

構造改革特区推進会議

松本英昭地制調専門小委員長との懇談会

議事録

2005年9月2日

細江座長：今日は大変お忙しい中ご出席いただきまして有り難うございます。構造改革特区推進会議であります。この会議も約3年を経過しつつありまして、その間に政府の方でも大変なご尽力の結果、構造改革特区も浸透が図られてきたと思っておりますが、先般この推進役でありました掛川市長さんが会長を降りられましたので、急遽ピンチヒッターでこの会のまとめ役を仰せつかりましたので、微力ではありますが皆様方のご協力を得ながら進めて参りたいと思っておりますので宜しくお願いいたします。

今日は二つの段取りになっております。一つ目は松本英昭地方制度調査会の小委員長さんとの懇談会になっております。その後、今後の推進会議の活動について少し意見交換をしたいと思っておりますので宜しくお願いいたします。約2時間を松本先生との懇談及び質疑応答としまして、その後推進会議の今後について少し議論していきたいと思っております。

まず、松本さんのご紹介を申し上げたいと思っております。松本英昭さんは自治省の事務次官を経られまして、現在、自治総合センターの理事長、また地方制度調査会の専門小委員会の委員長をしておられます。第28次の地方制度調査会では道州制の問題、あるいは大都市の問題、地方の自立性の拡大など幅広い分野の検討をなされておられまして、その中で松本小委員長は中心的な役割を果たしておられます。本日は、特に国と地方の役割分担、都道府県と基礎自治体との役割分担も含めまして、幅広い観点からお話をお伺いしたいと思っております。特区につきましても第7次までできておりますが、その提案件数がやや減り始めているということ、それから実現率の問題等をみましてもやや中だるみ状況にあるのかなと思っておりますが、それを打開するためにも、根本問題であります国と地方の役割分担の議論が重要であろうかと思っております。特区がある意味での厚い壁にぶち当たっておりますが、特区を手がかりにしまして役割分担論に切り込んで、その成果を特区提案に活かしていくという作業も必要かと思っております。

それでは松本小委員長から少しお話をおうかがいしまして、その後いろいろと皆さんと議論をしていきたいと思っておりますので宜しくお願いいたします。

国と地方公共団体との役割分担と特区制度の新たな展開

松本：ご紹介頂きました松本でございます。本日は、構造改革特区推進会議にお招きいただき大変光栄に存じます。今、細江代表からお話がございましたように、私の方にいただきました文書によりまして、「特区制度についても今ちょっと立ち止まったようなところがある」ということで、「国と地方の役割分担という根元にまで遡った議論をしていかなければならないということを感じております」というふうにございまして、国と地方のあり方、それに伴う地方側の体制整備について話をしてもらいたいということでもございました。

そういうことで、ご依頼の趣旨を踏まえまして、「国と地方公共団体との役割分担と特区制度の新たな展開」ということでお話をさせて頂きたいと思います。なお地方制度調査会のことにつきましては、もし何かございましたら後ほど質問の時間にお尋ねがあればお答えしますし、私の方から時間があればお話をさせて頂きたいと思います。

1 国と地方公共団体との役割分担の考え方の経緯

今もお話がありました役割分担という考え方が今日非常に大きな意義を有するようになっております。ただこの役割分担という考え方は、今でこそ皆さん何気なくおっしゃいますが、国と地方公共団体との役割分担という考え方や概念が一般的に用いられるようになったのは比較的新しいんです。そういうことが用いられるようになったという経緯の中に、地方分権ということにとっては非常に重要なことが含まれているというように私は見ておりますので、ちょっとそここのところを最初に説明させていただくということで、まず、「国と地方公共団体との役割分担の考え方の経緯」ということについてお話しさせていただきます。

以前は、国と地方公共団体の役割ということとは、国と地方公共団体の事務の配分の結果として決まってくるものだと考えられておりました。先に事務の配分があって、その結果地方公共団体がこういう役割を担うんだなということで、事務配分ということが論じられてきたわけです。それに対して現在では、国と地方公共団体とのそれぞれ果たすべき役割というものがまずあって、その役割の分担のあり方に沿った事務の配分がなされるべきだという考え方になってきているわけです。この違いは、事務の配分ということでは、国の側からして、国の作用として地方に事務を割り当てるといった感覚が非常に強いのに対しまして、役割の分担では、地方公共団体の役割と国の役割というものが並び立って、そしてその役割にもとづいた事務の配分がなされていくという考え方が根底にあると見ています。

その経緯についてまず見ますと、戦後の地方自治制度が構築されて間もない昭和24年に日本の税制改革についての方向を調査するためのシャープ使節団が来日しました。皆さん方もその報告書についてはシャープ勧告ということばでお聞きになっていると思います。ここで何をシャープは言ったかといいますと、日本は市町村、都道府県及び中央政府間の事務の配分及び責任の分担が不必要に複雑であって重複している、これが重大な弱点であるという問題を指摘しているわけです。これらの各種段階の行政機関間の事務の配分を詳細に研究して、事務の再配分を行うべきだということを勧告しておりまして、その時の一般的原則というのが有名なシャープ勧告の三つの原則なのです。それは一つは「責任明確化の原則」、二つは「能率化の原則」、三つ目は「地方自治の尊重の原則と市町村優先の原則」です。そしていちばん最初の「責任の明確化の原則」の中で極めて重要なことを言うておりまして、「能う限り又は実行できる限り、三段階の行政機関の事務は明確に区分して、一段階の行政機関には一つの特定の事務がもっぱら割り当てられるべきである。そうしたならばその段階の行政機関はその事務を遂行し、かつ一般財源によってこれを賄うことに

