1997年３月

地方自治憲章（案）

「地方自治憲章」運動をすすめる会

地方自治憲章（案）

「地方自治憲章」運動をすすめる会

「地方自治憲章」(案)の提案にあたって

1997年３月１日、「地方自治憲章運動をすすめる会」（以下「すすめる会」）は第４回全国地方自治研究集会の場で、21世紀にむけ地方自治の発展への熱い願いをこめて「地方自治憲章」（案）を発表しました。

１、国による地方自治への干渉や、最近では「地方分権論」、「道州制論」、市町村合併・広域自治体、「民間活力の導入」や「規制緩和」など、地方自治の根幹をゆるがす重大な問題が山積みされています。

一方で、地域住民の福祉・教育・医療・公衆衛生・営業・まちづくりなどに対する要求はますます大きくなり、それを実現する地方自治への期待が高まっています。

今まさに、人権と民主主義を具現化する地方自治が発展するのか、形骸化するのかの分水嶺的状況にあります。

こうした時、日本国憲法にもとづく国民共有の財産として培われてきた地方自治の真価を、さらに発展させる国民共同の事業として、1993年10月に開催された第３回全国地方自治研究集会で主催20団体の総意で呼びかけた「地方自治憲章」制定運動は、「すすめる会」を発足させるなかで３年余にわたって各界のご意見もいただきながら、調査・研究・討論をすすめ、ここに発表のはこびとなりました。

２、地方自治憲章は次の性格をもったものとして策定されました。

（１）くらしを守り、自治を創造するための、地域における各分野の住民運動、まちづくりや福祉・教育・医療・公衆衛生・環境・食料・文化などの各分野における運動の関係と理念を集約的に表現したもの。

（２）個別の分野ですでに作成されている、たとえば国土づくり、まちづくりにかかわる憲章、納税者憲章、住宅憲章、患者の権利章典、非核自治体宣言などの原則、精神が集約され総合されたもの。

（３）地方自治を後退させようとする動きに対抗し、それを批判すると同時に、個別の行政の分野における住民の参加、官僚主義の克服、自治の実現を重視し、そのような制度の改革、民主化を促進する理念を表現したもの。

（４）住民諸組織、自治体首長、地方議員、自治体労働者などの、住民が主人公の地方自治の実現、地域で人権と民主主義を実現していく活動を激励する、中・長期的な生命力をもったもの。

（５）諸外国における地方自治の実態の調査・研究、「ヨーロッパ地方自治憲章」、「世界地方自治宣言」、「国連人権宣言」など諸外国、国際機関の到達点の研究を行い、国際的視野にたったもの。

３、「地方自治憲章」第８条で、「この憲章は、地方自治の前進をめざす人びとおよび諸組織の運動と地方自治体の実践を通じて検証され、国民的共同の討論によって将来にわたり発展させられるものである」と掲げてありますとおり、多くの地方自治の発展を願う人びとの日常活動の中に、この憲章が生きたものとして位置づけられ、発展させられていくことを願ってやみません。

地方自治憲章(案)　もくじ

本　文 ―――― 4
詳　論
第1部　地方自治の新たな前進をめざして――地方自治の理念と運動 ―――― 8
1　暮らし・人権と地方自治　8
2　住民自治と自治権の拡充　8
3　長・議会・職員と住民自治　10
4　地方自治運動の発展　12
5　国政と地方自治　13
第2部　現代の地方自治の課題と提言 ―――― 15
第1節　暮らし・人権の課題……16
1　福祉、医療、公衆衛生、社会保障の充実を　16
2　国土・地域の安全、快適な環境の保持へ　17
3　土地・住宅問題の解決と住民主体のまちづくりを　18
4　子どもたちの健やかな発達へ　19
5　生涯にわたって学習する権利を保障する　20
6　地域経済・地域産業振興にむけた総合政策を　21
7　男女平等、女性の地位向上の実現　22
8　豊かで安心できる高齢期保障の充実を　23
9　軍事基地のない平和な自治体へ　24
第2節　住民自治の実現のために……25
1　住民自治の実現と自治体の規模　26
2　大都市、中核的都市などの住民参加の条件　26
3　情報公開と情報政策　26
4　住民自治の発展と住民参加の多様な形態の創造　27
5　住民参加による地方議会の民主的活性化　27
6　住民の学習権の保障と主権者としての成長の条件　28
7　人権・民主主義を尊重する公正・民主の行政確立　28
8　地方自治体の国際活動　28
9　自治体職員の役割　28
第3節　国と地方自治体の新しい民主的協力関係の確立……29
1　機関委任事務制度の廃止と事務・権限の民主的再配分　30
2　国の非民主的な関与・統制の是正と自治立法権の拡大　30
3　地方自治を保障する税・財政構造への転換　31
4　地方行政、地方政治の民主化　32

地方自治憲章（案）

前　文

日本国憲法（以下「憲法」という）は、この国の主人公が国民であることを明らかにし、国民主権の原則をうたっています。

そして、人間としての尊厳と自由にもとづき、「健康で文化的な最低限度の生活」を送ることをはじめもろもろの基本的人権を保障しています。

憲法が保障するこれらの権利は、地域での人びとの暮らしと営みのなかにこそ具体的に保障されなければなりません。それは、すべての人びとが、地域で生まれ、育ち、地域で人間としての営みを行い、その人生をすごすからです。

ここに、憲法がその基本原則の一つとして地方自治の保障を掲げ、地方自治法が「住民及び滞在者の安全、健康及び福祉を保持すること」を地方自治体の基本的責務とするゆえんがあり、地方自治の保障は、国民主権の原則を地域で具体化し、確立するものです。

しかしいま、憲法の国民主権、基本的人権の尊重、恒久平和、議会制民主主義、地方自治の諸原則が脅かされ、突き崩されようとしています。

阪神・淡路大震災における大惨事の原因とその究明の怠慢、その後の被災者に対する個人補償拒否、ＨＩＶ問題、Ｏ－１５７問題などにおける国民の生命軽視、年金をはじめとする社会保障制度のあいつぐ後退など、住民の暮らしや安全、基本的人権保障を顧みない政策の横行が目にあまる一方、規制緩和、大型公共投資など大企業の権益確保、ゼネコン型大規模開発のために、地方自治体の行政・財政を総動員する方向がすすめられています。

また、住民自治の拡充と反する市町村の広域的再編もすすめられようとしています。沖縄に見られるように、米軍基地の存在は、国の主権と地方自治を、そして住民の基本的人権をも踏みにじるものです。

こうした状況のもとでも少なくない地方自治体が、さまざまな障害と困難をかかえながらも住民の暮らしと権利、地域の民主的振興のために努力しています。しかし、多くの自治体が今日の国と地方をつなぐ行財政制度とさまざまな仕組みのなかで国の政策に動員され、追随している結果、地域と地域経済の荒廃が進行し、また、福祉、医療、公衆衛生、教育など国民の生存権をはじめとする基本的人権が脅かされています。これらの事態は、地方自治の原則と住民生活擁護という地方自治体の責務に反するものです。

それだけに、住民が主人公の地方自治とその原則を貫く民主的自治体を確立することがいまほど多くの人びとの願いになっているときはありません。

戦前、大日本帝国憲法には地方自治の規定はありませんでした。そのもとでの府県・市町村は、天皇制政府と軍国主義体制の末端機関として、国民への支配と抑圧を強め、

侵略戦争への道に国民を動員したという悔恨と痛苦の歴史をもっています。

戦後、こうした歴史の反省のうえにたって憲法は、主権在民、基本的人権の保障、恒久平和、議会制民主主義とともに、地方自治の原則を確立したのです。

憲法とともに生まれた戦後の地方自治は、人権を守り、民主主義をめざすたたかいのなかで、日本の平和と民主主義、国民生活擁護の運動の前進に大きく貢献してきました。1960年代後半からの革新自治体の経験は、「住民が主人公の地方自治」が住民の暮らしの向上や男女平等の促進などの人権擁護、地域の民主的発展に大きな役割を果たすことをしめしました。

いまこそ、「住民の住民による住民のための政治」という住民自治の原則が尊重されなければなりません。また、国と地方自治体のあいだに、民主的な協力共同の関係が確立されなければなりません。

地方自治の原則は、憲法の民主的平和的原則が政治・経済・社会のあらゆる分野に貫かれることによって達成・確立されます。国政の民主的改革と地方自治の民主的発展は、車の両輪として一体のものといえます。

21世紀を目前にひかえて、国際社会は、「武力紛争のない平和な社会」「持続的な発展を可能とする環境重視型社会」「国民主権にもとづく民主的な社会」「基本的人権が保障される差別のない社会」「国際的な経済民主主義の実現による貧困の克服」「全ての女性の平等、開発への完全な参加」などを人類の共通の課題としています。

日本でもまた、「核も基地もない平和な国土を」「みどり豊かで、安全で安心してくらせる地域を」「生き生きとした地域と地域経済の民主的発展を」「すべての人びとに基本的人権を保障する豊かな高齢社会を」「男女平等、女性の地位向上」という願いにもとづく地域からの住民共同が力強く前進しようとしています。

いま、憲法・地方自治法50年をむかえて、住民参加制度の拡充に見られるように、地方自治の新たな発展と民主的自治体の確立への前進が開始されています。憲法と地方自治の民主的原則の花ひらく21世紀を切り開くために、すべての職場と地域での暮らし・人権・平和を中心とした「憲法と地方自治擁護」の国民的共同のいっそう大きな前進が求められています。

