

分権法施行による地方自治の変化と課題

研究創発センター

主席研究員 山崎 一真

1. 地方分権時代の幕開け

地方行政における第三の改革と呼ばれる、地方分権一括法（以降、分権法と呼ぶ）が2000年4月1日に施行された。同法によって法律上、国と地方とが対等・協力の関係となり、自治体は自己決定権を持つようになった。

未だ同法施行後、10ヶ月しか経過していない。しかし、すでにさまざまな試みが全国各地の地方自治体で行われ始めている。また、これに呼応して地域の市民や企業市民を巻き込んだ、住民自治の高まりが見られる。活発化した自治体と市民・企業が協力した協働活動の動きも顕著である。まさに地方分権時代の幕開けと呼ぶにふさわしい。

今、重要なことは、全国的に行われているさまざまな試みを、社会で共有する知的資産にすることであり、また、それを踏まえて今後の方向について分析・提言することだと考える。今の試みは社会実験という性格を備えており、その経験の共有が新たな試行と英知を生み出すと考えるからである。

地方分権活動の知的資産化を目指す本稿は、自治体や社会の変化を促した分権法の内容を踏まえ、全国で展開されている地方自治体の動き、住民自治の動きについての情報を収集整理し、これら情報の分析を通じて、分権時代の課題について検討するものである。

2. 地方自治の変化を促す分権法

分権法の施行は、地方自治体や社会に大きな

変化をもたらすと予想される。同法はどのような内容なのか、議論を進める前提として押さえておきたい。

1) 第3の改革としての分権法

分権法の施行は、わが国地方制度にとって、第3の改革と呼ばれている。略歴をみることで、今次分権法の意義を確認しておきたい。

第1の改革で成立した、戦前日本の地方制度では、地方団体である府県の権能に関する事務はごくわずかにしかすぎなかった。事務の大半は国の地方官庁である知事が所掌する国の事務であった。

第2の戦後改革によって、知事の選任方法を官選から直接公選に改めたこと、知事をはじめ職員の身分を官吏（国家公務員）から吏員（地方公務員）に切り替えたことの2点が実施された。しかし、都道府県の事務権限については中央集権が維持された。都道府県事務のほとんどが国の事務を委任されたもので、これは機関委任事務と呼ばれた。

今次第3の改革の焦点は都道府県に当てられ、改革の主な目標は都道府県を自治体の名に値する存在に改めることに向けられた。機関委任事務制度および地方事務官制度は全面的に廃止された。これにより法制上は、自治体が処理する事務のうちに「国の事務」は一切存在しないことになった。その限りでは、自治体は「地方行政」から完全に解放され、地方自治法は純粋に「地方自治制度」だけを定めた法律に純化された。

例外的に、警視庁や県警の幹部は国家公務員

であるという「地方警務官」は依然として維持されている。

2) 分権改革の内容

地方分権には、2つの類型がある。第1の類型は、国から自治体への権限の委譲であり、第2の類型は、国の自治体に対する関与の縮小である。分権法は後者を中心とする改革であった。

この改革は2つの意味を持っている。1つは、機関委任事務の廃止によって、国と地方は対等・協力の関係になったこと、他の1つは、国の関与が縮小されることによって自治体が課税自主権や条例制定権などの自己決定権をもったこと、である。

これを都道府県の側からみると、分権改革の内容は、都道府県の自立性の強化、都道府県事務の縮小、市町村への関与の縮小・明確化の3つと言える。

今回の分権改革は、連邦制や道州制などの「受け皿論」を棚上げし、都道府県制度の存続を前提としてきた。それは都道府県をして、完全自治体化への自己改革を行うことに集中させるためであった。

3. 分権法の施行に対応した地方自治体の動き

上記のような内容を持つ分権法が施行されて10ヵ月が過ぎようとしている。このわずかな間だけでも、分権法に対応してさまざまな試みが全国各地の地方自治体で行われ始めた。これは分権法が設定した枠組みを前提にして、行政システムの改革に向けた試行錯誤であるとみなせる。俗な言葉でいえば、「魂を入れる」動きである。

分権法が設定した主要な枠組みに対応して、現在どのようなことが起こっているかを、全国の事例を紹介することで考えてみたい。

1) 対等・協力の関係に対応した動き

国と地方自治体との間に対等・協力の新しい関係を築くために、機関委任事務制度および地方事務官制度は廃止された。これら制度変更に対応した動きをみよう。

(1) 機関委任事務制度の廃止

従来、機関委任であった多くの事務は、分権法の施行により自治事務となった。機関委任事務は、本来国が実施すべき事務を国の出先としての地方自治体の長に委任するもので、政策は国が考え、地方自治体はその政策を実施するものであった。国の事務であるため、自治体議会は関与することができず、監視すらできなかった。

これに対し自治事務は、地方自治体が自らの事務として、政策立案、政策実施に責任を持つことになる。もちろん、議会も政策決定、監視の義務を負う。

つまり、これまではその与えられた仕組みから、地方自治体は政策立案の経験に乏しかったといわざるを得ない。このため自ら考え自ら決定し自ら責任を取るという能力を身につけることが喫緊の課題となってきた。多くの地方自治体では、このような視点からさまざまな取り組みを開始している。その事例をみてみよう。

政策立案能力向上に向けた意識改革

岐阜県では、知事と県幹部とで職務協定を結んだ。局長級の幹部が対象で、ポストとそれに伴うノルマを自ら設定させ、さらに自己点検・評価も行わせて、幹部としての義務、責任を明確にさせた。これは分権法の施行に対応する意識改革を狙ったものである。

分権法が施行されると、市町村は国や県などから権限を委譲され、役割が増す。しかし、現状では市町村の上層部の意識は変わらず、組織としての対応が遅れている。そこで埼玉県と県内92市町村で組織する「彩の国さいたま人づく

り広域連合」は、市町村の幹部職員を対象に、分権時代に対応した意識改革に乗り出した。講義を通して、自己責任に基づいて独自の意思決定ができるよう、幹部職員の発想の転換を促すとしている。

広島大学では、「地域のことは地域で決める」という考えのもとで、10年以上前に地域経済システム研究センターを設立し、政策研究、人材育成を実施してきた。当センターには、県・市町村をはじめ、地元経済団体・企業・シンクタンクなどが協賛している。2001年には、より地元に着した政策研究を進化させ、人材を育成するために、行政職員、社会人、NPO（特定非営利活動法人）メンバーを対象とした大学院を開設した。鹿児島大学でも、地元市町村の企画力・分析力の向上のための共同研究を本格化した。

