

第 1 3 回

新地方分権構想検討委員会

【議事録】

平成 1 8 年 1 1 月 1 日

神野委員長

ただいまから、第13回新地方分権構想検討委員会を開催したいと存じます。

本日は、お忙しいところをお集まりいただきまして、本当にありがとうございます。

本日は、赤崎委員、池田委員、井上委員、大森委員、工藤委員、小西委員、宮脇委員におかれましては、所用につきましてご欠席とのご連絡をいただいております。

配付資料の確認でございますけれども、資料1といたしまして最終報告の素案、それから資料2といたしまして堺屋委員提出資料を準備してございますが、お手元でございますかどうかご確認をいただければと思います。

それでは早速でございますけれども、本日の審議に入りたいと思います。

前回、10月24日になりますが、第12回の委員会におきまして、それまでの委員会でご議論していただいた内容を整理いたしまして、最終報告に向けた論点整理としてご議論いただいたところでございます。

資料1は、この前回提出いたしました論点整理をベースにして、前回の委員会での議論、それから委員から提出していただきました資料をもとにいたしまして文章化したものが、最終報告の素案でございます。論点整理は、構成について、第1で、なぜ地方分権改革が進まないのか、第2で、地方分権改革により国民に夢と希望をもたらす社会の実現、第3に、第二期地方分権改革の推進、第4として、第二期地方分権改革以降の地方の姿というふうにして論点を整理しておりました。

前回の議論を踏まえまして、本日お手元に準備させていただきました最終報告の素案では、構成を次のようにさせていただきます。

1として、地方分権改革による国民に夢と希望をもたらす社会の実現、2として、国民に夢と希望をもたらす社会を実現するための地方分権改革のあり方、3として、第二期地方分権改革における具体的方策、4として、第二期地方分権の後の地方分権改革の方向性、5として、地方分権改革が国民の理解を得るために、こういうふうにしております。

本日は、この資料をもとにご議論をしていただき、次回に予定しております最終報告の案の審議につなげていただければというふうに考えておりますので、よろしくご協力方お願いいたします。

それでは、事務局から資料1についてご説明していただいた後、堺屋委

員はまだお見えになっておりませんが、ご出席いただく予定になっておりますので、ご出席いただいた時点でもって資料2についてご説明していただくということで進めたいと思います。

それでは、事務局の方からご説明していただきたいと思います。

事務局

それでは、資料1でございます。大変恐縮でございますが、すべて読むということで説明をさせていただきたいと存じます。

目次、1ページ、2ページは省略をさせていただきます。3ページからです。

1 地方分権改革による国民に夢と希望をもたらす社会の実現

地方分権改革により国民に夢と希望をもたらす社会の実現については、中間報告においても記述しており、その趣旨は、本最終報告においても変わるものではないが、中間報告以降の社会・政治・行政の動きのなかで追加して主張すべきことを記することとする。

(1) 目指すべき分権型社会～住民の安全・安心、多様性と創造性

市場原理の地方行政への導入、民間主導の地方再生、国による財源保障の縮小、国・地方を通じた財政再建等が第二期地方分権改革（本最終報告書では、平成18年（2006年）10月27日に国会に提出された「地方分権改革推進法案」が3年間の時限立法であることから、その3年間に行われる改革をもって、「第二期地方分権改革」と呼ぶこととする。）の目的として言われることがある。しかし、これらのことは、第二期地方分権改革の主たる目的ではないはずである。

主たる目的は、明治時代以来の日本の国のかたちについての発想を変え、新しい日本の国のかたちを求めることであり、国は国際的な協調・競争に専念するなど、国の役割を一層重点化し、あるいは限定することによって国のかたちを変え、これにより、地方が福祉・教育など、地域に密着した行政について、その役割を増し、住民が安全・安心に暮らせる豊かな社会をつくることである。加えて、多様性と創造性にあふれ、経済活動だけでなく、社会活動全体が活性化された「知価社会」をつくることである。

(2) 自立と連帯～地域間格差の解消

山林の保全など、国全体として考え、責任をもち、国と地方、都

市と農山漁村の役割分担を考えるべき課題がある。そうした、国にとって国民にとって大切なものが地方にはたくさん残されている。

「農山漁村地域だからなくなってもしかたがない」ではないはずである。これまで育まれてきた文化・伝統を絶やしてよいのだろうか。コストだけで議論できることではないはずである。

もちろん、東京をはじめとする大都市において、今後急速に高齢化が進み都市の更新に多額のお金がかかることや、独居高齢者、フリーター、外国人労働者など社会的に多くの課題を抱えた層が増加していることを地方都市や農山漁村地域も理解する必要があり、一方で、大都市も地方都市や農山漁村地域の実情を理解するといった相互理解が必要であろう。

日本の国土と社会において一緒に暮らして支え合っている共同体としての仕組みを維持していくべきである。水、電気、人材等々多くの面で大都市を地方都市や農山漁村地域が支えているということをもっとわかってもらえるような互助意識の醸成が必要である。

こうした状況を踏まえれば、東京をはじめとする大都市とその他の地域は、地方全体の問題として、お互いに理解をもって財政調整問題に関与していくことが必要である。

小規模市町村は、都道府県から事務を移譲されるにあたって十分に職員と財源の移譲がなされておらず、財政状況が厳しいなか行財政運営に苦勞している。今後、地方分権改革を行う際には、財政力の弱い小規模市町村への配慮が必要である。地方分権改革と自治体間の格差縮小をセットで考えるべきである。

地方分権改革を進めて格差が縮小している国では、自立すればするほど連帯するという思想である。中間報告では、この思想に基づいて、地方共有税や地方債の共同発行を提案したのである。

「非連帯・格差拡大型分権」ではなく「連帯・格差縮小型分権」を目指すべきである。

なお、過疎地域自立促進特別措置法に基づく税財政措置など、極めて条件が不利な地域に対する国の立法措置による格差の縮小方策は引き続き維持されるべきであろう。

2 国民に夢と希望をもたらす社会を実現するための地方分権改革のあり方

このような国民に夢と希望をもたらす社会を実現するためには、これまでの第一次地方分権改革における地方分権推進委員会での議論や三位一体の改革での議論を踏まえ、そこを出発点として、これまで以上に地方分権改革を強力にそして着実に推進していかなければならない。

こうした観点から、今後の地方分権改革において、第二期地方分権改革でおこなうべきことと、その後におこなうべきこととを整理することとする。

地方分権推進委員会は、その最終報告（平成13年（2001年）6月）において、今後の改革課題として、

- （1）「分権型社会にふさわしい地方財政秩序の再構築」
- （2）「地方公共団体の事務や執行体制に対する義務づけや枠づけ等の大幅緩和」
- （3）「道州制論、連邦制論などの新たな地方自治制度の仕組みの検討」
- （4）「補完性の原理に照らした事務事業の移譲」
- （5）「制度規制の緩和と住民自治の拡充方策」
- （6）「地方自治の本旨の具体化」

を挙げている。

本委員会としては、この趣旨に全く賛同するものであるが、この6つの改革課題に加えて、本委員会の中間報告とそれを基に地方六団体が地方自治法に基づき政府及び国会に提出した意見書を踏まえ、「地方分権改革への地方の参画」を第一の課題として追加したい。

地方分権改革を進めるには、地方が政治の場という土俵の上にあがり、意見を交わし物事を決めることが必要であり、そうした場の法定化が必要である。

そして、上記6つの改革課題のうちの（3）の中の道州制議論については、道州制の実現なくして権限・財源のこれ以上の地方への移譲はないという論があり、こうした「受け皿論」に流されないように、まずは、現在の市町村・都道府県制度下での権限・財源の移譲を確実に進めるため、道州制議論は、現在の市町村・都道府県制度下での地方分権改革とは別に議論すべきであるし、その実現は、第二期地方分権改革の後であると思われる。

また、(6)の中の憲法改正議論については、今後の3年間においては、議論を深める必要はあるが、その実現は、その後であると思われる。

従って、上記6つの改革課題のうちの道州制議論と憲法改正議論の他の4つの改革課題及び地方分権改革への地方の参画を中心に、この3年間での実現を目指し、道州制議論と憲法改正議論は、これらの改革とは独立して並行に議論を行うこととすべきである。

3 第二期地方分権改革における具体的方策

上記の4つの改革課題及び「地方分権改革への地方の参画」について下記のとおり改めて整理することとする。

(1) 地方分権改革への地方の参画

地方分権改革への地方の参画については、「国と地方の協議の場」を法定化し「(仮)地方行財政会議」を設置すべきことを中間報告に書き、地方六団体が地方自治法に基づいて政府及び国会に対して意見提出を行ったが、改めてその必要性を強く訴えるものである。

また、「地方分権改革推進法案」の成立後、設けられることとなる「地方分権改革推進委員会」の委員の選任にあたっては、地方の意見を十分反映させるとともに、「地方分権改革推進計画」の作成に際しては、地方と事前に協議を行うこととすべきである。

(2) 住民自治を可能とする地方税財政制度の構築

住民自治を可能とする地方税財政制度については、税源移譲によって国税と地方税の税源配分を5:5にすること、地方共有税を創設すること、国庫補助負担金については、補助負担率を引き下げるのではなく、総件数を半減すること、国と地方を通じた財政再建を行うにあたっては国と地方の関係を総点検すること、財政再建制度の見直しにあたっては首長・議会の責任を強化し、住民負担を導入し、原則として貸し手責任を問わないことなどについて、中間報告に書き、地方六団体が地方自治法に基づいて政府及び国会に対して意見提出を行った。

税源移譲

地方税財源の充実強化については、国と地方の役割分担の見直し後においても必要となるが、現在の国と地方の役割分担においても、

国から地方へ税源移譲を行うことにより地方税財源を充実する必要があることに留意すべきである。

地方共有税の創設

地方交付税は、人口構成の差、地理的条件その他の社会経済条件等の違いを考慮して自治体間の公平性を確保するための財政調整の制度であり、政策誘導的に交付するといったものではなく、人口・面積といった単純な指標のみによって算定されるべきものでもない。本来の財政調整制度の原点に立ち返って方向性を見誤らないことが必要である。

