

2010年1月26日

15:00～16:40

於：愛知芸術文化センター12階アートスペースA

愛知県庁

地方分権・道州制セミナー

東京大学法学部

教授 金井利之

「地方分権」時代における広域自治体と基礎自治体のあり方

ただいまご紹介いただきました東京大学の金井でございます。本日は、このような機会を与えていただき、大変ありがとうございます。

75分間おつき合いいただければというふうに思います。

大体、午後の時間の講演というのは大変講師にとっては魔の時間でありまして、朝一番ですと、寝坊する人がいるとか、眠いという人がいるんですが、午後一番もお昼ご飯を食べて眠いという人がいるかもしれませんので、講師の力量が問われます。皆さんを眠らないようにする話ができるかどうかというところで、大変厳しい試練にさらされているなと思っているわけでありまして。けれども、幸い、今日は3時開始ということですので。1時半始まりというのは最悪の時間でありまして、これは危ないんですが、3時くらいになると大丈夫かなと思っております。それでは、ちょっとおつき合いいただければというふうに思います。

今日のお題は、地方分権・道州制セミナーということになっています。この題名自体、鳩山政権はむしろ地域主権戦略などと称しておりますので、政権交代前の名称がそのまま残っているかなという気がしないわけではないですけれども、その言葉をどういうふうに考えるのかというのは、これは結構難しい問題でもあります。

私は、実は括弧付きの「地方分権」というふうに普通言っております。口で

地方分権と言ったというものが本当に地方分権であるとは限らないということでもありますから、一応、世間では地方分権時代というふうに呼ばれておりますけれども、そう簡単に看板どおり、地方分権が進んだというふうには言えないんじゃないかなという思いも込めまして、括弧付きの「地方分権」時代と呼んでいます。いわば地方分権という言葉の下で何かが行われているという時代ということですね。地方分権の結果が生じたということではなくて、地方分権が看板になっている時代にどういうことが行われているのかということについてお話ししてみたいなというふうに思います。

特に、この地方分権が看板ではないかというふうに自治体関係者の人に強く受けとめられたのは、やはり三位一体改革の時の税源移譲という名前で、確かに地方分権のように見えたけれども、お金をいろいろ計算してみると大幅な減額になっているということですね。どう考えても、自治体の能力は下がったとしか言いようがないということですね。そういうふうなことから、三位一体改革の時代というのは、それほど地方分権的ではないのではないかという懐疑がかなり広まってきたのではないかというふうに思います。

もちろん、いや、そうは言っても、税源移譲したということ自体、やはり重要な意味があるという立場からしますと、金額が減ってもですよ、金額が減っても質が高まったのであるから、いわば量が減っても質が高まった以上、本当の意味での分権でもあるという考え方もあるわけですね。ちょっと一筋縄ではいかない。あるいは、それぞれ皆さんの立場によって、この地方分権が括弧がない本当の地方分権である場合もありますし、しょせんは括弧のついた、口先だけの、看板だけの分権かもしれない。まさに皆さんお一人お一人が政治判断していくものかなと思いますので、ややこういうふうに括弧をつけてあるというところでございます。

今日はパワーポイントを用意したというのは文字どおり今日用意したということで、今朝方送った。正確に言うと、昨日の夜遅くということなのですが、ほとんど今日用意したというものでございますけれども、それに沿ってお話をしてみたいと思います。

「はじめに」というところで、今少しお話ししたと思いますけれども、本当に地方分権かどうかというのは、これはまさに政治の用語、いわば実践と活動

の時の用語ですから、本当かどうかというのは簡単に決着がつかない。まさに政治的に判断がつくものということなわけであります。しかし、今日、私がお話ししたいのは、私は政治家ではございませんので、そういういろいろな解釈の余地があり得るということに触れておいた上で、地方分権というのをどういうふうに考えたら良いのかという一つの整理をしてみたいというふうに思います。

そこで、大きな二番目の「地方分権の理念」というところにまいりたいというふうに思います。

ここからお話しする内容は、少し自治体業界の方にはちょっとなじみのないお話になるのではないかなというふうに思います。というのは、地方分権というのは、(1)の権力分立というふうに書きましたけれども、広い意味での権力分立の中に位置付けられるものだというふうに私は考えています。

地方分権というと、地域の人が地域の実情に合わせて物事を決められるという話になるわけでありますけれども、なぜ地域の人が地域の実情に応じて、つまり、全国的な立場とは別に決められるのかと、あるいは決めるべきなのかという話を考えていきますと、この権力分立という問題にさかのぼって考えていく必要があるというふうに思っているわけであります。

権力分立というのは、小学校以来、当然お聞きになっていると思いますけれども、立法、司法、行政という三権分立というのが権力分立の話であって、地方自治というのは、少なくとも権力分立とは関係がなさそうに思えるわけでありますけれども、実はそう簡単な話ではないわけですね。

もともと近代の主権国家というものは、かなり中央集権的なシステムというのを前提にしています。主権という概念は、もともとは日本語ではありませんけれども、どういう意味を持つのかというと、要は一番強いものということですね。それを超えるようなものはない。要は、最高の力だというふうに考えて良いわけですね。最高の力ということになるわけですから、最高の力は一番しかないということですね。二番、三番はあり得ないということですね。それから、最高の力というのは、最高である以上二つも三つもあるはずがないと。それから、あるいは今ある最高のものを二つにも三つにも分けられるはずがないということで、大変強い権力を集中させる考え方であります。

外に向かつては、主権国家の独立ということで、どの外国の言うことも聞かない、そして、国内的には、最高の力を持っているということですから、国内の誰の言うことも聞かないという。外に対しても内に対しても他人にはお構いなしというのが主権というものの考え方であります。これは極めて独裁的と言えますか、すごい概念なわけであります。もともとこの主権国家というのは、外に対しては独立、中に対しては絶対専制という近代の絶対主義というものと不可分に出てきた考え方であります。

しかしながら、そのような主権国家というものを前提にすると、当然独裁的になるということですね。人々の権利や自由というのは侵される。当たり前ですね。国家というのは一番力が強いと、これが主権国家というものでありますが、一番強いものは国内に対しても国外に対しても誰の言うことも聞かない。したがって、国民の言うことも全く聞かないという、こういうものがもともとの主権という概念でありました。これはとんでもない国の形であるということになるわけですね。このとんでもない国の形をまともにするにはどうしたら良いのかというところから出てきたのが権力分立と国民主権ということであります。この二つということになります。

国民主権の方は、一番力があるのは国家自体ではなくて国民であるというふうに置きかえて、少なくとも国民の言うことを聞かせると。そうすれば、めちゃくちゃなことはしないだろうというのが国民主権の考え方であります。あるいは、デモクラシーの考え方であります。

しかし、一番力が強い人が王様や絶対君主から国民に代わっても、国民が暴れたり、暴走したりするということがあり得る。正確に言うと、国民の多数派が勝手なことをするという危険は常にあり得るわけですね。過半数の人が、俺たちは国民であると。俺たちは誰の言うことも聞かない。だから、何もやっても良い。こういうふうに言われると、少数派の人々にとっては、非常に迷惑なことが起きるわけですね。したがって、この主権、最高の力があるという考え方は、仮に最高の力を国民が持ったとしても、国民が、正確に言うと、国民の多数派がそうでない人々に対して何をし出すか分からないという可能性を持つわけですから、やはり危険であると。そういう中で出てきたのが権力分立という考え方であります。

これはどういうことかと言うと、主権という一番力が強いものがあるというふうに言うておきながら、それを完全にひっくり返す考え方なわけですね。一番強いものはないと、いろいろな力に分けると言うことが大事だと。なぜ大事かと。一人だけ強いものがあると暴走したときにブレーキがきかない。あるいは、一番強いのが間違えたときに誰も止められない。一番強いものが自分が正しいと思っけていても、それは間違っている場合もある。そこでは議論をしたり、あるいは間違っているんじゃないかというようなアドバイスを聞いたり、要は耳の痛いことを聞かないシステムなわけですね。苦言を呈されないシステムというのは、間違い易い、暴走し易い。そして、人から苦言を呈されても、苦言を言うやつはけしからんという話になって、問答無用になり易い。こういう危険を持っていますから、苦言を呈せるようなたくさんの力を分けるということが権力分立の仕組みということになります。

