

会場からの質疑応答

(その一 政治学科四年渡辺さん)

松下先生の話では、地方分権化が進むということは、国の財源も地方に委譲されるということですね。僕は山形県出身ですが、山形の場合地方交付税交付金に頼って政治を行っている自治体がほとんどです。分権化されることで、国の財源、地方交付税交付金がもし入らなければ、東北地方をはじめとする農業に頼る貧乏な自治体にとっては困るのではないかと僕は思うのです。その解決方法があれば、教えてください。

(松下先生)

時間がなくて、お話ができなかった良い論点を出していただき、ありがとうございます。詳しくは、岩波新書の拙著『自治体は変わるか』を見ていただきたいのですが、アラスジのみを指摘させていただきます。

まず、第一に、日本の自治体は貧乏かという話となりますが、貧乏ではありません。日本の財政学者が「三割自治」という言葉を出したがために、貧乏であるかのように思う人が多いのですが、貧乏ではないのです。たしかに全体の税収では、ほぼ国が七割で、自治体が三割となっています。しかし、実際の支出では、国は三割しか使っていません。自治体は七割使っています。この自治体の七割は、先進国で高い水準であります。しかも、日本の経済の分母が大きいので、いわゆる県とか政令市は一国並みの財政規模を持ちます。ですから、貧乏ではありません。それで、財源の分権化というのは、どういうことを意味するのかというと、自治体がつかう七割のうち、二割が地方交付税交付金、二割が補

助金、つまり四割が国から自治体に移転していますから、この四割を自治体の独自財源に移そうということです。だから、絶対量の七割は財源の分権化がすすんでも変わらないとみるべきなのです。新地方自治法が出来ても金がついて来ないから反対という人もいますが、これは間違いです。三割自治と言うから、四五六七八九割と伸びていくような気がしますが、そうではない。自治体がもつ七割の財源は変わらないため、そのワク内でのヤリクリとしての「自治体財務」が、これからの自治体の急務となります。それに財源の自然増の時代も終わっています。

としますと、財源の分権化とは、財源が今日の七割以上にたくさん来るといえるのではなくて、まず国の財源たる補助金をなるべく自治体固有の財源にするということです。これが第一。第二に、地方交付税交付金は、これまで自治体の財源だと言いながら自治省が勝手に自治体に配分してきましたが、この地方交付税交付金も自治体が独自の配分基準をつくっていくということになります。ですから自治体の財源の量自体は今日の七割からさしあたり増えません。私は、地方交付税交付金の配分権限を自治省から取りあげて、市町村と県との共同管理委員会を作って、そこで配分基準を決めればよい、というわけです。また地方交付税交付金は、今日では国税の減収のため足りないので、財政投融資資金を勝手に継ぎ込んでいる現状です。自治省は交付税措置というかたちで自治体にばら撒いておいて、日本の自治体全体の借金を増やすわけですから、その権限は取りあげてしまうべきです。

しかも、この地方交付税交付金の自治省による現在の配分算定方式は一見誰もわからない。道路延長がどれだけ、保健所には何人の職員がいてというようなものをすべて計算していく。もう「マニアック状況」であります。加えて、たえず配分基準を変えていくわけだから、余計にわからなくなります。今度の介護保険も六段階に分けていますが、あれも「マニアック状況」で誰もわかりにくいですね。担当の省庁局長でさえもわからないというような「マニアック状況」に陥っています。これでは、うまくいくはずがありません。この自治体間の再配分基準は、人口と面積に比例し、

それぞれの自治体の富裕度に反比例させる。あとは、高齢化率と積雪率など二、三の係数を掛ければ良いのであります。何も今日の自治省方式のように細かくする必要はない。

それで、山形県は貧しいと言われましたが、今日の自治省方式とは異なったやり方ですが、当然、自治体共同基金をつくり、山形県をはじめどの県にも、あるいはいずれの各市町村にも「national minimum」を実現する最低財源は保障されるので、ご心配はいらないのです。あとは、各自治体のかぎられた財源をめぐるヤリクリが各自治体の財務責任さらに政策責任として問われるわけです。

(その二 政治学科三年山本さん)

地方分権によって、県や市町村でも立法活動が行なわれるということですが、地方自治体議会の職員が、その能力があるのか、という点が一つ。加えて、市民運動はプラスに働く面もあると思うのですが、地方分権化が進んで、自治体によって市民運動を受けて政策が行われる際に、自治体全体のことを考えないで、地元の利益のみを考えた運動が起こって、それによってのみ政策が行われる可能性があるのではないかと考えたのですが、その辺のところをお聞かせください。

(松下先生)

本当に、良い質問をいただきました。皆さん方の理論水準がいかに高いかということですね。いま、ご質問の「自治体の職員に立法能力があるか」というところが、今日の自治体の最大の問題であります。つまり、市町村や県の重要な課題は、今日まで機関委任事務ということで原則条例制定は禁止だったため、条例の立法機関であると言いながら市町

