

第四章 分権化・グローバル化時代の地方自治

【ディスカッション】

長洲県政と分権改革
大状況としての右傾化と中状況としての地方分権
地方分権の評価
地方分権と自己責任
ガバナンス論とガバメントの意味
自治基本条例をどう評価するか
N P O、ボランティアの広がり
萎縮する自治体職員

長洲県政と分権改革

——（大矢野）お話では、長洲県政のなかで取り組んできたことがいまの分権改革につながっているということだと思いますが、それはどのようなものでしょうか。逆に、長洲県政の当時は予想できなかったことが実現したという点はあるでしょうか。

久保：分権改革が大きな流れになってきた源流の一つは、一九七八年、長洲さんが全国に向けて「地方の時代」を提唱したことだと思います。これが大きな流れをつくるきっかけの一つになったことは事実です。「地方の時代」という言葉や考え方の広がり方とその速度は、僕らの想像を遥かに超えていました。同時に、それが現実政治を動かす力になるまでに十数年の長い時間がかかったことも予想外でした。この間何度も「地方の時代は死んだ」とか「虚妄だ」と言われました。長洲さんも提唱者として辛い時期があったと思います。しかし、九〇年代に入って、とくに自民党の単独支配が終わって連合政権の時代に入ってから、予想を超える速さで一気に動き出しました。これは感動的な局面でした。

——（大矢野）たしかに長洲県政のいくつかの政策のなかに分権改革につながったものがあると思うのですが、少し長洲県政の役割を飾り過ぎというか、広げ過ぎという気もします。具体的に検証するとすれば、どうでしょうか。

久保：もちろん、分権改革を推進したのは全国の自治体の長年の努力と、これを後押ししてくれた世論の力が基本で、長洲さんの役割はその一部に過ぎません。しかし、本文でも触れたように、いまの時代潮流の基本にあるのは分権化とグローバル化ですが、分権化について長洲県政では一九七八年から取り組んでいますし、グローバル化への対応についても、知事就任直後からいわゆる民際外交という形でやってきていますし、「頭脳センター構想」もグローバル化に対応する産業戦略でした。現在もまだ基本的な課題である分権化、グローバル化について、長洲県政は二〇数年も前から取り組んでいましたから、やはり時代を先取りした先駆者の一人といってよいのではないのでしょうか。

——（大矢野）そういう先進的なことがなぜ長洲県政では可能だったのでしょうか。

久保：優れた学者でもあった長洲さんは、知事になってからも大変な読書家で、非常に深くものごとを考える人でした。時代への洞察力、つまり先見の明とそれに基づく戦略的思考能力が高かったということでしょうね。ここに、「地方の時代シンポジウム」を開催する際に協力していただいた学者の名簿があるのですが（別掲参照）、大変豪華なメンバーです。このほかにも大勢の学者が協力してくれました。これだけの学者が積極的に参加、協力してくれたのは、長洲さんが学者の皆さんの意欲をかきたてるようなテーマを提起したから結集できたということだと思います。長洲さんにはそういう知的リーダーシップもあった。長洲県政はその意味で高い知性を持った県政だったのではないかと思います。

大状況の右傾化と中状況の地方分権

——ところで、本文の冒頭で憲法改正論議について取り上げられていますが、こういう流れと地方分権の動向が同時に進んでいることをどう見ておられますか。

久保：憲法をめぐる政治状況は、どうしてこうなってしまったのかと思うほど急速に変わりましたね。政権政党として長く政権の座にある自民党も、ハト派とタカ派のバランスが崩れ、タカ派全盛になっています。イラクへの自衛隊派遣という憲法に触れることも、大した波乱もなく行われていますし、立川で反戦ビラを配っただけで逮捕されて七五日も拘留されたとか、アメリカ大使館前でスピーカーを使ったら暴行罪で家宅捜索をされたというように、いままでなら放置されていたような微罪に対して過剰な制裁が行われるようになっていきます。東京都庁では、教育委員会が日の丸、君が代に起立しなかった先生達を大量処分したでしょう。また昔の戦前・戦時中に戻るような雰囲気が出てきているようです（神奈川〇四．五．二四）。

