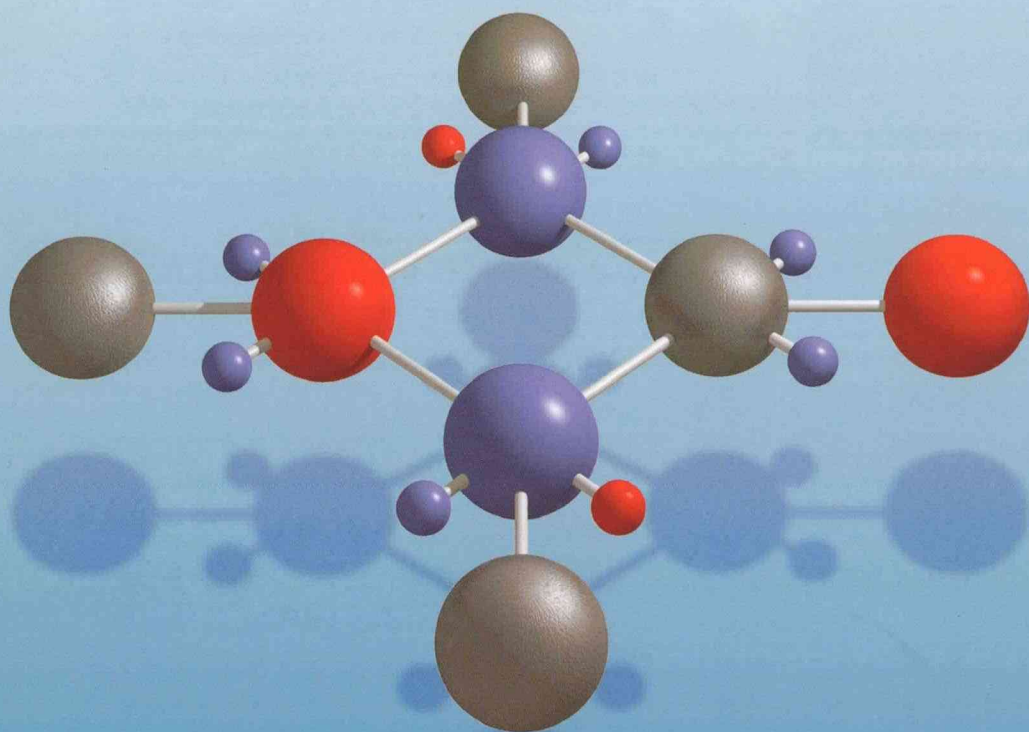


# 自治研 かんがわ

1997  
6

No.59  
(通算123号)



◆自治研センター10年間の調査研究の軌跡

◆「地方分権の推進と自治体改革」

社団法人 神奈川県地方自治研究センター

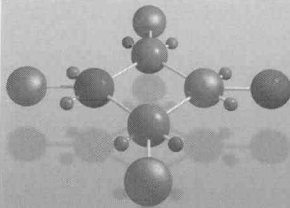


# 自治研かながわ

1997  
6

No.59  
(通期123号)

◆「地方分権の推進と自治体改革」  
◆自治研センター20年間の調査研究の軌跡



神奈川県地方自治研究センター



## もくじ\*\*\*CONTENTS

基調報告	
「地方分権の推進と自治体改革」	1
新藤 宗幸 (立教大学教授)	
シンポジウム	
「どうする、どうなる、まちづくり」	12
地方分権は国と自治体の権力闘争	13
石井 邦夫 (神奈川新聞川崎総務局長)	
人生80年時代の共同労働を考える	16
小川 泰子 (生活クラブ生協副理事長)	
地方分権と行政改革はコインの裏表	18
砥上 康二 (連合神奈川副事務局長)	
地方分権は自治体改革のチャンス	20
田沢 周造 (自治労横浜副委員長)	
討論 分権時代の自治体改革の問題	22
創立20周年を迎えて	28
理事長 横山 桂次	
20年間の主な調査研究の軌跡	29

神奈川県地方自治研究センター設立20周年記念事業  
第33回地方自治研究神奈川集会 オープニング集会

基調報告

# 「地方分権の推進と自治体改革」

新藤 宗幸 (立教大学教授)

立教大学の新藤でございます。シンポジウムに入る前に、「地方分権の推進と自治体改革」というテーマで話をさせていただきます。

本日は「地方分権」がキーワードになっているのですが、私の個人的な印象では、最近何やら熱気が冷めてきたのではないのでしょうか。財政構造改革の与党3党案が、今朝のどの新聞の1面でも報じられています。その内容について報告すると話が横道に逸れてしまいがちですけれども、ここでどうしても考えておかなければならないことがあります。

## 1. 財政赤字とエージェンシー化の意味

1996年度末で、一般会計に約243兆円ほどの国債の累積残高があります。この243兆円は、一万円札を重ねると富士山の675倍になるほどの金額です。また、一般会計と特別会計との間の操作で生み出される隠

れ借金は、70兆円ほどあります。さらに、旧国鉄債務や地方債などを加えれば、その合計額は460兆円を超えます。莫大な借金です。確定申告で税務署に足を運ばれた人はご存じかもしれませんが、確定申告が始まる2～3日前、大蔵省は「財政構造改革へのシナリオ」という15頁ほどのカラフルなパンフレットを作りました。日本のGDP（国内総生産、Gross Domestic Product）が500兆円前後ですから、その9割を超える債務が累積されているということです。

問題は、この巨額の債務がなぜ累積されたのかなのですが、これはいうまでもなく、極めて集権的な行政機構を前提にした拡張主義的な財政運営の結果でしょう。例えば、公共事業の問題を取り上げても、時代遅れになった不要な事業が債務を累積しつつ展開されている。財政構造改革をいかに推進すべきか考えるときに、官僚と政治家と企業との関係を断ち切っていくことが、何にもまして重要だといわれるのはこの意味で

す。要するに、財政構造改革の突破口は、実は地方分権化改革にあるのです。この点はもっと強調してしかるべきでしょう。しかし、今日のマスコミ報道では、この点は霧散してしまっていて、基本的な歳入構造にはほとんど言及していない。シーリング（ceiling）の問題のように、歳出面だけが報道されているのが実態です。

また、行政改革も大きな政治課題の1つになっています。これも何のために行うべきかという点、財政構造改革と同様に、巨額な累積債務を解消し、中央省庁体制を現代に適應させるためです。最近、エージェンシー（agency）という言葉をよく耳にしませんか。これはイギリスで行われているエージェンシー制度（特定業務を省庁から切り離し、民間機関に委託する）にならって、日本でも導入してみようとしているからです。日本語訳としては、「独立行政法人」などが充てられています。日本では、政策立案部門は中央省庁に温存して、実施部門だけを外部化しようとしているようです。

ところが、これには裏話があります。このエージェンシー制度は、本来、R.イブスという子爵が日本の「特殊法人」を参考にして発案したもののなのです。

1987年イブスはM.サッチャー首相から、イギリス中央行政機構の効率化のための報告書を作成するよう命じられました。当然、中央省庁のあらゆる業務をエージェンシー化するわけにはいきませんから、限られた業務の中でしか効率化を図ることができません。日本の特殊法人は、そのモデルにうってつけだったというわけです。サッチャー首相は、それを基に政策を推進し、1988

年8月、運輸省車検局をエージェンシー化の第1号にしました。

従って、日本におけるエージェンシー制度の導入は、イギリスの土壌で育成された特殊法人制度が、再び日本に移植されることを意味します。マスコミでは、何か新鮮なものが登場したような論調がなされていますが、これは第2の特殊法人の設置ということでしかないのです。

今回の行政改革会議の事務局長であり、総務庁の元次官であり、また、日本大学で行政管理論を担当している八木さんは、日本におけるエージェンシー候補として、約50ほどの業務をリスト・アップしているようです。郵政3事業は当然としても、ほかに地方建設局や地方農政局などがあげられています。現段階では、中央省庁がこのエージェンシー化に反対しているという報道が流されていますが、これはとりたてて中央省庁の利益を損ねることにはならないのです。

今述べたように、中央省庁のいう行政改革とは、分権化というより中央省庁近辺に第2の特殊法人を設置して、本質的な行政改革を行ったとすることにあるようです。行政改革の真の狙いは、例えば、学校給食にまで介入してくる文部省を徹底的に分権化し、高度の学術研究や国際的文化交流のための機関にしていくことにあります。

その意味では、行政改革においても、地方分権が突破口となるのです。

地方自治研究センターに作成していただきました資料集を見てください。その中の資料2「地方分権推進委員会第1次勧告の要点」及び「新たな事務についての制度上の取扱い（国と自治体の役割）」を参照し



# 論 点

昨年十一月からスタートした行政改革会議は、最重要課題とされている中央省庁再編のために、英国の外庁制(エージェンシー)の導入を図ろうとしているようである。五月七日から始まる行革会議の省庁ヒアリング項目は、その導入を念頭において設定されている。今後、省庁・官僚から公務員組合までを巻き込んで、多様な議論が開かれよう。

エージェンシーにせよ、その訳である外庁にせよ、聞き慣れた言葉ではない。英国におけるエージェンシーの導入は、サッチャー政権の末期である一九八八年八月の運輸省車両検査局の独立機関化に始まる。そこに至るまでに約十年ほどの検討期間がおかれており、この間に電気通信事業の民営化などが実施されてきた。

エージェンシーとは、省庁の核となる政策立案部門から業務実施部門を、組織上明確に分離したも

のである。エージェンシーの長は所管大臣によって任命される。設立に当たっては組織の基本文書が定められ、業務目的、内容、財産管理基準、給与・人事管理基準、大臣・議会に対する責任などが規定される。通常、長の任期は三年ほどであり、業務効率の向上次第では、ボーナスの給付もできる。エージェンシー化は、メジャープロジェクトで急速に進行し、九六年度現在で百二十七機関、国家公務員総数の七％が勤務している。

確かに、省庁のサービス実施部門には、業務の多様化や専門性の違いが存在する。そのため、一元的人事・組織管理は行政の非効率性を招きがちである。この限りで



立教大学法学部教授 藤 宗 幸

## 「外庁化先行」効果に疑問

エージェンシー化は評価されよう。現場を知らない上級公務員から「解放」されるゆえに、公務員組合も抵抗一色ではなかった。

さて、外国の実験に学ぶとは重要である。とはいえ、その前提として、英国と日本との行政構造の違いを見ておきたいものである。英国中央政府には、十八兆円余・二千二百件もの補助・負担金プログラムは存在しない。ごく少数の事業補助金を除けば、自治体間の財政調整は、一般財源の交付による。また五百六十件の機関委任事務、三千件におよぶ自治体への中央省庁の関与も存在しない。

政策立案部門と業務実施部門の区分は、概念上は可能である。しかし、例えば補助事業の立案と補助金の交付審査・決定業務は、どこに分類されるのか。それが農業補助金である時、農水官僚は、国際的視野に立った日本の農業政策に不可欠の政策手段と弁明し、補助金に伴う業務を、政策立案部門に分類するに違いない。

省庁ヒアリングでは、建設省地方建設局の「外庁化」も想定されているという。地方建設局は、直轄事業を管理するとともに、補助事業に伴う許認可権限を有している。しかし地方建設局は、直轄事業を自ら実施しているわけではなく、セネコンなどと請負契約を結び、事業を発注しているにすぎない。仮に地方建設局を業務実施部門として「外庁化」した時、道路局、住宅・都市整備公団、水資源開発公団などが違つか、多くの人が疑問を持つであろう。外庁「外」エージェンシーといえは目新しい。だが、特殊法人設立の理念や組織・人事管理は、外形上、英国のエージェンシーと大きく異なるものではない。

ここで、もう一度、行政改革が必要とされる理由に、立ち返ってみたいものである。高度の集権的行政体制と政府金融を通じた政府の事業化は、なるほど近代化に貢献した。だが今日、この体制自体が機能麻痺を起し、官僚機構の能力・モラルの低下と巨額の債務の累積を招いているのである。

とするならば、政策立案部門と業務実施部門の分離による中央省庁の能力向上と機動化のための処

特殊法人の整理である。エージェンシーを導入した英国は、いまエージェンシーが財政の危機を招いてはいない。ところが日本では、特殊法人と事業の特別会計を整理しない限り、一般会計からの利子補給金の支出に見る財政のタレ流しに歯止めがかけられない。特殊法人の市場化テストこそが追求されるべきである。