そして、日本国憲法は、連邦制国家ではなく単一主権国家なわけでありまして、主権があると。主権は国民にあるわけでありまして、国民にあるから国民が何でも勝手にやって良いのかということにはなっていないで、いろいろな力を分けるという仕組みをとっています。

その一つが立法、司法、行政の三権分立と言われるものでありますね。自治体レベルでいえば、議会と執行部を分けるという考え方にもつながるわけでありまして、それ以外にも裁判所というものを置くと。それから、それ以外にも、このような明確な三権分立でなくても、いろいろな独立性を認められた機関というのをたくさん作って、相互に暴走しないように仕組みを作っているということなわけでありまして。

例えば会計検査院というものがある。本当に独立して機能を果たしているかどうかはともかくとして、考え方の問題としては、お金の問題について、使った人が自分が使ったというふうに言うだけではなくて、別の人からチェックしてもらおうという至極真っ当な考え方に立っているわけでありましてね。あるいは、最近問題になっている検察庁というものもありますけれども、捜査というものも政治家の言いなりだけになったら、これはまずいかもしれないので、やはり一定の独立性は必要であると。これがまさに公正な捜査というものを担保するという考え方につながるわけでありまして。

それ以外にも、例えば日本銀行という制度があるわけでありますが、中央銀行というのでも独立性を持たせるべきだというふうに考えられています。これはなぜかという、政治家はすぐ景気対策に足を引っ張られると言いますか、景気対策をせざるを得ないということになります。景気対策というのは、伝統的に言うと、財政支出を増やすという方向に行きがちである。そして、財政支出を増やすとインフレが起きがちであると。

必ずしも全てそうじゃないですよ。今の日本のように大量に国債を発行しているにもかかわらず、デフレという状態があるわけでありますから、大赤字、財政赤字を出したからといってインフレになるという考え方は常に正しいわけではないんですが、歴史的な経験からいうと、ハイパーインフレを起こすのは、大体大赤字を出して、国債を大量に発行するということから起きるわけですね。そして、大量に発行した国債を中央銀行に引き受けさせて、お札を次々に刷るということでお金を賄うと。これは一種の禁じ手になるわけでありますが、そうするとハイパーインフレになる。ハイパーインフレになると、国民生活は大混乱を起こす。結果的には国民の為にならない。つまり、政治家が国民から景気対策をしると言われると、では、景気対策何兆円だというふうに言って、大赤字を出す。大赤字を出すとしばしばインフレを起こす。インフレを起こすと国民生活は困る。だから、中央銀行というのは、国民の短期的な意思に、あるいは選挙に左右されないように、とにかくインフレを起こさないようにするというために独立したものでなければならないという考え方がある。だから、中央銀行というものを独立させるという考え方が出てきているわけであります。

このように、いろいろな独立の機関というのを置いているわけですね。それだけではなくて、権力というのは時間によっても区切ることができるということですね。力を弱めるためには、4年なら4年というふうに時間を区切れば良い。終身大統領とか終身王様という非常に大きな力を持ちますが、4年ごと、アメリカの大統領であれば、4年の2回までだというふうに限れば、その時間は絶大な力を振るったとしても、10年後にはもういなくなっているわけでありますね。いなくなれば、また違う考え方も出るでしょうということになる。いろいろな意味で、主権国家でありながら力を分けるという仕組みを作ってきているわけであります。これが広い意味での権力分立という問題であります。

いるんだという言い方をするわけですね。これは良く言えば、非常に協調的な、悪く言うと、非常に無責任ということです。誰が決めたんですかと聞かれると、みんな、私が決めたのではありませんということになり易いシステムなわけですね。だから、これには一人の人が決めて暴走するという危険はないわけですが、では、誰が決めたのかと言われたときに、誰も決めていませんというふうにみんな言い逃れをして、全員で同じ方向に行ってしまうという危険も持っているというところですね。

だから、ここら辺は非常に難しい。力を分ければ、世の中うまくいくという話ではなくて、それ自体いろいろと難しい問題もあり得るということ踏まえ、た上で地方分権が言われているということは、なお、それでも力を分けた方がより良いのではないか。国に力があり過ぎて、結果的に国民の為にならなかったのではないかという、こういう大きな時代判断があるというふうに言うことができます。

このような広い意味での権力分立の中に位置づけられた地方分権ではありますが、では、地方分権自体というのはどういうふうな特徴を持つのかというのが、この(2)ということになります。

繰り返しですが、地方分権というのは、広い意味での権力分立ということですね。これは、国民主権の考え方とは必ずしも仲が良くはないということになります。なぜかと言いますと、国民主権、つまり、主権という概念は一番偉い、一番力があると。国民が一番力があるという考え方ですね。それ自体はむしろ今日の日本では納得されていると言いますか、むしろ、国民に十分力がなかったのではないかとということ自体が問題になっているわけですね。それはそれで間違いではないわけですね。

しかし、国民が最高の力を持つということになりますと、権力分立というのは、そのような最高の力を持った人に対して違う力をぶつけるということになるわけですね。ということは、反民主的な色彩を帯びることがあります。つまり、国民主権では、簡単に言えば、国民に一番近いものは何かというと、国政の有権者じゃないかと。そうすると、国政の有権者の選挙で勝ったということが国民の意思だと。だから、国民主権を貫徹していくと、衆議院の選挙で勝った政権は何をやっても良いということになるわけですね。確かに国民の意

思を反映して政治を行ってもらおうということは大事なわけではありますが、しかし、あるときに勝った勢力が必ずしも全て正しいとは限らないというのが権力分立の考え方ということになりますから、選挙で勝ったからといって何をやっても良いというわけではないと。正確に言うと、国政選挙で勝ったからといって何をやっても良いというわけではないというのが権力分立の考え方ということになります。これはある意味、極めて反民主的ですよ。選挙で勝ったのにやれないのかということになる。つまり、国民の多数意思を無視するのかと、あるいは国民の多数意思にいちもんをつけるのかということになるわけですね。これ自体、大変難しい問題をはらんでいます。

しかし、人間の長い歴史から言って、選挙で勝ったからといって、全部やって本当に大丈夫なのかということには大いに不安があるということで権力分立を強めよう。もっと言えば、国政選挙でそれだけシビアに勝ち負けが問われるようになればなるほど、同時にブレーキが必要になってくる。つまり、国民主権を強化すればするほど、同時に権力分立も必要になってくるということですね。

政治改革と併せて、中央銀行、日本銀行の独立性が強化され、あるいは地方分権改革が必要になったというのは一面では矛盾しているわけですね。一面では衆議院で勝った、二大政党で勝ったものが国政をどんどん動かして良いというふうに決めておきながら、一方で分権を進めるとするのは矛盾しているように見えますが、実はそうではないわけですね。勝った方がばんばん政策を進められるようになればなるほど、それに対する真っ当なブレーキというものが必要になる。だからこそ、司法制度改革、裁判所を強化するというのも必要になってくるということになるわけです。

つまり、国民主権というふうに考えても、単に国政の民主主義で簡単に決めて、それが全てだというふうに言うことは非常に国の形としては危ないということになります。だからこそ、権力分立を強めていく必要があるということになります。

ところが、先ほどお話ししました権力分立の例、裁判所、会計検査院、日本銀行、検察庁、いずれも選挙されていない勢力なんですね。つまり、それ自体、全く国民や人々からの正統性を持っていないという、こういう仕組みでありま

す。実は、国民から正統性がないと言いますか、選挙されていないということは圧倒的に弱いわけです。日本銀行が制度的にいくら独立していると言われても、怖そうな金融担当大臣に言われたら縮み上がってしまうというのは、これは単に大臣が怖いからではなくて、大臣の背景には国民の意思があるということですね。やはりこれは大きな力であるということですね。

したがって、民主主義というのは、それにブレーキをかけるというのは非常に難しい仕組みなんですね。実は、この地方分権というのは、いわば国政にあらわされる国民の意思に対抗して、自治体にあらわされる住民の意思というのをぶつけるということでブレーキをかけていく仕組みです。あるいは、国が考えていることだけが全てではない。もっと違うことがあり得ると。そして、それを実行してみせるという、こういう仕組みなわけでありまして。つまり、地方分権とか地方自治というのは、権力分立と民主主義を両立させようという工夫なわけでありまして。これが他の裁判所の独立性とかとは全然違う。つまり、民意あるいはデモクラシーに根拠を置いて、国に対抗できる仕組みを作っていくという、こういう仕組みなわけでありまして。

