

地方分権改革

~ 新政権に望む地方分権のグランドデザイン

跡田直澄 氏 慶應義塾大学商学部教授

「中央から地方へ」というスローガンを掲げた小泉内閣の下、いわゆる地方分権三位一体の改革が進められた。新政権はさらにどのような分権改革を進めるべきか。慶應義塾大学商学部教授・跡田直澄氏にうかがう。



国から地方への大胆な権限委譲で自立した自治体をつくる
将来を見据えて国のあり方を見直し、国から地方に権限を委譲することで
各自自治体が各自の状況に応じて行政に当たることができるようにしていけば、財源も有効性が高まり、サービスも向上する。

分権をめぐる歴史的経緯

小泉首相に続き、安倍首相も地方分権に力を入れる旨の発言をされています。現時点における分権改革の進展をどのようにご覧になっていますか。

跡田 明治時代、中央集権的な近代国家をつくり、西欧に追い付こうとした。そのため、中央政府が地方を主導し、支配する体制がつけられ、第2次世界大戦が終わるまでその体制が続きます。戦後、民主主義の世の中になり、法律上は地方自治にかなり手厚いルールがつけられました。地方に財源を与えるために地方税の制度を決め、権限も地方に渡したはずなのですが、国民の意識は変わり切らなかった。戦後復興の過程で中央が主導せざるを得ない面もありました。資金が足りないことなどもあり、いろいろなことを国がコントロールせざるを得なかったのです。そのため、せっかくGHQがつくってくれた地方分権システムが次第に崩れていきます。本来、せめて昭和40年代後半あたりで構造改革を始めるべきでしたが、どうも日本は自らを変えることが苦手の国のように。また、オイルショックという国家的危機も大きかった。その危機に直面したとき、国家が主導し、国民一丸となった体制で成果を出

してしまった。「ジャンパンアズナンバーワン」と持ち上げられ、やがてバブル経済といふかたちで絶頂期を迎えると構造改革の話はどこかに飛び去ってしまいます。当時も改革を求める声はあり、昭和60年に中曽根内閣のとき、前川レポート¹が、構造改革を断行して市場を重視した経済にしなければならぬ、と高らかに謳い上げたのですが、国鉄と電電、専売公社を民営化しただけで終わってしまった。その後、旧来の日本の社会システムの素晴らしさを強調するグループと構造改革派とが激しく争い、橋本内閣のとき、ようやく構造改革路線が改めて認識されることとなります。地方分権も仕切り直しとなり、地方に権限を渡そう。まずは国が押し付けるような事務は止めようということになります。

機関委任事務の廃止ですね。

跡田 つまり、事務の配分の調整です。これが地方分権改革推進会議²の第1期の仕事でした。第2期になり、小泉内閣が三位一体の改革といふかたちで分権改革を打ち出します。「地方でできることは地方で」という掛け声とともに、地方税、補助金、地方交付税をひとまとめで改革するという意気込みを持って始まります。一応、補助金と税源移譲といふかたちで昨年度と今年度、2年間かけてきちんとしたかたちにしてい

1 前川レポート：正式名は「国際協調のための経済構造調整研究会報告書」。中曽根康弘元首相の私的諮問機関であった経済構造調整研究会（座長・前川春雄元日銀総裁）が1986年に提出した報告。内需拡大の必要が主張された。

2 地方分権改革推進会議：地方分権の一層の推進を図る観点から、内

閣総理大臣の諮問に応じ、国と地方公共団体との役割分担に応じた事務及び事業のあり方ならびに税財源の配分のあり方、地方公共団体の行財政改革の推進等行政体制の整備その他の地方制度に関する重要事項で緊急に検討すべきものを調査審議した。平成13年7月3日～平成16年7月2日まで設置された。



うということになった。事務の配分に続き、税財源の配分の見直しであり、第2段階までこぎ着けたところです。では、これで分権改革は先が見えたかと言えば、やっと入口にたどり着いたようなものでしょう。