よって私たちは、日本国憲法の平和的民主的諸原則の先駆性、普遍性および国際性を発展させ、21世紀を地方自治の時代にするため、ここに地方自治憲章を宣言します。

（基本的人権と地方自治）

第一条　すべての住民は、その生活する地域において、人間として尊重され、平和的に生きる権利、健康で文化的な生活を営む権利など、いっさいの基本的人権を有する。

②地方自治体は、不断の努力によって、憲法で保障されている基本的人権を実現していくように努めなければならない。

③地方自治体は、住民の生命、財産、健康、福祉などにかかわる公的保障の責任を果たし、かつその水準をつねに向上させていくように努めなければならない。

（住民自治の原則）

第二条　憲法が「地方自治の本旨」として規定し、また、国際的にも確認されているように、地方自治の主人公は、住民である。

②地方自治体の長、議会および職員は、憲法の原則にもとづき、住民自治の原則を尊重し、それを行政のあらゆる場において実現していくように努めなければならない。

③地方自治体は、憲法および地方自治法の定める選挙権、被選挙権、直接請求権、請願権などの住民の権利を尊重するとともに、住民投票などをふくむ多様な住民参加の実現に努力しなければならない。

④住民が地方自治の主人公となる前提条件として、住民に対する情報の公開が最大限、保障されなければならない。

（住民の暮らしと地方自治体の施策）

第三条　地方自治体は、住民の基本的人権を保障するために、福祉・医療・公衆衛生の充実、子どもたちの健やかな発達の確保と教育・文化・スポーツ施策の充実、国土・地域の安全・防災と快適な環境の保持、住民主体のまちづくり、地域産業・地域経済の振興、地域における男女平等の実現、豊かで安心できる高齢期保障の充実、軍事基地のない平和な地域の実現、民主的エネルギー政策の実現、その他必要な行政施策の実現のために、不断に努力する。

②前項の施策を実現するために、地方自治体は、住民の総意にもとづいて、団体自治を貫き、国にナショナルミニマムの拡充、必要な法制度の整備、情報の提供、財源の保障など必要な施策を講じることを求めるとともに、みずからの施策を提起する。

（長、議会および職員の責務）

第四条　地方自治体の長は、憲法の地方自治の原則を尊重し、住民自治の原則にもとづいて、多様な住民参加による行政の活性化と、職員の創意の発揮にもとづく行政水準の向上に努める。

②地方議会は、地方自治体における議事機関として、住民自治の原則にもとづいてその責務を果たさなければならない。地方議員は、住民と議会を結ぶとともに、住民が多様な参加を通じて地方自治を前進させるために、適切な役割を果たすことが重要である。

③職員は、住民に奉仕すべき職務を自覚し、住民の暮らしと人権を守るための行政の実現と、住民が主人公になっていくための施策の実現に努力しなければならない。そのためにも、職員の身分、労働条件、市民的・政治的自由などにかかわる諸権利が保障されなければならない。

（自治権の拡充）

第五条　地方自治体の自治権の拡充は、住民自治の原則に深く根ざし、国政および地方政治をふくむ日本の民主主義の発展にとって重要な意義を有する。

②国および地方自治体は、事務・権限の民主的再配分、関連する法令の改正や非民主的な関与の改善などにより、地方自治体の自治権の拡充に努める。

③地方自治体の自治権の拡充には、それにともなう財源が保障されなければならない。国および地方自治体は、地方自治体の財源保障と自主財政の確立に努力する。

④地方自治体は、住民の総意にもとづいて、住民の暮らしと人権を守る立場から、自主的な決定とそれを公正に遂行しうる能力を高めるために不断に努力する。

（国政の改革と地方自治）

第六条　地方自治体における住民の暮らしと人権を守るための諸施策の充実は、同時に国民本位の国政を実現することにつながっている。住民および地方自治体は、国政に対して多様な方法による発言・提言の権利を行使し、それをいっそう拡充する。

②国が不当な理由によって地方自治体の自治権を侵害しようとする場合、またはそれにつながる地方自治制度の改変をしようとする場合には、住民および地方自治体は、これに抵抗し、住民自治を守る立場から発言・提言・行動する権利を有する。

（住民の責務）

第七条　住民は、地方自治の主人公として、その権利を行使し、かつあらゆる可能な機会に行政に参加し、地方自治の擁護・発展のためにみずからその自治能力を高めていく責務を有する。

（地方自治憲章）

第八条　この憲章は、地方自治の前進をめざす人びとおよび諸組織の運動と地方自治体の実践を通じて検証され、国民的共同の討論によって将来にわたり発展させられるものである。

第1部　地方自治の新たな前進をめざして

――地方自治の理念と運動――

1　暮らし・人権と地方自治

戦後、民主的な地方自治の実現をめざす住民の地方自治運動が発展し、「憲法を暮らしの中に」という言葉が共通の合言葉となった。これは、憲法第8章に定められている地方自治の諸規定を大切にすると同時に、憲法第3章の基本的人権の諸規定、そして憲法第9条の平和の理念を、地方自治という場において、具体的に実現していこうという意味をこめて語られてきたのである。

地方自治の目的は、住民の暮らしを守り、それを将来にわたって、より豊かなものにしていくことにある。地方自治法の第2条で、地方公共団体の仕事は住民の安全や健康、福祉を保持することであると定められている。自治体の仕事は、教育・文化や公衆衛生・医療・福祉の充実、地域の防災やまちづくり、地域産業の振興、男女平等・女性の地位向上、平和的生存権の保障など住民の暮らしや人権にかかわるあらゆる公的事務の領域をふくんでおり、これらの仕事の一つひとつが住民の日々の生活に少なからぬ影響をあたえている。したがって、地方自治体の行政がどんな方向、どんな内容のものかということが、その地域の住民の暮らしと人権をどのように保障しているのかを決定していくのである。

いいかえれば、憲法で定められている国民の生存権や幸福追求の権利などをはじめとする基本的人権を、地域という場で具体的に保障し、また、その保障の水準を将来にわたって向上させていくことが地方自治の目的である。

ひるがえって、今日の日本の現状を見るならば、地域における住民の生活にかかわる人権の保障が十分になされてきたとはいいがたい現実がある。この現実を避けることなく直視し、そのような現実の変革に挑戦し、地方自治の本来の目的の実現に邁進することこそが求められている。

2　住民自治と自治権の拡充

地方自治の目的を実現していくために、憲法は、第8章で地方自治を保障している。地方自治は、住民自治と団体自治をその内容・要素としている。

①憲法は、国民主権をその大原則としている。この原則を地域という場で考えれば、住民自治が地方自治の中核である。すなわち、地方自治の主人公は住民であり、住民のための住民による自治が地方自治の大原則である。この大原則にもとづいて、現行の地方自治制度においては、長、議員の選挙制度、直接請求制度などの住民参加の諸制度が

定められている。また近年、住民への情報公開や住民投票の制度など住民参加の多様な制度を拡充しようとする動きも広がっている。

国民主権と住民自治の理念と制度が確立したのは戦後の改革によってであり、その歴史は新しい。したがって今でも、一部の有力者や特定の企業、あるいは少数の官僚が地方政治を牛耳ったり、あるいは金権によって地方政治を左右しようとする現実があることは否定できない。住民がほんとうの意味で地方自治の主人公になっていくということは、かならずしも易しいことではない。しかし、戦前から戦後の地方自治の歴史は、一歩も二歩もそれを前進させてきた。自由民権運動から大正デモクラシー、戦後改革の時期の運動から、とくに６０年代以降の住民運動、民主的自治体づくりの運動が発展するなかで、近代的な新しい地方自治は次第に日本の地域に定着してきた。われわれは、長い見通しに立って、住民が真に地方自治の主人公になっていくという意味での住民自治を実現していかなければならない。

②地方自治の原則にふくまれているもう一つの内容は、団体自治、すなわち中央政府や他の団体に対する地方自治体の自治権である。日本は、明治以来急速な近代化を上からすすめてきたために、歴史的に極めて中央集権的な国家を形成してきた。中央と地方を結ぶ法制度、行政指導、財政の制度と運用、人事の慣行と運用など、多様な方法で、中央集権の網の目が張りめぐらされている。戦後の地方自治制度では、憲法上建前としては、地方自治体に対して、自治立法権、課税自主権など行政、財政における一定の権限を認めてはいるが、実際には国の機関委任事務の制度などがあり、あるいは個別法令による拘束が強く、また通達などによる不当な行政指導が大きな力をもっているので、地方自治体の権限は限られたものとなっている。地方自治体は、地域住民の暮らしを守るために、中央集権的な行政に対抗し、条例を制定・改正したり、あるいは要綱を活用したりして、その権限を拡充する努力を積み重ね、さまざまな成果を生み出してはきたが、なお法令や行政指導による中央統制の壁は厚い。

近年、地方分権が提唱され、中央集権的な制度を改革して、地方自治体の権限を拡充しようとする動きも見られるが、同時に、地方分権の名のもとに、市町村合併や府県制度の改革、道州制の実現など、「効率化」をねらった地方制度の再編成や自治体リストラをすすめようとする動きもある。

われわれは、憲法が保障する地方自治の原則に立ち返り、地方自治の精神に反する地方制度の再編を許さず、都道府県・市区町村の二層制を堅持すべきだと考えているので、地方自治にもとる市町村合併には批判的である。同時に、地方自治体の権限と財源を拡充し、地方自治体の自治権を拡充していかなければならないと考える。

長い視野で見るならば、戦後の地方自治の民主的な発展を願う多くの人たちの運動と自治体関係者の努力によって、地方自治体の力が相対的に強化され、中央政府と地方自治体の民主的な関係をつくりだすうえで、一定の前進があったことも確かである。われわれは、このような力をさらに強めていくことが重要であると考える。

3　長・議会・職員と住民主権

憲法は、長と地方議会の議員の直接選挙制度を規定し、地方自治体の仕事をするために多数の自治体職員が雇用されている。

①日本の地方自治制度においては、知事や市区町村長の権限は大きく、長がどのような指導性を発揮するかは、地方自治のあり方に決定的な影響をあたえるといってよい。

地方議会の役割もまた重要である。議会は予算、決算を始めとして、重要な事項についての議決権限をもっており、あるいは条例制定といった立法権限をももっている。長の提出した議案を議会が否決すれば、長はそれを実行することが難しくなる。したがって、議会が住民の立場に立って民主的な機能を発揮するかどうかは、長の役割を十分に果たすうえでも、重要な条件となる。

