

地方分権改革の 総仕上げとしての 道州制の可能性

石井正弘氏 岡山県知事 / 全国知事会地方制度常任委員会委員長 / 第28次地方制度調査会委員

昨年8月、小泉総理の要請を受け、地方六団体が補助金の改革案をまとめている。全国知事会の地方制度常任委員会の委員長として改革案の取りまとめに尽力された岡山県知事・石井正弘氏に、地方分権改革の必要性について、また、ご持論の道州制の可能性についてうかがった。

地方分権と財政規律

補助金削減、税源移譲、地方交付税の見直しを同時に行うという、いわゆる三位一体改革についてうかがってまいりたいと思います。まず現状認識として、現在の国と地方の関係について知事のお考えをお聞かせください。

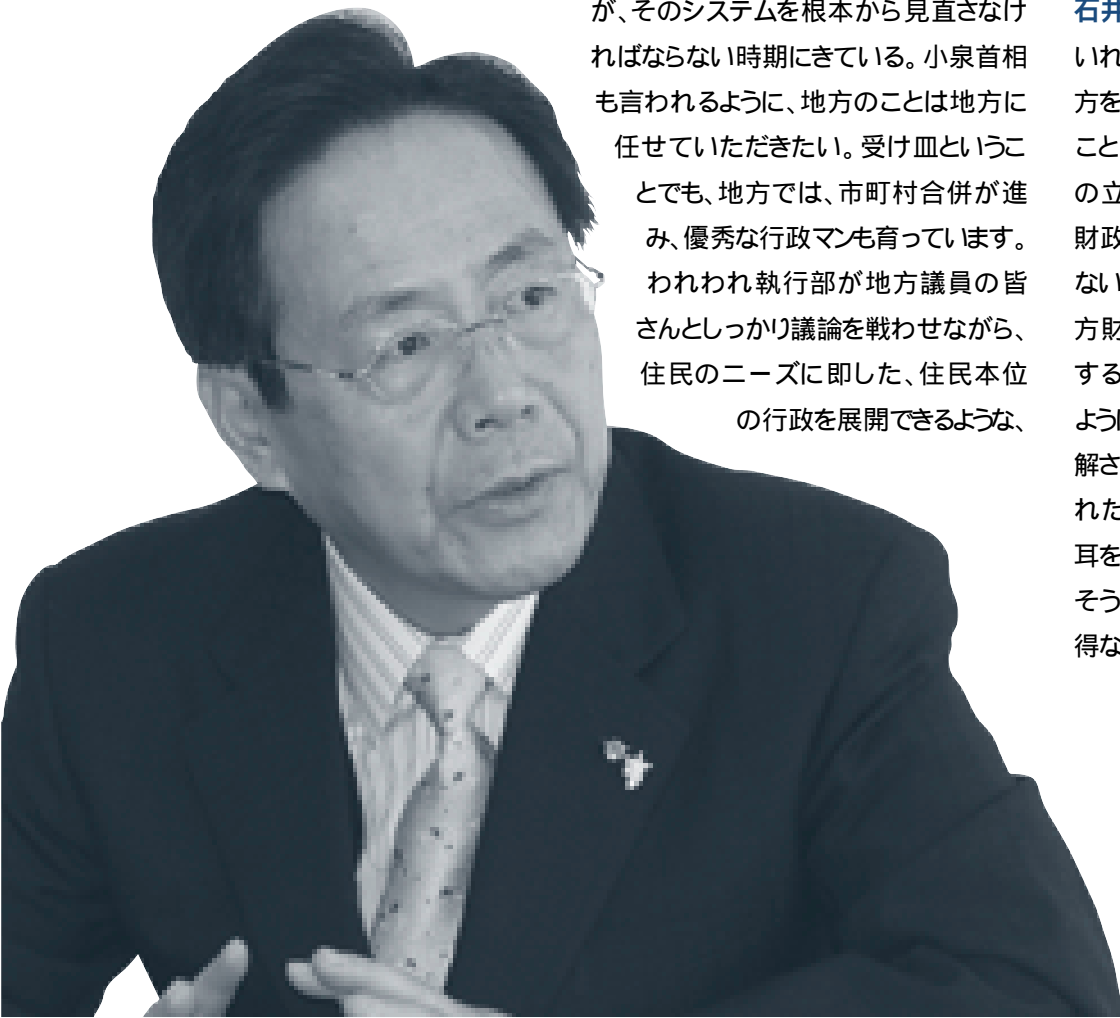
石井 私は27年間、建設省に属して国

土の基盤整備にかかわった経験がありますから、国の行政運営についてはよく承知しているつもりです。その経験をもって8年前に、県知事として地方行政に携わることになったのですが、仕事をする中で、国と地方の関係がこのままではいけないと痛感しています。これまで中央集権型の国家運営がわが国の繁栄を支えてきたことは評価されるべきですが、そのシステムを根本から見直さなければならない時期にきている。小泉首相も言われるように、地方のことは地方に任せたい。受け皿ということでも、地方では、市町村合併が進み、優秀な行政マンも育っています。われわれ執行部が地方議員の皆さんとしっかり議論を戦わせながら、住民のニーズに即した、住民本位の行政を展開できるような、

自立した自治体を実現できる仕組みをつくらなければならない。私は、三位一体改革を明治維新、戦後の改革に続く第三の改革と捉え、日々の業務を通して、その思いをいっそう強めています。

三位一体改革の議論は、地方分権という目的に、国の財政再建という問題が絡んでくるため、どうしても複雑になるようです。

石井 それについては、きつい言葉を用いれば、経済財政諮問会議において、地方を切り捨てるような議論が展開されたことに強い危惧を覚えました。国家財政の立て直しという目的は崇高でも、国の財政再建のみが優先されているのではないかと。また、財政規律と言われるが、地方財政はがんじ絡めに制約され、起債するにも国の許可がいる¹が、国はいかようにもできる。そういった相違を十分理解されているのか。地方にいる者の置かれた状況を理解し、地方の声に本当に耳を傾ける気持ちを持たれているのか。そういったもろもろの疑問を持たざるを得ないような議論でした。



