

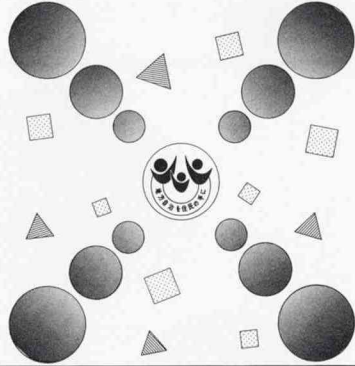
自治研 かながわ

1991

4

No.28 (通算92) 地方主権論と府県制度の問題点





もくじ***CONTENTS

地方主権論と府県制度の問題点

独協大学教授 恒松 制治

1. はじめに…………… 1
2. 東京一極集中の経済的な意味…………… 2
3. 地方主権論とは何か…………… 6
4. 府県制度の問題点…………… 9
5. 連邦制の展望と今後の地方自治…………… 12

資料 地方主権の提唱

(社)行革国民会議地方分権研究会

- I 地方分権から地方主権へ…………… 14
- II 地方自治法の抜本改正…………… 17
- III 新たな財政調整方式…………… 19
- IV 連邦国家への展望…………… 22

地方主権論と府県制度の問題点

独協大学教授 恒松 制治

1. はじめに

1975年に長洲さんと同期に知事になったのですが、私の方が一期早く辞めて帰ってきました。そもそも私は学習院大学の先生をしていた時に、郷里の島根県の知事になってくれという話があって、非常に気軽に引き受けたわけです。

私がなぜ知事選に出ようと思ったのかといいますと、大変に簡単な動機でした。それは、地方主権とか連邦制とかということにも若干つながるのですが、そのときの対立候補というか、既に出馬を決めていた人が元の内務省の出身でした。

その当時、私もかなりいろいろな面で時々警鐘を鳴らしていたのですが、全国の47都道府県知事の中でほとんど半分ぐらいの方が、元内務省といいますか、自治省出身でした。20～30年ぐらいでしょうが、とにかく民を治めるという生活を送ってきた人が住民の立場に立って行政を行うというのは、人柄の善悪の問題ではなくて、できないと思ひまして、それではということで知事選に出たわけです。

今、東京都もいろいろと揺れていますが、私

が出ることを決めたのは選挙の1ヵ月半ぐらい前でして、やはり住民というのはよくわかっていると、当選後自信を深めたという経緯があります。

それから、私は1967年に中央公論の誌上で「府県廃止論」を發表しました。府県廃止論を發表したのは、1つはもっと行政を効率的にやるためには広域的な行政が必要であるということ、もう1つは「地方自治体」と言いながら、都道府県と市町村という2階層に分かれた自治体があることは、およそ地方自治にとって望ましい姿ではないということを感じたからです。

そういうことで、都道府県というものが要らないという議論をしてみいました。したがって、当然道州制とか連邦制というものが頭の中にあっただけです。

島根県が大変貧乏な県であるとは思いませんが、人口が80万人よりも少ないという地方自治体です。住民にはなかなか活気があって一生懸命勉強をしていました。

私が知事になった時に、やはり41人の県会議員の中で、私の「府県廃止論」という論文を読んでいた人がいたのです。最初の議会の時に、府県廃止論者でありながらなぜ知事になったのだという質問が出されて、大変答弁に困ったわけですが、そういう経過を踏まえて知事になりました。

知事を12年間で辞めて、また教壇に復帰したわけです。したがって、今、専門を聞かれて、経済学であると言うと、政治学ではなかったのですかとよく言われます。専門も一生懸命に勉強しているつもりですが、他から見るとそのように思われているわけです。

2. 東京一極集中の経済的な意味

最近、東京一極集中という問題を巡っているいろいろな論議がされていますが、私たちが考える地方自治にとって今の論議が果たして得たものかどうかといえば、そうではありませんが、極めて経済的な意味が多いわけです。たとえば、四全総で一極集中排除ということが唱われています。

(1) 一極集中排除の動き

実は、私は今、国土審議会の政策部会長というのをやらされています。四全総をどうまとめいくのかということで大変苦勞しているのですが、一極集中排除ということがなぜ四全総で言われているのかというと、1つは東京一極集中という現象が非常に強くなり、地価が高騰することによって、いろいろな企業の立地が大変難しくなってきた、あるいは人々が東京圏から外へどんどん出ていっているわけです。

そのような現象がある中で、日本は1人当たり国民所得ではアメリカに次いで2位だが、本当に豊かであるのかということが今改めて問われようとしています。一方では、そうではなくて、東京に集中している方が日本経済の成長率にとっては有利である、いいことであるという

合理主義のような見方があるわけですが、私はそうは思いません。

一極集中によって確かに名目的な成長率は引き上げられていますが、本当に豊かさというものを追求する場合には、それで果たしていいのかどうかということは、やはり考えてみなければならぬ問題だと思っています。

とにかく東京から地方に人口を分散させるということは非常に難しいことですから、むしろ逆に、地方の中核都市と呼ばれる都市、言い換えれば人口の受け皿や企業の受け皿をもっと充実させ、あるいは強いものにしていけば、自然にそこへ人口が集まってくる。政令指定都市の11都市に人口が集まっても、とにかく一極集中よりもはるかにましだという感覚を私自身も持っていますが、今、四全総でも取り組んでいるわけです。

国土庁を中心にした動きが行政的な動きにちょうど符合して、今度、御存じのように、国会で国会及び政府機能の移転ということを決議した。その決議文をお読みになった方もあると思いますが、明治以来ずっと東京集中という形で近代化を進めてきたが、今、国民が本当に豊かさを実感できるような社会になっているかという決してそうではないと言っているのです。

なぜ本当の豊かさを感じるができないのかといえば、そのことは東京への集中の結果であり、人口の過密化、地価の高騰、生活環境の悪化、災害の不安などを考えると、どうも東京に政府機能が集中しているのはよくない。だから、率先して国会や政府の行政機関も移転すべきであるということを決議は言っているのです。

この決議は大変いいものですが、問題は、それによって政治や行政を取り巻いている日本の風土に対する真剣な検討がなおざりにされてい

るような気がすることです。決議自体はいいと思うのですが、どうもそのことで問題が解決するほど日本の権力構造というものは簡単なものでないと思います。

先ほども申しましたように、一極集中が日本経済の成長にとっていいことであるという意見と、そうではないという2つの意見があります。御存じのように、生産部門というよりはむしろ流通、ファッションというような産業が非常に大きくなった現在では、やはり東京の極めて狭い地域にいろいろなものが集まった方が流通の面でも効果的であると言われていました。

(2) 公共投資の地域配分の見方

しかし、私たちが経済学的に言っていることは、そのような経済的に効率的な社会というのが実現したのは、そこへいろいろな公共投資をたくさん投資しているからであるということです。

公共投資を地域配分すると、1人当たりは別としても、絶対額ではやはり三大都市圏が圧倒的に大きいということを考えますと、公共投資によって初めて可能になった所得水準や成長率などが果たして本当に日本全体の豊かさに結びついているのだろうかということを考えなくてはいけないと思っています。

たとえば、今、問題になっているように、東京都のゴミの捨て場がなくなって、現在のゴミ捨て場からさらに沖合にこれから新しくゴミ捨て場をつくろうとしています。今までのごみ捨て場と違って非常に深く、そして波の影響も受けやすいところに、公共投資をしようとするれば大変な金額になります。一方、都市の内陸部にそうしたゴミ焼却場を設けようとするれば、道路や環境の問題など、大変な投資を行わなければ

ならない。

我々の国民生活にとってマイナスの要素となるもの、ごみ、環境問題、大気汚染などというマイナスのものをとにかく少なくとも現状で維持しようと思えば、たくさんの金がかかります。その金は全部東京都の都民所得になり、あるいは大きく言えば国民所得になる。それはむしろ国民所得にとってマイナスの要素として考えるべきでないかということ、最近の経済学ではいろいろ言っています。

しかし、東京都の公共投資額というのは、一人当りにすれば必ずしも大きくない。これは統計を調べるとよくわかることですが、私の郷里の島根県は一人当たりになると日本一の公共投資額になる。島根県は恵まれているとよく言われますが、それは違っています。公共投資のようなものを一人当たり額にしたら全然問題が見えなくなってしまいます。

