

「地域主権改革」の正体

2010. 12. 13 自由法曹団

目次

はじめに

第1 「地域主権改革」の動向と主な内容

第2 憲法の福祉国家理念の破壊（問題点1）

第3 地方自治とくに住民自治の形骸化（問題点2）

第4 地方財政の充実は実現しない（問題点3）

第5 公務員の重大な権利問題（問題点4）

第6 急がれる国民的反撃

はじめに

民主党政権は、「地域主権改革」を進めようとしている。関連3法案が継続審議となり、2010年06月には「地域主権改革大綱」が閣議決定された。「地域主権」という言葉には、あたかも「地域」が尊重されるような響きがあり、実際に、国の「束縛」から地方が「自由」になるものと誤解して支持する論調もある。しかし、その実際の内容は、憲法25条以下の定める社会権保障についての国の責任を後退させ、地方自治体の首長の権限を強化して地方議会を住民の声の届かないものに変質させて住民自治を損ない国の外交防衛権限への制約を取り除き、国と地方の公務員にも重大な権利侵害をもたらすものである。自由法曹団は、基本的人権と平和・民主主義を擁護する法律家団体として、「地域主権改革」の構想全体を批判するために、以下意見を述べる。

第1 「地域主権改革」の動向と主な内容

1 自公政権下の「構造改革」による「格差と貧困」の拡大

新自由主義「構造改革」は、職場では非正規・派遣労働者の増加や「派遣村」に象徴される貧困と、少数の若年基幹的正規労働者の長時間労働・高ストレス労働をもたらし、富は大企業本社に集中し、税収の集中した東京都が1兆6千億円もの積立金を余らせて五輪誘致や新銀行東京救済や築地市場移転に狂奔する一方で、地方では農林水産業と中小企業に代表される地域経済の衰退崩壊と地方自治体の財政難がもたらされ、住民の命に関わる病院まで公共サービスの民営化・廃止が相次ぎ、管理経費が極限まで削られた公立プール・体育館では死亡事故まで起きている。市町村合併により、1999年には3229あった市町村数は、2010年には1751まで削減され、住民の声が地方議会に届かない広大な地方自治体が各地に生まれている。他方で大企業の利益や内部留保は高水準であり、利益や内部留保の増加は、売上が維持されつつ労働者への賃金支払を削減することによって実現している。

2006年からこうした「格差と貧困」への批判が国民的に起こり、民主党は財界のための政策を競い合う路線から「国民の生活が第一」というスローガンに修正し、2007年参議院選挙で地方の1人区で勝ち、2009年総選挙で政権交代を実現した。国民の託した願いに応え格差と貧困を是正するためには、大企業から中小企業・農林水産業・労働者への所得再分配や、東京から地方への財政の再分配を、政策として実行することが必要であった。労働分野では労働者保護の強化、産業政策では輸出型機械工業支援から中小企業保護・環境保護と結びつけた農林水産業支援や福祉労働の地位向上などの具体化が必要であった。

2 「地方分権」推進委員会答申

自公政権下でも「地方分権」改革として、福祉施策についての国の責任の後退が議論されてきた。「地方分権改革推進委員会」（2007.4設置）において調査審議が行われ、第2次勧告（2008.12）において、自治事務のうち義務付け・枠付けの見直しを行うものが条項単位で整理され、「施設・公物設置管理の基準」、「協議、同意、許可・認可・承認」及び「計画等の策定及びその手続」については政権交代後の第3次勧告（2009.10）で提示された。

3 「地域主権戦略会議」の発足

2009年総選挙における国民の選択を受け止めて公約を守ろうとするなら、民主党政権は、「地方分権」改革を方向転換することが求められていた。しかし民主党政権は、勧告を受けてこれに「スピード感をもって」取り組むと表明し、2009年11月17日、閣議決定に基づき、「地域主権戦略会議」を内閣府に設置し、「地方分権改革推進計画」を策定し、閣議決定した（2009.12.15第1次見直し（63項目、121条項））。これ以後も、「地域主権戦略会議」が、「地域主権改革」の発信源となっている。

4 「地域主権」関連3法案

この地方分権改革推進計画に基づき「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」等が第174回国会に提出され、参議院で可決され、衆議院で継続審議となっている。「地域主権戦略会議」はさらに具体的な見直し措置を示し（第2次見直し（308項目、528条項））、2011年通常国会への法案提出がねらわれている。

