

# 地方自治の課題

## 政権交代、再交代の揺らぎのなかで

大 杉 寛

### 1 地方分権改革はどこを目指すか

約二〇年間にわたる地方分権がいまどういう状況にあるのか、大きな政治の動きも見据えながら、とくに民主党政権の下で地域主権改革を起点に様々な地方制度に関する議論が巻き起こり、地方自治が争点化した内容を取り上げたいと思います。

第一期の分権改革は二〇〇〇年の地方分権一括法施行で一区切りを迎えましたが、現在まで地方分権改革は引き続き行われています。

その時々に分権改革の課題が取り上げられ、どのような推進体制の下で追求されてきたのか。政権交代を節目とした変化でまずとらえてみたいと思います。

#### 政権交代前までの地方分権改革

図1は民主党政権以前までの地方分権の流れを

みたものです。一九九三年、衆参両院で地方分権の推進に関する決議が行われ、九五年に地方分権推進委員会が設置されて、第一次分権改革が議論され、その結実として九九年に地方分権一括法が成立し、二〇〇〇年に施行されました。しかし任期が一年延びた地方分権推進委員会の『最終報告』(二〇〇一年六月)では、未完の分権改革として「残された改革課題」を整理しています。

残された改革課題とは、①地方財政秩序の再構築、②地方公共団体の事務に対する法令による義務付け・枠付け等の緩和、③事務事業の移譲、④地方分権や市町村の合併の推進を踏まえた新たな地方自治の仕組みに関する検討、⑤制度規制の緩和と住民自治の拡充方策、⑥「地方自治の本旨」の具体化の六つで、これらは引き続き検討していくことが必要な課題としてあげられました。

二〇〇一年、小泉政権の下、新たに地方分権改革推進会議が設置され、このなかで「三位一体の改革」により、地方財政は厳しい対応がなされ、

また、「平成の合併」という市町村合併がすすめられました。交付税削減によって、市町村は合併に追いやられるかたちになりました。

二〇〇七年から地方分権改革推進委員会が設置され、分権改革が議論されていくなかで、事務の義務付け・枠付けの見直し、基礎自治体への事務権限移譲に関して本格的に検討されました。同時に道州制の課題も取り上げられ、道州制ビジョン懇談会を設置して検討をすすめ、道州制の考えを打ち出した。このような大きな流れがありました。

政権交代前までに、地方分権推進委員会が機関を出しましたが、多くの課題が残されたと同時に、対応を要する具体的な課題が明示されました。それとともに、分権改革以前から潜在的に絶えずあった地方制度をめぐる対立の構図、政治過程がより明瞭なかたちで出てきました。



事務事業の移譲、市町村合併は典型的な仕事量の増大です。国から都道府県へ、都道府県から市町村へと、仕事を受ける側にとっては仕事が増えますが、やり方は自治体の自由という意味の分権ではない。

二〇〇〇年分権一括法施行以来、市町村をいわゆる総合行政主体とみるようになりました。それまでは総合行政といえ、都道府県の行政体のあり方をめぐる議論のなかで言及されてきました。

国の縦割り構造が都道府県のなかに根を下ろして、都道府県の仕事はばらばらになってしまおうのをどう防ぎ総合的な行政を行うか、という視点から使われるのが主でした。もちろん市町村においても総合的な行政を行う重要性は、たとえば基本構想策定の義務付けにみられたように、考えられていました。市町村を総合行政主体として考えるようになったきっかけは、二〇〇〇年の地方自治法改正です。そして、市町村それぞれが総合的に様々な仕事をこなすためには、行財政基盤を確立することが重要であるとされ、その具体の取組みが平成の合併推進であったわけです。

このように事務事業の移譲と市町村合併は、仕事量の増大路線と密接に関係する改革テーマです。二〇〇〇年以降も自由度の増大路線と仕事量の増大路線は、そのときどきに強調されて成果をみたり、進展しないときは別のテーマが浮上する繰り返し状況が、分権改革以前から続いています。事務事業の移譲とあわせて、二〇〇九年までの

段階はさらに国の出先機関改革が加わり民主党政権に引き継がれますが、結果的に現在まですすめられませんでした。そして道州制の議論が、仕事量の増大路線と密接に関わるかたちで強まっています。

