

地方自治総合研究所設立50周年記念シンポジウム



挨拶および冒頭趣旨説明



公益財団法人地方自治総合研究所
所長 北村 喜宣

本日は、地方自治総合研究所（以下、自治総研）の設立50周年記念シンポジウム「自治総研のミッション、自治総研の方向性を考える」にご参加いただき誠にありがとうございます。

1974年の開所以来、自治総研は、住民福祉の向上を目的に、日本国憲法92条に規定される地方自治の本旨を探求してまいりました。その時々代表研究員ないし所長のもとで、在籍する研究スタッフは自治のあり方を真摯に考え、その成果を自治総研誌等で発表してきました。しかし、視野が狭くなってい

るかもしれません。バイアスがあるかもしれません。そこで、これからの半世紀に向かうにあたり、自治総研としてのポジションを表明するとともに、自治総研をサポートしてくださっている方々に自治総研への期待や注文をいただきたいと思います。それが今回のシンポジウムの目的です。

これから飛田博史副所長による基調提起を踏まえ、3名のシンポジストの方々とともに、自治総研は何をすべきなのか、どこに向かうべきなのかを考えてまいります。

◎基調提起◎

自治総研のあゆみとこれから

—— 「歴史の峠」の先の道筋



公益財団法人地方自治総合研究所
副所長 飛田 博史

● 「歴史の峠」と地方自治

本日は、ご多用中またご遠方より当研究所の50周年式典にご臨席を賜り心より御礼申し上げます。自治総研は、1974年に自治労の内部組織として発足し、1994年の財団化、2010年の公益財団化を経て、半世紀にわたり研究活動を行ってきました。

社会経済の変化とともに様々な団体が盛衰を繰り返す中で、自治総研が50年という大きな節目を迎えることができたのは、皆さまのご理解とご協力の賜物であり、あらためて感謝申し上げます。

私の基調提起では、自治総研の紹介を兼ねて、そのあゆみを簡単に振り返りながら、私たちが直面する地方自治の現状と課題に触れ、その後のシンポジウムにつなげていきます。

私の基調提起のタイトルに「歴史の峠」というキーワードがあります。これは、2021年3月に逝去された辻山幸宣元所長が、ある講演で引用した経営学のピーター・ドラッカーの言葉です。私はその講演録を知って、さっそくドラッカーの著書『新しい現実』を読んでみました。ドラッカーは、1960年代末から1973年までの時期を「歴史の峠」と名付けて、政府が進歩を意味する時代の終わりだったと指摘しています。ちょうど自治総研が発足した1974年とほぼ重なるわけです。

政府が進歩を意味する時代とは、19世紀末のヨーロッパの金融危機を境に自由放任主義が崩壊してからの100年間を指します。具体的には、社会主義やニューディール政策、戦後のドルを基軸とする為替管理システムであるブレトンウッズ体制などの思想

や政策が確立していく、いわば政府が社会経済を仕切る時代だったということです。ドラッカーは、こうした過去の峠を踏まえた上で、1970年代前半の変動為替相場制への移行によるブレトンウッズ体制の崩壊やオイルショックなどを境に、再び「歴史の峠」を迎え、その先の社会経済のあり方を模索する時代に入ったと指摘しています。当時の日本においても、オイルショックを機に高度経済成長が終焉を迎え、官僚が国のビジョンを描いて豊かさを追求してきた中央集権型の行政システムが限界を迎えた時期であり、同じ節目にあったといえます。

では、日本では、「歴史の峠」の先の道筋をどのように模索したのでしょうか。私なりに整理すると、第一に、借金による限られた予算を族議員が奪い合い、公共事業等に投じる財政支出路線、第二に、80年代の第二臨調の行革路線から民活規制緩和、さらに2000年代の新自由主義へと続く小さな政府路線、第三に行革議論の流れから登場した地方分権路線です。

もちろんこれらは相互に影響し合いながら展開したのですが、いずれにしても第一の路線は国と地方の累積債務で頓挫し、第二の路線は市場に任せても富のトリクルダウンは起きず、格差が拡大しました。こうなると、残された道筋は地方分権ということになります。その点では、自治総研は第三の道筋を研究してきたことになります。

● 自治総研の50年

ここで自治総研の50年の変遷を簡単に振り返って

さて、各年代の研究動向の特徴を見ると、70年代は全研究員が参加した川崎市自治体事務基礎調査などがあります。これは事務の実態調査を通じて、当時一般的な制度概念だった機関委任事務や団体委任事務などの区分では捉えられない実態を明らかにし、国、地方の事務関係を独自に再分類するものでした。また、全国の選挙管理委員会などから入手した自治体選挙結果を毎年集計し、地方選挙の実態を明らかにする全国首長名簿は現在まで続くプロジェクトです。これらはいずれも研究の視点を現場に置き、しかも単なるケーススタディにとどまることなく、データ化して理論的に研究するもので、こうした研究スタイルが自治総研の独自のものとして確立されました。

続いて、80年代から90年代になると、臨調行革や分権改革といった制度改革が時代の潮流となり、自治労の要請を受けて国政レベルの政策理論研究が活発化します。特に分権改革では、自治労と分権推進室を立ち上げ、国の制度改革に対する理論的支柱となりました。

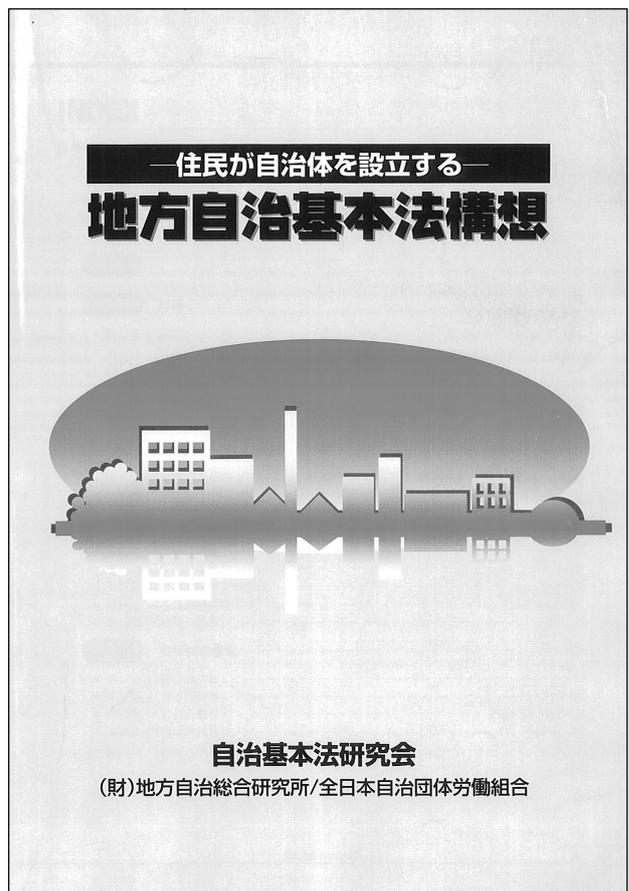
こうした中で、94年には財団化を実現し、所長・研究理事体制へと移行し、独立した研究機関として研究者ネットワークをより一層広げ、学会などでのプレゼンスが高まりました。この時期は辻山幸宣先生が中央大学へ転職され、研究理事として早稲田大学名誉教授の佐藤英善先生、中央大学名誉教授の今村都南雄先生、法政大学名誉教授の武藤博己先生などが就任され、新たな研究員も入所して自治総研の第2世代を迎えました。この時期、自治労との共同研究を通じて1998年に公表した地方自治基本法構想は、市民自治を基本に据えた地方自治の原則を謳ったもので、これを機に自治基本条例の制定が全国に広がり、社会への広がりのある課題に取り組む研究所として認知されるようになりました。

2000年代は、分権改革の揺り戻しも含めた多くの課題に直面することになりました。小泉政権の三位一体改革、これと連動する形での平成の大合併、指定管理者制度や市場化テストなどの規制緩和を通じた行政サービス主体の改革など、分権改革後の地域や行政運営のあり方を問う課題が次々と登場しました。自治総研では、分権改革の検証や改革後の個別

政策に関する研究プロジェクトを立ち上げ、適宜、月刊誌やレポート、著書などを通じて発信してきました。プロジェクトの例としては、分権改革後の自治体の条例法務を横須賀市の実態調査を通じて検証した「分権一括法施行後の法環境研究」、自治労が持つ各地の自治研センターと共同で行った指定管理者制度導入の実態調査、そのほか地域公共交通研究などが挙げられます。

● 懸念される地方自治・分権への 政治的社会的関心の希薄化

さて、このように様々な研究活動をしてきましたが、今日の状況を見ると、肝心の地方自治、分権に対する国や自治体の関心が希薄化しているように思います。例えば、毎年度の経済財政運営の方針である骨太方針を見ると、2020年度以降、「地方分権の推進」という項目が削除されています。また、2024年の地方自治法改正による補充的指示権の制定などについても、新たな関与が加わるにもかかわらず、



『地方自治基本法構想』（1998年）（表紙）

自治体現場においてそれほど懸念する声は聞かれませんでした。私が専門とする地方財政でも、三位一体改革の頃は一般財源の充実を求める声が高かったのですが、最近ではコロナ交付金のように使い勝手のよい補助金を求める声为上回っている印象を受けます。

なぜ地方自治・分権への関心がこれほど低調になったのか、皆さんはどのように認識されているのでしょうか。私は4つほど要因を考えてみました。第1に、分権改革が、機関委任事務の廃止、権限移譲、義務付け・枠付けの見直しといった外形的な議論、つまり分権社会をつくるための手段の議論にエネルギーを注ぎ、その手段を持って築く社会や求める豊かさのビジョンが必ずしも共有されてこなかった点。第2に、住民から見てメリットが実感できない点。第3に、受益と負担をめぐって行政と住民が向き合っていない点。第4として、以上3点を成熟させる時間が直後の三位一体改革や市町

