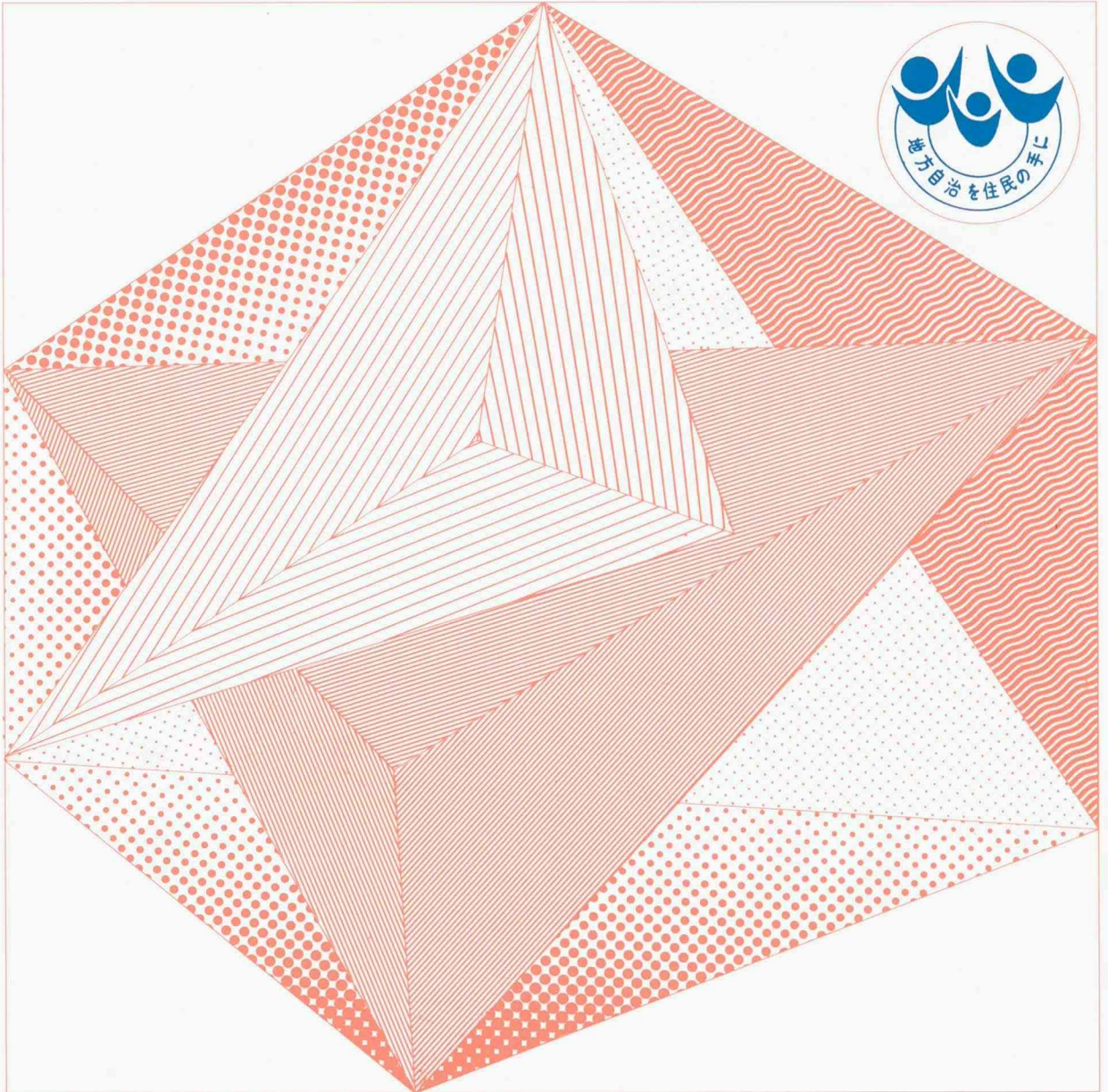


自治研 かながわ

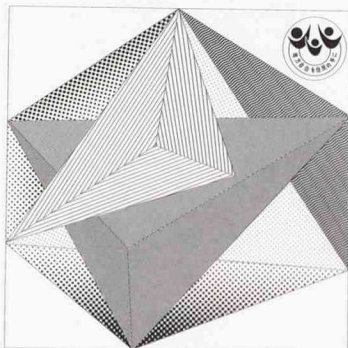
1993

6

No. 39 (通算103) 特集今問われている「政治改革」の動向



社団法人神奈川県地方自治研究センター



神奈川県地方自治研究センター

もくじ***CONTENTS

行政改革の意義を問直す

第3次行革審のこれまでとこれから 1

第3次行政改革推進審議会委員
元総評センター理事長
自治労顧問 真柄栄吉

最近の「地方分権」をめぐる状況.....21

朝日新聞編集委員 川島正英

資料 広域連合及び中核市に関する答申.....33

第23次地方制度調査会

第29回地方自治研究神奈川集会
オープニング集会記念講演

行政改革の意義を問直す 第3次行革審のこれまでとこれから

第3次行政改革推進審議会委員
元総評センター理事長
自治労顧問 真柄 栄 吉

第3次行革審はいかなる期待と 注文を受けてスタートしたか

当初の「臨調」から時代を見越した行政への道

テーマが行政改革ということで、言葉の響きからするとあまり面白くない話ではないかという予見を持つのが普通だと思いますが、あまり難しくない、話題性に富んだお話しの方が皆さんにとっても受け止めやすいと思いながらお話しします。

1981年にいわゆる「臨調」が発足した最大のいきさつは、国の赤字財政からどう脱却するか、そのためには行政を思い切って経費の面で減らしていかなければいけないということでした。

「土光臨調」と言われたように、すべてが財政再建、そのための支出の削減、合理化の推進というところにかかっていたと思います。

これが1983年、通常第一次行革審とも言われ

ていますが、この段階まで引き継がれまして、「行革は未だ道半ばである」として、いろいろやってきたけれどもまだ実効性からみて目標を達成していない、という判断がなされました。さらに1987年の第二次行革審の段階に入りまして、かなり先が見えてきました。

同時に国の内外から日本の政治や外交や行政に対する外圧、注文等が殺到しまして、必ずしも財政再建・行革とばかりいってられない、新しい時代を見越した新しい行政のあり方について見て行かなければいけないことでした。それは総じて規制の緩和であり、もっと言えば企業が企業活動をする際に国の関与がきつすぎることで、企業の活動が一層自由になるようにすべきことが国際化に見合うし、これからの企業活動を一層活発にする道ではないかという大儀名文のもとで、検討、答申がなされてきたわけです。

第3次は「国際化」と生活の豊かさが課題

ただ忘れてならないのは、規制緩和の考え方自身は正しいと思いますが、しかしこの引金と

して、有名な中曽根内閣が土地の急騰をもたら
し、それがやがてバブルにつながっていきまし
た。

規制緩和という言葉を、もう少し厳密に、国
民の生命財産だとか、国や地域の環境、自然を
守っていく規制というのはきちっと必要なので
す。企業活動を行うのに、必要以上に国がちよっ
かいをかける規制は、外国からも酷すぎるとい
う指摘を受けていますからなるべく止めた方が
いいと思います。

つまり社会的規制の必要性和経済的規制、こ
ういう両面をきちっと整理をした対応をしてい
かなければいけないことが一つの反省として指

摘できます。

そうしたことで私が関与したのは、1990年の
第三次行革審からです。これは端的に言って、
日本のおかれた状態が国際関係の中で勝手なこ
とをしてるわけにはいかなかった、つまり国
際化の中の日本がこれからどうしなければいけ
ないかという一つの面があげられます。それか
ら経済的変遷がありまして、とりわけ経済成長
などもしてきたのですが、生活大国といわれて
もだれが太ったのか、国民はちっとも生活大国
の豊かさに触れることができないと思われてい
ます。実感からいえば、生活小国という感じな
のです。

第二臨調・行革審の経緯

年月日	答 申 名 と 主 要 な 内 容
1981. 3.16	臨時行政調査会（第二臨調）発足
7.10	行政改革に関する第1次答申〔財政支出削減と行政合理化〕 ○支出削減等による財政再建の推進 ○行政の合理化、効率化の推進
1982. 2.10	行政改革に関する第2次答申〔許認可等の整理合理化方策〕 ○新車の新規検査の検査証の有効期間の延長(2年→3年)等
7.30	行政改革に関する第3次答申〔基本答申〕 ○行政の目指すべき目標①活力ある福祉社会の建設 ②国際社会に対する積極的な貢献 ○行政改革を進める観点①変化への対応 ②総合性の確保 ③簡素化・効率化 ④信頼性の確保 ○三公社の民営化 ○主要行政施策の改革 ○国と地方の関係に関する改革
1983. 2. 8	行政改革に関する第4次答申〔行政改革の推進〕 ○ポスト臨調の設置
3.14	行政改革に関する第5次答申〔最終答申〕 ○行政組織（中央省庁内部部局の再編成等） ○現業・特殊法人等の改革 ○補助金等の整理・合理化 ○許認可をはじめとした行政事務の改革
1983. 7. 1	臨時行政改革推進審議会（第一次行革審または旧行革審）発足
8. 4	当面の行政改革に関する意見 ○臨調答申に基づく行政改革の推進
1984. 7.25	行革審意見 一当面の行政改革推進方策に関する意見一 ○昭和60年予算編成、地方行革の推進
10.23	行革審意見 一臨調答申の推進状況について一 ○行政改革は五合目程度
12.18	行革審答申 一地方公共団体に対する国の関与・必置規制の整理合理化に関する答申一 ○都道府県の開拓審議会や地代家賃審議会の廃止
1985. 7.22	行革審答申 一行政改革の推進方策に関する答申一 ○内閣の総合調整機能 ○科学技術行政における総合調整機能の強化 ○機関委任事務の整理合理化など地方の自主性・自立性強化
1986. 6.10	行革審答申 一今後における行政改革の基本方向一 ○行政改革ははまだ道半ば ○日航の民営化など特殊法人の改革 ○地方行政の改革

つきつめれば政・官・財癒着を断ち切ること

国際化の中での日本と、経済発展を遂げて経済大国ということがスローガンに言われていますが、それと乖離が著しい国民生活、これを政治や経済と共に行政の視野からどのように捉えて豊かさの実現をめざして行くかという基本的な問題意識が、第三次行革審の発足ではなかったかと思えます。

第三次行革審がいかなる期待と注文をうけてスタートしたのか。その出発点を振り返って今の状況と対比をするという手法は必要なのは

ないかと思ったのですが、これは当時の文献をひもとくよりも、マスコミにはどのようなことが言われていたか、振り返ってみました。

端的に要約致しますと、国民に開かれた行革審、つまり密室の中で話し合われてその結果が国民に押し付けられてくるような行革であってはなりません。ということがマスコミから共通した注文としてつけられた一つです。もう一つは、政官財の構造的癒着を断ち切るという視点のもとに、行政のあり方を分析、検討していくべきです。私は先見性を持った注文だったと思います。

その後の「東京佐川」の事例などを見る時に、

1987. 4.20	臨時行政改革推進審議会（第二次行革審または新行革審）発足
7.14	当面の行財政改革の推進に関する基本方策について（答申）
10.12	当面の地価等土地対策に関する答申 ○緊急対策
1988. 6.15	地価等土地対策に関する答申 ○総合対策
6.29	臨調・旧行革審答申等の推進状況と今後の課題（意見） ○着実に進めつつあるが、改革の本格的実現と成果を見るになお従来にも増した推進努力が必要
12. 1	公的規制の緩和等に関する答申 ○物流・流通などの分野の規制緩和
1989.12.18	国と地方の関係等に関する答申 ○地域活性化など幅広い視点での国と地方を通ずる改革方策（権限委譲、関与・規制緩和、補助金整理合理化の具体例） ○地域行政主体の整備・多様化、広域行政への対応（地域中核都市、都道府県連合、市町村連合、合併の促進） ○地域活性化施策の総合的推進
1990. 4.18	最終答申 ○国民負担の増大抑制と財政の運営方針 ○公的規制の廃止・緩和と民間部門の活用 ○地方分権の推進 ○制度・施策、行政組織、特殊法人の改革
1990.10.30	臨時行政改革推進審議会（第三次行革審）発足
12.12	平成3年度予算編成に向けた当面の行政改革に関する意見
1991. 7. 4	国際化対応・国民生活重視の行政改革に関する第1次答申 ○豊かな暮らしを目指す改革 ○世界の中の日本としての改革
12.12	国際化対応・国民生活重視の行政改革に関する第2次答申 ○国際化対応の行政改革 ○豊かな地域社会形成のための諸施策 ○自主的・自立的な地域行政体制の実現（地方分権特例制度＝パイロット自治体構想）
同	公正・透明な行政法制の整備に関する答申 ○行政処分を行う前の統一行政手続法の整備、法案要綱
1992. 6.19	国際化対応・国民生活重視の行政改革に関する第3次答申 ○制度・基準等の国際化 ○消費者重視の政策の確立 ○地方分権特例制度の導入
1993. 4. 6	中間報告 政府部間の役割見直し、総合調整機能

