

第5回 地方分権改革有識者会議 議事録

開催日時：平成25年9月30日（月） 15：00～17：28

場 所：地方分権改革推進室会議室（中央合同庁舎4号館6階）

出席者：

〔地方分権改革有識者会議〕神野直彦座長（司会）、柏木齊、白石勝也、勢一智子、谷口尚子、古川康、森雅志の各議員

〔政府〕新藤義孝内閣府特命担当大臣（地方分権改革）、松元崇内閣府事務次官、末宗徹郎内閣府地方分権改革推進室次長、新井豊内閣府地方分権改革推進室次長

主な議題

地方分権改革の総括と展望について（ヒアリング）

（神野座長）ただいまから「地方分権改革有識者会議」の第5回の会合を開催します。

皆様方には、大変お忙しいところを御参集いただきまして、本当にありがとうございます。

本日は、御多用中にもかかわらず、新藤大臣の御臨席をいただいております。

まず、初めに大臣から御挨拶を頂戴したいと思います。よろしく申し上げます。

（新藤大臣）おかげさまで、事務・権限の移譲については大分まとめられてきました。

これまでの経緯を整理して、成果を出せるものは速やかに出し、一つ一つ検討しながら深掘りをして実行していく、というサイクルが、先生方のおかげで回り始めました。その成果を一刻も早く、国民の皆さまに知っていただき、実感していただくことが必要だと考えていますので、引き続きよろしく願い申し上げます。

今後我々は国民の皆さまに取組を知っていただくためにいろいろなツールを持つべきです。特にSNSについては、政府としてもどんどん使ってください、役所でもやりましょうと言いながら、一番やっていないのが役所自身です。そこで、地方分権改革推進室ではSNSの活用を始めています。

その上で、これまでの分権改革の総括と、これから我々は何を目指していくべきなのかという展望をここでまとめるのは非常に意義のあることだと考えています。精力的にヒアリングを実施し、取りまとめるだけではなく、その次にどうすべきかということの有識者会議として意見を出していただきたい。

ヒアリングの一番目として、本日は地方自治・地方分権における日本の第一人者である西尾先生に、過去の分権委員会や地方制度調査会などの興味深いお話を聞かせていただけると期待しています。是非今日はいろいろと教えていただきたい。御多忙の中御出

席いただきありがとうございます。どうぞよろしくお願いいたします。

(神野座長) どうもありがとうございました。

(報道関係者退室)

(神野座長) それでは、議事に入ります。

本日、新藤大臣は16時半頃公務のため御退席される予定です。また、小早川座長代理と後藤議員が所用のため御欠席とのことです。

ただいま新藤大臣からもお話がありましたように、本日の会議では地方分権改革の総括と展望というテーマに足を踏み入れて、学識経験者の皆様方にヒアリングをしたいと考えています。

ヒアリングをさせていただく学識経験者の方々の順序を御紹介させていただきますと、西尾勝公益財団法人後藤・安田記念東京都市研究所理事長、岩崎美紀子筑波大学大学院人文社会科学研究所教授、増田寛也野村総合研究所顧問、谷隆徳日本経済新聞社編集局地方編集委員兼論説委員の順番で皆様からそれぞれ御意見を頂戴したいと考えています。

進め方でございますが、それぞれの意見を頂戴する皆様方から、まず20分程度御意見を頂戴した上で、10分程度質疑応答をさせていただきたいと考えています。

初めに、これまで行政改革推進本部地方分権部会本部専門員、地方分権推進委員会委員、地方分権改革推進委員会委員長代理、第30次地方制度調査会会長などを務められました西尾理事長からお話を頂戴したいと思います。よろしくお願いいたします。

(西尾氏) 御紹介にもありましたが、私は地方分権推進委員会の委員を6年間務め、地方分権改革推進委員会の委員長代理を任期3年のうち後半の2年を務めました。それと同時に、1994年以降、現在に至るまでに設置されてきた累次の地方制度調査会の委員等を務め続けてまいりました。

その間に、私が地方分権改革について感じ、考えてきたことは、私の著書である『未完の分権改革』『地方分権改革』あるいは一番新しい『自治・分権再考』といった本に詳しく述べていますので、詳しくはこれらを参照してください。

早速本題に入りますが、地方分権改革の総括についてです。

1993年の国会による地方分権推進決議から始まった今回の地方分権改革は、1980年代以降の行政改革の流れと、1989年のリクルート事件に端を発した政治改革の流れとが合流した時点で新たな政治課題として浮上しました。この背景の持っている意味は極めて重いと考えています。

言葉が適切ではないかもしれませんが、言わば、それ以降の地方分権改革は行政改革の流れに便乗して進められてきたという面があります。しかし、地方自治の拡充を目的にした地方分権改革と、行政の減量・効率化を目的にした行政改革とは、時にはその目的が重なり合うこともあります。多くの場合には、容易に重なり合わない、対立し合う側面も持っています。そのような性質を背負いながら、どうやって両者の折り合いを

つけながら改革を進めるかということが当事者の一番苦勞してきたところだと感じています。

しかし、これまでの改革に、行政改革推進勢力から言えば不満が多分に残っているだろうと考えます。そして、いわゆる道州制構想の問題は、地方分権改革と行政改革という問題が衝突する可能性のあるテーマではないかと考えています。

最初に設置された地方分権推進委員会は、地方六団体から寄せられた改革要望事項の実現を目指して関係各省と濃密な折衝を重ね、いわゆるグループヒアリングを重ねまして、関係各府省との合意に達した事項のみを委員会からの勧告事項とすることを基本方針にしていまいりました。そのため、勧告事項は、住民自治の側面の拡充よりは団体自治の側面の拡充を図る事項に偏るとともに、私の言葉ですが、所掌事務拡張路線に属する事項よりは自由度拡充路線に属する事項に偏る結果になりました。これは地方六団体からの要望事項がそのような偏りを持っていたということを反映しているわけでありませんが、それと同時に、関係各府省との合意に達した事項のみを勧告するということになりましたので、結局合意に達しなかったものは全て諦めたわけでした、多くの課題が未完のままに残されました。

少し歴史を遡りまして、戦後のことを考えますと、シャープ勧告・神戸勧告に始まる戦後の地方制度改革では、国・都道府県・市町村の間の事務配分及び税財源配分の見直しと、事務移譲の「受け皿」を再編成する町村の合併あるいは特別市制の実現、道州制の実現が繰り返し論じられ続けてまいりました。言わば、国からできるだけ事務を都道府県に下ろすとか、都道府県の所掌している事務をできるだけ市町村に下ろすといったように、総じていえば地方公共団体が所掌する事務を拡張していこうとする所掌事務拡張路線に属する改革が一貫して指向され続けてきていたとすることができます。

これに対して、機関委任事務制度の全面廃止や、行政的な関与の縮小・緩和とその定型化といったようなことを中心にした、いわゆる「第一次分権改革」は、自由度拡充路線に属する改革を基調としたものです。つまり、国・都道府県・市町村の間の事務の配分はそれほど大きく変えないで、それぞれが所管している事務というものを前提にして、その事務を処理するに当たっての裁量の余地、自由度をできるだけ広げようという趣旨の改革を基調にしておりました。

したがって、そのような意味では、戦後改革の中で議論されてきた分権論議とは非常に違う新しい手法を生み出したわけで、地方分権改革論議に新しい地平を開いたと認識しています。

「第一次分権改革」で将来に「残された課題」は、地方分権推進委員会が解散する直前の2001年6月に国会及び内閣総理大臣に提出した『最終報告』の中の最後の章で、以下の6項目に整理されています。すなわち、

- ①地方税財源の充実確保。
- ②法令等による義務付け・枠付けの緩和。

- ③事務権限の移譲。これは国から都道府県へ、都道府県から市町村へ、あるいは場合によっては、逆に市町村の事務を都道府県に返上するとか、都道府県の事務を国に返上するというものも含まれますが、全体としては権限の移譲という問題です。
- ④地方自治制度の再編成。これは市町村・都道府県という体制をどう組み替えるのかという問題です。ずっと議論されてきた都道府県の統合という方法で進めるのか、道州制に切りかえるのかといった議論が残っておりまして、そういった問題はまた議論しなければならないだろうというのが4番目の課題でした。
- ⑤住民自治の拡充。④までは全て団体自治に関することですが、地方自治のもう一つの側面である住民自治の拡充という大きなテーマが残っているということを申し上げ、最後に、憲法で定めている地方自治の本旨というものが抽象的過ぎて立法の歯止めにはなっておりませんので、もう少しこれを具体化していく必要があるということを書きました。

さて、このうちの①と②は、私の言うところの自由度拡充路線に属するものであり、③と④は所掌事務拡張路線に属するものです。こういう順番に並べていたということは、当時の地方分権推進委員会としては、当面は①と②の自由度拡充路線に属する改革を続行しながら、その上で③と④の所掌事務拡張路線に移行することを期待していたと言えます。

その後の実際の推移を見ますと、小泉内閣が政治主導で進めた、いわゆる「三位一体の改革」は、上記の①の実現を目指したものでした。しかし、残念ながら、所期の意図に反する結果になって挫折したと言わざるを得ません。そして、2006年に設置された地方分権改革推進委員会という新しい委員会は、まず上記の②の法令等による義務付け・枠付けの見直しということから取り組み始めて、その勧告は民主党政権にも受け入れられ、この課題への取組は内閣府地方分権改革推進室の下で今日まで継承されているということは御承知のとおりです。

その限りにおいては、地方分権推進委員会の「最終報告」が提示したシナリオどおりに、まず①という最優先課題に取り組み、その次の②の課題に取り組んできたとも見えます。

しかしながら、その一方で、この「三位一体の改革」の挫折以降には、小泉内閣の末期の経済財政諮問会議が「歳出歳入一体改革」ということを掲げて、それを実現する一つの方策として、国の出先機関の原則廃止という方針を打ち出しました。続く第1次安倍内閣では、道州制ビジョン懇談会も設置されました。その結果、地方六団体の中でも全国知事会は、国から都道府県に、または広域行政機構なり広域連合なりへ事務移譲を進めてほしいということ強く要請するようになりました。そして、指定都市市長会は、指定都市を都道府県から独立させる特別自治市構想の実現を要請するようになりました。要するに、国の側も地方公共団体の側も急速に所掌事務拡張路線に属する改革へと舵を切り始めていると言えます。地方分権改革が混迷し始めた最大の原因はこの点にあ

ると考えています。

所掌事務拡張路線に属する改革は、国と地方公共団体の間の激しい意見対立を生まざるを得ないテーマであり、地方公共団体の間でも、都道府県と市区町村の間の意見対立が先鋭化せざるを得ない性質の改革です。それだけに、この路線に属する改革を進める際には、殊更に慎重かつ綿密な検討が求められると考えます。それにもかかわらず、全国知事会の「出先機関の原則廃止」や「丸ごと移管」といった表現に表れていますように、いささか議論が乱暴になってきているのではないかと考えられます。戦前から繰り返し浮上しては消える特別市構想や都制構想、そして道州制構想は、いつまでたっても素朴な着想の域を出ていないのではないのでしょうか。これを実現すれば、あらゆる懸案事項を一挙に解決できるといった万能薬のような制度改革構想など存在しないというのが私の認識です。

「残された課題」のうちの最優先課題は、依然として、地方税財源の充実確保であると考えます。これを今後の財政再建方策の推進過程でいかにして実現していくのかというのは大変難しい問題ですが、国の側と地方公共団体の側の双方に問われている最重要課題であると考えます。これをすぐに今回の消費税の増税という過程で行うことは既にもう無理になっていると考えていますが、将来、そういう時期が到来したときに備えて、その際どのように変えるべきかということは、今から双方が検討しておくべき課題だと考えます。