### 民主党政権の地域主権改革 安倍政権での地方分権改革

その後、民主党政権に代わり、地域主権改革がすすめられました(図2)。義務付け・枠付けの見直しと権限移譲は、いわゆる地域主権一括法(地域の自主性及び自立性を高めるための改革の推進を図るための関係法律の整備に関する法律)のもとですすめられ、三次一括法は自公連立政権下の二〇一三年六月に成立しました。

補助金等の一括交付金化は、「地域自主戦略交付金」として始められたのですが、民主政権から自公政権に代わって、一括交付金は廃止され、出先機関の原則廃止は凍結になりました。

国と地方の協議の場は法制化され定期的に開催されていますが、これを今後どう活用していくかが課題になるでしょう。

二〇一二年一二月の再政権交代により第二次安倍政権が誕生し、地方分権改革はどんな方向にすすんでいくのだろうか。二〇一三年三月に地方分権の推進体制として地方分権改革推進本部を設置。併せて四月には地方分権改革有識者会議が設

図2 地域主権改革のこれまでの取組

改革課題	改革の理念	これまでの取組実績
義務付け・枠付けの見直し 基礎自治体への権限移譲	事務の実施やその方法を地方議会が定める条例によって決定すること等により、地方自治体自らの判断と責任において行政を実施する仕組みに改める。	1次一括法(23年4月28日成立) 2次一括法(23年8月26日成立) 3次一括法案(24年3月9日国会提出)
補助金等の一括交付金化	国から地方への「ひも付き補助金」を廃止し、基本的に地方が自由に使える一括交付金にする。	「地域自主戦略交付金」等を創設 23年度: 5,120億円 <sup>※1</sup> (※1 沖縄振興自主戦略交付金を含む) 24年度: 6,754億円 <sup>※2</sup> (※2 沖縄振興一括交付金を含めると8,329億円)
出先機関の原則廃止	事務・権限を地方自治体に移譲することなどにより、地域における行政を地方自治体が自主的かつより総合的に実施できるようにする。	「アクション・プラン」 (22年12月28日閣議決定) 出先機関の事務・権限のブロック単位での移譲に関する法案を今通常国会に提出予定
国と地方の協議の場	地方に関する重要政策等について、国と地方が協議する場を設ける。	国と地方の協議の場 (23年4月28日成立) 法制化後、本体合会を9回開催

(出典) 内閣府ホームページによる

置され、ここには雇用対策部会と地域交通部会の二つの専門部会で検討をすすめていくことになっていますが、こうした取組み状況はこれまでの分権改革の流れとは異なる印象を受けます。地域固有のさまざまな課題を今後取り上げていくのかもしれません。他方で国の出先機関改革や道州制の問題があります。自公連立政権は今国会で見送った道州制基本法案の提案を考えており、道州制に賛同する野

党との協議は七月の参院選後に本格化していくようです。私はこれまで地方制度改革、そして近年では大都市制度について考えてきていますが、道州制は簡単に制度設計できるものでなく、まだまだ先の課題という印象です。

分権改革自体は相当な時間をかけ、様々なテーマを取り扱いつつも、しかし税財政をめぐる問題など幾つかの大きな課題を残しています。分権を言い続けるのではなく、これまでの成果をどう巧く活用できるのかが重要という面もあります。

自由度の拡大より、仕事量の増大への比重が大きく、道州制の議論は仕事量の増大に向かいます。そうなったときに、地方自治の観点から望ましい改革になるのだろうか。決して望ましい改革にならないし、いままで積み上げてきた成果を後退させる影響を与えるのではないだろうか。これまでの改革の効果や、改革が機能していない要因などを検証していくことが求められると考えます。

### 融合型政府間関係と制度改革の争点

国と地方の政府の間を政府間関係といい、国際比較のなかで、日本のしくみは融合型の政府間関係といわれることがあります。国、都道府県、市町村の間で事務権限が錯綜している、混じり合っていることを捉えていっているわけです。この権限は国、この権限は広域自治体、この権限は基礎自治体と単純に割り振られるかたちではな

く、一つの仕事に対して、国も都道府県も市町村も関わっています。このようなタイプの政府間関係を融合型といいます。これに対して、それぞれが完結しているやり方を分離型といい、米国や英国は分離型といわれます。

