

第2回地方分権懇話会議事録

日 時 平成18年9月6日(水) 14:00～15:40
場 所 広島大学東千田キャンパス大講義室

1. 開会

(司会) ただ今から平成18年度第2回地方分権懇話会を開会します。私、本日の進行役を務めさせていただきます、広島県政策企画部分権改革担当企画監の荒木と申します。どうかよろしくお願い申し上げます。まず、開会に際しまして、主催者として、小中広島県政策企画部長よりご挨拶申し上げます。

2. 主催者挨拶

(県政策企画部長) 広島県政策企画部の小中でございます。雨の中を多数お集まりいただき、ありがとうございます。広島県におきましては、道州制や地方分権改革に直接関わっておられます学識経験者の方々と意見交換の場を持ち、地方分権の理念に沿った道州制導入への気運醸成を図るため、年数回程度、地方分権懇話会を開催する予定といたしております。

本日は、その第2回目といたしまして、我が国の行政法の権威であり、第28次地方制度調査会の副会長もしておられました、東京大学の小早川教授にお越しいただき、道州制を展望した国と地方の役割分担のあり方についてお話をいただくようお願いしたものでございます。本日お集まりの皆様方におかれましては、この懇話会が、今後の広域自治体のあり方や地方分権問題をより身近なものとしてお考えいただく契機となり、ひいては、道州制推進の気運醸成につながるよう祈念しまして、開会の挨拶としたいと思います。

なお、小早川先生は、今、合併して安芸高田市になっておりますが、御祖父様が向原のご出身だそうです。そういうことで広島にご縁があってということですので、よろしく申し上げます。

(司会) 続きまして、本日の懇話会の共催をお願いしております「広島大学道州制研究会」の広島大学大学院社会科学部研究科長、川崎信文教授に開会のご挨拶をお願いいたします。

(広島大学 川崎教授) 川崎でございます。今日は、小早川先生を迎えての懇話会に大勢の方にお集まりいただきまして、誠にありがとうございました。昨年度から県の協力を得て、道州制についての研究会を開始しています。実は、ご存知のように独立行政法人化以降、我々は、法・経済・経営の研究者を糾合した、一つの研究科を組織しましたが、その研究科の目標、理念として地域貢献というものを掲げています。その中でいくつか研究プロジェクトを立ち上げていますが、その一つが道州制です。正確には道州制も含めた広域行政ということになりますが、具体的な取組として研究科内の様々な分野の研究者でチームを組むとともに、実務上の経験と知識の豊富な県の協力を得ながら今日まで研究を進めてきているところでござ

います。こうした研究においては、単に大学だけではなくて、県をはじめ、行政各界あるいは議会関係、さらには経済界、シンクタンク等の様々な方面のお力をぜひとも貸していただきたいと考えています。そして、こうした懇談会に我々も共催という形で参加させていただいていますが、さらに様々な形で皆様方のお力添えをいただきたいと考えています。どうか、今日の懇談会が実りあるものとなりますよう祈っております。どうもありがとうございます。

(司会) ありがとうございました。ここで、皆様のお手元には、小早川先生の講演資料の他、参考資料として、「新たな地方分権推進・一括法の制定に向けた動きについて」と「国、道州、基礎自治体の役割分担のイメージ」、そして道州制パンフレット等をお配りしておりますので、参考にしていただければと思います。

それでは、小早川先生のプロフィールを簡単にご紹介いたします。先生は東京大学法学部をご卒業後、同学部の助教授を経て、現在は東京大学法学部教授、東京大学大学院法学部政治学研究科教授でいらっしゃいまして、ご専門は「行政法」とうかがっています。先生は、第28次地方制度調査会の副会長や総務大臣の私的諮問機関であります「地方分権21世紀ビジョン懇談会」の委員などを幅広く歴任され、地方分権に関する我が国を代表する研究者として、ご活躍をされておられます。それでは、小早川先生、よろしくお願いします。

3. 講演

「分権時代にふさわしい広域自治体のあり方」

東京大学大学院法学政治学研究科教授 小早川 光郎 氏

こんにちは。ただ今、非常に過分なご紹介をいただきました小早川です。よろしくお願い致します。日本人は、講演の最初に必ず言い訳をする悪いくせがあると言われるのですが、私もいろいろ言い訳をしたいことがございます。

ただ今ご紹介をいただいたのですが、私自身は、行政法の研究をずっとやっておりまして、もちろん地方自治法もその守備範囲に入っているのですが、自分で言うのも何ですが、書斎派、ひきこもり派であります。ただ、なぜかいろいろな事情で、改革絡みの場所に出ざるを得ない、心ならずも自分の勉強だけでなく世の中の荒波の中に放り出されるというようなこともございます。というわけで、今日のお話も、前向きに、政策的にこれからこうした方がいいのではないかと、積極的に言う自信もございません。言えるタイプでもございません。どちらかというと、これまでいろいろな改革の段階が踏まれてきた、いろいろな議論がされてきた、そのへんをもう一度振り返ってみる、皆さんのご承知のことばかりになるかもしれませんが、牛が反芻するみたいに、今までなされている議論をもう一度よく噛んでみて、本当の味はどのへんにあるのかなということを考える、そのことが、今後の改革の道が変な方向にいかないための一つの用心にはなるのかなと。大変、後ろ向きな言い方で申し訳ありませんけれど、どちらかというと、そういう話の形を取らせていただきたいと思います。