たとえば、ある地域からある地域まで道路をつくる時に、一人当たり額で配分されたのでは意味がない。そうではなくて、そこまで一体どれだけの経費がかかるのかという公共投資の総額で考えなくてはならないのを、全部一人当りの投資額でやってしまうと、島根県や新潟県が多いということになり、竹下と田中のおかげであるという話になってしまうわけです。それは全く違っていると思います。

このような意味で、一部の人たちが言うように果たして東京一極集中が経済的に効率的であるかという、私は決してそうではないと思っています。

(3) ローカルマーケットの重要性

それからもう1つは、よく四全総でも言っていますが、国土の均衡ある発展ということにつ

いてです。一体、「均衡ある」発展とは何かという、よくわからない。ただ、問題は、いろいろなマーケットが東京や大都市に集中するのではなくて、地域全体にマーケットが成立するような社会というのは、やはり豊かな社会であると規定できると思います。

そのことを60年前に指摘された人が民族学の柳田国男さんです。柳田国男さんの「都市と農村」という本の中で、やはり農村でそのようなマーケットがどんどんなくなっていく、地方市場というものがなくなっていくということは、日本の将来にとっても大変不安なことであると指摘されています。

現在問題になっていることを具体的に申し上げますと、たとえば、大店法の改正というものはまさにそういうものです。もっと大規模な小売り店舗を自由につくるということは、東京のようなところにとってはいいのですが、私の郷里の島根県の方で大きなスーパーがどんと出てきたら、小売り業者は完全につぶれてしまうことになります。そういうことは、各々の地域の実態に即して行わなければならないということ、柳田さんが民族学的な立場から指摘されています。

それから最近では、有名な大塚史学をつくった大塚久雄先生が1979年に「歴史と現代」という本を出されています。「歴史と現代」という本は、大塚先生の専門である西洋経済史の分野の本で、たとえば、イギリスとオランダを見れば、そのローカルマーケットがいかに大事なものであるかがよくわかるということが書かれています。

たとえば、オランダという国はイギリスでつくられた製品を中継して、アメリカなどいろいろな諸国に売る中継点にすぎない。あるいは、原料にしてもオーストラリアから羊毛を輸入し

て、それをイギリスへ受け渡す一つの中継点になっている。そこで一つの市場というのが出てこない。それに固有のマーケットというものも出てこない。

ところが、イギリス経済を見るとそうっていない。人口では、確かにロンドンに一極集中していますが、経済的な活動は全国に分散している。言い換えれば、各々のローカルマーケットができていくということです。そのようなローカルマーケットというものを大事にしない国は、いずれだめになってくるということが大塚先生の本の中に書いてあります。

このように経済的に見ても、やはり一極集中はよくないと思っています。同時に、ミクロで見て国民生活を中心に考えた時に、地価高騰、交通混雑、働き過ぎなどの状態が出てくる。このように考えてみると、やはり文化的な意味から見ても日本の国はよく批判されるように、金太郎飴のようになってしまう。これはやはりいけないことです。

(4) 首都機能の移転の意味

どうやってそれを解決できるかという、国会決議のように首都機能を東京からどこかへ移転するという議論が最近どっと出てきたわけです。

現在、私も首都機能移転問題懇談会の委員になっていますが、最近では国会が決議をしたものですから、内閣に総理大臣の諮問機関として有識者会議をつくって、政府、国会全体がそれに取り組もうという話です。私はそれはそれで大変結構なことだと思っています。

しかし、政府機能を持った都市をどこかにつくるということも、かなりインパクトを与えていると思いますが、そういうことでは問題の本質は

変わらないのであって、行政や政治の仕組みを改めて権限を地方へ配分しなければならないと考えています。

したがって、地方主権論というものは、ただ単なる地方分権論ではなくて、地方が主権を持ってやっていかななくてはならないというのが趣旨です。しかし、なぜ行政や政治の中心に人が集まり、いろいろな経済機能が集まるのかといいますと、これは日本の経済の仕組みを見ればよくわかります。

日本経済は自由主義経済だと言っていますが、極めて政府の統制の強い経済であることは間違いないわけです。特に、何度かの戦争を体験した日本の行政や日本経済というものは、そうした政治や行政の権力に依らなければ経済発展が難しい社会になっています。

これを改めなければいけないということのできたのが、土光さんの行政改革審議会でした。そこで何が取り上げられたのかといえば、中央から地方への権限委譲もさることながら、日本経済の体質となっている規制とか統制というものをできるだけ外していくことがまず前提とされた。

「規制緩和」を具体的にどう表現するのかといえば、役人の数を減らすことだという話になってしまった。その結果、中央政府の役人は確かに減ったが、地方は全然減っていないということで、地方の行革に対する取り組み姿勢が非常におかしいという批判が一時非常に強くなった。

中央政府が役人の数を減らしたとしても、業務それ自体は減らないわけですから、全部地方団体に押しつけてきたわけです。だから、地方団体の職員数が減らないのは当たり前のことであって、規制緩和をいいながらも、規制などを全然改めないでやろうとすれば、地方へそのし

わ寄せがいくのは当然のことです。

あたかも地方自治体が行政改革に非常に不熱心であるというように、地方自治体たたきが始まったわけです。私は常にそのことを言ってきたのですが、なかなかそれを理解してもらえなかった。

(5) 地方にしわ寄せされた「行政改革」

地方分散ということをしていましたが、決してそうではないというのは、国鉄などを見ればよくわかることです。確かにJRになり、国鉄時代に赤字だったのが現在は黒字体質になったとあって、誇らかに行政改革の成果を唱えています。それは当たり前のことであって、国鉄の中で黒字路線だけを残して、赤字路線を排除したわけですから、黒字になるのは当たり前のことです。

ところが、現実にはどういう形で地方団体にしわ寄せされたかということ、たとえば、北海道などは北の方にほとんどローカル線がなくなってしまいました。そのため、そういうところには住めなくなって、年寄りがいっぱい札幌周辺に住むようになりました。その結果、札幌市の国民健康保険会計は全国一の赤字ですが、当たり前ですね。

あるいは、三陸鉄道などたくさんありますが、地元の足を確保するために第3セクターでローカル線を引き継いでいる。そのような第3セクター路線が果たして黒字かということ決して黒字ではない。どうやってそれを補填しているかということ、運賃を引き上げたり、地方自治体がそれに対してかなりたくさんのお金を出して維持している。言い換えれば、JRが黒字になった分、全部地方団体に赤字路線を肩代わりさせているわけです。

だから、そのような形で行革が進んできたことは、決して悪いことではないにしても、中央・地方関係という点から見て、地方へしわ寄せした結果になっていると思います。

そこで、一体なぜこうなったのかといえば、これは政治と行政の権力構造そのものです。最近、カレル・バン・ウォルフレンというオランダ人が「日本の権力構造の謎」という上下2巻の本を出しています。私もこの冬に少し読んだのですが、この本がそのことを非常によく表しているわけです。外国人が書いたからという面もありますが、そのような権力構造に対する疑問や改善の欲求が今の日本にないということが言えるわけです。

3. 地方主権論とは何か

こういうことを考えてみると、今の「権限」とか「権力」というものを日本の中でどう改めていったらいいのかということが問題になってきます。地方分権という言葉には、本来中央政府が持っている権限の一部を地方へ分け与えようという発想がありますが、それでは本当の地方を中心とした政治や行政の体制ができないというのが私の考えです。

(1) 国民に身近な市町村が主権を持つ

そういうことを考えると、むしろ発想をがらっと変えて、地方に主権があると言い換えてみればどうでしょうか。憲法の前文には、「主権」という言葉が2つ出ています。

1つは「主権が国民に存することを宣言し、この憲法を確定する」と書いてあります。言い

換えれば、国民主権ということです。もう1つは自国の主権を維持し、他国と対等関係を保つていくために「自国の主権」ということが書いてあります。

これは、とにかく主権は国民にある、言い換えれば、主権が天皇にあるのではなくて国民にあるということを明確にしている。ところが、「自国の主権」ということは、今言ったような地方主権とは少し違うのです。これは、1つの独立国がその国を維持するために権限を持っているということで、国際法的な意味での主権です。

