

# 特集

## これからの地方自治体の グランドデザイン

今回の特集では、地方自治体が抱える課題について、お二人の識者にご寄稿いただきました。税財政の課題と提言、基礎自治体の在り方、地方分権改革の動向と今後の行方、国と地方の予算編成の在り方など、これからの地方自治体のグランドデザインについての深いご考察となっています。あわせて、昨年11月17日に行われた第10回市長フォーラム「当面の都市自治体を取り巻く諸課題について—基礎自治体の役割—」の要約もご紹介します。

寄稿 1

### 今こそ原点に戻ろう

野村総合研究所顧問 増田寛也

寄稿 2

### 地方分権改革の手順とスピード感

—急進的改革を求める声に応えるべきか

関西学院大学大学院経済学研究科・人間福祉学部教授 小西砂千夫

第10回  
市長  
フォーラム

### 当面の都市自治体を取り巻く諸課題について

—基礎自治体の役割—

# 今こそ原点に戻ろう

野村総合研究所顧問

増田寛也ますだひろや



地域主権改革がさっぱり進まない。歴史的政権交代によって誕生した民主党政権は、地域主権改革の実現を「二丁目一番地」に位置付けていた。政権の最重要課題として取り組むという覚悟を示していたはずだ。しかし、間もなく政権交代後1年半になろうとしているのに、その成果たるや微々たるものでしかない。地域主権改革関連三法案はまだ成立すらしていない。

この間、沖縄普天間問題などでつまづいた鳩山政権は退陣し、菅直人首相率いる菅政権に交代したが、状況は余り変化していない。尖閣諸島問題や北方領土問題など外交・安全保障、さらにはTPP参加問題などで菅政権も指導力を発揮できず、今や大往生寸前である。国家財政は破綻の一手手前の危機にあり、今後の社会保障の姿その実現のための財源確保策、すなわち税制の抜本改革の検討は一刻の遅滞も許されない。しかし、消費税に触れば選挙に敗北

その差額に一般財源を充当しているのが現状である。昨年の参議院選挙の際に、菅首相が主張した増税論が社会保障財源確保のためだとしたら、この差額分の財政赤字を減らすためのものなのだろうか。いわゆる財政健全化重視の考え方である。

一方で社会保障の機能強化を図る考えもある。これは、医師の増員など社会保障の給付、サービスを充実させ、消費税の増収分をその財源に充てるという考えである。すなわち、増税した分だけ社会保障関係予算を増やして安全網を充実させ、国民の理解を得ようとするものであり、この両者で効果は全く異なる。機能強化論には、さらに少子化対策を含める考えもある。選挙戦で「党派を超えた国民的な議論に基づく改革」を呼びかけた菅首相は、その後、主張を封印してしまったが、今もって内心では消費税引上げに前向きと考えられる。それであるならば、正々堂々とこうした点を明らかにした方がよい。こうした政治家の誠実な姿勢を国民は待ち望んでいるのである。

## 地方消費税引上げに舵を切れ

そしてこの問題は国家財政上の問題だけではない。地方でも、毎年、巨額の財源不足が生じている。給付と負担のありようを考えることは、国と地方を通じた政治、行政の基本中の基本である。国に依存するこ

するという過去のトラウマがあるせいから、消費税を除外し、とても抜本的とは言えない小手先の税制改正に終始している状況である。「政治とカネ」の問題のみならず、こうした逃げの政治姿勢が一層の政治不信と内閣支持率の低下を招き、さらに政治情勢を混乱させ国力の低下につながっている。

年の初めにあたって、今年こそは地方自治に新たな希望の光がともる年になって欲しいと願う。国、地方が抱える大きな課題から目をそらさずに、関係者が誠実に、原点に立ち返って努力を積み重ねるべきときである。

## 急がれる消費税への対応

まず、政府部門の財政基盤の確立と財政規律の回復が必要である。消費税の引上げについては、昨年、菅首相が突如、参議院選挙の争点に仕立てたあげく選挙の敗北によって腰砕けになったことが記憶に新しい。