安倍政権が地方分権改革で手がけるべきことは、

跡田 まず成すべきは、地方分権推進法の中のいわゆる破綻法制の整備です。自治体の首長の中には意識の高い方たちもたくさんいらっしゃいますが、大方は未だに国にくっついていての方がよいという意識なのでしょう。意識を変え、自分たちで責任を持っていただかなければならない。国は危ない地方公共団体があれば、金融機関の早期是正措置同様に警告を出し、「こういう事態なれば、自治権をストップする」といった権限を持つことによって、自治体に無理な借金などをさせないようにすることです。首長には地方公共団体の経営者としての責任を求める。場合によっては刑事責任も含めて個人的にも責任をとってもらおう。「破綻法制」といういかにも過激な表現ですが、財政支出や借金については、自分たちで責任を持ってください、というものです。同時に、どうやっても財政的に成り立たない基礎自治体もあるわけで、そういうところの財政が成り立つような財源措置、交付税制度をしっかりとつくり

上げることです。

交付税の制度設計のあり方が重要となりますね。

跡田 甘やかす必要はないが、かといって潰れてもらっては困る。そのバランスを考えた地方交付税改革が必要です。地理的条件などから、いかに努力しても特段の配慮が必要な基礎自治体は存在するわけで、そういうところはきちんと支援できるようにする。かつ、効率的な自治体経営のインセンティブにもなる仕組みにすべきです。一生懸命やったところには多く配分するという点では、社会保障制度とよく似ているわけです。生活保護に陥った人は国が助ける。ただし、ただ助けるだけではなく、自分の能力をきちんと出させるかたちにする。境界線上で、がんばれば何とかなるかもしれないという潜在能力のあるところは、厳し目にして叱咤激励する。平均以上のところには出さない。そのようなかたちに持っていけば、交付税の規模は、かなり圧縮できるはずで、現在の半分、7兆～8兆円ほどあれば、貧困とされる地域および境界線上のところに出せるでしょう。そして余った分の7兆～8兆円は税源移譲する。ただ、そこまで持っていくには10年はかかるものと思われれます。少なくともグランドデザインだけは安倍内閣でつくっていただきたい。その完成へ向けての改革が、第3期の改革、完全な自立、完全な分権に向けての最終的なステップと言ってもよいかもしれません。今、そのような段階を迎えようとしています。ようやく地方が自立して、自分たちのことを自分たちで考え、やっていくための税財源を渡すという発想が出てきた。これを何とか推し進めていただきたい。かなり大きな改革であり、突き抜けさせる力を保たなければなりません。総務省の審議会なども動いていますが、経済財政諮問会議は改革を加速させる役割を担い、安倍内閣を後押ししてほしいと思います。

昨今の格差の議論では、地域間の格差も問題視されています。

跡田 これからの地方分権改革で3兆円の税源移譲があれば、おそらく東京都が1兆円くらい持っていくことになり、その半分くらいがオリンピック予算として投じられることになるかもしれませんが、分権改革で莫大な税収の発生が予想されるから、公共投資に使おう。その際、全国的な反対を防ぐためにオリンピックというツールを利用しようということがありはしないか。東京都は巨大な財政規模を持つ自治体であり、分権改革の中で、ここが方向性を間違えると大変です。知恵あるいはアイデアの不足が格差を引き起こしている側面もあります。そのような点も含めて地方財政の問題を考えていくべきでしょう。

地方の法人税の問題

地方財政については法人税の議論も盛んです。

跡田 地方には法人事業税と法人住民税がありますが、事業税については付加価値税としてとれば、安定した財源にすることができます。消費税と別にかけるのか、消費税に上乘せするのか、という手法をめぐる議論がありますが、私は、付加価値税というかたちで別枠のものをつくってはどうかと考えています。地方の財源としては、その方が安定します。もう一つの法人住民税ですが、はっきり言ってこれは廃止すべきです。このような税は世界に類がありません。法人を住民と見なして税金をかけるのは、明らかに法人実在説³を念頭に置いたものでしょう。そのような性格の税を、そもそも地方自治体が法人に課税するという自体、いかなるものか。雇用の面などを考えれば、むしろ法人が来てくれることはありがたいはずで、課税すべき対象は、やはり個人であり、付加価値税として全体にかけるべきです。

地方分権の推進力ですが、中央政府の中には財政規律という思惑もあるわけですね。

跡田 かつて日米間で貿易摩擦の問題が悪化して、アメリカから何とかしろという圧力を受け、10年間で630兆円の公共投資をすると対米公約をしたわけです。民間に投資を増やしてくれ、と言ってもそうは投資できないから、政府がやります、と引き受けてしまった。昭和60年ごろから急速に公共投資が増え、それが地方に補助金漬けの体質をもたらすことになりました。その後、一生懸命に公共投資を切ろうとしているので