全国の自治体では上記の他に、研修の充実、中央官庁への出向、民間企業への出向などを通じて、政策立案能力の向上を図る姿勢が鮮明になってきている。

政策立案能力向上に向けた組織的対応

川崎市は1997年から分権法の施行をにらんで、条例の研究や市民への啓発などを行ってきた。手始めとして1年目に「分権事務チェックリスト」を作成し、法施行後、各職場の事務権限がどのように変わり、それにどのように対処すべきかを示した。これは各職場の事務を点検する基礎資料となっている。

2年目は、条例制定権が広がることに備えるために、「市民立法ゼミナール」を開催した。職員だけでなく、市民にも参加を呼びかけ、独自政策を創る意識の醸成を図った。3年目は「地方分権推進研究委員会」を組織し、川崎市にふさわしい地方分権のあり方を研究した。このような分権準備作業を支えてきたのは、都市政策部内の「分権推進担当」で、3年間の時限組織であった。

徳島県では、総合的な政策立案機能の強化を狙って企画調整部を改組する案をまとめた。再編案によると、新体制は企画総務部、県民環境部、県土整備部、商工労働部、農林水産部、保険福祉部の6部になる。現在、企画調整部の持つ機能を各部で吸収するとともに、組織の機動性を高めるため、関連事務の統合などを進めるとしている。県によると、「地方分権時代にふさわしい地域創造型の行財政システムを整備するため」である。

大分市では、意思決定の迅速化を狙って一部の課で係制を廃止した。これは分権法の施行による事務量の増大へ対応するため、また、急速に変化する時代の要請に迅速に対応するためという。

福島県三春町は、政策形成能力を高める狙いで組織改正を行った。課制を廃止し、行政執行の責任者として3人の「参事役」を設けるもので、これにより全職員が各参事役に統括される。参事役は、総務、町民生活、事業の各部門に設けられた。

この他に全国の自治体で組織的対応に関して様々な動きがみられるが、共通して言えることは、政策と名のつく部署を設ける自治体が増えているということである。政策立案能力の向上に対して、組織的に対応しようとする姿勢が見てとれる。

政策立案能力向上に向けた人材の確保

宮城県気仙沼市では、市街地活性化に向けた政策形成能力を高め、職員に刺激を与える狙いで、通産官僚を助役に迎えた。また、岩手県宮古市では、介護保険の導入準備として厚生省の職員をスカウトした。福島県三春町でも、自治省の若手官僚を企画財政課長として迎えた。

若手官僚といえども、都道府県を飛び越えて人事交流するのは珍しいことである。地方分権に逆行するようにもみえるが、地方自治体が政策立案能力を高めて初めて地方分権が進むわけ

で、そのための過渡的現象と理解される。

地方分権により、地方自治体は地域のことは地域で決めることができる反面、独自の政策を打ち出す政策立案能力が問われる。このためには優秀な人材を採用・育成し、自ら変革していかなないと住民の要求にこたえられない。

静岡県浜松市では、中心市街地の活性化のために、創造力に富む人材を採用して育てる方法として、民間企業で経験を積んだ人材の中途採用を行った。同県磐田市でも、スポーツを通じたまちづくりに向けて、ボート競技の選手・コーチの経験者を中途採用した。

自己決定の模索

千葉県海上町などに計画されている産業廃棄物処分場の建設問題で、議論が沸騰している。住民投票で有権者の8割が建設反対の意思表示を行い、町議会なども建設に反対している。県も当初は、技術的問題から不許可処分としていた。しかし、厚生省が不許可処分を取り消す判断を県に通知した。このような一連の動きのなかから、議論が沸騰しているわけである。

分権法施行前は、産業廃棄物処分場の設立許可は機関委任事務であり、国の決定が関係行政官庁を拘束するものだった。しかし分権法施行後は、法定受託事務に当たり、県から国に異議申し立てができるようになった。そのため、県に対して市町村が異議申し立ての要請をした。県では、本件は分権法施行前の採決のため機関事務に当たるとしている。

この事例は、国を隠れ蓑にして説明責任を避けがちだった地方自治体に、今後は自ら判断し説明し決定することの重要性を示している。また、国と対立する場合は、新設された国地方紛争処理委員会へ持ち込み、判断を委ねるという仕組みの活用が重要になる。

新たな関係づくりの模索

神奈川県と横須賀市との間で、トラブルが起

きた。それは県が従来通り、県の調査を市に依頼したことから始まった。

地方分権法施行前は、県と市とは上下・従属の関係にあり、協力依頼の通知一本で市を下請けにすることができた。しかし、分権法の施行後は、県と市は対等の関係である。そのため、県の調査をする場合、両者で委託契約を締結し、財源負担は県が負うことになる。

この事例は、県・市職員の意識が従来そのままだと分権法の趣旨が実現しないこと、一方だけの意識変化ではトラブルが発生する可能性があることを示している。

(2) 地方事務官制度の廃止

分権法の施行に伴い、国の業務を自治体が代行する地方事務官が廃止された。従来、地方事務官は国家公務員の身分で県に勤務し、知事の命令を受けて社会保険と職業安定関係の事務を行っていたが、2000年4月1日から厚生事務官、労働事務官となった。これに伴い各県に国の出先として、労働省労働局と社会保険庁社会保険事務局が設けられた。

県の行政において雇用安定は重要な課題であるため、依然として県は労働の需給マッチングの努力を続けている。しかし、求人情報は労働局に集約されたため、県への求人情報が集まらず労働政策に支障が出てきている。このような状況を打開するために、県は労働局との新たな関係・連携づくりを行いたいとしている。

一方、環境庁は鹿児島市の港湾合同庁舎内に自然保護官事務所を開設した。これは分権法の施行で、国立公園内の開発許可などの申し込み窓口が県から国に移管されたためである。

このような国と県との事務の見直しにより、国、県の機構改革が全国的に行われた。また、平等・協力のもとで、両者の新たな関係・連携づくりが模索されている。

2) 課税自主権に対応した動き

分権法の施行により、自治体の課税自主権が強化された。新たに法定外目的税の設置が認められたほか、法定外普通税の条件が緩和された。従来は自治相の「許可」が必要だったが、分権法施行後は「同意を要する協議」になった。

