

『住民と自治』(通巻 613 号)5月号付録 2014 年5月1日発行 自治体研究社

とちぎの地域と自治

とちぎ地域・自治研究所 所報 第136号

〒3210218 壬生町落合 1-15-5 ポラーノ・どんぶり103号 TEL/FAX 0282(83)5060

メール: support@tochigi-jichiken.jp ホームページ: http://tochigi-jichiken.jp

郵便振替 00170-7-251641 とちぎ地域・自治研究所

- とちぎ地域・自治研究所第 13 回定期総会 議案----- 2
- 議員研修会③憲法・地方自治法の理念と議会の役割 (上) 加藤 幸雄----- 9



とちぎ地域・自治研究所第 13 回定期総会

◎ と き 5月31日(土) 午後1時30分から

◎ ところ 宇都宮市総合コミュニティーセンター2F 会議室

(〒320-0845 宇都宮市明保野町 7-1 Tel028-636-4071)

◆ 内 容 ○記念講演

◎ 記念講演 (13:30~15:20)

①「消費税増税のしくみと県内経済・県民生活」

講師 日野川 勇一氏 (税理士、栃木合同計理センター)

②「消費税増税・社会保障解体・法人税減税と対抗課題」

講師 熊澤 通夫氏 (経済評論家、研究所理事)

◎第 13 回定期総会 (15:30~16:30)

・ 2013 年度活動報告、収支決算 ・ 2014 年度事業計画、収支予算

・ 2014 年度役員選出 等

**総会の出欠を同封のはがきでお知らせください。
欠席の場合は、議事委任について記入し、必ず送付ください。**

※別途、メールでも案内しました会員の皆様は、メールで返送ください。

とちぎ地域・自治研究所第13回定期総会議案

第1号議案

2013年度活動報告

2013年度は、5月19日に宇都宮市内で第12回総会を開催し、北島滋宇都宮大学名誉教授を理事長に選出し、承認された事業計画に基づき、(1)自主的な調査研究活動ー第3次県政白書の発刊と記念シンポジウムの開催、(2)県内の地域・自治に関わる学習・交流と自治体問題研究所開催の「自治体学校」等全国的な事業への積極的な参加、(3)議員、自治体関係者、住民運動関係者など幅広く会員の要求に応えた事業の企画、(4)県内の基礎自治体や一定の地域を単位にした「まちの研究所」を展望して、地域に根ざした自主的な研究組織の設立支援の4つの柱に沿って事業を推進してきました。

2013年は全国研（自治体問題研究所）設立50周年でもあり、記念事業として取り組まれている「新しい地方自治像研究」の成果の出版が始まるとともに6月2日に記念の「講演とシンポジウム&レセプション」が開催されました。

2013年度は、①3年振りに第8回とちぎ・地域自治フォーラム「社会保障と税の一体改革でどうなる社会保障」を開催するとともに ②議員の会員をメンバーに企画検討会を開催して準備を進め、第11期とちぎ自治講座を議員研修会の連続講座として初めて取り組みました。さらに ③8月に新潟市で開催された第55回自治体学校への参加や ④再生可能エネルギーの推進をテーマにした講演会への取り組みなど学習・交流事業等を重点的に取り組んできました。また ⑤小山市在住の会員で設立準備会が発足したまち研（小山市市民自治研究会（仮称））への支援も行いました。

1 調査・研究事業

- (1) 地域、自治に関わる資料やデータの収集、分析
市町村の決算データの整理を行いました。
- (2) テーマ別研究グループによる調査・研究

2 学習・交流事業

- (1) 総会記念講演

2013年5月19日開催の第12回定期総会で『「一体改革」でどうなる社会保障、再生のための課題』をテーマに芝田英昭氏（立教大学教授）を講師に記念講演を行いました。

- (2) とちぎ地域・自治体フォーラム

2013年11月23日に宇都宮市内で、第8回とちぎ地域・自治体フォーラム「社会保障と税の一体改革でどうなる社会保障」を開催し、約30名が参加しました。

- ・基調講演「社会保障と税の一体改革と課題」講師 日野秀逸氏（東北大学名誉教授）
- ・報告と討論「社会保障の大改悪に抗する各分野の報告」
コーディネーター 山田昇氏（佐野短期大学教授、研究所理事）
報告①「子ども・子育て支援新制度への対応」長谷川一宏氏（栃木県保育運動連絡会）報告②「社会保障と税の一体改悪と高齢者福祉の課題」佐々木剛氏（特養ホームひまわり）

報告③「医療改悪にどう対応するか」天谷静雄氏（栃木民医連）

(3) 第11期とちぎ自治講座

2014年1月26日（土）と2月2日（土）の2日間、宇都宮市のパルティとちぎで議員研修会として開催し、参加者は保革を問わず地方議員を始め延べ約60名でした。

- 第1回（1月26日）「財政分析から見る地方財政の課題～予算・決算審議にどう臨む」講師 大和田一紘氏（多摩住民自治研究所理事長、都留文科大学講師）
- 第2回（2月2日）「地域経済活性化のための公共事業のあり方と公契約条例」講師 市村昌利氏（建設政策研究所研究員）、
- 第3回（2月2日）「憲法・地方自治法の理念と議会の役割～議会基本条例・議会改革」講師 加藤幸雄氏（元全国市議会議長会事務局調査広報部長）