今の政官財の構造癒着は、私も第三次行革審の審議をしている中で絶えずぶち当たる問題でした。そして行政改革という視野で、この癒着に迫って行こうとすると、立ちはだかるのが政治の壁なのです。

行政改革は、即、政治の改革、あるいは国会との関わりにおいて突き詰めていかないと、折角、霞が関の中で改革の方向を出してもいつの間にか押し返されてきます。それは何かという政治家のグループ・族社会、建設なら建設省に密着した建設グループ、ドンが金丸であったと言われているわけです。そういう族・グループというのが押し返してきます。役人を背中から押し返して、政治的圧力をかけて結局は現状維持型にする、まさに押しくら饅頭のような関係の中で、政官財の構造癒着があります。

政官財のトライアングルも疲弊し始める

余談になるかも知れませんが、話の糸口にしたいと思うのですが、いま、第三次行革審が秋口で終わろうとしています。そのときに、こういう関係が出てくるのを注意したいと思うのです。よくトライアングルといいます。つまり政治家は官僚に強い、官僚は財界に強い、財界は政治家に強いと言う関係です。ところが今、どういふ動きになっているかといいますと、財界も政治家との関係にくたびれてきています。

政治的汚職、腐敗というものが続きます。「21世紀型」を唱えるとき、政治家もまるごと自民党だから目をつぶって献金をやっていたらいいというのは、必ずしもそうもいきません。だから、政治家を使って官僚をコントロールするというややこしい回路をまっすぐにしたいという問題意識が、規制緩和という形の中で根強く息していると言うことができるのです。

この関係がなくなるのではないですが、くたびれてきています。したがって、政治家をトンネルして、官僚の世界との関係を維持するよりもストレートでこれを作り上げておいた方がいいのです。その場合は規制緩和であり、経団連のいう「行政改革は永遠の課題である」のです。また「将来にわたってこの改革は続けて行かなければならない」のです。これは財界として、霞が関ににらみをきかす場として位置づけられているわけです。

政治家不信からくる官財の直接関係

霞が関の側（政治）からすれば、つまり行革を受ける立場からいうとうんざりして、「何を今更行革だ」「行革は終わった」という立場です。これも政治家との関係でくたびれてきているのです。どうせなら、スッキリと、官と財がイコールの関係の中で物事の処理が将来展望できるようになれば、これは新しいいき方だと考えています。

今、政治不信、政治家不信といわれますが、そういう一般的な現象に加えて、こういう具体的な事例の中で政治の介入というものが今、邪魔な姿になってきています。

「聖域設けない」議論でも防衛問題はダメ

第三次行革審の発足に戻りますと、「役人に任せてはだめだ」「役人の作文が答申になって出て行くなどはだめだ」また「聖域を設けてはならない」ということです。私は正直なものだから、聖域を設けてはならないということが約束された以上は、国の防衛政策も聖域としてあってはならないと、防衛白書を一生懸命勉強しました。

自衛隊というのは定数が27万人います。その一割の2万7千人が事務官で別にいるのです。自衛隊の善し悪しは別にしても、27万人の定員充足率というのは、空と海は比較的高いけれども、陸は60から70%ぐらいで充足率は低いのです。その自衛隊の定数の1割も事務官がいるというのは、「こんな行政的な塊というのは何だ」と言ったら、防衛問題は聖域にしてくれと言っていつの間にかタブーになりました。

私は自衛隊の数が多とかの問題ではなくて、防衛力削減、国の財政のあり方と防衛力削減は不可分であるし、膨大な防衛施設その他の工事の契約のスタイルがどうなっているか、国民に開かれた契約になっていないのではないか、みな暗闇の中で随意契約でやっているではないか等の指摘で、暴れまわって嫌われないきさつがあります。私は、これも「聖域を設けるな」ということです。

なぜ宮内庁に3,000人の定数か

最近こんなことを言うと罰が当たると思うのですが、「宮内庁で、なぜ3千人も定員がいるのか。これは天皇自身や天皇の身内が悪いのではなくて、宮内庁が行政的圏域を守るために天皇を祭り上げて遠い存在にしているのではないか。スウェーデンの国王のように、日曜になったら銀ブラに出てくるようなシンボルティックな天皇にしなくてはいけない、悪いのは宮内庁だ」と言ったら、その方面からいい顔をされませんでした。

これは余談ですが、そういう意味の聖域というのは結果的には設けられながら、第三次行革審がこれまで推移してきたのかなと思ったりしています。

これまでの審議と答申 その流れと特徴

次に、「これまでの審議と答申、流れと特徴」ということで、第三次答申、つまり1992年6月19日、国際化対応に関する答申の内容はないのですが、これを振り返って、強いて上げれば後に出てくる「地方分権」に関する導入の土台がためをした特徴があります。

国民生活に関連する、いろいろな規制の緩和ということ、消費者を重視する立場から詰めていこうということです。例えばお酒の販売を何メートル以内には小売店を設けないとかスーパーでは売ってはいけないという規制があるのは、あまり意味のあることではないのです。買いたい人が便が良ければいいという視点から酒類の販売、タバコも同様の意味から細かい規制を取り払うとかやった記憶があります。

車検、パスポートなど生活者重視の規制緩和

その他、皆さんの身近なことでパスポート、5年限度を国際状態に合わせて10年に、車の車検も5年に延ばして負担を軽減する、このような国民生活に密着したことを地味でしたが、一応道を開けたのではないかとと思っています。

ただ最近、タクシーの料金について同一地域同一料金という原則が崩れました。これは私鉄総連サイドから、正直に言って反発がありました。タクシー労働者の立場からいうと、「原則がくずれると労働力を提供する立場からいうとバランスが崩れてまずい、遠い将来は別にして、当面その原則は守ってくれ」という強い要請を

受けた記憶があります。行革審のレベルでは玉虫色の方向付をしていたのですが、最近、運輸省が運輸審議会のルートからこの原則を崩すということになりました。近いうちにタクシー料金が値上げをするというケースはないが値下げをするケースが出てきたときどうなるか、私どもが注意深くしていますのは業界の再編成をねらった一つの布石ではないか、つまりタクシー業界が優勝劣敗の世界にもどされて系列化されていくこと、それを暗に期待した立場からのタクシー料金のあり方に対する道すじでないかと直感的に思っています。

下から盛り上がった「分権論」ではない

パイロット自治体、地方分権特例制度というのがあります。最近では地方分権というのが一つの合言葉になっています。大合唱になっています。本当は地方分権というのは良くない、「地方主権」が正しいという主張も最近いわれています。どっちの言葉遣いが正しいかはおきまして、私が総じて思うのは、今、地方分権と言われているのは上から下への一方通行なのです。本当に地方自治に関わり、地方で住民と密着した行政の立場から国と地方の関係について、「ぜひこうしてくれ」という下から盛り上がった提起が正直言っていないのです。

むしろ、国際的視野から、あるいは明治以来110年続いた中央集権、ヨーロッパに追いつけ追い越すための中央集権型の行政の役割は終わったといえます。21世紀型というのは違った角度で、国は防衛とか外交とか、あるいは社会保障に関するナショナルミニマムとか、限定された課題と領域に限って国が行政をやるのであって、その他は原則的に、地方に任せる時代だといえます。

自治体で受け止める能力があるのか

感覚的には正しい指摘だと思うのですが、こういうのがどんどん上から下に落とされて行くわけです。自治体の受け止め方はなかなか大変でございます。

この間、四国で行革フォーラムの四国版が行われました。高知の橋本大二郎知事がきて、「今、地方分権だとか言って、かりに権限その他が地方に下ろされてきても、対応する能力がない。一つは縦割からくる国の仕事、許認可行政その他に追いつけられて自分の県や地域をどう良くするかじっくり企画立案するような時間、そういう状況が与えられていない。そんなところに今度は地方の時代だからと、国からいろいろ下ろされてきても受け皿としては間に合わない」と言っていました。

一見、地方分権に逆らうような言い方に響くかも知れませんが、大変な皮肉、かつ真実をついた問題提起ではないでしょうか。これぐらい国と地方との関係といっても上から下への問題提起が多すぎて、地方から国に対する問題提起や問題解決を求める声が少ないということです。

財政・法的に魅力ないパイロット自治体

パイロット自治体、パイロットを直に訳せば水先案内人と言うのだそうですが、「解放区」と言った方が分かりやすいと思います。自分たちの街づくりをやりたいときに、その障害となるような国の関与や規制があつたら取り払ってもらふ、そういう意味の解放区であり、特例を設けて自由に街づくりが行えるようにということなのです。そして、大ざっぱに言って、向こ

う5年と5年、足して10年という経験の中で、その良さが出てきたならばこれを中央から権限その他を分割させるという意味で、普遍化をするというのがパイロット自治体なのです。

ところが、行政権限の方の特例はやや唱われているのですが、裏付けになる金のことがさっぱり見えてきません。触れられていないということで、一つ問題があります。

もう一つは、猛烈な巻き返しがありまして、法律によって特例自治体制度を位置づけるとしたのを閣議決定、運用に基づくパイロット自治体となってしまいました。そこでお金の面からと、法的位置づけの面から非常に魅力のない存在になってしまいました。これは「新潟日報」の切抜きですが、「パイロット自治体、県内の指定希望ゼロ」ということです。これは8月まで県の地方課が一生懸命に「どなたか自治体いませんか」と言っているらしいのですが、手を上げるところはないのです。

全国10~20自治体をトライアルとして

私も直に新潟市長にお会いする機会があつて聞いたら、「手を上げる人なんかいませんよ」と言います。「うっかり手を上げたら、今の縦割行政の中で、私は建設省の出身ですが、建設省にいらされた方が、そっちの恐さの方がさきに立つから総務庁やそこらから煽てられて手を上げるようなことはありませんよ」。新潟市長のオルグが効いているかどうか知りませんが、新潟県的にみてもゼロです。

行革審の中でも、「作った以上は手を上げる人がいないと恥をかくのではないかと」話題になっています。ひょっとすると、八百長まがいな手を上げさせられる自治体がいくつか出てくるかも知れません。これは必死になって、人口

20万、必ずしもそれにこだわらない、全国的10から20くらいの自治体に手を上げてもらって、それをまさにトライアルとして、中央の権限を特例的にどう自治体に付与するか、やってみて良かったではないか、という経験則を広げることによって地方自治をかくたる方向に改善していこうという、心ざしはいいのですが、なにせ骨抜きになってしまいました。

金の保障もある「地方拠点都市法」に人気

御承知のことですが、「地方拠点都市法」というのがあります。これは建設省から自治省まで、縦割の6つ位の省庁が権益の奪い合いです。私に言わせれば談合なのです。地方拠点都市法というのは、6つの省庁が集まって法律の運用をします。これにはいっぱい手を上げている自治体があるわけです。金の保障もあるわけです。

新潟県でいうならば、新潟、長岡、上越が手を上げています。そのうち長岡があたりました。こっちは金がついてまわりますから希望があるのです。

6つの省庁がグループを組んでやれと言ってあるわけですから、これはめでたいわけで、こっちは手を上げます。パイロットの方は、私も審議会で「餅は餅屋に任せないとうまく行かないのでは」と言ったのですが、さすが自治省の方々は頭がいいですね。このパイロットの窓口は総務庁に押し付けて、自治省は背面操作みたいに、自治省と大蔵省は後ろから監督する格好で、まさに水先案内は総務庁なのです。

総務庁の行政管理の役人が地方自治のパイロットのことを売りに歩いたって、説得力も乏しければ、うまく行かないと思っているのです。「パイロット」は著しく困難な状態になっています。私たちはそれではいけないわけですから、

中央を恐がらないで、どんどん手を上げて、それに対する障害があるとすれば取り払って、地方自治のあり方は、何も富士山を真正面から登るだけが道ではありません。静岡県側から登る富士登山もあれば、山梨県側からのぼる富士登山もあるでしょう。

それはパイロット自治体というひとつのチャンネルを使う場合もあるし、地方拠点都市法というチャンネルを使う場合もあるし、最近では地方制度調査会が言った中核市というチャンネルもあります。いろいろなチャンネルを使って地方自治の実態を良くする、これをトータルの意味で、地方自治を良くするあり方と位置づけるべきではないかと思っていますところです。

行革審の中間報告とその問題点

中央省庁の整理統合と自治体の充実

さて、パイロットの次に出てくるのが、第3次行革審の中間報告です。一つは「政府部門の役割の見直し」と、二つ目に総合的な政策展開が可能な行政システムの構築というややこしい言い方をしていますが、簡単に言えば「縦割行政の弊害をなくす」こと、この二つに中心柱をおいて検討を深めていこうというのが、中間報告の第一です。

しかもそれを21世紀の行政のあるべき姿として捉えて骨太な構想を提示すること、つまり明日からやれと言っても今の状態から簡単ではないということを自ら認識しながら、21世紀に向けて、いまの18、9中央省庁を整理統合してい

