはできないだろうかという点である。周知のとおり日本の自治制度は二層制にな

っている。その役割分担をいうなら、基礎的な自治体である市町村は「揺り籠から墓場まで」のまさに人の一生に関係する公共サービスを担当し、広域自治体たる府県は広域行政つまり市町村を超える共通問題について政策を組み調整作業を行うのが担うべき役割である。そうであれば、いまの府県ではカバーすべき行政区域が狭すぎる。都市圏が交通通信網の発達に伴って広域化するなかで、府県がその圏域をカバーしきれず、いくつもの府県によって一つの圏域が形成されているのが実態だからである。

こうした弊害を解消するには、都市圏ごとに一つの広域自治体が存在する府県の広域化（合併）を図る、つまり新しい州制度の構築が急務といえる。そして、その州制度を基盤に比例代表区をおくべきである。これまでの長い間、府県を基盤に衆議院選挙は行われてきたが、この府県という自治基盤から国会へ代表を送ることは正しい選択だったと思う。

しかし、いま問題にしなければならないのは、自治基盤のないところに新たな代表を選出するシステムを入れたことである。つまり、今後の改革も府県に代わる自治基盤として州制度を前提に比例区設定の議論をすべきであり、そのポイントを外した単なる人口分割型の比例区割りには、代表を選ぶ選挙区制度として適切でないといわざるを得ない。分権時代のいま、府県制のあり方自体にあらためて衆議院比例区制が問われている。

変えてしまえ、日本

◇なぜ、いま地方分権か

もう数年前になるが、日本青年会議所が大胆な提言をまとめて『変えてしまえ！日本―連邦国家の青写真』という本を発刊した。その本のはしきにはこう書いてある。

「全国七四八カ所にある各地の青年会議所はいま、危機感をもちながら地域を活性化するための運動を行っています。ところが六万数千人のメンバーが自分達のまちをよくしようと真剣に取り組めば取り組みほど、そこに大きな壁が立ちはだかっていることに気づかされます。多くの仲間が縦割り行政の弊害やさまざまな法規制など、今の日本社会のシステムに大きな矛盾と怒りを感じているのです。地域にあった、地域のための活性化運動がもっと思い切つてできたら、今よりずっと素晴らしいまちづくりができるはずです。」

「そのためには、地域が自分達の責任で物事を判断し、実行していけるだけの社会システムが必要になります。つまり現在もっている権限と財源を地域に委譲し、地壌が自立できるようにしなければなりません。それが地方分権ということです。そして、こうして自立した地域が集まって日本という一つの国家を形成する。それが、本書で提示した『連邦国家・日本』なのです。」

ことし一九九九年は、まさに地方分権推進一括法案が成立した記念すべき年となった。ふりかえってみると、たしかに日本はこれまで極めて集権的な国であった。明治中期に日本政府が成立したとき、時の指導者が選択したのは、中央に権限・財源を集中し、民間企業と地方団体（自治体）を踏み台にしながら欧米にキャッチアップしようとする中央集権体制の選択であった。これは、都市人口率が５％と低く日本全体が農村社会であったこと、そして工業化を軸にまずは衣食住の欲望を満たすために経済成長を図ることが国家目標であった時代の選択としては見事に奏功した。

ところが、一世紀を経た現在、その体制が時代に合わせてなくなった。国の豊かさが地域の豊かさ、個人の豊かさに結び付かない社会になったのである。これを変えようではないか、つまり地域の豊かさを実感できる社会システムに改革する。その方途として、欧米的な地方分権社会を創り上げるべき時代状況が熟してきたという時代背景があったわけである。

折しも、キャッチアップを掲げた明治、大正、昭和の三つの時代が終わり、二一世紀社会への転換点をいま迎えようとしている。ここで、地方分権運動を力強く、かつ息長く続けていくことが青年の使命、地域のオピニオンリーダーの使命であることは間違いない。それは本来すべての国民の共同責任だが、サラリーマン化した日本ではいま、地域に根をおろしてこうした運動を展開できる団体の一つが青年会議所だと思う。

その基本は、「市民の、市民による、市民のための自治」の実現にある。地域市民が自由に参加し、自由闊達な議論を繰り返しながら政府を運営していく、それがこれからの地方自治であり、そこに

組織化された政府こそ、地方自治体（self government）なのである。

だが、現実の日本をみると、日常の中に市役所や県庁を自分たちの政府と考え、そこに自から参加し、自由に政策論議をしようという気運が高まっていると言えるだろうか。例えば税金を納めるに際して、提供されるサービスから判断して、もし高ければ減税する、低ければ増税すべきではないか、そういう要望が出てくるだろうか。いま私達は豊かであり経済大国と言われるが、その実感がないのはなぜだろうか。明治政府が選択し、この一世紀まさに「追いつけ、追いこせ型」の近代化を国家目標にエネルギーを総結集してきた日本、その目標は達しゴールは見えてきたが、なぜか真の豊かさにはほど遠く思える。これは、なぜだろうか。

じつは、地方分権社会とは、何もむずかしいことをする社会ではない。地域が自立し、個性的な地域づくりに取り組める社会ということである。これが地方分権の狙いだが、そこで問われるのは私達の生活の中に「自治」という意識があるかどうかだ。それを地域の視点で点検してみなければ、決して真の分権社会は構築できないと思う。

◇変えてしまえ、日本

『変えてしまえ、日本』の中で、次のように連邦制について提言している。

「連邦制とは、要するに日本がいくつかの州に分かれ、それぞれの州が独自の政策を実行していくというものである。本書では八つの州からなる連邦制国家を想定している。そしてその州の中には、