地方財政は極めて悪い状況にある。そのなかでの地方自治体の課税自主権強化であった。県・市町村は財政状況を好転する機会としてとらえ、新税創設に意欲的に取り組んでいる。

そのきっかけは、東京都による、銀行を対象とした外形標準課税の提案であったと考えられる。これは既存の法人事業税の課税標準を変えるもので、分権法の施行によってできるようになったわけではない。むしろ重要なのは、独自課税を実行しようとする気概が自治体に出てきたことだと考えられる。以下でその様子をみよう。

(1) 法定外目的税の創設

この税は、課税の目的に応じて税収の使い道を限定する。課税目的としては、環境関連、廃棄物処理関連、自然保護関連、施設整備、街の景観改善、道路等の維持管理、観光振興などがあがっている。いずれも今日的な重要行政課題である。

表1に示すように、最も多くの自治体で検討しているのは、環境関連である。「環境政策推進のために、市民にもコスト負担意識を持ってもらう狙いもある」(新潟県上越市)。このような声に代表されるように、環境政策の推進を主な目的として、工場や自動車が排出するCO₂(二酸化炭素)などに課税するものである。排出者に税負担を与えることで排出量を減らす、環境政策推進に対するコスト負担意識を醸成する、なども目的に加えられている。

課税の内容については、自治体によってさまざまである。網羅的に課税するケース(岐阜県多治見市、新潟県新津市、上越市など)や、特

表1 法定外目的税の創設の事例

課税目的	検討自治体	税の名称・内容
環境関連	岐阜県多治見市	●環境税
	新潟県上越市	●CO ₂ などに課税する環境税
	新潟県新津市	●環境税
	新潟県柏崎市	●使用済み核燃料のサイト内保管への課税
	静岡県	●富士山環境保全を目的とした課税
	三重県久居市	●電気自動車等買い換え促進税
廃棄物処理関連	埼玉県所沢市	●産業廃棄物処理業者への課税
	三重県	●産業廃棄物埋立税
自然保護関連	大阪府箕面市	●山麓保全を狙った「みどり税」
	熊本県水俣市	●森林や水質など水資源保全のための税
施設整備	神奈川県藤沢市	●原動機付き自転車の購入時の登録を税化
街の景観改善	東京都港区	●たばこ自動販売機税
道路等の維持管理	山梨県	●有料道路の通行料を税化
	長野県駒ヶ根市	●ロープウェイ利用者への課税
観光振興	静岡県熱海市	●観光客・宿泊客への課税

定地域に絞った環境保全を目的とするケース(静岡県:富士山環境保全を目的とした課税)、特定の排出材を対象とするケース(新潟県柏崎市:使用済み核燃料のサイト内保管への課税)などがある。

産業廃棄物関連を対象とした法定外目的税も多い。処理業者に課税するケース(埼玉県所沢市:産業廃棄物処理業者への課税)や、埋め立てに対して課税するケース(三重県:産業廃棄物埋立税)などがみられる。

自然保護関連としては、山麓保全を狙った「みどり税」(大阪府箕面市)、森林や水質など水資源保全のための税(熊本県水俣市)などがある。

また、駐輪場の整備を目的として、「原動機付き自転車の購入時の登録税」(神奈川県藤沢市)を検討している例もある。受益者負担原則を税で実現しようとするものである。

その他に、街の景観改善を目的とした、たばこ自動販売機税(東京都港区)、道路等の維持管理を目的とした、「有料道路の通行料を税化」(山梨県)、「ロープウェイ利用者への課税」(長野県駒ヶ根市)、観光振興を目的とした「観光客・宿泊客への課税」(静岡県熱海市)などが

ある。

多くの新税構想があるものの、条例制定にまで進んで実現したものはまだ少ない。むしろ、実現に手間どっているといつてよい。三重県の産業廃棄物埋立税を例にその様子をみよう。

三重県では、新税を設けるに当たって、条例案の形成過程から情報公開し、県民の意見を十分取り入れる方針をとってきた。4種の条例案をたたき台として、県議会はもとより、県民懇談会、業界団体などと議論を重ねてきた。しかし、議会や業界から、「産業活動を停滞させる」「税収の使用目的が明確でない」などの反論が強いため、条例案を絞るまでに至っていない。現段階では、県議会への提案ができない状況に置かれている。

(2) 法定外普通税の導入

用途を制限しない法定外普通税は、分権法によって国の許可制から事前協議制に切り替わり、導入しやすくなった。既存の税としては、核燃料税(北海道、福島県、愛媛県、佐賀県など原子力発電所を持つ13道県)、石油価格調整税(沖縄県)、砂利採取税(千葉県君津市など3市2町)、別荘等所有税(熱海市)がみられた。

今回新たに、新潟県新井市は砂利採取税を、新潟県十日町市は発電用水利用税を、横浜市は勝馬投票券発売税を、それぞれ構想している。

(3) 地方債の発行自由化の前倒し実施

現行制度では地方債の発行には自治省の許可を必要とする。財政自主権を目指す分権法では、地方債の発行自由化を想定しており、2006年度から実施することになっている。自治省では地方分権を促すために、財政状況の健全な自治体に限って、前倒しして実施することに決めた。2000年度の発行分から適用される。

財政状況の健全さは、経常収支比率(経常収入に占める経常支出の割合)と起債制限比率(自由財源のうち、地方債の元利払いに充てる割合)

の2つの財政指標の水準で判断したという。その結果、発行自由化の対象となるのは、佐賀県、鳥取県、愛媛県の3県と、福島県郡山市など386市町村で、合計389自治体である。

ただ、地方財政全体では過去最悪の状態が続いており、財政の悪化している自治体は、財源不足を地方債発行で埋めているのが実情である。そのため自治省では、今後も一定の基準を満たした自治体にのみ地方債の発行自由化を認める方針である。

3) 条例制定権に対応した動き

これまでは都道府県事務の約7割、市町村事務の約4割を、国の「下請け」としての機関委任事務が占めていたと言われている。この機関委任事務は国の事務であるために、地方自治体の条例制定権は及ばなかった。

