



地方分権の推進と 自治研活動

まず
理論構築
したい



1 地方分権が始まっています！

1

自治体のやる気が地方分権を進めます

地方分権一括法を知っていますか？

2000年4月に地方分権一括法が施行されました。「ああ、あれね。あの改正で自分の業務に関係する法律も変わって、前より、地域の実情に応じた条例が作れるようになったな」と実感している人は、この項はとばしてください。

この法律によって、分権改革は大きな一歩を記したといわれています。自治体にとって何が可能になったのでしょうか。この法律によって国と地方の関係はどう変わったのか。一言で言えば、国が自治体の事務に対して関与する度合いが減り、自治体による法律の解釈権や条例の制定権が拡大したということです。

「機関委任事務の廃止」のインパクトとは

地方分権を進めるためには2つの戦略があると言われていました。ひとつは国の事務事業を自治体に移す方法、もうひとつは、国が自治体の仕事に口出し、あれこれと関与することを縮小する方法です。分権一括法では後者の関与縮小廃止戦略が取られています。なぜでしょうか。日本ではすでに、地域住民に関係する福祉や教育などの事務事業の多くは、自治体によって担われてきたからです。問題は、それぞれの事務事業に対して、国の省庁が通達などを通じて「ああせい、こうせい」と関与し、自治体の裁量権を奪ってきたことにあります。

国による関与を象徴するものが「機関委任事務」でした。分権一括法で機関委任事務制度は廃止されました。機関委任事務は、自治体の首長などを国の下部機関とみなして委任していた事務です。都道府県では85%、市町村では45%の事務が機関委任事務でした。機関委任事務制度は、全国画一の統一的な事務処理という観点からはすぐれた制度であり、戦後の経済発展にとっては必要な制度であったかもしれません。いわば、機関委任事務制度とは戦後の中央集権型行政システムの象徴であったわけです。このため、自治体では機関委任事務ではない事務についてまで、法的な拘束力をもたない国の助言・勧告に従

う体質が生み出されたと指摘されています。この意味で、機関委任事務制度の廃止とは、戦後の中央集権的な行政システムに大きな変革をもたらし、自治体サイドにも、意識改革が求められることを意味しています。分権改革で自治体の政策づくりの可能性が広がりました。

機関委任事務の廃止により、自治体の事務は「自治事務」と「法定受託事務」に分かれました。法定受託事務とは、国が本来果たすべき役割に係わるものとされ、自治事務はそれ以外とされました。いずれの事務についても、法律に違反しない限りにおいて、議会の条例制定権の対象になり、首長には実施にあたっての裁量があります。機関委任事務とは逆に、法律をどう実施するかについて、市民自治の観点から議論することができるようになりました。

地方分権推進委員会に関係した学者は、「今回の法改正によって分権型社会への扉が開かれた。いつでも扉から入って分権型社会への道を歩んでくださいと評価できるし、逆に扉しか開いていないので、道筋はそれぞれの国民が作っていかねばならないともいえる」と述べています。

自治体の側がこのチャンスを生かし、積極的に自治の実践を積み上げなければ、分権型社会は生まれません。このことに自覚的な自治体と無意識な自治体では、今後、大きな格差が生まれるかもしれません。

2

市民自治の社会をつくる

質の高い公共サービスを市民・企業・行政・組合で担う時代へ

戦後から 1970 年代初頭の高度経済成長期まで、税収の自然増に伴い、自治体は行政による公共サービスを拡大させ、自治体は人的にも組織的にも大きくなりました。しかし、1970 年代半ばの石油ショックに端を発したインフレと不況の同時進行によって、自治体の財政状況も逼迫し、自民党政権によって、行政による公共サービスの非効率性が喧伝されることになりました（「公務員の賃金は民間より高い」「民間の方が安く早い」など）。この結果、各自治体ではごみ収集や学校給食などの現業部門を中心に、外部委託が強力に進められました。

一方では、多様化する市民の生活ニーズに対応するため、民間企業による公共サービスの提供が拡大しています。例えば、介護保険の制度化によって、多くの民間企業が介護サービスに参入しています。また、かつては公共サービスの受け手と見なされてきた市民が、公共サービスの担い手として登場しています。NPO や市民団体による各種の福祉サービスの提供（介護サービス・高齢者への食事提供など）はその典型ともいえます。地域において、質の高い公共サービスを実現させるためには、市民・企業・行政・組合が協働する時代になっ

