

# 地方分権に関する緊急提言

## はじめに

今日の政治改革は、時代の閉塞状況を打ち破るためのもので、中央―地方の全制度を貫き、政治・行政の全分野をまたぐ立体的な視点に立つものでなければならない。明治維新、新憲法体制に次ぐ第3の革命であり、「分権革命」と呼びたい。

もともと国家があつて地域があるのではない。地域があり、都市があり、その運営を自分たちの選んだ代表を介して行つたのが、民主主義の始まりである。国家は地域からの委任を受けて成立したに過ぎない。ところが明治近代化以来、強大な国家によって国富を追求してきたわが国では、この民主主義の基本原則についての認識がおろそかにされてきた。

分権の必要性は高度成長期以降、繰り返し叫ばれてきた。にもかかわらず、中央省庁の抵抗は当然としても、地方自治体側も、住民サイドも、究極のところまでつきつめて改革に取り組んできたとはいえない。“総論賛成”“各論反対”の姿勢も指摘され続けてきた。

われわれの分権革命では、そこに着目して実現への具体的な手だてを考えねばなるまい。まず、総論部分に相当する分権の理念・構図について「地方分権基本法」という法律の形によって提唱するところまで進める。次に、各論部分での行財政施策については、自治体の対応の如何にかかわらず、徹底した改革を望む。

また、政治の分野に踏み込む。地方の議会制度、選挙制度は過去の分権論議が活発化した状況の下でもタブー視されがちであった。しかし画一化された仕組みが構造を歪めている点で行財政の分野と変わらない。中央の選挙制度改革、国会の改革に歩調を合わせたい。

## I なぜ「分権革命」が必要か

### 1 何よりも国の存亡にかかわるから

中央政府主導の下に経済先進国に「追いつき・追い越せ」と猛進してきた日本の近代化は、いまや達成された。そればかりか国際社会に重きをなす国となった。しかしながら近代化過程でつくられた国内の政治・行政構造は、状況に合わせて変革されておらず、このことが中央政府の行動の足かせともなり、国際社会の変化への対応を遅らせている。

国内政治・行政構造の分権化こそ、中央政府の国際社会への対応能力を高める手法である。政府は外交・防衛・司法と国土の根幹にかかわる計画調整・予算・立法など限定した行政を受け持ち、それ以外の各省庁の事務事業を都道府県と市町村に移行すべきである。

### 2 政治腐敗をただすことにつながる

日本の政治にスキャンダルが相次ぐ。スキャンダルが発生する重要な理由の一つは、集権的政治・行政構造の下で、政治家が集票のために地元へ利益誘導していることにある。同時に、地元もまた政治家に数々の事業の誘致を依存していることにある。かつてのリクルート疑獄、さらには進行形の共和事件、佐川急便事件が、中央と地方の密接にからみあった腐敗の実態を物語る。分権化は、この利益誘導政治を断ち切る有力な方法であり、政治倫理の回復を促す。

### 3 まちづくりの前提条件として

高齢化と国際化の進展は、地域のあり方を急速に変えつつある。高齢化社会は、現に暮らす地域を「終の棲家」とできるシステムを必要としている。また国際化によって、各地域とも否応なく、外国人住民とともに暮らす社会となっていく。いずれも、地域に生きるための独創的なまちづくりを課題とするものである。

創意あふれるまちづくりは、集権構造からは生まれない。多極分散と分権化された地域間競争が必須の前提条件となる。各地の市町村に目立ってきた「まちづくり条例」は、自治立法制定権が完全に保障されてこそ有効なのだ。

### 4 多極分散の国家政策のためにも

東京一極集中の昂進とともに、地域間格差が拡大している。経済は不均衡発展を避けられないが、そうした状況にあっても、それぞれの地域が独自の経済・文化的発展を追求で

きるならば、国土の不均衡発展に歯止めをかけられる。

そのためには画一行政の集権体制に大胆にメスを入れ、分権的構造をつくる必要がある。首都移転を柱とした国の多極分散政策も分権化が並行して進められなければ実行不可能といえる。

