

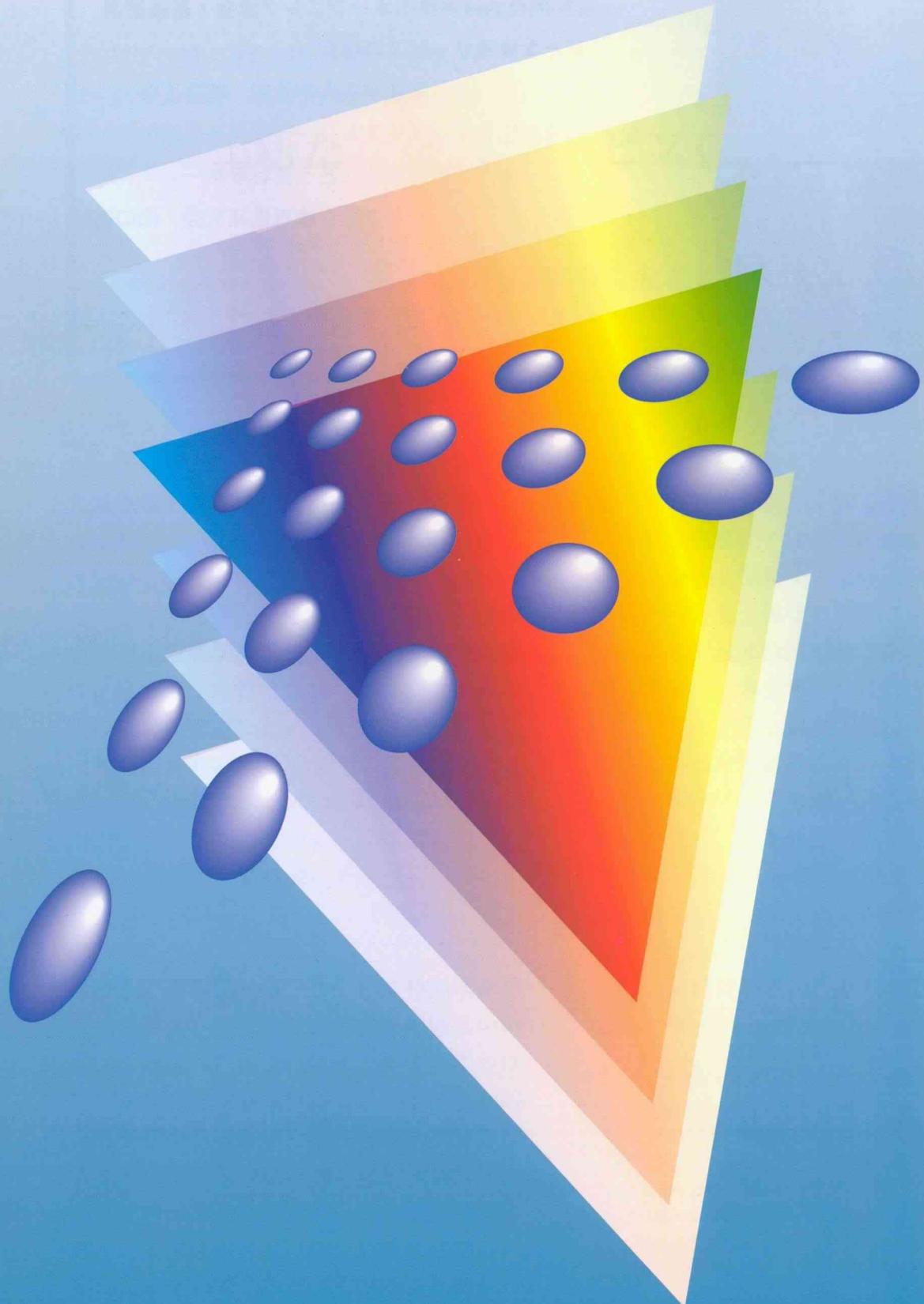
自治研究 かながわ

1998
8

No.65

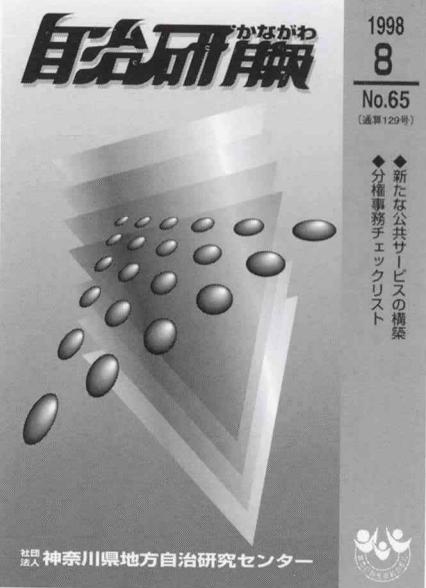
(通算129号)

- ◆新たな公共サービスの構築
- ◆分権事務チェックリスト



社団
法人 神奈川県地方自治研究センター





もくじ * * * CONTENTS

第34回自治研神奈川オープニング集会・基調講演	
「新たな公共サービスの構築」	1
関東学院大学教授 鳴海正泰	
「分権事務チェックリスト」	12
—地方分権で仕事はどう変わるか—	
かわさき分権推進研究会 山口道昭	

第34回自治研神奈川集会オープニング集会

基調講演

「新たな公共サービスの構築」

関東学院大学教授 鳴海正泰

いま大変な古代史ブームであります。いろいろなところで縄文時代の新しい遺跡が発見されて、古代社会の姿が書き変えられようとしています。文化人類学あるいは古代史の学者によりますと、原始古代社会は、われわれが想像していた以上に自由な自然な社会を形成しておりまして、その価値観は、決して一元的ではなく、非常に多様な生活を営んでいたという姿が明らかになってきています。

1. 多元混合型社会

そういう古代から、私たちに社会は多様な価値観をもっていた古代が、固いといいますか硬直した価値観に変わっていくわけですが、歴史学者に言わせますと、多元的な価値観から硬直した人間対立的な価値観に変わっていくのは、18世紀から19世紀にかけての産業社会、資本主義社会が形成されてくる段階に、対立的な価値観が社会の中に定着をしてくるというのであります。

つまり、治めるものと治められるもの、雇うものと雇われるもの、こういう階級の社会、産業の社会が生まれてきます。そこから多様な価値観ではなく、敵か味方か、資本主義か社会主義か、官と民の対立、都市と農村の対立、保守と革新の対立というような二元型対立構造の社会が、19世紀の頃から生まれてきます。つまり、近代主権国家が生まれくる、新しい統治構造が生まれてくる、と同時に統治される側との問題が明瞭になってくるのが、19世紀から20世紀にかけての二元型対立社会であります。

しかし、そういう二元型対立社会は100年と永続きはしません。私が言うまでもなく、第二次世界大戦後は、多元的なもっと多様な価値観が方々に芽生えてきます。

鳴海正泰(なるみ まさやす)

1931年青森県生まれ。東北大学文学部卒、東京都政調査会、横浜市企画調整局を経て、1980年より関東学院大学経済学部教授。
主な著書

「地方分権の思想」	学陽書房	1994年
「地方自治を見る眼」	有斐閣	1991年
「転換期の市民自治」	日本経済評論社	1987年
「戦後自治体改革史」	日本経済評論社	1982年
「地方自治体入門」	日本経済評論社	1981年

ソ連型社会主义が機能していた時代からすでに資本主義も変わってきます。もちろん社会主义も変わってきます。そして混合経済という仕組みが社会主义の中にも資本主義の中にも入ってきます。二元型でなくなってくるわけです。政治もそうです。保守対革新、あるいは自由主義政党と社会主義政党という対立構造から、日本では30年前から多元型、連合型と言いますか、多党型政治に変わってきます。今までの二元型対立構造では社会の仕組みを説明できないうまく運営できないということになってくるわけです。そういう中でも最後に残った二元対立、最も硬直した価値観をもった体制、仕組みはなにかというと、一元的中央集権型つまり官僚集権型の体制です。

2. 多元的地方分権型構造

いろいろなところで、一元型あるいは二元型が崩れて多元型になっており、日本においても、最後に残った一元的官僚主義体制にはころびが出てきています。大蔵省や厚生省や日銀に現れたような問題、古い制度や仕組みがほころび始め、いまや崩壊をし始めています。市場の失敗、経済の失敗という言葉がありますが、今度の不況で日本がおかれている状況は、政府の失政、政策の失敗によるものです。最後に残った二元対立の中心である官僚的中央集権主義が崩れようとしている、崩れざるを得ない体制に追い込まれてきているのではないかと思思います。

神奈川で考えてみると「地方の時代」を提唱したのが1972年から73年、長洲前神奈川県知事でした。そのとき既に多元型社会、分権型社会構造の問題を神奈川から提起していました。しかし、80年代の中では

なかなか進みませんでした。まだまだ中央集権型の構造が強かったと言いましょうか「地方の時代は虚構」とか「地方の時代は遠のいた」などと言われたわけですが、「地方の時代」は着実に進行していました。そして90年代に入ってバブル経済が崩壊し、その時に出てきたのが細川内閣で、第3次行政改革審議会が地方分権を答申し、そこから「地方の時代」から「地方分権の時代」が始まりました。

3. 対話から市民参加へ、 地方政府論の登場

考えてみると、この10年ないし20年の間に、日本の政治、社会、経済構造はものすごく大きな変化を起こしているわけです。私は1963年（昭和38年）に、横浜市に入りました。その時の横浜市長は飛鳥田さんで、ちょうど30年前です。それは高度経済成長のさ中です。そこで横浜市が問題を出したのは「1万人市民集会」でした。議会代表制民主主義でなく直接民主主義を自治体に導入しなければいけない。そして空洞化した民主主義を自治体の中で、地域の中で活性化させなければならない。そのため市民から直接声を聴くような市政にしようと、市民参加を横浜・飛鳥田市長が提起したのが、30年前のことです。市民は圧倒的に支持しましたが、当時の日本の政治状況といいますか横浜市議会の構成からいっても、そういう提案は受け入れられなかったのです。

