

地方自治とは（今井照「地方自治講義」要約）地方自治の基礎的概念

1947年5月3日日本国憲法、地方自治法が同時に施行される。

一講 自治体には3つの顔がある

1. 自治体のアクター（登場人物）

強くて脆い

・自治体の3つの顔

① 土地の区分としての自治体

土地に付いた住所

② 地域社会としての自治体

地域社会の一定のまとまり

③ 地域の政治・行政組織としての自治体

一人ひとりの意思がフラットに存在している中で、それぞれが勝手に動いては社会が成り立たないことから、地域社会という単位での調整を担う。

地域社会では一人ひとりが主役で上下関係がないことから、人々の意思を集めていくという手続きが必要となる。

自治体は、人の自由を奪うことができる「強い顔」と、構成員の支持がなくては成り立たない「脆い顔」を持っている。

役場は、自治体の仕事をしている場・組織であり、自治体そのものではない

自治体の存在価値と使命（ミッション）

① 市民の生命と安全を守ること。

② そこに暮らしている人が今後も暮らしていけるようにすること。

市民の生命と安全を守るためには、地域に自治体が必要不可欠。

自治体の元首＝市町村長・知事

・自治体の長（市町村長や知事）は（法第百四十七・百四十八条）

① 自治体を「統轄し、これを代表する」

選挙により選ばれることから、象徴的に代表するもので、自治体を代表する権力や権限を持っているということではない。

許認可、表彰状等についても自治体という政治・行政組織が長の名前のもとにやっているだけのことである。

② 自治体の事務を「管理し及びこれを執行する」

役場組織のトップとして、市民や職員の意見や考えを聞きつつ最終的に決定する。

ほんとはすごい自治体議会

・自治体議会は自治体の中では最強組織である。

・議員は選挙で選ばれ、予算や地域社会のルールである条例を決定することができる唯一の組織。

・自治体の仕事をするのは役場（行政）であり、仕事の内容を決定するのが議会（政治）である。

議員報酬は高いか安いかわ

略

2. 住民と市民

狭義の住民、広義の住民

- ・国内に住んでいる日本国民の場合、子どもが生まれると出生届を出して戸籍に登録するとともに、どこかの住所に住民登録をする。

- ・住民とは自治体の側から見れば、自治体のエリアに住民登録をしている人のことである。

法第十条 市町村の区域内に住所を有する者は、当該市町村及びこれを包括する都道府県の住民とする。

2 住民は、法律の定めるところにより、その属する普通地方公共団体の役務の提供をひとしく受ける権利を有し、その負担を分任する義務を負う。

- ・ここで言われている住民は人間だけではなく法人などを含むというのが通例の解釈。
- ・住民登録をしている人ばかりではなく、通勤している・通学している・観光にきている・たまたま歩いている人を含め、広い意味での住民として捉えておく必要がある。(歩行喫煙禁止条例や災害対策等)
- ・法第十条の住民には、外国人も含まれる。(定住外国人は住民基本台帳で整理されている)
- ・「国家」とは自治体を含む国全体の統治システム。
- ・「国」とは自治体と区別された中央政府。
- ・国家の中に国と自治体という要素が含まれている。

「住所を有する者」とは

- ・地方自治法には住所の定義がない
- ・一般的には寝泊まりしているところだが、住民登録をしているところではない場合もある。(大学進学・単身赴任・家族の介護等)
- ・住所の定義は民法にある

民法第二十二条 各人の生活の本拠をその者の住所とする。

- ・現在では、「生活の本拠」というべき場所が複数ある人も少なくない。
- ・自治体は、住民登録をしている人だけを住民と考えてはならないし、住民側も生活に応じて、いくつもの自治体の住民ということができる。

住民の3つの顔

① 対象住民

自治体行政の対象になる住民

② 公務住民

行政職員と同じように、自分の地域のことについて、まずは自分たちで片付けようという実働機能(自分で体を動かす)

③ 市民住民(市民)

自治体の主権者として、自治体の政治的な統制者となる(自治体全体の動きをコントロールする主体)

- ・地方自治の文脈で語られる2つの市民

① 市に属している人

市域に住んでいる人（香美市民）

② 選挙をはじめとする政治・行政参加の活動を行う人（町民・村民でも市民）

・いま私たちは、政策・制度のネットワークの中で暮らしている。（都市型社会）

なぜ市民が登場するのか

・私たちの生活は、水道、電気、福祉、医療、環境など、ありとあらゆるところで国や自治体の政策・制度により支えられている。

それらの政策・制度は立場や視点によって別の意味を持つことがあり、私たちは日常的に政策・制度と衝突することとなる。

都市型社会の進展で身の回りが選択肢だらけとなり、私たちは政策・制度の当事者となる。（優先度・条件付きの賛否等）

考え方も感じ方も、あるいは置かれた環境や年齢、性別、職業も異なる人たちの間で意見を調整しなければならない。

・市民になるということは、政策・制度をめぐる意見調整に参加せざるを得なくなること。

3. 二元的代表制

自治体統治のしくみ

・二元代表制

市町村長・知事と議会議員を別々に選挙して選ぶ仕組み。

市民参加論としての二元的代表制

・二元的代表制の命名者は行政学者の西尾勝。1977年の論文で「二元的代表制民主主義」という言葉を使う。

・「革新自治体」では市町村長・知事と議会議員の多数派とが意見の反する勢力になっていることが多く、首長側は高い支持率を背景とした直接民主主義的な手法や、市民参加を活用することで市民の支持を調達し、議会の多数派の抵抗を抑え込む戦略を取っていた。

このような議会を軽視する風潮に対し議会の多数派は、役所が議会を迂回して住民と直結することは政治（＝議会）と地域有力者構造を迂回するもので、自治体から政治をしめ出す可能性を開くとの主張を展開していた。