私は朝、東京を発ちました。出る時にちょうど雨が降り出しまして、それからずっと雲の上でした。実は先週は道州制のタウンミーティングで稚内まで行ったのですが、それと比べますと、広島は東京から近いです。近いのですが、飛行機で雲の上から広島空港に直に降りてきて、地上が見えた時に、茶色の屋根瓦が見えたのです。あれは、東京にはまったくないようでして、中国地方に来るたびにこの瓦がきれいだなと思ふのです。何を言いたいのかといいますと、やはり、日本は一つではないということです。京都、大阪あたりに行っても、駅のエスカレーターに乗った時から、東京と乗り方が違うわけですね。皆さんお気づきだと思いますが、東京では、立っている人は左側に立って、右側は追い越し車線なのですが、関西ではそれが逆なのです。あれも日本は一つではないのだなということを実感する機会であります。それから、今日、ある赤ちゃんがお生まれになったということで、広島でも東京でもそれなりに大ニュースです。そういう話になるとみんな当然に関心を持つ、やはり日本は一つだなと思うところもあります。ですから、一つであって一つでない、そういう日本というのを、広島空港あたりで考えていたわけでありまして。今日の話は道州制を念頭においた地方分権のあり方ということなのですが、少し乱暴に言えば、日本は一つであって一つではないということにすべて尽きるのかなと思っています。そのへんは、前置きです。用意いただきましたレジメに沿って話をさせていただきたいと思います。

私自身は、いわゆる第1次分権改革の時に地方分権推進委員会の仕事のお手伝いをさせていただく機会がありました。今日の資料にもありますが、前回の、地方分権一括法施行までの動きを見ますと、私は最初の頃は関係ございまして、地方分権推進委員会中間報告が平成8年

3月に出ていますが、その前後から関わってきました。その時点でご承知のとおり地方分権推進委員会は機関委任事務制度の全廃という目標を表立って掲げるようになったわけです。その目標達成には、白兵戦が必要になる、そうすると分権委員会の委員・専門委員の方だけではなくて、第一線でばたばた戦う兵隊が必要であるということで、そこで参与という名前で何人が徴兵されて、どういう戦いをするのかよくわからないままに前線に配置された、その一人でございました。それ以来、地方分権の世界から足が抜けなくなったという、先程の話です。

地方分権推進委員会のご承知のとおり、5次にわたる勧告と最後に最終報告を出しています。その中で第1次から4次までの勧告が、機関委任事務制度の廃止ということが一番大きな内容としながら、制度全体の制度改革を部分ごとに述べている。それを法律化したのが、いわゆる地方分権一括法です。今から考えますと、機関委任事務制度の廃止がその時の主たる成果であったわけですが、もうちょっと、ものの考え方レベルに引き落としますと、レジュメの最初に書かせていただきましたが、「事務配分と役割分担」ということ、これが、今から考えてもかなり大きな考え方の転換を意味しているのではないかと思います。過去の話になりますが、かつて戦後から99年第1次分権改革——2000年改革だという人もいますが、私は好んで99年改革と言わせていただきます——に至るまで、事務配分、事務再配分という議論が、ずっと続けられてきたわけですが、今から考えると次のようなことだったと思うのです。レジュメに「直接執行、機関委任、団体事務の事務配分」と書きました。要するに、単純化して申しますと、行政はいろいろある、その一部門は地方自治に任せる、憲法にもそう書いてある、だけど重要な行政の根幹は国が決める、という発想がどうしてもあったわけです。一言で言えば、重要な政策は国が決める、当然のこととして、誰もあまり意識もしていなかったかもしれませんが、そういう考え方だったのです。政策は国が決める、それをどういう方法で実施するかというのがその次の問題で、国が直轄の組織でやる直接執行もあれば、国の機関としての自治体の長・委員会にやらせる機関委任事務もある。それから、機関委任事務ではなくて地方公共団体の事務としてやってもらうこともある、これは団体事務、当時の言い方では団体委任事務であったり公共事務であったりします。そういう、政策は国が決めるとして、その実施の責任をどのように分配するかというのが、かつて言われたところの「事務配分」という言葉の意味だったのです。今からみればそう思えるわけです。

それを、第1次分権改革において、結果的には、その考え方を転換させることは一応できたのではないかと思います。これが、「役割分担」ということです。国と地方公共団体の間の適切な役割分担という言葉は、今日の私の話の一つのキーワードになると思いますけれど、政策は国だという考え方を改めなくてはいけないのです。これが重要なことであると思うわけです。

従来の、政策は国で決め、実施はまた別に考える、という考え方を制度化し、シンボライズしていたのは、言うまでもなく機関委任事務の制度だった。しかし、「機関委任事務体制（の解体）」と大げさなことを書きましたが、機関委任事務の考え方がそれ以外にも及ぶのです。団体事務に関しても、やはり、政策は国が、という前提がかなりあったわけです。そんなこともひっくるめてシンボリックに言えば「機関委任事務体制」と言えるのではないかと思います。これ全体をどう壊していくかということが課題だった、そういう方向で第1次改革がどこまでできたか、という見方ができるのだと思います。

