

平成20年度 地方分権推進講座〔三次会場〕

日時：平成20年10月24日（金）13：30～15：30

場所：三次グランドホテル『豊明の間』

開会あいさつ：村井三次市長

皆さん、こんにちは。三次市長の村井でございます。

「地方分権推進講座」の開会にあたりまして、一言開催市を代表致しましてご挨拶をさせていただきます。本日は大変お忙しいところ、平成20年度 地方分権推進講座〔三次会場〕にご参加頂き有難うございます。

まずは、三次市民の皆様はもとよりでございますが、県内各地よりおいで頂きました、自治体関係者、経済界の皆さん、その他多数のご参加の皆さんに対し、開催市として心より御礼を申し上げたいと思います。また、平素より本市行政の推進に対しましては、格別の御理解と、御協力を頂いていることに対し、この場をお借りし改めて御礼を申し上げたいと思います。

さて、現在日本は、かつて経験したことのない人口減少や或いは少子高齢化の進展、また、都市と地方との経済格差の顕著な社会を迎えており、今、地方分権を一層進めながら地方自治体が、地域の実情を踏まえた個性ある政策を展開することが必要となっているわけでございます。国においては、地方が主役の国づくりをテーマに、地方分権改革を推進する為、政府の地方分権改革推進委員会が昨年、「基本的な考え方」と「中間的な取りまとめ」によりまして、地方分権改革の検討の方向性を、明らかにしたところであります。

本年5月28日には、「第1次勧告」、更に8月1日には、「国の出先機関の見直しに関する中間報告」が示されるなど、第二期分権改革の議論が本格化をしてきております。本市においても平成16年4月の新市合併以降、積極的な権限移譲の取り組みを行い、現在、県より97件の権限移譲を受けながら、行政システムの転換を強く進めているところであります。このような情勢の中で国における議論を踏まえ、新たな地域づくりに向けて、これからの基礎自治体として何が求められているのか、或いは何をすべきなのか、それをじっくり模索すると同時に、第二期地方分権改革の実現に向けて、県や市民、更には経済界及び行政関係者の皆様方から幅広く地方分権に対する理解を深めて頂くことが必要であります。

本日の地方分権推進講座を広島県、広島県市長会、更には広島県町村会及び三次市の共催として、開催するものでありますが、この講座がより有意義なものとなりますと同時に、今日のこの講座の為に、元広島県政策企画部長の財団法人広島県環境保全公社理事長 小中正治さん、また広島大学地域経済システム研究センター長の伊藤先生をお迎えして、地方分権の必要性とその実現に向けて、ご講演と対談をして頂く予定になっております。

最後になりましたが、今後とも本市行政の推進に対しまして、関係各位のご支援と御協力をお願いすると同時に、本日の講座がご来場頂いた出席者皆様方にとって、本当に実り多いものなることを祈念して、私の開会のご挨拶とさせていただきます。宜しくお願い致します。

講演：「なぜ，地方分権が必要か」

(財)広島県環境保全公社理事長 小中正治氏
(元 広島県政策企画部長)

広島県環境保全公社の小中です。

今日は，地方分権についてお話をするようにと承っております。地方分権は最近，色々と勧告等が出ておりまして，マスコミでも連日話題になっていますけど，実はこの地方分権ということが言われ出して，かれこれ15年ぐらいになります。今日のお話の内容は，まず，日本でなぜ地方分権というのが言われ出したのかということについてのべます。平成の初め頃，地方分権が政治運動として起った背景と言いますか，或いは理由というものについてお話をさせて頂き，その元になりました平成5年の国会決議，最初の第一期地方分権改革の動き等についてお話させて頂きます。

また，それを踏まえた市町村合併，或いは三位一体改革の内容等についてお話をさせて頂いた後，今進んでおります第二期改革の動向をお話させて頂いて，なぜ地方分権をやらないといけないのかということをお話させて頂ければと思います。資料として，地方分権を巡る直近の動きについてというレジュメをお配りしています。

まず，最初に地方分権の背景ですが，日本という国は皆さんご存知のように，世界でも稀に見る中央集権型の国家であると言われております。一部の学者さんによると，日本型社会主義国家とも言われているところです。その日本で，なぜ地方分権が大きな政治課題となったのでしょうか。まず，この点が出だしの問題で，日本の行政システムというのは，明治維新の時に外国の植民地にならない様にとということで，当時の明治政府が富国強兵と殖産興業を旗印に，徹底的な中央集権体制を確立したわけです。江戸時代はというと，中央集権というよりも地域主権的に各藩が地域の産業や教育振興策など，様々な政治を行っており，中央集権体制というよりもどちらかというと地域主権であったと言われております。その日本が欧米列強による植民地化を防ぐ為に明治国家によって中央集権国家を樹立し，その体制が第二次世界大戦後も形を変えながら維持されてきたわけです。戦後新憲法が出来て地方自治が憲法上保障されたわけですが，憲法上地方自治が保障されたとは言いながら，実態は中央集権体制が強化されてきたということです。

その理由としては日本の戦後復興の過程において，経済成長を目標として先進諸国にキャッチアップといいますが，追いつき追い越すということを目指して全国で足並みを揃え，東京の中央省庁が旗を振り，産業振興やインフラ整備，或いは福祉とか教育の充実というものに，邁進する中では中央集権体制が一番効率的で，便利が良かったということです。諸外国に追いついていく，或いは追いかけていく過程の中では，同じ規格の安い物を大量に作って提供していく。これは企業もそうですし行政サービスも同じで，東京の霞ヶ関でルールを作り，それを全国に普及，或いは実行して頂く為には中央集権体制が最も効率的であったわけです。そういう体制の下で，日本は欧米先進国に経済的には追いつき，高度経済成長の過程を経て欧米の経済水準に達しました。その後，日本全体が成熟社会，少子高齢社会を迎える中で，国民の価値観が量的拡大から質的充実に移ったということです。それから地域においても，個性や多様性が非常に尊重される時代になり，全国画一の基準やルールを土台とする中央集権型のシステムでは，これからの日本の発展の足かせとなってきたということです。

そのような中、1980年頃から権限とか財源、或いは人材や情報の過度な東京への一極集中が大きな課題となりました。これは結果として地方の活力の衰退にも繋がります。例えば人材も、我々が育てた子どもが東京の大学に行く。一生懸命、我々地方の人間が働いて子どもの学資を送っているわけですが、行った子どもは帰ってこないということです。これをお金に換算すると大変な額ですが、そういう形の中でやはり今のままでは金も物も人材も大学もですが、全てを東京に集中させるシステムは、地方の衰退に繋がるということで、そういうシステムは転換すべきだと1980年の終わり頃から日本でも主張され出したのです。

そういった中で、昭和から平成に時代が変わった1990年前後において、ソビエト連邦の崩壊、或いは東西ドイツの統合、東ヨーロッパや中国が市場経済に移行したことにより、地球規模で市場経済化が進んできました。これに並行して、地方分権改革も世界的に大きな潮流となりました。

地方分権改革というのは市場経済化とかなり連動しているということです。特にヨーロッパにおいて1992年に欧州連合の憲法とも言えるマーストリヒト条約が締結され、EUの構成国において、地方分権をやるんだということが決められたわけです。そのヨーロッパでの地方分権の流れが世界的に大きな影響を及ぼしました。こうした中、日本の国内においても国際的な動きを含め、政治情勢を取り巻く環境は様々に変化してきており、特に東西冷戦が終わった後、経済のボーダレス化が急速に進展する中であって、中央政府が本来担うべき国際的な懸案への対応、本来取り組むべき任務に重点化せず内政全般に色々と口を出すことについて、日本全体の発展に寄与せず、かえって活力の低下に繋がるのではないかということが、政治的な課題になり始めたのです。

