

〔公開講演〕

地域経済研究所公開講演会

「アジアと日本の分権自治を語る」

＜冒頭挨拶＞今なぜ地方分権か

所長 柿本国弘

＜講演＞アジアと日本の分権自治を語る

講師 山田公平氏

※以下は、1993年12月6日(月)、地域経済研究所主催の公開講演会の模様を講師の許可を得て収録したものである。

＜冒頭挨拶＞

今なぜ地方分権か

地域経済研究所所長 柿本国弘

本日は大勢の学生諸君、市民の皆様に出席いただきましてお礼申し上げます。本学には地域経済研究所という研究機関があり、岐阜県、東海圏の地域経済、社会問題を地道に研究してきました。たまたま来年からは新学部も発足の予定ですので、その記念もかねて公開講演会を催そうということになり、今回の一回目として名古屋大の山田先生に快く引き受けていただくことになりました。心からお礼申し上げます。

さて、本日の山田先生の講演テーマである「地方分権」ですが、学生諸君も、よく耳にはするが、何のこともよくわからない、考えたことはないという人が多いと思います。多くの国民も同じことでしょう。もともと地方分権にこれまで熱心だったのは、広域的、効率の行政がらみで地域の運営を考えざるをえない立場にあった経済界、財界だったといっただけでしょうが、ご承知のように、経済界は現在平成不況への対応に四苦八苦で、一部のリーダーは別にして、とても地方分権どころではない、といわれています。そういうわけで、この問題が広く国民の関心になっているとはいえない状況ですが、ただこのテーマが、1955年以後はじめて非自民政権となった細川内閣の重要スローガンの一つであることはご承知のとおりです。

実は細川内閣が、地方分権を重要な内政の一課題として掲げているのには、十分な根拠があるのであって、それは一言にして、明治以来の、また戦後の高度経済成長路線をひた走って来たに際しての、最有力な支柱であった強固な官治的中央集権体制が、今日一つの曲り角につき当たっているという事情にもとづくものです。この強固な官治的中央集権体制は、戦前は、最後には軍部官僚体制（政治、また軍事実践にさほどの経験をもたない昭和軍閥指導者の官僚的支配体制）によって国家と社会が滅亡に導かれたということで、その有害性が証明されました。戦後は経済成長を掲げて政官財が一体となってひた走ってきましたが、その柱にやはり強固な官治的行政国家体制があったのです。

その結果、確かに一面では雇用、所得、安全な社会秩序の形成などの点で大きな成功を納めてきたといえますが、他面において、企業主義・会社人間、排金・排物主義、ゆとりの少なさ、高物価、

大都市の住宅問題、画一主義など主要先進工業国に比べてどうにも見劣りする弊害を多く作り出してきたのも確かです。その中で、とくに1980年代からの首都圏一極集中傾向は官治型中央集権制の大きな弊害といわねばなりません。このため、かつては三大都市圏の一翼であった東海圏、名古屋圏ですら、たんなる一地方つまり首都圏の手足にすぎなくなってしまったのです。

こうした功罪合わせた欧米キャッチアップ型体制が終了し、従ってその支柱であった政治・行政体制、政策が曲がり角に来た、というのが地方分権論の一つの有力な根拠をなしているわけです。

本来は、非自民政権は、こうした弊害を防ぐ生活・福祉型社会、企業主義批判、一極集中是正・多核分立型国土、そのための地方分権、高齢化社会の建設などを掲げて、この意味で、戦後長らく続いた自民党政治と大きく異なった、対立する価値観にもとづいた政策で対決し、その違いを鮮明にして政権を樹立すべきだったのですが、今そんなことをいっても始まりませんので、私たちは、一極集中を防ぎ、全国の地方が独自の努力で、産業、経済、文化を活発化しうるよう、そのための地方分権、地域自立が実現できるよう細川内閣を監視、批判して行くことが必要です。

地方分権は意外になじみにくい言葉ですので、一例を上げておきますと、ご承知の長良川河口堰が良い事例です。これは公称1500億円（昭和60年価格）をかけて、建設省がずっと以前からとり組んできた事業ですが、今日では水需要、治水、環境などの面からみて、高度成長期に予定されていたような必要性があるとは思えません。一説によれば、実際には3700億円（後の地元負担も含めて）も必要となるかも知れないムダの可能性の強い事業を、水利権を掌握している建設省が、いわば省益、メンツのためにやっているのです。もともと水利権は1964年までは各県に属していたのですが、水の効率的利用の名目で中央政府掌握となったものであり、このため諸事情が変化し、反対運動も盛んになるに及んで、いろいろ柔軟に対応しなければならなくなっているのに、高度成長初期に計画したとおりに突破しようということで今日に至ったのです。当初はともかく、今日に至っても、賛成派、反対派が何かの時に大挙して東京の建設省に陳情に出向かなければならないのは、どう考えてもおかしいですね。そのためのエネルギー消費はどんなにか大変なものと思います。河口堰をどうするかは地元が決定すれば良いのです。東京の中央省庁は、相談してもらうとか事情を知ってもらっていどで良いわけです。

わずかな補助金を得るのに首長が何度も東京へ陳情に出向いたり、孫のような中央役人に何度も平身低頭したり、昔はバス停一つ増やすにも運輸省の許可が必要といわれておりました。こういうことを無くするのが地方分権なのです。

最後に、今日は地元の山田先生に引き受けていただきましたが、地元のことは極力自力でやろう、そのためにはそれなりの人材が必要だというのが、地方分権、自主努力の精神です。

<講 演>

「アジアと日本の分権自治を語る」

講師 山田 公平氏
(名古屋大学法学部教授)

はじめに

現在日本では、政治改革が中心問題になっておりまして、長年の金権腐敗政治を打破して、民意を公正に反映した議会政治の改革がおこなわれようとしています。その中心課題として選挙制度や政治資金の規制の改正がとりあげられていますが、同時に、地方分権ということが主張されております。これは、日本の政治改革にとっては、議会政治の改革とともに、従来の中央集中、東京一極集中の行政のあり方を根本的に改めることが不可欠だということが、誰によっても認められるようになったからです。金権腐敗も、このような中央が行政の権限を一手に握っているような体制に根本的な原因があるということも出来ます。

この地方分権改革というのは、実は戦後日本で発達してきました地方自治を全面的に改めるといふ意義をもってあります。よく「地方自治は民主主義の小学校」、つまり地方自治は議会制民主政治の土台であると言われます。そういう点から申しますと、政治改革では議会政治の改革とともに、地方自治の改革が重要であるということが、よく理解できると思います。

そこで今日は、この地方自治と地方分権についてお話するのですが、この問題を、単に日本の国内の問題として見るだけではなく、今日強調されております国際化という点で、これを広く世界の、そしてとくにアジアとの関係で見るとどうなるかということから話をすすめようと思います。今日のテーマが「アジアと日本の分権自治を語る」というのは、そういう考えによるものです。

国民的論争課題となった地方分権

話の最初に、まず今日いわれております地方分権論の特徴をみておこうと思います。日本の地方自治は、憲法に定めてある「地方自治の本旨」にもとづいて地方公共団体、地方自治体がおこなうことになっておりますが、その実情からみますと憲法の主旨が十分に生かされているとはいえない。とくに中央が行政上、財政上の権限を集中して握っており、地方自治体に権限が十分認められていない。そこでこの憲法の主旨に基づいて地方自治体の権限をもっと広げる、あるいは強化するということがその中心であります。これを中央政府の方から見ると、中央政府のもっている権限を地方に分け与えるということになるわけです。しかしこれはあくまでも中央から見た考え方でありまして、地方自治体を主にして考えれば地方自治体における自治を強める、もっと言えば地方自治の本来の原則である住民自治、住民が主人公である自治を強める、発展させるという主旨から、この地方分権という問題を考える必要があるということ強調しておくことが必要です。

