

## 「政策研究セミナー」講演録

## 分権と自治の行方

—これからの〈地方〉をどうする？ 〈中央〉をどうする？—

九州大学大学院 法学研究院

主幹教授 木佐 茂男



## 1 序論 「地域」の現状は？

(1) あなたの「地域」はうまくいっていますか？  
美しいですか？

こんにちは。ご紹介いただきました木佐でございます。今日は1時間30分ほど時間を頂戴しまして「分権と自治の行方」ということでお話しをさせていただきます。

まず序論として、「地域」の現状は、ということですが、あなたの地域はうまくいっていますか。美しいですか。これは風景だけではなく、人間関係や職場環境あるいは町並みなど、いろんな意味を込めて美しいですかという問いかけでございます。昨夜は暗くなってから最終便で松山に入ったものですから、見えなかったのですが、今朝ホテルの8階から市内の屋根を見ますと、美しいですね。冗談ですよ！これはどこの日本の都会に行ってもそうなのですが、上から見る町並みあるいは屋根並みというのでしょうか、あまり美しいとは言えません。そして、郊外に参りますと、廃業したパチンコ店やドライブインなどが放置してあったり、野積みのタイヤがあったり、なかなか美しいとは言えない風景が日本中に広がっています。

地域がうまくいっていますかというのは、今日の最初から最後まで課題ですが、先程、センターの所長さんの御挨拶にもありましたように、少子化、高齢化、そして公務員の方は給料がカットされる。私ども大学の高齢

教員は10%カット。2年後にはボーナスが全面カット。そうなる、おそらく自治体の中堅職員の方と同じ位の給料で働けということになります。そういう時代が目の前に来ていて、地域で頑張れと言われても頑張れるのかという状況にあるわけです。

まず、最初に手を挙げていただきたいのですが、これから5年後あるいは10年後、日本社会は良くなる、自分と自分の家族、親族を含めて多少は幸せになるだろうという明るい展望をお持ちの方、手を挙げてください。はい。では、必ずしもそうとは思えないという方。どうですか。さすがにため息が出ます。ため息が出るしかないですよ。希望を持ってないという方が97%ぐらいだと思いますが、その中で希望の持てるこれからの分権と自治の行方を考えるとどうします。無理なテーマをしゃべれと。しかし、そう言いながらも、この状況の中で生きていかなければいけないわけですから、少し前向きになるにはどうしたらいいかという話をさせていただきます。

地域がうまくいっているか、と考えると、うまくいっている部分もちろんあるでしょう。ただ全体から見ると、暗い将来が待っている。50年後になれば別です。人口が8,000万人位になって安定した時にどうなるかは別ですが、おそらく皆さんと私が生きている間は、そう簡単には明るい展望が持てない状況が今あるのではないかと

というのが、残念ながらスタート地点です。

(2) 「地域」をどうしようと考えていますか？  
(住民、職員、議員の皆さんに)

それでは、皆さんは、地域をどうしようと考えられていますか。おそらく問題があるとお考えなので、今日のセミナーにも来ていただけたと思います。ただ、その処方箋がどのようなものであるのかということについて、私に100%答えがあるわけではなく、また、私も半ばあきらめているところがあるのは正直なところ。そうは言っても先程の繰り返しですが、何とかしなければ、この高齢化社会をしのいでいくことはできない。私も実をいうと、還暦を過ぎました。私が寝たきりになった時、誰が見てくれるかということを考えますと、多分アジアかアフリカから来られる方ではないかという予感を持っています。自分の子どもや孫が見てくれるとは全く期待していない。私はまだ親の世話をしないといけない立場でして、親の世話をする義務があると個人的には思っています。しかし子どもの世話になる可能性はほぼ皆無です。少子高齢化ですから、介護してくださる方で日本人はあまり期待できない。というような状況を私個人は想定しています。その中で地域をどうしようとするのかということは、私にとって荷の重いテーマですけれども、考えざるを得ないのです。

レジュメに「課題的なキーワード」を書いています。これはセンターから私に講演依頼があった時に、センター内部で職員の皆さんが討議をなさった時に出てきた言葉だと思いますが、私にこういったキーワードに関する話を話して欲しいという趣旨の依頼文に書かれていた言葉です。

【課題的なキーワード】

「地域」主権、改革、「真の」地方自治、「真の」地方分権、政策立案型「行政」、格差社会、市町村合併、狭域社会、顔の見える地域、行政職員と住民の関係、協働、住民主体のまちづくり、行政職員のあり方

ここに挙がっているキーワードが、私自身も課題であ

ると思っていますが、ただ「真の」と「地域」と「行政」のところに私はかぎっこを付けました。私は今、「真の」地方自治、「真の」地方分権がどうあるべきかを考えるときだと思っています。地方自治は万歳だとか、地方分権は万歳だというふうには思いません。そこをこれからお話ししていきたいと思っています。

その前に、それぞれのキーワードですが、例えば、「格差社会」。これは多分皆さんの常識からしても困った言葉であろうかと思えます。逆に「真の地方自治」や「真の地方分権」はいわば好ましい言葉だと思います。「顔の見える地域」もそうでしょう。

それ以外にちょっと評価が難しい言葉もあります。まず「改革」。今、名古屋発あるいは大阪発で、改革しようという元気のいい市長さんたちが政党を作ったり、知事を辞めて市長になるという前代未聞の現象も起こっていますが、彼らのキーワードが「改革」です。改革というと全て免罪符を与えられますか。不思議なことに日本では、法律を変えるのは全て「改正」と言います。「正しく改める」。六法にも第何次改正と書いてありますが、国会が法律を変える、あるいは自治体が条例を変えれば、それは必ず改正ですか。外国語では法律変えるという言葉は、日本語では変更あるいは改変といったニュートラルな意味なのです。単純に法律を変える。しかし日本では、改正という言葉しかないのです。第何次改悪というのは聞いたことありませんね。だから、改革という言葉はみんなにいいイメージで受け取られるのですが、これは要注意です。改革と思っていたものが、実は改悪かもしれない。改革という言葉は毒素を含んでいるかもしれないということに注意しておく必要があると思います。同じように「協働」もそうです。この協働という言葉も使い方と運用によっては、非常に怪しい問題のあるものになる可能性がある。作った人たちはすごく善意で作っていますが、それが使われ方でどうなるか分からないということの後ほどお話しします。

## 2 20世紀末からの地方分権論と最近の地域主権論以後

### (1) いわゆる「分権改革」の結果はどうか？

#### 「格差社会」＝住民格差、地域間格差

地方分権改革は、2000年4月1日に施行されました。地方自治法の附則の中にも「新地方自治法」という言葉が書かれています。2000年4月1日に、日本ではいわゆる「分権社会」の扉が開いたということになっています。1995年から2000年にかけて5年間、当時のことを思い起こせる方は、世代的にはそろそろ定年を迎えられるのではないかと思います。毎日のように、東京からいろいろなルートで情報が流れてきて、まさに一喜一憂。朝から晩まで動いているような情報収集していたというなつかしい時代が、今から15年前ないし11年前まであったわけです。そこでは「日本の社会は21世紀になったら明るくなる」と、みんな期待させられていたし、私もその気になって、原稿書いたり、論文書いたり、全国をおしゃべりに歩いていました。2000年4月1日から国と都道府県と市町村の関係は革命的に変わるというのが、当時の地方分権推進委員会の考え方であり、我々もそれを期待していました。

