

◆連載～第3回～◆

「地方主役で国が変わる」  
～住民本位の行政改革の実現に向けて～



地方分権改革推進委員会委員長  
伊藤忠商事株式会社取締役会長  
丹羽 宇一郎

法律をどう作るか  
～「上書き権」「義務付け」「関与」～

それでは、どのような法律をどのように作るかということをお話ししたいと思います。いずれにしても、官は確実に法律に基づいて動きます。したがって、条例制定権、上書き権を地方に認めるということを明確にし、どうしても国がやらなければいけないものを除いて全部地方に任せるとい法律を作り上げる必要があります。地方がやらなければいけない仕事、中央がやらなければいけない仕事の区分けについては、東大の小早川教授、一橋大学の井伊教授、西尾東大名誉教授ら、法律の専門家をベースにして七つの原則を打ち立てましたので、これは後ほど分権委員会の「中間取りまとめ」をお読みいただきたいと思います。

その中で、皆さんにぜひ注意していただきたいのは、上書き権とはどういう意味か、義務付けとは何か、関与とは何かということです。こういうことは官僚用語できちんと決まっています。ここを油断すると、言葉の上では決定権が地方に移っても、実際には中央が決めるということになります。今の自治権もみんなそうです。言葉の上ではあたかも地方に移ったように思えるが、実際にやろうとすると、全てにおいて官僚が口を出すことになります。

上書き権というのは、国が法律で定めた細かい要件を地域の実情に合わせて条例で書き換える、いろいろな細則を書き換えることができる権利です。この上書き権を地方の立法府である議会に与えましょ

うということです。

義務付けとは何かというと、地方自治体、各市町村が事務を行う上で、国が法律でこれをやれと義務付けることです。これは法律ですから守らなければいけません。枠付けという言葉もあり、どのように実行するかという仕方について義務付けることを総称して言います。ですから、枠付けと義務付けというのは一本だと考えていただければ結構です。

くせものは、関与という言葉です。関与というのは、地方自治体、市町村の活動に対して、国や都道府県が助言、勧告、協議、同意、許可、認可、承認することです。ですから、幾ら決定権が地方自治体に移っても、関与の一言があったら、あるいは協議という言葉があったら、中央がお金を持つ限り、決定権は中央にあるということです。そういうことをよく注意してお読みにならないと、これで地方に決定権が委譲されたと思ったら大間違いです。これはわれわれが非常に注意して今回の法律に盛り込もうとしているところです。

では、具体的に、義務付け・枠付けというのは、どのくらい前から存在したのか。例えば生活保護制度が制定されたのは昭和25年、保育制度は昭和22年です。こんなに長い間、これだけの変化があるのに、よく変えないで忍耐強くやっているものだと思いますが、それは金を握られているからです。でも、そういうものを地方自治体に任せたら人と金が要りますから、金を中央省庁から地方に移してもらい、今

まで中央省庁の出先機関として地方に派遣されていた公務員には、地方公務員になってもらえばいいのです。

これからは地方主役です。地方の公務員の方がいい処遇を受けて位が高いというような時代にしようとしているわけです。それを相変わらず主従関係で、中央が偉くて地方はその子分だというのは、出先機関の立場で思うからそうなのです。これを変えなければいけません。地方が主役になったら、地方に行った方がずっとやりがいのある仕事ができるのですよ、地方の方が住民に密着していて、住民の喜ぶ顔が見れるのではないかと言っているのですが、彼らはそんな言葉では簡単に説得されません。でも、そういうふうにものを考えていかなければいけないのです。そうしない限り、地方主役の時代に変えることはできません。

## 義務付け・枠付けが引き起こしている問題

### (1) 児童福祉施設最低基準、幼保一元化

実際に義務付け・枠付けでどういう支障事例があるか。例えば、児童福祉施設最低基準では、保育所の面積は幼児1人当たり1.98㎡です。どうして北から南までみんな一緒なのか。なぜそんなことを国が決めるのですかと私は言っているのです。そうすると、彼らはいつも専門性、広域性、統一性の三つを言うのです。では、自分は専門性を持っているけれども地方の役人は持っていないというのか、そうでなかったら、なぜ専門性だから中央がやらなければいけないと言うのか、おかしいじゃないかということでけんかになるのです。しかし、彼らもばかではありませんから、そういうことは分かりながらも権益を守るために言っているのです。しかし、これは必ず落とせます。誰が落とせるかという、国民です。どちらが正しいか聞いてください。どういう理屈で反対するのか、聞いてください。

北から南まで1.98㎡、おまけに調理室も作らないといけない。数人の子どもなら、外の大きな施設から弁当を調達した方が合理的です。しかも、調理室を必ず置かなければいけないと書けばいいのに、「必