3 法人実在説：法人を独立の法的人格を認められた実体としてとらえ、経営者によって運営される独立の意思決定単位であり、法人自体が担税力を持つという考え方。

すが、既得権化してしまい、なかなか抵抗が強い。政府も努力していますが、せめて昭和60年以前の公共投資のレベルに戻したい。未だにその程度のことをやっているにすぎません。そのような歴史的経緯があるわけで、全面的に地方を批判するのは気の毒な面もありますが、多くの自治体があまりにも節度を失っていると言わざるを得ません。意味のないハコモノが全国であまりに多くつくられました。例えば、漁業関係の予算で漁港をつくる。その隣に港湾予算で客船が入れる港をつくる。隣り合わせで立派な堤防ができたものの、そろって巨大な釣堀と化している。私が知っているだけでそのような港湾が全国に20カ所はあります。無駄な公共投資につぎ込まれた金額は、おそらく楽に100兆円に達するでしょう。それがまだきちんとしたかたちで総括されていません。

そもそも地方政府の財政の大きさは適正なのでしょうか。

跡田 日本の地方政府が大きいということは、少なくとも諸外国の財政と比較すると確実です。そもそも日本人はとも政府が好きというか、依存する体質があるようです。財政改革のためには、国民の政府依存型の考え方を改める意識改革が必要なのかもしれません。地方分権国民会議のような民間組織をつくり、政府に期待し過ぎていないか国民に知らせていく必要があるのではないかと思います。

経済財政諮問会議の有識者議員の提言に「民主導の地方再生」とあります。

跡田 とはいえ、民間がそう何でもできるわけではありません。地方分権という大きな改革に絡めて地域を発展させていく最大の起爆剤になり得るのは、政府が抱えている仕事を思い切って民間に出すことです。そのツールとして指定管理者制度⁴があります。行政側が、これとこれは民間でやってもらえないか、とマーケットに出すものです。さらに市場化テスト法⁵は、民間の側から、この事業をやらせてくれ、と言えるようにした法律です。現在の法律では制約が多く、うまくいかないかもしれませんが、これを現実に合うように変え、地方の事業者が、「この公共サービスはわれわれがやった方が安いから市場化テストにかけなさい」と強制できるようにすることです。本当は、行政の全事業について市場化テストをやりなさい、と法律に明記すべきなのでしょう。横浜市の中田市長は「行政の全事業について、民間でやればいくらになるか自分たちでチェックせよ」と指示されましたが、国を含めてすべての自治体でそれくらいのことをやっていただきたいと思います。一つの業務を外に出せば、それを受ける会社は他の仕事も始めるはずで、隣の自治体の同じ事業を引き受けるかもしれない。そのように地域の会社が成長していくことが、地方経済の活性

4 指定管理者制度：民間事業者を含む団体で地方公共団体が指定する「指定管理者」に、公の施設の管理を代行させる制度。地方自治法の一部を改正する法律（平成15年6月13日公布、同年9月2日施行）により、従来の「管理委託制度」が変更されて実現した。

化の起爆剤になります。コミュニティビジネスを経済成長につなげるような行政改革、分権改革、構造改革が望まれます。

あるべき道州制の議論

国と都道府県、都道府県と政令指定都市との関係が非効率を生じさせているのでは。

跡田 特に都道府県と政令指定都市の仲があまりよくありません。都道府県からすれば、最もお金のある自治体をもっていかれてしまうわけです。政令指定都市のシステムは、都道府県システムに対して違和感のあるシステムということです。その二重行政の問題を何とかしようということで今、検討されていることに政令指定都市並の大きな市をどんどんつくろうという構想があります。ところが、それをすると都道府県がいなくなるわけです。その議論で静岡県がおもしろいことを言っています。「われわれは政令指定県になりたい」と。静岡市や浜松市が政令指定都市になれば、県の存在意義が問われるわけです。大阪府にしても大阪市、堺市が抜け、いずれ高槻市と茨木市が合併すれば、小さい自治体の面倒を見るだけの存在になります。基礎自治体をしっかりさせると同時に、もう少し広域で物事を見ていく行政体が必要なのではないか、という議論もあり、それが道州制につながるわけです。

