

平成20年度 第1回「地方分権懇話会」講演録

日 時：平成20年6月14日(土) 15:30～16:50

場 所：広島大学東千田キャンパス大講義室

「第二期地方分権改革一次勧告と今後の方向性 - 地方政府の確立に向けて - 」

北海道大学公共政策大学院教授 宮脇 淳 氏
(地方分権改革推進委員会事務局長)

北海道大学の宮脇でございます。これから1時間強という時間の中で、今ご紹介頂きましたように第1次の勧告につきまして御説明をさせて頂きたいと思っております。

なお、できるだけ効率的に御説明をさせて頂きまして、質問の時間を少し長めにとるように努力したいと思っております。

今日ご報告する点ですけれども、まずお手元の方に、カラー刷りにして頂いております両面コピー、表の方に「地方分権改革推進委員会 第1次勧告」と書かれているものがございます。それから、少し厚手のものになっておりますけれども第1次勧告の1番重要な部分につきまして、40ページまで印刷をして頂きました資料がございます。この2つを中心に致しまして整理をさせて頂きたいと思っております。また、勧告内容だけではなく、今後の日程を考えて参りますと、おそらく来週辺りになると思いますが、官邸の分権推進本部というのがございますけれども、こちらの本部の方で決定を行うということになっております。勧告から本部決定、それからその次の週になると思いますが、骨太という形で分権に関します政府の方向性というものが示されていくということで、その辺のプロセスの中でこの第1次勧告というものが、どういうふうに変化をしていこうとしているのか。あるいは、今ご覧頂いております「地方分権改革推進委員会 第1次勧告」の概要の左下の方をご覧頂きまして、<地方分権改革のスケジュール>というところがございます。

このスケジュールというところで、5月28日に第1次勧告をしたわけでございますけれども、この後の日程といたしまして、第2次勧告というのがございます。この第2次勧告は、だいたい11月末から12月の頭、これは政治的な変動がなければという前提を置かなければなりませんけれども、そういう日程。第3次勧告というのが、来年の春、事実上これは4月から5月ということでございます。第2次勧告については、出先機関、それから義務付け・枠付けといったような法制関係。そして、第3次勧告は税財政といった内容が中心となるわけでございます。この辺のところについては、また後程報告させていただきますけれども、地方分権改革推進法という我々の委員会の大元になっている法律がございますけれども、これは3年間という時限立法措置になっております。

ここにご覧のように我々の活動期間というのは21年度中ということでございます。ただ、21年度中といっても、これは21年度の中で新分権一括法案を国会に提出するという事になっておりますので、実際委員会の方から勧告を行うことができる期間というのは、1年はもう無いということでございます。しかも、増田総務大臣、分権担当大臣が早ければ来年の秋に臨時国会が召集されれば、そこに提出をしたいという意向を示されておりますので、そこに向けまして、ここに

ございますように一括法案を作り，その前提となる推進計画を作っていくというプロセスでございますから，非常に時間的にはタイトな状況にあるということかと思えます。

パワーポイントの方でお手元にある資料を映し出させて頂いておりますけれども，左上の方から第1章から第5章までございます。これは全体が第1次勧告ということになっておりますけれども，もう少し精緻に御説明をさせていただきますと，実際に政府に対しまして具体的な措置を求めている部分，これは勧告の本体という部分でございます。いわゆる本部決定等で受け止めていく対象になる部分ですけれども，この中心となるのが第2章と第3章でございます。第2章というのは，重点行政分野の抜本的な見直しということでございます。それから，第3章は基礎自治体への権限移譲と自由度の拡大というところでございます。第1章というのは，こういう第2章や第3章という勧告の本体部分の中心となっているものを導き出す，前提となる基本的な考え方というのを示して頂いているということになります。そして第5章ですけれども，右下にあります第5章は，これは第2次勧告に向けた検討課題ということで，今後の委員会での審議の方向性というものを示しています。異質なのが第4章でございまして，現下の重要二課題についてということで道路特定財源と消費者行政の2つが挙げてございます。この2つにつきましては，私どもが勧告を整理していているプロセスの中で，特に4月から5月の中で国政において非常に大きな議論になった部分でございまして，この部分について，私どもといたしましても地方行財政に密接な関係，影響を与えるということで，1つの章立てをして，我々として認識している課題というものを提示しているというものでございます。

恐縮ですけれども，こちらの方の第1章と書いてございます。この勧告の資料の方をご覧いただきまして，見方だけ最初に御説明をさせていただきます。この一点だけでございますけれども，下のページ数でいきますと12ページというところをお開き下さい。12ページをお開き頂きますと（1）くらしづくり分野関係という表題が出て参ります。この1ページをご覧頂きますと，例えば【幼保一元化・子ども】【教育】というところで，点々で囲っている部分と，それから白抜きの箇条書き的に書かれている部分の2つに分かれております。先程，第2章と第3章というのが勧告の中心部分でありますというふうに申し上げましたけれども，その中心部分の中で特に勧告そのものの部分というのは，白抜きの部分でございます。この白抜きの部分が，いわゆる政府に対する勧告の原文に当たる部分ということになります。従いまして，来週になりますと本部決定の文書がマスコミ等から出てくると思います。本部決定の文書と比較して頂く時には，この勧告で言いますと，この白抜きの部分と本部決定文書というのを比較して頂いて，委員会の出した勧告に対して政府の方がどのように受け止めているのかということ，判断して頂くということが可能になるかと思えます。それでは，点々で囲っている部分はなんですかということですが，これは白抜きの勧告をする前提となる考え方というのを，各分野に示しているということでございます。従いまして，ここは勧告本体ではございませんけれども，今後，第3次勧告に至りますまでに更に整理をした上で，勧告の子案というように書き込んでいくということを意図している部分とお考え頂いて宜しいのではないかと考えております。