地方自治体の日常的な活動は、自治体職員によって担われている。住民の暮らしにかかわる諸活動は、各分野の職員によって遂行される。また、住民の暮らしを守るための各分野の行政施策は、職員によって発案され、政策として体系化され、実行される。職員が日々、住民の立場に立って、創意に富んだ政策を提起し実現に努力するかどうかは、暮らしと人権を守るという地方自治の目的を達成していくためにも重要な条件である。

このように長、議員および職員の果たす役割には大きなものがあるが、そのさい基本的に重要なことは、住民自治の原則である。これまでの長い過去の歴史において、住民はつねに治められる存在であり、政治の支配はつねに特権的少数者によって行われてきた。今日、憲法や地方自治制度のうえでは、国民主権、住民自治がうたわれているにもかかわらず、現実には長、議員、特権的官僚が治めるものであるかのような意識と現実がいまだに広く存在している。この逆立ちした現実を変革し、住民自治の原則を実現していくことこそが、地方自治の主体形成の基本となる。

われわれは、地方自治の担い手としての住民の主体の形成を展望しつつ、地方自治の民主的な発展を期さなければならない。

②地方自治の主体を形成していくためには、住民自治の原則に立って、長、議会、職員、地域、国政の総合的な革新が必要である。そのなかで、もっとも基礎となるのは、地域の民主的な基盤の形成とその質的・量的な強化である。

この地域の基盤をなす統一的な組織が民主的な地方自治の担い手にふさわしい質と量を備えていくことが、民主的自治体の重要な条件になる。その組織は、民主的な政党、労働組合、農民や漁民の組織、中小企業者の組織、消費者団体、女性の組織、その他の諸団体、学者文化人など地域のさまざまな人達の組織や個人が、一定の目標または統一的な政策の実現をめざして意識的につくられなければならない。

これらの組織は、長の選挙の場合、その選出の母体となるものである。しかし、選挙のためだけの組織ではなく、民主的自治体の基礎的な構成部分であり、長の当選の後もそれを支え、持続的な活動を行い、選挙のときに示した公約の実現のために積極的な活動を展開すべきである。

地域の民主的基盤としての組織は、住民が一致できる目標のもとに、幅広い組織や個人が参加できるものが望ましいが、その合意の形成には、困難をともなう場合もあり、この組織の主体をいかに作っていくかは、今後の地方自治の主体形成の重要な課題である。

③議会は、地方自治体の立法機関であり、民主的自治体を構成する重要な部分である。自治体議会の議員は、議会のさまざまな機能を分担して遂行すると同時に、住民と行政とを日常的につないでいるパイプともなるべきであるが、住民には、議会の活動の内容がかならずしも十分には知られていない。議員は、しばしば住民または地域の個別的な要求を請負い、それを議員の「顔」で実現することによって地域住民の支持を得てきた。その場合、一般に地域住民にはその要求の実現のプロセスは知らされず、議員と当局が密室で了解をとりつけるという方法で行われていることが多い。しかしこれでは、いつまでたっても主権者としての住民の主体性は形成されない。民主的自治体を建設するためには、行政のプロセスが住民に公開され、住民自身が判断し、その意見が反映され、その総意として要求の実現がなされなければならない。そのための情報の公開を媒介したり、あるいは住民が学び、判断をするための政策的援助をするのも議員の重要な役割である。

④民主的自治体を構成する職員の役割も重要である。自治体職員は自治体当局に雇用されている「労働者」であるとともに、住民に奉仕する職務を担い地域住民の暮らしや自治にかかわる実務を担当している。日常の業務のなかで行う仕事の諸結果は、住民の生活に直接的な影響をあたえる。自治体職員が地域住民の暮らし、人権を守り、それを向上させる仕事をするということは、地域住民の願いでもあるが同時にそれは地方自治体に働く職員の責務でもある。

しかし現実には、国の政策の影響や、地方自治体の政策的立場から、住民の要求と対立したり、あるいは密室での官僚的な対応をさせられている場合も多くある。自治体労働者の労働基本権が剥奪され、職場の民主化が不十分であるということが、これをさらに助長している。民主的自治体づくりの運動がすすみ、自治体労働者の権利の実現と自治体の民主化、住民自治の原則が実現されていくならば、このような矛盾はより少なくなり、より住民の願いに沿った仕事を行うことが可能になるであろう。これは、いい仕事をしたいと願う自治体職員にとっても切実な要求である。

自治体職員は、戦後早く労働組合を結成し、みずからの労働条件の改善に取り組むと同時に、地方自治研究活動を行い、「地方自治を住民の手に」というスローガンを掲げ、仕事の改善、さらには民主的自治体建設の運動に取り組んできた。

自治体職員は、全国津々浦々に存在し、その多くは労働組合を組織し、民主的自治体づくりに積極的役割を果たしているところも少なくない。自治体職員は今後も、住民本位の行政を実行していくなかで、職場と地域を民主的に変えていくことにより、地方自治の発展に大きな役割を果たしていく使命をもっている。

4　地方自治運動の発展

地方自治は、人権と民主主義を抑圧しようとするあらゆる権力的な支配または官僚的な統制とは相容れないものである。地方自治は地域で生活を営んでいる一人ひとりの住民の暮らしと人権を基礎にし、その共同の力で自治を実現することをめざすものである。

したがって、そのような原則を踏みにじって、権力的な抑圧を加えようとした場合には、勇敢な、先進的な人たちは、これに抵抗し、それとたたかうなかで、地方自治の原則を守ろうとしてきた。これらの運動は、同時に地方自治の主体をつくる運動でもあった。

①明治前期から中期にいたる自由民権の運動、大正の後期から昭和の初期にかけてのいわゆる大正デモクラシー運動などは、日本における人権、民主主義を実現しようとする運動の源流であり、労働者、農民の参加をふくむ近代的な地方自治の原則を日本に実現しようとする運動でもあったが、権力的な弾圧によって押しつぶされ、地方自治の諸組織はアジア諸国への侵略という国策を遂行するための下請け的な機関に再編成されていった。

戦後、日本国憲法、地方自治法が制定され、主権在民、基本的人権の保障、恒久平和、議会制民主主義とともに地方自治の原則が明記された。憲法の第８章に、地方自治の章が設けられ、地方自治の原則が保障された。戦前の地方制度は改革され、知事の公選制をふくむ近代的な地方自治制度の確立が方向づけられた。このような情勢のなかで、戦前の日本の民衆の地方自治を実現しようとする運動の伝統が息をふきかえし、新しい地方自治の運動が発展していった。

②直接選挙制度にもとづく長と議員の公選制、リコールや監査請求、条例制定などの直接請求の諸制度、請願・陳情など住民の要求を地方自治体に直接提出できる権利の保障など、戦後改革によって地方自治の民主的な諸制度が整備され、あらゆる階層の地域住民がこれを活用できることになった。これらの制度を活用しつつ、全国で多様な住民運動が次第に広がっていった。これらの住民運動が労働組合や政党の運動とも結びついて、民主的自治体をつくる運動に発展し、60年代から70年代にかけて、いわゆる革新自治体を多く生み出した。

この時期の民主的自治体づくりの運動は、それ以後の全国の自治体に大きな影響をあたえ、日本の地方自治の歴史においても重要な意義をもつものとなった。第１に、それまでの中央直結で補助金を獲得し、中央政府主導の地域の「発展」に重点を置くというタイプの自治体のあり方から、福祉、医療、公衆衛生、防災、環境政策等、住民のいのちと暮らしを守る政策を重視しようとする自治体への転換がすすんだ。この流れは、国政にも影響を与え、高齢者の医療費の無料化をはじめとする国のレベルの社会保障、社会福祉政策や防災・環境政策の前進をもたらす力にもなった。

第２に、民主的自治体づくりの運動によって、住民参加、住民主体の地域づくりという理念が広がり、多くの行政担当者、住民にも共有されるようになった。それまで、憲

法の住民自治の理念は形式的には否定されないものの、現実の行政は地域の少数の有力者や行政の有力者によって動かされており、それら有力者の力に依拠して地域になにがしかの「利益」をもたらすことと引換えに投票が行われるのが「地方政治」の常識であった。この地域の「秩序」を破ろうする新しい住民運動は排除されることもあった。しかし、住民運動の広がりと民主的自治体の増大はこのような常識をかなりの程度改革し、住民の力によって地方政治を革新し、その数は多いとはいえなくとも、文字通り住民参加による地域づくりの優れた実践の実例をも生み出した。少数の有力者によるいわゆるボス支配は続いてはいるが、地方自治を住民の手にしようという民主的自治体づくりの運動は、今後の長い歴史の歩みのなかで、このような状態を克服していくであろう。戦後50年を経て「住民主体の地域づくり」という理念自体は、いまや保革を問わずどこでも承認されるにいたっている。とりもなおさずそれは、戦後の地方自治運動の前進をしめすものである。

第3に、民主的自治体づくりの運動は、中央政府の政策に無批判的に追随するのではなくて、憲法と地方自治の理念に照らして、道理に合わないとき、あるいは地域住民の立場から納得できないときには、自治体が中央政府に対して堂々と意見をのべるという姿勢を生み出したことである。こうした自治体の対応は、今日でも、その典型的な実例を1995年から96年にかけての米軍基地強制使用の代理署名に対する沖縄県知事の署名拒否の対応に見ることができる。

60年代から70年代にかけての運動以降、その後の行政改革、地方制度の再編をすすめようとする中央政府の政策と地方自治の実現をめざす力がせめぎあい、複雑な展開を見せている。しかし、大きな流れとして見るならば、戦前、戦後の地方自治の運動は、ジグザグの過程をたどりながらも歴史的には前進を遂げており、その意味では地方自治の主体の形成は、着実にすすんできたといってよいであろう。