国の政策を誘導するといった発想こそ、中央集権的発想であり、そうした国による発想を排除するためにも、国の一般会計を通さずに「地方共有税及び譲与税特別会計」に直接繰り入れ、法定率を見直し、特例加算や特別会計借入を行わないといった地方共有税構想を早期に実現すべきである。

(3) 行政面での地方分権改革

国と地方の二重行政の解消と国の出先機関の整理

国と地方の二重行政については、国と地方の適切な役割分担を考慮せずに行われているものが多く、職員と予算の無駄を生じ、事業の整合性を欠いたり、審査等に時間を要するなどの弊害をもたらし、結局は、行政サービスの低下を招き、ひいては、受益者である国民の生活向上を阻害することとなっている例が多い。

国と地方を通じた行財政改革と地方分権改革の双方を実現させる手段として、国と地方の二重行政の解消と国の出先機関の整理は、第二期地方分権改革において、最重点に行われるべき課題の1つである。

現在、国と都道府県が実施している事務事業、広義の二重行政には様々なものがあるが、特に、

ア 役割分担が法令上の主体に専属させられていない施策について、国と都道府県がそれぞれ実施しているもの（地域産業振興施策、無料職業紹介など）については、住民サービスに関連するものは、国は扱わない。

イ 設置主体について法令上の限定のない施設について、国と都道府県がそれぞれ設置しているもの（病院など）については、施設

間の役割・機能の分担を明確にし、国は基幹的・国家的な施設の設置に限る。

ウ 広域的な調整・関与を国が実施しているもの（都市計画における線引きの協議など）については、原則として国による調整・関与は廃止する。

こととすべきである。

以上の考え方に基づいて、国と都道府県による二重行政の解消を進めるべきである。

その際、国の出先機関が関係している場合には、整理し不要なものは廃止すべきである。

国の出先機関については、

ア 法務局、海上保安部、防衛施設局、税関等、国の存立に関わる事務を取り扱うもの

イ 地方航空局、管区气象台等、全国的な規模や視点に立つて行う必要のある事務を取り扱うもの

以外は、原則として地方に移譲するとの考え方に基づいて整理すべきである。特に、単なる本省庁との経由事務しか行っていないもの、都道府県単位での小規模な事務・権限を担当しているものについては、速やかに地方に事務・権限を移譲すべきである。

なお、国税局に関しては、国税、都道府県税、市町村税、社会保険料などの一元的な徴収の是非について検討すべきである。

その際は、国・地方を通じた行政改革となるようにすべきであるとともに、収入権、徴税権、立法権のあり方が現在の仕組みと変わる可能性があることから、地方分権的な仕組みとなるように留意すべきである。

国の義務付け・枠付け・関与の廃止・縮小

～ 条例制定権の拡大・法令の規律密度の緩和

平成12年（2000年）の地方分権一括法制定後も、自治事務に対して国が関与する立法は多数制定されており、政省令による関与・義務付けも増えている。

そして、こうした国の関与・義務付けが足かせになり、自治体の創意工夫による新規施策の実施などの面で自主性が阻害されている。

また、補助金改革の名のもとに、自治体にとって使い勝手のよい

ものとして交付金が創設されているが、これにより国から地方への新しい関与の形が生み出されている。

例えば、まちづくり三法関連で、国は市町村から直接まちづくりに関する計画をヒアリングし、交付金を交付している。

この例は、

- ア 市町村のまちづくりについて国が直接関与していること
- イ 奨励補助金と同様の性格を持つ交付金を交付していること
- ウ 面的整備全体を対象とすることで、国による関与の範囲を拡大していること

という点において地方分権改革の流れに逆行している。

自治体の事務に関する国の関与・義務付けは細部にわたっており、自治体に裁量性がない事務が多く存在しており、全国的に同質性が求められる部分とそれ以外の裁量的に判断できる部分を明らかにする必要がある。

その上で、法律については、制度の大綱・枠組みあるいは基本的な基準や他の法律との調整にとどめ、政省令については、原則として廃止し、現在、政省令で定めている基準等については全て自治体が自らの判断で条例で定めることとすべきである。

国と地方の役割分担の一層の明確化と権限の移譲

今後3年間の第二期地方分権改革においては、全ての事務事業について国と地方の役割分担を一から見直すのではなく、「国と地方の二重行政の解消」と「国税：地方税 = 5 : 5 とするための税源移譲」を行うにあたって必要な「国と地方の役割分担」と「国と地方の財政負担」の明確化を行うべきである。そして、その役割分担と財政負担のあり方に基づいて、事務事業と権限と財源を国から地方に移譲すべきである。

その際、地方自治法で書かれている国と地方の役割分担にもかかわらず、現実の各省庁の法律・施策の多くが、この地方自治法の規定に則っていないことから、これを地方自治法の原理・原則にあわせて、修正する必要がある。

特に、河川・道路など公共事業関係については、道路については、国道の範囲を高速自動車国道及び中枢的ネットワークに係る道路に限定し、河川についても、一級水系の範囲を複数の都道府県にまた

がり全国的な視点から利害調整の必要なものに限定するなど、各事業についての国と地方の役割分担を再整理すべきであり、更に進めれば、複数都道府県にまたがる河川は都道府県の広域連合が担うこととすべきである。

国から地方へ権限を移譲する際には、同時に都道府県と市町村の間の役割分担も再構築する必要がある。

地方自治を保障し、地方分権改革を進める観点から、市町村を適切に補完し、国と市町村との中間・クッションとしての役割を果たす広域自治体として都道府県は必要である。

しかし、都道府県と市町村の役割については、福祉・教育等多く分野で重複・混在が見られ、二重行政による無駄が生じ、特に市町村の主体的な施策推進を損ねている例が見受けられる。

都道府県の役割は、高度なインフラの整備、経済産業活動の活性化、雇用対策、国土の保全、環境の保全等の広域的機能や市町村間の調整機能、一定の小規模な市町村の機能を代替することとする場合の機能に重点化するべきである。

そして、福祉・教育などの住民に身近な行政については、都道府県の役割は高度な専門的知識や技術の先導的な導入の局面に限定し、基本的には、市町村が責任をもって総合的・完結的に処理できるようにすべきである。

従って、都道府県から市町村への事務・権限の移譲を進めることとし、移譲にあたっては、市町村の財政・人員等の状況を勘案し、都道府県として必要な対応を行うべきである。

(4) 住民自治の確立

住民参加の促進

地方分権改革の視点としては、国と地方の政府間の関係の改革とともに、自治体の自己決定権の行使において、住民との関係で、どう改革を進めるかの議論が必要である。

市民のエネルギーはネット社会などでかなり大きくなっているが、それが住民自治や自治体につながって分権議論が盛り上がるということがない。自治体のガバナンスが問われているのは、住民自治が徹底していないからである。地方債の自由化をはじめ、自治体の経営規律が問われる自由化の流れが始まっているなか、住民が自治体

の財政等厳しい現実を自らの問題と捉える状況を作り出していくことが必要である。

例えば、地域の課題の解決策については、インターネットを通じて住民に呼びかければ、もっと多くの知恵が出てくるはずである。

住民は行政サービスの単なる顧客ではなく、まちは自分たちでつくっていくものであると住民に思ってもらい、参加の雰囲気を作っていくことが大切である。

また、住民自治を強化し、行政と住民の協働を進めるためには、住民自らが地域自治区をはじめとする地域自治組織を積極的に構成し、その中で住民がより積極的に活動すべきである。

更に、地方自治体の委託職員（名誉委員）制度を拡げること検討すべきである。

NPOへの支援

住民自治を確立していく上では、NPOに公共的領域にもっと参画してもらおうという視点で住民自治のあり方を見直すべきである。

そこで、公の分野において、市場原理になじみにくい部分は最終的な責任を行政が負うこととしたうえで、行政、NPO、企業等のいずれが、最も適切にサービスを提供できるかを広く住民が選択することができるシステムをつくる必要がある。そのためには、NPOが自らの力で経営でき、自立できる仕組みづくり、例えば、行政からの人材供給やNPOを税制的に支援できる寄附金控除等の仕組みを各自治体が独自に構築できるようにする必要がある。

議会の機能充実

地方議会は、地域における多様な住民の意思を反映させ、自治体の意思を決定する議事機関としての機能と執行機関の監視を行う監視機能を担っており、地方分権時代における住民自治を確立する上で、地方議会の果たす役割と責任はますます重要となっている。

他方で、議会と住民の意思の乖離や議会機能の形骸化が指摘されることがあるが、住民の傍聴の利便を考慮した休日・夜間議会の開催、インターネットによる議会のライブ中継、住民懇談会の実施、議員提出条例の制定等、議会審議に民意を最大限反映させるべく様々な自己改革の取り組みが見られる。

今後、制度及び運営の両面において一層の改革を進め、議会機能

の更なる充実を図るとともに、自治体の規模等に応じた議会のあり方についても検討を進める必要がある。第28次地方制度調査会答申にあるように、少なくとも、小規模な自治体については、現行の会期制度を廃止し、週1回夜間などに定期的に会議を開くようにするなど、その規模に適した新たな制度を選択できることを検討すべきである。

4 第二期地方分権改革の後の地方分権改革の方向性

(1) 財源保障・財政調整すべき公共サービスのあり方と国と地方の役割分担

第二期地方分権改革の後の地方の姿を考えるにあたり、特に道州制を意識した場合には、国の役割をどのように限定するのかを整理することが最初に行うべきことであろう。

具体的には、防衛、通貨、司法など、国の存立に直接関わる事務以外の内政に関する事務、言い換えれば国民生活に密着した事務において全国的に統一されていることが望ましい基本ルール及び、全国的な規模・視点で行われることが必要不可欠な事務の内容が具体的にどうあるべきかということである。

これは、言い換えれば、どの自治体においても等しく住民が受けられるサービスの水準が如何にあるべきかということである。例えば、警察と戸籍以外は各自治体において異なるサービスでも構わないとの考え方もあるであろうし、警察と戸籍だけでなく、生活保護や義務教育などは、全国一律の基準によりサービスを提供すべきであるとの考え方もあるであろう。このことを議論するにあたっては、国家としての国民統合のあり方という視点が不可欠であり、国民的議論を行う必要がある。

また、これらのサービスを自治体が提供することを可能とするための税財源を保障する必要があることは議論の余地はなく、基本的には地方税及び財政調整制度によるべきであり、更には、これらのサービス以外のサービスを自治体が提供できるための税財源を十分に保障することこそ、分権型社会においてあるべき税財政の姿である。

