

特集

スタートから1年を経た 『国と地方の協議の場』

昨年4月に法制化され、6月から協議が開始された「国と地方の協議の場」。地方自治に影響を及ぼす国の政策の企画・立案・実施について、国と地方が重ねた協議は、今年の4月下旬の段階で9回、社会保障・税一体改革分科会は4回（実務者会合を含めるとさらに多数）にのぼります。

特集では、協議の場の開催から1年が過ぎた中で、これまでの協議内容、成果を振りかえるとともに、今後の有効活用の方策等を探ります。

寄稿 1

協議の場は国と地方の関係を変えたか

衆議院議員 逢坂誠二

寄稿 2

国政における
「国と地方の協議の場」の機能と展望

東京大学 公共政策大学院教授 金井利之

寄稿 3

協議の場の成果と問われる今後

ジャーナリスト 中西晴史

協議の場は国と地方の関係を変えたか

衆議院議員

おおくさせいじ
逢坂誠二



開催回数について

「国と地方の協議の場に関する法律」（以下「協議の場法」と呼ぶ）が成立して1年余りが経過した。この間、昨年6月の第一回会合以降、本年4月16日までの間に、分科会も含め協議の場が、次のとおり13回開催された。（カッコ内は、協議事項）

■国と地方の協議の場 開催状況

- 平成23年6月13日(社会保障・税一体改革、東日本大震災復興対策)
- 8月12日(社会保障・税一体改革分科会、子ども手当)
- 10月20日(24年度予算概算要求、23年度3次補正予算案)
- 11月29日(子どもに対する手当)
- 12月15日(地方財政対策、社会保障税一体改革分科会議論経過、子どもに対する手当)
- 12月20日(子どもに対する手当)
- 12月26日(社会保障・税一体改革)
- 12月29日(社会保障・税一体改革)

平成24年4月16日(社会保障・税一体改革、災害廃棄物の広域処理、地方自治法の改正)

■社会保障・税一体改革分科会 開催状況

- 平成23年11月17日 12月8日
 - 12月12日 12月26日
- 国と地方の協議の場は、その運営規則によって、臨時開催のほか「毎年度4回開催」と定められている。協議の場法に基づく開催初年度となった23年度は通算で8回開催された。この開催回数が十分なものであったのかどうかを、簡単に判断することはできない。協議すべき案件によっては、もっと数多くの協議が必要との見方もあるだろう。ただし出席者が極めて多忙を極める大臣や地方六団体の長などであることを考えると、この程度の回数をこなすだけでも、日程調整をはじめ相当な苦労があったものと推測している。
- 昨年度は、「社会保障・税一体改革」という、大きな政策課題を協議するために分科会も設置して議論した。単年度に分科会も含め12回の協議が行われたことは、相当に煩瑣なことで

協議対象について

協議の対象となる事項は、協議の場法第3条の規定により、次に掲げる事項のうち重要なものとなっている。

- 一 国と地方公共団体との役割分担に関する事項
- 二 地方行政、地方財政、地方税制その他の地方自治に関する事項
- 三 経済財政政策、社会保障に関する政策、教育に関する政策、社会資本整備に関する政策その他の国の政策に関する事項のうち、地方自治に影響を及ぼすと考えられるもの

この規定は、地方自治に影響を及ぼす案件であれば、幅広く議論ができる内容となっている。昨年は、「災害廃棄物の広域処理」といった個別具体の案件から、「予算概算要求」など定例的な広い分野に及ぶことまで議論している。法律案を協議する過程の中で、協議対象事項は、なるべく広く多くのものを扱えるようにしたいとの思いがあった。

昨年の協議案件を見ると、この方向感は達成されているものと思う。

協議対象の選定について

昨年度、協議された案件のうち、「予算概算要求」や「地方財政対策」は、毎年度必ず扱われる課題であり、協議対象として扱うことに、国も地方側もさほどの異論はないものと思う。この2点については、今後とも毎年、定例的に協議されるだろう。