こうした改革方向を明確にしないまま「外庁化」が進行すれば、露が関周辺に多数の独立機関が生まれるだけである。それは省庁数の削減に貢献しても、行政システムの病巣を剔出するだろうか。もちろん、地方分権と特殊法人の整理を基礎とした上でいけば、「外庁化」の余地は狭い。航空管制業務や気象庁、社会保険庁などは、その対象として検討に値しよう。その対象として検討に値しない「初めに外庁化ありき」でないことだけは、確かである。

◇ ◇

専攻は行政学。著書に「行政指導」「福祉行政と官制」「行政改革と現代政治」等。50歳

び、事業を発注しているにすぎない。仮に地方建設局を業務実施部門として「外庁化」した時、道路局、住宅・都市整備公団、水資源開発公団などが違つか、多くの人が疑問を持つであろう。外庁「外」エージェンシーといえは目新しい。だが、特殊法人設立の理念や組織・人事管理は、外形上、英国のエージェンシーと大きく異なるものではない。

ここで、もう一度、行政改革が必要とされる理由に、立ち返ってみたいものである。高度の集権的行政体制と政府金融を通じた政府の事業化は、なるほど近代化に貢献した。だが今日、この体制自体が機能麻痺を起し、官僚機構の能力・モラルの低下と巨額の債務の累積を招いているのである。

とするならば、政策立案部門と業務実施部門の分離による中央省庁の能力向上と機動化のための処

特殊法人の整理である。エージェンシーを導入した英国は、いまエージェンシーが財政の危機を招いてはいない。ところが日本では、特殊法人と事業の特別会計を整理しない限り、一般会計からの利子補給金の支出に見る財政のタレ流しに歯止めがかけられない。特殊法人の市場化テストこそが追求されるべきである。

こうした改革方向を明確にしないまま「外庁化」が進行すれば、露が関周辺に多数の独立機関が生まれるだけである。それは省庁数の削減に貢献しても、行政システムの病巣を剔出するだろうか。もちろん、地方分権と特殊法人の整理を基礎とした上でいけば、「外庁化」の余地は狭い。航空管制業務や気象庁、社会保険庁などは、その対象として検討に値しよう。その対象として検討に値しない「初めに外庁化ありき」でないことだけは、確かである。

◇ ◇

専攻は行政学。著書に「行政指導」「福祉行政と官制」「行政改革と現代政治」等。50歳

ながら話を聞いていただけるとありがたいのです。

報告の冒頭で述べましたように、地方分権に関する問題は急速に後退しているか、換骨奪胎されたという印象です。今年は地方自治法施行50周年に当たることもあって、地方分権や地方自治に関する集会が各地で開催されています。私もこのうちのいくつかには参加していますが、分権化がなぜ必要なのかという議論をもう一度すべきではないかと切実に思いました。

1995年7月3日の地方分権推進法の施行以降、分権化に熱心であった地方6団体(全国知事会、全国都道府県議会議長会、全国市長会、全国市議会議長会、全国町村会、全国町村議会議長会)をはじめ、あらゆる団体が高見の見物にまわってしまった気がします。もちろん自治労も含めてです。

分権化とは、今日までの120年間にわたって行われてきた集権体制に対する闘いがありますから、地方分権推進委員会が最前線にいるような状態が望ましいとは思えません。地方分権推進委員会は、後から追いついてくるのがやっとなのであるという形にしなければなりません。地方自治や地方分権は、地域や自治体が積極的につくりあげていくものではないでしょうか。

## 2. 第1次勧告の評価と課題

昨年の12月20日、地方分権推進委員会の第1次答申がだされました。第2次勧告はサミットなどの日程や東京都議選をにらんで、6月3日～8日に出されるといわれていましたが、いずれにしろ7月上旬頃まで

には発表されるでしょう。9月になれば、最終(第3次)勧告も提出されると聞いています。

第1次勧告についていえば、これが昨年の12月20日に発表されたことは、私には国のやる気のなさを示しているように思えてならないのです。と申しますのは、昨年の12月20日は大蔵省が予算原案を内示する日であることは事前にわかっていましたし、これと同日に第1次答申を提出しても、マスコミが扱いに困るだけです。また、ペルーの日本大使館人質事件も発生して3日後でありましたから、私に第1次答申のコメントをたずねにきた記者も、新聞のどこに掲載スペースを確保するか悩んでいた次第です。

### (1) 評価できる機関委任事務の廃止

第1次勧告の具体的内容を要点だけ述べますと、何にもまして注目すべきは機関委任事務の廃止です。中央集権的行政システムを改めて、上下主従の関係から、対等の関係へと置き換えることを宣言したわけです。機関委任事務の存在は、戦後の地方制度改革の不十分さを象徴していたのですから、私はこれを高く評価しています。従来の機関委任事務は原則として自治事務にされ、国が携わらなければならない事務は法令で自治体が受託すべき法定受託事務にするそうです。

話が前後しますが、第1次勧告が提出される以前の1996年3月には地方分権推進委員会の中間報告がまとめられ、第1次勧告と大差ない内容のものが既に公表されていました。朝日新聞は、私にコメントを求め、私は原稿を書いて渡したのですが、その中

で戸籍事務が法定受託事務から抜け落ちて  
いることを問題視しました。外国人登録、  
国政選挙、パスポートの交付が例示されて  
いるにもかかわらず、戸籍事務については  
触れられていないのです。

現行制度では、国と自治体の戸籍事務費  
の負担割合は半々で、機関委任事務を存続  
させることが政治の成り行きで不可能であ  
る以上、中央官僚は機関委任事務を法定受

託事務に差し替えようとする筈です。事  
実、第1次勧告では、一級河川や国道の管  
理というものまで、法定受託事務の中に含  
めてきたわけです。戸籍謄本やパスポート  
の交付などでは国の事務部分が残されるこ  
とは当然でしょう。また、中央省庁が出先  
機関を新たに地方に設けないことを前提に  
すれば、自治体への委託が利便性を考えた  
うえでも妥当といえるでしょう。

## 地方分権推進委員会第1次勧告の要点 1996.12.

- 中央集権型行政システムの中核的部分を形造ってきた機関委任事務制度の廃止
  - ・165項目について区分(地方自治法別表561項目の約3割) ※事務区分作業を継続
  - 自治事務(仮称) 120(63%)
  - 法定受託事務(仮称) 71(37%)
- 機関委任事務制度における包括的な指揮監督権にか
 

<ul style="list-style-type: none"> <li>えて、自治事務・法定受託事務ごと</li> <li>に許容される関与の基本類型を設定</li> <li>〔自治事務〕</li> <li>技術的助言・勧告、報告徴収</li> <li>事前協議</li> <li>是正措置要求</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>〔法定受託事務〕</li> <li>技術的助言・勧告、報告徴収</li> <li>事前協議</li> <li>許可・認可・承認</li> <li>指示</li> <li>代執行</li> </ul>
-------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------	--------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------
- 個別の行政分野について権限の委譲、関与の廃止・縮減
  - 〔権限委譲〕
  - ・都市計画の市町村決定範囲を大きく拡大・政令市の都道府県並みに拡大
  - ・2haから4haの農地転用許可を大臣から都道府県へ
  - ・1県内の流域保全保安林の指定解除は、大臣から都道府県へ
  - ・給水人口5万人超の水道事業のうち一定のものの認可権は、大臣から都道府県へ
  - ・所有者不明の出上文化財に関する事務、所有権、発掘調査の指示権は、国から都道府県等11項目
  - 〔国の関与の廃止・縮減〕
  - ・都市計画決定にかかる大臣認可は廃止し、範囲を大きく縮減した協議へ
  - ・都市計画区域外の臨港地区にかかる大臣認可は廃止
  - ・農業振興地域の指定に際しての国との事前協議は廃止
  - ・教育長の任命承認制は廃止
  - ・教育委員会に対する国の関与の緩和
  - ・義務教育費国庫負担金に関する申請等手続は、大幅に簡素化
  - ・職業能力開発実施計画の内容・資料の大幅削減
  - ・都道府県が法定数を超えて局部を置く場合の国との事前協議の見直し 等22項目
- 国庫補助負担金・税財源、地方行政体制、必置規制、地方事務官、地方出先機関は、97年前半勧告予定

## (2) 拡大された法定受託事務

しかし、河川の場合はかなり意味合いが変わります。1965年4月1日に施行された河川法は、水系一貫主義の原則をとっています。河川の管理が法定受託事務になったとしても、河川はその性質上複数の自治体の間を流れるのですから、個々の自治体が自己の担当部分だけを管理しても意味はありません。とりわけ一級河川については建設大臣が管理するように河川法第9条第1項で規定されています。従って、これが法定受託事務になったとしても行政上の変革は促せないでしょう。

その意味でも、第1次勧告は法定受託事務の範囲を拡大し過ぎたことは否めず、また、同時にあいまいな部分を多く含んでいます。先の資料2を見ると、機関委任事務は廃止され、自治事務120項目(63%)、法定受託事務71項目(37%)から構成されるようになったのですが、そのうちの26項目は両方に重複して分類されています。さらにいえば、従来の機関委任事務561項目のうち、165項目しか示されていないわけですから、残りの396項目は7月上旬の第2次勧告を待たなければなりません。もっとも、中央省庁は、第1次勧告で保留された機関委任事務をすべて法定受託事務に振り替えるつもりでしょうから、第2次勧告では法定受託事務の範囲がさらに拡大されることは避けられないでしょう。

第2次勧告では、補助金や負担金などの税財政改革の提案が中心になるといわれます。この第2次勧告に期待している方々も多いと聞いていますが、私は法定受託事務が存在する限り、補助金や負担金は廃止できないだろうと思います。恐らく呼び方が

変わる程度の変化でしかない筈です。

資料2の右側を引き続き見てみますと、現行の機関委任事務が、自治事務と法定受託事務としてどのように変わるのかが簡潔に示されています。言い換えれば、国の関与の形態がどのように変わるのかです。自治事務については、後述することにして、法定受託事務と現行の機関委任事務の形態について比較してみましょう。恐らくほとんどの人がまるで変わらないと思われるに違いありません。

機関委任事務が存在する限りは、自治大臣―都道府県知事―市町村長は、同一行政庁内の上下関係にあります。これが法定受託事務になれば、法律上は対等関係になります。しかし、技術的助言や勧告にはじまり、職務執行命令訴訟を経た代執行という手段が国には残されており、法定受託事務も機関委任事務の焼き直しに過ぎないことが明らかになるでしょう。従って、私たちは法定受託事務の縮小と自治事務の拡大を主張しなければなりません。

自治事務については、私たち専門家の間でも評価が分かれます。ここで改めて考えてみなければならないのは、機関委任事務を自治事務に変えるとはどういうことなのかです。極端に言えば、機関委任事務から自治事務への変化は、以下の3つの法律ですませることができません。

第1条 都道府県知事を、都道府県に読み変える

第2条 市町村長を、市町村に読み変える

第3条 右(上記)2条は、以下の法律の各条項に適用する。



新たな事務についての制度上の取扱い（国と自治体の役割）

自治事務	法定受託事務	機関委任事務
<p><b>国</b></p> <ul style="list-style-type: none"> <li>・技術的助言、勧告</li> <li>・報告聴取</li> <li>・事前協議</li> <li>・合意（又は同意）</li> <li>・意思の合致が特に必要な場合</li> <li>・是正措置要求</li>   <li>・指示 緊急の場合など特に必要な場合</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>・技術的助言、勧告</li> <li>・報告聴取</li> <li>・事前協議</li> <li>・特に必要がある場合の</li> <li>・許可、認可、承認</li> <li>・指示</li> <li>・是正措置を講ずべき旨の指示</li> <li>・個別的な指示</li>   <li>・一般的な指示</li>   <li>・代執行</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>・技術的助言、勧告</li> <li>・報告聴取</li> <li>・事前協議</li> <li>・許可、認可、承認</li>   <li>・是正措置要求</li>   <li>・包括的指揮監督</li> <li>・職務執行の勧告、命令</li> <li>・職務執行命令訴訟</li> <li>・代執行</li> </ul>
<p><b>自治体</b></p> <p>【条例制定権】</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>・法令に違反しない限りすべての事項に関し、制定化</li> <li>・各事項について条例制定が制限されるかどうかは、当該法律又はこれに基づく政令の明示的な規定又は趣旨、目的などによる。</li> </ul> <p>【地方議会】</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>・地方議会の権限（検閲、検査、監査請求説明要求、意見陳述、調査証言請求、議決権）のすべて（特別な場合の例外は検討）</li> </ul> <p>【監査委員】</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>・監査委員の権限のすべて（特別な場合の例外について検討）</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>・法律又はこれに基づく政令により、明示的に条例に委任する必要</li>   <li>・原則すべて（但し、自治令で定める一定事務は対象外）（また、議決権は、法律又は政令で定める場合に限り）</li>   <li>・原則すべて（但し、自治令で定める一定事務は対象外）</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>・法律又はこれに基づく政令により、明示的に条例に委任する必要</li>   <li>（検閲、検査、監査請求）</li> <li>・自治令で定める一定事務は対象外（説明請求、意見陳述）</li> <li>・及ぶ（調査証言請求、議決権）</li> <li>・及ばない</li> <li>・原則及ぶ（但し、自治令で定める一定事務は対象外）</li> </ul>