(2) 「地方分権型道州制」への展望

その際、国と地方の役割分担、公共サービスのあり方を地方分権

的に考えた結果の広域自治体の姿が道州であろう。

今後、道州制の検討が進められていくこととなるが、その状況に応じて、地方として、地方分権改革の観点から見た道州制のあるべき姿を整理のうえ、適宜提案していくことが必要である。その際に制度設計上の基本となる点を以下に記すこととする。

道州は、都道府県にかわる自治体とし、自治体は二層制を維持すること。その際、現在の都道府県から市町村への事務・権限の移譲を進め、市町村がまず地域における行政の主役としての役割を果たし、道州は主として地域における広域行政を担うこと。

内政にかかわることについては、事務事業の実施だけでなく、企画立案の権限を全て国から道州に移譲すること。その際、国の地方支分部局を廃止し、公務員の身分移管も行うこと。

国と地方の役割分担に応じた国と地方の新しい税財政制度を構築すること。

道州間での税財源の相互調整の仕組みを構築すること。

住民代表たる議会制度が在置されること。

あわせて、制度設計にあたっては、以下のことについて検討することが必要である。

道州制において、長を直接公選とすることは、首長の力が強くなりすぎて住民のコントロールが難しくなるのではないかとの懸念もある。首長の直接公選制と議院内閣制とを自治体が選択することが可能となる仕組みの是非も含めた首長選任の仕組み。

東京・首都圏の扱い。

加えて、道州制の導入は、国・地方双方の政府のあり方を再構築するものであることから、道州制の実現に向けた検討にあたっては、地方六団体はじめ地方の意見を十分反映させることが不可欠である。

(3) 憲法改正についての考え方

我が国の地方自治は、現行憲法に「第8章 地方自治」が設けられ、「地方自治の本旨」が明示されることで、憲法上保障されている。

ヨーロッパにおいては、既に、1985年にヨーロッパ自治憲章が制定され、地方分権の保障に向けて大きく踏み出している。

しかし、現在においても、国の過剰な関与等により自治体の自主

性・自立性が十分確保されているとは言い難く、憲法改正に際しては、分権型社会を実現する上での地方自治の尊重とその具体的保障手段を明記すべきである。

具体的には、前文において、地方自治の保障・地方分権改革の推進を宣言するとともに、

「地方自治の本旨」の内容である「住民自治」と「団体自治」の具体的内容

国と地方の役割分担の基本原則

自治体の条例制定権の範囲

自治体の財政自主権の保障

内政の政策立案・執行に関する地方の参画

地方自治を担う組織（基礎自治体と広域自治体）

などについて明記すべきである。

5 地方分権改革が国民の理解を得るために

(1) 世論の喚起と地方の体制の確立

平成5年（1993年）の国会における地方分権の推進決議以降、これまでの改革によって地方分権についての国民・国会・政府・自治体の意識が大きく高まってきたことは事実である。もちろん、小中一貫英語教育の実現や幼保一元化の進展など、住民サービスのレベルも向上している。しかし、ここ数年間における地方交付税の削減や国庫補助負担率の引下げによって地方財政が悪化し、自分たちの考えていた地方分権とは違うことが行われたことにより、地方には地方分権とは何だったのかとのとまどいと、今後の地方分権改革に対する危惧が広まってきていることも、また、事実である。

しかしながら、もちろん、地方分権改革は未完であり、国民に夢と希望を与え、安全に安心して暮らせ、経済活動だけでなく社会活動全体が活性化した豊かな社会を創り上げていくためには、地方分権改革の歩みを止めることは許されない。

ところが、本委員会の中間報告を基に地方六団体が12年ぶりに地方自治法に基づいて行った政府及び国会に対する意見書の提出に対する政府からの回答が満足のいくものでなかったことや、今年の三位一体の改革の決着以降、更なる地方分権改革を求める国会での議論が少ないことなど、今、地方が主張している地方分権改革の理

論や地方六団体の提言は国民・国会に未だ十分には浸透せず、理解されていないのではないか。

この理由は、

地方分権のスピードが遅く、また、これまでの地方分権は国と地方を通じた財政再建とあわせて行われてきたことから、自治体は財政運営上の自由度が高まったとの認識を持たず、国民も地方分権のメリットが実感できていないのではないかと思われること。

国民・国会議員の中に、

ア 依然として国に対して補助金を求める自治体や、税源移譲を行うことにより財政上の格差が拡大することを危惧し、もうこれ以上は税源移譲を行ってほしくないという首長の声があり、地方は自立を求めているのではないか

イ 国が少子化対策など住民生活に密着したサービスを立案するのは、地方では一部に先進的な取組は見られるが、多くの自治体においては厳しい財政状況のなか、十分な住民サービスを提供できていないからであり、こうした地方分権改革に逆行した動きがどんどん進むのは、住民が自治体の提供するサービスに十分満足していないからではないか

ウ 地方ではいつまでたっても談合や不祥事がなくなる。地方に権限・財源を移譲したら行政が一層腐敗するのではないかとの思いがあるのではないかと思われること。

都道府県が霞ヶ関を向いており、又、中央主権的に霞ヶ関と同じようなことを市町村に言うなど、本来の地方分権の方向を向いていないのではないかとの声が市町村からあること。

などが挙げられる。

もちろん、地方分権改革が進まない最大の理由は、権限と財源を頑なに守ろうとする霞ヶ関の中央省庁の厚い壁であるが、地方分権改革が国民・国会の理解を得られていないこれらの理由を一つずつ丁寧に取り除いていかない限り、地方分権改革を実現することは難しい。

こうした現実を地方は十分に認識し、地方分権改革についての国民・国会議員の理解が深まるよう努力を尽くす必要がある。

まず、地方は、国から地方へ権限・財源が移譲されるとともに国

の義務付け・枠付け・関与の廃止・縮小が行われれば、福祉・教育等の面でこのように地域社会が変わる、という姿を説明していくべきである。

例えば、保育所の整備について、補助金を一般財源化するとともに、定員基準や面積基準、設備基準をそれぞれの地域にあったものに緩和することで、中心市街地の空きビルや空きテナントを福祉施設に転用しやすくなり、働く女性が職場の近くで子供を預けることができるようになるといったことである。これにより、国民の運動や世論を喚起し、地方分権改革の必要性を呼びかける必要がある。

また、自治体での不祥事や内政面での事件・事故などがおこると決まって、地方行財政全般について国の統制を強化すべきということが、当たり前のように言われる。

自治体での不祥事に対しては、情報公開の徹底、議会の機能の強化、直接請求制度の充実、監査機能の充実など、住民自治と自治体自身のガバナンスの強化によるべきである。

シャープ勧告においても「地方団体の運営方法は国民が容易に監視し、また、理解することができる。国民は彼が地方行政から受ける利益とそれに要する費用との間の関係を明確にはかり知ることができる。地方の段階において発達した習慣と態度とは、国の段階において政府の行動に影響を及ぼすに至ると期待してよからう。」と言っている。

また最近の例として、談合と贈収賄に関しては、「一般競争入札」と「地域の中小企業の保護・育成」の両者のあり方について、真摯に検討してみるといった姿勢が、今後の地方分権改革について国民の共感を得るために必要なのではないか。

首長の多選問題については、様々な意見があるが、住民の首長を選ぶ権利、職業選択の自由、平等原則といった憲法上の論点があるとともに、住民自治の重視といった視点も重要であり、これらのことに留意すべきである。

地方六団体としても、襟を正すことを意思確認して、情報公開を中心としたチェックシステムの充実等に取り組んでいくべきである。

そして、例えば、自治体幹部職員をポリティカルアポインティーとするなど、政策立案・遂行、自己規律の能力を高め、住民サービ

スの向上に努めなければ、地方分権改革の進展は望めないであろう。

(2) 地方六団体の機能強化

地方六団体は、地方自治法に基づき総務省に届け出を行っている全国的連合組織であるが、その設置根拠をより一層明確にすべきである。

そして、全国知事会においては、

機動的・効果的な活動をバックアップする政策提言機能・シンクタンク機能を担う体制（頭脳センター）の構築

都道府県同士がそれぞれの先進的な取組を提案・共有し合い、良いものを広げるとともに、切磋琢磨による創造性豊かな発想に繋げる場（先進政策バンク）の提供

を行い、これらを連携させる「地方自治先進政策センター（仮称）」の設置準備を進めている（平成18年（2006年）7月の全国知事会議において設置合意）が、こうした機能を順次、充実強化することなどにより、地方六団体は、

国民の求める政策について、制度設計を十分に行った上で、国民の求める政策を国に先駆けて示していく。

国は地方分権改革に逆行する新しい法律や補助金をつくっており、この動きに歯止めをかける。

国による関与・義務付け等による行政執行上の不都合を住民に示す。

自治体間では、競争は必要だが格差拡大は望ましくなく、「連帯」することが必要であり、「連帯」するための議論（財政調整制度などについて）を行う。

地方全体として、地方をとりまく状況変化等も踏まえたうえで、情報公開の徹底などによる腐敗撲滅、地方分権の原理原則を規定するヨーロッパ自治憲章のようなものを制定して、各自治体の議会で批准するといったことを、運動論・政策論として考えてみる。

ISOのように自治体の資質を地方六団体が認証するようなシステムを検討する。

などを行うべきである。

以上です。

神野委員長

ありがとうございました。

それでは、堺屋委員がお見えになってから資料1についてご説明していただくとして、最終報告の素案についてご議論、ご意見いただければと思いますが、いかがでございましょうか。

木村委員、どうぞ。

木村委員

私は、17ページ、18ページで2点ほど申し上げたいと思います。

一番下の丸の「この理由は、」というところの に関係したところです。「地方分権のスピードが遅く、また、」の間に、私はこういう文章を入れてはいかがかと思います。「一般財源化された行政分野であっても、国の基準が緩和されていないこともあり」とかですね。と申しますのは、私は三位一体改革の影響が市町村とか都道府県にどういう影響を及ぼしているのかというので、全国いろいろなところを歩いているのですけれども、そのところで思うのは、やはり一般財源化されただけではだめで、基準が緩和されてこそ、地方に合った行政ができるのだなという印象を強く持ちましたもので、今申し上げる次第です。

