

## 地域主権一括法・地方条例化等の課題と今後の取り組み

角田 英 昭 (自治労連・地方自治研究機構)

### 目 次

はじめに

- 1 義務付け等の見直しとは何か
- 2 見直しの意図、課題
- 3 条例の基準設定の類型とその解釈
- 4 取り組みの基本方向と課題
- 5 地方独自の基準事例
- 6 地方条例化にどう取り組むか
- 7 第3次一括法案と第4次見直し
- 8 県から市町村への権限移譲
- 9 指定管理者制度の問題
- 10 道州制を巡る動きと問題点、課題

### はじめに

昨年12月の衆院総選挙で自公政権が復活し、安倍内閣が誕生しました。最近、学習会に行きますと、地域主権一括法、地方条例化の問題と合わせて、政権交代で地方分権、地域主権改革はどうなっていくのか、重点は何であり、それが今後の自治体のあり方にどんな影響を及ぼしてくるのか、それをききたい。また、学習会向けの適当なテキストも早急に作成して欲しいという要望が出されます。そこで今日は、最初にそのことに若干ふれたいと思います。

まず、政権交代で、地方分権改革・地域主権改革の軸足が道州制に移ったということは事実です。その意味では広域自治体改革が中心的なポイントになります。自民党は、昨年9月に発表した道州制基本法案を今も国会に提出すると表明しています。そして、政権公約では、それを早期に制定した後、5年以内に道州制の導入を目指すと述べています。公明党とみんなの党も地域主権型道州制の導入を目指すといい、維新の会も道州制が最終の形、そこに移行すべきだと述べています。そうしたことで、今後の地方分権改革は、改憲、道州制を軸に「この国」の新たな統治機構づくり、国及び地方の政府の再構築を目指して急速に進むと思われる。

そういう意味では、単に道州制を批判するだけではなく、広域自治体としての都道府県政や広域連携、広域行政の課題をどうしていくのかについて、私たち自身が対抗軸なり、展望をきちんと示していかなければいけないと思います。

学習会用のパンフレットについては、今日に間に合わせて「地方分権改革と府県制、道州制を巡る動向とその論点、課題」を作成しました。ぜひ活用してください。

また、義務付け・枠付け(以下「義務付け等」)の見直しに関しては、地方条例化の

問題を中心に専門の先生方と一緒に「地域主権改革と自治体の課題」(自治体研究社)という本を出版しました。この本では理論編とあわせて現場で実際に業務を担っている人達に、義務付け等の見直し、権限移譲が各分野でどんな問題、課題を持っているのかを具体的に書いてもらいました。今日も販売していますので、ぜひお読みいただければと思います。

#### ・政権交代で何が変わったのか

さて、民主党政権は、この間、「小さな牧府」、市場原理、規制緩和という構造改革路線を基本に、地域主権改革という名において、国の責任と役割を限定し、住民の暮らし、福祉、教育、雇用、安心安全に係る実行責任を地方に委ねてきました。また、それが担えるようにと市町村合併によって分権の受け皿、フルセット型の自治体づくりを進めてきました。この路線は、手法や位置づけ、進め方は変わっても、基本の方向は同じであり、新政権でも継承されていくと思います。

現在、自公政権が地方分権改革をどう進めていくのか、総合的な方針を発表していないので全体像はよくわかりませんが、今の段階でははっきりしていることもあります。

一つは、民主党政権の重点施策の一つである「補助金の一括交付金化」です。これについては、既に一昨年から都道府県で実施され、今年度は政令指定都市にも導入されましたが、これを平成25年度予算から廃止することを決定しました。なお、市町村については、年度によって補助金の多少の変動が大きいいため、導入は難しく先送りになっていました。

次に、国の出先機関改革です。これは国の出先機関の原則廃止、その事務、権限を地方に丸ごと移譲していくもので、アクションプランという名称で推進されてきました。具体的には、その受け皿として地方の側に特定広域連合をつくるというものです。これは従来の広域連合とは違います。これまでのものは一つの行政目的を達成するために作られてきましたが、この特定広域連合は、国からの権限移譲の包括的な受け皿となるものです。

これについては、政府は昨年11月段階で法案を閣議決定しましたが、内外に反対、慎重論が強く、政局も絡んで国会には提出できませんでした。全国500数十団体の首長さんが参加する「地方を守る会」も反対していました。自民党も断固反対と言っていましたので、今回の政権交代で特定広域連合づくりがリセットされるのは確実で、道州制にシフトしていくと思われれます。そのため国から地方への権限移譲、出先機関改革は、全体としては先送りになると言われています。