住民に身近な問題は身近な自治体に任せようという考えに基づいて、分権法では自治体の権限を拡大している。機関委任事務は廃止され、自治体固有の自治事務と、自治体に事務を委託する法定受託事務とに再編された。この結果、自治体は独自の考えによる政策を打ち出しやすくなった。

この独自の政策の根拠になるのは条例である。全国各地でこの条例の制定の動きが活発である(表2)。その様子をみよう。

(1) 自治基本条例

自治事務の増加や都市計画決定などの裁量権の拡大に対応するために、自治体の憲法とも呼ぶべき自治基本条例を検討する動きが広まっている。高知県では分権時代にふさわしい県や市町村、県民のあり方について規定しようと、原案制定作業を行っている。前文で「県民自らが自らの地域をどのように築いていくかという決意を示す」としている。

北海道ニセコ町では、住民投票制度や行政の説明責任などを明記し、同町の全条例の基本と

表2 独自政策の根拠となる条例の検討事例

分野	検討自治体	条例の名称・内容
自治体の憲法	横浜市	●自治基本条例
	高知県	●自治基本条例
	北海道ニセコ町	●ニセコまちづくり基本条例(町の憲法)
	静岡市	●自治基本条例
市民活動	神奈川県横須賀市	●市民活動促進条例
	兵庫県西宮市	●快適な市民生活の確保条例
主体の権利	川崎市	●子供の権利条例
	東京都足立区	●高齢者基本条例
	三重県	●青少年健全育成条例
環境保全	埼玉県	●ごみの散乱防止に関する条例
	福岡県	●環境関連条例
	滋賀県	●大気環境負荷低減条例
	滋賀県	●水質保全総合条例
	大津市	●大気環境条例
まちづくり	長野県穂高町	●まちづくり条例
	高知市	●里山保全条例
	新潟県上越市	●食料・農業・農村基本条例
建築・開発	川崎市	●住宅基本計画に関する条例
	神奈川県鎌倉市	●中高層建物の建築や開発行為に伴う紛争の予防と調整を目指した条例
	宇都宮市	●市開発審査会条例
工場立地	横浜市	●工場立地法関連条例
	北九州市	●大規模工場の緑地面積率についての条例
電子化	神奈川県横須賀市	●行政手続きの電子化を目指す条例
固有テーマ	東京都	●ぼったくり防止条例
	千葉県市原市	●ペット畜園立地規制条例
	滋賀県近江八幡市	●飼い犬のふん害防止条例

なる「ニセコ町まちづくり基本条例」を制定した。町の憲法ともいえる基本条例は、「町民の権利や責任を明らかにし、自治の実現を図る」ことを目的に掲げている。また、「直接、町民の意思を確認するため、町民投票の制度を設けることができる」としている。

同様な条例を検討する動きは、横浜市、静岡市などでもみられる。

(2) 市民活動や市民生活にかかわる条例

横須賀市は市民活動を促進し、市民と共にまちづくりを進めようとする条例の制定を目指している。市と市民は対等なパートナーであると謳いあげ、市民の公的活動への財政支援や行政サービスへの参入機会の提供を明確に打ち出す内容を持つ。支援を受ける団体に情報公開を義

務づけることで、活動をガラス張りにし、補助金の見直しにつなげることも狙っている。

(3) 各主体の権利確保にかかわる条例

川崎市は全国で初めての「子どもの権利条例」制定を目指している。条例骨子案づくりには、市民参加のほかに中高生による「子ども委員」も積極的に関与した。骨子案では、「安心して生きる権利」「ありのままの自分でいられる権利」「自分を守り守られる権利」などを明文化している。権利侵害から子どもを救済する第三者機関「子どもオンブズパーソン」の設置などの新たな仕組みを提唱している。

東京都足立区は、福祉・医療・介護の基盤整備と関連産業の活性化を目指した「高齢者基本条例」の制定を目指している。また三重県では、県と市町村が対等な関係のなかで、協力して当たる「青少年健全育成条例」の改正に着手した。

(4) 環境保全にかかわる条例

福岡県では、これからの環境政策は循環型社会を創ることによって、地球環境問題に取り組む必要があるという認識から、新しい条例の制定を考えている。これまでの環境関連の条例は、公害など個別に対応するものでしかなかった。

環境保全は今後の最重要政策課題の1つであるという認識は、各自治体ともに定着しつつあり、多くの自治体で条例制定や改正を検討している。

(5) まちづくりにかかわる条例

都市計画制度の分権化は今回の改革の中心テーマである。多くの権限が地方に下ろされ、地域に合ったまちづくりを実行できる条件が整いつつある。各自治体にとって、まさに真価の問われる最重要課題である。

長野県穂高町は、分権化を先取りした「まちづくり条例」を制定した。これは土地利用計画における白地地域(何の規制もかかっていない

地域)の開発に対して、住民合意のルールを決めたものである。これによって安曇野高原の持つ良好な景観を維持することを期待している。土地利用調整計画の策定、開発審査手続きの明文化、住民発意のまちづくり協議会の形成手続きなどが主な内容である。

高知市の里山保全条例、上越市の食料・農業・農村基本条例なども、いま激しく変容しつつある農村地域に一定の土地利用秩序を与えようとするものである。

(6) 建築・開発にかかわる条例

各都市とも、既成市街地における土地利用の変化が激しくなっている。農山村や地方から都市へ、大都市へと人口の移動がみられた「都市化社会」から、そこで生まれそこで生活する人が中心になる「都市型社会」へと、時代は大きく変貌している。また、工業化社会からポスト工業化社会へと変化し、産業構造、就業構造などが変容している。このような社会の激しい変化は既成市街地の土地利用の転換を促しており、各所で地権者、住民、不動産業者などの間でトラブルが生じている。

建築・開発にかかわる条例は、トラブルを未然に防ぎ、あるいは最小限にすることを目指して進められている。川崎市の住宅基本計画に関する条例は今後の住宅地整備の方向を示すことで、神奈川県鎌倉市の条例は直接的に紛争を念頭に置いて、宇都宮市の条例は開発審査の手続きを通して、既成市街地の土地利用の転換に秩序を与えようとするものだと考えられる。

(7) その他の新しい条例

臨海工業地帯を抱える自治体では、工業立地環境の改善についての条例を検討している。また、東京都の「ぼったくり防止条例」、千葉県浦安市の「ペット霊園立地規制条例」など、各自自治体の特性に合った条例が検討されている。

