

明日を創る

教育学部 2 年 山口宇彦

最も強いものが生き残るのではなく、
最も賢いものが生き延びるでもない。
唯一生き残るのは、変化できるものである。

チャールズ・ダーウィン

●目次

- 1-1 社会認識
- 1-2 理想社会像・問題意識
- 2-1 現状分析①…地方自治制度の仕組み
- 2-2 現状分析②…地方自治制度の運用の実態
- 2-3 現状分析③…地方分権改革の現在地
- 2-4 現状分析まとめ
- 3-1 原因分析①…地方行政の不全要因
- 3-2 原因分析②…地方議会の不全要因
- 3-3 原因分析まとめ
- 4-1 現状分析・原因分析から導かれる成功の方程式
- 4-2 政策①…自治体財政の健全化
- 4-3 政策②…行政・議会の住民参加の拡充
- 4-4 政策③…道州制
- 4-5 政策④…自治制度改革から地方創生へ
- 4-6 改革私案（北海道を例に）
- 5 引用・参考文献
- 6 最後に

1-1 社会認識

現代はグローバル化社会である。そこでは資本・商品・人材・情報の移動が国境を越えて活発に行われる。国家間、都市間における価値観や人口の流動化が極めて激しくなったために、以前のように国家やコミュニティの価値観を所属する人々全体に行き渡らせることには困難性を増した。冷戦以降、国家の価値観の絶対性の浸透は極めて困難になっており、特に統合が進む欧州において移民として入ってきた東欧の人々やムスリムと、国家における元々の多数派勢力との価値観対立は際立っており、英国、フランス、ドイツで極右が台頭するといった事態が発生している。

国家・民族間の対立は増す一方、その交流は相互依存的になってきた。特に金融においてはその動きが顕著となってきており、リーマンショックやギリシャ危機の影響が全世界に及んだことから、グローバル社会を考慮した経済政策が必要とされている。

このようなグローバル化社会の時代背景の中、「都市間競争」という言葉が使われるようになった。都市間競争とは都市が自らの存続のため他の都市と人口や企業の奪い合いになることを意味し、国家の中で市場が完結せず、資本・商品・人材・情報が移動するため、グローバルな視点に立った各都市の努力が不可欠になる時代の到来を示唆していた。既に冷戦崩壊以前から米国においてもっとも著名な経営学者フィリップ・コトラーは『地域のマーケティング』を著し、その重要性を説いてきた。その後、グローバル化を考慮して発展した都市の成功例（ロンドン、ボストン、シンガポール、ドバイなど）と失敗例（デトロイト、フィラデルフィア、バーミンガムなど）が顕著になると、日本においても都市間競争の重大性が認識され、各自治体が独自の行政を行っている。日本においてはさらに、今後急速に少子高齢化と既存産業の空洞化が進むことが予想され、都市圏だけでなく地方圏も広義の都市間競争にさらされている。自らの自治体を存続させるため、地方創生というスローガンのもと各地方の多様性を活かした発展が叫ばれる一方、三位一体の改革以降財政的な制約が厳しい中で、行政以外に企

業、NPOと様々な都市発展のアクターがいかに協力し合うかが求められるようになってきている。

このように日本においては自治体がいかに自らの存続を図るかが問われ、既存の地方行政体制が大きく揺らいでいるのが現代社会である。

1-2 理想社会像・問題意識

私の理想社会像は「ジリツした社会」である。ジリツとはここでは、自立と自律の二つの言葉を意味する。自立とは、他者に依存することなく、意思決定・行動が出来ている状態を指す。一方自律とは、自らの行動の社会全体に与える影響を考慮し長期的視野に立って行動している状態を指す。これらの状態を満たすことで、人々は自らの所属する社会において自由に自らの意思に従った行動ができる一方で、互いに対立することなく社会全体の安定は保たれるのである。人々が自由に意思決定・行動することで人々は自らの欲求実現の可能性が極大化する。社会全体の安定が保たれることで各個人だけでは実現できない欲求を実現できる可能性が高まる。つまり人々がジリツすることで、社会全体の効用の最大化が図られるのである。

以上の理想社会を追求するにあたって社会認識を踏まえたうえで現代社会に求められる要件を以下に記載する。要件としては各個人が所属する共同体が自由に意思決定を行い、その決定事項の実行を自らの力で為すことである。

私の問題意識は「地方政治の機能不全」である。グローバル化のため、都市間競争が活発化するなかで、日本における地方自治体は、財政的制約の大きさから経済的な自立は保たれてはいない、また中央と地方間の関係は後者が前者に対して従属的となっており、各地方の多様性発揮は極めて困難となっている。また地方行政の行動を監視し、住民の民意を代表して自治体の意思決定を行うべき地方議会もその実態は形骸化している。さらに、長年続いた中央と地方の関係の中で、地方自治体は的確に行政改革を行うことが出来ず、中央に依存し長期的視野に立った行動がとれていない。以上の状況は私の理想社会像に大きく反する。そのため「地方政治の機能不全」を問題意識とする。

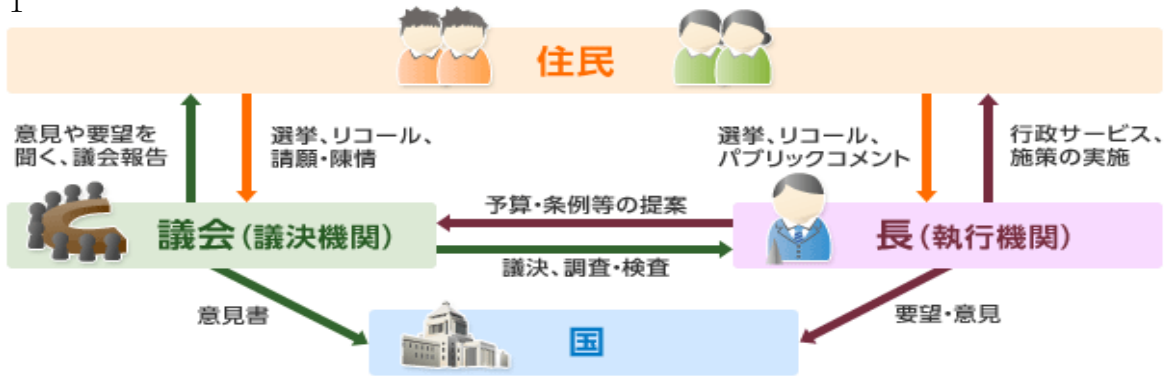
2-1 現状分析①…地方自治制度の仕組み

地方自治体は、日本国憲法第8章で定められており、第92条では「地方公共団体の組織及び運営に関する事項は、地方自治の本旨に基づいてこれを決定する」と明記され、国から独立した意思決定並びにその決定の実行が認められている。「地方自治の本旨」とは一般的に住民自治と団体自治の二つに分類され、前者は自治体内での意思決定はその地域社会の住民の民意に基づいて行われるべきというもので、後者は地方自治体が国から独立した独自の機関を持って自治が行われるようにすべきであるというものである。

地方自治の概念的な意味合いの理解をしたうえで、次に実際に日本において地方自治の制度がどのように整備されているかを見ていこう。地方自治体は大きく都道府県と市町村の二つの単位に分けられている。そしてそれぞれが地方議会をもち、議会の構成員ならびに、自治体の首長は住民の選挙によって選出される。そして地方自治体は事務執行のために、国の定めて法律の範囲内において、独自に条例を定めることが認められている。

住民と議会、行政の関係はおおまかに下の図1の通りとなっており、住民は選挙によって議会の構成員と首長を選定するだけでなく、リコールや請願の権利を有しており、一定数の住民の支持のもと、議員や首長の解職請求や条例制定の請求が可能となっている。また最近では住民から直接行政に請願を行うともいえるパブリックコメントの制度が整備されている自治体もある。首長と議会の関係は首長に予算や条例の提案を行い、議会はそれに対して議決を行うという形がとられている。また首長は議会の解散権（その運用は地方自治法上、不信任案が可決された場合に限られる）や議会が成立しない際に独自に意思決定を行うことのできる専決処分という権限が与えられている。