現在主張されております地方分権は、大体この中央が地方へ権限を分けてやるという中央から発想した考え方が非常に強いのです。私は、この点は非常に問題があるということを最初に申し上げておきたいと思うのです。

細川新政権ができます前の国会で、この地方分権を促進する決議が行われました。そしてこの国会決議を受けて、新政権が出来たあとの国会で、地方分権特別委員会という地方分権に取り組む特別の委員会が作られました。同時に細川新政権は、政治改革と並ぶもう一つの大きな重要課題として、地方分権ということ掲げたわけです。

この細川新政権が地方分権掲げる以前から、日本の各界では、例えば地方自治体に関係する全国知事会、全国市長会、あるいは政令都市と言って大都市の市長会、全国の地方議会の議長会と言った地方自治体関係の諸団体が地方分権を決議して政府に要望する、あるいはこの推進のための運動を起こすことを宣言しております。

それから経済界が非常にこの問題に熱心でありまして、政府に地方分権のための法律を作ること求める。そして、自らさまざまな地方分権のプランを発表しております。これもまた後で紹介いたします。

それだけではありません。政府の中で行革審、行政改革推進審議会という、総理大臣が諮問をしております審議会がありまして、この審議会が地方分権についての具体的なプランを作っております。このプランに基づいて、やがて来年の1月の国会に新しいこの地方分権に関係のある連合法案というものが提出される予定になっております。

さらにこの地方自治を進める上で、民間のさまざまな団体の動きがあります。今申しました行革審、これは政府の機関なのですが、それに対応して民間政治臨調という経済団体や学者、労働団体の代表が参加して作ったいわゆる民間政治臨調というのがあります。この民間政治臨調もシンポジウムをやりまして、地方分権の推進のためにかなり精力的な啓蒙活動をやっております。

それからごく最近ですが、先月岐阜市で、自治労の岐阜県本部が、地方分権に関するシンポジウムを開き、地元の大垣市長や、関ヶ原の町長、静岡県の掛川の町長とか、あるいは岐阜の経済団体同友会といった、こういう地方の代表の方たちを集めて、シンポジウムをやっております。そこで「地方主権を考える」というテーマで、さまざまな意見が出まして、これが新聞でも紹介されました。

それから日本の学界で日本政治学会、日本行政学会、あるいは日本地方自治学会、自治体学会といった地方自治に関する学会がたくさんありますが、そういった学会も、この2、3年毎年のように地方分権の問題を取り上げて討論しております。

以上申しましたように、国会、地方自治関係団体、政府行革審、民間臨調、それぞれに地域の地方自治体や経済団体、あるいは労働団体、そして学会も、地方分権を主張しているということで、地方分権というのは、今や日本の一つの大きな国民的な論争課題になっているということが出来るわけなのです。ただ残念ながらまだ一般の国民、地域の住民たちが、この問題を認識するまでには議論が十分行き渡っていない。ところが国会では、もうそのための法案が提出され、地方分権の具体化が国の政策の上で進もうとしているというのが現状なのです。これが現在の地方分権論の特徴です。

1 世界・アジア・日本の状況

そこでこの地方分権を考える上で、一つの新しい視点と言いますか、もの見方というもの皆さんに一つ提案したい。それは、日本の問題を日本の中だけで考えているというのでは国際化時代に相応しくない。もっと広く世界の、あるいはアジアの方から今の日本の政治改革や地方分権の問題を見てみると、そこには一体どういう特徴があるだろうかということを考えてみたいと思うのです。そうしますと、私たちが日頃思っていないようなことに気がつくことが多々あるわけです。

地方自治をめぐる世界の動き

今では世界の各国で、地方自治の改革、新しい地方自治の試みというものがかんたんに行われております。その一つの特徴を申し上げますと、地方自治というのは、ある一つの国の中である地方が自治をやるというように普通思うのですが、今の国際的な自治の考え方は、国家の枠、国境というものをとっ払ってしまっただけで考えるという方向にあることに一つ大きな特徴があります。

例えば、ヨーロッパで現在EC、ヨーロッパ共同体というヨーロッパの国を越えた新しい地域組織が作られてきて、それは政治・経済・社会に渡る一つの大きなヨーロッパというものを単位とした試みをやっておりますね。国境がありませんから、物や人の移動は自由にありますし、そして今やEC市民権と言いまして、ある国の国民が、他の国へ行って、その国のさまざまな権利を享受できるのです。つまり従来の国境の中で、その国の国民がさまざまな政治的な権利をもつというようなことを考えていた時代から見れば、非常に驚くべき改革が行われているわけですね。これは、国境を越えた自治の動きなのですね。

しかもこれと同時に、それぞれの国の中でも地方自治改革という非常に新しい試みが行われております。それは、世界の福祉の先進国であるスウェーデンの実験ですね。スウェーデンでは福祉行政を拡充して、住民の福祉を向上させるために、実際に福祉の行政をやる場合、政府だけではなくてむしろ地方自治体が主になってさまざまな福祉行政をやるわけですが、その時に、決して自治体だけで福祉行政ができるわけではない。障害者だとか、老人の介護だとかいったようなことをするためには、とても自治体の職員だけでは手が回らないものですから、一般の民間のボランティアの人たちの手助けを借りて福祉行政をやるというような試みが行われております。そのためには、政府が持っていた権限や、財政をどんどん地方自治体に下ろす。地方自治体も、その地方自治体の下にある区や、住民の居住単位のコミュニティというところまでどんどん権限を下ろしていくわけですね。そうすると、住民が自分たちでいろいろ工夫して、自分たちで自治体に提案をする。そして予算もつける。こうして自分たちが中心になった自主的な福祉の活動をやるといったようなことが行われておまして、これはいわゆるフリーコミュニティと言われております。これを文字通り翻訳しますと自由な自治体ということなのですが、こういう住民が主体になりましたフリーコミュニティをつくることを国家の政策としてやっているわけです。そういう実験が今スウェーデンで行われております。

これは先ほど申しました、国家の枠、国境を越えた地域の自治とは、また逆の方向で、国家の中でどんどん自治の単位を細かくして行って、住民の生活しているところで自治をやるという方向なのですね。で、このどちらも我々が普通考えておりますような市町村とか、府県の自治といったような自治の観念とは非常に違うわけですね。

特に今のスウェーデンの例で申しましたように、自治体の行政を自治体だけがやるのではない。自治体の職員だけがやるわけではない。住民参加という言葉は普通使いますが、もう参加ではないのです。住民がこの自治体の仕事を担って福祉活動をやるという、これまでの地方自治という考え方それ自体も変えてしまうような動きがヨーロッパでは進んでいるわけなのですね。こういうようなことをまず念頭においていただきたいわけです。

で、どうしてそういうことが起きてくるかと言いますと、もうどこの国でもそうなのですが、従来のような中央政府がさまざまな権限を持っていて、自治体にこの権限や予算をある程度渡して地方自治体に行政をやらせるという、中央からの地方自治の考え方というのはもはや時代遅れで、実際に住民の福祉を向上させるといった要求には応えることができないという時代になってきているわけです。

地方自治をめぐるアジアの動き

ここでもう一つの問題、今はヨーロッパの話をしたわけですが、今度はアジアではどうかということです。日本という国は西ヨーロッパの先進国に追いついて世界の経済大国になったわけですが、しかし日本というの、やはりアジアの国でありまして決してヨーロッパやアメリカではないのですね。そうなりますと、日本とアジアの関係というものは非常に重要で、とりわけ日本の政治のあり方や、経済のあり方がアジアの人たちから非常に厳しい目で見られています。

日本は端的にいうと、「アジアに属してアジアに友なし」とまで言われています。つまり日本はアジアの国なのだけれども、アジアに本当の親しい友人がないと。なぜか、それは日本が欧米先進国のような地位にあっても、アジアに対して本当に真の友人として援助の手を差し伸べるとか、あるいは一緒にアジアの発展を考えるという方向を追求していないのではないかという非常に厳しい批判の言葉ですね。「アジアに属して、アジアに友なし」と、こんな悲しい批判はないわけなのですけれども、しかし偽らざる現実ですね。そこで我々がアジアに目を向けると、実は日本の地方自治の問題もまた新しい目で見ることができます。

