

平成 25 年度「地方分権・道州制セミナー」講演録 地方分権改革の 20 年と今後の方向

成蹊大学法科大学院 小早川光郎教授

主催者挨拶

【鳥居分権・広域連携監】

愛知県 知事政策局 分権・広域連携監の鳥居でございます。セミナーの開催にあたりまして、一言ご挨拶申し上げます。

本日は、大変お忙しい中、「地方分権・道州制セミナー」にご参加いただき、誠にありがとうございます。また、日頃は、愛知県の行政に対して、格別のご理解とご協力、ご指導を頂いておりますことを、重ねて厚く御礼申し上げます。

さて、わが国の「地方分権改革」の端緒となりましたのは、平成 5 年の衆・参両院における「地方分権の推進に関する決議」であったと言われております。

この決議は、憲政史上初めて、国会の両院が一致して、地方分権を積極的に推進することを求めたもので、国民が待望するゆとりと豊かさを実感できる社会をつくり上げていくために、「国と地方の役割を見直し、国から地方への権限移譲、地方税財源の充実強化等、地方公共団体の自主性・自立性の強化を図り、21 世紀に向けた時代にふさわしい地方自治を確立することが現下の急務」であり、地方分権を積極的に推進するための抜本的な施策を、「総力をあげて断行していくべきである」とするものでございました。

それから 20 年。平成 13 年までの「第 1 次分権改革」では、地方自治体を「国の下請け機関」とみなしてきた機関委任事務が廃止され、国と地方がようやく「対等・協力」の関係とされました。

次いで、平成 14 年頃から実施された「三位一体の改革」では、国から地方への 3 兆円の税源移譲が実現しましたが、その一方で、地方の固有財源である地方交付税が 5.1 兆円削減され、地方は厳しい財政運営を迫られることとなりました。

そして、平成 19 年からスタートした「第 2 次地方分権改革」では、地方自治に影響を及ぼす国の政策の企画・立案・実施について、関係各大臣と地方の代表が協議を行う「国と地方の協議の場」が、平成 23 年に法定化されるとともに、住民に身近な行政は、できる限り住民に近い地方自治体に移譲すべきであるとの考えの下、「都道府県から市町村」、あるいは「国から地方」へと一定の権限移譲が進められ、今通常国会にも、関連法案が提出されることとなっております。

また、地方自治体の事務について、その実施方法等を国が法令で縛る「義務

付け・枠付け」が緩和され、本県におきましても、例えば、安全向上のため、道路に関する基準を条例で制定し、県道の右折レーンの設置を容易にしたり、道路状況に応じて道路標識の寸法を縮小できるようにするなど、この地域の実情に応じた見直しを進めてきたところでございます。

そして、現在、政府は、この 20 年間の地方分権改革を総括し、「これまでの国が主導する短期集中型の改革スタイルから、地方の発意に根ざした息の長い取組を行う改革スタイルへの転換が望まれる」として、地方分権改革の進め方を大きく変えようとしています。

地方分権改革に対する国の姿勢が変化しつつある中で、もう一方の当事者である私ども地方の立場からいたしますと、本当の意味で、自主性・自立性の高い地方自治を確立するためには、まだまだこれまで以上に高いハードルを越える必要があると感じているところでございます。

「国と地方の協議の場」を積極的に活用して、地方の意見をもっと国政に反映すべきではないか、「義務付け・枠付けの見直し」をさらに進めて地方が企画立案から執行までを担えるようにすべきではないか、「国庫補助負担金制度の見直し」を抜本的に進めて、地方の自由度をもっと高めるべきではないか、などなど残された困難な課題がある中で、引き続き、積極的に地方分権改革の推進に取り組んでいく必要があると考えております。

本日は、この問題を皆様と一緒に考えるため、講師として、成蹊大学の小早川光郎教授をお招きしました。先生は、わが国における行政法学の第一人者として、政府における「義務付け・枠付けの見直し」を主導されるなど、長く地方分権改革の推進に携わってこられ、現在も、内閣府の地方分権改革有識者会議において、座長代理の要職を務めておられます。

小早川先生には、この後、「地方分権改革の 20 年と今後の方向」というテーマでご講演をいただき、今後、地方として、何を重視し、どのように改革に取り組んでいけばよいかについて、お教えいただきたいと思っております。

