

地方政治が良くなれば地域は元気になる

～どのように地方政治を良くするのか～

平成31年4月26日

奈良県知事 荒井 正吾

1. わが国の発展形態の変遷と地方政府の役割の変化

2. これからのわが国の発展形態と
地方政府（都道府県と市町村）の役割

3. どうすれば地方政治は良くなるか

1. わが国の発展形態の変遷と地方政府の役割の変化

(1) 明治期のわが国の発展形態

明治期以降、「中央主導」、「和魂洋才」で、西洋文明の摂取に努めたが、その流儀は、「重ね着」方式



高松塚古墳の
「飛鳥美人」の壁画

日本の羽織
インドの仏具
唐のうちわ
ソグド人のスカート

- ・その結果、中央で外来文化が色濃く発展。地方には、伝統文化に根ざした考え方や生活様式(日本の古層)が残る。
- ・都市文化と地方文化・農村文化の差異が残ったまま、現在の官民の組織文化に内在されている。

1. わが国の発展形態の変遷と地方政府の役割の変化

(2) 日本の近代の発展形態の原型は、徳川時代に見出せる

○徳川時代に築かれた日本近代の発展の基礎とは何か

平和な時代、戦闘集団で、非生産階級である侍階級の処遇に社会は困った。

→家格制の下ではあったが、儒教による自己規律、儉約の精神養成、科学的思考の発展、殖産交易のための藩政改革、藩政維持、人材養成のための藩校教育が展開された(近代の経営人材育成の基礎があった)。

→一方、藩の外に出ると流民化(浪人化)するため、藩構造の中でじっと我慢をするくせがついた(今もメンバーシップ制雇用形態への執着の形が残っている)。

徳川時代の村には、強固な村落自治があった。

良い村長がいれば強力な組織単位になるが、人的な繋がりで村落を運営していたため、開放型になれない短所がある(近代経営組織の中にも村的マネジメントが残っている)。

○徳川時代の村落自治はほとんど独立地方政府

村は、農民という「身分」の者が集落を形成し、領主への年貢納入に責任を持つ「村請」の単位

年貢の「村請制」とは、

- ・領主は年貢徴収時期に納入すべき年貢の額を記載した「年貢割付状」をそれぞれの村に発行。
- ・村の責任者である村役人(名主、庄屋)は、その後、額を村内の各百姓に割り振り徴収して領主に上納。(アウトサイダー組織の上納制に類似?)

- ・領主が年貢負担を命じる単位は村。個別の百姓ではない。
- ・負担の割り振りは村の中の合意や慣例に任されている。
(領主管理が年貢配分まで及ばない)

○村落経営と村内の社会保障は組織的に行われた

「村融通性」= 飢餓に備えて、村が主体となって、村の余剰を蓄積

「割地性」= 籤(くし)などの手段で村内の土地を定期的又は臨時に割り替えて、
年貢負担の公平化、耕地条件の均質化を図る

〔現在の農地改革に適用は?〕

「質地請戻し慣例」= 何らかの利用で金を借りる時、質入れした土地を後に元金を用意すれば、元の所有者に土地を返還する慣例

しかし、現在のコミュニティ形成の基盤ともなり得るこれらの村落自治は、明治時代の「地租改正」(領地所有者へ直接課税)、町村の行政組織化と町村合併によって、こっぴみじんに崩壊した。

江戸時代

年貢は、村全体で納める

村長が年貢の村内割り当てを指揮

飢餓に備えて村全体で貯蓄

明治期

地租は土地の所有者が納める

村長の主たる役割がなくなる

村の社会厚生は政府の責任

領主と村の関係は、

- ・領主は年貢米の納め先
 - ・一つの村に複数の領主も存在＝「相給村落」
 - ・領主は領地管理より領地米管理が大事
- (○坪所領の領主とは言わず○石所領の領主という)

