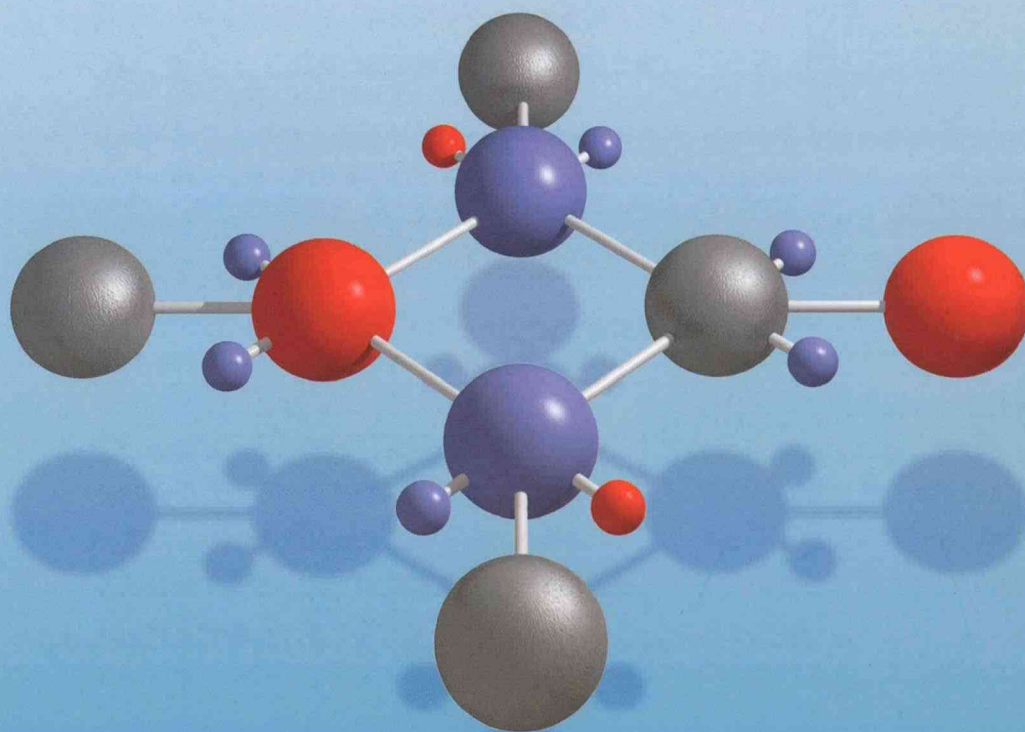


自治研報 かながわ

1996
8

No.54
(通算118号)

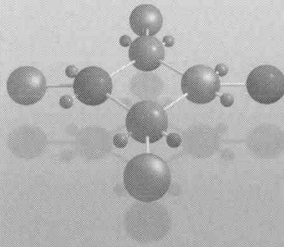


◆地方分権と地方財政の確立

◆地方分権委員会の「中間報告」をどう考えるか

社団法人 神奈川県地方自治研究センター





◆ 地方分権と地方財政の確立
◆ 地方分権委員会の「中間報告」をどう考えるか

神奈川県地方自治研究センター



もくじ***CONTENTS

基調講演

地方分権と地方財政の確立1
東京大学経済学部教授 神野直彦

- 1 地方分権の、経済的に見た意義3
2. 中央政府に偏る税財源、実施は地方政府8
3. 分権の税財政への改革に向けた課題12

パネルディスカッション

地方分権委員会の「中間報告」をどう考えるか20

地方分権委員会の討議経過の特徴21
(財)地方自治総合研究所 宮崎伸光

行政法学的な地方分権「中間報告」24
神奈川大学法学部教授 村上 順

分権により自治体の

自主的判断をどう高めるか30
自治労神奈川県本部副委員長 田沢英雄

着実な分権化の流れ

中央政府では国民生活を守れない33
東京大学経済学部教授 神野直彦

パネリストの討論35

基調講演

「地方分権と地方財政の確立」

東京大学経済学部教授 神野 直彦

ご紹介にあずかりました東京大学の神野でございます。

私の今日のお話の趣旨ですが、地方分権推進委員会が3月末に中間報告を出しまして、その中で税財源にかかわるところはほとんど新しいことを書き込めなかったわけです。また、分権推進委員会では4月に、2つの委員会が設置されました。新聞の切り抜きで示してある機関委任事務を扱う行政関係と、補助金・税制改革の2つの検討委員会ができました。中間報告では、機関委任事務は廃止する方針を明確に打ち出して、そのフォローの作業のため行政関係検討委員会が1つできました。もう1つは財政改革のための補助金と税財源を検討するグループができて、そこで補助金と税財源の改革の検討をするということになり、中間報告の後の課題として補助金と税財源の改革に推進委員会でも本格的に取り組む予定にしています。どこまで切り込めるかわかりませんが、切り込みたいと考えています。

今日の私の話も、その具体的なお話を申

し上げるべきかもしれませんが、補助金・税財源の検討グループの座長を仰せつかっていまして、委員会で発言する前にあまり外でしゃべるなど制限を受けておりますので、抽象的な話にとどめさせていただきます。

そして、この委員会は機関委任事務の検討グループが先に検討をはじめて、それを見ながら税源の方をフォローしていく形になりますから、活動を時期的にずらしています。今のところ、あまり具体的なことはお話できないことを最初にお断り申し上げたいと思います。

神野直彦（じんの なおひこ）

1946年埼玉県生まれ。1981年東京大学大学院経済学研究科博士課程修了。大阪市立大学経済学部助教授、東京大学経済学部助教授を経て、現在東京大学経済学部教授。主な著作に「昭和財政史 第3巻」（東洋経済新報社 1994年）など

「機関委任」「財政」改革へ2検討小委

分権推進委

国・地方関係

「行手法」も検討 各論へ一層の「抵抗」も

地方分権推進委員会(猪井委員長)は八日、同委員会内にて行政機関分限グループの「補助金・税財検討グループ」を設置すると発表した。行政機関分限グループは、中間報告で明記した機関委任事務停止を受けて同事務を自治事務や法定受託事務などに効率的な移行を行うほか、国・地方間の「第三行政手続法」的な関係調整グループの具体化を検討する。補助金グループは、中間報告で積み残しとなっていた補助金の整理や地方財政のあり方を審議する。いずれも近く初会を開き検討に着手。検討期は年末の勧告に終わるが、審議がより具体的な内容に入るにむかふ。関係省庁の抵抗は一段静まることは必す。

機関委任事務について、中間報告は「地方間の競争に一方を結ぶ、同グループの報告は阻止を打ち出す」ともした。同事務停止後は「第三行政手続法」の仕組みを「第三行政手続法」の仕組みとする。同報告は「第三行政手続法」の仕組みを「第三行政手続法」の仕組みとする。同報告は「第三行政手続法」の仕組みを「第三行政手続法」の仕組みとする。

中で補助金の改正については、既に法律に定めのない自治事務は補助金給付を認めない法律に定める自治事務は一般財源化基本とし、特に必要が認められる補助金給付を認めない。補助金給付を認めない。補助金給付を認めない。

委員等計十九名構成、今後、月二回程度の割合で審議する。同検討グループの構成は次の通り、行政機関分限グループは、西尾勝・東大教授(委員長)、西尾勝・東大教授(副委員長)、西尾勝・東大教授(委員)、西尾勝・東大教授(委員)、西尾勝・東大教授(委員)、西尾勝・東大教授(委員)、西尾勝・東大教授(委員)、西尾勝・東大教授(委員)、西尾勝・東大教授(委員)、西尾勝・東大教授(委員)。

「自治省の分権も」

諸井・分権委員長が表明

地方分権推進委員会の猪井委員長は八日、東京都内で記者会見し、「自治省」の設置を主張した。同委員会は八日設置した。同委員会は八日設置した。同委員会は八日設置した。

の大事(分権推進)に全う懸れており、他省庁が協力して、地方分権の配分が自治省の持つ権限の移譲にも取り組む考えを強調した。

分権推進委員会は三月末までに、中間報告では分権の旗振り役を自認する自治省の

自治日報 96.4.26

1. 地方分権の、経済学的にみた意義

初めに、今行われている地方分権の意義を少し私なりに申し上げます。その中から税財源はどう変えていくのかという方向も出てきますので、なぜ地方分権を今しなければならぬのかを最初にお話したいと思います。

私は経済学者ですから経済との関係で申しますと、地方分権が今、この20世紀末になぜ進めなければいけないのかといえば、私たちの生活の中に市場経済がより一層入り込んでくる時代にこれからなる、ということが地方分権を進めていく基本的な理由だと思います。上にも下にも、あるいは内にも外にも市場経済が私たちの生活の中に入り込んでくるということが地方分権を進める非常に大きな理由になっていると私は認識しています。

(1) 国民経済をこえた ボーダレス化のうごき

1つは、市場経済はボーダレス化とかグローバル化と言われるようにすでに国民経済、つまり国家の枠組を越えて市場が拡大しはじめたのが1つの動きで、もう1つは、今度は逆に私たちの家庭の生活、ないしは生活の中に内部的に、下へ、内に入り込みはじめていることです。

市場経済は弱肉強食、優勝劣敗、効率のいいものが勝利して、効率の悪いものが負ける。したがって、効率性という点からいうと市場経済は非常にいいのですけれど

も、弱いものが負けて生きていけなくなるわけですね。例えば、市場経済では、生産に貢献している度合いに応じて所得は分配されますので、生まれたての赤ちゃんとか年をとって生産に貢献する能力を失った人たちは所得を得られない。したがって、社会では生活ができないことになるわけですが、そこで私たちは家族をつくっています。家族の中では市場経済を動かしてはいけません。家族の中では優勝劣敗、「効率のいいものには余計やる」という原理ではなくて、愛情の原理に基づいて必要に応じて分配しているわけです。赤ん坊にはこれだけ、年寄りの人にはこれだけ必要なのだと、能力に応じて分配するのではなくて、必要に応じて分配するというメカニズムをつくって、社会として人間の環境を再生産しているというシステムになっていました。

ところが、社会の中で家族生活を維持するには、ただ何も無く維持できるわけではなく、家族を維持していくためには無償労働をする人たちがいて、それによって社会が成り立っていたわけです。それぞれの家族の構成員が共同でいろいろ作業をしますが、歴史的に中心になってきたのは女性でして、女性が家庭の中で無償労働をする、ただでさまざまなサービスや財を生産し、その財やサービスを愛情によって分配して社会として維持してきたと思います。したがって、家族の中では妻と夫、親と子どもの間では市場のメカニズムが働いて取引が行われていたわけではないのです。

最近になって無償労働をしている女性も

徐々に自分の労働を市場で売って売っていくようになってくる。そうすると、これまでのように家族がいろんな機能を担っていくわけにはいなくなり、徐々に徐々に家族がやっていける機能を縮小させていく現象が起きてきてます。

これまで社会において、政府はどのような役割を担ってきたかと言いますと、1つは、市場を機能させるために、市場機能を促進したり、機能させるようなルールやインフラストラクチャーなどをつくっていく、いわば市場を保護して促進させていく機能を持っていたわけです。もう1つは、市場というのは弱肉強食・優勝劣敗ですから、それでは社会は崩壊してしまうので、市場から社会の崩壊を防ぐ、セーフティネットとして、安全網として市場の冷たい論理を温かい論理にかえるために安全網をつくって社会を守っていく、この2つの側面の仕事をしてきたと思います。

現在までその機能を19世紀にわずか100年ぐらいの間に国民国家をつくって、その国民国家が主として2つの機能を担ってきたと言っていると思います。しかし、その機能は現在かなり難しくなってきました、市場のルールをつくって市場がうまく機能するように市場を守っていくという機能は、もはや一国の範囲ではできなくなってきたわけです。新たに市場そのものがボーダーレス化し、グローバリゼーション化しますから、国の枠を超えて出ていく。そうなってくると、国が決めている規則などは邪魔になりますから、できるだけ国民国家の機能は弱くしてくれという要求が出てくるわけです。

規制緩和とか民営化とかと言われている

現象はそういうことでして、規制緩和というのは国民国家が個別に決めているルール・規制はやめてもらいたい、国民国家が経営している国営企業はやめてもらいたい、それは市場経済がボーダーレス化し、グローバリゼーション化していく妨げになるんだという動きが出てきています。国民国家を保護する機能は国民国家より上の、例えば、ヨーロッパではEUをつくって、もう少し経済を大きな範囲内で動かそうという動きが出てきましたし、さまざまな形で疑似国家機関ができてきて、世界に共通するような市場を働かせるルールや仕組みをつくっていくという動きが出てきています。

ところが、私たちの生活は絶対にボーダーレス化しませんし、グローバル化しないんです。生活圏は限られていますので、生活を守る任務はもう少しグローバル化した機関、疑似国家機関などが守るわけにはいかないわけです。

(2) 選別主義的サービスから 普遍主義的サービスへ

これまで私たちの生活を守るために国民国家はどのようなことをやってきたのかと言いますと、市場経済で弱肉強食・優勝劣敗で競争させます。と、敗者ないしは劣っている者が出てきて生活ができなくなりまます。生活できなくなった人に対しては市場の外側で国がお金を出すことによって人々の生活を維持してきたわけです。

例えば、失業する。市場競争に敗れて職を失ったら失業保険を出してやる。子ども

で、あまり生活ができないという児童手当を出す。病気になって働くことができなくて市場からお金が稼げないとなれば医療保険をつける。年をとって労働する能力を失った、そうすると年金を出す。こういうように貨幣を給付してきたわけです。

そのことを「選別主義的社会サービス」と言いますが、だれかを選別して、特定の人々を認定してそこにサービスする、具体的には貨幣を与えることによって社会を維持してきたと言っていいわけです。厳密に言いますと、困窮者を選別して、非常に生活に困った人を限定して見つけ出して、そこにお金をあげて生活をさせることによって社会を維持していくという仕組みをとってきたわけです。

したがって、お金は国が税金をかけてお金を取って困窮者に渡すことになりますので、国は累進税率や法人利潤にかかる税金、つまりお金持ちから税金を取ってそれを貧しい人に回してやる。法人利潤と累進的な所得税など、いずれも所得にかかわる税金で、所得の多い人に税金をかけて、それを困窮者に回してやるという仕組みをつくりながら社会を維持してきたわけです。

ところが、この行為が中央政府、国民国家ではすでにできなくなっています。なぜできなくなっているのかというと、累進税率で税金をかけたり、法人利潤に税金をかけようとする、今や経済がポータブル化していますので、外にフライトして、逃げていってしまう。資本は税金が重いと、情報化が進むと情報に基づいて資本は動かさずから一瞬のうちに逃げてしまいます。スウェーデンの大蔵大臣が言っているように「これ以上スウェーデンで

累進税率を強くしたら、有名なスポーツ選手や芸能人は国外に出て行ってしまう」そういう時代になってきているわけです。

現在の税制改革の方針はどうなるかというと、所得から消費へ、あるいは広く薄くという負担になりますから、再分配はできない。みんな比例的に税金を取ってまた戻しても再分配になりませんし、貧しい人から税金を取って貧しい人に戻しても全然意味がありませんので、再分配はできなくなるという事態に陥ってきています。