義務付け等の見直し、県から市町村への権限移譲では、第1次、第2次一括法に関する地方条例化は大詰めにかけており、この2月、3月議会在が正念場になります。このことは後で詳しく述べます。また、昨年の衆院解散で廃案になった第3次一括法案と地方団体が昨年提出した第4次見直し分のうち合意に至ったものは、第4次一括法案としてこれも今国会に提出されます。その意味では動きが早まっています。これが現状です。では本題に入ります。

## 1. 義務付け等の見直しとは何か

このことについて、地方分権改革推進委員会は「地方自治体の自治事務について、国が法令で事務の実施やその方法を縛っているから、自治体が地域の実情を踏まえて自主的にことを決めることができない。そうした条項を廃止又は条例に委ね、自治体が国の基準を踏まえて自ら決められるようにする。それが義務付け・枠付けの見直しであり、立法権の分権、条例制定権の拡大に繋がる。」と言っています。この表現だけを見ると、非常にいいように思えますが、この中身は事実即ちきちんと検証しないと、このことの持つ意味、本質を見失うこととなります。

## 2 見直しの意図、課題

では、見直しの意図は何かです。1つは、政府の狙い、地方団体の思惑です。

まず、政府の狙いですが、一番大きな問題は、憲法が保障する最低基準を一般基準化し、その基準設定を条例に委ね、「地域の実情に沿って」という大義名分のもと、国が法令で定めてきた最低基準の引き下げや要件緩和を自治体に幅広く認めたことです。地方団体の思惑も、そこにあります。それは地方団体が国に上げた要望をみれば一目瞭然です。

しかし、憲法 25 条の社会福祉、社会保障、公衆衛生などに係る最低基準は、法令で定め、それを遵守しなければならないものです。条例でそれを改悪していいものではありません。それは憲法違反です。政府や地方団体は、引き下げを意図しているのではない、地方裁量、自由度の拡大だと言いますが、実態的にはこれまでも国基準以上によくすることはできていたわけです。それは最低基準ですから、それ以上によくすることは憲法の趣旨にも合致します。これまで出来なくて、条例委任で出来るようになったのは基準引き下げです。今回の措置は、それを可能にする方策になっているわけです。ただ、項目によっては、全国すべて同じような基準にしなければいけないのか、議論になるものがあることも事実です。しかし、基本はそういうことです。

それから、義務づけ・枠付けをなくすということは、将来的には、国が補助金や負担金を削減することと連動してくると思います。今までは国が法律によって義務付け・枠付けをしていたから、その執行に対しては国が責任を持ってお金を出していたわけです。これを自治体の裁量に委ねるということは、これからはそういうものに使う財源は基本的には自分で賄ってくださいということになります。自民党の道州制試案などを見ると、財源問題にも触れていますが、今後、自治体がやる仕事に係る財源については、自ら賄いなさい、その代わり課税自主権を与えますと言っています。受益と負担の明確化ということで、今以上にサービスを良くしたかったら、独自に課税するか、住民に応分の負担をしてもらいなさいという仕組みに変えていきますということが露骨に出ています。義務付け・枠付けの見直しという問題は、こういう性格も持っているわけです。

## ・暮らし、福祉の充実はどう繋げていくのか

しかし、もう一つの側面もあります。たとえば1960年代の公害問題です。当時の公害は本当にひどかったですね。国の基準では大気汚染が防げない。喘息がひどくなって健康を損ない、死者も出るという状況でした。当時は法令先占論といって、法令で決めた基準以上に厳しい基準を条例で作ってはならないということがありました。それでもそういう制約に抗して、当時の革新自治体であった東京都や川崎市では、条例で国以上に厳しい基準をつくり、それを運用することによって住民の健康を守り、公害の発生を抑制するということをやりました。事態が深刻でしたから、国は頭から抑えつけることはできませんでした。逆に、運動、世論に押されて自らが法律を改正して基準を厳しくしたわけです。そして、そういう基準をある程度条例で定められるよう法改正をしたわけです。

このように、自治体が条例制定権を拡大することによって、地域の実態や住民要求に基づいて条例で厳しい基準を作ったり、サービスを厚くしたりして、住民生活を守る、改善することもできます。今回の義務付け等の見直しも、自治体側の活用如何ではそういうことに繋げていける可能性もあるわけです。その意味では、自治体の方針とか資質が問われます。また、自治体の責任も大きくなります。今までは国が法令で決めてきたわけですが、今度は国の基準省令はあるにしても、また、それと同じ内容で定めても、自治体と議会が自らの責任で決めたことになるわけです。条例に委任されるということは、そういうことです。