私はこの数年、アジアと言っても東アジアなのですが、中国あるいは韓国、台湾へしばしば行き、それぞれの国で地方自治の新しい動きが始まっているのを見ております。その中でみますと、アジアでは、日本は地方自治では先進国なのです。日本の地方自治は明治22年に明治憲法が出来まして、その前後に明治21年と明治23年に、市制・町村制と府県制、郡制という現在の日本の地方自治の一番最初の形が出来たのです。1888年と1891年に出来たわけですね。そうしますと、日本の地方自治は100年の歴史があるわけで、そういう意味では制度の上では発達した国なのです。

で、こういった地方自治の経験というものは、特に戦後新憲法が出来まして、民主的な地方自治というものが昭和22年、1947年から出発したわけですね。その歴史も振り返ってみますと、もうすでに50年経っています。そうしますと、日本は明治から数えて100年、戦後の新地方自治制度からでももう50年の経験があるわけですね。で、この日本の経験というものは、アジアにおいては非常に貴重なものなのです。私が各国へ行きまして、例えば韓国へ行きますと、韓国は戦前は日本の植民地で独立を失っていたわけなのですが、戦後独立し第1共和国が出来まして、地方自治を新しく作ったのです。ところが、この韓国の地方自治は、実施後僅か10年足らずで止めになってしまったのです。それは、1961年に軍人の朴（パク）政権がクーデターで出来まして、一切の地方自治は停止。制度はあるのだけれども、地方自治は全部中止ということになってしまったのです。それ以来実に20年も軍事独裁政権時代が続き、地方自治は一切姿を消しておいたのです。

ところが1989年、盧泰愚（ノテウ）政権になりまして、民主化が始まり、地方自治の復活、かつてあったものがもう一度復活して、ようやくその復活が終った段階なのです。韓国では、1990年から地方自治体の選挙が始まり、議会の選挙が全部終わりました。ただ首長選挙ですね、道の知事や市長といった首長選挙がまだ残っておりまして、現在の金泳三（キム・ヨンサム）政権の課題になっております。韓国の地方自治は、戦後独立した時の地方自治の姿をようやく復活させて、これから地方自治の本格的な発達に取組み始めているところなのですね。

つぎに台湾へ行きました。かつて中国は、中華民国といい蒋介石が国民党政権というのを作っておいたのですが、1949年に現在の中国、中華人民共和国が出来まして、この蔣政権は台湾へ移ったわけですね。この中華民国には、中華民国憲法というものがあります。この中華民国憲法には、ちゃんと地方自治の規定があるのです。ところが戦後の台湾では、この憲法の地方自治の規定がそのとおり行われていません。行われていないというよりむしろ否定されたのです。議会が地方自治法の法案を作ったのですが、政府の方がこれに反対して潰してしまったのです。だから憲法に地方自治の規定はあるけれども、地方自治制度がないというのが今の台湾の実状なのです。ですけれど

も、台湾でももちろん地方自治なくしては行政が出来ません。ですから、自治体は行財政上の権限がまったく不十分なのですが、地方議会だとか、地方の県知事の選挙は公選制であるのです。ただし台北や高雄といった大都市の市長は、政府の任命制です。だから台湾の地方自治は中身が十分ない。ところが、1989年以後国民党政権の改革が始まり、現在までその改革、民主化が進んでいます。その中で台湾にも地方自治制度を作るという、こういう動きがあります。私は今年の春に台湾へ行って、政府の内務部というところへ行き、いろいろ質問をしたのですけれども、現在新しい制度の制定の準備をしているのだと言って法案の資料まで見せてくれたのです。そういうわけで、韓国、それから台湾では、政治の民主化の中で新しい地方自治を作ろうとしているわけですね。

中国は社会主義の政権なので、多少事情は違うのですけれども、中国でも今社会主義的現代化、改革開放経済路線というわけで、地域の経済開発を盛んに進めております。そうすると、やはりこの地方の行政をどういうふうにするかということを考えざるを得ない。で、地域の経済を活性化するために、自治体ではないですが、地方の政府に一定の権限を認めるとか、あるいは財政上の、特に税収が出来るように認めるとかといった地方制度の改革が行われております。

というわけで、私はこの3つの国を回ってみまして、現在アジアでは地方自治の新しい創造が始まっていると思えました。

ひろがる世界・アジアと日本の地方自治交流

その中で日本は、100年の経験を持った国であるということが非常によく分かったわけですね。しかもそれぞれの国に行きますと、特に韓国と台湾で経験したことなのですが、政府や地方自治を準備をしている人たちは、日本の地方自治法を翻訳して、それを調べているわけです。台湾へ行きました時に、内務部の女性の科長がいて、私に質問しました。彼女は日本の地方自治法を漢文に翻訳したところに、もう一杯に赤線を引いて研究しているわけですが、私に「この条文はどういう意味ですか」ということを質問するわけですね。それは、職務執行命令訴訟制度という地方自治法の中でも非常に難しい条項なのですけれども、裁判所の命令で地方自治体の長に行政上の決定を変えさせるという問題のある箇所なのですけれども、そういう事柄についても非常に細かい質問をしてくるのです。

それから韓国へ行きました、韓国の慶尚北道というところに、大邱（テグー）という都市があります。慶尚北道は、日本では慶州という仏教の遺跡があるところで有名ですけれども、大邱はこの道の首都なのです。ここ大邱の道庁へ行きました、道庁の地方自治準備室の室長という人に会いました。この慶尚北道というのは、島根県と姉妹県の関係を保っており、その準備室長の人が島根県へ行って、新しい地方自治の準備のために研修をやって帰ってきた後だったのです。それで、この新しい道庁の建物の中に議会の議事堂を作るのに、島根県庁の県会議事堂で議員の座る椅子の寸法まで測って参考にしたのだというようなことまで聞いたのです。

そういうわけで、日本のこの地方自治の経験というのは、韓国や台湾でいろいろとり入れているわけです。しかもそれだけではないのです。共通点がたくさんあるのです。

私は台湾・韓国へ行きました、その自治体の人たちに、今あなたの自治体で一番重要な問題で取組んでいるのは何ですかと聞きますと、もうどこでも同じです。交通問題、公害問題、環境問題、ゴミ問題、老人問題、みんな日本と同じなのです。つまり現在の日本の社会で起きていると同じような問題が、韓国の場合でも、台湾の場合でもみんな起きている。

去年の10月に、韓国の蔚山（ウルサン）の市会議員団が名古屋市へやってきました、名古屋市を見学したいというので、私は名古屋市へ頼んで案内してもらったのです。その時に、名古屋市の担当者で相談しまして名古屋市で出来たばかりの最新鋭のゴミの焼却場と下水処理場を見てもらった

わけですね。そうすると、これは非常に参考になったということで喜ばれたわけなのです。

そういうふうには、アジアの自治体が今取組んでいる仕事から見ますと、全く日本と同じような問題に取り組んでいる。そういう点では、お互いに経験を交流し合うということが非常に大事だということがよく分かったわけです。

現在の日本では、こういう世界の国、あるいは特にアジアの国との間の自治体の交流が非常に盛んになっております。で、いわゆるこの姉妹都市提携を結んで、お互いに交流をやっている自治体が非常にたくさん増えております。レジメにちょっと書いておきましたが、1993年の10月15日現在、姉妹提携都市を外国と結んでいる自治体の数が668あります。で、日本の地方自治体は現在全部で3300ですから、3300のうち668で、大体2割ぐらいの市町村府県自治体が外国と交流しているわけですね。で、延べ件数、つまり一つの自治体が2つも3つもということがありますから、延べで申しますと990というわけです。この自治体の交流は、私は自治体交流というよりも、むしろ自治体の外交と言った方がいいと思うのです。というのは、日本の自治体と外国の自治体との交流関係は、単にお互いに親善交流というふうには留まらない援助をやっている関係があるからです。

