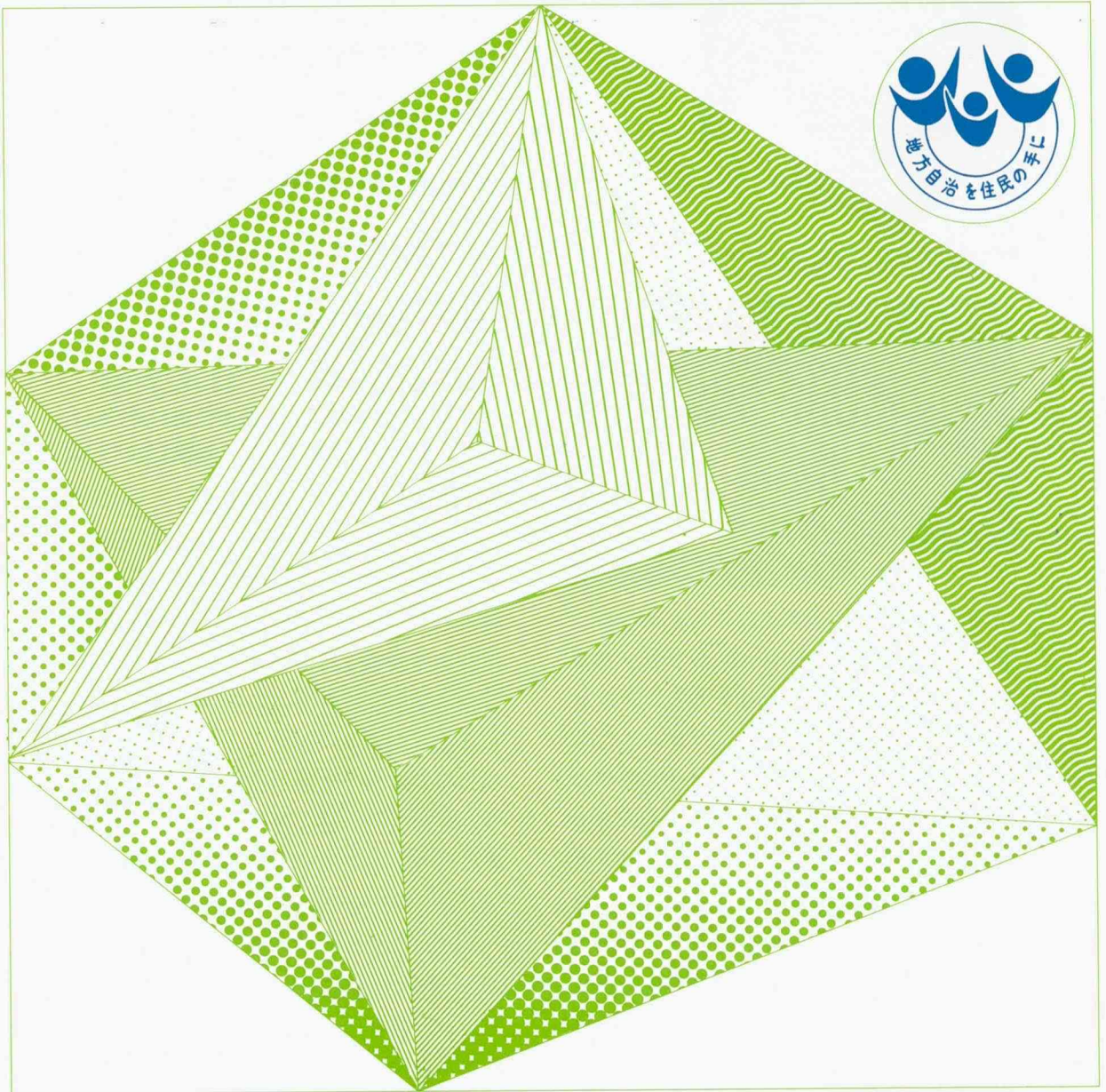


# 自治研究 かながわ

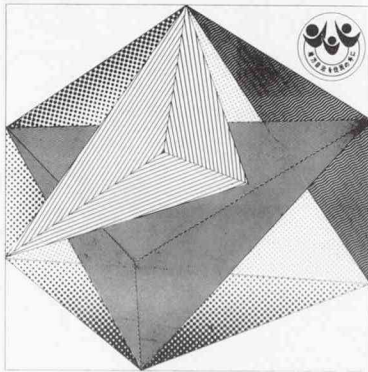
1995

12

No. 50 (通算114号) シンポジウム「地方分権をどう進めるか」



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

### <基調講演>

- 「世界・国・地方」の連帯と分権化  
地方分権推進委員 長洲 一二…………… 1
- シンポジウム「地方分権をどう進めるか」……………16
- 資料1・地方分権推進法……………38
- 資料2・地方分権推進法案に対する附帯決議……………42
- 資料3・地方分権推進にあたっての基本的考え方……………43
- 資料3・行政分野別課題審議に当たって  
留意すべき事項……………45
- 資料4・地方分権推進委員会  
—これまでの主な経過と今後の予定—……………47
- 資料5・地方分権推進委員名簿(五十音順)……………50