このように述べて、561項目からなる機関委任事務をならべればよいのです。

しかし、問題はそのような変え方をして、事務の最終決裁権限者が閣僚から自治体の長に変わることで、自治事務になったと断言してよいのかということです。例えば、マンションの容積率などのように、自治体が条例で定めることができるにもかかわらず、行政訴訟で自治体が敗訴する可能性を否定できないものがあります。容積率の決定が自治事務であるといっても、その他の法律との兼ね合いがあり、条例の優先的扱いが保障される法体系になっていなければ、まったく意味がないわけです。

このような発言をすると、「新藤は地方分権推進委員会を批判している」と文句をいう学者仲間がいるのですが、私は、やはり機関委任事務が自治事務になったことでよしとする考えには同調できないのです。

自治体の自治事務が確立し、自治の多様性が生まれていくためには、多様な政策や事業を行えるだけ自治体の裁量権が保障されなければなりません。要するに、自治の基本とは何であるか、ということを考えなければならぬのです。

### (3) 必置規制の緩和が後退

中間報告では非常に議論を巻き起こしながら、第1次答申では後退してしまった論点に必置規制があります。例えば、中間報告では、保健所長は医師でなければならないという規定を廃止しようとする動きがみられました。現行の必置規制は、厚生省及び文部省との関連業務において、特に多くなっています。この必置規制の大胆な廃止論は、相次ぐ批判に遭遇して、第1次勧告

ではトーンダウンしてしまいました。

この保健所長の問題で申しあげますと、昨年の5月だったと認識しておりますが、金沢大学の公衆衛生学の先生が、朝日新聞の論壇で「保健所長の医師資格保持は極めて重要である」とお書きになりました。この先生によれば、保健所という施設の性格上、統括責任者は医師でなければならないというわけです。それに対して、地方分権推進委員会のくらしづくり部会長である大森彌氏は「法規定をしっかりと行いさえすれば、保健所の運営はマネジメント能力の問題になるので、医師資格を義務づける必要はない」と反論したわけです。

私は双方の意見を拝読して、この問題についての私見を公表できる場を設定してくれるように、朝日新聞の企画報道室にお願いしたわけです。私の考えでは、そもそも法律によって保健所を必置すること自体おかしいのです。保健所の存在を前提にした議論では何も生まれないと主張したのですが、「これ以上話をややこしくしないでください」と朝日新聞に断られてしまいました。

結局、「自治とは何か」という問題に尽きると思うのです。後ほどパネリストの方々から様々な議論が提起されると思うのですが、地方自治を考えるうえで最も重要な点は、地方政府の裁量権が拡大するかどうかという議論以前に、地方政府が住民の意思によって政策決定を行えるかどうかにかかっているのです。

かつて日本は、満州国という傀儡政府をつくりました。傀儡政権というものを考えるとき、それが傀儡であるかどうかは政府の組織のされ方によります。話が横道に逸

れてしまいますけれども、以前「自由主義史観」の先生方と議論をする機会があり、彼らは満州国政府は満州国民が自らつくった政府であると主張しました。議論はどこまでも平行線でした。このことを考えても地方自治の最大原則は、先に申しましたように、地方政府が住民の意思によって政策決定を行えるかどうかによらなければなりません。

この必置規制緩和の問題については、中央省庁が反対するのはわかります。しかし、抵抗を示したのは、中央の官僚だけではなく、自治体職員の中にもみられたということです。昨年今ごろ、川崎市職の集會に招かれて話をしてきました。話をするというより、議論をしてきたと申した方が正しいかもしれません。彼らも、その専門職が重要であるとみなしているわけです。私も専門職が重要であることは否定しませんが、それが法で保護された専門職でなければならないのかと問われれば、大いに疑問であるといわざるを得ません。どうやら、彼らは法の保護を失えば失職すると考えているようです。このような思考をする限り、地方分権なんて進むわけがないのです。

必置規制の問題からいえることは、現行の集権体制によって恩恵を受けている人たちが、自治体職員の中に多数存在しているということです。保健所長に限らず、専門職が必要だとする部局は、何も国の法律によって定めるのではなくて、それぞれの自治体で地域ごとに設ければよいのです。自治体関係者は、このように発想を転換しなければならないのではないのでしょうか。

自治体は、国の機関委任事務があること

に不都合を感じていたのでしょうか。ときには、機関委任事務ということで、住民からの突き上げを回避してきたのではないのでしょうか。私は、そのようなケースをいくつか見たことがあります。

かつて、児童福祉法に基づき、保育対象である児童を措置することが、市町村長の機関委任事務にありました。そのために、その保育料の多寡についての不満が、保護者から自治体によくぶつけられました。両親がともに公務員である場合、保育料はかなり割安になりましたから、一般住民の不満がつのるのも当然でしょう。「お気持ちはよくわかりますが、これは国の機関委任事務ですから、私どもには何も決める権限がありません」という応対が、当時の現場でよくなされていました。

機関委任事務であることを総論として批判しつつも、実際の業務においては国に責任を押しつけることで、多大な恩恵に浴してきたのです。もちろん、今では団体事務化されていますから、このような対応は不可能になりました。従ってここで改めて分権というものを考え、自治体関係者は現行の集権体制からどれほどの利益を享受しているのかを自己点検しなければなりません。

### 3. 総合的自治体行政の展開を

分権問題については、もう1つ考えなければならないことがあります。それは自治体行政そのものをどのように総合化していくかということです。神奈川県各自治体の実態がよくわかりませんので、私が居住している東京都練馬区の話をしてしまおう。

もっとも、これは練馬区だけの問題ではありませんが。練馬区には、一中学校区に一施設の割合で、児童センターなるものが置かれています。よく冷やかして述べるのですが、いくら小学校に問題があるからとはいえ、平日に子どもが学校ではなく児童センターに来たら、これは大問題ではないでしょうか。同様に、勤労福祉会館が3カ所ございまして、ここにも午前8時半から職員が3人おります。いかに週休2日制が定着してきたとはいえ、平日に勤労者が集まって来たらやはり大問題でしょう。

私が指摘したいことがおわかりでしょうか。つまり、次から次へと対象を細分化した施設を設けたり、対象を細分化した事業を行うことは、それが量的に充実したとしても、決して行政の発展にはならないのです。昨年1月に出版した『福祉行政と官僚制』のなかで、戦後の革新派福祉学者と厚生省は、「アベック闘争」をしてきただけだというように述べたら、彼らから猛烈な反発をかいました。

なぜアベック闘争かということを少し説明しましょう。革新派福祉学者と呼ばれる方々は、生存権の保障という側面から、金銭やサービスを向上させろという議論を展開してきました。それも極めて細分化した微に入り細を穿つという形です。この働きかけが、社会福祉の一定水準の到達に寄与した点は評価すべきだと思います。では闘争相手である厚生省は、一方的に彼らの要求に従い続けただけだといえるのでしょうか。

実は、厚生省の側にも、革新派福祉学者の意見を採り入れる利点があったのです。

彼らの盛んな働きかけのおかげで、厚生

省は大蔵省から予算を多く獲得できたわけですし、権限や組織や人員を拡大強化できたのです。革新派福祉学者のように、公然と喜ぶことはできないでしょうが、私は厚生省も内心喜んでいていると思っています。

ですから、地方分権推進委員会や政府の地方分権推進計画に意見を述べる前に、事業や政策の総合化を自治体の中で考え、試みる必要があります。これを軽視すると、単に行政のタテ割りのな枠組みの中で処分され、名目的な自治事務が増えるだけになります。

#### 4. 視野を広げた自治をめざす 必要が

時間も限られてきましたので、最後にもう一言申しあげますと、最近の議論で気にかかっていることなのですが、分権化が中央政府と自治体の完全分離を意味すると受け止められていることです。つまり、規模の小さな地方政府をいくつもつくればよいという風潮です。かつて、飛鳥田さんがお元気だったころ、分権論者は極めて少数にとどまっていました。ところが、今や、官僚と小沢一郎と日本共産党を除けば、すべて分権論者といっても過言ではないでしょう。しかし、地方分権化によって、小さな中央政府をいくつもつくれば事足りるのでしょうか。私にはそのようには思えません。

沖縄問題が教えるところによれば、単に機関委任事務の鎖を断ち切るだけでなく、自治体が有する立法権や国政への参政権をいかに保障するかを考えなければならないのです。「自治体政府ごとに国際社会に対応しなさい」と、突き放すことはできない

でしょう。分権化とともに、中央政府との関係をどのように構築するかという視点を欠いてはならないのです。

地方分権推進委員会の中では、自治体間の事務の紛争については話し合われていますが、国全体の意思決定の問題については議論されていません。これが地方分権推進委員会の守備範囲を超えるものであるかどうかは分かりませんが、やはり論じられるべき課題であるということは間違いないでしょう。

さらに申しあげれば、昨年10月、沖縄で自治体学会の大会がありました。そこで議論されたものの1つに、沖縄の国際都市形成構想プログラムというものがありました。これは、憲法の枠を守りつつも、1国2制度的な仕組みをつくらうとする考えです。つまり、経済法制を中心として、地域の政策決定権が優先される体制に変えていくことを狙っています。この考えでは、環日本海圏構想に例を見るように、自治体が国の枠組を超えて直接結びつくことが謳われています。国際化が叫ばれて久しいのですが、東京に頼らず地域の発展をめざす自治体には、とても新鮮に響くでしょう。

以上の話はいささか突飛に映るかもしれませんが、地方分権の議論では、単に機関委任事務や補助金の問題を論じていけばよいわけではありません。もっと視野を広く

もつべきではないでしょうか。視野を狭めれば狭めるほど、実は官僚の掌中に取り込まれていくのです。現行の制度を変更するという点に関しては、誰も官僚にかなう筈がないからです。

地方分権推進委員の中には、誰とは申しあげられませんが、「機関委任事務から話を始めたのは誤りであった」と述べる方もいます。また、「先にお金の話から始めて、次いで機関委任事務の話をした方が戦術的に有効ではなかったか」という方もいます。

その点に関しては、私もその方が適切だったのではないかと思います。

これまで述べてきたように、現在の分権化改革論は、機関委任事務が廃止されるのか、補助金が一括化、一般財源化されるかなどのお話に終始しています。このような小手先の改革論に迎合するのではなく、私たちは再び自治とは何であるのかを議論しなければならないのです。

同時に、分権化を推進する一方で、国政にいかにかかわるかを考えなければなりません。箱の中身を入れ替えるのではなく、箱自体を変えてしまうのです。このような視野に立つ分権化改革論が、現在求められているのです。以上で、シンポジウムの問題提起としての、私の報告を終わらせていただきます。

ご静聴ありがとうございました。



シンポジウム

# 「どうする、どうなる、まちづくり」

—地方分権で自治体はどう変わるか—

コーディネーター

パネリスト

〃

〃

〃

鳴海正泰（関東学院大学教授）

石井邦夫（神奈川新聞川崎総局長）

小川泰子（生活クラブ生協副理事長）

砥上康二（連合神奈川副事務局長）

田沢周造（自治労横浜副委員長）

鳴海 では、地方自治体は地方分権でどう変わるのか、そして地域のまちづくりはどのようなのかというテーマで、これからシンポジウムを進めたいと思います。

さきほど、進藤先生から地方分権の意義、あるいは現時点での評価と問題点等のお話がありました。お話の中で、地方分権改革が橋本内閣のもとでは単なる行政改革、あるいは財政構造改革における歳出削減の一手段にしかなり得ない、という危惧も表明されました。また、地方分権推進委員会が、中央省庁の抵抗を受けながら悪戦苦闘している状況の中で、自治体自身が高見の見物をしていただけではないか、それぞれの地域や職場で地方分権化を勝ち取っていく姿勢を示さなければならないのではないか、という厳しい指摘もございました。