しかし市民の直接参加を求める声はおさまりません。1967年（昭和42年）に、東京都知事に美濃部さんが当選しました。美濃部さんは「都民との対話」を言い出しました。横浜が出した「1万人市民集会」もううでしたが、「都民との対話」に一番アレ

ルギーを起こしたのは、自民党ばかりではありません。革新政党の議員さんたちも一齊にアレルギーを起こしました。

「都民との対話はけしからん。それより以前に議会との対話をやれ、政党との対話をすべきだ」と、革新政党を含めたアレルギーがありました。まだ直接、市民と接触するということに、その当時の日本の政治状況は、それを許容するだけの幅がなかったのです。美濃部知事はさらに1968年（昭和43年）、議会で「東京都は地域の政府でございまして」という答弁をして、自民党から共産党に至るまですべての政党から攻撃されました。「地域の政府とはなにごとか。東京は自治体ではないか、都道府県ではないか。それが政府とはなにごとか、日本には政府は1つしかない」と言い、「地域の政府」という言葉で自治体を表現することの取り消しを迫られました。美濃部さんは取り消しませんでしたが、その段階では「1万人市民集会」を提案しても否決され、「都民との対話」を提案しても、すべての政治団体から批判を受ける、「地域の政府」を言い出しても国、地方から批判を受けたのが、今から30年前なのです。

しかし、今「中央政府」「地方政府」と言い、地方自治体を政府と呼ぶのは当たり前です。調べてみると、地方財政白書など政府刊行物の中で、自治体を「地方政府」と呼ぶようになったのは10数年前のことなのです。

今私たちは、地方自治体は「地方のガバーメント」であり、「セントラル・ガバーメント」と「ローカル・ガバーメント」は日本の中の統治機構であり、「市民参加」も革新自治体の専売特許ではなくなりました。保守の自治体であろうと革新の自治体であろうと、「市民参加」はごく当たり前に自治体の行政の中に取り込まれています。それだけ大きな変化が戦後50年の中に起こ

ってきているということで、それは分権型、多元型、多様な政治・社会構造への変化を示していると言うことができるのではないかと思います。

今の地方分権の改革は、単に上からの改革ではなく、戦後の50年、特に私が強調したいのは、昭和30年代以降の革新自治体が先頭に立って求めてきた、あるいは運動してきた「自治の確立」の成果の上に、今日の地方の時代、地方分権の時代があるのだと思います。

4. 地方分権委第2次勧告と地方分権推進計画の中で市民参加

今の地方分権の改革は、単に上からの改革ではなく、戦後の50年、特に私が強調したいのは、昭和30年代以降の革新自治体が先頭に立って求めてきた、あるいは運動してきた「自治の確立」の成果の上に、今日の地方の時代、地方分権の時代があるのだと思います。

昨年10月、京都で「地方自治学会」がありました。全国の地方自治の学者が集まり今の「地方分権改革をどう評価するか」という討論と意見発表がありました。そこで何人かの学者たちは、「今の地方分権改革の進め方は、新保守主義と市民派との合体による上からの改革であって評価するにあたらない」という発表をするわけです。確かに、今の地方分権改革を進める力の中には、辻山幸宣教授が“2部合唱”と名づけたそうですが、1つは上からの新保守主義的な改革の要素があります。それだけを見て、「上からの改革、新保守主義的な改革だと断定するのは間違いで、むしろ積極的に、戦後の地方自治確立の運動と市民自治をすすめる諸々の大きな力が、今回の地方分権

改革をすすめる基盤になっているのだ」という発言を私はしましたが、この趣旨の発言は私1人でした。今度の地方分権改革の評価を、運動の中で、我々の改革しようと努力の上に積み上げられたものとして、これを将来どう発展させるかという視点からみる必要があり、ただ中央が身軽になりたいからという視点だけから見てはいけない、と私は考えています。

もちろん、今までの二元対立構造の中での「保守」対「革新」、昭和30、40年代の革新自治体という言葉はなくなりましたが、それは市民自治の中に受け継がれているわけです。つまり革新自治体の運動は、単に政治的革新を進めただけではなく、市民型自治を生み出す原動力になったのが革新自治体だと、事実そうだったと私は思っています。分権推進委員会の第2次勧告で住民参加の問題が出されました。この6月の国会では、政府がつくった分権計画が報告されましたが、この中でも「住民参加の拡大・多様化」という項目が盛り込まれるようになったというだけで大変大きな進歩だし、大きな改革だと思います。この10年、20年の間に、大きな社会改革のうねりが中央、地方を通じて起きている、この動きを確かなものにしていくことが私たちに課せられているのだと思います。

5. 日本型地方自治の特徴と地方分権

今の地方分権の改革は、国際的な大きな潮流の中で行われていると考えます。例えば、北欧の4カ国の分権改革に見られるフリーコンミューン、フランスにおける分権改革、イギリスのブレア政権の分権改革は国際的な潮流の中で起こっています。日本における改革あるいは日本における地方自

治の特徴は、欧米やアジアにおける分権と性質を異にしている、日本の特徴、素地があることを踏まえておいた方がいいのではないかと思います。それはなにか。

① 「日本型分権改革」

第1は、日本型改革であるということです。日本の地方自治制度というのは、憲法と地方自治法で決まってきているわけですが、世界各国の地方自治に比べて日本の地方自治の特徴はなにかというと、仕事の量と分野が広いことです。これほど自治体がいろいろな仕事をしている国はないのです。

ゴミから医療から福祉から、都市づくりから、たとえそれが機関委任事務であろうと団体委任事務であろうと、自治体が直接やっている仕事の量は、日本の行政の7割を占めています。それだけの仕事の実績をもって、みなさんがやっているのです。そして財政はどうか。3割自治とか自主財源が少ないと、補助金や交付税が多いのは分かっています。しかし国と地方を合わせた財政のうちの7割は地方自治体の窓口を通じて使われ、仕事がされているわけです。それが補助金であるかどうかは別としてそれだけの仕事の量とお金の使い方を任せられているかどうか。普通の国の補助基準や国の法律によって定められているかどうかは別にして、これだけ多くの仕事をしてきた自治体、自治の制度は世界にないので。それは誇っていいとはいきませんが大変な蓄積です。

そこに今度は、裁量権、自治体の自主的な判断によって行うことができる幅が広くなるわけです。今までたくさんの仕事をしてノウハウを持っている自治体が権限を持つ、やり方いかんによってはこれは大変なことです。これは世界の国々の地方自治と日本の地方自治の違いで、日本型分権です。分権はされていなくても仕事は実際に

してきているのです。

②「成熟型分権改革」

第2点は、成熟型の地方分権だということができます。未熟な発展途上国、市民社会が成熟していない、それぞれの自治体が十分な行政能力を持っていない、自覚した市民もたくさんいない、まだお上が、中央が大きな力を持っている、そういう中での分権ではないのです。日本の場合は、たくさんの仕事をこなしているだけではなく、日本の自治体は横浜市をはじめとして先駆的な行政です。国の基準や法令を越えて仕事をしてきたし、新しい政策立案をやってきています。それだけの力量を持っているし、それを支えるだけの市民の運動や自立があります。木の実が熟して落ちるよう、集権型から分権型に行かざるを得ない時代の中での分権であることを強調しておきたいと思います。

③「都市自治型分権」

第3番目は、都市自治型の分権ということです。これは成熟型と同じことになりますが、農村から都市への人口移動や都市化は、日本の社会の中では1つの段落を迎えています。農村対都市という対立構造ではなくなります。都市型社会、都市型市民の構造は全国に行き渡っています。農村型自治とか都市型自治とか分けて議論をしていたのは、昭和30年代までです。戦前の自治の形態については、農村型と都市型に分けて分析したり論じたりしますが、今日はすべて都市型自治で、すべてその中の問題だと考えていいのではないかということです。血縁とか地縁、まだ残っているところがありますが、決して自治の中心にはなっていないということです。

そういう中で自治体と市民に自己決定権の幅が広がり、市民参加が増えてきます。

そう考えると、地方分権は突然上から降ってきたものではない。下から蓄えてきたものであり、日本社会の成熟した変化が当然、中央集権型社会から分権型社会への移行を督促しているとみていいと思います。

そういうことからすると、官官分権、国の役所と地方の役所との間の分権ではだめというより受け入れられなくなって、官と民との間の分権をどうするかに問題が移ってきてています。そういう分権型社会の創造をだれが担うのか、担わなければいけないのはだれか、が私たちに課された一番大きな問題ではないかということです。

6. お上の「公共」の独占から 市民の担う「公共」へ

今まで、公共、パブリックはお上が独占していました。お上というのは役所で、中には当然、中央政府も自治体も、市民・住民から見たらお上なのですが、お上が公共、行政を独占、行政と公共はイコールになっていたわけです。お上が担ってきた公共の独占を破って、市民が自ら担う公共へ行政へと概念を変えていかなければならぬ、市民が担う公共性とはなにかという問題を、この分権改革の中で追及していくなければいけないと思います。

そうすると今までのように、役人が、行政が代表するのではない公共ではなく、市民が代表する、担う公共でなければいけない。そこで、市民とはなにかという問題が出てくるわけです。

「市民」についてはいろいろ議論がありますが、普通市民というと、自立した1人ひとりの住民で、住民とはそこに住んでいる地域全体の住所を持っている人、地方自治体の住民で、市民は権利と責任を自覚した自立した1人ひとりの市民と普通はいう

のですが、しかし、市民といつてもいろいろな市民があるではないかという議論になります。

1970年代から80年代に入りますと、私たちは1人ひとりの市民を思い浮かべながら言っていたわけですが、長洲県政は、法人市民、企業市民という言葉を使いはじめました。川崎市政も法人市民、企業市民と言っています。横浜市もそうです。いろいろなところで法人、企業も市民だと言われ始めました。今までの概念では、市民にとつて企業は、法人は敵だ、と言ってきました。利益だけを追求する利益団体だ、あるいは資本側だと考えられていたわけですが、地域の中ではそういう一元的な見方だけではなく、企業の持っている地域性、自主性を地域の中でどう生かしていくかという視点から見るなら、企業も市民ではないかという、当然、企業も法人市民税・法人住民税を払っているわけですから。