ところが知事会など地方団体の要求は規制緩和、地方の自由度の拡大ということでは基準引き下げを意図したものが目白押しです。一括法で「従うべき基準」にしたものを「参酌すべき基準」にすべきだと言う要求も出しています。しかし、政治団体である地方団体（全国知事会、全国市長会、全国町村会等）と実際に地域で住民の要求と地域の実態に基づいて具体的な実務をしている個別自治体とは、必ずしも意見、思惑は同じではありません。できれば今より少しでも良くしたい、改善したいと思っている自治体も少なくなく、実際にもそういう事例が出ています。ここに依拠して取り組んでいくことが重要です。

### 3 条例の基準設定の類型とその定義

次に、条例に委任する場合に、どういう方法で行うのかです。手順的には、まずすべての法律の中で義務づけ・枠付けをしている条項を一定の規準で条例委任に適するかどうかの仕分けをしたわけです。そして4000以上の条項を対象として選定し、合意が得られたものから順次法案化しました。その際に条例に委任する場合の類型を定め、それに基づいて一つ一つを分類したわけです。基準設定には3つの類型があり、それが「従うべき基準」「標準」「参酌すべき基準」です。

ですから、条例に委任すると言っても、どういう条項をどんな類型でやるのかは自治体が決めるのではなく、国が法律で決めるわけです。だから、今回のようなやり方は条例制定権の拡大と言えるのか、疑問であるという法学者もいます。その意

味では枠付き、制約付きの条例制定権の拡大と言えます。ここでその3種類の定義、内容、解釈について、実践的な観点から説明したいと思います。

### 「従うべき基準」とは何か

この場合は、「条例の内容は、法令の「従うべき基準」に従わなければならない。その基準に従う範囲内で、地域の実情に応じた内容を条例で定めることはできる。」と定義されています。具体的には国が決めた基準省令の基準に従うことであり、全国的にその基準を維持することです。自治体が独自の判断(条例)で基準を改悪することはできません。これは地方団体が引き下げを画策している中では、一定の評価はできますが、従わなければならないものだったら、何も条例に委任せず、これまで通り国が法律で決め、責任を持ってやればよいと思います。憲法 25 条に基づく最低基準などはまさにそうです。

### 「標準」とは何か

これは後から追加されたもので、一定の合理的な理由があれば、自治体が条例で国の規準と異なる基準を定めることを許容するものです。例えば、保育所の問題では、待機者数が多く、地価が3大都市圏の平均よりも高いという一部地域では、本来は「従うべき基準」の面積基準を引き下げてもいいとされました。これは「従うべき基準」の「参酌すべき基準」化であり、規制緩和です。

### 「参酌すべき基準」とは何か

これは自治体の自由度が最も高いもので、条例の制定にあたって、国の基準省令を参酌、参照した結果であれば、自治体が地域の実情に応じて自由に異なる内容、実質的には基準を引き下げることができるというものです。これが政府、地方団体の目標です。

ここで留意しておくべきことは、「従うべき基準」は、条例で基準を引き下げることにはできませんが、上に厚くすることはできます。内閣府の地域主権戦略室の説明会で、私も確認のために「従うべき基準」でも上に厚くする、いわゆる横出し上乘せはできますねと質問したら、それはできると回答しました。今までだって上に厚くすることはできました。厚生労働省令などは、特養の基準などもそうですが、「〇〇㎡以上」というふうになっています。「以上」となっているということは、その規定の範囲内で地域の実情によって変えてもいいということです。だから京都市では、保育士さんの配置基準(従うべき基準)について、国は乳児6人に対して保育士1人ですが、乳児5人に対して保育士1人に改善しました。問題はその上乘せ分の人件費は、自治体の負担になります。そこに問題があります。

その意味では、そもそも国の基準がどういう水準なのかが問題になります。例えば児童福祉施設最低基準ですが、これは戦後の混乱期(1948年)に制定されたもので、その基準は欧米に比べて著しく低い水準だったために、厚生大臣にその向上に向けて努力することが義務づけられていました。省令にそう明記されています。「従うべき基準」は、国基準への準拠ですから、低い基準だったら意味がないわけです。ですから、国基準そのものを改善していく運動と一緒にやっていくことが重要です。