(4) 自治体学校への参加

2013年8月3日～5日新潟県新潟市で開催された第55回自治体学校には、11名が参加しました。

(5) 学習会講演会

2013年9月7日（日）、宇都宮市東コミュニティーセンターで開催された原発ゼロ栃木の会主催の講演会「原発ゼロへ、そして自然エネルギーを」（講師 和田武前日本環境学会会長）に後援団体として参加しました。

3 広報・出版事業、講師派遣事業等

(1) 所報の発行

毎月発行し、講座の内容等を掲載してきました。今後内容の充実目指しなお一層取り組みを強めます。

(2) ホームページ

できるだけデータの更新に努め（概ね2ヶ月に1回程度）しました。

4 組織体制の確立

(1) 理事会

3回開催し、事業の基本的な方向を協議しました。

(2) 事務局体制の整備

- ・原則として月1回事務局会議を開催しましたが、参加者数が減少しており、体制の強化が望まれます。
- ・必要に応じて理事長、副理事長、事務局長、次長会議を開催しました。

(3) 会員

会員数150名を目標に会員の拡大に取り組みましたが、現在、会員数 名（全国研会員 名、その他 名）、「住民と自治」の読者 名で、若干減少傾向となっています。

(4) 財政

事務所の安定的な維持のため必要な150名の会員に達するまでの当面の措置として、事務所維持のため組織強化募金に取り組んでいますが、2013度は約10万円の募金がありました。

第2号議案

2013会計収支決算書

(2013年4月1日～2014年3月31日)

1 収入の部

項目	決算額	予算額	差引	内訳
前年度繰越金	58,650	58,650		
会費	806,400	801,000	5,400	
事業収入	173,200	150,000	23,200	講座等資料代、書籍等売上等
雑収入	210,542	200,000	10,542	募金、預金利子、自治体学校還元金
合計	1,248,792	1,209,650	39,142	

2 支出の部

項目	決算額	予算額	差引	内訳
総会費	35,970	40,000		会場費、講師謝金等
講師謝礼	183,840	100,000	83,840	講座、シンポジウム等
会場費	27,070	30,000	▲ 2,930	シンポジウム、理事会等
通信費	138,398	150,000	▲ 11,602	電話代、住民と自治・所報等送付費 他
事務費	87,997	100,000	▲ 12,003	封筒、用紙、コピー機トナー代 ホームページ維持費
事務所維持費	303,480	304,000	▲ 520	事務所維持負担金、コピー機リース代
図書購入費	3,740	10,000	▲ 6,260	道州制リーフレット等
「住民と自治」仕入	294,372	300,000	▲ 5,628	
派遣旅費	17,400	30,000	▲ 12,600	全国研50周年記念シンポ等
雑費	88,870	100,000	▲ 11,130	払込手数料、県政白書補填金 他
予備費	0	45,650	▲ 45,650	
合計	1,181,137	1,209,650	▲ 28,513	

差引 67,655 円は2014年度に繰越

第3号議案

2014年度事業計画

1 はじめに

安倍内閣は、デフレからの脱却を目指す「アベノミクス」の成否が正念場になる中、集団的自衛権の行使のための解釈改憲、さらには憲法9条の改定など平和を脅かす危険な動きを強めて(暴走)しています。TPPへの参加による農業・農村等地域経済崩壊の危険も強まっています。また、民主党の地域主権改革を踏襲しつつ、道州制導入を地方分権改革の軸にして推進する動きも強まっています。

さらに、「社会保障と税の一体改革推進法」に基づき4月からの消費税率の引き上げとともに社会保障の各分野にわたる改悪が進められようとしています。とりわけ現国会で審

議に入った医療介護総合改革法案では、医療分野の病床数大幅削減や介護分野での要支援者の給付外し市町村総合事業への移管、特養入所基準要介護3以上等の制限を設けるなど国民生活の破壊が急速に進みます。

東日本大震災は、地震、津波に加えて原発事故という「人災」も加わって未曾有の大被害となりました。栃木県では、地震の被害からの復興は進んできましたが、原発事故による放射能被害は依然として続いており長期化しています。住民自治に基づく防災対策、原発から自然エネルギーへの転換が強く求められています。

地方分権改革では、「地域主権改革」第1次及び第2次一括法で社会保障のナショナルミニマム保障という国の責任を放棄する「義務付け・枠付け」の廃止や基礎自治体への権限移譲が行われ、福祉施設の設置基準や公住宅の入居基準などが地方自治体での条例化とされました。さらに、現在、自公政権下で進められている第3次一括法では、中核市への教職員の人事権の移譲、学級編成基準制定権と教職員定数権の市への移譲、教育委員会設置の規制緩和などの義務教育改革と大都市制度の改革が焦点になっています。

栃木県は、3期目となる福田知事のもとで、自民党が多数を占める県議会をバックに保守県政が進められています。三位一体改革や経済不況等を理由にした財政危機のもとで、2010年から3年間実施された財政健全化計画「とちぎ未来開拓プログラム」では、ダム建設等の開発優先施策は推進しながら、行政の民間化・市場化や市町村への権限移譲、職員の削減等による県行政の解体・縮小が進められてきました。プログラム終了後は、引き続き経常的経費の削減を進める一方、2022年の栃木国体や2020年東京オリンピック開催などに向けて総合スポーツゾーン整備など大型施設の建設による公共事業重視の財源運営が復活しています。

