

2002年

# 地方分権講演会

～ 地方分権にふれる3週間～

主催：北広島市 後援：札幌広域圏組合

第1週

平成14年2月13日(水)

芸術文化ホール

「自治体は変わるか」

分権時代、自治体の発想と手法

法政大学名誉教授

松下圭一氏



## 松下圭一（まつした・けいいち）

1929年、福井県生まれ。1952年、東京大学法学部卒業。1965年4月、法政大学法学部教授。1986年・87年、日本政治学会理事長。1997年・98年、日本公共政策学会会長。2000年3月、法政大学名誉教授。

### 主な著書

「シビル・ミニマムの思想」(東大出版社)[毎日出版文化賞]、「市民参加」(編集)(東洋経済新報社)[吉野作造賞]、「政策型思考と政治」(東大出版会)[東畑精一賞]、「都市政策を考える」「市民自治の憲法理論」「日本の自治・分権」「政治・行政の考え方」「自治体は変わるか」(いずれも岩波新書)など多数

皆さんこんばんは。只今ご紹介いただきました松下でございます。

まず北広島市の皆様方に敬意を表したいと思います。北広島駅に降りましたら、この会場を含めて、立派に、いわゆる駅前整備が終わっていました。市としましても大きな肩の荷がおりていらっしゃるのではないかと思います。バブル崩壊

となったわけですが、しっかりやり遂げられ、しかも後ほどお話しいたしますが、財務係数もそれほど悪くない。着実な歩みをされている。それから、下水関係もほとんど終えられております。今日では、自治体の最大の仕事は下水処理ですが、町制の時代から取り組まれ、市制5年目でもうやり遂げておられる。そういう意味で、北広島市の行政は着実な成果を積み上げられているのだと思います。

今日は、こんなに大勢、寒い中おいでいただきまして、私自身も皆様方に感謝を申し上げたいと思います。

## 分権改革で自治体は変わる

それでは、さっそく本題に入らせていただきます。先ほど助役さんからお話がありましたとおり、2000年、日本の地方自治法大改正による分権改革となりました。私は今度の地方自治法は大改正というよりも、実質「新地方自治法」の制定と言って良いのではないかと考えています。

この分権改革の中核は、「機関委任事務」の廃止です。この「機関委任事務」とは、御承知のように国の事務を、国つまり縦割りの省庁が決めたとおり、国の機関としての知事ならびに市町村長にやらせる仕組みです。ここで「機関」とは「長」です。北広島市の市長さんや北海道知事は国の機関、つまり国の手足として、国から委任された仕事を忠実に執行しなければならないという考え方で出来上がっていました。

この機関委任事務方式は、戦前から自治体だった市町村には適用されていました。だが、戦前の県（「道」も県と言わしていただきます。）は国の出先そのものでした。このため、戦後の憲法改正で、県と市町村はすっきりとした自治

体になることになったとき、国の出先であった県をどう扱うかが、地方自治法の策定をめぐる大問題になります。GHQ（連合国最高司令官総司令部）と交渉を行い、県も戦前の市町村と同じく、県知事を国の機関として扱う機関委任事務方式をとることになった。つまり、市町村も県も自治体ですけれども、長は「国の機関」つまり手足という位置付けを行ったわけです。

最初、GHQは渋っていたのですが、間接占領ですから、国の機関として県知事や市町村長を扱えば、「官治・集権型」の占領行政がやれることもあって、了解した。その折衝にあたりましたのが、東京都知事を長くやり、一時は救世主にみえましたが、最後には東京都を実質破産に追い込んだ鈴木俊一さんです。旧内務官僚として、当時、地方自治法策定に加わっていました。東京都知事の時、都庁の幹部会議は彼の講義を聴くごとくと言われるくらい権威を持っていた人です。鈴木さんも歳をとりましたから思い出を書いており、それを読みますと、GHQが機関委任事務方式を認めた日、その建物から出て、思わず万歳を叫んだと書いています。これはどういうことを意味しているのかといいますが、私たちは学校で日本国憲法ならびに地方自治法を遵守すれば、地方自治はうまくいくというかたちで教わったのですが、実質は違っていた。旧内務官僚は、機関委任事務方式という形で、戦前と同じく「官治・集権型」のシステムを貫いたのです。

確かに県知事、市町村長の公選は大改革でした。だが、この機関委任事務を前提とするとき、この公選はいわば国の機関の選挙だったのです。ですから、今度の地方自治法の大改正までは、県知事や市町村長の選挙は、「市民の代表」というよりも「国の機関」の選挙だった。国の機関の選び方を国の任命制ではなく、市民による選挙制にしたと言ってよいでしょう。国の省庁が戦前からの「官治・集権型」の国家統治をそのまま県や市町村を通して推し進める仕組み、

いわばトリックをつくりあげたのです。国 県 市町村へと、国は「機関委任事務」を貫徹させ、県や市町村は「機関委任事務」を中軸に動いてきました。

今回の「地方分権推進委員会」が推し進めたこの「機関委任事務」というトリックの廃止は、それゆえ大変革とみななければなりません。明治憲法以来の大改革だったのです。地方分権推進委員会は良くやりました。財源の再配分もないから、今度の地方自治法の改正はたいした意味はないという学者などがおりますが、これは間違いであります。今回の「分権改革」は、明治以来の「官治・集権型」システムを「自治・分権型」に切りかえる改革の第一歩でした。

この分権改革の結果、国、それから県、市町村それぞれが自立した独自の課題を持つ<政府>になった。これは画期的改革で、明治憲法以来100年続いた仕組みが変わった。皆さん方が、小学生の頃から、行政は何かという問の答えとして、「行政とは法つまり国法の執行である」と習ってきました。これは「国がつくった法律を県や市町村はそのままやれ」という意味です。これが「行政とは法の執行である」という言葉の秘密でした。その中核は機関委任事務だったのです。2000年4月、この機関委任事務が廃止となったのです。

## 空洞化していた自治体議会

今日は議員さんも見えていらっしゃいます。議員には失礼な話にもなりますが、これは私が失礼を言っているのではない。仕組みとして、機関委任事務で戦後も議会は空洞化されていたという問題です。というのは、機関委任事務については、議会は審議も条例もできない。まず議会で、職員が「これは機関委任事務でして、これにつきましては、何年何月何日付の厚生省の通達がこのように出ております」と答弁しましたら、議員さんは「しまった」となり、「では、