村合併などで失われた点が挙げられます。

受益と負担をめぐっては、あるシンポジウムで当時の浅野史郎宮城県知事が、分権改革を不幸な出発だと表現したことが印象に残っています。浅野氏は2000年の介護保険制度を取り上げ、当時、市町村の現場では保険料を決める際、制度導入に向けて首長や担当者が住民に介護保険のメリットを理解してもらうために随分と努力されたそうです。ところが、その矢先に自民党の“亀の一声”で保険料徴収が半年延び、その後1年間は半額とされました。浅野氏は介護保険が分権の試金石と言われながら、不幸な出発をしたと評価しています。その意味では、分権改革で拡充した自治体の課税権も、行政と住民が受益と負担で向き合う可能性を開いたわけですが、間もなく三位一体の改革による混乱で、それどころではなくなってしまいました。地方財政にとっても不幸な出発だったかもしれません。

INDEX	INDEX
<p>第4章 自治体の組織39</p> <ul style="list-style-type: none"> ○ 第21条 (自治体議会)39 ○ 第22条 (自治体の長)41 ○ 第23条 (自治体の議会と長との関係)42 ○ 第24条 (自治体の議会議員、長およびその他の自治体行政機関の選挙)43 ○ 第25条 (行政委員会)44 ○ 第26条 (オムブズマン制度)45 ○ 第27条 (監査制度)46 <p>第5章 自治体の財政の基本原則47</p> <ul style="list-style-type: none"> ○ 第28条 (自治体の経費負担の原則)47 ○ 第29条 (地方税条例主義)48 ○ 第30条 (自治体間の財政調整)49 ○ 第31条 (自主起債権)50 ○ 第32条 (予算、決算および財政情報の公開)51 ○ 第33条 (自治体と国との財政関係)52 <p>第6章 自治体職員に関する基本原則53</p> <ul style="list-style-type: none"> ○ 第34条 (自治体職員の責務)53 ○ 第35条 (公正・平等取り扱いの原則)54 ○ 第36条 (勤務条件等条例主義の原則)55 <p>第7章 自治体と国との対等関係の原則56</p> <ul style="list-style-type: none"> ○ 第37条 (自治体と国の対等性の原則)56 ○ 第38条 (自治体と国との係争処理)58 ○ 第39条 (自治体の国に対する関与の原則)59 <p>第8章 自治体間の関係の原則60</p> <ul style="list-style-type: none"> ○ 第40条 (市区町村と都道府県の対等性の原則)60 ○ 第41条 (市区町村および都道府県の役割)61 ○ 第42条 (法律による事務の委託)62 ○ 第43条 (条例による事務の委託)63 <p>3. 地方自治基本法案全文65</p> <p>4. 資料75</p> <p>5. 作業経過および自治基本法研究会メンバー95</p>	<p>INDEX</p> <p>提案にあたって3</p> <p>1. 地方自治基本法案のあらすじ5</p> <p>2. 地方自治基本法案の逐条解説15</p> <p>前文17</p> <p>第1章 総則18</p> <ul style="list-style-type: none"> ○ 第1条 (目的)18 ○ 第2条 (自治体)19 ○ 第3条 (自治体優先の原則)20 ○ 第4条 (自治体運営の基本原則)21 ○ 第5条 (地方自治にかかわる法令のあり方および解釈の原則)22 ○ 第6条 (自治基本条例)23 <p>第2章 住民の権利および義務24</p> <ul style="list-style-type: none"> ○ 第7条 (住民)24 ○ 第8条 (選挙権)25 ○ 第9条 (情報および会議の公開請求権)26 ○ 第10条 (住民参加権)27 ○ 第11条 (直接請求権)28 ○ 第12条 (住民投票権)29 ○ 第13条 (公共サービス享受権)30 ○ 第14条 (住民訴訟の提起権)31 ○ 第15条 (納税の義務)32 <p>第3章 自治体の権能33</p> <ul style="list-style-type: none"> ○ 第16条 (自治立法権)33 ○ 第17条 (自治行政権)34 ○ 第18条 (自治組織権)36 ○ 第19条 (自治財政権)37 ○ 第20条 (自治人事権)38

● 新たな「歴史の峠」を前に

それでは、地方自治や分権というアプローチは歴史の1ページになってしまったのでしょうか。私はむしろこれからが試金石だと思っています。

ご承知のように、あらゆる分野において大きな課題として突きつけられているのが人口減少社会です。この世界的な動向となりつつある課題は、50年前の歴史の峠にはなかった新たな峠と捉えてもよいでしょう。人口減少社会は、政府、市場経済、住民それぞれの持つ力を脆弱化させ、これまで各主体が担ってきた暮らしのサービスを総じて抱えきれなくすることが懸念されます。例えば、過疎化が進む中で困難となりつつある社会資本インフラの維持、民間公共交通機関の撤退モード、都市部に集中する空家問題など、いずれもこれまで各主体で充実してきた日常が崩れ、新たな公共政策の課題として顕在化しています。これらは、日本全体の課題であると同時に、全国一律では解決できない、地域で考え取り組んでいくべき課題だと思います。

こうした様々な地域の課題を受け止めて、どのような社会をつくっていくのか、私はその具体的な姿

をここで申し上げる力を持ち合わせてはいません。しかしながら、少なくとも1970年代のようなエネルギーギッシュな革新首長や市民による共同の地域づくりというよりも、地域の内外の多様な主体が有機的に連携協力する地域共生社会といった言葉で表すことができるかもしれません。いずれにしても、歴史の先の有力な道筋は、引き続き地方自治・分権であると確信しています。

● 自治総研のこれから

さて、自治総研は、現在5代目となる北村喜宣所長のもとで、研究理事2名、私を含む常任研究員3名、特任研究員など3名、客員研究員2名、事務局3名、顧問5名、さらに4月から新しい研究スタッフが加わり、次世代体制へと移りつつあります。

これまで先人が築いてきた多くの成果を受け継ぎ、その上で、新しい世代のネットワークづくりや発信力を備えつつ、あらためて原点となる現場主義に立ち返り、新たな「歴史の峠」の先を見据えた研究を進めていきたいと思っています。

各シンポジストからの発言



シンポジスト

内海麻利・駒澤大学教授
 佐藤一光・東京経済大学教授
 岩永久佳・前多摩市議
 飛田博史・自治総研副所長
 北村喜宣・自治総研所長（進行）

北村 設立50周年を迎えるにあたっての自治総研の思い、そしてこれからの50周年に立ち向かう自治総研の決意を、飛田博史副所長から報告いたしました。この基調提起を踏まえ、私たち自治総研に色々な形でご参加いただいている方々と議論します。

まず、それぞれのお立場から、分権改革に関するお考えと分析の視点、そして私たち自治総研がなすべきことについて、自己紹介も含めてお話しください。

● 縮減社会と地方自治・地方分権

内海 まずは自治総研創立50周年、誠におめでとうございます。心よりお祝い申し上げます。このような記念の祝典に登壇させていただけることを大変光栄に思います。

私は都市計画やまちづくりを専門としており、1998年に学位を取得した後、お亡くなりになった辻山幸宣先生にお声を掛けていただき、自治総研に研究員として所属しました。そしてその後、現在の所属先に移りました。

私が自治総研に在籍していた期間は、2002年の1年間と大変短い期間でしたが、大学院で研究してい

た要綱やまちづくり条例という自治体のツールを、都市計画の観点からしか見ていなかった当時の私にとって、地方分権を牽引していた自治総研で「地方分権の峠」と言われる改革を、身近に感じることができる非常に貴重な時期でした。

今、あらためて、都市計画やまちづくりという視点から地方分権改革を考えてみると、そもそも、「地方分権の推進」とは、地方自治の実現を図っていくことであり、自治体の自主性や自律性が十分に発揮されるようにする（地方自治法1条の2）ということです。そのために機関委任事務制度が廃止され権限も自治体に移譲されました。

かつて都市計画の事務のほとんどが機関委任事務で、地方分権改革によりその大部分が自治事務になりました。また、国、都道府県の権限の多くが市町村に移譲されたことで、当時、他の分野と比較して、とりわけ都市計画の分野は地方分権改革の優等生と言われていました。

しかし今日、都市計画あるいはまちづくりの分野で、自治体の自主性や自律性が十分に発揮されているかと言えば、そのように思える状況ではないのではないかと考えています。むしろ、「自治体が自主



内海麻利・駒澤大学教授

性や自律性を発揮したくない状況」があるように思われます。その状況をもたらしている要因の1つに、「縮減社会」があります。

今の日本は、人口が減少し、経済が縮小する「縮減社会」にあって、都市の「整備・開発」が経済を牽引していた「成長社会」の状況とは異なっています。つまり、「縮減社会」の都市計画・まちづくりというのは、人口増加によって求められた新市街地の開発などに端的に見られるような「都市の整備」ではなく、成長社会の時代に整備された既成市街地を維持していくための「運営・管理」に軸足を置くことが求められています。

この時、特徴的なのは、成長社会の「整備」というものが開発利益や利用の利益を生み出すことに対して、縮減社会の「運営・管理」というのは利益をもたらさず、負担が強られるという点です。上下水道、道路、公園、教育施設などの都市施設を維持するためには修繕や更新が必要です。教育施設などは場合によっては縮小を迫られるということもあります。最近発生した、八潮市の道路が陥没したという問題も、これまでの都市施設が老朽化した結果だと思えます。さらに、スポンジ化現象が及ぼす、空地、空家、耕作放棄地などへの対処です。