そういうところから、企業に対する見方も、新しい公共を担う1つの市民として考えていくべきだという言葉が使われるようになりました。使われるだけでなく、企業も単に利益だけを追求するだけでは、社会に受け入れられなくなってくる。企業自身の利益も追求できなくなってくるという環境ができあがってきます。したがってメセナ、企業が積極的に地域の文化活動に貢献するようになってきました。

①生活者市民 ②企業市民 ③行政市民

今まで、お上が独占してきた「公共」を新しく担う人たち、そういう人たちはどういう人なのかを考えてみると、寄本勝美早大教授の受け売りになりますが「市民主義の立場から新しく公共を担う3つの市民」と言っています。その第1は、生活者市民で、当然、消費者、勤労者そして市民団体、NPOやボランティアを含む生活の

場から公共を担うもの。第2に、企業市民で事業者、企業者であると同時に生活市民である生産の場から公共を担うものです。

第3に、行政市民といい、行政を公共を担う市民団体の1つだと考えるべきだと言います。行政というのは、役所というのは公共を独占あるいは代表してきました。公共性を発揮できるのは行政なのだ、役所なのだと。民間は利益だけを追求するから、公共性を追及する団体ではない、と言ってきました。しかし、市役所の行政だって公共を担う市民団体なんだ、市民に選ばれたものがつくった組織で市民団体の1つだと考えるべきだと、寄本さんは言うのです。行政を担う地方公務員も市民の1人ではないか、それを行政市民として位置づけるべきだと言うのです。

資料に「公共を担う民と公」という図がありますが、大きな楕円形は公共問題で、その中に行行政による公的対応、つまり行政が責任をもって取り組まなければならない問題であり、公共を担う「民」、生活者市民と企業市民を含めた民です。今まで、「公共」対「民間」と二元対立的に捉えられてきたわけです。もちろん、純粋に民間の分野はありますが、しかし大部分の問題は、今日の社会においては公共的に解決されなければならない問題の方がはるかに多いわけです。その問題を行行政だけが担うのか、解決されなければならない公共問題の中で、行政による公的対応は4分の1程度ある部分なのです。むしろ、より多くの部分が市民によって、生活者市民と企業市民によって担われる部分の方が多いと考えていいのではないでしょうか。

私が横浜市役所に入ったとき、宣誓させられましたが、みなさんは覚えていましたか。

「地方公務員として、特定のものに奉仕するのではなく、地域住民全体に対する奉仕者である」という文章だったと思います。

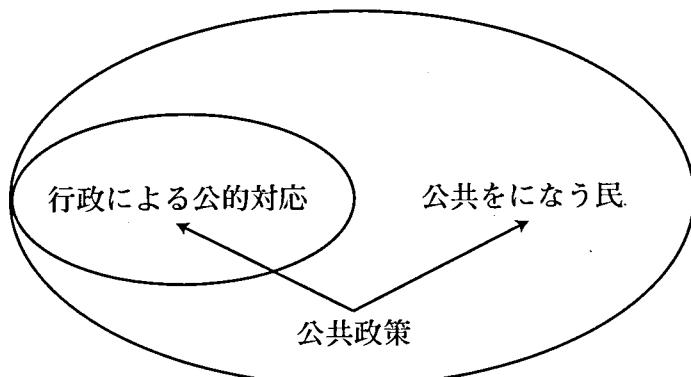
ですから、パブリック・サーバントというのです。「公共に奉仕するもの」が公務員です。

そういうパブリック・サーバントという言葉に対して、アメリカのリブスキーという行政学者が過激なことを言っています。

『行政のジレンマ』という本ですが、「パブリック・サーバントを意識するから間違う。そうではなく、むしろ地方公務員というのはストリート・サーバントという自覚をもった方がいい、街の中のサーバントなのであって、役所の中にいてオフィスから住民に対してどうするかを言うのではなく、同じ目線で街の中に存在するサーバントだ」というのです。今までパブリック・サーバントと言ったために、「パブリックはわれわれが責任を持って担うもの」と考えてきたのではないか、と。

そのような意味で、新しい公共を担うというのは、もっと広い意味で、生活者市民・法人市民・行政市民という三者がお互いに協力し、あるいは共通の領域の中で、新しい公共の概念、公共の政策をつくっていかなければならぬのです。しかし今までは、普通の住民あるいは企業は、公共的問題については「それは役所がやることだ」「市長に、知事に言えばいい」ということで、公共の担い手としての責任を、市民も企業も放棄したとは言いませんが、むしろ行政に押し付けてきました。行政もそれが当然だとしてきました。パブリック・サーバントだという問題の見方では、現代社会における問題は解決できません。問題を広く社会問題として捉えて、その解決のために「3つの市民」が、どのように関わり合うのか協力し合うのか、相互・役割相乗り

図1 公共を担う「民」と「公」
公共問題



型の社会をつくっていく、それを追求していくことが「新しい公共サービスの担い手の問題」だと思います。

先ほど地方分権について「上からの改革」という意見があると言いました。その側面を否定することはできませんが、たしかに「安易な地方分権論」、あるいは「パートナーシップによるまちづくり」ということが盛んに言われています。「まちづくりのパートナーシップ」という言い方で行政が市民に呼びかけています。それは悪いことではないのですが、私には「多少怪しげだ」という感じを否めません。これらの論理は、まだまだ「公私」二分法で、その考え方が抜けきれていません。まだ「公」に代えて「民間」という考え方です。

7. 安易な地方分権論や パートナーシップ論の危険

1980年段階で「第二臨調」というものがありました。その問題の出し方は、まさに安易な地方分権論、あるいは怪しげなパートナーシップ論でした。行政に代えて、民間あるいは市民が自発的に努力をすべきだとか、言い出した民間が自ら負担してやりなさいという、民間や私的努力を強調したものです。そのような第二臨調の考え方が

依然として残っていて、「公私」二分法の考え方です。公を民に移すというか、官分権であって、いかに官が身軽になるかという、責任や負担を民間に移し変えるという分権論が、底流として残っています。そういう「パートナーシップ論」ではだめなのだと思います。地方分権を理由にした「官民協力」とか「公私」の役割分担論ではだめなのです。

もう1つの図を見てください。行政学では、オールド・コーポラティズムとネオ・コーポラティズムということを言います。行政というか役所は、常に住民を取り込みたがっています。包摶involveといいますが、その最たるもののが行政と市民、各団体との関係の現状だと思います。真中に行政があって、太陽が衛星を従えるがごとく補助団体、外郭団体、第三セクター、医師会、商工団体、PTA、社会福祉協議会、自治会町内会があり、自治会町内会の中には青少年指導委員、市政モニター、体育指導委員、○○協力員、○○指導委員などなど、いっぱい抱え込んでいます。行政のまわりに協力させるための各種団体をきら星のごとく引き従えてやってきました。これをオールド・コーポラティズムといいます。このことも必要です、否定はしません。

しかし今までの行政はこのタイプをいかに強化するかにあり、戦後の地方自治の行政と市民との関係の中心でした。

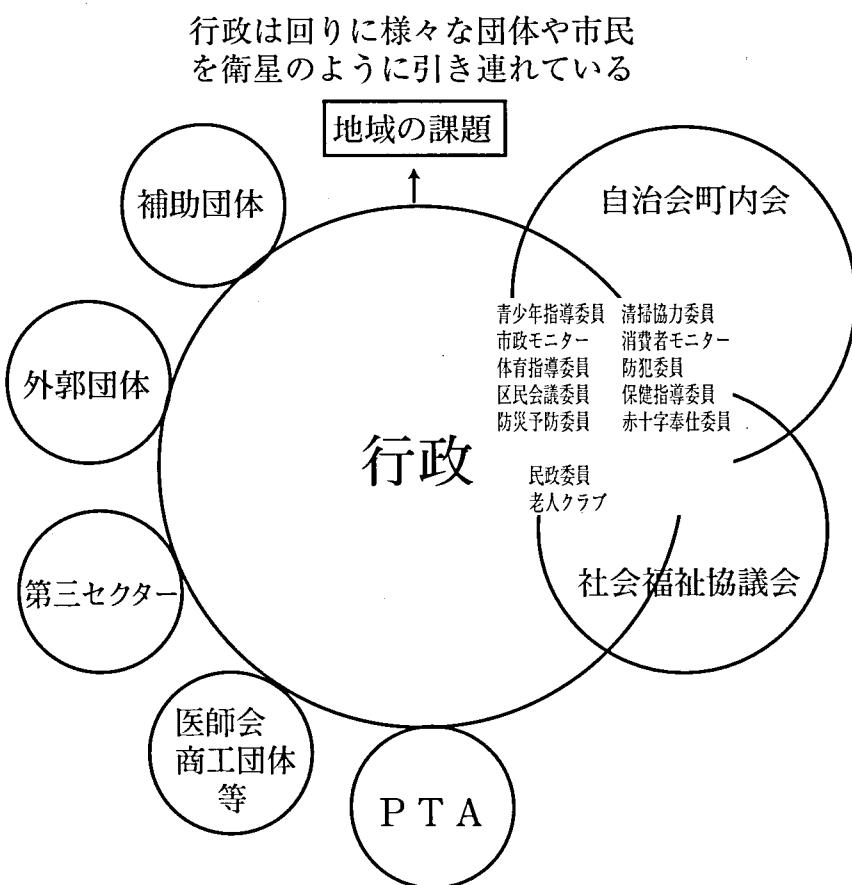
そしてそれが市民の意

代表しているかのように行政が振舞う、あるいは振舞うための根拠をそこに求めました。それでは（官民）分権にならない、官官分権なのです。新しい公共サービスを担うためには、これだけでは不十分というか、いけないわけです。

図3、①市民とりこみパターンで、行政から委嘱された市民が行政の末端の役割を果たす。行政が市民を取り込んで市民の課題に取り組むのは行政だけ、つまり行政が公共を代表しているわけです。

