

□自治体問題講演

以下の講演は、2007年2月に、自治体問題研究所主催（さいたま市内）で行った東京大学大学院教授の神野直彦氏のものであります。参考にしてください。

歴史的転換点に立つ地方自治

今地方自治は、社会の変化を肯定的に解決するのか破局に向かうのかの分かれ道に立っている。なぜ、地方分権が必要だったのかから遡って地方分権を振り返り、そもそもの地方自治の役割を考える。

今日お話をさせていただくテーマは、「歴史的転換点に立つ地方自治」です。いま地方自治は、運命の分かれ道、肯定的に解決できるのか破局に向かうのかの分かれ道にたっており、そこでこれからの地方自治をどう考えたらよいのかというお話をさせていただきます。はじめに、地方分権がすすんでおりますが、それはなぜなのかについて触れておきたいと思います。

ゆとりと豊かさを

実感するための地方分権

日本国民が地方分権をすすめようと思意したのは、1993年のことでした。ゆとりと豊かさを実感できる社会を創り上げようと思えば、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いる。国と地方との役割を見直し、国から地方への権限移譲、地方税財源の充実強化など、地方公共団体の自主性、自立性の強化を図り、21世紀に向けた時代にふさわしい地方自治を確立することが現下の急務である。こういう国会決議を行いました。「ゆとりと豊かさを実感できる社会を作りあげていくために地方分権を進める」と決めていることがまず重要です。

1995年には、地方分権推進法を制定しました。第1条「この法律は、国民がゆとりと豊かさを実感できる社会を実現することの緊急性にかんがみて、地方分権を推進する」と言っています。「改革なくして成長なし」とか言っているような話ではなく、成長よりも、生活を重視させる方向、ゆとりと豊かさを実感していく方向に舵をきろうと思意したわけですね。

どうしてそういうふうになり始めたのか。第二次世界大戦後、先進国が福祉国家を目指したのですが、その福祉国家が1970年代から行き詰まり始めたからですね。

福祉国家が基礎とした重化学工業の次の時代は知識社会と言われる時代だということ、私たちはわかってきました。そういう産業構造の変化、社会の変化のもとでは、所得

再分配が難しくなってくるのです。重化学工業野路代は、土地や工場は動きませんし、自由に動く資本や労働も、国境を越えて動かないように中央政府が管理していました。1ドル360円などという管理のもとで、所得再分配を行うことができました。これからは、知識の時代、金融の時代です。つまり経済のグローバル化、ボーダレス化です。資本や高額所得者が自由に動き回る時代です。再分配のために税金を高くすると、自由に出ていってしまう。福祉国家とは、ごく単純に言ってしまうと、お金でもって所得再分配をして国民の生活を保障していく国家ですが、その所得再分配が難しくなってきたのが、私達の直面している歴史の峠です。

社会の変化にどう対応するか

こうした歴史の峠、社会の変化にどう対応するか。1979年にサッチャーが出てきます。サッチャーは「小さな政府」を主張するわけです。1981年にレーガン、1982年に中曽根と、福祉国家を否定する新自由主義の政策が1980年代には登場してきます。ところが、この小さな政府という考え方はうまくいきません。サッチャーの時代は、確かに「イギリス経済の奇跡」と言われているように生産性が上がりました。それは当然です。効率の悪い企業は倒産してしまっただけです。その結果、失業者は増加し、格差社会に陥りました。社会秩序が乱れ、人々のモラルが失墜していきます。警察官を増やしますが、犯罪件数は悪化の一途をたどります。アメリカでも同様です。カリフォルニア州では、刑務所の費用のほうが教育予算を上回っています。

イギリス、アメリカ、日本は「小さな政府」に進みました。一方、ヨーロッパは地方分権を進めようとして決意します。1985年にヨーロッパ地方自治憲章をつくって分権を進めます。産業構造は変わり、経済はボーダレス化しグローバル化せざるを得ない。そこで、通貨の発行権は国民国家を超えるEUという機関に移していく。逆に、地域社会に根付いている国民の生活については、地方分権をして国民の生活を保障する責任を地方自治体に移していく方向に変えていきます。

