

第一部基調講演

講師：北海道大学法学部 教授 山口二郎氏

演題：「新たな分権改革の課題 地域再生とローカルデモクラシー」

地方分権という言葉について、大きく3つのタイプがある。

第一は国土論としての地方分権。地域を元気にするために地方自治体に金なり権限なりを与えていくというもので、この場合の「地方」は、東京などを除いた非大都市圏。

二つめは行政改革としての地方分権論。この場合の「地方」には東京も含まれる。霞ヶ関と、県・市町村の権限・財源の制度的な関係を再設計・再構築すること。

第三は、行政改革としての地方分権論をさらに推し進め、連邦制とか道州制という、憲法レベルにさかのぼって地方制度のあり方を根本的に変えていこうというもの。国政論としての地方分権論。

95年からの第一次地方分権改革は、行政改革としての地方分権論が主要なテーマ。オール地方自治体として国に対して発言するため、地方六団体の中で対立を生じさせるような争点は取り上げないという戦略が当時の地方分権推進委員会の基本にあった。

ちょうど第一次分権が一つの区切りを迎えたときから、今度は小泉政権が始めた構造改革。この根底にある理念は、新自由主義といわれる経済的な学説。

大都市も地方も地域の実情を無視した形で規制緩和路線を徹底して推し進めた結果、郊外型大規模店舗の繁栄と中心市街地の衰弱という、極めていびつな地域社会を作り出した。

もう一つ、地方交付税の大幅な削減がなされた結果、ナショナルミニマムを担うべき自治体の基本的な財源が相当危機に瀕してしまい、教育や医療を中心とした公共サービスが大幅に劣化している。

60年代、東京や横浜で革新都政とか革新市政というものがあったが、これは55年体制における保革の対立を、国と地方という形で軸を90度ずらして闘ったという面もあった。これが70年代に一回萎んだ。

次の80年代は、むしろオール与党、相乗り型選挙でもって役人出身者を知事や首長に引っ張り出す。地方は国から示された政策をただただ実行していくイメージ。

90年代、徐々に地域の疲弊が進んでいき、内発的、自発的な地域政策が必要という思いが草の根で高まってくる。他方でカラ出張や裏金といった行政の不祥事が続発。地方から政治や行政を変えていこうという下からのうねりにつながり、改革派型のリーダーがあちこちで登場してきた。

重要だったのは、地域レベルで独自に法律を解釈する、あるいは条例を制定できるという、これまでの地方自治にはなかった新しい経験をしたこと。

鳥取県の片山前知事は、地震のときに個人の家屋の再建に対して補助金をだすという

県の政策を作ろうとして、当時の霞ヶ関と対決した。最終的には、県が援助してはならないということはどこの法律にも書いていないと押し切った。

つまり、国から法律がこうなっているとされていてそれに従うのではなく、地域の実態から何が必要かを考えて自分たちのルールを作って行動できるようになった。

もう一つ、不正経理とか裏金といった問題を契機に役所に市民社会の風を当てる、という効果。情報公開や住民参加、パブリックコメントなどのシステムが整い、政策評価のような新しい理念も一般化した。

しかしながらここ数年、10年前に活躍した改革派と呼ばれる知事や首長がどんどん退場し、改革ブームも頭打ちになった感がある。

政治行政のシステム整備は役所の中の問題であって、リーダーによってできる話。しかし地域経済の疲弊という問題は日本全体、あるいはグローバルな環境・構造変化によるもので、地域のリーダーではいかんともしがたい。

民主政治の質ということを考えたときに、地域で政治行政を担うリーダーを育てていくというシステムができていない。

格差をどうするかというのは極めて重要な課題。先進国の中ではアメリカ合衆国がリスクの個人化路線。これに対してリスクの社会化路線は、人間に共通するリスクを社会全体で分担しようというもの。具体的に言えば、国民皆保険、国民皆年金、失業保険。

日本やヨーロッパの多くの国々は、社会化路線。しかし日本の場合、パターナリズム（乱暴な言い方をすると、偉い人の指図に従うことで逆に守ってもらう関係）とリスクの社会化が組み合わさっていた。

地方の問題で言えば、霞ヶ関の中央官庁がある意味偉くてその下に地方自治体があるという、上下関係が明確に想定されてきた。

パターナリズムの秩序に従っていればリスクから守ってもらえる。中央集権体制でおとなしくしていれば交付税は回ってくるし、何かあったら補助金を出してもらえる。

日本では国土の均衡や総中流社会といった一応の平等を達成し、リスクを社会化する仕組みができたわけだが、リスクを社会化する仕組みそのものがいびつな特徴を内在。

パターナリズムというのは裁量と極めて密接。裁量とは、ルールや基準がはっきりしない、権限や財源を持った役人のさじ加減次第で何とでもなる世界。

リスクの社会化をパターナリズムや裁量型の政策でやってきたが、1990年辺りに限界に達してしまう。パターナリズム、裁量型の政策というものは、いろいろな意味で腐敗を起こしやすいという問題を抱えている。

バブル崩壊以後不景気が続き、社会化するために必要な財源もだんだん枯渇。一連の問題に、従来を基調とした社会経済システムへの対抗軸として小泉首相が構造改革という看板を掲げて登場したのが21世紀の始まり。

一般の人々は、パターナリズムで抱え込み型のうっとうしい社会から、自立した人間が作る風通しの良い社会ができるという期待を持ったのでは。地方分権も、霞ヶ関の官僚の既得権を切り込んで、地方の自由や自立を尊重する世の中になるという期待。

実際に進んだ現象は、リスクの社会化からリスクの個人化という変化。気がついた時には、地方分権という名の下に自治体に対する自己責任の要求が非常に強くなった。

一番極端な例では、医療制度改革でもって一律に「リハビリの保険適用は180日まで」などとした。保険の適用を制限しておいて、あとは自分で何とかしなさいという。これがリスクの個人化。

教育もそう。自治体は財政が乏しくなってきたために高等学校をどんどん統廃合する。ほぼ義務教育と同じように普及している高等学校の教育を受けることでさえ、田舎の子どもにとっては大変な自己負担を伴う社会を作ってしまった。

小泉構造改革は、リスクの個人化路線に向けて大きく舵を切った。普通の個人・自治体にとっては実は不利益だが、パターナリズム、昔風の古い秩序を壊して個人が尊重されるような社会を作るというイメージがあったからこそ、国民は美しき誤解を最後まで持ち続けた。

地方交付税は本来は裁量とは反対側の、自立を確保するための明確な基準に基づいた制度であるべき。ナショナルミニマムを確保するため自治体の基準財政需要を計算して、自治体の収入の足りない部分、差額を地方交付税で補填するというのが本来の趣旨。

