

分権一括法の意義と残された課題

地方自治法の歴史でもっとも大きな改革となった第一次地方分権一括法による改革。当時の自治体の変化を現場目線で振り返り、これからの自治について語っていただいた。

全国ではじめて

自治紛争処理委員制度を利用して

徳本博文

・我孫子市農業委員会事務局／元我孫子市農政課長



とくもと・ひろゆき
一九五五年千葉県船橋市生まれ。一九七九年四月我孫子市役所入所。区画整理課、福祉課、高齢者福祉課、収税課、生活支援課などを経て二〇一一年農政課長、二〇一五年環境経済部次長。二〇一六年三月退職。現在、再任用職員として農業委員会事務局に勤務（市長部局と併任）。

● 県知事の農振計画変更不同意の取り消しを

我孫子市は、地方分権推進一括法で導入された自治紛争処理委員制度を全国ではじめて利用し、二〇一〇年から二〇一一年にかけて、農業振興地域整備計画（以下、「農振計画」）の変更協議にかかる千葉県知事の不同意の取り消しを求めて二度にわたって審査の申し出を行いました。

一般に、市町村が行う農振計画（農用地利用計画）変更のほとんどは、都道府県との下協議の段階で調整され、知事が不同意決定を下すまでには至らないと思われませんが、本市においては、画一的な縛りで「調整」されてしまうわけにはい

かない事情がありました。

景観などで見れば優良であっても、営農の観点ではとても優良とは認めがたい農地について、何年にもわたり地元農業者や関係者と話し合い、検討を重ねてきた上での計画変更であり、市議会でも地元農業者からの請願が採択された案件でもありましたので、強い意志をもって県との協議を進めました。下協議を経た法定協議で、県知事は国（農水省）の判断をもとに不同意としましたが、県の担当職員は、国と市の板挟みのなかにあつて現場（市）に良く理解を示し、誠実に対応していただいた印象をもっています。全国知事会も含めた地方六団体が農振計画（農用地利用計画）変更協議における「知

事同意」の廃止を求めていたことも、こうした対応につながっていたかも知れません。

今回の申出事案は、形式的には不同意を決定した県知事が相手でしたが、事実上は法令を所管する国（農水省）が相手であることが明白でしたので、審査申出における主張では、自ずと国（農水省）の「枠付け」などの問題の指摘と地域の実情に即した市町村の自主性・自立性の尊重を求めることに重点を置きました。

審査は本市の主張が認められない結果となりましたが、自治紛争処理委員が、画一的な「枠付け」の不合理やその運用の矛盾を追及せず、国（農水省）の言い分をそのまま採用して判断を下したことは非常に残念に思います。

● 地域に責任を負うのは市町村

今日、食糧の安定供給とともに農業のもつ多面的な機能を適切に発揮させるためには、優良な農地の持続的な確保が必要ですが、多くの市町村で農業離れや農地の遊休化が進んでいるのが実情です。農地確保対策では、実際に農地が有効に活用できるよう、経営基盤や生産基盤の整備をはじめ、農業経営を維持・向上させることが可能となる仕組みづくりが重要です。従前の枠を超えた特段の施策とともに、他の土地利用法制や税制などの改革も含めた総合的な土地利用行政が求

められます。

国（農水省）は、「縛り」を緩めれば無秩序に農地転用が進められ、優良農地の確保ができなくなることを懸念して農地行政を画一的にコントロールしようとはしますが、現場では多くの矛盾と困難を抱えていますので、国（農水省）と地方とで有効かつ適切な農地確保対策と役割分担を十分協議し、市町村が地域の実情を踏まえて計画と施策に責任を持てる仕組みを作っていく必要があります。

● 自治体の力量を高めて分権改革のさらなる推進を

今回、自治紛争の審査申出にかかる取り組みを通じ、結果として、自主性・自立性を発揮して農業振興やまちづくりに取り組みもうとする我孫子市の姿勢を内外に発信することになりましたし、農地関係法令とその運用の矛盾や抱える課題について、各方面に問題提起をすることもできました。

分権改革の方向はすでに明確になっていますので、「義務付け」「枠付け」の個別の残された課題についても国と地方の協議のなかでしっかりと整理し、市町村の自主性・自立性が最大限尊重される改革として実を結ばせる必要があります。

改革の推進においては、基礎自治体が自らの行政力量を高めることが当然に求められます。私もひきつづき努力していきたいと思えます。

いくつもの小高いピークを越えて 限りなく続く分権の道

中野 修

豊中市職員組合特別執行委員／豊中市議会議員



なかの・おさむ
一九六〇年生まれ。一九八二年四月豊中市役所就職。一九九〇年一月豊中市職員組合役員就任（執行委員・書記次長・書記長を経験）。一九九八年一月市役所退職。一九九九年五月豊中市議会議員就任（現在五期目）。二〇一〇年九月まで議員と市職役員を兼務。二〇一〇年一月から市職特別執行委員。

