

講演

【テーマ】 「地方分権改革と21世紀の市町村」

【講師】 宮脇 淳 氏（北海道大学公共政策大学院教授）

ただ今ご紹介にあずかりました、北海道大学の宮脇でございます。

これから2時半までお時間をいただきまして、「地方分権改革と21世紀の市町村」ということで、昨年の4月からいわゆる第2次分権改革といった取り組みが動いておりますが、こういった取り組みが、どういう方向を摸索していて、そのことによって市町村という位置付けがどういうふうに今議論されているかということ、ここではご紹介をさせていただきますしたいと思います。そして、後半のパネルディスカッションの幾つかの課題が共有できれば幸いかなと思っております。

この分権改革は何のためにやっているんだということを、もしご質問いただいたとすれば、一言で言えばやはり地域の個性を最大限に発揮できる。そういう仕組みを作っていくことではないかと思っております。

皆さんも札幌にお越しになられた方がいらっしゃるかと思うんですが、札幌というのは、別名称は東京24区と言われております。東京都23区でありますけれども、結局、お越しいただきますと雪があること以外は殆ど東京と同じであると、そういう状況でございます。

このことは、今までの右肩上がりの経済成長の時には、ある意味で利点になって北海道の成長をリードしてきた。そういう地域であったろうと思います。しかし、今後におきまして札幌という地域が、もし東京と同じそういう地域性だけを求めていったとすれば、これは逆に今後人口が減少していく中で、どんどん人の移動が東京へ向いていってしまうという、そういう原因を作ってしまう。

したがって、地域の差別化をいかに行うのか。特に、青森県には、北海道に先んじて新幹線が来られるわけでございますし、そういったことを考えれば、やはり22年までにいかに差別化が出来ていくのかということが非常に重要なことであり、分権も、そういったことに資する、そういった取り組みになっていけばいいのではないかなと思っております。

私は元々東京で、北海道に移ってからもう12年経ちますけれども、例えば、青森でも言うんでしょうかね。「したっけ」という、「したっけ」と言われると、何をしたんだろうかと過去形に思ってしまうんですけども、子どもと段々会話が出来なくなってきてしまったという。

もう1つは、私が座っていると、「どけて」と言うんですね。「どけて」と言われると何をどこかすんだろうと思うんですが、子どもにしてみると、段々「どけて」「どけて」と言っていると怒ってくるんですね、人が動かないと。当然のことですけども、「どけて」というのは、「お前がどけ」という意味であって、それを理解しない親が横にいるという。

こういったこともやはり地域のいろんなことを考えていく上では、些細なことではあるかもしれませんが、非常に重要なことであろうと思っています。こういったことも、やはり教育ですとか、そういった面にも非常に密接に関係をしているのではないかと考えます。

そこで、お手元の方に中間的な取りまとめ（要約）という縦長の資料が封筒の中に入っているかと思います。それをまずご用意いただきまして、前の方にパワーポイントを用意していただいておりますけれども、お手元の方にも、今度は横長の資料で配っていただいております。

縦長の中間的な取りまとめ（要約）を中心にご紹介し、そしてパワーポイントの方は補足的にご覧いただくという形で進めさせていただきたいと思っております。

この地方分権改革推進委員会におけます分権改革の取組みでございますけれども、この中間的な取りまとめにつきまして、平成19年の11月16日という日付が打たれております。昨年11月16日でございます。

今回の分権改革のスケジュールをまず内容に入ります前に若干整理をさせていただきますと、昨年の4月から分権委員会がスタートしたわけですが、昨年の4月、つまり平成19年の4月から3年間活動をしていくということで、時間が限られた組織体になっております。この3年間ということで、あと実質的に2年あるのかということなんですが、実はそうではございませんで、委員会の方で分権を議論し、その内容を政府に勧告をしていく手続きになるわけですが、この勧告を行っていく残された期間は、実は1年ちょっととお考えいただければと思います。

と言いますのは、3年間、22年の3月までということになりますけれども、この3年間というのは、地方分権改革の一括法という法案を国会に提出をする。その提出をするまでの期間でございます。したがって、最後の1年弱は、委員会の勧告等を受けまして政府の方で地方分権の推進計画とそれに基づきます法律、法案を作成する期間になりますので、実は委員会の方で分権の議論をしていくのは、残されたところあと1年ちょっとであるということになってまいります。まさに、今年1年が、ある意味で、我々委員会にとって分権を議論するための一番の山場になるということです。

また、若干と申しますか、新聞報道等されておりますけれども、増田担当大臣がこの3年間での法案提出を前倒ししたいということをご発言をされまして、前倒しをしたいということは、具体的には来年の秋以降に開催されるであろう臨時国会に間に合うのであれば、間に合うように努力をして欲しいという、そういう意味でご発言をされていると理解しております。

したがって、そうなりますと益々時間的な余裕が無くなっていくということでございます。最後に、この時間的な流れを再整理させていただきますと、これはまだ確定しているわけではないわけですが、今年の6月くらいに第一次勧告を行うと。そして、11月くらいに第二次勧告を行って、来年の5月くらいに第三次勧告という形で勧告を進めていくと。後ほど、これはご紹介させていただきますが、おそらく地方自治体

にとって、非常に関心の高い税財政の問題は、そのメインについては第三次勧告というところになっていくんだろうとは、スケジュール感としては持っております。

そういう前書きを述べさせていただきまして、中間的な取りまとめの方をご覧いただきたいと思いますが、このパワーポイントの方では今回の中間的な取りまとめという所に、どういう所にポイントがあるのかを書かさせていただいております。

今回の分権の取り組みの最大の特色と申しますか、大きな点といたしましては、一番に「地方政府」の確立ということを書かさせていただいております。お手元の要約版でまいりますと、1ページ目の3という所に地方分権改革における基本姿勢の明確化という見出しがございますが、ここの(2)で「地方が主役の国づくり」、その最初の小見出しで〔地方政府の確立のための権限移譲〕という言葉を整理させていただいております。

