

## は し が き

90年代から、21世紀にかけて、我が国の政治経済情勢が大きく変化した。都市自治体を取り巻く環境も激変したと言ってよい。機関委任事務廃止を中心とする地方分権改革や三位一体改革が地方行政に大きなインパクトを与えたことは明らかである。さらに、2007年4月の地方分権改革推進法施行により、都市自治体は次の段階の地方分権改革に向かうことになった。

この間、都市自治体の内部においても様々な行政改革が行われた。定員の削減や給与・手当での適正化、民間委託の推進などは、その具体例である。市政と市民の間は接近し、行政の透明性も増したように思われる。地方において「改革」は、重要課題であり続けるというべきであろう。

このような問題意識の上に立って財団法人日本都市センターでは、従来の都市行政機構の調査の実績に基づきながら、2007～08年に、第5回目の都市自治体の首長個人及び事務部門を対象にしたアンケート調査を実施した。実施にあたりご協力いただいた全国の都市自治体には、心から御礼と感謝を申し上げます。

本書は、2007～08年の調査データを中心に、1996年の第4回目の調査結果とも比較しながら、現今における都市自治体の現状を認識し、問題を見つけ、今後の方向を検討するために研究者と実務家が研究会を行って得た研究成果である。全体は5部に分かれる。

I部は、都市自治体の首長の意識と事務機構との関わり（1章：村松岐夫、2章：伊藤修一郎、3章：松井望）や組織改革の多数の項目を総括的に分析している（4章：中村悦大）。

II部では、都市自治体における事務事業の外部化と、事務機構のスリム化・フラット化、定員管理について論じる（5章：田部井彩）。いわゆる「集中改革プラン」における5年間の定員の純減率も確認される（6章：小池裕昭）。具体例として、宇都宮市の現状について触れる（7章：岡本典幸）。

Ⅲ部は、都市自治体における人事行政と事務機構について論じている（8章：稲継裕昭、9章：福島貴希）。都市自治体は職員の高齢化にどう対応しているか。また、人事課の専権性から職員の希望に配慮した人事制度改革の進展や人事評価制度の導入が進んでいることを明らかにする。職員採用方針に多様化が生じているのではないか。

Ⅳ部は、住民と事務機構との関わりである（10章：田尾雅夫、11章：中原茂樹）。人口増加と市民活動が活発になったことが、多くの変化を引き起こしている。行政の仕組み（権限）が分散化したことや、住民に対する説明責任を果たすための事務機構の課題として、「文書保存管理体制の整備」及び「大量の情報公開請求への対処」はどうなっているかについて触れる。また具体例として浦安市における公募市民による基本計画策定の試みを紹介する（12章：大野伸夫）。

最後にⅤ部は、市町村合併により特定政策課題への専門組織設置が促進したことや、「過渡期」での対応という側面がありつつも出先機関の機能拡充に影響を与えている“住民自治のための仕組み”というテーマについても論じる（13章：中西規之、14章：佐々木敦朗）。

本書の各章はテーマを異にしているが、共有している視点がある。それは、この10年に都市行政機構に大きな変化があったこと、2007～08年の調査結果に基づいた論考を行っているという点である。研究の成果が地方行政に関心のある研究者・学生や都市自治体の関係者にとって、参考となる内容となっていれば幸いである。

2009年3月  
村松岐夫・稲継裕昭

## 財団法人日本都市センター事務機構アンケート調査について

財団法人日本都市センター（以下、日本都市センター）では、都市自治体における事務機構のあり方を調査研究するため、1964年以来、約10年ごとに都市自治体にアンケート調査を実施し、その調査結果を基に分析を行ってきた。

今回、第5次調査研究では、2007年11月に都市自治体の首長個人及び事務部門を対象にしたアンケート調査（以下、2007年調査）を実施し、その集計データを最大限活用するとともに、1996年に実施したアンケート調査（以下、1996年調査）の集計データとの比較を中心に分析を行っている。

ここでは、2007年調査について、首長個人を対象としたアンケート（以下、首長アンケート）と事務部門を対象としたアンケート（以下、一般アンケート）に分け、概要及び回収状況、調査項目を紹介しておきたい。なお、2007年調査の原票及び集計結果は日本都市センターホームページ（<http://www.toshi.or.jp>）にて公表しており、合わせて参照されたい。

### ■2007年調査の概要及び回収状況

#### （1）調査の概要

	調査対象	調査時点	調査項目数
首長アンケート	全国805市区の首長 (782市・23特別区)	2007年11月1日	全33問 (内訳は項目一覧参照)
一般アンケート	全国805市区役所 (782市・23特別区)		全139問 (内訳は項目一覧参照)

#### （2）回収状況

調査対象 件数	回収件数 (回収率)	都市自治体の人口区分別内訳<構成比>						
		3万 未 都	3万 以上 5万 未 都	5万 以上 10万 未 都	10万 以上 20万 未 都	20万 以上 30万 未 都	30万 以上 都	
首長 アンケート	805	627 (77.9%)	42 <6.7%>	141 <22.5%>	222 <35.4%>	131 <20.9%>	28 <4.5%>	63 <10.0%>
一般 アンケート	805	657 (81.6%)	40 <6.1%>	144 <21.9%>	239 <36.4%>	134 <20.4%>	32 <4.9%>	68 <10.4%>



# 市長の諸改革評価における対立軸

村松 岐夫

## はじめに ● ● ●

日本の過去10数年間は、政治全体が激しく動いていた。90年代以降の政治は改革の政治であると言ってもよい。地方政治行政や中央地方関係に関してもその一環として種々の改革がなされた。これは筆者の印象だけかも知れないが、中でも地方分権と市町村合併は、日本が政治改革の中にあることを国民の全体に知らせたという意味でインパクトが大きかった。地方分権推進委員会が設置されたのは、村山富市内閣の下の1995年である。細川護熙政権の下で行われた準備作業が土台になったと言えよう。1995年には、阪神淡路大震災もあったし、地下鉄サリン事件があった。不良債権処理は滞り、経済は停滞していた。