次ページ図は、「政策分野別公的社会的支出の対GDP比国際比較」です。社会福祉や社会保障にどの程度お金を使っているかという国際比較です。

グラフの一番下、凡例では左上に「高齢」と書いてありますが、これは年金です。それから、下から四番目、凡例ではその次に「保健」とありますが、「医療保険」です。この二つは中央政府の責任です。日本とヨーロッパ諸国を比べて、あまり違いはないです。日本がフランス、ドイツ、スウェーデンと何が違うかといえば、年金と医療以外ないのです。下から三番目（凡例では右上）、「障害・業務災害疾病」、介護サービスを含めた高齢者の福祉サービスです。これは日本0.7%しか出ていません。フランスは2.1%、ドイツが2.3%、スウェーデンが5.2%ですから、一けた少ないのです。さらに「保健」の上の「家族」、これは育児サービスです。これも一けた少ないのです。これらは、ヨーロ

ッパでも日本でも、地方自治体の責任です。ヨーロッパではあ、地方自治憲章を制定し地方分権を進めて、高齢者や育児サービスをきちっと地方自治体が提供するという方向に舵を切り替えたのです。

そのことを別な面から言います。重化学工業の時代の家族像は、主として男性が労働をして、家庭の中では女性が無償労働をすることを想定していました。男性が失業したり、あるいは老後に働けなくなったときにお金を配ってあげれば、あとは家庭の中で無償労働する女性がいたので生活ができました。ところが、産業構造が知識社会になると、労働者として女性が大量に進出していく時代になります。そうすると、育児サービスとか高齢者福祉サービスを、家族の中で支えられなくなるわけです。

支えられなくなったときに、「小さな政府だ。福祉を切れ」といってサッチャーは何と言ったのか。「ビクトリアに戻れ」と言いました。「19世紀の中ごろのビクトリア王朝の時代は、家族や教会を中心としたコミュニティで助け合っていたでしょう」。日本でも日本型福祉社会とあって、「伝統的な家族という美德があったじゃないですか」と言われていました。そして今、「美しい国」とか言っています。

現在では出生率1・2まで落ちているわけです。簡単に言ってしまうと、結婚しない人が増えているのです。「どうして結婚したくないのですか」と聞くと、「家事と仕事との両立ができない」。仕事と育児を両立することを支援するサービスを地方自治体が行っていないということですね。現在は、さらに、「結婚したくない」と言っている未婚の男性の比率が上回り始めました。男性に「どうして結婚したくないのですか」と聞くと、75%が「結婚の経済的負担に耐えられない」。依然として重化学工業型の家族像ですので、男性が家計の責任を全部負い込むわけです。背負いきれなくなるとどうなるか。自殺です。伝統的な家族像、ジェンダーバイアスが、男性をも追い詰めています。

地方自治体が公共サービスを提供するための財政調整

私たちのこの日本の社会をもう一度根底から立て直そうとすれば、産業構造が大きく変わり、小さくなっている家族の機能を地方自治体が肩代わりするような公共サービスを出していくことによって、国民の生活を保障していくことになるわけです。そのためには、地方分権、財政面での分権改革をしていくしかない。

まず、政府間の財政関係についてお話しします。

垂直的財政調整では、どういう行政任務を国に配分し、どういう行政任務を地方自治体に配分するのかをまず決めます。その次に、それぞれに割り当てた行政任務を遂行できるように、国には国税を課税する権限を、地方自治体には地方自治体に与えられた行政任務を全うすることができるように課税権を配分する。

垂直的財政調整のほうで行政任務と課税権を配分すると、それによって生じる地方自治

体間の財政力、財政需要と課税力をあわせて「財政力」といいますが、その格差を調整しなければなりません。これを水平的財政調整と呼んでおります。この水平的財政調整には、地方自治体が直接お金のやりとりをするだけでなく、水平的効果を持った垂直的財政調整もあります。国が、国税を使って垂直的財政調整をするということです。

さて、地方分権を推進するように財政を改めようとするれば、どういうふうにすればいいか。これまで、日本の地方自治体は、多くの行政任務をやっていました。しかし、その多くは機関委任事務で、決定するのは国けれども地方自治体は執行するだけという状態でした。機関委任事務は一応廃止されておりますが、たとえば介護保険でも、法令に事細かに書き込まれているので、全国一律にやらざるを得なくなっています。また、行政任務は、地方自治体の多く配分されているのだけれども、それに応じて課税権が与えられていない。先ほど、ヨーロッパ地方自治憲章の話を致しました。1985年に採択をされておりました、現在34箇国が批准していると思います。その第4条「公的部門が担うべき責務は、原則として、最も市民に身近な公共団体が優先的にこれを執行するものとする」。これが「補完性の原理」です。19世紀後半のローマ法王の思想に基づいておりますが、個人でできないことを家族が、家族ができないことをコミュニティが、コミュニティでできないことを市町村が、市町村ができないことを道府県が、道府県ができないことを国が、国ができないことをEUがというふうに補完していく原理です。

