

地方政治の現状と課題

地方分権改革の低迷と首長権力の策謀

新藤宗幸

千葉大学教授

一 地方分権改革の低迷

一九九五年の地方分権推進法の制定から早いもので五年の歳月が流れている。九〇年代初頭から一大政治アジェンダとなった地方分権改革だが、いったいどれだけの成果をあげてきただろうか。二〇〇〇年の地方分権一括法の施行による機関委任事務体制の全廃は、たしかに大きな改革であったといつてよい。しかし、これ自体は自治体の首長・行政委員会と霞が関各省の法制度上の大枠を改革したものである。自治体の政策・事業の計画・法思考に自己改革がともなわれないならば、大枠の改革に実質をもちたらずもの

とはならない。

実際、二〇〇〇年の第一次地方分権改革によつて設置された国地方係争処理委員会は、行政統制を根幹としてきた中央集権体制に風穴をあけ、中央・自治体関係を司法統制・立法統制へと転換させる可能性を秘めている。だがそれは、設置以来「開店休業」状態にある。委員会へは自治体側からしか判断を仰ぐことができない。つまりは、機関委任事務はなくなつたが、自治体側が積極的に法令の自治的解釈をしていない証左といつてもよいのではないか。

二〇〇一年に成立した小泉純一郎政権は、第一次地方分権改革が残した課題である税財源の地方分権化に取り組む

とした。二〇〇三年に提示された「三位一体改革」は、その具体的方向を示したものであった。この段階では、全国知事会をはじめとした自治体側の期待と実現にむけた運動は高揚した。しかし、「三位一体改革」の実際は、「羊頭狗肉」も甚だしかった。自治体のなかには財政調整基金を取り崩して予算編成せざるを得ないところも多々生じた。

この辺りから、地方分権改革にかける自治体の意気込みは急速に萎えていったといえるのではないか。小泉政権に続く安倍晋三政権は、地方分権改革をアジェンダとして引き継ぎ地方分権改革推進委員会を設置した。委員会は府県から市への権限移譲、河川等の直轄事業体制の改革、法令による義務づけ・枠づけの緩和などを勧告した。しかし、地方分権改革推進委員会はある意味で「孤立無援」だったのではないか。一級河川水系の地方移管に積極的に手を挙げる府県はきわめて少数である。二〇〇九年に成立した民主党政権は地方分権改革に代えて地域主権改革を標榜する。そして、地方分権改革推進委員会の勧告を踏まえて、義務づけ・枠づけの緩和や国・地方協議の場の法制化をはかる法案を二〇一〇年の通常国会に提出した。鳩山由紀夫政権の政治的迷走や菅直人政権の参院選至上主義的国会運営とも関係するが、これら法案は通常国会で成立しなかった。しかし、これを政権と与党の責任にばかり帰すことは

できないだろう。自治体側は法案に特段の異論を提示しなかったが、さりとて早期の法案成立を求める運動を組織を挙げて展開したわけではない。

こうして、地方分権改革・地域主権改革の推進は、自治体政治全体としてみると低迷状態にあるといつてよい。しかし、「地方分権」なる言葉自体は、この二〇から一五年の間に定着をみた。政治の世界において使われる言葉は常に多義的である。社会的に定着した言葉を用いて一定の政治的意思を実現しようとする集団が必ずあらわれる。「道州制による地方分権の実現・徹底」など、その典型ではないか。明瞭な制度設計図も示さずに道州制を語ったところで、道州制と地方分権にいかなる関係があるのかまったく不明である。道州制論はこのところ下火のようだが、ふたたび「狼」のごときに登場してくることもあるだろう。

しかし、道州制は所詮「夢物語」とみておくこともできるが、地方分権運動の低迷とともに地域社会の政治のみずからの権限で思うように動かすことが「地方分権」と、何やら勘違いする首長の登場は、なんととも厄介である。

二 首長権力と二元代表制

すでに多くの報道がなされているが、鹿児島県阿久根市

の竹原信一市長は、議会を招集せず、職員賞与の半減条例や市議報酬の引き下げ条例を専決処分したかと思えば、副市長の選任についても専決処分ですませた。条例案の可決に見通しがたないからといって、専決処分で決定してはならないことばかりである。竹原市長の行動は専決処分に尽きるわけではない。市長の貼り紙を剥がした職員を懲戒処分し、鹿児島地裁の処分効力無効の決定を無視した。これは専決処分で任命した副市長の説得に応じて復職を認められたものの、この副市長も民主政治がわからないらしく、市総務課など三課の職員に職員組合からの脱退を求め、応じないならば異動させると発言している。

