

地方分権・地方自治フォーラム 講演録  
～「地域主権の確立」に向けた地方分権改革のゆくえ～

日時：平成 22 年 1 月 21 日

場所：烏山公民館（那須烏山市）

【基調講演 1】

（テーマ）「地方分権改革の現状と課題」

（講師）栃木県副知事 須藤 揮一郎 氏

皆さんこんにちは。栃木県副知事の須藤でございます。本日はご多忙の中、今回の地方分権・地方自治フォーラムにご参加いただき、誠にありがとうございます。主催者としてお礼申し上げます。

この度、国の方でも新政権が誕生しまして、「地方分権」から「地域主権」という言い方に表現が変わってきました。地方分権の流れが今まで以上に進むのではないかと期待をしておりますが、一方では、子ども手当関係の地方負担などいろいろな問題もあり、今後の成り行きに非常に注目しているところでございます。

地方分権については、那須烏山市の大谷市長は非常に先進的な考えをお持ちで、そういった市長さんのもとでこのフォーラムを開催できますことを大変ありがたく思っております。

お手元に、レジュメとして「地方分権改革の動向について」という資料を用意しておりますので、ご覧いただきながら話を聞いていただければと思います。後ほど、宇都宮大学の中村先生から非常に貴重なお話をいただけるということで、私は前座として、これまでの経緯等について簡単にご説明いたします。

まず、地方分権とはどういったことをやるものなのか。日本は、これまで中央集権型でやってきており、国に権限と財源が集中しています。これを地方の都道府県や市町村に移譲することによって、中央集権型の行政システムから地域主権型の行政システムに転換し、地方と国が対等・協力の関係をつくらなければなりません。今までは、どちらかという上下主従の関係でしたが、それを対等協力の関係にして、実際にそこに住んでいる住民の方々のご意見を尊重しながら、地域特性を活かしたまちづくりを実現していくことが目的です。

そのためには、第一の基本として、国と地方の役割分担の見直しがどうしても必要です。現在、国には、国土交通省、農林水産省等いろいろあって、道路行政、農業行政等をすべて仕切っていますが、基本的には、国は外交、国防、金融といった本来国がやるべき仕事に専念して、住民に身近な行政はできるだけ地方に権限と財源を移譲していただくことが必要になります。それにより、地方が自らの権限と責任において様々な行政を実施できるようになります。住民の方々が選挙した首長と議会のやりとりの中で行政が進んでいきますので、住民の方々にとってより一層わかりやすくなると思います。

後ほどお話しいたしますが、平成 20 年 5 月の地方分権改革推進委員会の第 1 次勧告では、自治行政権・自治財政権・自治立法権を有する完全自治体としての「地方政府」をつくることが述べられております。立法・司法・行政のうち、司法の部分はどうしても国専属になり

ますが、立法と行政の部分については、地方の自主的な判断で行うことが必要です。

この中で一番難しいのは、おそらく自治財政権でしょう。ご承知のとおり、国、地方を通じた財源難ということで大変厳しい財政状況にあります。こうした中で、自治財政権がどれだけ確保できるかが、これからの国とのやりとりで大きな課題だと思っています。

自治立法権は条例制定権ということで、これを拡大しようという方向で話は進んでいます。条例制定権については、現行法の中でも国の法令に違反しない限り制定することができますが、解釈の余地がかなりあります。法令に違反するかどうかという判断をこちら（地方）でするのがなかなか難しいので制定を躊躇しているのだと思います。ただ最近では、ご承知のとおり、県議会でも自主的な議員立法の形での条例制定が増えてきています。

次に、なぜ地方分権改革が必要かということになります。明治維新以降、欧米先進国に追いつき追い越せという目標が明確に定まっている中で物事を進めて経済を発展させていくためには、一つのところに権力と金を集めてトップダウンで進めていくのが非常に効率的だったので、権限・財源を国に集中させて、中央集権型でこれまでずっとやってきたわけです。

しかしながら、欧米に追いつき追い越せという目標がおよそ達成できた中で、正直言って今一番困っているのは、目標が見えなくなったことです。

そういった中でこれからどうしていくか。中央集権型の行政で、国が全国一律に決めたものを全国一律にやってきたことにより、まちに特徴がなくなってきたということが言われています。そうではなく、地域の個性や資源を活かしたまちづくりが必要であり、中央集権では限界があると言えます。

