第８回

新地方分権構想検討委員会

【議事録】

平成１８年９月１２日

○神野委員長

開始時間が過ぎておりますので、ただいまから第８回になりますが、新地方分権構想検討委員会を開催したいと思います。

本日は何かとお忙しい中をご参集いただきまして本当にありがとうございます。

本日、池田委員、北川委員、木村委員、榊原委員、宮脇委員からは所用につきご欠席とのご連絡を受けております。そのほかの方々は追ってご参集いただけるだろうというふうに思います。

本日は、委員の皆様方のご協力を得てまとめました中間報告を確定した５月８日の第７回の委員会以来の委員会ということになります。中間報告の作成におきましては、委員の皆様方に一方ならぬご協力をいただきました。改めて服して御礼申し上げます。

第７回の委員会の後、５月11日に私の方から地方六団体に対しまして、中間報告を提出して、これをもとに既にご案内かと思いますが、地方六団体から政府に対して意見書が提出されました。さらに、骨太方針2006の閣議決定において、これを踏まえた形で７月下旬にこの意見書に対する内閣の回答がございました。その後骨太方針回答書に記載されている地方分権に向けて関係法令の一括した見直しということですね。この方針に基づいて総務省に分権法制推進室が設置され、竹中総務大臣は臨時国会に分権推進法を提出する意向を表明されております。

これを受けて、地方六団体においても地方分権推進法に関する具体的な提言について検討が進められているというところでございます。今後、早ければでございますが、臨時国会での分権推進法の成立を経て分権一括法の検討が本格化されるということが予想されます。私ども委員会が最終報告に向けた検討していくに当たりまして、こうした動きを注視しながら、できれば地方分権一括法の検討に向けた羅針盤とも言うべきものをつくれればというふうに思っています。

いずれにいたしましても、最終報告に対する明確なイメージというものを現在私自身持っているわけではありませんので、時間の限りではございますが、今後９月、10月の４回程度はご希望される知事、市長、それから町長、村長さんの皆様方にもご参加いただきながら自由な討論を重ねていきたいというふうに考えておりますので、よろしくご協力をお願いしたいと思います。

それでは、事務局から一括して資料のご説明をいただいた後、今日は自由に議論を重ねていただきたいと思いますので、まず事務局の方から資料のご説明をお願いいたします。

○事務局

それでは、資料５をごらんください。

これが皆様方に５月11日におまとめいただいたこの委員会の中間報告でございます。これに基づきまして、資料６が６月７日に地方六団体から自治法に基づく意見書ということで、政府等国会に提出をいたしまして、内容はほとんど資料５の中間報告の内容と同じでございます。そして、これに対しまして、資料７でございますが、７月21日に政府からこの六団体の意見書に対する回答書というのが出ました。この中ではおめくりいただくとあれでございますけれども、ご承知のとおり、地方共有税と地方行財政会議につきましては、事実上明確な回答がなかったということでございます。

そして、資料８でございますが、地方分権推進法、あるいは一括法制定に向けての動きといたしまして、まず７月７日の骨太方針におきまして、（５）のアンダーラインでございますけれども、地方分権に向けて、関係法令の一括した見直し等により、国と地方の役割分担の見直しを進めるとともに、国の関与・国庫補助負担金の廃止・縮小等を図るというふうに記載してございました。

その後、７月12日全国知事会議におきまして、竹中総務大臣がそのことにつきましてアンダーラインの５行目なんですが、手順の問題は、確かに重要。一括法の前に推進法で枠組みを作らないと大きなことはできないと思うというふうにご発言をされまして、それを受けまして、おめくりいただきまして、翌日の知事会議の合意事項といたしまして、その枠の中の一番下でございますけれども、推進・一括法と当時知事会で呼んでおりましたが、「推進・一括法」の内容について早急に具体的な提言を行う。そのため、小委員会を設置するということで合意をいたしまして、その後総務省でも大臣の指示を受けまして、分権法政推進室が設置されまして、今日まで事務方で議論をされておられると聞いております。

そして、知事会におきまして、８月30日、そして昨日と委員会を開きまして、知事会といたしましては、一応、地方分権改革推進法ということで骨子案を取りまとめまして、現在地方六団体でその内容につきまして協

議をしている途中でございます。それがこれまでの経緯でございます。

続きまして、資料３と４をごらんいただきますと、資料３が７月14日に拡大小委員会ということで、メンバー、委員の皆様方にお集まりいただきまして、堺屋委員を中心に議論をいたしましたときの堺屋委員の出されたレジュメでございまして、その次に、先月今度は工藤委員を中心といたしまして議論をいたしましたときに工藤委員が出されたレジュメでございます。内容につきましては、皆様方にも議事概要をお送りいたしておりますので、またご参照いただければと存じますが、その中でまず簡単に概要をご説明いたしますと、堺屋委員からは問題の本質は明治以来近代工業社会の実現を目指してつくられた日本のシステムが問題なんだと。国は頭脳、地方は手足という発想をやめる必要がある。道州制度により、道州単位での財政等の相互調整と情報発信を行うべきだ。首都機能移転とあわせて情報通信社会を確立すべきだといったようなご意見がありました。そして、そのほかの委員の方からは、東京を何とかしないと道州制はできない。都道府県の充実強化を進めてから道州制でも遅くはない。あるいは委員会として道州制にこだわるべきか、プラス、マイナスがある。あるいは道州制の定義は各自まちまちで、道州制という言葉は使わずに我々の目指す道州制の意義を実現することが大切である。

今度は、通信情報社会につきましては、頭脳、機能の地域分散を考える必要があるといったご意見。逆に地方に暮らしていても、対面情報は必要であり、また国際的な情報も入るというようなご意見もありました。また東京一極集中では大都市に人口機能が集中し過ぎていて、官のシステムを見直すことで集中の是正が可能かどうかといったようなご意見がございました。

そして、工藤委員を中心とした拡大小委員会では、工藤委員からはレジュメにございますとおり、地方には４つの自立が必要だということで、中央からの自立、経営体としての自立、市民の自立、地域経済としての自立が必要。そのためには、地方は本当に自立を求めているのかが疑問だということで、現実にはお任せ民主主義、あるいはＮＰＯの行政の下請け化が進んでいるといったようなご意見がありました。そして、今後自治体のスリム化と行政の担う課題の絞り込み、民への解放、また意識改革が必要だといったようなご意見がありまして、さらにＮＰＯが自立して経営できるような仕組みづくり、あるいは行政からの人材供給等ができないかといっ

たようなことがありました。また、地域社会は自分たちが担っている民の能動的な動きがまずないと地域再生は難しいといったようなご発表がございまして、そして各委員からは公の分野でＮＰＯが担えない、行政の担うべき分野というのは何かといったようなことや、ＮＰＯは下請けなどと言わずにどんどん公の分野に取り組むべきだといったようなこと。また、まず受益と負担をはっきりさせることが大事で、公の担い手としてＮＰＯか行政かいずれかの選択をできるようなシステムをつくる必要があるといったようなこと。また国とは別に、地方として各自治体がＮＰＯを支援できるような仕組みを進める必要があるといったようなご意見がございました。

そして、後先で恐縮でございますけれども、資料１と２をごらんいただきますと、今後の最終報告に向けた進め方とスケジュールでございますけれども、資料１の方向性でございますが、推進法を含めた分権改革についてのこれから９月、10月、11月における政府・地方六団体の動きを踏まえつつ推進法ができたといたしまして、それから一括法を制定するまでの政府、あるいは六団体における検討の議論についての羅針盤となり得るようなことで、下に書いてございますような、これは中間報告書に書いておりますさまざまな論点や基本的な問題意識を踏まえまして、地方行財政制度の枠を超えた幅広い視点で議論を深めていきまして、そして今後の分権型社会のあるべき姿を、あるいは大きなイメージを描くということでどうかということと、もう一つは中間報告では、特に税財政面を中心に提言をいたしましたので、これ以外の行政分野を中心に特に２番でも書いてございますけれども、国と地方の役割分担や二重行政の解消などにつきまして、検討して、提言をしてはどうかということでございます。

そして、資料２でスケジュールといたしましては、本日から９月21日、10月２日、10月13日あたりまでは自由にご議論をいただきまして、そしてその中でできれば首長さん方からもお招きいたしまして意見交換をして、そして10月24日ごろから残された４回程度で論点整理等をしながらまとめていってはどうかというようなことでございます。

