

特集

これからの都市自治体の 地方分権戦略

新政権発足で地方分権への関心が高まるなか、地方分権改革推進委員会は、平成19年4月の発足以来、地方分権の改革に向けさまざまな提言を行ってきましたが、平成20年11月7日に「第3次勧告」を、平成21年11月9日には「第4次勧告」を政府に答申しました。今後は、その勧告内容が政府、省庁の施策にどのように反映されていくかに注目が集まっています。

今回の特集では、改革の推進に深く関わられたお二人の識者に、地方分権の望ましい未来像について、これまでの総括も織りませ、ご寄稿いただきました。また、あわせて、昨年11月19日に行われた第9回市長フォーラム「都市自治体の地方分権戦略」の要約も紹介します。

寄稿 1

究極目標は住民主導のまちづくり

財団法人 東京市政調査会理事長 西尾 勝

寄稿 2

実りある地方分権改革に向けて

地方財政審議会会長 神野直彦

第9回
市長
フォーラム

都市自治体の地方分権戦略

究極目標は住民主導のまちづくり

財団法人東京市政調査会理事長 西尾 勝



地方6団体は「三位一体の改革」以降の地方分権改革を「第2期分権改革」と称している。この「第2期分権改革」の進め方を議論する舞台は、経済財政諮問会議、地方分権改革推進委員会、地方制度調査会、道州制ビジョン懇談会、自民党道州制推進本部の五機関に多元的に分散されていた。そして、これらの五機関で展開された改革論議は、市町村合併や道州制ビジョンのように自治体の所掌事務の範囲を拡張しようとする路線に属するものから、国庫補助負担金の補助要綱・補助要領による拘束と法令による義務付け・枠付けとを緩和し自治体の自由度を拡充しようとする路線に属するもの、さらには地方議会の権能を強化し住民自治を拡充しようとする路線に属するものまで及び、焦点の拡散した全方位作戦になっていた。

この「第2期分権改革」はどのような姿に落ち着くのか、具体的な成果として何が残るのか、その見通しが全く立たないところから、これを受けてただちに第1次地方分権改革推進計画を策定し、第2次勧告を受けて第2次地方分権改革推進計画を作成するという対応方法も採り得たはずである。ところが、歴代自公政権は、いつの時点にどのような形式で決定したのか未確認なのであるが、いつの間にか、地方分権改革推進計画は委員会の最終勧告の提出を待って作成に着手するという方針を固めてしまっていた。その結果、第1次勧告と第2次勧告はすでに自公政権時代に提出済みであったにもかかわらず、これらの勧告に対応する地方分権改革推進計画の作成はその時点では行われず、委員会の4次にわたる勧告のすべてに対応する地方分権改革推進計画の作成責任が一括して政権交代後の新政権に託されることになってしまったのである。

政権交代による状況の変化

民主党が今回の総選挙に際して提示したマニフェストには、基礎自治体総数の削減目標に関する言及もなく、道州制に関する言及も一切なかった。したがって、道州制論議は当分の間下火になるとともに、「平成の市町村合併」についても、第29次地方制度調査会の答申にしたがって、現行の市町村合併特例法の時限である本年3月末日をもって幕引きにするのではないかと思われる。いいかえれば、これは、「第2期分権改革」の焦点を拡散させていた一つの要因、す

へ、今回の歴史的な政権交代を迎えた。

地方分権改革推進体制の欠陥

「三位一体の改革」が悲劇的な結末に終わったのち、これから地方分権改革をどのように進めるべきかを審議する有識者会議が、国の側にも地方6団体の側にも設置された。小泉・竹中路線の下に設置された国の側の有識者会議の意向には、国税から地方税へのこれ以上の税源移譲は消費税増税に踏み切る時期まで先送りしておきたいとする意思と、それまでの間に、法令による義務付け・枠付けを緩和する方策を見出し、これによって地方交付税総額を更に減額する余地を拡げておきたいとする意思とが込められていたように思われるが、ともあれ、国の側の有識者会議も地方6団体の側の有識者会議もともに、「三位一体の改革」の時点での続行を望まず、これに代えて、新しい地方分権改革推進法を制定し「第2期分権改革」を起動させることを望むという大