このセミナーが、本日ご来場の皆様方にとりまして、地方分権についてご関心を深め、一緒にお考えいただく機会となれば幸いです。

なお、お手元にお配りした封筒の中に、「地方分権の推進に係る愛知県の主な取組」という黄色い紙が入っております。あわせてご覧いただければと思います。

以上、このセミナーの開会にあたりましてのご挨拶とさせていただきます。

講演

【小早川教授】

ただいま、ご紹介いただきました小早川でございます。

まず中身に入る前に、風邪気味でございまして聞き苦しい部分もあるかもしれません。先週末から熱が出まして、医者に行きましたらところ「インフルエンザではないから、よく寝て直せば何とかかなるでしょう」と言われ、そうであれば皆様にインフルエンザを移す心配はないので、頑張るかと思ったのですが、なかなか熱が引かなくて、言い訳になります。十分な準備が出来ていない次第であります。そうは申しまして、お手元にレジюмеと若干の資料を用意していただいております。

それから、私自身につきましては、今ご紹介いただきましたが、専門は行政法という法律の分野であります。その中には、地方自治、地方制度、地方分権関係ももちろん入るのですが、もともとはその分野の専門家だったわけではありません。今もご紹介がありましたように、20年くらい前に、第一次分権改革が始まり、エンジンを温めて、さあ走りだそうというあたりで、行政法の研究者が必要だろうということで、2、3人に突然赤紙がまいりまして、「国のためだからやってくれ」ということで、よく分からないままに、この世界に引っ張り込まれました。それ以来、20年ほど地方分権とお付き合いすることになっております。

現職は、成蹊大学法科大学院客員教授となりまして、客員教授というのは、肩書きと給与だけいただいて楽に暮らしているように思われるかもしれませんが、実態は全くそうではなく、こき使われています。熱のある間も来年度の授業計画とこのセミナーの準備もしなければならぬということで大変でありました。

前置きはこのあたりにしておきまして、レジюмеに沿ってお話をさせていただきます。お手元のレジюмеの「はじめに」のところにも書いてありますし、本日のセミナーのタイトルにもありますが、国会両院の分権決議からはじめて、分権改革が20年ということで、一区切りとなります。この際に、「総括と展望」を政府としてもやろう、という話になっております。20年と区切りがいいので、「総括と展望」をやるなら、今ですよ、ということなのですが、20年というもどこを起点にして数えるかは、いろいろありうるわけですので、なぜ、本当に「総括と展望」といった話を今するのか、ということをお話しします。

それを考えるためにまず振り返ってみたいと思います。資料「地方分権改革の総括と展望について（補足資料）」は、有識者会議で何回にもわたって配られている資料ですが、これはそのうちの一つのバージョンです。比較的うまくまとまっていると思いますので使わせていただきますが、1ページ目の下から見ると、平成25年というのが、平成5年から20年になります。今、安

倍内閣の下で、推進本部、有識者会議が作られました。その前の民主党政権の時代には「地方分権」という言葉ではなく、「地域主権」という言葉で言われていました。その前が地方分権改革推進委員会、これはいわゆる第二次の委員会ですが、これが、やはり第一次安倍内閣の時に作られて、自公政権の下で、一定の改革の準備しました。さらに遡ると、小泉内閣時代に、いわゆる三位一体改革が実施され、さらにその前の時代が地方分権改革推進委員会の下で改革案が作られた、いわゆる第一次分権改革の時期になります。その走りになったのが平成5年の、先ほどの国会決議であります。歴史に属することで、この歴史の評価についてはある程度定まっていると思いますので、簡単に一言でまとめますと、第一次分権改革というのは、それなりに大きな成果を上げました。その最大の成果は、機関委任事務の廃止ですが、それを象徴として、国と地方の関係は大きく変わりました

資料の6ページ目に、第一次の分権推進委員会の中間報告があります。これは、平成8年に出された歴史的な文書であります。この委員会は、それなりの仕事をしまして、5回にわたる勧告をし、そして最後、平成13年に最終報告を出して、終わっているわけです。この最終報告の中で、私はこの委員会のお手伝いをしましたので、あえて自画自賛をすれば、「われわれはよく頑張って大きな仕事をしたので、地方及び中央の実際の政治行政を担当する方々にそれをうまく受け止めてほしい」ということなのですが、やり残したことはあります。

ここに「未完の分権改革」という言葉が使われています。地方分権改革が最初の中間報告で掲げられたような最終目標にある程度達する、近づくためには、まだまだ大変な作業があるのだ、それほど全体としては大きな改革なのだ、ということで、その全体の中で見ると、第一次分権改革の成果は、ベースキャンプを作ったにすぎないという表現もこの報告ではありましたが、これは未完の改革であるということです。