◎ 地方分権・財政危機・総合計画とともに21世紀の豊中へ

二〇〇〇年四月に地方分権一括法が施行されましたが、当時の「現場の肌感覚」として地方分権を意識する空気は薄かったように思います。それは、豊中市が一九九九年一〇月に財政非常事態宣言を発表し、自治体現場が財政再建と向き合う状況にあったことも関係していたのでしょう。

一方、二〇〇〇年三月に市議会でも可決された第三次豊中市総合計画基本構想には、分権時代の取り組みがブレンドされ、そのベースには、施策を貫く二つの仕組みとして「協働とパートナーシップ」および「効率的・総合的な行財政運営」が溶け込んでいました。

二〇〇三年に制定された健康福祉条例、男女共同参画推進条例、市民公益活動推進条例は、いずれも市民と行政の協働によって練り上げられたものであり、二〇〇七年に制定された自治基本条例では、自治の原則を「情報共有・参画・協働」

と定めました。これらの条例制定も、第三次総合計画の取り組みのなかで進められ、「行政だけではできない施策」と向き合うことを通じて、行政内部に「協働の意識」が少しずつ浸透してきました。

また、効率的・総合的な行財政運営としては、一九九八年に策定された行財政改革大綱と、二〇〇七年に策定された新・行財政改革大綱に基づき、一五年間の苦難の取り組みを経て、二〇一三年三月に財政非常事態を脱するに至りました。

◎ 地方分権推進委員会最終報告は「分権原則」

二〇〇一年六月の「地方分権推進委員会最終報告」を再読してみると、「地方公共団体の関係者及び住民への訴え」として、「国と地方公共団体の財政の危機的状況はその深刻さの度合いを深めてきている（中略）地方公共団体はこの機会に、国への依存心を払拭し、自己責任・自己決定の時代にふさわしい自治の道を真剣に模索してほしい」「男女共同参画の実現

なしに、分権型社会の創造は完成しないというべきである」「地方公共団体の関係者と住民が協働して本来の『公共社会』を創造してほしい」と、熱く語られています。

最終報告は、全国の自治体の財政危機を分権推進のなかに織り込み、それを乗り越えて自治の道を模索せよと示唆し、男女共同参画や協働による公共社会の創造も先見していたのでした。

◎ 豊中市職員組合が取り組んだ分権のリーディング

豊中市職員組合では、地方分権を意識し、二〇〇一年四月に『2001分権のすゝめ〜気ままに選んだとよなか・まちづくりキーワード』という冊子（A5判130頁）を発行しました。



そこには、地方分権時代を迎え、自治体が自己責任によって地域公共サービスを決定していくにあたり、自治体職場を貫く情報共有、情報発信が必要だという問題意識がありました。多くの職員の協

力を得ながら、市政の各分野の課題を二五六のキーワードで解説した本冊子をあらためて再読すると、時を経た営みに感慨を覚えます。

前述の「自治基本条例」は、自治労・自治総研作成の「地方自治基本法構想」に導かれて取り上げたことを思い起こしました。

現場からの「福祉収集」というキーワードは、高齢者宅等への戸別ごみ収集と安否確認を兼ねた「ひと声ふれあい収集」として実現しました。当面する課題をキーワードとした「子育て支援センター」は、現在、市内一六カ所に地域子育て支援センターが配置され、地域におけるきめ細かな子育て支援事業が展開されています。

また、「健康福祉条例」に基づく豊中市地域福祉計画の策定まで、二年をかけて、市内三八カ所すべての校区福祉検討会、四回の市民・事業者フォーラムなどを重ねていねいに積み重ねたことは、豊中市社会福祉協議会との協働、地域の人たちとの協働、そして協働に努力する市職員のベストミックスとなりました。

ふりかえると、二〇〇一年当時のキーワードに示された多くの課題を乗り越え、今もさまざまな施策が発展的・継続的に取り組まれていることに、分権時代のやわらかな移ろいを感じます。

地方分権、残された課題 ——見えてきた自治型社会への道

大石田久宗 三鷹市社会福祉事業団常務理事



おおいだ・ひさむね
一九五三年生まれ。一九七七年中央大学法学部卒業。同年三鷹市役所入庁。一九九六年生活文化部コミュニティ課長。一九九八年中央大学非常勤講師（現在に至る）。二〇〇一年同部次長。二〇〇四年健康福祉部調整担当部長。二〇〇九年都市整備部長を経て、二〇一四年定年退職。同年三鷹市社会福祉事業団理事。二〇一六年より現職。

