

地方分権・地方自治フォーラム 講演録

とちぎの自治のミ・ラ・イを考える  
～自治と住民との関係を中心に～

日時：平成 23 年 1 月 22 日（土）13:30～

場所：國學院大學栃木学園教育センター

【基調講演】

（テーマ） 「地方分権改革の『仕組み』と『実践』」

（講師） 東京大学大学院法学政治学研究科教授 金井 利之 氏

皆さんこんにちは。ただいま紹介いただきました東京大学の金井でございます。本日はこのようなフォーラムにお招きいただき、誠にありがとうございます。こういう機会を与えていただくことは大変光栄なことと思っております。ただ、お昼の終わった時間は眠くなることもあり、われわれ講演をする人間にとっては魔の時間の一つでもあります。眠くならないようなお話ができればと思っておりますので 1 時間ほどお付き合いいただければと思います。

先ほど鈴木市長から熱のこもったお話がありました。

今回のフォーラムの題は「地方自治のミ・ラ・イ」ということですが、『ガバナンス』に 2 年間ほど連載した私のエッセイのタイトルと同じです。

今日のお話のかなり部分は『ガバナンス』に連載したものの中にも書いてあることなので、読まれている方には繰り返しになって申しわけない部分がありますが、まだの方はぜひどこかでお目通しいただければと思っております。余り長いものではないのですが、月刊の雑誌ですから、今から本屋さんに行ってお求めいただくということは多分できないと思います。きっとどこかの図書館にはあると思っております。

ぎょうせいの編集の方から連載はどうかとお話があったときに、片仮名で「ミ・ラ・イ」という題でいこうと言われました。なぜ普通に書かないのかと聞きましたら、地方自治の未来はそう簡単に見えてこないの、漢字で「未来」とすんなり書けるようにすっきり世の中が展望できているわけではない。いろいろな観点から幅広く考えてみようということで、ちょっとスタイルを変えてみたということです。

その中でもいろいろなテーマがありますが、きょうは、市町村合併の問題、基本条例の問題、住民自治の問題、この 3 つを大きなテーマとして取り上げたいと思っております。市町村合併は、地方自治の未来を考える上で非常に大きな影響を持つだろう。少なくとも、てんやわんやというか大騒動を引き起こしたという意味で今までも非常に大きな影響がありました。その影響が今後さらにどう出てくるだろうかと考えると、とても大きなこと

であります。ということで、市町村合併を1つ目のテーマにしようと思います。

2つ目は基本条例です。自治基本条例とか議会基本条例といわれるものが、ここ数年にわかにクローズアップされるようになりました。これは一体自治にとってどういう意味があるのか少し考えてみようということで、2つ目の大きなテーマにしようと思います。

3つ目の大きなテーマは住民自治です。住民自治ということが、これまたよく語られるようになってきました。これについてもどのように見ていくべきなのか、いい点、悪い点も含めていろいろと考えていかなければいけない。以上3つの大きなテーマで話を進めてまいりたいと思います。

まず、前提として、なぜ地方分権や地域主権というものが大きくクローズアップされているのだろうか。これは、地方自治に限らず非常に大きな流れを背景にしています。その大きな時代背景は、1995年くらいから「国のかたち」が大きく変革を遂げつつある改革期にあるということが出来ます。「国のかたち」という言葉は、国の中央省庁等改革(いわゆる省庁再編)の行政改革会議の報告の中で出てきた言葉です。「国のかたち」は、言うまでもなく中央省庁だけの形のはずはないわけで、中央省庁の改革にとどまらない全面的な見直しが行われています。これを地方自治領域の地方分権推進委員会の文書では「第3の改革」と名づけています。

「第3の改革」というのはどういうことかという、「第1の改革」と「第2の改革」があったということです。「第1の改革」は、明治維新から明治憲法体制としてある程度近代国家の形がまとまる大きな改革期です。明治維新でいきなり日本が変わったわけではなく、どちらかというともっと前から始まった改革の時代がずっと続いた。ペリー来訪以来、明治憲法の成立、国会の開設くらいまで、30~40年と結構かかっています。30年、40年延々と改革をしていたとんでもない時代がありました。坂本龍馬で近代日本ができたわけではなく、その後もずっと、どういうふうにすべきなのかということで、最終的には帝国議会の開設まで至るような大改革の時代があったのです。