くことです。

整理統合する場合の原則は、外交、防衛とかナショナル・ミニマムに属する事項以外は全部地方とします。中央省庁は企画中心型の省庁にして、実務や事業などの執行過程は思い切って、地方に権限をおろすとか言うのではなくて、国の仕事そのものも地方にやるという形で中央をすっきりさせ、そして地方を充実させること、そのための目標と手順の検討に入ろうということです。

ここまではある意味でスジが通っているわけですが、その目標と手順が何であるかとなるとややこしいのです。一つは基礎自治体と府県の関係で、今、全国に基礎自治体が3,300あります。これは充実させようとしています。人によって言い方が違っているのですが、3,300を300~400位の基礎自治体に合併型でくくっていかうとしているものや、少し数の多い人で500~600位の自治体にくくろうとしています。これは数を余り気にすることはないのです。

府県という存在をどうするか

つまり今の市町村を今一つ充実した姿に合併を通じておこない、今まで国なり県がやってきた仕事を、市町村が文字どおり企画立案の段階から実行できるような仕組みに置き換えていくことです。

そのために、今度は府県という存在をどうするか、自動的に道州制論が出てくるわけです。ところが今は、基礎自治体を充実するということは一致しています。府県のところを触らないで、触るとややこしいものですから、いきなり道州制に飛躍をした言葉が一人歩きをしているのです。

これに政治的なからみが出てきています。生

臭い言い方をしますと、昨日、政治評論家の屋山太郎という人が、行革審の専門委員として出てきています。いまの地方分権論をみていると間に合わないのではないかとということです。

道州、連邦、連合など活発な議論始まる

社会党は地方分権推進法、民社党は地方分権推進基本法、日本新党は地方主権確立基本法、民間政治臨調は地方分権基本法、兵庫県の貝原知事は中央集権制限法、さらに平成維新の会は道州法とか、関西経済連は都道府県連合制度とか、地方制度調査会は最近答申を出しましたが、広域連合制度などです。こういう自治体のあり方について、各界各様の、言葉使いでいえば一つか二つ違った表現で中身が定かでないものが出ています。

一番明確なのは、善し悪しはともかく、大前研一さんの平成維新の会です。日本列島を11の道州に分けるという考え方です。そして、最近、「連邦制のすすめ」というのが私の手元にも来ましたが、いろいろな人が知恵を出しています。つまり、日本を総体として連邦制国家にし、今の市町村を充実して地方政府とする、としています。その中間に、道州というものを考えると、ものすごい提言が最近入り乱れています。

しかも同じ道州といっても、自主的な税源、権限、あるいは選挙制度によって執行者を選ぶことです。完全な自治に基づく道州制の構想なのか、中央の権限を地方に下ろすというのだからいきなり地方に下ろすには手間暇かけなければいけませんから、国の出先を統合しながらそこに霞が関の権限をまずブロック単位ぐらいに地方に下ろして、そこに自治体からみれば身近な国の存在が出来た、というような地方自治の概念に反するような道州制的構想もあるわけで

す。

話の中身を聞いてみないと、いい話か許せない話かのけじめがつかないくらいに入り乱れて、地方分権や自治体のあり方などについての議論が盛んになってきています。

自治労への期待と注文

地域連合は自治体への政策提言能力がない

最後に、自治労への期待と注文と言っているのはそこにあります。「道州制はどうですか」とよく質問を受けます。言葉は一人歩きしているけど、「道州制を視野におさめて是非を含めた論議をする」と、この中間報告には書いてありますが、私の感じは、ちょっとものになるような話ではないし、全体的な雰囲気からすると道州制を云々する前に、自治体のあり方、あるいは府県との関連などを整理しないとまとまらないのではないかと、直感的に思うのです。それは良かったという話になって、それはそれで結構なのです。

私が期待をしたいのは、中央の連合は自治体政策は分からないのです。民間連合の時代から、中央の役所との付き合いは相当に時間や経験を積んでいますから、国の政策に対してはいろいろなパイプをもって、政策提言する能力は、中央の連合にはあると思います。解決するための運動能力を言っているではありません。ところが、自治体に関しての政策的提言能力はないのです。そこを自治労に考えて欲しいと思うのです。いま、自治労が国と地方の関係に政策提

言をすることです。

私も全国を歩きますと、連合に対する期待と注文はものすごいものがあります。例えば、佐川事件が起きました。「連合は何をしたか」と問われます。「デモの一つくらいはかければいい」というのが大方の意見です。「4兆円、5兆円の所得減税を決めた」決めたはいいが国会へ押し掛けるようなこともしません。「あれでは取れるわけではない」と言われます。野党をけとばして自民党の首脳部と連合の首脳部が会って減税の話をしたって解決するわけではないというようなことです。

花盛りの「分権論」にもっと責任をもて

そういう中で私が言っているのは、100万の自治労は、デモや集会の時に人間が大勢押し掛けて行ってイニシアティブをとるとか、ストライキをやって日本の労働運動の活性化に貢献するとか、そんな時代ではないのです。やろうと思ったって、ストライキの配置もないのですから、もう力まない方がいいのです。

いま、自治労が日本の労働運動や政治の革新に向けて、イニシアティブを取って行く問題があるとすれば、国と地方の関係について、あらゆる角度から地方分権論が花盛りになっているのですから、自治労が責任を持って、「こうあるべきだ」という政策的提起や提言をすれば、連合は全国的にも、自治労になびくと思うのです。それを待っているわけです。

地方の連合を作ったら、県政や市政とどう政策的にかみあわせて運動したらいいかなど、自治労が知恵をつけなければ身動きできません。そういう意味で、皆さんの自治研運動は非常に有意義です。そこにもう一つ、地方の連合運動に活を入れる目玉として、「地方自治の問題を

考えるべきだ」というのが、最後に言おうとした注文なのです。

秋の最終答申に向けた審議状況

検討すべき国の特殊法人の整理統廃合

そこで、昨日（5月20日）の審議会で出された、すこし生臭い話をします。結果がどう落ち着くかは別にしまして、秋口の最終答申に向けて、新聞に出ていましたように、起草委員会スタイルで問題の絞り込みに入りました。

特殊法人の見直し、統廃合がどうなるかということです。今、日本に特殊法人は92か3、あります。その内、行革審がこれは一度検討した方がいいというのが、約30です。別表の通りです。これがヒアリングの対象になった特殊法人で、この他は関係ないかということそうでもありません。あまり漠然としていてもわかりませんから、具体的な例を1、2あげます。

環境衛生金融公庫というのが厚生省の管轄にあります。何をやっているかといいますと、床屋さんとかに資金の貸付業務その他をおこなっています。これは有意義なことだと思いますが、ただやり方はどうかと質してみますと、この貸付業務は90数%、国民金融公庫が代行業務をやっているのです。聞いてみたらこは左うちわで、仕事は国民金融公庫がほとんどやっているのです。では官営公庫というのは何をやっているのか、ということになります。

また運輸省に国際観光振興会というのがあります。これは民間レベルで日本の観光業務の案

内その他、サービス業務をやっています。ところが戦後の一時期と違いまして、世界中至るところに日本の在外公館、大使館、公使館がありまして、これと一体化した方が効率的でいいじゃないかという話題が常識的に出てきます。ここもいらない代表的な例だと私が言いましたら、総務庁の連中がこっそりとんできまして「この理事は、実は小和田雅子さんの叔父さんがやっているのです」と。あまり笑い話にしてはまずいのですが、そんな話もありまして、今、大変なのです。

整理統合し、地方・地域に分散してはどうか

一つの考え方をいいます。これは川島廣守さんというセントラルリーグ野球連盟の会長さんがおります。警察庁長官から官房副長官をへて、今、行革審で専門委員をしています。この人の

発想がだいぶ生きてきています。つまり、「例えば中小企業の関係の国民金融公庫だとか中小企業金融公庫だとか、それに類するもの、これはまず統合する。中小企業を相手にするのならそういう意味で統合する。それだけでは巨大なマンモスを作るだけで、地方分権という時代なのだから、統合してブロックに強力な分散体を置きなさい」といいます。

国民金融公庫、中小企業金融公庫その他を統合、まず大きいのを作って、日本列島のはしばしにこれを作ります。統合したのを、地域・地方に分散します。これがこれからの特殊法人の有意義なあり方ではないかと言うことです。

これは一見聞かせる話なのです。ただ、環境衛生は厚生省以下、大蔵省あり、通産省あり、これだけの縦割の中で、今のひ弱な行革審で太刀打ちできるだろうか。私は捨身で頑張りたい気持ちはありますが、鈴木会長には何度も梯子

審議会が見直しのためにヒアリングした政府事業、特殊法人

大蔵省：財政投融资、政策金融、国民金融公庫、日本開発銀行、日本輸出入銀行
文部省：国立大学、国立教育会館、日本体育・学校健康センター
厚生省：社会福祉・医療事業団、環境衛生金融公庫
農林水産省：森林開発公団、農用地整備公団、畜産振興事業団、蚕糸砂糖類価格安定事業団
農林漁業金融公庫
通商産業省：中小企業事業団、中小企業金融公庫、中小企業信用保険公庫、商工組合中央金庫、
日本貿易振興会
運輸省：船舶整備公団、国際観光振興会
郵政省：郵政三事業、国際電信電話株式会社
労働省：雇用促進事業団
建設省：日本道路公団、首都高速道路公団、阪神高速道路公団、本州四国連絡橋公団、
住宅・都市整備公団、住宅金融公庫、日本勤労者住宅協会
自治省：公営企業金融公庫
北海道開発庁：北海道東北開発公庫
沖縄開発庁：沖縄振興開発金融公庫
国土庁：水資源開発公団、地域振興整備公団、奄美群島振興開発基金

をはずされて懲りていますから、正直のところ自信は持てないのです。しかし、国と地方の関係を念頭においてこういう事業のあり方を考えるならば、これも一つのヒントだと思います。

地域毎にランクづけした法人改革か

しかし、昨日の段階では、実際の区分けはA、B、Cランクをつけてやろうということになりました。

A1は廃止、A2は国から地方へもしくは国から民営、Bは統合、Cは条件付きで存続というランクです。こういう作業要領で、これから特殊法人をつめていくことになります。ですから事業形態別に統合します。それから地域関連、北海道、東北、奄美、沖縄それぞれあります。

四国の人に言わせると、何で北海道、東北だけ開発公庫という金融システムを持っているのかといいます。あとは開発銀行が本来やるべきこととなっていますが、実際の融資業務その他からみますと、それはやはり独立看板を下げている北海道、東北あるいは沖縄、奄美の方が看板下げているだけの値打があるわけです。

日本の経済格差の中に置かれる四国の立場からいうと、北海道、東北以上に四国にこそ開発公庫があったっていいじゃないかといいます。これは生の声です。こういう地域の格差にどう対応するかということで、地域も統合してブロック別にバランスある配置をしたらどうかという議論がまた出てきます。

「霞が関の壁」はかなり縦割りが連合軍を組んで「行革封じ」にやってくるから余談を許さないのです。

もしかすると、21世紀にそういう形を実現しようということで終りにし、ごまかしが行われる危険もあると思うのです。

雇用問題は、労働組合として対応させる

私どもは労働組合を視野にいれた対応をしなければいけません。従って、政労連、特殊法人に関係する労働組合にも連携をつけて、どういう事態になろうとも雇用の問題だけは労働組合として対応し、労働者として確保されると言っているのですが、なにせ93も特殊法人があるのです。

本当のところどうしたらいいのかと聞いたら、「それはお任せします。強いてあげればウチの組合に入っていない特殊法人だったらどうでもいいです」という感じなのです。それではいくらなんでもアバウト過ぎるので、連合に行って「どうしたらいい」と言ったら連合もお手上げです。みな利害が重なったりしていますから、歯切れのいい答えが返ってきません。

問われる第3次行革審の存在

特殊法人というのは第三次行革審の存在が問われます。中央省庁のあり方その他は将来これを実現するという逃げ道があります。ところが全部、21世紀型の答申をしたら「あいつらは何だったんだ、暇な人間が集まって暇な談議をして第三次行革審は終わりか」と言われる恐さがありますから、どこか実行しなければいけません。これがどう見ても特殊法人ではないかと考えるところです。

中央省庁の問題はこれから議論が深まりますが、5つか6つぐらいに分けて、将来そういうことでもって行こうというところで落ち着くのではないかと思います。

国と地方の関係の見直しで、是非の論議を含めた道州制、これは知事会その他全体の流れを

見てみますと、道州制を真剣に論議するのはまだ時期尚早だということです。それ以前の自治体の方の条件整備、環境整備が大事だという流れになっています。ただ、政治評論家・屋山太郎さんの発言は「今度、総選挙があると自民党の単独政権は無理があると思う、次に来るのは連立政権だと思う。ついでには行革がらみで伝えられている地方分権は、みな似たりよつたりの分権論であつたり道州制論だつたりする。連立政権を組むとなると、こんなレベルでは間に合わないのではないか。もっとハードルの高い地方分権論を行革審が用意して行かないと連立政権が組みづらくなるのではないか」と、行革審ではめづらしい、生臭い政治の話が出ました。

分権も急進過激派と堅実慎重派に大別される

これはどういうわけかといいますと、私個人の感覚で申し上げますが、地方分権もいま、急進過激派と堅実慎重派とに大別すると二つあります。日本新党みたいところは過激急進派なのです。はじめに道州制ありきです。

