

# CITIZENS FORUM for RENEWAL

No. 95

1998年5・6月号

(社)行革国民会議 東京都千代田区麹町2-3 麹町ガーデンビル9階 電話03-3230-1853 FAX3230-1852

## 行革国民会議ニュース

### 市民立法機構、第2回総会を開催

さる5月29日、市民立法機構の第2回総会が開催されました。昨年5月の設立からちょうど1年が経過したことになります。総会は、まず、キックマン社長の茂木友三郎氏から、「日米に見る市民・企業・社会」と題する講演があり、そのあと、活動報告・総会議事、最後に討論という段取りで進みました。

茂木社長は、アメリカでの工場建設の際に町や郡との折衝で経験されたことを引きながら、民主主義の実現のためには地方自治が必要であり、その地方自治とは分権だけでなく「草の根民主主義」が不可欠であることを強調されました。(講演内容は次号掲載予定)

総会議事では、まず98年度の活動としては 各種プロジェクトの推進と成果の発表、 諸グループとの連携強化、 情報センターとしての機能の充実、 参加者の幅の拡大と財政基盤の確立の4本柱を中心とすること、 予算は前年度実績並みとすること、 運営委員も前年度と同じメンバーとすることなどが決まりました。行革国民会議は、引き続き「市民運動全国センター」と共同事務局を引き受けます。

そのあと、NPO法や情報公開法案について山岡義典日本NPOセンター事務局長、三宅弘自由人権協会事務局長から報告があったあと、市民立法機構としてのこれまで1年間の活動として、リターンブル瓶普及プロジェクト(容器製造時負担金制度)、男女共働社会研究会、寄付のあり方を考える懇談会の検討状況についての報告が行われました。

容器製造時負担金制度については、これまで何度か事業者も含めた関係者との話し合いを行い、また、昨年秋にはシンポジウムも開催しましたが、そろそろ市民立法機構としてははっきりした案を提示する段階に入ったところです。このプロジェクトの責任者は小塚尚男コミュニティクラブ生協理事長です。

男女共働社会研究会は、袖井孝子お茶の水女子大学教授を座長として女性の税金・年金制度の改革案の検討を行ってきましたが、税も年金も個人単位を原則とする内容の「議論のたたき台」を席上配布いたしました(後掲)。今後、これをさらに練り上げていく予定です。なお、この研究会は行革国民会議が担当しています。

寄付のあり方についての懇談会は、以前、松下電器の社会文化部におられた土井智生氏を座長として、企業だけでなく個人から市民活動に寄付などがもっと行われるようにするための方策を議論していますが、いまのところ、個人の寄付に対してその半分を税額控除する案が有力となっています。

これらの検討結果は、単に研究成果を発表するのではなく、法案にまでつくりあげることが必要です。今年度はそのための試案を発表する段階になりました。

次いで、市民レベルで立法をめざして活動しているグループからの報告が行われました。すでにこんなに多くの市民立法活動が行われているのかと、改めて驚いた次第です。項目だけ挙げますと、

自治基本法(自治基本法研究会) その内容は後掲

地球温暖化防止活動推進法(温暖化防止に関する市民立法をすすめる会) その内容は前号で紹介

犯罪被害者保護法(渋谷登美子埼玉県嵐山町会議員)

道路運送法の一部改正:移送サービス(移動サービス市民活動全国ネットワーク) 障害者などの移送援助でガソリン代などの支払いを受けると、白タク扱いになってしまうことを防ぐ

こうした各グループの報告の後、市民・企業・政府のセクター間協議をどう進めるかというテーマで議論に移りましたが、問題の提示が抽象的だったことと絶対的に時間が足りなかったため、実質的な議論にはならず、今後の宿題となりました。

なお、この討論に先立ち、市民立法機構としてのスタンスを示すものとして、以下のポジションペーパーを発表しましたので、ご参考までに掲げておきます。

## 確かな足場を築くために

1998年5月29日  
市民立法機構

政界、経済界から教育現場、家庭内にまで閉塞状況が広がるなかで、私たち市民が自ら立法に取り組むために立ち上げた「市民立法機構」は、発足二年目を迎えた。さまざまな障害を乗り越えて、市民立法で八方の壁を一つ一つ突破する実績を示していかなばならない時が来ている。

市民立法機構は、分断されがちな市民のエネルギーを「立法」に向けて結集するためにつくられた。一つには、いわゆる「市民団体」が狭い殻に閉じこもらずに、広く市民の支持を得てお互いに協力し合えるように。さらには、企業や労働組合などの組織とも十分に連携していけるように。そのことによって、立法を、自分の専管事項であるかのようにふるまっている越権的官僚機構から、本来の立法者である国と地方自治体の議員たちに取り戻すことを目指している。

立ち上がりからのこの一年、市民立法に向けて画期的な変化が次々に起きている。各種の立法テーマごとに、市民団体から手づくりの法案が議員の手に持ち込まれている。市民立法を本格的に進めていくための好条件もつくられている。NPO法が成立し、情報公開法も成立に向いつつあることなどである。いずれも市民が長い間成立に向けて努力を続けてきた法律である。NPO法によって、市民による各種の活動に対する社会的支持が得やすくなり、老人介護や環境保全などの仕事を市民が行政に代って自ら進めていくための足場が広がるだろう。また、情報公開が制度化されることで、各種の行政を官庁まかせにせず、市民が十分に監視し自ら参画していくきっかけが生れるだろう。これらによって、個々の市民や企業が必要とする法律、条例を自らの手で立案するために必要な知識、経験が蓄積されていくに違いない。

とはいえ、立法に対する官僚の越権に、十分対抗できるだけの条件が整ってきたわけではない。NPO法にしてからが、「NPO」のお墨付きは官僚からもらわねばならず、悪くすればこれまで以上に官僚の手の内に抑え込まれてしまいかねない。そして、私たちの立法への期待をつなぐべき国会の情勢は、むしろ市民勢力の後退さえ感じさせる。

市民の日々の願いと未来への夢を、立法というかたちで結実させていくため、私たちの「機構」は誰よりも市民の信頼を得なければならない。また企業とも、より近くより深く連携していかなばならない。したがって、「機構」の存在自体とその活動を、まず知ってもらわねばならない。二年目を迎えて、私たちは日本の経済、政治に対する国際社会の信頼な失墜させる元になった官僚統制の撤廃に力を入れ、国から地方への分権を進めることによって、より身近なところで立法過程に踏み込んでいけるようにしていきたい。NPO活動を本格的なものとしていくための税制改革も進めていきたい。分権などによるこうした条件整備を進めながら、これまで取り組んできた「容器製造時負担金制度」「男女共働社会」「寄付金制度による市民活動のテコ入れ」や京都会議後の地球的課題である「温暖化防止活動推進」について、具体的な法案作りを進めていく。

各種の課題に取り組んでいく過程で、政府、企業、そして私たち市民の三者それぞれの役割と拮抗関係が明確になっていくだろう。しかし何より大切なのは、この三者がお互いに足を引っ張り合うのではなく、それぞれの役割を活かして連携できるようにすることである。私たちはこの連携のための場を次々につくりながら、「市民立法」へのより確かな足場を築いていきたい。