## 地方分権シンポジウム・基調講演

# 「世界・国・地方」の連帯と分権化

長 洲 一 二

(地方分権推進委員・前神奈川県知事)

### はじめに

今日は、このシンポジウムにおまねきをいただきありがとうございます。またこの4月までたいへん長いこと知事としてお世話になりました。なによりもそのことについて、この席をおかりして御礼を申し上げます。今日の会は、趣意書を拝見いたしますと、私を励まそうという意味もあるようです。地方分権が、うまく行く行かないは、世論が燃えるか燃えないにかかっていると思います。残念ながらいまのところまだ、私どもの議論の進め方が悪いのですが、地方の自治体もそう燃えていない、国民全体もそう燃えていない。したがって、議論倒れでうやむやになるかもしれない、そういう多少の危機感を持ちながら、いま分権推進委員会の仕事をやつてるところでございます。



長洲 一二 氏

今度の地方分権推進法というのは、国の意思として地方分権をするということを宣言した、という意味で非常に画期的なものでございます。またこれを国の官僚や政治家に任せないで、第三者としての推進委員会をつくって、そこで建議をさせる。その提言は、国は必ず尊重をしてそれに基づいて国会に報告し、そして計画を実行し、その実行ぶりを委員会は監視をする。また不十分なら、さらに提言を重ねていくということ、さしあたり5年間という仕事になっております。

私のように、20年前にこれからは「地方の時代」、地方分権こそ大きな転換期の日

本の、これからの課題を解くキーワードである、キーというのは非常に「重要な」という意味と、新しい時代の「扉を開く鍵」という両方の意味を含めまして提唱をした者としては、よくここまで来たという点で感慨深いものがございます。一昨年、衆議院も参議院も全会一致で地方分権を取り上げ、多年議論してきた国の審議会、委員会、さらに経済界、労働団体も含めて、分権を日本の政治改革・社会改革の大きな柱に位置づけ、それを受けて国の意思の宣言として推進法ができ、その実行のための第三者機関として委員会ができました。そういう点では画期的なことがいま起こりつつあるわけでございます。

しかし、これがうまく行くか行かないか一重に世論の動きによります。神奈川県という地域から、こうした空気が全国的に澎湃として高まってくれば、私たち委員としても大変ありがたいと思っている次第でございます。

今日は短い時間でかなり大きなテーマでございますので、十分なお話はできないかも知れませんが、私が「地方の時代」という考え方を、約20年前に提唱させていただき、いま地方分権という形で具体的な実行の段階に入っている、そういう大きな流れについての考え方、認識をお話しさせていただければと存じます。

知事時代は挨拶ばかりしてしまして、講演のようなことはほとんどしたことがございません。久しぶりに黒板の前にたつと、血沸き肉踊るというわけではありませんが非常に気分がいいです。

今日のテーマは私が選びましたが、「世界・国家・地方」ということでございます。

## 2 「世界・国・地方」の連帯と分権化

私が「地方の時代」という考え方を提唱して以来20年間、神奈川の地で微力ではございますが、いろいろな仕事をさせていただきました。それは全体として神奈川の地で「地方の時代」らしい仕事をやりたいということ、各分野に応用してみたものだと申していいと思います。

私の認識は「世界・国家・地方」。簡単にまず結論を申しますと、日本人は明治以来、なんでも国、教育だろうが何だろうが、国が全部責任持って、全国統一的に、全国公平にということで、何でも国という考え方が政治のシステム、あるいは社会文化のシステム、産業も、そして国民の皆さまの頭の中にも、国家中心、東京中心という考え方がこびりついています。私は別に知事になったから「地方の時代」を提唱したのではございません。実は20年前に学者をやめるときに、「これからは地方の重さがぐんと比重を増してくるはずだ」という認識で、知事をさせていただこうと決心したわけでございます。私の考えでは、結論を申しますと、いまや国民の、日本人の大きな運命は世界から決まってくる、そして日本人の具体的な暮らしは地方で行われる、こういう時代になってきたと考えます。これは、これから申し上げますように大きな歴史的な変化でございます。

### 1. 世界の中で生きている日本

まず、「世界」の方は今日のメインのテーマではありませんから簡単に申します。

日本の国がこれからの21世紀にどうなっ

ていくか、我々の子ども、孫たちがどうい  
う日本に生きるだろうかという日本の大き  
な運命、大きな進路が日本の国だけでは決  
められなくなっています。大きなことは、  
むしろ世界から決まってくると申してい  
いのではないかと思います。

---

### (1)世界と経済・社会・生活での深い つながり

---

例えば、日本の円の為替レートが100円  
なのか120円なのか、80円なのか。これに  
よって日本の産業もなにも、ものすごい影  
響をうけます。しかし円レートがいくらか  
というのは、日本が決めているわけではあ  
りません。世界中を流れている国際的なマ  
ネーが決めているわけです。日本政府が高  
くしたいとか安くしたいとかいっても通用  
しないわけでありまして、世界のマネーの  
動きから円のレートが決まってきます。そ  
れに応じて、我々の産業も景気も暮らしも  
変わってくるということです。日本の成長  
率、経済の伸び率がどうなるか、これも日  
本だけでは決められないのです。やれOE  
CDだ、どうだという国際関係の中で、は  
じめて決まってしまう。