・このような主張に対し西尾氏は、首長と市民が市民参加によって直結してよい理由は、公選首長は「もう一つの代表機関」「もう一つの政治機関」「もう一つの統合機関」であることからだが、「参加の拡充は、議会機能をも強化し、議会の機能を活性化するものでなければならない」と議会の重要性にも言及している。

二元的代表制の宿命

・1977年当時は、議会に対し市町村長・知事の自立性を強調するためであったが、現在は、「強すぎる」市町村長・知事に対して「自治体議会の奮起を期待する」考えから使われている。（金井利之）

・わざわざ軋轢を生むような制度にしているところに意味がある。

・二元的代表制の二つの脆弱性（大森彌）

① 特定の候補者を長に当選させた民意の所在と、地方議会議員の党派的構成に表出した民意の分

布との間にくいちがないしズレが生じる。

- ② 行政の執行機関としての独任の長を、合議体である議決機関としての地方議会とは別扱いする余地が生まれる。(機関委任事務の執行機関)

政治と行政の相互浸透

- ・政治が行政領域に浸透することによって、議会からの政策提案が具体的で現実的なものになりうる。
 - ・行政が政治領域に浸透することによって、日々窓口や地域で実態と向き合っている行政職員からの政策提案が可能になる。
 - ・二元的代表制に対する3つの立場
- ① 二元的代表制の二律背反を解消するために議会を優位とする
 - ② 自治体議会と首長との役割を明確に分けてそれぞれが独立して決定し行動できるようにする
 - ③ 機関対立主義という緊張関係こそ維持するべきと考える

大統領制の強調と機関対立主義

- ・機関対立主義
市町村長・知事は執行機関
議会は議事機関（団体意思の決定）と監視機関
 - ・機関対立主義の3つの原理（江藤俊昭）
- ① 正統性の対等性
 - ② 政策過程全般にわたる対立・競争
政策の形成、決定、執行、評価等の政策過程全般にわたって議会と首長とに権限が分限されており、それによって両者の対立・競争関係が生じる。
 - ③ 住民による統制

第2講 地方自治の原理と歴史

1. 自治体の考え方

地域住民の自己決定権

- ・地方自治の根拠（国と自治体との関係）
- ① 伝來說（承認説）
国があるから自治体があるという立場。国とうい存在がしっかりあって、その構成要素が自治体というイメージ。
 - ② 固有権説
もともと人が集まればそこに自治が生まれることから、自治体のほうこそ本質で、その組み合わせがたまたま国になるという考え方。
 - ③ 制度的保障説
憲法のような制度によって自治体の存立が保証されているのであり、国だからといって自治体に対し好き勝手なことはできないし、自治体も国があってこそその存在だという考え方。
- ・「私」個人から出発する自治体
一人ひとりが意思を持つ存在であれば、自分のことは自分で決めたいと思うのが自然。人の意

見を聞いたり、勉強したりするのは当然だが、最終的に自分のことは自分で決めたい。(自己決定権)

同様に家族のことは家族で、地域のことは地域でと、自己決定権の発展型として、自治体や地方自治を位置付けることも可能。(現代においては)

- ・地方分権改革の目指すべき目標(自治体や地方自治の根拠を自己決定権から導き出す)

「身の回りの課題に関する地域住民の自己決定権の拡充」(地方分権推進委員会1996年中間報告)

「地方自治とは、元来、自分たちの地域を自分たちで治めることである」(地方分権推進委員会2001年最終報告)

自治体はミニ国家ではない

- ・国と自治体との関係

自治体は国の構成要素であっても独立した別個の存在で、考えたり決定したりする機がそれぞれ別に存在している。

一人ひとりの市民がそれぞれの意見を等価に持っているということを前提にすると、「国と自治体との関係」は「市民と自治体との関係」と「市民と国との関係」に分解することができる。

補完性の原理と信託

- ・市民から、市町村、都道府県、国に向かって伸びる意思の方向性を「信託」と言う。
- ・市町村から都道府県、都道府県から国に伸びる方向性を「補完」と呼ぶ。
- ・市町村ではできない場合は、あるいはより広域でやったほうが望ましい仕事は都道府県補完する。また、都道府県でできないことは国が補完する。それぞれの仕事の分担はこのように決められるべきだということ。
- ・国という存在は否定できないけれど、何もかもが国に一元化されると、一旦誤った場合の犠牲が途方もないものになる。
- ・権力は分節化する必要がある。分節化により国家「観念」を解体可能にしておくことが歴史の教訓である。

2. 自治体の歴史

関係概念としての村

略

幻想としての自然村

略

市制町村制

略

公民とは

略

国策としての合併運動

略

富国強兵と市町村合併

略

3. 分権改革と平成の大合併

自治は蘇る

- ・欧米に比べると日本の市町村は、人口や面積の点において大規模化、広域化してきた。
- ・規模が変わることによって市町村の質が変化してきたが、一人の個人という視点から見ると、江戸時代の「村」「町」を引き継ぐ封建的で窮屈な共同体からの解放という側面がないわけではない。
- ・人間は身体を持つ物理的存在であり、都市型社会の到来によって、制約のない自由な関係性を持つかのように思えて、実は常に広義の地縁性と完全には縁を切ることができない。(趣味、病気、介護、災害等)
- ・自治体も同様で、大規模化、広域化しても新しい緩やかな共同性が生まれる。国策により市町村合併が繰り返されながらも、人は工夫して生きてきた。
- ・ところが、新しい地域的な共同性を獲得しようとする、そこで必ず国は市町村合併運動をしかけてくる。(国の自己防衛本能?)

