

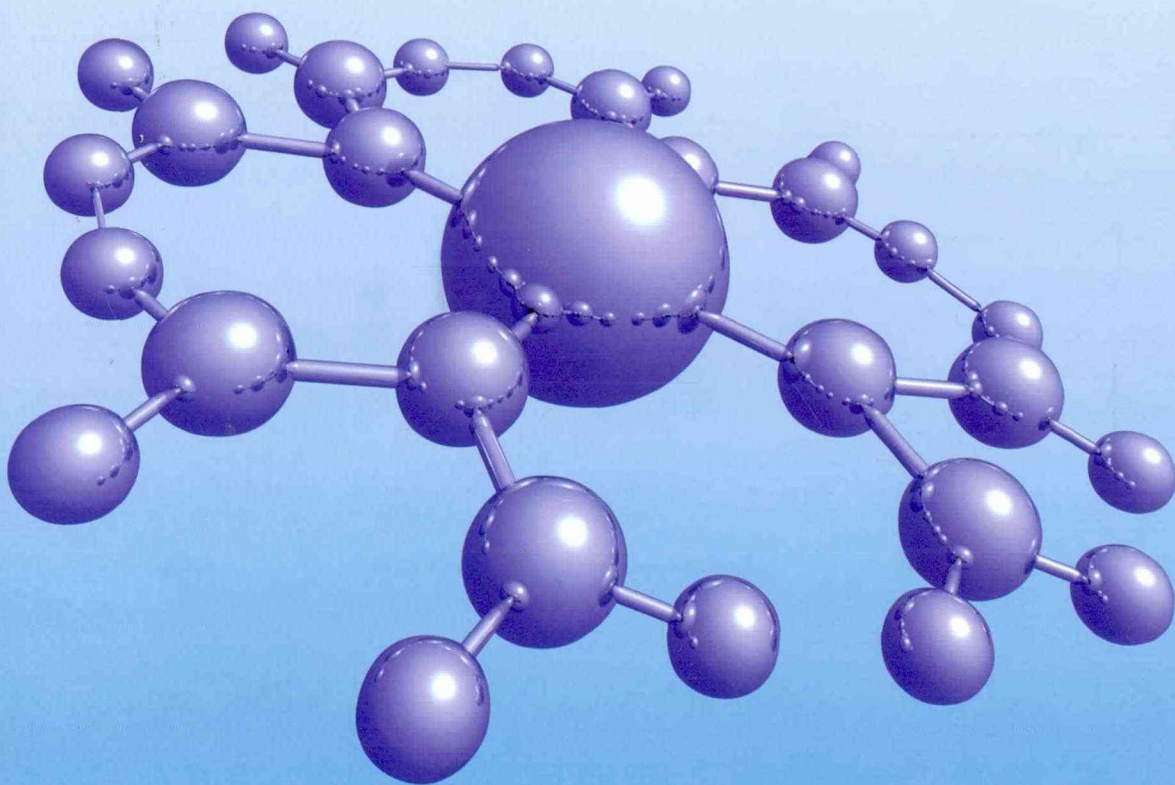
自治研 かんがわ

2009
2

No.112

(通算176号)

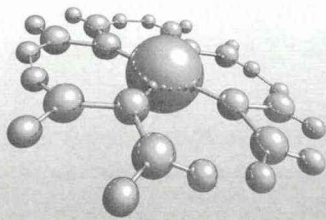
- ◆ 義務付け・枠付けの見直しと自治体の課題
- ◆ 県における地方分権改革の意義を考える
- ◆ 今、なぜ「公契約条例」か



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



神奈川県地方自治研究センター

2009
2

No.112
(通算176号)

◆ ◆ ◆
◆ 義務付け・枠付けの見直しと自治体の課題
◆ 県における地方分権改革の意義を考える
◆ 今、なぜ「公契約条例」か



もくじ***CONTENTS

義務付け・枠付けの見直しと自治体の課題

- 地方分権改革推進委員会第2次勧告を受けて -

(社)神奈川県地方自治研究センター 研究員 谷本有美子 ……1

県における地方分権改革の意義を考える

- 国からの事務・権限移譲問題を中心に -

(社)神奈川県地方自治研究センター 研究員 谷本有美子 ……12

今、なぜ「公契約条例」か

- 尼崎市「公契約条例」案を手がかりに考える -

(社)神奈川県地方自治研究センター 事務局長 勝島 行正 ……20

2009年度予算案 ……27

- 神奈川県・横浜市・川崎市 -

計 報 ……30

義務付け・枠付けの見直しと自治体の課題

—地方分権改革推進委員会第2次勧告を受けて—

(社)神奈川県地方自治研究センター 研究員 谷本有美子

1. 「地方政府」確立の視点と義務付け・枠付けの見直し

2008年12月8日、政府の地方分権改革推進委員会(以下、「委員会」と表記。)は、自治体に対する義務付け・枠付けの見直しと、国の地方出先機関の見直しの2つを柱とする第2次勧告を首相に提出した。

前者については、自治事務のうち義務付け・枠付けを規定している約1万条項について、義務付け・枠付けの存置を容認するメルクマールの該当・非該当が提示され、後者については、8府省15系統の国の出先機関における116の事務・権限の見直しと、統廃合も含めた出先機関の組織改革の方向性が示されている(資料1)。

勧告翌日の新聞各紙1面には、「出先機関3年後に統廃合」「3万5000人段階削減」(日経)、「出先3.5万人削減勧告」「うち2.3万人は移管」(朝日)、「出先3万5000人削減」「振興局、工務局創設」(読売)などの見出しが並び、第2次勧告の内容については、国の出先機関の統廃合問題がクローズアップされる傾向にある。

しかし、国の出先機関の統廃合やそれに伴う職員削減等の問題は、本質的には国の行政体制のあり方を問うもので、関係機関の抵抗が極めて強固なこともあって、抜本的な改革はこれまでも幾度となく頓挫してきた。とりわけ出先機関職員の地方への移管問題は難関

である。この問題が地方への事務・権限の移譲問題と表裏一体の関係にあるがゆえに、その進展が地方にもたらす影響は、都道府県と国の出先機関との間で共管・競合する事務、いわゆる「二重行政」をめぐる非効率性が一部解消される程度にとどまる可能性もある。

一方、義務付け・枠付けの見直しという問題は、立法権の分権により、自治体の自主性の強化と自由度の拡大を図るという、地方分権改革の新鮮な切り口である。にもかかわらず、この問題についてはこれまでのところ、報道でもあまり積極的に取り上げられてきていない。今次の地方分権改革がめざす「地方政府の確立」の視点からすれば、今後の自治体の事務処理に対する影響は、国の出先機関の統廃合問題よりも、むしろ義務付け・枠付けの見直しの方が直接的なはずである。

そこで本号では、第2次勧告で提起された義務付け・枠付けの見直しに焦点を当て、自治体の事務処理との関係からその内容を具体的に検証していくこととしたい。

2. 見直しの経過と存置を許容するメルクマール

今次の分権改革では、自治行政権・自治立法権・自治財政権を有する完全自治体としての地方政府の確立がスローガンに掲げられている。このうち、第2次勧告が取り上げた義務付け・枠付けの見直しについては、自治立

法権の拡充という観点から検討が進められている。

第2次勧告では、義務付けを「一定の課題に対処すべく、地方自治体に一定種類の活動を義務づけること」、枠付けを「地方自治体の活動について手続、判断基準等の枠付けを行うこと」と定義しているが、両者は連続的な概念であるとしてこれを一体的に扱い、立法権の分権という観点から義務付け・枠付けを見直すものとしている。そこでは、条例により法令の規定を上書きする範囲の拡大を含め、条例制定権の拡大を図ることが予定されている。

委員会が見直し検討の対象と位置づけたのは、自治事務のうち法令による義務付け・枠付けをし、条例で自主的に定める余地を認めていないものである。具体的な作業としては、2007年11月16日に示された「中間的などりまとめ」の段階で、「存置を許容する場合のメルクマール」(13項目)を設定し、まず各府省に対し廃止を求める調査を実施した。その後、各府省からの回答を検証する過程で、上記のメルクマールに加えて新たに「メルクマールには非該当だが残さざるを得ないと判断するもの」(7項目)が設定されている(資料2)。

第2次勧告では、これら20項目のメルクマールを軸に、482法律10,057条項について存置の該当・非該当の判断が示された。勧告の別紙には、存置の該当とするもの4,389条項と非該当とするもの4,976条項(残りは準用規定等の1,592条項)が列挙されており、存置の該当となった条項にはそれぞれ該当のメルクマールが記されている。義務付け・枠付けが行われている自治事務(準用規定等を除く)のうち約5割に対し、義務付け・枠付けの存置を許容しないとの判断が現時点で示されたことになる。

3. 義務付け・枠付けを許容するメルクマールと事務の内容

～介護保険法を事例に～

第2次勧告が義務付け・枠付けについての判断を示した勧告別紙には、法律ごとに見直し対象とした条項の一覧が示されている。また、勧告本文には、そのうち全国知事会及び全国市長会提言が取り上げられてきたもののみが掲載されている(資料3)。いずれも、個別条項を単位に該当・非該当が表示されているが、条項が規定する内容までは取り上げられていないので、具体的にどの事務について義務付け・枠付けが見直し対象とされているのか、あるいはどのような事務について義務付け・枠付けの存置が許容されたのかをすべて判読するには、個別の条文を参照する膨大な作業が必要となる。

ここでは介護保険法を事例に、義務付け・枠付けの見直しを具体的に検証してみたい。

介護保険制度は、第1次分権改革において法定受託事務と自治事務の新たな概念が示され、その仕分け作業が精力的に進められていた1997年に法制化された。いわば「分権改革の申し子」のように、自治事務を中心とした法体系となっている。市町村を保険運営の責任主体(保険者)と位置づけ、都道府県は主にサービス事業者に関わる事務を担当する制度設計である。しかしながら、運用の実際をみると、サービスや施設の設置基準等を始め、厚生労働省令等により極めて多岐にわたる義務付け・枠付けが存在しており、自治体の裁量の範囲が限定的で、実質的には全国画一の制度運用が行われているとの指摘も少なくなかった。

介護保険法については、見直し対象として305条項の自治事務が挙げられている。このうちメルクマールに該当したものが51条項、非該当とされたものが204条項ある(ほかに

準用規定等が 50 条項)。非該当とされた条項は、見直し対象条項の約 8 割（準用規定等除く）を占めており、勧告全体の非該当条項が 5 割程度であることに比較すると、突出して高い割合である。第 2 次勧告は、これまでの運用に対する指摘を裏付けるかのように、義務付け・枠付けを認めない判断を下した。

ここで非該当と位置づけられた条項については、後述するように今後も委員会の審議対象事項とされている。一方、存置を許容するメルクマールに該当と判断された条項については、この時点で委員会の検討が一段落したことになる。そこで、まず義務付け・枠付けの存置が許容された事務を取り上げ、そのなかみを検証してみたい。

介護保険法で「義務付け・枠付けの存置を許容する場合のメルクマール」「義務付け・枠付けの存置を許容する場合のメルクマールには非該当だが残さざるを得ないと判断するもの」のうち、前者で 3 項目、後者で 2 項目にあてはまる条項があった。資料 4 は、メルクマールに該当となった条項のみを取り上げ、条文の主な内容を加筆した表である。以下ではそれを参照しつつ、該当するメルクマールごとに具体的な事務をみていく。

(1)「義務付け・枠付けの存置を許容する場合のメルクマール」

このメルクマールのなかでは、「iv 地方自治体相互間または地方自治体と国その他の機関との協力に係る事務であって、全国的に統一して定めることが必要とされる場合」に掲げられている a,d,e の 3 項目で該当する条項がある。

a は「地方自治体が他の地方自治体と水平的に共同して、または地方自治体の主体的な判断で広域的に連携して事務を実施するために必要な仕組みを設定しているもの」とされる。