## 市民立法機構98年度活動計画

1 設立後3年を基礎固めの時期とすれば、その中間にあたる98年度は、97年度から開始した活動をさらに定着させることに力点を置く。

2 具体的には

各種プロジェクトの推進と成果の発表

97年度から開始したびんのリターナブル化、男女共働社会建設、寄付税制については、とりあえずの成果をまとめ、試案として発表する。

また、市民立法機構として取り上げるべきプロジェクトがあれば、新規プロジェクトとして取り上げる。とくに、中央政府レベルだけでなく、自治体レベルにおける政策提案とその立法化を念頭に置く。

諸グループとの連携

情報公開法、NPO法、自治基本法など様々な分野において活動している諸グループと連携をとり、互いに協力しながら、その実現をめざす。

さらに、経済界、労働界、マスコミ、研究者など、さまざまなセクターと常時コンタクトをとり、情報交換につとめる。中央政府や自治体の政治家や官僚との接触も必要に応じて行う。

情報センター機能の充実

情報センターとしての機能を強化・充実し、様々な市民活動の結節点をめざす。関心テーマについての立法府や行政府の動向、自治体と市民の動きについても、情報をあつめ、分析する。

参加者の幅の拡大と財政基盤の確立

様々なセクター、分野、年齢層のひとつひとつが活動に参加できるように、工夫をこらす。財政基盤についても、おおまかなメドをたてる。

以上

## 97年度決算、98年度予算

収入の部

費目	97年度決算	98年度予算
会費	710,000	800,000
総会・交流会 参加費	218,000	160,000
運営委員会参加費	121,840	180,000
寄付懇談会参加費	16,000	50,000
行革国民会議協力金	825,000	900,000
雑費	2,249	-
前年度繰越金	-	642,500
合計	2,273,089	2,732,500

支出の部

費目	97年度決算	98年度予算
事務管理費	92,396	150,000
郵送費	32,570	100,000
運営委員会会場費	118,076	180,000
設立総会会場費	321,667	200,000
寄付懇談会会場費	15,800	
交通費	45,830	500,000
冊子印刷費	89,250	300,000
総会記録費	50,000	
借入金返済	40,000	
調査委託費	0	400,000
雑費	0	2,500
事務局人件費	825,000	900,000
合計	1,630,589	2,732,500
次年度繰越金	642,500	0

なお、このほか、事業委託として「立法ウォッチングに関する調査」が別会計としてある。(97, 98両年で80万円)

## 男女共働社会の建設をめざして（議論のための叩き台）

1998.5.29

男女共働社会研究会

男女共働社会研究会の参加者は次の通り。このペーパーは97年12月から6回検討を重ねてきた結果の中間的総括である。

有馬真喜子（横浜市女性協会理事長）、大沢真知子（日本女子大学教授）、逢見直人（ゼンセン同盟中央執行委員）、城戸喜子（慶応大学教授）、斎藤昌二（三菱化学顧問）、神野直彦（東京大学教授）、袖井孝子（お茶の水女子大学教授：座長）、並河信乃（行革国民会議事務局長）、前田正子（ライフデザイン研究所副主任研究員）

### 1 問題のとらえ方

\* いわゆる専業主婦にたいする税金（配偶者特別控除）や年金（3号被保険者）の扱いについて、議論は大きく分かれている。専業主婦に対する過度の優遇であり不公平であるとの議論がある一方、内助の功を認めるべし、収入のないものから徴収すべきではないなど、さまざまな意見がある。

\* 私どもの研究会は、スタートとしてはこうした是非論をとりあげることから議論を開始したが、議論を重ねていくうちに、以下のような発想での検討を行うことが必要であるということになった。

男女共働社会の建設

女性だけの問題ではなく、老若男女をとわず、これからの社会をいかにみんなで支えていくかという発想に立つ

人生選択に中立的な制度の設計

ねたみや羨望の議論ではなく、これからの時代においてさまざまな人生選択が制度によって束縛されることのないようにする

新しい家族、新しい職場の創設

税や年金の分野の損得だけの議論ではなく、これからの時代における就労形態や企業・家族のあり方を構想する

新しい市民社会の形成

さらに、個々人の利害損得の問題を越えて、これまでの日本社会の歪みを正して、いかに新しい市民社会をつくりあげていくかという発想に立つ

\* そのような発想にもとづいて、以下、基本的な考え方を議論のための叩き台として提示したい。

### 2 男女共働社会の実現

\* 時代の変化

時代は大きく変化しつつあり、その中で対処していくためには、人生設計についての新たなコンセプトが求められている。

いくつか例示をあげるならば、

少子高齢化時代の到来は、一面において介護の負担などの深刻な問題を引き起こしているが、他方では長期にわたる育児からの解放、老後も含めた自由時間の拡大など、女性の人生設計の自由度を大幅に拡大している。これをいかに個人的にも社会的にも活用するかが重要な課題となっている。

企業環境は一層厳しさを増しており、企業の倒産・リストラなどは日常のこととなった。こうしたなかで、ひとりの稼ぎだけに依存している家計は不安定なものとなり、夫婦で働く家計の共働化が必要となってきた。また、国・自治体の財政難によって、これからの税・保険料負担増は免れず、そのためにも共働化が家計においても社会全体においても必要となっている。

男女を問わず、高学歴化、価値観の多様化はさらに進み、結婚や就職を絶対視する考え方から、人生のいくつかの選択肢のひとつとみなす考え方に変わってきている。企業においても、従来型の終身雇用制、年功序列型賃金体系の維持は、経営の弾力性を確保するためにも、優秀な人材を確保するためにも見直す傾向が強まっている。

市民意識も次第に高まりつつあり、これまで参加していなかった人々の中にも、ボランティアなどの活動に対する関心や参加意欲も次第に強まりつつある。

#### \* 新しいコンセプト

こうした流れをとりあえず整理すれば、人生選択の自由化、組織からの自立ということになる。別の表現をすれば、対等な夫婦の実現、会社からの自立の実現である。しかし、その実現を、既存制度の厚い壁が阻んでいることも事実である。したがって、これからの課題は、この壁をいかに突き崩すかである。

個人の自立は社会の崩壊を意味するものではない。「まず組織・家族ありき」という考え方を脱し、自立した個人がいかに相互に協力し連帯して新しい家族、職場、社会をつくりあげていくかが課題である。

### 3 制度の壁

#### \* 税制

税制におけるいわゆる103万円の壁の問題は、これがあるために女性の就労を制限し、また、低賃金の温床となり、これが女性の経済力の向上を阻害して、自立を妨げる結果となっている。

いわゆる専業主婦控除制度（配偶者特別控除制度）は、ひとまずこの壁をなくす効果はあるが、専業主婦にだけ内助の功を認めるという考え方は、これからの夫婦共働社会に馴染まない考え方である。しかも、比較的余裕のある所得層に対する優遇措置となっており、負担の公平の観点からも問題があり、かえって混乱を生じさせている。

#### \* 年金制度

妻は夫の年金によって生活を支えられるというのが現行制度の基本的考え方である。したがって、妻に対する遺族年金の支給はあくまで夫の最後に生活をともにしていたことが前提であって、長年ともに生活を支え合ってきたとしても離婚すれば受給権はない。これでは、対等な夫婦とはいえない。

3号被保険者制度は、離婚したとしても無年金にならず老齢基礎年金だけは受け取れるように導入された制度であるが、これで妻の権利が十分保障されたとはいえない。しかも、保険料を支払っている共稼ぎや独身の女性からは不公平であると批判の対象となっている。