したがって、先ほど言いましたように、自治体が周りの意向と関係なく勝手なことをやって良いと、いわば自治体に最高の権力を与えたと、自治体に主権を認めたというわけでは全然ないわけですね。事実、多くの分権改革も、自治体が完全に外国や独立国であるように勝手に振る舞って良いというふうになったということはないわけでありまして。むしろ、重要なのは、国政で示される国民の意思、あるいは民意、あるいは世論と言っても良いですが、民意に対して、自治体のレベルであらわされる多様性を持った国民の意思、あるいは住民の意思というものを示すということによって、民主主義の民意にもいろいろなものがあり得ると言うことを示す。それは民意の範囲を違えれば、どういうのが正しい意見かというのは変わり得るんだということを示すということに、地方自治の、国の形にとっての大きな意味があるということですね。そして、それは結果的には、地域の実情に合わせた行政を行う、あるいは政策を行うということにもつながるわけですね。

国が考える政策というのは、これこれこうだ。それは、もちろん国民主権の下であれば、国民全体がきっと良いだろうと思った政策を国は打ち出す。しか

し、それは、ある都道府県、ある市町村にとって、その地域にとって本当に良いかどうかというのは分からないわけですね。少なくとも国は、その地域にとってプラスになると考えているかもしれない。しかし、それは外れている可能性もある。外れているかどうかというのは自治体ごとに住民が、国が考える政策というのは、うちには合わないよと、実態をよく知らないよと、あるいはいろいろな経緯があるんだよと、あるいは国の考え方というのは古くさいんだよ。いろんな違う形の声というのを上げる可能性を作ると。そして、実際にそれをやってみせて、やっぱりそうでしょうと実証できる。自治体でやった方が、国が考えていた机上の空論よりは地に足のついた政策ができるでしょうということを示すという、そういうチャンスもあるわけですね。

もちろん、逆の場合もありますよ。国が考えた方がやっぱり良かったと。自治体がいろいろ派手なパフォーマンスをやったけど、結局駄目だったという場合もあり得るわけです。これは当然です。どちらもあり得る。これが権力分立の基本的な考え方ということになります。

つまり、地方分権をしたからといって、そして、地域の実情に合わせるという考え方の下に自治体に大きな自由度を与えたから、世の中が絶対に良くなるという保証は全くないわけですね。全くないけれども、今までの国の一元的なやり方はどう考えても今一つであるということが実感される中で、もう少し地方分権を進めていこう。そして、国の政治改革が進んで、政治主導が進めば進むほど、国の意思、選挙で示される国民の意思というのが強く意識されるようになりますから、それが本当に正しいのかどうなのかというのを常に振り返る必要があるというような問題ですね。自治体で示される意思というのは非常に重要になってくると。これが地方分権というものの大きな特徴であるということになります。

したがって、地方分権の問題は、自分の住んでいる地域のことを良くするというのは当然なわけでありますが、それは同時に、国自体が自分の政策は間違っているかもしれないというふうに考えるチャンスを作る。得てして、国の政治家というのは、選挙で勝ったら、これはもう国民がオーケーを言ったんだと、マニフェストに書いてあるじゃないかと言い出す。あるいは、郵政ならば、国民は圧倒的に支持したんだから良いではないかというふうに思い込みがちなわ

けでありますけど、そう世の中は単純ではないですよということですね。それを単純ではないというふうにくら評論家や学者が言っても、力がないわけですよ。それはいくらでも、どうぞご自由に言ってくださいと言われるのが落ちですね。

ところが、自治体と言えば、それは明らかに違うわけですね。なぜかと言えば、自治体の背後には住民の多数の意思があるということですね。この地域の民意というのは少なくともある。単に学者や評論家がぐちゃぐちゃ言っているのとは意味が違う、あるいは新聞が言っているのとは意味が違うということですね。そこに自治体の非常に大きな意味がある。

そして、地方分権というのは、まさに一国の国の形の中で、国だけが正しいわけではないということを確認に位置づける、こういう理念を持っているということになります。

以上が地方分権の理念ということになります。

さて、具体的に3以降、「地方分権」というのはどういうふうに進んできたか。ここになるといきなり括弧がつくのは、実際に行われたこととお話しする以上、本物の地方分権と怪しい地方分権が混ぜこぜになっているということになります。

地方分権に関わるものは、大きな波と小さな波に分けることができます。

大きな波というのは、50年、100年単位の大きな波ということで、これはいわば近代主権国家になってから3回ほどの大きな改革を経ているということになります。

1回目の改革は、明治維新から明治憲法体制の成立までということですね。坂本龍馬は、その最初のところでおしまいというわけですが、第1の改革は全然終わらないわけです。その後、ずっと長生きした人が第1の改革をずっとやるわけでありましてけれども、第1の改革は、富国強兵・有司専制・官治集権とスローガンのように書きましたが、明治国家がやるべきことは、富国、経済を盛んにする。強兵、軍隊を強くする。有司専制というのは、これはちょっと分かりにくい用語なんですけれども、有司の司というのは、要は役人という意味ですね。要は、官僚が勝手にやると。勝手にやるといってネガティブな言い方ですね。官僚がみんなの為に一生懸命やるというふうな言い方ですね。これを有司

専制と。そして、官僚が国で一生懸命やるわけですから官治集権。自治体に対しては官治、つまり、官僚が支配すると、地方を官僚が支配するんだと。要は、官僚が一生懸命やって、経済と軍事力を強くするという、こういう国の形になったということになります。これは対外侵略戦争を引き起こして、自己崩壊するというところで終わったということになります。

終わりましたから、新たな国づくりが必要になるということが第2の改革時期。これは、戦後改革から逆コースの時期に当たるわけでありませけれども、富国強兵はやめるということで、平和国家ということになるわけですね。もちろん平和国家と言っても、丸腰ということ認めただけではありませんで、基本的には日米安保体制の下で、自分は手を汚さないと言え、ネガティブな言い方になりますが、要は軍隊はあまり持たない。そこで、基本的にはアメリカがやるという、そういう体制ですね。これが強兵に代わるものですね。強兵に代わる平和国家であります、これも平和というのは完全な平和ではなくて、あくまで在日米軍によって保たれる平和ということになります。しかし、日本が自分で軍隊を勝手に使わないということですから、少なくとも日本が主体的に侵略戦争を起こすことはないという意味で平和なわけでありませ。では、富国の方はどうなったのかというと、これは業界規制型経済ということで、やはり経済成長を目指すということになります。

有司専制の仕組みですね。明治国家の場合には、官僚が一生懸命やれば良いという時代だったんですが、第2の改革の後はどうなったのかというと、官僚は頑張ってくれと。しかし、専制されては困るから、同時に国民の代表である自民党も頑張ってくれという、いわば官僚と自民党が一体となって運営を行うということになります。その意味では民主化されたわけですね。官僚が勝手に決めるのではないと。あくまで自民党が了解する限りにおいてやって良いと。これを与党事前審査という言い方をしますけど、要は与党の了解なくして官僚は何もできないという仕組みですね。官僚は何かやりたかったら、与党に納得してもらえないものしかできない。ということは、結果的には与党の意思が全部勝つということです。要は自民党は切り札を持っているわけですね。その意味では、ある程度民主化されたということですが、原案を出しているのはしょせん官僚だろうと言われると、やっぱり官僚主導じゃないのというところ

で、いろいろ見方の対立があるところではありますが、大まかに言えば、官僚と自民党が一緒になって運営を行う。

そして、明治国家時代の官治集権はどうなったのかというと、集権は全然変わらんということになります。ただ、力を持っているのは、先ほど言いました官僚と自民党の連合軍ということになりますから、ここで展開されるのは利益誘導政治というものです。官僚がいろいろな補助金のアイデアを作る、あるいはダムとか公共事業のアイデアを出す。自民党の先生方が自分の地元でそれを誘導するというので、両者、連合をなして地方に利益を配分していく。そういう意味では地域再分配型ということなわけですね。要は、業界規制経済によって富を生み出して、それをこの利益誘導政治によって集権的に地方にばらまいていく。その意味では、非常に地域の生活には目配せをしているという、そういう体制であるということになります。これがいわば戦後長らく続いてきたわけでありましたが、これがだんだんうまくいなくなってきているということで、いろいろなところでほころびを見せているので、今日、第3の改革である世紀転換の改革が進行中であるというふうに言うことができます。