「2つ目の改革」は戦後改革、第二次世界大戦後の改革といわれるものです。これも1945年夏に突然変わったということはありません。講和条約が締結されて独立が回復され、その後いろいろな見直しがされる時代までかかりますから、1950年代末までかかっています。15年くらいで終わったのかというと、そうではなくて、戦後改革の基本的なアイデアは1930年代にほとんど議論されています。改革しなければいけないとみんな思っていたのですが、ああでもないこうでもないとめっちゃくちゃなことをやっているうちに、戦争まで引き起こして大混乱を起こした挙句、敗戦になって占領された。占領軍は力がありますから、今までのいろいろな日本側のアイデアもあるしアメリカのアイデアもあるから両方混ぜてやれということでやったわけです。力づくでやればうまくいくということもないので、独立講和の回復後にさらに見直しし、これまた30年ぐらいかけて延々とやっていた。

この非常に広い意味での戦後改革が終わって、1960年くらいになると国の形が多かれ少なかれ固まりました。あとは微調整で、大きな形の中で高度経済成長路線を目指していく

形におさまっていった時代が続きました。30年くらいかけて改革をやり、1960年くらいにまとまって落ち着き、あとは高度成長に邁進するというので、みんなで経済成長を目指しました。これで30年くらい形は同じまま進めることになりました。

ところが、1990年代半ばに、またうまくいかないという話になって改革の時代が始まりました。改革をやった後はすぐ普通に戻るのかというと、考えてみると改革の時代は結構長い。30～40年かかって改革して、その制度がどれくらいもつかというと、30年くらいしかもたない。結構大変です。どうもそういう非常に大きな流れがあるようです。

1995年から始まってまだ15年しか経っていないということを考えると、皆さんは「改革疲れ」といっていますが、下手をするとこれはあと10年、20年続きかねないということです。30年改革をやるのはどういうことかということ、ある世代は最初から最後まで改革で終わる人もいるわけです。25歳くらいで就職して、55歳の働き盛りまでずっと改革しているという人も、世代によってはあり得る。中にはずっと改革をしない世代もいます。高度成長が終わったときに仕事を始めて、バブルが終わるくらいに思いをして引退する幸せな世代もいます。多くの世代は、そのどちらにもかかわるということです。全然どうなるかわからないから、改革疲れなんかしてられない。まだ半分も行っていない可能性がある。まだ全然終結期が見えないということです。

こういう大きな時代の中で、地方自治は無関係なのかということ、無関係どころか「国のかたち」の非常に重要なパーツになっています。重要部品なので、全体が変わるときには、こちらは平和にいきいたいとか、国が改革するのは勝手だけれど我々は静かに暮らしたいと思っても許されない。自治制度や地方自治のあり方はどういうわけか「国のかたち」の重要部品になっているので、全体のモデルチェンジを行うときには連動してこちらモデルチェンジしろという圧力がかかってくる論理必然性があるわけです。地方自治というのはどちらかというと、お上が華々しくやるのはいいが地域はごく平和に仲良く暮らしたいという孤立主義的な発想があるところもありますが、そんなことは許されず、世の中が変われば地方自治もその影響を受ける可能性があるということになります。

では、制度が変わったからと直ちに自治体のあり方が変わるのか。制度が大きく変わることを受けて、自治体の日ごろの活動や実践も変わるということになりますが、その変わる話が今後いろいろ出てくることになります。

今日の3本柱の1つ目は市町村合併です。市町村合併が大きく進むのは、「国のかたち」が大きく変わる時期です。合併というのは本当は、国の動向とは全く別に、地域の実情に応じて必要なら合併すればいいというのが基本的なスタンスですが、国の形が変わるときには、連動して市町村のあり方も再検討しろというかなり強い圧力がかかってきます。

「明治の大合併」「昭和の大合併」「平成の大合併」の3回、大合併が行われています。これは、先ほど言った「第1の改革」「第2の改革」「第3の改革」と時期的に合っています。これは偶然ではなく、それなりにその時期に応じた目的があります。

