

平成22年度 地方分権フォーラム記録集

地域主権型社会における地方自治制度の展望



日 時 平成22年11月18日（木）14時～16時

会 場 神奈川県職員キャリア開発支援センター 研修ホール
（横浜市栄区小菅ヶ谷1-2-1）

主 催 神奈川県

共 催 神奈川県市長会、神奈川県町村会

後 援 総務省、全国知事会、自治体学会

目次

- 主催者挨拶 … 1
- パネル討論 … 3
 - 「地域主権型社会における地方自治制度の展望」
- 平成22年度 地方分権フォーラムの概要 … 20
- 出演者プロフィール … 21



主催者挨拶

神奈川県知事 松沢成文

皆さんこんにちは。
神奈川県知事の松沢成文でございます。

神奈川県では、地方分権の動向について、県民の皆さんに広くお知らせし、そしてともに考えていこうという

ことで、毎年度この地方分権フォーラムを開催しております。

今年度も多くの県民の皆さんにご参加いただきました。また県内の自治体関係者の皆さん、議員の皆さん、そして県外からも多くの自治体関係の皆さんにお集まりをいただいているということです。この横浜の地まで足を運んでいただきましてありがとうございます。

さて、地方分権改革という言葉聞き始めてから何十年も経っていますが、これまで日本は、明治政府も、あるいは戦後の高度経済成長も含めて、中央政府に権限・財源を集中させて、国全体を大きな力で発展させてきたと言ってもいいと思います。

戦後、高度経済成長期を経て、日本全体がとても豊かになってまいりました。そうなりますと各地域で自分たちのまちは自分たちの力でつくっていききたい。あるいは新しい行政に挑戦してみたい。そういう価値観の多様化、あるいは地方全体が豊かになってきたことによって、地方分権を求める声が大きくなってきました。

そこで、国会でも、平成5年に初めて衆参両院で「地方分権の推進に関する決議」がなされ、政府としても地方分権改革を進めていこうという方針になったのです。

その後、第一次、第二次と地方分権改革が進んできました。第一次のときには、機関委任事務が廃止されて、法定受託事務と自治事務になりました。地方分権の第一歩ということでした。ただ税財源の移譲には手がか



ず、小泉政権のときに三位一体の改革で税財源を地方に移譲しようとした。補助金の廃止、税源移譲、そして交付税の改革、この3つを同時に改革していこうということで、国と地方の様々な議論がございました。

最近では、地方分権改革推進委員会において地方分権改革の様々な勧告が出ました。例えば、義務付け・枠付けを廃止しよう、あるいは国の出先機関を廃止して国に戻すか、多くは地方に譲っていこうという勧告が出てきたわけです。

これが簡単な地方分権の流れですが、最近では、地方の行政、政治の中でも、様々な行動、活動、変化が生まれてきています。例えば、市町村合併も随分進みました。3,200程度あった市町村が、今は1,700ぐらいになっています。ただ、これ以上進めるのは難しい。合併したけれども、全然地方は豊かにならないではないか、という反省もあったのでしょう。そういう中で、広域連合をつくって、やれる事務を一緒にやっていこう。広域自治体でも、国からの権限移譲を目指して大きな広域連携組織をつくっていこうということで、関西広域連合がニュースになりました。実は、関東地方知事会でも私が提案して広域連合をつくることを目指して議論を開始することになりました。

そういう動きもありますし、あるいは、今、首長と議会がものすごい対立をしてしまっていて、なかなか地方政治が動かない現象も見られるようになりました。名古屋市や阿久根市です。こういう地方政治の現状は今までにない変化ですから、これをどう捉えていくべきなのか、そのような議論も必要ではないかと思っています。

また、大きな方向性として、制度論ですけれども「道州制」をどう考えていくべきなのか。また、それに進んでいくとしたら、どういう具体的な方法論があるのか。併せて、最近では政令指定都市から「大都市制度」をもう少しきちんと確立していくべきではないかという意見も出てきましたし、大阪では「大阪都構想」が出てきました。このように、地方分権、地方自治をめぐる様々な変化が出て

きています。

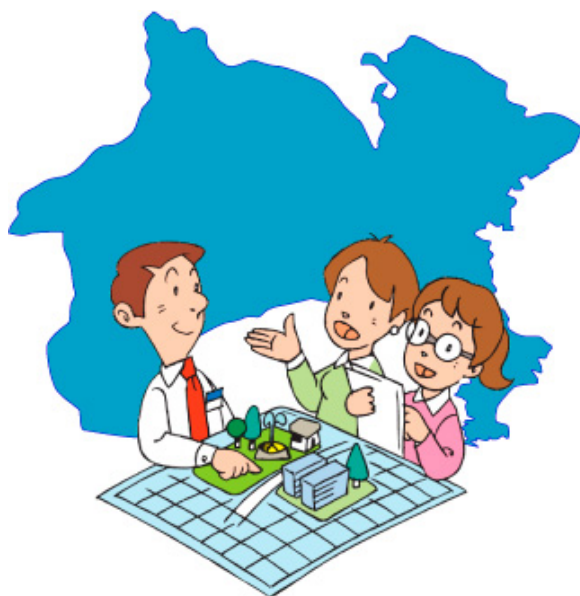
今日はそうした変化の中で、今後本当の地方分権をしっかり進めていく、つまり住民の皆さんにとって、分権型社会で地域が豊かになったな、と言っていただけのような、本当の地方分権を目指すにはどんなことを考えたらいいのか。あるいはどのように我々は行動していったらいいのか。そんな大きな議論ができればと思っております。

今日は、コーディネーターとして、日本経済新聞の中西先生、パネリストとして、地方自治総合研究所の辻山先生、そして学習院大学の櫻井先生、そして私も参加をさせていただいて、地方分権をめぐる様々な課題について、これからディスカッションをさせていただきたいと思っています。

地方分権の様々な現場におられる方も多いと思います。最後に質問の時間もあるということなので、ぜひとも皆さんの思うことや感じることを質問させていただいて、議論に加わっていただければと思います。

今日のご参加に対してあらためて御礼を申し上げます。冒頭のご挨拶とさせていただきます。

本日は皆様よろしくお願いいたします。



パネル討論

コーディネーター：

日本経済新聞編集委員 中西晴史氏

(以下、「中西氏」)



パネル討論を始めさせていただきます。

先ほど、松沢知事の挨拶で分権の論議を振り返っていただきました。1993年、宮沢内閣のときに、衆議院と参議院で「地方分権の推進に関する決議」がなされ、それから17年経っています。「17年間で相当進んだな」という人がどの程度いらっしゃるのか、「17年間でこの程度のものか」という評価なのか、いろいろあると思います。その間、内閣総理大臣は10人以上変わりました。それから委員会も、諸井さんの「地方分権推進委員会」があり、小泉政権のときには「地方分権改革推進会議」がありました。この会議は空中分解してしまいました。その頃は道路公団民営化の審議会も分裂してしまいましたけれども。そんな苦い経験があり、小泉政権の後には、安倍、福田、麻生と3代にわたって、中国大使に就任している丹羽さんの「地方分権改革推進委員会」という流れがある。委員会といっても3つ経ているわけですが、この17年間でどう評価してどう総括するのか、それをまず第1の論点として設定したいと思います。

それから2つ目としては、地方自治制度のあり方が今、いろいろな形で問われています。松沢知事も提言されていますが、つぎはぎだらけで、しかも国があらゆることに口出しする地方自治法をどう見直していくか、ということを中心に論点にしたいと思います。

さらに、地方で対立、混乱があり、首長と議会の関係でいろいろなことが起こっています。道州制の問題も含めて、今後の地方自治制度のあり方をご議論したいと思います。

では、最初の論点ですが、これまでの過去17年の流れをどう見ていくか、評価すればい

いのかを順番にお話したいと思います。

辻山さん、お願いします。

パネリスト：

地方自治総合研究所 所長 辻山幸宣氏

(以下、「辻山氏」)



