

地域主権戦略大綱と自治体の受け止め方

奈良女子大学名誉教授

澤井 勝



発行所
三重県地方自治研究センター
三重県津市栄町2丁目361番地
(財)三重県地方自治労働文化センター内
TEL059-227-3298
FAX059-227-3116
http://www.mie-jichiken.jp/
info@mie-jichiken.jp

地域主権改革とは

6月22日の閣議で「地域主権戦略大綱」があらたに決定された。これは他の地域主権改革法案（地域主権一括法案と国と地方の協議の場法案）が衆議院では継続審査になったことにもない、この「大綱」も参議院選挙後に先送りされようとしたことに総務省が巻き返して、かろうじて閣議決定に持ち込まれたものであると伝えられる。

「地域主権改革」という言葉については、法学者や政治学者などから評判が良くない。主権とは「国民主権」以外の考えをとる余地がない、というわけである。これらの法案や大綱をつくるに当たっても、内閣法制局も同じような立場から法律用語として「地域主権」という言葉を使うことには最後まで抵抗したようである。その妥協の産物として、地域主権戦略会議の法的根拠となる内閣府設置法改正法案では、この地域主権改革を次のように定義している。すなわちその第4条3号の3で「地域主権改革」とは、「日本国憲法の理念の下に、住民に身近な行政は、

地域主権戦略会議など

地方公共団体が自主的かつ総合的に広く担うようにするとともに、地域住民が自らの判断と責任において地域の諸課題に取り組むことができるようにするための改革」であるとしている。

ところで民主党政権の「地域主権改革」とこれまでの「地方分権改革」ではどこが違う、どこが連続しているのか。一つは「国と地方の協議の場」を法律によって設置することが挙げられるかも知れない。ただし、これについて民主党は昨年の衆議院の総選挙前には積極的ではなかった。自民党や公明党が選挙公約に掲げた後追いとして、衆院選マニフェストをまとめる最終段階の8月8日に、全国知事会や市長会の直接談判もあってようやく入れたものだ。

もう一つは地域主権戦略会議の設置である。これは従来の地方制度調査会（首相の諮問機関）を休業して政府と有識者で構成されている。メンバーは橋下徹大阪府知事、上田清司埼玉県知事、それに神野直彦関西学院大学教授、小早川光郎東大大学院教授、北川正恭早大大学院教授、前田正子横浜市国際交流協会理事長、などであり、首相が議長で原口総務相が副議長、内閣官房長官、財務大臣などである。6月21日まで6回開かれていたが、いずれも1時間程度の会議である。この他に総務大臣の下に「地方行

財政検討会議」を設けている。この会議では地方自治法の抜本改正が検討され、「地方自治法基本法」としてまとめるとしている。メンバーは総務相や政務官、それに全国知事会など地方6団体からの代表、有識者として西尾勝東大名誉教授、斉藤誠東大教授などで全体で18名である。今のところ首長と議会の関係、法律の規律密度の問題、監査機能の問題などが議論されている。

しかし、いずれもまだ論点整理など瀬踏み状態で、「地域主権改革」の中心課題が明瞭になっていないわけではない。ただ方向性としては、「国と地方が対等なパートナーシップの関係にあることを踏まえ、地域の自主的判断を尊重しながら、国と地方が協働して『国のかたち』をつくる。『補完性の原理』に基づき、住民に身近な行政はできる限り地方公共団体に委ねることを基本とする」としている（大綱から）。

条例制定権の拡大と権限移譲は具体化

こういった中で「地域主権戦略大綱」が閣議決定されたわけである。その内容をあげると次の通りである。

- ①義務づけ・枠付けの見直しと条例制定権の拡大
- ②基礎自治体への権限移譲
- ③国の出先機関の原則廃止
- ④ひも付き補助金の一括交付金化
- ⑤地方財源の充実確保
- ⑥直轄事業負担金の廃止
- ⑦地方政府基本法の制定
- ⑧自治体間連携・道州制
- ⑨緑の分権改革

