

# 自治研 **ちば**

JICHIKEN CHIBA

創刊号

2010年3月



銚子市 犬吠埼灯台

一般社団法人 **千葉県地方自治研究センター**

〒260-0026 千葉県千葉市中央区千葉港4-4 千葉県労働者福祉センター5階  
TEL.043-246-0511

# 自治研ちば 創刊号 2010.3

• 発刊にあたって……………理事長 井下田 猛	2
• 一般社団法人 千葉県地方自治研究センター創立 ……編集部	3
• 政権交代と公共サービスの再考……………東京大学名誉教授 大森 彌先生	5
• 連載①：数字で掴む自治体の姿… 副理事長 法政大学法学部教授 宮崎 伸光	24
• 松戸市消防局のパワハラ訴訟の顛末と問題点……………弁護士 小川 寛	27
• 連載：「房総の自治鉦脈」第1回 ……理事長 井下田 猛	32
• 茂原市の夏の風物詩……………茂原市役所 鷗澤 輝光	35
• 国が動かないなら地方から変える！（千葉の自治の新しい動き）… 編集部	36
• 一般社団法人 千葉県地方自治研究センターの概要（会員募集）	38
• 編集後記……………事務局長 高橋 秀雄	39
• 次回講演会予告	40

# 発刊にあたって

理事長 井下田 猛

## 自治研センターの発足と意図

このたび昨年（09年）12月に会員をはじめ多くの皆様方のご支援・ご指導をえて、一般社団法人千葉県地方自治研究センター（自治研センターと略）が装いを新たに発足しました。ここに、厚く感謝申し上げます。

国政レベルではこの年秋に政権交代を招いたとはいえ、地方自治をめぐる問題状況は積年におよぶ課題が山積しています。自治研センターは千葉県における地方自治・都市問題の調査研究と地域に根ざした自治体政策づくりを促進し、千葉県の地方自治の振興に寄与することを目的としています。そして、活動拠点としての当センターは、①公共サービスの再生を目指し、②自治体政策づくりを展開し、③多くの県民・市民との幅広い交流研究活動を推進すること一などを基本目標に設定しています。

このため自治研センターは、たえず地域と自治体の現場に即しつつ、①主として自治体財政分析、公共政策の再建策と公共サービスの実態把握などに従事して現地調査・研究活動の推進、②時宜に応じた講演会、イベントや定例学習会・研究会の開催、さらに③機関誌を年間3回定期的に発行する一などの取り組みを鋭意行います。



## 地方自治の新たな理論と実践のたしかな指針を発信・提示

今回、広報活動の一環として『自治研ちば』が創刊されました。本誌は、問題山積の千葉県内の地方自治状況を具体的に解決・克服するために取り組みます。従って本誌は働く者たちのサイドに立脚しつつ鋭い問題意識のもとに、中・長期的課題はもとより時宜に応じて当面する課題の分析・検討や特集、講演会・学習会のまとめと記録、資料の発掘と収集、そして会員と市民・県民の要望や声などを極力盛り込んで、個性豊かな内容の誌面づくりをモットーとします。

とりわけ、本誌は集团的・組織的な地方自治研究を下敷きとしながら当センターの狙いと作風として、地方自治の新たな理論と実践のたしかな指針を発信・提示することを目標とします。さらに、会員はもとより県民・市民皆さんとの接点回復をベースに協働によるまちづくりと政策づくりなどに鋭意従事して、本誌を介して人びとを輝かせ、市町村を輝かせ、そして千葉県全体を生きいきと光り輝かせる媒体となるように努めます。

ネットと映像が主流となろうとしている今日ながらも、本誌は活字を介して県内言論界の新たな一翼を担いたいものです。そして千葉県の地方自治の未来展望を克明・子細にえがく灯をかかげて、本物で頼られてたしかなものとして役に立ち、毎号元気の出る情報を発信し続けていくことを願っています。

あわせて、会員・読者の皆さんからの本誌への積極的な日常的かつ通年的な参加・ご協力と、おおいなる叱咤激励を期待します。

# 一般社団法人 千葉県地方自治研究センター創立



09年12月19日、千葉県地方自治研究センター（以下、センターと略す）は設立総会を開催し、理事長に姫路獨協大学名誉教授井下田猛氏、副理事長に法政大学教授宮崎伸光氏、理事に淑徳大学准教授結城康博氏らをお迎えし、一般社団法人として装いを新たに活動をスタートさせることとなりました。

センターのこれまでを振り返ると、千葉県内の市町村職員を中心に80年8月から7自治体の担当者により月1回の交流学習会が行われ、86年3月にセンター（任意団体）が設立されました。その後、活動の休止・再開等の期間を経て、自治労千葉県本部政策部が中心となって07年よりセンターの本格的再開に向けた取り組みがなされ、09年12月に一般社団法人格を取得して活動が再開されることとなりました。

我が国では、80年代から新自由主義的な政策が徐々に実行され、とりわけ、21世紀に入って進められた構造改革によって、社会的セーフティネットの機能が低下し、地域の疲弊と閉塞感がピークに達する一方、地方分権改革は未だ道半ばとなっています。地域社会を支え、国民生活に安心と安全を取り戻すための公共サービスを復権・再生させ、地方自治体が独自に進める公共サービスを、地域の実情や特性にあわせて造り替えていくことが求められています。

このような中で、センターは、千葉県における地方自治・都市問題の調査研究と地域に根ざした自治体政策づくりを促進し、地方自治の振興に寄与することを目的として活動していきます。直近の課題としては、自治体財政、民営化等（指定管理者制度など）、入札改革（公契約条例）、地域医療・介護・福祉などについて年3回程度の講演会・学習会及び機関誌の発行を軸に取り組んでいく予定です。

# 役員体制

理事長	井下田 猛（姫路獨協大学名誉教授）
副理事長	宮崎 伸光（法政大学教授）
〃	佐藤 晴邦（自治労千葉県本部執行委員長）
理事	結城 康博（淑徳大学准教授）
〃	若井 康彦（衆議院議員）
〃	天野 行雄（千葉県議会議員）
〃	三瓶 輝枝（千葉市議会議員）
〃	藤代 政夫（鎌ヶ谷市議会議員）
〃	小川 寛（弁護士：総武法律事務所）
〃	関口 喜一（連合千葉副事務局長）
〃	谷 和俊（自治労千葉県本部副執行委員長）
〃	椎名 衛（自治労千葉県本部書記長）
〃	（事務局長）高橋 秀雄（前千葉市職員）
監事	石田 勉（千葉県労働者福祉協議会常務理事）
〃	浅野 房士（自治労千葉県本部財政局長）
事務局員	高橋 國雄（自治労千葉県本部）
研究員	網中 肇（自治労千葉県本部執行委員）



# 政権交代と 公共サービスの再考

一般社団法人 千葉県地方自治研究センター設立総会記念講演会  
2009年12月19日 東京大学名誉教授 大森 彌 先生

## はじめに

千葉県地方自治研究センター再建のお集まりにお招きいただきありがとうございます。ここの副理事長をおやりになっている法政大学の宮崎先生もおいでになりますので、先生の講演のほうがおもしろいかなと思ったりしておりますが、お声をかけていただきましたので、最近の状況についてお話し申し上げたいと思います。

ただいまご紹介をいただいたのですが、5年間千葉大学におりまして、当時堂本さんが知事でした。私は、微力でしたが堂本さんを応援しました。今の知事さんとは全く関係がありません。どうなるかわかりませんが、次の知事選は重要だと思います。ついでながら、東京都知事選でありますので、都政を変えていくためには都知事選も重要です。関心を寄せていきたいと思っております。

皆さん方の自治研運動について、私は当初から個人的には注目をしていました。随分と前から自治体の職員の皆さん方が、自治体の現場の政策について取り組んで、研究発表会などをやってこられました。わが国の自治体のレベルの現場の問題を最初に政策課題として取り上げてきたのは自治研の皆さん方でした。その後、たくさん、地方自治関係の学会等ができましたが、皆さん方が先駆者で、そのような伝統が今日まで引き継がれ他の自治研究に影響を及ぼしてきたのではないかと考えています。

ただし、私自身は、あまり自治研の皆さん

方とは仲良くなくて、今まで自治研のアドバイザーになったことは一回もありません。むしろ当局側の講師を務めることが多いのです。私は自分の主張を変えていませんが、世の中が変わって、私のほうに寄ってきたのではないかと考えています。ですから、今日この席にお招きいただいてお話しすることに特に違和感はないのです。今まで言ってきたことを、現在の時点で、どのように考えているかと率直に申し上げまして、ご批判をいただければと、そのように思います。

## 堂本知事の「千葉主権」

千葉県の堂本さんとお付き合いをして、堂本さんが選挙のときに言ってしまって、後でちょっと困ったスローガンがありました。それは「千葉主権」でした。知事さんにお会いしたときに「知事さん、千葉主権というのは、なかなか成り立たない概念です」と申し上げたのです。ただし、運動論的に「千葉主権」を規定してみようということで、お話ししたことがあります。その後、知事さんは、あまり「千葉主権」という言い方は使わなかったのではないかと考えています。

後で、民主党の「地域主権」についてお話ししますが、現行の日本国憲法下では「地域主権」という概念は成り立ちにくい。ただし、運動論的に、そういうことは可能です。元北海道のニセコ町長で、「地域主権」の実現で頑張っている逢坂誠二さんは認めておられますが、これを歴史学的、憲法学的に議論する



と難しいことになる。私が知っている限りは、知事さんでは堂本さんが「千葉主権」とおっしゃって、千葉という地域と主権を結びつけた。

実は、第二期の知事選挙の時に、都知事と神奈川県知事と埼玉県知事がそろって堂本批判で千葉に入ったことがあります。堂本さんは、なんとか再選にこぎつけました。あのときに、どうして3人の知事が堂本潰しに入ってきたかといいますと、あの段階で一都三県の広域連合を作りたいといていたのですが、堂本さんが、それに難色を示していたのです。

この再選のときになってみて、堂本知事さんが「千葉主権」を言っていたことに意味があることが明確になった。それには、どんなことがあっても東京都の軍門に下るものか、千葉は千葉らしくありたいのだ、という気概が示されていたからです。千葉は全国から見

ても非常に豊かな地域ですが、隣に非常に吸引力の強い東京がある、そこと安易に一緒にやっていったら飲み込まれてしまう、今は、何よりも千葉が千葉らしくあるための体制を整える、それまでの負の遺産を克服して、新しい県政を築く必要があるとおっしゃっていたのです。だから私は応援しました。しかし、都知事から見れば、眼の上のたんこぶ、邪魔者だったのでしょね。なにしろ、都知事は、他の2人の知事と一緒に、将来は首都州を作ろうといていたから。