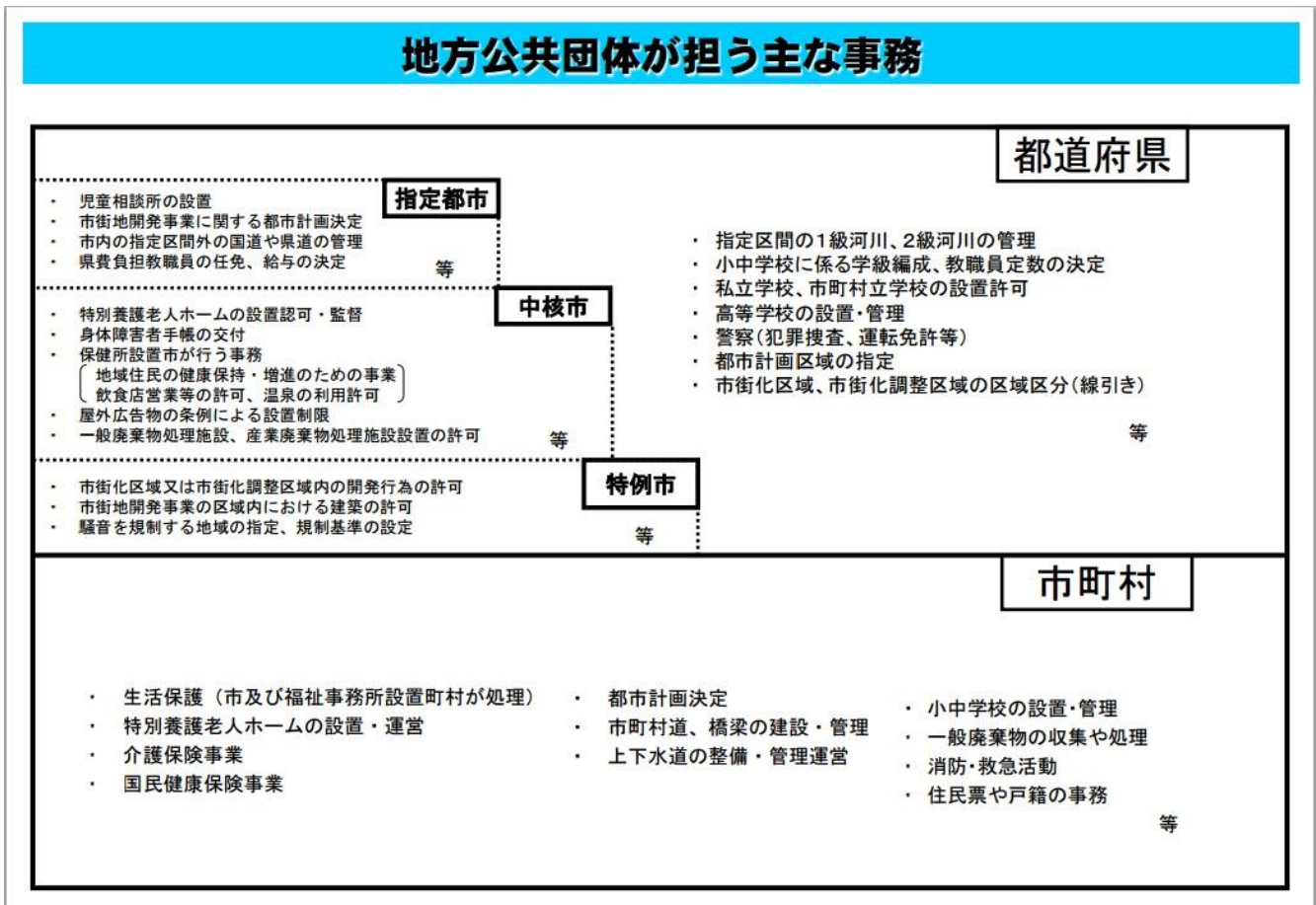
図 1



<http://seijiyama.jp/>より引用

次に、国と地方自治体の権限関係を見ていきたい。地方自治体は下の図 2 のようにそれぞれの単位に応じて国から独立して行政を行う権限が定められており、その事務執行のための行動は基本的に自由である。地方自治法においては、地方自治体の行政とは、より住民の生活に近いものが主であり、住民の意思に従って国から独立してその権限の執行が行われるべきとしている。

図 2 地方公共団体の事務概要



総務省 HP より

図 2 のように、地方自治体の担う行政の範囲は住民の生活に直結し、なおかつ広範囲にまたがるものが多いことがわかる。総務省によれば行政サービスのうち 6 割から 7 割が地方自治体の実行主体となっている¹。

¹ 村松岐夫『テキストブック 地方自治』東洋経済新報社 2010

2-2 現状分析②…地方自治制度の運用の実態

この章では地方自治制度が実際にどのように運用されている実態があるかを見ていきたい。

まず地方自治体の行政機関の実態を見ていこう。地方自治体の行政は先述したように首長を中心に担われる。では首長はどのような人物が選出され、どのような業務を行い、どのように自治体職員のガバナンスをしているのだろうか。首長の経歴を調査した2003年の研究²によれば、首長の経歴は市長の場合、市職員と市議が30～40%、県議と県職員、民間出身がそれぞれ10～20%となっている。国の職員や国会議員の割合は10%以下と少ない。また知事に関しては中央官僚出身者が多く、現職知事では29人が中央官庁出身となっている（2015年現在）。さらに首長の業務としては、平日は庁内での執務や来客の対応、各種打ち合わせ、議会への出席などが主なものであり、休日となると各種住民の会合にも顔を出し、時に国や県への陳情を行うこともある。首長のもと、自治体職員が全国ほぼ同一のピラミッド型の組織として自治体組織が作られ、「稟議制」というボトムアップ式の意味決定がなされる。このような形で行われる自治体行政については、住民のニーズを十分に満たしていない状況も少なからずある。官公庁や企業のサービスに対する意識調査を行っている（株）ワード研究所が自治体の行政に対するアンケートを全国規模で実施した2001年の調査によれば、自治体の行政満足度の平均は5段階評価で2.5程度に留まっている。また、関西経済同友会は2004年に、自治体行政の現状を、「悪しき官僚主義で住民の要求に柔軟に対応できていない」と断じている。このように現状、首長がリーダーシップをもって自治体組織を率いているという以上に、組織全体として官僚主義のもと、意思決定が遅れ、柔軟に機能していないことがうかがえる。

次に地方議会の状況を見ていきたい。地方議会は本会議、委員会、全員協議会などでその運営が行われる。本会議の定例会は通常2月、6月、9月、12月に召集され、それぞれ3週間ほどの会期で行われる。その期間に各種委員会も行われ、特定の事務の審査を行っている。このため開会日数は平均で90日前後に止まり、町村議会に至っては40日程度しか行われないケースもある。また50%の議会が最近4年間首長提出の議案の修正や否決を行っておらず、9割以上の議会で議員提案による条例は一本もない³。このように問題を抱えている現状にありながら、議員は報酬として都道府県では約80万円、市や特別区では約40～85万円、町村では約20万円を得ており、さらに政務調査費として都道府県や一般的な規模の市では月額最高60万円が支給される形となっており、そのことに対する不満は高まっている⁴。日本世論調査会が2006年に行った調査⁵によれば、「現状の地方議会に満足していますか。」との住民への質問に対し、大いに満足していると答えた人はわずか1%程度にとどまり、逆に不満があると答えた人は6割にも及んだ。このように地方議会は住民に期待されている役割を果たせないどころか、その存続にすら疑念があるのが現状である。

2-3 現状分析③ 地方分権の現在地

地方自治体の統治の問題を語る上で欠かせないのは、近年の地方分権改革に伴う、国・地方間関係の変化であろう。ここでは特に1999年の地方分権一括法成立以降の変化について述べていきたい。

