

これまでの地方分権改革を振り返って

東京大学名誉教授

神野直彦

2016年12月26日

1. 中央集権的な福祉国家の行き詰まり

- (1)ピーコック＝ワイズマンの転位効果 (displacement effect) と
集中過程 (concentration process)
- (2)「参加なき中央集権的所得再分配国家」としての福祉国家への収斂
- (3)集中過程へのレクテンワルトの反論
- (4)ブレトン・ウッズ体制の崩壊と所得再分配国家としての福祉国家の行き詰まり

2. ポスト福祉国家の道としての地方分権

(1) ポスト福祉国家の二つの道

- ・アングロ・アメリカン型の中央集権的「小さな政府(非再分配政府)」の道
- ・「ヨーロッパ社会モデル」の参加型再分配国家への道

(2) 「ヨーロッパのやり方」としての「ヨーロッパ社会モデル(ESP)」

- ・グローバル化に対応する「ヨーロッパのやり方」としてのグローカリゼーション
- ・相互依存の運命共同体を補完性の原理で下から上へと積み上げる

(3) EUの創設と「ヨーロッパ地方自治憲章」

- ・グローバル化に対応して国民国家を越える超国民国家としてのEUを創設する
- ・1985年にヨーロッパ地方自治憲章を制定して地方分権を推進し、世界的に地方分権改革の潮流を形成する

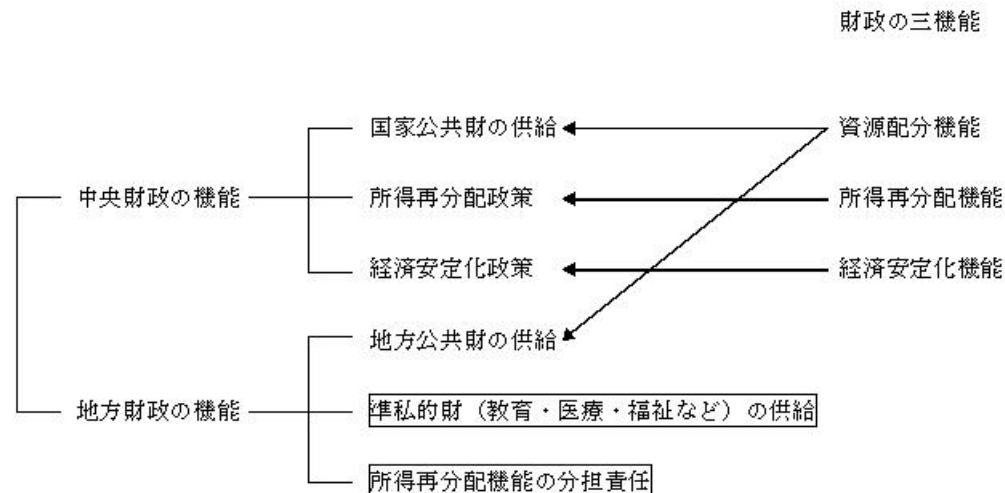
3. 地方自治体の使命拡大

- (1) 中央政府の現金給付による所得再分配の限界を、現物給付(サービス給付)による生活保障で補強する動きがでてくる。
- (2) 現物給付は地方自治体にしか提供できない。そこで、地方分権を推進して、福祉、教育、医療という対人社会サービスの現物給付による生活保障が目指されることになる。

もちろん、こうした対人社会サービスは、主として女性による家庭内での無償労働で提供されてきた。したがって、それは知識社会への女性の参加保障でもある。

- (3) 財政には三つの機能がある。このうち所得再分配機能、経済安定化機能は、入退自由な地方自治体は担えないとされてきた。しかし、ボーダレス化、グローバル化にともない、準私的財といえる現物給付を提供することによって分担せざるをえなくなる。これが地方分権改革の推進の歴史的意義である。

