

第6回地方分権に関する研究会 議事概要

- 1 日 時 平成29年6月30日(金) 14:00~17:00
- 2 出席者
 - 〔学識経験者〕
大石座長、横道座長代理、飯島委員、井手委員、大屋委員、小西委員、諏訪委員、谷委員、新川委員
 - 〔関係知事〕
平井知事
 - 〔アドバイザー〕
神野日本社会事業大学学長・東京大学名誉教授
 - 〔ゲストスピーカー〕
西尾地方自治確立対策協議会地方分権改革推進本部顧問
- 3 主な議題
 - 1 平井地方分権推進特別委員会委員長挨拶
 - 2 講演
西尾地方自治確立対策協議会地方分権改革推進本部顧問
「地方分権改革の流れと展望」
 - 3 審議
 - (1) 報告書(案)について
 - ①意見交換
 - (2) その他

【概 要】

- 1 開会
 - 〔事務局〕
 - ・それでは、定刻になったので、第6回地方分権に関する研究会を開催させていただく。
 - ・本日の研究会であるが、まず、西尾勝地方自治確立対策協議会地方分権改革推進本部顧問より講演をいただき、その後、意見交換を予定している。その後、休憩を挟み、本研究会の報告書(案)について意見交換を予定している。
 - ・まず、初めに全国知事会地方分権推進特別委員会委員長である平井鳥取県知事より、一言ご挨拶をお願いする。

〔平井知事〕

- ・皆様、こんにちは。
- ・本日は大変お忙しいところ、このようにお集まりいただき、まことにありがとうございます。
- ・大石座長を初め委員の皆様には、これまで何回にもわたり議論を重ね、取りまとめに動いていただいたこと、知事を代表して心から感謝申し上げたい。
- ・また、横道座長代理には、起草の労をとっていただき、大石座長にも、その取りまとめにもかかわっていただき、今日、後ほど最終的な議論に運ぶということとなった。これもまさに皆様の英知の結集の結果であって、これを今後の地方自治・地方分権に活かしていけるよう、全国知事会としても全力を挙げて取り組んでまいりたい。
- ・今日は、大変お忙しい中にもかかわらず西尾先生にお越しをいただき、私も研究会のほうに知見を頂戴することとなった。ぜひそうしたご意見を入れて、最後の取りまとめの、

いいまとめにつなげていければと思う。

- また、後ほどは神野先生もアドバイザーとしてご参加いただくというふうにお伺いをしておる。実りの多い会になるよう、心からお願いを申し上げたい。
- ソクラテスは「悪法もまた法なり」と言った。現在の地方分権の姿、憲法や、あるいは地方自治法、そうした諸法令によって決められている国と地方の関係性について、必ずしもいいことばかりではないのかもしれない。しかし、悪法であっても、それが私たちを縛るものであり、法律に基づく行政をやる限り、我々のバイブルとせざるを得ないところがある。であるから、自由な発想で国と地方のあり方などを変えていく、それが私たちの使命ではないかと思う。そんな意味で、本研究会がその方向性を未来に向けて与えてくれることを願うところである。
- 「Ask not what your country can do for you, ask what you can do for your country」、J・F・ケネディの言葉の通りであって、国が私たちに何をしてくれるかということを考えるのではなくて、私たちが国のために何ができるかを考えなさい。これは地方自治の世界では特に言えることだと思う。
- 本研究会でも、行政のあり方として、住民の皆様との新しいパートナーシップをつくる。国・県・市町村というリジッドな対立関係ではなくて、協調の中に新しい行政システムを考えること、そういうことが言われてきた。行政過程を冷静に見詰め、後世まで役に立つような、さまざまな提言もされた。
- 西尾先生のお力をいただいて、そうしたい地方自治・地方分権につながる報告書になればと思う。
- 本日は本当にありがとう。

〔事務局〕

- 本日の会議は、設置要綱第4条により、公開での開催となっている。
- まず、委員の出欠状況である。
- 関係知事の委員のうち、総務常任委員会委員長の古田岐阜県知事、総合戦略政権評価特別委員会委員長の飯泉徳島県知事及び地方税財政常任委員会委員長の石井富山県知事がご公務のため欠席となっている。また、徳島県は代理で秋川東京本部本部長がご出席予定となっていたが、急遽、先ほど連絡が入り、公務により欠席となっている。
- その他の方については、お手元にお配りしている出席者名簿にてご紹介とさせていただきますので、ご了承願う。
- 続いて、本日お配りしている資料の確認である。配付資料一覧に記載の資料であるが、資料1として西尾顧問からの提出資料と、資料2として地方分権に関する研究会報告書（案）をお配りしている。よろしく願います。
- それでは、これからの進行について、大石座長に願います。

2 講演

〔大石座長〕

- それでは早速、次第2の講演のところに移りたいと思う。
- 本日は、改めてご紹介するまでもないが、西尾勝先生においでいただいた。西尾先生は、第1次分権改革の地方分権推進委員会に委員として参画されて以降、地方分権に継続的にかかわってこられた。本日は、「地方分権改革の流れと展望」というテーマでご講演をい

ただき、その後、質疑応答という次第に移りたいと思う。

- 30分程度ということをお願いしているが、どうぞ西尾先生、よろしくお願いする。

〔西尾顧問〕

- ご紹介いただいた西尾勝である。
- 改めて、分権改革のたどったこれまでの道筋と、これからの取り組みということについて、話をせよと言われたのであるけれども、ここ二、三年考えていることから余り変わったことが申し上げられない。ずっと考え続けてきたことをあちこちでしゃべっている部分もあるけれども、繰り返しお話をすることになろうかと思う。
- ただ、きょうはレジュメに即して、初めのほうで、行政改革と地方分権改革のこれまでの流れということで少しページをとっておるけれども、私が申し上げたいことは、その冒頭に書いていることである。
- ずっと少し時代をさかのぼり、1977年から79年にかけて、第17次地方制度調査会というものが開かれていたのであるが、これが実は私が地方制度調査会の委員に任命された最初のときであった。随分昔のことになるけれども、一番の委員の中でも若造だったのではないかと思うが、非常に印象深く記憶に残っているわけであるけれども、このときは、これからの地方制度改革をどういうふうにして進めていくかという大問題について議論がなされて、そして、結論の部分において、地方制度調査会としては大変異例の答申をしたわけである。
- 今までの地方制度調査会は、累次の地方制度調査会がその都度さまざまな、地方自治の充実あるいは地方分権改革の推進にわたるようなことを、繰り返し提言してきたわけであるけれども、ほとんど毎回、各省に一切振り向いてもらえず、何らの成果も上げず、法改正にも至らなかったという実績を積み重ねていたわけである。そこで、これから同じような審議を続けていっても余り意味がないのではないかというふうに、事務局を務めていた自治省の人たちもそう思うようになっていたのではないかと思う。
- そこで、地方分権改革を少し大規模に進めようと思うと、地方制度調査会という力ではとてもできない。あるいは、その場では到底処理できないという自覚に到達して、より強力な機関を設けてもらう以外にはないのではないかという結論に至ったということである。地方分権改革を行政改革の流れに乗せて、政府全体としての取り組みにしてもらいたいと。
- そこで、そのときの前文では、「この際、内閣に強力な推進体制を整備し、地方公共団体との意見調整を図りつつ、その速やかな実現を図るよう強く要請するものである。」というふうに書かれているわけである。そして、これに続く答申の本文では、「国・地方を通ずる制度改革を推進する場合、その改革の方向は次の2つであると考え。」として、第1に「国・地方を通ずる行財政の簡素効率化」、これがいわば行政改革という面なのであるが、そして続いて、第2に「地方分権の推進」と。この2本の柱で進めていくべきだというふうに述べて、このうちの第2の地方分権の推進については、抽象的なことしか述べていないのであるが、「自主性・自律性の強化」、「地域的多様性の重視」、「広域及び近隣の行政需要への適切な対応」、「自治意識の向上」を進めるための諸方策について、少し詳述しているというような書き方になっていた。
- これは、先ほども申した通り、地方制度調査会として前例のない、非常に異例の答申であって、地方制度調査会及びその事務局を務める自治省が、みずからの力不足というものを自覚し、そして、他省庁をも巻き込んだ内閣レベルの、より強力な推進体制による行政改

革に望みを託したという、こういう答申になっていたわけである。

- これはあくまでも地方制度調査会としての願望、そうあってほしいという願望を述べたにすぎなかったわけであって、これが政府によって取り上げられるという見込みは、その時点ではなかったのであるが、実は何と、その2年後には、第2次臨調と略称される、あるいは土光臨調と呼ばれる臨時行政調査会が誕生して、その後、この調査会が解散した後は、引き続き第1次行革審、第2次行革審、第3次行革審というふうに、1993年まで行財政改革の流れがずっと継続されていたということになる。
- この一連の流れの中で、地方分権改革に関連する事項としては、当時は余り自治省が期待するような、あるいは地方制度調査会が期待したような項目は取り上げられなかったわけである。むしろ三公社五現業の改革といったようなことに最初の重点があって、大問題が扱われていたわけである。
- 中で、地方制度にかなり密接に関連する項目としては、福祉行政分野の機関委任事務を一部団体事務化するということが進められて、その結果、保育所の設置等々に関して地方議会が条例で制定するというような余地が出てきた。その面では、ある意味では、地方分権の推進に関連したことが図られたわけであるけれども、実は、この団体事務化というのは、それにあわせて費用の負担の、国と地方の負担比率を変えるという話が裏面としてついていたわけであって、この分野の国庫補助金の負担率を、大幅に引き下げる改革、要するに、その分の負担を地方に転嫁する改革が行われたわけである。
- そういう意味で、これは両面を持っていた改革なのであるが、当時の地方制度調査会が期待していた地方分権改革、あるいは自治省が期待していた地方分権改革とは、およそかけ離れた改革になったということである。したがって、この当時の第2次行革審、第3次行革審等々には、自治省のOBの官僚たちもかなり参与等々として入っておられて、一生懸命その中で、何とか自分たちの目指すことを実現したいというふうに努力をされていたわけであるが、なかなかそういう方向にはいかなかった。
- しかし、第2次行革審ごろになってくると、パイロット自治体という仕組みを試みてみようというようなことが始まり、若干その辺から地方分権の推進の観点に立つような施策が取り上げられ始めたというところであった。
- こういった経験を積み重ねて、当時の自治省とそのOBたちは、もう少し違う仕組みにしないと、自分たちが期待していたような改革は進まないのではないかと考え始めていたと私は観察しておった。当時から自治省関係者は、自民党及び社会党のいわゆる地行族の国会議員たちとの接触を深めておって、そうした陰のいろいろな動きが1993年6月の国会による地方分権推進決議に結実することになったというふうに私は見ておる。
- ただ、専らそういう自治省関係者の努力でそこまで来たということではなくて、もう一つ、行政改革のほかに政治改革に取り組みざるを得ないという動きが始まり出したということが大きく寄与していたと思われるわけである。
- 政治改革の流れのほうは、今さら講釈する必要もないが、80年代の末に起こったリクルート事件に端を発していたわけである。まず、自民党が1989年5月にまとめた政治改革大綱には、その一項目として、「利益誘導型政治を生んでいる大きな原因の一つとして、補助金・許認可などの権限の中央政府への集中が指摘されている」として、地方分権の確立が政治改革の課題として必要だということを述べ出したという動きがある。
- そして、1992年5月になると、細川護熙氏が、「明治以来の集権的国家システムと、その中枢にある中央官僚制に根差した巨大な構造障壁を除去しないかぎり、生活優先の社会

