

総合社会福祉研究

第38号 目次

特集

今日の自治体行政と社会福祉

「地域主権改革」と地方自治法の「抜本改正」	白藤博行	2
指定管理者制度と社会福祉	角田英昭	11
江東区における高齢者の生活実態と自治体の課題 —福祉のまちづくりをめざして—	里村純子	21
今日の自治体行政と障害福祉	二見清一	30
今日の自治体行政と子ども家庭福祉 —地域で親子を支えるために—	川松 亮	40
今日の自治体行政と保育改革	藤井伸生	51
保健師活動をみなおそう 住民と共に学ぶ活動へ!	山本裕美子	58

小特集

検証! ふつうの暮らし

生活相談から見える生活保障	戸舘圭之	63
住まいの貧困—NPOほっとポットの相談支援の現場から—	藤田孝典	69
大田病院での無料低額診療事業の取り組みと今後の課題	井口文子	75
「学校」が直面する子どもの貧困と格差	岸田久恵	79

海外 福祉情報

フランスの高齢者地域サービス情報・調整センターについて —パリ13区のセンターでの聞き取り調査から—	河合克義	84
---	------	----

書評

都留民子著 『失業しても幸せでいられる国—フランスが教えてくれること—』	小澤裕香	94
河野勝行著 『肢体不自由教育の出発—大阪府立堺養護学校の草創と開拓者たち—』	杉山博昭	98

投稿

調査報告 高齢者向け住宅入居者の近所付き合いや外出行動、 居住継続意向に関する調査研究	岡部真智子	102
--	-------	-----

特集

今日の自治体行政と社会福祉

「地域主権改革」と 地方自治法の「抜本改正」

白藤博行

1. 「地域主権改革」はイデオロギーの宝庫

1-1. 「住民に身近な行政」イデオロギー

民主党の政策集INDEX2009の「分権改革」の冒頭には、「住民に一番身近な基礎自治体を重視した分権改革を推進し、中央集権制度を抜本的に改め地域主権国家を目指す」とある。この1文に今日の自治と分権にかかるすべての矛盾が凝縮されているとあってよい。すなわち、いわゆる第1次分権改革の最大の問題は、現行地方自治法上の「基礎的な地方公共団体」である市町村を潰し、大規模な「基礎自治体」を創設するという大規模自治体化政策をとり続け、その実現がかなわなかったことをもって「未完の分権改革」と称したところにある。この「未完の分権改革」イデオロギーに基づくところの「潰憲型地方分権改革」論が内在するようにみえるところが最も問題である。民主党政権では、2010年6月22日、それまでの「地域主権改革」を総括し、その後の「地域主権改革」の骨格を示す「地域主権戦略大綱」を閣議決定した。この地域主権戦略大綱において、十分すぎるほど「未完の分権改革」イデオロギーが踏襲されているようにみえるのである。

まず「住民に身近な行政」、「住民により身近な基礎自治体」、「住民に最も身近な行政主体である

基礎自治体」あるいは「住民に最も身近な基礎自治体」といった表現が随所に散りばめられている。これが文字どおりであれば問題ないのであるが、「道州制」の導入を示唆するなど決してそうではないところが、「住民に身近な行政」イデオロギーという所以である。もちろん、「基礎自治体への権限移譲」は、この「住民に身近な行政」イデオロギーに基づいて行われることになる。いわゆる「平成の市町村合併」は、行政の規模・能力拡充論に基づいて強行され、これによって大規模化された市町村だけが「基礎自治体」と称され、この「基礎自治体」に対して地方自治法上の「条例による事務処理特例制度」（第252条の17の2）を「活用」した都道府県の事務権限移譲が頻繁かつ大量に行われることになった。これは明らかに現行地方自治法が想定する「基礎的な地方公共団体」である市町村（ここではすでに大規模であることが要件である政令市、中核市あるいは特例市は除く）の行政能力をはるかに上回るものであり、市町村の形式的な同意あるいは承認があるとはいえ、かならずしも市町村が欲することのない範囲の事務権限を移譲するという意味で、「押し付け分権」・「無理やり権限移譲」といわれても仕方がないものである。この意味で、「住民に身近な行政」イデオロギーは十分に大きな役割を果たしている。

