

平成19年度 第3回「地方分権懇話会」議事録

日時：平成20年2月15日（金）14時～15時30分

場所：広島大学東千田キャンパス大講義室

「第二次地方分権改革と自治体改革」

千葉大学法経学部長・教授 新藤 宗幸 氏

95年にスタートした第一次の地方分権推進委員会の活動については、かなり多くのスペースを費やして連日のように報道していたが、昨年4月から発足している、この地方分権改革推進委員会の活動については、あまり報道はされていない。皆さん色々おっしゃるが、熱意は冷めているのではないか。

そもそも第一次地方分権改革とは一体何だったのか、そしてその成果を本当に自治体は活かしているのだろうか、そのあたりからまずは考えてみたい。

第一次分権改革の意義ということ言えば、機関委任事務制度が全廃されたことだと言われると思う。ただ問題は、確かに機関委任事務制度がなくなったのだけれども、機関委任事務制度がなくなったということの意味はどういうことか、またどういう展望が開けたのか、あるいはどういう可能性が広がったのか、それを論じていなければ、試験の答案としてはおそらく60点ぎりぎりになってしまう。

機関委任事務制度がなくなったということは、同一行政庁の上級機関、下級機関の関係ではなくなったということ。大臣と知事、あるいは市町村長は、厚生省なら厚生省という機関の内部の上級機関、下級機関の関係ではなくなった。当然のことながら、自由に自分たちの発想で法令の解釈を行い、そしてまちづくりをしていくことである。

おそらく、自治体関係者、職員まで含めて、「これからは自己決定の時代だ」と、よく言われるが、その自己決定というのは何なのか、少なくとも重要なことは、他者に法令の解釈を任さないこと。自ら自分の地域の実情というものをよく見て、自分の頭できちんと法令を解釈する。それが、広島県という自治体、あるいは県下の市町村に問われていることである。

しかし、都道府県や市役所の庁舎の中でも、依然としてかつての通知集はそのまま残っている。行政実例集はある。大半が通達集の道路六法などもある。通達というのは同一行政庁の上級機関が下級機関に示した行為準則なので、機関委任事務制度があった時代には、それに従わなければならない法的な拘束力が、首長には生まれていた。しかし今それはなくなったのになぜ残っているのか。

機関委任事務制度がなくなったと、我々は大きい声で言うが、長い間機関委任事務に浸かって仕事をしてくれていると、職員の方は、これが機関委任事務で、これが自治事務だということをいちいち仕分けながら仕事をしていないと思う。それで、ついつい、じゃあマニュアルはないか、ということ、可もなく不可もなくということになるからずっと残っている。

機関委任事務制度がなくなったら、当然、前の地方分権推進委員会は、国と自治体の間で法令をめぐる解釈に争いが起きるはずだ、というのを想定して、国・地方係争処理委員会という委員会を設けた。ところがこの国・地方係争処理委員会は、2000年から2008年の期間、開店休業状態になっている。しかも、国・地方係争処理委員会に審判を仰ぐことができるのは、自治体側だけ。

ということは、自治体側から何もそこへ問題提起していないということ。

それから、首長サイドと議会サイドは車の両輪だというふうに、長年にわたって言われてきた。首長と議会あるいは議員は車の両輪。つまりは二元的代表制だと。と言われるが、1999年度まで、2つの車輪の大きさは違っていた。たとえば片方は、首長の側は機関委任事務をたくさん背負い込んだ。議会の側は、自治体の議会なので、国の事務に対してはどうかする権限はない。すると、車の両輪論とは言いながら、大きさの違う車輪の真ん中に車軸を通したとして、前には進まない。そこでぐるぐる回っているだけになる。

ところが、2000年改革で車輪の大きさが一緒になり、車輪の真中に軸を通せば、本来、前に進むように変わった。しかし、そのことの自覚が、議会の皆さんにどれだけあるのか。