他方、「子ども手当」「社会保障・税一体改革」「東日本大震災復興対策」「災害廃棄物の広域処理」「補正予算」「地方自治法改正」の件は、毎年度協議すべきものではなく、当該それぞれの時期の必要に応じて協議した案件である。

協議の場法施行以前であれば、それぞれの時期の必要に応じた案件について、自治体の皆さんとどう協議するかについて明確なルールがなく、その時々判断で、話し合いの方式や内容を決めていた。そのような場合、地方が協議を望んでも、国の意向によって話し合いを避けることもできたであろうし、協議

ではなく、単なる意見聴取で済ますことも可能だったと思う。

協議の場法施行後も、定例的ではない、それぞれの時期の必要に応じた案件については留意が必要だ。

昨年の協議案件のうち、「子ども手当」「東日本大震災復興対策」「災害廃棄物の広域処理」などは、どちらかと言えば国の側に協議の必要度が高く、国から自治体に協議を持ちかける傾向の漂う案件だった。

「子ども手当」は、経費の国と地方の負担割合について、さまざまな議論があり、その内容を決め兼ねていた。しかし、早急に必要な内容を決めなければ、子ども手当の実施が難しくなってしまう。子ども手当の実施を政権公約に掲げた政府としては、子ども手当は是非でも実現したいものだ。つまり国の側から地方に対し、積極的に協議を呼びかける必要のある案件であった。「災害廃棄物の広域処理」もそうした傾向の強い案件だろう。

これと雰囲気全く異なるのが、「社会保障・税一体改革」だった。

昨年、6月18日の法制化後、第一回目国と地方の協議の場では、冒頭から社会保障と税の一体改革について、激しい議論が繰り広げられた。論点は、地方の意見をどのように聴取し、どのような手順で社会保障・税一体改革に反映させるかだ。

地方からは、地方意見に対する国の姿勢への不満が述べられ、国と地方が協力して社会

保障・税一体改革の議論を行うべきとの主張があった。

しかし、与謝野社会保障・税一体改革担当大臣は、「事務的な精査、誠実な精査をして、総務省を通じて、地方団体の御意見も伺っていきます」と述べ、地方の意見は聞くものの、協議する姿勢が消極的に見えた。引き続き野田総理から「これまでのプロセスで地方の声が一部入っていないという話はよく聞きましたので、それを取り返すプロセスをこれからずつとやっていかなければいけないと思います」との発言があったが、取り返すプロセスについての具体性が表明されない。

これに疑問を持った山田知事会長から次のような発言がある。

「忌憚のない意見交換をさせていただくことが必要だと思えます。そうしたことが分科会を通じて行われれば、必ず良い方向に行くと思えます」

最終的には、枝野官房長官がそれまでの議論を引き取るかたちで「分科会等で細かいところの具体的な詰めを進めていきたいと思っております」との結論を述べた。

詳細は、ホームページに公開されている議事録で確認いただくとするが、初回の協議の場は、国と地方がまさに真正面から本音で議論した。地方から意見を聞くことだけで何とか場を収めたい国と、意見交換、つまり協議を強く求める地方とのぶつかり合いだったが、激しいやり取りの後に、分科会の設置が決まった。

国政における「国と地方の協議の場」の機能と展望

東京大学 公共政策大学院教授

金井利之かねいとしゆき



はじめに

「国と地方の協議の場の法制化」

今から約30年前の1983年、第二次臨時行政調査会による行政改革が指向され、自治体に対する厳しい締め付けが展開されていた。そのような動向を「新々中央集権」と批判した研究者たち、「政府間関係」研究集団（代表：西尾勝）は、「地方の時代の発展のために」という共同提案を公表した¹⁾。その提言のうちの一つの項目が、「地方の国政参加の仕組みの創設」であり、そのために「地方六団体の改組」が必要としている。「地方の国政参加」とは、具体的には、計画策定過程への参加、ナショナルプロジェクトに対する同意方式、行政立法手続への参加、地方財政計画策定過程への参加、地方交付税算定方式についての協議、地方政府による立法請求権・国政監査請求権などがイメージされていた。また、それに先立って、神奈川県自治総合研究センター・国政参加研究会も、同趣旨の研