昭和60年頃に比べ、世界の出来事は日本の何処に居ても直ちに我々に伝わる。加えて、人々の出入りも、国境を越えて格段に様々な国に行けるということで、自由度が増しています。資源や人の移動、或いは金・物の移動もほぼ自由になっているわけです。アメリカで起った金融危機が直ちに世界中に波及する時代になっています。昭和の時代に私達が外国へ行くとなると、大阪空港、或いは東京へ行って成田から新婚旅行に行くのが普通だったわけですが、現在では、日本の至る所に空港ができ、その地方の空港を通じて直接海外と結ばれている時代になっています。

そのようなことから国は本来、国が担うべき国際的な諸課題の解決に全力を尽くし、地域のごことは我々地域に住んでいる人がしっかり考えていく社会に変えないといけないということから、地方分権の議論が日本国内でも始まりました。

この転換点になったのが、平成5年6月の国会決議です。この国会決議は宮沢内閣の時ですが、衆参両院で我が国政史上初めて、「地方分権の推進に関する決議」というのがなされています。それを読むと、「今日、様々な問題を発生させている東京への一極集中を排除し、国土の均衡ある発展を図るとともに、国民が待望するゆとりと豊かさを実感できる社会を作り上げていく為に、地方公共団体の果たすべき役割に国民の強い期待が寄せられており、中央集権的な行政の在り方を問い直し、地方分権のより一層の推進を望む声大きな流れとなっている。このような国民の期待に応え、国と地方の役割を見直し、国から地方への権限移譲、地方税財源の充実強化と地方公共団体の自主性、自立性の強化を図り、21世紀の時代に向けた相応しい地方自治を確立することが、現下の急務である。従って、地方分権を積極的に推進する為の法制定を初め、抜本的な施策を総力を上げて断行していくべきである。右、決議する」ということで衆参両議院全会一致で決議しました。ですから、まさに政治が地方分権をやらないといけないと決議したわけです。

この決議を受け、翌年に地方分権推進要綱が閣議決定され、平成7年に地方分権推進法が成立したわけです。この地方分権推進法に基づきます改革を我々は第一期改革と呼んでおり、この法律の

目的のところを見ると「国民がゆとりと豊かさを実感できる社会を実現する為には、地方分権を推進する必要がある」と書いています。その際、国はどのような役割を担うのかについては、国は国際社会における国家としての存立に係る事務や全国的に統一して定めることが望ましい事務、それから国でないと出来ないような大規模な事業や施策に限定すると謳われています。

その際、地方公共団体は何をするのかということ、「住民に身近な行政は住民に身近な地方公共団体が処理するとの観点から、地域における行政の自主的且つ総合的な実施の役割を、広く地方公共団体が担っていく」と書かれています。

この法律を受けて平成7年に当時の村山総理の下、総理大臣直属の地方分権推進委員会が設置され、地方分権推進委員会において5次に亘る勧告がなされ、第一期の地方分権改革が行われたわけです。この第一期改革により、平成11年7月に地方分権一括法が成立しました。この一括法で改正された国の様々な法律の数は475本です。地方自治法も大幅に改正がされたところです。この改正の主な内容には、機関委任事務制度の廃止があります。これは知事さんや市長・町長さんが国の機関として事務を行うというもので、県の場合は当時7割くらいが機関委任事務でしたけれども、そういう機関委任事務の廃止。それから国と地方公共団体の新たなルールということで、法律に定める地方の事務を自治事務と法定受託事務に整理した。また、都道府県条例で、都道府県の事務・権限を市町村へ移譲できる制度を創設したこと。或いは地方債許可制度の将来的な廃止ということが制度改正の主な内容として盛り込まれています。

このように第一期改革では、様々な改革が行われたわけですが、実はこの第一期改革で我々地方が一番期待していたところが殆んど手付かずでありました。何かというと1点目として、レジユメの1ページの一番下のところに書いてある、地方税財源の充実確保が図られなかった。それから県から市町村への権限移譲というのは制度が出来たのですが、国から地方への権限移譲が行われなかったのが2点目。3点目として、国庫補助負担金の廃止・縮減が殆んど行われなかったということが挙げられます。

このようなことから1ページの一番下にある、第一期改革時の地方分権推進委員会の最終報告では、6つ課題が掲げられています。1つは地方財政秩序の再構築、2つ目は、国が地方に義務付けている様々な規制、そういう義務付けや枠付けなどの大幅な緩和、3つ目は、新たな地方自治の仕組みの検討、4つ目は、国から地方への事務事業の移譲などが盛り込まれています。

この第一期改革を踏まえ、やはり第二期改革が課題になるのですが、この第二期改革のターゲットとしては地方税財源の充実とこれに対応する国庫補助負担金の削減、或いは地方交付税等の改革が重要だと指摘しています。

2ページを開いて頂くと、(3)の平成大合併についてです。この第一期の地方分権の議論において国から地方へ、或いは都道府県の権限を市町村へ移譲するとした際、例えば本県の当時の市町村規模からいくと、人口800人ぐらいの吉和村から政令市である人口115万人の広島市まで、或いは全国で見たら、横浜市の330万人の大都市まで、市町村は非常に人口格差が大きいことがありました。国や県の事務権限を基礎自治体に移譲するには、あまりにも規模の小さい市町村については、市町村合併を促進し、権限移譲の受け皿を作ることが重要だということで、当時、政治の場で様々な指摘がされ、それらを踏まえて平成の大合併が推進されたわけです。

この平成の大合併の結果、レジユメの2ページ(3)のところを見て頂くと、全国で3,232あった自治体が平成20年4月で1,788市町村、中国地方で318が110市町村、広島県の場合86市町村が23市町に再編されました。この市町村合併については、現在も進んでおり、合

併特例法の期限である2年後までに、最終的には1,600市町村くらいになるのではないかとされています。市町村合併は、合併が目的ではなく、基礎自治体が住民に身近な自治体として福祉とか町づくり、教育、保健、衛生等、住民に身近な様々な行政サービスを総合的に担っていく体制を作る手段ですので、当然、県からの権限移譲をやらないといけないということになってくるわけです。

そのようなことから広島県では、平成16年10月に分権改革推進計画を作成し、福祉、保健、衛生、町づくり、土地利用、教育等、住民生活に関連した行政サービスは、合併後の基礎自治体が自己完結的、且つ総合的に実施できるよう、5年間で可能な限り県の事務権限を移譲する方針を決定したわけです。特に、県計画を作る際、市町村合併が進む中で合併された自治体の市長・町長さん、或いは議員さんから、合併後は県の地方機関の行っている仕事の大半は我々市町で出来るので、県の事務権限を可能な限り市町へ移譲してほしいとの要請が強くあったことも背景にあります。

次に三位一体改革です。特に第一次分権で積み残しになっていた税財源の問題は、ちょうど平成13年4月に小泉内閣が発足した際、内閣の基本方針として聖域なき構造改革を掲げ、民間で出来ることは民間で、地方で出来ることは地方でを合言葉に、国と地方の財政改革に最大の力点をおき、国庫補助負担金の廃止・縮減と併せて地方への税源移譲、交付税改革を三位一体で行うという方針が打ち出されたわけです。今、地方と大都市との地域格差の問題がありますが、私はこの三位一体改革の中で地方交付税があまりにも大きく削減されたことが、格差拡大の1つの大きな要因ではないかと思っています。この三位一体改革では平成16年度から18年度までの3年間で、国庫補助負担金が4兆7000億円、地方交付税が5兆1000億円、合わせて9兆8000億円の削減がされながら、国から地方への税源移譲はたったの3兆円に止まり、結果として国の財政再建の為に地方への6兆8000億円の歳出が削減されたわけです。さらに、その後の歳出・歳入の一体改革において地方交付税が1兆円削減されており、地方へ交付されるべきお金が4年間で7兆8000億円も無くなっているのです。

