

地方分権改革と行財政改革の今後のあり方に関する緊急提言

はじめに

I 行政改革、財政構造改革の原点としての分権革命

- (1) 中央省庁再編の鍵を握る
- (2) 財政構造改革にとって不可避である

II 「地方分権推進計画」に9項目の提案

- (1) 法定受託事務を縮減する
- (2) 自治事務に対する自治体の裁量権の確保
- (3) 必置規制を全面的になくす
- (4) 法令審査の独立行政委員会を設置
- (5) 補助・負担金をすべて廃止する
- (6) 国税・地方税のシェアを転換させる
- (7) 地方税法を基準法へ
- (8) 新たな財政調整システムの創設
- (9) 地方債市場の創設と地方債の市中消化

III 官官分権を突き抜ける改革

- (1) 地方議会、首長の選挙制度を改める
- (2) 地方議会システムを改革する
- (3) 地方行政に新手法を展開する
- (4) 人材を発見し登用する
- (5) 広域行政への対応を考える

おわりに

はじめに

地方分権は、55年体制の清算をはかりながら、21世紀へと向かう日本政治の至上命題である。ここ3代にわたる政権がその推進を約束してきた。橋本政権は、一方で行財政改革を掲げた。平成8年の衆議院総選挙後、行政改革、財政構造改革等の改革課題を列挙し、そのための審議組織を設置したのである。地方分権改革を行政改革の一項目に置いてはいるが、行政改革の主眼は、もっぱら中央省庁の再編成に向く。地方分権改革の意義は急速に薄らぎつつあるように見受けられる。

地方分権改革は、行政改革なるものに従属するものではない。われわれは、分権改革こそが、行政改革のもっとも重要な突破口であり、かつ新たな中央・地方を貫く政治体制を築くものであることを、提言の形で政府にも申したい。

これは、平成5年の「地方分権に関する緊急提言」の原点に立脚したものである。今日の行政改革・財政構造改革における地方分権改革の位置づけを明らかにし、今後内閣が策定する地方分権推進計画において盛り込まれるべき事項、また、自治体政治・行政制度の改革のあり方等について、具体的な提案を行うものである。

I 行政改革・財政構造改革の原点としての分権革命

いま、進行中の行財政改革において地方分権はどのような政治的位置を占めるのか。自明である。地方分権は行政、財政の両方の側面にとって、基底に据えられねばならない。

(1) 中央省庁再編の鍵を握る

橋本政権は、行政改革会議を設置して中央省庁の再編成案を審議している。近代化過程においてつくられた現行中央省庁体制の改革が、焦眉の課題であるのは論をまたない。政府は国際社会の変動に的確に応えらるとともに、外交・防衛・治安と国土の根幹にかかわる計画調整・予算・法案作成などの限定した行政に徹する必要がある。

このような機能を担いうる中央省庁体制の構築のためには、内政の詳細な事項にまで及んでいる現行省庁の所掌事務を都道府県・市町村に完全に移管しなくてはならない。すなわち、地方分権改革の徹底によって、中央省庁機能の純化がはかられ、それを基本として新しい省庁を設計すべきである。

ところが、行政改革会議は、中央省庁の再編成の手法をエージェンシーに求めようとしている。つまり、政策立案部門と事務事業の実施部門を組織的に分離し、後者をエージェ

ンシーとし業務の効率化をはかりつつ、前者を基本として省庁再編成を実現しようとするものである。

しかし、省庁から独立したエージェンシーの形をとるといっても、それらは、基本的に省庁大臣の監督下におかれ、エージェンシー職員の身分は国家公務員とされる。この限りでエージェンシーは、第二の特殊法人とも言えるのであり、地方分権改革による中央省庁の機能の高度化と純化に反すると言わなくてはならない。

(2) 財政構造改革にとって不可避である

財政構造改革は緊急の政治課題である。しかし、ここまでの財政破綻状況がなにゆえに招来したのかが、真剣に考えられるべきである。集権的な行政体制を基本とした拡張主義的財政運営の結果である。省庁官僚は権限増殖を求め、政治家は票と政治資金を求め、自治体は自己の負担を省みずに安易に補助金に依存してきた。自己責任の欠落こそが、極端な財政危機を招き入れたのである。

