

市町村トップ・セミナー

# 「地方分権改革と自治体の役割」



日 時：平成22年1月26日（火）

場 所：ホテルプリムローズ大阪 2階 鳳凰の間

講 師：西 尾 勝 氏

（財団法人東京市政調査会 理事長）

平成21年度市町村トップ・セミナー

## 「地方分権改革と自治体の役割」

西尾 勝 氏

(財団法人東京市政調査会 理事長)

## 【プロフィール】

1961年東京大学法学部を卒業後、東京大学法学部教授、国際基督教大学教授、同大学院教授を経て、2006年から現職。また、1995年から2001年の地方分権推進委員会では、機関委任事務制度の廃止や国による地方自治体への関与の縮小・廃止など、第1次地方分権改革の実現を成し遂げる。主な著書には『権力と参加』『行政学の基礎概念』など。

## はじめに

ご紹介いただきました東京市政調査会の西尾勝です。最近では地方分権改革の話で講演をしますと、現在の民主党を中心にした新政権の下で地方分権改革は一体どうなるのだろうかという話を求められることが多いのですが、今回は「地方分権改革と自治体の役割」というテーマを与えられましたので、これからどうなるかという話はすべて省略して、少し過去を振り返って、現在まで一体何が起こってきたのかということをもう一度思い起こしていただき、その下で自治体は一体何をすべきなのかについて、私が考えていることをお話しさせていただきます。現在のことについては池田市長の倉田さんの方がよほど詳しいかもしれませんが、もしご質問がありましたら、私の分かる限りでお答えしたいと思います。

はじめに、これまでの地方分権の流れを大きく整理していきたいと思います。2000年に地方分権一括法が施行されました。475に及ぶ国の法律を一斉に改正したわけです。この改革が行われて以降、これまでの約10年間どんな流れをたどってきたかという、二つの大きな流れに分かれていて、それが同時並行で進んできたと考えた方が分かりやすいと思います。

1995年から2001年まで活動した先の地方分権推進委員会が行った改革のことを、私たちは第1次分権改革と呼んでいました。その成果が2000年の地方分権一括法です。この第1次分権改革以降、その流れを継承した改革として行われ

たのが、2001年から徐々に始まった「三位一体の改革」だと思います。この三位一体の改革は、極めて不幸な、悲劇的な結末になったわけです。それを受けて、その後どうするかということになって、現在の地方分権改革推進法が制定され、それに基づいて地方分権改革推進会議が作られて、いろいろな勧告をしてきました。私自身は第1次分権改革が終わった後はすべて第2次分権改革、三位一体の改革以降、第2次分権改革がずっと進んでいるのだと思っていましたが、地方6団体の関係者の方々は新しい地方分権改革推進法に基づく改革を第2期分権改革と呼んでいます。このように、先の地方分権推進委員会から今日の地方分権改革推進委員会へとつながってきた改革の流れが一つあります。

もう一つ、全く別に「平成の市町村合併」という基礎自治体の再編成が同時並行で進んでいました。そして、市町村合併がそこまで進んだのならば、今度は都道府県、大きい自治体の再編成ではないかと、次第に「道州制ビジョン」が政治課題として浮上してくるようになり、さまざまな論議が行われてきました。こちらの方は、総務省が事務局を務めている常設の諮問機関、地方制度調査会がずっと担当してきたテーマです。つまり、地方分権推進委員会から地方分権改革推進会議、地方分権改革推進委員会という流れではなく、地方制度調査会の流れの方からずっと続いてきた、平成の市町村合併から道州制ビジョンへという流れが並行して進んでいるわけです。

このように、非常に性質の違うことが同時進行しているので、頭をよく整理しないと分からなくなってしまう。地方分権推進委員会の後に、政令で地方分権改革推進会議というものが設置され、そこから現在の地方分権改革推進委員会という流れと、地方制度調査会・道州制ビジョン懇談会・自民党の道州制推進本部を中心に議論されてきた流れと、この両方の流れに目配りして全体像を把握することが非常に重要です。

## 1. 地方分権改革の二つの路線

ところで、この二つの路線はどんな意味を持っているのでしょうか。そして、どこが全く違うのでしょうか。これがしばしば混線して話が混乱してくるのですが、この問題をもう一度振り返って、少し過去に戻ります。

2001年に解散した先の地方分権推進委員会が、解散直前の2001年6月に最終報告を取りまとめて当時の内閣総理大臣に提出しました。この最終報告の最終章において、今回の第1次分権改革の主要な成果は何であったかを整理し、分

権改革の観点からどんな問題が残されているのかを整理しています。第1次分権改革はほんの一端の成果を上げただけで、膨大な課題がまだたくさん残っていると、6点を「残された課題」として整理していたわけです。

### (1) 地方分権推進委員会の最終報告における残された課題

まず最初に、地方税財源の充実確保が最も喫緊の課題だといっています。第1次分権改革は機関委任事務制度の全面廃止を訴え、国による関与をできるだけ縮小するといった行政面では一定の成果を上げたのですが、税財政面の改革、お金を絡んだ改革はできなかったと率直に認めています。しかし、この税財政の問題を解決しなければ、日本の自治体が自治体らしい自治体になることは望み得ません。ですから、ここを何とかしなければ駄目なのです。これから分権改革を続けるとすれば、まずこの壁を突破することが最も重要な喫緊の課題です。

しかし、行政面でももう問題がないわけではなく、たくさんの課題が残っているということで、2番目に法令による義務付け・枠付けの緩和を挙げています。機関委任事務制度全廃の効果は何かというと、自治体にとっては二つあって、一つは地方議会が制定できる条例の範囲が若干広がったことです。かつて機関委任事務であったものの半分以上は自治事務に変わり、自治事務については条例を制定することが可能になりましたので、従来よりは条例制定権の範囲が広がったことが第1の効果でした。通常はこちらばかり強調されるのですが、本当はもう一つの効果の方が大きいと思います。つまり、自治事務に関する限り、従来あった通達・通知はすべて助言でしかないというように一斉に変えたのです。

過去の通達・通知の中には、機関委任事務に伴うものもありましたし、もともと自治体が行う事務についてのものもありますが、ともかく「これは国からの命令で、このとおり従わないといけません。もし従わないで仕事を執行したら、それは違法です」といわれるようなものがたくさんありました。そのほか、指導通達と呼ばれるもの、単なる助言や情報提供としての通知など、いろいろなものが混じていたのですが、かなりの部分が命令だったので、都道府県にしろ市町村にしろ、通達・通知が来ると、それに従って進行しなければいけないと思っていました。ですから、ほとんどの自治体が習慣として通達・通知を一字一句勉強して頭に入れ、それに反しないように仕事をしてきたのです。し

かし、過去命令であったものも含めて、地方分権一括法が施行される2000年4月以降はすべてこれを十分参考にしていただきたいという助言、アドバイスでしかなく、そのとおりに仕事をしなければならないという拘束力は一切なくなっただけです。

そうなると、都道府県や市町村など自治体の関係者は何を考えるべきでしょうか。どうすれば住民サービスが向上するのか、あるいはどうすれば時間やコストをかけずに仕事が処理できるのかということを考えて、事務の効率化を図れるような工夫があれば、それをやってみればいいのです。通達と違うやり方でも一向に構いません。ただ、法令に反するわけにはいきませんから、法律はどう変わっているのか、それを受けた政令や省令はどう変わっているのかをきちんと勉強しなければいけません、こうした方がいいのではないかと思うことが法律にも政令にも省令にも反しないのではないかと皆さんが判断されれば、どんどんやってみてくださいという制度に変えたのです。

