

自治研報 かながわ

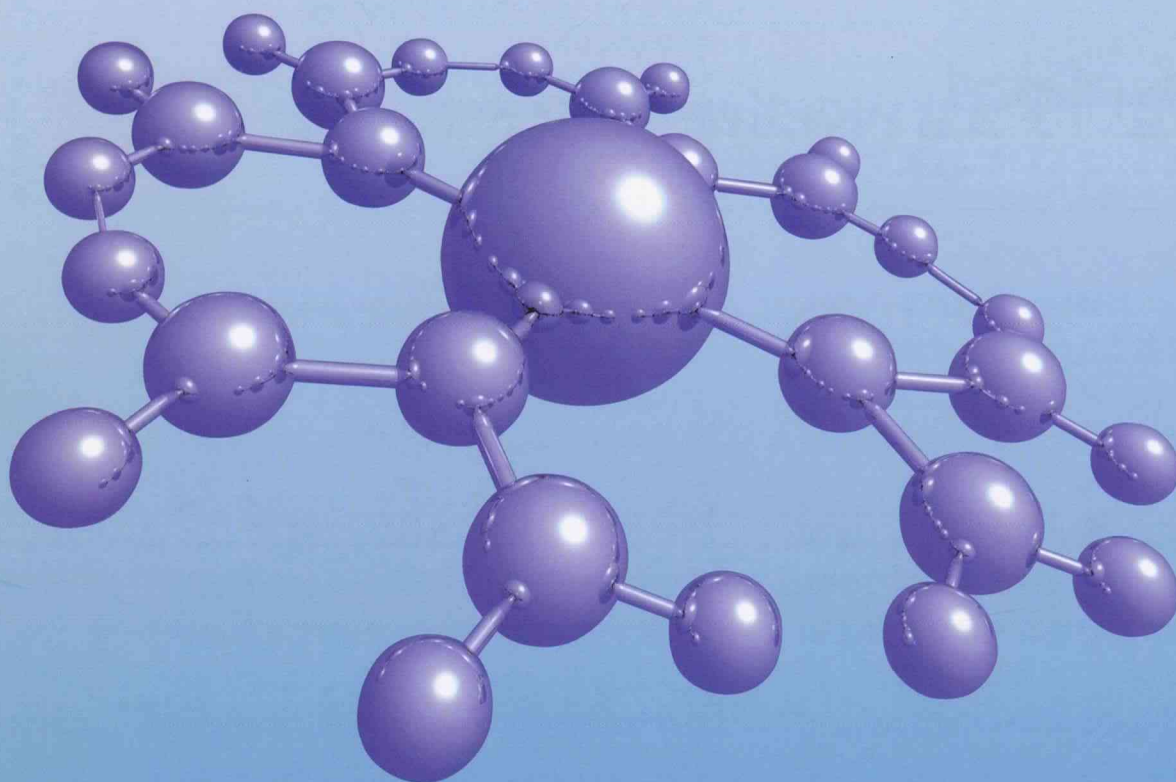
2000
4

No.73

(通算137号)

二〇〇〇年度通常総会・記念講演
地方分権新時代に向けて

分権改革と自治研活動



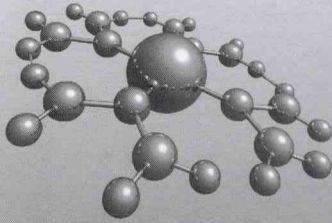
社団法人 神奈川県地方自治研究センター



自治研報 かながわ

2000
4

No.73
(通算137号)



二〇〇〇年度通常総会・記念講演
地方分権新時代に向けて
—分権改革と自治研活動—

社団法人 神奈川県地方自治研究センター



もくじ***CONTENTS

2000年度通常総会・記念講演

地方分権新時代に向けて

—分権改革と自治研活動—

主任研究員 上林 得郎

1. 地方分権一括法の内容とその意義…………… 1
はじめに
 1. 税財源の再配分ができなかった理由
 2. 機関委任事務制度廃止の意義
 3. 機関委任事務廃止ができたその背景にあるもの
2. 自治研センター活動をふりかえって……………11
 1. 自治研センター設立の経過と研究活動の特徴
 2. 自治研活動とは何か
 3. センター法人化と全国自治研集会
 4. 政策運動の課題と将来展望

(社) 神奈川県地方自治研究センター
2000年度通常総会・記念講演

地方分権新時代にむけて —分権改革と自治研活動—

主任研究員 上林 得郎

第1. 地方分権一括法の内容とその意義

はじめに

自治研センターが設立されて23年、ひとつの区切りということでもありますので、「地方分権新時代にむけて—分権改革と自治研活動—」というテーマでお話いたします。

今年は地方自治にとって、大きな曲がり角の年であると思っています。「介護保険」の話は毎日の新聞報道にあります。残念ながら、地方分権については新聞報道にもでてきません。盛り上がり欠けていることを、私は非常に心配しているのですが、私自身にとってみれば、「地方自治研究センター」を作ろうというそもそもの発想は、住民のための地方自治を作るために、その

ための専門的な研究機関が必要だということにあり、そのことを強調してきた者の一人として、地方分権一括法が成立してよいよスタートするということには感慨深いものがあります。少しおさらいになりますが、今回の分権改革の大きな目玉の問題について、私の経験を踏まえながら、地方分権推進委員会における裏話をふくめて最初にご紹介してみたいと思います。

1. 税財源の再配分ができなかった理由

今回の分権改革について、世間では、大きな改革ではあるけれど「官官分権」ではないか、要するに役所と役所との関係の改革ではないか、ということがよく聞かれます。地方自治体ではいま、地方分権一括法

の成立をうけて、それに対応する条例改正の作業に入っているわけで、神奈川県は50本ほどの条例を改正・廃止し、また24本の条例を新しく作ったりしていますが、県内では横須賀市が飛びぬけて熱心に条例化作業をすすめており、61本の条例が制定・改正されています。

こうした一方で財政問題の改革がほとんどなかったのではないかという話も聞くわけです。たしかに、税財源の再配分ということは行われなかったわけです。なぜ行われなかったのか。このことが今回の分権改革の一つの特徴であるわけで、そのことを先にお話してみたいと思います。

税財源が再配分されないというその事実は、1996年3月に「中間報告」という形で地方分権推進委員会の報告が出る前の状態から比べますと、大きく後退しているようにみえるわけです。推進委員会で理論的に中心的な役割を果たされた西尾勝先生のいわれるところでは、「今回の分権改革は、たしかに官官分権である。分権改革の方法には二つの道があり、一つは国から地方へ事務権限を移譲する改革であり、もう一つは国と地方との関係について、国が上で地方が下であるとして上下の関係をつくっている国からのさまざまに行われている関与をなくす改革である」ということでありました。

そして地方分権推進委員会の考え方は、まず「国から地方に対する関与をなくすことに全精力を注いだ」、つまり西尾先生のことばをお借りすれば、「95%は関与の緩和・縮小・廃止に力をそそいだ」ということです。権限移譲ということについては「わずか5%しかできなかった」、法律の数でいうと35本の改正にしかならなかったということで、主力をおいたのは「関与をなくす」方向であったわけです。「現在でも