言い換えれば、外国といろいろな交渉をしたりすることは、国が統一的にやることであって、地方団体が統一的にやることではないという意味にも解釈できるわけです。

私は経済学者ですから、この辺は余りよく理解できないところですが、国が持っている権限を地方へ分け与えるのではなく、そもそも市町村が主権を持っているというように意識を変えないといけないとの考え方を明らかにしたのが地方主権論です。

そういう観点から言えば、たとえば、行政事務を配分する場合、まず市町村で何ができるか、あるいは市町村でどういうことをやったらいいのか。私は都道府県というものが要らないと思っていますが、市町村を越える問題については、広域的な政府がそれを担当し、そして国防、貿易、外交、あるいは広域的な地域の相互調整などは国が全部やるという形が一番望ましいわけです。

このことは、1950年(昭和25年)の「シャープ勧告」の中にはっきりと書かれています。言い換えれば、行政事務をどう配分するかというと、まず住民に一番近いところの市町村で何ができるかということで配分し、そして市町村

の範囲でできない行政事務を県でやり、県を越える問題については国がやるというように、権限配分のもとには市町村から出発しなければいけないということが「シャープ勧告」で強調されています。

だから、その時に、シャープは地方団体にも独立の財源が必要であり、できるだけ地方団体が独立の財源でやれるように税制配分まで考えたわけですが、現実には、全然そういうことが行われていない。そこで、それ以後、都合がいい時に地方の自主財源ということをして、地方税とか交付税も一種の自主財源として規定しているわけです。

自主財源とは、各々の地方団体が自分で税率を決め、自分で課税標準を決め、そして自分で徴収をするものです。これが本来の意味の自主財源です。ところが、今の住民税や事業税にしても、全部国税、所得税を中心にして税金がかかっています。そのように唱い文句と現実とがまるで違っている。これでは地方自治が育つわけがないという発想のもとに、つくったのが「地方主権の提唱」をつくったのです。

先ほども申しましたように、その中の「民主主義と地方主権」では、国民が主権を持っており、国民に身近なところで最初の権限の配分が行われていいはずであるということが書かれています。

(2) 権限配分と主権

それから国際化と地方主権の問題があります。国際化がどんどん進むことは避けられない問題だと思いますが、こういう問題は外交交渉というもので一本化した方がいい。国際法的な考え方から主権というものを考えてみますと、やはり国家が主権を持つ方が望ましい。

しかし、成田空港や羽田空港が混雑してどうにもならない状況がありますが、それだったらもう少し各地方空港を各々国際空港として利用すべきです。たとえば、アメリカあるいはソ連へ飛ぶ飛行機は千歳空港からというように、権限を移したらいい。

また、現在、新潟では韓国とハバロフスクと3極交流をやっていますから、新潟空港も国際空港にすればいいのにできないのは、やはり運輸省がすべての空港に関する権限を自分のところで統括していたいという権限上の問題があると思います。

また、権限の委譲ではなくて、そもそも地方自治体が権限を委譲すべきものをきちんと委譲していないから問題であるということも言えるわけです。最も腹を立てたのは、政令指定都市に関してです。横浜もそうですが、1つの都市が大きくなっていろいろより大きな権限をやろうとする時に、政府によって指定された都市などおよそ自主性がないのではないかという問題も議論になりました。

したがって、自分の都市がどれだけの権限や財源を持って、どういう運営の仕方をするかという時に、国があなたの団体は政令指定都市に指定しますから、広範な機能を持っておやりになったらどうですかというのは、やはり地方自治の視点から見るとおかしいと思います。無理な合併をして人口を百万人にしようとした政令指定都市が少なくなかったのです。

たとえば、北九州の5市が合併して政令指定都市になった時に、私は猛烈に反対しました。政令指定都市になるために5市が合併して、人口百万人の都市をつくるのは本末転倒であるということを随分言ったことがあります。当時の市長さんとも雑誌の紙上で随分議論をしました。

今、北九州市へ行ってみますと、やはり惨憺

たるものです。何が惨憺たるものかと言いますと、全部人口が小倉に集中しているのです。以前の門司市、若松市、八幡市などは極めて寂れて閑散たるものです。小倉に全部が集中しているわけです。今、それら地域の人たちは合併しなければよかったと言っている。

一番遅く政令指定都市になったのが仙台です。仙台市だけでは人口が足りなかったものですから、周辺の幾つかの町や村と非常に無理な合併をして、政令指定都市になった。何で賛成したのか住民の気持ちもよくわかりませんが、果たして合併したのがいいのかどうかということも問題です。

(3) 二層制地方自治制度の弊害

それから、市町村とか都道府県という場合でも、地方自治法には確かに「都道府県、市町村をもって地方団体という」と書いてあるわけです。これを見ますと、今まで百年間も続けてきたから仕様がなにかもしれませんが、やはり村よりは町、町よりも市が格が上であるとみんなが思うってしまうわけです。

そんな名称など勝手につけなさいと言った方がいいわけです。だから、私たちの提案では、市町村の段階は全部「町」とか「市」という名称にしてしまう。あるいは都道府県もそうです。確かに、北海道や東京都があるから仕方がないのですが、最初に府と県ができた時には日本は1道3府43県と言った。府と県では何が違うのかというと、格が違うというような意識が非常に根強く存在したことも事実です。

現行制度の中で、都道府県と市町村というように地方自治が2層の仕組みになっていることが非常に問題だと思います。一体、都道府県や都道府県とは何かということを知りますと、自

治省の回答は都道府県は広域的な地方団体で、市町村は基礎的的地方団体であるということです。

1967年に府県廃止論を書いた時に、そこに問題があることを指摘しました。言い換えれば、市町村というのは質的な定義づけがされていますが、都道府県は広域的な行政体ですから、いわば範囲、地域の面積という形で自治体をとらえています。それらを一緒にして地方自治であると言うのはおかしいと言ったこともあります。

そこで地方自治法を読みますと、大変おもしろいことに、「都道府県は市町村を包括する」と書いてあります。包括とは何かよくわからない。字句の通りに考えれば、幾つかの市町村を全部含んだ広域的な地方自治体ということになるのですが、今の行政の姿として考えてみますと、それよりはもっと質的に、都道府県は市町村を統括するという意味も半分含まれているのではないかと考えています。

これは地方自治にとって大変よくないことで、このような問題を改めていかないと、本当の意味の地方自治というものはできないのではないのでしょうか。

言い換えれば、中央政府の発した権限が府県という組織を通じてより加速されて、市町村の自主性を抑えているとしか思えない。たとえば、市町村が起債をして行政をやりたいという時に、必ず県知事の許可が必要であり、そして、知事の許可をもとに自治省が許可しなければならない。

都道府県の場合には、自治省が認めて、そして大蔵省との間の協議で起債が許可されることになります。確かに、それが全くなってもいいのかというといろいろな問題がありますが、そのような仕組みの中で地方自治が育つわけがないと思います。

(4) 市町村の自主機能を高める府県の役割

12年間の知事の間が一番基本としてきたことは、あくまでも市町村の自主性、自治体としての機能を高めることを県がやらなくてはならない、また、県が市町村を一段下に見るのは非常にいけないということを12年の間言い続けたが、だめでした。長いことそのような状態に慣れてしまっているものですから、どうしても聞いてくれなかったのです。

それで、市町村と県との人事交流が進まないのです。市町村にも問題があります。県庁に行き仕事するのはごめんだという市町村の職員もたくさんいるし、県の方でも、俺たちは県の職員であって、市町村の職員になるのはとてもごめんだという意識が非常に強い。

私は、神奈川県に関連して苦い経験と言ってはよくないのですが、大変教えられたことがあります。20年前、神奈川県の自治研修所へ毎年講義に行っていた時に、県と市町村との間の行政事務の配分についていろいろ議論して、私は保健や衛生などの問題は、市町村でやった方がいい。