次は「II 地方分権改革の今後の展望」です。地方公共団体側には、地方分権改革の既成の成果をフルに活用するということを強く望みます。個々の地方公共団体が従前とは異なる「別途の方法」や「別途の基準」に従って個々の事務を処理するようになれば、地方分権改革の成果の効果が地域住民にまで還元されないからです。

過去行われてきたものとして、例えば機関委任事務制度の全面廃止によって、自治事務に対する通達通知は全て「技術的な助言」に変えられたわけですが、その結果、通達通知に忠実に従う必要はなくなっています。このように、さまざまな工夫が可能なはずですが。

次に、地方分権改革推進委員会が第1次勧告で指摘した補助対象財産の財産運用の弾力化です。これは法令の改正を必要とせず、政省令の改正で可能だったことから直ちに実施されたわけですが、これがどこまで活用されているのかという問題があります。

また、比較的最近になって進められている、法令等による義務付け・枠付けが見直された結果、国の法令で定めている基準の中で「標準」、「参酌基準」に改められたものについては、条例で独自の基準を設定する余地が生じているところですが、どこまでそれを活用しているのかということです。

そして、都道府県から市町村への事務・権限の移譲が同時に行われたわけですが、その成果が十分に活かされているかといった問題があります。こうした問題に自治体が積

極的に取り組んでいくに当たって、法務の専門職員、法務職員の養成プログラムの強化を図ることが絶対に必要となります。職員についてもそうですが、資格を持った弁護士を専門職員として地方公共団体が雇用するということは既に若干の地方公共団体で始まっており、この動きを一層広げ、更に国地方係争処理委員会を活用する必要があるのではないのでしょうか。要するに国と真正面から戦ってみるといって地方公共団体がもっと出てくる必要があると考えています。

さらに、これからの義務付け・枠付けの見直しといったことを更に進めようと考えるとき、これまで以上に地方公共団体は積極的に改革要望事項を幅広く提出することが必要だと考えます。最近の第1次地方分権一括法で法令による義務付け・枠付けの見直しが行われましたが、総計八百何十項目の見直しが法制化され、そのうちで地方公共団体からの要望を踏まえたものは100件弱です。逆に言えば、700件以上のは地方分権改革推進委員会の事務局と委員会が拾い出したものになっていて、決して地方公共団体から要望が出ていたというわけではありません。

その後、第2次、第3次と一括法の制定を続け、その都度地方公共団体からもそれぞれ要望が出ましたが、それは全体の中では一部でしかなく、もう少し地方公共団体が積極的に要望を出すべきと考えます。そうした動きを広げていきたいですし、個々の地方公共団体の努力だけでは足りず、地方六団体、中でも執行機関を代表している全国知事会、全国市長会、全国町村会の情報の交換機能、クリアランスハウス機能、相談助言機能、シンクタンク機能を現在よりも格段に強化することが求められていると考えます。

中でも市町村については、これまでできるだけ土地利用の計画を策定し、それに基づいて規制する権限、これは旧建設省に属している都市計画法等々から、農水省に属している農地法、農振法等々ですが、この種の権限について極力地方公共団体への権限移譲、特に市町村への権限移譲を折りあるたびに進めてきたつもりです。しかし、いまだ完全な形にはなっておりません。それでも、昔に比べれば、かなり権限移譲が進んでいまして、この辺りで市町村側は、土地利用に関する計画を策定し、計画に基づいて土地の開発行為、建築行為等を規制する権限を一括して基礎自治体に授権させることを究極の目標とし、都市計画法、建築基準法、景観法、農地法、農振法、森林法等々の全面改正と新たな統一的な都市農村計画法の制定を求める運動を起こすぐらいの気構えが欲しいと考えています。

これからの人口減少時代においては、コミュニティーレベルの住民自治の在り方の再構築が極めて重要になります。しかし、この問題は、国の法制度が介入すべき領域ではなく、個々の地方公共団体とその住民の創意工夫に委ねられている事項であると考えられますので、それぞれの地方公共団体において知恵を絞っていただきたい。

最後に締めくくりですが、現在の第2次安倍内閣には、震災復興の促進、エネルギー政策の再構築、いわゆる「アベノミクス」の推進、TPP交渉等々、極めて大きな課題への対応が課せられていますので、これらに加えてさらに、地方分権改革に大きなエネル

ギーを割く余裕があるとは思いません。地方分権改革については、当面は従前から継続している課題に着実に取り組むこととして、できることならば道州制基本法の制定は先送りすべきではないかと考えています。住民自治の側面の改革については、常設の地方制度調査会の調査審議に委ねていく方がいいのではないかと考えます。

以上です。

(神野座長) どうもありがとうございました。

20年にわたる地方分権改革の過程で主導的な立場を常にとられていた西尾理事長から、これまでの流れを総括しながら、注意すべき点と同時に、これまでの成果の一層の活用あるいは住民自治等々のこれから取り組んでいくべき課題などについて御示唆いただきました。御質問がございましたら、委員の皆様方から頂戴したいと思います。いかがでしょうか。

古川議員、どうぞ。

(古川議員) 西尾先生、どうもありがとうございました。

様々な示唆に富む御指摘をいただいたのですが、私からは2点お尋ねをさせていただきます。いずれも3ページ、今後の展望に関することです。まず法務職員の養成プログラムの強化、あるいは弁護士を専門職員として雇用するということが書かれていました。我々も、こうしたことについて考えなければいけないと漠然とした考えは持っているのですが、西尾先生のイメージとして、法務職員の養成あるいは弁護士の雇用によって、どういったことをしなければいけないと考えていらっしゃるか教えていただきたい。

もう一点が、市町村の土地利用に関する計画の策定と書かれていて、これは我々もこの有識者会議でもいろんなところから出てくる考えです。先生が書いているようなことが実現すれば、まさに住民にも実感を伴うような分権改革の成果を手にすることができると考えますが、先生も大変御苦労されたように、なかなか思ったように進まないのも現状です。先生は、この岩盤規制の象徴たる市町村の土地利用に関する計画の策定といったものについてどういうアプローチを地方側がとっていくことが必要だと考えていらっしゃるか。

以上の2点について教えていただければと思います。

(西尾氏) 1点目ですが、2つの問題があります。機関委任事務制度の全面廃止による個々の地方公共団体への効果ということだと、条例制定権の範囲が拡大したということと、自治事務に関する限りですが、通達通知に忠実に従う必要はなくなったという2点が大きな成果だと考えています。

どういう点で法務職員、あるいは弁護士が必要になるかといえば、その両面あるわけですが、条例を制定するに当たって、その原案を立案していくという過程でも法務職員や弁護士の知恵が必要ですが、私が非常に重視しているのは、通達通知に忠実に従わなくていいという面についてです。通達通知に忠実に従う必要はないのですが、大元にある法令に違反することはできないという大きな枠があります。通達通知を所管している

個々の事務職員には、法令に違反するかしないかということ判断するのは大変難しいことです。全ての事務職員が法学部卒ではなく、なかなか自信は持てないのだろうと考えます。

しかし、通達通知の内容とは違う方法があり得る、その方が効果はある、住民のサービスになる、コスト削減になる、時間の短縮になる等という方法があったとしても、そのことを考えつくのは担当職員しかあり得ません。ほかの職員は、よく読んでおらず、勉強もしていないため、分からない。担当職員自身がそういう問題意識を持つことがまず出発点です。ところが、問題意識を持ったときに自分では判断できないため、そこに根拠法令、通達通知を読んで、自分が考えている方法は法令に違反しないと自信を持って言えるかどうかという相談に乗ってくれる法務職員や弁護士が必要となります。その人に大丈夫だと言われたら自信を持って実行することができます。まず、そのために法務職員や弁護士が必要だと思っています。

そこで、個々の地方公共団体の中だけでは知恵に限界がありますが、他の地方公共団体でそれを突破してみたというところがどこかにあるかという、水平的に情報を検索して学ぶということが重要となります。一番困るのは、市町村が府県の担当課に聞くことです。そのときは、必ず府県の担当者は本省に聞きます。そして、大体やめておけという結論になる、ということを繰り返しており、そこを突破しようとしたら、自分で一生懸命大胆に考えてみるか、他の地方公共団体の知恵を借りるということが必要だという意味で、法務職員と弁護士が必要だということを言っています。

次は、統一的な土地利用法の問題ですが、おっしゃるとおり、都市計画法と農地法、農振法等がちょうど裏表のような関係にあり、例えば都市計画上の市街化調整区域で何らかの開発行為をするというときは、まず農振法の適用から外してもらうことが必要です。それが済んだ上で、今度は建設省関係の法令である都市計画法に基づく開発許可の申請をしてその許可をもらう、この両方がそろわなければならないわけです。これは裏表の関係があり、従来なら建設省と農林水産省の所管になっていますが、お互いに競い合って、相手が譲らないものはどちらも譲らないという形でやっていました。今回、20年の歴史の中で、旧建設省関係ではかなり大幅に権限が下りてきました。しかし残念ながら、それに見合って農林水産省関係の規制権限が下りませんので、これを突破するためには、農林水産省を説得するということが大きな課題です。

しかし、これはおっしゃるとおり岩盤規制のようなものですから、乗り越えようと思うと、例えば農林水産省の当該権限を所管している部局と、旧建設省、現在の国土交通省の関係部局の統合のようなことから進めないと、なかなかうまくいかないと考えます。ただ、これは国側の問題だけではなくて、実は市町村側もそれほど強い意欲を持っていないという問題があります。なぜならば、こういう規制権限というものは住民に規制をするわけですから、規制を受ける住民は絶対反対するという性質の行政なのです。それを断固やりたいと市町村が強く望んでいるかということ、なるべくは避けておきたいとい

うのが正直なところではないでしょうか。私は、これを乗り越えない限り、本物の基礎自治体にはならないのではないかと考えていますので、市町村の意向に反してでもやるべきではないかと考えているわけです。

(神野座長) 森議員、どうぞ。

(森議員) 西尾先生、ありがとうございます。

しっかり考えなければいけないという問題提起をいただきました。今説明いただいて少し自信を深めたのは、昨年、弁護士を任期付職員として1人採用したことです。御説明にあったとおり、きちんと新たなことに挑戦しよう、通達に多少抵触していても思い切ってやろうというときに、訴訟に耐えうるかどうかという観点をいつも意識しており、法律職の専門家が内部にいるということは組織力を高めるのに大変有用だと考えて取り組んできました。そういう思いでやってきたことを一定程度後ろから押しいただいたようで、先ほどからうれしい思いでお話を伺っていました。

最後におっしゃったことも含めてですが、例えば都市計画法で言うと、例外規定の中の解釈で首長の判断でできることがあって、その暴走を防ぐために開発審査会という制度が置かれている構造というのは、農地法、その他、農振法を考えていく上でも大変重要な制度ではないかと考えています。その際も開発審査会をきちっとクリアできるのか、あるいはそこで首長と違う意見が出たとしても訴訟で対抗し得るのかということを経えず意識していくことが大事だといつも考えています。そういう場合に、強い意欲を持っている、あるいはきちんとした能力を一定程度培っていこうとしている地方公共団体と、そうではない地方公共団体との間に温度差が出てくるわけです。ですので、この会議で何度か私も発言しましたが、2制度になってもいい、例えば希望する地方公共団体には権限移譲し、希望しないところには移譲しないという制度にしても良いのではないかとというのが私自身の意見です。先生はこの点についてはどうお考えですか。

