

今日の地方分権改革をめぐる状況とその論点、課題

神奈川自治体問題研究所 角田英昭
(自治労連・地方自治問題研究機構)

はじめに

今日は、地方分権改革をめぐる全体的な状況はどうなっているのか、そしてどんな論点、課題があって、そのことが道州制とどう繋がっているのかについて、なるべく具体的に事例を交えてお話をしたいと思います。

周知のように、地方分権改革推進委員会は、既に国から地方、都道府県から市町村への権限移譲などについて第1次勧告、第2次勧告を出し、今年秋には焦点となる税財源等に係る第3次勧告を出す予定になっています。

この間、政府・自民党は、かつてない総力体制でこれを推進してきており、今後の動きをきちんと見極めながら、私たちも的確、敏速に対処していくことが求められます。

昨日(5月15日)、第29次地方制度調査会の専門委員会が開かれ、6月下旬頃に予定されている答申の素案について議論が行われました。その中で一番の焦点は、合併問題と小規模自治体のあり方をどうするかということです。素案の段階では、平成の大合併については国主導の合併は一区切りする、一旦終結するという方向です。しかし、行財政基盤を固めるためには合併はいまだに有効であるから、自主的な合併については妨げない、そのための新法の制定についても検討したいと言っています。専門委員会では、これまでの経過があるのに、自主合併といえども改めてこれを後押しする新法を作ることはどうなのかと大分議論になったようです。最終的に6月の答申に向けてどういう内容になっていくのか、注目されています。

また、昨年11月に相模原市が合併新法の期限である来年の3月31日までに県内で3つ目の政令指定都市になるということで神奈川県と協定を結びました。1つの県で3つの政令市という通常では考えられないような事態になっています。実際に3つの政令指定都市の人口を合わせると572万人にもなり、県の人口の約64%になります。

今、横浜を中心に大阪、名古屋のビッグ3が道州とか都道府県と対等の都市を作れということで検討会をもっています。そういう中で都道府県というのはどういう役割を果たすのか、そのことが改めて問われてきています。

同時に、地方分権改革とあわせて、いわゆる自治体の民間化というものが、いまものすごい勢いで進められており、それが自治体そのものをどういうふうに変容させているのか、そのことについても実証的に把握していくことが非常に重要になっていると思います。

今日の地方分権改革は道州制と一体のもの

麻生首相は、昨年首相になったときに「日本の活力を復活するため地方分権は必須の改革」と強調し、「国の出先機関の多くは二重行政の無駄があり...これを地方自治体に移す」、そして「最終的には地域主権型道州制をめざす」と表明し、これを政権公約に盛り込みまし

た。鳩山総務相も「私は昔から道州制論者」「地方分権をどんどん進め、その先に道州制を見つめていく」と述べています。二人に共通しているのは、地方分権改革を進めながらその先に道州制という目標としてきちんと据え、その一環として進めていくという考え方を明確にしていることです。

また、政府は道州制ビジョン懇談会においても、担当であった渡辺大臣が「道州制は地方分権改革の総仕上げ」と挨拶し、地方分権改革と道州制論議は一体のものであることを明らかにしています。そういう意味では、地方分権改革を進めていく中で道州制の道筋づくりをしていくという意図がきわめて端的に出ています。

しかし、地方分権改革と道州制は一体であってもステージが違いますから、その違いは区別して、反論する場合でも批判する場合でも、その辺の論点の違いは正確に押さえておくことが重要だと思います。

ここ半年、1年が当座の正念場

地方分権改革に関する第3次勧告は、当初の6月末の予定から秋口に先送りされることはほぼ確実ですが、来年の通常国会に新地方分権一括法案を提出するというスケジュールには変更ありません。勿論、これから総選挙があって、政権が交代したりするとどうなるかわかりませんが、道州制の問題はともかく地方分権改革については、民主党が政権を取ったとしても、基本的にはそう変わらないと思います。そういうことから、地方分権改革の課題に対して、私たちは現場からの検証を進めながら、年末までに基本的な考え方、対案を明らかにしていくことが求められます。まさに、ここ半年、1年が正念場だと思っています。

道州制は極めて政局絡みの動きに

道州制の関係では、昨年秋に日本経団連と自民党は道州制基本法案を今年の通常国会に提出すべきだと提言しました。これを受けて道州制ビジョン懇談会は、昨年末に集中審議を行い、法案の骨子づくりをしました。ところが政府側から、まず地方分権の課題を先行させ、その後に道州制の審議を具体化させる、急がなくてもいいという方針が示され、結果的には先送りになったという経緯があります。

経団連にも焦りがありまして、政権が交代すれば現在のビジョン懇談会も継続されるかどうか分からないので、少なくともスケジュール法については政権が変わっても継承され、それをベースにして進めるという状況は作っておきたいと考えていたのだと思います。