今の第二次分権改革に求めることはもちろんいろいろあるが、その前に、この第一次分権改革の意義を实体化するという努力を、皆さん、欠いてはいけない。少なくともそこに向けて本当に頑張っているかということ、私は最近ますます首を傾げたくなってくる。

たとえば、後で話すこととも関係するが、三位一体改革の過程において、自治体側は補助負担金の一般財源化をかなり強硬に求めている。しかし、いわゆる現場において、本当に補助負担金の廃止を望んでいるのか。特に企画とか政策担当セクションはともかく、個々のラインの部分、セクションにいと、やはり、補助負担金があるからこうなんだという話になってくるし、ものによっては首長もそれに丸ごと乗っていくという部分もかなり見受けられる。

本来ならば、補助負担金の廃止ということ、きちんと皆さん方が、議会も含めて、個別に提起しなければならぬ。ところが、三位一体改革のショックが大きかったのかかもしれないが、三位一体改革について、その後のところがほとんどなされていない。

それからもう一点は、第二次分権改革がどうのこうのと言うなら、肝に感じておくべきことは、税源移譲方式に関して、皆さん方が個別に議論すべき。国税と地方税の税負担には何も変更を加えないで、住民税を10%フラット化して、所得税から移譲して3兆円を移す。これを画期的だと言っている方が地方側で一杯いる。だけど私は初めからそんなもの何が画期的かと。この方式をとる限り、確かにマクロ的には3兆円移りました。しかし、自治体間の税収格差は拡大するし、一つの自治体内部において、金持ちにとっては税率が10%になれば儲かることになる。逆に貧乏人は税率が10%になったら今まで以上の税負担を強いられる。こんな方式に、なんで分権改革をいう側が、簡単に同意をするのか。

今でも第二次分権改革において、「税財政改革が必要だ、税源移譲をしろ」ということを言われる。だとしたら、税源移譲をしろというのは、どういう税をどういうシステムで移して、地方の税体系をどうするのか、その点の議論を深めないことには、あまり意味がないのではないかと。その一方で、「地域間格差は拡大している、だから地方交付税の復元をしろ」と言われる。では5兆円上乗せしたら復元になるのか。私は決してそうは思っていないし、そもそも、地方交付税を細切りに切っている今の政府のやり方のほうがはるかに問題である。総額の問題以前に、そちらを議論すべきで、「財政調整の復元を」というならまだわかる。こういうことを言うときに、単に5兆1000億円また増やせばいいのか、そうではないはず。やはり、どういう税をどう移すのか、あとでもうちょっと具体的に話すが、そのときに、財政調整の仕組みはどうするのか、それを提起しなければ第二次分権改革なんていうのはおそらく動かない。

大体、官僚制組織にとって、人と金と情報あるいは物も加えても良いが、要するに、ピター一文金が移ってほしくない。それが無くなったら自分たちの組織の解消、解体につながりかねませんから、

そんなことを簡単に、「はいわかりました、じゃあ広島県にこれだけ移そう」というに合意するわけがない。従って、第一次分権改革の意義を実体化することが何よりも必要なのではないか。

それで今も少し触れましたが、確かに地方側が言うように、いわゆる三位一体改革というのは、私から言わせれば羊頭狗肉そのものである。ただ、この三位一体改革の過程で、当時の小泉 竹中ラインは盛んに「地方のことは地方で」、こういうふうに言われていた。そして、自治体側の首長も議会も「地方のことは地方で」と言ってきた。しかし、小泉 竹中ラインが言った「地方のことは地方で」というのと、皆さん方が語った「地方のことは地方で」は、かなり違いがあるのではないか。小泉 竹中ラインが言う「地方のことは地方で」というのは、「地方よ、身の丈に応じて生きて行け」というだけの話。だから新自由主義だと。1億円しかないところは1億円で暮らさないよと。100億円の収入があるところは100億円で暮らさない、それが「地方のことは地方で」ということ。