しかし、他方では「二〇〇〇年分権改革」で地方分権が大いに進み、画期的な前進があったわけです。この関係をどうみるのか。何か憲法問題を中心とする政治の大状況と、地方自治をめぐる小状況とがズレているように思います。

ただ、ここでも触れたように、地方分権についても本当に進んだのかといえば、現実をみる限りそうではない面もある。実感として言えば、飛鳥田市長、長洲知事、伊藤市長（川崎市）が首長だった時代の方が、中央対地方の力関係では地方の方が強かったように思える。いまの方が地方は弱くなっている気がします。だから、大状況との関係をどう読んだらいいのかが難しいところです。

——憲法の問題と地方自治の問題を同じ次元で論じることはできませんが、大状況としてはどこかでつながっているということですね。長洲県政の頃と比較しても、大状況はかなり悪くなっているのではないですか。

久保：私たちは戦後の半世紀で憲法が国民にほぼ定着してきたとあっては、日本でも市民社会ができて成熟してきたのではないかと考えていました。だから、日本があまり変な方向に行くことはなくなったとあっては、日本の市民社会に対する信頼というものがあった。ところが、あっという間に国民の憲法意識が大きく変わってしまう。また、例のイラクで拉致された日本人たちへのバッシング（小泉総理が人質の「自己責任」を問い、与党政治家が「反日分子」と非難したのに対し、当時のパウエル国務長官は「誰も危険を冒さなければ私たちは前進しない。・・日本の人々は（彼らを）誇りに思うべきだ」と語った）などを見ると、日本の世論の不寛容さはすごいです

ね。弱い者が自己主張するとすぐいじめられるような嫌な社会的風潮になってきているのではないのでしょうか。これをどう統一的に解釈したらいいのか。たしかに小泉改革によって「勝ち組」と「負け組」の差が広がって、失業者やフリーターや自殺者が増えているという事情はありますね。そうした出口の見えない閉塞感やイライラ感が社会の右寄りムードや不寛容な雰囲気をもたらし、そうした構造があるのではないですか。今度の選挙での自民党圧勝もこうした社会風潮と関係があるのではないのでしょうか。

——（大矢野）いま治安対策とかいって、商店街とかあちこちで隠しカメラを設置したりしていますね。これまではプライバシーの問題で一応の約束事があったと思うのですが、バリアが崩れてしまって身近なところにどんどん入ってきている。治安を悪化させない温かい社会づくりという観点より、監視強化とか監視型社会づくりに走り出している。付和雷同とか、なんとなくファシズム的な印象があります。マスコミの批判力の低下の問題もありますが、日本は米国の目を通してだけ世界を見ていて、もっと広い世界から遮断されている。だからある流れが出てくるとわーっと進んでしまう傾向があるのかもしれない。

久保：かなり前ですが、BS 放送で『死刑台のエレベーター』という映画を観ました。一九二〇年代のボストンが舞台なのですが、イタリアから貧しい移民がきていた。世界恐慌の時期でアメリカにもマルクス主義が入ってきていたのですが、この移民がアナキストで、銀行強盗の濡れ衣を着せられて最後は死刑台に行ってしまう。裁判での陪審員の模様がでていましたが、一般民衆がみんないきりたって「アカは出て行け」と言っていた。お互いにアカ呼ばわりするようになってきてね。日本にもそういう時代があったことを思い出して、ぞっとしました。

地方自治にしても、多くの人がいよいよ地方分権の時代になったと言うし、事実そうなのですが、現実をみていると疑問も湧いてくる。もし分権が進んでいるとしても、大状況がこんなに崩れてきたら、自治権を守る相当の努力と抵抗がないと、地方自治だって簡単に崩されてしまうかもしれないでしょう。

