第２回
新地方分権構想検討委員会

平成１８年１月２７日

○神野委員長

第２回目になりますが、新地方分権構想検討委員会を開催したいと存じます。

本日は皆様方にはご多用のところを万障繰り合わせてご出席いただきまして、本当にありがとうございます。御礼申し上げます。また、お忙しいさなか、この委員会に私の方から今日の議論を生産的に行うためにレポートと申しますか、メモを提出していただけないかというご無理なお願いなども申し上げました。ご協力いただきましたことに深く感謝をいたしたいというふうに存じます。

開催に先立ちまして、前回やむを得ない事情でご欠席されました北川委員が今日はお見えいただいておりますので、ご紹介したいと存じます。

北川委員でございます。

本日は、小幡委員長代理、それから小西委員、所用のためおくれてご出席とのことでございます。特にご出席のご予定でございますが、堺屋委員はいずれお見えになると思いますので、会議の方を進めさせていただきたいと思います。

それから、池田委員、井上委員、工藤委員、榊原委員、宮脇委員におかれましては所用のためご欠席とのご連絡がございましたので、ご欠席でございます。

また、本日は地方六団体から麻生全国知事会長、それから山本全国町村会会長、それから川股全国町村議会議長会会長にご臨席いただいてございます。

配付資料を少し確認させていただきたいと思いますが、資料１から７までございます。それから、資料１につきましては、日にちだけで時間が入っておりませんでしたので、皆様ご予定などテイクノートしていただかなくてはなりませんので、時間を入れたものを別途といいますか、急遽席上に配付してございます。これもご確認をしていただきたいと思います。

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が。まず、審議事項の１の中間報告、これは六団体のご要請からしても恐らく６月に出されるでありましょう経済財政諮問会議の骨太方針に向けてこの委員会として中間報告をまとめざるを得ないのだと思います。それまでの委員会の審議スケジュール案について、事務局の方から

ご説明をお願いしたいと思いますので、よろしくお願いいたします。
○事務局
それでは、座って失礼させていただきます。資料１をごらんいただけますでしょうか。まず、日程、右側の時間でございますけれども、これにつきましては神野委員長の日程を中心に委員の皆様方からお聞きいたしましたご予定の中からできる限り多くの皆様方がご参加いただけますよう設定をさせていただいておりますので、ぜひご理解をいただきますようお願いをいたしたいと存じます。
次に、その左側、真ん中の審議の内容でございますけれども、本日第２回「『分権社会のビジョン』の大枠」についてフリートーキングをしていただければということでございます。これにつきましては下に注書きで少し書かせていただいておりますが、６月の骨太の方針に向けました中間報告書に盛り込む必要があると思われる税財源等に関する提言部分を検討するための大前提となります目指すべき社会像、政府像あるいは国と地方の役割分担など、最終報告において提言する「分権社会のビジョン」のうちの総論部分、中核部分のことをいうと書いてございますけれども、事務局としてはそんなイメージでおりますが、これにつきましても含めまして皆さん方でご議論をいただければというふうに考えております。
次の第３回でございますが、「『分権社会のビジョン』の大枠」について素案を提示し、協議ということでございますが、これにつきましては、今日ご議論をいただきました内容と今日皆様方から提出いただいておりますペーパーをもとにいたしまして事務局の方でそれをとりまとめさせていただきまして、素案を提示をして、それを議論をしていただければということでございます。もう１つは、第１期改革の総括と残された課題につきまして少し議論をしていただければということでございます。
次の第４回でございますが、少し各論に入らさせていただきまして、税源移譲、補助金改革、交付税制度等につきましてご議論をいただければと。
次の第５回では、少し早うございますが、「中間報告書」についての論点を提示させていただきまして、ご協議をいただきまして、第６回ではそれに基づきましてまた素案を提示させていただいて協議と。そして、

第７回、５月８日を目途としておりますが、最終的に協議をしていただいた上で決定をしていただければというようなことでございます。

何分時間が短い中での協議でございますので、少し窮屈な日程かと存じますが、このような形でご提示させていただいておりますので、よろしくご議論をお願いしたいと思います。

以上です。

○神野委員長

はい、申しわけありません。どうもありがとうございました。

ちょっと見ていただければわかりますように、中間報告を５月の半ばぐらいまでにまとめるといたしまして、そこから逆算いたしますと、その報告案の素案をその前にご議論していただくしかありませんし、またその素案をまとめるにあたっての論点を議論していただくのは５回目ということになりますと、それまでに個別の案件についてはそれまでの２回、３回、４回で議論していただかざるを得ないと。今日、全体としては、私ども委員会として１年間かかって「分権社会のビジョン」をまとめあげるわけですけれども、その大前提になるようなビジョンについて少しフリートーキングをしていただく。それを３回目で少しまとめてご議論していただいた上で、現状の到達点などについてご議論を次の回にしていただいて、４回目にはもう骨太の方針などで議論すべき具体的な問題についてご議論していただかざるを得ないというような厳しい日程になりますが。

当面、皆様方のご予定、私などもちょっとご無理を申し上げた点もあるかもしれませんけれども、原則的にはこの資料１に基づいて運営したいというふうに思っておりますが、よろしいでしょうか。

それでは、当面これでご議論させていただいて、原則的に運営上問題があればその都度ふやすなり何なりをさせていただきますが、基本的にはこれで運営させていただきたいというふうに思います。

それでは、次に、審議２の「『分権社会のビジョン』の大枠」の審議に移りたいと思います。最初に申し上げましたけれども、委員の皆様にはお忙しい中に書面でご意見をちょうだいいたしました。本当にありがとうございます。

それから、資料３から７までございますが、これは現在まで日本で地方分権を進めてきた際の基本的なビジョン、それから国と地方との役

割分担などに関する資料をまとめたものでございます。現在の地方分権は国会の議決に基づいた上で、この六団体が意見具申権を行使して、この六団体の地方分権推進委員会が意見具申権を、大森委員がご出席でございましたけれども、地方分権推進委員会がまとめたものに基づいて分権推進法ができ、分権推進委員会ができて進めてきたわけでございますが。そこまでの資料。

それから、世界的な分権の流れとしてのヨーロッパ地方自治憲章、33ヶ国だったと思いますが、批准しております。それから、世界地方自治憲章などの資料を客観的な資料としてご議論の素材としてご提出させていただいたものでございます。

事務局の方からご説明いただければと思いますので、よろしくお願いいたします。

○事務局

それでは、資料３－１と３－２をごらんいただけますでしょうか。３－１は、３－２のうち表等にございます地方分権の基本理念と国と地方の役割分担に限りまして表の形式にして整理をして比較をしたものでございます。

資料３－１をごらんいただきますと、まずシャウプ勧告、昭和24年でございます。次が昭和60年のヨーロッパ地方自治憲章、そして平成５年６月の国会における分権推進決議、平成５年の第三次行革審の最終答申。２ページごらんいただきまして、平成６年９月で地方六団体の地方分権の推進に関する意見書。そして、平成６年12月の閣議決定で地方分権の推進に関する大綱方針、そしてこれを受けまして平成７年５月の地方分権推進法、そして平成８年３月の地方分権推進委員会中間報告、平成10年６月の中央省庁と改革基本法、平成11年７月に分権一括法を受けました地方自治法。そして、４ページが世界地方自治憲章、これはまだ未採択でございますが。そして、13年６月の分権推進委員会の最終報告。そして、16年５月の分権改革推進会議の意見。そして、平成17年４月の経済財政諮問会議の中の専門調査会の「日本２１世紀ビジョン」の報告書。そして、17年11月の18年度予算に向けて財制審の建議。そして、同じく12月の地財審の18年地方財政についての意見ということで、整理をさせていただいてございます。

地方分権の基本理念のところはおおむね同じような形での位置づけか

なというふうに思いますが、右側の国と地方の役割分担につきましては、これはこの報告書の答申の性格ですとか、あるいは時期によりまして若干内容が異なっているのかというようなことでございます。

資料３－２は省略をさせていただきまして、資料の４、５、６、７でございますが、資料５をごらんいただけますでしょうか。資料５の21ページ、22ページ、23ページをごらんいただきますと、22ページに要綱がございまして、これは地方自治確立対策協議会が社会経済情勢の変化に対応した地方行財政制度の確立を目指した地方分権の推進に関する方策を調査検討するということで、平成５年11月に委員会を設置しておりまして、本委員会と同様の性格のものかなということでございます。21ページに委員長が高原須美子さんが委員長になっていただきまして。

そして、５ページ、６ページをごらんいただきますと、地方分権推進要綱ということでとりまとめいただいておりまして、６ページに目次がございますが、分権推進計画の作成、そして分権推進委員会の設置、そして第８で分権推進法の制定ということで提言をしておられます。

特に13ページをごらんいただきますと、第５で地方分権推進委員会の設置ということで、内閣に独立の行政委員会として設置をいたしまして。14ページに書いてございますが、分権推進計画の作成に関する方針等を内閣に対して提示、そして意見の申し出、そして計画の実施状況の管理、そしてエとオでございますが、「地方団体に影響を及ぼす法律若しくは予算の議決又は条約の承認に関して、国会又は内閣に対して意見を申し出ること。」「地方公共団体に影響を及ぼす政令、府令若しくは省令等又は重要な国の計画に関して、内閣又は各主務大臣に対して意見を申し出ること。」そして、３で措置義務というようなことまで提言をしておるものでございます。

資料４は、これに基づきまして六団体で、ほぼこれと同じ内容で意見書ということで政府に提出をいたしたものでございまして。これを見まして、政府の方では、資料７でございますが、平成６年11月に行政改革推進本部、政府に総理を本部長とした本部を置きまして、この中で本部専門委員の意見ということでおまとめをされておりまして。

そして、これを受けまして資料６でございますが、地方分権の推進に関する大綱方針ということで、６年12月に閣議決定がなされまして、この中で地方分権推進計画また分権推進委員会という、そして分権推進

法というのが記述されておりまして、これに基づきまして分権推進法ができたというようなことでございますので、資料として提出させていただいております。

私からは以上でございます。

○神野委員長

どうもありがとうございました。

それでは、ご無理をいいまして議論を生産的にするために各委員の皆様方からレジュメを提出していただいております。それに基づいて各委員からご意見をお述べいただければと存じますけれども。欠席されている委員の皆様方からも資料を提出していただいております。お席にあるかと存じますので、お目通しいただければと思います。それから、ご説明いただきました今の事務局からの資料も議論の参考としてご考慮いただければと存じます。

それでは、詳しくお書きいただいていらっしゃる方もいらっしゃいますし、時間について制限するわけではありませんが、何分にも多くの方々からご意見をいただくことにしたいと思いますので、３分ぐらいをめどに委員の皆様方から要領よくご意見をご披瀝いただければと思います。