更にそのやり方として、規模の小さい団体への交付税上の優遇措置が相当削減されています。例えば人口規模では、段階補正といって、人口の少ない自治体について、10万人の都市に比べ交付税を優遇するという仕組みがありますが、それを大幅に切り下げる、或いは公共事業をやった場合、交付税を措置する事業費補正というものがありますが、この事業費補正の額を半分に削減するというようなことが行われています。それから、農山漁村地域など課税客体の少ない地域では、大都市に比べ国の補助金も大幅に削減されています。例えば、地方の港湾整備の補助金はマイナス15%削減し、東京湾の港はプラスの10%にするというようなことを三位一体改革の期間中に政府はやっているわけです。東京等の大都市の港湾や羽田空港は優遇して整備を進めるが、地方の港はバツサリ削るということで、東京一極集中が加速するわけです。そういう格差の拡大につながることを三位一体の過程で色々やっています。国土交通省のある年の予算発表資料を見たら、メリハリを予算に付けましたと書いている。中身を見たら大都市圏の空港や港湾や道路整備はプラスの15%予算を伸ばし、地方の道路整備や下水道や農山村整備はマイナス10~15%カットし、メリとハリを付けたと書いている。そういうことを政府が予算発表で出しているわけです。交付税は減らされ、補助金は大都市部を増やししながら地方は大幅に削られているということになると、当然、農山漁村地域を中心としたところは公共事業を含めて、お金が落ちなくなり、地域経済が大変厳しくなっているというのは、皆さんご存知の通りです。

もう1点は、先程言いました4兆7000億円の国庫補助負担金削減の問題について補助率をゼ

口にし、全額を税源移譲する案であれば地方の自由度は高まりますが、国の補助率が2分の1であったものを3分の1に引き下げるだけに終わった補助金の項目が多くあり、結果として地方の財政の自主性・自立性を高めることになっていない。

これらを踏まえ、三位一体改革は我々から評価させて頂くと国の財政再建にはなったけど、地方にとっては大変な財政削減になり、且つ補助金が削減された中身を見ると、地方に影響の大きいものが大幅に削減されると同時に配分も大都市に優遇され、地方は大きく切り込まれた形で、平成18年に三位一体改革は決着を見たわけです。

一昨年の初め頃は、三位一体改革に各政党、省庁、我々地方も、大変なエネルギーを使ったため、次への気力・改革意欲というものが、ほとんど無くなっていたという状況でした。しかし、国に財源を取られるばかりではどうにもならないわけで、東京一極集中を是正し地方を活性化するには、どうしても第二期改革を行い国の権限を地方に持ってくる、或いは税財源を国税から地方税へしっかり移譲するというをやっていかないと、地方の活性化はできないということで、小泉内閣から安倍内閣に変わる時期であった平成18年6月頃、全国知事会や議長会、市長会などを含めた地方六団体で「地方分権の推進に関する意見書」というのを内閣と国会に提出したわけです。

これに続いて平成18年7月に、竹中総務大臣が「地方分権21世紀ビジョン懇談会」を設置し、報告書が出されています。4ページ(1)のところに書いていますが、この中では10年後のあるべき姿として道州制を想定し、新しい分権一括法を3年以内に国会へ提出する。

それから再生型破綻法制を整備するとしています。これは、昨年6月に法律が制定された、自治体の財政健全化法と呼んでいるものですが、そういうものの整備。それから新たに3年間で5兆円規模の税源移譲を行う、交付税の不交付団体の拡充を行う、或いは人口と面積で交付税を配分するということが打ち出されています。これらを踏まえ、平成18年9月に発足した安部新内閣において、翌月「地方分権改革推進法」が国会に提出され、12月に成立し、政府は新たな分権一括法の3年以内制定を目指し、昨年4月に地方分権推進委員会を設置して議論を進めているわけです。

この第一期改革時の法律と分権改革推進法の大きな違いですが、前回は地方分権推進委員会が勧告を出したら、総理大臣は勧告を尊重する義務があったわけです。勧告を尊重しなければならないということを法律に記載していたのです。尊重義務がある為に総理大臣から委員会に対し、「勧告するにあたっては各省庁と充分調整をし、省庁が了解したものでないと勧告してはいけない」ということがあり、結果として省庁が賛成しないものは閣議決定しないということから、各省庁が同意したものしか第一期改革では土俵に上がらなかったわけです。ですから、先程の第一期改革で国から地方への権限移譲や税財源の移譲がほとんど進まなかったわけです。

しかし、今回の第二期改革においては、その規定がありません。内閣総理大臣は勧告を尊重しなければいけないという規定がないので、分権改革推進委員会はかなりきっちりとした地方分権改革に向けた勧告が出せるはず。この勧告を実現するかしないかは、まさに内閣総理大臣が判断をせざるを得ない。極端に言うと政治がどう考えるかに第二期改革はかかっているわけです。

皆さんご存知の様に自由民主党も公明党も民主党も、公約では地方分権をしっかりとやりますよと言っているわけですから、要は政治をもって各省庁を押さえ込む、動かしていかないと、なかなか第二期改革は進まないというのが実情です。

今の地方分権改革推進委員会が立ち上がって、昨年の5月30日に「地方分権改革推進にあたっての基本的な考え方」というものが取りまとめられ、総理大臣に報告がされています。この中身を簡単に説明すると、まず改革の着地点に据えているのは、自治行政権だけでなく自治財政権、自治

立法権を十分に駆使できる自立した完全自治体として、地方政府の確立を目指すとしています。国の様々な細かい基準、例えば「学校ではグラウンドの広さをどれくらいにせよ」「教室の大きさはこうだ」「福祉施設はこういう規模でないと補助金を出さない」「造る時はこういう基準でやれ」「調理師を張り付けなさい」「調理室がいる」など、公共施設等を造るとなると、色々な細かいことを国で定めていますが、そういうものは自治体が基本的に条例等で決める自治立法権や自治行政権。

それから自治財政権というものがありますが、できるだけ国の財源を地方に移譲していく、或いは補助金を廃止し税源を地方に振り替える。そういう形で自主的に財政運営できる様に財政を充実する自治財政権。それから国が定めている法律、政令、省令などについても、地方が条例で修正できるなどの自治立法権を有する自治体に変えていくべきだということが打ち出されたわけです。これは大変なことで、もしそういうことができれば、各省庁の組織はものすごくスリムになると思います。

例えば国土交通省を見ても、補助金を配って地方自治体に仕事をやらせる。或いは通達とか要綱とか省令を作り、細々なことまで全国津々浦々、北は北海道から南は沖縄まで「こうしなさい」という同じルールを定め、地方に実行させているが、分権が進むとそういうことが出来なくなります。ということは、各省庁の大変な抵抗が予想される。各省庁を抑え込み、或いは説得して分権改革をやっていく為には、やはり政治が動くしかないのです。有権者である国民・市民が政治を動かすしかない。

次に、この第二期改革の基本的な考え方では、地方が主役の国づくりを目指すことになっています。ですから当然、地方が主役でなので、先程から言っているように、行政、財政、立法を含めた分権の実現を図っていく。この中で司法権がないのは、司法権まで分割すると、いわゆる単一国家ではなく連邦制国家になるので、ここでは司法権は地方には渡しませんということです。それ以外は可能な限り地方分権を推進する。この地方分権改革の目指すべき方向性として、将来の道州制の本格的な導入の道筋をつけるものと考えているということが盛り込まれています。

次に分権改革の目指すべき方向性として、この基本的な考え方では5つほど掲げられていますが、1つ目は分権型社会への転換ということで、中央集権型のシステムは捨て去るべきであるということが言われています。