ついて全責任を負うことになるであろう。」この最後のところを踏まえて「責任明確化の原則」と言っているのですが、前のところが非常に含蓄のある文章です。これについては後ほど申し上げますので注目しておいていただきたいと思います。

このシャウブ勧告を具体化するために設置されました地方行政調査委員会議、これは神戸委員会とっていますが、昭和25年に行政事務再配分に関する報告を行いまして、具体的な事務についての国・都道府県・市町村の事務の配分ということを勧告したわけです。しかしこれらの勧告は結局実現しないままになりました。ただ、シャウブ勧告につきましては、日本の地方自治のあり方を勧告したのものとして今日に於いても非常に高く評価されております。しかし、このシャウブ勧告にしましても地方行政調査委員会議の勧告にしましても、この段階で「役割の分担」ということばは出てきていないんです。その概念はまだ用いられておりません。

その後日本の独立、日本の復興期、高度経済成長期を通じまして、国と地方公共団体とは相互に協調して協力し合うべきもので、その中でお互いの機能を分担するものであるという、「機能分担論」と言っていますが、機能分担の考え方が支配的になりました。例えば、昭和39年の第9次地方制度調査会は、「国は中央政府として、地方公共団体は地方政府として、共通の目的に向かってそれぞれの機能を分担し、相協力して行政の処理にあたらなければならないものである」というように述べています。こうした機能分担的な事務配分の考え方はこれからもずっと支配的でした。このことを称して、これはある人の文章から採ったんですが、地方自治とは「均質・同質なものを地域の特性に応じて表現し実施することであり、この『同質なものの多様な表現』こそ現代の地方自治・地域行政のあるべき姿を示したパターンである」と、こういう言い方をされておられます。現在でもこの人の著書にはまだこのままこういう表現が出ております。私もこれを聞いたときは、「同質なものの多様な表現」なんて言うのは素晴らしい表現なので、「ああなるほど」と思っていました。しかし、よく考えてみますと、それは結局、均質で画一的な国を創るということになってしまわないだろうか。結局、均質なもの、同質なものとは何だということになると、国全体の立場で見なければ分からないわけですから。ということは、同質なもの、均質なものを国が決めて判断する。そして地方団体は国が決め判断したことに従って表現して実施する、これが地方自治なんだということになってしまうわけですね。それはどうもおかしいんじゃないか。むしろ地方自治は多様な質のものを生み出して、それを実現していくことにこそ本来の地方自治があるんじゃないだろうか、そういうふうに私は思うようになったんです。それは昭和50年代の中頃です。しかしながら、「機能分担論」というのは、その後の事務の配分の考え方として広く流布しまして、昭和56年の第2次臨調の答申、昭和63年の第21次地方制度調査会の答申、平成元年の第2次行革審の答申頃までずっとこの傾向は続いております。ですからこの段階では「国と地方公共団体の役割の分担」ということはこんにちのように明確になっていないのです。何故だろうかといふ今から考えますと、地方自治というのがもし同質・均質なものを、国がオーソライズしたそういうものを地域で表現して実施することに地方自治の本来の機能があるという考え方

のもとでは、地方公共団体の役割の機能的な面というのはそれで尽きるわけですから、あとは事務をどう配分するかということを決めればそれで済んでしまうわけで、役割分担ということはこの当時は考える意味がなかったとも言えるわけです。

そういうことを考えますと、今言われている様な意義での役割分担というのはいつ、どういうところから出てきたのかということを見なければいけないのですが、私が調べる限り、平成3年の7月の第3次行革審の第1次答申にその萌芽が出ているように思います。並河さんも恐らくその時には関係しておられたような気がするんですが、こういうことが書いてあるんです。「国の行政がやるべきことは何か、地方の行政がやるべきことは何か、といった仕分けを明確にしなければならない。」ここでは役割の分担とはまだ言っていないのです。この仕分けを明確にすることは、後ほど、間もなく「役割分担」という言葉に代わってきます。平成4年6月の第3次行革審の当面の行財政制度に関する答申の中では、これがはっきりと「国と地方の役割分担」という概念で述べられています。すなわち、「『官から民へ』、『国から地方へ』の基本方向に沿って行政の果たすべき役割を見直し、民間活力発揮のための規制緩和、国・地方の役割分担の見直しを引き続き推進する必要がある」と述べております。

ここで注意していただきたいのは、このように「官と民との役割分担」と同じ文脈で「国と地方公共団体の役割分担」ということが述べられています。実はこれはずっと後になりますが、平成10年6月にできました中央省庁等改革基本法の中にもこういうコンテキストで述べられています。それは「国と民間とが分担すべき役割を見直し、及び国と地方公共団体との役割分担の在り方に即した地方分権を推進し、」と規定されているのです(同法4条3号)。話を元に戻しますが、そうした役割分担という考え方は、民間に於きましても経団連が平成5年2月、平成5年4月、それぞれ「21世紀に向けた行政改革に関する基本的考え方」及び「東京一極集中の是正に関する経団連意見」を出されており、これらにおいてははっきりと、国の役割を真に国として行うことが必要な分野に限定すべきであるとされております。この頃からしばしば役割分担という言葉が使われ始めまして、それが平成5年6月の衆参両院決議で「国と地方との役割を見直し」と明言されて、ここで制度的にも政治レベルでもこの方向は確立されたと受け取って頂いたらいいと思います。この後、「国と地方の役割分担」という概念は、平成7年の地方分権推進法以降ずっと使われており、現実の制度でも、先ほどの中央省庁等改革基本法の中にもありますし、勿論地方自治法にも役割分担という言葉は使われております。