なお、横須賀市の「行政手続きの電子化を目

指した条例」は、地域の特殊事情を反映したものではなく、時代を先取りした条例として注目される。

同市は1998年から「受注希望型指名競争入札」を導入した。これは受注を希望する会社が、工事のランクによって何社でも参加できるシステムで、一般競争入札と実態に差はないとされている。このシステムを技術的に支えるのが、インターネット情報技術である。これによって3年連続30億円を上回る入札差金が出たと報じられている。このような実態を踏まえて、新しい条例の制定が検討されている。

4. 分権法の施行による市民活動への影響

このように、施行後10ヵ月という短期間であるにもかかわらず、分権法の枠組みを活かした、活発な試みが全国の自治体で行われ始めた。まさに、地域間の知恵比べであり、自己改革の流れである。

このような動きは、地域の市民や企業市民を巻き込んだ流れを促しており、地域ぐるみの自己組織化が出始めている。

1) 市民活動を促進

分権法は地方自治体の権限を拡大し、団体自治の強化をもたらした。地方自治のもう一方の柱に住民自治があり、これも同時に強化されないと、地方自治全体のレベルアップとはいえない。

ところで、6年前の阪神・淡路大震災を契機として、ボランティア・NPOの活動がわが国でも本格的に始まり、いわゆる「NPO法」の施行によりいっそう活発化した。住民自治も高まってきたのである。

分権法による団体自治の活発化の気運は、住民自治の高まりを促している。その様子を見よう(表3)。

表3 分権法により活発化した市民活動の事例

活動主体	活動内容
茨城市民オンブズマン	情報公開制度ランキングの発表
横浜市の菊名商店街と子育てママのNPO法人	商店街とNPO法人の協働
鎌倉市の深沢小学校とPTA	「ふれあい広場」を通じた小学校と地域名人の交流・協働
NPO法人「湘南に新しい公立学校を創り出す会」	新しい学校づくり
鎌倉市のNPOと交通機関	歩行困難者に対する外出支援サービスのモデル事業開始
鎌倉市の地域住民	鎌倉・七里ヶ浜の花のまちづくり運動（地域住民による熱心な公園管理）
横浜市の市民組織「ままとんきっず」	子育て情報誌づくり（地域住民による子育て情報の提供）
鎌倉・若宮大路周辺の企業や住民	沿道の美化運動（鎌倉・若宮大路を里子とみなし、道路の世話をする養子縁組み）

注）NPO：特定非営利活動法人

茨城市民オンブズマンは、県下市町村の情報公開の程度についてランキングを発表した。これにより市町村の情報公開がいつそう進む弾みになると期待される。これは市民による行政機関の評価という、従来では考えられなかった動きである。

全国的に中心市街地で空き店舗が続出しているが、横浜市の菊名商店街の空き店舗に、拠点探しに苦労していた子育てママのNPOが出店した。商店街には子どもを連れて若いママが顔を出すようになり、活気が戻ってきた。従来、商業振興といえば、中小企業庁を筆頭とした縦割りの行政システムのなかで行われていた。そのため、商店街とNPOの組み合わせなど考えられなかった。草の根で地域課題を解決しようとする動きは、あらゆる可能性を引き出すものとして期待される。

子ども主役の新しい学校づくりを目指して、NPO法人「湘南に新しい公立学校を創り出す会」が設立された。同会は1997年に教育問題に危機感を抱いた現役の教師を中心に発足した。文部省による画一的行政を受け入れるという受け身の対応が中心だった公共教育でも、市民自ら行動する例が出始めている。

以降の事例については、筆者が住む鎌倉市を取り上げる。住民による自主的活動はそれぞれの街で多彩に展開されている。その一端を紹介することがここでの目的であり、筆者は鎌倉市の例をもっとも熟知しているからである。

鎌倉市の深沢小学校で、地域と一緒に取り組む「ふれあい広場」が開かれた。地元の大工さんや工芸・手芸などの特技を持つ愛好家が講師となった。子どもや父母が多数参加し、親子のふれあいの場にもなった。文部省はこれまで家庭・学校・地域の連携を強調してきたが、上からの指示では一向にそのような活動がみられなかった。地元レベルからの発想で、ふれあい活動が動き出した。

鎌倉市内の市民ボランティア団体と交通機関が連携して、「外出支援サービスモデル実践委員会」を発足させた。このモデル事業は、歩行困難な高齢者や人工透析患者らをモニターにして、介護保険の対象外となっているタクシーによる移送や買い物代行などの外出介助サービス提供のあり方を探るものである。行政に頼ることなく、自らの力で地域の問題を解決しようとする動きである。

鎌倉七里ヶ浜にある公園は以前、雑草の目立つ児童公園だった。児童数も減りその役割は終わったとして、地元住民が大掛かりな改造を市に要望した。改造に合わせ、付近の園芸やガーデニングを趣味とする住民が愛護会をつくった。当番制で花壇の世話をし、季節ごとに花を植え替えており、一年中花が絶えない。行政にすべて任せるのではなく、住民が楽しみながら緑地管理を行っている例である。

国の史跡に指定されている鎌倉の目抜き通り「若宮大路」の美化運動に、沿線住民が取り組んでいる。住民のほか店舗、事業所、学校などが里親となり、里子に見立てた道路の世話をする「アドプト・プログラム（養子縁組制度）」を導入している。地元で愛着を持ち一定の貢献をしたいとする市民は増えており、しかも沿線住

民は沿道美化の恩恵を最も受ける人たちである。快適な環境の形成を自らの手で実践する例である。

2) 行政における市民参加、市民との協働事業への影響

団体自治が大幅に拡大され、住民自治も活発になってきた。両者が協力して行政政策の策定や行政サービスの提供を行う動きも活発化しつつある(表4)。

表4 市民参加、市民との協働事業の事例

実施自治体	市民参加の内容
石川県金沢市	●住民が決めた街づくりルールを公的取り決めに採用
小松市	●男女共同参画条例策定へ向けて市民懇談会
七尾市	●公募市民による少子化対策の委員会
羽咋市	●市政全般で企画段階から市民参加の条例
富山市・松任市・新湊市	●市総合計画に反映するための公募市民の懇談会開催
高岡市	●市行政委員会などに公募市民が参加
福井県勝山市	●公募市民の意見を反映した都市計画策定
小浜市	●分野別に市民参加の懇談会設置
奈良まちづくりセンター	●サステイナブル(持続可能な)コミュニティの研究
神奈川県鎌倉市	●NPOのNPOとしての鎌倉市市民活動支援センター
横須賀市	●市民活動サポートセンター
鎌倉市	●学識経験者、市民委員による漁港改修検討委員会の結成と市民との意見交換会