こうした「一元代表制」といつてもよい動きは、名古屋市の河村市政にも顕著である。市長の河村たかし氏は、二〇〇九年の市長選で市民税の恒久減税を最大の公約として当選した。市議会は当初同意の意向を示していたが、福祉予算などの削減を市長が進めようとしているとして、減税を一年かぎりに修正した。市長はこうした議会に対して市議の定数削減や、報酬・政務調査費などの経費削減を打ちだし、市長と議会の対立は抜き差しならない状況に陥った。そして、河村市長はみずからの意に沿わない市議会を改革するとして、市議会の解散を求める直接請求運動の先頭にたった。河村市長は直接請求の成立・住民投票での過

半数の賛成・市議会解散・選挙によって、二〇一一年二月に市議会をみずからの支持派で押さえるとのシナリオを公言した。さらに、この選挙には市長をみずから辞任して再度立候補するとした。しかも、これらの選挙を予定されている愛知県知事選挙と同日に実施したいとした。

一般的にいつて、地方議会の体制や経費、運営に多くの問題点と改革課題があるのは、否定し得ない事実である。しかし、言動への大衆的支持（ポピュリズム）を背景とした首長の動きは、地方分権どころか民主政治そのものを理解しているとはいい難いであろう。重層的な権力均衡のシステムを否定するところに、民主政治が実質化することはない。

こうした「地方分権」を首長権力の確立の機会としようとする動きは、大阪府の橋下徹知事にも共通していよう。橋下知事は全体的に全国知事会の言動が停滞するなかで、政府批判を繰り返して話題を呼んできた。また普天間基地の移転問題には他の知事たちが及び腰であることを見越して、関西国際空港に受け入れてもよいと表明した。もっとも、それがパフォーマンスであるのは誰の目にも明らかであった。普天間基地移転問題は、たんなるヘリコプター発着場の移転ではなく軍事基地の移転である。関空にはヘリコプター離着の余地はあろうが、軍事基地としての条件を

備えるものではない。

ともあれ、政治的にも経済的にも停滞を色濃くしている大阪府に登場した、機をみるのに敏でありパフォーマン스에長けた橋下知事は、支持率八〇%という驚異的支持を府民から得てきた。そして、大阪の再生、地方分権の一段の推進として打ちだされたのが大阪都構想であり、直接にはその実現のためにだが、より基本的には自治体政治における「一元代表制」を指向した地域政党「大阪維新の会」の結成であった。

三 地域政党と翼賛体制

二〇一〇年四月一九日に橋下知事を代表とする大阪維新の会が発足した。ほぼ同時期に河村名古屋市長も、みずからを代表とする「減税日本」なる地域政党を立ち上げた。地域政党（ローカル・パーティ）に明確な定義は存在しないが、少なくとも自治体の首長がみずからの政策実現（それもシングル・イシュー）のために政党を立ち上げ、地方議員選挙に多数の候補者を擁立するというのは、これまでの地域政党の歴史にみることでできない事態である。多数の既成政党の支持・推薦を得ながらも支持政党なし層の票を睨んで、「市民党」「県民党」を名乗る動きは、一

九九五年の東京都知事選挙・大阪府知事選挙で既成政党相乗り候補が青島幸男・横山ノックに敗れて以来かなり一般化している。「市民党」「県民党」はその場かぎりの選挙戦術であって、「政党隠し」を否定できない。こうした曖昧な行動に比すならば、「首長が明確な政策を掲げて地域政党を結成し議会で多数をめぐそうとするのは、地方分権の観点からも矛盾のない動き」との評価も存在する。

しかし、こうした積極の評価が見落としているのは、首長をめぐす人間が地域政党を結成し選挙戦に臨むのではなく、すでに「地方権力」として絶大な行財政上の権限を握る人物が、地域政党をみずから主導して結成していることだ。しかも、名古屋の減税日本の場合は一市域にかぎられるが、大阪府の大阪維新の会の場合は、多数の基礎自治体から構成されている区域を対象としている。

「地方権力」の「地方権力」たる所以は、中央集権体制がなお払拭されていない状況のもとでは、基礎自治体からみると府県は「上級庁」の色彩を残しており、許認可・補助金交付等に権限を有しているところにある。地域政党の代表であり首長である知事は、やろうと思えば、地域政党に異論をもち抵抗する自治体に多様な制裁を公的に加えることもできる。そのような制裁的行動が起これないとしても、それを危惧した首長は地域政党代表への同調思

考が地域レベルに生じることにもなる。さきのような評価は、地方分権が絶対的な首長権力の確立にあるのではなく、ローカル・デモクラシーを豊かにするための手段であることを、理解できていないといわざるを得ない。