民主党の分権調査会の中間報告を見ると、少なくとも道州制の問題については、広域自治体は当面は都道府県を基本とし、その中で都道府県合併とか都道府県間の広域連携という仕組みを使いながら、あくまで基本は現行の都道府県をベースにして進めていく、当面は道州にはしないという中身になっているわけです。そうするとビジョン懇談会の方針と違いますから、ビジョン懇談会そのものがどうなるのか、場合によってはなくすことも考えられます。このように最近では極めて政局絡みの動きが加速してきています。

1. 第1次分権改革をどう見るのか

第1次分権改革に伴う一括法は2000年4月に施行され、機関委任事務の廃止とか国の関与の縮減などでは一定の成果を挙げましたが、そこでの課題は何であったのか。

宮本憲一氏(大阪市大名誉教授)は、「地方自治改革には、行政自治権、財政自治権、住民参加制度の確立という課題があった。行政自治権では中央統制権、機関委任事務をどうするのか、財政自治権では税源移譲と国庫補助金の整理、地域経済に深刻な不均衡がある段階での財政調整制度、今日の地方債、地方交付税の補助金化、歪みをどうするのか。住民参加制度では住民投票や住民協議会を含めどう確立するのかという問題で、後者の2つは未完に終わった。そうなるとうと財源がないので受け皿論になり、市町村合併になってしまう」と指摘しています。

住民参加制度については、第26次地方制度調査会の答申以来、制度の一般化も含めていろいろ提起がされてきましたが、結果的には実現を見ずに、合併を推進するための1つの方策として、その分野に限定して制度化されたということに止まっています。

そういう意味では、第一次分権改革で先送りされた課題は多く、それが今日の第2次地方分権改革の課題としてどう具体化されていくのか、それが大事な要素になってくると思います。

2. 第28次地方制度調査会「答申」は何を提起したのか

これまでの推移を見ると、今回の地方分権改革とか道州制論議の大きな柱になっているのは、第28次地方制度調査会の答申(2006年2月)です。

そこでは、広域自治体改革は「都道府県制度に関する問題への対応にとどまらず、この国のかたち、国と地方の政府のあり方を再構築するもの」であり、いわゆる90年型、臨調行革型の見直しではなく、自治体とか国のあり様そのものをどう変えて行くのかというところに戦略的な目標があるわけです。だから個々具体のたたかいだけではなくて、自治体のあり様をどうしていくのかと言うところに我々の目線がいていないと、全体が見えないわけで、それでは的確に対処できないと思います。

また、答申は「国の役割を本来果たすべきものに重点化し、内政に関しては広く地方公共団体が担う」「道州制の導入は、国家としての機能を強化し、国と地方を通じた力強く効率的な政府を実現するための有効な方策になる」と位置づけています。

そして、「国と地方を通じた効率的な行政システムの構築」では、「市町村合併を通じた効率化に加えて、国の行政組織の縮減や都道府県から道州への再編等によって、国と地方を通じた組織や職員、行政経費の削減を定めて実現すべき」と提起しています。

昨年の11月に経団連が出した第2次提言でも、道州制の導入による都道府県や国の出先機関の廃止など組織のスリム化と公共投資の流れを変えることで5兆円以上の財源が浮くから、それを産業投資に振り向けるんだと明確に言っています。それをブロック単位のインフラ整備、大企業がグローバル経済の中で世界に進出するための基盤整備の財源として活用するわけです。だから日本経団連は、今日の地方分権改革、道州制は「究極の構造改革」なんだと明確に言い切っています。この点をしっかり押さえておくことが重要です。

3．新地方分権改革推進法の特徴は何か

その中で、今回の地方分権改革の推進法は、第1次分権改革の時の推進法とどこが違うのか、その点のみておくことも必要です。

1つは、第1次分権改革の推進法は5年の時限立法でした。465本の法律を変えるわけですから、少なくとも5年くらいの討議期間は必要だと設定したわけです。しかもこの時は今回のやり方と全く違いまして、勧告の実現性を重視するということで、最初から各省庁の幹部が入って一緒に議論を行い、合意に至ったものを中心に勧告するという形にしました。だから勧告されたものの実施率が非常に高かったわけです。

ところが今回は、国そのものの組織、権限、財源に直接ふれるわけで、ある意味では各省庁は抵抗勢力になるということで、今回はそういうやり方を取っていません。ですから各省庁と対立したまま、勧告だけが先行するという形で進んでいます。だからこそ分権推進委員会や推進論者は、政権の、政治のリーダーシップを強力に発揮しろと主張し、かつ公務員攻撃を強めているわけです。

また、3年間の時限立法と言うことで、極めてスピーディに議論しています。あれだけの学者と中央省庁の幹部が参加して70回、80回と会議を行ない、検討をしています。政府は「短期間で推進計画を作る」と言うており、そういう意味では国民的な合意とか、内部的な検証というものを無視して進んできています。

