

講演資料：新たな地方自治を求めて

岡 庭 一 雄

1. はじめに

(1) 地方分権論の現状

今回の衆議院議員選挙は、民主党が圧倒的な勝利で政権交代が実現した。

この結果について様々な論評がされているが、自公政権の失政により、対極にある民主党に傾いたというものが多い。しかし、その理由だけでは現実を正しくみたものといえない。戦後続いてきた自民党政権による様々な分野での閉塞状況を変えたいと願う有権者が、政権交代を意識して投票行動を起こした、と積極的に評価することが大切である。

地方自治体政策について両党の差をみまると、自民党は道州制を導入するとし、民主党は、市町村の強化を掲げている。両党とも地方分権を推進するという点は大差がないが、推進方法の差は大きいものがある。ここに私は、両党の地方自治に対する考え方の相違と、地方分権に対する考え方の相違を感じた。

自民党が、今日までとってきた地方自治政策の帰結として、道州制の導入という方向を選択したのである。道州制導入の根底にあるのは、基礎的自治体を、総合行政主体と位置付け中央政府の統治の受け皿とする考えである。それは、明治以来の地方自治に対する考え方であり、現憲法が規定する「地方自治の本旨」とは異なる中央集権的な統治に変わりはない。全国町村会が、道州制の導入に反対しているのは、象徴的である。

地方主権を掲げる民主党によって、どのような地方自治政策が展開されるか期待するところであるが、かつて小沢一郎現幹事長が提起した全国300自治体構想を描いているとすれば、自民党の政策と五十歩百歩といわざるをえない。昨年経済団体連合会の御手洗会長と懇談した原口総務相は、道州制導入に対して前向き発言をされたと報道されており、地方主権とは、どういう体制を描いているのか、現状の国民国家から

連邦制のような地方政府を描いているとするなら、道州制と変わらない市町村の大規模再編に道を開くもので問題である。

このように、今日の分権論議が、肝心の住民福祉を高めるといふ地方自治の理念を忘れて、国からの税源や権限移譲のみにとらわれている現状は、真の地方自治とは大きくかけ離れている。

しかし、今日の地方分権の道筋をつくった1993年6月の衆議院本会議における「地方分権の推進に関する決議」には、地方自治の本質にたつての考えが示されている。

「国民が待望するゆとりと豊かさを実感できる社会をつくり上げていくために、地方公共団体の果たすべき役割に国民の期待が寄せられており」、「このような国民の期待、国と地方の役割を見直し、国から地方への権限移譲、地方税財源の充実強化等地方公共団体の自主性、自律性の強化を図り、21世紀に向けた時代にふさわしい地方自治を確立することが現下の急務である。」と分権の目的を述べている。

グローバリゼーションの世界経済戦争に勝っていくためには、国が全ての面倒を見ていくという、中央集権的な地方政策から転換せざるを得なくなったのが分権論の根底にある。しかし、国民にとって身近な行政は、身近なところで決められるべきであるとする地方自治への期待は、大きくなっていった。そうした背景があって、国会決議となったものである。

この考えは、ヨーロッパ地方自治憲章の精神（地方自治体があらゆる民主主義国家形態の本質的基盤のひとつである。公共的事項の運営への市民参加権が、民主主義原理のひとつである。真の権限を持った地方自治体の存在が、効果的で市民に身近な行政を供給しうる、地方自治の擁護と強化が、民主主義と分権の原理に基づくヨーロッパの建設に対する重要な貢献である。「前文要旨」）と一致するもので、グローバリゼーションが進めば進むほど、国政の在り方も、国

民の暮らしにおいても地方が重要になってくるのであり、グローカリゼーションと言われたのである。

しかし、現実には国会決議とは大きくかけ離れた、強制的な合併推進が行われてきた。

(2)第29次地方制度調査会の答申から

第29次地方制度調査会は、6月16日に「今後の基礎自治体及び監査・議会制度のあり方に関する答申」を麻生首相に提出した。1999年より進めてきた平成の大合併運動を総括し、次の基礎自治体のあり方を示すことが今調査会の使命であった。