第9条には財源の規定があります。「地方自治体は国家の経済政策の範囲内において、かつ自らその権限の範囲内において、自由に使用することのできる適切かつ固有の財源を付与されなければならない」。そして、「財政力の弱い地方自治体を保護するため、財政収入及び財政需要の不均衡による影響を是正することを目的とした財政調整制度またはこれに準ずる仕組みを設けるものとする」。地方交付税の改革論議のなかで歳入面だけの調整すべきだという意見がありますが、「財政需要の不均衡を是正する」ときちんと入っています。財源や調整の仕組みは地方自治体の参加のもとに決定するとか、補助金はできるだけ一般財源にしよう、とも言っています。

このヨーロッパ地方自治憲章を受けて、国連が世界自治憲章を作るという方向に動き出しました。世界自治憲章は2001年に出ましたが、これは中国とアメリカの反対でまだ採択されていません。ここでも、補完性の原理や財源の保障が明確にうたわれています。

身近なところで決定する

日本は1993年の国会決議以降、曲がりなりにも税源移譲を機関委任事務の廃止が実現しました。三位一体の改革では、交付税が5兆円減、そして補助金改革4兆円、戻ってきている地方税が3兆円ですから、どう考えても算数が合わないのですが、「地方税という自由に使える財源だから」と言って我慢しています。ここで、もうひとたび分権を進めるのだったら、どういう方向に持っていくのかを考えてみます。

私たちはどうして分権をするのか。「あなた自身の社会」と言われているスウェーデンの社会科教科書の「第四章コミュニン、市町村の予算について」というところに次のようなことが書いてあります。

意見1「我々は、コミュニン税を減税したい。税金の軽減は人々の選択の自由を拡大する」。意見2「それは絶対だめだ。それはサービスの低下をもたらすだけだ。私たちが減税に反対するのは、より多くの保育園、よりよい学校給食、障害者にも利用しやすい中央地区、まちづくりを意味してるんだ」。

意見3「私たちは税金を引き下げる代わりに料金の引き上げをしよう。そのほうが公正だ。そうすれば電気や水を浪費している者よりも節約している者のほうが、少なく支払うことになるからです」。

意見4「我々は、いたずらな料金の引き上げはしない。それは高額所得者を利するだけだ。料金を引き上げるんだったら増税をしよう。それが大多数の者、子どものいる家族、年金者にとってベストだ」。

そして、「税か料金か。貴方は上に述べられた四つの意見のどれに賛成しますか」と聞いています。

私たちが分権をするのは、小さな政府と大きな政府とかということではなくて、国民が一番身近なところで、何を、どのように負担して行うのかという決定する権利を持つためです。

どのようにして決めるか。まず、ニーズ、必要不可欠なところは市場原理には任せられません。必要に応じて公共サービスとして配るということです。必要に応じて配っても、ニーズである限り欲望とは違いますから膨れあがりません。たとえば、インフルエンザになったからといって、お金に任せて抗生物質を飲みまくりませんよね。一方、市場原理は、お金を持っている人には多く、貧しい人々には与えないという配り方をします。一部市場原理を入れて料金を取る、というサービスもあります。

つまり、地方自治体が決めるのは、どういうサービスを、税で、あるいは料金で、それとも、市場に任せるという選択は、その地域社会においてそのサービスが欲望なのか、必要不可欠なニーズなのか、グレーなのかということに住民が決めるということです。夕張ではありませんが、スキー場とかホテル経営は、欲望なのかニーズなのか、これを判断するということです。

私たちはこの二つの領域、つまり競争原理で行われる領域と、協力で行われる領域をうまく組み合わせなければならない。競争というのは、誰かが成功すると自分は失敗するという関係です。経済的かと利己的かとは無関係です。そして、協力というシステムは、誰かが失敗すると自分も失敗してしまうということです。

私は、未来の選択は、すべての社会の構成員が知恵を出し合って共同意思決定したほうが間違いないと思います。誰か一人いて「あの人が偉いから決めてもらおう」などということではないはずで、地方分権の未来も、こうした身近なところでの意思決定ということ

ころを、大切にしたいと思います。