また、「標準」「参酌すべき基準」は、地方財政が厳しい中、それは放っておけば限りなく基準引き下げにつながります。専門家や関係団体の人達と一緒に一つ一つをチェックし、住民サービスの低下に繋がるような条例を作らせないようにしていくことが必要です。

#### 4 取り組みの基本方向と課題

第1次、第2次一括法に係る条例化は、自治体側の準備、体制づくりもあるため、経過措置期間(1年間)が設けられていましたが、それが今年3月で終了しますので、この2月、3月議会が正念場になります。なお、条例化しない間は、国の基準がそのまま条例で定められる基準になります。ここで今までの実施状況を見てみたいと思います。

○条例制定の進捗状況及び未制定条例の制定予定時期（内閣府地域主権戦略室）

区分	条例制定の進捗割合	未制定条例の提出予定時期			
		未制定の割合	平成24年12月議会	平成25年2～3月議会	提出時期調整中
都道府県	49.8%	50.2%	45.0%	4.6%	0.6%
指定都市	22.2%	77.8%	64.2%	13.5%	0.1%
中核市	19.9%	80.1%	65.9%	12.9%	1.3%
市区町村	17.0%	83.0%	29.2%	36.9%	16.9%

これが昨年12月段階(予定も含む)での自治体区分別の条例制定状況です。これは内閣府が各自治体に照会して作成した資料です。これを見るとお分かりのように、実質的には都道府県の段階でみると去年の2月、3月議会、6月議会、9月議会で条例制定率は約50%であり、12月議会で45%ですから、都道府県ではほぼ条例化が終了しています。

指定都市、中核市についても12月議会に集中し、約65%が条例化されましたので、残りは10数%です。今日参加されている議員の多くは一般市町村の方だと思いますが、一般市町村では9月までには17%、12月議会では30%の予定です。ですから、事実上この2月、3月議会に集中します。ですから、今日の講座も、そのための準備、どんな風に考え、対応していったらいいのかを検討する場として設定されたと思います。

#### 5 地方独自の基準事例

では、全国的には具体的にどんな条例化がされているのか、それを内閣府や地方団体が公表している地方独自事例から見てみたいと思います。そこには前進事例もあり、後退、改悪事例もあります。

##### <公営住宅の入居基準>

この基準では、入居者の収入基準額（現行全国一律15.8万円）と対象者は「参酌

すべき基準」となりましたので、自治体が独自の判断をして決めています。例えば、定住促進や地域活性化の観点から、中山間地とか過疎地域では収入基準を「月収25.9万円以下」に拡大したり、単身入居を可能にしています。また、子育て支援、住宅の世代構成の多様化を図るという観点からは、特に居住の安定を図るべき者（「裁量階層」）の対象範囲を広げ、「18才未満の多子世帯（3人以上）」や「中学生以下の児童がいる世帯」、「新婚世帯」などを独自に追加しています。今までは同居世帯要件がありましたから、単身者の若い人たちは入れなかったわけですが、リストラにあって離職した者は単身でも入居できるとか、若年層でも入れようにした事例もあります。問題は公営住宅の新築、増設が抑制され、都市部では入居の競争率が10数倍になっていることです。その対策がなければ、絵に描いた餅になってしまいます。

### ＜道路構造令＞

まず、こういう技術的な基準を市の条例に委ねること自体に相当議論がありました。実際にも、道路構造に関する基準については、条例自体の制定率も低く、他都市の動きを見るなど様子見のところが多かったと言えます。何故かといったら、これはかなり技術的な判断が必要だからです。例えば、香川県は「都市部のみ縮小可能であった交差点における車線の幅員を、郊外部についても縮小可能とし、右折レーン設置を容易に」したとか、「停車帯を利用した『すり抜け車両』及び『違法駐車』を抑制するため、その幅員を2.5mから1.5mを標準とする」としたなどの独自基準条例がありますが、こういうものが本当に改善なのか、私も含めて一般の住民の皆さんもよく分からないと思います。

それから、道路の線形とか幅員をどうするかも「参酌すべき基準」になっていますが、国がそういう基準を決めるには、いろいろな審査会や学者、専門家の意見や検討結果を踏まえて基準を出してくるわけです。こういうものを一般自治体に任せていいのか。自治体がたとえ国と同じ基準を定めても、それは自治体の責任で条例化したものになります。国土交通省も、半分脅しで自治体が独自基準を定めたら、その説明責任と何か事故があった時の責任が問われますよ、と言っています。これまでも国でも地域の実情に対応できるよう柔軟規定があり、特別な理由があれば、特例措置で対応できるとも言っていました。