(西尾氏) 過去、分権改革の中で新たに政令指定都市のほかに中核市というカテゴリーを設け、さらには20万以上の特例市というカテゴリーを設けました。おっしゃるように、一律に全市町村に権限を下ろすということは無理なもの、市であっても無理かもしれないと考えられるものについて、指定都市には下ろす、中核市には下ろす、特例市には下ろす、一般市に下ろす、全市町村に下ろすものというような段階ができたわけです。しかし、中核市にしろ、特例市にしろ、なりたいところが申請して初めて中核市、特例市として認めるということが行われているわけで、やりたくないところに無理強いする制度ではありません。

そういう意味では、おっしゃるように意欲のあるところに権限を下ろしていくという方法を複雑にしてきたのが過去の歴史ですが、そろそろ市全体に下ろすということを考えるべきではないかと考えています。

指定都市、中核市、特例市、一般市と、市の中に4段階もできたということが、権限を下ろすことを推進した一つの要素ですが、すべての市が1格ずつ格上げを求めるよう

な意識を持ってしまっているのではないか。指定都市だという特別な大都市だと自負し、中核市はそれに準ずるもの、特例市はその次という、ランク意識が生まれているのではないか。それは非常に大きな弊害ではないかと考えておりました、もう少しこの点は見直さなければいけないのではないかという気がしています。

(神野座長) ほかはいかがでしょうか。大臣、よろしいですか。

(新藤大臣) 1点だけお尋ねします。3ページのIIの5にある「新たな統一的な都市農村計画法(仮称)」は、とても斬新なイメージに聞こえますが、どのようなことをお考えでしょうか。

(西尾氏) 都市計画法では、都市計画区域について規制し、基本的に、その中が市街化区域と市街化調整区域に分かれている市街地あるいは市街地予備軍の区域を対象にしており、純然たる農地、山地、林地等は対象にしておりません。

農林水産省の農地法や山林法になると、今度は農地を対象にして、優良農用地といって断固残さなければならぬと考えている土地と、そうでないところの区分けをしています。

山林、林野はその中で保安林として手をつけてはいけないところと植林をしてどんどん変えていくという区分ができています。このように、法律によって所管が分かれてしまっているわけです。それを一元化して、市街地であれ、農地であれ、山地であれ、統一的に土地利用の計画を基礎自治体が定めるということが極めて重要だと考えています。その権限を新しい法律で与えようとする、既存の法律では都市計画法の全面改正、農地法、農振法の全面改正、森林法の全面改正ということにならざるを得ない。これまではそこまで手を広げずに、個々の法律の何条何項の権限を下ろすという手法を積み重ねてきたわけですが、そろそろ抜本的なことを考えるべきではないかと考えている次第です。この都市農村計画法といったような手法は、世界の中ではイギリスの法制が一番近いです。

(新藤大臣) ありがとうございます。実は市街化区域内の農地をどう取り扱うのか、都市計画区域の中に農地がないことは根本的な課題になっており、具体的なアイデアを今教えていただきました。これは研究してもいいアイデアではないかと考えます。

(神野座長) ありがとうございます。

ほかよろしいですか。

勢一議員、どうぞ。

(勢一議員) 貴重なお話をありがとうございました。権限移譲のことでお尋ねしたいのですが、これまで地方分権では、国から地方への権限移譲を前提に議論をしてきており、現在もそれを原則として進められています。先ほどお話の中で御指摘があり、御著書の中でも指摘なさっておられましたが、地方から国に返上するほうが良いような権限があるのではないかと御意見をうかがいました。確かに最も適したレベルで事務配分をするということが理想だと思いますので、そういう側面も考慮しなければならないと考

えておりますが、その場合、どのような点に配慮して議論していく必要があるでしょうか。国から地方へ権限移譲する場合とは異なる点を意識していくことが求められると考えますが、その点について御教示ください。

(西尾氏) 全てを列挙するのは大変なので列挙はしませんが、第一に上げるべきことは、既に議論になっている、国民健康保険、いわゆる国保です。これは市町村を保険者に行っているのはもはや無理であると前から考えていまして、理想としては国に一元化すべきだと考えますが、国に一元化できないのであれば、せめて都道府県に上げるべきであると考え、主張してきました。

また、それよりは微妙な問題ですが、同じような意味では介護保険の保険者も市町村になっており、これも市町村を保険者に行っているのはもはや無理なのではないでしょうか。この区分けは非常に重要なことですが、保険者という機能と介護サービスをするという機能とは別です。ですから、保険者をもう少し広域化すべきではないかと考えます。保険という行政はリスク分散が基本ですが、例えば一番小さな村ですと、人口が200人を切っている197人などというところもあり、197人中でリスク分散が可能かといったら不可能です。1人、非常に高額医療費のかかる老人が現れただけで、とてもではないですが負担し切れなくなりますので、そういう原理原則から言っても市町村は無理ではないかという例です。

都道府県から国へ返上する権限はいろいろありますが、麻薬の取り締まり等々、あるいは家畜も含めて外から入ってくる感染症のようなものは水際で阻止しなければいけないということが最も基本になりますので、国が責任を持つべきなのではないでしょうか。一部都道府県に下りてきており、それを今まではあまり疑問なくやっていましたが、極めて不完全なことしかできないのではないだろうか、国が全責任を持つべき領域というものもあるのではないかと考えています。

(神野座長) どうもありがとうございました。

時間の関係がありますので、この辺で西尾理事長のヒアリングを終了させていただきます。大変御示唆に富む御意見を頂戴し、私どもとしても重く受けとめ、咀嚼しながら今後の議論を進めてまいりたいと考えています。どうもありがとうございました。

(西尾氏) どうも失礼しました。

(西尾氏退室)

(岩崎氏入室)

(神野座長) それでは、続きまして、岩崎教授からお話を頂戴いたします。

岩崎教授は、先ほども御紹介申し上げましたように、行政改革推進本部地方分権部会本部専門員、地方分権改革推進会議委員、第30次地方制度調査会委員などをお務めになられています。

それでは、岩崎教授、よろしく申し上げます。

(岩崎氏) 地方分権改革を振り返ると、実現に向けての契機となったのは平成6年12月

の「地方分権の推進に関する大綱方針」だと考えます。それまでは行革審の答申で地方分権に関して言及されていましたが、立法措置による分権推進という思い切った方向に転換したのは、この大綱方針で地方分権推進法制定に向かったからです。

私は、この大綱方針の内容を議論した地方分権部会の本部専門員、地方分権の推進に関する答申を行った第24次地方制度調査会委員、地方六団体が意見具申権を初めて行使した意見書の検討委員会の委員を務め、地方分権一括法につながる分権改革の出発を見届けました。その後も地方分権や地方制度に関する審議会の委員を務めながら、海外諸国における地方分権の制度や改革についての研究を進めてまいりました。

この間、地方分権とは何か、なぜ地方分権なのか、どのように実現するのか、つまり、what、why、howの3つを常にセットにして考えていましたので、本日はそのような観点から、事務局から要請されたヒアリングの2つの柱について考えを述べたいと思います。

まず、1つ目の地方分権改革の総括についてですが、改めて振り返りますと、率直な感想として、地方分権改革の火が消えずによくここまで来たと感慨深いものがあります。細川氏が熊本県知事時代にバス停1つ変えられないとおっしゃっていましたが、今はコミュニティバスも走るようになりました。

日本の地方分権改革の底流にあるのは、官治分権から自治分権への移行です。官治分権というのは、国が地方に行政機関を置いて、そこで国が決めたことを執行させる出先型分権で、現場の住民が選出しない国の地方行政機関への分権です。地方自治体には議会があるので自治の地域単位ですが、その長が国の指揮命令下に置かれていれば官治分権的になります。

戦前は、知事は国から任命され、その知事が市町村を監督していたので官治分権でした。戦後、知事や市町村長は選挙で選ばれるようになり、自治分権が強化されましたが、それは形式上の話で、実際は機関委任事務制度により、長は中央省庁の下部機関となったので官治分権の要素は残りました。つまり、住民の選挙で選出するというデモクラシーと、国の命令に従うエージェントという二面性があったということです。自治分権と官治分権の双方を具現する長から官治的要素を払拭したのが機関委任事務制度の廃止で、これは国と地方の関係の抜本的改革であったと考えます。

地方分権部会で機関委任事務制度の廃止について意見が一致したときは、明治以来のシステムが大きく変わる新しい時代の幕開けのような気がしました。ただ、少し気になったのは、分権部会の外ですが、「機関委任事務制度の廃止」なのに「機関委任事務の廃止」と言われることが多かったことです。国と地方の関係において制度廃止が持つ意味が当時はあまり意識されていなかったのかもしれませんが。

また、分権の実態を問わず国から地方への権限移譲の表記についても気になりました。現在は、権限移譲の表記として「移」が定着していますが、当時は委任の「委」が使われていました。私はこの2つの「移譲」と「委譲」は単に表記の問題ではなく、分権としての概念が異なるもので、分権改革においては極めて本質的な点であると申し上げ

げておりました。地方分権部会は「移譲」をしましたが、大綱方針では「委譲」に変わっていました。オセロゲームのように一気に裏返った感じで、政府の文書では、まだ官治分権的な「委譲」のほうに固執するのかとやや失望しました。今では「移譲」と明記されるのが当たり前になっているので、分権が後戻りせずここまでできた安心感を覚えています。

地方分権改革を総括するのであれば、20年間の改革の全体像が分かるようなものを示すことが重要だと考えます。資料に地方分権改革のこれまでの経緯がありますが、第1次分権改革、三位一体改革、第2次分権改革との名付け方がしっくりきませんでした。「第1次分権改革」という言い方は市民権を得ていますが、「三位一体改革」は一般の人には何のことか分かりません。また、これを英訳するとどうなるのか、trinityと訳した場合、キリスト教圏の人がどのように思うかを想像すると、日本政府としては、税財政という内容が分かる表現の方がいいと考えます。

また、時期と期間で名付けるのは異なる観点ですが、例えば地方分権改革を総括するに当たって、改革の実績を政府間関係の制度的側面、権限移譲、規制緩和といった次元、レベル感の違う柱で整理してみるのも20年間の分権改革の全体像をつかむ助けになるのではないのでしょうか。

政府間関係の制度的側面、というのは、機関委任事務制度の廃止、国の関与の新ルールの創設、国と地方の協議の場などです。これ以外に、都道府県と市町村の間のことではありますが、条例による事務処理特例制度の創設も重要です。権限移譲は分権の中核を成すものですが、なかなか全容がつかめないのが、どこからどこへの分権が多かったかという分権の実態をまず全体として把握できればよいと考えます。

国から地方への権限移譲と言われますが、地方といっても都道府県と市町村があります。移譲先がどちらであるかに注目してみる。それから、都道府県から市町村への権限移譲については、地方間での移譲なのか、国からの権限移譲が都道府県を通して市町村に向かったのかなど、分権の大きな流れがつかめればと思います。それぞれ移譲された数をもとに、どこからどこへの分権が多かったという分権の流れや、それぞれの代表的な事項を示すことで、どのような分野や内容が現場に近いところで決められるようになったかが分かります。

地方と言っても都道府県と市町村があるように、国と言っても各府省があり、各府省には地方出先機関があります。国から地方へ移譲された権限、つまり自治分権は、国の地方出先機関の権限、つまり官治分権からのものなのか、それとも本省からのものなのか。地方分権の実態を権限移譲の側面からつかむポイントにもなると考えます。