では、この第3の改革の後、日本はどういう国になるのかというと、今のところよく分からないというのが正直なところ。要は、これは改革の途上なので、全然不明ということですね。要は、富国強兵から平和国家、それから、経済成長優先の国家に変わったわけでありましたが、では、どうするのかというのはよく分かりませんし、有司専制なのか、官僚自民党連合軍なのかという体制に関して、最近では政治主導と言っています。政治主導とか二大政党制と言っていますけど、本当にそうなるのかどうか分かりません。

それから、一番重要なのは、戦前、明治国家は官治集権、官僚が地方を支配する。戦後は、自民党官僚連合軍が利益誘導によって地方を支配すると言えば支配するし、利益をばらまくという意味では、地方の面倒を見るといえば面倒を見るという、こういう体制だったわけですね。

今、この領域では地方分権改革というのが言われているわけでありまして、少なくとも、第1の時期、第2の時期は集権であったこととは違う方向を目指したいということは考えられているわけですね。それはどう考えても、国が決めるということがうまくいっていないというのが実感としてあるということで

すね。ただ、では、国が決めなくなったらうまくいくのかという実感があるのかというと、必ずしもそうではないというところで、これは今後どうなるのかが非常に分かりにくい。と言いますか、これからのまさに実際に実践に携わっている皆さんのお一人お一人の力次第ということになります。

以上が日本の150年スパンで見たときの大きな波と、地方分権に関してです。これは単に地方分権だけではなくて、様々な経済体制であるとか、あるいは政治・行政体制、あるいは安全保障体制と結びつくものなわけですね。その中の一つとして、国と地方、国と自治体の関係というのも位置付けられていくということになります。

では、この第3の改革の昨今の動きというのは、(2)の小さな波というものでご説明したいと思います。

第2の改革でできた戦後の体制というのが集権的であると。集権的で、利益誘導的で、官僚自民党連合軍に支えられていると、あるいは官僚自民党連合軍を支えるような仕組みであるということですが、どうもうまくいっていないということで改革というのが始まったわけですね。これははっきりしてしまっていて、いわゆる第1次分権改革というのがスタートしたのは、ちょうど自民党長期一党政権が崩壊するときなわけでありませぬ。これはどう考えても、今のままで持たないというふうに自民党自体も考えたところから始まっていると。これが1993年ということになります。その後、すんなりうまくいくという話では全然なくて、いろいろ流れが続いているというのがこの小さな波で、たくさん波が来ているわけですね。

一つ目が第1次分権改革というものでありますが、これは大体1995年から2000年くらいまでの期間ということになります。これは、地方自治業界の方ならば耳にたこができるほど聞いているのではないかと思いますけれども、機関委任事務制度が廃止された。そして、国・地方係争処理制度ができたというのが、この2000年の第1次分権改革の最も中心的な中身ということになります。

機関委任事務制度の廃止というのが何で分権的なのかというと、機関委任事務制度というのは、都道府県知事や市町村長を国の大臣の部下として使うという仕組みでありますから、都道府県知事や市町村長が住民の意思を反映して、

国の意見は間違っているんじゃないですかと言っても通らないという仕組みなわけですね。おまえは部下なんだから、俺の言うことを聞けと、それでおしまいというのが機関委任事務という制度でありますね。これは大変けしからん制度、あるいは集権的な制度ですね。要は、問答無用なわけですね。自治体の方から、「それはおかしいんじゃないですか、住民も反対していますし。国のお役人の方は大変優秀かもしれないけれども、それは間違っていると思いますよ」と言っても、「おまえは部下のくせにうるさい。ぐちゃぐちゃ言わないで、俺の言うとおりにやれ」というのが、この機関委任事務というものの考え方です。これは大変集権的で、しかも、傲慢な制度ですよ。何百万の県民の代表で知事が何かを言っても、「おまえは俺の部下であると、うるさい」ということで終わっちゃうと。文句を言う人は誰かということ、国のお役人でも良いわけですね、国の大臣でも良いのですけれども。もちろん国の大臣には、おれは1億2,000万、1億3,000万の国民から信託を受けているんだから、何百万のおまえに一つ文句を言われる筋合いではないということになりますが、別に1億3,000万全員が納得しているわけではないわけですよ。たまたまそこにいるだけでしょうという程度なのにもかかわらず、問答無用でいってしまう。少なくとも反省するという機会がないわけですね。俺は常に正しいという仕組みでありまして、これは非常に良くないということで改革すると。これが機関委任事務制度の廃止というものになります。

これは、確かに知事や市町村長を国の大臣の手足、あるいは国の役人の手足のようにしないという意味では分権的ではありますが、それ以外にも、お金の問題とか法律、政令の問題であるとかいろいろ残っているでしょうということで、さらに続けなければならないと言って始めたのが、第2次「分権」改革と私が呼んでいるものであります。これは端的に言うと、三位一体改革と平成の市町村合併のことです。大体2001年から2005年くらいまでに行われたものであります。

ちなみに、この第1次、第2次、第3次という時期区分は、私、オリジナルのものでありまして、およそ世間では通用しておりませんので、このセミナーから出たときに1、2、3というと、他の人の言っている1、2、3とずれている場合がありますので、そこはよく慎重にしてください。金井は一人説とし

てこういうことを言っていたと。オリジナリティーがあるけれども、通用していないということで、是非そこは間違えないでいただきたいです。私が2次と言っているものは2001年から2005年まで、三位一体改革と平成の市町村合併であるというふうにご記憶いただければ良い。世間では、第2期とか第2次とか言っている人がいまして、私以外の人はみんなそう言っているわけで、これはどう考えてもおかしいなと私は思っているんですけども、多勢に無勢ですね。私は選挙で選ばれていませんから、全然正統性がないわけですね。知事が言えば、おれは何百万の声があるんだから、俺が2次と言えば2次なんだ、俺が2期と言えば2期だということになるんですけど、私はあくまで力のない一学者として言っているんです。しかし、この区分の方が私は正しいと思っているんですが。

第2次が重要なのは、この括弧付きの「分権」であるということですね。どう考えたって、この時期に自治体の仕事がし易くなったと思っている人はいないわけですよ。三位一体改革、お金が減っただけでしょうと。平成の合併、大混乱しただけでしょうということですね。もう面倒くさくてしょうがなかったということですね。誰が合併をやらせたんだと、国じゃないかということですね。三位一体改革でお金を減らしたのは誰か、国じゃないかということで、要は国が勝手にお金を減らして、国が勝手にくっつけと言い出したということで、大いに迷惑をさせられたというのがこの時期ということでもあります。だから、およそ良識のある人であれば、この時期は分権的とは呼ばないというふうに私は思っているので、括弧付きの「分権」の時代ということですね。

これはいわば看板倒れと、痛みに耐えろと言われただけなのかもしれませんが、小泉構造改革の時代ですから、痛んだだけということで終わったということですね。

その次に、第3次分権？改革という時代になったわけですね。これはなぜクエスチョンマークなのかというと、まだ終わっていないからです。よく分からない。これは大体2006、7年から現在も継続中ということでもあります。形態的に言いますと、地方分権改革推進委員会というものが置かれて、義務付け・枠付けの緩和とか、事務権限の移管とか、国と地方の協議の場というのを作ろうとか、こういう勧告は出たと。その後、どうなるか知らないという状態なの

で、まだクエスチョンマーク状態ということになります。

義務付け・枠付けの緩和というのはどういうことかということ、国は、機関委任事務制度が廃止されましたから、知事や市町村長を自分の部下としては扱えない。だから、国は何も言えなくなったのではないかと思うと、世の中はそんなに甘くはない。国は、法律というものを常に作れるという究極のパワーを持っているということですね。つまり、国は、法律さえ作れば国民の誰でも縛れる、企業でも縛れる。同じように自治体も縛れるということで、法律によって義務付けたり、枠付けたりして、事実上、自治体をごんじがらめにすることができるし、事実しているということですから。単に部下ではなくなりましたというだけでは自由ではないということで、義務付け・枠付けを緩和したらどうかと。