鳩山内閣は、地域主権関連3法案（①地域主権推進一括法案、②国と地方の協議の場に関する法律案、③地方自治法一部改正案）を2010年第174回通常国会に提出し、2010年4月28日には参議院で可決され、衆議院へ回付され、継続審議となっている。①は国民にナショナルミニマム（最低生活基準）を保障するための「義務付け・枠付け」を見直すとして41の関係法を一括改定し、121条項の義務付けを見直すもの、②は主要閣僚と全国知事会など地方6団体の代表が協議する場を設けるもの、③は自治体議会の議員定数の上限撤廃と地方公務員の署名活動への新たな刑罰法規の総説などの内容である。

5 「地域主権戦略大綱」の閣議決定

菅内閣は、2010年6月22日、「地域主権戦略大綱」を閣議決定した。そこでは、住民に身近な行政は基礎自治体が広く担うという補完性原理を前提に、国は国家の存立にかかわる事務を重点的に担うという基本姿勢に立って、①義務付け・枠付けの見直し、②基礎自治体への権限移譲、③国の出先機関の原則廃止、

④ひも付き補助金の一括交付金化、⑤地方税財源の充実確保、⑥直轄事業負担金の廃止、⑦地方政府基本法の制定（地方自治法の抜本見直し）、⑧自治体間連携・道州制、⑨緑の分権改革の推進、という9つの課題が打ち出された。

6 「地方自治法抜本改正に向けての基本的な考え方」（2010.6.22）

2010年1月、総務省は「地方行財政検討会議」を設置し、6月に「地方自治法抜本改正に向けての基本的な考え方」を公表した。この中で①地方公共団体の基本構造のあり方②長と議会の関係の見直しの考え方③議会のあり方の見直しの考え方（含 議会の議員の選挙制度のあり方）④監査制度と財務会計制度の見直しの考え方（監査制度 廃止も含めゼロベースで）、などが示された。

7 経済界の動向

経済3団体（日本商工会議所、（社）日本経済団体連合会、（社）経済同友会）は2009年12月17日、道州制、広域連合、地方分権などの動きについて、国民運動として広く盛り上げていくために「地域主権と道州制を推進する国民会議」を開催し、地域からの運動を組織し始めた。

（<http://www.jcci.or.jp/news/jcci-news/2009/1218095248.html>）

大会宣言（<https://www.cin.or.jp/kikaku/sengen.pdf>）

この他にも各団体が、地域主権改革を推進しつつ道州制に向かうことを推進している。日本商工会議所「地域活性化に資する地方分権改革と道州制の推進について」（2009年4月16日）

（<http://www.jcci.or.jp/nisshyo/iken/090416chihoubunken.pdf>）、（社）日本経済団体連合会「改めて道州制の早期実現を求める」（2009年10月20日）

（<http://www.keidanren.or.jp/japanese/policy/2009/084.html>）、（社）経済同友会「地域主権型道州制の導入に向けて〈中間報告書〉」（2009年10月9日）

（<http://www.doyukai.or.jp/policyproposals/articles/2009/091009a.html>）

8 「地域主権改革」の日程

（1）工程表

今後、2012年夏には「地域主権推進大綱」の策定が予定され、「地方政府基本法」の準備、「地方行財政検討会議設置」（2010年01月20日初会合）による地方財政についての提言、二代表制の見直し、基礎自治体区分の見直し、大都市制度のあり方、住民投票制度のあり方などが検討されていくとされる。

（2）「地域主権」関連3法案の動向

参議院で先議され、衆議院に送られて継続審議となっているが、現時点では

審議や成立の日程の見通しはたっていない。

(3) 2011年予算編成と「一括交付金」化

当面する2011年予算編成の中で、部分的に「一括交付金」化が進められようとしている。

第2 憲法の福祉国家理念を破壊する（問題点1）

1 社会福祉を向上させる基準の破壊（「義務付け・枠付けの見直し」）

(1) 「基準」は「縛り」ではなく「支え」

「大綱」は、国の法令による規制は地方を縛るものとし「義務付け・枠付けの見直しと条例制定権の拡大を進める」とする。しかし国の定める「基準」は、地方自治体を縛って不自由にしようとするものではなく、国が施策の内容は財源に責任を持つ「支え」として、憲法の定める福祉国家理念に基づいて定めたものである。このような基準の破壊は、国の法令が社会福祉を向上・増進させる基準を破壊しようとするものである。