こうした中で、大震災や原発事故等への防災対策、自然エネルギー政策の推進という新たな課題とともに「構造改革」によって生じた貧困と格差の拡大、地域の衰退等に対しての本格的な政策転換を図るためには、医療や福祉、教育、雇用など諸分野の運動が連携して制度改悪に反対する運動や政策的対案の提示を行うなどの国民的な運動を強めていく必要があります。

自治体問題研究所は昨年創立50年を迎えましたが、地方自治に関する調査、研究、地域における運動の交流活動を営々と続けてきました。記念事業として取組んできた「新しい時代の地方自治像」研究の成果が単行本として順次発行されてきています。

とちぎ地域・自治研究所（以下、単に「とちぎ研究所」と記します。）は、12年前全国で25番目の地域研究所として発足した以降、現在34の都道府県・地域に研究所のネットワークが広がっています。とちぎ研究所は、全国の調査・研究、運動にも学びながら、憲法が求める地方自治の原則に基づいて住民が主人公となる地域や自治体の課題に的確に応えられる政策や運動に貢献する調査・研究活動に取り組んでいきます。そして、県内各地の課題に対応し、広く地域に根ざして活動を展開するこめざした取り組みとして、小山市で県内初めて設立される地域の研究所「まち研」の活動と連携するなど、より地域に根差した調査・研究事業、学習・交流事業を着実に推進していきます。

2 事業の基本方向

住民自治に基づく防災対策、原発から自然エネルギーへの転換が求められるなか、自公政権が進める危険な解釈改憲、憲法改悪、TPPの推進、地方分権改革・道州制の推進や「税と社会保障の一体改革」、県・市町での行政の民間化・市場化や職員の削減等による公務の解体・縮小を止めさせ、とりわけ緊急課題となっている雇用不安の解消や県内経済の再生、社会保障の再構築、国民生活最優先の災害に強い新しい日本型福祉国家づくりに呼応し、保守栃木県政が進める開発優先・県民生活軽視の政治を転換し、憲法と地方自治

の本旨に基づき「住民が主役」「住民自治」を県内の隅々に行き渡らせ、県民の暮らし最優先の立場に立った自治体のあり方や行財政のあり方などの調査・研究と政策提言を行っていきます。

そのため、これまで培ってきた県内の自治体首長との新たな連携、行政や議会関係者をはじめ、医療、福祉、教育、雇用、農林魚業等県内各層・諸分野の運動との連携の強化を基本にしながら、自治体問題研究所が提起する「新しい時代の地方自治像」とも呼応して、次の4つの事業を柱に活動をすすめます。

(1) 自主的な調査研究活動

全国と県内の地域・自治の動向を把握し、これらの諸問題に住民自治の立場から組織の英知を結集し自主的な調査・研究活動をすすめます。

(2) 学習交流活動

県内の地域・自治に関わる学習・交流を行なうとともに自治体問題研究所が開催する「自治体学校」等全国的な事業に積極的に参加します。

(3) 会員の要求に基づく企画と活動

議員、自治体関係者、住民運動関係者など幅広く会員の要求に応じて事業の企画を組み立てます。

(4) 県内各地に「まち研づくり」

県内の基礎自治体や一定の地域を単位にした「まちの研究所」を展望して、地域に根ざした自主的な研究組織の設立を支援します。

3 調査・研究事業

(1) 次の3つを2014年度の重点テーマとして取り組みます。

- ① 憲法と地方自治、地方分権改革・道州制の動向等地方自治のあり方
- ② T P P等の動向と地域経済、社会保障、教育改革、環境問題、再生可能エネルギー、防災のまちづくり等
- ③ 県内市町村の行財政分析と地域自治区など住民自治の充実

(2) 県政研究会等テーマ別の研究グループによる調査・研究に取り組みます。

(3) 地域や自治体に関わる全国及び県内自治体の動向や決算カード等の資料やデータ等の収集・分析を行い、ホームページや所報等で提供していきます。

(4) 調査、研究の成果は会員だけでなく、幅広い県民を対象にしたシンポジウムの開催や出版物等で普及していきます。

4 学習・交流事業

(1) とちぎ地域・自治フォーラム

2014年11月を目途に第9回とちぎ地域・自治フォーラムを開催します。その際、各分野の運動団体や自治体と連携を重視して取り組みます。

(2) 県内で唯一の「地域自治区」活動として模索している栃木市の実践を自治体問題研究所を介して全国の先進事例に学び支援します。

(3) とちぎ自治講座

地方議員研修会との位置づけを整理したうえで、会員のニーズを踏まえ地域・自治をめぐる年間のテーマを決め、3の(1)の重点テーマと連動した年間を見通した事業として開催していきます。

開催回数や開催時期は、これまでの経験を踏まえ会員の状況に合わせて検討します。

(4) 地方議員研修会

2013年度の実績を踏まえ引き続き地方議員研修会を開催します。その際、議員会員による企画検討会で準備を進めます。

- (5) ミニ講座、ミニ学習会
会員や諸団体等の要望に応じて随時開催します。
- (6) 自治体問題研究所主催等事業への参加
 - ① 第56回自治体学校 in 仙台
2014年7月26日～28日に仙台市で開催される第56回自治体学校に参加を呼びかけます。なお、今回は、全国実行委員会の委員にも加わっています。
 - ② 全国小さくても輝く自治体フォーラムに、県内の関係自治体に参加を呼びかけるとともに研究所からもスタッフの参加を図ります。
 - ③ 自治体政策セミナー・地方議員研修会
議員の会員を中心に参加を呼びかけます。