年収が130万円を越えると3号被保険者の資格はなくなるので、この水準以下に主婦の就労を制限する結果ともなっている。

#### \* 給与体系

企業で配偶者手当を支給している場合には、103万円の非課税限度枠が基準となっている場合が多く、これもまた、税や社会保険料とともに、主婦の就労を制限する結果を生んでいる。

男女を問わず、会社からの自立を妨げている要因は多い。年功序列型賃金体系、分立した年金制度、退職金制度、企業年金制度などは、組織に従順なものに対しては優遇し、そうでないものには冷たい仕組みである。

しかもこのような制度は会社人間を再生産し、長時間労働とあいまって家庭を崩壊させ、今日の少子化問題、青少年の非行問題などの一因となり、さらには地域社会・市民社会の形成を歪めている。

#### \* 伝統的家族観

税制や年金制度以上に重要なのは、妻は家にいるべしという伝統的な家族観である。職場についての考え方はすでに大きく変わりつつあるが、家族についての考え方はそれにくらべて遅れている。

育児や介護などの問題は社会的な連帯によって解決すべきであって、これを主婦の役割とし、そのための制度を設ける考え方はとるべきではない。

## 4 制度の変革

### \* 設計思想

今後の税や社会保障の制度設計を行うにあたっての指導理念は「人生選択の自由の確保」である。具体的には、「個人単位の税・社会保障制度」、「年功序列賃金体系、終身雇用制度の見直し」ということになる。長時間勤務の是正、すなわち時短も重要である。これによって初めて、自由と連帯とが調和した、新しい時代にあった家族の構築、職場、さらにはコミュニティ・市民社会の形成も可能となる。

### \* 税制改革

勤労所得については個人単位の課税を徹底し、扶養控除は存続させるとしても、配偶者特別控除は廃止する。なお、自営業などのいわゆる「共働き」世帯については現在の専従者控除を認め、重課を防ぐ。

103万円の壁の問題の解決のためには新たに特別家族扶養控除制度（仮称）を導入し、その対象者（1名に限る）の所得が103万円を超える場合に限り、所得に応じて38万円から段階的に減額される控除枠（消失控除）を設けることとする。

なお、資産性所得については負担の公平を図るため、世帯単位課税（夫婦合算課税）を復活させる。

### \* 年金制度

年金制度も個人単位とし、2分2乗方式を導入して、夫婦の年金権をそれぞれ独立させる。使用者側の負担には変更を加えない。これにともない、3号被保険者の問題は解消し、また、遺族年金制度は不要となる。

年金のポータブル化を図る。これにともない、報酬比例部分は積み立て方式に移行する。

（健康保険や介護保険、130万円の壁の処理については、さらに検討する）

### \* 企業改革

給与体系など企業内の改革は労使交渉のmatterであるが、時代の流れに沿った改革が進められることを期待する。

パートタイム労働者や派遣労働者などについては、給与などの均等待遇を徹底するとともに、社会保障面では正規雇用労働者と同じ権利と義務が認められるようにする。以上

## 資料

- 住民が自治体を設立する -

## 地方自治基本法構想

< 新世紀にかけての分権型社会の制度設計 >

さる5月29日、（財）自治総合研究所と自治労が事務局をつとめる自治基本法研究会は、地方自治基本法構想を公表しました。また、同日開催された市民立法機構第2回総会においても、研究会の主査である辻山幸宣中央大学教授からこの紹介がありました。

国民会議でも、自治基本法制定の必要性をかねてから主張し、その試案もいくつか出しておりますので、今回のこの構想は十分検討していきたいと考えておりますので、ご参考までにその法案と提案理由、逐条解説の冒頭部分を掲載いたします。さらに詳しくお知りになりたい方は、自治労本部政治政策局（電話 03-3263-0274）にお問い合わせください。国民会議の事務局でも結構です。

なお、自治基本法研究会のメンバーは次の通りです。

代表：篠原一（東京大学名誉教授・政治学）兼子仁（東京都立大学名誉教授・行政法）佐藤英善（早稲田大学教授・行政法）今村都南確（中央大学教授・行政学）

ワーキング主査：辻山幸宣（中央大学教授・行政学）加藤幸雄（地方政府研究者）北村喜宣（横浜国立大学助教授・行政法）小原隆治（成蹊大学助教授・行政学）澤井勝（奈良女子大学教授・財政学）白藤博行（専修大学教授・行政法）原田一明（國學院大学助教授・憲法）人見剛（東京都立大学助教授・行政法）

## 提案にあたって

地方分権推進委員会が4次にわたる勧告を出し、これらに基づく地方分権推進計画の閣議決定が今まに行われようとしている。第五次勧告も予定されているが、ともかく20世紀の世紀末に始まった地方分権改革はひとつの区切りを迎えたといえよう。今次の分権改革の最大の成果は、明治以来100年余にわたって存続してきた機関委任事務制度の廃止を実現したことにつきてであろう。機関委任事務制度の廃止により、原則自治事務、例外法定受託事務の事務区分が確定した。自治事務に対する国の必要以上の関与が残った不満はあるが、国・地方および都道府県・市町村間の対等・協力の新しい関係が確立されたことはまちがいない。国の関与のルール、係争処理システムも準備された。必置規制、権限委譲、補助金・税財源配分などは不十分であったが、抜本改革に向けた一応の道筋が敷かれたといってよい。これらが21世紀にかけて地方自治の新たなスタート地点となるであろう。

しかし改正される予定の地方自治法でも、自治制度を細部にわたり画一的に律してきた管理法的な仕組みはそのまま温存されることになる。本来、自治とは、市民が自己決定の主体となり、その責任もまた自ら負うものである。市民が自治体を設立するという発想こそ、地方自治の基本に据えられなければならない。そのためには、地方自治法は部分改正にとどまらず、当然にも抜本改正が必要となる。住民投票制度による住民の自己決定権の保障、オンブズマン制度の導入、住民参加の拡充、自治体議会の議長による議会招集権の確立、議員の議案提案権の確立など議会権限の強化、外国人の地方公務員採用、外国人の地方参政権保障、地方選挙への多様性導入、議会・首長制度の選択制、自治立法権の最大限保障など新たな自治制度として実現されるべき課題が山積している。

こうした観点から、自治労と自治総研は、1997年10月に自治基本法研究会を設置し、7か月間18回にわたって現行地方自治法の全面的検討を行った。その結果、地方自治法の上に、地方自治の基本原則と制度的原則を定めた「地方自治基本法」が必要である、という結論を得た。以下の地方自治基本法の構想は、その論議の成果であり、21世紀にかけた地方自治制度の新たな制度設計を試みたものである。これを契機に市民、自治体議員、自治体関係者をはじめとして各界各層で地方自治の活性化の論議が高揚し、次期通常国会が文字どおり分権国会となることを期待したい。

1998年5月29日  
自治基本法研究会

## 地方自治基本法案のあらすじ

この基本法は次のような観点で作成された、

市民自治を基本にすえた地方自治制度であること

個性豊かな地域社会の形成は、自立した自治体と市民の自主的な活動によって促される。自治体は、自らの責任と判断で地域の政策を決定し実施できなければならない。この決定権の根拠は市民の信託にあり、その責任は市民に対して負うものである。機関委任事務制度の廃止とはなによりもまず、市民と自治体の関係の再構成を意味している。市民が自己決定の主体となり、その責任もまた自ら負う社会の実現こそ、分権改革の第一の柱である。現行地方自治法は、市民による決定および決定への参画について消極的である。近年注目されている住民投票制度の採用や直接請求制度の見直しなど、市民自治の原理を基本にすえた地方自治の制度設計が必要である。この観点から、「住民が自治体を設立する」ことをまず宣言している。