2000年分権改革

- ・1960年代後半から70年代初頭にかけてあった革新自治体運動を始め、昭和の大合併後から四十年をかけて再獲得した自治体の自治の結実が1990年代後半の分権改革。
- ・「地方分権の推進に関する決議」1993年宮沢喜一内閣 衆参両院で全会一致
- ・「地方分権改革大綱」1994年村山富市内閣
- ・「地方分権推進法」1995年
- ・「地方分権一括法」(475本の法律改正)1999年 大部分が2000年から施行

機関委任事務の廃止と天川モデル

機関委任事務の廃止から法定受託事務

- ・機関委任事務

市町村長・知事が国の機関として仕事をする仕組みで、首長は大臣たちを上司と仰ぎ、自分はその部下となる。

自治体議会は機関委任事務には関与できなかつたし、住民も発言権がなかった。

- ・法定受託事務

本来国がやるべき仕事ではあるものの、法律によって自治体が分担するという考え方。

仕事は自治体の仕事となることから、議会も関わるができるし、条例も制定でき、も意見を言うことができる。

一方で、自治体の仕事として位置づけられたので、万一、トラブルが起きれば、自治体責任を負うこととなる。

平成の大合併

- ・自治体が行っている仕事のすべてについて自治体が責任を負うということになれば、自治体への要求や期待が高まり、市民としての責任も負うことになる。
- ・そこで、「自治体の憲法」というスローガンを掲げた、「自治基本条例(自治体基本条例)」制定の動きが全国に広がった。(2001年4月「ニセコまちづくり基本条例」を嚆矢とする)

財政改善のためではない

略

企業合併との錯誤

略

合併検証のトリック

略

自治体を使いこなす

略

第3講 公共政策と行政改革

1. 自治体の公共政策

政策・公共政策・政府政策

自治体の公共政策（自治体の政治・行政は何をどこまでやるのか）

- ・政策（policy）とは
将来を予測して用意する問題の解決方法であり、将来を予測することから始まるため、結果的に間違えることはある。
完全に「正しい政策」は存在せず、政治・行政は常に間違える可能性を秘めている。
将来を完全に予測できない以上、選択肢のない政策はないし、自動的に選択される政策はない。
- ・公共政策とは
社会問題の解決に関わる政策をいう。（大企業の社会貢献部門、NGO NPO 等）
- ・政府政策とは
国や自治体などの政府（government）が担う政策をいう。

総合行政主体の意味変換

- ・2000年の分権改革による自治法改正
第一条の二 地方公共団体は、住民の福祉の増進を図ることを基本として、地域における行政を自主的かつ総合的に実施する役割を広く担うものとする。
- ・「自主的かつ総合的に実施する」とは
自治体の行政全般について、それを企画立案するところから始め、その結果を評価して改善するというPDCAサイクルを一貫して担うという意味。
- ・市町村は、地域社会や市民生活全般に責任を負わなくてはならないから、ある程度の規模が必要として（規模を大きくすればいろいろなサービスを提供できるようになる）として2005年前後に「平成の大合併」が国策に基づいて行われた。（本市は2006年3月1日に合併）

どこまでやるのか

- ・公共政策の3つの基準（松下圭一）
 - ① 個人の解決領域を超える「問題領域」
個人では解決できない問題だから社会的に解決しようということになる。
 - ② 資源の集中効果を発揮できる「解決方法」
社会的に解決するために、お金や人手など、解決するための手段を集めて効果的に配分するということ。
 - ③ ミニマムの政策・制度保障としての「市民合意」
問題の所在や解決方法については、社会の構成員の合意を前提にするということ。

個人で解決できない問題であることから、解決のためにはみんなが資源を少しずつ抛出しなければならない。このことから、公共政策は必要にして最小限の保障となる。

また、必要にして最小限という枠組みがなければ公共政策には持続可能性がない。

- ・しかし、①②③だけで政策対象領域が決まるわけではなく、むしろ逆に市民合意さえあれば政策対象領域には制約がない。
- ・自治体の構成員である市民が、このあたりまでは必要だと納得すれば、どんなことでも政策対象領域となる。(但し、必要にして最低限の範囲)

2. 自治体財政の基礎

地方財政計画

- ・翌年度の一年間に日本の自治体がどれだけの仕事をするかをそうていして、それに必要な収入を見積もる。
- ・前年度の2月頃に毎年度の予算編成の前提として総務省が策定し、公表する。

地方財政対策という調整

略

地方交付税

- ・『地方交付税法では、制度の目的として「地方自治の本旨の実現 に資する」こと、及び「地方団体の独立性を強化する」ことを掲げている。
- ・この二つの目的は制度の大目的であって、その達成のために必要とされる目的として、以下の二つが掲げられている。
 - ① 地方団体の財源の均衡化を図ること
 - ② 地方行政の計画的な運営を保障すること
- ・このため、一般的には、地方交付税には、自治体間の財政力格差を調整する財政調整機能と自治体が一定の行政サービスを提供できるように財源を保障するという財源保障機能があるとされている。言い換えれば、「国内のいずれの地域においても、・・・標準的な行政サービスを確保することができるようにする仕組み」として、地方交付税の交付によって、標準的な税収入によっては標準的な行政サービスを賄うことのできない自治体に財源保障を行い、地域間の財政力格差を調整している。（「国による地方に対する財源保障について」足立 伸）』
- ・地方交付税は一定の計算式のもとで自治体に交付される。
- ・国の財布に入ったお金を使って、財政のデコボコをならすもので、正確には国と自治体との間の財政調整となる。
- ・しかし、どの程度の財源保障と、どのような方法での財政調整が必要かについては常に問題であり、自治体ごとの多様な立場を大枠のところ取りまとめているのが地方財政計画ということになる。
- ・都道府県や市町村が国としての基本的な行政を担っている以上、地方交付税のような財政調整制度は不可欠で、しかも価値中立でなくてはならない。