5　国政と地方自治

地方自治体の行政は中央政府の政策、行政と密接につながっており、その行政の多くは国の政策を実行するという性格をもっている。したがって、地方自治体が住民の暮らしと人権を徹底して守り、その保障の水準を引き上げていこうとするならば、国の政策を改革しなければならなくなる。国政が国民本位に改革されるならば、地方自治体の暮らしと人権保障の水準は高まっていくであろう。地方自治の本来の目的を達成するためには、国政を国民本位のものに改革していくことが、極めて重要である。

しかし、国政が変わるまでは、地方自治体が何をやっても実現が無理ととらえるのは誤りである。地方自治の場でできることはやらなければならないし、そこから出てきた問題を中央政府に提起していくことができる。地方自治の主体である住民は、それ自体国政を構成する主権者の一員であり、住民と地方自治体の国に向けての発言は、国政に対して一定の影響をあたえていくことができる。

地方自治は、地域という、住民がそこで生活を営んでいる場における活動であり、住

民の暮らしの実態が絶えずリアルに反映される。また、住民のたえざる参加が可能な場であり、住民の意向がそこに集約される。そこで集約された声が国政に反映されるならば、国政を改革する大きな力となる。したがって、地域における住民自治の主体の形成と国政の改革は密接に関連しているのである。

住民自治の原則を実現するためには、選挙権の行使のみならず、多様な住民参加を実現していくことによって、地方自治の担い手としての住民が日常的に地方自治に関与していくことが望ましい。それなしに民主主義を実質的に実現していくことはできない。国政の場では、これを直ちに実現していくことは難しいとしても、地方自治の場においては可能な場合もある。したがって、地方自治は、単に住民自治の実現にとどまらず、国民主権を文字どおり実質化していく条件をつくることにもなるであろう。その意味で21世紀は地方自治の可能性がさらに開花し、国民主権・住民自治の実質的な内容を地域に定着させていくことによって、国民全体の民主主義の水準を引き上げていくことができる時代である。

それゆえにわれわれは、国政の改革を展望しつつ、地域における地方自治の主体の形成をめざさなければならない。

第２部　　現代の地方自治の課題と提言

(1)憲法は、すべての国民の基本的人権とともに「健康で文化的な最低限度の生活を営む権利」を保障し、「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」（第２５条）として国の責任と義務を定めている。

そして地方自治体は、住民の安全、健康、福祉の保持をその第一義的責務にしている。これは、すべての国民が、住民として、地域・地方自治体で人間としての生活と営みを送っているからである。

その意味ですべての国民は、住民として地域・地方自治体の場をつうじて暮らしと人権が保障されなければならない。

ところが、社会福祉や医療および医療保険、公衆衛生などの社会保障は、「自立自助と相互扶助」の名でこの間、後退に後退を重ね、国と地方自治体の公的責任が放棄される事態が生まれている。

また、大企業奉仕の国土計画や開発とそのもとでのゼネコン奉仕型公共事業は、極端な東京一極集中とともに都市と農村との過密過疎をもたらし、また、産業構造の再編は、農漁業の荒廃と地域経済・産業を衰退させ、地方自治の物質的基盤を危機に陥れている。

さらに、阪神・淡路大震災は、経済効率優先の都市・街づくりへの警鐘を乱打するとともに、住民の生命と財産を震災や災害から守ることをどれほどおろそかにしてきたかを浮き彫りにした。

つくられた財政危機を口実に消費税の税率アップが狙われている。消費税は逆進性をもった大収奪機構の一環であることがますます明らかとなり、しかも地方消費税の導入で、国は、地方自治体をも収奪機構の一環にしようとしている。消費税の増税は、住民の暮らしを圧迫するだけでなく、地域経済の停滞・後退を招くものであり、地方自治体にとっても黙過できない、廃止すべき税である。

不公正・乱脈な同和行政と「解同」による誤った「部落解放運動」は、地方自治体の行財政・施策に歪みをもたらすだけでなく、地域における人権と民主主義に障害をもたらしている。さらに、「人権擁護施策推進法」については、「人権」を口実にした「同和」に特別の地位を与える危険性を持っていることから、「人権一般を対象として、その擁護にかんする施策を検討していくこと」にさせるための監視を強める必要がある。また、在日外国人への人権や諸権利の保障が社会問題となっている。

(2)地方自治の目的が、住民の暮らしと人権を守ることである限り、こうした住民と地域の実態を放置することはできない。

そのためにも、国と地方自治体の関係をこれにふさわしく改革し、確立することが求められている。

国と地方自治体は、民主的に協力して、憲法が保障するすべての国民の市民的・政治

的権利、経済的・社会的・文化的権利や平和的生存権をふくむ基本的人権と社会発展のための責任を担わなければならない。

そのさい、なによりも国民の暮らしや福祉・医療・公衆衛生など生存権を保障するナショナルミニマムの設定と財源保障措置を国の責任として確立しなければならない。

そして国民・地域住民に身近な地方自治体は、ナショナルミニマムを土台とした具体的な住民生活にかかわる施策の実施責任を担なわなければならない。

(3)国と地方自治体の関係を今日における「上下・主従」の関係から、民主的な協力共同の関係として確立するために、機関委任事務制度を廃止し、とくに市区町村優先を原則に事務の民主的再配分が行われなければならない。当然のこととして、それにふさわしい地方自治体の自主財源とその自由な処分権が保障されなければならない。

自治体の住民サービス費用は、経済的変動の影響を免れることはできない。したがって地方自治体の財政制度は、その任務遂行に要する費用の現実的変動に十分対応しうる多様で包括的、弾力的であることが望まれる。

(4)「地方の政治や行政が、中央の官僚によってでなく、その地域の住民とその代表者によって行われる」という住民自治の水準が一層高められなければならない。

憲法や地方自治法などが保障する住民の権利を行使した不断のさまざまな形での住民の団結、組織と運動が欠かせない。住民自治にかかわる権利－①選挙権と被選挙権、②直接請求権、③住民投票権、④請願・陳情権、⑤議会傍聴権、⑥住民監査請求権・住民訴訟提起権、⑦行政情報を知る権利、⑧行政への住民参加権、⑨公的サービスを平等にうける権利などを行使し、住民の自主的で民主的な組織と運動が発展してこそ、住民自治は、名実ともにその水準が高まり、実現するものである。

(5)地方自治体がその責務を果たすためには、「自治の確立と拡充」が必要不可欠である。同時に、国民の生存権保障にかかわるナショナルミニマムの設定とその実現を財政的に保障する最終的責任を国が負っている。

それだけに、地方自治を体現する民主的自治体の建設・発展と国民本位の国政の確立・発展とは切り離せない関係にある。地方自治の発展は国政の改革につながり、国政の改革によって地方自治の目的の実現が促進されるのである。

第1節　暮らし・人権の課題

1　福祉、医療、公衆衛生、社会保障の充実を

社会保障の主体は地域の住民であり、住民の置かれている実態や社会保障への願いを把握し、社会保障を具体的に実施するのは地方自治体である。その地方自治体が、国の福祉、医療、公衆衛生などの施策と財源保障に対し意見を反映させるとともに、みずからも福祉、医療、公衆衛生、社会保障を最重点にする行政を行うことが、憲法を生かす地方自治といえる。

しかし、福祉、医療、公衆衛生、社会保障に対し、「自立自助・相互扶助・受益者負

担」の名で、国や地方自治体の公的責任放棄が一層すすむ事態になっている。

少子・高齢化の時代をむかえるといわれる今こそ、社会保障の一層の拡充が求められている。そのためには、国と地方自治体の役割と責任を明確にし、事務と権限、財源の再配分を行うことと同時に、大企業本位から住民本位の行政に改め、住民参加の「総合的社会保障計画」が立案、実施されなければならない。

（共同の課題）

①各地方自治体で策定されている「市町村老人保健福祉計画」を早期に達成させ、地域の実態にそくした目標の上積みをはかる。

②エンゼルプラン・緊急保育５カ年計画など、政府の政策がすすめられているが、地域の保育要求に根ざした豊かな保育を実現する。

③障害者および障害者団体の参加によって、真に障害者の人権を保障する地方自治体の「障害者基本計画」を早期に策定し、その実現をはかる。

④保育所や養護施設、児童福祉施設、老人福祉施設、障害児施設、身体障害者援護施設、精神薄弱者援護施設、精神障害者援護施設、精神障害者作業所、居宅生活支援事業などは、小規模自治体の実情にも配慮しつつ、必要とする住民のニーズを満たすようその整備をはかる。

⑤社会福祉サービスの拡充は措置制度などをはじめとした公的責任であることを明確にし、広く制度の周知徹底をはかり、利用者負担の軽減、手続きの簡素化などにより、住民の権利行使を促進する。

⑥国と地方自治体の責任による地域医療の発展・充実に努め、保健・医療・福祉の地域ネットワークを確立する。

⑦老人・乳幼児医療の無料化を実施する。

⑧保健所の統合・廃止計画を中止し、その増設と疾病予防、機能拡充をはかり、住民に身近な公衆衛生行政を実施する。

⑨保健・医療・福祉関係従事者の確保・増員と労働条件の向上をはかる。

2　国土・地域の安全、快適な環境の保持へ

地方自治法は、住民の安全、健康、福祉を保持することを自治体の第一義的責務とし、さらに公害の防止、環境の保全などもその本来的業務であることを明記している。だからこそ、かつて革新自治体は、政府や資本家の激しい抵抗をはねのけて、国の設定する基準を乗り越えて一層厳しい基準を設定し、住民を守ってきた。

阪神・淡路大震災の未曾有の大惨事や高速増殖炉「もんじゅ」の事故、北海道古平町のトンネル崩落事故、住民の健康をむしばむ大気汚染、環境破壊・自然破壊の大規模開発など、経済の効率性や大企業の経済活動優先の政治とそれに追随する地方自治体の施策により、国民の生命・健康・財産が脅かされている実態がつぎつぎと明らかになっている。