それから、二つ目は、事務権限移管ですね。仕事がなかったらやりたいようにできないでしょうと。国の方が勝手にやっちゃいますから、国が権限を持っていて勝手にやっちゃったら、こちらがいくら文句を言っても負け犬の遠吠えになってしまいます。声は出せますけれども、通らないということですね。仕事を持って初めて何ぼの世界であるということで、仕事をよこせと。

そして、三つ目は、国と地方の協議の場。つまり、地方分権の基本というのは、国が考えていることは、あなた、正しくないかもしれませんがよというふうにぶつけて、そうかなというふうに議論して、そして、時には相手に反省を迫るという機会が大事だと。ということは、お互いに逃げられない話し合いの場というのが絶対に必要なわけですね。お互いに話し合わないところで勝手なことを言っていると、これは分権にならないわけですね。これは勝手にやっているという状態。分権というのは、先ほど言いましたように、国の民主主義の下で示された民意とは異なる民意があるんだということを示すと。そのためにはその場が必要であると。そういう意味では、国と地方の協議の場というのが大事になるんだということころまでは来ているんですが、これがどうなるかわからない。

第3次分権？改革を始めたのは安倍政権なわけでありましたが、その後、自民政権がころころ代わって、何だかよく分からない。昨年9月にできた鳩山政権においても、一応やると言っているのに、やるかもしれないなということ

ろで来ているというところであります。

さらに、その後、現在、鳩山内閣が言っている地域主権なるものが何か具体的にあれば、第4次？分権改革が行われるかもしれないということですから。第4次のところにクエスチョンマークがついているのは、そもそも第3次が終わっていないので、本当に4次があるかどうか分からない。そもそも、その時期まで鳩山政権があるかどうか分からないということになるわけですから、これは何だかよく分からない。でも、別に鳩山政権がなくなっても次の政権がやるかもしれないので、これは全然分からないわけです。だから、あるかもしれないというのが、この地域主権なるものということですね。

余談であります、この地域主権という言葉遣いは非常に危ない使い方と言いますか、ちょっとややこしい使い方でありまして、軽々に使ってはいけないというふうに思うんですが、現在の政権は軽々に使っているようなのです。

主権というのは、先ほど言いましたように、一番強いものと。一個しかないわけですね。主権は一個しかないのに、国民主権と地域主権がいっぱいあると、それはそもそも主権と呼ばないのではないかというような気がしてくるわけで、もう何だかよく分からないものになっているということでもあります。地球上ではあまり地域主権はないかもしれないけど、広い宇宙だったらあるかなとか、そういうことなのかもしれないとか、これはいろいろな解釈が可能かなと思って。とりあえずそう言っているんだからそうなんだろうということではありますが、伝統的な言葉遣いから言うと、これはやや口が滑った表現のほうであります。

さて、それは余談でありますけれども、そもそも第4次はやるかどうか分からないわけでありまして、第3次がそもそもどうなるか。本当に義務付け・枠付けが緩和されたら分権改革です。本当に国と地方の協議の場が作られて、かつ、ちゃんとまともな議論が行われるのであれば、分権改革が進められたというふうに言うことができます。事務権限移管、これはちょっと微妙なんです、あまり義務付け・枠付けを伴わないで、しかも、ちゃんとした財源が一緒に来るのであれば、事務権限移管というのは分権的であるということになりますね。これは非常に難しいんですね。そういう意味でありまして、現在のところ、分権クエスチョンマーク付き改革の時代というのが現在、2010年の1

月段階ということになります。

いずれにせよ、少なくとも三位一体改革と平成の市町村合併では、国の意向に対して異なる民意をぶつけられる機会があったのかということ、全然無視されましたね。平成の市町村合併は国策合併でありまして、国がやれと言ったから、しようがないから、やらされたというのがほとんどの自治体の実感ですね。もともとやりたいところは勝手にやっていたわけですよ。うちの地域では合併した方が良いと思えば、誰もやってはいけないと言った覚えはないわけでありまして、そういう意味では、合併はしたいところはしていたということですね。したくないところはしていなかったと。それを無理やりやったわけでありますから、これはどう考えても分権的とは普通は呼べないということでありませう。

さて、以上が3の括弧の付いた「地方分権」の経緯ということになります。4は現下の第3次から第4次？にかけてどういう問題があるのかということで、当面の課題について、若干かいつまんでお話しをしようというふうに思います。

一つ目は、市町村への権限移譲の問題ということですね。これは大変重要な問題ということになります。一般的に言って、都道府県でやるよりは市町村でやった方が分権的であるというふうに考えられています。それは一般的にはある程度そう言えるかもしれないというところではありますが、そう簡単に世の中うのみにしてはいけませんね。

近接性・補完性の原理というのがあります。しかし、身近でできるところは身近ですべきかということ、必ずしもそうではないのではないかとということもあるわけですね。やっぱりどこでやるのが一番良いのかという話でなければならぬ。そして、どこかに仕事が集ってしまうということは、そこでの暴走を防げないわけでありますから、地方分権の考え方から言えば、あるいは権力分立の考え方から言えば、あまり一つのところに集中するということはない方が良いのではないかとということもまた言えるわけでありませう。

今までは確かに国に全部集中し過ぎていたと。だから、国が暴走すると何でも止まらない。国が政策転換をするといきなり、ゆとり教育と言えばゆとり教育が突然始まる。突然やめたと言えば、全国で学力試験をしなきゃいけないと言ったら、また突然試験を始めるとということですね。勝手にこころを変わると

ということですね。それに抵抗すると言いますか、そうじゃないんじゃないかという声はほとんどかき消されてしまうというのが実態なわけでありませぬ。学力テストは必要かもしれないし、必要でないかもしれないんだけど、国は突然必要だと言い出したと。言い出したら全国でやっちゃう。本当に一部の勇気ある特定の自治体を除いて。ということは、これはどう考えてもあまり分権的ではないですよ。極めて集権的である。これは、制度的に集権的かどうかではなくて、実態として集権的であるということですね。

だから、国に確かに集中し過ぎているのは良くないということになるわけですが、では、自治体で周りからの意向も聞かずに勝手なことをやり出したら、それで本当に良いのかと。例えば教育で、うちの地域はこういうことを教えなければならないと言って、どう考えても変なことをやって良いのかという、そうでもないわけですね。身近でできることを身近すべきかというふうに単純なものではないというのが、おそらく多くの人の常識なのではないかと思うわけですね。ただ、だからと言って、国が勝手にやるとか、あるいは権限はないけれども、事実上、いろいろ押しつける、手練手管を使うということが良いというわけではないということでもありますから、分権は必要であるということですね。

ただ、身近でやるということが何でもやって良いというふうに簡単に言っただけではいけないという場合がある。都道府県でやるべきか市町村でやるべきか、両方でできるべきときに、どっちかだけを強化するというのは必ずしも望ましいことではない。ある程度バランスをとれると。今までは確かに県が強過ぎたという観点からすれば、市町村の方にバランスを回復させる必要があるということになります。何でもかんでも市町村を強めれば良いというわけではないと、あるいは強い市町村をどんどん強めれば良いというわけでもないわけでありませぬ。重要なのはバランスを回復するということですね。

さらに、この近接・補完の原理で非常に問題になるのは、身近でできるということは身近でと言いながら、誰ができるのかということを決めるのか、必ずしもはっきりしない。はっきり明示しないということがあるわけですね。市町村が自分でできると言っても、くれるという保証はないわけですね。これは国が勝手に判断するということが多いわけでありませぬ。少なくとも都道府県から

市町村へ、これこれの事務を移管するというのを国の法律で決めたということはどういうことかと言うと、国が勝手に、これは市町村はできる、これは市町村はできないというふうに決めるということになりまして、これは事の筋から言っておかしいのではないかということですね。そういう意味で、誰が判断するのかというのは問われていない、非常に大きな問題であります。