あいうえお順で、申しわけありませんが、青山委員からお願いできればと思いますので、よろしくお願いいたします。

○青山委員

では、私が最初で恐縮です。少しダラダラと書き過ぎた反省がありますが、言いたいポイントだけを簡単に言おうと思います。想定しているのは「骨太方針 2006」へのストレートな意見ということより、もうちょっと引いた形で分権社会のビジョンというふうに自分なりに思ったので、少し幅広に書きました。国民とか住民、納税者に呼びかけるもの、それから地方自治体自身にわかってほしいこと、それから政府向けのこと、もっといえば政党向けのことと、４種類ぐらい入っているようなペーパーになってしまっています。それをちょっと前提としてご理解していただきたいんですけれども。

私としては３つ考えました。この分権社会がなぜ必要なのかということ。暮らしのレベルで自治分権社会を目指すという改革に国民・住民が共感しない限りこれ以上の分権改革は進まないというふうにあえて思っ

ています。裏を返して言えば、そういう共感が本当の改革の推進力だというふうに思っていること。

それから２番目は、国と地方の協議という形の意味なんですけれども、１つは、地方がきちんと自分たちの意見としてきちっと持つということ。制度改革、理念までしっかりきちんと持つということが必要なんだというふうに思います。国と地方の関係とは、政府間関係というふうに学問的には言うんだというふうに思いますが、非常に難しくて、我々も取材したりしていても非常に難しい問題なんです。ただ、１ついえるのは、今度の一連の分権改革を見てもわかるように、国と地方の仕事がはっきりスパッと分かれるような状態ではないわけで、歴史的にもいろいろ融合してきたんだと思うんです。内政問題とは中央政府も強い利害と関心を持っているわけなので、それを前提とすれば、やはり国と地方が対等、協力の関係というのが第一次分権改革の精神でしたから、それをもう一歩進めるということになるならば、きちんとした１つのテーブルで新しい制度設計を考えるというシステムをつくるべきだというふうに私は思いました。それは、三位一体の改革のようにただ単なる補助金の改廃というようなことにとどまらないで、新しい地方財政調整制度、次の新しい交付税制度のあり方、それからさらにいえば新しいこれからいろいろな立法ができてくると思うんですが、新しい法律もそれが分権社会というフィルターを通して見て、それでいいのかどうかという審査みたいなことも考えています。そういう政策合意、政策形成と合意のシステムを国と地方が対等にできるシステムを考えられないかということです。これには非常に大きな難しい三権分立の問題が絡むと思いますので、ぜひ行政法、行政学、財政学の先生たちにいろいろ教えていただきたいと思っています。

残念ながら、この間の三位一体の改革の国と地方の協議の場合は単なる言い合いになってしまった。初めてできた場という歴史的な意義は私自身はあると思っていますが、実質的に機能はしなかっという反省がその背景にあります。

その反省でもう１ついえば、地方が本当に責任ある改革提案をするためにはやはり２つが必要で、１つは、六団体の中できちんとそれぞれが政策合意をしていくシステムも必要だということ。

もう１つは、それをバックアップする政策、制度の研究組織がいるの

ではないかなと。現場にさまざまな現実、中央集権体制の現実があると思います。その現実をきちっと全部集積して、それを理論化して、制度化して、国と地方の協議の場で逆転をできるぐらいの強力な体制にするために必要なのではないかということです。

３番目が、すみません、あと30秒で終わりますが。冒頭に言ったように、国民と住民の共感がなければこの分権改革は進まないというふうに強く私自身は思っています。そうなると、その前提は、やはり人々に信頼される効率的な地方政府になっていることです。この改革をぜひ並行してほしい。

３つ考えました。１つは政策能力の拡大。これは地方交付税制度と関係しないわけではないと思うんです。私自身は交付税制度は必要な役割を十分果たしてきたと思いますけれども、見逃してはならないのは交付税制度の中に国が決めて地方が従うという第２の補助金的な性格がやはりあって、それが幾つかの自治体の中でやはり政策形成能力の発達を封じ込めてきた面があるということを意識してもいいのではないかなというふうに思っているからです。だから、六団体の中でベストプラクティスセンターというような先進的な政策の交流をする組織をつくってもいいのではないかということ。

それから、２番目は、これはもうこの10年間言われ続けてきましたけれども、完全な情報公開。

それから、３番目は、多様な民意の吸収、討議。特に六団体は議会が入っておられる。私自身は大森先生ここ数年間ずっとさまざまな提言をされておられていつも共鳴しておりましたけれども、議会改革です。４年に一遍しか議会全体として民意を吸収しないような議会ではなくて、継続的に多様な民意を吸収して、それが常に首長部局とは違うチャンネルでその民意が吸収されて、二元代表制がうまく機能してみんなから信頼を受けられると。そういうシステムの改革を六団体はこの分権改革を進めると同時に、それをみずからの改革として課してやってほしいなというそういうふうに考えてみました。

ちょっと時間が超過しちゃいましたけれども、すみません。

○神野委員長

どうもありがとうございました。国民、それから地方自治体みずからに突きつける課題、それから政府、それから政党にそれぞれ４つの立場

にメッセージをいただいた上で、地方自治体と国が対等の立場で財政問題補助金、交付税、そのほかの立法を含めて対等な立場で協議する仕組みの必要性や、それをサポートする組織の必要性などを訴えていただいたかと存じます。では、どうぞ。

○青山委員

実をいうと、今日資料に配っていただいている10年前の分権推進委員会の報告を随分前に私読んだことがあって、やはりなるほどと思ったんです。この14ページに当時地方分権推進委員会の機能を提言していて、よく見ると私自身のイメージは、14ページじゃないか。機能ですね。

○神野委員長

具申権を行使した方。

○青山委員

具申権を行使してるときの。

○神野委員長

地方六団体が具申権を行使したやつですね。

○青山委員

ええ。そのときに政府に受け入れられていない機能があるんですよね。そこを見て私は、はっとした記憶があるんです。

それが、14ページですか、所掌事務というふうに書いてある。地方分権推進委員会の機能をこういうふうにしてくれというふうに書いてあるところです。特にあいうえのエ、オ、カ。つまりただ単に地方分権推進計画をつくるだけではなくて、その後も地方分権の推進に向けていわゆる監視、監督、監視というんでしょうかね、そういう機能を加えることがこのときには入っていたんだというふうに私は理解をしたんです。それがやはりできていない。できていないことが、この一連の三位一体改革でやや手戻り状態になっていることの問題だったのではないかなというふうに思うので。

もし国と地方の協議のシステムを考えるときに、ぜひもう一度この意味を考えてほしい。あるいはその後もいろいろ難しい議論があってこれができなかったんだと思うので、その経過をよく分析してもう一度練り直すということが必要なのではないかというふうに思っています。

○神野委員長

どうもありがとうございました。六団体が意見具申権を発揮して地方分権を進めた際の意見具申権の内容でまだ満たされていないところがあるのではないかというご指摘でございます。

それでは、引き続き、赤崎委員、よろしくお願いいたします。

○赤崎委員

私はこれまで長い間地方の市長をやってまいりまして、具体的に地方自治の仕事をやってきた一人として、ここに極めて単刀直入に提言をさせていただきました。

まず、これまでいわゆる地方分権という名のもとにいろいろな改革みたいなものがなされたり、あるいは変革もなされてきたわけですけれども、結論的にいうと、これらは本当に地方分権あるいは地方主権という名に値する改革であっただろうかと思う時、そのことをまず基本的に疑問に思っております。本質的な地方主権なり地方分権が進められないで補助金が少し減らされたり、あるいはまた幾つかの権限が移されたりしてきたが、そういうことが地方分権といえるだろうか。ぜひこの委員会で真の地方分権というものをもう一回目指して議論をしていただきたいというのをまず基本的に考えております。

そしてまた、いつも言われることでございますけれども、この地方分権は最も基礎的な自治体である市町村に可能な限りの事務権限あるいは財源というものが移されなければならないと考えております。国から地方へと権限移譲なり財源移譲なりというものがなされても、それが途中下車をしないように、市町村という最後まで行き着く、そういう地方分権でなければならないのではないかと思っている。過去のものが果たしてそうであったかどうかということについて非常に私は疑問視をいたしております。

それから、財政の問題では何といってもやはり税源によって地方の財源があるいは地方財政が担保されなければいけない。このことを最も大事な基本的なこととして進めていかなければいけないと、そういうふうに考えております。

その中で地方交付税についていろいろ議論がなされてまいりました。人によっては罪悪視をしたような考え方もございましたし、あるいは地方のモラルを崩したのは交付税だというようなそういう議論をされる方もありますけれども、地方にはいろいろありまして、金を持っておると

ころ、金の少ないところ、あるいは都市、非常にへんぴなところ、離島、過疎地、いろいろな地方があるわけでございますが、それを全体に見るとやはり過疎地であったり辺地であったり財政の乏しいところというのが地方の大部分であるわけでございます。しかし、そういうところもやはり基礎的な自治事務というものはやっていかなければならないわけですので、それを担保し保障するのはやはり今の制度では私は地方交付税だと思っております。

ただ、今の地方交付税の算定の仕組みとか、あるいは地方の実情をどれだけ反映をしているとかということ等についてはやはり十分検証をし、変えるべきところは変えていかなければなりませんけれども、今の日本の税財政あるいは地方の財政、そういうものを見ると、この地方交付税を廃止をしたり、あるいはこれに頼らなくてもいいという状況には私は決してないというふうに考えておりまして、そういう面からぜひひとつご議論をいただきたいと思っております。

それから、ここ一、二年の一番大きな地方自体の変革として平成の大合併といわれた合併が進んでまいりました。ある意味では予想以上の合併になった面もあるのではないのかなと思っております。地方がいろいろな混乱を乗り越えて合併を進めたというのにはやはりこれからの地方分権の受け皿としての力を少しでも持とうと、能力を高めようというのが地方の一番大きな眼目でございました。

もう１つは、やはりこの厳しい財政を合併ということで乗り切っていけたらと。そういうことでいろいろな問題はありましたけれども、私は合併が進められてきたというふうに思っております。

したがって、地方が合併という困難なことをやり上げた、その地方の心意気というものも、先ほど申し上げたように、分権の受け皿としての合併という大きな眼目があるわけですので、ぜひひとつこれからの分権を進める上で市町村を重点にした、これまで以上に市町村を大きく評価をする形での分権を進めていくべきだろうと思っております。

それから、これは誤解があるといけませんけれども、今回の合併でいわゆる都市という、何々市という都市が非常にふえてまいりました。そして、また都市人口もふえてまいりました。したがって、都市の力というものを分権の中でどういうふうに評価をし、どういうふうにその中に生かしていくかということも私は非常に大事なことではなかろうかと思