しかしながら日本的な官僚支配は、基準財政需要の算定そのものを極めて裁量的に行うということ、90年代以降横行させてきた。最初の頃は野放図に基準財政需要を増やす形で裁量が行使。景気対策で公共事業をしなさいと言ってきた。

小泉首相の時代になって全く逆。基準財政需要を小さくして、ナショナルミニマムの確保もおぼつかないほど自治体を追い込んだ。その結果、自治体が贅沢をしているわけでもないのに赤字が増えてどうにもならない状況になっている。

リスクの個人化路線に向かっているが、パターナリズムや裁量型の政策というのが、相変わらず続いているという、私から言わせれば最悪のシナリオ。

その結果として、地域において、新自由主義的な構造改革の矛盾が、極めて可視的な形で現れている。

それではこれからどうするか。以下、11月に私が世論調査会社に委託して世論調査を行った結果。

構造改革に対する総括的な評価ということで、一番多いのが格差拡大。65%もの人が選んだ。2番目が教育や福祉など公共サービスの質が低下した。3番目が金儲けのためなら手段を選ばないという風潮が広がった、ということで、一連の構造改革については日本人はおしなべて否定的な評価をしている。

将来の生活に対するイメージは、一番多いのがやや不安、2番目が不安、この二つ合わせて、悲観している人というのは71%。

不安の原因で一番多いのが年金問題、2番目が医療の崩壊、3番目が環境破壊。年金者医療を中心とした社会保障の将来に対して、とても大きな不安。

2年前の1月末に、東京と北海道だけで行った地域格差に関する世論調査。「大都市の人や企業が払った税金を交付税や補助金という形で地方に回すことをどう思うか」という質問。

北海道で支援を続けるべきだという人が過半数。東京は4割強で第一位。縮小した上で支援を続けるべきだという回答も33%で、全く地方を放っておくとか、地方の自助努力でやらせるという選択肢を選ぶ人は、東京でもそう多くはなかった。

「これからの日本の望ましい姿についてどちらがいいか」という設問で、経済効率を優先させる、人や企業が大都市に集中するような効率優先の国と、日本国中どこでも人が住めるような、経済効率にとらわれない分散型の国、どっちがいいか。東京でも北海道でも9割弱の人が多極分散型を支持。経済効率優先で一極集中と答えた人は10%。

民意は、公平とか平等といった価値を依然として支持している。それから社会保障とか公共的サービスというものに対する需要が大変大きい。リスク社会、介護とか医療とか子育てというものに対する不安が大変大きい。

世論調査の中では、社会保障財源として消費税率の引き上げについては絶対にいやだという結果。全体として政府の現状に対しては大きな不信感を持っている。公務員バッシングや官僚バッシングというものは底流としては続いている。

地方自治体にどういう課題があるか。人々は一方において平等・公平を求めている、しかし行政不信も強い。そのような矛盾した国民のニーズにどう応えるかという極めて難しい課題を地方自治体は背負わされている。

地方自治体については2つの課題がある。一つは、リスクの個人化状況に歯止めをかけて地域レベルでリスクを社会化する、とりわけ人々が欲している医療介護を中心とした対人的サービスを立て直していく。しかし財源は、需要と供給のマッチングという問題に自治体自身が取り組むしかない。

今回たまたま揮発油税の暫定税率の存廃が政治争点になった。仮に、暫定税率分の財源が一般財源という形で地方に回ってきたとしたら、本当に道路だけに使えばいいのか、人々のニーズや需要というものを把握した上で、政策の供給体制を再構築していくことが、大きな課題になってくるのでは。

こうした問題はとりわけ供給側の論理だけにはまってしまう危険性がある。冷静に見ていくことが必要。国土交通省が特定財源維持というのはわかるが、自治体はもうちょっと冷静に、需要と供給のミスマッチのところを具体的に地域に落とし込みながら思考実験していくことが必要なのは。

例えば鳥取県の片山前知事は、県の予算編成のプロセスを全部公開した。そうすると住民の側から、こういうのはいらぬという声が上がってくる。仕組みをつくることで、スリム化する余地がまだ残っているのでは。

しかし全てを経費削減と称して切っていくことがいいのかどうかは別の問題。ここだけは絶対に守るといふ住民に対する安全保障を確保し、一方でスリム化する、アウトソーシングしていく、といったメリハリのついた仕分けが必要。

とはいえ、何でもかんでも民に任せる路線には反対。住民生活は確保できない、ナショナルミニマムの確保はおぼつかない。しかし従来、公共性という名の下に政策の必要

性の吟味を怠り、安易な予算の使い方を温存してしまった反省も必要。

最後に、グローバル化時代の地域再生の課題。少なくとも北海道のような状況下では、地域活性化のための企業誘致は看板を下ろした方がいい。中国やベトナムなどを相手に競争できる余地がない。

今の時代、グローバル化というものは好むと好まざるを問わず二極化を伴う。愛知県のように、グローバル市場で儲かる企業が本拠を置くところは経済的にも繁栄していく。他方グローバルな経済活動と無縁な地域というものは、これからはドメスティックな生き方を模索していくしかない。

グローバルなところはどんどんダイナミックに展開していけばいいし、ドメスティックな産業の場合には量的拡大はもう目指さない、人口も良くて現状維持、自分の家で作ったものを自分で食べるとか、地域内の循環のようなもので、次なる時代の地域社会、地域経済のあり方というものを考えていくということも必要。

行政が次なる地域社会のイメージを描いて、不安におののく住民に対し、ライフスタイルとか地域コミュニティのあり方を示していく。従来の量的拡大を目指してきた時代からは違うが、それはそれなりに充実したコミュニティライフがあるのだと示していくこともこれからは必要。

構造改革で日本社会が傷つき痛んだ。それに対応して地方自治体から課題をきちっと見つけていって、国民の不安に答えていく。そういう自治体の政策を容易にする制度改革というものを、これからも考え続けなければいけない。

## 討論

北海道大学法学部教授 山口二郎氏

NHK解説委員 城本 勝氏

司会：福島県人事領域総括参事 鈴木正晃

### 【城本勝解説委員】

#### 《現在の地方分権をめぐる状況について》

小泉政権の時代に進められた三位一体の改革では、地方交付税について改革の根拠がハッキリしないまま一律にカットするという結果。

補助金をやめて税源移譲をすれば、財政力の差が拡大する。地方交付税でその分を調整するのが本来の筋。それをやらずに逆にカットしたため、ますます格差が開いた、地方は厳しい状況になった。

地方分権の大きなテーマとして国と地方の関係をもう一度見直すことがある。国が地方に義務付け、あるいは法令で縛っているものを見直そうと、権限を移せば同時に税財源もさらに移していくことになるだろうと始まった。

その後参議院選挙で自民党が惨敗。少しは地方に手当をしなければならないという政治的なきさつから、政府与党内で、分権改革の方向性が定まらないまま議論が進んだ。

福田総理大臣御自身に地方分権についてビジョンが定まっていけないのではないかと。分権として方向性が示されないため、分権改革推進委員会としてどういう改革を進めたらよいか、なかなか出てこない。