2つ目は、基本理念です。今期の推進法には「地方公共団体が自らの判断と責任において行政を運営することを促進し」ということが入っています。このことでは、分権推進委員会がわずか1カ月余の議論でまとめた基本的な考え方の中で、自己決定、自己責任、自己負担の原則を明確にしました。これに対して地方6団体は「自己負担とは何事か」とクレームをつけ、最終的には「受益と負担の明確化」になりました。しかし、それなりのサービスを受けるのであれば、それだけ負担しなさいよということですから、これは言葉を変えれば「自己負担」原則そのものです。そういう意味では表現は変わったけれども、内容は変わっていません。自己決定、自己責任論も随所に貫徹されています。

3つ目は、国及び地方公共団体の責務として、「地方分権改革を集中的かつ一体的に推進するために必要な体制を整備する」ことを加えました。これは推進に向けての構えを重視し、それを徹底させるということです。

最後は、税財源のあり方です。旧法第6条は、「国は、地方公共団体が事務及び事業を自主的かつ自立的に執行できるよう国と地方公共団体との役割分担に応じた地方税財源の充実確保を図る」と規定していました。ところが今回の新法では、「国庫補助負担金、地方交付税、国と地方公共団体の税源配分等の財政上の措置のあり方について検討を行う」ととどめており、先行き不透明です。

このように今回の推進法の特徴が、今期の地方分権改革の本質を如実に語っています。

4．地方分権改革推進委員会ではどんなことが検討されているのか

それでは分権推進委員会では、どんなことが検討されているのでしょうか。2007年5月に発表された「地方分権改革推進にあたっての基本的な考え方」と2007年11月の「中間的な取りまとめ」では、以下のように提言されています。

2007年5月に「地方分権改革推進にあたっての基本的な考え方」を発表

その要旨は「地方分権改革は地方政府をめざす取り組みであり、国のあり方、国のかたちそのものに係る重要な政治改革、将来の道州制の本格的導入に向けての道筋」と位置づけ、目指すべき方向として、分権型社会への転換、地方の活力を高め強い地方を創出、地方の税財政基盤の確立、簡素で効率的な筋肉質の行財政システム、自己決定・自己責任・受益と負担の明確化を掲げた。

2007年11月に「中間的な取りまとめ」を発表

「地方が主役の国づくり」を進めるため中央と対等・協力関係にたつ地方政府の確立
自治行政権・自治立法権・自治財政権を有する完全自治体の実現
行政の総合性の確保、地域経済基盤の強化と地域再生、自治を担う能力の向上などを提言した。

ここには自治体関係者の気持ちを揺さぶるような言葉が羅列されていますが、その基本となる自治行政権・立法権・財政権については、第1次分権改革でも提起されましたが、結局は先送りされてしまいました。税財源の問題も同じです。

さて、今期の地方分権改革の具体的な課題ですが、1つは国から地方への権限移譲と中央省庁・地方支分局の縮小再編の具体化です。2つ目は都道府県の役割とか機能を見直すことです。この2つについては、後で詳しく述べます。

3つ目は、市町村合併、基礎自治体の大規模化、総合自治体化という問題です。高度経済成長期は、地方分権改革や道州制は、地域開発を促進するための行財政改革の一環として提起されましたが、今日では方向が変わり、地方分権の受け皿論として進められています。基礎自治体は総合行政体として機能しなければ、これから自治体として存在しなくなる、だからどんどん合併を進め、基礎自治体の大規模化を図り、そのことを通して分権の受け皿としての役割を担えるようにしていくというのが今の政府の考え方です。

この基礎自治体の総合行政体化というものをどう見るのか、それを明らかにしていくことも重要です。塩野先生(東京大学名誉教授)は、「具体的には、ある種の事務を義務付けられることを拒否し、当該事務については県なり国なりの方で遂行すべきであるというルートが個別市町村に認めておくべきで、そういうルートがあってこそ総合行政主体の原理は、地方自治の本旨と辛うじて適合的になる」「自らの『政府』は自ら設計するというその根本的発想こそ普遍性がある」と指摘しています。また、市橋先生(名古屋大学教授)も、「市町村がフルセットで仕事をしなければならないことを前提とした補完性の原理は、憲法が保障している地方自治に即した従来の補完性の原理の認識を逸脱した理論である」と批判しています。こうした理論的な反論も必要です。

しかし政府や推進派の人達は、合併が進まず小さな町村が残れば、今までのようにはいきませんよ、新たな限定した仕組みを考えると脅しています。この間、西尾先生などが言ってきたのは窓口業務に特化する特例団体方式です。現在、この種の問題は第29次に地方制度調査会で議論されていますが、素案の段階では一律的なやり方はおかしい、各自治体

の任意選択制にするという方向が検討されているようです。

その中で、総務省は小規模市町村への補完、支援については、新たに定住自立圏構想のような仕組みを構築し、周辺、隣接の自治体が水平補完する、中心市と具体的な協定を結び、圏域そのものを一定の生活ができる自立圏として機能させる、中心市には交付税などを集中的に投資し、体制の整備を図るという考え方を打ち出しています。これに対しても町村から、本当に対等平等になるのか、中心市と周辺部の格差が増すなどの指摘や批判がされています。