地方政府はどういう政府かと言いますと、オープンシステムの政府であり、国境を管理しない政府を「地方政府」と定義しているわけです。中央政府とはなにか。国境を管理する政府ですから国境の壁をつくっています。累進税率とか法人利潤にかかわる税金は本来地方政府はかけられません。なぜなら、国境を管理しませんから、もしも地方政府が勝手に累進税率をかけようとする、お金持ちはみんな逃げてしまい、貧しい人しか残らなくなるという現象が起きてしまうので、かけられないのです。

中央政府はなぜ累進税率がかけられるかということ、国境を管理して国民の国籍を管理しているからです。しかし、その能力も実は徐々に徐々に危なくなっていて、今や中央政府は地方政府より少し上の能力しかないような政府になってきている。こういうことが現在起きているとご理解いただき、同時に、選別主義的サービス、つまり最低限度の生活、福祉サービスなどは日本では「措置主義」で（あれは選別主義ですね）、ミーンズテストとか、資力・経済力の調査をして、困窮者を限定して社会サー

ビスを提供するやり方で選別主義的な社会サービスを行ってきたわけです。これでは社会がこの世紀末にはもたなくなり始めてきています。今、選別主義的なサービスの需要はなくなっているわけでも、徐々に豊かな社会を実現することによって困窮者の人数はかなり減ってきています。

逆にどういう需要がふえてきたかと言いますと、普遍主義的なユニバーサルな社会サービス、貧しい人も豊かな人もだれもが必要とする社会サービスの需要が急激にこの世紀末にふくれあがってきています。

(3) 普遍主義的サービスの担い手は地方政府

この普遍主義的な社会サービスとは具体的になにかというと、もともと家庭の中で家族が、とくに女性を中心に共同作業でやっていた育児とか養老とか介護などのサービスなのです。こうした老人をどう養老していくのか、育児をどうするのかなどのサービスを家族内で担い得なくなってきたのです。担い得なくなり、それを放っておくと社会は崩壊してしまいますし、統合は困難になります。

その社会を統合し、崩壊を防いでいるのは政府、公共部門の任務ですから、どうしても育児とか養老にかかわるようなサービスを提供せざるを得なくなっている。これまで家庭内の共同作業でやっていたもの、これは貧しい家でも豊かな家でも共同でやっていたことを、政府として提供せざるを得なくなってきました。

こういうサービスは、基本的には現物給

付です。お金でやるのは中央政府でもできるし、所得を限定しておけば現金給付はできるわけですが、現金給付でやっても意味がないのです。もともと共同作業でやっていたのです。その共同性がなくなっているのですから、それを市場で買えるわけではないのです。

市場で買えない共同作業でやっていたものをどうするか。それは地方政府が現物給付として公共サービスを提供するしかない。現物給付として供給するのは地方政府にしかできません。中央政府のように人々の生活から遠い政府が、それぞれ人々の現物給付のニーズを把握することはできません。生活に密着して、それぞれの人々の生活実態に合わせて地域で供給すればいいわけです。

例えば、ある地域社会では老人も子供もたくさんいるので、養育とか育児を地方政府に面倒見てもらう必要がない。家族の機能がきちっと残っていて、子供の育児は老人たちが孫の世話をするから公共部門で見てもらう必要はないということであれば、そういうサービスは必要ありませんし、それぞれの家族や生活実態に合わせて供給すればいいことになると思います。

普遍主義的なサービスは、もともと家族の中の共同作業でやっていたのですから、今度はもう少し広い地域社会全体の共同サービスを、地域社会全体で共同作業でやろうと意思決定するわけです。これは昔からやっていました。例えば、農村では水路をつくったり、農道をつくるのは地域住民が出て共同作業でやっていたわけです。漁村では、漁港をみんなで共同作業でつくります。それと同じように、これからは共同

作業で、個々の家では育児とか養老はできないので、全体として共同でやるわけです。

その共同作業は、それぞれの人間に、ワークシェアで労働を割り当てればいいわけです。地域社会全体としてこの地域の老人を養老し介護していくのに、介護労働として何万時間が必要である。それを1人頭で割るといくらになるか。例えば、1週間ならその1週間はその地域社会の人々がみんな介護労働をする、ということをやればいい。それはあまりにも非効率だから、かわって地方政府がやってくれというのであれば、割り当てられた1週間分の介護労働をしないわけですから、1週間分の所得を税金として払って、それを地方政府がかわって提供すればいいことになります。そうすると、税金は比例的な所得税でいい。なににも再分配する必要はない。共同でやるべきことですから、1週間とか1か月とか、それぞれの人に労働時間が割り当てられて、その部分の所得を失う。「期間費用」と言いますが、1週間分の所得を地方税として出す。地方政府が共同作業でこれまでやっていたサービスをやる。つまり普遍主義的な社会サービスを提供するような体制をつくれればいいことになるのではないか。これがおおよその筋です。

これから21世紀に向けて普遍主義的な社会サービスを政府が現物給付で供給せざるを得ない側面が出てきますので、それをやるためには地方分権を進めて、それぞれの地方政府ごとに供給できる仕組みをつくらせていかざるを得ない。地方分権が進めば、男女の真の平等は進んできます。もともと主として女性が無償労働で担わせられていたことがすりかわってまいりますから。

普遍主義的な社会サービスの供給が一番進んでいるのは、スウェーデンですけれども、スウェーデンの地方公務員、コミューンの地方公務員の8割は女性ですし、地方議会の議員の半分以上は女性です。それから日本の県に当たるところの地方政府を見ても、コミューンよりもっと多く、8割を超えていたと思いますが、女性です。それは当然のことで、地方政府がこれまで家族内で主として女性が担っていたサービスを供給するわけですから、そのサービスを供給する公務員は、これは差別になるのかもしれませんが、女性の方が適している。子供を産む能力のある方に面倒見ていただいた方がいいわけです。

したがって、女性が社会的に進出することにもなり、女性の地方公務員がふえるだけではなくて、女性間での分業が行われていくわけです。女性一人ひとりが別個にやっていたものが「規模の利益」でまとめて面倒見るわけですから、規模の利益が働きますので、ほかの女性もさまざまな社会的参加もできるようになってくる。このように、分権は女性の社会進出ないしは男女の真の平等を確保する方向も切り開いていくことになるはずです。

今までの政府はかなり集権的に決められていて、国民国家が国家全体として道路網をつくって市場を働かせたり、港湾をつくって市場を働かせたりするのはよかったし、選別主義的な社会サービスをするには、今までの中央集権的な国家はよかったです。しかし、これからは普遍主義的な社会サービスを主として供給していかざるを得ないことになると、地方分権にしなければなりません。

2. 中央政府に偏る税財源、実施は地方政府

(1) 国の機関として大きな仕事をする日本の地方政府

分権にする場合にどうすればいいのかということですが、少し税財源のお話にもっていきたいと思います。「地方歳出と地方税収と中央移転支出」という図表を見ていただきたいと思います。一番右の白い棒グラフが地方政府と中央政府との歳出の比率です。日本を見ますと、日本の地方政府はアメリカやドイツ、フランス、イギリスよりも著しく多くの仕事をしていることになるわけです。公共サービスは日本の場合には主として地方政府が供給している。こんなに地方政府が多くの仕事をしている国はOECDでもカナダと日本がトップ争いをします。しかも日本は連邦国家ではありませんので、アメリカの州は地方政府にカウントされ、ドイツの州も地方政府にカウントされています。カナダも連邦国家です。その連邦国家をも凌駕するくらい日本の場合には地方政府が多くの公共サービスを供給しているのです。

ところが、実際地方政府がサービスを供給していますが、みずからの判断で、みずからの決定で供給しているわけではないのです。決定権限はない。なぜないかというと、2つの仕組みが機能しています。

1つは機関委任事務という制度があって、地方政府の首長を国の機関とみなして、

国が本来やるべき仕事を委任する。非常に多くの仕事をしているんですけども、実は国の仕事をしています。普遍主義的なサービスは、あまり日本の場合には地方政府は供給していません。生活保護、これは(困窮者に限定して行っている)選別主義的な社会サービスですから、機関委任事務で地方政府に、国の事務として行われるものが委任されてくるわけです。国の仕事をやっおり、決定権限はまるでありません。

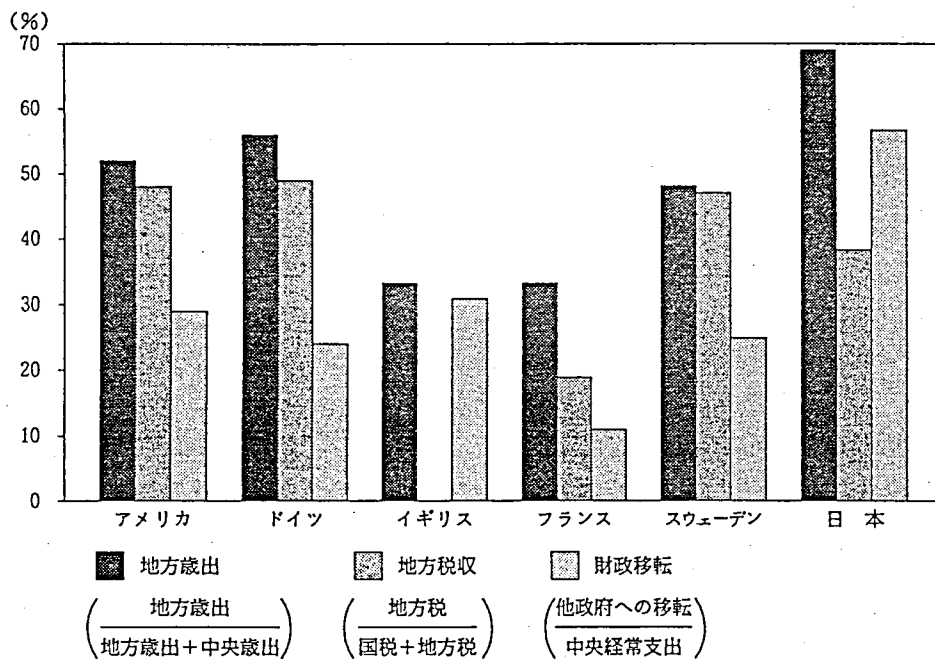
機関委任事務が非常に多くて、これは正確にはよくわからないのです。7割と言われたり8割と言われたりしていますが、日本で大事件が起きると大体機関委任事務が絡んでいます。沖縄でレイプ事件が起きて基地が問題になると、基地の土地収用に関する承諾は機関委任事務ですし、大震災が起きれば都市計画は機関委任事務、金融機関が破綻すると2信組の監督は機関委任事務、というように大事件が起きると大体機関委任事務だというのは、地方政府がやってることのほとんどが機関委任事務だという証でもあるわけです。

(2) 課税制限、起債、補助金、地方交付税がリンク

しかし、単に機関委任事務だけではなくて、日本では地方政府のやってる仕事は機関委任事務であろうとなかろうと、中央政府が介入してきて命令を出すことができま

資料 2

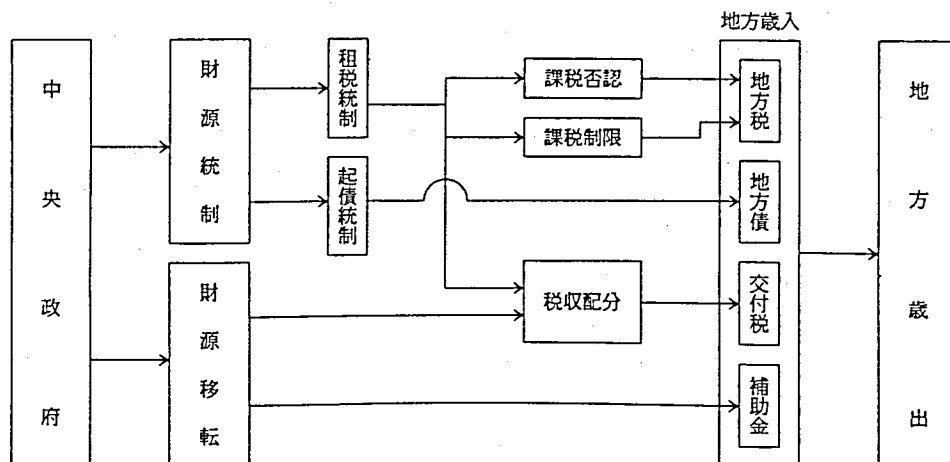
第 3 図 地方歳出・地方税収・財政移転(1992年)



資料: OECD, National Accounts, 1994

資料 3

第 4 図 地方財政のコントロール



す。その根拠は実は補助金であり、財源になるわけです。

今のように地方政府の意思決定権限を奪っている財源がどうなってるかということで、資料3の「地方財政のコントロール」というのを見ていただきます。地方の歳出が一番右にあって、その次の右の欄に地方歳入があり、上から地方税、地方債、交付税、補助金と4つの財源があります。このうち地方税は「課税否認」です。課税否認というのは税金の用語で申しますと課税標準を設定することができない、課税標準の設定を否認してしまうという意味です。

もっとわかりやすく言いますと、新しく税金をつくることを否認するという事です。日本の場合には、地方税として課税できる税金は地方税法に列挙されていて、法律に定められた法定税以外の税金を地方政府が設定する場合には自治大臣の許可が要る。法定外税を設定する場合には自治大臣の許可が要る、自由に税金はつukれない仕組みになっているわけです。

もう1つは、「課税制限」というのがありますが、税率を勝手に動かせるかどうかということを課税制限と言っています。主要な地方税には、通常よるべき税率としての「標準税率」がすべて設定されていて、その標準税率よりも引き上げようとする場合にはそれぞれ制限税率が設定され、アッパー＝上限が決まられています。この決められている幅が日本の場合には著しく狭い。広くて1.5倍いくかいかないかです。

ところが他の国、例えばフランスなども単一国家であるので租税統制をやっていますが、非常に緩やかでして、フランスの最大の租税である職業税の税率は、最低と最

大では約20倍の開きがあるというぐらいに税率に格差があります。

日本でこんなに厳しい課税制限、租税統制が行われるようになったのは、正確に言いますと1940年ですから、第2次世界大戦が始まる前、太平洋戦争勃発前の改革で厳しく制限されたわけです。それまでは、例えば、昭和11年をとってみますと、府県の最大の税目は家屋税という税金ですが、現在の固定資産税です。この税率の最も低いのは東京府であり、最も税率の高かった沖縄県と比べると大体税率で10倍、沖縄が9%でかけていますと東京は0.9%というように税率の開きは9倍ぐらいありました。

ところが現在はほとんど税率の開きはありません。

もちろん標準税率によらなくてもいいわけですが、さまざまな財源に対する統制がうまく、巧みに組合わされていて、標準税率よりも低い税率で税金をかければ起債は認められないことになっています。東京都知事選でNHKの磯村さんと鈴木さんが争ったときに、磯村さんが「私が当選した暁には住民税を減税します」と言ったわけです。政治家はそういうことをよく言うのですが、減税したら標準税率以下になりますから、鈴木さんからすぐに「起債ができなくなるけどどうなるのか」と反論されたら二の句が告げなかったように、さまざまに組合わされているわけです。