一都三県での広域連合をすすめ、やがて広域連合を基盤にして道州にもっていこうという人たちですから危ないのです。私は道州制には反対の立場です。道州制になったら、日本は駄目になると思っています。幸いなことに、民主党は、当面は、道州制導入の検討はやらないと思います。やったら支持しません。



いうと、第二期の平成の大合併をやって市町村は700から800に集約して、ゆくゆくは300の市に切り直して、都道府県を廃止してしまうというのです。従って小沢さんは、道州制などは一蹴していた。

小沢さんと私が一点で合ったのは道州制導入論者ではないことです。ただし、私は中抜きには反対です。都道府県制を廃止することに反対です。このままで代表が小沢さんで、この案がマニフェストに書かれたら、民主党に反対をせざるを得なかったのです。本当に世の中はわかりません。小沢さんの秘書が逮捕され、代表を辞めてしまったのです。本当にはほっとしました。

小沢さんが代表を辞めてどうなったかという、玄葉さんの話だと小沢さんのところに行って「数値目標のところは無理なので変えていいでしょうか」と訊いたら、いとも簡単に「いい」とおっしゃったそうです。だから今回のマニフェストには、数値目標は一切書かれていません。私はそれで安心しました。

私の安心は、第一に小沢一郎さんが代表ではなくなって、今は鳩山さんになり、穏やかな分権改革の道筋が書かれていることです。第二に、あまり個々の人を信頼してはいけませんが、逢坂誠二さんは信頼できます。あの人は、「日本の社会は空飛ぶ経済だけでは駄目だ。大地からにじみ出てくるような経済が要る。苦しくても、自分たちで地域の資源を活かしきって自給できるような経済社会システムを作り出していきたい」といっている人です。私は長い間そのように思っていますから、そのような人が中枢にいてくださるかぎ

り、信頼をつないで応援できそうだと思います。

## キャリア・事務次官の廃止

ところで、私はもともと行政学をやっているものですから、「霞が関の解体」論になりますと、一言、言いたいことがあります。

今、政権内では仙谷さんが重要な役をやっていますが、仙谷さんは、府と省の事務次官を廃止するという問題提起をされました。私は自分が書いている本で、早くから事務次官廃止論でしたから、この機会にどうしても事務次官を廃止してもらいたいと思っています。事務次官の廃止が、「霞が関の解体・再編」の一丁目一番地だと思っています。事務次官を一人選び出していくこの体制は、これは人事の体制ですので、人事と府省の意思決定の体制の改革問題ですから、この改革に乗り出してほしいと思っています。

簡単にいうと、府省はどこでもピラミッド型の組織になっています。頂点に大臣がいて、次に副大臣がいて大臣政務官がいます。政務官は府省によって人数が違います。この三役が政治部門を担っています。その下にピラミッドの裾が広がっています。形でいうと日本国憲法が想定する形態にはなっているのです。府省全体としての意思決定についての責任、あるいは意思決定をする役割は、この政治部門です。副大臣制と政務官制の採用は小沢一郎さんが進めた改革です。小沢さんは脱官僚の非常に強い主張者です。政府説明員の

国会答弁も廃止を打ち出した人です。この点で、センスはいい人だと思います。

府省の形態をみると、外見的にはきちんとピラミッドが成り立っていますので、府省全体の意思決定と政策は政治部門が決める。形態でいえば、そうなっているのですが、実態はそうではない。この三角形の中にもう一つ三角形があるのです。その三角形の頂点に事務次官が鎮座している。この事務次官がどのように選ばれるかという、現在でいえば国家公務員試験Ⅰ種の合格者は、俗称キャリアと呼ばれていますが、同期に入ったキャリアは徐々に間引かれていって、同期の一人が事務次官に就任すると、他の同期は一人も役所には残さないようにしている。キャリア組がそぎ落とされていって最後に一人残る、その残った者が事務次官になります。

この人事のやり方には何の法的根拠もないのです。あるのは国家公務員試験制度があって、その試験でⅠ種に合格して役所に入ると、それ以降は一切の人事評価をやらない。この試験に合格した段階から、本省の課長に就け得る能力があると判定してしまっています。ですから本省の課長職にろくでもないキャリアが就くことも出てくるのです。そのような特異な仕組みになっています。

かつての自治労の皆さん方が一生懸命反対したのは、このキャリア組の中から都道府県とか大きな市の重要ポストに身分切り替えて天下って来る国のキャリアだった。少なくとも、自治体のポストを使って国の役人が来るのは納得がいかない。人事交流で自治体へ来るのであれば国の「座布団」(給与)を持っ

て来い、しかも等価交換にすべきだ、というのが本当です。

以前、自治労の皆さん方は、天下り反対とって玄関で反対のピケをはったりしたのですね。しかし、数日するとみんな黙ってしまいました。この人事システムそのものは変えられなかった。システムを変えるためには、キャリア制度のシャッポになっている事務次官自体を廃止しなければ駄目だと、私はそのように思っています。是非ともこれをやりたい。

ただし、これを言うと今付き合っている役所の人からは嫌がられるのです。新たな政策の企画や制度の設計について、様々な利害関係者を回って根回しをして意思決定の段取りをやっているのは本省の課長とか補佐です。局長が出てくることもある。それを主としてキャリアがやっていますから、「あなたたちの将来に事務次官はないよ」というと、やっぱり嫌がりますね。できれば事務次官にまで上り詰めたというのが密かな目標ですから。

一人の事務次官を生み出す仕組みを維持するために天下りがあるのですから、その廃止なしには天下りは終わりません。システムとして出来上がっていますから、出口だけ閉じて(天下り禁止)もダメで、システムの入り口から出口まで一斉に改革をしなければなりません。少なくとも、民主党はこれをやる気だと思っていますので、その点で私は賛成です。

## 「行政」という言葉と霞が関

霞が関と政治との関係は「政官関係」といいますが、霞が関はもう一つ、この官のつく人たちが自治体を統制してきたという面があります。従って、霞が関の解体問題は、必ず自治体との関係の改革問題に連動するのです。それについて少し申し上げます。

私は行政学という学問をやっているのですが、行政という言葉は、最初から「業」のようなもの背負っていると思っています。普通の人には、行政という言葉自身に、何の違和感も持たずに使っていますね。本当は「行政」という言葉は恐ろしい言葉なのです。あまり歴史の解釈の中で注視されてこなかったことがあるのです。日本が明治維新を迎えて、近代的な国民国家の体制を整えようとしたときに、様々な政治の仕組みを欧米から学びました。近代国家の根幹的な政治のシステムは権力分立制です。国のレベルで権力を一か所に集中させずに分立させることです。明治維新の当初、自分たちで新しい国を作っていこうとしていた政治リーダーたちは、みずみずしい感覚で諸外国を見ました。そして、それにふさわしい言葉遣いを作り出した。

国のレベルの三権分立といえど、まず法律を作ることですが、それを、「法を立てる」と書き、「立法」とした。法律によって世の中を全体として治めていこうとした。そうすると、法律を巡って必ず争いが起きます。法律の解釈の問題が必ず起きます。あるいは法律の適用問題で起きます。それをめぐる対立

を裁かなければなりません。それは「法を司る」と書き、「司法」とした。

問題は、その間にあるものを何と書いたかです。「法を立て」「法を司る」間に、必ず法を行うという作業がなければならない。それを当初は、なんと「行法」と書いていました。素直に「法を行う」と書いていました。この「行法」は非常に短命で消えていって、これに置き換わったのが「行政」だったのです。「政、まつりごとを行う」という「行政」だったのです。

この「政を行う」主体は誰か、今日に至るまで官なのです。当時は天皇の官吏です。戦後は国民の公僕ですが、変わらず官の付く人たちです。官の集団が永々と生き残った国です。行政とは「政を行う」と書いてあるのですよ。単に国会が作った法律を実施するのではないのです。国会が定めるべき法律そのものを企画・立案する、すなわち立法作業も官がやるということです。

ですから、行政という言葉には、単なる事務事業の実施ではなくて、実施すべき事務事業の企画・立案を行う、という意味も含まれていて、だから、官が強いのです。これをどのようにしたらコントロールできるかということなしに、議会制デモクラシーは成り立たないのです。自民党はあの通り省エネ政党ですから、自分たちで立法作業はあまりやらず、この面倒なことを霞が関に全面的に委ねていたのです。

大枠は与えておいて、細かいことは説明に來いといっていた。しばしば、役人は怒鳴られていた。見えない所で政治家は威張ってい

た。それでも、官僚たちは、じっと我慢しながら立法作業をやってきた。

それとバスターかどうか分かりませんが、霞が関の人事については、本来であればピラミッドの一番上の大臣が全部やるべきなのですがやらないのです。人事は事務次官以下に委ねてきた。そういう体制でやってきました。霞が関が新しい法律を作るとか制度を設計するとか予算を編成するなど、政策は実質的に官たちが永々とやってきています。

新規に法律を作るとか、既存の法律を改正するという作業は大仕事で、あらゆる関係を見抜いて、例えば法律一本廃止したらどのような事態になるか、逆にいうと、法律一本作る時にどういう関係が生まれるかを判断しなければならない。恐らく、普通の人は近づけないほどの複雑な構造になってしまっています。長い間、役人たちがやり、内閣法制局が仕切ってきましたからです。それが行政の実態でした。

## 地域のことは地域が決める

この行政のあり方そのものの中に、実は、国、都道府県、市町村を貫いて霞が関の意向が浸透する体系が組み込まれてきました。民主党のマニフェストはこれを明確に否定しようというのです。

何と書いてあるか。定義に近いものを探していくと、先程言いました最初の玄葉さんたちが作った分権調査会の報告書では、「長い間霞が関に支配され続けた自治体が、地域の

ことを地域で決定する主権を回復する」と書いてあったのです。「主権を回復する」ことは歴史的にも憲法的にも成り立ちませんが、ここでは、これ以上議論しないことにします。

地域のことは地域で決める、決めたことは自分たちで実行して、責任をとって行く体制を作り出すこと、そのためには霞が関そのもののあり方を変え、官僚主導から政治主導への転換を図ろう、そう言っているわけです。

そのような意味で、官のあり方、霞が関のあり方そのものを変えることと、自治体との関係のあり方を変えるということはつながっているのです。民主党政権は、この二つをやるようとしています。相当なものだと思います。簡単にこれが成功するかどうかはわかりません。自治体も応援しないかぎりできませんね。

官のシステムというのは堅牢な体制ですので、簡単には全面的な解体・再編はできないと思います。それに比較すると、自治体との関係の改革のほうが早く進むのではないかと見えています。そのほうに議論を移したいと思います。1990年代の半ば以降、地方分権改革と称するものが出てきて、一つの流れになりました。

