

# 地方分権と自治体の課題について

榎並利博 株式会社富士通総研公共コンサルティング事業部シニアマネージングコンサルタント

text by Enami Toshihiro

## 1. バラ色ではない地方分権

多様な市民ニーズに応え、より地域のニーズに合った効率的な行政を実行するために、これまで何度となく自治体の現場から訴えられてきた「地方分権」。権限を手放したくない中央官庁との確執で「地方の時代」も色あせた最近になってようやく地方分権一括法が施行され、地方への税源移譲までもが議論され始めた。自治体の自立を願うものにとってはやっと悲願がかんう状況になってきたのである。しかし、そこには手放しでは喜べない事情がある。

90年代初頭のバブル経済崩壊を契機とした経済の低迷期において、90年代後半からは国と地方は本格的な改革路線に入っていく。財政再建のための行政改革を筆頭に、国から地方への権限移譲を行う地方分権一括法が施行(2000年4月)され、情報の非対称性を是正して、行政と市民との関係を大きく変える情報公開法も施行(2001年4月)された。これらの動きの中で自治体は手に入れた権限で自律(自立)し、市民と協働して、自己変革ができる組織へと生まれ変わっていくはずであった。

しかし、景気回復の見誤りによる財政再建路線で、不況は長期化することになる。その後景気対策としてとられた公共事業もその効果はあがらず、国の公共事業へ協力した自治体の借金も嵩むばかりになってしまった。国と地方合わせた長期債務は700兆円、地方の借入金残高は200兆円近くに達しており、機構

改革、定数削減、経費節減という従来の行革三点セットで不況を乗り切るという手法では限界になってきた。国の財政再建のためには「国・地方の関係の見直し」、つまり税制改革・税源移譲込みの「地方分権」によって自治体の自立を促すとともに、ある程度の犠牲とリスクも負ってもらうという事態がまさに差し迫っているのである。

財政事情の厳しさから、課税自主権の行使についてもあちこちの自治体で検討、実施されるようになってきた。これも地方分権の一つの効果であるが、財政事情が苦しいから新税で補うという方法をとることはそう簡単ではない。国民の租税負担率は諸外国と比較しても低いという事実はあるものの、市民はリストラ・倒産や給与カットで非常に厳しい現実と直面している。依然失業率は5%超の高止まりになっており、リストラや企業倒産などの影響で急激に増えた年間自殺者数は、4年連続で3万人超という異常事態となっている。市民からは、行政活動の成果(アウトカム)や身分保証された公務員に対して厳しい目が注がれ始めている。

## 2. 地方分権一括法とBPR (ビジネス・プロセス・リエンジニアリング)

自治体にとっても非常に厳しいこれからの時代を乗り切っていくためには、現在の自治行政を抜本的に改革していかなくてはならない。その手段として一番大きな原動力になるのが2000年4月に施

行された地方分権一括法である。いくら改革への意欲や意識が高くても、それを阻む制度があればすべては空回りになってしまう。この壁を取り払ったのが地方分権一括法である。

地方分権一括法によって、「自治体が国と対等の関係」となり「住民の福祉の増進を図ることが自治体の基本的役割である」ことが明言された。そして、そのポイントは機関委任事務制度の廃止と関与の基本原則が示されたことにある。機関委任事務制度が廃止されることにより、自治体の事務は自治事務と法定受託事務とに再構成され、両者とも条例制定権が認められることになった。つまり、法令に反しない限りにおいて、その自治体の事情に応じて運用等が議会で決定できる、自分達で決めることが可能になったのである。

さらに関与の基本原則として、法定主義、一般法主義、公正・透明の原則という原則が定められ、今までのような不透明な行政指導というものが排除されることになった。すなわち自治体の事務の細かいところまで規程し縛っていた従来の「通達」や「行政実例」などはすべて効力を失うことになったのである。

つまり、これまでは法令の解釈権は省庁にあるという位置付けであったが、地方分権一括法が施行されてからは「法令の解釈権は地方自治体にある」ということになる。この意味するところは非常に大きい。法に反しない限り、住民に対する福祉の増進を目指した自主的な活動が保障され、住民の福祉増進のため

