

アジア諸国の地方分権時代における 国と地方の新たな関係

——シンポジウム「地方分権の時代における
国と地方の新たな関係」での報告と議論——

政策研究大学院大学 教授 井川 博
(比較地方自治研究センター所長)

一 はじめに——国際シンポジウムの開催

地方分権の推進が各国において大きな政策課題となっている。こうした中で、地方自治に関する比較研究を行うとともに、その成果に関する情報発信や研究交流などを通じて、アジアを中心とした各国の地方自治の発展に貢献することを目指して、平成十八年四月、比較地方自治研究センターが政策研究大学院大学に設置された^(注1)。同センターでは、その活動の一つとして、平成十八年度から、毎年、アジア諸国の地方分権に関する国際シンポジウムを開催しており、平成二十一年度には、「地方分権の時代における国と地方の新たな関係」をテーマとした国際シンポジウムを実施した^(注2)。

平成二十二年二月十八日に同センターの主催により行われた国際シンポジウムでは、地方分権時代における国と地方の新たな関係について、古川康佐賀県知事による基調講演、中国、インドネシア、フィリピン、韓国、タイからの地方自治研究者、実務家による報告が行われ、パネルディスカッションが実施された。シンポジウムでは、①地方分権時代における国と地方自治体との役割分担、②国と地方自治体との意見の調整などについて、各国からその現状と課題などに関する興味深い報告がなされるとともに、活発な議論、意見交換が行われた。

本月号から十二月号では、こうした国際シンポジウムでの報告や討論、各国報告者から提出されたペーパーなどを基に、地方分権時代におけるアジア各国(諸外国)の国と地方の新たな関係について考えてみることにしたい。その第一回となる本稿では、平成二十二年二月に開催されたシンポジウムでの報告や討論などの概要を紹介し、シンポジウムに参加したアジア各国における国と地方自治体の関係の現

状と課題について考えてみたい。なお、シンポジウムの報告や討論などの要約(翻訳)は筆者が行ったものであり、その責任は筆者にあることをお断りしておきたい^(注3)。

二 古川康佐賀県知事の基調講演、アジア各国研究者等の報告

(一) 古川康佐賀県知事の基調講演

シンポジウムでは、八田達夫政策研究大学院大学長の開会あいさつに引き続き、古川康佐賀県知事により「鳩山政権下における政治主導型地域主権改革のゆくえ」と題して基調講演が行われた。

古川知事は、これまで日本では官僚の合意がない改革は行わなかったと述べるとともに、一九九三年の地方分権に関する国会決議や一九九五年の地方分権推進法の成立など、日本の地方分権改革の歴史を振り返り、政権(中央政治)が流動化したときに地方分権改革が進展したと述べた。

鳩山政権の地域主権改革について、古川知事は、第一に、有権者に対する約束であるマニフェストを正面から掲げて選挙を戦って誕生した政権であり、そのマニフェストの大きな柱の一つとして「地域主権」を掲げている。第二に、鳩山政権では国会議員の抵抗などによりこれまで実行することができなかった地域主権改革に対して、政治主導により主体的に取り組んでいると、その特徴について指摘した。また、「地域主権戦略会議」の設置により「義務付け・枠付けの廃止」、「国の出先機関の原則廃止」といった改革の実現が期待され、「国と地方の協議の場」の設置、法制化も重要であると述べた。

さらに、古川知事は、今後の展望について、二〇一〇年夏の「地域主権戦略大綱」の内容がポイ

ントであり、地域主権型国家の構築のため政府が一元的に政策を決定していくことが重要である。厚生労働省、文部科学省が変化する必要がある、地方六団体にもリーダーシップとスピードが求められているとの指摘を行った。

(二) 国と地方の新たな関係に関する各国報告

古川知事の基調講演に引き続き、中国、インドネシア、フィリピン、韓国、タイの五カ国の研究者等により、各国の地方分権時代における国と地方の関係の現状や課題について報告が行われた。

(1) 中国 (万 鵬飛 (Wan Pengfei) 北京大学政府管理学院副教授)

中国の地方政府(地方公共団体)は、国家機関と位置付けられており、各レベルの人民代表大会も国家の機関の一部とされている。共産党は地方行政において非常に重要な役割を果たしており、省から郷のレベルまでの各地方政府には、明確なヒエラルキーが存在する。地方のリーダーは、選挙で選ばれるというより、任命によるものが多く、中国の地方政府の規模(人口)は、他の国々に比べかなり大きい。