このうち法制度改正の提案にまで来ているのは「義務づけ・枠付けの見直しと条例制定権の拡大」および「基礎自治体への権限移譲」である。これらは、いずれもこの3月に任期を終えた地方分権推進委員会（丹羽宇一郎委員長）の第三次と第四次勧告を継承するものである。この二つの答申は、政権交代をまたいで昨年9月以降に鳩山首相に手交されている。その点では、前政権の時から「地方分権改革」の延長上の改革であり、これが現在のところもつとも実現性のある改革案である。

「義務づけ・枠付けの見直しと条例制定権の拡大」は、昨年から早速議論を呼んでいる。地域主権改革一括法では第二次見直しの結果として、308項目の58条項を見直すとされている。実はこの条例制定権の拡大には、地方自治原理とナショナルスタンダード原理との対立を調整するという大問題があるのだ。たとえば保育所の児童一人当たりの面積基準を、従来の厚生省令の定めから、自治体の条例に委任するなど。これはナショナルミニマム確保の観点から根強い反対意見がある。私はこの条例制定権の拡大には賛成だが、同時にこのことは自治体の条例制定能力を強化することが求められていると考えている。このことを自治体側も強く自覚するべきである。ただ単に条例制定権移譲に抵抗することは、地方分権改革に水を差すことにはかならない。条例によるナショナルスタンダードの形成という難しい課題

を自らの頭と知恵でクリアすること求められると考えると考へたい。

また「基礎自治体への権限移譲」では、59項目の207条項について市町村、全市、中核市と政令指定都市、政令指定都市という区分で移譲提案が行われている。これについても自治体の現場段階では、「仕事を押しつけて財源の手当がない」と反発する声が強いの。この中には昨年9月の消費者庁設置と消費者安全法（平成21年6月）の施行により市町村の消費者行政の権限が広がったが、さらに自治体の区域内の業者への立ち入り検査権などを移譲するといった内容が含まれている。これも職員の削減を進めてきた都市などにあつては、職員の増加と専門性の確保を要請するものだとするとまどいがあるというのが本音のところである。

「権限移譲推進交付金」の創設を

確かに、大綱の中でも権限移譲提案と地方税財源充実確保提案とは、その具体化の程度に落差があり、自治体側が「仕事が来るばかり」という危惧の念を持つのは当たり前である。

地方税源の確保で名前が具体的に書かれているのは「地方消費税の充実」ぐらいのものである。その地方消費税の充実も「社会保障など地方行政を安定的に運営するための地方消費税の充実など」と、社会保障の文脈で述べられているのが気がかりである。しかもその前提となる消費税率

の引き上げは、3・5年後に実現するかどうか不透明である。さらに都市計画事業や消費者行政など広範な権限移譲に伴う人員手当を保障する財源には明確には言及がない。これは自治体側が権限移譲に消極的になるのは了解できる。権限移譲そのものには都市自治体のメンツとしては反対しがたいが、実のところありがた迷惑の部類に属すると言われているかもしれない。

ここでは権限移譲や条例制定権の拡大を積極的に支援する財源手当を明確にするべきである。たとえば、限定的に5年間から7年間、「権限移譲推進交付金」を創設する。1727市区町村（平成22年4月1日現在）1団体当たり20人増員として人件費単価を80万円（共済掛け金など含む）とすると全体で2762億円程度。団体規模で割り増ししても5千億円程度で済むのではなからうか。財源は各省庁の国費予算の数パーセント削減により措置することによって、権限移譲と財源移譲を連動させることを考えても良い。

最後に道州制についても大綱で触れているが、これは地域主権改革を先のように定義していることからすると、理解しがたい。「小さな政府と行政の効率性」（安上がりな政府）をなによりも求める経団連の主張と、先に見たような地域主権改革の「日本国憲法の理念の下に、住民に身近な行政は、地方公共団体が自主的かつ総合的に広く担うようにす