地方交付税の配分

- ・普通交付税（交付税総額の94%）

基準財政需要額－基準財政収入額

- ・基準財政需要額

単位費用（法定）×測定単位（国勢調査人口、面積、道路延長等）×補正係数（寒冷補正等）

- ・基準財政収入額

標準的税収入見込額（これぐらいの自治体だとこれぐらいの税収が上がるのが普通だねという計算）×75%＋想定されるその他の収入

- ・基準財政需要額100億円 標準的税収見込額40億円 その他の収入5億円として計算すると $100 - (40 \times 75\% + 5) = 65$ 億円が地方交付税となる。

- ・ $40 + 5 + 65 - 100 = 10$ 億円が留保財源で、地域事情に応じた標準的ではない政策を実施することができる。

- ・特別交付税（交付税総額の6%）

予期しない災害に襲われて臨時的にお金が必要な時など、個別の政策課題に対して必要な自治体に交付される。

不交付団体は損？

略

地方交付税の秘密

- ・地方財政計画で地方交付税の総額が決まるのは新年度に入る前だが、個別自治体の地方交付税の総額が確定するのは新年度に入ってからである。金額がほぼぴったり一致するのは、基準財政需要額を算出する方法が毎年微妙に調整されるからである。

- ・地方交付税の算定方法が複雑になってきた要因の一つは自治体に対する国の誘導政策として使われていることにもある。

- ・「地域の元気創造事業」や「人口減少等特別対策事業」などの「歳出特別枠」の割合が増えて、さまざまな計算式が組み合わされているが、職員数の削減や、人口増減率などが加味される。職員数を減らしたり、人口を増やしたりしたらご褒美がもらえる。

- ・条件が悪化したらみんなで手伝わなければいけないのにそれを放置して、条件の良くなった地域に加算する。このようなことを地方交付税でやってはいけない。

- ・地方交付税はニュートラルなものである。基本的には、自治体の面積と人口、それに寒冷地補正など最小限の補正で算出されるのが望ましい。

「計画インフレ」状態

- ・国庫支出金（国から自治体に移るお金の一つ）

負担金

法律などで決められた国と自治体との経費区分に基づいて国が自治体に支払う（義務教育の教員の給料の一部を国が負担する等）

委託料

例えば、国政選挙の投開票など国政の仕事を自治体にやってもらうための経費

補助金

特定の政策を自治体に勧めるために国がその経費の一部を補助するもの

- ・国と自治体は別人格であり2000年の分権改革以降は「対等・協力の関係」と言われているが、一方で自治体は国の構成要素であり、日本の地方自治制度では、本来は国がやるべきことを「分権」と称して仕事だけ自治体にやらせることが少なくない。

- ・国が自治体を動かす代表的な手段が「計画」と「補助金」でしばしばこれがセットとなっており、今や「計画のインフレ」状態である。
- ・地域の実情や市民の意向に合致するように計画を作り、一定の方向性や展望をもつことは市民との約束事でもあり大事なことであるが、現在、進められている「計画のインフレ」状態は、国が自治体の政治・行政を統制する手段として用いられており、本来、あるべき計画とは逆方向になっている。
- ・補助金が欲しいなら作りなさいといわれる計画は、国のタテワリ分野別にばらばらとその都度降ってくるので、総合計画に含まれないことも多々ある。
- ・補助金をもらうための計画は、ただ単に補助金をもらうためだけに策定する計画になってしまう。
- ・補助金ごとに計画を策定させることは国による自治体統制の手段だが、計画の実施結果を評価し、成果が上がっていなければペナルティーを科すなど、行政の実施についても管理していくということになってきている。
- ・形式的に見れば自治体が進んで計画を策定したように見えることから、成果が上がらなければ自治体の責任となることから国にとって「分権」は都合がいい。(国の責任転嫁)
- ・計画と補助金のセットは国による自治体統治の手段として定着してきた。

3. 公務員

減少する公務員の代わり

- ・「公務員」とは
普通、日本で公務員というと国や自治体に努めている人全般を指す。
非常勤職員でも、一定の範囲にある人は公務員の枠内に入り、国家公務員法や地方公務員法が適用になる場合がある。
日本では国家公務員も自治体職員も減少の一途をたどっている
- ・国家公務員
郵政関係民営化や国立大学法人化などで職員を公務員という身分からどんどん外に出していった。
- ・自治体職員数
都道府県職員は漸減し、市町村等職員は2000年くらいをピークにこの15年間で2割以上減少している。
- ・公務員の仕事が減ったわけではなく、むしろ新しい仕事がどんどん増えているのになぜ公務員を削減できるのか。
- ・「正規」公務員の代わりに「非正規」公務員を雇用したり、民間企業や法人に事務を委託したりするなどが考えられる。(公務員が行っていた仕事を行うことから広い意味での「公務」従事者)

民間企業の中の「公務」従事者

マイナンバー制度の施行があぶりだしたことのの一つは、日本においてはほとんどの民間事業者が「公務」の担い手であったということである。課税・納税といえ、国民国家統治の基本中の基本であり、公権力の行使の中でもコアとなる部分の一つだが、その一翼を、ほとんどの民間事業者が担っているのが現実である。

公務員と「非公務員」との境界

- ・公務員でなくてもできる「公務」は何か
一般には「公権力の行使」（行政処分ともいわれる）が境目となっているようである。
- ・放置車両確認業務は民間委託されている。
- ・何かを許可するとか認可することも公権力の行使とされている。
- ・運転免許の路上検定、民間車検場での車検、建築確認等これらすべては政府の一機能を分担している。
- ・現実の社会では公務員以外でも公権力の行使を担っている。
- ・非公務員が公権力の行使をする場合は、「みなし公務員」という扱いとなり、法律で個別に定められている。