の建設も、国際協調・国際貢献するための日本経済の体質改善も不可能だ」とする、新党結党宣言なるものを出されて、日本新党として同年の参議院選挙で国会進出をされた。

- これは非常に大きな衝撃を各党に与えたわけであって、当時の社会党も、この参議院選で地方分権推進法の制定を提唱した。同党の影の内閣、シャドーキャビネットというのをつくっていたのであるが、そのときの自治委員長、自治大臣に当たる方、そういう役割を務めていたのが、もともと旭川の市長から国会議員になられた五十嵐広三氏であったわけであるけれども、五十嵐広三氏は同年の12月に「自立する地方：地方分権推進法とプログラムの試み」という文書をおまとめになって、国・地方の役割分担の適正化、機関委任事務の原則的廃止、分権推進委員会の設置など、その後の地方分権推進法の原型というべき構想を発表されて、あわせて、分権推進の国会決議を提案しておられる。
- 1993年になると、公明党は地方分権基本法というものを提唱され、民社党は地方分権推進基本法の設定を提唱されて、自民党が一番腰は重かったのであるけれども、自民党政調会の地方行政部会でも、先ほどの政治改革大綱の地方分権条項の具体化について検討が始められた。
- こうした政治状況の中で、社会党と自民党の幹部の間で政策協調が進み、同年の6月に国会の衆参両院で超党派の地方分権推進決議が行われたという次第になっているわけである。行政改革の10年に及ぶ流れのほかに、新たに政治改革の観点からしても、地方分権を推進しなければならないのではないかという意識が、政界の各党の政治家たちの中にも生まれたという広がりを見せているわけである。
- そして、その国会決議があった直後に、政治改革路線をめぐり、要するに衆議院の選挙制度をいかに改めるかと、当時の従来の中選挙区制をどういう形態に改めるかということをめぐって自民党内の意見は大きく割れていき、その結果、自民党が分裂をし、当時の宮澤内閣に対する不信任決議が可決され、7月に、その結果として実施された解散総選挙の結果、自民党が敗北をする、野党に転落をするという結果になったわけである。
- そこで、自民を除いた非自民の大連立の細川内閣というものが誕生したわけである。この細川内閣に対して、同年10月に第3次行革審が最終答申を提出したわけであるが、これを受け取られた細川首相は、この答申に従って順次進めていくと、したがって、翌年中には地方分権改革大綱をまとめると、そして、それに基づいて地方分権推進法的な法案の国会提出を図るといふ、首相としての公約をなされたという動きになる。
- このことがその後の羽田内閣に引き継がれ、さらには村山内閣にも引き継がれて、1995年に地方分権推進法が成立をし、7月から地方分権推進委員会が設置され、動き出したという流れになるわけである。
- これ以後の流れはなるべく簡単に省略したいのであるけれども、要するに、こうして始まった地方分権改革、これも今日では既に20年近くになるわけであるが、基本的な流れは行政改革あるいは行財政改革という大きな流れの中で、これに伴走する形で進められた地方分権改革という時代だったというふうにとまとめることができるのではないかと思われるわけである。
- 常に、行政改革の大きな流れの中の一つなのだ、一部なのだという理解のもとに初めて取り上げられ、そして進められてきたという流れであるわけである。
- 村山内閣において、地方分権大綱方針の策定が進められていたとき、政府内では、行政改革委員会というものを新たに設けるといふことが既に決定されていたわけなのであるけれども、地方分権推進委員会に当たるようなものも別個につくる必要はないのではないかと、

行政改革委員会の傘下に地方分権推進部会というものを設置すれば、それでいいのではないかという意見も政府内に出て、かなり議論があったのである。これも新聞に報道されている。結局、周りからいろいろと、それではだめだという声上がり、官邸に対する働きかけも行われて、これは別立てにするという方向になってきたということである。したがって、結果としては、行政改革委員会というものがまずでき上がり、それとは別に地方分権推進委員会というものもできたのであるけれども、あくまでも両者は並行して進んでいくもの。それも、全く対等に並行していくのではなくて、中心は行政改革委員会のほうにあると。それに後ろからちょっと遅れてついていくというような形で地方分権推進委員会がある、あるいは、あるべきであるというような理解のもとに始まり出したと言っていると思う。

- 当時は私も委員であって、いろいろな動きの中にいたので、鮮明に覚えているのであるけれども、常にそういう位置づけだったという気がする。決して行政改革委員会と地方分権推進委員会は対等の委員会というふうには思われていなかった。常に副次的な役割にいるというような位置づけにあったというふうに覚えておる。細かなことを言うけれども、まず事務局の格が違っている。行政改革委員会は事務局長が局長級であったが、地方分権推進委員会の事務局長は審議官級であった。そのくらい、もう全て1つずつ下のランクに位置づけるという形で進み出したということであるわけである。
- 橋本内閣になったときには、特に規制改革と地方分権改革が結構バッティングする可能性があるのではないかということをお首相は気にしておられて、これがそういうことのないように進めてほしいという意味で、規制改革を議論する行政改革委員会と、それから地方分権改革を議論する地方分権推進委員会の間で、緊密な連携を保ってほしいという特に強いご要望が寄せられ、経済審議会の会長も含めて3つの機関の、財界人たち3人の会議が一、二回は持たれたと思うのである。そのうち何となく開かれなくなって、そのまま続かなくなったが、総理自身がその間の連携をとってほしいということをお強く期待しておられたということをお記憶している。
- 要するに、そういう形で進んだのであるが、地方分権改革を進めたいという観点で参加をした私のこれまでの立場からいえば、行財政改革を進めるとということと地方分権改革が両立する分野もないことはないのである、確かに、行政の簡素化にもなる。国と地方を通ずる簡素化にもなる。分権の推進、自治の充実にもなるという面が皆無かということ、そんなことはない。そういうテーマも中には含まれている。
- しかし、大どころでいうと、行政改革の目標と分権改革の目標は一致しないのである。大きくずれていくのである。それを行革のためにやっているのだという感じでやらざるを得ないという土俵に置かれたと。そこで、どうやって分権改革を進めていけばいいかということが、参加した当事者たちが最も苦労したところだというふうに理解していただくとありがたいというふうに思う。
- 結局、その後行われた地方分権推進委員会が任期6年の間に出した、最初は5年の約束でスタートしたのが、途中から1年延長されたのであるけれども、その勧告に基づいて実現した分権改革を第1次分権改革というふうに略称しているけれども、ここで行われたことの最も大きなことは機関委任事務制度の全面廃止ということだと思うけれども、機関委任事務制度の廃止に限らず、国による、各省庁による自治への関与等々を極力弱めるというようなさまざまな改革が行われた。
- それはそれで大きなことだったのであるけれども、私に言わせると、このときの改革は地

方公共団体から出てきた要望書をもとにして、その要望の強かったものを各省と折衝して実現してきたということなのであるけれども、結果としては、シャープ勧告が狙っていた、戦後に狙っていたことと少し性質の違う分権改革になったのではないかというふうに思っている。シャープ勧告が提唱した分権改革、そして、その後、それを受けた神戸勧告による改革案という案が戦後当初の分権改革なのであるが、それ以来、終始地方制度調査会が議論してきたことも、国と都道府県と市町村の間の事務権限の分担、これを極力、国から地方公共団体に仕事をおろさせる。それも、できるだけ基礎自治体である市町村優先におろさせるというふうなことで、仕事の配分を変えるということに力点があったというふうに思うわけである。

- あるいは、それに合った財政、税財政構造に変えなければならないということに最大の眼目があったというふうに思われるのであるけれども、このとき地方公共団体から改めて集めた改革要望は、ふたをあげてみると、国から権限をおろしてほしいとか、都道府県から市町村におろしてほしいとかいった項目ももちろん並んでいたけれども、それは地方が出した要望書の中のごく一部でしかなくて、圧倒的多数のものはそういう性質のものじゃなかったのである。
- 今、都道府県の仕事とされているもの、あるいはもう市町村の仕事とされているものについて、それをふやしてほしいというよりも、それに一々何かこまごまとした縛りがついていて、そして、このように処理しなさいというふうに縛りがついていて、地方公共団体のほうからいえば、自分たちが知恵を出して工夫をするという余地はほとんどないという形になっていることが問題なのだと。これを緩めてほしいと。実際の仕事を担わされた自治体が創意工夫をできるような、そういう自由度を執行機関である自治体にちゃんと与えてほしいと、こういう類いの要望が圧倒的に多数を占めていたのである。こういう縛りが一番強烈だったのが機関委任事務に整理されていたものであったわけであるから、まず、機関委任事務制度という根本からやめてしまうべきではないかというところへ流れていったということなのであるけれども、そういう改革が中心になったと思っているわけである。
- 私は後に、その当時そういう言葉を使っていなかったけれども、後に、これは自由度拡充路線の改革なのだという言い方をした。それに対して伝統的に地方公共団体の人々が頭に描いていたのは、所掌事務をふやしていく、国から仕事をおろさせて都道府県の仕事をおろしていく、都道府県の仕事をおろすというふうには、下へ下へとおろしていく。補完性の原理で言われるように、市町村でできることはできるだけ市町村でやることにする、それでできないけれども自治体でやったほうがふさわしいことは広域自治体である都道府県が担う、そこでもできないことだけが国に残るといって、そういう仕事の分担に変えようというのが従来から一貫してあった考え方であったが、その種の所掌事務を拡張していこうと自治体側から言ったときには、そういう意味を持つ。そういうものがシャープ勧告以来の一つの改革案だったわけであるが、ちょっとその主流から離れた改革をしたのだというふうに私は感じている。
- それはそれなりの成果を上げたと思っているわけであるけれども、この仕事の分担を変えれば、必ずそれに必要な税財源の配分というものも変えなきゃいけないという大問題になるわけである。それが本当にどこまでできるかと、どこまで、そしてまた、それがふさわしいことかというのは、かなり大問題になるわけであるが、割合、その一番争いになるところを避けたところで改革をしてきたというふうに言えるだろうと、こう思う。
- それがどういふふうに行行政改革の推進勢力から見たら見えたかということである。これは、

またもとへ戻ると、地方分権推進委員会は、実は経団連から人が入っていないのである。送られていなかったのである。委員長をされた諸井さんは日経連の幹部でいらっしやった。決して経団連の幹部ではなかった。行革というものを強く推進してきたのは経団連なのであって、経団連自身からは送り込めなかったのである。行革委員会のほうにはちゃんと入っている。規制改革のほうには常に経団連の人が入っていらっしやる。しかし、地方分権推進委員会はそうではなくて、関経連の方が熱心だったり、一部の方が熱心であったが、経団連の本体は決して全力を挙げて取り組んではいなかったという部分になるわけである。そういう中心勢力から見たらどう見えるかということなのであるけれども、行政改革にほとんど寄与しなかったのではないかというのがその方々の評価だと思う。