5 広報・出版事業、講師派遣事業、調査研究受託事業

- (1) 住民運動団体や地域での「まち研」に繋がる学習会・研究会等への講師の派遣や斡旋を行います。
- (2) 調査・研究の成果やイベントの結果を所報やホームページへの掲載、出版物として普及します。
- (3) 調査研究を受託できるよう体制の整備を進めます。

6 地域に根ざした「まちの研究所」づくり

- (1) 小山市の会員を中心に準備が進められ6月にも発足する小山市民自治研究会（仮称）の活動を支援するとともに、組織的には連携した関係として活動を進めます。さらに、県央地区などを中心に、自治体単位、ブロック単位での「まちの研究所」づくりを目指します。

7 組織体制

- (1) 理事会運営
4か月に1回の割合を目途に理事会を開催し、事業の基本的な方向を定めていきます。
- (2) 4役会議及び事務局体制
 - ① 4役会議の開催
理事長、副理事長、事務局長、事務局次長による4役会議の開催し理事会提案議案の検討を行います。事務局体制
 - ② 事務局体制
月1回の事務局会議を開催し、安定した事業の推進を図ります。事務局体制強化のため事務局員の増員に取り組みます。
- (3) 会員の拡大
 - ① 会員数150名を目標に会員の拡大に取り組みます。
 - ② また、会員のうち全国研究所会員の比率を高めるよう取り組みます。
 - ③ 幅広い分野の研究者（特に若手の研究者）、専門家との連携を図りながら研究所への参加を呼びかけます。
 - ④ 県内の住民運動団体、まちづくり研究会等各種団体との交流を進め、団体会員の拡大に努めます。
- (4) 所報の発行
月1回の発行を堅持するとともに、会員からの投稿や、県内各自地体での優れた実践例の紹介、県内研究者の研究発表などの掲載等内容の一層の充実を図るため会員の皆様のご協力をお願いします。
- (5) ホームページ等情報発信の充実
データーの更新に努め、充実を図るとともに、メーリングリストなどを通じた会

員への情報発信の充実に努めます。

(6) 財政の確立

- ① 事務所の安定的な維持を図るため、財政基盤の強化を図ります。
- ② 会員の拡大とともに当面の措置として事務所維持のための募金に取り組みます。
- ③ 自治体研究社の出版物の販売による事業収入の拡大を図ります。

第4号議案

2014年度会計収支予算書

(2014年4月1日～2015年3月31日)

1 収入の部

項目	予算額	前年予算額	差引	内 訳
前年度繰越金	67,655	58,650	9,005	
会 費	801,000	801,000	0	
事業収入	170,000	150,000	20,000	講座等参加費、書籍等売上等
雑収入	200,000	200,000	0	事務所維持・活動強化募金等
合 計	1,238,655	1,209,650	29,005	

2 支出の部

項目	予算額	前年予算額	差引	内 訳
総 会 費	10,000	40,000	▲ 30,000	会場費、講師謝金等
講 師 謝 礼	180,000	100,000	80,000	フォーラム、自治講座等
会 場 費	30,000	30,000	0	フォーラム、自治講座、理事会等
通 信 費	150,000	150,000	0	電話代 住民と自治・所報等送付費 他
事 務 費	100,000	100,000	0	封筒、用紙、コピー機トナー代、 ホームページ維持費等
事務所維持費	304,000	304,000	0	事務所維持負担金、コピー機リース代
図書購入費	10,000	10,000	0	
「住民と自治」仕入	300,000	300,000	0	
派遣旅費	50,000	30,000	20,000	全国研総会等
雑 費	10,000	100,000	▲ 90,000	払込手数料、その他
予 備 費	94,655	45,650	49,005	
合 計	1,238,655	1,209,650	29,005	

憲法・地方自治法の理念と議会の役割（上）

～議会基本条例・議会改革

加藤 幸雄（元全国市議会議長会事務局調査広報部長）

目次

はじめに

- 1 憲法・地方自治法の理念
- 2 自治体議会の政治制度 以上、本号
- 3 自治体議会の役割 以下、次号
- 4 地方分権の推進と地方自治法の改正
- 5 議会基本条例の制定

はじめに～可否同数の裁決

皆様のところでは、委員会と本会議で可否同数の場合は、委員長採決とか議長採決は、どういう採決をされていますか。基本的に可否同数の場合は、現状維持が原則です。否決しなければならないんです。というのは、可決するというのは現状を変えることです。同数ではなくてもっと大きな数でやるのが本来の筋です。これは我が国でも100年以上そういうことをやってきたんです。けれども、それを破ったのが参議院議長だった河野謙三です。昭和50年参議院で117対117を可決してしまったんです。それで可否同数の場合は可決してもいいということになってしまったんです。それは基本的には大きな問題でありまして、例えば、ベルギーでは、地方自治法の26条に、議決は絶対過半数で決められ投票が同数の場合には否決となると書いてあります。これが大原則なんです。