また、酸性雨の被害や二酸化炭素などの影響による地球の温暖化、オゾン層の破壊、

そして核実験などによる地球規模の環境破壊も急速にすすんでいる。

こうした事態に対抗し、地方自治体の独自の権能を生かした街づくり運動がすすんでいる。

地方自治体は、災害に強く、人と環境に優しい街づくり政策を確立し、条例や要綱の制定を行うと同時に、自治体間共同を強め、国の諸施策に反映させる努力をしなければならない。

（共同の課題）

①地方自治体が策定する地域防災計画は地方自治体の策定する基本構想、基本計画のなかに位置づけ、災害発生後の緊急対策、事後処理対策に止めず、災害予防を基本に、地盤・地質、都市状況などの科学的データーをもとに地域性を加味した住民参加による総合的防災計画とする。同時に、消防力の整備強化をはじめとする災害即応体制の確立、観測・予知体制などの災害対策も強める。

②災害救助法・災害基本法で地方自治体に義務づけられている「災害救助基金」を法律通り積み立てるとともに、国にも「災害時特別基金」の新設と地方自治体の「災害救助基金」と同額の拠出を行うことを求める。また、「災害救助基金」を全国プール制にし、大規模災害発生時に当該地方自治体が運用できる制度の新設を求めるとともに、激甚災害における個人補償の制度化にむけて努力する。

③住民の環境権、公害防止、防災項目をふくむ環境アセスメントの義務づけ、情報公開、汚染者負担の原則、被害者救済などを柱とする「環境基本条例」を制定する。

④原子力発電については、ますます列島各地で危険性が増大している。これについては安全優先の立場で原子力発電所の新規建設反対、既存の原子力発電所の耐震性も加味した総点検と運転停止もふくめた対策、核燃料リサイクル政策の見直し、情報公開・事故究明の第3者機関の設置など、国の原子力政策の抜本的な転換と民主的規制を国に求める。地方自治体も独自に既設の施設の立ち入り調査、総点検、緊急時の防災対策を行う。

⑤ゴミの分別収集体制を確立するとともに、一般家庭ゴミの「有料化」は行わない。また、企業責任を明確にした容器包装リサイクル法、再生資源利用促進法、廃棄物処理法の改善・強化をめざす。

⑥住民の命の水を安全で安定的に確保するため、科学的で民主的な水資源開発や水源・水質保全に努めるとともに、国の財政負担で行うことを求める。

⑦国の国土（土地利用・地価等）・地域開発、エネルギー・産業政策などに対して、地方自治体の関与を制度化することを求め、同時に「住民投票条例」を制定するなど、民主的規制を強めるための諸活動を強化する。

3　土地・住宅問題の解決と住民主体のまちづくりを

欧米諸国に比べて、日本の住宅がウサギ小屋といわれてきたことはよく知られている。高遠狭といわれるように、狭くて、通勤に時間がかかり、しかも一生働いてもなかなか手に入れることができないほど高いのが日本の住宅である。これは、日本の土地政策と

都市計画が貧困であったこと、そして地方自治体に権限があたえられていなかったことに基本的な原因がある。不動産資本やデベロッパー、あるいは私鉄資本の買いあさりにまかせて、戦後の日本の地価は異常な高騰を続けてきた。とくにバブルの時代には金融資本と不動産資本が一体となって投機的な土地投資を行い、莫大な不良債権を生み出した。

これは、単に金融資本と不動産資本のモラルの問題のみならず、日本の土地政策、都市計画の基本的な欠陥をも露呈したものといえる。

すでに欧米の先進諸国でもある程度実施されてきたように、都市計画や土地規制の権限を地方自治体、とくに住民に身近な市区町村におろし、儲け本位の、かつ野放しの土地取得状況を規制して、中低所得者である多数の住民に対しては低廉な価格で住宅を提供できるよう、地方自治体が低価格で用地を取得できる法制度をつくり、財源を拡充して低家賃の公共的住宅を大量に供給する必要がある。同時に、都市における暮らしに必要な文化、スポーツ、商業、教育などの諸施設を整備し、あわせて自然環境の保全と生態系を考慮に入れた大規模な公園や住民に身近な小公園、市民農園をつくり、景観の保全に努めるなど、快適な環境の整備を住民参加、住民主体で行わなければならない。

（共同の課題）

①都市計画法などによる線引き、都市施設、地域地区制、開発事業その他の計画策定・決定にあたって、国や都道府県による一方的な決定のしくみを改め、市区町村優先の制度に改革する。都市計画法に制度化された市町村マスタープランの拡充をはかる。また都市計画行政の展開にあたっては情報公開と住民参加を義務づける。

②環境、福祉、景観などの保護や防災を目的とするまちづくり条例などの実効性を担保し、条例による規制の権限を法的に保障する。

③公有地拡大法を改正して、公共用地及び住宅用地を市町村が低廉な価格で取得できるようにするとともに、地価全体の抑制のために、国土利用計画法にもとづく地価監視制度の機動的な運用と拡充をはかる。

④都市農地に対する宅地並課税を止めさせ、生産緑地制度を拡充する。

⑤公営住宅についての予算を増額し、低所得者、高齢者、障害者のための公営住宅を低廉な家賃で提供する。

⑥開発公社の財政を公開し、議会による審議を義務づける。

⑦住民参加のまちづくりの実践を広げ、まちづくりにおける住民参加の多様な方法を工夫していく。

4　子どもたちの健やかな発達へ

子どもたちの幸せや希望を育み、人間らしい豊かな発達を保障することは社会的責任である。

しかし、乳幼児に関しては措置制度の解体や、保育園の民間委託に見られるように、国や自治体の責任を放棄する方向が強まっている。その結果、保育がビジネス化し、10

兆円産業として儲けの対象となる傾向が顕著になっている。

学校教育も危機に瀕している。いじめ・校内暴力・不登校・中途退学、受験地獄などが問題になって久しい。この原因は、文部省を通じた政府・財界の教育への介入・官僚統制、学習指導要領に代表される子どもの発達段階を無視した過密・差別・選別の管理主義教育にある。

子どもたちの発達の保障は、人間らしい社会を築くことや、主権者を育成する営みでもあり、地方自治体の基礎的事業である。今日の状況の解決は、子どもたちの苦悩の解決はもちろん、日本社会の死活問題であり、２１世紀にむけた地方自治の焦点的テーマとして位置づけられなければならない。

（共同の課題）

①国と地方自治体の責任で「子どもの権利条約」を具体化し、地域で子どもの人権を確立する。

②地域の父母が安心して子育てに取り組めるよう、公衆衛生・保育・社会教育等のネットワークづくりをすすめる。

③保育園・幼稚園・学童保育・学校などをつうじた、切れ目のない発達保障の具体化を障害の有無、国籍にかかわらず促進する。

④保育園・幼稚園など、就学前教育を公的責任で整備・拡充をはかる。

⑤学童保育を制度化し、公的責任をもった事業として確立・充実させる。

⑥各校毎に最低、親・生徒・教職員・自治体当局が参加する「委員会」を設置し、学校運営、教育課程、予算などの審議を行う。

⑦小・中・高校の「30人学級」の実現、障害児学校、障害児学級の定数改善、通常学級での障害児教育の充実、教職員定数の改善、学校用務・給食などの教育的位置づけを高め、学びがい教えがいのある教育条件を整備する。また、学校図書館に専任・専門の職員を配置する。

⑧学校給食は中学校までを基準に実施し、正規職員による自校調理方式、施設設備の改善、調理員定数増、栄養士の各校配置を行い、また、統一献立・一括購入をやめ、地元農畜産物の活用など、安全性を確保する。

⑨学校週休２日制の導入にともなう地域的条件の整備をはかる。

⑩教育委員の公選制を実現するなど、教育における地方自治を確立する。教科書検定制度の廃止を国に求める。

⑪就学援助制度の拡充や私学助成の拡充など、教育費の父母負担の軽減・無償化をめざす。

5　生涯にわたって学習する権利を保障する

教育基本法は、学校教育とともに日常的な学習の場である社会教育について定め、すべての国民にそれを権利として保障した。また、わが国も参加した1985年のユネスコ「学習権宣言」は、あらゆる人びとが学習権をもつことを確認した。

学習権は、家庭、職場、地域のいずれにおいても、不断に実現されなければならないものであり、とくに、地域社会における各種学習活動の営みは、その中心をなすものである。社会教育法もまた、社会教育行政の展開を地方自治体の重要な任務として位置づけている。各地方自治体は、この任務を果たすため、公民館、図書館、博物館、美術館、文化ホール、スポーツ施設などを整備してきた。

しかしその一方で、「地方行革」の名による施設有料化、専門職員配置の軽視や定数削減、施設運営の民間委託化、文化・スポーツ行政の市場化などが各地ですすめられ、地域おこしに名を借りた観光的商業的文化の育成を中心にすえる「文化行政」も現れている。また、先進国中最低といわれる国の文化政策の現実も、厳しく指摘しなければならない。

こうした逆流を克服し、「自主、自由、自治」を貫く地域文化を創造するため、いっそうの努力を重ねることが求められている。

（共同の課題）

①子どもから高齢者まで、すべての住民に、生涯にわたる学習権を具体的に保障する。

②公民館、図書館、博物館・美術館、文化ホール、スポーツ施設など基本となる施設を整え、必要にして十分な職員を配置して、住民の自主的学習条件をいっそう充実する。

③家庭教育、子ども会、ＰＴＡ活動など、子どもをめぐる社会教育活動の条件を豊かにする。

④各種伝統文化の発掘、再生、保存に努め、次の世代に地域文化を伝承する。

⑤新たな地域文化の創造と地域スポーツの担い手が育つよう、養成と発表の場を広げる。

⑥埋蔵文化財など、各種文化財の発見と保存に力を注ぎ、地域の歴史と文化の正しい継承に努める。

⑦ニューメディアによる情報の展開など、地域の情報文化の民主的創造に努力する。

⑧日本語教室の開催などをはじめとする、外国籍住民の社会教育プログラムを実現し、発展させる。

⑨学習活動や文化・スポーツ活動の国際交流をすすめる。

⑩あらゆる学習活動における住民の権利を守り、地方自治の担い手としてみずからを高めようとする住民の学習に全面的に奉仕する自治体行政を確立する。

6　地域経済・地域産業振興にむけた総合政策を

多彩な商業や工業、農林漁業などのバランスのとれた発展は、地域を活性化させ、地方自治を発展させる基盤となるものである。また、それぞれの従事者が意欲と希望をもって経営できる条件を整備することは、「暮らしを守るとりで」としての地方自治体の重要課題である。また、自主財源確保によって地方自治発展の基礎をつくるというううえでも、重視すべき課題である。