このような「縮減社会」が加速的に顕在化している状況の中で、地方分権改革により自治体は事務の範囲や権限が拡大したことで、逆に責務や負担を負うこととなります。そして、「運営・管理」やその意思決定は、国から地方へ、都道府県から市町村へ、

そして土地所有者、そして地域社会、住民へと配分されています。ここで重要なのは、成長社会における開発利益の分配や意思決定というのは容易であったことに対して、縮減社会の運営・管理の意思決定というものは負担の配分であるがゆえに容易ではないという点です。

ここに、自治体の「自主性や自律性を発揮したくない状況」の本質、あるいは原因があるのではないかと考えています。実際、都市計画の分野では、市町村の意思決定で運用できる新たな諸制度が法律によって創設されていますが、こうした制度を積極的に運用する自治体は多いとは言えません。また、私が研究していた都市計画やまちづくりに関する自主条例の制定数は、分権改革以前と比較しても少なくなっているように思いますし、かつて制定されたまちづくり条例などの運用も必ずしも積極的になされているとは言えません。そして、この「自主性や自律性を発揮したくない状況」が、都市を維持管理することでもたらされる持続可能な都市の推進をも停滞させているという問題に繋がっています。

以上のように、地方分権改革による事務配分や権限移譲が、縮減社会の急速な進展と「同時性」を持ったことで、地方自治の実現をさらに困難にしていると考えられます。そこで、この困難の解決に自治総研が果たす役割とは何かということを考えてみたいと思います。

第1に、「縮減社会における自治の検討」です。地方分権を牽引してきた自治総研がこれまで蓄積してきた検討の成果には多大なものがあります。こうした成果に基づいて、「縮減社会における地方自治」とはどうあるべきなのか、あらためて検討いただきたいと思っています。

第2に、その検討を踏まえて、「縮減社会に即した国、都道府県、市町村の役割分担の検討」は不可欠だと考えます。例えば、都市計画やまちづくりの分野では、自治事務になったことで地域に不利益を及ぼしている事例もあるように思います。これまでのように権限や役割を移譲すれば良いといった単純な考え方から、それぞれの権限が地域においてどのような影響を与えるのか、縮減社会に照らしてご検討いただきたいと思っています。自治研センターなどと

の地域に根差したネットワークを活かせる自治総研であれば、その実態を明らかにできると期待をしています。

第3に、自治体が「自主性や自律性を発揮」するためには、地域の人々の合意や同意が必要です。逆に言えば、地域の人々の合意や同意、さらには理解がなければ意思決定は行えません。自治総研では、参加や合意形成に関する研究、そして自治基本条例などを地域に入って検討されています。地域の持っている能力を十分に引き出せる環境をいかにつくることができるのか、「自治を醸成するためのエンパワーメント」を検討、実装いただきたいと思います。

北村 内海さんからは、地方自治だけではなく、「縮減社会における」という条件付けのもとでそれを意識的に考えていくべきだろうというご発言がありました。

次は、佐藤さんをお願いいたします。

● 地方分権改革と政治と生活と

佐藤 このような自治総研の50周年というタイミングで一段高いところからお話をさせていただくということ大変光栄に感じています。

自治については、会場に来ていらっしゃる皆さんの方が現場や長い歴史もよくご存知だと思います。先ほど、飛田副所長から、これまで自治総研が50年やってきたが、地方分権の試金石というのはむしろこれからだというお話がありました。そういう意味では、今年で46歳となる私は、後50年は生きられないと思いますが、後25年ぐらひは頑張っ、社会を良くするために皆さんとともに歩んでいきたいという決意で今日はまいりました。

私の専門は財政学で、税、補助金、公債などを中心に扱う学問をやってきました。私の師匠の師匠にあたる佐藤進東京大学教授が言った「機関委任事務の廃止と税源移譲という車の両輪」は、私の直接の師匠にあたる神野直彦先生と金子勝先生らが、学界でも実際に政府の中でも戦って実現をしてきました。そういう意味では、私の先生および先生の先生の尽力による改革によって社会が良くなった、日本が良



佐藤一光・東京経済大学教授

くなったと言いたいところですが、多分違うということ話をスタートにせざるを得ないと思います。

今、現場は、予算がない、人手がないと非常に疲弊しています。この疲弊した現実はどこから来たのでしょうか。もちろん少子化による人口減少もあれば、経済的な停滞もあります。しかし、地方分権のために行った三位一体の改革の失敗が人口減少をさらに進めたり、経済的な衰退をさらに進めたのではないのでしょうか。もっと言えば、東京だけは潤っているかもしれないけれども、たくさんの地方の現場を見ていると、現場はもう崩壊していると言っても過言ではない状況です。地方分権改革や三位一体の改革にはいい面もあったし、悪い面もあったということでは、話が進まないと思います。財政学の観点からすれば、やはりあれば失敗だったという反省からスタートしていかなければならないのではないのでしょうか。

行革、コンクリートから人へとか、地方創生、まち・ひと・しごと、デジタル田園都市構想、いろいろなことが言われてきました。石破総理も地方創生2.0ということをやっていますが、やはり人手が減らされていく中で、地方行政が疲弊しているのが現実だと思います。疲弊しているのは地方行政だけではなく、日本のありとあらゆる現場が疲弊しています。今、私が勤めている私立大学も疲弊しています。その前に勤めていた国立大学は疲弊して、もう崩壊しつつあります。こうした状況を現場の工夫や努力でなんとかしようと言われますが、もっと財源や人

手を増やさなければ無理だということをきちんと言わなければなりません。

こういうことを言うと批判されたりするので、悩ましいところはあります。もう少しオープンな場であれば、もうお少しオブラートに包んで言うのですが、その結果、伝わらなかつたりします。今日は、日頃の反省を踏まえて、オブラートに包むのはやめます。小泉政権の時に、痛みを耐えて改革しようと言われましたが、そんな話ではありません。私たちは痛いんだと、この痛いということをやはり言っていかなければなりません。このことが実は2024年の衆院選でも示されたのではないのでしょうか。いい形で示されたかどうかは甚だ疑問ですが、とりわけ若い世代の生活がやはり苦しいという点が非常にクローズアップされたように思います。

地方分権改革と三位一体の改革は、地方の衰退を加速させたとか、発展を阻害したというレベルのことではなく、もう大失敗だったと思います。けれども、やはり私たちは自治、民主主義というものに希望を託さなければなりません。今人手が不足している現場に対して、予算や人員をきちんと確保していくことが必要なんです。この人口減少社会の中でそんなことできるのかと言われそうですが、やるんです。それが実は絶望の地方分権から希望の地方分権への道筋でしょう。

そのためには、私は政治的なものと向き合わざるを得ないと思います。私たちは政治を汚いものとして敬遠するのではなく、もっと私たちの生活や社会の一部として受け入れつつ、付き合いつつ、コミットしていかなければならないと考えています。

実際、私は大学での教育においても、学生の皆さんに、「昨日までは、高校生までは、自分が政党に所属していて、ある特定のことを言うということが、あたかもいけないことかのように教えられてきたかもしれない。だけど、今日からは違う。いきなり言われて、それは申し訳ない。それはあなたのせいでもなく、私のせいでもなく、社会のあり方が間違っているからなんだ。だけれども、実際には今日から政治にコミットして、何党だっていいけれども、政治に関心を持って、自分たちの地域に関心を持って関わっていくと、そのためのツールとして大学での

学びというのを生かしてほしい」と言っています。

そういう観点から、自治総研に求めたいのは、希望の分権をリードするシンクタンクになってほしいということです。飛田副所長は、これからの分権の試金石となると同時に、これからの社会のビジョンが欠如していたということをおっしゃっていました。まさにこれからの社会のビジョンを示して、ともに連帯していく、そのきっかけとなるような研究所であってほしいと思っています。

北村 佐藤さんからは、大失敗であった分権改革を踏まえて、私たちは何をすべきなのかという問題提起がされました。ありがとうございます。続いて、岩永さん、お願いいたします。

●自治総研は現場とのつながりを

岩永 皆さん、こんにちは。私は、大学時代に、先ほどから何度もお名前が出ている辻山幸直先生のゼミで学びました。そして25歳から22年間、多摩市で市議会議員をやっていたというご縁から、今日、50周年のこの場にお招きいただきました。本当にありがとうございます。

私の肩書には前多摩市議会議員と、「前」がついています。今日のシンポジウムのお話をいただいた時には市議会議員でしたが、昨年6月に私の地域の都議会議員の方がお亡くなりになって、ちょうど都知事選挙と同日の都議会議員の補欠選挙がありました。この都議の補選にチャレンジをしたのですが、残念な結果となり、今回は前多摩市議会議員という肩書となっています。本当はこの肩書は出したいのですが、何もしないでは据わりが悪いということであつていてとお考えください。今は、ペーパーレス会議システムのSideBooksというアプリを開発しているベンチャー企業で働いています。

まず、「その後の地方政府論は」というお話をしたいと思います。皆さんは、地方政府論という表現をお聞きになってどんな印象を受けられるでしょうか。1995年に私が大学に入って受けた辻山先生の授業のタイトルが「地方政府論」でした。1995年は、阪神・淡路大震災が発生し、ボランティア元年と呼ばれるほど、市民活動に対する期待感が社会全体で

本当に高まっていた時だったと思います。市民セクターへの期待ということでは、NPO法が成立したり、介護保険法の成立によって市民事業を立ち上げる女性起業家が多数生まれていく元気な時代でした。