(2) 正体は憲法25条2項の「改憲」

憲法25条2項は、「国は、すべての生活部面について、社会福祉、社会保障及び公衆衛生の向上及び増進に努めなければならない」と定める。これは、国が、すべての生活部面について、社会福祉、社会保障、公衆衛生の向上と増進に責任を負うことを明記したものであるが、社会福祉等の向上のためには、社会福祉等の基準を国が定め、この基準に達するように施策に取り組むことが必要不可欠である。この基準は、国民最低限（ナショナルミニマム）と言われる。にもかかわらず、国の基準を破壊すれば、国は社会福祉等の向上のための責任が果たせなくなる。「地域主権改革」は、憲法25条2項の解釈改憲である。

(3) 基準の改定は「地域主権」のかけ声ではなく科学的知見と国民的議論で

そして、社会福祉等の基準の中には、国民住民の安全を保障するための専門的・科学的な英知が盛り込まれている。各省庁が専門的領域として持っている各法律の基本的な原則や規制は、その時点で、国民代表が審議して国会制定法とし、あるいは各省庁が法規や通達として確立した産物である。その意味で、人類の知恵、科学が一定程度凝縮した結果として、このような基準がある。たとえば社会福祉施設に職員は利用者何人あたり何人必要か、利用者一人あたりどの程度の床面積が必要か、建築物の強度はどれだけ必要か、といった数字も、施設に給食施設が必要かという基準も、このようなものである。それはさまざまな事情で不十分な点があったとしても、国民の安全で豊かな生活の一応の基準であったはずである。

この基準について、専門的科学的知見を結集し、国民的議論をして変えていくのではなく、「地域主権」のかけ声のみによってこうした基準が曖昧にされ、

地方自治体の判断で切り下げてよいとする事は、わが国の社会福祉等の根幹に関わる重大問題である。

2 国の責任による福祉国家施策・組織の解体（「国の出先機関の原則廃止」）

（1）「身近だから」は理由にならない

「大綱」は国の出先機関について、住民に身近な行政はできる限り地方自治体にゆだねるとする「補完性の原則」により、原則として廃止するとしている。しかし、「身近」な行政だから国の機関が不要だという立論は、論理的にもまったく成り立たない。「身近」な施策にこそ、国が十分に責任をもって体制と施策を整える必要がある。

（2）国の出先機関の役割

そもそも、国として地方に出先機関を設けている部署は多岐におよぶ。そしてそれぞれの国家機関は、社会権その他の基本的人権保障のために、それぞれの地域で重要な役割を果たしている。たとえば国立病院は「医療の提供、医療に関する調査及び研究並びに技術者の研修等の業務を行うことにより、国民の健康に重大な影響のある疾病に関する医療その他の医療であって、国の医療政策として機構が担うべきものの向上を図り、もって公衆衛生の向上及び増進に寄与することを目的とする」（独立行政法人国立病院機構法3条）とされている。労働行政として、労働基準法の定める労働者の保護の実施のために、都道府県労働局や労働基準監督署に労働基準監督官が置かれている（労働基準法97条1項）。地方運輸局長は、たとえば道路運送事業について「輸送の安全を確保し、道路運送の利用者の利益の保護及びその利便の増進を図るとともに、道路運送の総合的な発達を図り、もつて公共の福祉を増進する」（道路運送法1条）ために、この法令上の国土交通大臣の一定の権限を委任される（同法88条2項）。道路・河川・ダム・砂防・港湾・住宅・下水道などは、地方整備局が維持・管理している。

（3）国の出先機関の役割は地方に委ねられない

こうした国の出先機関は、たとえば、国立病院は都市部でも地方でも地方の財政力によって左右されない一定水準の医療を受けられる医療提供体制の確立に役立っている。労働行政が地方の財政力によって左右され、「働くルール」や監督の体制・程度が地方によって異なることになれば、体制が不十分で監督の緩やかな地域では労働者の保護が不十分になってしまうおそれがある。運輸行政が地方に委ねられることになれば、運輸の安全確保に格差が生まれたり、長距離交通について監督が不十分になったりするおそれもある。道路・河川などの維持・管理や防災は、国の共通の方針にしたがって、整備の計画や資材の有効活用がはかられる必要がある。