着実にやろうという方は、そこに行くには国と地方の関係をいろいろな意味で検証しあって自治体を充実させながらそれに到達できる環境づくりをしながら分権の実をあげるということです。同じ分権でもやり方が違うわけです。「そんな常識的な分権論は連立政権の対象からみるとだめ」ということになりますと、日本新党が言っている「過激な分権論」あたりで押し付けようとしてしているのかと思われま

す。そうしますと自治労にとっても問題ありますし、地方制度調査会の自治省からみても面白くない話だとなります。いずれ地方分権とは、政治論からみてもきわどい存在になってきます。

自治労も地方自治のあり方について、いろいろな角度から、期待の眼で存在が問われています。

縦割行政の弊害是正

今のままでよいのか総理の権限やスタッフ

縦割の弊害問題では、中央省庁は先ほど申し上げたとおりです。総合調整機能というのは二つありまして、縦割是正のために、まず総理の官邸をしっかりとさせることが必要だというのが一つです。これは「危機管理対策で内政、外交、安保といろいろ作ったけれども機能しないではないか」「役所を変えても人間の問題だ」それだったら「総理大臣にもっと権限を与えたらどうか」等という議論です。調子のいいのは首相公選まで飛び出して語っているのです。

これはまた憲法との関連などいろいろ問題があります。一番いいのは、権限を与えて「ヒトラーみたいな総理大臣が出てきたらどうするか」「総じて日本の総理大臣は、あまりいい総理大臣に恵まれていない」「それに絶対的権限を与えたらまずいのではないか」という議論もありまして、総理大臣の権限をいじるのはやめておこうという雰囲気になっています。

そのかわりに総理を補佐するシステムを確立したらいいのではないかとということで、安保室長とか内政室長を次官クラスに格上げしたらどうかななどの話になっています。

これでは役人の焼けぶとりではないかの議論があつて、ここいらはあまりはっきりした議論になっていません。

予算編成権を官邸に持っていったら

もう一つは大蔵省の権限が超大過ぎるから予算編成権を官邸に持って行ったらどうかという意見です。一見もっともらしいのですが、持って行っても結局大蔵省の主計局がそっくり行かなければという、大蔵省を二つに割ってそっちに持って行くだけの話なのです。

日本の内閣制度というのは、総理大臣というのは権限がないのです。言うことを聞かないのを罷免するだけであってすべては満場一致の内閣の決定に従ってしかやれないのです。おかしな内閣法になっているようです。気に入らなければ罷免をする以外にないのです。そこに問題があるのですが、システムいじってもやはり人間の問題という話になっています。戦後、歴代の内閣総理大臣で内外共に抜群の評価で、リーダーシップを持っていたとされるのが、当神奈川県出身の吉田茂さんです。

公務員制度—採用方式にも工夫が必要だが

最後に、公務員制度です。

これは一括採用、共同採用の問題です。人事院は一括して試験をしますが、これは資格試験でしかありません。行政の縦割がこれだけ発達してしまうと、採用試験は全部縦割でやって、死ぬまで面倒みるような態勢になっています。そのかわり国がなくても省がなくても、自分の局があるというぐらいに、忠誠心を縦割で縛りつけるわけです。

公務員制度の面からみて、行政のあり方を改革する必要があります。意見では一括採用をして人間を「配給」するか、そうでなければ18、9もある中央省庁をいくつかのグループに分け

て、グループ採用にするかというところまで話がいったのです。

結局は採用に絞ってみれば一つのアイデアではあるけれども、それが10年、15年経ったときに人間の奪い合いになって役所はおさまりがつかない、という話を官僚の方から言うわけです。入った当時はいい、あの人間をどうしても欲しいというときに、たとえば総理府と総務庁が引っぱりあったら喧嘩になりますというのです。

やっぱり人間という存在は最初からどっちの所属かをはっきりしておかないと、育てようにも引越しさせるにも簡単にいかないのが現状だとの話で、これもなかなか物になりそうもないという感じで聞いています。

国も地方も十分満足できる研修と交流に

せめて研修と交流だけはしっかりやってもらおうという話になっています。とくに交流については、自治労あたりからも意見を聞きながらやっているのですが、天下りもありますから交流と言った場合に、中央から自治体に来る、自治体から国に行くという関係をきちっとしようと言っているわけです。

この間、新潟で調べたら国から地方へは、天下りという響きもあるから来たがるけど、県や市から国へは行きたがらないそうです。何でいい年をして霞が関へ行っときき使われなければならないかと、プライドの高い自治体職員が随分います。

我々は対等平等に国と地方が人事の交流をすべきで、それが正しいと思っているのですが、なかなかこれがいきません。こういう話を聞いたりしていますので、建前と実際とのかい離があるのかと思っています。

縦割行政と共に役人そのもののあり方も

いずれにしても、公務員制度が問題になるのは二つあるわけです。一つは縦割行政機構やシステムを直しても役人そのもののあり方を質さないといけないということです。採用から退官するまでの環境をいじらないとこれが一番縦割型になっているわけです。

行革審中の話題は人事院と人事局は一緒にならないかという議論が出てきます。私もいろいろ調べたら、人事院は全国で750人くらいいるのだそうです。公務員に労働基本権を返したらそんなにいらぬのではないかと云ったら、人事院の局長が出てきて説明させてくれといひます。あわなくても分かっていると云ったのですが、聞いたら、人事局は50人、両方併せて800人余とのこと。公務員にスト権までは言わないけれど、団体交渉権その他の労働基本権を返せば人事院の定数も減らしていいのではないかと、意地悪くいつているのです。

財界の人は人事院と総務庁を一元化できないかという問題提起です。私は労働基本権の取り扱いが議論のポイントだと頑張っていて、そこは引き分けみたいな話です。結局、公務員制度

は研修と交流あたりでオチかなという感じですよ。

明治の自由民権運動に匹敵する「地方分権」

以上、余談を含めて申しましたが、これから7月いっぱいまでが第一段階として、いま、私が話題にしたような問題をもう少し正確に掘り下げ検討を深めて9月、10月、最後でこれをまとめようという感じになっています。

これは単なる行革審の動きではなく、ある意味で国の政治行政、これからの経済に関わり、日本の労働運動と非常に密接な要素もあります。そういう意味で、連合、とりわけ自治労に、国と地方の関係におけるイニシアティブを考えてもらって、とにかく上意下達型の地方分権論になっていますから、私の運動屋的発想でいえば、今の地方分権というのは、明治における自由民権運動に匹敵するくらい大きな意味があります。

単なる制度論ではなくて国民運動的なアクションを起こさないものにならないかと考えて欲しいと申し上げています。

アバウトな話をして恐縮でしたが、第三次行革審というのは、そのような形で動いているということを皆さんにお話申し上げて、すこし参考になればということでございます。

質問・討論の中から

不評のパイロット自治体はどうなるのですか

大熊 第四次行革審というのはあることになっているのでしょうか。

二つ目はパイロット自治体は、ご指摘のとおり全く不評で、その根拠ははっきりしていると思うのです。橋本知事の話のとおり、自治体の方にも地域をデザインする能力や態勢がないというのは、神奈川県の中のアンケート調査でも、首長が認めています。「自治体に権限をもたせろ」と自治労を含めて言っているわけですが、その当人が「今の状態でもいいよ」というような状況になっています。問題は各自自治体が体力、知力をどうやってつけるかの方法論が問題になると思います。

お聞きをしたいのは、今回、パイロット自治体を出して10年ぐらいやってみようということになると、これで当分行ってしまうのかどうかということです。当面、パイロット自治体を平成10年度ぐらいまでみて、次の議論はその先になってしまうのかどうか。パイロット自治体も手直しをされて、自治体に体力をつける議論が起きるかどうか、ここの議論をきちっとしないと、大変なことになると思います。

三つ目は、行政のあり方について、政治との関係が繋がっていると思います。日本だけでなく世界的に、政治のシステムが金属疲労を起こしているのは認めている事態ですが手がつか

ない状況です。政治システムが機能していない。政治改革は選挙制度だけではなく、全体として政治のシステムが民意を反映していません。

こういう問題は、行革審では議論できないのか、政治システムを抜きに行政だけ議論するというのは難しいのではないかと思います。

上林 パイロット自治体のからみで、地方制度調査会で答申が出された広域連合、中核市の関連を含めてお話いただけると有難いのですが。

第4次前に過去の指摘事項の監視機関の設置か

真柄 第四次行革審、日経新聞の一面トップで伝えられています。内容は経団連としてそれを主張していくという記事になっています。

私どもは各界懇談会を行ったときに、話題になりました。第三次が終わったら、引続き第四次を考えるとということ、国民経済協会その他の経団連と異なる立場の行革推進団体があります。この人たちは、「第三次、第四次とつなげて行くのは八百屋の店先で品物をたくさん売っているようなもの、実効が上まらないしあまり意味がない」と言っています。

やるとすれば、大蔵省を行革するとか、一点突破型の掘り下げた行革でないとうまくないというのが、民間行革推進の方にはあります。

「行革の火を絶やさない」という点では一致していますが、今の続きがいいのか全く別の角度がいいのか、これが一つあります。それから

行革審内部からも、これから望むものがあるとすれば土光臨調以来12、3年にわたった行革を全部フォローアップする監視機関をきちっとして、過去指摘してきたことでサボっていることをやらせるところに力点をおいて行かないといけないなど、多様性に富んでいるのもう少し時間をかけないといけないと思います。

パイロットは向こう10年間、そして普遍化へ

パイロット自治体の問題は、重要な指摘です。平成15年までパイロットをやって、ここから先をできれば一般化普遍化する想定にしています。特例自治体という意味ではこういう位置づけです。ところがこの間、地方制度調査会が広域連合と中核市を提言しました。第二次行革審が答申したのをうけて、地方制度調査会がその具体化にあたって提言したわけです。

これは今、法案づくりにかかりますから、平成6年あたりから中核市の段階になってきます。これにはもちろん政令都市だとか拠点都市だとかありますが、今はカットします。この中核市は期限の定めがないわけです。

さらに基礎自治体論、道州制論議ともからみますが、おそらく、この辺から本格的議論になります。自治省サイド、総務庁サイドの言い方を総合すると、パイロットはマキسيمで捉えれば10年間やります。途中でやめたと言うわけにはいかないのです。法律的位置づけはないけれど、特例権限その他道を開いたわけですから。

問題は自治に対する意識革命だ

ただ、これが手をあげるところがジリ貧になったときには、一般化普遍化の道はなくなります。これが不透明というか不確実性があるのです。

基礎自治体の論議が、今の3,300が300ないし5—600の自治体と連想されます。そのすべり出しとして大体こんな感じになるのではないかな。

問題となりますのは、制度や運用の中身の利害得失も生きた人間の集団ですから問題になります。しかし自治に対する意識革命がないと、魅力あれば飛びつき、なければ手を上げないという意識ではこれからの自治体問題はうまく行かないと思います。自分で切り開いていくという捉え方が求められていると思います。

他方で国会改革も考えねば構造的腐敗続く

政治との関係は、議論がありありまして結局、癒着にメスを入れるとそこにいき、政治との関連について触れることは可能です。しかし政治改革そのものについてもものをいうのは、行革審本来の任務ではないという仕切りになってしまったのです。そこで役人の方を問いつめて行政改革をいきますと、結局ばたっと止まるのは政治の壁を役人が利用して「現状がいいとは思っていないのですが国会との関連でそうもいかない」とうのが逃げ口上になっているのです。

国会改革を誰かが考えないと、構造的な汚職その他が出て来るのは、縦割族、グループ型のところから出て来るのです。国会だって縦割社会になっているのです。これがトライアングルで行政を突き上げているわけです。ですから行革というのは政治改革と車の両輪ですすめなければいけません。

ところが私たちは二本ざしだが片方は抜いてはだめ、国会議員はそこは口をだすな、ということ。大体世界中の国会議員で胸に金バッジを付けているのは、無くなったソ連邦と日本ぐらいです。

公庫など特殊法人へのメスは本当に出来るのか

多田 中間報告の中で、特殊法人についてメスをいれて整理できるものならしていきたいとの話がありましたが、公庫の例でいきますと、大蔵省の資金運用部の所で資金源ということで活用されていて、公庫が統合や整理がされるというのは望ましいとは思いますが、果してできるのでしょうか。

運用部自体が大規模開発へ低利融資を行っている部署としていいところではないと教わってきた経過もかつてはありました。もう少しご説明していただければと思います。

退職官吏等の問題ということで公務員のあり方について触れられています。定年制、給与等処遇の問題ということですが、年金も政府の方からは一元化ということで、雇用とは結びつかない形で、65歳支給問題が出されています。横浜では、今年からはじめてきわめて限られた職種で、限られた人数だけが60歳以降正規の職員を削ったところで、嘱託という身分で一般の職員の人と仕事をするようになりました。

それ自体、問題にしなければいけないと思っ
ていますが、東京にしても名古屋にしても60歳以降、通常の仕事の中で正規職員と一緒に仕事をしていることなどあります。定年制というところで、年金問題と関わって議論がされているのかお聞きしたいと思います。