例えば、民間ODAというような言い方もされます。ODAというのは、世界の各政府が発展途上国にさまざまな経済援助をやることですが、このODAを政府同士でやるのではなくて、自治体同士がお互いにするのです。これについて、有名な神奈川県の下田市の前市長の富野という人がいますが、この富野前市長は、自治体の予算の1%だけを民間ODA、自治体外交のODAのための予算として使ってはどうかという提唱をやっています。そうすると全国の地方自治体の総予算の1%ですから、これは何千億となるのです。それだけの金がありますと、これを実際にアジアの地域の住民の生活を便利よくするために、例えば水のないところは井戸を掘る、そういうようなことがたくさん出来る。このように正に民間ODAならではの仕事がたくさんあるわけです。政府がやるようなODAというのは、相手の国の腐敗した政権のボスのポケットに入ってしまった、本当に住民のために役に立ってないというような現状があるのにたいして、民間ODAで相手の国の住民の生活にプラスになるような援助を自治体がやるといったようなことをやれば、本当に住民生活の一番切実な要求に援助が出来るという効果があると思うのです。

こういう自治体の外交交流とともに、もっと民間の住民だとか、地域の団体がいろいろ交流をするという親善交流、友好交流、これは非常に盛んです。

例えば、岐阜市は中国の上海の近くにありまして杭州市と姉妹都市提携を結んでおりますね。で、岐阜市と杭州市は非常に交流が盛んなのですが、その中で民間の有志の自発的な交流としまして、岐阜のセメント会社の例があります。この会社の社長さんが、岐阜市と杭州市との姉妹都市提携の趣旨を自分で生かそうとして、さまざまな交流をやっています。例えばこの杭州市から自分のやっているセメント会社に、研修生を毎年10名ずつ自前の費用で呼んで研修させているわけですね。中国では、今開発が非常に盛んですから、そういうセメント会社の技術というのは非常に役に立つわけです。それを自分のところでちゃんとやっているのです。さらに向こうへ援助する時に、老人基金というものを杭州市で積立ててもらいまして老人福祉のためにそのお金を役に立ててもらう。それから、岐阜の特産である富有柿の苗を中国へ送って、今や杭州市の周辺では、たくさん富有柿がなっているのだそうですね。こういう民間の交流というのは非常に盛んになってきて、つまり政府や自治体ではない、正に住民のところで国際交流が始まっているということが言えるわけです。

そうしますと、先ほど申しましたように、地方自治体の行政上で、交通問題とか、環境問題とか、ゴミ処理とか、新しい地方自治の制度を作るといった上での公式の自治体間の交流というだけではなくて、正に住民のところでの交流というものは、本当に親善に役に立つ。こういうのは、一切政府や国家は関係ないのです。これは大事なところ。岐阜市が杭州市と姉妹提携を結んだ時に、

別に政府に相談したわけでもなんでもありません。これはあくまでも岐阜市の市長や議会、あるいは住民が、そういうことが自分たちにとって望ましいことだというので、自主的にやったわけです。地方自治というのはそういうものでして、決して中央の政府がこういうふうにしなさいというのでやるわけではなく、正に自分たちが発意して、自分たちの自腹をきってやる、先ほどのセメント会社の社長さんは、身銭をきって、住民同士の交流をやっているわけです。そういう国際交流というものが、地方自治のレベルで非常に広がっている。もちろんこれは今アジアのことでお話ししたわけですが、アジアだけではなくて、ヨーロッパとも、アメリカとも、特にアメリカの太平洋岸の都市との間の交流というのも非常に盛んです。私のおります名古屋市もロスアンゼルス市と姉妹都市提携を結んでおります。

こういった今の世界の、特にアジアの地方自治の動きと、アジアの地方自治との交流の中で日本の地方自治の問題を考えるということが現在の地方自治の問題を考える上で非常に大事だというように思うのです。そこでちょっと資料がありますので、資料の(1)を見ていただきたいのです。地図がありますが、これはちょっと妙な地図ですね。この地図は、90度立ててもらいますと、普通皆さんがご覧になっているアジアの地図なのですね。日本が北の方にありまして、東南アジアが南の方にある。私は、そいつをとりあえず90度こう横向けたのです。90度横向けますと、大体中国から日本を見たような感じになります。東南アジアから日本を見ますと、これをもっと逆さまにしないといけません。一度ちょっと逆さまにしてください。そうすると、日本が下にくるでしょう。こういう見られない地図と言いますか、これが実際なのです。我々は、日本が北にある地図を見て、アジアを見ているでしょう。アジアの人から見れば、日本は下にあるのです。現実にはオーストラリアへ旅行に行った人が、オーストラリアで地図を買ってみますと、オーストラリアでは南極が北に書いてあるのです。地図なんていうのは、北が上と思ってはだめですよ。それはあくまでも自分がいる場所を中心に考えるから、そう見えるだけのことであって、おまけに日本はちょうど地図の位置からいうとアジアの真中の位置にあるでしょう。だからまるで我々は、日本というのはアジアの中心みたいと思うでしょう。こんなものはとんでもない錯覚です。こうやって逆さまにご覧なさい、日本なんかアジアの一番端ですよ。こういうアジアから日本を見る目というものが大事だということをこの機会にぜひ皆さんに分かっていただきたいと思います。

皆さん、国際連合の旗を知っているでしょう。国際連合の旗というのは、奇妙な地球が書いてあります。あれは、北極が中心なのです。北極が中心に世界の大陸がありまして、その周りにオリーブの葉が平和の象徴として形どってあるわけです。だから、世界の各国というのは、どこが中心なんていうことはないのです。自分のいるところが中心だと思えば、中心になるだけのことなのです。他の地域の人から見れば、そんなのは全然中心でもなんでもないので。このように地図からして、そういう感覚を持たないと、本当に国際的にものごとは考えられませんよということを、ぜひ強調したいのです。絶えずこういう地図を念頭においてください。皆さん海外旅行をする時に、日本を出発して日本へ帰ってきますから、なんか自分がいるところが中心みたいと思うけれども、行ったら行った先から日本を見るということをぜひやってみてください。これで前半の終わりです。それで、次の話です。

2 日本の地方自治改革

後半は日本の地方自治改革について話します。先ほど申しましたように、地方自治では、日本はすでに100年の経験があるわけなのですが、特に戦後の地方自治は、国際的に見ても非常に民主主義的な内容を持っております。ヨーロッパの国に比べても、日本の地方自治は、民主主義的な制度内容を持っております。特に、住民の直接請求権というのをご存知ですね。選挙で議員や市長を選ぶ

だけではなくて、条令制定、改廃を請求する権利、あるいはリコール権ですね、議員とか、市長を解職出来る、あるいは会計監査が請求出来るとか、こういったような住民に非常に大幅な権利が認められているわけですね。そういう点から言えば、この日本の地方自治は、国際的に見ても民主主義的な内容を持っていると言えます。

地方自治100年の課題

で、そういうような非常にいい地方自治法なのですが、残念ながら住民の皆さんはこの地方自治法をあまり読むことがないですね。

そこで今日はせっかくの機会ですから、皆さんに地方自治法を読んでもらいたいと思って、地方自治法が一番大事なところだけ資料に作りました。資料(2)を見ていただきたい。地方自治法第2条第3項。これは普通地方公共団体、いわゆる自治体ですね、府県だとか、市町村が扱う事務は左のごとしというわけで、1から22まで書いてあります。今私がおこれを読んでみますと、これだけで時間が終わってしまいますから読みませんが、ぜひ自分で声を出して最後まで読んでください。これを読むと大事なことが書いてあるのです。自分たちの身の周りの生活のことが全部書いてある。自分たちが是非こうしてほしいと思うことがみんな書いてあるのです。つまり、地方自治体がこの地方自治法に書いてあることを文字どおり全部やれば、もう100点満点なのです。ある意味では、国の政府なんかいらぬというくらい完全に書いてあるのです。ところがそれが十分行われてないというのが現状なのです。これだけのことをやるために十分権限がない、しかも財源がないというのが今の日本の地方自治でありまして、権限も財源も3割自治とか2割自治と言われるでしょう。実際そのとおりなのです。あとは全部国が権限を持っている。全部財源を握っている。こういうのが今の日本の地方自治の実状なのです。だから、この第2条第3項にこれだけのことが書いてありながら、本当に住民のプラスになるような自治行政が十分行われていない。非常に残念なことですが、しかしいいことが書いてありますから、これはぜひ完全に100%出来るようにするのがむしろ住民の責任だと思ふのです。