このメルクマールには 2 つの条項が該当する。一つは、市町村相互財政安定化事業に関するものである。市町村が他の市町村と共同して市町村財政安定化事業を行う際に議会の議決を経た協議で規約を定めることとされているが、規約で設定しなければならない事項（第 148 条第 4 項）が、このメルクマールに該当している。規約で設定しなければならない事項とは、市町村財政安定化事業を行う市町村（特定市町村）、調整保険料率、事業実施期間、当該事業に係る資金の負担や交付の方法などで、自治体間の水平的な共同事務であっても、これらの内容は全国的に統一して定めることが必要とされた。

もう一つは、介護保険の指定居宅サービス事業者を都道府県知事が指定する際に、「関係市町村長に対して厚生労働省令で定める事項を通知し、相当の期間を指定して」「市町村介護保険事業計画との調整を図る見地からの意見を求めなければならない」というものである（第 70 条第 5 項）が、この条項と同様の規定については、後述する e のメルクマールに複数掲載されており、この扱いの相違については不明瞭な部分がある。

d は「指定・登録機関の指定・登録（地方自治体の事務そのものを行わせるものに限る。）に係るもの」で、介護保険法では 12 条項がこれに該当と判断された。その事務の内容には以下のようなものがある。

一つは、事務委託の公示である。市町村は、要介護認定の調査など介護保険に関する事務の一部を都道府県が指定した法人（指定市町村委託法人）に委託することができるが、事務を委託したときには「厚生労働省令で定めるところにより、その旨を公示しなければならない。」（第 24 条の 2 第 5 項）とされている。この事務委託についての公示も、全国的に統一して定めることが必要な指定・登録に係るものとして存置が許容された。

また、サービス事業者の指定を行うのは原則的に都道府県知事であるが、2006年からスタートした指定地域密着型サービスは、市町村長が指定を行うこととされている。具体的には、認知症対応型の通所介護（デイサービス）や小規模多機能型居宅介護（グループホーム）など、事業所の所在する市町村の区域を対象に提供されるサービスである。これらのサービスの指定は、厚生労働省令で定めるところによりサービスの種類・事業所ごとに行うとされ、それにより地域密着型介護サービス費等を支給する効力があるとの規定（第78条の2第1項）がある。この規定が全国的に統一して定めることが必要な指定事務として、メルクマールに該当するとされた。

一方で、知事によるサービス事業者の指定を規定する条項（第70条第1項及び第2項）については義務付け・枠付けを存置するメルクマールは非該当とされている。知事か、市町村長かという位置づけで、事業者の指定にかかわる義務付け・枠付けの扱いを違える理由が、何か特別に存在するのであろうか。

eは「国・地方自治体間、地方自治体相互間の情報連絡・意見聴取（協議・調整を除く。）に係る規定のうち、都道府県に対して国への情報連絡を義務付けるもの、市町村に対して国・都道府県への情報連絡を義務付けるもの、また、都道府県に対して国の意見反映を義務付けるもの、市町村に対して国・都道府県の意見反映を義務付けるもの（民間事業者と同等の情報連絡を義務付けているものを除く。）以外のもの」である。

つまり、国・自治体間の情報連絡や意見聴取のうち、かつて上位機関に位置づけられていた国や都道府県が都道府県や市町村を下位機関として扱うようなものは、存置を許容しないということになる。存置を許容する情報連絡・意見聴取の規定は、介護保険法では6条項が該当とされており、具体的には以下の

ような条項がある。

たとえば情報連絡については、介護支援専門員（ケアマネージャー）が公正・誠実な業務執行の義務違反等をした場合に、都道府県知事が研修命令や業務禁止命令などの処分を行うことができるが、その介護支援専門員が登録を受けている都道府県以外の知事がこれらの処分を行った場合には、登録先の都道府県知事に通知しなければならないとされる（第69条の38第4項）。こうした知事間の水平的な情報連絡についての義務付けは、存置が許容されている。

同様に、都道府県から市町村に対する情報連絡の義務付けも存置の許容対象である。市町村長が指定する地域密着型サービス事業者等に対しては、知事が是正勧告や指定取消等の権限を有するため、知事がそれらの処分を行った際には市町村長に通知することが義務付けられている（第115条の29第5項及び第7項）。そうした通知の義務付けもこのメルクマールに該当すると判断された。

また、都道府県知事に対し市町村長の意見徴収を義務付ける規定としては、指定介護老人福祉施設（特別養護老人ホーム）の指定に際して、「関係市町村長に対して厚生労働省令で定める事項を通知し、相当の期間を指定して」「市町村介護保険事業計画との調整を図る見地からの意見を求めなければならない」というもの（第86条の2第3項）がある。介護老人保健施設（第94条第6項）や指定介護療養型医療施設の事業者指定（第107条第5項）についても同様の扱いとしており、市町村を責任主体（保険者）とする介護保険制度には不可欠の判断であらう。

なお、既述のように居宅介護サービスに関する同様の条文は、aのメルクマールで存置を許容されているが、その取扱いの差異は明らかではない。

(2)「義務付け・枠付けの存置を許容する場合のメルクマール」非該当だが、残さざるを得ないと判断するもののメルクマール

アの「地方自治体による行政処分など公権力行使(これに準ずるものを含む。)にあたっての私人保護(行政不服審査の一般的ルール及びその特例、行政手続等の一般ルール及びその特例、行政強制、行政罰、斡旋・調停・仲裁等の準司法手続、公権力行使に当たっての身分証携帯義務、刑事手続における人身拘束に当たっての人権擁護、個人情報保護に限る。)、地方自治体による事実証明(証明書、手帳交付)、及び地方自治体が設置する公物、付与剥奪する資格、規制する区域、徴税する税、保険料等の記録に係る規定」については、27条項が該当する。

具体的には、市町村が要介護認定の結果を被保険者に通知し、その際、被保険者証に要介護状態区分と認定審査会意見等を記載すること(第27条第7項)や、保険料を滞納している要介護者の被保険者証に介護サービス費用の支払い方法変更の記載をすること(第66条第1項)など、保険給付の資格に関わるような事務が存置を許容されている。

イの「全国的に通用する仕業の試験、資格の付与剥奪、及び全国的な事業の許可・認可・届出受理、並びにこれらに伴う指導監督に係る規定」には、4条項が該当している。その内容は、都道府県知事が介護支援専門員の登録を消除する際の要件(第69条の39第1項及び第3項)など、介護支援専門員の試験や登録に関わるもので、それらの条項については、全国共通の取扱いを残さざるを得ないと判断されている。

4 非該当とされたもの～今後の検討対象事項

では、非該当とされた条項にはどのような

事務が含まれているのであろうか。

資料3で非該当(×印)が記されている第74条第2項などは、介護サービス事業者等の従業者や設備・運営の基準を規定した条項で、全国知事会が義務付け・枠付けの縮小を求めてきた代表的な例である。しかし、それはごく一部、そのほか、介護保険法で義務付け・枠付けを存置するメルクマールに非該当、とされた条項は、約200にも及ぶ。

そのなかから主なものを列挙すると、特別会計の設置、要介護認定の調査事項、要介護認定に係る主治医の意見、認定審査と判定の基準、居宅介護サービス費の支給や介護予防サービス費などの支給、市町村介護保険事業計画の策定、都道府県介護保険事業支援計画の策定、保険料の算定及び徴収など、ほぼ制度の全般に及んでいる。

ここで非該当と区別した自治事務を対象に、委員会では今後、次のような手順で見直しを行う予定としている。

見直しの具体的な方針として掲げられているのは、①廃止(単なる奨励にとどめることを含む。)、②手続き、判断基準等の全部を条例に委任又は条例による補正(「上書き」)を許容、③手続き、判断基準等の一部を条例に委任又は条例による補正(「上書き」)を許容、であり、この①から③の順でいずれかの見直しを行うというやり方である。

ただし、その見直し作業の実際は各省庁に委ねられている。委員会では各府省からの回答を受けて、その内容に対する調査審議を行う予定である。とすれば、廃止も含めた個別条項取扱いの行方は、実質的には各府省の判断が鍵を握るということになる。その進展の見通しは、自治体にとって必ずしも明るい兆しばかりとも言い切れないようである。

委員会では、とりわけ(a)施設・公物設置管理の基準、(b)協議、同意、許可・認可・承認、(c)計画等の策定及びその手続、といった形態

について、重点的に調査審議を行うこととしているので、今後の勧告ではそれら重点項目の取扱いが注目される。

5. 自治体は自主立法権をいかに活用するか

ここまで第2次勧告における義務付け・枠付けの取扱いについて具体的事務を取り上げて検討してきたが、最後に地域住民との関係から今後の課題に言及しておきたい。

勧告で義務付け・枠付けの存置に非該当とされた条項のなかには、利用者保護に関わる行政への義務付けという観点からすると、自治体に対する義務付け・枠付けの廃止・緩和が行政活動の後退に直結する可能性を内包するものもみられた。

たとえば、介護保険法では市町村が、介護サービスの事業者が厚生労働省令で定める基準に従ってサービスを適切に運営していないと認めるときには、事業者の所在地で指定を担任する都道府県知事にこれを通知することを義務付けている（第76条の2第5項）。介護サービスの種類ごとに同様の規定があるが（第84条第2項など）、これらの条項について第2次勧告は、存置を許容するメルクマールに非該当と判断した。その理由は、既述のように存置を許容するメルクマールivのeが、市町村による都道府県への情報連絡の義務付けを除外しているためではないか、と推察する。

仮にこの条項が廃止に至れば、適切なサービス運営が行われていない場合に市町村は、①厚生省令で定める基準を問わず、独自の判断で都道府県知事に通知ができる、または②都道府県知事に通知する義務がなくなり、事務が簡素化する、などの捉え方ができる。

①のような状況を、市町村が積極的に活用すれば、より良質な介護サービスが地域住民

に供給されることを前提に市町村独自の厳格な基準を設定し、知事への通知を行うことも可能である。一方で、明確な判断基準を設定せずに運用を図る市町村が出てくる可能性も否定し得ない。

また都道府県への報告について法令の義務付けが廃止された場合、市町村は利用者保護のために条例で自ら都道府県への情報提供を義務付けることも可能である反面、②のような対応の放棄も可能となる。

このような問題に、全国的に利用者保護を図るべきとの観点から、当該条項の義務付け・枠付けを存置する、という国レベルでの対応もあり得るが、他方、自治体間で対応の差が生じるのは、分権改革後の地方自治の当然の姿ともいえる。

いずれにせよ、上記のように義務付け・枠付けの緩和を受け、民間活動の規制緩和に直結するような条項は他にも存在しうる。とすれば、自治体が早期に検討を開始することが肝要である。それは自主立法権活用の前倒しともいえる。条例制定権の拡大は、自治体の自由裁量や実施責任を拡大するのみならず、自治体による政策課題の早期発見・早期対応の必然性を高めることにもつながる。

国の地方分権改革は、時限的に短期集中型で審議が進行しており、事務方の膨大な作業量を勘案すれば、一律のメルクマールを適用して機械的に仕分け作業が行われるのはやむを得ない。ただしその一方で、そうした仕分け作業の狭間に見落とされる政策課題も少なくないことに留意する必要がある。

それだけ自治体には、国が進める地方分権改革の傍観者にならず、個別政策の事務処理上の課題を早期に発見し、現場からの提案を積極的に行う、といった役割が求められているのではないだろうか。それは、「地方政府」をめざす自治体が、今でも果たすことが可能な、地域住民に対する責任のはずである。