なわち自治体の所掌事務の範囲を拡張する路線に属する系列の論議が暫く低調になることを意味しているのであって、これだけでも、地方分権改革論議の流れを大きく変える。

民主党はまた、同じくマニフェストにおいて、今後4年間は消費税増税をしないと公約する一方で、子ども手当の創設、高校就学費の無料化、自動車関連諸税の暫定税率の廃止、高速道路の無料化等々、新たな財源の捻出を要する新規施策や税財源の減収になる新規施策を数々打ち出している。そしてその上で、予算編成の帳尻を合わせるためにも、事業仕分け等の手法を駆使して「行政のムダ」を徹底的に排除すると宣言している。したがって、地方分権改革の悲願というべき国税から地方税への大幅な税源移譲は新政権の任期中に期待できないのみならず、地方交付税総額の安定的な確保についてさえ楽観を許さない状況にある。新政権の下では、国も自治体とともに、財政運営面では苦難の日々が続くことを覚悟し、ひたすらこれに耐えなければならぬのではない。

問題は、こうした厳しい状況の下で、新政権に対して、委員会の勧告事項のうちどれとどれの実現を強く求めていくべきなのかである。新政権がすでに実現を目指すとの公言している事項は、国と地方の協議の場の法制化、義務付け・枠付けの見直し、

筋において、双方の意向は合致していた。

この暗黙の合意に基づいて誕生したのが地方分権改革推進委員会(以下、委員会と略称する)であった。そこで、その後の歴代自公政権と委員会の間では、地方税財源のあり方に関する勧告は、法令による義務付け・枠付けの緩和に関する勧告を仕上げたのちにすることが以心伝心の相互了解になっていったように思われる。その上に、経済財政諮問会議から委員会に対して、国の8府省15系統の出先機関に関する改革案を勧告する任務まで振り付けられ、そのための第2次勧告の取りまとめに多くの時間を費やしたために、委員会にとって最重要事項であった地方税財源のあり方についての調査審議は、大幅に遅れてしまう結果になった。

ところで、地方分権改革推進法によれば、政府は委員会の勧告を具体的な指針として地方分権改革推進計画を作成しなければならぬとされているのであるから、歴代自公政権は委員会が第1次勧告を提出したら国直轄事業の維持管理に係る地元負担金の廃止であるが、私個人の見解としては、上記の事項の誠実な実現に加えて、第1次勧告に含まれていた都道府県から基礎自治体への事務権限の移譲の実現を強く求めていくべきだと考えている。

地域主権戦略会議に対する期待と懸念

新政権は昨年12月14日に地域主権戦略会議を発足させた。そして、この会議では、義務付け・枠付けの見直しの推進状況を監視するとともに、国庫補助負担金を一括交付金化する具体的な方策について審議し、ひいては国の出先機関の抜本改革等についても審議の俎上にのせていく方針とのことである。委員会が任期満了し解散した本年の4月以降も、地方分権改革推進計画の作成と地方分権一括法案の立案に対する監視を続けてくれる機関であるという点では、委員会の後継・代替機関とも言え、ありがたいかぎりである。

しかし、地域主権戦略会議は、その構成員に関係関係まで加えた会議であり、新たな改革案について検討するだけでなく、その決定と実施まで一貫して所管する機関であるという点では、委員会とは全く異なる新しい形態のものである。どちらかと言えば、従来の経済財政諮問会議の形態に近く、それが所期の意図どおりに機能すれば、これまでにならぬ強力な改革推進機関になり得る。

実りある 地方分権改革に向けて

地方財政審議会会長

神野直彦



終わろうとしてくる 中央集権の時代

新しい年が始まる。悠久の人間の歴史にとって、新しい年の夜明けに特段の意味があるわけではない。しかし、待ち望んだ太陽の反転する冬至を過ぎて迎える新年は、生命の息吹く季節の到来とともに、暗き時代の終わりを期待させる。

昨年アメリカ発の金融破綻を契機に「百年に一度の危機」と呼ばれる「危機」の時代に、人間の歴史は足を踏み入れている。「危機」の時代とは、古き時代が腐臭を放って崩れ落ちる時代である。

終わろうとしている時代は、重化学工業を基盤とした中央集権の時代である。つまり、全国的規模で交通網などのインフラストラクチュアを整備し、全国的規模で所得再分配を実施するために、中央集権政府を