地方分権委員会の5回にわたる勧告に伴い成立した地方分権一括法では関連する475法案の改正を一括に行い、大きな変化が起きた。一つ目の変化として機関委任事務の廃止がある。機関委任事務とは国が行うべき事務を自治体にいわば下請けとして委任する事務であり、国と自治体との関係をゆがめているとの指摘が多かった。この機関委任事務が廃止され、新たに法定受託事務として必要最小限のもののみ法令によって国から地方自治体に委任する形となった。また二つ目の変化として、国から地方への関与のあり方が見直され、国から自治体に対する

² 田村秀 『市長の履歴書』 ぎょうせい 2003

³ 地方議会を変える国民会議 『このままでいいのか地方議会』 2015

⁴ 村松岐夫 『テキストブック 地方自治』 東洋経済新報社 2010

⁵ 日本世論調査会 『議会改革はだれのためか』 2006

包括的な指揮監督権は廃止され、国から自治体への権限委譲が大幅に進むこととなった。これらの改革により、国と自治体の関係はシステムとしてはより対等に近い関係となった。その後第一次地方分権改革で持ち越しにされた権限委譲や規制緩和を目的に数回の一括法の改正が図られた。また財政的な自立を高めるための改革として三位一体の改革も行われた。これは国庫支出金の削減、地方交付税交付金の削減、中央から地方への税源移譲を一括的に行い、地方自治体の財政的な自立を図り、地方分権をさらに推進することを狙いとしたものである。このように法制度上地方分権は現在進んでおり、さらに現在も地方創生という政府の目標のもと地方分権の推進が検討されている。

では実際に地方分権一括法が施行されて15年以上が経った現在、現場レベルでは地方分権はどう進み、どのような評価を得ているのか。元鳥取県知事で慶應義塾大学の片山善博教授は地方分権の現状について、「形式的には進んだが、実態はまったく追いついていない」と断じている⁶。また2009年の自治体問題研究所の勧告でも「実態として勧告や提言という形で国からの介入が続き、独自の行政を阻んでいる」とされた。また2001年のPHP研究所の調査⁷でも全体の75%の首長や自治体職員が「行政運営や政策形成・実施が独自に行いにくい状況に変化はない」と答えている。

このように地方分権改革は未だ途上にあり、自治体それぞれが住民のニーズに応じて多様なサービスを展開する状況には至っていないのである。

2-4 現状分析まとめ

	地方行政	地方議会	国・地方間関係
理想	<ul style="list-style-type: none"> ・地方分権で拡大した権限をもとに住民ニーズや地域の特色に柔軟に対応した独自の行政を行う ・首長の力強いリーダーシップのもと、職員を率いて、スピーディーかつ合理的な意思決定と実行 	<ul style="list-style-type: none"> ・住民の意思を代表して選出され、審議を通じて政策の提案や行政のチェックを行う 	<ul style="list-style-type: none"> ・以前の主従関係から台東・協力関係へ ・地方にできることは地方が行い、中央政府の介入は最低限とする
現在地	<ul style="list-style-type: none"> ・住民のニーズに対応しきれず、住民の行政に対する不信感強い ・ピラミッド型の組織の元、ボトムアップでの意思決定を行う悪しき官僚主義に陥っている 	<ul style="list-style-type: none"> ・政策立案や行政のチェックの機能を十分に果たしているとはいえず、議会に対する住民の不満が大きい 	<ul style="list-style-type: none"> ・法制度上は進んでいるものの実際は中央政府による介入が強く、現場レベルでは変化を実感していない

⁶ 2007年8月 日本記者クラブのインタビューにて、「地方分権は進んだか」との質問に対する返答

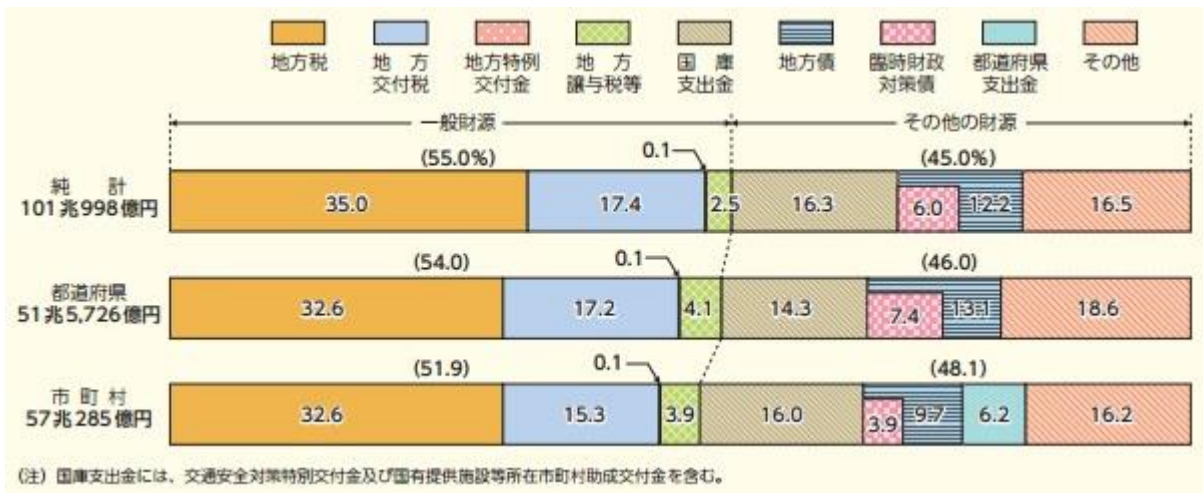
⁷ 『地方分権の現状と課題に関するアンケート』（PHP 総合研究所公共経営センター 2001）

3-1 原因分析① 地方行政の不全要因

地方行政が分権改革後もその役割を果たし切れていない原因について、今回は二つの側面から検討していきたい。一つは財政的な側面、もう一つは行政側の手腕という側面である。この二つは、地方自治体が今後法制度的に分権を手にしたとしても、形だけのものになりかねない地方分権の阻害要因であり、これらの実態は十分に検討される必要がある。

まず財政的な側面について見ていこう。地方財政は歳入、歳出とも下の図3、図4のようになっており、歳入は自主財源たる地方税が30%ほど、国から交付される地方交付税交付金が約15%、国庫支出金も同程度となっており、残りは地方債や国から地方への補助金等によって財政を賄っているのが現状である。一方地方自治体の歳出は人件費が都道府県の場合約25%、市町村の場合は約15%、生活保護等に用いられる扶助費が都道府県は2%程度なもの、市町村では約20%となっている。また公債費はともに10%以上、投資的経費（産業育成等）は15%となり、残りは教育や福祉、まちづくりなどの経費として使用されている。先述したように、地方自治体は行政サービス全体の7割を受け持っており、そのサービスの多くは実際に私たちの生活と関わりが大きいものが多く、容易くサービスの質を落とすことはできない。そのため、地方財政の安定は極めて重要であるが、実際にはこの財政状況が地方自治体の自立を阻んでいる現状がある。図3を見てわかる通り、地方財政の歳入のうち、自主財源である地方税は3割弱である。かつて地方自治体の財政基盤の弱さは「3割自治」と嘲笑されたが、それは分権改革が進んだ今でも変わっていないのである。そのため自治体は国からの補助金に頼らざるを得ず、その結果国側は自治体への監視を強めざるを得ないといった事態、自治体側も交付金や国からの補助金が決定しなければ政策が実行できないといった事態が発生し、独自の行政を阻んでいるのである⁸。また、自主財源である地方税にも大きな問題が存在する。地方税の主な内訳は、3割が住民税、3割が都道府県の場合は法人税、市町村の場合は固定資産税であり、これらの税率は全国一律である。そのため自治体の規模や発展度に応じて税収が増減し、弱小自治体はますます苦しい財政となる傾向に陥る⁹。さらに図5からわかるように、法人税や固定資産税は住民の居住実態と関係なく、企業の活動に応じて課税されるため、住民一人当たりの税額に大きな差が出て、行政サービスに大きな格差が生まれてしまうのである。このような都市部と地方圏の税収額そしてそこから生まれる行政サービスの格差は地方交付税交付金と国庫支出金が合計で約10兆円削減され、税源移譲が3兆円程度にとどまった三位一体の改革以降さらに広がる事態となり、各自治体の財政はより深厚な事態に陥っている。

