

いま自治体に求められるもの

杉田 敦

法政大学法学部教授

分権化の両義性

——自治体の現状と課題について考えてみたいと思います。ここ数年で、分権改革も軌道に乗り、自治体への分権が進みつつありますが。

杉田 分権化は、基本的な方向性としてはいいことです。長年にわたる関係者の努力が実を結んだということなのでしょう。実際、かつての日本は政策の細部にまで及ぶ、行き過ぎた中央集権をなかなか修正することができず、その弊害が大きくなっていました。

ただし、改革の中で地域が良くなった実感があるか、といえなかなかそうは言えませんね。農村部の高齢化・過疎化は一層進み、駅前の「シャッター通り」に象徴されるように、地域の中核的な都市でも経済は危機的な状況にあります。

すぎた あつし

1959年生。東京大学法学部卒。政治理論専攻。東京大学助手・新潟大学助教授などを経て現職。

著書に『政治への想像力』（岩波書店）、『境界線の政治学』（岩波書店）、『デモクラシーの論じ方』（ちくま新書）など。

——それは分権化のせいなのでしょうか。

杉田 分権化が直接の原因ではないでしょう。農産物や工業製品をめぐる国際競争が強まり、競争力が低いとされる地域が貧困化したということが最も大きい。地域が経済力を失えば、商店街はもちろん、公共交通や病院などのインフラも維持しにくくなる。そして、住環境が悪化すればますます人は離れる、という負のスパイラルに陥ることになります。

したがって、分権化そのものの直接的な結果とは言えませんが、私が問題にしたいのは、現状への対応として、今のままの分権化の方向性が最適なのかどうかという点です。もう少し言えば、それは地域の疲弊を和らげるところか、そのあらわれ方を顕著にすることになりかねないのではないか、ということです。

——今の分権化のどこに問題があるのでしょうか。

杉田 まず、物事にはすべてタイミングがあります。ある時に最適なことでも、別の時には悪い結果をもたらすことがある。日本は分権化するのであれば、ずっと前の経済成長期に、経済のグローバル化がここまで進行する以前にそうすべきでした。それなのに、ぐずぐずしていて時機を逸してしまった。そして、状況が変わったのに、今度は、分権化という一度決めた方針にしがみついて、方向転換ができない。二重の意

味でタイミングを失っているのです。

分権論がどのような主張だったか、思い出してください。自治体に任せれば、国よりうまくやれる、と言ってきました。地域の人々なら土地柄もわかるし、政策を実施する十分な力がある。霞ヶ関で、地域の事情を何も知らない官僚たちが机上でつくった基準が、地域の手足をしばっているのだ。だから、分権化しさえすれば、国の基準よりもはるかに適切なサービスを提供できるのだ、としてきました。

しかし、実態はどうでしょうか。財政力のある一部の自治体を除き、従来国が定めていた基準を維持することさえ困難になっています。とりわけ深刻なのは、病院など、人々の生命や生活に直結する施設が、財政難などで閉鎖に追い込まれていることです。学校教育についても、地域にゆだねて良くなった面よりも、むしろ時々の首長の意向などに翻弄され、水準が引き下げられている面があります。経済が縮小し、競争力の格差が顕著になっている時に分権化を進めれば、弱いところではそうなることが当然です。

——なぜそうってしまったのでしょうか。

杉田 分権化を実施するにあたって、日本の特殊性を考慮しなかったことが一因です。分権論はヨーロッパなどをモデルとすることが多いのですが、平坦な地形で、国内の地理的条件が比較的均しているヨーロッパと異なり、日本は国土のほとんどが山間部で、そこでは居住することも産業化することも難しい。沿岸部の平坦な地域と比べると、どうしても、地域間格差が大きくなってしまいます。そうした条件を度外視して、大都市と山間部の自治体が同じように競争できると論じるのは非現実的です。

さらに、分権論は、地域が直接に厳しい国際競争にさらされる現在の状況になることを、どこまで想定していたのでしょうか。かつて、国内の生活水準の平準化が、一定程度実現したように見えたのは事実です。最低水準は達成されたから、あとは自治体間競争だ、となった。しかし、今から考えれば、それは都