例えば、東京都小平市議会です。小平

市はご案内のように、都道の建設に絡んで住民投票条例を住民が請求して成立しました。ところが、市長は自分の選挙では37%の投票率しかないのに、住民投票は50%いかなければ開票しないという条例改正案を提出してしまったんです。そんな馬鹿な条例改正案を出したんです。それを委員会で、6対6で可決してしまい、本会議でも13対13で可決してしまったんです。

地域でその運動を起こした人たちは、住民投票の結果を公開しろと言っていますが、公開しろといっても50%以下だったら開票しないというんですから公開するわけではないわけです。そういうことではなくて、可否同数で可決した議会の議決をきちんと問題にすべきなんです。その大原則を打ち破っているわけですから。大事なことは、後で述べるように議会基本条例で書くべきだというのが私のスタンスです。

1 憲法・地方自治法の理念

(1) 憲法の理念 民主主義にとって地方自治は不可欠

今日は、「憲法・地方自治法の理念と議会の役割」ということで、非常に大きなテーマをいただきました。基本的にフランス革命に代表される近代化の流れの中で、政治的には、一つは、立憲主義、国民が決めた憲法によって政治を行うということです。それから、法治主義、法に基づいて政治をするということです。規則とか省令とか政令で政治をするのではなくて、国会が決めた法律によって基本的に政治をするというのが法治主義の原則です。

君主主権から国民主権に進むわけですが、問題も、イギリスで産業革命が起きて勃興する資本主義というのは、国内統一市場を作らなければいけませんから、本来中央集権なんです。ですから、日本でも明治時代に江戸時代の藩とかを廃止して中央集権化に進んだわけです。アメリカとスイスを除く多くの国は中央集権国家です。資本主義を進めるためには中央集権化が当然だったんですけども、中にはそうではないという考えもあって、例えば、フランスの政治学者トクヴィルは、アメリカの18世紀初頭のタウンミーティングを見て、「地方自治は民主主義の小学校である」といっています。もう1人イギリスの政治学者であるジェームス・ブライスも「地方自治は民主政治の最良の学校である」といっています。民主政治というのは、地方自治なくして成立しないという考え方です。

一方では、資本主義が勃興していますから、中央集権で進んでしまうわけです。特に我が国は1945年7月26日にポツダム宣言を発せられます。これは最後通牒です。

ポツダム宣言を受諾しなければ、徹底した破壊あるのみと言っているんです。それを軍が拒否したために、広島と長崎に原爆を落とされたわけです。やっと目が覚めて、ポツダム宣言を受諾します。ポツダム宣言は、軍隊の解散とかいっていますが、基本的には民主的な政治を実現する体制を作るということを受諾しているわけです。その民主的な政治を作るということを受諾しながら、8月15日以降も我が国は明治憲法を改正しようとしませんでした。

明治憲法は天皇主権の憲法です。ポツダム宣言が求めたのは、国民主権、人民主権の政治体制だったわけです。憲法学者も政治学者も、明治憲法は非常に簡略である、だから運用でどうにでもなるんだという考え方だったわけです。それはとんでもない話で、君主主権と国民主権の話は解釈で決められるような問題ではないわけです。それで、マッカーサーが10月末に総理大臣を呼びつけて、憲法を改正しなさいと、新しい憲法を作りなさいと言いました。それから、憲法改正の運動が出てくるんです。政府の改正案も出ますけれども、いろいろな改正案が出てくるわけです。

その中で、アメリカを驚かせたことがいくつかあります。その一つは、地方自治に関する規定がなかったことです。共産党の草案と佐々木という憲法学者が書いた案には地方自治に関する規定がありました。「地方自治は民主主義の小学校である」という教育でGHQのアメリカの方は来ているから、それでびっくりするわけです。地方自治の規定がないなどというのは大変

なことだということで、少なくとも地方自治に関しては、押し付けられたといわれてもしょうがないんです。基本的にこちらに考え方がなかったわけです。もう一つは、被疑者、被告人に対する人権の保障規定です。これもなくてアメリカ人を驚かすわけです。

いずれにしても、民主主義にとって地方自治は不可欠であるというのが我が国の憲法理念に入ります。一般には平和憲法ということで、非常に世界に先駆けた憲法と言われていますが、地方自治についても章建てしたのは我が国の憲法が最初です。ですから 50 年前に平和主義と地方自治という素晴らしい憲法が出来ているわけです。残念

(2) 地方自治法の理念と現状

憲法の理念はそういうことで、非常に先進的なものだったんですけども、地方自治法の理念はそういう憲法の理念を踏まえなかったんです。踏まえているふりをしたんです。本来なら、憲法で定められた地方自治は「地方政府」です。政府というのは、国であれ地方であれ、対等の関係になるわけです。国民を代表する国の政府、地域の政府は地域住民を代表する、政府間同士では上下の関係はないわけです。それに対して、地方自治法の理念は「地方行政」として出してきたわけです。戦前と同じように、地方自治ではなくて、地方政府ではなくて地方行政ということです。その典型が機関委任事務というものです。国の事務を市町村長を国の機関として仕事をさせる。その仕事をしている時の知事・市町村長というのは、議会のコントロールによるのではなくて、所管大臣の指揮監督にあるというわけです。まさに行政ですから、上下主従の