機関委任事務というのは、制度の中身、実態に即して言えば、様々な事務処理について、国

の機関が様々な関与をするということだった。ですから、機関委任事務制度の廃止というのは具体的には国の関与の仕組みを見直すということだったわけです。そこで、ご承知の通り、従来だと何でもかんでも指導監督ということがありがちだったけれど、それをいわゆる関与法定主義ということで、法律または政令によらなければ関与できないという原則を一つ立て、それから関与の量そのものも縮減する、特にいわゆる自治事務とされるものについて関与の限界を考える、関与の限界を考えて法令を見直すということをやった。第1次改革の際の機関委任事務制度の解体というのは、主としてはそういうことですが、しかし、そこで残ったのは、皆様のご承知の通り、国の法令による義務付け枠付けです。その時には、機関委任事務を廃止するというのは機関委任事務に伴う関与を減らすことだというふうに考えていたのですが、そのもとになる法令の定めまでは基本的には手がつかなかった。機関委任事務を2つに分け、一部分は法定受託事務、しかしそれは例外として、できるだけ多くは自治事務に振り替える、ということをしたのですが、法定委託事務はもちろんのこと、自治事務についても、それまで機関委任事務が背負っていた法令の定めはそのまま残ってしまったわけです。ですから、自治事務といっても、実は法定自治事務なのです。法定受託事務と法定自治事務、自治体で行える仕事はそれである、ということになったわけです。その問題についてはまた次でふれます。なお、法令によらない関与というのは、本来なくなるはずなのですが、それがそうでもない。法令によらない枠付け、そしてその枠付けに伴う関与が現在までも残っているというのがもう一つです。そういう現状に対して、どのように自治体の自主性、自律性を拡大していくか、そのためにこれからさらに何が必要かという問題がある。以上が、99年の第1次分権改革の主たる仕事が終わったところで、どういう状況になったのかということの概観です。

次に、99年改革で意識的に後に残した仕事があります。これについてどういう対応が取られているのかということをおさらいしてみたいと思います。第一は、今の話の続きで、適切な役割分担の実現です。そのための一つの大きな仕事が機関委任事務の廃止であったのですが、もちろんまだまだであります。地方自治法の条文を資料に付けていただきました。皆様ご承知の通りなので念のためということですが、もともと地方分権推進法の条文にあったものが、現在の地方自治法第一条の二に形を変えて定着しているわけで、これがいわゆる「適切な役割分担」の規定です。地方自治法はご承知の通り、憲法92条でいう「地方公共団体の組織及び運営に関する法律」であります。ですから、現在の地方公共団体の運営の組織、運営のルールは、地方自治法で現に決っているわけですが、この一条の二は、推進法からきているという生い立ちもあり、いわば改革の基本指針という性格を残しているもので、地方自治法の中ではやや異質です。地方自治基本法というように別立てにした方がいいという議論もありますが、そういう種類の性質のものとも言えます。この一条の二の、特に第二項で、アンダーラインを引いた三つの項目があり、国の役割はそれらに重点化、純化すべきであり、それ以外は基本的に自治体の役割であるというのですが、これに関しては、現状は絶えず変わります。個別法令の改正もありますし、社会経済情勢の変化もありますし、住民から政治家に至るまでの意識の変化もあります。そういうふうに状況もどんどん変わっていくわけで、その状況の中でこの基本指針に照らして現状はそれでいいのかということ、私たちとしては常に見直していく必要があると思います。

そういう観点から見た時にどうなのかということです。政策は国が決める、その実施の責任

をどう配分するかは次の制度設計の問題であるというのがかつての考え方であったと申しましたが、この、行政の実施面での役割分担の問題が、まず一つです。これは、事務権限の配分の問題と言ってもいいのですが、実施面での国と地方の役割分担が現状でいいのかという見直し問題がまずあると思います。具体例はいくらでもあります。今日の資料でも「国、都道府県、基礎自治体の役割と権限、現状と道州制後のシミュレーション」という資料がついておりますが、そこに出てくるようなことが常に議論されているのはご承知の通りです。第一次分権改革の時からいわく因縁があってなかなか忘れられないのは河川の問題です。その時は二級河川をどうするかという話でしたが、一級河川に関しては、指定外区間は直轄で、まさに国が実施までやっている、これでいいのかということなのです。国道も、こちらは指定区間について国直轄でやっているが、これでいいのだろうか。農地転用については4ha以上が国直轄である、これでいいのか。いずれも、国が、実施責任はこちらにあるとって頑張っているものでありまして、それでいいのかというのが、誰が事務の実施を担当するのかという実施面での役割分担の問題です。あるいは、横の水平的な役割分担の問題といってもいいかもしれません。それが一つ。