②行政突きあげパターンで、市民は公共的仕事をするのは行政・役所の責任でいかに行政にやらせるか、つまり行政に要求することが市民運動だという、要求型市民運動、住民運動です。それに突つかれて行政と住民の間は対立します。これも公共問題に取り組むのは行政だけです。こういう運

図2 行政と市民・各種団体との関係の現状



動があってもいいでしょう、否定するわけにはいきません。それでもだめだということで、1980年代に入って住民運動から市民運動へ運動の質が変わってきます。

それが③行政と市民の共同パターンです。行政と市民の間には緊張関係があり、お互いに意見の交換をし、情報も出す。そして行政は真っ先に公共的課題に取り組み、市民の側も行政にお任せではなく、自らも公共課題の解決のために自発的にできることは自分たちでするという関係です。これは

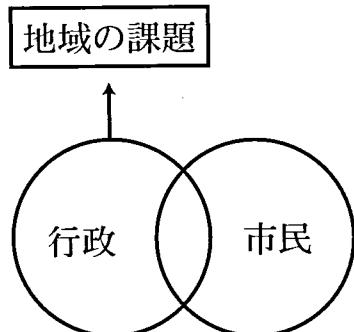
望ましいパターンで、増えてきていると思います。

もう1つ私たちが求めていかなければならぬ新しいパターンは、④協同と自立のパターンです。それは行政と市民との協同に、さらに企業市民も含めた新しい協同、ここではNPOと書きましたが、日本のNPO法より広い意味での非営利団体と考えられる行政と企業と市民の三者が、新しい公共サービスを担うためにどうするかだと思います。その三者がそれぞれ地域の課題、公

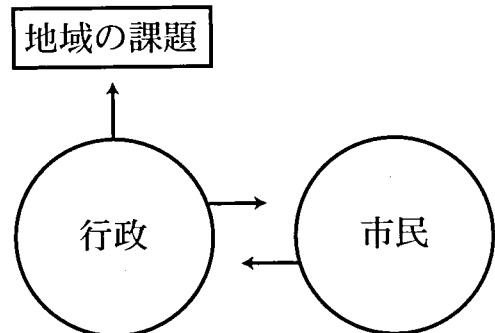
図3 市民と行政の新しい関係

行政と市民との関係4つのパターン

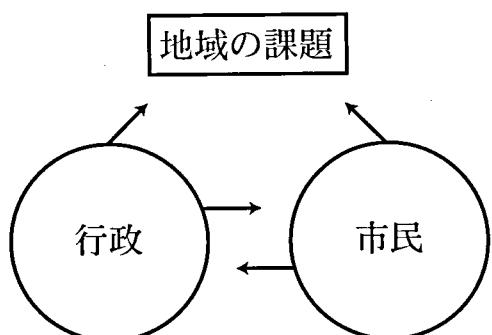
①市民とりこみパターン
行政から委嘱された市民が行政の末端の役割を果たす



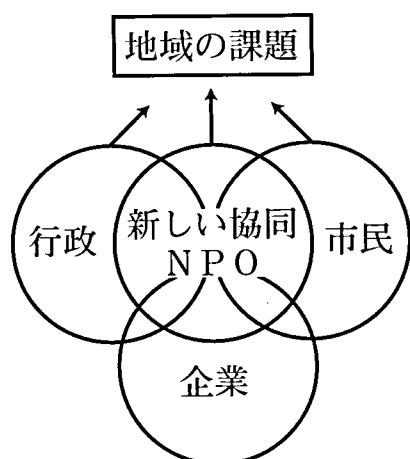
②行政突きあげパターン
行政と市民は相互に一方通行
行政は伝達・市民は要求だけ



③行政と市民の共同パターン
行政と市民は対話と参加
市民も自発的に課題参加



④協同と自立のパターン
行政と市民が自立・独自の分野
行政と市民で対等・協同の組織



共的課題に取り組みながら、なつかつ新しい協同の仕方をやっていく。それが新しいパターンだと思います。

ネオ・コーポラティズムと言いましたが、これが都市づくりのパートナー・シップの怪しさになるわけで、オールドは言いましたようにだいぶなくなりましたが、新しいコーポラティズム＝囲い込みで、政党、労働組合、経営者団体、住民団体など、反体制団体まで含めたその代表者を行政が取り込んでしまうという、今のオール与党型政治行政体制がそうです。とくに1980年代90年代にこの傾向が強まったのですが、これも問題があると思います。行政が抱え込むのではなく、行政も公共サービスを担う“ワン・オブ・ゼム”、重要な“ワン・オブ・ゼム”だと考えています。

8. 新たな公共サービスの構築 7つの課題

新たな公共サービスの構築のための7つの課題をあげてみました。

① 行政と市民の相互に自立した関係
行政と市民がベッタリした関係でなく、お互いに緊張関係があり、行政は行政としての自立性が、市民は市民としての自立性を持ちながら、なつかつ協力していくべき接点、分野を探し、そこでの政策をつくっていく。単に協力とか、単に対立というのではなく、それぞれの自立性が、当然第1に課題として出てきます。

② 「行政計画への市民参加」、「市民活動への行政参加」

参加の問題は、行政と市民の関係でいうなら、行政計画への市民の参加で、計画・立案・執行を含めて、市民がどこまで参画

できるのか。これは今、行政が努力しているところで、いろいろなやり方が行われています。それだけでなく市民活動への行政参加も重要です。この場合参加して、それをチェックし、指導するという意味の参加ではありません。

行政も一市民として、市民活動に公務員がどう参加するかということです。相互の乗り入れが必要になってくるのです。そういう中で行政が変われば市民も変わる、市民が変われば行政が変わるという、相互関係です。

③ 自治・分権・参加の権利を使いこなす市民の責任

地方分権は、自治体責任、行政責任を増大させると同時に、自治体を構成する、支える市民の自己責任を免罪にするわけにはいかなくなります。このことを強調する必要があります。

④ 新しい公共性に基づく「社会的共同性のもとでの自己決定権」

社会的共同のもとでの自己決定権です。これは行政の責任だ、これは行政が悪いからだ、市民が無関心だから、企業が悪いからだと言い合うのではなく、新しい公共性をめざす中での社会的な共同だということです。単に概念やスローガンでなく、制度としてきちんとしなければならないと思います。

⑤ 地域総合政府としての自治体の確立

自治体は縦割り行政ではダメで、地域総合行政の視点をもつ必要が出てきます。対してどういう政策をもつのかを考え、地域の人たちに提示していき、市民参加を求めていく、総合行政としての自治体の役割を自覚していかなければいけないと思います。今までのような、国にお伺いを立てると

山口洋司研究会集

県本部・社 神奈川県地方自治研究センター



か県にお伺いを立てるのでなく、私は「各省縦割り縄のれん行政」と呼んでいますが、それではダメだということです。

⑥ 住民の直接参加権の拡大と情報公開

国の不祥事がたくさん明るみに出た一方、自治体の不祥事も「カラ出張」をはじめ「食糧費」など出ています。中央政府も地方政府も腐敗し、分権といつても地方政府に任せられないという住民の声もあります。そういう不祥事が出てきたのは、情報公開をしているからです。あるいは情報公開制度を使って、仙台の市民オンブズマンをはじめ秋田などで、行政の古い仕組みや慣習や隠されている問題を市民の前に出してきました。

国は今度の国会で情報公開法をちゃんとやるかどうか、これはまだ怪しいです。自治体が情報公開法を、国に先んじてやっているから問題が分かってきたのであって、私は地方自治の成果だと思います。情報公開によって、市民が行政に参画し、行政を監視するいろいろな方法が広がったためにその成果としてあの問題が明らかになったと考えるべきです。この部分だけを強調したのでは、一般の市民には受け入れられな

いかもしれません、そういう活動を広げていくことによって、自治体自身が自らを正していく、住民に対する説明責任をもつ行政にしていかなければいけません。

⑦ 地方議会の改革と住民意思決定の新しいルール

自己決定については、新しいルールづくりが必要です。住民投票制度をどう評価し、それを制度として取り入れていけるかいかないか。その場合にどういう問題があるかなどの問題がが関連してきます。もちろん、地方議会には地方議会自身の課題があります。地方分権型改革が進むと当然、議事機関としての議会が、今までのように執行機関にオンブズとしているのはダメなのです。議会自身が政策を立案し、あるいは条例を立案するという、住民意思を代表する議決機関としての役割が重くなっています。

新しい公共サービスを担う自治体、その担い手としての生活者市民、企業市民そして行政市民という三者が、これから的地方分権をどう担っていくか、新しい公共政策をどうつくっていくかということだと思っています。

この自治研集会で、みなさんがあなたの分野で、具体的な問題を通じて議論を深めていただくことをお願いして、話を終わらせさせていただきます。

分権事務チェックリスト

— 地方分権で仕事はどう変わるか —

かわさき分権推進研究会 山口道昭

鳴海先生から「新たな公共サービスの構築」というお話を聞いていただきましたが、私はその理論をどのような形で自治体の現場の事務に落としていくか、そういう時のツールとして「分権事務チェックリスト」を作成しました。これだけでは、すべての面をカバーすることはできない、と今になってみると思っていますが、その部分はご意見をいただきながら、「チェックリスト」の改定を行っていきたいと思います。

チェックリストの冊子をご覧いただきながら、解説していきます。

表紙をご覧になって、そのデザインがなにを表しているかわかりますか。なにかといいますと、これは「ベルリンの壁」を表しています。ベルリンの壁が地方分権というものがやってきて、だんだんと壊れいく様子をデザインしたと出版社の方が言っていました。それがわかる人はまずいませんで、いずれにしても長く続いた地方分権の壁が壊れつつあるというのは現実なんだろうと思っています。