道州制は期待される試みと言えるでしょうか。

跡田 イギリスは1回それをやって失敗しています。日本の県に当たるものを集め、そこに権限を与えたところ、国の言うことを聞かなくなってしまった。そこで権限を剥奪して国と基礎自治体だけの関係に戻してしまいました。たださらに考えれば、イギリスといっても、イングランド、スコットランド、ウェールズ、北アイルランドという4つの国が集まって形成した連合王国なわけです。日本という国の規模の大きさを考えれば、あるいは各自の憲法を持つ国並みの自治体をいくつかつくり、そこに大胆に権限を移すことを考えてもよいのかもしれない。今は、どちらかというと、都道府県の連合体のような道州制の議論がなされていますが、将来を見据えて国のあり方を根本から見直すようなことを検討すべき段階にきているのではないのでしょうか。

道州制が実現するとすれば、あるべきかたちは。

跡田 今の道州制の議論で、区割りについて9とか11とか数字が出てきていますが、私はそれほどいらないと思います。東日本と西日本、そして北海道と沖縄県が特別自治区くらいでよいのかもしれない。そして、それぞれの国会で法律をつくり、税制を決められるほどの自由を与える。安倍内閣には

「道州制は長期的課題」と言って逃げるのではなく、少なくとも道筋を示していただきたいと思います。長期といっても現実の政策として議論しているのですから、何年を目処に最終的な国の姿についてきちんとした結論を出す、ということをはっきりさせていただきたいと思います。

あるべき分権改革が行われたとき、それは日本社会にどのような変化をもたらすでしょうか。

跡田 霞が関ですべてを決めることができる規模の国家ではないことを認識させて、地方に大胆に権限を移していく。連邦なり道州なりができれば、大きなことはそこで決め、福祉行政などは基礎自治体が担う。それぞれの政府が自分たちのやるべきことをしっかりと意識して、それに必要な財源は自分たちで持つ。方向としてはそのような自立した自治体へと向かっていくと思います。でなければ、住民は、どこが何をしているかよく分からないわけです。基礎自治体の窓口に行っても「国の決まりですからできない」と責任は国にあり、自分たちは代弁者にすぎないという逃げ口上がまかり通る。権限が移譲され、自分たちで決めるようになれば、そのようなことは許されません。他の自治体に遅れていれば、住民から非難を受けるでしょう。少なくとも隣接地域と同じレベルにしようと節約し、あるいはサービスを改善させるはずで。住民は「なぜうちではできないのか」とせっつき、自治体間で競争させる。それがよりよい地域をつくり、福祉を向上させる。そのような良い競争を引き起こすシナリオです。住民側も自分たちでつくり上げていく努力が求められます。特に団塊の世代がリタイアすれば、それまでビジネスで培った能力を非営利のかたちでも地域に投入してほしいと思います。また、経営センスを持った方が首長になり、行政マネジメントに手腕を発揮するようなことも望みたいと思います。

慶應義塾大学商学部教授

跡田 直澄(あとだ なおすみ)

1954年愛知県生まれ。1976年学習院大学経済学部卒業。1978年大阪大学大学院経済学研究科博士前期課程修了、大阪大学修士(経済学)。1981同博士後期課程中退。1981年～1985年和歌山大学講師。1987年～1989年大蔵省財政金融研究所特別研究官。和歌山大学経済短期大学部助教授。1992年～1996年名古屋国立大学経済学部助教授。1995年大阪大学博士(経済学)。1996年～2002年大阪大学大学院国際公共政策研究科教授。1999年大蔵省財政金融研究所特別研究官。2002年慶應義塾大学商学部教授(現職)。内閣府経済社会総合研究所客員主任研究官。2005年大阪大学経済学部招聘教授(現職)。著書に『ゼミナール・現代財政入門』(共著/日本経済新聞社・1990)。『増税無用論』(共著/PHP研究所・1994)。『財政投融資制度の改革と公債市場』(税務経理協会・2003)。『郵貯消滅 超借金国家・日本を破産させないために』(PHP研究所・2005)。『利益が上がるINPOの経済学』(集英社インターナショナル・2005)。『エコノメリックス』(共著/有斐閣・2006)。『私たちにとって本当に必要な「小さな政府」とはどんなものか?』(集英社インターナショナル・2006)など。

読者の皆様のご意見・ご感想をお寄せください。 h-bunka@lec-jp.com

5 市場化テスト法：正式名称「競争の導入による公共サービスの改革に関する法律」。平成18年2月10日に閣議決定、同年5月26日に参議院において可決・成立。公共サービスの質の維持向上および経費の削減を図る

改革を実施すべく、国の行政機関等または地方公共団体が自ら実施する公共サービスを官民競争入札(または民間競争入札)に付すのに必要な手続等を規定している。