っております。

都市には今、政令都市、中核市、特例市といろいろございますけれども、そういう中での都市の権能、機能というものをどう高めるかということもこれからの分権の１つの方向ではなかろうかと、そういうふうに考えておるところでございます。

なお、また今回の合併によりまして、いささかなりとも私は将来の市町村の財政の改善というものに力になるのではないか、そういう効果があるのではないかと思っておりますけれども、せっかくそうして努力をし、そしてまた合併後の行財政改革をこれから市町村ではさらに進めていかなければならないと思っておりますので、それによって生まれた財政効果というものを市町村の努力としてそれぞれの市町村で報いられていくようなそういう仕組みもひとつ考えていくべきではないのかなと、そういうこと等を考えてこの私の意見を差し上げておりますので、ひとつよろしくお願いを申し上げたいと存じます。

○神野委員長

どうもありがとうございました。真の地方分権とは何かということを問い、かつ、そうしたことが可能になるような市町村の能力が高まりを見せていると。残された課題として、韓国でも今地方分権進めておりますが、韓国の言葉を使えば財政分権ですね、財政面での分権、それは税源を移譲を軸に行われるべきで、交付税の改革も必要で、かつしかし、それについては変えるべき点と変えるべきではない点を明確に考えた上で、真の分権を進めるべきだというようなご意見だったかと思います。

それでは、引き続いて大森委員、お願いできますでしょうか。

○大森委員

私、小委員会なのでパスしてもいいでしょうか。それとも一言。

○神野委員長

できれば一言、簡潔に。

○大森委員

事務局が用意してくださっています一連の改革文書、それから地方自治法第１条がございまして、私はそれにお手伝いして持続的、ずっと分権型社会の創造と言い続けてきていますので。あれは簡潔にいってまして、地域の人々が日々潤いとか豊かさというのを実感できるような強い地域社会をつくるという大眼目になっていまして、依然としてそれは未

完になっているのではないかと思っていますので、改めてビジョンを定める必要はないと。ただし、つけ加えることはありますので、社会の中で。しかし、一貫して分権型社会の創造といってきましたので、その筋でいいかなと私は思っています。

それから、実は第一次分権改革の最大の意味合いというのは、都道府県を自治体らしくさせることだったわけです。今日は北川さんお出でになっていますけれども、既存の以前からでも都道府県というものが自治体らしくありたいと考えた知事さんたちのご努力が実は第一次分権改革と連動した。私の見方は、せっかく第一次分権改革で都道府県は明治以来初めて自治体らしくしようとしている。この筋をもうちょっと追求すべきではないか。本当に都道府県という仕組みが我が国の自治体として人々の信頼あるいは人々が頼りにできるようなものになると、その改革の流れというものをこの段階で余り大きく変えるべきではない。私はそれまでは都道府県というのはろくなものじゃないと言ってきましたので、やっとろくなものになろうとしている段階で、これを流してしまうというのは大きな分権改革の筋ではないのではないかと思っていますので、そういう方向を目指したいなというふうに思います。

それから、もう１つ、私は分権革にコミットしていますけれども、やはり国民統合というか、あるいは国民社会の形成やってきたという歴史をそう簡単に古典的な分権国家に変えるなんていうことはできない。そんなことを国民は望んでいない。できるだけ基本的な理解は私どもは補完性の原則とか近接の原則でできるだけ小さい単位のところでできることはそこでさせていただきたい、どうしてもできないところは大きいところがおやりになるという区分けは必要でございますけれども。しかし、国際社会の中でこの国が生き延びていくために国民社会全体のあり方についてきちっとしてある道筋を立てないで、やみくもに分権だけやればいいという話では全くないのではないか。その歴史の中のバランスをもう一歩進めさせていただきたいというのが残っている分権改革の課題なのではないかというふうに、若干年をとってきたものですから、余りはるかかなたの射程距離に及びませんで、もう一歩進めたいというのがささやかな私のビジョンでございます。

以上です。

○神野委員長

はい、ありがとうございました。大森先生ご参加されました分権推進委員会の中間報告で打ち出した分権型を、分権型社会の創造というところでビジョンは明確に打ち出されていて、それが未完になっている。もちろん状況の変化に応じてつけ加えられる点はあったとしても、ビジョンとしてはでき上がっている。それが未完であるということを少し追求すべきだということを強調されたかと思います。

それでは、小幡委員、お願いできますでしょうか。

○小幡委員長代理

私も立場上、パスをした方がよいのかなと思いまして、当初ビジョンというのは期限までに提出しなかったのですが、皆さんお出しになったのを拝見して何かやはりいるかなと思いまして、１枚だけ別にプリントをしていただいております。

従いまして、ほんの一言だけでございますが、ビジョンの描き方はさまざまで、憲法も完全に変えて、法律の体系も全部変えてよいという本質的なところまで行き着けば、ビジョン次第で法システムはいかようにもなると、本来そういうことでございますが。

そこは私、法律を専門にしておりますので、憲法の体系自体を完全に変えるというところまでは今回のメモには書いておりませんで、もう少し抑えたところでの法システムの分権化ということを書かせていただいております。

まず、大事なのは、規律密度の緩和でございます。緩和というのはビジョンとして若干おとなしすぎる表現であったと思っておりますが。要するに財源問題も、自治体がどういう仕事をどのようにしなければならないかということで国法と非常に強く関わってまいりますので、そこのあたりが大変重要ではないかなと思ったのがこのペーパーの趣旨でございます。前の分権改革で自治事務、法定受託事務というのができましたけれども、自治事務であっても国の法律によって非常に規律密度が濃いと、こういうふうにせよと細かく言われている中で自治体にどういう選択があるのかということでございます。仕事も、例えばある自治体はこれはしたくないという返上などの選択が可能であればよいのですが。財源問題は、やらなければいけないと法律で課せられている仕事の量とか質とかそういうものとの関連を抜きにしては本来議論できないと思いますので、本質的な問題として、やはり仕事の問題、そして国の法律の定

め方の問題は意識すべきだと思います。法律と条例との関係、法令に反しない限りという条例制定権があるわけでございますが、国法で定めてしまえば、原則として、それに反するような条例はできないということになってございますので、そのような法システムが分権との関連でもう少しきめ細かい必要があるのではないかという議論もあろうかと思います。

そういった観点から、ビジョンといいますか、法的な観点からの視点をまとめたのがこのペーパーでございます。

以上です。

○神野委員長

法律の視覚から現在の行われていますさまざまな規律密度を緩和するということ自体の必要性をおっしゃっていただいたかと思います。法システムの分権化の必要性を訴えていただいたかと思います。

それでは、北川委員、お願いできますでしょうか。

○北川委員

私はビジョンもさることながら、実行体制をどう組むかと、ここで議論したことがどううまく機能するのかといういわゆる体制ですね、実行体制という問題について少しお話を申し上げたいと思います。

もともと分権というのは、そもそもいろいろなことを言い尽くされてきて、本当は大解釈だと思うんですね。本当に地方六団体のトップが各省庁や大臣のところへ陳情に行ってあわれな姿をずっと見せ続けることが本当にいいのかどうかというそういう地方の決意ということも１つはいるとは思いますが。

では、それをどう実行あらしめるかといったときに、今ちょっと私離れていますからこのことがどこでどう生かされるのかというのを間違っていたらお許しいただきたいんですが。経済特区をつくる場合に、内閣の中に室ができて、そこが地方の駆け込み寺になって、そこで議論したことを堂々と政治主導で各省庁にいったということで特区は少し進んだと思うわけです。もしあれが規制をする省庁に緩和してくれとか撤廃してくれといったら、これ上下主従の関係でお願いに行くから弱くなっちゃうということで、何も政治主導になっていないという。こういう意思決定のあり方はどうかということからいけば、１つはきちっとした対等で話せる組織がまずできるということが明確にここで提言され実行でき

ればいいなというのが１つでございます。

もう１つは、いよいよ第２期改革というのが、恐らく委員会の設置されるんだろうと思うんですが、されなければいけないと思いますし。それがされて、それが上下主従の関係ではなしに、対等な、あるいは協力といってもいいと思いますが、そういう委員会ができるということがまずないと、ビジョンが結果、骨抜きにされちゃってというようなことになりかねないと思うんですね。

前回、六団体と政府がうまく話し合いができることができたということで１つの成果はありましたが、しかし、これはどうカウントするかであって、実際は国と地方の財源の奪い合いのようなことになったという見方もできます。進化したということもできますが、せっかく今回第２期目を目指すならば、そういう体制も、あるいは実行もより高々にあがるようなこともお考えを賜って、そして分権が進むように、皆さんがビジョンをお決めいただいたことが確実に着実に進むように実行体制についても、神野委員長のもとでご検討いただいたらいかがかなと、そう思って書かせていただきました。

○神野委員長

どうもありがとうございました。非常に重要な点をいただいておりまして。２期改革でも分権を進めるためのシステムづくりが必要なのではないかというご提案で。先ほどのお話のように第１期の改革のときにも地方六団体は分権推進委員会をつくれということを提案しているわけですが、先ほど青山さんが提案していただいたような協議の場としての仕組みづくりだけではなくて、むしろ２期改革を進めるための仕組みづくり、委員会含めて検討するということが重要なテーマになるのではないかというふうにご提案いただいたというふうに思います。

引き続いて、木村委員、お願いできますか。

○木村委員

私は具体的な制度に落とし込んだところは書いておりません。これからの社会と、それから地方団体にとってビジョンとはどういうことになるのかなというぐらいでこのメモは終っています。

まず、人口の半分以上が50歳以上の社会がこれからずっと続いて、おまけにその人口が減少してくる社会というのは、行政課題というのは当然暮らしに基づいたものが多くなりますし、分権型意思決定というこ

との方がずっとそれは地域によってニーズが違うという社会を前提にすれば、効率的になります。その意味では、地方分権というものは私は今後の社会に非常にマッチした手法であると思っております。

それで、また、高齢者が大半の社会というのは成熟がもたらす風格とか、それから多様化、グローバル化がもたらす刺激活力とか、地域特性とか地域資源の再発見とか、それからますます安全と安心には重要性がおかれてきますし、暮らしにも高品質なものを求めますし、心の充足がこれまで以上に求められたり。それから、雇用、政治行政における機会の均等、それから参加の尊重というものがこれまで以上に求められる社会になる。

まず、では、２番目が暮らしにかかわる事柄ですけれども、少子高齢・人口減少社会というのは、当然人の生き方に多様化させるということはありますけれども、それは１つには生涯というライフスパンで見た場合に、働き方、学び方、余暇の組み合わせが人によってかなり違う。今までのように学んで働いて、その後退職してから余暇というのではなくて、人生の途中で余暇もあり得るし、そういう時間の組み合わせが多様化してきますし。本当に力に満ちた高齢者の方というのはもっともっと働かなくては社会が成り立たなくなってくる。そのときに、だれかがテレビに出るときでも、括弧して62とか、括弧して20なんぼというふうな年齢を絶えず意識する社会はおかしい。年齢差別を禁止しましょうと。