そういう見方を整理させて頂きまして，カラー刷り（概要）の方にお戻り下さい。

今回，第1次勧告ということで出させて頂きました。私ども委員会の方では今まで基本的な考え方や中間的な取りまとめというのを行って参っております。ただ，今まで出しました基本的な考え方や中間的な取りまとめというのは，簡単に言いますと委員会が勝手に決めて勝手に出したという性格のものでございます。委員会の私的な文書ということになります。しかし，今回行いました勧

告というのは、これは委員会の私的な文書ではございませんで公式な文書ということになります。従いまして、私どもとしては委員会として決定をするということで公式文書を出すわけですが、受け取った政府の方は、これを本部決定するプロセスに於いては、与党内でのいわゆる政審ですとか、こういうところを経てまとめ挙げていかないとならないということになります。従いまして、マスコミ等におきまして、要するに自民党を中心とした与党の中で、非常に激しい部会等での議論がなされているといったようなことが報道として流れているということです。これは、これまでとは違うプロセスに入ってきたということを示している部分でございます。

この第1次勧告には実は副題が付いております。～生活者の視点に立つ「地方政府」の確立～ということです。生活者の視点に立つというのは福田内閣の1つのキャッチフレーズになっておりますので、それを受けているということですが、重要になりますのは、地方政府の確立というところでございます。これは、私どもの基本的な考え方の時からずっと継続的に文書の中に入れてきているものでございます。

それを踏まえまして第1章をご覧頂きたいと思えます。第1章は大きく分けまして3つございます。これは委員会として依って起つべき原理・原則というものを掲げているわけでございます。この中で、まず(1)「地方が主役の国づくり」と書いてあるところの最初の・(点)に地方政府の確立のための権限移譲というふうに書いております。政府関係の文書で地方自治体に対しまして政府という言葉が適用したのは、私どもがほぼ初めてということになります。従いまして、これは政局内におきまして、政府という概念は一体何なのかという議論というのが当然行われるということになります。私どもの考え方といたしましては、ご承知のように地方自治法上でいきますと、国と地方というのは対等・協力の関係というふうに謳われております。対等・協力の関係ということは、これは行政学等の世界でいけば政府間関係ということを経験するということに読み替えるべきであると思っております。従って、本当の意味の対等・協力であれば、国・地方それぞれ政府と考え、対等・協力の関係を作って頂きたい。ただし、そこで言っている政府というのは2点留意点がございまして、1つは司法権を含まない、地方で言っているところの政府という場合には、現段階において司法権は含まないという考え方をしております。これは勧告そのものには書いてございませんけれども、そういう概念。つまり、行政権と立法権、この2つを持った統治体であるということが要件でありますということでございます。

それと、これは与党のプロセスの中でもかなり激しい御意見を頂いたのですけれども、政府ということになると、それは将来的には連邦制ですとかそういうことを考えるのかという御意見なんですけれども、これについては、実は勧告の中では何も触れておりません。と言いますのは、これはまだ、私ども行政体制のことを精緻に整理をしていない。行政体制の議論は非常に大きな課題だと思っておりますけれども、行政体制についての問題というのは整理をしていません。つまり、ご承知のように地方自治体における自治権というのが固有のものであるのか、それとも国から与えられたものなのかという非常に古典的な議論でありますけれども、この憲法92条の解釈論についてはあえて現段階では触れていないということでございます。ただ、これは整理した上で触れてこなければならない段階というのは、当然あるというふうには思っております。

この地方政府の確立ということから、2つ目の・(点)として完全自治体という表現をしております。この完全自治体ということにつきましては、ご承知のように自治立法権・自治行政権・自治財政権、この3つを完備した統治体であるということが前提であります。この地方政府の確立ということと、完全自治体の実現ということとは、私どもの委員会におきましては根本的な原則として変わ

ることなく位置づけていきたいというふうに思っているところでございます。

(2)でございます。国と地方の役割分担の見直しでございます。これにつきましては勧告の本体部分のページ数で参りますと、7ページをご覧頂きたいと思えます。7ページ目を見開き頂きますと(2)国と地方の役割分担という見出しがお目に留まるかと思えます。私ども基本的な考え方、中間的な取りまとめの段階までは、分権という方向性を思考しつつも国と地方の役割分担に関し、一定のメルクマールというものを示すということをしてこなかったわけでございます。しかし、勧告に当たりましては、やはり不完全とはいえ一定のメルクマールを示すということが必要であるということから、この7ページ目のところを中心に国と地方の役割分担に関するメルクマールを示さして頂いております。特に7ページ目の一番下のところで(国と地方の役割分担のメルクマール)というところの文章の2行目に、「国と地方の二重行政」の排除ということを提示させて頂いております。これは二重なのか、三重なのかという議論が色々であろうかと思えますけれども、一応、一番一般的な二重行政ということをここに掲げさせて頂き、おめくり頂きまして8ページ目でございますけれども、国と地方の色々な行政行動を5つに分けさせて頂きまして、重複型・分担型・重層型・関与型・国専担型と現状を整理させて頂き、このメルクマールを再検討する中で第2次勧告におけます、ある意味で出先機関、ここにおける整理をしていきたいということでございます。この5つのメルクマールですけれども、必ずしもこのメルクマールによって全ての国と地方の関係を明確に切り分けることが出来るものではありません。正直言います。従って、これは更に再検討・精査を重ねていくということが必要ですけれども、やはりスタートラインとして、国と地方の役割分担に対するメルクマールを出して問いかけていくということが必要である。先程、第2次勧告で出先のことを中心に行いますと申し上げましたけれども、皆さんのお手元にあるカラーの概要ですけれども、ここの下の方<地方分権改革のスケジュール>のところ、第1次勧告の次に(出先機関見直し・中間報告)というものがございます。この中間報告と第2次勧告、何が違うのですかというご質問を頂くとお思います。