自主財源は地方税だけです。手数料とか使用料も入りますが、自主財源はあくまでも地域社会から調達する財源です。その自主財源によって新たな事業をやりたいたいだけれども、国の許可がなくしては増税することはできないわけです。そこで、地方債

でいこうとすると、地方債は戦争直後の金融が非常に波乱含みであった時代に「当分の間、起債は許可制にする」ということで許可制が引かれましたが、現在に至るまで「当分の間」が続いていて、自治大臣の許可なくしては起債ができない。つまり中央政府の許可なくしては起債ができないことになっていますので、地方債の起債もできません。

あとは地方交付税で、地方交付税は使い道は制限がありません。何に使っても構いませんが、新しい事業をやるために、交付税を増やそうと思っても地方政府が勝手に増やせるわけではない。地方交付税は中央政府が決めている一定の計算方式に基づいて分配されることになっていますので、これも自由に増やせない。

そうすると、地方政府は何に新しい税源を求めるといって、補助金を獲得するしかなくなってくる。しかし、補助金を獲得しようとする、地方政府が本当にやりたいことと少し違うものをやらざるを得ないわけです。つまり中央政府がやってほしいと思っていることを、地方政府がその中でどれが一番やりたいかを選択するしかなくなってしまう。逆に中央政府から言えば、補助金を使って中央政府が決定したことを地方政府に執行させることができる。しかも、補助金を執行すると補助金以外の残りを地方政府が負担しなければいけない部分が「裏負担」であり、これは通常半分ですが、これについては地方債の起債が認められる。

それから、財政力の弱いところにはわざわざ地方税の税率を上げなくても地方交付税を、「補助裏」に裏負担部分だけを必要

経費（需要額）にカウントして、特別に考慮して交付できることになるわけです。このように日本の場合には全国津々浦々、一定の地方税の税率で、同じ地方税で大体同じような仕事ができるようになっていきます。

今は廃止されていますが、都市公園に対しては補助金の条件として三種の神器、3つの条件がありました。それは砂場、滑り台、ブランコである。この3つを必置しなければ補助金は下りませんので、沖縄から北海道まで日本の都市公園にはすべて、ジャングルジムはなくても、滑り台と砂場とブランコはあるという同じような公園ができ上がる。そういうことになっているわけです。

日本の地方政府が非常に多くの仕事をしていてもこれまで大丈夫だった秘密は、ここにあります。これまでは主として選別主義的な社会サービスだったり、全国画一的に引かなければならない道路網の整備などが必要だったわけです。それにもかかわらず地方政府が多くのサービスを供給することによってナショナルな目的を達成できたのは、このような地方財政を巧みにコントロールする仕組みがあったからであり、同じ税率で、同じ負担で同じような公共サービスを提供することができたと言えます。

3. 分権的税財政への改革にむけた課題

それぞれの地方政府が普遍主義的な社会サービスを提供するので、それぞれが独自にやれるような、判断の余地ができるようなものをつくろうとするときには、どういう戦略を練っていけばいいか。1つは補助金そのものを減らすことです。

もう1つは補助金を残すにしても、その補助金を使って、それに細かな条件をつけて地方の事務に関与するのはやめてほしいということが2番目の課題になります。

補助金を減らしていけば当然財源が不足しますから、その財源は自主財源、つまり自分の地域社会から集めた税金、できるだけ地方税でやっていく。そのためには中央の税金である国税と、地方税との配分関係をかえて、地方の税という財源を充実させる必要がある、これが第3番目の課題です。

最後に残っている課題は、地方税を自主的にする。つまり税率も自由にできない状態に置かれていることが問題なので、租税統制をやめさせる。それから起債の統制をやめさせる。交付税も今までのように中央政府が決めているようなやり方を変えていくという方向で、今まで地方の財政をコントロールしていたメカニズムを崩していくことしかないと思います。

(1) 先駆的な

「ヨーロッパ地方自治憲章」

その方向は、現在、世界中が目指してい

る方向だと考えていいと思います。私たちが考えている地方分権は日本だけが目指しているわけではないのです。

具体的に申しますと、ヨーロッパ諸国もEUをつくって、これまでの国民国家の枠組では市場経済はもはや狭過ぎるということで超国家機関をつくる動きをします。他方でそれをやると人々の生活を守ることができないので、生活を守る仕組みとして地方自治を一方で強化していく必要があるという問題意識のもとに動いています。資料(資料4)の「地方自治憲章」というものを、1985年にヨーロッパ議会在採択しています。ただ、これはまだ批准が各国とも済んでいませんけれども、1985年に制定しています。

この第9条を見ますと、ここに書いてあることは、ほぼ先ほど申し上げたようなことです。つまり、地方の財源はできるだけ自主財源にしなければいけない。それから第5項を見ますと、一方で自主財源を進めますが、「財政的に弱い地方自治体の保護は、潜在的財源の不均一な分布及びこれら地方自治体の担わなければならない財政負担の影響を是正するように工夫された、制度的な財政均衡化の手続き又は同等の手法を必要とする」と書いてありますが、「これらの手続きないしは手法は、地方自治体はその権限の範囲内において行使し得る決定権を制約してはならない」のです。

それから第6項「地方自治体は、再分配される財源の割り当て方式に関して、適切

資料4 ヨーロッパ地方自治憲章 European Charter of Local Self-Government(1985年10月15日制定、1988年9月1日施行) 抜粋

第9条 地方自治体の財源

- ①地方自治体は、国の経済政策の範囲内において十分な自主財源を付与され、その権限の範囲内において収入を自由に用いることができる。
- ②地方自治体の財源は、憲法および法律により付与された権限に見合ったものでなければならない。
- ③地方自治体の財源の少なくとも一部は、法律の範囲内において地方自治体が率を決定する権限を有する地方税ないし料金によるものとする。
- ④地方自治体を利用する財源の基礎となる財政体系は、地方自治体はその任務の遂行に要する費用の現実的変動に実際に可能な限り対応しうる、十分に多様かつ弾力的なものでなければならない。
- ⑤財政的に弱い地方自治体の保護は、潜在的財源の不均一な分布およびこれら地方自治体が担わなければならない財政負担の影響を是正するよう工夫された、制度的な財政均衡化の手続きまたはこれと同等の手法を必要とする。
- ⑥地方自治体は、再配分される財源の割当て方式に関して、適切な方法により意見を述べる機会を有する。
- ⑦地方自治体に対する補助金は、できる限り、特定の事業に用途を限定してはならない。補助金の交付は、地方自治体はその権限の範囲内において政策決定権を行使する基本的な自由を奪ってはならない。
- ⑧資本投資のための借款を目的として、地方自治体は、法律の範囲内において国の資本市場に参入することができる。

な方法により意見を述べる機会を有する」と書いてあります。これはどういうことかと言えば、日本で言う地方交付税のような仕組みは残しておく必要がある。なぜなら、財政力の弱い団体を保護することは中央政府の任務だからということです。しかし、その再分配の方法、やり方については地方自治体が意見を述べたり、その決定に参加するような仕組みをつくっておくように言っているわけです。

あとは、補助金はできるだけカットして、特定の事業に用途を限定してはいけない、一般補助金にすべきだ、と。日本で言いますと、地方交付税にするという方向を出していますし、第8項では、起債の統制はやめるようにと言っているわけです。

(2) 補助金削減の課題

① 補助金の種類と役割

改革を進めていくわけですが、第1の課題を言いますと、まず補助金をカットすることです。一般的に補助金と言っていますが、中身は「国庫負担金」と「国庫補助金」に分かれているわけです。国庫補助金が地方財政法の16条で、国庫負担金は同法の10条に決められています。

国庫負担金は、地方政府が法令に基づいて実施しなければならない事務の経費について、国と地方とが相互の利害に関係ある事務で、その円滑な運営を期するため、国がすすんでその全部又は一部を負担するという制度です。義務教育職員の給与、生活

保護、保健所の経費など経常的費用の補助金です。このほかに道路、河川、港湾など建設事業に関する経費を負担する「資本補助金」を出すことになっており、この建設事業に対する基本的な補助金をあわせて国庫負担金と定義されているわけです。

それともう1つ、奨励的な補助金ということで、特定の政策を奨励する目的の補助金というのが1つあるわけです。

私はこの際、同じ名前を使うと過去の因縁など過去のことを引きずりますから、思い切って名前をかえてみたらどうかと思います。補助金を出す場合に、中身を検討してみると2つの理由があるのです。

1つは、なんらかの形で地方政府のやっている政策に介入したい、「中間報告」で出された今度の分けでいきますと「自治事務」に介入したい、中央政府の言うことを聞いてくれたら金を出すという補助金で

す。奨励的な補助金です。これを私は「政策補助金」と仮に言っています。政策に介入する目的で出す補助金です。

もう1つは、政策的にはどこの地方団体でもやっているもので、国としてナショナルとして、全体としてやらなくてはいけないもの、これについては財源を保障しよう、つまり財源を保障する目的で出す補助金であり、2つがあると思います。その財源を保障するための補助金を「財源補助金」と言っておきたいと思います。

表(資料5)の、「財源補助金と政策補助金」を見てください。このどちらかに現在の国庫負担金と国庫補助金を振り分けて整理しようと考えます。今までのようなやり方で補助率をカットして、整理だ、整理だと言っても進まないの、この2つに整理しようというのが私の案です。

資料5

事務区分と財源

事 務	自治事務		法定受託事務
	(非法定)	(法定)	
財 源	財源補助金 政策補助金		法定受託金
	地方税・地方交付税		

財源補助金と政策補助金

区 分	補 助 率	関 与 (補 助 要 綱)	交 付 期 間
財源補助金	原則 1/2 (生活保護 3/4)	作成不可 (実施要綱承認)	10年 (更新可)
政策補助金	2/3以上	作成可	5年

まず財源の補助金ですが、財源を保障する理屈は2つあると思うのです。自主財源、つまり地方税は、地方政府が自分の地域社会から、自分の地域社会にいる住民にお金を出してくださいといい財源を調達するわけです。補助金は、自分の地域社会ではなくて他の地域社会に住んでいる住民にお金を出してくれと言ってるわけです。このときには理屈は2つしかありません。

1つは、自分の自主財源で本来やるべきだけれども、それではナショナルミニマムは達成できない、全国的に必要な最低限度だけは保障してもらいたいという理屈です。これが経常補助金で、義務教育国庫負担金とか生活保護にかかわる補助金はナショナルミニマムと言えらると思います。

現在の国庫負担金の中にもナショナルミニマムを保障するための補助金はありますが、終戦直後のナショナルミニマムと現在のナショナルミニマムとは大分変化していますから、終戦直後はナショナルミニマムであっても、現在ではナショナルミニマムでないと思われるようなものは廃止してもいいのではないかと。例えば、寄生虫の予防に関する補助金とか、結核予防に関するものとか、いろいろ補助金がありますのでかなり整理できる。本当にミニマムかどうか検討しようというのが1つです。

② 資本補助金は削減、財源補助金は関与の廃止

それから資本補助金です。例えば、河川を整備する事業では、自分のところの河川を整備しても、下流の地方の人たちにも利益をもたらすわけで、補助金を、ほかの地域社会からお金を出してくれというわけで

す。その理屈は、その地方政府の行っているサービスが自分の地域社会に住んでいる人たちだけではなくて、他の地域社会に住んでいる人たちにも利益を与えるのだから補助金を出してくれという理屈です。

これはスピルオーバー（目的エリア外にも効果を及ぼす）と言います。スピルオーバー効果のあるもの、これは全国的に整備が必要かどうか、つまり公益性があるかどうか、全国的に整備がし終わったようなもので、あとは地域社会ごとにつくればいいものには補助金の必要はないだろう。つまり全国的に整備する必要があるかどうかという視点から、資本補助金ないしは公共事業にかかわる補助金はかなり整理できるのではないかとということです。

しかし、ヨーロッパ自治憲章でも言っていますが、資本補助金はあまり出すべきではない。資本補助金をもらう場合にはどういふ施設をつくるのかを中央政府に説明しなければならぬ。そうすると、その審議を通じて中央政府は地方政府に参与してしまう。だから資本補助金は出してはいけない。これをヨーロッパ自治憲章で言っているのです。この資料とは別のところで、付属資料で言っているわけです。

経常補助金は出しても構わない。なぜなら、経常補助金は中央政府に申請する必要がないと言っているのです。それは法律に定められたことを行えば自動的に出てくるものだから、申請する必要がないから経常補助金はいいと言っています。

そう考えると、財源保障をするための補助金は、事前に国が関与する必要はないのではないかと。金をもらっておいて使い道が違った、義務教育国庫負担金でもらって

て、他の事業に使うことはまずないわけで、自己でチェックすればいいわけです。使い道さえ合えば、中身について関与する必要はないということです。表（資料5）の財源補助金について関与というところを見ますと、これは補助要綱を作成できない。中央政府が補助要綱を作成して条件をつけることはできない。そのかわり地方政府が実施要綱をつくって、それを承認することぐらいは残してもいいということです。

交付期間も、十年一昔で10年目ぐらいに見直して、ナショナルミニマムではなくなったかどうか点検して、ナショナルミニマムでなくなったら、これはやめる。ただし、原則としては更新します。更新はしますから補助金は出し続けることはできるけれども、関与はできません、というのが財源補助金であります。

③ 政策補助金は短期で高率に

政策補助金は、この際思い切って認めようという案です。中央政府は地方政府の事務に口出ししてもいい。そのかわり、地方政府が責任を持っている自治事務ですから、それに関与するのであれば、本当に必要なものだけに制限してくださいということです。今までのように1係1補助金という形で薄まきで、ごくわずかでも効くわけです。10人で木を引っ張って倒れなくても、あと1人加わったら倒れることもあるわけで、あと一押しという財源でも効果があるわけですから、それで操作もできるので、本当に必要なものに制限してもらいます。そう言っても、各省庁ではみんな本当に必要だと言うに決まってるわけです。今ま

では奨励補助金はできるだけ補助率を低くする方針でやってきましたが、今度は逆にしてしまう。思い切って、政策に口を出す場合には高率でなくてはだめ。この間前は、4分の3と書いておいたのですが、4分の3ではあまりにもひど過ぎると言われたので3分の2に落としたのですが、超高率補助金で出してほしい。そうすれば口出ししてもいい。各局・各省で本当に介入したいところを絞って、そこだけ高率補助金にしようということ。補助要綱をつくって関与してもらっても構わない。地方政府も口出しされまますけれども、お金も出してくれるのだからがまんしてほしい。そのかわり、これは5年でカットします。補助金を整理する論拠としてここで使うのは、同化定着です。地方の事務として同化定着するか、同じようになって定着してしまっている。5年も補助金として出し続けられれば同化定着するでしょう。5年出し続けて同化定着しないものはあと何年続けてもだめだから、いずれにしてもカットするのがこの方針です。介入したければたくさんお金を出しなさい。しかし、期間は短い。一方では金を出しても構いませんが、出すだけで口は出せません。そのかわり期間は長い。こういう形で補助金を整理したらいいと思っています。