しかし、さっき申し上げた意味での自己決定がきちんとできて街を作っていく、そしてほかの街と競争する。その競争できる前提になる基盤をまず確立する。その上で、「地方のことは地方で」を徹底していこうではないか、それが地方側の言う「地方のことは地方で」ということではないか。

ところが、竹中氏の「地方のことは地方で」という話をあまり詰めていかないから、確かに4兆円規模の国庫補助負担金は国の予算からは減りました。だけど、全廃されたのではない。つまり廃止されたのはあの4兆円のうちの約1兆円で、残りの3兆円は補助負担率を切り下げて、ツケ回してきただけである。たとえば典型的なのは、義務教育費の教職員の国庫負担金ですが、2分の1と2分の1だった。これを堅持するとまで言っておきながら、最終的に3分の1と3分の2にした。あるいは児童手当にしても3分の2と3分の1だったものを、何で3分の1と3分の2にするのか。だから、4兆円は国の予算から削られているけれども、それは補助負担金の廃止ではなく、まさに補助負担率を削減して地方にツケ回した結果、それがその分だけ減ったということ。さらに言えば、2003年度と2006年度の交付税総額を比較すると5兆1000億円減っている。こんなものは羊頭狗肉以外の何物でもない。おそらく皆さん同じにお考えだろうと。だから、財政調整基金を取り潰してゼロだと、一体来年度どうやって食っていくのかという自治体があちこちに出てきたこともご存じだと思う。

だからこそ、今、第二次分権改革が始まっていて、委員会がスタートしているのだから、そのことを踏まえて、みなさん方が具体的に政府に、委員会に、あるいはマスコミを通じて世論に訴えるべき点というのは、今のことで言えば、何よりも一つは財政調整制度と財源保障の問題に関して、それぞれ地域がきちんと生き残れる案をお出しなさいということ。

移譲財源の問題については、「新しい移譲財源としては消費税しかない」と申し上げたい。日本国民の一人当たりの税収入額を税目ごとに見ると、これは税目ごとに大分違うのですが、個人所得税で言うと、東京180、沖縄県68。けれども消費税の一人当たりでいくと、東京120、沖縄80です。自治体というのは住民にとって最も身近な政府です。こういう住民にとって最も身近な政府の税というのは、税源偏在が相対的であれ、少なくても小さくて、景気変動に敏感に反応しない税、こういう税をまさに地方の政府の税にするべきだというのが、税政策論の基本です。ですから、今、市町村の税の中心に固定資産税が置かれているのも、まさにそうした考え方をそのまま表している。そして、固定資産税の課税対象は別に土地だけではないが、土地資産が課税対象となることの実態でいえば、税源偏在はそんなに大きくはない。したがって、最も身近な自治体である市町村の税としてシャウブ勧告以降、固定資産税が置かれてきている。

固定資産税はもう地方の税としてあるのだから、これでいくわけにはいかない。すると、今の租税理論の話で、そして地方として考えれば、ターゲットに上げるのは消費税しかない。もちろん、その場合には、今のような不完全な付加価値税をきちんとした付加価値税に直すべき。それから、課税対象を、今のように何にでも掛けてしまうことが妥当かどうか、という議論は残る。あるいはインボイスのないような付加価値税でいいのか、こういう問題もある。しかしそれを直した上で、消費税を持って充てることを要求するべきである。

そもそも地方交付税の原資に消費税が入っていること自体がおかしい。日本の財政調整と言うのは、国・地方の垂直的財政調整をメインにして、副次的に自治体間の水平的な財政調整を達成する、これが今の地方交付税の基本である。道州制の時代になるならば、水平的財政調整で可能かもしれないが、少なくとも今の仕組みで言えば、垂直的な財政調整をメインにして、水平的な自治体間財政調整を副次的に達成しよう。このときに、国税の一部をもって地方交付税の原資に充てている。ということは、最も税源偏在の大きい国税を財政調整の原資に充てるべきである。税源偏在のない国税を、なんで財政調整の原資にしなければならないのか。これ自体、はじめから論理的に間違っている。