となく、地方の財政的自立を実現するためには、国税から地方税への大幅な財源移譲を実現しなければならぬのは言うまでもない。小泉政権下の「三位一体改革」では、国税である所得税から地方税である個人住民税に3兆円の財源移譲が行われた。今後は、地方の財政基盤をより強固なものとするために、地域的な税収の偏在が生じない地方消費税を地方の基幹税とすべきである。現状のままでは国家財政の逼迫は極まっております。地方交付税総額の安定的確保もままならない。ここ数年間は、臨時財政対策債で何とか財源調達をやくりくりをしているのが実情である。税収構造を安定化し、より自立性の高いものとするために、地方への財源移譲の本命として、地方消費税の引上げに地方も真正面から取り組みざるを得ない時期にきているのである。

さて、ここで気になるのは、今後、地方側がどう対応するかである。現行法上、地方消費税の課税標準と税率は国の消費税と連動しており、国が消費税率を上げれば自動的に地方消費税率も上がる仕組みとなっている。だが、今後もこの仕組みが維持される保証はない。消費税の引上げに国民の理解が得られたとしても、地方消費税の引上げについて、別途十分な説明がなされず国民の理解を得るに至らない場合には、法律を改正して地方消費税は据え置くだけの

しかし、もはやこの問題の先送りは許されない。先進国中で最悪の財政状況の立て直しが急がれる。負担の先送りが一層の政治不信につながる負の連鎖を断ち切り、政権として国民からの付託に誠実に応えるためには、一刻も早く与野党協議の環境を整え、政治家の信念に基づいて消費税の引上げを真正面から議論すべきではないだろうか。財政危機はムダの排除でカバーすることができる程度のものでないことは自明の理である。残る道は国民に負担増をお願いすることしかない。「強い経済」「強い財政」「強い社会保障」の3つの確立を約束する菅政権であるが、いずれにも消費税が絡んでくる。

ここで消費税について簡単にさらししてみよう。本年度の国の予算書の総則には、消費税収の国の分は基礎年金、老人医療、介護の高齢化3経費に充当することが明記されている。しかし、税収不足のためそれだけでは実際の経費を賄うことができず、ことである。消費税を全額福祉目的化する議論が有力なので、なおさら地方消費税は別扱いになる可能性が高い。のみならず、現在、地方交付税の原資に充てられている国税5税には消費税も含まれているので、もし、仮に消費税がすべて福祉分野に充当されることになれば、現在、地方に回している分を減額せざるを得なくなり、結局、地方交付税総額が削減される可能性が高い。地方消費税の引上げについては、コバンザメ的に国に便乗するのでは済まないのはこうしたことからも明らかであろう。

昨年、全国知事会では「地方消費税引き上げに向けた提言」をまとめた。全国知事会は従来、「消費税5%のうち1%を占める地方消費税の拡充を求め」という言い方をしてきた。税率の引上げをストレートに求めたのは、昨年初めてである。全国市長会では、現在「地方消費税の拡充」又は「地方消費税の充実」という言い方をしているが、いずれは「引上げ」に踏み込まざるを得ないだろう。

問題は国民の理解を得るための説明ができるかどうかである。そのためには、まず、毎年巨額の財源不足が生じているなどの地方財政の現状とこれ以上歳出を抑制してサービス水準を切り下げることの困難さ、特に毎年7000億円程度増加し続けている社会保障関係費抑制の困難性について理

解を得ることが大前提となる。次いで、自治体の財政的自立のためには抜本的な歳入増加策が不可避であることと地方消費税の引上げを結びつけることが必要となる。地方の立場からすれば、地方消費税の増収分の使い道は特に限定せず、できるだけ何にでも使えるようにしておいた方が都合が良い。しかしながら、国が消費税を福祉目的税化するのであれば、地方消費税も目的税化の議論が出てくるであろう。今後、国として社会保障の新たな姿を構築することとなるが、その際には、地方が国の仕事のどの部分を引き受けるかなど、地方の新たな役割を明示しなければならぬ。こうした給付と負担の関係を明示する作業を通じて、地方消費税の引上げについて国民的理解を醸成することが必要と考えられる。これまでの歴史からみれば、消費税は実にデリケートな問題である。それだけに地方側が強い覚悟を持ち周到な準備を行わなければならない。