上林 財政投融资の問題は新聞にも出ていますが、その辺も含めてお願いします。

日本の個人預金の3割は郵便局

真柄 問題の発端は郵便局と銀行との関係から始まるわけです。今、日本の個人預金の三割

以上は郵便局に集中しています。民間金融からは元来官業貯金は民業の補完に留まるべきで、民間金融を圧迫するほどに集めているのは、親方日の丸商売でだめだというのがあります。

これに対し、民間金融の方にも問題があるのではないかと。端的に言えば、学校と役場と郵便局というのは三位一体、コミュニティ社会の中でなくてはならない親近感と信頼性のもとで郵便に預金が行くのであって、市中銀行や地方銀行に気楽に行く雰囲気には歴史的になっていません。

制度の問題もあるかも知れませんが、歴史的な雰囲気の中で郵便貯金に金が流れて行くのは認めて、郵政事業を分割したり民営化した方がいいということにはならないのです。

民間は郵政預金量の30%で文句をつけない

ところが民間企業の方は最近態度が変わりまして、やたら郵便局が分割、民営化されたら強大な商売敵が公然と存在するようになるわけですから、「民営なんて言わないでくれ」という話になっています。

民間は民間なりに金利の自由化を含めて再編成が問われているわけです。民間金融システムの合併などの動きがこれから出てきます。ここは郵便局と無用の争いをしたくないのです。と
いって郵便局にのさばってもらっても困るのは目に見えています。

これで話がついているのは、個人預金の30%シェアを限度としてこれ以上郵便局に金が膨らまないようにお互いに協力し合おうということです。

30%ぐらいの所で個人預金量は郵便局に留ま
っていてそれ以上は増やさない、「お互いそこで文句をつけないでやろう」ということです。

金融の特殊法人が時代の状況に見合うのか

そこでもう一つの、財投が出てきます。財投は第二国家予算といわれぐらいの膨大な資金量、その圧倒的なお金の流れは庶民の個人預金その他が大蔵省の資金運用部を通過していきます。これが今の資金の使われ方からすると、地域社会で国民に福祉還元、生活環境整備という使われ方になっていないのです。

財政投融资というのは、どちらかと言うと産業基盤の整備、育成、強化のために、産業のために使われる性格になっています。だから全通が主張するように零細な資金を集めておいて、財界、経済界が喜ぶような仕事に使われるのではなく、地域還元型に財投の運用をすべきだというわけです。

これは逐次、公共投資といえば土建屋的ですが、今度は生活関連の方を公共事業、景気対策の対象にしようとして広がってきています。社会資本という言い方の中で広がってきました。そこで金融の特殊法人が時代の状況に見合った機能をしているかが、吟味されて行くわけです。

国民金融公庫は先ほど言いました形に、日本開発銀行、日本輸出入銀行それぞれ大蔵サイドの金融機関があり、財投と不可分な関係で資金が行ったり来たりしていることも当然です。これを全部、地域開発型あるいは土建屋の事業ということで、国民生活に密着する性格を帯びた金融機関というのはないのです。

同じ看板をかけて事業をやっているが、事業の流れをもう少し時代の状況に合わせてやっていく、いつまでも橋や道路ばかりでなく国民生活に還元する方向で特殊法人、とりわけ金融事業、公団の役割を考えて行く必要があります。

ところが、建設省のところをみると首都高、

阪神高速、本四、住宅都市、住宅金融といろいろありますが、大体、橋や道路型の金の使われ方です。このところが、特殊法人を存知するにしても仕事の中身を時代にマッチさせて行くこと、これがこれから詰められる話になっています。

定年延長と絡み合う天下りや公務員制度

公務員の話は、これは議論はまだ生煮えの状態です。共通しているのは、定年延長という時代の流れに公務員全体を乗せて行かなければいけないだろうということです。いけないのは、国の場合に一人の次官が生まれると同じ年次が全部間引きされていなくなるわけです。

全部これが天下りに行くわけです。それが悪循環しているから、国の場合は定年制とは言いながら、55、6歳で皆居なくなって天下りしています。

これが天下りに関係のない一般職員にも悪影響を与えているのです。公務員全体の雇用について悪影響をあたえています。

だから、公務員のライフワークという言葉を使っていると思いますが、65歳まで使えるようにならないかという問題意識をここに出しています。この場合に、今の公務員の賃金制度で年々再々カーブが上がりっぱなし、これでは実態に間に合わないところが出てくるだろうということです。

60歳過ぎた人を想定するとしても、バリバリの現役の位置づけで仕事をやるというわけにはいかないでしょう。

さりとて窓際族で養っていただけでは、国民からみてもおかしい。その人の経験を上手に生かすような位置づけと運用で、片方が次官や局長になったとしても、64、5歳まで特命な仕事

で働ける、そして全体が底あげできる、これを何とか考えようではないかというのが原則です。

65歳まで働く人、家庭に戻りたい人、
各々選択制で、全体を底上げへ

どうしても辞めていく人もあります。年金との関係です。連合も言っている選択制です。雇用を選択した場合は給料で65歳までいける、あるいは肉体的条件その他からいって家庭に戻りたいと言った場合は、年金選択で年金が貰えるようにするなどです。

いま、オール・オア・ナッシングでいくつから年金というよりも、就労の意思があればその方向を重点に、賃金、その次に年金を考えるのです。

家庭に戻りたいのであれば、年金を第一義的に考え、こういう部分選択とか、一時的な年金

選択制度を併用しながら公務員の雇用年数を総体的に底上げしていかなければいけないということです。これは言うは易く大変です。

国家公務員が全体で150万、地方公務員が350万人。両方合わせて500万の公務員を例外なしに65歳まで引っ張っていった場合の失われるコストの面と払うべき賃金という必要経費と、同時にその逆の部分と、差引計算というのも変なのですが、この辺が手つかずです。ただ、今のままではうまくない、60歳定年を65歳まで道を付けることを前提に知恵を出さなければいけないということです。国家公務員中心ですから、これに準じて自治体がどういう運用を考えるかが、次にくるのではないのでしょうか。

(この稿は、1993年5月20日に開催した第29回自治研神奈川オープニング集会における講演と質疑内容を編集したものです。文責はすべて編集者にあります)

最近の「地方分権」をめぐる状況

朝日新聞編集委員 川島正英

はじめに

活発な動きみせる「分権」論議

93年2月9日付けの朝日新聞に、私は「地方分権 高まる推進法論議」というタイトルで最近の動きをまとめておきました。民間政治臨調といい、社会経済国民会議の中の「政治改革推進協議会」の一つの提案とか、あるいは「行政改革推進協議会」の鈴木永二会長の道州制検討発言とか、さらに自治省の森事務次官が高知県で「府県制の検討、その中で道州制といったことも含めて論議すべきだ」という講演しています。さらには社会党・山花貞夫委員長は衆議院の代表質問の中で「地方分権推進法」という新しい考え方を提唱しています。

こういった一連の動きと、第23次地方制度調査会の「連合と中核市に対する答申づくりが最終段階にある」という動きは、さらに具体的に

活発化しています。

それ以後の新しい動きとして、一つは自民党が「道州制を考える会」といいますか、「道州制を実現するための会」を発足させました。これは期限を明示して道州制を考えていこうということです。自民党の中では「分権」という言葉はどうかと思いますが、地方制度を根本的に考えていこうという動きは出てきています。私も呼ばれて「話を聞かせろ」と言われます。とくに市町村の合併とか道州制とか、つまり自治体を束ねるという方に、経済的合理化という観点が非常に強いといえます。

私は相対する考え方を持っていますから、論議になることもあります。自民党としてはそういう方向に動き始めたとみていいと思います。

海外調査も進める行革審

もう一つは、それに呼応するといいますが、キッカケづくりになったわけですが、行革審の鈴木永二会長が道州制を検討すべきだとして、すでに海外に調査団を派遣し、かなり機敏な行動で、3月24日に関西経済連合会の宇野収さん

を中心にした調査団がイギリス、フランス、ベルギー、スウェーデンを回ってきました。

「権限委譲」とか「政府と地方政府の関係」という、かなり大きな網をかぶせているのですが、宇野さんが帰ってきて行革審の中で話しているのは、やはり道州制を柱にした検討を行うべきであるということです。

それとはやや並行してというか距離をおいて、地方制度調査会の「連合」に対する考え方、「中核市」に対する考え方の答申というものが、もう小委員会段階では文章の検討も含めて終わっています。あとは総会で答申に至る段階ということです。それらが、私が新聞に書いた段階以降の新しい動きです。

1. 分権化の見取図

このところ数年前から、地方分権についてさまざまな方面からたくさんの意見が出されています。政府の行革審をはじめ、自治体側や、政党から、さらに民間からと実に「分権化の大合唱」ともいえるべき状況といえます。最初にこれらの動きを整理してみます。

政府サイドのうごき

まず、第2次行革審が89年12月に「国と地方の関係に対する答申」を出し、この中で地域行政主体の整備として「地域中核都市」「都道府県・市町村連合」などを提言しました。国と地方を通ずる改革方策として、権限移譲や規制緩和などととも、自治体の制度に一步踏み込んだ提言を出しました。

この中核都市と連合制度については、私も参

加しています第23次地方制度調査会で具体的な内容について討議することになりました。地方制度調査会としては、成田頼明横浜国大教授の連合試案を基礎にして論議をつづけました。そして今年2月には、小委員会として「広域連合」と「中核市」という表現で、自治体の新しいあり方についての答申案をまとめ、近く本答申となる予定です。（編集者注・この講演の後1993年4月19日に地方制度調査会から答申が出された。）

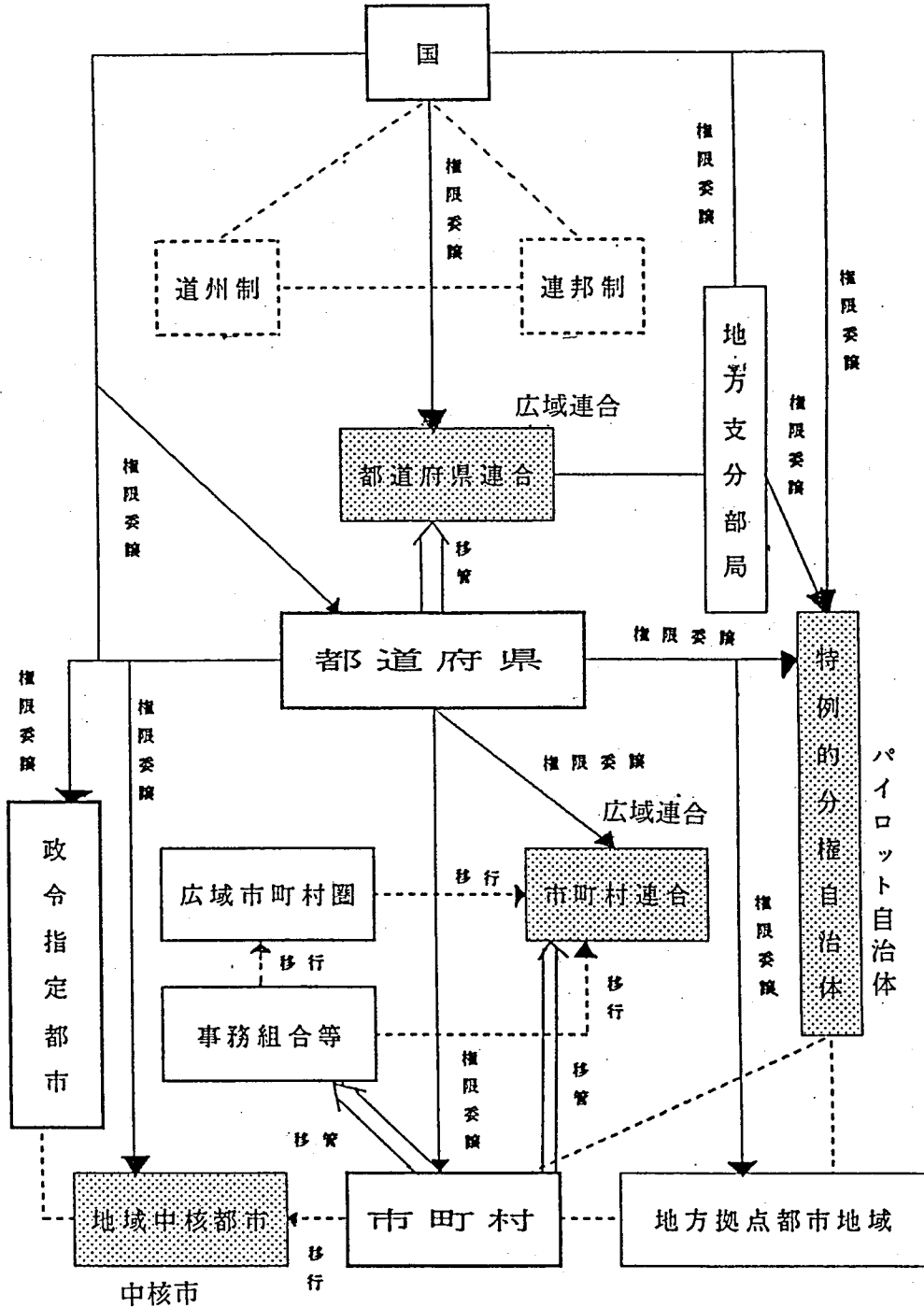
「広域連合」は広域的な行政需要に対して選択的に対応できるように、都道府県または市町村が議会の議決を得て、協議によってその組織や事務事業の内容を共同して行うことができる、広域行政体制を制度化しようとするものです。