たといえます。

このことは、現在、規制緩和の流れの中で始まっている保育所などの公共サービスの民営化を無原則に認めることではありません。はじめに「民営化ありき」ではなく、その地域で必要とされ、実現すべき公共サービスの質と水準について、まず、地域内で合意をつくる必要があります。そのうえで、質と水準を保障するための規制や基準の設定、サービス提供主体のあり方とその内容が問われるべきなのです。地域の労働組合（例えば連合地協など）がその合意プロセスに参画することで、サービス提供を行う企業などで働く労働者の賃金・労働条件の改善を進めていくことも可能になります。

「まちづくり」への市民参加、市民自治の実現へ

分権一括法の施行による第1次分権改革の大きな目玉は機関委任事務の廃止でした。国の自治体への関与を縮小させる上では大きな成果ですが、逆説的にいえば、あくまで国と地方自治体という行政間の分権に過ぎなかったともいえます。地方分権推進委員会の最終報告（2001年6月）は「地域住民にはこれまで以上に、地方公共団体の政策決定過程に積極的に参画し自分たちの意向を的確に反映させようとする主体的な姿勢が望まれる」としています。今後の第2次分権改革は、市民が自らの政策を決めていく、本来の分権である市民自治の展開、住民自治の展開が求められています。

市民自治権の拡充を進める動きは、すでに先進的な自治体で始まっています。いくつかの実例を紹介します。東京都の三鷹市（人口17万人）では、基本構想・基本計画の策定に当たって、300人を超える公募市民が「みたか市民プラン21会議」（以下「会議」）を設立し、原案の立案を行いました。「会議」は三鷹市とパートナーシップ協定を結び、「会議」と市の関係や役割分担について決めています。「会議」は広く市民の意見を聞くことや公正で実現性のあるプランを作成することなどが定められ、市側には情報や会議場の提供、提言内容を最大限反映することを約束しています。1999年10月に「会議」は発足し、10の分科会に分かれて議論を行い、2000年10月に「みたか市民プラン21」を市長に提言しています。かつての基本構想・基本計画づくりは、学者や団体代表中心の審議会やコンサルタントによる原案づくりが主流だったことを振り返ると、「まちづくり」の政策形成過程における市民参加が進んでいるといえるでしょう。

また、神奈川県大和市（人口21万人）は2002年6月、「大和市新しい公共を創造する市民活動推進条例」を制定しました。条例の趣旨は、行政だけに公共を委ねるのではなく、市民、市民団体、事業者、市が協働して知恵を出し合い、地域社会の現場から公共の課題を発見し解決していくための基本ルール

を定めることでした。この条例によって、市民・事業者・行政による協働事業の実施や協働推進会議の設置などが進められています。この条例の素案づくりも、公募市民を含めた検討会議や市民によるワークショップによって作成されました。

市民自らが「まちづくり」に関して決定できるような自治体システムに転換していくために、自治体職員や地域の公共サービスを担う労働者が、どのような役割が果たせるかが問われています。

2 自治研活動の成果と可能性

ここでは自治研活動の歴史をふまえ、「なぜ自治研活動に取り組むのか」「どんな自治研活動をめざすのか」について、紹介します。

1

なぜ、自治労は自治研活動をはじめたのでしょうか

1950年代中ごろの自治体財政危機がきっかけに

自治労の第1回自治研全国集会は1957年4月、山梨県の甲府市で開催されました。その背景には、自治体財政の危機がありました。1954年には朝鮮戦争の「特需景気」も終り、不況となり、国・自治体の財政にも大きな影響を与えました。1954年には34の都道府県、2247市町村が赤字団体に転落。1955年には地方財政再建再建促進特別措置法が制定され、40県近くが財政再建団体に指定されました。このため、各地で人件費の切り下げ、人員抑制、福祉サービスの切り下げなどが強行されました。

自治労は1954年に結成されましたが、その結成大会で当時の福岡県連から「地方自治研究大会」の実現について提案がありました。自治労はこの提案をふまえ、1955年の第2回大会で「地方自治研究の課題を運動化するため」の「地方自治防衛委員会」を設けました。しかし、実際には、各組合では賃下げや首切りの対策に追われ、地域住民との共闘をほとんど進めることができませんでした。また、自治労はこの当時、各地で地方自治防衛県民大会などを開催していましたが、参加した住民から次のような批判を受けたといえます。「学校の先生は自分の子どもを教えているから非常に大事であると思う。しかし、県の職員はどうも我々をいじめているばかりじゃないか。市や町村は我々住民のためになる仕事をしてくれないじゃないか」と。