平成8年度末において、一般会計だけでも242兆円の国債累積残高がある。会計間操作による債務等を加えると、中央政府の債務総額は330兆円に達する。これに地方債の累積額130兆円を加えるならば、国全体としての債務は460兆円を超えることになる。平成8年度のGDP（国内総生産）が約500兆円であるから、債務の累積額はGDPの9割を超える。この状況は財政危機というより財政破綻という以外にない。

財政構造改革として、内閣は公共事業計画の縮減やスクラップ・アンド・ビルドを原則とする予算編成などを打ち出している。しかし、問題の根幹は、2,200件、20兆円にも及ぶ補助金、経営危機に落ち込んでいる特殊法人への利子補給金支出に見るように、事業実施の責任と財源が一体性を有していない点にある。事業実施主体が財政への自己責任を自覚しなくて済む構造のもとでは、財政はドロ沼に落ち込むだけである。

したがって、特殊法人の徹底した整理とならんで、地方分権改革によって集権的事業体制を解体して中央省庁の機能を純化するとともに、政治の介入を排し、事業実施に対する自治体の自己責任体制を確立しなくてはならない。これこそが、財政構造改革の基底におかれなくてはならない。

Ⅱ 「地方分権推進計画」に9項目の提案

地方分権推進法は、地方分権推進委員会の勧告に基づき内閣が地方分権推進計画を作成し、それに基づき地方分権を実現するとしている。地方分権推進計画には、以下の点が明確に盛り込まれるべきである。

(1) 法定受託事務を縮減する

地方分権推進委員会は、平成8年12月に『第一次勧告』を内閣に提出した。機関委任事務を廃止し、原則として自治事務とする内容である。中央と地方の政府間関係を、「上下・主従」から「対等・協力」に置き換えた理念は、これを高く評価する。

しかし、この原則の例外として、法定受託事務なる新たな事務分類が設定された。本質的に国の事務であるが、法令に基づき自治体が受託すべきものとされている。法定受託事務の中には、河川管理や国道の管理等の現行機関委任事務が含まれている。地方分権体制のもとでも、法定受託事務が意味するような事務が存在するのは当然である。しかしそれは、戸籍、外国人登録、国政選挙、旅券の交付などの国民としての公証事務や国勢調査等の指定統計業務に厳に限定されるべきである。

法定受託事務の拡張は、財政面においても個別補助・負担金の存続につながる。また、公物の管理までを法定受託事務とするならば、政治腐敗の温床となってきた集権的公共事業体制の温存を断ち切ることはできない。法定受託事務は、徹底して吟味し、可能なかぎり縮減することを求めたい。

(2) 自治事務に対する自治体の裁量権の保証

機関委任事務を自治事務とすることは当然である。しかし、自治事務とは単に事務の最終的決裁権限が主務大臣から首長に移ることであってはならない。根拠法自体が事務執行の簡潔な基準法へと改められ、自治体の責任と裁量において事務実施ができる体制が確立されなくてはならない。この観点による全面的な法改正が行われ、自治体の自治立法権が最大限確立されるよう注視したい。

(3) 必置規制を全面的になくす

機関委任事務の廃止は、当然、必置規制の全面的な廃止につながる。そもそも必置規制は、自治体の行政改革にとって手かせ、足かせである。専門的組織や職の設置は、あくまでも自治体の責任においてなされるべきものである。

(4) 法令審査の独立行政委員会を設置

第1次勧告は、国・自治体間の紛争処理機関の設置を求めている。われわれもそれに賛同するが、そこに止まってはならない。地方分権を着実に実現するために、独立行政委員会として「地方分権推進委員会」を設置し、ここに法令審査権限を付与すべきである。これにより、内閣提出法案および政令は内閣法制局と同委員会の審査を受ける。

また、同委員会は既存の行政に対する監視権限と勧告権を内閣に対してもつものとする。

(5) 補助・負担金をすべて廃止する

政府の地方分権推進委員会は、7月初旬の『第二次勧告』において、国・地方の税財政関係の改革案を提示する。地方分権の実現と分権型社会における自治体の自己責任の確立に不可欠であるのは、税・財政面における自立性である。このために先ず、2,200件、約20兆円に及ぶ補助・負担金が全面的に廃止されるべきである。

