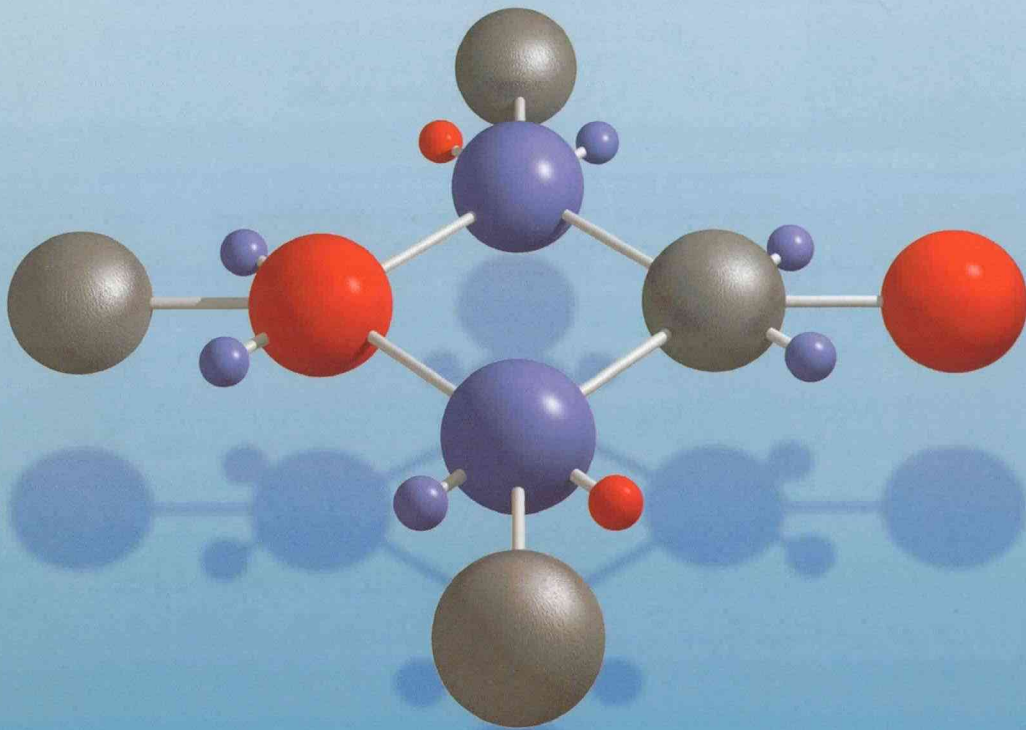


自治研報 かながわ

1997
8

No.60
(通算124号)



◆ 基調講演Ⅰ 神野直彦・Ⅱ 辻山幸宣

◆ 記録「地方分権・市長フォーラム」

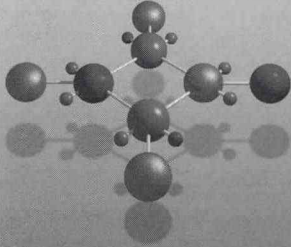
社団法人 神奈川県地方自治研究センター



自治研報 かながわ

1997
8

No.60
(通期124号)



◆記録「地方分権・市長フォーラム」
◆基調講演Ⅰ 神野直彦・Ⅱ 辻山幸宣

〒305 神奈川県地方自治研究センター



もくじ***CONTENTS

記録 「地方分権・市長フォーラム」	1
あいさつ 「地方分権・市長フォーラム」開催の趣旨	1
川崎市長 高橋 清	
開催市市長あいさつ	3
横浜市長 高秀 秀信	
基調講演Ⅰ 勧告で補助金・税財源はどうなるか	3
—地方分権推進委員会第2次勧告をめぐって— 神野 直彦 東京大学教授	
質疑討論	13
基調講演Ⅱ 勧告後の課題と今後の地方分権の行方	15
—地方自治法改正の論点— 辻山 幸宣 中央大学教授	
質疑討論	25
市長懇談	27
資料	29

記録「地方分権・市長フォーラム」

と き：1997年7月24日（水）

ところ：横浜市中区 ザ・ホテルヨコハマ

あいさつ

「地方分権・市長フォーラム」開催の趣旨

川崎市長 高橋 清

お暑いなかご参加いただいたことを厚くお礼申し上げます。呼びかけ人を代表いたしまして、一言ごあいさつを申し上げます。

地方自治法施行50周年の今年、地方分権推進委員会の第2次勧告が提出されました。個別の分野では、われわれ地方自治体の希望にそえない点もあると思いますが、地方分権推進委員会の方々には、省庁の抵抗のなか精一杯尽力をしていただけたと思っています。この経過につきましては、地方分権推進委員会専門委員であり、税財源グループの座長としてご苦勞を重ねられた神野直彦先生においでいただきましたので、差し障りのない範囲で、お話があるうと思っています。また、地方分権推進委員会の活動を在野の立場から支援なさっている辻山幸宣先生から、事務権限を焦点にしたお話があると思います。

さて、本日このような場を設けた趣旨について、少しお話をさせていただきたいと思っています。第1次および第2次の勧告が提

出されたことによって、地方分権改革も大方の整理がついたものとみられます。積み残した課題もあり、それについての勧告が今後も予定されていると聞いていますが、大筋の動向に変化はないでしょう。今後、地方分権推進委員会は、政府地方分権推進計画の策定と実施に向けての監視機関として、尽力をいただくこととなります。

翻って、地方自治体の首長といたしまして、地方分権推進のために何を行うべきか考える機会が必要であると思います。ご承知のように、今回の地方分権化の実施に伴い、地方自治体の自己決定権が拡充をします。この拡充した自己決定権をどのように生かしていくかは、地方自治体それぞれの創意工夫にかかっています。また、自己決定には、当然責任が伴います。したがって、行政における公正の確保および透明性の向上が、いっそう求められてきます。第2次勧告をみましても、情報公開の推進、行政手続きの適正化、さらに監査機能の充実強

化という項目が示されています。これらの項目にとどまらず、議会と市民に開かれた行政を心がけていきたいと考えているようです。

僭越ながら、川崎市の例を紹介させていただきますと、統合的な情報公開制度の推進としまして、昭和59年の情報公開条例の制定を皮切りに、個人情報保護条例、資産公開条例を制定し、いま会議公開条例の制定に尽力している次第です。この他にも、ますます多様化する市民の要望を実現するために、市民オンブズマン制度を導入しました。また、外国人市民の市政参加の場として、外国人市民代表協議会を設けました。

今日、日本の政治行政は、きわめて重要な分岐点に直面しています。地方分権改革が成就するか否かは、21世紀の日本の進路を規定する鍵であると認識しています。橋本内閣により、行政改革や財政構造改革の取り組みがなされていますが、地方分権改革はその不可欠の前提条件であり、官と民のあり方を問い直す出発点であると思われる。戦後50年がすぎました。成熟した市民社会にふさわしい地方自治制度が、いまこそ構築されるべきでしょう。明治維新、戦後改革に続く第三の改革である地方分権改革が、どれほどのその名に値する試練に迫れたかを考えますと、率直に言って不十分であるという評価になると思います。

しかし、今般の地方分権改革は、これが最終形であるとは思っていません。今回の地方分権改革は、国から都道府県レベルへの地方分権を中心にしたものにすぎません。第2段の改革が、必ず行われるでしょう。それは市町村を中心にしたものになるはずです。このときに備え、われわれは力

を蓄えておく必要があります。そのためのキーワードが、自治体間の協調と連携であると思います。地方分権の結果、地方自治体の個性が明確になり、自治体間競争が盛んになるでしょう。この自治体間競争が地方自治体の活力を高め、切磋琢磨することで質の高い地方自治を生み出すものと考えられます。

単独の地方自治体で実施できない施策であっても、隣接の地方自治体と連絡をとりながら実施することで可能になるかと思えます。これは隣接の地方自治体だけとはかぎらず、遠隔地の地方自治体とも可能なのです。今後、高齢化やゴミ処理などの都市問題がますます深刻になってきます。これらの共通の課題に対処するためにも、対等関係にあり自己決定権をもった地方自治体同士が協力しなければなりません。

地方分権化時代を迎え、地方分権推進委員会の第2次勧告が提出されました。これを契機にして、地方自治体が抱える多くの問題を解決するために、各地の市長の方々をお招きしました。今日お集まりいただいた趣旨は、ここに 있습니다。幸い、横浜市長のご賛同もえられ、横浜の地で開催する運びとなったわけです。本会の趣旨をご理解いただき、本日お集まりいただいた市長の方々にたいして、心から感謝申し上げます。また、多忙なおり、本会にかけつけていただきました神野・辻山両先生にも、厚くお礼を申し上げます。呼びかけ人を代表しまして、あいさつをさせていただきました。

開催市市長あいさつ

横浜市 市長 高 秀 秀 信

多くの皆さんにご参加をいただき、開催地の市長として、また呼びかけ人のひとりとして厚くお礼を申し上げます。中央における地方分権の議論では、日頃から新聞報道などで紹介されていますように、地方に受け皿としての能力があるのかが問われています。しかし、地方からみれば、地方分権によって政府間関係が実態的にどのように変わるのかが興味の対象です。この点は神野先生からお話があると思いますが、わたし個人の立場としては、今回の討論によって、地方分権の動向にたいする不透明感

を拭きたいと思っています。

いずれにしても、地方分権を推進しなければならぬ時期が到来しています。真の地方自治を確立するためにも、これは不可避であるでしょう。したがって、わたしは、本会が地方自治体のあり方を考える機会として、位置づけられれば幸いに思います。重ねまして、本会の成立に努力なされた川崎市長をはじめ、実行委員会の多くの方々にお礼を申し上げ、ごあいさつとさせていただきます。

基調講演 I

勧告で補助金・税財源はどうなるか

—地方分権推進委員会第2次勧告をめぐって—

神 野 直 彦 東京大学教授

はじめに、地方政治に直接携わっている方々のまえで、地方分権推進委員会で悪戦苦闘してきた内容をお話しできることを嬉しく思います。

この間、毎日関係省庁を駆けめぐってまして、昼食をとる暇もないくらいでした。一段落した今日、わたしが担当した補助金・税財源の報告にたいして、多くの悲観的見解が寄せられていると聞きます。委員でもいらっしゃる桑原敬一福岡市長から、