それらは、住民に一番近いところ、住民サービスにとって一番基本的なところだから、市町村が当然やった方がいいと思うのだが、保健所や診療所などを県で持っているのはおかしいという話をしたのです。

そうすると、研修に来ていたある人が「先生、あなたはそうおっしゃるかもしれないが、それは無理ですよ」と言ったのです。何で無理なのかということを知ったら、1つは財源の問題で市町村ではできないと言った。

私は、それだったら、県が今までやっていたのを手放すのだから、県が使っていた予算を市

町村に配分すればいい。都道府県の方が少し金を出して市町村にやらせばいいことであると言ったら、「それはそうだ、それはできないことはありませんね」と感心していた。

もう1つ問題は人の問題で、今の市町村に保健行政や診療行政などというのはとてもできないと言ったのです。私は、それもおかしいと批判した。もし市町村でできなかったら、県の担当職員が市町村に出て行ってやればいいと言ったら、「それはできません、私は県の職員です」という返事が返ってきました。その時、随分腹を立てて、「そのような県ならなくってもいい」という話をしたことがあります。

4. 府県制度の問題点

私自身も県知事になってそういうことを随分やってきたのですが、本当に難しい問題であるということを感じました。話が少し横道にそれましたが、県とは一体何かということをし少し検討し直してみる必要があると思います。

(1) 補助金行政、タテ割行政の弊害

島根県は細長い県で、海岸線が約270km位ありますが、そこに県の機関で老人福祉などの福祉行政をやっている部門がたくさんあるわけですから。それをできるだけ統一したものにして、各々の中で連絡調整してやった方がいいのではないかと議論があった。

いいことだが、総合福祉センターのような機関を一体どこにつくるつもりなのかということを知ったら、県庁の部課長は当然のごとく、「知事さん、松江しかないですよ」と言ったので、

どうして松江でなければいけないのかとさらに聞くと、便利であると言った。

それで、誰にとって便利なのかということを探ねると、行政をやるものにとって便利であるとの返事をしたので、何を馬鹿なことを言っている、利用する県民側にとって便利かどうかで立地を決めなければ地方行政ではないと言って怒りました。

私が辞める2年前にその問題が起こったのですが、私は印をつかなかった。それは、松江市に置くことを前提にしていたから、もう一度考え直してこいと言って、とうとう私が辞めるまでできなかった。

今の地方自治体というのは、全部中央政府の出先のような形でやっているわけです。たとえば、補助金というのは県にとっても大事なものだから、少しでも県の財政を強化するために、できるだけ補助金を取るのは決して賛成できないことではない。

不賛成ではないが、役人たちがやっていることは補助金のある事業を一生懸命で探してきて、あるいは補助金の中でも補助率の高い事業を探してきて、それを県の事業の中に入れようとするのがそもそも間違っている。

もし補助金がもらえないのであれば、自前でやったらいい。その程度のことだったら県の財政がどんなに貧しくなってもやるという、自主性、自発性がまるでない。まるでないと言うと語弊がありますが、私が思ったようにはなかった。

そのようなことを考えながら12年間やってきて、日本の地方自治は名前だけで、本当に何とかしなくてはだめだと感じるようになりました。それから、府県行政というのは縦割りになっています。府県行政の縦割りは、国の行政の縦割りに沿っているわけです。

それでは市町村の自治は成立しないということをお願いしてきたのです。12年間の体験でそのことを非常に強く意識したわけです。

(2) 一極集中を促進した列島改造論

先ほども国土政策の問題から申しましたが、全国的に鉄道や道路網の整備は田中内閣の日本列島改造論の時からずっと進められてきました。田中さんの評判はよくありませんが、田中さんはできるだけ地方へいろいろな機能を分散して、均衡ある国土をつくりたかったのだと思います。

ところが、実際にはそうならなかった。むしろ、高速道路などは全部地方から中央へ人が集まるための役割を果たすものになってしまった。なぜそうなったのかというと、そこが田中さんの弱いところで、そこまで考えていなかった。あの人には哲学がなかった。

それは考えてみればすぐわかることです。ところが、はしなくも田中さん自身が上越新幹線や関越自動車道を計画している時に、何でそんなものをつくるのだ、大して効果がないのではないかという批判をした人がいましたが、田中さんは「盆や正月に、新幹線があれば東京に出稼ぎにしている人たちができるだけ速く郷里に帰れるではないか。それだけでも新幹線や道路はいいんだ」ということを言われたそうです。

その時に、やはり田中さんには限界があると思いました。田中さんが言っていることの裏側には、みんなが東京に出稼ぎに行っているということが前提になっていたのです。

そのような出稼ぎに行かせないように、各々の地域に産業を定着させるという発想があったのかもしれないが、出稼ぎに行っている人たちが自分の郷里に帰るのに非常に便利であるとい

う発想は、やはり間違っていたと思います。

私が最初に知事になった時に、鳥根県のいろいろなリーダをやっている人たちが驚くようなことをやった。それはどういうことかといいますと、私が知事になる前に県の10ヵ年経済計画ができていて、その中に山陰新幹線の計画が入っていたのを、鳥根県には新幹線が不要であるとの理由で経済計画の中からはずしてしまった。これには県庁の幹部もみんなびっくりした。

その理由の1つは、新幹線整備を計画に掲げておきながらできない場合、あれは国がやらないからできないというように、他人に責任転嫁する手段に使われることにもなります。

しかも、10ヵ年計画の中に、およそ実現できそうもないことを入れるのは、行政に対する不信感をもたらすことになるので入れなかったわけです。

(3) 地域に根ざした自治の確立を

もう1つは、鳥根県には長い海岸線がありますが、新幹線を通す場合には恐らく県内の2、3ヶ所の駅にしか停車しない可能性が大きい。そんな新幹線は要らない。それよりは隣の町へもう少し速く行けるように道路やトンネルをつくることを先にすべきである。

鳥根県では、山を1つ越したら隣町という場合でも、海岸線に一旦出て、もう一度谷を上がらざるを得ないので2時間程度かかるが、それをトンネルで結べば20分で行けるということを行いました。できるだけそのようにして、隣町との連携を強めるようにしたことがあります。

そういう感覚は、地方自治の中でないといけないことです。こういうことをもっとやっていくためには、やはり現在の集権的な構造の中で

はできないということが基本的な考えとしてあるわけです。

その意味で、やはり現在の地方自治法そのものにいろいろな欠点があることが問題である。たとえば、議員の定数を一応枠として決めています。それは自治体が自分のところでやればいいことです。

面積が大きな地方自治体で、できるだけ住民の意見を聞くために議員数を増やしたいとすれば、自由に増やすことができるような自治体であっていいではないか。

あるいは、地方自治体の議員は他の議員を兼職することができないことになっていますが、町村議会の議員でも県会議員を兼ねることができるとか、あるいは市町村長の中で県会議員を兼ねることができるとか。

もっと国政レベルでいえば、市町村長の中から、あるいは都道府県知事が国会議員を兼ねることがあっていいはずであると我々は考えています。政令指定都市についても、そういうことをもっと自由にやったらいいと思います。

フランスは極めて中央集権的な国で、県知事は全部内務省が任命します。昔の日本と同じように内務省が任命するので、非常に中央集権的な国家だと言われていますが、市町村長のかかりの人が上院議員になっているのです。

私が訪ねた町にも市長がいませんでした。市長はいないのですかと尋ねたら、ずっとパリに行っているということでした。その理由を尋ねると、上院議員だからということでした。いつも誰が行政をやっているのかというと、助役がやっているという話でした。

これを見ると、やはり地方自治というものが非常に強く維持されているわけです。こういうことをやってもいいのではないのでしょうか。

5. 連邦制の展望と今後の地方自治

そのような考え方が行き着いた先が連邦制度です。言い換えれば、地方自治体を市町村だけにして、全国を大体9か10ブロックの程度に分けて、そのブロックを1つのステートにする。

国土計画を初めとしていろいろな内政に関する仕事は、道州が中心的な権限を持つようにして、道州の連合体を1つの連邦政府とすると、連邦政府の権限というものは、外交、内政調整、国防、大蔵さえあればよろしいわけです。そうすると霞ヶ関の仕事はぐっと減って、東京一極集中というのは解消できるのではないかと思います。