で、第1号、一番最初のところをちょっと見てください。ここだけ読みましょう。「地方公共の秩序を維持し、住民及び滞在者の安全健康及び福祉を保持すること」。地方自治というのは何ぞやと皆さんが聞かれましたら、こうやって答えればいいのです。地方自治とは「住民の安全及び福祉を向上させること」、これが地方自治ですと、こう言って間違いないです。これが一番大事なことです。地方自治とは、「住民生活の安全と福祉」に尽きるのです。そのために自治体がさまざまなことをやる。住民が住民としてやるべきことをやる。こういうのが地方自治のあり方なのです。

もちろん、国の政治だとか、政策だとかいうことはあります。国の予算のこともありますが、ここに書かれているような自治体の成すべき仕事というのを100%保障しなければ、国の政治というのはあり得ないわけです。つまり我々はどうも国から発想するのですね。国の中に自治体があるとか、国が地方自治を保障しているとか、そういうふうに考えがちなのですね。そうではないのです。一番の出発点は、住民生活なのです。住民生活があって、社会があって、国家があるのだという、こういう考え方ですね。地方自治というのは、そういうふうに考えなければいけません。国があって、国がなんか法律を作って権限とか財源を与えて地方自治体に仕事をやらせているという、こういう発想、これは従来の中央集権的な官僚的な発想なのです。住民というのはそういう発想はしない。住民というのは、例えば自分たちの家の前の道路が傷んでいるとか、ゴミ集めが来ないとか、そういうところから地方自治体に行って掛け合うわけですね。そこから始まるのです。自治の出発点、自治の原点というのは住民生活です。その住民生活の福祉、安全というのが地方自治であるという、こういう地方自治の根本精神ですね、これをぜひここで確認していただきたい。

そこで、こういう地方自治体の仕事が先ほど申しましたように、権限の面で、あるいは財源の面でいかに不自由かという点を、次の資料(3)で見ていただきたい。

この資料(3)は、この11月4日の中日新聞の記事なのです。私はこの新聞の記事を見まして、これは非常にいい資料だと思って今日皆さんに紹介します。ご覧になった方もあると思いますが。これは中日新聞が地方自治の特集でやったアンケートの結果なのですが、中部7県の自治体、県、それから市町村にアンケートをして、国から権限を移譲してもらいたい、県から権限を移譲してもらいたいという要望事項がずっと書いてあります。それで、第3項の地方自治体の行う行政事務と、左の方の譲ってもらいたい権限と、これ比較してください。驚くなかれ、住民の生活福祉に関する重要な行政事務は、ほとんど国だとか県の事務なのです。市町村は、それを国や県から委任されている。任せられてやっているのです。だから権限も財源も自分で持ってないのです。特に民生関係、いわゆる福祉ですね、福祉関係の行政事務というのは、大体国の事務とか県がやっている事務を地方自治体が委任されているというものが多。いわゆる委任事務、特に機関委任事務と言いまして、自治体の首長が国や県から権限を任されているという行政なのです。今非常に重要になっております都市計画だとか、あるいはこの福祉というものは、県知事だとか国の許可がないと出来ない、そういうのが現状なのです。

ですから、今の地方分権では、そういった権限を市町村に下ろして、市町村が自主的に地域計画だとか、福祉計画を作れるようにするという、そういう改革が今やっと始まったわけです。

ところがその場合でも、権限を十分渡さない、とりわけ財源を保証しないということになりますと、権限をもらったところで財源がなければ、また中央へ行ってお願いしますというわけで、金をもらってこなければいかにということになるのです。どうも現状はまだそういう域を出ていないのです。

現在中央政府が持っております認許可権ですと、自治体が行政をやる上で中央政府に許可をもらわないと出来ないことが1万1000件あります。もうおそろべき膨大な数です。この1万1000件の行政をやるために、自治体の職員がはるばる東京へ行っては、よろしく申し上げますと言って頭を下げて許可をもらってこなければならない。そのために旅費だっかかりますし、出張すれば仕事もそれだけ休まなければいけません。非効率もいいところです。

そういった日本の地方自治の現状という点から見ますと、極めて中央集権的、中央が権限、財政を大巾に握っている。だから自治体だけでなく、住民の目が自治体の行政に十分届かない。最近ゼネコン汚職というわけで、総合建設会社と特に県知事や市町村の首長との間で、汚職事件が盛んに摘発されておりますけれども、こういったゼネコン汚職の一つの原因も、権限が中央にあるものですから、結局住民の監視の目が行き届かない。だから、おのずと県知事や市町村長のモラルが私腹を肥やすという、全然住民の方へ向かない、中央の方ばかりへ目が向くということにもなるわけです。いかに中央集権の弊害が、今の日本の地方自治を損なっているかということがよく分かります。だからこそ、地方分権が必要だというふうに言われているわけですね。

そこで、ではどういう地方分権の改革のプランがあるかということになるのですが、その前にもう一つつけ加えておかなければならないのは、中央集権がいかに地域の個性ある発達、地域の活力をそぐことになるかという問題です。例えば地方で盛んな経済活動が行われまして、いろんな企業が活動する、あるいは自治体がいろんな公共投資をやるということで、その地域の経済が活性化しますね。ところが、その地域の経済が活性化したら、税金が自治体に入ってこなくて中央へずっといってしまうわけですね。そうなりますと、地域の活性化のなんと言っても、自主的な財源がそこから出てこない。それから画一的な全国の開発計画というのをやりまして、これは現在まで4回、第4次全国総合開発計画、4全総と言いますが、全国的な開発計画が進んでおりますけれども、こ

これは、要するに中央で作った画一的な開発計画ですから、地方で地域の実状に応じて作った開発計画とは言い難い面が多々あります。だけど、地方がそれに合わせないと、まず何よりもお金が下りてこないのです。

ということで、結局この全国総合開発計画の地方版、また市町村版という形で、地域の計画を作りまして、それで地域の開発をやるものですから、もう全国どこへ行っても同じようなことになってしまうわけですね。それから、地方の中心都市にどんどん人口が流れていってしまう。最近はこの大都市への人口集中がちょっと様子が変わりました、80年代からは、大体地方でいうと、県庁所在地の人口が増え始めるのです。ところが、その一つの県を取りますと、県庁所在地の都市の人口は増えるけれども、その周辺の農村の人口はまたそこへ流れ込むというわけで、結局そういう大都市への、あるいは地方中心都市への人口集中というのが変わっていないわけですね。そうするとその結果、この周辺部に過疎が起きるということで、地域がますます廃っていくということになるわけです。結局中央集権的な体制の中で、全国画一的な開発計画が行われたために、地域の人口が流出するとか、活力がなくなるとか、あるいは例えばお祭をやりようと思っても、神輿を担ぐ青年がないというので、地域の伝統文化が廃ってしまうというようなことが起きてくるわけなのです。