ですから、財政調整の原資にしている、交付税の原資にしている消費税を外して地方へ移す。そして、その代わりに、法人事業税をそこに入れるという形をとるべきで、そのことを地方は要求するべきである。地方の、特に府県税の中心である法人事業税、これについてはもちろん利害得失色々あると思うが、法人事業税の総額は、法人税に連動して総額が決まる。そして都道府県域を超えて事業を営んでいる法人の、各県に納めるべき法人事業税額は、それぞれ業態によっても違うので複雑な公式があるけれども、簡単に言ってしまうと、それぞれの県で働いている従業員数で案分することが基本になって作られてきている。

だから、重厚長大産業が華々しき頃、大きな装置型産業に来てくださいと誘致することにはそれなりに意味があった。たとえば新日鉄大分製鉄所。これを連れて来れば、新日鉄が納めるべき総額、その中で大分県のアロケーション部分は増える。けれども重厚長大産業は、はるか前に日本全体で見れば崩壊してしまった。ついこの間まで支社であったところが出張所になり、出張所はなくなっていく。現在は、よく言えば、ソフト型・グローバル型・金融型という話になっている。だから東京一極集中が以前以上に高まっている。そうやって、法人事業税は、一部、外形標準課税が導入されてはいますが、東京都や神奈川県、愛知県、そういうところに集中するのは当たり前。

ですから、「消費税と引き換えに、法人事業税部分を財政調整の原資に入れてくる」ということをそれぞれの立場から言うべき。それを来年度から特別譲与税ということで決着してお茶を濁すから、しょせん譲与税だという話になって、財政調整本体の機能はちっとも復元しないということになっている。やはり、ここの根本的問題を地方から問題提起していかなくてはならない。

ただ、そういう中で、この頃、私は実に情けないと思う。なぜ「道路特定財源維持」なのか？分権改革というのは、権限とか財源、税源を中央から地方に持ってくることではない。市民が安心して、安全に、豊かに暮らせる社会を作ることが分権改革である。自らの地域の実情にきちんと根差して、そこで政策を立案し、あるいは政策や事業の優先順位を決めていく、それが分権改革の目指すところであって、そのための手段として権限や、あるいは税源・財源の移譲問題が語られなくてはならない。おそらく1993年の衆参両院の決議あたりでは、先ほど冒頭で申し上げたような、分権改革は何のために必要かと言う議論があったと思う。単に権限、財源をもってくることではな

いと、それは手段なのだと。だからこそ、それから機関委任事務からどんどん進んできた。

ところが今になって何で「道路特定財源暫定税率の維持」、こういうことを地方が言うのか。何で地方は、「道路特定財源を普通税に変えて地方に移せ」と言わないのか。

私は、「道路を作っちゃいけない」と言うつもりは全くない。それぞれの地域に道路が必要でしょう。だけど国会の予算委員会の話を聞いていると、学童の通学路の半分に歩道がないとか、開かずの踏切がいっぱいあるとか、駐車場がなくて渋滞しているところが一杯あるとか、こんな話ばかりしている。

結局、道路特定財源は普通税に変えて一般財源として地方に持ってきて、それで広島県なら広島県、あるいは県下の市町村、そういう中で、例えばその町の道路だけではなく、一体街をどうするのか、仮に道路が必要だとすれば、それはどういう優先順位にするのか、それはまさにそこで決定すべき話である。

もう古い話になりますが、東京都に三鷹市という市がある。ここは日本の市としては一番早く、東京オリンピックの段階で下水道を100%完成した。鈴木さんという公衆衛生のお医者さんが市長さんだったが、道路がガタガタだった。その当時の色々な交渉ごとを見ていると、「市長は何なんだ、下水道ばかり言っているけど、うちの前の道路はトラックが通るたびに仏壇が転がるじゃないか」と、こういう質問をしている議員さんが結構いて、それに対して鈴木市長は、「そうはおっしゃるけど、仏壇は元に戻せばいいじゃないか」、「今我々が安心して衛生的に暮らすためには、まず集中的に投下してしまうんだ」、「社会基盤としての下水道を作るんだ。その次に道路も学校も直すから、そこまで待ってくれ」と。まあ彼はそういうことを強調して、市の中では日本一早く下水道を100%完成させた。これはやはり卓見だと思う。