以上です。

○神野委員長

どうもありがとうございました。

皆様の方から何か今のご説明についてご質問がございませんでしょうか。

工藤委員、どうもありがとうございました。特に補足してよろしいです

か。ありがとうございます。

それで、早速フリーディスカッションに入りたいと思うんですが、資料２を見ていただいて、ほぼこんな進め方でよろしいでしょうか。大枠ご同意をいただけるので、つまりご異議がさしてなければこのまま本日フリーディスカッションに少し入りたいというふうに思っておりますが、こんな進め方でよろしいですか。特に大きな筋書きがないまま進めることになりますので、皆様方の生産的なご議論をお願いしたいと思っております。

それで、もちろん自由にご議論をいただければと思うんですけれども、資料１をちょっと見ていただきたいと思いますが、一応これまでの委員会の合意事項などを事務局の方にまとめていただきました。

１の方向性を見ていただくと、ほぼといいますか、中間報告をまとめ上げる過程でのこの委員会の最終報告に向けての合意は「・」の２つだというふうに言っていいかと思います。下記の論点及び問題意識を踏まえ、論点と問題意識については中間報告の中に書いてあることをそのままピックアップしておりますので、下記の論点及び問題意識を踏まえて、地方行財政の枠を超えた幅広い視点で議論を深めて、今後の分権型社会のあるべき姿、大きなイメージを描くということですね。

それから、もう一つの「・」が中間報告で提言した税財政以外の行政分野を中心に、「国と地方の役割分担」や「二重行政の解消」などについて、検討し、提言するというのが中間報告をまとめるに当たって最終報告に向けたこの委員会の合意事項だったというふうに思っております。

先ほどからご説明いただいたような、その後の分権改革をめぐる動きがございますので、一番上に「○」で書いてあるところがその動きに対応するのが恐らくは加わってくるだろうと。つまり、推進法を含めた分権改革についての９月から11月における政府・地方六団体の動きなどを踏まえつつ、推進法は次の国会に既に出すということですから、同時並行になると思いますので、一括法の検討に向けた羅針盤となり得るようなものを検討していくと。

ほぼこんなようなことで進めていくのかなというのがイメージになりますが、今日はこの議論の素材などを前提にしていただいて、少し自由にご議論をいただいて、それをまとめて次回以降少し深めていきたいというふうに思っております。

それでは、自由にご議論いただければと思いますが。

小西委員、お願いします。

○小西委員

それでは、口火を切るだけの意味の発言でございますので、後どんどんたたいていただければというふうに思うんですが。

資料１の○のついている部分ですけれども、推進法を含めた分権改革についての動きを踏まえつつということで、いずれにしても閣議決定されていますので、分権一括法については閣議決定がされていますので、それについて動きがあることは間違いないですね。新内閣がどうあろうと閣議決定されているものを放っておくということはないと思いますし、当然地方六団体はそれをやるというふうに言っているわけですから、そこに対してこの委員会として見識を示す必要があるのは言うまでもない。

そのときに、例えば活動も終わりましたけれども、地方分権21世紀ビジョン懇談会でしたですか、竹中大臣のあのビジョン懇なども、分権一括法という言葉を使っていますので、それが基本方針につながったところがありますから、いろいろなところから分権一括法というのが出てきているという中で、地方分権推進委員会以来の六団体が進めてきた地方分権改革の中でのさまざまな流れがあり、その中で地方分権推進委員会はここをねらったけれども、最終的に一括法の段階ではここのところで限界を感じて妥協したとか、これを次の課題に送ったとか、大森先生、神野先生がいちばん身をもって体験してこられたこれまでの分権改革の積み重ねの中での文脈というのがあると思うんですね。その文脈をきちんと整理した上で、だから次の分権はここなんだというふうに分権改革のどこの部分をどの文脈に沿って進めるかというその整理をこの委員会がやらなければ恐らくどこもやらないんじゃないかと思うんです。地方分権というのは言葉は普通の言葉になりましたし、それは当たり前のようになっていると思いますけれども、きちんと定義しないと、何だって分権になってしまうということがあると思いますので、最終報告ではいかに分権改革の定義をきちんとやるかというところが大事であるというふうに思います。

それと、地方六団体は覚悟を示せと、地方は覚悟を示せと言われてきている中で、我々分権を言う以上は、地方六団体というのは、この部分を今後担うんだという、六団体としてこの部分を担うという、担わないと説得性がないんですよというところがあると思うんですね。中間報告のところで出している地方行財政会議ですとか、地方共有税の議論とかという中に

は、既にもうそういう部分がありますので、地方六団体としてここの部分を担っていきますというところを、そこをはっきりさせることで、その２つは少なくとも最終報告の中で必要なパーツではないかというふうに思います。

主に議論の口火を切るだけのあれでございますので、続いていただければというふうに思います。

○神野委員長

ありがとうございました。

地方分権といってもいろいろな視点から同床異夢的に語られるので、六団体の目指すべき地方分権の流れをこれまでの地方分権のコンテキストの中で整理し、かつその上で六団体なりの覚悟を求めるようなということですね。

ありがとうございます。

今と関連してでも結構でございますが。

大森先生、そうしたら。

○大森委員

いろいろな見方があると思うんですけれども、ごく単純に言うと、実は分権改革という言い方は当初使っていなかった。法律は地方分権推進と言っていまして、だから一括法ができた後ぐらいでしょうか、第一次分権改革と、私どもは個別には言っていたことなんですけれども。なぜ分権改革というふうに言ったかというと、要するに単純に言うと、分権という視点であることを改革したい。その改革が二重というか、２つになっていて、結びついている１つは国と都道府県と市町村の関係を変える、政府間関係を変えていく、それは役割のこともあるし、税財政の話もあって、そういうふうに変えて。仮に従来、その場合の分権というのは基本的に言えば自治体の自己決定権を拡充することですから、拡充されたある種の自治権というものをどう行使するかということについて言うと、今度は自治体の固有というか内部問題になりますので、住民との関係をどうするかという地方自治固有の問題領域についてある改革を行う。

第一に分権改革はどちらかというと、後者の方の改革については、終わったところ、これは旧自治省と六団体、自治体との関係論じゃないかと、地方自治法を改正すれば何とかいけるんじゃないですかということになりましたので、全般部分に焦点を絞って議論して、ある種のことをやったん

ですけれども、そこで結局できなかったことがたくさん出てきちゃって、だからできたことがわずかで、できなかったことがたくさんあるんですけれども、私どもはそう考えていますので、だから西尾さんの言葉で言えば未完の分権改革になったんですが、未完という言い方は一種のシンボル操作になっていますので、霞が関は未完なんて考えていませんから、終わったと思っているわけです。これ以上の改革はたまらないと思っていますので、したがって私どもはほとんど未完状態であると考えていまして、それで、もし第二次ということがあり得るならば、一つはほとんど手つかずだった税財政についてもう一歩進めたいということと、行政の領域で言うと、やはり実際に事務権限の移譲はほとんど行われなかったということもありまして、実際には相当の仕事を都道府県も市町村もやっているもんだから、できるだけその仕事を義務づけていたり、枠づけていたり、必置規制が随分きいているので、そこをもうちょっと緩められないだろうかという、そこが残っているんです、やはりね。だから、ターゲットを絞るならばやはりそこになるんじゃないかということと、宿題になっていた税財政、できるだけ仕事の流れとお金の流れはぴったり一致しないんですけれども、なかなか。できるだけそれを近づけるような改革に焦点を絞るということが少なくとも最終段階における分権改革の宿題だったという意識は、私個人は持っていたんですけれども、依然としてそうなんじゃないかと。余り手広くやってはいけないんじゃいなかというふうに私は思っている。