「中核市」は、人口30万人以上の地方の中核的な機能を持っている都市に対して、政令指定都市に移譲されているのとはほぼ同じ権限や事務配分を行なおうとするものです。「第2政令指定都市」ともいえるべきもので、市町村の規模と能力に応じた事務配分を行うものです。

次が、「地方拠点都市地域整備法」で、地方都市の重点整備を行うために、公共投資に関連する予算の優先配分や地方債の枠の拡大などを行えるようにするための法律です。この法律は、92年5月に成立していますが、指定されると10年間にわたって公共投資が重点的に配分されるため、全国で指定希望地域がぞくぞくと名乗りをあげていると言われています。

これと対象的なのが「地方分権特例制度（パイロット自治体）」制度です。91年12月に第3次行革審が構想を打ち出したもので、地方分権を進める特定自治体を指名し、そのパイロット自治体にできるだけ多くの権限を移譲し、実験的に分権化を推進しようとしたものです。この構想は、関係する各省庁の猛烈な抵抗にあい、

制度改革構想の概念図



この図は「自治総研92.5」の辻山幸宣論文「都道府県を越える広域行政の史的展開」からの引用であり、その後の変化に伴い一部に加筆してある。

当初の構想から大幅に後退を余儀なくされ、権限移譲などは各省庁の合意のあったものに縮小されてしまいました。それでも92年12月に閣議決定され、この4月には実施要項が決められることになっています。(注・93年4月3日に実施要領決定、93年8月と94年6月まで応募を受付)

このパイロット自治体は、財政的な裏付けも乏しく魅力のないものになってしまい、地方拠点都市地域とはまったく対症的な状況になりそうです。

こうした動きが政府の諮問機関などを通して具体化してきており、今後の実現される方向も見られています。

自治体サイドのうごき

自治体側からのうごきも活発です。1988年に全国市長会からだされたいわゆる「30万都市構想」は、都市自治体に権限移譲を行うための具体的な方策を示したものであり、これが第2次行革審の地域中核都市に受け継がれ、地方制度調査会の「中核市」へと実現していったものです。

また、大都市でも横浜の故細郷市長の提唱でつくられた「明日の大都市を考える懇談会」では、91年3月に、大都市へのより一層の規制緩和と権限移譲の拡大、さらに財源の確保を提言しています。

一方都道府県側でも、全国知事会で府県政懇話会では「二層制の自治」をうちだしており、91年7月には東京都の鈴木俊一知事を委員長にした「自治制度研究会」を発足させ、正面から府県制度を審議することにしています。また、府県政懇話会でも91年10月に、岡山県の長野士郎知事や兵庫県の貝原俊民知事らで小委員会を

つくり、92年には地方分権基本法の構想をうちだしています。

都道府県連合の構想から、道州制や連邦制の議論が行われてきているのです。

政党サイドのうごき

政党側からの分権論もそれぞれだされています。92年5月に細川元熊本県知事が日本新党をつくりましたが、日本新党の政策の中に地方分権がうたわれています。大前研一氏の平成維新の会も「道州制」をいい、地方分権をかかげています。

既成政党でも、自民党が「道州制を考える会」を発足させましたし、同じ自民党の竹下派が分裂してできた羽田派でも勉強会を開いて地方分権の議論を進めています。

社会党は、シャドーキャビネット(影の内閣)の地方自治委員会で五十嵐さんが「地方分権推進法」をつくるべきだと提唱しています。中央集権を制限しようという動きです。

民間サイドのうごき

学者やジャーナリスト、経済界、労働界などでつくっている民間政治臨調(政治改革推進協議会)では、昨年(92年)の12月に「地方分権に関する緊急提言」をまとめて発表しています。ここでは、明治維新、新憲法体制に次ぐ「分権革命」を提言し、地方分権基本法を提唱しました。

民間政治臨調は、政治改革についての議論を進めていますが、地方改革の委員会では立教大学の藤宗幸教授と私が主査をつとめており、兵庫の貝原知事、大分市の木下敬之助市長、草加の今井宏市長なども参加しています。この委

員会で「分権革命」の議論をしたのです。ここでは、地方議会制度の改革や自治体議員の兼職を認めるなどの議員選挙制度の改革までうたっています。

また、行革国民会議では、前島根県知事の恒松治さんが中心になって「地方主権」を訴えています。この会議では、地方主権をめざしながら、徹底した権限移譲をおこなわせようとパイロット自治体の推進をすすめるとともに、第3次行革審の場と地方での連携したうごきを見せています。

財界でも、以前から道州制の提言などを行ってきていました。92年11月には関西経済連合会から「都道府県連合に関する提言」をだしました。つづいて、12月には経済同友会が「地方活性化への提言」を出し、地方の自立力の強化を提言しています。

「地方分権」大合唱の特徴

「地方分権」をめぐる、各界からの数年に出されたさまざまな意見や提言をまとめてみましたが、この動きの中での特徴的なことは、従来からの個別の権限移譲論から一歩踏み込み、総論としての「地方分権」になっていることです。言い替えば、中央省庁を含めて発想の転換が求められているということであり、「地方分権基本法」や「地方分権推進法」といった発想がだされていることです。

今までに、地方分権がさげばれても、中央官庁の抵抗でこれが実現できないで終わっていたのです。この現状を打開するために、従来は権限移譲の「受け皿論」として市町村合併がだされていたのですが、これを乗り越える基本法的発想が出されてきたのです。

もう一つの動きは、都道府県制度、市町村制

度のあり方をめぐる問題です。現状の画一的な自治制度を、地域の実状に合わせた基礎自治体の自治制度に改革することについての議論と、都道府県のあり方に関する議論です。

画一的なものからの脱皮としては、地域連合制度がうたわれ、地域での中核市につながります。都道府県制度のあり方をめぐっては、まさにさまざまであり、道州制から連邦制まで、それぞれの論者の思いのたけが語られており、結論に至っていないのが現状でしょう。

2. 分権論の背景にあるもの

地方より中央政府サイドが動き出す

「分権」をめぐる、昨年の後半からの動きがどういった背景のなかで出てきているのか、を話します。

実は、この二週間前に神奈川県で、長洲知事が提案されてきた「地方の時代」というシンポジウムが今年16回目を迎えたのですが、この第16回をどういうシンポジウムにするかということで、長洲知事は改めて「地方分権問題」を提起したいとしていました。第1回に分権の問題を行ったわけです。県は「再び」という言葉を使っていました。私は「今こそ地方の時代」という感じのシンポジウムになればいいと思っていました。

私にも参考意見を述べろということでしたので、私なりの考えを言いました。それは「この15年間の間に何が変わったかと言えば、地方サイドよりも中央政府のサイド、政権党の自民党、そして政府の間に分権に対する動きが出てきて

いるととらえていいのではないか。今まさに分権論議が出てきているのはそういう背景の中からではないか」と申し上げました。

中曽根、竹下の2つの分権への考え方

それは、中曽根政権と竹下政権をつなげた動きが分権に対して、二つの考え方を代表していると思うのです。中曽根政権は、行革を内閣の看板にして、「行政改革」を一応、中曽根流に成し遂げました。行政改革についてどうみるか難しい問題がありますが、視点は二つあると思います。

一つは「民間の目」でみる。この点では結果として正しかったかどうかは別として、かなり「民間の目」というものを改革の中に透徹させたと言えるのではないのでしょうか。逆に、そのことによって「民活」という、変な動きも生んだわけです。もう一つの視点である、「地方の目で切る」という点では殆ど為すところがなかったのではないか、あるいは、かなり時代に逆行する形で、やってきたのではないかといえます。それはまさに中曽根政権のもつ、一つの考え方からくるものです。

いわば戦後政治の総決算という中に、中曽根政権としては地方自治・地方分権という動きも、これまた戦後の大きな流れであって、それについても決算するというか、もう一度見直すということが必要という観点です。「新々中央集権」という言葉も使われましたが、行政改革を戦後の政治を総決算するという流れ・文脈の中で考えてやっていました。そこにいわば集権への揺り戻しがいくつかの分野で見られたのではないのでしょうか。

「ふるさと創生」を打ち出した竹下

その後をついだ竹下政権は、政治倫理の上では大変な内閣であったわけですが、地方政治の上では中曽根政権とは違った役割を果たしたのではないのでしょうか。例えば中曽根政権の政治路線を継承するとうことで政権についた竹下登であったわけですが、四全総に対する考え方も中曽根、竹下の間ではかなりの違いが見られます。とくに「ふるさと創生」という一つの政策を提示したことが、分権の流れの中で、大きな役割を果たしたのではないだろうかとは見えています。「ふるさと創生」政策というのは、私が地方政治の上で画期的であったというには三つぐらいの理由があります。

知恵がなくなった中央政府

一つは、これが一番大きいのでしょうか、「国に知恵がなくなった、だから地方の皆さんでお考えください」という言い方で「一億円」を出したということでした。ある意味で世界的な基盤整備といいますが、箱ものにしても道路にしても一定の水準まで各自自治体が足並みをそろえ終わりました。そういう中で、国がそれぞれの地方に新しいものを付け加える、新しい顔を作っていくといった場合に、「何をどうしなさい」というものはありません。国としては、後ろから支えることはともかく、「一つの方向へ引っ張っていくことはできなくなった」という一つの意味表示をあきらかにしたものです。当時自治省の次官も「国に知恵がなかった」という言葉でものを言っています。

そういう意味で、地方自治体それぞれに「考えなさい」といった方向への転換が、ドラスティッ

クな形で提案したということが一つだろうと思います。

二つ目は、一律一億円です。実際の自治体の大きにかかわらず一億円という、戦後、地方政治史上、そんなアバウトな金の出し方はまったくなかったわけです。補助金にしろ交付金にしろ、ものすごく細かな、一般の人間が分からないような複雑詳細な基準によって国の予算が地方自治体に配分されるという原則が完全に覆ったということです。いわば小さな自治体に対する優遇になったという形をとって実行されたといえます。

そして住民の意見を聞く画期的な意味

三つ目は、住民の声をこれほど聞いた政策はなかったのではないかと。つまり、「国に知恵がなくなった、自治体でどうぞ」と言われて、各自治体とも、今までだと「お上がこういう方向だから、指針だから」ということで政策を不自由していたものが、そのツッカイ棒はずれて、住民からいろいろな形で意見を聞きました。

それこそ3,300自治体、いろいろな聞き方をしてまして、これは住民から声を聞くという、その地域のあり方としても、おそらく全国的に見た場合にあの時期ほど、いろいろな形で住民の声が直接に聞かれたという時期はなかったと思います。そういう意味で「ふるさと創生」政策は画期的であったという気がします。

自治体の中で身をもって「分権」を考える

「ふるさと創生」政策という竹下政権のとった政策が、今の分権論議の、一つの、逆の方のサイドのきっかけになっているという気がします。というのは、国に知恵がなくなったことで、

ある社会的基盤が整えられた自治体間で新しい地域活性化の道は、やはり自分たちで考え出さなければならぬと考え始めます。

しかし「ご自由にお考えください」と言いつつ、依然として国の権限が中央省庁に保留されたままです。地方自治体は、実現の手だてというものが、いろいろな障害をもっているということを感じ始めたということです。自治体はこれまでは抽象論としては、「分権」をそれぞれに考え、また地方自治6団体ももの言ってきたのですが、それぞれの自治体が実際に行政を行っていく上で、いかに分権が必要なのか、身をもって考え始めたということが一つの背景にあるのではないのでしょうか。

こういったことが今回の分権論議の流れの背景として大きな意味を持っているのではないかと考えるわけです。

私の書いた記事の中で、「東京一極集中をどうする」ためとか、あるいは、「まちづくりをそれぞれの自治体が考えていく」ための他の理由に、中央政府は外に目を向けなければならない、そのための大きな改革点として、内向きの問題はすべて地方に任せるということが必要であることも理由の一つにあります。

政治改革、倫理の見直しも背景の1つ

もう一つの背景として、まさに政治改革があげられます。今の政治の動きの中で中央省庁の権限と地方とのつなぎ目にある、いろいろな「淀み」が政治の腐敗を作っているという要素があるわけです。政治倫理の上からも、分権が見直されてきているのです。

以上、四つばかり、現在の分権論議の背景として上げられます。

それに加えて政府が一方で、中曽根政権的な

行政改革に乗っかって、分権への揺り戻しを考える大きな流れ、もう一つは地域のサバイバルといいますか、地域がそれぞれの力において生き残っていくために、国と言えども分権という方向でものごとを考えざるを得ない立場にあること、中央政府のものの考え方の差というものが、そのせめぎあいみたいな形として、今回の分権論議を捉えることができるのではないだろうかとは感じているわけです。