次に移りまして」ということになった。なぜか。「機関委任事務」には、議会は一般的な質問をしても実質これを変えるような審議はできず、条例も原則禁止だった。しかも、細則についても長の権限である「規則」にする。そのうえ、自治体の長ないし職員も議員がうるさいから議会を締め出したいとして、条例のできるところでも行政指導の「要綱」という形で、議員さんに審議をさせないようにしてきた。「規則」と「要綱」でも、議会を実質は骨抜きにしていた。ところが、今度「機関委任事務」が廃止になりましたから、議員さんは忙しくなる。これからは、北広島市のあらゆる課題領域について審議し、条例をつくることができるようになったからです。

今度の地方自治法改正で、自治体の仕事を「法定受託事務」と「自治事務」に分けていますが、「法定受託事務」は「機関委任事務」によく似ているようにみえて、国の法律による関与の度合いが強いのですが、これは国の事務ではなく、自治事務と同じく「自治体事務」なのであります。ですから、今後、議会は法定受託事務を含めてあらゆる自治体の課題領域で、審議・立法することができるようになった。今までは、機関委任事務のため、それ以外のわずかの領域でしか審議・立法できなかったのが、自治体の課題領域全部で審議・立法ができる。それから、議会の権限を小さくしていた長による「規則」それから「要綱」も、市民の権利・義務に関わる時は、当然ながら「条例」に移すべきだということになった。議会は機関委任事務の廃止で「わが」自治体のすべての政策・制度について責任をもっていたかなければならなくなった。ぜひ、議員さんは審議・立法をめぐって、後述するように、今までと違ったかたちで頑張ってくださいと思います。

## アンチヨコの通達は失効

自治体職員はどうだったのかと言いますと、市町村、県を問わず、自治体の中枢課題が「機関委任事務」だったわけですが、この機関委任事務は国の事務ですから、国の省庁の指示つまり「通達」どおりの行政ということになる。ですから、筆の上げ下ろしまで省庁から下りてくる「通達」のとおりといった実情でした。職員の皆さん方の机の上に通達集が今もありますが、これまで職員の皆さん方は「これさえこなせば、つつがなく定年退職を向かえられる」と思っており、今日でもまだこの通達集が頼りになっています。

今度の地方自治法大改正で、この通達は失効し、法的効力はなくなりました。通達に変わって「通知」が出るようになりましたが、しかし、これも「助言」としての国の参考意見にすぎません。「処理基準」はまだ形をなしていませんが、これも国からの参考基準です。

ところが、2000年4月1日の分権改革の時点で職場は何も変わらなかった。内閣が「通達は失効した」と宣言すれば変わる第一歩が始まったかもしれませんが、それをやらなかった。だが、その4月1日以降、それ以前に出た通達の法的効力はもうありません。職員の皆さん方にとっては、通達集は仕事のアンチヨコないし虎の巻でした。通達どおりやらなければならなかったのですが、これが失効してしまった。

これからは大変です。市民の皆さん方も今までは通達を見せれば「ああ、こんな面倒なことはもうよい」ということで、あきらめて市の窓口から帰ってしまいました。議員さんも通達をだせば、議会では実際、発言停止となっていた。つまり、通達で職員の皆さん方は市民ついて議会から守られていたわけです。それから、通達どおりでよいのだから長からも執行にあたって守られていた。

だが、職員の皆さんを守っていたこの通達が失効してしまった。かつての通達は今日では既成の法律の「解釈慣行」に過ぎなくなってしまい、法的効力は一切無くなった。小判だと思っていたが枯葉になってしまった。ここをはっきりとご理解いただきたい。

ですから、市民の皆さんが窓口に来られたとき、今までは通達を出せば市民の皆さんはあきらめて帰っていったのですが、しかし、今度は、昔の通達や今の通知を見せても、これらは参考にすぎないため、「わが自治体の考え方は、具体的にどうなのか」、「この点についてのわが自治体の政策はどうなっているのか」と、市民の皆さんが問い返すべきですし、そのとき職員の皆さんは困ってしまいます。「通達」というアンチョコがなくなってしまっているのです。日頃、市民をふくめて職場で議論をして、わが自治体の政策を考え、それを庁議に通しておくという手続をとっていないと、市民に説明責任を果たせない。それから、議会でも、「もう通達は失効したではないか。通知は助言にすぎず法効力はない。わが自治体の考えや政策を説明せよ」と、ぜひ、議員の皆さん方は一歩踏み込んでいただきたい。ひな壇に並ぶ職員の方は、困ってしまうわけです。日頃、市民参加を土台に全市規模で議論を積み重ねて、「わが自治体の政策」を決めておかないと、議会で議論もできない。この論点は、職員の方々に対して意地悪で言っているのではなく、分権改革ないし地方自治法大改正の現実に直面していただきたいと述べているわけです。

### **モグラたたキから「考える」職員へ**

繰り返しますが、これまで、職員の皆さん方は通達で市民からも、議会、それに長からも、国つまり省庁が守っていたのです。その結果、「この問題をどう

解決すべきか」「わが自治体の政策はどうあるべきか」という、政策・制度づくりの能力を職員が失ってしまうように仕組まれていたということなのです。戦後も50年、明治憲法からは100年ですが、通達による官治・集権行政によって、政策・制度づくりを「考えない職員」に育てられてしまった。地域に問題が出てくれば、通達をあてはめるだけの行政だった。いわばモグラタタキ行政です。以上が、行政とは「法の執行」であるという官治・集権行政の実態でした。今お話ししたことは、職員の方には非常に厳しい論点ですけれども、今度の地方自治法改正が想定している自治の基本論点なのです。

私は市民、職員による政策・制度づくりの不可欠性を1960年代から述べてきましたが、今後は国の法律ないし政令、省令、あるいは通知を現場にあてはめるのではなく、市民から、また議会から問題を突きつけられて、あるいは自らわが自治体の問題に直面して、これらの問題をどう解決するか、に職員の皆さん方は職務として取り組んでいただかなければならないのです。この解決方法が、わが自治体独自の政策・制度づくりです。もちろん、そこでは、市民がまず政策・制度の改革を提起し、職員機構とも調整しながら、最後に長・議会による決定として、実効させることが基本です。これが市民参加ないし市民自治の制度前提です。