今回の分権改革の目標が、地方政府の確立にあるということでございます。地方政府の確立とは、具体的にはどういうことですかということですが、これはここに書かせていただいておりますように、自治立法権の強化ということです。もっと具体的に言いますと、条例制定権の拡充と申し上げた方がより具体的になるかと思っております。

これもこの後ご紹介させていただきますが、具体的に条例制定権の拡大を目指していくとはどういう内容なのかということですが、上書き権の強化と書いております。いわゆる上書き権とは何かということですが、これは条例によって法令の内容を修正できるという、そういう意味で上書き権という言葉を使っております。

こういうことが出来ることによって、地方自治体が、単に国のいろいろな業務を執行する機関ではなくて、自ら地域のことについて意思決定ができる、そういう機関になっていくことを目指していくんだということでございます。

何故、このような問題意識を持ったのかということですが、パワーポイントの2枚目でございますが、必ずしも分権という議論が地域、あるいは住民の方々に密接に意識された、そういった議論にはなっていないと思っております。その大きな理由の1つといたしまして、ここに書いてございますが、上からの分権、下からの分権と整理をさせていただくとすれば、これまでの分権改革議論が上からの分権という性格付けが非常に強かったことだと思っております。

上からの分権とは何かということですが、国から地方自治体に対して権限や財源を移していきますという、そういう考え方です。もちろん、この点が今までにも増して非常に重要なことであることは間違いないわけですが、この上からの分権という仕組みで取り組んでいくことは、住民の皆さんからしてみるとあくまでもこれは国と地方自治体という行政内部の問題であって、地域自身の問題として認識することが、必ずしも十分にできないという問題点があると思っております。

ですから、ここで言う地方自治体、下からの分権と書いてございますけれども、いわゆる地域のことを地域で決められるという意思決定を地域により厚くしていくことで、ここで言っている情報共有と参加とは、どちらかという、いわゆる住民自治という面での意思決定を充実させていく。当然のことですが、それによって議会の機能も

大きく見直していくことが必要ではないかと、そういう問題意識であるわけです。

これまで中央集権の仕組みの中で国会の機能が大きく見直されることはなかったわけでありまして、このように、地方議会の権限を強化していくことは、当然、国と地方の行政権だけではなくて、立法権、意思決定に関する配分のルールも見直していくということをごさいます、これは、私共、地方分権の委員会だけではなくて、地方制度調査会といった所でも議会のあり方等々にご議論をいただくと伺っております。

もう少しこの話を整理させていただきますと、ちょっと大学の授業っぽくなることをお許しいただきたいと思うんですが、地方政府という言葉が公式に政府文章の中で使ったのは、今回が初めてでございます。この地方政府という言葉の政府の意味でございますけれども、皆様がよくNHKニュースですとか、テレビのニュースなどで、政府はこういうふうに決めましたと使う時の政府とは、最初の黒丸で狭い意味の政府ということで、いわゆる行政機関のみを意味しています。国の場合で言いますと内閣に繋がる行政機関の所のみをもって政府と呼んでいるわけでございます。

ただ、一般的に政府という場合には、2つ目の黒丸で行政、立法、司法という、いわゆる3権を持った統治体を政府と呼ぶのが学問上の一般的な定説になっているということです。

しかし、地方分権でいう時の政府とは、真ん中にごさいますけれども、行政権と立法権、この2つをまずを持った統治体のことを政府と呼ぶと考えることもできます。今回の我々の考え方は、まさにこの真ん中にごさいます、行政権、そして立法権を持った統治体が地方政府として確立される必要性があるのではないかとということで、地方政府という考え方をここで明らかにさせていただいているわけでございます。

下の方にごさいますように、行政分権と立法分権、それから上からの分権、下からの分権が対になりまして、地域の自立が確保されていくのではないかとということでごさいます。

若干、戻っていただきまして、中間取りまとめのポイントという所に戻らせていただきたいと思っております。

先に 番目の基本政策、基本制度に踏み込んだ見直しという所をご覧いただきたいと思っております。この基本政策、基本制度に踏み込んだ見直しとは一体どこなのかということですが、縦長の要約版の3ページ目をお開きいただければと思っております。

今回、私共の委員会では、勧告に向けましてその大きな方向性を示すにあたりまして、3ページ目に(2)として個別の行政分野・事務事業の抜本的な見直しの検討をあげさせていただきます。ここに重点事項とその他の主な事項と書いてございます。

先ほど、パワーポイントのこちらの方でご覧いただいております、基本政策、基本制度とは一体何なんだということですが、皆さんもご記憶にあられますように、90年代に第一次分権改革が取り組まれました。それまでありました機関委任事務等が廃止をされるという成果をもたらしたわけでございます。

この第一次分権改革、私共の委員でもあります西尾先生も中心となって取り組まれた

わけですけれども、この第一次分権改革の取り組み方には、非常に特色があったわけです。その特色とは、グループヒアリングという方式を採用したことです。このグループヒアリングとは何かと言いますと、委員会側と各府省側が非公開で話し合って、そこで合意した事項を勧告として記載するやり方でございます。

したがって、勧告に記載された事項は、既に委員会とその各府省、政府内におきまして合意をした事項でございますから、勧告に書かれることは、それがもう既に現実のものになるという暗黙の前提の上で整理がされたということでございます。

ですから、非常に勧告において記載されたことの打率が良いという結果をもたらしたわけでございます。

しかし、今回は、そうした方法をとっておりません。何故かと言いますと、この第一次分権改革は、非常に打率が良かった反面、ここに書かさせていただいておりますように、各府省の根幹に関わる基本政策、基本制度といったものに対しては、残念ですが十分に踏み込むことが出来なかったことであります。それは当然のことございまして、各府省とも自分達の政策に関わります根幹の事項について、そう簡単に変更することは合意できるわけではございませんので、取り敢えずこういった所については、先送りする中で第一次分権改革を整理させたところが1つの反省点としても挙げられているわけでございます。