## II 地方分権基本法を制定する

日本の政治・行政は、国際社会の変化と要請に応え、また多極分散型の国土形成や自治体のまちづくり政策に対応した構造への転換が至上命題となった。内政に関する事務事業は、基本的に地方自治体が担うべきだとの認識にたって、地方分権の理念・目的や具体的な推進方策、国一地方の新しい政府間関係などを明らかにする「地方分権基本法」を緊急に制定すべきである。この基本法は次の3つを内容とする。

### 1 政府間関係の基準の確立

中央政府の権限を地方自治体に移管する必要性は、総論として合意されながらも、具体的にはなかなか進められず、かえって機関委任事務が増加し、集権が進められる結果となっている。そこで、国と地方自治体の政府間関係に関する総論的な判断基準を明文化する。その骨子は次のとおりである。

- A 中央政府は、外交、防衛、経済協力に関する行政、ならびに国民国家としての基幹的な制度（国家公務員制度、税制度、社会保障制度、国民・住民についての公証制度など）の管理を担い、それ以外の内政については基準行政に純化する。
- B 機関委任事務方式を全面的に廃止する。とりわけ、都市計画法、建築基準法制を分権し、自治体とくに市町村の土地利用権限を確立する。
- C 中央政府の行政の純化にともない、自治体の条例設定についての自治立法権を最大限保障する。

### 2 地方分権推進委員会の設置

地方分権の基準にもとづき、既存の法制および行財政制度をチェックするとともに、今後の立法において明確に実現していくために、「地方分権推進委員会」（仮称）を独立行政委員会として設置し、ここに法令審査権限を付与する。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分権化についての勧告権を内閣に対して持つものとする。

### 3 分権手続きの明確化

過去の中央省庁側の分権反対論は、「地方自治体はまだ権限移管にふさわしい行政能力を備えていない」とする、いわゆる「受け皿論」が大勢を制していた。そこで、国の権限を法体系の上で地方自治体に移すにあたって3～5年の猶予期間を設定し、この間における各省庁の体制整備（機構縮小、人員の地方への異動など）と自治体側の体制整備（機構の見直し、人員の受け入れ、規模の見直し）の手続きを明確にする。

## III 財源を分権の砦に

分権革命を実現するためには、財源の面においても徹底した現行制度の改革を必要とする。自治体ごとの政策展開にみあった財政自治を保障し、一方で地方税の税率等については「住民の政策投票」の対象とする方向で改革すべきである。

### 1 現行地方税法における税率規定の大幅緩和と住民意思の反映

現行の地方税法の規定は、基準法の領域を越えて詳細な規定となっており、事実上自治体が税政策を展開する余地はない。地方税法の規定のうち、とくに税率については、規定を大幅に緩和し、住民の意思を地方税に的確に反映できる方向に改革すべきである。このため地方税の税率等は、Vで述べる「住民の政策投票」の対象とすべきである。

### 2 税源配分の見直しと現行消費税の改革

国と地方との税源配分は6対4となっているが、最終消費についてみれば4対6と逆転する。税源配分は、この最終消費の実態に合わせて修正されるべきである。

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ており安定的収入の得られる付加価値税が適している。

このため現行消費税は、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（送状ないし税額票）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極めて低く設定すること。④税負担の垂直的公平に配慮し、所得税の課税最低限以下の世帯、一定所得以下の高齢者世帯についてはインボイスにもとづく申告によって納税額を還付すること。以上の修正を加えた上で、道府県税とすべきである。

### 3 法定外普通税の自由化

現行の地方税法においては、法定外普通税の創設が厳しく制限されている。自治体の法定外普通税の創設についての規制を緩和し、この面においても自治体の税政策の余地を高めるべきである。

### 4 地方交付税の配分手続きの改革

地方交付税の基準財政需要額の算定は、現行のような詳細を極めるものである必要はない。社会経済的変数による、より簡素化されたものとすべきである。また、基準財政収入額における留保財源率を引き上げたうえで、不交付団体から一定率の納付金を設け、自治体間の水平的財政調整の原資とすべきである。

