

道州制を確立するため、今こそ基礎自治体を改革しよう
～そして、コミュニティから日本を再生させよう～

2011 年 5 月

社団法人関西経済同友会
地域主権のあり方を考える委員会

目 次

I. 基本認識	1
1. 日本の閉塞感を打ち破る「地域主権型道州制」の確立	
2. 地域主権型道州制に欠かせない「基礎自治体」の強化	
3. 基礎自治体の基盤となる「住民自治」の確立	
II. 基礎自治体の現状と課題	3
1. 地域社会に起きている大変動	
2. 基礎自治体行政の依存体質	
3. 住民自治の未発達	
4. リスク管理の観点からの課題	
III. 提言	7
道州制を確立するため、基礎自治体は、 地域の総力を結集し、健全、最適な地域経営の実現を	
1. より良い住民サービスをより効率的に	
2. 「コミュニティの再生」と「住民自治の体現」を ～「新しい公共」を住民とのパートナーシップで築こう～	
3. 地域の潜在力を活かそう	
4. 青少年育成において、地域力を発揮しよう	
5. 情報公開の徹底を	
6. 自治体職員は、政治活動に抑制的であるべき	
7. 生活保護急増への対策を急ぐべき	
8. 災害のリスク管理の面から、広域自治体と基礎自治体の役割と機能を再編成しよう	
IV. おわりに	
～大規模な基礎自治体である政令指定都市の「住民自治」について～	12
参考資料 1. 関西経済同友会 道州制・地域主権に関する直近5年の委員会活動について	13
参考資料 2. 地方公務員法（抜粋）	15
平成22年度地域主権のあり方を考える委員会活動状況	17
平成22年度地域主権のあり方を考える委員会名簿	18

道州制を確立するため、今こそ基礎自治体を改革しよう

～そして、コミュニティから日本を再生させよう～【要旨】 2011年5月 社団法人関西経済同友会 地域主権のあり方を考える委員会

I. 基本認識		
1. 日本の閉塞感を打ち破る「地域主権型道州制」の確立	2. 地域主権型道州制に欠かせない「基礎自治体」の強化	3. 基礎自治体の基盤となる「住民自治」の確立
・多くの企業は、長引く内需の不振に苦しんでいる。一方で、国も地方も財政は危機的状況に陥っており、打つ手は限られている。	・「近接性の原則」：近くのこと、近くの人間に任せた方がよい。	・「住民自治」が実現されるための3要件
・中央集権体制が時代や社会変化に合わなくなってきた。	・「補完性の原則」：自分でできることは自分でする。基礎自治体～広域自治体～国という各単位において、後者は前者ができないことのみを受け持つべきである。	①地域の問題・テーマが十分に説明され、地域住民が共有できていること
・中国などの新興国の急激な成長などにより、グローバル競争は厳しさを増している。		②その問題・テーマについて、首長および地方議員は、偏りなく説明責任を果たし、また民意を汲み取ることができていること
・国際競争は、国家間の競争から都市・地域間の競争の段階に入っている。		③行政と地方議会が健全に機能していること
・今回の東日本大震災により、首都圏に一極集中するわが国の脆さが露呈した。		

II. 基礎自治体の現状と課題	
1. 地域社会に起きている大変動	
(1) 医療・介護の需要の爆発的増大	
(2) 生活保護受給者の増加	
(3) コミュニティ崩壊に伴う新たな社会問題の発生	
2. 基礎自治体行政の依存体質	
(1) 国や府県への依存体質が込み付き、行政能力を発揮していない	
(2) 仕事が前例主義で、時代の変化についていけない	
(3) 労働組合の権利主張が強く、合理化の意識に乏しい	
3. 住民自治の未発達	
(1) 住民に、地域の問題やテーマへの関心が低い	
(2) 利益誘導が横行し、公平性が損なわれている	
(3) 「昼間の住民」が声をあげる機会がほとんどない	
(4) 地方議会の課題	
・「オール与党化」か「与野党間での不毛な対立」による機能不全	
・なれ合いによる、チェック＆バランスの機能不全	
・会計における「不明朗な部分」の存在	
4. リスク管理の観点からの課題	
(1) 大規模災害への対応と役割分担が必要	
(2) 水道、ゴミ・廃棄物処理への広域的な対応と役割分担が必要	

IV. おわりに
■大規模な基礎自治体である政令指定都市の「住民自治」について
(1) 規模の観点から：基礎自治体の規模を巡っては、地形等の地理的条件など人口規模以外の観点も含め、より活発な議論が必要である。
(2) 区長の選出方法の観点から：東京都23区では、区長は選挙で選ばれ、政令指定都市は市職員が区長に就いている。識者の間でも議論が分かれているが、どちらが住民自治を行うのにベターなのか、今後、そのあり方について真剣に検討しなければならない。

III. 【提言】道州制を確立するため、基礎自治体は、地域の総力を結集し、健全、最適な地域経営の実現を	
1. より良い住民サービスをより効率的に	
(1) 不要な仕事はやめよう～民間でできる仕事は民間に～	
(2) 実務力を高め、生産性の向上を	
2. 「コミュニティの再生」と「住民自治の体現」を ～「新しい公共」を住民とのパートナーシップで築こう～	
(1) 住民の活力を引き出す	
(2) 地域の人気者になるぐらい地域に踏み込もう ～フレンドリーで、地域に愛される自治体を目指そう～	
(3) コミュニティ・ビジネス、ソーシャル・ビジネスを育てよう	
(4) 住民の声を、行政サービスや街づくりに反映させよう ～特に「サイレント・マジョリティー」の声を大切にしよう～	
3. 地域の潜在力を活かそう	
(1) 男女協働参画社会の実現を	
(2) 元気な高齢者や生活保護受給者に活躍の場を	
(3) 自治体の遊休資産を活かそう	
4. 青少年育成において、地域力を発揮しよう	
(1) 先行事例に学ぼう	
(2) スポーツを通じ、地域力向上を	
5. 情報公開の徹底を	
(1) 会計をガラス張りに	
(2) 住民、地方議員からの要求は、すべて記録し、開示すべき	
(3) 労使交渉を全面公開すべき	
6. 自治体職員は、政治活動に抑制的であるべき	
7. 生活保護急増への対策を急ぐべき	
8. 災害のリスク管理の面から、広域自治体と基礎自治体の役割と機能を再編成しよう	
(1) 基礎自治体と広域自治体の果たすべき役割	
(2) 指揮系統を一本化すべき	
(3) 広域自治体と基礎自治体で機能の再編成を	