もう一つが、縦の役割分担の問題です。国の事務権限を移すというのが、今挙げた例を見ても、それぞれ大変な問題だというのは言うまでもありませんが、国、地方関係の全体構造という点からしますと、そういう個別の事務の実施面での役割分担もさることながら、全体として、国が実施責任を負わないけれども政策は握る、政策責任は国が負いますよとって頑張っている部分があるというか、非常に広い。「政策責任」と言いましたけれど、要するに、どんな行政が必要か、行政の目的ないし目標の設定、それをどういう方向でやるか、そのための制度なり事業の仕組み、いわば政策に係る目標なり方法なり具体的な設計なり、これを国が手を放さないというのがごく一般的に見られる。それが、具体的にはいわゆる法令による義務付け、枠付け、法令による基準設定という形で表れてくるわけです。その枠付け、基準設定が細かすぎるのではないかとというのが、いわゆる規律密度の問題です。問題のあり様はそんなことだろうと思います。

もちろん、国の側にも理屈はある。そこは、行政ということについて全国統合的な要素と地域自治的な要素が両方あるわけで、事柄によってどちらが大きいのか、重いのかということは、それぞれあります。

先ほど、新聞を見ていて思ったのですが、「失敗国家」という概念がある。世界的には、国家が国家としての体をなしていない、政府があるようでない、それが結局そこに住んでいる人たちの不幸になるということがあられるわけです。その「失敗国家」というのを各国について調べてみた結果を見ると、日本は大変成功している。久し振りに、日本もそう悲観することもないのだなと思ったのです。冷静に考えるとまだまだ捨てたものではない。それは結局、政府による統治という要素を今まで大事にしてきたことの結果でないとはいえない。もちろん、明治以来の富国強兵のベクトルというのもあったでしょうけれど、何も国を強くするのだけが目的ではなくて、やはりそれが国民の幸せにつながっていったということが言えるわけです。ただ、現在の問題は、全国統合と地域自治とでいうと、全国統合の要素が強すぎる、勝ち過ぎている。今の社会経済あるいは国民意識からすると、そこまでやる意義はないということが言えるようになってきている。国・地方関係について、大雑把に、融合型、分離型と言いますが、今まで

は融合型に傾き過ぎていたということになるのです。もう一度念のために申しますが、関係者の意識からすると、政策は国が決めるのだという抜きがたい意識が、現状と表裏をなしていると考えられるわけです。

そこで、事務権限は徐々に自治体に移していくにしても、政策責任は国が持ち続ける、その結果が法令による縛りになるのです。そういう縛り、枠付けを残す、残すからには守ってもらわないといけないので、個別の関与というのも当然無くすわけにはいかないですね。そうでなければ論理一貫しないわけです。ですから、関与法定主義にはなったけれど、法令の枠付けがあれば関与も当然あるということになる。第1次分権改革の当時は、少なくとも私は、そういうことが十分理解できていなかった。機関委任事務制度を廃止することは、関与をなくすことで、それで結構良いのではないかと思ったのですが、結局、法令の枠付けがある以上、関与はなくなるのです。そこが問題だということになります。

それをどうするか。第1次分権改革以後、例えば構造改革特区の制度が導入されました。これも自治体の皆さん、非常に苦勞されたことと思います。提案をしても、なかなかうまく受け入れられないというケースがあり、受け入れられたとしてもなかなか満足いく結果にならないということも様々あるようです。たまたま、構造改革特区の運用の実態ということで東京市政調査会が調査をしまして、その中間データを見せてもらったのです。いろいろ面白いという又何ですが、問題がはっきり見えてくる感じがします。特に感じたのは、さっき言ったような法令によらない枠付けというのが随分あるのだなというのがわかりました。これは構造改革特区法からすると、ちょっと筋違いの話だと思います。構造改革特区法は、ご承知の通り、法令の特例を、特区について定めるというわけですが、附則に、訓令・通達についての取り扱いの規定があり、そっちに引っかかっていろいろ出てきているわけです。自治体の特例を求めるのに対して、国の側がそれに対してゼロではなくて有額回答をする場合でも、いろいろ問題はあるそうです。例えば総務省関係で言いますと、住民票の写しの自動交付機について縛りがあるのだけど、特例ができないかということに対して、総務省の方からそれを認めるという回答が出ている。だけどそもそも何か規制があったのだろうかということになると、もともとはっきりした規制はない。だけど、特区の提案が出ているという状況がある。それから、幼稚園と保育園の施設の共用についてもやや似たような話があります。よく調べてみないと、まだきちんと評価できませんが、どうも、法令によらなければ自治体の事務は規制できないはずなのですが行政の実態においてどうもそうではない。住民基本台帳法は指導・勧告の規定がありますから、その規定の解釈の問題になるのかもしれませんが、でもその規定も拘束力があるようには見えないので、法律の書き方と行政の現場の意識との間にずれがあるのではないかという感じはするわけです。特区提案する自治体の側も本当にわかっているのだろうかという気もしますが、いずれにせよ、国・自治体関係は法律に基づいて規律するのだという法治主義を確立したのが、第1次改革の基本でもあったはずなのですが、そこがまだ確立していないのかなという気がします。

そういう気がするのですが、それだけではない。おそらくそこには、補助金が絡んでくるわけです。補助金がどうも関係あるらしいという感じもします。そうなりますと、これは意識の問題だけでない。第1次改革では、ご承知の通り、国庫補助負担金関係の関与の問題というのは対象から外され、一括法での関与の定義からも外されているわけです。そういうことが関係