地方自治法の245条とその後の条文に、国と自治体の関係（関与）について定めた規定があります。昔よく言われていた喩えですが、箸の上げ下ろしまで国の官僚が指導していたのが、これからはなくなる。これが当時の分権改革の目玉でありました。その裏付けのために関与制度に関する規定が設けられた訳です。一方的に国からの関与はできない。県や市町村がその気になって頑張れば、いろいろな戦いの手段を与えられた。国の言うことを聞かなくてもいいというような居直りもできるということになったのですが、私が全国各地でお話しして受け止める印象は、実はそういうことを自治体職員はご存じでない。95%以上の県職員や市町村職員の方は、あの2000年の法改正に当たって研修の場も持てなかったし、実務でもほとんど気付いておられない。ただ県の職員の方が国に聞くと「分権時代ですからご自身の頭で考えてください」と言って、けんもほろろに扱われることで「なる

ほど、時代がちょっと変わってきたな」と。市町村の職員の方が県に聞くと、県は分かっていることも教えてくれない。その理由が「もう分権時代ですから」と。そういう経験をなさった方はおられません。だから、分権時代というのは言い訳にも使えるし、攻めにも使えるわけです。その意味でもちゃんと法律を勉強しなければいけない。使い切っていない。これが我々の悪いところです。

ただ、私が先取りして申し上げて恐縮ですが、2000年の分権改革で劇的に国と地方自治体の関係が変わったと実感された方は、全体としては非常に少ないのではないかと思います。それから、市町村の方が県にももの言えるようになったかということ、そういうことはない。そして、これはちょっと言いにくい話ですが、県の幹部職員や特別職として中央省庁からいわゆる天下りで来られる。それから、また市町村の副市長だとか総務課長・課長補佐級に、警察も含めて都道府県から天下りがあるというのは依然として変わっていない可能性があります。これは地域によって違うと思いますが。

また、分権改革の後、何が行われる予定だったかということ、本当は地方財源を充実させるための改革が続くはずでした。これが21世紀に入ってすぐの本来のプログラムだったのです。住民自治を充実させ、地域レベルで住民の声を行政・政治に生かせるという仕組みを大胆につくることが本来の予定だったわけですが、突然、2002年頃から市町村合併の動きに変わってしまいました。愛媛県は70市町村が20に減っているわけですが、こういう実態は日本中どこでも見ることができます。

格差社会という言葉が世の中に広がってきて、格差社会という題名のついた本がたくさん出版されました。格差社会というのは、一般的には金持ちと貧乏人というような分け方での格差があるとか、生まれた時から貧しいので行きたい学校に行けないという意味で使います。優秀なのにいわゆるエリート校やいい学校に行けないと。戦後直後はそんなことなかったですね。戦前も篤志家たちがいろいろな奨学金を設けたり、育英会の返還義務のないお金をもらっていました。私もそういう時代にほと

んどお金払わずに大学、大学院まで行きましたが、今だったら絶対に行けません。とても28歳とか30歳まで大学で勉強することなどできる社会ではありません。法科大学院の学生でも大体300万から700万ぐらい借金がある。合格しても、弁護士になれないという人たちがいっぱいいます。格差がある種固定化してきているように思います。

また、これは個人の生活の中の格差ですが、他にも様々な格差があります。地域間の格差、東京という首都圏を中心とする地域とその他の地域の格差が大きなテーマです。

私は弁護士登録をして弁護士の業務もしておりますので、いろいろ方にお会いします。社長だった人がある日突然夜逃げするというのにもぶつかります。いつ格差社会の下の方に移るか本当にわからない時代です。自営業で、外車に乗って毎日おいしいものを食べに行っていた人が、翌日から手形決済できなくて全部資産を売り払い、従業員何百人をほったらかして逃げるといったことを目の当たりにしています。

それでは、分権改革によって格差社会が進んだのかというと、この因果関係は難しいと思っております。格差社会は1980年代から行われてきた規制緩和、民営化、自由化経済。いわゆるサッチャー、レーガン、中曽根の政策がずっと引き継がれてきた結果、格差が生じ固定化してきた。日本では経済活動を自由にする一方で労働者保護はしてこなかったということもあり、大企業と中小企業の労働者間の格差も拡大してきました。ちなみにドイツでは、大企業と中小企業の給料格差はほとんどありません。また、年間30日の有給休暇あるいは夏の長期休暇。これは大企業だろうと中小企業だろうと完全に同じです。外国人労働者でも長期休暇を取ります。しかし、日本では働いている企業の規模によって大きく違うのではないかと思います。

私はこの種の格差が拡大した要因は、1980年代にヨーロッパ型の怠け者の人間社会をつくらないようにと、競争させて、尻をたたいて働かせるのがいいという理由で、自由競争・自由貿易・規制緩和が行われたことによると考えており、分権改革が論理的に格差社会をもたらした

とは思っていません。ただ、日本の場合は運悪く、1990年代が失われた10年と言われたのに、21世紀に入ってからまた失われた10年が続き、さらに今、失われた30年コースに入っている可能性が大きいわけです。

## (2) 最近の国や県からの「分権」をどう受け止めていますか？

最初に、「真の地方分権」と「真でない分権」があり得るのかというお話しをしました。最近の議論を見ますと「分権」という言葉を使うことによって、本来国・中央政府、あるいは市町村との関係でいうと県が行わなければいけないことをいわば下に丸投げする。責任を持たせるために分権という言葉を使うようになってきたきらいがあるのではないかと。分権という言葉は、誰かが持っている権限を分けてあげることですから、本当はいい言葉ではないと思います。ただ、中央集権によって都道府県や市町村がやりたいことを自由にできない状況において、地方政府が法律上の権限をたくさん持つことで自由に政策に取り組めるという意味において、地方分権万歳！だったのです。しかし、それを押し付けられてまで分権だと言われる必要があるのか。自治体には力量もないし必要もないし、どうでもいいような仕事だけなせられるのみみたいなことになると、「分権」の名による権限の押し付けになる可能性があります。ですから「分権」についても、国から県に、県から市町村へ行われていることの全ていいことかと言えば、必ずしもそうでない場合もあり得るということです。

## (3) 今後、もっと自治体の広域化や道州制の採用を進めるべきですか。

石井正弘岡山県知事が、『ガバナンス』という雑誌の2011年11月号インタビューで「もっと道州制を推進していかないとだめだ。道州制こそ究極の地方分権の姿である。分権型完全自治体を構築する必要がある」とおっしゃっています。「分権型完全自治体」。この言葉も実は問題をはらむキーワードです。道州制の議論は2009年、今から2年位前が議論のヤマ場で、たくさんの団体や組織

や首長さんたちも道州制に賛成。自分達のポストがなくなるのに知事のほとんど賛成されていたという、私には分からない事情もあるのですが、とにかく道州制というのが地方分権の究極の姿だと、現時点でもまた論じられています。