従って、このシンポジウムでは、地方分権改革の進展について、政府に対する様々な批判を提起していくとともに、われわれ自治体や地域市民が地方分権改革をどのように進めていくのか、ということ課題に

したいと思います。本来の意味の地方分権改革は、地域や市民の中から沸き上がっていかねば実現できないのではないのでしょうか。

繰り返しになりますが、このシンポジウムで討議すべき課題をまとめますと、まず第1は、「分権の主体となるべき自治体がこれでよいのか」、ということです。自治体は、今市民の不審の目にさらされております。

自治体のどこを、どのように改革していかなければならないのか、現在の自治体と市民とをどのようにつないでいけばよいのかを考えていきましょう。

第2は、この地方分権が、地域に根づいていかなければならないということに関します。単に国と地方との間の行政的な分権ではなく、行政と市民との関係が刷新されていかなければなりません。つまり、地域社会の中で、地方分権をどのように育てていくのかという問題です。

第3点は、地方分権の主体は、あくまで

市民であるということです。地方分権改革では、市民自身の責任も、同時に問われてくるのです。従って、このシンポジウムでは、われわれが神奈川県において、自治体、地域社会、市民という3つの次元から地方分権をいかに立体的かつ総合的に進めていくのか、ということ議論していきたいと思ひます。

今日は、4人のパネリストにお越し願ひました。自己紹介するのを忘れていましたが、私は関東学院大学の鳴海と申します。

どうぞ、よろしく願ひいたします。

4人のパネリストの方々をこちらからご紹介させていただきます。神奈川新聞社の川崎総局長の石井邦夫さんです。石井さんは、「地方分権ジャーナリストの会」のメンバーでもあります。お隣は、小川泰子さんです。神奈川生活クラブ生協の副理事長で、同時に、地域の福祉活動でご活躍されております。生活者、あるいは女性の立場

から地方分権をどう見ているのか、という意見を賜りたいと思ひます。そのお隣は、砥上康二さんです。連合神奈川の副事務局長であり、政策責任者でもあります。民間を含めた労働組合の立場から、地方分権についてのご意見を伺いたひと思ひます。最後は、田沢周造さんです。彼は、自治労横浜の副委員長です。また、横浜自治研センターの事務局長です。自治体で働く労働者、職員の立場から、地方分権の問題についてお話をいただきます。

最初は、4人の方々それぞれ10分程度、今日の地方分権計画の状況、あるいは問題をどのように受け止めているのか、ざっくばらんにお話をいただいて、後で問題をそれぞれ個別に話し合ひたいと思ひます。ご参加の皆様のご意見やご質問も随時承ってきたいと思ひます。

それでは、まず石井さんからよろしく願ひいたします。

---

## 地方分権は国と自治体の権力闘争

石井 邦夫 (神奈川新聞川崎総局長)

---

石井 ご紹介いただいた石井です。日常、行政に携わっておられる方々の前で話をするのは、誠に僭越という感じがしておりますけれども、傍目八目的にみて、今はこのように見えますということをお喋らせていただきます。その中で、何か1つでもヒントになれば幸いだという感じがいたします。

鳴海先生から、今の地方分権がどのように見えるのかというご質問がありましたので、私が感じているところをお話させてい

たきます。私は、今の地方分権の状況は国と自治体との権力闘争であるという性格づけをしています。言い換えれば、権力と財源を握る主体はどこであるのかという意味です。

私も県庁の記者クラブにいたので、そのときに叩き込まれたのかもしれませんが、地方分権に必要なのは「人間」と「権限」と「財源」です。人間は自治体が用意しなければならぬ要素ですが、権限と財源は

国と自治体との奪い合いです。従来は、例えば、補助金のサジ加減1つで自治体が右往左往してしまい、結局国の言いなりになってしまう。

県の記者クラブにいたときに、私もこのような経験をしたことがあります。

その経験をこれから述べましょう。5年ほど前ですが、従来の制度では義務教育国庫負担金の算定基準をちょっと変えただけで、県に何百億円ものプレッシャーがかかるのです。その算定基準の変更があり、大幅な補助金削減が予想されました。それではいけないということで、副知事以下が大蔵省と文部省を訪ね陳情するのに、同行取材をさせていただきました。すると、自治や教育を何もわかっていない中央官僚が、どうしてあのようなことをするのか、という素朴な疑問が沸いてきて、非常に腹が立ちました。現場を知らずして無意味な発言をする、机上で考えている人たちに振り回されている気がしています。

つい半年前くらいに、「地方分権ジャーナリストの会」が、東京でも発足いたしました。これは、在京紙を中心にした報道記者、と申しましても、東京に駐在している全国紙の報道記者も入っていますが、その人たちが集まって勉強をしていく会です。

省庁から出される報告書を検討し、実際に現場で携わっている人たちの話を聞くことが目的の会で、月例で精力的に行っています。そこに白川勝彦自治大臣がおみえになり、「官僚はしぶとい、ずる賢い、往生際が悪い。これを断ち切らないと分権はできない」という言い方をしました。この表現に象徴されていますように、地方分権の主導権を地方がどう中央官僚から奪取でき

るかが、今問われているという気がします。

そのためには、いま何が必要かと言いますと、地方自治の実力の向上と結束ではないでしょうか。自治体は結束して霞ヶ関に当たり、今の枠を壊さなければならない。

現在は、それが試されている重要な時期です。さきほど申しましたように、補助金のサジ加減1つで地方自治が右往左往する状況である以上、各個攻撃されたら自治体に勝ち目は絶対にはないでしょう。自治体の首を1つずつ締め上げていけば、完全にお手上げになります。

ところが、自治体を見ると、温度差がかなりあるような気がいたします。以前、分権ジャーナリストの会で、橋本大二郎高知県知事をお招きしたことがあります。その際、「地方分権にどのくらい興味を抱いていますか」というある記者の質問に対して「個人的にはあまり関心をもっていない」と言っていました。橋本氏は、「現行の枠組みの中で県民に何をすることが地方自治である」という認識をしているわけです。私が仕事をしている神奈川県と比べて、だいぶ隔たりがある気がしています。

神奈川県には、県と2つの政令指定都市があるわけですが、その他にも実力のある自治体が揃っています。従って、国全体を見渡した場合、神奈川県は相対的に実力のある地域であるということが出来ます。国の調査などでは、「住みにくい」地域という結果が報告されているのですが、かなりの実力を有した自治体群です。

この点は、大きな自信であり、誇りです。

財政状態が苦しいといっても、まだまだ自主財源で賄っています。人口が多く、人的資源は非常に豊かです。もちろん、各自

自治体で働く職員の能力も非常に高いのですが、市民自身が備えている教養や知識も相当なものです。神奈川県下の自治体は、そうした潜在能力を駆使して、財源培養策を打ち立てる力があると思っています。

今問題になっている横浜と川崎あたりの臨海工業地域の再生問題も、自分たちで何とかしていこうという動きをつくっています。そういう政策能力面で、国と闘っていく力を神奈川県下の自治体はもっている。

神奈川県では、自主独立の気運が以前からあり、早くから革新自治体と呼ばれてきました。これは何も国と喧嘩するという意味ではなくて、地方のことは地方でやれる、地方の人々の生命・安全は地方で守っていけるという、長期にわたって積み重ねてきた経験からきているのではないかと思います。ですから、地方分権の流行に便乗してのことではないのです。

ただし、地方分権が現実のものになってくると、神奈川県下の自治体でも、このような仕事はできないと頭を抱え込むところも出てくるに違いありません。このような温度差のある自治体間で、地方分権の受け皿になるにはどうしたらよいかについて、必ずしも明るい見通しがあるわけではありません。白川自治大臣が述べたことですが地方分権の受け皿にはなり得ない、といわれる自治体の行政能力を高めていくためには、自治体間で知恵・知識・経験の交換をしていく必要があります。自治体間でいかに早くネットワークを組めるかが、地方分権の実現に向けての重要なステップになってくるでしょう。

また、その中で、霞ヶ関にはない強みを発揮して欲しいという気がします。どのよ

うな意味かといいますと、自治体はサービス提供機構として、市民が何を求めているかをつぶさにつかんでいる。自治体は、統治機構としての国にはない利点をもっているのです。この市民に直接接しているという強みを国にぶつけていくべきでしょう。

自治体は、国が机上で考えたプランに振り回されないだけの根を張っていくべきなのです。

以上のように、自治体間でネットワークを組んで考えていけば、霞ヶ関を打ち破っていける気力・体力が出てくるのではないかと私は考えております。

ありがとうございました。

鳴海 ありがとうございました。地方分権改革というのは、国の方針として分権化がなされ、自治体の仕事が増えるということではないのです。私はこの間女性の憲法集会で話をしたのですが、考えてみると、私が横浜市で昭和40年代にやってきたことは、地方分権と呼んでも差し支えないことではなかったかと思いました。

例えば、公害防止協定にしろ、現在の分権化の中で議論されている問題を、過去に実践してきたことが、横浜市政の総括といえるのではないかと思います。石井さんの話では、神奈川県下の自治体には、そのような蓄積が厚く、能力に富んでいるものが多いということでした。本当にそうだと思います。

しかし、今問題になっているのは、さきほど進藤先生が述べたように、入れ物の枠組みを全体としてどう変えるのかということですから、1つの自治体だけが能力があるといって頑張ったところで、全体として

の改革にはならないわけです。そうすると石井さんのご指摘のように、自治体の団結と行政能力の向上が大切ではないかという

ことになります。

それでは、次に小川さんのお考えをお聞かせください。

---

---

## 人生80年時代の協同労働を考える

小川 泰子（生活クラブ生協）

---

---

小川 市民ないし女性の立場からということなのですが、進藤先生のお話を伺っていて、また昨年秋の「地方の時代シンポジウム」でも考えていたことは、行政官・政治家・市民の1人ひとりが地方分権をどのように必要としているかということなのです。しかし、ここでは視点を少し変えて、私はどんな社会に生きたいのかということから、地方分権の必要性を問題提起させていただきたいと思います。

私自身がどんな社会に生きたいのかというときに、これから紛れもなく、ここにいる全員を含めて、超高齢化社会に突入していくわけです。今平均寿命が85歳とされていて、私はその真ん中にいるわけですがこの85歳の人生をどう生きるかをちょっと考えてみたいと思います。ここにいらっしゃる皆さんは、仕事上の立場、関係組織上の立場で聞いていらっしゃると思いますが、その立場を横において、2000年を超えて生きていくということを考えていただきたいと思います。

大正期は人生60年といわれていました。現在は人生85年ですから、今は85歳まで生きたいかどうかは別として、生きなくてはならないわけです。例えば、女性の一生を考えたときに、子育て1つとってみますと、

女性労働としての子育て期間は、大正期には14.7年でした。当時は子どもが平均5人はいる。これが平成になると、子どもの数が激減し、それに合わせて子育て期間は4.5年に減りました。

子育て期間が14.7年から4.5年へ減ったことは、単に期間の減少という事実があるだけではなく、子育てそのものが下手になってきたことでもあるのです。経験が不足して、自分だけで1人の子どもを育てられないという事実が、子どもの育つ環境の中で様々な問題を引き起こしています。

また、老人介護期間に注目すると、大正期には5.3年でした。大正期には、その期間の短さから、あまり重大な問題としてクローズアップされてこなかったわけです。

今では、平均寿命が伸びましたから、20年を超える介護期間になっています。この介護期間の増加は、家族介護における女性のワークの超過負担を意味します。

老人の扶養問題も、子育ての問題と共通して、女性を家庭に閉じ込めておくことの限界を示していると思います。家庭で女性が担っているワークを社会化していくことが、今後非常に重要となるでしょう。