I. 基本認識

1. 日本の閉塞感を打ち破る「地域主権型道州制」の確立

さる3月11日に発生した東日本大震災は、東北、関東の広大な地域に未曾有の被害をもたらした。急速な少子高齢化、長引く内需の不振、危機的な財政状況など、構造的な課題を抱え、閉塞感に覆われているわが国に、さらに大きな試練が与えられた。活力ある国家の再生に向け、今、改めて国のかたちが問われている。

高度経済成長期、わが国は、中央が一括して地域を管理し、経済成長の果実を分配する中央集権体制のもと、世界第2位の経済大国にまで上り詰めた。しかし、経済成長の果実が乏しくなっても、中央は多額の国債を発行し、地域の実情に合わない予算と規制をつくり、効率の悪い事業を続けてきた。その結果、現在のGDP比200%にも迫る巨額の国・地域の債務残高を生み出してしまった。

世界では中国をはじめとする新興国の台頭により、グローバル競争はますます激化した。今や、こうした競争は国家間から都市・地域間競争の段階に入っており、日本のような成熟段階にある国家がグローバル社会で活力を維持し続けていくためには、中央集権型社会から各地域特有のニーズに迅速に対応できる地域主権型社会へと移行し、个性的で強い地域社会を確立することが喫緊の課題となっている。

また、この度の東日本大震災が首都機能に大きな影響を与えている。首都圏に過度に一極集中したわが国の脆さが露呈し、地域に首都機能や経済の中心機能などを分散させる必要があると改めて認識されることとなった。リスク管理や防災の面からも、地域が国に依存する現在の統治構造を見直し、地域主権を確立しなければならない。

こうした世界情勢や国内外の環境変化の中で、中央集権体制の行き詰まりは明らかであり、一方で、地域ビジョンを掲げ、産業政策・防災対策を推進していくには都道府県単位では規模が小さい。今後は、関西や九州といった「道州」単位での地域運営が求められる。そのためにも、「地域のことは、地域が権限・責任をもって決める」という地域主権体制確立に向けた一刻も早い改革が必要である。

このような状況を鑑み、当委員会は、閉塞感を打ち破り明るい未来を切り開くため、また防災・リスク管理の面からも、「基礎自治体」―「道州」―「国」の三層から成る「地域主権型道州制」の確立が不可欠と考える。

2. 地域主権型道州制に欠かせない「基礎自治体」の強化

地域主権型道州制の基本理念は、「近接性の原則」と「補完性の原則」である。

「地域の実情は、地域に近い人間ほどよく知っており、ゆえに地域の運営や予算の活用は、地域の決定で最も効率よく達成される」という理念が**近接性の原則**である。「身近なところで、入るを量りて出ずるを為す（貴重な財源を、真に地域が欲している事業に、地域の意味で使う）」「身の丈に応じた自治体経営を行う」、こうした統治に改めないと、早晚、国も地域も財政破綻をきたすこととなる。

また、社会は、近隣地域―基礎自治体―広域自治体―国といった各単位で構成されている。それぞれの単位が、独立自尊の精神を持ち、自立し、責任を負っていくことで、社会は安定し発展していく。それぞれの単位での後者は、前者ができないことのみを受け持つべきであり、この**補完性の原則**が発揮される社会を実現すべきである。行政にあてはめれば、まず個人や家族、近隣地域といった単位への行政

サービスは、最も身近に接する基礎自治体において実施されるべきであり、基礎自治体のできないことを道州、そして道州のできないことを国が受け持つといった補完性の原則が活かされる統治形態を目指すべきである。

【基礎自治体、道州、国の担うべき役割】

- ①住民に身近な行政は基礎自治体が担うべきであり、ここに予算や権限をおろすべきである。
- ②広域インフラの整備や産業振興、大規模災害対応など広域行政は、関西や中部といった単位（すなわち道州）ごとに担うべきである。
- ③国は、皇室、外交・国防や通貨施策、大規模災害対応など、限定的に担うべきである。

この「近接性の原則」「補完性の原則」を貫くことには、決断と執行の厳しさを伴う。特に、基礎自治体は、住民サービス全般を担い住民視点に基づいた選択と集中により地域経営を担う責任を負わねばならない。地域主権型道州制が導入されれば、基礎自治体には、都道府県から多くの予算と権限が移譲されることになる。そのためにも、基礎自治体の実務力の向上が不可欠で、基礎自治体改革の成否が地域主権確立への改革の成功の鍵を握っていると言っても過言ではない。

3. 基礎自治体の基盤となる「住民自治」の確立

「近接性の原則」（近くことは近くの人間に任せた方がよい）と「補完性の原則」（自分でできることは自分でする）は、市町村（基礎自治体）において「住民自治」を伴わないと空理空論になってしまう。

地域において、住民が地域の行政・政治に関心を持たず、特定の利害を有する団体や組織員のみが熱心に活動するのであれば、その地域の運営には、様々な支障をきたすであろう。従来「サイレント・マジョリティー」とも呼ばれてきた「声なき多数の住民」が参画しなければ、地域には利益誘導政治・行政がはびこる恐れがある。

「住民自治」とは、「住民（企業やボランティア、諸団体を含む）、首長、議員、そして行政が、地域の個別具体的な課題やテーマを話し合い、調整しながら、解決し、自己決定していくこと」が本質である。まさしく、住民のニーズに柔軟に対応しつつ、地域経営を担う基礎自治体において、真の「住民自治」を展開し、また育てていく地道な取り組みが求められている。

真に「住民自治」が行われていると言えるためには、およそ次の3点が実現していないといけない。

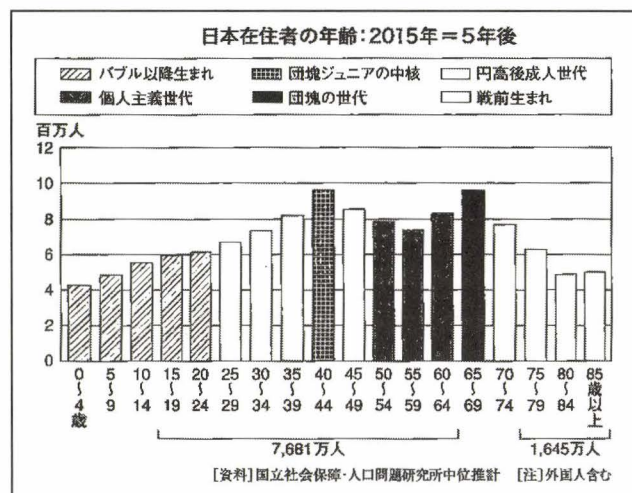
- ①地域の問題・テーマが十分に説明され、地域住民が共有できていること。
- ②その問題・テーマについて、首長および地方議員は、偏りなく説明責任を果たし、また民意を汲み取ることができていること。
- ③行政と地方議会が健全に機能していること。
 - ・ 民意を踏まえて是々非々の議論がなされ、意思決定がなされていること。
 - ・ 行政と地方議員になれ合いがないこと。
 - ・ 地方議会が、特定の少数者の利益を代弁する議員で占められていないこと。