皆さんどう思われますか。70あった愛媛県内の市町村が今20になった。この合併は良かったか、悪かったかだけ単純にお尋ねしますが、良かったと思われる方の位いらっしゃいますか。1 割弱ですか。ちょっとまずかったんじゃないか、行き過ぎじゃないかと思われる方、挙手をしていただいでよろしいでしょうか。約2倍という感じでしょうか。今は総務省でも、今回の広域合併はやり過ぎだったという反省があるということは聞こえて参りますが、2002年に急ぎよ大きな動きになって、2003年から2005年位の間に行われました。愛媛県はかなり早い時期に一気に行われたような印象を持っています。その評価については、私にはできませんけれども、合併をして市町村が大きくなりますと、私の田舎もそうなのですが、市役所へ行くのにタクシーで8,000円位かかるのです。だから、車を持たない私の両親などが市役所に行って議会を傍聴するというようなことはまず不可能。テレビ中継もインターネット中継もやっていません。ちなみに人口15万です。やはり役所が遠くなった。そして、合併時の約束であった旧町村役場の庁舎を総合支所にするというのが、1年ごとに撤退しているのが、実感です。私は吸収合併された方の市の出身なのですが、元の市役所周辺、駅から本通りといわれた商店街はほぼ全部シャッターが閉まっています。完全な「閉鎖社会」。合併の功罪というのは、たくさん功もあるでしょうけど罪もあるわけで、広域化をもっと進めるべきだ、そして自治体が完全な自治体になれという方が多いのですが、完全な自治体とは何なんだということを、残りの時間、皆さんと考えていかざるを得ないと思います。

このように問題提起をしたところで、これからお話しを進めていきますが、今日のセミナーのサブタイトルは「これから地方をどうする？中央をどうする？」となっ

ています。東京は中央ですか。地方ですか。東京も地方の1つなのです。たまたま首都があるだけ。日本の場合はそこに中央官庁が全部そろっているから、みんな中央だと思っているし、もっとひどいのは首都圏に住んでいる学者は「週末には地方へ講演に行く」と言うのです。私達は東京へ行く時、中央へ行くとは言いません。東京へ行くとか上京するとか言います。これは意識の問題なのです。私は「東京も地方だ」という見出しで論文を書いたことあるのですが、すごく好評でした。住んでいる場所がその人の意識を規定してしまっ、何となく松山に住んでいると県内の他の地域より偉く思われる。それはないかもしれないですけど、東京に住んでいるとやっぱり傲慢になるなという気がします。だから「地方に行ってやる」「地方でこうしゃべってきた」みたいなことをおっしゃる方が少なくありません。学者もみんな東京へ行くというブームですから、さほど著名でない大学でも「東京の大学」みたいな時代になってきています。

連邦制の国には中央という言葉はありません。特に、ドイツとスイスは昔から地域の独立性を強く持ってきたということもありますが、これらの国にはおおよそ中央という概念がありません。中央政府があるからといって、そこを中央だという言い方はしません。同じく連邦国家であるアメリカはまだちょっと評価しかねるのですが、「中央」がない国のほうが、経済的、政治的に安定していて、国際的には高い評価を受けているように私には思えます。

そういう意味では、国の成り立ちを考えてみる必要があります。今日のテーマである「分権と自治の行方」あるいは「これから地方、中央をどうするのか」というようなテーマを考えるときには、やはり歴史的に少しものを見て、日本人の特性は何だったのか、どういう生き立ち、成り立ちでこうなったのかというのを見る必要があるというふうに思います。

突然ですが、1848年。この年は世界が大きく転換した年でした。フランス2月革命、オーストリア3月革命、

ドイツ3月革命。スイスでは分離同盟戦争を経て「スイス連邦」が成立しています。ヨーロッパ全体、アメリカにも影響が及ぶ激震が走った年であります。マルクス、エンゲルスの共産党宣言もこの年です。

それでは日本はどうか。日本の現在の地方自治制度がどのように成り立ったのか、少なくとも1868年の明治維新前後からの検証が必要であろうと思います。でないと今に至る原因も分からず、対策も取りようがないのではないかと考えるわけです。今の日本社会はある意味病気です。経済も病気、社会も病気、政治も病気だと言わざるをえない。皆さんもどこか病気を感じていらっしゃるのでは今日ここに来られたのでしょうか。病気の原因が分からないのに対症療法だけ考えて済むという話ではありません。だから、遡ってなぜこんな病気になったのかをきちんと考える必要があると思います。

高知のはりまや橋のすぐ近くに「自由は土佐の山間より出づ」という有名な立志社の碑があります。植木枝盛という人物が今を去ること130年前、23歳の時にわずか2日間で220条の日本国憲法の草案を書きました。その中には抵抗権や革命権まで定めています。35歳で亡くなりますけども、村会議長、県議会議員、衆議院議員、高知新聞の編集主幹になった。今の日本国憲法ができる時に実は憲法草案というものはほとんどありませんでしたが、明治憲法の時はとてもたくさんの憲法草案があって、みんな外国のことも勉強しながら、いろいろな系統の草案を作ったのです。例えば五日市憲法草案。1880年の第二回国会期成同盟大会で憲法起草が議論された時に、五日市の自由民権運動家たちが作ったのが五日市憲法草案です。今から本当に130年前にこんなことまで考えていたのかと思わせる記念碑的な内容です。そして、こういう五日市憲法草案などが全部つぶされた後、大日本帝国憲法が菊の紋章の下につくられたという歴史的経緯があります。

今日これからお話するのはドイツとスイスに限りますけれども、スイス憲法も実は1848年にできています。ドイツの地方自治について、初めてドイツ全土の規模で

議論がなされたのが1848年の三月議会です。今もフランクフルトの市の真ん中にあります。こういうところからさかのぼってヨーロッパの地方自治と日本の地方自治を比較研究する必要があるというふうに私は個人的に考えています。

### 3 ドイツ・スイスで見てきた地方自治

#### (1) 2003年、2005年、2008年、2011年に見てきたヨーロッパの地方自治

ドイツ、スイスのお話をする前に、日本の市町村の状況ですが、合併前は3,200の市町村があって、平均人口は、東京の23区も入れてですが、3万9,000人ぐらいでした。これが、2011年には1,780の市町村になり、概ね7万2,000人ということになっています。世界的に見ると、日本は断トツに基礎自治体の平均人口が大きいということです。ドイツでは2002年時点で大体6,000人。合併はここ30年近くやっていませんので、現在も6,000人と考えてください。日本の12分の1です。スイスに至っては2,500人ですから、もう比較のしようがなく、約30分の1です。

私はこの(2011年)9月に17日間ほどスイス、ドイツを歩き回ってきました。ほとんどが山の中の小さな村です。なぜ小さな村が残っているのかという秘密を探るために行ったわけですが、私が意図的に都合のいい所だけを見てきたと言われたら嫌ですので、インターネットで調べて、私が通過しようと思っている幹線の鉄道からバスまたはタクシーで行けるところで、ランダムに人口1,500人から2,000人の村を選んで、村長か事務長に会わせてくださいというお願いのメールを送りました。