従来は、法令を解釈する権限を国が独占していました。各省からこれが正式な解釈だという通達が出ると、それに従わなければいけないという形で自治体側は全部それに拘束されたのですが、これからは国も法令を解釈する資格がありますが、自治体も法令を解釈する資格があるわけです。両者が対等に法令を解釈して、自治体がこれは法令違反ではないと確信が持てたならば、通達に記されている方法とは違っても一向に構いません。もし、そのことについて国が文句を言うてくる、例えば「池田市が行っているやり方は違法ではないか。それは変えろ」と厚生労働省が言うてきて、「どこが違法なのですか。私たちは違法だとは思わない」というように両者の見解が対立して衝突が起こったときには、国地方係争処理委員会に訴えることができます。そこでどちらの解釈が正しいかを判定するのです。その判定に双方が納得すればそこで収まりますし、不服であればさらに裁判所へ持っていくことができます。そして、最終的には最高裁まで戦うことが可能です。つまり、裁判所がどう判断するかによって、厚生労働省の見解を是とするか、池田市の見解を是とするかが決まります。要するに、最後にどちらの法令解釈が正しいかを決めるのは第三者である裁判所であって、そこで決着がつくまでは国と地方が対等であるという仕組みにしたのです。このように、自治体の法令解釈権を大幅に広げたことも機関委任事務制度の全面廃止による二つ目の効果なのですが、残念ながらこちらはあまり生かされていないように思います。

また、第1次分権改革では通達・通知に縛られずに仕事ができる余地を開いたのですが、よく調べてみると法律、政令、省令、告示などがあって、省令や告示レベルで実に細かいことまで書いてあります。それには従わなければならないわけで、それがものすごく細かいことに自治体関係者はみんな気付くわけです。まだそこが変えられていません。従って、法令による義務付け・枠付けをもっと大幅に緩和させることが大きな課題です。

さて、第1次分権改革では機関委任事務制度の全面廃止や関与の縮小廃止が中心に置かれて、事務権限の移譲については、ある程度は行ったのですが、大した規模ではありませんでした。国から都道府県へ移譲されたものはごくわずかで、都道府県から市町村へ移譲されたものはもう少し多かったのですが、それでも大した件数ではありません。市町村の仕事が大幅に拡大したといえるような効果は生まれなかったのです。土地計画関係ではかなりの権限が市に下りましたが、全体から言えば移譲は微々たる範囲でしか行われませんでした。

元をたどりますと、実は地方6団体の要望事項の中にあまり権限移譲の話はありませんでした。市長会や知事会、町村会の要望を地方6団体の要望書として、何回にもわたって膨大なものが委員会に提出されてきたわけですが、その全体の中ではやはり関与がうるさ過ぎる、そういうものをなくしてくれという方に重点がありまして、仕事を国から都道府県に下ろしてくれ、県がやっているものを市町村に任せてくれというような希望はそれほど件数が多くなかったのです。その地方6団体の要望に沿って仕事をした結果、あまり事務権限の移譲は進まなかったというのが正直なところです。

では要望したことは全部実現できたのかというと、そんなことはありません。実現できなかったことももちろんあります。例えば農地転用の許可権限を県から市町村に下ろしてほしいという基礎自治体の強い要望は、都道府県を代表する知事会も反対し、農水省も強硬に反対したので実現できませんでした。ですから、要望があってできなかったものもいくらかあったのですが、皆さんが要望したものが全部実現されたとしてもそれほどの件数にはならなかったのが正直なところです。

そこで事務権限の移譲はあまり進まなかったのですが、あらためて見直してみると、まだまだその余地があるのではないか、国から県に下ろしていいものがあるのではないか、さらに県から市町村に下ろしていいものがあるのではないかと思われまます。逆に、例えば国民健康保険のように、今は市町村が担って

いる手続きで、都道府県なり国にしてもらった方がいい、返上した方がいいのではないかというものも、ないわけではありません。現在は都道府県にさせているけれど、国が全責任を負ってやるべきではないかと思うものの中にはあります。そのように、事務の再配分をもう一度考えるべきではないか、その仕事は依然として残っているのではないかという問題が、3番目に挙げられています。

そして、4番目に地方自治体系（市区町村・都道府県体制）の再編成が挙げられています。今回は第1次分権改革に並行して市町村合併を大々的に進めるということが出されて、それが始まりだしましたが、それが進んでいくと、次に都道府県はこのままでいいのかという問題がいろいろな形で起こらざるを得ません。そのときに、都道府県制度をどうしていくのか、昔から道州制という構想がありましたから、これを本気で考えるのか考えないのかということも含めて、現在の基礎自治体（市区町村）と広域自治体（都道府県）という2層構造のままでいいのかどうかという議論をせざるを得ない時期が来るのではないかと考えました。

第1次分権改革のときは、できるだけ現在の自治の仕組みは変えないで、その下で分権をできるだけ進めることを課題にしていたのですが、当時の国会議員の中には市町村合併だけは同時に進めろという強い意向がありまして、それを進めることになりました。ただ、当時は国会議員の方々も道州制は当面棚上げしていいと言っていましたので、そこは要らないという形で仕事をしたのですが、いずれ議論せざるを得なくなるだろうということです。

さて、以上はいわば団体自治の拡充という側面の話ですが、もう一つ、地方自治には住民自治という重要な側面があります。この住民自治の側面については、ほとんど第1次分権改革では取り上げませんでした。地方6団体からもそこを見直してほしいという希望が出ていませんでしたので、手を触れなかった領域なのですが、団体自治をそれだけ充実していくと、住民自治の仕組みがこのままでいいのか、もう一度根本から議論しなければならなくなるのではないかと考えたわけです。

住民自治とは住民とその代表機関との関係ですから、地方議員の選び方や地方議会の権限、もう一つの代表機関である首長と議会との権限関係や、さらには住民が最終的に決定してしまうような住民投票制度をどんな形でどの範囲まで取り入れる余地があるのか、取り入れた方がいいのかという問題もあります。

また、基礎自治体といいながらかなり広域になってきていますから、その下にあるいわばコミュニティーレベルの自治や、もっと底辺の町会や自治会の自治という問題もあります。ともかく基礎自治体である市町村単位よりももう少し狭い範囲の自治をどう考えていくべきなのかという問題が残っています。さらには、長と議会からは少し独立した形になっている教育委員会等をはじめとする行政委員会という仕組みが果たしてこのままでいいのか、見直す余地があるのかといった問題等々、地方分権改革でもやがては住民自治の拡充という問題に取り組むときが来るのではないかということが5番目に挙げられていました。