いずれにせよ小規模自治体が残ることは確実であり、それは憲法で保障された自治体の単位でありますから、それを補完、支援する仕組みは当然に必要です。それは協定による従属的な関係ではなく、また、上下関係になるような垂直的な補完でもなく、あくまでも小規模自治体の自治、自立を尊重し、担保しながら支援するものでなければ意味がありません。この間の実践例で言えば、田中知事時代の長野モデルみたいな形です。都道府県も、中心的な市も、小さな町村も対等な形で参加し、広域連携のようなものを作り、そこで共同しながらやっていくという仕組みです。

最後は公務員制度改革です。自民党は、大規模な省庁再編や権限移譲、そして道州制が実現すれば、国から都道府県、都道府県から市町村へと相当数の公務員の身分移管、移動が始まるとして、今後は国とか道州、基礎自治体というような個別の公務員ではなく「日本国公務員」に統一する、それによって組織、権限などの大幅な見直しがあった場合は、業務、組織、人をパッケージで移動させられるような仕組みを作ると言っています。これは行政内部の統制権の強化などとも結びついており、きなくさいものを感じます。

また、政府側は自治体、国の出先機関の仕事をどんどん民間に委ね、もうこういう業務は公務員が直接やらなくてもいい、みなし公務員規定でやれる。今の公務員の多くはある意味では現業労働者であり、これを徹底してアウトソーシングし、将来的にはキャリアのように中枢で国家戦略を練り、企画、調整、執行していくような人たちだけがいわゆる公務員だと考えています。それを地方分権改革や道州制論の中で構想し、具体化しようとしています。これも重要な課題です。公務、公務労働論のあり方が問われます。

5 . 分権推進委員会の第1次勧告、第2次勧告は何を提起したか

それでは、この間の第1次勧告、第2次勧告では、実際にどんなことが提起されてきたのか、そのことについて話をしたいと思います。

(1) 第1次勧告の骨子と評価、課題

まず、第1次勧告(2008/5/28)ですけれども、これは昨年(2007)の5月に発表されました。この中身は主に基礎自治体優先という考え方に立って、359の事務権限を都道府県から市町村に移譲するというものです。

都市計画決定やまちづくり、土地利用規制の分野では

例えば、今回の勧告の重点であるこの分野ではどんなことが提起されているのかと言いますと、内容的には権限移譲と言うより関与の縮減ですが、都市計画決定やまちづくりをする場合の国とか都道府県との協議や同意は原則廃止するというものです。これをどう評

価するののかについては、いろいろ議論があります。

建前で言えば、まちづくりなどの権限は住民に身近な基礎的自治体に移すのが基本であり、国や都道府県の関与は最小限にすべきです。しかし政府や市長会が目論んでいるのは、若干ニュアンスが違います。彼らが狙っているのは規制の排除、緩和です。今、都市間競争が激しくなっている中で、もっと地域開発を自由にやりたいと考えているわけです。自治体だけでなく、業者や地権者もそれを期待し、圧力をかけています。

先日行われたさいたま市長選の時に聞いた話ですが、今までの市長はさいたま市を南関東の州都にする、それによって大宮を中心に中枢機能を持ち、社会的なステータスを高め開発を進めるんだと。もう一人の候補者は、いや東京がある以上そんなことは難しい、だから北関東の州都を誘致すると。それが重要な争点だったそうです。

今は彼らの言う「選択と集中」の時代であり、どこがその地域の中核になるのかにより投資の流れが変わってきます。岡山市が今年4月から政令指定都市になりましたが、これも中国四国圏での州都をめぐる競争です。中国州だったら広島で殆ど決まりだけれども、中国四国州になれば中心は岡山市だと。それも考えて岡山市は広島市に対抗できるよう政令指定都市を目指したわけです。

また、政令指定都市になれば、いちいち県との協議や同意を得なくても地域開発ができるし、今回の勧告の趣旨もそういう方向になっています。来年4月に政令指定都市になる相模原市でも地域開発のメニューが目白押しです。

こういう状況の中での県や国との協議、同意の廃止、権限移譲の提案です。建前論だけではすまされない問題があります。また、極めて現実的な問題としては、権限が下に降りればおけるほど、行政と業者や地権者との距離が身近になりすぎて、問題があっても断れないというようなことがあります。

単に権限移譲、関与の縮減だけに特化せず、住民本位の都市計画、まちづくりをするためには、どのような広域調整(権)が必要なのか。また、専門性、技術力の担保をどうするのか。それだけの力量がなく、あれもこれも民間に頼る、丸投げするようであれば問題なわけで、公的な支援の仕組みも必要です。