それから、同一時期に数カ所の家を持つ生き方。特に都市居住者が人口の半分以上を占めて、その人たちが週末田舎ぐらししたいと。居住場所を人生の一時期に複数持つ人たちが増加してくるような社会がもう到来してきている。家族の多様化は当然ですけれども。余暇時間が多い、高齢者が増加しますが、消費額の総体として大きいですが、１つ１つの消費行動はロットはおおむね小さいですけれども、だけれども、大きな消費の層になりますし。余暇時間を利用して行政とか政治に対して非常に関心の高い層が出てくる。

また、アジアの中で高齢化の先発地域ということを利用して福祉機器を開発してこれを産業にできる可能性があるとか。それから、外国人労働者というのは必要になるでしょうけれども、社会の活力になるだけではなくて、ほかの先発地域を見てみますと、起こり得る摩擦にも対処する必要が出てくると。それから、地域の地理的特性を生かして国際競争

力をつけるためのインフラづくりが必要で、これまで地域開発といったら非常な、横で見てみますと横並びというのが、競争の均衡点が横並びというふうなところが見られましたけれども、経済開発、この点に関しては資源の計画的配分というのがかなり必要になってくるのではないかと思います。

３番目が、では、そのような社会で地方団体というのは何がキーワードになるかなと。いろいろな文字がキーワードになると思いますけれども、自立と連帯かなと思ったんですね。自立といっても広範囲な意味がありますけれども、自立と連帯というのはいろいろな意味を含みます。連帯の中には財源保障とか財政調整というようなニュアンスだけではなくて、今までの委員がおっしゃったように、分権を進めていく上で一緒に地方団体が連帯していくんだという意味も含めています。

国際的に競争力のある地域づくりとか、これはもう本当にシンクタンクに任せて、だれかがいってるからやります、オーケー出しますというんじゃなくて、責任もきちんと明確化して、横並びでなくて、広域的連携と資源の集中的配分をするんだ。だから、基礎的自治体よりはもっと大きな規模でやることになると思いますけれども。それから、開発とか伝統とか環境とか文化とか、こういったものを重要視していくんだとか。

安全・安心の提供で、こういった安全・安心の提供とか暮らしということにかかわってくると、行政というのはサービスの提供よりもむしろコーディネーターの役割がこれから多くなってくるんじゃないかとか。それから、災害、犯罪などから暮らしを守る行政とか。住民が負担を明確に認識できる仕組みを、これはもっときちんとしなくちゃいけないと思っていますが。大きな地方団体になるか小さな地方団体になるかは、これは一定の範囲の中ででしょうけれども、住民の選択になると私は思います。

また、フローの少ない高齢者が多くなってくるときには、税の取り方というのは、住宅モーゲージとかいろいろなことを考えて、かなり変える必要が出てくるだろうということです。意識の高い人たちが大半を占めてくるわけでから、低いコストで質の高い行政とか、住民満足度の高い行政については、これまで以上に非常にセンシティブになってくるということで。

私は、申しわけないですが、具体的なことについては本日ここでは書

いておりません。
　以上です。
○神野委員長
　今日はもちろんビジョンですので、そういう抽象的なことということを要請したわけですけれども。木村委員からは、成熟化した社会が要求するさまざまな効率性とか、それから空間的、時間的な多様性とか、人々の暮らしに必要なもの、あるいはそうした成熟化社会が生み出す諸問題を解決する上で効率的な方法が分権ということではないかと。そして、地方自治体がますます自立すれば自立するほど連帯するという言葉がありますが、それぞれ自立し合った上で連帯をしていくということが必要であるというご提案を。つまり、成熟化社会において分権というものが正当化されるというビジョンをお示しいただいたというふうに思います。
　では、引き続いて、小西委員、お願いできますか。
○小西委員
　私の方は枚数だけはたくさん書いてしまいましたが。ビジョンというふうに自分で書いていますが、今日のたくさん拝聴しておりますご意見からいいますと、ビジョンというよりはもう少しそれを具体化する課題という観点で書いていますので、やや先走った内容かなというふうに反省しております。もともと場が読めないというのが私の特徴ですので、お許しいただきまして。
　その上で、全体の組立ですけれども、現行システムどこが問題かというところが当然入るべきだと思うんですが、考えるときにですね。三位一体改革を受けてですので、三位一体改革の第１期がどうしてあれだけ一生懸命、みんなが一生懸命やったのにみんな満足でないのかというところが多分、そこが一番大事なところだと思うんですね。何がやはりそこの問題の設定をどこかでミスしているからだろうというふうに思われるということです。それが１つの固まりですね。
　では、具体的にどういうものを目指すのかということが２つ目と。
　それから、前回も申し上げましたが、制度改革というのはピンポイントでないと余り意味がなくて、ポーカーで全取っ替えなんていうのは余り意味がなくて、どのカードのどこを変えるかということがポイントですので、そこのところを少し、中身は余り申し上げませんが、今日は書

き込んでおります。

その３点からいいますと、今のシステムはどこが問題かというのは、通しページでいうと左側にありますが、10、11ページのところですね、私のページでいうと２、３ですが。今のシステムどこが問題かというのはここに書いてあることで、特に三位一体改革はその負担金と補助の違いがある。これは青山委員がおっしゃられたことと非常に関係があるのではないかというふうに思います。

将来どういくかということで、通しページで13のところに５項目挙げてみました。大森先生がおっしゃるようなそう遠くないところで届く姿として具体的に制度改革として何をしたらいいのかということで５項目。でも、来年じゃないんですよね、これ。来年やれと言われても無理なぐらいのところで５項目。これはこの５項目ごとにこの後説明をしておりますので、もう少し後ほどで申し上げます。

その制度改革はピンポイントでというのは、12ページのところでここを変えるべきじゃないかということを書いているんですけれども。地方税と交付税の役割のところと。それから、一番ポイントは地方財政計画の収支バランスのとり方ではないかと思います。それから、青山さんおっしゃった、どこで議論をするか。三位一体改革の１期のやり方だと、やはり場の設定としては不十分ではないかということであります。

具体的な課題を14ページのところで、我ながら力作だと思って書いたんですが、白黒だと読めないというのが今日気がつきまして。読みにくいところも含めて、かなりいろいろなことがこの中では書いております。ですから、例えば財政規律としての地方債の強化をするということが、やはり開発事業というものに対して非常に制限的になるとか、木村先生おっしゃったようなこととか。ご意見出ていませんでしたが、会計制度の、しかも余り飛び跳ねない議論として意味のある会計制度の見直しとか、いろいろ書いているところであります。

具体的にはそんなに、申し上げているともう大体時間がきましたので申し上げませんが、地財計画の部分とか、税をどういう形で今後見直していくかということで５項目をそれぞれもう少し詳しく。

18ページのところにはいわゆる体制整備の問題として書いているんですが。体制整備の問題ですね、要するに権能配分のパターンをどう考えるかということに踏み込まないと、財政改革はできないというふうに

思います。ですから、小幡先生言われたことは非常によくわかって、こういう権能配分のパターンのところに手をつけないと、多分、交付税依存なんていうのは変えれないという感じが非常に強くしています。

セーフティ・ネットとしての地方交付税というのは、これは殺されても言い続けてやろうと思うぐらいのことであって。算定の透明化というのは必要ですが、算定の簡素化はあり得ないと思います。算定は財政需要に応じてやるべきなのであって、財政需要は財政制度がもとになる行政の制度が複雑な場合には算定は複雑になりますから、簡素にはできないです。透明性は大事ですが、簡素にはできない。そこは絶対のところだと思いますね。

最後、20ページのところに、これちょっと慰みごとみたいに書いてるんですが。制度改革するとすごいいろいろな影響があるんですね。ですから、勝手に議論せんといてくれというところがあって。このあたりのところというのがコモンセンスじゃないかと思うんですね。それをにらまないと制度改革はできないという意味で、やはりこういうのを共有していかないとだめだと。

最後、21のところは、改革は変えてはいけないものを認識することが大事で、変えてはいけないものと変えられるものとがあると、変えられるものは全部変えるけれども、変えてはいけないものは認識しておかなきゃいかんというふうに思いまして、最後列挙しています。

以上です。

○神野委員長

ありがとうございました。ビジョンよりも少しフェーズを具体化して、私どもが検討すべき論点を体系的、立体的におまとめいただいて、踏み込んで論点だけでなく、委員のご提案をいただいたというふうに考えておりますし。重要な点は、変えてはいけない点、何を変え、何を守るかというか、何を残すべきかという、恐らく、それぞれの制度が有機的に関連づけられていて、それぞれ固有のレゾンデトルみたいなものがあり、そういう変えてはならないレゾンデトルと、それから状況に合わせて変えなければならないものを明確に認識しながら体系的に考えていく必要があるというご提案をいただいたかと思います。

それでは、堺屋委員にお願いできますでしょうか。

○堺屋委員

私はまことに忠実にビジョンを論じます。この委員会でもそうですが、どの審議会をやっても専門の方が来られるとビジョン議論が吹っ飛んじゃうんですね。これが何百回やってもだめな最大の理由でございますので、この会ではまず徹底的にビジョンをやっていただきたいのです。そこをおろそかにして先に入られるとどんな委員会でも役人議論になっちゃうんですね。だから、私は忠実にビジョンの議論を徹底的にして頂きたいと思います。

まず第一に、日本国民全体に知ってもらいたいことは、1980年以降、首都圏の経済文化の比重が高まった国は後にも先にも日本しかいないということですよ。まずこのことを確実に地方としてとらえておく必要がある。なぜ日本だけ違うことをやっているのか、これが大事なことだと思います。

それで、私は基本理念として地方自治は住民自助の精神に発する基本的な権利である。今、憲法改正議論が出ておりますから、憲法改正のときにこの議論は徹底的にやるべきだと思うんですが、余り９条の話が前に出まして、憲法改正でこの議論が出ていないのにまことに残念です。

日本は連邦制と集権性の中間の第３の道を歩むんだということをこの際はっきりまず書くべきだと、これが第一でございます。

その次には、発想の基準でございますが、これは前にも申しました、人間は自分のお金を使うときは他人のお金を使うときよりも利口であると、この発想を全国民に広げ、「ニア・イズ・ベター」の原則を確立すべきだと思っております。

第一次地方自治体と第二次自治体があるわけですが、第一次自治体はあくまでも国民の自由にして自助に務める個人、これを基本とした日本国家の中で、自助でできないことを互助にすると。互助の団体であるということを考えるべきだと思います。したがって、分権という言葉自身、国が初めに権限を持っているということから始まって、それをいかに分けるかという感じがするので余り好ましくないと思うんですけれども、私は互助の発展拡大と円滑大規模化を実施するの第一次自治体であると、こう考えております。