(4) 国の施策と組織の解体は許されない

結局、「出先機関の原則廃止」は、国の責任で行われてきた福祉国家的施策とこれを担う組織を解体し、地方自治体の財政力によって福祉施策の体制や水準に差異をもたらすことになるものであり、許されない。

3 国による福祉施策の財源保障の解体(「ひも付き補助金の一括交付金化」)

(1) 国の補助金は「ひも付き」ではなく地方自治体の「命綱」

「大綱」は、「地域のことは地域が決める」ために、「国から地方への『ひも付き補助金』を廃止し、基本的に地方が自由に使える一括交付金にすると」としている。しかし、福祉施策を特定して交付されてきた補助金は、「ひも付き」というより福祉施策の「命綱」であり、これは国による福祉施策の財源保障の解体であり、地方自治体の財政力によって福祉施策に大きな格差をもたらすものである。

(2) 地方自治体の財政危機の正体

自治体の財政危機の正体は、補助金の一括交付金化により削減されようとしている福祉施策ではない。地方財政危機は、バブル崩壊と同時期の1992年度からである。「日米構造協議」での公共事業への投資の約束の実行として、あるいはバブル崩壊後の景気対策として、多くの地方自治体が地方債を発行して大型の「ハコモノ」を中心とする公共事業を実施し、地方財政を悪化させたものである。また「構造改革」として2004年度から進められた「三位一体改革」によって地方自治体の財源は大幅に削減され、このことも大きな原因となった。このような、地方自治体の財政危機の原因を正しく把握し、その責任追及や、どこが利得を増大させているかを分析することなしに、財政危機への対応策は不可能である。

(3) 補助金の一括交付金化で地方自治体の財政は改善しない

民主党は2011年度から国庫補助負担金を廃止し、一括交付金化するとしている。国庫補助負担金は地方自治体がおこなう特定の事務・事業に要する費用に対し、国が法令などで定められた割合の金額を交付するものである。類似の制度として地方交付税がある。地方交付税は、地方の独自財源の不足をおぎなうために用途を特定せずに交付する。国庫補助負担金が一括交付金化されても、地方自治体が自由に使える財源は増えない。地方自治体の財源の増加のためには、用途に応じた交付か一括かが問題なのではなく、増額が必要なのである。交付額を大幅に増やさない限り、用途を特定しようが一括にしようが、地方の財政難にまったく改善はない。

(4) 大型公共投資に圧迫され福祉施策の切り下げは必至

現実には、補助金の一括交付金化が進めば、福祉や教育など、広範な住民に

必要な福祉施策は、財源不足によって切り下げられることは必至である。なぜなら、地方自治体において、首長や地方議員に多額の政治献金をできる大企業が、その見返りに大型公共投資を求めれば、限られた財源の中で福祉施策の財源が削減されることになるからである。用途を特定した国庫補助負担金は、どのような政治勢力が大型公共投資の増加を求めても、最小限保障される「命綱」だった。この「命綱」が断ち切られれば、保育、教育、高齢者福祉、障害者福祉など、社会権保障に関わる財源は、「一括交付金化」によって削減される危険性が極めて大きい。

(5) 地方ごとの格差の是正は国が責任を果たして再分配こそ

都道府県ごとの税収は、人口1人あたりに換算して比較すると、地方によって大きな格差がある。最多は東京都で、約190万円である。これに対し最小は沖縄県で、約30万円である。その差は、実に約6倍もの格差がある。地方交付税などによる財源調整が縮小されれば、地方ごとの福祉施策の格差は、現在よりもさらに拡大することは確実である。財政力や税収の乏しい地方自治体における福祉施策の水準を維持充実するためには、国が必要な税を徴収し、財政力や税収の乏しい地方自治体に用途を特定して補助して再分配する以外に方策はなく、これこそが憲法の求める福祉国家理念に基づく国の責務（憲法25条以下）なのである。