私共、第二次の分権改革におきましては、こういった点は、やはりもう踏み込んでいかなざるを得ないと、こういう踏み込むべき所につきまして、基本政策、基本制度と書かせていただき、3ページ目の方に戻っていただきますと、そのことがある意味で言いますと重点事項に該当するわけでございます。

重点事項、特に、の点でございますけれども、現状の制度のままで国と地方の役割分担といったことを分権の視点から議論することは、あまり意味がないと考える事項でございます。

例えば、医療の所をご覧くださいますと、2つ目の黒丸に書いてございますように、国民健康保険などについてでございます。これはもう、申し上げるまでもなく、国民健康保険制度について、現行の各市町村単位での制度を前提として、今後の分権のあり方を議論しても、それ自身はあまり意味がないことをまず最初に明確にしておきたいということでございます。

これもご承知のとおりですが、今度の4月から75歳以上の後期医療が始まることとなりますと、現行の市町村単位での国民健康保険制度のままでは、北海道などでもよくありますけれども、一人の高齢者の方が非常に高度の医療を必要とする入院がおこりますと、その国民健康保険制度自身が立ち行かなくなるといったことが発生してくる。ということは、もうこういったものについて、市町村をベースにした制度を考えていくのではなくて、第一次段階として県、さらには国といったもの、あるいはその中間で将来系として道州制という議論が具体化するのであれば、こういった道州政府といった所にお任せをするという仕組みを予め引いておかないと、市町村財政において将来を見込むこ

とができないという問題があるということでございます。

これは、委員会でそういう議論をしている中で、四国の県だったと思いますが、あとは山陰の県だったと思いますが、県単位においても、これはもう無理であると。ご承知のように、50万人、40万人前後の県という単位も発生してきているわけございまして、こういった根幹的に人口減などの中で、従来の制度を見直さなければいけない。

もう1つが の生活保護の問題でございます。この生活保護の問題などは、過疎地の市町村だけではなくて、例えば、私共の札幌市ですとか、あるいは横浜市といった大都市部でも発生している問題であり、かつ、生活保護を受けておられる方々の大体8割が高齢者であるという実態になってくると、いわゆる生活保護制度自身が、従来の制度としての機能を十分発揮しえなくなっているという問題意識でございます。

したがって、先ほどの医療制度と並んで生活保護制度についても、まず分権を議論する前提として、各府省に対してこの制度の抜本的な見直しをしていただいた上で、国と地方の役割分担を議論していただきたいというものでございます。

医療の最初の基準病床数ですとか、こういった制度といったものも全く同様でございます。

そのほか、例えば、幼保一元化の問題ですとか、義務教育の問題、こういうことも挙げさせていただいております。

ここは、いろいろとご議論のあるところだろうと思っておりますけれども、 の所で道路・河川等につきまして、単独の都道府県内で完結をしている道路・河川は、その維持・修繕等について地方自治体側に、都道府県に移管をしてくださいといった方向性で議論がされているということでございます。

これは、東北地方、よくご指摘いただくのは最上川でしょうか。ああいったものをご指摘いただくわけですが、北海道なんかは、これは議論するまでもなく、道ということになりますと、これは全部完結をしているわけでございますから、この考え方でいけば北海道の方に移管をするという話になります。

それから、 の農業でございますけれども、これは農地転用許可についての見直しということでございます。農地転用は、農業という切り口も当然のこと、まちづくりという観点からも地方自治体が自主的に自らの地域のまちづくりといったことを展開していくことに非常に制約的になっている部分があると、しかも、実態を見ても、殆どが都道府県や市町村の方でご判断いただいていることからいきますと、こういったものについても見直しをしていくべきではないかといったことです。

そのほか、＜その他の主な事項＞が3ページ目から4ページ目にかけて書いてございます。細かいことは中間的な取りまとめの本体ベースをご覧いただきたいと思っておりますけれども、こういった事務事業の見直しといったものについて、第一次勧告、そして第二次勧告を中心にして積極的に議論をし、政府の方に求めていきたいという議論をさせていただいております。

パワーポイントの方に戻っていただきまして、こういった事務事業や基本政策、こう

いったものを見直しを行っていった上で、 の総合行政の充実を実現していくということでございます。

この総合行政の充実とは、一体何なのかということでございますけれども、この条例制定権にも非常に関係をするわけですが、総合行政という言葉の意味でございますが、地方自治体において、地域に提供するいろいろなサービスを自ら企画・立案をし、提供できるのが総合行政の本当の意味でございます。

例えば、各市町村におかれましても、いろいろなご努力をされまして、例えば、先ほどの幼保一元化などですけれども、こういったものについても幼稚園と保育所を幼保一元化認定子ども園という制度ができる前から、隣り合わせをして造って、そして機能的には実質的に一体化をするといったご努力をされているところがあるというのはそのとおりでございます。

しかし、こういったご努力がどうしても乗り越えられない壁がある。それは、やはり縦割りにおきます文部科学省と厚生労働省の縦割りによる仕切りであるということが言えると思います。

認定子ども園ひとつとってみましても、確かに従来制度と比べれば一歩前進なのかもしれないけれども、これもご承知のように補助金ですとか、あるいはそういったもののチェックは両省別々に行われているということで、実際に市町村におかれては二重行政的な実態からは脱却をしていないという、そういう問題点があるわけです。

本当の意味でそういったものを総合行政と呼ぶのかと言いますと、それは総合行政とは呼ばないということが言えると思います。

この条例の制定権といったものも、そういった自らの企画といったものを自ら行えるということが重要であって、単にこの各府省の縦割りといったもので、いろいろな事務事業をいろいろな制約の中で組み合わせるといったレベルの問題ではないということだと思えます。