究を取りまとめていた²⁾。

このような先駆的提言はあったものの、長らく集権融合体制が継続した戦後日本においては、国と自治体が対等に協議をする機会が創設されることはなかった。1995年に始まる第1次分権改革も、国会制定法である地方分権推進法に基づき、国の総理府に設置された第三者機関である地方分権推進委員会の勧告を基軸に展開される「上からの分権改革」であったのである。2007年の地方分権改革推進法に基づく改革も同様である。

しかし、同法に基づく地方分権改革推進委員会は、2009年9月の政権交代を受けた同年10月の第3次勧告で「国と地方の協議の場の法制化」を打ち出した。こうして、民主党政権の「地域主権改革」の一環として、2011年4月に、「国と地方の協議の場に関する法律」が制定されたのである。2011年6月に第1回合会が開催され、現時点（2012年7月）までに全体合会都合9回、分科会都合4回が持たれ、曲がりなりに、自治体の国政参

加への橋頭堡が制度化された³⁾。本稿では、制度化された「国と地方の協議の場」の国政における機能と今後の展望を検討してみたい。

戦後日本の政体と自治体 「恩顧主義と個別に陳情する自治体」

「国と地方の協議の場」は、国政において政策決定する際に、自治体との協議を行うという方式を想定している。従って、一国の国政の政策決定の在り方全体にかかわるものである。こうした国政の政策決定の全体的な在り方を「政体（ポリティィ）」と呼ぶのであれば、自治体は国政に働きかける際に、こうした政体と無関係ではいられない。

民主主義国家の政体は、いくつかの代表的な型がある。第1は多元主義（プルーラリズム）であり、多くの利益団体が相互に競争・協力をしながら政策決定をする。アメリカをイメージしている。

第2は恩顧主義（クライエントリズム）であり、下位者が上位者の配慮を求めているいろ



国と地方の協議の場 (出典)総理官邸HP

もし国と地方の協議の場の法制化がなければ、こうした話し合いのルールに関するオープンな議論はできなかったものと思う。たぶん事務方同士で、事前にすり合わせを行って話し合いの方式を決めることになったと思う。そして実際の内容協議の場では、あらかじめ水面下で打ち合わせた内容に沿って、形式的なやり取りが行われるだけに終わる可能性が否定できない。

協議の場が法制化されたことによって、地方からの単なる意見聴取ではない、分科会を含めた国と地方が対等の立場での協議の土俵の設置を可能にしたのだ。

私は、法案化の作業の中で、この国と地方の協議の場のことを次のように考えていた。

「国と地方が対等である」ということは、その協議の場は、国際政治の場における政府間関係のようなもの。どの課題を、どんな手法で、どれだけの期間、どう話し合うのかから交渉対象になる。国と地方の協議の場の法制化は、国と協議できる貴重な機会であり、一見、地方には有り難い場に見えるが、

おわりに

本紙編集部から、私に「協議の場は国と地方の関係を変えたのか」とのお題をいただいた。結論から申し上げると、まだ変わったとは言いが切れないが、変わる兆しは十分にあると考えている。

昨年の第一回協議に見られるように、国には、地方との真正面からの協議を避ける傾向がある。この国の姿勢をどう打ち破るかが、

今後の大きな鍵だ。そのためには、協議の場法第4条第3項の「議員は、前条に規定する事項について協議する必要があると史料するときは、内閣総理大臣に対し、協議すべき具体的事項を示して、協議の場の招集を求めることができる」という規定を活用しながら、会議の開催を積極的に働きかける必要がある。

その一方で、国と地方の協議の場は、地方にとってその対応は実にタフなものであることは述べたとおりだ。地方の側には、常に、このタフで大変な状況に立ち向かう覚悟が必要だ。地方の側はこの覚悟があれば、国と地方の関係は対等で健全なものへと、さらに深化して行くだろう。

仮に地方の側に、協議の場はタフで結構つらいとの認識が広がり、国の側なるべく協議を避けたい傾向と同調し、極力、協議の場を減らす両者もたれ合いの構造になることだけは避けねばならない。