したがって、交付金をやるからとか地債を枠を広げるからといって合併させたのは大変、平成の大合併というのは邪道であったのではないかと考えております。

市町村の規模は住民の納得の得られる規模、国家行政の執行に便利によって決められるべきではない、ここも明確にしておかなければいけないと思います。第一次自治体の決定し実施する権限の中には初等、中等教育、地域サービス施設、地域文化の維持振興、生活環境の維持改善及び地域産業と地域文化の振興のほか、特色ある地域づくりや地域の未来の振興のための事業が含まれる。それから、地方自治体は善意の住民、ＮＰＯなんかと協力する体制をつくる。効率性を重視する。全国からの寄付を募集することを大々的に行うようにする。これはＮＰＯとも関係があります。それから、公債、事業債につきましては発行は原則自由で、金融市場によって評価されるべきであって、国が口を出すべきことではない。したがって、破綻法は厳格にやらなければならないと思っています。

第二次自治体でございますが、これはやはり道州制を真剣に検討すべきことから入らないといけないのではないかと思っています。今日提案されている道州制は、国の出先機関の管轄をもとにしておりますが、これは現在の利便性に乏しいのではないか、もう一度現在の都道府県境の問題も考えて、出先機関所管も変えるという形から考えるべきだと思います。

道州は地域住民サービス、これは市町村の仕事でございますが、よりも地域の振興、特色づくり、産業の振興と生活の楽しさの演出、市町村では規模が小さすぎるというような事業、つまり警察、高等教育、高度文化、名所名物創り、広域の道路や河川及び市町村の調整にあたるものと定義しておくべきだと思います。

市町村間の調整は国はやらない。原則として道州が行います。

それから、各道州に、これ世界中そうなんですが、情報発信機能を持つべきだ。現在39の府県が県外に発信する定期的な情報機能ゼロでございます。大体県境を超える情報発信のほとんどが関東圏、東京を中心とした１都３県に集中しておりまして、これが70何％ですね。こんな国は世界中どこにもありません。１都市国家しかないんです。

それから、税制でございます。税務は目的と負担をきちんとすべきでありまして、税はその本質において住民サービスのものと経済文化の発展、地域の振興のためのものと、国家安全、司法、全国調整、全国貫通事業にきちんと分けるべきです。住民サービスは市町村が原則として行

う。地域振興も。経済文化、地域経済の振興は道州が行う。それから、国家安全等は原則として国が行う。この原則に従って税源を配分すべきだと思います。

したがって、基礎所得税（一定所得以下にかかる所得税）ですね、それから自動車関係税、酒、タバコ税、および基礎固定資産税は原則として市町村税にすべきだと思います。

小売の消費税は地方税とし、小売以外の消費税と法人税は国税とすべきでしょう。

なお、一般租税の徴収は社会保険費等とともに市町村を基礎とした「公費徴収庁」で一元化すべきだと思います。

それから、地域調整基金。交付税を廃止しまして、地域調整基金をつくるべきだと思います。これには道州から自動的に入るお金を充てるべきです。それで、この調整基金に入るものを定めます。例えば、400%以上の容積部分の固定資産税、それから国公有地及び国有施設を全部リート、証券化いたしまして、その収入と償却済公共施設のインフレ利得、いわゆる「過去からの補助金」といわれるものですね、そういったものを原資といたしまして地域財政調整基金を設けまして、道州間の調整に当たる。都道府県間の調整は道州が行い、道州間の調整はこういう地域調整基金によって行うべきです。

国は必要に応じて、「地域財政調整基金」に資金を繰り入れることができる。

国の抱える国債残高は全国国有財産の証券化ですね、その家賃収入などで返還できると思います。

国は長期金利以上の名目成長率を目指す。過去40年間（または80年間）とるとそうなっておりまして、この20年間だけがおかしいんですね。みんなはこの20年間だけの数字を見ておりますけれども、20世紀の初めからドルで見ましてもその他の通貨で見ましてもどれで見ても名目成長率の方が高いんです。そういうような財政の健全化を図る。

最後に、最も重要なことはこの公務員制度です。公務員の制度を国も地方公共団体も任期10年にしていただきまして、継続採用する者は各役職階層別に３分の２にする。３分の１は10年目に変わっていただくということです。このことによって国からドッと毎年やめる人が出て、ドッと採用する人が入る。地方もまたそれと同じことをやる。民間もや

る。この自由なる労働の交流が生じないことにはなかなかうまくいきません。相互の技術、思想、やり方、いろいろなことが流れてきますし、これによって不信感が解消いたします。

私も中央官庁の持っている地方に対する不信感というのはすさまじいんですね。例えば消費者物価ですね、あれは東京都だけは１ヶ月前に出していますが、大阪府でもその他のところでもとっているんですが、東京都のように国の統計官僚が一々個票を見に行かないから発表しちゃいかんというんですね。統計みたいなものは極めて安定的に出るはずなんですが、それですら国の役人が１つずつ見ないと信用できないから発表させないということになっておるんですね。こういうのもやはり人事交流がもとだと思います。

国、道州、市町村及び民間寄付によって「行政等監視評価機関」を５つ以上つくり、というのはこの話をすると市町村や道州、地方の独立性をいうと必ず国の役人は一番だめなところを例示しまして、こんなだめなところがあるとかこういうけったいなところがあるとか言い出すものですから、これを評価するために監視機関をつくる。それも１つでございますと、最近の建築構造検査、監査法人みたいに変なことが起こっておりますので、５つ以上つくって競争させる。ドイツなんかの６大研究所と同じでございますが。そういうことを行って、自治体の指導をそういう機関、国の権限を持った機関ではなしに、そういうコンサルタント機関に任すべきだ。

そうしますと、日本が連邦制と集権制の中間の第３体制が本当にできるのではないか。これ憲法改正の機会でございますので、ぜひそういうビジョンを掲げて、これから運動していきたいと思うんです。

どうもありがとうございました。

○神野委員長

ありがとうございました。改革を進める上では方向性というか、その全体性を見ることが必要で、ご提案では連邦制と集権制の中間の道というのを見すえながら、下から上へというんでしょうか、自助から互助で基礎自治体、公益自治体にそれぞれ事務を割り振り、それに適したような税を配分すべきであり。交付税については地域調整基金というようなご提案もいただいたかと存じます。

それでは。

○坪井委員

私、今、堺屋さんのお話を聞いていて、次に私のを読むと、冒頭１行目に「目指すべきビジョンは、人それぞれ委員の数だけあってもいい」と書いちゃうと身もふたもないんですけれども。

前回のこの協議で堺屋さんとか榊原さんとかのお話しぶりとほかの方のお話しぶり等を聞いていて、ビジョンを示せというのはすごく正論なんだけれども、人それぞれあるものをどう示すのかなと思って私が思ったのは、みんなが共通に理解できることをまず確認しておこうよということが議論のスタートだということでビジョンという話をしているのではないのかなと私は思っていまして。

そこで私こう書いたのは、要するに国と自治体の仕事の仕分けをする境界線というものをきっちりみんなで認識しあいましょうと、そこがスタートですねということを言っておこうと思って書きました。この境界線というのは、この間堺屋さんはたしか分水嶺という言葉を使われたと思うんですけれども、イメージとしてはそういうことを考えていて。

この国と地方の仕事の仕分けというのをきっちり線を引かなきゃいけないというのは私はこの３年間の三位一体改革というものを取材して原稿にする際に、何を国と地方で奪い合っているのかというのが一般読者に実にわかりにくい。読者にわかりやすいように書くためには基準が明確でなければいけないんだろうとずっと思っていたので、そこの基準をこの場で明確にできれば、次の改革につなげることができるのではないかなと私は思いました。

その際に、いろいろなビジョンを美辞麗句というと失礼になりますけれども、こういういい社会になりますよという並び立てると、じゃあ、世の中何か動くのかというと、これはたとえが悪いかもしれませんけれども、分権という場合の権は権力であり権利であろうとすると、それを分けるのであれば地方の側はそれをくださいと言って手を出していて、柿が熟して落ちてくるのを待っていてもなかなか落ちてこないのではないかなというのがここ10年、12年、国会決議以降を見ていると、やはり進んではいるけれども、すぐには落ちてきていないという状況を見るところ、やはり権利、権力を奪っていくという形の方向を示さなければいけないんだろうと思っていて。そういうことを考えれば、逆に分権社会というのは非常に厳しい社会であるということも言わなきゃいけない

という現実を考えると、ビジョンで美辞麗句を並べても余り意味がないのかなと思って、国と地方の仕事の仕分けをきっちりしようということだけを指摘しました。でも、この件に関して大森先生がそういうことはなかなか難しいんだなということをおっしゃっているのも存じていますが、そこをやれれば一歩進めるかなと思ってこういう提案にしました。

○神野委員長

国と地方の仕事の区分け、日本はよく融合型といわれますが、その区分けをまずしっかりすることが重要だというご提案だったかと思います。

それでは、山下委員、お願いできますか。

○山下委員

山下でございます。通し番号でいいますと28ページ、1枚紙にまとめてみました。私自身はいわゆる前提といたしまして、一番上に書いてございますけれども、地方分権についてのビジョンということになりますと、今日いろいろ資料を配っていただいていますからそれで見ていただければいいわけですけれども。私自身も改めて見なきゃいけないと思っていますが。これまでいろいろな国会の両院の決議あるいは法律あるいは国が設立をした地方分権推進委員会の皆さん方のご議論をまとめたいろいろなもの等々、そういう中にいろいろなビジョンとして書き込まれているわけでございます。古くはシャウプ勧告まであるわけでございまして。そういう中にあるビジョンというのは、私自身は基本的には今日なお、また今後に向けてもこの日本で地方分権を推進するあるいは構想していくという場合には基本的には中心になっていくべきものだと思っております。

なぜかといえば、先ほど来のお話もありましたとおり、まだ未完の改革だからでありまして、こういう考え方が実現された後に考えるビジョンとは我々は違うのではないか。今まで何十年も言ってきたことがまだまだ実現されていないことはたくさんある。それを実現していくためには、今まで流れてきたこの流れをさらに強めていく。そしてそこにより多くの国民の皆さんに加わっていただいて、流れをしっかりしたものにしていくということがこの新しいビジョンの課題なのではないかなと思うわけでございます。

それから、そういうときに実は日本だけがそういう地方分権というこ

とをいっているわけではなくて、やはり今日の資料にも入っておりますけれども、欧州の国々を中心として国際的にやはり分権、特に補完性の原理、これはどちらかというとキリスト教世界がベースになった話でありますから、何かもう少し別の言い方が欲しいなとは思っておるわけでありますけれども、その補完性の原理を中心にした地方分権重視の考え方、これは非常に参考になるものだと思っております。

