

基調講演 1

「地方分権（地域主権）改革はどう動くのか」

増田寛也 氏

講演者プロフィール

<略歴>

1951年12月 東京都生まれ
 1977年 3月 東京大学法学部卒業
 1977年 4月 建設省入省
 その後 千葉県警察本部交通部交通指導課長、
 茨城県企画部鉄道交通課長、
 建設省河川局河川総務課企画官等を歴任
 1994年12月 建設省建設経済局建設業課紛争調整官で退職
 1995年 4月 岩手県知事就任（3期12年）
 2007年 8月～2008年 9月
 総務大臣、内閣府特命担当大臣（地方分権改革）、地方再生担当、道州制担当、郵
 政民営化担当
 2009年 4月 株式会社 野村総合研究所顧問
 東京大学公共政策大学院客員教授



はじめに

広域自治体の知事と総務大臣をしていた経験を踏まえ、基礎自治体の首長をしていた他の講演者とは異なった視点から、話をしたいと考えている。前半部分では、地方分権の理念、地方議会の役割といった制度論について、後半部分では、政権交代の影響について言及する。

新政権では、地方分権ではなく地域主権という用語を使っており、政治主導とともに一丁目一番地の政策課題として取り組んでいるようであるが、ここでは、地方分権という用語を使うこととする。

1. 地方分権の理念

(1) タテの関係とヨコの関係

かつて委員長代理をしていた地方分権改革推進委員会での議論は、タテの関係が中心である。国と地方自治体（都道府県、市町村）をタテにみて、国から地方自治体に権限や予算を委譲していくといった内容である。

しかし、人口減少や財政縮小等といった社会状況の変化に応じて、国や地方の役割も変わらなければならない中で、地方自治体同士が連携し補完し合うといったヨコの関係も必要となる。地方分権、地域自立が求められる時代だからこそ、都道府県同士、市町村同士でヨコの連携によって補完し合わなければならない。地方自治体の合併を国が旗振りして行ってきた平成の大合併については、是非論があるであろうが、いずれにしろ来年の3月には終わりになる。約1,760になった市町村、明治以来かわらない47の都道府県が、単独ではなく、それぞれ連携し自立を目指していくべきである。タテの視点とヨコの視点をクロスさせた地域が強い地域として生き残っていくであろう。

①タテの関係：国—都道府県—市町村

タテの関係での議論の中心テーマは、これまで、行政権の委譲である。しかし、国の権限を委譲するということであれば、究極は、司法権、立法権、行政権の三権の委譲である。ただし、司法権の委譲については議論する必要はないと考える。日本は連邦国家ではなく、そういった歴史もない。司法権については、裁判員制度の定着化、弁護士ゼロ地域等の地方における司法インフラの整備といった、より重要な課題がある。

議論すべきは、立法権と行政権をいかに地方に委譲するかである。行政権については、たとえば、農地法の権利許可は農林水産大臣の許可が必要であるが、その権限を都道府県に委譲すること、国の直轄の道路事業を都道府県や政令指定都市に委譲すること、ひとつの県域で完結している直轄河川の管理を都道府県や政令指定都市に任せること等が考えられる。静岡市の安倍川は市内で完結しているので、政令市である静岡市に管理を委ねてもよいのではないか。

また、立法府である国会の機能を地方議会にいかに移していくのかということも、地方分権における重大なテーマである。これらなくして、しっかりとした地方の自立経営はできない。

夕張市の破綻については、財政収入に対して過大な事業をしてきた市長や市の執行体制の責任、それらを黙認していた北海道や国の責任は問われるべきであるが、本来、制度的には、身の丈以上の支出をしていたことについて、監視すべきであった市議会の責任もある。

こうした問題もあるなかで、国会の多くの機能を、いかに地方議会が果たせるようにしていくかが分権の話である。制度論としては、そこがたいへん重要である。立法府の議論は、十分に尽くされていない。与野党ともに国会議員は、地方分権について総論では賛成と言うが、各論（現実論）になると反対する。自身が国会で行っていることを、選挙区の地方議会で行うようにすればよいと提案すると、地元の地方議会にそうしたことについて議論するほどの専門性や能力がないと反論する。

地域主権を進めることによって、従来では地方議会で政治的対立はあまりなかったが、これからは地方議会でも政治的対立が起こるようになることを覚悟しなければならない。国会の機能を委譲することには、それだけの機能と責任を果たさなければならないということである。誰も権限やお金をもつと、手放したくなる。それで、中央省庁が抵抗勢力になっているといわれるが、今後抵抗勢力となっていくのは、国会議員である。国会議員の役割については、外交とか防衛とか限られたことのみすべきである。