要するに、一般財源となった、その中で道路が必要なら作ればいい。「市民の皆さん、県民の皆さん、一切他のことを我慢してください」、「ともかく、自由になる予算の80%、90%はとりあえず道路に投下します」、そういう市長や知事が出てきてもいいのではないか。あるいはもう少し優先順位を下げて、バランスよく分野別でいくという市長や知事が出てきてもいい。

そもそも、道路特会だけではないが、特別会計というのは、私どもの専門用語で言えば、多元的ポケット予算という。大きいポケットから小さいポケットまで、一杯作っている。その最も大きなポケットである一般会計に対しては、マスコミも含めて政治の関心が行く。小さいポケットには、ほとんど関心がいかない。そうすると、その小さいポケットは、ある意味ではそれを所管している官僚機構が思うままに使える。

私はですから、特別会計そのものに、そもそもあまり賛成ではない。予算論の基本原則から言えば、国庫統一原則、あらゆる国の収入と支出は、一つの金庫で管理されるべきだというのが基本原則である。もちろん、ある特定の収入を特定の支出に充てるために分けるということ、それ自体に全く合理性がないわけではない。しかしそれをやりすぎれば、政治のコントロールが及ばなくなる。

いわゆる三位一体改革の時に、地方六団体側は、中学校の教職員の負担金8500億円、それを一般財源化しろという要求を出しました。そのときに、「一般財源化したら首長たちは道路や橋ばかり作る、だから一般財源化できない」と、こういうネガティブキャンペーンが、文部省サイド、さらには各都道府県の教育委員会、あるいは日教組、高教組も一緒になって展開された。

ところが今度、「道路特定財源が維持されなければ、地方債の返済に困って、ひいては教育や福祉に影響がでる」。これは、ついこの間言われた話を全く同じことを言っているのではないか。それではだめ。ですから、分権改革だというなら、暫定税率のままでもいい、25円安くするかどうかは

置いておいて、ともかく道路特定財源を国ではなく地方の普通税として、地方に移管しなさいと、それを要求するべきである。

もちろんその際に、いわゆる高速道路の骨の部分、あばら骨ではなく骨格部分で整備されていない部分がある。例えばどこが典型かと言うのは色々あるが、一つは九州の大分県、宮崎県側、少なくとも輪になる高速道路を整備するというのは、これは基本だと思う。ですから、そういう残されている部分の財源は、何らかの形でプールすることが必要。例えば地方の普通税に変えた、一方において基金を用意しておく、そこへ地方がその相当額を入れるという形は、技術的にはいかようにも可能である。そのときに、「それは大分県、宮崎県が入れればいい、俺たちは入れない」そんな話をしてはいけない。地方全体の中でやらなければならない。

そういう骨格部分の整備をどうするかという課題は残るが、原則、地方に移すことを要求するべきである。今みたいなことをやっていたのでは分権改革は絶対進まない。足元を見られている。

従って、そのこのところをきちんとしないと、規律密度問題も解決しません。機関委任事務制度はなくなったけれども、法律、政令、省令のみならず、告示や補助負担金の交付要綱など、実にこまごまとした縛りが依然として効いている。しかし一方で、例えば今の道路特定財源問題が典型ですが、これを維持してください、補助金をください、と言う話をしている限り、この規律密度の緩和、とりわけ、省令だとか告示だとか補助負担金要綱での縛りというのが無くならない。