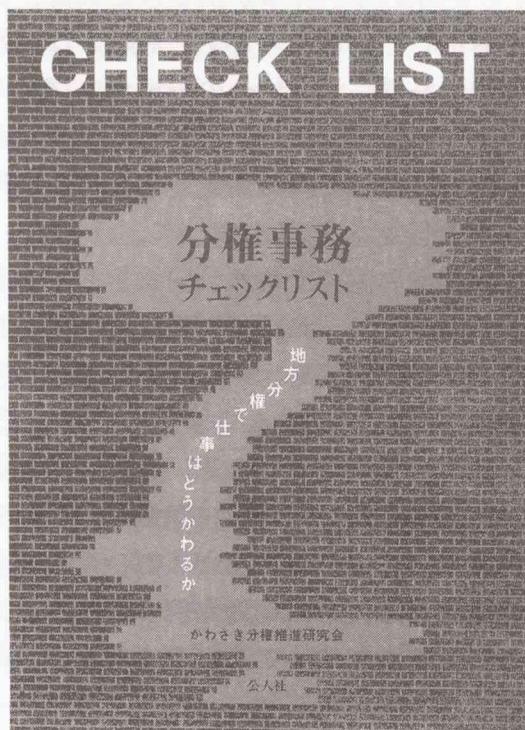
チェックリストの発行年月日は1998年2月28日になっています。原稿はそれ以前の1月半ばに上げたもので、その後、分権推進計画策定の動きが出てきていますので、多少補足しながらお話できればと思ってい

ます。

まず「序章」では、この冊子を書いた目的と読み方を書いています。

第1章で都市計画分野を扱いましたが、これは事務権限の委譲があった分野ということで、新たに県がやっていた仕事が市町村にやってくる、仕事が増えることに対してどのように対応していくべきかを扱っていて、その例が都市計画分野ということになります。

第2章は「生活保護」分野です。生活保



護に関しては、分権推進委員会の第1次勧告をつくる際に、機関委任事務の代表とされるような生活保護分野でも自治事務としてやっていけるのだ、と分権推進委員会・暮らししづくり部会の大森彌部会長を中心にして強く言っていたところですが、最終的にはほとんどの部分が法定受託事務になってしましました。とはいっても、生活保護の決定・実施というところは法定受託事務になりましたが、被保護者の自立助長と体面的なサービスの部分は自治事務になっていますので、そういうところをどう活用していくのか検討しています。

ここは事務権限の委譲がなかった分野、関与の見直しがあつただけというように、基本的には、事務権限の委譲よりも関与の見直しがあった部分が多いものですから、国から細かなことを言われなくなつたときに、どうやって自治体として仕事をしていくようになるのかを点検しています。

第3章は趣を変えまして、一般的な理論編になっています。機関委任事務が廃止されて自治事務になった分野が6割ぐらいあります、自治事務というのは機関としての自治体の長、知事とか市長の事務から、団体としての市町村の事務になった分野です。団体の事務は市長が規則をつくるだけではなくて自治体も議会が条例を制定することができるようになったというところです。したがってどう条例化していったらいいのか、なんでも条例化すべきかは検討しなければならないところですが、条例化すべきでないとするなら規則化というのはどうなのかと思います。

条例化は、いろいろなところで言われているわけですが、規則にするという議論はありません。「条例でできないとなると要綱で行こうか」ということになりがちですが、実は要綱と条例の間には規則があるのではないか、その規則の活用をすべ

きではないのかということをここで書いています。

第4章は、都市計画の分野と生活保護の分野を例に取りながら、どういう観点から自治体の事務をチェックしていったらいいのかを書いています。

この冊子自体の目的は、都市計画とか生活保護の詳細な分析をするだけではないわけです。自治体の仕事はいろいろあるわけで、自分が都市計画なり生活保護に携わっていてれば、これをそのまま使っていただいているわけですが、異なった部署で仕事をしている場合にはそのまま使えるわけではありません。自分の仕事をみる際の観点を示しているものとして、見ていただければと思います。

1. 都市計画分野における 事務のあり方

川崎市に分権推進担当というセクションができたのが昨年の4月です。私がそこに着任したのが5月、それから分権のすすめ方について考えまして、ケース・スタディをやっていくことにしました。そして、具体的に仕事をはじめたの6月で、12月いっぱいぐらいかけて、ケース・スタディをしてみました。その時点では、国の動きはあまり出ていませんでした。第二次勧告もまだでした。

都市計画に関して言えば、国の都市計画審議会の制度の見直しをどうすすめるべきかの検討を建設省サイドでしていましたが、その答申の中間報告が6月に出され、今98年の1月13日にはすこし固まったものが出てきました。ケース・スタディをする際にも、そのような動きがあって難しい面がありました。その難しさは、今も他の事務分野でいろいろな検討をしていこうとすると、

それと平行して国の審議会でも検討しているものもあります。分権推進計画は6月29日に出ると思いますが、それを見ただけで完全に分かるわけではありません。

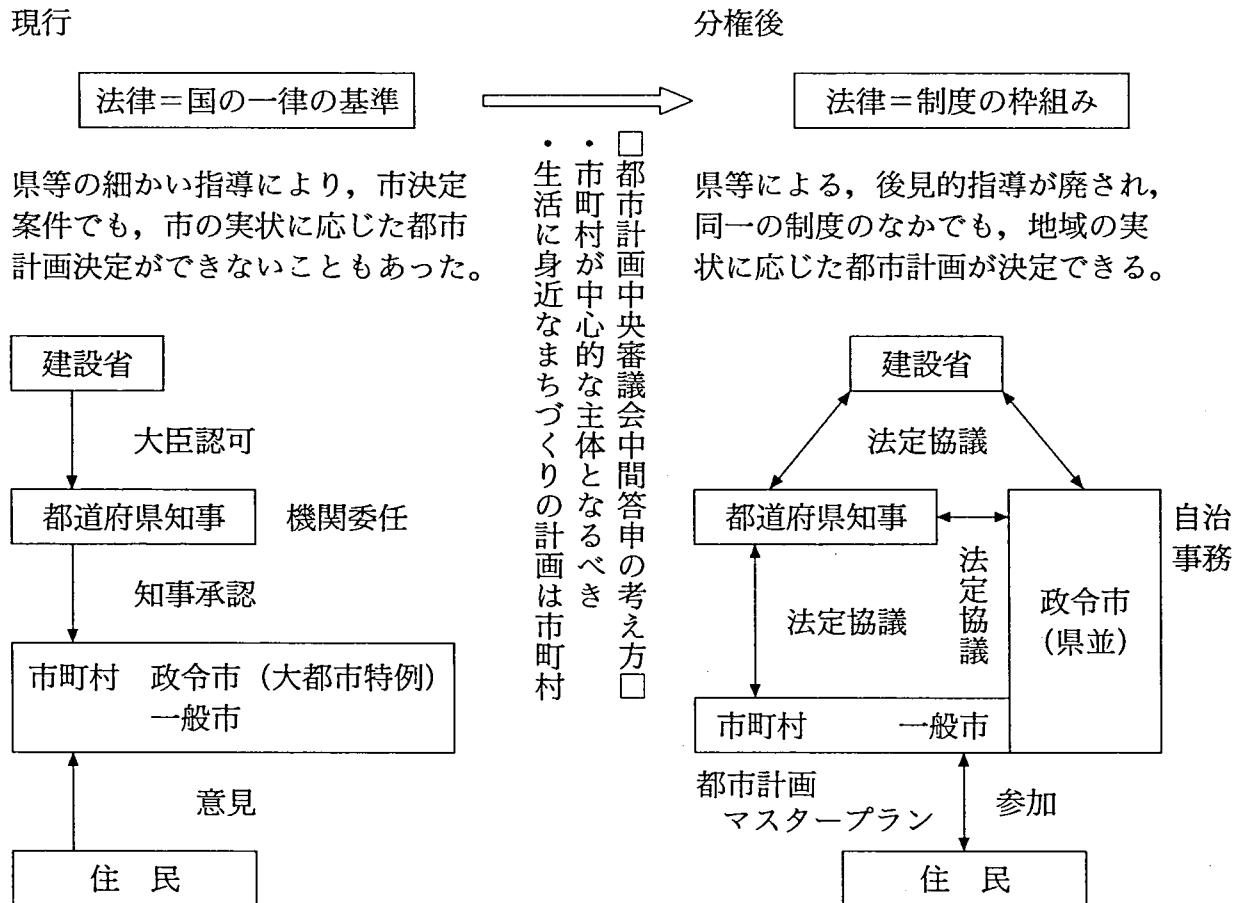
完全に分かるのは法律が改正されてからになってしまいますが、それでは遅いわけで、それに先だって何かをやろうとして、ときには、両睨みで検討をすすめなければならないという自治体としての難しさをもちらながら検討しました。

地方分権による都市計画の考え方の変化
現行は、法律が一律的な基準を定め、その当てはめを機関委任事務として県知事が行います。市町村で事業をつくる作業はできますが、それを審査する都市計画地方審議

会が都道府県にあってチェックをかけてくる。そのチェックのかけ方も、県独自のかけ方ではなく国の一基準を見て、それを当てはめるというやり方が今日の都市計画のつくりであるということを示しました。（概括的な図1）それに対して分権後はどうなっていくのかが、図の右側です。基本的には建設省が大きな基準はつくっていますが、大臣の認可や知事の承認という固いチェックはなくなるということを示しています。

「法定協議」というのは法律に基づいて協議することですが、「協議とはなにか」というと、上下の関係でなく自治体と国が対等の関係で話し合いをするのが定義だったわけですが、「意思の合致を