平成16年度予算は、交付税がかなり削減され、自治体はどこも苦心されたようです。

石井 財政を立て直すためといっても、唐突に、臨時財政対策債²を含めて総額約2.9兆円、平均12%もの削減を断行するというのはあまりに乱暴です。岡山県の場合、15%もの削減で、金額としては一般会計7,000億円余りの予算のうち、前年度当初予算に比べ380億円という大幅な減額でした。行財政改革を必死の思いで進める本県にとっては大変な痛手で、特定目的基金³に手を付けなければならないという、まさに予算を編成できるかできないかの瀬戸際でした。ほとんどの交付団体が同じような状況に追い込まれたはずです。

交付税はカットされながら、補助金の削減の方はなかなか進まない状況に対して、小泉首相の一声で、概ね3兆円規模という税源移譲の目標額が決まり、地方六団体に対して、どの補助金を削るか、意見が求められました。石井知事は、全国知事会(以下、知事会)地方制度常任委員会⁴の委員長として地方の改革案の取りまとめに当たりましたが、意見集約に苦労されたのでは。

石井 東京都は地方交付税の不交付団体、その他の道府県は交付団体です。また地方六団体、それぞれ国庫補助負担金に対する考え方は異なり、例えば財政規模の小さい市町村にすれば、補助金が付くと付かないとは大違いです。そのような立場の違いから、地方団体の議論が錯綜したのは事実ですが、その中で、地方は結束しなければならない。譲れるところは譲り合い、皆で納得できるかたちにしよう、それを第一の方針としていました。知事会長の梶原拓岐阜県知事(当時)に議論をリードしていただき、私

も梶原会長と連携しつつ、三位一体改革研究会⁵のメンバーの知事の方々と検討を重ねながら削減案をつくり、地方制度常任委員会の委員長として案を取りまとめ、昨年8月、新潟県で開かれた全国知事会議に諮ったという次第です。

知事会議では義務教育費の件が大きな争点になりましたね。

石井 結果としては、公立小・中学校の教職員給与の半分を国が払う義務教育費国庫負担金のうち中学校分を削減のリストに盛り込むことになりましたが、私自身は、当初から廃止してよいという考えを持っていました。義務教育は法定受託事務⁶ではなく、自治事務⁷に整理されています。しかも人件費を含めた義務教育の総予算のうち国庫負担分は既に3割を切っており、そこだけを特に聖域化する必要はないはずです。