さらに大事なことは、こうした計画の策定、執行、見直しなどに対する住民の参加、監視、見直しに係る実効ある制度化と運動が必要です。議会のチェック機能も重要です。こうした複合的な仕組み、制度を並行して確立していかないと、権限移譲や関与の縮減が本当の意味での自治の発展、住民の暮らしや地域、環境の向上につながりません。この点が重要だと思います。

ここでもう1つ事例を紹介したいと思います。これはむしろ権限移譲の積極面です。神奈川県に真鶴町というところがあります。人口は約1万人ですが、そこでは住民の運動によって素晴らしい町づくりが行われています。真鶴町は水の供給源がないために、昔から隣の湯河原町から水を買っています。しかし景観が良く住みやすいところなので、事業者がどんどんマンションを建てようとして進出してきたわけです。それに対して住民や町当局が景観を守るために立ちあがり、井戸を掘ってはいけなという条例とか、20戸以上のマンションを作った場合は水を供給しないと、いろいろ知恵を絞って対抗してきたわけです。その時、県や国が何と言ったかという、そんなことをしても裁判になったら負ける、そ

んな非常識な条例は認めない、やめろと指導したわけです。それでも町長や住民、議会はめげずに取り組み、結果的には県も理解を示し、事業者はバブルが崩壊して撤退しました。

町村というのは小さいからこそ町の歴史とか住民の共同性、伝統、景観とかを大切にしています。そういう所によそから土足で入り込み、地域を壊そうとすればみんなで共同してたたかい、地域を守るわけです。その時に自治の力がためられます。それを見事にやったわけです。県や国に反対されても独自の条例をつくって対抗したのも、その1つです。

ところが今回の権限移譲では、移譲する範囲を殆ど市までと限定し、町村ははずしています。これは本末転倒で、町村まで拡大すべきです。その上で小規模町村でもできるような多様な選択肢や支援の仕組みをつくるべきだと思います。

設置市町村の範囲の見直しとは何か

次に設置市町村の範囲の見直しです。これは保健所と児童相談所で提起されています。第28次地方制度調査会では、全国市長会などから保健所については特例市まで設置できるようにすべきだとの提案があり、検討したようですが、結果的には合意に至らず実現しませんでした。

今回は、児童相談所も含めて都道府県と市の協議が整った場合は、特例市規模までを視野に入れて移管できるようにすると提案しています。合わせて、それ以下であっても広域連合みたいな共同処理方式でもできると言っています。こうなると、例えば神奈川県のようなところでは県の保健所は殆どなくなってしまいます。市に移管して予算や専門性、検査機能などの水準が確保、維持されるのか、県が直接的な業務からどんどん撤退することでもいいのか、検証が必要だと思います。

それで私も調査をしてみました。保健所と児童相談所に実際に行ってみて、どういう問題があるのかを聴きました。それでわかったことですが、中核市規模の市でも、保健所では医師や薬剤師などが安定的に確保できず、今も県から派遣しています。場合によっては割愛という形で県の職員を採用しています。また、県であれば衛生研究所のような試験研究機関がありますが、人口20～30万人のような自治体では、そのような機関は持てず、試験検査機能も弱体化し、多くを委託している市もあります。現在、新型の感染症などがどんどん発生しており、こういう機能は大事です。また、専門職は常に新しい事例を学びながら研究、研修を行い、専門性を高めていくこと必要ですが、1市1保健所ではそういうことは難しく、専門職としてのモチベーションが低下してしまうこともあります。

いま自治体の財政が厳しいので、権限が下におけると必ず委託が増えます。また、職員配置も薄く、規制緩和もどんどん進むので、立ち入り検査や指導の回数が減っています。これで食の安全性などが守れるのか懸念されています。

だから、ただ身近な地域ということで、権限を何でも市町村におろせばいいということだけでは済まない問題もあるわけです。事実即した検討、必要な制度的担保を考えていかなないと、本来の役割、機能が発揮できないという結果になると思います。今だって、保健所は中核市でなくても人口30万規模位でそれなりの力量、財政力があって、国がそのことを認めれば保健所を持てるわけです。児童相談所もそうです。現在は政令市までが義務設置ですが、数年前に児童福祉法の一部改正があって政令によって設置が認められるよう

になりました。現在、横須賀市と金沢市の2つの中核市で設置されています。これ以上基準をゆるめて更に拡大する必要はあるのか。むしろいま大事なのは、複雑、多様化したニーズに応えられる体制の整備、充実だと思います。

その結果、広域自治体としての都道府県はどうなるのか。今まで県民向けに直接やってきた業務、その多くは自治事務ですが、これを殆ど市町村に移譲し、国からは河川や道路、港湾などの事務事業が移譲されます。その多くは事業の性格や範囲から考えて法定受託事務であり、国の関与が強まります。これで都道府県は地方公共団体と言えるのか、国の下請け機関になってしまう。これも道州制への布石だと懸念されています。