(3) 税財源の充実・確保の課題

関与と補助金の話をしたので、次は税財源の充実についてですが、地方税の場合には所得に比例的な税金でいいと話しました。この場合には住民税が所得に比例的

な税金になります。国税の方も徐々に比例的な所得税になっていきます。なぜ所得税は国税なのかというと、累進税率だからです。比例税率にするのでしたらみんな地方に移しても構わないので、1つは個人住民税を地方へ移す。

そのほかに必要なのは、キータックス、基幹税と言いますが、課税ベースの広い税金である法人税と消費税、これを中央と地方で分け合う体制にしておく必要があると思います。

① 基幹税を国、地方が半々で

比例的な所得税でいいのですが、住民税だけにすると、必ずしもその地域社会に参加している人は住民だけではないのです。例えば、私は埼玉県に住んでいますけれども、生産活動は東京都でやってる。だから生産活動で利潤が生まれたり、賃金を支払ったりする段階でかける税金も必要なのです。住民税は賃金を受け取ったり利潤を受け取ったりする段階でかける税金ですが、支払った段階でかける税金も必要ですから、キータックス、基幹税を地方と中央で分ける必要がある。

日本の場合で言うと、これも目見当になります。6割ないし7割の公共サービスは地方政府が供給しているわけですから、基幹税、課税ベースの広い税金、個人所得税と法人税と消費税、この3つの税金については、それぞれ半々で分け合う。半々と言っても、それぞれの税金を2分の1にすることでなくてもいいかもしれませんが、分け合っていく必要があるでしょう。

日本よりも地方税のウエートが高い国は

基幹税をどうやって分け合ってるかということで、グラフ(資料6)を見ますと、アメリカは個人の所得税を中央に持っていています。これはGDP比ですので、中央の個人の所得で見ると8.6、地方は2.1でしかない。ところが一般消費税を見ますと、地方は2.3で中央はゼロですから、アメリカの場合には所得税は中央に、一般消費税は地方にという分け合いです。

それから、仕事は中央政府と地方政府で半々ですけれども、税金も半々で持つてる国にスウェーデンがあります。個人の所得税のところを見ますと、中央が1.0、地方が17.3。一般消費税のところを見ますと、中央が8.5、地方がゼロです。これはどうやってるかということ、スウェーデンは所得税は地方に持っていき、ただし17.3という所得税は比例所得税です。累進所得税はわずか1.0でして、累進的な所得税は地方ではかけられません。それで一般消費税は中央に持っていくという分割の仕方です。

ドイツを見ますと、大体所得税も消費税もほぼ半々で分け合っています。恐らく日本も基幹税を半々で分け合うような戦略をとっていくべきだと思います。したがって、今度の分権推進委員会でどこまで税財源に踏み込めるかわかりませんが、基本的には基幹税を地方に多く持っていく戦略をとっていく必要があると思います。

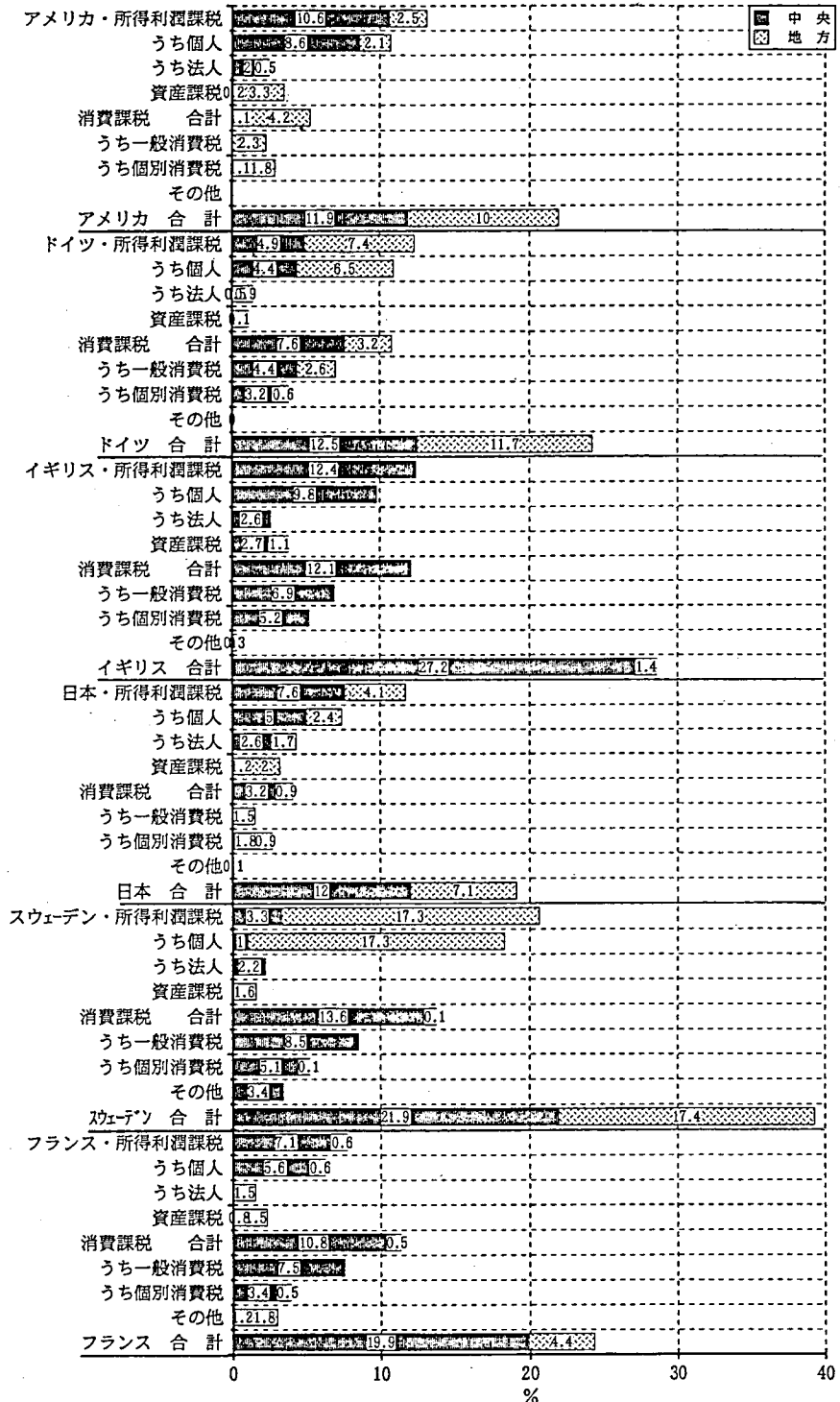
② 地方個別消費税の復活で財源確保

今、地方6団体が、奨励的な補助金の4兆円を2兆円にカットしてくれと地方分権委員会で言っていますが、2兆円ぐらいならば基幹税をいじらなくても小手先の技術ですみます。小手先の技術でみた場合に、

資料6

租税収入のGDP比 (1993年)

出処: REVENUE STATISTICS (OECD, '95年版)



(注)端数調整は行っていない

ねらい目は個別消費税です。個別消費税という税金をかけるのは難しいのですが、地方が個別消費税をかける場合には、消費に近い段階でかけないとだめなのです。

例えば、かつて電気・ガス税がありましたが、これはいい地方税です。電気・ガスを使用したところでかける。つくるところでかける消費税はだめなのです。お酒の税金は兵庫県に18%入りますから、つくるところはだめなのです。たばこでも同じことで、つくる段階でかけてはだめなので、たばこ消費税は売り上げの段階でかけていますから、消費に近い段階でかければ地方税に持ってこられます。

そういう税金として、例えば、料理飲食税、昔の遊興税、これは大正9年に金沢市が発明した税金です。地方はいろんな税金を発明しているのですが、遊興税は芸者にかける税金だったわけです。そういう税金は考えられないことはなくて、今では幾らでもあるわけです。例えば、パチンコ税、これは全国不思議なことに偏在しない、普遍的にあるのです。税金が取れない地方公共団体があれば、パチンコ税をかければ今や30兆円の売上ですから、売上の10%をかけても3兆円いきますので、ゴールドプランが10年間で6兆円です。3兆円なんてすぐです。

あと考えられるのは風俗営業税、これもどんどんかけていいのではないかと。医療保険がありますが、みんな健康に気をつければいいのに、アル中から始まってさまざまな病気の温床になるのですから、楽しむ人は楽しんでもらって結構ですが、そのときはいくばくかのお金を病院などにいただいても全然問題ないのではないかと。いくらで

も税源は出てきます。

戦前の日本で言いますと、情報機器関係に電話税とかたくさん税金をかけていました。現在、とくに私が恐れているのは、情報化が進むと紙が減るという話でしたが、紙はむしろどんどん出ているわけで、環境的な意味からもなんらかの消費課税が可能ではないかと思えます。

それが税源関係のプランです。

③ 地方交付税を地方参加で

最後に地方交付税と地方税の関係でいきますと、地方交付税の仕組みも現在とは違った仕組みを考えて、地方が参加することがまず必要です。1つは地方でも決定できるような仕組みにしておくこと。あとは今までのような形ではなくて、つまり、あくまでも地方交付税はミニマムを保障する原則にとどめることを考えるべきではないかと考えていおります。

地方交付税による財政調整と、地方政府が他の地域社会から財源を調達することを意味しています。それが許されるのはあくまでもナショナルミニマムを確保する必要からです。ナショナルミニマムな行政水準といっても家族や地域共同体が担っていた多くの機能を、すべて地方政府の財政で吸収しようとするれば、これはすぐ困難な状況になります。

その意味でも、地方税の税率を高くして課税努力をしている地方政府ほど地方交付税が多く配分される、というような配分基準をつくりあげていくことをめざす必要があるでしょう。以上、後半はやや省略した部分もありますが、問題提起とします。

パネルディスカッション

地方分権推進委員会の 「中間報告」をどう考えるか

パネリスト	神奈川大学法学部教授	村上 順
	(財)地方自治総合研究所研究員	宮崎 伸光
	自治労神奈川県本部副委員長	田沢 英雄
アドバイザー	東京大学経済学部教授	神野 直彦
コーディネーター	(社)県自治研センター事務局長	上林 得郎

上林 それでは第2部に入りまして、地方分権をどう進めたらいいのかというテーマでのパネルディスカッションを行います。先ほど神野先生から税財源の配分問題の基本的な考え方についてお話をいただきましたが、このディスカッションでは、今動いている地方分権の動きの問題について認識を新たにする意味も含めて議論を進めたいと思います。

今日のパネリストをご紹介します。

村上順先生は、神奈川大学で法学部の中に自治行政学科という新しい学科が昨年つくられまして、その学科長をやっておられます、行政法の専門家です。今の動きに一番フィットしている論者ではないかと思います。

宮崎伸光さんは、地方自治総合研究所の研究員、私どもの仲間として、この地方分権の動きの中に入っており、委員会が終わるたびに議事録などを見ながら、専門的な立場でウォッチングしている方で、後ほど

お話いただきたいと思います。

それから田沢英雄・自治労神奈川県本部副委員長ですが、自治体労働者が今この課題についてどう取り組まなければいけないのか、というお話をさせていただきたいと思います。

最初15分程度それぞれの立場でお話をいただいて、その後、神野先生が基調講演の時間が足りなくて省略した部分もありましたので、補足などいただこうと思います。さらにパネリスト相互に質問なり意見をたたかわせていただいて、皆さん方の質問や意見を伺い、最後にまとめをする、こんな方向で進めてみたいと思います。

それでは、話の糸口として、地方分権推進委員会が昨年7月に発足して以来今日までの討議をしてきた経過、その特徴などを中心に地方自治総合研究所の宮崎研究員からお話をさせていただきたいと思います。よろしくお願いします。

地方分権委員会の討議経過の特徴

(財) 地方自治総合研究所 宮崎 伸光

私どもの地方自治総合研究所は94年暮れに財団法人化しましたが、それまでは自治労中央本部の付置機関という形でした。私どもの研究所と、自治労でつくりました地方分権推進室と共同で、この間、地方分権推進委員会の経緯についてはフォローしてきました。その間に、いろいろ知り得たこと、あるいはそれ以外のところから知り得たことも交えて、中間報告に至る経緯といくつの特徴点を申し上げたいと思います。

オープニング集会資料集に、「地方分権推進委員会－これまでの主な経過と今後の予定」と書かれておりますので、これを逐一読み上げればそれで終わりというわけにはいけないかと思えます。この資料は1994年12月25日の大綱方針の閣議決定のところからはじまっていますが、私自身はこの前に1つ置きたいと思っています。その前年、1993年6月3日と4日に「地方分権の推進に関する決議」という国会決議がなされています。1993年6月3日が衆議院、6月4日が参議院でした。ほぼ同文の決議であり、地方分権の推進に関する決議、これを取りあえずの出発点に置きたいと思っています。

それまで地方分権が必要である、あるいは機関委任事務が中央集権体制のいわばガンとして目の敵にされて、いろいろ問題点が指摘されてきましたが、なかなか抜本的な改正には至らなかったわけです。今回の制度改正の動きの発端は、やはり国会が両

院ともに全会一致で決議をしたことに、今回につながる直接の出発点を見出したと思います。その決議があればこそ、大綱方針の閣議決定に結びついて、それをもとに地方分権推進法という法律までに至ったと思います。

この地方分権推進に関する大綱方針が閣議決定されたときは、私も含めまして内容の後退であるという形で批判した記憶があります。私自身もその一翼を担っておりました。今思えば、少しやり過ぎたかなと思って自己反省しています。と言いますのも、それまで地方制度調査会が相次ぐ答申を出したり、あるいは行革審等で地方分権が必要だ、機関委任事務制度は大幅な見直しが必要だ、あるいは議論の中では廃止することが必要だと言われておりましたが、いずれも地方6団体も含めて地方分権を求める側の理屈だったわけです。この閣議による大綱方針は実際にそれを制度化して、制度をかえていかなければならない立場からの決定としては初めてのものだったわけです。その意義を考えれば、ここにも大きな意義があったと思います。

そして、大綱方針を受けて地方分権推進法という法律ができます。このときは連立与党側が出した案と、新進党が出した案と2本がありましたが、若干の修正と付帯決議はあったものの連立与党3党の案が可決成立いたしました。それに基づき1995年7

月3日に地方分権推進委員会が発足したわけです。

① 地方分権推進法とその内容

この地方分権推進委員会に7名の委員の方が就任されました。その方々は、必ずしも地方分権を十分にお考えになっている、あるいは自治行政のあり方に精通されている方ばかりではないということが言えると思います。必ずしもこの7名の方々は、皆様がよく事情をご存じの方ばかりではなかったと思います。

当初の議論も、いかに地方分権が大事かという非常に大所高所に立った入り口の議論に終始しまして、実際にどう制度を変えていくのかという具体的な話はなかなか出てこなかったように思います。

地方分権推進委員会の役割は、実は推進法の中にしっかり規定されているのです。確認的に申し上げますと、地方分権推進計画を政府がつくるわけですが、内閣総理大臣が原案を提出して、それを閣議で決定する形になるのですけれども、その推進計画をつくるための具体的な指針を勧告するという、勧告の機能が第1です。