置」という言葉が使われている。こういう問題についても、具体的に変えていく必要があります。

それから、都道府県から基礎自治体の市町村への権限委譲も、二重行政の廃止の中で当然議論していかなければいけません。われわれの地方分権は、基礎自治体優先が原則です。つまり、より住民に身近な事務については、市町村が自分の力でやるべきであるというのが原則なのです。そういうことで、都道府県から市町村への権限委譲も、当然のことながら考えていく必要があるということです。

そして、都道府県条例で定める都道府県の事務を市町村が処理することができる制度が、既に第一次分権改革でできているのです。市町村合併で行政体制の整備が進み、市町村の数は平成11年の3,232（平成11年3月31日時点）から1,788（平成20年7月1日時点の予定）になります。これも参考までに申し上げますと、明治維新以前は、戸籍を管理することで市町村の数は7万ほどあったのです。これは幾ら何でも非効率だということで、義務教育化に合わせて一定の人口当たり小学校1校を作るということで、市町村合併が進み、1万4,000ぐらいになりました。そして昭和の町村合併のときには、さらに中学校の義務教育化に伴って3,334になり、今回の合併では小学校も中学校も関係なく1,788になったわけです。これで事務の移譲がどれぐらい進んでいるかという、都道府県においてすべての市町村に移譲している事務というのは、全体の法律が216本、3,880条項あるうち、80本1,070条項（委譲の対象になり得る都道府県内の全市町村に都道府県が権限を任せるようにしたケース）しかまだ進んでいないのです。都道府県別に見ていくと、一番進んでいるのは静岡県で、法律115本、1,049条項の事務が移譲しています。広島は法律104本、1,274条項、沖縄が法律8本、70条項、北海道は法律67本、1,005条項について移譲しています。都道府県の間でこんなに大きな差ができています。

つまり、今でもその気になれば、このように移譲を法的に実行できるのです。ただ、事務だけやれといっても、現実には人が足りないとか、できる人がいないとか、人件費の問題も出てきます。人と金を

セットにしてやらないと、この法律だけでやれというわけにはなかなかいきません。それはわれわれもよく分かっています。

もう一つは、私もいろいろな市町村を回りましたが、いずれも挙げられたのが認定子ども園です。幼保一元化といっても、幼稚園と保育所で許可や補助金の申請が別々になっています。前回の経済財政諮問会議でその話がありましたが、結局、問題は金なのです。文部科学省も厚生労働省も自分が補助金を持っていたいから、どうしても幼稚園だ保育所だと頑張るのです。一元化したら自分の補助金を取られてしまうわけです。

実は、全部そうなのです。全部反対反対と言って変えないのは、補助金を取られたくないからです。あらゆることに反対するのは、煎じ詰めれば金です。そこにどうしてもメスを入れなければいけないというのが、われわれの考えです。ですから、幼保一元化はやらざるを得ません。こんな無駄なことをやっていたはいけないのです。もう要らなくなってしまったのです。だから全部幼稚園なら幼稚園にしたいと言っても駄目ですし、補助金を返すといっても認められない。認められないから、使わないでそのまま置いておく。もったいないではないですか。たまたま省庁が別れているだけで同じ税金なのに、なぜ使えないのか。そういう問題が幼保一元化にはあります。

## (2) 農地転用

また、私どもが言っているのは、土地の情報をインターネットでもいいからオープンにしろということ。それから、明治生まれでなくても、大正生まれのおじいちゃん・おばあちゃんでも、自分の代に農地を誰か知らない人に売るなどということはしたくないのです。たとえ農業をやらなくても、土地を売るわけにはいかない。訳の分からない不動産屋に貸したくもない。そこで初めて農林水産省なり県の農水課なりが出てきて、そういった公的な機関が保障して、いったん土地を引き受けて、誰かに貸したらどうか。そうしないと、飛び地ばかりになってせっかくの大型農業が頓挫してしまいますし、

水利権の問題など、いろいろな問題がここで引っ掛かってきます。

農地転用の許可にしても、なぜいちいち協議しなければいけないのか。今、地方から農林水産省に申請してノーと言ったのは、133件のうち1件だけです。あとは全部地方の申請どおり許可するのなら、地方に任せてはどうか。「協議」というのは「関与」の一つで、実にくせものなのです。これは平成11年から当分の間の措置としてと書いてあります。今、平成何年ですか。ノーということがないのに、なぜいつまでも協議しなければいけないのか疑問に思えます。都道府県に委譲すべきであります。

## (3) 道路の維持管理、河川災害

道路の維持管理は、国と都道府県、市町村がモザイク状に管理しています。除雪や街路樹の整備もばらばらです。道路を作るのは今の法律でしようがないけれども、面的な維持管理は地方自治体に任せるべきであります。これも絶対やらなければいけません。河川の災害の問題もそうです。