それから、今度は18ページですが、ここにいみじくもはっきりお書きになったことを、私は地方団体のそういう調査に歩きましたときに首長さんたちからいろいろ伺いました。あるいは、現場の職員さんからも伺ったことですが、場合によっては税源移譲イコール収入減に思われているところもあると思います。それは、私は誤解だと思います。税源以上された分野については、税源移譲プラス交付税できちんと補てんしているので、財政再建の全体的な中で地方公共団体におりてくる交付税は減ったかもしれないけれども、それは税源移譲とイコールではないのだということの説明が、前は十分ではなかったのではないかと、これを反省点として考えますと、例えば下から3番目のところに、「国民・国会議員の理解が深まるよう努力を尽くす必要がある」というところに、例えば今度の地方分権法にも同じような表現があったと思うのですけれども、「広報」とか、何かそういうものを具体的に入れられたらいかがでしょうか。

今のところは、以上2点です。

神野委員長

これまでの分権のことを含めて、少し財政面での分権が進んでいくということは、少なくとも一般財源は増加しているということがないとだめな

わけですね。総枠が減っていたとしても、一般財源が増加しているということが目的だったんですが、一般財源の増加ということが進まなかったというようなことを含め、書きぶりに少し注意を払っておいた方が私もよいかと思いますので、ここは少し修文をそのほかのことも含めて考えていかないと、今の動きからすると、一般財源がこれから少なくなる可能性がある。つまり、税源移譲というのが、これまでは補助金とのバスターというか、それで考えていたのが、交付税等のバスターにもなりかねないという状況にありますので、そうすると一般財源が縮小するという危険性がございいますから、少し過去の反省と同時に、そういう原則的なものはきちっとしておくということをご指摘のとおりでございいますので、ちょっと全体を見直して整理させていただきたいというふうに思います。

あとはいかがでございいますか。

一応この文章は、すべて委員の皆様方からいただいた意見を、そのままというわけではありませんが、ほぼご趣旨を生かしたような形でまとめておりますので、抜けている論点もあれば、不適切ないしは矛盾しているというようなところもございいますので、忌憚なくまずご議論をいただければと。そういうご議論をいただくのが第1点ですね。

それから構成についても、素案の構成を初めて、仮置きですがまとめてみましたので、構成についてもいかがでございいますか。中身は、二期改革とそれ以降を分けたということと、それから二期改革、当面3年程度を念頭においての二期改革の具体的な方策については4点にまとめ、地方の参画と、それから2のところでは税財政面での分権、それから3番目に行政面での分権、それから4番目で住民自治と、こういうふうに打ち出して、1と2、地方の参画と地方税財政面での分権については中間報告でも触れておりますので、ここはさらっとなぞるような形にしていると。

3番と4番が、行政面と、それから地方自治面が、この委員会としては文章化したものとして初めて出すものでございいますが、行政面のまとめ方は3つにまとめていて、二重行政の解消と出先機関の整理が1点ですね。それから2番目が、義務付け・枠付け・関与の廃止、それから規律密度の緩和というような論点に入れ、それから3番目に役割分担の明確化と権限移譲という3点にまとめたのでよいかどうかというようなことを含めて、構成面でこれでよいかどうかというようなこともご議論いただければと思います。

それから3点目は、今、政府の方で地方分権の推進に関する政策を進めていっているわけですが、今後進められるであろう地方分権の改革について、地方の側から適切に意見を言っていく材料として十分であるかどうかということを含めてご議論をいただければというふうに思います。いかがですか。

北川委員、もしもあれでしたらお願いします。

北川委員

すみませんでした。修文程度かもわかりませんが、世論の喚起というのは、住民自治に入っていくときに相当バックアップがないと、「やっぱり困るじゃないの」という声の方が強くなるかなという気がしますから、そのあたりをお考えいただいて、一層この世論の喚起の部分などを書き込み、充実させていただけたらなというようなことが1点と、やはり議会の方の機能の充実というのが必要になってくると思うんです。チェック機能とか、あるいは議事機能とか、さらに条例制定機能とか、こういったことが充実してこないと、ここで失敗してしまうと、やっぱりそうかというので、例の地方へ行けば不祥事が起こる、あるいはもっと非効率的になるとかというのを、そこをとめるためにももう少し、私は詳しく読んでいないので申しわけないのですが、議会の機能の充実などにさらに一層踏み込んでいただけたらなと、そんなイメージでございます。願望程度ですけれどもね。

神野委員長

今日は大森先生がいないので、議会制度について充実という意見を追加していただく方がいらっしゃるのですがとっては失礼なのですけれども、北川委員、何か追加していただけるものがあったら言っていっていただけますか。

北川委員

そうですか。そこまで深く考えずに、この3つの丸ポツで考えたんですが、ではもう少し考えてみます。

山下委員

幕間を利用して、追加いたします。

今ちょうど、世論とか議会のお話も出ましたけれども、私はこれを拝読していて、やはり中間報告で書いたことをどの程度省略するかというのがなかなか難しいのだなと思いました。いずれにしても、中間報告と最終報告であまりダブってばかりいても、これも読む人もかなわぬでしょうから、

絞ってやってやるのは、それはそれでいいのでございますけれども、例えば中間報告で言っていることと最終報告で言ったこと、両方まとめて世論と国会、わかってもらわなければいけないわけですね。ですから、プレス発表資料のつくり方という問題になるのか、その辺がちょっとわからないのですけれども、そのあたりはちょっと、世論喚起していくときに、中間と両方読んでくださいという言い方ではなかなか相手にしてもらえないのではないかと。そこは、少し工夫をする必要があるのではないかと思います。

そのときに、どこまで中間報告で書いてあることをまたここで書くのかということになりますけれども、例えば中間報告のときに、「ニア・イズ・ベター」などという非常にぱっとわかりやすいキャッチフレーズのようなものが入っていましたね。ああいうやわらかみのあるような言葉、あるいは補完性というような話について、何かさらっとやはりこっちでも入れておきたいような気がするというところがありまして、もうあっちで言ったからいいんだというのは、もう少しその辺は何かやわらかみを入れるための材料はこちらにも、ダブってもちょっとは入れてもいいのではないかという気が、拝読していたしました。

それから、1の(2)のところに「自立と連帯」というのがあるわけでございますけれども、今回は連帯の方をかなり中心に書いてあるわけで、自立の方については「前に言っているじゃないの」で済んでしまっている感じなんですけれども、一応、さらっとでも自立ということについての

自立でも、100%自立でいくところは、それは大変結構でございますが、なるべく100%自立でいくようなところをふやすことは大きな目標ですが、そこまでいかないような自治体でも自立度を高めることは自体は、やはり地方自治の観点からいってより望ましいことなわけでございますから、そのあたりを頭に置きながら、何かちょっと書いていただければなど。ほんのちょっとでいいかなと思うのでございます。

それから、幕間ついでで恐縮でございますけれども、細かな字句の修正の問題などは、またちょっと事務局と話をしてみたいと思います。1字上げた方がいいのではないかとか、そういうことも含めてちょっと目につくわけでございますけれども、1つ、9ページ目の税や何かの一元的な徴収の問題、これは実は私自身もあまりはっきりした意見がまだ申し上げられるところに、きょう初めてみた話ですのでいかないんですけれども、こう

いうことをやるときに、私は実はフランスに暮らしておったことがございまして、あそこは一元徴収になっているのでございまして、徴税の通知書を拝見して、「これはどこに払う税なのだろうか、わからないな」という問題が今度は出てくるところがございまして、税負担することによって住民が自治体の行政により関心を持つという効果、あるいはそれによってよりチェックをするという効果は期待できるんですが、ところが、払うときに、どこにこの税を払っているのだろうかわからない。みんな一緒に、国税から何か一緒に徴収令書で来てしまうと、「だれに何ぼ払っているのだろうか。何でふえたんだろうか」と。総合計をこれだけ払えばいいのはわかるけれども、これはだれのせいだろうかというようなことが、実は非常にわかりにくい状態になっています。まあ、フランス語のせいもあるんですけども、そういう問題が起きないようにやはり考えていかないと、せっかく税とかそういったところで自立を高めていって、地方自治に対する住民の「チェックせないかん」という意味の関心も含めて高揚させようというときに、ちょっとまずいことになったのではどうかということもございまして、こちら辺は、文章の書き方はまだ頭の中で自分自身こなれていませんけれども、もう少し考えさせていただきたいところだなと思いました。

それから、発言ついでに、ほかの方にその間考えていただくお時間をとっていただくとしたしまして、これは堺屋先生が見えてからかもしれない。12ページの「NPOの支援」の上に書いてある「自治体の委託職員（名誉委員）」云々、これは多分、アイデアはなかなかおもしろそうなんですけれども、意味がよくわからないところがございまして、ちょっと表現の問題は、よく堺屋先生のお話を聞かせていただいてからかと思いません。

それから、道州制絡みのことが、15ページ、一番最初に 、 、 、 と書いてあるんですけども、これは と については、私はむしろ順番が逆ではないのかというか、 、つまり国が現在ブロック機関など、その他あるいは霞ヶ関も含めてやっている仕事の中で、この国の形を変えるという意味で自治体としての道州というような組織に移していく、それがまず真っ先ではないかと。これは多分、堺屋委員なども同じようなご意見だったと思うのですけれども、それをやって道州というものの意味を鮮明に出して、そこから2番目の話というか、今の 番に書いてあるような

話になるのではないかというふうに、私はそんな順番で物を考えてきているものですから、この点はほかの方のご意見もあると思いますけれども、その場合に表現はちょっと変わるかもしれませんが、 と は順番がむしろ逆にしていただいた方がよろしいのではないかと、これは私の意見でございます。

とりあえず、その辺で発言はとめておきます。ほかの方に。

神野委員長

どうぞ、木村委員。

木村委員

今、山下委員がおっしゃったことで、9ページの2番目の丸の「なお、国税局に関しては、」のところなんですけれども、私もこの部分はきょう初めて見たので、この部分についてどうのこうのということではないのですが、山下委員がおっしゃったような問題は、例えば私はどこの国が忘れたんですけれども、この税については国税、この税についてはどこへ行くとかというふうに分けて何か結果が来るというのを聞いたことがあるんですけれども、そうしたらクリアはできないですか。