二元代表制を生かそう

財政問題を離れると、4月の統一地方選挙を控え、二元代表制をどう生かすかが問われる年でもある。昨年、2つの市でのリ

コールが話題となった。名古屋市と鹿児島県阿久根市である。両市とも市長と議会が激しく対立したが、これを単なる勢力争いとするべきではない。両市に共通するのは、市議会の機能不全の問題と、曲がりなりにも「改革」を進める首長と、これに感情的に反発する議会が対立した場合の熟議のあり方、すなわち二元代表制をどう生かすのかという基本問題である。

二元代表制を採るわが国では、首長は住民の代表であるが、議会ももう一方の代表機関である。議会は遠慮せずに市政をチェックするだけでなく、議員間での討議を深め政策条例を策定するなどともっと活発な活動をしなければならぬ。言うまでもない。首長と議会が対立した場合には、両者が徹底した話し合いで一致点を見出さなければならぬ。対立する者同士が合意しなければ政策が実現できないのであるから熟議が必要であり、時間もかかるしお互いの我慢も求められる。その上で話し合いが実らなければ、住民にどちらを支持するか次回の選挙の時に判断してもらおうのルールである。もちろん、冷静に判断してもらうためには、それまでの対立の過程を透明化し、対立の理由がよく分かるようにしなければ

ならない。

今、多くの自治体では対立を回避するために、お互いに馴れ合っていないだろうか。また、対立が激化した場合には、住民の支持を一刻も早く得たいがために短兵急に事を運んだり、大衆迎合や大衆扇動に走っていないだろうか。両市では、市民不在の中傷合戦にまでなってしまうている。多少の制度の手直しも必要だろう。しかし、問題は制度の手直しではなく、制度をどう生かすかである。

今後地方分権が進めば、国政上の政治性を帯びた対立点地域に持ちこまれ、これを解決するのも地方政治の役割となる。熟議の方法論のみならず、地方の政治を自分達で回していけるのかという、地方政治の実力そのものが問われることになる。自分達が選んだ首長や議員を、リコール制度によって任期途中で引きずり降ろすことほど惨めなことはない。来たるべき統一地方選挙においては、国、地方が抱える大命題に果敢に挑戦する確かな人材を選ばなければならない。

今年が、地方自治を通して国家の繁栄を確かなものとする一年となることを心から願っている。

# 地方分権改革の手順とスピード感

## 急進的改革的改革を求める声に応えるべきか

関西学院大学 大学院経済学研究科・人間福祉学部教授 小西砂千夫



急進的・抜本的改革の限界を知る

いま、小泉純一郎内閣における構造改革路線への復帰を期待する声はほとんどない。小泉内閣は退陣するまで高水準の支持率を保ったのに対し、その後の内閣は発足して程なく支持率の急落に軒並み直面したにもかかわらずである。小泉総理のような強いリーダーシップが必要との思いを強く持つ人が多い反面で、小さな政府路線への回帰は支持されない。

小泉改革では大胆な構造改革路線が掲げられたが、わが国では少子高齢化の中で社会保障の充実を求める声はあっても、小さな政府路線に徹することは結果的にできなかった。急進的な改革が進んだように見えて、数年して路線が変わり、いまや手戻り感すらある。社会制度改革では、急進的・

抜本的な改革が成功することはまれであり、成功するとすれば漸進的な改革である。あるべき姿は、国柄に合った制度・仕組みを不断に追い求めることであって、急進的で抜本的な改革は見果てぬ夢となりがちだ。