その勧告を尊重して内閣総理大臣が地方分権推進計画をつくるわけです。その計画ができましたら、各省庁、政府は、その計画に基づいて地方分権を進めていかなければなりません。その際に進行状況を監視する機能が、地方分権推進委員会にはあります。第1は勧告で、その次は監視です。

そしてさらに必要があると認められた場合は、意見を内閣総理大臣に提出する、意見を述べるという機能もあります。調査・審議して、勧告して、監視して、意見を述

べる、この4つの役割が地方分権推進委員会には課せられているわけです。

地方分権推進委員会の「中間報告」が3月29日に出されました。

今年の年末にも「勧告」が出されるだろうと言われていています。私は、もしかしたら延びるのではないかといい気もしていますが、仮に勧告が出て、それから先も実際にどういう計画ができるか、さらにそれがどう実施されていくかという形でいくつもの山が、あるいは幾つものハードルがこれから先もあり得ることを最初に申し上げておきます。

地方分権推進法は珍しい法律でして、法律の中で5年間しか有効期間はありませんと書かれています。ということは、5年の間に4つの機能を地方分権推進委員会は果たさなければなりません。つまり調査・審議して勧告までに時間をとっていたのでは、その後、監視する、あるいは意見を出すことができなくなってしまいます。かなり勧告までのペースは急がれることが期待されていると思います。

一方には、今年末に勧告が出されたとしても、そこから調査・審議、勧告の機能はそこでおしまい、それから次は監視の機能に移るといのように、スパッと分けられるものでもないと思うのです。場合によっては部分的な勧告をして、さらに調査・審議、勧告を進める機能と、監視の機能とが並行して進められる可能性もこれから先あるのではないかと思います。

当初の審議は必ずしも細かい制度改正の話になりませんでした。個別の各省庁ごとのそれぞれ所管する事務事業に着目して議論していくと、全体を見誤るのではない

かという議論がなされたのだらうと思いますが、大ぐくりにして2つの専門部会を設置しようと合意されました。

10月4日に「くらしづくり部会」と「地域づくり部会」という2つの部会が設置されました。10月11日に「くらしづくり部会」の第1回の会合、翌12日に「地域づくり部会」の第1回の会合が開かれています。

② 機関委任事務廃止をめぐる攻防

そこから先は部会ごとに審議がはじまるのですが、ここで注目しておきたいことがあります。「地方分権推進に当たっての基本的考え方」及び「行政分野別課題審議に当たっての留意すべき事項」という2つの文書がここで提示されています。

この「行政分野別課題審議に当たっての留意すべき事項」の中に機関委任事務について書かれていたことだけ、特徴的ですので申し上げたいと思います。

「機関委任事務については、住民による選挙で選ばれた地方公共団体の長を、国の機関として国の事務を委任し、執行させるものであることから、制度そのものの廃止を基本として検討すべきであるとの意見があることを踏まえ、それぞれの事務について事務自体の存続の可否を検討した上で積極的に団体事務化を図り、引き続き国の事務として残らざるを得ないものについては機関委任事務制度を廃止した場合の問題点、新たな事務処理方法等についても検討するものとする」

何を言っているのかさっぱりわからない文章になってるのです。「～制度そのものの廃止を基本として検討すべきであるとの意見があることを踏まえ」なんだかよくわ

かりませんね。

どうしてこんな文章になったのか。推測ですが、実は地方分権推進委員会の事務局は各省庁はじめ自治体その他から派遣された寄り合い所帯になっています。政府系の審議会で寄り合い所帯が事務局を持つのはあまり例がないのですが、寄り合い所帯ですので、それぞれの本籍地の顔を思い浮かべながら事務局が作文すると、こういう文章になるのだらうと思います。つまり、この段階では、文章は事務局がつくったということだと思えます。

もう1つの着目点は、この段階では「積極的に団体事務化を図り」と書かれていたのです。これまで機関委任事務が目の敵にされる場合に、その解決策としては団体委任事務ないしは団体事務化をすることであったと思えます。

ところが、この後審議が進んでいく中で、12月22日に劇的な展開を迎えるわけです。「検討試案」というものが発表されるのです。これは委員の中でも必ずしも全員の方が知っていたわけではなくて、諸井委員長から密命を受けたごく少数の委員の方が書かれたものようです。ここでは機関委任事務だけでなく団体委任事務も廃止という形で、新たな事務の区分が提起されたわけです。

それは大きく「自治事務」と「法定受託事務」の2つに分けるという区分でありました。それぞれについて国の関与の手法が書かれていました。

これが発表されますと、各省庁は一斉に反論いたしました。これまで機関委任事務がいかに必要か、全国的な統一性が必要だとか、公平性が必要だとか、あくまで国の

権限でなければならないこととかいう反論が出されました。奇妙なことに、各省庁とももう1つ新たな論点を加えてきました。それは、国と自治体が事務を共同でしている側面をこの検討試案はないがしろにしているという反論でした。これはまさに、本当に奇妙なことにあまりこれまで聞いたことのない議論が異口同音になされています。シナリオライターか、陰にいるだれかが仕掛けたに違いないのです。

今年に入って、検討試案をたたき台としてそれぞれの専門部会での議論が進みまして、3月15日にそれぞれの部会の中間報告が出されています。

そして「親委員会」（7人の委員会）の方ではさらに審議が進み、3月29日に「中間報告」が出ました。その中間報告は、基本線は検討試案のその先に位置するものですが、分類の仕方が若干変わってきております。先ほど神野先生の報告の中に取りましたとおり、自治事務と法定受託事

務と分けるのですが、いずれも仮称というのがついてるのです。自治事務については、法定されている法律に根拠がある事務と根拠のない事務に分けるという形の3分類が提起されています。

ひとつ注意していただきたいのは、中間報告の中にはくらしづくり部会と地域づくり部会のそれぞれの報告がそのまま挟み込まれています。したがって、それぞれの部会の中間報告は3月15日の時点までに書かれたものであり、それ以外のところは3月29日までの時点のものであります。若干統一性に欠けるところが出てきているのはそういった事情を反映しているものであります。具体的な内容その他につきましては、後でお時間がいただければお話したいと思います。

上林 時間を正確にお話しいただきました。また後ほどコメントをいただきたいと思っております。続きまして村上先生からお願いしたいと思います。

行政法学的な地方分権「中間報告」

神奈川大学法学部教授 村上 順

少し細くなると思うのですが、最初に大状況的なことを話したいのです。地方分権と言われる場合、地方分権推進委員会が議論しているいわゆる「官官分権」と言われるもの、去年の7月ごろに官官分権は言われ出したらしいのですが、それとは別に、地方分権推進委員会が発足した頃「官官接待」という言葉が出てきました。「官官分権」と「官官接待批判」これは今

の地方分権の大きな流れになっているのではないかと考えます。

一方は団体自治中心の地方分権論、もう1つは官官接待批判の方ですが、住民自治中心の地方分権論になってるのではないのか。この2つはどうもかみ合っていない。官官接待批判をしている人たちは、地方分権がだから必要なのだということは言っていない。国でも地方でも、官という一括り

で冷たい目、厳しい目を向けているという点が指摘されるのではないのか。

もう1つは、今回の官官分権ですが、地方分権論はなんと言っても小沢一郎と細川の地方分権論だったのではないかという感じがします。

国際貢献論ということで言うと、国はネットワークを軽くする、そのために分権する必要があるというのが小沢一郎の「普通の国家論」でした。それから細川元首相の地域活性化型地方分権論、それが背景にあって94年ごろですか、熱気に包まれていたのです。けれども、新生党とか新進党とか政党が転変している間に、2つの勢力は、今で言えば新進党に合流したわけです。

力が弱まっているせいもあり、逆に自社連立政権が、旧55年体制に戻ったこともあって、どうも当時の熱気が少し薄れてきているのではないのか。攻守ところを変えて、攻めていた側が政治的に弱くなっていることもあり、中央官僚が抵抗しやすくなるような政治的雰囲気があるように思います。ここまでが前置きでして、本論に入ります。

① 行政法があって

憲法論のない「中間報告」

きょうのシンポジウムは中間報告をどう見るかということですが、一言でいうと今回の中間報告は、行政法学的な地方分権論を語っているのではないのか、ここにとどまっているのではないかという印象があります。行政法学的な地方分権論である、そこには限界があるし、またメリットらしきものもあります。

どうして行政法学的かということ、行政法というのは憲法があっての行政法なので

が、中間報告には憲法論がないのです。憲法論はどこに置くべきだったかということ、第1章に総論と書いてあります。「I なぜ今この時点で地方分権か」これはそのとおりですが、すぐ「II 目指すべき分権型社会の姿」で、ここから行政法学的な地方分権論が始まっているのです。

IとIIの間、「なぜ今この時点で地方分権か」と「目指すべき分権型社会の姿」の間に憲法論的な分権論が必要だったので。というのは、憲法はコンスティテューション（国家構造と訳します）といい地方分権には国家構造の再編が必要なのです。

何が必要かということ、地方分権を論ずる場合は議会改革が必要です。「議会一官僚支配を超えて」という岩波新書が出ていますが、特に議会、議員の調査・審議能力を高めるとか、そういった議論がありますが、議会改革が必要だということです。

もう1つ司法改革が必要になります。後で見えていきますけれども、地方分権に絡んで司法の役割が非常に重要になってきています。

3つ目は行政改革が必要です。この行政改革は「贅肉を落とせ」とかいう行政改革ではなくて、中央省庁の統廃合論です。中央省庁は今の上ではよくないわけで、6つか5つにするとか、総理府の機能を強化していくとか、大蔵省の権限を少し限定するとか、地方分権になったら自治省が要らないのではないとか、こういうところまでは議論が行き届かなかった。つまり憲法論的な国家構造の再編に絡んで地方分権を論ずることができないために行政法学的な地方分権論になっており、そのための限界があるということです。

そこで、行政法学的地方分権論はどうしてそう言えるのかというと、Ⅱの3に「新たな地方分権型行政システムの骨格」と書いてあって、そこの中に「法律による行政の原理の徹底」と書いてあります。行政統制から事前の立法統制・事後の司法統制へ、これは行政法そのままです。

議論がこういうところから入らざるを得なかった、憲法論的的地方分権論がないということは、地方分権論はマンションの改修程度のものに終わらせようということであり、マンションをやめて一戸建に住もうとか、一戸建にする場合も土台をどうしようかという地方分権論まではいっていないのです。行政法学では憲法論的的地方分権論が欠けているために。そこで、行政法学的な地方分権論は、マンションの改修程度の工事にしか終わらないという制約があるわけです。

もう1つないのは、行政学と財政学からの地方分権論がないのです。行政学的地方分権論が問題になるのは、各論の第4章のところですね。地域づくり部会とか、くらしづくり部会とか、どの権限をどこにゆだねるのか、各論的な議論になった場合、今回の中間報告の地方分権論はここまでは踏み込まないのです。

それから先ほど神野先生がお話しましたように、財政論についても具体的な形ではまだ提言されていなかったわけで、今回の中間報告は、行政法学的な地方分権論が書いてあるということです。

② 行政法学的な地方分権論

どういう形で書いてあるかというと、今まで行政法で言われていたような地方分権

論が書かれています。まず「第2章のⅡ 機関委任事務の廃止」のあと、「Ⅲ 地方公共団体が担う事務の整理」では、事務の3区分論が書かれています。国の事務、法定受託事務、自治事務については法律上に根拠のある事務と法律上に定めのない事務とに分けています。法定受託事務という概念自体は新しいのですが、自治事務については必要事務と随意事務の2区分論があり、これは前からありました。それが大体スライドしてきて法律上の根拠のある事務と法律上根拠のない事務、つまり条例に根拠のある事務、この区分論がそのままスライドしてきたわけで、あまり目新しいものではないわけです。

中身を見ますと、どっちにでもいけるような形になっています。ここから細かい話になるのですが、「法律に定めのある自治事務」のところですが、「特に必要のある場合における事前協議」この法律に定めのある自治事務について事前協議は以前からやっています。問題は、そこにかぎ括弧で書いています [意思の合致を必須の要件としないことを原則とするが、これによることができない場合] ということで事前協議した結果、協議不調の場合どうするのか、裁判で争えるのかどうかということ留保していますけれども、本文では裁判でも争える可能性も少し書いてあります。ここで裁判が出てきます。

それから、はっきりと法定自治事務について違法なことをやった場合、行政側は違法是正措置要求をできるかどうか、これも行政指導的なものならば今までもやっていたので、さらに踏み込んで行政側が裁判に訴えてでも合法性をチェックできるかどうか

資料7

参考●機関委任事務制度を廃止した場合における地方公共団体が担う事務の新たな整理

事務区分		自治事務 (仮称)		法定受託事務 (仮称)	
細区分	法律に定めのない自治事務	法律に定めのある自治事務			
事務の性質等		<ul style="list-style-type: none"> 地方公共団体が担う事務は自治事務とすることを基本とする。 	<ul style="list-style-type: none"> 地方公共団体が、法律の定めに従い、自らの事務として処理する。 実施は、法律上任意とする場合と義務づける場合とがある。 なお、実施は任意としながらも、実施する場合の方法等を法律で規定する場合もある。 		<ul style="list-style-type: none"> 専ら国の利害に関係のある事務であるが、国民の利便性又は事務処理の効率性の観点から法律の規定により地方公共団体が受託して行うこととされる事務
		<ul style="list-style-type: none"> 実施は地方公共団体の随意 			
国の関与	助言・勧告 事前協議等	<ul style="list-style-type: none"> 報告徴収・届出、技術的な助言・勧告 	<ul style="list-style-type: none"> 報告徴収・届出、技術的な助言・勧告 特に必要がある場合における事前協議 	<ul style="list-style-type: none"> 報告徴収・届出、技術的な助言・勧告 事前協議 	
	指示等	—	<ul style="list-style-type: none"> 事後的な違法是正措置要求（合法性に関するチェック） 	<ul style="list-style-type: none"> 合法性及び合目的性に関する指示 認可、承認 代執行 	

(参考) 地方公共団体が担う事務に係る国の役割	<ul style="list-style-type: none"> 必要に応じ、地方公共団体の施策に係る情報提供、施策の奨励・誘導を行うこと 	<ul style="list-style-type: none"> 法律の規定が必要なものについては、個別の法律により法的権限を付与すること 必要な場合において、個別の法律により、事務の性質に応じて最小限度の基準の設定等事務の管理執行に当たっての基本的な仕組みを定めること 法理論上国家が有するものと解されている形成的な権能を、個別の法律の定めるところにより、地方公共団体に付与すること 	<ul style="list-style-type: none"> 法律の規定が必要なものについては、個別の法律により法的権限について定めること 個別の法律により、事務の性質に応じて必要な基準の設定等事務の管理執行に当たっての仕組みを定めること
	<ul style="list-style-type: none"> 地方自治に関する基本的準則に係る法律を定め、これに基づく関与その他の事務を処理すること 	<ul style="list-style-type: none"> 地方公共団体と国との調整が必要な場合に、法律の認める範囲内で、所要の措置をすること 	