②ヨコの関係：広域自治体間、基礎自治体間の補完関係

ヨコ関係については、合併、広域連合、定住自立圏等がある。地方自治体の行財政能力には不安があり、特に平成の大合併では、別人格の自治体をくっつけてしまうことが国の旗振りの下で行われた。合併だけでなく、広域連合や定住自立圏といった方法にも着目すべきである。定住自立圏とは、中心的な市を核として、周辺の市町村をまとめて運営するといった考え方である。

いずれにしろヨコの関係において、お互いに機能をどのように高めるのかということが重要である。たとえば、医療分野では、医師・病院不足問題があるが、医療水準を維持、もしくは高めるためには、基幹病院を中心として、いくつかの病院のネットワークを整備するといったことが必要となるであろう。同様に教育分野でも、公立学校は少子化の影響で存続の危機となっているため、学校のネットワークを整備することが求められるだろう。

それぞれの地方自治体の首長や議会がよく話し合っ、地方自治体の補完関係を整備することが重要である。また、それらをどこまで実行できるかも重要である。

(2) 第2期地方分権改革の目指すもの

第2期の地方分権改革推進委員会が開催されており、第3次勧告まで出している。ここで、地方分権改革推進委員会の経緯を確認する。第1期として、平成7年度から12年度まで、地方分権推進委員会が諸井虔委員長の下で実施された。その後、三位一体改革によって、財政的な課題への取り組みがあったが、十分な成果がでていなかった。そこで、第2期として、平成19年度から平成21年度まで、地方分権改革推進委員会が伊藤忠商事株式会社の丹羽宇一郎委員長の下で実施されている。安倍政権の時に立ち上げられた委員会であるので、政権交代を受け、11月9日に第4次勧告で税財源に関する勧告を行って

役割を終了することになる。税財源については、直轄事業、負担金、国庫補助負担金の一括交付金化をどうするかといった議論をしており、あまり深いところまでは、立ち入っていないようである。

地方分権改革推進委員会での主な取り組みは、次の2つである。

①自由度の拡大

第1期から引き続き取り組まれていることであるが、たとえば、保育所設置の基準は、従来では国で一律に定められていたが、自治体の条例に委ねられることとなった。これにより、東京等の一部の地域では、基準が緩和されることになった。

②仕事の範囲の拡大

第2期から取り組まれたことで、難しい目標ではあるが、国の直轄事業を地方へ委譲するということである。仕事を委譲するということであるが、予算も併せて委譲する必要がある。また、地方自治体が人的体制を縮小している中で、自治体で道路やダム等の大型事業を実施するためには、人も委譲することが必要であり、国会議員も地方に移すということである。言葉を換えれば、国の出先機関も廃止・縮小するということになる。かつて、国鉄の民営化にあたっては、職員の異動がたいへんであった。社団法人日本経済団体連合会の協力を得て、企業にも職員を異動させていたようである。

このあたりが大きなテーマになると考えている。また、都道府県よりも市町村を重視するということも重要である。

2. 地方議会の役割

(1) 二元代表制の意味

地方議会の役割について見直す必要がある。首長はたしかに県民に選ばれた代表であり目立っているが、それだけでなく、地方議会も県民から選ばれている。地方議会は、二元代表制の片方の代表であるという自覚をもって、その役割を果たすことが重要である。

地方に予算や権限を委譲するということについては、やりようによっては、夕張市のような失敗が再発するかもしれない。こうしたことが起きないように、議会がしっかりと行政を監視する機能を果たさなければいけない。むしろ、議会が中心となっていくべきである。

(2) 住民参加と豊かな市民社会の形成

岩手県の他にも、千葉県と茨城県の県議会に関わったことがあるが、その経験から言うと、一人ひとりの議員は地域を背負っているという意識を持っているが、議会総体としては、いかに住民と向き合うかという意識が薄い。

代議員制でどこまでのことができるのか。今後は、住民の参加機会を増やして、住民自治の力を最大限に発揮できるようにすべきである。住民の意識をうまく変えることができた事例として、大阪府のある市長から聞いたものがある。市の予算のある一定割合（1%等）の利用方法を、地域の自治協議会に委任することが、いくつかの自治体で行われており、その市でも実施していた。その市では、ひとつの自治区につき、800万円から900万円程度の予算が配分された。その自治協議会での協議の結果、住宅密集地にある空き地に、バスケットコートを設置することになった。実際にバスケットコートが出来上がると、夜遅くまで子どもが遊ぶようになり、近隣住民者のクレームが相次ぎ、結局閉鎖することになってしまった。もし、地方自治体が決定していたことであれば、市民たちが怒り心頭に発して、職員が謝罪するということになるが、逆に、市民たちが市長のところに謝罪に来て、自分たちで必ず解決するので、待ってほしいと依頼にきた。そして、話し合いを重ね、バスケットボールコートの新たな使用ルールを作成したり、防音壁を高くしたりして、翌年に運営を再開した。そして住民たちがふたたび市長のところに感謝とともにその報告にきた。