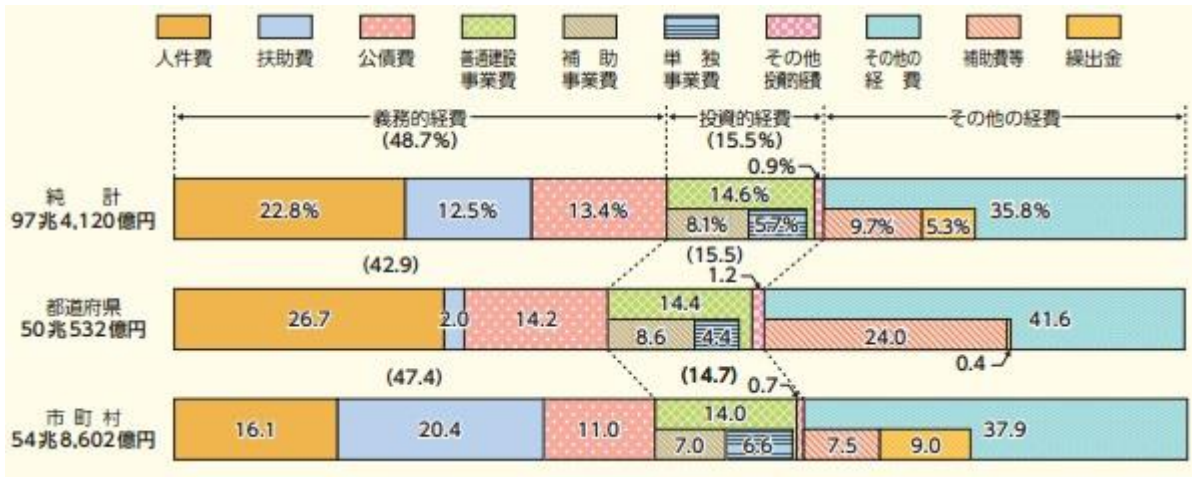
図3 平成25年度 地方自治体 歳入



⁸ 北村亘 『地方財政の行政学的分析』 2009 有斐閣

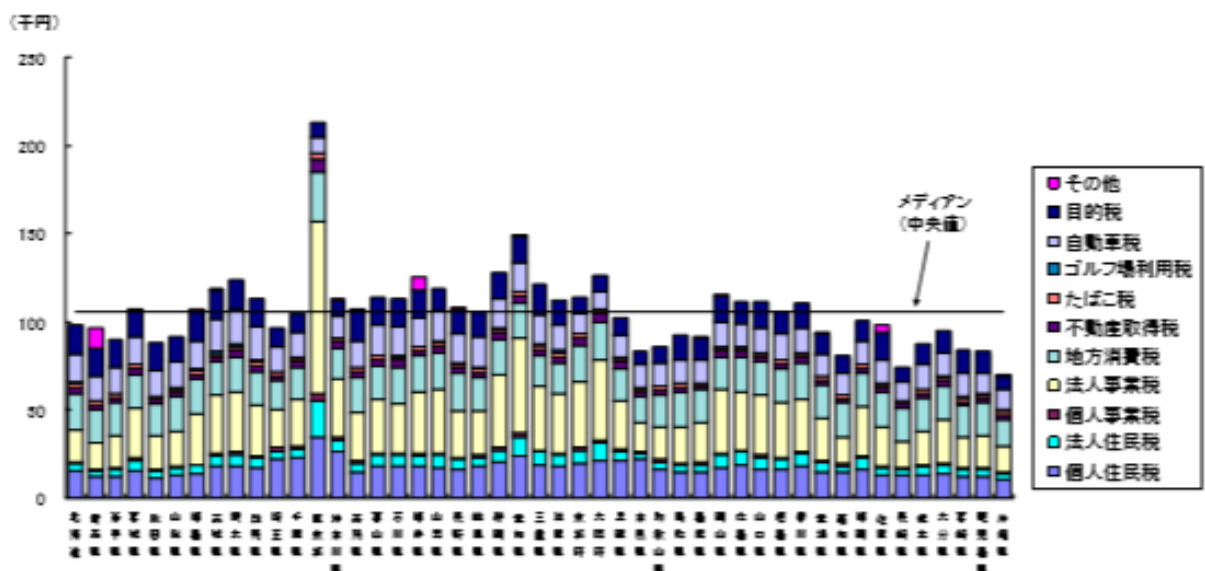
⁹ 東京財団上席研究員である福嶋浩彦が東京財団市町村職員教育プログラム「自治を作る」にて発言

図 4 平成 25 年度 地方自治体 歳出



平成 27 年度地方財政白書より

図 5 一人当たり税収の都道府県比較



(注) 2006年度。
(資料) 地方財務協会「地方財政統計年報」

『地方自治体間の財政力格差』(2012 みずほ総研) より

次に各自治体の政策立案の能力、政治手腕について分析していこう。地方自治体の行政機関は、地方分権改革以降、NPM (ニュー・パブリック・マネジメント) の手法が取り入れられ、組織改革が進んでいる。NPM とは、地方行政に企業の経営方式を取り入れたもので、顧客志向、戦略・ビジョン、権限移譲・分権化、競争メカニズムの活用、成果指向、説明責任等を求めたところに大きな特徴が認められる¹⁰。この NPM のもと、組織の変革が進められ、組織の効率化・フラット化が進んだものの、実態としてはいまだ国の出先機関・下部機関であった時の状態から大きく変化していない。関西経済同友会の『地方自治体の統治能力強化に向けての提言』¹¹において自治体の「お役所仕事」の伝統は改革以降も全く変化していないとしている。一般社団法人日本経営協会の

¹⁰ 石原俊彦・山之内稔 『地方自治体組織論』 2011 関西学院大学出版会

¹¹ 関西経済同友会 統治能力向上委員会 『地方自治体の統治能力強化に向けての提言』 2004

2013年の調査¹²によれば、治体の80.7%が地方行政の政策実行能力に改善の余地が大いにあると答えている。また総合研究開発機構の調査¹³でも、全国の自治体職員を対象に、「地方分権一括法成立以降、行政運営で困難なことは何か」という質問をすると、「国が行ってきた政策を行うノウハウが足りない」、「政策形成のための情報が十分に集められない」、「政策の検証が十分に行えない」といった行政能力の不備を示す回答が吹く全体の7割近くに上った。このように行政側の政策立案・実行能力は現場レベルでは分権化以降大きな変化はなく、分権改革によって住民のニーズに応じて柔軟な行政を行うという当初の目標とは遠い現状にある。このような状況のもと、自治体は自前の職員による政策立案・実行ではなく、コンサルティングファームをはじめとした外部の民間企業にアウトソーシングを拡大しているが、そもそも自治体で協議して決定すべき事項までも民間に委託する体質に問題性がある¹⁴だけでなく、その効果は芳しいとは言い難い¹⁵。このように現在の自治体は組織改革が進んでいるものの、行政手腕自体の向上は追いついておらず、民間への委託もその解決策とはなりえていないことがわかる。

3-2 原因分析② 地方議会の不全要因

次に地方議会の不全要因について見ていこう。地方議会は先述したように多くの自治体でその役目を果たせていないが、その高額な歳費や政務調査費が批判的となっている。ではそもそも地方議会がこのような状態になってしまったのはなぜだろうか。