村や県の議会は本格的に政策立案ついで条例立法に取り組まなかったのです。しかし、今回の地方自治法大改正によって機関委任事務から変わった法定受託事務は条例を載せられるし、規則また要綱もできるだけ条例にすることになります。そうなる、自治体に法務職員が必要になってきます。今日まで、法務職員は自治体にほとんどおりません。東京都に法務部というのがありますが、これは市民から訴えられたときの訴訟法務であって、政策を立案・立法する政策法務は中心ではありません。この政策法務を最初に提起したのは私ですが、これが一九七〇年代です。

かつては、機関委任事務が中心ですから、法務についても市町村は県にお伺いする、県は国の省庁にお伺いする、というかたちでした。ところが、機関委任事務の廃止で市町村と県の間が切れてしまう。県と国の間も切れてしまう。これまでの機関委任事務の場合は、国や県の職員は市町村の職員に教える義務がありました。最近ではどうなっているかという、市町村の職員が教えてくれと県に問い合わせると、「分権化時代だからもう自分達で自由に考えてください」という返答がくるというのです。また国からの法解釈基準であった「通達」も無くなってしまい、新しく限られた「処理基準」に変わります。

としますと、どうしても各市町村、各県は法務職員を養成しなければなりません。今までは、この法務職員を養成する、という考えを持つ自治体も少なかったのであります。

「法務職員を自治体に置く」という問題提起を行ったのは私の『市民自治の憲法理論』（岩波新書、一九七五年）です。最初にこの政策法務を理論化しているのですけれども、これから市民も自治体も必ず考えなければならぬ問題です。さしあたり二〇〇〇年四月一日から新地方自治法に移行するため、一時、自治体は条例をたくさん作らなければならぬくなりますが、法務職員がいないために、営利をめざしたシンクタンクが一五〇万円だとか三〇〇万円だとかで請け負って商売にしている、ということになってもおります。これでは自治体としてあまりにも情けないではないか、という

問題なのです。

日本の自治体は、これから急速に法務職員を養成しなければならない。しかも、解釈論をこえて立法論のできる法務職員を養成しなければならないのです。このため、大学院の社会人入学コースに立法学の講座を置いていただき、市町村の職員が夜間ないし土日を使って大学院で勉強をする。こういう仕組みを作らなければ、間に合いません。各自治体が一年に三人ずつ送り出しますと、一〇年間で三〇人できる、というかたちで時間がかかる。

さしあたりは、従来、法規担当をしたことのある庁内の職員を集めて法務委員会を作る。立法担当のプロジェクトチームです。その事務局として、法務室を置く。自治体には、従来「文書課」がありますが、これを変えて法務室とすればよい。もちろん、議会でも法務担当の職員を独自に養成していく。さしあたり、職員を増やせないのなら、市町村や県の議長会に直属する法務研究所を作れば良いのです。そこに、法務関連の仕事をしていたベテラン職員OBをこの法務研究所に結集し、電話一本で相談に乗ってくれるようにすれば、明日からでも対応できます。加えて、皆さんのような若い方々が自治体に入っただければ、ますます日本の自治体は革新されると思います。

それから、いわゆる「住民エゴ」ですが、それぞれの市民活動あるいは団体・企業が要求をもつのは当然です。その要求をこれまで自治体为非公開での利権づくで丸呑みにするから、「バラマキ」とか「むしりたかり」というようなことになる。市民からの多様な問題提起を市民間、政党間、さらに庁内部局で調整する。最後には自治体の公式の政策、条例にしていく。つまり、シビル・ミニマムを公準として、相互に公開の複合的な調整をすすめる、最終的に決定を長・議会が行う。これで良いのです。エゴイズムなき政治争点はありません。しかも、今日では「物取り型」の時代は終わっております。むしろ、「量を取る」という「civil minimum」の量充足ではなく、「環境」「生態均衡」「景観」といった、

「civil minimum」の質整備に市民要求は移りつつあります。情報の公開がしっかりしておれば、「エゴイズム」という点を御心配になる必要はないでしょう。

むしろ、なぜ「エゴイズム」と映るのかというと、それは市町村、県や国が情報公開していないからであります。情報公開がなければ市民レベルでは政策を考える政策情報がないため、何もわからず無関心になるか、安易にモノトリになってしまう。情報公開があれば、この情報によればこういう考え方をしなければならぬ、という形で自分たちの問題設定を相対化できるのですが、ほとんど情報公開されていない。だいたい、どれだけの赤字が御当地の板橋区あるいは東京都にあるか、具体的には市民は今日誰も知りません。なぜなら、日本の自治体は連結財務諸表を考えないからであります。公開されている予算決算書ではわかりません。そのうえ、第三セクターや開発公社などに赤字を隠しています。だから、財政実態がわからないため、無駄な要求が無責任に出てくる。議員にも公表していないので、議員も無駄な「ハコモノ」などを作れ作れと言う。だが、デフレのため、第三セクターないしは開発公社からは赤字が噴水の如く湧き出ている。今日では、自治体職員の減給、減員は当たり前になってきていることすらわかっていない。もちろん、皆様方の就職をめぐって大問題である人員不採用すら起きている。こういう自治体財政の緊迫の実態が公開されていないのが問題なのです。だから「考える市民」が日本で成熟しにくい。