次いで、わが自治体の直面する個々の問題を解決するための政策・制度づくりには、職員はまず争点情報・基礎情報・専門情報を整理・公開しなければなりませんし、自治体相互でも情報交換しなければなりません。ここから、はじめて、市民、職員それに長・議会の皆さんが政策・制度づくりの訓練を持ちうるようになる。今までは職員が中心となって国の通達集をめくり、「うん、これだ」ということで通達を当てはめていくモグラタタキ行政で済んだ。もうこの時代は終わりました。



「通達」は失効しましたし、いま出ております「通知」も、あれは国つまり省庁縦割りの助言ないし参考意見に過ぎない。ですから、職員の方は、本格的に「わが」自治体の問題を解決できる公務員になっていただかなければならない。今までは、国の通達をこなせばよかったのですが、それが失効してしまっただのですから、「さあどうするか」です。しかも、書記型の仕事はコンピューターに入り、技術型の仕事は外部化していきますから、職員の方は今後は「わが」師の政策・制度のプランナー型ないしプロデューサー型の職員に変わることになります。

### 法務室の新設が不可欠

しかも、その政策・制度開発が、憲法はもちろん、既成の法律とか、すでにある条例との整合性がとれているかどうかも考えなければならない。このため、北広島市の皆さん方には是非お願いしたいのは、現在、市役所に法規担当一人ということですがけれども、あらたに文書係に変えて「法務室」を設置し、数名の法務担当者をおいていただきたいということです。

政策は作文にすぎませんが、これが実効性をもつには議会による条例・予算というかたちなどで、その権限・財源を明確にするという制度化が必要です。しかも、これからは国法の独自運用も北広島市もやれる。これまでの通達は国つまり省庁の国法解釈で、国の省庁が機関委任事務を中軸に国法の運用を通達というかたちで独占していた。ところが、この通達が失効となった。今日の「通知」は国の助言という形での参考にすぎない。

県、市町村ともに、今回の分権改革ではじめて自治体の全領域で、国法を独自かつ自由に「自治解釈」できる、しかも、国法で間にあわないところは、自

治体が条例というかたちで「自治立法」を進める、ことができるようになった。ところが、この解釈・立法つまり法運用の能力をまだ市町村、県も持っていない。明治以来、市町村の職員、県の職員は自治解釈・自治立法の能力を持つ必要がなかったからです。何故かといえば、国法は、結局、戦前は天皇の法、戦後は国家（官僚）の法です。天皇の法、国家の法は絶対だというわけでした。このため、その解釈・立法つまり法の運用ないし法務は国の省庁が独占していた。

一番おかしいのは戦後の大学法学部の先生です。大学の法学部の先生は、国の法律は絶対に正しいという前提で、国法中心の解釈学しか教えてこなかった。このため、自治解釈という発想も成り立たず、特に自治立法をめぐる日本では立法学が成立していない。立法は国の官僚の秘儀と考えられてきた。これからは、大学の法学部の講義も自治解釈・自治立法あるいは市民解釈、市民立法を教えることはもちろん、市民や長・議員、職員がみずからこの法務に熟達していく必要があります。

北広島市でも条例をこれから、絶えず、つくらなければならないわけです。その点では、北海道大学法学部は先駆的にどしどし大学院に社会人入学を迎えている。北大だけではいけませんから、ほかの大学院も含めて、一年に北広島市が2人ずつ出せば、10年で20人の法務専門家が育ちます。5人くらいが法務室、議会事務局にも5人くらい、あと10人くらいは各部課に配置するというのをやれば、北広島市は法務の先駆自治体となります。もちろん、すべての職員が、この法務問題に熟達する必要はありませんから、法務能力に習熟した人が法務問題に取り組んでいく。

分権改革以前、自治体議会がつくった条例の第一の型は、国からのモデル条例案の丸写し条例だった。それから第二の型は、定員とか給与だとかハコモノ

設置の形式条例。第三の型は宣言条例で、まちを美しくする条例とか、ゴミをポイ捨てしない条例とか、罰則なしで美文調の法的意味のほとんどない条例をつくってきた。

条例は自治体がつくる「法」です。国法、国際法と同格の自治立法です。それなのに、第一の型は国のモデルの丸写しだった。第二の型は形式条例にとどまっていた。第三の型は美文条例にすぎなかった。ぜひこの問題をお考えいただきたい。自治体が自治体らしくなるためには、自治解釈だけでなく、この自治立法への取り組みが不可欠です。ここに「自治体法」という最先端の課題領域が成立し、このための法務要員を育てることが緊急になってきた。

この意味で、今度の改革は「財源がついてこなかったから意味がない」などと言っている場合ではないわけです。もう目の前に法務問題で仕事が山積みになっている。この自治体法務はかつて私が提起し、ようやくこの言葉が日本語になりました。今までの通達行政は終り、各自治体みずから法務、とくにわが自治体の政策を実現するための〈政策法務〉に取り組まねばならなくなっています。

### **独自政策・制度の実現が自治体の課題**

ここで、お考えいただきたいのは、明治以来、前述しましたが、行政を「国法の執行」だとみなしてきたことです。としますと、まず、第一に、国の法律は全国画一ですから画一行政になってしまう。北海道と沖縄県、北広島市と天塩町では同じというのはおかしい。確かに最低限はナショナル・ミニマムとして一定の国の画一基準が国法というかたちで必要なのですが、それ以上の政策・制度は、それぞれ地域の個性を活かし条例も制定しなければならない。札

幌市と北広島市と千歳市は、隣接しあってもそれぞれ都市としての個性をもっているわけですから、政策・制度課題にも特性がある。行政とは国法の執行だと言え、第一に全国画一になってしまいます。

しかも、全国画一の国法をつ所管しているのは省庁ですから、第二に、省庁縦割り行政になる。全国の教育委員会は「学校は教育財産だ」と言って縦割りに抱えこんでいます。北広島市はそんなことはないと思いますが、ほぼどの自治体の教育委員会でも「空き教室は無い、ゆとりの教室だ」と頑張っている。この教育財産には、「首長部局に指一本ふれさせない」ということで、頑張っているところが多い。しかし、ようやく、国の方はこの考え方を取り払い、いわゆる「補助金等適正化法」を空き教室問題については適用しないと、旧厚生省と旧文部省とが合同通達を出した。学校を福祉に使用する場合には、主務大臣の許可はいらす、届出だけで転用できる。それなのに、まだ教育委員会は、法律にもない「教育財産」といって頑張っている。そんなことを許していたならば、総務財産、福祉財産、建設財産などとなって、北広島市の財産がバラバラになってしまう。この縦割行政の現実を考えていただきたい。自治体ごとに市町村は地域総合性の発揮が課題です。そのため自治体計画として地域総合計画がつくられる。