その後、この最終報告というのは第一次委員会の遺言みたいなものでありまして、私どもを含めてここに掲げられた課題をいかにこなしていくか、そしてまた、社会情勢の変化で新たな問題も出てきて、それに対してどう対応していくか、分権改革の最終目的にどう近づいていくかということ、その後いろいろ工夫してきたというわけでありまして。

2回にわたる委員会があると申しました。名前もよく似ているので紛らわしいのですが、最初のほうは諸井委員会、後ろのほうは丹羽委員会であります。中間を省略しますと、第一次からの宿題を引き続き、第二次の丹羽委員会で続行しました。その主たる部分は後ほど申し上げますが、義務付け・枠付け問題であります。これが第二次の改革の作業の大きな部分を占めておりまして、長い時間、いくつもの段階を経て、それなりに作業が進展しました。

もう一つの問題は、第一次委員会、第一次改革であまり実現せず、第二次改革で皆さんが汗をかいた、都道府県から基礎自治体への事務・権限の移譲であります。これについても、資料の年表では、一番最後のところになりますが、目下、現政権の下で、基礎自治体への事務・権限の移譲というものがある程度、形とボリュームをもって実現しつつあります。

このあたりは20年経って何とか進んできたところであります。他方、なかなか進まないというものは、県から市町村ではなくて、国の事務を地方にどうやって移譲するか、ということです。ここは議論が多少迷走した感じがします。そのことが地方分権改革にとって、おそらく最重要のポイントだということは多くの方が認識していたわけですが、実現はなかなか難しいものでした。

丹羽委員会の時代に、この戦線を突破するための戦術として最初に出てきたのが、国の出先機関改革と結びつけるということです。これはご承知のように、民主党政権に引き継がれまして、民主党政権末期に、いわゆる特定広域連合を含む一応の法案ができるまでには至ったわけですが、実現はしなかったということで、国の事務をどうやって地方に移譲するか、については少しつまづいたところになります。

もう一つ大きいのは言うまでもなく税財政問題です。分権の趣旨からすれば、基本は地方税の強化、国税と地方税の税源配分の見直しであるだろうと思います。これを基本にした上で、あとはもちろん自治体間の均衡の問題もありますから、それを制度的にどう解決していくかということなのですが、この基本となるべき税源移譲の点が、三位一体の改革で多少は実現したのですが、到底、まだ満足すべき状態には程遠いです。私は、その先はなかなか難しいという思いしております。国の事務の移譲の問題と税源移譲の問題、ここは壁に突き当たった感じが今のところあります。

そういうわけで、第一次分権改革で目指された、シナリオ・工程表がその後進んでいった部分があります。しかし、その辺の作業はさしあたり、できるところはかなりやり終えました。残っているものは、相当難しいところであるということです。また、もう一つそもそも本格的に手が付けられない部分であるということです。

したがってどうなるか。誰しも仲良く一つのことを続けていると飽きが来るので、分権疲れという言葉も時々聞かれるようになりました。これは未完の改革のはずなのですが、本当にこれを続けるのですか、という話になります。それについてはやるべきでしょう。では、続けるとして、今までのやり方ではうまくいかないでしょうから、これからどうすればいいですか、という話になります。もう一つは、二度の政権交代によっていろいろな政策実現プランの組み直しによる混乱があつて、もう一度次の手を考えなければいけない、今そうい

う時期であると私は思います。

そういうことで分権改革の 20 年に是非、「総括と展望」をやるべきだということになるでしょうし、皆さんそう考えているところでもあります。

そこで、20 年を振り返って、そもそも初心に戻ると、何をどのように変えようとした改革だったのかということでもあります。この辺、先ほどの第一次委員会の中間報告はその当時の認識を鮮明に描いておりますが、20 年前の分権改革がスタートする時点で、日本の地方自治はどういう状況にあったかということをお話しします。

ごく簡単にまとめてしまうと、レジュメに書きましたが、歴史的に見て、日本の地方自治が諸外国と比べてそれほど進んでいるとは言えないですが、遅れているわけではありません。日本の特徴は、自治体の仕事が多いということです。仕事は多いわけですが、その仕事を自由にやらせてもらえない。それが、地方が国に従属しているということです。