Ⅱ．基礎自治体の現状と課題

1. 地域社会に起きている大変動

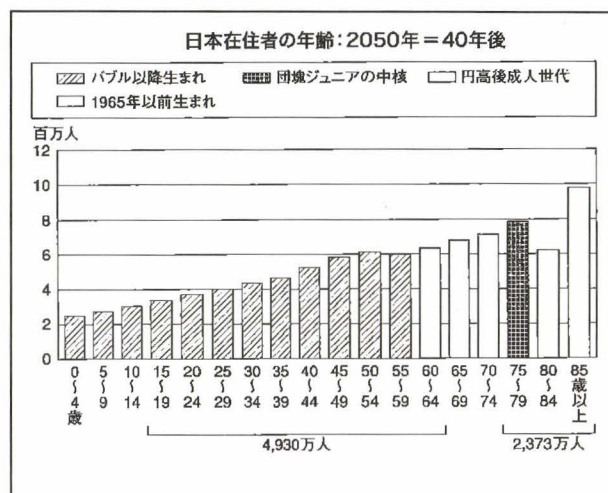
今後、わが国では団塊の世代が65歳を過ぎ、生産年齢人口の激減と高齢者の激増が続く。社会の支え手が減る一方で、社会保障費が増大する時代を迎えようとしている。その他、様々な社会変動に関する課題に直面し、地域社会や基礎自治体のあり方は大転換を迫られている。

図表1 生産年齢人口（15～64歳）と75歳人口の比率



資料：国立社会保障・人口問題研究所

出典：藻谷浩介『デフレの正体 経済は「人口の波」で動く』※



資料：国立社会保障・人口問題研究所

出典：藻谷浩介『デフレの正体 経済は「人口の波」で動く』※

(1) 医療・介護の需要の爆発的増大

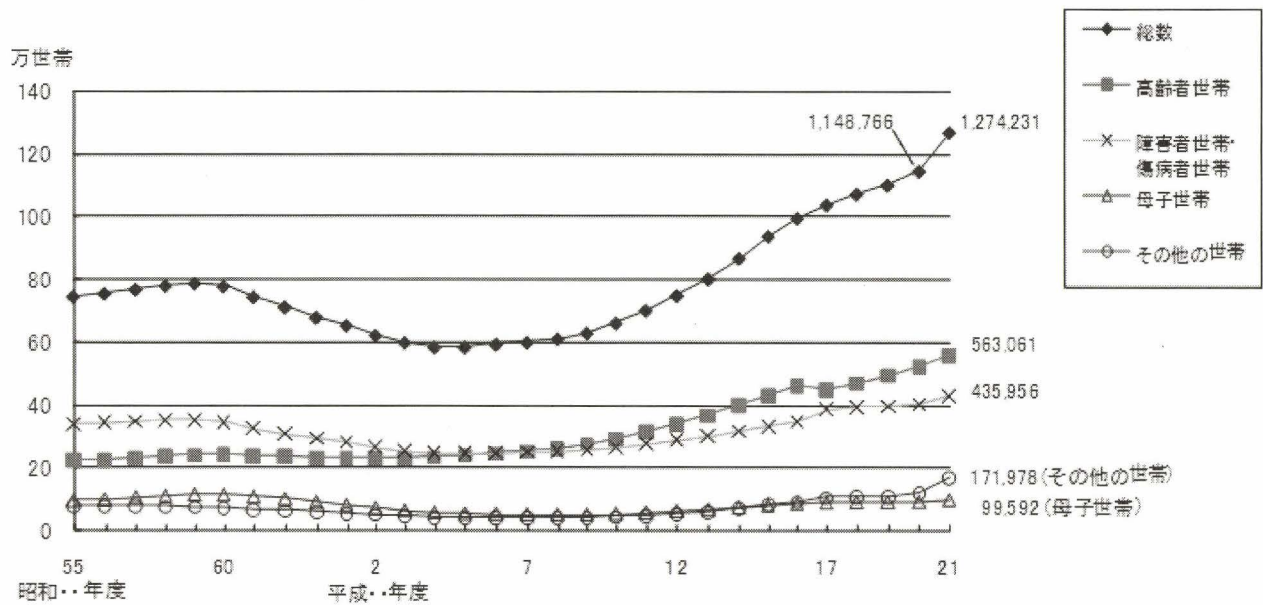
福祉、とりわけ医療・介護をどうするかが切迫する大問題である。現在政府は「税と社会保障の一体改革」に取り組んでいるが、そのみにより、現場のニーズに十分に応えられるとは考えにくい。介護分野における民間活力の最大化、そして地域における支え合いや助け合いは、ますます重要になるだろう。

(2) 生活保護受給者の増加

昨今の不況も相まって、高齢者のみならず若年の生活保護受給者も増加している。このままのペースで生活保護受給者が増え続けると、国も地域も財政破綻に追いやられてしまう。生活保護は、制度も運用も改革が必要で、基礎自治体には特に運用面での改革が求められる。そのためにも国は、1950年に施行された「生活保護基本法」を、現代社会の変化に合わせて抜本的に見直すべきである。

※藻谷浩介『デフレの正体 経済は「人口の波」で動く』角川書店(2010/6/10)

図表 2 世帯類型別被保護世帯数（1 ヶ月平均）



資料：厚生労働省 平成 21 年度福祉行政報告例結果の概況
注：総数には保護停止中の世帯も含む

図表 3 世帯類型別被保護世帯数（1 ヶ月平均）

	平成17年度	18年度	19年度	20年度	21 年度	対前年度	
						増減数	増減率(%)
総 数	1 041 508	1 075 820	1 105 275	1 148 766	1 274 231	125 465	10.9
高齢者世帯	451 962	473 838	497 665	523 840	563 061	39 221	7.5
障害者世帯・傷病者世帯	389 818	397 357	401 088	407 095	435 956	28 861	7.1
母子世帯	90 531	92 609	92 910	93 408	99 592	6 184	6.6
その他の世帯	107 259	109 847	111 282	121 570	171 978	50 408	41.5