1-2. 「補完性の原理」イデオロギー

次に、「補完性の原理」イデオロギーである。このような「押し付け分権」・「無理やり権限移譲」を支える理論が「補完性の原理」であるというから、「真正補完性原理」論者にとってはいい迷惑である。現在流布される「補完性の原理」論には、そもそも地方分権推進法4条においてみられた「住民に身近な行政は住民に身近な地方公共団体において処理する観点」のうち「住民に身近な地方公共団体」の存立と機能をまずは保障することが抜け落ち、これとは似て非なる「不真正補完性原理」の濫用が席卷しているからである。この「不真正補完性原理」が、いわゆる「総合行政主体」論＝「地域における行政の自主的かつ総合的な実施の役割」論と結び付けられ、「平成の市町村合併」の正当化論理として使われたことは周知の事実であるが、地方分権改革推進委員会は、その「中間的な取りまとめ」および各次勧告において、これをさらに拡大展開してしまった。ただ、第1次分権改革においては国から都道府県への事務権限移譲等が中心であったのに対して、第2次分権改革では都道府県から市町村への一律の事務権限移譲が中心になっている点で力点の違いがみられる。この市町村への事務権限移譲は、西尾勝の意向が働き、もっぱら「市」への事務権限移譲が中心になっているが、その理由は「町村会の要請がなかったから」というから失笑ものである。このままでは、事務権限移譲の対象外に置かれる小規模町村は、結局西尾のいうところの窓口事務だけ処理する「特例団体」に追い込まれる可能性がきわめて高い。「特例団体」になるのが嫌なら「合併せよ」とでもいいかげだった、いわゆる「西尾私案」の再来である。「未完の分権改革」というより、「未完の西尾私案」の完成のための別バージョンにみえる。このような「未完の西尾私案」に与する「不真正補完性原理」論は、「基礎自治体への権限移譲」イデオロギーとして機能し、まさに「未完の分権改革」イデオロギーのキーコンセプトとして、「潰憲型地方分権改革」の象徴とでもいべき代物となっている。

1-3. 「道州分権化」イデオロギー

さらに、「地域主権改革」イデオロギーの極め付けが「道州分権化」イデオロギーである。地域主権戦略大綱で、はじめて「自治体間連携・道州制」の項目立てが行われた。内容は一般的・抽象的であるが、大規模自治体化政策の究極の姿である「道州制」が公式の政府文書で明文化された意味は大きい。地方分権改革推進委員会第1次勧告で、ただ地方分権改革が「将来の道州制のあり方にも結び付く重要課題」とされていたところからすれば一段の「飛躍」であり、「地域主権改革」の究極の目的が露わになったといえる。住民から無限遠の政治行政団体を作り出す「道州制」の導入は、グローバル資本主義を国内的に支える「道州資本主義」の確立を目指すという意味で、経済界にとっても大きな一歩を踏み出したことになる。しかし「道州制」の導入は、あくまでも「道州」を「自治体」と定義する限りにおいて「住民から遠い行政」を創り出すという意味で、「住民に身近な行政」を基本とする「地域主権改革」の内在的矛盾を暴露することになっている。

この「道州分権化」論に与する者たちは、「道州制」の導入は国から「道州自治体」への「分権改革」であると主張してやまない。関西広域行政連合の設立趣旨をみれば、一目瞭然である。ここでは以下の点だけ指摘しておきたい。

「現代道州制論の嚆矢」が第2次行政改革審議会の「国と地方の関係等に関する答申」（1989年）にあるとしても、近時の「道州分権化」イデオロギーは、都道府県の廃止を前提とし、道州を地方公共団体と位置付けるという意味において、第28次地方制度調査会「道州制のあり方に関する答申」（2006年）を直接の拠り所としているといつてよい。これは、たとい「道州制」の導入が避けられないとしても、「道州」をあくまでも「国化」しないために、「官治型」でも「準官治型」でもない「自治型道州制」の導入にとどめるといった積極的意味を持たされたものであったと善解できる。しかしその後、「道州」を広域自治体とみる「現代道州制論」は、経済界の意向も加わって、