住民に権限と予算を与えれば、それに応えて、試行錯誤しながら解決策を見出す。住民参加を促すことによって、自治の

質が上がっていく。公共の担い手は、役所や議会だけではない。公共の担い手を強くする、バリエーションを豊富にすることが、自治体の強さにつながる。ある種の社会実験のようなものであるが、住民参加の中でさまざまな活動が芽生えるだろう。従来の民主主義のもとで自治体の規模に大小があっても、議会制の仕組みは統一されている。将来的にはもっと柔軟な制度にすべきと思うが、現状では、こうした仕組みの中で、なんとかやっていかなければならない

3. 政権交代で何がかわるのか

新政権の取り組みは現在進行中であるが、地方に関わる問題としては、八ツ場ダムへのダメ出しがまずあった。民主党は4年の任期の間については、政権を委ねられているということなので、創造的な分野で、新しい価値をどれだけ創出できるかが問われる。いかに地方との意思疎通を図っていくか、いかに政策策定・決定をしていくかが重要である。それらについては、まだよく見えないが、年内については、準備期間として大目に見るべきである。ただし、予算を作り上げる段階になってからは成果が問われる。

新政権は大風呂敷を広げている。道州制について検討するタスクフォースを設置するという話もあるようだが、それ以前にもっと足元の、市町村合併をどうするかといった基礎自治体の問題に取り組むべきである。また、お金がすべてということではないが、デザイン（政策選択）の問題もある。いろいろと優劣をつけることもしなければならない。いずれにしても、新政権は政治主導を掲げているので、政治家が真剣に考えていかなければならない。

新政権の取り組みで、特に重要な事業仕分けと公共事業について最後に述べることにしたい。

<事業仕分け>

国でも事業仕分けを実施していこうとうことであるが、岩手県知事時代に、加藤秀樹氏の提案で、岩手県でも他県に先駆けて実験的に取り組んだ経験がある。

国で事業仕分けをするにあたり、国が実施すべき事業と地方が実施すべき事業とに仕分ける際に、その判断基準が必要となる。つまり、これからの国と地方の役割についてのビジョンが必要となる。当然こうしたビジョンを設定するには時間がかかってしまう。にわかにはビジョンが定まって、それにしたがって仕分け作業が一気に進むといったことではない。ビジョンの設定と実際の仕分け作業が前後しながら、試行錯誤して段々とビジョンが定まっていくということである。

<公共事業の15%カット>

公共事業は、深く議論すべきテーマであるので、大いに議論の俎上に載せるべきである。たとえば、岩手の村と同じ状況にある北海道の利尻町では、主要産業である漁業で22~23億円程度の収入を得ているが、これと同程度の収入を公共事業からも得ている。また、高齢者の割合が40%を超えており、年金も大きな収入源となっている。これら3つによる収入で、ほぼ地域経済が回っているといった状況である。これは、公共事業が第2の機能である所得の再分配機能を果たしているということである。

現在の傾向では、公共事業の必要性は、たとえば道路についていえば、時間短縮といった便益と費用の比率（費用便益費 B/C ）だけで評価されるが、 B/C だけで公共事業の必要性を判断するというのであれば、地方の多くの地域では公共事業ができなくなってしまう。公共事業の所得の再分配機能についても考慮すべきである。もちろん、所得の再分配については、公共事業だけでなく、社会保障や社会福祉政策でも代替できるであろう。地方を維持していくためには、何が必要であるかといった議論をすべきである。ただ、 B/C の観点からムダが多いというだけで、公共事業を一律に15%カットしてしまうと、一時的には必ず経済が衰退してしまう。長期的には、公共事業に代わる、所得の再分配をどうするか考えなければならない。給付つき税額控除、さらに進んでベーシックインカム等が必要となる。もちろん、 B/C といった効率性の

観点は今まで欠けていたので、効率性を踏まえるということも重要である。

公共事業の範囲だけでなく、社会保障や社会福祉も含めた、もっと大きな範囲で議論すべきである。省庁の管轄についていえば、国土交通省だけでなく、厚生労働省といった他の省庁も含めた、内閣全体として、そういった地域をどうするか議論すべきである。地域主権がうたわれているが、地域主権の中心的な論点として、公共事業について言えば、縮小するだけでなく、代替できるのか、代替案は、国全体の政策の中でこういった位置づけで実施するか明らかにすることが、地域主権には必要である。

自民党政権では、公共事業一辺倒であり、他の手法を考慮していなかったが、民主党政権では、「コンクリートから人へ」というスローガンを掲げているので、人を政策の中心として、公共事業以外の代替案も考慮しつつ、広い視点で議論していくことを期待する。