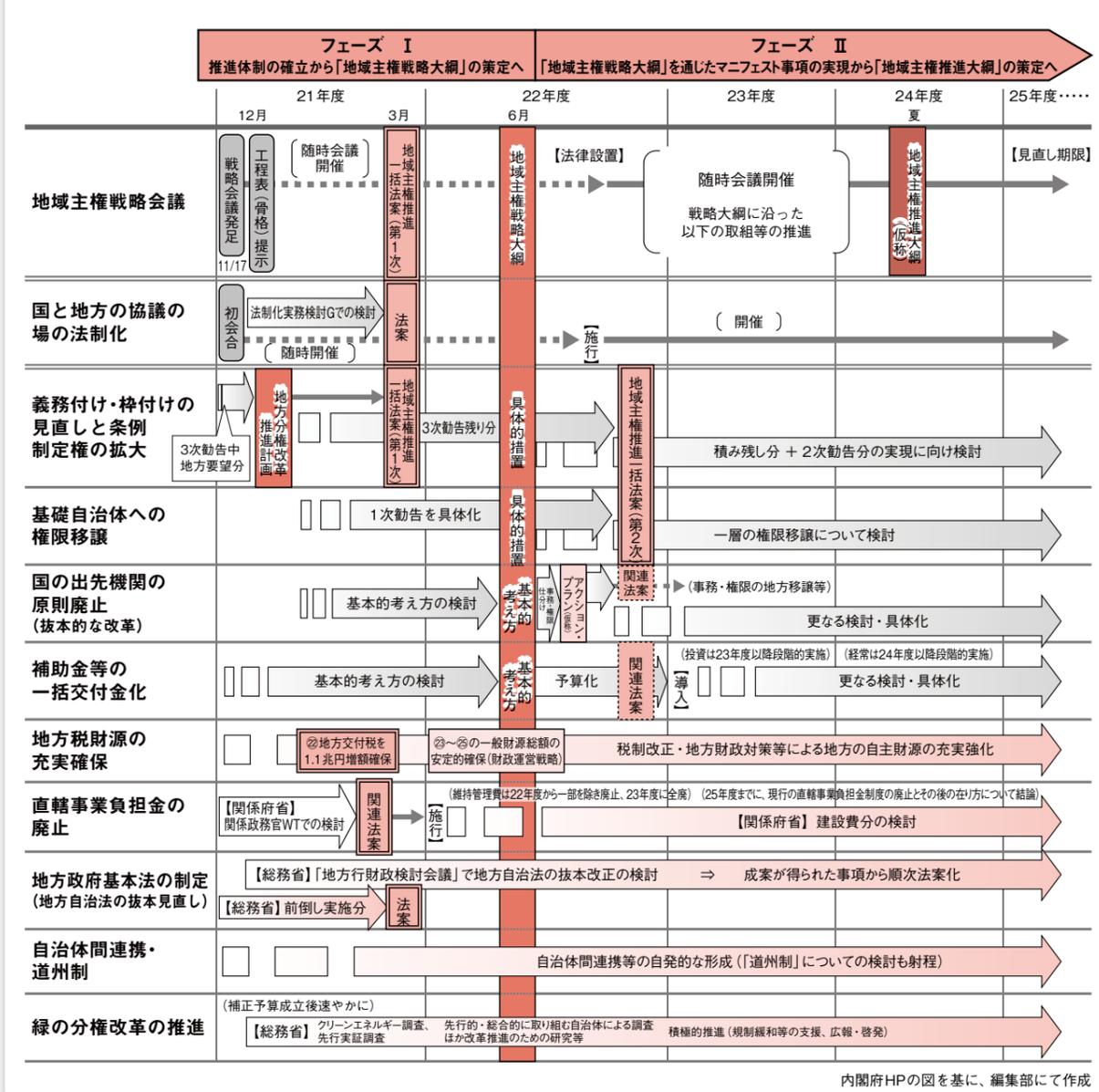
近年の地方分権改革の抜本的な改革のプランとしては、竹中平蔵総務大臣時代の地方分権21世紀ビジョン懇談会の構想があった。当時、竹中大臣は地方分権のビッグピクチャーを描くと語っていたが、いま振り返ると、それは小泉構造改革のベースにある市場主義改革を地方自治・地方財政にも適用する大胆な改革であった。その構想の多くは小泉政権として最後の「骨太の方針」である基本方針2006に盛り込まれ、同方針を受けた安倍晋三内閣は地方分権改革推進委員会を立ち上げた。