現在の地方議会の活動の認知度について調査した北海道大学公共政策大学院の調査¹⁶では、全体の50%以上の住民が議会の活動について「よくわからない」と回答している。さらに自治体議会改革フォーラムは現状の地方議会について、住民参加や情報公開が十分でないとしている。また地方議会の選挙の投票率も下がり続け、2011年には50%を切る事態となった。このような住民と議会の距離感が現状の議会を生んでいることは想像に難くない。また、地方議員の構成についても男女比は9:1、議員専任が半数、農林水産業関係者が2割近く（農村部では4割近く）を占めており、住民の多様な意見を反映しきれていない¹⁷。このように住民の意見が代表されない議会の構成の中で、住民の議会への関心が行き届かず、議会は政策立案や行政のチェックという本来の機能を果たさなくなり、住民がますます関心を持たなくなっている状況が生まれているのである（図6）

このような議会の状況の解決策として議会に対する住民の関心を高めるための、休日議会の開催、議会のインターネット中継、議事録の公開などが提唱されてはいるが、実際にそれらの制度を導入している自治体は、インターネットでの中継・公開は4割程度、休日・夜間の議会開催は一度実験的に行ったものを含めても全体の3%に止まっており¹⁸、議会から住民への働きかけは弱いと言わざるを得ない。

以上のように住民への議会の関心の薄さが現在の地方議会の状況を生んでいることがわかる。

¹² 日本経営協会 『地方自治体の運営課題実態調査報告書』 2011

¹³ 総合研究開発機構 『地域の政策課題に関する調査』 2009

¹⁴ 構想日本代表の加藤秀樹氏は地方創生の総合戦略策定の際にコンサルティングファームへの外部委託が相次いでいる現状に対して「根本的に、自分たちの町をどうするか、住民や自治体職員自ら考えることが、地方創生の趣旨のはずで、そのために前述したような戦略や原則が定められているのです。それを他人に任せるのでは自分の町に合ったアイデアも出てきませんし、知恵が身につくこともありません。」と発言している。

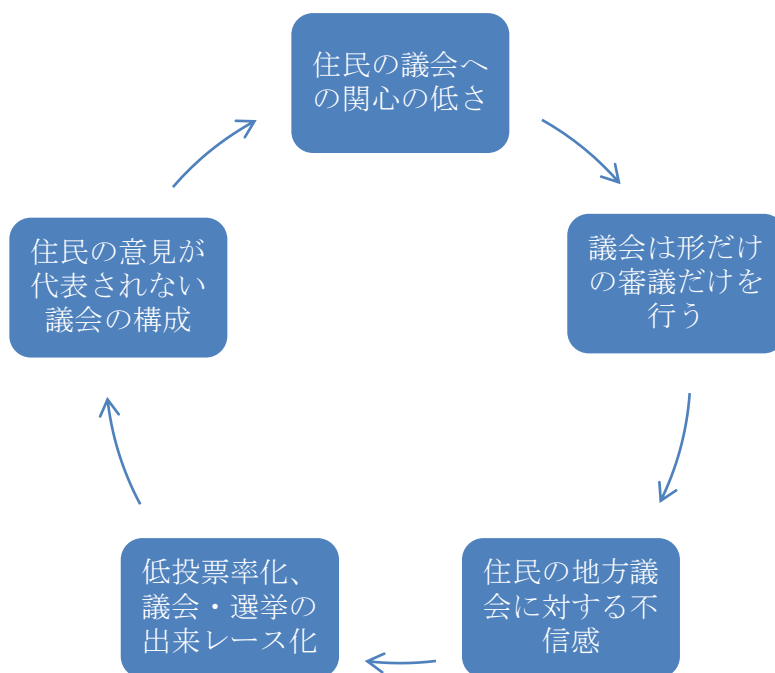
¹⁵ 日本経営協会 『地方自治体の運営課題実態調査報告書』 2011

¹⁶ 北海道大学公共政策大学院 『自治体議会の議員定数・報酬はどうあるべきか』 2012

¹⁷ 地方議会を変える国民会議 『このままでいいのか地方議会』 2015

¹⁸ 緑の党 『市民に開かれた自治体議会をめざす調査』 2015

図6 地方議会の負のスパイラル



筆者作成

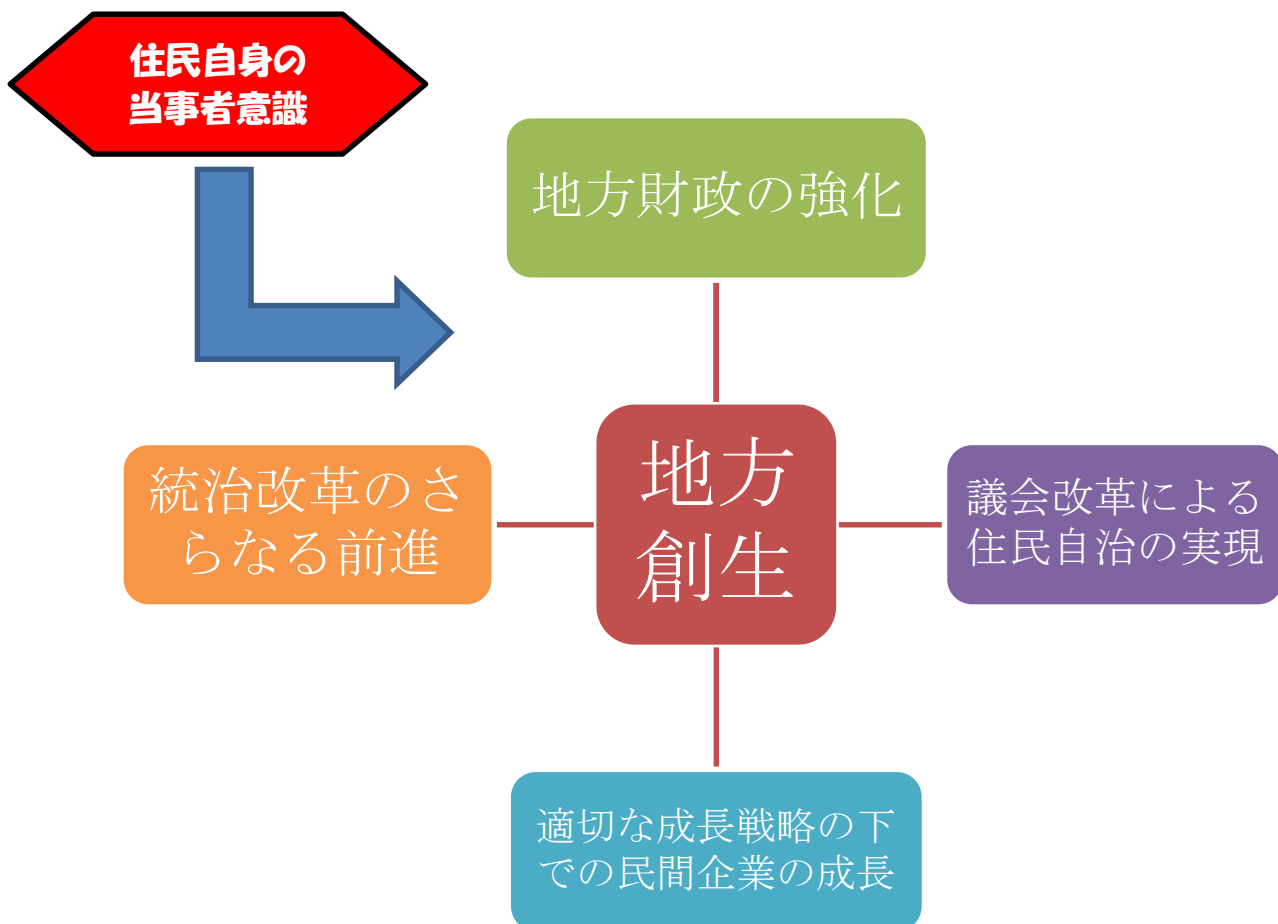
3-3 原因分析まとめ

地方行政の不全要因		地方議会の不全要因
財政	政策立案・実行手腕の低さ	住民の関心の低さ
<ul style="list-style-type: none"> ・3割自治という自主財源の少ない状況から国に頼らざるを得ない ・地方税の主要財源は法人税や固定資産税など地域間格差が大きく受益者負担がなされない税制が中心 ・税収の格差は三位一体の改革以降さらに拡大 	<ul style="list-style-type: none"> ・NPMによる組織改革は進むも、職員の能力は改善の余地あり ・行政手腕のなさを民間委託で補うのは自治の本旨に照らし合わせて問題があるだけでなく、効果も芳しくない 	<ul style="list-style-type: none"> ・住民の関心の薄さにより、議会への監視がきかなくなり、議会の活動がより住民から見えにくくなるという負のサイクルに陥っている ・休日・夜間の議会開催やインターネットによる情報公開といった議会側からの働きかけも十分とはいえない

