

内閣と自治体の機能は いかに強化されるべきか

石原信雄氏 財団法人地方自治研究機構理事長

地方でできることは地方へ。その理念の実現を図ろうとする三位一体改革では、特に内閣の指導力が問われる。内閣機能の過去・現状について、また三位一体改革の要点について、内閣官房副長官として約7年3カ月、7代の首相を支え、国と地方の統治機構を熟知されている財団法人地方自治研究機構理事長・石原信雄氏にうかがう。

聞き手 株式会社東京リーガルマインド代表取締役 反町勝夫

内閣機能強化の目的と成果

反町 各省所管の補助金を廃止、削減し、国から地方へ税源の移譲する三位一体改革においては、特に内閣総理大臣の指導力が問われます。2001年の中央省庁再編の際、内閣府が創設されるなど内閣の機能強化が図られましたが、石原先生は、現時点における成果をどのようにご覧になっていますか。

石原 内閣府は、各省の行政の総合調整をして縦割りの弊害を除き、行政の効率化を図り、政治の主導性を強化することを目的として創設されたものです。現在確かに、その努力は行われています。さまざまなテーマごとに改革本部が設置され、省庁横断的に取り組む機会が増えています。当初期待した効果が十分現れているかと問われれば、残念ながらまだまだと言わざるを得ません。問題のひとつは、スタッフとして各省から本部に集められた官僚が親元の官庁の方ばかりに顔を向けているのではないかと、ということです。それではせっかく本部を

立ち上げた意義が薄れてしまう。内閣府に入った以上、あくまでも国全体の立場でものを考え、企画立案し、行動してもらわなければなりません。

反町 本来、内閣府は他の省庁より一段高く位置付けられ、官房と共に政治的判断をする。そこから下が行政という区分けだったはずなのですが(右頁・資料参照)、今のところ内閣府は

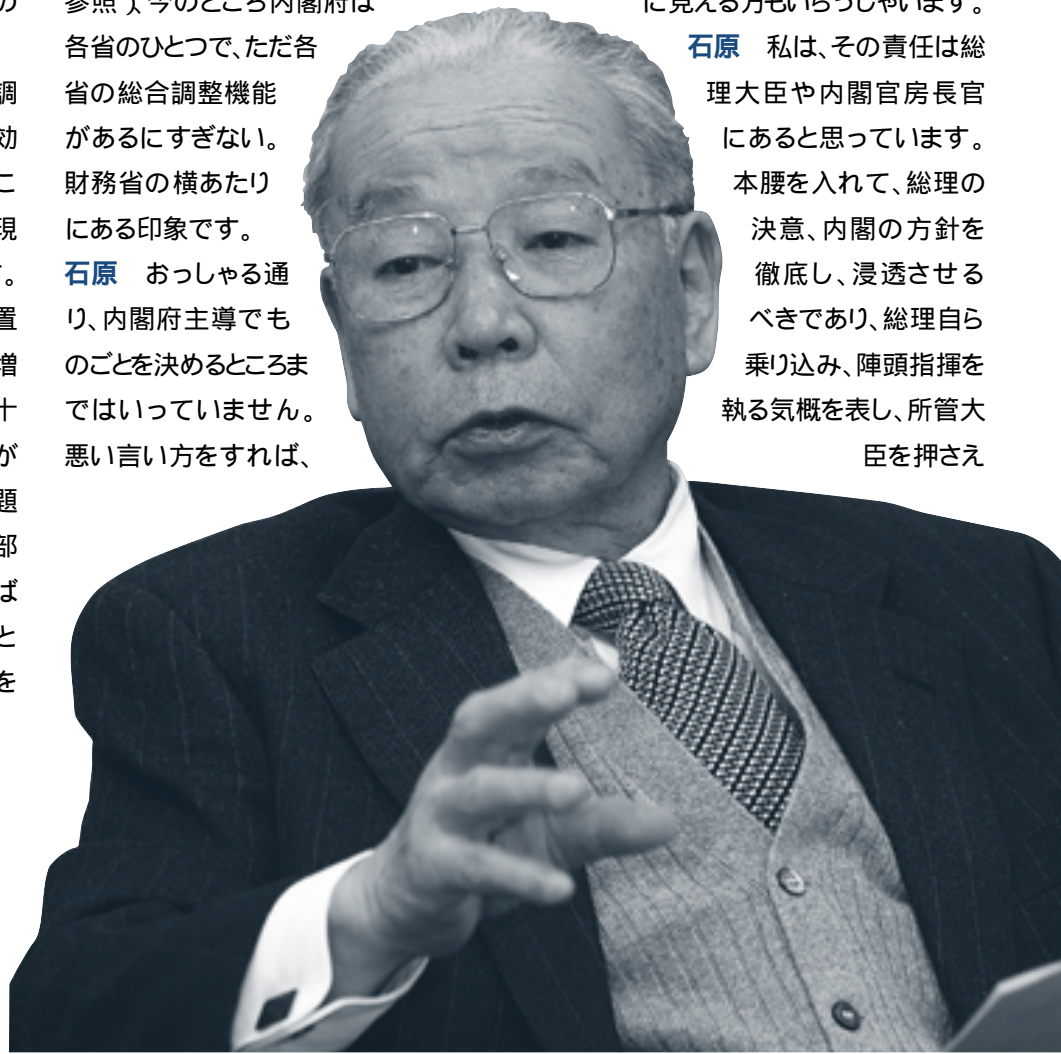
各省のひとつで、ただ各省の総合調整機能があるにすぎない。財務省の横あたりにある印象です。