委員会は5月頃には勧告を出す方針。一方で、国の出先機関の整理を一つのテーマとしてやろうという方向。焦点を絞れないままに進んでいるという状況。

もう一つ、例えば国会にしても自治体にしても、住民に対してどういう意味があるのか、どういう分権を進めればどういうメリットがあって、どういう痛みがあるのかという議論が全く行われなくなってきた。

住民の側の意識と、国も地方も含めた行政当局なり政治に携わる方の議論が相当ずれてきている。マスコミの責任も少なからずあるというのは承知しているが、国と地方が権限やお金の取り合いをしていると見られている。

このところの状況というのは非常によくはない。このまま行くと世論がついてこないのでは。いくら地方が自立しますと言っても、肝心の住民がついてこないというようなことになりかねない。

### 《国と地方の役割分担、地方支部局の問題》

分権改革推進委員会では、地方支分部局の統廃合というのがメインテーマの一つになっている。

支分部局をなくしてしまえば、自動的にその権限は地方自治体に移る。一気に権限移譲が進むという意味では本丸だが、委員会は法令上で一度にやろうとしてもうまくいかないで、霞が関個別に、いわば各個撃破でやっていこうと。

必ず省庁は抵抗するので、抵抗勢力をつくって闘っている姿を見せれば国民の支持が得られるだろう。そこをエネルギーにして何とか進めたいという考え。

霞が関と交渉をやらなければならないというのは、かなり大変なこと。地方六団体も足並みをそろえ、地方支分部局を廃止したら地方が引き受けると言っているが、やはり霞が関の強固な岩盤は大変だろう。

委員会の意見をペーパーにするのは各省から来ている事務局。表向きはどうあれ、役所と役所で交渉している構図。委員どうしは密度の濃い議論をしているが、なかなか進まないことがあると思う。

中央省庁の官僚は、我々マスコミに、とても分かりやすいきちんとした資料をたくさん作って説明をしてくださる。そういうものに頼るメディアも多いのは仕方がない。記者個人の問題でもあるが、この岩盤を突き崩すというのは容易なことではない。

分権改革推進委員会のやり方はうまくいかないのでは。政治的に強力なパワーでねじ伏せていくようなことでないと、この問題は進まないだろう。

93年の第一次分権改革がスタートしたとき、細川さんは知事出身ということもあり、地方分権を盛んに言っていたし、世論の応援がエネルギーになっていた。今分権を進めるには、もう一度エネルギーを取り戻す必要があるのでは。

### 《国と地方のあり方を変えていく手法》

住民の人たちに分かるようなことをやっていくのが、実はとても大切。

分権改革推進委員会でも議論になっていたが、保育所の設置基準では、子ども一人当たり3.3㎡なければならないとか、調理室がなければいけないとか、遊戯場が付いていなければならないと。昭和23年の当時の厚生省令で決められている。

例えば中心市街地の空き店舗を利用して保育所にしようというときに、調理室がなく

ても遊戯場もなくてもいいじゃないかと。そうすると厚生労働省は認めないでしょうが、そのこと自体をオープンにして、住民の皆さんどう思いますかとやっていると、おそらくすぐが変わっていくと思う。

多くの人々が共感できることを具体的に示していくということが実は一番の早道ではないか。具体論が増えていくと、規制自体が意味がないじゃないかと、地方に任せればいいじゃないかと。多くの人に分かってもらうことが一番の近道では。

### 《最近の道州制議論について》

財政的にも効率化ができるのではないかと、分権も進む、いろんな人がいろんな思惑を持って同じ器に入るという意味では都合がよかったのでは。私は以前から、理念や目標が明確でない道州制の議論だと思っている。

道州制を分権の一つのゴールとして試している方もいて、これも一理あるとは思う。特に与党自民党の中では、統治のしくみとして、いかにして地方を含めた国家経営が機動的にできるか、という視点で考えている方が多い。

分権と統治、どちらがいいかという話は私もよく分からないが、ただ議論としては同床異夢のまま、何のための道州制かということが詰められないまま進んでいるのが今の状況ではないか。

### 《コミュニティ論》

県職員アンケートに象徴的な結果が出たと思うのが、住民の側は国に何とかして欲しいと思っている。一方で、県の職員は自治体が何とかしなければならないと思っている。

おそらく県職員の皆さん、現場の方々、相当一所懸命やっつけようと思っただけで、限界集落、あるいは危機感を持っている住民の方々、もう持ちこたえられないと思っているのだと思う。

まさにそこを、自治体でやりますからいっしょにやりましょうという雰囲気を持って行くことはとても大事。

以前、消防団取材したが、極めて深刻。高齢者ばかりで、火災が発生しても、極端な話、助ける側が助けられる側になってしまう可能性が大いにある。そうなる前に地域社会でどうやっていくか、我々マスコミも含めた関心が集まっている。なぜ分権を進めるかというときの一つの重要な例になるところだと思う。

2005年小泉首相の郵政選挙の頃、同僚と議論してみても誰も小さな政府を否定していなかった。日本のマスコミ全体が小さな政府はいいこと、官から民へはいいこと、国から地方へはいいことだと、同じような論調。

最近、同僚の中でも小さな政府に疑問を持つ人が増えてきたように思う。中央政府を小さくするのはこれはいいことだ、そうしたら地方政府は大きくしなければいけないはず。

人間が生きて生活するということは、基本的に変わらない。中央政府がやらなかったら地方政府がやらなければならない。小泉構造改革では、地方政府もスリム化するという方向を出した。その結果、やはり官にしかできないサービスはあった。

公共事業もある程度は必要、道路は必要なところは必要。道路を造ることによって雇用が生まれるし地域社会が保たれるということももちろんある。それは自治体が自治体

の責任でやることにしないと、地域社会が維持できなくなっていく。

最近は大スコミも含めて小さな政府への疑問が出てくるようになった。一方で官が今までどおりでよいのか、ただ大きくすればよいのかという議論は追いついていない。そこは自治体の中の質を問うというのが、これからの分権のポイント。

### 《地方が具体的に何をすればよいか》

住民の方々の意識をどうするか、同じ方向を向いてもらうことを考えてる必要。

保育所の例を上げたが、そういった具体的な問題で語りかける。住民の方々に「国からこんな理不尽なこと言われてできないんですよ」と知ってもらう。

国と地方で800兆も借金というが、借金の本質は財務省。地方が勝手に借金を作ったわけではなく、少なくとも国が認めている借金のはず。少し前までは景気対策という国の都合で地方は無理矢理借金させられていた。今は国が借金で大変だから、地方も借金を返せと言う。だから我慢してという理屈がまかり通るところが私は腑に落ちない。