ここで、何のために合併するのかということが出てきます。「明治の大合併」の非常に大

きな必要性は、後から振り返ってみれば、小学校を市町村が維持できるようになることが一つの目的でした。小学校をつくって義務教育にするというのは明治のかなり早い時期に行われましたが、そのようにパーツを変えていくと、結局だれが学校を運営するのかという話になっていって、市町村だろうという話になります。それなら市町村ができるようにならなければならないでしょうという形で合併を求めるわけです。これもやはり 20 年くらいかかります。小学校をつくらなければいけないと決めた後にいろいろな余波がきて、結局のところは市町村を大きくしなければいけないという話になったわけです。

「昭和の大合併」も似ていまして、六三制といわれる中学校が大きな原因になりました。六三制になったのは戦後すぐですが、教育を変えたことでいろいろめぐりめぐって考えいくと、市町村が中学校を維持できなければならないということで、「昭和の大合併」という話になりました。こうしてみると、日本は教育というものを地方自治の非常に大きな柱にしてきたということがうかがえます。

「平成の大合併」はまだ途中なので、正直、これの本当の狙いはまだよくわからない。今までのアナロジーからいくと教育のためかなという気もしますが、少子高齢化を前提にすると、自治体が今後も教育を頑張るためにやったとは多分見られないだろう。むしろ高齢化の要因が作用しているのかもしれないという気もします。「平成の大合併」が何を目指しているかは、にわかにはわかりません。もちろん国や県が合併推進のためにいろいろと理由を述べるというのは、そのプロセスではいろいろありますが、当事者が何を言っているかではなくて、歴史的に振り返って「平成の大合併」が行われた論理的なメカニズムが何だったかは、後で振り返るときっと見えてくる。皆さんも、「平成の大合併」が効果を上げたあるいは役に立ったとすれば何に対してなのかをお考えいただければと思います。これはおいおい歴史が明らかにしていくだろうと思います。総務省や県という建前や表の理由ではなく、この国のかたちが求めている合併はどういう目的かは、まだよくわからない。私なりに仮説はありますが、これは、おいおい歴史が証明していくだろうと思います。

では、合併の効果、目的は何なのかというと、今もよくわからない。走りながらとにかく合併することになったということで進んだわけです。もちろん、行政体制の強化ということは建前ではよく言われます。小さな自治体ではお金も職員の数もないので大きなことができない。合併すれば少しは強くなるのではないかとされています。しかし、より重要なことは、自治体ごとの政治体制とその分配構造の問題だと考えられると思っています。

市町村合併がどういう意味を持つかというと、自治体政治に非常に大きな影響を持ちます。各自治体における「地域権力構造(CPS)」・「自治レジーム」を変えるのに大きな効果を持っています。地域権力構造や自治レジームというのはやや専門的な用語ですが、自治体におけるさまざまな人々の力関係をCPS (コミュニティ・パワー・ストラクチャー) といいます。力関係として、どの人やどのグループが強いのか、どのグループが弱いのか、これをCPSといいます。自治レジームは、そのようなパターンが大体決まるだろうとい

うことです。みんなが同じくらい強いところもあれば、こういうグループが強いというところもあります。それは個々の自治体によって違います。これが合併しますと今までのパターンと変わります。なぜかという、参加者が変わりますから。参加者が変われば力関係が変わるのは当たり前です。

例外的には、巨大な自治体に吸収合併ということが起きると、余りに大きいところが小さいところをいくら飲み込んでも変わらないということが起きる場合もあります。逆に消されてしまったほうは、今まではそれなりに自分で決めていたのが一切相手にされないということになる場合もあります。この2つは例外で、両極端なパターンです。多くの合併では、今までのパターンから変わるということだけはわかりますが、どう変わるかはよくわからない。そもそも今までのメンバーと変わるわけですから、政治の仕方が変わるのはだれでもわかります。問題は、どのように変わるかは合併しただけではわからない。メンバーが変わったということだけを決めるのが合併です。

ということはどういうことかという、合併が起きると、その後新たな自治レジームとか自治の形をめぐる政治が10年とか15年行われることになります。どういうメンバーが参加して、どういう力関係になるかを定める時期です。今後半世紀、第4の改革が起きるまでの間は、この自治体では大体こういうパターンになるという構造を決める非常に重要な時期です。うちの自治体のやり方はこうだと固まると、みんながそれを前提に政治をしますので、それを後から変えたいといってもなかなか変わらないわけです。後になって変えたいという人が現れても、「みんなそれでやっているのだからまあいいじゃないか、ぐちゃぐちゃ言うな」という話になります。変えるのだったら今です。