2 国と地方公共団体との役割分担の意義

そこで「国と地方公共団体との役割分担の意義」ということですが、こういう風に「国と地方公共団体の役割分担」ということが一般的に言われるようになりましたが、それはどのような意義を有するものかということについては必ずしも共通の認識があるとは思いません。私はその意義について共通の理解と認識が必要ではないかと思っております。そして、それはこうした役割分担という概念が成立する経緯の中から読みとれるのではない

かと考えているわけです。先ほども言いましたように、「国と地方公共団体の役割分担」ということが今日のような意義で明示的に述べられたのが、さっき述べた平成4年6月の第3次行革審の意見で、そこでは「官から民へ、国から地方へ」という、今でも使われる人口に膾炙した表現で用いられているわけですが、この様に、「行政の果たすべき役割」ということと並んで「国と地方の役割分担」ということが述べられている。即ち、「官の役割、民の役割」と同じ意味合いで「国の役割、地方の役割」というものを論じるのだということではないかと思うのです。その後必ずしも明確ではありませんが、先ほども平成10年の中央省庁等改革基本法の中でも述べましたように、ああいう風にも使われているということを見ると、やはり同じ様な意味で考えられているのではないかと思います。そして、「官から民へ」ということは民の役割を評価して、これまで官の役割とされてきたことを民に移すということと、官は民の役割に属することについては「手を引いていく」と、こういう意味合いが「官から民へ」という言葉にはあるわけです。もしそれと同じコンテキストで「国から地方へ」という言葉が使われているとするならば、同じように地方の役割というものを評価し、これまで中央の役割とされていたものを地方に移す、そのことは同時に中央は地方の役割に属することから「手を引いていく」と、こういう意味合いが同じように含まれているはずです。そういう風に考えていきますと、このことは取りも直さず「国と地方公共団体との役割分担」についても、それぞれのきちっとした役割を区分していく、同時に自分たちの役割については「自己決定と自己責任の原則」によるものであるということがその意義として含まれているんだと、私はそう思っております。このことを第一に指摘しておかなければならないと思います。

いまひとつ申し上げたいのは、役割と言うときに二つの側面があります。一つは、仕事の目的分野の面に於ける役割、他の一つは性質的機能的な面に於ける役割です。これをもう少し具体的に申しますと、前者の仕事の目的分野の役割というのは大括りな役割の分け方があり、さらに細かく分けられます。非常に大括りな分け方、目的分野別の役割といいますと、例えば、外交とか防衛とか通貨とか老人福祉とか医療とか道路とか河川とか農業振興、・・・とかいったようになります。そういうものがそれぞれの政治行政の目的分野の役割ということになりますが、更にそれを区分して、目的分野的に言いますと、例えば道路について言いますと、国土の骨格的な道路とか国全体としての幹線道路、ブロックの範囲で見た幹線道路、都道府県の幹線道路、都道府県の普通の道路、市町村の道路、生活道路というふうに分けられていくわけですね。又それを更に細かく細分化することもできます。例えば、道路ならばそれぞれの新設がどうだ、改良がどうだ、維持補修がどうだ、こういう分け方をしていく。それぞれ次元が違う分け方ですが、政治行政の目的分野別の役割です。

こうした目的分野別の役割とは別に、同じ行政目的の中の仕事で、その仕事に関わる、性質的機能的側面、即ち制度の設計はどうか、企画立案はどうか、基準の設定はどうか、調整はどうか、管理執行はどうか、こういう分け方でした性質的機能的側面の役割の考え方があられるわけです。この様な性質的機能的な役割はそれぞれの行政目的の分野について考

えられます。例えば、道路については上述したようななどの分野の道路の制度の設計はどうだ、企画立案はどうだ、基準はどうだ、調整はどうだ、管理執行はどうだと、こういうふうに言えるわけです。ですからこの役割という言葉と同じように言っても、今申し上げましたような政治行政の目的分野の役割と機能的性質的な役割、これを同時に役割の分担では考えていかなければならないということです。

ここで一例をあげますと、介護保険制度というこれは市町村の役割だと言います。しかしよく考えてみると、今私が申し上げたような役割分担の機能的性質的な面ということを見るとよく解ると思うのですが、介護保険に関する仕事の性質的機能的な役割を見ますと、制度の設計と企画立案とか基準の設定はみな国の役割になっているわけです。結局市町村というのは管理執行と財政の責任だけということになっていて、県が一部の調整の役割を担う。こういう役割分担になっているわけです。そこまで言わないと役割分担というのがちっともはっきりしないわけです。そのことが非常に重要でありまして、この介護保険制度ができません時に、当時の厚生省は地方分権的な制度と言ったわけです。私は当時からこれを地方分権的だとするのは疑問に思っておりました。このことはまた後にも述べますが、こういうことをよく念頭に置いておきませんと、今申し上げましたように本当の意味での役割分担ということがはっきりしてこないということでありまして。