地方分権推進委員会の主眼は、機関委任事務廃止にあった。それゆえ、活動の中心は、地方自治体の行う事務の分析をし、それが地方の自治に委ねられるべきであるかどうかであった。委員会の中には種々の小委員会が設置され、事務分析は進められた。委員会の成果は、勧告という形で公表され、勧告は五次に及んだ。各勧告にはそれぞれの役割があるが、大きな山は、1996年12月に行われた第2次勧告であった。ここで機関委任事務の処理の基準に従って、機関委任事務は、国の事務、廃止する事務、自治事務、法定受託事務等に分類された。この分類自体は各省庁とのすり合わせの上で行われるものであるので、委員会や小委員会では膨大な折衝事務があったに違いないが、「大きな山」であったと述べたのは、それまで地方分権改革に関心の薄かった橋本龍太郎首相が方針を変えて、1996年秋の総選挙後、地方分権推進委員会を後押しするようになったことである。委員会内で仕事をしていた学者の

一人は、1996年秋頃から仕事がしやすくなったと筆者に語ってくれた。

地方分権改革は機関委任事務の廃止が目的であり、自治省を始めとする各諸省庁の意見は聞いたが、格別に、地方公共団体の意見を聞く手続きをとることなく、ある意味では地味な改革であった。一般市民の反応は鈍かった。しかし、市町村合併では、地方分権改革に大した関心を示さなかった地域住民も、地方政治行政に大きな関心を示し始めた。ある時期、大げさに言えば、日本中が合併問題で騒然としていた。3300の自治体は、2008年9月現在で、1793にまで減少した。合併を試みるかどうか、実際の地域間の利害調整をどうするかなどをめぐって、地方の政治は活発であった。活発という表現があまりに穏やかすぎて、混乱と対立が各地で観察されたと言うべきである。

地方分権や合併と同時に地方が自立的に進めた行政改革では、NPMとかパートナーシップとか種々の名称を用いながら、自治体ごとに多数の新しい改革手法も導入された。地方レベルの諸改革が諸要素・アクターを含みながら総合的に進んでいくのを見て、筆者は、包括的的地方自治体改革が進んでいると表現したことがある（村松・稲継、2003）。この本の出版は2003年であるが、この頃は、「地方改革」のイシューは、三位一体改革に移っていた。これは、補助金、交付税、地方税源を一体として考え、補助金を削減し地方の課税権の拡大を目指す野心的な改革であった。決定過程はもつれ、小泉純一郎首相の決断で、決定を全国知事会に委ねた。結果を見ると、結局、中央省庁からの補助金の削減と同時に一部「税源の移譲改革」が行われたことはたしかである。しかし、補助金削減の対象として教育補助金7000億円が割り当てられたのは、多くの観察者にも当事者にも意外であった。小泉首相は、どの補助金を削減するかを決定を全国知事会に委ねたと言われるが、削減対象となる補助金として全国知事会がつけた優先順位とは異なって、削減対象としては後の方であったと言われる教育補助金が削減された。この点に関する政治過程は「不透明な形で」行われたという<sup>①</sup>。

先述のように、地方分権改革は、「上からの」エリート政治であったと言ってもよい。また、推進者から、グローバリゼーションの中で国家の役割は小さ

くなるというネオ・リベラリズムの繰り出す種々の思想や第3の道が紹介され、改革を進める上で大きな役割を果たしたことも注目される。しかし、地方分権改革の意図は、ネオ・リベラリズムに沿った地方分権などと言うよりも、また第3の道でもなく、実は、「戦前以来集権的とされてきた制度」への改革であったように思われる。地方分権の趣旨は諸勧告を読むだけでは分からないところがある。この改革のインパクトの射程をどの位にしようとしていたのか。これほど重要な改革が続きながら、今のところ地方分権改革をそのコンテキストから論じる研究が乏しい。最近の地域格差は、地方分権改革と関係があるのか、三位一体改革にのみ原因があるのかなど研究すべきテーマの多い領域である。

近代国家における地方分権のイデオロギー的基礎は必ずしも明白でない。しかし、「地方自治の主張」が、近代社会以後においては、保守の主張であることは明白である。20世紀転換期のアメリカの市民運動も非中産階級に奪われた権力の中産階級による奪還運動であった。戦後のアメリカでも、自治の主張は、郊外有産層の地域の自治運動が主流である。いずれにせよ地方の自治や分権の程度は政治の諸影響力の妥協の産物である。地方分権論と「自治」の程度が増すほど政治システムが良くなるわけではない。

グローバリゼーションの中で国家の壁は低くなるが、地方自治体の機能拡大がこれを補うという議論がある。この視点は面白いが証拠はない。ヨーロッパにおいてEUの発展とともに一時スペインのバスク地方やスコットランドが脚光を浴びたことがある。国家の壁が低くなると地域が主張を始めるという推測はあるが、そのことによって地域が影響力を獲得できるという保障はない。地方自治が国家の「創造物」であることは法的に当然であるからである。しかし、自治体に責任が伴わなければ自治を保障した意味はない<sup>(2)</sup>。地方自治体の自己責任は必要である。しかし、自己責任を全うしきれない市民や自治体と対応しながら国家の役割は規定される。例えば、国家の補助金は条件次第で不可欠である。むしろ、国家とその他の公的なるものの保障が今の時代では問われている。