この単に組み合わせるといっただけですと、思ったほどコストですとか、そういった効率化が上がらない。あるいは、地域に対する有効性も上がらないという問題が出てきます。

したがって、幼保一元化などの場合でも、その地域自らが幼保を一元化する仕組みですとか、その内容を決めていけるという、そういう実態を作っていくことが本当の意味での総合行政であろうと思っているわけでございます。

そのためにも、先ほど地方政府という言葉を出させていただきましたけれども、この条例制定権の拡充が非常に重要になってまいります。お手元の中間的な取りまとめの資料でいいますと、2ページ目でございます。この2ページ目の所で4の国民・住民本位の分権改革と書いてございまして、(1)法制的な仕組みの見直し等 義務づけ・枠付け・関与の見直しと条例制定権の拡大と書いてございます。細かい内容につきましては、またお時間のある時にお読みいただくといたしまして、先ほどもご紹介いたしましたように、条例制定権の拡充とは、条例によりまして法令の内容を修正することができる

いうものでございます。

このことを単純に言いますと、霞ヶ関の中ではすぐ反応が返ってきまして、すぐに憲法違反であるという、そういう反論が出てくるわけでありまして。

これが本当に憲法違反なのかどうかという問題であります。第一次分権改革の成果とともに、機関委任事務をそれから通達を廃止したと。実質上、通達を廃止したという成果があったわけですが、一方で、そのことによりまして、第一次分権改革までは通達等で規定されていた事項が法令に格上げになるといった事項が非常に多くみられるということでございます。

したがって、通達は廃止したけれども、実際に自治体が自由に行政が行えるようになったのかと言いますとそうではなくて、いろいろな意味で関与ですとか、規律といったものが国から入ってきて、しかも、ものによっては、それが法令という形で格上げをされているという問題でございます。

そもそも、地方のことについて法令で規定するべき事項とは、かなり概略的なものであるべきであるのが基本的な考え方でございます。これは、憲法ではありませんけれども、憲法29条の地方自治の本旨から考えれば、地方自治体が自らの地域のことを決めることができる。その大枠について法律で明らかにするところまでであって、条例で定めるべき事項まで法律で定めることが、むしろ憲法上問題があるのではないかと。そこまではまだ議論をしておりますけれども、そういった考え方によるわけです。

ただ、そういった大学の授業っぽいお話をしても、これは現実のものにするためにはどうしたら良いのかということになってまいります。

そこで、この真ん中に赤い所でポイントと書いてありますけれども、今回の分権委員会の取り組みで着目しておりますのは、法定自治事務という部分でございます。自治事務の中でも、各市町村が自由に行っていただける自治事務と、それから法令によって規定をされている自治事務がございます。それと、もう1つは、法定受託事務というのがあります。この大きく分けて3つがあるわけでございます。

現在、各府省に対して投げ掛けておりますのは、法定自治事務として区分されている事項について、各府省がいろいろな関与をしているのであれば、その関与は外してくださいという、まずそういう第一ラウンドでございます。おそらくこれは、かなりの所、ゼロ回答とは言いませんけれども、ゼロに近いくらいの回答になる危険性を持っていると思います。

もし、引き続き関与をするということであれば、それを受け止めますと。ただし、受け止めますが、法定自治事務に対して国が関与をするのであれば、その関与の事項について、条例によって上書きをさせてくださいということでもあります。

条例も認めないので、上書きを認めないのであれば法定受託事務にしてくださいと、非常に大雑把に言うと、そういう考え方があります。

したがって、条例によって、元々自治事務は、全て本籍地は地方自治体側にあるわけですから、本籍地、本籍主義をとっていないとか、そういういろんな議論

も出てこようかと思えますけれども、そもそも本籍が地方自治体側にあるのであれば、最大限地方がその内容を決められるように条例による制定権を拡充する。そういうプロセスを取っていきたいということでございます。

必ず、これを議論すると、またもう1つ反論が出てくるのは、地方議会側に立法能力がないという、そういう反論をいただきます。

これは、議員の先生方も沢山いらっしゃると思えますけれども、これまでの経験の中で、必ずしも地方議会において、立法の経験がふんだんにあるかということ、それは必ずしもそうではないということはあるかと思えます。

したがって、全く白地の所からいろんな条例とか法律を作っていくことではなくて、あくまでもこれは上書きをしていいですという範囲のものでございます。

したがって、法令といったものは条文があって、それに対して一定の修正をすることで始まることであり、修正をすると申し上げましたけれども、修正しなくても構わないわけです。国が言っているとおりにはやりたいんだ、ということであれば修正をしない。ただし、そのことが隣の自治体とか、そういったところの中でどういう成果の違いが出てくるのかということはあるかと思えますけれども、全く白紙の上にいるんなことを書いてくださいというものではないわけでありませぬ。

最近、国会の方でも議員立法が徐々に見直されてくるようになって、議員の先生方が立法活動を行うようになったということがよく言われております。正直言うと、私も大学卒業してから参議院の事務局に10年近くおりましたけれども、参議院・衆議院合わせても独自の国会の立法機能は、決して強くはございません。ここは、衆参両方に法制局が組織体としてはございますけれども、現実問題としては、内閣法制局の方にその殆どを依存しているのが実態であります。

したがって、そういう実態は国会でも全く同じでございます、そういう中で最近こういう議会における立法、議員立法が高まってきて、そういったことをさらに進めたいただくという意味でも、この条例制定権の拡充といったことが進んでいく必要性があるのではないかと。

ただ、ここで重要なことは、例えば、義務教育なんかもこれは自治事務に該当しているわけでございます、こういうものに対して国との議論の中でどういう整理をしているのかといったところは当然課題として出てこようかと思えます。

この上書き権に関する整理は、第1ラウンドとしては、第一次勧告に向かって行っていくといったことになろうかと思っております。

これに関します話といたしまして、先ほどの法定受託事務を1ページめくっていただきまして、上からの分権ということで、若干ここはまた難しい話をさせていただきたいと思えます。