それから、もう一つ、これは日本の自治体で非常によく考えて欲しいことは、明示的事務権限と潜在的な全権限性とがある。漢字ばかり並んでいると何を言っているんだかよく分からないと思いますが、明示的事務権限というのは、市町村が法令や条例によってこれこれの事務があるというふうになっている。これが普通言われている権限移譲とか権限移管と言われているものでありますが、日本の自治体の非常に重要なポイントは、潜在的な全権限性を有しているということですね。

これはドイツ語の訳なので難しいんですが、何のことかと言うと、地域に関わることは法律上の権限があろうとなかろうと自治体の仕事であると。そして、自分で決めて良いという、こういう考え方があります。つまり、潜在的には、自治体は地域に関わることは何でも自分の仕事であると、こういう考え方ですね。これは決して珍しい考え方ではないわけです。極めて常識的な考え方があります。要は、自治体というのは地域のことを考えるんだから、地域に影響のあるものは全部自治体の仕事だと。具体的に権限があるかどうかは別ですよ。許可権があるかどうかとか、そういうのは全然別で、しかし、関わりがあるということについては、全て関わる権限がある。これを潜在的な全権限性と。つまり、全てについて法律上の権限があろうとなかろうとやって良いという、こういう考え方がありますね。この潜在的な全権限性に基づくのであれば、具体的に法律上の事務があろうとなかろうと全然気にしなくて良いと。事実、日本の自治体はあんまり気にしてこなかったということになります。

例えば、安保・外交問題、基地問題というのは国の事項ではないかと。それは確かにそのとおりですということになりますが、では、何も自治体は言わないんですかと言うと、全然そんなことはないということですね。しかも、誰も基地問題について自治体が言っただけじゃないなんて思っている人はいないわけですよ。これは日本の常識ということになります。したがって、どのような

問題であっても、自治体は地域の住民に関わるものだったら言って良い。ただし、それに許可権があるかどうかは別、あるいは何か具体的な権限があるかどうかは別でありますね。ただ、何を言っても良いということになります。

だから、権限移譲がなくてもやる気があれば言って良いわけですよ。権限があったって、法律や政令で縛られていたら、自由にはできないわけでありまして。だから、権限をもらったからって、急に世の中が開けるわけではないということですね。逆に言うと、権限がなかったからといって、世の中が真っ暗になるわけではない。いくらでも言いたいことは言えるということですね。あとは政治力の問題ということになります。

分権にとって重要なことは、国の意見は必ずしも正しくない場合がありますよというのを大きな声で言うということでありまして、そのためには、この潜在的な全権限性ということが非常に重要である。つまり、具体的な権限があろうとなかろうと、地域に影響があるというふうに地域の住民が判断して、それを受け取った議員と首長が腹を据えて言えば、これは通ることもある、あるいは通るように努力することが真っ当であるというのが日本の自治の基本的な考え方であり、慣行です。こういうのをコンベンションという言い方をしますけれども、要は伝統であるというふうに言って良いわけでありまして。この点をどう考えるのかというのは非常に難しい問題であります。私は、この全権限性という、要は地域に関係あるものは何を言っても構わんという伝統は非常に重要であるというふうに思っています。

これさえ持っていれば、市町村に具体的な権限が下りてこようと下りてこまいとひるむことは何らない。都道府県も同じですね。都道府県に具体的な権限があろうとなかろうとです。あるいは、もっと言えば、都道府県がよく政令指定都市に対してびびっていますけれども、そんなことは全然する必要はないわけでありまして、政令指定都市の地域も都道府県の範囲内であって、県民に影響があると思えば、ひるまず言えば良いと。ただし、権限はないということですね。権限はないから無視される可能性はありますが、いくらでも論争をしかけて良いわけですね。市長のやっていることはおかしいというふうに言うのが都道府県の責任なわけでありまして。

同じことが、市町村が権限がない、けれども、都道府県がやっていることは

おかしいというのであれば、いくらでも市町村は言うべきであるということですね。ここのところを考えれば、あんまり市町村への事務権限移譲にこだわることはない。要は、どっちでも良いのですよね。どっちでも良くて、問題なのは、自分がやっていなくても、はっきりと民意に基づいて違うということが言えるかどうか。言わなきゃいけないという意味じゃないんですよ。違うと思ったら言えるということが大事だということになります。

それ以外にも、市町村が権限の受け皿になるためには大きくならなければいけないとか、何か強迫観念に駆られている場合がありますが、これは全く必要ないわけでありまして、権限がなくても言いたいことはいくらでも言えます。それから、権限が欲しいからといって体を大きくしたら、かえって住民から遠くなってしまって、本末転倒であるということですね。だから、そこら辺は適当にバランスをとっていくというのが、この市町村への権限移譲の問題です。あるいは国から都道府県への権限移譲も同じことであります。こういう問題についてはいろいろと慎重に考えていく必要があるということになります。

当面の課題の(2)は、垂直補完と水平補完ということであります。

この垂直補完と水平補完という場合の補完というのは何かと言うと、ある自治体が、自分では全部はできませんよということですね。他の人に助けてもらわなくてはならない場合がありますよということですね。これは全く当たり前でありますね。地方自治というのは常に補完を不可欠にしている仕組みであるということですね。自治体というのは常に面積が限られていますから、絶対に自分で全部できるということはありません。だから、他の自治体や国との関係というのが常にあるということになります。問題は、どういうふうな関係にあるのかということですね。

垂直補完というのは、通常、市町村でできないことを都道府県が補完するという、こういうことではありますが、問題は、都道府県が中心になって勝手に補完を決めるのか、それとも市区町村の側が中心になって、都道府県にこれこれのことを補完させるという形になるのかで全然方向性が逆なわけですね。重要なことは、どちらがより分権的なのかということですね。これはいろんな状況がありますから一概には言えないわけではありますが、補完をするという場合に、どっちが力を持って補完をしているのかということです。

同じく水平補完も一緒でありますね。中心の市町村と周辺の市町村というのは大体分かれて、一応、中心の方が周辺の方を助けてあげようというのが水平補完という考え方でありまして、それはそれで当然であります。問題は、どっちが中心になっているのかということですね。そして、できれば、どっちも強いわけではないと。対等、協力的な状態というのが最も分権的であるということですね。

市町村の言いなりになって都道府県が全部やらされているというのでは、これは市町村が強いだけで、都道府県は下請と。これは一見分権的に見えますが、実はそうではないわけですね。市町村が勝手にやっているということですね。これはおかしい。逆に言うと、都道府県が勝手にやって、市町村の意向を聞かないで、やりたい放題やっている。これも良くない。両者が対等、協力的になったときに初めて分権的な補完であるというふうに言うことができます。水平補完も一緒ですね。周辺部が中心の自治体を食い物にしていたら、これは全然対等とは言えないということですね。逆も一緒ですね。中心部がやりたい放題やって、周辺部を衰退させるというのでは、これも分権的な水平補完とは言えない。ただ、なかなかこの対等・協力的関係を作るとするのは難しいことではあるということになります。

同じことは、これは合併した自治体の中の地域間でも同じことが言えるわけですね。結局地域間で対等、協力的になっているのか、それともどっちかが力を持って、どっちかを好きなように扱っているという状態になっているのかどうなのかと。これは、合併した自治体の場合にはよくよく考えていくべき問題ということになります。

そして、当面の課題の三つ目は、道州制と。

今日のテーマは道州制セミナーということで、道州制の話が中心になるかと思っただけで聞いておられた方もいるのではないかと。それから、私も、今、雲散霧消してしまった道州制ビジョン懇談会の区割り基本方針専門委員会委員だったので、多少それには関わりがないわけではないんですが、少なくとも現在はほとんど忘れられているというのが現状です。少なくとも当面のアジェンダからは消えているということではありますが、そうは言っても、課題としては非常に重要であります。

この道州制を考える場合には、一つは、国から道州への権限移譲というのをどういうふうに見るのかということですね。先ほど言いましたように、権限がないからといって道州が無力であるということにはならないということは繰り返し述べているとおりです。あくまで政治力の問題であるということですね。道州民の意向を反映して、国のやっていることはおかしいと言えるだけのパワーがあれば、権限は要らないと。なくたって言えることはいくらでもある。