地方政府法には、地方政府について明確な定義がなく、地方政府法目的、原則に関する規定がなく、また、地方政府の業務、財政、監督などについての詳細な規定がなく簡潔に過ぎるといった問題がある。長期的な開発戦略、多様な利害の調整、市民意識の向上、広域行政の必要性、グローバル化したといった課題がある中で、地方組織法の改正、中央と地方の責務の明確化、説明責任の確立、政府と社会による公共概念の実現などを図っていく必要がある。

(2) インドネシア (ラクサカ・マヒ (B. Prakasa Mahi) インドネシア大学経済学部上席講師)

インドネシアの国家構造は、国と州、自治体

(県・市)からなる二層の地方政府からなっている。二〇〇一年にビツクバンと呼ばれる大規模な地方分権改革が実施され、権限の移譲、地方財源の充実に図られた。地方選挙も実施されるようになり、自治体の数も大幅に増加した。外交、防衛など国に専属する事務もあるが、教育などの事務は、国、地方政府が分担してその役割を担っている。

地方分権改革の前後の人間開発指数(HDI)の変化を見ると、すべての項目で上昇しているが、上昇率が一〇%に満たない地区も多く、有意義な効果が現れていないと評価されている。歳入、歳出を見ると、地方分権改革後も国のウエイトが高くその大半を占める。しかし、地方政府のウエイトは拡大しており、教育、保健衛生における地方政府の歳出(構成比)が増加している。

国と地方の協議の場が設けられ、また地方自治諮問会議が設置されているが、地方分権が更に良く機能するよう考えていく必要がある。

(3) フィリピン (マリベル・サセンドンスイヨ (Maribel C. Sacendonillo) フィリピン内務地方行政省地方自治アカデミー専務理事)

フィリピンでは、七十九の州、約千六百の市町(City、Municipality)、そして市町の下に約四万二千の村(Barangay)がある。一九九一年の地方自治法法の制定により地方分権が推進された。公共サービス提供の第一次的責任は自治体に移転され、規制権限の一部も自治体に移譲された。移譲の際の判断基準としては、地域の特殊性、地域外への影響(効果)、効率性などがあるが、農林業、環境、保健、医療、衛生、建築などの分野でのサービス提供事務や規制事務(権限)が自治体に移譲された。なお、国は、地方の教育委員会、保健衛生委員会などに委員を派遣している。

自治体、地域の自立的な取組みが増加した、公共管理における改革が進展したといった地方分権の結果が見られる一方、自治体の経済力が不十分でIRA(内国歳入分与)に依存せざるを得ない、国と地方自治体との関係が不明確であるといった課題がある。地方分権は、各国の実情を踏まえ、性急にならず着実に進む必要がある。

(4) 韓国 (姜 文熙 (Kang Moon-hee) 韓国放送通信大学行政学部長)

韓国では、人々の地方政治参加の活性化、地方自治体のサービス志向、成長志向、コミュニティ運動、NGO活動の活性化などが指摘される一方、国の影響力が強い、国からの財政支援に頼りすぎる、税収確保に努力しない、過剰な自治体間競争がある、といった問題も見られる。

市民と政府との関係では、低い地方選挙の投票率、市民団体活動の過激化、行政・市民活動家間の不信感などの問題があり、国と自治体との関係では、上下関係が残っている、両者の役割分担が明確でないといった課題が指摘される。自治体間の関係では、相互の協力が不十分、市町村の再編・統合が進まない、などの問題がある。また、政治と行政との関係では、地方での政党の役割が議論されており、自治体の区域(規模)の見直しも問題となっている。

こうした課題に対応するため、公正で透明な政策立案プロセスの確立、特定補助金の一括交付金化、広域機構の設立、政党の分権化などを進める必要がある。

(5) タイ (ウーティサン・タンチャイ (Wootisarn Tancharat) キング・プラジャディポック研究所 副事務局長)

タイの地方自治(行政)制度は、国の出先機関である県、郡などと、地方自治体である県自治体、市町村などからなっている。国は地方自治体に対する

監督権限を有しており、例えば、国家公務員である
県知事は自治体議会の解散権を有し、違法な行為の
中止を自治体に指示することができる。

一九九七年憲法の下一九九九年に地方分権法が制
定され、二〇〇二年までに十五省の二百四十五機能
を移譲するとの計画が策定された。そのうち、イン
フラ（交通、公益企業など）、住民生活（福祉、教育
など）を中心に百八十一機能の移譲が完了している。
また、法律により自治体歳入の増額が義務付けられ
る中で、二〇一〇年の自治体歳入の国家歳入全体に
占める割合は二五%を超えている。

自治体への機能移譲に際しては、機能の現状、自
治体の実施能力等を調査するとともに、適切な公共
サービスの提供するため、必要に応じ人材育成や技
術面での支援、マニュアルの作成などを行うべきで
ある。