文部科学省からは「教育が地方ごとバラバラでいいわけがない」という声があったようですが。

石井 地方に権限、財源を移したところで、人件費に関わる最低基準などは法律で決められ、さらに学習指導要領や教員の免許制度などの制度や制約があります。実態として、地方は最低水準を守るだけでなく、教育でも地域の特色を出して、子どもの個性、能力を伸ばしていくと独自に取り組んでいます。岡山県においても、県の予算を入れ、少人数の学級編成や不登校対策のため非常勤講師を配置するなど国の基準に上乘せるサービスを展開しています。

その他、知事会の議論で論点になったことは。

石井 財務省が「建設国債を財源とする公共事業は廃止対象になっても税源移譲の対象としない」と言い出しており、あえてそれを入れるか否かについても

大議論がありました。これについては、財政規模の小さい市町村が主体となって整備をする公共事業を入れれば、まちづくりに多大な影響を与えることから原則として除外して、都道府県が実施する公共事業を廃止対象に入れることにしました。しかし、それについても「順序が逆ではないか」という意見がありました。いかに議論が紛糾しても、団結を堅持しようという思いは共有していましたが、激論の末、主に義務教育の国庫負担を巡って最後まで反対される知事がいらっしまったため、翌日、3分の2以上の賛成を要する採決を採ることになり、その後、三位一体改革研究会のメンバーが集まって票読みをするなど緊迫の一夜を過ごしたのですが、40対7で決着が付いたときは、私も胸をなでおろしました。そのようにして何とか総額3.2兆円の補助金削減と3兆円の税源移譲を求める「国庫補助負担金等に関する改革案」⁸がまとめられ、その内容を他の地方団体に了解していただいて、地方六団体の連名で総理に提出したわけです。

かつての知事会は親睦団体的な性格だったように思いますが、今回は、国への対抗措置として法定受託事務の返上に言及するなど、三位一体改革の議論を通してその性格を大きく変えたのでは。

石井 平成15年7月の岐阜県高山市での知事会議で「闘う知事会」を標榜し、梶原知事を会長として政府に強く要求していくことを決めたあたりから、われわれの議論は活気付きました。また、情報開示の徹底ということで、報道機関に議論をオープンにしながら、各々思いのたけを吐露する。ただし結束は崩さない。それを確認しながら議論を進めるといった戦術面を含め、知事会は良い方向に性格を変えたと思います。

1 平成12年4月からいわゆる地方分権一括法により、地方債にかかる許可制は協議制に改められているが、経過措置として平成17年度までは従前通り許可制となっている。
2 臨時財政対策債：地方財源の不足に対処するため、地方財政法第5条の特例として起こすことを認められた地方債。
3 特定目的基金：特定の目的のために財産を維持する、または資金を積み立てる

ための基金。
4 地方制度常任委員会：全国知事会に置かれる4つの常任委員会のひとつ。石井正弘知事が委員長を務め、14府県の知事で構成。2004年8月、全国知事会地方分権推進特別委員会と合同で、三位一体改革の地方案をまとめた。
5 三位一体改革研究会：全国知事会会長直属の研究会のひとつ。石井正弘知事を含む6県の知事で構成。三位一体改革の地方案の素案をまとめた。

全体像の課題

そのようにしてまとめられた地方の案に対し、昨年11月、政府・与党が全体像⁶を示しました。その内容をどのように評価されましたか。

石井 予想されたことではありますが、予算配分は官僚のレゾナントルですから、三位一体改革の補助金削減で、その基盤が失われることに対して、各省、激しく反応しました。その中で、小泉総理が3兆円規模の税源移譲という目標を表明されたことは英断として高く評価されるべきで、その点は強調しておきたいと思います。また、麻生太郎総務大臣にも、地方の声を力強く代弁していただきました。省庁でも数字を積み上げるための努力はなされた。それをもって「一歩前進」と言いたいところですが、その内容は、われわれが期待したものとは大きな隔たりがありましたので、「半歩前進」といったところでしょうか。俗に玉虫色と言いますが、われわれの望んでいる改革のかたちにも読み得るような表現を取り入れ、ぎりぎりの線で集約したものという印象を受けました。

個別にはどのような課題がありますか。

石井 義務教育については「中央教育審議会の答申を踏まえる」として先送りになったこと。また、公共事業については、財務省の「建設国債論」の厚い壁に阻まれました。道路、河川といった、いわゆる「長物」のうち国道、一級河川などは難しいという議論があるにしても、施設整備、すなわち「箱物」にかかる補助金は廃止対象としてよいはずですが、これについては引き続き議論を求めていきます。