完全に一人歩きすることになる。⁽²⁾ たしかに「道州」を地方公共団体と位置付ける限り、「国から地方へ」の事務権限の移譲等の「分権改革」図式に当てはまり、「地方分権改革」の一環と主張できないわけではない。しかし、ひとりさまざまな「道州制」の区割り案をみても、ひとつの区割りは、沖縄、四国、北海道を除くと、ほぼ1,000万人～2,000万人規模の「道州」が想定されている。これが、「住民に一番身近な基礎自治体を重視した分権改革を推進し、中央集権制度を抜本的に改め地域主権国家を目指す」「地域主権改革」にいかにも不適合かは一目瞭然であろう。仮に「道州」を地方公共団体と位置付けたとしても、住民から遥かに遠い究極の大規模自治体としかいえない「道州」に国の事務権限を移譲させるだけであって、「道州自治体」において、憲法が保障する「地方自治の本旨」=住民自治の実現が可能といえるわけではない。都道府県を廃止して創り出される「道州」は国と相似形の地域的統治団体にすぎない。「道州」のごとき「名ばかり自治体」に固執する「広域行政」・「広域行政主体」論、あるいは端的に自治体の「国化」論は、憲法上の地方公共団体=地域的統治団体論とは無縁の代物である。

以上を総じていえば、「地域主権改革」のイデオロギーは、第1次分権改革以来の通奏低音になっている「未完の分権改革」イデオロギーに基づく「潰憲型地方分権改革」の多くの部分を踏襲するものである。このレベルの議論では、「地方分権改革」から「地域主権改革」へと看板は変わっても、その本質に大きな変化はないといえそうである。

1-4. 「条例制定権の拡大」イデオロギー

ここでのさいごに、社会保障・福祉行政領域におけるナショナルミニマム保障に関係が深い法令による義務付け・枠付けの見直しと条例制定権の拡大にかかわる議論をみておきたい。法令による義務付け・枠付けの見直しは、「未完の分権改革」が残した「未完」のひとつであることは確かであるが、これが条例制定権の拡大=立法自治権の拡大に繋がるかどうか、あるいはどのように繋げる

ことができるのかが問題である。

法令による義務付け・枠付けは国の立法的関与といわれるけれども、この立法的関与について、行政的関与と同じようなかたちで関与の廃止・縮減の議論が可能かどうか、まずは検討されるべきである。国の関与の問題を語るとき、しばしば理念的には「国と自治体との対等性」が強調されるが、法的にはそう簡単ではない。実際、「地方公共団体は国家の定立した法律の範囲内で行動」し、「その意味では、国と地方公共団体は全く対等な関係ではない」といわれるところであり、たとい「国家法の執行過程における関係」において「両者を併立的協力関係として整理すること」が可能であるとまではいえても、国家法の立法過程あるいは国法と自治体法との関係そのものについて、同様の「併立的協力関係」がいえるかどうかは別問題である。このことは、いわゆる法令先占論を中心に長年議論され続けてきている法令と条例との関係問題をみれば一目瞭然であり、国の立法的関与の究極の問題は、地方自治保障について「法律主義」(憲法92条)を採用した憲法問題である。この限りで、国の立法的関与の問題にかかわって安易に国と自治体との対等性をいうことは、過剰な「国と自治体との対等性」イデオロギーと批判されても仕方がない。

この点では、地方分権改革推進委員会における「上書き権」論は、注目すべき議論であった。仔細に論じる暇はないが、同委員会の「中間的な取りまとめ」(2007年11月16日)において、「国によるさまざまな義務付け・枠付け、関与などを明快な基準にもとづき徹底的に見直すことで廃止するとともに、条例により法令の規定を『上書き』する範囲の拡大を含めた条例制定権の拡大をはかっていくことは、自治立法権を確立していくことにつながる」として、「義務付け・枠付けについて、廃止・縮減、全部・一部の条例委任、又は条例による補正の許容などの見直し」を行うことによって条例制定権の拡大を図るという方向で、「条例による補正の許容」が「地方自治体による法令の『上書き』を確保しようとするもの」とされたことは画期的であった。残念ながら、その後

の審議経過の中で、当初の「上書き権」論は実質的に消滅することになった。⁽⁴⁾

ここでは、「条例委任」による条例制定権の拡大について、児童福祉法改正問題を素材に若干の問題提起をしておきたい。

たとえば同法45条1項は、「厚生労働大臣は、児童福祉施設の設備及び運営並びに里親の行う養育について、最低基準を定めなければならない。この場合において、その最低基準は、児童の身体的、精神的及び社会的な発達のために必要な生活水準を確保するものでなければならない」(下線は筆者、以下同様)と定めているが、これを「都道府県は、児童福祉施設の設備及び運営について、条例で基準を定めなければならない。この場合において、その基準は、児童の身体的、精神的及び社会的な発達のために必要な生活水準を確保するものでなければならない」とする改正案45条1項が出されている。そして、改正案45条2項は、「都道府県が前項の条例を定めるに当たっては、次に掲げる事項については厚生労働省令で定める基準に従い定めるものとし、その他の事項については厚生労働省令で定める基準を参酌するものとする。」とあり、具体的に「一 児童福祉施設に配置する従業者及びその員数……(以下省略)……」と定められる。

