

自治総研設立 50周年に寄せて

自治研中央推進委員長
(自治労本部 副中央執行委員長)

山崎幸治



自治総研は、1974年の設立以来、日本において数少ない地方自治に関する専門研究機関として、地方財政や小規模自治体の持続可能性に関する研究、地方自治に関する判例研究をはじめ、地方自治に関する動向をつぶさに追ひ、揺れ動く時代において実証的・理論的な立場から地方自治の確立に比類なき専門性を発揮されてこられました。

自治労が推進している自治研活動においても、自治総研の研究領域と連携することにより、公共サービスの現場において地方自治を実践する自治体職員とアカデミアがつながり、現場や地域を出発点とする自治研活動の可能性を広げ、質的发展に大きく貢献いただいております。また、自治体政策確立の取り組みにおいては、自治総研の積み重ねてきた研究分析に基づく専門的見地から助言をいただく機会も多く、労働や住民の生活に立脚した運動を政策的な次元へと引き上げるうえで、欠かせない存在となっています。

一方で、憂うべき事態にも直面しています。2024年6月に行われた、地方自治法の改正においては、大規模災害や感染症まん延時など、いわば未曾有の事態において、その被害が国民の安全に重大な影響を及ぼすと認められた際、国が地方に対し「補充的な指示」を出せるようにするといった内容が盛り込まれました。このことは、地方分権推進一括法により確立した、自治体に対する国の関与を必要最小限度にとどめるという従来の「一般ルール」を大きく逸脱する自治体への介入であり、コロナ禍の実例を照らしても立法事実がないことは明らかです。自治労はもとより自治総研からも、幾度となく法案に対する懸念を指摘してきましたが、国会における有効な修正もなく、ほぼ当初案通りに成立したことは極めて遺憾であり、地方分権に対する社会的な関心が希薄化していることに危機感を抱かざるを得ません。私ども自治労においても、住民にもっとも近い場所において、地方自治を実践する労働者として地方自治や市民自治の意義を今一度、問い直す必要があると考えております。

戦後、さまざまな変遷をたどりながら一步步実現させてきた地方自治のあり方が時の政権により一方的に歪められ、中央集権が力を増す今日において、半世紀にわたって地方自治の分野に根を張り、研究を積み重ねてきた自治総研の役割や存在は重要性を増しています。

分権時代における地方自治研究の戦略拠点として、強い意志のもと研究を深め続けてきた自治総研の皆様は改めて敬意を表すとともに、今後も、自治総研の持つ強みをいかに発揮され、実践的・革新的な政策研究・政策提言により市民自治の豊かな社会を実現する重要な役割を担われることを強く期待しております。

結びに、「自治とは何か」という普遍的な問いをともに探求し、ひるむことなくたたかい続けるパートナーとして、自治総研のさらなる発展を祈念して、50周年のお祝いの言葉とさせていただきます。

「地方自治総合研究所50年のあゆみ」 の中の一つのエピソード

公益財団法人地方自治総合研究所

顧問 澤井 勝



研究所の事務局のほうから、研究所設立50周年記念なので一文を書けという申し出があって、気が付けば確かに1976年の3月に設立して50年。その中で振り返ってみれば、地方自治をめぐる似たような事態が起こっている。すなわち、一つは総理大臣が弾劾裁判を経てその事務等の代行を行い、さらに訴訟を経て知事を罷免することができる制度があったが、1991年の地方自治法の改正で、代行への裁判は1回になった。これ以降、罷免はできなくなった。

1999年の改正は、「地方分権一括法」によって「機関委任事務制度」を廃止する改革で、国と地方自治体との関係を「上下関係」から「対等・平等」なものに転換するものだった。「第一次地方分権一括法」は475件の法律を改正するもので分権改革はこの1999年をピークにしている。

ところで、研究所としてはこの機関委任事務制度に異議を唱えることがあった。発端は、1985年の7月に国の「行政改革推進審議会（行革審）」が「裁判抜き代行制度の導入を検討すべき」という答申をだしたところにある。これに対して自治総研も事務局を担う形で、「職務執行命令訴訟制度研究会」の準備会を同じ7月に立ち上げている。メンバーは自治総研から阿利莫二、今村都南雄、佐藤英善、他に松下圭一法政大学教授、室井力名古屋大学教授、篠原一東京大学教授、高木鉦作國學院大學教授、新藤宗幸専修大学助教授（肩書は当時）などであった。

この動きは翌86年3月に、行政学、政治学、法律学、行政法学、財政学、などの研究者556名の連名による、「裁判抜き代行制度の導入に反対する研究者の声明」として発表され、内閣総理大臣と自治大臣への申し入れとして結実した。このときは、裁判抜き代行制度導入の動きは、地方制度調査会の段階でストップし、2回あった代行と罷免の2段階の裁判は代行に伴う一回の裁判として維持された。