この国と地方の協議の場を活用し、各種議論を行う際に、地方の側は、国家主権の観点からの節度を忘れてはならない。確かに国と地方が対等だとはいえず、地域のことだけを最優先に考えて、国家全体を俯瞰する視点がなければ国家全体のバランスを失いかねず、結果的に国民にマイナスになってしまうことがある。国と地方の協議の場によって、国と地方の関係は変化しつつあるが、国家主権の観点から節度ある協議となるよう留意が必要だ。

と貢献をし、上位者は下位者に庇護を行うという関係性の中で政策決定をする。南ヨーロッパ諸国をイメージしたものである。

第3は協同主義（コーポラティズム）であり、少数の強力な全国中央団体（「頂上団体」という）の協同決定によって政策決定をする。中北ヨーロッパ大陸諸国をイメージしている。中北ヨーロッパ大陸諸国の場合には頂上団体の代表は経済界と労働界である。経済界・労働界は、経済政策・社会政策だけではなく、すべての政策分野の政策決定に重要な役割を果たすが、協同主義の純粋なイメージであり、全体レベルのものである。

ただ、農業政策では農業団体、医療政策では医師団体、教育政策では教育団体というように、頂上団体は政策分野ごとに分立する場合もあり、こうした政策分野別の協同主義は、中間レベル協同主義と呼ばれる。また、全体レベル協同主義は、本来的に利害の対立する労使が政府を介して協同決定するところに特徴があり、そこでは恩顧庇護関係は生じにくい。しかし、政策分野別の頂上団体が1つであるとか、複数であっても同じ方向で利害を共有しつつ競争する場合には、政府と頂上団体の間でも恩顧庇護関係になりやすく、中間レベル協同主義は恩顧主義的にもなる。

戦後日本の政体は、基本的には一党優位制・各省割拠官僚制の下での恩顧主義であった。いわゆる利益誘導政治である。自民党に対して票・資金を提供する見返りに、地元

権に着いた。しかし、政治主導と地域主権改革とは容易に両立せず、政権が設置した地域主権戦略会議は、しばらく開店休業状態であった。ところが、内閣・政務三役に政策決定を集中するという政治主導は実質的には挫折し、ウエストミンスター型政体は実現していない⁸⁾。そのため、幸か不幸か、ウエストミンスター型政体が内包する集権化は進んでいない。例えば、ハツ場ダム中止、普天間基地辺野古移設、オスプレイ配備などは地元自治体の意向によって進まなかった。その意味で、「地域主権」的な萌芽は見られる。

政治主導が崩壊する中で、民主党政権は頂上団体である経済界と財務省に依拠する消費税増税路線である「税・社会保障の一体改革」に転換した。また、経済界の強い意向に従って、大飯原子力発電所の再起動を履行した⁹⁾。全体レベル協同主義政体によって政策決定（決断できる政治）を進めようとしている¹⁰⁾。このような情勢の中で、法制化された「国と地方の協議の場」が、頂上団体としての地方六団体の参画の場として再浮上した。

国側が地方六団体の国政参加を求める理由は簡単で、各自治体が勝手に「増税反対」の烽火を上げることが抑止したいからである。恩顧主義のものと自治体は、地元利益に資さないと判断すれば陳情に邁進し、政権党政治家を動かす可能性がある。政権党が陳情攻勢を收拾できないときには、政策決定を先送り

や業界に利益を還元してもらおう。縦割政策分野ごとに「政官業」の「鉄の三角形」を形成した意味では中間レベル協同主義でもある。恩顧主義では団体間が政権党や官僚制の庇護を求めて競争する意味で、また、政権党政治家間や各官庁間・官僚間で競争する意味で、多元主義的な外観を呈することもあるが、最終的な政体は、政権党と官僚制の組織的スクラムによるもので、多元主義ではない⁵⁾。恩顧主義政体の中で、個別自治体は地元利益を要求する重要主体として、自治体相互間では競争しながら、陳情活動にいそしんでいた。