平成の大合併により3,232団体は、1,760団体になり「市町村合併はある程度進捗した」とし、今までの特典付きの合併推進運動は、平成22年3月をもって一区切りするとした。しかし、第27次地方制度調査会で示された、基礎自治体を「総合行政主体」と位置付け、国が地方に求めるあらゆる事務処理を処理しうる規模の自治体を目指す、という考えは依然として踏襲されている。そのため、合併は今後も進めるが合併できない小規模自治体事務の県への垂直補完や近隣自治体との広域連携、中心市との協定に基づく定住自立圏構想が示された。

今回の答申は「今後の基礎自治体および監査・議会制度のあり方に関する答申」であり、議会制度についても審議が行われた。「議会は、多様な民意を反映しつつ、団体意思の決定を行う機能と、執行機関の監視を行う機能を担っているが、十分その機能を果たしていないのではないかなどの指摘がなお見られる。」として、以下の項目による審議が行われた。

- ①議会の団体意思決定機能や監視機能の向上策
- ②議会制度の自由度の拡大
- ③議会の議員に求められている役割

いずれも、今日の地方自治体に求められている状況に照らして現行「地方自治法」では、限界があることが明らかにされた。

2. 自治とは

また、第29次今答申では、「小さな自治」への

対応の項目を設け、「住民自治や住民と行政の協働については、それぞれの地域の自主的かつ多様な取り組みを基本として展開が図られるべき」とし、第27次地方制度調査会で提起した「地域自治区」についてふれている。地域自治区は、広域合併では、地域と行政が乖離してしまうことが懸念されて合併が進まないことを受けて、自治法の改正により地域協議会を設置し、当該地域の事業等について首長の諮問機関としての役割を持たせるものである。

今後の地方制度のあり方の一つとして、住民自治と協働という課題を提起された機会に、改めてこの二つの問題を考えてみる必要がある。

日本国憲法では、「地方自治の本旨」について、団体自治と住民自治によって成り立っているとしているが、団体自治については、現在地方分権を巡って様々な論議が始まったところである。住民自治を巡っては、未だ模索中といっても過言ではない。「自治」とは読んで字のごとで、自ら治める(みずからおさめる)ということに尽きる。しかし、行政に係わるものも住民もこの「自治」について共通の認識に立っているとはいえない状況にある。

『「一自主政治(self-government)」という言葉が私が好んで使うのは、民主主義という使いすぎ、時には乱用されている流行語でしばしば言い表されている生活方法を言い表すためでありますが、(中略)(それは)現代社会にとっても最も合理的で文化的な生活方法を指しているのです。この自主政治をうまく実行するのは時間と忍耐を要する技であって、試験してみたり間違ってみたり、そこに余裕というものがないければならぬし、なかんずく市民に対しては高度の抑制とが要求されます。(「ハーバードノーマン全集」第4巻、岩波全集、1978、145-146頁)』(石田 雄著「自治」、三省堂、1998)

敗戦後「民主主義」という言葉だけが流行し、その同意語と対をなすともいうべき「自治」の意味が理解されなかった時代から、「市民自治」が注目されるようになった今日までをたどってきた我々としては、セルフ・ガバメントを「自

主政治」と訳したノーマンの意図を十分理解することができる。

それはようやく今日において「自治」をノーマンの用いた訳語としての「自主政治」の略語として適合しているものと考えられるようになったからである。一方でノーマンは、「自由こそいやすくも自主政治 self-governmentの社会にとってその本質であり活力である」(144頁)、また、「自主政治といってもそれは統制からの自由であるということではありません」といい(146頁)、「ただし、{統制}が自主政治の限度を超さないためには、説得だけに頼るべきであって暴力を用いてはなりません」と論している(147頁)。