これからお見せするのはスイスのミュールトゥルネンという1,361人しか住民がいない村です。そこでも政党は4つ、村内に18の各種の同好会があります。ドイツ、スイスどこでもそうでしたが、自治会、町内会という組織はありません。その代わりスイスでは特にそうですが、全ての家が核攻撃受けてもいいように、核シェルターを作り、最低2カ月は生き延びることができるような救急

医療品から食料・医療品まで備え付けていますが、そうやって自分達の身を守るために連携する隣組みたいなものはあります。しかし、日本でいう自治会、町内会というものはありません。



役場とは気づかず、通り過ぎた



役場その他の複合建築物<sup>1</sup>

### スイス ミュールトゥルネン村

この村に行ってきましたが、実は役場があまりにも小さいので通り過ぎてしまいました。役場の建物も1階の左半分は個人の開業医、右半分が役場で、2階は美容院、理学療法治療院が入っています。ドイツやスイスの役場というのは、こういう感じのところ結構多いです。勤めている役場職員は実は2人半しかいなかった。何で0.5人かという、一人はまだ研修中なので、0.5人としてしかカウントされてない。週に2日か3日公務員学校みたいなところに行っているのです。そして職員全員の電話とEメール・アドレスがインターネットで世界中に公開されています。これはドイツ、スイスでは当たり前のことです。地域の警官も携帯の番号を公開しています。



村長の執務室も椅子・机もない。会議室は村会議場ほか多目的利用。昔の書状類を展示



村会議場（会議室）

事務長の部屋かららせん階段が上がっていくと、小さな屋根裏部屋があって、ここが村会議場。もちろん村の人たちが集まって集会もします。

こちらはグリンデルヴァルトという村の風景ですが、これらの家は全部300年もつように建てられています。



### スイス グリンデルヴァルト村

また、景観、眺めを邪魔するような屋外広告物に対しては非常に規制が厳しい。もちろん原則として立てることができない。それから、スイスでよく見る山小屋がありますが、ああいう山小屋も大体200年から300年の耐久性を持つように作っている。要するに固定資産に当たるものが、非常に長い期間かけて償却されるので、社会資本の蓄積がすごくよくできている。日本の建物だと20年から30年、鉄筋でも50年持てばいいという感覚がありますが、基礎というものを非常に重視しているということです。

次はドイツのゼーバッハという人口、1500人の村です。バーデンバーデンという温泉保養地からタクシーで大体



ゼーバッハ村  
役場

2011年

1992年



ドイツ ゼーバッハ村

1万円分ほど入った山の中のある小さな村ですが、私は20年前に訪ねたことがありました。そこが20年の時を経てどうなっているかという関心もありました。日本であれば、過疎集落とかあるいは限界集落になっている可能性がありそうですが、行ってみると、村役場は20年前以上に美しくなっていました。農家や一般の住宅も一層きれいになっていました。この村のことは「町村週報」の11月号に「光り輝く村」ということで記事を掲載しています。とにかく美しくなっていて、驚きました。

役場の話に戻ります。ドイツでもスイスでもそうですが、入り口の廊下や議場などで人の目に付くところに、必ずその町や村の航空写真といわゆる都市計画図、ドイツでは土地利用詳細計画といいますが土地の利用計画が並べて貼ってあります。そして村長が説明する時は、必ず航空写真と図面を見ながら村はこうなっているという話をします。

そして、今回さらに驚いたことは、農家の屋根、民家の屋根にソーラーパネルを敷き詰めていることです。ソーラーパネルというのは採算が取れるかどうかという議論が日本でもあって、25年位経ってやっと収支が合うとか、補助金があって初めて成り立つとかいう議論がありますが、ドイツでも補助金を出していると思います。ただ、エネルギーを分散するという考え方がある。風力、水力、火力、原子力、そして、太陽。分散政策によってリスク管理をしているわけです。また人口1,500人の山の中ですが、光ファイバーが配備されています。村内の



村の中は、ソーラーパネル  
一般の民家にも、農家の屋根にも敷き詰めた感じである



ドイツ ゼーバッハ村のソーラーパネル

建物の標高差も600mありますが、下水道も完備。そういう村づくりがもうほぼ完成の域に達しています。

次に、ドイツの基礎自治体の平均人口がわずか5、6千人しかないということで、私はずっと、どうやって自治体経営をしているのか不思議だったのですが、今回2カ所で実際に見てきました。

そのうちの一つですが、「連合ゲマインデ」とあります。4,500人、1,500人、1,800人、1,300人、1,500人、1,500人、1,700人、1,600人の8つのゲマインデ(町村)が合同で1つの連合ゲマインデ=連合町を作っています。そのトップは一番大きい自治体の長が兼ねています。そして、事務局員は一番大きい自治体の職員の方たちが、この残り7つの自治体のお世話をする、そういう仕組みになっています。しかし、1,500人とか1,300人の村にも村長や副村長がいて、独自の議会があります。そしてそ

連合ゲマインデ行政共同体

マメンドルフ

ここは、8つのゲマインデからなる



マメンドルフ村役場が 8つの構成ゲマインデ全体の事務局を兼ねる。

Verwaltungsgemeinschaft  
MAMMENDORF

それぞれの村に第一村長、第二村長がおり、12名程度の議員。会派は、大体4つ程度。その会派名も村ごとに異なっている。CSUは州全体にあるが、SPDはほとんどいない。

マメンドルフ(続き)



ドイツの連合ゲマインデ マメンドルフ



の町の都市計画・まちづくりをどうするか決定については、すべての個々の町・村に権限があります。日本の市町村合併で総合支所を作る、地域自治区を作るというのは随分発想が違ってきます。つまり法人格をもつ独立した自治体なのです。

ただし、固有の事務員は2人か3人しか置かれていません。小さなところは1人しかいない。だから、本庁に当たる8つのうちの一番大きい町から、職員が曜日を特定して出かけて行って仕事をします。

また、ドイツの役所を訪ねて驚かされるのは、窓口に法律書が置かれていることです。私も日本でいろいろな役所に伺うのですが、法律を目の前にして規定はこうなっていると説明して下さる担当者の方はほとんどいません。ところがドイツでは、どこでも「これは法律の何条に書いてある」あるいは「わが町の条例の何条に書いてある」という形で条文を見せながら全て説明をされます。

2つ目はツォーリンクという小規模自治体です。2,600人、2,900人、2,400人、4,500人の4つのゲマインデ(町村)が1つの連合の組織を作っています。ここでも人口が一番多い4,500人のところに事務職員が集約されていて、そこから残り3つに出かけていくという仕組みです。

ちなみにドイツでは、どの町村にも婚姻届をする部屋があります。村長が座って、横に日本でいうと住民課の婚姻届の担当者が座る。そこで親族は後ろにいて、仲人

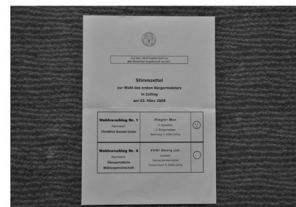
どのような市町村の役所・役場にも婚姻届けをする美しい部屋がある。これまで10自治体以上の写真を撮った。十字架が置いてあるのは稀で、バイエルン州の田舎という事情もあると推測する