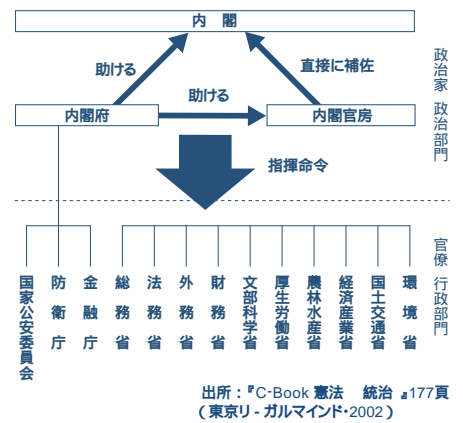
石原 おっしゃる通り、内閣府主導でものごとを決めるところまではいっていません。悪い言い方をすれば、

議論のために座敷を貸しているだけのようなものです。とりわけ三位一体改革のように他の省が嫌がる改革は内閣主導で進めていかなければなりません。その点がまだ徹底できていない。

反町 構造改革の議論において、大臣の中には、各省の意向に沿うようなかたちで、内閣の方針に反対されているように見える方もいらっしゃいます。

石原 私は、その責任は総理大臣や内閣官房長官にあると思っています。本腰を入れて、総理の決意、内閣の方針を徹底し、浸透させるべきであり、総理自ら乗り込み、陣頭指揮を執る気概を表し、所管大臣を押さえ





込む気迫を示していただかねばなりません。総理が提起した改革について、その具体化を所管大臣に丸投げするようでは困ります。また、せっかく内閣府に特命大臣を置いて、各省大臣の方が力の強い人が座っているため、内閣法改正が意図したところが達成されていないくらいがあります。特命事項については特命大臣はまさに総理大臣の分身として所管大臣以上の発言力が与えられるべきです。

反町 内閣法の改正では、内閣総理大臣は、閣議の重要政策に関する基本的な方針その他の案件を発議することができる、と明記されましたが、その趣旨は。

石原 改正以前も、現実には総理が大きな方針を示せば、所管大臣もそれに従っていましたが、総理大臣の発議権について内閣法で明文化されていないため、法解釈が割れ、ある、とする説と、ない、とする説の争いがありました。法文上明確にするための確認的改正です。

反町 憲法の規定から、内閣法を改正しても、内閣総理大臣のリーダーシップにはある種の限界があるという説もありますが。

石原 内閣法第6条に、内閣総理大臣は、「閣議にかけた方針に基づいて」、行政各部を指揮監督する、とありますが、私は、大災害などの緊急時には閣議を飛ばして直接総理大臣が指揮できるようにすればよい、と申し上げました。しかし、それには内閣法制局が強硬に反対してきました。憲法第65条には「行政権は内閣に帰属する」とあり、「総理大臣に帰属する」とされていない、と譲らないわけです。中曽根康弘氏は憲法改正案において「行政権は総理大臣に帰属する」とされていますが、そのように変えれば、いざというとき総理が指揮権を発動

できます。要するに、各省の縦割りの弊害やら、内閣の総合調整権が十分機能しないといった国の統治機構の問題の根本には、この憲法の規定がある。具体的には、行政権が合議制の内閣に帰属して、その執行は各省大臣が分担管理するという基本構造が影響しているということです¹。