自治・分権の観点にたつとき、地域政党の結成それ自体に意義があるのではない。国政に「特化」した既成政党は、いかに地域・地方の重視を語ろうとも、「国家」を基軸とする政治思考から抜け出せない。「地域主権改革」を高らかに謳う民主党政権が、日米軍事同盟を優先させ沖繩の声を傾けないのは、既成政党の限界を露呈したものと見えよう。地域には国政の課題と連動しつつも、独自の地域特性に応じた課題がある。これを自治体の政治過程さらには国政に反映させることが必要となる。こつした市民の自発性と能動性に基づく運動としての地域政党と「国家」を重視する国政を舞台とした政党間の競争・対抗関係こそが、現代の政党政治に問われていよう。

大阪維新の会も地域的課題を追求し国政に反映させる地域政党であるといつかもしれない。だが繰り返すまでもなく地方権力者の主導する政党は、翼賛体制をめざすものといつてもよく、民主政治から乖離した政治組織であるといわねばならないであろう。実際、大阪府議会・大阪市議会には翼賛体制に順応した議員集団がすでにあらわれてい

る。二〇一一年の統一地方選挙においてこつした体制が強化されるならば、地方権力への一元代表制＝翼賛体制の形成であり、大阪府における自治の「死滅」といつてよかるう。

加えて、橋下知事が主導し大阪維新の会が実現をはかるという、東京都制に倣った大阪都制なる制度は、制度面からみても市民自治の衰退をもたらすといわねばならない。

四 時代錯誤の大阪都構想と政令指定都市制度

大阪都構想は細部まで詰められているとはいえないが、大阪の経済的地盤沈下を防ぎ、グローバルな都市間競争に勝ち抜くために、府と市を東京都制に倣って一元化することを基本としていよう。大阪維新の会の構想では、全域域を大阪都として、大阪市と堺市ならびに周辺九市を人口三〇万人規模の区に再編し二〇の特別区を置こうとするものである。大阪市は二四の行政区を八区、堺市は三区、豊中・吹田・摂津・守口・門真・大東・東大阪・八尾・松原の九市は九区に再編され、それぞれの区には公選の長と議会を置くとしている。周辺九市の線引きがどのような基準でなされたのか、またこれら九市に隣接する市などをどう扱うのかは、まったく不明である。

ただし、再編する二〇区と大阪都との関係は、東京都と二三特別区の関係に類似する。もつとも、この新たに創出するといふ区と大阪都との税制ならびに財政関係については、まったく触れられていない。東京都と特別区の間にもられる固定資産税や都市計画税・市町村民税法人分を「都税」とし、都区財政調整システムを設けるのか、あるいは区には一般市と同様の税制上の権限を残すのか定かでない。このかぎりでは、「One.大阪」の名のもとに府と市の二重行政の解消や集中的なインフラ整備にむけた財政投資を語っているだけであつて、つい最近まで話題を呼んできた道州制論とさして変わらない次元にあるといつてよい。

しかし、わざわざ大阪都といふ政令指定都市をふくめた特別区への再編をいうのは、東京都と特別区の間を高く評価しているからであらう。府民の間にそれなりの「共感」があるとすれば、東京都と特別区の間が、いかに市民自治から遠いかをのべておかねばならない。

東京都と東京市を併合（実際には東京市の府吸収の色彩が濃い）して東京都が誕生したのは、一九四三年七月一日である。いつまでもなく太平洋戦争の敗戦色が濃厚となつており、「帝都防衛」のための官治的行政体制を敷くものであつた。東京市には三五の区が存在し公選の区会をもつていた。東京都誕生に際しても三五の区は存続をみたが、

戦後の地方自治法の施行に際して二二の特別区（四七年一〇月に練馬区が板橋区から分離独立）に再編され、直接公選の区長と区議会が置かれた。だが、都と特別区との行政上の事務配分は明確でなく、五二年の地方自治法の改正によつて区長公選は廃止され区長は区議会が都知事の同意を得て選任するものへと変えられた。これから七五年の地方自治法の改正による区長公選制の復活まで、職員人事においても特別区は都の「内部的部分団体」として存在してきた。

七五年の地方自治法改正によつて特別区は外見的には一般市としての体裁を保っている。しかし、二三特別区の自治体としての独自性は依然として発揮されているとはいえない。その最大のネックとなつているのは都区財政調整制度であるといつてよい。二三区にかぎって東京都が徴収する固定資産税・市町村民税法人分・特別土地保有税（調整三税）の一定割合を原資として、独自の財政調整システムがつくられてきた。都区財政調整の仕組みは時代とともに変化しているが、基準財政需要額を設定し右の「都税」を財源として特別区間の行財政水準の平準化をはかろうとするものである。ここからは当然、二三区間の横並びが生じざるを得ないのであつて、地域的特性に応じた独自の政策・事業は後退する。二三区における消防・上下水道は都の

