

自律自治体を構築しよう

神原 勝

民主党政府は昨年末、今年の通常国会に、地域主権戦略会議設置の法制化と義務づけ・枠づけ見直しの先行分を盛り込む地域主権推進一括法を提出し、また夏までに、さらなる義務づけ・枠づけの推進、基礎自治体への権限移譲、一括交付金の論点整理、国の出先機関の改革、自治体間連携の推進、地方政府基本法の制定などを盛り込む地域主権戦略大綱を策定することを決めた。すべてはこれからだが分権改革はようやく動き出す。

これは日本政治の重要な課題だから着実に進めなければならないが、分権がどう進んでも、自治体は財政窮迫の状況から逃れられない。財政規律が乱れて、九百兆円になんなんとする日本の巨額債務の重圧は、今後も半永久的に自治体経営にのしかかっていく。政策資源がやせ細る一方で、少子・高齢社会の政策需要や雇用を創出する地域経済への再編に伴う政策需要は今後待ったなしに増大していく。このかい離をどう埋めていくか。

自治体はもはや国に多くの財源を頼れない。分権改革で自治体の政策実施の自由度は増すが、財政規模を拡大しない。完全な財政縮小時代を迎えて、自治体は、行政の減量要因と増量要因をしっかりと見極めながら、市民合意を前提に少ない資金を真に必要な政策に投じる選択と集中を徹底して、健全経営に習熟す

るほかない。自治と自律は同義だが、あえて自からを律する営為の今日的な意義を強調して「自律自治体」の構築を推奨したい。

そのために必要な課題の第一は、自治体の憲法と称される自治基本条例の制定である。情報公開、市民参加、市民投票、総合計画、財務・法務、政策評価など、自治運営にとつての基幹的な制度を整備して自治体を運営する。すでに約百五十自治体が制定している。抽象的な理念条例の段階を卒業して、基本条例に基づいて関連条例をしっかりと制定する、具体性と実効性に富んだ総合型自治基本条例に進化させるべき段階を迎えている。

第二は総合計画の意義の再認識である。自治体は、地域の公共課題を政策で解決するための政府であり、その政策の基本枠組みが総合計画だから、計画をないがしろにすることは自治体と政策をないがしろにするに等しい。自治基本条例に総合計画に記載のない施策・事業は予算化しないという原則を明記する、進化した自治体もある。基本条例に規定する諸制度や長の選挙マニフェストと連動させるなど、計画の手法も開発されている。

総合計画を公開・参加・財務・法務・評価などの制度と関連づけて運用すれば、「生ける総合計画」になり、「生ける基本条例」にも接続していく。また総合計画とともに自治

体の政策活動において不可欠なのが連合自治（自治体間協力）の推進である。自治体の必要に基づいて、自由で多様な連合自治を育て、事務の効率性を確保し、少ない資金で質の高い政策を遂行する手法を磨くべきである。これを第三の課題としたい。

第四は議会基本条例の制定である。これも自治基本条例の基幹的な関連条例で、すでに八十強の議会が制定している。この議会基本条例を軸に議会改革を進め、議会を「討論の広場」に育てたい。自治体を運営する主体は、市民、長、議員、職員の四者である。この四者が直接、間接に議会に登場する工夫をこらして、面白い議会を演出したい。よい討論がなければよい決定はできないし、よい決定がなければよい執行はできない。

自律自治体の構築のために四つの課題を示したが、この四つは相乗してこそ効果を発揮する。例えば、総合計画や議会基本条例が実効性を持つていれば自治基本条例も実効性を持つことができる。行政活動の原則を自治基本条例に規定したり、議会基本条例に執行機関と議会の関係を具体的に規定すれば、それは議会による行政の監視基準となる。また実効ある具体的な政策基準として総合計画が機能すれば、議員・議会が提案すべき政策課題も見えてくる。

これらの四つの要素は、各地の先駆自治体がつくりあげてきたもので、日本列島にはすぐれたモデルが点在している。これを自分の自治体のテーブルの上を集めて、相乗効果を考えながら独自の味つけをして、フルコースの料理に仕立て上げてほしいものである。

八かんばんら まさる・北海道大学法学部教授