そして、一番最後に挙げられているのが「地方自治の本旨」の具体化です。われわれは、現在が日本の大転換期であると認識していました。明治維新、戦後改革と並ぶ第3の大転換期にあるのではないかと、1990年代からそういう大きな転換期に突入したとあって、今も私はそう思っています。その意味では、昨年秋に起こった歴史的な政権交代はいわば明治維新のようなものではないかと感じています。もしそうだとすれば、明治維新があってから、明治憲法が制定され、明治の地方自治制度と言われる市制・町村制が施行され、同時期に府県制・郡制が施行されて、いわば明治体制という国の形、議会国家の形が定着したのは明治22～23年ですから、国の形を固め直すには20年以上かかったわけです。ということは、仮に昨年の政権交代が維新のような一つの歴史的転換点だとしても、これから新しい日本の形が徐々に組み立て直され、新しい21世紀の日本という国の形がほぼ整うまでにはこれからまだ20年ぐらいかかるのではないかと考えています。いわば1990年代から幕末のような状況になり、今は維新的なことが起こったわけですが、これからいろいろなことがどんどん変えられて、新しい形に落ち着いていくまでにはまだ相当な年数がかかるのではないかとということです。

特に、明治維新のときは、革命はなかったかもしれませんが、内戦がありました。戊辰戦争が国内で起こり、この戦争に勝利した側が維新制度を築いたわけです。戦後改革では、日本が戦争に敗れ、勝った占領軍によって新しい国の形がつくられました。GHQという連合国軍の最高司令部が絶対権力を手にして、その命令に従って一斉に変えていったわけです。実は日本人の力だけでやった改革ではなく、外からの大きな力がありました。現在の第3の大改革と言われる大転換期は、内戦をしたわけでもなく、内戦が起こりそうにもありません。革命のような状況が想定されるわけでもありません。そして、大きな外



からの力で日本が他人によってつくり変えられるという状況でもありません。日本人自身の手で、しかも平和的に、総選挙を繰り返しながらやっていかなければいけないという改革期、転換期です。ですから、昨年秋に起こった歴史的な政権交代は維新のようなものだとはいいましたが、民主党中心の政権が永続するという保証はどこにもなく、また次の総選挙では政権交代が起こるかもしれません。あるいは次の総選挙で起こらなくても、その次に起こる可能性があって、これからはそれが当たり前の姿になるのではないかと思います。何回かの総選挙による政権交代が繰り返されながら、平和的に徐々に変革が行われていくという時期ですから、大きな改革をしていくのは容易ではありません。それだけに、これからもかなり長い期間がかかるのではないかと私は感じています。

いずれにしろ、今は大きな転換期ですから、日本国憲法の改正問題がいずれ浮上します。柱として第9条だけは何としても変えたいと思っている方もいるでしょう。これまでの改憲論、護憲論はそこを中心にしてきたのですが、それだけが問題なのではなく、国会という規定、参議院は一体これでいいのかという大きな問題もあります。あるいは、第8章の地方自治に関する条項は現在のものが最も理想的な姿かといえ、いくらでも議論の余地があるわけです。

私は必ず憲法改正を行うべきだと思っています。いずれその時期が来るはずですが。現在は第8章の第92条に「地方公共団体の組織及び運営に関する事項は、地方自治の本旨に基いて、法律でこれを定める」とうたわれていますが、一体何が地方自治の本旨かは明確ではありません。結局は、国の法律が作られると、それで全部自治体が縛られるという状況になっています。国の法律がこの原則に反したら憲法違反だと言えるような形にするためには、「地方自治の本旨」という言葉をもっと具体化して、幾つかの条文に分解しなければいけません。そして、これらの諸原則に反するような法律は絶対に作ってはいけない、作ったら裁判所に憲法違反だといわれるという確実な保証を求めなければならないのです。最後の課題は、憲法改正のときには絶対にそういうことを考えていかなければいけないということです。

## (2) 官僚主導体制下の改革と政治主導に期待をかける改革

次に改革の流れを見ていきますが、その前に、1995年から2007年まで行われた第1次分権改革のやり方をもう一度思い出してください。私は地方分権推進委員会の委員であり、行政関係検討グループの座長を務めましたので、機関委

任事務制度の全面廃止についてはほとんど私のグループが所管したわけですが、関係省庁の折衝にもものすごく時間がかかっています。当時、私はまだ東京大学法学部の教授で、授業を持っていたのですが、授業や演習で学生たちに向かわなければならない時間以外は、ほとんど委員会事務局に行って、今日の午前は建設省の都市局と交渉、午後は厚生省の何々局との交渉、午後の後半は労働省の問題についての交渉、夜はどこそこと、ほぼ2時間単位で各省との折衝を連日繰り返していました。

なぜそんなことをしたかという、地方分権推進委員会が最も精力的に活動していた時期は橋本内閣の時代なのですが、この委員会がスタートしたときに、橋本総理は国会でも新聞記者に対しても「地方分権推進委員会に対しては、現実的で実行可能な勧告が出されることを期待しています」と同じことをオウム返しのように繰り返し言われました。「現実的で実行可能な勧告」という言葉を繰り返し発言されたのです。それは、委員会が設置された基になる地方分権推進法という法律に、委員会が出した勧告を内閣は尊重しなければならないと書いてあったからです。これは、内閣総理大臣としては恐ろしいことです。勧告が出てきたら、内閣総理大臣として尊重しなければいけない、そのとおりにやらなければいけないと書いてあるのです。受け取る内閣総理大臣や内閣にしてみれば、何が出てくるか分からないのに、冗談じゃないと言いたくなる規定です。だから、尊重できるような勧告を持ってこいと言っているわけです。

では、内閣として尊重できる、実行可能な勧告とはどういうものかという、閣議決定ができる勧告です。何か変なことを言い換えていると思うかもしれませんが、では内閣が決定できる法律案なり議案とはどんなものでしょうか。当時の55年体制以来徐々に形成されてきた政治の慣行で言えば、内閣に出てくる議案とは、前日の各省事務次官等会議で「これは明日の閣議に出して結構です」と誰も文句を言わないものです。それで初めて翌日の閣議で誰も文句を言わずに賛成して署名することになっていたのです。そして、事務次官等会議で誰も文句を言わないようにするには、各省庁間折衝が完全に済んでいることが前提になります。例えば当時の自治省が地方自治に関する法律改正をやりたいと言えば、建設省や大蔵省など、関係省庁と全部折衝するわけです。「わが省ではこんな法改正を予定していますが、異議はないですか」といって関係省庁を全部回ります。そして、省庁間の猛烈なやりとりがあって、最終的に各省間の合意が成り立ったときに初めて次官会議に行きます。それが十分に済んでい

ないと、そこで「次官が手を挙げる」という表現をします。「このままあなたたちが強引に出すのであれば、うちの次官に手を挙げてもらいますよ」と言うのですが、そこで「ちょっと待ってください。その件は、まだうちの省は合意していません。まだ折衝が完了していません」と言われたらすぐに差し戻しで、閣議には行きません。閣議に上がってくるということは、全省庁合意が前提なのです。

もう一つ、省庁間の折衝と同時に、当時の与党である自民党との折衝を全部済ませていることが前提になります。まず、自民党の政調会の各部会にかかります。部会がOKというと、政調会の政調審議会で審議します。そこがOKを出すと、自民党総務会にいきます。総務会がOKをすると、党議の決定になります。自民党としてこれはOKということです。それが済んでいるものが閣議に出てくるわけです。