- これに続いて、少し話を飛ぶが、地方分権改革推進委員会という、丹羽委員会が生まれて、そこで第2次分権改革がまた進められたけれども、そこでも新たに始められたことの大きなことが、法律等による事務の義務付け・枠付けといったものをもう少し緩和させなければいけないということが一つのテーマとして取り上げられて、これがかなり具体的に検討され、その成果が民主党政権下で、分権一括法で半分ぐらいは実現したわけであるけれども、これも、関与を緩めていこう、縛りを緩めていこうという自由度拡充路線、第1次分権改革のとき以来の流れに乗った改革だったのである。そこでやっていったと。
- これが大きなテーマとして取り上げられたのは、当時の政府の幹部たち、竹中総務大臣等も、それ以前は経済担当大臣でいらっしやったわけであるが、その方もこれには、これは非常に重要なテーマだと、取り上げるべきテーマだと考えてくださったわけであるが、そのとき考えておられたのは、法令等による事務の義務付け、都道府県への義務付け、市町村への義務付けというものを見直して緩和していけば、自治体に義務付ける仕事が減るのであろうということである。減れば、それに交付税措置しなきゃいけない財源も少なくて済むのであろうということなのである。だからこそ、そこに期待をかけて、この義務付け・枠付けの見直しということを大テーマとして取り上げてほしいという願望がそちらにもあったわけである。
- 「はい」と言って委員会はそれに取り組んだのであるが、事務そのものの義務付けというのに余りエネルギーを集中しなかった。集中したら大変なことになるのである。大変難しい問題になるわけである。そうではなくて、事務の執行方法にいろいろと条件をつけていく仕組み。そのうるさい仕組みの縛りというものを撤廃することに猛烈なエネルギーを注いで、勧告をつくったわけである。
- これもまた我々からいえば成果なのであるけれども、行政改革の観点からいうと、ちょっと事務が減っていないんじゃないかということになるわけである。地方への財政措置は依然として膨大なものを維持しなければならぬという、こういう結果になっているわけで、行政改革推進勢力からいえば、期待外れなのである。
- こういう両者の食い違いというものが一番極端な形で、ぱっと反発としてあらわれたのが三位一体の改革のときの結末だったというふうに私は思っている。あれも、我々はこういう効果というものを狙いながら三位一体の改革というものを最後に提案して、政府に、小泉内閣によって取り上げられていただいて、我々は大いにその成果に期待をかけていたのであるが、とんでもない、思いもよらぬところに落着してしまったと。それは結局、地方の財源を減らすということを目論んでいないわけ。そういうことのない中でやろうという改革であったのを、最後に交付税の総額を削減し、交付税のかわりになっていた臨時財政対策債の枠まで大幅に減らしてしまうということをやったわけであるから、地方団体とし

ては、こんなはずではなかったという改革になってしまって、以後、財源問題はなかなか怖くて言い出しにくいと、持ち出しにくいということがしっかりと定着して今日まで至っていると、こういうことだと思うのである。

- そろそろ結論にかなきゃいけないのであるが、私としては、ここ数年、地方分権改革の中心からは外れていたけれども、第17次地方制度調査会の決断以来やってきた行政改革の枠の中で地方分権改革を進めるということに、もうちょっとこのままではうまくいかないのではないかって気持ちを強く持ってあって、地方分権改革を推進しようとする人は、行政改革の一環だという言い方をやめると。ここは目的が違うのだということを、もう一遍明確にしないとイケないのではないかと。そうすると、これを応援してくれる勢力はそれだけ減るということになるわけで、なかなか政府、政治全体を動かすという勢力を築くことは難しくなるのであるけれども、やはり分権改革が狙っていることはこういうことなのだということをもう一度振り返って、はっきりと打ち出さなければいけなくなってきているのではないかということを感じている。
- 特に最近はずっと、民主党政権の中で実現をしたことも含めて、その中で最後までうまく何の成果も上げられなかったのは、国の各省庁の出先機関の原則廃止と言っていたテーマであるわけである。これがほとんど成果を上げずに今日にまで来ている。これは地方、これを強く望んだ全国知事会の立場からいっても、敗北の経験なのである。
- しかし、政府側からいっても、あれではどうしようもないというふうに思っているわけで、そうすると、ここでもう一遍浮上してしまうのが道州制論なのである。必ずそういうことになる。であるから、与野党の中の道州制推進議連の熱心な方々は、一遍やっぱり道州制構想に戻って、そこからやり直すべきなのではないかという動きが出てくる。それが自民党の場合には、道州制国民会議の設置法案というものをまとめるということまで来ておられたわけで、こういう時点のときに、第3番目の大がかりな地方分権改革推進委員会といったような諮問機関を、内閣レベルのものを設置してほしいということを地方団体が要望として出されれば、実際に出てくるものは道州制国民会議法案しかないであろうというふうに思われるわけである。
- 私は、その議論をしてもほとんど成果を今上げられないと思っているので、無駄な時間がまた何年も過ぎるだけだというふうに判断していたので、それは絶対要求しないほうがいい。内閣府でやっている地方分権改革推進有識者会議で、手挙げ方式、提案方式で進め、出てきたものをその都度、地方分権一括法でやっていくという。あれは少しちまちました改革になってきているという印象があるかもしれないが、当分はあの形で進めていくのが一番最善なのではないかと、こう思ってきたわけである。
- 現在、これからということを見ると、基本的な状況は変わっていないので、私は、こういう時期は少し局面を変えて、今までの地方分権改革で余力をつけなかったのは、住民自治の充実という部分なのである。地方公共団体側の体制をつくり直すということなのである。ここは余力がなかったことなのであるけれども、やるとすれば、地方分権改革推進委員会というような各省庁を横断した組織をつくる必要は必ずしもないわけで、ほとんどは地方自治法の世界の話なので、地方制度調査会でやればできる話である。これ、一番肝心なことは総務省と地方六団体の意向が整うことであるが、それが一番難しいことなのであるけれども、その合意ができれば改革はできるという領域の事柄である。であるから、ここはもう一度、地方制度調査会に戻り、地方自治法が定めているさまざまな仕組みということ、全面的に見直すということに力を入れてはどうかというふうに思っ

いる。

- 当面、一番大事なことは、やっぱり基礎自治体である市区町村の議会、地方議会。この地方議会のあり方をめぐる問題がいろいろと噴出している。一番最近、高知県の大川村から始まった、町村総会に切りかえざるを得ないかもしれないという危機感を表明され、いろいろ検討を始められていらっしゃるが、そういう問題も含めて、基礎自治体の議会、市区町村の地方議会のあり方ということについて、32次、33次とかかるかもしれないが、集中的に地方制度調査会で議論をして、改革を進めるべきなんではないかというふうに私は思っている。
- この点も、地方議会という議論になると、必ず市区町村の議会も都道府県の議会も一緒にして、地方議会問題というふうに議論してきたのであるけれども、私は、基礎自治体の議会と広域自治体の議会でかなり話は違うというふうに思っているので、明確に分けて、差し当たり基礎自治体の地方議会のあり方ということに集中して議論を進めるべきなのではないかと、こう思っている。そのことが一つである。
- お金の関連のことについては、非常にこれは扱いが一番難しい。厄介なことなのであるけれども、なかなか増税も進められないという政府全体の動きになっている。国の消費税も予定どおり上げられないと。むしろ減税案ばかり出てくるというような流れになってしまっているわけであるけれども、基礎自治体が、育児問題であれ、老人介護問題であれ、取り組んでいる現場からいうと、既に神野さんの前回の話にもあったけれども、非常に大変な状況になっているのであって、ここはやはり増税をきちんと求めていくという動きを地方公共団体から打ち出すべきなのではないかというふうに思っている。
- 六団体の中では、森林税の問題とか、観光税の問題とか、議論されているということはよく承知しておる。それはそれでお進めいただきたいと思うのであるけれども、これらは目的税的なものになるので、そうではなくて、今、地方公共団体が当面している大問題からいえば、やっぱり普通税の世界での増税というものをきちんとやっていたらいいかと思われ。
- 差し当たりで言えば消費税で、そのうちの国の消費税と地方消費税と一緒に消費税率を上げていくということが一番やりやすいことなんだと思うが、それが国として容易に進められないというのなら、地方公共団体は自分たちの基幹税である住民税の標準税率の引き上げというものをあえて求めていくと、そういう動きを打ち出していくということが必要ではないかと、こう思っている。
- もう1点だけ申し上げさせていただくと、政府が有識者会議で進めてきた改革の中で、近年の一番の大きな成果は、農地転用の許可権限の問題とめぐって一歩前進があったということである。これは、私がずっと失敗を重ねて、なかなかうまくいかなかった大問題に突破口を開いていただいたというもので、大変大きく評価しているのであるが、ここまで来たならば、もう都市計画法、農地法、農振法、森林法という分野ごとに、分割した形で土地利用計画を策定し、規制していくという法制の仕組みそのものから変えるということをして地方団体側は打ち出すべきなのではないかと。都市計画法、農地法、農振法、森林法というような分割ではなくて、一括して全ての土地について基礎自治体が計画をつくるという土地利用規制法、あるいは、イギリス型の田園都市計画法といったようなタイプの計画法に一元化すべきなのではないかということ、ぜひ地方六団体で検討してほしいと申し上げていたのであるが、全国市長会では研究会をおつくりになって、最近この報告書が出されてきている。私もまだ詳細には勉強していないけれども、まことに大変ありがたいこと

なのであるけれども、これをよく咀嚼してみたいと思っているが、なかなか大課題であるので、政府に腰を上げさせるのは容易なことではないと思うが、この先どういうふうにしていったらそういう動きになり得るか、もう少し私もよく考えてみたいと思っているわけである。

- 時間がなくなるので、この辺で終わりにする。

〔大石座長〕

- ありがとう。
- 当初の地方分権改革の出発点というか、流れから、大きな現在の課題に至るまで、お話をいただいた。
- 時間が少しあるので、今の先生のお話に対して、ご質問あるいは感想等あったら、出していただければ幸いである。いかがであろうか。
- じゃ、お願いします。

〔新川委員〕

- どうも西尾先生ありがとう。
- きょうのお話の中で、地方分権改革について、少し進め方について、考え方を変えないといけないということ、それから、もう少し別のところ、あるいは住民自治といったような足元のところ、また、個別の課題のところから少しずつというようなお話もいただいた。
- 今日いただいたペーパーの最後に、「分権推進勢力はこれから暫くの間は雌伏し」というふうにいただいている。しかし、もう一方では、この雌伏の期間に何をやっていくのかというのがとても大事ななというふうに個人的には思っているところである。
- 全体通じて西尾先生は、これからは大改革としての地方分権改革が、非常に進みにくい、進みにくい状況というのはよく理解できたつもりなのであるが、もう一方ではこの間に、政策の窓があくまでということであるが、その間にどういう準備をしていかないといけないのか。議会等のお話もいただいたけれども、優先順位を先生はどういうふうに考えておられるのかというのをちょっとお伺いしたかったのであるが、いかがであろうか。

〔西尾顧問〕

- 私としては、地方制度調査会で、第30次の地方制度調査会のときに私が会長を拝命してやった。その後、第31次の地方制度調査会がもう完了しているわけで、その答申に従った地方自治法改正がこの間の国会で通ったというような形になっているわけであるが、次にやるとすれば第32次地方制度調査会ってことになるのであろう。そこから以降の、1回2年間などで片がつくテーマではないと思うから、2年、4年、6年とかけるのかもしれないけれども、地方議会論を集中的にやるべきなのではないかと。
- 30次も、その節の議論は少しはしたのであるが、大阪都構想問題が出ていたので、その処理の問題と、それから、それに対抗するように指定都市市長会のほうから出てきた特別自治市構想というものがあって、そういうものにどう応えるかというようなことが、まず大都市問題というのがあった。
- それから、その他の問題としては、地方の広域連携の、市町村連携の話を仕組みとして確立していく必要があるということで、これは地方創生論を先取りしていたと私は思っているわけなのであるが、そういうこともやったり、いろいろやったけれども、地方議会問題

はずっと議長会からは要望のあることなのであるけれども、なかなか進まないというところにぶつかっているわけで、やっぱりここで思い切りが必要なんだと思うのである。これを思い切るということは、地方六団体にとっては大変なことなのである。六団体の半分は議長会であるから、議会問題を中心に据えることは、そちらにすれば、とんでもないことを言い出すというふうに思われるだろうと思うのであるけれども、ここはやっぱりどこかでやらないといけないのである。