だから、実は政府がこの地域開発計画の3回目の第3全総というのを作る時に、これまでの地域開発計画の見直しをやったのです。その見直しの反省点として、この全国的な開発の推進が個性ある地域を失わせた、地域の個性が失われてしまったということが、政府の見直し文書の中に書いてあるのです。そこから地方の時代というわけで、地方を活性化するということが政府の政策になるようになってきたというのが大体80年代以後の現状なのです。ですから現在の地方分権というのは、地方を活性化するという意味では、正にこの時代の要請に込んでいるということが言えるわけなのです。

さまざまな地方分権改革プラン

しかし、問題はどういうふうに分権をやるかということなのですが、そこでははじめに申しましたように、どうも中央政府の持っている権限を地方に分け与えるという、こういう発想なのです。そうだとしますと、先ほど申しましたように、地方自治体が国や県にこういう権限を分けてほしいということを要望しても、そのとおりに実行してくれない。おまけに、中央のさまざまな省の役人が政府の分権プランに抵抗するわけです。中央の官僚は、権限を地方に譲り渡しますと自分のところの縄張りが減るわけです。財源も減ります。官僚というのは、権限をたくさん持っておれば偉いわけですから、権限が減るということは、官僚の地位が下がるということですから、これはもう本能的に嫌いです。だから政府の改革プランに抵抗して、出来るだけ分権の枠を狭めようとする。

先ほど申しました行革審が政府に対して答申案を作った。地方分権基本法を作って、分権を進めようという答申の原案を作ったのです。ところが、それを役人が最終答申案を作る過程で、その基本法という法律を作るというところを削ってしまっ、地方分権の大綱を作る、大まかな基本方針ですね、大綱を作るというふうに入れ替えてしまうわけですね。つまり法律を作ると、その法律で枠がはまってしまうわけで、大綱ならば原則が示されるだけですからそれに従って適当にやるという、こういうことが可能なのです。

細川新政権は、今後この地方分権基本法を作るという方針は一応持っておりますから、注目したいところなのです。というわけで、なかなかこの官僚的な中央集権というのは直らないですね。だけれど、これはぜひ直すようにしないと、日本というのは本当によくないというふうに思うのです。

今、政府が具体的に法律を作って地方分権をやろうとしているのに、まず拠点都市法というのがあります。これは詳しい名前は拠点都市地域振興法です。この拠点都市というのは、大体人口、規模といろいろあるのですが、具体的に申しますと、例えば岐阜県ですと、飛騨の高山市を中心とした飛騨の地域が拠点都市地域というふうに指定されまして、ここへ重点的に公共投資をやり、開発をするわけですね。もちろん開発のプランというのは、従来のような工業開発のプランではなくて、その地域の振興のための経済開発が内容になるわけです。愛知県ですと、豊橋中心の東三河地域です。それから三重県で言いますと、津と松阪の地域が拠点都市地域に指定されまして、この法律の適用を受けた開発をやるわけです。そうすると、そこには例えば高山とか、豊橋とか、津とかいう地方中心都市がありますから、そういう地方中心都市がこの地方自治の担い手として成長していくということになるわけです。

それから、パイロット自治体計画というのがあります。これは、ある意味では地方分権の実験をやる、そういうような趣旨でパイロットという名前が付いているわけなのです。ここには、国からさまざまな権限を移譲したり、補助金を出したりする。ただし、人口が20万以上の都市の中で、全国で10から20ぐらい選択してやるというので、政府は各自自治体に立候補を求め、パイロット自治体の候補を今募っているわけですね。ところが、自治体の方はちょっと眉唾だということで、本当によくなるのかと尻込みしてなかなか乗ってこないというのが現状なのです。それは今までの実績が、例えば新産業都市、あるいは工業整備特別振興とかですね、さまざま過去に政府が作った開発計画があるわけですが、これはみんな失敗したのです。だからなかなか乗ってこないという実状があります。

それから、第2政令都市というのがあります。これは従来あるような、この辺ですと名古屋のような大都市が特別の政令都市になっておりまして、ある面では県と同じような権限も認められている、そういう自治体がありますけれども、これはもうちょっと人口が少ない大体30万程度の都市を第2政令都市とするもので、県とある意味では対等な—もちろん分野が限られますけれども—権限を与えて、そして自治行政をやらせる。これはいわゆる地方中核都市というような言い方もされています。例えば、岐阜県だと岐阜市がその候補になっています。

こういったプランの他に「ふるさと市町村圏」と言いまして、これは地方の都市とか町村自治体が、このふるさと市町村圏という指定を受けまして、地域の活性化を目指しています。これまですでに各地で広い区域の広域市町村圏というのが設定されておりまして、これは日本中くまなく全部そういうふうに割ってあります。それは地方都市を中心としまして、いくつかの郡、市町村にまたがった広域行政というものがやられております。例えば道路を作ったり、ゴミ処理場、火葬場、あるいは病院、あるいは最近では文化施設、スポーツ施設、福祉施設を作る時に一つの町や村ではとても出来ないから、いくつかの町村が協同して事務組合というのを作って、協同で行政をやるという広域市町村圏というものがずっと現在まで行われております。その中で、ふるさと市町村圏というものをとくに指定して、補助金を出してその地域の振興を図るというやり方をしております。

自治体再編成と住民自治

では、こういうような地方分権のプランをやっていくとどういふことになりますか。そこが肝心なのです。そこで資料の(4)を見ていただきたいのです。資料の(4)を見ますと、今政府や行革審で考えております自治体の分権の仕方が書いてあります。この一番左の方を見ていただきますと、国があって、都道府県があって、政令指定都市、先ほど申しました名古屋や京都や大阪などの大都市ですね、それから一般の市町村があります。そこへ権限の移譲をする場合に、この実線で書いてあるところではなくて、点線で書いてあるところ、都道府県をいくつかの都道府県連合というふうに

まとめる、それから市町村をいくつかの市町村連合というのにまとめる、このまとめたところへ権限を譲ろうというわけなのです。つまり小さい、人口が5千や1万の町や村に権限や財源を譲ったところで何も出来ない、中央は町村をみくびっていると云いますか、信用していないのです。出来るはずがないというわけですね。だから、そんなところへやっても効果が上がらないから、連合させる。そしてこれは将来は合併させるのです。合併というのは、この点線の先にまだ書いてないのですけれども、実はもう答申には書いてあるのです。自主的に市町村合併を推進することが望ましいというふうに新行革審の答申には書いてあるのです。このまず一段階として、来年の1月、多分1月になるとと思いますが、都道府県や市町村の連合法案が国会に提出される予定になっております。ですから、もう具体的にこういう方向へ進みはじめるのです。それがもっと先へ進むと、今度は合併という問題が起きてくるのです。とりわけ問題なのは、市町村の合併です。この市町村の合併ということが起きますと、どういうことが起きてくるか。この大垣市でもですね、例えばこの北方というのは、昔は安八郡北方町で大垣市ではなかったわけですね。大垣市に合併して一体化したわけです。で、合併したことによって住民にとってプラスになったこともあるでしょう。だけでも、マイナスになったこともあるでしょう。いろいろあると思うのですね。

で、そういう今までの日本の地方における市町村合併というもののプラス・マイナスと言いますか、特に住民にとってどういう点がプラスで、どういう点がマイナスだったかというようなことをもっとよく検討して、本当に日本の今の地方自治を発展させるためには、合併が一番いいのかどうかという検討がぜひ必要なのですね。ところがそういうことがやられていないのです。なぜかという、合併をやった方がいいに決まっているというか、合併をやった方が効率がいいというわけです。効率が上がる。どういう効率か。経済効率です。

例えば先ほど申しましたように、小さい村がどんぐりの背比べで学校を作ったり、病院を作ったりでは、確かにこれは不経済、不能率です。だから、一緒にやった方がいいですね。だけでも、一緒にやるということは、先ほど申しましたように、例えば事務組合というのを作って、協同で事務をやるというやり方がありますね。あくまでも自治体はそのまま残っておいて、その病院行政という面に限ってだけ協同して、お金も出して、人も出して、そしてやるという。元の自治体は残っているわけです。ところが合併しますと、元の自治体がなくなってしまって、新しい自治体が出来て、その自治体の中心の都市にいろんな施設が出来るわけですね。そうすると、周りの町や村はかえって不便になってしまうということが起きてくるわけです。つまり町村合併は、新しい中心と過疎地域を作り出すという逆効果があるのです。これは、もう今まで十分指摘されていることなのです。