これらの運動の反省をふまえ、自治労は1956年5月の第7回中央委員会で「敵が現在、仕組んでいる自治体のカラクリを、われわれ自身の研究と討議によって明らかにし、自治体労働者が職場のすみずみまで、相互に理解するとともに、直接影響をうける住民に積極的に訴えなければならない」として、地方自治研究全国集会を開催することを決定しました。

自治研活動とは「仕事の見直し」による公共サービスの改革

さて、1957年の第1回自治研全国集会の開催をステップに、自治労は本格的に自治研活動に取り組み始めました。当時、自治労は、自治研について、「自

自治体労働者が職場の仕事を通じて行政のあり方を検討し、自分たちの仕事を問い直していく運動」としていました。

毎日の仕事を続けながら、1人ひとりの自治体労働者は、市民とのふれあい、自らの体験、仕事への不満、他の自治体の新しい試みへの関心など、様々なきっかけで、自分の仕事について考えることがあるはずです。「もっといい仕事がしたい」「国の基準や上司の指示は地域の市民ニーズに対応していないのではないか」「こうすればもっと良質な公共サービスの提供ができるのではないかと」思いをめぐらしている人は多いのではないのでしょうか。

働く上で悩み、不満や仕事を見直したいという思いは、「自分の納得のいく、よりよい仕事をしたい」という働く人間として当たり前のことでしょう。自治研とは働きがい高める運動ともいえます。この運動は労働者の賃金・労働条件を向上させることと同じく、労働組合にとって、基本的な任務ともいえます。

ところで、先ほど、自治研について、自治体労働者が職場の仕事を通じて行政のあり方を検討し、自分たちの仕事を問い直していく運動と紹介しました。このことは現代的には、若干の修整が必要だと思われます。かつて、自治研は地方公務員の組合として、自己規定していたため、自治体労働者だけを念頭に入れていました。しかし、現在、自治研は自らの組織を「地域公共サービス産別」と自己規定しています。公共サービスは自治体職員だけによって担われているのではなく、委託先の民間労働者、公社・社協など多様な担い手によって提供されていることを踏まえたものです。「地域の市民ニーズに対応した、質の高い公共サービスを提供したい」との思いは、自治体労働者にとどまるものではありません。したがって、自治研については「自治体労働者や地域の公共サービスを担う労働者が、職場の仕事を通じて行政や公共サービスのあり方を検討し、自分たちの仕事を問い直していく運動」と再定義する必要があります。

2

分権時代の自治研活動をイメージする

まずは職場自治研からやってみよう

先ほど、自治研とは「自治体労働者や地域の公共サービスを担う労働者が、職場の仕事を通じて行政や公共サービスのあり方を検討し、自分たちの仕事を問い直していく運動」と定義しました。自らの仕事を問い直す以上、取り組みの基盤は職場になります。

「こうすればもっと質の高いサービスを市民に提供できるのではないかと」「市民のニーズは別のものにあるのではないかと」「市民から批判されている事業を続ける必要があるのか」。各人はいろんな悩みを持ちながら、さまざま職場で働いて

います。その悩みや不満を出し合い、問題点についてどう考えるかを気楽に話し合うことが職場自治研のスタートとなります。そのうえで、仕事の改善・改革点を明らかにして、政策要求に取り組んでいくことになります。

さて、分権一括法施行で、自治体の政策づくりの可能性が広がったことは先述したとおりです。このことは同時に、職場自治研の可能性を広げることも意味しています。かつての「機関委任事務体制」のなかでは、職場自治研を通じて、現場職員や市民の声を背景に、地域の実情に合わない国の基準や指導について、問題提起をしても、最終的には、国の考え方が変わらなければ、改革に結びつかないケースが多々ありました。しかし、分権一括法により、国の自治体への関与は縮小され、かつてよりも条例によって自治体が決定できる範囲が拡大したことは間違いありません。職場自治研も、市民や自治体の視点に立った法令解釈や、地域の実情に応じた政策・条例づくりなど、実践的かつ実現性の高い成果を生み出すことが可能になっています。

また、職場自治研は必ずしも自治体組合だけではなく、公共サービスに従事する民間労働者にも可能な取り組みです。例えば、介護サービスを考えて見ましょう。実際の介護サービスの多くは、社会福祉法人や民間の介護ヘルパーが担っています。地域の介護サービスを改革するためには、現場で働くヘルパーの意見はたいへん重要です。ただ、民間の労使関係のなかだけでは、自治体への政策反映は難しくなります。このため、地域の自治体労働者と連携し、協働した自治研活動を行うことで、自治体への政策反映も可能になります。社会福祉法人や民間の労働組合が自治体組合と連携して、よりよい介護サービスをつくるための自治研活動が可能になるのではないのでしょうか。

