

地方分権論 B (地域公共経営論)

2017 年度秋学期

第 14 (最終) 回 (資料)

2018. 1. 26 (金)

第 4 限 (14:45~16:15) 於 3 号館 608 号室

片木 淳

katagi◎waseda.jp (◎は@)

本日 24 時まで、A4 で 5 枚以内のレポートを片木宛、メールで提出してください (第 1 回講義資料又は下記ホームページ参照)。

<http://www.f.waseda.jp/katagi/bunkenronB.html>

1 ドイツの自治体制御モデル (Kommunales Steuerungsmodell, KSM)

1.1 地方自治体がその後も直面する急速な時代の変化

- ・人口変動（超高齢・人口減少社会の到来）と価値の転換
- ・機会均等と多様性の要請
- ・グローバル化の進行に伴う経済社会の変化
- ・欧州共同体の地方自治体への影響
- ・地球気候変動
- ・インターネットとソーシャルメディアの影響力拡大
- ・地方自治体における市民の自己理解と役割の拡大
- ・政治的制御のルールと質の向上の重要性
- ・地方自治体の事務の見直しと厳しい財政事情
- ・職員の質的量的確保の重要性
- ・リーダーシップや組織文化の変容

出所：19 回欧州行政会議資料等を石川氏が翻訳

1.2 NSM（新制御モデル）の強みと弱み

新制御モデルの強み	新制御モデルの弱み
・責任分担の明確化（分権的結果責任） ・市民ニーズを踏まえた見直し ・資源管理の改善 ・実施部門における透明性の向上	・過剰な政治的コントロール ・戦略対応の低下 ・事業実施に官僚主義がはびこり成果に向けた制御が機能していない ・制御過程を検討するのではなく、制御の仕組みや手法を気に掛けてしまう ・行政刷新の過程において幹部の役割の位置付けが弱い

出所：19 回欧州行政会議資料を石川氏が翻訳

1.3 NSM の大きな変容と自治体制御モデル

戦略的な経営管理のためには、アウトプット志向の制御というだけでは不十分であり、成果（Wirkung）志向の制御が求められるようになっていた。

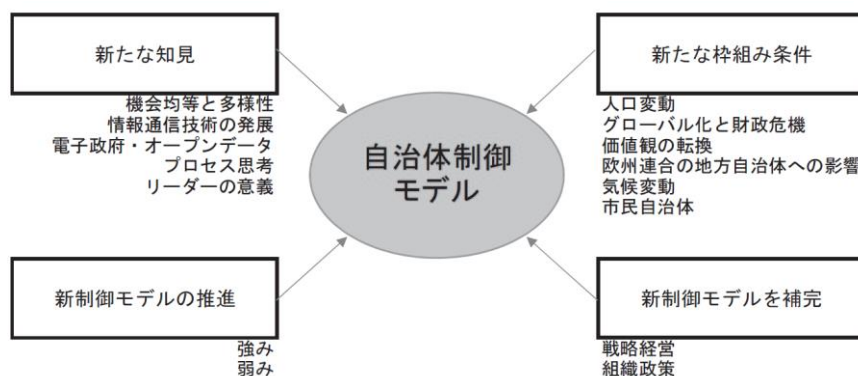
また、人口変動問題に対応するためには、制御サイクルを展開する必要があった。

さらに、人口変動、社会福祉、多文化共生といったテーマで戦略的かつ効果的な制御のために必要な情報を入手するためには、監視計測システムを構築する必要があった。

そのほか、組織改革の取り組みとして、事業システムの専門化・細分化に対応する必要があった。出資・参画や公民連携、情報通信技術に支えられた事業システムネットワークの構築である。

2013 年、NSM の提言から 20 年後、KGSt は、ようやく、新たな自治体制御モデルの

コンセプトを打ち立てた。その『自治体制御モデル (Kommunales Steuerungsmodell, KSM)』は、NSM (新制御モデル) の基本思想を受け継ぎ、実践を積み重ねて、新たな知見を組み入れたものである。



【以上、出典：石川義憲「KGSt (自治体行政経営センター) —都市経営の理念と実践を提唱するドイツの都市シンクタンク—」(日本都市センター『都市とガバナンス vol.27』、2017 年) PP. 135～】

※ ドイツにおける NSM (新制御モデル) やそれを発展させた「市民自治体」構想については、2017 年度後期地方自治特論 (市民自治論) 第 14 回講義資料を参照のこと。

2 自治基本条例

- = 地方自治体の自治の理念とその実現のための制度を定めた条例、住民が地方自治体の政策や行財政運営に参画する権利とその具体的な手続きを規定。

平成12年年12月、北海道ニセコ町、全国初となる自治基本条例（「ニセコ町まちづくり基本条例」）を制定。

（背景） 地方分権の進展。平成12年の地方分権一括法の制定によって機関委任事務が廃止され、自治体が自主的、主体的に行政運営を行うこととされた。こうした変化に対応して、住民の意思を的確に反映した行政運営を行うために自治運営のための基本的な条例が必要との考えが広がった。