そうした時代の中での辻山先生の地方政府論という授業は大変面白く、分権推進委員会における議論などをテーマにしながら、これからどういう社会を我々はめざしていくべきなのか、つくっていくべきなのか、そんなことを辻山先生がお話しされていたことを思い出します。

今回、お話をいただいて、あらためて「その後の地方政府論」とはどうだったのかと考えてみました。先ほどの飛田副所長のお話でも、十分に成熟した議論をつくりきれていなかったところが少し反省点なのではないかというご指摘もあったように、まさに私は、市民と一緒にこの分権を受け止める、そうした社会をつくりだしてなかったのではないかと考えています。

例えば、現場にいる皆さんはどうでしょうか。皆さんは「公務員の給料は高い、人数が多すぎる」「議員も人数が多い、報酬が高い」といった市民の声にさらされているのではないのでしょうか。でも、考えてください。本当に地域をつくりたい、住民参加をやっていききたいと思えば、職員の数は増やさなければなりません。あるいは議員の数だって、もっときめ細かく住民や市民の声を聞くためには増やさなければなりません。でも、こうした議論は出てこないばかりか、「職員を減らします」「仕事を見直して民間に任せます」「議員の数も報酬も減らします」と威勢よく言う人物が選挙では当選するわけです。そして、そういう議員が多くなればなるほど、ますます地方の現場は疲弊をしていくといった現実には皆さんがあるのではないかと考えています。

そんな中で、地方政府の改革は、一体どこまで進んでいるのでしょうか。心が折れておられる人が多いのではないのでしょうか。住民のために、立ち上がりたい、やらなきゃいけないと思っても、もう一步も踏み出せないという心境に陥っている人の方が圧倒的多数なのではないのでしょうか。

本当に地方がきちんと仕事ができる体制のために国がお金をつけてくれるかという、そんなことは



岩永久佳・前多摩市議

ありません。現業職員を減らせば、補助金を増やしますといったやり取りが、実は東京都と多摩市の間でも行われてきました。あるいは多摩市でも、東京都や国の省庁から2、3年も経ったら帰ってしまう若い役人が次から次へと送り込まれ、責任あるポジションに座っています。プラスになることもあるかもしれませんが、私はそういう自治体人事を見ていて全く地方分権と逆行すると常々思ってきました。

自治体議会も同じで、結局はミニ国会です。議会基本条例をつくって二元代表制だと言っている、結局はおカネがなければ上へのおねだりになっていく。都議会議員にお願いをする、国会議員にお願いをするという構造は変わっていません。このことから、私はやはり地方政府の改革も進んでいないと思います。

それでは、本当に私たちが構想する地方政府の姿とはどのようなもののでしょうか。まもなく戦後80年を迎えますが、この間、民主主義教育や主権者教育が行われてきたはずですが、でも、どうしてこんなに投票率が低いのでしょうか。

選挙権が18歳に引き下げられました。皆さんもご存知かもしれませんが、宇治市議会に中学生が出した陳情が不採択になったと聞いて、私は目が点になりました。主権者教育というなら、本当に民主主義を子どもたちに理解をしてもらいたい、もっと政治に関心を持ってもらいたいというなら、どう対応すべきだったのかをあらためて議論しなければいけないのではないのでしょうか。



飛田博史・地方自治総合研究所副所長

その上で、あらためて皆さんと自治を紐解いていかなければいけないのではないのでしょうか。このままでは、知らないうちにいろいろな事が決まっていって、結局は選挙に行かなかった市民のせいになって、誰も責任を取らないまま、社会が人口減少とともに崩壊しかねません。今、希望の分権改革をしていかなければならないのですが、なかなか私はこの先の社会に希望が持てていないという状況です。

私は自治総研には現場とつながっていてほしいと思います。1970年代に辻山先生が川崎市の現場の皆さんと一緒に事務事業を点検されました。きちんと現場と繋がって、現場に寄り添って一緒に研究をしていく、やはりその実装が大事ではないかと思っています。

1998年の地方自治基本法構想という冊子のお話がありました。私はそれを22、3歳の頃に見て、研究者が市民と一緒につくったことに非常に感動しました。あらためてその時のことを思い起こしながら、次の50周年をぜひ展望していただきたいとエールを送らせていただきます。

北村 飛田副所長の基調提起からすべての議論が始まりました。お三方の発言を受けて、飛田副所長からコメントをお願いします。

● 分権と財政的負担

飛田 私が1998年に自治総研に入所してから四半世紀が経ちます。入所当時を振り返ると、ちょうど分

権改革の推進計画が出た、まさに分権改革がとても勢いづいていた時でした。そして2000年以降、三位一体の改革や集中改革プラン、民主党政権の地域主権、安倍政権の地方創生といった本当に大きな変革の渦に分権改革が巻き込まれ、分権後の地方自治がどうなるのかをじっくり考えないままに来てしまったように思います。お三方からは、負担と疲弊、意思決定、合意形成、民主主義などが共通のキーワードとして示されました。

この中で特に負担というキーワードに照らすと少なくとも分権改革後の課題として2点挙げられるのではないかと思います。1つは、分権改革以降の国の関与のルール化や権限移譲で政策の自由度は高まったものの、職員や議員が減る中で地方創生やデジタル化などの新たな政策に自治体が追われ、イコール疲弊につながっていく過剰な仕事の負担。もう1つは縮減社会が進行していく中で、住民とも分かち合わなければならない財政的負担です。とりわけ2000年の分権改革以降、財政が抑制されていく中で、やはりこの負担をどう分かち合うのか、あるいはそれをどう合意形成するかという一番肝心の議論が欠けていたのではないのでしょうか。地方財政が専門の私からすると、税負担をどう求めていくかということは、ほぼ議論されていません。

昨今の風潮を見てもお分かりのように、手取りを増やすために税を減らすことは合意されやすいわけですが、税を減らしてこれからの公共サービスが支えられるとは思いません。この負担をどう分かち合うか、それをどう合意形成するかというところが重要ですし、個人的には未完の分権改革の課題として最も考えていかなければいけないところだと思いました。

北村 負担をどう分配するか、それについてどう意思決定をしていくかが重要だという点には、私も賛成です。増税が1つの対応かと思うのですが、飛田さん、増税の議論はなぜわき起こりにくいものなのでしょう。市民が求めるならば、住民税を増やしたり、法定外税にチャレンジするといった色々な選択肢自体はありそうです。

飛田 色々な国際比較の研究によると、日本は租税抵抗、税を払いたくないという意識が特に高いそうです。その原因は、やはり現役世代の中間層への公共サービスが手薄で政府への信頼度が低いからだと言われています。

北村 岩永さん、多摩市議会においては、増税論はいかがでしたか。

岩永 皆さんの自治体でも同じだと思いますが、公共施設の利用料金は上げられても、根本的に税を上げるのは非常に難しいでしょう。そもそも今の政治を見ていて、あの政治家たちが考える政策のために税金を払いたくないというのが普通の人の感覚なのではないでしょうか。そう思うと、増税の議論はなかなか怖くて出せないだろうなと思います。

北村 佐藤さん、ご専門の地方財政のお立場からいかがですか。

● 自治体は連携して国に提起を

佐藤 これは非常に難しい問題です。私の師匠である神野直彦先生が大好きなスウェーデンは、地方自治の国です。3割自治とは真逆で、自治体が7割で、様々なことをやっています。そのスウェーデンでは、1970年代から80年代にかけて、様々な対人社会サービス、特に高齢者や子どものケア、教育を充実させる競争が自治体間で起きました。この対人社会サービスを充実させるための財源は地方税の一択でした。それぞれの自治体で増税をしながら、公共サービスを充実していったわけです。

私もスウェーデンの取組みを研究してきましたが、スウェーデンと日本は大きく違います。先ほど三位一体の改革はダメだったと強く言いましたが、スウェーデンでは地方の財源を6兆円も削るなんてことは到底考えられません。国には自治体に6兆円を返す責任があります。だから、自治体は連帯して、国に取り上げられた6兆円をまず返せ、20年前に戻してくれと主張すべきです。この連帯の先にあるのが分かち合いだと思います。ちなみに、この分かち合いという言葉も神野先生が大好きでよく使われて

います。でも20年前と比べて自治体の業務は増えていますし、物価も数十年ぶりに上がっている状況の中では、6兆円を返してもらっても全然足りないわけですね。

私は、元々ドイツの財政を研究していますが、ヨーロッパの現状を見ると、別に毎年のように増税をしているわけではありません。50年前までさかのぼれば増税しまくっていた時期はありましたが、一度、高い福祉の水準をつくり上げてからは、増税は時折やっている程度です。神野先生が大好きなスウェーデンでももう30年ぐらい増税していません。

内海先生から、縮減社会というお話がありました。やはり縮減社会において、自分たちの自治体でやってくださいと求めることはかなり厳しいのではないのでしょうか。もちろんそれも大事なことで否定するつもりも全くありません。けれども、私たちはむしろ連帯をして、国に対して、例えば消費税を5%上げて、その内3%分はまず地方に返してくださいと言う。これで三位一体の改革で取り上げられた分が戻ってきます。その次のプランでは消費税をさらに5%上げて、その内3%を地方にくださいということ国に求めていくということです。増税ということに関して言えば、これもまた1つのプランではないかと思っています。

日本都市センターが発行している雑誌からの依頼で、2019年に地方税について寄稿させていただきました。私は、税の中でも森林環境税などのような環境問題の分野を研究していましたが、それはボディーがしっかりあっての追加の部分です。ボディーを削りながら、追加の部分で頑張ってなんとかしてくださいというのは無茶な話です。自治と地方税についての原稿依頼でしたが、結局書いたのは財政調整の話でした。そこはやはり外すことができません。苦しい増税に向き合う局面は必要な場合もあります。私たちが今一番向き合うべきなのは、自治体が連帯をして国に対して増税しても金を返せということだと思います。財源として増税しようがしまいが、それは国の責任でやってくれて構いませんが、とにかく金を返してほしいということなのではないでしょうか。