中間報告、これは8月頃を目途に頑張りたいというふうに思っておりますけれども、ここで示すものというのは、いわゆる国と地方の業務の仕分けでございます。すでにこの仕分け業務を開始しておりますけれども、大きな括りですら全部で数千件以上あるという中で、先程のメルクマールに適用しつつ仕分けをしていくと。すでに国の出先機関に関します組織・人員に関する整理をある程度行っておりますので、この業務の仕分けを行えば、組織の問題ともある程度透けて見えるという状況になって参ります。透けて見えてきた段階で、その業務に関します霞ヶ関との議論を行い、第2次勧告の方にまとめ上げていきたい。ですから、第5章の方の「国の出先機関の改革の基本方向」というところでも、同じようなメルクマールというものが記載をされているということになります。

カラー刷りの方にお戻り頂きまして、(3)広域自治体と基礎自治体の役割分担(基礎自治体優先の原則)というところでございます。今回、私ども第1次分権改革と異なる点と申しますのは、都道府県から市町村への権限移譲、このことにつきましても、非常に大きな関心をもって取りまとめたいと考えている点でございます。従いまして、その意味でも基礎自治体優先の原則というものを明確に掲げていきたいということで、こういう整理を当初からさせて頂いております。私どもスタートして3ヶ月くらい経ったところで、委員の1人でありまして、増田さんが大臣にお成りになられる。その委員の補充ということで西尾先生に入って頂くと、そういうプロセスを辿って頂くのですけれども、第1次分権改革の時の特色というのは、国から都道府県への権限移譲というところ

るに大きな中心があったという事が1つ。それから、正確に言いますと権限移譲という言葉を使いますけれども、本当の意味での権限移譲であったかという点必ずしもそうではない。と言いますのはご承知のように、1次分権改革の時の一番大きな柱というのは機関委任事務を廃止すると、そういうものであった。機関委任事務というのは、そもそも地方自治体側が業務として展開をしていたわけでありまして、新しく権限・業務というものを移譲していくというプロセスのものでは実はなかった。今回の第2次分権改革では、まさにそうした機関委任事務的なものではなく、国から地方自治体に対して権限移譲というもの、事務の移譲というものを行わなければならない。それに当たっては、都道府県から市町村ということも重要なメルクマールでありますということでございます。

お手元の方に「別紙1」といたしまして「基礎自治体への権限移譲を行うべき事務」ということで資料といたしますが、これは勧告の中に冊子として入っているものですが、お配りさせて頂いております。これをおめくり頂きまして、色々細かいことが書いてございます。

これは全体で参りますと、64法律、359の事務権限につきまして、都道府県から市町村へ移譲するというものです。この整理をさせて頂くに当たりましては、地方自治法上のいわゆる特例条例。この特例条例を適用して、現実に都道府県から市町村にどれだけの事務が移っているかという調査を行いました。これが非常に役に立ったということでございます。

実はその資料を整理していくときに、やはり広島県さんとか、あるいは静岡県さんというのは、完全にこれは異常値でございます。異常値というと、なんか悪い言葉のように聞こえると思うのですが、他の都道府県のマトリックスの中には殆んど入ってこないで、その枠外にいつてしまいうくらい市町村のところに移っているということは言える。ただ、それは相対関係でありまして、絶対水準として適切なものかということ、おそらく、まだそうではないんだろうと思いますけれども、こういった先進的な取組をして頂いているところ等も含めて調査しまして、かなりの部分がもう市町村に移してあるというものについては、これを法律事項として、もう移してしまいたいというものでございます。当然、これに伴います財源措置とか、そういうものは行う。これは法律事項でございますので、最終的には分権の一括法案のところ盛り込まれますので、そこでは財源というのを一括して整理をしていくということになります。

ただ、ここで今後の議論として重要なものがございます。都道府県から市町村へという場合に、それでは64法律、359の事務権限を、全ての市町村へ移しているのかということであります。この辺りのところは、議論になるところなのですが、町村・市と町・村を分けるのはどこまで意味があるかなど整理していかなければならないと思います。

例えば、北海道にあります歌志内市という市ですが、町村レベルの人口しかございません。

その一方で、市といいますと政令指定都市まであるわけですから、市というものを1つに括ることが適切であるかどうかというのは、また議論があるところですが、全ての町村というところに、それでは画一的に事務権限というのをお願いすることが出来るかという問題であります。これは合併が進んでいたり、あるいは元々体力のあるところは別ですが、町村によっては非常に体力が弱い、そういうところもある。これ以上権限事務が下りてくれば、もうこれを担うことが出来ないといったようなところもある。そういう状態の中で、基礎自治体優先の原則、これと対になっている、いわゆる補完性の原則ですね。基礎自治体が担えないものについては、水平か、より上位の自治体へ委ねるというような仕組みを動かしてしまいますと、意図せざる結果というものが出てくる可能性がある。つまり、補完性の原則によって中央集権型の方に逆流してしまう危険性が、そこにはあるわけでございます。

そこで今回は、市というところを中心に、町村については全てということではないという整理をしております。これは今日、時間がございませんので後ほど、この別紙1等をご覧頂ければと思います。

これは、次の問題を起こしまして第3次合併政策をどういうふうにするのか、あるいはその前提として、しないのかというこの議論でございます。この議論は現状では、地方制度調査会でも検討をするということになっております。市町村、特に町村の在り方等々については、私どもとしても行政体制の議論のところ、やはり整理をしていかなければいけない。

それから、これは広島県さん等々には直接関係いたしません。現段階ではいたしませんけれども、東京都の特別区をどうするかという問題が同時に出て参ります。大都市制度、これは政令指定都市の将来構想といったようなものにもリンクをしてくるわけですが、この特別区というのをどういうふうに扱うのか、こういったところも整理した上で、更に再検討をしていくということになるかと思えます。