（地方自治法第245条の8 各大臣は、その所管する法律若しくはこれに基づく政令に係る都道府県知事の法定受託事務の管理若しくは執行が法令の規定若しくは当該各大臣の処分違反に違反するものがある場合又は当該法定受託事務の執行を怠るものがある場合において、文書により、当該都道府県知事に対して、その旨を指摘し、期限を定めて、当該違反を是正し、又は当該怠る法定受託事務の管理又は執行を改めるべきことを勧告することができる。

3項 各大臣は、都道府県知事が前項の期限までに当該事項を行わないときは、高等裁判所に対し、訴えを持って、当該事項を行うべきことを命ずる裁判を請求することができる。

6項 当該高等裁判所は、各大臣の請求に理由があると認めるときは、当該都道府県知事に対し、期限を定めて当該事項を行うべきことを命ずる旨の裁判をしなければならない。）

今回（2024年6月）の地方自治法の改正では、上に見たような分権改革のスキームが逆になっ

ている。分権改革に逆行し、主務大臣の指示権という国の関与が直接に、全体を覆っている。

現在自治体は、自治事務と法定受託事務の二つの事務を担っている。どちらも自治体の事務である。従って国の関与はごく限られているのが現状である。それが分権型自治の在り様として定着しつつある。

幸田雅治神奈川大学教授は、次のように言っている（坪井ゆづる・其田茂樹・自治総研編集『転開する地方自治』。公人の友社。）

「まず第一にそもそも改正法の根拠になる立法事実がないにことだ。また、第2の問題点は、分権改革に逆行するものだ。強い広範な指示権を個別法もなく、いきなり地方自治法上で認めてしまった。これは機関委任事務の考え方にきわめて近い。国と自治体の関係を「上下・主従」にもどすものだ。第3の問題点は、この広範な指示権を国に与えているように見える点だ。そしてこの指示権の濫用の危険性が第4の問題点だ。指示をするかどうか判断するのは各大臣で、手続きは閣議決定だけである。国会の事前関与はどこにもない。これが第5の問題点だ。」

今度の2024年改正は、機関委任事務制度より悪い。機関委任事務制度ならば「職務執行命令訴訟」を起こすチャンスがあり、少なくとも裁判所の判断を求めることができる。今回改正後の代行については裁判抜きで代行が可能になる。行政内部だけの判断で済むのだ。それを可能にする要件は、「国民の安全に重大な影響を及ぼす事態が発生し、又は発生の恐れのある場合」「地域の状況その他の当該国民の安全に重大な影響を及ぼす事態に関する状況を勘案して」と極めて曖昧で、無制限になる恐れがある。自治事務と法定受託事務の区別もない。

「裁判抜き代行制度」は、この半世紀の間に、2度歴史の波の表面に浮上し、2度目に「裁判抜き代行制度」としてピン止めされている。研究所の仕事の一つとしてこの「裁判抜き代行制度」が動き出さないよう注意深く監視しなければならない。

研究拠点の多元化と 発展に向けて

公益社団法人北海道地方自治研究所
理事長 **山崎幹根**



地方自治総合研究所が創設から50周年を迎えるという機会に接することができることは大変喜ばしいことである。改めて言うまでもなく全国レベルで見た場合、地方自治体の活動は大規模であり、あらゆる分野にわたっている。そこに関わる職員、首長、議員の数も極めて多い。地域の社会経済構造の変化や国政からの影響を受け、地方自治に関わる政策や制度は常に変化している。これらを個人で逐一フォローするには相当な手間暇を要する。それゆえ、地方自治をめぐる動向を常に捉えて、その特徴や問題点をわかりやすく明らかにする研究活動を継続的に行い、その成果を発信する意義は極めて大きい。

ところで中央各省・府は地方制度調査会をはじめとした審議会、研究会の場に数多くの研究者や業界関係者を集め、豊富な人的、組織的な資源を動員することによって地方自治に関わる政策や制度形成を行うとともに、その動向を膨大な情報として発信している。さらに、こうした情報が新聞やテレビなどの既存メディアによる報道を通じて拡散されることにより大きな影響力を多くの人々に及ぼしている。しかしながら、近年、地方自治に対する基本的な理解と入念な取材を踏まえた報道が少なくなっている傾向を懸念するのは筆者だけであろうか。