また市長会からも、市長会がかなり動揺しているというお話がありました。事務権限だけ委譲して税財源は委譲しないのではないかというのが、市長会の率直な声であったと思います。この誤解を何とか解きほぐすように依頼されたわけです。

われわれがまとめた第2次勧告は、他の審議会の勧告と異なりまして、その提出後、政府は地方分権の実施計画を立てなければならないことになっています。したがって、

第2次勧告は実効性を担保することが要請されています。その内容については、事実上各省庁から合意をとりつけることになっています。そのために、わたしたち地方分権推進委員会の考え方がすべて反映するのではなく、各省庁との合意がどこにおかれたかが示されています。この点で、皆様のご期待にそえなかったのではないかと考えています。

第2次勧告にも、もちろん光と陰の部分がありまして、光の部分から申し上げれば、諸井慶委員長が的確なリーダーシップをとられたことがあります。陰の部分は、全面的にわたしの責任です。歴史における責任というのは、自ら望んだことではなく、自ら成したことによって責任が問われるべきですから、かりに各省庁からの圧力が大きかったとしても、それに屈したのはわたしの責任です。

1. 起債許可は廃止、 合意を前提としない事前協議制に

ただ、第2次勧告にたいして、評価を客観かつ冷静にさせていただいたとしても、悲観主義的な考え方が蔓延したりすると、どうしても色眼鏡で第2次勧告を読むようになってきます。そのために、勧告内容が異なる言葉で読み替えられてしまうのではないかと危惧しています。

たとえば、第2次勧告が発表されたとき、新聞報道では、「起債許可制の廃止はほとんど意味をなしていない。事前協議制による合意が不可欠である以上、これまでの起債許可制と実質的には変わらない」と評価

をしました。とくに、ある新聞の社説では、「起債を成立させるためには中央との合意が不可欠であり、これは地方債市場における自由な起債の途を閉ざすことになる」と書かれていました。この社説の執筆者は、第2次勧告にしたがえば、起債の成立は「合意」を武器にした自治省によって実質的にコントロールされる、と認識したのでしょうか。しかし、これは事実のはき違えです。

お手元に第2次勧告の抜粋が配布されています。それをご覧になりながら、起債の事前協議制問題について、わたしの話をお聞き願いたいと思います。「第4章 国庫補助負担金の整理合理化と地方税財源の充実確保」の「V 地方税財源の充実確保」をみてください。そこに「3 地方債」という箇所がありまして、「地方債許可制度については、地方公共団体の自主性をより高める観点に立って廃止し、地方債の円滑な発行の確保、地方財源の保障、地方財政の健全性の確保等を図る観点から、地方公共団体は国又は都道府県と事前協議を行うこととする」と書かれています。この「事前協議を行うこととする」の意味は、先の社説のように、国による指導を不可欠とすることではありません。

起債の問題を国際的にみると、いずれの国においても起債の総量規制をしています。これは起債が特定期間に集中し、経済過熱を引き起こさないようにするマクロ経済的な配慮からなされたものです。第2次勧告の事前協議も、他国同様、このマクロ経済にたいする配慮からなされています。

さらに、第2次勧告では、事前協議制を導入したとはいえ、全体の方向としては

「合意」を必要としない立場を示しています。ただし、地方議会にかけられる場合は、国との合意が成立することを暗黙の前提にしています。起債にたいする議会の合意は得られたが国の合意はえられなかった場合には、「個別地方公共団体の財政運営の健全性を確保する見地から、合意の調わない地方債を発行する場合には、当該地方公共団体の議会に報告することとする」としているわけです。ここでは、報告の義務しか設定しておらず、合意は必要ないのです。

ただし、交付税で元利償還を行ったり政府資金を使ったりする場合、秩序が乱れますので、「合意が調った地方債についてのみ、元利償還金について地方財政計画や地方交付税制度を通じた財源措置が行われることになり、また、政府資金等公的資金が充当されることになる」と書いているわけです。

2. 事務は変わらず、国の関与・必置規制の廃止に重点が

これまでに多くの地方自治体で説明を行ってきましたが、悲観主義的な色眼鏡を外せないために、そのおりにでる最大の質問は、地方分権によって事務権限が国から地方に委譲されるのにたいして、その税財源はまったく考慮されていないのではないか、ということです。この質問にまみえるたびに、地方分権推進委員会の基本的考えをご理解されていないのではないかと思います。したがって、その点をご理解いただくためにも、地方分権推進委員会委員であります西尾勝先生の言葉を使って、地方分

権への取り組みには2つの方法があることをお話しさせていただきます。

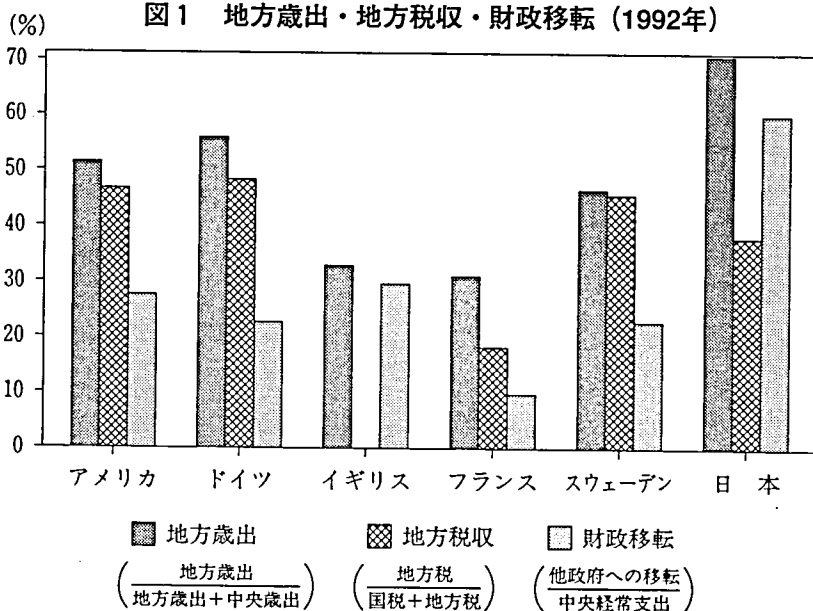
1つは、国から地方に事務権限を委譲していくという方法です。もう1つは、国が地方にたいして行っている関与を廃止・縮小して、地方に行財政に関する自己決定権を与えるという方法になります。このうち地方分権推進委員会がとる方法は、どちらかといえば後者になります。

図1をみてください（地方分権・市長フォーラム資料）。この図のうち、最も左の棒グラフが、中央の歳出にたいする地方の歳出を示しています。日本をみると、よく言及されるように、中央と地方の歳出が3対7になっています。この事実を念頭において、他国をみてみましょう。州から主権を留保しているアメリカやドイツのような連邦国家では、州と市町村を含めた歳出は、全体の50%程度になります。地方分権がすすんでいるスウェーデンでも、アメリカ・ドイツと同様な結果になっています。地方分権があまりすすんでいないフランスやイギリスでは、およそ30%ぐらいいとどまります。

このようにみると、OECD諸国のなかで、日本は最も地方歳出の割合が大きいといえます。つまり、公共サービスは、地方政府がほとんど供給していることとなります。

国の一般会計をみますと、そのうち5%が人件費にあたり、3%が物件費になっています。財政学の立場では、人件費と物件費の合計を実質的な経費と呼んでいますから、中央政府の実質的な経費は10%に満たないわけです。残りはすべて移転的な経費にあたり、特別会計や政府の特殊関係機

図1 地方歳出・地方税収・財政移転 (1992年)



資料：OECD, *National Accounts*, 1994

関に繰り入れたり、地方政府に配分しています。日本の中央政府は、自ら公共サービスの供給を行わず、関係機関や地方政府に仕事をやらせる仕組みをとっています。ですから、事務事業についてみますと、地方政府はすでに十分な事務事業を行っていると考えられます。わたしたち地方分権推進委員会では、これ以上国から地方に事務を移す必要はないと考えるわけです。言い換えれば、事務権限を委譲して地方分権を図る方法は、日本には適さないといえます。

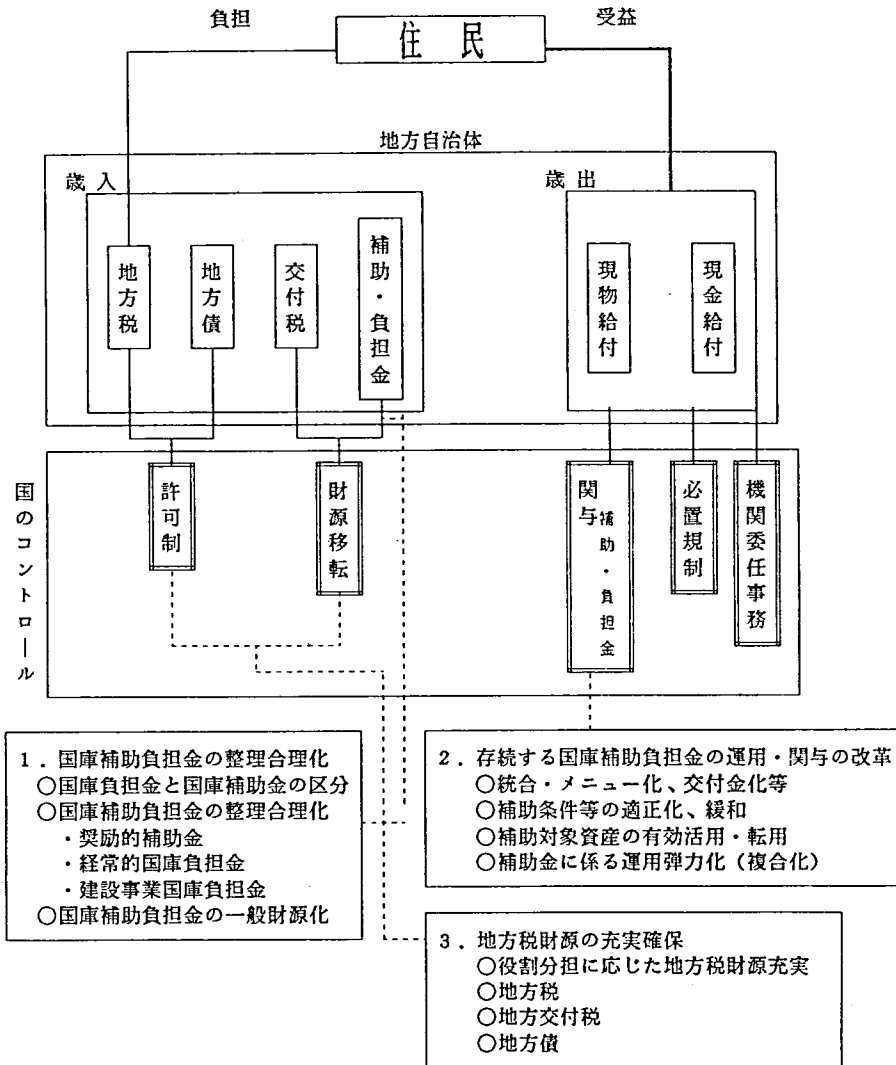
以上のように、地方自治体が様々な公共サービスを供給しているのですが、ここで問題になるのは、そのさい国の関与がきわめて大きいことです。「補助金・税財源検討グループの課題」と題された図2があります。これは地方自治体の歳入と歳出の構造を図示したものです。この歳出面において、広い意味での国の関与が加えられているのです。