重点行政分野ではどんな見直しが提起されているのか

重点行政分野の見直しも重要な問題です。1つは認定こども園制度の一本化、保育所入所要件の見直しです。このことについては既に昨年12月に新しい保育制度の仕組みということが提起され、この2月に厚生労働省は関係者の反対を押し切って、この方針を強引に決定しました。要はこれまでの公的保育制度を解体し、新たな仕組みをつくるというものです。認定子ども園というのは、もともと保育所と幼稚園の機能を併せ持つ施設として位置づけられてきたものですが、これは保育関係者が指摘しているように保育所とか幼稚園の認可基準を切り下げ、自治体の裁量で認可外施設の公認化を進めるものです。

また、保育のあり方問題では、直接入所方式の導入や保育に係る市町村の責任や役割を後退させることなどが検討されています。いま少子化が深刻な社会問題になり、現実に共働きしないと生活できない、保育料や子育ての経費が高くて子どもを安心して産めないというような状況がある中で、この問題は重要です。何としても改悪に歯止めをかけていかなければいけないと思います。

次に教育分野の人事権、給与負担の見直し問題です。これはどういうことかと言いますと、今回提起されたのは、教職員の人事権は政令市に加えて中核市まで移譲する、移譲した場合は、現在県が負担している義務教育の教職員人件費を市に負担してもらうということです。教育というのは基本的人権のなかで重要な権利です。どこに住もうと、お金があるうとなかろうと、平等に保障されなければなりません。ですから教職員の人件費は、今も国と県が負担していました。これは人口370万人の横浜市でもそうです。

今回の提起は、人事権を持っているのだから当然お金も払ってもらいます、それが分権だと言っているわけですが、そういう理屈になるのか。政令市、大都市制度をどう考えるのか、都道府県との役割分担はどうするのか、検討が必要です。

もしこれが実際されれば、市の財政負担額はどれ位になるのか。政令市長会の試算(2003年度ベース)によれば、横浜市で931億円、大阪市で770億円、川崎市で331億円にもなります。この額はその後の三位一体改革で国と県の負担率が国1/3、県2/3(以前は国・県1/2)に変わっていますので、もっと増えます。これは半端な額ではありません。やる以上は税財源の担保をどうするのかは必須の条件になります。今秋の地方の税財源に関する第3次勧告で、どう提言されるのが注視しています。

また、人事権の中核市への移譲にしても、それで中核市が必要な人材を確保できるのか、都道府県や政令市にシフトしないかと懸念されています。移譲した場合は、教員の採用、

人事交流、研修なんかもきちんとしておくことが必要です。

次は国民健康保険の広域化の問題です。確かに市町村単位の国保事業は、多くのところで破たん状態にあることは事実です。一般会計からの補てんも限界にきています。保険料も新聞報道によれば2割の人が滞納しています。だから今度は県単位でやるといっているわけですが、県単位にしたからといって問題が解決するのでしょうか。

そもそも国保には構造的な問題があります。分権推進委員会の議事録を見ても、いま国保の構成は、全国平均でみると自営業と農家で2割弱、年金従事者が約半数、あとは非正規労働者です。この人達はもともと収入が少ない上に、この不況で更に収入が下がり、しかも医療費は上がってきているので、国保会計が赤字になるのは当たり前です。これを広域化したところで、矛盾はいくらか緩和されるかもしれませんが、根本的な解決にはなりません。基本は国民の医療保障、医療保険制度をどうするかという国の政策、責任の問題だと思います。

これ以外にも生活保護制度や福祉施設の施設整備基準、土地利用規制の見直しなどが提起されており、しかもこれらの多くが今年度中に結論を出すということになっており、早急な対応が求められています。

(2) 第2次勧告の骨子と評価、課題

次に第2次勧告(2008/12/08)です。その主な中身は国から地方への権限移譲、これに伴う国の地方支分部局(出先機関)の廃止・再編と法令による義務付け・枠付けの見直しです。

国から地方への権限移譲では、河川や道路、港湾といった公共事業部門が焦点になっており、具体的にはその事務事業のもつ性格と移譲の是非、責任の所在、移譲に伴う人や財源などが課題になっています。

全国知事会は、昨年2月に国の地方支分部局見直しの具体的方策を発表し、その中で権限移譲された場合の国の職員の地方への配置に関する案を提示しました。それは実態を無視した一方的なもので、具体的に言いますと、国の出先機関の約8割2770機関は廃止または地方に移譲する、その機関全体の職員数は9万6千人で、そのうち国に残すのは1万9千人で、地方に移譲するのは7万5千人としています。しかし7万5千人がそのままが移るのではなく、そのうち約2万人は整理合理化(削減)し、5万5千人でやるというものです。

今回の第2次勧告では、この提言等をふまえて当面出先機関の職員3万5千人を削減する、うち2万3千人は地方に移管し、1万2千人は整理合理化しますと提起しました。今後、移譲する事務事業はさらに増えるので削減数も増えます。しかし、一級河川や幹線道路といった基幹的な事業について、地方に移譲する際に、こんなに人を削減して、本当に維持管理できるのでしょうか。まさに今日の地方分権改革は、経団連が言うように究極の構造改革であり、リストラ、経費節減が前提になっています。現在、事業を担っている国公労働者は、金(財源)と人(専門職)とメンテナンスが担保されなければ大変なことになると言っています。