地域の市民と協働して地域自治研・市民自治研に取り組んでみよう

自治労は職場自治研と並んで地域自治研を重要視してきました。地域自治研とは、職場や組合の枠にとどまらず、地域の市民やNPO、企業団体などと、共通の課題について、研究し、政策にしていこうとする取り組みです。

職場自治研と地域自治研は表裏一体の関係ともいえます。職場自治研で市民ニーズに対応した仕事の見直しに取り組んでも、それだけでは一人よがりになる可能性もあります。実際に、地域の市民やNPOなどとの協働作業によって検証がされてこそ、有用な政策提言になりうるのです。

また、分権一括法の施行という第1次分権改革をふまえ、今後は、市民自治の確立が求められることは先述したとおりです。今後のまちづくりは、市民・NPO・事業者・労働組合・行政などがパートナーシップを築きながら協働で進めていく時代になりつつあります。この動向をふまえて、「市民自治研」という考え方も提起されています。従来地域自治研は職場自治研と一体で捉えら

れているため、どちらかといえば、「自治労と、その他の外部の団体」の協力関係づくりとのイメージがありました。しかし、市民自治研という発想では、市民・NPO・事業者・行政・労働組合などは対等な立場で参加し、新しいまちづくりについて話し合いの場を提供することが、市民自治研の重要な活動となり、労働組合もそのファクターのひとつとして参加することになります。

この市民自治研の取り組みは、福井県の丹南地域（武生市や鯖江市周辺）で「丹南市民自治研究センター」として始まっています。これまで各地の自治研センターは、基本的には自治労組合の資金によって設立され、運営も事実上、組合によって行われてきました。しかし、丹南市民自治研究センターでは、あくまで組合も構成団体のひとつとされ、「自治労の下部組織にしないため」、資金面での組合依存をなくし、個人会員制を取っています。「丹南市民自治研究センター」として、市町村合併に関する「住民投票条例案」や、まちづくりに当たって市民参加・住民参画のシステムを条例化するため、「市民参画条例案」などを作成し、自治体政策への反映をめざしています。

自治体改革や市町村合併に対応する実践的な自治研活動へ

自治労は1997年の定期大会で、「自治体改革運動」に取り組むことを方針化しています。地方分権改革を具体化させつつ、公共サービスを提供する労働者の立場から、市民ニーズに対応した公共サービス改革を推進するための運動として提起しました。「まちづくり」政策の提言ともいえます。

具体的な取り組み課題として、自治体の財政チェックと土建型公共事業から福祉・環境などのまちづくり優先の予算の組替えなどの自治体財政対策、自治体自らの公正・透明性を確保し、地域に開かれた形で、政策や事業選択の優先順位をつけるための、総合的行政評価システムの導入、介護保障の充実、子育て支援、地域保健・健康施策の確立に向けた保健・医療・福祉システムネットワークづくりの取り組み、資源循環型の廃棄物行政の確立や、地球温暖化対策・自然エネルギーの開発などの「環境自治体づくり」の取り組み、自治体の条例制定権を活用するための政策法務能力の向上と自治体の実情に応じた条例づくり、などを提案しています。いずれの課題においても、自治研活動の取り組みがその基本となります。自治体改革を念頭においた自治研活動の展開が求められています。

現在、多くの市町村とりわけ町村では、合併問題が最大の課題となっています。自治労は、市町村合併はあくまで、「まちづくり」の手段のひとつと考えています。地域の住民が考える「よりよいまちづくり」のためには、合併が必要であると合意すれば、それは地域の責任による選択です。しかし、現在、進行している市町村合併では、「まちづくり」の議論は軽視され、財政上の理由だけ

が持ち出されています。合併特例債を当てこんだ箱ものづくりに関心が集まる傾向もあります。市町村合併に対しては、「まちづくり」の観点から各種の公共サービスのあり方などについて具体的に議論を求めていくべきです。

仮に、市町村合併が避けがたい場合にも、新自治体で周辺部とされる住民の自治組織のあり方や、住民への公共サービスの提供を低下させないためのシステムづくりが求められます。新自治体における地域振興計画への住民参画の保障のあり方や、旧自治体に設置される支所の予算・権限のあり方などについても、自治研活動の課題であり、自治研活動とリンクした政策提言が求められます。