ただ、世間では、権限が国から来ないのであれば、それは単なる府県合併と一緒にじゃないかということで、そういうのは道州制と呼ばないというふうに言っている声が強いわけですが、これは、私はよく分からないというのが今言った理屈ですね。権限のあるなしはどうでも良いとは言いませんが、かなりどうでも良いということですね。むしろ、それを生かせるだけの民意と政治力があるかということが大事だと。

そして、もう一つ、この権限移譲の危ないことは、権限移譲を受け過ぎますと、国からの義務付け・枠付けというのは当然強くなるということですね。要は、毒まんじゅうの可能性があるということなんですね。権限をもらったから急に良くなったかということ、毒が入っていて、国の縛りで全部縛られて、しびれちゃうわけですね。動けないわけですね。だから、そんなものは食わない方がよっぽど自由だという場合はたくさんありますので、ここはご用心と。同じことは、国から都道府県への権限移譲でも一緒ですね。もらったからと言って自由に動けるというわけではなくて、もらったせいでかえって自由に動けないという場合があるということですね。ここは道州制を考える場合に非常に重要で、国の権限を受け過ぎた道州というのは、あたかもミニ霞が関をたくさん作ったように全然自由ではない。国の言いなりのロボットがたくさんできたということになって、かえって逆効果の場合があり得るとということが非常に大きな問題です。

かといって、世間では、なぜか権限移譲を受けないと、単なる府県合併だと。単なる府県合併ではいけないという声が強くて、なぜ良くないのか私には全然分かりませんが、とにかくそういうふうに思われているようであります。

それから、二つ目の問題は、二層制か三層制かということですね。

この二層制というのはどういうことかと言うと、市町村と道州、この二つで

良いということですね。これまた、世間では道州制をいう場合、二層制というのは当然だというふうに思われているわけではありますが、果たしてそうなのかなど。例えばフランスは、レジオンという道州を導入する場合には、既存の県を全然廃止しませんで、それにプラスアルファしたと。なぜかといえば、廃止すると府県が抵抗するから、プラスした方が抵抗が少ないという実践的なメリットもあるんですけども、それだけではない。分権というのはいろいろな声を出せる場所を作るということ自体に意味があるわけでありまして、今まで都道府県で出せていた声を出させなくするということが何で分権的なんだろうかということですね。いろいろな民意があり得るということを、せっかく47の民意があり得ると言っていたのが10の民意しかあり得ないということにすると。これが何で分権的なんだろうかということなわけですね。その意味では、多様な声を反映させ得るという場を作るのであれば、単に47の他に10作れば声の数は多くなると。その方がいろいろな可能性ができるという意味でありますね。

これはヨーロッパ流に言うと、マルチレベル・ガバナンスという言い方をするんです。マルチというのはたくさん、レベルというのは層ということですね。ガバナンスというのは政治、行政の仕方ということでありますから、たくさんの層でいろんな声を反映した方が結果的には民意がいろいろ届くのではないかという考え方ですね。そういう意味では、三層制道州制も十分に考えに値するのではないかなというふうに思っているのですが、世間では、三層制にすると屋上屋であると、効率が悪いというふうに言われてしまうわけですね。

分権というのは、単に効率の良いものを作るだけではないわけですね。多様な声を反映することによって効率性も効果性も増すということでもあります。減らされたら、要は独占をたくさん作るだけありますから、かえって効率的ではないということにもなり得るわけでもあります。

以上、だんだん時間がなくなってきましたけど、当面の課題というのはこれで終わりにしまして、最後に5の終わりにということでもあります。

今日、いろいろお話ししなかった問題の一つは、実は一番大きな問題の一つは、大きくなり過ぎた基礎自治体の問題というのがあります。これは、多様な民意の反映という観点からは非常に大きな問題であります。昨今では、地

域自治区とか、地域住民自治組織とか、地域協議会とか、いろんな自治体内分権と言われるような会議体を作って、そこで地域のことは地域で決められるようにしようということが行われています。この考え方はなるほどと、非常に分権的なのですが、最大の弱点は民主的正統性を持たない団体であるということです。これは決定的な弱点になります。

つまり、最後の最後の段階で、「あなたたちは住民の声を代表しているんですか」というふうに相手方にすごまれたときに反論できないんですね。いや、我々は住民の代表です。どうしてそう言えるんですかというふうに市長や議員にすごまれたときに、この団体は反論ができないのです。ということは、結果的には、最後の最後の段階では首長や行政に依存しがちな団体になるということは、これは制度的に明らかであります。そういう意味では、このような団体が悪いということではないんですけれども、しかし、地域のことを地域で決められる声をまとめられるのかというと、それはまとめられないということになります。あくまで任意の人々が集まって、要はNPOであるとか、あるいは業界団体であるとかそういうものを作って、あるいはサークルを作って意見をまとめましたと。あるいは、何とかを考える会とか、何とかを愛する会として意見を言ったというものとどまってしまうということですね。とどまると、最後は首長や議会や役人にすごまれる。すごまれたときに、「いや、地域の全員の声です」とは言えないということになります。だから、制度的にはやはりここは大きな限界を持っているということですね。結局、首長の認める範囲内ではしか行動できない。

もし、このような地域のことを地域で本当に決めたいのであれば、市町村を分割するか、区長を公選するか、どちらかであるというふうにこれは言わざるを得ないということになります。区長公選制というのは、簡単に言えば、選挙されるということですね。選挙された人というのは、最後の最後にすごまれたときに、私が気に入らないのであればリコールしてください。もう1回選挙で対抗馬を出してくださいというふうにたんかが切れるわけですね。たんかを切るというのは、最後の最後では絶対に必要なことであります。都道府県知事や市町村長はそれができるわけでありまして。いざとなれば、私は県民から、あるいは市町村民から選ばれています。文句があるんだったら対抗馬を出してく

ださい。選挙で決着をつけましょうというふうに最後の最後は言えるわけですよ。普段から言う必要は全然ないんですけども。

ところが、この団体はいくら押しまくっていても、最後、市長から、それは住民の声じゃないでしょう。あなたたち、本当に正統なんですかと言ったときに、何も言えないわけですね。ただ、私はそう思うと、私の独断と偏見ではとしか言えないということですね。それではやはり力を持ってない。となると、本当に行き着くところまで行き着くのであれば、区長公選制をするしかないということですね。

地域協議会は、議員を選んでも三人とか五人とか、複数の人間を選ぶよりは一人の人間をずばっと選んだ方が声ははっきりするわけですね。そういう意味では、区長公選、何々住区とか何々小学校区でも良いのですが、そこを本当に選挙で選べば、それは確かに地域内分権というのが意味を持つ。あるいは、そういうのをしたくないんだったら、さっさと自治体自体を分割しなよということですね。分割したくないんだったら、これはしょせん首長・行政依存の団体にならざるを得ないよということがあります。

いわば、この自治体レベルの選挙の改善というのは、この分権にとっては非常に重要なわけですね。なぜならば、地方分権の大きな強みというのは権力分立と民主主義をくっつけるということですね。国政の民意に対して地元の民意、あるいは自治体の民意というのをぶつける。しかし、民意を担保する選挙が、投票率が低いじゃないのというふうに相手に足元を見られたら、それでおしまいということになりますから、やっぱり選挙の改善というのは分権には最後には必要になってくるということになります。

以上で、すみません、ちょっと時間を超過してしまいましたけれども、私からの話を終わらせていただければというふうに思います。どうもご清聴ありがとうございました。

【質問者】

いろんな多方面から見たご説明で、非常に分かり易いご説明ありがとうございました。

教授にお聞きしたいのは、これまでのご説明の中で、今日は道州制セミナー

ということなんですけれども、道州制は今後の日本にとって必要なことかどうかということをお教授の今までの講義の中で、今現在、教授が思っておられる道州制についての現時点での答える的なものをお聞きしたいなというふうに思います。

【金井教授】

ありがとうございます。

現時点では、道州制については、そんなことを考えている暇がないというのがおそらく実態ではないかと。まず、都道府県レベルにおける義務付け・枠付けをどこまで減らせるのかと、あるいはこの苦境にある財政状態をどういうふうにするのかということがやっぱり喫緊の課題ではないかな。物には優先順位というのがありますから、一度にやろうとするとどれもできないということになりますから。おそらく多くの人の考えもそうではないかと思うんですけれども、まず、他にやるべきことがいっぱいあると、それをちゃんと片づけるというのが私の現時点での考えということになります。