現行の制度の下に於きましては、「国と地方公共団体の役割分担」というのは目的分野別の役割分担はかなり細分化されて、細かく細かく分けて決めて、その下で事務が決まっているわけです。一方仕事の性質的機能的面でも大部分が法令で定められて、その結果、性質機能別には制度の設計とか企画立案とか基準の設定といったことは殆ど国の役割になってしまっているというのが現状です。しかし、本来役割分担というのは、役割の分担をきちっと区分して、自からの役割については「自己決定と自己責任の原則」でその役割を果たしていく、こういうことが本来の役割分担を決めるという意義であったはずであります。従って、先ほど申し上げた介護保険のように、皆さんご承知のように殆どの事務がそうになっているんですが、国が制度設計を細かくして、企画立案もして、基準の設定もして、それに従って地方公共団体が管理執行をする、場合によっては財政責任も地方団体が取る。こういうことでは結局、国は常に頭であって地方団体を指揮し、地方団体はそれに従って黙々と働く、こういう役割分担になってしまっているのです。それが本当に望ましい役割分担なのではないかということなんです。私はそれはそうではないのであって、本来ならば、国と地方公共団体の役割が行政目的別に決まれば、原則として、その仕事の制度設計から企画立案、基準等の設定、調整、管理執行までを行政目的別に決まった役割を担う主体が一貫して行うこととなるということではないかと思うのです。そうでなければ、自己決定、自己責任といっても自己決定したことになりませんし、責任がとれますかということなのです。介護保険などというのは、そういう制度になっていないのです。もっとも、保険制度というのは制度設計したものが責任を取るのは当たり前の話で、制度設計ができないものが財政責任を取れなどというのはまったくおかしい話です。そういう役割の分担を決めていることに非常に問題がある。そもそも保険というのは危険分散しなければなり

ませんから、財政単位は広いほうがよく、保険制度でやる以上は、制度設計を国がするとするならばそれは国の役割なんであって地方団体の役割とすることがおかしい。国が最後まで責任を取る、財政責任を取るというのが当たり前の話だと思います。にもかかわらず、どうも国と地方の役割分担ということの意義がはっきり理解されていないところがあるのではないかと思います。先ほどのシャープ勧告の最初の「責任明確化の原則」、これは役割分担ということは使っておりませんが、シャープが言っているのは正にそういうことなんです。三段階の行政機関の事務は明確に区分して、一段階の行政機関には一つの特定の事務がもっぱら割り当てられるべきであるということを行っているわけです。これは事務配分という概念の中でいっていますが、結局、役割分担というのはそのことをもっとはっきりさせるといって、それでなければ「国と地方の役割分担」ということを決めたことにはならないということでもあります。

3 国と地方公共団体との役割分担の原則

そこで、「国と地方公共団体との役割分担の原則」ということなんですけれど、当然「国と地方公共団体の役割分担」ということ概念が定まり意義が定まってまいりますと、それを踏まえた地方分権という観点からの「役割分担の原則」がどうあるべきかということをお問われることになります。このことは「国と地方公共団体の役割分担」という考え方が平成5年の6月の国会の地方分権推進決議を経てオーソライズされたあとの、平成5年10月の第3次行革審の最終答申に於いて、「国と地方の役割分担の本格的な見直し」ということで、二つのことを言っております。まず、「国は、国家の存立に直接かかわる政策、国内の民間活動や地方自治に関して全国的に統一されていることが望ましい基本ルールの制定、全国的規模・視点で行われることが必要不可欠な施策・事業など国が本来果たすべき役割を重点的に分担するものとし、思い切った見直しが必要である」。これが先ほど見ました役割分担の行政目的分野的な役割になります。さらに続けて、もう一つ、「地方に関する行政は基本的に地方自治体において立案、調整、実施するものとし」と述べておりますのが、これが先ほど申し上げた性質的機能的役割のことを言っており、企画立案から実施まで一貫して役割を担う。この段階で既に先ほど申し上げました二つの役割分担の側面がはっきり出されているわけです。この考え方が今日までずっと続いておりまして、その間に地方分権推進委員会が勧告して地方分権推進計画ができ、そして地方分権一括法という法律の下で各法が改正され、改正された地方自治法で明確にこのことを書いたわけです。そこではまず目的分野的な面から、国は本来果たすべき役割については、「国際社会に於ける国家として存立にかかわる事務」、これは外交、貿易、通貨、通信、司法などですね。「全国的に統一して定めることが望ましい国民の諸活動、もしくは地方自治に関する基本的な準則に関する事務」、これは私法秩序の形成とか、刑事法とか、公正取引、生活保護基準、労働基準、地方公共団体の組織運営の基本など。三つ目に「全国的な規模でもしくは全国的な視点に立って行われなければならない施策および事業の実施」、これが年金とか宇宙開発、国土の骨格的基幹的交通基盤の整備などですね。一方、地方公共団体は地域に於ける行政を自主的かつ総合的に実施する役割を広く担うということ、地方公共団体の行政目的分野的役割については、国がやること以外は地方がやりますよということなのです。一方、