だからそういうことも含めて、町村合併というのは、住民にとってプラスかマイナスかということをよくよく考えて、ある地域によっては合併の方がいい、ある地域は合併しない方がいいということだってあり得るわけなのです。だからそういう地域の実状、それから先ほど申しましたように、正に住民の生活の安全と福祉ですよ。それを基準にして、合併の是非を考えるという考え方がぜひとも必要なのですね。なんか法律を作ってしまうと、それでもう予定どおりやってしまうという、こういうやり方は決して好ましくない。現在まだ連合法案どまりですけれども、連合という考え方の中には、すでに将来の合併ということが予定されているのです。これは、私は非常に問題が多いというふうに思うのです。

で、合併しますと、先ほど申しましたように、その地域の中で中心になるところと、その周辺の過疎現象が起きるといことだけではないのです。住民にとって自治体というのは、遠くなってしまふのです。実際距離的に市役所へ行くのに遠くなるというだけではないです。議員の選挙の仕方も変わってしまいます。そうすると、人口が5千とか1万程度の町だったらすぐ近くに市役所や町役場があって、それで住民がいつも行けるような一つの生活地域圏がありますね。それがウワッと

広くなってしまうから生活にとって非常に不便になるし、自治体がやっている仕事だとか、議会の活動が住民の目に見えなくなるということになるわけです。つまり自治体が住民から遠くなるという、こういう問題が起きますね。

そうすると、おのずと住民が積極的にその自治体の行政のやり方に関心を持って、いろいろ注文を付けたり、あるいは自分たちが積極的に働きかけたり、そういうことがつつい難しくなります。

というわけで、この広域行政とか町村合併ということは、住民にとってプラスにならない面が非常に多いのです。これも非常に大事なことなわけです。

それからもう一つ大事なことは、現在都市計画法というものが改正されまして、すべての市町村が地域計画を作るということが決まっています。それからご承知かと思いますが、2000年を目指した福祉ゴールドプランということで、市町村単位に福祉計画を作るということが現に行われております。例えば、老人施設をどうするかとか、あるいはヘルパーをどうするかとか、どのくらいの数で設置するかとか、そういった福祉計画を各市町村が作るようになっております。ところが、小さい町村ですと、なかなかそういうことは職員的能力だとか、手間がかかると言って計画づくりを外注するわけです。民間の専門の会社にプランを作ってもらうわけですね。そしてそれを基にして自分の町の計画を作る。そういうプランを作る時に全然住民は関係ないのです。「住民参加」と普通いいますね。その地域に老人がどれだけ住んでおいて、どういう介護が必要かなんていうことは住民が一番よく知っています。市役所、町役場がそういうことを住民にいろいろ意見を聞いて、そのために自分の町でこういうプランが必要だというようなことを具体的に考えて、そして先を見越して計画を作るという、こういうやり方をしていないわけです。もちろん計画を作って住民にそれを発表して意見を聞いて、そして直すということが行われるならば、せめてものことなんですけど、ほとんどそういうことがないですね。

だから住民は計画が作られて、議会にかかって実際に実施される間、ほとんど関与出来ない、参加出来ないという問題があります。しかもこれは政府が上から降ろしてくる方針なんですね。地域計画を作りなさいとか、あるいは福祉計画を作りなさい。目標は2000年ということで、上から決められた方針に従って、市町村が一生懸命何とかというのでやっておる。そういうのが実情です。

もちろん町村によっては、住民のニーズや、あるいは地域のコミュニティの実情というものをしっかり調査して、自治体の職員だけでなく、住民が協力して老人福祉計画を作るといような、モデルになるような町村がもちろんあります。例えばよく紹介されています岩手県の遠野市というところがありますが、遠野というと柳田国男の遠野物語で有名ですけども、ここの老人福祉計画は模範的です。そういうことを実際やっているところがあるのです。だからもっと自治体間で交流して、それらを参考にしてプランを作ることもやれば良いのです。これで一番大事なことは、地域の实情に根ざした住民参加による計画作りということなわけです。

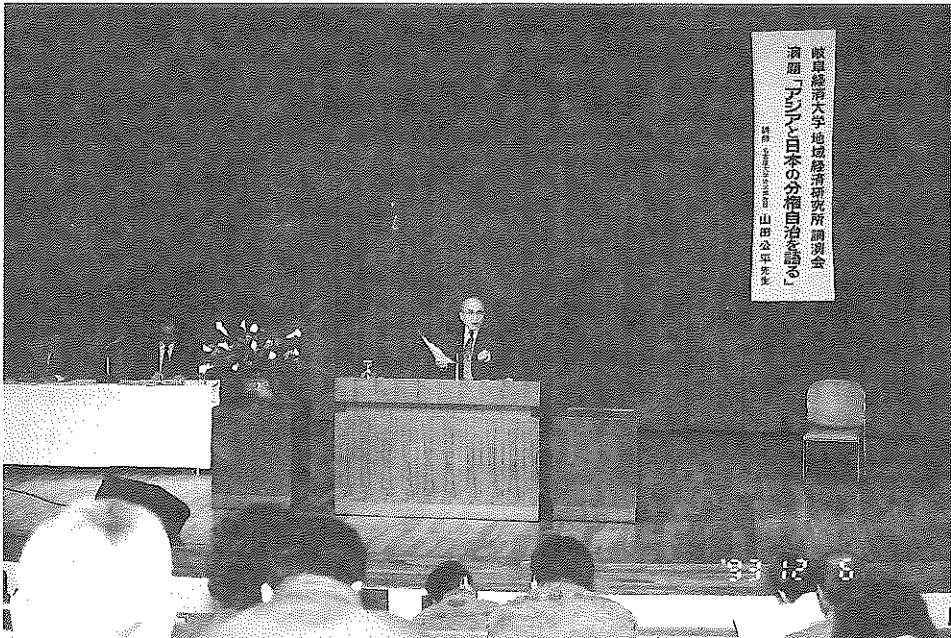
住民主体による地域づくりの課題

そこで結びですが、最後に一番大事なことは地方自治の主体はあくまでも住民なのです。住民が主体なのです。地方自治というのは団体自治といまして、地方公共団体が自治行政をやっているわけですね。国の制度の中で地方自治というのは地方公共団体が自治行政をやっている。これを普通法律的には団体自治というふうに言います。その団体自治の原則は住民自治なのです。自治体が自治をやるのではなく住民の自治なのです。そして住民の生活の安全と福祉の向上のための自治、だから住民が主体になるのです。

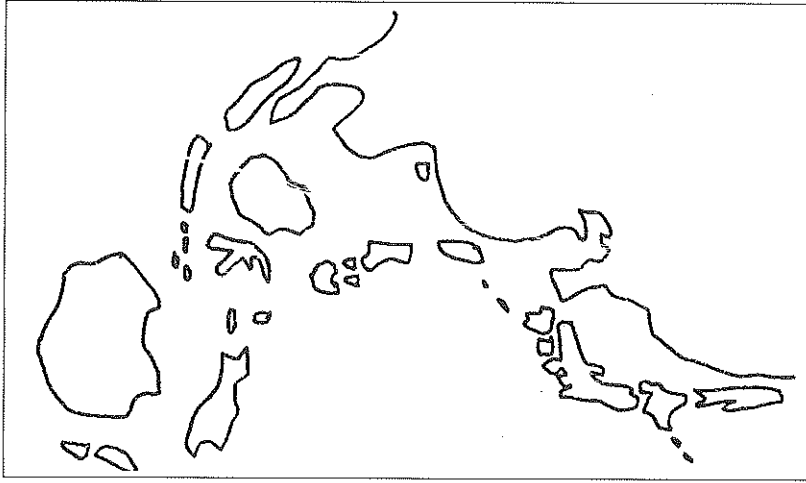
住民が主体ですから当然住民が参加する。そういった地方自治のあり方というものが今の地方分権の議論が非常に盛んな時に、もう一度再確認することが大事なわけです。私が恐れるのはこのま