図1 地方分権による都市計画の考え方の変化

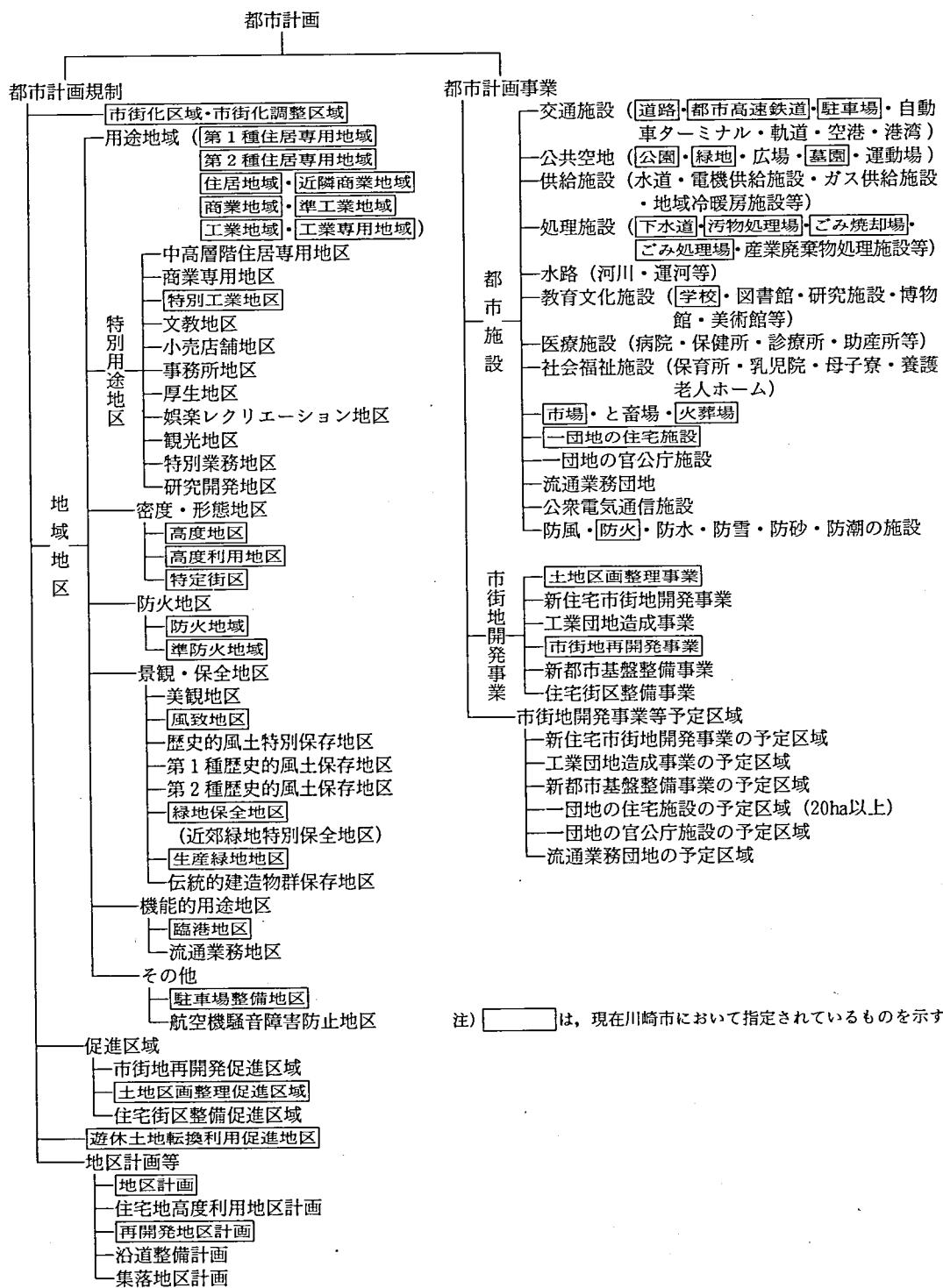


要する」ことになると、一方的になってくる面もあります。

例えば「物別れに終わった」ときにどうするかというところですが、協議を持ちかけるのが自治体の場合ですと、自治体が

「このようにやりたい」と言い、国は「この基準があるから直してくれ」と言っています。それに対して自治体が「地域の要望」を根拠に歩み寄りができないケースもあると思います。その場合に、そのまますすめ

図2 都市計画の内容



ることができる仕組みが「意思の合致を要しない協議」になります。また「両者の意思が合致しないと事業をすすめられない」というのが、「意思の合致を要する協議」となります。分権推進委員会では「意思の

合意を要しなくなくてもいいのではないか」とかなり主張しましたが、最終的には「意思の合致を要する協議」が多くなっています。

ただ、自治体側の意思を貫く道はないの

表1 都市計画決定等の手続

(分類観の●は、県→市へ権限移譲されるもの、×は、移譲されないもの)

	都市計画の種類	決定権者(現行)			決定権者(分権後)			分類
		知事決定	政令市		知事決定	政令市		
1	都市計画区域の指定	○			○			×
2	市街化区域及び市街化調整区域	○			○			×
3	用途地域(既成市街地等)	○				○		●
4	特別用途地区(特別工業他)		○			○		
5	高度地区		○			○		
6	高度利用地区		○			○		
7	特定街区		○			○		
8	防火地域及び準防火地域		○			○		
9	風致地区	○				○		●
10	駐車場整備地区		○			○		
11	臨港地区	○				○		●
12	緑地保全地区(大都市地域)	○				○		●
13	生産緑地地区		○			○		
14	土地区画整理促進地区		○			○		
15	遊休土地転換利用促進地区		○			○		
16	道路(自動車専用道路・一般国道)	○			○			×
17	道路(幅員22m以上)	○				○		●
18	道路(幅員22m未満)		○			○		
19	都市高速鉄道	○				○		●
20	駐車場		○			○		
21	公園(10ha以上)	○				○		●
22	公園(10ha未満)		○			○		
23	緑地(10ha以上)	○				○		●
24	緑地(10ha未満)		○			○		
25	墓園(10ha以上)	○				○		●
26	墓園(10ha未満)		○			○		
27	下水道(公共下水道)		○			○		●
28	汚物処理場		○			○		
29	ごみ焼却場		○			○		
30	ごみ処理場		○			○		
31	学校(高校・中学・小学校等)		○			○		
32	市場		○			○		
33	火葬場		○			○		
34	一団地の住宅施設(1000戸以上)	○				○		●
35	一団地の住宅施設(1000戸未満)		○			○		
36	防火施設等		○			○		
37	土地区画整理事業(20ha以上)	○				○		●
38	土地区画整理事業(20ha未満)		○			○		
39	市街地再開発事業(1種/1ha以上)	○				○		●
40	市街地再開発事業(1種/1ha未満)		○			○		
41	地区計画		○			○		
42	再開発地区計画		○			○		

かというと、仕組みとしては国と地方の関係をさばく第三者機関、「国・地方係争処理委員会」ができるはずですので、自治体はそこに不服の申し立てをすることができることになります。係争処理委員会で真摯な討議をしたことが認められれば、国の承認が得られなくても自治体の意思を貫くことができる仕組みができますので、「意思の合致を要する協議」が主になっていますが、認可とか承認という今の硬い制度からすれば大きな前進と言えると思います。

図の右にある「自治事務」は政令市特有の問題かもしれませんのが、政令市が県並みの権限をもつようになってきているところがあります。ただ政令市といえども、一般市の中の特別枠でしかありませんので、一般市と同じ仕事をする部署と県並みの仕事をする部署と二面性をもつことになってきています。厚生省関係ではいまでもこういうルールになっていましたが、今回の分権によって建設省関係も権限移譲がなされてきたということです。

市町村においても、かなりの分野で権限移譲がなされています。用途地域、都市施設・市街地開発事業は一般市町村のものです。

都市計画の内容

都市計画には、その中身は都市計画規制と都市計画事業にわかれます。図2(15p)は分野ごとの体系を網羅した図になっていますが、□内は川崎市で指定されているものです。歴史的風土特別保存地区や美観地区は、箱根町や鎌倉市に当てはまるところです。自分の自治体がどういうところに関わっているのかチェックできればいいと思います。

表1(16p)では、都市計画決定の手続きの一覧表です。42種類の都市計画に対しての決定権者がだれなのかを整理していま

す。現行と分権後に分けていますので、自治体ごとにどのような権限をもっているのかチェックできます。「分類」欄で、もともと政令市が権限をもっているところは空欄で、分権によって権限移譲があったところ、変わらなかつたところは×印になっています。このような整理をすることによって、どんな権限が移譲されたのかがわかるようになると思います。

表2(省略)では、もう少し詳しく書いています。権限移譲があった、知事決定といつても原案は市町村がつくっている場合が多いのですが、神奈川県知事が決定するのであれば、県が原案をつくりそれに基づいて承認をうけるというやり方もあります。

実際は市町村が原案をつくりそれを県にあげ、都市計画課が審議会にかけるという仕組みになっています。そうすると、都道府県の都市計画審議会から市町村の審議会に決定する機関が代わったとしても事務的にはあまり変わりません。そんなこともあります。業務に対するその内容を整理し、それに対して現行と分権後の想定をし、比較増と比較減に整理しました。

例えば、都市計画法に基く基礎調査では、「現在はデータを県に提出するだけだが、分権後はデータの整理、印刷製本まで市が行う」ことになります。また、都市計画審議会については、「委員会構成が変わり、定数の増が想定され、運営等の事務が増加する」が「県地方審議会用の資料の作成、事前調査が不要となる」ため比較減となる、という状況です。

事務執行体制の変化

事務執行体制をどのようにつくっていくか、専門の技術担当を置く必要性、庁内の体制・人員配置に触れてています。権限移譲で、事務増、人員増と流れてくれば分りやすいのですが、行政改革の流れから必ずしもそうはなりません。そのときにどうするかを考え、組織の統合という視点も入れています。

どこの自治体も、どこの課であっても事務分掌はもっています。川崎市の事務分掌に基づいて、個人ごとの事務が増えるのか減るのか、分解したものです。

その結果、分権による新規事務として生まれ、分権により増加する事務「国等関係機関との協議調整」が6項目、減少するのが1項目となります。

計画部門と事業部門の調整

都市計画決定が市の権限になってきますと、計画というのは長いスパンで見たところであり、事業は短いスパンで見たところです。長いスパンで見ればいいが、その事業をチェックするところがなくなってしまいます。今まで県がチェックをしていましたが、今後は自分のところでチェックするようになります。短期的な利害や政治的な思惑等によってする事業もあるでしょう。

それに対するチェック機能を自分のところで担わなければいけないわけで、牽制のシステムをどうつくっていくかが必要になってくるということです。

都市計画マスタープランは市町村ではどこでもつくるわけです。政令市の特有などころで区役所をもっていますから本庁で全部やるのがいいのか、行政区だけでおさまるような計画は、むしろ区役所でつくった方がいいという観点からの検討も必要だと思います。