第2章をご覧ください。「重点行政分野の抜本的な見直し」というところでございます。パワーポイントで示しました裏側でございます。今、ご覧頂いている裏側のところです。

私ども、くらしづくり分野とまちづくり分野に大きく分けまして議論をさせて頂いております。

くらしづくり分野の方を見て頂きますと、ちょっと見て頂いた感じで、20年度中に結論ですとか、そういう文言が非常に目立つというふうに思えます。これをご覧頂きますと、ある意味で勧告というものが先送りというイメージを受けるというのは、これは正直なところだと思います。ただ、この点につきましてはお手元の勧告本体の方をご覧頂きますとページ数で参りますと10ページ目をお開き下さい。

10ページ目に、「第2章 重点行政分野の抜本的な見直し」というところがございます。これの第二パラグラフのところ（勧告事項の実施時期）というところがございます。勿論、大原則はすぐにでもやって頂きたいということですが、先程もご紹介しましたように、地方分権改革推進法自身が推進計画を作り、それに基づく一括法を作りなさいというふうに言っているわけでございます。従いまして、この一括法に基づいて行っていくわけです。ここでまず整理をさせて頂きたい点でございますけれども、このパラグラフの真ん中よりちょっと下に「平成20年度中」という文言が目にとまるかと思えます。ここを読ませてもらいますと、「委員会は、遅くとも平成20年度中にこれらの事項についての各府省における検討結果又はその時点における検討の状況と結論の方向性について関係各府省からの報告を求める。その報告を受け、当委員会は、必要に応じて調査審議を行った上、追加の勧告・意見等を述べることもあり得る」ということで今回勧告をした事項について、今回の勧告内容では終わりではありませんということでございます。年度中にもう一度報告をして頂いて、私どもの考えている方向性ないし、レベルと差があるという場合には、ある意味で意見を出したり、再勧告をしますということをここでは示しております。

それから、忘れないうちに同じような問題といたしまして、ちょっと、カラー刷り表の方にお戻り頂きますと、第3章のところの(2)というところで「補助対象財産の財産処分の弾力化」というところがございます。お手元の方に別紙2をご覧頂きますと、措置対象の国庫補助金等の一覧というのが出て参ります。この補助対象財産の財産処分の弾力化の対象となる補助金というのが、ここに全部書かれているわけでございます。これらの補助金につきまして、もう御説明するまでもなく転用や譲渡等を行う場合の条件というものを思い切って緩和して下さい。ということでございます。これらの事項につきましては全てとは申しませんが、多くの部分がこれは法改正を必要

としないものでございます。これらにつきましては、いわゆる各府省の運用によってこれを弾力的に運用可能であると。運用によって行えるということは分権の一括法を待つ必要性はないということの意味しております。従いまして、ここの部分については勧告後速やかに対応して頂きたいということで、現段階での本部決定案においてもそのような方向性で御検討を頂いていると聞いております。

すいません。お戻り頂ければと思います。このカラー刷りの裏の方といいたいでしょうか。

そういうことをご紹介させて頂きまして、くらしづくり分野の 幼保一元化・子ども。これは、永遠と言ってはいいませんが、第1次勧告、第1次分権改革の時から積み残し案件ということになりますけれども、これにつきましては20年度中に結論を得るということで、私どもといたしましては、そもそも一本化をしてほしい。それから、保育に欠ける要件につきましては徹底して見直して頂きたいと、この細かいことは勧告の本体の方に書いてございますので、ここでは時間の制限もございまして省略をさせていただきます。

それから、ここの部分でいきますと例えば の医療の国民健康保険、それから生活保護、こういったものにつきましては現行制度を前提として分権機能を行うということ是不適切であります。つまり、制度そのものについて抜本的に見直しをして提示して頂きたい。例えば、国民健康保険等の場合には、都道府県、更には国単位に逆に戻していくといったような選択肢も充分考えられるだろうと思っております。それから、生活保護についても、制度そのものの検討が必要です。

それから の保健所のところで、所長の資格要件の緩和です。これはお医者さんでなければいけないといったような要件の緩和であります。ご承知のようにお医者さんでなくてもいいという情報があるのですけれども、これはあまりにも要件が厳しすぎて、實際上、機能していないという実態がございまして。従って、そういうところも含めて再整理ということでございまして。

それから の労働関係でございましてけれども、これは雇用・能力開発機構関係をここでは書いてございまして、民間委託訓練に関しましては都道府県へ移譲して頂きたい。雇用・能力開発機構におかれましては、その業務、離職者の訓練事業について、大体7割から8割は民間の委託訓練に委ねていると、民間委託をしているという状況でございまして、民間委託ということであれば、国の機関というものが行う必然性というのではないのではないのでしょうかというのが、入口の機能でございまして。いずれにしても、このくらしづくりもそうなのですが、全体的に言えることは、私どもの委員会の審議とそれから各府省にあります審議会、こういったものの審議、これが要するに重層的にかぶってくるということでございまして。ですから我々といたしましては、各府省の審議会というものがいつの時点で審議を行い、いつの時点で結論を出すのか、これも先に結論を各府省の方が出してしまうと、これは非常に身動きが取れなくなってしまう。常にそういったものを意識しながら整理をしていかなければならない。やはり、これは国だけではなくて地方自治体においても言えることですが、こういう審議会や委員会という第三者的な機関というのが、重層的して走っていく。その中で必ずしも優先順位というのがついておりませんので、結局はどこを最終的に優先して意思決定するかということに関して、見えてこないという問題点は常にあるということだと思います。

まちづくりの方をご覧下さい。まちづくりの方につきましては、土地利用(都市計画、農地等)ですけれども、一言でいいますとこれは地域にある公共空間について、地方自治体が自主的に決定できるようにして下さい。その信念のものであります。その中で農地というのも非常に大きな議論になりましたし、保安林につきましても非常に大きな議論ということになっております。これは本部