2つ目として、強い地方を創出するというので、東京一極集中だけでは国の活力にはならない。地方の活力無くして国の活力は無い、地方のやる気、知恵と工夫を引き出し、住民のニーズや地域の魅力を捉えることが出来る自治体が、自ら主役となって考え行動出来る体制を作ることが不可欠であると書かれています。

3つ目として、地方の税財政基盤の強化が盛り込まれており、地方の税財政基盤を強化する際には、地域間の財政力格差の縮小を図り、どの地域に暮らしていても勇気と希望がもたらされる豊かな自治が実現される仕組みにすべきである。

4つ目として、財政の健全化に資する改革でないといけない。この為に国と地方の2重行政を排除し、国の地方機関の廃止・縮小を図る。併せて自治体のスリム化と効率化を進め、納税者の立場に立った身軽で機動的な地方自治体とする。

5つ目として、地方自治体が「自己決定、自己責任」、それから「受益と負担の明確化」による地方が主役の確立を図っていくという5つが打ち出されています。

それから、調査審議の方針として2年以内を目途に順次勧告するとしております。2年以内を目途ですから、大体19年10月頃に中間取りまとめを行い、21年度中には法案が国会に出るとい

うことが盛り込まれています。具体的な審議内容としては、まず国と地方の役割分担を徹底して見直す。その際に、社会保障など住民生活に直結した分野は地方に移譲する。それから地方支分部局の廃止・縮小が謳われております。加えて、国から地方への権限移譲の更なる推進、都道府県から基礎自治体への権限移譲の推進が盛り込まれています。この都道府県から基礎自治体への権限移譲は、今は、自治法に基づき都道府県の条例で移譲していますが、これを個々の法律上もそのようにするという事です。国からの法定受託事務を地方の自治事務にするなど、国の地方への関与の見直しを行う。自治事務については、国は極力基準を作らず、地方が条例などで基準を作る。それから国の法令による地方への新たな義務付け、枠付けなどはチェック出来るシステムを整備し、それらにより国から地方への税源移譲を推進するということが盛り込まれています。

これが基本的な考え方の概要ですが、その後、分権改革推進委員会は昨年6月から9月にかけて、都道府県や市町村、或いは各省庁からのヒアリングを実施し、昨年11月16日に中間的な取りまとめを総理大臣に報告しています。

レジュメの5ページをお開きください。国の出先機関の見直しの問題ですが、昨年5月の経済財政諮問会議では、民間委員から国の地方機関にいる21万の職員のうち、その半分の10万人を削減して、都道府県へ移管したらどうかという案が示され、大きな課題になってきたわけです。

この諮問会議に出た案を見ると、の事務の分類（ア）にあるように、国に残すものは国家としての存立に直接関わる事務と全国的な規模や視点に立つて行わなければならない事務のみとし、（イ）と（ウ）の地方に移譲可能な事務の中で、現在、主に国のみでその事務を行っているものと地方でも同様の事務を行っているものは、仕事と人員を国から地方へ移すとしています。の分類の結果を見て頂くと、大体21万人の国の出先機関の職員の内、半分ぐらいが移譲可能というのが、昨年の経済財政諮問会議で資料として出ており、この経済財政諮問会議の問題提起を踏まえ、政府から全国知事会に対し、知事会側の考え方を取りまとめて欲しいという要請がありました。

知事会では、昨年熊本で開催された全国知事会において、様々な議論をした中で、知事会としての考え方を取りまとめたわけです。

レジュメの6ページの（5）に、まず分権改革の理念として、中央集権型システムから地方分権型システムへの転換を図ることが、この国の再生に必要という認識が示されています。全国知事会は、日本の再生、活性化を目指す立場から、真の分権型社会を構築する為の提言を行うとしています。の税財政ですが、現在、国税と地方税の収入で比べた比率は国が6で地方が4ですが、実際の歳出は国庫補助金や地方交付税等で、国から地方への移転財源があるので、それを加味すると国が4で地方が6と逆転しています。これを実状に合うように是正することを目指し、国税と地方税の税源配分を当面5：5とするという目標を設定しています。この為に必要な国税から地方税への税源移譲額は大体6兆円です。この額の移譲を目指すのが、知事会の目標です。前回の三位一体改革の大体2倍です。6兆円を移譲するとした際に、これに対応する国の国庫補助負担金の削減対象は具体的にどういうものがあるのかということですが、実はこれについて、知事会、市長会、町村会も取りまとめは行っているが、この時点では公表しないとしています。早く公表すると、補助金を廃止して税源移譲せよと言われた省庁が、地方自治体に圧力をかけるという懸念があります。

実は三位一体改革の時にも、国の各省庁から大変な圧力があり、私も本省の偉い部長さんから、「ウチの補助金だけは廃止するな」と随分圧力をかけられたことがあります。公共事業関係の省庁の部長さんが直接お見えになられて、知事に会わせるという話があり、知事は都合が悪いので担当部長が会えということで私が会ったら、自分の都合のいいことばかり言うわけです。挙句の果てに

「よその省庁の補助金は切ってもいい」ということを平気で言われたことがありました。そのようなことがあるので補助金の改革論をやる時のために、知事会、市長会、町村会は案を持っているが今は出さないということです。

それから6兆円の規模の税源移譲をやるとういうことが起こるかという、東京などの税源の豊かな地域とそうでない地域の格差が拡大する可能性が非常に強いわけです。例えば、地方税全体で見ると東京と沖縄では1人あたり3.2倍くらいの格差、個々の税目で見ると地方消費税は2倍、法人2税は東京と長崎の格差が6.5倍ある。東京は法人2税の税収が非常に豊かである。そうするとやはり東京の税をどうするかということが大変な問題になってきます。東京都の都税収入は平成15年度が、3兆9300億くらいでしたが、19年度は、たった4年間で5兆3000億に増えています。4年間で1兆3700億円増加しており、東京都は余剰財源が大体1兆円は超えているのではないかとされています。従って、この税源移譲を行うにあたっては、地域間の税の調整をやらないといけません。税源移譲では、地域間格差の大きい地方税を国に渡し、同額を地域間格差の少ない消費税から地方消費税に税目を交換する。格差の大きい税は使わないで格差の少ない税を国から地方に移譲する。

もう一つは、法人事業税や地方消費税については一定のルールでの分割基準、或いは配分基準を作り、各地方間で配分しており、その配分基準を可能な限り税源の弱い団体に有利になる仕組みを検討する必要があります。例えば、法人2税を法人税に全部渡し、その同額を消費税に入れ替えるとすると、東京都はそれだけで数千億円～1兆円くらい減収します。ですから、国税と地方税を同額で入れ替えただけで、かなり均されてくるということになります。そうすると地方消費税はご存知のように、県の消費税収入の半分は市町にいきますから、当然消費税から地方消費税にたくさん配分が増えれば、地方の市町にとって有利なわけです。

もう一つは県にきた消費税を市町へ配分する時も広島市のような大都市に有利に配分するのではなく、そうでない所へ有利に配分するやり方もあるということ。広島市選出の議員もこの場におられるので怒られるかもしれませんが、そういうやり方もあります。ですから、極端に言ったら人口で配分すると、消費税は比較的、地方へ有利に配分出来る。税制の仕組みを考える時は、制度を変えたら自分達のところにどういうメリットやデメリットがあるかということをしかりと試算した中で、主張していくことが重要です。

それから最後にそうは言っても、住民の生活が守られるよう地方交付税は総額を確保する、或いは三位一体で削減され過ぎた交付額を元に戻し、必要な財政調整の機能を果たしていくことが重要であると思います。