また、財源を国が押さえていることから、国への要望・陳情がどうしても必要になります。しかし、国も財源難という中で、地方から要望があってもすべて実現できるわけではなく、陳情・要望行政、補助金行政にも限界が出てきました。また、全国一律にやらなければならないため、（地域の）個性もなくなってきたということです。

補助金行政については、栃木県も、会計検査院から不適正経理という指摘を少し受けましたが、あれなどは中央集権の典型的な弊害です。補助金のシステムが悪いのです。使い途について会計検査院と県の見解が違って、会計検査院は不適切だから返せということです。

今回、具体的に問題になったのは出張旅費で、補助事業に係る仕事なのか、県の単独事業に係る仕事なのかということです。補助事業に係るものだけであれば補助金の対象ですが、東京までわざわざ行くのに一つの仕事だけで行くわけにはいかないのです、いろいろな仕事を持って行きます。県の財政状況を考えれば、できるだけ補助金を使って行ったほうがいい。それはダメだと言われると（補助要綱上は）そうかもしれませんが、決して変なことに使っているわけではありません。そういったものまで一々指摘されるのは補助金行政だからです。県の一般財源となっていれば全く問題ないわけです。

それに、（翌年度への）繰越も認められておりません。単年度予算主義なので、20年度中のものは20年度に使い切れということです。そうはいっても実際にはなかなかそうもいかないのです、20年度に完成したことにして20年度に払ってしまい、21年度に完成品をもらうという事例もありました。これなどは単純に繰越さえ認めてくれれば全く問題ないわけで、そういう意味でも、補助金行政は地方を縛っていると言えます。

また、国は、全国一律の行政を行うため、行政サービスについて、法令や補助要綱等でいろいろと細かい規定を設けています。そういった縛りが設けられているので、地域の実情に

合わせてもう少し柔軟に対応したいのにできないという面があることも事実です。

よく言われるのが、保育所の面積基準や幼保一元化の問題です。幼稚園と保育所を一元化する方向で進めているのですが、所管である文部科学省と厚生労働省がどうも仲が悪く、うまくいっていません。県でも、保育所と幼稚園を合築するのに補助金をもらうのですが、別々の省庁だから県の窓口も2つつくように言われ、実際に2つつくっているところがあります。そういう弊害も出ているわけです。

保育所は、待機児童の関係でもっと入れたいという場合でも、(一人あたりの)面積基準が決まっています。国の面積基準を自由に変えてよいとなった場合、できるだけ良好な環境をとということで面積基準を緩めると、財政的には非常に厳しくなります。そういう問題もありますが、これなどももう少し自由に決めさせてほしい。

公営住宅の入居基準もあります。県営住宅への入居についても、国の基準で決まっており、2～3年前に国の入居基準に従って、県営住宅の料金を改定しました。基本的には下がるのですが、収入階層のうちある特定の階層だけ上がってしまうので、担当部局に「この厳しい時代になぜ上がるのか。おかしいのではないか。」と言いましたが、「国の基準だからしょうがない。基本的には下がるのだから。」と了解したこともあります。全国一律の論議というのはおかしいと思います。

さらに、地方分権に反することとしては、国の出先機関との競合問題がどうしても出てきます。国の出先機関の行政と県・市町村の行政との大きな差は、国の出先機関には会計的なチェック機関がないということです。県や市町村の場合は、必ず住民の目がありますから変なことができるわけがありません。マッサージチェアを買ったり、長距離タクシーを使ったり、など一時問題になりましたが、そういう不適切な経理をチェックする者がいないのが国の出先機関の問題点です。

また、国の出先機関は議会のチェックも当然受けませんから、地域の実情に合ったことがなかなかできませんし、県が実施するいろいろな事業とバッティングする例がどうしても出てきてしまいます。県に任せてくれればちゃんとやるのですが、国との調整に余計な手間がかかりますし、二重行政の無駄です。