には、従来の「通達」や「行政実例」にと  
らわれず、自ら法を解釈し、必要であれば  
条例を制定して実行していくことができ  
る。自治体は非常に大きな権限を得る  
ことになったのである。

パソコンやインターネットなどITの普及  
に伴い、民間企業では自らをスリム化し、  
競争力を高める手段として「ITを活用し  
て業務プロセスを抜本的に改革」する、  
いわゆるBPR(ビジネス・プロセス・リエン  
ジニアリング)が盛んに行われた。法律  
に基づく事務や事業を行っている自治  
体においてはBPRは不可能だと言われて  
いたが、地方分権一括法はこれを可  
能とした。プロセスの細かい運用を規程  
しているのは法律ではなく「通達」や「行  
政実例」であり、これらは地方分権一括  
法によって無効となった。自治体は住民  
の満足度を高め、内部の行政事務を大  
幅に効率化するため、自ら法律に基づ  
いて解釈し、業務プロセスを改革する  
ことが可能となったのである。

### 3. 条例活用による自治体 改革と議会の意識改革を

地方分権一括法が施行されてすでに  
2年が経過した。劇的な変化が起こっ  
ているとは言えないが、確実に変化は起  
きている。「まちづくり基本条例」という自  
治体における憲法を作ろうという動きも  
各地で出てきており、条例を自分達の道  
具として活用していこうという動きが出  
てきたことは注目に値する。

2000年神奈川県小田原市では、「市

税の滞納に対する特別措置に関する条  
例」を制定し、話題を集めた。滞納者名  
を公表することは、通達によれば「地方  
公務員法に違反する」ことになる。しか  
し、26億円もの市税累積滞納額を抱え、  
財政事情の悪化に悩んでいる市にとっ  
ては、「悪質な」滞納者の氏名を公表す  
ることは何らプライバシー侵害には当  
らないと判断したのである。この考え方  
に賛同する市民は大勢いるだろう。担  
税力がありながら納付に応じず、行政  
サービスを受用する市民がいるとす  
れば許せるだろうか。このような条例  
の活用は税収増にもつながる。

実は、自治体の議会においても地方  
分権によってその役割と権限が拡大  
されている。条例制定権が委ねられた  
ことにより、議会が条例を制定すれば、  
議会の力によって事務運用を変更す  
ることができる。つまり、議会の力  
によって業務プロセスの改革を行  
ない、非効率的な事務運用を効率的  
に変えることも可能なのである。さら  
に、地方議会の意見書提出対象の  
拡大、政務調査費の交付、常任委員  
会の委員会数制限の撤廃など、

地方分権に伴う法改正によって、直接的  
な議会権限の拡大も実施されている。

しかしながら、このような環境変化に  
もかかわらず、相変わらず議員提出議  
案が少ないことは嘆かわしいばかりで  
ある。行政を監視するだけでなく、自  
らが条例を制定して行政を導き、改  
革していく、そのような市民の代表  
としての議員、議会の在り方がこれ  
から求められてくる。残念ながら、日  
本ではまだまだ法律や条例をツール  
として活用するという意識が低い。  
米国の州政府などでは、行政を動か  
したり地域産業を活性化させるた  
めに、どのような法律を制定する  
かが真剣に議論されている。行政の  
IT化を推進するために数値目標を掲  
げた法律を制定している州政府もあ  
る。日本においても、行政の改革を  
行政任せにせず、議会が具体的な  
数値目標を掲げた条例を制定して  
行政改革を主導していくことが求  
められている。地方分権は行政だけ  
の問題ではない。厳しい時代を乗り  
切っていくために、議会や議員も  
意識を変えていかなくてはなら  
ない。

1981年3月 東京大学文学部考古学科卒業。同年4月富士通株式会社入社、自治体向け住民情報システムの開発作業に従事。1996年1月 株式会社富士通総研へ出向。2001年総務省「地方公共団体へのIT総合サポート機能のあり方に関する検討委員会」委員。主な著書に『自治体のIT革命』(日本社会情報学会平成12年度優秀文献賞受賞/東洋経済新報社・2000)、『IT革命と電子政府』(韓国地方自治団体国際化財団・2001)、『行政サービス・手続きの電子化』(まちづくり資料シリーズ28地方分権5/共著/地域科学研究会・2002)、『電子自治体』(東洋経済新報社・2002)など多数。