4-1 現状分析・原因分析から導かれる成功への方程式

現状分析、原因分析を振り返ってみると、いまだ地方分権の理想像には到達していないことがわかる。真の意味での地方分権、さらに現在世間をにぎわせている「地方創生」につなげるにはどうすればよいのだろうか。下の図7は真の地方創生に向けた改革のイメージである。3割しかなくおまけに地域間格差の激しい地方の自主財源を拡充し、各自治体が国から独立して適切な行政サービスを行うための足元を固める「地方財政の強化」、住民とかい離している議会の現状を改善し真に住民のためとなる地方議会を構築しそこで政策立案や行政のチェックという本来果たすべき機能の充実を図る「議会改革による住民自治の実現」、地域の経済成長戦略を描き地域経済の活性化によって良質な雇用環境を作り出し人口減少を食い止める「適切な成長戦略の下での民間企業の成長」、地方自治体ができることは地方自治体に任せるという役割分担を明確にして各自治体は外部の意見を取り入れつつ政策立案・実行の精度を高めていく「統治改革のさらなる前進」。この4つの改革をすべて行ってこそ地方創生は現実のものとなるのである。そしてそのための大前提として住民が自ら危機感をもって、自らの住む自治体に向き合い、自ら行動するという大前提が不可欠なのである。この大前提は外部からの改革によってもたらされるものではないため、今回の研究レジュメでは政策を書かないが、何よりこの大前提の下での4つの改革でなければ、地方創生は幻になってしまうのである。今回のレジュメでは大前提の下にある4つの改革についてそれぞれ検討していきたい。

図7 真の地方創生に向けた改革のイメージ図



筆者作成

4-2 政策①…自治体財政の健全化

一つ目の政策は自治体財政の強化であり、ここではその方法として消費税の地方税化を進め、受益者負担が適切になされる税制システムの構築したうえで、地方交付税交付金の縮減を行い、より国から自立した状態とすることを提案したい。法人税や固定資産税は企業の活動に影響されるため景気変動が大きく、安定した財源とはいえない。また先述したように地域間格差が大きいだけでなく、受益者負担が正當になされないという問題点がある。そこで地方税の主要税目を、受益者負担が適切になされ景気変動の少ない消費税中心とすることを提案したい。消費税は現在一部（税率のうち1.6%分）が地方税となっているが、その歳入に占める割合は10%程度である。この割合をさらに拡大し、行政サービスの7割を担う自治体が、その7割分の予算を消費税中心に再構成された地方税で、より自立した財政運営が可能とすることを目標としたい。

では実際に地方税を消費税中心のシステムに変更することで自立した財政運営は可能になるのだろうか。平成25年度の消費税収入は全体で17.6兆円、自治体の地方税となっているのはそのうちの1.6%、つまり3.5兆円ほどである。これを現在地方交付税交付金の原資となっている消費税の税収の30%分の約5.3兆円と足した場合、9.8兆円にもなる。このことによって地方自治体の財政運営は現在の3割から5割近くにまで自主財源が拡大するのである。さらに現在地方法人税や固定資産税となっている部分についても消費税への切り替えを進めることで、受益者負担が適切になされ、自治体の人口・規模に応じた行政サービスを自主財源で行うことが容易になり、財政的な自立がより進むと考えられる¹⁹。

また地方税の主要財源の消費税への切り替えと同時に、各自治体の財政的な自立をさらに進める方法として、各自治体の課税自主権を強化することである。先述したように現在は全国一律で住民税の額等は決定されているが、地方の自主財源として運用されるものについてはその税率などを比較的自由に変更できるようにすることで各自治体はより独自の行政を行うことが可能になるのである²⁰。

4-3 政策②…行政・議会の住民参加の拡充

原因分析で検討した行政の政策立案・実行手腕の弱さ、また議会と住民とのかい離の解決を進めていく上で重要なことは、住民をより巻き込んでいく形に変えていくことである。ただそのためのアプローチは住民参加と一口に言っても異なったものであるためそれぞれについて詳述する。

行政の政策立案・実行手腕の弱さという問題を解決するために有効な解決策として提案したいのが、イギリスで導入されている、LSA（地域戦略パートナーシップ）というものである。「公共部門こそ創造的であらねばならない」という理念のもと、行政、地元企業、住民、NPOなどが協力して戦略の策定や立案を行うというものであり、行政の課題解決能力の向上だけでなく、より住民の意見を反映した柔軟な行政の確立という本来の地方分権の理想に近い形での政策実行が可能になる²¹。ただし、行政に対する市民参加の意識などが異なるイギリスの方式をそのまま導入しても日本においてはその効果が出るかは不透明である。また、日本においては、地方創生の総合戦略策定等に見られるように、戦略立案等において外部のコンサルティングファームにアウトソーシングするケースが目立ち²²、この政策を導入しても住民の意見を反映することが困難になってきてしまう。そこで検討したいのが、拓殖大学の山本尚史教授による「産・学・公・民・金」の連携である。地域の産業界と地域の教育機関、行政機関、住民、金融機関で連携を図って知恵を出し合い、互いの分野において地域課題解決のために協力し合うことによって地域課題の解決を進めることができる²³。日本の社会にあったこの手法を取り入れ、なお

¹⁹日本総合研究所 『財政健全化に向けた地方財政計画』 2015

²⁰村松岐夫 『テキストブック 地方自治』 東洋経済新報社 2010

²¹山本清 『パブリックガバナンス』 法律文化社 2005

²²木下斉 『地方を減ぼす名ばかりコンサルタント』 週刊東洋経済 2015年3月号

²³山本尚史 『エコノミックガーデニングとは何か』 Forbes Japan 2015年4月号

かつ外部のコンサルティングファームとも事前に連携協定を結び同じテーブルで議論することで、地域の課題解決力向上と住民の意思の行政への反映が可能になる。実際同様の方式を進めた千葉県千葉市などでは年額 6000 万円程度の予算で行政と NPO が連携して高齢者の生活支援などの取り組みが継続性をもって行えていて、LSA のモデルとなっているイギリスでは一部の自治体で行政のコストを 7 割に抑えつつ依然と変わらない行政サービスの運営を行えていることからその効果は大きい。