本県では、米の生産調整の関係で、昨年、一昨年と、米の作付面積について、国の農政事務所で調べたものと県・市町村で調べたものとでかなりの乖離がありました。国のほうが多く作付しているようになっていたので大分もめました。こういった調査もどちらか一方がやればいいことです。我々は地域の皆さんの協力をいただきながらきちんと現地調査をして、作付面積を測っていますので、それを認めてくれればいいわけです。ところが、国は航空写真等を使ってやるので、我々のものと齟齬を来します。場合によっては、過剰作付としてペナルティを受けたりします。これなども二重行政の無駄ということで、我々にらせていただきたい。

そういったことで、「全国一律の行政サービス」から「地域の実情に応じた行政サービス」、あるいは「国が税金を握っていて使い途がわかりにくい行政」から、自治体に任せていただいて「住民に身近な自治体が住民の目の中できちんと仕事をしていく使い途がわかりやすい行政」に転換していかなければなりません。

省庁・分野ごとの縦割り行政の問題もあります。県でも、縦割り行政という批判をよく受けます。確かに部局ごとに縦割り行政的なところはありますが、県の場合、そうはいつでも

トップは知事ですし、我々副知事が2人いて全体を見ていますから、最終的には何らかの形で縦割り行政にならないように緩和されます。国の場合、公務員の辞令を、総理大臣ではなく、各省庁の大臣が出しますから、どうしても縦割り意識が出てしまいます。あれも変えたほうがいいと思います。そういった縦割り行政の弊害も出てきているので、是非とも地方分権を実現していかなければなりません。

次に、これまでの地方分権改革の主な動きを簡単にご説明したいと思います。

第一次地方分権改革では、平成7年5月に地方分権推進法が制定されて検討が進められ、平成12年4月に地方分権一括法が施行されました。

その中の一つの大きな成果は、機関委任事務の廃止だと思います。既にかなり過去の言葉になっていますが、機関委任事務とは、国から、市町村長や都道府県知事が国の機関として行う仕事と位置付けられていたものです。選挙で選ばれている首長が、国の指示に従って仕事をするというのが機関委任事務であったわけです。この第一次改革で機関委任事務はなくなり、自治事務と法定受託事務となり、国と地方の上下関係はなくなりました。機関委任事務は、県の場合、大体7割を占めていましたので、そのことから「3割自治」と言われていました。

また、国と地方の役割分担についても、法律（地方自治法）が改正され、一定の明確化がなされました。住民に必要な行政サービスは地方が担い、また、基礎自治体優先、市町村優先の原則ということで、できるだけ住民に身近な市町村がサービスを提供すべきということが明確化されました。

さらに、事務処理特例制度が創設され、県が条例で定めれば市町村に事務権限を移譲することができるようになったということで、一定の成果があったと思っています。

ただ、この第一次改革は「未完の改革」と言われています。理由としては、まずは財源移譲がなかったことです。国の出先機関の機能もそのまま残されました。

機関委任事務の廃止は確かに大きいことですが、最近びっくりしたのは定額給付金でした。あれも自治事務と位置付けられたので、ちょっと違うのではないかと私は思いました。そういう問題点はあるにしても、一定の成果があったのが第一次地方分権改革だと思います。

その後の平成16年からの「三位一体の改革」は、自治体にとってはとんでもない改革でした。国庫補助金が4.7兆円減らされて、その代わりに税源移譲で3兆円もらったのですが、併せて地方交付税が5兆円削られてしまい、自治体全体としては大赤字の改革でした。これで財政的に徹底的に痛めつけられたというのが正直なところです。

栃木県の場合、三位一体の改革で一般財源がどれだけ減ったかということ、平成15年当時と比較して、3年間で750億円くらい交付税を含めて財源がなくなっています。それに合わせるように、平成15年には870億円くらいあった財政調整基金（貯金）が、それが今や30億円ですから800億円以上消えているわけです。「三位一体の改革」で一般財源が減っても、基金を崩して仕事を続けざるを得なかったことが如実に出ており、非常に厳しい改革であったわけです。

こういった流れの中で、今般の第二期地方分権改革となります。「三位一体の改革」の轍を踏まないようにと、（地方六団体が）法律（地方自治法）に基づく意見書を提出してから、第二期改革が始まりました。（地方分権改革推進法に基づき）内閣府に設けられた地方分権改革推進委員会から、4次にわたる勧告が出されました。この改革は、前回の積み残し課題