都道府県でも、北海道が平成14年に「行政基本条例」を（平成14年10月18日公布、施行）、また、神奈川県が平成21年に本格的な自治基本条例を制定（平成21年3月27日公布、施行）。

自治基本条例の内容

- | |
|---|
| <ul style="list-style-type: none">① 自治の基本理念やビジョン② 自治の実現にとって重要な住民の権利や責務③ まちづくりのための制度や仕組み④ 行政・議会の組織・運営・活動に関する基本的事項⑤ 自治体の最高規範として、他の条例や計画などの立法指針・解釈指針となること等 |
|---|

特に、まちづくりへの参加の推進、コミュニティの育成、計画過程への町民、情報明示等住民自治的な要素を強調する点に特色があり、「地域主権」の理念に沿ったものといえる（阿部 昌樹「自治基本条例の普及とその背景」（2009.4、都市問題研究会『都市問題研究』61(4)（通号 700）参照）

※ 全国の自治基本条例普及状況やニセコ町まちづくり基本条例（構造図）については、2017年度後期地方自治特論（市民自治論）第14回講義資料を参照のこと。

3 地方自治の二重信託論

3.1 「主権」と「自治権」

○ 「国民主権」原理

- = 抽象的で観念的な「国民 nation」のみが単一・不可分の統治権を持つ。
- 「地方団体」には固有の「自治立法権」、「自治行政権」は認められない（伝來說）

○ 「人民主権」原理

- = 各市民・住民（「人民 people」）が統治権を分有。
- 自治体に、直接、自主立法権も自主行政権も、国（中央政府）と並列的に与えられている（**新固有権説、二重信託論**）

【出典：小滝敏之『地方自治の歴史と概念』（平成 17 年、公人社）121 ページ以下。
杉原泰雄『地方自治の憲法論―「充実した地方自治」を求めて』（平成 14 年、勁草書房）148 ページ以下参照。】

3.2 地方自治の新固有権説と二重信託論

「日本国憲法の国民主権原理はルソー以来の「人民主権」原理と解することができ、この『人民主権』原理が『充実した地方自治』の体制を求める趣旨であると解釈できる」。

【出典：杉原泰雄『地方自治の憲法論―「充実した地方自治」を求めて』（平成 14 年、勁草書房）】

「『地方政府』としての自治体に主権の行使として認められる自主立法権、自主行政権等も、国民から国（中央政府）に信託された主権の行使の権能の一部が地方自治体に再委任されているわけではない。国と並列的に、憲法により直接地方自治体に与えられたものであるということになる。国民は中央政府としての国に主権の行使の全てを信託したのではなく、国家レベルのことは国に、地方レベルのことは自治体にそれぞれ信託しているとする考え方である」（**二重信託論**）。

【出典：拙著「地域主権と地方政府の確立」（『公営企業』2010 年 5 月号）。なお、幸田雅治等『政策法務の基礎知識』（平成 16 年、第一法規）2 ページ参照。】

「それゆえ『第四章国会』、『第五章内閣』は、国レベルの憲法機構を規定しているのであって、『第八章地方自治』は、自治体レベルの憲法機構を規定していると理解すべきである。そこには自治立法権（九三、九四条）、自治行政権（九三、九四条）がおかれており、国レベル自

治体レベルの制度的調整手続が九二条の弾力性をもった「地方自治の本旨に基いて、法律でこれを定める」という条文の意味である。こうして、国レベルの立法・行政は、自治体レベルの独自の立法・行政の相互調整ないし戦略先導として位置づけられてくる。」

【出典：松下圭一「市民自治の憲法理論」(1975年、岩波新書)PP.168-169】

3.3 地方政府と自治立法権

3.3.1 「地方政府」としての地方自治体

「地方公共団体は、執行機関の長(知事、市町村長)と、議決機関としての議会がともに住民から直接選挙され、相互にチェック・アンド・バランスの体制をとって運営されていることから、政治的緊張を常に伴って運営されている一つの『政府』である」。

「今後の地域づくり、まちづくりについても、国は、地方公共団体を『**地方政府**』として認識、信頼するとともに、地方公共団体の長、議会の議員、職員等をはじめ地方自治の関係者においても、『**地方政府**』の構成員等としての自信と自覚を持って、責任ある行財政の実施に努めていくことが必要である。」