今回の分権改革は、私共委員会は直接道州制を議論することはございません。と言いますのは、政府の方でこれは別の懇談会があって、そこで議論しているといった縦割りの問題ではなくて、道州制を本当に議論するためには、その前段として分権を徹底して

進めておかないと、道州制が違った形になってくる、そういう可能性があるということでございます。

したがって、私共分権委員会としては、地方分権を徹底的に進めるのが役割であって、道州制そのものをダイレクトに議論することは、役割としては位置付けておりません。と言いますのは、上からの分権の所を書いてある でございますが、集中と分散という言葉でございます。分権と分散とは、何か凄く似ている言葉なんです、これは全く違う言葉であるということでございます。

我々、分権委員会ですと、最近、マスコミに報道されますのは、出先機関、地方支分部局のことをよく議論されるんですけども、この分散とは、国が意思決定をする部分の多くを持ち続けたまま、その具体的な執行については、地域に近い所に出来るだけ譲るという、そういう考え方でございます。

したがって、例えば、地方支分部局に対してどんどんどんどん一定の実行権を委ねていくと。ただし、事務事業ですとか、権限の内容については、国が依然として持ち続けるといったやり方の場合には、これは分散という形になります。分散をして、地方支分部局に一定の機能を譲り渡した上で、例えばそこを中心に道州政府を作ったとすれば、これは分権型の道州政府ではなくて、分散型の道州政府という形になってしまい、中央集権型が非常に強いという形になります。

分権というのは、先ほどもご紹介させていただきましたように、意思決定も地域で行える仕組みにしていくことが根幹の問題でございます。単に、執行権だけ移ってくるのではなくて、その内容についても地方が決められるようにする。これが分権でございます。

したがって、道州政府といったことを考えるにあたって、やはり分権型の道州政府にしていくことが必要であって、そのためにはまず分権を担える自治体の体制・能力といったものを打ちたてておく必要性があるという問題意識でございます。

ここに融合・分離、統合・分立という難しい言葉があるんですけども、ちょっとだけご紹介いたしますと、融合とは何かと言いますと、義務教育なんかが典型です。1つの事務事業に対して、何層かに分かれて都道府県、国、市町村が関与するという、そういうやり方です。内容については国が決めて、そして人事権ですとか給与については都道府県が持っていて、実際の施設などについては市町村が行うとかですね。それから、教員に対する服務監督は市町村はあるけれども、実際の処分権がないとかですね。こういう1つの業務に対しまして、いろいろな層の部分で行政機関が関与するのが融合であって、例えば、義務教育はもう義務教育で地方自治体に任せてしまうと。良いかどうかは別ですが、分かりやすいやり方として。そういうふうに完全に国と地方の役割を分けてしまうのが分離型と言います。今の仕組みは融合型になっているわけです。

問題はもう1つ、統合・分立ですと、統合とは、これは地方自治体の方で自らの業務について、その内容についても自由に組み立てることができるのが統合の意味であります。分立とは、これは各府省ごとに縦割りになっているという。よく、我々が総合性と

という言葉を使います。基礎自治体は総合性を発揮しなければなりません、という言葉を使うわけですが、その時に使っている総合性の意味は、通常は融合・統合型という意味でございます。

ところが、融合は融合になっているんですが、統合の方は現実問題としては分立になっているのが現実の状況であるわけです。融合そして各階層ごとに都道府県・市町村・国が関与する。一方で、統合になっていなくて現実問題は分立で、各府省ごとの縦割りでの関与が入ってくる。したがって、横串と縦串、両方から国の関与が入ってきていて、地方自治体がいろいろなことをやろうとすると、いろいろな制約要因が出てきてしまいますということだと思います。こういったものについて、少なくとも本当の意味での融合・統合にしていく、そしてさらに、分離・統合がいいのかどうなのかといったところについては、十分議論をしていくということになるうと思っております。

今日は、市町村のあり方、市町村合併といったことも1つのテーマになっているとお聞きいたしておりますけれども、こちらの方をご覧いただきたいと思っております。今の総合性の問題で融合・統合という問題でございます。私共、分権委員会、この基礎自治体を非常に重視することをうたっております。例えば、中間的な取りまとめの1ページ目にお戻りいただきまして、先ほどご覧いただきました(2)の所で、「地方が主役の国づくり」という所がございます。この一連の文章等をお読みいただきまして、まず基礎自治体、いわゆる市町村が根本なんだという概念の中で整理をさせていただいております。

当然、私共が最後の勧告をするまでの間に、次のステップとしての市町村合併のあり方をどう考えるのか、ということも十分念頭において議論をしていきませんと、税財政の議論も具体化をすることができないと思っております。まだ、私共立ち上がってから1年経っておりませんので、まだこの次の市町村合併のあり方について、委員会として、具体的な議論にはまだ入っておりません。ただ、大きく2つの方向性が委員会の中には恐らくあるであろうと思っております。

1つは、やはり人口が減少していく中で、先ほど申し上げましたように、基礎自治体が地方政府としてきちんとした意思決定をし、それを担っていくとすれば、各市町村におかれましても、一定の規模とそれを担うべく一定の能力なり質といったものを実現していく必要があるという考え方があります。

こういった考え方ということになれば、当然これは市町村合併をさらに進めていくといった方向性が出てまいります。それが、民主党の小沢さんが言われているように全国で300が良いのかどうなのかとか、そういう議論はあります。しかし、一定の自治体としての意思決定とそれに基づく自立した役割を担っていただくためには、やはり一定の規模といったものを確保していただくことが必要ではないか、という考え方が1つ。

もう1つの考え方は、フランス型でございます。フランス型というのは、各市町村において、今の自治法上でいきますと、必ず行わなければならない業務が決められております。そういった業務を全ての基礎自治体が、ここに書いてありますようにフルセットで持つことを止めるという考え方でございます。