また、仕事が多いといっても、地域にとって重要な仕事は全部やらせてもらっているかということ、肝心なところで抜けているところがあります。その辺をさらに言えば、国の都合で地方が下請け組織として使われている、という表現になります。このような仕組みは戦前からの由来がありまして、戦前、国の地方組織であった府県知事の事務・権限が、戦後、府県知事の公選制・府県の完全自治体化、それとともに従来、自治体としての性格が弱かった北海道、そして戦時中にできた東京都もあわせて、都道府県が地方完全自治体化したということでしたが、その都道府県知事にたくさんの機関委任事務を国がお願いするという体制が戦後広がっていきました。これは、いわば、都道府県知事の昔の官選知事に近い形に引き戻すような動きでありました。それが都道府県は仕事は多いけれども、従属的だということの制度的な原因であります。そういう自治体の現状があります。都道府県はそのような状況なのですが、市町村はそれに比べれば従来、機関委任事務がそんなにたくさんあったわけではありません。しかし、国と都道府県との関係についてのイメージが国・都道府県・市町村という三層の全体にまで行き渡ってしまっていて、機関委任事務であるかないかにかかわらず、およそ都道府県、市町村の事務処理には何らかの国の法令の縛りが掛かってきて、それを背景に国の各省の指導・指示・監督がかかる体制になってしまいました。これが分権改革スタート直前の国・地方関係だったとすることができると思います。

今、お話ししたのは国と自治体との関係でしたが、では、住民にとってはどうなのかということで、団体自治と住民自治の問題といってもいいのですが、自治体が地方自治であるにもかかわらず、国に対して従属的にしか行政を行っていません。地方自治法だけ見ると、自治体の運営は住民の意思に従って行わ

れるようになるはずなのですが、その自治体が自由に動けないということであると結局、住民が地域の生活を自らの意思によって動かしていくはずの地方自治が動かないということになります。地域住民の自己決定ができるようになったはずが、それができないという状況であります。地域の自己決定という言葉も先ほどの中間報告で使われておりますが、この言葉はもともと、その当時、むしろ個人の自己決定権という言葉で、憲法議論などでよく使われるようになっていた言葉で、それとここでの考え方がパラレルなわけであります。このことが、地方分権という言葉の持つ意味に特別の意味づけをもたらしたように私は、感じております。中間報告には、地方分権という言葉や分権型社会という言葉が出てきますが、分権型社会というのは、何も地方分権だけの話ではありません。日本社会はいろんな意味で集権的な構造になっています。これは、企業組織の問題や職業生活、家族、いろんな人間関係についても当てはまります。そこでは、個人が、建前上は基本的人権が保障されているのですが、それで本当に自分のやりたいように自己実現できるか、自己決定ができるかということ、できていません。そういう日本社会の在り方はどこかおかしいだろうという感じが、皆さんもその当時のことを思い出していただくと、何となくあったと思います。ですから、日本社会がこれだけの経済力と、制度的には一応きれいな民主主義の制度ができていのに、外国からもよく言われていることですが、世論調査をしてみると国民の満足度は非常に低い。他の貧しい国のほうが、国民が満足して生き生きと暮らしている。なぜだろうという話であります。これは個人の自己決定による自己実現の可能性ということですが、それと同じことが地域のレベルでも言えたということだろうと思います。

20年前の地方分権の考え方というのは、そのような地方分権の課題をそういうレベルに位置づけて、国民一人一人の問題とつながるということを割とうまく訴えていたのだと思います。これは、自治体にとっても不満がたまる、地域住民にとっても不満がたまる、そういう状況だと言っているでしょう。

そこで分権改革の目標は、一つは、国への従属性を減らして自主性を拡大していくということ。もう一つは、仕事の量は少ないと言えないけれども、重要なことをやらせてもらっていない部分についてはさらに事務・権限の拡大を求める、というこの二つであります。だいたいこの二つに整理して説明されることが多いですが、分権改革の一つの路線は自主性強化路線、もう一つの路線は事務権限拡大路線という言い方になります。この二つがうまく進んでいけば、行政における中央集権から地方分権へに行くし、他の分野でも同じようなことがあれば日本社会全体が分権型社会になっていくだろうという考え方になるわけです。

一応、考え方としては、きれいに整理できていたと思いますが、本当にでき

るのかということがあるわけです。先ほども言いましたが、地方自治組織が担っている仕事の量は、諸外国では日本ほど多くありません。一般に、特に市町村のレベルでは、自治というものを非常に大事にしますが、その自治によって処理する仕事の領域というのはかなり限られています。そうすると、逆に日本のように機関委任事務体制がないので、国が出先機関をたくさん持って国の事務を国の事務としてやっているということでもあります。