ただ現場の皆さん方からみると、分権改革といっても実感が湧かないかもしれません。空中戦をやっているようなもので、自分たちで掴み取っているという感覚は得られないかもしれません。その一つは、分権と自治が乖離しすぎているからです。その場合、分権というのは何のことかということ、国、都道府県、市町村の関係について改めることですが、改めたら何が可能であるかといえば、住民自治

の拡充が可能にならなければおかしいです。実態は、どうもそうっていない。

地域や経済が豊かなだけではなくて、自治の営みが豊かであるということが肝心なのです。地域のことは地域で決定するという体制を作るということは、今までの概念でいえば地方分権改革、つまり分権と自治というものを実現して行こうということですね。その点でいえば、民主党政権が考えていることは、これまでの改革の流れの中にあり、その流れをさらに強めたいということです。

それを政治主導でやろうとしています。それこそが旧政権ではできなかったことです。私は、民主党政権でも地方分権改革は容易ではないと見ていますが、旧政権よりも進むのではないかと期待しています。その進むときに幾つか気になることがあります。

先程触れたのですが、「地域主権」という概念を、特に住民に身近な市町村を重視しながら、地域と住民のニーズに合わせるような政策を組んでいかれるような体制に変えていく、権限と財源をきちんと保障するという体制に向かっていくのだという意味では何の問題もありません。正しい道筋です。

## 「地域主権」と道州制

問題なのは「地域主権」が、旧政権下で道州制論者が使っている概念と一緒にならないかということです。「道州制ビジョン懇談会」というものがありました。これは内閣のレベルで作ったものでありましたが、そこでは「地

域主権型道州制」と言っていましたから、「地域主権型」などはごまかしですが、そう言っていた。自民党は何と言っていたかということ、「限りなく連邦制に近い道州制を導入する」と言っていた。自民党のマニフェストにどのように書いてあるかということ、内閣に検討機関を作って、道州制基本法を制定し、基本法ができたなら7から8年の間に道州制を導入すると約束していた。

その自民党は敗れましたから、少なくとも自民党の道州制案は反故になりました。問題は民主党政権が「地域主権」という概念から出てくる意味合いで道州制の検討をやるかどうかということです。これは懸念材料です。一つの懸念材料は、原口大臣と大阪府の橋下知事の仲がいいことです。大阪府のホームページに何と書いてあるかということ、ほとんど民主党と同じことが書いてあるのです。橋下知事は道州制導入論者です。

「地域主権」という場合の地域が仮に現在の都道府県の区域でないとすると、都道府県を廃止してより大きな新しい区域を設定して、そこに主権らしきものを、つまり自治立法権を充実・強化しようとするれば、道州制に近づくのです。「地域主権」と道州制は親戚筋みたいな概念ですから。しかし、いまのところ、私は若干安心しています。

私が安心しているのはどうしてか。鳩山政権は、地域主権戦略会議で今後の地方分権改革の行程表（原口プラン）を定めました。原口大臣は、その決定に先立って、自治体関係者に説明に歩きました。地方と相談なしに決めてはいけないからです。本日配布してあり

ます表の左側が決まったものです。根回しで使った表を見ますと、一箇所だけ違うところが出てきます。根回しのときの原口プランには、法制関連の項目には「道州制」と書いてあったのです。平成22年度に地域主権戦略大綱を定めるときに焦点を合わせて、道州制の検討をやりと書いてありました。

ところが、決定された行程表からは「道州制」という語句が消えて「自治体間連携」になっている。しかも、矢印がずっと先まで伸びている。従って、「自治体間連携」は進めますが、明示的には「道州制」を短期間で議論するという事は全部消えました。安心した理由です。全国町村会などが「道州制」という項目に反対した成果です。将来にわたって、検討がないとは言えませんが、この行程表からは消えています。

自治体間連携ですから、もし自治体間連携をストレートに都道府県制に適應すると、都道府県間の広域連合とか、さらに都道府県間の合併が考えられます。その先に道州制が待っているかどうか不明になりました。

道州制はやっても日本全体が活性化するなどとは幻想です。一部の人たちが言っているような、日本国家を分割して活性化が図れることなどあり得ません。幻想そのものです。特にひどいのは、東京の財界と石原都知事が、一都三県でまとまる以外の道州は絶対認めないと言っていることです。元々、道州制を導入しなければならない理由は、東京一極集中の是正なのです。一都三県でまとまったら人口だけで3,400万人くらいですから、その州の長を直接公選で選ぶということになったら、

どのようなことになるか。ものすごい権力が誕生します。中学生の想像力でもわかります。こんな巨大なものを生み出したら、それが、いかに広域といっても自治体になれるはずがない。

あえていえば、東京都を解体する以外に道州制は構想しようがないはずですよ。東京都を解体するといえば、道州制は招き寄せられるかも知れません。でも東京の財界筋はみんな駄目だと言っています。その一点だけで道州制などできません。

私は、北海道と沖縄に友人がいて、北海道と沖縄について一国二制度があってもいいと思っています。北海自治州、沖縄自治州、それはいいと思います。ただし、北海道と沖縄が現在の都道府県以上の行財政力を持つためには、全力を挙げてこの二つを支援しなければならないと思います。「あなた方が自治州をやりたいのであれば、どうぞ勝手に」といったら、衰退します。自立したい、地域のことは自分たちで決めていきたい、現在の都道府県以上のことをやりたいといったら、それを認めるなら、それが可能になるように支援をする。自立と支援はセットです。

本州では、自治州にする必要はありません。私がどうして、現在の都道府県を守らなければならないかと考えているかというと、明治以来、都道府県はろくな物ではなかったからです。まだそうです。都道府県は、普通の住民から見ると遠い存在です。都道府県のあり方そのものを変えなければ、市町村と共に新しい自治は築けないのです。私が、第一期の地方分権改革をお手伝いしたのは、主

として都道府県改革を進めるための改革をやるうとしたからです。国の出先機関のようになっている都道府県を、その束縛から解放して、くっきりとした広域自治体に生まれ変わらせることでした。

一番残念なことは、「平成の大合併」は国が推し進めたのですが、都道府県が、その国の政策に追随してしまったことでした。私自身は合併そのものには反対をしましたが、国の出先機関のように、場合によっては、国以上に熱心に合併を進めた。国の手先になって、このようなことをやっていたら、市町村と共にある自治体のあり方を築けるはずはないのに。

## 国と地方の協議の場の 法制化と「地方政府」

ここで、触れたいことがあるのですが、今回のマニフェストで自民党、公明党、社民党、民主党、つまり主要政党が一致してマニフェストに書いたことは、国と地方の協議の場の法制化でした。これができて、うまく機能すれば画期的なことになります。これとの関係で、最近、神奈川県でやったことで褒めてもいいことがあるのです。

それは、国に向かって国と地方の協議の場を法律で設定するように要請するのでしたら、都道府県と市町村の間でもそうすべきですね。神奈川県は47都道府県の中で、最初に自治基本条例を制定しましたが、その自治基本条例の17条に何が出てくるかというと、今後、神奈川県内の市町村に影響を及ぼす重要な政策

を県が決める場合には必ず市町村と協議をする体制を整えると書いてあるのです。市町村の県政参加で、立派ですね。

残りの46都道府県は、神奈川県を見習ってほしいと思います。国に向かって地方との関係を協議の場に変えていこうというならば、都道府県もまた市町村との関係のあり方を変えるべきです。国と地方だけでなく、広域の自治体と基礎的な自治体との関係にも協議の関係を形成していくのです。分権改革は、都道府県が自分たちの体質を変えることによって、より確かなものになっていくのです。

例えば、都道府県が勝手に設けた補助金をその都合で廃止すると、市町村は困るのです。県の補助金をなくしても、市町村は簡単にその政策を廃止できないからです。そのようなことをやる場合には、市町村側と協議をしてほしい。国が勝手にやってはいけないと同時に、都道府県も勝手にやってはいけない。

これは、分権改革を根拠付けてきた重要な概念とぴたり合うのです。私どもが分権改革で言ってきたのは、国と地方自治体の関係を、上下・主従の関係から対等・協力の関係に変えていこうということでした。今は事実上任務を終えています。現在の地方分権改革推進委員会は、一貫して、勧告の副題の中に「地方政府」を使い続けました。国が中央政府であることはみんな認めてきましたが、都道府県と市町村が「地方政府」であるということは認めてきませんでした。初めて、政府の公式文書の中に「地方政府」が登場しました。

残念なことに、自民党は、「地方政府」と

という言い方を認めませんで、分権計画の閣議決定では使っていません。私が期待しているのは、民主党が公式文書の中で、地方政府を使うことです。マニフェストでは、「地方政府が地域の実情にあった行政サービスを提供できるようにする」とあり、「地方政府」を使っています。そうすると、国と地方の関係はどのような関係になるかということと中央政府と地方政府の関係になりますね。従って、それは「政府間関係」になるのです。

政府間関係を運用する原理は、上から下に向かって、指示・命令を出すことではありません。必ず協議・調整をすることになる。これが欧米では普通に「政府間関係」(IGR)という場合の運用原理です。関係のルールを変えていく、変えていくルールの中で分権と自治を実現していくこと、それが新政権の基本的な課題となっているのです。

そうすると、住民にとって最も身近な市町村の現場を、どのように充実・強化することができるかということになります。これには単に行政的な仕組みをかえるだけでは駄目です。自分たちで決め得るように自治立法権を拡大する必要がある。何よりもお金の話し抜きには不可能ですから、自治財政権も強める、必要な財源保障もきっちりとする必要が出てきます。

当面は地方交付税総額を確保されましたが、地方交付税という税はありませんが、地方交付税法に即して、交付税の財源になっている法定率を上げる方向で検討する必要があり、その方向で検討されると思います。財務省と総務省と大喧嘩して、妥協してきたやり方を

克服し、政治主導で解決してほしいと思います。

## 分権改革の優先順位

国と地方の税源配分、つまり入り口では6対4になっていて、交付税配分後が5対5ですね。出口は逆転して4対6です。日本の政府全体は小さいのです。国民総所得に占める社会的支出は、日本は小さいです。小さい政府を更に小さくするのは間違いです。しかし、国と地方を比べると日本は地方のほうが大きいです。たくさん仕事をさせられています。しかし、関与がありすぎて思うようにできません。もう少し自由にできるように変えてもらおう。

分権改革に優先順位を付けるとするならば、闇雲に都道府県の仕事を市町村に運ばなくともいい。現在、市町村がやっている仕事を、できる限りやりやすいように変えてもらおう。このことをやらしてもらわないと、住民は分権の意義を納得できません。やたらと業務を増やされても、業務の実施の仕方について厳しく規制されていては、自治が進むはずがない。

基礎的な自治体が行う仕事と、都道府県が行う仕事と、国が行う仕事について、もう一度捉え直してみて、仕事を無理に市町村に押し付けるなど言いたいですね。実は自治というのなら、この仕事はやらないということができなければ、本当の自治は成り立ちません。「勝手に押し付けるならば、自分たちは