6 義務付け・枠付けの見直しと自治体の課題

第1章 [義務付け・枠付けの見直し]

1 見直しの基本的考え方

- 自治行政権、自治立法権、自治財政権を有する「完全自治体」としての「地方政府」の確立
- 国の法令を「上書き」する範囲拡大を含む条例制定権の拡充
- 法制的観点から、地方自治体の自主性を強化し、自由度を拡大。自らの責任で行政を実施する仕組みの構築

2 見直しの方針

- (1) 義務付け・枠付けの範囲設定
- 自治事務のうち、国の法令によって義務付け・枠付け(※)をし、条例で自主的に定める余地を認めていないもの(条項単位)→約1万条項
- (2) 見直しの具体的な方針
- メルクマール(判断基準)に該当しない条項については、
 - ① 廃止(単なる奨励にとどめることを含む。)
 - ② 手続、判断基準等の全部の条例委任又は条例補正(「上書き」)の許容
 - ③ 手続、判断基準等の一部の条例委任又は条例補正(「上書き」)の許容
 のいずれかの見直しが必要。その際、①から③の順序で見直すべき。
- (3) 義務付け・枠付けの存置を許容する場合等のメルクマールの設定 (別添1参照)

※「義務付け」とは、一定の課題に対処すべく、地方自治体に一定種類の活動を義務付けること。
 「枠付け」とは、地方自治体の活動について手続、判断基準等の枠付けを行うこと。

3 メルクマール該当・非該当の判断

- 義務付け・枠付け条項全体(約1万条項)について、メルクマール該当・非該当の判断を別表で提示(別添2参照)

メルクマールに該当する条項 …… 51.8%
 メルクマールに該当しない条項 …… 48.2%

- 全国知事会、全国市長会提言等に係るもの184条項のうち

メルクマールに該当する条項 …… 8.3%
 メルクマールに該当しない条項 …… 91.7%

4 今後の進め方

- メルクマールに該当しない条項については、2(2)の方針に従って見直しを行うべき。これまでの委員会審議等を踏まえれば、このうち、次に掲げるような形態のものについては特に問題

- ① 施設・公物設置管理の基準
- ② 協議、同意、許可・認可・承認
- ③ 計画等の策定及びその手続

- これらを中心に、委員会として第3次勧告に向けて具体的に講ずべき措置を調査審議

第2章〔国の出先機関の見直し〕

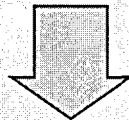
基本的考え方

- 国と地方の役割分担の見直し(住民に身近な行政は地方へ)
- 「二重行政」の弊害の徹底排除
- 国と地方を通じた行政の簡素化・効率化
- 地域住民の目の届くものとする仕組み
- 地方再生、地域振興

事務・権限の見直し

第1次勧告で示し、中間報告で具体化した、
「国の出先機関の事務・権限の仕分けの考え方」

〔出先機関の事務・権限を、①重複型、②分担型、③関与型、④国専担型〕
を基本に分類し、それぞれの分類ごとに仕分けの考え方を提示



・各府省から「仕分け」の見解を聴取
・関係府省からのヒアリング結果、全国知事会など関係者の意見等を考慮

対象機関の事務・権限を仕分け

- ・廃止(民営化、独立行政法人化を含む。)を検討するもの
- ・地方への移譲を検討するもの等

【事務・権限の見直しの具体的内容】⇒ 別添3参照
・8府省15系統の116事項の事務・権限を見直し

事務・権限と組織の見直しに伴う人員・財源の取扱い

- 人員の移管等の取扱い
 - ・仕事の地方への移譲に伴い、人材や必要な財源を地方に確保
 - ・事務・権限の地方移譲に伴う職員の移行等
 - ・事務・権限の廃止縮小、組織の統廃合等に伴う要員規模のスリム化
- ⇒ 円滑な実施をはかる仕組みの検討
 - ・総合調整を行うための国と地方を通じた横断的組織(本部)の設置
 - ・制度的な措置(退職金の負担、身分の取扱い、処遇上の取扱い等)等
- 財源の手当ての取扱い・・・必要な財源確保に向け、引き続き検討

経緯

- 19.5 経済財政諮問会議が8府省15系統の国の出先機関の見直しを提案
- 19.6 「骨太方針2007」-政府から委員会に検討要請
- 20.5 第1次勧告(基本方向を提示) ⇒ 20.6 「骨太方針2008」
- 20.8 中間報告(仕分けの考え方の具体化等)
⇒ 出先機関の事務・権限の「仕分け」について各府省の見解を聴取

組織の見直し

- ◇事務・権限の見直しに応じ、組織について見直し
 - ①二重行政の弊害是正の観点からの組織の見直し
 - ア 府省を超えた総合的な出先機関への統廃合
(地方再生や地域振興の観点等から編成する総合的な出先機関)
 - イ 同一府省における出先機関の統廃合
 - ウ 府県単位機関のブロック単位機関への統廃合
※ 社会情勢の変化により業務そのものが不要となるものは、組織を廃止
 - ②二重行政の弊害がない場合には現行の組織を存続
- ◇地域との連携やガバナンスの確保の仕組み
 - 総合的な出先機関と地元自治体との協議機関の設置
 - ・協議会を法律上明確に位置付け
 - ・域内の都道府県知事、政令市市長と市長会・町村会の代表者で構成
 - ・直轄公共事業の整備計画、次年度の事業計画、予算・決算の案等を付議
 - 公共事業の適正性、透明性を確保する仕組み
 - ・個別事業の積算や明細の情報開示等

【組織の改革の方向性】⇒ 別添4参照

出先機関の改革の実現に向けて

- 勧告の方向に沿って、改革の実現に向けた工程表となる計画を20年度内に策定することと、推進のための体制づくりを、政府に要請
- 道路・河川の移管に係る国と都道府県との個別協議については、都道府県から要望があった区間等も含め、早急に結論を出すよう要請

義務付け・枠付けの存置を許容する場合等のメルクマール

義務付け・枠付けの存置を許容する場合のメルクマール	「義務付け・枠付けの存置を許容する場合のメルクマール」 非該当だが、残さざるを得ないと判断するもののメルクマール
i 地方自治体が私有財産制度、法人制度等の私法秩序の根幹となる制度に関わる事務を処理する場合	ア 地方自治体による行政処分など公権力行使(これに準ずるものを含む)に当たっての私人保護(行政不服審査の一般ルール及びその特例、行政手続の一般ルール及びその特例、行政強制、行政罰、斡旋・調停・仲裁等の準司法手続、公権力行使に当たっての身分証携帯義務、刑事手続における人身拘束に当たっての人権擁護、個人情報保護に限る。)、地方自治体による事実証明(証明書、手帳交付)、及び地方自治体が設置する公物、付与剥奪する資格、規制する区域、徴収する税、保険料等の記録に係る規定
ii 補助対象資産又は国有財産の処分に関する事務を処理する場合	
iii 地方自治に関する基本的な準則(民主政治の基本に関わる事項その他の地方自治体の統治構造の根幹)に関する事務を処理する場合、及び他の地方自治体との比較を可能とすることが必要と認められる事務であって全国的に統一して定めることが必要とされる場合	
iv 地方自治体相互間又は地方自治体と国その他の機関との協力に係る事務であって、全国的に統一して定めることが必要とされる場合	
a 地方自治体が他の地方自治体と水平的に共同して、又は地方自治体の主体的な判断で広域的に連携して事務を実施するために必要な仕組みを設定しているもの	イ 全国的に通用する士業の試験、資格の付与剥奪、及び全国的な事業の許認可・届出受理、並びにこれらに伴う指導監督に係る規定
b 全国的な総量規制・管理のために必要な仕組みを設定しているもの	
c 地方自治体に義務付けられた保険に係る規定(保険と整合的な給付を含む)のうち、地方自治体以外の主体に対して義務付けられた保険と一体となって全国的な制度を構築しているもの	ウ 国民の生命、身体等への危険に対して国民を保護するための対人給付サービスの内容・方法等に係る規定のうち、金額、仕様等に関する定量的な基準、個別具体的な方法等を含まないもの(政省令、告示への委任規定を含む規定を除く。)
d 指定・登録機関の指定・登録(地方自治体の事務そのものを行わせるものに限る)に係るもの	
e 国・地方自治体間、地方自治体相互間の情報連絡・意見聴取(協議・調整を除く)に係る規定のうち、都道府県に対して国への情報連絡を義務付けるもの、市町村に対して国・都道府県への情報連絡を義務付けるもの、また、都道府県に対して国の意見反映を義務付けるもの、市町村に対して国・都道府県の意見反映を義務付けるもの(民間事業者と同等の情報連絡を義務付けているものを除く)以外のもの	エ 義務教育に係る規定のうち、教育を受ける権利及び義務教育無償制度を直接に保障したもの
f 地方自治体間の権限配分に関する相互間調整及び紛争解決のための裁定の手続に関するもの	オ 必要不可欠であるが周辺地域に多大な環境負荷をもたらす施設の設置の許可等の手続・基準であって、全国的に統一して定めることが必要とされる場合の事務の処理に係る規定
g 国・地方自治体間の同意(地方分権推進計画(平成10年5月)第2の4(1)カ(ア)a、bに該当するものに限る。)、及び許認可・承認(同計画第2の4(1)キ(ア)a～eに該当するものに限る。)に係る規定(第1次勧告の第2章重点行政分野の抜本的な見直しの勧告事項として盛り込まれた事項及びそれと同様の整理が必要な事項を除く。)	
v 国民の生命、身体等への重大かつ明白な危険に対して国民を保護するための事務であって、全国的に統一して定めることが必要とされる場合	カ 刑法で一般には禁止されている行為を特別に地方自治体に許容するための条件設定に係る規定
vi 広域的な被害のまん延を防止するための事務であって、全国的に統一して定めることが必要とされる場合	
vii 国際的要請に係る事務であって、全国的に統一して定めることが必要とされる場合	キ 計量、公共測量及び国土調査の精度の確保並びに住居表示に係る規定のうち、全国的に統一して定める必要のあるもの

第2次勧告本文における義務付け・枠付けメルクマール該当・非該当の判断の例
(介護保険法部分のみ抜粋)

法律	条	項	メルクマール該当・非該当の判断	全国知事会、全国市長会提言等(要旨)
介護保険法	第74条	第2項	×	○介護保険事業者の指定基準 介護保険事業者の指定基準等について、地域が主体的に判断してサービスを提供することが必要であり、義務付け・枠付けは縮小すべき。 (縮小すべき義務付け・枠付けの例) ・グループホームの指定における研修の受講要件 ・訪問リハビリテーション等における指定基準 ・介護予防支援業務における指定居宅介護支援事業者への委託件数の制限(全国知事会)
	第78条の4	第1項	×	
		第2項	×	
	第81条	第1項	×	
	第81条	第2項	×	
	第88条	第1項	×	
	第88条	第2項	×	
	第97条	第1項	×	
		第2項	×	
	第97条	第3項	×	
	第110条	第1項	×	
	第110条	第2項	×	
	第115条の4	第1項	×	
		第2項	×	
	第115条の13	第1項	×	
		第2項	×	
	第115条の22	第1項	×	
第2項		×		
第115条の39	第4項	×	○地域包括支援センターの基準 地域包括支援センターの設置基準、職員配置基準を最低基準とするのではなく標準的なものとし、法令の規定を枠組化する。(全国市長会)	

※出所:

地方分権改革推進委員会「第2次勧告～『地方政府』の確立に向けた地方の役割と自主性の拡大～」

(平成20年12月8日)、25頁。

介護保険法(平成9年法律第123号)でメルクマールに該当と判断された条項一覧

条項	メルクマール該当非該当の判断	条項の主な内容
第24条第3項	ア	帳簿書類等の提示、質問を行う職員の身分証明書の携帯・提示
第24条の2第5項	iv d	市町村の事務委託の厚生省令で定めた公示
第27条第7項	ア	要介護認定の結果通知、被保険者証への記載
第27条第9項	ア	要介護非認定の結果通知、理由の付記
第27条第11項	ア	要介護認定申請に対する30日以内の処分
第30条第1項	ア	市町村による要介護状態区分変更の認定
第31条第1項	ア	市町村による要介護認定の取消し
第32条第6項	ア	要支援認定の結果通知、被保険者証への記載
第32条第8項	ア	要支援日認定の結果通知、理由の付記
第33条の3第1項	ア	市町村による要支援状態区分変更の認定
第34条第1項	ア	市町村による要支援認定の取消し
第35条第2項	ア	要介護認定等の手続の特例
第35条第4項	ア	要介護認定等の手続の特例
第35条第6項	ア	要介護認定等の手続の特例
第37条第1項	ア	介護給付等対象サービスの種類の指定手続き
第37条第5項	ア	介護給付等対象サービスの種類の変更手続き
第66条第1項	ア	保険料滞納者の被保険者証への支払方法変更の記載
第66条第3項	ア	被保険者証の支払方法変更記載の消除
第68条第2項	ア	医療保険被保険者証の保険給付差止記載の消除
第69条第1項	ア	保険料を徴収する権利が消滅した場合の保険給付の特例
第69条第2項	ア	被保険者証の給付額減額等の記載の消除
第69条の2第2項	ア	都道府県知事による介護支援専門員資格登録簿への登録
第69条の6第1項	ア	申請等に基づく登録の消除
第69条の7第5項	ア	登録の移転申請に伴う介護支援専門員証の交付
第69条の11第3項	イ	都道府県知事が試験問題作成事務を行わない場合
第69条の25第1項	イ	委任都道府県知事による試験問題作成事務の実施
第69条の38第4項	iv e	他の都道府県知事の登録を受ける介護支援専門員の処分通知
第69条の39第1項	イ	都道府県知事による介護支援専門員登録の消除(該当事項)
第69条の39第3項	イ	介護支援専門員証の交付を受けていないものの登録の消除
第70条第5項	iv a	指定居宅サービス事業者指定の際の関係市町村からの意見聴取
第78条の2第1項	iv d	市町村長による指定地域密着型サービス事業者の指定手続
第78条の2第4項	iv d	市町村長による指定地域密着型サービスの非指定事由
第86条第3項	iv e	指定介護老人福祉施設指定に係る関係市町村からの意見聴取
第94条第6項	iv e	指定介護老人保健施設指定に係る関係市町村からの意見聴取
第107条第3項	iv d	指定介護療養型医療施設の非指定事由
第107条第5項	iv e	指定介護療養型医療施設の指定に係る関係市町村からの意見聴取
第115条の11第1項	iv d	市町村長による指定地域密着型介護予防サービス事業者の指定手続
第115条の11第2項	iv d	市町村長による指定地域密着型介護予防サービス事業者の非指定事由
第115条の18第1項	iv d	市町村長の都道府県知事への届出・公示義務
第115条の20第1項	iv d	指定介護予防支援事業者の指定
第115条の20第2項	iv d	指定介護予防支援事業者の非指定事由
第115条の27第1項	iv d	市町村長の公示義務
第115条の29第5項	iv e	知事による指定地域密着型サービス事業者等の処分の市町村長への通知
第115条の29第7項	iv e	知事の指定地域密着型サービス事業者等の指定取消の市町村長への通知
第115条の30第2項	iv d	都道府県知事による指定調査機関の指定
第115条の36第2項	iv d	都道府県知事による指定情報公表センターの指定
第141条第1項	ア	住所地特例対象施設入所中の被保険者特例に係る特別徴収義務者への通知
第145条第1項	ア	市町村の保険料納付原簿の記録義務
第148条第4項	iv a	市町村相互財政安定化事業の規約に規定すべき事項
第191条第2項	ア	保険審査会における管轄違いの取扱い
第193条第1項	ア	保険審査会による審査請求受理の通知

※地方分権改革推進委員会第2次勧告別紙をもとに筆者作成

県における地方分権改革の意義を考える

—国からの事務・権限移譲問題を中心に—

(社)神奈川県地方自治研究センター 研究員 谷本有美子

1 地方分権改革に向けた神奈川県の緊急提言

2008年11月、神奈川県は地方分権改革に対し、今後の勧告に盛り込むべき事項など盛り込んだ独自の緊急提言書「地方分権改革の推進に向けて—『勧告』への緊急提言」を発表した。

政府の地方分権改革推進委員会第1次勧告(同年9月)で、県から基礎自治体への権限移譲を一つの柱とする内容が示され、基礎自治体への権限移譲とともに広域自治体としての県の役割が問われつつある。また、第2次勧告に向けた同委員会の調査審議では、国の地方出先機関の統廃合が主要な検討課題とされ、政府の道州制ビジョン懇談会でも、県の区域を越えた広域的な行政主体のあり方の検討も進められており、政府レベルでは多角的な側面から県域を越えた広域行政のあり方が検討されている。

都道府県がこうした状況に置かれながら、今次の地方分権改革に対し、独自に提言をまとめたのは東京都や大阪府などの例があるが、全国的には極めて少ない。神奈川県が公表した緊急提言は、地方分権改革に求める内容を具体的に盛り込んでいることもあり、県の分権改革を考える際に稀少な検討材料である。

そこで本稿では、県の緊急提言書から、県が分権改革に求める事項を具体的に取り上げ、それらを整理・検証しながら、県が期待する

分権改革とは何か、その意義についての検討をすすめてみたい。

2 緊急提言の概要

神奈川県の緊急提言の内容は、「Ⅰ事務・権限の移譲による自治行政権の確立」、「Ⅱ法的な制約の廃止と自治立法権の確立」、「Ⅲ自治財政権を確立する税財政制度の構築」という3つの柱から構成されている。国の地方分権改革推進委員会が基本理念として掲げる地方政府の「自治行政権・自治立法権・自治財政権」という軸に沿って、7項目の提言が示される形である(資料1)。

このうち、「Ⅰ事務・権限の移譲による自主行政権の確立」が17頁と資料部分を除いた本文35頁のほぼ半分を占めており、提言書は、事務権限移譲の問題を重点的に扱っていることが看取できる。

自主行政権に関わる具体的な提言は、「提言1事務・権限移譲の一層の推進」「提言2地域の実情に応じた事務・権限の移譲に関わる制度創設」「提言3二重行政の排除と地域ガバナンスの充実」の3つである。なお、提言1の一部には、都道府県から市町村への事務・権限移譲について一部言及する部分もあるが、その大半は国からの都道府県へ権限移譲すべき事務・権限に関わる記述である。この部分は、県が求める分権改革を特徴的に表わしているもので、後ほど詳細に触れることとする。

2つめの「Ⅱ法制的な制約の廃止と自治立法権の確立」については、「提言4義務付け・枠付け、関与の廃止」と「提言5条例制定権の拡大」が挙げられている。

提言4ではまず、全国一律で自治体の組織や運営に関わる事項を定める地方自治法を抜本的に改正すべきことに言及する。また、地方分権改革推進委員会による義務付け・枠付けの見直し作業と同様に、福祉施設等の最低基準の設定や土地利用基本計画の策定に係る国への協議など15項目について、これを廃止すべきとして例示している。

提言5では、県が2007年10月に制定した「神奈川県知事の在任の期数に関する条例」を具体例に挙げる。その施行を規定する条例制定にあたって地方自治法の条例委任の条項整備が不可欠であることを指摘しつつ、関係法令の改正点を具体的に指摘している。

3つめの「Ⅲ自治財政権を確立する税財政制度の構築」には、「提言6分権型社会にふさわしい安定的な地方税体系の構築」、「提言7国庫補助金及び国直轄事業負担金の全額廃止」という項目が挙がる。そこでは、安定的な地方税財源の確保に向け、消費税等を基幹税から税源移譲するとともに「地方共有税」を導入し財源保障・財源調整機能の充実を図るという考え方も示されている。

3 国からの移譲を求める事務・権限

以上のように提言が扱う内容は幅広いが、ここからは、特に国との関係に着目し「国から都道府県へ移譲すべき主な事務・権限」の内容を検討してみたい。

「提言1事務・権限移譲の一層の推進」で具体的な事務内容に言及し、国から都道府県へと移譲すべきと列挙された事務・権限は22項目ある(資料2)。これら22項目の事務・権限を丹念にみていくと、国と県との役割分

担の複雑な関係が浮かび上がってくる。

まず事務・権限の特性に着目し、県が実質的に担っている事務との関係から、1)許認可・指導監督に関わるもの、2)大臣と知事に事務・権限が重複しているもの、3)国の専管事務が県の事務と密接に関わるもの、4)法令等で明確に事務・権限が規定されていないもの、5)道路及び河川の管理に関するもの、という観点で5つに類型化を試みた。

以下では、この5つの類型につき、現在県の役割とされる事務との関係から、県が事務・権限移譲を求める理由を整理していく。

なお、個別事務に関する課題は多岐にわたるため、紙幅の都合上、それらの検討は別の機会に譲る。

1) 許認可や指導監督に関わるもの

1つめは、法人・団体の許認可や指導監督に関わる事務・権限で、現在すでにその一部が知事の手続き・権限となっているものについて、さらなる権限の拡大や全部の移譲を求めるものである。

提言では、(1)①社会福祉法人(広域)及び医療法人の認可・指導監督について、権限移譲を求めている。社会福祉法人の所轄庁は原則的には都道府県知事(指定都市及び中核市に主たる事務所があって、その市域内を事業区域とする場合はそれぞれの長)であり、法人設立の認可は都道府県知事が決定することとされている(社会福祉法第30条、第32条)。ただし、社会福祉法人の行う事業が2以上の都道府県の区域にわたるものについては、厚生労働大臣が所轄庁とされる(同法第30条第2項)。

医療法人の設立についても、原則的には都道府県知事が決定処分を行うこととされる(医療法第45条)が、2以上の都道府県区域において病院等を開設する場合には、厚生労働大臣が決定処分等を行う(同法第68条の

2) こととなる。

これらの事務・権限移譲を求める理由としては、地域福祉や医療を総合的に担う県が、主たる事務所が所在する法人の認可や開設許可、指導監督権限を一元的に所管することが効率的であるとの見解が示されている。

これに類似する事務・権限として、(3)-④特定商取引法に基づく報告徴収・立入検査も挙げられる。複数県にまたがる事業者に対する指導・処分権限は経済産業大臣にあるが、都道府県間の連携で対応が可能であるとして、消費者に身近で地元の情報が集まりやすい県に移譲すべきとする。

複数県の区域にまたがる事務については、水平連携を図りながら県が処理するという役割分担のあり方が提起されている。

また、許認可に関わる一連の事務のうち、一部の事務・権限が国に留保されていることから、一元的な処理を求めるものに、以下の事務・権限がある。

(1)-⑤栄養士・調理師養成施設の指定・指導では、栄養士・調理師の免許の交付事務は県が自治事務として処理していることから、その養成施設の指定や指導も県が一元的に実施することが効果的との考え方である。

(3)-③商工会議所に係る許認可・監督権限も、定款変更の認可事項が都道府県と経済産業局に分かれていることから、総合的に認可の適否を判断するために移譲すべきとする。

(3)-⑤割賦販売法に基づく許可割賦販売業者、前払い式取引業者に対する報告徴収立入検査などは、法令上は都道府県が処理する自治事務と位置づけられているものの、業者登録・処分など事務・権限の一部が経済産業大臣に留保されている。