そうではない日本で、国の手足としてたくさんの仕事を担ってきた自治体を真の自治体にしていくということになると、これは諸外国の自治体とは違うわけです。連邦制にすれば、それはそれで話をつくのですが、それはむしろ国家というものを解体するということになります。全体の国家を解体して部分国家に主権を与えるということです。日本はそれはやらない。単一国家の中で、地方自治体に大きな仕事と大きな自主性を与えていくということですから、これがうまくできれば、他の国に例を見ない非常に大きな実験だということです。そういうことがどこまでできるのか、ということを見えていくべきなのでしょう。

この点で一つ付け加えますと、都道府県は従来からたくさんの事務をやってきました。それは、大部分、自治事務として、日本の自治的な意味で処理されることになっているということで、住民生活にとっての自治権を持った総合行政主体であるということになるわけですが、それでは市町村も全部そうなるべきですか、ということが問題になります。今、言いましたように欧米では、市町村というのは、それほど大きな役割を担っているわけではありません。ということは、むしろ総合行政主体ではないのです。自治権は強いけれども、それは教育なら教育、水道なら水道、福祉なら福祉というそれぞれの得意な分野で自治能力を発揮していくのであって、何でも自治的にやれますと、基礎自治体が全てそうならなければいけないか、という問題があります。これは市町村合併をどこまでやってもらうかという話とつながってくるわけでありまして、こういう問題はおそらく、都道府県や大都市自治体には存在しないのですが、その他の一般市町村にとっては、気になる話ではあります。国の側、特に総務省が市町村合併を進めた時には、すべての市町村は基本的に総合行政主体として成長してください、ということを考えていたわけですが、なかなかそれに全員がのってくれたわけではないということをご承知の通りであります。

分権改革の初心に帰るとこういうことになります。引き続き、「総括と展望」ということですが、では何が達成できたか、未だに達成できていないことは何か。最初に簡単に眺めましたが、もう一度確認したいと思います。第一次分権改革で、これはできただろうと言っていいものが国・都道府県・市町村という三層の行政主体のそれぞれが互いに分離されたということです。それまでそう

ではなかったということは、今考えると、かえって不思議な話かもしれません。しかし、そこにも機関委任事務制度があったわけです。地方自治法だけ見ると、法人としての独自の存在をもった国と都道府県と市町村がそれぞれあります。あとは相互の間で必要に応じて連携や協力をするということになるはずですが、機関委任事務制度はそうではないのです。法人格が別だということは、棚上げて、「とにかくあなたのその組織は私に使わせてよ」というシステムですから、これは、法人格が別だということと真っ向から矛盾する制度であります。それがずっと、日本の行政システムの重要な部分を担ってきました。

それが、第一次分権改革で、とにかく理論的にと言いますか、建前としてはと言いますか、基本的には、別人の組織のはずなのに組織が融合しているという状態が一応切断されました。このことは、自分が法律家ですから、特にそうなのかもしれませんが、わけの分からない仕組みで今までよく我慢していたなど、自分でもあとから考えると、不思議なくらいです。しかし、ここは基本的には重要なことであると思います。これは達成できました。あとは、それぞれ民主的なシステムを持った法人が基本的には三段階あるという構造をはっきり押さえた上で、さらに自主的にどう分権を推進していくかということでもあります。

レジュメに①から④まで並べましたが、まず第一は、先ほど言った自主性強化路線の話になります。法人格が分かれているとしても、日本の行政システムでは、システムとしてはつながってはいるわけですから、その中で、それぞれの部分がどれだけの自主性を持つかという問題があります。第一次分権改革の時点では、主として、国の行政機関が自治体に対して様々な関与をすることが行き過ぎていないか、根拠がおかしいのではないかということでありました。そこで、まずは行政的関与に絞って、その縮減を図りました。そして一定の一般法ルールの枠付けを見直すということをやりました。これは一応、できました。

その次は、国と自治体との関わりという場合に、国の行政機関だけではなく、国の立法によってもいろいろな縛りがかかり、いろいろな方向付けがされる。この部分については、最初は手つかずだったのですが、これは第二次分権改革における一つの柱「法令による義務付け・枠付けの見直し」ということになっていくわけです。この部分は、最初のご紹介にもありましたように丹羽委員会で、法律関係の委員は私一人でした。国の法令は、実際に数えてみると、一万いくつの法律条項ありますが、それをいちいち調べるのは、やはり法律学者でないと駄目だということで、何となく私に全部投げられてしまいました。もちろん事務方が汗をかいて助けてくれたおかげもありまして、それについては整理をしたわけです。それが丹羽委員会の勧告にまとめられました。ちょうどそのころ政権交代もありましたが、民主党政権にもそれはそのまま受け継がれま