最後に、もう1つ、夫の定年退職後、夫婦だけで何年暮らすのかという問題があり



ます。大正期には平均6年でした。平均寿命が伸びますと、当然これも長くなるわけで、今ではおよそ17年間です。国勢調査でそのような結果が出ていることを、われわれは正直に見なくてはならないのです。

これは、特にやるべきことがない自分自身をどのように考えていくか、という問題だと思います。夫婦だけの時間が6年くらいであれば、仲良くフルムーンでもという成り行きになりますが、やはり17年になると、地域社会の中でお互いどのようなワークをもって生き続けるかを考えなければならなくなります。これが少子高齢化社会の中で、最も考えなければならない課題であるかと思えます。

ワークといっても、企業労働力としての労働のあり方を考えるだけではなく、もう1つの労働のあり方を考えていかなければなりません。生活クラブでは、もう1つの労働のあり方として、協同労働、つまりワーカーズコレクティブを考えてきました。この発想の原点にあるのは、社会地域の中にあるワーク、あるいは家庭の中にあるワークの社会化といったときに、ワークを営利で始めるのか、あるいは税金セクターに委ねるのかという2つの選択肢だけで考えてよいのかということです。地方分権を確立していくためには、行政部門における権限や財源の委譲という問題に縛られているだけでは不十分なのです。

神奈川県では、ワーカーズコレクティブの形態で福祉活動をしている団体が、その1割を占めています。私たちのワーカーズコレクティブもそうですが、市民の様々なボランティアも含めると、かなりの部分で市民が自ら資本を提供して、地域福祉サー

ビスに貢献しているわけです。この1割という比率は、大変な数字です。2億5000万の市民事業を行政やシルバービジネスに委ねたら、いくらになるか考えてみてください。このような視点から地方分権を考えてくことも大きな意味をもつと思います。

これからは税金、年金、寄付金などの公的資金から生まれてくるサービス事業やシルバービジネスに加えて、民間企業と市民の非営利事業がバランスよく地域社会の中にあることが重要だと思っています。会社や行政の権力に対抗できるだけの市民の権力があって、初めて「公共」と「私」とのバランスがあるといえるのです。しかし、今日の市民活動法案はそういう形ではなく、公のもとでの市民活動であるという点が、非常に懸念される点です。

私は、今日の提言の中で、どのような労働の評価を私たち自身が求めているのかを考えることが地方分権であり、21世紀の高齢化社会ではないかと思っています。市民活動が地域の中で好き勝手に動いていけばよいということではなく、市民社会のシステムとして責任をもって根づかさなければならないという点で、市民活動もかなりの覚悟が必要であると思っています。

行政と市民との契約ができるような市民事業を創造し、そこに様々な就労の機会を生み出していくことが重要ではないでしょうか。これまでの話で、1人の人間としての労働の価値をどこにおくかということから、自己決定権の拡充という問題を提起したいと思っています。

鳴海 ありがとうございます。ワークという問題を例にとり、市民の自発性から

地方分権を考える斬新な視点を提起していただきました。生活クラブの女性たちの間で、地方分権が話題になることがありますか。

小川 全然ありません。私は、さきほど組織の人間であるという発想を捨てて、あるいは肩書きを横において、と述べました。というのは、生活協同組合に集う女性たちも、生協の運営で物事を考える時代ではなくなり、人間としての暮らし方、生き方を

突きつけられた中で、生活協同組合というステージをどのように活用するかという時代に来たと思います。ここにいらっしゃる行政を仕事になさっている方々も、自分自身がどのような社会に生きたいのか、そのために、今働いているステージでどんな役割を果たしていけるのかを考えていかなければならないのではないかと思います。

鳴海 ありがとうございます。それでは砥上さんお願いします。

---

## 地方分権と行政改革はコインの裏表

砥 上 康 二 (連合神奈川副事務局長)

---

砥上 連合神奈川で副事務局長をやっております。冒頭、およそ1時間にわたって、進藤先生から大きな問題を投げかけられました。問題提起されたものに全部応えられるのかと、頭を痛めています。連合神奈川という組織は、神奈川県という地域における労働組合の連合組織です。私の問題提起は、連合神奈川という立場からさせていただければと思います。

最初に、連合神奈川は、分権問題についてどのようなスタンスで臨むのかということをお願いしたいと思います。

また、後ほど、自治労の田沢さんから、自治労の立場としてのお話があるかと思えます。その際、市民と勤労市民とではどう違うのか、という質問があるかもしれません。私は観念にとらわれて議論をしたくないという気持ちがありますが、あくまでも連合という組織に所属しておりますから、

勤労市民という言葉を使って対応させていただければと思います。

分権問題にどのように取り組むかという点では、安心して働き甲斐のある職場をつくるということ、併せて安定した職場を維持するという点を基本において考えています。司会者から、民間との接点はどうかという問題を投げかけられました。

民間の方のスタンスは、指摘するまでもなく、市場原理に基づいた市場競争という厳しい条件下にあります。やっとなら官公労のみなさんにリスクという問題が投げかけられたと笑う方々もいらっしゃるでしょう。

また、そうではなく、一緒に考えようという方々もいらっしゃるかもしれません。

その意味では、お互いの立場を尊重しながら、接点を見つけようと考えております。現在、政策委員会において、かなり議論させていただいているところです。

分権問題に取り組みますと、進藤先生も述べておられましたが、現在議論されています行政改革論議とコインの裏表ではないかという気がします。どちらが先に論議されたかというのは問わないとしても、結果的には行政改革問題と分権問題とを連携させて、これから具体的な論議を重ねていくということにならざるを得ないのではないのでしょうか。従って、神奈川県で神奈川県の自治をどうするのかということが、発想の原点に置かれなければなりません。市民の、市民による、市民のための行政、というような言葉を合言葉として、具体的な議論を進めていくことを考えております。

次に、現在議論されている問題点についてお話させていただきます。まず、分権問題においては、進藤先生が冒頭で述べられたように、機関委任事務の廃止が大きなテーマとして取り上げられております。確かに、述べられたとおり561項目でしたが、昨年暮れの勧告では160数項目が論議されました。もう少し地方分権推進委員会の中で議論されてみてはいかがかという気持ちはしています。

問題点の2つめは、これも進藤先生が述べられたことですが、規制縮小の問題です。

原則的には賛成ですが、急激な変化は必要ないという気持ちでおります。

問題点の3つめは、いわゆる補助金や負担交付金の問題です。地方税財源率の問題について、早く結論を出してもらいたいという気がしております。こうした問題について早く結論を出さないことには、地方自治が一体どうなるのかという議論が進みませんので、進藤先生にもお手数をおかけし

ますが、早く結論を示すようお願いしたいと思います。

ただ、中央だけの議論を横目で見ているだけでは、神奈川県の議論が進みませんので、連合神奈川としては独自にこの問題を議論しております。

そのテーマの1つは、地方政府としての自治体を確立したいということです。広域事業なども推進しまして、その延長線上に市町村の統廃合も視野に入れておく必要があるという気がしています。率直に申しあげれば、現在神奈川県には37市町村がありますけれども、そのうちの半数ぐらいは自分のところの税収だけでは人件費とごみ収集と下水道整備だけで手一杯です。とても、まちづくりまでは手が回らない。まちづくりを行うためには、どうしても補助金が必要だという自治体が多いのです。これらの問題も視野に入れて議論したいと考えています。

最初から市町村の統廃合を前面に出すつもりはありませんが、もう少し広域事業を推進しながら、その結果として市町村が整理されていけばというような気持ちです。

全国的に見れば、北海道で220、隣の山梨県は60もあるではないかと言われそうですが、全国の視野というよりは、むしろ連合神奈川の視野として考えていきたいと思っているわけです。

2つめのテーマは、自治体の予算の編成はどうあるべきかということです。私たち連合神奈川の議論としましては、事業別予算や企業会計方式を取り入れることを考えてもよいのではないかと思っています。また、多年度予算という言葉もありますが、今までのような単年度予算では割り切れな

いところに複数年度予算を導入し、市民のニーズにあった行政ができるようにしたらどうかということも議論しています。

予算が決まると決算という問題になりますが、決算に当たっては評価基準の設定等に変更や改善すべき点があるのではないだろうかと検討しており、もう少し時間をかけて、できれば7月中旬までに結論を出したいと思っています。以上、長くなりましたが、私たちの考え方を提起させていただきました。

鳴海 砥上さん、ここにおいでの方々は連合をよくご存じだと思いますが、一般市民にはあまりよく知られていないのではないですか。連合が地方分権に対してどのような政策を打ち出しているのか、どういう運動をしているのかということは、あまり一般市民に浸透していないように思うので

すが、どうですか。

砥上 そう言われますと、連合のPRが足りないのではないかと思います。もう少しみなさんのご理解とご協力を得ながら、これからもPRに努めていきたいと思っています。

現在、連合神奈川は50万人の組織であり、従って、責任あるスタンスを持たなければならないという気持ちは当然であります。生半可な気持ちで議論しているわけではありませんので、その辺りはご理解を賜りたいと思います。

鳴海 それでは最後になりますが、田沢さん、よろしく願います。自治体労働組合は最も矢面に立つところですが、これまでの経験を踏まえてお話いただければと思います。

---

## 地方分権は自治体改革のチャンス

田 沢 周 造（自治労横浜副委員長）

---

田沢 自治労横浜の田沢です。自治労に対する期待をお持ちのうえでの発言だったと思いますが、さきほど、進藤先生から少し厳しいご批判・ご指摘をいただきました。

自治労自体は、自治体の現場で働いている職員を中心とした労働組合ですから、場合によっては自分たちを守るという保守的な部分が働かないとはいえませんが、少なくとも分権を大きな課題にしており、自治体を職場とする労働組合として、これからの地域行政をどういう形で担っていく

のかということを実際に考えていることを最初に申しあげておきたいと思っています。

率直に申しあげて、機関委任事務が廃止になって自治事務に変更されたことは重要なことだと思いますが、機関委任事務であることを意識して、私が仕事をしてきているわけではありません。それが自治事務であろうと法定受託業務であろうと、自治体業務を遂行するという意味においては大きな問題ではないのです。

以上のように申しても、自治事務に変更

されるということで、自治体が一定の裁量をもってある程度の業務を自分たちでこなしていける条件が整備されることは間違いないでしょう。私自身は、霞ヶ関に足を運んで「お金をください」と言ったことはありませんが、運んでいる同僚たちの話を聞きますと、「なんて中央の官僚は頭でっかちなんだ」と申しております。学校を建設するにしても、1年から2年かけてやっと許可するといって、さらにブツブツ言うわけです。

少なくとも、地方分権推進法案が可決されたときは、地方分権化の提起がなされたと感じました。しかし、それで何か変わるのかと聞かれると、私は変わるチャンスができたと答えます。肝心なことは、変わるのではなく、これから変えなければならぬということです。ただし、地方分権推進法は有効期間が5年間しかないわけですから、その間にどれだけのものができるのかといいますと、そう大きな変化はないかもしれない。従って、10年の歳月を要するのか、あるいは15年を要するのかは分かりませんが、今から改めて表の舞台での喧嘩なんだという思いがあります。

簡単に申しあげますが、受け皿論の問題でいくと、高秀秀信横浜市長は権限と財源を全部委譲しろと言っております。横浜は単独で事業を行える自信がある。少なくとも人口30万以上の都市はそうするべきである、と。ただし、地方都市を含めてなかなか体制が整わない。自治体によっては、文句を言わない方が得ですから、言われたとおりにやればよい、という意見が主流を占めているところがある。少し時間がかかっても構わないから、権限を徐々に下ろしてくればよいのではないかと考えています。

受け皿としての体制は、徐々に整えられてきているのではないのでしょうか。

それから地方分権推進法ができて、にわかには地方分権が議論されるようになりましたが、それでは、私たちはそれまで分権は何も行ってこなかったのでしょうか。私はそうではないと思います。もちろん、自治体によってそれなりに、チャレンジされてきましたし、横浜市の場合でも、様々な形で市民の方々と相談しながらやってきていると思っています。

最後にまとめていきたいと思うのですが、第1次勧告では、国と都道府県との関係が上下主従から対等協力に変わった。第2次勧告が今後提出されるのですが、そこでは都道府県と市町村も対等協力の関係になります。そうすると、自治体と市民との関係はどうなるのでしょうか。私たち自治体で働いている者としては、従来の地域要望を聞いて、それを実現するという形態ではなくなったということ、それなりに認識しているつもりです。