逆に、地方の側が求めているにもかかわらず、国が入れてきた項目もあります。

石井 われわれが「税源移譲の対象から除外すべき」としていた生活保護費負担金や児童扶養手当の補助率の見直しを、厚生労働省は検討項目として加え、さらに国民健康保険の国の負担率を引き下げたいとする。今後、高齢化の進展に伴って社会保障関係の財政需要が肥大化することを見越し、地方に負担転嫁したいとの魂胆が見え隠れしていますが、これには、特に全国市長会が強く反対されています。このように全体像は問題も多く含み、項目数も、われわれのリストより少なく、税源移譲の規模も、平成16年度に措置済みの6,500億円を含めて2兆4,000億円と、目標の3兆円に遠く及ばなかったことなど多くの不満が残っています。われわれは今年1年を「勝負の年」と位置付け、地方六団体で結束し、気を引き締めて総力戦に臨む覚悟です。また、単に国対地方という構図にせず、法律、予算を決める国会議員に賛同を呼び掛けていくことが重要になると思っています。

税源の移譲についてはどのような要求をされていきますか。

石井 われわれ地方の側は、今回の3兆円規模の税源移譲を三位一体改革の第1期ととらえ、政府には引き続き第2期改革を求めています。政府は3兆円分の税源移譲については住民税を10%にフラット化して移譲することをほぼ固められているようですが、われわれは最終的には8兆円分の移譲を求めており、その税源は、消費税しかありません。現在、消費税5%のうち地方消費税分を2.5%に引き上げ、3.6兆円程度移譲していただくことを提言していますが、近い将来、消費税

の引き上げ論議が浮上し、仮に増税ということになれば、地方消費税の比率をさらに高めるよう求めることになるでしょう。

交付税については平成17、18年度は総額が確保されそうですが、制度そのものが危機的状況になっており、いずれ抜本的な見直しが必要になるのでは。

石井 もちろん税源移譲などの改革を進めて、不交付団体を増やしていかなければなりません。人口、事業所が都市に集中して、税源が偏在する現実がある以上、財源調整は不可欠であり、財源保障に関する国の責務は当然残ります。交付税制度について政策誘導的な部分を縮小したり、配分のシステムの透明性を高めたりといった改革は必要でも、地方との議論もなく、突然、総額を大きく削減されては、地方自治が成り立たなくなり、国民の生活にも多大な影響を及ぼします。今回の改革の中で生まれた、「国と地方の協議の場」などを利用して、この国のあり方について地方も積極的にかかわっていくかたちをつくらなければならないでしょう。

仕上げとしての道州制

権限が移されるとき、受け皿として基礎自治体の役割が重要になりますね。

石井 国会で公共事業の論議をするとき、「岡山県の何々市における何々道の整備事業」などと地方の細かい事業まで国家予算の中に入っていますが、本当に国でその議論ができるのか。自治体なら、地元の道路1本ずつについて住民に情報公開しながら、執行部と議会でもより詳細な議論ができます。住民自治を実現するためには、住民に身近な市町村の役割が重要であり、地域内の分権を進めなければなりません。岡山県でも、

6 法定受託事務：法律で地方公共団体の事務とされているもののうち、国が比較的強いかわりを持つもの。地方自治法第2条第9項において「一 法律又はこれに基づく政令により都道府県、市町村又は特別区が処理することとされる事務のうち、国が本来果たすべき役割に係るものであつて、国においてその適正な処理を特に確保する必要があるものとして法律又はこれに基づく政令に特に定めるもの」

の」「二 法律又はこれに基づく政令により市町村又は特別区が処理することとされる事務のうち、都道府県が本来果たすべき役割に係るものであつて、都道府県においてその適正な処理を特に確保する必要があるものとして法律又はこれに基づく政令に特に定めるもの」と定義されている。

7 自治事務：地方公共団体が処理する事務のうち、法定受託事務以外のもの。

県から市町村への権限移譲の基本指針を策定するための協議を開始しています。そのとき、基礎自治体の規模が問題になります。現在の市町村には人口数百万人の政令市から数百人の村までありますが、あまりに規模が小さければ、非効率な面が出てきます。そこで財政面、人材面で自治体の基盤を強化し、住民ニーズに対応するために必要な合併を進めようということで、本県も支援策を講じてきました。その結果、平成の大合併以前に78あった市町村が、2005年4月には34になる見込みですが、合併は今後さらに進むはずです。

