

序 章

地方分権と自治体ナンバー2 の役割

2004年3月に設置された第28次地方制度調査会では、道州制や大都市制度のあり方等と並んで、地方の自主性・自律性の拡大のあり方についても検討項目に挙げられた。戦後の地方自治制度は、全ての都道府県と市町村に住民の直接選挙によって選ばれる執行機関としての首長を置くという、アメリカの大統領制に似た首長主義を採用している。首長の下には補助機関としての副知事、助役、出納長、収入役などの職が置かれ、このほか、議事機関としての議会や行政委員会制度など、基本的には地方自治体の内部構造については画一的な法制度によって律されている。

これに対して、欧米では必ずしも画一的な制度は採用されていない。執行機関に限ってみても、我が国における戦後の地方自治制度のお手本とされたアメリカでは、州毎、あるいは自治体毎に異なる状況にある。また、イギリスでは、従来は議会が執行機関を兼ねるシステムを全ての地方自治体で採用していたが、2000年のロンドンにおける公選市長制の導入を嚆矢として、いくつかの都市では住民投票の結果、公選首長制を導入するに至っている。

地方制度の弾力化が議論されれば、諸外国の例も参考にしつつ、全国一律の公選首長制についても今後の検討課題とされるであろう。

筆者は、2003年に全国の市長の経歴に関する研究を1冊の本にまとめ、その中で、市長就任前の経歴の傾向及び中長期的な変化について明らかにした。全国的に首長選挙の与野党相乗りが顕在化した80年代以降、自治体内部からの登用、すなわち、助役、あるいは収入役等を経て各党推薦の市長候補となり、当選するケースが増加していたが、90年代半ば以降には、国職員出身者や国会議員、県議や市議出身者が当選するケースが増加し、市役所内部

出身の市長は減少傾向にある。この点については、地方分権の進展によって市町村、その中でも市の権限が増大し、その舵取り役である市長の地位が、魅力的な政治職として考えられるようになったことが大きく影響していると思われる。

また、分権時代のキーワードは自己決定、自己責任である。国の指示どおりに物事を進め、何か困ったことがあれば地元選出の政治家をはじめとしてあらゆる組織・人員を動員して解決するようなやり方は、もはや時代遅れになろうとしている。分権時代には、地方自治体は自らの創意工夫で地域を経営することが不可欠となってきた。民間の発想を行政に取り入れるという取組みはこれまでも数多くなされてきたが、最近ではアングロサクソン諸国を中心にNPM (New Public Management) がブームとなり、我が国の先進的な自治体の中には、国に先駆けてこのような経営的な手法を取り入れ、独創的な政策で注目を浴びているところもある。

このように、マネジメントが自治体にとっても重要視される中で、特にトップマネジメントの重要性を指摘することができる。先進的な取組みで注目を浴びている自治体のほとんどは、トップ（首長）の強力なリーダーシップのもと、これまでの前例踏襲主義を改め、民間や住民の視点を強く意識し、自治体組織や政策形成のあり方などについて、様々な改革を推し進めている。もちろん、トップへの権限の集中は、時として公共事業発注における贈収賄などを招き、地方自治に対する住民の信頼を損ないかねないが、住民の直接選挙によって地域のリーダーを選ぶという公選首長制は今後とも多くの住民によって支持されるものと思われる。

また、トップの役割がクローズアップされればされるほど、首長の補佐役、すなわち、都道府県であれば副知事、市町村であれば助役の重要性もこれまで以上に高まるものと考えられる。住民からの直接選挙によって選ばれる首長とは異なり、議会の同意を経て選ばれる副知事や助役は、首長の意向を職員に的確に伝達すると共に、これに対する職員の反応を分析し、首長に報告するという仲介的な機能だけでなく、首長の政策立案を助け、あるいは積極

的に政策を提案し、また、議会においては首長に代わって答弁を行うなど、“首長代理”としての機能が益々重要になると考えられる。

この点は第28次地方制度調査会の答申によって、その方向性が明らかにされている。ここでは少し長くなるが関係する部分を引用する。

「我が国の地方公共団体の長を支えるトップマネジメント体制は、特別職として、都道府県にあっては副知事、出納長を、また、市町村にあっては助役、収入役を、それぞれ1人ずつ置くことが原則とされ、また出納長・収入役は、専ら会計事務をつかさどることとされてきた。このような特別職のあり方は、明治21年に制定された市制町村制における助役・収入役の制度を原型とし、必要な手直しが加えられつつ今日まで維持されてきたと考えられる。この間、地方公共団体の規模、その所管する行政分野や事務・事業は大幅に拡大しており、また、近年、中央省庁の改革が行われ、民間企業にあっては平成14年の商法改正により創設された委員会等設置会社制度が相当数の株式会社において導入されるなど、従来型の組織からの転換が図られている。また、地方分権改革により地方公共団体の役割と責任が広がっており、組織運営面における自主性・自律性の一層の拡大を図りながら、そのマネジメント機能の強化を図ることが必要である。地方公共団体における現状を見ると、半数を超える都道府県において複数副知事制を採用しており、収入役を置かないこととする市町村は増加傾向にある。また、出納長・収入役については、出納事務の電算化等も進む中で、本来の職務である会計事務とは直接関係のない事務を担当しているという実態も見受けられる。このような背景と現状を考えれば、現行の副知事・助役、出納長・収入役の制度を廃止し、各地方公共団体が自らの判断で適切なトップマネジメント体制を構築できるよう、新たな制度に改めるべきである。この場合において、副知事・副市町村長の制度については、その定数は、人口、組織の規模等を勘案して条例で任意に定めることとするとともに、長の補佐、職員の担任する事務の監督、長の職務の代理といった現行の職務の形態に加え、長の権限を委任することができることを明確にし、自らの権限と責任において事務の処理に当たるこ