権限とされているが、それにもかかわらず二三区の人口あたりの職員数は多摩地区の市を上回っている。二三区には人事委員会設置の権限があるが、一体性の名のもとに共同設置し職員採用試験を実施している。区の独自人事政策に基づき職員採用は行われていないのに等しい。さらには、管理職試験まで共同実施し区間で合格者数を競い合っているのが実態である。

このように二三区は、依然としてきわめて不完全な自治体でしかない。大阪維新の会が都区関係をモデルとするというとき、どこまでその実態を学習しているのか定かではない。だが、橋下知事は「指揮官は一人たるべき」と強調する。大阪都制における「都」と「区」の関係は、東京以上に集権的な構造となるともいえよう。

ところで、橋下知事・大阪維新の会が最大のターゲットとしているのは、大阪市の「解体」であるといえよう。橋下知事は二〇一一年の大阪市長選挙への出馬さえ匂わせている。また「大阪都制導入にこだわらずに、大きすぎる大阪市を八から九の市に分割するのも一案」とした（八月二八日、維新の会タウンミーティング）。大阪都構想やこうした分割構想に大阪市が反発するのは、ある意味で「当然」であろう。

しかし、平松邦夫市長のもとでの大阪市の大阪都構想に

対する「対案」も、自治・分権を基調とするものとはいえない。平松市長は、五月段階で「四行政区に「区政会議」を設置するとした。さらに八月一五日には「地域主権確立宣言」を公表した。この「宣言」は最終的に権限を強化した基礎自治体どうしの水平連携による「関西州」をめざすとしているが、基本的に現行の大阪市の枠組みを維持するものである。行政区は現存のままとし区長も市長の任命する行政職員とするとしている。このように、将来性のはっきりしない「関西州」以外に特段の目新しさはない。

政令指定都市は一九市にまで増加している。だが、筆者は繰り返し指摘してきたが、政令指定都市は時代的役割を終えたといつてよい。戦後、地方自治法に規定された特別市制が府県の抵抗の前に実現せず、両者の妥協の産物として生まれたのが政令指定都市である。この段階では政令市は名実ともに大都市であつただろう。しかしこんにち、それは都市地理学的な大都市ではない。行政区の設置をもって地域住民のニーズに応えるというが、市民の自治に対する意識もかつてとは異なる。川崎市や横浜市は区長のまちづくり裁量経費の創設や予算要求を認めているが、それは皮肉なことに、かつての区長任命制時代の東京特別区と同様に、市民の間からは行政区の市としての「独立」が提示される。神奈川ネットワーク運動なるローカル・パーティ

も、それを運動の重要な柱としている。

大阪市は政令市としての歴史が古いだけに、昨今の新設政令市に比すならば、区長・区役所に委任された権限はかざられている。そもそも歴史的事情があるにしても、二四行政区は多すぎるのであり、本庁集権体制を濃厚としている。関市政時代に明るみにでた大阪市の腐敗も、基本的にこの集権体制＝意思決定の密室性に由来しているよう。平松市長は大阪市政の「改革」をいうならば、この構造的問題を直視すべきである。そして、大阪市が大阪都構想に対抗しようと考えらるならば、二四区を再編成してそれぞれ一般市として独立し、政令指定都市制度の終焉に先鞭をつけるべきなのだ。

むすび

地方分権改革の低迷とともに、大阪都制であれ関西州であれ「空虚」な構想が一人歩きし、それがあたかも「楽園」をもたらすかのような風潮がつくられている。しかし、地方分権の根幹に置かれねばならないのは、徹底した市民自治に根差した基礎自治体の強化である。この意味で大阪都制も現行大阪市政の微修正も、時代に適合するものではない。大阪府は基礎自治体の強化によって広域的な調整に

機能純化すべきなのだ。大阪市も市民自治の強化にむけて再編成されるべきなのである。

広域的な行政ニーズの存在や広域的観点からの社会資本整備の必要性があるのは、いつの時代にも同一である。問題はこうした行政課題に対応した上昇型の政府間関係を築くのか、垂直的な政府間関係を築くのかにある。後者は絶えず歴史的に追求されるとともに制度化されてきた。しかし、その限界が露呈しているからこそ、地方分権改革が大政治アジェンダとされてきたのである。この地方分権改革の原点は、常に反芻されていかねばならない。