

地方分権の意義とその逆行を問う

公益社団法人神奈川県地方自治研究センター顧問 上林 得郎

◆ 2024 自治法改正の概要

2024 年 6 月に改正された地方自治法があまり報道されていないのですが、特に注目したいのは「地域の多様な主体の連携及び協働の推進」です。新たに住民団体を指定するという、今まで考えられなかったようなことが出てきています（「指定地域共同活動団体」）。

地域住民のさまざまなサービスを提供するに当たって、人口減少が激しくなって、さらに自治体の職員そのものが減ってきているというような状況に対し、自治体の業務をいかに円滑に進めさせるかを考えて、市町村が指定することができる団体へ財政的な支援、活動の支援等々、利便性をはかるためと称して法整備を行いました。

さまざまな資源が制約されている現在、それぞれの市町村が連携事業に積極的に関与しながら、公、共、私の連携と言い、下請けではなく自主的な活動をしている組織に、さまざまな業務を移していこうという意図があると思います。地域の課題を共有し、解決するために多様な主体が参加し、連携、協働を図りそれぞれの活動を行っていく枠組みのプラットフォームを、市町村が積極的につくりなさいと言うわけです。つくるかつくらないかは、それぞれ自治体が考えることになりませんが、一定の条件を満たした「指定地域共同活動団体」に、さまざまな意見具申を自治体にするような機能を持たせています。意見具申を通じて団体の意見を市町村の政策決定に反映させる。その団体を自治体が条例で指定して、その団体にさまざまな利便を行っていく。場合によっては、自治体の財産を一部無料で使用させてもいいということも含め、この団体を活用できるようになることが、新たに法律の中に組み込まれています。しかも法律の本文ではなく付則の中に書かれているので、とてもわかりにくくなっています。

さらにこの付則の条文には「指定地域共同活動団体」に指定する場合の条件が五つぐらいあり、特定の機能を持たせるという内容があります。果たしてこれが市民活動の実態として適切なかどうか。最終的には、市町村が条例で位置付けるかどうかに関わってきますが、そういう意味で市町村の議会の役割が、非常に大きくなってくるとおもいます。

実は、この動きは地方制度調査会の答申の中に出てこないのです。恐らく、十分な議論がされないまま出てきたということが、内容を読んでくと分かります。また、10 年前からやってきた地方創生事業がなかなか進



まないなかで、さまざまな研究会を総務省の中につけてきましたが、それらの答申のなかから、この「指定地域共同活動団体」のような制度の話が出てきたのではないかと推測しています。いずれにしても「指定地域共同活動団体」を指定する意義が不明確なため、地域で具体的なさまざまな活動をしている市民団体にしてみれば、なんでその団体だけを指名するのかが問題になってくるし、それが果たして地方自治にとっていいことなのかどうなのか、あらためて考えさせられます。

◆ マスコミはどう報道したか

それから今回の地方自治法の改正で、最大の問題は国が地方自治体へ指示を与える権限を持つことができることを新たに定めたことです。これは非常に大きな問題だと思えます。この改定のポイントは、国と地方の関係は対等、協力であるとの原則を維持すると言いながら、非常事態が起きた場合に国が自治体に対策を指示できるようにしたこと。現行では自治体が違法な事務処理をしたり、個別法に規定がない限り、特別な指示ができないようになっていました。国と自治体との関係は組織が全く違うため、上下関係における命令ではなくて指示が最大の力になります。

今回の改正によって、地方分権一括法で定めた国と自治体との対等、協力関係が主従、つまり主人と従業員のように変わってしまうのではないかと。しかも改正地方自治法に基づき、法的拘束力のある「指示」が出たとき、その要件が非常にあいまいな、ぼやっとした内容であっても拒否すると違法になる可能性があります。これは非常に大きな問題であります。本件を社説で紹介した朝日新聞は、多くの疑問が残さ

れたまま、審議が打ち切られたことに対し非常に強い言い方で抗議していました。自治体が思うとおりに動かないときは、民意を無視しても国が国策を推進する意図が背景にあるのではないかと。かなりうがった見方ではありますが、正確な指摘であろうと思います。毎日新聞も、政権の恣意によって運用されることになるのではないかと、2000年の分権改革一括法を打ち出した国と地方の対等関係が上下に逆戻りしないか、憂慮すべき事態であると述べています。