公証事務は公権力の行使？

- ・戸籍謄抄本の問題
「本庁舎以外で行っている市民課窓口業務のうち、戸籍謄抄本の交付事務の民間委託化及び交付時間の規制緩和」を三鷹市が構造改革特区として提案（2002年）
- ・法務省見解
「行政処分である戸籍謄抄本の交付の可否を決定することが市町村長の権限であり、それを行使するのは正職員に限られることは当然」
「戸籍謄抄本の作成自体が公証事務の主たる部分であるから、その部分を公務員でない者が行うことは相当ではない」
- ・実務の流れから見ると法務省の見解は空論に近い。
- ・法務省の論理を突き詰めれば、戸籍窓口は公印の主体である市町村長自らか、少なくとも課長級以上の管理職がやらなくてはならないこととなる。そこまでは法務省もいえないので、市町村長や管理職の管理のもとにあればよいということになるが、それなら、正職員ではなくて臨時職員でも派遣職員でも、実効的に管理できればよいことになる。

市場化テスト法で守られていること、守られていないこと

- ・市場化テスト法（競争の導入による公共サービスの改革に関する法律）2006年
窓口5業務（戸籍謄本、納税証明書、住民票の写し、戸籍の附票の写し、印鑑登録証明書、施行当時は外国人登録原票の写しがあり6業務だった）に関して、公務員の正規職員が配置されていなくても、民間事業者に住民票の写し等の交付の請求の受付、引渡しを委託することが可能となった。
- ・足立区はこれらの窓口業務の全面委託を始めようとしたが、「請求の受付」と「引渡し」のプロセスの真ん中にある「審査・決定」業務は外部化できないこととなっていたため断念した。
- ・しかし、「審査・決定」とは、単に端末のキーボードを叩いて申請書を入力し公印を押すことである。ここにくるまでの窓口でのやり取りで申請書上の整合性は確保されており、判断を要する業務は事実上存在しない。一連の流れの中で、最も判断を要しない機械的な作業が「行政処分（公権力の行使）」として外部化できないという。
- ・公証事務が行政処分（公権力の行使）であるとしても、それを担うべきなのは、直接申請者と対面し、交付を否定する可能性を判断できる「請求の受付」と「引渡し」という作業をする人たちである。
- ・郵便請求や、住基カードによってコンビニなどで自動的に交付される場合には、どのような意味

でも実質的判断の余地は入らない。

- ・このような空理空論で、いったい国は何を守ろうとしているのか、何が守られていないのか。

理屈と現実との乖離

- ・市場化テストとして実施されている事例（東京自治研究センター）

北海道由仁町、宮城県丸森町、茨城県守屋市、長野県南牧町、兵庫県神河町の5自治体

委託先は、自治会、地域協議会、地域住民出資の企業、民間企業、公社、シルバー人材センター

- ・委託窓口には正職員がいない場合は、窓口に出された申請書は、本庁舎にファックスで送信され、申請書を公務員の正規職員が「審査・決定」したあと、それぞれの窓口で証明書類がファックスで送信され、それをプリントアウトしたものが申請者に手渡される。
- ・本庁舎の公務員の正規職員は何を判断の根拠として「審査・決定」をするのか、形式主義の極みである。
- ・市場化テスト法を経ることなく条例で外部化している例
「宮若市の証明事務等の窓口を農協に設置する条例」（福岡県宮若市）
この事務を取り扱う人たちに対して守秘義務等を課し違反者には罰則を設けている。
- ・すでに「非公務員」が「公務」に従事している事例が多々あることを踏まえて、個人情報管理等の市民の権利を実効的に確保すべきで、理論的には公権力の行使という概念をもう少し厳格化することも必要になる。

地方独立行政法人化？

- ・「公証事務を完全に外部化するために地方独立行政法人を活用したらどうかという提案」（地方制度調査会2016年）

民間事業者ではだめだが、地方独立行政法人であれば可能という不可思議な提案が繰り返されるだけ。議事録でもほとんどの委員が懐疑的。「現実」に合わせて「観念」を改めるべき。

社会分権型アウトソーシングの提案

略

第4講 地域社会と市民参加

1. コミュニティ

コミュニティの制度化としての自治体

- ・地域における人の集団を、現在では地域コミュニティとか単にコミュニティという。
- ・現在の日本で地域コミュニティというと、町内会・自治会のような地縁団体がイメージされるし、今でも全国的に広く存在している。
- ・農村部のように地域社会と生産活動が強く結びついて地域では現在でも地域活動は残っているが、都市部の地縁団体の役員を中心は自営業者など地域で暮らしていかなくてはならない人たちで、サラリーマンとして日中はどこかに働きに出かけている人たちは、こうした活動に参加する機会は少ない。地縁団体の活動はその地域の産業形態に影響される。
- ・自治体は人の集団に起源をもっており、本来、自治体とは地域コミュニティの制度化である。
- ・地域社会という人の集団がそのまま自治体という制度になっていけばすっきりするが、日本の自治体は大規模化、広域化しており、人間個人と自治体との間に地域コミュニティという中間的な存在を考慮しなければならなくなってきた。

- ・現代において地域コミュニティが強調されるのは、ある意味で自治体の政治・行政が限界を迎えているから。
- ・近世までは農業でも商工業でも、地域内での生産活動（「村」）と地域間の交流活動（「町」）によって社会が成り立ち、一人ひとりの生活の大部分は地域内で完結することが多かった。
- ・自治会近代化は、地域と生産力を切り離し、働くところと暮らすところが分かれており、暮らすという意味での地域性は残るが、働くという意味での地域性は次第に失われていく。
- ・近代化に伴い家族も代々同じ地域で住み続ける大家族制から親子関係を中心とした小家族制に移行し、「村」単位で課せられていた税は個人単位となる。「村」の中の相互扶助で支えられてきた生活支援は、次第に行政が個人に対して行うようになり、行政は生活のあらゆる領域をカバーしなければならなくなり肥大化の一途をたどる。
- ・そして、私たちは政策・制度のネットワークの中で暮らしていくこととなる。