第三に、国の法律は一旦できますとなかなか変わらない。社会は急速に変わっていきますので、ここで問題がおきる。今までの自治体職員の考え方は、行政とは国法の執行、実質はモグラたたきとしての通達の当てはめでしたから、新しい問題が起きても、「通達が来るまで待てよう」、あるいは「法律が変わるまで待てよう」でした。これでは、もう時代遅れの行政です。行政は国法の執行であるということになりますと、法律が時代遅れですから、時代遅れの行政になってしまう。この法律と現実の間に橋を架けるのは、各自治体に

よる条例制定しか方法はない。法的根拠が行政には必要ですから、国の法律が時代遅れで役にたたないときには、やはり、1960年代から革新自治体や先駆自治体が試みはじめたように、自治体法としての条例をつくらなければ対応できない。しかも、この条例が自治体の新しい権限と財源をつくるのです。

皆さん方ご承知のとおり、残念ながら、もう国の省庁官僚は役立たずになりました。財務省も日本の経済・財政を破綻に追いこみました。外務省も省としては崩壊状態であることが表に出てしまった。狂牛病やダイオキシンでも省庁官僚の無能ないし立ち遅れが目立ちます。しかも、そこには国の立法改革の先送りがある。つまり国の法律は時代遅れとなっている。日本の行政には変化に対応できるスピードがないと、国際的にも批判されています。この事態は国の官僚組織をめぐる「行政の劣化」です。しかも、国の政治も転型期で、溶解状態といえます。国の法律が、時代遅れ、縦割り、全国画一のとき、市町村や県がわが自治体の独自問題を解決しようとするれば、市町村、県が地域個性、地域総合、地域先導をする政策・制度づくりをして、条例化しなければならないではありませんか。北広島市の行政とは「国法の執行」ではなく、北広島市が策定した独自の政策・制度の実現です。そのとき、国法は、前述の三つの構造欠陥があるとしても、全国基準として尊重されるわけです。

しかも、市町村、県、国がそれぞれ独自の政策・制度課題を持つと同時に、市町村が「基礎自治体」、それから県がその「補完自治体」という位置を持つとともに、また国も国独自の課題をもちます。その中では、やはり市町村が基礎です。もう国の通達も失効してしまったわけですし、助言の通知も自治体の現場に合わない場合には、自由な国法運用・自治立法ができるわけです。わが自治体の問題を解決する政策・制度づくりには、市民がネットワークを組むとともに、職員の方々も取り組み、必要な場合には条例化をめぐって、長・議会が

頑張るといふシクミをそれぞれの自治体がつくる時代に、当然ながら、今度の地方自治法大改正によって、なってきました。

### 分権改革までは官治・集権行政

職員の皆さん方は「今までこんな話は聞いたことがない、どうも松下の言っていることは過大だ」と考える方もいらっしゃると思いますから、具体的な例を出します。「通達」の失効について、国の各省庁からこういう「通知」がきております。

これは例示ですが、国土交通省総合政策局が2001年3月に通知をあらためて出し、そこでは通知等はいわゆる「技術的な助言」であるとともに、かつての通達のなかで「法令に基づかない関与又は事務の義務付け等の規定があるものについては、当該部分の効力は失効し、地方公共団体を拘束するものではないこと」と出ています。

問題は北広島市の長・議会や職員の皆さん方が、このような通知をご存知かどうかということです。こういう大事な一般準則を確認するための「通知」については、法務室をつくり責任をもって全職員、それから全議員、首長、助役にも伝わるという仕組みをつくっておく必要があります。北広島市はもうすでにすすめていらっしゃるのかもしれませんが、こういった一般準則はITでも広く公開すべきです。

ついで、地方自治法の大改正にあたって1999年に旧自治省行政局行政課で作成した解説マニュアルがあります。今度の地方自治法の改正は「地方分権の推進」そして「行政の基本的システムの転換（構造改革）」とっております。今日の最初の構造改革がこの分権改革だったのです。どう転換するのか、とこ

のマニュアルは述べています。「中央集権型から地方分権型へ」と、言っているのです。旧自治省は公式に、2000年3月31日までは、日本国憲法にもかかわらず日本の行政システムは機関委任事務中心ですから、国、県、市町村の関係は中央集権型であったと認めてしまったのです。2000年4月1日から地方分権型へ変わると旧自治省は述べている。

それから、国と県と市町村の関係はどうか。「上下・主従の縦の関係」から「対等・協力の横の関係」に変わると述べています。いわば<政府間関係>となるのです。市職員の皆さん方が道庁で知っている職員に会いますと、「いつもお世話になっています」と先に頭を下げていると思いますが、これは上下・主従の身分関係で、おかしいわけです。「やあ、こんにちは」で良いではありませんか。東京都庁でも同じです。いかに明治以来の官治・集権型システムが県や市町村の職員の肌身に付いてしまっているかを示します。

この対等な国、県、市町村間で争いがおきた場合には、政治調整を行います。最終的には司法解決となります。これまでの機関委任事務段階でも省庁の方針どおり県、市町村が機関委任事務に取り組まなかった場合、国が県、市町村を訴える「職務執行命令訴訟」がありました。国の命令に従わせるための訴訟だった。ところが、今度はどうなったのか。第三者機関が入りますが、国を県、市町村が訴えるのです。それから、県がおかしなことをやれば、市町村が訴える。いままでは、爺さまを息子や孫が訴えるはずがないということで、爺さまが命令するための訴訟だったのですが、今度は180度変わった。県、市町村が国を訴える、市町村が県を訴える、という「政府間調整訴訟」となった。

また、道庁への問い合わせをしましても、これまでは機関委任事務中心のうえ、指揮監督権もあったため、逆に、市町村の問い合わせに道庁は答える義務があった。しかし、機関委任事務が廃止となりましたから、道庁にはその義務

はもうありません。道庁は、「分権時代ですから北広島市は自由に法律を運用して下さい」と答えるはずですが、道庁がそれ以上の口出しをするようでしたら、道庁が間違っているのです。それから、自治体としての法運用の責任意識をもたず、道に安易に問い合わせをする北広島市職員もいるとしたら当然間違っている。そのうえ、市町村は県（道）を訴えることができるわけですから、県（道）はうっかりしたことは言えるはずがない。