それからもう一つ、今回六団体が第２回目の意見具申権を行使したんですけれども、この回答がほとんどひどかった。ひどかった理由は、１つは2006の後を待っていた。だから、あれを超えるものは一切出せなかった。出さなかったんじゃないかと。そのうち、最大のものは私どもが打って出ている行財政会議ですね。地方行財政会議ということです。それからもう一つ地方交付税のあり方について変えると。これは総務省の税財政当局とストレートにがちんこになる可能性があるテーマでして、私は今のところあれは拒否されたんじゃないか。つまり、基本的に言うと、国と地方六団体ができるだけ対等で協議をして、自分たちの手で新しい分権型の仕組みをつくっていくというときに、あれは相当覚悟を、打って出たんですけれども、ほとんど前現在の総務省は拒否したんじゃないかと。総務省サイドはこれ以上あれに手をかけて分権改革をやるということを考えていない。ということは、今回の一括法のことを政府にゆだねていたら、私は恐らく

進まないと思っているんですよ。だから、どこかで政治の方で出動してもらわないとできない。六団体は総務省に依存してはだめ。政治でやり抜くということをやらない限り、今回の返答は甚だ不本意でして、ほとんどおちょくられたんじゃないかと、六団体は。私どもの提案についてもそうだったんじゃないか。だから、さまざまな政治的思惑があるということは知っていますけれども、それをどうやって突破できるかということが次の私どもの課題じゃないかと。だから、相当私どものここの検討会も六団体も、それこそもう一歩覚悟を決めてやらない限り進まなくなったんじゃないか。

したがって、この後は見通しでございますので、よほど頑張らない限り、枠組み法ができたからといってそうそう進むと思えないので、下手をしたらずっとこのままというか凍結状態に入るんじゃないかということを私はむしろ危惧しているものですから。やはり正々堂々と言い放って、六団体は六団体の立場で言い放さなきゃいけないから、やはりこの機会に総務省に遠慮することなしに言うということを六団体が本格的に考えない限り、私は分権改革は進まなくなったんじゃないかと。ちょっと言い過ぎているかもしれないですけれども、そう思いますけれども。

○神野委員長

続けて意見をいただければと思いますが、じゃあ坪井委員お願いいたします。

○坪井委員

議論の前提として、95年の推進法で00年の一括法という分権に向かった法律に基づいてやってきた分権改革は、もう去年の三位一体改革の一段落で終わっちゃったんだと。さらに、次に進めていくためには新たな法律が必要なんだという前提なのか。まだ実は00年の一括法でもやるべきことは残っていて、そこをやろうと思えばいろいろあるんだけれども、そうは言っても霞が関が動かないからもう一回根っこからひっくり返して法律をつくろうというのかというののどちらのことを皆様お考えなのかちょっと確認したいのと、その後者の場合、一括法、推進法をさらに一括法という90年度と同じやり方をやろうということに徒労感というものはないでしょうかと、それしか動かないんでしょうか、本当にというのが私は若干疑問で、そうは言っても一括法をつくると閣議決定されているんだから法律つくって云々かんぬんという話になると、じゃあ今度は臨時国会に出て、出ることは出るんでしょうけれども、成立しなかったら来年の通常国会に

延びて、通常国会も何か四の五の言っているうちに参議院になってとかというと、要するに国会の都合でどんどん先送りされるというそういう事態も踏まえた上で、この法律論議をしようとしているんでしょうかというのを教えほしいんですけれども。

○神野委員長

大森先生、未完の改革で。

○大森委員

私は、今日の立場は次のように考えています。

竹中大臣が何を考えているかよくわかりません、本当のところは。それから、ビジョン、この内容もさしたるものじゃない。何せビジョンもありませんから、あそこは。だから下手をすると、よほど注意深くやらないと、今にあそこから出てくるものにやられてしまうんじゃないかという危惧を私は持っているんですが、その上でなおかつ、もし枠組み法をおつくりになると、改めて何を盛るかはともかくとして、法律をつくらなきゃ霞が関は動きませんから、法律をつくって、何て呼ぶかは知りませんけれども、推進委員会らしきものをつくって、そこで国会承認の人を選んで、そこで具体的に何かを考え得るんだったら、自民党もそれを認めるんだったら、私は枠組み法をつくることに反対していないんですよ。

最初、坪井さんがおっしゃったことで、当初はやることはみんなもう出ているから、わかっているんだから、別にこんなもの、第一次をモデルにしてつくる必要はないんじゃないかということを相当強く考えていたんですけれども、国の方も推進室をつくって何かそういうことをお考えになっているから、そのことについて六団体は足を引っ張ることはないから、枠組み法をつくってもらえるんだったらつくってもらっていいじゃないかと。問題はそこに何を盛り込むかについては、地方六団体の立場があるから、いろいろなことを言うべきだと思っているんですけれども、現在のところは私はそう思っています。これが、本当はそれでいいかどうかわからないんだけれども、改めて枠組みをおつくりになるんだったら反対することはないなと、私自身はそう思っているんですけれども。

問題は、余り拡散させないで、やはりターゲットを絞って、まだ何段階もこれから続くんですということになれば、一番この時期に、いろいろな政治状況も考えて一番実現可能な案で、六団体にとって望ましいものにターゲットを絞り込むと、それを六団体は言うべきじゃないかと、現在はそ

う思っているんですけれども。

○小西委員

私が最初に申し上げたのは、大森先生がおっしゃっていることとそんなに遠くはないと思うんですけれども、地方分権推進法があって、推進委員会があって、いまから分権一括法があって、そこでやれたことはこれで、やれなかったことはこれでというふうに整理をして、ところがその後、そこでそれがさっきの分権改革の文脈だと思うんですね。

ところが、その後、分権改革推進会議というのもありましたし、ビジョン懇もありまして、大森先生はあんなものはビジョンじゃないと、そこまでちょっと、私はよう言わんなと思いながらなんですが、私はビジョンだとは思いますが、あのビジョンはまずいと思うんですね。

ですから、「地方分権」という名前のついた委員会が現に政府にできて、それで基本方針もそれを受けたような形で分権改革をすると言っておきながら、本当の文脈はここじゃないですかというふうに、この委員会としてはかなり強く言わないと、要するに竹中大臣の懇談会を受けて、さらにい分権をするといえば、やはり世間は同じ流れであると思うだろうと。それに対して私は非常に危惧をするので、この委員会としてはそこが役割じゃないですかと、そういうふうに申し上げたつもりなんです。

○小幡委員

ちょっと今の話に関連しますが、私も、この新たに何か考えられている推進法というのが、95年からのいわゆる分権推進法でやったものとどういう関係に立つのかという、そこら辺をはっきりさせるというのは非常に大事だと思うのですが、あちらの方がまだどういうものかわからないので、今の段階では動きにくいような感じがします。ビジョン懇の言ったことというのは確かにいろいろ問題を含んでいるのですが、１点だけ――今ビジョン懇の報告書が手元にないのですが、自治事務の執行について原則条例で定めるようにという、規律密度をもっと薄くと、国法がなるべく関与しないようにするというところだけは、もし本当にできるのであれば、前の95年の分権推進法で残った課題を実現するツールになり得るのですね。そのためには、確かに関係法令を一括して見直さなければだめなので、一括法を作るというのもわかるのですが。

要するに、国法レベルでの規律は余り定めないようにして条例でやってもらう、そういう話は分権の、まさに残された課題の実現なのですが、ど

の程度のことを一括法で考えているのかということがわからないので、なかなか動きが難しいですね。ビジョン懇のそこの部分を本気でやる気なのかというのもちょっとわからないのですが、それは何かわかっているのですか。

○神野委員長

小西委員は少し心してというようなところが、今のはよろしい、心しなくちゃいけない注意点がありますか。規律を薄くしてというのを評価して。

○小西委員

ビジョン懇の議論というのは、財政論とセットになっているのではないかと思われます、発想のときにですね。どうも義務づけ、基準づけを外すと、財源保障しなくていいんじゃないかという理解があるんじゃないかというふうに、これははっきり書いていないので断定はできないんですけれども、ちょっとそういうふうに思えるところがあるんですね。

というのは、どうして地財計画の圧縮ができないからだといったときに、７割、８割は義務づけ、基準づけがありますからというふうに総務省は説明してきましたでしょう。そうすると、では義務づけ、基準づけを外したら、地財計画は要らないんだよなというような論理展開になっているんじゃないかと思うんです。でも、実はあれは十分条件じゃないんですね。必要条件だけれども、十分条件ではないということであって、義務づけ、基準づけがなくなっても地財計画は別に大して影響を受けないということから言うと、そこでの一括法というのは分権という意味じゃなくて、財政面での財源保障をしなくていい状況をつくり出すというところが、どうも分権一括法のモチベーションじゃないかというふうに、私は疑っているところがあるんです。ですから、小幡先生おっしゃることもわかるんですけれども、それはすごいリスキーというか、そこはかなり怖さとの表裏一体の部分だと思います。