地方分権の評価

——（原田）地方自治についていえば、制度としては確かに分権が進んだけれど、政治的な主体が欠けているということではないのでしょうか。長洲さんの時代を担ったのは、行政機構としては県ですが、知事という政治的主体の役割が大きかった。今はそういう理念と政策を持った政治主体がほとんどないと思うのです。だから制度上は分権が進んだように見えて、実体上は中央政府に対する政治的従属が進んでいるのではないですか。もちろん、税源移譲が進んでいないとか、経済状況が悪くて地方に余裕がないという問題もあると思いますが、政治的な主体性が欠けているということが一番大きい問題です。今度の選挙でもそれがハッキリ出ましたね。

久保：いま進められている「平成の大合併」も、かなり強制的に進められているように思います。国が言い出してから、何とか特例法の期限に間に合わせようと、全国で大騒ぎをしながら進められており、三〇〇〇もあった市町村が一八〇〇位に激減しています。都道府県の職員と話をしても、「国は相変わらず威張っているし、市町村は都道府県にこびついて、現実には全然変わっていませんよ」という声が多いですね。それでも市町村は少しずつ変わっていますが、都道府県は変わらない

というか、変化が鈍いですね。情けない話ですが。

——（原田、磯崎）そのへんは地方と都市で違うかも知れませんが。地方に行くと、市町村は主体性がなくて、都道府県の方が頑張っている例が多い。経済的にも地方は疲弊していますから、県が頑張らないといけない。逆に首都圏などでは、政令市も多いし、中核市、特例市などの制度ができて市町村の権能が拡大して「県の空洞化」が心配されています。神奈川県はその典型ですね。

久保：学者の中には、全ての市町村に中核市や特例市並みの権限をもたせるべきだというような主張もありますね。日本の地方自治論は基礎自治体論が中心で、都道府県論、広域自治体論が余りないのではないのでしょうか。都道府県なんていない、中二階はいないというような論調が多いのですが、都道府県が地方分権を推進してきた面もありますから、都道府県論も重要です。そのなかで、府県による下からの「自治体広域連合」の試行とか、そうした現実を踏まえた「道州制」の論議をもっと充実させる必要があります。

一方、日本の自治体ほどいろいろな仕事をしている国はないとか、こんなに財源を使って大規模に事業を実施している自治体はないと言われていていますね。それにもかかわらず集権的だという点はどう理解すればよいのでしょうか。

——（大矢野、磯崎）まさに機関委任事務の体制でしたから、たくさんの仕事をしていたのですが、国の指示の下で行っていたと思うのです。今回、機関委任事務が廃止されて自治事務と法定受託事務に切り替わりましたが、その事務を行うこと自体は法律で義務づけられているわけですし、細かいことまで決められていますので、これだけでは自治体の自由度は広がらないと思います。法令の規律密度が高いため、自治事務だと言われても勝手なやり方はできないわけですから。

久保：合併の議論と並行して、人口一万人未満のような小規模自治体は自立できないから、事務権限を限定して自治権を制限するという構想がありましたね（事務配分特例方式。第二七次地方制度調査会においていわゆる西尾試案として提示され、検討された）。こういうアイデアをみても日本は画一的な発想が強すぎます。

地方分権と自己責任

——一方で「護送船団方式」はやめて、やっていけない自治体や地域はつぶれてもいいという発想も強くなっているのではないのでしょうか。

久保：地方分権によって自治体間の競争が激しくなると思いますが、それでうまく行かないと何でも自己責任だという傾向がありますね。だけど、個人の場合には競争だけじゃなくてセーフティネットが大事だとも言われているわけです。自治体の場合にとことん競争していった場合に敗者はどうなるのかというのがないですね。

ガバナンス論と政府の意味

——（大矢野）さきほどの政治的主体の問題につながりますが、最近では行政と住民との協働の必要などから「ガバメントからガバナンスへ」という議論が主流になっています。公共を担うのはガバメントだけではないということで、「新しい公共」とも言われています。その趣旨はよくわかるの

ですが、ちょっとおかしいのではないかと思うのです。ガバメント（政府）がきちんとしていないと制御する主体がないのだから、「ガバナンス」といっても「液状化」と変わらない。