合併は、今までのパターンをリセットして新たなパターンをつくる時期です。今まで自治体で相手にされることがなかった人にとっては、新たなパターンをつくるチャンスであるとともに、今までうまくことをやっていた人にとってはピンチです。今後半世紀を決める時期になります。このように、政治体制を変化させることが市町村合併の最も大きな影響ということが出来ます。ただ、どう変わるかはよくわからない。むしろ、どう変わるかを定めるのが自治体の政治、実践のあり方だということになります。

もちろん政治というのは、単にだれが強いとか弱いということが目的ではなく、どの地域の住民に、どのような世代の住民に、どのような職業の住民に手厚い行政サービスをするのかということに影響します。だから政治体制の変化というのは分配構造の変化につながります。簡単にいえば、手厚いサービスをだれにするのかということを決めるということです。もちろん行政ですから全員に平等にサービスするのが建前ですが、人間のやることですから、どれが重要だと考えるかを決めなければならない。みんなに等しくなるというのはきれいごとで、実際上は、重要なみんなに等しくという意味です。何が重要かを政治が決めますから、当然サービスの配分のあり方が変わるのに影響することになります。

あるいは、ある政治の形が変わりますと、今まではあるサービスを増やすためには非常にエネルギーが要ったグループも、地域内での力関係が変わるとすんなりサービスが認め

られることもあります。逆に、今まではこのサービスは絶対に削減できないと思われていたものが、力関係が変わると、大した反対もなくずっと削減できてしまうということがあります。これが政治権力の怖さです。今までこんなに努力してもほとんど予算がつかなかったものに突然予算がついたりする。えもいわれぬ力が働いているわけです。合併には分配の変化を円滑に進めるという機能があります。分配の変化を円滑に進めるといのはきれいごとで、簡単にいうと既得権で守られていたサービスが、あつという間に対して抵抗もなくすーっと行革できてしまう場合があるということです。こういう意味で、地域権力構造のあり方に、合併というのは非常に大きな変化をもたらす得る。

「合併は最大の行革だ」という標語がありました。これは合併すると規模が大きくなって人員削減ができるという表層の意味だけではなく、もっと深い意味があります。合併すると今までの力関係が変わるので、今まで既得権益集団が頑張って減らせなかったものも、合併を機にあれよあれよという間に減らしてしまうということが起き得るということです。その意味では、合併は行革の最大のチャンスです。逆にいうと、合併はだから危ないのです。今まで守られていたものが、いつ切り捨てられてしまうかわからない。だからみんな合併のときには、合併したらひどいことになるんじゃないか、合併したら寂れるんじゃないかと心配するわけです。特に周辺部の町村の場合はそういう反応が多い。これは至極もつともで、そういう可能性を持つものが合併だということです。

そう考えると、普通、周辺部の町村は、合併したら自分のところの分け前が減るのではないかと心配して、合併したくないということが起きる可能性があります。ですから普通、合併は進みません。国が進めようとするればどうするかというと、今回の「平成の大合併」のときには、周辺部の町村の分配は、合併しなくても国は交付税で減らすぞと脅すことができたわけです。これは段階補正ショックとか地財ショックといわれるものです。小泉構造改革の時代に、小規模の町村に分配を減らすということを国は政策的に打ち出しました。これは合併を促進する機能がありました。合併しなくても減るなら、合併するほうにかければ新たな自治体の中でいろいろなチャンスもあるということで、周辺部町村も含めて合併に流れ込んでいったということです。

合併は、力関係を変えるとともに、サービスのあり方を変える可能性を持っているということです。今までおいしい汁を吸っていた人にとっては危ない可能性がある。しかし、今まで冷遇されていた人にとってはチャンスかもしれない。しかし結局のところ、合併前においしい汁を吸っていた人が合併後もおいしい汁を吸うということもあり得るので、何ともいえない。これは、各市町村で皆さんがどういう自治体をつくるのかということによるわけでありませう。

さて、以上が市町村合併の大きな機能です。市町村合併の効果というのは、簡単にいえば、力関係を変え、サービス配分のあり方を変える可能性を持っているということです。そして、合併後の10年なら10年でその自治体の政治のあり方が決まると、既得権的により守られる利益とそうでない利益が濃淡をもって分かれて、大体のパターンが決まっ