4 自由民主党の「新憲法草案」と同じ考え方

以上のような「大綱」の掲げる考え方は、自由民主党の「新憲法草案」（2005年11月）と同一である。

自民党草案前文は「日本国民は、帰属する国や社会を愛情と責任感と気概をもって自ら支え守る責務を共有している」とし、憲法9条を変えるとともに国民が福祉施策を自ら「支える」責務を強調し、国が責任をもって財政措置をするという現憲法の考え方を変えようとしている。

また自民党草案はその第8章「地方自治」の章で、地方自治の本旨（91条の2）の規定では「住民の参画を基本とし」「住民はその負担を公正に分任する義務を負う」として住民の負担と義務を強調し、広域地方自治体を明記（91条の3第1項）することで道州制の導入を志向し、地方自治体の財政は自主財源を基本とし（94条の2第1項）、国の責任を後退させている。

このように、地域主権改革大綱は、現行憲法の福祉国家理念を変質させる点で、自由民主党「新憲法草案」とも共通の考え方に立っているのである。

第3 地方自治とくに住民自治の後退（問題点2）

1 事務押しつけで財源の乏しい自治体は壊滅（「基礎自治体への権限委譲」）

「大綱」は、「住民に最も身近な行政主体である基礎自治体に事務事業を優先的に配分し、基礎自治体が地域における行政の自主的かつ総合的な実施の役割を担えるようにする」とし、市町村合併により「市町村では行政規模や能力の拡充が図られ」たとする。しかし、市町村合併で中心地域と周辺地域との格差が拡大し、住民意思の地方政治への反映は後退している。また財源の裏付けのないままさらに事務を基礎自治体に担わせれば、財源の乏しい地方自治体は壊滅する。

2 住民の声が届かない首長本位の地方自治体づくり（「地方政府基本法」）

（1）ねらわれている地方議会の形骸化

「大綱」は、市町村合併が進展したもとの、「地方公共団体の組織及び運営の自由度を拡大する」ため「地方自治法の一部を改正する法律案」（第174回国会提出）を受け、さらに「地方政府基本法の制定（地方自治法の抜本見直し）」について総務省の「地方行財政検討会議」で検討を進め、順次国会に提出するとしている。しかし、想定される「改革」の方向は、住民の声が届かない首長本位の地方自治体への改変である。

（2）住民の声が届かない「少人数議会」（議員定数の法定上限の撤廃）

継続審議となっている関連3法案のうち地方自治法一部改正案（第174回国会提出）では、地方公共団体の議会の議員定数について、上限数を人口に応じて定めている規定を撤廃するとしている。そもそも現行地方自治法が法定数を規定したのは、多様な住民意思を地方政治に反映させるという、議会制民主主義の根幹を支える趣旨である。住民の意思の直接の反映が不十分になれば、それは福祉施策の低下に直結する可能性が大きい。

市議会議員の半減を公約して議会と対立する河村名古屋市長、大阪府と大阪市の統合を訴える橋下大阪府知事は、いずれもテレビ・新聞等のマスメディアを通じて頻繁に取り上げられて高い支持率を維持し、他方で福祉施策の削減を続けている。住民の声が直接届けられる地方議会から、マスメディアを通じて首長の権限を強大化させる地方政治への改変の先取りをしている事例である。

（3）地方議会への小選挙区制の導入

「地方自治法抜本改正に向けての基本的な考え方」では「都道府県議会の議員をはじめ、地方公共団体の議会の議員の選挙制度については個人本位の選挙制度になっているが、政策本位、政党本位の選挙制度に変更すべきではないか」を検討するとされている。

これは、地方議会にも、国会で導入されている小選挙区制を導入することを検討するという意味である。しかし、小選挙区制は、4割台の得票で8割の議席を得る政党が出る一方で、多数の議席に結びつかない票が出る、民意の公正な

反映のできない選挙制度である。国会についても小選挙区制を見直す方向での改革が求められているのであり、地方議会にも小選挙区制を広げることは、住民の意思の反映を後退させるものであり、とうてい許されない。

(4) 行政機関等の共同設置

継続審議となっている関連3法案のうち地方自治法一部改正案（第174回国会提出）では、行政機関等の共同設置を可能にしようとしている。この行政機関には、議会事務局（その内部組織）、行政機関、長の内部組織、委員会又は委員の事務局（その内部組織）、議会の事務を補助する職員等が含まれる。これは、市町村合併に類似した行政機関の統廃合であり、地方自治体の住民の需要にきめ細かく対応することは、著しく困難になるであろう。