決定というのが、どういう形で出るかということになるかと思えます。

それから 道路、 河川というところでございます。

道路につきましては、ここにありますように一般国道の直轄区間の要件を見直しと書いてありますけれども、これは本体部分をご覧頂きますと、ページ数でいきますと18ページ目からでございます。本体部分の18ページ目をお開き下さい。18ページ目のところで【道路】というところが、出て参ろうかと思えます。

19ページ目のところ、白抜きの最初の で直轄国道については云々と書いてございます。

この直轄国道につきましては、委員会といたしまして直轄国道としての要件を出来るだけ厳しくして、一般国道という水準の下で地方自治体の方に維持管理だけではなく、整備も含めて移行するという部分を拡大して下さいということを示唆させて頂いております。

国土交通省の方からは、ちょっとこれは大変見づらいと思うのですが、後ろの奥の方は見られないと思うのですが、パワーポイント一番下の方に約21,500キロの直轄があるのですが、21,500キロの内、大体15パーセント部分は移管できると。距離に対してここは、15パーセント移管できますというような回答を頂いたわけでございます。ただ、私どもとしては直轄国道についてはもっと大胆にやっていただきたい。これは推定ですけども、距離の15パーセントということになりますと財源的で言いますと、何パーセントくらいになるかということ、大体一桁代の前半ではないかというふうに思います。

そういうことであつたとしますと、これは分権として非常に限定的と判断せざるを得ないと。

それからですね、後で本体部分をお読み頂くとお解り頂けるのですが、今の直轄国道の基準あるいは、国交省さんが示してきた基準を当てはめますと、おそらく広島県さんでもそうだと思いますけれども、広島県の中にあるメインの道路ですね。都市間を結んでいるメインの道路というところではなくて、枝線的なところ、こういったところをメインに移管をするという結果になってしまう危険性もある。少なくとも広島県、あるいは各県の中で循環的な道路、県の中の主要都市を結ぶような循環的な道路、こういったものについては出来るだけ地方自治体の方に整備・維持管理というのが移管出来るように出来ないか。というのが委員会側の考え方でありまして。この問題は、道路特定財源の一般財源化と密接に関係をするわけでありまして。私どもとしましても、その道路に関する整備・維持管理を移して下さいという次の段階では、当然、一般財源化をした道路財源についてどのような方向で地方自治体の方に財源を移すのか、この精緻な議論というのをしなければいけないということになります。おそらく、道路特定財源の一般財源化に伴います枠組、こういったものがそれなりに整理されてくるのが、11月というふうに考えております。勿論、概算要求段階でもある程度出て参りますけれども、精緻な政策決定が結論を得るのは11月になるかと思えます。

私どもの税財政に関します勧告は第3次勧告として、来年の春と申し上げたわけで、そうすると、これは間に合わないのではないかということになります。これは勧告文の方にも書かせて頂いているのですが、私どもとして地方自治体の財政に大きな影響を与える事項については、第3次勧告を待つことなく第2次勧告にも盛り込むことはあり得ますというのを、勧告文の中に今回は入れ込んでございます。それと私ども勧告権だけではなく、意見表明による権限というものがございます。税調ですとか財政審ですとか、色々なところでこの問題というのは始まるでしょうし、ご承知のように消費税議論というのはもう始まっているわけございまして、こういったものと同時並行的に意見というものは出していくということで、先程、申し上げましたけれども、この税財政の

議論というのはもう委員会の方でも事実上スタートさせなければならないという段階に入っております。

それから、今、お聞き頂いております19ページ目の下に【河川】というのがございます。この河川につきましては、一番平たく言いますと一つの都道府県内で完結する一級水系内の一級河川、これにつきましては移譲して下さいということです。これも見づらいのですけども、一つの都道府県内で完結する一級水系というのは、この一番左側の一番下に書いてございますように53水系ございます。全部で53水系、ところが概ね一つの都道府県内で完結する一級水系、つまり、少しだけ他県に跨ってしまっているという水系もあるわけです。ここについては12水系というふうに見ております。全体でいきますと、私どもとしましては65水系というのを対象として、まず移譲ということを考えて頂きたいと。この赤い所、概ね一つの都道府県内で完結する一級水系のところをどのように取り扱うのかというのが、今後大きな課題にもなってくるのかと思います。

これは本部決定を待たなければいけないのですけども、道路・河川につきましては、第2次勧告までに具体的にどの道路、河川を移すか、地方自治体と協議をした上で決定しますという方向性になっております。この点につきまして、地方自治体との協議というものがオープンに公平に行われるかどうか。こういったところについては、非常に委員会としても関心を持っていかざるを得ないと思っております。

また、河川につきましても、この65水系なのですけども、実際に自治体側が手を上げてくださる水系があれば、そういったものについても委員会としては受け止めていきたいということでございます。今回、勧告の中で一つ洩れておりますのが、一つの都道府県内ということで、一つの市町村内、市町村全部を含めてしまうといけないわけですけども、いわゆる一つの政令指定都市内の河川、これがこの勧告では抜け落ちてしまっている。これは全国ベースでいきますと静岡市にあるわけです。政令指定都市内の完結する河川。それでは除外になっているのかということではなく、これは手を挙げて頂ければ、それに対してはバックアップします。ということになるかと思えます。

今、お聞きのところの18ページ目に戻って頂きまして、農地につきましては、私どもとしてはここに書いてありますように

- ・ 農地転用に係る国の許可権限を都道府県に移譲するとともに、国との協議を廃止する。
- ・ 都道府県の許可制限（権利移動及び2ha以下の転用）を市に移譲する。
- ・ 都道府県が定める農業振興地域整備基本方針に係る国との同意を要する協議については、同意を廃止する。