### 5 補助金における国の関与の排除

現行の法律補助は、大きな政策カテゴリーごとにまとめた一括補助金とし、配分公式による自動的交付システムを導入すべきである。予算補助は、零細補助金が多く、集権化と政治の介入の手段となりがちであり、これは厳しく抑制すべきである。また、予算補助については、Ⅱで述べた「地方分権推進委員会」の審査対象とすべきである。

### 6 地方債の規制緩和

地方債の市中消化についてはごく一部の自治体を除いて厳しく規制されている。しかし今後、住民主体のまちづくりのためには、コミュニティ・ボンドの活用や郵貯、民間資金の利用などが多様に工夫されるべきである。もちろん無原則な市中消化は許されるべきでないが、一定の基準を明確にして地方債の発行に自治体の裁量の余地を高めるべきである。

## IV 議会と選挙もタブーにはしない

これまで政治改革の視点は、やはり中央に固定されがちで、地方の選挙制度、議会制度に目が向けられることは少なかった。むしろタブー視されていたきらいさえあった。だが、利益還元誘導型の政治は、中央―地方を通じるものであり、行政との癒着もまた例外ではない。各レベルの地方選挙における投票率の低下、候補者の減少と定数割れ選挙区の増加、政令指定都市選出の都道府県議会議員の地位、役割などの検討は急務である。

さらに衆参両院の選挙制度の抜本改革を前提に、各レベルの地方選挙区制の考え方、中

中央地方の政府関係が転換したときの首長選挙や地方議会のあり方についての検討も進める必要がある。

## 1 地方議会、首長の選挙制度の改革

### A 都道府県議会の選挙制度における自治体の制度選択制の採用

都道府県議会の選挙制度は、基本的に中選挙区制を採用、ともすれば、地元利益代表の性格を強くし、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。市町村同一数による直接公選、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。

### B 市町村議会の選挙における自治体の創意をいかした制度の導入

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%という限界ぎりぎりのところに来ている。さらに先の統一地方選挙では“定数割れ選挙区”が8つを数えた。各自治体ごとの創意をいかした候補者の推薦制度が考えられていい。東京都中野区の教育委員準公選制度にみられる「文化活動としての選挙」も検討に値する。

### C 首長選挙における再選挙制の導入と多選禁止

首長選挙については、各政党の相乗り傾向が強く影響して、投票率の低下がはなはだし。有効投票率50%以下の場合には、再選挙を法制化するなども一方法であろう。

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、自治体がそれぞれ独自に任期を定めることができるようにすべきである

### D 地方選挙における「政策投票」制の導入

地方選挙に「政策投票」の制度を導入すべきである。これは首長の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り、海外で活用しているところも少なくない。強化された権限をもつ「政策投票運営委員会」が地域ごとに住民の意向を問うべき政策を選び、投票を求める。

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。また国会議員選挙でも、地域ごとに政策投票をおこなうのもいい。

## **E 在日外国人に対する地方選挙の選挙権の付与**

国会議員の選挙制度改革に連動させて実現すべきものとして、議員、首長などの資産公開の拡大、一定期間以上定住している在日外国人の選挙権付与などがある。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。また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 地方議会システムの改革**

### **A 全国画一的な委員会制度の改革と議会の活性化**

地方議会の審議の形式化、空洞化の批判が強い。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、行政との癒着も見られる。議会の活性化が急がれる。例えば、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い。委員会制と議会制の選択にまかせるべきである。

### **B 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、首長の直接公選制に加えて議会がシティ・マネージャー（支配人）を選任する制度を導入し、選択制とすべきである。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ってもよい。

### **C 小規模町村における住民総会の積極的活用**

市町村議会とりわけ小規模町村においては、議会を設けるのではなく、現行地方自治体の定める住民総会の積極的活用を行うべきである。

### **D 議会事務局の改革**

府県と都市の議会事務局を充実するとともに、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。

## V 歪みをただすだけでなく、新手法を一

「地方分権基本法」の制定とともに、中央―地方関係を歪めている中核部分について、個別、具体的に改革を進めるべきである。なぜか。第一に、現行の政治改革が、縦割り行政の打破をはじめ地方行政を含めた立体的な取り組みを必要としているからである。