規制緩和は、権限移譲ほどの華々しさには欠けるかもしれませんが、全国一律の基準が緩和されることで地域の実情に応えることができるようになる点、国の規制が緩和されたものについて地方自治体は地方自治体としての基準を考え、これを条例で制定する点が自治分権の強化になっています。条例制定権の拡充は、地域のマネジメントとガバ

ナンスが強化される潜在性を持つものであり、地方自治体が住民を含め、自らの地域に向かい合う機会になると考えます。

日本はユニタリーシステム、つまり単一制度をとっているため、全ての法令が国会で制定されます。地域政府の立法権が憲法で保障されているフェデラルシステム、つまり連邦制をとる国のような分権型構造にはなっていません。1億2,000万人が中央政府の同じ法令の下にあります。しかも、法令の規律密度は極めて高い。北海道から沖縄まで南北数千km及び国土に住む人々に適用される法令は、公平という名で画一性を課してきました。これは地方自治体を国のエージェント化しました。国が決めたことを執行するというだけではなく、国が決められていることだからと、現場の現実に向き合って自ら考えることをしなくてよかったからです。

地方分権改革の中で、条例による事務処理特例制度の創設や全国一律基準の緩和による地方自治体基準の検討や条例制定は、地方に自ら考える機会を提供し、地方自治体を官治分権的な地域単位から自治分権の地域単位に変更させるとともに、全国画一的な制度の中に地域応答的な多様性の可能性を組み込んだ画期的なものだと考えます。

次に、今回のヒアリングの第2の項目である「地方分権改革の今後の展望（取り組むべき課題）」について述べます。これまでの地方分権改革はDE-centralizationでしたが、これからはNON-centralizationを定着させることが課題であると考えます。DE-centralizationは、中央集権、つまりcentralizationから脱することです。中央を前提とすることはセンターとペリフェリー、あるいはハートランドとヒンターランドといった、中心と周辺で階層的な、そして閉鎖的な体系を作ります。この体系では、首都は巨大化し、首都から遠い地域は辺境のように扱われます。

首都にある中央政府は、国土の大部分を占めるそれ以外の地域についての現場感を持たないまま指令を発して、全国一律の行政を地方に課します。これまでの地方分権改革は、このシステムを変えようとするものであったと考えます。これからの地方分権改革は、これまでの改革を結実させ、中央を前提としないNON-centralization、つまり各地域をベースとするシステムが定着するように向かうことだと考えます。それぞれの地域に住む人々が、そこに住んでいてよかったと思い、そこで暮らすことに幸福感を覚えるような公共空間を作ることです。

地方自治体と住民の観点から言えば、単に住民であること、つまり所属しているという事実、ビロギングから、その住民であるというアイデンティティを持つようになり、それが誇りを持つこととなります。これは地域の人的資源が豊かになるということでもあります。地方自治体が住民の参加意欲、公を担おうとする人々の気概を生かそうとした場合、国の規制が障害とならないように分権を進めていくことが、厚みのある地域社会の形成につながります。

やや心配しているのは、首都の巨大化です。平成5年の地方分権の推進に関する国会決議が行われた時代背景には、東京一極集中問題がありました。首都の引っ越しとも言

える遷都論や、首都機能移転論が一世を風びした時代でもあります。この荒っぽい主張に対し、東京イコール首都イコール中央であることから、中央から地方への権限移譲である地方分権こそが必要である、との主張が強くなりました。現在でも東京一極集中は相変わらずですが、以前ほど問題視はされなくなったように思います。しかし、オリンピック招致が成功したことにより、今後7年間は東京での施設建設がかなりの規模で進んでいきます。オリンピックが国家プロジェクトとして巨大資金が投入されれば、新たな東京一極集中となります。以前と異なり、現在では人口は減少基調にあり、債務は累積、かなりの残高となっています。このような状況では、国の姿勢一つで東京とそれ以外のネガティブサムゲームになります。センターとペリフェリーの関係に戻らず、地方が疲弊せず、誇りを持ってオリンピックイヤーを迎えることこそが国家プロジェクトに値すると考えます。

では、どうすれば良いのか。一つの案ですが、東京はエネルギーも食料も巨大な消費都市で、地方は生産地です。日本は国全体としてエネルギーも食料も自給率が低い。そして、東京にある中央政府がこれらの問題を考えています。ややきつい言い方となりますが、現場を持たない者が考えても机上の空論であり、規模が大きいくところには革新は生まれません。現場を持ち、規模が大きくない、つまり地方にアイデアを求めることで新たな地平が開かれると考えます。例えば、テーマを明確に設定したアイデアのコンペを行う。競争による刺激は、現地のリソースをどのようにイノベーションに結びつけるか、地域の英知が結集される機会になります。

分権とは、各地域の個性が活かせることでもあります。地方はポテンシャルが高い。属地的要素、つまり、現場を持ち、規模が小さいことでイノベーションの可能性は高いと考えられます。その一方で、イノベーションが地域内で完結してしまうことも多い。他の地域がそれを模倣することもあります。単なる模倣はイノベーションではありません。国家プロジェクトとしての地域コンペはさまざまな革新的なアイデアを相互補完的に結びつけ、有機的に転換させることができます。日本全体としての問題解決に向かうことができるとすれば、国としても助かるのではないのでしょうか。

今回取りまとめをしている地方分権改革の総括は、これで終わりというわけではなく、中間報告のような意味を持つものだと考えます。経済、社会状況が変化していく中、人々の身近なところで地域社会のマネジメントとガバナンスを可能にする分権に終わりはありません。地方分権改革と銘打った華々しい改革でなくとも、地道でも着実に続けていくべきです。地方自治制度は内政のインフラであり、中央政府や首都を経由しない地域社会は国の基礎体力を強化します。

日本では、改革と言うとそれ自体が目的になる傾向が強く、制度を変えればうまくいくという主張さえあります。現行の制度のどこがどう問題なのか、なぜそれが問題なのかをきっちり調べて分析することなく、新たな制度の導入で問題の解決を図ろうとします。

お手元のレジュメの最後のページをお開きいただきたいと存じます。幾つかの図は、改革には、理念、戦略、戦術という抽象度の異なる3つの要素とその連関が不可欠であることの考え方等をカナダの事例で説明しています。

「抽象の階段」というのは私の造語ですが、左側の縦軸に抽象度をとっています。上のほうが抽象度は高く、下のほうが低い。つまり、抽象度が低いということは個別具体的であるということで、現実の問題はこのレベルです。

左上の図にあるように、whatとhowはこのレベルに位置します。しかし、whyはレベルが異なります。問題の検証と分析を行い、考えなければこのレベルに上がりません。知識や知恵を総動員し、手間と時間がかかる作業です。このためか、直接howに行ってしまうことが多い。これは、図の中で③で示した動きです。これは理念なき改革、戦略なき戦術となりやすいです。そして、その対応は、対症療法的で一過性で断片的ですが、人々はなかなかそれに気づきません。しかし、whyを考えることで、個別単発の事項が実は相互に関係があることや、原因の共通性が見つかったりします。

1つのことしか見ておらず、それが全てであるように考えていたことが、実は「抽象の階段」を上がることで全体の中の部分にすぎないことが分かります。対応も対症療法的、断片的とならないので重複が起こらず、総合化も可能で、全体の体系の中での根本的対応ができます。左上の図でいえば、①から②へのルートをとることです。

この考え方をもとに、カナダの財政再建を例に御説明したいと思います。同じページの右側の図です。カナダは1990年代、自由党連邦政府が財政再建を成功させました。再建の方法は増税ではなく、歳出削減でした。連邦政府は財政再建を強い経済・安心社会を実現させるために不可欠であると位置付けました。財政再建の工程としてデフィシットターゲットを設定、これを達成するためにプログラムレビューを行いました。それぞれがばらばらではなくつながっています。しかし、抽象のレベルは異なっています。

右上の図に示したように、理念が一番高く、戦術が一番低く、それをつなぐのが戦略となっています。財政再建は戦略に位置し、強い経済・安心社会という理念、目的を実現させるための手段であり、そして、財政再建を実現させるための戦術としてデフィシットターゲットとプログラムレビューがあるということです。

プログラムレビューは6つの基準で行われましたので、これが行政改革に連動しました。右下の図です。地方分権改革を右上の図に位置づければ、財政再建の位置が地方分権だと思えます。これは、戦略に相当します。国から地方への権限移譲や規制緩和はデフィシットターゲットの位置、どこにどの権限を移譲するか、どの基準を緩和するかの検討がプログラムレビューの位置で、これは戦術に相当します。

最も重要なのは、改革は何を目指しているかという理念が明確であり、それが広く理解され、共有されることです。地方分権の理念、目指すところは、日本のどこに住んでも、ここに住んでよかったと思えるような国にすることだと考えます。

最後に、憲法改正論議が始まっているので、地方に関して2点申し上げたいと思いま

す。2 ページに戻っていただけますでしょうか。

一点目は、二院制議会の第二院の代表原則についてです。現憲法の第43条では、両議院は全国民を代表する選挙された議員でこれを組織する、とされています。代表原則も選出方法も同じです。

諸外国の二院制議会を見ると、第一院は国民代表原則という共通性がありますが、第二院のあり方はそれぞれです。カナダの上院は任命制、ドイツの連邦参議院は州政府代表により構成されています。二院制議会の意義は、代表制の多元化であり、両議院とも同じ代表原則を憲法で明記している国は日本だけです。ともに国民代表原則なので、一票の格差が両議院で問題となります。議会二院制を続けるのであれば、衆議院とは異なる参議院の代表原則の検討が必要だと考えられます。この場合、地域代表原則が有力な候補になると考えます。

二点目は、憲法第8章、地方自治の章で、地方公共団体という包括的名称が使われている点です。憲法では、国家を構成する自治体の種類を書いている国が多く、例えばフランスではcommune、departementという革命以来の自治体はもとより、1980年代の分権改革で議会が導入され自治体となったregionも憲法改正により明記されました。日本には、リージョナルレベルとローカルレベルに自治体が存在していますが、憲法からはそのことが分かりません。また、国民には地方公共団体より地方自治体という言い方のほうが浸透しています。

地方制度は内政のインフラです。都道府県、市町村でなくても、せめて広域自治体、基礎自治体と明記され、二層構造になっていることが分かるほうがいいのではないかと考えています。以上です。

(神野座長) どうもありがとうございました。

様々な論点に目配りを利かせていただきながら御意見を頂戴しました。早速ですが、議員の皆様方から御質問を頂戴したいと思います。

古川議員、どうぞ。

(古川議員) 多岐にわたる御指摘、ありがとうございました。

先生の資料の1ページの下の方にあるように、分権改革の今後の展望の中で、これまで分権改革というのはどちらかというと中央から地方へと、中央政府から地方政府という観点だったと考えますが、岩崎先生の今回のまとめの中では、資料の2ページの上の方にあるように、東京対地方といった観点、つまり、東京というのは巨大消費都市で、一方で地方は地方政府というよりは、典型的な田舎的な感じのイメージと捉えました。中央政府から地方政府にというのは今までの分権改革の流れに沿うものと理解しやすいですが、東京ではなく、いわゆる地方がイノベーションの可能性をもっと出していくために、地方制度としてどんなことをやっていけばいいのかについて何かお考えがあれば教えてください。