自治体にそういうことを担える職員がいなければ、国基準と同じものにするか、民間のコンサル会社をお願いすることになります。いま、こうした業者の自治体への売り込みが旺盛に始まっています。これでは自治体に新たな負担が強いられます。何が何でも自治体に委ねればいいというものではないと考えています。

### ＜保育所の設備・運営基準＞

保育所の基準では、「従うべき基準」の保育士の配置基準や乳児室、ほふく室の面積基準を国基準以上にする、医務室の必置、食育推進担当者を配置するなどの改善措置を図った自治体もあります。同時に待機者が多い、地価が高いという一部地域では「標準」ということで基準引き下げを行った自治体もあります。面積基準と言

うのは、乳幼児の発達を保障する生活空間の設定であり、待機者が多い、地価が高いから狭くしていいという問題ではありません。

### ＜特別養護老人ホームの設備・運営基準＞

このことでも特に居室定員のことが全国でも議論になっています。国の規準は、ユニット型は原則1人です。しかし、これは「参酌すべき基準」ですから、自治体が独自に決められます。多くの自治体で2人以上4人未満も認めています。これはユニット型は自己負担が高いため利用できない人が多いからです。これもなかなか難しい問題です。現実的には個室を追求しつつ、過渡的には2人～4人部屋も認め、同時に居住性、プライバシー保護を改善していくことをセットで認めていくことがあっていいのではないかと思います。また、国民年金など収入が低い人たちが利用できるような公的支援も必要です。

時間の関係もあり、これで事例の紹介は終わりにしますが、この他の事例については、内閣府、知事会等のホームページを参照してください。また、今日配布した資料については、とちぎ地域・自治研究所のHPを参照ください。

(<http://tochigi-jichiken.jp/kako-event/jichikouza/10thsiryou.pdf>)

## 6 地方条例化にどう取り組むか

今後の取組みでは、この2月、3月議会に提出される条例案は、自治体ごとに違いますから、まず、みなさん方の自治体で何と何が対象になっているのか、それを当局から聞き出すことが先決です。その上で、それが「従うべき基準」なのか「標準」「参酌すべき基準」なのかを確認し、どういう方針でやろうとしているかを関係部局にヒアリングをして、それを他の自治体の先進事例なども参考にしながら問題点、課題、提案の趣旨を検討していくことが必要になります。また、利用者、住民、関連する団体との意見交換も大事です。

運動的には、自治体当局が条例案として議会に出したものを修正させるのは非常に難しいことです。だから、中身を検討している段階で、どういう働きかけができるかが勝負になります。

最近、パブリックコメントがよく行われますが、重要ではありますが、限界もあります。まず、双方向ではないですね。ホームページ等に提示されるだけで、説明会也没有。自治体によっては、住民から一応意見を聞いたというアライバイ作りに使われているところもあります。本当に自治体側が住民の意見を聞いて、こんなことがあるから、だったら変えようというような自治体側の姿勢によっても違われ、意見を述べる側もそれだけではなく、運動とセットで行わないと生きたものになりません。パブリックコメントの実質化を図るということも、今後の大事な課題だと思います。

また、今回のような一括法という出し方も問題です。当局とすれば効率的でいいのですが、提案された側が大変です。あれだけのものを一つ一つチェックして、問題点、課題を洗い出し、提案していくことは大変なことです。それは自治体当局も



そうです。今、市町村は職員が少なく、一つ一つ丁寧に精査しながらやることはできないというのが実情です。

安易に流れればコンサルに丸投げする、国の基準省令をそのまま引き写すということになります。私たちの側もそうです。議員さんが一人で奮闘してもできません。埼玉では議員や住民、関係団体、行政職員などみんなが集まって勉強会、検討会をやったらどうかという意見が出されました。議員もその人が属している委員会の関係条例について調べ、それを持ち寄れば効率的にできます。全国の事例も限定すれば集められます。それで当局に働きかけ、議会論戦にも生かしていけないかと考えています。これは基本的には安心して住み続けられる街をどうつくっていくのかという問題です。各党派が共同してできたらいいなと思っています。みなさんのところでも検討してください。