霞ヶ関で決めたことが絶対に正しいということは、実はないのではないかとというのが、私の現場感覚。そのことを実は世間であまり知られていない。

市町村は県のとやりとが大変だといい、県は国とやりとりが大変という。そんなところで消耗してしまって、実際の世の中がどうなっているのかということは知られていない。世の中に照らして、おかしいものはおかしいとみんなに知ってもらえば変わっていくのではないか。

文部科学省が学習指導要領を作って従いなさいという。ある時はゆとり教育をやりなさいと。地方が一所懸命ゆとり教育をやっていたら、ゆとり教育では学力が低下したから時間を増やしましょうと。地方は逐一言うことを聞かなければならない。

冷静に考えてみると、間違えたのは文部科学省。確かに中央教育審議会はあるが、中央政府が間違えたのだから地方は言うことを聞かないということも、もっと出していけば良い。

金沢市では学習指導要領を独自に作るわけいかないので、「学習指導基準金沢スタンダード」というカリキュラムを独自に作った。授業内容も変えたという取り組みが始まっているが、今、何の不都合もない。

学力でいうとフィンランドが注目されている。NHKでフィンランドの教育を特集しましたが、教科書を自治体と学校と教師とで決めている。授業内容は学校単位で決めている。そのことで不都合もないどころか、成果が上がっている。

なぜ日本だけ文科省、教育委員会というタテの系列で全国同じようなことをやって、理路整然と間違えているという状態を続けているのか。そういうことを遠慮なく世間にオープンにしていけば、ずいぶん変わるのではないか。

### 【山口二郎教授】

#### 《現在の地方分権をめぐる状況について》

第一次地方分権推進委員会が成し遂げた成果は、非常に大きいものがあったと評価したいが、やはり、東京の研究者が法律を変えたという枠から出なかった。

実際に地方とはいろいろな人が生活している場であって、持続可能な形で生きていか



なければならない。そのための経済的財政的な裏付けを伴っていかないと、「あなたにはこういう権限があります」と言われても、地方の人々はピンと来ない。

21世紀に入ってから、地方分権に名を借りたりスクの地方への押しつけが進んでしまい、その一方で手足を縛られながら自己責任と言われる、大変不幸な状況が続いている。

地方活性化とか地域再生が、再び中央官僚の仕事の新しいテーマになった。様々な役所が地域再生・地域活性化といって、新しい補助金を作る、自治体から手を挙げさせて裁量的に金を蒔くといった、旧態依然たる形での対策。

先ほどの講演では、地方分権の理念として国土論の分権がもう一回必要だと申し上げた。国土論的な分権と、今までやってきた行政的な分権とをつなぐ発想が必要。

地域格差を是正するには、国が地方に金を蒔くという発想はやめ、中央はミニマムの保障はするけれども、それ以上のお節介をしない。あとは地域の創意工夫と取り組みで、内発的に頑張っただけで地域格差の拡大を防ぐ、地域社会の持続可能な発展を図っていくというのが、これからの姿。

一方では、昨今の地方再生策なるものの無意味さについて、「またこれをやっても地方は良くなる」と言わなければならない。そして、「余計なお節介はいいから、交付税を少しでも上げてくれ」と、「自治体は何とか最低限の仕事をしたいたいんだ」と、地方の獲得目標をもう一度確認する作業が必要なのではないか。

地方分権をするとこういう形で住民サービスが目に見えて向上するんだということ、一つでも良いから具体的な突破口を示すべき。

報告の中では教育委員会という話があったが、田舎では塾がないことなどから学力低下という問題が深刻だと言う。一方で先生方は教育委員会から自己評価とか、研修とか免許の更新とか、教室で子どもの世話し、教えるということより、全然別のところで行政的な負担が増えている。

地方分権が進めば、文科省のコントロールは取り払われて、教師をして子どもと向き合わせるといって教育の原点に戻る。書類を書く時間を全部やめて、徹底的に子どもと向き合う形に学校を変えていく。塾や補修をやらなくても先生が2、3時間多めに子どもに教える。田舎の公立学校でも子どもの学力は付きますと。

分権によって人々の欲している公共サービスが相当レベルアップするんだという道筋を示していくというやり方が、実は必要なのではないか。

このサービスを地方がやるべきか、国がやるべきかなどということは、一般の人は分からない。具体的なモデルを示していくべき。

## 《国と地方の役割分担のありようについて》

それぞれの役所は省庁再編があっても閉じた世界であって、その中の役人は強いアイデンティティを持っている。支分部局もそこで働く人たちから見れば、その地方に出先を置いて仕事をするところこそが国益。そういうものを無視して、その人を新しく地方に転籍するなどという話は、これは論外ということになるのだろう。

よほど強い力で有無を言わずゴールを設定して、そこから役人がやらなければならない作業を方向付けるという手法でないと、国の行政に関わる制度的改革はなかなか進まないだろう。

橋本行革の時も、省庁再編などいくつかやったが、その時もこういう体制で再編するんだというゴールを設定した上で追い込む手法をとった。議論を積み上げていってこうしようという手法は、中央省庁の役人達を相手にはなかなかできない。

ゴールを設定するのは政治の仕事。橋本行革の時は総理大臣自ら行革会議を作って設定した。小泉首相もやはり郵政民営化というゴールを設定して、選挙で勝ったことによる世論を背景に押し切った。

次なる分権、中央省庁のあるいは支分部局の統廃合・合理化は、まずはゴールの形を明確に示した上でそれに向けて進む、有無を言わず道を付けるということをやらないと、うまくいかないのではないかと。

支分部局の話も、今働いている人が新しい体制の下でどういう身分になってという着地点を示していかないと進まないのではないかと。

### 《国と地方のあり方を変えていく手法》

地方分権を進めるときに、国土交通省なり農林省がもっている補助金なり権限なりをよこせというのは、それは簡単ではない。相手は権力をもっている。

そういう分権もあるが、地方自治法なり日本の地方自治制度の中で実際に自治体を縛っている規制を緩和する、自治体を縛っている鎖を断ち切るというのも分権。自治体の中の自由を拡大することにより工夫ができるようにしていくことは、必ずしも敵がない話。

例えば地方公務員制度はもっと自由度があって良いのでは。地方公務員法という一本の法律でサービスを縛るのではなく、地域に応じたワークシェアリングみたいなことを地方行政の中でやっていく、といったことをやっても良い。

議会も定数やら会期やら定例会の在り方やら縛られている。これを勝手に条例で決めるということを実現させても良い。こ特段の監督官庁があるわけではないから、自治法を改正すればできる話。まず総務省の範疇で地方自治を変えられる部分があるわけだから、すぐできることをまずやるということが必要なのでは。