というふうに明確に書き込んでおります。

ただ、これが本部決定においてどういうふうになるか、ということになるかと思えます。

一点、落としておりましたけれども、河川と道路がどれだけ地方自治体側に移るかによって、出先機関の結論も大きく変わって参ります。11月までに結論を得ると。第2次勧告までに結論を得るということは河川や道路についての移行状況によって、この場合でいうと地方整備局ですけども、組織の在り方も大きく左右されてくるということになるかと思えます。

申し訳ありません。このカラー刷りの方にお戻り頂きまして、まちづくり分野というところですけども、防災ですとか、交通・観光、商工業、農業、環境というふうが続いております。協議状況を踏まえれば、この見て頂いております白抜きの部分の部分がございますけれども、これが勧告の子案の部分ですが、勧告の子案数の内、大体8割は本部決定でそのまま受けて頂ける

というふうに思っております。8割台は、ほぼそのまま受けて頂けると思っております。

ただ、残りの1割強の部分がいわゆる大所であるということです。今、大まかに白抜きの を勘定しただけですから、8割強といたしますとかなりの部分かなというふう思えるわけですが、その非常に大所の部分につきましては、本部決定というのがどのように出てくるのかということは非常に大きな課題になって参るか。これは、おそらく来週の前半には自民党の方で特命委員会というのがありまして、そこで決定ということになると思いますから、そうしますと文書的なものもマスコミを通じて出てこようと思います。

それと、一つ落としていました。

皆さんのところに別紙3というのがございますけれども、一枚紙のものです。これは先程、国と地方の事務権限のメルクマールというのをご紹介いたしましたけれども、この本体部分で書いてございます4つのメルクマール、重複型ですとか分担型は左側に書いてあって、それではそこに該当する具体的な事務権限というのはどういうものがあるか、それぞれに対しての考え方としてはどういう考え方をおいて今後検討していくかというのが、この一枚紙の中にすべて整理されておりますので、こちらの方はご覧頂ければというふうに思います。

あと付け加えるべき点と致しましては、第4章のところでございます。こちらの方をご覧下さい。

このカラー刷りの方の表になりますけれども「第4章 現下の重要二課題」ということで、道路特定財源につきましては、先程、若干触れさせて頂きました。

(2)の消費者行政の一元化でございますけれども、私どもとして福田内閣として消費者行政の一元化というのは、非常に大きなテーマとして掲げられているわけですが、これを分権の立場から考えた場合、正直言いますと三位一体改革等を通じまして、地方自治体の消費者行政というのは非常に疲弊化しているというのが現状だと思います。それは、財政面、それから人的資源の面においても非常に疲弊化をしている。そういう中で、地方自治体にその消費者行政の強化というもの求めていくということであれば、当然のことですが、あるいは財源の問題というのを、パラレルに議論をして頂かないといけないというふうに思っております。

ところがご承知のように人員については、要するに定数の削減といったようなことが地方自治体側にも求められている。そういった求めというものが、結局は交付税措置等にもリンクをするという制度の中で、それではそういった増員措置とかそういうものをどう位置づけていくのかということセットで整理をして頂かなければなりません。このことは既にお気付きのように、出先機関の改革をしていった時に、すべてとはいうことにはならないと思っておりますけれども、人員面を地方自治体に移行するということがあった場合に、それでは地方自治体側の定員整理、定員制限といったようなものについて、どう考えるのだろうといったこととも密接に関係をしていくという事項でございます。

第5章の「第2次勧告に向けた検討課題」ということで、今申し上げました点にも結びつきますけれども、出先機関の問題と、それからこれは現状におきまして整理中でございますけれども、義務付け・枠付け、大体これを法律にすると500本くらいになるかと思っております。これを精査した上で、例の上書き権とかそういうものについての制度設計をしていくということで、これは委員の小早川先生も行政専門ですので、小早川先生を中心としたワーキンググループの中で今検討をして頂いているという状況のものでございます。

恐縮ですが、最後といたしますが、あと数点だけ付け加えさせて頂くとすれば、この本体部分の方の37ページ目をお開き頂ければと思います。

37ページ目をお開き頂きますと「イ 地方自治関係法制の見直し」というのが出て参ります。

委員会として今後の重要な柱を挙げるといふことになれば、一つは、当然これは出先機関の改革というのが一つ挙げられます。それから二番目は税財政の問題、そして三番目がこの地方自治関係法制の見直しと、この三つになろうかと思っております。義務付け・枠付けですとか、そういったものも含めまして地方自治関係法制は、非常に強く自治体に対して関与いたしております。

ということは、この地方自治法ですとか地方財政法等々の見直しを行うというのが、不可欠であるというふうに判断をしているわけでございます。

この「イの地方自治関係法制の見直し」の中で、例えば、下から数えて頂いた方が早いかと思えますけれども、第二パラグラフのところ「当委員会としては」という出だしの部分がお目に留まるかと思えます。当委員会としては、こうした自発的な自治体改革の試みをさらに一段と加速させるために、地方自治体における、例えば行政委員会の必置規制、こういったものの緩和、あるいは地方議会制度改革、それから地方自治体の財務会計における改革、小規模自治体における機関、これは行政委員会、監査委員会といったものの共同設置ですとか、こういったものも含めて地方自治法上、及び地方自治関係法の見直しをやり、ということを整理しているわけでございます。

ただ、この点につきましては、地方制度調査会との関係がありますけれども、私どもは地方制度調査会と棲み分けをするのではなく、地方制度調査会と連携を取りつつ、こういった問題については整理をしていきたいというふうに考えております。

そして最後になりますけれども、40ページ目をお開き下さい。

40ページ目の一番上に、ウといたしまして「財政規律」という文言が出て参ります。これは外部監査ですとかそういう問題の他に、地方自治体に財源、税財源を移譲していくということになります。