【出典：地方行政活性化長期戦略研究委員会報告書（昭和 62 年 3 月、自治省（当時）より抜粋）

3.3.2 自治行政権、自治財政権、自治立法権を具備した地方政府の確立

「地方分権改革においては、『自己決定・自己責任』、『受益と負担の明確化』により『地方を主役に』の確立を目指すべきである。『地方が主役』とは、地方が総体として国から自立するとともに、各地域が相互に連帯しつつ個々に自立する姿である。条例制定権を拡大して、首長・議会を本来あるべき政策決定機関に変え、自主経営を貫き、地方が主役となる。」

「地方が主役の国づくりを実現するには、自治行政権、自治財政権、自治立法権を十分に具備した**地方政府**を確立する必要がある。」

【出典：地方分権改革推進委員会「基本的な考え方」（2007 年 5 月 30 日）より抜粋】

3.3.3 『地方政府』の確立と自治立法権

「『**地方政府**』の確立には、自治行政権の確立だけでなく、自治立法権の確立が不可欠

である。このためには、地方自治体の条例制定権を拡充し、法制的な観点からも地方自治体の自主性を強化し、政策や制度の問題も含めて自由度を拡大するとともに、自らの責任において条例を制定し、行政を実施する仕組みを構築することが必要である。

【出典：地方分権改革推進委員会「第2次勧告」(平成20年12月8日)より抜粋】

4 地方創生と市民自治（ドイツの成功モデル）

「ドイツの成功モデル」

政府の「基本方針 2017」では、まず、「地方の『平均所得の向上』によるローカル・アベノミクスの推進」が掲げられ、「地方に『しごと』が『ひと』を呼び『ひと』が『しごと』を呼び込む好循環を確立し、地方の『平均所得の向上』を実現することが重要である」としている（「基本方針 2017」）。

「まち・ひと・しごと創生」も貴重な国民の血税を使って推進される以上、厳密にその結果を検証すべきものであるが、これが所期の成果を上げたかどうかの判断に当たっては、この地方の『平均所得の向上』が実現できたかどうかが基準となるべきである。「地域資源・地域特性を活用した『しごと』づくりの取組など様々な政策手段を組み合わせることで集中的に支援した」というだけでは、国と地方の責任が果たされたとはいえない。

「地域経済が活性化した」とは、岩本晃一氏がいうように「外需型産業が域外からマネーを稼ぎ、そのマネーを内需型産業により域内で循環（地元調達、地元雇用、地元消費）させることにより、各統計指標（人口、地域 GDP、就業者数、事業所数、売上高、所得、失業率等）で見た場合に右肩上がりの状態が続くこと」、すなわち「持続的な経済成長が達成」されることであるということであろう¹。

同氏によれば、ドイツの州や地方自治体は、まさしくこの考え方に立って、「企業が域外でお金を稼いで来て地元配って潤すこと、税収を増やすこと、職があり安定した高収入があることなど経済的な豊かさを与えることが住民にとっての最大の幸福であり、住民への社会福祉サービスは、そのお金があればこそ充実できるもの、すなわち、経済的豊かさの提供こそが若い女性を惹きつけ、人口増の好循環を実現させる」と考えているとのことである²。

そして、「ドイツの特徴は、地方にまで強い経済力を持つエリアが面的に広がっており、かつ経済状況が厳しい北ドイツや旧東独のなかにも強い経済力を持つ地域が点在している。これが日独間の地域経済構造の決定的な違いである」³。

¹岩本 晃一『「独り勝ち」のドイツから日本の「地方・中小企業」への示唆ードイツ現地調査からー』（独立行政法人経済産業研究所 HP 資料、「RIETI Policy Discussion Paper Series 15-P-002」（2015 年 3 月）P.1～

²同上書 P.53

³同上書 P.7

日本には、良好な地域経済循環を達成したモデルは、残念ながら存在せず、「目指すべき成功モデル」が国内に存在しないことが今の日本の地域振興における最大の問題であるとされる⁴。

中でも、ドイツの中小企業は、大企業を凌ぐペースで成長し、欧州の他国と比べても付加価値及び雇用者数の双方で大きく伸びているが、その国際競争力の根源は、技術革新（イノベーション）にある⁵。興味深いのは、ドイツの中小企業には、日本で言ういわゆる「系列」は存在しないため、何事も全て自分で行動しなければ生きていけない。自社の製品は自分で考案し、自分で開発し、自分で販路開拓しなければならない。一方、日本の中小企業の多くは、いわゆる「系列」に組み込まれ、大企業の下請けとなっているケースが多い。製品を作れば親企業が買ってくれるので、自分で販路開拓をする必要もない。職人の技能によるものづくりは得意だが、それ以外の企業活動はほとんど行っていない。これまで親企業や国がなんとかしてくれたのだから、これからもなんとかしてくれるだろうと思っている企業が多いということである⁶