一方、読売新聞は、緊急時にこそ行政の迅速な対応が必要になる、国と地方のルールとしてあらかじめ国の指揮権を定めておく意味は小さくないと評価しています。中央集権が好きなのです。国は地域の実情を把握できるように、日頃から自治体との意思疎通を密にしておくことが重要だというような社説を掲げていますが、法の中身について細かな報道は一切ありませんでした。

◆第1次分権改革

ここで今回の地方自治法改正の背景にある地方分権改革の経過を簡単にお話したいと思います。

第1次分権改革以前は三つの「ゲン」、権限、財源、人間によって国が地方自治体を支配していました。法律上の権限を国が握り、国の指揮命令の下に自治体が事務を執行する「機関委任事務制度」がありました。県庁でいうと大体8割ぐらいの仕事、市でいうと5割ぐらいの仕事、町村でいうと4割ぐらいの仕事が機関委任事務でした。いわば通達行政、許認可行政でした。

また、ひも付き補助金で国の仕事を地方に押し付

け、国の各省庁の官僚が、自治体の管理職に就く「天下り人事」「地方事務官」制度がありました。これらを改め、国と地方が「対等・協力」の関係になったのが2000年に施行された第1次分権改革であります。一方、これを国が逆にできるようにしようとしているのが2024年の改正ですから、ここがポイントになります。

その後も地方分権ではたくさん改正がありました。ひとつは2004年から2006年の三位一体改革です。①ひも付き補助金と言われていた国庫補助負担金をなくして、②その代わり国の税金を地方に移す財源移譲を行い、③そのことで地方交付税制度改革をする。しかしこの三つの制度改革で地方の財源は増えませんでした。しかも地方交付税が減らされました。これではとても予算が組めないという市町村から悲鳴が上がリ、結果的に市町村合併が進行するトリガーの一つになったのではないかとされています。現在、市町村の数が1718なので、当時より1500も減っています。

それに合わせて議会が少なくなり、議会議員も26,000人も定数が減らされ、地域に政治の場が減ってしまいます。特に合併した市町村では、周辺の地域の過疎化をさらに呼んだのではないかとされます。併せて、あまり知られてないのですが、新地方行政改革指針に基づいて自治体は2005年から09年までの5年間で集中改革プランを作るように言われています。要するに公務員の定員・給与を減らさないと、仕事を民間に委託しなさいというのが、主な内容でありまして、これが非常に自治体にとって苦しい状態を生んでいます。1995年から2010年までで全国の公務員が47万人も減りました。

ものすごい減り方です。自治体には本来、人間が人間をケアする仕事があるはずですが、その機能がなくなることで非常に自治体が疲弊しているわけです。

マスコミはどう報道したか

国から地方への「指示権」を巡る国会審議の主なやりとり	国の「指示権」に関する衆院での主なやりとり
<p>論点1 必要性 立憲・大築紅葉氏 既存の法律で対処できないケースとは具体的に何か 現時点で具体的に想定しうるものはない</p> <p>論点2 歯止め 立憲・藤岡隆雄氏 (指示の前に行う)国と自治体との協議を規定すべきだ 事態は多様かつ複雑で、特定の手続きを必ずとることは難しい</p> <p>論点3 検証 維新・中可宏氏 事前承認や事後報告など何らかの形で国会の関与を規定すべきだ 個別の権限行使のつど義務づけることは機動性に欠ける</p> <p style="text-align: right;">2024.5.15朝日</p>	<p>松本剛明総務相</p> <p>現時点で具体的に想定しうるものはない</p> <p>立憲・大築紅葉氏 既存の法律で対処できないケースとは具体的に何か</p> <p>立憲・岡本章子氏 国と地方の関係の基本原則にのっって見直す。地方自治法の基本的考え方を変えるものではない</p> <p>国民民主・西岡秀子氏 国会の関与が明確に規定されていない。大変問題だ</p> <p style="text-align: right;">2024.5.30毎日</p>