先ほどから言っている性質機能的役割、制度設計から実施までということについては、必ずしも明らかではありませんが、このような役割分担について規定された地方分権推進法が国会で平成7年に審議された際、当時の担当大臣が、ここで言う地域に於ける行政の自主的かつ総合的な実施の役割とは「企画立案から実施まで一貫して処理することである」という答弁をされておられます。これが今までの公定的な解釈になっているわけです。

こうした中で、地方団体の中で都道府県と市町村はどうかということなんですが、地方分権推進一括法による地方自治法の改正で、都道府県は、「広域事務」と「連絡調整事務」と、「一般の市町村では規模能力あるいは事務の性質に於いて処理することのできない事務」、この三つのジャンルのものを処理することとして、その他のものは市町村が行う。これは「市町村優先の原則」、今ならば「補完性の原理」とか「近接性の原理」と言われているものですが、こういうふうにはっきりと書いてあります。これはどういうことかといいますと、都道府県の事務というのは「広域事務」は本来的な事務でしょう。その際「広域事務」というのは、全県的な事務は勿論ですがかなりの数市町村にわたるような事務、それから数都道府県にわたる事務の中で当該都道府県に関する事務、あるいは全国的にわたる事務で当該都道府県に関する事務、これが広域事務という定義です。それから二つ目のジャンルの「市町村の連絡調整」、これはまあ広域団体としての性格上出てくる事務でこれも当然なものです。最後の「一般的な市町村では処理することが適当でない規模又は性質の事務」、これは「補完事務」という言葉でよくいわれておりますが、私は「補完事務」というのは正確ではないと見ているんですが、ここで注意しなければならないのは「一般の市町村では」という言葉が入っていることです。よく、小規模な市町村については都道府県が代わってやってやればいいのかというんですが、それは「補完事務」じゃないんですね。一般の市町村でもできないような事務だから都道府県がやりますよということで、特定の小さい規模の市町村だからやれないというのではこれは決して「補完事務」とは言わないんで、それはただ市町村がやれないというだけでして、そこをよく間違えられるので私はこのことをよく言うんです。この「補完事務」と言われているものは市町村が規模能力を備えてきますと、それは市町村がやることになる。そのことは法律も予定してまして、そのことも規定しております。ですから、地方で発生する行政のニーズに対する対応というものは、第一義的に市町村が対応するんだと、そういう推定を受ける、市町村の問題に係る事務、市町村の地域内の事務はまずは市町村が対応しなければならないという推定を受けるという考え方です。「補完性の原理」ともいわれ、「近接性の原理」ともいわれますけれど、「市町村優先の原則」ということをかみ砕いて言えばそういうことです。まずは市町村が対応するという、その責務の推定を受けます、ということで考えていただければいいと思うのです。このようなことを「国と地方公共団体の役割の分担」の原則、そして地方公共団体の間に於ける「都道府県と市町村の役割の分担」の原則として定めまして、更に、「適切な役割分担」ということを、国の法律をつくる際にも、国の法律を解釈する際にも、踏まえなければならない、そういうことを基本として行わなければならないということをはっきり法律に規定しているのです。

しかし残念ながら、こういう総論的な原則は確立されましたけれど、個々のそれぞれの行政分野に於いてはそうっていないんです。ここが問題なんです。これが何故できなかったのか。残念ながらこの様に、一遍に原則をひっくり返したとは言わないまでも、大きな原則をうち立てた段階でも行政は連続していますから、あの時点で全ての各法律を総論的原則に従ってコロッと変えてしまうというわけには行かないのですね。あの時にもし本当にその作業をしていたらもの凄い時間がかかったでしょう。そこで、兎も角、原則をはっきり総論的に確立してしまう。それぞれの分野の見直しはそれぞれの分野ごとにやってもらうことになりました。もちろん、一部はそのときに改正しました。ご承知のように地方分権推進委員会と各省庁との膝詰め談判と言われていましたけれど、西尾先生はじめ委員の先生方が直接各省庁との折衝をおやり頂いた。そういうことが一部にあります。多くのものは、各論の方は見直しが進まないままきえているわけです。そこでここに大きな課題があるわけです。総論と各論の間に非常に大きなギャップが生じてしまっている。私はそうしたギャップを打開する一つの手法として特区制度が活用されれば、各論もそれに従って総論に合ってくるようなものになっていく可能性を秘めていると見ているのです。そういう意味で特区制度は、地方分権の推進という視点でこれから広く活用していけるはずだという気がしております。

4 特区制度による地方分権の推進

そこで「特区制度による地方分権の推進」ということになるのですが、申し上げましたように「国と地方公共団体の役割分担」という考え方を踏まえまして、特区という手法によって地方分権の推進をしていく。これはこれから我が国で進められていきます地方分権の推進という側面から見た構造改革特区制度のこれからの展開の（発展と言ったほうがいいかとも思いますが）一つの途ではないかという気がするわけです。地域や地方公共団体を限って一般の制度と異なった制度を実験的に特例的に適用することによって、地方分権の推進の突破口としていく取り組みは何も珍しいことではありません。皆さん方もご承知のようにかつて1980年代、スウェーデンを始めとした北欧諸国のフリー・コミュニン制ですね、これが試みられました。そして一段落して、その後少し間があったんですが、2003年フランスで憲法改正をした際にそうした実験的取り組みが法律によって定められるところにより認められるということを憲法に規定したわけです。その法律というのでもすでにできております。組織法律という高い次元の法律ですが、既にフランスでは定められているのです。我が国でもかつての第3次行革審の「豊かな暮らし部会」で同様な構想があった。これは並河さんがよくご存知の通りです。当時私も若干関係していましたが、だけれどうまく行かなかったんですね。法律改正にかかわるものは認められないということで非常にシャビーな制度、パイロット自治体制度が生まれました。この会議の全代表の榛村さんはパイロット自治体会議の代表をされて、その流れが構造改革特区推進会議になっていると承知していますが、運用だけなんていう制度でいいものができるはずがない。私も自治省の担当の局長として政府側の組織責任者の一人となっていましたが、それはもうとても期待できるようなものではなかった。