### 《道州制について》

小泉政権の時に北海道で道州制特区というものが突然浮上してきた。一昨年は特区法案ができたが、法律は出来ても実質的には何も変わっていない。分権の課題として道州制を論じるのであれば下から勝ち取る道州制でなければならない。今行われていることは上から押しつける道州制の議論。

地域の側から「自分たちはこういう政策をしたいからこういう権限が欲しい」という、下からわき上がる議論がないと、北海道庁が国に要求した権限を見て分かるように、食品衛生法とか、理美容師資格といった周辺部の問題しか出てこない。

国の行政整理で支分部局を変えるのはややこしいから、道州制を契機にリストラしてしまえというのは、全く意味がないと思うし、都道府県の合併というのもあまり意味のあることとは思えない。

ただ、道州制はやってもいいとは思ふ。英国は10年前にスコットランド、ウェルズ、北アイルランドの地方分権を実施し、部分的に地域限定の道州制を始めた。スコットランド議会が独自の法律を作ってよいことになって頑張っている。これは下からの積

み上げがあったから。議論の蓄積やアイデアの蓄積があったという展開。

日本でも、北海道が一番そういう議論の先端を走らなければならない。今の農地法なり農振法なり、ここが問題なんだ、この法律をなくせとかよこせとか、北海道は独自の国際化を図るんだと空港の管理権限や路線開設の認可権限をよこせといった、具体的なテーマをもって論じていかないとやっても楽しくないし、仮に実現しても住民にとってのメリットは何もないのでは。

## 《コミュニティ論》

市町村合併を進めていってコミュニティと市町村行政が遠くなってきたという現実があるからこそ、もっと大きな力にすがるしかないという、非常に切迫感に満ちた状況になっているのではないか。

私も北海道に住んでいて、限界集落の問題は福島県よりもっと深刻。しかも、北海道は、炭坑や国鉄や営林署ができたことで人が集まって町ができた。炭坑閉山、国鉄廃線、営林署統合となると、仕事はなくなったけれども人は簡単に動けないという、ものすごくつらい状況に陥ってしまう。

私は北海道については、ある種、限界集落撤退論。集落放棄して町に集まるしかないのではないか。

本州は長い歴史を持つコミュニティがあり、距離的には近隣の都市にそれほど遠くはない。車などを使うと、1時間とか1時間半ほどで都市部に出られるということで、これならばコミュニティを維持できるのではないか。

コミュニティの大半はドメスティックな経済圏の中であって、そこで経済活性化や企業誘致といっても、それには限界がある。そこは開き直っていくしかない。

ヨーロッパの田舎は、小さな村が全然疲弊した感じがしない。たいした産業はない。年金生活者、役場行政、郵便局、学校が雇用を支えている。

私自身、田舎のコミュニティにおいて官依存は仕方ないと思うようになった。ヨーロッパは賢くやっていて、官依存ではあるけれども、あまり官は目立たない。地域の人が町を掃除したり、ボランティアで観光ガイドやったり、地域の地場産業でワインやビールを造ったりと、そういうグローバルの経済の中で非常に個性があって、みんな愛着をもっていて、よそから来た人を見るととても値打ちがある。そういう形で地域の個性を作っていく生き方、これが日本でもできればいい。

福島県にも行政経営グループというのがあるが、この行政経営には2つの意味があると思う。一つは内部のガバナンス、無駄を省く、いろんなエネルギーをうまく引き出すという経営と、地域社会を行政が経営するという、これは良い悪い別として不可避だと思う。

北海道は行政の合理化と言って、田舎の出先をなくすか大議論をやっているが、基本はやはりなくせないと思う。そこから役所が撤退したら、まさに過疎の追い打ち。そこは地域社会の経営者として行政が関わるざるを得ないはず。

東京の人も含めて、日本の人々は多様な国土が必要だと思っている。「それなら交付税なりミニマムを確保するための財源はお願いしますよ」と、「贅沢言わないからあとは自分たちで工夫してやっていきます」と、地域の農業とか地場産業とか、いろいろな文化などを活かした形で、地域社会のサスティナビリティを保っていく。行政の側に、

そういう地域社会への経営能力が必要になってくると思っている。

小泉首相時代の構造改革の理念というのは、選択の自由を一番中心的な価値観として社会をより効率化していくことを目指した。有能な人はより大きなビジネスチャンス求めて、大都市なり大きな産業に集まっていくというモデル。

規制改革会議の議長をしていたオリックス会長の宮内義彦さんが、北海道の人口は多すぎると、200万もあれば十分だということをおっしゃった。人がいるから、学校や警察を置かなければならない。小さな政府にとってじゃまだという趣旨のことを平然とおっしゃった。

仕事がないなら町に出てこいという話では、地方分権の議論はできない。どこの地域にも人が住んで、サステナブル、持続可能な地域社会を次の世代まで伝えていくということを大きな政策目標にすべき。地方分権の議論の中で、もう一度国の形をきちっと打ち出していくべき。

### 《地方が具体的に何をすればよいか》

道州制の話は下から積み上げることが必要だといったが、これは道州制に限らず分権全体に当てはまる話。

県の行政の現場の中で、この法律はいらない、この国の規制が本当にじゃまなんだという具体的な積み上げをきちんとしていく。国の有害な規制や法律というものについて、認識の共有化を図る。できれば行政マンだけでなく有識者なども含めた上で、県民とも共有化していくということが必要。

具体的にこの法律を変えることによって、自分たちの地域の政策はもっとよくなるんだという前向きなシナリオを、例えば、一つの課で必ず一個はつくるとか、そういう、現状に基づく前向きな処方箋というものを現場から作り上げることが大切。

昨今の小学校、中学校の行政は迷走している。学力テストをなぜ全国一斉にやる必要があるのか。愛知県の犬山市だけが参加しないとがんばっているが、むしろ本当に子供達のために手厚い政策を展開しているわけであり、どちらが子供達の学力にとって良いかということは、きちっと評価してみる必要がある。

福島県はやはり白虎隊の地。中央からの理不尽な統制に対して、地域自治体が異議を申し立てるといったことが広がっていくと、他の自治体も呼応するという、明治時代の中央集権に対する巻き戻しは会津の鶴ヶ城からなどというのはいかがか。