- 地方制度調査会でも、知事さんも、市長さんたちも、町村長さんたちも、余り議会の悪口は言われたい。決して言われたい。言ったら地元で大変になるのである。地方制度調査会で知事はこういう発言をしたであろうと、今度は自分のところの議会で追及を受けるから、厄介であるから、なるべく議会は刺激しないように行動されるというのが地方のトップの立場であるから、誰も問題にされないのであるけれども、ずっとそういう形で来ているんじゃないかと。やっぱりここはどこかで踏み切らなきゃいけないのではないかとというふうに私は思っている。
- これは、総務省がどこまで腹固めるか次第なのである。この7月にどういう人事異動が省内で行われるのか、私もわからないが、その結果によっては、結構始まるんじゃないかというふうに思っている。
- であるから、一番期待することは地方制度調査会でやってほしいということである。最優先事項、まずそれである。

〔新川委員〕

- ありがとう。

〔大石座長〕

- ありがとう。
- 他にいかがであろうか。どうぞ。

〔谷委員〕

- 西尾先生、どうもありがとう。
- とすると、今ある地方分権改革有識者会議、これまで農地転用であるとかハローワークの改革で成果を上げてきたわけであるけれども、今出ていた7次一括法のレベルになると、我々メディアの立場からすると、もう記事の書きようがないというか、どう評価していいかわからないようなところになってきておるのであるが、これはこれで、ほっとけばいいという言葉はちょっと正しくないかもしれないけれども、先生は、これからは地制調のほうに力を入れてというお話なわけであるけれども、それでも提案募集方式みたいなものは必要なんだから、これはこれで、静かに見詰めていけばいいみたいなような捉え方なのかどうか。
- 何を言いたいかということ、政府からすると、この会議があることが地方発の分権改革を着実に進めているんだということの理由に一種なっているわけで、それなので、公式には地方分権改革というのは着実に進んでいるみたいなような印象を与えてしまっているところに、私は一種ジレンマを感じるのであるが、そのことについて先生がどう思われるのかというのを1点と、もう一つだけ、私も、都市農村計画法、ぜひつくるべきだと思っているし、まずは人口減少時代に合わせた都市計画、考えるべきであると。そうすると当然、そ

れはもう農地法、森林法も踏まえた形に持っていくべきだと思っておるのであるが、中央省庁を取材していると、これは物すごい壁の高さで、どうアプローチしたらいいのかすら浮かばないというのが私の現状であって。一応制度としては、土地利用基本計画とか国土利用計画法とか、旧国土庁時代以降の仕組みはあるんだけど、現実的に、それはもう形骸化していて、先生がおっしゃる、市長会のリーダーシップというお話ししたのであるけれども、どうアプローチしていけばいいのか、どう働きかけていけばいいのかというのは、ちょっと僕自身、壁の高さ、壁が高過ぎて、ずっと悩んでおるのであるけれども、先生はそこら辺どうお考えになられているか。すまない、2点お伺いする。

〔西尾顧問〕

- 有識者会議で進めている手挙げ方式、提案募集方式の改革ということに関して言えば、だんだん手を挙げるところが減ってきて、それで、提出してくる案件がちまちましたものに一層なってくるという傾向を、谷さんはいら立っていらっしゃるのはよくわかるけれども、そこはそれでいいと言うつもりはないが、そこをもう一段何とかしようと思うと、政府の事務局自身、一生懸命わかりやすいハンドブックつくって、皆さん、どんどん出してくださいねという、一生懸命促すことを努力していらっしゃるわけであるけれども、ここは六団体のほうも努力をして、各市町村・都道府県から極力出すように促していくと。そして、もう少しスケール感のあるものを出していくような努力は続けるべきだと思うのであるけれども、やっぱりテーマを何か設定していったほうが良いような気がする。
- 介護保険は、私ははたから見ていると、どういうことになっているんだと。このところ、経費削減の方策ばかりで、どんどんと縮小していくという動きになっているわけなのであるが、その関係のことで、いろいろと議論があるときには、どうやら制度改革に関して地方公共団体の意見は、その時点では反対という声はかなり出ていると思うのであるけれども、政府の審議会が通り、法改正がなされて動き出すと、厚労省の進める方策に従う、忠実に従う自治体がちゃんと出てきた。それがモデル的な都市と取り上げられるようになり、だーっと流れとしてはそこへ行くというふうになって、あれだけ反対していた人たちはどうなっているのかという感じがあるのである。私は、ああいう介護保険もあえて、いろんな矛盾をたくさん今抱えているので、あの世界のことだけでも、どんどんと集中的に、問題点をみんな捨てて出せと。というようなオルガナイズする人が誰かいないと、なかなか固まった成果にならないんじゃないかという気がしている。それが一つである。
- それから、土地利用計画法の問題は、おっしゃる通り大変なことなのであるけれども、市長会がおつくりになった研究会報告も非常に大部なものなのであるが、有識者もちゃんと加わっていらっしゃるものであるけれども、もう一段、政府の、国土交通省に対しても、農水省に対しても、権威のある先生たちをもう一度結集して、先生たちからの提案を含めたような案に高めていくという努力がもう一段要るかなって気がちょっとしておる。
- しかし、そういう形で盛り上げていっても、地方側が余り固め過ぎてしまうと、国土交通省も農水省も、乗るときに乗りにくいという面もあるので、それよりは、政府に任せたいほうがいいのかなという気もある。そのとき、本当に政府として、政府与党としてやる気ならば、やっぱり国土交通省と農水省の壁を越えた事務局をつくるべきなんだと思う。両者から人を出したところで事務局をつくり、そこで審議会をつくるのか、懇談会をつくるのか、わからないが、有識者を集めた、新しい土地利用計画法のあり方といったようなものを検討するという組織づくりを図るべきなのではないかという気がする。

- ちょうど幼保一元化問題で、文部科学省と厚生労働省の壁を越えるというのは容易ではなかったわけであるが、そこで一生懸命話し合ってもなかなか進まないわけである。この原案をつくるところから一本化しないと、なかなかできないのかなという気はする。

〔大石座長〕

- ありがとう。
- 他に、どうぞ。

〔小西委員〕

- ありがとう。2点ほど申し上げる。
- まず1点であるが、地方制度調査会で、1期2年で無理ならば2期、3期かけて、地方議会、特に基礎自治体議会のあり方に焦点を当てというお話をいただいて、なるほどと思ったところなのであるけれども、その議会のあり方というのは、裏返すと人口減少社会における基礎自治体のあり方、特に小規模団体を中心とした基礎自治体のあり方である。私は、奈良県の奈良モデルとか、ああいうのを少しお手伝いさせていただいているので、議会のあり方というトピックスでいくか、人口減少時代の県と特に小規模な基礎自治体の壁を取るといふか、フレキシブルな役割分担というような、水平連携、垂直連携含めたものというようなテーマ設定で地方制度調査会という、どちらがいいんだろうかなと思いながら、先生のご意見を伺いたいのが1点である。
- それから、税財源の話なのであるけれども、昔は地方制度調査会も税財源の議論をしていたのであるが、最近余りやらなくなったのであるけれども、別に地方制度調査会で税財源の議論をしてもいいと思うのであるけれども、この後の議論にも少し出てくるが、先生の言われる所掌事務拡張路線の税財源版というのが税源移譲に該当して、いわゆる自由度拡大路線に該当する税財源は補助金改革、特に補助要綱の見直しではないかというふうにとずっと考えているのである。そうすると、先生のおっしゃる自由度拡大路線をやるとすると、それを税財源でやろうとすると補助金改革。これをもしやるとしたときに、地方制度調査会だと結局、事務局が総務省になってしまう。昔、地方制度調査会で事務再配分をしても何も動かなかったということから考えると、補助金改革を地方制度調査会でやっても、やっぱりそれは総務省がかつてやっていたらという。あれは一応総理の諮問ということにはなっているのであるけれども、果たしてそうなのか。そうすると、補助金改革はやっぱり別の委員会になるのであろうか。
- その2点、ぜひ先生のご意見をと思う。

〔西尾顧問〕

- 補助金改革のほうは、前回のこの研究会の議事録を私も読ませていただいたけれども、小西委員がちゃんと提言しておられて、丹羽委員会のおきに出した補助対象財産の財産運用の弾力化という勧告があるが、あれはかなり大がかりな、大規模な補助金関連の改革だったのである。あのときに、まだ緩め切れていないものがたくさん残っていると小西委員は自覚しておられるようで、それをまとめて、その次をやりたいというご発想のようであるが、ぜひそれはやっていただきたいと私は思う。
- ただ、おっしゃる通り、それを地方制度調査会でやってうまくいくかといったら、余りいいかないと思う。それは、内閣レベルでやる地方行政改革、地方分権改革という土俵にのせ

てやるしかないと思う。要するに、財務省に協力させない限り、なかなかうまくいかないと思う。

- 丹羽委員会のときには、あの勧告ができたのは、実は事務局主導だったのである。あれは全く委員会主導ではなくて、事務局主導であったのであるけれども、事務局に出てきていた、次長さんとして財務省から出てきていた人がリーダーシップをとって、自分の親元である本省の財務省の主計局を動かして全省庁に協力させて、各省庁まで全部動員してやった。であるから、官僚主導の改革だったのである、あれは。
- でも、あのときなぜ、その前の委員会では動こうとしなかった大蔵省。財務省があのかきに動いてくれたのはなぜかといえは、市町村合併が始まり出していたからである。法定協議会がつくられ、あちこちで現実に合併の論議が始まっていた。そのときに、合併した結果、財政の効率化を図ろうとしたら、その一つの手段は各種施設の統廃合なのである。施設の統廃合をすることによって、初めて町村合併の財政効率化という面での効果が顕著にあらわれるところだと。財政の効率化のための施設の統廃合をしようとする、補助金もらって何年以上たっていないものは、またそこでやめたり転用したりしたら返せと言われたのではできないということになって、それをやめてほしいという声が町村からだーっと上がったのである。それに財務省は理解を示して、そこを変えない限り今回の市町村合併は進みそうもないと判断して、腰を上げてくれたということだと思うのである。やっぱりそのときに一気にそれが進んだのは、そういうことだとは理解している。あれは財務省自身にやってもらった改革だという感じがある。

〔大石座長〕

- ありがとう。
- もうちょっとあるが。
- はい、じゃあ。

〔諏訪委員〕

- 先生の最後の文章で、政策の窓があくというような、とてもおもしろい表現で、ぜひ文章に使わせていただきたいと思うのであるが、よく考えたら、今の行財政改革に伴走してやってきたと。じゃあ、次、どういう所与のものが整えば政策の窓があいたと言えるのか。安倍政権を見ている限りはあきそうもないのであるが、その後にしても、政治的な状況、あるいは行財政にかわる新しい国のテーマが、こういうテーマが出てきたときに政策の窓があいたと言える、表現できるのかというようなイメージはあるか。

〔西尾顧問〕

- 政治の動きって本当に予測困難なのである。今の一強体制と言われる安倍政権は何か盤石のように思われるが、私は、そんなことないのではないかと、そんなに長持ちしないのではないかというふうに思っている。であるから、どこがどう変わるかわからないというふうに思っていて、その先、必ずこうなるだろうなんて見込み、誰にも立てられないのであるけれども、変わることに確実だと思うのである。変わったときに、この今の条件の下で何ができるかということについていつも考えていて、その状況下でできることに集中するということができないと思う。現在の政権を前提にして私は今の対策を言っているわけで、これが盤石な体制で続いている間は余り状況は変わらないと思う。

〔大石座長〕

- よろしいか。
- 他に。どうぞ。

〔井手委員〕

- どうもありがとう。
- この後の議論と関係する点が1点だけあるので、そこを教えてくださいたいと思うのであるけれども、7ページで西尾先生がおっしゃっていた住民税の標準税率の引き上げという点があったけれども、当然、もうこれは教科書的な質問をすれば、標準的なサービスをどうするかということであるから、であれば当然、交付税でいいじゃないかというような議論があろうかと思うのである。
- しかしながら、そこを与件とせずに標準税率を上げていこうという議論をされているように思うのであるけれども、そうすると、2つの道があって、もう交付税、交付税とは言わずに、標準的な部分もきちんと自分たちがやっっていこうという道が一つ。もう一つは、いや、やはりそこは交付税は交付税として堅持しながら、そこを上回っていく部分は自分たちで汗をかいていこうというような整理も可能かと思う。
- 先生の場合は、その後者ではなく前者でくっっておられるという理解でよろしいのであろうか。すなわち、標準的なサービスの部分も自治体みずから汗をかいて、税でやっっていこうというようなイメージでお考えなのかと。