ここでの重要な改正点は、児童福祉施設の設備と運営に関する「基準」の制定について、「省令」基準は「従うべき基準」として一部残されるものの、そのほとんどは「参酌すべき基準」とされ、原則、厚生労働大臣の「省令」から都道府県の「条例」へと法形式が変更されることである。内容的には、厚労大臣の「最低基準」制定義務が明文上削除されることも重要である。この改正趣旨が「条例委任」による条例制定権の拡大にないことは、現行法でも児童福祉施設基準に関する条例による上乗せ規制は許容されているのであるから明白である。むしろ「省令」基準のほとんどを「参酌すべき基準」としたことの趣旨は、児童福祉施設基準を条例で「切り下げる」方向での「上書き」を許容・促進することにあると解するのが自然であろう。行政法学、地方自治法学では、普通、こ

れを条例制定権の拡大などとはいわない。

しかしそれにもかかわらず、以下の論点は看過されてはならない。すなわち、①そもそも法律ではなく厚生労働大臣の「省令」でもって児童福祉施設の「最低基準」を定めてきたことが正しかったのか。②この「省令」による「最低基準」を削除することで、いわゆる国のナショナルミニマム責任は回避されることになるのか。③憲法の生存権保障規定がある限り、国にはなおも児童福祉(法)にかかるさまざまなナショナルミニマム確保義務があるはずではないか。④「省令委任」に代わって「条例委任」を認めることは、法律の具体の施行にかかわって省令と条例を対等な法形式とみなすところまでできたのではないか。⑤これまで「法律施行条例」(もちろんこれ自体の問題はある。)といわれてきたが、むしろ「政省令(行政準則)施行条例」のごとき地位に甘んじてきた条例の法的地位は格段に高まるのではないか(このことで憲法のいう「法律の範囲内」と自治法の「法令に違反しない限り」の厳密な解釈の違いが要求されることになろう)。⑥自治体条例が定める基準も憲法から自由な基準ではありえず、これまで厚生労働大臣が定めることとされた「最低基準」に相当する水準が求められるものではないのか、など単なる「分権改革」論に解消できない多くの検討すべき論点が存在する。「地域主権」を推進する側も、福祉水準の切り下げを危惧する側も、憲法が保障する「地方自治の本旨」に立ち返った議論をすべきところであろう。「条例委任」=条例制定権拡大説をとるにしても、「条例委任」性悪説をとるにしても、「法令の規律密度と自治立法権」との関係にかかる「法治主義の理念と地方自治の理念の間に生じる緊張関係⁽⁵⁾」の問題についての再検討は避けて通れない課題であり、立法自治権の真偽が問われる問題である。

付言すれば、日本国憲法は、あらためていうまでもなく人および国民の生命と基本的人権を保障している。このうち憲法25条はすべての国民の生存権にかかる等価的生活関係を保障しているとみることができる。そのためには国および自治体といった行政主体が不可欠であると考え、かかる

意味において自治体も国と並ぶ憲法的価値実現主体として、憲法から自由ではない。いうまでもなく社会保障・福祉にかかるナショナルミニマムという基本保障の考え方は重要であるが、個人的には、生存権にかかる憲法ミニマムと考えている。国と自治体による人および国民の等価的生活関係保障といった観点から、これをどのように実質化するかについての再検討が不可欠となろう。

2. 「主権」なき「地域主権改革」のゆくえ

しかし民主党がこれまでの「地方分権改革」との違いをうたってきた「地域主権改革」は、もろくも崩れ始めたようにみえる。政府は、第174回通常国会（2010年）において、「国と地方の協議の場に関する法律案」とともに、「地域主権改革の推進を図るための関係法律の整備に関する法律案」（以下、「地域主権一括法案」）を提出し、そのうちの内閣府設置法（平成11年法律第89号）改正案でもって、「地域主権改革」を「地域主権改革（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をいう。以下同じ。）を推進するための基本的な政策に関する事項」（第4条第3の3号）と定義し、これを内閣府の所掌事務に追加しようと試みた。同法案は、もとより「地域主権」を定義するものではなかったが、かろうじて「地域主権改革」は定義したものにみえ⁽⁶⁾た。その後、地域主権戦略大綱の制定などを踏まえて、同法案等の成立を期したが、結局、第176回臨時国会でも不成立に終わり継続審議となっている。