「地方分権改革は何だったのか」ということを問われると、なかなかはっきり言えないものがあります。櫻井先生はある雑誌で、

「地方分権改革で誰が幸せになったのか」といったフレーズを使われていますが、それに象徴されるように、大まかに言って「そもそもどこに行こうとしていたのか」ということについて反省しなければいけないと思っております。衆参両院の「地方分権の推進に関する決議」が全会一致で決議された頃は、おそらく多くの地方自治の研究者、地方自治体の関係者、議員、職員、あるいは地域で様々な活動をされている人々は「来たな」と思ったはずで、私も実はそうでした。とりわけ、「機関委任事務を全廃して分権型のシステムに切り替えていく」という大前提に拍手を送った一人でした。当時、「自治体が生き生きとした政策ができていないのは、すべて集権的な制度のせいだ。だからこの集権的な制度を打破すれば、生き生きとした地域での政策が実行される」と考えました。それで、「権限や財源、あるいは事務を地方に移せば分権が進む」と考えました。しかし、これはいまだに問題になっています。仕事は増えるばかりで自由はあまりない。お金の負担も増えている、職員は忙しくなっている。住民は生き生きとして意見を表明できているかということ、そのようなことに変化が見られない。

第一次分権改革は、事務区分論が最も大きなテーマでした。機関委任事務という諸悪の根源を退治して自治事務と法定受託事務に分けるということで、当時、自治事務をどのくらいにできるかが焦点でした。自治事務を

55%、法定受託事務を 45%に振り分け、自治事務が多く、分権へ一歩踏み出したと思ったのです。

ところが、この自治事務のうち国があれこれ義務付けたり、枠付けたりして、自治体を自由にさせていない条項は 10,057 条項もあります。例えば、保育所を作り、そこに子ども達を入所させるという仕事はまぎれもなく自治事務です。その面積は子ども一人当たり 3.3 m²以上とか、子ども何人に対して保育士を一人置くという、ありとあらゆることが厚労省令で決められています。個性ある政策はなかなか出来なかった。これらを何とか改めようということで、新政権のもとでは地域主権推進一括法で義務付け・枠付けを見直すとしていますが、これは約 1 万条項のうちの 121 条項でほんの一部です。

私が問題にしているのは、自治事務をきちんと定義できなかったことです。地方自治法には、自治事務とは「法定受託事務以外のものをいう」と書かれています。「自治事務はその地域で自己決定する事務です」とは書かれていないのです。大変悔いの残る事務区分論をやってしまったなということです。今、見直しを行っているのは自治事務についてだけです。法定受託事務のほうは当然のように国の処理基準を定めてよい。各省庁が作った基準どおりにやってくれというのが前提です。本来であれば、そちらから見直さなければいけない。法定受託事務をどれだけ解放していくかを考えていかなければいけないのに、まず、自治事務の解放にぶつかってしまっています。

当初、地方分権改革の目標で掲げた、地域のことは地域で決めるという自己決定の原則にどこまで近づけるかということ、これからも相当なエネルギーを使って変えていかないと、各省庁による細かい縛りがあまり変わっていないと感じているところです。

第一次地方分権改革の地方分権一括法に対する対応を検討していくなかで、地方自治基本法というものを作る必要があるのではないかと感じました。今後は、自治事務について国が義務付け・枠付けを行うことを禁ずる。

法律の制定は国会の仕事ですから、政令・省令で義務付けることを禁ずる。あるいは、義務付け等をする場合には自治体に上書き権を認める、自治体固有の決まりを定めることができるという大きな原則を打ち立てていかなければいけないと思います。一個一個の条文で義務付けを外していくのでは、何年もかかると思います。大きな枠で自治を保障していくことを検討してみたいと考えています。

中西氏

ありがとうございました。次に櫻井さんから、これまでの地方分権改革の総括や問題点、あるいは地方分権が進まなかったということであれば何が原因だったのかを含めてお話しいただければと思います。

パネリスト：

学習院大学教授 櫻井敬子氏

(以下、「櫻井氏」)



学習院大学の櫻井でございます。

法律論が専門ですので、まず全体の総括を法的な観点から申しますと、地方分権に限らず、日本の法制度の大きな問題点は、憲法とその下に

ある法律との間にずれがあることです。憲法はアメリカ的な仕組みを導入しており、アメリカ的な価値観の中で地方自治という独立した章を設けて分権的な仕組みを導入しました。ところが日本国憲法ができる前は明治憲法のもとで法制度ができていました。その法制度はもともと明治維新に始まっています。明治維新は近代国家を作るために今までの歴史を全て捨ててヨーロッパから仕組みを導入し、フランスやドイツといった大陸法を非常にピュアな形で吸収したのです。このため現在も行政や裁判所の実務について、極めてヨーロッパ的な仕組みを継続しているのです。ところが、戦争があり、日本国憲法をよく分からないままに導入したという経緯があり、

憲法の価値をいまだに咀嚼できていないところがあると思います。このため、憲法を具体化しているはずの地方自治法は、憲法の付属法ということで憲法の価値観を比較的体現している法律ではあるのですが、詳細に見ますと実はそうでもないのです。例えば機関委任事務という国が地方を支配する仕組みが、この間まで残っていました。しかも平成3年までは、機関委任事務に関して地方の首長が主務大臣の言うことを聞かなかったら罷免することができるという規定もあったのです。そういうこと1つとりましても、憲法と法律との間に大きなずれがあると言えらると思います。分権が進んでいるか進んでいないかという点についての見方として、そうした言い方ができるかと思えます。

2点目ですが、地方分権がなかなか進んでいないということですが、今までの地方分権は結局のところ上からの改革なのです。国が音頭を取って上からの改革としてやってきたということです。地方分権という言葉がマスコミにも踊りますが、地方は脇役です。中央官庁同士の利権争いという色彩が非常に濃厚だったのではないかというのが私の見方です。

地方分権については旧自治省、今は総務省がずっと旗振り役でやってきたわけですが、実際には、事務論で言うと総務省と他の省庁との対立で、ターゲットになったのは国土交通省などです。例えば都市計画法などは、自治事務化が非常に進んで権限移譲も具体的に進みました。また、財源の話にしても、地方交付税の総額をめぐるのは総務省と財務省が綱引きをしています。どこまで地方が本質に迫って主役になっているのかという点については評価が分かれるかと思っております。ですから、下からの分権にして欲しいという熱意は必ずしも感じられないのではないかと思います。

3点目に、分権、分権と言われますが、分権となった瞬間に自治体の実力が問われます。平成11年に地方自治法が大改正されました。いろいろな条例を見ていますが、申し訳ありませんがこれはいい条例だなという条例

にあまり出会ったことがありません。法律的な観点から見ますと、あまり条例にしなくてもいいようなものを条例にしていって、政治的パフォーマンスとしての意味が強いのではないかという気がします。

分権は悪いことではないのですが、それに見合う実益が伴っていて、住民にとっていいことがあるかどうかは必ずしも樂觀できないと思っております。

中西氏

ありがとうございます。私も、下からの熱意が感じられないことは、常々齒がゆく思っております。

松沢知事は、国会議員時代から地方分権に関心があり、分権論議にずっと参加してこられました。これまでの分権論議をどのように見ておられますか。

パネリスト：

神奈川県知事 松沢成文

(以下、「松沢知事」)



私は政治家として、現場で地方分権の様々な議論をし、あるいは闘いをしてきた中で、この十数年をどのように見てきたか、あるいは行動してきたか、そんなお話をさせていただきます。

まず、権力というのは一度握ったら絶対に離したくないものなのです。これは政治の性(さが)なのです。霞が関は、戦後の日本を経済発展させてきたというものすごい自負があります。確かに霞が関の官僚は優秀ですし、もちろん自分達で法律を作ってきたので法律を熟知していますし、また、財政もしっかりやってきた。ですから、そういう政治上、行政上の権限を、地方が「地方分権の時代なのだからください」と言ったって、「はい、どうぞ」とくれるわけがないですね。特に日本の場合、族議員と経済団体・利益団体と霞が関が強固なトライアングルを作っています

から、これを壊されるのは嫌なわけですね。みんなで利益を得ているわけですから。そんなに簡単ではないということです。

一方、地方は、小さな自治体が多く、少人数の職員体制で、専門的な法律知識も必ずしも十分ではない状況にあります。財政的にも県や国から助けてもらわないと行政などできない。長い間にお上に依存するという体質が出来上がってしまったのです。分権と言うと格好がいいから「権限をください」と言って、本当に権限がきてしまったら「そんなにできるわけがないです、少しずつください」というイメージなのです。ですから、なかなか分権改革が進んでこなかったのだと思います。

分権というのは、今までは県や国から面倒を見てもらっていたのが助けに来なくなる、自分達で税を集めて、議論して、住民サービスをやっていくことです。失敗したら全部自分達の責任です。その市長さんは、次の選挙は落選するでしょう。市役所は徹底して叩かれるでしょう。そういう厳しい中で勝負していくのが本当の自立ですから。地方も「そこまではすぐにはいいよ」が本音だったのです。だから進まなかったのです。