ながら、その地方自治については十分にご理解いただけていないわけです。

1985 年にヨーロッパ評議会が、地方自治は非常に大事だということで、ヨーロッパ地方自治憲章というのを出します。これは条約で各国で批准する必要があるものです。その後、国際地方自治体連合（I U L A）も、そういった地方自治を大事にする考え方は世界的に広めるべきだということで、世界地方自治宣言というものをしています。このように民主主義のためには、地方自治が不可欠であるという考え方に至っているわけです。我が国も 50 年を経て、地方分権を進めていますから正に地方自治が主役になっているわけです。

関係なわけです。こういうことを 50 年も続けてきて、やっとそれを改革しようということで、地方分権に進むわけです。

1949 年にシャープ勧告というのが出ました。これはGHQが税財政制度の諮問を得ようということでアメリカのシャープ博士を呼んだんですけども。民主主義を非常に重視する考え方でした。シャープ勧告というのはGHQに勧告したのであって、我が国はそれに対応して、神戸博士を中心にチームを作って同じ趣旨のことを検討して、神戸勧告を我が国の政府に対して出しました。

しかし、地方自治を大事にしろということ政府は全く無視したんです。その中で唯一シャープ勧告、神戸勧告を受け入れたのは、町村合併でした。それで昭和の大合併が始まるわけです。明治の合併というのは、学制が始まり小学校を維持するために合併させられるわけです。自治体で学校を持っていて、古い小学校には学有林があ

って、子供たちが学有林を育てて、その木を切って学校の維持管理に使うということがありました。そういうふうにして国はできるだけお金を出さないようにしていたわけです。昭和の合併も、新制中学が義務教育となって、学校を造らなければならなくなったわけです。その学校の維持経費のために市町村合併を進めたわけです。その当時、人口大体 8000 人で中学校が一つ必要になりました。それで 8000 人を目処に市町村合併が進められました。行政を維持するために困難であれば合併しなさいという、その一言を真に受けて強制合併に進むわけです。

そういうことで、地方自治法の理念と現状というのは、まさに地方政府ではなくて地方行政として、国がコントロールしてきたということです。機関委任事務をはじ

め、自主財源は余りなく、3割自治といわれました。それから、地方債一つとっても、当分の間は、許可制にするということで、それが50年も60年も続いたわけです。法律には「当分の間」と書いてあるけれども、行政的には、それをずっと政令でやってきているわけです。それから自治体独自の組織権を認めていないということです。こういう組織を作れ、都道府県ではこういうものとか、こと細かに規定しているわけです。まさに自治体とみなすのではなくて行政としてみなしてきたわけです。そういう考え方は時々今でもちらほら出てくることもあるわけです。

そういうことで、憲法の理念は非常に素晴らしかったんですけども、残念ながら、我が国はそれを守ってこなかった、そういうふうにしてこなかったということです。

2 自治体議会の政治制度

(1) 国＝議院内閣制（機関協調型システム、一元代表制）

2番目に自治体議会の政治制度ということです。国会というシステムは、最初にイギリスに誕生しました。700数十年前、1265年に市民の代表が国会に入っています。だからイギリスは民主主義の母国といわれるわけです。そのイギリスに誕生して発達した制度が議院内閣制ということです。議院内閣制というのは、選ばれた議員が議員の中から総理大臣、行政の長を選ぶというシステムです。国民からすれば、国会議員しか選べませんから、一元代表制ともいわれるわけです。それでこの議院内閣制の場合には、立法機関と行政機関はそれぞれ協調型システムということです。行政をチェックするのは議会の大きな役割の一つです。で

も議院内閣制の場合には、安倍晋三と書いたのは与党、他の名前を書いたのは野党ですけれども、与党には行政をチェックするといっても、自分達の仲間から選んでいますからよいしょ質問が多いんです。

そうすると議院内閣制の場合には、野党の役割がものすごく大きいんです。そのために、我が国は2大政党化しようということで小選挙区制にしたわけです。選挙制度としては小選挙区制度が一番悪い制度です。イギリスは国会ができた当時から貴族階級と庶民代表ということで、元々2大政党だったわけです。それでなおかつ小選挙区制にしたんです。与党を大勝させて政府の基盤を強くする、首相の基盤を強くしようということで、小選

挙区制にしたんです。我が国はそれを真似して、2大政党にするために小選挙区制にしたんですけれども、比例代表制がありますから中途半端なんです。1党多党制みたいな形で、チェック機能が果たされていないですね。いずれにしても議院内閣制では野党の役割が大きいということです。

もう一つは、小選挙区制というのは投票率と議席獲得数の間にもものすごく差があるんです。今の自民党でも43%くらいで6割を超える議席を占めているわけです。3乗比の原則というのがあります。例えば、国民の支持が1対2だったら、議席数はこれの3乗で1対8になってし

(2) 自治体=大統領制 (機関対立型システム、二元代表制)

これに対して、自治体の方は大統領制といわれています。これはアメリカに誕生して発達した制度です。大統領制というのは、機関対立型システムで、立法機関と行政機関は相互に並立で対立し、チェックアンドバランスしてより民主的な政治を実現しようということです。ですから、橋下大阪市長は、議会がいうことをきかないから選挙をやるといっていますが、議会がいうことを聞かないのは最初から決まっているわけです。機関対立して、それを議論して民主的な政治をやるとういうんですから、自分の思ったとおりにはいかないのは当たり前なんです。あの市長選挙で6億円くらいお金が掛るわけです。その度に住民の支持を得たといっている自分の考え方を強制しようとしているわけです。議会は議会の立場があるわけです。住民の方からすれば、議員を選ぶこともできますし首長も選ぶことができますから二元代表制といわれているわけです。