これは、第一次分権改革の時に、西尾先生が言われた、いわゆる窓口自治体という言い方ですが、それが良いかどうかというのは別です。また、その選択の仕方をどうするかということは別ですけれども、基礎自治体として、全てのことを一定の範囲のことを全てをやるというのではなくて、その中で、自らの選択で事業を絞っていってしまうと、それ以外のことは、例えば、周辺自治体なり上の県なり、道州政府なりに委ねてしまう考え方であります。

こういう考え方をもし持ったとすれば、これは合併という選択肢ではなくなっていくのであります。ただし、その時に基礎自治体のあり方は、根本から修正・見直すといったことになると思います。当然、議会のあり方、今のような議会のあり方ではないでしょうし、行政執行機関のあり方でもないでしょう。

よく、フランスは、ミルフィーユ型と言われます。ケーキでミルフィーユというのがありますね。生地が何層にもなっている。いろんな多様な自治体が存在しています。ご存知の方、沢山いらっしゃると思うんですけれども、フランスに行きますと、100人とか200人単位での市町村があって、自治体があって、ある所では窓口業務は1週間に3時間しか開けない。要するに、それで足りる業務しかやっていないわけです。その窓口の職員は、1週間のうちに3時間だけ窓口業務をやって、ほかの時には、その自治体として、例えば福祉行政のみをやるという判断をしているのであれば、その福祉業務だけを担っているというやり方をします。

こういったことも、現行の行政体制を根本から変えていくことになると思います。そのことは、この真ん中に大変見づらくて恐縮ですが、合併政策と同時に、そういう交付税制度といったものについても大きな見直しを求めていくことになると思います。

こういった大きな2つの方向性の中で、基礎自治体をどういうふうに位置付けていくのか。これは、おそらく今後の21世紀の市町村を考える場合に、根幹に関わる問題だと思っています。ただ、これを避けて今後のことを議論することも出来ませんし、おそらく地方制度調査会の方でもこういったことについては、何らかのご議論をいただく。その結果として、税財政の姿が出てくるのであらうと思っています。

そこで、税財政の議論の方のご紹介に移らせていただきます。

要約の方でまいりますと、4ページ目をお開きいただけると幸いです。

税財政と書いております。

まず、4ページ目の5、税財政で(1)国と地方と財政関係と書かせていただいております。最初の黒丸を読まさせていただきますと、地方税財源に占める地方税の割合を引き上げることが不可欠。当面、国と地方の税源配分について、地方から主張されている5:5を念頭におくことが現実的な選択肢である、といった文言を書かせていただいております。

委員会といたしまして、発足以来、地方6団体の皆様からは、税の国と地方の配分比率については、5対5を是非目標として掲げていくべきだというご主張を常にいただいております。これは、要約版ですので、文章的には非常に分かりづらいんですけれども、

私共委員会のホームページを開いていただければ、本体の方がございますので、そちらをご覧くださいと思います。私共、地方6団体がご主張されている5対5は、非常に尊重いたしますけれども、委員会としてのこれはまだ目標として掲げた形にはなっておりません。何故、そのような、ある意味で言うと消極的にも見える姿勢をとるのかということですが、これはご存知のとおり、国と地方の税源配分は、昨年4月からの所得税、住民税の改正によりまして、国57%、地方43%という比率になっております。これを10%分動かすためには、大体今の税収でいきますと7兆円という数字になってまいります。この7兆円、もちろん消費税増税ですとか、そういうものは少し置いておいてという前提になりますが、仮にこの7兆円を動かすことになると、増税措置等を別枠といたしますと、どうしても国から地方に対して役割を移譲して、そこで発生している補助金といったものを徹底して見直して、地方側に税源移譲するのが基本的なやり方になるわけでございます。

ところが、2007年度当初予算におけます国庫補助負担金をご覧くださいますと、社会保障関係が12.2兆円、そして文教・科学振興が2兆円、公共事業費が4.1兆円という内訳になっております。

ということは、例えば、5対5を実現することになってきた時に、社会保障関係を除外して議論することが極めて難しい実態にございます。ところが、先ほどもご紹介いたしましたように、老人医療ですとか、市町村国保、こういったもの、あるいは生活保護、こういったものについて基礎自治体に税源移譲し、その役割をお願いするといったことは、これは事実上極めて難しいと考えられるわけでございます。

したがって、この点におきましては、やはり単に5対5ではなくて、今後想定されます消費税の議論等も含めて、国・地方の税源配分において、地方側の税の充実といったものを実現していくことが当然必要になるのではないかとございまして。

ちなみに、公共事業費も4.1兆円でございますけれども、この中で道路関係の占める割合も非常に大きいということになっております。

これは、釈迦に説法でございますけれども、単に税源移譲をすることになりますと、地域間税源の偏在が非常に激しくなるということです。我々、税源調整を必要とする理由は3つあると思っております。これはグレードとしてですが、税源調整をする最も根本的な原因は、税を負担する経済力の格差の問題、これがまず1つございます。しかし、この格差を完全に拭い去ることはおそらく出来ないわけでございます。

したがって、といたしまして、税制度による調整が必要になってまいります。この税制度による調整は、これまでも行われておりまして、例えば、消費税につきましても、地域間の調整措置が清算という仕組みによって行われておりますし、法人課税においても同様のことが行われているということでございます。

しかし、そのことが税源移譲が行われることによって、もっと抜本的な調整が行われなければならない。そして、最終的にもう1つは、そういう税制度による調整を行っても、さらに残る税収による格差が発生してくるわけでございます。

こういった段階に分けて調整を考えていかなければいけないこととなります。

今回、ご承知のように東京都ですとか、愛知県から法人関係について、それ以外の地方自治体に対して配分をするといったやり方がされております。しかし、これは、ある意味でいきますと、既に法案等にも書かれておりますように、抜本的な税政のあり方を議論し、それが成立するまでの経過的な措置であるということでございます。