やりません」と言えることを含めて自治の権利というのです。

日本のこれまでの分権というと、やたらとやれやれという方向に向かってきました。やればやるほど霞が関の統制の中に入ってきてしまいました。現在やっている仕事をできる限りやりやすくするということを通じて住民自治が進むという実感を持ちえてはじめて、ある仕事は都道府県ではなく市町村でやりたいからもらいたいという段取りにならなければならいと思います。

## 住民投票と地方議会改革

もう一つ、どうしても今日話したいことがあります。民主党のマニフェストの中で、今後の自治体の運用で重要なことが幾つか書かれています。そのうち、自治体の運用上これから重要になると思われるのは、一つは住民投票法を制定すると書いてあることです。国のレベルで住民投票法という法律を作り出してもらえば、市町村では、これに即して、あるいは、これを根拠にして常設型の住民投票の条例を制定しやすくなる。当然ながら、これは、地方議会のあり方とも関係しますから、議会改革とも連動する。

これまでのような体たらくの議会ではもたない。住民の信頼を受けない。私は住民投票法を作ったほうがいいと思っています。住民投票を自治基本条例の中に入れると、必ず議会の改革と連動します。依然として、大部分の地方議会は自己改革に熱がない。特に都道

府県議会は相当に立ち遅れている。ほとんどの都道府県議会の議長は自民党籍で、この人たちが変わるかどうかが大きな課題です。変わろうとしているのはまだ少数派です。

今は、一種のねじれがここで起こっています。民主党政権の中央と自民党が圧倒的な多数の都道府県議会という構図です。次の地方選挙のターゲットは都道府県議会議員選挙です。都道府県議会が変わらなければいけないのです。

現在、地方自治法上は、都道府県及び市町村の議会の議員定数は、人口段階別に上限を決めています。この上限を撤廃するという方向になると思います。各議会は定数を何人にするか自主的に決めることになります。おそらく多くの住民は定数を減らせと言うでしょうね。ただし、都道府県の場合は選挙区がありますので、選挙区を幾つにするかによって、各選挙区から最低二人は出さなければなりませんから、都道府県の議会は、ある程度まで議員数を確保できます。政令市も同様ですが、一般の市町村は議員定数をどうするか悩むでしょうね。

この話と関連することで、今後重要になると思われることがあります。現在、市町村は地方自治法上において基本構想の策定を義務付けられています。議会の議決を経た上で策定することになっています。この義務付けの規定を廃止することになっていきます。まだ、正式にそう決まったわけではないのですが、もし廃止されると、その限り議会の権限が失われます。役所の企画課はどうなるのでしょうか。従来どおり基本構想、基本計画を作る

のか。基本構想、基本計画、実施計画を作っ  
て、これを事務事業評価と連動させている場  
合には、今後どうするのか。もう少しうと、  
知事や市町村長がマニフェスト選挙をやって、  
直近の民意を反映して政策を実行しようとす  
るときに、従来型の総合計画との関係はどう  
なるのか。わかりませんが、名古屋市のよう  
なケースがどんどん出てくる可能性があります。  
名古屋市の河村市長は、マニフェストで  
約束した市民税減税と地域分権をやりたいの  
です。これはまもなく実現しますね。あのよ  
うな人が出てくると、議会側は嫌がらせをす  
る以外に力を持っていないことがはっきりし  
てしまう。議会が自己改革をやらないからだ  
と思います。

民主党は地方議会の改革をやるといってい  
ますから、どのようにやるか。今のように特  
定の人しか議員になれないのはよくない。議  
会の開催のあり方が問題になります。なぜ会  
期があるのですか。一年中開いたらいいので  
はないですか。毎月何土曜日の夕方からやり  
ますよといえ、普通のサラリーマンも議員  
になれるのではないのでしょうか、といった具  
合に。その場合には、執行部などは出てこな  
くてもいいですということです。執行部が出  
てこなければ議会が開けないような体たらく  
の運営でいいのですかということになります。  
そのようなことを含めまして、民主党政権が  
地方議会制度の改革に手をかけると、現場は  
相当に変わらざるを得なくなる。

## 公共サービス基本法と 公共サービスのあり方

もう一つ、このセンターがこれから取り組  
む課題として出てきていることがあります。  
神野直彦さんと原口大臣（当時は野党議員）  
ががんばって、前の国会で「公共サービス基  
本法」というものを作り、成立させました。  
与野党一致して国会を通過させました。日本  
で初めての法律、「公共サービス基本法」です。  
この法律の条文は非常にシンプルにできてい  
ます。問題はこれを自治体側がどうやって受  
けるか。皆さんが注目していますように、最  
初に取り組んだのは千葉県野田市の「公契約  
条例」です。

いままで、事務事業の選択と運営のあり方  
に関しては、削減・効率化路線の行政改革を  
やってきましたので、役所から仕事を外に出  
せばそれで身軽になるし、効率化が図れると  
考えてきました。そういう側面がまったくな  
いとはいいません。しかし、民間に出して後、  
どのように公共サービスをやっているのかに  
ついて、自治体は何も責任はないのか、公共  
サービス基本法に照らし合わせると、そのよ  
うな無責任なことはやってはいけないのでは  
ないかという反省が出てきました。

野田市の議会と市長はいち早くこれに気が  
ついて、新しい条例を作りました。これは非  
常に重要な条例の制定だと思います。ある  
サービスの供給を誰がやろうが、担っている  
方々の労働条件を無視してやっていいとい  
うことはありません。必ず労働条件をきちんと  
守ってもらおう。それによって外に出した公共

サービスの質を担保することになります。そういう担保を自治体が条例によって決めることは大事なことです。闇雲に外に出せば効率化が図れることになると思い過ぎてきた。そのことについて今、反省の時期を迎えていて、改めて考え直すことになっていくと思います。

最後に民主党が、「新しい公共」ということを言っていますので、そのことについて一言。民主党も、公共サービスは行政だけがやるとは考えていない。公共サービスを定義によって行政サービスで住民サービスだと考えれば、それは直営方式になる。しかし、直営方式だけでは自治体はその責任を果たせない。住民サービスと公共サービスの担い手が行政職員だけとは限っていないからです。

問題は、民間に出したときの、担い手が行う住民サービスはどのようなものであるかということです。「新しい公共」というのですから、公共の担い手は行政だけではありませんから、広く民間と呼ばれる人たちが、公共サービスを担う場合は、どのような条件が必要なのか、どのようにして、その質を担保できるかです。

私は介護保険制度の創設と運用に関与してきましたが、民間が介護保険サービスを担う場合、この公共サービスの質をどのように担保できるか、国や自治体はどういう責任を持つのか、そのことを考えていくと、公共のあり方を考えていくことになると思います。

## 「公」の意味を問う

公共とか、公務という場合の「公」の意味について触れて話を閉じたいと思います。公共を字面で言うと、公と共が連動している概念です。公のほうは日本の伝統で言うと官のほうに近づくのです。政府の活動と連動します。共のほうは共同ですので、歴史的に言いますと、地域共同体に近づくのです。このような概念で公共があるのですが、公だけ捉えると、どのような意味かといいますが、あの漢字は二つのつくりで成り立っています。

一つは、公は上に八というものと下にムというものがあります。最初の意味は下のムのようなものが、三つの棒で閉じられている領域のことです。上に八がのっています。これは開くという意味です。現在、私たちが使っている言葉に引き寄せると、その意味は公開の公、公表の公です。従って、公の世界は開かれているもの、透明性が高いもの、自治体でいえば必ず住民に対して事実・真実を語らなければいけないというのは公の字から出てくるのです。

もう一つは、下のムは、あれは私という意味で、上の八は背くということです。従って、公は「私に背くこと」です。「私に背く」とは何のことか。普通の生身の人間はみんな好みや偏見を持って生きている。しかし、公務の世界の担い手である職員は、民間と違って、自分の好みを抑制することを求められている。自分勝手な住民にとっては自分の個別の事情に応じてくれ、自分の都合をかなえて

くれる行政は温かい行政になる。そういう住民から見ると、同じ条件を持っている住民を公正・公平に扱っている行政は、しばしば冷たいように見えるのです。ですから、公の意味は、現在使われている言葉では、公平の公、公正の公です。

住民は、行政に対して自分の個別事情に応じてくれることを期待しがちです。そう思っている住民が必ずいるのです。このときに行政の担当者は、それができないこと、「あなたにこのサービスをやったら、同じような条件を持った他の人にもやらなければいけないのです。制度を変える必要はあるかもしれませんが、今はできないのです」と言い放たなければなりません。結構、きついですよね。

そのような職業人として、負担を課しているから公務員には身分保障があるのです。公務の世界は必ず公平さを守らなければならない。公平に扱うサービスとやり方について、これまでのようなことでいいのか、もっと豊かなものに変えられないのか、そのことを考えることはできます。これが公の世界に生きる人たちの、職業人として求められるニーズの把握問題だと思います。

## 自治体職員の自己形成

これで最後ですが、私がずっと言い続けていることがあります。今日は議員さん方もおりますが、自分もそう思ってきたのですが、特に自治体で働いている職員の皆さん方は、いつも自問自答してほしいと思っていること

があります。それは、今のようにものを感じ、今のように物事を考え、今のように行動している自分は、他ならぬこの自治体の職員としてまっとうであるかと、いつも自分に問いかけ、それにきちんと答えられるような職員になってほしいということです。そういう職員を一人でも多く育てるという意味で職員を大事にすることだと思います。

日本の自治体は、あまり職員を大事に扱ってこなかったのではないのでしょうか。一人ひとりの持っている意欲とか能力を発揮しないまま、人生を終わらせているのではないのか。そのためにも一人ひとりが、この問いに答えしていく、応えられるような職場を築くことなのです。そのように考えています。

全国の自治体を長い間歩いてきまして、そのような職員と出会ってきまして、この職員はいいなあと、感心してきました。苦勞をしながらも愚痴などこぼしていない。最後にこの一言を申し上げて、時間が来ましたので私の話は終わります。ありがとうございました。

### (司会)

ありがとうございました。大変有意義な話で、当自治研センターの問題意識と一緒にだなどの印象を持ちました。若干時間がございしますので、何人かの方にご質問がありましたら手を挙げ、所属とお名前を言っていただき、簡潔に質問をしていただければと思います。

どうでしょうか。それでは先生に引き続き話していただきます。

**(大森先生)**

民主党政権、原口大臣や逢坂総理補佐官がやりたいことの一つは、現在の地方自治法の抜本改正です。誰がみても、この法律では自分たちの自治はどうなっているのか住民にはわかりません。民主党の方々は、「地方政府基本法」を作りたいと言っています。これは現在の地方自治法の大改革になります。私はやってもらいたいと思っています。憲法第8章を受けて基本的な事柄をきちんと書く。誰が見てもこれで自分たちの地域の自治のあり方、その運用のあり方を理解できるような基本法にしたいとおっしゃっています。現在の自治法は自治体管理法ですから。