自治体は多くの仕事をかかえており、地方自治体からの権限・事務の移譲の要望は強くなく、事務権限の移譲が少なかったため、財源移譲という声は大きくならなかった」と述べておられます。

そして国からの関与をなくす方法も、大きく分けると三つあるといわれています。その一つは、いわゆる「機関委任事務」といわれるものであって、市町村長、都道府県知事を国の出先機関として位置づけて国の仕事を負わせる、国の出先機関として国の仕事をしてもらうというものです。そのために包括的で権力的な国の指揮権が自治体におよぶ、自治体では議会の関与とか条例を作るとかがまったくできない機関委任事務という体制をなくすことであったのです。機関委任事務の多くが通達にもとづき仕事をしていることから、これは「通達行政」と言い換えてもいいと思います。

二つめの方法は、「関与」の中でも法律にもとづくもの以外にも、国が自治体に組織のあり方や職員の定数基準を定めたり、職員の資格を義務づけるなど自治体運営を規制するものがありました。「必置規制」、必ず置かなければいけないもの、たとえば市町村には福祉事務所という名前の事務所をおく、保健所の所長は医師でなければいけない、図書館の館長は司書の資格を持っていなければいけない、公民館には公民館運営委員会を置かなければならない、などというように法律または規則によって規制がかけられており、その規制を「必置規制」といっていますが、それをなくすのが二つめの方法です。

もう一つは補助金による関与、つまり補助金をもらうために各省庁に日参するようなケースです。「補助金を出すからその目的に沿った形で仕事をしなさい」ということで国の政策を地方に押し付けることをや

ってきたわけです。いわゆる「ひもつき補助金」です。

この三つの関与の方法がありますが、この三つをとにかく「最大限なくそう」ということで、今回の分権改革ははじまりました。したがって、国から地方への関与をなくして「官官」の関係を改革するわけですから、これらの関与はかなり少なくなっています。しかし国からの関与がなくなったことによって何が変わったのかが、市民にはまったく見えにくい関係になっているというのが現状だろうと思います。

2. 機関委任事務制度廃止の意義

(1) 変わる通達の効力

475本の法律をいっせいに改正する「地方分権一括法」の、その最大の成果は、機関委任事務制度の廃止ということです。私が横浜市役所を辞めて自治研センターを作る前にやっていた仕事は、ほとんどが機関委任事務であったわけです。外国人登録、戸籍、これらの仕事は機関委任事務の典型といわれているものです。仕事をしていてなにかわからないことがあると、必ず県に行ってお伺いを立てるわけです。たとえば「国籍のわからない人が外国人登録にきたらどうしたらいいか」など、さまざまな手続きの問題を、県の渉外部に聞きます。県がわからないと法務省に聞き、法務省の指示どおりに仕事をする、というやり方をしていたわけです。実際にする仕事は「通達」に基づいてするので、法律はあまり見ないで仕事をしていることが多かったわけで

す。実際、私自身は、外国人登録法はあまり見ていません。「外国人登録取扱い要領」という名前の通達に基づいて仕事をしてきました。

機関委任事務が、今回、なくなったということは、通達がなくなるということと同じであるわけです。通達がなくなると、いままでの通達はどういう意味をもつのか。通達は自治体にとって法律を解釈するための、一つの参考資料であり技術的指導・助言にしか過ぎないことになり、法律の解釈権は国と同様に地方自治体ももつということになるわけです。したがって、自治体自らが考え、自ら発想した仕事ができるようになる、そのために必要なのが条例であり、条例を作りその条例に基づいて仕事をするのが可能になったということが言えるのだろうと思います。

機関委任事務がこの4月から廃止されて、一番困るのは職員なのではないかという声がよく聞かれます。いままで何をするのにも、通達、先例集などというものがあって、それに基づいて仕事をしてきたわけですから、それがなくなると困るのではないかという学者もいます。横浜国大の北村喜宣先生は、ある雑誌に「自治体職員は通達がなくなると“シャブ中毒”になるのではないか」と書いていますが、これまで通達という麻薬（シャブ）に浸っていた自治体職員が、通達がなくなってしまったら法律を自分で解釈することができなくて“通達がほしい”といい出すのではないかという皮肉を言っているわけで、けだし名言ではないかと思っています。私自身が仕事をしていたときに、通達だけで仕事をしていたという経験からすると、確かにそう言えるのではないのでしょうか。

逆に、これを裏返して言えば、これからは自分たちで考え自分たちが法律を解釈し

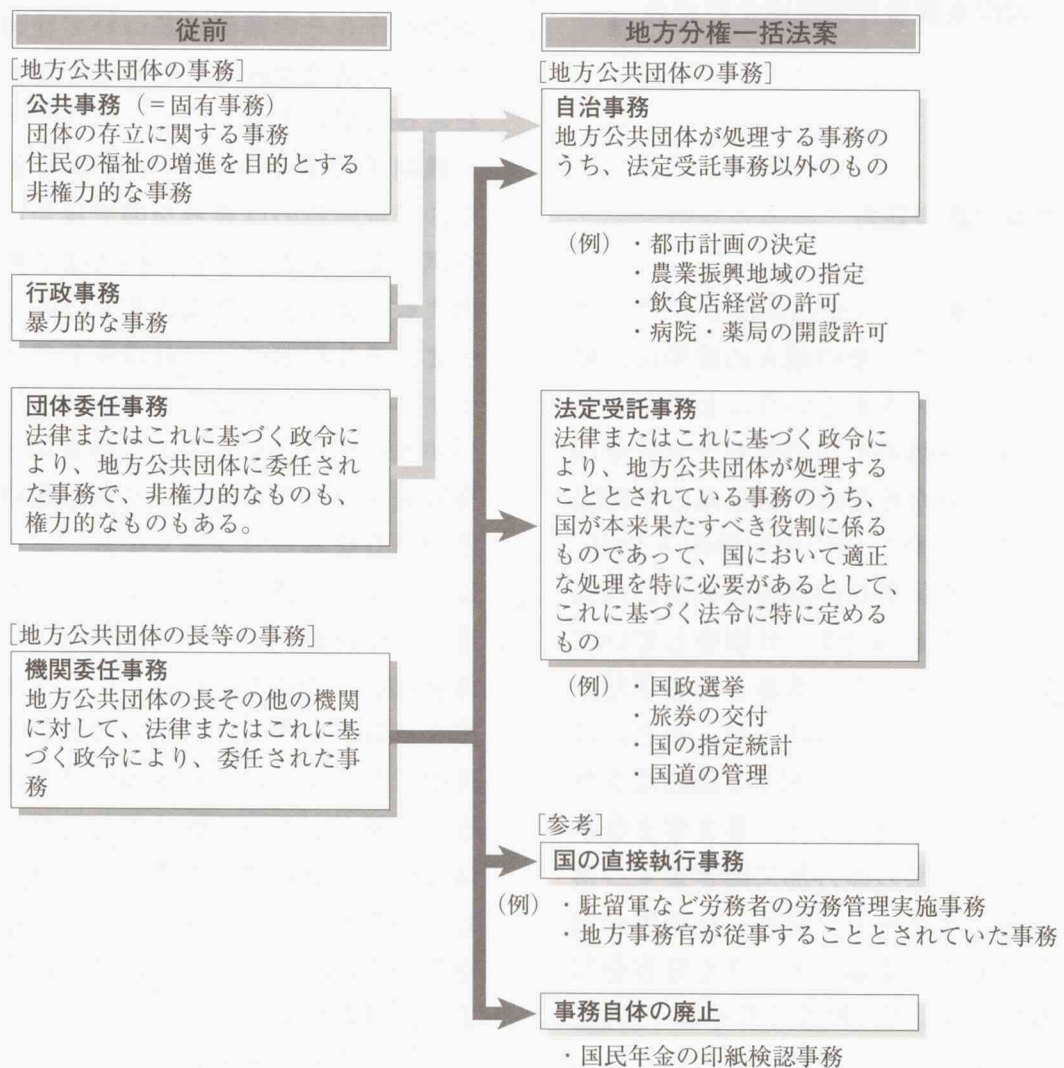
て、改めて住民のためになる仕事ができるということであり、その政策を実現するために条例を作り規則を作って、それにしたがって仕事をするのが可能になったと言えると思います。