ていくことが想定されます。だから合併直後が大事なのです。合併直後に真面目に考えないと、後々、こんなはずではなかったということになってしまうということです。得てして市町村の人々は、合併すると疲れ果てて、ああ終わったと安心してしまうのですが、むしろ合併した後こそが大事です。

ただ、合併した後のことを白紙で決められたら困るということで、合併協議会でさまざまな協定を結び、合併した後の力関係を勝手に変えられないようにきちんと話をつけて、ある程度固定化させて新自治体で勝手に変えられないようにします。これが合併協定の基本的な仕組みです。いわば、昔の力関係を多少維持して、劇的に困る人が起きないようにするのが合併協定や新市建設計画の基本的な役割です。ただそれがもつのはせいぜい10年くらいで、今後50年を規定するのは、合併後に自治の形をどうつくるのかということです。

大きな話の2つ目は、基本条例です。今、全国の自治体で求められているのはどういう自治の形か。自治の形とかあり方というときれいですが、簡単にいうと力関係です。どういう力関係をつくるかが大問題になっています。その大問題に取り組んでいるのが基本条例という活動です。ですから、基本条例運動は趣味とか流行でやっているものでは必ずしもない。流行で趣味に乗っている人もいますが、そういうものが流行するには流行るなりの理由があります。第3の改革の時代や平成の大合併を経た時代は、新しい自治体における力関係を決めなければならない時期です。力関係を決めなければならない時期に、どういう力関係をつくるのかが問われている。日本人ですから、自分に有利な力関係をつくりたいということを露骨にしゃべる人はいませんが、基本的にどういう住民自治のあり方をつくるかは、どういう力関係をつくるのか、新たなCPS構築を目指す運動だということになるわけです。

これの出発地は、ニセコ町まちづくり基本条例と栗山町議会基本条例です。いずれも90年代半ばに、必ずしも合併した自治体ではないですが、合併のありなしにかかわらず白紙から力関係の絵を描いてみようということでした。北海道から始まったというのは、ある意味象徴的です。力関係の地図を白紙から描いていくというのが、北海道の市町村の基本的なスタイルでした。ほかには、江戸時代からのしがらみが続いて白紙から力関係をつくることはあり得なかった。もともと北海道はみんなが集まってきてつくったところなので、白地に絵を描くという発想に非常に合うために、北海道から始まったのだらうと思います。

ただこれは別に北海道の町村に限ったことではなくて、全国的に新たにCPS、つまり自治体の力関係のシステムや力関係のパターンを構築することが今、必要なのだという時代背景を受けています。もちろん力関係といいながら、条例でやることである程度ブレーキがかかります。条例というのは、だれだれさんに有利にして、だれだれさんには不利にしますという下品なことは書いていけない。法的なルールは一般的でなければならない。法的ルールは公平でなければならない。みんなにいいものでなければいけないわけです。みんなにいいものでなければいけないというのも一つの分配の考え方ですが、みんなに公平というのは一体何なのかでもめるわけです。一応建前では公平ですが、だれに有利にな

ってだれに不利になるのかということに影響します。中立性も一緒です。みんなに同じように使えなければいけないのですが、一定のブレーキが働くということは非常に重要です。新たな力関係をつくるといっても、人間だから、一方の人は有利である人は冷遇するというパターンができたのでは良いはずがないので、条例にすることで一定のブレーキをかけようということです。

具体的に何が問題かという、力関係で出てくる参加者です。大体は首長・議会（議員）・職員・住民・地区ごとに分かれたコミュニティ、この5種類が想定されます。このメンバーの間の力関係をどうつくるかが、基本条例の基本的な任務になります。パターンが決まれば、当然、だれが強いかも決まる。だれが強いかが決まれば、その人の都合のいいようにというか、その人の決めた方法で分配が行われます。これがどう決まるかはとても大事なことです。