条例案の検討や各種計画の立案・決定に際して、公募市民を検討委員に含めることが常態化しつつある。男女共同参画条例(石川県小松市)少子化対策(石川県七尾市)総合計画(富山市など)都市計画決定(福井県勝山市)などがその例である。

さらに進んで、行政と市民団体が対等な関係で行政計画や決定に関与したものととして、奈良まちづくりセンター、鎌倉市漁港改修計画の例があげられる。奈良まちづくりセンターは、関西で活躍するNPO8団体と行政、経済界と協働で「サステイナブル(持続可能な)コミュニティ」の研究を開始した。

鎌倉市は漁港の改修計画策定に当たって、学識経験者と公募委員とで検討委員会を結成し、この委員会主催で市民との意見交換会を実施した。当初対立していた意見が委員会での議論、市民との意見交換会での議論を積み上げることで、合意をみることができた。合意形成過程で中心になったのはこの委員会であり、市はこの委員会を支援するという裏方を担当した。

神奈川県葉山町では、行政と市民との協働によるまちづくり活動「くれ竹の郷 葉山構想」推進活動を実施している。初年度は、専門委員、町民委員、役場委員が対等の立場で構想策定委員会を組織し、「生活文化の継承と創造」という目標を定めた。2年目に入り、同じく専門委員、町民委員、役場委員で構想推進委員会を結成し、地域資源の見直し活動、町民活動支援や自主企画活動などを実施している。

年度末の3月には、地域を限定して1年間の活動報告や社会実験などを実施する予定であり、そのための実行委員会を町民主体で結成する計画である。

5. 21世紀地方自治の課題

分権法施行後の経過時間はわずか10ヵ月にもかかわらず、団体自治、住民自治の両面で活発な動きが全国的に展開されていることが確認できた。これらの動きを踏まえて、21世紀地方自治の課題について考えてみたい。

1)セーフティネットとしての地方自治の位置づけ

総理府の地方分権推進委員会の第2次勧告は、地方税財源の充実を基本方針として掲げ、近未来に抜本的改革の断行を求めている。この考え方は生活者重視を踏まえて出てきたもので、教育・福祉・医療など対人社会サービスの充実を狙いとしている。

より具体的には、地方自治体が、教育・福祉・

医療などの施設整備やサービス提供、つまり現物給付を行えるような税財源制度を創るものである。対人社会サービスの現物給付は、地域社会の実情に即して行う必要があるため、地方自治体による提供がふさわしいという認識が背景となっている。

対人社会サービスは準私的財と呼ばれ、かつては家族内部や地域社会内部の共同作業や相互扶助によって供給されていた。しかし、家族内部や地域社会内部の共同作業や相互扶助は、産業化の進展によって希薄化・解体した。今や地方自治体が、それを代替的に引き受けざるをえなくなっている。

ところで、相互扶助などの代替機能としては社会保障システムという公的な制度がある。これは現金給付で行われており、社会的セーフティネット（安全網）と呼ばれている。地方分権のもとでは、これに地方自治体による現物（サービス）給付も加えて、社会的セーフティネットの概念を拡張する必要がある。

そうであれば、地方分権は現金給付による社会保障の改革と密接な関連を持つことになる。つまり、地方分権は社会保障改革とセットで体系的に実施し、人々がおびえている「将来の不安」を払拭しなければならない。

なお、上述の事例では、対人社会サービスの現物給付に関するものは少ない。これは代表的な分野である介護保険制度が改正実施されたばかりであること、教育・医療の議論はこれから本格化することによるもので、後者については社会的セーフティネットの視点から議論されることを望む。介護保険制度の実施が地域自決の気概を生んだ、という意見が多いことを特記しておきたい。

2) 行動する知識創造集団としての都道府県

(1) 今後必要な都道府県の機能

従来の都道府県は、数多くの事務事業を担当

しており、市町村との重複領域が多く、主体性、独自性が見えにくくなっていた。

今後必要な都道府県の機能については、法制度に位置づけられた広域性、連絡調整、補完機能のほかに、市町村自治の擁護、先導性・総合性・行政技術の高度性、政府間の媒介といった新しい機能の重要性が指摘できる。

産業廃棄物処分場の建設問題の事例は、本来、都道府県が市町村自治の擁護や政府間の媒介という新しい機能を担う試金石であった。残念ながら、今回は十分にその役割を果たしたといえない。今後、これら機能の発揮に向けた実力を蓄えることが求められる。

東京都による外形標準課税や三重県による法定外目的税、高知県による自治基本条例などの動きは、都道府県の先導性、総合性、行政技術の高度性を示した良い例だと評価される。今後、陸続とこのような動きが出てくることが期待される。

(2) 都道府県と市町村の新しい関係

都道府県は、その広域的機能と市町村支援の機能に基づいて、市町村への関与を今後ともできると考えられる。市町村に対する関与は、広域的機能と擁護・媒介機能を果たすために必要な場合に限ること、原則として都道府県の自治事務であること、非権力的な手法により行うこと、市町村の都道府県政参加を保障することの4点を条件とすべきだろう。

市町村の都道府県政への参加については、都道府県条例で次の内容を定めることが考えられる。市町村に関係する計画等に対する意見聴取・応答の手続き、知事または議会に対する意見の提出と応答の手続きなどである。

(3) 都道府県の改革の方向

第一の方向は、先に指摘した今後必要な都道府県の機能に「純化」することである。現在の事務事業を見直し、その廃止や市町村への委譲

(中核市¹・特例市²の指定、特例による委譲)を進める必要がある。今回は事例として取り上げなかったが、このような動きはすでに始まっている。多くの専門書が出されているので、それらを参照されたい。

第二の方向は、都道府県が政策主体性を発揮できるように、政策プロセスを戦略的に整備することである。政策立案過程の複線化(スタッフ部門と原局、住民やNPOの活用)、政策評価制度の導入などが該当する。前者に関する事例は政策立案能力向上に向けた意識改革で、また、市民参加の事例で示した。後者については多くの専門書が出ている。