しているのではないかという気はします。そうなりますと、補助負担金制度そのものに原因があると言えるわけであります。

さて、なかなか問題は解決しないなということですが、法令または法令外の補助金システムによって、自治体に対して枠付けがされています。これは、やはり、政策に関しては国が発言権を保持するという姿勢が残っているわけです。そのこと自体がいいか、悪いか。今までは分権サイドだけで申していますが、それがいいか、悪いかというのがもちろんある。かつての機能分担論というのは、まさに、政策決定から実施に至るプロセスをいかに国と自治体で合理的に分担するかという発想でした。それは結局、機関委任事務制度を支える要因になったわけです。国と地方の融合化です。さらに言えば、共同事務的なものの考え方をどうするか。私は、基本的にはそれはやめた方がいいと思います。行政の効率の面からしてもそうですが、何よりも責任の所在、民主的なコントロール、住民による批判・監視といった観点からしてもそうです。責任の所在を明確にする、政策決定から実施まで一貫して単独の主体に行政責任を帰属させるのがいいと思います。そこで、国の法令あるいは補助金による枠付けはできるだけなくす方がいいと思います。私の癖で、本当にどうなのかなということをくどくど考えて、こういうことを敢えて申し上げるわけです。

単独責任主義でいくのがいいとなれば、ものによっては逆もあり得ます。今は自治体も助けているけれど、国が全部直轄でやった方が本当は良いというものもあるだろうと思います。その場合に国が直轄部隊を持っていっぱいいろいろなことをやるというよりは、いろいろな分野でそういう気配は見えますが、国の各省庁直轄ではなくて、独立行政法人などの組織形態を使って、一元的に事業を実施し、その責任はそれとして明確にするというやり方もあるだろうと思います。そういう話を、どこでどう切り出すのが戦略的にいいのかというのは、私にはわかりませんが、理論的に考えれば分権と逆方向の整理もありうるだろうということです。

それから、もう一つ、共同責任はやめた方がいいという観点からしますと、国直轄事業についての地方負担の問題があります。法制度の歴史的沿革は古いし、それなりの合理的な説明をしようと思えばできるのでしょうけれど、やはり結論としてはやめた方がいいだろうと思います。融合型、共同型よりは、独立責任の方がいい、原則はそういうことです。もし、どうしても国直轄事業について負担金を払えというのであれば、政策決定の最初の段階から、負担する自治体の側も意思決定に参加するという仕組みにするべきであります。

あと、適切な役割分担という場合に一つ、なかなか難しいのは、専門家の問題です。例えば、河川を考えてもいいのですが、他にもいろいろなタイプの専門行政分野があります。これは、従来から分権について、権限の分権、財源の分権、人間の分権というふうに言われてきましたが、その中で人間に係るのでしょうけれど、人間の中でも特に専門技術の問題です。スローガンの的には、中央政府の技術資源独占という状況がこれまでであったのではないかと。技術的な専門家が中央政府に囲い込まれているという状況があります。それをそのままにしておくと、さっきの横の役割分担の見直しであれ、縦の役割分担の見直しであれ、限界があり、そこで壁にぶち当たるということになります。ここは、地方分権よりももっと広い問題だろうと思います。日本では明治以来、先進国に追いつくために、これは、昔の帝国大学もそうなのですが、国家に囲い込まれる専門技術者を養成するということを帝国大学はやってきたわけです。日本の技術はそういう形で進んでいっているのです。そういう伝統があるわけです。日本の社会は、こ

れだけ成熟してきたのですから、何も、そういう専門技術者は政府の公務員である必要はないのでして、独立行政法人として技術者集団を組織させるのもいいですし、あるいは民間でもできるかもしれません。そうなれば、地方分権だけでなく、日本社会全体の構造の話にも関わるといいます。ついでですが、技術資源の中には河川工学とか何々工学だけでなく、法務もあるのです。最近、自治体法務、政策法務とかいろいろ言われますが、本当に分権を進めるのであれば、霞ヶ関とは別の法務の専門集団がそれぞれ必要になるということも、この話の一部であらうかと思います。

９９年改革の残した課題とその後の対応ということで、「適切な役割分担」の推進の現状はこうなのですが、その対応としては、さっき言いました構造改革特区の制度ができて、それがどこまで成果を上げられるかという話があります。それから、もう一つは、先般の２８次地方制度調査会の最初の方の答申で、地方の自主性・自律性の拡大のための方策ということをつくつか言っています。その中で、特に地方自治に影響を及ぼす施策について、政府から事前に通知をする、具体的には六団体にですが、という提言がされ、早速地方自治法の中に取り入れられたというのはご承知の通りです。そういう形も含めて、国の法令による縛りについて、何らかの改善方法をこれからさらに探っていく必要があると思います。

さて、時間が過ぎてしまいましたが、次に、９９年改革の残した課題という点で必ず言われるのが、あの時は、団体自治だけで、住民自治の側面が、棚上げにされたということがあります。それは、その通りであります。そこで、自治体機構の強化、住民参加システムの強化、これが必要であります。何のための分権かといえば、その地域のデモクラシーに根ざした行政システムを確立するということではないわけですから、その場合にはもちろん、今の陣立てで言えば、地方議会の機能をどうするかということがさしあたり非常に重要です。これも、今回の地方自治法改正でいくつかの改正はされましたけれど、基本的には、地方制度調査会でも議論しましたけれど、住民の広い、多様な層をいかに議会に代表させるかという方策が大事です。