ほとんどの仕事は、国が行い、都道府県と市町村も行うようにつながっています。国が地方支部局の出先機関を通して直接行っている仕事は自治体に関わらないので分離型です。他方、出先機関を通して都道府県と市町村に関わってくる仕事もあり、都道府県と市町村の間でも同様の構図があります。

最近では、二重行政はいけなから分けるとか、あるいは統合しろ、といった単純な議論が見受けられ、大都市制度の文脈のなかでも出てきますが、そこをどう考えるかは難しい。分権改革の議論のなかでいえば、自由度の拡大、義務枠の見直しなどは、国と都道府県・市町村の間関係のことで、都道府県と市町村の裁量を拡大していくことです。一方、二重行政と大都市制度の議論は、都道府県と市町村の間をどうしていくかで、広くは自由度の拡大に関わる議論になります。

事務権限の移譲は仕事量の増大で、出先機関改革、道州制は自由度の拡大にも関わってきますが、仕事量の増大と政府間関係の見直しに直結する議論となります。現在、争点になっている事項の改革内容によって、国と地方の関係は大きく変わってくる可能性があります。

## 2 地方自治制度の争点化がもたらしたもの

### 地方行財政検討会議の問題提起とその後

民主党政権で何ができたのかは別として、大きな意味があったのは地方自治のあり方を抜本的に見直そうとした取り組みでした。同政権が設けた地方行財政検討会議で主に議論され、最終的には地方自治法の抜本改正としてまとめられたわけですが、表1にはその項目を列記してあります。

表1 地方自治法抜本改正についての考え方(平成22年)  
(平成23年1月26日)

- |   |
|---|
| <ol style="list-style-type: none"> <li>1. 地方公共団体の基本構造のあり方</li> <li>2. 長と議会の関係のあり方</li> <li>3. 住民自治制度の拡充             <ol style="list-style-type: none"> <li>(1)議会のあり方の見直し</li> <li>(2)代表民主制を補完する直接民主制的手法の充実</li> </ol> </li> <li>4. 国と地方の係争処理のあり方</li> <li>5. 基礎自治体の区分・大都市制度のあり方</li> <li>6. 広域連携のあり方</li> <li>7. 監査制度・財務会計制度の見直し</li> </ol> |
|---|

これまで広く争点となっていなかった「自治体の基本構造のあり方」「長と議会の関係のあり方」

についても、自治体からの問題提起などがあつてテーマ設定されました。また、住民自治の拡充のなかで、地方議会のあり方と直接民主制のあり方が大きなテーマ設定として出てきました。

二〇〇〇年分権一括法で導入された、国と地方の係争処理は作動しておらず、制度が抑止力となつて係争処理まで至らないのか定かではありませんが、テーマ設定されました。もう一つ大きな争点になつた基礎自治体の区分と大都市制度、後ほど触れますが、今後大きな焦点になつてくるであろう広域連携のあり方。そしてこれまでも徐々に改革されてきた監査制度・財務会計制度です。

それまで広く取り上げられてこなかつた課題で、行財政検討会議で議論されたものとしては、自治体の基本構造、長と議会の関係があります。様々なモデルが検討・提示され、それ自体は重要な事だつたと思います。住民が首長と議員をそれぞれ選挙で選ぶ二元代表制は、憲法の規定上そうせざるを得ないので、これをどう活かすかを考えることだと思ひます。首長と議会は車の両輪といわれますが、地方議員からは現実には両輪にはほど遠いという声が聞こえてきます。また、車輪は同じ大きさでなければならぬのか、大きさが違えばどう組み合わせる、動かせばいいのか。これ自体、これまで公式的な制度改革論議としては十分には考えられてきませんでした。

長と議会の意思が反する場合、どのように物事を決めていくのか。このこと自体が広く住民自治

のあり方といえると思ひます。その制度設計について考える問題提起をした意味は重要だつたと思ひます。地方自治のなかにデモクラシーを考えていく発想、デモクラシーはどうあるべきかにつながりうる論点提起だつた点で、重要な意味を持つていたと考えます。もつとも、残念ながら十分に議論は展開されず、結論は得られませんでした。

### 大都市制度改革の争点化 「都」構想のインパクト

いま一つおおきな争点となつたのは大都市制度です。

改革の議論が起きる前から、私自身、東京都や特別区の委員会などの場で議論を続けてきました。比較的最近では、横浜市の特別自治市に関する研究会も数次にわたつて関わつてきました。