大企業優遇、アメリカ優先の政治・経済の進行のなかで、大企業の横暴や規制緩和に

よる中小商工業や地場産業の疲弊は著しい。輸入政策による農業、漁業の衰退、都市と農村の過密・過疎、大企業の海外移転などによる都市の空洞化などの深刻な事態も生まれ、地域としての自立的な発展が困難になっている。

さらに、国の経済・産業政策に無批判に追随する地方自治体も増え、地方自治体の行財政が大型開発中心、大企業優先となり、地域経済の疲弊に拍車をかけている傾向も顕著になっている。

地方自治体は、消費者、生産者、業者、識者、諸団体の英知を結集し、地域経済発展と地域産業振興にむけた総合政策と具体策をもつ必要がある。地方自治体は、この政策実現のために地方自治の権能を最大限発揮し、地域産業振興、大規模店舗などの規制、低利融資などの条例制定、「要綱」改定をすすめるとともに、政府に対策を迫ることが求められている。

（共同の課題）

①海外移転・事業転換・雇用変動など、大企業の大規模な経営「合理化計画」に対しては、住民・労働組合・地方自治体との協議・合意をはかるなど、大企業に社会的責任を果たさせる条例の制定をめざす。

②商工業者や住民の合意による「地域経済振興条例」を制定する。

③技術開発・研究・援助などを地方自治体の責任で行い、地域産業を発展させる。

④地域経済の健全な発展を本来の役割とする信用組合・信用金庫にその役割を果たさせるなど、地域に密着した、中小企業とともに歩む金融機関の育成に努める。

⑤食料の自給率を高め、安定供給と安全を確保することを基本に、ＷＴＯ協定の改正、セーフガード（緊急輸入制限措置）の発動、減反政策の中止などを国に求める。

⑥地域の農業を守るため、各種助成、低利融資、地域特産物の生産奨励、後継青年への就農援助、学校給食をはじめ地元農畜産物の利用奨励、農業改良普及員・生活改良普及員の増員など、地方自治体独自の諸政策を講じる。

⑦漁業を食料産業と位置づけ、セーフガードの発動や海洋汚染につながる開発計画の見直しなどを国に求めると同時に、地方自治体として、近海漁業の発展への施策、地場流通制度の確立、融資・補助などの資金対策などをはかる。

⑧地域産業の実態を調査・分析し、住民参加による「地域経済・産業振興計画」を策定する。

7　男女平等、女性の地位向上の実現

男女平等、女性の地位向上は、女性の人権を保障すると同時に、その達成は、社会発展に不可欠な課題であり、民主的国家、民主的地方自治体を築くための前提条件である。

日本政府は1985年「差別撤廃条約」を批准し、さらに国や多くの自治体で「行動計画」が策定されている。

しかし、1995年に開かれた国連の女子差別撤廃委員会は、①日本は資源開発では世界第２位をしめるが、女性の社会・経済的地位を考慮に入れると14位に下がってしまう。

これは、経済的開発過程に女性を完全に統合することへの国の無関心をしめしている。②男女雇用機会均等法の導入にもかかわらず、個々の差別は継続している、と憂慮すべき問題点を指摘した。雇用の入口から出口まですべてにわたって温存される男女差別、増大する無権利・低賃金のパート労働者、機会均等を逆手にとった母性保護規定の改悪、健康破壊も深刻になっている農村・自営業の女性など、大企業の利潤至上主義とそれを担保する経済・労働行政の横行のなかで「法」や「計画」は実効性が確保されていない。

また、「政策・方針決定への女性の参画、女性の能力発揮のための手立て、家事・育児・介護等の女性の負担、それにともなう職業と家庭の両立の困難さ」など、実質的な平等も遅れている。

第4回世界女性会議の行動綱領・北京宣言、ＩＬＯ各号条約、世界の先進的到達点などをふまえた、国内行動計画の策定と実践が強く求められている。

地方自治体は、国に対して実効ある行動計画や法制度を求めると同時に、自治体の「行動計画」の実効性を確保し、実質的平等の推進に努めなければならない。

（共同の課題）

①女性問題を行政施策全体に位置づけるための組織・機構・体制・予算の確立をはかる。

②女性の社会参画を推進するために、保育や福祉、教育、介護などの社会的条件の整備促進をはかる。

③男女平等・女性の地位向上、母性保護の推進に向け、企業に対する勧告・指導・監督の権限を地方自治体に与えるよう国に求める。同時に地方自治体は、「相談コーナー」の常時開設や立ち入り調査を実施するなど、実態の把握に努め、その改善にむけた諸活動を展開する。

④自営業従事女性、農山漁村女性の自家労賃を認めるよう国に働きかけるとともに、労働環境の整備と健康管理対策を具体化する。

⑤地方自治体の審議会・委員会等、政策・方針の立案、決定の場への女性の参加を促進する。

⑥「男女平等月間」を設け、地域的・社会的啓発活動を促進する。

⑦小・中・高校をつうじた一貫性をもった男女平等を基本とする教育活動を充実させる。

⑧母子寡婦に対する就労援助、保育・就学問題の解決、所得保障、施設の整備、公営住宅の用意、相談体制など母子福祉を推進する。

8　豊かで安心できる高齢期保障の充実を

高齢者は、長年にわたって社会の一員として貢献してきたことから、憲法25条や老人福祉法にもとづいて、健康で文化的な人間らしい生活が、あらゆる部面、すべての地域で保障されなければならない。

ところが、高齢者のもっとも基礎的な生活の所得保障となる年金は、全老齢年金受給者の60％を占める人たちが生活保護基準の半分以下の年金額しか保障されていない。それをカバーする就業対策も遅々として進んでいない。また、73年からスタートした老人

無料医療制度は、83年の老人保健法創設によって有料化が導入され、その後、数次にわたる「改定」で後退させられている。介護サービスなど老人福祉も、国家的事業であるにもかかわらず、ニューゴールドプランなどへの予算投入が不十分であるため、計画達成が困難視される現状である。

すでに1800万人をこえている65歳以上の高齢者の生活保障は、すべての人から敬愛され、人間としての尊厳の保てる権利を保障する意味でも、地域経済の活性化にとっても、生活の場である地方自治体の重要な責務であり、21世紀にむけ、国の責任と負担の強化とあわせて、地方自治体の中心的課題となる。

（共同の課題）

①国と地方自治体は、憲法２５条および老人福祉法の理念にもとづき、高齢者のための総合生活保障の権利を確立する。

②高齢者のいのちと健康を守るために、国家的制度としての老人無料医療制度の復活、地域における独自の無料医療制度の確立をすすめ、病院からの高齢者の追い出し、病院間のたらいまわしなどの権利侵害、差別をなくす行政指導をおこなう努力をすすめる。

③医療機関と老人福祉施設の連携を密にし、地域からの介護サービスの充実をはかる。特に在宅福祉サービス充実のための福祉予算の拡充などを系統的に追求し確立する。

④快適な住居と環境の確保に向け、公園の整備、高齢者にふさわしい住居の計画・建設を促進する。

⑤高齢者の労働能力、技術、経験を十分に生かし、賃金、労働条件などに差別をもちこまない雇用対策を促進する。

⑥地域における無年金者の調査などを通じて実態を把握し、国と自治体の責任でそれを解消する努力をすすめる。

⑦高齢者の孤立化を解消するため、文化・スポーツ・学習などの施設の増設、開発をすすめる。

9　軍事基地のない平和な自治体へ

地方自治は、憲法に保障された平和的生存権を住民の身近なところで実現することを使命としている。したがって、地方自治体は、平和行政権を有し、地域住民の平和的生存権を脅かすものを拒否する権利をもっている。沖縄県をはじめ、各地で起きている軍事基地撤去の運動に地方自治体が積極的に参加していることも当然である。また全国2000を超える地方自治体が「非核自治体宣言」を行い、住民参加の平和行政に取り組んでいる。

ところが軍事基地は、地方自治体や住民の意志とは無関係に強制的に設置され、地方自治を否定する地域のなかの特権的存在として保護されている。

軍事基地の存在は、①自然・農林漁業・生活環境の破壊、②基本的人権の侵害および各種犯罪、③都市計画の阻害、④地方自治体の行財政権への侵害などを生じ、その被害はすべて地域住民にしわよせされる。これらは国民主権・地方自治権の侵害であり、地

方自治体の基本的あり方と真っ向から対立するものである。

日米安保条約の「再定義」により軍事基地が強化・恒久化されようとしているとき、地方自治体は、安保・基地と地方自治との矛盾を住民に明らかにして、住民の平和的生存権を守り、地方自治を発展させる立場から、基地問題に対処していかなければならない。

（共同の課題）

①米軍基地の撤去にむけた住民運動、政党、平和団体、民主団体と連携した自治体レベルの運動を強化し、同時に、沖縄をはじめ他の自治体とも連携をとって全国的な運動へと発展させる。