となっている、地方の自由度の拡大、地方税財源の充実強化、行政改革の推進をテーマに進められてきました。

地方分権改革推進委員会は、平成 20 年 5 月に第 1 次勧告を出しましたが、この中で、自治行政権・自治立法権・自治財政権を有する完全自治体としての「地方政府」をつくることと、64 法律 359 事務に及び「基礎自治体（市町村）への権限移譲」を推進することが示されました。

これに対応するため、県と市町で協議の場を持ちました。この度新政権になって仕切り直しとなり、今年 4 月の移譲実施ということで準備を進めていましたが、1 年遅れそうです。

平成 20 年 12 月に出された第 2 次勧告では、基本的には国の義務付け・枠付けを縮小して、条例でできるだけやっ払いこうという一定の方向が出されました。さらに、国の出先機関を統廃合してこうという勧告も出ました。ただこのとき、省庁を越えて総合的な出先機関をつくるという点が心配でした。農水省、国交省と分けずに、地方振興局と地方工務局という形で出先機関を整理統合するというものでしたが、自治体側としては、今まで霞が関にあったものをそのまま移してくるだけで、自治体としては余り変わらないのではないかという恐怖感があったわけです。

平成 21 年 10 月の第 3 次勧告では、引き続き「義務付け・枠付けの見直し」ということで、いろいろな施設の管理基準や設置基準の見直しなどの具体的な措置が提示され、必置規制の教育委員会や農業委員会を選択制にしようという勧告も出されました。

また、国と地方の協議の場の設置の法制化についても勧告がなされました。国がいろいろな施策を打ち出すときに、財源負担も含めてきちんと地方と調整していただきたいということ、地方六団体はずっと主張してきました。それを踏まえて「国地方調整会議(仮称)」をつくったらどうかという勧告が出されました。

そして、昨年 11 月の第 4 次勧告では、一番難しい財源問題について、当面の課題と中長期の課題に分けて改革の方向性が示されました。

当面の課題としては、地方交付税の総額の確保と、交付税の法定率の引き上げがうたわれましたが、これは画期的なことではありません。今まで、地方交付税は地方の共有財源ということで、国税 5 税の一定割合が地方交付税として自治体に配分されました。法定率は、法律上は 3 年間乖離が大きいときには上がるという規定になっていて、実現したことはなかったのですが、そういう勧告もなされております。今話題の直轄事業負担金の改革、権限移譲に係る経費をきちんと見ること、暫定税率廃止の場合は税収減をきちんと穴埋めすべきといった勧告も出されました。

中長期的な課題としては、税制改革ということで税源配分を 6 対 4 から 5 対 5 にすること、その中で、これは消費税の引き上げとセットになりますが、地方消費税の充実についても勧告がなされました。それから、なかなか難しいのですが、課税自主権の確立、自治体がもっと独自に税金をとれるようにすることです。今でもできますが、他県との関係等でなかなかやりにくい面があります。

これらの勧告を受けて、昨年 12 月に地方分権改革推進計画を閣議決定しました。義務付け・枠付けについて、地方の要望を中心とする 121 条項を見直し、公営住宅や保育所等の基準を条例に任せるということ等です。ただ、やり方が非常に難しく、(条例に) 任せる際の国の基準が 3 つあって、従わなければいけない「従うべき基準」、合理的な理由があれば変

えてもいい「標準」、よく考えればどう決めてもいい「参酌すべき基準」に分けられます。

また、資料の最後にあるように、「地域主権戦略の工程表(案)」、原口総務大臣の名前をとって「原口プラン」が示されたことがこれまでの流れになります。

これからおそらく議論が本格化していくことになると思いますが、県の対応としては、平成 19 年に「地方分権改革推進検討委員会」を庁内に設置しています。平成 20 年 4 月には、総合政策課の中に地方分権改革推進担当を置いて積極的に取り組んでまいりました。平成 20 年 7 月には、「地方分権改革推進栃木県大会」を開催し、大いに盛り上げていただいたところです。