住民参加の問題や、財政面からの検討、

機関委任事務の廃止というとき、具体的に都市計画にかかる機関委任事務にはどんなものがあるのか、などを合わせて見ていったものです。

都市計画決定の事務フロー

ここまで事務分類というミクロ的な課題から、庁内での合意や住民に対する説明のために、少し鳥瞰的に、上の方からみたものです。現行（図3 19p）と分権後（図4 19p）をわけて、分権によっての事務の変化、新たな事務の発生を見ています。具体的にどうなるかを見たのが過去の実例として、「溝口駅北口地区市街地再開発事業」をどのようなフローでやっていたかを整理し、今後、市決定になったときにはどうなるかを想定しました。すると、「市都計審事前説明」や県への「決定手続き依頼」など、そして「県都計審」は不必要になり、そこにかかった期間が短縮できるということがわかります。これは、市民にとっても便利だと思われます。

今後の課題

地方分権というのは、国の権限、県の権限が市町村にやってくると市としては捉えますが、その時に区役所と本庁を考えると、その権限は、今本庁で処理している業務が権限としてやってくるとすると、区役所はなにも変わらないでいいのか。1つは事務がやり切れるかという事務的な観点、もう1つは住民から見たときに地方分権とはなんなのかという問題があります。本庁がいろいろな仕事をするようになっても、そこから指示をうけて区役所の執行だけをしたのでは、住民から見ればなにも変わらないと思われる恐れがあります。地方分権が、国、県から市町村への分権であったとしても、市の内部で、自動的に区役所に権限を移譲させていくことが伴わないと、住民に

分かる分権にはならない。それに対応したシステムづくりが求められていると考えています。

現実にはなかなか難しい面があります。

区役所の庁舎の問題で、仕事をやれば全体の職員数は増えなくても、人の移動はあります。本庁から区役所へ人を動かすときに庁舎のスペースがないという問題もあって、

図3 都市計画決定の事務フロー（用途地域＝知事決定）

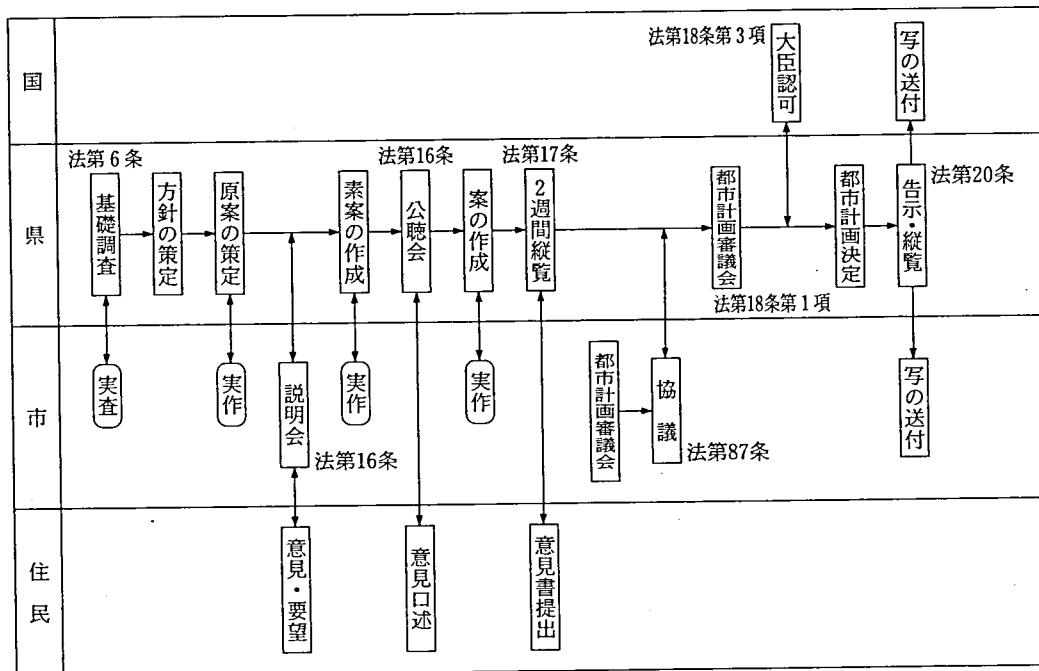
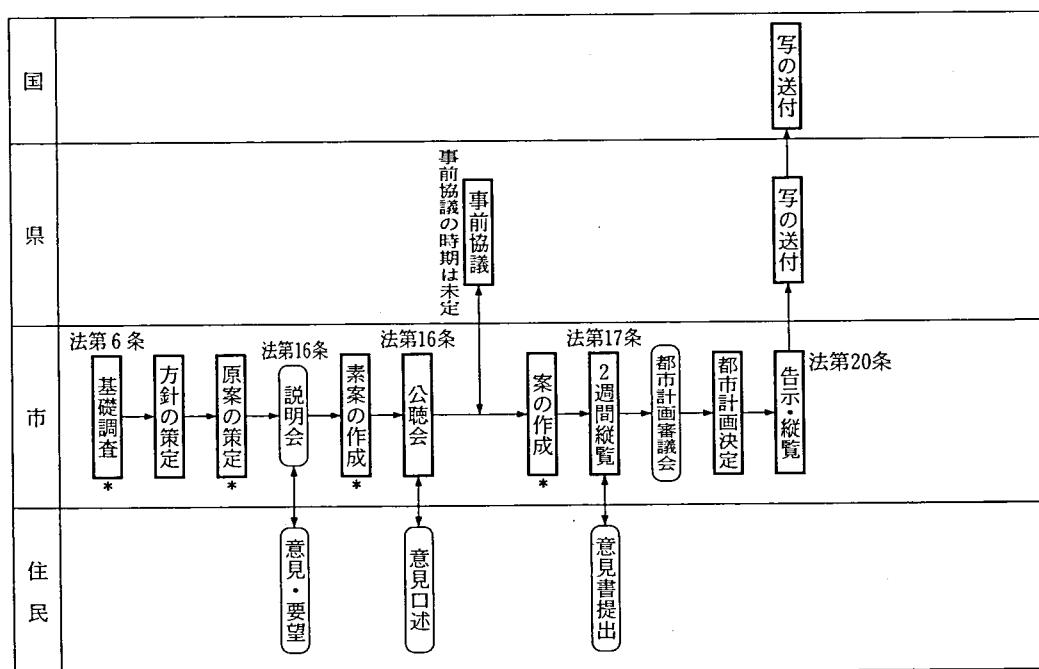


図4 都市計画決定の事務フロー（用途地域＝分権後の想定）



[] 新たに発生する業務 * = そのうち実質的には従来から行っていた業務

一朝一夕にはすんでいかないでしょうが、基本的な方向として必要なものを認識しようとしたものです。

2. 生活保護分野における 事務のあり方

ここでも検討のすすめ方は、分権推進委員会の議論をレビューしながら、生活保護を自治事務にした方がよかったのか、法定受託事務にしたらどうであったかを考えてみました。これを検討した時点では、生活保護の事務の振分けが第1次勧告でなされていましたので、検討のフレーム自体は定まつたものでした。「生活保護の決定・実施」は法定受託事務に、「被保護者の自立助長のための相談、助言等の援助事務」は自治事務にというフレームの中で検討することができました。

(1) 機関委任事務における通達行政の現状

理論的なことを言えば、機関委任事務というのは国の事務であって、その執行を自治体の長という機関に委任する、それを国の指示どおりに仕事をさせるというのが本来の制度の趣旨だったのですが、実態は必ずしもそのように使われていません。沖縄の「駐留軍用地特別措置法」をみても、沖縄県の知事というのが収用採決の代行等をすることになっていて、機関委任事務が本来の理論的なものだけであるとすれば判断をする余地はなく、「やれと言われたからやる」というだけです。実は、地域裁量という地域で判断する余地があり、そこに理論と現実がずれているわけで、生活保護でもそういうところをみました。

実際の生活保護の事務がどうなっているかをみたのが表3です。まず、生活保護法

という法律が頂点にあって、そこから出てくる施行令とか施行規則、告示までは、分権後の事務の仕組みの法定受託事務であってもこれに縛られるわけです。それ以下の事務次官通達、局長通達や課長通達には必ずしも縛られなくなってくるわけです。ただし、そういったガチガチの制度的な枠組みに形式的にはなっているが、実際は違うのではないかということを、私たちの職場の例をみていったものです。

表3

- ①生活保護法
- ②生活保護法施行令
- ③生活保護法施行規則
- ④厚生省告示
- ⑤厚生省事務次官通達
- ⑥厚生省社会・援護局長通達
- ⑦厚生省社会・援護局保護課超通達
- ⑧全国保護係長会議資料（口頭による解説含）
- ⑨ブロック単位保護係長会議資料（口頭による解説含）
- ⑩市（本庁）による「取扱要領」

1つの例は、「資産（土地・家屋）保有者の取扱要領」です。地域裁量がないと言われていても、土地の資産的価値は地域によってぜんぜん違います。山間部と大都市の駅前など1等地といわれる土地では、住むという観点からは同じでも「売る」という観点、交換価値はまったく違います。

生活保護の場合は「生活を保証する」ということですから「売る」という観点はあまり入ってきていません。ただ、自分が住んでいて最低生活を維持するための住居を使っていれば売る必要はない、と通達に書かれていますが、大都市の地価の高いところで、多くの人が自分の土地を持つことはできないわけです。一般住民感情から、生活保護を受けていながら駅前に土地を持っているのかという問題もあります。そこで「売却の指導」は、地域で違いがあるだろうということを整理しています。売却を指

導するための基準として、川崎市が独自に「要領」等をつくってやっていることが明らかになりました。それが「資産（土地・家屋）保有者の取り扱い要領」です。

もう1つの例は、「扶養義務調査要領」です。生活保護法4条で「保護の補足性」を言っていますが、「保護はあらゆる能力を活用して、その欠けている部分に対して補助をする」というのが原則です。「能力の活用」は、働く人は働くというのがあります。その他に、「親族の援助を受ける」というのがあり、生活保護では「通達」で「援助を受けられる親族を探して援助を受けなさい」とあります。