●暮らしを変えざる制度改革

(1) バス停の位置も変えられない

分権改革のはじまりの議論に、自治体内交通の要であるバス停留所の位置の問題があった。許可がなければバス停の位置すら動かせない自治体に、まちづくりができるのかと歯がゆい思いをしたのを覚えている。学生の頃から市民参加、分権、自治を自治体で実践、実現することを目標に意気込んでいた私は、結果として入庁後二〇年間は、選挙事務、戸籍事務にはじまり拘束力の強い法に基づく制度執行と現実の実務との狭間で粘り強く調整を实践する日々を送ったのであった。

(2) 「自治が広がる」に結集

一九九〇年代後半、機関委任事務の廃止を中心とした分権改革が制度的に現実のものになる頃は、自治体職員が自主研

究を盛んに行っている時代で、自治体学会も設立され、若手

の職員と研究者が力を合わせて「地方分権推進研究会」を立ち上げ、都市計画から福祉・教育まで幅の広い実務的提案を行ったのである。現場の実感あふれる内容であった。私は自治体の分権時代にふさわしい骨格となる情報公開条例、市民参加条例、自治基本条例などを提案させていただいた。税金環境、都市計画、保育園、生活保護に関連した通知行政の見直し、福祉施設の設置基準の緩和、教育行政など提案内容は多岐に渡る。若き研究者と組織の圧力に負けない自称熱血職員が執筆したことの意味は大きかったと考えている。

(3) 自治体の主体性、職員の主体性

市民のくらしを充実するのが自治体の役割だが、公共サービスは基準となる法、条例といった制度により公平性、透明性、財政的正統性を確認する必要がある。制度的根拠が不可欠だ

てきた三多摩の部長職の怒号は、都の担当課長の胸に突き刺さったのだ。もちろん、各自自治体とも指定方針・指定基準は創意工夫と広域調整への一定の配慮により策定したのではあるが。

●自分がしてほしいことを相手にする地域社会へ

社会保障制度は、介護保険や子育てに見られるように財源問題はあるものの、施策の具現化に向けた事業内容が自治体の工夫にゆだねられる部分が大きくなっている。たとえば介護保険のサービスのなかの介護予防事業は今後の重要なテーマであり、地域における支えあいの関係づくりが大きな課題である。まさに自治体のこれまでのコミュニティ行政の歴史とリンクする課題となっている（地域生活支援総合事業）。

分権改革を進めてきた私たちが自治の具現化に向けて取り組むべき課題は、すでに見えている。しかし、組織のしめつけや権力の維持のための使い捨て人事など内部環境は厳しさを増している。地味な実務を積み上げ、発信し行動しようとする職員への圧力はむしろ強まっているのだ。政治と行政の関係も職員を苦しめる要素だ。変化する地域社会のなかで困難を撥ね退け、市民活動の連携づくりをどう進めるか、自治型社会に向けた動きは加速する。

からだ。しかし、それだけで十分ではない。制度内容と実務的執行の間には必ず前述したように隔たりが存在する。たとえば、戸籍の届出で、夫の暴力に逃げ惑う妻を守るための工夫などが一例である。また、制度は変わらないが、管理・許可権者の姿勢が変わることにより、市民要望がある程度確認できれば、現在では変更可能となったバス停の例もある。自治体総体の主体性、そして何より職員の市民サービスの充実に向けた姿勢が根底には必要だ。

(4) その後の幕間劇

分権の名のもとに東京都はマンションの水道タンクの点検を委任条例に基づき市町村の仕事とした（市町村における東京都の事務処理の特例に関する条例）。しかし、専門職員を擁しない市町村は東京都に再度委託依頼せざるを得ず、財政負担だけが残った。一方的に市町村に仕事が移管されるのを分権とはいわないだろう。

また、都は二〇一二年～二〇一三年頃、市町村に都市計画地域地区（用途地域）の権限が分権化されるのに先立つ担当部長説明会で、指定方針・指定基準について、これまでどおりでお願いしたいと発言したのである。広域調整権をおもんばかつてのことではあるが、三〇年以上まちづくりの主体性の要として望んでいた権限であり、勝ち取るために努力し