真の二元代表制を実現すること

機関委任事務制度の廃止は、日本国憲法の予定した議会と長の間を二元代表原理のもとに再構成することを求める。いい換えれば、この国にはじめて二元代表制政治システムを構築することになるのである。現行地方自治法は、機関委任事務の執行権限を背景に、長の議会に対する優位性を制度的に保障している。

議会の招集権が長に属し、議会自身の意思で議会を開けないのはいかにもおかしい。また、議会による長の不信任議決とこれに対抗する長の議会解散権は、二代表制の原理に抵触するおそれがある。予算の調製権が長に専属しているのも、課税・予算配分という議会の最重要機能を損なわせている。このような現行制度に代えて、議会を自治体における立法機関として正當に位置づけ、その機能を十分に果たしうるような制度を設計することが必要である。そのために現行法は予定していない議会の組織権（議会オンブズマンなど）も確立されなければならない。こうして自治体議会が住民による公共性づくりの核となっていくことが展望されている。

#### 地方自治制度の多様性を高めること

地方分権の究極の目的は、地域の自己決定により個性的で多様なまちづくりを可能にすることである。それは同時に、地域の事情に見合った自治体運営を行うことができるようにすることでもある。地方自治法は自治体の組織と運営のあり方をこと細かに規定しており、しかも人口300万を超えるような大都市から数百人の村まで、基本的には同一に扱われている。自治体の憲法ともいべき自治基本条例の制定権を保障し、多様な「信託のかたち」を形成することを可能にする。例えば、議員や長の任期が全国一律に4年であるべき理由はなく、選挙権・被選挙権も自治体によっては例えば18歳から認めてもいいはずである。また、起債を起こすときには必ず住民投票に付さなければならないなどの義務的住民投票や、拘束的住民投票を自治基本条例で創設することも考慮されていい。多様な仕組みを住民合意で創りだしていくことができるようにする。

#### 自治体行政の公正・透明性を確保すること

分権勧告の具体化は自治体行政の権限を強化することになる。この権限は住民によって十分にコントロールされ、公正で透明な行政を実現していくための制度を設計する。情報公開に止まらず、会議もまた公開される原則が確立され、議会による監視に加えてオンブズマン制度等による住民監視も制度的に確立される必要がある。これは自治体行政の住民に対する責務であると同時に住民の自治責任でもある。例えば、計画の決定手続きに住民が参画することを権利として保障することが、決定における住民の責任を明らかにすることでもある。

#### 日本国憲法に準ずる基本法であること

日本国憲法第92条は自治体の組織及び運営に関する事項は「地方自治の本旨に基いて、これを定める」として国の立法に対する制約を課している。だが、実際には国の法令の改正により自在に自治体への新たな義務の追加が行われ、あるいは自治体と国との対等関係が歪められることがある。現行の法体系でこれを抑止することは難しい。そこで、「地方自治の本旨」を具体化する基本法を制定し、各省庁が所管する個別法の改正にあたってはこれに違反してはならないという立法制約を国会自らと法令所管省庁に課す必要がある。地方分権推進計画に基づく改正および今後の新規立法もこの基本法の範囲で行われることが要請される。地方自治法の改正ではなく、新たに「地方自治基本法」を制定しなければならないと考える理由はここにある。

## 地方自治基本法案

### 前文

われらは、日本国憲法において、地方公共団体（以下これを「自治体」という。）の組織および運営に関する事項は「地方自治の本旨」に基づかなければならないことを定めた。

人類の歴史的経験が教えるように、平和で民主的な国家と社会は、個人の尊厳を重んじ、その意思を反映した個性豊かで生き生きとした自治体および住民の自主的な活動によって支えられなければならない。

われらは、そのような国家と社会のあり方が「地方自治の本旨」であり、地方分権の推進とはそのような「地方自治の本旨」の実現と具体化であると考えらる。

ここに、日本国憲法の精神に則り、地方自治の原理を明示して、新たな世紀にかけて日本の地方自治を確立するため、この法律を制定する。



## 第1章 総則

### 第1条(目的)

この法律は、地方自治の基本原則とその制度的な基本原則を定めることにより、日本国憲法第92条に定める地方自治の本旨を実現することを目的とする。

- 2 地方自治法その他の地方自治に関する法令は、本法が定める基本原則に基づいて具体化されるとともに、自治体が定める自治基本条例その他の自治立法によって多様に実現されなければならない。

### 第2条(自治体)

住民は、地域公共の安全、健康、福祉および環境を保持するとともに、個性ある地域社会の形成と発展を目的として、自治体を設立する。

- 2 自治体は、住民の信託に基づく統治団体であり、国から独立した法人格を有する。
- 3 自治体は、市区町村および都道府県とする。

### 第3条(自治体優先の原則)

自治体は、前条第1項の設立の目的を達成するために、必要なすべての事務を処理する。

- 2 国は、国際社会における国家としての存立にかかわる事務、全国的に統一して定めることが望ましい国民の諸活動または地方自治に関する基本的な準則に関する事務、全国的規模・視点から行われなければならない根幹的社会資本整備にかかわる基本的施策および事業の事務に限り、これを担うものとする。

### 第4条(自治体運営の基本原則)

自治体は、民主的かつ公正・透明で効率的な運営を旨とし、その活動および情報の公開と、住民の参加を図らなければならない。

### 第5条(地方自治にかかわる法令のあり方および解釈の原則)

自治体の組織と活動に関連して制定される法令は、地方自治の本旨に適合し、かつ第3条の趣旨に沿ったものでなければならない。

- 2 国は、法令において全国的な基準を設定する場合においても、自治体がそれぞれの地域の特性に対応できるよう、法律またはこれに基づく政令によりその具体化を条例に委任し、または条例で基準等の付加、緩和、複数の基準からの選択等ができるよう配慮しなければならない。
- 3 自治体の組織と活動に関連して制定される法令は、地方自治の本旨および第3条の趣旨に基づいて、これを解釈および運用するようにならなければならない。その際には、各自治体の自主性を重んじなければならない。

### 第6条(自治基本条例)

自治体は、自治基本条例を定めることができる。

- 2 自治基本条例は、自治体の基本原則を定めるとともに、住民の権利義務および自治体の組織に関し、次に掲げる事項について、定めることができる。
  - 一 その自治体の選挙の種類、選挙権・被選挙権の資格要件
  - 二 自治体議会の議員および長の任期
  - 三 自治体の議会と長との関係
  - 四 住民総会の設置
  - 五 拘束的住民投票事項の創設
  - 六 その他法律の定めるところにより、自治基本条例で定めることができることとされた事項
- 3 自治基本条例は、その自治体の住民の投票においてその過半数の同意を得なければ、自治体はこれを制定し、または改廃することができない。