3. 都道府県をめぐる動向

揺さぶられる都道府県、狙いは道州制

ここ15年、長洲知事が「地方の時代」を提言されて、そこで最初に「分権」と言ったことに対して、いまお話しした流れがあって現在の論議に至っています。従って、今回の分権論議の特色は、まさにそのところであって、過去の「集権と分権を切り分けて」という形ではなくて、複雑な様相を帯びているのが、今回の分権論議の特色という気がするわけです。

その中で一番、せめぎあいの中で揺さぶられているのが都道府県レベルの問題です。ここが分権論議の中で大きな問題になると言っていると思うわけです。と申しますのは、今の分権論議の中で、道州制というものが再び論議の対象として出てきてまして、これは第4次の地方制度調査会以来の大きな論点を作っていくだろうということが言えます。

これは、先程申しました流れの中で市町村は「ふるさと創生」政策もそうですが、ある方向性、自立性を持たせるということで、政府とし

ても考えているわけです。その中で都道府県については、現在の動きで自民党もそうですし行革審もそうですし、道州制といったものを大きな狙いとして、これを考えてきているところが新しい今回の分権論議の中で注目しなければならない点だと思います。

移譲がない限り「連合」も生きてこない

私は、それを都道府県が揺さぶられているという危機感を持っていますし、この都道府県をどう考えるかが、今の分権を考えていく鍵になると考えているわけです。それは、すでにみた通り、行革審が2年前に「連合」という制度を提案しました。その時に「行政手続法」というものを同時に提案したわけです。

この「行政手続法」にしる「連合」にしる、中央省庁の権限を民間あるいは地方に委譲していくことがあまり意味のない話であって、たとえば地方制度調査会が今度「連合」の制度化を答申として作り上げたわけです。その前提には国が都道府県に対して内政に関するほとんどの権限を委譲していくと、すくなくとも地方制度調査会がこれまで国に対して求めていた市町村への委譲がない限りは「連合」という制度も生きてこないと言えます。権限のない府県が連合してみてもメリットはないというのはいろいろな場面で言われてきています。

「連合」もお互いの権限を持っていること

兵庫県の貝原知事の発言では、仮に大阪と兵庫でもいい、大阪と和歌山でもいいのですが、政策を共通して考えると、「連合」という形をとっていく時に、そのバックにはお互いあらゆる権限を持っていなければ無理なので、い

わば外交交渉みたいなものであります。

いま大阪が和歌山から水がほしいと言ってみても、水だけで交渉している限りでは解決の道は全くありません。それは、建設省の河川局がバックにいて、関西新空港の道路を大阪府がなんとかしてあげようというバーターのような条件をだしても、建設省の道路局が後にいて県知事の思うままにならないのです。

つまり外交交渉と一緒に、知事が新しい問題提起をして、隣の県あるいは連合などいろいろな形で政策を作っていく時の交渉というのは、全面的な権限を持っていない限り不可能だという意味のことを貝原知事がおっしゃっていたことがあります。まさにそういうことであって、連合の制度、貝原知事の場合は県間の交渉ということでおっしゃっていたのですが、連合という考え方についても府県への中央省庁からの徹底した権限の委譲がない限り、制度として意味を持たないのではないかと思うわけです。

中核市もパイロット自治体も府県を弱める

二年前に行革審が「連合」という新しい考え方で、一つの提言をしました。そして行政手続法というようなものも含めて、この二本建てで、行政に新しい風を吹き込むような印象を与えたようです。私は分権の徹底というものに伴わない限り意味がないと考えます。そういう中で、府県は、今度の地方制度調査会が出す「中核市」の制度化、あるいは去年の「パイロット自治体」の制度とか、「地方拠点都市整備法」とか、そういった形で市町村への権限委譲を迫られていく中で、都道府県というものの存在が弱められてきています。そういう危機感を県は持っているわけです。

ここから先は、それぞれの意見が別れるとこ

ろですが、今、政府、自民党が考えているのは市町村の権限を強めていくことや、住民に身近な自治体に権限を移していくことは結構なのですが、そのことによって府県の存在が弱くなり、あるいは機能的に弱い面が出てくる、そのために「道州」をつくらなければという発想につながっていくわけです。

枠組みを変えることを府県に任せるべき

私は、府県というものは現在の日本の住民感情からいえば、すでに定着していて、その府県の枠組みを変えるとすれば、各府県の選択に任せるべきです。自民党なり行革審が考えているのは、国の側で七つとか八つとかという形で束ねていくことだろうと思いますが、そういうことは戦後の地方政治の流れの中では無理は話ではなかろうかと思います。そこが分権に対する考え方としての争点になってくるのではないかと考えています。それが一つの特色です。

もう一つの特色は、これまで個別的に分権はいろいろな形、つまり国と市町村とか、地方自治体側からの要請というのはいろいろな形で行われてきたわけですが、そういう一つひとつの論議で行われている限りでは解決しないところに来ているのではないかと。従って、国のあり方、中央省庁のあり方と地方の行政のあり方、さらには政治倫理を含めた政治全体のあり方、選挙制度を含めた大きなものをセットにした形で、この問題を解決していくという考え方に立たなければいけません。

それが、社会経済国民会議の政治改革協議会の分権革命、社会党の地方分権推進法の考え方の底にある考え方であります。大きな捉え方で、この問題をいかに抱えていくかということが、一つの焦点になってきているのではないだろう

かと思えます。

4. 自治権拡大の方向付けを

国・地方の役割、法制度を組替える

社会党の地方分権推進法も、民間政治臨調の地方分権基本法もそうなのですが、この地方の分権問題を国の行政が外向きに視点を変えて、内政に関する問題については府県と市町村に委譲し、国についてはむしろ限定して、外交、防衛、国土の根幹に関わるような計画とか地方調整とかに限定するという形に、法・制度を組替え直すことです。

そのためには経過措置的に3年とか5年とかという期限を区切って、その間に制度のポイント、地方との調整、あるいは人員についても国と地方との間の配分をどう考えていくかを含めて、中央省庁と地方の行政のあり方を同時に変えていくことが必要ではないでしょうか。そのところが、これから一つの争点になってくるのではないだろうかという気がします。

府県の制度、これは制度疲労を起こしているとか言われていますが、戦後育った住民感情の中で、どう組み直していくのか、あるいは現行の枠組みのままでもいいのか、道州制とか連邦制とかいう形にもっていくのか問われています。

もう一つは、基本法的推進法的な「地方と中央の行政のあり方」をがらりと変える方向です。私はこのことを「本丸、本陣に迫る改革」という言い方をしています。一番根本に迫る改革を行うべきだという考え方、その二つの点で過去の分権論議とは違った特色を持っているのでは

ないかと思っています。

二層制の府県・市町村の自治のあり方に遡って

そういう中で、新しい芽というのは何だろうかということになるわけです。一つの特徴である府県の制度を改めるのかという意見については、全国知事会が大変な危機感をもって、研究会を作って検討しています。二層制の府県と市町村という地方自治のあり方をどう考えるべきなのかということを中心にさかのぼって一度論議を展開したいと考えています。

そのための提案を何らかの形でしようということが一つと、それを府県がどういう政策を担うか、つまり国と市町村の間にあってどういう分野を担っていくかという点についても縊ざらいたいということです。

そうした二つの面からの動きがだんだん外に出てきまして、これに対して自民党や行革審からの反論とか考え方の相違点が出てくるでしょうし、それに対して市町村がどう考えるのか、これが今年の、いわばこれからの大きな動きになっていくのではないのでしょうか。

もう一つは、地方分権基本法、地方分権推進法と言ったような動きです。一方は社会党であり、一方は社会経済国民会議なのですが、そこでは国民運動的な展開を考えたいというような意識があります。地方分権が、いわば自治体間とか国と地方の間の論議になっている段階から、国民の間に運動論として提起される状況が今年は起きてくるのではないかと捉えています。

自治権の拡大としての分権論、そういう新しい芽、新しい動向がだんだん出てくるのではないかと考えています。

質問・討論の中から

上林 私自身まだ内容を精査していないのですが、ただいまの川島さんのお話の中にありました地方制度調査会の専門小委員会で、広域連合の問題と中核市の問題についての小委員会答申が出されているものを資料でお配りをしました。このことについて、川島さんから少しご説明をいただくとありがたいのですが。

多極分散と地域づくりの必要性からの答申

川島 この資料は広域連合と中核市の問題についての小委員会の前の段階の答申案として、内容的には変わりはないのですが、これに「基本的な考え方」をつけまして、その基本的な考え方の中で、「いまなぜこういう考え方が必要なのか」ということが加えられています。

一つは、東京一極集中に対する多極分散型の政策からくる必要性と、もう一つは地方自治体がそれぞれにその地域づくりをしていく上での必要性という二つの角度から答申をまとめたのが一点目です。

もう一つは、やや重要と思われるのは、都道府県側の考え方をかなりしん酌して、とくに中核市というものが制度化された場合に、国からというよりも都道府県から中核市に権限が増えてくるわけで、そういう形で中核市制度だけを作るといって考えるのでは困るのです。

過去に地方制度調査会が答申してきた国から府県への権限委譲、16項目について国から府県

への権限委譲が強く要求したものを実現することを前提に、制度というものを考えて欲しいのです。

これまでの国から地方への権限委譲というのがほとんど行われていないという表現もとって、そういったことが基本的な考え方の中に入っています。そういう前書き的なもの付きまして、その後、広域連合という言葉を使いましたが、連合の考え方と中核市の考え方、そしてもう一つはコミュニティといったものに対して、提案すべきことはないかというのがちょっとしたサブの問題として付け加わっていたわけです。

近隣社会のあり方という言葉を使っていますが、それについては今回は結論を出すには至りませんでした。基本的にはコミュニティについては、それぞれの地域で考えるべき問題であって、ただ国として何をバックアップすべきかということについては、もう少し検討した上でまとめた、というのが付記されています。

府県・市町村にまたがる連合も考える

連合の問題と中核市の問題では、最初制度化を危ぶむ見方もあったのですが、答申としてきちんとまとめたということです。連合については、ポイントは特別地方公共団体として考えるということが一つと、現行の一部事務組合との関係が一番難しかったのですが、並列して制度

としてはやっていこうということです。

従って、一部事務組合の制度についても見直しを行うべきだという形になっています。考え方としては、一部事務組合が一番緩やかな連合の形で、割合強い結びつきの連合に至るまでの幅があります。しかもそれは、府県間、あるいは市町村間だけではなくて、府県と市町村にまたがる連合というものも考えようという答申になっています。

組織とか住民との関わり方については、割に新しい考え方も出していて、とくに組織については、シティ・マネージャー制度といったものも考えていく形で提案しています。

30万人、100平方*以上が要件の中核市

中核市については人口をどうするか、人口要件が一番大きな関心だったわけです。これは30万以上、そして面積が100平方*以上という、二つの大きな要件と、さらには50万未満の都市

にあってはいわばその中核性といいますか、つまり昼夜間人口の比率がどうなのかといった中核性というものも対象として考えたいという答申になっています。

そして政令都市なみというのが、全国市長会に出ていた考え方だったわけです。その辺はこれからまだ問題もあろうかと思います。もう一つ、中核市の考え方の中で、都道府県との協力関係について、いわば中核市に府県や国からおろす権限が近隣の市町村をも巻き込む形、例えば保健所とか、近隣市町村との関係について考慮して行きたいということが、答申の中身として特色あるものです。

(本稿は、去る4月3日に行われた第3回目の自治研センター主催の土曜フォーラムで講演されたものを収録したものです。また、一部を氏の他の講演からのメモで追加しました。文責は、すべて編集者にあります。)

第23次地方制度調査会

広域連合及び中核市に関する答申

第1 答申に当たっての基本的考え方

最近、地方分権の推進に関する論議が各方面において高まりを見せている。これは、東京圏への一極集中を是正して国土の均衡ある発展を図り、国民が等しくゆとりと豊かさを実感できる生活大国を実現するためには、何よりも地方分権を進める必要があるということが、国民各層の間に認識されつつあることを示すものとする。

当調査会は、これまで、行政事務はできるだけ住民に身近な行政主体が行うことが最も適切であるとの基本的立場に立って数次の答申を行ってきているが、地方公共団体の行政に果たすべき役割及びその自主性・自律性を強化する地方分権の重要性が各方面で広く認識されつつあることは好ましいことである。

現在の地方分権の推進に関する論議は、地方公共団体に対する国の関与の是正に関わるものから、道州制の導入等現行の地方自治制度の根幹に関わる制度改革に至るものまで多方面にわたって展開されている。

地方自治制度の根幹に関わる制度改革については、国・地方を通ずる行政構造の基本的なあり方、住民意識や行政需要の動向等幅広い観点からの具体的論議が行われることが必要である。同時に、これまで当調査会が答申において指摘した国と地方の事務の再配分、権限移譲、国の関与の整理合理化や現実の行政需要の対応するための地方制度の改革を一