では、自治体の中で力関係を定める基本条例を考えていくと、どういう型があるか。1つは外交型で、外向きに力関係の問題を要求していくものです。これは簡単にいえば国の力関係のパターンをある程度決めるわけです。これが地方自治制度の役割です。自治体で、例えば議会が全部決めて首長はいるだけの存在にしようと思っても、そんな力関係は今の法制度ではできない。自分たちに都合のいい、あるいは自分たちにとってふさわしいパターンを決めようと思うと、国の法律を緩和しなければいけない。これを専門的な用語では「規律密度の緩和」といいます。要は国の縛りを緩やかにすることです。緩やかにした上で、自分たちにふさわしい力関係パターンを考えようということです。このために地方自治法の抜本改正を目指す。あるいは、これはアメリカのやり方ですが自治憲章条例にする。あるいは憲法にある地方自治特別法を使う。要は、国のお仕着せのパターンではなくて、その自治体自分たちにとって一番良いパターンを選べるようにしたほうがいいのではないかという運動とかかわっているわけです。

現在の地方自治法は縛りがきついので、現在の地方自治法をそのままにすると、余り基本条例で変えられるものはない。自分たちの自治の形を変えたいと思えば、例えば特に議会を強めようとか、住民を特に強めようとか、あるいは市長をもっと強めようとか、コミュニティをもっと強めようと考えていくと、地方自治法の抜本改正が必要になってきます。国の法律で余り決めうちをしないようにする必要があるということです。

それを受けて国の法律が緩和されれば、自治体の条例で決められるようになります。そうすれば、自治憲章条例という仕組みのパターンを決める条例を制度化していく動きにもつながります。あるいは国でも、地方自治特別法には1つの自治体にスペシャルな法律を決めるという仕掛けがあります。国の法律けれども、栃木市なら栃木市用の特別の地方自治法が決められるわけです。ただしこれは住民投票が必要だと憲法で決まっています。当たり前です。栃木市だけに適用されるものを、全国の有権者で栃木市に都合の悪いものが勝手に決められては困ります。ある自治体だけ使われる法律を決めるのであれば、その自治体の住民がイエスと言わなければだめだという仕掛けになっているわけです。これは

非常に理屈が通っています。ただ、そういう面倒くさいことは戦後やってこなかった。地方自治の仕組みは全国一律でいいではないか、余計なことは言わなくても結構だということでした。ただ、本来憲法上は、地方自治特別法を用意はしていた。それぞれの自治体、栃木市なら栃木市、栃木県なら栃木県だけに使われるような法律をつくることも可能ではありました。ただ今まではそれを使ってこなかったのです。

いろいろな方法があります。ただこれの前提としては、どういうパターン、どういう仕組みがほしいのかを考えていく必要があります。このアイデアを出すのは、現実の政治家、現実の行政職員には非常に難しい。なぜかというと、日々政治や行政を行っている人は、国の制度を前提に動いていますから、こういう制度に変えたいというアイデアを幾ら出してもその日には役に立ちませんので全然意味がない。ですから普通は首長や議員、職員がこういうことを提唱することはないのです。

ここに議会内閣制とか都構想と書いてあります。これは大阪の橋下知事が言っているものです。変わった人で、すぐ明日には役に立たないことも提唱しています。これも選挙に役に立つと思えば政治家としては役に立つのかもしれませんが、幾らこんなことを提唱しても、明日の大阪府が変わるわけではない。知事は明日の大阪府の仕事をしなければいけませんから、明日の大阪府の仕事は現在の制度でやらなければいけない。アイデアを出すことは本来政治家の仕事なので非常に大事なことをやっているのですが、普通は余りメリットにならないので言わないのです。

同じように、議会廃止ということも今の制度ではできません。だけれど、市長から見たら、議会は気に入らないと腹の中で思っている人はいっぱいいます。ただそれは普通、行動には移さない。議会が気に入らないと思いつつながら、顔では「いつも先生にお世話になっています」と下手に出て手をこすっている市長もいます。腹の中では何を思っているのかよくわかりませんから、議員の人はよく注意したほうがいいと思います。職員もそうです。「先生にはいつもお世話になっています」と言いつつながら、腹の中では何を思っているのかわかったものではない。阿久根市の前市長は非常に珍しい人で、事実上、議会はないのと同じように行動しました。そういう制度を持ちたいと思う人はたくさんいるのですが、行動に移す人は非常に少なかった。辞めさせられてしまいましたけれども。