私は、都区制度に対しては、必ずしも肯定的な考え方ももつていないので、なぜ大阪都構想をわざわざ打ち出すのか疑問でした。都区制度自体、機能していないと思ひますが、東京以外の人はそう思つていない。もちろんプラス面もありますが、それは都区制度によるものなのか、あるいは東京で行われている都区制度だからなのか、両者を考えなければならぬ。

顕著な例では、東日本大震災のとき自治体は様々な支援を行いました。震災直後の応急的な支援では消防士などの活躍が期待され、東京消防庁

の役割は非常に大きかつたし、さらに災害復旧を支援した技術職の職員が多くいます。被災地への地理的な近さもありましたが、それだけの支援ができたのは東京都の規模によるものです。かりに大阪が都制になり、同じことができるかというところが難しいでしょう。しかし一方では巨大さゆえの課題、問題が多々あります。

従つて、大都市制度については、たまたまある首長が強く主張したから争点化したわけではなく、必然だつたと私は感じています。

一つは、大都市が占めるウェイトの大きさです。単純に人口だけをみても大都市の比重は大きく、政令指定都市と東京都の人口を合わせると全国の三分の一以上を占めています。人口だけで判断するものではありませんが、これだけの比重を占めている大都市をどう考えていくかは、地方自治を考えると大きな争点になります。とくに道州制の議論が出てきたときは問われることになりました。

二つめは、大都市制度、とくに指定都市制度の歴史的背景があり、そこから変化を求められていることがあります。三つめはグローバルな都市間競争・協調時代の視点から、四つめは人口減少、少子高齢社会の到来です。

### 大都市制度の歴史的背景

大都市制度は戦前の六大都市（東京、京都、大

阪、名古屋、横浜、神戸)のうち、東京だけが戦時中の一九四三(昭和一八)年に東京府・市統合を経て東京都になりました。戦後、都制を含む既存の地方制度関連法制は廃止・統合され、新たに地方自治法を制定し都制は一般制度化されました。ここでは東京という名称は一切使われていませんが、都制は東京都と当たり前のよう理解されています。かつて特別区協議会の研究会では、橋下徹市長が主張するより以前、都制は東京だけでなく、他でもできるのではないかと、そんなことを半ば冗談まじりで議論したことがあります。

現在の東京都制度は、分権一括法の施行と同じ二〇〇〇年に改革されました。都区制度は地方自治法のなかで頻りに法改正が重ねられ、これまで四度にわたって大きな改革が行われてきました。たとえば、かつて区長は公選でしたが戦後廃止され、一九七四年の自治法改正で復活しました。六四年の改革では都から特別区へ大きな事務移譲が行われ、二〇〇〇年分権一括法のときの改革では、特別区を基礎的自治体と位置づけました。

それまで特別区二三区の範囲の基礎的自治体は東京都だったので、東京都は基礎的自治体と広域自治体の両方の性格を持っていましたが、この改革で東京は基礎自治体ではなくなりました。法改正にあたって、東京が基礎的自治体でなくなると何か支障があるか議論し、オリンピックを開催できなくなるのが当時、区協議会の研究会で話題になりました。

オリンピック憲章ではCityが開催することになっていて、Cityは基礎自治体です。現在特別区は基礎的自治体になったので、英語表記ではCityとするのが一般化しています。東京都はCityではなくなったので、オリンピックを開催できないことになりましたが、現在招致活動をしているので、あまり関係ないのかもしれませんが。

このように、都制度は大きな変遷を経てきました。東京以外の五大市は、地方自治法に当初規定され現在は削除されている「特別市」への移行が予定されていました。しかし、府県が反対したため、一九五六(昭和三一)年、大都市に関する特例により政令指定都市となり、現在に至っています。半世紀以上にわたって制度はほとんど変わらず、指定都市は五六年の五市から現在は二〇市と、適用対象となる都市の数だけが四倍に増えていきます。

地方自治のバイブルといわれた長野土郎の逐条の改訂版で指定都市とは戦前の五大都市のみにあてはめる制度と書かれていましたが、数年後の一九六三(昭和三八)年、北九州市が指定都市になりますと、北九州市は特別で、最後の指定都市だと書かれています。その後、指定都市は増えて二〇になり、そのときで制度の運用を中心に対応してきましたが、現在それだけいいのかかわられていないのでしょうか。