ら自治体の事務に変更してもさしたる不都合の生じないものに限定しておかなければならない。道州制の実現を前提にした改革ではなく現行の都道府県制を前提にした改革である以上は、国の出先機関から移譲できる事務権限の範囲にはおのずから限界があるのである。国の出先機関の改革に再挑戦するのであれば、改革の対象を広範囲に拡げず、「コンクリートから人へ」の理念に忠実に、公共事業を所管する出先機関に標的を絞った方が賢明である。

地方議会の改革

原口総務大臣は、地方自治法の抜本改正を望み、これについて調査審議するための機関を、上記の地域主権戦略会議とは別個に設置することを構想している模様である。そして、この地方自治法の抜本改正なるものの照準がどこに当てられているのかは、まだ明確でないが、少なくとも一つの照準が地方議会の改革に当てられていることだけは間違いないようである。

地方議会の改革については、第27次地方制度調査会以来、地方制度調査会で調査審議が続けられ、すでに種々の改革を答申し法制化もされてきたところであるが、それらの改革は主として地方議会の権能を首長のそれと対等並立のものに高めていくことに主眼をおいたものであったが、新政権の

関心は、現在の地方議会議員および地方議会がほんとうに言葉の正しい意味での住民代表および住民代表機関となり得ているのかという、より根源的な問いに向けられているようである。そうすると、地方議会議員の選挙制度の是非という根底から再検討しなければならないことになり、確かに地方制度調査会には荷の重すぎる検討課題である。そして、この地方議会改革のテーマは、やがて、小沢一郎民主党幹事長が別途進めようとしている国会改革や公職選挙法・政治資金規正法の抜本改革の流れと連動し、これに合流していくことになるのではないかとと思われる。地方分権改革はやはり究極において政治構造改革なのである。

先の地方分権推進委員会の最終報告の最終章において、地方分権改革の残された課題について整理し、地方分権改革の究極目標は住民自治の拡充と「地方自治の本旨」の具体化であると指摘した私としては、地方分権改革も漸くここまで到達したのかと、深い感慨を覚える。

地方分権改革の究極目標は、地方自治制度の枠組みを住民主導のまちづくりが可能になるような枠組みに組み換えていくことにあることを改めて想起し、生き生きとした自治体デモクラシーの実現を目指して進みたい。

形成した時代である。

「危機」の時代を克服するためには、ヴィジョンを描いて新しい時代を誕生させるしかない。新しい時代はどのような時代か、誰もが認識している。古き時代が重化学工業を基盤にした工業社会だとすれば、新しい時代は知識集約産業やサービス産業というソフトな産業を基盤にした知識社会である。

それだからこそ、民主党政権は「コンクリートから人へ」と唱えているといつてよい。つまり、新しき時代である「知識社会」のインフラストラクチュアは、全国的規模の交通網などの物的基盤ではなく、「知識社会」を支える人的資本への投資なのである。

しかも、重化学工業の労働市場は男性中心となるけれども、「知識社会」のソフトな産業には女性も進出する。そうすると、重化学工業の時代に家族内で無償労働を主と

して担っていた女性が姿を消すようになり、家族機能やコミュニティ機能が縮小する。つまり、重化学工業の時代には主として男性が稼いでくると想定されている賃金を、失業、疾病、高齢などの正当な理由で喪失した際に、賃金に代替する現金を社会保障として給付すれば、生活を保障できたけれども、知識社会では家族内の無償労働で提供されてきた育児や養老などのサービス給付を現金給付とセットで政府が保障せざるをえなくなる。

人的投資にしろ家族内の相互扶助代替の対人社会サービスにしろ、サービス給付は地方政府が提供せざるをえない。サービス給付は地域社会の実情に合致するように提供せざるをえないからである。地方分権を進め、地域主権を実施する必要性は、対人社会サービスの重要性が高まったからだといつてもいいすぎではない。4次にわたる



地方分権改革推進委員会は第4次勧告をまとめ政府に提出した(写真左から、丹羽委員長、鳩山首相、原口総務相。写真提供：PANA通信社)。

勧告を実施した地方分権改革推進委員会は、第1次から第3次にわたる改革で主として

を打ち出している。

この中央政府の優先機関の見直しは、地

行政面における改革を提言した。日本の中央と地方の政府間関係では、決定は中央、執行は地方という決定と執行の非対応が生じている。確かに、この決定と執行の非対応を生じさせていた構造物の柱ともいえるべき機関委任事務は、2000年の地方分権一括法で廃止されている。