さて、構造改革特区というのは我が国の構造改革の一貫である規制改革について特区的制度を導入するものであるということで、これは皆さんご承知の通りでありまして、2002年、平成14年に構造改革特別区域法というのが制定されて、これまで8回の特区認定が行われました。しかし、先ほど細江代表からお話がありましたように、最近何となく精彩を欠いているんじゃないかということも言われているわけですが、私は、その要因は現行の構造改革特別区制度の不徹底さということにあるのではないかという気がします。どこにそういうことが言えるかといいますと、第一に、現行の構造改革特区制度は特定事業について認められていますけれども、当該特定事業は法律に関するものが25事業、その他政令又は省令に関するものもありますが、極めて限られております。特に地域づくりやまちづくりといったことに密接に関連するようなものは殆どこの特定事業の範囲内に入ってきていない。多くのものは産業とか医療とか福祉とか教育とかですね。他方で都市計画とか建築基準とか住宅とか土地利用とか環境とか道路、河川等の公共事業などの面では、非常に細かな法令による規律がびっしり定められております。こうした面でも特別事業として特例措置が認められればかなり違ってくるはずですが、しかし殆どその対象にならない。聞くところによると、そうしたことはもう既にできることになっておりますという返事で終わるそうですけれど、やっぱりいちばん関心のあるまちづくりとか地域づくりなどの面であまり使えないのでは限界があるでしょう。

第二には、もうご承知と思いますが、現行の構造改革特区は規制についての法令の規定等の特例に関する措置と規定されております。これはあくまで国の法令等で定める規制、それも実施に係わる規制で、中身をよく見ますと、法令等の対象となる主体の制約の面、法律行為の制約の面、期間の制約の面、メリットを受ける要件の制約の面など、こうした面での規制に対する特例ということに過ぎないんで、私が先ほど申しました、「国の役割を地方公共団体に移し替える」ということを特例措置として認めるものではないということなのです。即ち、国が法令等で定める制度の構築、企画立案、基準の設定といった役割はそのまま国が握ったまま手放さないで、実施の段階での規制だけに特例を認めている。私は規制の特例でも地方公共団体の発想と提案とを尊重しているということに於いては分権的なものであるということとは否定しませんけれども、先に述べましたように、今日の地方分権の大きな課題である、国の役割とされているものを地方公共団体の役割に替えていくという面では実験的先駆的なものになっていないということなんです。ここに大きな限界があるのでないかと思えます。

このような二つの限界、一つは特定事業の範囲の問題、もう一つは規制についての原則であって役割分担を替えようということになっていないということ、このような大きな限界があるのではないかと思えます。

構造改革特別区域法は、施行後5年以内に検討を加えて、その結果に基づいて措置を講ずるものとされていますから、その際必要な措置として、地方公共団体の側の立場から考えることを盛り込んでいくという、そういうことが必要ではないかと考えております。それは地方自治法の規定にあります「国と地方公共団体の役割分担」の原則は、国の役割を

先ほど申し上げましたような三つのジャンルのものに重点化、純化して、地方公共団体は地方に於ける行政を自主的かつ総合的に実施する役割を広く担うということになっているわけですから、そういう方向で各個別法で見直しがまだされていない、これまでできなかった、そういう時間がなかったところの法令の規定について、特区的な措置を認めていくようする、新しい制度はそういうものにしていくというようにしていけば、地方分権によって非常に有意義な戦略になると思うのです。その特区的な措置には施策の実施段階に於ける規制の特例だけではなくて、国が法令の規定によって有している役割を地方団体にできるだけ移していくことを目指して、そういう特例措置も認めていくというふうにしたらどうか。特に法令の規定によって国が制度を設計したり、企画立案等を行う役割をも特例的に地方公共団体に持たせることとして、それがうまくいくなれば全国的一般的な制度にしていけばいいわけで、そういうことにこそ特区制度的な意義があると思います。

およそ大きな改革をしようとするときに手法としては二つあります。一つは今申し上げましたように、特定のところに特定の条件の下で特別な、他のところのないことを試しにやってみて、それがうまくいけば全体に及ぼすという手法と、最初から全般的にやっぺいこうという手法の二つがあります。日本はどちらかというところ、前者の特区的なのはあまり合わなかったんですね。何となく特定の対象に特別なことをするのは、特別にいいことをしてるとか、特別な受益が認められているとか、そういう見方の方が先に立ってどうしてもうまくいかなかった。今、特区的措置が折角認められるようになっているのですから、さらに本来の趣旨に合うものに使えるようにすることが重要だと思うのです。そのところをはっきりと申し上げておきたいと思います。