第三の方向は、組織構造の見直し、人事制度の改革などによる「知識創造型組織」への転換などである。これに関する事例は、政策立案能力の向上に向けた組織的対応として多数紹介した。

第四の方向は、都道府県が住民と市町村に信頼される「自治体」になるために、行政運営の透明性と説明責任の確保、住民参加システムなどによる「開かれた組織」へ転換することである。情報公開やパブリックコメント制度の導入などがその例である。

これらの改革において、情報システムの援用は大変効果的である。国や一部自治体では電子政府という考えのもとで、さまざまな試みが行われている。この面での検討も必要である。

このような改革が進んでいくと、都道府県は行動する知識創造集団に変貌していくものと予想され、中二階と揶揄される組織が、わが国にとって不可欠な組織へと進化するものと思われる。

¹ 騒音・悪臭規制地域の指定など、16法律の20項目について、都道府県の権限の一部を委譲された人口20万人以上の都市。手続きは中核市と同様で、市議会の議決と都道府県知事の同意を経て、市長が国に申請し、国から指定を受ける。

² 人口30万人以上、面積100平方キロメートル以上で、保健衛生や都市計画などについて、政令指定都市に準じた事務が都道府県から委譲された都市。

3) 市町村めざすは協力社会

分権法のもとにおける基礎自治体である市町村の行政経営を考える。その理念は、もちろん地域自決である。都道府県に比べると、自主行政の領域は広がったといえども、機関委任事務や都道府県の関与のために、地域自決の経験は乏しかったといわざるをえない。

したがって、地域自決のための仕組みづくりと団体自治・住民自治に向けた意識の覚醒とが不可欠である。この2つは別々のことではなく、参加と連携という具体的な行動によって同時に達成することが最も有効な方法だと考える。

それは次の理由によっている。具体的な行動は、共に考え共に汗を流すことを通じて意識の覚醒を促す。その際、政策立案過程への市民参加は行政と住民との緊張関係をもたらし、合意の形成を通じていっそう意識の覚醒を進化させる。また、行政サービスにおける市民との連携は、行政と市民との協働を通じて相互理解と相互の意識の覚醒を進化させる。

地域社会において他利的行為を実践しているNPO、NGO(非政府組織)、ワーカーズコレクティブ³などのボランティアセクターの活動が活発化している。このことは上述の事例で数多くみられた。地域住民の対話と参加に基づいて運営される地方自治体であれば、こうした非公式セクターやボランティアセクターと協働できる。これを通じて公共サービスを供給する点も多数の事例でみた通りである。

今後、市町村行政の経営において重要なことは、競争原理を適用する領域は限定しつつ最大の効果を求め、全体としては新たな「協力のシステム」を形成することだと思う。もちろん、競争原理を適用すべき領域は、民間の能力を活用したPFI(プライベート・ファイナンス・イ

³ 生活環境の向上、福祉の充実など社会的に価値のあることにかかわる自主管理の事業体。参加者全員が出資して平等な立場で事業を進めるため、比較的小規模なものが多い。

ニシアチブ)等による公共施設の整備や、アウトソーシング(業務の外部委託)による一部行政サービスの効率化などである。

分権推進委員会委員である神野直彦東京大学教授の言を聴こう。

「未来に向かって意欲すべきは、自由が求める『開かれたコミュニティ』に基礎づけられた『協力社会』を目指すことではなかろうか」

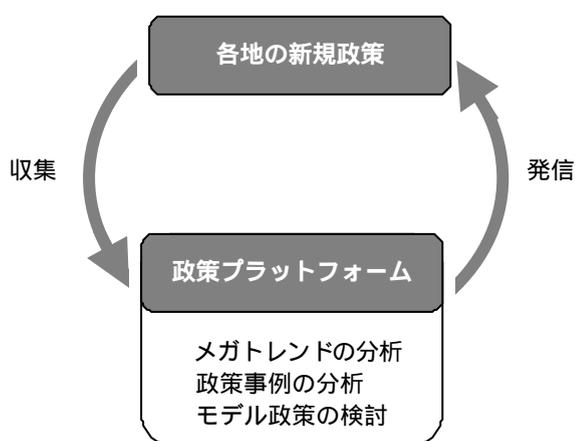
4) ミクロ・マクロループの形成

地方分権社会がわが国全体に定着した暁には、社会実験列島が出現することになる。それぞれの地方自治体が地域自決に基づき、自らの地域に合った、多彩で多様な行政を住民と共に展開している。

それらは見方を変えると、さまざま社会実験が行われていることを意味する。社会実験では、参加と協力のもと、共に汗を流し共感を体験する。その結果、市民、企業、行政職員の意識は覚醒する。地域の多様性を求めた、新たな日本のダイナミズムの出現である。まさに第3の改革にふさわしい。

このような状況をよりいっそう加速するために、社会実験のミクロ・マクロループを形成することが考えられる(図1)。それは各地の社会実験を、社会が共有できる知的資産にする仕組みである。

図1 社会実験のミクロ・マクロループ



政策プラットフォームが設けられ、そこには各地から新規の政策(つまり社会実験)展開情報が集まる。その政策情報からメガトレンドが分析され、参考となる政策事例が掲げられ、モデル政策が検討される。これらは、だれでもいつでも利用可能にする。つまり、新規政策(社会実験)のミクロ・マクロループの形成である。このループが完成すれば、各地の試行錯誤、英知が社会共有の財産となり、それが新たな試行錯誤、英知を生み出すというダイナミズムが想起される。

参考 分権法の概要

1. 国と地方の役割分担の明確化

(1) 地方事務官制度の見直し

都道府県知事の指揮監督下にある国家公務員という変則的な身分を持つ地方事務官制度は廃止され、従来の地方事務官は国家公務員になった。

従来、地方事務官が従事していた、社会保険関係事務、職業安定関係事務は、国の直接執行事務とされた。

(2) 国の直接執行となる機関委任事務

機関委任事務のうち、国の直接執行事務とされた事務の主なものとしては、国立公園の管理事務、信用共同組合の指導監督事務、駐留軍用地特別措置法に基づく土地の使用・収用手続きにかかわる事務、駐留軍従業員の雇用事務などがあげられる。