るとともに、地域住民が自らの判断と責任において地域の諸課題に取り組むことができるようにするための改革」とはかなりの距離がある。前の地方分権推進委員会の委員長であった丹羽宇一郎さんも道州制論議を「絵空事」と喝破している。着実に分権改革を進め、そのための財源手当をきちんとすること、そのために力を注ぐべきである。

プロフィール

奈良女子大学名誉教授

澤井 勝

● さわい まさる

1942年東京都大田区蒲田生まれ。1972年東京大学大学院経済学研究科博士課程単位取得退学。（財）地方自治総合研究所研究員、（北九州市立）北九州大学法学部教授（公共政策論）を経て、1997年奈良女子大学生生活環境学部教授（生活福祉論）、現在同大学名誉教授。この間、枚方市総合計画策定委員会委員長、奈良市「NPO、ボランティアとの協働に関する指針」策定委員会委員長など。主な著書は「分権改革と地方財政」敬文堂、「自治体雇用・就労政策の新展開」公人社、「自治体改革第二ステージ、合併新市計画の作り方」ぎょうせい、論文に「市場化テストと総合評価」『自治総研』など。



第1回	市町村合併検証研究会を	開催しました。
-----	-------------	---------

7月30日(金)三重地方自治労働文化センターにおいて、第1回市町村合併検証研究会を開催しました。

前半は、地方自治総合研究所所長 辻山幸宣氏より「平成合併検証の問題意識と方法」というテーマで講演をしていただき、後半は四日市大学総合政策学部准教授 小林慶太郎氏を座長にディスカッションを行いました。

辻山氏の講演では、合併を検証する上での目的、数多くの問題意識及び検証方法について提示していただきました。今後、ディスカッションの中で、三重県内で起こっている問題、その問題に適した方法を選択し、検証を進めていきます。

全国で進む	合併検証
-------	------

総務省が平成22年3月に『平成の合併』について」という総括を公表している。(これは今でもネット検索できる。)平成11年以来合併を推進し10年を経過し、市町村合併が相当程度、いや想像以上に進捗したことや、市町村行政を取り巻く現下の状況を踏まえ、総括するために取りまとめたものである。

地方自治総合研究所においても、「平成合併の検証研究会」が設置されており、筆者もオプザーバーとして聴講させていただいている。長野県地方自治研究センターをはじめ全

全国各地の自治研センターや研究所でも同様の取り組みを進めている。市町村合併について、自治体関係者にも住民の中にも「なぜ検証を行う必要があるのか、もう過ぎたことじゃないか」というご指摘があるかもしれない。検証の目的は何か、辻山氏の講演でのお言葉を借りれば「今回の合併の歴史的意义を確定するということ」と「自治のサイズを究明する時期に来ているのではないか」ということである。

合併の	歴史的意义
-----	-------

わが国ではこれまで、明治の大合併、昭和の大合併と2回の大合併

併が行われている。明治は市制・町村制という近代地方行政を実現するための基盤整備及び小学校の経営のため、昭和は市町村への事務再配分に伴う役割強化及び中学校の設置管理のために行われたと言われている。その時代の地方自治、国のあり方にとって、歴史的意义があったと言える。

その後、高度経済成長や国民生活が変容する中、市町村数はほとんど変化していなかったが、平成になって再度国により積極的に推進されることとなった。

では、今回平成の合併はどのような意味や背景があったのか。

まず浮かぶのは、いわゆる「受け皿論」である。地方分権時代において地方行政の多角化を実現するためには、小さい自治体では施設整備や体制づくりが困難なため、広域化するしかないという国の考えがあったのではないか。

もう一つは、やはり財政的理由であろう。地方交付税の見通しの不透明さは、財政力指数が低く地方交付税に多く依存する市町村にとって、合併しなければやっていけないのではないかと強い強迫観念を与えた。一方、合併した市町村に対しては合併特例債といった優遇措置がとられ、まさに「アメとムチ」による措置により、合併ムードが一気に高まったと言えよう。