山下委員

仕組みの問題とか運営の仕方の問題があると思います。ですから、そこをよほど考えた上でないということ、申し上げたつもりです。

神野委員長

山下委員が最初にご指摘になった中間報告との関係は、少し考えさせていただいて、まず最初に、この最終報告を出すに当たって、既に中間報告をいついつ税財源については出したということと、それを踏まえて今回は他の問題を含めてまとめたものであるというような趣旨を最初に書いておいて、それから特に1番の「地方分権改革による国民に夢と希望をもたらす社会の実現」というのは、この分権改革によってどういう社会を実現しようとするのかということがわかるようにという趣旨ですので、ここところは少し中間報告とダブっても、どんな社会、つまり目指すべき分権社会とは何か、どういうメリットがあるかというようなことは、少しダブってもいいかなと思いますので、ここは少し考えさせていただこうかなというふうに思います。

山下委員

あと、例えば地方六団体の首長さんや議長さんや、そういう方々がいる

いろな人にお話しになっていたり、あるいは我々がどこかで人に話したりするようなときに、両方足して読んでくださいというのでは、やはりわかりにくいというところがありますから、むしろサマリー版なのかもしれませんが、両方まとめて言うと、我々は実はこういうことを言っているんだよというので使い勝手のよいもので、相手が「ああ、そうなのか」というふうに思ってもらえるような、その辺のサマリーの作り方が絵解き版なのかちょっとわかりませんが、そっちの方でのご配慮で、私の発言の趣旨は十分満たされる場合もあると思いますので、ちょっとその辺のご検討をお願いできればと思う次第です。

木村委員

中間報告は、もう最終報告が出た段階では、皆さんあまり読まれないのではないかなというのが私の印象ですので、今の議論になっている、例えば再建法とか、ああいうところをやはり最終報告にもきっちり書いておく方がよいのではないのでしょうか。

以上、意見です。

神野委員長

よりよくまとめながら、なぞる部分はなぞっていきいたいというふうに思います。

坪井委員

まず、全体の印象論からいって、私はもう少し、地方、自治体の側にこういう努力を求めるといふ覚悟を求めるといふものの指摘があるべきだとずっと思っているんですが、それはうまく言えないんですけども、例えば19ページが一番上に書いてある「自治体の不祥事に対しては」云々の中の「情報公開の徹底、議会の機能の強化」という、こういう書き方だけでよいのかなというのが私の一つの疑問で、これならばもう少し具体的に、情報公開であればここまで公開しろというようなもう少し専門の意見といえますか、今、それぞれホームページを立ち上げてやっではいるけれども、非常に見にくいホームページも多いわけですし、どこまで公開しなければいけないのかということ、言えるものがあればきっちり言った方がよいだろうと思います、1つは。

もう一つは、さっき北川先生もおっしゃったように、議会に関して、要するに不祥事の責任は、そもそも不祥事した人が責任はとるんだけど、議会は何をやっていたんだとみんな思っているわけですから、それはそれ

こそ北川先生にぜひ教えていただきたい部分がありまして、議会は何ができるのかということをもっと議会がびっくりするような、例えば、1つ例を挙げれば県議会、どこの議会も議長さんは2年でかえるとか1年でやっているとかを普通にやっている。それでチェックできているのかというようなことを、私は指摘してもよいのではないかと思います。もう一つ、19ページにもあるこの首長の多選問題についても、この会として、原則何期までがいいのではないかというぐらいのことは言ったらどうだろうか。そういうインパクトを持たせないと、なかなか取り上げにくいかなというのが私の意見です。

神野委員長

後でまた北川委員に全体をまとめていただくにしても、多分こうした問題についてのメッセージは、行政に対するメッセージと議会に対するメッセージと住民に対するメッセージ、つまりお任せ民主主義みたいなことになってはだめよというメッセージと、多分3つあるんだけれども、最終的に責任は行政に、つまり六団体にこれは出すわけですので、例えばお任せ民主主義といっても、民主主義の活性化も行政の責任ですよというようなことを含めてご意見を出していただけるとまとまるかなという。後でまた北川委員には、時間を置いていただいて構いませんので、熟慮の上、ご発言いただければと思います。

小幡委員

全体の構成は、大体これで私もよろしいと思うのですが、ちょっと細かなところで、多少言葉を修正した方がよいのかなと思うところがございます。例えば9ページ、10ページあたりのところで、先ほどの木村委員の方から、何をやらなければいけないという義務づけがたくさんあって全く自由がないという話も、結局この話なのかなと思うのですけれども、言葉がどのくらい正確に書けるかというところではありますが、特にやはり法定受託事務と自治事務というように分けて書く必要がありますし、本質的な自治事務に関する法令の定めというのは、法律も政令も地方が自主的に処理できるように定められなければいけないということも、やはり書いた方がよいかもしれませんし、その上で、実は非常に細かい執行基準まで政省令で定められているから、それは条例で定めるべきであるというふうな言い方にした方がよいような感じがいたしております。

「関与」という言い方も幾つかされていますが、「関与の廃止・縮小」

というのはもちろんよろしいのですが、今の地方自治法上の関与を意味しているのか、あるいはもう少し大きく、かわり、国がかかわってしまっているという関与と、そこら辺が必ずしも正確に使われていない部分もあるような気がいたしますので、そのこの語句の修正は私の方からまた小委員会で提案したいと思います。

1点、ちょっとわからないのですが、先ほど9ページの「国税局」という話がありましたけれども、国税局というか税務署も含むのでしょうかけれども、徴税当局ですね。「収入権、徴税権、立法権のあり方が現在の仕組みと変わる可能性がある」とありますが、立法権まで変わりますかね。もちろん、もしそういう可能性があれば別ですが、多少わかりにくい部分です。

このあたりは、全体のトーンとして、やはり、そのこの見出しにありますように、「条例制定権の拡大・法令の規律密度の緩和」というところに尽きていると思うのですが、この表題に合うように正確に言葉を使った形で、修文をした方がよいと思います。

神野委員長

先ほど最初に申し上げましたように、堺屋委員がお見えになった時点で資料2についてご説明していただくという予定にしておったのですが、すぐにご説明いただいてよろしいですか。もう少し時間が必要であればあれですが、よろしければご説明いただくと、皆さん方の議論になると思います。

堺屋委員

では、私の書きました資料2を説明させていただきます。

まず、前文に、規格大量生産型の工業社会から、多様性と創造性のある知価社会へ変わるということを明記すべきだという気がいたします。「(憲法に記入)」と書いてありますが、この文言を入れるという意味ではなしに、そういうような趣旨、そういうような日本国のあり方について、今の日本国憲法は規格大量生産を前提とした平和国家、つまり経済大国、軍事小国ということを書いているわけですね。それにかえて、こういうような趣旨の言葉を書くと。それによって、日本が中央集権的な近代国家ではなくして、分権的、分散的な知価社会になる、近代国家を卒業するということを明示すべきだと思います。

何より今大事なものは、明治以来の「明治近代国家」を超えるということ

であります。明治時代の日本の発想を超えて、新しい日本の形と、そして気持ちを求めなければいけないと思っております。このことが、地方分権といいますか分立といいますか、その基本だろうということでもあります。

その次に、自治体は住民の権利と責任で運用されるのであって、国の委託、あるいは権利譲渡で運営されるものではないということを明記したいと思えます。したがって、自治体の破産は、住民が責任を負わされる、負う、負わないにかかわらず負わされる。それは自治体が破綻いたしますと、自動的に、住民の持っている不動産価格が低下いたしまして、責任をとられるわけですね。住民が自治体に対して、好むと好まざるにかかわらず責任をとっているんだ、ということをやはり示しておく必要があると思えます。

最近、東京などは土地の価格が値上がりいたしまして、大変東京に土地を持っている人は幸せですけれども、地方の商店街でずっと老舗として、その辺の素封家として来た方々が財産激減になっている家がたくさんありますね。これは地方自治体の失敗とは言えませんが、国の近代工業社会化の政策の結果、先祖伝来のものがただになるという大変なお金を払わされたわけですね。そして、その子供たちは、無一文になって大都会、特に東京へ流出しなければいけない。この被害はやはり真剣に考えるべきでありまして、そういうことを自治体は責任を持っているんだというのを示す必要があると思えます。

3番目に租税の考え方ではありますが、今の租税は、国税と地方税、地方税は県税と市町村税に分かれておりますけれども、国税と地方税になっていきます。これを国税とそれから地方間の調整するための税金、地方間の収益格差、収入格差、財政力格差を調整するための共通税または調整税と地方税の3種類にすべきだと思います。初めから、共通税という項目をつくる、国税から交付金や何かが出るのではなくして、地方間の調整のための税金をとるんだというわけであります。

したがって、対象は特定自治体に集中的に入る税項目にします。特定の自治体が豊かな財源を持っているのは、その自治体の貢献だけではなくして、全国の自治体で活動されている機能、例えば各地に分散している工場であるとか、支店であるとか、そういうところが働いた結果、東京に住所のある特定の人々に集中的に入る。その税金が東京にだけ落ちるわけでありまして、自治体がその人に特にサービスしているわけではありませんか

ら、その分は共通税に入れる。例えば、一定以上の高額所得者の累進部分の2分の1は共通税に入れるというような方法であります。

それから4番目には、地域間調整は自治体の話し合いにする。調整税（共通税）の配分は自治体が話し合いで決める。したがって、自治体の話し合いで一定のルールをつくるということでありませう。これは、国の関与を認めないで自治体で行うべきです。

徴税は、国税、地方税、この調整税、それから社会保険など含めて一元的に徴収する。この一元的に徴収するのは、国の機関でも地方の機関でもない第三者機関といいますか、独立機関を全国に張りわたす方法が適当かと思ひます。

そういう意味で、現在と違つた法人格の概念を設けるべきだということでありませう。

5番目に、自治体が自由に採用できる施策の範囲を拡大する。例えば、寄附獲得の手段の自由化を拡大します。アメリカでは、今、年間20兆円個人の寄附があります。日本は2,000億円で100分の1であります。仮にアメリカの経済規模が半分としたら10兆円、そのまた半分でも5兆円ぐらいの寄附が地方自治体に入りますと、文化教育行政はほとんどそれで賄える勘定になります。だから、寄附集めを上手にした地方市町村は、文化教育に充実できるということになつて競争になり、また寄附者の意向も發揮できるようになるでしょう。