次に、事務事業のあり方については、国と地方の二重行政の解消や簡素効率化の観点から、現在の国庫補助負担金439件の半分以上を廃止すべき。併せて、国の実施する事業に対して都道府県の負担する直轄事業負担金も廃止すべきとなっています。次に地方支分部局、いわゆる国の出先機関の問題があります。これについては都道府県単位の地方支分部局は原則廃止、ブロック単位の地方支分部局についても原則廃止ということですが、国の存立に関わる事務などは国に残すべきだと整理がされています。7ページの表を見て頂くと、地方支分部局で廃止するものについて、或いは地方に移譲するものについて表で整理しています。ただ問題は、国の仕事を廃止し地方に移譲した時には職員も当然引き受けることになる。この職員の問題は、都道府県ではこれまでも17.4%の人員削減を平成6年から19年の間でやっているが、国は4.9%しかやってない。そういうことからすると、国の行革努力が不足しているということもあるので、国にもっと行政改革に努力して

頂くということを含め、全員を引き受けるのではないと書いています。その後、今年の2月8日に改めて国の地方支分部局の見直しの具体的方策について地方六団体から提言がされており、レジュームの8ページ(5) - 2です。これによると廃止する国の機関は2,770, 存続が668機関になっています。

知事会の提案では、かなり抜本的な国の地方機関の解体、再編を行う案になっており、それらを踏まえて地方分権改革推進委員会としては、どういう方向かというのが次のテーマです。

8ページ(6)に中間的な取りまとめと書いています。中間的な取りまとめは、昨年11月に出されましたが、地方分権改革における基本姿勢の明確化ということで、まず分権の理念として、地域の個性、グローバル化、情報化、団体自治と住民自治の充実、住民の視点の重要性が指摘されているところです。その中で先程お話しした県が条例により市町村に移譲している事務について、市町村の事務として法令上制度化する必要があると明確に盛り込まれています。広島県は県から市町村への移譲が進んでいます。これが全国的な権限移譲計画のベースになり、全ての自治体に適用されるということです。

次に、地方分権改革と地域の再生として9ページの に書いていますが、今回の分権の特徴として、単に国から県、或いは県から市町村へ権限を移譲するとか、税財源を移譲するだけでなく、地方分権改革を推進することによって地方の活性化を目指していくことが打ち出されており、過疎化の問題、或いは中心市街地の活性化の問題など、地方が主体となって取り組んでいくと書かれています。

次に の税財政ですが、先程知事会の提言で説明したように、国と地方の財政関係、特に税収の比率を当面、国と地方5:5にすることを目指すとしています。その際に、地域間の財政格差についても是正する措置を講じるということで、先程説明したような内容が盛り込まれています。

もう一つ、(オ)のところを見て頂くと、今年6月に成立した地方公共団体の財政健全化に関する法律の関係です。この財政健全化法については、今、自治体の破綻問題が出てきていますが、ここでは特に地方債の自由化や債務調整の導入の是非について検討するべきであるとされています。債務調整とは、自治体に銀行が金を貸していた場合でも、民間と同じように破綻処理することがあり、借金を返さない場合がありますということです。

地方債の自由化と債務調整をセットで導入すると何が起こるか。これは自治体の経営状況によって金利差が出ますし、将来借入れが出来なくなる可能性があるということです。更に地方債の自由化や債務調整を具体的にやると、もし自治体が破綻した場合、自治体の債券が償還されず、紙切れになる可能性がある。ですから自治体にも競争原理、市場原理が導入されてくる可能性があるということです、十分ご注意を頂けたらと思います。

次に9ページ(7)の中間的な取りまとめを踏まえ、第1次勧告が今年の5月28日に出されました。この第1次勧告の要点は、地方分権改革推進委員会の課題認識として、地域間格差の是正と地域を再生する為、地方分権改革をしっかりとやらないといけないと謳われているということ。一方で、国と地方合わせて800兆円を超える長期債務残高を抱え、国、地方共に財政資金をばら撒く余力などは全く無く、政府は各種の問題に政策的に対応する能力を厳しく制約されているということで、財政的制約が非常に厳しいということが指摘されています。その上、社会保険庁の年金記録漏れ問題、道路特定財源の不明瞭な使途や後期高齢者医療の問題等が噴出しており、国の官僚の能力や質に寄せられてきた国民の信頼が急速に低下したとして、こうした状況を踏まえると国と地方の役割分担を徹底して見直し、両者のもたれあい状態から早急に脱却して機動的且つ効率的な行

財政システムを構築していくことが急務である。地域のことは地域に暮らす住民自らが判断し、実施に移す行政体制を整えていく。これが地方自治の本来の姿であり、成熟した民主主義の基盤であるとされています。

また勧告の中では、64法律、359の事務権限を都道府県から市町村へ移譲するというのが具体的に出ています。その後、今年の8月1日に国の出先機関の見直しに関する中間報告が出ており、この中間報告を踏まえ、今、分権改革推進委員会の中で作業をしていますが、11月中或いは12月初め、第2次勧告が出る予定です。今、政局がこういう状況ですので政局に左右されると思いますが、第2次勧告においては国の出先機関の見直しに関して、具体的な地方分権改革推進委員会としての勧告が出されると承っています。

問題は第2次勧告について、現在各省庁が組織防衛のため、色々抵抗している。国会議員の先生方を巻き込み、或いは各省庁から知り合いの市長・町長さんの方にも話がいった、「この事務は国に残すよう、県に言え」等、色々な動きが出ています。第2次勧告に向けては、政治的にも動きがあるということです。当然、国会議員の先生には、各省庁から色々な要請がっており、国会議員の先生からも地方自治体へ権限をよこせと言わないようにとか、色々な話をいってきているのが、今日現在の情勢になっている。ですが、広島県内だけでも、例えば一級河川の全延長で見たら、一級河川は国が管理するということになっているが、延長のほぼ90%近くは県が管理しています。また、国道もそうです。国道だから国が管理しているのかと思ったら、国が管理しているのは2号線と31号、54号と185号です。後は県が管理しているのです。延長で見ても7割くらいは、国道と言いながら県が管理している。そうすると54号や2号まで移管しろとは言いませんが、基本的には県内で完結している国道は、県が管理するのがベストだろうと私は思っていますし、県道でも市町で完結している県道は、財源も措置されて県道のまま市町が管理するのが、真の分権型社会の姿だろうと思っています。

ですから、そういった仕組みに変えられるかどうかの瀬戸際が第2次勧告です。加えて第2次勧告では、国の政省令を条例で修正出来るよう、或いは国が事細かく定めている基準を大幅に弾力化していく、いわゆる枠付けとか義務付け、そういうものを緩めていくということが非常に重要になってくる。この第2次勧告ではかなりの方向性が出ています。県職員、市町職員であって、県や市町が給料を全て負担し、国から補助金も貰っていないのに、何で国が法令で「これを設置しろ」「名前はこのように」「定数は何人確保せよ」と言わなければならないのか。自治組織権により地方自治体である以上、組織をどうするか、職をどうするかは議会と相談し、自治体が決めればいいわけです。そういう方向に変えていけるかどうかの分岐点が次の勧告だろうと思っています。

最後に来年の4月から5月頃、国庫補助負担金の削減と税源移譲についての勧告が出され、その後、地方分権改革推進計画が閣議決定され、早ければ来年、総務大臣が変わったので分かりませんが、前の総務大臣は出来れば秋の臨時国会に新しい分権一括法を提出したいと言っていました。

早ければ来年の秋、または再来年の春までには新しい地方分権の姿が見えてくるということです。ご清聴ありがとうございました。

対談：「地方分権の実現に向けて」

(財)広島県環境保全公社理事長 小中正治 氏
広島大学地域経済システム研究センター長 伊藤敏安 氏

(伊藤氏)