三位一体の改革でも象徴的だったのですが、あの時知事達は、「もうこのままではいけない、絶対この闘いに勝つんだ」と言って、これまでほとんどなされなかった税源移譲を要求するのです。「地方税をよこせ」と言うのです。「その代わりに補助金は要らない。霞が関詣でばかりやっていると依存心が生まれてしまうから」と。霞が関はそのあたりはさすがにうまいですね。地方の負担割合を上げ、しかも権限はあげないとしたのです。例えば、義務教育費の国庫負担金があります。これまでは国が半分、都道府県が半分だったのですが、国が3分の1、都道府県が3分の2にしてしまったのです。子ども手当の前身の児童手当だって、三位一体の改革のときに、地方の負担割合の増だけが押し付けられた。つまり、霞が関は権限をキープしたまま、出すお金を地方に付けまわしさせて、結局、税源移譲は3兆円しかこなかったのだ

す。税源移譲と補助金で喧嘩しているうちに、財務省が地方交付税を一気に減らしたのです。結局、三位一体の改革が終わってみると、地方が貧しくなっただけでした。

これは、私達の戦略も失敗だったのですが、今回、民主党が政権をとって、地方分権の1つの目玉としているのが一括交付金です。今までのひも付き補助金をなくして、その分のお金を全額、地方が自分達の裁量で使っていていいですよというものです。地方の自由度が増す、素晴らしい分権改革ですと、皆さん賛成しているのです。

しかし、もし補助金が要らないのであれば、税源移譲を求めるべきです。国税を地方税にして、地方で集めて、地方で議論して地方で使えるようにする。そうすれば自己完結型の地域の政治行政ができるのです。でも、地方はそれを言いません。結局、国税として霞が関に集めて、それを地方に配るままなのです。これでは本当の分権ではありません。一括交付金は、まったく地方に自由度がありません。だって、どうやってその額を決めるのでしょうか。地方交付税という調整財源がありますが、基準財政需要額とかいろいろ計算して決まってくるのです。では、この一括交付金の交付額はどのように決めるのか。一番分かりやすいのは面積や人口で、神奈川県はいくら、東京都はいくらと決めるのが一番いいのですが、そのような形にならないとしたら、結局配分する裁量は霞が関なのです。そうしたら霞が関詣では終わらないのです。今度は一括交付金をくださいと。お上に頼る陳情政治は変わらないのです。

もっとひどいのは、一括交付金を調整財源に使おうという議論があることです。すでに地方交付税という調整財源、つまり財政力が弱い自治体に、財政力が強い自治体から税を回すという制度があるのです。今度、一括交付金も調整財源に使うということになったら、屋上屋を架すことになってしまいます。

ですから、一括交付金で分権が進んで地方が自由になれると喜んでいますが、そんな簡単なものではないということです。つまり、この意識を改めないと、なかなか本当の地方

分権改革にならないということなのです。櫻井先生がおっしゃるとおりで、まだまだ霞が関は「私達が支配者だ。いらない権限や金を少しはあげてもいいかな」といった程度です。一方、地方では「分権をしないとだめだ、闘うぞ」と言いながら、「でも少しずつください、急にできませんから」と。これが地方の実態なのです。

それではいけないと思って、私も知事になって8年間、いろいろな挑戦をしてきました。櫻井先生から、地方で、これはという条例はほとんどできていないというお叱りもいただいたのですが、どんなことをやってきたかと言いますと、私は道州制論者です。今の都道府県の範囲では広域自治体では狭すぎて広域行政ができないのです。例えば河川行政、高速道路行政、環境行政などです。広域行政をやっていくために、道州制という制度論を国で議論しては進みません。霞が関は反対ですから。地方で「広域自治の仕組みを作ったほうがよっぽど地域の発展がうまくいく」という実例を作らなければいけないのです。それで今、広域連携の取組みをこれまで以上に強化しているところです。

また、神奈川県では全国で初めて受動喫煙防止条例を作りました。公共的施設では禁煙か完全分煙にするという条例です。なぜこれを神奈川県が行おうとしたかと言いますと、世界保健機関（WHO）のたばこ規制枠組条約という国際条約があります。日本も入っており、締約国は公共的な施設では、公的に完全禁煙にしなければいけないとなっていますが、日本はそれを逃がっているのです。なぜだと思いますか。規制に反対しているのが財務省です。財務省はたばこ税を抱えている。JTやたばこ農家を抱えている。完全にたばこ利権を抱えているわけです。JTの筆頭株主は財務大臣ですから、JTが儲ければ株の配当が入る。JTは民間会社ではありません。財務省の国策会社なのです。財務省が反対するから国が全然できないのです。そうならば、国際条約にも入っているわけですから、先進的な神奈川から行っていこうということでこの条例を作らして、今年の4月か

ら神奈川県では公共的施設では完全に禁煙か分煙になっているのです。それを他の県に広げているのです。静岡県もやると言ってくれました。あるいは京都、奈良、兵庫、鳥取。こうやって各県に広がっていけば、最後は厚生労働省はやらざるを得なくなります。そうやって地方から改革を進めて国を動かしていくという実例を作っていくのです。実力行使をしない限り、地方分権改革は進んでいけないと思っていまして、これまでの反省も含めて、今後は単に国に権限を分けてくれ、財源をくださいというのではなくて、自分達から地方のほうがよっぽど進んでいるよ、国は地方を見習えというような政策展開をやって、国と闘っていくことが必要ではないかと思えます。

中西氏

その一端かもしれませんが、昨日、子ども手当の件で、奴隷にはならないという記者発表をされていましたね。

松沢知事

皆さんのお手元に、「地方は国の奴隷ではない」というペーパーがあると思います。今日の新聞にも載っていたと思います。今、子ども手当の来年度の制度設計の議論が関係大臣で行われていますが、そもそも昨年の方の民主党のマニフェストなどでは、「子ども手当は国がやります」と言っていました。財源のことも「所得税の扶養控除や配偶者控除を廃止して、その分のお金を子ども手当に回していきます」として、地方に負担させるなんて言っていませんでした。それにもかかわらず、選挙が終わったら、国も財政が厳しいのだからといって、一方的に地方にも負担させました。地方の意見など聴いてくれませんでした。

子ども手当法制には憲法上の疑義があるということで、神奈川県では研究をしているところです。まず、憲法の団体自治の保障や地方自治体の行政執行権の保障に違反している可能性があると思っています。それから、地方財政法では、新しい事務を地方に実施させ

ようとするときは、国が必要な財源措置を講じなければならないと規定しています。国が何らの財源措置も講じずに地方に負担を押し付けてはいけなくと解釈できるのです。

また、民主政治違反です。民主政治は「代表なくして課税なし」、税負担をさせるのであれば、その仕組みを作る議論に参加させる必要があるのです。ところが国は、子ども手当の制度設計を毎年変えますが、地方の意見をまったく聞いてくれません。それどころか、「来年はこういうふう子ども手当を実施することに決まったから地方はこれだけ出しなさい」と、お金だけ負担させるのです。おかしいと思いませんか、こういうやり方。それで、去年は相当食い下がって反対したのですが、泣き寝入りせざるを得なかったのです。というのは、当時の原口総務大臣が私に頼んできたのです。「松沢知事、今年だけにするから、来年からは絶対に地方負担は阻止するから勘弁してくれ」と。県内の市町村からも、「神奈川県だけ子ども手当が少なくなると、対象者から文句を受けるのは市町村だから勝手なことをしないでくれ」と言われたので、引き下がりました。でも、来年また地方負担を強制的に行おうとしているので闘わなければいけないと思いました。神奈川県では来年は地方負担はしません。国が是正の要求を出してきても、国地方係争処理委員会で闘おうと思っています。

そして、今回は、地方負担分のお金をボイコットするだけではありません。地方負担分のお金で神奈川独自の子ども施策を作って、子どもを持っている皆さんに直接的に喜んでもらえる施策、例えば、保育所の増設、放課後児童クラブ（学童保育）の充実、学校へのエアコンの設置、あるいは奨学金の充実による就学環境の改善などに充てていこうと思っています。つまりバラマキをやって、本当に子ども施策として効果があるか分からないような国の子ども手当に協力するよりも、神奈川では子どもを抱える世帯がどういう施策を望んでいるか、そこに具体的な政策をつけていくのです。そうであれば、子ども手当対象者の皆さんも納得できるのではないでしょう