皆さんの中にはご存じの方もいると思うが、厚生労働省の省令に、児童福祉施設最低基準というものがある。いわゆる児童養護施設の子どもたちの部屋の基準が定められている。居室面積は一人当たり 3.3 m^2 以上、1室10人以下。しかし以上とか以下とか言っているが、養護施設の負担金はその 3.3 m^2 と10人というところを基準にしているから、自治体は、結局そういう劣悪な居室しかない児童養護施設を作っている一方で、老人福祉法の政令が、特別養護老人ホームの最低基準を定めている。居室大人一人あたり 10.5 m^2 、1室4人以下。何で年寄りが 10.5 m^2 で、これから育ち盛りの子供が 3.3 m^2 なのですか。何で片方が4人で片方が10人なのか。10人となっているが、皆さん施設に行ってみるとわかるが、あの居室には机も入っているので、寝ると言っても悠々寝られるスペースではない。これは明らかにおかしい。おかしいが、補助負担金をなくせということ、そして全体として一般財源にしるということ、道路のみならず大胆に言わない限り、これは外れません。ここを外せば、もっとアットホームなものも作れるし、色々な形体のものも作れるではないか。

あるいは、幼保一元化が地方分権改革推進委員会の課題にもなっている。そもそも、学校教育法から幼稚園という概念をなくして、児童福祉法からは保育園という概念をなくせばいい。そして、就学前児童の学習と言うのか生活と言うのか、それはまさに自治体が決めるのだと。ですから、広島県ベースでやるのがいいのか、もう少し小さいところでやるのがいいのかはともかくとして、その就学前の生活あるいは教育・学習システムは、それぞれの地域が決めていけばいいのではないか。

ところが、学校教育法に幼稚園というものがある、片方に保育園というものがある。すると、幼稚園の施設基準はこうでなければならない、保育園の施設基準はこうである。さらに、そこには幼稚園教諭と保育士がいる、幼稚園教諭の教育課程はこういう科目になっていなければならない。そうしたがんじがらめの縛りが効いてくる。就学前児童の生活のシステムは各地域で定める、国の法令からそんな概念は外してしまえばよい。

そうしたら、幼稚園教諭、保育士の資格がなくなつて、これからリタイアする団塊世代の方達がいくらかでもサポートできるじゃないですか。法律に色々な規制が書いてあって、そこにまた色々な

利害関係が結びついているから、容易でないことは分かっているが、しかし、だから今のような問題が色々起きてしまっている。皆さん方が本当に地域を考えるなら、幼保一元化と言っていないで、例えばそれぞれの法律からそういうものを無くしなさいと、あとは我々に任してくださいと。それが分権だと思う。

そういう状況の中で、道州制について、私は、別に反対ではありません。これだけは前もって申し上げておきます。ただ、私は資料に、「現実を見ること」と「夢を追うこと」と言う風に書きましたが、まずは現実を見ていただきたいのです。

つまり、この広島県でも地域は極めて多様だと思う。そういうときに、分権改革だと言うのなら、その多様な地域を市民の手できちんとコントロールするシステムを、まず何よりも最初に作ることに前提だと思う。中身も詰めでないで道州制だ、道州制だと。ある人は究極の地方分権だと言われる。しかし、例えば、中国四国を一つにした中四国州というものを仮に作ったとする。仮に中四国州と言うものを作って、その州庁の職員がどうやって道州全体を見渡すことができるのか？なぜ効率的なのか？広島や岡山にそういう集権的な庁舎が置かれたとして、瀬戸内を見ている分にはいいかもしれないが、中山間部あるいは日本海側、あるいは四国の山を越えた太平洋側、そんな自治体を作ってどこが効率的なのか。

結局、それは効率的ではないだろうというような発想で、そういう中四国州などができたら、次に必ず置かれるのは、今の県庁に、北海道の道庁の支庁と同じように、中四国州の本庁の支庁が置かれる。北海道は今14の支庁があるが、支庁長は道庁の部長級の役人。そこに道知事は、支庁長に一定の権限を委譲して、丁度、政令指定都市の行政区のような形で北海道の中に置いている。