○小幡委員

今、ビジョン懇の報告書を持ってきてもらったのですが、要するに「自治事務の執行基準は原則として条例で定める」という基本方針で、「分権一括法を早期に制定してはどうか」と書いてあって、それはそれ自身としては多分正しい方向なのですよ。ただ、おっしゃるように、その後「その際、権限と財源の関係の明確化も必要である」、ここの一文ですね。ですから、リスクがあるのかもしれないのですが、国法と条例との関係という

ところだけ取り出すと、確かに自由度を高めることには間違いないのです。ですから、そこのとらえ方というのは、前の分権推進法との位置づけとも絡んで、なかなか整理が難しいところかなと。もくろみが危険だというのは、おっしゃるとおりかもしれませんが、ただ出てきているものの筋としては、それほどおかしくはない。

○大森委員

交付税について、竹中懇は人口と面積というのを、だんだん増やしていきということで、自治事務について関与を関与を外すというのと連動している。あの案は、相当の知恵者が書いているんじゃないかとみたほうが正しい。ひとつだけ取り外して読むと危ない。

地方交付税と連動しているんじゃないかと思うんですがどうでしょう。

○小西委員

ビジョン懇の最終報告のところには、短期、中期、長期とありますね。短期、中期のところまでは、基本方針2006が2011年を目指していますので、というか歳入・歳出一体改革が2011年を目指していますので、そこも短期、中期のところは余り要警戒ではないと思うんです。ところが、長期のところは、ほとんど記述がないんですけれども、状況証拠みたいなものをつなぎ合わせてみると、どうも長期では地財計画を廃止するようなニュアンスなんじゃないかと思います。

ですから、大森先生おっしゃるように、地財計画の廃止に向けた段階的計画としていろいろなことが書いてあって、しかもこれは地財計画を廃止しますと書かないという、非常に老獪な作文ではないかと思うんですね。だから、私は非常に警戒しています。まさに財政がターゲットにあるんじゃないかというふうに読んでいます。

○神野委員長

よろしいですか。多分あれですよね、推進法、一括法も現実には制定されていきますので、その推進法、一括法が前の推進法と一括法とをどう考え位置づけているかという話と、我々の話と２つ多分ありますよね。

○坪井委員

今、例えば小西先生とか小幡先生がおっしゃった話というのは、新しい推進法ができた後の中身の話なのであって、この委員会自体は、推進法をどういうものにするのかみたいな方の、要するにあるべき分権社会はどういうものなのということを、もうちょっと示すべき論議をするのかなと思

っていた部分があるものですから、それに向けた論議をこれからフリートーキングでするのかなというのが私のイメージとしてあったものですから。そうじゃなくて、推進法というものは分権を進めるんだという、それこそ中間報告で地方行財政会議をつくりましょうという、そういう法律をつくって設けましょうというのが、私のイメージではざっくりとした推進法なものですから、それに向けてもう少し、こういう形で進めていくためにという色づけの論議をするのか、そこはもう当然のこととしてあって、さらに一括法というのはもっと中身を踏み込んでいくという論議までしていくのかというのは、私はちょっとまだわかっていなかったのと、そもそも新しい推進法をつくるということは、この委員会の全員の一致した意見なんですかと。別に私、反対というわけじゃないんですけれども、ここで推進法をいつかまでに出しましょうという論議をした記憶が私には余りないものですから、そういうのってありましたっけと聞いただけです。

竹中さんが臨時国会に出すとおっしゃっているという点で言うと、何らかの形で法律が出てくるんでしょうけれども、それはつまり、それに向けて何かを言おうとするんですか、我々は。

○山下委員

ちょっと話題としては変わるかと思いますが、私自身も例のビジョン懇の議論については非常に警戒心を持ってみるべきだというのは、まさに同意をするところでございます。

さはさりながら、例えば我々のこの委員会が出した構想と、それからビジョン懇のビジョンと称するものが、世間様にどれぐらい読まれただろうかとか見られただろうかということを考えると、どうもあちらの方がマスコミなんかには随分取り上げてもらっているのかなという気がするわけでございますね。

その辺を見ていきますと、やはり私どものこの構想委員会というものの役割というものを考えるときに、やはり世間様、特に国民そして国会議員、こういった人たちを我々は重視をしてきたわけでありますけれども、そういう人たちから見て「なるほどな」「言うとおりだな」とうなづくような議論をやはり組み立てていかないと、どんなに、具体論ではもちろん今のきちんとした議論を入れなきゃいけませんが、そこのところはちょっと、我々これから先十分注意をして、改めて議論をしていく必要があるのかなという気がいたしております。

そのときに、数カ月前の経験から見て何でだろうかという、私はやはりどうしても気になるところがありまして、どうして私たちのようなこういうパターンの議論あるいは地方六団体が出した意見書、こうしたものに対する取り扱いが大きくならないんだろうか。その辺については率直に何か教えてもらえればありがたいなという気はいたします。特に、マスコミなりいろいろな方々ですね。自分なりの推測はしておりますけれども、それはそれでいいです。

それはそれといたしまして、本体の話の中からいいますと、先ほど来大森委員からお話のございましたような、前回の分権改革のときに、あれだけいろいろな方がご苦労されて、推進委員会の最終報告とかいろいろな報告がまとまっているわけでございますね。政府部門、ガバメントセクターという部分の中での中央と地方の間の仕組みをつくるという点では、前回のあの委員会の報告の中身以上に、私はちょっと新しい知恵が出てこない、私自身はそういうふうな感じがいたします。

ああいうものが未完に終わっていると、実際におやりになった方々がおっしゃっている、もう実際に周りから見てもそうだという、その部分がじゃあどんなことが残っているのかをきちんと我々もう一度確認をしていくことが一つは必要だろうと思います。ただ、それは本体の中身の話でありまして、世間様の多数の支持を得るという点から言えば、もっとこちらの応援団をふやさなきゃいかぬ。その辺のことも、ちょっと余りそういう言い方をすると不謹慎に聞こえますけれども、そういうことも考えて、なぜ我々がこういう議論をしているのか、そしてなぜ我々がビジョン懇とかああいう議論、あるいは経済財政諮問会議のような議論ではいけないと言っているのかというところを国民の皆さんにわかっていただくには、やはり前回の分権改革のころには、もう一つ世間の議論でも余り言われていなかった部分に目を向けるということがあるのかと思います。

それは、一つには、やはり民間の市場原理というものが非常に今強く、この国あるいは世界じゅうで非常に強く打ち出されるご時世になってきておりますから、我々の分野で見るにも、もう一度市場原理というような目で見た場合に、それをプラスに生かすような方向で、前回の分権改革の委員会のご報告とか、ああいったものを読み直してみる手があるのかもしれない。

それからもう一つは、他方で市場原理ではなくて、むしろＮＰＯとか住

民の皆さんの民間組織とか、あるいは地域社会とか、そうした市場原理でない公共的な領域への人々を参画してもらって、よりエフェクティブといいますか、より国民にぴったり来るような世の中をつくっていく、そちらの方の原理から見るという点も、前回あれは10何年前の話でございますから――と比べると、世の中の議論は大分変わってきているんじゃないかという気がいたしておりますので、そのあたりを含めて、地域社会の中でなぜ我々が新しい分権型の社会というものを構想しなければいけないのか、そうすることによって地域社会にかかわる、要するにガバメントのセクターだけではなくて、ほかのそれとかかわりの深い方々とのネットワークの中で物事をやろうとするときに、なぜ中央集権体制が足かけになって、これを変えなきゃいけないのかということを訴えるような言い方、そういうものの考え方というものを組み立てていけたらなというふうな、そういう方向の議論をちょっと意図的にしていかないといけないのかなという気がいたしておりますので、そうは言っておいて、じゃあお前やれと言われてどこまでできるか、これが定かではありませんけれども、スタートなんかへのイメージとしては、この後半戦の議論では、そういう部分が欲しいなという気がいたしております。