奈良県

出典：国立歴史民俗博物館
「旧高旧領取調帳データベース」

○斑鳩町内の旧村における領主の状況(幕末～明治維新期) ※奈良県内全市町村分を作成

現在の地名	1953年時点の地名	幕末時の村名	石高	領主 1	領主 2	領主 3	領主 4	領主 5	領主 6	領主 7	領主 8
法隆寺	斑鳩町	法隆寺村	2432.33	奈良府 斑鳩社除地 法隆寺除地	中宮寺 弁天社除地 成福寺除地	春日社除地 福寿庵除地	天満社除地 秦京三除地	惠美須社除地 清浄院除地	弁才天社除地 常楽寺除地	大將軍社除地 法起寺除地	子守社除地 西福寺除地
服部		服部村	248.88	奈良府	円満院	素盞鳴尊社除地	新福寺除地	来光院除地	西光徳寺除地		
神南		神南村	340.06	奈良楽人領	神岳神社除地	地蔵堂除地					
目安		目安村	587.06	奈良楽人領							
幸前		幸前村	254.80	奈良府	郡山藩	素盞鳴神社除地					
高安		高安村	452.22	郡山藩	天満社除地	業平社除地					
三井		三井村	543.86	奈良府	素盞鳴神社除地	撰州庵除地	仮宿庵除地	法輪寺除地			
小吉田		小吉田村	329.56	奈良府	吉田寺除地						
興留		興留村	947.02	奈良府	素盞鳴神社除地						
東福寺		東福寺村	116.12	奈良府	東福寺除地						
五百井		五百井村	230.73	奈良府							
阿波		阿波村	413.82	奈良府	湯多森野社除地	野椎神社除地	叡島神社除地	素盞鳴神社除地			
龍田		龍田村	919.69	奈良府 宮司社除地 東ノ坊除地	丹後天王社除地 六斎堂除地 昨金堂除地	天王社除地 浄慶寺除地	八王子社除地 靈雲寺除地	竜田神社除地 仙光寺除地	宮司除地 門下司坊除地	滝谷社除地 玉泉寺除地	春日社除地 竜福寺除地
稲葉車瀬		稲葉車瀬両村	287.16	奈良府	白山神社除地	八幡社除地	太神社除地	塩田社除地			
安堵町窪田		窪田村	944.50	奈良府	素盞鳴神社除地	八王子社除地	左下社除地				
		計 15村									

 幕領 (天領)	 寺社領 (課税)
 藩領	 寺社領 (非課税)

大阪府

○守口市内の旧村における領主の状況(幕末～明治維新期)

出典：国立歴史民俗博物館
「旧高旧領取調帳データベース」

現在の地名	1953年時点の地名	幕末時の村名	石高	領主 1	領主 2	領主 3	領主 4	
竜田通一丁目など	守口市	守口町	430.69	代官・斎藤六蔵支配	浄忍庵除地無高			
京阪本通一丁目など		土居村	439.22	代官・斎藤六蔵支配	守居社除地無高			
大枝東町など		大枝村	615.38	代官・多羅尾民部支配				
馬場町一丁目など		馬場村	253.05	代官・多羅尾民部支配				
高瀬町一丁目など		世木村	512.31	代官・多羅尾民部支配	高瀬社除地無高	常称寺除地無高	護念寺除地無高	
南寺方北通一丁目など		南寺方村	604.62	代官・多羅尾民部支配				
寺方元町一丁目など		北寺方村	479.65	代官・多羅尾民部支配	産土社除地無高			
橋波西之町一丁目など		西橋波村	436.38	代官・斎藤六蔵支配				
橋波東之町一丁目など		東橋波村	582.64	代官・斎藤六蔵支配	天農社除地無高			
佐太西町二丁目など		庭窪町	大庭一番村	192.81	加納藩領分	佐田社除地無高	菅相寺除地無高	
佐太西町一丁目など			大庭二番村	435.38	代官・多羅尾織之助支配			
佐太中町一丁目など			大庭五番村	340.79	永井大之丞知行所			
大日町三丁目など			大庭四番村	246.32	永井大之丞知行所			
大日町一丁目など			大庭三番村	134.5	永井大之丞知行所			
大日町二丁目など	大庭六番村		389.26	代官・多羅尾織之助支配	白山社除地無高			
大庭町一丁目など	大庭七番村		475.64	代官・多羅尾織之助支配	産土社除地無高			
金田町二丁目など	金田村		376.64	永井真之丞知行所	永井左門知行所	津島部社除地無高		
梶町一丁目など	梶村		309.2	代官・多羅尾織之助支配				
				157.37	永井左門知行所			
大久保町二丁目など	北村		552.45	代官・多羅尾織之助支配				
東町一丁目など	東村		480.03	永井左門知行所	蓮台寺除地無高			
藤田町一丁目など	藤田村		109.72	代官・多羅尾織之助支配				
				39.26	永井左門知行所			
		計 22村						