して、民主党政権下で第一次・第二次の一括法がまとめられました。それによってかなりの義務付け・枠付けについての見直しがされるということになりました。その後、もう一度の政権交代の後も、さらに作業が続きました。一万五千いくつから始まりましたが、いろんな違った形の網ですくい上げながら、すくい上げながらより分けていくわけです。なかなか引っかかってこないものが実はたくさん残っているわけですが、うまい網がなかなかつくれないため、そういういったものが残りになっています。

事務方の作業は大変ですし、そしてその結果として条例委任のシステムがたくさん取られるということになり、自治体の方々の仕事量が格段に増えただろうと思いますが、それが分権なのだということでご理解をいただいていると思います。二度の政権交代にもかかわらず、作業自体は、着実に進んでいたという意味では、順調に進んだと思います。

②は事務権限拡大路線のほうであります。こちらのほうはいろいろ問題があります。皆様もご承知のことたくさんあると思いますが、抽象論で言っている間は、地方側が事務・権限の移譲を求めるということで隠れるのですが、具体的な話になってくると財源がどうなのか、それから地域によって、ものによって温度差があるというようなことで、なかなか複雑になってきます。第一次委員会は都市計画をある程度扱いましたが、それ以外はほぼ手つかずでした。丹羽委員会では、基礎自治体、特に市にかなりスポットライトを当てる格好になりました。市等への移譲ということを打ち出し、それが第二次、第三次の一括法である程度実現しているということがあります。それに対して、国の出先機関問題については、先ほど申しましたように民主党政権末期までいろいろと華やかでしたが、そこで頓挫してしまったというのが現状です。

そこで現政権では、事務・権限移譲について、何をしているかということで、そこには項目だけ挙げてあります。一つは地方制度調査会が指定都市への事務・権限移譲ということを示しました。これは、今回の地方自治法改正案にも早速盛り込まれるはずで

す。その他、残っているものは難物だからということでありまして、いろいろあります。現政権はどなたが司令塔なのか存じませんが、この難物については、有識者会議というものを一つ道具として使おうというお考えのようでして、レジュメに挙げました自家用有償旅客運送についての国交省の事務・権限を都道府県に移すか市町村に移すという話であります。それから、無料職業紹介、これはハローワークですが、ご承知のように地方側はハローワークの地方移管を前から言っておられて、政権としてもそれに何か向き合おうということになったわけでしょう。昔からある農地転用の問題がもう一つ。この三つについては、とにかく有識者会議で、ヒアリングをしてそれなりの意見書をつくってくれと

いうやり方で、今も進んでいます。

そう簡単に事務・権限移譲が実現するわけではありません。個人的に言えば、ハローワークについても、国が全部手を引けというのもこれはまた乱暴な話だと思います。この手の話はもちろん国では駄目で、自治体でなければ、手の届かない話はあるでしょうが、それは両方が情報データを共有し合ってサービスを提供すれば、一種の競争関係にはなりますが、得意分野をそれぞれが受け持つという形での棲み分けもできるはずです。そういう形がいいのではないかと思います。今のところ出されている方向性は、さしあたりデータを共有することになっています。

農地転用については、事務・権限の移譲を諦めているわけでは決してありません。ただ、今回の閣議決定で農水大臣権限を知事に移すとか、農水大臣への協議を廃止するとか、それから知事の権限を市町村長へ移すとか、その結論が直ちに出てくるわけではありません。規制緩和の要求にどう応えるのかということ、つまり農地の転用を訴える人たちに対してどう応えるのかということ、これは権限の所在とはまた別の話ですが、そちらのほうで手当てをすることで、次の農地法改正のチャンスに何とかつなげていこうというところでもあります。

直轄道路・河川とここに書きましたけど、これはレジュメに書いたのは不適切で、現政権が今の閣議決定で取り上げる中には入っているのですが、有識者会議に回ってきているわけではありません。これは国交省と各地方との間での交渉の土俵がもうできているわけです。そこでしっかりと相撲を取っていただくということです。