反町 それでも歴代総理の中には強力なリーダーシップを発揮された方がいらっしゃいます。各大臣の任命権を持つ内閣総理大臣が指導力を発揮すれば、憲法を変えずとも、同じ効果を期待できるのでは。

石原 私はいろいろな内閣を見てきましたが、詰まるところ、内閣総理大臣の器です。佐藤栄作氏などは「人事の佐藤」と呼ばれるくらいで、閣僚をきちんと押さえていましたから、佐藤氏が「こうしたい」と言えば、担当閣僚はその通り忠実に動いていました。逆に、弱い総理が座ると法律論が出てくる。そのような傾向がありますね。

反町 内閣の機能強化のため、議員や官僚だけでなく、もっと民間人を活用すべきなのでは。

石原 特定分野、例えばIT戦略本部に民間の専門家に参画していただくことは有効ですが、官僚機構の中に単騎乗り込んで、力を十分に発揮していただくのは難しい。それなりのスタッフを付け、サポートすることが大切です。堺屋太一氏など民間から登用された大臣なども、よくそのようなことをおっしゃいます。

反町 経済財政諮問会議も石原先生のご提案とうかがっていますが、民間人の登用という点においてアメリカの政治任命に近い機能を果たしているのでは。

石原 わが国の予算編成は、財政法の規定から、大蔵省の主計局が予算原案

をつくり、それをもとに与党の政調部会とやりとりをして、内閣が変更を加えていきましたが、そのように大蔵官僚が予算編成権を持って個々の政策まで決めるかたちはおかしい。内閣が予算編成の実権を握り、重要な政策選択をなすため、内閣直属の諮問会議をつくり、その場で一国の経済財政の基本的事項を議論しようというものです。現在、これはかなり有効に機能していると思います。かつては議論の過程が密室でしたが、経済財政諮問会議はオープンに議論するため、予算の編成プロセスがだいぶ透明になりました。

財政調整のあり方

反町 三位一体改革も経済財政諮問会議の交付税見直し案からスタートしたようですが、そこには財政再建と地方分権という二つの目的が混ざって、議論がもつれているようです。この改革をどのように評価されますか。

石原 経済財政諮問会議からすれば、自治体の財源は補助金や交付税など国に依存する割合が高い。自分の懐を痛めなければ、どうしても無駄遣いをする。依存財源を極力減らし、自前の財源を

1 憲法第72条、第73条参照

増やすことが国全体の財政再建につながる、という発想でしょう。一方、地方分権の観点からは、地方の政策選択の自由度を高めよう。地域ごとに行政サービスと負担の関係が見えやすくなれば、住民の自治への関心も高まる。そのようなねらいがあるのでしょう。それについては私もまったく正しいと思いますが、そこにも補助金の削減が地方の自立を促す、という発想があります。

反町 補助金には奨励的な国庫補助金、および国の義務的性格の国庫委託金と国庫負担金がありますが、いずれにせよ、地方財政法が定める奨励的な補助金が肥大化しているということですね。

石原 戦後、新しい政策を導入するとき、インセンティブを与えるために次々に補助金がつくられてきました。つまり政策誘導です。しかし今日の日本のように経済が成熟すれば、国がいちいち細かいところまでアイデアを出し、エサをぶらさげて引っ張る必要はありません。これだけ情報化が進み、また地方団体がスタッフが育っているのだから、自分たちの地域に何が必要か、自分たちで決められるようにすればよいということです。

反町 国と地方との間で争点になっているのが、義務教育と生活保護などの社会保障です。

石原 ともに憲法で保障する基礎的な行政ですが、全国知事会などは、「義務教育はわれわれがやる。についてはそれに見合うだけの財源がほしい。生活保護は国でどうぞ」としています。国と地方の役割分担を今一度、徹底的に交通整理する必要がありますね。

反町 今回、地方六団体は財政再建を急ぐ国に対して結束しましたが、議論が進むとき、自治体間の格差の問題をどう考えるかが議論の一つの焦点になって

いくものと思われます。

石原 そこが重要な論点です。全国47都道府県と市町村には初めから経済力格差があり、税源の偏在がある。税源を移すと、さらに格差が広がる。東京都のように税源に恵まれたところは削られた補助金以上に税収が増えるが、反対に、いかに工夫したところで、削られた分の金が入ってこない団体もある。「自治、自立」と立派な理念を唱えても、いきなり手取り額が激減して、地方行政が立ち行かなくなるようでは何のための改革が分かりません。やはり一定の財政調整措置は残すべきです。