資料：厚生労働省 平成 21 年度福祉行政報告例結果の概況
注：総数には保護停止中の世帯も含む

(3) コミュニティ崩壊に伴う新たな社会問題の発生

住民の「自助・共助」の意識が低下し、昔ながらのコミュニティが崩壊し、「無縁社会」と化しつつある。それらが、引きこもり、老老介護、生活保護、孤独死など様々な社会問題に繋がっていると考えられる。今まではこうした問題に対して地域ぐるみで助け合うこともできたが、人口減少や過疎化、逆に人口過密化によって住民同士の関係が希薄になってしまった現代では、新たな「助け合い」の関係を築く必要がある。

一方、今回の東日本大震災で被災し極限の状況にあってもなお、互いを思いやり助け合う人々の姿が報道され、世界の関心を集めた。多くの地域で共助の精神が脈々と受け継がれており、こうしたコミュニティを崩壊させることなく、維持・発展させていくことが望まれる。

2. 基礎自治体行政の依存体質

長く続いた中央集権体制の下で、基礎自治体には国や都道府県への依存体質が出来上がってしまっている。一方、基礎自治体の職員は総じて仕事が前例主義で硬直的という印象がある。そのため、時代の変化にも対応できていない部分が見られる。社会では様々な進歩や変化が起きており、即座に順応・対応することが効率的な行政に繋がる。新たな地域づくりに向けて、基礎自治体職員には、より良い行政サービスを提供するべく自ら行動し、チャレンジすることが求められている。

また、労働組合に関する問題もある。民間企業の場合、業績を斟酌して労働組合との話し合いを進めなければ、倒産の憂き目に遭いかねない。したがって、労働組合にも一定の自制が働く。しかし、自治体の労働組合には、そのような歯止めが効かない。「親方日の丸」と揶揄されるように、合理化に取り組みもうという意識も乏しい。基礎自治体職員として、「全体の奉仕者」であるという公務員の原点に立ち返る時代を迎えている。

3. 住民自治の未発達

多くの基礎自治体において、住民自治は未発達である。住民自治実現の鍵を握る地方議会にも、様々な問題がある。

(1) 住民に、地域の問題やテーマへの関心が低い

昨今の選挙における投票率の低さにも表れているように、地域における政治や行政に対する住民の関心は極めて低い。しかしながら、基礎自治体に対してより多くの権限が移譲される地域主権型社会、そして、人口減少に応じてさらなる「スリム化・効率化」が求められる状況において、これからの基礎自治体の経営は、地域住民の協力なくしては成立しない。そのためにも、住民に地域の問題・テーマが十分に説明され、その問題意識が共有できていることが重要である。現在の議会や自治体では、そうした役割を果たせているとは言い難い。

なお、住民自身にも、地方自治・住民自治の基本理念である「自分たちのことは自分たちで決める」という意識を持ち、地域における政治や行政のあり方にもより高い関心を寄せることが求められる。

(2) 利益誘導が横行し、公平性が損なわれている

住民の民意を汲み取って反映できるシステムが確立されなければ、住民の政治や行政への関心を高めることは難しい。議会はその民意を汲み取るシステムの一つと言える。しかし、地方議員の多くが、一部の団体や利害関係者の支援を受けて当選しており、時として特定のグループの利益代弁や利益誘導に陥りやすくなっている。バックグラウンドが偏った地方議員が、「サイレント・マジョリティー」とも呼ばれる「声なき多数の住民」を代表しているか、疑問がある。議会は地域社会の縮図・代弁者でなければならない。

議員による、行政への口利きにも問題が多い。生活保護の認定に際する口利きなど、時に、行政に求められる公平性を損ねている。基礎自治体職員同様、議員も「全体の奉仕者」であることを再認識するべきだ。また、地方議員の中には、議会で質問もしなければ、発言もしない者がいると聞く。そのような者でも議員になれる現状に焦点を当てないと、地方議会の改革はおぼつかない。

(3) 「昼間の住民」が声をあげる機会がほとんどない

現行制度において、投票権は、住民票に基づいて与えられるため、昼間に働く者はその市町村の利害関係者と言えるが、投票権もなく、政治的な発言を行える機会も少ない。昼間流入人口が多い市町村においては、「昼間の住民」の声を汲み取る仕組みの整備が求められる。

(4) 地方議会の課題

一部、与党と野党の不毛な対立が停滞を招いている地方議会もあるが、多くの地方議会はオール与党化し、行政なれ合ってしまった。二代表性の本来の機能であるチェック＆バランス（抑制と均衡）も、多くの場合、理想論になっている。住民が納得するような議員や議会のあり方を追い求めていかねばならない。

会計に関しても、地方議員ですら知らない不明朗な部分が存在するとの声もある。市民オンブズマンが追求することにより、やっと氷山の一角がオモテに出る、という状態は異常である。多くの基礎自治体に見られる秘密主義、身内意識は、排除されなければならない。そのようななれ合いを許さないためにも、外部監査を徹底させることも一つの方策と考える。

4. リスク管理の観点からの課題

消防など各基礎自治体が持っている機能に加え、大規模災害の際には、広域かつ迅速な対応が求められる。また水道やゴミ・廃棄物処理など、広域で対応するほうが、効率的な分野もある。各基礎自治体は、広域自治体との関係において、持つべき機能の整理・分担を更に進める必要がある。

Ⅲ. 提 言

道州制を確立するため、基礎自治体は、 地域の総力を結集し、健全、最適な地域経営の実現を

基礎自治体は、少子高齢化、危機的な財政状況、コミュニティの崩壊など、様々な困難に直面している現実から逃避することなく、厳しい財政状況にあるとの危機意識をもって、住民の力、地域の資源を最大限に生かし、財政収支の改善、住民自治の確立、次世代育成などに取り組み、健全で最適な地域経営を実現しなければならない。

1. より良い住民サービスをより効率的に

(1) 不要な仕事はやめよう～民間でできる仕事は民間に～

人口が減少していく社会では、それに対応してスリムな行政を目指す必要がある。基礎自治体は現在の事業の「仕分け」を徹底し、不要な仕事をやめるべきである。しかし、今ある行政の効率化を図ることは、ある意味、住民サービスの低下に繋がる。どのようにこの部分をカバーしていくかが今後の課題の一つだろう。