国の関与のなかには、都道府県でいえば

85%、市町村では45%にあたる機関委任事務があり、サービス供給の担い手としては地方自治体であっても、その決定権は国に属しています。必置規制も、国の関与が問題になっています。補助負担金の交付条件も、国の関与のひとつです。日本では、地方自治体が公共サービスのほとんどをすでに行っているのですが、以上の関与によって地方自治体に決定権が与えられておらず、地方の実状に即した公共サービスがとられていないのです。したがって、日本で地方分権を推進する場合には、事務の配分より関与の廃止・縮小が問題視されるのです。

地方分権推進法は、地方分権をすすめるにあたり、その目的をうたっています。その目的は「国民がゆとりと豊かさを実感できる社会を創造する」ことにあります。これまでの公共サービスは、国の関与によって、いわば統一した型紙で公共サービスを行うように中央政府が命令していたわけで

図2 補助金・税財源検討グループの課題



す。それに規格が合わない場合、規格が変更されるのではなく、規格に合わせた地方自治体になることを強要したのです。このために、ゆとりと豊かさが実感できなかったのです。

このように関与を廃止・縮小することによって地方分権が拡充されるとすれば、税財源を増やすことは必要なくなります。機関委任事務が自治事務と法定受託事務に変

更されたからといって、従来地方自治体が行ってきた事務が増加するわけではありません。あくまで関与の問題なのです。

確かに、補助負担金という税財源による問題もあります。ただし、これは地方自治体が自己決定権をもってその税財源を使用できるようにすれば解決します。つまり、地方自治体が自由に使える税財源の割合を増やせばよいのです。地方分権推進委員会

の補助負担金の章は、このような考え方で成り立っていると理解していただきたく思います。税財源の分野における地方分権の意義には、第2次勧告では明瞭でないかもしれませんが、財政構造の簡素・効率化があるのです。第2次勧告を読む場合、このことを前提にしてほしいと思います。

また、国の財政状況が悪化して、多くの事務を地方に移譲することが考えられます。そのような場合には、第2次勧告では「4 その他」として、「国から地方公共団体への事務・権限の委譲が行われた場合には、地方公共団体が事務を自主的・自立的に執行できるよう、地方財政計画の策定等を通じて所要財源を明確にし、地方税・地方交付税等の必要な一般財源を確保することとする」としました。地方分権推進委員会は、関与の問題に最大の焦点をあてていますが、事務の委譲があった場合についても、このように勧告をしているわけです。事務事業が委譲されて税財源が保障されないことは、わたしたちの考えでは本来ありえません。

いま申しましたように、わたしたち地方分権推進委員会の方針は、税財源にたいする国の関与を廃止・縮小することにあります。

3. 補助・負担金の整理合理化

もう一度、「補助金・税財源検討グループの課題」と書かれた資料をご覧ください。そこに、「国庫補助負担金の整理合理化」と明記されています。これは地

方分権推進法の第5条「地方分権の推進に関する国の施策」で規定されています。しかし、補助負担金に関する関与は、いままでお話ししてきた狭い意味だけにはとどまりません。第5条で規定しきれない広い意味での関与もあります。つまり、地方自治体の事業が、補助金が支出されるものに誘導される可能性があるということです。

たとえば、1兆円の予算を有した地方自治体が、1兆5千億の事業を行いたいとします。その差額を捻出しようとしている矢先に、国から補助率50%で2兆円の事業をやらないかと誘われれば、地方自治体は本来やるべき1兆5千億の事業に着手するでしょうか。セカンド・ベストの事業を優先して、住民が望む事業を棚上げする恐れがあります。これを解決しようとするれば、補助負担金を廃止して、地方自治体が自由に使える資金を増やすしかありません。つまり、一般財源化を図ることです。

補助金と負担金の区分の明確化

他に、補助金と負担金についてとくに言及すれば、両者の区分を明確にすることが求められます。ご存じのとおり、負担金は、地方自治体が事業を行う場合、国が義務的に支出すべきものであり、補助金は、国が用途や実施過程で介入をする目的で付与されます。省庁のなかには、ある補助金にたいして、名目は補助金だが負担金的扱いになっていると説明するところもありますが、この点は法律でしっかりと区分しなければなりません。さもなければ、昨今の財政難を理由にして、補助金だから削減するともいわれかねません。

いかに負担金的性格が強くても、補助金はいくまで補助金です。新聞のなかには、補助金と負担金を区分することには意味がないと述べるものもありますが、以上のことを踏まえれば、これは軽視されるべき問題でないのが明らかです。シャープ勧告では、国が介入する目的の補助金は否定しないが、できるだけ絞り込んで最小限度にとどめるように書かれています。また、その補助金によって事業が定着したら、直ちに補助金をうち切るよう勧告しています。

わたしの考えでは、補助金を存続させるのであれば、義務的部分と奨励的部分をわける必要があります。たとえば、ドイツでは、義務的補助金と任意的補助金を区分しています。義務的補助金については、連邦政府が会計検査を行うこともできません。連邦政府は、税財源だけを保障しているのです。

補助負担金については、政府の財政構造改革会議にも似たような問題があります。財政構造改革会議では、制度的補助金とその他補助金の区分があり、負担金と補助金という区分は設けていませんが、この制度的補助金は負担金とほぼ同義であると考えていただいて結構です。大きく異なる点は、財政構造改革会議の制度的補助金は、負担金プラス公共事業にかかわる奨励的補助金であることでしょう。財政構造改革会議でも、われわれ地方分権推進委員会と平仄のあった考え方をとっていただいています。

話が前後しますが、一般財源化できない補助負担金については、できるだけ関与を減らすことが必要です。言い換えれば、これは地方税財源の充実確保を図ることになります。これは地方分権推進法の第6条

「地方税財源の充実確保」で規定されており、国と地方の役割分担に合わせて、地方税財源を保障することがうたわれています。第2次勧告でも、現在の国による様々な規制を排除して、地方自治体が自己責任をとれる体制にしていこうと考えています。補助金として残す事業については、国策や災害にかかわるものに限定し、それすら数量規制をするべきだと思います。

補助金のなかには、①廃止するもの、②一般財源化するもの、③交付金化するもの、などが当然でてくるでしょう。この見直しに絡んで、補助率の客観基準の設定、運用の弾力化、適用条件の適切化・緩和が行われなければなりません。運用の弾力化という点では、住民のニーズに合わせて、補助金で建設された施設等を建設当初の用途から転用していくことも含まれます。

また、補助金については、サンセット方式を導入し、5年の終期を設けることを主張しています。財政構造改革では、新たな補助金にサンセット方式を導入することを決定していますが、地方分権推進委員会では、既存のあらゆる補助金を対象にしています。補助金を支出して5年も奨励すれば、定着するでしょう。定着が確認できたら打ち切り、その後、一般財源化すればよいのです。特別会計や特殊法人などから支出される補助金も、例外ではありません。

つけ加えて強調しておきますが、われわれが補助金の削減を要求するのは、あくまで地方分権の確立に目的があります。したがって、先述した残存させるべき補助金については、その補助率を下げることは主張していません。単なる財政再建のための補助金削減ではないのです。あえて財政再建

という立場から補助金問題を扱うならば、第二臨調が考えたような国家財政だけに限定されたものではなく、地方財政も視野に入れていかなければならないと思います。

義務として負担金の額は確保

また、負担金については、国が義務で支出するのですから、5年終期のサンセット方式導入には該当しません。社会経済情勢を踏まえ、流動的に考えていけばよいでしょう。

国庫負担金は、地方財政法第10条「国が全部又は一部を負担する法令に基いて実施しなければならない事務に要する経費」で規定されている経常的な国庫負担金と、第10条の2「国が全部又は一部を負担する建設事業に要する経費」で規定されている公共事業などに関わる義務的な国庫負担金に大別できると思います。地方分権推進委員会では、前者についても、義務教育国庫負担金のようにできるだけ義務に近いものだけを残すように主張しています。

中長期にわたる事業に支出される補助負担金については、先述したように年度ごとの再評価を必要とします。現在とくに改善を急ぐことは、特定事業がそれによって中断させられた場合、それに要した過年度分の補助負担金を返還しなくてもよい仕組みにすることです。現行の取り決めでは、補助負担金事業を中断するときには、天変地異によるものでないかぎり、過年度分の補助負担金を返還しなければなりません。地方自治体は、その事業を推進する意味がないことを知りながら、補助負担金の関係上事業を継続しなくてはならないのです。社会経済上の変化を考慮する途が閉ざされています。

補助負担金にたいする以上の方針に基づき、地方分権推進委員会では、個別具体的な補助負担金をどのように改善していくかを関係省庁と協議しました。その結果、関係省庁とのあいだで合意がえられた100件について、第2次勧告ではそれぞれの方向性ごとに整理してあります。

参考資料1

(第2次勧告；Ⅳ個別の国庫補助負担金の整理合理化及び運用・関与の改革等)

「Ⅱ国庫補助負担金の整理合理化」、「Ⅲ存続する国庫補助負担金に係る運用・関与の改革」の考え方に即しつつ、個別に国庫補助負担金の整理合理化や運用・関与の改革等を行うべきものを例示すると、以下のとおりである。