いずれにしても、横浜市には連合町内会に入っている人が9割おりまして、地方行政に対する認識は高いのですが、連合町内会への結集力が徐々に落ちてきていることも否定できません。役員をなさっている方々も、60~70歳代になってきています。このような状況をしっかり把握して、市民の意見をどのように汲み取っていくかが、今後の自治体の大きな課題といえるでしょう。市民が行っている自主的なボランティア活動の支援を行い、環境問題に取り組み、福祉、スポーツ、文化などの領域で市民生活の向上を図ることが求められているのではないのでしょうか。



---

---

## 討 論

# 分権時代の自治体改革の課題

---

---

鳴海 ありがとうございます。4人の方から、今の地方分権改革の状況をどうみるかというお話をいただきました。地方分権の時代にふさわしい自治体をどうつくっていくのかという大きな課題が見えてまいりました。国は、自治体の行政能力に対して不信感をもっています。自治体職員のカラ出張など、市民の自治体に対する目も厳しくなっています。「地方分権の時代にふさわしい自治体をつくっていくためにはどうすればよいか」を、2～3分で結構ですので、4人のパネリストの方々に意見を述べていただけたらと思います。では、石井さんからお願いします。

石井 僭越な意見になると思いますが、職員の力量アップでしょう。政策立案能力を持つなど、自主・自立型の職員を養成しなければならないでしょう。言い換えれば、「自治体職員の受難の時代が到来した」という気がします。休まず、遅れず、働かずという言葉は、すでに過去のものになりました。仕事を自分で考える職員にならなくてはなりません。

財政の問題もあります。職員も増やせません。従って、職員の力量アップが第1でしょう。それが行政全体の力量をあげていくことになり、市民と一緒に考えていく市政づくりにつながっていくのではないかと考えています。

鳴海 ありがとうございます。地方分権は職員受難時代である。それをいかに乗り越えるかということでした。それでは、小川さんお願いします。

小川 いま田沢さんの話を伺っていて、分権後も県が国のような管理型の自治体になるのではないかと感じていました。実は、私たちの福祉活動をベースにして、横浜市の福祉の実態を検討させていただいたのですが、その際情報公開がいかになされていないかということにぶつかりました。

また、市民参加型というお話があったのですが、行政の考える参加型というのと市民が考える参加型には、大きなズレがあるということを感じました。横浜市のような大都市の場合、その大きさゆえ、市民にとってはその自治体の中でも分権問題があるということ踏まえて分権問題を考えなければなりません。

その第1としましては、情報公開が大きいと思います。第2は、パートナーシップという言葉、最近よく行政が使うのですが、行政部局間の横のパートナーシップがなくて、どうして市民とパートナーシップを結べるのかと思っています。

また、市民参加をうたった研修会やプロジェクトが多いのですが、それに参加したときに期待していることに答えてもらえず歯痒い思いをよくします。このことから、行政官を育てるのは市民の最大の仕事であ

と思っています。

鳴海 砥上さんお願いします。

砥上 地方分権の時代にふさわしい自治体をどうつくるのかということですが、さきほど指摘された情報公開は、何にもまして重要な課題だといえるでしょう。知る側の権利は必要だと思いますので、連合としましても、取り組んでいきたいと思っています。

ただ、問題になるのは、情報公開は必要ですが、情報公開を事務としてやるのはやはり役所に勤めている人たちでして、自分の通常の仕事を投げうってまで情報公開まで手を延ばすだろうか、という大きな疑問です。やはり何らかの措置を考えなくてはならない。そのようなバランスの上立った情報公開が、これから必要とされるのではないかと思います。小川さんお話の中で、言い訳をする職員が増えたという指摘がありました。答えられないということは、やはり分権が生じていないからだろうと思います。

いずれにしましても、冒頭申しあげましたように、そこで働く人たちが自虐的に「もうやめた」というようにならないような安定した職場をつくっていかねばならないでしょう。連合としても、そのように動いていきたいと思っています。

鳴海 最後に、田沢さんになります。さきほど小川さんから横浜市は次第に管理型になりつつあり、大都市自治体内部の分権化、もっと市民に見えるような自治体、規模の行政の進め方が課題になってくるので

はないかという指摘を受けました。その点も含めて、お話を聞ければと思います。

田沢 地方分権の時代にふさわしい自治体にするということで、実務的な話をしたいと思います。まず、40年もたった古い地方自治法を改正してもらわなければ、どうにもならないというのが率直な考えです。これは中央集権的な発想で法律がつくられておりますので、権限と責任を地域に下ろしていくという場合に、なかなか下ろしきれないという問題が生じます。

それから、地域行政を統合化するのが大事であると言われていますが、横浜市の場合、区役所を中心とした地域の総合行政機関を確立する方向性を明確に打ち出しています。しかし、様々な条件がありまして、難局にあるというのが現状です。

情報公開の問題では、われわれ自治体職員も問題であると認識しています。特に横浜市の場合は、たいへん遅れています。ただ、来年以降、徐々に変わるようです。どこまで変わるかは、今のところ分かりませんが、作業段階にあるということは紹介しておきたいと思います。

時間の関係上、あと1つだけ申しあげておきます。小川さんから参加型というものに対して行政側と市民との間で違いがあるとの指摘を受けました。確かに、違いがあるといえるかもしれませんが、私ども職員は、そのような考え方をもっているわけではなく、そのような区別をしていないということだけ申しあげておきましょう。

鳴海 ありがとうございます。ここで進藤さんに、ここまでの話をお聞きいただ

いたいたうえでのコメントをお願いしたい  
と思います。

進藤 神奈川県、しかも横浜市で行われて  
いることですから、この話が受け容れや  
すいとも思います。

今年2月に、青森県で同じような話をす  
る機会がありました。その際、質問ないし  
意見を受けたのですが、「地方分権などは、  
東京に住んでいる人間の言うことである」  
と言われました。「船に例えれば、私たち  
は船の帆先か船尾に押し込められて、あな  
た方は最もよい船腹でずっと暮らしてきた  
ではないか。地方分権とはそういう人たちが  
取り組んでいる問題である」と言うので  
す。それに対して、私は、「船が沈むとき  
は、普通真ん中から割れるもので、帆先と  
船尾に乗ってる人たちは生き残るのでは  
ないですか」と反論しました。しかし、この  
意見と感覚の食い違いというものは、想像  
以上に厄介なものなのです。

さきほど、石井さんが自治体間の協力が  
必要だと述べられましたが、たしかに私も  
そう思います。しかし、これをどのように  
実現していくかは、それなりの社会条件が  
整っている都市部の人間で、もう一度考え  
直してみなければならぬ問題ではないで  
しょうか。

分権にふさわしい自治体ということと言  
えば、何よりもこの神奈川県で申しあげる  
のならば、住民が自治体なのであって、そ  
の執行部（行政機構）と住民との間の心理  
的、物理的距離が短いということが大前提  
になるのではないかと前々から考えていま  
す。

この観点から言えば、もはや政令指定都

市は完全に解体するべきでしょう。行政区  
の区長に権限を、なんて言いますが、これ  
は論理矛盾です。東京23区が同じようなこ  
とをやって解決できなくて、結局は区長公  
選制を復活した経緯があります。横浜でも  
区長にまちづくり・区づくりのためのお金  
をもたせているようではありますが、それ  
をやればやるほど、結局は350万の自治体  
ではなくて、区が自治体として独立するこ  
とが大前提なのではないでしょうか。

巨大な自治体が情報公開条例をつくった  
ところで、公文書館は遠く、その他諸々あ  
ってなかなか機能するものではない。

私が、政令指定都市を廃止しろという  
とすぐに横浜という街がどうかという反論が  
出て、それなら横浜戸塚市、横浜中市など、  
横浜を頭につければよいではないかと言  
返します。政令指定都市という問題を、分  
権問題と同時に考えてみる必要があるの  
ではないでしょうか。

鳴海 進藤先生から政令指定都市の解  
体、砥上さんからは神奈川県下の市町村の  
統合が提起されましたが、これはちょっと  
今日のテーマからはずしておきましょう。  
宿題にしておきます。

地方分権の時代にふさわしい自治体の中  
身をどうつくるかについて、最も大きな責  
任をもつのは職員と同時に市民です。神奈  
川県においては、その意識が非常に高いと  
思います。しかし、大部分はまだまだ行政  
におんぶ型の市民です。

そこで、やはり地方分権推進委員会の答  
申待ちではなく、「市民全体が主体的に地  
域の中で分権をつくっていくためにはどう  
したらよいか」これをどのように広げてい

くかについて、石井さん、いかがでしょうか。

石井 最大の難所であろうと思います。これまでの議論では、地方分権というのは、成熟した市民がいるというのが大前提になっているのではないのでしょうか。成熟したというのは、多様な意味がありますが、知識とか知恵に富み、行政官がそれをうまく活用していく仕組みだろうと思います。

かつて、住民運動が盛んなときには、行政対住民という構図があったのですが、現在においては、両者は敵対関係にあるのではなく、味方にして上手に取り込んでいくという気持ちが必要になってきています。ですから、行政官も市民も、お互いに共通認識を持つよう求められてくるのではないかと想像しています。

鳴海 ありがとうございます。小川さんいかがですか。

小川 最初、どのような社会に生きたいかということを考えようではないかと申しあげましたが、1人の人間としてのベースがなければ、パートナーシップを結び難いというのを実感しております。それでパートナーシップを結ぶのに、やはり市民においてもその力量が問われてきていまして、このパートナーシップを結ぶときには、市民事業や企業との契約など、同じ神奈川県の中で豊かに暮らしたいという前提で、契約ができるような市民活動に育てたいと思っています。私たちの協同組合では、そのように考えて、私たちが協力できることをやっていきたいと思っています。

鳴海 砥上さん、労働運動と市民ということで、いかがでしょうか。

砥上 最初の進藤先生の反論だけさせていただきますのですが、職場で働いている人間だけに目を向けているのではないかというお話がありましたが、決してそういうことではなく、やはり適正な仕事に適正な要員配置をするというのは当たり前のことなので、この点を理解していただければと思います。そこで難しいのですが、地方分権について連合としては、今年の方針で3つのことを提案しています。

1つは、活力ある明るい福祉社会をつくる。

2つは、分権・分散型社会に対して、大きく目をむけていく。3つは、透明で公正な社会の実現を目標にし、政策決定、組織運営においても、透明かつ公正を維持する。この3つを今年の連合の目標として掲げています。これをいかに地域段階で遂行していくかが、大きな課題になります。

鳴海 田沢さんお願いします。

田沢 労働組合の基本的な考え方は、砥上さんにお答えしていただきましたので、私は石井さんや小川さんからお話がありましたパートナーシップについて、例を1つだけ示し、答えに代えたいと思います。

鴨池公園という場所があります。ボランティア活動の人たちを中心にして、鴨池公園愛護会がつくられ、現在100家族200人くらいの人たちから構成されているそうです。その愛護会の中で、鴨池公園をトンボ王国にしようというアイデアがもち上が



とだけ申しあげておきたい  
と思います。

鳴海 ありがとうございます  
ました。もう少しで時間が  
なくなりますが、最初のお  
約束どおり、今日ご参加の  
皆様からご質問などを承り  
たいと思います。いかがで  
しょうか。

ってきました。ところが、1994年ころに、  
鴨池公園を調べてみましたら、とてもトン  
ボが繁殖する環境にはないことがわかりま  
した。環境科学研究所に相談したところ、  
そこの職員が危機意識を持ったわけです。

これは乱開発の1つではないか、雑木林  
も大切な環境の1つではないかということ  
になり、おいおい話し合っていくうちに少  
額ですが予算がつかしました。現在トンボ王  
国と呼ばれているかどうかは、私は知りま  
せんが、それに近い水準になっているそう  
です。

私は、このなかに1つの教訓があると思  
います。それはボランティアの人たちが明  
確な活動意識を持ち、その蓄積からトンボ  
王国を実現したということです。また、行  
政の側にも、住民参加型の公園をつくった  
という意識があったことです。

そして、最も評価されるべきことは、ボ  
ランティア活動の中に優れた活動家がいた  
ということです。私は企画局の偉い人たち  
が、どのようなことを考えているかは分か  
りませんが、現場で働いている職員たちの  
多くは、このような視点で、これからのま  
ちづくりをやっていきたいと思っているこ