省庁も合意した、与党も合意したというものだからこそ、閣議決定が可能なのですが、だから、橋本龍太郎さんの「現実的で実行可能な勧告を期待する」という発言は、関係省庁が反対しない、与党もいいと言うものを持ってきてくれないと困るということです。われわれの委員会にすると、とんでもない、そんなことができるかと思うのですが、努力しなければいけません。ですから、何の問題であれ、関係省庁と徹底的に、何回も何回も、たくさんの時間を使って「これは地方6団体が強く要望していることなのだから、あなたたちもそうかたくなにならず、少し頭を切り替えて、ここまではいいと言ってほしい」と交渉しなければなりません。「それは誠に結構です」と言ってくれるところはほとんどなく、「そんなにおっしゃるのなら仕方ありません。それならここまではやりましょう」というようにしぶしぶ言ってくれたものを寄せ集めて勧告にしたわけです。

ですから、第1次分権改革のときの勧告は、中央政府が作った地方分権推進計画に95%盛り込まれ、そこに盛り込まれたものはほとんど忠実に地方分権一括法で法制化されて実現しています。各種の諮問機関や法審議の中ではものすごく実効性があった例になっていますが、裏返して言うと、当時、各省が最後まで首を縦に振らなかったことは委員会側が全部あきらめたのです。厚生労働省が断固として嫌がっていることは仕方がない、それは勧告から外そう、大蔵省が絶対ノーと言ったことはあきらめるというように、全部あきらめています。ですから、十分な改革になっていないのは当然です。自治体からすれば、どう

してそこができなかったのかと言われるかもしれませんが、相手が最後までうんと言ってくれないものですから、あきらめたのです。だから膨大なものが残っています。

私が言わんとしているのは、要するに当時はまだ官僚主導体制であって、その中で仕事をした前の委員会は、霞ヶ関のルールに乗って、霞ヶ関を説得して、相手が合意してくれる範囲で改革をした、それが第1次分権改革だったということです。ですから実行可能な勧告になったのです。機関委任事務制度の全面廃止を含めて、すべてそうです。

そのときにできなかったものが、先ほど言った「残された課題」です。地方税財源の充実確保、法令による義務付け・枠付けの緩和、事務権限の移譲などは、全部相手が絶対に首を縦に振らなかった事柄で、その課題にこれから取り組まなければいけません。残っている課題を新しい地方分権改革推進委員会はやらされてきたわけです。しかし、省庁の役人たちがこれにOKするのかというと、ほとんど絶望的です。前の委員会で6年間苦労した私の経験から言えば、各省は全部ノーといえます。絶対OKと言わないものばかりが並んでいるのです。これをどこかで突破口を開いて改革しろというのが世の中からの希望であり、地方6団体からの要請なのですが、何度折衝を繰り返そうとも各省の回答は「やれません」「やるべきではありません」「絶対駄目です」というもので、現に地方分権改革推進委員会は何回となく各省のヒアリングをしていますが、その都度みんなゼロ回答です。

省庁の役人が絶対OKしないものばかりにもかかわらず、改革を進めるにはどうすればいいのでしょうか。もう役人に頼ってはできません。要するに内閣や各省の大臣が決断してくれる、あるいは与党が決断してくれる、政治家が決断してやると言ってくれるということがない限り、できない課題ばかりなのです。ですから、第2期分権改革は官僚主導の下ではできないわけで、政治主導に期待をかける改革です。

各省の役人が何と反対しようと、大臣が理解してくれる、内閣が理解してくれる、与党が理解してくれるところを何とか見つけて、そこだけでも「これは政府・与党の方針だ。各省の役人は全部従え」と言って進めてくださるという方法しかあり得ないという感じですから、成果を上げることは大変です。

新しい委員会が出発したときはまだ小泉内閣でした。それが安倍内閣になり、福田内閣になり、麻生内閣になり、くるくる替わる中で1次勧告、2次勧告を

出していきましたが、私の感覚で言えば、その実現はほとんど絶望的でした。自公政権の下ではほとんど何一つ実現できないのではないかという印象を持っていたのですが、そこで昨年に政権交代が起こったわけです。現在の民主党を中心とする政権では、若干動くと思います。自公政権よりはずっと動くのではないのでしょうか。現に、義務付け・枠付けは非常にわずかですが変えるという作業が始まっています。これをさらに継続すると言っていますし、そのほかにも国と地方の協議の場を法制化するとも言っています。そして、来年度予算の中で、国の直轄事業に対するいわゆる地元負担金、維持管理分については廃止にしようという議論が起こってきました。これは2～3年かけて徐々に徐々に完全な形にしていきたいという形なのですが、ともかく手をつけ始めていて、新しい課題としては、第1次勧告で出した都道府県から基礎自治体への権限移譲についても地域主権戦略会議のテーマの一つになっています。それから、国庫補助負担金、いわゆるひもつき補助金を一括交付金化するというのも、民主党が掲げてきた大テーマですから、検討の場に挙がっています。国の出先機関の原則廃止についても、もう一度検討することになっています。どこまでやれるかは分かりませんが、新政権は手をつけようとしています。それだけでも自公政権よりはまだ希望が持てます。

しかし、大変だと思うのです。新政権も勧告を100%実行する力はありません。何しろ大臣たちが言っても、その下で働いている役人がみんな「嫌だ。やるべきではない」と言っているのですから、あらゆることを全部この勧告どおりにしろと言ったら、官僚機構と政治家が真っ向から勝負する事態になるのではないのでしょうか。それでは、国の仕事が動かなくなります。ですから、幾つか選んで「これだけはおれたちの言うことを聞け」というように、だんだん進む以外にないと思います。ですから、自治体から見ると新政権が実行できたのは2割程度に過ぎないのではないかということになるでしょうし、新聞記者たちもそう書くかもしれませんが、容易ではない仕事をやろうとしているので、ぜひ寛大な目で見ていただきたいと思います。

### (3) 二つの路線：自由度拡充路線と所掌事務拡張路線

さて、前の委員会の最終報告で残された課題が6点に整理されたと申し上げました。1番の地方税財源の充実確保と2番の法令による義務付け・枠付けの緩和は密接に関連していて、いわば自治体の自由度を拡充しようという路線で

した。そして、3番の事務権限の移譲と4番の地方自治体系の再編成もやはり密接に関連しているのですが、こちらは自由度を拡大するという路線ではなく、自治体の所掌事務の範囲、管轄する仕事の範囲を広げようという路線の改革です。そのように、狙っているものが大きく違うことをまず頭に入れていただきたいと思います。

機関委任事務制度の全面廃止は自治体の自由度の拡大です。条例制定権の範囲が広がるという問題も、法令の解釈権が自治体にも与えられてきたということで、自由度の拡大です。通達・通知にそのまま従わなくてもいいということで、自治体に少し自由度を与えたということではしかないのです。仕事の範囲が変わったわけではありません。従来どおりの仕事をするのですが、国にがんじがらめになっていた部分が少し緩んで、自分の創意工夫で変えられる余地が広がったということです。これからやろうとしている法令による義務付け・枠付けの緩和も同じ効果があります。省令や告示であまりにも細かく決められていますが、それが撤廃されたり、あるいは条例でその基準を変えられるようになれば、それだけその仕事をするときに自治体が創意工夫する余地が広がる、縛られる領域が減るということです。仕事の範囲が広がるわけではないから、仕事の量が変わるわけではなく、仕事を処理するときの質が変わります。自分たちで工夫するという余地が広がるのですが、逆に言えば、それだけ工夫を求められているということですから、仕事は一段と難しくなります。