(2) 事務区分の変更

具体的に機関委任事務が廃止されたときにどうなるか。これまで役所の仕事は大き

く分けて四種類あるといわれます。一つは公共事務、二つは行政事務、三つは団体委任事務、四つは機関委任事務です。公共事務というのはそれぞれの団体が自由に発想して住民の福祉の増進を目的としたさまざまな仕事をする事務です。行政事務というのは権力的な、いわば規制行政といわれる権利を制限したり義務を課したりする事務で、保健所が行う食品衛生法に基づく規制や許認可などの権力的な事務をいいます。

資料／地方分権に伴う地方自治体の事務の推移



団体委任事務は住民登録などがまさにそういう仕事であり、基本となる法律はありますが団体に仕事が任されている事務で、条例を作ることができます。

それに対して機関委任事務というのは、国の包括的な指揮のもとに行われものから、議会はこれに関与することはできないといわれてきたわけです。それが今回の改正で、公共事務・行政事務・団体委任事務までは「自治事務」として自治体の本来の仕事になったわけです。そして機関委任事務のうち、55%が自治事務になり、残りの45%が「法定受託事務」ということになりました。いままで機関委任事務であったものが半数以上は自治事務になり、そして公共事務、行政事務、団体事務という区別がなくなって自治事務になりましたから、自治体自らが判断をして仕事を行う、その範囲が非常に広がったということは事実なのです。

これまで機関委任事務といわれていたものは、自治体の仕事のうち、とくに都道府県の仕事のうち8割が機関委任事務だといわれ、市町村では4割がそうだといわれていました。それが今回の法律改正によってどうなったかといいますと、都道府県の機関委任事務の3割は法定受託事務にとどまりましたが、市町村にとっては1割5分ぐらいに減ったといわれています。ですから機関委任事務であっても、多数が自治体の事務になったと言えるのではないのでしょうか。それだけ多くの権限を自治体をもつことができたということです。その権限をもつことができたということ、自治体のみなさんが残念ながら実感をしていない、したがって盛り上がり欠けるということではないかと思っています。

そして自治事務のうちには、法律に定めのある事務と定めのない事務があります。

法律に定めのある事務は、行政事務や団体委任事務であってそれぞれ根拠となる法律があって、その法律に基づいて仕事をしています。しかし根拠となる法律がなくてもやっている仕事もたくさんあります。案外知られていないのですが、みなさんが登記をするときに市役所から印鑑証明をもらいます。この印鑑証明はまったくの自治事務であり法律がないのです。それぞれの市町村が「印鑑登録条例」を作ってやっているということです。私が市役所で、最後に所属した横浜市市民局でやっていた仕事は、まったく法律に定めのない仕事で、勤労者福祉共済という勤労者の互助共済の仕事でしたが、この仕事にはまったく法律の定めがなく、横浜市が独自に「勤労者福祉共済条例」というものを作ってやっている仕事でした。

(3) 自治事務と法定受託事務のちがいは

では自治事務と法定受託事務はどこがどうちがうのでしょうか。実は、法定受託事務の定義そのものが何回か変わりました。中間報告と第1次勧告、さらに地方自治法の改正原案、そして政府の分権推進計画との間で微妙に変化してきたのです。そして最終的に地方分権一括法の中で、地方自治法改正案として最終的な定義づけが行われたこととなります。

その変化は要約して言えば、分権推進委員会の中間報告や第1次勧告では、法定受託事務は国の事務であるが国民の利便性や事務処理の効率性からみて地方自治体に委託した方がよいものを法定受託事務と定義しています。「法定受託事務は国の事務」という定義でしたが、自治法改正原案や分権推進計画では「法令にもとづき自治体で処理する事務」のうち「国が本来果たすべ

き役割に係るもの」となっており、自治体の事務という性格に変わってきました。そして最終的に、改正・自治法では、法令に基づく自治体の事務のうち「国において適正な処理を特に確保する必要があるもの」を法定受託事務と定義しました。

このことが何を意味するのかといえば、法定受託事務は自治体の事務であるが、国にとって適正な処理をすることを求められている事務ということが出来ます。つまり、国からの関与の程度がちがうということです。「法定」という意味は委託・受託の契約関係では自治体側が事務処理を拒否することもできますから、拒否されては困るので法律で定めることにより、事務処理をしてもらうことになったと西尾先生は言っています。

つまり、自治事務については、国は助言・勧告を行うことなど非権力的関与だけを行うことができます。ただし、自治体が法令に大きく違反するような場合に限り「是正措置要求」をすることになっています。

ところが法定受託事務については、助言・勧告、資料提出要求や協議などの非権力的関与のほかに、協議には同意を必要とすることや、許可・認可・承認を必要とす

ること、法令に反すると思われたときは、是正の指示を出すことができ、指示に従わなかったときは国が直接代執行することができるなど、権力的関与を行うことができるものとされました。このように自治事務と法定受託事務はいずれも自治体の事務ですが、関与のあり方がちがうということなのです。

3. 機関委任事務廃止ができた その背景にあるもの

(1) ショック療法としての「廃止」の決断

この機関委任事務をなぜ廃止できたか。その裏話の一つをお話します。ちょうど5年前になりますが、1995年5月に「地方分権推進法」ができます。長洲前神奈川県知事をはじめ7人の委員によって分権推進委員会が発足したのが95年7月でした。そこから審議を重ねていったのですが、その年の12月になってはじめて、地方分権を推進するために「機関委任事務制度」を廃止したらどうかという見解が、委員会の中で突