○神野委員長

工藤委員、これまでの分権の流れというか、それで未完に終わった部分だけではなくて、それを超えていく、新しいものが多分つけ加えなければならない、歴史的な段階になったかなという認識を多分お持ちじゃないかと思うんですが、最終報告に向けて今の議論を踏まえられて、何かちょっとありましたらアドバイスをいただけますか。

○工藤委員

今の山下委員の意見が非常にいいなと思いました。私もこの分権ビジョンをどういうふうにつくればいいかという、自分でずっと考えていたんですが、この議論の仕方は非常に難しいなと思っています。

それで、さっき大森委員さんがおっしゃったように、前半ではかなりいい提案をしたんだけれども、それがほとんど政府でも取り上げられないということに関しては、政治的な動きとしては、やはりそれはきちっと、なぜだということをやる必要があると思います。ただ、議論のつくり方として、は、私も山下さんと同じような認識を持っていまして、つまり分権の議論が市民層から浮き上がっているんではないかということを非常に感じ

ているんですね。私たちのＮＰＯでも地方分権の議論を行っていたのですが、いろいろな人たちの議論を出したときに、ウェブ上で非常に関心があってアクセスが多く、て反応も多かったのは「地方は本当に自立を求めていないではないか」という、皮肉にもそういう議論に非常に同感だという声が多かったわけです。多分、それは地域なり地方の中で、どうやったら自分たちの地域なり自治というものが、どういうふうにして実現できるかが見えなくなってきて、中央で行われている議論が、自分たちと余り関係ないように聞こえるという声が結構出てきたんですね。

この状況は何なんだろうかと。つまり、分権改革には、さっきからお話が出ていたようにやり残したものがあった。それは団体自治というか、自治体がきちっと自己決定できて財源が保障されるということですが、しかし、それは何のためにやっているかというと、その下を結びつける、つまり住民自治という、市民がそれを担っていくところに、今の分権改革の議論が本当は結びつけなくてはいけなかったんですが、途中でとまってしまっていたんじゃないか、そう私には思えるわけです。。

市民層の中にはこの間いろいろな動きが出てきたんですね。格差が広がって、かなり地方の衰退があって、自分たち地域社会が、コミュニティーが喪失していくような状況があって、一方でそれを担おうという人たちもかなり出てきている。つまり、社会に参加したいという人たちも出てきている流れもある中で、その人たちが分権改革の議論になぜ反応しないんだろうかということの方が重要だと思うんですね。

今、政治の動きを見ますと、やはり小さな政府論というの中の理論的な、展開は限界がるなと、思っていました。つまり、構造改革の中で規制緩和で、民間にそれをゆだねていくということは、官の構造を壊すということではよかったんですが、公共の公というか、パブリックゾーンがそれと一緒に小さくなるわけじゃなくて、それは大きいわけですから、それをだれが担うのかという問題の問いかけが、まさにこの間非常に重要だったんですが、それに対する答えがない。

つまり、パブリックはだれかが担わなければいけないとすれば、みんなが担うしかないのであって、その担うという仕組みが、分権改革の議論と連動してきたら、それはパワーを持つのではないだろうかというのが私のの問題意識です。つまりそういう人たちもオーディエンスとするのであれば、報告書の書き方はかなり変わるだろうし、やはりさっき覚悟を固めた

という、地方共同税の話も、確かに僕は非常にいいと思いましたが、でも、それがその市民なりが自分たちで決めていくという社会と結びつくから重要なんだという問いかけは、政府にもやってもいいですけれども、住民というか、地域にやはりぶつける話であって、そういう動きがあって新しい分権があって、こういうふうに私たちは目指したいんだということがあったときに、分権改革はパワーを持つんじゃないかと思うわけです。

あと追加で言えば、もう一つの問題がありまして、確かに住民自治のところまでは議論は見えるのですが、一方で地域経済は結構へたってきているという問題があって、この問題も解決しないと本当に地方の自立にならないだろうと。私は今、前まではいろいろな意味での「自立」という言葉があったんですが、最終的には形態として、また地域経済の自立ということまでも視野を入れなきゃいけなくなってしまったと思います。多分、そこぐらいまでを視野に入れた議論をしていかないと、一般の地域の中でみんな公務員というか、公共依存型の産業しかないところで、そこで何の仕事があるんだとみんな悩んでどうしようもないという、答えがないということに直面しているんですね。その人たちには、やはり新しい経済的にもつじつまが合う地域社会をつくろうよというところが多分あると思うので、そこらあたりも視野に入れた形で、分権のというか自立の議論を後半で深められたら、何か波紋を呼べないかなと、考えています。

○ 井上委員

資料１の黒ポツの２番目のところに、「中間報告で提言した税財政面以外の行政分野を中心に『国と地方の役割分担』を見直す」と書いてありますが、意味がよくわかりません。最初にやるべきなのは、国の役割限定なのではないか。国はこれだけのことしかやりません、あとは地方でおやりくださいというのが最初にあって、それをもとに、税財政制度はどうあるべきか、そのための地方自治組織はどうあるべきかがスタートするのでないか。そこのところをはっきりさせないで財政改革もないし、地方自治組織のあり方はないのではないか。多少青臭い議論かもしれませんが、そういう感じがします。

地方分権推進委員会がやり残したことという話がさっきありましたが、一番抜けていたのは、国の役割限定ではなかったかなと思います。あの提案の中で、国の役割限定はというと、メルクマールで示してあるからいい

じゃないかというのが諸井委員長のご意見でした。だが、メルクマールなるもので本当に役割限定しているのかというと、限定していないのではないか。あいまいなところからスタートして、いろいろな制度が議論されているわけで、その辺どうなっているのかといつも気になっています。

地方六団体も、国の役割限定をはっきりしてもらえば、あとは自分でやりますというのか、いわないのか。大方の知事は国の役割限定がはっきりすれば、あとは地方に任せてくれ、という人が多いのではないかと思います。関西の各知事といろいろ意見交換をしてみると、本当に分権改革が進んだと思っている人はほとんどいません。第28次地制調の答申にしても、国の役割限定をしていません。国の形を本気で変える気があるのかという不満を持っている人が多いですね。まさに地方制度調査会であって、「地方制度」を少々いじっただけの話であって、国の形を変えることになっていない。地方六団体としては、国の役割限定をやれ、あとは我々がやります。もう中央官僚は要らぬことせんといてください、と言ってもいいのではないか。そこからスタートしての税財政制度であり、道州制を含めた地方広域自治組織の必要性につながっていくのではないですか。何か技術的なところばかり議論されているように思えてなりません。

○神野委員長

大森先生、前回の六団体の意見書の書き方は、限定というわけではないけれども、そういう方向性に乗っかっている書き方といっていいんですか、あの書き方は。

○大森委員

国の役割を限定するというのは、具体的にどういうふうに考えて何をすることになるのかと。そうすると、少し技術的な話をして恐縮ですけれども、例えば私どものところで新しい制度をつくった自治事務と法定受託事務という、あの制度ですね。法定受託事務というのは、あそこにも書いてあるんですけれども、本来ならば国がやれという性質を持っているものを自治体が個別に承りますよと、法律によって限定的に。そうすると、仮にああいうものは、もう全部自治事務にできるのかとか、あれはもともと国が本来やるべきことだから、国がやれと役割分担ということになると、もう一度戻すことになるんですよね。だから、役割分担というか、国の役割を限定するという話の中には、限定するんだけれども国がちゃんとやれという話も含んでいるんですね。やらな過ぎていると、国は。そういうこと

もあるので、必ずしもその議論をやるからといって、要するに仕事を全部自治体に下ろす議論とは限らないんですよね。

事実をいろいろ、世の中の変化、社会の変化が訪れてくると、余り古典的な自治観に立って、何でもかんでも市町村に下ろせという議論にならないんですよね、多分。改めてそうすると、では現段階で国はこういうことに役割を限定してほしいと、都道府県はこうですと、市町村はこうですということが、うまいぐあいに線引きというか、分けられるならば、それはある種のやり方なんですけれども、私は個人的に力不足だということもあるんだけれども、そういうふうにできにくいんですよね。