## 大都市制度の世界的潮流

世界的潮流として、グローバルな都市間競争、協調を視野に入れた大都市改革があります。昨年調査をしたニューヨーク市は五つの区があり、市の総人口は約一千万人、それぞれの区の人口は平均すると約二〇〇万人と大きな区で、区長は公選です。ただし、以前に比べて、区長の権限は弱くなっています。

市全域に五九のコミュニティ地区とコミュニティ委員会があり、各委員会には五〇名の委員がいます。米国内では類似した仕組みが多々あります。委員は交通費などの実費弁償でいどで参加する一般市民から選ばれ、二年任期で半数ずつ改選します。

委員会には市の建築許可などに関して手続的な権限があり、たとえばビルなどを改築する場合には、必ず委員会の審議にかけなければなりません。最終的な決定権は市にあります。身近で近隣の問題は話し合いで決める仕組みです。たとえば、私が傍聴した委員会は、都心部のレストランでの酒類提供の是非について、レストラン経営者は評価されている店なのでお酒の免許更新を訴え、委員で議論していました。また、美術館の有料庭園に隣接するビルは、公園に面した側は壁だったのですが、改築して窓をつくる計画があり、委員会では無料で公園の風景を見られるので窓の設置に

対して反対意見が多数でした。私は傍聴して、そのくらい良いのではと思いましたが、委員会の許可を得ることが必要で、このように治安も含めた土地の資産価値に対しては敏感に反応して市民の議論する場があります。日本の大都市や東京ではこのような光景を見かけることはあまりないのではないのでしょうか。

また、世界的にリスケーリングという概念が最近用いられるようになってきました。これは規模を変えることで、合併や昇格などによる大都市部の自治体再編を意味します。カナダのトロント市の例では、旧トロント市を含め、大都市が合併して新トロント市が誕生しました。都心部では再開発により活況を呈し、さらに北米自由貿易協定(N A F T A)により、メキシコからの移民が米国を通り越して直接トロントにやってきて、人口が増えています。

リスケーリングが行われていくなかで課題も出てきています。中心部と周辺部の問題、さらに都心部の開発がすすむことよって、従来から都心に住んでいた層と、新しい層の関係のあり方の問題も出てきます。

一方、議会の委員会を旧市の単位で設置し、そこに決定権限を付与し、議会内分権のような仕組みを取り入れています。喩えていえば、札幌市の各区に議会の委員会を設け、区の委員会で決定していくかたちと理解してください。

## 地域実情にあわせた大都市構想と自治体間連携

昨年、日本学術会議の要請で、アジア諸国の大都市制度について調べ、様々な取り組みがあるなかで、日本の大都市はこうだというのがなかなか見えてきませんでした。何か変えなければと浮き足立っている状態なのではないか、日本の地方自治制度全体がそうなりつつあるように思います。

さらに、人口減少、少子高齢化は農村部や地方都市に比べ後発ですが、大都市への影響は非常に大きい。人口減少とともに生産年齢人口も減少するため、担税力のある層が減少します。たとえば、横浜市のように、個人市民税に依拠した税収構造をもつ大都市は、他の大都市に比べ、生産年齢人口の減少が大きく影響する可能性があります。大都市の急激な人口動態の変化が大都市の衰退につながりかねず、日本全体の自治制度のあり方が問われてきます。

そうしたなかで、大都市制度構想のあり方も様々な考えられていい。旧五大市であれば、都構想、あるいは特別自治市構想のように府県と指定都市を分離することも考えられます。あるいは連携・協調関係を強化する考えもある。現行制度にとらわれず、幅広く考えていくことが必要です。

大都市改革は、まず国からの分権をすすめることが大前提です。同時に、先端的・戦略的な大都

市経営を可能とする仕組みづくりを目指すことです。たとえば、グリーン・グロース(緑の成長)、知識産業主導のイノベーション(革新)、日本ではとくに防災減災も含めた危機に対するレジリエンス(回復力)などを考えていかなければならない。法令がどうなるかは制度設計上は重要ですが、何のための議論なのかは抜け落ちてはいけません。