地方税財源の充実確保もその路線だと言われると、皆さんは驚かれるかもしれませんが、前々から委員会が議論してきた地方税財源の充実確保は、実は新しく自治体にたくさんの仕事を移譲して担わせるというものではありません。もし事務権限の移譲がたくさんあって、市町村がしなければいけない仕事が増大になったのなら、それを処理するだけの財源をちゃんと与えていただかなければ困るということで、税財源問題が必ず付随するわけですが、あまりそういう仕事の移動はなく、変わったのは仕事の質だけでしたから、その観点から言えば、お金の組み替えは必要なかったのです。

しかし、あらためて今の日本の仕組みを見てみると、国民に負担していただく税金は、大ざっぱに国税が3分の2で地方税は3分の1ぐらいだとよくいわれています。しかし、歳出の面から見たら、地方は全体として3分の2ぐらいの仕事をし、国が直接自分でやっているのは3分の1ぐらいしかありません。ですから、入ってくるお金と使うお金の間にものすごくギャップがある

わけです。

なぜ地方は3分の1ぐらいの地方税収入で全体の仕事の3分の2ぐらいを担うことが可能になっているのかというと、この大きなずれを国からの財政移転といわれるものが埋めているからです。地方税以外のお金が地方に来ようになっているわけです。一番大きなものは地方交付税交付金です。その他、国庫補助負担金など、補助金、交付金という名目で配られていて、これが両者のずれを埋めているからです。国の方はそれだけのお金をまず握った上で、自治体に配って、それだけの仕事をできるように保証しています。

どの国にも、どんな先進国にもこのずれはあります。しかし、このずれは日本の場合、どこの国と比べても大きいと私は思います。大き過ぎるのです。少し交付税で取り過ぎなのではないか、地方税が少な過ぎるのではないかという問題が根本としてあって、それならば、仕事の分担量に見合うように、地方税をもう少し増やして交付税を減らすという改革が必要なのではないかということになります。変えてしまうということは、国の収入がそれだけ減るということで、どこを減らすのかということになります。そのときに、国庫補助負担金というひもの付いた、縛りがたくさんあるお金が地方自治を縛っているという側面がたくさんあるので、この国庫補助負担金を極力廃止・縮小して、その分のお金を地方税と地方交付税交付金というひもの付かない形で自治体に来るように変えていくという改革が必要なのではないでしょうか。

自治体は法令によっても縛られていますが、もう一つ、お金の面でも出てくるひもに縛られています。この側面を緩めていくためには、補助金制度の改革が不可欠です。補助金に付いている補助要項、補助要領の条件が細か過ぎるという問題もありますが、最も抜本的な改革は補助金支給をなくしてしまうことです。その補助金がなくなると自治体は困るのですが、その分のお金が一般財源で来るのなら、自分がやりたいと思う仕事に使えることになりますから、その方がいいのではないのでしょうか。ひもの付いているお金をひもの付かないお金に変えていく改革が大事だということで、これが地方税財源の充実確保です。要するに、地方税財源の充実確保とは、ひものあるお金を極力減らし、使い勝手のいいお金に変えていくことであって、自治体に配られるお金を増やそうとっているわけではありません。総額としては決して増えないでしょう。しかし、自分の判断で使えるお金が変わっていくので、自治体の自由度拡充路線に属している改革になります。

この二つは、お金による縛りを減らそうということと、法令による縛りを減らそうということで、どちらも自治体の自由度を拡大しようとする改革です。こちらがまず急がれるということで、1番と2番に挙がっています。

しかし、ひとしきりそういうことが起こったら、その次には事務権限の移譲や地方自治制度の再編成もあるでしょう。例えば、今まで国がやってきたことで都道府県にやってもらった方がいいものもあれば、都道府県にやってもらってもそれほど支障がないというものもあります。どうしても国がやらなければいけないかというものさしで見たら、まだ移譲できるものがあるかもしれません。都道府県が現在やっているものでも、市町村に任じていいものがあるのではないのでしょうか。

これを見直す場合には、必ず受け皿の問題が出てきます。市町村に下ろせばいいといっても、市町村は3,200以上あります。政令市で370～380万の人口を持っている横浜市のようなところから、1,000人に満たない村まであるので、そこにみんな一斉に下ろすのか、それは無理だろうという話が出てきます。そうすると、なるべく都道府県からの権限移譲を受け入れられる市町村に組み替える必要があります。これが合併なのです。弱小な市町村はできるだけ合併をして、体力のある市町村に組み替えてもらうべきだという議論が必ず出てきます。日本は近代になってから3回大合併を繰り返してきたのですが、明治の大合併も、昭和の大合併も、今回の平成の大合併も、論理はいつも同じです。もっとたくさんの仕事を引き受けてもらおう、でもそれには体力が十分ではない市町村もあるということで、合併による市町村の再編成という課題が出てしまうのです。それから、国から都道府県に下ろすといっても、鳥取県や香川県のようにものすごく小さいところもありますので、限度があります。そこで、今の47都道府県体制ではできないけれど、道州のように新しい広域自治体に組み替えれば下ろせるというような話が出てきます。

ですから、権限移譲をしろという話から再編成論が出てくるといつつながりもありますし、市町村合併をしたならば、もっとたくさんの仕事を引き受けられるはずでしょう、下ろしていただきましょうという話も出てきます。都道府県を廃止して道州制に組み替えても、仕事は何も変わらないのであれば意味がありません。この際、国の各省の出先機関がやっているような仕事がかなり下ろされるというなら意味がありますから、道州制には議論の余地があるという形で、どちらにしても密接に結び付いています。小さい規模の事務権限の移譲



ならそういう話になりませんが、大幅な事務権限の移譲を考えようとする、市町村をどうするか、都道府県をどうするかという話に必ずなってきますので、この二つは連動しています。

基礎自治体である市町村にとってみれば、これまで担当していた仕事そのまま残っています。例外的に国民健康保険はもういいと吸い上げてくれるかもしれないませんが、今まで市町村がやってきたことは基本的にこれまでどおりで、その上、今まで県がやってきた仕事をやれということになれば、市町村の所掌事務が広がるわけです。今以上に多種多様な仕事を引き受けなければいけません。そうしたら、それに見合った財源も必ず保証してもらわないと困りますし、それだけの人を雇わなければいけないという話にもなります。どちらもみんなついてきます。仕事の量が変わることに対して、それに見合った体制に組み替えるということになります。都道府県にとっては、差し引きどうなるのか微妙なところですが、市町村に下ろしなさいと言われて奪われたままだとやせ細るのですが、それではどんどん県庁の仕事が減ってしまいますので、非常に危機感を抱いて、国から下ろせという運動を猛烈に起こします。では国からとろしてくるわけですが、都道府県の仕事が増えるのか増えないのかは差し引きの問題ですから、最終的には分かりません。でも、このように事務権限の移譲を進めていけば、自治体全体としての所掌事務が広がります。国の仕事が今より縮小して、それだけ自治体が担う仕事の範囲が広がるわけです。その意味で、これは所掌事務の拡張路線であって、先ほどの問題とは性質が異なるということをまず頭に入れておいてください。