対談の時間は限られていますので、途中で参加者の方々のご意見をお伺いしながら、できる限りコンパクトに進めていくことにしたいと思います。小中理事長のご講演により、地方分権の意義と現況について見晴らしのよい見取り図を描いてもらうことができました。以下の対談は、それを補完しながら進めていきたいと思います。

先ほどのご講演で、地方分権の背景に関するお話がありました。その中で非常に面白いと思ったのは、世界的にグローバル化・ボーダレス化が進展するからこそ、地方分権が大事だということです。地域にちゃんと「碇」を降ろして、自分たちの地域のことを自ら考え、自ら行動していく。そのようにしないと、グローバル化の波に押し流されてしまう可能性があるからです。

一方、工業社会の時代には全国一律的な行政サービスをどこでも同じようにやっていけばよかったのですが、もはやそういう時代ではありません。教育、社会福祉、少子化問題あるいは介護などの現物給付が重要になっています。こういった現物給付は、一人ひとりの状況に応じて供給されなくてはなりません。だからこそ最も身近な地方自治体が担わなくてはならないのです。もしこれを全国一律の基準で進めようとする、かえって無駄や無理が生まれます。この点にも地方分権の意義を指摘することができます。

地方分権は確かに重要です。1993年ごろから2000年前後にかけて、非常な機運の盛り上がりが見られました。ところが、その後「三位一体の改革」が進められ、地方交付税と国庫補助負担金が大幅に削減されたにもかかわらず、それに見合った税源移譲が行われていません。そういう中途半端な状況で終わっているため、特に地方圏の中小市町村は厳しい財政状況に置かれています。

だから地方はいわば「分権疲れ」「議論疲れ」のような状態かもしれません。そこにもってきて中央省庁の側がいろいろな揺さぶりを仕掛けて来るものですから、地方の側の統一が取れていないことも問題だろうと思われれます。

ただし、この数ヶ月くらいが重要な踏ん張りどころだと思います。今日は、そういう視点から特に2つのことを議論できればと思います。

1つは、人口減少、過疎化、少子・高齢化が進展するなかで、基礎自治体はどうあるべきか、県との役割分担をどのように考えればよいかということです。もう1つは、「第2期分権改革」の実現に向けて地方として何をすべきか、あるいは議論が煮詰まってきている地方分権改革推進委員会に向けて地方として何か提案はできないかということです。これらのことについて小中理事長にご意見をお伺いし、参加者の方々と一緒に議論を進めていければと思います。

では、最初の質問です。人口減少、過疎化、少子・高齢化が進行しています。広島県の人口は現在280万人くらいですが、これが2035年には240万人くらいになる見込みです。出生数は現在2万数千人前後ですが、2035年には1万人そこそこに減少するとみられます。このように社会経済情勢が厳しいだけでなく、財政状況も厳しいなかで、これからの基礎自治体はどのようなことに注意する必要があるとお考えでしょうか。

(小中氏)

地方分権の主役は広域自治体というよりも基礎自治体です。これは、第一期改革の時もそうですし、今回の第二期改革では明確に基礎自治体優先の原則というか、基礎自治体が主役ですと打ち出されています。なぜ基礎自治体かということですが、住民にとってはその地域に住んでいて、例えば、道路に自分の農地を接続したい、河川から田に水を引きたい等、何かあった時には、まずは市町に必ず相談に行かれる。ということは、住民にとって日常生活を送る上で一番身近なのは市や町です。農地転用にしても、或いは農地の売買や貸し借りにしても、様々な案件について県ではなく市町に行き、市町の方から「これは県の仕事ですよ」と伝えられてから始めて県を訪れるといった形になっています。

そのようなことから、まずは住民に一番身近な基礎自治体で出来ること、先程から言っています福祉や保健衛生、義務教育、或いは土地利用ですとか、幼児教育とか町づくり等の様々な案件について、一番身近な市や町が財源も持ってやるのが、そこに住んでいる住民にとってはベストだと思います。そういう体制をどうやって作るかが、今問われています。

(伊藤氏)

そのとき県の役割は、こういった形になるのでしょうか。

(小中氏)

県は、先程のレジメを見て頂くと県の分権計画を添付しています。県の役割とは、地方自治法から見ると市や町を超える広域事務が1つ、それから、市や町で本来やるべき仕事だが市や町で出来ない仕事は県が補完。例えば、高等学校等は県が補完する事務になっています。基礎自治体である市や町同士の連絡調整、或いは国と市や町との連絡調整の3つが大きな事務です。これは地方自治法に書かれているのですが、平成の大合併を踏まえると県の広域事務そのものも縮小してきているわけです。それから補完事務については、当然合併によって市や町の組織体制等が充実してくると、別に県が補完しなくても基礎自治体が自分で自主的に出来る体制が整ってくるので、広域自治体である都道府県の本来的な役割は、広域事務が中心になり補完事務は極力減少していきます。連絡調整事務は今後とも残っていくということで、主な仕事は合併後の市や町を越える広域事務と連絡調整事務という形になるかと思います。補完事務については、どうしても市や町で出来ないような専門性の高い事務が、広域自治体の事務として残る形です。

(伊藤氏)

基礎自治体が自分たちで自主的にできるといっても、都市の規模によって対応の仕方が異なるのではないのでしょうか。たとえば政令市と数十万人規模の中核市と小都市では、ずいぶん異なるように思います。県の支援は、そのような違いを考慮する必要はないのでしょうか。

(小中氏)

県の分権計画では基本的に基礎自治体の規模を問わず、県の持っている事務のうち、本来基礎自治体が行った方が良いものは全て権限移譲するという考え方にしています。これは市長会、町村会の要請等も踏まえてですが、当時、広島県で審議会をつくり、様々な方々に委員になって頂き議論した結果、広島県の分権改革推進計画は、政令市、中核市、特例市でないとは法律上出来ないと書い

である事務でも、住民の立場からすれば同じ基礎自治体だから、例えば、三次市でも保健所や児童相談所を作りたいということであれば、それを出来るようにすべきじゃないかというのが、県の作った計画の考え方です。これは住民から見たら、当然その方がいいわけです。病院を有する基礎自治体なら、病院のサービスと保健所サービスと福祉事務所、児童相談サービス等を含めてやるのが、子育てや医療・福祉にはベストです。保健所は法令上、政令市または中核市しか出来ません。広島県の場合は呉市という特例市も設置していますが、住民から言えば県に行かなくても、市役所に行けば保健所サービスも受けられるというのがベストですから、これまでも政府に対し規制を緩和せよということで要請してきました。今回の勧告等を見ますと、そういう方向性がかなり出てきていると思っています。

（伊藤氏）

県から市町に事務・権限を移譲しても、まだ国の「縛り」があって、うまく機能していないものもあると思います。こういう規律密度の問題については現在、地方分権改革推進委員会で検討中なのですが、地方として、住民として、同委員会に対して提案すべきことはないでしょうか。

（小中氏）

広島県では、例えば道路整備や港湾整備、或いは地方の税財源の確保などを、国に対して政策提案という形で毎年行っています。先程のような保健所の設置とか様々なものが、国の法令上の規制によって出来ない案件がたくさんある。それを出来るよう、国に規制緩和とか、或いは制度改革の要望を主要事業提案の中でやっています。それから、小泉内閣の時からはじまった特区制度、或いは地域再生制度を活用して、多くの案件を各省庁・政府に要請をしてきたわけです。しかし、実際は1割も認められていない。こういった行動は広島県だけじゃなく、他県や市町でもやっています。その地域に住んでいる人達にとって一番良いサービスは何かという観点から物事を考えていきますと、県がやるのより市町がやった方がいいとか、或いはその規制をこのように緩めた方がいいとか、変えたほうがいいとか色々あるのです。そういうものについては、市長会、町村会、県なども一緒になり、或いは地域の経済団体などとも連携し、各省庁だけでなく内閣に対して提案していく。その数が多い程、改革は進むだろうと思います。