## 第2章 住民の権利および義務

### 第7条(住民)

市区町村の区域内に住所を有する者は、その市区町村およびその市区町村が存する都道府県の住民とする。

- 2 市区町村は、法律の定めるところにより、その住民につき、住民たる地位に関する正確な記録を常に整備しておかなければならない。

### 第8条(選挙権)

住民は、地方自治法または自治基本条例の定めるところにより、その自治体の選挙に参加することができる。

### 第9条(情報および会議の公開請求権)

住民は、条例の定めるところにより、その自治体の保有する情報およびその自治体が開催する会議の公開を請求することができる。

### 第10条(住民参加権)

住民は、条例等の定めるところにより、その自治体の施策の決定および実施の過程に参加し、意見を表明することができる。

### 第11条(直接請求権)

住民は、地方自治法の定めるところにより、その自治体の条例および規則の制定または改廃、自治体議会の解散、自治体の議会議員または長その他の役職員の解職、ならびに事務の監査を請求することができる。

### 第12条(住民投票権)

住民は、地方自治法または条例の定めるところにより、その自治体にかかわる重要な事項に関する住民投票に参加することができる。

#### 第13条（公共サービス享受権）

住民は、地方自治法および条例等の定めるところにより、自治体が住民の福祉を増進する目的をもつて行う公共サービスを等しく受けることができる。

#### 第14条（住民訴訟の提起権）

住民は、地方自治法の定めるところにより、自治体行政機関その他の組織および職員の違法な財務会計上の行為の是正、および自治体の損害に係る賠償等を求める訴訟を提起することができる。

#### 第15条（納税の義務）

住民は、条例の定めるところに基づき、納税の義務を負う。

### 第3章 自治体の権能

#### 第16条（自治立法権）

自治体においては、その処理する事務に関し、条例および規則を定めることができる。

#### 第17条（自治行政権）

自治体は、第3条第1項の事務を、自己の判断と責任において自ら定め、自ら処理する。

2 自治体は、第3条第2項に基づき国の義務に属する事務を、住民の利便性または地域的な事務処理の必要性の観点から、法律の定めるところにより、受託して処理することができる。

3 前項の事務を処理するために要する経費は、自治体が負担する義務を負わない。

4 第2項の規定により自治体が受託して処理する事務は、地方自治法に定める。

5 自治体は、その処理する事務について、議会の議決を経てその地域における総合的かつ計画的な行政の運営を図るための基本構想を定め、これに即して行うようにしなければならない。

#### 第18条（自治組織権）

自治体は、その組織および地方公社その他の組織を、自己の判断と責任において、編成することができる。

#### 第19条（自治財政権）

自治体は、自己の判断と責任において、その事務を処理するのに必要な財源を確保し、その財務事項を決定することができる。

#### 第20条（自治人事権）

自治体においては、自己の判断と責任において、その処理する事務を効果的に遂行するため、その職員の職責および身分にかかわる措置を行うことができる。

### 第4章 自治体の組織

#### 第21条（自治体議会）

自治体に立法機関として議会を置く。ただし自治体は、自治基本条例に基づいて、選挙権を有する住民の総会を設けることができる。

2 自治体の議会は、住民を代表する選挙された議員によって構成される。

3 自治体の議会は、条例を制定または改廃すること、予算を定めること、決算を認定することその他の事項を議決するほか、行政が適正に行われることを確保するための行政統制権および調査権等を有する。

#### 第22条（自治体の長）

自治体の長として、市区町村に市区町村長を、都道府県に知事を置く。

2 自治体の長は、住民の代表である。

3 自治体の長は、その自治体の自治体行政機関を統轄し、自治体を代表する。

#### 第23条（自治体の議会と長との関係）

自治体の議会とその自治体の長は、相互に抑制し、均衡を図り、住民の信託に応えなければならない。

#### 第24条（自治体の議会議員、長およびその他の自治体行政機関の選挙）

自治体議会議員の選挙、定数、任期およびその他の事項は、法律または自治基本条例でこれを定める。

2 自治体の長およびその他の自治体行政機関の選挙、任期その他の事項は、法律または自治基本条例でこれを定める。

#### 第25条（行政委員会）

自治体は、法律または条例の定めるところにより、住民の参加による自治体行政機関および専門的自治体行政機関として独立の委員会を置く。

#### 第26条（オンブズマン制度）

自治体は、条例の定めるところにより、自治体の活動に関して、住民の申し立てに基づいて調査し、議会に報告するとともに、自治体行政機関に対して必要な是正措置を講ずるよう勧告する機関を置くことができる。

#### 第27条（監査制度）

自治体は、法律または条例の定めるところにより、民主的かつ公正・透明な監査を行う機関を置かなければならない。

## 第5章 自治体の財政の基本原則

### 第28条（自治体の経費負担の原則）

自治体は、その処理する事務に要する経費を全額負担する。ただし、第17条第2項および第42条第1項の事務については、その事務を処理する自治体は、その経費を負担することができない。

### 第29条（地方税条例主義）

自治体は、その必要な財源を確保するため、条例の定めるところに基づき、地方税を賦課徴収することができる。

### 第30条（自治体間の財政調整）

自治体は、法律の定めるところにより、その処理する事務を遂行することができるように、交付税の交付を受けることができる。

- 2 前項の交付税の配分は、自治体および国の代表により構成される地方財政委員会が、これを行う。

### 第31条（自主起債権）

自治体は、その予算の定めるところにより、地方債を起すことができる。

### 第32条（予算、決算および財政情報の公開）

自治体は、毎会計年度の予算を定め、決算を行わなければならない。

- 2 自治体は、毎会計年度、その財政状況について住民に対して報告し、説明しなければならない。

### 第33条（自治体と国との財政関係）

国は、自治体が事務および事業を自主的かつ自律的に執行できるよう、第3条の趣旨に応じた地方税財源の充実確保を図る責務を有する。

- 2 国は、自治体の自立性を損ない、または自治体に負担を転嫁するような施策を行ってはならない。

## 第6章 自治体職員に関する基本原則

### 第34条（自治体職員の責務）

すべて自治体職員は、その職責が住民の信託に由来することを自覚し、創意をもって地域公共のために勤務し、かつ、その職務を誠実に遂行しなければならない。

### 第35条（公正・平等取り扱いの原則）

何人も、自治体職員への就任、および自治体職員としての処遇について、公正・平等に取り扱われなければならない。人種、国籍、信条、性別、社会的身分、門地、もしくは政治的意見または政治的所属関係によって差別されてはならない。

### 第36条（勤務条件等条例主義の原則）

自治体は、その職員の採用、勤務条件等にかかわる職員制度に関して、条例でこれを定めなければならない。

- 2 前項の条例は、労働関係諸法をよりよく実現するものでなければならない。

## 第7章 自治体と国との対等関係の原則

### 第37条（自治体と国の対等性の原則）

自治体は、その地域にかかわる統治団体として、国は、国全体にわたる統治団体として相互に対等である。

- 2 自治体と国は、第3条に定める自治体優先の原則に則り、相互に協力して国民福祉の増進に努めなければならない。
- 3 自治体と国は、相互にその意思を尊重しなければならない。原則として他方に対して権力的な関与をしてはならない。

### 第38条（自治体と国との係争処理）

自治体と国との係争に関しては、法律の定めるところにより、前条第1項の趣旨に沿う公正な処理組織を設けるものとする。

- 2 前項の規定は、自治体と国との間の自治権侵害等を理由とする法律上の訴訟について、裁判所に訴えを提起することを妨げるものと解してはならない。

### 第39条（自治体の国に対する関与の原則）

特定の自治体の行政に影響を与える施策を規定する法令には、その施策の実施にあたり関係自治体の意見を聴取し、国が一定の期間内に回答しなければならない旨の規定をおくものとする。