まうんです。バカ勝ちしてしまうんです。国民の意思を一番反映していない制度、悪い制度が小選挙区制だということです。国民の意思が議会に反映される一番良いシステムが比例代表制です。国民の持っている意識構成がそのまま比例的に代表されるわけです。我が国はそういう意味では政治的には、非常に悪い制度を採っているということです。2大政党制にするためにということで、ちょっと勘違いしているんです。イギリスは2大政党だったから小選挙区制にして首相の基盤を強くしているわけです。

これは、アメリカが独立革命以後、憲法を作るときに、今まで国王が派遣していた総督、行政の長に虐められて、代表が出ていない国会の法律に虐められていて、国会に対しても、行政府の長に対しても非常に不信感が強かったわけです。そのために、首長も自分達で直接選ぶとういう大統領制を網出したわけです。

この二元代表制というのを、どうも議員さんには十分ご理解いただけていないということです。というのは、議員も大事、会派も大事ですが、それ以上に議会としてチェックするからです。一対一で喧嘩したら勝てません。首長の方はプロですから、四六時中行政のことを考えています。議員さんは政治的にはプロかもしれませんが、行政的にはアマチュアです。補助職員だって向こうは何百人何千人というわけです。全部首長さんを中心にサポートしているわけです。議員さんの方は何人いますか。事務局の

職員は何人ですか。数の問題ではないと
いいますけれども、やはり数の力は大き
いわけです。それで一対一で喧嘩したら
負けるに決まっているんです。だから議
会としていかにチェックするか、26 人が
固まってチェックするわけです。

そういうことが十分にご理解いただけ
ないということが、例えば、議長の任期
はおかしいではないですか。地方自治法
には、議長の任期は「議員の任期」によ
るとちゃんと書いてあります。「議員の任
期」は4年なわけです。それを1年や2
年でグルグル変えてしまうわけです。機
関対立型であるにもかかわらず、片方が
グルグル変わってしまったら、市町村長
は楽ですよ。議長があんなことしてい
ても、来年はどうせ代わるよということ

(3) 委員会制度

次に委員会制度についてです。議会の運
営というのは2つあります。本会議中心主
義の運営と委員会中心主義の運営です。本
会議中心主義の運営は、全ての議案を全ての
議員さんで審議するということです。戦前の
我が国は、国会も地方議会も本会議中心主義
でした。今はイギリスも本会議中心主義です。

委員会中心主義というのは、アメリカで
誕生して発達した制度です。ここでいう委
員会というのは、常任委員会のことです。
少人数の委員会で議論して、能率よく効率
よくやろうというのが委員会中心主義です。

我が国は、戦後民主化のために、国会も
地方議会も委員会中心主義をとっています。
ただ残念ながら、委員会中心主義をとって
きたけれども、現在のような委員会中心主
義になるまでに20年くらいかかっています。
例えば、請願だけを審査するか、条

では、何のチェックも効かないではない
ですか。そのために大事なことから、
最低4年と地方自治法に書いてあるわけ
です。それを守っていないわけです。任
期が1年というのは、市では40数%、2
年も40数%です。町村の方はまだ4年が
50何%あります。地方自治法に準じて活
動しているということです。

それから議会として認識が欠けている
のは、一般質問の中での重複質問です。
重複質問を防ぐために議運があるわけ
です。議運で調整して、他の質問に変えた
方がよほどチェック能力が発揮できるで
はないですか。個人も大事、会派も大事
けれども、それ以上に議会としてチェ
ックするのが大事だということをもう少
し認識して欲しいということです。

例だけを審査するかということ徹底し
なかったんです。やっと全ての議案を委員
会に付託するようになりました。迅速に、
より専門的に、柔軟にということです。50
人でやるよりも、10人の方が迅速になる
わけです。10人でやった方がより専門性
も増すと、それから柔軟というのは本会議
は本会議場でしか開けません、委員会で
あれば、請願の問題があればそこに行っ
ても開けるわけです。皆さんがよく行政視察
といわれているのは、あれは委員派遣です
から、柔軟に対応できるわけです。

それからもう一つ、委員会制度にしたと
いうのは一問一答して審査を深めるとい
うことです。委員会で一問一答でやってま
すか。私、小平市で自治基本条例を作る
ときに、50人の委員の1人として参加した
んですけども、条例案が市長に提出されて、

市長から議会に提出されて、議会で特別委員会が作られて審査されたわけです。議員さんはどうも傍聴していると真面目になるという経験則があるんですね。我々パソコンでリンクしていますから動員が掛かるわけです。それで、私も何回か傍聴に行って、ある時また改めて見たら、ある議員さんが15問くらいの質問をしているんですが、一括質問一括答弁をしているんです。あとで、皮肉に、あの議員さんは質問したのを全部答えたかどうか、頭に入っているのかなど。もし頭に入っているとしたら、聖徳太子に次いで頭が良い人種だと思ったんですけども。15問ぞろぞろ聞いて15問だんだん答えられて、全部さっと頭に整理できますかね。あれは戦前の議会運営をやっていると、とんでもない話だったんです。少なくとも委員会では一問一答式で審査を深めるというのがあったんですけども、これも無視されました。これは委員会の重要性を議員さんが十分にご理解いただけていない。委員会の決定は、議会の決定、議会の決定は主権者たる市民が決定したことになるわけです。市民の意向は議会に反映されて、議会の意向は委員会に反映されてるわけです。だから委員会の決定というのは、すごく大きいわけです。それがどうも議員さんは、残念ながらイマイチ認識が薄いですね。