#### (4) 「三位一体の改革」の結末以降は多極分散型分権改革の論議の時代

三位一体の改革が不発に終わった後、地方分権改革推進法が作られ、地方分権改革推進委員会が作られて、ここ3年半弱ほどいろいろな審議がなされてきたわけですが、このときには多極分散型分権改革の論議の時代になったと私は思っています。審議する機関が幾つにも分かれてしまったのです。まず、お金の絡むことは経済財政諮問会議が骨太の方針で何を書くかによって大枠決まってしまうから、経済財政諮問会議が重要な機関の一つでした。そして、地方分権改革推進委員会がありました。そして、ある問題は地方制度調査会が議論し、安倍内閣のときに道州制ビジョン懇談会が作られました。また、自民党には道州制調査会というものがあったのですが、安倍内閣以降、自民党道州制

推進本部というさらに強力な機構が立ち上がりました。これらがそれぞれ議論をしていますので、審議機関だけでも多元化し、扱うテーマも多元化してきたという印象があります。

例えば義務付け・枠付けの緩和を地方分権改革推進会議で議論しましたが、地方分権改革推進委員会は国の出先機関の廃止・統合を検討しろと政府から言われて、それも議論しています。これは、所掌事務拡張路線に類する勧告です。一方、地方制度調査会では市町村合併をこれからどうするのかという話がずっと続いていて、その後、都道府県はどうするのかということで道州制について検討していましたが、そういうことをやりながら、だんだん地方議会の権限強化にも取り組むようになってきました。つまり、首長と議会の関係を見直そうということで、5番目に掲げた住民自治拡充路線に関連したテーマを取り上げているわけです。このように、さまざまな性質の違う改革論がいろいろな機関でごちゃごちゃに議論されるようになってきました。

しかも、全体を見渡しながら、この問題はこちら、この問題はこちらでやって、その間で矛盾が起これないようにしようというような司令塔がありませんでした。内閣総理大臣なり、内閣なり、あるいは経済財政諮問会議なり、どこかにきちんとした司令塔があってやっていたのではなく、ばらばらに行われていたので、いろいろな混乱が起こっています。大体、市町村合併問題は、当事者である町村会や市町村関係者にとっては大変です。自分たちの存在そのものが大きく問われているわけで、実際に合併しようと思ったら大変な作業です。大阪府下では少ないかもしれませんが、経験のある方はお分かりだと思います。全国で合併をしたところは本当に大変でした。そういうところへ追い込まれたわけですから、市町村関係者は分権どころではありません。合併にどう対処するかということで、全部のエネルギーがそちらに向けられてしまう、吸い取られてしまうという状況になるわけです。そこではいろいろな対立も起こります。隣接市町村間で話が合わないとか、一つの町内で住民の意見が割れてしまって不幸なことになるなど、いろいろなことが起こるわけです。

一方、道州制という論議が出てくると、都道府県にとっては大変です。都道府県を廃止して道州制に組み替えるという議論が進んでいますから、今まで都道府県で働いている職員にとっては所属する団体が解体・再編成されるわけで、自分たちがどうなるのか分かりません。大阪府の職員でも、「君の仕事は市町村に下がるから、仕事と一緒に君は市町村に移ってくれ」と言われるかもしれ

ません。例えば教員の世界でも、公立学校の教員は今までは府教育委員会の任用で、そこが給料を払ってきたのですが、「市に任せるから市に行きなさい」と言われたら、今度は市の職員に変わるわけです。そのように、あなたは市町村に行きなさいと言われるのか、残れるのか分からない上に、市町村に行けばは言われなかったけれど、今度は周りの県と一つになって、関西圏であれば兵庫県や京都府、奈良と一緒に、兵庫県の職員だった人、大阪府の職員だった人、京都府の職員だった人が一つの新しい道州制度の職員になれるわけです。その道庁本部がどこにできるのかは分かりませんが、その道庁本部詰めになるのか、大阪府詰めになるのかは分かりません。「あなたは出先機関で仕事をしなさい」と言われれば、従来どおり大阪で仕事をする身分になるかもしれませんが、本部詰めになる人はそこへ行かなくてははいけません。自分が一体どういうことになるのか、一人一人の職員も全部分からないのです。これに都道府県庁の職員が賛成できるでしょうか。こんな不安極まりない話に賛成できますか。知事の中には賛成派、積極派、反対派、慎重派といろいろと分かれていらっしゃると思いますが、県庁職員にとっては自分の運命にかかわることです。解体・再編成なので、とんでもないことなのです。町村合併以上ですから、そう簡単に賛成できるような話ではありません。そういうことがどんどん議論になってくると、一体私たちはどうなるのだろうかというところへ追い込まれていきます。

この所掌事務拡張路線で権限移譲の話になると、実は国と自治体が対立するだけではありません。国がやってきた仕事をもっと自治体に下ろしなさい、地方6団体の要望だということで、都道府県を代表している知事会が中心になって動くかもしれませんが、都道府県から市町村に仕事を下ろすということに関しては、知事会はあまり積極的ではないのです。47人の知事の意見を聞くとばらばらで、なぜそんなものを市町村に渡さなければいけないのかと思っている方がたくさんいます。法律を変えて下ろせと言われたら下ろすけれどもというように非常に不満を持っている人もいますので、知事会としてはなかなか賛成できないのです。市長会からすれば早くよこせと言うけれど、その中にもたくさん市の町村があるわけで、「大歓迎だ、早く下ろさせろ」という市長と、「そんなものを持ってこられても」という市長もいます。市長会の意見もばらばらで、知事会の意見もばらばらで、6団体の足並みがそろわないという経過になってしまっています。

そして、そこに議会の権限強化という話があります。この会場にも議長の方々がいらっしゃるようですが、権限強化という話が出てきたら、地方制度調査会でも3議長会がみんな強力に発言されます。しかし、知事会、市長会、町村会は「それは考えものです。それほどうまくいきません」といってみんな反対するわけで、6団体の議長会と首長会が対立するのです。そういうテーマになってしまって、ますます6団体の足並みがそろいにくくなっています。

このように、ここ何年間かの多極分散型改革論議の時代は、テーマが非常に拡散し、6団体の足並みがそろわなくなっている状況だということを忘れてください。

## 2. 自治体の役割

ですから、これからはもう「お任せ分権改革」では駄目です。この言葉にはあまりなじみがないかもしれませんが、北川正恭さんがローカル・マニフェスト運動を起こされて以来、「お任せ民主主義」という言葉が盛んに使われるようになりました。従来の首長選挙は、知事選挙であれ市町村長選挙であれお任せ選挙で、要するに誰がよさそうかなとあって、この人を当選させようと投票するのだけれど、その人が知事や市町村長になったら何をしてくれるかということをも十分確かめた上で支持したわけではないという選挙をずっとやってきたのではないのでしょうか。有権者も、あの人なら何かちゃんとしてくれるだろうというように人で選んでいて、それではやはり有権者による民主主義にはなっていないのではないかと問題提起したわけです。選挙のときから、私が知事になったらこうする、私が市長になったらこれだけのことをします、努力しますと明確に打ち出して、それならあの人にやらせてみようかと、そのことに賛成する人が支持するという形で選挙が行われれば、「私はこれによって支持を得て当選したのだから、選挙で約束したことをぜひやります」と県庁で職員たちに伝え、従わせて、議会にも納得してもらい、新たな施策を推進していく、あるいは改革を推進していくことで初めて改革や新施策の推進力が出てくるのではないかということで、「お任せ民主主義」から脱却しよう、政策を明確に示す選挙にしていこうと言われました。