◆第2次分権改革

2009年から第2次分権改革が始まります。第1次分権改革では権限移譲、自治体を縛っているさまざまな法律の中身についてあまり議論がされませんでした。ここから見直しが行われました。「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」によって、10数年毎年のように法律が改正をされています。自治体の自主性を高める方向に進んでいることは事実ですが、特に2015年以降は、自治体から提案をして、それに国がOKと言えば改正をするというような提案制度に成り代わって、現在も進んでいる状況です。

そうした中で出されてきたのが「まち・ひと・しごと創生総合戦略」、いわゆる地方創生です。2014年に消滅可能性都市なるものが注目され、政府がまち・ひと・しごと創生本部をつくって、国が長期ビジョンを作成し、それに基づいて地方版の総合戦略の策定を努力義務化しました。そしてその計画に基づく事業にお金が付いてくる仕組みを作り、2016年までに全部の自治体が地方版の総合戦略を作りました。2040年に出生率を大体1.8に引き上げることが目的にしながら、成長率1.5から2パーセントを見込むといった、絵に描いた餅みたいな内容です。このようにして地方創生が進んだわけですが、2019年に一部改正をされ、さらに岸田内閣になって「デジタル田園都市国家構想総合戦略」に衣替えしています。そして石破内閣になって「新しい地方経済・生活環境創生本部」になりました。

2024年7月18日の朝日新聞に地方創生に関する記事が載りました。東京一極集中に歯止めをかけ、人口減少を食い止めようと10年で1.3兆円も自治体に配ったものの、政府は6月の報告書で「大きな流れを変えるには至っておらず、地方が極めて厳しい状態にある」と総括しています。東京への転入が2014年は9万人ぐらいでしたが2023年には11.5万人に増加しています。

こうした状況を踏まえて中央省庁としては、国と地方は「対等、協力」であるといった関係をもう変えなくてはいけないのではないかと、「協調と連帯」の関係に切り替えるべきであると言い出しました。対等が意識され過ぎ国も地方も協力を忘れがちであった、人口減少時代に見込まれる経営資源の制約などを考えれば新しい「ポイントの切り替え」、つまり「協調と連携」に切り替える時期を迎えつつあると言うのです。国の言うことを地方が聞くような後ろ向きな関係に切り替えることを意味しているわけです。これが今回のテーマにある「逆行」の意味です。

新型コロナウイルス感染対策の経験を踏まえて、総務省自治行政局行政課長が「(公衆衛生上の重大な危機となった)今回の対応で、通常時は別にして、不測の事態に際し、国と地方の間の情報共有や意思疎通について、地方自治体のあり方は、あらためて考えるテーマの一つであろう」と発言しました。行政課長は地方制度調査会の担当です。この人たちは頭の中にはポイントを切り替えて、地方は国の言うとおりにするのがいいと考えていると思われます。地方制度調査会が2018年32次、2022年33次と続いて設置されましたが、その都度さまざまな研究会を総務省がつくって、その答申をよりどころにしてきました。「新型コロナウイルス感染対応に関する有識者会議」などの答申内容を見ると、国全体が「逆行」する方向にすすんでいるのではないかと捉えられます。建前上はきれいに、地方の自主性、自立性を高めるといっていますが本音は違うようです。

◆地方分権改革の後戻りを防ぐために

このような動きは市民も十分に監視することが必要だと思えます。非常事態における国会議員の任期延長などの憲法改正の動きと連動していないか、十分な警戒が必要です。また、財政削減、職員削減で市町村が非常に疲弊しているなか、自治体の自主性・主体性を堅持し、分権改革の意義を保ち続けることができるか。地方分権に「逆行」する動きに抵抗するような意識が、ほぼ失われてきているのではないかと危機を感じています。

非常事態が起きた場合に、「補助的指示」規定が創設され、この規定があるだけで自治体が委縮して、地方が自ら発信して変えていく意識が起きないで、国の指示を待っているような状態に陥る恐れがあると思うわけです。地方自治法改正が2024年9月末に施行されましたが、やはりここには自治体の役割、あり方が非常に大きくなると思います。

市民自治をより豊かにするための様々な活動が活発にされることによって、また自治体に関心を深く持つことによって、自治体への国からの侵害に備えることができます。地方分権改革を後戻りさせない、防ぎきるといような意識を醸成することが必要なのではないかと思います。そのために自治体のあり方、特に地方議会のあり方など、今後も大いに議論していかなければならないのではないかと思います。

(かみばやし とくろう)