〔西尾顧問〕

- 私は、日本の地方自治制度は地方交付税制度的な財政調整制度なしには成り立たないというふうに思っていて、この制度は非常に重要で、ずっと安定的に続かない限り地方創生もあり得ないというふうに思っているから、交付税制度の重要性というのを非常に強調したい立場である。
- ただ、それでも、これはあくまでも国から義務付けられてくるさまざまな仕事をきちんと、全国格差なく処理ができるように地方交付税制度で財政調整をしているわけであって、その枠を越えるところ、逆に言えば、地方の単独事業と言われるようなものは一般自主財源で賄わなければならないという部分だと思っているのである。やはり自治の一番最後の根幹は単独事業の世界にあるというふうに私は思っているので、そこを常に充実させるという努力は続けなきゃいけないと。
- こんなに仕事を減らし、職員減らしてことがずっと続いているのであるけれども、もう私は限界に近づいているのではないかというふうに思っているので、これでは成り立たないと、地方のコミュニティは維持できないという声を上げ出すべきなんじゃないかと。そして、自分たちでも財源確保の努力をするというふうにアピールをすべきなんじゃないかという意味で申し上げているわけである。

〔大石座長〕

- まだご質問等あるかと思うが、この後の議題もあるので、西尾先生のお話に対する質疑応答というのはこのあたりにしたいと存ずる。
- 改めて、西尾先生、お忙しい中おいでいただき、ありがとう。ここで終わる。

〔西尾顧問〕

- どうもありがとう。

(拍手)

〔大石座長〕

- 本日の研究会は、少し長い時間をとっておるので、ここで10分程度休憩をとりたいと思って、私の時計であと、10分とると15時20分ごろからまた再開したいと思う。どうぞよろしくお願いします。暫時休憩する。

(休 憩)

3 審議

〔大石座長〕

- それでは、先ほど約束した時間になったから、議論を再開したいと思う。
- 次第の3のほうに移るが、報告書の案のことである。冒頭に事務局からも説明があったが、本日は報告書（案）について、これから議論をいただく。
- その前に、まず、前回の研究会において起草委員として指名させていただいた横道座長代理から、本日用意した報告書（案）について、その趣旨の説明をお願いし、次いで、事務局を担当されている鳥取県のほうから、簡単に資料の説明をお願いします。それを踏まえて、テレビの向こうにいらっしゃる平井知事のほうに、まずは口火を切っていただきたいというふうに考えておる。
- それでは、まず、横道先生のほうからお話を願う。よろしくお願いします。

〔横道座長代理〕

- それでは、資料2、地方分権に関する研究会報告書（案）をご覧ください。
- 目次である。開いていただいて目次で、話を簡単に申し上げたいと思うが、前回まで、特に前回の議論いただいたご意見を踏まえまして、まとめさせていただいた。大きく、そこに書いてあるように、「はじめに」と「おわりに」を入れて5章ということになっておる。
- 実際の中身は2、3、4、このところであって、まず、第2章では「地方分権改革の現状」ということで、先ほど西尾先生からもお話があったが、「これまでの分権改革の取り組み」を述べた上で、「改革を取り巻く環境の変化と基本的考え方」、これに触れて述べておる。
- 重要なのは、一番の中心は次の第3章であって、「地方分権改革の目指すべき方向性」ということで、4つの切り口から方向性を提示しておる。具体的には、そこに書いてあるように、「地域のガバナンスと住民自治」、それから「地方税財政」、そして、「国の政策決定への地方の参画」、それで最後に「憲法と地方自治」ということで、それぞれ現状と、それから方向性というのを示すという。そういう形で前回、特に前回いただいた各委員のご意見を盛り込みながら、踏まえながら書かせていただいております。
- その4本が特に中核、中心となる部分であるが、第4章で「その他の重要事項」として3つほど挙げておって、一つは「地方分権改革への住民の参画」、それから、「全国知事会

など地方六団体の果たすべき役割」、そして最後に、「地方公共団体のガバナンス強化」と。先ほど、西尾先生からは議会の話も出たところであるが、その議会についても言及しつつ、地方公共団体のガバナンス強化ということで、その他の重要事項を3つ挙げさせていただいておる。

- あとは「おわりに」ということで締めるということである。
- 以上、簡単であるが、報告の内容を説明させていただいた。よろしく願います。

〔大石座長〕

- ありがとう。
- それでは次に、この資料の説明ということも兼ねて、事務局のほうから簡単に説明をお願いします。

〔事務局〕

- そうすると、説明させていただく。
- 基本的には、5月12日に開催した第5回研究会でお示しさせていただいた、取りまとめに向けた論点整理の枠組みに基づいて、当日のご議論等も踏まえて、書き込ませていただいております。
- まず、1ページである。大きな1番として「はじめに」としておるけれども、本研究会が設置されるに至った経緯、あるいは分権改革に関する問題意識等について、総論的に書かせていただいておりますというところである。
- 続いて、5ページである。大きな2番であるが、「地方分権改革の現状」の部分であるが、まず1として、「これまでの改革の取り組み」で、平成5年、衆参両院における地方分権の推進に関する決議に始まる、累次にわたる地方分権改革の概略を時系的に整理させていただいております。
- 続いて、10ページであるが、2として、「改革を取り巻く環境の変化と基本的な考え方」では、我が国を取り巻く状況が大きく変化する中であって、今後の分権改革が引き続き踏まえるべき基本的な方向性や環境の変化を踏まえて留意すべき点などについて整理させていただいているところである。
- 13ページである。大きな3番として、「地方分権改革の目指すべき方向性」として、これまで研究会でテーマ別にご議論いただいたことを整理させていただいております。
- まず1、「地域のガバナンスと住民自治」では、今あるリソースを最大限に活用していくという観点から、都道府県と市町村の間、都道府県相互間、遠隔の地方公共団体相互間、更には地方公共団体と国といった形で、多様かつ柔軟な連携を進めることが必要であることについて述べておる。
- 15ページの「2 地方税財政」では、偏在性が小さく安定的な地方税体系を構築することや、地方交付税などを通じた国による財政調整の重要性などを述べておる。またあわせて、補助金等要綱の規律密度についても言及しているところである。
- 16ページである。3として、「国の政策決定への地方の参画」について述べておる。国の政策決定プロセスへの関与の方法として、国会内に常設の地方分権推進委員会あるいは調査会を設けること、現行の地方自治法に基づく意見提出権や、国と地方との協議の場の一層の活用、また、後でも述べさせていただいておりますけれども、参議院の地域代表制等も

考えられることについて述べさせていただいております。

- 19ページでは、4として、「憲法と地方自治」について書かせていただいております。ここでは、地方の意見を国の政策決定に反映させることが必要との観点から、参議院を地方の府とする等の議論を地方から積極的に提起する必要があることや、地方自治に関する憲法第8章の規定について、昨年全国知事会の「憲法と地方自治研究会」の報告書で提示された、憲法の地方自治関係の改正草案を掲載させていただいております。
- 25ページであるが、「Ⅳ その他の重要事項」として、各テーマとは別に、研究会において特に議論があった事項を1から3までの形で整理させていただいております。
- まず1として、「地方分権改革への住民の参画」では、分権改革の効果を住民に実感してもらい、住民を巻き込み、地方にとって必要な分権改革としていくことの必要性を述べさせていただいております。
- 26ページであるが、「2 全国知事会など地方六団体の果たすべき役割」として、地方六団体に付与された意見提出権や、国と地方の協議の場を有効に活用していくこと、こういったことについて、全国知事会を初めとする地方六団体の役割は一層大きくなるということについて述べさせていただいております。
- 27ページであるが、「地方公共団体のガバナンス強化」では、住民の多様な意志を反映する機関としての地方議会のあり方は、今後重要な検討課題であることについて述べさせていただいております。
- 最後の「おわりに」であるが、これまでの議論をまとめた上で、地方分権の次なる展望を切り拓くために、全都道府県知事の共通理解をつくり上げることがポイントであるとして報告を結んでいる。
- 次ページ以降については、これまでの研究会で活用した資料等を参考に、別添資料としてまとめさせていただいております。
- 以上である。

〔大石座長〕

- ありがとう。
- それでは、先ほど申したように、画面の向こうにいらっしゃるのであるが、平井知事のほうから一言お願いします。

〔平井知事〕

- これまで横道起草委員にお世話になり、ここまでまとめてこられたことに感謝申し上げたいと思うし、大石座長を初め皆様のご意見がこういう形でまとまってきたことに、知事会としても喜びを感じるころである。
- 先ほどは西尾先生のお話が大変に示唆深くあった。先生のおられる間にちょっと申し上げようかなとも思ったのであるが、住民自治の充実をこれから重要なテーマとして考えるべきだと。この点について、今まで道州制など、そうした議論もあったけれども、これを強調すべきだというようなお話であって、私どもの問題意識とも近いのかなというふうに思った。
- 先生がおっしゃったような単独事業にこそ住民自治の神髄があるということ、また、そうしたことに向けて税財源の充実、特に交付税の充実が必要だと、そういう言葉は多少なりとも、今、私どもが書いたことにも沿った話でもあるし、表現も一部盛り込んでどうか

なというふうに思う。

- 先生の話にあった、今は雌伏のときというお話もあったが、我々が多分やらなければいけないのは政策の窓をあけることだと思う。この研究会こそ、そうした政策の窓をあける、そういう産声を上げるものだと、そのようなことも我々の決意として、この研究会の報告の最後か最初かに書いてもいいのかなと思いながら伺っていた。
- 西尾先生らしい、非常に思い切ったお話もあった。私自身、西尾先生に習っていて、学校で、大学で教壇に立っておられたことを思い出したものである。先生は当時、十大都市、指定都市を広げようという話があって、次には多分堺市あたりが来るんだろう。堺市ぐらだと、歴史的なこともあるので、政令市にふさわしいかもしれないけれども、その次ぐらいの人口だと相模原市だろう。相模原市では品格がないのではないかと、そのような話をされていて、今ではちょっと考えられない話であるが。
- そういうようなことで、先生の描かれている地方自治の姿というのは、私ども地方自治関係者もいろいろと思い入れもあるところであって、きょうはいい話を伺えたなと感謝をいたしておる。
- さて、今、事務局のほうから詳細のお話があったけれども、何点か、これまでの議論を振り返って、もうちょっとだけ書き加えていただければありがたいなということを、幾つかだけ申し上げたいと思う。
- 1点目は、報告書の7ページのところである。7ページのところの⑦と⑧との間のところであるが、ここに、市町村と県と、あるいは、そうしたパートナーシップによることは書いてあるわけであるが、後ほど詳しいところを書けばと思うが、ここに、近年の改革で地方版ハローワークができたけれども、こういう地方の新たな形態での連携も、連携改革も実現してくるというような現状認識をこちらで書き加えていただくと、より周知ができるのじゃないかなと思ったところである。
- それから、ページは飛ぶが、地方分権改革の目指すべき方向性の中の14ページのところである。第2段落に、ここに書いてあることで、これに異存はないわけであるが、ここで一つ言葉をつくってもいいのかなとも思うのであるが、先ほどのハローワークのような形で、あるいはそれ以外にも、例えば今、現実には地方創生の関係で、国の機関を地方へ移転することが起き始めた。ただ、それはある意味ちょっと流行的に起こってきているのが現実であって、地方の行政と国の行政とが連携しながらやっていく、そういう形態で、そうした地方での機関の移転ということも起こっているように思う。例えば研究開発はまさにその典型だと思うのであるが、国がやっている研究開発と地方がやっている研究開発が融合するような形で、それが地方創生の一つの成果として、地方への国の機関設置というようなことになったりしている。
- これは賛否両論もあるのであるけれども、ただ、現実にそういうようなことがあったり、それから、ハローワークにもデータベースの段階では国と地方で協力していかなければ、十分なマッチング機能を果たせないことにもなる。そんなような意味で、国・地方協働型行政システムとでも言うべきものが可能なんじゃないかと、そういう問題提起を入れてはいかがかということが1点である。
- それから、そうした国・都道府県・市町村、そういう3つのセクターがお互いに役割を果たしているが、その役割をずらしたり、それからまた、地方団体の中でも行政機関と首長部局での役割を見直す。そうしたことも、このような文脈の中で書き添えてはおいてはどうかと思う。