(岩崎氏) 最初のDE-centralizationではないということと、東京一極の問題は私の頭の

中では重なっていません。1つ目は、これまでの地方分権改革はDE-centralization、つまり、中央から地方へということを使うから、分権ではない、地域主権だとかというのも出てきて言葉遊びになってしまいます。とにかく、中央があってそこからということが原則になっていた。地方は田舎というイメージではありません。そうではなくて、制度としては申し上げたように単一国家ですから決めるのは国会でということになりますが、各地域がそれぞれそのよさを活かしていけるような体制にすることが重要です。いろいろな地域のイノベーションも国から与えられたものではなくて地域から自発的に行う。自分たちの、属地的な要素というか、現場は非常に大切だと考えます。現場を持っている、自分たちがここで何ができるか、どうしたいかという検討をいろんな地方自治体が行っていると思うのですが、共通テーマ、例えば自然エネルギー等、前提として考える共通テーマがありながら、自分のところでそれをどう組み上げていくかというイメージです。

今までは、例えば一村一品などありましたが、それはそのままの意味ではなくて、自分の地方自治体の中の地域リソースを使うのだけれども、それを国としてボトムアップ的に支えていけるようにするダイナミズムが重要です。地方制度をどうするかという際は、そういうことをやる時に、画一的な基準とか規制がかかっている場合は、それを外す。例えばこのプロジェクトに関しては関係する規制は外してもいいので、その場合、どのような可能性が生まれるかというのを地域から考えて、それをボトムアップ的にやってほしいというのがNON-centralizationということです。そういうような考えの下でやや心配なのが、今回のオリンピック招致で、新たな東京一極集中が生まれては困る。

前回の東京一極集中の時と明らかに時代状況は違っていて、日本は人口減少基調に入ってきており、政府財政の債務残高はとんでもなく累積しており、そういう中で東京へ国家予算が集中的に投資されてしまったときのネガティブサムゲームというのは、新たな地方からの動きに水をかけることになる。だから、国家としてはオリンピックも大事だけれども、ネガティブサムにならないようにバランスをとるように特に気をつけてほしいということです。

(古川議員) ありがとうございます。

(神野座長) ほかはいかがですか。よろしいですか。どうぞ。

(新藤大臣) とても興味深く拝聴しました。特に、NON-centralizationの部分はどう実現するかについては全く同感です。私は地域活性化担当大臣をやっているところです。それぞれの町のやり方で、それぞれの成果を求める計画を作ってくれるならば、国が資金を出し、支援もすると切り替えようとしています。では、中央からの脱却ではなく、地方を自立させるということになると、どういう統治形態が望ましいのか、今のままでそれができるのかということについて、我々も悩んでいます。これから地方分権を進めるとすると、どんな統治形態のイメージを考えていらっしゃるのでしょうか。

(岩崎氏) 先ほどはプロジェクトの話でしたので、今回統治形態ということで申し上げ

ますと、一国多制度が良いのではないかと考えています。連邦制の国家は、連邦と州の間で立法権が分割されておりそれが憲法に明記されているので、その立法権の範囲の中で州が最高の決定者になっています。そうすると、自治権の強化は分離や独立という国家にとって一番厳しい状況を作り出すことにもなる。反面的ですが、単一制度は国が全部決めていくので、ファイナルの部分は全ての分野で国が持っていることになります。それが一種の安全弁となって、最後のところは何とか引っ張れるので、地方に自由にやってもらっても、分裂や独立化する危機に陥らない。これは単一制度の良いところです。centralizationは良くないと決めつけるのではなくて、これを逆にとって、立法権が1つの議会に投下されていることで、最後のところはそこで引っ張ることができるので、地域の自治や自由度を認めることが可能なのだと考える。

英国の制度は、スコットランドとウェールズと北アイルランドとイングランドで違いがあり、1国4制度になっています。これはウェストミンスター議会という英国全体の議会が決めました。成文憲法がない国ですから、議会制定法が全てです。立法権が1つの議会に集中する単一国家で、その議会が制定する法で1国4制度になっています。

ですから、日本についても少し皮肉を言えば、構造特区一つでいろいろと言っていますが、そうではなく、もう少し体系的に考える。1国何制度というといろいろと反発も出るかもしれませんが、考え方としては単一国家で、基本的に立法権が一元化されているので、それを逆にとって自由にやる。ファイナルセイを持つからこそ自由を認めることができると思います。縛りからの自由を求める地域とそうではないところが出てきても、そこは違って良いのではないかと考えます。画一的に全部同じにすることが公平というのは、近代化の負の側面で、ポスト近代では多様性の中のバランスをとることが重要で、ぜひそのようにやっていただきたいと思っています。

(神野座長) ほかはいかがですか。よろしいですか。

まだまだお時間を頂戴したいのですが、時間に制約がありますので、この辺でヒアリングを打ち切らせていただきます。様々な御示唆に富む御意見を頂戴しました。私どもとしましても、咀嚼しながら今後の議論に生かしていきたいと考えております。どうもありがとうございました。

(岩崎氏) どうもありがとうございます。

(岩崎氏退室)

(増田氏入室)

(神野座長) それでは、引き続き、増田顧問からお話を頂戴いたします。冒頭紹介したとおり、増田顧問は、これまでに地方分権改革推進委員会委員長代理、総務大臣、地方分権改革担当大臣などをお務めになっております。それでは、よろしくお願ひします。

(増田氏) 増田です。どうぞよろしくお願ひいたします。お手元の資料3が私の資料です。私なりにこれまでの地方分権の流れを本当に簡単に整理して、今後についてお話をしたいと、こちらに参りました。

私は、平成7年に岩手県知事に就任しました。ちょうど平成7年は、第1次地方分権の中で中心となった地方分権推進法が成立した年であり、地方分権推進委員会、すなわち諸井氏が会長である、いわゆる諸井委員会が発足した年です。したがって、私が知事になって仲間の知事の方々といろいろと話をすると、ちょうどその頃、まだ機関委任事務が残っていたので、そういった機関委任事務などの廃止や、税財源の充実等の話で、地方分権に対し大変熱気を感じたものです。ちょうどその2年前は、国会でも衆参全会一致で地方分権推進の決議がなされた時でもあります。それまで実は真逆の建設省の都市計画課などにおいて都市計画法の運用などを担当しておりましたが、用途地域の指定などを見ても本当にごく限られた形の情報でそうした運用をすることは、もはや限界だろうと考えていたので、当時、一番最後に行った都市計画法の改正などでも権限を地方公共団体に移すといった内容を含んでおりました。このように、全体として国の大きな流れはまさに分権に向けて動き出すということが必要だと私も考えておりました。

第1次の諸井委員会ですが、これは既にお話があったと思いますが、その中で平成13年に最終報告があり、「残された課題」というのが6項目出ております。一つ一つは触れませんが、ちょうどここで書いている6項目を次にやるべしという目標を提示し、その後、小泉内閣で三位一体改革が行われました。例の税源移譲ということで特に税財源の充実について、政府、地方公共団体、それぞれ立場はいろいろあるにしても、精一杯取り組みました。地方公共団体にとって全てが満足するものではなく、三位一体改革についてはいろいろ不満ないし異論を唱える地方公共団体は数にすれば多いと思いますが、3兆円の税源移譲が実現したということは歴史的にはきちんと評価されるべきだと考えます。

1枚めくっていただいて、その後、第2次の地方分権改革と書いています。例の丹羽委員会です。これが平成19年4月に発足しましたが、実はちょうど私は12年経って岩手県知事をやめるときで、私も4月にやめましたので、当初の丹羽委員会の委員長代理に就任しました。ですから、「初めにやろうとしたこと」と変な書き方になっていますが、丹羽委員会に身を置いた者という立場で少しお話をさせていただきます。

どのような考え方でやろうとしたのかは、5月30日に分権改革推進委員会の基本的な考え方をまとめたのですが、そこで分権改革の目指すべき方向性として、黒ポツを5つ書いております。どれも御案内のことですが、この中で税財源基盤の確立や、筋肉質の行財政システム、自己決定・自己責任、受益と負担の明確化など、それまでずっといろいろ言われていたことを改めて確認するとともに、調査審議の方針で役割分担の徹底した見直しと書いています。これは諸井委員会の「残された課題」を十分に意識して、そこで次に取りかかるべきものについて丹羽委員会できちんと取り上げるという考え方で、国と地方の役割分担の徹底した見直しや地方税財政制度の整備、行政の体制、これは当時は市町村合併が最終盤ですが、その後をどうするかといったことなどを頭に入れて考え方をまとめたところです。

1つだけ申し上げておきたいことは、地方支分部局の抜本改革がこの中に入っております。これは、当然分権的にも考えるべきことですが、正確に言いますと、経済財政諮問会議から強く分権改革推進委員会に要請された事柄です。これは、やや言葉が過ぎるかもしれませんが、どちらかというところ経済財政諮問会議は、いわゆる小さな政府路線を進めていました。小さな政府路線という意味は多様にありますが、おおまかに言うと分権を進めるべしということをや非常に強く主張されるわけです。ただ、国のいろいろな組織、機構なども、国の仕事をぐっとスリムにしようと、できるだけ民間へ、国でわざわざやる必要がないものは地方へということですので、国の体制をかなりスリムにする、財政的にも独立志向であって分権的ではありますが、必ずしも地方財政の充実に力を入れてはいなくて、地方は地方で自分達でしっかり頑張らなさいということです。

地方分権の理念と経済財政諮問会議から御要請をいただいていた小さな政府路線的な意味で国の二重行政的に見える地方支分部局を整理しなさい、廃止あるいは縮小しなさいという理念がやや食い違っているように思えて、ここが原因で実は丹羽委員会の中でも、議論がやや混線気味になっていたこともあったのではないかと考えます。

私も最初、委員長代理を4カ月弱担当し、それから総務大臣になったので、すぐに丹羽委員会を抜けてしまい、その後、少し経ってから西尾先生が委員長代理になりました。西尾先生からも今日お話があったかどうか分かりませんが、地方支分部局は少し色合いが違うので、別建てというよりは、むしろあえてこの時期にやらなくても良いのではないかと御相談をいただいたことがあったのですが、経済財政諮問会議でもはっきりとやるということが決まっていたので、何か触れてくださいということをした覚えがあります。

実際に丹羽委員会がどのような成果を出したかについては、3ページに記載している勧告です。4次にわたって勧告していますが、第1次勧告は総務大臣として受ける側で、諸井委員会から受け継いで、引き続き権限移譲などに取り組んだわけです。特に第1次勧告で重要なことは、おそらく黒ボツの3つ目の基礎自治体への権限移譲です。要するに全体として、それまでは国から都道府県にということがまず掲げるべき目標でしたが、第1次勧告では、さらに基礎自治体への権限移譲を項目として入れています。

第2次勧告は、例の問題の国の出先機関の見直しで、これは分権改革委員会でも大分議論されたようです。第3次勧告は条例制定権の拡大で、第4次勧告は地方税財政となっています。第3次勧告、第4次勧告は民主党政権が成立してからということで、ちょうど自民、民主、両政権にまたがる形になっています。

総じて申し上げますと、丹羽委員会についてですが、半分関与していたこともあり、私は次のように整理しています。

(新藤大臣) お話の途中で申し訳ないです。一番大事なところですが、これから臨時閣議で、私だけ申し訳ありませんが退出させていただきます。

(神野座長) どうもありがとうございました。

(新藤内閣府特命担当大臣退室)

(神野座長) すみません、失礼いたしました。

(増田氏) 平成19年5月30日の「地方分権改革推進の基本的な考え方」の中で書いていますが、自治行政権、自治財政権、自治立法権を有する完全自治体として、地方政府を確立するという表現となっています。「地方政府」という言葉を作りました。ですから、そうした意味で理念として中央に対して地方ということを確認に意識したということだと思います。