財源の問題では、国は当面交付金でみると回答していますが、それも条件付きで、そこには双方のリストラによって継続的な経費削減に努力すると明記されています。

現在、河川については、その県の中に水源があって、その県内で完結する河川6水系については都道府県に移管することが合意になっていますが、その1つ、静岡県の菊川では地元市町村がこぞって反対し、国に意見書をあげています。県はこの10年間位で職員は減らず、予算も半分位にしてしまった。これで大規模災害が起きたら県なんかにはできない、大変だと言っています。こうした実態をどう考えるのかが問われます。

義務付け・枠付けの見直しとは何か

法令による「義務付け・枠付け」の見直し問題は、「自治立法権をどう分権化するか」という言い方で提起されていますが、なかなか難しい問題です。現在、自治体に条例制定権があると言っても、国の法律や政令を超えて条例を作ることはできません。そこで分権推進委員会は、今回、法律で細かく義務付け・枠づけがしてあるから地方の自治立法権が拘束される、だからそれを廃止ないしは縮小し、自治体の立法権の自由度を拡大することが必要だとして、全体で482法律10057条項のうち4076条項の見直しを勧告しました。

これも一般的にはいいことではないかと思われれます。実際に自治体の判断でいろんなことが条例で決められる、自由度が高まるということで歓迎する向きがあります。しかしこの問題も十分吟味することが必要です。

具体的にどんなことが提起されているかと言いますと、例えば児童福祉法の第45条では、児童福祉施設の最低基準、保育所だったら一人当たりどれ位の面積を確保しなければならないかなどですが、こういう基準は遵守しなければならない規定されていますが、これを不要としているわけです。本来、その基準は子どもの遊び空間を確保し発達を保障するために必要だからと設定されているわけです。しかし都市部などではそんな基準があると経費がかさむ、撤廃し、もっと狭くしたいと思っている首長も多く、自治体に判断を委ねるべきだと言うわけです。老人福祉施設の最低基準の遵守規定も同様です。

それから道路や河川管理に関する基準や学校の設置・編成等に関する基準、農地転用許可制限の規定なども不要とされています。また、身近な例では、図書館法があります。第17条で図書館は入館料とか資料活用などに伴う対価は徴収してはいけないと書いてありますが、これも不要としています。そうすると自治体が条例で、こういう種類の図書館は有料化すると決めることもできるわけです。

資格要件の問題もあります。例えば、児童相談所の所長とか児童福祉士、児童自立支援施設の職員や保健所の医師資格、福祉事務所の社会福祉主事、農業改良普及員、教育委員会の指導主事などは、業務の性格上法律によってこういう資格が必要であると規定し、全国的に専門性の確保を図ってきましたが、これも法律で決める必要はない、全部不要だと提言しています。これで業務の質、水準が担保できるのでしょうか。

こうした規定の見直しには両側面があります。住民のために更に必要な基準を独自につくることができるという積極面と、その廃止により行革優先で基準以下にして経費削減を図るというマイナス面です。今は後者の方がウエイトが高く、基準を外してしまったらどんどん悪い方向に行ってしまう可能性があり、歯止めが必要です。

以上が第1次、第2次勧告で提起されていることです。どれも重要な問題ばかりであり、早急に内容の検証と対案の提示、運動化が必要です。

6 税財源問題はどうかになっているのか

最後は税財源の問題です。このことについては、現在、分権推進委員会で検討が行われています。主な課題は、国庫補助金・負担金、地方交付税のあり方見直し、国と地方の税源配分、偏在性の少ない財源の確保、具体的には地方消費税の引き上げです、受益と負担の明確化、課税自主権のあり方などです。当初は6月頃に勧告が予定されていましたが、結果的には政局もからみ今秋に先送りされるため、どんな提言になるのかまだ詳しい中身はわかりません。近々税財政に関する論点整理のようなものが示されると思いますので、その段階で改めて検討が必要です。

実際的には、分権推進委員会の議論を見てみると、そこでは歳出削減を優先し、当面は、そのための国と自治体の人と組織のスリム化、民間化・民営化の徹底が強調されています。組織の見直しに係る仕分けのルールでも、まず廃止できるものは廃止、民営化できるものは民営化し、その上でどうしても行政がやらなければならないものについて、地方にできるものは地方に移譲する、地方にもそれを迫るというものです。

また、財源論では、偏在性の少ない安定的な財源ということで地方消費税の引き上げ、それは同時に消費税増税に結びつきますが、そこにシフトしています。課税自主権や地方債の自由化なども検討されているようですが、それもみな自己責任論に繋がっていきます。