- 1 国庫補助負担金の廃止（9件）
- 2 国庫補助負担金の一般財源化（14件）
- 3 国庫補助負担金の交付金化（客観的指
- 4 国庫補助負担金の重点化（採択基準の
- 5 国庫補助負担金のあり方の見直し（6件）
- 6 国庫負担金と国庫補助金の区分の変更（2件）
- 8 補助条件の適正化・緩和（12件）
- 9 事務手続の簡素化等（31件）
- 10 補助対象資産の有効活用（1件）
- 11 国直轄事業に係るもの（2件）

4. 地方財源の確保 財源増加へのみちすじ

そろそろ要約に入らせていただきます。われわれ地方分権推進委員会が、第2次勧告の作成にあたり、要求してきた諸点はご理解をいただけたと思います。

何度も繰り返しになり恐縮ですが、その最大の焦点は補助負担金の割合を減らし、国の関与を縮減し、地方自治体が自由に支出できる地方財源の拡充を図ることです。ただし、地方財源の拡充といっても、新たに財源を増やして地方自治体の財政規模を拡大するのではなく、国の関与を廃して地方自治体の自主決定権を強化する方向です。したがって、国がこれを実行に移さない場合、それはわれわれとの折衝を無駄にすること以外の何ものでもありません。

以上でお話ししたように、国の関与を廃止するのが当面の課題になります。さらに、中長期的展望を申し上げれば、地方財源の拡充には地方自治体の課税自主権が強化されなければなりません。第2次勧告でも触れていますが、国と地方の歳出比がおおよそ1：2であるのにたいして、租税総額に占める国税と地方税の割合は2：1に逆転します。この地方自治体における歳出規模と地方税収入の乖離は、指摘されて久しく、このギャップを埋めていかなければなりません。税源委譲にとどまらない抜本的な税源配分のあり方を考えていくことが、中長期的に求められます。

また、税源の委譲を行わない場合にも、地方税収入の増加が生じることを補足して

おきましょう。現在、大蔵省は、有価証券取引税を廃止して、所得税におけるキャピタルゲイン課税に一元化しようと考えています。そうすると、所得税収入は必然的に増加しますから、その分交付税も上乘せされます。また、所得税の課税ベースも広がるわけですから、住民税もそれだけ増収になります。この場合、税源の委譲を行わなくても、交付税と住民税の確保がはかれるわけです。

他に、国税の税率を引き下げて、地方税の税率を引き上げることも考えられます。地方税は、製造段階で課税することはできません。お酒を例にして考えてみましょう。お酒に関する税には、国税である酒税があります。かりに酒税を地方税にし、お酒の製造段階で課税をするようにしますと、兵庫県に18%が入ることになります。ですから、生産段階では課税せず、消費段階で課税するわけです。この現行制度を改革し、新たに地方税として酒消費税を創設してみましょう。国税である酒税の税率を引き下げ、地方税である酒消費税をそれなりの税率に設定すれば、税源の委譲を図ることなく、地方自治体財政を充実することになります。また、たばこで考えると、たばこの生産については国税（たばこ税）ですが、消費は地方税（たばこ消費税）になります。これらについても、国税と地方税の税率を変更するだけで、国と地方自治体の税収入比率を是正することができます。

法定外普通税については、課税自主権の確立という意味から、許可制度を廃止しなければならないのですが、省庁の抵抗が厳しく、事前協議を行うことで妥協せざるをえませんでした。しかし、その事前協議に

においても、税源の所在および財政需要の有無については協議事項から除外し、地方自治体の判断に委ねることにしました。実際の協議では、国税と地方税が重複していないか、同一の課税ベースから税金を徴収することにならないかだけが問題になればよいのです。

交付税につきましては、よくいわれるナショナル・ミニマムの達成と維持という点から、どうしても必要かと思われれます。ただし、交付金配分の測定単位のうち、法律で明確に決められているわけではありませんので、補正係数がどのように決定されるかが問題です。したがって、補正係数を用いることをやめて、それに変わる測定基準を設けるべきだと考えています。そのさい、地方自治体の意見が反映される方法を法律で保障すべきです。

以上、簡単にご説明申し上げました。今日、地方分権は世界的な潮流となっていま

して、ヨーロッパでは、とくにヨーロッパ地方自治憲章をつくっています。財政関係については、そのなかの第9条で規定されています。以下にその内容を提示していますが、いまわたしがお話しした日本の交付金にたいする要望とほとんど同一であることがわかりいただけると思います。

多くの内容を短時間で説明したために、かなりわかりにくかったのではないのでしょうか。不十分な説明については、質疑の部分で補足したいと思います。シジフォスの神話になぞらえるわけではないのですが、地方分権改革もあきらめずに努力をしていきたいと思っています。その意味では、ここにお集まりの方々の努力こそが、21世紀に地方分権型社会を確立する最大の推進力になります。地方分権推進委員会の勧告は、単なる指針にすぎません。以上で、わたしのお話を終わらせていただきます。

参考資料2 ヨーロッパ地方自治憲章 第9条

(European Charter of Local Self-Government : 1985年10月15日制定)

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 地方自治体を利用しう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。これらの手続きないし手法は、地方自治体はその権限の範囲内において行使しうる決定権を制約してはならない。
- 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。

質 疑 討 論

安田養次郎三鷹市長

わたし自身は、いま先生のご説明を拝聴し、第2次勧告の底流にあるものをよく理解できたと思っています。地方分権推進委員会の思想、精神とでも表現すべきものでしょうか。国は第2次勧告案を全面的に制度化すると思います。しかし、現実には、どうしても不安が残ります。国と地方との財源配分のあり方について、神野先生から微に入り細をうがつ説明をいただきましたが、それでもなお、第1次勧告に比して、地方分権化が後退したように思えてなりません。

また、依然として、国の統治機構から、給与や経営管理において枠をはめられている気がします。事前協議制は、国の統制としか考えられません。

合併の推奨にしても、地方自治体の歴史や伝統を無視した経済効率最優先の発想でしかないと思います。さらにいえば、地方分権が官の問題にとどまり、住民がどこにも顔をだしていません。住民の関心を欠いて、地方分権がはたしてうまくおこなわれるのでしょうか。質問というより意見になってしまいました。わたしの意見に重ねて、先生からお話しいただけるとありがたいと思います。

神野直彦教授

先ほども申しましたように、第2次勧告では、税財源については方向性を打ち出す

にとどまっています。この方向性にそって、具体的なプログラムを作成することは今後の課題になるでしょう。この点は、国民の意思を確認しながら、考えていかなければなりません。いまはこのようにしか申せません。

税と地方債の事前協議制については、国と地方でコンセンサスをとる必要があると考えています。アメリカのような国でも、地方税については、マクロ経済的にみて国とのあいだで調整を行っています。

最後に、合併問題につきましては、わたしが直接担当した分野ではありません。したがって、ここでお話しすることは、あくまで私見に基づきます。わたしも三鷹市長と同様に、まず必要なことは分権であって、合併するか否かはその後地方自治体に委ねられるべきことだと思っています。地方自治体間の競争と協調が考えられる段階になってから、考慮すべきでしょう。

親泊康晴那覇市長

神野先生から、地方分権と財源について詳細なご説明をいただき、感謝している次第です。わたしからは、第一に、現行の機関委任事務にたいしても、その実施にみあうだけの予算がおろされていないことをお話しさせていただきます。神野先生は、機関委任事務廃止後の税財源について、心配することはないとおっしゃられましたが、たとえその点は同意するとしても、絶対額

の不足は今後も何ら改善されません。この点の再考をお願いしたいと思います。

第二は、沖縄特殊の問題です。今年で、本土復帰後23年が経過しました。復帰後5年間は、固定資産税の急激な上昇などの問題が考慮され、特別措置がとられました。琉球政府時代の名残をそのままとどめることができたわけです。しかし、その5年をすぎますと、本土の行財政制度に編入されましたから、案の定、急激に固定資産税が上昇することになりました。これを含めた都市計画税の問題については、地方自治体の多くが頭を悩ませていると思います。住民による意思決定とは転倒して、住民の合意を引き出すことに、四苦八苦といった状態です。以上です。

神野直彦教授

第一の点は、機関委任事務と財源との関係ですが、これは法定受託事務が予想以上に多くなったことによって、補助負担金を残さざるをえなくなったことにつながるかと思います。われわれ地方分権推進委員会では、法定受託事務だけではなく、自治事務についても、それが必要と認められる場合は、国が負担を担うことを前提にしました。第2次勧告でも触れておりますように、財政力の弱いところについては、国税で手当をすることになっています。負担金や交付金については詳細に検討しておりますので、必要行政水準についていえば、これは手当できると思います。

固定資産税については、きわめて困難な問題を孕んでいます。国際的に比較すると、日本の固定資産税は、負担が大きいとも小さいともいえます。もし、他国で行われて

いる固定資産税に類するもの—たとえばアメリカのプロパティ・タックス (property tax) のようなもの—を日本で実施すると、日本の税負担は低く抑えられます。しかし、現に日本の固定資産税は非常に高く感じられます。その理由は、日本の場合、税率が低いが地価がきわめて高いために、負担が高くなってしまふからです。

いま、沖縄県の固定資産税の状況についてはわかりませんが、那覇市の地価が急激に上昇していることは事実です。固定資産税の調整をどうしているかは、職員の方々にお尋ねしてみないかぎりわかりません。われわれが第2次勧告で法定外普通税なり法定外目的税を導入した趣旨は、このような場合、固定資産税の税率操作だけではなく、まったく違った形態の税金が考えられるのではないかということです。つまり、地方自治体がそれぞれの特徴に応じて、税目を工夫する余地を提供したかたちになっています。

一例をあげれば、沖縄県とよく似た財政構造をしているアメリカ・ニューハンプシャー州では、これをおすすめすべきかどうかは別として、観光客にできるだけ税金の負担を求めるような税目を設定しています。

繰り返しになりますが、以上のように申しても、それぞれの自治体が課税努力をしているにもかかわらず、基本財政需要額なり必要行政水準を満たせない場合には、当然交付税で運営していくのが原則になります。真正面からの回答になっていないかもしれませんが、これで回答といたします。

勸告後の課題と今後の地方分権の行方

—地方自治法改正の論点—

辻山幸宣 中央大学教授

これまでの議論を聞いておまして、第2次勸告までの一連の地方分権改革について、基本的なスタンスをあらかじめ話しておくべきであると思います。わたしの場合は、神野先生と違って当事者ではなく、気楽な分だけ無責任な発言に流れるかもしれないと心配をしているわけです（笑）。