5 地方公共団体に対する期待

最後に「地方公共団体に対する期待」ということですが、今お話ししたようなことを踏まえまして、国と地方公共団体の関係の改革についての特区制度を活用して更に地方分権を進めていく方向で地方団体の皆さんが一致してあたって頂くことを期待しているわけですが、そのことをもう少し敷衍して申し上げます。国と地方団体の関係を規律しているものは二つありまして、一つはいろいろな制度で、もう一つはお金であります。お金のことについて先に申し上げますが、お金の面では改革の一つであります「三位一体の改革」が今進められております。現下の状況は「三位一体の改革」についてはまだ重要なことは決まり切っていないのはご承知の通りであります。それでも特に税源移譲についてここまで至りましたのは（私は税源移譲はいちばん難しい話で、率直に言ってこの時点でここまで来るとは思っていませんでした）改革に賭ける小泉総理のリーダーシップもありますが、地方公共団体側の、従来には見られなかったような国と地方公共団体との対等の意識の下に於ける取り組みが非常に大きな力となったと思うのです。このことは地方公共団体の関係者の皆さんは自負していただいていると思います。今後国と地方公共団体の関係の色々な局面にこうしたことが活かされて、定着していくことが望まれます。お金の面でも、今回の「三位一体の改革」で終わるのではなく、それはまだ入り口のところでありまして、これから第二次、第三次の改革が行われるべきであると思っております。

もう一つの制度の面であります。今まで地方公共団体の関係者の皆様方は国が制度をつくるもので自分たちはその運用にあたるもの、そしてその運用の面でのみ自主性を考えていくというようなことで終わっていたのではないかという気がします。しかし先ほどから私が申し上げておりますように、適切な国と地方公共団体との役割分担の考え方の中では、本来地方公共団体の役割に関しては、その制度設計から企画立案、基準の設定といったことも地方公共団体が行うべきだということなのです。勿論例外はあり、全てが全てそうというわけにはいきません。しかし、それが原則なんだということです。制度というのは国民・住民の「共有財産」なので、“永田町”や“霞が関”の「専有財産」ではないということです。この考え方の中で、現在ある数多くの国と地方公共団体との関係に係る制度の検討をしていく、そして、現在ある国と地方公共団体とが関係する制度の中身は、「地域もいろいろ、制度もいろいろ」、そうであっていい分野は決して少なくありません。勿論、国全体で統一していなければ困るということも沢山ありますが、しかし、多くの地域に関することは「地域もいろいろ、制度もいろいろ」であっていいんじゃないかと私は思っています。“いろいろ”の点にも地域の違いがありますが、まあ多くの場合がそうだろうと。そして、地域で異なるのでは困るということだけが全国统一されていけばいいということで、多くの場合は「住民の共有財産」として地域に合った制度を持つ、こういうふうにしていくことが望ましいんじゃないかと思っています。

その際に重要になってくるのが地方公共団体に於ける「政策法務」ということです。つまり、これまで地方公共団体に於ける法務というのは、例えば、条例、規則等の立案に際しての法技術的な処理、法規の解釈、法規の事務事業への適用の際に於ける法的な対応、争訟事務ですね、こういうことが中心だったんです。しかし、「政策法務」というのはそういうことから更に進んで、地方公共団体の政策を形成し実現するための手段として、自主的かつ積極的に自治立法を定立する、また法令の自主的解釈を試みるといった政策との結びつきを考えた法務、これが「政策法務」であります。そうした「政策法務」というものを地方団体が自らのものとしていかなければならない、そういう方向にならなければならないと申し上げたい。こうした「政策法務」と取り組んでいくためにはそれに精通した人材の確保ということが地方公共団体の課題になっております。現に多くの地方公共団体がこのことに取り組むようになっております。例えばある県は国会の法制局に職員を派遣して訓練しています。地方団体から中央省庁に派遣しておられる“研修生”と称する人たちの多くは本来そういう訓練なんです、残念ながら必ずしもみんながそうではないようです。必ずしも全部のところでは法律を作るわけではない。新しい法律を作るのは極めて限られたセクションですから皆が皆そうはいかないかもしれません。ただ、意図的に、意識的にそういう人材を育成していくということは非常に重要だと思います。特区制度の関係で説明すれば、現行の制度のどこに問題があるのか、そういうことを法制的視点から見だしていく、そしてそれに対してどのような特例措置にすればよいのか、またそれが地方公共団体の役割となるものについては地方公共団体に於ける法制上の措置として、条例とか規則とかその他の規程とかありますが、どうあるべきか。それは法体系上可能なのかどう

かといったことを創意工夫をこらして判断を行っていく、こういうことができる「政策法務」に精通した人材を育成・確保して、そういう人たちによって国と地方公共団体との対等な論争が行われていくというのが望ましいと思っています。

念のために申し上げておきますと、これまで法律の解釈としては国の中央省庁、所管省庁の有権解釈というのが法の運用の際の前提になっていたといえます。今日の考え方は地方分権一括法の考え方ですが、国が立法すること、これは国会ですが、その立法で地方団体の役割とされて事務については、その解釈権は地方団体が国の各省庁と同等に持つ、即ち行政機関のレベルに於いては、国の立法が国の省庁に割り振ったことと地方団体の長に割り振ったこととは対等だという考え方が今は支配的になっているのです。ですからよく解釈権が平等だと言われますが(本当は私は必ずしもそうではないと思うんですが)、皆さんはだいたいそういうふうに思っていた方がいいと思います。中央省庁から何か言われたら、これは地方団体の事務についての解釈なんだから私たちは対等な立場で解釈できるんですと言って、大いに論争を中央省庁にぶっかけてもらった方がいいと思います。結局、もし国がそれに何か関与してくるなら係争処理の手續に持ち込めばいいんです。馬券税についてはその例があります。要するに、既にそういう制度になっているんです。大いにこれからは法律の解釈も国と地方と対等にやって頂きたいと思います。