先ほどもお話ししましたが、今年 4 月からの実施が予定されていた「基礎自治体への権限移譲」についても、市町村とよく協議をして、県がそれぞれの事務ごとにこういった支援をしましょうというプランをつくり、準備を進めてきましたが、残念ながら 1 年遅れてしまいました。平成 22 年度中に法制化して、23 年度以降に実施するとなったため、ある意味では 1 年余裕ができたことにはなりますが、これにも対応していきたいと思っております。

鳩山内閣は、「地域主権の確立」を政権の「一丁目一番地」、つまり最重要課題として位置付けておりますので、たぶん進んでいくのだらうと思います。内閣総理大臣を議長とする地域主権戦略会議をつくってやっていこうということです。

そういうことで非常に期待はしているのですが、先ほどもお話ししましたように、子ども手当等若干問題があります。子ども手当は、平成 22 年度は児童手当制度と併せてやるということで、自治体負担が残ってしまっています。何も相談がなかったのに、自治体側は怒っているというのが実情です。

暫定税率廃止の問題は、一応これは廃止しないことになって、一定の価格水準まで行ったら停止するという措置になりそうです。

また、後期高齢者医療制度の廃止の問題など、市町村や県が実際に影響を受け、手間をかけなければならないものについて、一方的に決められてしまうケースが最近目立つものだから、これらと内閣の掲げる「地域主権」がどう関係するのか、「国と地方の協議の場」の設置が一番大切かなと思っています。実は本日、全国知事会議があり、知事も出席しております。全国知事会等を通じて国に対して言うべきことは言っていくことになると思います。

子ども手当についてですが、県では、児童手当の予算を平年ベースで 44 億円くらい組んでおり、これが本来要らなくなるはずなのですが、組まざるを得ないと考えています。国と喧嘩しても、住民の方に迷惑をかけては本末転倒なので、そこはやはり考えなければなりません。

「地域主権」の確立に向けて一番心配なのは、住民の方々にとっては、行政サービスを提供するという意味では、国がやろうが県がやろうが市町村がやろうがどこでもいいという感覚があるのではないかとということです。だから、地方分権といってもなかなか盛り上がらないのですが、実際はそうではなく、国がやると全国一律になるので融通がきかないし、チェックが働かないわけです。住民に身近な行政サービスはできるだけ市町村から提供していただくほうが、住民の方々の目が届く中で行政が行われ、透明性のある公正な行政となるのではないかと考えております。

今までの地方分権の議論の大きな課題は、住民の間での盛り上がりには欠けていたところです。ややもすると、単に国と自治体の財源争いという受け止め方をされてしまって、一般の

方々は冷めているという状況だったのではないか。そこが反省です。県もいろいろな機会を通して普及啓発を図っていかねばならないと思いますし、市町村にもお願いしたいと思います。住民の方々も、単にサービスを受けるという観点だけでなく、税金の使い途をきちんとチェックするには市町村が実際に仕事をしていくのが一番いいということを是非ご理解いただいて、地方分権の議論に積極的にご賛同いただきたいと思います。

地方分権改革のもう一つの課題は、国の出先機関の統廃合です。行政改革という観点から、公務員数を国・県・市町村全体として減らさなければならぬとは思いますが、今お話ししましたように、権限が市町村に移ってくるということになると、新規職員を採らないだけでいいのかと個人的には非常に疑問に思っています。国から県へ、県から市町村へ人を移していくことが必要となりますので、これも訴えていきたいと思っています。

国の出先機関の統廃合の議論では、国の出先機関を統廃合して県に職員を移管ということが示されましたが、県としてもただ受け入れるのでは心配なので、厳選して受け入れたいと思っています。例えば、国道4号は直轄区間なので、国の国道事務所が管理しています。それを財源とともに県に移管する場合、職員の一部は必要ですが、国道事務所自体は要らなくなり、国道事務所長も宇都宮土木事務所長で済むわけですから要らなくなります。そういうこともはっきり言っていかなければならないと思っております。

これからは、議会の機能、役割がますます重要になってきます。議会には、チェック機能を大分果たしてもらっていますが、議会の活性化もより一層図っていくようになるかと思っております。

これまでの地方分権の流れと今後の状況について簡単にお話しいたしました。住民の皆さんも、よりよい行政サービスの提供主体として市町村、少し広域的なものは県がいいということを是非ご理解いただくようお願い申し上げまして、概要説明を終わらせていただきます。ご清聴ありがとうございました。