現在行われている閉会中審査では、「地域主権一括法案」に対する「修正案対照表」をみると、「地域主権一括法案」は「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案」に改称され、そもそも「地域主権改革」が法案名から削除され、内閣府設置

法改正案では、「日本国憲法の民主権の理念の下に、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（第3項第6号の2並びに第25条の2第1項第1号及び第2号において「地域主権改革」という。）を推進するための基本的な政策に関する事項」（第4条第3の2条）という書きぶりで内閣府の所掌事務が追加されただけであり、旧法案の「地域主権改革」の定義さえ放棄されている。これを受けて、「地域主権戦略会議」も「地域戦略会議」と改称を余儀なくされ（第25条の2）、「地域主権改革」の担当大臣も「地域主権改革担当大臣」と呼べなくなってしまっている（第25条の2第2項）。「主権」なき「地域主権改革」の始まりである。

それでも現在閣議決定を根拠に内閣府に置かれている地域主権戦略会議第10回会議では、2010年12月27日、出先機関の原則廃止に向けてのアクションプランが決定され、先の「地域主権一括法案」では取り上げけられなかった「基礎自治体への権限移譲」と「義務付け・枠付けの見直し」を図る関係法律の整備案（暫定191法律）が示され、「ひも付き補助金」の段階的廃止を図る「地域自主戦略交付金（仮称）」の創設も決定し、まずは次年度都道府県分を対象に、5,120億円の投資補助金の一括交付金化の実施がうたわれている。さらに菅直人総理が、2011年の年頭所感で、消費税増税を含む税制改革の方向性や環太平洋連携協定（TPP）への参加の判断時期を「6月ごろ」と言明したこともあってか、日本経団連、日本商工会議所および経済同友会の代表たちは菅政権に「合格点」を与えており、おおむね支持しているといった報道がなされている（1月5日時事通信）。

「主権」なき「地域主権改革」を推進し、しかも経済3団体に支持されるにいたった民主党の「分権改革」政策とは、いったいなにものなのか、そしてどこに向かおうとしているのか。

3. 地方自治の現場と地方自治法の「抜本改正」

3-1. 長と議会の「対立」を起因とする自治体紛争

中央政府レベルにおける、地域主権戦略会議を中心とした「地域主権改革」論をよそに、地方は地方で喧しい。鹿児島県阿久根市では、職員に対する違法な懲戒処分や違法・無効といわれる専決処分を繰り返す市長に対するリコール住民投票が賛成多数で成立したものの、有権者数1万9,756人で投票率は75.63%、うち解職賛成は7,543票、反対は7,145票の結果となり、398票の僅差の成立となった。ちなみに、その後市長派議員・住民が行った議会の解散請求も、有効署名数は8,809人で成立した。長と議会の双方への住民の行き場のない不信が看取れる。

一方名古屋市では、市長主導の市議会解散といった異例の直接請求が行われたが、当初法定署名数に約1万2,000人分届かなかったとの名古屋市長選挙管理委員会の署名審査をめぐる紛糾し、異議申立て審査の結果、結局、有効署名総数は法定署名数を3,213人超える36万9,008人とされ、政令市では初めてになる議会解散の賛否を問う住民投票が実施されることになった。いずれの自治体でも、住民が市政の是正を求める直接請求権を行使することで、住民の「直訴」の制度は有効に機能し始めたかにみえるが戸惑いも多い。この住民の「直訴」が、阿久根市長の市議報酬の日当制化や職員のボーナスの大幅カット提案など、名古屋市長の議員報酬の半減や市民税10%減税提案など、いわゆる公務員パッシングや減税というように、形は違いがいずれもお金の問題だけに向けられているようにみえるところに危うさを感じないわけにはいかない。