第三〇次地方制度調査会では大都市制度のあり方が議論され、二〇一二年一月に専門小委員会の中間報告をまとめ、二〇一三年六月十七日の地制調第五回総会で「大都市制度の改革及び基礎自治体の行政サービス提供体制に関する答申」をまとめました。答申の内容は、「第一、大都市を含めた基礎自治体をめぐる現状と課題」「第二、現行の大都市等に係る制度の見直し」「第三、新たな大都市制度」「第四、基礎自治体の現状と今後の基礎自治体の行政サービス提供体制」となっています。

すでに事実が先行して、大阪都構想をすすめるうと企図して「大都市地域特別区設置法」が二〇一二年八月に成立しました。

さて、一連の大都市改革論議を通じて、実は、重要なのは大都市かどうかに関わらず、地方自治のなかに民主主義を位置付ける、考える素地ができてきたことではないかと思えます。大都市制度は引き続き議論されていくかと思えます。これまで提起されたことは、地方自治全般に通じる課題ですし、個別の自治体の議論につなげていくことが重要です。

個別の自治体が総合行政主体として、自前でもかんでも行い、そのために合併をすすめる、自治体の規模を大きくする発想は、すでに成り立たなくなっています。このため第三〇次地制調では、広域連携の仕組みと運用について触れています。民主党政権前からの定住自立圏構想を柔軟に見直していくことで、基礎自治体間の連携を現行制度の協議会、機関等の共同設置、事務の委託、一部事務組合、広域連合に加え、新たな制度化を図っていくことが答申されています。この制度化いかに、今後の基礎自治体のあり方に大きく関わってきます。

分権時代の自治体の自律を考えた場合に、単独で何から何までを行うことが自律ではない。どのような連携が分権的な連携になるのかを考える必要性が出てきています。

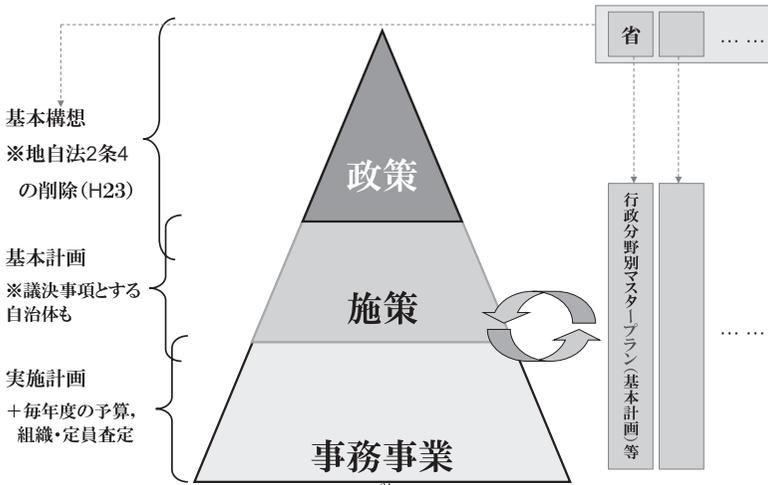
### 3 地方分権時代にふさわしい「自治のかたち」

#### 自治体の政策体系と「公共」計画体系 基本構想策定義務づけの廃止

これまでいくつかの自治体の基本構想と総合計画の策定に関わる機会があり、また最近の制度改正を踏まえて考えたことと、さらに自治体スクラム支援について触れてみたいと思います。

自治体の政策体系は(図3)、政策、施策、事

図3 自治体の政策体系と「公共」計画体系



務事業となっていて、政策に対応するのが基本構想で、施策は基本計画、事務事業は実施計画となります。この他に、各省庁から義務付けられた行政分野別のマスタープラン(基本計画等)や、自治体独自の行政分野別計画等があり、相互の関係をどうするかという課題もあります。

二〇一一年に地方自治法が改正されるまで、市町村は基本構想の策定が義務付けられていて、改

正前の自治法第二条第四項の規定は以下のようになっていました。「市町村は、その事務を処理するに当たっては、議会の議決を経て(手続き要件)その地域における総合的かつ計画的な行政の運営を図るため(内容要件)の基本構想を定め(策定要件)、これに即して行うようにしなければならない(実行要件)。(傍線、括弧書きは筆者)。