- 例えば、今、教育関係については、スポーツや、それから美術館といったものは、首長部局の方に、教育委員会から移すという選択的な組織になっている。そこに残っているのが、地方教育行政法によって今残っているのが文化財になる。こういうものも同じように地方分権にかなうかもしれない。また、そうした中で役割分担としても、国と県・市町村の間でのお互いの役割分担を見直す。もっと柔軟にできるようなスキームを考えられないか。こうした問題意識もこの部分に共通するので、書き添えてはどうかという意味である。
- それから、最後に16ページのところであるが、この1段落目のところと2段落目との間のところである。地方共有税のくだりが書かれていて、今、交付税の問題を西尾先生は強調された。これは、その交付税の有効性ということで加えてもいいのかなと思うが、それとあわせて、地方が共同で課税をして分配をする、そういう課税の形態、そういう税収の形態の仕組みというのも考えられないだろうかということである。
- 実は、我々の委員会とは別に、地方税の委員会のほうで、観光の財源ということで課税する宿泊税というものを共同で考えようかという議論をしている。また、環境税というか、森林環境税の議論が今、国全体でも行われておるけども、この森林環境税についても、市町村が主役に今クローズアップされているが、自治体のベーシックというのは都道府県の役割と言ってもいいのが実情である。国が課税をして、それを分けるという議論もある。本来であれば、地方がお互いに横で手を結んで、共同で課税をして配分するというようなこともあり得るのではないかと思う。
- 先ほどの交付税、あるいは地方共有税とか言われるものとパラレルな話になっていて、税収自体のことで、こういう理念を説明していく、そういう仕組みというのも、未来に向けたの提言として加えてもよいのではないかなというふうに。ぜひこうした点も添えてもらいながら、最終形にまとめていただけたらというふうに思う。私見を申し上げます。

〔大石座長〕

- ありがとう。
- 具体的には平井知事のほうから、ページ数でいくと、7ページ、14ページ、16ページのところへの付加、書き込みというご提案があった。特にご異論なければ、それを踏まえた案文にしたいと思うが、よろしいか。
- ありがとう。じゃ、事務局のほうで、今の点も含めて、少しリファインをしたいと思う。
- さて、それでは、その上で皆さんと、ご質問・ご意見の交換に移りたいと思う。当初は17時までと申しておったが、途中でお帰りになる方もいらっしゃるし、時間のこともあるから、これからほぼ、もう10分程度お時間をいただいて議論を交わして、最終回にしたいと思う。
- それでは、どの点からも結構であるので、ご意見があれば挙手をし、具体的な提案はページ数等を示していただけると大変助かる。いかがであろうか。どうぞ。

〔井手委員〕

- どうもありがとう。
- 4時にきょう失礼するものであるから、申しわけない。
- 今、平井知事がおっしゃっていたこととも深く関係するのであるけれども、15ページをごらんいただきたいと思うのであるが、今回、下から3段落目で、今後一層増大するというところがあるけれども、今回のこの報告書の中で、3行目、国から地方への税源移譲論

だけではなくて、次の行である、地方税、交付税などの地方一般財源の充実を図っていくとの考え方も考慮に値すると考えられる。これは、いわば財源論をやっているわけであって、税源移譲を超えてやっていこうという議論で、非常に大きく踏み出したフレーズだというふうに理解しておく。

- ただ、ちょっとここを読んでいて、ずっと私の中に入ってこなかったのが、教えていただきたいのであるが、国から地方への税源移譲だけではないという言葉は、恐らく標準的な部分を超えて、みずから汗をかいて税を取っていこうということを含意するのかなと思いつつ、ここで地方税と、次、地方交付税の充実を図っていくとの考え方というのが、税源移譲論だけではなく、その関係がちょっとよくわからないものであるから、少しここは私の理解不足かもしれないけれども、ご説明いただくなりしていただけると助かる。税源移譲論だけでなく、交付税を充実するというふうに言われちゃうと、何かよく僕にはわからないものであるから、ここをまたちょっと教えていただきたいなというふうに思っている。
- それと、あと次のページの16ページなのであるけれども、今、平井知事がおっしゃっていた、自治体が増税の歩調を合わせるといふか、共同税ということは非常に重要なご提案だと思うので、私もそれは賛成したいというふうに思う。
- それに加えて、次の2つ目の段落の、超過課税や法定外税という部分があるけれども、ここもちょっと文の読み方がわからなかったのが、教えていただきたいというふうに思っている。これは、超過課税や法定外税といった課税自主権の活用について書かれているのであるけれども、2行目の最後のほうに、あくまで標準的な水準を上回る行政サービスへの見合いで考えるべき財源である、ここはよくわかる。この次の、課税自主権の拡大のみによって地方税財源の充実が達成され得るものではないという、この部分がちょっとよく。これ自身の文はよくわかるが、つながりとして、標準的な水準を上回る行政サービスへの見合いで考えるべき財源だという話と、その次の部分とのつながりがよくわからない。ここでおっしゃりたいのは、交付税などの財源保障がまずきちっとあるべきであって、その上で、そこを超えていくときには超過課税や法定外税といった課税自主権の活用であるというふうに理解しておけばよろしいのであろうか。かと思うが、ちょっと今のままの文であると、すっきりと書かれていることの意味がわからないので、ここはご検討いただきたいなというふうに思っておる。
- 気持ちとしては、先ほどの西尾先生の標準税率を引き上げるといふご提案があったり、今、平井知事のほうからも共同税的な増税のあり方を考えていいんじゃないかというご提案があったりして、その中で、先ほどの15ページの部分であるけれども、いろんなご苦慮があることは十分理解しておるが、税源移譲論を超えて地方税できちんと汗をかくということ、もう少しトーンとしては強まってもいいのかなというふうに思った次第である。
- 以上である。

〔大石座長〕

- ありがとう。2点あった。

〔横道座長代理〕

- 後のほうはその通りであって、要するに、課税自主権、超過課税とか、あるいは法定外税で幾らやろうとしても、それはまさに標準的な行政を、行政サービス見合いぐらいでしか規模としても確保できないと。であるから、やっぱり本体の部分はそれとは別に、つまり

拡大のみによっては達成できないので、税財源の事実上達成、それもないということで書いてある。

- それが15ページのところにも関係してきておって、国からの税源移譲だけで賄えるかという、次のポツ以下に書いているように、国・地方が総体としての財源ベースを拡大していかないと、今後の社会に対応できないだろうと。総体としての税財源、財源ベース、財政資源を拡大していくということは、すなわち地方税もそうであるし、交付税も拡大を図っていくということになって、両者合わせて一般財源の充実を図っていくというふうに入れたつもりで書いておる。

〔大石座長〕

- 今の点は、ご指摘あったので、ちょっと言葉を補って、少し丁寧を書くようにするので、ご了解願えるか。

〔井手委員〕

- ありがとう。

〔大石座長〕

- 他にいかがであろうか。

〔神野アドバイザー〕

- いいか。この15ページから16ページにかけて、地方税体制について書いていただいたが、それは極めて体系的に書かれていて、ガラス細工のように見事に織り上げられていると思う。
- それで、今ご提案いただいた点、つまり、共有税の上にまた共同税をつくるという提案について言えば、これまで、いわば戦時中につくり上げた税制に逆戻りする。つまり、還付税と分与税だけで成り立っていたものに逆戻りしていくということだろうと思う。
- それで、地方が共同して税金をつくるから、そういう税金だからこそ戦争中でさえ間接課徴形態の地方税だというふうに言っているのである。それ以上の何かがあるのか。つまり、お互いに助け合って財政調整をしていこうという場合以外は、住民にちゃんと向き合って、税をちゃんと説明すべきである。お互いに助け合ってやらなければならないこと、財政調整制度みたいなものについては共有税として設定する。もう一つは、譲与税という考え。還付税であるが、これについては、税務行政上、本来地方税に設定したいんだけど、どうしても地方税に税務行政上、できないので、国税としておいて、事実上税収で上がってくる地域に戻すということである。
- これは私どもの東京大学の伝統的な、大内兵衛先生の言葉であるけれども、自立すれば自立するほど連帯するという精神に基づいて共有税が書かれていると思う。
- したがって、このガラス細工のようなものの中に共同税を入れるということは、全面的に地方税財政のところを否定するものであって、それはこれだけにとどまらず、私が全生涯をかけてきた地方分権に関するものについての全面的な否定だというふうに申し上げておきたいと思っておる。したがって、理念とここに書かれていることを全面的に崩すことだと思っているので、これはぜひこのまま、ガラス細工をこのままとして残していただきたいというふうに思っている。

〔大石座長〕

- ありがとう。
- 先ほど、平井知事のほうから提案のあった第3点のことなのであるが、今のようなご意見があって、前回もここでご講演をいただいた中にも入っておって、もしこの点について何かご意見等あったら一言お願いしたいのであるが。平井知事のほうから。

〔平井知事〕

- 神野先生がおっしゃること、まことによくわかる。その通りであって、地方共同税という言葉が適切かどうかというのはあって、地方で共同して課税をし分配するというような形態が考えられないかと。そういう問題提起をするという趣旨で申し上げたことである。共同税という言葉はいろいろと使い道がよくて、いささかハレーションがあるなというふうにも、例があって、表現については、先生のご意見を入れながら考えるのかなと思う。
- 実はちょっと、この議論が出てきたのは、先般、知事会の中でも地方税の委員会、税財政の委員会があって、そこで、かなり今難しい問題になっているのは、森林環境税をどう扱うかである。森林環境税が、これが国のほうの税収として捉えるか。例えばこれが石油石炭税であって、それを譲与税として、国が本来とるべきだけれども、それを取れない、国のほうでと。いわば蔵出し課税的なものであるが、これを地方の財政需要として分配する。そういうきれいなストーリーが書ければ非常にいいかなというふうに思うのである。
- 今ご議論されているのが、住民税の超過課税のような形で森林環境税を議論すべきというご意見もある。これは、国のほうがどうもそういう意見、案かというふうに知事会のほうでは捉えている。したがって、山田会長などは若干そこを注目しておって、地方のほうの森林環境税の、本来どこの、37の都道府県が既に住民税の超過課税、森林環境税としていような事情があるのであるが、その税源等の調整が必要なのではないか。そこで、山田会長などの考え方に、そうした住民税の超過課税のようなことを考えるのであれば、それは、地方が共同して、それぞれ役割分担して、それを実際の税収に応じて分配するという、そういうふうな新しい仕組みをそろそろ議論しなきゃいけないのかなと、こういう問題提起をし始めているところである。そういう意味で、従来の地方税体系を真っ向から壊そうということではなくて、そうした非常に新しい局面で出てくる、こういう調整的な話で、地方の共同で課税して、それを分配する、こういうやり方があるかどうかということでの議論である。
- ぜひ神野先生のほうでももしいいアイデアなり調整なりあれば、ご教授いただきたいというような思いのところである。であるから、今回この研究会の中では、そうした税のあり方についての何らかの問題提起があれば、今後、年度の後半に向かって、この地方環境税というか森林環境税の議論もどういうふうに動くかわからない。そういう中で、やはり地方の税源だよということを我々としても主張したい。その辺ができないのかという趣旨で申している。またご議論をいただければと思う。