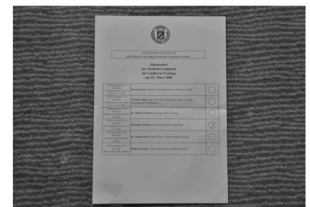
ドイツ ツォーリンクの婚姻届をする部屋

さんと4人分の椅子が用意してあるというのが普通です。また、どこでも議場は小さな町や村は馬蹄型です。要するに円形、円卓です。議員同士が議論するのが当たり前前のことです。

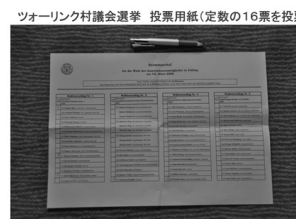
最後に選挙(投票)の話をしたと思います。村長や郡長の選挙では、名前が記載されている投票用紙で1人を選びます。○をつければいいのです。村議会の議員選挙で定数が16の場合は1人16票投票できます。投票用紙はA4サイズの2枚分あります。例えば好きな政党に5票、好きな人に最高3票投票できる。定員70の議会の議員選挙であれば投票用紙はA4判8枚分のA1サイズになります。



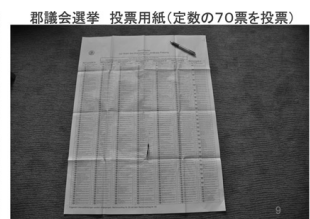
ツォーリンク村長選挙 投票用紙



郡長選挙 投票用紙



ツォーリンク村議会選挙 投票用紙(定数の16票を投票)



郡議会選挙 投票用紙(定数の70票を投票)

#### ドイツツォーリンク村で入手した4種類の投票用紙

日本では1票の重さというのは裁判所で審査されています。1人1票であって、有権者が1人2票持っているのはおかしいというわけです。しかし、ここでは1人60票持っているわけです。だから私は日本の1票の重さの議論は視野が狭いと思います。議会制度がどうあるべきか、議会と執行議会の関係はどうあるべきか、もっと大きなスケールの議論をしないといけないと思います。

#### (2) 住民の自治意識のありよう、自治体の組織機構のありようは？

日本では地方自治に問題があると制度をすぐ変えてしまおうとして、制度を変えたら終わりというのがあまりにも多いと思います。しかし制度を動かすのは人です。

人の問題を仕組みとしてもしっかりと議論の対象にする必要があると思います。

自治体の物事を決める基本的な仕組みとして「自治基本条例」あるいは「まちづくり基本条例」を作ろうとする動きがあります。現時点で数字はなかなかはっきりしないのですが、全国で最低でも230の自治体で制定されていると言われていました。今、日本には1,780ちょっとの市町村がありますので、230ということは1割3分ぐらいになりましょうか。愛媛県内では3市町で制定されていると伺いました。国のレベルでも憲法があってその下に基本法というのがありますが、自治体にもいわば自治体の憲法とその下に分野ごとの基本条例があり、その下に個別の条例とあるという体系を作る必要があるのではないかという考え方が賛同を得るようになってきたということだと思います。最初の頃はなかなか理解を得られませんでした。今では議会の基本条例というものもあり、自治基本条例と議会基本条例の両方が定められている自治体も随分増えてきました。

今日は北海道のニセコ町という、あまりまちづくりにお金をかけているのではないけれど、しかし、住民の信頼は非常に強く、そして、人が集まってくる自治体について、その理由と仕掛けと現状をお話してみたいと思います。

ニセコ町の自治基本条例は、まさに地方分権改革が行われた年である2000年の12月議会で可決されました。いかにも地方分権の流れの中で制定されたかのように思われていますが、私たち作った者の意識としてはそういうことは無関係で、今ある法律の枠の中でできることを、そしてやったことを条例にまとめただけという認識であります。ニセコ町と言ってもどこか分からない方いらっしゃるかもしれません。北海道の南西部、札幌市からでも千歳空港からでも大体車で2時間かかる、そういう場所だとお考えください。ニセコ町では1994年、逢坂誠二という現在は国会議員ですけれども、彼が35歳で一財政係長から町長選に立候補し当選しました。

ニセコ町長としての逢坂さんは、「主役は町民」とい

う旗を掲げて徹底した「住民参加と情報共有」との積み重ねを行いました。例えば町民とのまちづくり講座も最初は月1回位のペースで、町長が交替してからも含みますが、110回を超えています。会場もいろんな場所を使って、中には素足で来られるような方もおられます。普段着で来ればいいわけですから。そして、私なんかも遊びに行くと「おまえ、ちょっとしゃべれ」と言われて、ネクタイを外して議論をするわけです。和尚さんなんか袈裟をつけたまま仕事の帰りに寄ってくる。こんな感じで議論し続けて、役所が持っている情報を全てさらけ出して議論をしていった。

農産物の販売所、今でいう道の駅ですね。公営浴場。図書館。これは当時の郵政省が壊そうとしていた古い郵便局を買い取って改装して図書館にしました。運営は全部お母さん方がボランティアに近い形でやっておられます。クリスマスの時期に行くくとクリスマスの特集の本がいっぱい出ています。堆肥センター。ニセコ町はホテル、ペンションがたくさんありますので生ごみが多い。全て堆肥化しています。それから、一般廃棄物施設。ニセコは雪が多いというので国を説得して補助金制度を変えさせて屋根付きの一般廃棄物処理場を作りました。

このように社会資本が充実し、さらに後ほどお話ししますが、自治基本条例があってまちづくりが全国に知られてきました。平成16年の新聞記事には、全国の首長さんがモデルにしたいナンバーワンとしてニセコの名前が挙がりました。そして、老後はニセコで暮らしたいという人もどんどん増えてきて、近隣からも札幌や首都圏からも移住して来る方がたくさんおられます。

その結果、現在どうなっているかです。北海道は広いので16の地域に分けます。そのうちの1つが後志（しりべし）という地域ですが、この後志管内19町村の中でニセコ町だけが有権者が増えています。

これはひとつ大きな問題として残るわけで、ある町が一人勝ちしないで、地域全部、例えば愛媛県内の全自治体の底上げをしていくにはどうしたらいいかを考えるのが、とりわけ県職員の皆さんにとっては大事な課題であると思います。しかし、逆に、トップがリーダーシッ

プを取って一人勝ちするようなモデルを作って、ああやればいいんだというのをまねてもらうのも大事だと思います。

町がやってきたこと、やろうとしていることの情報をも町民全員が持つ。誰でもが参加できる役場にする。それを実行してきた結果を文章にしたのが、ニセコ町のまちづくり基本条例です。これが前文です。