こうして自由な言論による説得の重要性を強調したノーマンは、「説得せよ、さもなくば破滅あるのみ。persuade or perish」という言葉で結んでいる。

ノーマンは、自治の本質について、言論が自由に保障されていなくてはならないが、一端決められたことについては、その従うことがなくてはならないと述べている。その為、決定に当たってはみんなが納得できるまで討論を行うことが重要であるといっている。多分多数決も彼に云わせれば、数の暴力と云うのではないかと推察される。「市民は、互いの権利を自分の権利と同様に尊重することが求められます」(146頁)』と結んでいるのである。

3. 住民主体について

我々が常に何気なく使っている「住民自治」とは何か、どのようにして実現できるのかと考えた時、ノーマンの「自主政治」の考察に学ぶべきことは大きいと考える。住民自身の自己実現要求を基盤として、社会的にそれを実現させていく過程があつて「住民自治」が実現することである。行政は常に、住民の自覚的な自己実現要求の手助けをすることである。しかし、住民自身の自覚の低さ(意識的な教育の欠落を含む)もあつて、我が国においては明治以来、また新たな憲法の下でも行政優位の時代が続いてきた。そのため、「住民自治」も行政への「住民参

加」の度合いを持って計るという、行政優位の域を脱していないのが現状で、目指す方向として「住民主体」という言葉があるものの実行に移されている所は数少ないのではないかと思う。

住民主体は、大変困難な道である。行政に携わるものが公僕に徹したとしても、住民の自覚がなくては到達できない。ノーマンも指摘しているように「時間」と「忍耐」を要する、住民自身の主体的なとりくみに期待することである。住民自身に国の主体者としての自覚を促し、自主的な力をはぐくむことにより、自覚した住民と共に進める行政が今求められている。阿智村では、これを目指しての取り組みが始まったところである。

「行政は、行政情報の全てにわたっての情報の公開(説明を含む)を行うと共に、住民の学習、実践を支援し、住民に判断を委ねる。議会は、審議を通じて住民判断を手助けすると同時に、決定の責任を負う。住民は、自分の地域の主体者として、企画し、発言し、実践する。」(第5次阿智村総合計画)

4. 住民自治を高める—処分場問題から

○県事業団産業廃棄物処分場用地要請

社会的な必要施設としての認識の統一

(反対住民運動、考える会)

全ての学習の保障

一般論としての廃棄物問題学習

反対住民運動の学習、住民の視察を含む学習

住民間で十分論議の上最終結論は議会において行う(議会決定)

○処分場問題検討の第3者委員会の発足

(社会環境アセスメント委員会)

専門家、公募住民、村内有識者、議員で構成
処分場の検証、社会的影響の検証等を行い
住民検討に必要な報告書の作成、住民懇談会等の開催(村主催、議会主催)
意向調査

環境問題、とりわけゴミ問題への村民関心の高まり

(まとめ)

- 廃棄物処分場問題は、住民生活にとっても欠かせない問題であるにもかかわらず、自分のところには作りたくないとする住民エゴが衝突する等で行政にとって大きな問題である。もし、解決したとしても、法外な見返りを必要とする事業にならざるを得ない。
- 住民自らが治める自治という原点に立てば、こうした問題は起きることは考えられない。こうした負の事業についても、自治の原点は守られるべきで、自分の所は嫌だから他の地域で処分してくれ、ということではないと考える。

こうした場合こそ、ノーマンが指摘しているように「言論による説得」によるしかない。また、住民自身が主体的に解決の道を探ることに對して、行政が反対賛成を問わずその行動を支援することによって可能になるのである。(自由の保障)

5. なぜ住民主体の行政が必要なのか

「基本的人権は、なにか宙に浮かんだ抽象の権利ではなく、人間が生まれ、成長し、生活し、労働し、そして老いて死ぬそれぞれの地域の具体的な自然的・社会的条件に限定されているものである。従って民主主義の運動もまた具体的にそれぞれの地域の諸条件を改善する自主的、自発的な住民運動として展開されざるを得ない。地方自治の概念は、基本的人権を擁護する地域の民主主義運動から民主的な制度や自治的な組織までを含む幅広い概念として成立するのである。」(島恭彦著「現代自治体論の潮流と課題」『現代と思想』第29号所収、1975年)