1990年代以降の改革と自治体

1990年代に始まる「改革の二十年」は、地元利益・業界利益の枠で身動きが取れなくなっていた恩顧主義政体を改革しようとした。小選挙区制に基づく政権交代可能な二大政党制と強力な内閣（官邸）による政治主導という政体は、ウエストミンスター型と呼ばれる、イギリスをイメージしたものである。しかし、ウエストミンスター政体は、選挙で勝利した内閣が、与党・議会を一元的に支配して執政の辣腕を振るう「選挙独裁」ともいわれ、地方分権とは合致しない。自治体の言うことに配慮しては、官邸主導の政策決定はできないからである。実際、イギリスは最も集権体制の国の一つといわれている。

官邸主導のウエストミンスター型と理解されることが多い小泉内閣は、実際には、全体

する。実際、売上税はこのような経緯で挫折した（1987年）。そこで、地方に多く配分する庇護によってしか、政策決定はできない。消費税導入はこのように進められた（1989年、消費税・消費譲与税合計の39・2%分）。さらに、消費税の5%への引き上げに際して、さらに地方側配分を多くした（消費税・地方消費税合計の43・6%分（1994年）。しかし、地方側への配分が多過ぎたは今次の消費税増税の目的は達成できない。そこで国側は、頂上団体である地方六団体を包摂して、押さえ込みを図っている（消費税・地方消費税合計の37・2%分へ）。

自治体側が「国と地方の協議の場」を活用するのは難しい。国側の狙いは上記の通りであり、自治体側が参加しても益は乏しい。しかし、協議に参加しなければ、消費税増税の暁にも、上記の地方配分さえ得られないかもしれない。自治体は大きなジレンマに直面する。これは、全体レベル協同主義の本丸に地方団体が参画できていないからである。

資本主義国家において経済界は強力である。中北ヨーロッパ諸国の全体レベル協同主義では、経済界に対抗するのは労働界である。しかし、日本では労働界はもともと弱体である。業界利益・地元利益の恩顧主義政体から全体レベル協同主義に転換するならば、経済利益に対抗し得るのは地方利益である。「国と地方の協議の場」を全体レベル協同主義

レベル協同主義を実践した。具体的には、小泉内閣は、2つの頂上団体である与党（抵抗勢力）と経済界（日本経団連など）を対置して、経済財政諮問会議を舞台に協同決定を行った。経済財政諮問会議は、経済財政政策だけではなく、すべての政策分野の決定を行う場であり、「労働なき協同主義」である⁶⁾。そして、このような全体レベル協同主義政体を反映して、「三位一体の改革」においては、自治体も地方六団体という頂上団体を通じて参画する事実上の「国と地方の協議の場」が開催された。個々の自治体の陳情活動に反応する、かつての恩顧主義政体ではなかったからである。

しかし、全体としての小泉政権は、頂上団体である経済界が圧倒的に優位する全体レベル協同主義政体であり、「三位一体の改革」では地方六団体の成果は乏しかった。税源移譲は達成したものの、大幅な地方財源圧縮を伴ったのであり、最終的には経済界を中心とする構造改革＝緊縮財政路線が貫徹された。「国と地方の協議の場」はあくまで地方六団体から政権が意見を聴取する場、および、経済財政諮問会議や政府与党で決着した内容の通告を受ける場、に留まった。その意味で、「国と地方の協議の場」は自治体側にとって苦い経験でもあった⁷⁾。

新たな全体レベル協同主義？

民主党政権は、政権に政策決定を一元化する政治主導と、地域主権改革とを掲げて、政

の舞台にまで強化することが、自治体側にとっては重要な課題となる。そのためには、自治体側は経済政策・社会政策そのほか全政策分野に対して積極的に理論武装して、国政の政策論争に参加する必要がある。地方六団体は、単なる「自治業界」の頂上団体にとどまっていたは、いつまでも煮え湯を飲まされらるであらう。

注1 「政府関係研究集団」新々中央集権と自治体の選択「世界」1983年6月号（451号）。なお、同集団のメンバーは、西尾のほかに、今村都南雄、大森彌、加藤芳太郎、君村昌新藤宗幸である。敬称略。