- 2 自治体の連合組織は、地方自治に影響を及ぼす法律または政令その他の事項に関し、内閣に対し意見を申し出、または国会に意見書を提出することができる。
- 3 内閣は、前項の意見の申し出があったときは、遅滞なく回答をしなければならない。

## 第8章 自治体間の関係の原則

### 第40条（市区町村と都道府県の対等性の原則）

市区町村は基礎的な自治体として、都道府県はその市区町村が存する広域の自治体として、相互に対等である。

- 2 市区町村と都道府県は、第41条に定める原則に則り、相互に協力して第2条に定める自治体の設立の目的を追求しなければならない。
- 3 市区町村と都道府県は、相互にその意思を尊重しなければならない。原則として他方に対し権力的な関与をしてはならない。

#### 第41条（市区町村および都道府県の役割）

- 市区町村は、次項において都道府県が処理するものとされているものを除き、第3条の事務を処理する。
- 2 都道府県は、第3条の事務のうち、広域にわたるもの、市区町村に関する連絡調整に関するもの、および一般の市区町村が処理することが不相当であると認められる程度の規模のものを処理する。
  - 3 前2項の規定にかかわらず、自治体は、必要に応じ、相互に協力してその事務を共同処理することができる。

#### 第42条（法律による事務の委託）

市区町村は、都道府県の義務に属する事務を、住民の利便性または地域的な事務処理の必要性の観点から、法律の定めるところにより、受託して処理することができる。

- 2 前項の事務を処理するために要する経費は、市区町村が負担する義務を負わない。
- 3 第1項の規定により市区町村が受託して処理する事務は、地方自治法に定める。

#### 第43条（条例による事務の委託）

都道府県は、条例の定めるところにより、都道府県の処理する事務の一部をその都道府県の区域内の市区町村に委託することができる。

- 2 前項の場合においては、都道府県は、あらかじめ、その都道府県の処理する事務の一部を処理することとなる市区町村の同意を得なければならない。
- 3 前2項の規定は、市区町村の事務を、その市区町村の存する都道府県に委託する場合に準用する。

以上

---

## 課題先送りの中央省庁再編（上）

### 国会議事録の点検

---

事務局長 並河 信乃

さる6月9日、中央省庁等改革基本法案が参議院を通過し、成立した。これから、この法律に基づいて、中央省庁の改革が進められるようになる。すでに橋本首相を本部長とする推進本部が結成され、また、これに対して民間サイドから意見をいう「参与会議」のメンバーも決まり、24日にその初会合が開かれる予定である。

この法律は随所にこれからの改革の方向がちりばめられており、一見、大いに期待を持たせるように書かれている。しかし、それが文字通り実現できるかどうかは別の問題であり、これから始まる作業の結果如何にかかっている。その意味では、課題はすべて先送りされているといつてよいであろう。

したがって、一昨年秋から始まった行革論議はここで終わったのではなく、まさにこれからが本番を迎えるわけである。われわれとしても、つまらないとか飽きたといわずに、これからの作業を監視していかなければならない。そのためには、問題の所在をはっきりさせておかなければならない。

そこで、4月16日から衆議院で始まり、6月1日からは参議院で始まった、衆参両院での審議の経過を委員会議事録でたどりながら、なにが明らかとなりなにが明らかとならなかったかを出来るだけ明らかにしようと思う。なお、衆議院は「行政改革に関する特別委員会」、参議院は「行財政改革・税制に関する特別委員会」であり、以下、それぞれ衆特、参特と略記する。その後の数字は開催月日である。

#### 全般的な感想

個別問題に入る前に総括的な感想を述べるならば、衆参あわせて100時間以上の審議が行われたにもかかわらず、その成果はあまりあがっていない。野党の質問は同じことの繰り返し・蒸し返しが多く、議論が積み上げられ、深まっていくことはなかった。また、具体的な提案を行うこともなく、結局、橋本首相や小里総務庁長官の長広舌を聞いておしまいというものが多かった。衆議院では最後の段階になって民主党が対案を提出したが、具体性に乏しく、こ

れでは改革の先延ばしといわれても仕方のないものであった（参議院では、民主党は対案を出さなかった）。一方、衆議院では与党である自民党は長い審議日程の最初と最後に少し質問しただけというのもおかしな話である。野党に時間を割いたといえは聞こえがいいが、与党として怠慢であると思う。参議院ではさすがに何人が質問を行い、そのなかには野党よりもレベルの高いものもあった。なお、議事録を読むと、それぞれの議員の質がそれなりにわかる。そういう意味では、われわれは国会議事録をも

っと読むべきだという感想をもった。とはいえ、これはきわめて退屈で忍耐を要する仕事ではあるが…。

以下、主要な論点について、点検をおこないたい。

#### 今後のスケジュール

法律成立後の段取りとしては、直ちに推進本部を設置し、省庁設置法その他関連法律の改正案を来年の通常国会に提出することは再三答弁された。なお、法案の提出時期について、6月5日の参議院特別委員会質疑において、小里総務庁長官は3月から4月ごろをめどに制定作業を進めると答弁したのに対し、あとで出席した橋本首相が「答弁を修正するのではないが、留保したい」と慎重な態度を示した。

なお、来年の通常国会には、5月29日に閣議決定された地方分権推進計画に基づいて自治法や各種個別法の改正案が一挙に上程されることになるが、こちらの地方分権関連を先行させる結果、省庁再編関連は少し遅れるとの見方が新聞で報道されている。

いずれにせよ、新体制移行は遅くとも法律施行後5年以内(=2003年6月)できれば2001年1月1日からと法律に明示されており、そのためには2000年度予算において新体制移行の準備が出来ていなければならない。そのためには1999年中に具体的な結論が出されていなければならない。実務的にはかなりのハードなスケジュールである。

#### 推進体制

法律が出来て首相を本部長、閣僚をそのメンバーとする中央省庁等改革推進本部が設けられ、そこでこれから法案作成作業が行われることになるが、首相や大臣が鉛筆を舐めるのではなくそのもとに置かれる事務局が具体的な作業を行うことになる。その規模は当初100人といっていたものが150人程度まで審議の過程で膨らんだが、その顔ぶれは各省庁からの派遣、つまり官僚である。

官僚に作業させてまともな改革案が作れる、親元の役所の干渉を排除できるか、ということについては何人かが質問したが、そういうことのないよう努めたいといった答えで終始した。いずれまた親元に戻らなければならないから、親元の意向に従わざるを得ないのではないかとということに対しては、行革一筋に打ち込んだ人に対しては報いる必要があると考えているとの答弁があった(衆特4.28)

なお、民間人の参加を求める意見も多く出されたが、それに対しては賛成であり、その旨お願いをしているとの答えがあった。その後、推進本部事務局長は総務庁出身者であるが、3人の事務局次長の一

人として新日鐵からの出向者が入ったことが新聞で報道されているし、事務局員も30人程度募集しているとのことである(ただし、なかなか集まらないらしい)。土光臨調以来、事務局に民間が参加することが通例となったし、それはそれで意味があると思うが、民間のセンスが活かされるように事務局運営には一段と工夫が必要である。特に、今回は省庁設置法などという官僚の世界そのものの問題だけに、口の出し方がなかなか難しいのではないかと懸念される。

また、こうした作業を大所高所から監視するための参与制度も設けられた。ただし、この会議は法律上には規定がなく、独自の調査権もないから、どこまで効果を上げることができるか、疑問もある。