北村喜宣・地方自治総合研究所所長

北村 内海さんは合意形成の専門家です。最初のご発言でも、右肩上がり時代の合意形成と右肩下がり時代の合意形成では随分と見える風景が違ってくるというお話でした。今たまたま財政の話になっていきますが、それに関連してコメントがありますか。

●国・地方の役割分担の検討を

内海 私は財政の専門家ではないので、財政に関する解決方法を具体的にご提示できませんが、地方に財源がないということは事実ですし、それによって問題が拡大しているということも実際の地域で起こっていることだと思います。それに対して自治体が連帯して国に財源を求めていくということも非常に重要なことだろうと考えます。

ただし、お金があれば全てがうまくいくのでしょうか。財源が地方にそれぞれ分配されていくとして、そのことのみで地方分権、地方自治が充実していくのでしょうか。問題解決の本質はそこにはないような気がします。

現実には、縮減社会において財源が豊かになることを想像するのは非常に難しいでしょう。自治体としては、財源をいかに地方で獲得することができるのかを考えながらも、限られた財源や資源であることを踏まえて、国と地方がどのような役割分担を行うのか、負担をどのように配分していくのかということ正面から考えていくことが重要ではないかと思えます。

●「未完の分権改革」の現在

北村 2001年に地方分権推進委員会は、有名な「未完の分権改革」という言葉を用いた最終報告書を出しました。この「未完の分権改革」は、我々にとって馴染み深い言葉です。私は、都道府県や政令指定都市・中核市の幹部候補生の職員が学ぶ総務省の自治大学校で講師をしています。最近のある講義の際に、「未完の分権改革」という言葉を知っているかを聞いたところ、誰一人知りませんでした。松下圭一や西尾勝という名前を挙げて誰も知らないことに愕然としました。教えていないのが悪いのか、学んでいないのが悪いのかは難しいのですが、そういう30代の幹部候補生職員が今現在、自治体で仕事をしています。

この「未完の分権改革」の中で整理されていた6つの項目の1つに、内海さんがおっしゃった国と自治体の適切な役割分担の実現があります。アジェンダとして認識されつつも十分な成果がでなかったと記されていました。

冒頭の皆さんのお話の中には、ここに関係する内容が多くあったように感じました。理想の姿を追求するとすれば、現状をどのように修正していくのか、あるいはどのような制度が考えられるのでしょうか。先ほど佐藤さんがおっしゃったように、喧嘩して取り戻しに行くというのも1つの発想です。続いては、それぞれのご専門に引きつけた形で、理想の実現の仕方についてお聞かせください。

●補完性の原理と広域調整

内海 先ほども申し上げましたように、「国と自治体の適切な役割分担」は、ぜひ再検討しなければいけない問題だと思っています。今、北村所長からお話のあった地方分権推進委員会の最終報告書「未完の分権改革」では、基礎自治体を優先するヨーロッパ諸外国の「補完性の原理」に照らした再点検がなされる中で、今後は「市区町村から都道府県へ、都道府県から国へ移譲した方が状況変化に適合している事務事業も存在するのではないか」という内容が示されています。

私が研究対象としているフランスにおいても、都市計画の策定権限が一旦地方分権によって基礎自治

体に移譲されました。しかし、2010年頃から都市計画の策定主体の中心を基礎自治体からより広域な基礎自治体の連合体に移行させています。また基礎自治体が都市計画の策定や決定ができない場合は、国の基準や計画が適用されるという制度が用意されています。それがフランスの国民にとって、有益で適切な役割分担であるという整理がされたからでしょう。

一方、日本においても、地方分権改革後の都市計画研究者に対するヒアリングでは、「分権により深刻化した問題として広域調整の不在がある」などの指摘がされています。また、災害復興には不可欠となる地籍調査などが自治事務であるがゆえに進まないという実態もあります。

これらは縮減社会においてより深刻化する問題です。縮減社会では都市間の格差が拡大していくことが考えられますが、そのような状況で広域調整が行われないと、土地の需要や計画技術力の乏しい都市や地域に、交通やインフラの問題、空家・空地などの問題が集中し、負担を強いることも考えられます。また、震災復興については、国民の命に関わる重大な問題です。

このような状況を踏まえると、すでに諸外国でも行われているように、地域の実情を把握した上で、団体の規模や自治体の能力に応じた役割分担による事務の配分や、国が自治体を補完する制度づくりが必要であるのではないかと思います。

北村 それでは次に、佐藤さん、お願いいたします。

●理想の自治体と政治の機能

佐藤 理想的な自治体とはどういうものでしょうか。先ほど岩永さんから、どうも現状は暗くて、未来は明るくないのではないかというお話がありました。私の師匠の金子勝先生は、常々、現状分析は悲観的にやりましょう、だけど未来を描くときは楽観的に描きましょうとおっしゃっています。現状分析を楽観的にすると多分間違いを犯すし、未来を悲観的に描くと生きる希望がなくなってしまいます。やはり理想の自治体や理想の地域、もっと言えば理想の日本を考えていくことは必要不可欠だと思います。

今、手取りを増やすことが話題となっているのも目の前の生活が厳しいからです。そういう問題をどうすればクリアしていけるのだろうかと考えています。細かな論点は本当にたくさんあります。例えば、今、国会では給食無償化の法案が議論されていますが、無償化だけでは足りません。昨日、青森の友人から電話でこんな話を聞きました。保育園の給食費の単価は1食350円ですが、2024年から管理栄養士を置かない保育園には350円の補助が出ない制度に変わったそうです。その結果、管理栄養士のいない保育園の給食費を自治体独自の財源から支出しているが、赤字が結構拡大していて長続きしそうもないというのです。

こうした単価の問題はいたるところにあります。保育士の単価が低い、教員も単価が低い、地方公務員も国家公務員より給料が高いと叩かれ続けた結果、給料が低くなってしまった。それだけではありません。いわゆる非正規公務員と呼ばれる会計年度任用職員の領域や外注先と、全体として単価の低い仕事ばかりが広がっています。

残念ながら、私の勤める東京経済大学も同じです。他の大学も似たような状況だと思いますが、正規職員の給与を守るために、増えた業務を外注するわけです。私は昨年まで労働組合の委員長をしていました。私の学間に忠実であろうとすれば、私個人としては本当は安い事業者への外注を認めたくはありません。みんなでこの大学に関わっているんだから、みんなで連帯しないといけないと言いました。しかし、労働組合も委員長が勝手に決められませんから、組合員の意見を吸い上げていかなければなりません。その過程で、残念ながら私の考えは消さざるを得ませんでした。

でも、本当は我々が連帯をする幅というのはもっと広いと思います。つまり、単なる自治体職員だけではなく、その先には自治体に関わる人たちがたくさんいるわけです。この人たちとつながって、みんなで本当に分かち合うことができるというのが理想です。そのためにはどうすればいいのでしょうか。その方法は1つだけではないけません。

先ほど財源の話をしたので、今度は少し政治の話をしたと思います。例えばドイツでは、政治とは

個々人の責任に帰すものではありません。もちろん政治家1人ひとは自然人です。しかし、政治家の背後にはきちんと政党があって、その政党には公費で賄われている研究所があります。その研究所へのバックアップがものすごいです。この部分が日本では全体的に足りないと思います。自民党だって足りていなければ、立憲民主党も足りない。国民民主党もおそらく全然足りないでしょう。共産党と公明党は随分と弱ってしまいました。

議員を増やした方がいいという先ほどの岩永さんのご発言はまさにその通りだと思います。自治をしっかりとやるためには、市民の言葉を伝える人、市民のために汗をかく人がもっといなければなりません。議員を増やすことは個々人の努力では無理なので、もっとみんなでやる必要があります。

そのためにはもう少し日本の政党システムをしっかりと強化すべきです。なんとなく地方では無所属が偉いという雰囲気があります。先の山形県知事選でも、無所属の候補に全政党が相乗りしていました。そうではないんです。やはり所属政党のバックアップを受けて、きちんと勉強や研究をして、その成果を受け取る。そして向き合った住民のニーズをきちんと政策に反映させていくメカニズムが日本では非常に弱いと思っています。理想の自治体を考えるのであれば、この政治の機能を強化していくことを強調しておきたいと思います。

北村 先ほど岩永さんは、国と自治体とは別に、東京都と市の関係にも触れられました。その辺りも含めて、関係行政主体の役割分担の在り方、制度化の方法についてのお考えがあればお聞かせください。

● 議会、自治基本条例と人づくり

岩永 私は研究者ではありませんので、制度がどうあるべきかという考えはあまりありません。ただ、これからの理想をどう考えていくのかというと、私はやはり地域の政治を良くしていくことが本当に大切だと実感しています。

今、小規模な自治体議会では、議員のなり手不足にご苦労されているという話をよく耳にします。そうした中、美咲町議会（岡山県）では、次世代の議

員を育てようと議会自ら「美咲町議会議員アカデミー」という取組みをされています。こうした取組みがこれからの希望につながればと思います。

いろいろなことを考えていても、議員にはどうしても選挙があります。今の選挙では、あたかも市民の側に立っているかのように行政を叩くと票が増えるという風潮があります。でもそれではダメなんです。ただ行政をいじめるような質問をするだけでは、政策を議論することにはなりません。多摩市には26人の市議会議員がいて、当時の私は26分の1でしかありませんでした。市議会で自分がどう目立つかを考えるのが議員の習性かもしれません。しかし、個人のパフォーマンスだけを考えている議員の意識を変えていくことが、私はすごく重要だと思います。