これらを県が一貫して担うべきとして、事務・権限の移譲を求める内容である。県への一元化が拒まれるのはなぜか。一部を県が処理する事務だけにその理由は不明瞭である。

2) 大臣と知事に権限が重複しているもの

2つめは、法令で都道府県知事に付与されている権限と重複する権限を所管の大臣が有しているものである。

たとえば、(1)-③国民健康保険の保険者等に対する報告徴収、実地検査及び監督、(2)-①公害規制法に基づく緊急時の指示又は措置命令等などは法令上、大臣と知事の双方に事務・権限を与えている。

具体的な条文をみると、前者の国民健康保険法第 106 条は、「厚生労働大臣又は都道府県知事は、保険者又は連合会について、必要があると認めるときは、その事業及び財産の状況に関する報告を徴し、又は当該職員に実地にその状況を検査させることができる。」とし、大臣と知事に保険者や連合会に対する報告の徴収や実地検査の権限を付与している。ここで知事が行う報告徴収や実地検査は、同法 108 条規定する監督事務とともに同法第 119 条の 4 で法定受託事務に位置づけられており、知事は国の事務としてこれを処理する。

後者の公害規制法の代表例として大気汚染法をみると、第 26 条に「環境大臣及び都道府県知事は、この法律の施行に必要な限度において、政令で定めるところにより、ばい煙発生施設を設置している者」などに対し、必要な事項の報告を求め、排出者の工場などに立入検査できることを規定している。知事が行う立入検査等は都道府県の自治事務とされ、大臣による権限行使については「緊急の必要があると認められる場合」に限定されているが、提言では「公害規制行政の一貫性を高めるため」として、国の権限の廃止を求める。

いずれも大臣権限の廃止が求められるが、自治事務か、法定受託事務かを問わず見直しが要請されるのは、国と県との役割分担が特に現地レベルで曖昧な現状を物語っている。

3) 国の専管事務が県の事務と密接に関わる

もの

3つめは、法令等で大臣の事務・権限と定められている国の事務が、県が主体的に行う事務と密接に関わることから、その権限移譲を求めるものである。

具体的には、(3)－⑥職業安定法に基づき公共職業安定所が行う無料職業紹介事業や、(3)－⑦雇用保険法に基づく雇用保険の適用・認定・給付等などがある。現在、国が一連の事務を処理している雇用保険の適用・認定・給付等や、ハローワークの業務など都道府県が職業紹介事業と一体的に実施できるように移譲すべきことに言及している。

労働行政は、住民福祉の増進や地域経済の発展の観点も含め、県が一体的に実施すべきという指向性が表れている。

また、(1)－②健康増進法に基づく虚偽誇大広告等の規制・勧告命令についても同様の指向性が看取できる。

健康増進法では、国民の健康の保持増進に重大な影響を与えるおそれがある虚偽誇大広告に対しては、厚生労働大臣が改善勧告を行うこととされている。国の通知に基づく事務処理の実際は、県がこれを発見した場合には地方厚生局に報告し、地方厚生局による改善勧告が行われるため、提言は、改善までに時間を要するとして、都道府県に勧告・命令を行う事務権限を移譲すべきと指摘している。

これらの事務・権限の県への移譲は、単に事務処理を効率化するというだけでなく、県民の雇用や安全を守る側面から、迅速な対応を可能とすることで県民福祉の向上にも寄与するであろう。県民には、このような分権改革のメリットを積極的に訴えていくべきではないだろうか。

4) 法令等で明確に事務・権限が規定されていないもの

4つめは、法令等に直接の事務・権限規定

はないが、組織の所掌事務に関わる補助事業等を国の出先機関が実施しているものである。具体的には、(3)－①新規産業の環境整備に関する事務、(3)－②中小企業の経営の向上、新たな事業の創出等に関する事務、(4)－④観光振興などがある。これらの事務事業について県は、地域の実情や地元企業の動向に通じた都道府県が行う方が効果的であり、国は税制や金融面などの全国一律的な環境整備を行うべきであるとしている。

商工・労働や観光などの行政分野は、広域自治体である県が重点的に取り組んできた施策が多い。その一方で、国の地方出先機関が行う補助事業等があり、それらが重なり合う領域で、いわゆる「二重行政」が行われていることは、1960年代の臨時行政調査会などでもすでにムダ使いと指摘されていた。それが50年近くを経た現在も未だ解消に至らないのは、法令に基づく許認可権限の付与と異なり、法改正という手段が通用しないことも一因であろう。各省補助事業は、官僚機構内部の調整機能が強く作用するだけに、外からの改革が極めて困難な領域の問題である。

5) 道路及び河川の管理に関するもの

道路及び河川の管理権限については、いずれも第1次勧告が都道府県への移管の基準を示しているが、提言では、さらに必要な財源及び人員とともに移管すべきことに言及し、管理権限の移譲を求める。管理権限の移管問題は、財源・人員問題と密接に関わるだけに、他の事務・権限移譲問題とは異質である。

なお、河川の管理権限は、第1次勧告が一つの都道府県内で完結する一級河川の管理権限のみを移譲対象としたため、県内の一級河川は要件に該当しない。そこで提言は、複数都府県にまたがる一級河川の管理権限を、関係都府県の調整など一定の条件が整えば管理権限の移譲の協議を行うべきとしている。

4. 国の出先機関統廃合と事務・権限移譲の関係

ところで、上記のような国から都道府県への事務・権限の移譲問題は、各省の出先機関の廃止・縮小問題と表裏一体の関係にある。

県の緊急提言は、「提言3 二重行政の排除とガバナンスの充実」の項で、廃止・縮小すべき国の出先機関（神奈川県関係）の例」として、厚生労働省、農林水産省、経済産業省、国土交通省、環境省の各出先機関名とそれぞれの移譲すべき事務・権限を一覧で示している（資料3）。

この表の「県に移譲すべき事務・権限の例」の欄に掲載されている事務・権限を提言1で例示されている事務・権限に照らすと、すべて再掲である。ここから、県が国からの移譲を求めている事務・権限は、実質的には各省の出先機関が処理する事務・権限であることがみえてくる。つまり、県が求める地方分権改革とは、各省が現地で処理する事務・権限の県への移譲にほかならない。

そこで、地方分権改革推進委員会第2次勧告別紙2が示した出先機関ごとの事務・権限見直し事項と、県の緊急提言が示す移譲すべき事務・権限とを比較すると、勧告で明確に見直し対象に挙がったのは、経済産業局の消費生活用製品安全法に関する事務・権限のほか、既述の健康増進法に基づく虚偽誇大広告等規制の勧告など、わずか3項目に過ぎない。

県が広域自治体としてより一層の自主性を発揮するために、許認可や指導監督権限のさらなる強化を目指すならば、第2次勧告が示した出先機関の事務・権限移譲の内容は、緊急提言で県が求めた事務・権限移譲のなかみとは大幅な乖離がある。とりわけ、県域を超える許認可・監督権限の見直しについては、勧告ではほとんど言及されていない。

現行の融合型事務処理体制は、行政分野を

単位に国・地方の役割分担が明確化されている事務・権限は、国が専管する外交や国防など極めて限定的である。一方、縦割りの行政分野で区域を対象範囲に、国・地方が役割分担している事務・権限が多数を占める。

それだけに県という既存の行政区域を越えた範囲が対象となる事務については、国と地方のいずれがどのように処理するのか、という広域的な事務処理の問題が絶えずつきまとうことになる。それは、道州制論が浮上する一つの要因でもあるが、現行ではブロック単位に各省の出先機関が存在するため、国は出先機関がそれを担任するのが当然とする。

とすれば、県が求める国からの事務・権限移譲を検討する際には、その前提として、県域を越えた事務・権限の取扱いについても、分野横断的に考え方を整理し、共通ルールを定義することが不可欠である。今次の地方分権改革で、そうした県域を超えた広域的な事務・権限の問題は一時検討俎上にのぼったものの、勧告には至っていない。今後の審議予定を見るかぎり、この問題はすでに棚上げされたかのようにも見える。

現在のところ、国から都道府県への事務・権限の移譲問題は、国の出先機関の統廃合問題の付随的な審議事項として扱われる傾向にある。しかし、都道府県への事務・権限移譲問題の進展が伴わなければ、それは神奈川県がめざすような「自らの地域のことは自らの意思で決定し、その権限・財源と責任も自らがもつ」という地方分権改革ではなく、国の行政組織の縮減という行政改革にとどまることになる。

とはいえ、ここまでみてきたような国の出先機関から公選知事を長とする都道府県への事務・権限移譲の意義は、県民にはわかりづらい。それだけに緊急提言を支える後ろ盾が極めて脆弱、といわざるを得ないのは、広域自治体の「自治」の弱点なのかもしれない。

「地方分権改革の推進に向けて—『勧告』への緊急提言—」の概要

I 事務・権限移譲による自治行政権の確立

【提言 1】 事務・権限移譲の一層の推進

地方がその特性を生かして地域の諸課題に迅速かつ的確に対応し、地域の個性を充分発揮できるよう、国の事務・権限を抜本的に見直し、地方自治体の事務・権限を拡大すること。また、地域を活性化し、我が国の発展に貢献するためにも、地域経営の担い手にふさわしい権限と責任を持つ自治行政権を確立すること。

【提言 2】 地域の実情に応じた事務・権限の移譲に関わる制度創設

全国一律ではなく、地域の実情に応じた事務・権限の移譲を進めるため、主体的に政策を行おうとする地方自治体の意欲に応え、その規模能力等に応じて事務・権限を執行することができるようにし、併せて必要な財源措置を講ずる法制度を設けること。

【提言 3】 二重行政の排除と地域ガバナンスの充実

国と地方との二重行政を排除し、住民による行政の監視を強化するため、国の出先機関の事務・権限を積極的に地方自治体に移譲し、移譲対象となる事務・権限を所管する国の出先機関については、廃止又は縮小に向け、例外を設けない対応を図ること。

II 法制的な制約の廃止と自治立法権の確立

【提言 4】 義務付け・枠付け、関与の廃止

地方自治体の自主性を強化し、政策面・制度面での自由度を拡大するため、自治事務に関する法令による義務付け・枠付けを原則として廃止すること。また、国による関与は地方自治体の自立性を抑制するため、国と地方の役割分担を分離型に明確化する中で、原則として国による関与を廃止する方向とすること。

【提言 5】 条例制定権の拡大

地方分権の基本的な考え方である各自治体の「自己決定・自己責任」の原則を尊重し、法律により一律に制限するのではなく、自治体が地域の実情に沿った行政を行えるよう、条例に委ねる仕組み又は条例による補正ができる仕組みとするよう、関係法令を改正すること。

III 自治財政権を確立する税財政制度の構築

【提言 6】 分権型社会にふさわしい安定的な地方税体系の構築

国と地方の役割分担に応じた税源配分を実現するため、消費税等の基幹税からの税源移譲等により安定的な地方税財源を確保するとともに、「地方共有税」の導入により財源保障・財源調整機能の充実を図るなど、地域の財政需要に応じて各地方自治体が責任を果たし得る地方税財政制度を確立すること。その際、大都市圏の財政需要を的確に反映した配分の仕組みを構築すること。

【提言 7】 国庫補助金及び国直轄事業負担金の全額廃止

地方が担うべき分野について国庫補助金は全額廃止し、所要額を税源移譲すること。また、国直轄事業は、その実施主体である国が事業費全額を負担すべきであるので、地方への負担金制度は廃止すること。

※出所：神奈川県 HP (<http://www.pref.kanagawa.jp/osirase/01/0111/bunken/teigen.html>) をもとに筆者作成