これから具体的に詰めていく作業が非常に多いだけに、結局、密室での作業とならないような工夫が肝心である。

#### 改革の理念

この法律によって行われる改革とは、いったいなにを目指すものなのかということが、繰り返し繰り返し質問された。参議院では、与党である自民党議員からも「国民にはわからない」との指摘があった。これに対しては、首相、総務庁長官いずれの大演説を繰り返したわけであるが、5月11日の衆議院で橋本首相が行革の理念を問われて、「行政改革に関心を持ち出したのは高齢化というものであった。しかし、そのとき少子化社会とあわせて考えるという発想はなかった。今、その点を悔いている」と述べた後、「行政改革が必要だと思い出したのは人生50年時代に設計された仕組みには限界があるからだ」と答えている。この考え方は参議院においても、「土光臨調では少子化を見落としていた。日本の社会経済システムは人生80年時代にふさわしいものにならなければならない。行政改革とは実はすべてのルールづくりの基礎である」(参特6.8)と繰り返している。この考え方には異存はないが、しかし、この考え方を今回の基本法に見いだすことは難しいと思う。

結局、これは5月9日の衆議院参考人意見聴取で佐々木毅東大教授が述べたように「この改革案は21世を見据えたものではなく、20世紀中にやりとげられなければならないことをようやくやろうとしているものだ。だからといって、やらないわけにはいかない。たとえてみれば、ベースキャンプのようなものだ」という指摘が、当を得ているのだろう。その後、このベースキャンプ論は、橋本首相もほかの委員も引用することになった。

## 手順論

手順が違うのではないが、まず、規制緩和や地方分権が行われて、中央省庁再編はその後にくるものではないかとの意見も多く、野党議員から出された。これに対しては、規制緩和は今年3月に新たに600項目に及ぶ3カ年計画を策定し、5月29日には地方分権推進計画を閣議決定したのであり、その上に立っての再編である、との答弁が繰り返し行われたが、これについては終始意見がかみ合わなかった。つまり、野党は規制緩和や地方分権がまだ不十分だという前提に立っているのに対し、首相や総務庁長官はそうとは考えていないからである。

その後、橋本首相は「分権だけを先行させる、あるいは規制緩和だけを先行させるといった手法ではうまくいかないと思っている。こうした改革が一つ一つ順番をつけてできるものかどうか。むしろ、私は整合的にかつ集中して取り組むことの方がその実をあげる上で実効性は大きいのではないかと、実現性も高いのではないかと、そのように考えております」（参特6.9）と積極的な言い方に転じている。

これが正しいかどうかは、結果を見なければ最終的な判定は出来ないが、これまでの行革の歴史を考えると必ずしも説得的ではないように思われる。

## 地方分権

多くの質問者が地方分権の不徹底をとりあげ、中央省庁再編よりもこれを先行させるべきではないかと主張した。とくに財源問題にはほとんど手つかずなことを多くの論者や参考人が指摘した。

橋本首相も、機関委任事務がなくなっても、これによって中央省庁がスリム化するわけでないことは自ら認め（参特6.3）、また、地方分権計画だけで十分ではないので、さらに推進委員会に第5次勧告の検討を依頼していること、また、そのあとも引き続き分権の検討を行う必要があることは認めた。また、基本法第4条に「国と地方との役割分担」ということを盛り込んであることを強調。また、国土交通省の問題と関連して、国の役割を限定し、できるだけ地方にゆだねていく方針を強調した（参特6.5）。

たしかに、法文上はそう書いてあるが、具体的な作業を考えると、来年春に提出される各省庁設置法はせいぜい今年秋から冬にかけて出されると思われる第5次勧告を盛り込むことが精一杯である。第5次勧告は、市町村への分権と公共事業の見直しを中心におこなわれているが、これが中途半端な結果に終われば省庁の権限はいまとあまり変わらず、結局、看板の書き換えにすぎないという批判があたることになる。同時に進められる設置法の見直しと第5次勧告が意味のあるものになるためには、よほどの政

治的圧力をかけなければならないだろう。前項で紹介した、一斉にやった方が効果があがるかどうか、ここで試されるわけである。

## 規制緩和

地方分権とならんで規制緩和の問題も、多くの質問者によって取り上げられた。ここでも、首相や総務庁長官が強調したことは、これからは事前管理型行政から事後チェック型の行政に脱却すること（法第44条）ということである。

そこで多くの論者が主張したのは、これまでの規制や行政指導の根元となったのは設置法にあまりの多くの権限が書き込まれていたためではないか。したがって、新たに作る設置法には事務の担当分野だけ書き込めばいいのであって、権限については個別の法律に任せるべきではないか、という問題である。

これに対して、首相などは、逆に設置法に権限の範囲を明確にしておいた方が、省庁の恣意的な権力濫用を防げるのではないかと主張、両者の主張は最後まで平行線を辿った。これは、どちらにも言い分はある。設置法がきわめて禁欲的に書ければ首相の説が通ることになるし、曖昧な書き方になれば野党の説となる。少なくとも、曖昧にして出来るだけ省庁の権限を温存したいとは誰も答弁していないので、これは設置法の制定作業を監視するしかない。行政手続法の原理原則によれば、設置法だけの根拠による行政指導には従わなくてもいいのではあるが…。

## 政策評価システム

基本法には行政の政策評価システムの導入、ならびに国民への説明責任（アカウンタビリティ）ということが盛り込まれている（第29条）。これを具体的にどうおこなうのかとの質問があった。各省が政策評価部門をもつこと、また、省庁を超えて評価する機能を強化するという書き方になっているわけであるが、橋本首相は、「政策評価制度というものを有効に運営していこうと考えますとき、中央省庁、新たな組織、運営などの詳細を設計する段階から、その評価手法とか評価基準の確立をしておきこと、さらに政府部内の評価部門を組織的な位置づけにどういうふうにしておくか、こうしたことを含めて制度の詳細を十分に練り上げていくことが欠かせません。…法律案が成立させていただいたならば、早急に検討を進めなければならないテーマだと思う」（参特6.3）との答弁を行っている。

## 企画と実施の分離

企画部門と実施部門とを分離するというのが、行革会議の議論の最初からの売り物であった。基本法

にも第4条（中央省庁等改革の基本方針）にこれが明示されている。これについての正面からの批判はなかったが、ただ、具体的にどのように分離していくのかについては依然として不明である。

小里総務庁長官は、この問題になると必ず郵政事業を引き合いに出し、総務省の本体には郵政の企画管理局を置くとともに、その実施庁としては郵政事業庁を設け、これはその2年後には郵政公社になると力説するが、他の事例についてはどうも判然としない。橋本首相は、外庁化、地方支分部局、地方公共団体、独立行政法人などさまざまな形態が考えられ、今後、それぞれにふさわしい形態を求めていくことになる、と答弁している（参特6.9）が、結局、これでは具体的なことはなにもわからない。これではこれまでの延長線上のことにすぎず、企画と実施の分離などと大騒ぎするほどのことはない。どうも、この企画と実施の分離とは、概念としては成り立っても、それを行政の具体的な組織論に下ろす段階の検討が不足していて、構想が生煮えなのではないかと思われる。

さらに、「最終報告、基本法案におきまして、国土の整備、管理にかかわる事務を実施する地方整備局を設置し、そこに公共事業の実施及び助成等とあわせて地方計画に関する調査及び調整をさせ、企画立案機能と実施機能を一体的に行うこととされておりまして、」という瓦建設大臣の答弁（参特6.8）を読むと、また、なんだかわからなくなる。