反町 どのような手法で調整するのが望ましいのでしょうか。

石原 補助金や交付税について、カットする額の影響を団体ごとに計算しますと、ほぼ人口比例的に影響が出ますから、これはよいとして、問題は税源です。法人税を筆頭に所得割りにしても地域偏在がかなり大きい。やはり交付税による調整ということになります。ただ、今の交付税は手とり足とり、少々細か過ぎます。私はその仕組みに半世紀かかわった者ですが、率直に言えば、各地方団体ごとの財政力を計算して不足を補填できたのは、それだけの財源があったからです。今や交付税財源が大きく不足しているのですから、総額もこれまで通りというわけにはいなくなり、配分の方法も見直さなければなりません。ただ、今ほど手の込んだ補正をする必要はありませんが、一部の学者が主張するように、単純に人口と面積だけで比例配分するというわけにもいきません。例えば高齢者福祉の財政需要については、高齢人口比率、高齢化率などを配慮しなければ、地方によっては高齢者福祉が成り立たなくなりますから。

反町 それを考えるとときの判断基準は。
石原 教育、福祉、環境保全など国が法律で義務付け、基準などを決めているものについては、各団体が責任を果たせるよう財源を保障すべきです。法令で義務付けながら財政的にそれが不可能な状況に追い込むというのでは国の姿勢としてあまりに無責任です。

反町 地方財政法第10条に列挙されるような事項ですね(8頁・資料2参照)。

石原 その理念、思想は維持されるべきです。

市町村合併の目的

反町 石原先生は現在、市町村合併に関して精力的に活動されていますが、これは分権の受け皿づくりの促進が目的ですね。

石原 平成12年4月施行の地方分権一括法(7頁・註参照)は、住民に身近な行政については、できるだけ市区町村に担当してもらうため、権限を移していこうというものであり、それは民主主義の大原則に沿うことでもあります。ただ当時、3,200余もの市区町村が存在して、その中には人口1万人未満の団体が1,500以上ありました。あまりに小規模で財政力も弱い団体では、地域で求められる行政ニーズについて全責任をまっとうするのは難しいだろうということで、併せて市町村合併特例法²をつくり、5年以内の合併については国が財政的援助をすることになったわけです。これを利用して、住民の付託に応えられる体制を一刻も早くつくっていただきたいということです。

反町 つまり、基礎的自治体が都道府県に大きく依存する状況があったと。

石原 戦後、シャープ勧告³で、市町村優先の原則が出され、地方自治法も整

2 市町村合併特例法:1999年に制定された地方分権一括法の中で、市町村合併を支援するために改正された「市町村の合併の特例に関する法律(昭和40年法律第6号)」のことを指す。住民発議による合併協議会設置の直接請求や、合併市町村への財政支援、合併についての手続きなどが定められており、期限内に合併した場合には、合併から10力年度(従来の2倍)は合併しなかった場合の普通交

付税を全額保障する特例が設けられた。平成17年3月31日までの時限法として制定されたが、平成16年5月の法改正により、平成17年3月31日までに合併関係市町村で議決の上、知事に申請を行い、平成18年3月31日まで合併した場合も、この法律が適用されることとなった。

備されました。市町村が基礎的自治体で、都道府県は中間団体として広域行政を担当し、そして国がある、そのような3層構造のはずですが、私の自治省時代の長い経験から言って、現実には地方行政の実権は県にありました。大きな市は別として、地方行政のうち、教育、社会福祉、産業振興、交通施設など少し実のある仕事、規模の大きな仕事は県が担っていた。そうではなく、市町村が住民の求める行政サービスをできるだけ自前で提供できるようにしようというのが平成の大合併の目標です。

反町 合併はだいぶ進んでいます。

石原 最終的には限りなく2,000に近づきましょう。

反町 中にはなかなか進まない小規模団体もあります。

石原 離島、僻地など地理的な要件から合併が困難なところもあります。例えば八丈島まで300キロもある人口200人ほどの青ヶ島村などは、東京都が自治を補完せざるを得ませんが、大多数の市町村は自分たちで決意すれば、合併できる条件にある。にもかかわらず、もろもろの理由から拒否する団体がある。最終的にはそれぞれの自治体の選択ですが、問いたいのは、大きな仕事は引き続き県に任せることを前提にしていないかという点です。