どういう仕組みが欲しいのか、心の中で思っているだけでなく、口に出して行動に移す人がぼつぼつ出てきているわけですが、実際問題どういう仕組みが必要なのかという声がないわけではない。これを考えていくことが、一つ、基本条例運動の目指すところであり、また、どうという自治体の仕組みがほしいのかということですね。

ただ、今申しましたように、普通の人には、基本の制度を前提に基本条例運動を考えると、国にいくら言っても明日には変わらない、10年くらいかかると考えますと、基本条例運動の関係者の議論もだんだん話が内向きになる傾向があります。ここで出てくるのが、先ほど言った首長・議会・職員・コミュニティの関係をどう決めるのかということになっていくわけです。

こうなってくると、最近の傾向としてよく出てくるのが、「住民自治の矮小化傾向」と私がか呼んでいるものです。お金もない、住民が首長や議会にあれしろこれしろと言っても、もう財政的に無理ではないかという雰囲気が出てきます。内向きになっていますから、国に行ってお金をもらってくるのもだめだと思ってしまう。首長や議会、職員に言っても無理だという話になって、仕方がないから住民が自治体によらず活動をしようという動きがだんだん出てきます。これは本来の住民自治の概念とはちょっと違います。住民が首長や議会や職員に、住民の言うとおりに行動しろというのが住民自治の概念です。その場合は要求だけをするという意味ではありません。これだけの税を負担するから、これだけのサービスをしろと命令するということです。最近、内向きになってきますと、どうせ自治体は金がないんだから自治体にいろいろ言ってくるな、そっちで勝手にやってくれという話に住民自治がだんだんずれていくことになります。

実は、このように、公益と住民の矮小化が可能な自治体は、住民に対して首長や職員が非常に優位している力関係を持っている自治体ということが言えます。当たり前です。普通なら、住民が強くて職員や議員が弱ければ、住民の言うことを聞かなければならない。できないとは言えないわけです。逆にいうと、「できない」と言える自治体は、職員や首長が住民に対して強い自治体だということです。どういう力関係をつくるべきなのか、どういう力関係であるのかということは、大変密接に関係しています。基本条例がどのような形でできるかは、その自治体の力関係を如実に映し出すリトマス試験紙の役割を持っているということです。

さて、基本条例を自治体がつくるようになったのは、まさに市町村合併のような事態、つまり自治体の形が変わり、力関係が変わり、分配（サービスの配分）のあり方が変わる、こういう時代だから力関係について規定し直すということになるわけです。ここで先ほど言った住民自治で、住民が自分でやってくれと言いたい、力関係を再構築したいという思いが結構出てきています。これは逆にいえば、住民の要望に全部こたえていると財政的にもたない。税収も上がっていないのにたくさん行政サービスをせざるを得ない事態に追い込まれている国の状態を前提として、こっちに言ってくるなと言いたい気持ちのあらわれです。

最近、「地域主権」と「新しい公共」ということが、2009年の政権交代以降出てきました。民主党政権が「地域主権」とか「新しい公共」ということを言い出したわけですが、思いつきで言ったわけではなくて、自治体の現場でいろいろ言われていたことをたまたま吸い上げたということです。

「地域主権」というのは、その定義においては、「地域住民がみずからの判断と責任において地域の諸課題に取り組む」ことです。「新しい公共」というのは、「さまざまな当事者の自発的な協働の場である」ということです。何のことはない、地域主権と根っこは一緒なのです。

この場合非常に重要なのは、「新しい公共」でどういう公共性を考えているかです。公共

性を考える場合、2つの切り口があります。1つは、決めることに住民が直接かかわっているかかかわっていないかです。もう一つは、実際に行うことに住民がかかわっているかかかわっていないかです。

決めることと行うことはちょっと違う。例えば介護保険を決めることと、実際に介護保険のサービスを提供することとは違う。このようにしてやっていると、お配りした1枚紙に「公共性の類型」とあるとおり、4つに分かれます。今まで考えられていた公共は①「古い公共」といわれるもので、政策決定に関しても実際の実施にも住民が余りかかわらないものです。これは戦後の基本的なスタンスです。戦後の国の形は、「古い公共」を基本的な前提にしてきたといえます。