いろいろな経済的な機能というのは、全部、権限のあるところへ散っていくわけです。今、大阪の銀行などが本店を東京へ移しているのは、東京でないと許認可がもらえない、経済活動ができないという現実があるからです。それを各道州に分散すれば、経済活動もそこに集中させることができるわけです。これと同じようなことをやっているのがドイツです。

こういうことを考えないと、やはり日本という国はどうにもならないのではないかという危機感のようなものを少し持っています。だから、地方自治を進めていかななくてはならない。

ところが、地方自治を進めなくてはいけないと言うと、この前の新行革審に参考人として呼ばれた時、そういうことをあなたが言っていることもいいかもしれないが、果たして国や都道府県がやっているような仕事を市町村にやれといてもやれますかと聞いてきましたので、私はやったことがないのにやれるかということ自

体がおかしい話ですと、怒って言った。

やらせればやります。もしやれないということになったら、霞ヶ関の人たちが市町村に行つて行政を担当すればいいではないか。何も霞ヶ関で頑張っていることはない、みんな国民のためにやることだから、やったらいいではないですかと、かなり気色ばんで言ったことがあります。

自分は霞ヶ関に構えていて、行政権限をやってもやれるものかなどというのは、不遜極まりないことではないかと言ったら、大分座が白けてしまった。しかし、その辺まで踏み込んでいかないと、日本の地方自治はだめだと思います。地方自治がだめであるということは、国全体の政治や行政がだめになってしまうということになります。

ところが、一昨年、平成元年12月に臨時行政改革推進審議会（新行革審）が「国と地方の関係等に関する答申」を出した。そこには地方分権、道州制、あるいは連邦制まで若干出ているのですが、その一番最初のところに、今後、我が国として時代にふさわしい経済社会システムをつくり上げていく上で、明治維新以来、先進諸国へのキャッチアップを効果的に達成するために形づくられてきた、これまでのシステムを変えなければいけない。

どのように変えるのかというと、個人、地域などの選択と責任に比重を置いた、多様で創造的なシステムに切りかえる必要があるということがきちんと書いてあります。

総理府の人たちに、こういう立派なことを書いておいても、中身を見たら何を言っているのかわからないという答申を出すのはおかしいと言いましたら、実は、各省庁で検討し合つてつくったものではなくて、どうも前書きがなくてはおかしいと思ったので我々がつけ加えたもの

ですと、言われた。それでこの答申についていろいろなところで説明しているわけです。

新行革審がこう言っているのは、立派なことである。地方自治の哲学というのはこうあるべきだと説明しているのです。

だが、現実はなかなか動かない。動かすにはどうすればよいのかというと、国民全体のコンセンサスを高めていく必要がある。地方自治体のやる気も起こしてもらわなければ困るので、行革国民会議でこのような問題を取り上げたわけです。そして、できるだけ国民全体の理解を得たいというのが私たちの気持ちです。

ただ、これを実際にどうやってやっていくのかというと、大変難しい問題ですね。たとえば、憲法を改正しなくても済むのかというと、憲法改正までいかなくはならないだろうと思います。

ご存じのように、憲法の地方自治に関する第8章第92条の冒頭には、「地方公共団体の組織運営は地方自治の本旨に基づいて、法律でこれを定める」ということが書かれています。その法律というのは地方自治法のことですが、それによって決めるとなっています。

それから、地方自治の本旨とは何かということがよくわからない。もう1つわからないこと

は、「地方公共団体の組織運営は」というところで、地方公共団体に現在の都道府県を含むとすれば、これはやはり憲法を変えないとどうにもならないという感じがしています。

あるいは、参議院や衆議院の仕組みまで変えることになるわけで、そう簡単にいくかどうかわからないと思っていますが、とにかく国民全体がそれでなければだめだという気になってもらわなければならない。それは地方自治体もそうです。

いろいろ見てみるとだんだん自信がなくなってきて、私が生きている間に少しでも進むかどうかと思うと、大変しょんぼりしてしまうのですが、それでもやはり誰かが音頭をとって旗を振らなければだめだというのが私の気持ちです。

そういうことで、私たちは地方自治が与えられるものではなくて、自分たちで求めていくもの、自分たちで作り上げていくものだという意識にもう少しならないといけないのではないかと感じています。

(本稿は、90年1月24日に行われた当センター主催の地方分権システム研究会における恒松制治独協大学教授の問題提起「地方主権の提唱」の記録です。文責はすべて編集者にあります。)

地方主権の提唱

(社)行革国民会議地方分権研究会

I 地方分権から地方主権へ

1. 地方分権から地方主権へ

【新しい理念】

地方分権の問題とは単に国の権限の一部を地方に移すといった権限争いの問題ではない。地方自治、住民自治を基本に据えて、今後の日本の政治・行政のシステムをいかに民主的かつ公平公正なものにしていくかという問題である。

その基本となるのは、明治以来の「追い付き追い越せ」をスローガンとしてとってきた挙国一致の体制を、個人や地方ごとに多様な選択が可能な体制に改めていくことである。こうした発想で、明治維新の廃藩置県にも匹敵する国内の大改革を実行しようというものである。

今後地方分権を大きく前進させるためには、地方「分権」ではなく地方「主権」という考え方を打ち出す必要がある。「分権」というと、あたかも国に属している権限を地方に分与する意味にとられるおそれがある。

地方（むしろ地方の住民）には自分たちの問題を自分たちで解決する権利と義務がもともと存在している、すなわち「地方主権」が存在していることを強く打ち出す必要がある。

【中央集権、画一的政治・行政の弊害】

地方主権を今日提唱するのは、これまでの中央集権的、画一的な行政・政治を改め、地方ごとに異なったニーズに柔軟に対応出来るシステムが必要であるからである。これまで効率的であったと思われたシステムが、いまや時代の変化に対応できない硬直的なものとなり、かえって効率をも妨げている。

現在、地方自治体が地域の実情にあった政策を立案し実行しようとしても、国からの制約によって自由に出来ない状況になっている。また一方では、あまりに中央依存が長く続いたために、地方自治体が本来の自治体としての機能を失い、国あるいは都道府県の出先機関になってしまっており、住民本位の問題解決を行う意欲も能力をも失ってしまっているものも多く見受けられる。

力のある自治体が自由にその力を伸ばしていくためにも、また、力の弱い自治体が一歩でも自らの足で歩みだすようになるためにも、自分たちのことは自分たちで決めて実行する、という当たり前の原則を確認しておかなくてはならない。

現在の状況のもとでは人材は地方に育たず、定着せず、これがさらにこの中央依存傾向を強めている。地域の住民も地元の自治体の政策に

関心も示さず協力もせず、この傾向にさらに拍車をかけている。地域活性化をいくら唱えてもこれではほとんど実現不可能である。一刻も早くこうした悪循環を断ち切らなければならない。

【民主主義と地方主権】

政治改革は議会制民主主義の機能を発揮させるために、是非ともその内容について議論を深め実行していく必要があるが、その際、選挙制度や政治資金の問題だけでなく、政治をいかに国民の身近なものにするかという視点が大切である。そのためには、地方主権の確認によって地元の問題は地元で解決するという大原則をたてなければならない。

国会の一票格差を是正することは議会制民主主義の基本であるが、これを実行すれば、大都市の政治的発言力は今より大幅に増え、政治の分野でも東京一極集中が進むことになりかねない。こうしたことを防ぐためにも、地方主権の原則によって中央政府と地方とが対等の立場になるようにしていかなければならない。

【国際化と地方主権】

あらゆる分野における国際化の一層の進展は必然である。国境は次第にその存在意味をなくしていくであろう。その際、国境の代りに各地方に障壁が設けるという意味ではないが、地方主権を明確にすることによって、問題によっては地域独自の方針が立てられるようにしておくことが、外交交渉を懐深くおこなうためにも国際化を円滑に実行するためにも必要である。すなわち、剛構造の社会から柔構造の社会へと転換させるわけである。