〔大石座長〕

- ありがとう。
- どうぞ。

〔横道座長代理〕

- 今のお話を聞いてみると、少なくとも15ページの一番下から16ページの第1パラグラフ、ここに一緒に入れるのはちょっと。これは交付税について書いてあるので、別のところ、別にそういうところでワンパラグラフ起こせるかどうか、ちょっとそこも含めて、あるいは報告書はこのままにするか。ちょっと森林環境税、今のお話であると、森林環境税との関係であろうから、少しそこは、できるかどうかというのは、ちょっとよく考えてみたいと思う。

〔大石座長〕

- そういうことであるが、平井さん、よろしいか。
- それでは、16ページのところの書きぶりはもう少し、先ほどの井手さんからの質問があったので、丁寧に書くということはあるが、新たに中身を付加するということは、ここではちょっと控えるということにしたいと思う。
- そのほかの論点、いかがであろうか。
- どうぞ。

〔大屋委員〕

- すまない、具体的には13ページから始まる地域のガバナンスと住民自治の話に関連してくるのであるが、ちょっと背景としては2つ、大きな話をさせていただくと、以前にも申し上げたことであるが、これまでやはり着実に地方分権改革を進めてこられた結果に関する棚卸しというのがある程度必要なのではないかと。
- つまり、西尾先生のレジュメでも、例えば地方出先機関の廃止の問題に絡めて、そもそも所掌事務の性質によって引き続き国の事務として残すべきか、地方公共団体の事務に移管すべきかは、慎重に考える必要があるんだということを教えていただいているわけであるけれども、これまで地方分権改革で都道府県・市町村におろしていた権限の中に、おろしていたけれども実はちょっと余り具合がよくなかったとか、あるいは、やってみたら当の地方自治体はハッピーにならないということがなかったのかということは、検討される必要があるのではないかとこのように思うのである。
- やはり全国均一にやることが望ましく、その実施に当たっても、あえてそれとか、人とか土地を直接見ている基礎的な地方公共団体がやる必要のない事務というのものの中にはあったのではないかと。そうすると、そういうものはむしろ手放すほうが、地方自治体が本来的な事務とか本質的な事務に専念するという観点からは、望ましいのではないかという意識は必要なのではないかというのが1つ目である。
- もう一つの大きな話というのは、しかも、要するに現在人口減少社会に突入しつつあって、特に基礎的な地方公共団体の中には相当に弱体化してきているものがあらわれていると。これは高知県大川村のケースにまさに言及があったところだと思うのであるが、そのような状況を考えると、もちろんこれまでの、そういう意味で厳しい状況に置かれる地方自治体というのはあり、それに対してはこれまで連携・補完・代行ということで頑張って対応を進めてこられたと。特に中心的な受け皿になってこられたのは都道府県であったということについては承知しておるわけであるが、それで間に合うのかということも危機意識としては持たなくてはいけないのではないかとこのように思うところなのである。
- これは大きな話であって、これをどこまで報告書に盛り込むべきかということについて

は大いに議論があるだろうと思うし、とりあえず、少なくとも近々の問題としては、連携・補完・代行の進展とその柔軟化であるということについては、それはそうだろうと思うので、多少そのあたりのニュアンスを盛り込んでいただければ、具体的には14ページの第2段落である。地方公共団体を取り巻く現下の厳しい環境を踏まえた場合というところから始まる段落の最後のほう、リソースの最大活用の観点から行政の連携を柔軟に考えていく必要性というあたりに、権限分配の再編成とか、権限分配の再編成を含めてというような形で、若干ニュアンスを足していただくとありがたいかなとは思っているところである。

- 私は以上である。

〔大石座長〕

- ありがとう。
- 今、言葉として「権限分配の再編成」という言葉が出てまいったが、これは私の率直な感想であるけれども、かなり強い表現になるのである。大丈夫であろうか。

〔大屋委員〕

- おっしゃる通りで、やっぱりそれは、これまでずっと下向きに一生懸命皆さんが動かしてこられたものを逆転させるのかというふうにとられるかもしれないし、私からすると、それは、やりたくないことはやらないほうがいいじゃないかということになるのであるけれども、もちろん一定のハレーションは危惧されると思う。
- その点で、正直なところ、私ごときにはよく判断つくところではないので、最終的には座長を初めとするご議論にお任せするというか。私としては、ある程度中長期的にはそういうこともきちんと念頭に置くべきではないかということをご指摘申し上げれば、それで十分かというふうに存する。
- 以上である。

〔大石座長〕

- ありがとう。
- 私は言葉にこだわって申し上げたのであるが、趣旨は、そこにも、上でも国のレベルから書いてあって、であるから、大きく、非常に柔軟に考えると、そのことも含めてということはあるが、言葉として「権限分配の再編成」とまで言うと、いろんなハレーションがまた非常に起こってくるので、その趣旨、今おっしゃった趣旨をもう少し入るような形で仕上げる方向に持っていきたいと思うが、よろしいか。
- じゃ、それでご了解願う。
- 他にいかがであろうか。どうぞ。

〔谷委員〕

- 1点だけ伺う。29ページ、一番最後に書かれている「おわりに」の部分で、一番最後のところで、全都道府県知事の分権改革に関する共通理解をつくり上げることがポイントになると。まさに私もそう思うのであるが、あわせて、その前のところで、この六団体の果たすべき役割は重要なんだと指摘しているわけであるから、知事会として、知事さんたちの共通認識をつくった上で、他の六団体というか、執行部の三団体とも同じような形での

- 共通認識づくりが必要なんだろうと。今後どういう方向を見詰める、とるにしてもである。
- これが私のお願いであって、ここから先は今申し上げた背景というか理由なのであるけれども、きょう、西尾先生のお話の中でも、出先機関改革の話、出てきて、その出先機関改革に対する評価というのは立場によっていろいろ異なるのだと思うのであるけれども、一つははっきりしているのは、あの出先機関改革というのが途中で前に進まなくなったというか、棚上げになった理由というのは別に、民主党政権の末期の話であるけれども、国がやめたんじゃないくて、六団体の足並みがそろわなかったと。正しい表現をすれば、全国市長会の一部の人たちが強硬に反対して潰れたというのが実態である。私自身、その日にその現場で取材していたので。
 - つまり、何となく世間一般だと、地方団体というのは分権を求めている、国は反対しているとみみたいな一般的な理解があるんだけど、決して、丁寧に見ていけば、そういう簡単な問題ではないし、先ほどのお話であった権限分配の再編成みみたいなようなことも、もしかすると全国町村会のレベルの方からすると、そういうことを求めているような方がいるかもしれないので、ぜひ知事会としてある程度の共通理解をつくった上で、その後、ほかの三団体、六団体とも同じような形で意見交換するというか、そういうものをつくってほしいなというふうに考えておる。
 - 以上である。

〔大石座長〕

- ありがとう。
- 具体的な提案であって、今のお話を受けると、29ページの一番最後の段落に、これは都道府県知事のことだけが書いてあるのであるが、今のご意見であると、他の地方団体との共通理解を図りながらとか、あるいは、それらも確保しながらというのを、ちょっと言葉としても入れたほうが本当かなと思うので、そのように考えるが、よろしいか。
- じゃあ、そのように取り計らうようにいたす。
- 他にいかがであろうか。

〔新川委員〕

- では、よろしいか。

〔大石座長〕

- どうぞ。

〔新川委員〕

- 最初のほうで恐縮なのであるが、11ページの最後のところの段落で、国・地方が協力してということがあって、地方公共団体が国の政策決定プロセスにより深く関与していくというのは、これ、その通りなのであるけれども、深く関与というよりも、もっと一緒に考えて、一緒に実現していくというような、そういうニュアンスのほうがいいかなというふうに個人的には思ったということがあった。これは表現の問題かもしれない。対等協力というのをどういうふうに表現するかということだろうというふうに思っている。
- それから、14ページ目で、先ほどガバナンスのところでも議論があったが、地域のガバナンスと住民自治を考えていくときに、14ページのところで、後半のところ、主に横道

先生が意識しておられるのは、どちらかといえば新しい地域自治の仕組みといったようなところが念頭にあると思うが、同時に、例えばNPO、ボランティアであるとか、あるいは地域で活躍をする事業者の企業であるが、そうした存在というのもこれからのこうした自治の担い手として重要ではないかというふうに個人的には思っている。むしろそうした地域の自治を支えるさまざまな担い手というのがもうちょっと表面に、表に出てきたほうが、新しい地域ガバナンスを考えていく上では、より充実した展望が開けるのではないかと。そんなふうに思いながら読ませていただいたところがあった。

- それから、15ページ、16ページの税財政のところは、ご議論あったので、素人ながらちょっと感じていたのは、やっぱり分権型の税制というのを、私たち、本当にどういうふうに考えていったらいいのか。どうも単に税目をどうするかとか、あるいは税率をどうするかとか、あるいは税源をどう考えるかといったようなことよりも、基本的な原則というのをもう一度確認していただければ、そもそも分権型で税制を考えるとすれば、課税自主権というのはどうあったらよいかといったようなところを既に書いていただいている、その拡大をというような言い方はされているわけであるが、これがもう少し真正面に出てくるとよいなというような、そういう印象を持ったということである。
- それから、ちょっとごまごまと申しわけないが、23ページの憲法との関係である。最後のところで、新たな地平が切り拓かれるというふうにあって、その通りだなと思いつつ読ませていただいていたのであるが、特に、ここでの議論もそうであるが、基本的には単一国家を維持しつつ、しかし、その中で分権型の統治機構というか、国と地方のそれぞれが統治権を持つような統治構造というのを考えていこうというのがこの研究会での議論だったというふうに思っている。その意味では、そういう分権型の統治構造というようなことを憲法上どう実現していくのか、これがポイントかなというふうに思っていて、このあたりは、大石先生初め、もう少しクリアに表現していただけるとうれしいなというふうに思いながら読ませていただいたところであった。
- すまない、それから、25ページから26ページにかけて住民の参画ということがあった。その通りだなと思って読ませていただいたのであるが、26ページの上のほう、2段落目で、参画の最後のところで、住民自治から地方分権改革へというの、これ、とても大事ななというふうに思いながら読ませていただいた。改革の展開と深化というところで、住民参加から、それでは、どういうふうに分権改革に結びつけていくのか。ある意味では、住民自治を団体自治にどう生かしていくのかといったようなところがポイントになると思う。余りよいアイデアはないのであるけれども、団体自治から住民自治へという言い方と、逆に、住民自治から団体自治へというような、そういうベクトルと、この両方はやっぱり書いていく必要があるのではないかと感じた次第である。
- それから、ここはどう書いたらよいか、難しい、しゃべりにくいのであるが、26ページの2番目の、全国知事会などの果たすべき役割のところ、前にも申し上げたが、気になっているのは、やはり知事会で本当にいろんな提案とか提言、研究会の報告等々を出しておられるけれども、もちろん非常に大きな社会的な影響力を持ったものがあるが、同時に、たくさん言ってきた割には、本当にそれ、その後どうなっているのかというのがよくわからないというも結構あって、ある意味では、これまでの活動というのを、本当は、地方六団体として国にさまざまご意見申し上げてきたことについてのフォローアップのようなことをきちんとやっつく必要があるし、その反省がないと次の一歩というのも難しいかななどというふうに勝手に思っているところがある。ここは知事会の研究会であるので、