久保：ガバナンス論は大変重要だと思いますが、政治的な意味でまずガバメントのあり方の問題をもっと突きつめて考える必要があると思います。その点で、ガバメントの方もあり方が少し変わってきている。最近いくつかの中規模の市で、ビジネスマンが首長になる例が増えているんです。商社の部長とか大企業の課長を辞めて首長に挑戦して当選した人が全国で二〇～三〇人はいるそうです。こういう動きは自治体運営に民間企業の経営手法を取り入れようという最近の自治体経営論と関係があるのではないのでしょうか。首長は地域の政治・行政のトップだという側面と同時に、経営体のトップだという面が注目されてきている。最近では首長の非政治化傾向とともに、むしろこの面の方がクローズアップされてきているようです。

自治基本条例をどう評価するか

——最近、いろいろな自治体で自治基本条例を制定しています。本文でも触れられていますが、こういう動きをどう評価されていますか。

久保：ある論者によれば、今回の分権改革によって地方自治体は一つの政府になる、政府になる以上は憲法が必要だ、その憲法が自治基本条例であり自治体憲章だというのですね。そういう意味では、制定の動きが全国に広がっているのはいいことだと思いますし、これが自治体を変えるきっかけになるとすれば、意味があると思います。

ただ、自治体の憲法といわれていますが、自治体ごとに内容がそんなに違うものができるのかとか、いまつくられている条例が憲法の名に値するものか、やや疑問も出てきます。かつて川崎市で都市憲章案がつけられましたが、都市としての自衛権というような規定がありましたね。そういう場合には、たとえば国の有事立法とぶつかることもあるわけですね。本来ならそこまで戻って考える必要があるのではないのでしょうか。

——（大矢野）自治とか憲章という以上、本来ならマグナカルタ（権利章典）のように市民の権利とか抵抗権のような内容が必要なはずなのですが。

久保：そういう意味では、中身の問題と同時につくられ方が問題ですね。行政主導では意味がない。マグナカルタというならば、住民が自らのものとしてつくる必要がありますね。本来なら、それこそ市民抵抗のマニフェストみたいなものでないと意味がないのでしょうね。

——（原田）もともと自治体といっても、首長や行政は一つの権力ですから、それに対抗したり、コントロールする主体が必要なのだと思います。それが政党だと思いますが、第二章でも話題になったように、実際には政党がそういう役割を果たしていない。それでも、長洲県政の頃は社会党があったし、ブレーン集団が政治的な方向性を示したのですが、最近の自治体にはそういう存在もなく、改革派とかいっても首長だけが浮き上がりがちで、市民との架け橋が欠けている。だから自治基本条例といっても余り実体が伴わない。

久保：確かにその傾向はありますね。

NPO、ボランティアの広がり

——（大矢野、磯崎）これは長洲県政の意味にもかかわりますが、日本の社会が脱工業社会に変化してきて、自治体がこれにどう対応するかという課題と、自治体運営を通じて新しい市民社会をどうつくっていくかという課題を同時に抱え込んできたのではないのでしょうか。後者の問題についてはうまく行っていないような気がします。

ただ、最近では、NPO やボランティアなどの市民活動が活発になっています。これは長洲県政の時代にはなかったことではないのでしょうか。政党に代わって、こういうグループが自治体と市民の架け橋になっている面があるのではないのでしょうか。

久保：長洲県政の頃にも NGO の活動はかなりありましたが、NPO の方はまだ萌芽段階だったと思います。NPO 法ができたのは長洲県政が終わった後でした。しかし、長洲県政下でも生活クラブ生協とか、これを基盤にしたローカル・パーティーとしての神奈川ネットワーク運動、ワーカーズ・コレクティブなどの運動が起きてきました。これは神奈川社会の先進性を示す新しいタイプの社会運動で、全国に誇れる神奈川の宝物だと思っていました。相談を受けたり、許認可などでもかなりサポートした面があります。そういうグループや運動が長洲県政の下で胚胎し、次々に生まれ、それがずっと広がってきたと思うのです。