3-2. 長と議会の「癒着」を起因とする自治体紛争

これらが長と議会の「対立」を起因とする自治体紛争であるとすれば、長と議会の「癒着」を起

因とする自治体紛争もある。住民訴訟係属中の議会の議決による権利放棄の頻発である。長の違法な公金の支出等について争う住民訴訟で、住民が勝訴したにもかかわらず、一方で被告・地方公共団体がこれを不服として上訴しながら、他方で敗訴を前提する損害賠償請求権を予防的に放棄する議決を行って、住民訴訟そのものを形骸化してしまう離れわざが頻発している。たとえば長年にわたる競争入札価格の漏洩を行ってきた長に対する損害賠償請求権について、「長は自治体に貢献してきた」、「すでに社会的制裁を受けており、これ以上の制裁は可哀そうだ」といったたわいもない理由によって、議会による権利放棄が行われているのである。長を救済する目的のためだけの議会の権利放棄議決は、住民の参政権の一環として位置づけられる住民監査請求・住民訴訟制度の存在理由を否定するだけでなく、あたかも司法権に挑戦するかのようでもあり、これに振り回される裁判所の対応も最近の司法制度改革の動向と平仄が合わない。住民全体の利益のためにせっかく勝ち得た損害賠償請求権を、このようなかたちで放棄される住民の無念さはいかばかりであろうか。

一般論としては、まだ長と議会の「対立」を起因とする問題よりも、むしろ長と議会の「癒着」に基づく問題の方が多いのであろうと想像する。あるいは長と議会の「癒着」を問題とすら考えない自治体が一般的であるといえる状況の方が問題なのかもしれない。

3-3. 地方自治法の「抜本改正」への動き

このように長と議会の「対立」あるいは「癒着」に起因する自治体紛争が自治体の基本構造にかかる問題を提起していることは確かである。たとえば片山義博総務相は、阿久根市の専決処分による副市長の任命についても、市長解職請求の成立後に市長職務代理者になった当該副市長によって行われた、議会開会中の補正予算の専決処分についても、一貫して「違法、無効だ」と批判しているが、自治体の現場では「無法」状態がまかり通っているとみえる状態である。

畢竟、これを規律する地方自治法の改正が問題

となるのも自然の成り行きである。しかし地域主権戦略会議は、「地域のことは地域に住む住民が決める『地域主権』を早期に確立する観点から、『地域主権』に資する改革に関する施策を検討し、実施するとともに、地方分権改革推進委員会の勧告を踏まえた施策を実施する」ことを任務としていることから、地方自治法改正問題については、「地域主権の確立を目指した地方自治法の抜本的な見直しの案を取りまとめるため」、総務省に総務大臣決定で設置された地方行財政検討会議が検討を進めている。地域主権戦略会議における以上に精力的な検討が行われているようにみえる。そこで以下では、「地域主権改革」という大状況の下で、より具体的な議論が展開されているかにみえる地方行財政検討会議の議論に着目して、現在の自治と分権をめぐる争点と課題の一端を検討してみたい。

3-4. 地方自治法の「抜本改正」の具体的内容

地方行財政検討会議の「地方自治法の抜本見直し」の議論は、総務省「地方自治法抜本改正の考え方」（2010年6月22日）を挟んで続けられてきたが、すでにその一部改正案は第174回国会に提出されている。地方公共団体の自由度の拡大を図るための議員定数の法定上限の撤廃、議決事件の範囲の拡大、行政機関等の共同設置、全部事務組合等の廃止および地方分権改革推進計画に基づく義務付けの廃止、ならびに直接請求制度の改正を図るための直接請求者の資格制限の創設などである（2010年3月29日）。地方行財政検討会議第7回本会議（2020年12月3日）では、第一・第二分科会の審議を踏まえて、「地方自治法抜本改正についての考え方（平成22年）」（仮称）が決定され、総務省で取りまとめが進められている。全体は、①「地方公共団体の基本構造のあり方」、②「長と議会の関係のあり方」、③「住民自治制度の拡充」、④「国と地方の係争処理のあり方」、⑤「基礎自治体の区分・大都市制度のあり方」、⑥「広域連携のあり方」および⑦「監査制度・財務会計制度のあり方」といった項目で構成されている。ここですべてを紹介することはかなわな

いので、さしあたり直近の諸問題（阿久根市問題、名古屋市問題、住基ネット問題など）の解決を目指して「速やかに制度化を図る」とされているものだけでも簡単にみておきたい。