一方、国の諸政策や制度改革の妥当性を主務官庁とは異なる立場から批判的に考察する重要性は益々高まっている。例えば、安倍政権が石破茂氏を担当大臣に据えて鳴り物入りで始めた地方創生の現状と課題を、貴研究所が全国の市町村に対してアンケート調査を行った意義は大きい。そこでは、現場の自治体における地方創生に対する両義的な評価が実証的に明らかにされた。このように、総務省や地方六団体では出来ない調査研究を、地方自治体の現場の目線で行うとともに、多くの研究者が集う拠点を形成することは「知の霞が関一極集中」の是正にも大きく寄与している。

近年、全国の地方自治体では人材確保に苦慮している。特に技術系の専門職員の不足は深刻度を増している。さらに働き始めて日が浅い若手のみならず、中堅クラスの職員が自治体を退職するケースが増えている。終身雇用を前提とした公務員像は急速に過去のものになりつつある。全体的には、都市、地方を問わず普遍的にみられる現象であるが、人口減少地域の自治体で深刻さが増している。こうした状況の下、本来であれば地方自治体が現場に立脚した課題解決型の政策研究を行う必要性はますます高まっているものの、こうした取り組みを行えている自治体とそうでない自治体との格差も拡大している。そのため、貴研究所が単独の自治体では困難な調査研究を行い、成果の共有に向けて発信してゆく重要性はますます高まっている。

地方自治を取り巻く状況は常に変化している。また、地方自治は常に理念と現実をいかに架橋するが問われる分野でもある。貴研究所が今までの50年にわたる実績の上に、今後もさらなる研究活動を深化させ、全国の地方自治の発展をけん引する役割を果たすことを期待したい。

公務員と市民の地方自治を支える 自治総研に期待します

公益社団法人神奈川県地方自治研究センター

理事長 佐野 充



公務員に厳しいといわれているこの時代において、地方自治総合研究所には、地方自治に関する実証的・理論的研究の発展と確立への寄与、全国的な研究交流の促進などの法人設立の目的を超越した日本の地方自治研究の雄としての勇往邁進の活躍が期待されています。

日本では、「住民は、その属する普通地方公共団体の役務の提供をひとしく受ける権利を有し、その負担を分任する義務を有する」と、地方自治法で定められ、この住民のために地方自治体が存在し、そこで働く公務員は、行政区域と住民のための行政サービスを担っています。公務員はさまざまな住民ニーズに応え、安心・安全・快適な暮らしづくりに日々尽くしていますが、今日の地域社会を見渡すと、少子高齢化、経済の成熟化とグローバル化に伴う人的資源不足、財源不足予測などの制約が、地方自治体の運営に大きな影響を及ぼし、公務員を取り巻く労働環境にも大きな変化をもたらしています。

特に、2000年施行の地方分権一括法によって、地方自治は法的権限や裁量の拡大をもたらし、地方自治体への権限移譲の進展、裁量や自立性の拡大が行なわれた一方で、移転財源の削減や公務員数の削減などが行なわれ、地方自治体の姿は、取り巻く社会経済環境とともに大きく変わってしまいました。

現在、日本の公務員数は、先進国の中でも少ないといわれています。高度経済成長期に労働人口が増加しても、公務員数は変わらずに、その後の官僚の不祥事、天下り問題などで制定された行政改革推進法によって公務員は削減され、世界でも稀な小さな政府が形成されています。行政国家化の進展は、高齢化の進展、貧困・教育格差の拡大、労働環境の劣悪化などのさまざまな社会課題に関わる行政業務量を増加させ、公務員の業務負担増、ストレス増などを引き起こしています。

合理的・効率的な行政業務の確立のために、情報通信技術（ICT）化を推進し、業務の効率化をめざし、無駄を削減していく努力は不可欠なことです。公務員数を削減しながら行政サービスの質を担保していくのは現実的に不可能といえます。低成長時代となった現在、経済成長による大幅な税収増加は見込めません。また、全体の奉仕者と言われている公務員も、市民であり、生活者であるため、人件費の削減にも限界があります。経済効率を優先した行政改革の推進には、行政サービスの量と質の低下が伴っていることを住民に理解してもらおう一方で、地方自治体には健全な運営を確立・維持することが切望されています。

まさに、今こそ、地方自治を総括的・実証的に調査・分析・評価し、「健全な財政運営と住民が満足するサービス提供とのバランス」のとれた地方自治の実現のために啓蒙活動を実践し、健全な政策提言を行なう地方自治シンクタンクの抬頭が求められています。

その基柱は、“公務員と市民の地方自治を支える自治総研”です。我が神奈川県地方自治研究センターも地方自治総合研究所から調査・研究上の協力、支援を頂きながら、神奈川のシンクタンクとして活動しています。これまでのご協力とご支援に感謝を致しますとともに、地方自治総合研究所の更なる隆盛を心より願っています。