たとえば、政府は、行政によるサービス低下をカバーするため、「官だけでなく、市民、NPO、企業などが積極的に公共的な財・サービスの提供主体となり、身近な分野において、共助の精神で活動する『新しい公共』¹」を推進すべく、「新しい公共」推進会議を設置するなどの取り組みを行っている。

このように民間でできる仕事は民間に委ね、競争による生産性向上を実現し、削減できるコストはコミュニティ・ビジネスやソーシャル・ビジネスなどの前向きな投資に振り向けられるべきである。一例として、バスの運行など、民間に委ねると不採算路線が廃止され、住民サービスが低下するとの批判がある。しかし、不採算路線の存続の是非は、住民自治で決定し、存続させるのであれば、自治体の予算から民間会社に補填すればよい。「官」が事業を継続すべき理由にはならない。

(2) 実務力を高め、生産性の向上を

より良い住民サービスをより効率的に提供するには、職員一人一人が実務力を高め、更に生産性を向上させることが必要である。また、ITの幅広い活用をはじめとする民間企業の取り組みに積極的に学ぶべきである。

¹ 「新しい公共」推進会議設置根拠（平成 22 年 10 月）：<http://www5.cao.go.jp/npc/pdf/konnkyo.pdf>

2. 「コミュニティの再生」と「住民自治の体現」を

～「新しい公共」を住民とのパートナーシップで築こう～

(1) 住民の活力を引き出す

「市民協働参画社会」の主役は住民であり、住民に熱意がなければ実現しない。また、行政も本気で向き合わなければならない。真剣に取り組み、試行錯誤を重ねながら実績を積み重ねている自治体がある一方で、市民協働参画を担当するセクションは設けているものの、真剣味が感じられず、看板をあげているだけの自治体もある。基礎自治体は、地域住民の気質も踏まえ、根気強く、住民のやる気を引き出す試行錯誤を重ねるべきである。その際、「官」でしかできない役回り（ジャッジや公平性担保など）を担い、住民の信頼を得る努力も大切である。

(2) 地域の人気者になるぐらい、地域に踏み込もう

～フレンドリーで、地域に愛される自治体を目指そう～

従来の基礎自治体の職員は、紋切り型で、サービス精神に乏しいイメージが強い。自治体職員は、積極的に地域に溶け込む努力をし、住民と地域に必要とされる存在を目指すべきである。

(3) コミュニティ・ビジネス、ソーシャル・ビジネスを育てよう

各地で地域社会の問題をビジネスとして解決しようとするコミュニティ・ビジネスやソーシャル・ビジネスが、育ちつつある。これらは、地域の課題解決を担う貴重な存在であり、地域経済活性化の担い手ともなり得る。こうしたビジネスにチャレンジする「社会起業家」を積極的に支援していくことが、これからの地域行政に求められている。

(4) 住民の声を、行政サービスや街づくりに反映させよう

～特に「サイレント・マジョリティー」の声を大切にしよう～

自治体は、積極的にタウンミーティングや公開討論会を開き、場合によっては議会と共催して、地域住民に地域の課題やテーマを説明し、また住民の声を聞くべきである。その際、住民に参加してもらい、意見を聞くなど、「昼間の住民」も含め多様な住民の声も聞きだし、活かす努力が重要である。町内会や地域推進委員など、旧来の自治組織には限界がある。特に行政が任命する組織は、住民自治本来の是々非々の議論が確保されない恐れがあり、およそ「住民自治」とはかけ離れた運動組織と化してしまうことすらある。

また、中には、理不尽な要求をする住民も存在する。そのような住民には法的に対処できる手段を確立しておくべきである。

3. 地域の潜在力を活かそう

(1) 男女協働参画社会の実現を

男女協働参画を進めることで、生産年齢人口の減少を補完できる。女性の就業率が高い国ほど、出生率が高い統計もある。男女協働参画社会の実現へ向け、女性の就労支援について積極的に取り

組むべきであり、そのための施策をひとつひとつ具体的に実施すべきである。

大都市では多くの公営住宅が陳腐化し、魅力を失っている。たとえば、これらを保育園・幼稚園、高齢者用集合住宅などにリノベーション・再活用することで、子育て支援をすることにもなり、女性の就労支援にも繋がると考えられる。

(2) 元気な高齢者や生活保護受給者に活躍の場を

生産年齢人口が減少し、高齢者が激増する社会を想像した場合、従来の延長線上だけで社会をデザインするには無理がある。また、増え続ける生活保護費も将来的には賄いきれなくなるだろう。そのためにも、元気な高齢者や生活保護受給者に活躍の場を設け、生活保護受給者から納税者となるような方策を考える必要がある。その際、最低賃金法や生活保護法が障害になるのであれば、法律を改正すべきである。

(3) 自治体の遊休資産を活かそう

自治体は、多かれ少なかれ遊休資産を持っている。大きな社会変動に直面する中で、自らが事業を営むのではなく、民間活力を活用することを前提に、売却を含めた土地の有効活用や貸し出し（無料・有料）を行うなど、遊休資産を柔軟に活用すべきである。

4. 青少年育成において、地域力を発揮しよう

(1) 先行事例に学ぼう

今や、日本の児童や生徒の学力は、香港やシンガポール、韓国、上海と比べても、大きく見劣りするようになった。グローバル化に必要な英語能力やITスキルの習得もまだまだ十分とは言えない。また、弱者を助け、年長者を敬うといった道徳教育も十分に実現されていない。

教育への対応は日本の喫緊の課題であり、基礎自治体では、コミュニティの力も取り入れ、初等・中等教育を見直すべきである。教育現場には、公立の学校が地域住民と力を合わせて、成果をあげているところもある。各自治体は、優れた事例に謙虚に学び、地域の特性に合わせて独自の取り組みにチャレンジすべきである。

(2) スポーツを通じ、地域力向上を

一例として、健全な青少年の育成には、スポーツも効果的であると考えられる。遊休土地の活用、子供たちを世話する住民連携の仕組みづくりなど、知恵と工夫により、あまりお金を使わずに、行政にできることは多い。

地域の資源を最大限に活用し、青少年の成長や教育を地域で支える仕組みを構築するのは、行政の役割である。また、スポーツは、対象を子供に限る必要はなく、地域の交流に格好の材料でもあり、コミュニティの再生へ向け積極的に振興に取り組むべきである。