注2 神奈川県自治総合研究センター・国政参加研究会「国政参加」制度の構想「新たな自治体間関係」1983年2月。

注3 <http://www.ces.go.jp/seisaku/kyouginoaba/> 2012年7月9日アクセス。

注4 小林正弥「政治的恩顧主義」東京大学出版会、2000年。

注5 村松岐夫「政官スクラム型リーダーシップの崩壊」東洋経済新報社、2010年。

注6 T. J. ベンベル恒川恵市「労働なきコーポラティズム」シユミッター・レーンブルッフ「現代コーポラティズム論」木鐸社、1984年。

注7 金井利之「国と地方の協議の場」の成立と蹉跎「森田朗・田口一博・金井利之（編）「分権改革の動向」政治空間の変容と政策革新3」東京大学出版会、2008年。

注8 御厨貴（編）「政治主導」の教訓「勁草書房、2012年。

注9 なお、福井県・おおい町という地元（所在地）自治体の同意も得ている。但し、被害地元である福島県・京都府・滋賀県・大阪府市などの意向は反映していない。

注10 頂上団体の意向を受けた政策決定であり、一般市民の「大きな声」野田首相には耳を傾けない政体である。

協議の場の成果と問われる今後

ジャーナリスト

中西晴史 なかにしはるふみ



地方の主張がある程度取り入れられた「第一ラウンド」

中央政府と地方政府の代表が政策の企画段階から侃侃諤諤議論して、合意点を探り、政策決定に反映させていく。法律に基づく「国と地方の協議の場」がスタートして1年余が経過した。報道関係者は冒頭の首相と全国知事会長のあいさつが終わって以降はシャットアウトされるものの、議事録としてやりとりは公開され、国会にも報告されるとあって、地方側も陳情口調は使えない。変な妥協をすれば、代表するそれぞれの背後に控える1760余の都道府県・市町村の地方政府からの批判の矢面に立つからだ。反対は反対として明確に主張しなければならぬ。真剣勝負の議事録は読み応えがある。

最初の主要なテーマは社会保障と税の一体改革に伴う消費税増税分の奪い合いで、地方から政府原案への不満が噴出した。平成23年おり、財政的に苦しいからといって、横並びの施策として定着している中、特定の地方政府が勝手に減らすことはできない。

結局、消費税問題は地方政府側の主張が概ね認められて決着した。国の4分の1(25%)という現在の地方消費税の比率も引き上げられた。(平成27年10月1日に消費税率を7.8%、地方消費税2.2%の計10%とすることから、地方消費税は現在の25%から28%にアップ)。一方、地方交付税にも国の消費税が算入(平成28年度消費税率換算1.52%で、現行の1.18%からアップ)され、大規模地方政府との格差是正を求めてきた小規模地方政府の懸念もある程度、配慮した内容になった。

以上のように協議の場第一ラウンドは地方政府側の主張が相当程度取り入れられて、成果は上々といつてよいが、胸にストンと落ちない点がある。地方消費税を含む消費税率引き上げにあたって、地方政府側は住民の支持を得ていたのかという疑問だ。

真剣勝負の協議があつたこそ役割分担も明確になる

確かに全国知事会は数年前から地方消費税を含む消費税率引き上げを求める決議(といつても反対の知事もおり、条件付きのあいまいな表現ではあつた)をしてきた。しかし、地方消費税引き上げといつても地方税法の改

6月の第1回会合。森民夫全国市長会会長が「社会保障を国と地方が協力して実施するという考えに立つのか、国と地方が対立して、国は国で勝手にやり、地方は地方で勝手にやれという形にするのか」と迫った。偏在性の少ない消費税の地方への配分増の悲願も「真つ向から否定されたのではないか」と疑念を表明。「裏切られた気がする」と切り捨てた。

消費税率(国税)は4%、地方消費税は国税の25%(つまり税率は1%)と法定され、国民・住民は商品価格に合計5%の消費税を乗せて支払っている。国税の消費税は使途が基礎年金、老人医療、介護と決まっている。地方消費税にはそうした縛りがないものの、乳幼児や妊婦健診、乳幼児医療費、保育料軽減、など様々な役割を担い、おカネの負担もしてきた。