それから、自治体にもう一つの権限として職員採用および解雇の自由化、保証内容の自由決定等をすべきだと思ひます。この職員の採用は、今自由になつてゐるようでありませうけれども、実は結構中央からの派遣圧力がたくさんあります。その中央から出向してゐる人は、中央官庁の都合で人事が動くんですね。だから、この人にもうちょっといてもらいたいと思つても、中央官庁の都合で引き揚げられます。ここに人を配置せよというのがあります。中央官庁の方ばかり見て仕事をして、次の自分が帰るポストはどこかということ意外に何の関心もないのが普通であります。

したがって、いかに中央の命令を厳格に実施するかを考えておりますが、逆に採用は全部自由化いたしまして、中央官庁での採用をできるだけ少なくして、地方からとるといふことも必要だと思ひます。

それから、保証なり福祉であります。福祉の水準は自治体が自由に決められるようにすべきだと思ひます。最近、学校の履修漏れという話が出

ておりますが、あれはマスコミが一斉にあんなことを書いておりますけれども、必修科目を文部科学省が決めているということは大変不思議なことなんですね。だから、あれだけ大勢の人が習いたくない科目は必修から外すべきで、文部科学省は恥じ入ってすぐやめるべきだと思うんですが、そういう議論にならないんですね。

あるいは、消防法でも国の定めた消防法で火薬の使用が制限されております。大阪のUSJという遊園地が、火薬の使用の基準を超えたイベントをやっておりました。それで、5年か6年、もっとたちますかね、10年たちますかね、1回の事故もなかったんですね。ところが、違反しているというだけで摘発いたしました。10年もやって1回も事故のないような基準を定めた方が謝るべきなのに。アメリカでその話をしたら、「それでは消防庁は困ったでしょう」とみんな言うんですね。ところが、日本ではUSJが悪いということで、消防庁長官が悪いという人はだれもいないですね。

今の履修問題もそうですし、産婦人科の助産士の問題もそうです。40年間やってきたことが急に悪くなったりするんですね。こういう官僚独裁の極端なのが最近出ておりますけれども、これを自治体で決めるようにした方がいいと思います。

社会福祉の水準はまさにそうで、うちの自治体は高い水準をする、うちの自治体は低い水準をするというのはそれぞれにお決めになったら。これはアメリカなんかでは、病院が突然閉鎖されたり、図書館がなくなったり、税金を拒否したらカリフォルニアでそんなことが起こったこともありますけれども、安く暮らせるという自治体をつくる必要があるんですね。うちの自治体は、生活費が安いということが一つの売り物になるようなところをつくる、そういう自由決定もすべきだと思います。

したがって、福祉は大部分自治体のことにして、国が行うべきものを限定すべきだと思います。

その次に、競争的自治体運営、国の権限は限定列挙にする、これが一番大事なことだと思うんです。今、国は何でもできることになっているんですね。橋本行革のときに、各省設置法第4条という権原というのがあったんです。この権原条項を外したんですね。これを外すと、ようかんが小豆になると言ったんです。ようかんが小豆になるということは、国の権限のある部分、これが小豆として残って、それ意外の部分は国の権限がないん

だと。練り物が詰まっているから、権原が書いてあるから、経済産業省は製造業と流通業なんて書いてあるから、そこに関しては何でも口出しできる仕掛けになっているんですね。それで、権原条項を外したらそれができなくなるだろうというので、かなり長い論争をして外したら、すぐ法制局が変わらないという見解を出しちゃったんですね。それで、今でも権原条項はなくなったのに、どこでも口出しできる。その結果、ようかんの切り方を変えただけだという橋本行革の批判がありました。

これをはっきりと限定列挙、国はこれとこれとこれに関して権限を持ち、地方自治体にも干渉できる、これをポジリストつまり限定列挙にすべきだと。それ意外は、国は介入できないということにすべきだと思います。これが地方自治法の改正の一番ポイントだと思うんですね。

それから、地方公務員のポリティカル・アポインティをふやすべき。公務員と民間人の間をどんどん往復するの意味で、国家公務員も含めてですけども、公務員の定年は10年ぐらいにする。そして、再採用、再び採用するのは3分の2にして、3分の1は必ず入れかえる。こういう制度にしますと、官の経験を持った人がどっと民間に出て活躍できるし、民間の経験を持った人がどっと官に入ってきて仕事ができる。これが一番大事なところだと思うので、公務員法の抜本的改正もこの際必要だろうと思っております。

ポリティカル・アポインティについては、昭和の初めに民生党と政友会が政権を争ったとき、政友会が政権をとったら、知事さんが全部入れかえられた。次に民生党が政権をとったら、2年ほど前に入れかえた知事さんの半分ぐらい、警察署長の3分の2が入れかわって、選挙の有利な体制をとったと。そういうことがあるから、以降、政治は口出しをしちゃいけないと、こういうことになっておるんですけども、この例は非常に誤った引き方であります。それだけ政友会が干渉したにもかかわらず、次の選挙で負けているんですね。いかに日本国民が正確な判断をしたのか。しかもそうであったときは日本は平和で繁栄しておりました。悪くなったのは、ポリティカル・アポインティをやめて官僚主導になった昭和5年以降なんですね。そのことを考えると、私はポリティカル・アポインティというのは、日本の歴史から見ても非常にいい制度だったと思います。だから、ぜひ地方自治体の、県で言えば部長クラス、市で言えば局長クラス以上は完全にポリティカル・アポインティにすべきだと思います。

大都市の貧民街の問題、これを今まで議論してなかったんですね。地方の過疎の問題は非常に神経質に議論しておりますが、大都市の貧民がたまって来る、将来、これは物すごい勢いでふえると思うんです。外国人も来ますし、高齢者も来ますし、ワーキングプアも来ますし、ニートも来ます。この問題をやはり何らかの方法で取り上げるべきだという感じがしております。

最後に地方自治体は委託職員、公務員制度を広げてボランティアの職員に地方自治体職員としての権限を与えるようなことを広めるべきだと思います。これは、地方の消防署は今でも消防団でやっておりまして、公務員じゃないんですね。市長さんが団長になってやっているのがあるんですが、そういうようなNPOとの関係を明確にする。今、NPOを活用しているところはありますが、どういう関係が一番いいのか。制度がはっきりしませんで、何か市長さんか担当者が頼むよというようなことで、一定の補助金を出してという形になっていますが、これもはっきり位置づけるべきだと思います。

そのようにして日本が近代工業社会をやめて、多様な想像力のある知価社会にする、これが目指すべき地方自治の改正の要点ではないかと思っております。

以上です。

神野委員長

堺屋委員にご提出していただきましたペーパーを可能な限り文章の中に織り込んでおりまして、ちょっと見ていただければと思いますが、3ページをお開きいただきますと、(1)の一番最初の2段目の段落、「主たる目的は、明治時代以来の日本の国のかたちに発想を変え」という下りと、それから最後、「加えて、多様性と創造性にあふれ、経済活動だけでなく、社会活動全体が活性化された『知価社会』をつくることである」と。これはペーパーをいろいろなところに散りばめてございますので、不適切な表現とか、ここはちょっと違うとかというようなご指摘ございましたらば、後ほどでもいただければと思いますが、先ほど12ページの堺屋委員の言葉をそのまま引かせていただいて、12ページのNPOへの支援の上のところですね。さらに地方自治体の委託職員(名誉委員)制度を広げることを検討すべきであると入れたんですが、山下委員の方から質問が出ておりまして、私が答えるよりもと思ひまして、山下委員、先ほどの堺

屋委員の説明でよろしいですか。それとも何かございましたら。

山下委員

今の地域の話、僕はアイデアは非常にそのとおりだと思ってお聞きしているんですけども、言葉が何がいいのかがちょっとやはりわかりにくいところがあって、地域の世話役といったら今でもおるやんかというような、それを職員と言っちゃっていいのか、役員と言っちゃっていいのか、何かうまい言葉がないものかなとさっきからちょっと、またお聞きしていて余計あれなんですけれども、言葉は少しあれですよ。何か新しい、ああなるほどなというのが出ればすごいと思うんですけども、おっしゃっていることはまさにぴったりなんですけれども、ちょっとその辺が、今までと雰囲気が違うぞという感覚が、私も今ちょっとわからないのであれですけども、そこですね、結局。

堺屋委員

それは皆さんでお考えいただいて。

山下委員

私たちもまた相談してみたいと思いますけれども。

神野委員長

民生委員とはちょっと違うんですね。

山下委員

ですね。そういうのよりももうちょっと、昔ながらのもののイメージがあまり出ちゃいけないんだと思うんですよ。おっしゃっていらっしゃることは、多分NPOとかあるいは地域自治組織とかいろいろなこと、どっちかという古びた感じがしている言葉、やっている人たちが古いと僕は思っていませんけれども、世間的にはそんなふうに言われがちな場合の言葉がありますので、そういうのと一緒じゃないぞというニュアンスは出ながら、どういうふうに言うかという、そこがなかなかうまい言葉がさっきから思いつかないで私も困っている、そういうことです。

神野委員長

それでは、青山委員。

青山委員

堺屋先生のアイデアは、本当におもしろく聞いておるんですが、こういう理解でいいんですかね。結局、一言で言うと官のシステムを変える。地方分権とは官のシステムを変えることなんだという、つまり自分たちで立

つ気持ち、近代国家以前から人々は自治を求める気持ちはもともとあったじゃないかと。それが近代国会の官僚システム、官のシステムによって消えてしまった。それをもう1回戻そうと、こういう趣旨と私は自分の頭の中では勝手に今解釈して、もしそういうことでいいならば、それは最終報告の一つの大きな柱にしていってもいいなというふうにお聞きしました。

それは、全体的にどうも行政制度の改革のことだというふうに、どうしてもこの地方分権改革が思われがちなので、それはやはり役所の人たちの話でしょうと、こういう論理にやはりなる傾向が強かったと思うんですね。だから、そういうことを機軸にきちんと、実はあなたたちの問題だというふうに呼びかけるということが、やはり根っこにあるのはとても私はいいいことだなと今、改めてお聞きしながら思いました。