三 パネルディスカッションでの議論

基調講演と各国研究者等による報告を踏まえ、日
本の金澤和夫総務省大臣官房審議官と各国報告を
行った五カ国の報告者により、パネルディスカッ
ションが行われた。（なお、モデレーターは筆者が
つとめた。）

パネルディスカッションでは、各国における国と地
方自治体との役割分担の問題について議論を進める
とともに、国と自治体との意見の調整、国と自治体
の組織の在り方などについて活発な討論が行われた。

（一）国と地方自治体との役割分担

まず、金澤和夫審議官から、日本の国と自治体と
の役割分担の現状、分権改革の取組み状況などに
ついて発言がなされた。金沢審議官は、日本の自治体

が広範な事務分野を担う一方で中央省庁の関与が大
きいと述べた上で、中央省庁の関与を減少させるこ
と、市町村の仕事を増加していくことが重要である
と指摘した。また、鳩山政権の地域主権戦略におい
て、法令による自治体への義務付け・枠付けの見直
し、補助金の一括交付金化、基礎自治体への権限移
譲、国の出先機関の改革が検討され、分権改革が進
められていると指摘した。

次に、中国の万副教授は、総合的な観点から地方
分権をとらえる必要がある、バランスが重要である。
政治と行政、政治的な伝統と近代化、民主主義と効
率性、協力と独立、経済発展と社会的発展、これら
のバランスを考える必要がある。例えば、政治改革
は複雑なものであり、政治的な伝統と近代化とのバ
ランスを考える必要があると述べた。

続いて、マヒ上席講師は、インドネシアでは地方
分権の推進による豊かな地域の独立というリスクを
背負いながら自治体（県・市）への分権を進めた。
国の出先機関の廃止には困難がある。多くの問題が
未解決であり、地方分権が完全に実施されていると
は思えない。しかし、地方分権の結果、地方自治体
で改革（イノベーション）が行われるなどの成果も
見られると発言した。

サセンドンスイヨ専務理事は、地方分権は国の民
主化に向けた動きであり、選挙プロセスの改革と並
行して進める必要がある。また、地方分権はマネジ
メントの改革でもあり、自治体に対する権限や財源
を付与する必要がある。さらに、自治体の国の意思
決定への参画が大切であり、フィリピンでは、自治
体の協議会の強化が図られていると述べた。

姜学部長は、韓国では、昨年十二月に地方消費税
の導入を決定し、自治体が国に頼らず、その責任感
が回復されることが期待されている。地方議員選挙

における政党指名等により、地方政治に対する国会
議員の影響力が強く、政党と地方政治との関係が大
きな議論になっている。また、昨年、政府は自治体
の区域変更、一層制の地方自治制度の採用を試みた
が、地方関係者等の反対が強く断念したと発言した。
ウーティサン副事務局長は、タイでは地方分権に
よって国の部局が廃止されるのではなく、その役割
がサービスの実施機関から規制、助言機関へと変化
すると考えている。最近では自治体への権限移譲と
いうより、能力向上に力を入れてきているが、自治
体の能力向上、透明性の確保は重要である。また、
住民に役立つ自治体を構築し、住民の参加を促進す
る必要があると述べた。

（二）国と自治体との意見の調整、国と自治体の組織の在り方

以上のような地方分権、国と自治体の役割分担に
関する議論を踏まえ、国と自治体との意見の調整、
組織の在り方について議論が行われた。

金澤審議官は、国と自治体の協議の場の設置に関
する法案の準備が進められており、成立する見込み
であるとした上で、国との協議に際し各自治体の合
意をどう形成するか、協議の結果について国を拘束
できるか、という問題があると指摘した。

万副教授は、地方政府は北京に事務所を設置して
おり、その活動を通じて国の各省に影響力行使し
ている。中央政府は、県（二千を超える）の事務所
については廃止しようとしたが、省の事務所はその
ままにしていると述べた。

マヒ上席講師は、インドネシアでは、毎年、開発
計画立案に際して、国、州、自治体（県・市）の間
で協議（対話）がなされている。権限移譲に伴う自
治体組織の肥大化に対処するため、部局の数を制限

し組織のスリム化に努力していると発言した。

サセンドンスイヨ専務理事は、フィリピンでは、基礎的サービスに関する権限移譲の結果、多くの国の職員が地方に移管された。しかし、国の出先機関は廃止されず、両者の重複もある。自治体での有能な人材の確保には困難があるが、革新的な組織の合理化の試みも見られると指摘した。