## 7 第3次一括法案と第4次見直し

### ・第3次一括法案について

この法案は、昨年の衆議院解散で廃案になりましたが、新政権で見直しの上、再度提案される可能性が強く、今から準備が必要です。内容については、指定居宅介護支援事業者等の従業員数基準や地域包括支援センター事業の実施基準、消防長や消防署長などの職員の資格要件などの条例委任です。児童相談所長の資格要件の拡大なども提起されています。

また、農業委員会の選挙区設定基準の緩和とか、地方独立行政法人を非公務員型に移行する定款変更などがあります。地方独立行政法人の問題は、最初に公務員型にすると定款変更で非公務員型にすることはできません。それを簡単に行えるようにするための方策です。提案したのは大阪の橋下市長です。

### ・第4次見直しについて

これは昨年7月に地方団体が政府に提出したものです。今後、これも第3次一括法案と一緒に今国会に提出される可能性が高いと思います。最大の焦点は義務教育の問題です。

具体的内容は、県費負担教職員の給与負担、教職員人事権の中核市移譲、学級編成基準制定権と教職員定数権の市移譲、教育委員会設置の選択制又は任意設置などです。

特に県費負担教職員給与負担の指定都市移譲は大きな問題です。現在、義務教育の教職員の給与は、国と県が負担していますが、人事権は既に指定都市が持っているのだから、給与負担もすべきだという考え方です。将来的には中核市に人事権を移譲した後、中核市にも拡大する方針です。

しかし、指定都市の財政負担の影響額は半端な額ではありません。政令市長会が平成17年度に出した資料では、横浜市では931億円にもなります。これは三位一体改革前の金額であり、現在は県の負担は2分の1から3分の2に増えており、その額が1000数百億円にもなります。税源移譲がなければできません。また、そんな負担を中核市にまでかぶせていいのか。教育を受ける権利は、財政力によって左右され

てはならないものです。

農政の分野では、農地の許可権限や農業振興地域の指定・変更等の権限移譲などが提案されています。これらの多くは従来から提案されているもので、早急に内容を検討し、今から対案をつくり、取り組みを強めていくことが重要です。

#### ・今後の方向について

義務付け等の見直しは、第1次一括法で41法律124条項、第2次一括法では160法律542条項が改正され、第3次一括法案では69法律291条項の改正が提案されました。地方分権改革推進委員会、地域主権戦略会議は、今後も当初の目標である4076条項の見直しに向けて、法案に盛り込まれていない1648条項の条例委任に取り組んでいくことを明確にしています。これはまさに全面見直しです。

### 8 県から市町村への権限移譲

このことでは、基礎自治体優先だからと言って何でも市町村に移譲すればいいかという問題です。第1次分権改革(2000年4月)以降、県から市町村への権限移譲は、条例による事務処理特例で行ってきました。具体的には、県が各市町村と対等な関係で協議した上で、合意を得たものを条例で市町村に移譲するというものです。本来県の仕事であったものですから、そのために必要な財源は、移譲事務交付金ということで県が予算措置して市町村に交付していたわけです。これが今までのやり方です。

今回は、法定移譲ですから、法律で市町村の仕事ですと決めるわけです。ですから、経費は市町村の負担になります。その経費は、基本的には地方交付税の基準財政需要額に算定され、交付税措置されることになっていますが、必要額が確実に確保されるのか、何とも言えません。不交付団体は交付税措置されませんから、全部自己負担です。

また、権限移譲されても市町村では殆ど人が増えない、忙しくなるだけだと言う思いも率直にあります。専門性が求められる仕事もあるが、そのような人材も蓄積もないわけです。実際に住民サービスの向上に繋がっているのか、検証が必要です。

こんな事例もあります。社会福祉法人の指導監査の市移譲に関してですが、兵庫県では知事が、市町村に実施が難しければ「県に委託してもいいですよ」と言い、実際に県下21市が県への(再)委託を進めています。これは極めて違例なことです。本来そういう事務は市町村に法定移譲せず、県が基本的に行い、できる市町村には事務処理特例で移譲すればいいと思います。その意味では、権限委譲した後の県の技術的、専門的な支援も課題になります。

問題は、十分な検証、手だてがなされないまま建前先行で移譲されていないか、それが本当に住民の暮らしや福祉の向上、地域、自治の発展に繋がっているかです。具体的な留意点は次の通りです。