第1次分権改革でも、「地方税財源の充実確保を図る」と言いながら、結果的にはその後の三位一体改革で、国の歳出削減、財政確立が優先され、地方の財源は総額6兆円以上も削減され、税源移譲はわずか3兆円に過ぎませんでした。

関連して、現在、道州制ビジョン懇談会でも財政専門委員会で広域自治体としての道州の税財源問題が議論されています。この内容も密接に関係してきますので簡単に紹介しますと、そこでは 役割・権限に見合った財源を確保し、課税自主権を付与する、偏在性の少ない安定的な税体系とする、地方債は自らの責任で発行する、国の資産は国の権限に必要なもの以外は道州に時価で売却し、道州は道州債を発行して買い取る、債務の一部を道州に付け替えることなどが提起されています。極めて端的な内容であり、政府・財界の狙いが透けて見えます。

7 . 今日地方分権改革にどう取り組んでいくのか

それでは、私たちは今、また、今後に向けてどんな取り組みをしていったらいいのかについてお話ししたいと思います。

まず、当局のスケジュールですが、大まかに言いますと、分権推進委員会は今秋に税財政改革に関する第3次勧告を出し、年末にむけて地方分権改革推進計画をつくり、それを受けて政府は、年末に「改革大綱」を決定し、来年の通常国会までに新地方分権一括法案をつくり、国会に提出する予定です。政局が絡んでおり、若干不透明なところがありますが、大幅に変わることはないと思います。

・具体的な取り組みの課題では

1つは、何よりもまず今日の地方分権改革、道州制をめぐる情勢や内容、課題について学習し、それを住民に知らせ、世論を喚起していくことが必要です。学習もそれで職場や地域、くらし、自治がどうなるのか、それが見えるような具体的な内容にしていくことが

大事です。それがまだまだ遅れています。

2つ目は、現場からの事務事業分析と検証作業、対案づくりを早急に行うことです。地方分権改革の課題というのは、道州制と違い問題はいろいろありますが、全面的に反対というわけではありません。現実的には個々具体的に判断が求められます。そういう意味では自治体や国の職員、労働者が一緒になって、そのことが住民の生活や地域の経済、行政のあり様にどんな影響をもたらすのか、どんな問題、課題があり、どんな対案を出していったらいいのか、それを検証し、わかりやすく示していくことが大事です。

3つ目は、その上に立って、提起された1つ1つの課題に対して、年末に出される推進計画、改革大綱までに、是非を含めた判断、提案、これは実施すべき、これは実施してもいいがこういう条件、制度的担保をすべき、これは修正、除外すべきと具体的な対案を作って、早急に自治体や国、議会に働きかけていくことが必要です。

4つ目は、私たちにもなかなか整理がつかず、理論的に解明し、政策化しなければならない問題もあります。例えば、地方分権とナショナルミニマムをどう考えていくのか、小規模自治体に対する補完や支援をどうやっていくのか、どんな仕組みにするのか、都道府県の役割をどう再構築するのか、広域連携・広域連合をどう考えていくのか、地方財政の確立、税源移譲をどうするのか...など、いろいろあります。こういうことを学者、研究者を含めて理論的、実践的に解明し、私たちの確信にしていくことが重要です。

最後に...

今日の地方分権改革、道州制のことについて住民はどうみているのでしょうか。住民の多くは、特に合併の押し付けや交付税の削減、小規模市町村に対する差別的な扱いなどを受けたところでは、そのことを通して、それが自分たちにとって何だったのか痛切に感じています。まちがさびれ、人口が減り、不便になった、何もいいことがなかったと言っています。全国町村会・議長会は、「これ以上の市町村合併につながる道州制には断固反対」「この国に地方自治が存在しなくなる」とはっきり言っています。

今年4月のミニ統一地方選挙を見ても、平成の大合併を進めた現職市長が相次いで落選しており(2009/04/28 朝日)、そこに住民の意思を明確にみることができます。

2006年の全国世論調査でも、道州制について「反対」26%、「どちらかといえば反対」36%で「反対」が62%にもなり、「賛成」「どちらかといえば賛成」の29%を大きく上回っています。こうした傾向は地方分権改革についても言えます。なぜなら今日の地方分権改革は、道州制と一体であり、その道筋づくりになっているからです。

推進論者の多くが「内閣の強力なリーダーシップの発揮」を口にするのは、その内容が国民的な合意を得るのが難しく、万全でないことの証だと私は思います。推進論者は、最後は政治力で突破しようとしています。その政治情勢も2007年の参議院選挙以来大きく変わってきています。政府、自民党、財界など推進派内にも意見の違いや対立、混迷があり、麻生政権の基盤も揺らいでおり、先行き不透明です。

大事なことは、私たちの構えであり、情勢に見合っただけでさらに運動を大きく発展させていくことです。それができれば情勢を切り開いていく展望は必ず開けると考えています。

(本稿は、当日の講演録に基づき事務局が編集した原稿に講演者が手を加えて作成したものです。)