明治以来、日本は相当国民統合をやりましたから、だからそんなに明白に分けて、国はここしかやっていけませんよと、あとは自治体ができますよというふうに議論が立つならばいいんですけれども、そこがちょっと難しいなと個人的に思っていて。ただ、いろいろな形で国が関与している部分が個別法でもまだ相当ありますので、そこはできるだけ軽くしてくださいということは言えるんですけれども、国が全部引きなさいと言えるだろうかと、全部、内政問題は自治体がやりますと言えるだろうかと、そんな国家の形態はあるだろうかと、どこかで国もあることをちゃんと考えながら、しかし地域の当てはめの相当部分は自治体が承りますよと、そういうふうにしか切り分けられないんじゃないかと。

実際に、いろいろなことを当たっていくと、そんなにきれいに分けにくいんですよね。分ける理論はあるんですけれども、実際にそれを改革につなげるような話にせよと言われた途端に大変なことになるものですから、依然としてそこが私の中でも明白ではないんですよ。だけれども、大筋分権改革ですから、市町村ができること、都道府県ができることで国が関与しなくてもちゃんとできると、住民に対して責任がとり得るということが、私どもの方から言えるならば、それは任せよということは一般的に言えるんですけれども、それを具体的な作業でこうだという話になったときに、どういう枠組みでどういう手順で、何をやればいいかということを今回できれば、一括法の整理、そこで載せていくんじゃないかと、そう思うんですけれども。

○ 井上委員

そうはおっしゃいますが、地方が今どうなっているかといいますと、

関西経済連合会が地方自治体と一緒に今月は何をしましたという話は、東京への陳情ばっかりです。依然として陳情政治は終っていない。そういう実態でありながら、理屈の上で分けられない、分けられるなんて話じゃない。乱暴でいいから、国と地方の役割分担が変わったことを明らかにしないと、住民の意識も変わらない。日本の国は変わりつつあるという意識にはならない。少し乱暴でもそこからスタートしないと分権は進まないのではないか。

陳情している中味は、府県の枠を超えた広域的課題が多い。そこから道州制議論が出てきます。地方からいえば、何が分権だというのが実態ですから、そこのところを踏まえて少し乱暴でも国の役割限定をする必要があるんではないか。そうしないと分権改革は進まないと思います。

○大森委員

国庫補助負担金の廃止・縮減の議論に連動するんですけれども、実は三位一体改革で土俵に乗せた話以外に、国は、各省庁はどんどん補助金つくっているんですよ、実は。それがとまらないんですよね。それはどうしてかというと、各省庁、全部設置法があって、設置法の中に書いてあるわけですよ、新しい企画立案をすると、制度もつくると書いてありますので、毎年予算編成でやっているわけですよ。それをほとんど歯どめを効かすような話になっていませんから、だからある時点でこれは少なくとも国はやらなくていいですよというんですけれども、どんどんつくっているんですよね、法律もつくるし、補助金もどんどんつくっていますので。

したがって、今のお話のように、新しくできたところはやはり多く取りたいところはみんな行くんですよね。どこかでこの仕組みについてそのものを何か歯どめを効かせてくれないと、従来のものを整理するだけではとても無理になっているんじゃないでしょうか。

だから、その意味でいうとこれは分権じゃなくて国の方の形、国が、国の施策を実現する手法そのもののあり方そのものに何か歯どめを効かせてもらわない限り終わらないんですよね。なぜかというと、霞が関は一生懸命ですからね、ともかく。ありとあらゆる少子化の問題だって全部今出ているのはそれですから、次から次へと新しい施策をつくって、予算要求してつくる。その実施は本人たちはやりませんから、必ず都道府県、市町村に来ちゃうわけですよ。都道府県、市町村は大わらわになるわけですね。

そういうやり方をずっとやり続けていますから、それをどうすればいいかということもできれば議論すべきだとは私は思うんですけれども。

○赤崎委員

私は、今までの地方分権の進め方を振り返ってみると、本当の意味の地方分権とは逆の方の地方分権らしきものが進められてきたのではないかと。いろいろな施策がありましたけれども、地方が望む、あるいは地方でやれることは地方で、あるいは住民が主体になった自治をと、そういうものとは違った形で進められてきた。だから、非常に地方公共団体、あるいは首長さん、住民、今までやってきた分権には非常に不満を持っているし、あるいは不十分だという気持ちも持っておりますし、あるいはこれからの地方分権も本当のあるべき姿の地方分権が進められるだろうかということに対する、ある意味では諦めを持っているんじゃないかと。それを今後進めていく場合に、どういう形で地方も一緒になって、あるいは地方がむしろ意欲を持ってやっていこうという方向に引き戻すことができるのかというのがまず私は基本だろうと思うんですね。

だから、そういう意味ではこの委員会が果たさなければならない役割というのは、私は非常に大きいというふうに考えて、委員の皆様方のご尽力に大きな期待を持ちながら出席をさせていただいておるわけです。

今、大森委員もおっしゃったように、幾らかの補助金や負担金の削減があっても、あるいは事務権限の移譲があっても、本当の意味の国の関与の縮減というのはなされずに、逆にふえてきているじゃないかと。あるいは二重行政というのは逆にふえているんじゃないかと、そういうことを地方の人たちが感じとると思うんですね。

そういう意味でもっと地方の意見というものを大事にしながら、そして地方が意欲を持ってやっていけるような地方分権を私はやらなければいけないと。国は、総論は立派なことを言いますけれども、各論になると途端に崩れてしまう。今の総裁候補３人も非常に地方を大事に、地方分権を進めると言っておりますけれども、あそこまでが一つの限度であって、それから先はない。むしろ悪い方向に行くというのが私は現実ではないかと。

だから、いろいろなことを政府やあるいはいろいろな委員会あたりで議論されていても、それはしょせん我々が望む方向には行かないんだということをまず地方の人たちは諦めと不安を持って眺めていると思うんです。そこをどういうような形で皆さんの地方の関心なり意欲なりを引き戻すか

ということがまず大事だろうと。そういう意味で、立派なものをつくっていかなければいかんなと、そういうふうに考えております。

今日、示していただいたこの方向性、論点、あるいは基本的な問題意識ありますけれども、たくさんの項目をやれる時間的な余裕もないわけです。私はやはりこの中では、国と地方の役割分担、あるいは内政事務をめぐる国と地方の二重行政の解消という、こういうところに一番重点を置いた論議を進めていくべきではないのかなと、そういう気持ちがいたしておるところでございます。

そしてまた、10月13日ですか、各知事、市町村長の意見交換というものも、私は先ほど申し上げたようなことを考えて、単なるおざなり的なものでなくて、これをどう位置づけ、どのようにして効果の上がるような、あるいはそういう地方の本当の意見、意欲というものがわかるような意見交換にしていくかということについて、知恵を出していただきたいなと、そういう気持ちがいたしております。

○神野委員長

マスコミの取り上げ方、これはマスコミの立場の方が逆に言いにくいのかもしれませんが、含めて何か。

○青山委員

新聞は、やはり人々の感覚から飛び跳ねてつくるわけにはいかないところがありますよね。人々の気持ちに対する角度が、30度まで高くなるのは新聞として成り立たないところがあるかもしれませんね。15度ぐらいとか10度とか、もうちょっと目線を上げてみようというぐらいのレベルではないのかなと私はいつも思うんですけれども。

この地方分権の問題は、人々の気持ちがまだうまくついてきていない、「分権おたく」という言葉があるように、あんたの世界ではそれでいいでしょうという話になって、人々はそうじゃないよというような言い方をよくされるわけです。だから、そうすると、じゃあこれは何だろうかなというふうにいつも思うんですよね。あんまり人々の気持ちから離れちゃいけない。だけども、今の現状をそのままこれでいいんだなんていうふうに思いたくない。

それで、正確な言葉を忘れてしまったんですが、大阪市立大学名誉教授の宮本憲一先生が、公害とか自治とか環境をずっと長く盛んにいろいろなことをおっしゃられていて、私も大変参考になることがいつも多いんです

けれども、宮本先生の言葉の中で、公害防止のための取り組みをゴムまりの理論で言ったことがありましたよね。神野先生、よくご存じかもしれませんけれども、ゴムまりのようなもので、法制度というのはボールの皮なんだと。だけども、その法制度がしっかりしているだけではまりは弾まないと。まりが弾むには中に空気が入ってなきゃいけなくて、その空気とは運動だとか世論なんだ。それによって球が弾んでくるんだという趣旨だったと思うんですけれども、地方分権がまさに私はそうだろうなというふうに改めて思います。