か。このような対応であれば、市町村長さんも変わっていくのではないかと考えています。今、これを神奈川県でアピールしましたから、各首長さんは判断を求められます。

今日は、各自治体から来ている職員も多いと思いますので、ぜひとも、首長に闘おうと市役所の中から声を上げていただければありがたいと思っています。

中西氏

憲法違反や訴訟について言及していましたが、櫻井さん、法律の専門家として、この問題はどのようにご覧になりますか。

櫻井氏

国と地方の財源負担をめぐる問題というのは、今までもいくつか大きな事例として、大牟田電気税訴訟がありましたし、保育所設置をめぐる負担金の問題もありました。ただし、市民が国や地方公共団体に対して訴訟を起こすときや、自治体が訴訟を起こすときもそうですが、基本的に訴訟の制度自体が争いにくく作ってあるのです。ですから闘いは常に分が悪いのです。自治体に自主財政権があるということは、憲法論として言えるのだろうと思いますが、地方はあくまでも国の中の一部であるという前提があって、地方財政法の議論というのも、国を経由して地方にお金が行くような仕組みがあり、ある種の内部的な財政移転の問題にとどまるということも含めて考えますと、違法とも言えるし、適法とも言える。憲法違反とも言えるし、合憲とも言えるという中で、どれだけいい闘いができるかということを、政治的にも法律論としても含みながらやっていくことになるでしょう。

神奈川県が、国が想定していないような対応を取った場合に、国から何らかの法的な関与、是正の指導。「技術的な助言」という言い方をするのですが、そうした形の事実上の指示がくることは当然あり得ますし、国地方係争処理委員会で争うという道がまずあります。ところが国地方係争処理委員会というのは、全然動いていなくて、開店休業状態なの

です。実績は、横浜市の場外馬券の法定外税の導入をめぐる争いの1件くらいしかありません。これは国と横浜市がずっと話し合いをしていましたが、らちが明かないので、委員会に最初の例として訴え出たのです。その委員会は、散々議論した挙句に「もっとお互いに話し合いなさい」という結論を出し、横浜市はその後断念しています。

また、訴訟ということもあり得るのですが、訴訟の仕組みそのものがおかしいのです。

そういうことを乗り越えてやっていくということなので、ぜひいい闘いをしていただきたいと思っています。

中西氏

地方分権をめぐるのは、大都市圏と地方圏で取組に温度差があることや、国に楯突くと仕返しをされる恐れを感じたり、権限移譲を受ける体制になっていない地方自治体の問題があるなど、地方の間でも一枚岩ではないようです。また、政権交代により地方分権の推進に期待が高まりましたが、地域主権関連三法案が未だ成立していないなど、閉塞状況にあります。

神奈川県では、地方自治法を抜本改正して地方自治基本法を制定することを提案するなどしています。

辻山さんは、以前から地方自治基本法の制定を唱えられています。地方分権推進のための突破口をどのように切り開いていくべきでしょうか。

辻山氏

地方分権一括法の検討において、地方自治法もかなり大幅な改正があるため、我々も対案を出そうということになり、検討を始めました。その結果、地方自治法の改正案で闘っても地方分権の幹の部分には到達できないのではないかということから、地方自治法を全廃して、骨格の部分だけを規定する基本法を制定し、その他の多くは条例に委ねていくという方向性で検討することとなりました。政治学者の篠原一先生を座長とし、憲法学、行

政学、行政法学、政治学、財政学などの先生に検討をお願いしました。

地方自治法は憲法 92 条にいう「法律」ですが、その割には地方自治の運営や組織を縛り過ぎではないかという問題意識がありました。そして、すべての市町村、都道府県のあり方が、地方自治法に規定するとおりでなければならないのか、一条ずつ検討していったのです。そうしたらかなり噴飯ものの条文もありました。例えば、その後改正されましたが、当時は都道府県の部、課について、部の名前が全部法律に書いてあったのです。各省庁との対応関係があったからだろうと想像はつきます。これには批判があり、まず名前を規定するのはやめ、数だけにするなどの改正がその後行われました。そのほか、地方議会は年 4 回定例会を開くという規定など、挙げればきりがありませんでした。そのような組織権というもの、財政の運営権というものについても、自治体ごとに条例で決めていくことがいいのではないかということで整理しました。当時、地方自治法は三百何十条あり、現在は分権改革でもっと増えていますが、それを全部廃止した上で、基本法としては四十条程度にしました。その中の一文に、「自治体は、自治基本条例で定めることができる」、「自治基本条例は、自治体の基本原理を定める」と書いたのです。例えば、自治体の選挙の種類、選挙権・選挙権者の資格要件、長・議員の任期、今議論になっている長と議会の関係など基本的なことはすべて自治基本条例で規定しようという考えで作ったものでした。今にして思えば、それでも国会に対して、地方自治基本法を作ってほしいという要望にとどまっていたわけで、顧みられることはありませんでした。その後、地方制度調査会や地方分権推進委員会の最終報告や全国知事会のグランドデザインなどで、地方自治基本法というものが必要だろうと論及はしていただきましたが、結局、国の立法を促すことはできませんでした。

全国で 200 ちょっとの自治体が、地方自治基本法とは関わりなく、自分たちの条例制定権を使って自治体の組織と運営についての基

本事項を定めていこうということで、自治基本条例を制定していますが、依然として地方自治法が固めている部分に踏み込むとバッティング状態になるという状況にあります。私は「地方自治の本旨からまっすぐ引いてきて、自治基本条例とバッティングした場合は、自治基本条例でいこうと頑張ったらどうですか」と言っているのですが、裁判になると面倒くさいなどという問題もあって、今のところは、憲法と地方自治法の枠内でやっているようです。この自治基本条例がこれからの一つのポイントかなと思います。その意味で、神奈川県が今年1月に「地方自治基本法の提案」を行ったのは時宜を得た行動だと思います。

いま、民主党政権下で、自治体基本構造の多様化が検討されています。今の二元代表制のままでいいのか、少し変形をするかということを選択できるようにしましょう。選択するときには自治基本条例で選択させようということが言われています。そうしますと、せっかく地域で自主的にやってきた自治基本条例づくりが、今度は法律の規定によってすべての自治体でやらなければいけなくなり、煩わしいことになるなど、リズムが合っていないことがあります。

そうしたこともあり、神奈川県の提案もありましたので、地方自治基本法について、私たちが十数年前のものをつき合わせて現代的な意味をもう一度検討する研究会を立ち上げるところです。近々、少しバージョンアップしたものをらせるかなという状況です。

中西氏

バージョンアップした地方自治基本法はいつごろまでにお作りになる予定ですか。

辻山氏

民主党政権が続いている間には出したいと思っています。

中西氏

櫻井さんは、法律学者の立場から、地方自

治法がこまごましたところまで地方自治に介入しすぎており、できるだけ条例に委ねていくという考え方について、どのような感想をお持ちですか。

櫻井氏

神奈川県が平成22年1月に出した「地方自治基本法の提案」という冊子を今日のフォーラムに先立って渡されまして、全体として神奈川県はいいことを言うなと感じました。

というのは、地方自治法という法律は、知る人ぞ知る法律です。所管する総務省は面白い役所で、中央では他の役所に対しては地方分権をしろと言うのですが、所管の事務に関して中央と地方の関係では、植民地支配と言われており、非常に地方に対して支配力の強い役所です。支配のツールは2つあって、1つは法令統制と言って、法律上の文言などで口出しをしていくもので、そのツールになっているのが地方自治法です。もう1つは財政統制です。地方交付税を使って、財務省みたいなものですが、お金で地方をコントロールしています。地方自治法は、地方から見ますと、地方自治を護るという名の下で地方を支配しているという規律性の強い法律です。時代遅れの面があり、箸の上げ下ろしまでいろいろ書いてあり、もっと現代的に変えることは当然のことだと思いますので、この問題に神奈川県が切り込むことは立派だと思います。

ただ、気になっているのは、地方分権の議論をされる方は、いつも地方自治法をターゲットに議論されるのですが、地方自治法は言うほどたいした法律ではないということがあります。行政関係の法律は1,900本あり、そのうちの1つにすぎないのです。個別法との関係で地方自治法がどういう位置づけにあるかと言いますと、例えば事務について、自治事務か法定受託事務かを別表で整理していますので、そういう形で関わってくるのです。都市計画事務などは自治事務の優等生などと言われて、地方自治法に確かに自治事務として書かれていますが、そこに権限が決まっているわけではなく、予算がついているわけで