神奈川県が「国から都道府県に移譲すべき」と提言した事務・権限

(1) 福祉・医療

- ①社会福祉法人（広域）及び医療法人（広域）の認可・指導監督
- ②健康増進法に基づく虚偽誇大広告等規制の勧告・命令
- ③国民健康保険の保険者等に対する報告徴収、実地検査及び監督
- ④後期高齢者医療制度に係る広域連合等への技術的助言
- ⑤栄養士・調理師養成施設の指定・指導

(2) 環境・農林

- ①公害規制法に基づく緊急時の指示又は措置命令等
- ②農地転用の許可
- ③都道府県土地改良事業団体連合会の定款変更の許可等
- ④保安林の指定・解除及び指定施業要件の変更等

(3) 商工・労働

- ①新規産業の環境整備に関する事務
- ②中小企業の経営の向上、新たな事業の創出等に関する事務
- ③商工会議所に係る許認可・監督
- ④特定商取引法に基づく報告徴収・立入検査等
- ⑤割賦販売法に基づく許可割賦販売業者、前払い式特定取引業者に対する報告徴収・立入検査等
- ⑥職業安定法に基づき公共職業安定所が行う無料職業紹介事業
- ⑦雇用保険法に基づく雇用保険の適用・認定・給付等
- ⑧労働条件、労働者の保護などに関する監督等及び各種法令に基づく事業主への指導権限

(4) まちづくり

- ①道路の管理権限
- ②河川の管理権限
- ③バス事業等旅客自動車運送事業の許認可等
- ④観光振興等
- ⑤宅地建物取引業の免許

〔廃止・縮小すべき国の出先機関（神奈川県関係）の例〕

省庁名	出先機関	県に移譲すべき事務・権限の例
厚生 労働省	関東信越 厚生局	◇社会福祉法人（広域）及び医療法人（広域）の認可・指導監督 ◇健康増進法に基づく虚偽誇大広告等規制の勧告・命令 ◇国民健康保険の保険者等に対する報告徴収、実地検査及び監督 ◇後期高齢者医療制度に係る広域連合等への技術的助言 ◇栄養士・調理師養成施設の指定・指導
	神奈川労働局 各労働基準 監督署	◇労働条件、労働者の保護などに関する監督等及び各種法令に基づく事業主への指導権限
	各公共職業 安定所	◇職業安定法に基づく無料職業紹介事業 ◇雇用保険法に基づく雇用保険の適用・認定・給付等
農林 水産省	関東農政局 神奈川 農政事務所	◇4ヘクタールを超える農地転用の許可 ◇都道府県土地改良事業団体連合会の定款変更の許可等
経済 産業省	関東経済 産業局	◇新規産業の環境整備に関する事務 ◇中小企業の経営の向上、新たな事業の創出等に関する事務 ◇商工会議所に係る許認可・監督 ◇特定商取引法に基づく報告・立入検査等 ◇割賦販売法に基づく許可割賦販売業者、前払い式特定取引業者に対する報告徴収・立入検査等 ◇消費生活用製品安全法に関する事務・権限
国土 交通省	関東地方 整備局	◇宅地建物取引業の免許
	横浜国道事務所 相武国道事務所	◇直轄国道の管理権限
	京浜河川事務所 相模川水系広域 ダム管理事務所	◇一級河川の管理権限
	関東運輸局 神奈川運輸支局 自動車検査 登録事務所	◇バス事業等旅客自動車運送事業の許認可等 ◇観光振興等
	環境省	関東地方 環境事務所

※出所：神奈川県「地方分権改革の推進に向けて－『勧告』への緊急提言」（18～19p）
（下線（筆者加筆）は、第2次勧告で見直し対象とされたもの）

今、なぜ「公契約条例」か

—尼崎市「公契約条例」案を手がかりに考える—

(社)神奈川県地方自治研究センター事務局長 勝島 行正

はじめに

アメリカ発の金融危機は、またたくまに世界中に広がり、日本経済も大きな打撃を受けている。私たちは、今回の経済危機によって、この国のセーフティーネットの脆弱さを目の当たりにすることとなった。特に、派遣労働者問題に象徴される「非正規労働者」をめぐる課題の深刻さが浮き彫りになった。

自治体職場においても「非正規労働者」問題いわゆる「官製ワーキングプア」問題が存在している。近年、新聞やテレビ、雑誌等でも取り上げられ、社会的な関心も高まっている。

こうした状況の下で、昨年、兵庫県尼崎市議会で全国初となる「公契約条例案」が提案され、現在、継続審査となっている。また、連合・自治労等から「公契約条例」制定をもとめる運動が提起されている。

そこで、尼崎市条例案をめぐる動きを手がかりに、今なぜ「公契約条例」か自治体における「ワーキングプア」問題とは何か、について考えてみたい。

尼崎市「公契約条例」の経過と内容

(1) 条例案提案に至る背景

尼崎市は兵庫県の東に位置し、大阪と接する人口 46 万人の工業都市であり、大阪のベッドタウンとしても発展してきた。労働運

動・生協運動においては、兵庫県のみならず全国をリードしてきた歴史をもつ。

しかし、近年は、産業が後退し、最盛期 55 万人 (1971 年) あった人口も減少が続いている。こうしたことから市税収入も落ち込み、財政再建に取り組んできた。その主な柱として人件費の圧縮、民間委託の増加、市民負担の増、補助金削減等々であった。

こうした行政改革の一つとして、2003 年に市営斎場が業務委託された。その後、劣悪な労働条件に反発した労働者が、待遇改善をもとめ労働組合を結成した。2006 年には、競争入札にあたり雇用継承の要求が出された。

また、2006 年には市民課の住民票入力業務委託にも競争入札が導入され、賃金・労働条件の大幅な引き下げが行われた。その後、当該委託労働者が市民課業務委託は偽装請負であると市を告発した。兵庫労働局は、市民課業務は偽装請負であると認定し、是正指導を行った。その結果、市当局は、市営斎場も偽装請負であるとして 2007 年から委託労働者を市の臨時職員とした。

しかし、市民課については、違法状態を改善するとして 2008 年に再び競争入札を行うとしたために、当該労働者は雇用の継続をもとめて同年 3 月にストライキを決行した。この闘いに対して、支援の輪が労組の枠を超えて全国に広がり、大きく盛り上がった。闘争は、尼崎市当局が、当該労働者を 4 月 14 日から臨時職員とすることで決着した。

(2) 条例案提案までの簡単な経過

こうした民間委託は、当該労働者の賃金や雇用問題を悪化させ、結果として市民サービスの低下を招くものであるとの認識が広がった。こうした問題に歯止めをかけようと2006年12月に「リビングウェッジ条例」の制定をめざす動きが議員や労働組合等によって始まり、2007年3月に「尼崎にリビングウェッジ条例の制定をめざす会」が結成された。

さらに2007年5月に連合尼崎地協が提出した「尼崎市の契約及び公正労働基準確保に関する条例の制定を求める陳情」が、同年10月に21対20で採択された。しかし、市当局は「公契約条例」制定には消極的であったために、条例に賛成した議員によって「尼崎市に公契約条例を実現させる議員の会」が結成され、学習会や条例案の検討がかさねられ、2008年9月に素案を発表し、同年10月には同会による市民説明会が行われた。こうした経過を経て、2008年12月に三会派（「新風グリーンクラブ」、「共産党」、「虹と緑」）が共同して議案を提案した。

(3) 条例案は三つ

提案された「公契約条例案」は、以下の三つである。

- ①尼崎市における公共事業及び公契約の契約制度のあり方に関する基本条例（「基本条例」）
- ②尼崎市における公契約の契約制度のあり方に関する条例（「公契約に関する条例」）
- ③尼崎市における公共事業の契約制度のあり方に関する条例（「公共事業に関する条例」）

(4) 条例の基本的考え方

条例の基本的考え方は、以下のとおりである。

○基本理念（「基本条例」第3条）

公共事業又は公契約によって生み出される成果及び提供される公共サービスの質の維持向

上並びに社会的価値の向上に努めなければならない。

○市の責務（基本条例第4条）

サービスの質、社会的価値の向上、地域経済の活性化、地域福祉の向上並びに雇用の確保の観点を重視しなければならない。

○事業者の責務（基本条例第5条）

市と協力し、社会的価値の向上、地域経済の活性化、地域福祉の向上及び雇用の確保に努めなければならない。

(5) 条例の要点

本条例案の主な要点は、次の3点である。

- ①継続雇用：これまでその業務に従事してきた労働者のうち希望するものの雇用が継続されるように努めなければならない。（「公契約に関する条例」第4条 事業者の指定等第3項）
- ②最低賃金額：賃金の最低額は、尼崎市市職員の高卒初任給基準（時給945円）。（同第8条 公契約に係る賃金）
- ③尼崎市の団体交渉応諾義務：労働者又は労働組合から賃金その他の労働条件に関して協議の申し入れを受けた場合には、速やかに応じなければならない。（同第11条 履行に係る市の責務第5項）

条例案に対する当局の意見

尼崎市当局は、この条例案に対して要旨次のような意見（反論）を明らかにしている。

(1) 違法性の問題

①労働条件に対する条例による介入

事業者以最賃法を上回る賃金額を遵守させること、従わない事業者にペナルティーを課すこと等は、契約自由の原則に自治体が介入することになる。法律によるべきで条例ではできない。

②上乗せ条例の検討

地域最低賃金を上回る賃金額の遵守規程は、最高裁判例によって許容される上乗せ条例の範囲を超える公算が強い。

③自治立法としての事項的限界

労働条件に対する介入は、国の所管であって自治体の所管事項を逸脱しているおそれがある。

④処理コストの増加と自治法違反

実効性を担保するために新たに人員を増やすなどのコストがかかり、最小経費で最大の効果を挙げるとする自治法第2条に反する。

(2) 政策の合理性の問題

①政策選択の合理性

実効をあげるために多額な処理コストをかけることは合理性に欠ける。

②適正な労働条件の設定の問題

条例が目的とする政策効果をあげるに適正な賃金額等について基準が無く、一自治体の取組では困難。

③敗訴のリスク

事業者からの訴訟等で市が敗訴した場合に損害賠償の支払い等市民に負担が及ぶ。

「公契約条例」の背景を探る

(1) 自治体「ワーキングプア」問題とは

かつて、行政サービスは、公務員が担うものであり、自治体のサービスは行政の直営が原則であった。しかし、今日では自治体サービスの担い手は多様化している。

1970年代、高度経済成長の終焉とともに自治体においても「行政改革＝減量化」がはじまり、1980年代の「第2臨調」によって本格化した。その結果、「正規公務員」は大幅に削減され、それに替わって「臨時・嘱託職員（非正規公務員）」が増加し、同時に業務の民間委託が拡大した。さらに2002年の総合規

制改革会議の第二次答申では、公共サービスについて「民でできるものは官は行わない」として、行政サービスの担い手を「公務員」から「非公務員」へと切り変えることを基本とした。

(2) 「臨職・嘱託職員」の増大

自治体職員とりわけ一般職職員は、1980年には115万5,856人であったが、2008年には97万6,014人と約20万人減少した。これに対して嘱託・臨時職員は増え続け、2008年現在では約60万人と推計されている（自治労調査）。

「非正規公務員」は、今や自治体に欠くことができない存在となっている。自治体によっては、「非正規公務員」の比率が「正規公務員」を上回っている自治体もある。

臨職・嘱託職員の賃金は、自治労の調べでは、年収200万円以下が全体の67%という状況にある。中には、常勤で働き、「正規公務員」と変わらぬ仕事を行っているにも関わらず賃金、一時金などで大きな格差が存在している。また、近年、「非正規公務員」の「雇い止め」（解雇）問題が発生している。2008年にパート労働法が施行されたが、「公務員パート労働者」には適用されず、法の谷間におかれている。