それから、住民参加そのものを強化する意味で、地域自治組織の制度化がされました、地域自治区であります。そういう組織面でもさらに工夫があるでしょうし、地方自治法のレベルではなくて、個別の行政分野に関してもそうです。各自治体の様々な工夫が従来からあるわけですが、それをさらに充実させていく必要があります。

もう一つは、これもある意味で自治体機構の強化の課題だと思いますが、露骨に言えば、自治体の法令コンプライアンスの確保です。監査委員、内部監査というような、いろいろな仕組みにおいて工夫や改善の努力はされてきたわけですが、やはり何か事件が起きれば住民の不信を買い、その住民の不信を口実にして中央政府がまた頑張ってくるということにもなるので、やはり自治体自身の自己制御の仕組みとその機能を充実させることが非常に重要だと思います。

駆け足で、９９年改革が残した課題を話しましたが、もう一つ大きな課題は言うまでもなく財政システムの問題です。この点は、第１回に宮脇教授がお話をされたということで、私と違いまして財政学の達人であり、かつ制度論もできる方ですから、おそらく非常に具体的で積極的なお話があったのだらうと思います。そちらに大方譲りたいと思いますが、私自身の認識を念のため申し上げれば、やはり何といても税源移譲が必要であるということです。これは個々の自治体によってはいろいろあるでしょうけれど、自治体総体として自主財政がそれによって

ある程度実現するという事です。それが、まず基本で、そのベースの上に何らかの財政調整制度が必要であろうと思います。現行の制度は改めるということになるだろうけれど、その際に地方交付税をどうするかというのは、大変な話です。税源移譲して、後は自治体間の水平調整だけでやれというのは、いかにも乱暴な話ですし、私自身も、自治体自身で自治体間の水平調整制度が運用できるかどうかについては非常に疑問があります。そこで、新型交付税の話とかいろいろ出てくるわけです。そのへんは、私のあまり得意とするところではありません。ただ、とにかく、今日のお話の筋で言えば、個別の事務の義務付けなり枠付けなりと、財政調整制度とのリンクというか、連動関係は、できるだけ切っていく方が良いでしょうと思います。

もう一つは、地方債の話で、今、いろいろ議論が盛んです。地方債という言葉にとらわれずに言えば、自治体のファイナンスシステムを今後どう考えていくかという話です。これも、まだ具体的なイメージを持っているわけではございません。いずれにしても、行政の公共性と市場のメカニズムとの接点をどう整理するかです。放っておくと何でも市場に任せるといふうになりがちですが、行政の公共的な任務をいかに確保していくかという点は譲れないところがあります。

99年改革の残した課題の4点目は、分権の受け皿問題です。それが、その後の基礎自治体の問題と、将来に向けての道州制の問題に進展していくわけです。

さてそこで、今日は、広域自治体のあり方をお話しするということだったのですが、時間がだいぶ過ぎてしまいました。私の考えていますのは、まず、第一段階として、現在の都道府県の実績をどう評価し、その改善の方法としてどういう方向を目指していくかということです。簡単に項目だけ挙げましたが、まず言うまでもなく市町村優先、基礎自治体優先で役割分担を考えていくべきであるということです。次に、道州制をやるのはまだ先の話だしますと、現状で市町村に役割を移していった都道府県は、自らをどういうふうに持っていけばいいのかということですが、極めて大まかな従来からの議論の枠組みとしては、都道府県総合行政主体論が考えられていますが、ここをもう一度考え直す必要があるのではないかと思います。住民の生活を全般的に見ていく、市場が供給できないサービスをどういうふうに供給するかというのは、基本的には基礎自治体の責任だと思います。総合行政主体というのは、住民の生活を総合的に保障するという意味だしますと、その役割は、都道府県からは少しずつれていくのではないかと思います。ですからある意味で、基礎自治体を補完する役割に徹するということになると思います。もちろん、その場合の補完というのは、地方自治法第二条で言っている、事務の規模・性質が大きいので都道府県が市町村の役割を補完するという場合の補完とはまた違うのです。その意味での伝統的な補完事務をどうするかというのは、また別の問題でして、都道府県が補完するよりは、できれば同じ基礎自治体レベルで補完し合う方が効率的だとは思いますが、そこはなかなか難しい問題があるでしょう。

ここで言うのはそうではなくて、そういう住民に対する直接のサービスでない部分について、都道府県がどういう役割を持つべきかということです。これはさっきの財政問題とももちろん絡むと思います。行政のリソースは有限でして、これからますますそうです。課税自主権を認めると言っても、とれないものはとれない。税源移譲で頑張ってもどれだけ持ってくるにしても、有限は有限です。それを地域のニーズに応じていかに配分するかということです。従来は国がやっていたのですが、それを都道府県がいかにうまくやれるかという課題を突きつけら