もなく、実際は都市計画法にこと細かにいろいろなことが書かれており、実は重要なのは個別法なのです。ですから地方分権改革を進めようと思ったら、地方自治法を飛び越えて個別法に入っていかなければいけないのですが、その議論の切り込みが、従来の分権論議では非常に足りなかったのではないかと思います。義務付け・枠付けの議論は、確かに分権改革の議論ですが、役所がやっていない分権論議をやっていかなければいけないのではないかと思います。

それから、地方自治関係の議論は制度論です。私が問題があると思っているのは、経済的な観点が欠落していることです。ことばに対してはマニャックに反応してくるのですが、大事なことは、それによってどれくらい経済自立するのか、地域が活性化するののかという点であり、そういう議論が総務省の議論だとほぼ欠落しているのです。総務省のミニチュア版のような形で自治の議論を自治体でも意味は無い。ぜひともその枠を越えていただきたいと思います。

中西氏

1,900本の行政法を丹念に調べて議論をしなければいけないという、分権論議をする人々全体へのメッセージだと思います。地方自治基本法の提言をされている松沢知事、いかがですか。

松沢知事

地方自治法の問題点を話すときに、よく使っている例があります。神奈川県は知事多選禁止条例を作りました。ほとんどの自治体がやっているのは多選自粛条例で、その人限りです。知事というのは、アメリカの大統領制に近くて、予算権、人事権など、すべて1人に集中しますから、強大な権力を持つのです。ですから、4期、5期となると、癒着などの弊害が出ることもあります。アメリカや韓国の大統領に多選禁止があるように、知事にも多選禁止を法的に作ったほうが良いというのが持論だったのです。県議会議員になったときに長洲知事がいて、5期目でした。議

会はオール与党、私は長洲知事の5期多選は絶対反対だと言ったら、即刻県議団から追い出されました。多選禁止条例は、法律との関係がものすごく難しいのです。自粛だったら、政治姿勢みたいなものです。でも神奈川県は、私のあと、誰が知事になっても、連続当選したとしても3期12年までしかできない。東国原さんのようなものすごい人気のある人が神奈川県知事になっても多選はできないわけです。これを作るときは大変でした。3回目で議会を通ったのです。2期目によく通りましたので、4～5年かかっているのですね。河村市長に言いたいのですが、マニフェストが1回ぐらい議会で否決されたからといって、すぐ議会をリコールするのではなくて、議会を説得しなければいけません。それで初めて実現できるのですから。

さて、総務省はまず、憲法違反と法律違反の疑義があると言ってくるのです。法律というのは地方自治法と公職選挙法です。憲法は、職業選択の自由などの自由権を定めていますから、多選禁止はこれに抵触するおそれがあると言ってくるのです。これについては、当時、自民党の菅さんが総務大臣だったのですが、学者を集めて、多選禁止については憲法上問題ないということを経済省の研究会で出してくれたのです。ですので、憲法上の問題は多少クリアできました。次は法律です。多選禁止を総務省がなぜいけないのか。「多選がいけないとは法律には書いていないが、法律の条文全体から勘案すると多選禁止を想定していないし、書かれてもいないのだから、勝手なことをやるのは法律違反の疑いがある」と、こうくるわけです。

私は次のように反論したのです。「『議長任期は議員任期による』と地方自治法に書いてあります。それなのに、神奈川県議会は毎年議長が替わるのです。こうしたことには何も注意しないで、法律に書いていないことを神奈川県独自でやろうとするとなぜダメなのですか」と。

地方自治法というのは、議会についても予算編成についても、こと細かく全部決めている。大きな自治体から小さな村まで、教育委

員会を置かなければいけないのです。こういうことは合同でやってもいいではないですか。監査委員は人数まで規定がある。それから、県では、議員から2人入れることまで決めている。神奈川県では、今年大きな不祥事がありました。監査を充実させたいので、監査委員を10人体制でやるという自治体があってもいいではないですか。そこに公認会計士を入れて、弁護士も入れて、専門的な人をどんどん入れて、厳しい監査をやっていくのだ、不祥事防止のため、税金をきちっと使うためだと。そういう自治体があったっていいではないですか。議会のこともそうです。全部こと細かく決まってしまうのです。ですから、一言で言うと現在の地方自治法は、地方自治を保障するための法律ではないのです。国が、つまり総務省が地方自治体を管理するための法律になってしまっているのです。地方自治体管理法という名前に変えればまだ納得できますけれども、これで地方自治法と言えますか。

そこで、辻山先生にもご指導いただいて、こんな地方自治法をぶっ壊そうと思いました。それも改正ではだめなのです。改正は何十回とやってきているのです。継ぎはぎだらけのマイナーチェンジはやってきているのです。この法律の根本の構成自体を変えない限りだめなのです。つまり、地方を管理する細かい法律ではなく、憲法の地方自治の本旨に従って、基本法的に地方自治の本旨はこういうものだとして目的にうたって、国の行政範囲はここまですよ、地方の役割はここまですよ、ということを書ききちんと書くべきです。そして地方自治体が基本的に守っていく方向だけを書けばいいのです。その下に、地方財政法、地方公務員法、地方税法などのいろいろな法律を改正して位置付ければいいのです。そして、その先の部分、例えば多選禁止を地方でできるようにする、議長の任期は何年であるとか、県会議員は何人ぐらいがいいかということは全部地方に決めさせればいいのです。それを条例で決めていけばいいし、都道府県では神奈川県だけが自治基本条例を制定していますが、自治基本条例で運営体制を決

めればいいのです。こういうストラクチャーに変えなければいけないということです。つまり抜本改正というよりも、地方自治法の廃止です。新たに地方自治基本法を作って、地方自治に関する法体系の抜本的な見直しをやっていかない限りは、私は本当の意味での地方分権は花咲かないと思います。

今のようにこと細かく地方自治体を総務省が管理するための法律を、全部守りながらでないと地方自治を運営できないとなると、多選禁止条例のように、どんな条例を作るときでも、すべて法律違反の疑義ありとなってしまう。県の見解を出して独自にやってみようという、多選禁止条例を通してしまったのは神奈川県ぐらいです。ただ、議会で条件を付けられたのです。法改正されて、地方で多選禁止条例を作っているという形になったならば、この条例は施行しますとなったのです。多選禁止条例は成立しているのですが施行されていません。議会にストップをかけられてしまっているのです。こういう状態も続くわけです。

そういう意味では、地方自治体が自由な運営をして、住民の皆さんが自分たちの意思をさまざまな形で自治体や政治に表明するためには、タブー視されている地方自治法の廃止、地方自治基本法に作り直すという大改革をやらない限り本当の意味での地方分権を実現できないという危機感をもっています。辻山先生もまたバージョンアップしたものを出してくださるそうなので、民主党に改革を迫っていきたいと思います。昨年、当時の原口総務大臣が全国知事会に来たときに、この案をぶつけたのです。「本当の地方分権改革をやるのだったら、地方自治法を抜本改正しなければだめだ」と。大臣はそのとおりだと言って、地方政府基本法を作るという構想を出してくれています。これが私の言う地方自治基本法とどこまで整合性があるのか分かりませんが。

中西氏

総務大臣は交替しましたが、片山さんは知事も経験されて、古巣の総務省に対してはか

なり批判的な方ですから、どの程度成果が出せるのかどうかですね。

松沢知事

片山さんは、「今までの地方分権は団体自治の部分でやってきた。本当の意味での地域主権を目指すのであれば、これからは住民自治をやっつけていかなければならない」という非常にいいポイントを突いてくれているのです。そうであればこそ、抜本的に法律を見直さないとはいけません。今の法律では、住民投票を県がやろうとしたら、選挙のときのように市町村選挙管理委員会のお世話にならないといけないので、実質的に県は住民投票できないのです。

ですから神奈川県自治基本条例では、県民投票の規定を入れようと思ったのですが、市町村からの反発もあり、議会からも時期尚早という意見もあったので、条文だけ入れました。今後、県民投票条例をどう作っていくかを議会ともう一度議論しなければいけません。

このような状況です。

中西氏

鹿児島県阿久根市では市長と議会が対立し、市長のリコールが成立しました。名古屋市でも市長と議会が対立し、今、議会の解散署名の有効性について争いが起きています。二元代表制という地方自治の根幹が揺さぶられているとも言えるし、住民が主導しているので、住民自治の観点から好ましいのではないかという意見もあります。また、大阪府知事が大阪都構想を掲げ、新しい地域政党を作るなど、いろいろと新しい動きが出てきています。