②「長と議会の関係のあり方」では、まずこれまで条例・予算に限られてきた一般再議の対象の拡大を図るなど、長と議会の議論の活性化をととした両者の「対立」解消の観点からの「再議制度」の見直しを提言している。「長の専決処分」については、副知事・副市町村長を専決処分の対象から除外し、専決処分に対する議会の不承認の場合は、条例改正案の提出、補正予算の提出など実質的に専決処分の効果を失わせるための措置を長に義務付けるなどの提言が行われている。また「議会の招集権」についても、議会の要請にもかかわらず長が招集義務を果たさない場合、議長の議会招集を可能にするなどの提言がされている。

③「住民自治制度の拡充」では、まず「議会のあり方の見直し」において、多様な層の幅広い住民が議員として活動できる議会にするため、とくに「会期制」が取り上げられ、長期の会期を定めておいて、その間に定期的かつ予見可能な形で会議開催が可能となるような条例制定の選択可能な仕組みの速やかな制度化が求められている。また「代表民主制を補完する直接民主制的手法の充実」において、「住民投票制度」「住民訴訟制度の見直し」等重要な問題は「引き続き検討」とされたが、「直接請求制度の見直し」では、有権者が多い自治体における議会の解散・長の解職にかかる必要署名数の緩和や署名期間の延長等を見直し、地方税の賦課徴収ならびに分担金、使用料および手数料の徴収に関する条例も、制定・改廃請求の対象にすることが求められている。

④「国と地方の係争処理のあり方」では、自治体の事務処理の適法性確保の観点から、国等からの是正の要求・是正の指示に従わない自治体に対して、国等からの不作為の違法確認訴訟を提起できる仕組みの速やかな制度化が求められている。

⑥「広域連携のあり方」では、一部事務組合、協議会、機関等共同設置からの脱退手続の簡素化、一部事務組合の議会・監査委員にかかわって

その構成団体の議会や監査委員の活用、そして広域連合の長に代えての執行機関としての理事会の設置について、速やかな制度化が求められている。

このほかかなり時間をかけて議論されてきた問題ほど、「引き続き検討」などとして先送りされているように思われる。たしかにいずれの課題も難しい問題ばかりであるが、住民が抜き始めた直接請求権の行使や住民投票といった「伝家の宝刀」は、確実に長や議会の責任を問うてはいるが、同時に、この「伝家の宝刀」は、やがて刀を抜く住民自身の責任を問うことも必至であることを、これらの地方自治法改正問題は示しているようである。

たとえば片山総務相は、この第6回地方行財政検討会議において、住民の直接請求の対象から税条例、分担金・負担金を除外していることは前時代的であり改正すべきである旨を述べ、地方自治の原点は税を決めることであるといった主張をしたところであるが、それが結局、地方税の賦課徴収、分担金、使用料および手数料の徴収についても条例の制定・改廃請求の対象とする直接請求制度の見直しとして「速やかに制度化を図る」ものとされるにいたっている。片山流の地方自治・住民自治論はいかにも過酷である。しかしこれを真剣に受け止め地方自治法改正に臨まなければ、地方自治、なにかずく住民自治は自壊するかもしれない現況でもある。自治体の議会だけではなく、住民自身が地方自治の原点を見極め、行動することが求められている。まさに新しい時代の自治体像あるいは住民像が試されているようである。

3-5. 地方自治法の「抜本改正」をみる視点

しかし、地方自治法の「抜本改正」とはいうけれど、何ををもって「抜本改正」というかは難しいところである。少なくとも「地域主権改革」のもとで行われるかぎり、まずは「地域主権改革」との関係における「抜本」性が問われるところである。

たしかに地域主権戦略大綱において、「地方政府基本法の制定（地方自治法の抜本見直し）」（地

方公共団体の基本構造、議会制度、監査制度および財務会計制度）についての基本的な考え方が示されているが、そもそも「地方政府基本法」については、すでに第2回地方行財政検討会議（2010年2月15日）において、西尾勝が、単なる改革推進型の基本法なのか、それとも憲法と通常の諸法と媒介する機能を期待され、地方公共団体の組織および運営に関する事項を定める通常の諸法を規制し続ける上位法としての機能を期待される基本法なのか、を問うている（西尾提出資料「地方政府基本法についての意見」）。「地方政府基本法」が、憲法の『『地方自治の本旨』を解釈し補充した憲法実施法（または憲法附属法）というべき性質のもの」なのかどうかといった西尾の詰問は、地方自治法の「抜本改正」の本質を問うている。少なくとも、「速やかに制度化を図る」とされているような内容の改正をいくら繰り返しても、「通常の法律に優越する法的効力を有する基本法なるものを制定する余地がそもそもあるものなのかないのか」という論点をこそが、絶対に避けて通ることができない、最も基本的な論点」という西尾への回答にはならない。そしてそのことは、「地方政府基本法」と地方自治法との二本立てで行くのか、地方自治法を「地方政府基本法」に一本化して、地方公共団体の組織と運営の事項については、もっぱら地方公共団体の「自治基本条例」と一般の条例に委ねてしま⁽⁷⁾うのか、といった問題に繋がる重要な論点である。