## (4) 医療問題、その他

あるいは、医療の問題もそうです。今、各都道府県で医学生の採用を増やしてよいことになったのですが、相変わらず国は北から南まで一律5名だと言っている。金を握られているので、言うことを聞かざるを得ないのです。医学生といっても、本当に働けるようになるまでに10年かかります。では、これから10年間の医療体制はどうするのか。医者を各県で5名増やしただけ、それも本当に働けるようになるのは10年後です。そんなことで、勤務医の週60時間労働、80時間労働が解消できるのでしょうか。みんな辞めます。夜間の往診や救急病院で対応できない問題が最近よく言われていますが、とても面倒はみられません。生命に危険のあるような分野の医師は全部、生命に危険のない分野に移動していくのです。

それから、放課後児童クラブと放課後子ども教室も、厚生労働省と文部科学省と補助金で対立しています。そこで被害を受けるのは子どもたちです。限



界集落の山林の問題もあります。今は山林の地主が分からなくなって、山が荒れています。それから、漁業権の問題もあります。漁業権がずっと変わっていない。魚を獲らない漁業者がいる。こういうものも見直していかなければいけないでしょうと言っています。

## おわりに ～二重行政の廃止を進めるために～

最後に、二重行政の問題について少しお話ししたいと思います。経済財政諮問会議で提案いたしましたが、国家としての存立に直接かかわるような税関や防衛、あるいは全国的規模・視点でやらなければいけない航空管制や気象台といったものは国に残し、地方にあるが、現在は国でやっている労働基準監督署の業務などは、もう地方に任せたらいいのです。ただし、地方に労働基準監督署の業務を移すのであれば、当然、お金も付けて、今、中央から来ている人たちに移動してもらう必要があります。

地方に移していいもののうち、地方でも同じ事務をやっているものは二重です。例えば、交通基盤整備や廃棄物対策などは、地方への移動によって人員の縮減が可能です。それで、地方の出先機関の見直しということで、先般、全国知事会が提言をいたしました。経済財政諮問会議が今ベースとして検討しているのは、21万6,000人が中央から地方に派遣されていますが、国に残るのは大体10万、地方に移るのも大体10万ぐらいと試算しています。一方、全国知事会の方は、地方の出先機関の国家公務員約9万

6,000人に対し、国に残すのが2万、地方に移動するのは7万5,000人、廃止するのは1,000人とおられて、出先機関の見直しにより、地方に移譲するのが5万5,000人になり、合理化で減らすのが2万人と試算されています。これが、これから本格的な議論に入ります。

われわれとしては、出先機関の改革をすることによって、中央省庁の再編・合併がいや応なく起きると思います。そうすると、当然のことながら、衆議院、参議院の代議士数の変革にまでつながるでしょう。どういうことかといいますと、アメリカは日本の25倍の国土で、州の数は日本の都道府県と同じぐらいであります。それで、代議士の数はアメリカの方が日本より170～180人少ないですし、各州の議員の数も非常に少ないです。日本はいかにバブルで数が膨れ上がっているかということです。インターネットを使うなり、いろいろな形で、もう少し行政体制の見直しも進めていく必要があります。

こういうことも含めて、一刻も早く二重行政の排除をやらなければいけません。今まで無駄にやっけてきている地方と国の仕事の仕分けを整理して効率化する。効率化することによって、地方に行政と立法と財政の権利を取り戻す。そして、それは必ず人と金を伴っていく。人をお金とともに地方に移しながら、地方が自らの力で環境あるいは行政を変えていくということです。

それには責任が伴います。その責任を取らないで、のんびり過ごしたいというなら、お上の言うとおりにやった方が楽です。でも、お上の言うとおりにやっていたら、地方は再生できないのです。中には、そんなことをやるのは面倒だ、今のままでのんびりいきたいという人もいるでしょう。それはいいのです。でも、後から来る子どもたち、日本の将来を一体どうするのかということです。借金をしまくって、ではさようならと言って死んでいくのでは、ちょっとひどいのではないかと。

われわれは、そういう気持ちで、壮大な志を持って日本の形を変えるのだと思っています。その第一歩として今申し上げたように効率化をして、官僚の皆さんにも理解していただいてやっていく必要が



あります。決して官僚と争って無理やり進めようとしているわけではありません。そんなことでは改革はできません。精力的に官僚の皆さんとお話をして、ぜひ総理の決断を促したいと思っていますが、それにも増して、志を同じくされている地方自治体の皆さん方には、われわれが彼らとどういう交渉をやるうとしているか、どちらが地方自治体や住民のためになるのかを、よくご覧いただきたい。そして、もっとこういうことをやってくれという声をお寄せいただきたい。

そうすれば、われわれも国民の皆さん方の後押しを得て、役人の皆さんにももっと強いことが言えます。分権の学者やわれわれだけがそう思っているのではない、現場の住民の方、国民の方の生活を良くするためにやっているのだ、その方々の意見をなぜ聞けないのかということに攻めていきますので、ぜひ皆さん方のご理解とご支援をお願いしたいと思います。