《参考資料》



* の囲みは拡大される地方財政機能

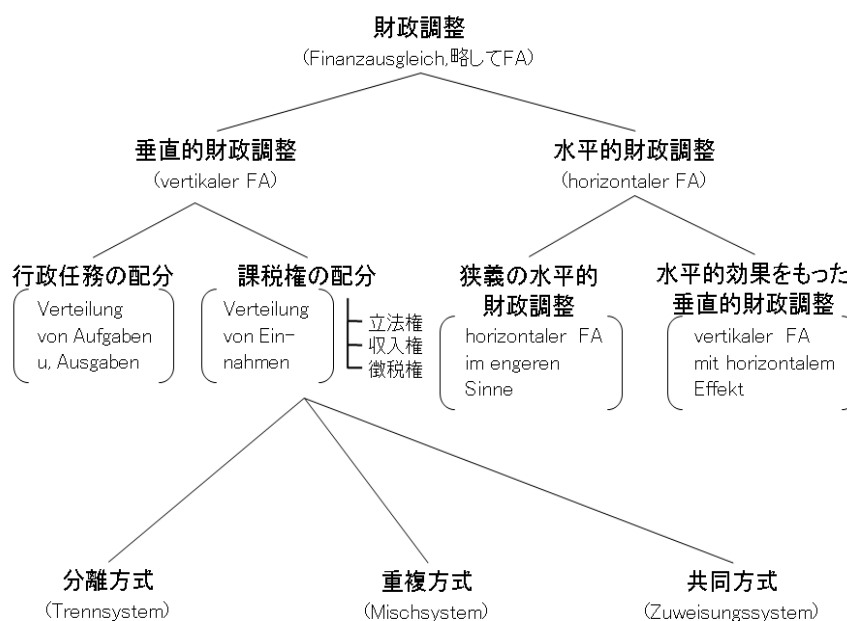
4. 政府間財政関係の理論

(1)「第一次大戦の落し子」といわれる財政調整制度の産みの親ポーピッツ(J. Popitz)。

1920年代にワイマール共和国のもとでエルツベルガー(M. Erzberger)の改革で導入。

(2)ポーピッツによれば、「財政調整(Finanzausgleich)とは、中央政府とそれを構成する地方政府との財政関係の総体である」と定義されている。

(3)財政調整の概念図



(4)二つの非対応

- ・行政任務における決定と執行の非対応
- ・行政任務と課税権の非対応

5. 日本における地方分権改革の道

(1)1980年設置の第二次臨調による「小さな政府」を目指す地方分権

(2)地方自治体の使命拡大を目指し、関与縮小廃止戦略を基軸とする第三次行革審
の地方分権

- ・「豊かなくらし部会」による「国民生活重視と国際化対応」としての地方分権
- ・1989年の「ゴールド・プラン」
- ・1994年の「エンゼル・プラン」

(3)二つの流れの合流としての1993年の国会決議

6. 地方分権改革の「点」の確認

(1)地方分権の推進に関する決議(平成5.6.3 衆議院 平成5.6.4 参議院)

「今日、さまざまな問題を発生させている東京への一極集中を排除し、国土の均衡ある発展を図るとともに、国民が待望するゆとりと豊かさを実感できる社会をつくり上げていくために、地方公共団体の果たすべき役割に国民の強い期待が寄せられており、中央集権的行政のあり方を問い直し、地方分権のより一層の推進を望む声は大きな流れとなっている。

このような国民の期待に応え、国と地方との役割を見直し、国から地方への権限移譲、地方税財源の充実強化等地方公共団体の自主性、自立性の強化を図り、21世紀に向けた時代にふさわしい地方自治を確立することが現下の急務である。

したがって、地方分権を積極的に推進するための法制定をはじめ、抜本的な施策を総力をあげて断行すべきである。 右決議する」

(2)地方分権の推進に関する意見書(地方6団体)(平成6.9.26) —抜粋—

「国内では、経済成長が所得水準の向上をもたらしたものの、多くの国民は、それを実感できず、真の豊かさを求めようとしている。このため、成長優先の政策から生活重視の政策への転換が行われつつある。生活重視となれば、生活に身近な地方公共団体の果たす役割への期待が高まるのは当然であろう。さらに、中央集権的な行政の結果、首都圏への一極集中、地方における過疎化、地域経済の空洞化などの課題が生じており、このためにも、地方公共団体が、迅速・機敏に、きめ細かに、しかも自立的・総合的に活動し、生活の向上と魅力ある地域づくりに邁進できるような機能と条件を備えてゆくべきである。

今こそ地方公共団体は、地方自治が住民の権利と責任において主体的に形成されるべきという基本的観点に立って、その責務を果たすために、より足腰を強めて「自立する」ことが肝要である。

7. 決定と執行の非対応の解消

(1)地方分権改革の理念の確定

上下・主従の関係から対等・協力の関係へ

(2)決定と執行の非対応の抜本改革機関委任事務の廃止

(3)外壁は取り外したが、柱が残る

8. 課税権と行政任務の非対応

- (1)一般財源主義に補完された自主財源主義
- (2)二つの流れのコンフリクト
- (3)「小さな政府」論は枠組みの中での自主財源主義
- (4)地方分権の「点」を見失ったダッチロール

9. 画像から操作像へ

(1)地方分権の推進力の再燃

(2)改革の成果を動かしてみるピグマリオンの教訓

(3)下から上への改革

(4)分権改革の「点」を見極める

(5)団体自治から住民自治へ

10. 歴史の「峠」を越えるために

(1)ポスト福祉国家の二つの道とも混乱

(2)グローバリゼーションを推進したアングロ・アメリカンモデルのイギリスとアメリカが反グローバリゼーションへ

(3)「ヨーロッパ社会モデル」は国家間格差と国家内格差を噴出させて、憎悪と暴力が溢れでている

(4)「ヨーロッパ社会モデル」は財政調整なき通貨統合の悲劇といってよい

(5)憎悪と暴力の溢出を背景に宗教的原理主義と国家的原理主義の抬頭

(6)財政調整を備えている日本は、生活と未来への決定権限を国民一人ひとりの手に移譲していくことを目指し、分権型社会というシナリオの導き星を示す使命があると考え