ただし、これも国だけに作らせるとよくないと思います。憲法を制定するときに、民間からたくさん憲法私案が出てきたように、民主党政権が「地方政府基本法」を作りたいというならば、色々なところから、このように作れと案が出てくるのが望ましいのです。このセンターからも、自分たちはこのような自治の基本法がほしいと、骨子でもいいから出してくださればと思います。これは重要な課題になります。抜本改正をやりたいと私も思っています。

**(司会)**

ご意見、ご質問どうでしょうか。

**(質問者1)**

公共サービス基本法の話で、地方版で公共サービス基本条例のようなものを作っていく、という運動をしたほうがよいのではない

かという話があります。それも非常に理想的だと思うのですが、基本法を具体的にするときには、どのような柱立てなり、中身があったほうがよいのか、その辺でご意見がありましたらお願いします。

**(大森先生)**

大きな方向としてどのくらいまでいくかわかりませんが、現在の分権改革の最も重要な目玉になっているのは、少なくとも自治に対する義務付けは外していこうということです。外すときに全部廃止するものと、条例に任せると両方ありますので、先程言いました計画の策定のようなことについても自治基本条例で定めればよいと思っています。できれば自治基本条例の中に、公共サービス基本法と連動するような条文がほしいと思います。

一つは、自治体が提供するサービスを受ける権利を住民が持っているということ、自治基本条例でうたうべきではないでしょうか。具体的にどうするかということは、自治基本条例に即していけばいいのではないのでしょうか。自分たちのルールとして公共サービス基本法を受けるような自治基本条例の条文がほしいと私は思います。

現在の地方自治法の最大の問題点は、地域自治の主人公が住民であるということはどこにも出てこないのです。ですから、自治基本条例の中でまずうたうべきはそれではないでしょうか。それがまず出発点になるのでしょうか。自治体には公共サービスを受取るのは住民の権利だといった場合には、住民の公共サービスの内容について、ものが言えないか

ぎり権利とはいえません。従来のように、お任せ・依存型で、何か利益の分配を受ければ済むということにはなりません。

公共サービスは権利だというならば、公共サービスの内容はどのようなものか、どのように行うのかということについて、住民が入って検討をしなければおかしいです。自分たちの地域の公共サービスはどうあるべきかを住民と一緒に考えていく仕組みが必要です。

そうなれば、現在の自治体の標準装備としての情報公開と住民参画を徹底する方向になります。質の良い公共サービスの保障と実際の自治の運用のあり方を同時に検討する必要があります。そう考えます。

#### (司会)

他にありますか。

#### (質問者2)

住民投票での民意の汲み上げは、行政手続きにパブリックコメントと同様な代議制民主主義を補完するものと、私は位置付けているのですが、例えば住民投票が補完的ではなく、直接民主制のようなデメリットなどが出るようなことを、以前習ったことがあります。

実際には、代議制民主主義で議会がしっかりしていればいいのかも知れませんが、実際にはそのようなものにはなっていない。一番いい例は、議員なる方全てが立派ではないという事実が、このような状態になっていると考えています。コマーシャルやテレビなどで通ってしまう方が権力を握ってしまう。

そのような意味で、直接民主主義を補完す

るのは正しいのですが、バランスというのでしょうか、中心は代議制民主主義なのですが、パブリックコメントや住民投票といった直接的な住民の意見をどの程度反映させるのが、住民自治、地域のことを地域で決めるというものを効果的に表わすことが出来るのか、先生のお考えを伺いたと思います。

#### (大森先生)

最大の難関はご指摘の通り議会です。自治体の意思を確定するという事は議会がやるべきだと思っています。最終的には議会が決めるというやり方は崩さないほうがいいと思います。今回の「平成の大合併」のときに、住民投票がたくさん行われましたが、アンケート方式でも、その結果は政治的には大きな意味を持ってしまいます。

直接的に住民投票の結果によって、自治体の意思を決めるという仕組みを取らなくとも、その前段としての、何らかの形で住民が意思を表すような手続きを入れたならば、それは簡単には無視ができません。私は、そのようなことから出発していいのではないかと考えています。あまり張り切ると議会が態度を硬直させてしまいがちです。

議員さんは、住民投票制を入れると、自分たちの存在理由がなくなるのではないかと脅威だと思いがちです。本当はそうではありませんが。議会が住民参画を普通にやっていけば、何ら問題というか心配はなくなると思います。議会の中に審議会を作り、議会の審議過程で住民が発言をできるようにすれば、いいのです。このようなことをやりながら、住

民投票制を採用していけば、そんなに困らないと思います。それが一つです。

また、直接民主主義とっていますが、アメリカの幾つかの州のように、住民投票の結果で、その自治体の意思を決めてしまうほど強い制度でなくてもいいと私は思っています。一歩一歩進んだほうがいいかなと思っています

す。穏やかに議会のあり方を変えていくことではないでしょうか。

(司会)

他にどうでしょうか。無いようですのでこれで終了いたします。それでは先生にお礼の拍手をお願いします。

## 大森 彌（おおもり わたる）先生略歴

---

1940年：東京生まれ

1968年：東京大学大学院法学政治学研究科博士課程修了、法学博士

1984年：東京大学教養学部教授

1996年：東京大学大学院総合文化研究科教授

2000年：東京大学を定年退官、同年4月より千葉大学法経学部教授

同年5月に東京大学名誉教授

2005年：千葉大学を定年退職

**経 歴** 地方分権推進委員会専門委員（くらしづくり部会長）、日本行政学会理事長、自治体学会代表運営委員、川崎市行財政改革委員会会長、富山県行政改革推進会議会長代理、都道府県議長会都道府県議会制度研究会座長等を歴任。

現在、内閣府独立行政法人評価委員会委員長、社会保障審議会委員（介護給付費分科会会長）、富山県行政改革推進会議会長代理、都道府県議長会都道府県議会制度研究会座長、地域活性化センター全国地域リーダー養成塾塾長、NPO地域ケア政策ネットワーク代表理事などを務める。放送大学大学院客員教授。

**主要編著書** 『日本の地方政府』（公編著、東京大学出版会、1986年）

『自治体行政学入門』『自治行政と住民の「元気」』『自治体職員論』

（良書普及会、1987年、1990年、1994年）

『新版 分権改革と地方議会』（ぎょうせい、2002年）

『官のシステム』（東京大学出版会、2006年）

『実践まちづくり読本』（共著、公職研、2008年）

『変化に挑戦する自治体 - 希望の自治体行政学 -』（第一法規、2008年）

連載 ①

# 数字で掴む 自治体の姿

千葉県地方自治研究センター副理事長  
法政大学法学部教授 宮崎 伸光



### ●はじめに

本連載は、公表されている各種の指標（数字）を読むことで、自治体の姿のあらましを把握することを目指します。わかりやすさを第一に、ゆっくりと歩みを進めて行こうと思えます。

みなさんよくご存知のように、今やどの自治体も財政がたいへん苦しいと言われていています。自治体の職員の方には同感していただけるでしょうが、自治体の財政課担当者の多くには、常に我が自治体の財政は苦しい状況であると語る癖があります。とくに予算編成時ともなれば、このままでは予算が組めないとか、〇〇億円足りないとか、言い出します。高度経済成長期やバブル経済の時期には、そうした声も挨拶程度の常套句として聞き流されてきましたが、今やそれでは済みません。おそらく厳しい現実を正しく認識すればそのとおりなのだろうと、多くの人々もなんとなく認めています。

しかし、あらためて考えてみますと、自治

体の財政がたいへん苦しいという状況判断の根拠は何でしょう。いったい、何をどのように見れば確信することができるのでしょうか。

今や、財政分析をとくに専門とするわけでもない私にまで、ときおり特定の自治体の財政分析の依頼が舞い込んでくるほど、自治体の財政分析に対するニーズは高まっています。しかし、依頼者が自治体の職員であれ、自治体財政の先行きに不安を感じる市民であれ、私は、他人任せにするのではなく、ご自身で分析されることを原則としてお勧めしています。財政分析は、それ自体が目的となることは稀で、ほとんどの場合は何かの目的のための道具にすぎません。そこで、目的によって分析に必要とされる水準が変わります。目的がよほど専門的なものでない限り、比較的簡単な分析手法でたいへんの用は足ります。また、それで不足するほど高度な目的に向かうにも、まずは初歩を固めることが大切です。本連載は、自治体財政分析のいわば「はじめの1歩」を踏み出そうという試みです。

## ●予算分析と決算分析

私たちは、自治体の特徴を把握しようとするとき、ややもすると直近の政策動向に目を奪われ、その結果として各年度の予算に注目しがちです。確かに、予算には、当該自治体における価値観が反映される側面もあり、その分析は魅力的です。しかしながら、予算は、金額で表現された年次業務計画であり、それも国(各省庁)への依存財源に多くを頼らざる得ない自治体財政の現状においては、それらの交付が確実に見込まれるまでの暫定的な計画に過ぎません。通例3月に次年度の当初予算が議会の議決を得て成立したとしても、6月、9月、12月の3回の定例議会で補正予算がそれぞれ議決されて変容していきます。さらに加えて臨時議会で補正される場合もあります。

予算を正確に分析するためには、これらの全体を見渡すことが欠かせず、どうしても複雑になってしまいます。

そこで、発想を変え自治体が支出を終えた後に整理された数字に着目します。すなわち、決算分析です。これならば、当該自治体が実際に何にどのように費やしたのかを見ることができ、その特徴を把握することができます。

ただし、現在の自治体の財政運営の仕組みでは、決算の調製には膨大な時間がかかります。その確定を待たず、翌年度の予算は編成されるばかりか、執行の段階にまで至ります。つまり、決算を分析することでは、当該自治体の直近の姿を知ることはできません。

すなわち、予算分析と決算分析にはそれぞれ長所と短所があります。とはいえ、自治体の姿のあらましを把握するためには、自治体間の相互比較や当該自治体における年度間の比較(推移の分析)も実施しやすい決算分析に分があります。