2番目に、文章の中で調査審議の方針のところから条例制定権の拡大と書いてあります。条例を作る主体は議会ですので、特に議会に奮起を促すという意識が非常に強かったです。

3番目は、地方政府の確立と言うぐらいですので、基本的な考え方の文章にも2～3カ所出てきますが、国と地方の真の対等です。ただ、けんかをするとという意味ではなく、真の対等、協力関係と言っていますので、一段と国・地方が対等、協力関係であるということを確認しました。このあたりに理念的には大きな意味があるのではないかと考えます。

4ページを見ていただくと、その後、丹羽委員会の途中から政権が民主党に移ります。民主党の地域主権戦略会議の資料などを拝見しますと、地域主権戦略のフェーズIとフェーズIIという形で考えておられたようです。特にフェーズIは、場をどのようにするかという観点から地域主権戦略会議を設置し、アドホックなものではなく法制化をきちんとし、国・地方の協議の場で自治体も含め盛んに議論しましょうということで、ここに掲げられました。フェーズIはどちらかというところからそうしたいろいろな場の設定や整理となっています。

フェーズIIでは、主な具体的な分権の内容の話についていろいろとまとめられています。丹羽委員会で勧告されていることを実行に移していくという観点に立っていろいろ整理されているように見受けられます。一番最後に出先機関改革にも触れています。

5ページを見ていただくと、その成果や評価として、特に上の4つの点が挙げられます。地域主権戦略会議が設置され、第1次一括法及び第2次一括法が成立しました。その後で第3次までやっていますが、特に義務付け・枠付けなどについては、政権が変わっても淡々とやるべきものに関してはきちんと法律を成立させてきています。国と地方の協議の場も法制化されています。補助金の一括交付金化も実現しています。これは第4次勧告で、一括交付金化だけではなく、もっと先へ進めるべしとされているところではありますが、結局補助金の一括交付金化が中途半端な段階で留まったことが良くなかったのかもしれませんが、もっと各府省全体で横断的にやることになればまた違ったのだと考えます。そこまでは成果として言えると考えます。

その後、地方税財源の充実確保や直轄事業負担金、緑の分権改革、これも1つの成果ではありますが、特に上の4つが大変大きかったのではないのでしょうか。

出先機関改革は、民主党政権においても一番最後に随分中でもめて、その様子を見ると自民党とほとんど変わりなく、出先機関を残すべしという強硬に主張する方々の中にはいたようです。東日本大震災の後、出先機関を廃止していいのかという強い主張があり、議論が大変混乱したような感じでした。出先機関改革は行政改革的な意味合い、分権というよりはどうしても国の行政改革的な色彩を持っていますので、国でやるべきこと、地方公共団体でやるべきことなど、仕事のきちんとした見直しなどが先に行われていないと、この問題をまとめることは難しいと考えます。

最後のページについてですが、今後に向けての展望が大事なことかと考えますところ、第1次分権改革、特に諸井委員会を中心に進められた分権改革は地方分権の理念を構築し、それを実行に移した改革であったと考えます。

第2次の分権改革は、自民党時代と民主党時代の時にまたがりますが、その前半は特に丹羽委員会を中心に活動し、膨大な数の義務付け・枠付けを対象として、第1次、第2次、第3次と、淡々と行われています。権限移譲を中心として一定の進展をした改革であったと考えます。

そして、平成5年の推進決議から20年を経ましたので、この時期に本日のように分権改革の総括を行うことは大変有意義であり、今後も着実に分権改革を続けることが重要だと考えますが、特に国民にその成果をいかに届けるかについては、国のみならず地方公共団体が相当の責務、責任を有しているのではないかと考えます。

具体的にこれまで制度改正によって有意義な条例を地元の基準に基づき作るということももっと数多く出てくると考えます。国民に届くということが正に実現するわけですので、地方公共団体のやるべきことが非常に多くなってきています。今後特に取り組むべき課題ですが、細かいことは別にして、大きく3点申し上げておきます。

1つ目は地方税財源の充実強化で、機関委任事務が一応整理された段階がスタートですが、この問題は年を追うごとに、年々トーンが下がってシャビーな状況になってきています。これは地方公共団体のみならず、国全体が長引くデフレと歳入の不如意な状況がより深刻化していることと当然関係しますが、特に地方財政の関係で目立つのは、臨時財政対策債、すなわち臨財債が極めて大きくなってきて、今年度で新規発行がおそらく6兆円を超えています。累積残高でも45兆円ぐらいになっていると思いますが、ここ数年、どこの地方公共団体に行っても、ところで臨時財政対策債というのは本当にこれからも続くのでしょうかといった質問や、国を信用していいのでしょうかといった質問が出てきています。平成13年以来ですので、3年ごととはいえ、実質臨時とは言えないぐらい長期に続いてきています。国、地方折半と言いながらここまで額が非常に大きくなってくると住民への説明責任がつかなくなってきました。臨時財政対策債の対象となっているものも、そうではないものも、県民あるいは市民からすると同じ借金ですので、いかに財政健全化のために努力をすと言っても、それが説明不能ということになります。この問題は地方消費税中心の体系に変えるという大きな地方税体系の改革の中

でしか解決できないかもしれませんが、問題意識、常に危機意識を持っておくべきだと考えます。

また、社会保障の問題があります。国も大変で、毎年1兆円ずつ増え、地方公共団体も7,000億円ずつ増えていきます。今は29兆円になっていますので、国家予算の3分の1ぐらいに近く、社会保障の安定財源をどこに見出すかということを引きちんと住民に示すということは地方公共団体にとっても大変重要なことだと考えます。今回の一体改革で、おそらく、明日総理が発表されること、すなわち消費税の引上げがその安心材料の1つにはなると考えます。

2つ目は、急速な人口減少です。少子高齢化も問題ですが、特に人口減少です。これを見据えて、国と地方、あるいは都道府県と市町村の役割をもう一度きちんと見直すことです。おそらくもし出先機関を何かしようとしても役割の見直しがない限り有意義な結果を生まないだろうと考えます。今までは都道府県から基礎自治体である市町村に仕事を移すというのが基本的な流れであり、今後もその大きな流れはあると考えますが、ここで例示で挙げているとおり、先般まとめられた社会保障国民会議の中で提言にも入っている、国民健康保険について、市町村単位だと財政基盤が脆弱ですので、都道府県単位化、要するに都道府県を保険者とするような提案があります。今まで市町村が担っていたものを今後は都道府県が担うような、市町村から都道府県への流れのほうがより適切であるという観点から、本当に30年や40年先の社会を見据えた役割分担を考えていくということが必要ではないかと考えます。

医療における都道府県の役割強化も同様です。知事に医療提供体制の主役となってもらいたいということは、大きく言えば、今後の人口減少で新たに都道府県に課せられる役割ではないかと考えます。

まちづくり・土地利用については、当然のことながら、人口減少となればCompact Cityの考え方が重要になり、都市計画の線引きや農地など、まだまだ物によっては国あるいは都道府県で役割がありますが、それをこの分野では市町村の役割を強化することが適切ではないかと考えます。

市町村間の広域連携あるいは都道府県による補完については、先般の地方制度調査会の答申でも、大きくは大都市などでは市町村間の広域連携、要は定住自立圏構想などをより広範囲に広げることがこれから必要だろうとの考えです。定住自立圏のような市町村間の広域連携を主眼にしながら、どうしてもその中に入ってこない特に小さな地方公共団体については都道府県による、いわゆる垂直補完によって、都道府県がより強固な役割を果たしていくことも必要で、それにより地域の住民サービスが低下しないようにすることも大事だと考えます。そうした意味で、かなり手前まで迫っている将来の急速な人口減少社会において、もう一度、役割分担を新たに作り直すということは必要だと考えます。

3つ目に住民自治の拡充と書いてあります。いわゆる権限移譲などを御覧いただいて

も、自治の中でいえば団体自治に重点が置かれていて、地方公共団体の所掌事務を拡大してきています。ちょうど私が全国知事会にいたころ、「闘う知事会」などと言われたこともありました。どちらかという国と地方公共団体、団体としての地方公共団体がいろいろと国と権限を取り合うという構図がよくありましたが、これからは、住民自治を拡充していくことにもっと重点を置くべきではないかと考えます。これは地方自治の制度として手当てする必要があるのかどうかということは私もよく分かりませんが、主として地方公共団体の取組であっても、より丹念にコミュニティー単位の活動を強化することによって災害弱者を救ったり、様々な介護体制を強化するということにもつながると考えます。こうした住民自治の地道な取組をより充実させ、しかも、それを社会的に評価することが必要ではないかと考えます。

また、そのこととも関係するのですが、膨大な数の議会の役割をより発揮できるような方向に持っていくことが重要だと考えます。住民自治がより住民にとって身近な成果のあるものにつながる考え方が必要ではないでしょうか。雑駁な説明でありましたが、時間がまいりましたところ、私の説明は以上です。

(神野座長) どうもありがとうございました。財政、行政、住民自治と立体的に関連づけながら過去を振り返っていただいて、課題を提示していただきました。いかがですか。議員の皆様方から御質問があれば。谷口議員、どうぞ。

(谷口議員) 東京工業大学准教授の谷口と申します。政治学を専門としております。

たくさん大事な話を聞かせていただいてありがとうございました。今、我々は、西尾先生、岩崎先生及び増田先生のお話を伺いまして、これまでの地方分権改革の流れ、理念と目標と成果、そして課題を教えていただいた次第です。これまでの御経験や流れから、具体的にそれを進めていく手法などがありましたら、教えていただきたい。目標とされる内容や課題などは大変重要で、こうしたことが実現されると望ましいと感じたのですが、実際には国では各府省庁のさまざまな御意見、立場がありますし、地方公共団体からすれば、ある課題、仕事はやりたいけれども、ある仕事はそうではないなど、地方公共団体の水準やリソースの問題から意欲があるところとそうではないところがあります。つまり、こちら側にも地方公共団体側にも諸事情があることが原因で、なかなか地方分権が進まない1つの壁になっていると考えますが、実際、分権改革を進めていくに当たり、どういう手法があり得たのでしょうか。例えば、地方公共団体の合併を進められたときは、合併に応じた地方公共団体に対するインセンティブが示されていたかと考えますが、分権改革の場合にはそうしたことを引き受けることについて地方公共団体に何かインセンティブを与えることなどがあったのでしょうか。あるいは、そうした何らかの権限移譲をすることや、財政について考慮するということが、逆に各府省庁にとって何らかのメリット等があったのでしょうか。こうすべきだというだけでは説得が進まないと思いますので、もし、実際に進めていくに当たって、御経験上何か方策がありましたら教えてください。

(増田氏) まず、地方公共団体側ですが、これから地方公共団体という形で一括りするというのは当然なかなか難しいので、それについては広域自治体と基礎自治体と当然別に分けて考えなければいけないと考えます。基礎自治体たる市町村の中でも、かなり人口規模の大きいところがあり、政令市でも大分老舗という怒られるかもしれませんが、政令市制度が導入されてもう20市にもなりましたので、政令市でもいわば老舗のようなところもあれば、最近政令市に昇格したところもあります。それぞれ置かれているその状況が地方公共団体の中でも相当違います。ですから、いろんな制度を多様に用意すると同時に、地方公共団体がその中でこれを使いたいなど手を挙げることや、地方公共団体が選択できる制度をいろいろと用意するという考え方、すなわち一律ではなく多様な制度がこの分野でも大事ではないかと考えます。