1. 勸告の評価を巡って 後退論、まだまし論、星の砂論

第2次勸告に関してとりわけ気がかりな点は、第2次勸告がどのような評価を与られているかということです。ご承知のように、第2次勸告の評価は、マスコミが嚆矢となっているわけですが、概ね評価が辛いいえるでしょう。先ほどの議論にもありましたように、中間報告あるいは第一次勸告からみれば、官僚の抵抗にあってかなり後退しているのではないかという論調です。雑誌等の分野でも、これから論評が矢継ぎ早に掲載されるかと思うのですが、大方はこのような評価を下すのではないかと予想されます。

たとえば、機関委任事務を廃止して自治

事務にすることについても、結果的には、法定受託事務が4割にも膨らんでしまったのではないかと。まず、このような悲観論がありそうです。さらに、関与についても、自治事務にしたものまで事前協議制を敷いたり、合意を有する協議を採用している。したがって、ときには恣意による介入もでき、直接執行にも踏み切れることが明記されているのではないかと、という指摘も続出するでしょう。

第2次勸告の最終場面でもっとも多くの批判を巻き起こした点は、国・地方の係争処理手続きがすべて先送りにされたことです。必置規制については、保健所長の医師資格を自由化することもできなかった。また、神野先生が担当された税財源の配分については、ゼロ回答に近いのではないかと、という指摘もあります。

第2次勸告の第5章「都道府県と市町村の正しい関係」で書かれている内容についても、法定受託事務という表現を用いて、従来からの上下関係を残したのではないだろうかといわれています。第6章の「地方公共団体の行政体制の整備・確立」にいたっては、地方における行政改革と市町村合併の強調に終わっている感がある。これら

が、いわゆる「後退」論を構成している要素です。

さて、第2次勧告にたいするこのような評価は、今後どのような影響をもたらすでしょうか。おそらく、自治体関係者と市民の多くにたいして、今回の地方分権改革では、結局何も変わらないという気分を蔓延させるのではないのでしょうか。わたしはこの点を大変危惧しているわけです。しかし、視点を変えると、現行の体制よりは少しは増しになるのではないかという見方があり、わたしはこれを「まだ増し」論と呼んでいます。たとえば、561件もあった機関委任事務の6割が、自治事務に変更された。あるいは、国との関係でいえば、包括的一般的指揮監督条項（地方自治法第150条「長が処理する国家事務の指揮監督」）が廃止されて、個別的限定的関与に限られることになった。許可・認可に替えて協議制になり、通達の効力は否定された。これらのことは、現状から鑑みれば、かなり増しだといえるでしょう。

さらに、職員の必置規制、配置基準、資格要件、選任規制、等の弾力化が図られ、実際の行政組織とそれに配置する人員について、かなりの自由が付与されたのではないのでしょうか。「まだ増し」論が、十分に成立しそうです。

しかし、本心を明かせば、この「まだ増し」論は、あまりにも悲しすぎる響きをもっているというのがわたしの印象でして、わたしは自らの立場を名づけて、「星の砂」論とか「ダイヤモンドの原石」論と呼んでいます（笑）。

今回の第2次勧告では、数百に及ぶ個別具体的な指摘事項が盛り込まれており、そ

れらのすべてが地方分権の推進、あるいは市民自治の推進にとって意味がないわけではありません。多々ある指摘事項のなかに、意味ある改革事項が点在しており、これを自治体サイドで拾い集めて再構成する努力が可能なのではないかという気がしています。この努力を通じて、自治体と市民との関係が再構築される展望をもって、神野先生がおっしゃられた第三の地方分権化改革を引き起こすエネルギーにしていける必要があると思います。

そもそも「後退」論を声高に述べる人たちは、あれだけの官僚機構を相手に回し、地方分権推進委員会がすべてを論破し、すべてを自治体サイドの主張どおりに実現できると考えていたのでしょうか。ことが交渉事項である以上、どこかに着地点を設けなければなりません。もちろん、わたし自身も、随分後方に線が引かれたなどは思っています。しかし、そのような暗い気分では、評価すべき点も評価できなくなるでしょう。

2. 地方制度改革から 自治制度の改革へ

わたしの立場が以上で明らかになったと思いますので、これからそれを前提にしたお話をさせていただきます。先ほども、市長の方々から、この地方分権推進委員会の第2次勧告は、市民や市民生活にとってどのような意味をもつのが不明瞭である、というご指摘を受けました。わたしもそのように思いつつ、しかし、地方分権推進委員会の役割は、中央政府と地方政府とのあ

いだの権限および財源、さらに相互の関係を改革していくことであり、そこまでの役割は最初から付与されていないといわなくてはなりません。

地方分権推進委員会が設置されて最初に公表された報告書は、一昨年(1997)の10月17日に提出された「地方分権の推進にあたっての基本的考え方」です。このなかで、諸井慶委員長は、つぎのように説明しています。

「この地方分権改革の視野にあるのは、地域と住民の自己決定の原則を高めていくことです。そのためには、つぎのような手順を踏む必要があります。第一は、国と地方との関係を対等なものにしていく。国と地方の関係の透明化・公正化に焦点を絞る。あるいは、従来の行政統制から司法統制・立法統制に転換していく。

第二は、中央政府が推進してきた画一行政から多様で個性的な選択肢の多い行政への転換を図る。地方でそれを総合行政として統括していける体制をつくる。第三は、これまで中央政府に依存してきた地方自治体の首長が、その依存から解放されて、住民のためにのみ存在する首長となる。同時に、国の指導にたいして受動的であった自治体職員が、住民の意向を受け止め、能動的な職員として生まれ変わっていくことが期待される。第四は、住民の自己決定を促す」。

地方分権の効果が市民に及ぶには、この四つのステップが考えられているわけです。すでにおわかりのように、地方自治体だけの地方分権化は、今回のいくつかの勧告で概ねの方向性が示されたということが出来ます。これによって実現される自己決定が、自治体行政の自己決定にとどまって

いてはいけない。住民の自己決定をいかに拡大していくか、それによって住民が地方分権の効果を地域づくりや市民生活のなかに生かしていけるかどうかは、自治体のあり方に関わっているということでした。

したがって、わたしは地方分権推進委員会の勧告は、地方自治体において、今後地方自治の制度改革として取り組まれていかなければならないと思います。その過程を貧弱なものにしますと、市民から地方分権とは何であったのかと批判を受けることになるでしょう。

その意味において、わたしは、当初、地方分権時代の「地方制度改革」という言葉を使っていたのですが、今日では「地方自治改革」に替えようと考えております。その含意は、住民と地方政府との関係を組み替えていくことに他なりません。その住民と地方政府との関係は、地方自治法で規定されており、当然ながらこの勧告を受けて、地方自治法の抜本的な改正が日程に上ってこざるをえなくなります。

3. 地方自治法改正の論点

政府は先日の閣議でこの勧告を最大限に尊重し、来年1月に召集される通常国会の終期まで、つまり概ね98年6月くらいまでに、地方分権推進計画を策定することを明らかにしました。これから1年をかけて、各省は個別具体的な権限の移動について、立法案を作成しなければなりません。同時に、自治省は、それに伴って生じる地方自治法の改正案を準備しなければならないこ

とになりました。しかし、自治省が用意する地方自治法改正案が、各省の地方分権推進計画と並行的なものであるかについては、意見が若干わかれています。

と申しますのは、国と地方との関係調整ルールを個別の法律として総務庁が担当するのか、もしくは地方自治法のなかに書き込んでいくのか、という2つの立場があり、現在自治省は、地方自治法のなかに書き込んでいくことを検討しています。なぜならば、各個別法のなかに、合意を要する協議というものがどのくらい書き込まれてくるのか、あるいは是正措置要求がどのような要件で発動されることになるのか、ということについて、個別法の改正案をみなければ一般ルールが書けないことも想定されるからです。しかし、来年末までには改正案を準備し、これを次々回の通常国会に提出する段取りになっています。

(1) 機関委任事務の廃止に伴う改正

自治省が考えている地方自治法の改正は、きわめて技術的なことです。たとえば、機関委任事務の廃止が勧告に盛り込まれていますが、これに伴って機関委任事務の根拠とされている地方自治法148条「事務の管理及び執行」が削除されることとなります。また、第150条「長が処理する国家事務の指揮監督」や、発動されたことはないと思いますが、第151条「所管庁の処分取消し及び停止」に規定されている県知事による市町村長の処分取消し・停止も、完全に不必要になるでしょう。さらには、第151条の2「国の機関としての長に対する職務執行命令」も、国の関与の一般ルー

ルのなかに姿を変えて登場することになりそうです。

法定受託事務についての職務執行命令訴訟、あるいは第三者機関が設置されることになれば、その処理手続きも含めて、新しい条文として登場することになりそうです。機関委任事務が廃止されて、自治事務と法定受託事務に区分されるということですから、第2条第2項の事務の区分も全面的に書き直しになるでしょう。それに続く第3項の事務の例示も、まったく別の構成になるでしょう。

問題は、国と地方との関係についての一般ルールがどのように規定されるかということです。たとえば、技術的な助言・勧告ができるという規定が盛り込まれるはずですが、これがどのような要件の下において実施できると書くのでしょうか。あるいは、是正措置要件の手続きをどのように書き込むのでしょうか。

事前協議を要する場合をどのように明記するのでしょうか。合意を要する事前協議とは、どのような場合でしょうか。自治事務にたいして指示を行える場合は、どのようなときでしょうか。さらに、緊急時においては、自治事務についても、国が直接執行できるという危機管理条項をどのように書き込むのでしょうか。以上の諸点が、課題になりそうです。

上記の課題以外にも、大きな点として、書面主義の原則を打ち出していることがあげられます。協議にさいし、あるいは助言・勧告・報告の徴収、是正措置要件などの関与のすべてについて、文書を要求することができると書き込まれています。これをどのように地方自治法のなかに生かして

いくのか。きわめて大きな問題です。国と地方政府とのあいだの協議事項、あるいは折衝事項のすべてが、文書として保存されることになり、市民からみれば、これは情報公開の対象になります。

従来の機関委任事務体制の下では、行政庁間の水面下の、あるいは密室での協議は、白日の下にはさらされませんでした。この書面主義の原則は、きわめて大きな意味もっています。この原則がどのように地方自治法に書き込まれるのか、大いに注目しているところです。