住民自治の観点を含めて、どのようにご覧になりますか。

辻山氏

大阪府の橋下知事が大阪維新の会という新しい地域政党をつくって橋下さん自身の制度構想を議会で議決していく戦略と、阿久根市及び名古屋市の問題は性質が違っていると考えてい

ます。

私は、政府と向き合っている市民は3つの立場があると思います。1つは、日常的には自己責任で生活をしていて市場とのやり取りをしながら、行政との関係でいえば、行政サービスをちゃんとやってもらい行政サービスを消費する、消費者市民という立場。それから、政府をつくり、そこをコントロールし、最終的な責任を負っていく主権者市民という立場。そして、公共空間を共に担っていく市民同士が連帯して公共的な活動をしていく公共的な市民という立場。

阿久根市長はその中の最初のタイプ、つまり、良いサービスをすればいいのだろうと消費者として扱っているやり方であると考えています。例えば、阿久根市長は、公務員の給与を全部公表して、「みんながこんなに困っている時に公務員はこんなに給与を取っているんですよ。その割には大したサービスができていないね」という世論をつくっていった。もちろん議員についてもそうです。名古屋市長の場合は言うまでもなく、経費は安く良いサービスが消費者にとっての一番のテーマですから、「税金を下げるよ」と言えばみんな喜ぶだろうということです。

以前、定額給付金を配付したのですが、何の自己決定も含まれないあの施策を、実は、自治体では誰も嫌がっていないのです。住民は給付金が貰えるから嬉しい。そして、あの時に、給付金をもらうためにお年寄りたちが行列していたのですが、村長さんが最初の人に向かって「おめでとう」と言い、のし袋を入れた給付金を渡したわけです。これは政治であろうと私は思っているのです。理屈がつかない制度なのに、全国で実施されていった理由は、そこにあるのだと実は考えています。このように貰えるものを断る人はいないのです。「貰えたら嬉しいでしょう」というふうに市民を扱う代表者、リーダーというのはいかなるものか」と読売新聞のインタビューに答えたのですが、河村さんあたりがクレームつけてくるかなと思っているところです。

私は、そういう意味では、「負担もしても

らいますよ」ということを投げ掛けながら、「こういう政策をやりたいのだ」というふうに市民を扱って欲しい。主権者として自治体と一緒に担っていく、あるいは最終責任を負っていく、本来的に市民をそう扱うべきだと考えています。

中西氏

ありがとうございました。それでは櫻井さんお願いします。

櫻井氏

民主党政権の問題は、言葉がポピュリズムに流れているところがあります。「地域主権改革関連法案」の中に「地域主権」という4文字は実はないのです。あるのは「地域主権」ではなくて、「地域主権改革」という6文字の言葉として入っているのです。

「地域主権」は憲法違反なのです。「主権」は国家主権しかないので、「地域主権」では憲法違反だということで、内閣法制局も「絶対にその4文字をそのまま入れることはまかりならない」と。でもちょっと小知恵を出して、「地域主権改革」という6文字を入れて、その定義規定を置いて、「地域のことは住民が決められるようにする改革である」としました。ただし、鳩山前首相がおっしゃっていた「地域主権」とは多分そういうものではないのだろうなと思いつつその経緯を見ていました。

「地域主権」ということは、阿久根市の市長が仮に違法なことをやったとしても、それはそれとして許容する社会であるはずで、主権とはそういうもので、そこまでの覚悟があつて「地域主権」と言っているのかどうかは、まず大きな問題だろうと思います。

現に、阿久根市のケースを受けて、片山総務大臣が「地方自治法を改正して、そういう違法なことをできないようにする」と言っているので、良いか悪いか分かりませんが、自治体のある種の自主性を規制する動きが出ていると言えるのかなと思っております。

それから、名古屋市のケースは議会と首長

さんが非常に激しく対立してしまっているのですが、私も「名古屋の解説をしてくれ」と言われて、住民投票の数が出る直前くらいに行きました。実は地方議会はあまり良くないのです。議会の仕事とは何かというと、本当は条例を作ることのはずなのですが、議員条例をどれくらい作っているのでしょうか。さらに言うと、意味のある条例を作っているのでしょうか。河村改革が始まって、やっと議員さんたちも目覚めて、条例を作るようになりました。そういう現状を聞いて、コメントをしたことがあります。「二元代表制の中で、首長に対しては、無党派層の方々、どちらかというに変化を求めている人たちが投票している」と。地方議会の議員はむしろそうではなくて、いろいろなしがらみ、地縁・血縁があつて、従来型の行政、従来型の事務をやっておられる方が多いのかなと思います。そうすると首長さんと議員さんがどうもずれていて、社会にある利害対立みたいなものが二元代表制を通じて顕在化していると思うのです。なぜ代表が2つ必要なのかという問題もあつて、どちらか1つでいいのではないか、あるいは、二元代表制を維持するにしても、議員はあんなに要らないというのは確かだし、地方議会の議員の仕事をもう少し精査した方がよろしいのではないかなということ、地方議会改革というのは、次の大きな課題ではないかと思つています。

それから、大阪府の件ですが、これは「都」を作るという構想ですよ。都を作る構想はいいのですが、例えば東京都には特別区制度という問題があります。私は23区の検討会に入っています。特別区制度はものすごく古いですし、全然合理的、近代的ではないのです。東京都は日本の中心にあるので、最先端の行政をやっているように思うかもしれませんが全然そうではありません。23区の行政は大変古く、全然先端的ではなくて、改革の余地が非常にあります。むしろ東京都の中で守られているために、古いものがそのまま残っていて、他の市町村であれば合併論議があるのに23区は合併論議が全然ない。本当は金がたくさんあるのに、金がないと言っ

て、23区同士それから東京都に対して、お金をめぐる闘争が続いているというのが現状です。橋下知事はどのくらい東京都の現状を理解した上でおっしゃっているのか、東京都みたいなものを目指すのはとんでもないことではないかなと私は思っております。

中西氏

ありがとうございます。松沢知事いかがですか。

松沢知事

まず、この阿久根市と名古屋市の件です。この状況を説明するときに分かりやすい例があります。ボクシングでリングに上がりま。赤コーナーは、市民の代表、首長さん。青コーナーは、やはり選挙で選ばれた市民の代表、議会の議員さん。このリングの上で、様々な提案をしたり、議論をしたり、反論をしたりしながら、進めていくわけです。フックを出したり、ガードしたり、アッパーを狙ってみたりとやっていくわけです。

ただ、阿久根市の場合は、赤コーナーの首長さんが、青コーナーが嫌いだからリングに上がらない。上がらないで、こっちの住民と勝手にやる、こういう動きを取っているのです。

名古屋市長の場合は、リングに上がって一回打ち合いをやってみたけど、どうにも気に食わない。だから自分からリングを降りて、青コーナーの相手をリングから引きずり降ろしてやってしまおうということで、今、外の観客と組んで青コーナーの引きずり降ろしをやっているという状況なのです。

地方自治というのは、二元代表制です。今の地方自治法を見直すとしたらそこから議論しようということはありませんが、議院内閣制を地方自治に取り入れるとますます市長と議会の癒着、知事と議会の癒着はひどくなると思います。橋下さんは「議会のリーダーを副知事に入れていきたい。そうすれば一体となってどんどん改革ができる」という言い方をしますが、議会の役割を全く放棄した議論です。議会は、知事や市長をチェックする

という大きな役割があるのです。いい条例をつくるときは連携してつくるのですが、常に首長が暴走しないように悪いことしないようにチェックするのが仕事なのです。それを一緒に組み込んでしまったら、オール与党体制の古い議会と同じ状況になり、ほとんど議会の反対がなく、何でも決めることができちゃう。最悪なのは、住民が、政治がおかしくなっていくことが分からないことなのです。

戦後は二元代表制でやってきたので、悪い部分は地方自治法改正で見直すべきだと思いますが、2つの代表機関があって、チェックアンドバランスで、政治が間違えないようにやってもらう方向にしていけばいいと思います。