だから、みんなが分権を求める、自治を求める気持ちをエンカレッジするという役割が、この委員会にあるというか、ちょっと不遜かもしれませんけれども、自治が必要でしょうという、そういう呼びかけというのが一つ。

だから、私は一番自治体とＮＰＯとの関係で腹立つのは、工藤さんもおっしゃられたるように、丸投げしているんですよね。金がないからと言ってただ丸投げしていくやり方、下請けにしているやり方が腹立っていることもあるので、そこのところの関係の問題もありますけれども、やはり自治を求めていくということの気持ちをみんなでエンカレッジする。そうなると、市町村合併についてもこれはデリケートな問題で言った方がいいんではないかなと思います。ある種の要請があって市町村合併を進めてきたと思うんですけれども、それによって市町村合併をしなかった、あるいはできなかった町村が崩落していくような、そういうことを我々が冷たく見ていていいのかどうかという問題ですね。これはそんなことでいいのかなと。住めなくなってくるような地域をつくっちゃっていいのかという問題。

返す刀で、大きな市町村になったときに、特に真ん中に大きな町があって、周辺の町村が合併したようなときに、周辺というのが見捨てられている面がないわけではないケースがどうもあるんですよね。そうすると、新しく合併した市の中でも、そういうせっかく地域自治区という制度を地方自治法でつくったんだから、それをもっと使って、みんなが自治をやる。そういうさっきのゴムまりでいけば空気に当たるような、自治を大事にする、自治をみんなでもっと強いものにしていくという空気に当たるもののエンカレッジをするのがこの委員会の最終報告の一つの柱かなというふうに思います。

だから、地方自治というのは、結局、究極には民主主義の基盤だと思う

ので、そういう自治をきちんとどの町でも、日本中どこでもちゃんとした自治ができるようにしたい。地方交付税の改革問題でいえば、例えば基準財政需要額のうちの地方単独経常経費をきちんと財政調整制度まで確保するということでもあるような気もする。地方交付税を我々が地方の連帯を求めて地方共有税にしようと言ったツボは、そこにあるはずなんですよね。中間報告との関連性を求めていけば。

だから、日本中どこに住んでいても、ちゃんとした自治ができるように保障するというのは国家のあり方ということが一つあるかなと思います。

一方、地方分権というそのボールの皮に当たるような制度論でいけば、井上さん言われたのが本当に現実なんでしょうけれども、どうなんでしょうね、法律、政省令、補助金要綱という３点セットですよね。そこを、例えば教育は一切国がやるんだとか、教育は一切地方がやるんだということではなくて、多分関係の仕方、関与の仕方というか、法律は大きな目標をこういうふうに示したら、あとのやり方は地方でやってほしいと。だから、それが多分補助金の廃止と補助金要綱の廃止とかにつながるでしょうし、政省令を廃止することと裏腹の関係で、地方自治体の条例できちんとそれを定めていく、自治立法権の拡大みたいなそういうことになって、そこに多分、先生たちが言っていた規律密度の緩和というのが入ってくるはずだと思うんですよね。

だから、ビジョン懇の問題は、我々サラリーマンの世界で盛んに今やられている成果主義とか、その発想を地方自治体の関係の中にも持ち込んでいくような動きとほとんど似ているかもしれません。やはり地方自治体を、そういう単なる市場原理でいくというやり方が通るはずもないんじゃないかと思う。きちんとしたオルタナティブになるような価値観をしっかり出すことが必要なんだと思います。

それで、あと一つだけ、国と地方の役割分担ということをずっと言われてきて、そこの関与の仕方について、今までの過去この10年間の分権改革の成果を踏まえて、もう１回、さらに今の言葉で整理し直すという作業をやはりした方がいいのかなというふうに思います。

３つ目でいくと、例えばこのごろ思ったんですけれども、各省の概算要求のニュースを読んでいると、大森先生言われたように、どんどんいろいろな補助金が出てくるし、やれ夜まで学校で子供たちを預かるだのヘチマだの、例えばもっと少子化対策をこういうふうにやったら、出生率が上が

ったら地方交付税をふやすだのというようなことでありますよね。

多分、みんなが今一番不安になっているものは、子供を産みたくても産めないだとか、あるいは医療が崩落、急速に医療体制が悪くなってきているだとか、勤め先がないとか、うまく就職ができないとかという問題に対して、実は残念ながら霞が関の方がいち早く反応しているのかもしれないんですよね。裏を返せば、当然地方自治体がやらなければいけない分野、これは責任を持たなければいけない分野にもかかわらず、それを一部の自治体でしかやってないからなのかもしれないんですよね。

みんなが必要だと思っている分野を霞が関に先を越されていくような状況だけは絶対あってはいけない。それをやっているとどんどん集権化していくわけですから。つまり、何が必要かと言ったら地方六団体がもっとしっかりすべきなんだと私は思います。政策スタンダードをきちんと示して、各省にこういうことをやったら補助金をもらえるよというようなことを言われる前に、地方六団体が日本の地方自治体全体としてはこういうテーマで集中的に今政策を開発するんだというふうにみずから宣言する。いろいろなやり方が確かにあるかもしれないから、それをそれぞれがみんなコンペディションをやってもいいような気もします。

そういうところに根差さない限りは、絶対こんな分権改革をみんな信用しませんよね。そういうことをどんどんやっている地方六団体のニュースは、多分、山下さんがご懸念になっているように大きくなるんですよ。我々もちょっと苦しいところありますけれども、そういうみんなから信頼を得られるような地方六団体及び地方自治体が必要のような気がします。

さらに言えば、私は地方六団体をもっと改革した方がいいと思います。ここ５年ぐらいは歴史的に大きく変わってきたとは思いますけれども、やはり例えば全国知事会を47都道府県の共同設置条例で法令的にもしっかりさせて、中央政府に対してもう一つの国民世論なるものを出すとか、そのための制度設計もきちんとするとかというやり方もあっていいかと思うので、もしできれば、これからの分権改革を進めるための体制は何かという項目もあっていいのではないのかなというふうに思います。

なぜなら、2000年の省庁再編でかつての自治省が総務省に移り、当然役割が変わってきているはずなので、新しい中央政府と地方自治体の関係を見ていくためにも必要なのではないのかなというふうに思います。

○神野委員長

まだ時間は少々ございますので、一当たりご意見を伺いましたが、重ねて何かございましたら。

はい、どうぞ。

○山下委員

例えば三位一体改革なんかでの国庫補助負担金を廃止して、交付税なり一般財源に移す、これは昔からずっと言い続けてきたことなんですけれども、そういう話をする場合に、私なんかは世間様に話す場合は、それはお金の分どり合戦というふうなことじゃないんですよと。そういう形で、つまり中央の枠組みから外して、自分たちで決められる仕組みをつくれば、住民の皆さんや民間組織の皆さん、ＮＰＯの皆さん、あるいは民間企業の皆さん、いろいろなその地域社会で関係のあるもの同士でよく話をして、自分たちなりの仕組み、自分たちなりの、例えば道路はここは曲がっていた方がいいじゃないかといえば曲げられるし、あるいはソフトのシステムでいえばこうすればいいじゃないかと、それはやればいいし、それを様子が変われば また相談して変えればいいし、そういうことのために国の紐つきというのを外したいんですよという、そういうこと。

もう一つは、やはり国の紐つきで来るお金が来るタイミングというものと、それを受け取って物事を決めていく地域社会の都合というものを、簡単に言えば土地を持っている地主さんがいつその土地を手放すかだけだって、国の補助金の計上の都合とあわせて手放してくれるはずはないわけでありまして、そこで随分無理な仕事の進め方を我々は今までしてきているんじゃないのと。だから、行政に対する不信、不満というのは、そういったことが原因で起きているのも随分あるんじゃないのということを、もっとお互いに、住民の皆さんや民間の人たちや民間企業の人たちによくお話をして理解してもらう。それならば、同じお金なんだから、何も補助金というような格好で、ぎちぎちの枠組みでやらなくたって、自分たちで使える一般財源にしてもらった方がよっぽど効果が高いじゃないかと、そういうふうな組み立て、事例か何かもっと話をしなきゃいけないかもしれません。