- ① 移譲事務の内容、事務量に見合った責任ある執行体制(専門職配置、人員増等)が確立されているのか
- ② 必要な予算が確保されているか。
- ③ 実質的に住民サービスの維持、向上に繋がっているか。
- ④ 単独実施が困難な場合、隣接自治体などとの連携・支援、連合など多様な受け皿が整備されているか。
- ⑤ 県の役割、広域調整機能、支援体制(相談、専門職員の派遣、人事交流、生涯研修等)が担保されているか。県が直接担うこと、県への委託も選択肢に入っているか。
- ⑥ 権限移譲は公務の民間化と連動しており、民間委託、民営化、外部化への歯止めがかかっているか。

今後、機関の共同設置も進んでくると思います。一つの自治体ではできない、非効率だというものを複数の自治体で実施していくものです。地方自治法の改正で可能になりました。こうした広域的な受け皿づくりも課題になります。

同時に、高い専門性が求められるような機関、業務は、本来、県がもっと主体的にやるべきであると言う議論もあります。なんでも市町村に下すのではなく、その機関がその設置目的に沿って的確な役割が発揮できることが基本なわけで、その観点からの見直しも必要です。

権限移譲の問題は、ある意味ではどんなまちづくりをしていくのか、そのためにどんな権限、事務が必要なのか、県や隣接自治体とどのような連携、相互支援を図っていくのか、そうしたことが基本にないと駄目だと思います。個別の事務、権限のところだけ見てもわかりません、総合的に考えていくことが重要です。

## 9 指定管理者制度の問題

関連して、ここで指定管理者制度の問題について若干ふれたいと思います。昨年11月に総務省が第3回目の導入状況調査結果を公表しました。その結果をみますと、この3年間で、指定取り消しや業務停止、期間満了による取り止めが2415件にも増えていました。制度の創設以来9年になりますが、この間の合計では4549件になります。

その理由をみれば、廃止や休止、民間譲渡、指定管理者の経営困難、解散、不正、やってみただけでもメリットがないから撤退すると言うものです。社会福祉施設と文化教育施設では、指定取り消し等の後の管理では、7割近くが廃止、休止、民間譲渡になっています。それだけ資源が淘汰されているわけです。「公の施設」とは、住民のライフサイクル、簡単に言えばゆりかごから墓場まで、住民の福祉の向上を目的にして設置された施設です。こんなことがあっていいのでしょうか。これは公的な制度としては前代未聞のことです。法の仕組み、行政の運用、指定管理者の資質、モラルなども含めて全面的な見直しが必要です。

総務大臣であった片山氏も、記者会見で「この制度の利用状況をみると自治体はコストカットのツールとして使ってきた嫌いがある」「自治体は地元の企業に正規社

員を増やしてくださいと働きかけているが、当の自治体が内部で非正規化をどんどん進め、官製ワーキングプアを大量に作ってしまった」「本来、指定管理になじまないような施設まで指定管理の波が押し寄せている」と所管省庁の責任者として自戒を込めて述べています。

地方分権、地域主権改革は、構造改革路線、公務の民間化と一体です。こうした点にも関心を向けていくことが必要です。

## 10 道州制を巡る動きと問題点、課題

### ・道州制を巡る動き

この問題では、安倍政権の与党、自民、公明両党と維新の会、みんなの党も軒並み道州制の早期導入を公約しており、民主党も「中長期的な視点で検討する」と地域主権戦略大綱よりも一歩踏み込んでいます。

財界は東日本大震災後にも積極的な動きを見せ、経済同友会は「東北を将来の道州制の先行モデル、新しい日本創世の先進モデルとし、国際競争力のある国内外に誇れる経済圏を創世する」と声高に述べ、経団連も5月に「道州制の導入も視野に入れた自治体間協議を促進する」を提言しました。また、経済3団体は、2012年6月には政府側の動きが遅いとして「道州制実現に向けた政治の強いリーダーシップを求める」との声明を発表し、政府・与野党に撒を飛ばしています。

議員の動きも活発で、2011年5月には「震災復興」と称して民主、自民、公明、みんなの党の国会議員が道州制懇話会の設立総会が開かれ、「未曾有の災害を機に…中央集権体制に終止符を打ち、道州制を土台とする国家ビジョンを示し、活力ある日本をつくり上げる」と述べ、超党派の推進母体を立ち上げました。地方段階でも2012年4月に道州制推進知事・指定市市長連合が設立され、9知事、15指定都市市長が名を連ねています。知事会は慎重、反対論が強まっていますが、指定都市は道州制に積極的です。

