

第4章 地方分権を「市民とともに」進めるには

「地方分権改革によって自治が充実する」ということは自動的に起こることではない。分散された事務権限を住民に身近なところで実施すれば住民自治の強化に結びつくというのであれば苦勞はないが、既存の事務権限を行政間で再編したとしても、その内容や政策形成の過程が変わらなければ、住民自治が充実することはない。

地方分権改革の進展にかかわらず、自治の充実を実現するためには、これまでの業務に「どのように住民の意思を織り交ぜていこうとするのか」ということに、基礎自治体はさらに注力しなければならない。全国各地で現在進行している「議会改革」や「地域内分権」に関する取り組みなども、このような考え方に基づいてなされるべきであろう。

その反面、地方分権改革を適切かつ積極的に評価し、活用していく姿勢が行政にないのであれば、自治の充実はおろか、財政的負担の増大などから、基礎自治体の独自の事業展開が困難になるだけとなってしまったため、地方分権改革が自治の衰退につながってしまいかねない。

それゆえに市民とともに、事務執行全体を含めて見直すことが、行政、特に基礎自治体に求められ、新たな取り組みを創り出していくことが常に求められているのである。

そして、事務権限の移譲が進めば、ここまで述べたとおり、必然的に基礎自治体の事務はより増大していくことになるため、民間事業者との関係についても検討を深めていくことが求められる⁵⁶。

前章においては、より良い事務権限移譲に関する基本的な取り組みとして、行政間の関係に力点をおいて提言してきたが、本章では、これまでの議論と第3章での提言内容などを具体化しつつ、本市が地方分権を「市民とともに」進めるために必要なことを提言する。

1. 本市が事務権限の移譲を考えるにあたって

まず、中間報告書及び本報告書における各種の検討やケーススタディを踏まえて、本市が事務権限の移譲を考えるにあたって有するべき視点と判断基準を以下に提言する。

(1) 移譲を考えるための視点

本市は都内初の保健所政令市移行を果たしたことに加え、中核市移行について協議を重ねた経験も有するなど、都内の地方分権の推進を牽引する役割を果たしてきた。これらの経験を活かしつつ、今後も多摩のリーディングシティとして地方分権への対応を行うとともに、地方分権のさらなる進展に寄与するためには、以下の3つの視点を中心に、事務権限の移譲について積極的な検討と提案を行うことが求められる。

- ①「市民サービスの向上」につながるものか
- ②「基礎自治体の自由度拡大」に寄与するか
- ③「行政全体の効率性向上」に貢献するか

⁵⁶ 田口・金井は、地方分権改革の動きを踏まえた官民の関係の変化について「第2次分権改革期に進められた「民間開放」は、公共サービスを開放することが民間のビジネスチャンスとなることも示した。分権の裾野は官官分権にとどまらず、国と自治体を通じた政府の役割を官民利権配分をも吟味するところに来ている」（田口・金井[2008:p. 264]）と指摘している。

(2) 移譲の適否に関する「判断基準」

先述の視点から、本市にとって有効な事務権限であると考えられるとしても、当該事務権限の受け入れに多大な財政負担や職員数の大幅増を伴うならば、他のサービスが低下する可能性も存在する。また、事業のノウハウや専門性不足によるサービス水準の低下があってはまさに本末転倒である。最終的に移譲の適否を考えるには、本市全体の状況を踏まえて判断することが必要なことは当然であろう。

以下、研究活動から得られた視点を踏まえた事務権限移譲の適否に関する基本的な判断基準を5点示す。これらの基準を踏まえメリットがあるとしても「余りに過大な負担となっていないか」などの基本的な考え方と再度比較考量し、移譲の適否を判断するべきである。

- ①市民サービス向上に対する費用対効果などは適切か
- ②高度な専門性や特殊な資格を有する者の確保などが可能か
- ③事業の対象・範囲、規制の内容が本市の規模などに対して適切か
- ④本市における効率性を大きく損なっていないか
- ⑤本市特有の事情などに照らし当該事務権限を有することが適切か

これらの視点や判断基準を明確にもつことが必要であるが、最も優先されるべきは市民サービスの向上であり、向上に向けた創意工夫である。それがなければ、事務権限移譲は単なる事務の分散になってしまいかねない。

2. 本市の将来を見据えた地方分権の推進に向けて

ここまで提言してきた取り組みや視点、考え方などを充実したものとするには、個々の職員の業務を通じて得た問題意識を市組織として適切に集約しなければならない。さらには市民の問題意識やニーズなども集約し、積み重ねていくことが肝要である。そして「集約」や「積み重ね」を具体的かつ実効性あるものとして、地方分権改革に活かしていくためには、その方法をわかりやすく構築しなければならない。