資料／分権後の国の関与のあり方

- ◎関与の基本原則（法定主義の原則、一般法主義の原則、公正・透明の原則）に従う。
- ◎新たな事務区分ごとに関与の基本類型を地方自治法に規定する。
- ◎関与はできる限り基本類型に従った最小限のものとする。

自治事務に関する基本類型
助言及び勧告
資料の提出の要求
協議
是正措置要求

自法定受託事務に関する基本類型
助言及び勧告
資料の提出の要求
協議
同意
許可、認可及び承認
指示
代執行

資料／法定受託事務（国から地方に対するもの）の定義の変遷

	日 時	内 容
中間報告	96年3月29日	専ら国の利害に関係のある事務であるが、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
第一次勧告	96年12月20日	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施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
地方自治法 改正大綱	97年12月24日	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に定めるところにより都道府県又は市町村が処理することとされる事務であって、役割にかかるものとして別表に掲げるもの
地方分権 推進計画	98年5月29日	法律又はこれに基づく政令の規定により都道府県又は市町村が処理する事務のうち、国が本来果たすべき責務に係るものであって、国民の利便性又は事務処理の効率性の観点から都道府県又は市町村が処理するものとして法律またはこれに基づく政令に特に定めるもの
自治法分権 改正案	99年3月29日	法律又はこれに基づく政令の規定により都道府県、市町村又は特別区が処理することとされる事務のうち、国が本来果たすべき役割に係るものであって、国においてその適正な処理を特に確保する必要があるものとして法律またはこれに基づく政令に特に定めるもの

然という形でだされました。突然だされたのはなぜかということになります。

分権推進委員会がはじまって二つの委員会、「くらしづくり」部会と「地域づくり」部会ができますが、その二つの委員会のメンバーを含めて各省庁とのヒアリングをやり、機関委任事務をどうするかについて議論が始まりました。委員の中にも機関委任事務を整理・合理化をするという派と廃止をする派とに分かれました。ヒアリングの中で地方自治体側は廃止を主張し、各省庁は整理・合理化案ぐらいはいいが廃止は絶対にだめだという主張でした。

なぜ省庁側が機関委任事務の廃止はダメなのかというと、全国的に、統一的にやる仕事については国の機関委任事務が有効である、そして財産権を規定している憲法29条だと思いますが、「財産権は、これを侵害してはならない。財産権の内容は、公共の福祉に適合するように、法律でこれを定める」と憲法に書いてあり、「法律を作るのは国で、法律に基づいて仕事をするのは

国の仕事だから機関委任事務でなければならない」といういい方です。

各省庁はこの主張を委員会の中で異口同音に繰り返し発言したものですから、必ずしも地方分権に熱心でなかった委員もいましたが、あまりにも省庁が「頭が固い」ので、各委員があきれ返ってしまいます。そこでこの際、ショック療法として「機関委任事務を廃止する」と言ったらどうかということになったそうです。

西尾勝先生が親委員会を代表し、成田頼明先生、大森彌先生がそれぞれの部会長をされているわけで、その三者が諸井虔委員長から特命をうけ、多分、成田先生が書かれたのだと思いますが、「機関委任事務を廃止した場合に自治体の事務を整理し、自治事務と法定受託事務に分ける」という原案をだされたという話があります。そして推進委員会の委員長・諸井さんと堀江湛先生を加えた5人だけがその事実を知っていて、12月22日になってはじめて委員会にかけられ、「ショック療法として提案しよう」

ということになったと聞いています。そのことには、その直後に私自身も知りショックを受けました。同時に大喝采をして、とにかくしっかりやっていただこうと思ったのでした。そのショック療法が見事に効いて今日まで至っているわけですが、機関委任事務を廃止したということが大きな成果であったと思います。

(2) 「グループヒアリング」

地方分権委員会では「機関委任事務制度の廃止を決断すべきである」という中間報告を、1996年3月にいたしました。これから地方分権推進委員会と各省庁との、個別の、本格的な膝づめ談判がはじまり、大変な作業が行われたのです。推進委員会は何としても現実的で実現可能な「勧告」をだそうと考え、各省庁との同意を求める話し合いがもたれたわけです。これは「グループヒアリング」とよばれました。私は「膝づめ談判」だといっています。

これは、推進委員会側から担当する委員と学者を2、3名選び、委員会の事務局長と事務局次長、そして担当参事官がならび、各省庁からは、担当する局長と次長（審議官）と課長の3名が座るとともに、その省庁の総務審議官と文書課長が同席する。こうして委員側と相手の局長らとの交渉が進められたといわれています。

1回におおよそ2時間ぐらいかけ、話がつくまで次から次へ、くり返し交渉が行われ、毎日10時から5時半ごろまで、正式な委員会の開かれる時間を除いて、このグループヒアリングが行われたのです。都市計画制度の見直しなどについては10数回にわたって行われたといわれており、交渉回数では最多であり30時間以上も費やされたということです。

こうした各省庁との話し合いの結果、合意事項が一つひとつできていきます。これまでの機関委任事務のうち原則的には自治事務に切り換えるが、そうならないものは基準をつくって法定受託事務としようという作業です。この基準は「法定受託事務のメルクマール」とよばれるもので、「国家の統治の基本に密接な関連を有する事務」をはじめとして8項目にわたっており、第2次勧告の中に明示されています。同様に300件近い国からの関与についても個別に結果をだし、必置規制についてもグループヒアリングの中で廃止・緩和の結論をだしました。その結果が第2次勧告に詳細にわたって記述されています。