4. 「地域主権改革」が目指す国家とは？

さいごに、「地域主権改革」の背後にあるに違いない国家論との関係について言及しておきたい。かつて「老いと人権」という拙論で、老老介護・貧困福祉としかいいようのないわが国の社会保障・福祉の現状を眼前にして、国家は「人間の尊厳」を保障するための閾値をしっかりと見定め、「人間の尊厳」線を厳守すべき「責任」(Verantwortung)があり、もし「人間の尊厳」線を越える状態を引き起こしたり放置したりすれば、国家にはさらに

「罪責」(Schuld)という責任が課される。最近、もっぱら財政危機を理由にして、国家が社会保障・福祉から距離を置き始めたり、「保証国家」論の名のもとで、安易に「人間の尊厳」保障行政を「私人による行政」に委ねたりして、ただ最終的な財政保証責任を負えばいいといった、いわば「腰が引|けた福祉国家」論が目立つところであるが、これは日本国憲法の採用するところではあるまい、といった意味のことを書いたことがある⁽⁸⁾。

その後の研究で、「保証国家」論には、市民生活に不可欠な公的サービス(Daseinsvorsorge)の供給を「保証」する「保証責任」、この責任を遂行する行政活動を「保証行政」、そしてこのような機能を担う国家を「保証国家」というといったように、それなりの理論立てがあることが分かった。ただ、ここでの「保証責任」とは、国家と民間との役割分担の変容に依存している。換言すれば、行政責任の階層化論の中の「保証責任」といえそうで、あくまでも結果責任を含む国家の「実施責任」ではなく、もっぱら民間を利活用する誘導的措置を駆使して任務遂行を果たす「保証責任」と民間による公的任務の未達成状況での最終責任を意味する「キャッチアップ責任」(Auffangsverantwortung)を意味するらしいこともわかった。民主党政権がいうところの「地域主権改革」なるものが、いかなる国家を目指すものかは、「地方分権」・「地域主権」論にとどまらない重要な関心事である。

仮に「地域主権改革」論が「保証国家」論内における地方分権を探求する理論と実践であるとするれば、国は民間との関係だけでなく、地方との関係においても、「保証責任」あるいは「キャッチアップ責任」を負えば良いということになるのだろうか。もし「地域主権」の名のもとで、社会保障・

福祉の責任を民間や地方に委ねたまま、国がその「実施責任」はおろか、「保証責任」・「キャッチアップ責任」までも放棄するものであるとすれば、それは憲法が目指すところであろう人および国民の安全保障国家あるいは生存配慮国家とは無縁の地方自治・地方分権論ということになろう。いましばらくこの国と自治体のかたちを冷静に観察し、「地域主権改革」の本質を見極めたい。

(しらふじひろゆき・専修大学法学部教授)

【注】

- (1)白藤「『潰憲型地方分権改革』と立憲地方自治」『法の科学』第40号32頁以下参照。
- (2)渡名喜庸安「第3章 地方分権改革と都道府県制」および「第4章 現代道州制論」渡名喜庸安・行方久生・晴山一穂編著『「地域主権」と国家・自治体の再編』(日本評論社、2010年)77頁以下を参照。
- (3)塩野宏『行政法Ⅲ [第三版]』(有斐閣、2006年)215頁。
- (4)詳しくは、白藤「第2章『地域主権』の改革と法理—真正地方自治改革に向けての創造的批判」渡名喜庸安・行方久生・晴山一穂前掲書66頁以下を参照。
- (5)磯崎初仁「法令の規律密度と自治立法権」ジュリスト1396号146頁。
- (6)「地域主権」概念についての批判的検討は、さしあたり白藤前掲論文55頁以下を参照。
- (7)自治基本法研究会『地方自治基本法構想—住民が自治体を設立する—』(地方自治総合研究所、1998年)を参照。
- (8)白藤「老いと人権」法学セミナー2010年1月号扉。