市部から農村部に富を移転する、戦後日本の地域間再配分政策のストックが、まだ残っていたからそう見えたということにすぎません。

今日、農家はコメや野菜の値段を、物価水準が全く異なるアジア諸国と競争するように求められています。また、工場の労賃も、所得水準のかけはなれた地域のそれと競争させられ、結果として工場はどんどん海外に流出して行きます。

——経済がグローバル化する現在では、分権化は無理であり、中央集権を再度進めるべきだという主張なのですか。

杉田 そこまでは言っていない。冒頭にも述べたように、かつてのような行き過ぎた中央集権化には反対です。地域の独自性を発揮する形で、それぞれに努力する必要があります。しかし、がんばるためには、まず基礎体力がなければなりません。これは何も自治体だけでなく、個人についても同様ですが。飢えてフラフラになった人に、がんばれと言っても無理なように、自治体が経済的に力を失っている時には、地域間で十分な再配分を行い、競争に参加できるだけの体力をつけてもらう必要があります。

ところが、この間の分権化では、そうした配慮がほとんど見られなかった。前提条件を揃えないまま、競争を迫る考え方でした。背景には、国際競争の中で、都市部もかつてのような余裕を失ったことがあるでしょう。苦しい中で、なぜ自分たちが稼いだものをよそへ回さなければならないのかという考え方が広まった。こうして、分権化はきわめていびつなものとなっているのです。

首長と議会の対立

——最近の自治体をめぐる状況で目立つのは、二代表制を担う首長と議会との対立です。首長が議員定数の削減や議員報酬のカットを主張したり、一部では議会を無視して専決処分を繰り返したりしています。

首長と議会がお互いに「リコール合戦」を繰り返しているところさえありますが。

杉田 それについても、少し遡って見る必要があります。少し前から、中央省庁や自治体の役人への批判が強まっていました。それも、当初は仕事の内容を問題にしていたのですが、次第に、単に雇用が安定しているのが気に入らないとか、給与が高すぎるとかといった批判に変わりました。こうした「公務員叩き」が、ついに選挙で選ばれる議員にまで飛び火したのが、最近の傾向だと思います。議員たちは、かつては役人を叩いている側でしたが、今度は自分たちが叩かれる側に回っています。

——議会にも問題があるのではありませんか。

杉田 その通りです。多くの自治体議会では、議員がいわば世襲化し、「家業」のようになってしまっている。また、土建関係などの一部の利益だけが強調され、自治体がかかえるさまざまな問題点をすくい上げる点で十分ではなかった。さらに、議会での議論が低調であり、本来の目的である政策討議の場になっていないという指摘もあります。

それにしても、まずは役人を叩き、次に議員を叩く、しかも首長が率先してそれを行うという経緯には、やはり不健全な側面があると言わざるをえないでしょう。首長が有権者全体を代表するものであるかのようにふるまい、職員や議員を「特殊利益」、「既得権」として攻撃するという構図になっています。これは、かつて小泉元首相が、郵政民営化を推進するために、「郵便局員の利益と国民の利益とどっちが大切なのか」と訴え、喝采を博した、あのレトリックと同じです。このレトリックの危うさは、「郵便局員」のところに、どんな職業や団体を入れても、「不等式」が成り立ってしまう点にある。つまり、あらゆるものを攻撃できる万能の刃なのです。

このレトリックの誤りはどこにあるか。それは、何が「国民の利益」か簡単にわかるはずがないのに、ま

るでそれが自明のように論じているところにあります。同じことは、首長が、自分だけが有権者を全体として代表できると主張することについても言えます。

——議員はそれぞれの選挙区から選ばれるのに対して、首長は有権者全体によって選挙されるわけで、そちらがより直接的な代表と言えるのではないですか。

杉田 直接的という点はその通りです。しかし、直接的なものが間接的なものより常に優先されるというのは、一つのイデオロギーでしかありません。最近では、首長と議会が対立する場合、首長に肩入れする報道や議論が多い。直接性への希求のようなものが、社会に満ちています。利益や意見を媒介する役割を果たすもの、つまり、議員、政党、利益団体のようなものは、ことごとくうさん臭いものと見られ、雑音源のように扱われています。最近では、メディアまでそうした批判の対象となり、ユーチューブなどネットによる直接の情報発信が評価されています。媒介的なものを排除すれば、人々の間に透明な合意が成立する、といったイメージが共有されているのです。