そして自治体議会は今何をやるべきなのかを議論していく必要があります。そこに近づけていくために、私も多摩市で自治基本条例をつかった後に、議会基本条例もつくりながらいろいろな取組みをしました。例えば、議会が終わるたびに市民の皆さんに報告会を開いたり、アンケートを取ったりしました。ところが、ついてくる市民が本当に少ないのです。パブリックコメントを実施するとすると、まずは市民向けの説明会を行います。説明会が始まってみると、参加する市民1人に対して、スタッフ側の職員のなんと多いことか。議会報告会でも、議員26名と事務局職員5名の計31人が揃っているのに、参加する市民は3、4名で、みんなで市民を取り囲んでいるというのが実態ではないでしょうか。本来二元代表制として想定されている自治体議会に求められる機能をきちんと果たそうという意識を持った議員を選ばなければいけません。そういう意味では、すごく長い時間がかかるかもしれませんが、やはり最後には地道な人づくりが重要だと思います。

先ほど、1998年の自治基本法構想の冊子にすごく感動したというお話をしました。実はその前段の話があります。私が議員になる前、辻山先生がアドバイザーをされていた多摩市の自治基本条例づくりのワークショップに参加しました。すると、そこには市民はもちろん、その様子を見に来ていた議員と職員もいました。普通であれば職員はそういう場をつくった後は事務局として控えていると思います。で



も、そのワークショップでは市民、議員、そして職員が1つのテーブルに揃って一緒に議論していたのです。

先ほど、飛田副所長から自治基本条例づくりが全国的に展開する中で、自治総研が認知をされていたというお話がありました。地方自治基本法構想の冊子を知った自治労の組合員の皆さんが、地域で自治基本条例づくりの運動に加わっていかれたわけです。そういう意味でも、やはり人づくりというのが非常に大事なのではないのでしょうか。

だからこそ、自治総研にはもっと人づくりをやっていたほしいし、自治体議員や市民を巻き込みながら新しいねりを起こしてほしいと思います。地方分権や地方創生の行き着く先が“ゆるキャラ”ブームでは困ります。単に地元キャラをつくれればいいわけではないということに気がつく職員が1人でも多く増えてほしいと思います。“ゆるキャラ”ブームに疑問を持ち、あらためて自分たちの地域はどういう地域なのかを考える人を増やしていくことがすごく大事ですし、それが理想だと思います。

北村 これまでは、私から一方的に質問をさせていただきました。おそらくシンポジスト同士で、お互いに聞いてみたいこともあるかと思います。ここからはシンポジストの皆さんによる“自治”で自由に時間を使っていただきます(笑)。たまたまシンポジストの中に、自治総研の飛田副所長がおりますので、議論を進めてもらいましょう。

飛田 今、北村所長からの予定外のご指名がありましたが、皆さんで相互に議論を深めていきたいと思っています。まず内海さんからお願いします。

内海 飛田副所長の「基調提起」は自治総研の意気込みを感じる重要な提起であるとお聞きいたしました。しかし、配布資料に記載されているものの、お話をされなかった項目として「『計画』という国の自治体統制の手法」があります。都市計画を専門としている立場から興味深く、「計画」のあり方についてのお考えをお聞かせいただければ幸いです。

● 「歴史の峠を見据えるビジョン」なき計画

飛田 「歴史の峠」にさしかかる70年代頃までは、全総に象徴されるように国が国家ビジョンを描いた上で、機関委任事務や補助金基準を通じて自治体を誘導していました。これに対し、分権改革以降、地方創生のように法律に基づき自治体に計画策定を要請して事業をさせるという統治構造になっています。自治総研の調査によると、国からの要請も含めて、自治体がつくる計画の件数が年々増えています。もちろん要請なので計画をつくるかどうかは自治体の裁量に委ねられていますが、計画策定が交付金や補助金の要件となっているため、財源確保のために計画をつくらざるを得ないのが現状です。

国は自治体に対して独自の計画をつくってくださいと言いながら、交付金や補助金を出す条件として横展開あるいは先進的な計画をつくってくださいなどと細かく注文をつけています。国は補助金を出す



けど、自分たちには具体的なアイデアがないから自治体に求める。自治体としては直ちには国が求めるようなアイデアは出てこないけれども、おカネをもらうためにとりあえず計画をつくる。つまり、国も自治体もこれからの社会ビジョンを持たないまま、無責任な計画がたくさん積み上がっていくという構図になっています。こうした誰も責任が取れない政策手法が広がることで、新しい「歴史の峠」を見据えるビジョンを全く描けない状況になっていると思っています。

●自治体計画の公共性・総合性・時間性

内海 ありがとうございます。自治体がたくさん計画をつくらなければいけないので疲弊しているという実態はあろうかと思えます。しかしその一方で、「計画」というものを軽んじてしまってもいいのだろうかという点が気になります。

本来、計画とは、住民の意見や合意をまとめて形にしたものであり、自治体はそれを政策として実現する役割を担っています。これは計画の「公共性」という性質です。また、自治体が政策を進める際には、さまざまな分野を総合的に調整する「総合性」という計画の性質も重要です。さらに、将来を見据え、段階的に政策を進める「時間性」という性質を計画は備えています。このような計画の性質が形ばかりになってしまっていることは問題ですが、その一方で、こうした性格を持つ「計画」は地方自治において、重要なツールだと考えますが、どう思われますか。

飛田 今、内海さんが言われた意味での計画は重要だと思います。ただ、私の専門は地方財政で、全ての計画を総覧しているわけではありませんから、地方創生に関する交付金やコロナ交付金と関わる計画だけをみた評価となっています。

いろいろな合意形成の結果や地域課題を織り込んで自治体が自主的につくる計画は必要です。しかし、国から交付金をもらうために仕方なく自治体がつくる計画は、国に統制された自主性のない計画だという意味で問題だということであって、計画そのものは重要だと思います。

●民主主義はコストフルなもの

佐藤 計画はやはり行政上はすごく重要です。昨今のEBPMやPDCAも全て計画をどう改善していくかというガバナンスの方法に関する議論です。

今日、私が言いたいテーマはずっと同じですが、おカネも人もないけれど計画をつくれというのは無理です。それでも計画をつくるとなると、安く上げるためにコンサルタントに委託するしかありません。でも委託費が安いので、コンサルタントもとりあえずパワーポイントにある自治体のマークや色だけを変えて、同じ成果物をおうちの自治体にもこっちの自治体にも出すわけです。だから安くしようと思っただけではいけないんです。そもそも地方自治や民主主義とはコストフルなものです。

昨日、私の同級生の文科省の役人と話をしていたら、今の少数与党という状況になったことで調整の仕事が5割増しぐらいになって非常に大変だと言う

わけです。私は、いや、むしろ今の方が民主主義的な状況ではないかと言いました。民主主義というのはコストフルなことから、やはり人員や予算を増やさなければいけないわけです。大事な計画づくりを安く仕上げようとしたら、“金太郎飴”にならざるを得ません。そうではなく、しっかりコストをかけていく。ゾッとするぐらいコストがかかりますが、自前で計画をつくれる職員を育てていかない限りはダメだと思います。

先ほどの飛田副所長が言われていた計画がしばしば補助金と結びつけられるというのは国立大学でも同じです。改革を運営交付金と結びつけられるわけです。これは教育学の中では1番やってはいけないことです。これをアンダーマイニング効果と呼びます。どうなったら良くなるだろうかという計画が、どうすれば交付金をたくさんもらえるのかという計画になってしまう。その結果、どうすれば良くなるのかという話が忘れ去られてしまうわけです。本質から目を背けて、国が自治体に、どうすれば金を取れるのかだけを考えてくださいというビジョンしか示していないのですから、現状が悪くなるのは当たり前です。

飛田 ありがとうございます。やはり自主的に将来ビジョンや地域のことを考える計画は、しっかり自分たちでつくらなければならない。それにはさまざまな負担を伴いますが、それも含めて覚悟を決めて自治を展開していかなければいけないということだと思います。

岩永さんは、今のお二人の計画づくりに関するお話を受けて、地域の将来を住民とともに描いていけるような信頼できる地方政府をつくるにはどうすればいいとお考えでしょうか。

●コストとともに人と時間も必要

岩永 信頼できる地方政府をつくるには、すごく時間がかかるでしょうが、私は究極は人づくりだと思っています。計画をつくるためにはおカネだけではなく人の力が必要になりますが、今の自治体職員の皆さんは、業務が多すぎて追われるように仕事をされています。介護保険でも国に予算をきちんとつ

けてもらうためには、前もって自治体がいろいろな実態調査をしなければなりません。計画をつくったと思ったら、また次の計画づくりが始まる。つくった計画を元にじっくりと地域をつくっていかうという状況に自治体の現場はなっていません。

コストの話で言うと、人の意見を聞く民主主義が重要と言うけれども、おカネはさておき、ものすごく時間がかかります。時代環境の変化の中で、今は何でも早い方がいいという、時間をかけることを許してくれない社会になっていると感じます。議会でももうちょっと議論を煮詰めたいと思っても、首長の持つスケジュール感に合わせなければならないということで、煮詰まらないまま全てのものを決めていかざるを得ない状況に陥っています。おカネがあるだけでは、今この場に集まっていらっしゃる皆さんが理想とする状況に近づくのは難しいでしょう。なかなか結論めいたことは言えませんが、皆さんのお話を聞きながら、本当に難しい状況にあると感じています。