もう1つ、国の方ですが、今、手法としてのインセンティブは考えにくいと考えます。財政的なインセンティブはどこも貧乏で難しいし、そうしたインセンティブによって何かするには非常に制約があります。岩盤規制などと言われますが、国が最後まで手元に置いている権限は、それを地方公共団体が望んでもたやすく移るものではなく、また、災害時などいわゆる国家の緊急時を考えると、むしろその場合には国の役割は大変大事でありますので、そうした部分に対して、これからどうしていくのかということは、少し回りくどいですが、国がやるのか地方公共団体がやるのかどちらに信頼感を持てるのか、国民から支持されるのか、国民からすると良い成果が見えやすいか、ということであり、それを国民にどれだけ訴えかける力を国や地方が持っているのかによるのではないかと考えます。随分昔になりますますが、私がまだ知事になる少し前ぐらいに、熊本県知事の細川氏が、バス停の少しの移動にも大変な許認可があるなど、非常に分かりやすい例を提示し、このようながんじがらめの規制が国民の声で解きほぐされていくことがありました。私も知事の立場を離れて最近の動きを少し見ていますと、あまり地方公共団体が先を急いで、次にこの権限、次にこの権限と言っても、今まで随分地方公共団体に移った権限を十二分に行使し、それにより住民に成果を示すことが追いついていない気がします。公共施設の設置基準なども、道路構造令などいろいろなものが条例で決められるようになり、また公営住宅の設置基準も自治体が条例で決められるようになったのですが、1年ぐらい前に調査してみると、それまでのものをなぞるなど、以前とほとんど変わらない形で条例をずっと作っているのです。こういう場合あまり住民にとっても、国より地方公共団体の方が良いという声がなかなか湧きにくいと考えます。ですから、地方公共団体の方でも成果が出るように、工夫することが必要であり、今はそうした期間にちょうど差し掛かっているのではないかと考えます。これは見方がいろいろあるのですが、どうでしょうか。私もしばらく見ていて、分権はある種、山や谷があり、ぐっと盛り上がったときに一斉に行わないとなかなか大変です。だから、山をどう起こしていくかという問題があるのですが、今は地方公共団体の方で良い成果を作り出す時期ではないかという気がします。

(神野座長) ほかはいかがですか。柏木議員、どうぞ。

(柏木議員) 増田先生、ありがとうございました。今の谷口議員の質問にも関連するのですが、先ほど増田先生がおっしゃったように、過去の国の出先機関の移管の議論の時は、行政改革的要素が強かったので、全移管や丸ごと移管など、全て移管しないとコストの削減にならないという切り口が多かったことが頓挫した要因として大きいと考えますが、先ほどの人口減少や少子高齢化を見据えた役割分担について、移管する方が住民に利するということを示す際に、住民が参加する中で品質をどのように評価することができるのでしょうか。先ほど先生も仕分けをする能力が必要とお話しになりましたが、住民参加の中で品質の評価をするやり方や考え方について、御示唆をいただきたい。

(増田氏) そうしたことを評価したり、あるいはスタンダードと言いますかメルクマールをきちんと提示して住民の皆様方に説得して歩いたりすることなどは、本当は議会などが先頭に立つて行うことが良いと考えます。多様な立場の人たちもそうしたことがいろいろ見られるわけですから、住民視点に立って、自分たちの地方公共団体としてこういう品質が確保されないと困るなどと議会が主張してほしい。惜しむらくは、今の議会は、なかなかそういう機能を果たしていない。むしろ、首長をやった立場からの手前勝手な言い方かもしれないが、アメリカやヨーロッパのように議会がもっといろいろな意味で議会活動を行っている、品質確保や住民に対する分権の効果がもっと伝わっていたのではないかという気がします。ですから、もっと議会人にも自分たちの役割を自覚してほしいし、そうした意味で、〇〇自治体スタンダードのようなものをいろいろ作って広げていくよう活動してほしいという気がします。

もう1つは、それはそれとしても、地方公共団体の方で今まで権限をとにかく自分達に移すということに大変こだわっていた気がするのですが、どうでしょうか。地方公共団体の首長の方々もどのようなものが自分たちでやれるようになったのかということを中心に住民などに伝えて活動していないのではないかという気がしています。あまりにもこの間、制度が変わり、第1次、第2次、第3次の一括法で、こういうものができるようになるということがきちんと伝わっていません。職員も担当する職員でなければ分かりません。古川議員は全て御存知かもしれませんが、自分の県がどれだけ今の条例で決められるようになっているのか全体像を知っているのは、本当は知事であるべきです。やはりここは変わったときに立ち止まって、一度いろいろな分権活動の20年の成果を住民にきちんと知らせることが逆に品質を高めることにつながるのではないかという気がいたします。

(神野座長) よろしいですか。申し訳ございません。もっとお話をお伺いしたいのですが、時間が押していますので、この辺で打ち切らせていただきます。頂戴した御意見は、今後私どもの有識者会議で生かしていくことが使命だと考えます。本当に本日はありがとうございました。

(増田氏) どうもありがとうございました。

(増田氏退室)

(谷氏入室)

(神野座長) 不手際で時間が押しており申し訳ありません。お待たせいたしました。それでは、最後に、谷論説委員からお話をいただきます。冒頭御紹介させていただきましたとおり、谷論説委員は、日本経済新聞社において編集委員兼論説委員を務められており、地方行政・財政全般を専門とされています。それでは、谷論説委員、よろしく願いいたします。

(谷氏) 日本経済新聞の谷です。本日は、このような機会を与えていただきありがとうございました。時間も押していると思いますので、レジュメに沿ってお話をさせていただきます。資料4ではレジュメ2枚を、あとは参考記事2枚をつけさせていただきます。

まず、レジュメの最初にありますとおり、メディアから見た分権改革の現状ということで、2つのデータをお示しします。ここに日経グローバルの調査と書いていますが、日経グローバルは、我が社が地方自治体向けに出している雑誌であり、その雑誌で「地方分権 首長に聞く」というタイトルの特集をまとめました。首長の方々に調査をし、その結果をまとめたものです。その中で、今後どのような改革を求めているのかという設問を立てました。その中から2つの数字についてお話しします。

まず、基礎自治体への権限移譲ということですが、50万人以上の市を見ると、①「進めてほしい」が88%、②「ある程度進めてほしい」が12%、合わせて100%。全ての市が権限移譲を進めてほしいと回答していますが、30万～50万の市の場合、「進めてほしい」が58%、「ある程度進めてほしい」が26%と下がってきまして、人口規模が小さくなるにつれて「進めてほしい」という割合が低下しています。5万人未満の市になると、「進めてほしい」は18%で2割を切っています。ただし、「ある程度進めてほしい」を合わせると過半数になっているわけですが、この調査を見ても、人口規模が少ない地域は、いわゆるマンパワーの不足と財源に対する不安があって、やや分権に消極的になっているということだろうと考えます。

義務付け・枠付けの見直しを見ても、50万人以上の市で「進めてほしい」が88%、「ある程度進めてほしい」が4%でほとんどが支持しているのですが、5万人未満の市になると「進めてほしい」が2割程度に低下しています。義務付け・枠付けの見直しの方は、現実的にそれほど仕事量の増大にはならないとは考えますが、やはり不安を抱えています。そうした意味で、私はこの調査を行って、その結果を見てみて、20年経って分権改革は1つの壁にぶつかっているのだろうという認識を持っています。そして、こうした人口が少ないところほど改革に消極的になるということは、地方税財政制度の見直しや道州制に関しても同様で、例えば地方税財政制度の見直しだと、人口50万人以上の市は92%が「進めてほしい」と答えているのですが、5万人未満になると29%、3割に落ち

るという結果になっています。

続きまして、過去20年間の地方分権のメディア露出度を、朝日新聞、毎日新聞、読売新聞、日経新聞及び産経新聞の全国紙5紙並びにNHKを対象として調べてみました。NHKはニュースで放映されたものが活字になっているので、この6つの媒体の中で、「地方分権」という言葉及び「地域主権」という言葉が入った記事が何本あったかについて、検索システムを使い、数えてみました。ここに数字で書いてありますとおり、大体毎年「地方分権」という言葉が入っている記事は2,000~3,000本載っていますが、幾つかの時代では上振れしています。最初が99年の4,100本で、2000年の4,800本です。御存じのとおり、分権一括法が制定されて施行されました。私自身も当時を振り返ると、機関委任事務がなくなった、国と地方は対等、協力の関係になったなどの記事を書いた記憶があります。次の山が2003年の5,200本で、これはいわゆる三位一体改革が始まった時期になります。3番目は2009年の5,400本と2010年の4,400本で、民主党政権ができて、当時の鳩山総理が地域主権改革は一丁目一番地の改革だと言ったことに伴って記事が増えました。

問題は、今年、2013年が9月20日までで1,050本ということです。おそらく、通年でも1,500本を切りそうで、そういう意味では過去20年間、21年間の間で最も分権に絡む記事がメディアに載らないという年になっています。理由は、これは類推でしかないのですが、一つは、どうしてもメディアというものは新しいもの好きだからであると考えます。ここに書いたように、法案を出す、出さないという議論はありますが、具体的にまだ何も検討されていない道州制の記事が1,800本あります。そちらに目が行ってしまうと、足元の改革に対するいわゆる感度が低下してしまうということです。もう一つは、おそらく分権はもう既に実践段階に入っていますので、そうした意味で言うとメディア側の努力不足と同時に、個々の地域、個々の地方自治体からの情報発信が足りないのだろうと感じます。本来ならば、個々の地方自治体でこういう条例を作ったと、いろいろな話をそれぞれの地域で取り上げて、全体でまとめる形でいろいろな動きが起きていますというような記事は累積的に増えていくのですが、そうした動きがないのだろうと考えています。ですので、私は、分権は1つの壁にぶつかっていると認識しています。あわせて、話題性も低下していることをメディアにいる人間として感じております。

続きまして、レジュメの2枚目ですが、分権改革で残された課題で、新地方分権構想検討委員会の最終報告を御紹介します。これは地方六団体が設置した委員会で、委員長は神野座長がしていらっしゃるのですが、2006年11月末に最終報告を出しています。ちなみに、この翌月に地方分権改革推進法ができて、第2次分権改革が始まりました。第1次分権改革と三位一体改革が終わった後、第2次分権改革が始まる前に地方六団体として何を求めるのかについてまとめようとして作ったものがこの報告です。その中身を抜粋したのですが、地方六団体は当時、大きく7つのことを求めています。①は、「地方行財政会議」の設置です。これはいわゆる国と地方の協議の場の法制化で実現し

たこととなります。②は、国の地方支分部局の整理です。いわゆる出先機関改革であり、この報告書では地方支分部局の整理が第2次分権改革の最重点課題の1つであると書いてありました。③は、国の義務付け・枠付けの廃止・縮小です。この3つは、大なり小なり進んできたと考えます。④が国税と地方税の税源配分を5対5にするようなものです。⑤が地方共有税構想の実現です。地方共有税は、交付税を衣替えして、一般会計を通さずに特別会計に直接入れてほしいというものです。地方交付税を間接課税形態の地方税であるということを性格として鮮明にしてほしいということで、地方共有税構想と出ていたのですが、それを実現してほしいということです。⑥は国庫補助負担金の総件数の半減です。①～③の3つはかなり進んだのですが、④～⑥の3つは、手つかずの部分だろうと考えます。地方分権改革推進委員会、丹羽委員長の委員会を見ても、第4次勧告はほとんど検討といえますか、進められていません。ですので、私自身は、やはり最大の課題は税財政の問題ではないかと感じております。