「第二の村」とその限界

- ・地域と生産力が分離する近代化が進展するにつれ、多くの人たちは会社などの法人に属することとなる。
- ・会社がかつては「村」の機能を果たしていた側面がある（運動会、福利厚生事業、年金、葬式、住宅、病院等）が、現在、会社は「第二の村」であることをやめ始め、その分だけますます行政がセーフティーネットの負担を背負わなくてはならなくなっている。
- ・政府側でも市民側でも、もう一度地域社会における生活支援能力を再建するという地域コミュニティ論が叫ばれ始めている。

コミュニティの概念

- ・近代化の果実（制約のない自由な関係性）を享受しながら地域コミュニティを再建するということは口でいうほど簡単ではない
- ・近代化によって一人ひとりの個人が社会の構成単位であることが確立した以上、近世以前の束縛された地域社会に復古することは、理念的にも現実的にも不可能である。
- ・現代において地域コミュニティを再建するということは、単なる復古ではなく交響体を目指すことになる（見田宗介）

地域コミュニティへのスタンス

- ・新しい地域コミュニティ論が本質的に抱える難しさは、市民個人の意思と地域コミュニティとしての意思の齟齬にある。
- ・主権者である市民個人にとっては、政府と自分との間に新しい地域コミュニティが挟み込まれることとなる。
- ・政府に対する主権者という地位を手放さないとするならば、市民個人は新しい地域コミュニティと政府の両者における構成員となる。
- ・この困難さを制度的に解決するためには、結局、新しい地域コミュニティもまた政府であると位置づけて構成員の合意を調達し、そこに何らかの権力を付加しなければならなくなる。それが地域コミュニティの制度化としての自治体という意味。
- ・平成の大合併でも合併特例区や地域自治区の制度化が行われているが、どれも時間の経過によって廃止されるか形骸化しているのが現状である。
- ・根本的には、地域コミュニティを自治体として再建しない限りこの隘路は抜け出せない。

戦時体制と地縁団体

- ・人間が社会で生活していく上で集団を組むのは自然なことだが、統治の歴史が始まった途端、それらの集団には機能と意味が付与される。
- ・1940年9月11日内務省訓令第十七号
それぞれの地域に存在していた地縁団体を、農村部では部落会、都市部では町内会として国家と内機構の一部に制度化した。
- ・隣保班の代表者が部落会・町内会の常会（会議体）を構成し、部落会・町内会の代表者が市町村の常会を構成、部落会・町内会の代表者は市町村長の選任であった。
- ・部落会・町内会は一般制度として全戸加入が強要され、市町村常会は市町村議会にも匹敵する正統性が担保された。
- ・市町村議会は議決機関、市町村常会は協議機関と性格づけられていたが、実態としては、市町村長の統制下にある市町村常会が市町村議会に対して優越的にふるまうようになり、議会は町会長の会議の後に形式的に開かれるという事例も報告されている。
- ・また、常会が部落会・町内会単位に議員候補者を推薦して選挙に臨むなど、常会と議会との二重構造は、議会の機能を実質的に削ぎ、議会の空洞化を招くことにもなった。
- ・1943年には議会の議決事項が概括主義から制限列举主義となり現在の地方自治法に至るまで続いている。
- ・市民の自由な意思に基づく会員制組織としての地域コミュニティはこれからも重要な役割を果たすであろうがそこには、①参加や退会の自由 ②民主的な役員の選出 ③自発的、自主的活動 ④主として公共活動、という4つの条件が求められる。（秋元政三）

地域コミュニティの方向性

- ・地域コミュニティを地縁団体に一元化して、災害救助や生活支援などの機能をすべて負わせるということは無理である。
- ・地域コミュニティのイメージをもっと膨らませて複線型の制度設計が必要となる。
- ・小中学校のPTA、JA、JC、テニス仲間、カフェ仲間、ママ友、パパ友、会社仲間、組合仲間等々私たちは生きていく上で何らかの仲間に属している。
- ・地縁団体に一元化するのではなく、大小さまざまな広義の地縁性を持った網の目を形成することで、いざというときの自分の生活を支え合う。それが現代における地域コミュニティのイメージである。

2. 市民合意

市民の声とは何か

- ・基本的に自治体の政治・行政がその市民の意思に基づくべきものであるということは誰もが認めるところであり、戦後だけでも地方自治法施行70年の苦闘の数々がある。
- ・自治体の政治・行政における「市民の声」とは何なのか。
具体的にどういう状態で市民の意思は形成されるのか。
そもそも市民が合意するということがありうるのか。
いったいどれだけの市民が一つの意思として合意することが可能なのか。
- ・市民合意を調達するしくみは自治体の統治機構の大きな柱の一つである。
- ・二元的代表制の下では市町村長・知事と自治体議会は市民の合意を形成するための大きな道具で

ある。(それぞれが市民の代表として別々に選挙で選ばれる)

- ・市町村長・知事が用意している市民参加手法
住民説明会、市民を交えた協議会、市民団体による施設の運営、情報公開制度、パブリック・コメント等も普通になった。
- ・政策に関する市民合意の調達に失敗すると信頼感をなくし、自治体の政治・行政全般に影響が出る。
- ・全国の自治体議会で議会改革が取り組まれている。現在の方向性は公開と参加である。
- ・議会基本条例を制定し、公開と参加の議会改革を進めることは重要だが、議会で市民生活や地域社会にとって重要なことが議論され、決定されていない限り、市民は議会に関心を持たないし、持つ必要もない。市民はそれほど暇ではないし、暇でないので税金というお金を拠出して、役場の職員を雇用したり、市町村長・知事や議会議員を選出している。そのかわりいつでも辞めさせることができる。これが近代社会における政治・行政と市民との基本的な関係である。