ニセコ町は、先人の労苦の中で歴史を刻み、町を愛する多くの人々の英知に支えられて今日を迎えています。

わたしたち町民は、この美しく厳しい自然と相互扶助の中で培われた風土や人の心を守り、育て、「住むことが誇りに思えるまち」をめざします。

まちづくりは、町民一人ひとりが自ら考え、行動することによる「自治」が基本です。

わたしたち町民は「情報共有」の実践により、この自治が実現できることを学びました。

わたしたち町民は、ここにニセコ町のまちづくりの理念を明らかにし、日々の暮らしの中でよろこびを実感できるまちをつくるため、この条例を制定します。

下線部は私が強調したい部分です。「わたしたち町民は、「情報共有」の実践により、この自治が実現できることを学びました。」と過去形で書いてあります。全国で230ぐらいの市町村がこの種の基本条例を作っていますが、ほとんどの自治体が、情報共有・住民参加の仕組みと実践ができていないから、それを目指して頑張ろうという目標ないし仕組みの制度化のために基本条例を作っています。情報公開、情報共有、住民参加を目標として書いている。しかし、ニセコはやったことを、あえて言うとはっきりと条文にした。日本で初めて作りましたので、ヨーロッパに事例はあるか、アメリカに事例はあるか、また歴史的にこんなものを作っていいか、法的に可能か、いろいろなこと勉強しました。

また、情報共有という言葉は、今は誰でも使います。実際、政府も使っていますが、情報という目に見えない

ものを共有できますか。目に見えない物の共有というのは、本当はあり得ないのですね。私たちは情報共有という言葉を使いましたが、「情報共有」(かぎかっこ)を付けて使ったのです。どんなに法律学者が反発してもいいように、これはかぎかっこで、法律用語ではないと。

この基本条例は10対5で成立しました。現在は4回の改正を経て、57条あります。細かい内容は省きますが、文書管理について。ニセコ町ではどんな文書でも30秒以内に出不せないとその課は再度研修があって、課長の責任が問われます。

文書管理システムを改善することによって、現在ファイルは全部収納BOXに収まっています。切手も1カ所で集中管理されています。そして、使い終わった文書は図書館の奥の閉架図書室で保存されています。地方自治法に議会には図書室を置く義務付けられているのですが、何条にあるかご存じですか。なんと100条調査権といわれる地方自治法100条中にあるのですね。この規定で、議会には図書室をつくれという。市民は図書館が欲しいという。そして役所には行政資料で使い終わったものの置き場があるわけです。公文書館です。今は、公文書館は結構できましたが、この3つを何で小さな町が作らないといけないだと、逢坂さんは3つを一体化しました。



文書管理システム改善 後

#### ニセコ町の文書管理システム

実は私の郷里の島根県の小さな市がドイツの北部の町と姉妹都市交流をやっていました。そこへ行った時、文書管理の専門の学校で3年間学んで、日本でいえば司書

資格に近いものを取得した方が、町の書庫で働いているのを見せてもらって、ああこれは大事なことだなと思ってニセコ町でやってもらうようお願いします。

また、三重県では、2003年から議員と執行部が対面式になりました。三重県では北川知事が変えたのですが、ニセコ町でも同じく2003年から子ども議会が対面型に変わりました。

子どもさんは、小学生でも中学生でも高校生でも、すぐものを考える力があります。北海道の恵庭市で市長が捕まるという事件があり、市長選そのもののあり方を考えようとシンポジウムを開催したのですが、その時、一人の女子高生が私たち高校生も選挙や政治に参加する権利があるんじゃないかという発言をし、私たちはすごく感銘を受けました。以後ずっと、子どもが参加するのはどういう場面で、どうあったらいいかということ議論し続けています。



2003年(三重県議会の改革と同じ年)

ニセコ町子ども議会

こう変わった！



ニセコ町の子ども議会

あとニセコ町の取り組みで、あまり他の自治体で引き継がれていないものをご紹介します。町長の宣誓の規定です。この宣誓は重みのあるものだと私は思っています。ニセコ町では町長以下特別職が全員宣誓して就任します。しかし、この宣誓の規定、自治基本条例を作っている自治体でもほとんど採用されていません。

それはなぜかなと個人的に思いますが、先日、熊本県の山江村というところで新しい議長が誕生しました。この方は、私どもが九州でやっている法務研究会のメンバーで、とても立派な見識ある方なのですが、この方が

議長に選ばれました。しかも保守系無所属が全員の中で唯一民主黨員なのです。そこでニセコ町にならって、といっても実はニセコでは議長は宣誓しないのですが、議長として指名された時に、議長席で地方自治六法に手を置いて、自分なりに宣誓をしたと伺いました。内容は、自分1人だけが党派に属していることを踏まえて、「中立」ということに力を込めた、また地方自治は民主主義の学校であることを格調高く宣誓されたそうです。パフォーマンスと言われればそれまでですが、言った本人は責任取らざるを得ないので、私はとても大きな意味を持つものであると考えています。

最後に一つ、基本条例があることによって、ある大きな事件を乗り越えることができたというお話をします。ニセコ町では「もっと知りたいことしの仕事」という冊子を作成して全戸に配布しています。これには、町の予算書、1万円以上の支出となる項目の予算が、補助金は幾ら、県の補助金は幾ら、市債は幾ら、自主財源は幾らとか全部書いてあります。どのお宅の前からどのお宅の前まで今年は何の予算で道路の舗装をしますとまで書いてある。しかし、前町長がこういう本は配っても読まない人がいるから無駄だということで、2009年に廃止しようとした。この町にもなるべく密室でやったほうがいいという人たちがいるわけです。

この「廃止」を止めさせるために、当時の企画課長が腹を括って、町民懇談会の町長がいる前で、こんな動きが今年は出ていますとやっちゃったのです。そうしたら、住民が「いや、基本条例の精神から言ったら情報公開をするのが当たり前。しなきゃいけないでしょう」だから「廃止するのはおかしい」と。コストだって安い。1冊360円です。全戸配布して。インターネットでも1冊1,000円で売っています。だから黒字なのです。

実際よく読まれています。「もっと知りたいことしの仕事」ですから、みなさんもっと知りたいわけです。一番良く読んでいるのがお年寄りです。暇だから。しかも去年と比較して「今年の町長のあいさつ去年と一緒だね」と言われたりするそうです。公開するということは責任

も取らないといけないということです。そういう経緯もあって、2009年以降も無事に引き続き配布されています。以上のニセコのまちづくり基本条例の実践については、まもなく3月頃に、現在の町長の片山健也さんと私が編集して『自治基本条例は活きているか!? — ニセコ町まちづくり基本条例の10年』という対談式記録本が、公人の友社から出版されます。



ニセコ町の「もっと知りたいことしの仕事」

#### 4 現行法制度を「正しく？」理解する？

##### (1) 地方自治法の用語のほか「協働」などの語の七変化？

今日冒頭に、分権という言葉の下に仕事を押し付けられる面はないかということをお申し上げました。それから、某県知事という言葉として完全自治体を実現することが大事だと言われていることを挙げました。そういう目で見ると、スイスやドイツの1,000人や2,000人の自治体は完全自治体でも何でもありません。事務長を含めて2人半。あるいはもっと小さな村役場では常勤職員は1人のところがいっぱいあるわけです。それでも議会はあって町長がいて、自分たちの町をどうするかということを決める権限を持っている。

それが日本にないのです。土地利用の計画権がないのです。わが町をどんな美しい町にするか。日本は土地所有権がとても強いものですから、地元の住民が合意して決めるということができない。所有権は絶対的に日本では保障されています。けれども小さな自治体を無理やり完全な自治体にするというのはどういうことか、その話