姜学部長は、韓国では、一、三の自治体ではあるが参加型予算制度の導入という新しい試みが見られる。住民の要求を予算に反映することが可能となるとともに、住民の予算の執行結果をチェックすることに、住民の評価を得ることができると発言した。

タイのウーティサン副事務局長は、国と自治体の意見調整は、自治体職員の能力にも関係している。国の政策、地方分権、新たなシステム、民営化が国の組織改革に影響を与えてきたが、今後、国の省の数の減少を伴うような大規模な改革は予想されないと述べた。

(三) ファイナル・リマーク

最後に、パネルディスカッションを総括し、各パネリストから短い発言が行われた。中国の万副教授は、もつと各国から学び制度の構築を図っていきたいと述べ、マヒ上席講師は、インドネシアの複雑性を考えると国の将来は地方分権以外にないと発言した。フィリピンのサセンドンスイヨ専務理事は、分権の成果は出てきており継続する必要があると述べ、韓国の姜学部長は、日本の現状は盧武鉉政権下の地方分権政策に似ている点があると指摘した。また、タイのウーティサン副事務局長は、忍耐強く地方分権を進める必要がある、他の国との比較は非常に参考になると述べ、日本の金澤審議官は、日本の財政収支の赤字は極めて大きな問題であり、自治

体は、有権者との対話を確立し、責任を取り合うことが出来る関係を作っていく必要があるとの指摘を行った。

四 おわりに

シンポジウムには、内外の地方自治関係の研究者や実務家、大学院生など約百二十名が参加し、午前十時から夕方五時半を過ぎるまで熱心に議論が行われた。

シンポジウムでは、上述したほかにも、地方分権の時代における国と地方の新たな関係について、多くの興味深い報告がなされ、議論(討論)が行われた。本稿では、紙面の制約などもありこれらを十分に紹介することができなかったが、アジア諸国(中国、インドネシア、フィリピン、韓国、タイ)の地方分権時代における国と地方の新たな関係については、次号以降でももう少し詳しく紹介し、考えてみることにしたい(注4)。

(注1) 比較地方自治研究センターでは、地方分権に関する国際シンポジウムの開催、アジア各国からの研究員の招聘のほか、地方自治に関するセミナーの実施などを行い、調査研究の推進、人的ネットワークの形成に努めている。また、(財)自治体国際化協会と連携して、日本の地方自治の成立・発展に関する調査研究を行うとともに、地方自治に関する統計の英訳のほか、自治体の行政評価、地域振興施策、地方分権改革、市町村合併など、我が国の地方自治に関する英文資料の作成を行い、地方自治に関する情報の発信に努めている。

これら比較地方自治研究センターの事業の詳細や英文資料などについては、同センターのホームページ (<http://www3.gr.jp/~coslog>) をご覧いただきたい。

(注2) 平成十八年度には、比較地方自治研究センターの設立を記念して平成十九年二月十九日に「アジアの地方分権」をテーマとして第一回国際シンポジウムを開催した。また、平成十九年度は、平成二十年三月五日に「地方分権と地域社会」参加、協働とガバナンスの向上」をテーマとして第二回国際シンポジウムを開催し、平成二十年には、平成二十一年三月十日に「地方分権と地方財政」をテーマとして第三回の国際シンポジウムを開催している。

第一回国際シンポジウムの内容については、政策研究大学院大学比較地方自治研究センター「アジアの地方分権」シンポジウム報告書(平成二十年二月)、高田寛文「アジアの地方分権―比較地方自治研究センター」シンポジウムから「地方自治七二五号(ぎょうせい)、二〇〇六年六月二頁以下を参照されたい。また、第二回国際シンポジウムの内容については、政策研究大学院大学比較地方自治研究センター「地方分権と地域社会」シンポジウム報告書(平成二十一年二月)、二〇〇八年七月号から十二月号までの本誌(都道府県展望No.五九八～六〇三)における高田寛文元政策研究大学院大学教授と筆者の紹介論文を、第三回国際シンポジウムの内容については、政策研究大学院大学比較地方自治研究センター「地方分権と地方財政」シンポジウム報告書(平成二十一年十二月)、二〇〇九年七月号から十二月号までの本誌(都道府県展望No.六一〇～六一五)における木村俊介政策研究大学院大学教授と筆者の紹介論文を参照されたい。

(注3) 報告者等の役職は、シンポジウム開催当時のものである。

(注4) 次号(八月号)以降では、中国、インドネシア、フィリピン、韓国、タイの順で、木村俊介政策研究大学院大学教授と筆者が交互に、地方分権の時代における各国の国と地方の新たな関係について執筆する予定である。