これまで県でも様々な提案を行っていますが、今回の勧告に多くが盛り込まれてきていることからすると、霞ヶ関の人達には恐らく地域で何が問題になっているのか分かっていないのだと思うのです。大都会の東京都に住んでいて、毎日霞ヶ関に通勤しているわけですから、地方でどういう課題があるのか、この制度は何が問題なのかということが恐らくほとんど分かっていない。或いは分かっているけども、組織防衛の為にそれを変えようとしたくないのではないかと思います。「ここはおかしいのではないか」「この権限は国ではなく地方で、県でなく市でやった方がいいのではないか」ということがあれば、どんどん提案していくということが、私は大事だろうと思っています。

（伊藤氏）

最近、国が全国一律的に決めた物事が次々に問題を起こしています。たとえば建築確認申請問題、後期高齢者医療問題、年金問題などがそうです。だからこそ地方の側は、もっと主体的に声を上げていかなければならないと思います。先ほどのお話にもありましたように、保健所やパスポート発行などの行政サービスは、県庁の仕事であったのが身近な市役所・町役場に移譲されることで、

人々は直接的に恩恵を受けることができます。ところが一方、道路などの公共インフラについては、国が管理しようが、県が整備しようが、市町が維持しようが、住民からみればあまり関係がないともいえます。にもかかわらず、こういった分野についてもなぜ地方分権が重要なのでしょうか。

(小中氏)

生活道路で考えてみると、国道でも県道でも市道でも、市民から見たら管理者の区分はあまり関係ないのです。例えば、雪が降った時に除雪するのに、まず市民は市役所に除雪して下さいということをお願いをする。市役所は、自分のところの市道は当然やりますが、「県道は県道だから県」「国道は国の三次工事事務所です」となるわけです。だけど市民にとっては、市道だけ除雪して貰っても困るわけで、国道も県道もみんなやって貰わないといけない。そうすると、国道・県道・市道を問わず、生活関連道路の除雪とか維持修繕は、財源手当して基礎自治体で行えるようにした方が、市民から見たら一番いいわけです。そういう仕組みに変えていけるかどうか、この第二期改革の1つの大きな課題だろうと思っています。

(伊藤氏)

せっかくの機会ですので、ここで会場の方々に、地方分権によって何が変わったか、どのような課題があるかについて、ご意見やご質問をお伺いしたいと思います。

(質問者)

私からは質問ですが、レジュメの6ページ(イ)の税源移譲にあたっての地域間の調整とあるのですが、とても面白いと思って聞かせていただきました。

この(イ)の最後に、「各自治体の共通財源と位置付け、調整する仕組みを検討」となっています。調整するということは、誰かが調整しないといけないと思うのですが、国がやるとすれば、今までと大して変わらないことになるのではと思うので、全国知事会では誰が調整することを考えられているのかお伺いします。

(小中氏)

全国知事会の主張は、まず地方交付税そのものを明確に地方の固有財源であると位置づけるということで、国税の30数パーセントが地方交付税の原資になっていますが、それを国の一般会計に入れるのではなく、例えば交付税特会のようなものを作り、そこに直接入れる。それから全自治体で構成する調整組織を作り、再配分するというイメージです。今までの議論では、更に細かいところをどうするかは、まだ詰めきれていませんが、基本は地方自治体間で調整をする組織を作ることです。

(質問者)

地方自治体間で調整する組織の構成員は、市町村ですか都道府県ですか。

(小中氏)

恐らくそれは、全都道府県と全市町村が加入する組織を作ることになると思います。例えば公営企業金融公庫が廃止され、新しい組織が出来ていますが、これも同様の形態になっています。出資

は全地方団体が行っていますから、都道府県だけで勝手に調整したのでは、市や町は「ちょっと何言ってるの」ということになります。ましてや、これからの地方自治の主役は基礎自治体です。

（伊藤氏）

財政調整について少し補足すると、地方分権に伴い当然、税財源を移譲しなくてはなりません。

ところが、地域によって社会経済条件が違いますので、税財源を単純に移譲しただけでは地域間格差が生じます。地方分権というのは、ある意味で一定の格差を受け容れざるをえないのですが、過度の格差を放置しておくことはできません。水平的あるいは垂直的な財政調整が必要になります。

その場合、理想としては地方政府間で水平的に調整することが望ましいのですが、うまく制度設計をしておかないといろいろな問題が起こる可能性があります。たとえばドイツやスウェーデンでは、持てる地域から持てざる地域への財政移転が大きすぎるということで違憲判決が出されこともあります。そのためEU評議会では、「水平的調整は理想だが、水平調整はドイツやスウェーデンのように実績のあるところ限定すべきであり、原則として中央政府が責任を持つべきである」という方針を打ち出しています。

仮に水平調整をするにしても、中央政府が介入しすぎることは望ましくありません。地方の代表から構成される場で審議する必要があります。わが国の参議院については、地方分権にあわせて、そのような方向で改革することが考えられると思います。

（小中氏）

知事会の中では道州制をベースに議論すると伊藤先生の言われたように、例えばドイツのやり方で、いわゆる州税も含め所得税とか法人税とか消費税の基幹税については、連邦政府がシステムを決める。決めるが、そのシステムを決める際の法律については、各州の代表から成る参議院のようなところで議論して決めるというのが1点。もう1つは賦課徴収です。その基幹税の賦課徴収は連邦政府がやるのではなく各州がやる。連邦の税収も含めて各州が全て徴収し、所得課税は所得税と住民税とあるのですが、税金を払う市民の立場からすると所得税も住民税も同じ税だから、誰に納めても同じなので、行政の中で配分してよということになるわけです。そうすると、例えば広域自治体なら広域自治体が賦課徴収を決まったルールでやり、後の再配分は法律に基づいて再配分しますというのが、ドイツのやり方です。ですからドイツでは連邦政府で法律は作るが、賦課徴収は州が行い、州が法律に基づいて約5割を連邦に渡し、残り5割は人口や面積、その他一定のルールで各州が平等公平になるよう再配分する。こういうやり方がドイツのやり方です。もう1つは、カナダの方式です。カナダは歳入庁というのがあります。歳入庁は国税庁を法人化したようなものです。国税庁がエージェンシーとして、国・連邦政府と州政府から委託を受け、賦課徴収する。それで財政調整は標準的な財政力の州3つくらいの平均で、バランスが取れるように再配分する仕組みにしています。

そうすると、国民・市民から言ったら、税務職員には悪いのですが、職員はかなり少なく済むのがカナダ方式です。ドイツ方式も一緒に、連邦政府が賦課徴収しません。だから、そういう形も含めて道州制の場合は、かなり議論しないと前に進まないのかなと思っています。

（質問者）

2点程、お聞きします。市町村が合併してどうであったかということですが、当然首長の数、議員の数が少なくなり、県会議員の数も少なくなってきたが、効果はそれぐらいでしょう。現実の生活がどうなっているか、非常に困惑しているというような状況で、当然財源不足のこと、夢を見て合併した状態の中、騙されたというのが現状ではなかろうかと思っています。合併して約4年が経つわけですが、庄原市は、西日本一大きな面積をどう維持していくかということが懸念されています。当然、高齢化していますし、人口減少もしている。色々な状況の中で、良い材料はない状態です。その中で、直ちに道州制を導入することは、如何なものかと思えます。まず、合併した状況を検証する作業やらないと、次のステップに入ってもらっては困ると思っています。もう1点は、税配分です。法人2税の問題と地方消費税の問題がありました。これは非常に重要な議論だと思います。今、県や市町は、身を削りながら色々な制度を設け、企業の誘致活動などを行っています。そうした中、法人2税をそっくり国に渡すということは納得できない。やはり県、市町へ納めるような状態がでないといけない。すべてを国に任すのではなく、法人2税も消費税についても、その割合をどうやっていくかについて検討して頂かないと、産業政策を展開していく上で、行政、政治においても力が入らない、発言も出来ないようになってくると思います。その点について講師にお尋ねします。