れることになります。それは、広域的な財政機能ということでもありますし、財政だけでなく、立法もそうです。地域の全員を満足させることはできない。お金の配分で誰かが不満を持ってもやむをえないのと同じように、地域のルールを作っていく時に全員が満足するルールはできないわけですが、しかし、このルールでいきましょうという場合には、土地利用規制の問題であれ、営業規制の問題であれ、環境問題であれ、誰かの権利を制限するということになるので、そこは毅然として立法しなければいけない、条例制定権は果敢に行使しなければいけないと思います。それは、基礎自治体よりは、都道府県の方がポテンシャルはあるだろうというふうに思います。従来そういうことは国がやっていたわけですが、それを国に代わって広域自治体がやれるような力をつけていこうというわけです。ひっくりめれば一種の統治の機能ですね。分権も、統治の分権まで行ければ、ということです。それができるかということで、そこで道州制の話になるわけですが、時間がなくなってしまってすみません。

地方制度調査会では、国と地方を通じた政府の形を組み替えるという言い方をしています。今までの国の役割を重点化すると共に、基礎自治体の役割も拡大していく、そのなかで、都道府県が果たすべき役割をはっきり確立していくためには道州制を入れてはどうかということが一つですが、そのことは同時に国との役割分担を根本的に見直すということで、それは国の制度のあり方も変えることになるわけです。具体的には道州の区域の広がりとの関わりで、国の地方支分部局の問題が当然正面に出てくることになります。その他に私は、警察をどうするのか、都道府県警察が道州警察になるのはいいのしょうけれど、国家公安委員会、警察庁はどうするのかというのが気になっているところであります。

それから、道州制にするとすれば、今、都道府県のサイズで申しましたように、従来の国が持っていた統治技術を使っの統治機能を道州にいかに移すか。もちろん、連邦制ではないので、典型的に言えば民法とか独禁法、刑法は国民の一体性と結びついているので、これは、たぶん国の立法として残るのでしょう。しかし、いわゆる住民生活に関わる行政については、基本的には道州政府にということです。ということは、先程のような利害対立をいかに調整するかといった統治の機能もついてきます。そこで、道州の議会は、地方議会の機能の強化の延長ではありますが、相当本腰を入れて考え直さなくてはいけないというのが一つあります。それから、せっかく基礎自治体を強化したわけですから、その基礎自治体と道州との関係をはっきり制度化しないとイケない。さっきの財政機能、それから立法機能を道州が発揮するときに、そこに市町村をどうかませるかというのが、制度設計の問題としてあります。もう一つ、道州の長というのは、ものすごく権力を持つことになるので、どういうチェックの仕組みをつくるのか。もちろん、議会との関係も問題になります。地方制度調査会でも、首長制のままでいいのか、議院内閣制みたいなのにするのかという議論はちょっとしましたが、重要な問題であります。道州制の問題は時間の関係でこの程度にします。もし、ご質問なりご意見があれば、後で考えます。

最後に、当面の問題ですが、分権推進法をもう一度とか、分権一括法をもう一度とか、多分に第1次改革の記憶が一人歩きしているようなところがあって、こういう言葉が出てくるわけですが、中身はどうなのかというのはまた別の話です。私は政治的な感覚がまったくないので、よくわからないのですが、なぜか急にこんな話が盛り上がってきたのです。盛り上がること自体は悪くないと思いますが、どういう体制で何を課題としてやっていくかということ、よほ

どじっくり考えないといけません。課題としては、さしあたりそこに書きましたように、第1次分権改革でやり残した義務付け、枠付け法令を個別的に見直す。これはまた大変な話であります。私は冗談でなく「こんなことを本気でやるのだったら、あの時よりももっとたくさん兵隊がいりますよ。そうすると、行政法の研究者を全部総動員しないといけないので、大学の行政法の研究教育がその間空白になってしまいますよ。」と言っているのですが、何かの形でこれはやらないといけません。個別にかつ網羅的に見直すのも一つですが、さきにちょっと措置がされた、将来に向けて国の立法をチェックしていく仕組みを、更に考える必要もあります。

それから、もう一つは、条例制定権をいかに拡大するか。地方制度調査会の先ほどの答申にもちらっとは書いてありますが、たとえば、いわゆる上書き条例です。国の法令を条例でもって書き直すことを可能にするというアイデアです。法律を条例で書き直すのは無理でしょうけれど、各省の省令でもって具体的な基準が様々定められている、せめてそれは、地域の実情に応じて新たな定めができるというぐらいにはならないかというようなことを、私はあちこちで言っているわけです。

それから、さっき申しましたが、補助金、負担金に伴う基準なり関与は、今のところは手付かずになっているので、今度こそはこれをチェックし、それをさらに枠付ける一般ルールを是非つくるべきであろうと思います。そのことは、本来の補助金なり何なりを含む財政システムの改革とも関係します。これまでの分権の動きのなかでは、いわば行政的な分権と財政面での分権は、制度としては、一見、別々のところを対象にしていますが、根っこは共通しているわけです。改革のあり方として言えば、第1次分権改革の時は、行政的分権はしっかりやったけれども財政的分権はしてないから、仏作って魂入れず、の気味もあった。今度の三位一体改革は財政的分権をある程度やったけれども、相変わらず法令の縛りがあり、補助金も全廃ではなく一部残っていてそれに伴う基準の縛りも残ってしまうというところがある。財政分権改革をある程度やったら、今度はもう一度行政分権改革をやる必要がある。これは二足歩行で、右足を出し左足を出して前に歩いていくというのが、大雑把な私のイメージです。