住民説明会が紛糾する理由

- ・私たちは一人ひとりが意思を持っている。それが尊重される。これが近代社会の前提である。
- ・一万人いれば一万通りの意思がある。これらの意思が合意することがあるのか。
- ・最初に思いつく市民合意の手法は多数決である。
多数決には選択肢が必要で、多数決の前に選択肢を絞る作業が必要となる。それが議論である。
例えば、一万通りの意見を突き合わせてみると5つくらいの選択肢ができたというプロセスがないと、自分の意見がどこに反映されているのかわからない。
- ・議論は議論を通じて意思が変わることを前提としている。
- ・他人の意見を聞いて自分の意思がぶれることが大切で、一万通りの意思が少しずつ折り合いをつけて5つくらいの選択肢に整理されてくる。
- ・このような合意調達のプロセスを公開で深めていくのが本来の議会の役割である。
- ・市町村長・知事や役場からの提案は内部で一つにまとめられたもので選択肢がない。
- ・だから彼らは「住民説明会」をする。協議をするのではなく「説明」する。
- ・役場が一つにまとめた案は、役場の中で会議を重ね調整したものであり、よくできているがその過程は市民には見えない。
- ・後から情報公開で調べられるものもあるが、提案の段階では市民にとって唐突に出てくる。
したがって「住民説明会」はたいてい紛糾する。
- ・役場側はすでに提案を一本に絞ってしまったので修正する余地がほとんどなく、「ご理解ください」としかいえない。そうすると市民はますます怒る。
- ・議会には必ず複数の議員がおり、複数の意思が存在する。
そこで公開の議論をすることで政策の正統性も、あるいは問題点も明らかになる。
今、議会に政策提案機能が求められているが、それは目新しい政策を条例化することが主な仕事ではない。
- ・市町村長・知事からの提案であっても、それに対して選択肢を提示し、争点化することが議会としての政策提案機能で、これは議会にしかできない。

妥協と納得

- ・合意形成とは、誰もが不満を抱える状態で、合意とは不満の積み重ねにおいて成立する。
問題は、選択された結果に対して自分の意思とは違うけれど「しかたない」と納得するかどうか

である。

- ・納得するために必要なものはプロセスである。

あらかじめ定められたプロセスをきちんと踏んでいるか。公開の場で十分な時間をかけて議論が進められたか。その上で自分の意思を含んだ選択肢が少数派であれば納得せざるを得ない。

- ・そもそも政策は将来を予測して策定するもので、最初から不確定要素が入り込んでおり、「正しい」政策はない。

その政策が現状では最もベターなものであるという正統性は、どのようにしてその政策を選択したのかという過程によって証明される。

- ・政策決定までのプロセスが見えなかったり、過程を飛ばしているような政策、例えば、トップダウンで進められているような政策には市民の支持は得られない。

市民の直接参加

- ・自治体の政治・行政に市民が直接関わる方法

選挙

陳情や請願

監査請求 「事務の監査請求」 「住民監査請求」

解職請求 解散請求

条例制定請求

住民投票

住民投票

- ・住民投票は市民の直接参加の道具で、市民側から提起されるものと市町村長・知事側から提案されるものがある。
- ・住民投票こそ選択肢の作り方が重要で、複数の選択肢にするとアンケートか世論調査のようになり、住民投票をしたのに決められないという事態に陥りやすい。
- ・住民投票の最大の課題は選択肢を一つにまとめることであり、そのために住民が広く議論する場を事前に設定しなくてはならない。
- ・このプロセスが欠けると、住民投票は為政者に利用されるだけになりかねない。

3. 市民参加

市民参加の理論と現実

- ・市民参加を否定する人はもういないが、現実の場面では繰り返し混乱が生じている。

市民参加経験者の声

- ・市民参加を盛んにすると議会がいい顔をしない
- ・市民参加といっても一部に過ぎないという批判がある
- ・市民参加した市民の中で合意ができない
- ・市民参加の結果に沿えないとして、市長や議会が異なる判断をすることがある。

役所（職員）の側から

- ・市民は視野が狭く、市民全体のことを考えるほどの意識や能力がない（わがまま）
- ・都市部ならともかく、地方部では市民は成熟していない（公募しても集まらない）
- ・これまでも地縁団体や地域団体の意見を聞いている（市民の代表とは？）
- ・市民参加は手数がかかり面倒くさい（自分たちで考えた方が早くてよいものができる）

市民参加は議会軽視？

- ・そもそも議会は、市民参加を制度化したもので市民参加の本家である。
逆にいうと議会が市民参加の機能を果たしていないから、別の形での市民参加が試み始められている。
- ・例えば、アメリカの基礎自治体の議会の多くは、ひな壇に議員が並び、相対して市民の座席がある。おそらく、幅広い市民の参加を得ながら、市民代表である議会が合意形成を図って行政をコントロールする責任を持つという構図になっている。

市民参加の類型的整理

- ・政治（主として政策の決定機能）と行政（主として政策の執行機能）は実態として分離して成立しているわけではなく、関わる主体も二分化されるわけではないが、自治体における市民参加を政治参加と行政参加に分けて考えてみる。

政治参加

- ・選挙（市民の信託による間接決定）・住民投票（直接決定）・地域政党を組んで議会に議員を出す。

行政参加

- ・公園づくりや文化ホールづくりのワークショップ ・出来上がった公園の管理や、文化ホールの運営の一翼を担う ・総合計画を始め各種計画策定過程への市民参加

市民参加と議会の位置関係

- ・議会が市民参加の制度化という機能を果たすためには、第一に、議員同士が討論（討議）して選択肢を提示し、妥協しながら合意を目指すという作業を公開の場で行うことである。
- ・また、政策参加として、議長の諮問機関を設置し、専門家や利害関係、公募市民などの意見を聞き、知恵をかりる。基礎的知識から重要課題に至るまで、政党・会派を超えた議会としての研究や研究を定期的に行うことも必要である。

