

道州制WS グループ4 (防災・その他ナンデモ屋)

行政の役割分担 利用者ニーズから見た行政単位の適正規模

現在、「補完性の原理」に基づいて、国・県・市町村の役割分担を見直そうとする試みがなされているが、いずれも現在の自治制度の枠組みにとらわれており、真に

住民の視点で思考されていないのでは？

人が生活することにより発生する問題に対応した需要(病気に対応する医療制度、災害に対応する危機管理制度、移動の自由を可能にする交通インフラ整備など)を場合分けして行政の役割とそれを処理する適正規模を想定して分類する。既存の県や市町村に関係なく、生活から生まれる感覚をもとに住民の直面する問題の解決に適した枠組みを整理・分類した“人生ポータル”を作成して検討してみた。

個人、家族 地域コミュニティ(学区) 日常医療、美化、社会活動(交通安全・防災・ごみ・子ども会) 日常生活圏(人口数千~数十万) 救急医療、各種相談、消防、健康指導、一般廃棄物処理、コミュニティバスの運行、地区計画、街路整備、義務教育、図書館及び文化会館など市町村が主に実施している分野 広域生活圏(数万~数百万) 高度医療、保健、高等教育、交通政策、産業廃棄物、産業振興、河川管理、広域道路整備、警察など県及び国の地方の地方機関が主に実施している分野 地方圏(数百万~数千万) 水資源管理、広域幹線道路、鉄道整備、電力等エネルギー、国土計画 国家 防衛、外交、財政政策、法律制定、裁判、国際空港、新幹線(リニア)

以上の分類に従った結果、各事務事業を分担する最も合理的な区域が見えてくるのではないかと。それが道州の規模や市町村合併の目安となるが、場合によっては、政令指定都市の規模の適正化(区の自立と分権化)や道州は不要という結果が出るかもしれない。

市町村と道州の中間規模にあたる都道府県でのニーズも多くあるが、これを市町村の広域連合などで組織すると指揮系統が機能せず無責任になる。道州の一部を統括する組織(出先機関)に分担させる場合は、適正な権限委譲が必要である。権限の委譲が伴わないと対応が硬直化する可能性があり、道州内分権をどのように構築するかが鍵となる。

官民の役割を区別せずに捉えて考えれば、行政が担うべき役割の範囲、限界、民間に移譲すべき領域が見えてくるのではないかと。

住民自治のゆくえ 住民参画型システムの展望

社会人の活動の中心が居住地ではなく職場であることから、職住分離が進んでいる現在は地縁的組織に対する帰属意識は非常に弱くなっている。

我々はどこに帰属しているかと考えるのだろうか。会社員の場合、平日は勤務時間により長時間拘束する時間が長く職場を中心とした生活が形成されている。休日はどうか。子供がいなければ地域との接点は確実に小さい。家族構成が多様化し、少子・高齢社会においては「共同体」をどのように形成するかが課題となる。「共同

体」とは地縁組織であっても社縁組織であってもよく、過去は画一的に組織に所属することが強いられたが、我々の生活スタイルによって所属する「共同体」は違ってよいと思う。市町村は、さまざまな「共同体」の意見を聞いて、選択的で互換性のあるサービスを提供すべきである。

住民にとって行政の存在を実感するのは具体的なサービスの提供を受けたときであり、介護・生活保護・医療などの福祉、学校教育、一般ごみ処理、災害時の非難所の確保、仮設住宅の提供など、そのほとんどは市町村が提供している。

行政サービスの出発点は税（現金）の徴収から始まるが、住民は行政サービス＝現金の配分と考えることは少ないと思われる。しかし本来は、現金の取られ方と使われ方を決定するのが「自治」ではないか。「代表なくして課税なし（議会に代表を送っていない住民には課税することができないという原則）」が原点。税の使われ方をわかりやすく見せる努力（広報活動）が行政により必要である。

一方、市町村が行うサービスは「対人サービス」が中心であり、これはNPOや民間企業が代替可能であるとともに、住民自らが参画することも可能。最近の「自治」はそちらの面も大きな比重を占めている。

ただし、サービスの提供を無料と考えることには慎重であるべき。民間企業が代替する場合は利益の確保が必要であり、サービスの提供においても費用対効果が問われる。サービスに税金を投入する場合も自己負担（受益者負担）とのバランスも考慮すべき。要は有効性・効率性である。