それで思ったんですけれども、この最終報告にも幾つか書かれていて、私は基本的にきちんとしているなとは思っていたことが一つありまして、これは中間報告以降の動きで、さまざまな不祥事もあり、特にここ数日来的世界史必修問題などを見ていると、端的に言うと、国の統制を強めるべきだという論議がじわじわと出てきていますよね。これは、90年代の第一次分権改革の針を逆に戻そうとする動きが、例えば教育委員会、教育長の任命制の復活だとかというの、ちょっとずつ見えそうになってきているところがあるので、特に国の統制を強めるべきではないんだという、18ページのところですかね。強めるべきは住民の統制なんだということ、をきちんとアクセントをつけて言うべきときではないかなというふうに思います。そこで、議会のことも住民参加のシステムがいかにかに重要かということがそこから出てくることなのではないのかというふうに思いました。

それからもう一つ、官のシステムを変えるということで考えると、この改革がどうしてもみんなにぴんとこないというのは、実は厳しく言ってしまうと、地方自治体の職員の心持ちにどこか問題があるんじゃないかと思うときが、生意気にも思うときがあるんです。目の前の社会だとか、人々の課題を解決するということからスタートしないで、まず霞が関の各省はどういうふうな政策動向を持っているのか、それから法律制度はどういうふうになっているのかということから発想をしていく節がどうもあって、それが本当に、もちろんうんと前に比べれば随分変わってきたと思うんですけれども、まだそれが相当残っていて、やはり人々が地方自治体の1,000を信用し切れなところがあるのではないかとこのようにあえて厳

しく言いたいと思います。もちろん人々に聞いていると全員がそうじゃない、いい人は必ずいると10人に1人ぐらい言っていますが、10人の1人ぐらいなんですよ。

だから、精神論ですけれども、この地方分権改革を進めるときの推進力は幾つかあるんだと思いますが、その重要な一つは地方自治体の現場にあるんだと。目の前の人々の暮らしだとか、社会の問題を自分たちがそこからスタートして解決していくのだという、こういうことがいかに重要なのかということを超精神論ですが、やはり改めて呼びかけたらどうかなというふうに思います。

古く考えれば、よく言われるのが公害問題と福祉と、それから情報公開の3つは地方の現場から条例ができ上がって行って、最終的に法律になっていったものがありますよね。そういう分野が最も社会全体の法制度としても安定しているとも聞いたことがあって、そういうことを思うときもあります。それくらい地方の現場が人々の暮らしを真正面に見て、そこからすべての仕事を発送していくという感覚がいかに重要なのかということはどこかに入れられませんですかねということが一つ思いました。

それから、すみません、もう一つだけですけれども、中間報告以降、この間の推移で見て、気になることであり、中間報告がダブってあっても、やはり何度も言うておかなければいけないと思うのは、さっき神野先生ちょっとおっしゃいましたけれども、これからの税源移譲をするときの財源を補助金ではなくて、交付税にする可能性があるというか、実を言うと我々が知っている限り、そういう誘惑がこの間、ここ数年間何回か出てきた記憶があるんですよ、政策を決めるときに。それはやはり邪道だろうと言ってやめてきた経過があるけれども、これだけ財政再建の必要度、プレッシャーが高まってくる中での5対5という地方税と国税の比率を高めようと思ったときに、またそのことが出てきかねない。

もしそうなった場合には、ほとんど意味がない税源移譲になりかねないんだと思うんですよ。やはりいかに一般財源を手厚くすることが必要であって、ただしかも一般財源、名実ともに一般財源だということは、規律密度が緩くなっていなければ、名目一般財源でしかなくなっちゃいます。名目でも実質的でも自由に使えるお金という点でいって、地方税及び財政調整に伴う交付金、それと規律密度をセットにしてやらなければいけないんだということで、くれぐれも税源移譲の財源にそういうものを使うこと

はやめる、あってはならないということを改めて今回の中で言う必要があるのではないのかというふうに思います。

この先、新しい分権推進委員会が出てきて、いろいろ制度設計の議論が始まっていく上で、みんなそんなことじゃなかったのにとするかもしれないと思うような懸念がそこに幾つかあるんですが、そのうちの一つがそこなので、その辺をアクセントのつけ方もしれませんが、検討されたいいなというふうに思います。

神野委員長

最初の問題は、堺屋委員が前回の中間報告のときに言っていたニア・イズ・ベターみたいな言葉が、再度繰り返さないために落ちているんですが、もう1回言うておいて、思想としては地方分権というのはレス・ステイト、国家は小さくすると。しかし、モア・ソサエティーとヨーロッパで言っているような思想だというようなことを、レス・ステイト・モア・ソサエティーだということを全体の思想の中に繁栄させるということだろうと思います。

関連して、ずっと北川委員にお考えいただいていたと思うんですが、議会とそれからお任せ民主主義みたいな形でさまざまな不祥事が今起きていることを、そうした観点から少し書き込むとすればどんな意見を入れておけばよいかということだろうと思うんですが。

北川委員

例えば他方で議会と住民の意思の乖離や議会機能の形骸化ということは、これは形、この中身は傍聴をふやすとか夜間議会とか、これはこれで非常に重要なことなんです、監視機能というのがありますね。僕なんかは行政圧倒的優位で、議会なんかも全然中央集権のことで相手にされていないという、そういう認識が実はあるんですが、それとは別にして、監視機能というのは一体何なのだと。政務調査会費とか、一番情報公開されていないのが議会であって、その議会が何で監視できるんだというようなことの明快な指摘というか、そういうことがきちっと行われていないと、従来そのままのイメージでの議会ということになって、私はいろいろなアンケート調査をしても、いつでも地方議会の存在理由というのは非常に低いんですね。そのことを明確にお知らせするのがいいのかどうか、ちょっとここで書き方は私は明確にわかりませんが、そういうふうなことをきちっとしていけないと、監視機能の強化と言ったって、本当に議会の情報公開が徹底

されてなければ監視はできないのではないかというようなことが一つですね。

その前提に立ちますと、中央集権のときはオール与党化します。執行部追認機関に完全に出して、いわゆる予算を地元とか自分の団体に利益配分するという、そういうことになると、オール与党になったときに、本当に二代表制で分権化されたときの議会は、一体どういうことかということになって、例えば世論喚起のときは、知事と一緒に握手して、都議会の選挙の紙というのはいっぱい張ってありましたけれども、私たちは何の機能もありませんということを書いて、おんぶに抱っこですということを平気で証明しているというようなところは、どこかでわからせてあげないと、実は表面的なことだけではいけないのではないかと。その辺がお節介なことかどうかというのはちょっと別で、書き方はあると思いますが、ちょっと私はそういうイメージで一つは申し上げました。

もう一つは、議事機能ということですが、これは当然議決機能を持つわけですが、議決するすごい決定権と、もう一方で議事を通じて執行部のやっている徹底した情報公開ですね、そういう機能があるんだということを議会は明確に理解をするというそこがないと、本当の地方の政府ということではなしに、相も変わらず地方公共団体的な扱いを受けるとするならば、議会事務局のあり方が、私も随分議論したことはあるんです。議会という単位で、県の単位でしたら30名から40名が、議長が採用するというようなことは非常に危ないなと私は思って、そのときはだめだというふうに言いましたけれども、しかし議会の局長からみんな知事が任命するような、実際は議長任命なんです、執行部がやっちゃうわけですね。そして、二、三年議会のお守りをしてこいよということで、ノイローゼになる前に返してやるよという、これが現実なんだと正直思うんですね。

そうすると、議会事務局のあり方なんかも本格的に問わないと、いわゆる不祥事が発生したときにだれが責任をとるんだと、それをチェックできなかった議会は一体どうなるんだという緊張感がね、というようなことの具体的なことが書き込めるだけ書いておいた方が、いわゆる議会の義務といますか、そういう意味での感覚で申し上げたのが一つです。

もう一つは世論喚起で、やはり住民が鍛えられていませんから、お任せ政治になっているということ、いわゆる住民の皆さんが本当に創意工夫で自分たちのまちをつくるのか、依存型で東京へ陳情に行くことをみんな

地方自治だと思っているわけですね。それが本当にいいかどうかというようなことをどこかで厳しくというか、きちっと問うておかないと、住民自治にいったら危ないんですね。というようなことを踏まえて、ちょっと世論喚起と議会の充実というようなことを申し上げました。

もう一方で、多様なニーズを吸い上げられる立法機能というのがあって、いわゆる執行権を託された知事とか市長部局が、本当に条例を多発しているのかどうかという議論は残ると思うんですね。多様な主体があって、多様なニーズを吸い上げられるのには、多様な人材のいる議会こそが条例制定の意識を明確に持って、そして住民に耐え得るような条例をきちっとつくっていくという訓練が一方でないと、議会に任せたらより危ないという、条例制定は非常に危ないというようなことになってしまうという、この悪循環を断ち切るためにも、いわゆる今回の最終の答申には書けるだけのことは書いた方がいいのではないかという、ちょっとそんなイメージで申し上げたと、こういうことでございます。

堺屋委員

よろしいですか。

今の青山さんのおっしゃったことで、交付税というのは、究極的には地方調整税に変えるべきだと。地方が相互に今とって、それで国の役人じゃなしに、地方の協議で決めるという、当面はそれは仕方がないと思いますが、そういう形をはっきりと出して、そうするとこの交付税というものが、近代工業社会のしっぽだということを明らかにしておいた方がいいんじゃないかという気がするんですよ。

だから、当面の問題と究極の問題があるんですが、究極の形としては、国税と調整税と地方税だということをごどこかで書いた方が、どうしてもやはり交付税がある限り国に依存する感情が出てくるし、面積と人口で機械的になんて言っているけれども、あんなことをしたら、またそれはそれで問題があって、もっときめ細かく、65歳以上は高くするとかいろいろあるとは思いますが、そういうのではなしに、やはり地方が話し合うんだということを明確にした方がいいんじゃないかという気がします。

それから、今の議会の問題は、衆議院、参議院、国の議会でもそうなんですけれども、国の議会に調査機能が物すごくないんですね、立法機能が。私も、議員立法を3つ作りまして、NPO法案とかPFI法案とかいう大きな法案を作りまして、衆議院、参議院の法制局というのが、衆議院