(3) 「非公務員」労働者の増大

自治体の事務・事業のアウトソーシングの拡大、さらに、事業の民営化・民間譲渡等によって公営企業、病院、保育所等について丸ごと民間企業・法人が担うケースも増えている。行政サービスの担い手は、公務員から「非公務員」（民間労働者）へと確実に増加している。

これら「非公務員」の労働者の賃金や労働条件は低い。民営化された公立保育園で働く労働者の時給は850円という例もある。また、

常に人が入れ替わるとの声も多い。指定管理者制度においても同様に賃金・労働条件の切り下げが起きている。

ILO94 号条約とリビングウェッジ条例

日本における「公契約」制定運動は、主に ILO 第 94 号条約とアメリカのリビングウェッジ条例を参考にしている。

(1) ILO 第 94 号条約

ILO 第 94 号条約は、「公契約における労働条件に関する条項」で 1949 年に採択されている。その内容は、「国や自治体など公の機関が事業を業者に委託する際、その地域の平均的労働条件を下げるような契約を行ってはならない。具体的には契約締結の際、その地域の同種の労働者の労働条件を調査し、その業務に従事する労働者などの労働条件が、その基準を上回ることを契約の中に明記しなくてはならない。また、安全衛生面や福利厚生面でも十分な措置をとることが義務づけられる（「入札改革」武藤博巳）」というものである。この条項は、日本政府は批准していない。その理由は、「賃金・労働条件は労使が『労使自治』で決すべきものであり、政府が介入することはできない（「月刊労働組合」09 年 2 月号）」というものである。

(2) リビングウェッジ条例

アメリカのリビングウェッジ条例については、「①自治体と委託契約を結ぶ企業、②自治体から補助金などを受ける事業体・企業では、条例がさだめる時給を上回る賃金を雇用する労働者に払わなければならないというもの」である。1994 年にボルティモア市が全国初の条例制定。市が賃金額を定め、違反すると自治体が差額を払うように求め、改善されないと契約の解除、入札からの排除などの処分が

なされた。こうした動きの背景には、IT 化などによる産業構造の変化により、アメリカ経済が好調だった一方で、労働運動は低迷し、雇用の流動化、所得格差の拡大という現象につながったということがある。サンノゼ市が導入する際に行った決議には『最低限の暮らしができる賃金の支給を推進するために市の資金を投入することにより、こうした従業員の生計維持能力が向上するとともに貧困が改善され、サンノゼ市における税金を財源とする社会福祉事業の規模が縮小する』とある（「入札改革」武藤博巳）

日本における「公契約条例」制定のとりくみ

自治労は 2000 年に「自治体入札研究会」を立ち上げ、2001 年に「自治体入札改革提言」を発表した。2003 年には、「公契約条例」制定運動を提起し、2005 年定期大会で方針化され 2006 年春闘から運動は本格化した。

また、自治労に先立って、建設労働者で組織されている全建総連が、自治体議会に対して「公契約法」の制定をもとめる意見書採択運動に取り組んできた。

連合は、2005 年春闘方針に「公契約における公正労働条件の確保の運動」が盛り込まれ、取り組みが開始された。2008 年の方針では、「国レベルでは公契約に関する基本法を制定し、地方レベルでは『公契約条例』の制定をめざす」としている。その基準とは「公正労働基準と労働関係法の遵守、社会保険の全面適用」としている。また、「労働基準法等の労働法制や社会保障関連法規に違反した企業を、発注対象から除外する条項を設ける」こと等としている。

2008 年 11 月に開催された連合「格差是正フォーラム」において園田副事務局長は、「住民の税金を使う公共事業で利益を得ている企

業は、労働者に人間らしい労働条件を保障するべきであり、また発注者たる公的機関は、それを確保するための責任を負っている」と述べている。

自治体入札改革と公正労働基準の確立

自治体の入札改革の一つとして公正労働基準を入札条件とする取り組みも始まっている。

(1) 自治体の入札改革とは

自治体が発注する業務・工事の入札は、地方自治法に「一般競争入札、指名競争入札、随意契約又はせり売り」によるとあるが、原則は一般競争入札であると規程されている。しかし、ほとんどの自治体では、指名競争入札、随意契約によって行われてきた。

その理由としては、一般競争入札は、公正性や機会均等という点では優れているが、手間と経費もかかること、また、地元企業に優先的に発注することで地元経済に寄与するといった観点から指名競争入札や随意契約が主流となってきた。他方で、指名入札や随意契約は透明性に欠け、談合の温床との指摘もされてきた。

しかし、1980年代以降、日米間の貿易に関する構造協議を経て入札参加の原則自由化が求められたこと、バブル経済崩壊後、自治体財政が逼迫しコスト削減の圧力が増したこと、後を絶たない談合問題の解決策、として一般競争入札へときりかえる自治体が増えている。都道府県や大きな自治体はその方向にある。

こうした入札改革の結果、落札率は下がったものの競争は激しくなり、業務や工事の質の低下や労働者の賃金の引き下げ、安全面の不安が指摘されている。また、競争入札によっても談合問題は結果として減少せず、入札制度の改革が求められてきた。

(2) 総合評価方式から政策入札制度へ

1999年に地方自治法の施行令が改正され、価格以外の要素を取り入れたいわゆる「総合評価入札制度」が採用された。これによって、落札条件に価格以外の要素を導入することができるようになり、談合防止や品質の確保に効果的であるとされた。この基準に公正労働基準を入れることも可能になった。さらに、環境問題への取り組みなどの社会的価値といった要素も組み込むこともできる。

例えば、2004年の大阪府の庁舎清掃業務の入札基準は、価格 50、技術 14、公共性 36の配点であった。公共性とは、就労困難者の雇用 15、障がい者の雇用 15、環境問題への配慮 6となっている。

さらに、ダンピング防止や品質確保を目的に「最低制限価格制度」の導入など改革に取り組む自治体も増えている。

こうした入札基準に、自治体の基本政策や社会的価値を実現するために、①ISOの取得やグリーン購入などといった環境問題への取組②男女共同参画の取組③障がい者雇用④公正労働の実現などを組み込むといった「政策入札」も提唱されている。

「公契約条例」の課題

以上みてきたように、労働組合が提起する「公契約条例」とは、アメリカのリビングウェッジ条例のように雇用や賃金保障が主たる目的となっている。

また、入札改革の一環として公正労働基準をとりいれることについて提唱されてはいるが、現行労働関係法の遵守は当然としても、法を上回る賃金・労働条件や雇用保障については、いまだ十分に検討されているとはいいがたい。むしろ、尼崎市当局の意見は、現時点の自治体見解であるようにも見える。

ところで、現行の最低賃金額は、全国平均で時給 703 円という水準である。仮に月給に換算すると @703 円×8 時間×25 日=14 万 600 円に過ぎない。この賃金で果たして人間らしい生活が保障できるか、との批判に自治体は答えることができるだろうか。

また、繰り返される競争入札の結果、労働者が常にいれかわり、サービスが安定的に提供できるか、あるいは安全の確保は大丈夫か、との間に対しても自治体の答えは十分ではない。

雇用や賃金を保障することで、安定した社会生活やサービスの質の向上が図れるとする「公契約条例」制定の主張に対して、「法に違反する恐れがある」、「自治体の守備範囲ではない」とするだけでは、説得力が無い。さらなる検討が求められている。

自治体財政問題と「公契約条例」

現下の自治体財政状況は、世界的規模の経済危機を受けて、きわめて深刻である。向こう数年間にわたる市税収入の落ち込みも懸念される。しかも、2008 年度決算から適用される自治体財政健全化法の本格施行を控え、財政負担が増すような施策は、理念がいかによばらしくても導入できない、との批判が自治体当局から出されよう。現に、「尼崎市当局の本音はそこにある」との声ももれ伝わってくる。また、新たな支出増をとまなうのであれば、他の予算を減額せざるを得ないとなる可能性が高い。

「公契約条例」の制定を目指す側は、こうした声に対して、どのように答えるかが問われる。

また、「公契約条例」を執行するにあたっては、入札の公正性は言うに及ばず、いかにその事業所を選定したかについて、市民に十分な情報公開し透明性を高める必要がある。ま

た、条例の実効性を保障するためには、入札担当課だけでなく、現場職員にも今以上の負担をもとめることになるだろう。こうしたことに対する、市民や行政側との十分な意思統一が必要である。

現在のところ、尼崎市ではそこまでの議論は進んでいないが、こうした議論は避けて通れないであろう。

「まちづくり」の新たな議論が必要

条例制定運動の第二ラウンドが用意される必要がある。

例えば、「公契約条例」による財政負担とひきかえに「公務員賃金の引き下げ」を行えば、やがて地場賃金にはねかえり、賃金の全体的な引下げにつながるであろう。それでは、地域全体を悪化させ、意味が無い。

また、「公務に従事する労働者」の適正な賃金額とは何か、どのように決められるべきか、賃金や雇用を保障することは、住民にとっていかに「良いことか」、その政策選択が「お値打ち=バリューフォーアマネー」かといった等々のことについて住民とともに議論し、決定していかなければならない。

同時に、住民の負担のあり方についても議論しなければならないだろう。

自治体とは何かの原点に帰るとき

最後に、「公契約条例」について考える基本視点は、自治体の責務は、「住民の最大福祉の実現」であり、「最低費用で最大の効果をあげる」ことは手段であるということだ。手段を目的としてはならない。自治体が発注する業務・工事を担う労働者の人間らしい最低生活が保障できないとすれば、本末転倒である、とする原点に帰ることである。

この間、自治体に吹き荒れてきた「構造改

革」の嵐は終わってはいない。今後さらなる嵐が待っている。それに耐えているだけでは、嵐をのりこえることはできない。

「公契約条例」は、この難局をのりこえていくための新たな海図の一枚であるが、未完成である。今後とも知恵を出し合い、完成させ、自治体号を未来へと船出させたい。

【参考文献・資料】

- 「入札改革」武藤博巳 岩波新書「自治体の入札改革」武藤博巳 イマジン出版
- 「労働ダンピング」中野麻美 岩波新書
- 「月刊自治研」08/12 自治研中央推進委員会
- 「月刊自治研」09/02 田口一博 同上
- 「労働情報」08/11 協同センター労働情報
- 「月刊労働組合」09/02 労働大学
- 「朝日新聞」07/12/27、08/03/06

入札改革・公契約条例に関する年表

年	主 な 動 き
1999年	自治法施行令第167条の10の2改正「総合評価一般競争入札」制度の導入
2000年	「公共工事の入札及び契約の適正化に関する法律(入札契約適正化法)」成立
2002年	「入札談合等関与行為の排除及び防止に関する法律(官製談合防止法)」成立
	自治法施行令の改正・業務請負契約「最低制限価格制度」の導入
2003年	北海道七飯町労連 春闘要求で「公契約条例」制定を要求
	地方自治法第234条「公の施設」改正「指定管理者制度」成立。同年9月施行
	自治労本部大会で「公契約条例」制定運動方針を決定
2004年	自治労大阪府本部・府職労・連合大阪等で府に要求。障害者雇用、単身者雇用など総合評価する入札を実施。
2005年	「公共工事の品質確保の促進に関する法律」(公共工物品確保护法)施行
2007年	北海道七飯町「公契約条例」制定を公約とする町長が誕生。条例案完成。
	「行政改革推進法」、「市場化テスト法」、「公益法人法」行革関連三法成立
	「入札談合等関与行為の排除及び防止並びに職員による入札等の公正を害すべき行為の処罰に関する法」成立(官製談合防止法に「談合に関与した職員の刑事罰が新設)
	尼崎市で民間委託労働者(住民票入力業務)が偽装請負であると尼崎市役所を告発。兵庫労働局偽装請負で市を是正指導。
	連合尼崎地協「尼崎市の契約及び公正労働基準確保に関する条例の制定を求める陳情書」を市議会に提出。21対20で採択される
東京国分寺市「公共調達に関する基本指針」策定	
2008年	山形県公共調達基本条例制定。「公共調達により調達するものは品質及び価格の適正化を考慮したものでなければならない」と明記。
	連合中央執行委員会で「公契約」制定運動方針決定。
	尼崎市「公契約条例」を議会に提出。継続審査となる。