 幕領(天領)	 旗本領
 藩領	 寺社領(非課税)

江戸時代末期の奈良県内の領主種別ごとの石高

	石 高 (石)	割 合 (%)
幕領 (天領)	213,353	43.02
藩領	212,426	42.84
旗本領	29,886	6.03
寺社領	35,765	7.21
公家領	4,455	0.90
合計	495,885	100.00

江戸時代末期の大阪府内の領主種別ごとの石高

	石 高 (石)	割 合 (%)
幕領 (天領)	217,523	30.50
藩領	311,120	43.63
旗本領	171,477	24.04
寺社領	8,850	1.24
公家領	2,272	0.32
皇室領	1,897	0.27
合計	713,139	100.00

上記のほか、寺社領のうち「除地」として租税を免れた土地があります。

※「除地」：寺社境内や特別に由緒ある者の所持地など、検地の際に縄除となり、租税を免れた土地

出典：国立歴史民俗博物館「旧高旧領取調帳データベース」

1. わが国の発展形態の変遷と地方政府の役割の変化

(3) 地方分権、市町村合併の一段落とこれからの地方自治の役割

- ① わが国の地方分権の実行は、これまで国の権限を細かく分けて、基礎自治体の市町村に下ろすことを中心に行われてきた。
- ② これは、権限を分散させている中央省庁と族議員が、市町村に直接下ろすことによって、市町村への指導・監督を通じて、権限を保持できると考えたことによるとと思われる。（「中央分権国家」＋「すだれ地方分権」）
- ③ 問題は、分権される権限が細かすぎて、実効が上がらなかったことと、市町村の行政能力が充分対応できなかったこと。
- ④ 最近では、すだれ分権ではなく、風呂敷分権が行われるようになってきている（対象は、都道府県、指定市、中核市等）。一方、市町村の行政能力向上のための市町村合併についても、あまり積極的に言われなくなってきている。

- ⑤ 第2次大戦後、県は、内務省の“総合出先機関”から地方自治体になったが、国と地方政府の関係は、財源・権限が国に集中するなかで、行政サービスは地方が主に実施する体制をとってきた。
(地方は3割財源で6割実行)
- ⑥ 明治時代以降のわが国の「集中と展開」という中央集権的發展形態は、わが国の近代化過程において大きな成功を収めたが、現下のグローバル化時代においては立ち遅れの一因ともなっている。
- ⑦ 平成の大合併を経て、合併が一段落した今、周辺市町村間の広域連携や都道府県の補完なども含めて、それぞれの市町村がそれぞれの立ち位置に照らし、自らふさわしい行政のやり方を選択できる時代になっている（地方分権一括法の精神の展開）。
- ⑧ 地方政府には社会保障の現物給付主体の役割と、様々な考え方を発酵させ（**新しいアイデアの実験場**）、国の発展に繋げる役割がある。人口減少・高齢化時代において「合併による地方行政の効率化、合理化」は限界であるし、国の発展形態の方向として正しくない。