## ●地方財政状況調査と決算カード

総務省は、各自治体や一部事務組合等に対

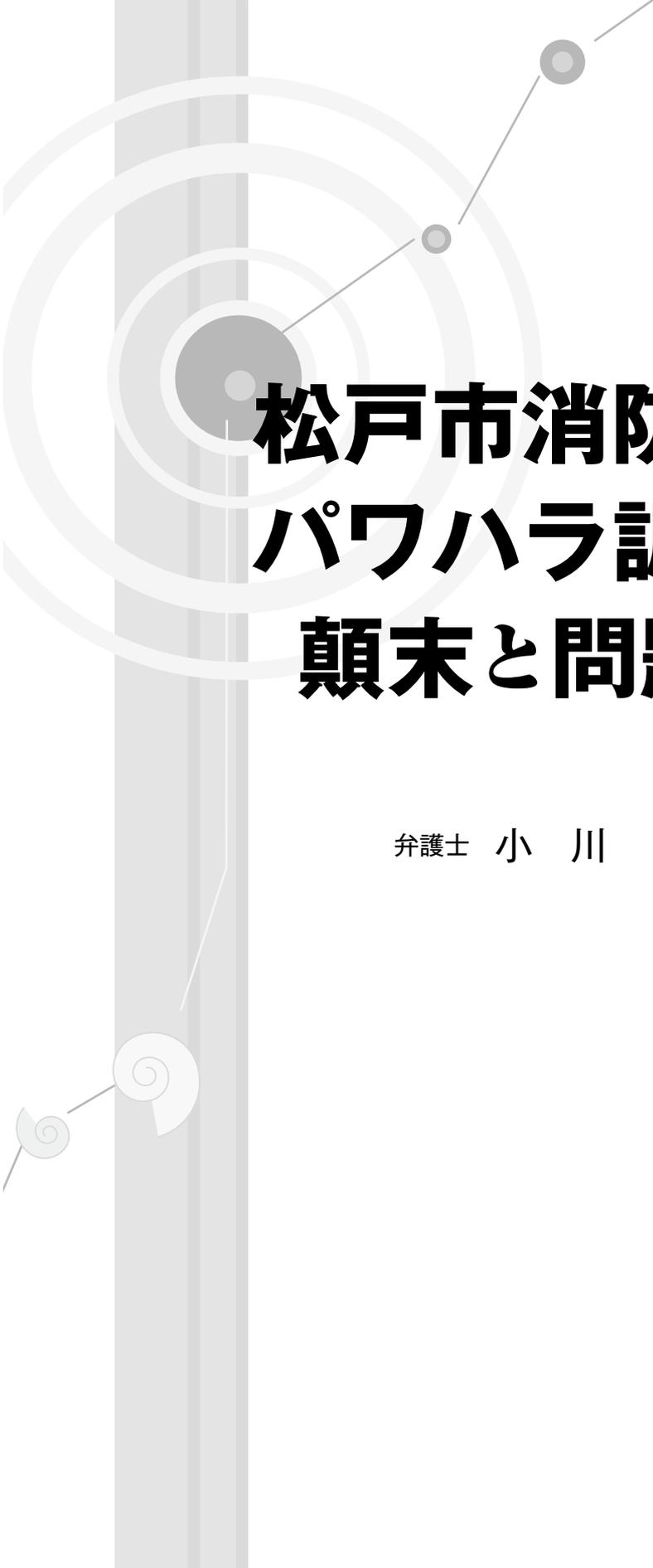
してそれぞれの財政状況を毎年度調査しています。その実態は、同省が調査結果をとりまとめる表の作り方を『要領』として示して各自治体に報告を提出させるもので、膨大なエネルギーとコストをかけて作成されています。この「地方財政状況調査」は、国の指示によるものだけに、自治体間の比較検討が可能となるように工夫されています。

そして、さらに同調査の主要項目が自治体ごとに一覧できるようにコンパクトにまとめられた「決算カード」も毎年度作成され、近年では、総務省のウェブサイトにおいて公開されています(<http://www.soumu.go.jp/iken/zaisei/card.html>)。

本稿執筆時点(2010年2月初頭)では、公開されている決算カードの最新版は2007(平成19)年版です〔本書刊行時の3月には2008(平成20)年版が入手可能と思われます〕。本連載では、入手が容易なこの決算カードに盛り込まれている「数字」の幾つかを読むことで自治体の姿のあらましを把握する方法を試みます。

なお、決算カードには、都道府県決算カードと市町村決算カードの2種類があります。一般に「自治体」という用語は「都道府県」と「市町村」の双方に対して用いられるばかりか、ときには「一部事務組合等」までもがそう呼ばれることもあります。ここでは地方自治法上の普通地方公共団体、すなわち「都道府県」と「市町村」、その中でも「市町村」を指し示すことを原則とし、同法上の特別地方公共団体、すなわち「一部事務組合等」は含まないものとします。とはいえ、決算分析の基本は、これらのいずれに対しても共通することが少なからずあります。むしろ、大きく構えれば1つとすら言い得るかもしれません。適宜読み替えるなどして応用が利くはず

(続く)



# 松戸市消防局の パワーハラ訴訟の 顛末と問題点

弁護士 小 川 寛



## はじめに

このたび、井下田先生はじめ関係各位の尽力により千葉県自治研センターが再建されたことを大変うれしく思います。問題山積の地方自治について、有効・適切な指針を提起し、もってその拡大・強化に寄与するよう期待します。

今般、私は地方消防署の職場の民主化を考えさせられる訴訟事件を担当しましたので、以下、その顛末(てんまつ)と問題点を紹介し、当自治研センターの研究テーマの一として取り上げていただきたいと要望する次第です。

## 第1 事件の内容

H17年4月松戸市消防局に採用された10名の消防士は、同年9月から千葉県消防学校で6カ月間の「初任科研修」を受けた。引き続き、18年3月28日から2ヶ月間、松戸市独自の「平成17年度新規採用職員集中訓練」を受けた。この「新採職員の集中訓練」は、松戸

市所定の「訓練要領」に基づいて実施されるべきなのに、松戸市消防局とその指導者の恣意的な判断で行われ、著しく「訓練要領」と乖離し、その実態は「訓練」に名を借りた組織的な「いじめ」や「嫌がらせ」という暴力であり、一人に対しては「執拗な辞職の強制」であり、所謂パワーハラメント(パワハラ)であった。その為に、訓練の途中、又は、訓練終了後間もなくの間に半数の5名が強制的に、又は、半ば強制的に退職に追いやられてしまった。

そこで、退職者のうちの4名が、松戸市に対し、受けた肉体的、精神的苦痛、及び、消防職員を辞職せざるを得なくなったことに伴う損害の賠償を求めたい、というのである。

## 第2 事件の受任と訴訟に至る経過

- 1 H20.7.28自治労松戸市職員組合より資料の送付を受けて初めて事の重大さを知らされた。
  - ① 松戸市消防局では、H14年度からこの新

採職員に対する集中訓練が開始されたが、それに伴い中途退職者が増加し（7年間で56名）、事故の発生や長期休暇者や中途退職者の増加等の問題が生じていた。

- ② そこで、消防職員の健康状態や労働条件等の諸課題を少しでも改善し、中途退職者の歯止めを掛けるなど、風通しの良い職場環境を作るための協議機関として、平成20年2月、「松戸市消防職員協議会（会長澤田和幸）」を発足させた（千葉県内では2番目）。
- ③ 前記パワハラで苦しんでいた職員は、この「消防職員協議会」に相談を持ちかけた。同協議会は前記市職労と協議し、看過できない人権侵害の問題として私のところに持ち込んできたのである。

従って、埋もれていたパワハラ事件を発掘して世に問題提起した「松戸市消防職員協議会」の功績は、極めて大きいと言わなければならない。

## 2 当事者と打合せから方針決定

- ① 8月7日初打ち合わせを行い、毎月1回の打ち合わせ・調査を行い、12月中に報告書をまとめ、松戸市消防局と交渉を行い改善を求める。松戸市当局に誠意が見られないときは訴訟を提起する、という方針を決めた。
- ② しかし、調査を終えた段階で、「松戸市消防職員協議会」の名で当局に対して文書を出すと組織自体がつぶされることを懸念し、被害者本人の名で「集中訓練」中の「指導記録表」を証拠保全し、訴訟を提起して行くこととした。

この「指導記録表」は、集中訓練期間中の毎日の指導内容を、当該日の指導者が克明に指導内容、訓練者の状況等を記録してあるもので、その内容は、パワハラ以外の何物でもなかった。

- 3 H21.1.26「指導記録表」の証拠保全の申立を松戸支部に行い、2.19に証拠保全決定された。そして、2.25証拠保全のために松戸消防局へ裁判官と共に赴いた。

ところが、松戸消防局は、「指導記録表」なるものは存在しないとしらを切った。そこで、一部の指導記録表のコピーを提示し、「指導記録表が存在しないとするならば、このコピーは偽造文書となるが、それでよろしいか。」と詰め寄ると、「指導担当者の名前は間違いないし、偽造ではないと思われる」と態度を軟化し、当該文書を探してみると席を外して行った。

ところが、それから1時間経過したが「文書は見つからない。」ということで、その日の証拠保全は空振りとなった。

帰り際、私は「もう一度文書を探してみてください。もし見つかったら、裁判所でも、当方にでも連絡して下さい。」と念を押しておいた。

- 4 実は、その日松戸市内で、「松戸消防協議会」の総会が開かれており、17時からの懇親会に出席した私は、証拠保全が空振りになった経過を報告した。総会参加者や各地から激励に来ていた方々と共に、これからの訴訟の難しさを思うと心が重くなった。

ところが、その日のうちに留守中の法律事務所に松戸市消防局から電話があった。証拠物の「指導記録表」が発見された、と。

この日は、本件訴訟の「一番長い一日」であった。

- 5 そこで、松戸市情報公開条例による公文書開示請求をなし、漸く、集中訓練に関する「指導記録表」の全文を手中に収めることが出来た。この書類は、その後の裁判で決定的な証拠となった。

### 第3 本訴の提起から和解成立まで

- 1 H21.4.6 請求額4名合計1,210万円の損害賠償の訴えを松戸支部に提起した。前記「指導記録表」が添付されていたことは勿論である。
- 2 第1回口頭弁論の段階から裁判官は和解勧告をした。しかし、原告は、被告はパワハラ的事实を否認したり不知と答弁し、無責任である。被告が明確に事実を認めたら和解に移行すると回答した。
- 3 被告はパワハラ的事实を認め争いの無いことを確認したので、和解協議に入った。裁判所から提示された和解案の骨子は、①松戸市の謝罪の方法と②慰謝料の額を巡る問題、それに③パワハラ再発防止についてであった。更に具体的には、①被告はパワハラ行き過ぎの行為に対し、原告に遺憾の意を表す。②パワハラ教育を徹底し、再発防止に努めること。③原告らに総額660万円の損害賠償金を支払うこと、であった。

この提案に対し、双方が歩み寄り合意成立。松戸市議会の承認を得て和解成立。

### 第4 本件の背景となる問題点

- 1 この人権侵害事件が発生した背景には、消防職員の労働基本権が奪われているという基本的な問題がある（ILO勧告不遵守の問題）。それは、警察職員と消防職員は同じ労働環境にあるか、という認識の問題でもある。
  - (1) 地方公務員法第52条5項では「警察職員及び消防職員は、職員の勤務条件の維持改善を図ることを目的とし、かつ、地方公共団体の当局と交渉する団体を結成