このため、この旧自治省の解説マニュアルは、改革後の自治体のありかたについては、「自主性・自立性の拡大」、「自己決定・自己責任の徹底」と言っています。ですから、北広島市のことは、まず北広島市の責任で考える。国法の自治解釈でまにあわないときは自治立法つまり条例をつくる。この国法解釈、条例立法の責任は北広島市の市民、長・議会、職員の責任となっただぶってくるわけです。問題を先送りしておいて「いまに通達や法律がでるだろう、それから動いても遅くない」という考え方は、もう、できない。

もうひとつ紹介しますと、茨城県の庁内文書です。茨城県の行政もそんなにうまくいっていないのですが、今回の地方自治法大改正の論理をこなして、次のように言っております。県は「国の出先機関として扱われることがないよう、国から関与があった場合は、法律又は政令の根拠を確認するなどして、新たな事務の義務付けや不当な関与が行われないよう留意」と述べています。国からいろいろな文書がおりてきますが、これを全部精査しろというわけです。国が違法行為をしている場合もあると言っているのです。次いで、カッコして「(市町村に対する県の関与も同じ)」と、付け加えています。これまで国の省庁からと同じく、道庁からも皆さん方に文書をおろしている。これを市町村が精査するということです。とすれば、やはり、すべての職員が法務専門になる必要はないので、ここからも法務室を置かざるをえません。間違った国や道の関与に



については、国や道の担当者に時代の変化ないし自治を教育するために、突き返せばいいわけで、すでに先駆的な自治体では始まっています。

そのうえ、これまでの機関委任事務時代は、国、県が市町村に対して包括的な指揮監督権を持ってましたが、もう、それもなくなった。具体的な法的根拠がなければ、国は県、市町村、県は市町村に関与できない。また、県が市町村に関連する条例を策定する場合は協議が必要で、いわゆる、県（道）が勝手に市町村を規制するこれまでの「統制条例」も終りとなりました。こうして、市町村、県を問わず、それぞれの自治体の「自己責任・自己決定」が重要になって来た。これが分権改革の意義といえます。

### 財政危機と自治体の転換

だが、今日、次の新しい問題が出てきた。つまり自治体は財源の構造危機とぶつかることになった。カネがなくなってきたということです。もう国は破産状態、それから県財政も悪化している。特に県や政令市では外郭組織に予算にあらわれない赤字が隠れている。東京都などが典型で、実質、破産状態です。この財政危機は、一時的に景気が悪いため、いつかは回復するだろう、とお思いになっているかもしれませんが、そうではない。

今回の財政危機は、いわば、中進国経済から先進国経済へ、また官治・集権政治から自治・分権政治へ、という日本の歴史転型期の構造的な不況です。自治体財源も国からのオタスケで解決するという問題ではない。しかも、この10年、ばらまきの公共事業をやっても景気はますます悪くなり、国の財政破綻となる。しかも、マイナス成長です。自治体財源も伸びないどころか縮小する。ここをどう考えていくか。私はこの転型期を自治体が自治体らしくなる好

機ととらえ、大胆に自治体が独自の構造改革としての自治体改革に取り組むべきだと思います。

まず、日本の自治体は貧しいと思われる方も多いのですが、これは財政学者の立論の失敗からきています。かつての3割自治時代がわかりやすいためつかうのですけれども、日本の自治体は、日本全体の税収で、かつては自治体が3割、そして国が7割を取っていた。だが、自治体は地方交付税交付金2、補助金2が加わって7割を使ってきた。先進国で日本はトップクラスの自治体への配分率だった。量で見れば日本の自治体は貧しくはなかったのです。この自治体への配分率は今日では7割から6割に下がっていますが、それでも日本の自治体全体としては財源を持っている。だが、4割を国に陳情して取りに行っていたため、7割も持っていたにもかかわらず、心理的に飢餓感をもったのです。

それで、今日、問題となっている財源分権化とは、補助金は各省のヒモツキ、地方交付税も自治省のヒモツキという現状を改め、このヒモ付きを廃止することを意味しますが、この7割~6割という自治体への配分率は変わらないでしょう。したがって、ヒモをなくすだけですから、今日の自治体財源の量の比率は増えません。つまり、財源の分権化では、オカネは増えないことをまずおさえておくことが必要です。つまり、配分の仕組みを省庁主導から自治体管理に移すということを意味します。しかし、この自治体管理は国の制度を自治・分権型に決定的に変えます。

しかも、今後の自治体財源を考えると、まず国が破産状態と考えるべきです。そのうえ、国は個別に自治体を助けてくれません。ついで、もし景気がよくなって自治体の財源のゆとりが少しでできましても、自治体はそのオカネを仕事には使えません。各自治体は自らの財務係数を良くするための借金返しに使うこととなります。財務係数を良くしないと、財政投融资の再編もあって、

もう起債の面倒を総務省はだんだんみれなくなり、各自治体の財務係数をめぐって市場からの格付けが始まります。その格付けで低くみられた自治体は利息の高い起債をしなければならない。ですから、いましばらくは、もし財源にゆとりがでて、財務係数を良くするほうに使わなければならない。

最初にのべましたが、北広島市の財務係数はそれほど悪くはありません。しかし、やはり問題はあります。80パーセントが通常といわれる経常収支比率が85.5パーセント。まあまあの今日の全国平均ですが、自治体全体の平均が悪くなっているからです。バブル期は60パーセント台の自治体もあったのですから、80パーセントにもっていきたい。それから、公債費負担比率も北広島市は悪化した全国平均程度の16パーセントですが、これも10パーセントにしたい。ですから、財源のゆとりができましたならば、この経常収支比率を80パーセント、公債費負担比率を10パーセントまでもっていくという考え方となります。それに、北広島市は下水道、駅前整備が終わっていますから、公債費の増加要因はムダをしないかぎりないといえます。

### 財源縮小する少子高齢社会

だが、問題は今日のこの数字だけではなく、もっと深刻な問題が基底あります。従来、1960年前後から高成長でGDPの成長率が10パーセントの時すらあり、ついでバブル期もあった。つまり、経済成長率が高かったのですが、これは経済中進国だったからです。しかし、日本はもう経済先進国ですから、良くて3パーセント、普通で1、2パーセント、悪ければマイナスと考えていたただかなければならない。また、国の借金の国債発行も限界にきています。そうしますと、年々の財源増はもう無いと考えていただきたい。これが第1の