自民党も道州制推進本部を中心に検討を重ね、その総集編である第3次中間報告(2008年)を基礎にして道州制基本法案(骨子案)を2012年9月に発表しました。その主旨は、政権公約に明記されているように、道州制基本法案を早期に成立させ、内閣に道州制推進本部、内閣府に道州制国民会議を設置し、法制定後5年以内に道州制の導入を目指すというものです。

既に実務的な準備はできており、安倍政権は内部の意思統一を図って、今国会に基本法案を提出すると表明しています。

### ・道州制に係る論点、課題

こうした動きはありますが、道州制はそう簡単にできるものではありません。まじ、道州制というのは、わが国では都道府県を廃止することが前提です。ヨーロッパのように州、県も含めた4層制を構想しているわけではありません。

しかし、今の都道府県を廃止して道州という1千万、2千万人という規模の州をつくらと言っていますが、それが地方自治体といえるのか、住民自治に基づいて民

主的に運営される地方行政体といえるかです。世界的に見てもそんな規模の地方公共団体はありません。

また、大規模な州が今の都道府県のような役割が発揮できるのか、基礎的自治体も小規模市町村が 1000 以上もある中で、そんな州との二層制の中でやっていけるのか。とすれば大森氏(東大名誉教授)や全国町村会が言っているように、絶対に市町村の再編が進められます。究極の市町村つぶしになります。民主党も当初は第 2 次平成の大合併をやり、当面は現在の市町村を 700~800 に再編し、最終的には 300 にする。そして規模は中核市制度、権限は指定都市並みにすると提言していました。そうしないと道州制は成り立たないわけです。

それから道州制にした時の財政問題ですが、財政調整制度は作るが財源保障制度はつくりたくない、財政調整も国がやるのではなくて道州間でやってくれということになります。しかし、道州でも大都市部のような豊かなところと、そうでないところの格差は必ず生じます。その時に今は国が都道府県間の調整をしますが、道州間でそれが可能なのか、疑問です。それから基本的に補助金、負担金はなくすと言っていきます。道州は自分達でやるべきものは、自分達の税金で全て賄うことが前提だとしています。だから、当然交付税制度は廃止しますということとセットになっています。

次に、都道府県を廃止して道州を作る時に、どういうふうにするかという問題です。これについては、地方自治法の 6 条に規定があるわけですが、区域は法律で決めると書いてあります。多分、憲法 95 条にある住民投票もやらず、国が上から一方的に決めてくれることが予想されます。このことについて、浅野氏(慶応大学教授)も、「上からの合併が強制される可能性がある」「都道府県合併と言う自治体にとっての重要事項を、自分たち以外のもの(国)によって決められるとなれば、それは自治体としての自己否定につながる。」(2012/10/19、自治日報)と指摘しています。

また、道州制は、当然中央省庁の再編とセットです。自民党の国家戦略本部の政治体制改革 P T が 2008 年に出した改革案を見ると、中央官庁は 1 府 6 省(内閣府と大蔵、内務、法務、外務、環境、国防省)に再編するとしています。ここでは厚生労働省や文部科学省、農林水産省、国土交通省はありません。そういう部署の実行責任は道州が持つというのが前提です。これは国の内政からの撤退を意味します。道州制を導入するということは、単に都道府県を廃止して広域自治体としての道州を作るということだけではなく、この国のあり方、国と地方の政府のあり方を変えるということです。

その意味では、道州制の問題を取り組むに当たっては、それを批判するだけでは駄目です。対抗軸として、広域自治体としての府県を本当にどうするのか、そのエリアを超えた広域連携をどう実質化していくのか、憲法に基づくナショナル・ミニマム保障としての国の責任と役割をどう提示していくのか、それが必要です。

最近、道州制反対論者でも、都道府県はいらぬ、時代遅れになったと批判する人がいますが、それならどうするのか。現在の府県制度を踏まえた広域自治体論の

再構築の方向を示さなければ、対抗軸ができません。戦後の中で、蜷川京都府政や美濃部都政、大阪の黒田府政などが、厳しい中でも都道府県の権能を駆使し、市町村と一緒に自治を築いてきた経験もあります。改めて府県制度の問題を考えていくことが重要だと考えています。

今日はレジュメの中に、「道州制の何が問題か」ということで、箇条書きで簡単な論点を紹介しておきましたので、あとで見ていただけたらと思います。これで今日の私の話を終わります。ご清聴ありがとうございました。

(本稿は、講演録を基に事務局がまとめた原稿に講演者が修正を加えて作成したものです。)

(本稿は、講演録を基に事務局がまとめた原稿に講演者が修正を加えて作成したものです。)