一方、先に述べたきわめて限定された法定受託事務に対しては、費用弁償としての委託費が支出されるべきである。

(6) 国税・地方税のシェアを転換させる

「歳入の自治」を確立するため、補助・負担金の全面的廃止に合わせて国税と地方税のシェアを国と地方の最終消費に応じて改めるべきである。

住民生活に密着した政府である自治体の税としては、水平的公平性において優れ、安定的収入の付加価値税が適している。具体的に、現行消費税の改革を提言したい。①課税対象から生活必需品、医療サービス、公共サービスなどを厳選して外すこと、②インボイスの完全添付を義務づけるとともに完全外税方式とすること、③簡易課税制度のような特例を廃止し、免税点を設けるにしてもきわめて低く設定すること、④税負担の垂直的公平性に配慮して、所得税の課税最低限以下の世帯、一定所得以下の高齢者についてはインボイスに基づく申告によって納税額を還付すること。そしてこれを、道府県税とすべきである。

(7) 地方税法を基準法へ

現行の地方税は基準法の領域を超えて詳細な規定となっており、事実上、自治体には課税の自主的裁量権は存在していない。住民の意思に基づく税財政政策こそが自治の基本である。地方税法は基準法に純化されなくてはならない。当然、法定外普通税についても創設の自由を大幅に自治体に付与しなくてはならない。

(8) 新たな財政調整システムの創設

現行の地方交付税制度は、集権的かつ画一的な地方税制を前提としているばかりか、自治体の自主努力いかににかかわらず、一定の行政水準が維持される仕組みとなっている。この弊を除去し、右の改革にあわせた新たな財政調整システムが創られなくてはならない。それは、社会経済変数を基本とした基準財政需要額と基準財政収入額を設定し、富裕団体からの一定率の納付金を原資とする自治体間の水平的財政調整システムとされる。

(9) 地方債市場の創設による地方債の市中消化

地方債については、大蔵省資金運用部資金による引受けを廃止し、市中消化を原則とすべきである。これにより、中央統制が排されるとともに、自己の財政状況を考えない安易な自治体の公共事業にピリオドを打つことができる。ただし、小規模町村の必要とされる債券の発行が不可能となることを避けるために、自治体の全国組織として「地方債保証機構」をつくり、同機構の保証債として市中消化されるべきである。

Ⅲ 官官分権を突き抜ける改革

地方分権改革は、国から自治体への権限・税源の委譲をもってよしとするものではない。自治体の自己責任が確立されて、初めて目的を達する。画一的な自治体政治・行政制度を改革するとともに、運営についての徹底した改革がなされなくてはならない。

(1) 地方議会、首長の選挙制度を改める

① 都道府県議会の選挙制度は多種多様に

都道府県議会の選挙制度は中選挙区制を強いられてきた。過去の郡市に基準を置くいびつな制度であり、ともすれば、地元利益代表の実態をもち、府県と市町村の二重行政をもたらし、府県の広域自治体としての性格をあいまいにしている。規模にかかわらず、自治体ごとに多種多様であっていい。同一数を公選する市町村代表制、全県一区の比例代表制、市町村議と首長の府県議員兼職制など、想定される複数の選挙制度の中から、それぞれの府県が自主的に選択できるようにすべきである。

②市町村議会の選挙に自治体の創意を生かす

投票率低下とともに憂慮すべきは候補者の激減である。市議、町村議立候補倍率はともに1.1倍という限界ぎりぎりのところにきている。また、「定数割れ選挙区」も増えている。各自治体ごとの創意を生かした候補者の推薦制度や移入制度が考えられてよい。別の展開として、小規模町村では、地方自治法第95条の定める「住民総会」が積極的に活用されるべきである。

③首長選挙における再選挙制の導入と多選の禁止

首長選挙も投票率の低下がはなはだしい。各政党の相乗り傾向が影響している場合もある。有効投票率50%以下の場合には、再選挙を法制化する。

多選の弊害についても投票率の低下と無関係とはいえない。地域の要請によっては、多選禁止の道が開かれるべきであり、任期も自治体がそれぞれ独自に定めることが望ましい。

④地方選挙における「政策投票」の導入

地方選挙に「政策投票」制を導入すべきである。首長選挙や議会議員選挙と同時に、あらかじめ設定された政策課題について民意を聞く制度である。強い権限をもつ「政策投票運営委員会」が地域ごとに住民の意向を投票によって問うべき政策の決定に当たる。