中央政府(当時の与謝野馨社会保障・税一体改革相)が示した案は今後の消費税率引き正によるもので、議論し決定するのは国会だ。地方政府や地方議会が増税の理解を得るために大汗かいて住民の理解を求め、説得し、条例で引き上げるわけではない。自らの次の選挙で増税批判票も覚悟しての主張ではない。有権者の増税批判の矢は賛成した国会議員にのみ突き刺さる。国民は次の国政選挙で候補者の主張を見分けることができるが、住民の多くは地方政府の首長、議員の相当数が消費税引き上げに賛成し、後押ししていたことなど知らない。

小沢一郎氏が率いる新党「国民の生活が第一」に参加した岩手県の達増拓也知事が消費税増税に反対を表明しても、岩手県民は消費税を地方消費税を含めて負担し、そして岩手県には地方消費税増額分が還元されるといふ「ねじれ」も生じる。岩手県民は消費税増税に反対する知事への賛否の評価はできて、条例で定める地方税でないのだから消費税増税が地方消費税にどのようにかかわり、岩手県の社会保障の単独事業とどう関係するのか、思いが及ぶ人は少ない。

一方、地方政府の首長や議員で地方消費税増税を支持した人は次の自らの選挙では「私は(地方)消費税の増税に賛成で、国政政党にも要求しました。社会保障の維持、充実に不可欠です」と堂々と胸を張って主張するのだろうか。そうしたことが実行されて、初めて政治家同士の真剣勝負の「協議の場」の設置

上げにあたって、地方政府の配分増は明示せず、地方政府が住民合意のもとに提供するサービス(地方単独事業)に関しては、独自に財源が確保できるよう、地方自治体の課税自主権の拡大を求める内容。「地方単独事業は地方政府で勝手にどうぞ」と言わんばかりの姿勢に地方政府側が反発したのだ。(その後も小宮山洋子厚労相の子どもに対する手当をめぐる地方への負担を求める突然の提案をめぐる論争も展開された。)

地方単独事業の経費は今後さらに増えていく見通しであり、財源で足かせをはめられると、補助事業の超過負担も加わり財政的にもたなくなるという危機感が地方政府側に募った。特に地方政府が担う仕事は看護師、介護師ら、現場の人手が必要なのに、人件費や人員の増加も認めないようにも読める内容で、あつたため不満が爆発した。地方単独事業といつても、特定の地方政府が取り組む仕事ではなく、遍く多くの地方政府に広がってきて

の意義、中央政府と地方政府の役割と責任分担も明確になる。国会議員と地方政府の首長、議員がリスクをとりあって丁々発止のやりとりで決めていくというのが王道であろう。地方消費税の増額は法律ではなく、本来条例で決着させるのが筋だ。現行制度ではそうはなっていないのだから、せめて消費税増税を支持する議会系派は決議し、首長も支持宣言ぐらい出す迫力もほしい。そうでなければ、最後に泥をかぶる役は国会議員にお任せし、地方政府の首長、議員は後ろにかくれて、消費税引き上げの一部をピンはねするコバンザメ扱いされてしまう。中央政府に入るおカネの配分を巡る分捕り合戦で成果をあげたというだけでは、自己決定、自己責任に基づく自治、分権の前進とは程遠い。

今後の「協議の場」を考えるにあたって、課題は多い。1760余の地方政府の格差があまりにも大きく、今後、地方政府の意向が一本化しない局面が出てくるだろう。税についても、税源が豊富で地方交付税ゼロの東京都と、税源が乏しい市町村政府の中間では当然意見が食い違う。橋下徹・大阪市長のように、地方交付税圧縮論もあるが、地方交付税なしでは生きられない地方政府が大半だ。いや、その大阪府市だって、東京都とは異なり、交付税に依存する政府であり、大阪市に特別区制度を導入することで、本当に地方交付税を圧縮できる体制を構築