ここで新聞記事を簡単に見ていただきたいのですが、1枚目は「国の基準、地域が変わる」というカットで書いたのですが、要は義務付け・枠付けの緩和が進んで、公営住宅、道路や保育所など、いろいろな試みが始まっていますという紹介です。

もう一枚ページをめくっていただいて、社説を見ていただきたいのですが、これは私自身書いたのはずっと昔だったのですが、つい最近載った社説です。社説は何か事件があると飛んでしまい、実際書いてから載るまでに3週間近くかかったというなかなか不幸な記事だったのですが、それでもここに書いてあるとおり「地方分権の成果を自治体は住民に示せ」などと偉そうなことを書いてしまいました。見ていただきたいのは、見出しの「住民に示せ」と書いているところの左の2つ目の段落で、「自立した自治体をつくるためには国から地方に配る補助金を減らして、その代わりに地方に税源を移譲することが欠かせない。しかし、有識者会議は税財政の問題を検討課題にしていない。税源を移すと都市と地方の税収格差が開く懸念がある。このため地方側ですら税源移譲に消極的なことが影響しているのだろう」などと批判的な記事を書いてしまいました。

私自身どう考えているかといいますと、ある部分、社説というのは筋論やあるべき論で書くので、こういう書き方をしています。個人としては、税財政の問題は重要と考えているのですが、一方で、政治情勢とか地方自治体側の都合を考えると、今、取り組むことが可能なかどうかということについては、なかなか厳しいだろうと認識しています。ただ、今回、こちらの有識者会議でこの20年を総括されるということですので、「残された課題」の最大の課題は税財政の問題ではないかということは、しっかりと明記すべきだと考えております。

またレジュメに戻っていただきたい。最後の項目として「今後の取組に関して必要と思うこと、不安なこと」をアトランダムに4つ書かせていただきました。

1つ目は、先ほどの日経グローバルの記事とほぼ同時期の本年1月に、日経新聞の本体でも分権20年とあわせた特集の記事で富士山登山に例えると何合目かというありき

たりなことを書きました。その時に、何人かの首長の方々にインタビューさせていただきました。ある首長には、分権改革から20年経ったのですが、富士山に例えたら何合目になりますかと私は質問しました。そうしたら、即座に5合目であると言われました。その心は何かと言いますと、5合目まではバスでみんなと一緒に登れるが、そこから先はバスから降りて登りたい者だけがそれぞれのピッチで登るのだとお話しされていました。私はそれを聞いて、うまいことをいうものだなと思ったのですが、同時に感じたことは、本当に5合目まで来ているのかということを確認しなければいけないということと、もし山として考えるのであれば、その山頂といいますか、目標は何なのかを改めて考えなければいけないということです。特に今日、古川知事をはじめ皆様がいらっしゃるなか恐縮ではありますが、地方自治体がそれぞれ団体ごと、人口規模別でも何でもいいですが、さらに、その全体を取りまとめるような形で、もう一度、分権改革の現状はどうなっていて、どこを目指すのかについて摺り合わせなければいけないと強く感じております。ちなみに、先ほどの新地方分権構想検討委員会では、当時、第2次改革後の方向性として、地方分権型道州制と憲法改正に言及していました。

2つ目は、大震災以降、地方自治体の国への依存体質が強まっているのではないかと感じています。昨年暮れに中央自動車道の笹子トンネルの崩落事故がありましたが、それを受けて国土交通省が調査して地方に行くと、地方の道路のトンネルはあまり検査も何もされていないということで、道路法が改正されました。その中では、地方自治体に人材がいなければ地方道や市町村道などの補修を地方整備局が代わりにやるという国による代行制度が盛り込まれました。国民からすると、国であろうと県であろうと市町村であろうと、きちんと道路を補修してくれれば良いのですが、分権改革に関係してきた、またそれを取材してきた人間からすると、いわゆる補完性の原理から考えたとき、市町村が難しいならばやはり都道府県がやるべきだろうと考えます。例えば過疎法などでも、過疎市町村に代わって下水道や道路を都道府県が代行するという仕組みがありますが、この法律では直接国に行ってしまうています。理由は、市町村だけではなくて都道府県も人材がいなければ国に代わりにやってくださいということを求められるという法律の立て付けにしてしまったので国に行ってしまったのですが、分権改革を進めるという中で余り議論されないまま、本来ならば、できる限り市町村がやるべきものであり、それが難しいならば都道府県がやるべきものが国に直接行ってしまっている点に関してややどうかと感じております。

3つ目は、地方議員の意識改革です。第2次分権改革の柱は条例の制定権の拡充でしたが、それに対する議員の反応が鈍かったと感じています。今後、この有識者会議でシンポジウム等をされると聞いております。できれば、そうした地方議員の方々も巻き込むような形で進められると良いと考えます。

4番目は、国と地方の協議の場の活性化で、これは有識者会議の場でも古川知事が知事会として分科会を作ってほしい等の意見をいつも出されていますが、私もそのとおり

だと考えています。ある程度、今の分権改革は新しく何かをやるというより、今までやってきたことについてどのように成果を出すかのという局面にあると感じております。このままだと国と地方の協議の場が形骸化してしまいます。それはぜひ避けていただきたい。

最後に、何よりも地方自治体自身が個性を活かして自立した地方をつくるために何が必要なのかを全国市長会、全国知事会及び全国町村会、さらには全体を合わせて考えてほしいということが私の今考えている一番の意見です。以上で意見表明を終わらせていただきます。

(神野座長) どうもありがとうございました。鋭くメスで切り刻んでいただきながらも、本質的な問題をきちんと熟慮する大切さを御指摘いただきました。議員の皆様方から御質問を頂戴したいと思います。よろしく申し上げます。古川議員、ございますか。

(古川議員) ありがとうございます。本当に谷様から温かい鞭をいただいた気がしており、正に今言われたように、これまでの様々な累次にわたる改革を実際の形にしていくことを私たちがしなくてはいけないということで、会議の場だけ元気に言うのではなくて自分たちもそれを書いていってしっかり実践すること、それを実感してもらうことこそ、我々が今やらなければいけないことだと改めて感じたところです。

質問が何かあるというよりは、そうしたことを改めて感じた、ということが率直な印象です。我々がどれだけ実地で証明できるかということによって、引き続き谷様がこの課題に関心を持ち続けていただけるかということが、正に問われているのだろうと思いました。

先ほど来話が出ていますが、我々は、例えば農地法の問題や福祉有償運送の問題などについては引き続き権限移譲を求めていきたいと考えています。それは、権限移譲を実行することが住民にとって必ずプラスになる、実感していただけると考えているからですが、それ以上に、今までに成されたことを我々がどれだけ生かしているのかということについて、しっかり共有していかなければいけないと感じました。以上です。

(谷氏) 私も土地利用関係に関しては、できれば移譲していただきたいと考えます。ただ、一方で岩盤規制ですので、そのために、もう一回推進力をつけないとなかなか難しいという認識もあります。

(神野座長) 白石議員、何かありますか。よろしいですか。

(白石議員) 谷様は地方勤務の御経験はあるのですか。

(谷氏) はい。岡山や大阪であります。こう言ってしまうとなんですが、日経新聞は、ほかの大手と比べて支局に余り人がいないので、北海道から沖縄まであちこち取材して歩いています。

(白石議員) 私もマスコミにいたものですから、先ほどからニュースやいろいろなデータも示されてはいますが、確かに地方、地域からすると地方分権といっても住民自身が非常にとっつきにくく、例えば、今、住民に分権を進めていると説明してもなんのこと

か理解してもらえていない感じがします。また、住民の意識の問題というのは確かにあると思います。それに我々が流されてはいけないのですが、どうしても対象になるのは基礎自治体であり、町村の住民ですので、その住民の皆様には地方公共団体の現状や国との関係などを懇切丁寧に説明しないとなかなか分かってもらいにくいということがあります。

私も先ほどから西尾様をはじめ皆様からいろいろな話を聞く中で、土地利用の権限は、町長になって一番大事なことだと感じています。自分の思った町を作ろうというときに、土地に一切触れないというのは、両手両足を奪われたようなものです。地方公共団体が自立する基本となるものを国自身が真剣に考えてもらわなければ、なかなか一番大事な部分の分権は進まないのではないかという感じがしています。是非そのあたりを変えてほしいし、地域の実態を各支局から吸い上げてまとめていただけると非常にありがたいです。

(谷氏) 1つだけよろしいですか。土地利用関係の権限は、確かに移すべきだと思いますが、問題は、それぞれの地域で例えば町おこしなどを一生懸命されているNP0の方やリーダーの方々がそうした市町村に権限が移ってきた方が良いと思っているのかどうかというところがポイントだと考えます。地域のそれぞれの地区のリーダーの方々が、分権が必要だと思ってもらわないと、行政の中だけで言ってもなかなか伝わらないし、普通の一般の住民の方に分権の話をしてもらってもなかなか難しい。住民は、変な、悪い事例を表現すればついてきます。伝統的に言えば、バス停を1m動かすのも駄目だといった類の話であればついてきますが、こうすれば良くなるという話だと難しいので、まずはそうした地域のリーダーの方々に、理解度と言うと偉そうですが、国、県、市町村の役割分担をどうあるべきかということに対する率直な意見を聞いて進めた方が良いと常日頃感じております。

(神野座長) よろしいですか。それでは、申し訳ありません。私の不手際で長々とお待たせいたしましたこととお詫びします。今日いただいた御意見については、この有識者会議で生かすべく努力を続けたいと思います。どうもありがとうございました。

(谷氏) ありがとうございます。

(谷氏退室)

(神野座長) それでは、本日予定していましたヒアリングを一通り終わりましたので、事務局から当面のヒアリングの日程や年末までの予定などについて御説明いただきます。よろしく申し上げます。

(末宗次長) 資料5と席上配布資料の開催日程の両方を御覧ください。ヒアリングとしては、資料5のとおり、10月11日に中井様、関様、磯崎様、藤沢様の4名による第2回ヒアリングを予定しております。第3回ヒアリングは、10月16日で、田中様、田尻様と地方六団体のヒアリングを予定しております。

もう一枚の開催日程ですが、第8回以降で言いますと、11月1日にヒアリングを一通

り3回まで終えた後、地方公共団体の実地調査の報告をしつつ、論点整理を行い、11月21日の第9回には、地方公共団体の調査の報告と中間取りまとめに向けた議論を行っていただきます。11月28日の第10回は、中間まとめに向けた議論を行います。12月10日の第11回は中間取りまとめを行うとともに、一方で冒頭大臣からありました、国から地方への事務・権限の移譲についても別途進めていますので、その御議論をいただきたいと考えております。先になります、年内の日程確保についてよろしくお願いいたします。以上です。

(神野座長) どうもありがとうございました。ただいま御説明がありました今後の日程、進め方について何か御意見や御発言があれば頂戴いたしますが、よろしいですか。それでは、御承知おきください。

先ほども事務局から説明がありましたように、次回の会議は10月11日、金曜日に開催する予定です。なお、本日の会合はヒアリングですので、会議開催ごとに行っている記者ブリーフィングは差し控えさせていただきたいと考えています。これも御承知おきください。

それでは、これにて本日の有識者会議を終了させていただきます。

私の運営の下手際で、予定時間をかなりオーバーしてしまったことをお詫び申し上げますとともに、皆様方の御協力に感謝する次第です。どうもありがとうございました。

以上