歩一歩着実に実現していくことも、地方分権の推進のためには極めて重要なことと考える。

当調査会は、このような基本的考え方に立って、多様化している広域行政需要への適切な対応と、一定規模以上の都市の事務権限の強化を図り、地方分権を推進するための制度として、当面、都道府県及び市町村の区域を超える新しい広域行政体制のあり方、並びに都市の規模能力に応じた事務移譲を含む都市制度のあり方を中心として審議を進めてきたが、今般、それぞれ広域連合制度及び中核市制度を創設することが適当であるとの結論に達したものである。

また、その機会に特に強調しておきたい点は、当調査会が、国と地方の事務の再配分、国から地方への権限移譲等について過去数次にわたって答申を提出しているにもかかわらず、今日に至るまで、その趣旨に十分に沿った改正が行われていないことである。これは極めて遺憾であり、速やかに答申の趣旨に沿って、その実現を期するよう重ねて強く要請する。

第2 都道府県及び市町村の区域を超える広域行政体制並びに近隣の行政需要への対応のあり方に関する事項

1 広域連合制度の創設の趣旨等

(1) 都道府県及び市町村の区域を超える広域行政体制については、当調査会は、か

つて、社会、経済、文化の発展及び交通通信手段の発達に伴う広域行政の要請に対処するため、地方公共団体の総合的かつ弾力的な広域行政体制の整備の必要性を指摘し、地方公共団体の連合に関する制度を創設することが適当である旨答申したところである。

これについては、答申の一部を実施するものとして、いわゆる市町村の複合的一部事務組合制度が創設されたが、当調査会の提言からは未だ不十分なものといわざるを得ない。のみならず、その後、わが国の社会は都市化、高齢化、情報化が急速に進展するなどの広範な面において大きな変化を遂げており、都道府県及び市町村の区域を超える広域行政についても、そのニーズが増大し、かつ多様化してきているところである。

現在、これらの広域行政需要に対応するための代表的な制度として一部事務組合制度があるが、この制度は、国又は都道府県から直接に権限移譲が受けられないこと、所掌事務の変更に自らのイニシアチブが発揮できないこと、組織が画一的であること等広域行政需要に対応する上での限界が指摘されている。

したがって、多様化した広域行政需要に適切かつ効率的に対応するとともに、これまでも必要性が指摘されてきた国からの権限移譲の受け入れ体制を整備するため、新しい広域行政体制を制度化する必要がある。

- (2) これらのことから、次に述べる基本的事項を内容とする新しい広域行政体制である広域連合制度を創設することが適当であり、この新しい広域連合制度と一部

事務組合制度の活用により、広域行政需要に対してより選択的に対応すべきである。

なお、現行の一部事務組合制度は幅広く利用されているという現状がある一方、組織が画一的であるなどの問題もあり、現行の一部事務組合制度についても、必要な見直しを行うことが適当である。

2 広域連合制度の基本的事項

(1) 広域連合の設立及び区域等

ア 広域連合は、都道府県又は市長村（特別区を含む）が、議会の議決を経て、協議により規約を定めて設立する特別地方公共団体とする。

イ 広域連合の規約には、広域連合の名称、構成団体、所掌事務、組織等のほか区域を定めなければならないものとし、当該区域は、構成団体に都道府県がある場合は当該都道府県の区域の一部の区域でもよいものとし（ただし、市町村の区域を区分することは不可）、当該区域に住所を有する者は広域連合の住民とすることとする。

ウ 広域連合の設立についての国の関与は必要最小限のものとする。

(2) 広域連合の権能

ア 国又は都道府県は、広域連合に対し直接権限の移譲を行うことができるものとする。また、広域連合（広域連合を新設する場合は構成団体）は、国又は都道府県に対して権限の移譲を求めることができることとする。

イ(ア) 広域連合は、所掌事務を変更する必要があると認める場合には、構成団体に所掌事務の変更のための協議等を行うより要請することができ、

この要請を受けた構成団体は、要請の内容を尊重して協議を行わなければならないものとする。

- (イ) 広域連合の住民は、広域連合に対し所掌事務の変更について構成団体に要請するよう求めることができることとする。また、その場合においては、当該広域連合は必ず構成団体に要請を行わなければならないが、この要請を受けた構成団体は、要請の内容を尊重して協議を行わなければならないものとする。
 - ウ(ア) 構成団体は、広域連合が策定した広域計画又は共通政策に基づいて事務処理を行わなければならない旨の規定を設けることとする。
 - (イ) 広域連合は、広域連合が策定する広域計画又は共通政策に従わない等設置の趣旨に反する行為を行う構成団体に対して勧告することができることとする。
- (3) 広域連合の組織
- ア 広域連合は、議会と執行機関が並立する議会－執行機関型のほか、議決機関と執行機関の性格を併せ持ち、少人数の評議員から構成される評議会制を採用することもできることとする。
 - イ 広域連合が評議会制を採用した場合において、併せて広域連合の事務を包括的に委任を受けて管理し及び執行する特別職であるマネージャー制を採用することもできることとする。
 - ウ (都道府県が加入する広域連合の場合)
広域連合（広域連合を新設する場合は構成団体）が必要であると認める場合には、国の機関及び都道府県並びに

地域の公共的団体等の代表は、広域連合の意思形成過程に参画できることとする。

(都道府県が加入しない広域連合の場合)

広域連合（広域連合を新設する場合は機関団体）が必要であると認める場合には、都道府県及び地域の公共的団体等の代表は、広域連合の意思形成過程に参画することができることとする。

エ 広域連合の議会の議員及び執行機関（評議会の場合は評議員）の選出については、間接選挙によっても直接選挙によってもよいものとする。

(4) 広域連合の財政

ア 広域連合が処理する事務に要する経費は、構成団体の負担金、広域連合が発行する地方債、使用料、住民からの分担金その他の財源をもって充てるものとする。

イ 広域連合と構成団体の協議により構成団体が負担することとされた負担金については、必要な予算上の措置を適確に講じなければならない旨の規定を設けることとする。

ウ 構成団体の負担金を構成団体の税収入にリンクすることとした場合には、当該負担金を地方交付金の算定上構成団体の基準財政需要額に算入することとする。

(5) 広域連合と住民の関係

ア 広域連合については、その議会の議員及び執行機関（評議会の場合は評議員）について直接公選を採用するか否かにかかわらず、執行機関のリコール、議会の解散等（評議会の場合は評議員

のリコール、評議会の解散等)の直接請求を認めることとする。

イ 直接請求の種類については、普通地方公共団体に認められているもののほか、所掌事務の変更に伴う規約変更のための直接請求も認めることとする。

3 近隣の行政需要への対応のあり方に関する事項

個性豊かな地域づくりを進めていくためには、上記のような新たな制度を活用することによって多様化する広域行政需要に適切に対応することが必要であるが、他面、地域ごとに住民の意向をきめ細かく反映させながら近隣社会のレベルの行政需要に的確に対応していくことも必要である。この点に関しては、各地方公共団体においても、それぞれ創意工夫をこらした様々な取り組み方がなされており、このような取り組みが一層自主的かつ活発に行われることが望ましい。しかし、大都市などにおいては近隣社会レベルの行政需要への対応をめぐる様々な問題が生じていることもあり、今後引き続き調査の上、これらの問題に対する地方公共団体の取り組みについて適切な支援方を検討することが望ましい。

第3 都市の規模能力に応じた事務移譲を含む都市制度のあり方に関する事項

1 中核市制度の創設の趣旨等

都道府県と市町村の機能分担については、都道府県は広域的な地方公共団体として、市町村は基礎的な地方公共団体として、それぞれ責任を分かち、その機能を充実発展させていく必要がある。特に、住民に最も身近な地方公共団体である市町村においては、できるだけ多くの事務を配分し、住民の日常

生活に必要な基礎的な行政に責任をもつ市町村の機能を一層充実させていくことが、今後の重要な課題である。

ところで、都道府県と市町村の事務配分については、現行制度においても、地方自治法に基づく指定都市の制度をはじめ、個別の法令において、一定の規模等を有する市町村に対し、事務配分の特例を認めるものがあるが、概していえば、画一的な事務配分が指向されてきたといえよう。しかしながら、市町村の規模、能力、態様は千差万別であること及び地域的な発展の状況も様々であることを考慮すれば、市町村の規模能力に応じた事務配分を進めていくことが適当であると考えられる。

このような観点から、社会的実態としての規模能力が比較的大きな都市について、その事務権限を強化し、てだきる限り住民の身近で行政を行うことができるようにして、地域行政の充実資するため、以下のような内容を有する中核市の制度を創設することが適当である。

なお、中核市制度を実効あらしめるためには、都道府県の理解と協力が必要であり、その積極的な対応を期待するものである。

2 中核市制度の基本的事項

(1) 中核市の要件

対象となる都市については、移譲される事務に関して、行政需要のまとまりと行財政能力が必要と考えられるほか、大都市圏域の特性にも配慮することが必要であることから、次の事項を中核市の要件とする。

- ① 人口(30万人以上とすることが適当である。)
- ② 面積(100km²以上とすることが適

当である。)

さらに、上記①、②の要件を満たす市であっても、人口50万未満の市の場合には、当該地域において中核的な機能を有していることも要件とする。

なお、これらの要件はできる限り法令において明確に定める。

(2) 事務配分等の特例

ア 現在、特例として指定都市に移譲されている事務の中から、中核市において処理することが適当でないと思われる事務を除外し、その他の事務を移譲する。

この場合、除外する事務としては、次のようなものが考えられる。

- ① 広域性がある事務（指定区間外の国道・県道の管理に係る事務、県費負担教職員の任命等）
- ② 事務量からみて施設を設置して行うことが非効率である事務（児童相談所の設置と同所の事務に係る事務等）
- ③ 法の適用される地域が大都市圏域などに限定されている事務（歴史的風土特別保存地区における行為の許可、工場等制限区域内における制限施設の新設等の許可等）

イ 移譲する事務は、一括して移譲する。

ウ 関連行政の広がりやを考慮して、中核市は保健所を設置し、個別法により保健所設置市の長等に移譲されている事務を処理する。

エ 指定都市に認められている監督の特例（知事の監督を不要とするもの及び知事の監督に代えて主務大臣の監督となるもの）及び組織の特例（区の設置

等）は設けない。

オ 移譲される事務に関して、周辺地域に係る行政又は都道府県の行政との調整を図るため、都道府県知事に、所要の調整権限を認める。

(3) 周辺市町村及び都道府県との関係

周辺市町村の区域に関し都道府県に残る事務については、一体的な行政運営の必要に配慮し、周辺市町村の意向を尊重しつつ、必要に応じ、県から中核市に委託すること、又は、都道府県（知事）から周辺市町村（長）に委託又は委任し、中核市を含めて共同処理を行うことができることとする。

(4) 税財政上の措置

中核市に移譲される事務については、地方交付税の算定上所要の措置を講ずる。

(5) 中核市の決定

中核市の決定は次のような方法による。

- ① 中核市の決定は当該都市の意思に基づくものとする。
- ② 当該都市を包括する都道府県の合意を得ること。
- ③ 中核市の決定についての国の関与は最小限のものとする。

3 中核市制度と事務移譲の推進

中核市制度は都道府県と市町村の間の事務配分に係る制度であるが、都道府県と市町村の事務配分のあり方は、国と地方の事務配分を見直し、国から地方への権限移譲等を推進するという大きな枠組の中に位置づけられるべきものであるということは、いうまでもない。それが全体として達成されてこそ、都道府県もまた広域的地方公共団体としての機能を十分に発揮することが可能になり、都道府県と市町村が、ともに

地域における行政主体として、相互の緊密な協同関係のもとに、望ましい地方行政が展開されることになる。

したがって、「答申に当たっての基本的考え方」でも述べたように、現在、国の事務とされているものについては、これまでの答申の趣旨に沿って都道府県への移譲を

速やかに実現するとともに、現在、都道府県の事務とされているもの及び今後国から都道府県に移譲されることになる事務についても、規模能力に応じた事務移譲という観点に留意しつつ、可能な限り、指定都市又は中核市に移譲する方向で検討することが必要である。

1993年6月30日

自治研かながわ月報第39号(1993年6月号, 通算103号)

発行所 社団法人 神奈川県地方自治研究センター
発行人 横山桂次 編集人 上林得郎 定価1部 500円
〒232 横浜市南区高根町1-3 神奈川県地域労働文化会館4F
☎ 045(251)9721(代表) FAX 045(251)3199
振替口座 労働金庫本店 1365-1195174 横浜銀行市庁舎支店 317-709629

会員になるには

1. 誰でも会員になれます。
2. 申込書は自治研センター事務局にあります。会費は個人会員月 1,000円、賛助会員月 500円のどちらかを選び、半年または1年分をそえてお申しこみください。
3. 詳細は自治研センター事務局 ☎ 045 (251)9721へご連絡ください。

会員の特典

1. 自治研センターの「自治研かながわ月報」が隔月送られます。
2. 「月刊自治研」(自治労本部自治研推進委員会発行・A5判・120~150ページ定価500円)が毎月無料で購読できます。
3. 自治研センターの資料集が活用でき、調査研究会などに参加できます。