## 地方分権に関する職員アンケート実施結果

### 《調査方法》

期 間：平成19年12月26日～平成20年1月10日

方 法：イントラネットによる

回答者：2703人（イントラネット環境にある職員の約半数弱）

### 《調査結果》

#### I 地方分権全般に関する質問

##### 1 地方分権の実感度合いについて

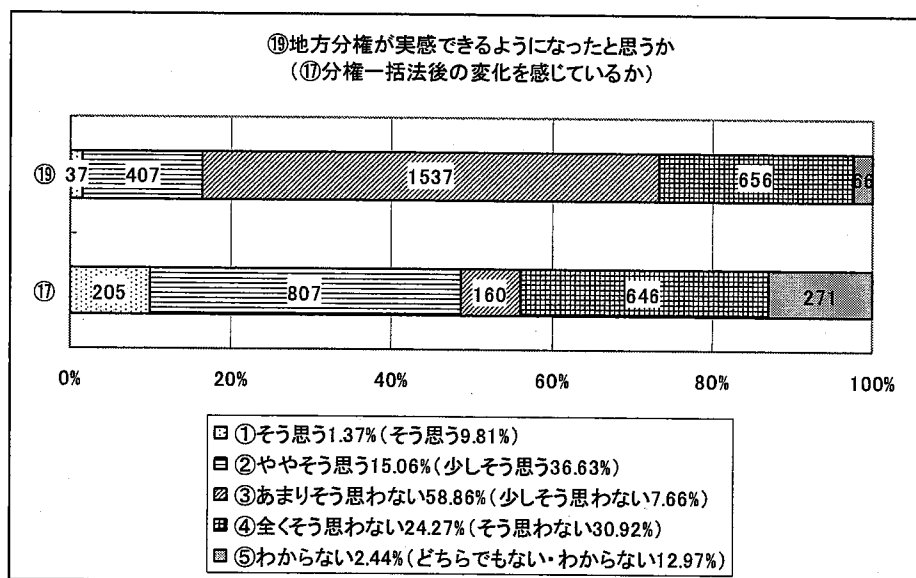
○ 「地方分権が実感できているか」と問いに、約8割の職員が「そう思わない（あまり、全くの計）」との回答。

○ 平成17年6月調査（「地方分権一括法の施行後の変化を感じているかどうか」との比較では、

・ 実感している（感じている） ⑰48.5%⇒⑱約16.4%（△32.1）

・ 実感していない（感じていない） ⑰38.5%⇒⑱81.1%（+42.6）

と、圧倒的に地方分権に対する実感が後退している。



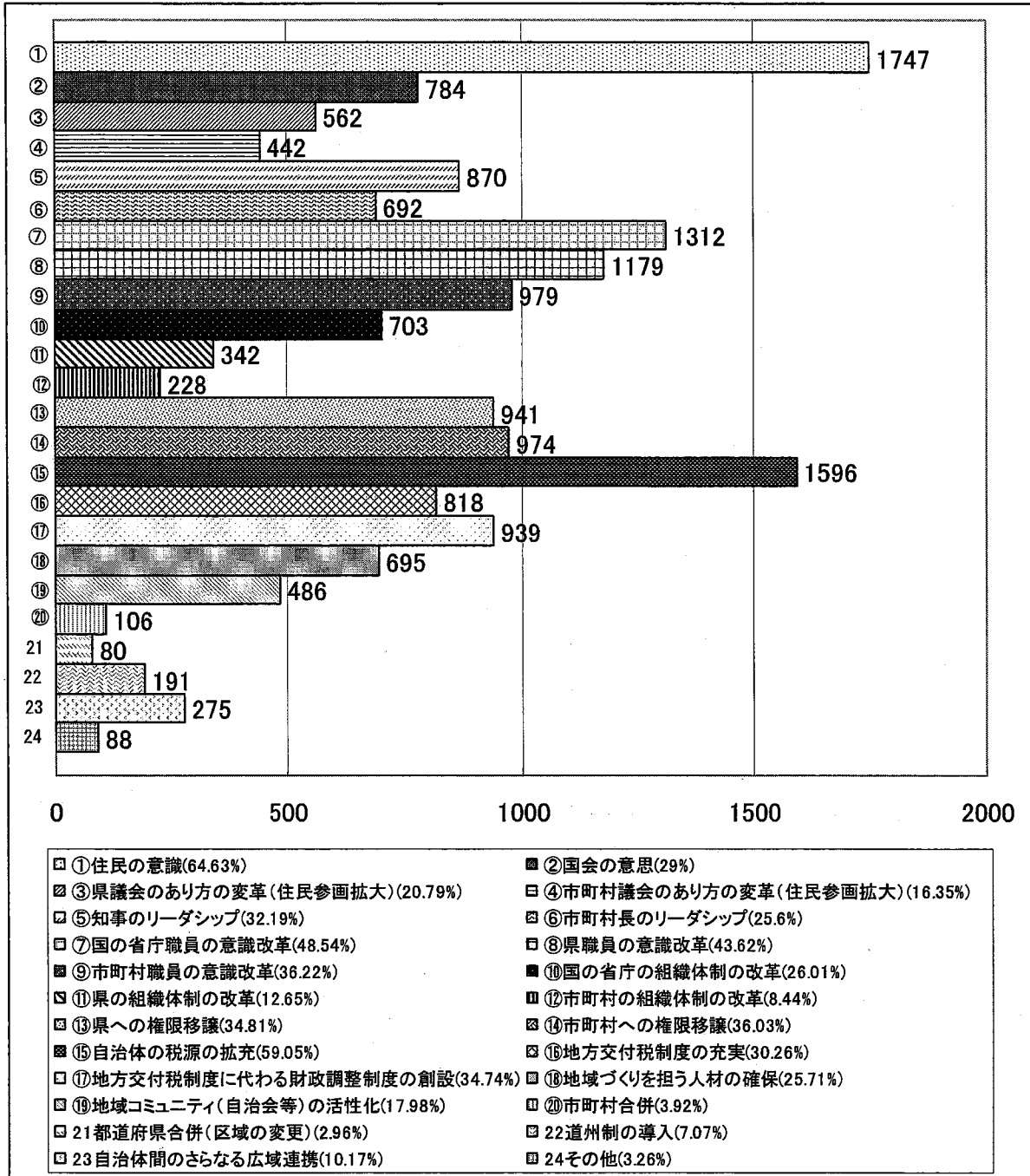
#### 地方分権に関する職員の実感度合い（項目別分析）

設 問	そう思う	そう思わない
① 地方の自由度や裁量の拡大は図られていると思うか	16.8%	80.7%
② 権限移譲は地方の権限を拡大する方向でいると思うか	21.6%	75.8%
③ 地方交付税制度改革は地方の実情を反映するように進んでいると思うか	4.9%	91.1%
④ 国庫補助金の一般財源化は地方の実情を反映するように進んでいると思うか	6.8%	87.3%
⑤ 地方税制改革は地方の実情を反映するように進んでいると思うか	7.8%	86.9%

○ 項目別分析では、地方交付税改革をはじめとする地方財政に対する職員の不満が大きい実情が明らかになった。

2 地方分権を進めて地方自治を確立する上で重要なことは何か。

- 「①住民の意識(64.6%)」、「⑮自治体の税源の拡充(59.1%)」、「⑦国の省庁職員の意識改革(48.5%)」、「⑧県職員の意識改革(43.6%)」、「⑨市町村職員の意識改革(36.2%)」の順に多くなっている。
- 一方、「⑳市町村合併」や「21 都道府県合併」、「22 道州制」等、自治体の形の変更については評価が低く、県職員は「自治体の形よりもまずは意識改革が必要だ」と感じていることがわかる。