（小中氏）

まず1点目の合併の関係ですが、先程も申しましたように、合併はそもそもそれが目的ではなく、住みやすい地域を作っていく為に合併したはず。しかし何が起こったのか。三位一体改革の中で国庫補助負担金が4兆7000億円削減されながら、3兆円しか税源移譲されなかった。もう1つは、合併したら本来地方交付税をしっかりと配分するということがあったはずが、なんと5兆1000億円も地方交付税の削減をおやりになったということが大きなところ。1万人以下の小さな団体の地方交付税を全部足しても数兆円です。広島県だけでも、1000億の交付税が減っています。当時の政府は先ほど東京との比較で話しましたが、大都市圏の空港、港湾、道路などの公共事業について、対前年比でプラス5%、ひどい場合は10%、20%も予算をつけておきながら、地方の道路整備や港湾整備、農村環境整備等については、対前年マイナス15%~20%減ということをやった。単年度だけでなく今でもやっています。

最近の公共事業は、対前年比マイナス3%と言われていますが中身は全然違い、大都市圏へ集中投資され、我々の地方はマイナス10%以上の削減です。このようなことが結果として地方の経済を疲弊させていると理解をしています。

それから法人2税と地方消費税の問題ですが、実は東京の法人事業税というのは、東京の経済力以上に集まるシステムになっています。東京だけでなく、関東或いは愛知県も含め、大阪はああいいう情勢ですから置いておきまして。そうすると、先程お話したように、いわゆる地方交付税の原資を国の会計に入れず、特別会計のような形でもなんでもいいんですが、国の一般会計を通さずに地方に配分する仕組みを作り地方用の基金にし、その中で財政力の弱い所へ配分する仕組みがベストだろ。そう思います。その際、東京の税収をある程度均らそうと思うと、消費税と法人事業税を振り替えることにより、東京の税収は約1兆円近く落ちます。これは東京だけでなく、神奈川、大阪、愛知も落ちますので、税制上、地方にかなり消費税が行き渡るようにした後、その同額を交付税の原資として国に入れていく形が一番いいのかなと思います。

企業誘致のインセンティブが弱まるのではないかというのはご指摘の通りです。そこをどういう形でインセンティブを残す仕組みを作るかというのは、もう少し考える必要があると思います。ただ、我々地方が企業を誘致しても全て本社で税金を申告しますから、一番得をしているのは東京です。東京は管理部門があるだけで工場などの生産の場はない。現在の税制度を実態に合う形にどのように改革していくかということが、税制改革の一番の課題です。

(伊藤氏)

法人税については世界的に抑制しようとする動きがありますので、地方自治体にとって扱いは難しくなると思います。ただし、企業誘致に際して、企業は税制的な支援や補助金よりも、その地域の魅力や人材育成能力・人材供給能力を重視するようになっていきますので、地域の側も取り組みのウエイトを変えていくことが必要になっています。そのような中で、第2期分権改革の課題といえば、どのようなことでしょうか。県の課題、市町の課題、住民の取り組み課題として、どのようなことに留意すべきとお考えでしょうか。

(小中氏)

広島県の場合は分権改革推進計画を作り、全国に先駆けて分権を進めています。特に県として、今回の二期改革に向けて何をやるかということであると、本来、基礎自治体がサービスを提供した方が良い仕事は、法令を改正して基礎自治体で出来るよう国に対して、強く働きかけていくということが一番です。

もう1点は、県から市町へ、或いは国から県へ権限移譲すると、それをやるために必要な財源をどうするかということがあります。三位一体改革のように国の財政再建に貢献する形ではなく、移譲した仕事に相応しい額を交付税も含めて全て渡してもらう。それから、国から県に多くの事務を移譲することになると、当然、人件費や事業費、税制、更に財源調整も含め、お金とセットでやって頂かないといけません。私の経験からすると県議会議員の先生方や市議会・町会議の先生方も含め、しっかりとした政治運動をやらないと、各省庁はすごい抵抗をします。そこを抑え込んで改革を進めるといことになりまして、まさに政治改革としてやるしかないだろうと思っています。

市町の方で何をやるかということですが、私が県にいた時の経験から、県の幹部や知事が東京に行き、国会議員の先生をお願いするよりも、市長・町長さん、市議員・町議員の先生方が国会議員の先生へお願いした方が、良くお聞きき入れ頂けるというのが実際です。そういうことから、地元選出の国会議員の先生方に、地方分権の重要性、特に税財源の確保と規制緩和について、しっかりと働きかけをして頂ければと思っています。

各省庁の幹部は、ほんと毎日でも国会議員の先生方のところに行き、「地方分権をすべきじゃない」「補助金を地方に税源移譲すべきじゃない」など、色々なことを言っています。

各政党も地方分権は三大公約の1つにしていますが、私が地方分権のお願いに国会議員の先生の所に行った時も、表では地方分権をやらないといけないと言っている方でも、実は裏では各省庁に頼まれて、事務権限の移譲や地方機関の廃止については邪魔や反対をする方がおられる。

それから省庁は、地方は無駄遣いをしているというような大キャンペーンをやっている。我々がなけなしの財源を捻出し、地域を維持する為に様々な施策を実施しているのに、それは無駄遣いだ。或いは子どもが生まれたら養育費として、市町が補助したら、「これは国の制度上、補助するようになってない。だから勝手にやるな」「無駄遣いじゃないか」。そういうことを書いたペーパー

を国会議員先生に配って、地方はこんな無駄遣いをやってるんですよと言ってます。

私も県選出の国会議員の先生から、「小中さん、こんなの無駄遣いだろう」と真顔で言われたので、私は、「じゃあ先生、田舎の公の場でそれ言って下さい。地方は、1人でも若い夫婦に定住してもらうために財政支援しているのですよ。それも分からずに無駄遣いと言うと、もう国政に出てもらわなくてもいい」「あなたは官僚の代理人ですか」と言われますよと本人に言ったことがあります。それぐらい、官僚は、うまく立ち回っていますので、それに負けないように、しっかりと我々も対抗していかないといけないと思います。

（伊藤氏）

これから第2期分権改革のとりまとめに向けて、動きが本格化していきます。地方は経済的・財政的に非常に厳しい状況に置かれています。今後もっと厳しくなるかもしれませんが、決してぶれないこと、揺さぶりに屈しないことが大事だと思います。ここしばらくが踏ん張りどころだと思います。地方分権というのは、ある意味で市場改革、規制緩和、民営化と軌を一にしています。だから経済学者の多くは、「地方分権に際して、きちんと制度設計をしておかないと市場競争と同じようなことに巻き込まれてしまいかねない」と注意を呼びかけているのです。

要求すべきところは要求し、奪い取るべきものは奪い取ってくる必要があります。しかし、中央政府と地方の政府の役割分担を明確に整理しておかなくてはなりません。財政制約がますます厳しくなる中で、地方分権といっても実際には「学校の天井の高さや校舎の向きくらい自分たちで決めることができる」「幼稚園と保育所を自分たちで統合して設置できる」という程度のこともかもしれません。しかし、こういった小さな積み上げがそれぞれの市町の職員の方々のやる気につながっていくでしょうし、住民の方々の関心や参加意欲を引き出すのだらうと思います。

このようにして少しずつかもしれないけれども、地域の底上げになっていくことが地方分権の一番大事なことではないでしょうか。このことを確認した上で、本日の講演と対談を終わることにしたいと思います。どうも長時間にわたって、ありがとうございました。