②「非核平和宣言」をすべての地方自治体で実現する。また、「非核神戸方式」をすべての港湾都市で実現する。

③国内外の平和都市との連携・交流、平和事業・平和教育の推進、市民の平和活動への支援など、平和行政を拡充させる。

④地方自治体は、基地の実態、基地による住民生活の阻害、行財政権の侵害などを具体的に明らかにして住民に情報公開する。

⑤環境アセスメントの基地への適用を追求する。

⑥地位協定など米軍への各種特権の改廃を求める地方自治体としての意思表示と具体的な運動をすすめる。

⑦基地跡地利用の具体的計画を住民合意で作成する。

第2節　住民自治の実現のために

日本国憲法と地方自治法が公布・施行されて以来、住民自治の実現のために、住民の立場に立った多くの努力がなされてきた。首長選挙、地方議会議員選挙の民主的な実施、あるいは請願、直接請求運動による行政と議会への住民参加など、基本的な権利とされる制度もそうした努力なしに実現しえなかった。それは、しばしば地域の封建的支配、ボス支配、大企業や利権集団による支配に立ち向かい、公正な自治体行政を打ち立てようとするたたかいの歴史であった。

こうした運動によって1960年代以降に革新自治体が掲げた「住民参加」の目標は、自治体の政治・行政のあるべき姿を示すものとして全国の自治体に広がり、その後の住民自治の発展に極めて大きな力をあたえた。

今日、住民自治実現のための運動と政策理論は、住民の地方自治の主人公としての自覚の高まりを基礎に、情報システムの発達や国内外の人権意識の発展に支えられつつ、子どもから高齢者にいたるまでの社会各階層の参加する地方自治を求めるものとして現われている。われわれは、こうした住民自治の発展に確信をもち、一層の前進のために力を尽くさなければならない。

1　住民自治の実現と自治体の規模

請願権、直接請求権など、住民自治の基本的な権利にもとづく住民参加の経験、あるいは地方自治体の長や地方議会議員選挙のこれまでの経験は、地方自治体の規模の大小が、住民の権利の実現に大きな影響をあたえることをしめしてきた。そこでは、地方自治体の大規模化が住民参加をさまたげやすく、住民自治の実現を困難にしていく一般的な傾向を見ることができる。

住民自治は、住民の参加によって実現するものであるから、地方自治体の大きさ、とくに基礎自治体である市町村の規模が、住民各個人の生活行動の範囲を配慮した、適正なものであることが欠かせない。安易な自治体の大規模化、広域化は、住民自治の実現をさまたげるものとして否定されなければならない。

広域的な行政施策は、都道府県の力と市町村個々の主体性にもとづいて形成される共同の取り組みによって具体化するが、いかなる場合でも、情報の公開と政策の審議・決定への住民の参加を保障することが前提条件である。

2　大都市、中核的都市などの住民参加の条件

政令指定都市、中核的都市をはじめ、すべての都市において、住民参加の条件を具体的に整備することが求められる。

まず、都市では、学校区など住民の日常的な生活単位を基礎とする「地域協議会」など、恒常的な住民参加システムを確立して、自治体行政のなかで優先的な位置づけをあたえ、また、その活動を保障する政策を具体化することが望ましい。

とくに、政令指定都市の行政区の長の公選、議会の設置その他、住民自治の内容をさらに発展させる政策をすすめることが必要である。

3　情報公開と情報政策

みずからの地域社会と地方自治体についての情報がなければ、それについての判断はできない。情報なくしては住民参加もなく、住民自治の実現もない。行政情報の公開をはじめとする民主的な情報政策の整備が、住民自治の基本的な条件である。

第一に、徹底した行政情報の公開をすすめるとともに、住民のだれもが容易に情報を入手できるように「情報の無料提供」を情報政策の原則とし、住民の「知る権利」を具体化することである。

第二に、広報・広聴、マスコミ政策などを活用し、思想と表現の自由にもとづいて、だれもが意見を発表し、情報として伝達できる「伝える自由」の条件を整えることである。

第三に、住民の個人生活の情報を保護し、「プライバシー権」を実現する有効な方法が政策化されなければならない。

今日、ニューメディア機器による情報システムの広がりとともに、自治体の情報政策の大きな発展が求められている。したがって、これらの政策と制度の実現には、これま

で行われてきた情報政策の民主的発展とともに、だれもが必要なメディア機器や伝達手段を利用できる条件を整えることが重要な条件である。この場合、障害者や高齢者、子ども、低所得者など、情報に弱い立場に置かれがちな人びとへの特別な配慮が求められる。

4　住民自治の発展と住民参加の多様な形態の創造

情報政策にその例を見るように、住民参加の形態は、大きな変化と発展のきざしを見せている。これはまた、住民自治発展の可能性の拡大を意味するものでもある。

そのためには、地方自治体の長および議会議員選挙のいっそうの民主化、請願または直接請求をふくむ行政手続きの簡素化、各種審議会への住民の公平な参加の実現、教育委員会などの行政委員会の公選制の復活、各種審議会の傍聴、広報・広聴制度への積極的な住民参加などがすすめられる必要がある。

つぎに、住民参加の民主的発展のために、新たな政策の創造が求められる。そこでの中心課題は、女性、青年、子ども、障害者、外国籍住民など、これまで社会的な参加条件が弱かった人びとの、政治や行政への参加を積極的にすすめることである。議会、審議会などの男女構成比の対等的定率化、18歳選挙権の実現、子どもの権利条約にもとづく子どもの「意見表明権」と社会的参加の具体的実現、「完全な参加と平等」の理念にもとづく障害者の参加条件の抜本的改善、外国籍住民の選挙権の実現などがそれである。

これらの政策を実現するためには、地方自治体における条例制定だけでなく、法改正が必要であり、地方自治体の国に対する積極的な働きかけが求められている。

とくに強調したいことは、住民投票の制度を確立し、重大な問題は、自由な討論と宣伝活動を保障する住民投票によって決するようにすることである。そして地方自治体は、住民生活に根ざした、民主的な目標を掲げて住民が行う地域運動を励まし、その発展のための条件を整える必要がある。

5　住民参加による地方議会の民主的活性化

地方自治法の民主的な諸規定を生かし、住民参加をすすめて、地方議会を民主的に活性化することが、住民自治の実現の基本的な柱の一つである。

そのためには、住民に対する議会の情報活動を抜本的に改善し、委員会審議もふくめた住民の傍聴を積極的に呼びかけ、よりいっそう住民全体に開かれた議会にするとともに、参考人制度の活用などもふくめ、住民の審議への直接参加をすすめる必要がある。また、住民参加で政策研究や学習、政策立案を行い、議会としての政策活動を確立することが望ましい。

これらの政策を実現するにあたって、都道府県議会、市区町村議会ともに、その事務局体制の根本的な充実と改善をはからなければならないだろう。

6　住民の学習権の保障と主権者としての成長の条件

住民自治の豊かな実現は、結局のところ、住民の主体的な力量の大きさにかかっている。住民の学習権の具体的保障は、住民の成長の基本的条件である。地域・自治体に関する住民の学習条件の整備は、急務といわなければならない。

第一は、公民館、図書館、博物館、文化ホール等の学習文化施設政策を、地方自治体の担い手としての力量の形成を重点目標にかかげ、専門職員の配置などによって豊かに展開することである。

第二は、すべての行政分野で、住民の学習要求にわかりやすく応える政策を推進することである。

第三は、住民の自主的学習活動への援助を政策化することである。

7　人権・民主主義を尊重する公正・民主の行政確立

住民自治を基本とする地方自治は、地域で生活するすべての住民の基本的人権を保障することを旨としている。そのためにも地方自治体の行政は、公正で民主的でなければならない。

第一に、国民融合で部落問題を解決するために、同和行政の一般行政への移行、一般行政水準の引き上げをはかる。

第二に、障害者の人権を保障するために、障害者や障害者団体などの参加のもとに実効ある「障害者基本計画」を策定し、実施することである。

第三に、公正・民主的な行政確立への監視・監督と勧告権をもったオンブズマン制度を確立することである。

8　地方自治体の国際活動

国際化にともない、諸外国の自治体との交流活動が活発になっている。世界の地方自治の経験を学び、日本の地方自治の発展に資するために、我が国の自主性を保ちつつ、地方自治体の国際活動を積極的に推進する。

第一に、諸外国の地方自治にかんする情報・資料や、すぐれた経験を吸収し、日本の地方自治の発展に生かす。

第二に、平和、人権を基本にした地方自治体の国際間の相互交流を行い、そこでの成果や問題を国の外交政策にも反映させていく。

第三に、国際的視野に立って、在日外国人の人権の保障、権利の拡充に取り組み、そのための制度を確立し、必要な行政施策を拡充する。

9　自治体職員の役割

住民の努力を政策的に具体化する担い手が自治体職員であり、自治体職員は、住民自治と団体自治を花開かせる役割を担っている。

まず第一に、自治体職員は、住民の権利の実現と地方自治の発展に努める必要がある。そのためにも職員の労働条件と権利を保障し、地方自治の実現に必要な能力を得る条件を整えることが地方自治体の責務である。

第二に、国公私立大学に地方自治研究部門を設置することをはじめとして、自治体職員を養成するシステムを確立し、希望する者がだれでも地方自治とその職務についての体系的な教育を受ける条件を整えることが望ましい。

第三に、住民と直接接する職員の政策活動への参加を保障することは、もう一つの住民参加である。労働組合による政策提言もふくめ、民主的で積極的な職員参加を実現することが求められている。

第3節　国と地方自治体の新しい民主的協力関係の確立

以上の諸課題を実現するためには、国と地方自治体の新しい民主的協力関係の確立が必要である。

戦後のわが国の地方自治制度は、憲法のうえで都道府県知事の公選制など民主的地方自治を実現できる制度となったが、実際は機関委任事務制度や個別法令による拘束、政府の不当な行政指導、天下り人事などによって、国と地方自治体の関係は、今なお「上下・主従関係」のもとに置かれている。

したがって、地方自治体を従属的地位におく官僚的中央集権的行財政システムを抜本的に改善することによって、国と地方自治体の関係を民主的協力関係に改革することが緊急に求められている。