そうしますと、当然財政規律の強化というのが求められる。すでに財政健全化法というのが施行されております。この関係で一点だけ付け加えさせて頂ければ、従来から税財政問題につきましては、交付税問題、それから国から地方への税源移譲、それから補助金改革、そして地方債改革。こういったものを掲げさせて頂いておりますけれども、更に、債務処理の新たな方法でございます。

これは私どもの方では税財政の方で検討致しますけれども、おそらく6月末くらいにこの健全化法に伴いまして、第三セクターですとか地方公社が抱える債務をどのようにして処理するか、この新しい法制の検討を行い、これは来年の通常国会には出しませんと、健全化法だけ動きますと健康診断するだけで、処方箋が出てこないという見解になってしまう、一番悲劇的になってしまいますので、その健康診断をした結果、処方箋が描けるというための法制度の整備というのが、必要になってくるということでございます。

以上、第1次勧告の内容に関する御説明をさせて頂きました。私は行政学というのが専門でございますけれども、実際にこういう勧告ですとか、制度設計に係ってみて、やはり我々の勧告というのが非常に重要な役割を果たします。第1次分権改革の時にはご承知のように、グループヒアリングという方式で各府省と一定の協議をし、そして結論を得たものを勧告するというやり方をしました。あの段階では、そのやり方というのが非常に成功したというふうに思っています。

しかし、現段階においては、協議をして合理が得られるようなものはほとんどないというところでもあります。とういことは、私どもとしては原理・原則に立って高めの球というか、そういうものを投げることが必要なことであるというふうに思っています。

その後、色々な本部決定ですとか、あるいは政府の具体的な取組の中でその高い球は維持される

のか、あるいはそれが段々低いものになっていくのか、これは委員会としてもチェックしていくということが必要ですけれども、一方でやはり地方自治体におかれましては積極的に分権が進まないとならないことが、たくさんあると思うのですが、分権を待って自治を確立させていくというのも、考え方を変えれば中央集権的な発想の一つになるかと思えます。

従って、やれるということについては今回積極的に、道路や河川等につきましても手を挙げるという、そういう部分というのを制度設計しているわけですので、是非、積極的な取組というのでも、お願い出来ればというふうに思っております。

その一方で、やはり税財政について見えないという部分があるのは確かだと思います。この第1次勧告が終わったのと同様並行的に税財政の議論を始めるとということで、先程申し上げましたように第2次勧告等におきましても、必要な事項については盛り込んでいくというようなことで、委員会の方でも議論をしていきたいと思っております。

それでは、時間が限られますので私からの御説明は以上で終わらせて頂きまして、ご質問をして頂く中で整理をさせて頂きたいと思えます。宜しくお願い致します。

(司会)

ありがとうございました。

今から、質問と意見交換の時間に入りたいと思えます。出来る限り皆様方の御意見を伺いたいと思えますので、手短かにして頂ければと思えます。手を挙げて頂ければと思えます。

(広島県職員)

はい。道州制についてお伺いします。現在全国47都道府県ありますが、国内9・11・13等の区割が議論されています。広島県においても市町合併により、従来86市町村が23市町になりました。従来の86の市町村にはそれぞれ特色(カラー)というものがありませんでした。その個々の特色というものが、合併により吸収され、現状の23となっております。道州制においても同様に特色というものが失われることが想定されると思えますのですが、先生のご意見をお伺いします。

併せて、先ほど地方は疲弊しているとお話がありました。国民は国・地方を通じた財政危機に対し、税を負担しています。こういったことも踏まえ、やはり一人ひとりの視点に寄り添った発想というものも大事にしていくべきではないかと思えますが、お考えをお聞かせください。

(宮脇教授)

合併が進むと個性が消えていくというのが、それは事実関係としては検証してみる必要性があると思えますが、中央集権のところでは47都道府県、3,000幾つの市町村あっても、個性は消えていったと思えます。ですから行政改革の問題とその問題をリンクさせるということに関しては、もう一度検証する必要性はあるのではないかと私は思えます。

それからもう一点、個々に寄り添ってという視点では、個から発して個に帰着するというのが民主主義でございますから、それは当然の話であって、それは我が国にとっては今の制度もそうだろうというふうに思っています。

(司会)

ありがとうございました。他にどなたか、マイクをお持ちします。手を挙げて頂けたらと思います。

(質問者)

はい。一つお尋ねします。この地方分権が進みますと、税財源あるいは地方に権限を移譲することで、ゆくゆくは道州制に移行すると思うのですよ。地方分権が確立しないと道州制の移行というのは難しいのではないかと。その中で一つ私が思いますのは、現在、合併は進みましたが、まだ町村が多いと。私の個人的な意見としては20万都市くらいの市を創りまして、そこに現在県が持っている権限の大半を移譲するというで県の役割を少なくするのが、道州制への移行へのスムーズなステップじゃないかというように私は思うわけです。そういう意味で、合併と道州制との兼ね合い、あるいは地方分権との兼ね合いということに対して、どの様に思われるかをお聞きしたいと思います。

(宮脇教授)

私ども、勧告の中にもやはり道州制を睨んでとか、道州制に向けてということに記載をさせて頂いております。もうご承知のように道州制というものについては、大きく分けて、中央集権型の道州制とそれから地方分権型の道州制があるというふうに思っております。私どもはその分権というのはその地方自治に根差した道州政府を作ると、生み出すための前提条件であるというふうに思っております。そのためには、やはり基礎自治体が力を強くお持ち頂かないと。先程申し上げましたように、弱い体力の中では補完性の原理の中で道州制を作れば、道州政府に強い権限が逆流をしていってしまうというようなことにもなり兼ねない。従いまして、市町村という基礎自治体を強くし、その上で道州制の在り方というものを制度設計して頂きたいと。