問題です。

それから、2番目は、少子高齢社会にはいりますから、自治体の財源が伸びるところかむしろ減っていきます。年寄りが多くなり、年金生活者が増えます。市民に年金生活者が多くなると住民税が減っていく。

北広島市は札幌近郊都市のため団地などで急速に人口が増大した。団地は市営は少なく道営、民営が多くてよかったと思いますが、あと10年、20年たちますと、団地人口が一挙に高齢化する。エレベーターは付いておりませんし、商店街問題もあって、ゴースト・タウン化という大問題がおきかねない。東京の多摩ニュータウンなどは、もう、この問題に直面している。それに、日本全体としてみましても、2006年が人口のピークで、これから日本の絶対人口が減っていく。人口が伸びるのは、よほど自治体が政策努力をしないかぎり、政令市あるいは県庁所在地のみとなります。札幌市郊外の北広島市はどう考えたらよいのでしょうか。

人口が減っていきますと、住民税もあがらない。しかも地価が下がって固定資産税も減収となる。それから、さらに企業は外国に行きつつあり、中央商店街はシャッター通りになりつつあるという問題もある。そうしますと、法人関連税もあがってこない。さあ、どうするかです。生半可な解決方法はありません。数年で解決するような方法はない。

もちろん、市町村合併でもこの問題は解決しません。つまり、日本は中進国段階の高成長は終って先進国状況に入ったために、少子高齢社会化すると同時に成熟社会化して、都市自治体でも税収の伸びはあまり望めない時代に入っていくということになります。もちろん、自治体と国との間の財源ないし税目の再配分は急務ですが、国民経済という分母の成長率がおちるかぎり、財源縮小という基調は変わりません。

全体的にみますと、日本の自治体は衰弱するという問題にとうとうぶつかってきた。これは、財務省、総務省をはじめ国の官僚や理論家も予測していなかった。このため、今日、対応が遅れてしまっている。そのうえ、自治体の単独事業を煽って、総務省は交付税措置で起債の90あるいは100パーセント面倒をみると言っていたのが、財政投融资制度も変わり、また国の地方交付税特別会計も破綻状況ですから、90パーセント、100パーセントと言っていた交付税措置も、いつ50パーセントに値切られるかわからないという事態も覚悟しておかなければならない。省庁官僚がいかに先見性がなかったかです。しかも、1995年から減税補てん債を出したのですが、旧自治省は「10年後には景気は回復しているであろう」と考え、自治体に強制した。しかし、2004年に償還の年がくるわけで、そうすると公債費比率が高くなる。ここも踏まえておいてください。

### 自治体のムダづかいと職員年齢構成

この(1)成長率が伸びない、(2)少子高齢社会への移行は、日本の構造問題ですが、このほかに、各自治体に個別責任のある問題もあります。ほぼバブル時代から旧自治省が国内市場拡大ないし景気対策として煽った単独事業などに無駄遣いをした自治体は、現在、お手上げ状態です。北広島市は健全に乗りきりましたが、歴代の町長から市長、議会、それから職員の方が偉かったです。無駄使いせずに必要な事をやられた。市制移行がおそかったにもかかわらず、下水処理も100パーセント近くです。敬意を表したいとのべた理由です。

とくに、バブル時代にビック・プロジェクトで無駄遣いをした東京都などの大都市圏は軒なみ財政破綻状態です。農村圏でも、岡山県などは無駄遣いをや

りましたから財政状態は悪い。市町村でも大阪府や東京の多摩地区が軒なみ悪化している。小金井市は5人に1人の勧奨退職すらおこなっています。財政内容が悪い自治体ではこのような話はしにくいのですが、北広島市では安心してできるというのは、着実な歩みをしてこられたためで、自信を持っていただきたいと思います。

ただし、自信を持っていただくのは、まだ早い。それは、4番目の問題となる職員の高齢化と退職金危機です。北広島市は職員数が少ないため、乗り切れるだろうと思いますけれども、日本全体でみますと深刻です。1970年代は、シビル・ミニマムの整備のために自治体課題が急増し、若い職員の新採用が多く、職員の年齢構成は「ピラミッド型」でした。ところが、いま「菱形」になり、あと10年ぐらい経ちますと完全な「逆ピラミッド型」になって、人件費関係が増大する。この「逆ピラミッド型」のとき職員退職金が払えるかという問題がでています。人事が無計画だった自治体では、現在、55歳から45歳ぐらいのところは飛行機の「主翼」型に伸び、またバブル時代に多くの職員を採用したところは「尾翼」までついているという自治体もあります。

北広島市はどうかといいますと、ここに年齢構成表があります。年齢構成表はITなどで市民にも公表すべきだと思います。ここ数年は退職者は2人とか10人、6人、3人ですが、いま55歳の人くらいから15、6人になり、ピーク時が27人と、今の3倍ないし5倍となり、それが10年くらい続く。北広島市の場合は、職員の絶対数が少なく、それに職員1人あたり市民111名ほどですから、また下水も終わっているんで、私は乗り切れると思います。なお、市の場合、一般的にみて職員1人あたり市民120～140名ぐらいを目指さなければ、今後、財政はもたないでしょう。

それをお願いしたいのは、これまで、日本の自治体の財政課は、大福帳型の

単年度予算についてそのつじつま合わせしか行っておらず、長期的な財務問題で「わが市の財政をどうするか」にはあまり取り組んでいない。ですから、単年度毎に、「公債償還はこれくらい」「その交付税措置はこれだけ」というように、起債償還を20年分について公表していただきたい。これは簡単にできる。それから、また単年度毎に20年分、「人件費は2003年度総額いくら」「とくに退職金はこれだけ」と概算表を作って公表していただきたい。もし、起債償還のピークの年度と、人件費のピークの年度が重なった場合は、予算編成が出来ないこともありえます。それから、公債償還や年齢構成をできるだけ毎年「平均化」する必要がある。これを作成・公開していただきますと、長期的な展望ができます。

### 新課題としての自治体財務

今までは「財政」といって、収入ないし財源を中心に考えてきたのですが、そうではなく、収入ないし財源が縮小という問題が出てきたため、いまあるカネをどう使うかをめぐって支出ないし政策の構造をどうするかを考えなければならない時代に入ってきた。いわゆるヤリクリです。この問題領域を私は新しく「財務」という概念で位置付けます。地方自治法では財務という言葉をつけていますが、財政と財務の区別がこれまではっきりしていなかったのです。