岸 横須賀自治研センターの岸と申しま  
す。私も自治体の職員として、さきほどか  
ら槍玉にあがってしまっていて、このまま終わ  
りますと少し寂しいなと思いましたが、  
手を挙げさせていただきました。

パネリストの方々の述べた職員に対する  
苦言が、まったくの事実無根であるとは申  
しませんが、現場にいると若干意味合いが  
違うような気もしています。それはさてお  
き、今日は自治体はどう変わるのかを考え  
るよい機会であったと思います。しかし、  
残念ながら、後半になって論点が見えてき  
ましたが、前半の議論だと自治体の行政  
がどう変わるのかという話になっていて、  
いささか無味乾燥のようにも思えます。

自治体はどう変わるのかということは、も  
ちろん行政も変らなければならないと思  
うのですが、市民全体がどう変わるのかも重  
要であると思います。市役所が何かしてく  
れるというような考え方では、中央から地  
方へ分権がなされたとしても、従来国会議  
員に頼んでやってもらっていたものを市会  
議員に頼んでやってもらおうというのと変  
わりません。

私の個人的な考え方としては、この点か



ら変えていかなければ、地方分権がなされたとしても行政と市民生活は変わらないと思います。

鳴海 ありがとうございます。地方分権が進むと、自治体の責任が重くなります。

今日、議会の方もおみえになっているようですので、どなたか議会が地方分権の進展とどのようなかわりをもっているかをお話願えませんでしょうか。別に議員でなくても結構です。議員がおいでにならないようなので、またフロアから質問・感想などを受けていきたいと思っています。

質問者 小川さんと田沢さんのお話を聞いて、市民に対する行政側と市民側の定義がまったく違うことを知り、とても興味深く聞いておりました。私も肝に銘じておかなければならないと感じています。私が地方分権について危惧しておりますのは、これが最後の地方分権だというような言い方をされる方がいることです。私たちは、これで地方分権が完成するとは決して思っていないわけで、進藤先生が述べたように地方分権改革はシステムのことについて何も触れていないわけです。私たち市民側からみた地方分権とは、私たち市民が自己決定できるシステムをつくれるということだと思います。

最後に、進藤先生への質問ですが、地方制度調査会とこの分権の兼ね合いで、今後どのような推移が想定されるのか。先生のお考えなり、方向性を示していただければと思います。

鳴海 進藤先生お願いします。

進藤 地方分権推進計画が策定されれば、地方自治法を改正しなければならない部分が多々出てくるのではないかと思います。

その作業をするうえで、自治体の制度の多様性があってもよい、ということになれば、地方制度調査会で議論が出されると思います。やはり、それぞれの自治体が、あるいは様々な団体が、こういう法制であるべきだという青写真を出さないと、インパクトがないと思っています。

鳴海 ありがとうございます。最後に、どうしても一言述べたいという方はいらっしゃいますか。よろしいでしょうか。私もいろいろと述べたいことが残っておりますが、時間もありません。それでは、シンポジウムを閉じたいと思います。4人のパネリストの方々、どうもありがとうございました。

(この稿は、1997年6月4日、ザホテルヨコハマで開かれた、当自治研センターの設立20周年記念事業シンポジウムの記録です。文責はすべて編集者にあります。)

# 設立20周年を迎えて

(社) 神奈川県地方自治研究センター  
理事長 横山桂次

1977年5月3日、憲法と地方自治法の施行30周年記念日にあわせて、長洲一二神奈川県知事、飛鳥田一雄横浜市長、伊藤三郎川崎市長、廣田武治自治労県本部委員長らの呼びかけにより、神奈川県地方自治研究センターの発起人総会が開かれました。

そして1ヶ月後、6月4日（自治労神奈川県本部の設立記念日）に設立総会が開かれ、自治研センターは正式にスタートしました。

それ以来、地方自治と都市問題に関する専門的な研究機関として調査研究活動が継続され、20年が経過しました。この間、任意団体として設立されたのですが、1985年には社団法人として公益法人の認可を得て、自治体関係者、学識経験者、そして市民と労働者の交流によって広範な政策づくりを進めてきました。

自治研センター設立の呼びかけ文の中には「中央集権へのアンチテーゼとして“自治”をさげぶだけでなく、自治そのものを見直し、国政革新をにらみあわせながら地方自治の变革をどう展開していくかが問われている」という文言がありました。また、「より積極的に、より創造的な政策を自治体をとおしてつくりあげていく」という決意がこめられていました。このような設立の趣旨が、この20年でどこまで達成できたのか、皆さまのご高察をいただきたいと存じます。

折から、地方分権推進委員会による「明治維新、戦後改革に次ぐ第3の改革」といわれる地方分権への動きが推進されています。機関委任事務制度の廃止に象徴されるように、国と地方との関係が、上下主従の関係から、対等協力の関係に大きく変化しようとしています。この時期に、設立20周年の記念すべき日を迎えることができたことに心から感謝する次第です。

1997年6月4日



## 20年間の主な調査研究の軌跡

### 第1年目（1997年6月～78年5月）

初年度であり基盤的研究活動を中心にして、事務所運営を軌道にのせることに力をそそぎました。初年度の主な活動は、「新神奈川計画と自治を考える」「地方財政」「住民参加と行政の対応」の研究會をそれぞれもち、地方自治講座や財政分析学校などを開催しました。研究成果として、この新神奈川計画基本構想に対して県知事へ意見書を提出しました。その他は次年度に引き継がれました。

### 第2年目（1978年6月～79年5月）

前年から引き続いて「住民参加と行政の対応」の研究を行い、報告書をまとめました。そしてこの年から各論ごとの研究活動が開始され、「水資源」「下水道」「公共事業のあり方」などの研究をすすめました。また、この年の7月に出された日本都市センターの「都市経営論（都市経営の現状と課題）」に対する「総論的な反論」を、自治労県本部との共同作業でまとめ、冊子で発刊しました。さらに、地方財政危機を突破するための総評・国民調査団を受け入れるため、県・横浜市・横須賀市の財政分析を行い、調査団への資料提供を行いました。

### 第3年目（1979年6月～80年5月）

調査研究内容についての質と領域が飛躍的に拡大したのが3年目の特徴です。地方行政システム改革のために県から市町村へ権限移譲を行う、という県の方針に対して継続したとりくみを行い、これに対する基本的見解をまとめました。

また、「革新県政を推進するための政策研究会」を発足させ、「婦人問題」「まちづくり」「文化と

社会連帯」「健康と福祉」の4つの分科会による政策研究がすすめられました。同時にこの年から神奈川県評との共同研究が開始され、「労働者のつくる居住組織のあり方」について調査研究がすすめ、北海道や長野県への調査を行いました。

### 第4年目（1980年6月～81年5月）

前年から開始した「県政策研究会」が一定の調査研究成果をあげたのをうけて、新たに「情報公開」の研究会を発足させ、県職員をはじめ会員の参加による研究会が開かれ、81年5月には意見書としてとりまとめ県知事に提言しました。この意見書は、官庁以外で初めての本格的な提言であるとして大きく報道され、成果が高く評価されました。

また、前年から引き継いだ県評との共同研究の成果は「労働者の居住地づくりにむけて」のパンフとして発刊されました。この成果のうえに、実践的には労働者の居住地組織＝勤労協の結成がすすめられました。

さらに地域の研究機関との共同研究もすすみ、川崎市職労との「公害行政」、相模原市政市民センターとの「清掃直営化の提言」、「まちづくりへの提言」などが出されました。さらに、全国の革新自治体によびかけ、シンポジウム「自治体革新の新段階をめざして」を81年1月に横浜で開催しました。

### 第5年目（1981年6月～82年5月）

第2次臨時行政調査會がこの年3月発足し、7月には第1次答申が出されたのをうけて、臨時行革に対するとりくみ为中心となりました。第1次

答申の直後に「第1次答申の影響調査」を行い、この中で第1次勧告が実施されると県民と自治体への影響が大きいことと、福祉切り捨ての臨時答申であるとの考え方を明らかにしました。また、行革下の国家予算のものと自治体予算への影響調査も行い、82年度の予算分析についての手法の開発をすすめました。また、県評と共同で「地域における労働者の運動」についてのシンポジウムを開催するとともに、「労働者の地域政策」についての研究会が発足しました。

#### 第6年目（1982年6月～83年5月）

臨時行政調査会が82年7月に基本答申を出し、83年3月には最終答申中を出し、臨調は解散しました。この調査会の答申の性格が、国民の福祉・教育などの切り捨てにあることが明らかになり、これに対応する調査研究活動が中心となりました。「1日臨調」「行政改革と県民生活」などのシンポジウムを開催し、行革（基本答申）の影響調査をすすめ、人事院勧告の凍結と臨調答申の問題点を明らかにする活動を行いました。

また、県評との共同研究で、83年の政治決戦にむけて、「労働者の復権をめざして」と題する地域政策の研究報告を出しました。各単産のかかえている政策課題をヒアリングしながら、地域政策の総論的考え方を提起したものです。

第7年目（1983年6月～84年5月）83年は政治決戦の年といわれ、統一自治体、参議院、衆議院の13大選挙が行われました。各選挙が終了すると同時に、選挙結果の分析と問題点の指摘が行えるようにするため「地域政治構造研究会」を発足させました。さらに、戦後の県内の各選挙結果についてのパソコンを使ったデータ蓄積をすすめ、分析内容の充実強化をはかりました。

また、県評との共同研究では、労働者と住民と

の連帯をテーマに「地域生活運動」の研究がはじまり、地域運動をすすめている諸団体からのヒアリングをすすめました。その成果として、11月には「地域生活運動の実践にむけて」の冊子が発刊されました。実践的には、これらの研究をうけた形で、84年3月、4月に藤沢、相模原、平塚などで、労働者と住民の「対話集会」が開始されました。

#### 第8年目（1984年6月～85年5月）

調査活動を拡充する一環として、アンケート調査の分析のためプログラム開発を行いました。新プログラムを使って「組合員の意識調査」「ホームヘルパーに対する意識調査」を行い、現在、横浜市緑区の「住民意識調査」を実施中です。研究活動では、新しく「高度情報化社会と自治体の対応」をテーマにして研究会が発足し、研究員のアメリカ訪問にあわせて現地調査した結果をもとに研究チームをつくりました。研究会での討論を重ねると同時に、広く会員によびかけた研究会がすすめられました。この中間報告としてまとめられたものが、県主催の地方の時代シンポジウムでも発表され、研究は継続中です。

さらに「地域経済と雇用」をテーマに県評との共同研究もはじまり、先端産業の現場を見学したのをはじめ、データの蓄積を開始し、これも研究活動は継続中です。

#### 第9年目（1985年4月～86年3月）

85年3月に社団法人の設立総会を開き、4月1日付けで許可が出され、正式に社団法人としてスターとしました。初代理事長は、前横浜市長の飛鳥田一雄氏です。

臨調行革路線が地方に波及し、地方行革が推進されたため、これに対する対応が全県的に進められました。市民ニーズの変化に対応した自治体改

革は必要ですが、人減らし・安上がり行政だけを目的にした地方行革には反対し、効果的行政執行の見直しを求めて、県内各地で地方行革集会やセミナーを開催しました。また、全国レベルの集会や総評の対策会議などにも参加しました。

情報化社会とコンピュータについての取り組み、福祉医療と情報の研究会、新神奈川計画改訂にむけた研究会などを進めました。大阪の全国自治研集会に参加しました。

#### 第10年目（1986年4月～87年3月）

地方行革への取り組みが引き続き行われました。県内での取り組みと、全国的な対策会議に参加しました。

新しく、フェリス大学から委託を受け共同で「指定都市と神奈川県の関係」研究会がもたれ、自治体間を政府間関係としてとらえる初めての取り組みとなりました。また、神奈川県評と地域経済について、特に神奈川県内の産業構造の変化について共同研究を開始しました。

衆議院が解散し、参議院と同時選挙となりました。選挙後に、選挙結果の分析と今後の動向を検討する地域政治構造研究会を開きました。その後、大型間接税の導入が企図されたことから、税制問題についての学習・研究が進められました。

#### 第11年目（1987年4月～88年3月）

4月に統一自治体選挙があり、首長の相乗りなど「政治の行政化」が問題視されたことから、地域政治構造研究会を開き、選挙結果の分析と地域政治の在り方について議論しました。