次に地方議会の住民参加を促していく方法について検討したい。地方議会の住民参加の拡大は地方議会の質そのものの向上にも効果があるというのは、原因分析の裏返しともいえるが、実際に住民参加を拡大していく方法について今回提案したいのは議会の夜間・休日開催と議員のボランティア化、そして議会における活動の住民への公開の徹底である。現在議会は平日の昼間開催が原則となっており、他の職業との兼務は自営業を除いてほぼ不可能な状況である。ここで海外の事例を見てみよう。アメリカやドイツ、スウェーデンなどでは休日・夜間の議会の開催が基本であり、報酬は実費程度である。そのため議会の構成はサラリーマンから主婦まで多様な人材からなり、住民の幅広い意見が議論できる環境が整えられている。日本においても政府の答申として地方議会の夜間・休日開催、勤労者が議員として立候補し活動できるような環境整備が提言されている²⁴。この答申に基づき地方議会において夜間・休日開催を行い勤労者からの立候補を可能な形とすることで幅広い住民から議員が選ばれ、住民の多様な意見が議会に取り入れられやすくなる。北海道のニセコ町や神奈川県大和市は議員という形ではなくあくまでオブザーバーとしての住民参加の拡大を行った結果、住民の議会への関心や満足度に関する指標が以前より 20% 近く上昇したとのデータ²⁵もあり、多様な住民の議会への参加は、議会そのものの質の向上にも資すると考えられる。そのうえで地方議員の報酬は、議会への参加日数や質問回数、議案の提出回数などで成果をもって評価する形とすることで、議員の質の底上げを図ることが望ましいといえる。また議会における議論や政務調査費の支出内容についてもその住民への公開を進め、住民の議会への関心を高める議会側からの取り組みも重要であるといえるだろう。

4-4 政策③…道州制

中央から地方への分権をさらに進め、地方の自立を促していくために、ゴールといえる改革が道州制である。道州制とは日本に現在ある 47 の都道府県を 10 前後の道あるいは州に再編成したのちに、中央政府からの権限移譲を進め、より各州で柔軟な広域行政を進めていくことを目的とするものである。道州制はこれまでの中央集権体制から連邦制に近い形を導入することとなり地方の自立を進めていく上で 2 つのメリットがあり、さらに結果的に日本全体にとっても大きなメリットを生むといえる。地方側のメリットとしては、各州の特色に応じて柔軟な行政運営ができることと財政基盤の強化が挙げられる。日本と一口に言ってもその国土の姿は多様であり、それぞれ異なった条件を有している。そのためそれぞれの条件を考慮して広域行政を行っていくことでより国民一人一人の利便性の向上や行政の効率アップにつながる。また人口の少なさなどから一県では仮に権限や税源が委譲されたとしてもその運営が難しい地域に関しても、複数の県にまたがった道州制となることで財政基盤が強化されより安定的な行政運営が可能になる。また各州の分権が進んだのちその行政サービスの質や成長戦略によって互いに競争しあうことで日本全体に活力が生まれることが考えられる。これらのメリットを検討して、憲法改正などハードルは高いうえその区割りに向けた議論は困難を極めるだろうが、道州制の将来的な導入は、地方の自立を考えた際には導入は欠かせないだろう。

²⁴ 第 28 次地方制度調査会答申（2005）

²⁵ 増田正 『地方議会改革の理論的視座』 2005

4-5 政策④…自治制度改革から地方創生へ

地方の分権改革を進め、各自治体が自立を勝ち取ったとしても、その権限・財源を有効活用できなければ、地方分権の本来の狙いからは程遠い結果になってしまう。ここでは実際に地方創生の成功事例から、権限をいかに活用し、いかなる成長戦略を立てていくことが自治体の存続にとって重要か考えていきたい。

事例①福岡県福岡市

福岡市は全国屈指の人口を誇る政令指定都市かつ九州地方の中心都市でもあり、地方創生とは無縁のようにも思われる。しかし、活性化の取り組みを始めた2000年ごろは中心部では小学校の統合が相次いでいた。そこで人口を増やすための活性化策が検討されたものの、福岡市周辺には一級河川がないため製造業には向かず、またもともと商人の町である伝統から9割がサービス業であることを鑑み、起業支援という形での産業振興が行われた。起業支援の拠点は廃校となった小学校を活用し、起業を希望する若者のリサーチの上で、創業支援オフィスの立ち上げやバックアップ体制を整えた²⁶。さらに世界的企業を次々と生んだシアトルに倣った改革を次々と行い、国から創業と雇用創出を目指す特区の認定などを受け、現在はレベルファイブなどの企業が生まれ、政令指定都市の中で税収入の伸び率はトップ²⁷となっている。また地方創生に向けた総合戦略において福岡市は九州、日本、アジアにおける役割を分析したうえで、これまでの起業支援の実績をもとにさらなる雇用創出や人材交流の活発化を掲げている²⁸。

事例②岡山県西粟倉村

面積の8割が人工林で覆われ林業が中心産業である同村は、人口減少と村の荒廃という二つの痛手をこうむっていた。そんな中東京の地域再生を志す若者の提案である、森林の管理ファンド（100年の森林構想）を設立し全国からその維持費を集め、さらにファンド化で知名度を上げた後に、全国に高付加価値の商品を販売するという取り組みを10年以上続け、小さな村でありながら70人以上の新規雇用を生み出し、若い移住者も増加したという²⁹。自治体の規模や予算に関係なく地域活性化は十分に行えることを証明している。

事例③島根県海士町

島根県隠岐諸島に位置する海士町は、長らく人口減少、過疎化に悩まされてきた。島にある高等学校の生徒数が20年で半分以下に減少するなど町の存続に強い危機感を抱いた町長が大胆な改革を実践し、町をよみがえらせることに成功した。役場職員の給与削減で捻出した予算を島の水産業振興に投入、また、高等学校では地域の課題解決を考える授業を導入するなど、地元で起業したり地域に貢献する人材の育成に力を注いできた。島内外の人たちが講師として参加するなどのユニークな教育が評判を呼び、生徒数が増加してきた。海外を含む域外からの留学生も入学している³⁰。さらに島に新たに居住した人がビジネスを始めたり、一緒に地域総合戦略を策定したりと移住した若者が溶け込める環境づくりを行い今や人口の2割が移住者となっている。

これら3つの事例から見出せる地方創生のポイントは三つであろう

①地域の実情を踏まえたうえでのビジョン作成と政策の選択

…支出できる予算が限られる以上、最もコストパフォーマンスの良い方法を選択しなければならない。その選択の際に重要なのは、自治体の地理的、歴史的な条件から、ビジョンを明確かつ現実的に策定し、集中的に投資を行うことである。

②主役はあくまで民間で、行政はそのバックアップや環境づくりに努める

…地方創生はあくまで住民自身が取り組まなければその持続性や成功の確率は低くなってしまふ。住民自身か

²⁶ トーマツベンチャーサポート 『地方創生実現ハンドブック』 日経BP社 2015

²⁷ Forbes Japan 2015年 4月号

²⁸ 『福岡市まち・ひと・しごと総合戦略』2015

²⁹ Forbes Japan 2015年 4月号

³⁰ 三菱総合研究所 『持続的・自律的な地方創生の取り組みを』 2015

らの提案やムーブメントに対し自治体はあくまで条例などによる環境整備や、補助金として予算をつけるなどに留め、その灯を絶やさないようにすることが重要である。

③外部の知見や新技術を積極的に取り入れ活用する

…外部からの知見や新技術を積極的に活用することでこれまで住民だけでは限界があった自治体の活性化により幅が増える。安易にアウトソーシングをすべきではないが、外部の知見で有効なものは積極的に活用し、都市間競争に取り残されないことが重要である。また外部から来る人も排除せず、溶け込める環境を作っていくことも重要である。

このように、地方自治体はこれまでのようなお役所仕事という感覚を捨て、企業のように明確な戦略を持った明確な行政運営が必要となるのは間違いない。そのうえであくまで民間の取り組みを自治体がバックアップし、自治体が新たな動きをとらえて柔軟に変容できるかが重要である。分権化でより自治体の裁量が拡大してこそ、これらの政策はより実行することができ、そして各自治体の手腕が問われるようになるのは間違いないだろう。

4-6 改革私案（北海道を例に）

最後に私の故郷、北海道をこれまでのレジュメなども含め研究してきたことを活かしてどのように変革すべきか提案したい。北海道は言わずと知れた日本でもっと広い面積を誇る都道府県であり、人口は全体で約560万人である。では北海道の改革を先述したような統治機構の改革が行われたのち、具体的にどのように改革をすべきなのか考えてみよう。