時間の限りもありますので、あとは省略しますが、大事でないというわけではありません。③自治体の役割を強化するのであれば、自主性強化であれ、事務権限拡大であれ、仕事の量と質が変わっていくということになり、それに対応する体制強化は必要であろうということです。いわゆる住民自治の側面をしっかりと固めていくことが基本になるでしょう。

それから④役割強化が進むのであれば財政基盤も強化すべきであるという話があります。この辺は、いろいろ関わっておられる方々にとっては、関心があるところだとは思いますが、私自身がさしあたり妙案を持っているわけではございませんので、今日はこの辺でとどめます。

そういうことで分権改革 20 年、この段階で、少し後ろを振り返って初心に戻り、また改めてこの先どういう歩み方をするか考えようという段階だと思いますが、私の整理は以上のようなところでもあります。

それで最後、有識者会議がまとめようとしている「総括と展望」は、今パブリックコメントに掛かっており、それが最終的にどうなるかということがありますが、私自身としては、今後の展望と、その際に何が問題となるか、とい

うことについて自分の考えを簡単に触れておきます。

まず一つは、第一次分権改革以来、行政段階としては国・都道府県・市町村の三段階という今の構造を前提として議論をしてきています。その中で市町村合併や大都市制度の在り方などの各段階での制度改革の問題があるのですが、その段階構造そのものを変えようという話ではありません。それを変えるということは、結局は道州制の問題ということになるかと思いますが、大都市制度の問題も、名古屋・中京もその一つの舞台ですが、国・都道府県・市町村という構造自体にどう変化をもたらすかということがあります。

それから合併はもうしない方向で一段落ということで、あとは自治体連携だという流れがもう一つあります。こういったことで行政システムの形がどうなっていくかというのが一つの今後の展望です。しかし、その話と都道府県・市町村への分権という話をごっちゃにははいけません。都道府県・市町村への分権が、最初に申しました分権疲れみたいなどころがあるのかもしれませんが、今何を求められているかということです。私としては、一言で言えば、そこに書いた国の側で知恵を出し、制度の変えるべき点を思い切って変えていく。国のイニシアティブでやるべきところはかなりやりました。全部やったというわけではありませんが、しかし、次のステージの主役は自治体ではないでしょうか。自治体がとにかく成果を出していくことが大事だと思います。どこで出していくか、せつかく義務付け・枠付けが緩和され、事務・権限が与えられたのであれば、自治体が自らの頭で政策を作り、制度を作るということがもう実際にできるはずで。それから行政の執行のやり方についても同じです。

それから、自らの組織の在り方について周りから後ろ指を指されないようなきちんとした運営をしていくための体制とは何なのか。自己制御と書きましたが、監査の問題であれ、内部統制の問題であれ、その辺の自治体はしっかりこなしていけるということを見せることが大事です。それができる自治体とできない自治体があるのですが、できない側に全部そろえる必要はありません。できる方に全部そろえろというのも、これもまた無理な話ではありますが、要するに全体としてみて、地方もこれだけのことをやっている、今までの中央集権システムが行っていたパフォーマンスと比べてもそれほど遜色ない、むしろ分権して良かったという評価が得られるかどうか、そこが問題だと思います。そういう意味で各自治体ができる限りの成果を出していくことが今度の改革のさらなる進行にも必要だろうと思います。そういうことを国の立法の側も制度の側もできるだけのことをやり、各自治体もできるだけのことをやり、これだけのことができていますということ国民・住民にもっとPRして、分かってもらい、サポートしてもらおうということ有識者会議ないしは政府の方々は言っているわけです。私もそう言っています。

ただ、住民だって馬鹿ではないので、成果があるのに気がつかないというわけではないでしょう。しかし、そこが住民にとって満足感が得られているかどうか、分権してよかったと、自分の達成感につながっているかどうかということがあるわけです。

最後に書いたのは、ただ住民に対して成果を分かってくださいと言うだけでなく、分かった上で、住民の側がまだ不満があるかもしれない、そのやり方は間違っていると感じることもあるかもしれません。そこは住民の側が自治体行政の在り方に発言をし、要求し、その上で納得いけば教育する。それによって地域がよくなっていけば、自分はこの地域に生活しててよかったと思うでしょう。そう思えばまた、自治体の活動に対する関心もさらに強まっていくはずです。レジュメに書いた矢印は、こういう好循環をつくっていきたいという思いを表したものであります。