(5) 二元代表制の修正

「地方自治法抜本改正に向けての基本的な考え方」では、「基本構造」として、二元代表制の修正も地方自治体が選択し得ること等を検討するとされている。二元代表制とは、地方議会が住民から直接選挙されて住民の意思を反映するとともに、首長も住民から直接選挙され、二元的な代表が相互に緊張関係を保って地方政治を運営するあり方である。

首長は執行機関として地方自治体においてただ一人選ばれ、地方政治をめぐる単一の争点について住民の意思のいずれが多数であるかを託すことはできるが、地方政治全般の多岐にわたる問題については、地域住民の各層の意思を代表する地方議会において討論と議決を通じて決定される必要がある。したがって、地方自治体の多様な住民の声を地方政治に反映させるという観点からは、地方議会の権能と役割は、十二分に尊重されなければならない。

もし、一部の地方自治体においてみられるように、テレビ等に頻繁に取り上げられる首長が、地方議会を形骸化して施策を推進する意図で二元代表制の見直しを進めることになれば、地方自治体における少数派の意見は地方議会を通して反映させることが困難になるおそれ大きい。

第4 地方財政の充実の実現しない（問題点3）

1 地方自治体の財源は充実しない（「地方税財源の充実確保」）

「大綱」は、2010年度に地方交付税を11年ぶりに1.1兆円と増額し、「地方の安定的な財政運営に必要となる一般財源の総額を充実確保した」とし、今後「地域主権改革の工程及び平成22年度税制改正大綱の方向性に沿って、地方税財源の充実確保を推進する」とする。しかし地方税財源が充実確保される見込みはまったくない。

また、財源確保をしようとするれば、2010年参議院選挙で民主党の敗北の原因となった、消費税増税などがねらわれることになる可能性が大きい。

2 国の施策の経済効果も縮小（「直轄事業負担金の廃止」と国の事業の縮小）

直轄事業負担金について「大綱」は、「維持管理に係る負担金制度を廃止（特定の事業に係るものは平成23年度に廃止）した」とし、都道府県の負担を減らしたとする。しかし、これにともない国の事業も縮小されることが予想される。もし国の事業が縮小されれば、これによる経済効果も縮小することを意味するものであり、地方経済への打撃も小さくない。

地方経済の再生のためには、大企業から中小企業・農林水産業・労働者への所得再分配や、東京から地方への財政の再分配を、政策として実行することが必要である。労働分野では労働者保護の強化、産業政策では輸出型機械工業支援から中小企業保護・環境保護と結びつけた農林水産業支援や福祉労働の地位向上などの具体化が必要である。こうした、真に求められる地域経済の活性化策の具体化が急がれる。

第5 公務員の重大な権利問題をもたらす（問題点4）

1 公務員の大量解雇（「自治体間連携・道州制」）

「地方分権」改革を「地域主権」改革と衣替えして進めた先には、道州制による国と地方のつくりかえが構想されている。国の出先機関の地方移管や民営化の先にある道州制について財界は、「究極の構造改革」という。日本経団連「道州制の導入に向けた第1次提言－究極の構造改革を目指して－」（2007年03月28日）に続く「道州制の導入に向けた第2次提言」（2008年11月18日）では、「日本経団連の試算では、道州制の導入を前提とすれば、これに加え6万6千人弱の職員が都道府県や市町村に転籍」し地方では「国から転籍した職員および地方公共団体職員のうち3万3千人弱は定員削減が可能」で「労働市場を通じて民間企業に活躍の場を求める公務員も相当数にのぼることになるだろう」としている。「労働市場を通じて民間企業に活躍の場を求める」公務員とは、要するに免職するということである。これは、2009年末に大量に分限免職された社会保険庁職員のような事態が、国や地方で広がることを意味している。

社会保険庁の後にも、独立行政法人雇用能力開発機構の廃止法案では、これまで機構が行ってきた業務を別組織に承継させながら、職員の雇用については本人の意思の如何を問わず承継させないとするしくみを含んでおり、承継されない者についての雇用を一方的に奪うことになるおそれがある。このような法制は、解雇制限法理に反するばかりか、国際的にも認められている雇用保障のルールに反し許されないものである。民主党政権が、雇用保障についての内外のルールを無視して地方にはたらく者の権利を蹂躪することを中止するよう、あ