まず北海道の現状を捉えたうえでその将来的な動向、そして解決のための方法論を考えてみたい（図8参照）。

図8 北海道の現状、将来的動向、目指すべきビジョン³¹

現状	将来的な危機	解決のために
<ul style="list-style-type: none"> ・少子高齢化による人口減少の加速 ・第一次産業と観光産業、さらに東京からの支店に依存した経済 ・インフラや行政サービスの未整備、不足 	<ul style="list-style-type: none"> ・人口減少のさらなる加速、多くの自治体が「消滅自治体」に ・TPPで第一次産業はこれまで通りのやり方であれば衰退は不可避。東京からの支店も近年は縮小傾向。 ・人口減で社会的サービスの質低下はますます顕著に 	<ul style="list-style-type: none"> ・子供を育てやすい環境を作り、安定した雇用環境を作り一生暮らせる北海道に ・豊かな海と大地、観光資源を生かした産業の高付加価値化と北海道独自の経済圏の創設 ・ソーシャルビジネスやNPOの活用で、社会的サービスの質を担保

筆者作成

北海道の現状抱えている課題としては、少子高齢化や脆弱な経済基盤、未整備のインフラや行政サービスなどが大きく挙げられる。まず人口減少については人口5000人以下の自治体が20年後には100自治体に達し、高齢化率は40~50%になるともいわれている。また経済に関しても経済成長率が9年連続でマイナスになり、有効求人倍率は0.5以下（平成23年度）となっており雇用環境も厳しい。さらにもともと面積が広くそれと比較して人口の少ない北海道では十分社会的サービスの供給が難しく、それも北海道から多くの若者が出て行ってしまいう状況を招いているといえる。そして今後このような状況はますます加速していくうえ、TPPの締結は第一次産業中心の北海道経済に深刻な打撃を与えることになる。

これらの危機を突破して北海道の自立を達成するためには前述した財政改革や行政、議会の統治機構の改

³¹ 北海道庁 『次世代北方型居住空間モデル構想』より抜粋

革のうえで、明確なビジョンを策定して、成長戦略を描き出す必要があるだろう。北海道の地理的背景を考えた場合には、全国有数の自然があり、第一次産業や観光産業が中心となっている。この資源を活かし、それらの高付加価値化を図っていくことが北海道の成長戦略としてなにより重要だろう。第一次産業に関してはブランド化や六次産業化の推進によって付加価値を拡大し、さらに北海道という面積の広い条件を活かし大規模集約化を図っていくことが第一次産業の成長につながっていくだろう。さらに観光産業については外国人観光客の滞在に対応できる宿泊施設の整備、PRの充実等を図り、長期滞在の観光によってインバウンドの収入の拡大につながっていく。また自然エネルギーの活用を推進し、エネルギー自給型の自然との共生社会を構築し、さらにエネルギーを本州に販売できるような基盤を作り出すことが重要である。これらの産業を行政主導ではなくあくまで民間主導での創設を目指していく必要がある、さらに外部の知見と資本の活用を進めていくことで経済成長を図っていくことが望ましい。さらにインフラや社会サービスの不足も行政が全てやっていくことは困難であるため、民間のソーシャルビジネスやNPOの活力を活用することで、それを補っていくことが重要だろう。これらの民間活力の活用により雇用の拡大、生活の利便性の拡大により一生北海道で暮らせる環境を作ることで北海道の自立につながるであろう。

5 引用・参考文献

- ・村松岐夫『テキストブック 地方自治』東洋経済新報社 2010
- ・田村秀 『市長の履歴書』 ぎょうせい 2003
- ・地方議会を変える国民会議 『このままでいいのか地方議会』 2015
- ・日本世論調査会 『議会改革はだれのためか』 2006
- ・PHP 総合研究所公共経営センター 『地方分権の現状と課題に関するアンケート』 2001
- ・北村亘 『地方財政の行政学的分析』 2009 有斐閣
- ・石原俊彦・山之内稔 『地方自治体組織論』 2011 関西学院大学出版会
- ・関西経済同友会 統治能力向上委員会 『地方自治体の統治能力強化に向けての提言』 2004
- ・日本経営協会 『地方自治体の運営課題実態調査報告書』 2011
- ・総合研究開発機構 『地域の政策課題に関する調査』 2009
- ・日本経営協会 『地方自治体の運営課題実態調査報告書』 2011
- ・北海道大学公共政策大学院 『自治体議会の議員定数・報酬はどうあるべきか』 2012
- ・緑の党 『市民に開かれた自治体議会をめざす調査』 2015
- ・日本総合研究所 『財政健全化に向けた地方財政計画』 2015
- ・山本清『パブリックガバナンス』 法律文化社 2005
- ・増田正 『地方議会改革の理論的視座』 2005
- ・トーマツベンチャーサポート 『地方創生実現ハンドブック』 日経 BP 社 2015
- ・三菱総合研究所 『持続的・自律的な地方創生の取り組みを』 2015
- ・Forbes Japan 2015年4月号
- ・週刊東洋経済 2015年3月号

今回のレジュメでは、地方政治が本来の役割を果たし、これからも地方が生き残るための処方箋を書いたつもりである。しかし、統治機構の改革というのはしょせん環境整備に過ぎない。心技体でいえばあくまで「体」の部分を鍛え上げただけにすぎないのである。道州制にしたから地方がすべて復活するわけでもないし、これからも各地方自治体の苦悩は続くだろう。これはスタートに過ぎない。そしてレジュメで書いただけではあくまで机上の空論であり、実際地方の統治機構の改革は道半ばであるし、いまだ議論が絶えない。ではどうすればよいのか。私はこのレジュメを信じ、前進するしかないのだ。レジュメで書いたことを将来実現することを心に誓いながら。

この半年間、私は同期、後輩、さらには先輩に「外に出ろ、実行しろ、現実と向き合え！」と言いつづけた。正直うざいと思ったかもしれない。世俗主義で分かりやすいものばかりを追い求めるつまらない人間に見えたかもしれない。でも私はこう言いたいのだ。君たちが書いてきたレジュメ、そこに刻み込まれた君たちの信念が本物であるならば、その実現に向け、自ら動かなければいけないし、将来はこのレジュメを実社会に適用させなければいけないのだ。それがこの机上の空論の羅列の研究レジュメを救う方法であり、弁論を大言壮語にしない唯一の道であり、なにより雄弁会員として社会変革者の端くれを名乗るものとしての責任だ。もしその覚悟無き者は、悪いことは言わない、ここを去るべきだ。自由を奪われた2年弱の黒歴史にしかならないだろうから。

私たちが生きるこれからの時代、社会はますます混迷の時代となるだろう。テロとの戦いの中で安全保障環境は激変するだろうし、貧富の格差はますます拡大し経済は不安定となるだろう。しかし悪いことばかりではない。イノベーションは今後も飛躍的に私たちの生活を豊かにしていくだろうし、グローバル化は競争の激化という側面だけでなく機会の拡大をもたらしている。重要なのは現代社会という荒波に船を進める勇気があるかだけだ。私は、荒波に喜んで飛び込んでいきたい。それがこのレジュメの内容を実現し、実際に社会変革をするための唯一の方法であるからだ。社会に飛び込んでその一員として認められて、初めて社会は私に目を向け、私に耳を傾けてくれるからだ。だから私は雄弁会で表舞台を離れた時こそが勝負であると思っているし、皆もそうであってほしいと思っている。私は社会の荒波でもまれ、食らいつき、戦い続ける決意だ。冒頭のダーウィンの言葉の引用は、私自身への激励であり、各地方自治体へのエールであり、雄弁会員たちへの贈る言葉であり、社会への挑戦状である。ただ前を向いて坂の上の一朶の雲のみ見つめ、楽天的に、だが着実に社会変革に努めていく所存だ。この決意表明を黒歴史にも、大言壮語にもしないという決意を以て、最後の研究レジュメ発表とする。

第139代早稲田大学雄弁会幹事長

山口 宇彦