まいきますと、中央だとか、各関係団体や財界だとか、そういうところで熱心に地方分権が論じられただけでプランが作られて、法律で決まっていこうとしている。こういう時期に、地方自治の本来の住民を主体とした地域づくり、住民自治の原理原則から地方分権を考えるということが、おろそかにされてはいないだろうかということが一番心配なのです。その点では、何といても一番責任のあるのは住民自身なのです。住民自身がこういった問題を考え、地方自治体にも住民といっしょに問題を考えるという姿勢がなければいけません。

最近の現象としまして、地方議会の選挙の投票率がどんどん下がっています。昔は、国の選挙よりも地方自治体の選挙の方が投票率が高かったのです。ところが最近では、国の選挙の投票率も下がっていますけれども、地方自治体の投票率もまたまた下がっているのです。身近な選挙に対して皆さん期待がもてないというのが、そういう結果を作らせていると思うのですが、ここで改めて自分の生活のところからものをまず見るということで、今の日本の地方自治のあり方というのが、本当に住民にとってどういうものかということをしつこく考えてもらいたいというように思います。ではこれで今日の話は終わります。



資料(1)



地方自治法第二条第三項
「普通地方公共団体」が処理する事務

- 一 地方公共の秩序を維持し、住民及び滞在者の安全健康及び福祉を保持すること。
- 二 公園、運動場、広場、緑地、道路、橋梁、河川、運河、溜池、用排水路、堤防等を設置し若しくは管理し、又はこれらを使用する権利を規制すること。
- 三 上水道その他の給水事業、下水道事業、電気事業、ガス事業、軌道事業、自動車運送事業、船舶その他の運送事業その他企業を経営すること。
- 四 ドック、防波堤、波止場、倉庫、上屋その他の海上又は陸上輸送に必要な施設を設置し、若しくは管理し、又はこれらを使用する権利を規制すること。
- 五 学校、研究所、試験場、図書館、公民館、博物館、体育館、美術館、物品陳列所、公会堂、劇場、音楽堂その他の教育、学術、文化、勸業に関する施設を設置し若しくは管理し、又はこれらを使用する権利を規制し、その他教育、学術、文化、勸業に関する事務を行なうこと。
- 六 病院、隔離病舎、療養所、消毒所、産院、住宅、宿泊所、食堂、浴場、共同便所、公益質屋、授産施設、救護施設等の保護施設、保育所、養護施設、教護院等の児童福祉施設、老人ホーム等の老人福祉施設、身体障害者更生援護施設、留置場、屠場、じんかい処理場、汚物処理場、火葬場、墓地その他の保健衛生、社会福祉等に関する施設を設置し若しくは管理し、又はこれらを使用する権利を規制すること。
- 七 清掃、消毒、美化、騒音防止、風俗又は清潔を汚す行為の制限その他の保健衛生、風俗のじゅん化に関する事項を処理すること。
- 八 防犯、防災、罹災者の救護、交通安全の保持等を行なうこと。
- 九 未成年者、生活困窮者、病人、老衰者、寡婦、身体障害者、浮浪者、精神異常者、めいてい者等を救助し、援護し若しくは看護し、又は更生させること。
- 十 労働組合、労働争議の調整、労働教育その他労働関係に関する事務を行なうこと。
- 十一 森林、牧野、土地、市場、漁場、共同作業場の経営その他公共の福祉を増進するために適当と認められる収益事業を行なうこと。
- 十二 治山治水事業、農地開発事業、耕地整理事業、公有水面埋立事業、都市計画事業、土地区画整理事業その他の土地改良事業を施行すること。
- 十三 発明改良又は特産物等の保護奨励その他産業の振興に関する事務を行なうこと。
- 十四 建造物、絵画、芸能、史跡、名勝その他の文化財を保護し、又は管理すること。
- 十五 普通地方公共団体の事務の処理に必要な調査を行ない、統計を作成すること。
- 十六 住民、滞在者その他必要と認める者に関する戸籍、身分証明及び登録等に関する事務を行なうこと。
- 十七 計量器及び各種生産物、家畜等の検査を行なうこと。
- 十八 法律の定めるところにより、建築物の構造、設備、敷地及び周密度、空地地区、住居、商業、工業その他住民の業態に基く地域等に関し制限を設けること。
- 十九 法律の定めるところにより、地方公共の目的のために動産及び不動産を使用又は収用すること。
- 二十 当該普通地方公共団体の区域内の公共的団体等の活動の総合調整をすること。
- 二十一 法律の定めるところにより、地方税を賦課徴収し、又は分担金、使用料、加入金若しくは手数料を徴収すること。
- 二十二 基金を設置し、又は管理すること。

資料(3)

市町村長が移譲を望んだ権限

中部7県・地方分権アンケートから
(かっこ内は移譲を望んだ自治体の数)

【国からの移譲】

- | | |
|--|--|
| <ul style="list-style-type: none"> ▼農地転用(35) ▼都市計画決定・変更権限(33) ▼法定外公共財産の管理・処分権(28) ▼保安林解除(23) ▼地方債発行権限(20) ▼史跡、名勝、天然記念物の現状変更権限(10) ▼国立、国定自然公園内の許認可(7) ▼耐用年数経過後の公営住宅の処分権(7) ▼公共下水道事業の許認可(6) ▼機関委任事務の自主決定権(4) ▼河川管理の許認可(4) ▼農地取得の権限(3) ▼補助金事業の選択権(3) ▼補助金を受けた公共施設の処分・転用権限(2) ▼バス停の設置・バスの路線免許(2) ▼保育所の入所基準(2) ▼酒類販売店の開設許可(2) ▼土地取用法の非課税手続き(2) ▼教育・文化行政(2) | <ul style="list-style-type: none"> ▼国道の管理権(1) ▼工場立地の指導監督権(1) ▼保育園などの建て替え権限(1) ▼米の転作割り当て(1) ▼社会保険手続き(1) ▼森林、海岸、砂防法の事務(1) ▼民生委員の任命権(1) ▼自治体バス事業の許認可(1) ▼自然環境保全地域の指定権(1) ▼文教・福祉施設の独自建設権限(1) ▼大規模小売店舗の出店規制(1) ▼外国人登録事務(1) ▼戸籍簿・謄抄本の料金設定権(1) ▼公有水面の埋め立て許認可(1) ▼公営ガス料金の決定権(1) ▼海水浴客からの海岸整備費徴収権(1) ▼環境基準の設定権(1) ▼公営住宅の入居基準(1) |
|--|--|

【県からの移譲】

(国と重複する項目は省略)

- | | |
|--|--|
| <ul style="list-style-type: none"> ▼有害鳥獣駆除(8) ▼県河川の管理権(8) ▼教育長任命の承認(6) ▼建築確認申請(5) ▼墓地、納骨堂などの許可権(5) ▼産業廃棄物処分場設置の許認可(3) ▼県道の専用許可(3) ▼土地区画整理事業に関する許認可(3) ▼生活保護の決定権(3) ▼屋外広告物規制(2) ▼浄化槽の規制に関する事務(2) | <ul style="list-style-type: none"> ▼福祉施設への措置権(2) ▼社会福祉法人の許認可(1) ▼身障者福祉の事務(1) ▼県立自然公園の許認可(1) ▼大気・水質の指導事務(1) ▼漁業権の許認可(1) ▼遊興飲食施設の許認可(1) ▼保健行政(1) ▼放置自転車の取り締まり(1) ▼横断歩道の設置(1) |
|--|--|

(1993,11,4「中日新聞」)

資料(4)

新行革審の構想