* 国の関与（報告徴収・届出、技術的な助言・勧告、事前協議、認可、承認等）に係るルールに関する制度は一般法で一般的に定めるものとする。

* この一般制度においては、自治事務及び法定受託事務のいずれについても、国の関与や基準の設定等に関して、地方公共団体は国に意見を申し出ることができ、国は応答義務を負う旨を定めることとし、併せて争訴手続等についても定めるものとする。

* 「法律に定めのない自治事務」及び「法律に定めのある自治事務」にいう「法律」は、個別の行政分野について定める法律をいう。

か、こういった論点があります。

次に法定受託事務ですけれども、言葉を変えただけで中身は機関委任事務とあまり変わってないのです。受託という言葉を使ってるのですから委託、受託の条件とか、委託することができるというようにして、しかし、受託する側は受託したくない、あるいは受託の条件をお互いに協議するか、そういうことは書いてないのです。受託した上での事前協議、事務処理についての事前協議はありますけれども、どうも中身は機関委任事務と変わってない。

それから、法定受託事務になっても「特に必要がある場合の事前及び事後の事務」として認可、承認があり、これもこれまでどおりと変わりません。自治体側が認可、承認されなかった場合、自治体側が裁判で争えないかどうか。争っていく方向が本当は望ましいんですが、こういったところでも司法の役割が出てくるのです。

次に代執行の、これは法定受託事務になると今までは機関委任事務訴訟が行われていたんですけれども、裁判抜き代行制になる恐れもなきにしもあらずという問題点があります。

それからⅢの4に「地方自治体が担う事務にかかる国の役割」と書いてあり、「地方自治に関する基本的な準則にかかる法律を定め」とありますが、これは地方自治法のことなのか、わかりません。

大事なものは、実はそこからなのですが、「(1) 自治事務」と書いてありまして、「①法律に定めのない自治事務」「②法律に定めのある自治事務」とありますが、法律に定めのある事務を全部見てください。「個別の法律により法的権限を付与する」

「個別の法律により事務の管理執行の基本的な仕組みを定める」とあり、法定受託事務も「個別の法律により法的権限を付与する」、「個別の法律により事務の管理執行の基本的な仕組みを定める」となっています。

個別の法律が立法主体で、議会主体で受権してくるならいいのですが、あるいは法定受託事務にするという選別をしてほしいのです。これまでのような省庁体制のもとでは結局、縦割行政がそのまま存置した上で、これまでどおり中央省庁が政府提案立法という形で、個別の法律でもって権限をゆだねたり、ゆだねなかったりする状況が今後続くという、あまり目新しさはないのではないのか。

もちろんガイドラインは設定していますが、法定受託事務についても「なるべく限定すべきだ」ということは書いてありますけれども、これは力関係のもので、行政法の責任ではありません。これは政治学や行政学の分野の問題になってしまいます。

このように行政法的には新しい事務の区分論、3区分論ということで、それぞれについての事後統制あるいは事前の立法的な関与が書いてありますけれども、間違っただけではありませんけれども、結局これからの力関係によってその内容はこれまでと変わらないものになる可能性もあるし、少しこれまでと変わってくる可能性もあるということが言えると思います。

③ 国と地方の関係調整ルールに新しさ
そうした中でも幾つか新しいことは言っています。「Ⅴ 国・地方公共団体間の関係調整ルールの創設」の中の「基本的な考

え方」ですが、「新たに、国と地方公共団体の関係調整ルールを一般法で定める」と書いてありまして、行政手続法に準じて国と自治体間の関係調整ルール、手続的なルールを定めるといった場合、例えば、基準設定とか個別的な助言・勧告する場合に、行政手続法に則ったような公正・透明な手続ルールが仕組まれる可能性がある。これが新しい点です。

次に、Vの3で「条例が法令に違反すると認められる場合に、条例の無効確認のような争訟手段等を一般法で定めることを検討する」と書かれています。私はこれは反対です。

というのは、何かの新しい条例ができた場合、国の側がその条例は違憲だ、違法だという訴訟を起こせる仕組みです。しかし、例えば、条例で姦通罪のようなものを設けるといふ条例をつくったならば、一見して違法ですから争っていけるでしょう。しかし、自治事務について、例えば、水源保全条例などの条例をつくった場合、その条例が適法かどうかは地域的な立法事実によく依存するのです。つまり法令違憲的な審査ではなくて、法令自体をチェックして違法だとするのではなくて、適用違憲的な審査が行われるのです。

自治体の条例が適法か違法かは、地域的な立法事実によく依存し、適用段階でどう適用が行われるか、運用が行われるかで適法・違法性が判断されるわけですから、それを条例の段階で、適用以前のこういう条例ができたというだけで、いきなり国が裁判所に訴訟を起こすような仕組みをつくられますと、自治体が萎縮してしまいます。これはマイナスの提言をしているの

ではないのかという印象があります。

Vの4では、「国の関与のあり方や条例の無効確認に関する国と地方公共団体との間の紛争について、客観的中立的な判断のできる「第三者機関の仕組み」を一般法で定めることについて検討する」とされています。なぜ司法裁判所ではないのか。現在、司法裁判所みずからも、あるいは、はた目から見ても司法裁判所が地方分権の受け皿になるような役割が期待できないニュアンスが感じられるわけです。そこで裁判所ではなくて第三者機関に国と自治体間の紛争はゆだねようという発想があるわけです。これは司法の貧困を追認しているような内容となっており、さらに「第三者機関」をどういうところに想定するかも国と自治体の関係が随分変わってくると思います。

憲法論的な地方分権論を盛り込んでいない部分、今回の中間報告や地方分権推進委員会の役割は、地方分権推進委員会というよりも地方制度調査会的な答申に終わっているということです。そして、行政法学の分野から言えば、模範答案を書いてありますが、これからが折衝というか、修羅場というか、それが行政学的分権や財政学的な分権になったときの問題になってくるということになります。

上林 ありがとうございます。自治労としてどう評価するのか、どう見るのかということも含めてお話をいただきたいと思っています。

分権により自治体の自主的判断をどう高めるか

自治労神奈川県本部副委員長 田沢 英雄

副委員長の田沢です。県本部で自治研とか政策局を担当しておりまして、そういう立場から今日はパネラーになったわけですが、自治労としてはこの地方分権を積極的に推進していく立場でこの間、取り組んできました。そういう点で3月に出された中間報告を自治体職員として、また自治労の各組合としてどう見ていったらいいのだろうか1点。それから、地方分権を進めるに当たって私たち職員や自治体労働組合としてどのように進めていくのかという問題が2点目にあると思います。

3点目は、この間の若干の総括にかかわるわけですが、保健や福祉や医療の問題については、既に1989年の老人福祉関連8法の改正によって、私たちが住んでいる基礎自治体でやっていくのが一番いいんだということになっていまして、老人保健福祉計画も各自治体で進んでいます。

そういう中で自治労としては、昨年から地域福祉春闘を提起しましたし、一昨年の大会では「分権型福祉社会の創造」ということを私どもの進む方向として提起して、この間、取り組んできました。こういう点の中における弱さをどう克服していくのかという問題もあるのではないかと思います。

- ① 機関委任事務廃止を高く評価
ところで「機関委任事務の廃止を決断す

べきだ」という中間報告については、本当に推進委員会の英断については全面的に支持していきたいと考えています。機関委任事務が私たちの毎日仕事をやってる職場でどういう問題があるのかという点については、たくさんあると思います。私自身はあまり仕事をせずに組合運動ばかりやってきたので(笑)、そういう意味では職場の中で具体的に機関委任事務がどう弊害が出ているのかは指摘できませんけれども、1つには、通達等々によって私たちの仕事が厳しく規制されています。新しい事態が起きると、その問題について国の見解を求めていくことで仕事の処理をしているという問題もあると思います。

2点目には生活保護がそうですが、全国的な、画一的な生活保護の措置費の基準、それに伴ってまた厳しい監査等の中で非常に非人間的なことが、例えば、本来ならば「生活保護者が自立していくためにどう支援していくのか」というのが法律の趣旨ですけれども、そのために本人がいろいろな手に職をつけて収入を得ると、これを生活保護費からカットする等々の問題もあります。これについては新聞にも報道されていますし、これでは法の趣旨に反するというとも言えると思います。

それから、いろんな許認可の関係では、特にまちづくりの関係の問題では、本当に中央にお百度を踏まなければだめだという

問題と、時間がかかる問題と、設計図をつくるのに技術屋さんが事務屋のような仕事をやってるといふ実態がある。そういうことです。ですから、機関委任事務を廃止するという中間報告については積極的に支持していく必要があるし、していかなきゃならないし、これからもそういう立場で、中間報告ですから勧告に向けて推進委員や専門委員の方のご努力と、私たちが下から運動をつくっていくことが必要ではないかと思っています。

機関委任事務の廃止によって国と自治体が対等の関係になって、いわゆる「地方の政府」となるわけですし、2点目の問題としては、法令に明文の根拠を持たない通達による国の関与を廃止する。そして法律的に中で解決していく。

事例はちょっと違いますけれども、川崎市の職員採用にあたって国籍条項の撤廃の問題では、川崎市と自治省との非常に厳しいやり取りがあるわけです。法律では個人の就職という権利にかかわる問題については、地方公務員は国籍を持たなければならないという規定はないのです。ところが自治省は「当然の法理」ということで自治体に対する圧力をかけていることは、少なくとも機関委任事務が廃止されて、国と地方の関係が明文の法律によって整理されると、こういうことも解決できると思っています。

3点目は、地方自治体の自主責任が飛躍的に拡大する。それは実際業務に携わっている私たち自身もそうですし、また首長も議会もそうだと思います。権限が委譲されれば、当然その地域の自主的判断が求められることですから、判断への参加に向かって地域の民主主義が強化される条件がこの

分権推進によって生まれてくる。問題はそれをどう進め、どう具体化するか。これは住民や私たち自治体職員が、また自治労なり、労働組合の運動が、どう自治体が本当に自主的に判断ができるような体制にしていけるか、それが住民の福祉に役立つものにできるかどうか問われているのではないかと、こう思っています。

その場合に、自治体の職員の1つひとつの仕事における自主的判断をどう高めていくか。いろんな業務について、機関委任事務の場合には通達なり、行政実例なり、各自治体からの問い合わせに対する国の解釈なり、こういうものを引っ張り出しながら仕事をやってきた。それがなくなって自主的判断をするわけですから、どういう基準で判断するのかという点があると思います。その場合に、個人で判断するのはできないだろう。当該職場で十分に実態に沿った議論をしながら、討議をしながら、自主的判断ができる体制をつくっていく、このことが必要だと思います。また当然管理職とのやり合いも必要なのではないか。労働組合としては職場が自治体の仕事を自主的判断ができるように、どう啓発し、どう運動をつくって、下げていくのかということが課題ではないのかと思っています。そういう意味では、この神奈川自治研等の活動が必要だと思います。

② 自治体の自主的判断ができる 体制づくりを

この前、これは事例が違いますが、3月2日に「いのくら（県民のいのちとくらしを守る共同行動委員会）」の集会があったのです。そこに沖縄県知事広報室

の粟国さんという室長を呼びまして、沖縄の基地縮小・撤去に対する沖縄県の考え方、沖縄県知事広報室の仕事の中身を話してもらいました。当然それは2015年に向けて基地縮小・撤去をさせて、どういう沖縄のプランをつくっていくのかを具体的に絵にかいて、それをもとに運動している。そこには沖縄県民の基地撤去という問題に対する大きな点で一致しながら自治体の職員が仕事をしている。非常にすばらしいなと思いました。

そのことは、同じように5月3日に憲法問題の集会があったのですが、読谷村の方が来て講演しました。読谷には補助飛行場がある。当然読谷村職員は村長の命令でこの間ずっと基地縮小・撤去の第一線に立って闘ってきた。それが自治体職員の仕事だ。それと同時に、読谷村の補助飛行場に今では野球場のグラウンドもありますし、今度は読谷村の村役場をつくろうと進めている。そういう仕事をしている。自主的な沖縄の基地、読谷飛行場の返還運動、機能させないことを含めた運動をしている。こういう地域の住民の福祉や医療や目的にかなったような運動をどう自主的につくっていくのかということが私たちとしての課題ではないのかと思っています。

2点目の問題としては、首長とか議会の判断が問われますし、そのことは地域の政治状況がどうなのか、これによって私たちが求めている福祉等々の問題が実現できるかどうかにかかっているんじゃないのかなと思います。

これはいい例ではないんですけども、今県本部としては寒川の保育園直営化闘争をやっています。昨年11月下旬から12月は

じめに町民に協力をいただいて約2万名の署名を集めました。

寒川町の人口が4万7,000名で寒川町民の署名は1万3,000を超えています。ということは25%強です。これでも町の議会は労働組合が、自治労が後ろ盾になってやってくるような運動については一切だめだ、自分たちで判断するんだ、こういうことになっています。

機関委任事務が廃止されて、各自治体における自主的な判断によって行政施策が決まってくるとなると、これから私たちとしてはもっともっと地域の政治状況を変える運動を、住民運動等々を先頭に立ってやっていかなければなりません。逆のことですけれども、国の法律がないから、規制がないからこれでいいということもあり得ると思っています。こういう点が課題として言えると思っています。

それから必置規制についても、縮小・撤廃していく、こういう中身になっていますけれども、保健所の所長さんが医師でなきゃならないということについては、確かに廃止していいと思っています。必置規制の問題には、例えば、保育園の例で言うと、ゼロ歳児は3対1と決まってるわけですね。そうならないとすればそこに到達する運動をこれまで私たちはやってきた。しかし、それでも現在の中では1歳児についても3対1にはならない。3歳児についても今の20対1ではだめだ。こういうことが保母さんの意見であがっています。これをどうしていくのかという点があります。

「いのくら」運動をやっていますと、法的には非常にすばらしい文言で、あるべき姿が書かれていますけれども、現実の福

社の場合で言うと非常に厳しいことで、現実と法律がうたっている姿とはものすごくギャップがある。それをどう埋めていくのかということが問われていますし、必置規制についてナショナルミニマムを引き上げるという観点からどうするのかと思っているところ です。

あと財源問題等がありますが、時間も来ましたので私の方からの「中間報告」を見て、これから自治労として、県本部としてもどういう運動をしていかなければならないのかと考えていることの一端を問題提起させていただいて、これからの運動課題として一緒に議論したいと思っています。

上林 今、3人のパネリストの方から、特に「中間報告」について、それまで至る経過の問題とか評価の問題を中心にお話をいただきました。先ほど神野先生から財源のお話をいただいておりますが、時間を制限いたしましたので、足りないところがあったかもしれません。3人のお話を聞いて、実際の委員会審議、特に専門委員会では先生の場合は「くらしづくり部会」と中間報告のまとめにあたって「親委員会」にもご出席なさって、一緒に共同討議をなさっていると聞いておりますので、その辺の経過も含めてコメントいただけるとありがたいと思っています。よろしくお祈いします。