たとえば、大店法の問題などは地方自治体に任せ、自治体が自分たちの商圏の範囲を広域的ににらみながら自分で考えるほうが問題が解決

しやすい。

また、逆に国レベルでは一挙に行なえないことも、先駆的に自治体レベルで行なっていくことを可能にしていく必要もあろう。居住外国人に対する社会保障、教育などの施策、あるいは将来的には政治参加などの問題はこの例である。

2. これまでの議論

【権限の委譲】

これまで臨調、行革審と何回か答申が出され、機関委任事務、必置規制などについて若干の改革が行われてきた。しかしその内容は軽微なものが殆どで、実質的に権限の移譲が進んだとはとても言えない。

国は自治体の能力についての根強い不信感を持っていて、自治体の能力が十分そなわらない限り、国の権限を委譲（移譲ではない！）出来ないというのが基本的な態度である。

これまでの政令指定都市という考え方がそうであるし、昨年12月の行革審答申の「地域中核都市（いわゆる第2政令指定都市）」の構想もこの枠を広げたものであり、市町村連合、都道府県連合という構想も、この考え方に沿ったものである。

これでは権限の移譲はどうしても部分的にならざるをえないし、能力の判定において国の判断が優先することになるから、結果として殆ど地方分権は進まないことになる。

なお、遷都論や国会移転の議論もあちこちで行われ、今年11月には国会決議も行われたが、現在の中央集権制度をそのままにしての議論は意味がない。

【広域行政】

一部事務組合、複合的一部事務組合、協議会などの広域的な行政運用の仕組はそれなりに存

在理由があるものの、これは与えられた権限の範囲内での共同事業に過ぎず、自治を強化するものではない。むしろ、住民の参加のシステムがあいまいとなり、また市町村と都道府県の間で中間組織を乱立させ、組織をより複雑にするきらいもある。

【市町村連合、都道府県連合】

昨年に行革審答申の「市町村連合、都道府県連合」は、かつての地方制度調査会の構想の復活であり、「連合」の結成に応じてそこに国の権限を委譲することによって、誘導しようというものである。

この「連合」は、たとえば市町村合併、都道府県合併、道州制、あるいは連邦制への移行にあたって過渡的に存在することは考えられるものの、これをある程度恒久的な制度とすれば、事務組合とおなじく、これまでの地方自治制度をさらに複雑にする結果となる。

【道州制】

道州制についてもいくつかの提案が発表されているが、基本的には広域行政の推進を主張しているに過ぎない。官選知事の考えも出されたことがあるが、たとえ知事公選制を採ったとしても、現在の都道府県が国の出先機関となっている現状を大きく変えるものではない。

【地方庁】

道州制への移行は現実にはなかなか難しいとの判断から、国のブロック機関を一緒にした「地方庁」構想、あるいは「地方府」構想が提案されている。しかし、この構想は北海道開発庁をさらに強大にしたようなものを各所に設けることになり、二重行政をさらに促進させるものである。

確かに一見、国の権限が住民の近くまで降りてくるかのようにあるが、実際にはさらに国による支配を強化するだけの結果しかもたらさない。また、国の出先機関を集めたとしても、そこで必要なヨコの調整が出来るかどうかも疑わしい。

【連邦制】

連邦制についてもすでにいくつかの提案が行われている。道州制との基本的な相違は、州に独立した主権を認めるところにある。われわれも、将来は「連邦制」に移行することが「地方主権」を明確な形で示すことになると考える。

【地方主権確立のための条件整備】

地方主権を確立するためには、いくつかの条件を整備しておかねばならない。連邦制への移行はそのあとで行うべきものである。

地方主権の確立のためには、まず、制度的には現在の地方自治法を「地方主権基本法」とでもいうべきものに根本的に書き換える必要がある。また、財政面では、現在の税源配分を改め、地方自治体に本当の意味での自主財源を確保し、財政面のフリーハンドを保証する必要がある。

経済力の不均衡からくる財政面の不均衡を是正するため、自治体間での財政調整は必要になるが、その調整方式は現行の地方交付税の算定方式のごとく複雑なものでなく、簡単で、中央政府の恣意性が排除できるものにしなければならない。

【政策論に裏打ちされた地方主権論】

地方主権あるいは地方分権を実現させるためには、政策論の裏付が是非とも必要である。いかなる政策を実行するのかを明確にしないで、ただ地方主権や地方分権を唱えていても、国民

や住民の共感を呼ぶことは出来ない。

しかし、既にいくつかの政策分野で、地方分権とまではいかずとも地方を重視した政策要請されるに至っている。この傾向をさらに強めていくことが大切である。

いくつか例をあげるならば、社会保障の分野では、90年6月に老人福祉法などが改正され、これ迄都道府県と市が行なってきた老人福祉の運営を市町村に一元化することとなった。

今後予防医療が医療政策の重要な柱になるとすれば、医療と福祉との一体的な運用はますます必要になるし、住宅政策と医療政策の組合せも現実に多くの自治体で行われだしている。

さらに進んで、体育・保健との関係も必要になろう。これを今の各省のタテ割り行政のもとで柔軟に実施していくことはほとんど不可能であり、ますます地方自治体の働きが重要になってくる。

さらに、農政では国による食糧制度や減反政策は破綻をきたしており、地域間競争と地域農政の展開が今後の課題となっている。農地法、農振法の運用などについても地域からの苦情が絶えない。

文教の分野でも、1986年4月の臨教審第2次答申には「地方分権の推進」という節をわざわざ設け、「21世紀に向けての今後の教育行政においては、各地方公共団体がそれぞれの地域の多様で個別的な特性、地域住民の意思をきめ細かく反映させながら、自主的判断と責任において教育行政を推進し得るようにしていく必要がある」と今後の方向を示し、出来る限りの権限委譲をすべきだと述べている。

国立大学をもっと地域に密着した存在にするために県立にすべきだとの議論も行われているし、教育委員の準公選など教育行政を地域主体で運営すべきだとの意見も強まりつつある。

このほか、通産行政でも地域産業政策とはなにかをめぐって議論がおこなわれているし、都市計画や公共事業の分野でも、国による画一的な行政にかえて地方自治体が独自にウエイトづけを行ったほうが効率的な社会資本整備がはかれることは既に多く指摘されているところである。日米構造協議の結果、生活関連事業に比重を移していくならば尚更のことである。

これまで中央省庁間の総合調整機能の強化は何度も指摘されながら、少しも改善されていない。タテ割り行政の弊害を是正するためにも、それぞれの地方自治体ごとに内部でヨコの調整を行っていけるよう、総合的な権限を固有のものとして持つことが是非とも必要である。

II 地方自治法の抜本改正

1. 戦略目標としての地方自治法改正

【地方自治法の功罪】

戦後、憲法で初めて保障された地方自治を確立し定着させた面で、地方自治法の果たした役割は大きい。この点はまず評価しておかなければならない。

しかし、その後の社会の発展にともない、この自治法の事細かに定められた規定が制定当初の精神から逸脱して、自治体の創意工夫の余地を大きく狭め、また、さらに伸びようとする自治体にとって制約となってきている。

こうした観点から、これまでの地方自治法の功績は高く評価するが、地方自治体およびその住民が自由と責任を大幅にもつこと、すなわち地方自治体に主権があることを明確にした「地方主権基本法」の制定を提唱したい。

2. 地方自治法の問題点

【条例の範囲】

まず取り上げるべき問題は、自治体の制定する条例の範囲について国からの制約が大きく設けられていることである。

地方自治体は、住民の生活に関連するものであるかぎり、原則的にすべての事柄について条例を定める権限をもつようにすべきである。法律は基本的事項についてのみ定め、地方自治体の自由な選択余地を大きく確保することが必要である。

【直接請求権の対象】

自治法では条例制定、改廃に関する住民の直接請求権が定められているが、この請求権にも制約が多い。たとえば地方税、分担金、手数料に関しては除外規定が設けられており、住民の手が届かないようになっている。自分たちの払う税の問題について住民が発言権を封じられている状況は自治とはいえない。