というわけで、非常に雑駁でつかみどころのない話に終始してしまいましたが、私の日頃考えていることを申し上げて、話を終わらせていただきます。ご清聴ありがとうございました。

(司会) 大変示唆に富むお話を誠にありがとうございました。それでは、せっかくの機会でございますので、ここで会場の方々からご質問をお受けしたいと思います。最大10分程度ということで、マイクをお持ちしますので、お名前と所属をまず名乗られてご質問をお願いします。どなたか、いらっしゃいませんか。

(県市町行財政室長) 本日は、ありがとうございました。1点、国と地方の役割分担の関係でお伺いしたいと思います。破綻法制等の議論等がありまして、各自治体の経営責任等が問われているわけですが、3割自治という言葉に象徴されるように自主財源が3割、交付税を入れても5割、後は起債と交付税に頼っているというのが、現在の財政構造の状況です。これを克服しないと、地方の自立は難しいと思うのですが、先ほど先生が仰いましたように、税源移譲が基本で何らかの財政的措置が必要だと仰ってくださって、非常に心強く思っています

けれども、そういう方向でこれから向かっていくのか、その点期待していいものだろうかということについてお伺いしたいと思います。

(小早川先生) 私としましては、ある程度満足できる程度の税源移譲が実現し、少なくとも地方財政総体としてそれなりの自立、自主性を持てるという前提でなければ経営責任を問うということはおかしいと思っています。地方債の問題に限って言いますと、もちろん地方債をまったく自由化するという話はなく、投資的経費なりといった何らかの基本的な限界設定は残して、その中で財政規律といいますか、経営責任を全うするような形で自治体がファイナンスを選ぶというシステムの一環として、破綻法制という言葉はこの頃引っ込めていますが、財政規律を維持するための何らかの措置を、さしあたり考えることになるのではないかと思います。

(広島市議会議員) 大変素晴らしい講義ありがとうございました。第1回目も来たのですが、期待していたのですが、要するに州都ですが、これはあまり今言うなといわれていますが、しかし、一番関心のあるところです。それから政令市はどうなるのか。広島市は政令市でありまして、今度は岡山も政令市になるそうですが、その中で政令市と州都の役割を先生はどのようにお考えか、簡潔で構いませんのでよろしくお願いします。

(小早川先生) 私は政策決定の立場におりませんし、今考えていることはまた変わるかもしれませんが、政令市の問題は、道州制との関係で政令市をどうするかということには多分ならないと思います。もっと絞って、首都圏、あるいは3大都市圏をどうするかという話はあるだろうと思います。地方制度調査会の区域割りでは、そういうことは図面には落ちていませんが、議論としてはやっているわけで、道州制の中で大都市圏を普通の都市と違う扱いにするかどうかという話がありました。政令市の場合には、そこまで考えないで良いのではないかなというのが今の私の考えです。むしろ、各地域の中心になる都市は、道州の牽引役として頑張ってもらわないといけないということです。

州都の問題というのは、これは、むしろ各議会の先生方に頑張ってください話ではないかと思います。州都をどうするか、それから、一つの州都だけでなく、想定される道州の区域でどういう機能をどういうふうに配分するのかということは、国土形成計画の地域計画の話とも関連しますけれど、そこは、オールオアナッシングの話ではなくて、道州の区域をどういうふうに形成していくかという中で、うまく、無用な混乱なしに解決していただくのが良いのではないかと思います。お答えになっていないかもしれませんが。

(広島市議会議員) そこですよ、問題になるのは。問題なく、トラブルなく問題解決すれば。例えば中四国州とか中国州という話がありますが、岡山は議論が非常に活発で、大変岡山はすごいなと私は感心しておりまして、広島は負けるのではないかなと思うくらいです。しかし、最終的には州都論が出てきますから、州都は誰が決めるのですか。地方分権の時代ですから、最終的には地方が決めるのですか。例えば、中四国州、中国州で話し合いがいたら、それで決定ができるのですか。そうではなくて、最後はやはり内閣が出てくるのでしょうか。そ

のあたりはどうでしょうか。

(小早川先生) 今言われたように、その地域での合意ができれば、国がそれはいけないということとはあり得ないと思います。実質的には、そうだと思います。形式的には、現在の都道府県の県庁所在地は、法律ではなく、条例で決めているのだと思いますが。

(県政策企画部長) 県条例です。

(小早川先生) 条例ですね。県そのものは法律で決めています、県庁所在地は条例で決めています。それは、道州の場合も同じではないかと思います。

(司会) 他にどなたかご質問はございませんでしょうか。よろしいでしょうか。それでは、小早川先生大変ありがとうございました。今一度盛大な拍手をお願いします。

なお、次回、第3回の地方分権懇話会は、10月17日(火)15時から、この同じ広島大学の会場で、道州制特区推進法案を直接担当する責任者でいらっしゃる内閣府「道州制特区」推進担当室の田中参事官をお迎えして開催する予定にしております。本日の配布資料の中にもご案内を入れておりますので、どうか、多数の皆様方のご参加をお願いいたします。

以上を持ちまして、第2回地方分権懇話会を終了いたします。

どうも皆様、大変ありがとうございました。