着実な分権化の流れ 中央政府では国民生活を守れない

東京大学経済学部教授 神野 直彦

3人の先生方のご意見を、興味深く、教えられるところも多く拝聴させていただきました。中間報告作成に携わった立場から言いますと、お叱りや励ましをいただき、これから委員会での審議その他に反映させていきたいと考えています。

私の方から少しつけ加えさせていただければ、村上先生のご指摘は、私などは法律は専門外でしたので大変興味深く、示唆に富むコメントをいただきまして感謝いたしております。

私は、「中間報告」が出てから、一人ひとりの国民がどう考えているのか知りたかったので、草の根の集会に出て、いろいろな意見を聞いて、自分なりに中間報告を振り返ってみました。中間報告は村上先生の

ご指摘が別の意味で行政法学者ないしは一部の学者グループの言葉にもありますが、国民一人ひとりの生活に、分権をやったらどう変わるのかがまだきちっと提示し切れていない、というのが内部で携わった者の反省です。

先ほど地方分権の意義を説明しましたが、この中間報告に則って、あるいは最終的な報告までいってどういう生活の変化が見えてくるのか、きちんと説明し切れていない、という点が反省点です。分権ができれば、安心して老いることも、女性が本当に平等を獲得することも、私たちが安心して働くこともできない社会になってしまう、ということの説明できていなかったのが私の最大の反省点です。

私も任命されたのが10月で、それから毎週2、3回委員会をやらされて、財政面ではかかわっておりましたけれども、そのほかの面では全くの素人でしたし、大急ぎでつくった案ですので、多分欠陥だらけのものだろうと思います。ただ、感じることは「国民が冷めている」という言葉をいろんなところで聞くのですが、確かにセンセーショナルな意味での盛り上がりはないんですけれども、私のように昔から地方分権を考えてきた者から見ると、ここ2、3年の着実な手ごたえがあり、人々の心の中に確実に根付いていると実感していました。これ以上は踏み込めないかもしれないけれども、後戻りすることはない、という線は出せるという気がしております。

もう一度地方分権の必要性になると思いますが、この分権委員会が失敗しようとも確実に地方分権をしなければだめになる動きがあって、センセーショナルな国民の運動がなくても進んでいく、ということをごさんに訴えておきたいと思えます。はっきり言ってしまえば、もうこれからは人々の生活を国民国家ないしは中央政府は守ってくれない、守れない。高齢化と国際化が進んできますので、もう中央政府は国民生活を守れないのだとはっきり認識しておく必要があると思えます。

田沢副委員長から話がありました福祉関連8法改正の例ですが、第1回目の財源検討グループの委員会でも問題になったのです。福祉8法のときに、福祉の権限を地方分権することになったのですが、本当に地方分権しなければだめだということになったのではなくて、国が面倒を見切れないから放り出した。つまり財源面で改善を打ち

出せないわけですから、補助金をカットすることがまず先にあって、補助金をカットするのに機関委任事務のままでおいてよいのかという話になり、それではしょうがないので団体委任事務化した、というのです。私の理解とはむしろ逆だったのです。

中央政府は、繰り返すようですが、もう再分配する能力がない。累進税率や法人課税がかけられないわけで、人々の生活を守っていただくだけの能力がないので、どこまで守るか、守らないかは地方政府にかかってくる、ということなのです。

地方政府が福祉8法を受けて真剣に地方分権を考えはじめたのは、仕事だけは増えて、住民に対しては約束させられている。計画をつくりこれだけのことはやると約束しなければならない。しかし、いざ実際には全く財源の裏付けがないので困る、ということになっているのではないかと。私が言いたいことは、もう待たなしで仕組みをつくらなければならない事態が確実に進行していて、どんなことをしてもそういう方向に動いていて、それに対処するような手立てをつくらざるを得ないのだ、それが分権推進をここまで進めてきたのではないかと感じます。

パネリストの討論

上林 ありがとうございます。実際に審議に携わっておられた立場からのご発言は非常に重いものがあったと思います。3人のお話を通じ、今の神野先生のお話の中からも感じられるわけですが、では、地方自治体の側はどういう反応なのか、どういう対応をしたのかということがやはり問題であろうと思っております。宮崎さんには時間がなくて細かい話をさせていただけなかったので、この審議を通じて地方自治体はかなり先制パンチを浴びせたとは理解しているのですが、その辺の関係と現状の審議はどこまでいっているのかを補足していただきたいと思います。

それから、村上先生には、機関委任事務の廃止で現状と少しも変わらないというニュアンスがありましたが、実際にはかなり大きな違いが論理的にはあるのではないかと思います。その補足をいただきたいと思います。

それから田沢さんには、自治体労働者は今までどうしてきたのか、これからどうすべきか、それについて時間がなかったものですから省かれたと思いますが、補足していただきたいと思います。

機関委任事務廃止の決断と立法統制
司法統制の重視がポイント

宮崎 伸光 自治体がどんな反応をした

のか、あるいは先制パンチをどう繰り出したのかというお尋ねですけれども、それも含めて、ぜひとも触れておきたいことがありますので申し上げます。

「中間報告」は予想外に分厚いものが出たのですけれども、簡単に言えば、そこに書かれている重要なことは2つしかないのではないかと考えています。1つは、「この際、機関委任事務制度そのものを廃止する決断をすべきである」という表現があるのです。これが1つです。

もう1つは、国と自治体間の関係を不透明な行政統制をできるだけ廃して、先ほど村上先生からお話がありましたけれども、事前の立法統制と事後の司法統制を重視していくという関係について、これは行政法的な発想で書かれていると思いますが、この2点が重要だと思うのです。

それ以前に、複雑に絡んでいる現在の機関委任事務体制とも言われる中央集権的な仕組み、システムを変えるに当たっての基本的な判断が、私は地方分権推進委員会に3つあったと思うのです。

1つは、お金の話は後回しにするということ、これは大変大きな判断だったと思うのです。必ずしも事務の統制だけではなくて補助金要綱などでの統制が現実には厳しいわけですから、自治体からもなんとかしてほしいという要望はいっぱいこれまでもありました。今もあると思いますが、そこはとりあえず「後に回す」という判断があ

ったと思います。

もう1つは、市町村と都道府県との関係は後回しにしよう、という判断もあったと思うのです。あくまで国と自治体（地方）との関係でとらえることが1つの判断だったと思います。

さらに、個別の事務事業に分け入ってきますと、「もぐらたたき」の理屈で各省庁にやられてしまいますので、「木を見て森を見ず」にならないように、全体として森を眺めて、その森をどう利用するのかという観点で眺めていこう、制度を再検討しようという大局的な見方をする、この3つがあったと思います。

中間報告に対していろんな批判をされる方があります。しかし、その批判も私が見る限り、この3つの前提を無視した批判が多いのです。お金のことについて、何も書かれてないとか、今までの分権の論議は市町村重視のはずなのに、市町村と都道府県との関係について何も書いてないというのです。この3つの判断があった上での中間報告だったと思いますので、これらの批判は、私は全然当たっていないと思います。

各省庁からは共同事務論という形の反論がありましたが、実際には許認可の権限を持っているところは1つしかないわけです。自治体が実際に事務を執行してるとなれば共同なものもないわけです。本当に事務の執行について自治体と国が共同でやっているものがあるかという、実はほとんどないですね。例示することがほとんどできない。共同事務論は非常に無理があって、破綻していると思っています。

個別の事務事業について共同事務論がいかにむなしいかということを経方6団体は

1つ1つつぶして反論しております。そういう非常に細かい作業を地方6団体、特にその中でも中心は知事会・市長会・町村長会の3団体ですけれども、ここで細かい作業をしています。

私はきのう鳥根に行って、今日は鳥根から来たのですけれども、鳥根でも県本部が地方分権推進委員会の中間報告についての勉強会をやったのです。鳥根のようにほとんどが財政的に自立が不可能な自治体ばかりのところ、県もそうですが、そこについての視点が中間報告では欠けているという議論が若干出ました。それも先ほど申し上げました3つの前提を考えて、次の、2段ロケットあるいは3段ロケットでの議論でそのところが議論になるのだろうと思っています。

機関委任事務と補助金、職務命令に
からみ法定委任事務の性格を明確に

村上 順 機関委任事務ですけれども、これまでの機関委任事務の問題点は3つあったと思います。それは補助金の問題が絡んでいたことです。そのことから政策的な誘導その他、こと細かに規制が加えられるということが挙げられていたわけです。例えば、都市計画権限の場合も建設大臣や都道府県知事の同意が必要である。この権限がないことがまず1つ目の問題です。同時に事務を執行する場合の補助金を受給するための手続き、あるいは内容的な立ち入りで自主性が損なわれてきた問題、つまり補助金のもつ問題が2つ目で、機関委任事務だから権限が自治体がないということす

ね。

3つ目は、職務執行命令訴訟、これは事務処理を怠った場合には、従来ですと首長が罷免されたわけです。最後まで抵抗していますと内閣総理大臣が、都道府県知事、あるいは市町村長の首が切れるという状況だったのです。ところが、職務執行命令訴訟は、1991年に地方自治法が改正されて、首長を罷免することができなくなったのです。この点で職務執行命令訴訟は怖くなくなったと言えます。今回のように、沖縄県が国から起こしてきた職務執行命令訴訟に対して堂々と受けて立つ、そして言い分を開陳するというので、むしろいい場にもなったわけです。

職務執行命令訴訟で一番問題になっているのは、権限がないことです。それから財源の問題、これは次の法定受託事務になった場合はどうなるかという問題があると思います。

さて、法定受託事務になったということですが、今のは従来の機関委任事務訴訟とあまり変わらないような感じがします。1つの問題は、法定受託事務になんの事務を盛り込むのかが問題になります。法定受託事務を非常に限定されたものにすべきだと言っています。パスポートの発給とか、外国人登録などに限定すべきだと言っています。これなどは直轄事務で国がやればよいと思っています。法定受託事務の例は、たいしたことはないのです。別に法定受託事務にしないで国がやればよいというのが1つ。

2つ目は、法定受託事務というのなら契約制を前面に押し出すべきです。法文で、その事務が国の事務であることをはっきり

させた上で、これこれの事務は委託することができるような規定にする。委託してもしなくてもいいという規定にする。委託する場合は、契約ですから相手方のいることで、無理やり受託されたのではこれまでと同じようになりますので、受託するかどうか、地方6団体などが窓口になって、財源はどうするか事務処理費用はどうするか、あるいは事務処理の場合の条件を詰める。契約の形で事務処理の条件をつける。契約制を前面に出した場合に委託、受託関係についてどれだけ平等性を確保できるか、これがポイントになると思います。

3つ目は、職務執行命令訴訟にかかわって法定受託事務について委託したけれども、委託先、つまり自治体側が思ったとおりの事務処理をやってくれない場合の争訟をどうするのか。これについて中間報告では、職務執行命令訴訟の可能性も出していますし、裁判抜き代行制の仕組みも考えているようです。それはまだはっきりしませんが、当事者間で紛争があった場合は、できれば裁判抜き代行にしないで、職務執行命令訴訟の形にしていっていい方がよい。91年法改正で定着したようなものが望ましいと思っています。ちょっと専門的になったかもしれませんが。

自治労・自治研活動の柱に 分権型福祉社会の創造を

田沢英雄 地方分権について自治労としてこれまでどうしてきたのか、これからどうしていくのかという課題ですが、自治労が結成され、すぐ自治研活動を進めて今日

まできています。「地方自治を住民の手に」ということで、この間ずっと運動してきましたし、分権型福祉社会の創造という点を方針として決めて地域春闘をやっているという提起をしています。分権についても県本部でも自治研・分権推進委員会をつくりながら、この分権問題について県本部的に運動ができるように取り組んでいます。

ただ、今問題になっている機関委任事務がどれだけあり、どんな問題があるのかという点について、調査・研究しながら問題点を洗い出そうという提起をしているのですけれども、それが具体的にできないという弱さがあります。

しかし、これからの問題ですけれども、機関委任事務の廃止が大きな柱ですし、これによって国と地方との関係がはっきり対等になってくるという点でありますので、この機関委任事務等の問題について廃止させる方向で問題点を洗い出していく取り組みなどを組織内でずっとやっていく必要があるのではないかと。

制度変更に伴う財源の問題、地方に対する税財源の移管問題については、もっと運動的にやっていく必要がある。さらに、保健や福祉や医療等々の問題では、今よりもヘルパー等を含めて中身を高めていかなければ高齢者福祉が実現できない、こういう点からいって、地方の財政をもっともっと強化しなければならないという点があると思います。そういう取り組みをしていきたいなと思います。

ただ問題は、外に向かってどういう運動をつくっていくのか、これから相談しながら、議論をしながら、していかないと、有効的な考え方が出せるようになっていない

のが実情だと思います。

上林 ありがとうございます。3人の意見、補足のコメントをいただきました。

それでは、神野先生から、先ほどの提起で少し時間が足りなかった部分がありましたので、補足していただきたいと思います。

法定受託事務は全額国庫負担
機関委任事務の代替に歯止めを

神野直彦 機関委任事務と新しい法定受託事務という概念についての区別は、法律学者ではありませんのでできませんが、それについては今、村上先生から説明があったとおりでと思うのです。

1点だけ補足しておきたい点は、資料5の図（P14）に、事務区分と財源をリンクしてありまして、法定受託事務に対してはこの財源は法定受託金でいくというプランになっています。私が「親委員会」でこれを提案いたしました、残念ながら私の案はとりあえず採用されなかったわけです。これについて、西尾委員から発言がありまして、このプランは採用しないけれども、この精神は委員会として受け継いでいく。少なくとも法定受託事務については、法定受託金の考え方だということは共同のコンセンサスとして持っていこうという発言がありました。

今後の税財源部会の考え方としてどういう方向に進めていくのかを今考えているところであり、なんとも言えません。しかし、委員会レベルでの想定として法定受託金は、100%国が支出する、全額国庫負担だとい

うことをかませております。したがって、これまでのように機関委任事務を個々の法定受託事務に持ってこようとするれば、中央政府は財源を全部負担しなければいけない、という歯止めをかけています。これは完全にそうなるかどうかはわかりませんが、中間報告の読み方として一応コンセンサスになっています。

したがって、各省庁は今まで機関委任事務であったものを法定受託事務に持ってきたいけれども、持っていけない。持っていくのなら全額国庫負担しなければならないということで持ってこれません。少なくともこれまで国政選挙や国勢調査など委託金が出ていた事務がありますが、これは費用のほぼ全額出ているわけですが、その事務しか持ってこれないことになっています。

現在、私のところに各省庁からは、これをどうにかしろ、こんなことなんでやるんだ、ということが出てきています。法定受託事務は考え方として機関委任事務に近いのかもしれませんが、実質的には財源その他で歯止めをかけますから、法律よりもすべてのことは金かけずで、歯止めをかけていくつもりです。

上林 いまのお話でもう少し補足させていただきます。例えば、国道の管理については、延長距離で見ると国が直接管理しているのは5分の2程度だと思います。残りの5分の3は都道府県並びに政令指定都市が管理しています。これを国道だから国が全部管理するということになるとうなるかという話です。神野先生のお話からすれば、国道として国が持つとなると、費用は全額国で持ってください、国道は国に返上してもいいですよ、という話が一部では出