をしたいと思います。

地方自治法の2000年の改正の時に、地方自治法1条の2に総合的な行政主体という「総合性の確保」という言葉が初めて出てきました。それはどんな意味で入れられたかということ、小さな村役場であっても縦割り行政が支配しているのはおかしい。小さな村で職員が30人しかいなくても縦割りがあります。上には県の土木課がある。県の教育委員会があるという話になってしまう。そうではなくて持っている権限を総合的にちゃんと使いましょうという趣旨で「総合性」という言葉が入ったのです。そこまでは間違いない。ところが今は、自治体は総合的でなければならないというふうに変わってきました。自治体は総合的でなければいけない。なぜか。専門の保健師がいる。それから財務会計制度のプロも、建築の資格を持った人間もいるじゃないかという形で、専門行政を各自治体が全部できるような、総合病院みたいな意味で、総合性があるというふうに変ってきました。総合病院にするにはどうしたらいいか。合併して規模大きくするしかないという話になってしまったのです。もう一度言います。総合性という言葉は縦割り行政をやめるための、いわゆる横割りだとかマトリックス行政をするためのものだったのに、専門家がたくさんいることが総合的なものになるので、1つの職場に多数の人間がいなさいいけない。そうすると専門スタッフが雇える。財政規模も大きくしなければいけない。だから、合併したほうがいいと。

同じように「協働」という言葉。なぜ協働という言葉があれほど流行ったか。昔「きょうどう」というと「共同」か「協同」が普通でしたが、今「きょうどう」という時は「協働」です。それが書いてある条例だと、この十数年で何の議論もなく議会を通過するところまで来ています。「協働」という言葉さえ使っていれば議会もOK、市民もOK、執行部もOKというふうになってきましたが、逆に中身が分からない。だけど、たまに素直に言う課長さんがおられます。「協働という言葉で市民に汗かいてもらいます。自治体もお金がないですから、市民にできることは全部市民にしてもらいます。できな

いことだけ役所でやります」と。率直素直ですよ。

だけど、最初はそうじゃなかったのです。行政が勝手に決めるのじゃなくて俺たちも参加させる。共に働いてやろうじゃないかという意味で「協働」という言葉が出てきた経緯があります。ただ、一人歩きしてしまった。NPOや市民が、強く「協働」という言葉を言った結果、よく使われる言葉になって、今度は逆に市民に仕事を押し付けるための言葉として使われている面も表れています。これは注意すべきことです。

それから「補完性の原則」。本来の意味は、先程申し上げた1848年のドイツの国会で初めて議論が公になったと私は理解しているのですが、要するに家庭でできないことは日本でいえば町内会レベルで、それでできないことは市町村のレベル。それでできないことは県のレベル。それでもできなければ国のレベルみたいな感じで、できないことを上層のほうでやったほうが広域的、効率的で安くあがる。そういうものをやる仕組みの考え方として「補完性の原則」というのが始まったといわれています。ところが今は違います。上からできることをどんどん下に押し付ける。「補完性の原則」があるのだから、まず家庭でやってほしい。ごみの分別収集もやれ。川の掃除だったら地域でやってください。できないことだけが市役所がやります。資材だけは持ってきますと。そういう押し付けの論議として、補完性という言葉が使われることもありますので、使う人の顔も見ながら、文章の中身も読みながら注意していただきたいと思います。

そして、極め付けが「自主性」「自立性」という言葉です。地方自治法1条の2に2000年に初めて入った言葉ですが、「じりつ」には「自立」と「自律」があります。法律で使われるのは「自立」の方です。自主、自立。自分で立て。自主的にということ、自立して頑張るということ。法律で書いてある自主、自立が、最近、愛媛県の何とか町はもう自主、自立でやりなさいと。もうお金もあげないよと。だって地方自治法1条の2に書いてあるでしょう、と。こういう使われ方に一部変わってきているのです。だから、お金もあなたたちで集めなさい。地方自治法に自主、自立と書いてある。という考え方が

全部とは言いませんが、ちらちら見え隠れしているので、非常に気になっています。法律に書かれた意味は当初の意味は、そうではなくて、自主、自立して、国と戦ってもいいですよ。地方自治法245条以下にある国地方係争処理委員会や自治紛争処理委員の制度を使うというようなことが想定されていたはずなのですが、何かころっと変わってしまったという気がします。地方自治法1条とか1条の2という大事なところに書いてある言葉が、これほど意味が違って使われているというのはやはり問題があると考えています。

## (2) 地方自治の劣化を進める公職選挙法や公務員法？

私も地方自治制度が問題だと思っています。地方自治法、地方財政法にも確かに問題はありますが、一番いたずらしているのは公職選挙法と公務員法ではないかと思っています。日本の選挙法はこれもだめ、あれもだめというふうに書いてあって、選挙に関してどんどん締め付けをする法律になってしまっています。そして、何よりも問題なのは、公務員が選挙に立候補した段階で直ちに辞職したものと見なすということ。こんな条文は世界的にもほとんどないと思います。ドイツ人に聞けば、一発で憲法違反だと言ってくれます。なぜなら政治的参加権が憲法で保障されているのに、立候補して当選もしていないのにもうクビですから。ドイツでは国会議員にいれば公務員がいます。市町村議員はボランティアですから、当然裁判官も普通の公務員もたくさんいます。国会でも議員を辞めたら復職できます。それでこそ政治的参加権が保障されたことになる。政治家になる権利ということなのですが、日本では公選法18条によって、大きく制限されている。また、公務員法自体が罰則付のものが多くて、特に国家公務員法は厳しいです。地方公務員法では公務員は政治活動しても刑事罰ありませんが、しかし、懲戒処分可能性があります。私はこれも地方自治の劣化を進めた大きな要因だと思っています。

## 5 地域で「自治の仕組み」をどうするか？何が生まれる？

### (1) 首長と職員がまず行わなければならないこと？

これから自治の仕組みをどうしたらいいかについて、かなり悲観的なことと問題点がどういふものかということをお話しました。首長と職員がまず行わなければいけないことは、それぞれ首長と職員で立場は違いますので、要求されることは違いますが、まず専門知識をきちんと身に付けてほしいと思います。私は弁護士の仕事もしています。かなり行政を相手に裁判も交渉ごともしています。というのは自治体には顧問弁護士がいらっしゃる。99.9%の弁護士は自治体参入の機会がないわけです。ですから私は福岡県も被告、福岡市も被告、長崎県も被告で、私は攻める側に回っています。それしか仕事がないからですけど。やってみてよく分かるのは、法的なものの考え方というのは10年、15年前より落ちています。関西の自治体を軒並み調べて分かりましたが、最近は公務員試験にいわゆる専門試験の科目がないのです。専門知識を計る試験科目がない。大卒でも、教養試験をパスした後、面接だけということになっていますので、法学部を出たことに何の意味もない。専門の勉強をして経済学の専門知識を持っていても、それは採用段階で評価されない。そして、研修はほとんどといっていいほど行われていません。ですから、公務員の法律知識はものすごく劣化しています。恐るべき劣化だと思います。皆さんの身の回りでも思い当たる節があるのではないかと思います。