そもそも基礎自治体にとって地方分権改革は、将来の「わがまち全体」をどうしていきたいのかという構想に基づいて進められるべきことといえよう。

そのためには、本市における「住民自治と団体自治」、「行政経営のあり方」などを踏まえた「地方分権に関する中長期的な視点」を明確に示し、市民を含めた「オール八王子」で共有することが必要である。

本節においては、市の中心となる考え方を構築する必要性とその具体化について述べる。

(1) 地方分権に関する本市の「中長期的な考え方」の明確化と公表

「本市が地方分権改革をどのように受け止めようとしているのか」という基本的な考え方を「示せる形」に整理しなければ、外部に向かって意義のある主張を行うことは難しい。

本市においては、基本構想・基本計画『八王子ゆめおりプラン』や『八王子市都市計画マスタープラン』を中心に、中長期的な視点からの市政を展開している。これらを念頭に、本市の未来を見据えた事務権限のあり方を柔軟かつ継続的な形で市の内部で共有し、それを中心に、社会状況の変化などに応じて主張や情報を付加していくことが、将来を見据えた情報の蓄積と活用にも効果的だと考える。

第1章において、都道府県の「権限移譲推進計画」について確認してきた。必要に応じこのような計画などを構想するのも良いと考えられるが、まずは本章の第1節で示した視点や考え方などを踏まえた「方針」などを作成し、それを中心に事務権限移譲に対する本市のスタンスを庁内外へと浸透させることが現実的であろう。

（2）市の既存業務も含めた「役割分担」の検討・提案

事務権限移譲に対する本市の「方針」を考え、明らかにしたとしても、その中身を達成するには、各種の準備が必要であり、その中には、第3章で示した取り組みなどを具体的なものとすることも含まれる。とりわけ重要なのは国・広域自治体・基礎自治体間の適切な「役割分担」の実現である。

ここまで、中間報告書を含めて、研究所では基礎自治体が行ってきた事務権限を広域自治体に移譲することなども求められるということを示してきた。しかしながら、これまでは基礎自治体から都道府県に事務権限を移譲・委託するという考え方はそれほどなされてこなかったことも確認できた。先にも述べたが、基礎自治体の側から、適切な役割分担を達成に向けた提案などを行うためには、自らの事務事業を「役割分担」という観点から、具体的な形で再点検していくことが必要である。

また、第2章のケーススタディ「旅券発行に関する事務権限」からも確認できたことであるが、いわゆる「二重行政」についても検討することが必要である。単なる重複と考えられるものについては、排除すべきと考えられるが、社会的な要請から、各行政が協調して展開したほうが良い政策⁵⁷や、都と市の双方で実施したほうが、住民の利便性向上に貢献する事務権限などは存在する。このような事務権限についても市民サービスの向上などを念頭に検討し、第1章で示した秋田県のような取り組みを含めて、具体化に着手することが求められる。

（3）本市の独自性発揮と他自治体との連携

事務権限の移譲を積極的に考えると、「市民サービスの向上」、「基礎自治体の自由度拡大」や「行政全体の効率性向上」につながるのではないのでは、かえって税の無駄遣いを指摘されかねない。移譲される事務権限によっては、「行政全体の効率性向上」という観点から広域連携などの手法を含めた検討が求められる場合もありうるが、この場合も「市民目線」から検討を行うことが重要である。

これまで都が広域的観点から担ってきた事務を基礎自治体が行うには、広域行政・自治体間連携などの手法を用いることも効果を生み出すために検討されてよいということは既に述べたとおりである。相手のあることなので簡単に提案できることではないとしても、市民サービスの向上や効率的な行政運営を考えるうえでは念頭に置くべき事柄であろう。

さらに、広域自治体の範囲より狭く、基礎自治体の範囲より広い、いわば中間圏域に属する政策課題も多く存在する。本市が実施している既存の事務を含めて、自治体間連携の手法についてのさらなる検討を行い、率先して提案・実験を行っていくことは、最終的に本市の市民サービス向上にもつながるといえる。そして、本市が地方分権に関する中長期的視点をもちつつ、

⁵⁷ 晴山は「国民・住民の権利保障の分野にあっては、国と自治体が相互に役割分担をして協力しながら事務・事業を遂行することは広くみられる現象であって、このような場合に『二重行政の弊害』の名の下に国の事務・事業の必要性を否定することは、結果的に国民・住民の多様な公的サービスを享受する権利を失わせることになりかねない」とし、例として、同一の府県内に国立病院と公立病院、国立大学と公立大学が併存する場合などを示し、「廃止すべきだ」という議論が成り立たないことは明らか（晴山[2010:p.46]）と指摘している。