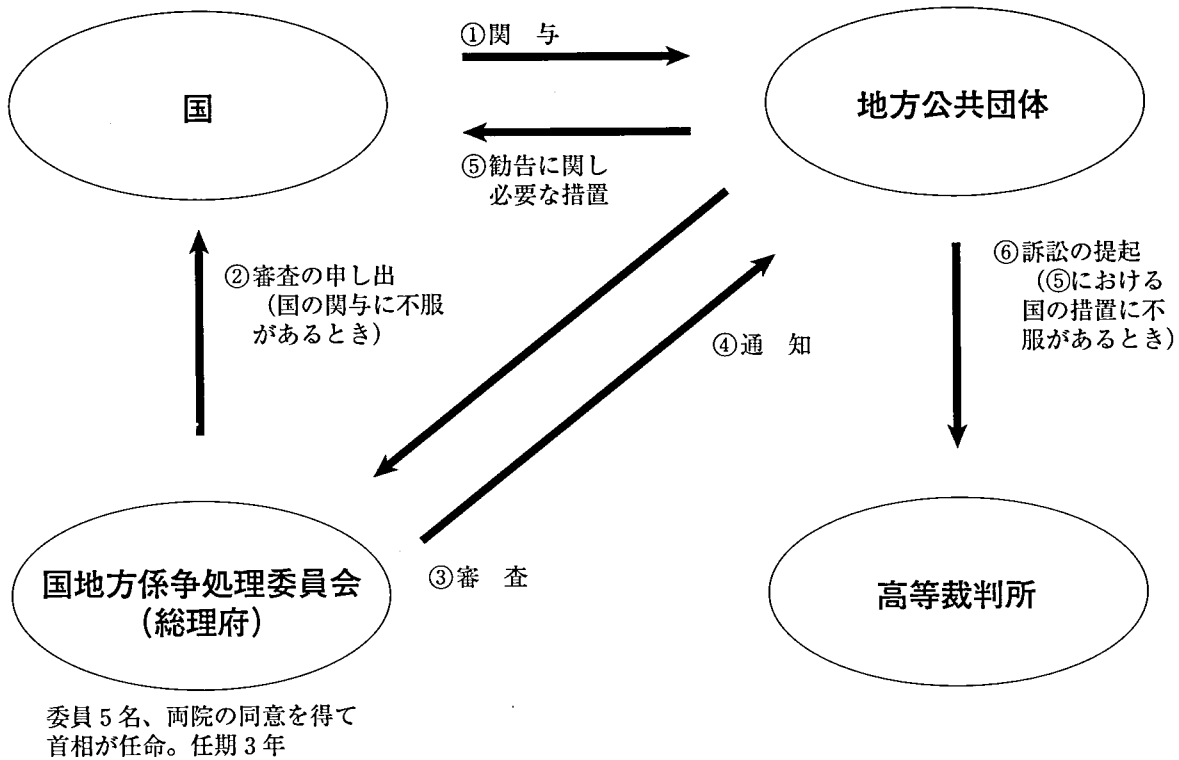
こうしてグループヒアリングで合意されたものが勧告となり、その勧告にもとづいて政府の分権推進計画が98年5月にできました。さらに分権推進計画に盛りこまれた内容が法律としてだされたのが、地方分権一括法であったわけです。こうした隠れた作業の成果として地方分権一括法ができたわけで、この間の各委員の皆様のご活躍の結果として機関委任事務制度が廃止されたことを思うと、この間のご努力に心から敬意を表したいと思い、ここに紹介させていただきました。

(3) その他の改正内容の概要

国の関与と必置規制の見直しも行われましたが、一般にはなかなかわかりにくい話です。必ず置かなければいけないというものは少なくなりましたが、権限移譲については、法律の数にして475本のうちの35本だけで、非常に少ない数にすぎない結果になりました。

実は、日本の地方自治体は非常にたくさんのお仕事をやっています。3、4年前から

資料／国と地方公共団体間の係争処理の仕組み



※国地方係争処理委員会が勧告する場合
 ・自治事務に対する関与が法令に違反し又は著しく不当であるとき
 ・法定受託事務に対する関与が違法であるとき

先進諸国の自治体の研究をやってきましたが、その比較調査をしても日本の自治体ほど多くの仕事をしている自治体はないのです。自治体の本音としては「これ以上仕事を増やして欲しくない」というものもあり、「権限をよこせ」という声は、自治体の側から大きく盛り上がってこなかった、と西尾先生たちも言っていました。

「権限移譲が行われれば、新しい事務が増えるのだからお金も増えなければいけない」というのが当然の論理ですが、「権限があまり移らなかったからお金も移らなくていい」のではないかとされ、税財源の再配分は中長期的な課題として位置づけられた、というのが本音のようです。

国からの関与について、地方自治体と国との間で争いがあった場合の制度として、「国・地方係争処理委員会」ができました。国が地方に対してさまざまな関与を行った場合に、その関与について不服がある場合には、地方自治体が直接審査を申し出ることができることになりました。異議の申し立てをした場合には、係争処理委員会は90日以内に審査をしなければいけない。審査の結果は国に勧告または通告するとともにその旨を当該自治体に通知しなければいけないことになっています。なお、この勧告または通告に不服がある場合には、地方自治体は高等裁判所に訴えることができるという制度も新たにできました。これは今後、

自治体の自治権を拡大するにあたって有効な手段として使えるのではないかと思っています。

地方議会の定数も、いままでは地方自治法で決まっています、減らす場合については条例でできることとなっていたのですが、今度は、地方議会の基準となる定数については人口を基礎にして一定の数を決め、その範囲内でそれぞれの自治体が条例で定める、となりました。多くの自治体で、いま、議会で議員定数の条例改正が行われているところです。その他、補助金の整理・合理化なども行われました。

(4) 自治体条例づくりの課題

そのような地方分権一括法が成立して、いま、それぞれの自治体では条例作りをやっているというのは先ほど申し上げた通りです。神奈川県は非常にいいに「これこれの法律がかわったので、それぞれの自治体でそれに基づいて、条例を作っている場合には改正するか、条例がない場合には条例を作るかした方がいい」というマニュアルを作って市町村に配布しています。全国で、そのような情報を流したのは47都道府県のうち、わずか16府県です。情報も出さないで市町村に任せっきりの、ひどい状態があったわけで、まったく指導していないところが圧倒的に多かったのです。

そういうところはどうか。ある法律関係の出版社は3300自治体のうち「1300はうちがやりました」というわけです。主に市町村の加除式の「例規集」を印刷している会社です。今回の分権一括法によって、例規集のうちどこを替えたらいのか、自治体から問い合わせがあったときに、「このように替えたらい」という条例案を自治体に提出した、といわれています。つま

り自治体はその出版社に条例づくりを「丸投げ」したという現実があるわけです。地方分権が盛り上がらないという現実と同時に、自らの力で「条例も作れない」という実態は何なんなのでしょう、大変に残念に思っています。

法律に替わるものとして、条例をつくって条例に基づいて仕事をしなければいけないというときに、その条例が自らできないという状況を改めるためには、私たちのような研究所が、少なくとも法律に長けた人材を養成し、それぞれの自治体が条例を作るときに参考になるような体制になっていればよかったのですが、そこまでは手が回っていません。

そのような状況のなかで、地方分権一括法そのものが成立し、条例改正が終わろうとしているわけで、いよいよこれから自分たちが作る条例に基づいて仕事をするという時代がやってきたわけです。そういう時代がやってきたことを自ら理解して、新しい問題に取り組むのか、そうではなく業者に丸投げして仕事をしてもらうのか、それによって今後の自治体の姿勢が大きく変わっていくのではないかと見ているわけです。大きな曲がり角にあって、そこまでの体制ができていなかったことが非常に残念です。

地方分権の具体的な中身については、これ以上申し上げないことにしますが、最後に一言付け加えて申し上げたいと思います。地方分権推進法は1995年に成立し、5年間の時限立法でありました。今年の7月には委員会は任期が切れるということになっていました。ところが昨日（3月21日）、総務庁長官が閣議の中で「分権推進委員の任期をもう1年延期したい」旨の発言をし、自治大臣も同じような趣旨の発言をしたことが官房長官の記者会見で明らかになり、

もう一年延期が決まりました。

分権推進委員会の役割としては、分権改革の提言をすることが一つであり、提言した内容がどう実行されていくのかを監視することがもう一つの役割でした。4月に分権一括法が施行されて7月に推進委員会の