私が多摩市で自治基本条例をつくる時に、1つ議論となっていたのは、やはり住民へもきちんと分権をしていくということでした。かつておカネがある時代に、自治体が「これもできます」「あれもできます」何でもかんでもやって肥大化しました。でも本当にそれを自治体がやる必要があるのかを問い直していく作業をしなければいけなかったのです。その問い直しをしないまま今までずっと来てしまって、振り向いてみたら人口減少社会となって、自治を担う人材自体も先細りになっている状況なのではないでしょうか。これから先の希望を語らないといけないのですが、私としてはまだ希望を語れるような状況にはないと思っています。

●国の計画のKPI

北村 内海さんから計画というキーワードを出していただいて、随分と議論が展開しました。計画には、自治体が自主的につくる計画と法律に根拠がある法定計画があります。国は法定計画の数を政策のKPIとすることが往々にしてあります。

国土交通省から景観計画をつくった団体数をKPIとするという話を聞いたとき、それは違うと指摘

しました。国土交通省であれば、自治体に計画をつくってもらうために開催した説明会の回数をKPIとすべきです。

やはり国には、「市町村は～」「都道府県は～」と、市町村事務や都道府県事務を法律に書くと、それがあたかも自分の事務であるかのように考えてしまう癖がついているようです。だから、国は何でも補助金で誘導して、とにかく計画をつくらせたがる傾向があるというのが僕の感想です。自治体離れができていないのですね。

●頑張りすぎなくてもよい社会に

佐藤 岩永さんへのコメントですが、人が大事ということは私も全く同感です。ここで私が大事だと思うのは、どうすれば頑張りすぎなくてもいい社会になるかということです。

例えば私の大学の教職員組合でも、夕方早くに帰れるようにお昼休みを使ってメールの処理をすることがあります。組合の執行委員会の議論がまとまらなければ、夕方業務の後に委員会を開くこともあります。しかし、こうしてわが身を削って、プライベートを犠牲にしないと社会が良くなるんだとすれば、そんな社会はくそくらえだと思ってしまいます。

30年前は、男性は「24時間戦えますか？」という時代でした。それが可能だったのは、外で働く男性が家事や育児に何もコミットせず、すべてを女性に任せていたからです。そういう価値観や社会構造が日本を疲弊させたわけです。最近、ある研究者が「学者というのは24時間そのことを考えている。もう風呂に入ってる時も何やってる時も全部そのことを考えて、それでやっという研究ができる」という発言をされていましたが、それではおそらくダメなんです。

デンマークでは、みんな16時に帰ります。16時に帰るために15時半ぐらいからソワソワしだして、もう仕事なんかしません。ドイツをはじめヨーロッパでは、金曜日は半ドンなので、昼には帰ります。だから、私がヨーロッパで行政へのヒアリングを申し込んでも金曜日は絶対に断られます。

私は今の日本の文化ではまずいと思うので、人づ

くりとも関わりますが、やはり働き方改革も重要です。頑張らなくてもいいと言うと少し語弊があるかもしれませんが、少なくとも、プライベートを犠牲にしなくていいんです。子どもや家族と過ごす時間、恋人や友達と過ごす時間。別に1人の時間だって構いません。そういう時間がないから、結婚する気力もないわけです。お金がないことだけが結婚をしない人が増えている理由ではありません。時間だってないわけです。これほど残業をしまくって、いつデートしろと言うのかと聞きたい。ポイントは、厳しいのはダメだということです。

●それぞれの生き方ができる社会

岩永 私は、人それぞれでいいと思います。別に24時間365日頑張って働きたい人は働けばいいし、そうではない生き方をしたい人がいれば、その人の生き方も含めて、きちんと受け止められる社会になっているかが問われるのではないのでしょうか。

むしろ、今はすごく真面目に頑張っている人を馬鹿にする風潮があります。だから、本当はもっとやりたくても、周りを見て本当なら120%、150%の力を発揮できる人が、70%、80%にセーブしている傾向があるように思います。一概に頑張りすぎなくていいとだけ言っていればいいのではなく、やはり1人ひとりがどういう風に生きたいのか、あるいは1人ひとりがどういう働き方をしたいのかに、もっときちんと耳を傾けながら、最適なシステムを考えていくことが必要だと思います。日本では、どうしてもこっちかそっちか、左か右かみたいな、両極端に振れる傾向があるので、そういう意識から変えていったらいいのではないのでしょうか。

そういえば、今の夫婦別姓の選択性をめぐる国会での議論を見ていると、なんだかなと思わされます。その一方でそうした国会議員を選んでいるのは私たち社会だと思えば、その先になかなか進むことができないでいるというのが現状です。やはり本当に政治を変えていく、政治を身近にしていける。言ってみれば私たちが主権者であることをみんながもっときちんと理解していけるようになるといいのではないのでしょうか。そうすることで、今、色々と社会で問題になっていることの解決にも結びついていくので



はないかと思っています。

佐藤 ちなみにデンマークでは、21時、22時以降のメールのやり取りが多いそうです。だから皆さん15時、16時には帰って家族や恋人と時間を過ごしてから、残業をしたい人は21、22時からやっているんだと聞いています。

岩永 まさにそうだと思います。私は今、民間のベンチャー企業で働いていて、17時に退社して、18時には家に帰りたと思っています。それでも、退社後に届くメールもたくさんありますから、私としては早く家に帰って家事をやってから、22時ごろからメールに返信したいと思うのですが、それはダメだと言われています。他の人もやらなければならないというプレッシャーになるからかもしれません。

私はそういう硬直したあり方が問題なのではないかと思っています。

北村 デンマークでは、夜にメールを送るのは超過勤務になるのでしょうか。

佐藤 基本的に夜にメールを送るのは部長級以上の管理職の方だけで、普通の人はそんなことはしていません。

北村 さて、自治総研の方向性を考えるというのが、今日のシンポジウムのテーマとなっています。そこで、すでにお話しいただいた内容と重なる部分があ

るかもしれませんが、今一度、今後の自治総研がどうあるべきかについて、皆さんのお考えをいただきたいと思っています。ご提案いただいたことがすべてできるわけではありませんが、せっきくの機会ですのでやや広めにご提案いただければありがたいです。

● 連携のツールとなる研究を

岩永 研究者の皆さんというのは、誰のための、あるいは何のための研究なのかを明らかにしないまま論文を発表されている印象を受けます。でも本当は、その人なりにどういう社会になってほしいかということをお考えでしょうし、誰かのためにあるいは何かのために研究をされていると思うので、私はそれぞれの研究がすごく社会に役立ってほしいと思っています。

何度も言いますが、辻山先生たちがおつくりになった1998年の住民と政府をつくるんだ、自治体をつくるんだという想いでまとめられた「地方自治基本法構想」の冊子が、やはり組合の皆さんと一緒につながる1つのツールになっていったわけですし、それがまさに多摩市ではとても役立っていました。そういう意味で、自治総研とはそういう結果を出してきた研究所であるという誇りをまずは忘れないでいただきたいです。その誇りをきちんと取り戻しながら、新しいこれからの50年に向けた一歩を踏み出していただけたらと思います。

辻山先生が常日頃からおっしゃっていたのは、「お前は何者なのか」ということでした。議員である前に、お前は何者なのか。それを考えるためには、

やはりきちんと自分と向き合わなければなりません。なかなか自分の思い通りにはなりませんでしたが、自分と向き合うということは、ほかの人と向き合うこと、ほかの人を知ることだと思って22年間、市議会議員をやってきました。

自治総研の活動が全国に広がり、そしてある意味で連帯をつくっていく運動にもなっていく。何よりも市民に開かれた組織であってほしいと思っています。

北村 次に、内海プランをご披露いただけますか。

●自治を醸成するためのエンパワーメント

内海 冒頭すでに3点ほど自治総研にお願いしたいことを申し上げました。1つ目は、「縮減社会における自治の検討」。2つ目は「縮減社会に即した国・都道府県・市町村の役割分担の検討」。そして3つ目が「自治を醸成するためのエンパワーメント」です。

本日の会の開催にあたっての理事長のごあいさつで、自治総研が創設以来目標としている社会的な4つの役割についてお話がありました。これらはこれまでの地方分権改革においても不可欠であったことは言うまでもありません。そして、今後の地方自治においてもなくてはならない、あり続けるものだと思っています。

ただし、私が自総総研に所属していた頃の2000年を中心とした地方分権改革における自治総研の視点は、国の政策や審議会、委員会での議論、あるいは制度改革のあり方など、国の動きに重心が置かれていたように思います。

しかし、今後は、縮減社会にさらされている全国の地域に軸足を置いて、現地で起きている問題や課題など、あるいは逆にその地域の自主的な活動に目を向け、それを縮減社会の状況に照らして理論化し、地方自治のあり方を示していただきたいと思います。そのことが、大きな意味で国の動きに影響を与える力になっていくだろうと期待しています。

北村 それでは、佐藤プランをお聞かせください。

●希望の分権をリードするシンクタンクに

佐藤 次の50年を展望する大きな話だろうと思いますが、本当に抽象的ですが、自治総研が希望の分権をリードするシンクタンクになってほしいというのが私の思いです。飛田副所長がおっしゃられたように、社会的なビジョンを共有できてこなかったわけです。そのビジョンをきちんと示していくということがまず一番大切なことでしょう。まさにそのための調査研究が最も重要なことだろうと思います。

今日、私は政治的なことについて話をしたいという気持ちで来ているので、そのことについても触れたいと思います。

私の勤める東京経済大学は国分寺市にあります。教職員組合に関わっていると組合での繋がりが出てくるわけです。教職員組合は全労連の系譜で、いわゆる地区労の代表者会議にも出たりします。先日も国分寺市地区労の代表者会議に出席しました。今年、国分寺市では市長選があるのですが、その会議の席上で、誰かいい候補者はいないだろうかという弱気な話がありました。