そういうことで皆さん方、地方団体への期待を述べまして、演題についての私の話は終わりますが、この件に関する質疑は後にしまして、次に地方制度調査会の動きをちょっとお話しさせていただきます。

6 地方制度調査会での検討状況

今次28次の地方制度調査会については、道州制の問題が華やかに話題となっておりますが、何も道州制だけをやっているのではなくて、総理からの諮問が、道州制のあり方、大都市制度のあり方、その他地方行財政制度のあり方を地方自治の充実を図る観点からの検討を求めると言うことだったので、「その他」というのがあるんですね。「その他」では何を議論しているかといいますと、「地方団体の自主性・自立性の充実強化」ということと、「地方議会のあり方」、「税財政制度」、「その他」ということになっています。このように、道州制は総理からの直接の諮問事項でございますので当然議論しておりますが、任期が来年の2月末までですので、道州制の答申は出すとすれば2月の段階になります。今はかなり具体的な詰めに入っております。いろんな意見がありますので、道州制ということを導入するとすれば、こういう制度が考えられるでしょうという制度設計を、それも一つに決めつけるということではなくて選択肢もある程度散りばめながら出していくということになると思います。当初は区割りまで出すかどうかということだったんですが、今の動きでは、勿論区割りも一つに決めつけるといくことではなくて、区割りまでも含めて出すべきではないかという意見の方が委員の皆さん方では多いようですので、まだ分かりませんがそれでもそういうことになることが考えられます。

大都市制度は、道州制の下での大都市制度の問題と道州制に関わりない大都市制度の問

題があります。道州制と一緒にものは道州制のあり方として検討していきますが、大都市制度については道州制と関係のない課題で、皆さん方も関心があることについて申し上げますと、中核市の要件緩和。面積要件をなくしましょうということ、これは大体答申になるのではないかという気がします。それから、指定都市制度の指定のことは、今運用で指定を弾力化していますから、ご承知のように静岡市もなりましたし、堺市もそう遠くない将来そういう方向になるのでしょうかし、さらに浜松も新潟も控えており、合併をしたところについては指定都市の指定要件を弾力的に考えるという流れは変わることはないと思います。それ以外にも指定都市制度についてはいろいろ問題はありますが、今回の答申で取り上げることは恐らく難しいと思います。

それから「地方の自主性、自立性」の話です。これは申し上げました「役割分担論」ということを踏まえた更なる各論的なそれぞれの各行政分野における措置について、権限の移譲とか関与の見直しと、今一つは地方団体の組織運営に関する、主として地方自治法制上の見直しと、二つがあります。二つとも論議しておりますが、地方六団体からこれは是非地方に任せてくれという意見がもっと沢山出ればいいのですけれどもあまり出ていないんですね。市長会も仰ることは中核市は政令指定都市並みに、指定都市にはより一層の権限をと仰るから、より一層の権限とはどこまで言っておられるのかな思っても具体案がなかなか出てこないで、本当はもっと個別にこの権限はこういうふうの下ろすべきだとか、この関与は止めてくれだとか、特区ばかりでなく全般的、一般的なこととなりますが、その辺はもっとはっきり出してもらった方がいいと思います。それから地方自治法制の中では、例えば助役、収入役というのは置かなくてもいいんじゃないかとか、勿論選択制ですが、そういうことが一部に出ておりますが、議論によってこれからどうなるかまだ分かりません。ただ多くのものは議会に関して出ておまして、議会制度のところで論じることになると思っておりますが、これも3議長会からいろいろ案を頂いておりますが、議長会の皆さんだけというのではなく、首長の方の皆さんからの意見も聞かないといけないと思っております。例えば、議会の招集権は議会の議員の請求に基づくものは議長にも与えるという意見も出ておりますし、暇（いとま）がないときに専決処分が出来るというのはやめるべきだという意見も出ておりますので、一度首長の皆さん方の意見も聞かなければいけないと思っております。

先ほどいうのを忘れましたが、行政委員会制度ですね。必ずしも今の行政委員会が全て必置制ではなくて選択制でもいいのではないかと、委員会でもいいし長の直接の組織の下に置いてもいいのではないかとということが議論されています。これは仰っていることを聞いてみますと尤もなこともあり、選挙で選ばれた長が特定の行政の分野だけは私の所管ではありませんと言わなければならないのは非常に辛いとよく言われるんですね。行政委員会制度でも選挙管理委員会だとか監査委員というのは中立公平、第三者的に見なければならぬけれど、政策に関わる行政委員会制度は何とかして下さいという強い意見も出ております。しかしこれは各省庁それぞれ所管省がありますから、各省庁の意見の聞いてみたいと思っております。我々がそう言ったからといって必ずしもそうなるとは限らないのですが、

行政委員会制度についても一つの焦点です。それから、税財政は「三位一体の改革」の行方をみて最終的にどうするか考えています。地方制度調査会の動きとしてはそういうところでは。

【質疑応答】 略

以上