辻山氏が講演で指摘されたように、これはあくまで仮説であ

り、立証されていない。しかし、これが関係者の本音であろう。全国町村会が設置した研究会が行った全国の合併を行った自治体の首長、元首長、議会関係者などに行ったヒアリング調査等においても、「地方交付税額の急激な削減によって合併を余儀なくされたとの声が多く聞かれた」とされている。

※「平成の合併」をめぐる実態と評価」平成20年10月 全国町村会(道州制と町村会に関する研究会)

自治体の	役割・規模とは
------	---------

自治のサイズについてはどうだろうか。

地域主権という言葉の是非は研究者の議論に譲るとして、今後基礎自治体である市町村の役割はより一層重要になる。地域の行政を担う首長、地方議会議員はよりリーダー



辻山 幸宣氏

シップを、自治体職員は法制能力などの実務能力を問われることになるであろう。

そういった自治体の広域化、自治体事務の広範囲化が進む中で、住民の意思を一つにして、地域社会を共同運営していくために適した自治体のサイズはどのようなものなのか。道州制論議は一旦収束した感はあるが、地域主権改革を進める前に、平成合併について検証しておくことは、今後の地方行政にとって決してマイナスにはならないだろう。



研究会の様子

三重県	の	状況

三重県内では、平成15年12月にいなべ市が合併したのを皮切りに、平成18年1月の紀宝町の合併まで、15の新設合併と1つの編入合併を経て、平成15年11月末に69あった市町村数は現在29市町まで再編されている。市長選挙及び議会議員選挙も2回実施し、落ち着きを取り戻している。

合併の歴史的な意味の確定や自治のサイズの究明という大命題は、私たちの研究会では到底手に負えないので、学者、研究者の方にお任せしたい。しかしながら、三重県の状況については、私たちが多少理解する部分が多くある。三重県という特性の中で、合併がもたらした功罪を考える場となればと思う。

「合併をしなければ良かった」と言っても、もはや戻ることはできない。私たちの住む三重県の状況がどのように変化し、また今後より良い地域づくりのためにどうすべきかを考える上で、その一助になれるような研究を、自治体現場の目線、住民目線で進めていきたいと思う。

（市町村合併検証研究会事務局・当センター主任研究員 森川 和敏）

研究員の本棚

『私の個人主義』

夏目 漱石 著 / 講談社学術文庫

私の個人主義

夏目漱石

夏目漱石と言えば、「吾輩は猫である」であり、「坊っちゃん」であり、千円札の人ですよね。でも夏目漱石は、文学だけでなく、講演や演説の名人でもあったそうです。

この『私の個人主義』は、夏目漱石が明治44年に行なった5つの講演を収録した講演集です。この講演集が出版されたのは1973年、漱石が実際に講演したのは1911年ですから、もう一世紀前の講演なのですが、内容は全く陳腐にならず、今でも教わるどころが多く古びていません。むしろ、現代のことを予見しているような、さも、同じ平成の時代を生きているようなそんな感覚に陥ります。

例えば、講演で話している漱石の言葉を紹介すると、「現今の世の中では、職業の数が煩雑になっている」「秀才が朝から晩まで手蔓（てづる）を探している」「一年も二年もボンヤリ暮らしているものがある」といったように、職業の細分化、熾烈な就職活動への疑問、ニートの存在など、今も昔も変わらない状況があったことがわかります。その中で職業の本質とは何か、個人主義とは何かを論理的に解説しています。

その一方で、学習院大学で行なった講演では、最近の学生は不真面目だと嘆く教授に対し、「先生の講義はほとんど聴いたことがないといっても好いくらい」と言っています。こういうエピソードが本人から語られると、日本の大文豪でありお札になったような偉人にも、意外と親近感が湧いてきます。

書籍自体は薄く、ユーモアや例えを巧みに使いながら話しているのととても読みやすいです。この講演の前年には大きな病気を患っており、当時の経験や思想が晩年の作品に影響を与えていると言われていしますので、既に多くの作品を読まれた方も、その背景にある漱石の思想に触れてから、再度読み返してみるのも面白いかもしれません。

（主任研究員 森川 和敏）