県評との共同研究である地域経済の研究会を継続し、各種資料を収集・分析しました。その研究成果として「神奈川の産業構造・労働市場の変化」という報告書を中間的にまとめました。あわせて、高度情報化に対応する自治体のとるべき政策につ

いて、神奈川県職員とともに研究を行い、情報産業政策研究会を進めました。

地方自治制度が発足して40年たつことから、地方自治制度全般について再検討する研究を県の委託を受けて進めました。特に、県と政令指定都市との関係のありかたを中心に報告書がまとめられました。

最大の事業は、自治研全国集会を横浜を中心に受け入れ、10月に5500人が参加し開催されたことです。北海道・福岡、神奈川3知事による「テレビ会議」や神奈川の独自企画の市民参加集会などを開き、この結果は「市民参加の自治研をめざして一第22回全国自治研集会の記録」としてまとめられました。

#### 第12年目（1988年4月～89年3月）

地域経済と雇用についての研究が継続され、県の産業プランの策定が進められている折から「地域産業・雇用の新たな展開にむけて」のシンポジウムを開催しました。また、情報産業研究会として「地域情報化政策に関する調査研究」の報告書をまとめました。あわせて、プライバシー保護のための条例化の促進をはかるために「個人情報保護研究会」をつくり、シンポジウムを開催したほか、自治体で条例化にあたっての指針のとりまとめを進めることになりました。

地方自治制度改革研究会では、国と自治体との政府間関係の改革について研究を進め、改革課題の概要と市町村の規模と能力に応じた分権化の方向について報告書をまとめました。

86年から自治労・全水道などとともに水資源研究会をつくり、水資源の問題やみ水利権の調査研究を続けてきました。今年は宮が瀬ダムの見学会を行ったのに続いて、県内の水道事業者からヒアリングを行い、神奈川における水需給と水源・水利権について「生活用水としての水資源本来の活

用をめざして」という報告をまとめました。

### 第13年目（1989年4月～90年3月）

89年7月の参議院選挙の結果、社会党が大幅に躍進し与野党が逆転し、それをうけて県内に市民と労働組合とが連携した運動をつくるにあたって、地域政治構造研究会が選挙結果の分析を行い情報提供しました。その結果、90年2月の総選挙で共同の候補者を擁立するのに成功し、新しい政治の在り方に寄与しました。

個人情報保護研究会では、横浜市の条例化にあたって川崎・藤沢などの先進事例を研究し提言をまとめ、よりよい条例とするための努力を行いました。水資源研究会では、横浜市の水源地にゴルフ場建設の問題がおり、水源地の保全を求める集いを開催しました。

また、数多くの講演会等の開催がされた年でした。6月に高齢化する都市社会を考えるシンポジウムを、7月には参議院選挙をテーマにすえたフォーラムを市民団体とともに開きました。アメリカの市民運動家のラルフ・ネーダー氏の特別講演会を9月に開き、11月には情報ネットワークについてアメリカのリップナック氏をゲストにフォーラムを開きました。

### 第14年目（1990年4月～91年3月）

アンケート調査の実施と集計・報告が多く行われた年でした。川崎市からの雇用労働に関する調査、相模原市職の健康度アンケート、自治労本部の情報公開制度に関する自治体職員意識調査、横浜清掃労組の清掃事業に関するアンケート調査などを行って報告書をまとめました。

90年3月に県内労働組合の官民統一され、連合神奈川の発足となりました。連合神奈川の政策づくりにあたって全面的に協力することになり、政策検討委員会に参加し、助言と政策課題の整理

を進めました。その政策をもとに県・横浜市・川崎市に「政策要求と課題」を提出し、91年2月に回答を受けました。

地方自治制度研究会は、地方分権をめざして地方分権システム研究会に名称変更し、権限移譲の問題、国の関与のあり方、府県機能のあり方、政府間関係のあり方について調査研究を進めました。大都市問題については「大都市問題の現状と課題」をまとめ報告書をつくりました。アースデイの取り組みも90年4月から始まり、シンポジウムが開催されました。

### 第15年目（1991年4月～92年3月）

91年4月の統一自治体選挙の結果、自民党の躍進と社会党の現状維持となりましたが、この結果について地域政治構造研究会で分析しデータの蓄積を行いました。

連合神奈川の政策づくりが本格化し、6つの小委員会に分かれ討議検討がなされ、政策要求・提言がまとめられました。県・横浜市・川崎市への提出後、それぞれの自治体の施設見学会が委員会ごとに行われました。

地方分権システム研究会では、藤沢市における都市計画と福祉行政についてのヒアリング調査を行い、通達行政や補助金制度の実態について具体的な事例を通じて検証することができました。国と地方との政府間関係のあり方についての報告書としてまとめられました。高齢社会にむけた対応をすすめるため地域保健福祉システム研究会をつくり、県の福祉政策のヒアリング、老人ホームの見学会、ホームヘルプ協会の調査、フォーラム「人生80年時代」と「地域福祉を考える」を2回開催しました。

### 第16年目（1992年4月～93年3月）

調査活動では、地域福祉に関するアンケートを

生活クラブの依頼を受け、面接調査で実施しました。県医療労組の依頼を受け、自治体病院の財政分析の実績の上に、民間病院の財政分析を手がけました。

7月の参議院選挙は、自民党の圧勝となり、その結果を地域政治構造研究会で分析・検討しました。この結果、新たに政界再編の動きが見られるようになりました。これを受け、「土曜フォーラム」を93年1月からスタートさせ、政治状況の変化に対応できる基礎的討論の場をつくることにしました。

国際化の進展とともに、海外の新たな政策展開についての情報を入手し、自治体へ提供するために、県の委託を受け「海外政策情報」を季刊で発効することになりました。レポートは若手の研究者をネットワークして対応することにしました。水資源研究会は、相模湖・津久井湖等の水質保全をすすめる連絡会をつくって、水質保全の運動とリンクすることにしました。

92年11月に国際非核自治体会議が神奈川で開催されることになり、非核運動を進めている市民団体とともにNGO連絡会をつくり当センターが事務局を担いました。連絡会としては国際会議と並行して4つの自主企画をつくり、積極的に参加してきましました。

#### 第17年目（1993年4月～94年3月）

93年7月の総選挙の結果は、新党の躍進や自社の敗退などとなり、反自民7党による細川内閣の誕生という歴史的変動を経験した年でした。地域政治構造研究会の土曜フォーラムでの分析・検討が進められました。その分析結果をもとに、県内の新しい政治勢力の結集にむけた動きが始まりました。

水資源研究会は、水質保全をすすめる会を中心に、県との折衝の他、厚生省との話し合い、山梨

県との話し合いなどを行うほか、新潟県への調査活動などを進めました。地域健康福祉システム研究会は、地域老人保健福祉計画づくりが進められており、このデータの収集や比較検討を進めてきました。

連合神奈川の政策活動に引き続き参加しながら、連合傘下の組合や議会関係者とともに新しくエネルギー研究懇話会を設立しました。当センターが事務局となり、神奈川における電力・ガスエネルギーの動向についての研究懇話会を開き、新ローカルエネルギーのシンポジウムに参加してきました。

国際問題研究協会とともに、国際会議「アジア太平洋と地方の時代」の実行委員会ができ、当センターも参加し94年3月に海外ゲストを招き国際会議が開催されました。

#### 第18年目（1994年4月～95年3月）

東京と神奈川のセンターと自治労県本部が共同して組合員の意識調査を実施しました。調査結果は多様化する組合員の意識が浮き彫りとなり、それぞれ大会に報告されました。また、生活クラブ生協と共同で生活と社会・政治意識調査が実施されました。結果は「政党支持なし」層が6割にも達していることがわかるなどマスコミにも注目されました。逗子市の米軍住宅建設問題の和解交渉開始を前にして、市民意識調査を行い、和解を支持する人が7割に達していることがわかりました。

連合の政策要求・提言活動も5年を経過し、製造業の活性化や外国人医療費への援助など具体的な成果を上げてきました。エネルギー研究懇話会も、石油エネルギー、原子力エネルギーについての研究懇話会を開き、エネルギーパークの見学会も行いました。

地域健康福祉システム研究会では、県内各都市の老人保健福祉計画の原本を取り寄せ、比較表を



つくり、自治研神奈川集會に報告しました。地域政治構造研究会は、自社さきがけ3党による村山内閣の誕生を受け、地方分権をテーマに研究会を2開催しました。

#### 第19年目（1995年4月～96年3月）

95年6月に藤沢市民意識調査を行いました。政治や市政に対する関心は高いものの支持政党なしが6割であり、既成政党への不信が色濃く現れていました。7月の参議院選挙は、社会党の敗北が決定的となり、この結果の分析を地域政治構造研究会で行い、土曜フォーラムで民主リベラル層の結集を提起しました。これが神奈川の新しい政治勢力結集のきっかけとなり、社会・さきがけ・ネットの3者による協議の場ができました。

地方分権推進法が5月に成立し、7月には推進委員会が発足しました。専門部会も設置され、本格的な議論が開始され、地方6団体を始め多くの意見が出される用になり、12月には機関委任事務制度の廃止と新しい事務配分についての提言も出され、96年3月には中間報告が出されました。こうした大きな変化に対応するため、自治研・分権推進委員会をつくり議論の場とするとともに、自治研神奈川集會の開会集會のメインテーマに地方分権をすえて開催し、分科会でも統一課題としました。11月には長洲前知事を迎えて独自のシンポジウムを開催してきました。地方分権資料集も2回にわたって策定しました。

また、関東圏の市民による地方分権市民フォーラムづくりに参加し、その事務局となり、国会議員アンケート、市民による地方分権5原則づくりなどを進めました。

地域健康福祉システム研究会は、公的介護保険制度の創設問題がクローズアップされてきたことから、県福祉問題研究会や連合神奈川の学習会などと連携して、制度内容の学習・討論に協力して

きました。

#### 第20年目（1996年4月～97年3月）

地方分権の課題が年間を通して中心的な取り組みとなりました。地方分権推進委員会は、精力的な審議を続け、96年12月には第1次勧告を出しました。こうした動きにあわせて、自治研神奈川集會で前年に続いて地方分権をメインにした取り組みを進めるとともに、各自治体における分権を必要とする事例集などの資料をつくりました。また、分権市民フォーラムで自治体の分権度チェックを行うことになり、その企画・実施・集計を受け持ちました。各地で開かれた地方分権の集會やシンポジウムに参加するとともに、講師派遣を行ってきました。

新しく横浜市の委託を受け、地方分権国際比較研究会を6月に発足させ、本格的な研究を行いました。毎月の研究会の他、ワーキンググループによる比較調査と執筆分担を行い報告書の作成をすすめ、97年2月に完成しました。多様な各国の地方自治の実態の図示化を行い、地方分権の国際的流れを明らかにしました。

地方分権の先進国デンマークに学ぶシンポジウムの実行委員会ができ、これに参加しながら11月にデンマークの福祉教育関係の専門家を招き、シンポジウムが開催されました。

96年10月に総選挙があり、民主党の誕生など政界再編が進みましたがまだ再編途中という状態となりました。この状況をふまえ地域政治構造研究会で選挙結果を分析し、土曜フォーラムで討議しました。

1997年6月25日

自治研かながわ月報第59号 (1997年6月号, 通算123号)

発行所 社団法人 神奈川県地方自治研究センター  
発行人 横山桂次 編集人 上林得郎 定価1部 500円  
〒232 横浜市南区高根町1-3 神奈川県地域労働文化会館4F  
☎045(251)9721(代表) FAX 045(251)3199  
振替口座 労働金庫本店 1365-1195174横浜銀行市庁舎出張所 317-709629

## 会員になるには

1. 誰でも会員になれます。
2. 申込書は自治研センター事務局にあります。  
会費は個人会員月1,000円、賛助会員月500円のどちらかを選び、半年または1年分をそえてお申し込みください。
3. 詳細は自治研センター事務局 ☎045 (251) 9721 へご連絡ください。

## 会員の特典

1. 自治研センターの「自治研かながわ月報」が隔月送られます。
2. 「月刊自治研」(自治労本部自治研推進委員会発行・A5版・120~150ページ定価500円)が毎月無料で購読できます。
3. 自治研センターの資料集が活用でき、調査研究会などに参加できます。