したがいまして、それと同じことを私は改めてここで書くということを避けまして、１枚紙にまとめるために○で新しい構想と書きましたのは、これまでこういういろいろな構想が提示されてきたにもかかわらず、実際にはこの国ではその内容が十分に実現していないというのが現実である。そういう現実を踏まえてどうするか。そのためには、先ほど来のお話にも同じご趣旨のご提言がありましたけれども、やはり国民の皆さんにわかりやすく、そして訴える力を持つ、あるいはこれ私書いてない、さっき青山さんのお話で共感という言葉がありましたが、国民自身が共感するようなそういう表現というものが大切なのではないか。ですから、ましてやその表現に、ましてといいますか、その表現に新鮮さというようなことが加われば、さっきキャッチフレーズというようなお話もございましたけれども、なお効果的だろうと思うわけでございます。

そういう場合に、私なんかが今までのいろいろな提言を改めて拝見をして、もう少しこの辺を強調することがあるのかなとちょっと感じたことを幾つかその下にメモしてあるわけでございますが。

まず、１点目としては、これは欧州地方自治憲章と同じ話でありますが、補完性の原理と近接性の原理。さっきの堺屋さんの近いところでやるのがいいんだというこの話でございます。

それから、２番目の、決定権限がどこにあって、その決定した人が国民に対して説明する責任を負う、そのことをはっきりさせる。その意味では、ここはどこまでできるかが議論の分かれ目かもしれませんが、いろいろ中央政府が地方の仕事にいろいろな形で関与している、それをできるだけ排除していくというのは、これは今までも言われ続けてきたことでありますけれども、さらにこの道を追求していくことが必要なのではないかと思います。

それから、３番目に書いておりますのは、これは今の時代それぞれの地域社会にせよあるいは国全体にせよ、いわれていることでありますけ

れども、公共的な部門の活動というのは伝統的な政府組織がだけが担うものではないし、そういうことをいつまでもやっていて世の中に適合するわけではない。やはり住民の皆さんを主体にしてＮＰＯですとか民間企業ですとか、そうしたさまざまなセクターと連携協力を政府部門がして、ともに働き、ともに治めていく、協働、協治というような概念がやはりこれからの国民の皆さんに訴えるには必要なのではないかというふうに思います。そこら辺をもう少し強調していいのではないか。

そういうことをやっていきますと、当然透明性ということが大前提になるわけでありますから、透明性の確保ということが出てくるだろうと思いますし。こういうことになってくると、従前にも増して、従来もそうでありましたが、それがまだ実現しておりませんけれども、従前にも増して分権というものを進める必要がある。

（４）にございますとおり、住民（国民）自身の手元に公共的な領域についての決定の場を移していく。そして、住民の皆さん自身が単に消費者としてあれこれ製品に注文つけるだけではなくて、自分自身が供給責任を負うグループの一員となって自分たちの地域社会を担っていく、そういうような言い方をしていったらどうなんだろうかというふうに思っております。

そのためにこそ、従来にも増して地方への分権と、その実質を支える地方への分財が必要だということを申し述べておきたいと思います。

分財という言葉は字で書かないと、たかだか学者の分際でとかそういうような分際に思われてしまいますが、この分権と分財は不可分、一体のものであるというのは明治の初めに福沢諭吉先生がおっしゃったことでありまして、こういう言葉を普遍の真理、新しい話ではないんでありますけれども、普遍の真理はやはり守っていくべきものだというふうに私は思います。

それから、それを具体的に制度設計するという場合に、やはり考えておかなきゃいけませんことは、１つは、先ほど来もいろいろご議論が出ておりますけれども、実際にこの国で行政の大部分は地方が担っておるわけでありますから、そしてその地方が住民の皆さんとともにその地域社会を運営していくという時代になるわけでありますから、その地方の人たちの考え方をきちんと聞いて、それを尊重して、初めて中央政府としても制度設計ができる、そういう仕組みでなきゃおかしいのでありま

して、そのための協議の場、これをしっかりつくっていくということ。

それから、もう１つは、私は元来根っからの自由主義者のつもりでおりますけれども、最近の世の中の、特に自由主義的なご議論の中で私は非常に懸念いたしますのは、自由な社会というものを支える社会の基盤というものに対する配慮が欠け始めているのではないか、これを私は非常に心配しております。自由社会の基盤を堀り崩してしまうような議論をしてはいけない。そこで、ここに書いてありますのが、そういう自己決定と自己責任の基盤であるのは、政治的な共同体、つまり私たち日本の同胞がお互いに政治社会をつくっているというこの基盤、これを忘れてはいけないということを申し上げたいのであります。

そのために何を言いたいかというと、えてして地方分権をいうときに忘れるといいますか無視されがちな議論が世の中に出かかるのでありますが、公正でありますとか平等でありますとか、あるいはこの場合は機会の平等を私言ってるつもりですが。そして、連帯というような言葉で表現されるような自由社会の基盤、これがぜひ不可欠であります。そして、今非常にこの国でも心配されております格差が拡大していくという懸念、そうしたものに対する十分な配慮が必要だということを私は改めてここで訴える必要があるだろうと思います。

公正とか平等という場合に、私がイメージしておりますのは、例えば私は今おかげさまで東京の神田駿河台に職をいただいて、そこで大学の教師というのをやっております。しかし、大学の教師というのは全国津々浦々にいるわけでございまして、私と同じ程度の多分所得水準の大学の先生で私より立派な業績を上げている方が、例えば雪深いところで頑張っていらっしゃると思います。私は、そういう同じ程度の所得水準にある人間が東京にいても雪深いところにいてもハンディキャップが同じぐらいになって競争できるように考えていかなくちゃいけない。

つまり、地域社会の自由が高まりますと、例えば新しいことにみんなで協働して取り組もうというときに、私の場合にはおかげさまで隣近所に私より随分お金を持ってそうな方々が住民として住んでらっしゃいますから、同じ100円なら100円を調達する場合でも私などは１円などを出せば大体ほかの方がたくさん払ってくださる。ところが、雪国で頑張っている大学教授の場合には、回りの方々はそんなにお金持ちでないわけであって、むしろ大学教授というのはいいご身分だということになる

かもしれません。そういたしますと、そういう地域で同じように100円を調達しようと思ったら、私の同僚のような仕事をやっている大学教授が10円、20円出さなきゃいかんかもしれん。それが果たして公正でお互いに地域間競争をやろうよというときの大前提としてそれが正しいのか、そこを私は考えておかなくちゃいかんと思うのでございまして。

そういう意味での公正、そういう意味での機会の平等、そしてそういう意味での地域間競争というような道を我々は制度設計をするときに考えていくべきなのではないだろうかということを言っているつもりでございます。

それで、具体的な言葉といたしましては、ちょっとこれもほとんど変わらないんですけれども、分権と分財というものを常にセットで考える。そして、そのことによって重複を排除して、政府部門をスリム化するというようなイメージなのかなと思います。今、小さな政府ということがいわれますが、私はただ小さいというのはどうなのかなと思います。私自身子どものころから小さかったものですから、いろいろな面で小さいだけじゃどうも勝負にならないことが多いというのを非常に長い間自分のコンプレックスのもとみたいになっているんですけれども。やはりそこそこの背丈は必要だ。中背は必要だ。そして、そこそこの筋肉質の力は必要だ。そういう政府部門でなければ支えられる天井が低過ぎて国民が行き詰まってしまうじゃないか。閉塞感に国民が襲われてしまうのではないかと思います。そこそこの中肉中背というような意味でのスリムさ、そうしたものが中央も地方も必要であって、それでお互いにパートナーとしてともにこの国を経営し、国民の皆さんに支持をしていただく、そういうことが必要なのではないかという意味でございます。

それから、国民の満足度というものがやはり必要なのであって、決定権や透明性、さっき申し上げたようなことでありまして、これが必要だろうと。それから、先ほど来の自由社会の基盤になるはずの安心、安全とか、あるいはセーフティ・ネットとか。そして、何よりも我々自身がこの日本をお互いにつくっているんだという連帯感、こうしたものが絶対不可欠だと私は思っております。

ちょっと長くなりすぎましたけれども、とりあえずこれぐらいで。ありがとうございました。

○神野委員長

どうもありがとうございました。分権社会ということを支える、推進するための、なぜ必要かというための原理、補完性の原理とか、それから分権、分財の概念の区別とかご説明いただきながら、原理原則をご説明いただいたというふうに思います。新しく現在の状況でご指摘のように格差社会の注意が指摘されているわけですけれども、そういう状況のもとで原理原則に立ち戻ったご意見をいただいたかと思います。

それでは、どうもありがとうございました。ひとあたりご意見をいただきました上で議論を進めてまいりたいと思いますが。残された時間わずかでございますので、当面私どもこの委員会は１年間かかって「分権社会のビジョン」を出すわけですけれども、その出発点にあたって、目指すべき方向性みたいなものをまず議論していただいたわけですね。

そこで、次回にはできれば、さまざまなご意見いただきましたけれども、そこで共有できるところと、あるいはそれぞれの違いがここはこういうふうに違うんだということを明確にするようなまとめをさせていただこうかなというふうに思っております。

そうした観点から、少し私どもちょっとまとめるにあたりまして、ご意見をいただいて、そうしたまとめをする上での参考になるような生産的な意見をちょうだいできればと思いますので、どなたから、あるいはどんな点でも結構ですございますので、ご意見いただければと思います。

いかがでございましょうか。

○堺屋委員

よろしいですか。意見真っ二つに分かれたと思うんですね。まとめるの大変だろうと思うんですが。１つは、これまでやってこられた今までの分権の流れをそのまま進めれば、既にできている１つの考え方、今いろいろな10年以上前から積み上げてきたような考え方を実現したらいいんだという意見と。もうひとつは逆に、時代は変わったんだから、全く新しい出発点で国と地方の関係あるいは地方自治を考えるべきだというのと２つ出ていると思うんですね。一人の方で両方言っておられる方もおられるようでございますけれども。それどっちにするかがまず第一で。

従来、この三位一体もそうですし、その前の平成６年からの流れもそうなんですが、そういう近代工業社会の前提で、規格大量生産の時代の前提でつくられたものの実現を目指すのかどうか、これをちょっとはっ