### 3 道州制についての職員意識

#### (1) 総論

- いわゆる道州制について、職員がどのような印象を持っているか質問したところ、約6割の職員が道州制の導入にどちらかといえば否定的な印象を持っているとの結果となった。

道州制の導入に関する印象

	数値	割合(%)
①導入すべきである	219	8.10
②導入はやむを得ないものである	482	17.83
③なるべく導入すべきではない	1,080	39.96
④絶対に導入すべきではない	515	19.05
⑤わからない	407	15.06
合 計	2,703	100.00
①+② (導入すべき)	701	25.93
③+④ (導入すべきではない)	1,595	59.01

- これは、平成19年12月に日本世論調査会が実施した全国有権者アンケート調査による結果と比較しても、ほぼ同様の結果といえる。

あなたは道州制に賛成ですか、反対ですか？

(出典：福島民報 2008.1.1 (日本世論調査会 2007.12.1, 2))

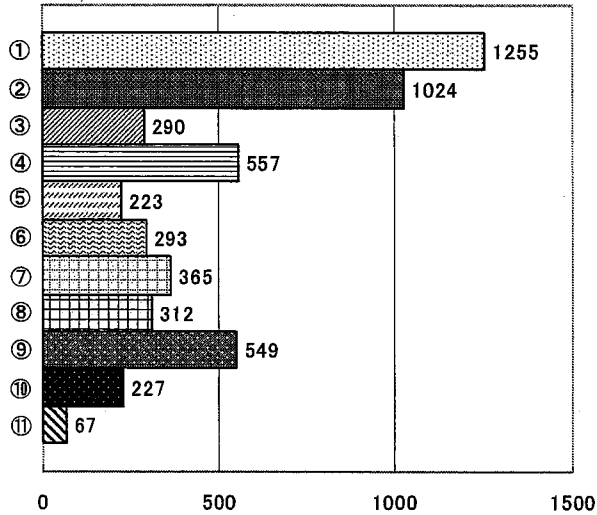
	割合(%)	(県職員再掲)
①賛成	8.6	8.10
②どちらかといえば賛成	19.9	17.83
③どちらかといえば反対	37.1	39.96
④反対	25.1	19.05
⑤分からない・無回答	9.3	15.06
①+② (賛成)	28.5	25.93
③+④ (反対)	62.2	59.01

#### (2) 道州制を導入するメリット・デメリット

- 全体的には、「⑨メリットはない」とした職員が2割強の反面、「⑩デメリットはない」とした職員は2%に満たず、全体的には何らかのデメリットを感じる職員が多いとの結果になった。
- メリットでは、「①議員や職員が減るなど経費の節減が期待できる」、「②広域的な課題に取り組める」が多かった。
- デメリットでは「②行政単位として広くなりすぎる」、「⑥道州内での一極集中が進む」、「⑨住民の意向が反映しにくくなる」、「①地域に対する愛着やアイデンティティ等が失われる」が多かった。
- 一方で、政府を中心として道州制は地方分権の集大成との意見があるが、メリットとしての「③地方分権が一気に進む」や「東京一極集中が是正される」との

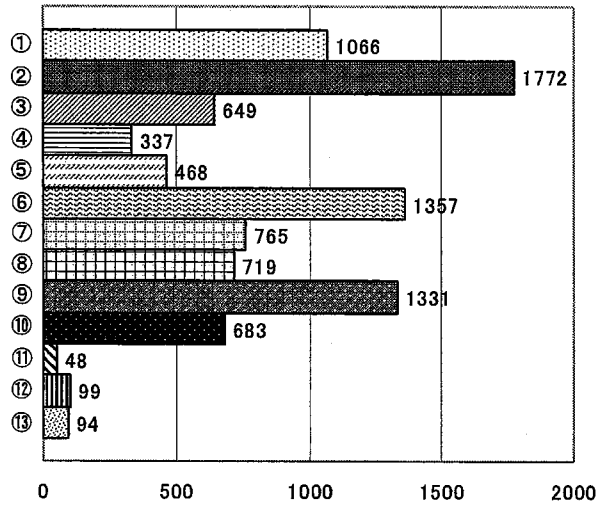
意見は1割程度にとどまり、デメリットとして「③地方分権にはつながらない」とした職員が1/4となった。

道州制を導入するメリット



- ①議員や職員が減るなど経費の節減が期待できる(46.43%)
- ②広域的な課題に取り組める(37.88%)
- ▨ ③地方分権が一気に進む(10.73%)
- ▩ ④都道府県ではできなかった機能や役割が発揮できる(20.61%)
- ⑤経済のグローバル化に対応できる(8.25%)
- ⑥国の行財政改革に寄与する(10.84%)
- ▬ ⑦地方の行財政改革に寄与する(13.50%)
- ▭ ⑧東京一極集中が是正できる(11.54%)
- ▮ ⑨メリットはない(20.31%)
- ▯ ⑩わからない(8.40%)
- ▰ ⑪その他(2.48%)

道州制を導入するデメリット



- ①地域に対する愛着やアイデンティティー、地域文化等が失われる(39.44%)
- ②行政単位として広くなりすぎてサービスの低下を招く(65.56%)
- ▨ ③地方分権にはつながらない(24.01%)
- ▩ ④地方分権が道州制の導入を理由に先送りされる(12.47%)
- ⑤旧都道府県単位の支庁(出先)が必要となるため経費削減が期待できない(17.31%)
- ⑥道州内の一部の都市への一極集中が進む(50.20%)
- ▬ ⑦自治の多様性が失われる(28.30%)
- ▭ ⑧国の出先機関のようなになる(26.60%)
- ▮ ⑨住民の意向が反映しにくくなる(49.24%)
- ▯ ⑩道州間の財政力格差が大きくなる(25.27%)
- ▰ ⑪デメリットはない(1.78%)
- ▱ ⑫わからない(3.66%)
- ▲ ⑬その他(3.48%)



## II 県が行う過剰関与について

### 1 住民や市町村に対する関与の存在

- 住民や市町村に対して「何らかの関与」があるとした職員は、全体の約 62.7%となった。

住民や市町村に対する関与

	数値	割合 (%)
①住民に対してある	1,149	42.51
②市町村に対してある	1,425	52.72
③特にない	975	36.07
④わからない	33	1.22
合 計	2,703	

(留意事項) 以後の設問の設計上、複数選択で場合分けが複雑となっていることから、必ずしも合計は一致していない場合が多く、「全体的な傾向」として捉えていただきたいこと。