2. これからのわが国の発展形態と地方政府（都道府県と市町村）の役割

- ① 今日の日本の諸課題は最も先端的課題で、世界の他地域に既存の「解決モデル」がなく、従来の「先進解決パターンの選択的受容」という方式が採用できない。
- ② 民間企業にせよ、政府にせよ、「自らの頭で考える」独自の解決策とそれを推進するパワーが必要（イノベーションとイニシアティブ）。
- ③ わが国におけるこれからの国と地方の関係は、中央集権、連邦制でもない、対等、相互補完的な関係を基本にした形にモデルチェンジを行い、新しい「このくにのかたち」を創るべきではないか。
- ④ 高齢化、人口減少が進む中、地方行政分野の効率化は、地方公共団体の合併を更に進めるのではなく、国と地方、官と民、民と民のどの関係においても、やる気のある者同士の連携・協働で行うべきではないか。その結果、地域と国がともに発展するモデルは築けないだろうか（連携・協働による国発展モデル）。
- ⑤ 国の行政組織も、地方の行政組織もそのポジショニングを弾力的に行えるように、法制度の体系を改め、省庁自治と地方自治を包括的戦略の下に行うべきではないか。

- ⑥ 「自立・連携・分散」を基本理念とする新たな発展モデルを追求・構築するためには、地域ごとの特色を是認し、地域アイデンティティを基に自立しようとする心を持った地方を国が助けることが必要。
- ⑦ また、今後の地方政府の権能向上は、大市町村を指向するのではなく、それぞれ平等な立場に立った市町村・府県・国の間における、「協定による支援・連携」を中心とすべき。
- ⑧ 地方分権一括法ができてから20年近くが経つが、考えている地域は伸びており、考える力の差が、地域の差につながってきている。

- ⑨ 国、都道府県、市町村の関係のなかで、都道府県は、「分権の主役たる基礎自治体を支える存在」であるべきか、「市町村と並ぶ分権の主役」をめざすのかが議論・模索されてきた。
- ⑩ 後者の場合、県は国からの権限移譲を進める一方で、基礎自治体のフォローアップは県の仕事ではないという発想に偏ることが懸念され、奈良県は国と市町村の間に立ち、自ら分権の主役になる一方、市町村を下支えすることを選択した。
(県は分権のプレイヤーであり、市町村のサポーターであるとの意識)



- ⑪ 人口減少社会において、職員数が少なく、財政基盤が脆弱な市町村であっても、フルスペックの事務執行が求められている。
- ⑫ 行財政基盤の脆弱な小規模市町村を多く擁する奈良県では、**垂直（県と市町村）と水平（市町村間）の連携を組み合わせ、県と市町村の壁を意識的に取り払い、行政運営の仕方を前例にとらわれず組み換えて事務を遂行している。（奈良モデルの実行）**

⑬ 奈良県政の流儀は、

- (1) 統計重視 (数字で事実を判断。観念で事実を判断しない。)
- (2) 現場重視 (足元を見つめる。県は、国の執行機関ではない。現場をよくするのが県の役割。)
- (3) 県は市町村を助ける
(奈良モデル。サッカーのMF。賢く考えよく走る。県・市町村の役割分担の国規則にとらわれない。)
- (4) 失敗を恐れない、チャレンジ精神
(リスクを先読みしない。先駆的取り組みを心がける。失敗から学ぶ、失敗があれば修正する。リスクはプロセスの中で消化、リスクは動き出してから発見解決。)

3. どうすれば地方政治は良くなるか

- (1) 良い地方政治実現のためには、首長の「やる気」と「情熱」が絶対不可欠（予算提出権は首長にのみある）。どのようにすれば例外や見せかけだけの首長がなくなるのか。
- (2) 首長と地方議会との良い関係とは。
- (3) 地方議会、地方議員の役割をどのように考えれば良いのか。
- (4) 地方政治のステークホルダーである住民、有権者との有効な対話をどのように実現するのか。地方政治の場におけるマスメディアの役割をどのように期待するのか。住民の政治への無関心をどのように克服できるのか。
- (5) 国の政治と地方の政治との関係、国の政党と地方の政党の関係はこれからどのようになるのか。