し、又はこれに加入してはならない。」と規定し、同じ労働環境にあることを当然の前提と解している。

- (2) しかし、消防職員の団結権を認めないことは、昭和48年のILOの条約勧告適用委員会において、ILO87号条約との関係で問題がある旨の見解がなされたことにより、政府、労働界で永らく意見の応酬がなされてきた。
- (3) 政府は、ILO87号条約第9条は、軍隊・警察については団結の保障を適用除外しており、我が国の消防がこの警察に準ずるものであることは、ILO結社の自由委員会がその60号事件ですでに判断しているところであるとしてきた。
- (4) 自治体の消防職員の職場の閉鎖性  
地方自治体の消防職員は、それぞれの市町村が採用するから、その職員は固定化され、極めて閉鎖的な環境に置かれており、厳格な服務規律が科せられている。上司の命令は絶対視され、それに批判を加えるようなことは極めて難しい環境に置かれている。  
従って、そこでは職員の自由な意見や発想は封鎖され民主的な風通しの良い職場は失われ、統制と命令が重視される閉鎖的な職場が生まれる必然性がある。

#### 2 消防職員委員会の設置

- (1) そのような経緯の中で、平成7年5月に至り、政府・労働側の両者の間で、消防組織法を改正して、当局と消防職員との意思疎通を図るための「消防職員委員会」を設けることが合意され、同10月に同法が改正された。とりあえず、一応の解決を見るに至った。
- (2) 「消防職員委員会」とその運用実態と問題点。  
消防組織法第14条の5は、「消防職員

委員会」について次のように規定している。

- 委員会の構成メンバーは、委員長及び委員からなり、委員は消防局の局長に次ぐ次長クラスの者で、「消防長（消防局長）が指名する」とされ、委員も消防職員のうちから消防長（消防局長）が指名することとされている。

従って、一般職員の意見が十分反映される保証はなく民主的な運営が期待できるとは言えない。

- 審議事項は、「消防職員の給与、勤務時間その他の勤務条件及び厚生福利に関すること」等となっている。しかし、審議した結果については、「消防長（消防局長）に対して意見を述べさせる」ととどまっているから、その実効性に欠けるきらいがある。消防局長は審議結果に何ら拘束を受けることはなく、その一存で採用されたりされなかったりである。消防局の体質改善などは、審議項目としてあげられることは考えられない。

- (3) 以上の通り、問題のある制度であるから、当自治研センターは千葉県下の各消防局に設置されている「消防職員委員会」の実態調査をされ、その問題点と改善すべき点などを提起する取り組みをすべきではないかと思われる。

### 3 「消防職員協議会」の発足と存在意義

上記のように、「消防職員委員会」の制度そのものに問題があるが、松戸市の運用は、その弊害を露わにしていた。

年1回形式的に開催されるだけで、諸課題について真摯に協議された形跡はなく、問題は未解決のまま放置され、消防職員の勤務条件その他厚生福利に関する事項は、ほとんど審議されてこなかったのが実情で

ある。

そのような状況であったことから、松戸市消防職員の有志は、自主的に「松戸市消防職員協議会」を立ち上げ、「消防職員委員会」に提起する案件などを検討して来たのである。しかし、それを取り上げてくれる委員がいなかったのである。

そこで、同協議会は、県内外の他市の協議会と連携し、抱えている諸問題を解決すべく活動をしている。今回のパワハラ訴訟にも大きな力となったのであり、同協議会が発足していなければ、訴訟の提起も困難であったかも知れない。

しかし、この様に重要な役割を果たしている「消防職員協議会」も県内にわずか2つあるだけである。それは、松戸市消防局など当局が「交渉団体」とは認めず、組織の立ち上げが厳しい状況にあるからである。松戸消防当局からも種々の妨害行為を受けている。

### 4 民主党政権の誕生と総務省の団結権承認報道

民主党は、先の衆院選政権公約で、「労働基本権の回復」を掲げたものの、具体的な制度設計は進んでいないのが実情である。

新聞報道によると、総務省は、平成22年1月22日「消防職員の団結権のあり方に関する検討会」の初会合を開いたとされている。委員には、連合及び自治労の幹部も参加しており、団結権の付与の議論が進められ、早ければ秋の臨時国会での関連法案の提出も考えられるとのことである。

当自治研センターは、かかる政府の動きを注視し、消防職員の労働基本権の確立のために具体的な提言をすべきではないかと思う。

連載

# 房総の自治鉅脈

— 第1回 —

夜明けを切り拓いた群像

一般社団法人 千葉県地方自治研究センター

理事長 井下田 猛



本短期連載は、明治初年から太平洋戦争の第2次大戦末にいたる戦前期千葉県の地方自治をめぐる動向などを追跡して、その特質を探ることにしたい。

### 明治地方自治制度の秘訣

1867年の明治維新による新政権は71（明治4）年の廃藩置県を契機に、地方に対する新政策実施機関で行政事務遂行の大区小区制の施行と廃止を行なう。次いで78（明治11）年に郡区町村編成法、府県会規則、地方税規則の実質的な地方自治制度の地方3新法を制定・廃止する（80年の区町村会法も3新法に含む）。

さらに、85（明治18）年に国から派遣の官選知事と官僚支配による地方官官制（勅令）が制定される。そして地方団体法として88（明治21）年に市制町村制、90年に府県制及郡制の制定を招く。この「地方団体法と地方官官制の二元体系」（地方自治研究者・高木鉦作）は、戦前期を通じてわが国地方自治制度の基本となる。

明治地方自治制度は名望家地主層と官僚統

制が結合して、`上から、の行政の推進と統一的な国民支配が推進される。地方制度の整備は内務大臣山県有朋を中心に展開されるが、この間の事情について山県は次のようにいう。「自治制ノ効果ハ、啻ニ民衆ヲシテ其ノ公共心ヲ啓暢セシメ併セテ行政参加ノ知識経験ヲ得シムルカ為メ、立憲政治ノ運用ニ資スル所大ナリトイフニ止マラス、中央政局変動、余響ヲシテ地方行政ニ波及セサラシムルノ利益、亦決シテ鮮尠ナラスト為ス」（『明治憲政経済史編』）。ここには、伊藤博文とならぶ`天皇の国家、創出の演出者であった山県の戦略戦術が凝縮している。さらに、「市町村ヲ以テ其盛衰ニ関係ヲ有セサル無智無産ノ小民ニ放任スルコトヲ欲セサルカタメナリ」（「市制町村制理由」と、有産者参政の思惑が率直・明快に語られている。

### 地方民会の設立と自由民権運動の動向

81（明治14）年の国会開設を求める自由民権運動の高揚に先立って、早くも72（明治5）年から地方民会設立の動きが高まる。地方民会は民心鎮撫の行政上の要請からなされたも

ので、国民統治の観点に立つ行政の諮問機関的性格をもつものであった。

それでも、72年には公議思想の興隆や豪農層の政治的進出を背景に行政遂行の円滑化がめざされて、愛知、宇都宮、滋賀、大津、奈良の諸県とともに、ここ房総では木更津、印旛の両県で地方民会である県議会が開設された。

次いで県内の自由民権運動は、79（明治12）年に結社をみた夷隅の以文会からはじまる。これは「人民ハ全ク幼稚ニシテ政治ナルモノヲ知ラス、政治ハ士族ノ専有物」（『以文会史』）の現状打破から、君塚省三、井上幹らを中心に展開される。以降、翌年には香取郡結佐村の山来建による温知社の組織化、81年に君津郡菱田近義らによる協心社の設立、次いで翌年に千葉町の扶桑共益社、長狭郡奈良原村の浩鳴社、朝夷郡大井村の日進会、同進会、印旛郡木下町の叢談会、さらに尚風社、共親会、共研社、受信会、東京民一社第十二分会などの政治結社が県内各地にあいつぐ。

その多くが地方農村のなかから啓蒙政治結社として設立され、「幕藩体制末期における村方役人層の系譜をもつ豪農層を含めた民権運動指導層による」（石塚裕道「房総地方における自由民権運動の一考察」）で以文会型、と呼ぶものである。他の系譜は、君津の菱田近義らの協心社運動がこれに相当する「新聞縦覧所型」とでも呼称されるものである。これは、新聞無料閲覧による民衆の啓蒙をめざす。当時、新聞の購読人口は限られていたから、農村部における民権運動の担い手は以文会と同様に上層農民であった。民権運動は具体的には政談演説会の観をていしたが、これが臨席している官憲による中止解散を命じられるとすぐさま切り換えられて学術演説会となった。そしてこれらが終了すると、会場は通例、有料の懇親会がもたれた。

県内民権運動の啓蒙者のうち海上郡椿海村

の教師・高野隆の場合、教育の向上と農民の日常生活の向上進展を図ることを一体のものとし、そのためには「官害をのぞき」民権を伸長させねばならないと終世、鋭意努力した。

### 社会主義思想への接近とはじめて衆議院補欠選挙に立候補

越えて日露戦争直前の03（明治36）年に県内各地にタブロイド版8頁の週刊『平民新聞』の読書会・研究会が生まれて、社会主義思想への接近がはじまる。それが印旛郡八生（はぶ）村（現、成田市）の気儘屋を本拠とした北総平民倶楽部、香取郡古城村の北総青年会社会主義研究会、千葉町の千葉羽衣会、日本社会党千葉支部などの結成をみて頻繁に演説会が開催される。

同年8月に幸徳秋水を迎えた東金町八鶴館での社会主義演説会は超満員の盛況であった。さらに日露戦争中の05（明治38）年4月に若き日の荒畑寒村らが反戦運動と社会主義思想の普及を図って、「平民文庫」など8種類の文書をたずさえて、社会主義文書頒布伝道行商で県内を遊説している。

次いで極端な制限選挙におかれていながらも、同年12月に北総平民倶楽部を中心として東海新聞主筆・白鳥健が衆議院補欠選挙に立候補したものの、226票で落選した。（文中、敬称略）。



気儘屋の懇親会で使用された徳利

## 夏の風物詩…茂原七夕まつり

### 茂原市

人口 93,605人  
(平成22年3月1日現在)  
総面積 100.01km<sup>2</sup>  
市の花 コスモス  
市の木 つつじ

茂原市役所 鷗澤 輝光

茂原市の夏の風物詩と言えば、茂原七夕まつりです。毎年7月の終わりの3日間開催され、平成21年は主催者発表で約86万人の方々にご来場いただきました。平成21年で第55回目を迎えた茂原七夕まつりについてご紹介したいと思います。