同委員会は意欲的に作業を進め、「義務付

け・枠付けの見直し」「権限移譲」「出先機関改革」「税財源の改革」などを課題として挙げた。さらに、道州制ビジョン懇談会で、並行して道州制の検討が進められた。かつての地方分権推進委員会が、最終報告で未完の分権改革と呼んで残された課題を整理したが、当時の安倍政権は、そのうちの憲法上の地方自治の位置付けの強化を除き、ほとんどすべての課題に取り組みもうとした。

地方分権改革推進委員会は、任期はわずか3年であった。その中で4次にわたる勧告を行ったが、実現に至ったものはほとんどなく、法改正作業が十分具体化できないまま、自公政権から民主党連立政権に移行したこともあって、いわば志半ばで解散した。前身の地方分権推進委員会が5年半の任期をかけて、課題をあえて絞り、機関委任事務の廃止を中心とする地方分権一括法を成立させ、地

図1 地域主権戦略の工程表(案) (H22.6.22 地域主権戦略大綱策定後)



内閣府HPの図を基に、編集部にて作成

地方分権改革のベースキャンプを築いたのと対比すると、地方分権改革推進委員会は頼りすぎてしまい、結局、改革課題を咀嚼できなかったと言わざるを得ない。

そこから学ぶべきことは、急進的な大改革の難しさではないか。現代は、劇場型政治と呼ばれるように、大向こうを意識した大振りの芝居を打って、マスコミの関心を引き付けながら果敢に進めることが期待されている。世論は政治に刺激を求めている。庶民の敵を蹴散らす正義の味方よろしく、改革が進むことを期待している。しかし、そのような改革が本当に可能なのか。改革を阻む者は既得権益にしがみつき、国民に対する背信行為を行っている者だと断言できるか。本当は、急激な改革が国民の生活に無視しがたい弊害をもたらすので、慎重に進めざるを得ないからではないか。改革の時期が長く続いてきたいま、その点を改めて考えるべきである。

**地方分権改革の当面の課題…義務付け・枠付けの見直し**

民主党連立政権となつて、地方分権改革推進委員会の勧告のうち、新政権として引き継ぐものだけを整理した地方分権改革推進計画がまとめられた。さらに、地域主権戦略会議では、それ以外の改革課題を含めた地方分権改革のターゲットと、実現時期と手順を整理した「地域主権戦略の工程表」(案)がまとめられた(掲載の図1は平成22年6月に改訂されたもの)。明記されていないが、同工程表は次の衆議院議員選挙までの4年間を念頭に置いている。もつとも、平成22年6月に地域主権戦略大綱こそ閣議決定できたものの、通常国会でも臨時国会でも地域主権関連法が成立せず、スケジュールは後ろにずれ込んでいく。

図1のように、同工程表(案)では義務付け・枠付けの見直しと条例制定権の拡大が重要課題に挙げられている。その課題は、地方分権推進改革委員会の第1〜3次改革でいずれも取り上げられ、次第にターゲットを絞って改革を具体化しようとしてきた。政権が代わってからも取り組みは進んでおり、まず地域主権関連3法のうちの「地域主権改革を図るための関係法律の整備に関する法律」では、地方公営企業法の利益処分に関する義務付けの見直しなど、41法律の一括改正を目指した。地方分権改革推進委員会の3次勧告の義務付け・枠付けのうち、残りの部分の具体的方針は、6月の地域主権戦略大綱に盛り込まれ、それを受けて法改正が進められるとされている。さらに、3次勧告の積み残し分と2次勧告に盛り込まれたものは、平成23年度以降に順次取り組まれるとされているが、その実現時期は図1では明示されていない。