これに対して、ほかのパターンもあります。②は「古すぎる公共」です。決めることに関して住民は余りかかわれないが仕事はしろというタイプです。お上が決めたのだからこのイベントに君たち参加しなさいとか、この道路は住民が掃除すべきだと役所が決めて、だから地域の人がちゃんと掃除をしろというものです。これは「古すぎる公共」、戦前タイプです。決めることは行政がやるから仕事はおまえた住民がやれというものです。

③は「市民的公共」です。決めるのは住民参加できるが、決めた仕事をやるのは行政だというものです。行政からすると腹が立つやり方です。市民から言うと、我々が決める。決めた仕事をするのが、お金を貰って雇われている職員の仕事だというパターンです。

④は「新しい公共」です。決めることも実際に行うことも住民がかかわるものです。これが今、議論されているわけです。

要は、今までは「古い公共」といわれるように、決めることも実際に行うことも住民は余りやらなかった。それは行政や政治家の仕事であると思われてきたわけです。ただし「古い公共」は、住民は直接かかわらないのですが、ではだれが決めるのかということが実は一番大きなポイントです。「古典的公共」は政治家が決めるという教科書流のクラシックな考え方です。これに対して「国家的公共」は、政治家はほとんど役に立たない。結局住民も決めなければ政治家も決めず、行政が決めていた。「古い公共」には2パターンあります。政治主導といわれるのは、「古典的公共」を目指したある意味では非常にレトロな発想で、本来のあり方です。

これに対して「新しい公共」は、住民が決めて住民が行動するということですが、現実的には②になる場合もあれば③になる場合もあります。これは大きな力関係の問題です。住民が弱いと、「新しい公共」なんだから住民は動いてください、汗をかいてくださいといわれた挙句、決めることは行政で決めますと言われてしまう「古すぎる公共」になる場合もあります。逆に、決めるのは住民もやるけれど自分たちも行動しますと口当たりのいいことを言っているけれども、実は決めるところだけぐちぐち文句を言った挙句、実際には何も動かないというパターンもあります。これは「市民的公共」で、本来市民は仕事をしないのです。主人の側であって召使（サーバント）の側ではないので、仕事をしないのは当たり前です。「新しい公共」を唱えていても、この「市民的公共」になる場合もあります。

これはあくまで力関係の問題です。

既存の政策決定主体である首長・議員・行政職員は、しばしば「新しい公共」と口では言っているくせに、実は「古すぎる公共」を目指している場合があります。市民の皆さんも活動してくださいと口では言っているのですが、最後に決めるのは私ですという番長タイプの人がいるというふうになる傾向もある。これはなぜかという、今まで決めていた人が住民と一緒に決めるとなると、だれが決めるのかを変えなければいけません。ある程度自治の形を変えなければいけないわけです。議員や行政職員や首長は、そのポジションには永遠にいらませんが、少なくともポジションとしては既得権益を持っているわけです。今までの形は「古い公共」ですから、住民は基本的には決定には加わらない。決定したければ選挙で出るという仕切りができていたのですが、「新しい公共」になると、選挙に出なくても言いたいことがある、我々も一緒に決めさせろという話になりますから、議員や職員や首長の立場からすると何となく腹が立つ。文句があるなら選挙に出るよと言いたくなる気もするのですが、「新しい公共」はそういう発想ではない。これにどう折り合いをつけるかは大変難しい。だからこそ、協働条例、基本条例を大いに議論していかなければならないわけです。

さて、「おわりに」です。最初の話に戻りますが、現在、国の形の大きな変革期ですから、自治体自体の形も変わらざるを得ない。ただ、すべての自治体で同じようにパターンが変わるわけではなく、それぞれの自治体で政治がどのように行われるのかということによります。この場合の政治というのは、政治家が行うという意味ではなく、住民や団体も含めてどういう力関係ができるのかということです。その意味で今後、いろいろな制度改革や全国的なトレンドを受け、各自治体で固有のCPSや自治レジーム、関係者間の力関係のパターンが形成されていく非常に重要な時期にあります。地方自治を考えるということは、どういう自治のパターンを決めることなのかということです。自治のパターンというのはきれいごとで言っているわけですが、もっと露骨に言えば力関係がどのように決まるのかということで、そのための大変重要な時期にあるということです。

若干時間をオーバーしましたが、私の最初のお話は、とりあえずここまでいたします。ご清聴ありがとうございました。