(その三 法学研究科下村さん)

行政が、市町村や都道府県の立法政策を行えるくらい拡充しなければならないというのはわかるのですが、一方で、市民の代表機関としての議会との関係で問題がある。つまり、今の市町村や都道府県の首長選挙を見ればわかるように、共産党を除く他の政党がある特定の候補者に乗って選挙を戦う。すると、国政と地方とがねじれた状態にある。国会議

員は、「国政と地方とは別なのだ。地方は相乗り協力が出来るのだ」と言っている。でも、「なぜ現実になんかそういうことをやっているのか？」というのを自分なりに分析してみると、権力に依ることによって自分達の既得権益を獲得しようというのが、国政レベルでもそうだが、地方では諸に現れているのではないか、ということだと考えます。一方、テクノクラート化していくと、政党、政治が行政の機構に対してのコミットが難しくなってくる。そうなると余計にそれ（行政）に対しておんぶに抱っこになつてしまふ、という危険があると思う。それをどう克服していけば良いのか。

（松下先生）

今挙げられた問題は、民主政治あるいは政治学・行政学にとっては、中核の問題です。

民主政治では市民が政治家を選ぶのですから市民の水準が自治体、国の政治の水準となる。しかも、選挙を重ねれば重ねるほど、市民の文化水準に近い長や議員しか出せない、ということなのです。そのうえ、さきに述べましたように情報公開が表面だけでほとんど行われていない。結局、市民が無関心なしモノトリーにいるところでは争点がはつきりせず、首長選挙では議員が相乗りをして利権を分かちあい、無風選挙になつてしまふ。

だが、これは市民が低水準だからではないのです。結局は、「情報公開」が行われていないので、市民が何が問題かわからない、ということにあります。だから、情報公開を進めなければならぬ。赤字やムダがどれだけあるのかについて、連結財務諸表を作つて自治体の深部を表に出す。また、自治体の施策実現にも必ず「入札」が必要なのですが、この「入札」の実態もよくわからない。広く公開されていないからであります。積算根拠がどうなのか、どういう形で積算しているのか、すべてを公開すれば良いのです。入札の前に公開しても構わない。公開すれば、「この入札はおかしい」「談合だ」という議論ができます。実際、小額のものほどどのようにやっているか。建設業者がアルバイト学生を雇つて、毎日担当部署へ名刺を入れていくのです。名刺の厚さによって熱意がわかるということをやっている。また大規模事業

は今度は省庁の外郭組織に発注しなければ補助金もつかない。これが実態です。

明治以来、国は絶対・無謬である、したがって機関委任事務を担っている県も市町村も正しい、というふうにいまだに思い込まされているため、情報公開を市民は要求しない。だが、ようやく、国の省庁の実態が最近では表に出始めた。県も市民オンブズマンによってその実態が表に出ています。私たちに身近な市町村も公開していません。問題がわからない。したがって、複数政党間でも争点が出せない。市民の水準は、情報公開しうるかどうかという職員の水準に関わっています。でなければ、自治体も、国と同じく、市民、職員、長・議会の「愚者の楽園」となってしまう。

つまり、長・議会の水準も、市民の水準も、職員の水準も皆同じだということになります。職員の方はよく「議員は無能だ」「市民も無能だ」と言うのですが、とんでもない。職員が情報公開する能力を持っていないから、そう見えるだけです。情報公開するだけの自治体の職員の水準が上がれば、議会の議論の水準、市民の議論の水準も上がる。市民、職員、長・議員相互にその水準は循環しているわけです。

この循環が、現代民主政治の「悲劇」なのであります。つまり、民主政治は、「天に向かってツバ」で、国の首相に、議員にどのような人を持てるのか、それは私達の文化水準を反映しておりますが、これと同じことが、県レベル、市町村レベルでも言えるわけです。ここが現代民主政治の最大の論点です。事実、国だけでなく、県、市町村にも政財官複合ができあがっています。現代民主政治のこの悲劇を切り崩していくには、市民参加によって情報公開等の手続きのないし制度を整備することが不可欠です。民主政治とは、単なる清き一票を投ずることではなく、市民がとくに日々私たち市民が議論しうる情報を持てるか、という問いにかかっています。そのとき市民世論の水準も変わりうるのです。