ところがそういうふうにして、今北海道の支庁でどういう問題が住民から提起されているかと言えば、「しょせん支庁長は役人ではないか」、「道庁の権限が強すぎる、支庁では何もできないじゃないか」という問題が起きている。ですから、中四国州を作ったら、広島か岡山の庁舎1個では絶対処理できないので、たとえば、今の島根県庁を中四国州島根支庁くらいにして、そこに出張所みたいなものを置くのではないかと。すると「自治がない」という話に必ずなってくる。そして結局は、そのような仕組みをとったところで、地域に根差した行政とは程遠いものになる。何でこの程度の現実を理解しないで旗を振るのか、私は本当に疑問である。

そして、私が思うのは、そもそも都道府県、市町村という現行の地方制度のもとで、さっき申し上げたような権限移譲を徹底的に話す、戦う。そして、広島県あるいは広島県下の市町村が、財政的にも権限的にも、市民の生活をきちんと保障していけるものがあって初めて、それが前提になってはじめて、次のステップがあるのではないかと。しかし現実には、「道路特定財源をそのままにしてください」、「補助金ください」、こう言っていて、一方で、都道府県を解体して自治体だというけれど、どうして国が「道州制は自治体」だと簡単に認めるのか。

さらに道州制論者達に本当に聞きたいが、ではどういう政治行政制度をお考えなのか。二元的代表制なのか、あるいは議院内閣制なのか、あるいは選択制なのか、どういうふうにお考えなのか。少しも明らかではない。あるいは、一体、税はどうなるのか、国税との関係において、どういう税を構想するのか。そして財政調整制度については、相変わらず垂直的財政調整を基軸にした道州間の財政調整をお考えなのか、13なら13道州の水平的財政調整でいくと言うのか。その時には、水平的財政調整というのは簡単だが、どういう仕組みで水平的財政調整を実現するのか。さらには、道州と市町村との垂直的財政調整はどうするのか、いらぬのかいるのか。何一つ詰まってない。そして一挙にみんな道州制に移るのか、段階的に徐々に移っていくのか、合意のできたところから

移行するのか。これすら詰まっていない。

私は冒頭で、決して基本的には反対ではないと申し上げたのは、基礎自治体をきちんと強化し、都道府県をきちんと強化した上で、さらにそれをカバーするような広域的な自治体を置く、そういう三層制にすることに決して反対ではない。ただそれには前提がある。よくフランスの道州制のことが言われるが、フランスは別に県をなくしていません。なぜ。フランスが道州制だから日本も道州制だと言うのか。

何よりも、私は行政学者というより政治学者として申し上げたいのだが、この国は過剰同調社会なのです。過剰同調しているところからは、絶対に分権型社会は生まれません。個人のレベルでも自治体のレベルでも、この国は過剰同調そのもの。例えば私の子どもを振り返ってみても、両親の話の話を聞いていると、「お父さん、お隣テレビ買ったんだって。洗濯機買ったんだって。冷蔵庫買ったんだって。うちも買いましょ。」それは依然として、未だに色々なところで続いている。

「お隣、美術館建てたんだって、うちも建てないと」「お隣、文学館があるから、うちも文学館。」これをやっている限り、やっぱり分権型社会、個性のある社会はできない。ですから、その現実をきちんと見つめた上で、道州制論も究極の遠い話として考えるのはいいけれども、その前にやるべきことがあるのではないかと。

それで、同じことを繰り返すまでもないが、分権改革というのは、霞が関や内閣へのお願い事ではない。やはり何よりも足元をきちんと見つめることである。そして、法学教育に関わる者がこんなこと言うのはおかしな話かもしれないが、本当に皆さんに「この街をこういう街にしたい」という情熱があるならば、法律の解釈はいかにも簡単にできる。法というのは一定の、適度に抽象性を持たなければ規範力をもたない。でも抽象的であるが故に、解釈が必要である。そのときに、解釈をみんな他者に預けてきている、現場を知らない霞が関に預けているのが問題なのである。