任期が終わってしまえば、地方分権がどう推進されたのか点検することができないので、もう1年しっかり点検をし監視してもらおうという趣旨のようです。これには法律を改正しなければなりませんので、近々法律が改正されると思います。

第2. 自治研センター活動をふりかえって

1. 自治研センター設立の経過と研究活動の特徴

それではきょうは、自治研センターのあり方を振り返り一定の総括をしてほしいという要望もありましたので、自治研センターが1977年に作られた経緯と、「自治研とはなにか」について、日頃考えている話題に移らせていただきます。

1975年に、長洲一二さんが神奈川県知事に当選いたしました。革新県政ということでしょうか、県政に明るい展望が見えたということがあり、当時、労働組合の一つの柱であった「神奈川県評」の中に政策を研究する「県政総合研究センター」の設置構想が打ち上げられました。布川昇事務局長の時代ですが、折から自治体は財政危機の状態にあって、自治体側がそれに熱心に取り組むことができない、また県評側もお金を集めるのが難しいという状況がありました。

自治労としては、とにかく「早く作って

ほしい」と県評側に要請していたのですが、実際にはそうはなりません。将来、県評のいう「県政総合研究センター」ができたなら一緒になることとして、自治労だけが先行的に見切り発車としてスタートしようということになりました。その1977年は、地方自治法施行30周年という区切りのいい年でしたので、その時を目処に発足したわけです。

呼びかけ人には、長洲県知事をはじめ、横浜市長・飛鳥田一雄さん、川崎市長・伊藤三郎さん、鎌倉市長・正木千冬さん、藤沢市長・葉山峻さんという5人の革新首長になっていただき、5月3日の憲法・地方自治法施行記念日に盛大に発起人総会を行い、6月4日の自治労神奈川の結成記念日に結成総会を開きました。私たち自治労神奈川県本部は前年の76年の大会で結成方針を決めており、専従者を探していたところでした。

当時、自治研の全国推進委員長もしていて自治労本部副執行委員長をされていた藤井照生さんに人選をお願いし、そこで名前があがったのが、現在の北海道大学教授・神原勝さんでした。神原さんが「うん」と

いってくれたら、私はいまここにはいなかったのですが、断られてしまいました。当時、自治労県本部書記長の高野博司さんに「お前も言い出しっぺの一人だから、役所をやめてこの商売に入ったらどうか」と説得され、いよいよ結成の準備に入ったわけです。

私たちのやって研究活動がユニークであるとするれば、本や雑誌をつくる時原稿の執筆を頼んでそれを誌上に載せるというのが普通のスタイルですが、そのような形はとりませんでした。いまもそうですが、研究会を開いて「メインになる人に講演をしてもらおう」、それをなるべく多くの人に聞いてもらい、喋ってもらった内容の速記をとってそれを加工して雑誌に載せるというパターンを繰り返してきました。専門家を呼んでお話を聞くわけですから、それを会員の共有できるものにすることが特徴的でした。最初の仕事は、長洲さんの新神奈川計画を作るための研究会で、それが大仕事でした。研究会は喧喧諤諤の討論をし、そこでまとまった意見書を県へ提出するということでした。

つぎに私たちに取り組んだのが住民参加のあり方についてでした。1977年のことはいまから20年前ですから、珍しいテーマだったと思います。当時、横浜市は飛鳥田市政下にあって「区民会議」を作って、横浜市自身が住民参加の制度化をはじめていました。そういう時期でもあり、「住民の地方自治を作り上げる」という理念からすれば当然ですが、そのための住民参加を調査対象にし、「住民参加と自治体の対応」というレポートをまとめて月報に掲載しました。つづいて住民組織についての研究会をやり、住民活動をやっている人をお呼びしご意見を伺い、具体的な活動内容をお聞きして「地域生活運動の実践にむけて」とい

う報告書にまとめるという作業をやりました。この研究会を縁にして多くの住民運動団体の人々と知りあいができ、現在でもおつきあいをしています。そのような研究の結果を雑誌にまとめて報告をするというパターンを繰り返してきたところは、他所の組織からすると少し変わっていたのかなという気もいたします。

2. 自治研活動とは何か

私たちが作ったのは「自治研センター」という、地方自治に関する専門的な研究機関ですから、「自治研とはなんなのか」についても多くの議論をしてきました。北海道自治研究所の山内敏雄所長からいただいた言葉は、「自治研とは住民の地方自治を守り発展させる自治労の運動である」という定義でした。「住民」を前面に出し、「地方自治を守り発展させる自治労の運動」だというわけですから、これは自治体労働者の研究活動であることは明らかなことであり、住民が参加してくれる組織を作ることでもあり、広く開かれた研究機関を作ろうという決意でいたということになると思います。また今日も「そういうつもりでいる」ということを申し上げたいと思います。

そのために自治研活動を集会だけで終わらせないで、各地域で自治研活動ができるようにという趣旨で、自治労神奈川県本部と自治研センターが共催する「自治研集会」は県内各地域を持ち回りで、それぞれ分科会を別の日に行うということを実施してきました。いわば「分散的な自治研」ということです。他の多くの県では、自治研集会の全体集会をやって、分科会に分かれて1

日か2日で終わるといものですが、私たちは地域に分散して集会をする。初代の事務局員だった風戸さんは大の野球ファンですが、「夏の暑い時期に甲子園を離れて全国各地をまわる、阪神タイガーズの気持ちがよくわかる。神奈川の自治研も県内をぐるぐるまわり、ちっとも横浜では集会をやらぬ」といっていましたが、集会の持ち方についてもかなり工夫をしました。

最近では横浜でやるが多くなつたようですが、初心に帰って地域開催をしたいと考えています。そのようなことを通じて、職場で自治研活動が発展することが願望であったのです。しかし私たちの力が足りず、自らが自治研を組織するのは横浜・川崎・横須賀など主要数単組しかなく、多くのところは県本部が開催し集会をもてば参加はしてくれますが、自らが自治研集会をやるところまでは力量が上がりません。その意味では自治研の活動家を育成することが課題になっていると思っています。