名古屋の場合、どうにもならない状況になってしまっています。河村さんは、減税条例が1回で通らないからといって、「市民の支持を得ているマニフェストを否決するなんてとんでもない、こんな議会はリコールして引きずり降ろしてやる」という論理なのです。リコールというのは、市民から見て「市長がだめだったらリコールする、議会がだめだったらリコールする」ものなのです。名古屋が問題なのは、市長の後援会が率先して議会のリコールを仕掛けてしまっているのです。私が言いたいのはリング論なのです。市長になってリングに上がって提案したのだから、相手が言うことを聞かないと言っても、そこで諦めたら政治ではない。喧嘩だけではなく何年かけても説得すること。何年かけてもまた市民からも支持をもらえるようにアピールすることです。受動喫煙防止条例もそうでした。議会とのバトルが大変です。何回も何回も説得して、味方を多くして条例を通すのです。それが政治なのです。それが政治のリーダーシップなのです。自分の言うことを聞かないからあいつはリコールだとなったら、単なる喧嘩なのです。政治とは妥協の芸術なのだから、目標を持ちながらも一歩でも進めるために、妥協を繰り返しながらでも議論に議論を重ねてやっていくのが政治なのです。

二元代表制の中で知事と議会が完全に対立状態になったときに、住民が最終的にどちら

の方向が正しいのか方向性をつけられるような制度が組み込まれていると、次の方向が出せるのではないかと思います。ですから、今のリコール制度をもう少し工夫する。あるいは最後は住民投票にかけるようにすれば、改善できるのではないかと思います。

それから大阪の件ですが、神奈川にも似た状況はあるのです。大阪には政令市が2つあり、政令市と府の関係が難しい。神奈川も政令市が3つあります。政令市と県はいろいろ難しいところがあります。政令市は「もう県など要らない、独立できるのだ。国とも直接交渉できるのだ」というのです。県では、「そうは言いながらあなたたちは基礎自治体ではないですか。広域的な問題は県がしっかり支えていく必要があるでしょう」という見方になってしまうのです。橋下さんは「府と市を合体して、強い自治体にして東京みたいに強くなりたい。そうすれば関西が復権できる」という考えです。私はむしろ、神奈川県基礎自治体をみんな、中核市、政令市並みに強くしたいのです。3つの政令市の次は湘南地域や足柄地域で30万人から100万人単位の市を作り、その中で地域内分権していくことが必要です。そうでないと、大きすぎて自治が機能しにくくなります。

そして、現在の県の仕事の多くを基礎自治体に移譲し、県は、本当にやらなければいけない広域的な仕事と国の地方支分部局のやっている仕事を全部、新しい広域自治体となって受け持つ。つまり、関東連合とか首都圏連合というような形で、新しい本当の広域自治体をつかって、国の権限ももらうのです。小さな政府である国、広域自治体である道や州、そしてしっかりと強い基礎自治体。この3つに再編していききたいというのが私の方向なのです。

橋下さんは、改革を進めるために府と市を一緒にして、東京のような強い自治体を作り、区にも自治権を持たせるとしています。区長がいて区議会があって、大阪都知事がいて都議会があって、そして関西広域連合があり、そこには関西広域連合長や広域連合議会があるわけです。要するに4層になってしま

うわけです。これでは行革の面からみても少し多すぎるのではないかと思います。このあたりは道州制のことも絡みますから、今後どのように議論を展開していくのかなと思います。

大都市制度ですが、法律で規定された大都市制度ではなく、政令で規定されているから政令指定都市というのですが、新しい政令指定都市が多く生まれてきたので、きちんと広域自治体との連携、あるいは広域自治体からの部分を独立させるのかなどについて、法律できちんと決めていったほうがいいと思います。ただ、大都市が広域自治体から独立して国と直結すると言いますが、道州制になっていたら、国は小さな政府になるため、直結しても今の霞が関のような存在ではないのです。結局、広域自治体の政府と連携しないと地域の行政ができないわけですから、そういう意味では国と直結することには無理があると思います。

中西氏

ありがとうございました。今の話を受けて、道州制にも話を及ぼそうかなと思ったのですがけれども、時間がきましたので、会場の皆さんから、もう少しここが聞きたいとか、あるいはご意見等ございましたら伺いたいと思います。

質問者 A

子育て問題は重要であり、将来を担う子どもたちは日本の宝です。私の時代から子育ては大変でした。仕事を持つと家へ帰るのが夜7時ごろになり、どうしても保母さんに預けないと働けませんでした。

保育所の幼保一元化などは重要なテーマであると思います。学校には空き教室がたくさんあって、何にでも使えるはずなのに実際には利用できません。

住民サイドで考えると税金の使い方が良くないと思われることについて、行政と話し合ってもどうにもならないときがあります。やむを得ず提訴しても、ほとんどが長い期間かかって棄却されます。棄却された後で役所は

改善するのです。これは大変良くないことだと思います。こういうことが明治以来続き、改革の歩みが遅いと感じています。

地方自治は進んでいくとは思いますが、その歩みは遅いと思いながら今日のお話を聞かせていただきました。

考えるべき人が考えないと改革は進んでいきませんから、関心を持ち続けたいと思っています。

質問者B

主権論の論議をする時代になってきたと感じています。そうした中で知事や学者の方たちが議論されている道州制は、現在の国家体制を前提とした主権論や分権改革の議論なのでしょう。つまり、あくまでも今の国家体制を踏まえたうえで、県がいくつかまとまって広域連携をするものか、もしくは州は州として独立し、それらが集まっているような国家を想定しているのでしょうか。学会におけるトレンドはどのようなものなのでしょうか。

質問者C

先日、消費者庁長官の福嶋さんが講演され、「首長が重要な施策を決定する際に、市民参加させることは憲法上の義務だ」と言われました。おそらく憲法の前文で主権在民をうたっていることや地方自治の本旨ということを加味して言われたのだと思うのですが、その解釈について櫻井先生に伺いたいです。

また、松沢知事に伺います。私は神奈川県先進事例調査に携わっていますが、国の出先機関や外郭団体を地方自治体がサポートする仕組みになっていることが気になっています。サポートの問題点は、本来県が持つべき知識やノウハウを国の外郭団体に依存するケースが多く、それによって外郭団体が存在意義を主張することになっているのです。もう少し地方自治体においてノウハウを蓄積し、天下りを改善すべきだと考えますがいかがでしょうか。

質問者D

住民投票については、住民投票の結果に対

して知事や議会は従うべきことや、住民投票の提案を絞るように規定すべきだと、県が主催するフォーラムなどで申し上げていましたが、答えが出ていません。

また、フォーラムの開催についてお願いがあります。これまでは地方自治法などのテーマのもとに参加を呼び掛けていましたが、今回はこういうテーマでやろうという呼び掛けがなかったように思います。本日のお話を伺って、分権にはいろいろな法律上の問題があることが分かってきました。「分権を進めるためには、法律上こういう問題があるから、今回はこの問題を話し合おう」というテーマを掲げて開催し、深く掘り下げていけば、いずれ県民にも理解され、法律が変わっていった分権が成立するのではないかと思います。今のようなお話ですと、非常に限られた学者や政治家だけの議論となり、県民に広く伝わってこないと思います。「こういう問題を解決していかなければいけない」という県民への働きかけがないのではないのでしょうか。

中西氏

まず、道州制についてお答えいただけますか。

辻山氏

道州制については明確な定義はなく、現行政治体制のもとで都道府県の区域を越える行政体制と定義できるくらいで、学会のトレンドを見出すことは難しいです。学者や研究者で積極的に発信している人はあまりいません。もともとは広域的な対応を必要とする事務をどうやって処理していこうかという動機で議論されてきたものです。したがって、その時代によって処理すべき事務の内容が異なっていました。今は、広域連合というアイデアもありますが、関西広域連合では、徳島県や鳥取県が加わっている一方で、大阪の隣の奈良県が加わっていない点などは道州制に逆行している行動と言えそうです。

地域主権改革の中で市町村への権限移譲が掲げられていますが、都道府県の役割が縮小していくことにより、道州制への流れを後押

しするものと考えられます。また、国民健康保険制度を都道府県の事務として広域的に展開したらどうかと議論されていますが、都道府県の社会的価値を高め、道州制には反目的に働くことになると考えます。

大阪都構想については、東京都の特別区と同様に、道州制の中でのあり方の整理ができていません。政令指定都市では、市として州になるというアイデアを持っているなど、さまざまな意見があります。

道州制については、住民サイドからするとまだ分かりにくいものとなっています。

連邦制については、連邦の元首をどうするかという問題があり、踏み込みにくいものとなっています。

櫻井氏

道州制議論については、もともと都道府県を廃止することから始まっていたはずですが、最近、都道府県を残して、かつ道州を作るという議論が出てきており、当初の文脈からするとずれた議論もされているように感じます。