(3) 国土計画・ブロック計画などの策定主体や手続きの改革

国と地方公共団体が適正に役割を分担するには、国の策定する計画が地方自治体の計画機能を阻害することがないようにしなければなら

い。そこで国が策定する計画は、国が本来果たすべき役割にかかわる事項だけを対象とするものに限定された。また、計画の策定に当たっては、関係都道府県の意見を反映させる仕組みとされた。

その具体的内容については、今後、国土審議会などが行う国土計画体系の見直しのなかで結論が出されることとなっている。

(4) 国の直轄事業・直轄公物の見直し

国と地方の役割分担の明確化、国の役割の重点化および中央省庁のスリム化などの要請にこたえるため、国の直轄事業・直轄公物の範囲の明確化が図られた。

また、直轄事業の基準の明確化についての基本的方向（全国的な規模・視点からの根幹的なものに限定）が示された。今後、関係審議会などにおいてその具体的な内容が打ち出される予定になっている。これらの基準を踏まえ、直轄事業・直轄公物の一層の縮減が図られることになる。

直轄事業・直轄公物の範囲の見直しに伴い、地方公共団体が担う事務事業が増大する場合には、その所要財源が確保されることになる。

2. 事務権限の委譲と関与の廃止・縮減

(1) 都市計画制度の見直しの考え方

従来の都市計画制度は、まちづくりという地域住民の生活に密着した事務制度でありながら、集権的な性格が強かった。住民の意向が反映されない画一的な制度のために、さまざまな弊害が生じていた。そこで、分権改革により大幅な見直しが行われた。

市町村中心の制度に改めるため、都市計画決定事務を自治事務として整理し、同時に決定権限の委譲などの改革が行われた（都市計画区域の指定、都市計画の決定などに対する国または

知事の関与の緩和（大臣の許可・知事の承認を協議へ、また関与の視点を明確化）

(2) 都市計画制度における都道府県から市町村への事務権限の委譲

分権法で、政令指定都市には、都市計画決定にかかわる一次的判断について、原則、都道府県と同等の権限が与えられた。

また、新たに創設された人口20万人以上の特例市は、開発行為の許可などの権限が委譲され、都市計画については中核市と同等の権限を有することとなった。

さらに、全市町村に対して、用途地域、都市施設および市街地開発事業に関する都市計画権限が広がり、市町村都市計画審議会が法制化された。これにより、市町村の都市計画に関する自主性・自立性が大幅に拡大した。

ただし、政令指定都市以外の三大都市圏の既成市街地、近郊整備地帯などに関しては、引き続き都道府県が決定することとされた。

(3) その他の権限委譲の考え方と内容

基礎的自治体である市町村への権限委譲を積極的に進めるために、都道府県から市町村に対する権限委譲が進められた。新たに権限委譲が行われる事項としては、土地利用に関する分野、社会福祉、衛生に関する分野に関するものが多い。

(4) 市町村への規模に応じた権限委譲の考え方

今回の改革では、政令指定都市、中核市、特例市、その他の市、町村という市町村の規模に応じて権限委譲が行われた。

今回新設された特例市の制度は20万人以上の規模の都市に対して、中核市に準じた権限の委譲を行うものである。

なお、国の制度としての段階的な事務権限の委譲とは別に、都道府県の条例による事務処理の特例制度が設けられた。これは市町村の規

模・能力に応じて事務フ再配分を行う制度である。従来の権限委譲と異なり、当該事務が市町村の条例制定権の対象となる。

(5) 都道府県の市町村に対する関与の廃止・縮減
地方自治法の改正により、都道府県と市町村の間においても、関与の法定主義、一般法主義、公正・透明の原則に基づく見直しが行われた。都道府県の条例で法律または政令に基づかない関与を定めることはできなくなった。

都道府県の市町村に対する関与については、教育行政に関して関与の大幅な縮減が図られた(教育長の承認制の廃止、市町村立学校に対する関与の縮減など)。

その他、国の都道府県に対する関与の廃止・縮減と同様の考え方によって、個別の法律でも慣用の廃止・縮減が行われる。

(6) 事務権限の委譲の残された課題

農地転用許可事務について、国から府県への委譲は行われたものの、要望の強い市町村への委譲は実現していない。

中核市では、保健、福祉、衛生関係の事務権限について、一体的に処理することが望まれている。

3. 都道府県と市町村の役割分担の改革

(1) 都道府県と市町村の事務配分

都道府県と市町村との関係を対等・協力の関係とするため、都道府県知事の市町村長に対する包括的な指揮監督の規定、事務委任の規定などが削除された(統制条例が削除された。また、地方自治における市町村優先の原則が法文化された)。

都道府県への事務配分の基準において、「統一的な処理を必要とする事務」が削除され、4事務区分から3事務区分に再構成された(広域

性、統一処理、連絡調整、事務の規模の4区分から、統一処理を削除)。これにより市町村は、自主性・多様性を発揮できる条件が整った。

(2) 都道府県条例と市町村条例との関係

統制条例にかかわる規定は、都道府県と市町村との関係を対等・協力の関係にする観点から、削除された。

(3) 「条例による事務処理の特例」制度の創設

改正前の地方自治法では、知事はその権限の一部を市町村に委任することができるとされ、事務委任制度と呼ばれていた。これは機関委任事務の発想に基づくもので、一方的な、指揮監督、取り消し停止、職務執行命令などが該当した。

改正後の特例制度では、法律または政令上は都道府県の事務とされたものを市町村に再配分する。そこには機関委任事務の発想はない。

なお、本論文はNRI「知的資産創造」3月号所載論文を転載したものである。

参考文献

- 1 西尾勝編著『分権型社会を創る2 都道府県を変える! 国・都道府県・市町村の新しい関係』ぎょうせい、2000年
- 2 神野直彦「地方新時代の分権税財政 No.1~10」『月刊地方分権』1999年5月号~2000年2月号
- 3 神野直彦『システム改革の政治経済学』岩波書店、1998年
- 4 広井良典『日本の社会保障』岩波新書、1999年
- 5 総務庁行政管理局企画調整課・自治省行政局行政課共編『逐条解説 地方分権推進法』ぎょうせい、1995年
- 6 地方自治制度研究会編『地方分権推進ハンドブック』ぎょうせい、1998年

筆者

山崎 一真(やまさき かずま)

研究開発センター 主席研究員

専門は地域・まちづくり政策、行政システム研究