5. 情報公開の徹底を

(1) 会計をガラス張りに

外部監査の導入など、第三者のチェックを定期的に受ける仕組みを構築すべきである。また、会計の詳細を公開するとともに、競い合って会計のガラス張り度を高めていくべきである。

(2) 住民、地方議員からの要求は、すべて記録し、開示すべき

住民および地方議員から自治体職員への個別の要求については、すべて記録し、開示すべきである。住民の実名は、開示しなくてよいが、内部資料として記録には残しておくべきである。

(3) 労使交渉を全面公開すべき

基礎自治体における労使交渉については、録画をインターネットで視聴できるようにするなど、全面公開すべきである。職員の平均給与について月額だけでなく、諸手当を含めた平均年収を開示し、労働組合の主張・要求が適正な範囲内にあるか、給与水準が妥当な水準にあるか、住民のチェックを受けるべきである。

また、頑張る職員に報いるため、業績給・能力給の比率拡大などを推進し、それらの取り組みについても情報公開し、住民の理解を得るよう努力すべきである。

6. 自治体職員は、政治活動に抑制的であるべき

自治体において、行政の役割と政治の役割は峻別すべきである。自治体職員が、政治的に自己の利益誘導や組織の防衛に走ると、改革が著しく阻害される。地方公務員法 36 条は、政治的行為を制限している。自治体職員には、同法を遵守することは当然であるが、あわせて同法 30 条（サービスの根本基準）、35 条（職務に専念する義務）の趣旨をよく理解し、実践することを求める。

7. 生活保護急増への対策を急ぐべき

社会の支え手が減少する中で、生活保護受給者の割合が増えすぎると、社会は破綻に向かう。しかし、真に生活保護が必要な人を保護するためにも、同制度は維持しなければならない。だが、昨今のデフレで、生活保護を受けない勤労者や年金受給者との逆転現象が起こっている場合があり、それぞれの待遇の見直しが必要である。国に制度改正を求めるとともに、基礎自治体、特に政令指定都市は、生活保護行政の運用を以下のとおり改革すべきである。

- ①労働にまったく従事できない者から可能な者まで、生活保護受給者は多種多様。可能な範囲で、労働や社会サービスに従事するという仕組みを構築すべきである。
- ②生活保護は、状況に応じて期限を切り、支給要件を満たしているか定期的に審査し、支給要件を満たしていないことが確認された場合、支給を打ち切るべきである。また、不正受給や悪用に対しては、罰則を科すべきである。

8. 災害のリスク管理の面から、 広域自治体と基礎自治体の役割と機能を再編成しよう

(1) 基礎自治体と広域自治体の果たすべき役割

災害発生時には、被災地の各現場における災害対応と、広域での災害対応が重要になる。前者では基礎自治体、後者では広域自治体の果たすべき役割が大きい。すなわち、基礎自治体には、コミュニティの結束に裏づけされた人的連携力が求められ、広域自治体には、迅速かつ統率のとれた指導力が求められる。

(2) 指揮系統を一本化すべき

災害対応は、指揮系統が一本である方が望ましい。関西広域連合は広域防災にも取り組んでいるが、ぜひ一元対応・広域対応の優れた点を活かし、道州制に移行すべき必然性を示して欲しい。

現状では、府県と政令指定都市の災害対応が錯綜しており、災害対応上の観点から、一本化された対応が望ましい。広域災害では、特殊な消防車やヘリコプターの投入など、機動力が求められ、一元化された広域行政の重要性は非常に大きい。

(3) 広域自治体と基礎自治体で機能の再編成を

この度の東日本大震災を教訓として、広域災害に備えて、警察、消防などの役割と機能を、広域自治体と基礎自治体で再編成すべきである。また水道、電気、ガスのライフラインと廃棄物処理などの管理・運営組織も見直し、効率的運用をはかるべきである。

おわりに ～大規模な基礎自治体である政令指定都市の「住民自治」について～

地域主権型道州制が機能するためには、まずは基礎自治体が機能しなければならないことは自明である。しかし、基礎自治体にはいまだ解決しなければならない課題は多い。

「補完性の原則」や「近接性の原則」に照らして考えた場合、大規模な基礎自治体である政令指定都市に「住民自治」は果たして成り立ちうるのか、また、無縁社会を脱却し、住民生活の安全・安心を確保できるのかなど、本提言で論及した枠外において、「基礎自治体の規模のあり方」「区長の選出方法」など課題・論点は依然として残っており、更なる議論が必要である。

(1) 規模の観点から

基礎自治体の首長経験者の中には、基礎自治体の規模は人口 30～50 万人前後が限界との主張もみられる。首長の実感として、この人口規模を超えると住民のことを把握できないと言う。

政令指定都市には首長がいて、議員もいる。しかし、市議会で議論される中心は各区の個別具体的なテーマというより、市全体に関わる大きなテーマとなる傾向にあり、市民にとって市議会は身近な存在とは言い難い。

政令指定都市の市民にとって、身近で個別具体的なテーマを話し合う場がほとんどない。本庁で決められたことを出先機関たる区役所が執行するかたちは、国の中央集権と似た構図である。大規模な基礎自治体である政令指定都市における住民自治を実現していく上での課題は多く、基礎自治体の規模を巡っては、地形等の地理的条件など人口規模以外の観点も含め、より活発な議論が必要である。

(2) 区長の選出方法の観点から

住民自治における首長の役割は大きい。首長のリーダーシップと自治の重要性に対する住民の情熱・理解は、住民自治を実現していくためのクルマの両輪と言える。身近な自治を行うための区長の役割が議論されている。東京都 23 区では、区長は選挙で選ばれ、政令指定都市は市職員が区長に就いている。識者の間でも議論が分かれているが、どちらが住民自治を行うのにベターなのか、今後、そのあり方について真剣に検討しなければならない。

わが国は、国内外の変化に対応すべく、新たな国・地域をデザインしていかなければならない。特に、地域がどのように生まれ変わるのかということが、これからのわが国のあり方にも大きな影響を与える。

2011 年 3 月 11 日に発生した東日本大震災を乗り越え、もう一度、活力ある日本となるため、自分たちの足もとから、すなわち、基礎自治体を巡る諸問題に対する議論が活発になされなければならない。本提言がそれに少しでも寄与するものとなれば幸いである。

以上

参考資料 1.