他の自治体をリードする形でより良い市民サービスの提供方法などを構想し、連携を進めていくとすることは、本市の独自性の発揮にもつながるのである。

なお、補足的な論点であるが、移譲された事務権限を効率的に実施しようとする観点からは、大規模な自治体間連携とはいかずとも、簡易な連携を行うことも効果的と考えられる。例えば、パンフレット、ポスター、業務マニュアルの作成といったことや備品の共同使用なども考えられて良い。

また、研修・人事などのように、業務実施と密接に関連しつつも、いわゆる広域行政とは異なる自治体間連携の方法もありうる。特に情報共有の面については新たな連携を模索する方法があるとも思われるため、事務移譲に伴う経費を節減し、その効果を高めるためにも検討がなされてよいだろう。

3. 本市の内部で求められる取り組み

いかに理想を高く掲げた「方針」などを考案したとしても、それを受けて実際に行動するのは職員一人ひとりである。職員の意識向上は常に必要な課題である。そして、個々の職員の取り組みの積み重ねが市全体の動きに反映されるのである。

以下は、本市の職員に求められる取り組みを示すものである。やや細かい提案も含まれているが、そのような基礎自治体職員の日々の取り組みこそが、地方分権を充実したものにしていけるのである。

(1) 市全体の取り組み

地方分権の取り組みは、その緩急があろうとも継続して推進していくべきものである。そのためにも本市としては大綱に基づく事務権限移譲を契機とし、移譲の考え方を含めた経緯などの各種情報を蓄積するとともに、情報共有や意思決定のあり方を改めて構想し、「地方分権に対応し続ける」ための柔軟かつ堅牢な体制づくりを行うことが求められている。

さらに、事務移譲を積極的に検討し、そのメリットを確実にするには、庁内の情報共有・連携が必要不可欠である。移譲される事務の中には、これまでの本市組織の枠を超えた事務もみられる。それらの事務の効果的な執行のためには、各部・課を横断した取り組みが欠かせない。事務移譲の適否を判断する前の段階から充分かつ積極的に連携し、情報を全庁で活用していくことが基本的な姿勢として求められる。

①事務権限移譲の経緯等の記録・継承を行うためのしくみづくり

研究所が、調査研究活動の一環として視察を行った自治体の中には、事務権限の移譲から数年が経過したことから、現在の担当者が移譲当時の問題意識や意義、検討内容を把握していない例がみられたところである。

本市においては、事務処理特例制度による事務移譲に関する情報は総合政策部政策審議室において一定程度集約されているが、都との中核市移行協議においては「中核市推進室」を、保健所政令市移行においては「保健所移管準備担当」を臨時組織として設置し、市内部の総合調整などを行ってきた。しかし、こうした組織が蓄積してきた情報については、文書の電子データ化がなされる以前のものであるため、参照しやすさや活用のしやすさにおいては一定の限界を有している。

中間報告書においても示したが、地方分権における事務権限の移譲は、国・都道府県、基礎自治体のいずれも、十分な情報を持ち得ない状況の中で進められてきたのが現状である。また、本市においても、地方分権に関する情報や経験を全庁的に共有しようとする試みはなされてこなかった。この点を本市全体として克服しなければならない。

地方分権の流れは、その緩急があろうとも今後も進めていくべきものである。本市としても今回の事務権限の移譲を契機とし、その考え方を含めた経緯などの各種情報を蓄積するとともに、それが継承されていくための確かな方策を構築する必要がある。幸い、全庁での情報共有を容易とするための情報通信技術や機器などは現在十分に拡充されたところである。

そして「どのような議論を経て本市でその事務を実施することになったのか」という点などを明確に整理し、市全体で共有・活用していくことは、今後の事務権限移譲を考えるうえで重要な資料となり、事務権限移譲における協議などの効率化にもつながるものである。

②移譲された事務権限の評価・検証に向けたしくみづくり

本市が地方分権に継続的に取り組むための、適切な情報管理方法の構築は、事務権限移譲の適切な評価・検証のためにも必要なことである。

本市に移譲された事務権限は、基本的に行政評価において行われることとなるが、それらを事務権限移譲によるものであることがわかりやすいように、あらかじめ整理し、分類・集計などが容易にできるようしくみを構築することが必要である。これにより、移譲された事務権限の効果と費用などについて、その推移も含めて評価と議論を行うことが可能となる。