分権型社会を切り拓けるか

試される自治体

出石 稔

関東学院大学法学部教授

●「地方分権一括法」による中央集権体制の打破

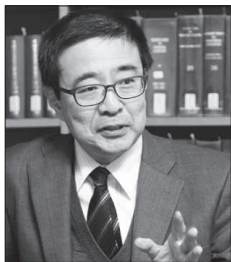
「地方分権一括法」というと、どの法律を思い浮かべるだろうか。最初に地方分権一括法と称された法律は、二〇〇〇年四月に施行された「地方分権の推進を図るための関係法律の整備等に関する法律」である。同法は、四七五法律を同時に改正したもので、地方自治の仕組みを抜本的に改めた画期的なものであった。最大の成果は、首長などが国の機関として国の事務を執行する機関委任事務制度の廃止である。同法により、中央集権体制が打破され、国と地方が対等・協力の関係となる地方分権社会の到来を迎えたのである。

この第一期地方分権改革は、指導要綱の条例化（まちづくり条例など）をはじめ地域の課題を解決するための条例や、市民参加条例など住民自治を進めるための条例の整備を促し、自治基本条例や議会基本条例など、独自の自治立法体制をめぐり取り組みにもつながった。

し、縮減を中心に進められた。さらに五次一括法からは、「提案募集方式」が採り入れられている。

とくに注目されたのが、義務付け・枠付けの見直しにともなう「施設・公物の設置管理基準の条例化」である。これは、法定事務の執行の基準が政省令で明定され自治体の裁量が著しく制約されてきたことに鑑み、政省令基準を自治体に直接適用せず、「参酌すべき基準」、「標準」、「従うべき基準」の三類型に区分した上で、自治体が政省令基準を踏まえつつ条例で施設・公物の設置管理基準を定められるようにしたものである。自治体に実質的な執行権があることを明らかにするとともに法定事務への条例制定権を付与したもので、分権改革の歯車を回す潤滑油として強く期待された。実際、道路法に基づく道路構造や標識の基準、公営住宅法に基づく入居基準など、地域にあった基準を条例化する自治体も出現した。

半面、従来の政省令の基準をそのまま（無思考に）引き写す自治体も相当数に及んだのも事実である。その理由を列記するならば、①長年続けてきた政省令に基づく執行の基準を変えるだけの意義が見いだせないといった消極的意識、②「従うべき基準」については事実上独自基準の設定は不可能、③施設・公物の設置管理基準に限定され、許認可基準などは条例に移譲されていないなどである。加えて、内閣府は、「参酌すべき基準」については条例による上書き権を創設した旨説



いすいし・みゆる
一九六一年生まれ。一九八五年に横須賀市役所入庁。総務部行政課課長、地方分権担当主査・政策法務担当主査、都市部都市計画課主幹、同部都市総務課総括主幹などを歴任。二〇〇七年四月より現職に就任。二〇一四年より関東学院大学副学長、共編著に『自治体政策法務―地域特性に適合した法環境の創造―』（二〇一二年、有斐閣）など。

他方で、自治体の処理する事務の多くが法定事務であることは変わらず、自治体が地域の実情を踏まえた法執行をすることは容易ではなく、職員の意識改革の遅れという現実も重なり機関委任事務体質はなかなか払しょくできなかった。

●継続中の六次にわたる地方分権改革

そうした状況に鑑み、政府は第二期地方分権改革を進めることになる。二〇一一年から二〇一六年にかけて六次にわたって制定されてきた「地域の自主性及び自立性を高めるための改革の推進を図るための関係法律の整備に関する法律」である。この改革は継続中であり、二〇一七年の通常国会には第七次の法律案が提出される見込みである。これら累次の法律は、六次一括法のころから総称して「地方分権改革一括法」と呼ばれるに至っている。地方分権改革一括法は、第一期地方分権改革で積み残した自治体の権限を強化し、法執行の裁量を高めるため、権限移譲の推進、義務付け・枠付けの見直

明するが、本来上書きとは文字通り、元の基準を書き換えるものであり、独自基準が不要であれば条例制定には及ばないはずである。しかし、政省令の基準を存置した上でなおかつ条例を制定せよとなれば、上記のような自治体の対応になっってしまうことは否めない。むしろ、自治体（議会）への条例制定の義務付けといっても過言ではなからう。

●道半ばの地方分権改革

とはいっても、自治体は分権改革によって与えられた権限を住民のために有効に使っていかねければならない。見方によれば、自治体は分権型社会を切り拓いていけるのか試されているともいえる。提案募集方式はその最たるもので、自治体が地域の自治を進めていくために有効な提案をしないと、国は自治体に権限移譲は不要と考えるのではないだろうか。

片山善博教授（元総務大臣・前鳥取県知事）は地方分権の取り組みを「遅々として進んでいる」と述べている。確かに地方分権改革は十分とはいえないが、不十分であったとしてもその権限を使って、一歩でも二歩でも自治を進めていくことが自治体に求められる。

半世紀以上続いた中央集権体制が地方分権体制に転じてまだ二〇年も経過していない。地方分権改革の道程は道半ばであり、その成否は自治体が握っている。