何かとりとめのない話で、十分な準備ができないでこの程度の話になりましたけれども、ご静聴ありがとうございました。

質疑応答

【質問者】

本日はありがとうございました。一つ先生にご意見を伺いたいと思うのですが、本日のレジュメのⅡ（２）②「行政システム全体の中での自治体の役割範囲の拡大＝事務・権限の移譲」の段落及び資料の「事務・権限の移譲等に関する見直し方針について【概要】」において、自家用有償旅客運送について触れられているのですが、この道路運送法にかかる事務については、「希望する市町村に移譲することを基本」となっておりまして、今後おそらく、こういった移譲については、希望する市町村、手を挙げる市町村について積極的に移譲を進めていく形になっていくと考えていますが、そうすることによって、手を挙げる市町村には権限がどんどん下りていき、手を挙げないところには下りていかないということで、差が生じてくるような気がするのですが、そういったところを先生はどのようにお考えでしょうか。お聞かせいただければと思います。

【小早川教授】

そのあたりは、何となく話を飛ばしてしまったような気がしています。

最初に司会の方から話があり、ここで地方分権改革の進め方が大きく変わるのではないかということでありました。今までは全国一律で分権しましょう、

ということでありましたが、このあたりで、いわゆる手挙げ方式という言葉を使っていますが、特に市町村の場合には一律ではなく、あるいは中核市・特例市という輪切りのシステムではなく、各自の発意に応じて事務を移譲していくという考え方を取ろうということです。これは今の有識者会議の方向からすると、そうなのですが、私も、その様子は、今までほとんどなかったので、大変重要なことだと思っています。

ほとんどなかったというのは、言い過ぎで、実は、都道府県からの条例による事務処理特例の制度が非常によく使われているのは、ご承知の通りでありまして、少なくとも理論的に言えば、県と特定の市町村との間で納得済みの事務を移譲していくことが可能なわけです。そういうことは大いにあっていいのだらうと思います。ただ、今のご質問のご懸念は、住民の立場からして隣の町では、こういうサービスがされているのに自分のところではされていない、というように国の制度によって差が出てきてしまうのはおかしいのではないか、ということだと思いましたが、そこは県の役割と責任をどう考えるかということです。手を挙げるのが優等生で手を挙げないところには県もいい加減なサポートをしておけばいいのだらうという話ではないでしょう。主役はあくまでも住民ですから、県と市町村がそれぞれの役割を分担しながら住民に対してサービスを確保していくということは、県も市町村も考えなければいけない話です。抽象的にはそういうことだと思えます。

【質問者】

今日は非常に興味深い話でありました。私も自治体の職員になってどちらかというと政策はお金を使ってやるものだと感じています。法規による行政というのは、法律による行政だと学生のころ勉強した覚えがあるのですが、実際は必ずしもそうはなっていないくて、予算がつけば政策をやるという体制だったというのが20年くらいを振り返ってみて感じているところです。

そういう意味で、義務付け・枠付けなどの改革も進んで地方でいろいろなことができるようになったと思いますが、私の知り合いの霞ヶ関の人間に話を聞きますと、「自治体の職員はあまり説明責任を負いたくないというのを接している感じる」ということを雑談でしてしまして、やはり政策法務という体制があまり自治体ではしっかりしていないのではないかという印象を、自治体の職員として働いていてよく感じるのですが、国の行政組織と地方の行政組織において、仕組みを変えて物事を動かしていこうという意識が現状としてまだまだ差があるのではないかと思っていますが、先生は自治体それから国両方の行政を外から見ているとどのようにお感じなのか伺いたいです。

【小早川教授】

実際に調査をしてみたらおもしろいテーマだと思います。短時間で答えをひねるとすれば、お金を使って行政をやるというのは相手の喜ぶ顔が見えるわけです。自治体の職員の方々はそういうものは喜んでやるでしょう。国の場合もそうなのですが、ただもし違ふとすれば、国の役人はいいことか悪いことかはともかく、「人が喜ばないことをやるんだ、それは世の中に必要とされているからだ」という信念を持った、今時変わった人たちが霞ヶ関に結構行きます。だから、抽象的な公益のために仕事をするという意識がどれだけあるか、ということでしょう。

これは、どっちがいいという話ではありませんが、危険な話ではあります。しかし、違いがあるとすればそういったところだと思います。地方分権というのは人が嫌がることをやる責任を地方に持っていこうという話でもあるわけですから、相手の喜ぶ顔が見たいだけというのでは済まないのは確かです。そういう意味で、手段としての制度をうまく使えるかということと、それを自分の仕事の喜びにしていけるかということの両面あると思います。そういう人を地方がいかにリクルートし、確保するかということだと思います。