そこまで言えるかどうかということも含めてご検討いただければと思うが、やっぱりちょっとそうした反省と、それを踏まえて次の一手といったようなことが書かれてもいいのではないか、そんなふうに思いながら読ませていただいた。

- とりあえず以上である。

〔大石座長〕

- ありがとう。6点にわたって、具体的な提案を含めて、ご意見をいただいた。
- 憲法のところも、私に関連するところと言うと、憲法のところは、なかなか全体としての意見集約が知事会としてもできるかどうかというのが、ちょっと私、まだ見通しができないことがあって、妙な反論を引き起こしてもまずいなというふうに思っていて、余り踏み込んだ書き方はちょっとできないというふうに思っておる。
- 他のところは補足が必要だったりするので、ちょっとその点、願います。

〔横道座長代理〕

- 少なくとも最初に、地域運営組織だけじゃないというのは確かにその通りなので、ちょっとここはどこかで、従来の町内会・自治会とかのも含めて、だけじゃないよというようなところを入れていけると思っておる。

〔大石座長〕

- 他にいかがであろうか。
- はい。

〔飯島委員〕

- 質問も兼ねて、2点申し上げたい。
- 1点目は、11ページの「基本的考え方」の最後のところで、先ほど新川先生も指摘されたが、「地方公共団体が国の政策決定プロセスにより深く関与していくことが必要である」と書かれている。この点については、義務付け・枠付けの見直しも、行政面だけではなく、国の立法権に対する働きかけであったと思うが、政策決定の事前のプロセスに関与していくということであろうとは思ふ。そして、防御的なものばかりではなく、国・地方の協力に加えて、「国の果たすべき役割に地方公共団体の意見を的確に反映させるとの観点」とあるが、ここがよくわからなかった。その前の「他方」の段落で、国の役割は引き続き大きなものがあるとされているけれども、地方自治法1条の2では、国の役割については重点化・限定するという方向性が示されている。それに対して、国の果たすべき役割に地方公共団体の側から働きかけていくというのは、具体的に何を想定されているのか、お教えいただきたい。
- それと関連して、18ページの議員立法については、これまで射程に入っていなかったところに踏み込むものであり、一步前進ということではあろうかと思う。ただ、参考のところ、官民データ活用推進基本法が例に挙げられており、恐らくこういった分野については、大屋先生から指摘があったように、果たして自治体の役割なのか、議論のありうるところでもあろうかと思う。国の事務なり、国の本旨にかかわるような可能性があり得るところで、議員立法の問題を取り上げることが、どれだけインパクトがあるのか。ここは力を入れてお書きいただいているように思うが、その意図をお教えいただきたい。

- もう1点は憲法のところにかかわる。21ページの3段落目、「この際」という段落の中に、「いわゆる条例による法律の上書き権」という言葉がある。「上書き」という言葉をめぐっても議論があるが、憲法の問題としてここで取り上げるのかどうか。22ページの改正草案（案）においても、94条の「法律の範囲内で条例を制定することができる」というのはそのままであって、2項で、国会を名宛人として立法指針が定められているけれども、92条の趣旨を尊重しなければならないということで、これはもともと92条で立法権を制約していることを確認する趣旨にとどまるようにも読める。それに加えて、「条例による法律の上書き権」を取り上げるのはどういう意味なのか、お教えいただきたい。

〔大石座長〕

- 幾つか問題点を出された。
- まず、21ページのところのご指摘は確かにその通りであって、ここまではっきり書くと、というのはやっぱりちょっと、その全体のトーンとも合わないというふうに思うので、少しここは、単に言葉の書きかえではなくて、もう少し、条例の自主的な効力の問題とか違う言葉で置きかえて、齟齬が生じない工夫をしたいと思う。
- それから、もう1点のほう、よろしく。

〔横道座長代理〕

- 11ページのほうは、ここで国の果たすべき役割というのは、「このような国の果たすべき役割」と書いていた前段の、前段で、1つ前のパラグラフの記述を受けた形で、その縮小や是正に向けて国が果たすべき役割は引き続き大きなものであると。具体的に何かというと、一番念頭にあるのは交付税なのである。総額の、財源の確保の問題とか、それから、いろんな格差是正策で、特別立法とか特別な交付金とか財源措置とか、そういうものがあるので、そこら辺を念頭に置いて書いたつもりなのであるけれども。
- それからもう一つが、立法は、議員立法の関係である。これは、ご承知のように、内閣法についてはいろんなチェックがあるけれども、国の、であるから、制度的には各省ベースでは総務省のチェックもあるし、それから、六団体に対する情報提供義務、それから、それに対する意見の申し入れとか、それから、最終的に大きな話であれば国と地方の協議の場というのがあるのであるけれども、議員立法のほうは全部それが、間に合えば意見提出とかできるのであるけれども、国会に、それが不十分であるので、何らかの仕組みが必要じゃないかという思いで、それで例えばというところで、国会にこういう調査会とかを設けられないか、そういうようなところを記述している例示。ただ、これは今例示ということである。
- もう一つ、憲法の国会との関連で言うけれども、あとは特に参議院の代表制等を将来的には考え、視野にも入れて検討すべきじゃないかという。
- その2つのことはちょっと書かせてもらっているということなのであるけれども。

〔大石座長〕

- ちょっと補足すると、11ページには、今の趣旨であると、例を少し挙げたほうがわかりやすくなるかもしれない。
- もう一つの18ページのほうは、実は5月18日に開かれた衆議院の憲法審査会でもこの議論は出ていて、今おっしゃった通り、政府立法だとそれなりの手当てはのせるのであるが、

議員立法でできないので、できていない状況はあるので、なるので、その点についての、何かうまくそれに対応することが設けられていないので。これは新川委員だと思うが、こういう委員会とか調査会を設けて、チェックができるような形にしたらどうかというふうに、そこに続いていくものであるから、そういう趣旨のものとしてご了解いただければと思う。

- だんだん時間もなくなるが、じゃ、どうぞ。

〔諏訪委員〕

- 27ページの、地方公共団体のガバナンスの強化というところで議会のことを書いていらっしゃるの、ちょっと言葉の表現がダブったりとか、ここだけ奥歯に物をいろいろ詰めて書いているなという感じがするのであるが、やっぱり少なくとも議員のなり手がいないとか、そういった議会の厳しい状況というのを客観的な事実として出しておくということと、議会の側からの、富山市のような事例を書くのではなくて、例えば議会のほうで透明性を確保する、議員活動の透明性を確保するような活動、改善がされているということとか、あるいは、議員提案の形、政策提案の形の条例が近年ふえてきているという、議会側の努力がされているというポジティブな部分を書き込むことで、こういった活動を進めてほしいという意味合いは出せるのではないかなと思うので、そういった事例を出してほしいなという部分と、それから、二元代表制という表現が2回出てくるが、1回目、後のほうは首長と議会が地方の自治の両輪となつてとか、もう少し違う表現で議会側の役割が重いということをこちらでも出したほうが、議会さんの、議員さんのほうの気持ちもよくなるのではないかなと思うので、ちょっと表現、考えたほうがいいんじゃないかなと思う。

〔大石座長〕

- 大変ありがたいご意見で、この27ページの3のところは、どこまで踏み込んで書いていいのかというのは、我々、迷っているところであって。おっしゃったように、むしろポジティブな面を評価しながら、全体としてガバナンスを上げていきたいという表現で、少し丁寧に書きたいと思う。よろしいか、その点は。
- 大分時間がたったが……。

〔神野アドバイザー〕

- よろしいか。

〔大石座長〕

- どうぞ。

〔神野アドバイザー〕

- すまない、さっきの、こだわるようであるが、共同税の問題について、また別な項を立ててお書きいただくということであろうか。

〔大石座長〕

- いやいや、それは書かない。

〔神野アドバイザー〕

- 書かない、そうか。
- 歴史から見ると、同じような経験をしたことがないわけではないのであるけれども、間接課徴形態の地方税ではなく、直接課徴形態の地方税で他の地域社会の財源にもするという場合に、スウェーデンやなんかの例からいうと、これ、憲法違反でできないと。つまり、その地方の地方税だというふうに課税しておいて、他の地域社会というか、他の地方自治体の財源にしてしまう。つまり、他の地方自治体のための財源を、当該地方で課税することは憲法違反であるというふうに普通言われて、そのために、事実上、一旦、国に上納するというふうにしてやるということをとっている。したがって、事実上、間接課徴形態になるのである。そういうふうにしなないと、ほかの地方自治体の財源として、その地方の地方税をかける、課税を取ることはできないというふうに私たちは、人間の歴史の中で経験してきたことだけ、ちょっと申しておきたい。

〔大石座長〕

- その辺の16ページのところの書きぶりは、先ほどの先生のご指摘を受けて、できるだけこのままで、膳立てとして整っているということであるので、新たに項目を起こすとかということはしないというふうにするが、そういう理解でよろしいか。
- ありがとう。
- 私はその憲法違反の議論は知らなかったので、また教えていただければと思う。勉強になる。
- それでは、大分時間がたったが、いろんな意見があったので、さらにこれをリファインするべく、これからまた作業を進めてまいりますので、今後ともご協力をどうぞよろしくお願いしたいと存する。
- 最後に、本研究会を閉じるに際して、本研究会が設けられた地方分権推進特別委員会の委員長であられる平井鳥取県知事から一言お願いしたいと存する。よろしくお願いする。

〔平井知事〕

- ありがとう。
- 今、神野先生がおっしゃられた点については、また座長や座長代理様ともご相談しながら、どのような表現が適切なのか、よく相談もさせていただきたいと思う。
- きょう、こうして一応取りまとめができて、座長のほうで最終的な突き合わせをされ、世の中に出ていくということになる。
- チャーチルも「変化こそ課題・問題解決の鍵だ」というふうに言っている。考えてみると、なかなかまだ、今日の議論でもおわかりいただけるように、乗り越えるべき、そういう課題は多いのだと思うが、今日お集まりの先生方のお話を聞いておると、やはり皆様信念を持って地方からこの国を変えていくべきだ、その意味で分権というのが大きな方向性を与えるエンジンたり得ると、そういう確信を持っておられることがよくわかる。
- 我々知事会としても風を受けて、これからしっかりと国全体にこの研究会の内容を、提議をしてまいりたいと思う。「この道より我を生かす道なし、この道を行く」、武者小路実篤の言葉があるが、私どもとしては、身を引き締めて、この研究会の報告をぜひ世の中のほうに活かせるように検討してまいりたいと思う。
- ありがとう。

〔大石座長〕

- ありがとう。
- それでは、昨年の11月2日、第1回皮切りとして、きょうまで6回続けてまいったが、地方分権に関する研究会はこれで終了させていただく。こちらの不手際で十分な議論ができなかったところもあるかもしれないが、どうかご容赦願いたいと存ずる。
- それでは、最後に事務局のほうに進行をお返しするので、これからの全国知事会との関係での連絡事項等があれば、よろしく願いたいと存ずる。よろしく。

〔事務局〕

- 先ほど、座長からもあったけれども、地方分権に関する研究会の議論というのは本日で終了である。本日のいただいた意見を踏まえて、また座長と相談して、修正のほうをさせていただきたいと思っておる。
- その上で、この研究会の報告書を踏まえて、全国知事会地方分権推進特別委員会で、また夏の知事会議にかけていく提言を議論いただいて、最終的に夏の知事会議で、知事会としての提言をまとめていくと、このような段取りになっておる。
- なお、修正がなされたらば、その上で委員の皆様方のお手元には研究会の報告書を、ご送付をさせていただきたいというふうに思っておる。
- 以上であるけれども、委員の皆さんにおかれては、本研究会にご参画をいただきありがとうございます。本日で終了とさせていただく。ありがとう。

(以上)