関西経済同友会 道州制・地域主権に関する直近5年の委員会活動について

■平成 17 年度

○地域主権推進委員会（平岡 龍人 委員長）

- ・ 11 月に中間提言「自立する関西州の設立を」を発表
 - ①道州制の導入は、単に行政単位の拡大ではなく、国の権限を地方に委譲し、道州・基礎自治体の自己決定権を拡大し自立を促すこと
 - ②官による民の統治を改め、官にふさわしいことだけを官に残し、民に開放することで民の活力を引き出すこと
 - ③地域の統治能力の強化と市民参画を促進する行政制度へ転換すること
- ・ 4 月に最終提言「5 年以内に『連邦的道州制』へ移行せよ」を発表
 - ①民の活力を引き出し、国債などの借金に頼らない行政への移行
 - ②参議院を道州代表院に改組し、国会・地方議員を削減
 - ③公務員は一旦解雇し、その多くを民間で活用
 - ④憲法を改正し、地域主権を明記
 - ⑤5 年以内の道州制への移行

■平成 18 年度

○地域主権推進委員会（平岡 龍人 委員長）

- ・ 昨年度の提言を足がかりに、道州制実現の活動を行った
- ・ 7 月、大阪で開催された道州制のタウンミーティングに参加
(竹中平蔵大臣【当時】から「3 年以内に道州制導入時期の目途をつける」との回答を引き出す)
- ・ 1 月、九州経済調査会の今村理事長を講師に迎え、「道州制実現に向けた九州の取組み」をテーマに講演会を開催
- ・ 3 月、自民党道州制調査会・道州制推進小委員会に平岡委員長が出席し、本会の提言に沿った真の道州制導入を訴えた

■平成 19 年度

○地域主権実現委員会（平岡 龍人 委員長）

- ・ 7 月、自民党、民主党の道州制に対する考えをヒアリング
(民主党：平野博文議員、自民党：杉浦正健議員)
- ・ 10 月、内閣官房審議官、内閣官房再チャレンジ担当室長 岡本全勝氏を講師に講演会を開催
- ・ 3 月、緊急アピール「5 年以内の道州制実現に党派を超え取り組み それが日本成長の起爆剤となる」を発表
- ・ 4 月、読売新聞東京本社編集委員 青山彰久氏を招いて講演会を開催

■平成 20 年度

○道州制・地方議会を考える委員会（更家 悠介 委員長）

- ・ 9 月、同志社大学大学院教授 新川達朗氏
講演会「関西が目指すべき姿と統治機構のあり方」
- ・ 3 月、PHP 総合研究所代表取締役社長 江口克彦氏
講演会「地域主権型道州制に向けて～道州制ビジョン懇談会の活動を通じて～」
- ・ 12 月、大阪府議会議員団主要 4 派（自民党、民主党・無所属ネット、日本共産党、公明党）
との意見交換会
- ・ 4 月、大阪市会各議員団（民主党・市民連合、日本共産党、公明党、自民党・市民クラブ）
との意見交換会

■平成 21 年度

○道州制・地方議会を考える委員会（更家 悠介 委員長）

- ・ 10 月、大阪府議会 自民党・維新の会 政務調査会長 松井一郎議員との意見交換会
- ・ 11 月、元佐賀市長 東京財団上席研究員 木下敏之氏 講演会
「地方議会の改革プロジェクト～地方自治体の自治確立を目指して～」
- ・ 12 月、法政大学法学部教授 廣瀬克哉氏 講演会
「議会基本条例の制定と議会改革」
- ・ 5 月、提言「地方議会改革から、この国のかたちを変えよう
～議会の『見える化』で基礎自治体・広域自治体の自立を～」を発表

◆地方議会全般への提言

- ①質の高い議会基本条例の制定を
- ②重要案件の論点・争点の説明し、明らかに
- ③「地域の声」を踏まえつつ「全域の利益」を導き出す議会に
- ④多様な人材が集う、議員一人ひとりの顔と主張が見える議会に
- ⑤議会事務局のスタッフ機能の強化を

◆基礎自治体の議会への提言

- ①住民との直接のコミュニケーションの場を拡充し、「住民自治」体现を
- ②議会の土日・夕刻開催を
- ③報酬は、現状より下方へ柔軟に決められることも認められるべき

◆広域自治体（現都道府県・将来の道州）の議会への提言

- ①広域政策を立案・推進し、行政を監視・チェックするプロの集団に
- ②報酬は、現状より上方へ柔軟に決めることも認められるべき
- ③比例代表制など、広域で選出される方法も併用すべき

◆大阪市会・大阪府議会への提言

大阪市会と大阪府議会は、大阪市・大阪府が自らのエゴを捨て、オール大阪の発想から「周囲を利して自己を利する」よう、仲介・調整役を果たして欲しい

参考資料 2.

地方公務員法（抜粋）

第 6 節 服 務

（服務の根本基準）

第 30 条 すべて職員は、全体の奉仕者として公共の利益のために勤務し、且つ、職務の遂行に当つては、全力を挙げてこれに専念しなければならない。

（職務に専念する義務）

第 35 条 職員は、法律又は条例に特別の定がある場合を除く外、その勤務時間及び職務上の注意力のすべてをその職責遂行のために用い、当該地方公共団体がなすべき責を有する職務にのみ従事しなければならない。

（政治的行為の制限）

第 36 条 職員は、政党その他の政治的団体の結成に関与し、若しくはこれらの団体の役員となつてはならず、又はこれらの団体の構成員となるように、若しくはならないように勧誘運動をしてはならない。

2 職員は、特定の政党その他の政治的団体又は特定の内閣若しくは地方公共団体の執行機関を支持し、又はこれに反対する目的をもつて、あるいは公の選挙又は投票において特定の人又は事件を支持し、又はこれに反対する目的をもつて、次に掲げる政治的行為をしてはならない。ただし、当該職員の属する地方公共団体の区域（当該職員が都道府県の支庁若しくは地方事務所又は地方自治法第 252 条の 19 第 1 項の指定都市の区に勤務する者であるときは、当該支庁若しくは地方事務所又は区の所管区域）外において、第 1 号から第 3 号まで及び第 5 号に掲げる政治的行為をすることができる。

1. 公の選挙又は投票において投票をするように、又はしないように勧誘運動をすること。
2. 署名運動を企画し、又は主宰する等これに積極的に関与すること。
3. 寄附金その他の金品の募集に関与すること。
4. 文書又は図画を地方公共団体又は特定地方独立行政法人の庁舎（特定地方独立行政法人にあつては、事務所。以下この号において同じ。）、施設等に掲示し、又は掲示させ、その他地方公共団体又は特定地方独立行政法人の庁舎、施設、資材又は資金を利用し、又は利用させること。
5. 前各号に定めるものを除く外、条例で定める政治的行為