### 2 関与の種類

#### (1) 住民、市町村別関与の形態

- 関与の種類として最も多かったのが、住民・市町村ともに「助言・勧告」であった。
- 市町村に関しては、ほぼ同数で「協議」を挙げている。
- さらに、「助言・勧告」、「同意」、「許認可」、「指示」は若干住民に対するものが多く、「資料要求」、「協議」については若干市町村に対するもののほうが多かった。

関与の対象ごと関与の種類 (%)

(読み方：住民に関与がある職員のうち 53.52%が助言・勧告の関与を行っている)

	住民に対する関与の内訳	市町村に対する関与の内訳
①助言・勧告	53.52	52.21
②資料提出の要求	43.17	47.65
③協議	46.65	52.14
④同意	25.50	23.44
⑤許可・認可・承認	41.78	35.30
⑥指示 (是正の指示等)	21.76	17.12

(2) 関与の根拠

- 関与の根拠を見ると、存在する関与全体では約12%の関与が事務連絡や電話連絡のみで、根拠が存在しないという結果となった。
- また、関与法定主義からして、国や県の内規による関与は問題であるが、約3割はそれのみで対応しているとの結果となった。

関与の根拠 (%)

	全 体
①法令・条例	58.44
②国の通知・要綱	12.72
③県の規則・通知・要綱	15.59
④事務連絡・電話連絡のみ(根拠なし)	12.19
⑤根拠の有無がわからない	1.06

(3) 関与と補助金等との関係

- 関与と補助金等との関係では、何らかの補助金が関係する関与は約5割弱となり、その内訳として、国の補助金等が関係する関与が約3/4、県単独補助金による関与は1/4程度とかなり小さいということが分かった。

関与と補助金との関係 (%)

	全 体
①国の補助金等に関する関与 (うち国単独補助金) (うち県の補助金も伴うもの)	34.60 ( 6.77) (27.83)
②県の補助金等に関する関与	10.45
③補助金等とは関係ない	54.96

(4) 関与に対する改善指摘

- 県が行う関与に対する対象者からの改善指摘は、約5割弱に上っており、そのうち1/4弱は指摘を受けていても対応に至っていないということが分かった。

関与に対する改善指摘 (%)

	全 体
①ある(対応済み)	34.60%
②ある(未対応)	10.45%
③ない	54.96%

### Ⅲ 地域の自治に関するアンケート

- いわゆる限界集落など、様々な要因で地域の自治（コミュニティ）の崩壊が社会問題化していることに関し、県職員がどのように見ているかについてアンケート調査を実施した。

#### 1 地域の自治（コミュニティ）の維持について

- 県職員として、人口減少等により地域の自治（コミュニティ）の維持がさらに困難になってきた場合に、いわゆる集落的機能の具体例を挙げてどのようにすべきか訪ねたところ、自治体が何らかの形で行うべきとの答えが約半数となった。
- 一方、「取組自体やめるべき」との意見は約 2.37%と極めて低く、何らかの形で地域の現在の集落機能を維持していくべきと考えていることがわかった。

地域の自治機能（いわゆる集落機能）の今後の在り方（4項目の合計）

	数値	割合(%)
①大変でも住民組織（自治会・行政区）が担うべき	3,977	36.78
②自治体（市町村、県）が担うべき	5,488	50.39
③国が支援又は直接実施により担うべき	923	8.54
④取組自体やめるべき	256	2.37
⑤わからない	208	1.92
合 計	10,812	100.00

- なお、類似した内容で平成 19 年 12 月に日本世論調査会が実施した全国有権者アンケート調査による結果では、集落自体の消滅が「仕方がない」との意見が 2 割となっており、単純に比較はできないものの、県職員の結果とは大きな開きが出た。
- また、その担い手について県職員は「自治体」と考えているのに対し、有権者は「国の責任」と捉えていることが分かる。

山間部や過疎地では、65 歳以上の高齢者が住民の半数を超える集落が増えています。このうち全国でおよそ 2600 の集落が、将来、人がいなくなって消滅すると言われていています。あなたはこのような集落についてどう思いますか。

（出典：福島民報 2008. 1. 1（日本世論調査会 2007. 12. 1, 2））

	有権者世論調査	県職員（再掲）
①国の責任で消滅しないようにすべき（県職員：国が担うべき）	42.4	8.54
②地方自治体の責任で消滅しないようにすべき（県職員：自治体が担うべき）	25.0	50.39
③住民の自助努力で消滅しないようにすべき（県職員：住民組織が担うべき）	8.4	36.78
④消滅していくのは仕方がないことだと思う（県職員：取組自体やめるべき）	20.7	2.37
⑤分からない・無回答	3.5	1.92
合 計	100.00	100.00

## 2 個別具体の自治の担い手

- 上記の設問について、個別具体で集計すると次のとおり。

### 行政情報（広報紙等）や地域の生活情報のお知らせ

	数値	割合(%)
①大変でも住民組織（自治会・行政区）が行うべき	750	27.75
②自治体（市町村、県）が行うべき（外部委託も含む）	1,675	61.97
③国が支援又は直接実施により行うべき	113	4.18
④取組自体やめるべき	106	3.92
⑤わからない	59	2.18
合 計	2,703	100.00

### 地域の慣習・文化（お祭りも含む）の継承

	数値	割合(%)
①大変でも住民組織（自治会・行政区）が行うべき	2,107	77.95
②自治体（市町村、県）が行うべき（外部委託も含む）	390	14.43
③国が支援又は直接実施により行うべき	48	1.78
④取組自体やめるべき	108	4.00
⑤わからない	50	1.85
合 計	2,703	100.00

### 地域の防災（消防・水防）活動

	数値	割合(%)
①大変でも住民組織（自治会・行政区）が行うべき	682	25.23
②自治体（市町村、県）が行うべき（外部委託も含む）	1,750	64.74
③国が支援又は直接実施により行うべき	226	8.36
④取組自体やめるべき	12	0.44
⑤わからない	33	1.22
合 計	2,703	100.00

### 土地、農地、山林、河川、沼地等の管理保全・環境整備活動

	数値	割合(%)
①大変でも住民組織（自治会・行政区）が行うべき	438	16.20
②自治体（市町村、県）が行うべき（外部委託も含む）	1,633	60.41
③国が支援又は直接実施により行うべき	536	19.83
④取組自体やめるべき	30	1.11
⑤わからない	66	2.44
合 計	2,703	100.00

- 「地域の慣習・文化の継承」は地域の住民が担うべきだとの意見が多かった以外は、ゆくゆく自治体が担うべきだとの意見が多い結果となった。
- なお、土地、農地、山林、河川、沼地等の管理保全・環境整備活動については、約8割の職員が自治体又は国が担うべきとの意見となっているが、とりわけこの分野は自治体又は国の相当の予算投下が予想されることから、今後、地域の自治の維持という面だけでなく保全の観点等から深刻な問題となる恐れがあるのではないかと懸念されている。