今や、NPO、NGOの運動がかつてない広がりを見せていることは事実ですね。ここまでの広がりには長洲さん時代にはなかった。こういうグループが福祉、教育などの地域活動から国際会議までやっている。ただ、一生懸命やっているけれども、個別分散的で政治的なパワーにはなり切れていないのです。NGOの人たちをみると、人道的な価値観に駆り立てられて危険なことも含めて一生懸命やっているわけです。これはかつての日本にはなかったことで、すばらしいことだと思いますが、まだソーシャル・イノベーションを起こす程のパワーに育っていない。

神奈川ではワーカーズ・コレクティブや生活クラブ生協、ネットワーク運動など無党派的な市民活動が非常に盛んになっていますが、これを政治的にどう評価したらいいのでしょうか。

——（大矢野）そういう運動やエネルギーを吸収できる政党がないということではないのでしょうか。民主党を見ても、いろいろな価値観の人が混在していることはわかりますが、お互いに議論して党として最低ここだけは守ろうという共通項もなく、雑然としている感じです。これでは成熟した大人の政治はできないし、政党の体をなしていないわけで、市民運動の側もついていけないでしょう。

久保：確かに政党の側により大きな問題があると思いますが、市民運動の側も非政治化というか、政治を避けて、政党とつながることを拒んでいる面もある。結びつける政党がないという事情もあるかもしれませんが、市民運動の側の問題もある。それで、無数の市民活動組織ができているけれども、政治的な力に転化することがないということだと思います。

——（大矢野）七〇年代の住民運動も、共産党とか社会党が集票をねらって割り込んできて運動を分裂させたというような苦い経験をいっぱい持っています。市民運動の側には、そういう政治に対する不信感というか、警戒心というものが本能的にあるのではないのでしょうか。「非政治化」とい

うことの意味を分析してみる必要があります。

萎縮する自治体職員

——（大矢野）さきほど自治体職員の国に対する意識が変わっていないという指摘がありましたが、職員の意識や組織の雰囲気は逆に悪くなっているような気がします。自治体の場合は官僚制がそれほど強くないから、首長しだいで職員も組織も大きく変わる面があります。革新自治体の頃は、一部の職員だったかもしれませんが、わりと自由闊達に動いていたし、ベンチャー型職員が大勢生まれたと思うのですが、いまは行革という名のリストラが進行中で、首長や議会の保守化の影響もあって組織の締め付けが強く、指示待ち人間というか、思考しない職員が増えているように思います。いろいろ問題があることも事実ですが、地方公務員に対する世論のバッシングもかなりきつくなっている。ですから改革派といわれる首長の下でも、首長は元気だけど職員は萎縮している面があります。

久保：たしかにそういう傾向はありますね。今は一つの反動期だと思うんです。戦後改革を支え、推進してきた勢力—自民党の保守本流や社会党、労働組合も入る—が、いまや抵抗勢力としてバッシングされ、「ぶっ壊し」の対象にされている。すでに社会党は壊れ、労組は衰弱してしまった。自民党の保守本流も解体状態になっています。すさまじい力が働いている。

こういう大状況をどう変えるかが大問題ですが、ここでは措くことにして、「企業の盛衰は社長で決まる」と言われますが、自治体も同じで、職員の意欲を引き出せるかどうか、市民の活気を引き出せるかどうか、首長のリーダーシップが決定的に大切ではないでしょうか。新しい時代に相応しいヴィジョンと志を持った首長が続々誕生して欲しいですね。抽象的な言い方ですが、いま本当に問われているのは、市場原理主義による競争社会、優勝劣敗社会のための構造改革か、自由と公正、自治と連帯を実現する社会をめざす構造改革か、ということだと思います。

本当は最後のところで、地方自治が新しい時代を迎えたということで、明るい話をしたかったのですが、われわれの認識としては、前途多難というか、かなりきびしい話になってしまいました。しかし、地方自治をめぐる新しい環境のなかで、「新しい公共」を創りだす動きなどの新しい芽が出てきていることも事実ですから、広い視野と長期の展望をもって、大状況からの圧力にも抗して頑張っていたきたいと思います。それが大状況の悪化を食い止め、さらなる分権改革への道を切り拓くことにつながると思います。