【組織の規制】

地方自治法は、都道府県の局、部について極めて細かく規定している。しかもそれに加えて、都道府県の組織は「国の行政組織および他の都道府県の局部の組織との間に権衡を失しないよう」にするべきであり、市町村の組織は「他の市町村の部課との間に権衡を失しないよう」にするべきだと定めている。まさにこの規定は国の省庁のタテ割りを都道府県、市町村にまでもちこむものである。

【議会】

自治体の条例制定権を強めるということは、議会の機能を強めるということである。現在、各自治体にはそれぞれ議会がおかれているが、

その機能は必ずしも十分ではない。

地方の議会は国の議会とならぶ立法機関であることを明確にし、それに相応しい人材が参集するような存在にしていくことが必要である。

議員定数についても自治法には細かで具体的な規定がおかれている。定数はそれぞれの自治体の自由裁量に任せるべきである。

自治法では地方議員が他の議員を兼職することを禁止しているが、この規定も問題である。市町村の議員が都道府県の議員を兼ねてもいいし、国会議員になってもなんら問題はない。むしろ、自治体を強化することになる。

3. 新たな「地方主権基本法」の制定

【主権の担い手】

「主権」をもつ地方とはまず、市町村である。都道府県はこうした市町村のもつ主権に基礎をおいて「主権」をもつことになる。

【地方自治体の種類】

新たに設ける「基本法」においては、この都・道・府・県、市・町・村という区別をなくし、単純に県と市にする。都・道・府・県という名称の区別はあえて地方自治体間でつける必要はない。市町村の区別については、自治法に資格要件が定められており、これが村よりは町、町よりは市の方が格が上であるかのごとき風潮を生みだしている。

さらに政令指定都市という存在も大いに疑問である。自治を標榜するものが、「政令」による指定を有難がるという考え方は間違っている。新たにつくる「基本法」においては、個別の権限配分は県と市間の協議にまかせ（すなわち県の条例にまかせ）、国が資格を認定するような、現在の「政令」指定都市制度は廃止する。

あとで述べるように、連邦制に移行する段階

になれば、県を州と呼び変えることになる。

【住民の範囲と権利・義務】

「基本法」で新たに書加えなければならない問題は、住民の範囲とその権利・義務である。

現在そこに居住しているものは国籍を問わず住民であり、条例で定める権利と義務を等しくもつことは当然であるが、現在そこに居住していなくても住民（市民）になる途を拓くことが必要である。これによって地域も活性化し、また、いわゆる過疎の問題も幾分かは軽減されるだろう。

納税者になれば市民となることができるようにする一方、現在納税者でありながら、市民としての資格を十分受けられない外国人居住者などについても、等しく市民として扱うようにしなければならない。

【中央省庁の解体、再編成】

地方主権基本法を制定するということは、単に今のシステムのなかで国の権限の一部を地方に移すことではない。

地方と名のつく法律（地方財政法、地方税法、地方公務員法など）を全面的に書換えることは勿論、自治省のみならず各中央省庁の所管する法律ならびに所管省の存在自体を根本的に問い直すことである。

あとで示すような共同税を採用して補助金、地方交付税が廃止されると、国の行政事務、組織は大幅に縮小することになる。結論的にいえば、国の行政組織は外交、防衛などの外政にかかわる組織と内政上のごく基本的なことから与える組織からなる、極めて簡素なものになるであろう。

III 新たな財政調整方式

1. 自主財源と自治

【自主財源の概念】

いかに「地方主権」を唱え、制度的に地方自治の条件整備を行っても、財政的自立がなければなんにもならない。自主財源をいかに確保するかが地方主権を現実のものとするためのもう一つの要件である。

これまで、地方交付税は地方自治体の自主財源であるといわれてきた。たしかに補助金と違って使途に制限がないという限りにおいては自主的ということも出来ようが、その配分は自治省の権限であり、それぞれの地方自治体の固有の財源ではない。

地方間の経済力の格差が著しい現状においては財政調整のための制度は今後も必要であるが、現在のような配分方式による地方交付税を廃止して、新たな制度に切替えるべきである。

【起債の自由化】

自主財源を確保するために起債の自由化は是非とも必要である。地方自治法では、起債の許可制は「当分の間」とされているものの、すでに地方自治法が制定されて40数年経過している。昨年12月の行革審の答申においては、起債制限の問題について触れながら、ほとんど実質的な改革を提言していない。

起債許可の権限が自治体を拘束する自治省の有力な手段になっていることを考えれば、なおさら、起債の自由化は直ちに行うべきである。ただしその際には、元本、利子の返済はあくまでも自治体の責任であり、国などがその肩代り

を行うべきでないことは勿論である。

2. 新たな財政調整方式

【共同税の創設】

地方自治体の自主財源を確保するためには、現在の税源を根本的に再編成したうえで共同税を創設し、現在の地方交付税制度、補助金制度をすべてその中に吸収し、廃止することを提唱したい。これにより、自治体の自主財源を確保するとともに、基準財政需要とか補助単価などという一切の束縛をなくそうというものである。

【国税、地方税の抜本的な組替え】

今後の税制の姿として、固定資産税のような税は市町村、消費税や酒税など消費に関する税は都道府県、所得にかかわるものは共同税、関税などは国税と大きく税体系を再編成することが、それぞれの責任を明確にするためにも望ましい。それぞれの税目、税率は各自治体が住民の意思で自由に決定できるようにするわけである。

この場合、現在の市町村民税や都道府県民税、事業税などはむしろ所得税や法人税に一元化し、共同税としたほうがすっきりする。国が徴収せず、全て地方が徴収して国に交付することも一案である。こうなれば納税者も事務が簡素化されるし、税務の合理化も実現する。

【共同税の地方と国との配分率について】

現在の地方と国との間の財源配分を実質的に変えないとした場合、共同税の地方と国との配分率はどうなるかを、決算がすべて出そろっている1988年度の数字をもとに試算してみると次のようになる（ただし、この年度は消費税が導入されてはいない）。

まず、共同税の税収は55兆8060億円で

ある。

その内訳は次の通り。

所得税	18兆7804億円
法人税	18兆7106億円
県民税	4兆209億円
事業税	5兆7798億円
市町村民税	8兆5143億円

この結果、いままでは地方税であったものが共同税に移行したものは、県民税、事業税、市町村民税の3税で、その合計額は18兆3150億円である。

逆に、これまで国税であって新たに地方税に移行するものは、酒税、砂糖消費税、物品税、揮発油税、地方道路税、石油ガス税と相続税であり、その総額は8兆2201億円である。

したがって、税収の帰属を変更することにより地方は差引き10兆949億円のマイナスとなるから、地方はその分を共同税から取戻さなければならない。

1988年度における地方交付税は13兆322億円、また、国から地方への補助金は10兆150億円、地方譲与税は5264億円であるから、この合計は23兆5736億円となる。

この分も共同税から支払われることになるから、共同税から地方に支払われる総額は、税収の帰属変更分も加えて33兆6685億円であり、これは共同税の60.3%強である。

同様の計算を1989年度について行くと、共同税は61兆7595億円、帰属変更による地方の取戻し分は9兆8018億円、地方交付税（補正後）は14兆9647億円、補助金は10兆944億円（当初予算）、譲与税1兆4534億円（当初予算）であるから、地方の取り分は36兆3143億円、共同税の58.8%となる。

したがって、当面、共同税の配分率を地方60

%、国40%とすれば、さほど大きな狂いは双方に生じないはずである。

【地方間の配分について】

こうして得た共有財源を各地方自治体間できかに配分するかが次の課題である。今と同じ方式で自治省が配分していたのでは共同税の意味がない。

一つの考え方は、いわゆる不足払的発想に立って各自治体の毎年の収入と支出の差を補填する方法であり、第2の考え方は固定配分である。

財源の不足する分を配分するという考え方は、確かに現場の希望にそうものであるが、努力をして財政を合理化していこうというインセンティブが働かない。足りないと誰かが補ってくれるなら合理化する必要がないからである。

また、放漫財政の尻ぬぐいをさせられないように、各自治体の財政運営について結局どこかが監視監督することになるであろう。これでは改革の意味が全くない。したがって、今後は不足分をその都度補うのではなく、共同税の自治体間配分率はそれぞれの自治体の財政状況にかかわらず固定すべきである。