実際は、扶養義務は都市部と山間部ではずいぶん違います。ふるさとを顧みず、都会で仕事をしているのであれば、都会で困れば「自分でなんとかしろ」ということになると思います。援助のやり方も、都会では金銭的な援助になってきます。それに対して地方では、いっしょに住んでいれば食糧など現物の援助のやり方もあります。都会と地方との「扶養」の現実が異なっている現実の中で一律に「援助」を求めるというはどうかの問題点が出てくると思います。

そういった問題点に基づいて、川崎市では「調査要領」をつくって重点化するようなケースを抜き出しています。基本的に、機関委任事務としての生活保護であれば一律にやるということでしょうが、そうはできないために、このような「要領」をつくってやっているという例になります。

（2）法定受託事務における「法令解釈等についての一般的指示」権の意味

第1次勧告では、「国と地方が対等・協力の関係に立つ」もので水平的な関係をめざしていました。法令の解釈をだれがするのかというと、基本的には「最終的には裁

判所にある」ということについて国の省庁も理解を示しましたが、一般的には裁判所を除いた行政的な解釈権は国の省庁は「自分がもっている」と思っています。ですから私たちは地方自治の「業界」で言っている「法令の自主解釈権」は当たり前にしゃべっていますが、国の省庁からすると「とんでもないこと」のようでした。法令の解釈権は、「法令を所管する省庁が一義的にもっている」ということで、それを貫徹させるための仕組みとして、機関委任事務がなくなっても一般的な解釈権、「このように解釈するのだ」ということを示す「指示」は国が留保するということが、第1次勧告には書かれています。

言葉の問題になりますが、抽象的な解釈である「指示」個別的な「指示」権は「このケースではこうしろ」というもの、代執行・職務執行命令訴訟に結びつくような「指示」と3種類の「指示」があると言われていました。法令解釈等についての一般的な指示権は、今度の分権推進計画では「処理基準」と言うようになりました。法令に基づいて自治体が事務を処理する、その基準を国が示すことができるというやりかたで、用語は変わってきたということです。国は法定受託事務に関しては、「処理基準」を定めることができます、「処理基準」にはこのような意味合いがあったということを理解できればいいと思います。

また法定受託事務について、地方議会の権限、監査委員の権限などの比較を行いました。「100条調査」といわれる「議会が証人を出頭させ強制的に調査をすることができる、証言を拒否すれば罰則の対象になる」という条項です。そこが機関委任事務から法定受託事務になることによってその適用になるのではないかという整理をしますが、分権推進計画を見ますと、そうはなり

ませんでした。最終的には「機関委任事務と法定受託事務は同じ」というように変わってしまったということです。

(3) 法定受託事務化に伴う国・住民との関係

法令解釈に関する一般的な「指示」、今でいう「処理基準」とか、議会との関係、監査委員との関係は法定受託事務と機関委任事務で変わらないとも言えるわけで、本当に変わらないのかという点について整理しています。

第1は、国と自治体との関係で「一般法」ができたということです。機関委任事務の場合は「やれと言われたらやる」「気に入らなければ訴訟にもっていく」ということしかやれなかつたのですが、職務執行命令訴訟までもっていくのは大変でした。

今度の枠では、一般ルール法のなかで係争処理機関が国にでき、そこに「審査の申出」で不服を言える仕組になりました。これを活用することで、機関委任事務と法定受託事務の違いが出てくる。地域裁量がない仕組は法定受託事務でも同じですが、現実には自治体は「地域裁量をもって仕事をしている」ことを正々堂々と主張する場ができたというのが違います。こういう機関ができたのですから、それを活用していくという自治体職員の意識が必要だということです。

第2は、法定受託事務の自治事務化的取扱いです。ここも分権推進計画では法定受託事務の定義が変わっていますので、必ずしも当てはまらない面があります。「勧告」から「推進計画」の中で法定受託事務の定義を変えたのは、「法制上の字句の整備を行った」というだけで内容を変えたのではないと言っていますから。

法定受託事務について第1次勧告では、「事務の性質上、その実施が国の義務に属



し、国の行政機関が直接執行すべきではあるが、国民の利便性又は事務処理の効率性の観点から、法律又はこれに基づく政令の規定により地方公共団体が受託して行うこととされる事務」と定義されています。後半部分の「国民の利便性」「事務処理の効率性」を言っていますので、自治体側からすると、国民に近い自治体の地域裁量が入ってもいいのでは、という議論の余地があることに注意していただければよいと思います。

3. 機関委任事務制度の廃止に伴う条例及び規則への影響

基本的には、自治事務化によって「条例制定権がある」ということがでてきますが、自治事務も2つに分かれ、「法律に定めのない自治事務」と「法律に定めのある自治事務」です。法律に定めがなければ基本的には「なんでもできる」のですが、問題なのは「法律に定めのある」もので、もともと機関委任事務は法律がありますからそれが自治事務化されるということは、ほとんど「法律の定めのある自治事務」になるということです。それに対して、どのように

条例化等していったらいいのかを検討したところです。

法定受託事務とされた場合において、基本的には条例はできないと言っていますが、法令の中で明確に「条例をつくってよい」と書いてあるところもあり、それについては条例のつくり方は検討の余地があるだろうということです。

「自治事務化に伴う手数料規定の整備について」は、手数料はすべて条例化することになり、ここは大きな点です。機関委任事務の場合は、「手数料令」という国の政令で金額を定めているものが多く、自治体が金額を定めるにしても法形式は「規則」で、「機関が定める」わけで条例をつくれないですから、自治体の規則等で金額を定めています。それに対して、分権の枠の中では「法定受託事務になったものもすべて条例をつくる」ことになりました。今度の「推進計画」をみると、すべて「条例で定めることができる」とはっきり書いています。「推進計画」の中では116件を例示していて、半分の58件は自由に定めてよいもの、残りは「条例を定めよ」とは言っているのですが、定め方が「標準的な金額を国が定める」として、それをもとに自治体が条例で定めるつくりになっています。

「標準」というのは定まった金額ではありませんから、一般的に考えれば「上げ下げ」ができるということだと思います。

これは住民や議会からすると、金額というとだれでも判断できます。「あそこの町はいくら」かが分かりますから、標準とは言え、ある町が「標準を上回ったり、下げる」すれば他の町への影響も出ます。今まで、国で定まっていた金額ですから議会に通すこともなかったのですが、一番大きい影響は「議会に通す」ことが必要になり、通すときには、その理由を述べなければならないということで、自治体の実務にお

いて大きな変化が求められることになります。

「条例に必ずしなければならないところ」「必ず規則で定めなければならぬところ」、またその中間領域をどちらにするかの基準を各自治体で持った方がいいのではないかと思います。

工場立地法に関する条例の制定

工場立地法改正は、98年1月31日付で施行されていますが、いままでは「工場を建てるときには敷地の20%を緑地にする」という一律の規定だったのが、新しい法律では「15%～25%に変えることができる」となりました。川崎市のような、臨海部では「工場を建て替えやすくするために、緑地率をさげるという考え方もありますし、住宅地では「緑を確保した方がいいから上げることができます」という考えがあり得ます。それを条例で定めなければならないというところがあり、経済サイドと緑政サイドが綱引きをしなければならない、その仕組みづくりについても指摘しています。

終わりに

今まで、お話をしたようなことを一覧表にして、チェックポイントを書いたものが「チェックリスト」です。それぞれの事務を置き換えてチェックしていくことが、不十分ではありますが、分権後の事務を考えるきっかけにはなるだろうと思います。

分権事務点検チェックリスト

(1) 国の委員会等の動向

- 地方分権推進委員会等政府委員会及び国の省庁等の動向はどのようか

(2) 事務の変化をどう予測するか

- 事務が廃止しもしくは国・県の直接執行事務になったか。
- 国・県からの権限委譲が行われたか。
- 事務は、自治事務に区分されたか法廷受託事務に区分されたか。
- 特別の関与の見直しが図られたか。
- 市で行わなければならぬ事務は増加するか。
- 市で行っている事務で廃止・縮小可能なものはあるか。
- 事務の質は変化するか。
- 事務の質・量の変化に対して現状の人員・体制で対応可能か。
- もし、現状の人員・体制で対応不可能な場合、どのような工夫を講じることで対応が可能になるか。
- 残る懸案事項はどのようなものか。

(3) 必置規制の緩和などにより事務執行はどう変わるか。

- 主に自治事務化された事務について、創意工夫の余地が広がったか。
- 執行体制の総合化・簡素効率化を図ることが可能になるか。
- 事務の見直しに伴って、組織・機構の改編が必要か。

(4) 財源確保や補助金関係はどうなったか

- 国庫補助金の補助要件は緩和されたか。

(5) 今後の課題は何か

- 地方分権の具体的メリットの検討
- 中長期的な課題の整理
- 残された課題への対応
- 区役所において執行することが望ましい分野の検討

最後に、「通達の意味合い」を組合員の立場から述べてみたいと思います。

ある意味では「無茶な命令」を上司がする場合があります。「法律なんかいい」という感じがなきにしもあらずの場合です。

それに対して、国の通達は防波堤にもなっていたわけです。「国はこう解釈しているから」ということができたのです。今度は、上司の方が分権の枠を知つていれば、「国はそう言っても命令ではない、あくまでも助言、勧告という行政指導的なものだから、オレの言うことを聞け」という場合があるかもしれません。これにどのように

応えていくかは、政策的な判断と法の解釈について、組合員としてもきちんとしたものをもって、それに応えられるようにしていかなければならないだろうと考えています。一言、付け加えさせていただき、終わります。

(この稿は1998年5月26日に開かれた第34回地方自治研究神奈川集会のオープニング集会での記録である。問題提起を受けた鳴海正泰教授と山口道昭氏の講演を編集したものであり文責は編集者にあります。)

1998年8月25日

自治研かながわ月報第65号(1998年8月号, 通算129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

〒232-0022 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. 誰でも会員になります。
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こみください。
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。