したがって、最終的に、例えば、地方の基幹税を何税にするのか、消費税にするのか。さらには、そうなれば地方交付税の税源をどう組み立てるのか、といったような議論。そして、さらには地方交付税の配分基準をどうするのか、といったところまで、この議論は波及をしていくわけでございます。

その点について委員会としても、今年の後半以降は、十分そういった消費税議論といったものを睨みつつも、委員会独自にこういった点についても議論をしていく必要性があると思っております。

もう一つ、要約の5ページ目をご覧ください。5ページ目の1番上に、国庫補助負担金改革という所がございます。もちろん、基本的な方向性として、補助金につきまして、これを出来るだけ廃止をしていって、そして統合補助金ですとか、交付金ですとか、そういうものにしていく。しかし、現実にそういう交付金化をしても、先ほど申し上げましたような、各府省ごとの分立をした関与と言いましょか、縦割りごとの関与が入ってきているといった現状が、まだ完全には改善されていないという問題がございます。こういった問題を改善していくと同時に、もう一つは補助金が入っているいろんな施設に対しまして、これを転用とか廃止をもっと自治体側の自由な判断において行えるようにしようということでございます。

これは、前回の分権改革において、この点を議論されているんですが、結果的には、ある程度緩和をした結果が、各府省の、あるいは各府省ではなく、各局ごとの判断に任せられてしまって、地方自治体側からすると、明確な基準が無くなってしまったという問題点がございます。

この補助金につきまして、例えば、廃止や転用の基準を見直しますと、財政規律が歪むといったご主張もありますけれども、むしろ、もう地域にとって機能しなくなった施設にコストを掛けていくことの方が、財政規律という面では問題があるわけございまして、やはり、これは法律の見直しも含めて、抜本的に自治体がこういった補助事業について、施設に対して転換ができていく仕組みにしていきたいということで、これは第一次勧告等に向けまして、今、詰めに入っているところでございます。

その下に財政規律という問題が出てまいります。皆様の自治体でも、今後大きな課題になってこようかと思っておりますけれども、財政再建団体制度が見直されて、新しく健全化法が施行されてくるということがございます。

特に、その中でも連結ベースでの比率がございますけれども、これは要するに普通会計とかそういったところだけではなくて、外郭ですとか、第三セクターですとか、そういった所も全部含めて、財政状況を明確にしてくださいというものでございます。

この財政健全化といった仕組みも、ある意味で早く自治体に健康診断を受けてください。早いうちに財政状況を明らかにして、そして住民の皆さんときちっと財政についての議論をしていただきたいということが第1段階の目標でございます。

財政という言葉、非常に専門用語のように思えますけれども、ご承知のように財政とは、そもそもは数字に凝縮された地域住民の運命であると定義づけられております。法律的にはいろんな言葉で言われますけれども、社会学的にはそういう表現になっていません。

つまり、地域の方々が自らの運命を十分に理解をし、それに対していろんなことを考えていただくためには財政情報の共有が不可欠である。しかし、今までの再建団体制度は、必ずしもそれが十分に行われていなかったということがあろうと思います。ただし、健康診断は受けたけれども、そして健康診断によってどこか改善しなければならない所が発生をしたけれども、その治療する方法がないという、そういう状態であったとすれば、一番これは将来が見えなくなってしまう、そういう結果になると思います。

したがって、例えば、今後大きな問題になります病院ですとか、土地開発公社ですとか、こういった問題について、一定の地方行財政制度の見直しによって、やはり次のステップに結び付けていくという、そういった支援措置が必要になってくると思いますし、最終的には地方分権改革において、新しい国と地方との税財政の仕組みを確立する中で、そういったものを受け止めていくことが必要だと思えます。

ただ、この点につきまして、1点だけ、連結実質赤字比率の適応について、3年の経過措置がついているんです。確かに、青森県さんの市町村にもあると思えますけれども、ここ3年くらいが一番この数字が厳しい状況に入ってくる市町村さんがいらっしゃるんです。ですから、熱が一番高い時に、たまたま体温計で測られて、あなた重病ですよと言われて、入院しなさいと言われる。これは、その後の財政再建計画をきちんとやっていけば、熱はどんどん下がっていくことになっているのに、たまたまそこで測られるので、それは一定の猶予期間を持ってみてくださいと、これは、もう正論だと思えます。

ところが一方では、そういうきちんとした将来に対するシナリオがない中で、取り敢えず足元の体温計の熱のチェックを回避したいために、この3年間の経過措置を利用するといった姿勢、これは東北地方にはないんだとは思いますが、北海道地域なんかは時々見られる現象なんですけれども、もし、そう捉えているとすれば、これは単なる問題の先送りに過ぎないわけで、現実にそういった体温計が機能した時には、非常に厳しいことになってしまう。ですから、この経過措置といったものも、その意味をきちんと踏まえることが必要だろうと思えます。

要約の5ページ目の6、分権型社会への転換に向けた行政体制の問題でございます。(1)といたしまして、広域連携の充実を挙げさせていただいております。これは、先ほど、今後の市町村合併のあり方について、基礎自治体のあり方について大きく分けて2つ方向性があるをご紹介をいたしました。しかし、例えば、どんなに合併をしていても、最終的によく限界集落といった言葉がありますけれども、人口減の中において維

持することが困難である地域、基礎自治体、あるいは離島といったもの。こういった所が存在することもまた否定できない事実でございます。

こういった自治体のあり方についてどう考えていくのか。現状において、広域連携制度ですとか、そういったものがあり、これを大いにご活用いただいている市町村もあられると思います。しかし、現在の広域連携制度は、まだまだいろいろな制約があり、自立した形、活用しやすい形にはなかなかない。したがって、分権委員会の方でもこういった広域連携の新たな姿といったものを摸索をしていくことがまず1つ。