(社)神奈川県地方自治研究センター・勝島作成

神奈川県 2009 年度予算案

「神奈川県力結集！安心と活力の実現」

2009年2月6日、神奈川県2009年度予算案が発表された。本年度の予算総額は、一般会計、特別会計、企業会計の三会計あわせて2兆6,315億円で、2008年度予算に比して4.4%減、2002年度以来7年ぶりにマイナスとなった。

一般会計	1兆5,648億円	(7.0%減)
特別会計	9,158億円	(4.6%増)
企業会計	1,609億円	(21.2%減)
総額	2兆6,415億円	(4.4%減)

県は、急激な景気の悪化により、社会の活力が低下し、県民生活が危機に直面していることを踏まえ、極めて厳しい財政状況にあっても県民生活に最大限配慮し、「神奈川県力構想・実施計画」を着実に推進することとした。

<予算の特徴>

- (1)急激な景気悪化に対応した取組み
- (2)県民生活の安心を確保する取組み
- (3)社会の活力や環境を守るための取組み

【歳入の特徴】

景気悪化の影響を受け、法人2税が実質1,090億円減少することから、県税収入は2008年度当初比15.4%減の1兆850億円を見込んでいる。財源不足が2,030億円にのぼることから、財政収支の均衡を図るため、過去最大の臨時財政特例債(約1,600億円)を発行する。

【歳出の特徴】

1. 緊急経済対策 2,351億円
 - 県民生活の安定対策 327億円
 - ・雇用対策の充実 226億円
 - ・セーフティネットの充実 101億円
 - 中小企業支援対策 138億円
 - ・金融支援の強化 105億円
 - 農林水産業支援対策 4億円
 - 地域経済の活性化対策 1,882億円
2. 重点的な取組み
 - ①地域経済の安定確保と活性化
 - ・雇用対策の充実
 - ・中小企業支援対策の充実
 - ・農林水産業の振興
 - ②保健・医療・福祉の着実な推進
 - ・周産期医療への総合的な取組み
 - ・子育て支援施策の充実
 - ③安全・安心の向上
 - ・地震防災対策の推進
 - ・治安向上に向けた取組
 - ④教育施策の充実
 - ・「県立教育施設再整備10か年計画(まなびや計画)の推進
 - ・特別支援教育の充実
 - ⑤環境対策の推進
 - ・地球温暖化対策の推進
 - ～クールネッサンス宣言の推進～
3. 行財政改革の取組み
 - ・施策・事業の見直し(223億円の抑制)
 - ・人件費抑制の取組み(223億円の抑制)

横浜市 2009 年度予算案

「開港 150 年からのチャレンジ」

～危機にひるむことなく自ら未来を開く～

2009年2月2日、横浜市2009年度予算案が発表された。本年度の予算総額は、一般会計、特別会計、企業会計の三会計あわせて3兆2,591億円で、2008年度予算に比べ1.8%減となった。

一般会計	1兆3,714億円	(0.8%増)
【中小企業融資制度を除いた場合		
	1兆2,957億円	(0.3%減)】
特別会計	1兆2,873億円	(2.3%減)
企業会計	6,005億円	(6.5%減)
総額	3兆2,591億円	(1.8%減)

横浜市は、昨秋の世界的な金融危機に端を発した厳しい社会経済状況を受け、財政状況が危機的状況にあることから、2008年度後半から2010年度までを通常の年度とは異なる市政運営・財政運営が求められる期間であると捉え、歳出面でメリハリのある施策の展開と事業見直しの徹底に取り組んだ。

一方で中田市長は、開港150周年という機会を活用して、横浜を元気にし、その元気を内外に発信していくとして、「開国博 Y150」がもたらす550億円の経済効果に期待しつつ、2009年を「開港150年からのチャレンジ」の年と位置づけ、市政運営に取り組む姿勢を打ち出している。

【歳入の特徴】

個人市民税の増が見込まれる一方、法人市民税の大幅な減少により、5年ぶりに市税の減収が見込まれている。

270億円の収支不足については、以下のよう
な取組みを行うことで解消する。

- ・ 財政規律を維持した市債発行の増額 90億円
 - ・ 財政調整基金の活用 22億円
 - ・ 財源留保の取りやめ 30億円
- など

横浜みどり税導入による増収額は、個人市民税15億円、法人市民税1億円の見込み。

【歳出の特徴】

1. 緊急経済対策 821億円
 - 中小企業等経営安定
 - ・ 融資制度の拡大 756億7,500万円
 - ・ 信用保証料助成 2億7,200万円
 - ・ 経営安定事業 7,600万円
 - 市民生活の安定
 - ・ ふるさと雇用再生特別交付金
／緊急雇用創出事業 8億9,300万円
 - 社会資本の長寿命化
 - ・ 公共事業費の確保 43億8,900万円
2. 重点的取組み
 - 市民の安心を確保する都市経営
 - 成長につなげる「未来への投資」
 - 環境への新たなチャレンジ

川崎市 2009 年度予算案

市民生活と行財政運営の安定をめざす

「かわさき安定フライト」

2009年2月10日、川崎市2009年度予算案が発表された。本年度の予算総額は、一般会計、特別会計、企業会計の三会計あわせて1兆3,173億円で、2008年度予算に比して1.2%減となった。

一般会計	5,816億円(4.6%減)
特別会計	5,209億円(0.9%減)
企業会計	2,147億円(8.2%増)
総額	1兆3,173億円(1.2%減)

川崎市は、行財政改革プランに基づき財政の再建をめざしてきたが、厳しい経済環境ながら、本年も減債基金からの新規借り入れを行わずに収支均衡をはかることができ、プライマリーバランスの黒字を堅持した。阿部市長は、市民生活の安全・安心の確保と行財政運営の安定をめざす「かわさき安定フライト予算」と命名した。

一般会計は、4年ぶりにマイナスとなるが、水江町の用地取得が完了したことによる減が主で、それを除くと3.6%増となる。

特別会計は、後期高齢者医療制度の創設ともなう老人保健医療事業会計の減等による。

企業会計は、病院会計、下水道事業会計の増等による。

【歳入の特徴】

市税収入は、法人市民税が減となるが、個人市民税、固定資産税の増により2億円増となる。市債は、水江町の用地取得にともなって46億円の減となっている。

【歳出の特徴】

1. 緊急経済対策	575億円
○中小企業等の活力向上対策	178億円
・融資枠の拡大	174億円
・事業再生支援金創設	4億円
○公共事業の早期発注	395億円
○市民生活の安全安心対策	1億円
・相談体制の強化	3,600万円
・就業支援の拡充	1,256万円
2. 緊急雇用対策	5,405万円
・雇用機会の創出	4,525万円
・緊急雇用相談等	880万円

3. 重点的・戦略的に取り組む施策

2009年度の重点施策として7つをあげている。

- 安心して快適に暮らすまちづくり
- 幸せな暮らしを共に支えるまちづくり
- 人を育て心を育むまちづくり
- 環境を守り自然と調和したまちづくり
- 活力にあふれ躍動するまちづくり
- 個性と魅力が輝くまちづくり
- 参加と協働による市民自治のまちづくり

訃 報



センター創立30周年で挨拶をされる
横山先生

去る2008年12月19日（金）、当センター顧問で前理事長の横山桂次先生がご逝去されました。ここに謹んでご報告いたします。横山先生は、昨年7月に突然に倒れられ、新横浜にあります関東労災病院に入院されました。その後、転院をされましたが、倒れられてから意識を回復されることなく、お亡くなりになりました。享年88才でした。

横山先生は、1977年に当センターの創立と同時に代表理事、そして1985年に社団法人に移行してからは、副理事長（85～88年）、そして1988年からは理事長、そして2006年に理事長を退任され、顧問として、まさにセンターの創立からその後の30年余の活動すべてに関わっていただき、ご指導をいただきました。

設立当初の当センターの研究活動としては、「新神奈川計画研究会」や「住民参加と自治体の対応研究会」を積極的に進められ、行政への市民参加に深い関心を持っておられました。その後、「政治構造研究会」をつくり、神奈川県内の政治状況とその動向について研究され、各級選挙の結果についてその分析手法を熱心にご指導いただきました。早くから「市民意識調査」を実施されるとともに、市民の政治意識の動向に深い関心を持ちつづけられ、自らの専門領域である「地域政治論」について実践を重ねられておりました。

また、学者・研究者として大学の教壇に立つかわら、市民自治と市民の政治を実現する立場から、神奈川県内はもとより全国の地方自治の現場に出向かれ、市民自治と市民社会のあり方についてご教示いただきました。また、自治労運動に対しては、全国自治研助言者として地方自治研究活動にご尽力されるとともに、地方自治総合研究所創立にも大きな役割を果たされました。さらに、生活クラブ生協運動や神奈川ネットワーク運動にも積極的に関わり、指導され、土台をつくられました。

私たちは、先生のこれまでの教えをしっかりと受け継ぎ、いっそうの努力を決意しているところです。先生のご冥福を心からお祈りいたします。

●故横山桂次先生略歴

- | | |
|-------------|-----------------|
| 1920年11月30日 | 横浜市に生まれる |
| 1950年 | 東京大学法学部卒業 |
| 1953年 | 東京大学大学院政治学専攻科終了 |
| 1962～65年 | 拓殖大学教授 |
| 1966～1991年 | 中央大学法学部教授 |
| 1993～1999年 | 高岡法科大学学長 |

編集後記

景気の悪化が深刻化するなか、自治体の2009年度予算案について議会審議が始まりつつある。予算概要には、歳入の項で法人税収入の減やマイナス予算、行財政改革などの表現が目につく一方、歳出の項には経済対策や雇用対策の取組み・事業が目立つ。地方分権改革で、各省が地方への財源や事務・権限移譲を拒否する反面、喫緊の課題である雇用問題の解決を自治体の創意工夫に依存する現状は、この国の中央政府の役割とは何かを改めて考えさせられる。官僚の主たる役割が資源配分という時代は、20世紀とともに終期を迎えたのではないだろうか。

21世紀も間もなく10年。新しい機能を社会に適合させるべき頃合いである。

(谷本有美子)

【お詫びと記事の訂正】

前号で取り上げた神奈川県議会基本条例は、2008年12月18日の本会議で全会一致により可決・成立し、12月26日に公布・施行されました。この件について前号の記事では、全国で3番目の県議会基本条例との情報を掲載しましたが、後日になり、岩手県議会が同年12月10日の本会議で岩手県議会基本条例を可決・成立（2009年4月1日施行）していたことが判明しました。神奈川県議会基本条例は、県議会の基本条例として全国で4番目に制定、3番目に施行、が正しい情報です。ここにお詫びして訂正いたします。

2009年2月20日

自治研かながわ月報第112号(2009年2月号, 通算176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	上林得郎 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
	http://kjk.gpn.co.jp/ E-mail:kjk@gpn.co.jp
振替口座	中央労働金庫横浜支店 1195174 横浜銀行 横浜市庁支店 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600円のどちらかを選び、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800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。