市民同士が合意できない？

- ・行政参加の政策参加で集まってきた市民同士の関係
合意を目指すことは当然だが、合意できなければ誰かが責任を取るといような性格のものではない。
- ・集まってきた市民と集まってきていない市民との関係
集まってきた市民が市民全体を代表するものではないし、一部の意見であるのも当然のこと。集まってきた市民は自分の考えや個々の属性を踏まえて意見を述べるからこそが参加の意義である。
集まってきていない人に対して、そのことのみをもって批判する必要はないし、そのような人の意見を推定しなければ発言してはならないということでもない。
もちろんことらも合意を目指して努力することは当然だが、あくまでも一人ひとりの自己決定権に依存しているわけであり、妥協や分裂を含め、どのような結果もありうる。

政治参加と行政参加における市民

- ・政治参加における市民と行政参加における市民とは、同じ市民という概念であり、実態的にも分裂していないが、異なる次元で理解しなければならない。
- ・「自治体における市民参加はまさに市民自治による自治体の市民管理である。ここでは文字通り市民の自治体なのである」

「市民と職員との関係の《基本構造》は『協働』ではない。自治体理論では、ここをたえず確認

しておかなければならない。」(松下圭一)

- ・政治機能の側面で市民が主権者であることは疑いようがない。自治体における市民参加は市民自治による自治体の市民管理と同義になる。
- ・市民の行政参加とは、市民の代行機関である行政の執行過程の中に、さらに市民が関与しているという入れ子状態のことをいう。
- ・政策決定は無謬ではないことから、議論と合意の手続きが不可欠となる。

地縁団体の参加

- ・行政参加における市民は、個々の自分の意思に基づいて発言し、行動することが求められている。一人ひとりの強い関心事や利害関係に忠実に発言し、行動しても構わない。行政参加における市民が、役所(職員)にとって「うるさい」「協調性のない」存在であることはある意味で当然のことである。
 - ・地縁団体(町内会・自治会)の意見を持って市民の意見とみなし、市全体に対し拘束力のあるような取り扱いを行う危険性。
- ① 地縁団体の意見は一つの意見であることは疑いないが、団体は世帯単位の構成であり、世帯主の意見に偏りがちとなり、市民個人の意見の集約としては相当に不十分背ある。
 - ② 地区内の共通課題の解決という必要に迫られて編成された地域団体は、今でも一定の部分についてはその必要性が残存するものの、企業活動や行政機能の発展によって機能が縮小している。
 - ③ 地縁団体の網羅性、非選択性という性格を、自治体行政が陥りがちな「全戸掌握主義」に結び付けてしまう。
- ・「市民参加の究極の理想は全市民の総参加であるのか。市民参加方策はこの理想に向かって、一人でも多くの市民を巻き込んでいくべきものなのか。そうではあるまい。市民参加の究極目標は、政治に関心をいただき、参加を志向するすべての人々に有効な参加の機会を保障することであり、それで必要にして十分であると考えらるべきであろう」(西尾勝)

市民参加の成果と行政の整理

- ・市民参加で得られた結論を役所(職員)がアレンジをして成案とし、それを議会がさらに修正を加えるという話はあり得る話である。
- ・成果を役所(職員)が成案としない場合でも、尊重義務は発生する。もし異なる部分があれば、役所(職員)に応答義務があるのは当然で、その応答に対して、さらに市民の政策参加が行われるのも当たり前のことである。
- ・市民の声は一つにまとまった「集合意思」ではない。市民合意というのは一つの意味に統一されることなく、一人ひとりの意思が少しずつ折り合いをつけていくことである。だから、私たちはどの局面においても自分の意思に基づいて発言し、行動してもかまわない。それが市民参加の意義である。
- ・市民合意への過程は、公開・参加の原則に基づく「納得」に向けたプロセスであり、その過程のどの場面においても一人ひとりの意思はネグレクトされることはない。その作業は代表者に仮託され、制度的には、それが自治体議会の役割となる。
- ・ただ残念ながら現在の自治体議会はそういう機能を果たしていない。それは、個々の議員や議会が悪いというよりは、日本の自治体制度の歴史にひきずられているところが多々ある。例えば、度重なる市町村合併によって自治体議員数が大幅に減少したことが象徴的である。
- ・全国各地で取り組まれている自治体議会改革に期待するとともに、私たちの自治体観のいかにか

が必要かもしれない。

第5講 憲法と地方自治

以下略

1. 主語は誰か

英文憲法

「地方公共団体」と自治体

隠れた主語に「住民」

2. 地方自治の本旨

謎の言葉「地方自治の本旨」

団体自治と住民自治

地方自治の本旨＝憲章制定権

憲章とは何か

訳語詐欺

3. 欺きの話法

町村総会の謎

訳語詐欺・その2

「脱」憲法状態

憲法改正と地方自治

第6講 縮小社会の中の自治体

1. 人口減少の要因

人口減少をめぐる錯覚

日本の人口減少と地方の人口減少とは違う

「結婚」という強固な規範

2. 東京圏人口の固定化

人口減少と東京一極集中とは関係ない

東京圏への転入は減っている

東京圏内の地域再編

3. 拡散政策が導く一極集中

「現金」生活における格差

財政上のお金の動き

国策としての「地方創生」が生み出したもの

誰のための「地方創生」か

拡散政策が呼び込む一極集中

なぜ一極集中するのか

地域づくりのスタンス

自治体はディフェンダー

おわりに