住民もまた、一定の条件のもとに政策投票にかける事項を同委員会に発議できるものとする。国会議員選挙の場合にも、地域ごとの決定で政策投票を行うべきである。

⑤在日外国人に対する選挙権

国会議員の選挙制度改革に連動させて、議員、首長などの資産公開の拡大をはかる動きが目立ってきた。地方政治家の資産公開は地域の目がいっそう身近かに光るという意味で効果は大きい。さらに、一定期間以上定住している在日外国人の選挙権付与が論議されている。在日外国人の選挙権は、まず地域からの国際化にとって不可欠である。

(2) 地方議会システムを改革する

①全国画一的な委員会制度の改革

地方議会の審議が形式化、空洞化しているとの批判が強い。一方で、行政の高度化に対応しきれないといった側面もあるが、他方で、議会の外での行政への介入、行政との癒着もみられる。議会の活性化は、首長と議会のチェック・アンド・バランスが欠かせない分権化社会への前提条件である。

それぞれの議会で自らの改革のあり方をさぐり、独自の条例づくりを急ぐべきである。さらに、議会運営は全国画一的に委員会制を基本としているが、その必要のない自治体も多く、委員会制と議会制の選択にまかせるべきである。

②市町村におけるシティ・マネージャー制の導入

市町村にあっては、首長の直接公選制のほかに、選択によって議会がシティ・マネージャー（支配人）を選任する制度を導入すべきである。この場合、自治体を対外的に代表する首長は、議会議員のなかから選任することによって議会の活性化につなげるといった自治体があらわれることも予定すべきである。

③議会事務局の充実強化

府県と都市の議会事務局を充実する。事務局人事についての議長人事権を確立する。現行の人事権は形式的にすぎず、首長部局職員が議会事務局に異動しているのが実態である。事務局職員の採用を完全に別立てとしたい。大学院などの高等教育機関の実績をみれば、議会スタッフとしての有能な人材を確保することは、十分可能である。これは首長部局との「馴合い」状況を打開するためにも重要な意義をもつ。

（３）地方行政に新手法を展開する

①行政改革の成果によるメリット・システムの導入

地方自治体は、地方税法の基準法への改革による課税自主権の確立を求めるとともに、行政改革の努力によって経費節減がはかられた場合のメリット・システムを考える必要がある。合理化の努力を評価して、地方税の減税、一般財源の次年度以降への積立て制度など、住民への還元をはかるべきである。

②監査制度の改革

監査委員の独立性を高めるべきである。監査委員制度については、平成3年4月または9年5月の地方自治法改正によって、外部監査の導入などの改革が加えられた。分権化社会では、自治体による自己点検がすべてを決する。監査委員への民間人の積極的登用、監査委員の事務局人事権の確立などがなされるべきである。

③市民に対する情報提供

自治体は職員給与の公表をすでに実施している。さらに、例えば、毎年度、施策や事業のコストについて白書を刊行する。また、地域環境指標を充実させ、社会資本のストック状況について市民への情報提供に努める。情報公開の徹底はもちろんのこと、積極的な情報提供は分権化社会に欠かせない。

④NPO、ボランティアなどの自治体経営への参加

資源のリサイクル、高齢者介護やリハビリなどについて、ワーカーズ・コレクティブのようなNPO（非営利組織）が市民によって組織される傾向にある。自治体は、こうした

NPO組織が多く分野に設置されるように、積極的援助を行なうべきである。また、阪神大震災、ロシア・タンカーからの重油流出事件にみられたボランティア活動も、分権化社会で重要な意味をもつ。その行動への協力・参加を要請したい。事業実施を直営から民間企業へ委託することに加えて、こうした市民活動に事業を委ねて市民全体の自治体経営をめざすべきである。

(4) 人材を発見し登用する

①職員採用基準の見直し

職員採用試験における法学偏重の試験科目や年齢制限を基本的に見直し、「一芸に秀でた」職員などユニークな人材を積極的に登用する。また国際化時代を迎えて自治体行政には多くの民族との交流が重要性を増す。青年海外協力隊、NGO（非政府組織）ボランティアなどの経験をもつ者などの登用を必須と考えることが望まれる。