また、『ガバナンス』という雑誌の2011年11月号に東京都の副知事の猪瀬さんが書かれておられますが、猪瀬さんが今一生懸命やっているのは、職員が思い付かないアイデアを出すことだということです。例えば東京には、営団地下鉄と都営地下鉄の両方ある。ホームの中に設置されている柵を乗り越えることできない。柵を取れば乗り換えができる。職員がこうした改善策を考える力がなくなってきているということです。本当は職員が政策を考えるのがいいのか、それは議会の仕事なのか。行政の職

員は、副知事以下あるいは副町長以下すべて法的には首長の補助職員ですから、知事、町長のアイデアを実現すればいいというのが建前ですが、実際には職員の方が頑張って施策を考えるしかないわけです。それで猪瀬さんは職員がなぜ考えないかということの理由の1つに、二、三年の人事異動のローテーションをあげています。考えて企画を出したとしても、次のところに行って責任を取れないということなのです。私は25年間ドイツの取材続けていますが、ドイツでは多くの人は最低6年間程度は同じところで仕事します。なぜなら企画をして実行して、評価を受けて栄転する、あるいは出世できるポストにまた応募するというのが、ドイツ的な出世の方法なのです。スイスに至っては、公務員という言葉がなくなっています。民間も公共部門も複式簿記の世界で、民間の企業だろうと公共のものだろうと、それから日本で言えば事務組合みたいところだろうと、あるいは出先機関だろうと、法律を勉強した人は、法律部門のポストで、給料が少しでも高いところ、条件のいいところに応募します。財政の専門家は財政部門、技術の専門家は技術部門。専門知識を磨いてない人は出世できません。私がこの20年で出会ったスイス人の中で、定年直前まで公務員一筋という人は1人しかいません。そのぐらい公共と民間の間の人材流動が激しい。ところが、日本の場合は何々省に入ったら最後まで何々省だし、県に入ったら、この人は県庁の人という言い方になるわけですけども、この公務員制度は、アジアの中でももう限界に来ていると思います。

この人事異動のサイクルの問題は非常に大きいと思いますが、これは職員の方が自分では決められない。ドイツでは公務員は大体3層になっています。平の人と中間管理職とトップ。普通3層、多くても4層ぐらいです。ところが日本は、首長がいて局長がいて局次長がいて、部長がいて部次長がいて、課長がいて課長補佐がいて、係長がいて、また主任がいてと、大体9つぐらいありますと言ったら、ドイツでは「何でそんなにいるんだ。理解できない」と頭を抱え込んでしまわれます。「日本では出世のために、そういうコースをつくらないとだめな

のです」という説明をするのですが、納得はしてくれません。日本はポストのためのポストというか、職のための職の仕組みを作ってしまったので、決裁も複雑です。もっと簡単にしないとイケない。アジア、特に韓国や台湾の決裁の仕方と全然違ってきていますので、アジアのスピードに付いていけなくなると思っています。ちなみに台湾や韓国では係長になるのに修士号を持ってないとだめな時代にきています。それはよく認識しておいていただきたいと思います。英語がしゃべれなかったら出世はない。韓国、台湾では常識になっています。市役所、裁判所、行政機関はどこも英語で表示してありますから。そのぐらい台湾、韓国は変わってきています。日本だけ取り残されている。

## (2) 住民の「自治力」が強くなったら首長や職員が困る？

公務員の方に向けて、もう1回辛口のお話しをしますと、「自治力」が住民のほうに強くなりますと正直言って皆さん困ると思います。だから、困らないように力を蓄えていただきたい。専門的見識を磨いていただきたいと思います。自治基本条例ができたなら職員が困るという議論が本気でやられたのが、東京都の多摩市です。職員よりレベルの高い住民の方がいっぱいいるのです。その方たちに攻められたらたまらん。職員の応募者が減るのではないかという議論が本気でされたようです。そういう効果もあるので、基本条例は皆さん作らない方がいいというふうに傾かないでくださいね。つくっても自分は平気だっという意気でいてほしいと思います。

## (3) 何を強化したら今の閉塞感のある「日本国」の中で前に進めるのか？

震災対策。これは何を置いても取り組まなければなりません。それから、いわゆる限界集落といわれるところでは、今はやりの言葉で「村納め」という言葉があります。まさに「村納め」という、集落を閉じる作業、手続です。自治体そのものが閉鎖される。住民のいない村が東北に生まれてきたわけです。法律が想定しないことが

起きてしまっています。合併した後の小さな集落、小さな町村もそうでしょう。そういう意味で、全体として、今日最初に手を挙げていただいたように閉塞感があります。何を強めたらいいのかということは、本当に私も正直分かりません。なぜなら人口が減るわけですから、どんなに頑張ったって全ての地域で活気を取り戻せるというふうにはならない。例えば8,000万人になった時にどういう設備があったらいいのかということは今から考える。人口減少を踏まえた施策の取組み、予算の組み方など、知恵の発揮の仕方があるのではないかという感じを持っております。

## (4) できることのいくつか・・・

できることというのは、皆さんの立場によって違います。職員の方、住民の方、議員の方、それぞれの立場でやれることは限られていると思いますが、一つは今日私がずっと申し上げてきたことですが、現行制度や前例をよく考えてみる必要があると思います。鎌倉時代には、主君を7回変えないと出世できないといわれたそうです。ですから1人の君主に仕えるのが立派だというのは江戸時代的発想というか忠臣蔵的発想です。しばしば、日本の伝統だとか思想だとか歴史だとかが強調されるのですが、意外と最近に作られたものが多いのです。男女別々に電車の待合室を作れという法律が明治期にできましたが、男女別々という風習は、明治になって以降の風紀です。また、おかしなルールがあっても、あるいはおかしな人の行動があっても、今の日本人は当たらず障らずでやり過ごしているような気がします。もう少し叱るべき時は叱る。特に住民が「たかり」をしていると思われるような時、職員の方は、それはたかりだからと言って、理詰めで話をしなければいけない。だめなものはだめだと。とりあえず謝るのが一番いいというようなことやったら、外国であれば、訴訟が起きます。謝ったから責任認めただろうと言われる。もっと理詰めでおかしいことはおかしいと言うべきだと思います。

まずは現行の制度を理解し、良い部分を極限まで運用すること。そして、前例にとらわれないこと。問題があ



るのであれば、何に問題があるのか、どういう歴史があるのか、外国ではどうなっているのかと広い視野で考える必要があります。単なるほころびを補う対症療法ではなくて、もう一度本質からものを考える必要があると思います。

ご清聴ありがとうございました。

(183枚のパワーポイント画像を使って行われた本講演のうち、12枚を掲載しました。)

[平成23年12月22日 於：愛媛県水産会館]

---

**Profile 木佐 茂男** (きさ しげお)

九州大学法学研究院主幹教授、法学博士、弁護士  
1978年 京都大学大学院博士課程単位取得退学  
1988年 北海道大学法学部教授。  
2000年 九州大学法学研究院教授、2009年から現職  
著書

『人間の尊厳と司法権』日本評論社

『豊かさを生む地方自治』日本評論社

『自治体法務入門(第3版)』ぎょうせい(共編)

『わたしたちのまちの憲法-ニセコ町の挑戦』日本経済評論社(共編)

---