第二に、新しい社会要請に応じて地方行政の各面で新しい手法を生み出すことが、分権基本法を方向づけることにつながっていく。

この地方行政のキーポイントを突く改革は、大胆に意欲的でなければならない。すでに法制化された国会移転、地方拠点都市の整備とか、行革審など提唱の自治体の連合機構、地方分権特例（パイロット自治体）制度などについても関心を向けるとして、次の諸点が重要だろう。

### 1 行政改革の成果に対するメリット・システムの導入

地方自治体の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だ。

### 2 監査委員の改革

監査委員の独立性を高めるべきである。このために監査委員任命に関する平成3年4月の地方自治法改正に加えて、議員の監査委員兼務を禁止すべきである。また監査委員の事務局人事権を確立する必要がある。

### 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が、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べきである。

### 4 NPO を活用し市民全体の自治体経営を実現

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。事業実施を直営から民間企業へ委託することに加えて、こうした市民組織へ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。

## 5 人材の開発と登用

### A 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が望まれる。

### B まちづくりリーダーを政治的任命職で活用

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もつ人材が、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）の採用に道を開くべきである。

### C 「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質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。

## VI 自治体が自ら解決すべき課題

中央－地方関係について、地方分権基本法を制定、また部分ごとの改革を法制化したとしても、自治体の自己革新が伴わなければ、革命の完結はあり得ない。中央省庁が分権の将来に疑問を抱く自治体の「行財政能力」と「責任感」に不安はないと実証し、その不信感を取り除く課題と取り組むべきだ。

とくに、都道府県－市町村の二層制自治の基本的なあり方、府県間、市町村相互間の地域行政への取り組みなどで国の介入、介添えを必要としない体制を整えねばならない。

さらに、府県、市町村それぞれに自らの庁内組織と職員意識を総点検して中央―地方を通じての新しい行財政システムに備える必要がある。

## **1 市町村への権限移譲**

### **A 地域中核都市に対する政令指定都市同等の権限の移譲**

中央省庁から地方へ権限、財源が移譲された場合に、都道府県から市町村への相応の権限移譲を急ぐ。とくに地方の中核都市（県庁所在都市など）に、現行政令指定都市と同様の権限を移譲すべきである。

### **B 地域中核都市の多様な連合から合併への展開**

地方の中核都市を中心とした多様な連合の仕組みが、周辺市町村との間で工夫されるべきであり、これを前提として合併の道を探るべきである。

## **2 広域行政への対応と展開**

### **A 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、現行の都道府県制度、市町村制度を前提として、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、特定目的のための自治体、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。

### **B 特別地方公共団体の設置と府県を越える広域自治体への展開**

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、府県を越える広域自治体が設立されてもよい。

### **C 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、対処する必要がある。

## おわりに

激しい痛みに耐えながら、ここまで分権改革を進める目的は何か。経済的繁栄の向こうに、市民の生と生活を真に躍動させた成熟社会を実現するためである。環境を地域の意思によって整え、文化を地域の顔に仕立てあげねばならない。政策・行政の全分野にわたって、環境と文化の視点からするアセスメントを必要とする。これらにとって、縦割り行政と画一的な価値観は必要としない。

われわれが今回の提言にあたって、制度と手法について、各自治体に選択の多様性をあらんかぎり保障したい、と主張してきたのはそれゆえである。地域民主主義は多様な意見と価値観を見つめるところから始まると指摘しておきたい。地域ごとに市民の生と生活という視点にたって個性と自律を競いあう、言い換えるならば、「等しからずを憂えず」の気概をもって、地域の文化を育んでいくことである。独自の文化のないところに、分権革命がその実をあげることはない。このことを何よりも強調しておきたい。

分権革命の最後を締めくくるのは、住民の意識革命である。中央官僚が縦割り行政と既得権指向にしがみつき、国会議員が官僚と地元等との媒介役に安住し、さらに自治体も「各論」の段階では中央政府に腰砕けになりがちな現状では、住民が分権の中核とならなくては、実現すべくもない。

平成5年1月3日

政治改革推進協議会（民間政治臨調）