きりしておかないと後の議論が進まないと思いますよ。
○神野委員長
いかがでしょう、今の意見について。分権型社会の創造というのが既にでき上がっているビジョンだと大森先生おっしゃったわけですけれども、それは必ずしも近代工業社会などを前提にしたというよりも、時代は変わったという認識のもとで出されていたかと思いますが。
○堺屋委員
やはりね、そういう少子高齢化というような目に見えたことは入っているんですが、やはり憲法議論までさかのぼってはいないんですよね。日本の構造とどの辺にもっていくのか。それで、今、この前も分水嶺というお話をしたんですが、今実現できるのはこの辺でも、ずっと流れた下流は日本海に入るのか太平洋に入るのかという議論がやはりあると思うんですね。それがビジョンの議論だと思うんです。
それでいいますと、やはり今まで出てきたものというのは残念ながらずっと過去を引きずってるんじゃないかという気がするんですけれどもね。そこをどういうふうにお考えなのか、決めておいて。これが今日ビジョン議論をやっている理由だろうと思うんですけれども。
○神野委員長
私の理解では、多分、どういう表現をするかは別として、工業社会からポスト工業化社会に変わって、そして今までのような強力な国民国家みたいなものでは役に立たなくなって、分権型社会にしなければならないという点は今までの改革も多分そういうふうにやっていたかと思いますが。堺屋先生がおっしゃったような意味で、憲法を改正して国の形まで変えないとだめだというところに踏み込んでいたかどうかというのが多分違っていて、状況の認識は多分共有できているのではないかというふうに。私なんかも少なくとも先生と同じような認識でノリッジソサイエティー、ほかの国の分権もそういう流れでできているかと思いますが。
○堺屋委員
憲法のことに触れる必要は必ずしもないんですけれどもね。例えば道州制の議論なんていうのは最近になって非常に現実的になってきてますよね。そういうのはきちんと取り入れていくのか、そういう話もあるという程度にするのか、大分やはり考え方が違うし。
それから、分権論というのはやはりどうしても国にある権限を分ける

という意識が濃厚なんですね。だから、例えば国全体で見て第一次自治体の規模はこれぐらいだという議論があるのか、いや、もうそれは300人でも住人が納得したらそれでいいんだという議論になってきてますよね、世界は。ところが、日本は逆にまだ30万がどうだとかいうような議論が。これまさに国からの議論ですよね。

その辺はどうかということを、小委員会なりあるいは次の会議なんかでひとつまとめておいた方がいいのではないでしょうかね。

○大森委員

もともと堺屋さんと遠い将来について違っていると私は思っていないんですけれども。今日の先生の言葉によると、少なくとも連邦制はとらないと、しかし、現在の体制が本当に集権体制かどうかということも検証を要しますけれども、どこかその間にあると。間のどこの位置に私どもがとりあえずは目指すかという話になると思っているので。

将来、結局そうなるとどうなるかというと、基礎自治体論についてはそんなに違わないんじゃないかと。若干今市町村合併やってますので、もうちょっと足腰を強めろという議論は私はあると思っていますけれども。それでも、今日堺屋さんがおっしゃっているのは、今回の平成の大合併というのは余りご賛同になっていないということは、さまざまな形態の基礎自治体があっていいじゃないかと、規模についてもね、それはそういうご意見も十分ながらあるんですけれども。

そうすると、決め手になってくるのは、やはり国と基礎自治体に入っている真ん中のこの統治構造をどうするかという話になると思うんですね。私は、都道府県を一回取っ払って道州という単位をつくるというその筋道というかそういう可能性はあると思っているんですよ。あると思っているんですけれども、それを目指せと、今のこの段階で目指せという話になると、目指した途端にさまざまな可能性を塞ぎますので、中間の公益自治体がとり得る形態についてはさまざまな可能性を開いた上で、しかし、もしかしたら重要なビジョンとしてはもうちょっと大きな道州ということは考えられるかもしれないということはあるので。今から私はさまざまな選択肢を閉ざすような、というふうに描いていない方が六団体はいろいろこれから交渉するときに有利なんじゃないかと。ただし、大きな方向としていろいろ描くことはそれほど反対でございませんので、どこか神野先生のお手元で、大筋としては描いていただけるの

ではないか、私はそう思っているんです。

○神野委員長

私は基礎自治体その他の考え方、堺屋さんと全く同じ意見で、しかもそういう知識のように工業生産物のように蓄えることというよりもむしろ与えた方が非常にいい問題については、多分私の言葉でいったら、自然村みたいなものを壊して行政核をつくるという国は多分日本しかいないだろうというご指摘だったと思いますが。したがって、そういう自然村が持っているような互助みたいなものを生かしながら基礎自治体というのは形成されるべきだというふうにおっしゃっていらっしゃることは、個人的には私全くそのとおりです。

現実に進んでいる状況のもとで、それに対してそうした方向性、つまり互助の精神をいかに生かしながら基礎自治体が地域社会の住民の暮らしに合ったような、これはご存じのとおり、コルポラチオンってドイツでいっているので、下から上にきちっと上がっていくようなシステムを考えていくというのが重要だということはご指摘のとおりだと思いますし。恐らく世界で分権が動き始めたというのも、重化学工業を基盤にしたような福祉国家ではもう国民というか社会の構成員の生活を導き出せなくなった。しかも知識は全く国籍なく動き回るという中で、私たちの生活はもう一度どういうふうに守り直すのかという議論から出発して分権というのは考え出されているというご指摘は全くそのとおりだと思います。

ただ、その手段の中でややおっしゃるような意味で、連邦制についてもこれも多分いろいろな考え方があると思いますし、道州制というようなことをいっても同床異夢みたいな形で正当化されていると思いますので、一致することはなかなか難しいかもしれませんが、これについては少し時間をかけて討議をしておきたいと。

最終報告の中では堺屋先生がおっしゃったような意味で、明確な日本の国の目指すべき方向性をこの委員会で委員が同意できれば出しておきたいというふうに思っています。ただ、先生がおっしゃったような中で、先生のビジョンの中での考え方みたいなものでこの委員会が共有できるようなことがあればとりあえずそれを手がかりにしながら、６月に当面の問題点を中間報告を出さなければなりませんので、この問題も将来の目指すべき方向性と、それを必ずしも大きくは違いはないかもしれませ

んので、そことそごを来さないような形でほぼ道、目指すところは一緒なんだけれども、上り口が違っているというところがあったとすれば、どこで違いを、認識しながら当面は進めなければならない、踏み出さなければ第一歩を具体的に迫られていますので、そこをまとめていく。今日いろいろなご意見出ていますので、それをそういうことがわかるような形でまとめたいというふうに思っています。

○小西委員

私も非常に今日は技術的なことを申し上げたようなんですが、堺屋委員先ほどおっしゃった、総務省は最終的にはなくすべきだというご意見がありまして、私も実は本当はそういうことを念頭に置いて議論したところがあるんですね。総務省はなくすべきだという議論は大いにやるべきなんですが、これは堺屋委員とか今日のご意見というよりも、私は自分の地方財政なら地方財政の専門家の中のいろいろな議論に対して非常に不満を感じているのは、総務省をなくせというのはいいんですが、総務省が現実にどんな機能を、財政制度においてですよ、財政制度においてどんな機能を果たしているかというところを割に軽く見ておられるようなところがあって。現にあそこでどんなことが行われてどういう機能が果たされているかというところをわかった上で、その役割を失わせるにはどの制度のどこを変えたらいいかというそこの踏み込みのない議論が割にあって。要するに総務省の役人が好き勝手している制度なんだからあいつらを首にすればいいんだということになると、恐らく全国町村会長としては耐えられないようなことが瞬間的に起こり出すようなところがあるわけです。

ですから、私は今日はごちゃごちゃ書きましたが、ここのところのここのところを変えていくと、総務省の果たしているレゾンデートルが小さくなるよと。その小さくなるような道筋がちゃんとつくような、そうでないと分権改革になりませんが、そうでないといけないような制度改革をどこがピンポイントで改革すべきというようなことを申し上げたつもりでございまして。その意味では、技術論ではありますが、ビジョン論をやったつもりではあるんです。言いわけでございます。

○木村委員

私は堺屋先生のを非常に興味深く読ませていただきました。それで、今までのこれに関連した議論で３点ほど申し上げたいんですけれども。

自然村をやめて市町村合併進めているのは日本だけだというのは言い過ぎだと思います。スウェーデン、イギリスを見ましても進めていますし、フランスは300人、200人の自治体が多いですけれども、ご存じのように、もう仕事はごく限られていますし、毎日開いていない役場も多いですし。地域開発なんかはもう共同体というのをつくって連合でやっていますし。こういう仮に、先生はそういう意図でおっしゃったかどうか私はわかりませんが、もし300人の自治体オーケー論でいくとすると、小西先生がおっしゃったような、やはり権能を規模によって分離していくんだという議論に入らざるを得ない。その点で先生が問題提起されたのかなという気もいたします。

あと、興味のあるのは、地域調整基金ですけれども、前にドイツの財政調整のことを研究した範囲で申し上げますと、恐らく税源がこれぐらいですと非常に限られた形の規模の道州間の財政調整という形になって、まだ市町村はそれぞれの道州が自分の領域内の市町村のまた財政調整をするという仕組みになると思うんですけれども。私これ拝見した限りでは、これを補てんするためのまた何らかの、二重、三重の財政調整機能がいるようになるんじゃないかということを感じとったんですけれども。

先生はその点どのように考えておられますでしょうか。

○堺屋委員

私の試算ではね、かなりの金額になる。今の交付金に匹敵する。

○木村委員

ああ、それぐらいの規模。

○坪井委員

私はちょっと違う次元の話をしたかもしれないんですけれども、私が言いたかったのは、これまでの10何年間にわたる分権論議を経て今どういう状況にあるかというと、地方自治法に書かれていますけれども、ここにもいただいている資料で、地方分権推進法の４条に書いた国においては何たらかんたらああたらこうたらと、国はこういう仕事をしますよと書いてあって、地方自治体はこうですよということが書いてあって、それが地方自治法に引き継がれて書いてあるんだけれども。そういう論議が一般の方々に、一般の方々というのは要するに新聞の読者ですね、にわかるような論議に全然なっていないという問題点がこの改革を進め

ない大きなところだと思うので。この委員会でもしも１年間かけてできることであるとすれば、あの分権推進法の４条に書き込まれている国と自治体の仕分けをもっとわかりやすい日本語でわかりやすく書ければいいんじゃないかということを申し上げた。

○小西委員

私もしゃべりすぎなんですけれども。財政問題を考えますと、今、地方財政の自己決定、自己責任というような議論が出てくるんですけれども、実は国の財政運営が今ものすごい赤字になっていますが。あれどうしてあんなに赤字になっているかというと、決定的にポリティカルなところで無責任体制になっているからじゃないかと。要するに、歳出歳入のバランスということに対して国の一般会計の予算論議の中で、財務省があれだけ権限があるといわれているけれども、結局はああいう状況になっているというのは、実は見かけほどは財務省には権限がなくて、よってたかって無責任体制にしてるんじゃないかというふうに国の財政について私は見えるんですね。それと同じ構造が地方財政の地方財政計画に同じ構造にあるという、この認識が財政改革においては一番基本にすべきじゃないかと思うんです。