ドイツの中小企業の成功の要因は、一口に言い表せるものではないが、このように他人に過度に依存しない自主独立の精神も預かって力がある。

（中略）

おわりに

以上、現在、国と地方によって進められている「まち・ひと・しごと創生」について論じてきた。そもそも、国と地方が 1,000 兆円を超える膨大な借金を積み上げ、危機に瀕しているのも、わが国民主義の自己管理能力の欠如を露呈するものである。人口の減少と高齢化の進展により益々悪化する財政状況の中で、従来のような野放図な財政出動は許されるものではない。「まち・ひと・しごと創生」の推進に当たっては、国も地方も、甘い幻想を捨て、客観的な情勢把握の下、成果指標の達成状況を常に確認しながら、無駄な投資を避けるようにしていかなければならない。

また、国民・住民も、民主主義国家の主権者として、自ら、国政や地方行政に参画し、自主独立の気概を持って、国や地域の課題解決のため努力していく必要がある。そのようなにしてのみ、わが国全体と地域地域の明るい未来を望むことができよう。 」

【出典：拙著「地方創生と市民自治 ―自主独立の精神と地域の活性化―」（『都市とカバナンス 第 28 号』（2017 年 10 月）巻頭論文）

――→<http://www.toshi.or.jp/?p=12446>（『都市とカバナンス 第 28 号』）

⁴同上

⁵同上書 P.9

⁶ 同上書 P.10

（参考）大前研一「憲法第 8 章こそが地方創生ができない最大の原因」

「日本は、中央政府が多くの権限を独占しているため、地方は特色ある政策を実行することができない。そして、この強い“呪縛”の基になっているのが『憲法第 8 章』である。」

「この章は憲法の前文や第 9 条などに比べて文章に力が全く入っていない。おざなりの文章の羅列だけで、何をどうしたいのかも読み取れない。崇高な理念も目指すべき方向も感じ取れない。『地方自治』という章でありながら、条文はあまりにも短く、『地方自治体』というものについて何も定義されていない。我々が日ごろ「地方自治体」と呼んでいるものは、ここでは『地方公共団体』としか呼ばれていない。」

「第 94 条には、地方公共団体は『法律の範囲内で』条例を制定することができる、と書いてある。これは逆に言えば、法律の範囲内でしか条例を制定できない、ということだ。要するに、地方には『立法』『行政』『司法』の三権が与えられていないのである。」

「憲法第 8 章こそが今の日本の中央集権病の“病巣”であり、いくら予算を注ぎ込んでも地方創生ができない最大の原因である。」

【出典：大前研一『君は憲法第 8 章を読んだか』(2016 年、小学館)PP.66～】

5 ペリクレスの葬送演説 (BC.431)



(アテネ市内のペリクレス像、片木撮影)

「われらは質朴なる美を愛し、柔弱に墮することなき知を愛する。われらは富を行動の礎とするが、いたずらに富を誇らない。また身の貧しさを認めることを恥とはしないが、貧困を克服する努力を怠るのを深く恥じる。そして己れの家計同様に国の計にもよく心を用い、己れの生業に熟達をばげむかたわら、国政の進むべき道に十分な判断をもつように心得る。ただわれらのみは、公私両域の活動に関与せぬものを閑を楽しむ人とは言わず、ただ無益な人間と見倣す。そしてわれら市民自身、決議を求められれば判断を下しうるのはもちろん、提議された問題を正しく理解することができる。」

「まとめて言えば、われらのポリス全体はギリシアが追うべき理想の顕現であり、われら一人一人の市民は、人生の広い諸活動に通曉し、自由人の品位を持し、己れの知性の円熟を期することができると思う。そしてこれがたんなるこの場の高言ではなく、事実をふまえた真実である証拠は、かくの如き人間の力によってわれらが築いたポリスの力が遺憾なく示している。なぜならば、列強の中でただわれらのポリスのみが試練に直面して名声を凌ぐ成果をもちえ、ただわれらのポリスに対してのみは敗退した敵すらも畏怖をつよくして恨みをのこさず、従う属国も盟主の徳をみとめて非難をならさない。かくも偉大な証績をもってわが国力を衆目に明らかにしたわれらは、今日の世界のみならず、遠き末世にいたるまで世人の賞嘆のまとなるだろう。」

【出典：ペロポネソス戦争の最中に行われたペリクレスの有名な葬送演説（BC.431 年）、久保 正彰訳 『トゥーキュディデース 戦史』（1966 年、岩波文庫）より抜粋】

――→<http://www.f.waseda.jp/katagi/jitimeigen.html#chapter1>（片木 HP、自治名言「ペリクレス」）

※ 古代アテネの民主制については、2017 年度後期地方自治特論（市民自治論）第 3 回講義資料（片木 HP）を参照のこと