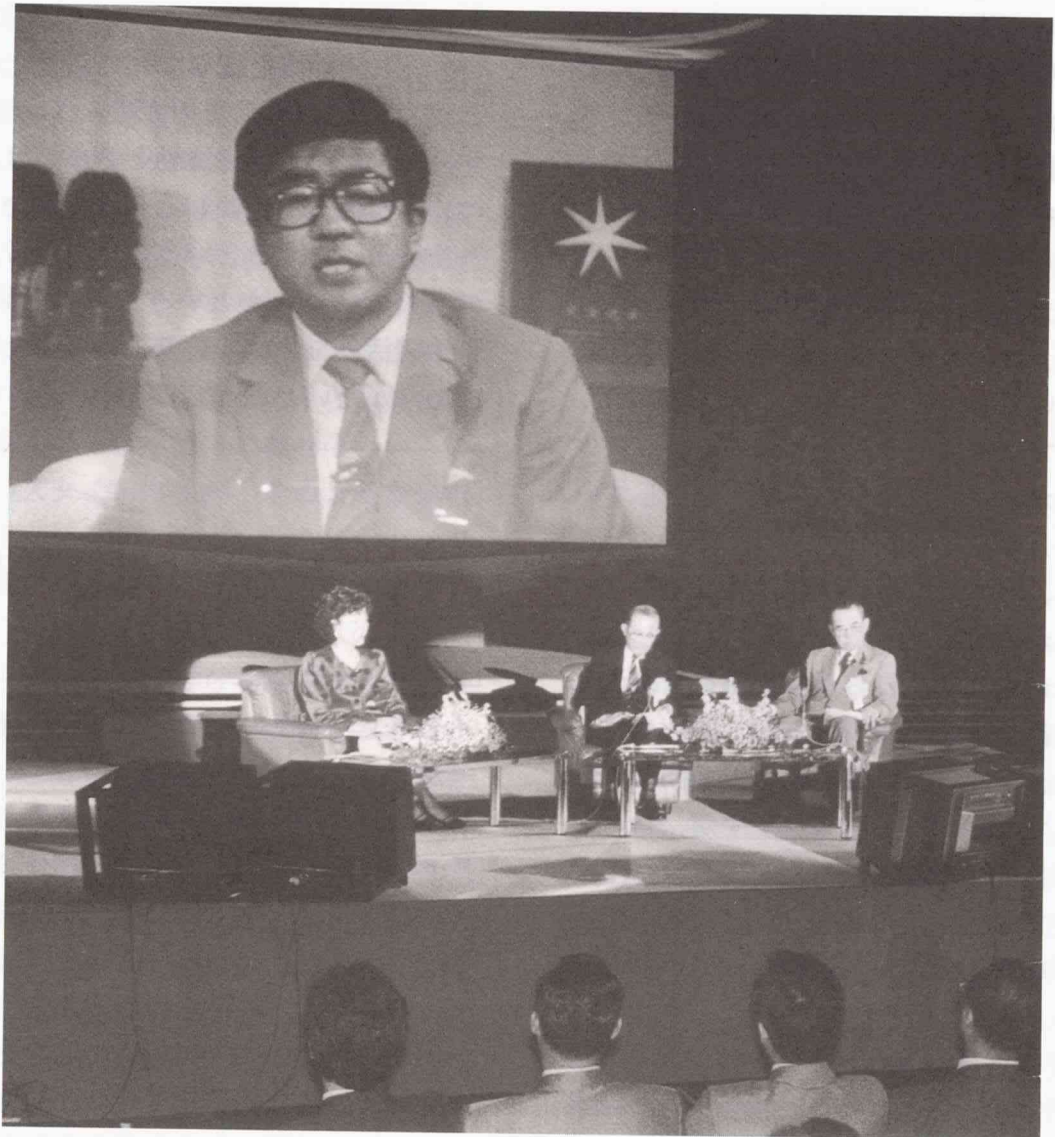
自治研活動は自治労の運動ですから、「自治労本来の労働運動と自治研活動は車の両輪である」といういい方をよくされます。両輪ですから、本来は両方が相まってまっすぐに進んでいくのがいいわけですが、残念ながら片肺飛行であるのが現状です。場合によっては片方の車は止まってしまっていて、もう一方の車だけで動いて、堂々巡りをして同じところにいるということも起きかねません。したがって、私は「自治研とは…自治労の運動である」というところに力点をおいて、「自治労の運動をすることが自治研活動になる」といいたいと思います。どういうことかといえば、自治研は自分たちが毎日、日常的にしている仕事を点検しなおすことから始めます。本当に住民のためになっているのかど

うか、住民の役に立っているのかどうか、自分たちの仕事を通じて問い直す、このことが自治研の原点なのだといいたいのです。ですから自治労運動というのは、日常の仕事を通じて行われるわけですから、それをチェックするというのは自治労運動そのものではないかというように強調して、自治研活動を大きく盛り上げていただければありがたいと思っています。

3. センター法人化と全国自治研集会

そのような思いをこめて、自治研センターができ一定の成果をあげたところですが、最初の時期には県本部委員長が事務局長、私が事務局次長、そして横山桂次先生、清水嘉治先生、新田俊三先生に代表理事をやっていただきました。理事会構成がその下にあつて、当初から緒形昭義先生にもご参加をいただき、一定程度の成果を得ると同時に、組織を安定化させると同時に社会的な認知が必要であると考えました。そのためには法人格を取得することを考えついたわけです。いまでは社団法人であっても1億円ぐらいの基金がないと設立できないようになっていますが、当時はまだそのような規制はあまりなく、神奈川県各市町村課と相談しました。

当センターの結成呼びかけ人に長洲知事が入っていますから、上のほうから頼み込めば法人格は取れるだろうなどと内心思っていました。が、主管となる市町村課からは「法人格をとるならきちんと下から積み上げよう」と提案されました。それは当然のことですから、市町村課に日参して手続きを進めていき、半年ほどかかって、規約、



1987年の第22回地方自治研究全国集会

定款、呼びかけ文などを作って法人格をとることができました。理事長をだれにするかなど難しい問題もありましたが、当時、社会党委員長をおやめになっていた飛鳥田さんに就任をお願いすることになりました。ですから「許可を出したのが長洲一二、許可を受けたのが飛鳥田一雄」という、おもしろい許可証がいまも残っています。85年4月1日から社団法人として新しいスタートを切ったのです。

そのようにして法人格を取得して世間的な社会的な評価を得たわけですが、都市に

ある自治研を発展させようということで、その頃「都市自治研」が提案されており、85年秋には大阪で全国自治研集会が開かれました。折りしも阪神タイガースが久々の優勝をした年でした。この大阪集会を受けたあと、神奈川で全国自治研を引き受けることになりました。

当時、革新都道府県には北海道の横路孝弘知事、神奈川の長洲一二知事、そして福岡の奥田八二知事がいました。その三知事に神奈川に集まっていただき大いに語り合ってもらおうというアイデアがでて、各

知事から企画の承諾を得ることからはじめて、準備に半年以上かかりました。87年10月の全国自治研集会でのこの企画は見事に成功しました。巨大なスクリーンに映像が映るのは、いまでは当たり前ですが、当時の技術では非常に高価につくものでした。横浜文化体育館の正面に大きなスクリーンを設置して、喋っている人の映像がそこに同時に写し出されるという画期的なシステムでやりとげました。また当日、議会の関係で北海道の横路知事が急遽出席できなくなり、会場の画面に登場するということになりました。

そのようにして全国集会を成功させることができるという成果がありました。その時の、三人の首長さんの鼎談をコーディネートしたのが、日下部禧代子さんでした。当時は、まさか参議院議員になるとは、だれも思っていなかったのです。これを縁にして、89年7月に自治労の準組織内候補として比例区で立候補し当選されました。