それをもじっていえば、これまでの分権改革は、地方6団体がそれぞれ要望書をまとめて出すという努力で進んできましたが、基本的には「地方分権推進会、頑張れ」「地方分権改革推進委員会、頑張れ」「地方制度調査会、頑張

れ」と言っていただけの「お任せ分権改革」だったのではないのでしょうか。私はどちらの当事者にもなっていたので、期待に応じて頑張らなければならない立場だったのですが、そう言われてもなかなかうまくいきません。そういうどこかがやってくれるという姿勢ではなく、一つ一つの自治体が分権改革を先導していくような動きを出していかないと、これからの分権改革は進まないのではないかと思っています。法令で許されていない新しいことを大胆にやりなさいと言っているわけではありません。しかし、一つ一つの自治体が、改革によって自由になったことをふんだんに利用して、新しい試みを自分の決断で始め、その結果がなかなかいいじゃないかと全国民に思われるようなフィールドを作っていくしないと、分権改革はこれ以上進まないのではないのでしょうか。

具体的には、過去の改革の成果を積極的に活用してください。冒頭に申し上げた機関委任事務制度全面廃止の成果はどこまで生かされているのでしょうか。条例の制定は少し増えてきています。条例制定権の拡大が使われているのだと思いますが、残念ながら法令による縛りが厳しすぎるために、条例制定の余地はあまりありません。ですから、私はもう一つの法令解釈権を行使して、通達・通知に縛られないで仕事をできるという成果をどこまで使っているかと聞きたいのですが、残念ながらあまり使っているところはありません。県でも市町村でも各部・各課でそれぞれの所管事務のやり方を何か工夫して変えましたかと聞くと、従来どおり、つまり通達どおりにやっているというところがほとんどではないのでしょうか。現在は全く通達・通知どおりにやる必要がないのですから、ぜひもう一度見直してください。通達・通知に縛られることがないのなら、こんなふうにした方がいいのではないかという知恵がどんどん出てきて、気付いた自治体がそれをやってみせれば、なるほどそこまでできるようになっているのかと、よその寝ぼけている自治体も気付きます。そして、どんどん広がっていくわけですから、ぜひお願いします。

分権改革をしても何も変わらないという批評があります。機関委任事務制度の全面廃止については大きなことのように聞いていたけれど、実際は何も変わっていないのではないと言われるのですが、改革が間違っていたのではなく、自治体が生かしていないだけです。これは断言します。生かしていないだけなのです。変わっていないのではなく、皆さんが変えようとしていないだけなので、ぜひ生かしてください。

もっと細かなことを言えば、今度の地方分権改革推進委員会の第1次勧告に

ある三つの勧告事項の中に、補助対象財産の財産処分の弾力化というものがありました。実は補助金をもらって建てた建物がほかのことになかなか転用できないということが大問題になったのです。これは、町村合併をしますます起ります。学校の統廃合などが起こり、廃校になる校舎をどう生かそうかと考えたときに、それが教育にしか使えないように決まっていると、上手に転用できません。あるいは、合併によりごみ焼却場を1カ所に集中させると、町村ごとに持っていた処理場は無用になります。これはもう転用の余地がないので、つぶして空き地にしてからほかに使う以外ないのですが、補助金をもらっているとつぶせません。そんなことをするなら補助金を返せという話になります。これをどうするのかということで、特に町村合併が進みましたから、この問題が深刻になっていました。

このテーマに関しては、財務省から来ていた事務局次長が中心になって、自分の出身官庁である財務省を説き伏せ、全省庁の補助金関係の財務関係者を集めて会議を開きました。つまり、委員会が主導権を持ったというよりは、事務局の方が動いて全省庁の了解を取ったのです。ですから、これについてはすぐに閣議決定されて、通知ですべて改善されたはずです。推進計画に乗せるまでもなく実行できることでしたから、昔のパターンで行われました。

これは関係の町村にとって非常にありがたいことだったのですが、あまり報道されていません。本当は「あの改革は助かった。おかげでうちの町の処理場を始末できた」「この学校を空き校舎にせず、ほかのことに使えるようになった」とどんどん報道されるべきです。そうしなければ、改革にかかわってきた人たちは本当につらいのです。今度の義務付け・枠付けの見直しはたった36項目です。でも、全部で104項目のうち36だ、その程度かと言うのではなく、とにかくそれができるようになったら、早速活用していただきたいのです。法令が改正されて自由に条例で決められるようになったら、早速一斉にあちこの自治体が工夫してやってください。そうすれば、かかわった政府の役人たちも政治家も、改革をすると自治体の人たちが喜んで新しい成果を上げるのだということが分かります。ところが、先ほどの補助金を使った建物の話も、細かなことだから新聞はあまり大きく報道しませんし、「改革の成果がこんなに出ている」とも書いてくれません。書くのは「不十分」という言葉ばかりです。分権改革は十分だなんて思っていない。たくさんの課題がいまだに残っていて、将来もやっていかなければいけないのですが、関係した人だって「それだけで

すか」と言われると元気が出ません。やってくれたことに対してありがとうと言ってみんなでどんどん活用していかないと、そしてその声が伝わっていかないと、これから先は続かないように思います。

この会場には首長さん、議長さん、幹部職員の方がいらっしゃいますが、介護保険は何課が担当するのか等、それぞれ所管の仕事は国の法令で決まっています、もう延々と何年もやってきています。そうすると、何となく国の法令でこれを市町村がやりなさいと決められた仕事を処理することが自分の仕事だと思いがちです。日常はまさにそれで大半の時間がつぶれるのですが、もともと市町村の仕事とは、例えばその地域の高齢者の医療福祉としてどんなことをしなければいけないのかを考えることです。何よりも住民のニーズがどこにあるのかという部分から考えて、そのために市町村で何ができるかを考える、できる範囲は限られているとしても、まずやらなければいけないことは何かを考えるのです。

市町村職員の出発点は、住民の切実なニーズは何かというところにあるべきです。そして、それを解決する手立てがわれわれにあるかどうかを考えて、国のこの法令が利用できるかもしれない、国のこの補助金が活用できるかもしれないと考えていくのが本来の筋だと思います。それなのに、普通は国の法令でしなさいと言われたことを処理しなければいけない、補助金のメニューにあるもののどれかをしようという仕事になっているのではないのでしょうか。ですから、自治体の施策を作る際にも、一度国の施策を眺めるということをやめて、自分のまちに住んでいる住民の切実なニーズをとらえて、それに応えるのが自治体の仕事だと考える、つまり発想を逆転させることが一番肝心です。

本日は市長会の重要幹部である池田市長さんがいらっしゃるの、最後に私からお願いしたいことがあります。個々の自治体で今のような努力をさせていただきたいということに加えて、例えば全国市長会、全国知事会や全国町村会で一度、機関委任事務制度の全面廃止や通達・通知が助言に変わったことによってどれだけの変更が出されたか、それぞれ報告を求めていただきたいのです。ぜひどれぐらい変えたのかをそれぞれの部や課で調べてください。例えば補助対象財産の財産処分の弾力化を活用した例がどこにどれだけあるのか。あるいは義務付け・枠付けの見直しが行われて、基準が緩和されました。条例を制定すれば変えられるようになったのですが、それによってどこどこがどのように変更したのかということ、やはり6団体が調べるべきではないでしょうか。