また、事務権限移譲の状況や評価が整理されれば、その影響などをより詳細に市民に伝えることができる点も大きな効果と考えられる。これは次節で述べる「市民とともに進める地方分権」という観点から極めて重要なものである。

③地方分権に関する積極的な提言・提案を行うためのしくみづくり

経緯などの記録や、情報管理・評価を通じて得られた問題意識などを明確にしたとしても、それだけでは本市内部の改善にとどまってしまうため、適切に国や都、関係する基礎自治体などに積極的な提言・提案を行うためのしくみが必要である。

例えば、本市においては、行政評価の中で、細事業について「本市が実施することが適切か」、「国や都が実施したほうが効率的か」といった設問が既に設けられていることから、行政間の役割分担を提案していくための考え方をより明確にするための土壌は既にできていると考えられる。

しかしながら、現在は、行政評価から得られた発想を、具体的な提言や協議などに結びつける動きを各所管対応としているため、「提言するということの意義」についての認識がやや薄いことや、相手方の対応などの不足から、現実には事務権限について国や都と協議などを行うことが困難な状況にあるのが現状と考えられる。全庁での具体的な取りまとめなど、提言などに結びつける方法を構築し、現実の地方分権改革の動きに反映させていくことが重要である。

(2) 各所管での取り組み

今回の大綱による事務権限移譲では、政策審議室が取りまとめなどを行う一方で、都との移譲協議は各所管が中心となっている。実際の移譲協議では積極的な議論もあれば課題もみられるが、それらを活かし、より適切に問題意識などを本市が発信することが必要である。

そのためには、各所管が以下の3点に特に留意して取り組むことが重要と考える。

①事務権限の新たな活用策を構想する

事務権限の新たな活用策を構想するために最も効果的なものは、現場での問題意識である。「このようなことが市役所でできればいいのに」という市民からの声を活かそうとする、職員自らの努力と意思が重要なのである。

そのためには、常日頃から業務のあり方について、現行事務権限の枠を超えて考えることが求められる。まずは自らが担当する業務を中心に、関連する業務についての理解を深め、関連する業務を含めて、その効果的なあり方などを考案していくことが現実的かつ有効といえる。

そして、現在の業務における問題意識などを集約し、新たな執行方法を考案していく過程においては、他自治体の状況や経験などを踏まえることも大きな意義がある。他道府県での状況について参照することも、事務権限の適切な分担の実現に効果が高いといえよう。

②提言・提案に向けた意見・情報を整理する

個別に事務権限の移譲がなされる場合、移譲の目的、効果的な活用策の構築、移譲協議の詳細な部分については、当該業務に最も関連の深い所管が対応することを想定している。

記録・評価に関してはここまで繰り返し触れてきたとおり、漫然と状況などを記録するのではなく、移譲当時の社会情勢や判断の理由などを各所管において記録・評価し、現場の問題意識を継続させることが重要である。

また、記録・評価の内容は事務権限の性質によっても異なる。各所管で記録・評価すべき内容についても状況に応じた検討を行い、追加していくなどの工夫を積み重ねることが、本市からの効果的な発信につながるのである。

③他自治体との連携・情報共有を推進する

地方分権は、事務移譲を受ける所管だけの問題でなく、市全体の経営にかかわる問題である。

所管の記録や評価を市全体で共有し、外部に主張していくためには、一定の取りまとめが必要である。また、地方分権改革は今後も継続していくものであるが、その緩急の中で取り組みや意識などのレベルが低下することは過去の積み重ねを無にすることもできる。そのような事態を招かぬよう、庁内の情報集約の過程などを利用して、全庁的な問題意識を確認していくことや、定期的に地方分権に関する状況の変化などに関する研修を実施することも必要である。

4. 市民とともに進める地方分権

事務権限の移譲は、それをきっかけに事務の執行体制や予算の執行内容について変更を余儀なくされるため、行政経営の視点で語られることも多くみられる。先に紹介した都道府県が策定する「権限移譲推進計画」からもその考え方を読み取ることができる。

そのような現状だとしても、基礎自治体である本市としては「団体自治の拡充」だけでなく、市民の市政に対する理解と協力を得て、市民の意見を施策に反映するため、「住民自治の拡充」を同時に図っていかなければならない。

そして、地方分権改革が進展すれば、当然の結果として基礎自治体による市民サービスに差異が生じる。しかし、それは単なる自治体間競争を意味するものではなく、市民ニーズに応じた行政運営の結果として生じる差異であるべきである。