行政主体のあり方 国・県（道州）・市町村の役割分担

従来の行政主体の役割分担を大まかにイメージすると国は制度設計と金銭サービス（現金給付）、県は対物サービス（現物給付）、市町村は対人サービス（役務給付）が中心。

国の金銭サービスは、例えば年金、健康保険、雇用保険及び公共事業などへの補助金交付、県の対物サービスは、社会資本整備、市町村の対人サービスは、介護、ごみ収集など。では、道州の役割のイメージは？道州にどんな役割を担わせたいのか。道州というテーブルにどんな料理を並べるのかをイメージしよう。

イメージ化のプロセスとして道州制特区とともに都道府県合併特区の創設が必要。市町村合併については市制・町村制制定以来経験しているが、都道府県制は明治以来一度の合併も経験していない。都道府県の合併が広域行政の具体化をイメージさせることができる。都道府県合併特例法の制定も一案（合併都道府県に国の権限、財源、人材を移譲することを義務付ける。少なくとも現在の広域連合よりも強い権限移譲の根拠を定めるべき）。

住民は安全・確実・低廉・良質なサービスが提供されれば、行政主体がどこであってもかまわない。一番安心感を与えるのは国かもしれない。なぜ国だと安心なのだろうか。道州は国に代わる安心を提供できないか。行政が住民に提供するサービスは「行政主体」の規模により質が異なる。広域化は画一化になりやすい。

しかし最近、福祉や教育などは小さな地域単位で決定して方向に変わってきている中で、規模を拡大する道州制は時代の流れに逆行する部分もある。道州はより小

小さな地域単位において処理できる事務は行なうべきではない。(補完性原則)
規模の拡大が時代に逆行するとは思わないが、処理すべき事務は限定的でよいのでは。

このような状況の中で道州の役割を規定しようとするならば、道州が全国よりも小さい地域単位で、その実情に合った制度設計を行うとともに、市町村の権限を拡大して小さな単位で決定できることを増やす方向か。ただし、市町村は規模の格差が大きく、一律に扱うことの可否は要検討。小規模市町村の支援が道州の役割か。

住民と接することが少ない道州について「住民自治」を直接取り入れていくことは現実的には難しい。道州の広域性は直接民主政治より間接民主制(代表制)に適している。代表制においては住民の意見を反映する議員の役割が重要。

広い道州に住民コントロールを及ぼすためには、出先機関の位置づけも大切。出先機関の弊害である“硬直化した対応”を解消するためには、独自に住民意思で正当化された決定権限を持たせる必要があるのでは。

道州の制度設計 国からの人材移譲戦略

道州が制度設計を担うならば、国からの人の移譲方法とその活用方法が最大のポ

イントであり、戦略を誤ると全く異なった道州が生まれる恐れ。

道州が地域に適合した制度設計を自律的に行うためには、国から胴体部分(地方支分部局の機能に相当)だけでなく、頭(本省機能に相当)を担うことのできる職員を移動させることが不可欠になる。頭を持たない道州は新たな国の出先機関になる恐れ。

道州の組織では、胴体部分の職員には実務能力とともに現場感覚が、頭の職員には政策形成能力とともに自治感覚が必要となる。つまり、現在の国の職員と県の職員をブレンドしたような人材を育成することが重要。道州職員をどのように育成するかについても検討する必要がある。道州職員に必要な職務遂行能力の向上のためには、国家公務員が道州職員になることにやりがいを持つことが重要。道州ならではの仕事をどのように作り上げるか。

地方支分部局との統合だけで道州の政策立案機能の向上に寄与するかは疑問。やはり本省で政策立案に携わった人材が必要。国の政策形成能力は高い。しかし、地方自治体のような横の連携は弱い。横の連携が「地方」の強み。

また、ひとくちに地方支分部局といっても、支所や出張所を持ち事業を執行しているところと、実施を地方自治体に委ねているところとでは、地方自治体に対するスタンスが大きく違うというのが実感。地方支分部局は専門集団であると同時に実施部隊。道州が担う仕事は専門性が求められるため、地方支分部局の職員を意識改革すること道州を実質的に地方自治体にする前提である。