ところが事例をやろうにも、実はあんまり今回の三位一体でも大した一般財源ができていませんから、変な補助率をいじるような、まことに妙な国民をだますようなやり方で決着をさせるというようことをしていますから、そういうようなことなので、事例を世間様にもうまく説明できること

がなかなかなっていないという非常に辛い立場があるわけですけれども、そこでのところをやはりもっとわかるような、わかりやすい組み立てでお話をしていく、そういうレポートをつくっていくことも考えていかなくてはいけないかなと思うんですね。

だから、そこらのことをちょっと意識しながらできれば、私なんか役所言葉でずっとやってきた人間ですからうまく言えないんですけれども、そうでない方々の考え方というようなものもうまく組み合わせていただけると、恐らくマスコミの方も書いていただけるし、それを見た国民の皆さんもなるほどなと思ってもらえる、そんなふうにいい循環が起きていればなというふうな気がしておりますので、心持ちとしてはそんな心持ちで後半の議論に臨ませていただければと思っております。

○神野委員長

多分、今日出た論点を単純に名称だけで列挙すれば、一つは、もう既に展開しつつあるというふうに言っていいかもしれませんが、推進法と関連して一括法の問題。それから、前回の推進法、一括法、あるいはこれまでの分権改革で未完でやり残したうちの役割分担の問題が特に論点として指摘されたと。

あと、重要な点は住民自治の問題と、内容はともかくとしても形式的にいうと３つぐらい、つまり住民自治が重要であるというような。それに加えて、今度は地方自治体の方の、つまりこちらの側、主体としての問題がそれぞれにあるというようなことが今日出た論点かなというふうに思いますが、重ねて何かございましたら。

○大森委員

テーマは、各都道府県、市町村で自治体の中のガバナンスの問題だと思うんですけれども、これからいろいろ、さらに広い意味で分権が推進しようとするときに、私が危惧感を持っているのは、自治体の中の特定の職員が反対に出ることなんですよね。第一次分権改革の重要な教訓は、首長さんたちが国に向かって改革をやろうと主張するときに、中の連中が反対しているんですよ、相当程度。つまり、国の各省庁の特定の政策領域とある種の共同体をつくっていて、これは必置規制の問題でもあるんですけれども、この人たちが実は首長さんが全体を改革しようとするときに、人事権を持っている首長さんに反する行動を平然ととっている。これから私は出てくるんじゃないかと、ますます出てくるんじゃないかと。特に負担金の

ような相当厳しい書きぶりになっているようなものについて外そうとするときに、必ず地元の職員のあるグループが反対に出ると。したがって、厳正な人事管理を首長さんにやってもらいたい。自分が責任を持って外に向かおうとするときに、中から崩すやつが相当出てくる。教育改革なんかその最たるものでして、あの連中は一体どこの職員だと思っているのかということがいっぱい出てきちゃった。

これは医療の領域もそうです。ですから、私は全体を書くときに、どこかにやはりもうちょっと首長さんは人事権をきちっと行使しなさいということぐらい言わないと、足元から崩されているんですよ。第一次分権改革のときに相当崩されたんです、これが。だから、意外と日本の自治体は、中のきちっとしたガバナンスが成り立っていないということが一つあって、それをどこかで書くべきだということが一つあると。

もう一つ、この前、霞が関の課長補佐の研修があって行ったんですよ。それで、相当程度ディスカッションをやったら、彼らは当然なんですけれども、分権改革に反対なんですね。それなら私を呼ばなきゃよかったんですけれども、ともかくお呼びになったので。彼らがこう言った。先生たちは分権改革をどんどんやれと言っているけれども、現場をどう見ているかわかりませんけれども、自分たちは昔と違ってできるだけ現場に行って、いろいろ情報を仕入れ始めていますと。今回見ていたら、法定受託事務は辛うじてちゃんとやっているんですと。自治事務になったところは相当ひどい状態であることをご存じでしょうかと。これ以上、そういう状況をふやしていったらどうなると思っているんですかと。もうちょっとそういう改革をやった後だったら、自治体はちゃんと行政をやるように言っていただけませんかと。自分たちは大きな改革の中で、今回の改革はそれなりに意味があると思っているけれども、現場を見ていると自治体は行政の執行について相当ずさんですと。もうちょっとそのことをきちっとやってくれなければ、絶対に住民の信頼を得られないと違うんでしょうかという議論に及んで、いや、おれはそう見ていないと、私は現場についてはそう見てないんだけれどもと言っているんですけれども、最後は物別れ状態で終わって、二度と再び私を呼ばないと思うんですけれども。

私は今回、特定のことは言いませんけれども、今回の一連の自治体における個別の事件は、相当程度分権改革は削いだと思っているんですよ。こんなことをやっていたら、どんなに議論したって国民が受け入れるはずじ

ゃないかと。もうちょっとちゃんと自分たちのガバナンスをやれと、その基準ぐらいを明確に打ち出さないと、今回のこの全体の答申には迫力を欠くんじゃないかと。それは覚悟の一つではないかと思っていますので、できればそういうトーンのことも触れてもらいたいなと、触れるべきじゃないかなと思っていますけれども。

○工藤委員

頭の構成の仕方が私は少し素人なんであれなんですけれども、今、大森委員がおっしゃったことは全くそうだと本当に思いました。多分、地方自治体なり、地方のこれからの展開というのがこんな感じではないかと思っていることがあって、一つは今おっしゃった、まさに自治体のガバナンスというか規律が問われていく時代がもう始まったなと。それは、歳出ベースで今の状況を見ると大きな自治体になっていまして、その自治体をベースにした経済が成り立っている以上、多分そこの中でいろいろな問題が今後出てくるんだろうと思うわけですね。つまり経営体としての自治体のあり方というのは間違いなくこれから問われていくだろうと思います。

もう一つは、さっき言った横のパブリックゾーンの担い手の問題というのもまだまだこれから非常に大きな可能性がある分野として必ず議論しなきゃいけないだろうと思います。

もう一つの問題が、さっきのエコノミックスという、経済的なつじつまがあるかで、経済としては地域経済が自立できるかという話と、それと本当の分権というか、国と地方のあり方を考えた場合に、やはり道州制を含めた基礎自治体を重視しながら広域行政をやるというその形の問題は踏み込まざるを得ないだろうと思っています。それが州なのか何かよくわかりませんけれども、その段階にもう来ている。

たまたま私たちはいろいろな地域のエコノミックスというか、経済的なことを結構研究しているんですね。例えば、愛知県は別に愛知州でいいと思うんですが、静岡でも静岡州でいいかもしれませんけれども、大きな規模の経済が働くところというのはやはりあるわけです。つまり小さな単一の自治体の中で経済的なエコノミックスがやはり整えないというのがあるわけです。　この問題というのはいずれ出てくるだろうと。なぜ出てくるかというと、多分この前も言ったんですが、経済的に成り立ってないところというのは、国民がそれを負担しているからなんで、そういう状況が持続可能なのかと。人口減少時代の中で、まさに答えを国も地方もまだ見え

てない感じがするんです。

つまり、今は非常に大きな答え探しの段階になっている段階で、経済的に地域が成り立たないということは結構致命傷になる可能性があると思っています。多分その３つですね。自治体経営のガバナンス、それからおやけの担い手、つまりパブリックを市民社会が担うという構図と、それからエコノミックスとして地域経済を成り立たせることも含めて、まさに広域行政と基礎自治体というのは表裏一体だったんですが、その問題に踏み込むというそのあたりが何か論点として提起しておかなければ、今みんな考えていることと違うのではないかと、言われるのではないかかと思います。

○神野委員長

いかがでしょうか。

特になければ、次回を少し効率的にするために、今日お出しいただいた論点を整理して、少しそれをまた踏み込むような形で展開したいと、次回は進めたいというふうに思っております。

次回は、事務局の方から連絡してもらうことになっているのかな。

○事務局

９月21日の５時からでございます。

○神野委員長

では、次回は９月21日木曜日の５時から第９回の委員会を開催して、引き続き、今日の論点を整理したものを踏まえてディスカッションをしていただきたいというふうに思います。

特にないですか、事務局の方から連絡事項は。

それでは、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。

委員の皆さん方には、生産的なご議論をいただきましたことを感謝いたしたいと思います。

どうもありがとうございました。

－以　　上－