できるのか、厳しく問われる。区議会の設置などで、地方交付税が増えれば、当然、ほかの地方政府からはブーイングが投げつけられるだろう。

都道府県と市町村、市の中の政令指定都市、中核市、特例市、一般市町村、小規模市町村といった大小格差が生じる中で地方政府が「協議の場」で統一した見解を打ち出すのは容易ではない。財政制度論は言うまでもなく、自治制度の改革も、百花斉放・百家争鳴の状況だ。例えば、政令指定都市のあり方論。橋下氏は大阪市の解体、特別区制導入、府への権限集中という案なのに対し、横浜市や川崎市は神奈川県からの独立(特別自治市)というまったく逆の方向を目指す。これまた、神奈川県への交付税が増えるようなら、神奈川県への交付税が増えるようなことがあっては批判も出るだろう。河村たかし名古屋市長は当初中京圏構想を打ち出し、大阪維新の会に近いとみられていたが、その後、「尾張名古屋共和国」構想をぶち上げ、周辺都市を飲み込んだ大都市を想定した動きを示している。盟友、愛知県の大村秀章知事との足並みも乱れがちだ。

今後、求められるのは 地方からの制度設計の提案

一 国多制度もよいのだが、バラバラの改革案に対応しての税制や地方交付税制度などを含む制度設計はできるのだろうか。地方制度

調査会と「協議の場」との調整も課題になってくるだろう。中央政府任せではなく、府側からの制度設計の提案が不可欠だ。中央省庁の最先機関の原則廃止の実現も今後の「協議の場」のテーマになる。国家公務員の3分の2を抱え、かつ外郭団体を含めての巨大な利権の巢を抱える中央省庁にとっては絶対手放せないという姿勢が鮮明だ。民主党政権が原則全廃の方針を閣議決定しても一歩も前進しない。組織防衛のためには中央省庁は国会議員も含めてあらゆる手段を使って妨害する。もちろん、地方政府への分断工作も進む。地域によってのインフラ整備に格差があり、国交省関係の最先機関廃止に抵抗する地方政府は少なからずある。

出先機関の廃止を進めるための受け皿としての広域連合や道州制など地方制度の改革をめぐっても議論は進むか。奈良県を除く広域連合を結成した近畿ですら道州制となると府県の合意はなく、ましてや、規模の小さい全国の市町村政府は道州制には反対だ。

7月20日に開いた全国知事会では開幕前に道州制推進派知事たちが会合を開き、来年の通常国会までの法制化を求めたものの、知事会議ではほとんど話題にもならなかった。道州制によらない県単位での受け皿の方法も考える時期にきている。

決められない政治から決める政治へ。こんなキャッチフレーズがメディア、特に全国紙

に蔓延している。しかし、問題は決める中身だし、決める政治過程の透明さだ。民主、自民、公明の消費税増税合意に対しても全国紙は前のめりになって支持した。しかし、全国紙がいくらキャンペーンを張っても消費税増税賛成が反対を上回る世論調査は少ない。民自公の密室談合による決定方式や民主党の公約違反、特に消費税増税の前に税金を食べる「シロアリ退治を」と3年前の総選挙で訴えていた野田佳彦首相の言行不一致への国民の批判は消えていない。マニフェストの根幹を更にするのだから、政権を野党に譲るか衆院解散で信を問うのが憲政の常道というものだろう。全国紙はこんなことも主張しない。全国紙出身の筆者としても、一色の空気に染め上げる風潮に忸怩たる思いだ。

1940年体制論を持ち出すまでもなく、戦争と恐慌は中央集権の友である。今、日本は幸いにも戦時ではないものの、バブル崩壊後の長期低迷、リーマンショック、欧州金融危機、そして東日本大震災と続く一種の「非常時」の中、国民の多くは地方政府より中央政府に頼る姿勢が強い。地方分権や地域主権を叫んでも、遠吠えの感は否めない。しかし、批判勢力が乏しくなってくる時こそ、歯止め役としての地方政府の役割も重かつ大だ。中央政府と対等の立場で、そして自らも責任を引き受ける覚悟をもって「協議の場」でしっかり主張してもらいたいものだ。