義務付け・枠付けの見直しは、国が法令等で自治体を縛ることを極力小さくして、法律で定めてきた内容を条例委任等にするなどで、自治体ごとの事務執行の自由度拡大を目指している。それは、地方分権の改革ターゲットの中心にあるものといえる。これまで国は法令等を通じてあるべき姿を示してきたが、今後はあるべき姿は自治体自ら定義することになる。あるべき姿が自治体ごとで違うようになったときが、地方分権のメリットが具体化したときといえる。

国が自治体を縛るのは、国全体の秩序維持のためであり、国民・住民に深刻な被害を与える懸念があるときに限られることとなる。

例えば、いま都市部では待機児童の解消が大きな課題となっている。東京都ではさまざまな形態の認証保育所が展開し、全国的にも認可外保育所への補助金を充実して児童受け入れ余力を高める動きがあるなど、保育所の形態の多様化が事実上進んでいる。その中で、認可保育所の基準を定める義務付け・枠付けの見直しはどのように進んでいくのか。認可保育所の義務付けのうち、最も重要なものに保育士の配置基準や保育面積基準がある。それらは当面の法改正の対象にはなっていないものの、義務付け・枠

付けの改革が進めば、いずれは見直し対象となる。しかし、児童の安全性を担保する基準が、国の法律ではなく自治体の条例に基づくことを、国民感情として直ちに受け入れられるであろうか。すぐには難しい可能性もある。一般論として国が自治体を縛るべきではないことへの反対論は少なくとも、具体論として、自治体があるべき姿を条例で自ら定義するというところに国民感情がどこまで



付いていけるのか。時間をかけて少しずつ義務付け・枠付けの見直しの実績を積み上げ、自治体はその過程で政策企画能力を付け、国民・住民が自治体の政策能力を信用するのを辛抱強く待たなければならぬ。このように、義務付け・枠付けの見直しは、時間をかけなければ実現しない改革であるといえる。

### 権限移譲や出先機関改革のスピード感

地方分権改革が最大限進めば、国は外交や防衛など、国でなければもっぱら担えない事務に特化することとなり、各府省のそれ以外の政策を担当する分野は不要になるか、現在よりも職務が大幅に縮小される。府省の政策手段は、法令による義務付け・枠付けであり、財源面では補助金であり、その執行の実働部隊が出先機関ということとなる。

いま、現実に多くの政策課題がある中で、各府省の政策実行能力を高めることが求められるものも多い。例えば、高齢社会と格差社会の中で社会保障政策の充実が必要と考えられ、自治体よりも厚生労働省に多くの期待が集まる。口蹄疫が発生すれば、農林水産省が地元自治体を支えることが強く求められる。中央政府自身として、各府省

の政策への関与がこれ以上不要であるとの見方で一致しない中で、地方分権改革となると、とたんに補助金をはき出して、権限移譲を行い、出先機関を廃止・縮小しと命じられる。各府省が容易に応じないものもあつて、官僚の抵抗と斬って捨てられないものもある。事業仕分けの仕分け結果に対して、各府省の大臣・副大臣・事務官の多くから、もっとよく事情を知ればそれほど簡単にムダとはいえないとの声が出た。政策を担当している政治家の反対意見に対して、族議員になつたと批判することが適切といえるのか。出先機関の見直しは、地方六団体などが求める意見を参考に、段階を踏んで実現していくべきである。

権限移譲や出先機関の改革が進めば、目に見える改革成果として誇ることができ。しかし、むしろここは義務付け・枠付けの改革に持続的に取り組んで、成果を上げることを中心に据え、長期的に取り組む姿勢を示すのがよいだろう。急いで改革すると成果が上がったようでも後に反動してしまうので、あえて時間をかけて成果の定着を図ることである。法律を変えても国民・住民の意識が直ちに変わるわけではない。実績の積み重ねが必要である。