(2) 組織運営、議会と市民との関係

さらに、組織運営に関する事項についても、今回の指摘事項をみても、若干の変更が必要なようです。これは都道府県についてですが、法定部局数の規定が廃止されるそうです（地方自治法第158条「都道府県の部局及び分課、市町村の部課」）。また、議員定数の定めについても、その刻みを大きくすることが考えられています（第90条「都道府県議会の議員の定数」および第91条「市町村議会の議員の定数」）。

さらに、臨時議会の招集に関する議員定数4分の1規定（第101条「招集」）、および議案・修正動議の提出に関する議員定数8分の1規定（第112条「議員の議案提出権」および第115条の2「修正の動議」）の緩和または廃止も考えられています。これによって、新しい政治団体や少数の議員集団にも、議案を提出する機会が与えられます。わたしは、これを積極的に評価しています。もちろん、政治学的に言えば、政治は政党の政策にしたがって執行されるべ

きだという意見もありましょうから、その点は大いに議論していただきたく思います。

監査事務局の共同設置は、現行の第252条の7「委員会等の共同設置」によって一般に可能なのですが、第2次勧告では、その条項の活用をわざわざ強調しています。つまり、いわゆる「官官接待」問題において、監査委員がその機能を発揮しなかったという指摘を受けて、その事務局を独立させようという構想だと思います。第2次勧告を受けて条文が改正されるか、単なる奨励にとどまるかは不明ですが、いずれにしても地方自治体の決断に委ねられると思います。

その他の事項としては、条例の制定請求、リコール、議会の解散などの直接請求3分の1の署名要件の緩和が示されました。地方自治法第74条「条例の制定又は改廃の請求及びその処置」以降の署名要件の改正が実現しそうです。

さらに、ここでは市長の方々が中心ですからあまり関心がないかと思いますが、町村には、議会を設置せずに住民総会を設置することが、第94条「町村総会」と第95条「同前」で認められています。ただし、地方自治法には、住民総会への移行手続きをどのようにするかについては、いっさい規定されていません。おそらく、第2次勧告では、その手続き規定をどうするかを盛り込んで、あるいは議会を設置しないことによる交付税計算の不利をカバーする措置を考えて、住民総会への移行を奨励していくのではないかと思います。

政令指定都市および中核市という特別な権限をもった地方自治体については、その

権限を拡大する方向での指摘がなされました。第252条の19「指定都市の権能」および同条の22「中核市の権能」の改正が考えられます。これに関連して、中核市の指定要件の緩和が議論されています。何を念頭においているかはわかりませんが、現行の制度では、昼夜間人口比率と面積要件の2つが、大都市圏における地方自治体の中核市への移行を阻んでいます。おそらく、この2つの要件を中心にして、改正がなされるのでしょう。

また、人口については、これとは別件で推進委員会の中で議論されています。人口20万人規模以上の市では、中核市に準じる市の特例を設けてはどうかという指摘です。これについての配慮は、まったく新しい条文の創設を意味します。

(3) 都道府県と市町村の新しい関係

その他、都道府県と市町村の新しい関係という指摘から、現行の第153条「長の事務の委任・臨時代理、補助執行」は、完全に廃止されることになるでしょう。なぜならば、この第153条は、都道府県と市町村が上下関係にあることが前提とされているからです。少なくとも、市町村長へ委任する場合、それを「管理に属する行政庁」と呼ぶことは、第2次勧告によって否定されることとなります。

従来、都道府県知事の委任規則によって市町村長に委任されている事項は、すべて条例化されることとなります。そのさい、委任から委託に変わることによってすまされるべきなのか、もしくは県が直接実施すべきなのかということが、都道府県および

市町村において見直されていくと思われます。第2次勧告では、都道府県に事務の委託条例を制定するという考え方をとっています。わたしは、これでは不十分であると思います。

もう一方の市町村からの委託を受けることも盛り込み、双方からの委託-受託関係を条例で明記しなければならないでしょう。今後、都道府県と市町村とのあいだで、その検討が必要であると思います。

また、神野先生のご説明にもありましたように、これらの指摘事項を実施していくためには、地方税法と地方交付税法の改正も必要になります。さらには、地方財政法の改正が必要かどうか大きな論点であります。事務の区分と経費負担の関係については、沖縄市長のご指摘のとおり、少なくとも第2次勧告をみるかぎり、従来の切断された関係を継続すると思われます。したがって、わたしは地方財政法の大きな改正は必要ないとみています。せいぜい第10条「国がその全部又は一部を負担する法令に基いて実施しなければならない事務に要する経費」、第10条の2「国がその全部又は一部を負担する建設事業に要する経費」、第10条の3「国がその一部を負担する災害に係る事務に要する経費」の負担金と補助金の区分に、具体例として変更があるのではないかと思います。

その他、地方自治法では、第150条「長が処理する国家事務の指揮監督」が廃止されますが、教育委員会の関係について、都道府県教育委員会と市町村教育委員会の関係はどうなるのでしょうか。この点については、言及がなされていませんが、地方教育行政の組織及び運営に関する法律（地方

教育行政法)の指揮監督条項(第27条「委任事務の指揮監督」)も、当然のこととして廃止されると思います。

(4) 問題を含む市町村合併の勧告

先ほど、ご指摘のあった市町村合併についても、市町村の合併の特例に関する法律の改正が日程に上ってくることになりそうです。とりわけ、わたしの個人的見解を申し上げると、この市町村合併については、妙に紙幅を使って書かれており、いったい何を狙っているのかよくわかりません。ただし、指摘事項のなかでは、現在の住民発議制の下で市町村合併協議会の設置を請求するには50分の1の署名が必要であり、これが成立したのは今日までに32件、そのうち市町村合併協議会が設置されたのはわずか3つの地方自治体にすぎないと書かれています。おそらく、地方分権推進委員会では、住民発議が軽視されていると思ったようです。

第2次勧告では、複数の合併市町村がすべて住民発議を成立させたときには、市町村長はこれを必ず議会に付議しなければならないという義務づけがなされています。さらに、それを議会が否決した場合には、住民投票にかけたかどうかということが、市町村の合併の特例に関する法律に書き込まれてきそうです。

もっとも奇異に思えるのは、地方分権の受け皿として市町村合併が必要であるという論調です。どのような権限を受け取るのに、どのくらいの規模が必要であるという議論が、まったくなされていません。市町村合併そのものを否定するつもりはありま

せんが、たとえば介護保険の導入やダイオキシン問題でゴミ処理施設の高度化が要請されていることにたいして、どのくらいの規模であればそれに応えられるのでしょうか。その要請に応えられる規模は、単一自治体からならなければならないのでしょうか。自治体間の協調によっては、充足されないのでしょうか。これらの何層にも渡る議論を経なければならないと思います。第2次勧告のこの指摘は、きわめて粗いという印象を受けています。

4. 地方自治の基本構造の見直しを

これまでわたしが述べてきたことは、地方自治法の改正を促す提言です。この程度の改正は最低限であり、避けられないでしょう。しかし、わたし自身は、この程度の改正では不十分であると考えています。

今年の5月、「憲法地方自治法50周年」という企画で、朝日新聞が鈴木俊一氏のインタビュー記事を集めました。そのなかで、鈴木氏は、地方自治法は新しい憲法理念の下に新しく打ち立てたものではないと表現していました。きわめて短い時間的制約のなかで、従来の法律である都制、道府県制、市制、町村制を一本化する作業に終始したと述べています。これについては、他の場所でも、たとえば『戦後自治史』とよばれる資料集のなかでも同様の証言があります。

わたしが主張したい点は、この作業が意味するものはなにかということです。ご承知のように、戦前の市制・町村制は、いわ

ゆる住民自治という考え方が排除されておりまして、住民は自治の主体として位置づけられていません。これは憲法上の要請です。したがって、団体自治のみが法律上認められていただけでした。そのために、市制・町村制の構成は、まず最初に団体が規定されていました。第2条に「区域」を定め、そのつぎに「事務」を定めています。このような構成になっています。住民の権利・義務については、かなり後ろに記されていました。

現在の地方自治法の構成も、これとまったく同じ構成になっています。第1条の2に「地方公共団体の種類」があり、地方公共団体として都道府県および市町村をおくことが定められています。また、特別地方公共団体として、東京都の特別区および一部事務組合、財産区、地方開発事業団を規定しています。つぎに、第2条「地方公共団体の法人格、事務、地方自治行政の基本原則」の第2項で、これらの団体が行う事務を定めています。

第3条「名称」では、地方自治体の名称を規定し、第4条「事務所の設定又は変更」では、事務所の位置を問題にしています。第5条「普通地方公共団体の区域」では、区域を明確にし、第6条「都道府県の廃置分合及び境界変更」および第7条「市町村の廃置分合及び境界変更」では、廃置分合の手続きを明らかにしています。これらが先に規定されて、第10条「住民の意義、権利義務」で、ようやく住民が登場するのです。戦前の体系を規定していたコンセプトからの転換が、まったく行われていないといえます。

この地方自治体制と地方自治構想のまま

で、戦後50年やって参りました。ですから、いまの地方分権改革を契機として、わたしは地方自治法を抜本的に組み替える運動を起こしていく必要があると考えます。新しい地方自治法では、その意味において、市民が地方政府を樹立することが第1条から規定されなければなりません。それに伴って、すべての条文を見直していくことが必要です。

(1) 市民主権を明確に

何にも増して重要なことは、地方自治法そのものが、自治基本条例または自治憲章というようなものを許容していく仕組みがどのようにできるかです。

考えてみれば、地方自治法には、わが国の地方自治体が市民にたいしてどのような責任がとれるのか、あるいは市民の権利をどのようにして保障するのかが、どこにも謳われていません。まれにまちづくり条例などにおいて、市民と地方自治体との基本的な関係を書き込むことがありますが、たとえば計画の確定手続きにおいて、市民はどこで意見を述べるができるのでしょうか。

ニューヨーク市の憲章であると思います。市民に提示する計画案は、常に複数でなければならないという理念があります。または、重要事項について、住民投票の条項を設けているシティーもあります。自治基本条例や自治憲章を制定した場合、地方自治法の規定を除外することを考えなければなりません。日本の政府構成の画一性も、この自治憲章のなかで弾力化を図ることができるかもしれません。すべての都道府県