しかし、その構造物の外壁は崩れていない。というのは、地方自治体の固有の事務ともいえるべき自治事務であっても、法令で事細かに定めてしまえば、中央政府の決定どおりに執行させることが可能になってしまいうからである。

地方分権改革推進委員会は第2次勧告で、法令を「上書き」する範囲を拡大した条例制定権を拡充し、決定と執行との非対応に大きなメスを入れた。さらに第2次勧告では中央政府の優先機関の見直し

障壁が存在する 財政面での分権改革

方分権改革推進委員会が第1次勧告で取り上げた「国と地方の二重行政」を排除するという視点と、深くかかわっている。こうした中央政府の優先機関の見直しと、条例制定権の拡大を車の両輪とした第2次勧告に続き、第3次勧告では義務付け、枠付けの見直しと条例制定権の拡大を取り上げている。さらに「国と地方の協議の場の法制化」が第3次勧告で打ち出されている。

3次にわたる勧告で、行政面で分権改革を勧告した地方分権改革推進委員会は、第4次勧告で財政面での分権改革を取り上げている。というのも、地方自治体に財政面での権限が拡大したとしても、財政面で中央政府が地方自治体をコントロールできれば、地方分権改革は完結しないからである。

中央政府が地方自治体を財政面でコントロールするためには、地方自治体に付与した行政任務と、課税権を非対応にしておくことである。つまり、地方自治体に付与した行政任務を、地方自治体に決定権のある地方税では賄えないようにしておくことである。そうすれば、地方自治体は中央政府が移譲する財源に依存せざるをえなくなり、中央政府の命ずるようには財政を運営していかざるをえなくなる。

なるからである。

そうだとすれば、財政面での分権改革は、国税と地方税との課税権を、行政任務を考慮しながら、対等に設定することである。そうしなければ、中央政府に集中した財源を、中央政府が補助金として配分することにより、中央政府の要求どおりに、地方自治体は執行せざるをえなくなるからである。

第4次勧告は「国と地方の税源配分」を対等にすることを、「当初目標」とすることを明確に謳っている。さらに交付税を地方六団体の提唱した「地方共有税」構想を土台に改革することを求めている。

しかし、こうした財政面での分権改革には強い抵抗が存在する。というのも、行政面で分権改革を実施しても、財政面を中央政府がコントロールすれば、地方自治体を意のままに操作できるからである。

もつとも、地域主権を掲げる民主党政権が成立したことは、地方分権が強力に推進され、「危機」の時代を脱出する希望を抱かせる。第4次勧告は「当面の課題」として、「地方交付税の総額の確保及び法定率の引き上げ」を、第一に指摘している。その実現に原口総務大臣は精力的に行動していることは事実である。しかし、原口総務大臣が孤軍奮闘の状況にあるという印象は拭いきれない。

第4次勧告が「当面の課題」の第二の課題として掲げる「直轄事業負担金制度の改革」も同

様の状態にある。地域主権を実現するよう、地方分権改革を推進していく方向へと進んでいくか否かは、原口総務大臣の双肩にかかっているといってもいいすぎではない。

偉大な一歩の試金石は 子ども手当の現金給付

民主党政権が地域分権の方向へと偉大な一歩へ踏み出せるかどうかの試金石は、子ども手当にある。子ども手当の現金給付である。現金給付は中央政府が責任をもち、サービス給付は地方自治体が担うことが原則である。

こうした原則にもとづけば、子ども手当は中央政府が全額負担すべきである。したがって、民主党も子ども手当は中央政府が全額負担すると唱えていたのである。

ところが、こうした約束は怪しくなっている。これまでの児童手当も中央政府だけでなく、地方自治体も負担しているというのがその理由である。

もちろん、これまでは中央政府は特定補助金によって、地方自治体をコントロールしてきた。地域主権社会ではこうしたコントロールを許してはならないが故に、民主党は一括交付金を提唱しているはずである。したがって、これまでが地方自治体にも負担をさせていたが故に、それを否定するのが民主党政権なのだといわれなければならないはずである。

このように見てくれば、民主党政権は歴史の曲がり角で、地域主権社会へと舵を切るのか、あるいは破局に向うのかの転換点に立っているといえる。しかも、新しい年を迎えて踏み出す第一歩が、その方向を決めていくといってもいいすぎではないのである。