【質問者】

こういった分権だとか道州制というお話なんですけれども、これがより良い方向でちゃんと進んでいく上で、地方の自治体の職員も議員さんも、あと、住民も当事者としてやれることというか、こういったことをやっていかないとまずいんじゃないかという部分があれば、アドバイスをいただきたいなと思います。

【金井教授】

ありがとうございます。

おそらく私は、市町村職員あるいは政治家の方がやるべきは、国が示した政策が必ずしも正しくない場合には積極的に言っていくことではないかなと思います。国がやる変な政策でも、おかしいなと思いつつも事務処理を粛々とするわけですね、自治体というのは。心の中では、例えば定額給付金はおかしいとか、後期高齢者医療はおかしいなと思っている人がいるにもかかわらず、しかし、やれと言われたらやらざるを得ないわけですね。そこを矛盾を抱えているわけでありまして、やることはやらなきゃいけないですね、法律的な義務

ですから。あるいは、定額給付金の場合は必ずしも法律的な義務じゃないんですけど、やらなきゃならないものはやらなきゃならない。としても、おかしい政策があるとするのであれば、それを民意を背景に立論して国にぶつけていくということが市町村や都道府県に求められている最大の任務ではないかなというふうに思います。

【質問者】

今、先生のお話の最後のところで大変興味深く、私どもは、名古屋市議会の方でずっと河村市長の最大公約ともいえるべく地域委員会という制度がモデルプランを今公募してやっているわけでありましてけれども、このまとめのところで、地域自治区、あるいはこういった地域協議会などの正統性を持たない制度だというような話で、全くこれを否定するような内容でまとめておりますので、是非、このところを制度面、あるいは法律的な面、こういったところでどのような、名古屋市が導入しようとしているようなそういう地域委員会というのは矛盾があるのか、簡潔にお答えいただきたいのと、区長選挙の公選ということでございますから、東京の特別区とはちょっと状況が違いますから、政令市で、こうした区長というのは今役人でありますから、区長選を公選でやるということで何か法律的な壁がないのか、二点お答えをいただければと思います。

【金井教授】

現状では、区長も、例えば区の地域自治区で選挙するというのも法律上の壁がありまして、どうしても限界があると。限界があると正統性がないので、どうしても中途半端にならざるを得ないということになります。現状では、行政区長を選挙で選ぶということは、法律上、困難であるというのが普通の解釈ですね。ただ、問題は、法律上できないということと、では、それが必要かどうか。

私は、制度的に行政区長は公選した方が良いというふうに考えています。これは、東京の特別区と全くロジックは一緒でありますし、もとを正せば、戦後の地方自治法で制定された特別市という制度、名古屋市も特別市になるはずだったのですが、特別市というのは、行政区長は公選制だったんですね。それは導入されませんでしたけれども。本来は特別区長と言いますか、行政区長という

のは公選、選挙で選ぶべきである。それは分権的なわけです。名古屋市長と異なる区長の民意というのを明らかにするというのが、市長が暴走したときの最大の歯止めになるということですね。

そういう意味では、市長が、なぜ自分の反対派を自分で作ろうとしているのかよく分からないということはあるかもしれませんが、そういうリーダーシップのある市長であればあるほど、区長は本当は公選して、それをブレーキをかけるような仕組みを作るというのは非常に合理的であるというふうに私は思っています。その意味では、区長公選ということに制度改正をするということが本来分権のためには望ましいのではないかなというふうに思っています。

ただ、もう一つ、政令市の場合には、市議会議員というのは区が選挙区になっているわけですね。実は、区レベルでは選挙された人というのはいるわけですね。だから、逆に言えば、区の人が区選出の市議会議員が同時に区議であるというふうに制度的に位置づけるということで民主的な正統性は担保できます、その限りでは。しかし、公選区長を一人にした方が、ずばっと区の民意が出るんですよね。区選出の議員が五、六人集まってぐちゃぐちゃやっていると、何を言っているんだかよく分からないということになるので、本当はすばっと区長を公選するというのが一番の分権的な、つまり、巨大な政令指定都市の市長の権力に対する権力分立として一番機能するのではないかなというふうに私は思っています。

【質問者】

私ごとなんですが、来年度の公務員試験を控えていまして、今日はその試験対策の参考になればと思って参加させていただいたんですが、道州制に関してなんですが、道州制を推し進めようとしている人たちの言い分、つまり、道州制のメリットと呼ばれるものは何なのでしょう。お願いします。

【金井教授】

道州制のメリットというのはよく分からないんですね。というのは、なぜかということ、具体的にどうなるかというのは、それぞれ具体的な制度設計の詳細によって変わるということになります。道州制の主張されている一つのタイプというのは、道州ごとに経済政策を打てるようになる。一国単位で経済政策

を打つには日本は大き過ぎると。それならば、道州単位で積極的な経済政策を打つということの方が、結果的には、その地域の経済が発展し、ひいては日本国全体の経済の底上げになるのではないか。日本の単位は市場として大き過ぎるとというのが一つの意見としてあるということでもありますね。

それ以外にもいろいろあるようですが、邪魔な都道府県がなくなってすっきりするとか、いろんな気持ちを持っている人もいるかもしれない。あるいは企業の領域は広いので、都道府県は狭過ぎるから面倒くさいと、一つにしてくれたら楽になるとか、要は手間が効率化すると、あるいは簡素化するという考え方とか、いろんなメリットは当事者は主張しているということですね。

【質問者】

一つお伺いしたいのは、先生は、市町村への権限移譲の中で権限がないにかかわらず、民意と政治力があれば非常に良いのではないかとおっしゃる。非常に心強いお言葉でございます。そうした中で、現状では、二元制で市議会議員と首長というのは日々難しい問題を抱えて、また、議員の中でも非常に問題が、いろんな立場の人がみえます。そういう中で、先生がおっしゃるような、実現していくには何か良い方法というか、アドバイスがあれば、是非お聞かせいただきたいというふうに思います。

【金井教授】

確かに議員と首長は、圧倒的に首長の方が強いと。これはやっぱりしょうがないと思うんですね。首長は、やっぱり職員と予算を握っていると。これは、どう逆立ちしても勝てないということになるわけですね。

そこから先でありまして、僕は、議会がもうちょっと事業仕分けのような形で予算の査定に切り込んでいくような労力を惜しむべきではないのではないかなと思う。つまり、首長は予算査定にすごい時間をかけているわけですね。でも、議員は一件、一件ちゃんと査定しているのかというと、ちゃんとやっていないわけですね。もっとやれるところがたくさんあるのではないかな。現行の制度でも、労を惜しまずにやれば、もっと議会の立場は強くなるというふうに思います。

ただし、それはすごい時間がかかります。だって、事業仕分けを一件一時間

でやっても、短いとかいろんないちやもんを受けています。議員が一件一時間で一つを査定したら、短いと絶対地元から言われますから。ということは、長大な時間が必要です。3月議会では間に合わないので、1月議会から招集して、さっさと予算案を出せと言って、3月31日まで審議をすると。朝から晩までやると、蓮舫さんが声をからしたように、最後の方は、議員も声がかれるくらいにやって初めて首長に対抗できるかなと。

その労を惜しんだらダメですね。とりあえず首長側が出してきた予算で、あだこうだいちやもんをつけて、まあいいかというふうになっている限りは、いつまでたっても議会は勝てないというふうに思います。

【質問者】

明治の10年ぐらいに、福沢諭吉さんの下で地方分権と道州制、今、よく言われる道州制のことが行われていたと思うんですけど、それと同じようなことを今またやろうとしているのか、まるっきり違うことをやろうとしているのかお聞かせください。

【金井教授】

道州制というのは非常に難しいことなんですが、一応の直接の起源は1920年代にあるといわれています。当時、都道府県知事が国の出先機関と言いますか、国のお役人だった時代に、国のお役人は道州のレベルまでにして、都道府県知事は政治家、住民から選ばれるものにしようと思えるときに出てきたのが一応直接の起源と言われています。それよりさらに昔の時期というのは、現在の議論につながるものではないというふうに通常考えられているみたいなんですけど、ちょっと私、そこら辺の古い時代の議論を、申し訳ないんですけど、存じ上げないので、ちょっとまた勉強してみたいと思います。