反町 三位一体改革を進めるに当たって一定の財政調整が必要であるとしても、小規模団体にもそれぞれ最大限の自助努力が求められるはずですよ。

石原 合併を拒絶するのでもまた自治ですが、それには自己責任が伴います。これまで小さな団体に有利になるように交付税を傾斜配分することで、小規模なるがゆえの行政コストの割高分をカバーしてきたが、今後それが難しくなる。今後

とも小規模のままいくのであれば、その割高分について住民に負担増をお願いしなければならない。首長や議員にはその覚悟が求められます。

反町 地方でできることが地方に移されていくとき、これまで内政を担当してきた国家公務員に、地方に移って、そこで力を発揮してもらうかたちはとれないのでしょうか。

石原 私は今後、市町村合併がさらに進み、道州制が実現する段階になれば、中央官庁には国全体の経済政策や外交、防衛、司法などの仕事に携わる少数の国家公務員だけがおり、国家公務員の大部分は道州や大きな市に配置されるかたちになると思います。要するに、パブリックサービスの大部分は地方公務員になるということです。

反町 地方財政計画をめぐる議論で、自治体の人件費の問題が浮上してきました。

石原 「大都市の地方公務員などは国家公務員よりラスパレイス指数³がかなり高いからけしからん」といった意見が出ていますが、今のところ、処遇を決めるものが、地方公務員法の「国家公務員に準ずる」という基準しかない。そこをどうするか。また、行政のスリム化を狙って、地域ごとに処遇に格差があってもいいはずだ、という主張をされる方もいますが、私から言わせていただければ、給料カットから攻めても、まず勝負が付きません。組合が徹底抗戦します。むしろ公務員の仕事そのものを民間に出す方が早い。

反町 そのようにすれば、税も徴収できます。

石原 小泉内閣の大方針である「民間でできることは民間で」は断固賛成で



す。国際社会の中、わが国が計画経済ではなく市場経済で生きていく以上、あくまでも民が力を付けることを基本としなければなりません。明治以来の経緯から官が担ってきた仕事の中にも、先入観を除いて見直せば、今の時代となれば、民間で十分対応できるものが少なからず残っているはずですよ。

反町 本日は、ご多忙のところ誠にありがとうございました。

財団法人地方自治研究機構理事長

石原 信雄(いしはらのぶお)

1926年群馬県生まれ。1952年東京大学法学部政治学科卒業、地方自治庁(現総務省)入庁。1979年自治省税務局長、1981年同官房長、1982年同財政局長、1984年同事務次官。1986年財団法人地方自治情報センター理事長。1987年から内閣官房副長官として、7年3カ月、7代の内閣(竹下、宇野、海部、宮澤、細川、羽田、村山の各内閣)を補佐し、中央省庁再編、地方分権推進に携わる。1995年東京都知事選に出馬。現在、財団法人地方自治研究機構理事長、社団法人日本広報協会会長。主な著書に、『市町村合併成功の秘訣 地方分権の更なる前進のために』(日本法制学会・2002)、『地方財政小辞典』(監修/ぎょうせい・2002)、『権限の大移動 官僚から政治家へ中央から地方へ』(かんき出版・2001)、『地方財政法逐条解説』(共著/ぎょうせい・2000)、『21世紀の地方自治を語る 分権型社会を担う人々へ』(ぎょうせい・2000)、『新地方財政調整制度論』(ぎょうせい・2000)、『官かあるべし』(小学館・1998)、『官邸2668日政策決定の舞台裏』(日本放送出版協会・1995)、『まあ、いろいろありまして』(日本法制学会・1995)などがある。

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

3 シャープ勧告：日本の税制の確立を図るため、1949年にシャープ使節団が来日、「シャープ勧告書」を提出した。経済の安定、長期的・安定的で公平な税制、地方自治確立のための地方財政の強化など、国税・地方税を通じた税制や税務行政全般にわたる勧告書で、戦後税制の基本となった。

4 ラスパレイス指数：地方公務員と国家公務員の給与水準を、国家公務員の職員構成を基準として、一般行政職における学歴別、経験年数別に平均給与額を比較し、国家公務員の給与を100とした場合の地方公務員の給与水準を示したもの。