②まちづくりリーダーを政治的任命職に

まちづくりのリーダーやコーディネーターとして優れた資質を持つ人材が必要とされる。地方公務員法の規制を緩和し、首長政策スタッフとして、首長の任期限りの政治的任命職（特別職）の採用に道をひらくべきである。

③「都道府県職員バンク」の設置を

弱小町村の合併によって即人材の資的向上をはかれるわけではない。都市デザイン関係の人材、高齢化社会に必要とされる看護婦、保健婦、理学・作業療法士などについて、いわゆる「都道府県職員バンク」（仮称）を設置し、雇用できる道を開くべきである。バンクは専任職員のみで組織する必要はない。地方公務員・国家公務員・企業などのOB・OGの登録によって、多様な人材を組織していく。

(5) 広域行政への対応を考える

①多様な自治体連合への展開

自治体の区域を超える広域行政課題に対応するため、多様な自治体間の連合を試みたい。首長会議の合意を受けた政策連合、特定目的のための地域連合、自治体の共同出資による第3セクターの設置等があげられる。

一方で、救急医療、広域消防などの市町村から府県へ逆に委託、新しい広域行政の形をさぐるといった整理も想定し得る。こうした自主的努力の積み上げの先には、広域合併が展望される。

②特別地方公共団体の設置

特定目的の自治体（特別地方公共団体）を設置する場合には、構成自治体の批准にもとづく憲章によるものとし、独自の課税権をもてるものとする。こうした手続きのもとに地域によっては、府県を超える広域自治体の設立を考えたい。これは、河川管理などの自治事務化への道をひらき得る。

③都道府県レベルにおける広域行政課題への対応

都道府県レベルにおける広域行政課題は、特定の事業ごとに都道府県と基礎自治体との契約によって対処していく。

おわりに

平成9年5月3日、地方自治法は施行50周年を刻んだ。とはいえ、地方自治とは名ばかりであり、地方分権改革の徹底による戦後国－自治体関係の総決算による新たな政治・行政体制の創出が問われている。

国民すべてが既得権益を否定し、分権改革を進めねばならない理由は何か。第1に、何よりも国の存亡にかかわるからである。先進国をターゲットとした猛烈な近代化はいまや達成され、国際社会に重きをなす国となった。にもかかわらず、国内政治・行政体制は近代化過程のままである。これが中央政府の行動の足かせとなり、国際社会への対応を遅らせている。分権改革の徹底によって、中央政府の機能を純化させ、国際社会への機動的対応を実現しなくてはならない。

第2に、小選挙区制を機能させる前提条件をつくらねばならないからである。平成8年10月の衆議院総選挙より小選挙区制が導入された。だが、政治家は集権的政治行政制度のもとで集票のために地元への利益誘導を行い、地元もまた政治家に数々の事業の誘致を依存しているのが実態である。政治改革の一環としての選挙制度改革を完成させるためには、分権改革によって利益誘導政治を根絶しなければならない。

第3に、高齢化と国際化に対応した独創的なまちをつくらねばならないからである。急速な高齢化は地域の事情に応じた知恵を必要とする。それがあって、初めて地域は「終の棲家」となる。一方、国際化の進展は、地域を外国人とともに暮らす社会に変えると同時に、国境を越えた地域と地域の経済・文化的交流を避けられない課題としている。いずれも、地域に生きるための独創的なまちづくりを必須としている。

第4に、多極分散型の国土政策を実現せねばならないからである。極度の中央集権体制によって東京への一極集中状況が推し進められてきた。均衡ある国土の発展のためには、

画一的な集権体制に徹底したメスを入れなくてはならない。首都移転も分権化が同時進行することで初めて実効性を有する。

地方分権改革の最後を締め括るのは、何よりも住民の意識革命である。中央官僚は、縦割り行政と既得権指向にしがみつき、政治家は、官僚と地元との媒介役に安住したままである。自治体も地方分権を言いつつ、「各論」の階段では現状に安住したままである。地方分権改革を軌道に乗せ、地方自治法を廃止に追い込み、新たな地方分権法制を創出するためには、住民自らが、「等しからずを憂えず」の気概をもって分権改革の中核となり、新たな地域の創造をめざすことが求められる。

平成9年6月14日

政治改革推進協議会（民間政治臨調）