島氏は、地方自治の概念を、住民自身が行う基本的人権を擁護する民主主義運動ととらえている。その考えを推し進めれば、地方自治体は、住民の行う様々な運動の集合体であり、行政執行は、運動の成果を具体化したものということになる。

当然、住民には、自らの暮らしを守り高めていく主体的な取り組みが求められるのであり、地域の担い手としてあるいは歴史を担う者、主

体者としての義務や責任を自覚することが求められる。住民の主体者としての意識の形成は、みずからが基本的人権を持っているということに気づくことがあって初めて成り立つことである。日常の暮らしの中で、漫然と抱いている不満や要望を、基本的人権との関連で意識化する作業がなくてはならない。こうした掘り起こしの取り組みもまた、行政に求められているのである。

行政は常に、住民が行政の主体者であることを、念頭に置いて住民の参加を促し続けることが大切である。多くの住民は、自分に関心のあること、自分の利害に関連したことは積極的に参加するが、他は無関心をよそおうことが多い。しかし、人の本質は、社会的なかわりがなくては生きていけないのであり、それらの取り組みや活動へのかかわりが大きければ大きいほど満足感や幸せを感じるものである。

6. 住民主体の行政の発展について

住んでいる地域が住民一人ひとりにとって自己実現の場であり自己発達の間であることが幸福感和深い関係にある。このことは、地域を作る主体者としてかかわることによって実現が可能になるのである。行政の役割は、こうした住民の主体的な取り組みを励まし、支援することにある。

阿智村においては、地域課題を住民同士で出し合い、共有し、学習を経て実現研究する場として公民館が機能しており、地域の自治組織としては小学校区を単位として自治会がある。この自治会は、村の行政組織として位置付けられておらず、住民による自主的な組織として行政とは対等な関係で地域課題の解決にあたっている。また全村的な地域課題を検討し実践する組織として「村づくり委員会」がある。その他さまざまな地域振興団体が存在する。

「協働」による村づくりを目指しているが、ここでいう「協働」とは、住民が自発的に自己実現を図っていく新たな公的な活動と位置付けている。このような住民による活動を、行政に代わる公的活動として、公の割合(議会判断)に

よって交付金で支援することになっている。

このようにして、住民主体の行政は発展していくと考えている。

7. 新たな自治を求めて

明治以来、日本の地方自治制度は、新憲法のもとでも変わることなく続いてきた。ヨーロッパやアメリカの地方自治制度が、ローカルスタンダードによる柔軟な制度であるのに比して、我が国の制度は、地方自治法によるナショナルスタンダードで統一されてきた。例えば、人口200人の村も50万人の市も首長と議員は公選で選出される二元代表制であり、議員の定数も基準によって決められている。29次地方制度調査会答申で触れているように、新たな自治に対応するためには大幅な見直しが必要になる。今それぞれの自治体において先駆的な取り組みが行われている。

基礎的な地方自治体が、住民の暮らしを決める大きな役割を担っており、さらにその役割は大きくなって来ざるを得ない。しかし、自治体を取り巻く環境は財政問題をはじめ多くの問題を含んでいる。住民の連帯意識やコミュニティの弱体化が顕著になっている。一方、道州制導入に代表される、国家統治を優先した自治体再編計画がある。

分権は、時代の流れとして今後はもっと進んでいくことが予想される。分権が行われれば、基礎的な自治体の問題はすべて解決するのではない。財政問題とともに、権限をどう地域に即して、住民の幸せのために活用するかが大きな課題である。自治の営みがなくてはかなえられない。自治の営みの伴わない分権は、国家統治を持ち込むだけに終わってしまう。

住民が主体的に自治の担い手になっていくための取り組みを創造的に進めることが、民主的な自治体をつくり、ひいては、民主的な国家づくりにつなげることができると考えている。