共産党は国立試験所の民営化などを念頭に置いて、かなり執拗にこの企画と実施の分離構想に反対しているが、たしかにこんなに曖昧なものならば、企画と実施の分離というのは、所詮、研究所などの切り離しの方便にすぎないといわれても仕方がない。小生はそれとは別な観点で、この企画と実施の分離にはどうも首を傾げざるを得ない。つまり、ここでいう企画という内容が曖昧であり、ルーティンワークに密着した企画立案は現場で行えるようにすべきであるし、グランドデザインといった大きな企画は役所ではなく政治が行うべきであると考えからである。企画立案は本省のエリート官僚の特権だといわんがばかりの案には、どうしても賛成できない。ただし、こうした発想での質問は一度も行われなかった。

#### スリム化の効果

行革の重要な目的のひとつは行政のスリム化であるが、公務員の数とか局の数などについては基本法に目標値が盛り込まれているものの、全体としての目標値などはない。そこで、これらも含めて財政上の効果はどのくらいなのか明示すべきではないか、

それがなければ国民の関心も引かないのではないかと、との質問が多く出された。これに対して、橋本首相は歳出削減効果を定量的にだすことは非常に困難だ（衆特4.20）、独立法人にどれだけ移るかが確定すれば人件費のみの積算は可能である（衆特4.21）、といった言い方で切り抜けてきたが、審議の最終段階において、小里長官は「法制化していない今日の段階において、歳出削減効果を全体として定量的にしめすことは、いささか困難である。また一面からは、（中略）わたしどもはこういう財政上の効果も期待しておりますと、数値を早い時期に順次明確にするべきものであるということだけは大きく自覚いたしておるところでございます。」（参特6.3）という答弁を行うに至った。

この答弁は素人目にはやるのかやらないのかははっきりしない答弁に思われる。しかし、このような答弁で質問者は納得したのか、その後の追求もなく、さらにその後に質問に立った誰一人として、「さっきの答弁はわからなかったよ」といったものはいない。

#### 定数純減か削減か

公務員の数の削減については、「府省の再編に併せ、10年間で少なくとも10分の1の削減を行うための新たな計画を策定した上、郵政公社の設立及び独立行政法人への移行により、その一層の削減を行う」（第47条）となっている。審議の初期の段階において、ここにいう削減とは「純減」を指すのかとの質問に対し、削減と純減とは違うことを認めつつ、小里長官は「今次の改革をやる以上は、10%以上というものを純減で必ず目標として... やらなければなりません」（衆特4.20）と、政治的には純減を目標とする旨を明らかにした。

また、10%の計算の基礎としては、2001年の時点であらたな定員削減計画をつくることになるが、このときの母数に郵政職員（30万人）などが入るのかがどうか、判然としない。法文を素直にみると、再編のときに削減計画を作り、そこから郵政職員30万人などを抜いて削減を進めていくように読める。10年で1割の削減はもとより純減なども、国家公務員の総数が約116万人であることを考えると、これではあまりにも容易すぎる。橋本首相は「今の公務員数をベースにして10%減らすのだと申し上げているわけではありません。その部分においてすでに独立行政法人あるいは公社というものに移行します。その数というものは総定員という考えから外れていくわけですから、今から相当減少した数字が母数になる、その上で10%削減というものは相当重いものである」（衆特4.21）と答弁している。

さらに参議院においても、「残りました職員に対して10年間で10%以上の削減をしていく」(参特6.2)と首相は繰り返している、これは多分正しいのであろう。しかし、公社への移行は2003年のはずであるし、なぜかいつまでもスッキリしない。

#### 内閣機能の強化

「内閣機能の強化に比べたときに、中央省庁の再編というのは、より手段的な事柄である」と行革会議の主旨をつとめた佐藤幸治京大教授は、今回の改革案の中心は内閣機能の強化であることを参考人として出席して述べた(衆特4.30)。

この内閣機能強に関しては、「新ガイドラインに沿った有事に即応できる軍事優先の強権的国家体制をつくる一環である」という見地から反対する共産党の主張もあったが、ほかの各党とも大きな異論はないようであった。ただし、官邸機能の強化とは官邸の官僚機能を強化するのか、官邸の政治機能を強化するのかという問いかけ(衆特4.20)には明確な答えはなかった。また、「官邸機能の強化とされているものの中身は、今でもその気になれば出来るものがほとんどなのに、なぜ、さらに3年も待たなければならぬのか」との問いに、橋本首相は「内閣総理大臣の基本方針発議権の明確化あるいは内閣官房の企画立案機能の明確化、これは確かに現行法の中でも可能なことであります。しかし、国務大臣の数の削減でありますとか内閣府の創設を初めとするそのほかの規定。これは関連法令の改正

を必要とするか、あるいはまた改正の必要性を検討する、そういう必要のあるものです。」(衆特4.20)と答えたにとどまった。

#### 閣議決定の仕方

閣議にかかる案件は事前に事務次官会議を通さなければならぬという常例を改めることが行革会議の最終報告でも閣議の活性化として取り上げられたが、基本法ではとりあげられていない。

この点についての質問に答える形で村岡官房長官は「誤解があり、事務次官会議が閣議の議事を拘束するものではない。内容によっては、次官会議を経ずに、また、先行して閣議にかけられるものもある。官が政治を主導しているのではないかという誤解がマスコミ等であろうかと思いますが、今までそんなつもりは、全然私どもも思っておりません」と述べている。

また、閣議に多数決制を導入することも、行革会議の報告では提案しているが、今回の基本法には盛り込まれていない。この点についての質問に対して、坂野政府委員は「閣議の意志決定プロセスにつきましては、憲法の範囲内において内閣の自立にゆだねるものであり、閣議の意思決定のありかたについては憲法で規定されております内閣の連帯責任の根本にかかわる問題でございますため、基本法案においては、これに関する規定を盛り込むことは行わなかった」と答弁し(参特6.5)、これは小里長官などの答弁(参特6.9)でも踏襲されている。

(以下次号)

#### 事務局より

1 ニュースの発行が遅れ、5月号と6月号の合併号となってしまったことをお詫びいたします。一つの理由は、中央省庁等改革基本法が5月11日に衆議院を通過したときに、その総括をしようと考えたのですが、議事録の入手をして読んでいるうちに参議院での審議が進み通過してしまいましたので、どうせなら衆参両院を合わせた分析にしよう、参議院の議事録が揃うのを待っていたためです。

しかし、この作業は当初考えたよりも難物で、しかも結構長くなりそうですので、このままですといつになっても発行できませんので途中で打ち切り、残りは次号回しとしました。どうか、ご了承ください。

2 6月24日に第18回総会を開催いたします。ゲストには自民党の行革推進本部の柳沢伯夫議員です。一般に行革の関心が薄れてきたときこそ、私どもは行革行革と言いつづけなければならないと考えております。したがって、今年はしつこく行革を追いつづけようかと考えております。

### 目 次

1	市民立法機構、第2回総会を開催	1
2	資料 男女共働社会の建設をめざして(議論のための叩き台)	4
	地方自治基本法構想 <新世紀にかけての分権型社会の制度設計>	6
3	課題先送りの中央省庁再編 国会議事録の点検 (上)	12
4	事務局より	16