とすべての市町村に、公選の首長と公選の議会がある。議会には定数が定められている。このような構成も、それぞれの地方自治体ごとに弾力化が図られてよいと思います。

(2) 住民合意のルールづくりと議会

同時に、今回の地方分権改革を全体として見渡してみると、従来の「強市長(Strong Mayor)」型と呼ばれる体制が大きく揺らいでしまうことが、内容に含まれています。300を超える事項が自治事務化されることに伴って、自治事務は条例の制定を不可欠とすることになります。つまり、自治事務は条例によって運用されるわけです。従来のように、国の法律や政令などにしたがって長の責任において執行する分野は、ほとんど皆無といえます。議会および住民の合意によって、すべての事務が決定されるという原則が打ち立てられているわけです。もちろん、法令の定める範囲はありますが、その範囲のなかで条例が制定されていかなければならない。

具体的に申し上げれば、現在の機関委任事務の執行について、議会の条例ではなく、長の規則として制定されている法律施行細則は、すべて条例に移行しなければならないという事態になるのです。つまり、きわめて強い権限と責任を前提とした首長議会制が揺らぐなかで、どのような政府構成にしていくのが、これからの課題であるといえます。

1881(明治21)年に確立した市制・町村制以来、地方議会は人口に応じた議員定員数から構成されるという考えから、今日は

一步もすすんでいません。このような考え方がとられたのは、できるだけ多くの住民の利害を議会に代表させて、合意を形成することを狙ったからです。したがって、欧米各国に比較すると、日本の議席数は多めに設定されています。しかし、この議員定数の考え方では、市民生活の多様化に伴って複雑化した利害を調停することができるのでしょうか。現実とのあいだに、かなりの乖離があると思います。

したがって、ここに何らかの市民決定の領域をもち込まざるをえないのではないのでしょうか。議会をどのような代表制にするのかと絡んで、住民が直接決定していく形態にしていくことが必要です。代表に委ねないということでしょうか。この設計を考えなければならない時期に差し掛かっていると思います。

その他、重要な論点には、第2次勧告によって、地方自治体としてはルールを確立しなければならない領域ができました。これは地方自治法の改正に必ずしもつながる必要はありません。たとえば、事業または計画について、事前協議を行うことになっていますが、従来の許可・認可に替えて協議をするという場合、許可・認可をもらいにいくときは異なった関係をどのように樹立するかという点です。つまり、協議のルールをつくるということです。このまま放置すれば、協議の名において、頭を下げてハンコをもらいにいく従来のスタイルと何ら変わりがないことになります。

また、自治事務について協議を行う場合、だれがその内容を決定するのが大きな問題になりそうです。機関委任事務体制の下においては、重要事項を除けば、部課長レ

ベルで決定していました。重要事項については、上の了解をえて、県庁や各省と協議をしていました。自治事務の原則は、住民合意で決定していくことですから、この協議の内容を住民に諮っていかなければならないのですが、実はその合意形成の方法が、ルールとして存在していないのです。

いままで、あらゆる計画について、それぞれ個別に住民に諮ることは経験していません。とはいえ、議会だけで処理できるほど、議会が大きな権限を有しているとは考えられません。きわめて困難な問題です。

合意を有する協議において、当事者の一方から、そのままでは合意できないと一定の修正を求められた場合、決定を後日に引き延ばして、再び住民の合意を調達するのでしょうか。この手続きは不可欠なのでしょう。わたしは、自治事務である以上、不可欠であると思います。しかし、この場合も、ルールがまったくありません。議会にかけると、紛糾して答えがでないことも考えられます。

さらに、公害関係の防止について、これはおよそ3種類あるそうなのですが、この公害防止計画がすべて自治事務になります。この公害防止計画には、当然のことながら削減計画が盛り込まれ、あるいは規制基準の上乗せが盛り込まれることになります。このような基準設定をしていく方法が、まだ自治事務にはありません。現行法では、これらの決定はすべて機関委任事務とされており、行政執行部の責任において決定され、議会には説明する程度でよいとされてきました。

このような行政計画に議会が関与するのが、自治事務の基本かどうかとも考えなければ

なりません。様々な事務の執行を考えて、そこまで議会に関与させることは事実上不可能である、という立場もありそうです。それぞれの市町村において、議会と市町村部局との関係が、練り直されなければならないようです。

(3) 自治体の政策開発が緊急の課題

以上のように、第2次勧告では、多様な論点が提起されています。これらを解決していくためには、多くの政策開発が必要であると思います。とりわけ住民合意とは何か、どのようにして住民合意を形成するか、行政計画が自治事務として策定されるときに議会はどの位置にいるのか、にたいしてです。これらを自治体サイドで考え、政策開発をしていかなければなりません。この政策開発にあたるのは、制度上でいえば、地方6団体（全国知事会、全国都道府県議会議長会、全国市長会、全国市議会議長会、全国町村会、全国町村議会議長会の6団体）になるのですが、さらに歩をすすめて、財政規模の似通った地方自治体で政策開発のためのネットワークをつくっていくことが必要であると思っています。個別の分野では、地方自治体職員のあいだで、インターネットなどを通じて、「政策開発ネットワーク」がつくられています。

これまでの話を要約しますと、第一には、地方自治の基本的仕組みに関わる問題、つまり地方自治法をどのように構成していくかという問題がありました。第二には、地方分権型の自治体行政を考えたときに、これから多くのルールをつくりあげていかなければなりません。そのための政策会議を

だれがどのようにして行うのかという問題がありました。

最後に、蛇足ですが、課税権について述べておきます。起債許可制の廃止がもたらすものは何でしょうか。起債許可制の廃止は、だれが地方自治体の財政運営をコントロールするかという問題を提起していると思います。一般には、住民の反応を考えると、新たな税目の設定や税率の引き上げはきわめて困難です。生理的な反感を買うでしょう。

しかし、いくつかの市民団体にたいして、わたしは増税運動を起こすように提案しています。現在、緊急に必要な行政需要が発生しているにも関わらず、それに応えるための財源は不足しています。したがって、

まず増税運動を起こします。増税運動を起こすことによって、いま使われている税金の使い方が検証されるのではないのでしょうか。次々に大規模な公共事業を展開しておきながら、他方で高齢者福祉のために新たな税目をという考え方は受け入れがたいでしょう。

以上で述べてきたことが、地方分権改革の焦点であります。地方自治体の関係者である方々には、煩わしいことかもしれませんが、課税権の弾力化についてもご検討いただきたいと思います。最後は注文ばかりになりましたが、これがわたしの地方分権にたいする考え方です。ご静聴ありがとうございました。

質 疑 討 論

親泊康晴那覇市長

簡潔に先生の私見をいただきたく思います。地方分権の推進に伴って地方自治法の改正がすすむというお話のなかに、従来の中核市の指定については、要件が緩和されると述べられた箇所がありました。中核市の指定は、地方自治体のそれぞれによって状況が異なりますから、一概にいけない点が多いのでしょうか、あえて総体的に述べるとすれば、先生はどのように考えていらっしゃるのでしょうか。

辻山幸宣教授

中核市制度については、雑誌『都市問題』に執筆しました。内容を簡単に紹介しますと、中核市制度は地方分権のモデルのひとつ

つとして導入されるはずだったが、面積と昼夜間人口比率によって大きく歪められてしまいました。

どのような歪みが生じたかといえば、本来ならば政令指定都市並の行政権限を必要とする大都市圏の地方自治体が、その選択から漏れてしまったのです。この要件を設けた背景には、おそらく都道府県政府とのせめぎ合いがあったと思われます。大阪府と神奈川県を例にあげますと、人口30万という基準だけで中核市を設定しますと、都道府県行政の空洞化が急速にすすみます。自治省も、その点については危惧したと思われます。

様々なシュミレーションが行われ、面積の基準をどこに設定すればバランスがとれ

るかを考慮したようです。さらに、中核市の指定を受けるには、都道府県の同意が必要であるとしました。このような妥協は、今後の地方分権の流れを堰き止めることになりはしないかと思います。そのために、要件の緩和を主張しています。

また、中核市ができたことによって、政令指定都市の理論的根拠も失われたと思っています。30万人規模の地方自治体でも、政令指定都市とほぼ同等の行政権限を処理できることが前提になっています。概ね人口100万を擁する政令指定都市に新たな行政的位置づけが与えられないかぎり、政令指定都市の明確な優位点はみいだせなくなったわけです。唯一の例外は、政令指定都市が行政区を設置していることです。この行政区をどれだけ地域の自治単位として強化していけるかが、政令指定都市が中核市と異なることを主張する最大の点になるかもしれません。

安田養次郎三鷹市長

先生のレジュメに、「市民が地方政府を設立する」、あるいは「地方政府への市民参画」という記述があります。この「地方政府」という記述についての質問ですが、一般には「地方政府」ではなく、「地方自治」という記述をします。先生がなぜこのような記述をしたかということです。わたしなりに突き詰めれば、「地方分権論」というよりも「地方主権論」であり、「地方主権論」であれば「地方政府」になります。地方自治体ではなく、地方分権化時代には「地方政府」であると考えます。このような考え方でよいのでしょうか。

辻山幸宣教授

1980年代、議論の世界でも、「国・地方自治体関係」あるいは「国・地方関係」と呼ばず、「政府間関係」と呼ぶことが多くなりました。これは中央・地方関係の規範として、「政府間関係」を将来的な目標として据えていたからです。わたしが「地方政府」という用語を使用しているのも、地方分権推進委員会が勧告で実現しようとしている目的が、単なる地方自治の拡充ではなく、地方政府と呼ぶにふさわしい実態をつくろうとしているからです。したがって、われわれはこの勧告を受けて、地方政府にしていくための様々な手だてを考えなければなりません。

また、わたしは大学で地方政府論の講座を開いています。その思いも同じですが、あまり深く考えないで「地方政府」という用語を使っているともいえます。ですから、このまま「地方自治体」と呼んでいただいても結構です（笑）。

佐藤幸次郎山形市長

市町村合併について、お伺いしたいと思います。山形市では、隣接の2市2町にたいして合併を呼びかけています。人口37万5千人の山形市をつくり、中核市の指定を受けることを狙っています。

以前、白河自治大臣にお会いしたとき、中核市の機能がはっきりしないことを理由に、自治省は中核市の権限を強めようとしているとお聞きしました。どの権限が強化されようとしているのが、わたしの質問です。

また、平成12年度から公的介護保険が導入されます。そのさい、人口が3万以下の

市町村では、運営がきわめて困難であると思います。自治省の見解でも、規模の小さな市町村が多いですから、その運営は困難とみています。にも関わらず、公的介護保険を導入し、市町村の多くを困難に陥らせようとしています。この点が、わたしには納得できません。