今までの成果をどこまで生かしたかという調査はまだないので、ぜひやっていただきたいと思います。

### 質疑応答・意見交換

(司会) 西尾先生、どうもありがとうございました。それでは、ただ今から質疑応答及び意見交換のお時間とさせていただきます。ご質問のある方は挙手をお願いいたします。

(Q1) 池田市長でございます。私は国と地方の協議の場の作業部会に出ておまして、明後日に第2回の会議をし、3回目でもう決議して3月に法案を提案するという流れになってはいますが、問題点が二つございます。まず、地方の側は、やはり国と地方の協議の場の議長は内閣総理大臣であるべきだと主張していますが、どうも内閣の方は、先生がおっしゃるとおり、6団体にはリーダーがないので、片方で責任がある総理大臣が出ることは不公平だ、不均衡だということで、出たくないと思っているようです。従って官房長官を議長にという考えのようですが、そのことについて、先生のお考えをお聞かせください。

もう一つの大きな問題は、政令指定都市の問題です。指定都市の皆さん方は別枠で自分たちも協議の場に入れると考えているようですが、政令都市市長会は法律上まだ認定されておりませんので、われわれは分科会議というものをきちんと位置付けたいと思っています。しかし、これも政府の方はあまり賛成ではないようで、どうもマニフェストに書いた割には法制化をあまり望んでいないようにも思えます。その辺について、先生のお考えをお聞かせください。よろしく願います。

(西尾) 1点目については、地方分権改革推進委員会の第3次勧告で国と地方の協議の場の法制化について述べていますが、その原案を書いたのは私自身で、そのときから国側は内閣総理大臣を必ず入れるべきだと考えています。国側の主張は、地方6団体側にも6団体を統括する最高責任者が別にはいないならば、国側もいなくていいだろう、官公庁官以下各大臣が入って、最高の責任を持っている総理大臣はその場にはいない方が両方の均衡が取れるというものです。しかし、それでは国側の意思決定が完全にならないと思うので、内閣総理大臣



に出席してもらうのは不可欠だと思います。ただ、その場合の会議といっても、定例会もあるかもしれませんし、臨時会もあるかもしれませんし、非常に限定したテーマの会合が行われる場合もあるでしょう。分科会で何か提案をするというときにも、常に総理大臣がいるべきだとは思いませんが、内閣総理大臣は国側のメンバーとして不可欠であって、そうでなければ協議の場を設定する意味が大幅に減ると思います。地方側にそれに当たる人がいないのは当たり前の話で、それと均衡を取ろうというのは変な論理ではないでしょうか。

その代わり、地方側もその場で議論されたことについて拒否権を持つ、同意権を持つなど、いろいろな議論がありますが、それは無理だろうと私は思っています。双方がそこで合意したことを実行するために誠実に努力する必要があるのではないのでしょうか。国側にとっては、協議の場で地方とやり合っこのように合意したということを閣議で確認して全閣僚の意思とし、与党もそれで説得して、国会に必要な法案を出していくというような努力をすることが内閣の責任になります。地方側は、それと同じように言えるかという、言えません。6団体の代表が出てそこで合意をしたとしても、地方の側ではさまざまな動きが起こる可能性があります。例えば県議会、市議会、町議会の中で、6団体代表はこんなことを合意してきたらしいけれど、自分たちは賛成できないといって議決するところがあるかもしれません。そういう議決をするなどという力は誰にもありませんし、それを押さえ込めるような制度を作ることはあり得ないと思いますので、6団体が約束したことにはすべての自治体が従うという約束は最初からできないのです。その意味で、6団体側は「誠実に自治体の関係者を説得します」としか言えません。初めからハンディがあるわけですから、国に求める態度にはおのずから限度がありはしないか、そういうものだと思って協議の場を設定しなければいけないのではないかと私は考えています。

2番目は非常に厄介な問題で、政令指定都市市長会は自分たちの代表も必ず入れてほしいという運動を猛烈にしてこられました。そのためには指定都市市長会という団体がそれだけの地位を持たなければいけないのですが、現在はそうではありません。地方6団体については、既に一定の法的な地位が与えられています。例えば国会と内閣に対して意見書を提出できるという権限が地方自治法で認められていて、国が地方自治体に関連する法案を作るときには、その決定前に自治体側がいろいろな意見を述べられるように、できるだけ早くその法案の内容を6団体に知らせることでなっています。自治体の関係者はそれを

見て、例えば「子ども手当はこんな仕組みでは困ります」というように問題点を市長会、町村会を通して言うという形で、その情報提供を国に義務付けているわけです。やはり協議の場を法制化するということは、既に法的な地位を与えられている6団体しかもう名目が立たないのではないかと思います。政令市も市長会にはメンバーとして入っていますし、市長会を通して出席するということで我慢していただく以外にないのではないのでしょうか。

そうしなければ、政令市の市長会だけでなく、政令指定都市議長会も多分必要になってくるので、8団体になってしまいますね。

ただし、協議の場で特定のテーマを扱うときには、6団体側の代表として誰が出るのか、その都度かなり自由な幅を持たせるべきです。例えば国の直轄公共事業のあり方として道路問題を議論することになれば、対象となるのは都道府県ですが、政令市も既にそれを担っています。道路問題については、向こうも国交大臣が出てきます。そのようなときは6団体側も県の代表だけではなく、政令市の代表も必ず出すという工夫をしていくのです。あるいは教員の任用問題や費用負担問題が議論のテーマになるときは、政令市は県と同じように教員任用の権限を持っているわけですから、政令市の代表も必ず出るというように、工夫できる仕組みにすべきでしょう。ただし、常設の委員は6団体だということについてはもうやむを得ないのではないかと、そこは政令市も理解すべきではないかと思っています。

(司会) ありがとうございます。ほかにご質問のある方はいらっしゃいますでしょうか。

(Q2) 最近は政権が変わって「地方分権」の代わりに「地域主権」という言葉を多く使うのですが、特に地方分権と地域主権の違いについて、先生のご見解を教えてください。

(西尾) 現在の政権が使っている意味では、実質的な違いはないと思っています。要するに地方のことは地方の意思で決められるような仕組みにしよう、変えようということで、正確な言葉ではありませんが、原口大臣や鳩山総理が使われている範囲では何も違わないと思います。

ただ、「地域主権」という言葉は、現在の憲法が決めている国民主権の制度

から言えば、主権は国民にしかないもので、それを地域に分割して主権があるという仕組みにはしていませんので、適切ではないと私は思います。この言葉を使っている方々の中には、日本を将来は連邦制のような仕組みに変えていく、道州制を考えるにしても、広域自治体としての道州ではなく、アメリカ合衆国の州やドイツ連邦共和国の邦、ロシア連邦共和国の共和国のように、一つ一つが主権を持った団体に変えていくのだという趣旨で使っている方もいます。そのときは、国民主権という単一主権国家ではなく、各地域が主権を持った連邦制国家に日本を変えようという発想ですので分かるのですが、政府の方は必ずしもそういうつもりで言っているようではないので、適切な言葉ではないように思っています。毎日新聞なども同様の意見を社説で書いていましたが、ですから、私は今度、地域主権推進基本法を作るときに内閣法制局がどんな法案を書くのか、地域主権という書き方をそのまま許すのかどうかに興味を持っています。