茂原七夕まつりは、昭和29年に榎町商店会が独自に夏枯れ対策として実施したのが始まりです。この試みは大成功を収め、これを茂原市の夏の一大行事にしようという気運が地元で高まりました。そして、翌年の昭和30年に茂原市観光協会、商店会連合会で構成する茂原七夕まつり実行委員会が設立され、商店街の夏枯れ対策と茂原市の知名度を高めることをコンセプトに、第一回茂原七夕まつりが開催されました。その後、昭和35年（第6回）から実行委員会に茂原市と茂原商工会議所が加わり、茂原商工会議所に七夕まつり実行委員会の事務局が設置されました。

軌道にのりはじめた昭和45年（第16回）からは、七夕まつりの趣旨・企画を一新し、「ふるさとのまつり・市民のふれあいまつり」として、市民が参加して楽しめるという、全市あげての祭典に変わっていきました。

昭和51年（第22回）からは七夕まつりイベントとして「茂原阿波おどり」を大々的に取り入れ、「七夕装飾」と共に、茂原七夕まつりを華々しく開催できるようになりました。現在では、フェスタ会場でのイベントやYOSAKOIおどりなども催されるようになり、

大きなイベントが充実した、いわば「イベント型七夕まつり」となっています。

現在の茂原七夕まつりのコンセプトは、茂原市の観光名物を絶やすことなく次世代に継承し、市民のふるさと意識の高揚を図るとともに、「見て楽しく」、「参加して楽しく」市民あげてのイベントとして盛り上げることです。このコンセプトのもと、茂原七夕まつりは、前述のイベントなどを通じ県内外各地の方々とは交流することにより街の活性化を図るとともに、市民の郷土愛を育てる土壌となっています。



# 国が動かないなら 地方から変える！

## 野田市公契約条例2/26に業務委託入札を実施

### 4月から公契約専任担当を増員配置

全国初の条例は、4月1日から始まる来年度請負業務委託の入札を2月26日に行った。

条例の対象は、工事1億円以上、請負1,000万以上であり4月開始の請負契約の対象は、2月現在で15件（庁舎の清掃業務、清掃工場の運転管理業務、空調点検業務など）、入札はすべて指名競争入札であり、市が定める来年度最低賃金は時給829円（市用務員の水準を基準に算定、千葉県最低賃金より101円高）を上回る賃金などの配置計画案の提出を求め審査を行う。（※なお、実施結果の最新情報では、清掃は市内4か所で14の業者が参加、作業員の時給は全て830円とのこと。）

これに先立ち、野田市は12月24日に業者説明会を行ったが特に質問はなかったとのこと。また野田市では、公契約専任担当を4月より1名増員配置し（管財課契約係）、当初契約だけでなく、点検・調査など実効確保に力を入れているとしている。

「国が動かないので地方から変えていく」

と全国に大きな反響を呼んだ同条例には視察や問い合わせが相次ぎ、2月5日現在で予約も含め、視察は109件うち議員が8割以上の89件、新聞関係12件、自治体関係8件となっている。また、電話での問い合わせは210件を数えている。

全国では、国分寺市が条例化を検討中、江戸川区は、「調達条例」として今議会に提案中である。県内各自治体でも12月議会に、質問が相次いだ。鎌ヶ谷市長などが意欲を示すほか「地方自治法や労働基準法上の課題があり研究する」との答弁にとどまっているところが多く、改めて、政治的リーダーシップが求められるとともに、「地域の社会運動」としての取り組みに加え、研究者や当センターも含めた条例の理論的解明・調査研究（法的論点のほか政治的リーダーシップ、政治参画、公契約の果たす社会的役割、公正労働など多面的研究）の強化が必要である。

# 公共事業に最低賃金

## 千葉・野田市が初の条例

千葉県野田市議会は20日、市の公共工事や業務委託を受注する企業に対して一定水準以上の賃金支払いを義務づける、全国初の公契約条例案を全会一致で可決した。来年度の発注分から適用する。

財政難を背景に公共事業の一般競争入札が広がり、入札価格が低く抑えられるようになった結果、品質の劣化や働き手の賃金低下が深刻になった。野田市の根本崇市長は「国に公契約法の制定を要望したが放置されてきたため、先鞭をつける意味で条例を制定した。他の自治体にも広がることで、国を動かすことを期待したい」と話す。

対象は予定価格が1億円以上の発注工事や1千万円以上の業務委託で、下請け企業にも同様の規制を適用する。違反企業には契約解除などのペナルティーを科す。

同市で1億円以上の公共工事は年平均4件ほど。市は農林水産省と国土交通省が公共工事の積算に使っている労務単価を基準に市長が賃金の最低額を定める予定だ。千葉県内での労務単価は今年度、例えば鉄骨工が8時間1万67

00円、配管工が1万8千円。同市は「労務単価の約8割を基本に考えたい」としている。業務委託では、「市の用務員の初任給」を基準に時

## 全国に波及も

公契約条例の導入に向けた動きは、以前から各自治体で始まってはいた。財政難による価格切り下げのしわ寄せが、入札した企業の働き手の賃金低下につながり、「官製ワーキングプア」批判が噴出した。公共サービスの質の低下への懸念も強まっているからだ。

東京都分府市は07年に決めた調達の基本方針で「適正な労働条件と賃金水準の確保に努めること」を盛り込み、北海道旭川市は08年、「長期的な雇用や労働条件の向上」をうたった「公契約に関する方針」を策定した。

ただ、いずれも理念や努力義務にとどまり、具体的な賃金水準に踏み込んだ例はなかった。国の最低賃金法との関係や、財政支出増加の懸念が背景にある。

兵庫県尼崎市議会では5月、賃金の最低額を市が定め

給829円を想定している。千葉県の今年度の法定最低賃金(728円)よりも100円ほど高くなる。

市と業務委託契約する企業は約80社あるが、まずは清掃や設備の運転管理などを行う約20社に限定する。賃金台帳や給与明細の点検に手間がかかるためだという。

## 戸惑う業者

とした議員提出の条例案が否決された。市側が「法令違反の疑いがある」と反発した。条例推進派の市議は「市は財政負担のアップも気にしたのでは」と見る。

野田市の公契約条例に対しても、受注企業には戸惑いがある。ある建設会社の幹部は「落札価格を下げて、厳しい競争で受注している。従業員の給与まで行政が決めるのは介入のし過ぎだ」と話す。

国レベルでは、「公契約法」を制定しようという動きは鈍い。ただ、民主党は、全労働者に適用される最低賃金を時給800円に引き上げ、全国平均では1千円を目指すなど、低賃金労働者の底上げに積極的な姿勢を示している。これが追い風となって、全国の自治体で公契約条例制定に向けた動きが活発になる可能性がある。

# 一般社団法人 千葉県地方自治研究センターの概要

一般社団法人 千葉県地方自治研究センターは2009年12月10日に一般法人の認可をうけて自治研究をスタートすることとなりました。

当センターでは千葉県における地方自治及び都市問題に関する総合的な調査研究を行うとともに、自治体関係者、学識経験者及び県民の交流によって、地域に根ざした自治体の政策づくりを促進し、地方自治の振興に寄与することを目的とし、諸活動を行います。

## 基本目標

- I. 公共サービス基本法の制定や地域衰退という新たな状況のもと、公共サービスの再生を目指す。
- II. 地方分権を進めるため、基礎自治体の重要性を高め自治体政策づくりを行う。
- III. 活動の理論的基礎を学び、調査研究、情報発信など研究者や市民、議員、労働組合など幅広い交流研究活動を行う。

## 会員を募集しています!

1. だれでも会員になれます。
2. 会員は、以下のとおりです。

個人会員・正会員 1口(年額 5,000円) 賛助会員 1口(年額 3,000円)  
団体会員・正会員 1口(年額 10,000円) 賛助会員 1口(年額 5,000円)

【※一括支払いをお願いします。】

## 特典

### 正会員になると・・・

- ・「自治研センター」機関誌が送付されます。(年3回)
- ・自治研センターの資料が活用でき、調査研究会などに参加できます。
- ・自治研センター主催の学習会・講演会に無料で参加できます。

### 賛助会員は・・・

- ・「自治研センター」機関誌が送付されます。(年3回)
- ・自治研センター主催の学習会・講演会の案内が送付されます。

## ●加入申込みについて

FAX又はメールにて当センターまでお申込み下さい。

会費の種別	個人会員・・・正会員・賛助会員 団体会員・・・正会員・賛助会員	加入口数	( )口
個人 または 団体名	ふりがな	ご住所	〒
職場 (勤務先)			電話 ( ) ファックス ( ) メールアドレス

## ■お問い合わせは

### 一般社団法人 千葉県地方自治研究センター

〒260-0026 千葉市中央区千葉港4-4 千葉県労働者福祉センター5階  
Tel.043-246-0511 Fax.043-246-3918 E-mail:chiba-jk@ubcnet.or.jp

# 編集後記

昨年12月19日に千葉県地方自治研究センターが一般社団法人として発足し、その情報誌「自治研ちば」の発刊にこぎつけることができました。執筆していただいた、研究者、関係者に感謝します。

千葉県地方自治研究センターはこれまで、自治労千葉県本部内の任意団体として活動してまいりましたが、このほど市民に開かれた、県内の地方自治研究の拠点として装いも新たに再出発したものです。

政権交代により日本の政治は大きく変わるものと期待していました。しかし、新聞、テレビで報道されるニュースは我々の期待とかけ離れたものが大半です。とくに、地方自治体を取り巻く状況はますます厳しさを増しており、いまだ明るい展望を持つことができません。

結成総会での、大森先生の記念講演は、久々に溜飲をさげる内容でした。マスコミが道州制の推進などタレント知事の主張などを大きく取り上げる中、住民にもっとも近い基礎自治体の重要性をお話いただき、わが意を得たりの心境でした。ここでは、講演の全文を掲載させていただきました。そのほか、松戸消防のパワハラ事件、野田の公契約条例など自治体に関係する県内でのホットな情報を投稿していただきました。今後も県内の地域情報を取り上げる予定です。また、井下田理事長、宮崎副理事長の連載も予定しています。

この情報誌、年に3回の予定で発刊いたします。当自治研究センターに協力いただいている研究者を中心に投稿していただく予定ですが、地域で活動している方々の広場的な役割を果たしていくのがこの冊子の目標ですので、地域住民の団体、個人の投稿を歓迎します。講演会のテーマについての要望についても歓迎します。ご連絡をいただければ幸いです。

事務局長 高橋 秀雄

## 次回講演会予告

「2010年の地方財政計画」(仮称)について

開催時期 2010年6月中旬予定

### 自治研ちば 創刊号

2010年3月発行

一般社団法人

千葉県地方自治研究センター

〒260-0026

千葉県千葉市中央区千葉港4-4

千葉県労働者福祉センター5階

TEL 043-246-0511

編集・印刷 (株)メロウリンク企画

頒価：500円