辻山幸宣教授

第2次勧告でみるかぎり、政令指定都市と中核都市の双方とも、権限を強化していく方向にあります。内容はよくわかりませんが、都道府県に付与される権限は、そのほとんどが政令指定都市に読み替えられると思います。さらに、政令指定都市に付与されている権限のほとんどが、中核都市に読み替えることができます。ですから、都

道府県における地方分権化の効果は、直ちに中核都市にまで及ぶと思います。

問題は何が控除されるかです。第2次勧告において都道府県の自治事務とされるものの大半は、中核市にも適応されるでしょう。個別法との絡みで必ず控除されてくるでしょうが、これは大変なことです。

介護保険の問題については、厚生省は、人口の少ない地方自治体は合併するか協同するかして対処していけばよいと考えているでしょう。保険の経営だけではなく、審査の判定基準をどのように構成するかという人的要素の問題もあって、何らかの形態で協同してやるしかないのではないのでしょうか。この件と都市自治体が一緒になって大きくなろうとしていることとは、動機も条件も異なると考えています。

市長懇談

司会（上林得郎神奈川県地方自治研究センター事務局長）

2つの講演で大変興味深いご指摘をうけましたが、大切なことは、この会議を今後どのような方向で発展させていくかだと思います。その点について、今日お集まりの市長の方々に積極的に発言していただければ幸いと存じます。

安田養次郎三鷹市長

今日は第1回目ですから、まだ緊張して自由な発言をするのが困難なのですが、今後もこのように続けていけば、勉強になると思います。地方自治体間の協調の時代に突入したことを考えれば、このような集まりもよいのではないのでしょうか。

江村利雄高槻市長

今日は本当に勉強させていただきました。実際に地方分権に携わっている方々の生の声をお聞きし、われわれも勉強しておかなければならないことを痛感しました。このような場を通じて、意見を交換していければよいと思います。

昨年、公的介護保険に関する厚生省の第一原案が提出されたおり、その内容に違和感を覚えました。そのために、大阪の市長会の代表をヴェニスに派遣しました。その結果、国にたいして意見を提出できましたし、国の懸念している点も改善できたと思います。しかし、まだいくつかの点で異議をもっています。

ですから、このような場で勉強しておかないと、通常国会において、われわれが預かり知らない法律が100何本も成立してしまい、後から大変な事態を招くこととなります。このような意味でも、今回のような場が設定されて、勉強ができることはよいことだと思います。

鳥越忠行 苫小牧市長

わたしは講師を呼んで勉強する機会として認識しておりませんでしたから、今後どうするかと急に問われても返答に困ります。しかし、今後も、このような会合をもつべきだと考えます。

竹内謙謙 倉市長

今日は講師の方のお話を伺い、第2次勧告は世間一般でいわれているような評価にとどまるものではなく、読み方によってはかなり前向きに捉えることができるという点を勉強させていただきました。中央省庁の巻き返しが強くて、換骨奪胎された箇所も多いですが、これからどのようなブランド・デザインを描くかが重要であると思います。第三次の改革に向けて、取り組んでいかなければならないのでしょうか。

その意味において、このような会を発足し、ネットワークづくりを行うことに賛成します。今後、地方分権を推進するために、またこの会を発展させるために、勉強を重ねて頑張っていきましょう。

司 会

時間も迫りましたので、最後に川崎市長から一言いただきたいと思います。

高橋清 川崎市長

長時間にわたり、白熱した討議ができたと思っています。呼びかけ人のひとりとして、皆さんに大変感謝する次第です。

われわれが属する地方自治体は、規模それぞれは異なりますが、きわめて似通った問題を抱えていると思います。首長の立場にあるわれわれが抱えている悩みも、当然多くの共通点をもっているのではないのでしょうか。この共通の悩みを相互にだしあって討議していくことは、きわめて有意義なことであると認識しています。

たとえば、現在の市町村は、国民健康保険の問題を抱え、膨大な未納者をまえに身動きができなくなっています。負担ばかりが増し、もち出しになっているわけです。にも関わらず、さらに介護保険が重なってきますと、地方自治体財政はどうなるのでしょうか。

また、市町村合併を考えてみても、都道府県の果たす役割がきわめて大きくなりそうだと考えざるをえません。合併の過渡期や中小自治体にたいして、都道府県がどのような働きを示せるかは大変大きな問題です。ゴミ処理問題においてもそうです。このような実務的な問題で、市町村は都道府県と足並みを揃えていかなければならないでしょう。

今後も、皆さんのご協力の下に、このような会を継続させていきたいと思います。最後に、熱心な問題提起をしていただいた2人の先生にたいして、感謝の言葉を述べたいと思います。ありがとうございました。

(この記録は、1997年7月24日に横浜市中区のザホテルヨコハマで開かれた「地方分権・市長フォーラム」の内容を記録したものです。文責は、すべて編集者にあります。)

かながわ

横浜で地方分権
フォーラム開催

質の高い自治実現へ

32首長ら、2次勧告受け

「地方分権・市長フォーラム」が二十四日、横浜市中区山下町のザホテルヨコハマで開かれ、高秀秀信横浜市長、高橋清川崎市長、竹内謙鎌倉市長ら全国の三十二自治体の首長らが参加した。

このフォーラムは、今月八日、高橋市長ら八日、政府の地方分権推進委員会が第二次勧告を出し、最初に、高橋市長が「今



回の第二次勧告で地方分権に関する課題は大方整理がついた。地方分権時代を迎えるにあたり、いま何をすべきか考える必要がある。勧告の内容はすべて評価できるものではないが、質の高い地方自治を実現していきたい」などとあいさつした。

また、高秀市長は「(国)から権限を移譲された地方側には、受け手がいないかという厳しい意見もある。一方で、地方自治体内にも不透明や不安感があるのが実情だ。しかし、(地

全国三十二の自治体の首長らが参加し、初めに開かれた地方分権・市長フォーラム

方分権を積極的に進めるべき時にきていると思う」などと述べた。

この後、地方分権推進委員会メンバーで、東京大学の神野直彦教授が「地方分権推進委員会第二次勧告をめぐって」と題して講演した。

神野教授は「今回の勧告に対するマスコミの低い評価の中には、一部誤解も見られる。例えば、地方債発行を国の許可から事前協議にしても事実上変わらないと指摘しているが、国の合意が不要になっている。こうした悲観的な評価が、広がることを心配している」などと語った。

参加者からの質疑は、勧告でも示された「国と地方の税源配分のあり方」の今後の見直しなどに集中した。

論壇



神野 直彦

地方分権推進委員会は昨年末の「第一次勧告」に続いて、この七月八日に「第二次勧告」を発表した。しかし、「第二次勧告」の重要な構成要素となっている補助金・税財源の改革については、悲観的な見方が報じられている。

分権委勧告の悲観的評価は誤り

ところが、そうした悲観的な見方には、言葉の意味を取り違えた早合点にもとづく理解が多い。しかし、誤解であっても繰り返し耳元でささやかれると、あたかも真理であるかのごとき響きが備わってくる。その結果として、人々を立ちがらせ、勇気づけなければならない言葉が、いつの間にか人々を意気消沈させて

しまう言葉に変質してしまうことを危惧(きん)している。

この「勧告」が発表されてから、地方分権によって地方の事務、つまり、地方の仕事が増加するのに、地方の財源は保障されない内容になっているという早のみ込みが、地方団体関係者の間で独り歩きを始めている。しかし、それはまったくの勘違いといっている。

西尾勝東大教授に言えば、地方分権の委譲が実施されることもありえないわけではない。「勧告」はそのよ

ろな場合には、「地方税・地方交付税等の必要な地方一般財源を確保すること」を明確に求めている。つまり、この「勧告」は国から地方へ事務を委譲することよりも、国からの関与の縮小を重視している。仮に事務権限の委譲が実施されたとしても、財源は一般財源で確保されることになっている。したがっ

て、財源の保障なき事務の増加という事態になるという理解は、杞憂(きゆう)といわざるをえない。国からの関与を縮小・廃止することを重視するという方針から、この「勧告」では国庫補助負担金の整理合理化を重要な課題として位置づけている。しかし、ここでもこの勧告では、国庫補助負担金が単に削減さ

れるだけだという誤解がまことしやかに信じられてしまっている。しかも、この「勧告」に税源移譲、つまり国税を地方税に移すという言葉が見いだせないため、不安が増幅されてしまっているようである。

しかし、この「勧告」はあくまでも、地方分権という立場から国庫補助負担金の整理合理化を進めようとしている。そのため「単に国庫補助負担金を削減するため」という理由では、補助率の実質的引き下げを実施すべきではないとしているし、事務そのものが必要でなくなる場合を別にすれば、地方税・交付税などの必要な一般財源を確保した上で、国庫補助負担金を廃止・縮減することとしている。

もちろん、この「勧告」が必要にして十分な具体的方針を示したとは考えてはいない。しかし、それだからこそ、この歴史の瞬間に身を置いて立ち上がり、未来に向かって分権型社会の創造を目指す意志の象徴主義が要望されるのではあるまいか。

権を推進する方法には、二つの方法がある。一つは、国から地方へ事務権限の委譲を図る方法であり、もう一つは、国による地方への関与を縮小・廃止する方法である。このうち地方分権推進委員会が重視したのは後者の方法であるといっている。というのも、日本では既に七割にも及ぶ公共サービスを地方が

る場合には、「地方税・地方交付税等の必要な地方一般財源を確保すること」を明確に求めている。つまり、この「勧告」は国から地方へ事務を委譲することよりも、国からの関与の縮小を重視している。仮に事務権限の委譲が実施されたとしても、財源は一般財源で確保されることになっている。したがっ

て、中長期的には地方の役割分担が国に比べて高いという現実を踏まえ、国税と地方税の税源配分を検討し、地方税の充実確保を図ることを主張している。

ここで重要な点は、この「勧告」が地方分権によって、国・地方を通じて国民の税負担を引き上げないことを前提にしていることである。したがって、税源移譲という直接的表現はなくても、税源移譲を含め、国税・地方税を通じて負担を引き上げない方法で、地方税の充実確保を図らなければならないのである。

主張・解説

1997年8月25日

自治研かながわ月報第60号 (1997年8月号, 通算124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。