基礎自治体が力を付けていくとき、都道府県の役割はどのようにあるべきなのでしょう。

石井 基礎自治体が強化されれば、都道府県の意義が改めて問われるはずで、そのために、国にさらなる権限、税源の移譲を求めているかなければなりません。また、そのことは国全体の行政の効率化につながります。現在の補助金制度には使いにくさ、非効率さがあります。補助金の基準をクリアするためにはわざわざ必要以上の整備水準にしなければならない、あるいは所管する省の局が異なるため、例えば福祉の分野では、高齢者と子どものケアを一緒に行うことができないといった不合理があります。岡山県では独自に制度を設け、ノーマライゼーションの理念に基づき、高齢者、障害者、子どもといった幅広い対象者について、地域住民の参加と利用者相互のふれあいを活かした効果的な統合ケアを促進するなどの独自政策で対応していますが、ともあれ、地方の側にすれば、国におうかがいをたてるために膨大な書類や図面を用意し、東京に足を運ばなければならない。そのための職員が大量に必要な



のです。国の側にしても、地方の申請を審査して、予算を配分するための職員を大量に配置しなければならない。そこにメスを入れることが、公務員の定数の削減につながります。

それが行財政改革に資するということですね。

石井 私は、そのような分権改革を進めていけば、行き着くところは道州制だと考えています。道州制については国でも、総理の諮問機関である地方制度調査会¹⁰で議論しており、私もその委員ですが、あと1年で結論を出す、というところまで詰まっています。また、岡山県も独自に、有識者にご検討いただき、四国を含めた中四国でまとまるのが望ましい、との結論を得ています。道州制が実現して、自立力のある広域自治体が誕生すれば、かなり徹底して権限、税源を移せます。現在、国の地方支分部局が担う国土整備や農業振興策、産業政策などの業務は全面的に委ねられるでしょう。

「太政官制度からの中央集権」とも言われますが、日本は中央集権で運営するにはあまりにも巨大になったということでしょうか。

石井 今では、中四国だけでオランダ1国に匹敵する経済規模になっているわ

けです。このような巨大な国家であるにもかかわらず、国が補助金を出すかたちで地方をコントロールする。国会は、見たこともない地域の道路の建設などについて、よく分からないまま議決し、関係省庁に予算を与え、それを官僚が配分する。そのような行政はそろそろ終わりにして、膨大なエネルギーをより建設的なことに集中すべきです。国際社会がこれだけ激動しているのですから、わが国の将来を考えれば、中央政府は、外交、防衛、通貨、あるいは国の基本的なあり方などに力を注いで、内政のこと、特に地方に密着する分野の業務は地方にお任せいただきたい。私は、制度疲労を起こした統治構造を抜本的に改革し、世の中に蔓延する閉塞感を打破するのが地方分権改革であり、その仕上げが道州制であることを確信しています。

岡山県知事 / 全国知事会地方制度常任委員会委員長 / 第28次地方制度調査会委員

石井 正弘(いしいまさひろ)

1945年岡山県生まれ。1969年東京大学法学部卒業、同年建設省入省。岐阜県民生生部児童家庭課長、建設大臣秘書官、民間住宅課長、河川総務課長、大臣官房文書課長、大臣官房審議官等を歴任。1996年岡山県知事に当選、現在3期目。

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

8 地方六団体「国庫補助負担金等に関する改革案～地方分権推進のための『三位一体の改革』～」平成16年8月24日(http://www.nga.gr.jp/chijikai_link/2004_8_x04.pdf)。政府の国庫補助負担金改革の具体案の取りまとめについての要議(平成16年6月9日)を受け、地方六団体が取りまとめたもの。地方六団体の代表により内閣総理大臣に提出された。

9 政府・与党「三位一体の改革について」2004年11月26日(<http://www.kantei.go.jp/jp/singi/kunitotihou/dai7/7siryou1.pdf>)。

10 地方制度調査会：内閣総理大臣の諮問に応じ、地方制度に関する重要事項を調査審議する。現在の調査会は第28次で、委員の任期は平成18年2月末まで。総務省ホームページ「審議会情報」(<http://www.soumu.go.jp/singi/singi.html>)参照。