基本構想の規定は、義務付け・枠付けの見直しの中で自治法から削除され、あわせて他の法律で定められていた各省行政分野別計画と基本構想との関連づけの規定も、その多くが廃止されました。

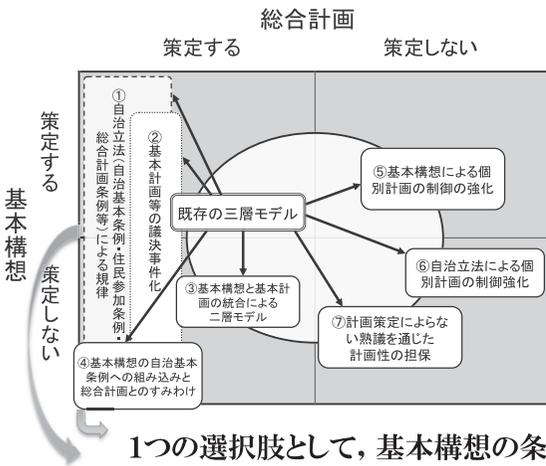
廃止された基本構想の規定には四つの要件がありました。一つは、議会の議決を経る手続要件。次に、内容的な要件として、地域における総合的かつ計画的な行政の運営を図るものでなければなりません。三つめは、基本構想を定める策定要件。そして、これに即して行わなければならない、実行要件の四つです。

この自治体におけるこれまでの現実はどうであったか。議会の議決を経て定める、手続要件と策定要件を満たされていても、総合的で計画的というよりは総花的ですし、これに即して行われているかという点、行っていないのが実情でした。

#### 基本構想条例のすすめ

では、基本構想策定の義務づけが廃止された以

図4 義務付け廃止後の基本構想と「自治のかたち」～「基本構想条例」のすすめ



降はどうなるのか。

一つは、いままで通りに基本構想を用いつづけ、期限がきたら策定し直す。あるいは、期限がきたらもう作り直さない。総合計画についても、策定する・しない、という選択があります。さらに、マニフェストが普及してきたなかで、首長はこれに即して仕事をしていく。マニフェストと総合計画は異なるので、両立させることが可能です。

さて、ここで一つ提案です。それは、基本構想を条例化することです(図4)。その前提としては、自治基本条例の制定状況です。自治体

のかたちを示す自治基本条例をつくるのは重要な選択肢です。しかし、広がってきたとはいえ策定していない自治体が多いので、基本構想を条例化することを考えています。

私が委員と部会長を務めていた都内の自治体の総合計画策定委員会では、基本構想の条例化を提案したのですが、賛同を得られませんでした。これまでも基本構想を議決していたのですから、手続的にはあまりかわらないにもかかわらず、

基本構想をどう考えるか。改正前の自治法は、「地域における総合的かつ計画的な行政の運営を図るためのもの」となっています。しかし、実態として、基礎的自治体で総合計画(基本計画)の最上位の計画として位置付けられる基本構想をつくるときに、行政のみで完結する基本構想が成り立ちうるのだろうか。参加とか協働という言葉が普通に流通している現在、新しい公共として、さまざまな市民や団体と一緒に実現させる。市民の参加を得て策定していくときに、「行政計画」という用語を使うこと自体が適切だろうか、不自然ではなからうか。「公共計画」のほうがいいのではないか、先ほどの自治体の例では、基本構想を「公共」の指針としました。

さらにいえば、公共は、行政はもちろんのこと、市民とのいろいろな関わりが出てきますので、単に議決事項にするだけでいいのだろうか。また、引き続き基本構想を議決しようとする自治体は、議決事件にするための条例が必要になります。こ