また、国などの関与が見直されるということは、市民に対する説明責任がより一層重くなるということでもあるため、市職員には、地域で起こる様々な問題を自ら考え、調べるなど、積

極的に行動し、説明することが求められる。また、地方分権は、場合により全市的な影響を与えることとなる。市民の声を代表する議会における議論も、地方分権を推進するうえでは必要不可欠である。

しかしながら、市民にとっては、サービスを提供する主体が、国であろうと、広域自治体であろうと、基礎自治体であろうと、自らの考え方などを直接反映する機会がなければ参加の実感をもつことができない。

また、既存の事務権限を国・広域自治体・基礎自治体の間で再編したとしても、前述したとおり、事務の執行方法や政策形成過程などが変わらなければ自治が充実することはない。地方分権改革に関する本市の考え方やメリット、課題などを市民に広く周知しつつ、これまでの業務に「どのように住民の意思を織り交ぜていくか」ということに本市は注力していく必要がある。

(1) 市民にわかりやすく伝える

これから本市が移譲を受ける事務権限に関して、前節で示した「行政として事務権限を評価し活用する視点」とは別に「意思決定や運用の各段階で、多くの市民の意見を反映するためのしくみ」を検討する必要がある。

その際には、個々の事務に最も有効と考えられる市民参加手法を選択するとともに、本市と市民の間で情報量に差がある状態、つまり情報の非対称性が生じないように行政側が努力することが求められるのである。

市民に周知するための媒体は複数存在するが、それらを十分に活用して、事務権限移譲をはじめとする地方分権についての周知を適切に、かつ継続的に実施することが必要であり、その際には、事務権限移譲によるメリットやデメリットを明確に、わかりやすい形で示していくことが重要である。

そして、移譲する側の意見や移譲を受ける側の意見などについても可能な限りわかりやすく詳細に市民に向けて説明していくことが、市民の検討や判断を促していくのであり、ひいては団体自治と住民自治の拡充につながっていくのである。

中核市への移行など、大都市制度による事務権限の移譲においては、市民への周知などを大々的に行っている自治体が多いが、個々の事務権限が移譲される場合には、市民も含めた議論が十分になされているとは言い難い。

むろん全ての事務権限移譲を市民とともに議論するということは事務的な困難が伴うといえるが、可能な限り市民への周知と、それに基づく議論がなされるべきである。事務権限の移譲が決まってから市民に周知するのでは遅いのである。

(2) 市民とともに考える

地方分権に限ったことではないが、多くの人々の目を行政や政治に向けてもらうために、市民の考え方や意見が目に見える形で、行政に反映されるようなしくみを、今後さらに強化することも必要である。自分たちで考えたことが、自分たちで実現できるようになれば、政治や行政に対する関心が高まるのである。

中間報告書でも述べたが、本市が平成20年に定めた「八王子市市民参加条例」では条例制定の理念として「市民の多様な価値観を地域の特性として活かし、豊かな社会を創造するためには、市民の意見が、市政に的確に反映される仕組みを構築する必要がある」と記されている。

これから本市が移譲を受ける事務権限に関しても、先に示した「行政として事務権限を評価

し活用する」視点とは別に「意思決定や運用の各段階で、多くの市民の意見を反映するためのしくみ」を具体的に検討し、現実のものとしていくことが必要なのであり、地方分権を市民とともに考える機会を可能な限り増やすといった地道な取り組みを積み重ねることが求められているのである。

5. 基礎自治体の存在意義を発揮するために

地方分権改革をさらに住民・市民本位の改革に発展させていくことは、まさに住民に最も「近い」基礎自治体の大きな役割である。

その役割を十分に意識したうえで、広域自治体、基礎自治体の双方が、自治体としてのそれぞれの自立度を高めて質の高いサービスを住民に提供するためには、どのように行政責任を分担する必要があるのか、という視点から、地方分権改革の一環としての事務権限移譲をより積極的に検討する必要がある。

わが国のあり方やより良い社会の実現を、住民と「ともに考える」最初のステージは基礎自治体である。そして、それは基礎自治体の未来を住民とともに選び取っていくことでもある。基礎自治体は、地方分権における自律的主体として、その存在意義をより発揮することを目指し、積極的に地方分権を含めた市政に関する情報など発信し、議論を喚起することが求められる。その際には、住民・職員一人ひとりの素朴な疑問を大事にして議論を進めていくことが重要である。

まだまだ地方分権改革の取り組みは始まったばかりである。取り組みに疲れを感じている場合ではない。地方分権改革は創意工夫であり、わがまちを「どのようにより良いものにしていくか」という不断の営みなのである。