——それには批判的、ということですね。

杉田 直接的な回路をいちがいに否定するわけではありません。実際、今から十数年前に、各地で議会に飽き足りない人々が直接投票を求めて運動したことについては、私は高く評価しました。しかし、だからといって、議会をないがしろにすべきではない。直接的な回路と間接的な回路とは、相互補完的なものと見なされるべきです。

——なぜ間接的なもの、媒介的なものが必要なのですか。全体が一つになることで、はじめて物事は前に進むのではないのでしょうか。

杉田 先ほどもふれたように、全体にとっての利益が自明のものとしてそこにある、という考え方が間違っ

ていると私は思うからです。私たちの社会では、さまざまな価値観をもつ人々が一緒に暮らしており、しかも社会内での人々の立場は色々です。したがって、それぞれに正しい複数の考え方が併存しているわけです。それらを何とか折り合わせるために、議論し、調整して行くことこそが民主政治の重要なプロセスなのです。議会は、本来、そうした重要な役割を担うものなのです。

——首長と議会とが対立して、政治が停滞するようになって、がまんすべきだということですか。

杉田 この点は国政における、衆参のいわゆる「ねじれ」現象と関連づけて見るべきです。「ねじれ」を批判する人々は、衆参がいわば二元代表制になっていることを問題にし、参議院の権限が強すぎるので、参議院をおとなしくさせる必要があると言います。しかし、かつて参議院が衆議院の決定を追認していた時には、「カーボンコピー」と揶揄していたではありませんか。以前にはなぜ「ねじれ」なかったかといえば、衆参共に自民党が支配していたからです。「ねじれ」を批判する人々は、55年体制のような、一党優位の体制がそんなによかったと言うのでしょうか。衆参の「ねじれ」が生じたことで、自民党政権の時代には隠されていた色々なことが、私たちに見えてきたではありませんか。

自治体で、首長と議会とがいわば二元代表となっており、どちらかの圧倒的な優位になっていないことを、制度的な欠陥のように論じる人が最近は多いのですが、私はそうは思いません。単なる「リコール合戦」は無意味ですが、首長と議会が、どちらが政策的にすぐれているかを競争し合うような状況になるとすれば、かえって望ましいことです。

——最後に、自治体の政治に今求められるものは。

杉田 それぞれの自治体をどうすればよくできるのか、実質的な議論です。政策論です。公務員や議員を叩いて、定数や給料を減らせば、少しは溜飲が下がるかもしれませんが。しかし、それで自治体の状況が劇的に改善すると考えているとすれば、よほど楽観的でしょう。むしろ、自治体政府内の内部対立ばかりにかまけていては、自治体が直面する本当の課題から眼を背けることにもなりかねない。

本当の課題とは、何よりもまずそれぞれの自治体が競争力をつけることです。雇用が生み出され、人々の生活が安定するためには何が必要か。地域の実情に応じて、首長も議会も役人も市民と共に考えるべき時です。もちろん、先ほどもふれたように、自治体が競争に参加できるだけの基礎体力を、国内的な再配分によって保障することがまず必要ですが。

要するに、分権化それ自体が目的なわけではないし、議会改革それ自体が目的なわけでもない。目的は住民の生活を安定させることにあるわけです。その意味で、これまでの自治体改革は、形式的・制度的なアプローチに偏りすぎていたのではないのでしょうか。これは国政レベルでの「政治改革」や「政治主導」とも同様です。制度を変えることで、あるいは意志決定の仕方を変えることで、事態を改善しようとした。しかし、大事なものは形式よりも実質でしょう。今の枠組みの中で、具体的な政策をどのように実現して行くかが問われているのです。■

(追記：この「インタビュー」は著者自身により構成されたものである。)