れを、自治基本条例のなかに位置づけるか、あるいは基本構想策定の条例によって位置づけることです。

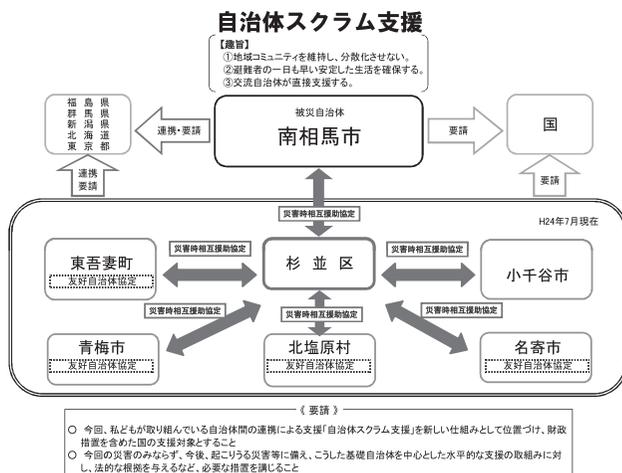
行政計画とはどこまでが行政の計画で、どこからが公共性を持ったものなのか。また、住民と行政は縦の統制関係になっていて、住民が首長と議員を選びコントロールする。この縦関係にある住民と行政を横に置いて、協働、公共というのはおかしいという議論は当然あります。

一方で、新しい公共という考え方、社会そのものの公共性を考えていくときに、行政も住民もともに関わっていく横の関係があります。縦と横が結びついて地域社会が成り立っていくとすれば、自治基本条例をつくること、そして基本構想の条例化は、縦の統制関係と同時に横の新しい公共的な発想を盛り込んでいくこととなります。分権時代にふさわしい地域の自治のかたちをどう示していくのが問われるのです。

### 自治体スクラム支援・遠隔型水平連携

東日本大震災で原発、地震、津波の複合被災をした福島県南相馬市は、災害時相互援助協定を結んでいる東京都杉並区に、通信手段が復旧してから直ちに援助を求めました。このため杉並区はバスを用意し、同区と災害時相互援助協定をしている群馬県東吾妻町の杉並区有施設に、南相馬市民数百人の避難を受け入れました。

図5 自治体スクラム支援会議



(出典) 杉並区ホームページによる

杉並区は吾妻町と同じく災害時相互援助協定を結んでいる新潟県小千谷市、北海道名寄市、福島県北塩原村、東京都青梅市とともに杉並区がハブになって、南相馬市へ物資の提供、被災者の受け入れなどの支援をしています(図5)。

災害救助法の規定では、基礎自治体は国や都道府県が行う被災支援を補助する位置づけで、市町村が支援を行う場合は都道府県と国への手続が必要で、正式なルートによる支援でなければ費用支弁されないという限界があります。

自治体スクラム支援会議は、自治体間の水平的な相互連携、広域連携であり、私は遠隔型水平的

携といっています。支援会議ではこのような新たな支援の仕組みを、災害救助法に位置づけることを国に要望しています。

どのように自治体間連携を構築していくのかは、東京に住んでいると切実な課題です。東京直下型地震を想定した場合、夜間や早朝であればほとんどの職員は区役所の近くに住んでいないので区役所は機能しなくなり、都庁も国もそうです。被災住民への支援は直接的には区役所が行うので、区役所が機能するかが問われます。震災によって行政機能は一気に欠損します。

これまでは、人口が減少し、財政力も低下していくので平成の合併をすすめてきました。一方、合併ではなく自治体間で協力、連携するのが定住自立圏構想であったり、広域連携でした。

自律を軸においた場合、自ら律しつつどう連携を図っていくのか。日常的な連携であれば隣接・隣接型の広域連携、複合的かつ広域的な被災の場合は遠隔型の広域連携を考えていくことが重要になってきます。

個別の取り組みはそれぞれの自治体で行っていても、こうしたことを想定した仕組みになっていないし、これらを分権型の自治のあり方という議論で据える発想とはなっていない。大きく転換していく時期にきていることが、東日本大震災の教訓の一つであるとすれば、大胆な発想の転換が求められるといえます。

自治体スクラム支援会議は、杉並区が人口

五〇万人以上と大きな基礎的自治体で、他の市町村は小さな自治体ですが、上下関係や従属関係ではなく、新しいかたちの水平的な連携です。このような仕組みの意義を多様な視点から考えていくことが必要です。

大きな制度改革の議論はやや食傷気味で、個別の様々な取り組みをもっと考えることが今日求められているのではないのでしょうか。場合によっては法改正が必要なものもありますが、法制度の変更を要せずに様々な発想で取り組めることもあればあります。

以上で私の話を終えます。

へおおすぎ さとる・首都大学東京大学院教授

本稿は、二〇一三年六月一七日に開催した当研究所定期総会記念研究会での講演をまとめたものです。  
文責・編集部