自治体間配分率を固定するとして、その決定にあたっての一つの考え方は、現在の地方に対する配分状況を是認して、地方と国との間で行ったような財源再配分の計算を各地方自治体毎に行うことである。こうして得られた共同税の再配分比率を当分の間固定しておけば、各自治体は共同税の伸びと自前の税収の伸びを考えて、財政運営を行っていくことになる。

この方式によれば、各都道府県（市町村分も含む）の共同税の再配分率は次のようになる。

北海道	青森	岩手	宮城	秋田
7.1%	1.9%	1.9%	1.5%	1.6%
山形	福島	茨城	栃木	群馬
1.5%	2.0%	1.9%	1.0%	1.3%
埼玉	千葉	東京	神奈川	新潟
3.2%	2.4%	11.7%	2.8%	2.6%
富山	石川	福井	山梨	長野
1.2%	1.1%	1.0%	1.0%	2.3%
岐阜	静岡	愛知	三重	滋賀
1.8%	1.8%	2.6%	1.2%	1.0%
京都	大阪	兵庫	奈良	和歌山
1.8%	5.4%	3.2%	1.3%	0.9%
鳥取	島根	岡山	広島	山口
0.9%	1.3%	1.3%	2.3%	1.3%
徳島	香川	愛媛	高知	福岡
1.1%	0.9%	1.6%	1.4%	4.0%
佐賀	長崎	熊本	大分	宮崎
1.1%	2.1%	2.1%	1.4%	1.5%
鹿児島	沖縄	合計		
2.4%	1.5%	100.0%		

この方式は、現状を是認し前提としているため実践的であるが、現在の地方財政の姿を固定する結果となる。たとえば、北海道は全国人口の4.6%であるのに、共同税の配分率は7.1%になっている。

東京も人口は9.5%であるのに配分率は11.7%と人口に比して配分が多いが、神奈川は人口で6.4%を占めながら、共同税の配分は2.8%にすぎない。総じて人口が多い地方の中核地域に配分が薄いというのが、現在の地方財政の姿である。こうした「ゆがみ」をどう是正していくかが今後の課題である。

これを避けようとして仮に共同税の配分を人口比で機械的に行うと、一つには過疎地域にとって非常に辛い結果となるが、同時に、東京

都の過大な財政を抑制し関東諸県や近畿、中京などの地方中核都市への配分を今以上に増やす結果にもなる。

一挙にこのような機械的配分方式に移行することは出来ないとしても、たとえば共同税の半分はさきに計算した配分比率、あとの半分は人口比にするなどの方法で段階的に是正していくことも一法である。この計算結果を別表として掲げておくと、この方法によれば、過疎地域の財政規模の圧縮度合いはかなり軽減されることになる。

【財政調整のための3条機関の設置】

共同税の税率は国会できめるとしても、地方と国との共同税の配分比率は地方の代表に国の代表も交えて構成する行政委員会（国家行政組織法第3条にもとづく委員会）で協議決定するのが望ましい。

さきに地方と国との共同税の税収配分を4：6と試算したが、この比率は地方主権を押し進め、地方に政策主体が移るにつれ、さらに変更すべきことは勿論である。

また、共同税の配分は県（将来は州）ということにして、それぞれの県内部における県と市町村、市町村間の配分はそれぞれの内部で自由に決定すればよい。その際、共同税はあくまで県だけでなく市町村も含めた地方全体の共同税であることを忘れてはならない。

IV 連邦国家への展望

【連邦制への移行】

「地方主権」を押し進めていったとき、現在の都道府県、市町村の体制は自ずと変容をとげ

ることになる。国の出先機関としての性格を強くもった都道府県や市町村は、制度的にも財政的にも独立の度合いをはるかに高め、一つのミニ国家というべきものになっていく。

その段階で現在の市町村が寄り集り人口30万人程度の「市」を形成し、また、都道府県がいくつか集って「州」を形成することが、財源、人的資源の有効な配分の上からも望ましいことになる。

特に、自ら計画を立案し実施する業務がふえるにつれ、こうした要請は強まるであろう。こうした「州」の集りが「国」となり、連邦制がここで具体的な姿になってくる。

こうして形成されてくる連邦国家とかねてから提案されている道州制の基本的相違は、道州制はあくまでも単一国家であって、州は国の一部を広域的に受持つ機関にすぎないのにたいし、連邦国家はそれぞれ「主権」をもつ「州」の集合体であることである。

【州の権限】

「州」は基礎自治体である「市」の共同体として「主権」をもつが、行政権、立法権は当然として司法権ももつべきかどうか一つの問題である。

国の法律に違反したかどうかの判断は国の裁判所の権限になるとしても、州内部での行為が条例に反したかどうかを判断する独立した機関が州内部にも必要であると考えられる。

【州の区割り】

連邦制の具体的なイメージを描く場合、州の区割りが常に関心事となる。いわゆる電力会社方式とか国のブロック割りなどが一つの目安となるが、これはそれぞれの都道府県の住民の自発的意思に任せるべきである。一つの県だけを

単位として「州」を名乗りたかったならばそれも出来る位の弾力的な考え方が必要である。

しかし、結局地域経済圏とこれまでの行政区画とを睨み合わせながら、全国に10ないし15程度の「州」が出来ると思われる。

【東京の取り扱い】

東京都をどうするかは一つの問題である。首都圏としていまより広域的な政策実行できるようにすることが必要であるという考え方もあるし、中央3区をワシントンのように特別に国直轄にする案もある。

また、極めて簡素化された連邦政府の所在地を東京以外の地に移すことも検討されてよいだろう。いずれにせよ、今後十分検討する必要がある。

【国、州、市との関係】

連邦制のもとでは「市」、「州」、国の3者は、それぞれ垂直的關係から水平的分業の關係に移るべきである。ある政策を巡って競合關係も時にあってもよい。

そうした前提で補助金などの制度も、権力的でない誘導手段として有効になる。現在は自治体を補助金に頼らざるを得ない状況に追込んでいくから、弊害が生ずるのである。

【まず決断】

地方自治法を書き改めること、税の帰属を抜本的に改革すること、連邦制に移行することはいずれも極めて困難な課題である。ここにラフなスケッチを行ったことも、さらに十分な検討を加えなければならない。

しかし、困難で時間がかかる課題であるだけに、まず、思い切った決断を行い、そのうえで経過措置、段階的移行措置を考えていく必要がある。出来ることから徐々に実行していくという態度では何事も進まない。

いずれにせよ、これまでのシステムを抜本的に改革していくのであるから、多くの混乱が生ずるであろう。すべての自治体がうまくいくとはかぎらない。しかし、この混乱を恐れず、必要な学習期間だと考えて、果敢に改革に取り組むことが必要である。

【住民の意識の改革】

地方の主権を確立する上で、最も重要なものは住民の意識改革であるかもしれない。いかに地方主権を唱えても、住民が中央依存の行政、政治を望んでいては実現しない。

そのためにはここに述べた考え方をたたき台として全国各地で「地方主権」の確立を巡って活発な討論が行われ、それが一つの流れに結集していくことを期待したい。

以上

1991年4月25日

自治研かながわ月報第28号(1991年4月号、通算92号)

発行所 社団法人 神奈川県地方自治研究センター
発行人 横山桂次 編集人 上林得郎 定価1部 500円
〒232 横浜市南区高根町1-3 神奈川県地域労働文化会館4F
☎ 045(251)9721(代表) FAX 045(251)3199
振替口座 労働金庫本店 1365-1195174 横浜銀行市庁舎支店 317-709629

会員になるには

1. 誰でも会員になれます。
2. 申込書は自治研センター事務局にあります。会費は個人会員月 1,000円、賛助会員月 500円のどちらかを選び、半年または1年分をそえてお申し込みください。
3. 詳細は自治研センター事務局 ☎ 045 (251)9721へご連絡ください。

会員の特典

1. 自治研センターの「自治研かながわ月報」が隔月送られます。
2. 「月刊自治研」(自治労本部自治研推進委員会発行・A5判・120~150ページ定価450円)が毎月無料で購読できます。
3. 自治研センターの資料集が活用でき、調査研究会などに参加できます。