いうまでもなく、日本国憲法第25条の理念にそって、国民の生存権を保障するナショナルミニマム（国民的最低行政水準）の設定と、その実現を財政的に保障する最終責任を国が負うべきものであることはいうまでもない。地方自治体は、これにもとづいてさらに住民本位の民主的地方行政の実現に努めなければならない。

現在、国と地方自治体の関係を改革しようとする「地方分権」論議がすすんでいる。それと同時に、現行の都道府県制度を廃止する道州制論も根強く唱えられ、また、地方自治体のいわゆる自主的合併の促進策や広域連合制度などが実施されている。

このような動きに対しては、現行の都道府県と市区町村との二層制自治体は堅持される必要があるとともに、基礎的自治体である市町村優先の原則に立って、都道府県は次のような役割を果たすべきである。

都道府県は、第1に基礎的自治体である市町村を行政的・財政的に支援し、その機能をより良く発展させる役割をもっている。第2に、市町村の区域を超えた広域的な事務事業、すなわち広域的な開発計画や産業政策、福祉や教育、文化等に対する施策を実現する機能をもっている。第3に、国と市町村の中間にあって、広域的な調整機能をもつと同時に地方自治の原則にもとづいて中央政府に発言していく役割をもっている。都道府県が地方自治体として地元住民の立場に立って活動するならば、大きな役割を果たす

ことができる。

以上の基本的立場から、つぎの諸点の改革を推進する。

1　機関委任事務制度の廃止と事務・権限の民主的再配分

地方自治権を侵害し、事実上の「上下・主従関係」を規定している機関委任事務制度は廃止し、原則的にすべての事務は「自治事務」として地方自治体に移譲する。同時に、公共事務、団体委任事務および行政事務という従来の区分は廃止し、「自治事務」に対する国のあらたな行政的関与については、民主的な協力関係にふさわしい情報の提供や技術的助言を中心とする非権力的な調整に止め、その関与は、一般法で限定的に設けられるべきである。

このような民主的協力関係のもとにおける国と地方自治体の役割分担については、国は外交、安全保障など対外的に国を代表する事務、および人間の生命、安全、福祉、教育、公衆衛生、労働などにかかわる各種の最低基準（ナショナルミニマム）の設定やそれを実現する財源の保障、また、経済、産業、雇用、交通、環境など全国的総合・企画・調整事務などを担うものとする。もちろん、これらの国の事務についても、地方自治体の意見表明権や共同決定権など多様な国政参加の仕組みを設けて、官僚的な中央集権行政の民主化をすすめなければならない。

地方自治体は、国が担う事務以外のすべての事務を担うものである。具体的な事務・権限の再配分にあたって、地方自治体には、①住民の身近なところで（地域多様性の尊重）、②住民の意思を反映し（民主性の徹底）、③国の干渉を最大限に排除して（自主性の尊重）、④総合的に実施する（総合性の配慮）、という4原則が貫かれるとともに、地方自治体が新たに担うことになる事務と権限に見合った財源も確保されなければならない。さらに、地方自治体が新たに担う事務において十分な創意工夫を独自に発揮できるようにするために、都市計画法など地方自治に関連する個別法令を、地方自治の原則にもとづくものに改正しなければならない。もちろん、地方自治体も、これらの自治事務を主体的に担うにふさわしい行政能力を身につけ、向上させる努力が必要である。

これによって地方自治体は、福祉、医療、公衆衛生、教育、防災、環境、地域振興などを一体化した街づくりなどを、従来のタテ割り行政の枠組みをこえて総合的に、地域特性を活かし住民と共同して積極的、計画的に展開していくことができる。

2　国の非民主的な関与・統制の是正と自治立法権の拡大

地方自治体に対する画一的行政の押しつけと自治立法権を制約している国の関与・統制を是正することは、機関委任事務の廃止とともに、自治権の拡充にとって重要な課題になっている。実際、中央政府の各省庁による許認可・命令権などの乱用と、恣意的な補助金行政とが一体となった地方自治体に対する権力的関与は、法令の「改正」のたびに増大の一途をたどっている。

また、憲法第94条は「法律の範囲内で条例を制定することができる」としている。こ

こにいう「法律」とはあくまで「地方自治の本旨」にもとづくものであって、地方自治体が行使する住民本位の自治立法権（自主条例制定権）をみだりに侵害・拘束する趣旨を規定したものではない。

したがって、地方自治体の意向と地域的条件を考慮した自主的な行政運営をさまたげ、行政の重複とムダの要因となっている中央各省庁の権力的な許認可・命令権などは、人権保障や民主的規制を重視するものに改めなければならない。

3　地方自治を保障する税・財政構造への転換

現行の国と地方の税・財政構造は、大企業に特権的な減免税を設け、消費税等の大衆課税が強化され、負担の公平性を欠いているとともに、国税中心の税制となっているだけでなく、中央直結の税・財政構造となっている。

したがって、事務権限の民主的配分とともに、国と地方自治体に事務権限配分に見合った税・財源が配分されなければならない。

①税・財政制度の民主的改革

第１に、消費税の廃止、大企業・高額所得者への特権的減免税の大幅縮小などによって、税制の抜本的改革をすすめ、民主的事務権限配分に見合った税源の地方への移譲を行う。

当面、消費税率の引き上げをやめ、食料品非課税等の措置を実施する。また、都道府県の税制である法人事業税の外形標準課税を実施する。

第２に、地方自治体の課税自主権を保障するために、通達による国の規制を改め、税務行政における地方自治体の自主権を拡充する。たとえば固定資産税の評価基準にかかわる通達行政の押し付けは改めなければならない。さらに、法定外普通税の許可制を改め、届出制にすべきであろう。

②国庫補助金制度の改善

今日、一般に国庫補助金と総称されている国庫負担金、委託金、補助金は、財源保障という本来の機能を逸脱して地方自治体への国の統制・支配のための最も有力な武器として運用されており、かつ膨大な超過負担が地方自治体に押し付けられている。

とくに、ナショナルミニマムを保障する義務教育費や生活保護費、保育、老人施設、障害者福祉等の国庫負担金は十分に確保されなければならない。

将来的に事務権限の民主的再配分が行われることにともなって税・財源の再配分が行われる場合には、国庫補助・負担金による助成に代わって地方税、地方交付税の拡充が十分になされることを明らかにしたうえで、国庫補助・負担金制度の改革が行われなければならない。そのさいには、奨励的補助金等に代わって地方自治体がみずからの必要に応じて内容を自由に選択しうる総合補助金方式に改める必要がある。

また、当面の緊急対策として、阪神・淡路大震災などの場合の個人補償を実行できるよう現行の災害救助法における全国基金積立金制度の実施に踏み切る必要があろう。さらに、膨大な超過負担を解消するため、補助算定方式を実支出額にもとづく精算方式に

改める必要がある。

③地方交付税制度の民主的改革

地方交付税制度は、地方自治体間の財政力の地域的不均等を調整するために地方自治体の財政力に応じて国税を再配分（水平的財政調整）し、かつすべての地域の住民に一定の行政水準を保障する（国と地方の垂直的財政調整）財源保障・財政調整制度である。

第1に、地方交付税率の引上げによる財源総額を拡充するとともに、開発中心の投資補正重視の算定方式から住民生活優先の福祉、教育等の単位費用引上げの算定方式に改める。

第2に、地方交付税の原資は地方自治体の共有財源であることを明確にするために、地方交付税の算定、配分にかかわる地方自治体代表の参加する地方財政委員会を設立する。

④地方債制度の民主化

国の地方財政統制の手段となっている起債許可制度（地方自治法250条）を原則として廃止し、自由起債制度（同法230条）に戻す必要がある。

なお、地方債について政府資金による起債引き受け率の引上げ、地方債市場の整備育成、外債等、資金調達先の多様化をはかっていくべきである。

4　地方行政、地方政治の民主化

第1に、教育委員の公選制を復活するとともに、教育長の任命承認制は廃止する。

第2に、地方行政にかかる各種審議会への住民参加、とくに女性の審議会参加を高める。また、地方行政への参加の機会をさらに拡大するために、現行の直接請求制度の見直しや住民投票制度の導入・拡大をはかる。

第3に、国から地方への天下り、高級官僚の特権とされている特殊法人や民間企業への天下りを原則として禁止し、汚職と腐敗の構造を根絶する。それと関連して、現行の監査委員の公選制の実現をふくむ監査制度の見直しを行い、第3者的な外部監査機能の制度化をはかる。

第4に、地方自治体の財政民主主義の確立をめざし、第3セクター等の地方自治体関連予算をふくめた情報公開をはかり、情報公開条例の制定に努める。

第5に、警察制度の民主化のため、都道府県公安委員の公選制を実現し、都道府県公安委員会の都道府県警察における人事・予算等に関する権限を強化する。地方警務官制度は廃止する。

第6に、地方自治体は、住民の「裁判を受ける権利」を保障するため、住民に身近な裁判所設置を国に要請するとともに、弁護士会等と協力して住民に司法情報を系統的に提供するよう努める。

以上の地方行財政改革や地方自治制度の民主化措置によって、地方自治権は著しく強化され、国民主権に立った国と地方との新しい民主的協力関係が確立されることになろう。

■地方自治憲章（案）■

■発行：1997年３月１日■
■提案：「地方自治憲章」運動をすすめる会■
（参加団体）日本自治体労働組合総連合／自治体問題研究所
日本科学者会議／公害・地球環境問題懇談会
原発問題住民運動全国連絡センター／全国商工団体連合会
全国保険医団体連合会／全日本民主医療機関連合会
全国生活と健康を守る会連合会／障害者の生活と権利を守る全国連絡協議会
全国保育団体連絡会／国民医療研究所／農民運動全国連絡会
全国部落解放運動連合会／日本婦人団体連合会
日本母親大会連絡会／新日本婦人の会
全国借地借家人組合連合会／新建築家技術者集団／自由法曹団
（事務局）　日本自治体労働組合総連合（自治労連）
東京都文京区大塚4-10-7　　TEL 03-5978-3580