もともと自治総研には革新自治体のような運動を盛り上げていくことも使命の1つとして本来はインプットされていたわけです。全国組織である連合と全労連とは血で血を洗う喧嘩をしているので、仲直りすることはできないでしょう。しかし、地域は違います。地域の組合員1人ひとり、はっきり言ってそんなことは考えていません。自分たちの生活が良くなって、自分たちの職場が良くなって、自分たちの国分寺が良くなればいいわけです。

私は国分寺市地区労にどれくらい本気でコミットできるかわかりませんが、本当にやろうと思うと人生をかけるくらい大変でしょうが、せめて国分寺市の地区労と自治労は仲良くしてもいいのではないのでしょうか。例えば忘年会を一緒にやるとか会合を一緒にやるとかでもいいでしょう。そうやって融和していかなければ、一体どうやって私たちの社会を変えていけると言うのでしょうか。これは私がすごくプライベートに今直面している問題ですが、似たようなことはおそらくあちこちにあるはずです。

これはガバナンスの問題で、私たちは何となく



トップ会談で決めてほしいという気持ちを持ちがちです。連合の芳野会長が国民民主党と立憲民主党に仲直りをしろと言って、再び大民主党の復活を夢見る方もいらっしゃるかもしれません。それはトップダウンのガバナンスであって、自治ではありません。自治とはやはりボトムアップのガバナンスであるはずだということを身に染みて感じています。だから、私は上の方には期待はしていません。上の方で融和の動きがあっても構いませんが、そうではなくて足元の国分寺市で地区労と自治労が仲良くすることをやりたいと考えているところです。

日本でなぜ革新が弱いのかといえ、内ゲバをしすぎだからです。自民党を見ればおわかりのように、明らかにヘビとカエルとナメクジみたいなグループが同じ1つの党の中に同居しているわけです。お互いに気に入らないことがあっても、目をつぶったり鼻をつまんだりしているわけです。でもそれが政治です。ドイツの政治で非常に妥協が多いのは、妥協をしないと実は連帯ができないと思っているからです。

自治総研設立時の使命の中にもありましたが、自治総研には結集していくための核になるポテンシャルがあるのでぜひ頑張ってもらいたいと思います。

北村 お三方から、実に無責任なお話をいただきました（笑）。一応、まとめないといけないので、飛田さん、何とかしてください。

● 現場に立ち返るプロジェクトの始動

飛田 私はちょうど分権改革の頃に入所して四半世紀在籍していますが、この間の地方自治の情勢変化を踏まえて研究所としての今後のあり方を考えつつも、正直に言って、過去の自治総研の先達の研究実績やネットワークに依存してきたところがあります。それはとてもありがたかったことですが、人口減少社会における自治の諸課題を前にそれではたち行かなくなっています。これまでの自治総研の成果を引き継ぎながら、どのようにそれを発展させていくか、副所長という立場になった今、深く考えるようになりました。その点では、本日、シンポジストの方々からいただいたコメントを大変深く受け止めております。

もちろん、50周年だからといって直ちに具体的なビジョンを示すことはできませんが、まず、現時点でそこへいたる第一歩として、改めて「現場」に立ち返ることが必要だと思っています。人口減少社会の行財政環境のなかで、地方自治の現場がどのようになっているのか、これをさまざまな角度からつぶさに観察、分析することを通じて、地方自治研究の方向性を再設定し、そこから研究所のビジョンをつくり上げる作業が必要です。このことは基調提起でも触れたように、自治総研の研究体制の出発点である現場主義に立ち戻るといえることだともいえます。

その皮切りとなるプロジェクトをご紹介しますと、今年度から「小規模自治体の持続可能性に関する研究会」を立ち上げ、小規模自治体に関する実態調査を通じて堅実に現状分析していく研究に着手し

ています。また、自治総研発足当時に創設された自治体の財政担当者との共同研究についても、十数年ぶりに「新地方自治研究プラットフォーム」として復活させ活動中です。今後はこうしたプロジェクトにあわせて、次世代の若手研究者とのネットワークを積極的に広げていこうと考えています。

それからもう1つ宣伝になりますが、自治総研のホームページも昨年4月に久々に刷新して情報発信力を強化し、さらに今年は自治研センターの交流サイトも新設し、ネットワーク機能も高めていく予定です。ぜひ皆さまに自治総研へのさらなる関心を持っていただき、ご協力ご支援を賜ることができればと思います。

● 小規模市町村の課題への取組み

北村 昨日、坂本誠研究員が事務局を務める「小規模自治体の持続可能性に関する研究会」が開催されました。日本国に1,741ある基礎自治体の中で一般職員数が20人を切る自治体が9つあるそうです。職員数が少ない順から、長野県の平谷村が13名、東京都の御蔵島村が15名、沖縄県の渡名喜村が16名です。こうした小規模の自治体であっても、法律に書かれている市町村の事務をすべて担っているのです。法律ではそう書かざるを得ないにせよ、この市町村一律主義がはたして小規模自治体に暮らす住民にとってどうなのか。これは実証的に把握しなければわかりません。自治総研では、これから数年をかけてこの課題にチャレンジをして何らかの提案をできればと考えています。

さて、先ほどお三方から自治総研への期待を語っていただきました。タダでは帰しませんので、これからはお三方が自治総研に対してどうサポートやコミットをしていただけるかを公開の場で語っていただきます（笑）。先ほどのように、どうか威勢よくお話しください。

● 地域社会を良くしていくためにも政治的コミットを

佐藤 元気よくお答えをしてみたいと思います。今日は過激なことばかりを言っていたかもしれませんが、私は基本的には財政学を専門としている学者なので、地道な研究が何よりも大事だと考えていま

す。そういう意味では、自治総研からお願いをされなくても、財政と地方財政、そして地方自治についてはこれからもずっと研究を続けてまいります。タイミングが合えば、自治総研とともに調査研究を進めていきたいと思っています。

同時に、私自身は割と政治的な人間です。学生にも、「社会のことをもっと学んで社会にコミットする。そのコミットするパスというのは政治なんだ。だから、政治というものは汚いものじゃなくて、みんなが隣にあって、誰もがやるようなことで意見が違っていいじゃないか。私は自民党です、私は国民民主党です、私は立憲民主党ですでもいいじゃないか。意見が違ったとしても、やはり手を携えてこの地域、この日本を良くしていくようにできるのが政治だ」と語っています。ドイツを研究している私は、政治に対してそういう感覚を持っています。

そういう意味でも、日常の中でも政治的にコミットしていきながら、日本とそれぞれの地域社会を良くしていくことに少しでも役に立てるように、残りの人生を生きていきたいと思っています。

北村 立派な所信表明をいただきありがとうございます。次は、岩永さん、お願いいたします。

● DXを通じての議会の機能向上

岩永 今日は本当にありがとうございました。私がこの場にふさわしい登壇者だったかどうかは今でも疑問ですが、自分が言いたかったことを40%ぐらいは言えたので良かったと思っています（笑）。

私は研究者でもなければ、自治労の組合員でもありませんし、特に肩書きがあるわけでもありませんから、これから自治総研にどう関わられるのかは、なかなかお答えしにくい質問です。ただ、これからも自治体には関わっていただろうとは思っています。

私が多摩市議会議員になった時は、いつ都議会議員になるんですか、いつ国会議員になるんですかとよく聞かれました。でも、私は地域の議員になりたかったのであって、別に議員になることが目的ではありませんでした。落選してあらためて認識しているのは、私がやりたかったのは、民主主義をアップデートすることであり、そのために地方議会を良く

していくことだったということです。

今、タブレットなどを導入して地方議会でもペーパーレス化などのDXを進める動きが進んでいます。そして私は今、SideBooksクラウド本棚の自治体議会向け営業に関わっています。これから私がやりたいのは、DXを通じて議会を良くしていくこと、議員の活動の質を高めていくことです。市民のためによりよく機能する議会をつくることは、私が議員として取り組んできたこととなんら変わりません。

これからそうした活動を通じて、自治総研ともどこかでご縁があれば一緒に何かやりたいと思っていますので、引き続きよろしく願いいたします。

北村 最後の内海さんには、地方自治総合研究所の評議員としてすでにコミットしていただいています。が、より一層のコミットをということでお話しください。

● **地方自治関係者に憧れを抱かせる研究・取組みを**
内海 本日は、財政や民主主義のあり方といった私の研究の領域を超えて、地方分権や自治総研について考えることができました。感謝申し上げます。

最後に、一研究者の立場から申し上げますと、かつて私は、自治総研の雑誌に執筆をさせていただくことや、研究会に参加して研究員や研究者の皆さまと議論を交わし、報告することに憧れを抱いておりました。個人的には、これから先、何年も何十年後も、自治総研の地方自治の研究や取組みが、研究者や地方自治に携わる人たちにとって変わらぬ憧れの存在であり続けることを心より願っています。そして、自治総研のさらなるご発展をお祈り申し上げます。本日はどうもありがとうございました。

北村 本日は大変多くの宿題と激励をいただきました。その全てにお応えできるかは心もとないところではありますが、自治総研の進むべき方向をしっかりと見定めて、着実に歩を進めてまいります。皆さま方の期待に応える活動ができるよう、研究員、事務員一丸として進む所存ですので、より一層のサポートをお願い申し上げます。

本日は進行の手際の良さをもって、ほぼ定刻に終わることができたことを感謝いたします。ご参加いただき誠にありがとうございました。（了）