それから2番目といたしまして、大都市制度のあり方を議論し始めております。と言いますのは、これはいろいろとご議論あると思うんですけども、地方分権といった場合の地方とは、どこまでいきましても、中央政府に対する地方政府でございます。国に対する地方自治体でございますから、第一義的には大都市部、大都市部でない所を分けることはいたしません。地方自治体が、やはり自立をしていただくということでございます。

この大都市部とそうでない地域を分けるという議論は、我々分権議論の中でまず第1ステージとしてそこから入ることはしないということでございます。何故ならば、大都市部とそうでない地域に分けたという議論になりますと、第1ラウンドとして税配分の議論がどうしても大都市部からそうでない地域の水平的な税源配分の議論の方に特化をしてしまう危険性を持つということなんです。ですから、どこまでいっても国の税源と地方の税源の再配分の話であって、そのことを我々としてはメインに考える。その税源移譲が実現をしていくプロセスの中で、当然先ほど申し上げた地域間の税源格差が発生をしてくる。この調整については、自治体間も含めて多いに議論をしていただくことではないかと思えます。

そういう中で、こちらの大都市制度といったものについても、我々として十分議論をしていくということでございます。

この大都市制度とは何かと言いますと、政令指定都市制度のあり方でございます。ただ、政令指定都市といっても、一杯増えてきていますので、全部の政令指定都市を対象とするかどうかは、いろいろと議論があるところなんです。これは少し先の話になると思います。ですから、我々委員会の方で最終的に結論を出すというよりは、問題提起をすることになると思いますけれども、仮に道州制を考えた場合に、東北地域で、例えば道州制を実現する。北海道で道州政府にするとした時に、東北道州政府において仙台市をどう位置付けるのか。政令指定都市である仙台市をどう位置付けるのか。北海道の中で札幌市をどう位置付けるのか、といった問題でございます。

これは、ご承知の方、いらっしゃると思いますが、政令指定都市とは、制度的には暫定措置でございます。特別制度がかつてあったわけで、現実のものにはならなかったわけでございます。特別制度とは、非常に簡単に言いますと、宮城県という単位、県の中に仙台市があるのではなくて、県の外側に仙台市が自立して存在するという構造になってまいります。

もちろん、これは対比するためにここでは整理しているので、こういったやり方にするとか、これが良いという話ではないわけです。ただ、道州政府になった時に、その道都をどう位置付けるのか。それによりまして、道都である所以外の市町村、基礎自治体のあり方がまた変わってくるわけであります。と言いますのは、仮に特別制度的になった時に、何ら調整制度を設けましないと、結局、仙台市以外の市町村の財政の再分配制度をどうするんだという議論が、そこで発生してくるわけでございます。

現状でも結構これは、例えば、宮城県の中においては、仙台市の中の税収が、仙台市以外の市町村の所に再配分される仕組みが、財政の仕組みの中にあるわけでございます。今はその中で完結しているわけですが、もう少し広い単位になってくると、この問題が東北地方全体、あるとすればですね。そういう話になってくる。

私共としても、これはおそらく問題提起型になると思いますが、この大都市制度について、今後、ある程度の方向性を睨みながら議論をしていく。

最後になりますけれども、5 ページ目の6 という所をご覧いただきたいと思えます。

6 の分権型社会への転換に向けた行政体制ということで、(3) で地方支分部局等の見直しがございます。行政、市町村、地方自治体が非常にご努力されまして、いろいろなスリム化の努力をされているわけでございますけれども、やはり分権を進めていくにあたりましては、国の業務と地方自治体側の業務が、ある意味で二重であったり、あるいは非常に関与し合って、非常に動きが機動的でないといったところがございます。

そういったところの機能の見直しを行っていく中で、地方支分部局といった所の見直しを進めていくことが、これは経済財政諮問会議の方から私共の委員会の方に投げられてきている問題でございます。

この問題と同時に、今日、青森県の方もいらっしゃいますけれども、分権が進んでいった段階では、やはり基礎自治体、ここの力が非常に基本になるところでございます。その段階での県のあり方といったこと、このこともまた重要なテーマであり、そのこととこの地方支分部局の問題は密接に関係をしていることだと思っております。

最後、あともう時間になってまいりましたのでまとめさせていただきたいと思えますけれども、やはり、分権を進めていくにあたりましては、住民自治といったもの、これをいかに強化をし、その住民自治を受けた議会、団体自治、こういったものを強化していく。そのための根幹になるものは、やはり地域のことは地域で決められるという仕組みを充実させていくことだろうと思えます。

青森県さんの中ではどうか分かりませんが、例えば、都市部に行きますとよく市町村の中で顧客主義を非常に重視をするといった取り組みがございます。それは良いことだと思えます。しかし、顧客主義は、1 つ間違えると住民の皆さんをお客さんにしてしまうという結論が出てしまいます。お客さんではなくて、地域の主権者であるということです。元々、千葉県松戸市さんが作ったんです。当時の市長が、青森県さんにありますかね、マツモトキヨシというドラッグストアの社長さんとして、ドラッグストアであればお客さん第一主義っていうのは、これは良いわけですが、単に住民の

皆さんをお客さんにしてしまうと、もうあらゆることが市町村の役場に来てしまって、もうこれは機能不全に陥ってしまうということです。

この間調べておりましたら、戦時中の郵便局の標語が出てまいりまして、その標語の中にこういう面白いのがありました。「公と思う心がすでに敵」ということです。これは、最初、何を意味しているのかと、「公と思う心がすでに敵」。これは、中身を見ましたら、公共のものだと思うと無駄遣いをするから、それ自体が敵なんだという。これは、戦時中の話ではありますけれども、やはりこれからこの公共性という言葉自身をやはり地域そのものでもう一度考えて、やはり自らのまちづくりをしていけるという、そういう構図を作っていくことがやはり分権改革の1つの大きな役割であろうと思っております。

私からのご紹介は以上で終わらせていただきまして、この後のシンポジウムの方で大いにご議論いただければと思っております。

どうもありがとうございました。