ております。

また、ある委員のところに、環境庁から「国立公園をなんとかしてください」といつてきた。国立公園ですから今は機関委任事務でほとんどが都道府県が管理しているわけです。それを機関委任事務のままにしてくださいと言ってきた。では全額、費用を国がお持ちになればどうですかという話をしたら、それで引っ込んでしまったという話もあるわけです。本当はお金の話が出ないと迫力がないのです。

とりあえず、事務区分をまずすっきりさせて、その後で財源問題を詰めていくのが一番いい、というのが分権推進委員会の7人の親委員会並びに各部長さんたちの基本的な戦略だと私は受けとめています。

私の補足はもう1つありますが、皆さんに配りました「レッツ地方分権」の冊子です。地方6団体では、特に知事会、市長会、町村長会で「地方分権を必要とする事例集」を、地方分権推進委員会で提言しましたが、これを私の方でまとめたら300ページぐらいの厚い本になってしまいました。これをわかりやすく解説したのが、「レッツ地方分権」のイラストでありまして、非常にわかりやすいものなので、この事例は、地方側の論理と受け取っていただいてよろしいかと思います。非常にわかりやすい内容です。

それと、横浜市は「はじまる、ひろがる、地方分権」というパンフレットを約15万部印刷したそうです。各自治会・町内会の各班別に1冊ずつぐらい配布し、地方分権についての横浜市の見解をまとめて出しています。そんな形で自治体が地方分権にむけて努力していることは事実であります。

最後に、それぞれの方にまとめていただきますが、今後どうなるのか、どうあるべきかみたいな話を村上先生、宮崎さん、田沢さんの順番でお話しいただいて、総まとめとして神野先生にお話をいただければと思います。

すすむフランスの地方分権、
国と地方との権限分散と分権

村上 実は地方分権はフランスでは1982年から始まっています。どういうものかと言いますと、フランスはEUの中で政治的盟主たらんとして国家目標を掲げているわけです。その結果、なるべくフットワークを軽くしたいということで内政は自治体に任せる、こういった上からの地方分権を進めているわけです。こういった分権の構成になっているかという、地方分散と地方分権、地方行政の二元主義になっているのです。

国が地方行政を行う場合は地方庁を置く。地方庁には地方庁の長官がなる。もう一方は自治体で、州・府県・市町村の3層構造になっています。これは地方分権の方ですが、1982年から州・県が国の出先機関とは別の地方自治体になり、州では州会の議長が執行権をにぎり、県では県議会の議長が自治体の首長になりました。あと市町村（コミューン）も同じになっているのですけれども、それぞれの段階ごとに双頭の鷲みたいに、地方庁と、州と県と市町村、二元的にすっきり分かれているわけです。

機関委任事務はないわけではないのですが、盲腸的な存在でして、あまり目立たな

い。中心になっているのは完全に国の直轄事務で、これは国の出先機関の地方庁がやる。自治体行政は州と府県と市町村とがやる。自治体間で権限を分けまして、州は地域経済や地域開発・雇用政策をやる。府県は社会福祉などの権限を持つ。市町村は都市計画、まちづくりの権限を持つ、こうなっているわけです。

地方庁は国の出先機関を束ねた存在で、そのトップになるのは大統領から任命された長官ですけれども、長官は国の地方行政を一元的に処理すると同時に、一方で自治体の監視役を行う。違法な行政を自治体が行っている場合は、行政裁判所というところに訴訟を起こして、行政裁判所が自治体の行政が適法に行われているかどうかをコントロールする。財政の方も、地方庁に地方会計検査部というのをつくり、会計検査院という裁判機関があるのですけれども、この地方会計検査院（財政裁判所）に訴訟を起こして、自治体の違法な財務行政については地方会計検査部が裁判という形でチェックする形になっているのです。

財源の問題では、1980年代半ばの85年ごろですけれども、補助金の一括補助金化、総合補助金化、それから起債も自由にしていいとか、交付税も都市連帯的な仕組みに改めたそうです（私は財政学は詳しくないのですが）。

ここまでが団体自治ですが、もう1つは住民自治的な仕組みもつくっており、90年代に入ってから、住民投票制を取り入れました。それから、地方議会にはサラリーマンが代表する場がない。サラリーマンをやりながら市議員とか県議員になった場合は、公職休職制度を置きまして、サラリ

ーマンをやりながら市議員もやれる。市議員で落選したならば、また市議員の職がないときはサラリーマンをやる。元の職場に戻る仕組みをつくっています。

それからパリ、マルセーユ、リヨンなど大都市に特別区制を敷いて、大都市についても自治体の権限を持たせるようにしています。日本のように小さいものを大きくするばかりではなくて、大きいものを小さくする工夫もしている。州とか県、市町村、区、特別区ですね。それから、区の中にも住民による区政参加委員制度をつくっており、どんどん自治の核を大きいものを小さく、自治の核を最後の最後まで確保しようという仕組みをつくっています。

これは、いずれにしても上からの地方分権なのですけれども、フランスではこう言われています。「ブザベディ・デ・ソントラリザシオン（あんた、地方分権と言ったじゃないか）」と言われるのです。上からの地方分権であれなんであれ地方分権を掲げた以上、これがフランスの、21世紀に向けての大きな柱立てになっているわけです。

州は国に対して、「あんた地方分権と言ったじゃないか」権限をもっとよこせとか、県は州に対して、市町村は県や国に対して、「ブザベディ・デ・ソントラリザシオン」そうっていないじゃないか。住民はまた自治体に対して、「あんた地方分権と言ったじゃないか」もっと住民自治的な制度を仕組むべきじゃないか。住民参加を拡大すべきだという印象基準になってるのです。

これは日本も同じだと思います。先ほど神野先生がおっしゃいましたが、もう後戻りできない。ことあるごとに、これからは都道府県は国に対して、市町村は県に対し

て、住民は市町村や県に対して、あるいは国に対しても、「地方分権に照らしておかしいじゃないか」と言われるのだと思います。

国と自治体との調整ルールの確立、各地から分権推進の発信を

宮崎 私は、この中間報告について、全面的によくぞここまでできたものだ、頑張れ頑張れと応援の声を惜しむものではありません。しかし、2点だけ気になることがあります。

1点は、国と自治体の調整ルールをあいまいなものから公平・透明なものにかえよう。行政手続法の精神にも合致するような方向性が打ち出されているのは結構なのですが、ただし、国の重大な利益に影響を及ぼす場合等について例外も考えようということが少し触れられています。

この書きぶりで「国の重大な利益に影響を及ぼす場合」というのが具体的に何を指しているのか、非常に気になるところです。

もっと気になっているのは、規制緩和との関係です。具体的には、個別の法律の名前は1つも中間報告の中には出ていないのですけれども、明らかに大店法（大規模小売店法）を意識していると思われる書き方をしているところがあります。国が大店法を規制緩和との関係で廃止した場合に、47都道府県が大店法と同じ内容の条例をつくってしまったら、廃止した意味がなくなってしまうわけです。国が規制緩和する形で法律を廃止した場合に、それと同じ内容の条例は自治体がつくれないとする仕組みも

考えたらどうか、ということが留意事項として入ってるのです。

これまで法律の空白領域は自治体にお任せだったわけです。だから神奈川県、とくに川崎市などは外国人政策については先駆的な行政が幾つもなされてきました。これは法律の空白だったからこそできたという側面があったと思うのですけれども、法律の空白領域に自治体独自の条例を規制してしまう仕組みが考えられるのかという点が残っていますので、大変気になっているところです。

私どもの研究所で今年の4月に、ラウンドテーブルという地方分権に関して大きなシンポジウムを行ったのです。村上先生にも参加していただきました。そのとき村上先生は、この中間報告は「法化」を示したものだという見解をお話になられたのです。今日は、そのお話が出てきませんでしたので、私は「法化」だけでなく、もう1つ「政治化」も言っているのではないかと思うのです。

これまで国は、全国の画一性とか統一性を論拠にしていました。画一性や統一性は、よその自治体みんながやってるのにうちがやらないのは一体どういうことだという形で、住民から突き上げられればいいだけの話なのです。つまりよその自治体でできていることが当該自治体でできないのは、国がおせっかいを焼いて、やりなさいというのではなくて、市民から突き上げられて、住民参加、市民参加の手続きが有効に機能することを待って、はじめて十分に達成することができると思うのです。そういう意味で私は政治化の契機もこの中には図られているのではないかと。村上先生は行政法が

専門ですが、私は政治学ですので、政治の面も忘れてはいけないと思っています。

最後につけ加えたいことは、「分権市民フォーラム」をつくって、上林さんも中枢の活躍をされています。それ以外にも、自治体の職員が中心となって自治体学会ができています。この間まで神奈川県が事務局を持っていたのですが、今は埼玉県に事務局が移りました。私はその自治体学会の編集の担当もしていますが、今や日本全国で、自治体学会、あるいはそこに集まっているグループの人たちが分権のことを研究し、機運を盛り上げていこうということがあります。

また、先ほど島根の話をしました。自治労の中でも全国各地でまずは学ぶことから始めて、具体的な提起に結びつけていこうという動きがあちこちに起こっています。ぜひともそれを発信して、目に見える形にして、中身はとりあえず二の次、三の次でもいいと思うのですが、とりあえず話題になってるぞ、やってるぞというのを各地で発信していくことがこれから非常に大事になってくると思います。私自身、地方分権推進委員会の後方支援を少しでもできればいいと考えています。

上林 ありがとうございます。田沢副委員長お願いします。

田沢 私自身勉強中ですから言えないのですが、県本部としてはこの5月、6月に神奈川自治研集会をやっていきますので、そういう点では各分科会の中でも地方分権と結合した形で、それぞれの分科会の課題が議論できるように問題提起していければいいなと思っています。そして、県本部としての自治研活動をより一層強化していきたい

いと思います。

それから、神野先生から、福祉8法の関係について国が投げ出したという点がありますけれども、法律の条文や各種審議会の答申でもそれはすばらしいものが、これまでないものが書かれているわけで、これをどうしていくのかということが課題だと思っています。

来年の4月から、地域保健法が具体的に市町村に権限移譲されて実施されますし、老人保健福祉計画についても各自治体が策定してきました、来年が見直しの中間年度に当たります。こういう点について分権の議論をしながら理解を深めると同時に、具体的な課題として県本部としてより一層取り組んでいきたいと思っていますし、こういう取り組みを各単組でさらに一層強化していくことが地方分権を具体的に進めていくものだ、ということで理解し、進んでほしいと思っています。

行政の統一性、画一性から脱し、地域のことは地域で決めるシステムに

上林 それでは、きょうのオープニング集会の締めくくりに、感想を含めて神野先生からお願いします。

神野 いろいろアドバイスや、励ましをいただきましてありがとうございます。今後とも、とくに自治労関係の方々にはいろいろ教えをいただいて、私の力はあまりないのですけれども、少しでもよい日本の社会をつくるために努力していきたいと思っています。

先ほどの「国が投げ出した」というのは

言い過ぎで、投げ出したというよりも「国がもうできなくなっている」という意味でありまして、地方政府がやらざるを得ない時代に来ているということです。

中間報告を見ていくと、少なくとも私の個人的な判断では、内容について価値判断を入れてないのです。私のところにも毎日すごい手紙が来ますが、その1つに、保健所の所長の「医師資格を廃止するとはなにごとか」という手紙が多いのです。それは医師資格がなくてはだめだということを訴えているのですが、私の理解では、医師資格がなくていいとか、そうすべきだということではなく、そのことを地域ごとに決めていいと言っているだけの話で、地域住民が決めればいいことなのです。自分たちの地域住民で決めていいことと、国民全体として決めなければいけないことと分けて、これは地域ごとに決めても構わないと言ったにすぎないと思います。

繰り返すようですが、今までやっていた統一性とか画一性の行政はもうできなくなっていることを再度訴えておきたいと思うのです。例えば、くらしづくり部会の答申は最後の段階で、教育のカリキュラム、小学校で英語を教えていいかどうか、これは削られたのですが、この理由は、なぜやってはいけないかということ、教育内容は統一して、画一してないと転校生はどうするのだという問題が出てくるのですね。

ところが、皆さんの地域社会に行ってもらえばわかりますが、お子さんの中には、いくら日本の国家が頑張っても、外国の教育を受けてこられた方を受け入れなければならないわけです。その地域社会が転校生をどう受け

入れるのかは、それぞれの地域社会ごとに判断して決めなければならない時代になっている。文部省がいくら画一的な内容といっても、外国の教育を受けた方も来ますし、外国人の子女も、我々の大学の同僚でも外国の先生がいますけれども、その人たちも日本の公立学校に入れるわけですから、そういう人たちをどう地域社会が受け入れるのかは、それ自体として考えなければいけない問題になってきているのです。

特に、暮らしに関わることの判断は命に関わるのです。間違えて画一的に、統一的にやると、とんでもないことになってしまう。つまり、もしも中央政府がその判断を間違えたら画一的に被害を受けてしまう。例えば、H I V の非加熱製剤はどうか。あれをもしも各地方公共団体が、うちのはクリオです、うちのは非加熱製剤ですと勝手に決めた場合と、画一して決めたのとどちらがいいか、悪いかはわからないのです。統一した場合には全部が非加熱製剤で被害を受けてしまう。あるところはそれを認めて、あるところは認めない場合には、厚生省はそれを見ていて、こちらはだめだったので非加熱製剤はやめようとのアドバイスを情報として流せて、その方がよっぽど被害を少なくすることができます。

これから増えていく社会的な公共サービスは、人々の暮らしに関わることで、それを地方政府が行うわけですから、画一的に決める必要はなくて、むしろ地方ごとでいい、その方がいろいろな意味で被害は少なくて済むはずであると考えています。

これからも皆さん方の教えを受けて、進めてまいりたいと思いますので、いつでも遠慮なく呼んでいただいて、忌憚のない意

見をお伺いできればと思います。

上林 ありがとうございます。3人のパネリストの皆さん、それからアドバイスいただいた神野先生、本当にありがとうございます。

今までのお話は各論の話はほとんどなかったわけで、総論的なお話でありました。これからの課題は各論の話に着実に入ってまいります。個別の事務事業がこれから洗い出されていくわけですから、その洗い出しに応じて自分たちはこう考えるということをして自治体労働者としての提言をまとめられることも大きな課題になってくると思います。

自治労神奈川県本部は、地方分権と自治研が一体となって進められるように、自治研・地方分権の推進委員会を合同でつくっておりますので、その中でも積極的に参加させていただきたい。自治研神奈川集会での議論が終わった後、具体的な地方分権の取り組みについてまた協議をしたいと思います。これからはじまります自治研分科会にも積極的に参加いただき、その中での討議を進めていただくようお願いいたしまして、パネルディスカッションを終わりにしたいと思います。(拍手)

(この記録は、1996年5月15日に開かれた第32回地方自治研究神奈川集会・オープニング集会の基調講演とパネルディスカッションをまとめたものです。文責はいずれも編集者にあります。)

1996年8月25日

自治研かながわ月報第54号 (1996年8月号, 通算118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横浜銀行市庁舎出張所 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版・120～150ページ定価500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。