今までの財政学は「収入論」「財源論」中心だったわけですが、これからも、もちろん前述したヒモツキの廃止という意味での自治財源の拡充も大事なのですが、全体としての収入はもう伸びない。そうしますと、自治体では、今度はヤリクリとしての「支出論」つまり「政策論」が当然ながら緊急となります。「無駄」な政策、「老化」した政策、それから「重複」している政策を整理しなければ

ばならない。財源は増えないのに、新しい仕事は今後も増えてくる。ことに福祉関係は増えます。また緊急に取り組まざるえない政策が突然でてくる。そうしますと、財源は伸びないのですから、「無駄」「老化」「重複」の政策をスクラップしなければならない。このスクラップの手法が「政策評価」です。

これからは、自然増なき限られた財源ですから、新しく政策をビルドするには、既成の政策をスクラップしなければなりません。1960年前後以降、財源の自然増が多かったため、さらに国の必置規制も強かったため、このスクラップの経験を日本の自治体はあまりもたなかった。だが、すでにスクラップ・アンド・ビルドが当然という時代にはいってます。しかも、道など県の場合は個別施策の規模が大きいわけですから、ダムや道路をいくつかやめればカネはある程度出ます。ですから、長野県知事はカネもないこともあって、大胆に「脱ダム宣言」をだしています。しかし、市町村では個別施策は県と比べてケタが低いので、政策をビルドするにはスクラップ・アンド・ビルドでは足りません。「スクラップ、スクラップ、スクラップ・アンド・ビルド」が必要です。スクラップの3乗です。従来は、予算を削られた部課長は無能ということだったのですが、もうそのようにのんびりしている時代ではありません。一定のルールのもとですが、非効率的な予算を自主的に切っていける部課長が有能だというような時代に入らざる得ない。ことにデフレ時代は物価がさがっているのですから、当然です。

そのとき、不可欠となる「政策評価」の手法を各自治体が独自に工夫する必要があります。学者型のむずかしい議論をする必要はありませんし、これは役立ちません。考え方としては、まず小型政策については課係単位でマイナスシーリングを何年おきかに幾パーセントかをかけ、職員参加で減らしていくのがよいと思います。つまらない補助金などで職員の皆さん方も仕事を増やしてき



たのですから、小さな施策は課係単位の職員参加で整理する。中型政策は「無駄」「老化」「重複」の施策を市全体について一覧表にし、これを中堅職員によるプロジェクト・チームで整理していく。大型政策は長が自らの責任で、道庁がやりかけていた、いわゆる「時のアセスメント」の方式で大胆にやらざるをえない。ですから、小型政策、中型政策、大型政策を分けて、それぞれにふさわしいやり方で解決していく。

この「政策」の再編は、市役所の「機構」の再編になり、次いで「職員」の再編になる。いまから、「肉を切らせて骨を切る」くらいの覚悟で職員の方がやりませんか、近い将来、自治体によっては財政がガタガタとくずれることもありえます。そのとき、道も国も助けてくれません。自治体は自治体にふさわしく「予測と調整」による自治で解決すべきです。それも、今から10年後、20年後をとくに予測しながらやっていただきたい。「まあ、あと3年で辞めるからいいや」という高齢職員の方もいらっしゃるかもしれませんが、北広島市は続くわけですから、とくに市民の方には財務情報の公開による取り組みをお願いしたいわけです。日本全体が、今日、こういう時代に入ってきた。北広島市は着実な行政の成果を積み重ねてきたけれども、ぜひ、あらためて、この財政の長期展望、ことに財務問題に取り組んでいただきたいと思います。

このとき、個別施策の「原価計算」それから「事業採算」、さらに入札制度改革についても取り組んでいただきたい。日本の自治体ではこの癖がついていない。というよりも、その技術蓄積すらもない。途中採用になるでしょうが、財務能力のある専門職員がこれからは不可欠です。これに取り組まない財政課は失格です。とくに、これまでの大福帳型の財政課の体質を改善するためには、ここで、前述の法務室とならんでぜひ財務情報室をつくっていただきたい。原価計算、事業採算の技術開発から「連結財務諸表」の作成、ついで長期的な財

務係数の構成に取り組み、これらを公表するためです。

### 「議会運営条例」の策定を

以上の自治体の急務に取り組むには、議会の改革も必要となります。まず、議員さんは、新課題の法務・財務を含めていわゆる情報公開の要求を職員にしていだだくとともに、大所、高所からだけではなく、個別問題でも、自治体改革に取り組んでいただきたいと思います。このための重要な課題は「標準議会運営規則」問題です。これは帝国議会をモデルに旧内務官僚が戦後つくったもので、議員相互の自由討議、あるいは議会への市民参加を想定していない、困ったシロモノなのです。その後、部分修正はありましたけれども、基本は現在の国会運営の実態と同じく、いわゆる戦前の「帝国議会型」ですから、あらためて北広島市独自の「自治体運営条例」をつくっていただきたいと思います。

これまで全国市議会平均で70日前後でしたが、最初に言いましたように自治体の課題領域すべてについて審議・立法できるようになったため、これからは議会の仕事も増えるのですから、夏休み、正月休みはあっていいのですが、実際上は通年議会にならざるをえないだろうという問題も出てきます。そこでは、たとえば「公開」の全員協議会、あるいは「公開」の委員会協議会も議会運営条例に規定し、職員が出なくて議員相互に議論する、つまり「自由討議」のシクミもつくれます。

札幌市郊外の北広島市の市民の水準は高いとお聞きしましたが、どこの自治体でも市民には多様な専門家の方たちがいらっしゃいます。戦前から戦後にかけては、市民のほとんどが小学校卒でした。私は学歴主義ではありませんが、今日では市民の文化水準は高くなり、若い層では大学への進学率も50

パーセントです。専門職といわれる弁護士、医者、ジャーナリストもたくさんあります。それから、サラリーマンもそれぞれ専門家です。企業で経理、企画あるいは広報担当の方もいます。主婦も地域生活の専門家ではありませんか。このように、市民の文化水準、専門水準は高くなってきているのですから、議会も市民の方を現行制度にある「参考人」「公述人」というかたちで、議会への市民参加方式をつくるべきです。これはぜひやっていただきたい。それから、議会でも委員会ごとに市民会議を開くとかがあってもいい。