まったくその通りだと思います。その中で、市町村というところをどの程度の単位にしていくのかということについては、委員会側では、まだ議論しておりません。正直言うのですね、考え方としては、一つは20万がいいのか、10万がいいのかという議論があるところだと思いますけれども、そういった単位での市というものを考えていって、そういう単位にまとめていくという考え方が一つ。

それから、これは御説明のように西尾先生がよく言われると思うのですけれども、町村で残るといっても認めると。ただ、その場合にはフルセットの権限ではないと。限定的なものにしますという考え方を残すのか、この辺のところの制度設計に違いはあると思いますけれども、概ね大きな流れとしては、今、ご指摘頂いたような方向性で考えていくということは、その通りだと思います。

(司会)

はい、ありがとうございました。

他にどなたかありませんでしょうか。申し遅れましたが、ご所属などを簡単に言って頂ければと思います。

(広島市職員)

よろしくお願ひ致します。私が先生にお聞きしたいのは、特に国の出先機関の在り方です。国の出先機関の在り方が示されないと、道州制の整理というのは進まないのではないかとおられます。と言いますが、このレジュメを見ても、出先機関についてさかれているページは少ないですし、

私がイメージする地方分権は、「国の出先機関から」「国から地方へ」それに加え「国から国の出先機関に移譲される」この3つのセットになって国から地方の権限移譲というのが成されていると思うのですが、それが全部、円滑に機能しないと、地方出先機関というのはどの程度の機関になるのかという、権限が出先機関から地方ばかりに移ったら、地方で出先機関の仕事とは一体何だという問題が出ますので、どのような機能をこれから持てばいいのかという点について考えを教えてくださいたいと思います。

(宮脇教授)

まずですね、改革を進めていくときの大原則なのですが、既存制度の中における行動ルール、それから分権が進んだとき・完成したときの行動ルール、これを2つ描くということは必要不可欠です。ただ、もう一つ必要なことは地方分権という改革を進めていくときの行動ルールを、どう作るか、これ無しに将来の分権が出来たときの図柄だけを描いていても、実は途中で倒れてしまうというのが現状です。

何を申し上げたいかと言いますと、正直言うと第1次勧告に出先機関の具体的なことを入れ込めば、おそらく第1次勧告は出せなかったのです。その瞬間に、ものすごい大きな力というのが働くという状況。従って、我々は中間報告というのを設定したのはそういう意味があります。

正直に言いますと、中間報告というのは我々が決定できるのです。ですから、我々が決定しまってそれを第2次勧告に繋げると、そういう戦術といった方がいいのかもしれませんが、そういうものです。とは言うものですね、ご指摘の通りで出先機関に関して、どういう今後の将来図を作っているのかということなのですが、これは中間報告に対して委員会がこれから議論をしていかなければいけないのですが、先程の別紙3に基づきまして業務の洗い直しをします。今ご指摘がありましたように、出先機関から地方自治体に権限を移すというのは、これが一つです。

それからもう一つは廃止するもの。公的機関で行う必要性は無いというものです。民間がやって頂いても構わないというもの。

それから、本省に戻す。この3つだと思います。ただ、おそらく、それでも残るものが出てきます。例えば、具体的に挙げてしまうのがいいかどうか解りませんが、税関関係ですとか、そういったものについては、おそらく、ある程度残さざるを得ない。じゃあ、残ったものをどうするかというのが重要で、今まで通り残していけば、また出先機関が肥大化をするという危険性があります。であれば、その肥大化しない組織形態というのはどういうものがあるのでしょうかということになります。その図柄を中間報告では出していくということになっております。今の個別の形態で残すのがいいのか、そうではないのか、単に束ねればいいのかというところではなく、出先機関における職員の行動が変わらなければいけない。

地方自治体と違うところは大変申し訳ありませんけれども、やはり民主主義、議会が遠いということ。その点も含めて、議論・検討をしていかなければいけないだろうと思っております。

(司会)

はい、ありがとうございました。他にはございませんか。はい、どうぞ。

(広島市議会議員)

大都市制度について、若干お話がございました。指定都市の在り方について、中間とりまとめの

後だと思いますが、指定都市市長会等からも意見が若干あったように記憶をしておりますが、先程先生のお話の中でも今後の検討ということで、お話がありましたけれども、この第二期の中である程度、政令指定都市の在り方、また大都市の在り方についてまで研究されていかれるのか、それ以降、されていくのかというところをもう少しお話頂ければと思います。

（宮脇教授）

政令指定都市問題、特に大都市問題と私どもは整理をしていますけれども、これについては行政体制の問題、それから、地方自治関係法制の中の問題というふうに捕らえておまして、第2次分権改革の中でどこまで整理できるかというのは、正直言ってこれからの課題ですけれども、この部分については、第3次勧告に、軸足は多く出ののだろうかというふうに思っております。

ただ一点ですね。この点についてはやはり、先程申し上げましたように、特別区、東京都の23区というのをどう位置付けるかということ、同時並行的に整理をしなければいけない。それから政令指定都市。どの範囲が要するに政令指定都市として、その棲み分けが出来るのか。という問題もあります。従って、そういったことも踏まえながら、これを議論していかなければならないので、おそらく東京都問題というのを、どこまで整理・議論出来るかというところも一つ大きな課題かなというふうには思っています。

（司会）

ありがとうございました。

まだ手が挙がっていたと思うのですが、残念ながら時間が参りました。先程、先生の話にもありましたように、今回の委員会につきましては、いかに地方から手を挙げ、後押しするかということが大事ということでしたので是非、委員会のホームページにサービスレットがございますので、どんどん御意見を言って頂けたらと思います。では、宮脇先生にもう一度、盛大な拍手によりお礼とし、閉会させていただきたいと思っております。本日はありがとうございました。