また、国の権限を道州に移すという議論がありました。この点で懸念していることがあります。最も権威のある学会の一つで、憲法と行政法の学者が集まっている日本公法学会という学会があります。この公法学会では、今まで国家主権については正面から議論されたことはありません。国家が悪いことをしたというところから出発して日本国憲法ができ、民主化と分権化をするのがGHQの方針だったからです。日本国憲法や昭和20年代にできた日本の法制度はだいたい分権化と民主化の観点から作られています。そのため、国家主権や国家の役割といったものは議論されずに今日に至っていましたが、にわか尖閣諸島や北方領土の問題が起これば、議論の流れが変わるのではないかと思います。

また、市民参加の憲法上の解釈についてですが、福嶋さんがおっしゃっているのは、多分「直接的に市民を行政に参加させよ」という趣旨かと思えます。日本国憲法の制度では、市民が直接国政に参加するという権限につい

ては、一般的にはむしろ否定しておいた方がいいという考え方です。国民は主権者ですが、議会に自分が良いと思う人を選んで、立派な選良が複雑怪奇な国家の問題を調整して法律をつくり行政が執行していくことが、結果として国民にとって利益が大きいという観点から、間接民主制をとっています。国政レベルでは直接参加といってもごく限られた形となっています。地方の場合も、直接請求権を認めることはありますが、住民投票で条例をいきなり作っていいかという、いろいろな調整が必要であって複合的な観点が必要であり、国政よりは市民が直接的に参加する余地はありますが、市民がすべて決めても必ずしも成功しないという価値観に立っているということが言えると思います。

松沢知事

県の外郭団体には、国家公務員の天下りはほとんどなく、ある場合は県のOBです。県OBが必要な場合に、退職者キャリアバンクという仕組みを作りました。そこに企業から求人票を出してもらい、面接をして就職するという、適材適所の仕組みを構築しています。また、県の外郭団体の改革は、神奈川県は日本で一番進んでいると思います。県行政と関わりの深い県主導第三セクターは平成15年度当初に35あったものが、今は19です。

住民投票については、地方分権を進めるべきです。その地方の住民と長と議会が相談して、どういう住民投票制度にするのかを決めていけばいいのです。日本は、国も地方も代議制を基本としています。つまり、住民が選挙で代表者を選び、代表者に難しい政治を任せていこうという仕組みです。このため住民投票制度は、住民の意見を反映させる場合や住民に直接聞いた方がいい重要なテーマについて住民投票ができるという付属的なものにする必要があります。議会と住民投票が同じレベルだと、代議制ではなくなってしまいます。そこで、どういうテーマで住民投票をやるのか、どういうやり方でやるのか。絶対過半数なのか、3分の2ぐらいまで賛成がないと効力を発しないのか。あるいは、住民投票

の結果を長はどこまで尊重すべきなのか。これも極めて地方分権的な課題ですから、その自治体で決めていけばいいのです。その自治体が皆で決めたルールに基づいて住民投票をやっていく。例えば、地方自治基本法に住民投票のやり方はこういうやり方であると規定してしまったら、今の地方自治法とまったく変わらなくなってしまいます。自治基本条例を定めて、その中に住民投票の規定も入れて、必要であれば、自治体独自の住民投票のやり方を皆で議論して決めていく。これが地方分権であると思っています。

中西氏

幼保一元化の問題などは20年ほど前から課題とされており、今ようやく取り上げられましたが、それも10年後くらいに決着させるような議論になっています。地方の力が弱いのかもかもしれませんが、中央省庁の言い分や厚労省や文部科学省の利権争いなどもあってなかなか動かないのだと思います。中央省庁の大臣や政務官は、各省庁の言い分を毎日聞かされているので、なかなかそこから抜け出すことは難しいのです。国の対応を待たずに地方で勝手に強引にやっってしまう方がいいのですが、お金も必要であり補助金も欲しいため、現実的には難しいのです。認証保育所など自治体独自の対応は、東京都のようにお金があるところはいいけれども、他の自治体ではそうはいかないのです。幼保一元化を望んでいる人たちは多いのですが、反対の団体もあり、それを突破するには政治力が必要ですが、幼保一元化を担う方たちが結集して政治力をうまく発揮できないというのが現実であると思います。

最後に、フォーラムについて、国と地方の様々な制度の話をしてもらっても分かりにくいので、テーマを絞った方がよいという意見がございましたので、主催者に伝えておきます。

地方分権が進んでいない理由は、役所の縦割りや権限死守、政治家やそれに絡みついている団体の反対や抵抗、地方団体間の思惑の違いから結集できないといったことがあります。しかし、一番の問題は、住民からすると

地方分権の議論は分かりにくいいため、住民が本当に地方分権を求めているのかということです。それは、われわれマスコミ側の責任でもあります。どういうメリットがあるのかが伝わっていないのです。

中央集権の弊害というのはそれなりに理解されていますが、国が持っている権限を地方に移して、国家公務員から地方公務員に仕事移って、どれだけ自分たちの生活が良くなるのかという根本のところの説明が難しいため、なかなか盛り上がらないというのが実態です。そこに分権論議の最大のネックと申しますか、ポイントがあるのかと思っております。

時間が超過してしまいましたが、本日はありがとうございました。



参 考

平成 22 年度 地方分権フォーラム
地域主権型社会における地方自治制度の展望
概 要

- 日 時 平成 22 年 11 月 18 日 (木) 14 時～16 時
- 会 場 神奈川県職員キャリア開発支援センター 研修ホール
(横浜市栄区小菅ヶ谷 1-2-1)
- 参 加 者 155 名
- 主 催 神奈川県
- 共 催 神奈川県市長会、神奈川県町村会
- 後 援 総務省、全国知事会、自治体学会
- プログラム

主催者挨拶 神奈川県知事 松沢成文

パネル討論

<コーディネーター>

中西 晴史 日本経済新聞編集委員

<パネリスト>

辻山 幸宣 地方自治総合研究所 所長

櫻井 敬子 学習院大学教授

松沢 成文 神奈川県知事

出演者プロフィール

(敬称略)



中西 晴史 (なかにし はるふみ)
日本経済新聞編集委員

日本経済新聞東京本社政治部次長、広島支局長などを経て現職。地方自治、地方分権などに精通し、これまでに多くの記事を執筆。

著書に『この国のかたちが変わるー平成の市町村大合併』、『「三位一体」改革とマニフェストが日本を変える』、『平成デモクラシーー地方が攻める分権改革』(いずれも共著)など。



辻山 幸宣 (つじやま たかのぶ)
地方自治総合研究所 所長

中央大学教授などを経て現職。専門は地方自治、地域政治、地方自治制度史。

著書に『自治基本条例はなぜ必要か』、『市民自治の制度開発の課題』(共著)、『現代日本の地方自治』(共著)など。



櫻井 敬子 (さくらい けいこ)
学習院大学教授

筑波大学助教授などを経て現職。専門は行政法。

内閣府参与。

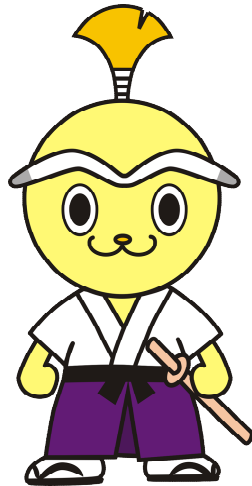
著書に『行政法講座』、『行政法のエッセンス』、『行政法』(共著)など。



松沢 成文 (まつざわ しげふみ)
神奈川県知事

財団法人松下政経塾を卒業後、神奈川県議会議員、衆議院議員を経て、平成15年に神奈川県知事に初当選。現在2期目。

著書に『混迷日本再生～二宮尊徳の破天荒力』、『受動喫煙防止条例ー日本初、神奈川発の挑戦』、『実践 マニフェスト改革』など。



神奈川県地方分権推進キャラクター
いちょう侍

平成 22 年度 地方分権フォーラム記録集
地域主権型社会における地方自治制度の展望

発行：平成 23 年 1 月

この記録集は、地方分権フォーラムの概要を事務局で取りまとめたものであり、文責は神奈川県にあります。

本書に関するお問い合わせは下記までお願いします。

神奈川県政策局広域行政部広域行政課

〒 2 3 1 - 8 5 8 8

横浜市中区日本大通 1

電話：0 4 5 (2 1 0) 3 1 5 0 (直通)