このためには、「議会運営条例」を各自治体議会がそれぞれ自由につくるべきなのです。「標準議会運営規則」は標準といっているだけで、何らの拘束力もありません。これまで、議会事務局の職員は、新しく議員さんが当選すると、金科玉条のごとく、これをテキストにレクチャーしていますが、間違いだったのです。この「標準」自体ナンセンスです。議員さんは、北広島市にふさわしい議会運営条例を自らつくっていただく。全国の三議長会にそれぞれの「標準議会運営規則」を変えさせるといふ、無駄な努力をする必要はありません。各自治体議会が独自に条例を策定すればいいのです。そこでは、国会はすでに行っているのですが、いつでも、議員による文書質問もできる制度が必要です。職員の文書解答をめぐって、職員の水準も高くなっていきます。

以上の点については、岩波新書の拙著「自治体は変わるか」で述べています。くわしくはそちらをみてください。今日、たしかに市民の水準は高くなってきた。市民活動への習熟もはじまっている。議員さんも従来の考え方を変える。職員もプランナー型、プロデューサー型に変わっていく。つまり、機関委任事務で通達にすがっていた自治体から、自ら考え、自ら政策・制度をつくる自治体になっていくことになります。

## 政策は質整備・再活性化型へ

ぜひ最後にお考えいただきたいことは、もう、夢をえがいて白地にハコモノや道路をつくるという時代は終わったということです。国から補助金などを取ってきて、通達や補助基準どおりの行政をするという時代は終わりました。これからは、すでにある政策資源の再活性化の時代にはいります。もう巨額の公共事業は不必要です。シビル・ミニマムの量充足から質整備の時代にはいり、文化、環境、デザインが重要になります。北広島市にふさわしいこの新しい思考による政策・制度づくりのためには、何よりも、この新課題に取り組みうるよう、とくに職員の水準を上げていただきたい。いわゆる研修も必要なのですが、そればかりではなく、職員には出張研究、出張調査が不可欠です。議会にもこの制度がありますけれども、職員の方々にも予算を付けていただきたい。

このための「予算はない」と言われるかもしれませんが、あります。職員ひとり途中退職しましたら補充しない。すると、1人あたり1千万円はある。手取りではなく、コストとして1千万円かかるのですから、ふたりお辞めになって職員を補充しなければ毎年2千万円づつある。職員全体の水準を上げるためのこの不補充と、自治体が地域雇用力ないし地域生産力を高める政策に大胆に取り組むこととは、別問題なのです。北広島市独自の政策・制度づくりは、本を読んだり、布団のなかでウンウンうなってもできません。無から有はつくれないのです。やはり職員によるプロジェクト・チームが現場に行くべきです。

わが北広島市が直面しているこの問題を「A市はこのように取り組んでいる。プラスはここ、マイナスはここ」、「B市は、ここはプラス、ここはマイナス」、「C町ではここがプラス、ここがマイナス」というかたちで、「わが市はだいたいこ

の辺でいけるな」と落としどころがわかります。ここが大事なのです。日本では3000余の市町村がある。都道府県も47ある。どこかで必要があって何か、新しい政策・制度づくりをやっていきます。

### 自治体相互交流で政策づくりを

国の通達待ちの時代は終わりました。しかも、先ほどのべましたように、国の法律は官僚が先送りするため、なかなか変わらず時代錯誤です。とすれば、政策・制度づくりには自治体相互に学びあうことが不可欠です。

国の現行の産業廃棄物関連法もザル法です。ここを突破したのは所沢市でした。県も権限を持ちますが、これに取り組みないため、公害発生基準に国際基準を使って所沢市は条例化したのです。それで、県さらに国も重い腰をあげて取り組まざるえなくなった。この点を旧来の官僚法学からみれば、所沢市は越権ないし法令違反だったわけです。当時の環境庁、厚生省が異議を述べたかと所沢市にききますと、「よくやってくれた、これでわれわれは通産省とたたかえる」などと、のん気なことを言っていたようです。国会の形骸性とあいまって国の立法が立ち遅れて劣化しているとき、このような先駆自治体の先導性ないしイニシアティブによってしか、日本の政治・行政のシクミは変わりません。そのためにも、自治体に法務室が不可欠となるのです。

今度の分権改革によって、機関委任事務制度は終り、必置規制もゆるくなっています。日本の自治体はこの新しい権限を基礎に、自治体相互に学び合う。そういう意味では、北海道町村会の「土曜講座」は画期的で、単に講師の話を聴くだけではなく、市をふくめて北海道の自治体職員同士が個人として相互に交流するようになった。それから、全国的にみても、様々な交流する機会が増

えています。自治体職員中心の「自治体学会」の成立がその典型です。また、北広島市の市長さん、議員さんも全国を飛びまわっていただく。職員の皆さん方も全国にでかけ、政策・制度の再編をめぐって北広島市の水準を高める。その成果があがる時、今度は日本中の自治体から北広島市に視察に来ます。先駆市役所はこの意味での観光産業にもなるわけです。自治体レベルの政策・制度は国から降りてくる時代は終って、自治体みずからがつくり、自治体相互に学びあう時代になっております。

最も良い例が情報公開条例です。「日本最初になるから」と、金山町が今日からみれば未熟のまま条例をつくりましたが、最初につくったという栄光は燦然と輝いています。それ以降、たくさんの自治体が相互に学びあって情報公開条例の水準を高めていった。今日では、国も遅れてつくりましたが、当然、国より優れた水準の条例をつくっている自治体もある。裁判所もこの条例を支援するようになってきました。このように、自治体相互に政策・制度づくりの水準をあげていく。しかも、今日では、国が自治体から学び、自治体がつくりだした政策・制度を汲みあげるようになってきた。

これからの自治体の政策・制度は、国からおりてくるのではなく、自治体相互に学び合って、自治体相互にその水準を高めていくといった考え方をぜひとっていただきたい。そのためには、見聞の広い市民、長・議員、職員になっていただきたい。とくに職員は職場と帰りの飲み屋と家の三角だけで動いておれば、やはり世間知らずになってしまいます。ぜひ北海道に北広島市ありという自治体づくりをやっていただきたいとお願いしまして、わたくしのお話を終らせていただきます。ありがとうございました。