どうもご静聴ありがとうございました。

【質疑応答】

(司会)

興味深いお話、まことにありがとうございました。せっかくの機会ですので、会場の方々から質問をお受けしたいと思います。お名前と所属を名乗られて、ご質問をお願いします。ご協力をお願いします。どなたかご質問はありませんか。

(広島市議会議員)

こんなルールを持ってきて、最終的にはこれのほうがいいなと言う話ですが、どうもその辺がはっきりしない。だから私が今言ったように、地方からも東京が見える。東京からも地方が見える。東京からもアメリカが、今大統領選挙をやっていますよね、アメリカが見える。そこはどうかというのがね。私は道州制に賛成。州都・広島というのを徹底的にいくべきだという考えなんです。

(新藤教授)

それは結構だが、そういう前に詰めなければならぬことが一杯あるのではないかと申し上げている。

(広島県職員)

政令市についてお考えがあれば、今後の方向性について一言いただけますか。

(新藤教授)

一言申し上げれば、政令市の時代は、私はもう終わったと思っている。つまり、旧五大市、政令市ができた昭和31年段階、まあその前の特別市からの話をすれば、旧五大市というのは都市地理学的にも名実ともに大都市だった。ところが今や、市の境界をもって明確に周辺と都市地理学的に違う大都市だと言えない。一方で、自治と言う話から言えば、行政区を自治区にすべきなのではないか。

(広島県議会議員)

先ほど先生のお話の中でちょっと出たのですが、確かこれ、昭和24年の話だと思うのですが、一括交付金制度というのが未だになされていないから、いつまでたっても、まあ私の解釈ですが、税源移譲、地方分権というのがなかなかいかない。私の考え方としては、道州制がこれの一つの突破口になるのではないかと。

もう一つ、広島県はご承知の通り、市町村合併や権限委譲は非常に優等生で進めている。その中で、国のほうがそういった動きが全然ないから、結局、県が非常にしんどい目をしているところについて、先生のお考えを聞きたいと思います。

(新藤教授)

全体として言えば、分権改革だと言いながら進んでいないし、熱意がないでしょう、自治体側に。

(広島県議会議員)

それで、お伺いしたかったのは、今の補助金の問題について言えば、未だにそういう問題がずっとそのまま残って、先ほどの道路特定財源の話も非常によくわかります。言われるとおりだと思います。だからそういった中で、ではわれわれはどういう行動をしたらいいかというところのアドバイスをいただきたいのですが。

(新藤教授)

それは、繰り返し言っているように、現行制度のもとで徹底的に分権改革しなさいと。そのためにこういう財政調整の仕組みが必要だと、私なりの考えを申し上げた。あるいは移譲の財源はこうあるべきだと。政府が決めたことをただ黙って見ているのではなくて、消費税と法人事業税を入れ替えると。

そういうことを積み上げていかないところで、道州制の旗を振ったって、それが完全自治体にはならない。例えば、道路特定財源を絶対守れとっておいて、国交省の地域整備局はなくなる。彼らはまさに、あれがあるから大きい顔して仕事している。

あるいは、どういう政治制度で行くのか。二元的代表制か、議員内閣制か、選択制か、あるいはシティマネジャー制度みたいな議会しか我々は代表を選ばないで、議会が専門家を雇ってくるような仕組みにするのか。

それからさっき申し上げたような、たとえば中四国、四国まで入れなくても、中国地方だけでも。

そのときに、広島が仮に道州庁となったときに、それ以外の地域の行政はどうするのか。

政治を志すということは、硬い岩盤に穴を開けてリアルに物を見るということ。そのためには、リアルに見たときの回答を一つひとつ用意しておくということ。その上で夢を見るのが政治である。夢だけ見ているのは政治ではない。以上です。

(司会)

本日の地方分権懇話会を閉会したいと思います。新藤先生、大変ありがとうございました。