の手續だけ知っているんですね。立法案、法案をつくる機能はないんですよ。

だから、結局内閣法制局に持っていけなかったら、自分たちで全部書かないといかんようになるんですね。そうしたら、内閣法制局の方の一番の難しいところは、他の法律と抵触しないかどうかなんですね。そういうことを調べる機能は、衆議院法制局にないものですから、物すごく苦労したわけですよ。それで、役人答弁してくれないから議員さんと毎晩。そうしたら、いろいろ逆に役人の方から野党議員に質問が流れてくるものですから、えらい苦労するんですけれども、各市町村まではどうかしらんけれども、県とか、今度道州ができるのなら、そういうところにはこういう立法機能のある研究機関、これを議会に直属につくるということができないか。それは、専門に職員を置くとなると、なかなかそういういい人来ないかもしれないから、大学の先生とも兼務でそういう地方議会の研究機関の附属機関をつくるというような、そういう調査、作文機能を高める、政策機能を高めるようなことも必要じゃないかと思うんですけれどもね。

北川委員

そのとおりだと思うんですよね。今度は、地方議会も専門の委員会、先生方を設けることができる、28次はそんなのに出てきているんですが、例えば県の中を3つぐらいに分けて、私、議会事務局の許可というのは、堺屋さん言われるようなそういう意味で申し上げたんですけれども、10とか15ぐらいの自治体でいわゆる立法機能ができるのを雇って、そして課題ができたときに条例制定をすとか、あるいは政策フォームというようなことが本当にわかるようなことにするというのは、これはやはり考えていかなければいけないというのは、立法調査機能を議会に持たすためには、議会事務局が余りにも弱いんですよ。それは一切政策的な条例は絶対つくるなという中央集権のもとで、完全に法律優位のもとに、いわゆる機関委任事務のもとに染められちゃっているというところに少しメスを入れておかないと、絵にかいたもちになっちゃうねという、そういう意味で申し上げたので、問題提起は同じような位置にあると思うわけです。

したがって、議会事務局が余りにも弱過ぎますわねという感じがしたのと、もう一つは、少し公益的に専門のそういった、大学の先生でもいいですし、職員を何人か置いてトピック的にきちっと条例、必要なときには政策条例をどんどんやるというようなことですね。いろいろ議論はあります

が、自治基本条例というのは、やはりまちの憲法をつくるぐらいの気力が沸き上がってこないと議会に行けないという、僕はそういう二義的な効果も期待して、そういう気持ちで自分たちがつくるんだという、いわゆる世論喚起とか、実態でそういうことをつくり上げていくことによって、この案がより具体性とか実現性が上がるんじゃないかという、そんなイメージで申し上げたのです。

青山委員

専門スタッフの強化というのは、やはり一番大事なことだと思っています。我々も、地方議会を取材していて、非常に議会事務局の職員というのは、県会議員や地方議員のお世話係みたいになっていて、実際は、本人たちも苦しいところはあると思いますけれども、今、北川さんの言われたのは本当にもっともだと思って、やはり議会職員は一生議会職員のプロフェッショナルとして生きられるように、例えば都道府県間でそういうために広域連合というのがあるわけだから、複数の県の議会事務局が、広域連合をつくりながら議会スタッフとして回っていくような、そういう仕組みをどこかが最初にやってくれないかなと思うことが私、よくあるんです。ということの一つ感じました。

この議会問題の全体の問題はどこにあるかということだと思っただけけれども、要するに住民投票という最後の手段というのは非常に貴重なもので、大事なものだと思っただけけれども、そこに依存すると、直感型デモクラシーになりますよね、いいか悪いか。それはやはり幾らか弊害があることなので、議会を重視するということは、その対立する言葉とすれば、熟慮型デモクラシーという言葉があると思うんです。熟慮型デモクラシーがしっかりしていないと、自己責任が高まったときの地方自治体は、みんなが後で大失敗することになりかねないので、熟慮型デモクラシーを強めるための議会活性化という位置づけはどうかなと思うんですよね。

首長と議会の機能を比べたときに、首長はやはり圧倒的な執行能力というのがあるわけですね。政策スタッフもいるということ。だけれども、なぜその政策がそうなったのかということの説明は、実は大体ブラックボックスになるわけですね。よかれと思ってやっていると、こういうことになって。

実はどういう選択肢があったのかで、Aという選択肢、Bの選択肢、Cという選択肢、それぞれプラス面、マイナス面を一応内部では検討してい

るはずですが、それが表に出ることはほとんどない。それを実は表に出すことが議会の機能ではないかと思うんですね。争点形成機能というふうに言ってもいいのかもしれませんが。とにかくその筋道、中身のプロセスを全部見せていくということが議会の一つの大きな機能だと思うし、さらにさっきの熟慮型デモクラシーでいけば、それを踏まえた上でみんなが討論する。与党だの野党だのということは、もちろんなくなれと言っても無理ですけども、二元代表制の中ですから、首長に対する与党、野党を1回、少し距離を置いても議論する。あるいは、首長がどんどん、今自分たちで直接タウンミーティングを始めていますよね、首長自身も。そういうことに対して議会は、議会自身が常に民意を把握しようとしている、努力をしているかどうかという問題があると思うんですね、4年に一度の選挙をやっているだとか、あるいはそれぞれの議員さんの後援会組織を通じておれは聞いているよとかという問題だけでは、やはり足りないと思うんですね。後援会組織に入っていない無党派層なんていうのは山ほどいるわけですから。

そういう点でいくと、議会主催の公聴会活動みたいなものをもっとふやしていく必要もあるというふうに思うので、とにかく自己責任が高まったときの地方自治体がきちんと失敗しないようなためには、議会の機能の大事さを強調してもし過ぎることはないんじゃないのかなというふうに思うんですね。

堺屋委員

もう一つ本音のことを申し上げますと、地方自治に関係する人の勲章を上げるべきだと思うんですよ。これは意外と効果がありまして、地方自治体、県の知事はあるゆる次官の上にする。それから、地方議会の議長をした人は衆議院議員より上にする、これを確実にすると大分違うと思うんですよ、給与を上げるよりもね。

笑われますけれども、恐らく地方自治に貢献した人で、戦後銅像の建った人はほとんどいないんですよ。昔は、商工会議所の会頭とか、地方の経済、政治に関係した人の銅像が各地にあったんですが、世界中回ると物すごいあるわけですね。国に關与して国務長官になった人の銅像なんてめったにありませんけれども、州知事の銅像はいっぱいあります。商工会議所会頭の銅像とかね。

人間やはり名誉欲というのをかき立てるべきなんですよ。特に自治に貢

献するなんていうのは、金銭の問題じゃなしに名誉の問題ですから、この答申に書くのはちょっと顔が赤くなりますけれども、ぜひ地方自治体の人の格を高めると。今、市長を長年やっても勲三等ですよ。あれはやはり市長を長年やった人は、各省局長よりは上、次官の上ぐらいに国家公務員と逆転さすべきだと思うんですね。公務員はすぐ勲一等瑞宝章ぐらいになるのに、地方自治の関係の人を非常に低くしているんですね。

だから、地方自治貢献者の顕彰ということは、大変大事なことだと思うんですが、北川先生、関係者だから言いにくいかもしれないけれども、そういうみんなが地方自治に貢献した人を尊敬するようなシステム、それはどこかで必要だと思いますので、入れてもらいたいと思いますね。

北川委員

一番早くやめた人を表彰するとかね。4期も5期もやっているのを表彰したら、何もしないという証明でもあるわけですよ。だから、長いというのはまずいかん。それは決定的にだめだと思うんです。今までの権力体制を維持するだけの話で、どこにも革新性はないというようなところはですね。いや、そんな逆らうことの話ではないですが、ということは一つ言えるのではないか。だから、自治体が革新的なことをやるというのは、国家体制に対して権力統制をやるわけだから、すごく辛いことなんですよ。

だから、そういうことこそがむしろ今重要であって、今の自治の権力を維持するというようなことは、やはりむしろ逆に少し遠慮しなければいけないし、長くやるということについては、ここへ書くならむしろ否定的に書いた方が、表彰対象ではないだろうと、そんな感じはしますけれどもね。

堺屋委員

国との関係で、自治体の人をもうちょっと高く評価するというのは、絶対必要だと思うんですよ。

神野委員長

ニア・イズ・ベターとか、現場を大事にするという価値観は、例えばストックホルムのノーベル賞を表彰する市役所の建物の部屋には銅像が立っていますが、その銅像はその部屋をつくった大工さんの銅像なんですよ。だから、現場を大事にするという価値観は重要かとは思いますが、それも少し考えさせていただいて、どういうふうに取り込むか。

そろそろ時間なのですが、どうぞ、坪井委員。

坪井委員

すみません、さっき堺屋さんの指摘を青山さんが官のシステムを変えることかということに柱を立てるべきだという言い方をされたのがちょっと私はひっかかっている、今までの三位一体改革、要するに日本の統治構造を変える改革なんだと言ってきたわけですね。だれも見向きもしないという現状を考えれば。民のあり方を変えるんだと、分権は。官だけじゃなくて、民のあり方が変わらなければ分権はできませんよということを目指すべき項目だと思います。

もう一つ、議会の方から言うと、あれだけ北川先生がおっしゃった幾つもの項目を指摘すべきだというのであれば、一つ私は費用弁償を即刻やめろというぐらいも入れておいてほしいと思います。

以上です。

神野委員長

多分同じことだと思いますが、ぜひ民主主義とか民の側の、つまり任せない、つまり人々がデモスがクラシーをもつということを徹底させるということですね。

ご議論をいただきましたが、構成については大きな議論ございませんでしたので、まとめる方式については、この方式をむしろリファインするような形でまとめさせていただければというふうに思っております。きょうご議論をいただきましたご意見を踏まえて、もう一度素案を練り直した上で、次回、お出ししたいというふうに考えております。

それでは、事務局の方から。

事務局

今回は、11月15日の水曜日の午後3時からでございます。お願いいたします。

神野委員長

それでは、今回は11月15日水曜日の3時から第14回の委員会を開催したいと思いますので、そのときには先ほど申し上げました本日の議論を踏まえた修正案をお出しいたしますので、ご議論をしていただきたいというふうに存じます。

以上をもちまして本日の委員会を終了したいと思います。

長時間にわたりまして、生産的なご議論をいただきましたことを感謝申し上げます。どうもありがとうございました。

- 以上 -