問題の一つは、委員会の数を考えてくれないんです。より詳しくチェックする、審査するんだったら、委員会の数は多ければ多い程チェックできます。戦後間もなくは、行政部門ごとに委員会を委員会を設けることができました。それを昭和31年の改正で、人口30万人未満は4つ、30万~50万は6つ、指定都市は8つという人口規制を

入れたわけです。国会もそうで、能率化・効率化のために委員会の数を減らしました。議員定数を減らすと直ぐに委員会の数も減らしてしまうんです。それではチェック能力が落ちてしまうではないですか。

それからもう一つは、委員の数を考えてくれない。住民の意識を反映するような委員の数でなければならないわけです。一般に議論をするときに、大阪大学の三隅十不二先生は7±1人がいいということです。多ければ多いで混乱しますし、少なければ少ないで良い議論ができません。「たて社会の論理」を書いた中根千枝東大教授は5人から7人が良いといっています。私は、住民の意識が多様化している中で、7人くらいが必要かと思います。ここで考えなければいけないのは、地方議会の場合は委員長がいます。委員長は議論に入れませんか、そうすると委員長を含めて、8±1になるわけです。これが理想の委員の数です。定数を減らすということで、委員会の数も委員の数もどんどん減らしているんです。基本的に委員会の決定は本会議の決定になって、本会議の決定は主権者たる住民が決定したことになるわけです。こういう認識が、議員定数を考える場合に欲しいということです。

一時期、昭和の終わりから平成になる頃、議員定数を削減するという動きが非常に盛んになりましたけれども、私はそれはタコの足を切るようなものだと思います。私の生まれは沼津市で、小さい時はよくタコを釣ったんですけども、タコというのは、台風が来たりして海が荒れた次の日が釣れるんです。それで釣れたタコは足が8本ないんです。6本とか7本の足のタコが

釣れるんです。非常に損した感じがします。というのは、タコはお腹が減ったりストレスがあると自分で自分の足を食べちゃうんです。議員さんが議員定数を減らすのは、タコみたいなもんなんです。自分の権限をどんどん削っていくわけですから。

それから委員の任期ですね。相手は何十年とやっている行政のプロです。プロと対決するのに、1年や2年で勉強できるわけがないじゃないですか。ましてや新人議員なんていうのは、議会の運営も含めて、何をやっているか分からないうちに1年2年は過ぎてしまいます。だから「議員の任期中在任」ということは、議員の任期は4年ですから、4年と解釈できるような法律の書き方をしているわけです。1年や2年でグルグル変わったら、異議を發議して発言しても、執行部の方は、5月になればどうせ変わるよということになれば、何の示しも

つかないわけです。チェック機能も立法機能も果たしていないんです。

考え方は2つあります。議員の間にいろんなことを体験して、委員会を全部体験して知識を広げるんだという意見と、そうではなく、チェック機関だからもっと専門的になって欲しいというのがあるわけです。議会の役割としては後者の方です。知識を広めても追及はできません。知識を深めていってこそ追及できるんです。

そういうことで、委員会の重要性が十分にご理解いただけていないということです。議会改革、議会改革という前に、こういう足元からきちんと改革して欲しいと思います。

(本稿は、講演録をもとに事務局が編集した原稿に、講演者が一部修正して作成したもので、文責は事務局にあります。)

公務員改革を自治体で働く職員・労働者の側から問う

新刊



公務員改革と自治体職員

NPMの源流・イギリスと日本

黒田兼一・小越洋之助 編 A5 242頁 本体2000円+税

目次

- 序章 3・11 大震災と地方公務員
- 第I部 公務員改革とは何か
 - 第1章 ニュー・パブリック・マネジメントと地方公務員改革
- 第II部 地方公務員の雇用と人事・処遇
 - 第2章 主要自治体における人事評価制度と能力・実績主義賃金の現状
 - 第3章 地方自治体における非正規雇用と「官製ワーキングプア」
 - 第4章 地方自治体の職場の変化とワーク・ライフ・バランス
- 第III部 イギリス地方公務員の雇用と人事・処遇—現地調査をふまえて
 - 第5章 イギリス地方公務員の雇用と人事・給与
 - 第6章 ワーク・ライフ・バランス問題の現状とジェンダー平等
 - 第7章 パートタイム公務員と間接雇用の現況
 - 第8章 イギリスの労使紛争調停・仲裁機関 ACAS とその社会的役割
- 補論 地方公務員制度改革の基本方向を考える

公務を支える公務員の働きがいと労働意欲は、公共サービスの質に直結する。日本型NPMのモデルと言われるイギリスと比較しつつ、日本の公務員改革のあり方(人事・給与、非正規雇用など)を問い直す。

自治体研究社

〒162-8512 東京都新宿区矢来町123 矢来ビル4F
TEL 03-3235-5941 FAX 03-3235-5933

http://www.jichiken.jp/
E-mail info@jichiken.jp