その上で、地方からまずいい子になろうという改革をやはりやりたいと。そこをやることで我々の意見というのが非常に意味があって。何といいますかね、今ちょっと逆なんですよね。国が財政赤字なのは地方が悪いからだという図式になっているんですね、これは耐えられないです。ですけれども、国の財政運営も極めて無責任主義だった、同じ構造が地方にありますよという批判は小泉さんじゃないですけれども、甘んじて受けるべきだというふうに思うんですね。その辺の認識が共有できれば私は非常にうれしいです。

○青山委員

言われている議論をここ何年間、自分でも分権改革の原稿を書いていきながらずっと考えてきたことで非常に難しい問題なんです。分権改革は行政の仕組みを変えるような改革のように見えますけれども、本質はやはり政治改革なんだと私は思っています。政府は一体だれがつくるのかというその原点をいつも忘れてはいけないんじゃないかというふうに思っています。

政府は官僚がつくっているように思ってきたのが130年の歴史かもし

れません。とにかく福祉国家がどんどん巨大になっていけばいくほど官僚機構が大きくなり、それから中央政府が決めて地方にやらせるという仕事がどんどん拡大してきた歴史だったので、みんなが原点を忘れたのかもしれません。分権改革の原点は、神野先生よく使われるけれども、私もいつも共鳴しますが、お互いの暮らしを支え合うサービスをだれがどうやってどのようにつくるかということをみんなが住民が参加をして合意して決めることです。これが民主主義とか政治のいろはのいだと私は思っています。そこをもう一度復活させる改革なんだということです。

冷静に見なきゃいけないのは、地方選挙の投票率が今50％を超えるところはほとんどないことですよね。30％の投票率がざらにある。ここを直視すべきなわけで。人々はそういう身近な公共空間をきちんとつくるということを忘れかかっているし、どんどんそのことが落ちてきている。分権改革というのは政治改革なんだということを何かうまい言葉で表現できないのかなというふうに思っています。

その政治改革という言葉をひるがえっていえば、そういう地域を、そういう構造をつくっていくということは、端的にいえば国が決めて地方が従うという国家の構造ではなくするということ、私の言葉でいえば国と地方が対等に協議して新しい仕組みをつくるということですが、それがとりも直さず、国の構造から見れば、国の統治構造から見れば大きな変革なわけです。それを決めるのは役所ではない、国会、政党だ。そこの意味でも二重に政治改革、政治判断が必要なんだというふうに思っています。

とにかく統治というとどうしても統治されるというニュアンスがありますけれども、お互いに統治し合うというか、この国をおさめる、地域をおさめるという政治改革。この政治的な意味をうまい言葉を見つけられないものかなと思っています。私余りワーディングは得意じゃないので、気持ちだけで申しわけないですけれども。

○北川委員

政治改革という話が出て、私なんか今日の議論を聞いていて、私のことしの１つの目標は、民主党と自民党の党首選挙が秋にありますが、そこへはっきり分権の具体的なことをはっきり書けという大運動を起こして、地方六団体のトップが全員に大号令かけてやるぐらいの気持ちがあったらね、私はそれがいくんではないかという。私は環境の問題、京都

議定書と２度Ｃターゲットの問題なんかもぜひ入れようという、全力を挙げてそういう運動をしていこうということがここの議題になるか、政治改革なんですね、やはり。そういうふうなことが１つ私はあるという感じで。そういう運動体にポンと変えたらいいなというのが１つございました。

もう１つは、どなたかおっしゃるかなと思ったんですが、二元代表制で地方議会というのが中央集権でございますと執行部の追認機関にすぎないということが大いにあると思います。一緒に陳情に行こうねと、もらってきたことをどうやってデリバリーしようねと、だから、オール与党体制で。地方公共団体なんて平気で言われたりして、一回も地方政府と言われたことないんだというそういうところが実は私はあると思います。

したがって、いわゆる本当に地域が自治をということになれば、いわゆる理事者側と議会とのここを本当に徹底的に議論しないと、監視機能だけだということが、大森先生の新自治法云々からいけば、明らかに立法府としての立法権能を高めるというそういう作業も実はいると思います。

したがって、いわゆる議会の権能、そして執行部側の、今、堺屋先生おっしゃられたように、中央の官僚の皆さんが地方を全く信用してないよという、これも事実ですよね。地方も余り最近は中央を信用していないんですが。しかし、ここのあたりを本気でだれかがやらないと、議論したところでやはり能力は圧倒的に中央官僚の方がありますね。私は現実体験、失礼な言い方だけれどもね。それは今まで圧倒的に行政優位の体制ができていたからですよ。だから、執行部と地方議会のあり方は圧倒的な行政優位にあったときに、行政官が育つわけがないんですね、地方公務員の。だから、堺屋先生の言われることも正しいとするならば、やはり自治体の職員のすごいレベルアップというのを猛烈にやらないと実態として動かないんではないかということが思います。

もう１つは投票率の問題で、青山さんおっしゃった、そのとおりだと思います。立派なマニュフェスト書いて、立派な政治やろうと思っていたら30％の投票率で本当に主権者が信任したのかというところを考えたときに、まだ私は自治省の選挙管理委員会と選挙区と大分けんかになったんですけれどもね。あすの日曜日は投票に行きましょうと空車で空

テープ回してダーッと何の感動もない言葉で。そして、ティッシュペーパーを駅前で配って、こういうことで。今まで私も随分古い政治家ですから、買収選挙がなくなったとかそういう努力はあったとしても、そういうところからもつくり直していかないと、住民があなた任せで育てられてきたんです。地方自治体もお上に全部中央にということで、全く中央が考えて自分たちは執行するだけだと、こういうようなことの視点が、もしここで分権を本当に進めるというなら、そういう部分があった方が実は進むのではないか、ちょっと失礼な言い方ですが、意思決定のあり方、場所のあり方をちょっと問うてみたなということで。

こういう議論が進んでいけば、できましたらそういう本質的な、なぜ動かないんだと、政策だけか。そうじゃなしに、人間の能力で、人間力もありますよ、あるいはシステムもありますよ、あるいは協議の場所もありますよというようなところまでできたら踏み込んでいただきたいなと思って、ちょっと場所の設定しました。すみません。

○大森委員

最初に北川さんおっしゃったことで重要だと思っていまして。先ほど高原委員会のことをご紹介いただいて、その後地方六団体が内閣と国会に意見具申権を行使したんですけれども、あれ以来一回もやってない。それで、私の感じでいうと、今回の三位一体改革で最初のラウンドが済んだんですけれども、やはり国政政治家の皆さん方の中には知事会はうるさくてしょうがないと、だから、何か従来のようなやり方をもうちょっと強めるためには、簡潔なものでいいと思うんですけれども、今回の改革に入る前に六団体が協議していただいて、意見具申権を行使してもらいたい。その内容について、どういう内容を書けばいいか、それをやらないと協議の場を設定してほしいんですけれども、その協議の場を設定させる前触れというか、前段として意見具申件を六団体としてやってもらいたい。それで少し一歩動くかなという、動いてほしいなと思っていますので。

北川さんの場の設定って非常に重要ですので、あるいはほかの方もご意見ですから、できればそういう段取りの方向は出ないかなと思っているんですけれども。

一言、賛同いたしますので。

○神野委員長

進め方、ないしは民主主義を、民主主義といいますかもう１段階進めるというような観点から、また意見具申権の行使、これ10何年ぶりになりますか、するかどうか含めて貴重なご意見いただいておりますので、検討していきたいというふうに思います。

それぞれのご予定があるかと思いますので、まだまだ意見が尽きないかと思いますけれども、この辺で終了させていただければと思います。

ちょっとまとめ方は考えさせていただきますけれども、私の考え方では、そう大きな差はなくまとまるのではないか、共通のところについては、さしあたりの出発点としてですね。例えば先ほどの基礎自治体の数などについても、木村委員がおっしゃったように、スウェーデンなんかでちゃんと合併して互助の精神といいますか、コミュニティをくくったような形で進めているじゃないかというご指摘もあったわけですが、しかし、堺屋先生がおっしゃったような意味での互助の精神やコミュニティの精神を大事にしているという意味ではスウェーデンは合併をさせましたけれども、しかし、地方財政委員会を残して、そこでコミュニティの機能を生かしながら互助の精神を大切にして合併しているわけですね。それから、フランスは合併をしないでコミュニティをきちっと残したわけですが、都市連合体、言い方はいろいろありますが、広域連合みたいなものをむしろ機能させるような形でクリアしようということをやっておりますので。

基礎自治体で互助の精神が仮に重要だという認識については自立するがゆえに連帯するという言葉と、堺屋先生のおっしゃっている互助の精神を大切にするということについていえば、形は数の上はフランスは合併しない、あるいはスウェーデンは合併するというような形態をとったとしても、考え方はそう大きな差がないのではないかというふうにくくれば、堺屋先生がおっしゃっているような意味で今の集権制と連邦制との中間を目指すべきだという方向性は、道州制をとるかとらないかといったりあるいは憲法を改正してとかというと議論が分かれるかもしれませんが、そういうぐらいの精神は共有できるのではないかとも思いますので。

小委員会にお計らいしながらちょっとまとめ方を考えさせていただいて、時間もありませんので、当面さしあたりの出発点として共有するものと、あるいは違うものを書きながら、先ほど最初にご説明しましたよ

うな日程もあります。また、党首選挙なんかも日程も、ご指摘いただきましたけれども、政治的にさまざまな考慮をしながら考えていけば、時間のタイムスケジュールを考えて、５月初めぐらいまでにまとめる方向で、とりあえずの出発点を次回まとめさせていただくということにさせていただいて、議論のとっかかりをさせていただければと思います。

次回ですが、その議論とともに、今の現状についての評価、特に三位一体の今行われようとしている改革についての評価を、これも効率的にやらなければいけないので、そんなに強制はいたしません。今回はビジョンでしたので全体どうお考えなのかということをお聞きしなければならないのでペーパーをかなり緻密に出していただきましたけれども、次回のは次の現状の改革に対するお考えのようなものを効率的にやろうというぐらいの意味ですので、ごくメモ程度で本当に構いませんのでお出しいただければというふうに思っております。それでは、そのようにさせていただきたいと思いますけれども。よろしいでしょうか。

それでは、あと一応残された議題についてはほぼ消化いたしましたので、委員の皆様から特にご発言がなければ事務局の方から連絡事項を言っていただければと思いますが。よろしいですか。

では、事務局。

○事務局

次回でございますが、資料１にお示しのとおり、２月21日の18時から、こちらで開催させていただきますのでよろしくお願いいたします。

以上です。

○神野委員長

それでは、長時間にわたりまして活発なご議論をいただきましたことを深く感謝いたします。どうもありがとうございました。

（以　　上）