らためて求めるものである。

2 地方公務員の直接請求署名活動への罰則新設は許されない(関連3法案)

継続審議となっている「地域主権改革」関連3法案のうち、地方自治法の一部改正には、「直接請求制度の改正」として、「(1) 直接請求代表者の資格制限の創設」という、2009年11月18日最高裁判決を受けた直接請求代表者の資格制限規定に加え、地方公務員の直接請求署名活動に刑罰を新設する内容が含まれている。この罰則の新設は、表現の自由を侵すものであり、許されない。

署名活動の自由は、住民の意思を社会的に表現する行為として、憲法21条により保障されており、しかも他のすべての人権保障を監視する意義を有する優越的地位のある人権であるとされている。この自由は、署名をする側であっても、署名を依頼する側であっても、等しく保障されるべきものであるし、直接請求においてもこの理はそのまま妥当する。

地方公務員も、一市民として基本的人権を享有しているし、地方自治体の施策をめぐるさまざまな施策について、一定の意見を持ち、署名をしたり署名を依頼する自由を有している。これは、直接請求においても同様である。

ところで「地位利用」と言っても、地方自治体の施策は多岐におよび、地方公務員の職務も広範であり、住民の利害関係もまた錯綜しているので、何が「地位利用」にあたるのかは、漠然としている。そして、もしこのような理由で規制するとすれば、過度に広範な表現の自由の規制をもたらすことになるし、刑罰をもって禁圧することは、これによる萎縮効果もはかり知れないほど大きい。

仮に「地位利用」による直接請求の署名運動について、一定の規制をすることが必要であり有効であるとしても、これに刑罰を科することは、不要であり、必要最小限度の規制とは言えない。

2010年3月29日、東京高裁は、社会保険事務所職員(事件当時)が休日に政党機関紙をマンションの郵便受けに配布した行為を国家公務員法(政治的行為の禁止)に違反するとして一審の有罪判決を破棄し無罪とする判決を言い渡した。この中で判決は、配布行為は、その態様や国民の法意識に照らせば、行政の中立的運営及びそれに対する国民の信頼という保護法益を抽象的にも侵害するものとは考えられず、したがって、このような配布行為に罰則規定を適用することは国家公務員の政治活動の自由に対し、必要やむを得ない限度を超えた制約を加えるもので憲法21条及び31条に違反するとして。このように、国家公務員の政治的行為についても表現の自由を保障する観点から違憲判決も下されるに至っているのであるから、地方公務員の直接請求における署名運動への罰則の新設は、時代に逆行するものである。

したがって、少なくとも署名運動についての刑罰の創設については削除すべ

きである。

第6 急がれる国民的反撃

1 正体を知れば広がる怒り

「地域主権改革」は、地方の自由を拡大するかの言葉をもてあそびながら、実際には財源の拡充の具体策はなく、結局のところ国の負担を削減して財政力の乏しい地方自治体と国民に壊滅的な打撃となるものである。すでに、保育、障害者福祉、労働行政など、正体が知られた分野では、怒りが広がりつつある。

2 個別の分野の運動を結びつけ合い合流を

しかし、「地域主権改革」を支持する論調がマスメディアにも広く流されており、個々の分野において、たとえば福祉・保育の基準の緩和など、個別の政策として提起されれば関係者の反対によってとうてい実現不可能な政策が、「地域主権」という看板をかけるだけで反対がしにくいという様相を呈している。いま必要なことは、個別の分野で怒りを持ち始めた運動が、「地域主権改革」という全体像の正体について、その問題を共通認識として、それぞれの分野の運動を結びつけ合い、合流をして、「地域主権改革」をくい止める国民的運動を構築していくことである。

3 新しい福祉国家のかたちを対置して

国民的運動の構築にあたり、国が責任を持って地方自治体の福祉施策を支え、地方経済については輸出型製造業の支援に偏しない、自然環境や農林水産業、福祉労働の分野での経済活性化策を具体化するなど、自公政権の「構造改革」と民主党政権の「地域主権改革」で破壊されつつある福祉国家理念にあらためて光を当て、新しい福祉国家のかたちを対置していくことが求められている。自由法曹団は、国民運動の中で、法律家としての役割を自覚し、その先頭に立つ決意を表明するものである。

以 上