《改正》平 15 法 119

3 何人も前 2 項に規定する政治的行為を行うよう職員に求め、職員をそそのかし、若しくはあおつてはならず、又は職員が前 2 項に規定する政治的行為をなし、若しくはなさないことに対する代償若しくは報復として、任用、職務、給与その他職員の地位に関してなんらかの利益若しくは不利益を与え、与えようと企て、若しくは約束してはならない。

- 4 職員は、前項に規定する違法な行為に応じなかつたことの故をもつて不利益な取扱を受け
ることではない。
- 5 本条の規定は、職員の政治的中立性を保障することにより、地方公共団体の行政及び特定
地方独立行政法人の業務の公正な運営を確保するとともに職員の利益を保護することを目的
とするものであるという趣旨において解釈され、及び運用されなければならない。

平成22年度 地域主権のあり方を考える委員会 活動状況

平成22年

- 6月21日 正副委員長会議
「平成22年度の活動方針について」
- 7月22日 講演会・正副委員長会議
「道州制や地方分権を睨んだ基礎自治体のあるべき姿」
講師：関西学院大学経済学部教授 林 宜 嗣 氏
- 8月17日 講演会・正副委員長会議
「地方自治体を改革する」
講師：名古屋市長 河 村 たかし 氏
- 10月18日 講演会・正副委員長会議
「自分たちのまちは自分たちでつくる
～池田市にみる分権型社会のあり方～」
講師：池田市長 倉 田 薫 氏

平成23年

- 3月 2日 正副委員長会議
「年度末のとりまとめについて」
- 3月14日 正副委員長会議
「平成22年度地域主権のあり方を考える委員会提言案について」
- 4月11日 正副委員長会議
「平成22年度地域主権のあり方を考える委員会提言案について」

4月26日 常任幹事会・幹事会にて提言（案） 『道州制を確立するため、今こそ基礎自治体を改革しよう ～そして、コミュニティから日本を再生させよう～』を審議

5月 6日 提言『道州制を確立するため、今こそ基礎自治体を改革しよう ～そして、コミュニティから日本を再生させよう～』を記者発表

平成２２年度 地域主権のあり方を考える委員会 名簿

2011. 4. 26 現在（敬称略）

委員長	更家 悠介	サラヤ(株)	取締役社長
副委員長	浅野 秀弥	(株)フリーマーケット社	取締役社長
"	生島 啓二	学校法人 清風明育社	顧問
"	今井 雅則	戸田建設(株)	常務執行役員 大阪支店長
"	岩根 茂樹	関西電力(株)	常務取締役
"	上村 多恵子	京南倉庫(株)	代表取締役
"	宇澤 俊記	(株)全関西ケーブルテレビジョン	取締役社長
"	大橋 光博	阪神高速道路(株)	取締役会長兼社長
"	尾崎 幸博	(株)エヌ・ティ・ティ ネオメイト	取締役社長
"	小関 道幸	(株)ソーシャルプロデューサー	取締役会長
"	桂 知良	山一精工(株)	取締役会長
"	木村 明則	パナソニック(株)	秘書グループ 関西財界担当部長
"	栗山 道義	三井住友カード(株)	特別顧問
"	佐々木 洋三	サントリーホールディングス(株)	大阪秘書室部長
"	篠崎 由紀子	(株)都市生活研究所	代表取締役
"	高江洲 文雄	(株)コミュニチュア	取締役社長
"	田中 成人	田中会計事務所	代表税理士
"	萩尾 千里	(株)大阪国際会議場	取締役社長
"	平岡 龍人	学校法人 清風明育社	理事長
"	細井 敦子	(株)暁金属工業	取締役社長
"	堀井 良殷	(財)大阪 21 世紀協会	理事長
"	前田 正尚	(株)日本政策投資銀行	常務執行役員 関西支店長
"	村田 吉優	(株)サイネックス	取締役社長
"	山田 由輝子	(株)アテナグローバルリンク	取締役社長
"	和田 誠一郎	和田誠一郎法律事務所	弁護士
スタッフ	末松 隆一	サラヤ(株)	経営企画室室長付専任課長
"	川口 正広	(株)フリーマーケット社	マネージャー
"	平田 俊男	戸田建設(株)	大阪支店次長
"	藤田 浩	関西電力(株)	総務室庶務グループ マネージャー
"	青木 栄治	阪神高速道路(株)	経営企画部次長
"	加藤 信二	(株)エヌ・ティ・ティ ネオメイト	経営企画担当課長
"	堀 感治	(株)ソーシャルプロデューサー	取締役 会長室長
"	桂 知伸	山一精工(株)	社長
"	西田 美紀	パナソニック(株)	秘書グループ 関西財界担当主事
"	伊藤 雅弘	三井住友カード(株)	理事
"	辻岡 祐二	(株)コミュニチュア	企画総務部秘書室担当課長
"	川口 武史	田中会計事務所	事務局長
"	松島 康代	(株)暁金属工業	技術部

	〃	尾崎 充孝	(株)日本政策投資銀行	関西支店企画調査課長
	〃	片山 康之	(株)アテナグローバルリンク	社長付秘書
	〃	野村 信治	(株)アテナグローバルリンク	社長室室長
	〃	山中 由衣	和田誠一郎法律事務所	事務局長
代表幹事スタッフ		福地 俊明	南海電気鉄道(株)	経営政策室部長
	〃	小林 敏二	南海電気鉄道(株)	経営政策室課長
	〃	西村 昌	西日本電信電話(株)	総務部企画担当部長
	〃	古江 健太郎	西日本電信電話(株)	総務部企画担当課長
	〃	池田 光政	西日本電信電話(株)	総務部企画担当主査
事務局		斉藤 行巨	(社)関西経済同友会	常任幹事・事務局長
	〃	松尾 康弘	(社)関西経済同友会	事務局次長兼企画調査部長
	〃	與口 修	(社)関西経済同友会	企画調査部課長
	〃	本宮 亜希子	(社)関西経済同友会	企画調査部

道州制を確立するため、今こそ基礎自治体を改革しよう
～そして、コミュニティから日本を再生させよう～

2011 年 5 月発行

発行者	社団法人 関西経済同友会 常任幹事・事務局長 齊藤行巨
〒530-6691	大阪市北区中之島 6-2-27 中之島センタービル 28 階 電話:06-6441-1031 URL: http://www.kansaidoyukai.or.jp/
印刷所	株式会社 NPC コーポレーション