4. 政策運動の課題と将来展望

これらが自治研の目立った活動の内容ですが、日頃、私が考えているのは、地方自治の、さまざまに起きる事象に対して一人で考えていたのではとても追いつかないので、アンテナだけはできるだけ高く張っておこうということです。高いアンテナを張っておけば、そこにさまざまな情報が入ってくる。そこに情報を集中してもらえよう仕掛け、それは人と人とのつながり、人と人とのネットワークであろうと考えて、全国の自治研センターの仲間たちと年に一度、独自の研究集会をもつということ

もやってきましたし、最近ではアジアを中心に海外調査というということもしています。アンテナを高くするということが一つの柱になって、ネットワークを作っていくという課題があり、もう一つは、起きている事象を、少なくとも半歩前に出て感知する必要があるという課題があります。一步、二歩も前に出るという大それたことはできませんが、少なくとも半歩ぐらい前を進んでいたいと思っています。

近々の事例では、「PFI」という事業手法の話題があります。公共事業をすすめるのに民間事業者に資金を提供してもらい民間主導で建設と運営をまかせ、自治体は全体をコーディネートするだけという手法ですが、昨年の夏に法律ができ上がっています。この手法について私どもは早くから注目していました。実は1996年から「地方分権国際比較」という研究会をつくり、各国の地方自治制度の研究を行っていました。この研究会で神奈川大学の竹下譲先生にイギリスの行政組織の改革についてのお話を聞いた折に、公務員の市場化=マーケット・テストや強制競争入札、エイジェンシーの話の話を聞きました。そして97年の大都市制度の研究会の時に、竹下先生からこのPFIという手法について教えていただいたのでした。

竹下先生は政府の行革委員会でもイギリスの行政改革の講演をされ方ですし、先生の話がきっかけになり、日本でも「エイジェンシー」(独立行政法人)を取り入れるようになったと聞いています。PFIを最初に知ったのは97年でしたが、その後の98年の研究会で、ブレア政権になって一層PFIの手法が盛んになったということを知りました。

それから地方財政の問題が大きな研究テーマでした。センター発足のときに地方財

政危機であったことから、自治研センターにとって地方財政を知らなければ仕事にはなりません。国と地方との税収入は国が2、地方が1となっていますが、実際に仕事するのは国が1、地方が2となって逆転しています。この逆転する途中になにが起きているかという点、地方交付税という制度と補助金という制度が間にはさまっているのです。財政分析の問題については住民参加の研究会をやると同時に財政分析問題の研究会をやり、神奈川大学の渡辺精一先生に教えていただいて、自ら各自治体の財政分析ができるようになったということも成果の一つです。

そのように仕事と税の配分が逆転をしていることを直す、少なくとも税は国と地方が1対1になるような形で、税を地方に移す方法が考えられなければいけないでしょう。そういったものが税財源の再配分ということになりますが、これは非常に大きな困難を伴います。最近、税・財政関係の地方分権がどう行われどこまできたのか、卒業論文のつもりで書かせてもらいました。そこでかなり細かく触れたつもりです。近々、雑誌『自治総研』に掲載されることになると思いますが、税における分権改革という非常に大きな課題が残っていて、それを行わない限り危機的状態にある神奈川県は直らないのではないのでしょうか。収入面における構造的な欠陥があるところを直さなければなりません。それと同時に支出の面における構造的欠陥もあり、それも直さなければならぬとなると大掛かりなことになります。

税財源の再配分については、分権推進委員会の審議の中でもさまざまな議論が行われました。昨年6月の分権一括法の審議の中で、宮沢大蔵大臣の参議院本会議での答弁では、「経済成長が2%程度に回復した

ら、まず手をつけなければならないのは税財源の再配分である」といいました。地方分権一括法が衆議院で一部修正されて成立しましたが、その附則に修正部分が追加され、経済状況が安定した段階において「国と地方との役割分担に応じて地方財源の充実確保について必要な措置を講ずるものとする」という条文が一項つきました。それらが今後の自治体をめぐる大きな課題になっていくだろうと思います。したがって、自治体自らが自治体を改革していかなければいけないという課題になるだろうと思います。

先ほど地方分権一括法に伴う条例の制定・改正を自分たち自身でできないという自治体の弱さをご披露しましたが、自治体自らが自分たちが法律を解釈して、その法律を自分たちで運用していくという力をつけていかなければいけないわけです。そういった自治体内部の改革、それを自治労は「自治体改革闘争」という呼び方をしていますが、自治体を変えていくことが必要であり、変えていくためには基礎的な自治体における自治研活動がどうしても必要になります。

まず財政の問題を知らなければならないし、制度や仕組みの問題点を知らなければいけないという形になってくるわけで、それらを課題として持ちつづけていかなければならないと思っています。そして最終的にめざす自治体像はどうなるのか。地方自治総合研究所などといっしょに研究している「地方自治基本法」の構想とともに、「自治体基本条例」、「自治体憲章」というものが目標となると思います。自治体のあり方を条例によって自らが定める、同時に、法律でいえば、今回大幅な改正があった地方自治法をさらに改正をして、「地方自治基本法」というようなものに直していくこ

とが求められてきます。

3300の自治体をまったく画一的な法律（地方自治法）によって仕組みをつくっているわけですが、個別の自治体が生き生きとし、活性化するためになにがなされなければいけないかとなると、「自治体のあり方は、自治体に住む住民自身がきめていく」という仕組みを作っていくことが必要になるのではないのでしょうか。そのための運動・活動を将来展望として据えながら、新しい自治体を構想していく、作り上げていくことが大きな課題だろうと思っています。

最後にご紹介しておきたいのは、地方分

権をめぐる「中央集権から地方分権にむけてレールのポイントが大きく切り替えられた。車両に乗っている人はいま、どの方向にむいているのか実感はないけれど、少し経つと間違いなく分権化の方向に進んでいることに気がつくだろう」といった自治大臣がいます。みなさんも「分散化の方向に進んでいくのだ」ということを意識しながら、自分たちに、自分たちの自治体になにができるのか、おおいに研究、議論していただいて、めざすべき自治体へむけたご努力をいただければありがたいと思っています。（完）

お詫び

本誌No.71（1999年10・12）に、阿部志郎さんの講演「社会福祉の基礎構造改革について」を掲載いたしました。文中で沖縄の語として「ちぬふりさ」と表記した箇所がありました（すまない、申し訳ないの意）。後日、阿部さんは神奈川新聞4・24付朝刊の「辛口時評」欄に『「ちむぐりさ」の心で』のタイトルの文章を掲載されました。この「ちむぐりさ」の語が、編集部表記「ちぬふりさ」の正しい表記でした。訂正をし、お詫びいたします。なお、神奈川新聞紙上では、その語の意味を「肝が苦しむ」（罪悪感を伴う気持）と説明されています。

2000年4月25日

自治研かながわ月報第73号(2000年4月号, 通算137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 勝島行正 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 1195174 横浜銀行 横浜市庁出張所 0709629

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。