つい先日、大阪でAPECが開かれました。  
これには東アジアと、アメリカもバス  
に乗り遅れたくないと太平洋の向こう側か  
ら参加して、アジア太平洋ということにな  
りましたが、この東アジアがいま、ものす  
ごい勢いで変わりつつあるわけです。この  
東アジアとの関係をどうするかというこ  
とを抜きにして、日本のこれからの経済も産  
業もありません。経済、産業だけではなく  
て政治、ときどき変なことという愚かな関係

がいたりしてごたごたしていますが、韓国  
や中国もどんどん発展する。日本人だけ頭  
が良くて経済が伸びていくわけではありません。  
日本人も一生懸命頑張っているんで  
すけれども、韓国、中国、マレーシア、イ  
ンドネシアがみんな懸命になって知恵を絞  
り勤勉に働いて、いま世界の成長の最大の  
焦点が東アジアに移ってきていることは皆  
さんもお承知のとおりです。やがて必ず日  
本に追いつきます。私はかねてから、学者  
時代からそう思っていました。そういう中  
で日本がどういうポジションを占めたい  
のか、こういうことを抜きにしたら日本の  
将来は考えられません。

そのほか、国連がどう動くか、OECD  
とか先進国サミットとか、いろいろな国際  
機構があります。日本人の健康問題、医療  
問題だったらWHOはどうか。AIDSの  
問題は日本の最大の課題の一つだと思いま  
すが、これらも国際機構との関係を抜きに  
しては考えられない問題です。労働関係な  
らILO、文化関係ならUNESCOとか  
がございす。我々は世界の中で生きている  
んだということ、世界の中の日本という認  
識と意識がなければ、21世紀をちゃんと生  
きていくことは難しいかと思えます。

日本は明治以来、とにかく西洋に追いつ  
いて、富国強兵で強い国になりたいと必死  
になって働いてきました。そして今から5  
~60年前に、かなり追いついたのです。追  
いついたときに、世界の中で生きていると  
いう認識を誤って、15年間の長い戦争と敗  
戦を迎えました。戦後、焼け野原の中から、  
ふたたび西洋に追いつこうと必死にやっ  
てきてかなり追いつきました。ここへきて、  
きて50年前、60年前のミスを繰り返さない

かどうか。この前は、明治以来の理想である富国強兵で西洋に追いついたとたんに孤立したわけですが、これからはどうでしょうか。私は、ちょうど今そういう境目にきていると考えております。

いま、為替レートとか円のレート、あるいはWHOとか申しましたが、そうしたことでなくて、我々の日々の暮らしをお考えになってもそのことは分かります。以前から県民の皆さんに申し上げています。「皆さんが身につけているもので純国産というものがあつたらあげていただきたい」と。私の背広は毛ですから、もとは外国です。ワイシャツも石油できております。金属も皮革も、たぶん舶来です。我々の日常の生活、家庭にある電気製品の半分以上は輸入品です。だいたいアジアから買っているわけです。テレビも7、8割は国内でつくっていないのではないですか。

これを考えると本当の純国産というのは、裸になって親からいただいた身体だけ。その裸の身体も、実はカロリーの6割は外国からの食糧でまかなっているわけで、我々の日々の暮らしも、このくらい世界に依存しているわけです。さらにこの頃は、衛星放送で茶の間が世界中と直結しています。音楽だろうがスポーツだろうが国際化しています。こう考えると、我々は本当に世界の中で生きているのです。それを抜きにして日本の21世紀はないと思います。

そうした中で日本は、いまや戦後50年、経済的には大きな成功をおさめまして、世界の1年間の総生産の16～7%は、日本一国で、この島の上で生産しています。大ざっぱに言って、アメリカが7兆 $\text{円}$ を少し切っています。日本が4兆 $\text{円}$ を超えており、ド

イツが2兆 $\text{円}$ ぐらい、イギリス1兆 $\text{円}$ で日本の4分の1です。そして日本は、世界最大の債権国になっている、世界最大の貿易輸出国になっている、世界最大の外貨を持っている、世界最大の経済協力ODAをまかなっている。これだけ大きくなると、世界の中でどう生きるかを絶えず考えていないと、気がついたら一人ぼっちという危険が非常に大きいと思います。

だいたいご近所付き合いでも同じでありまして、急に金持ちになって札ピラを切りはじめると、表面上はご近所もニコニコしていますが、大抵、心の中でコンチキショウと思っているのです。それは国だって同じでございます。

---

## (2)世界が必要とする日本に

---

いま日本は「世界を」必要としています。が、「世界が」日本を必要とするかどうか、「世界が」必要とする日本にならなければ、日本の21世紀はない、我々の孫たちの21世紀は非常に暗いと考えざるを得ません。半世紀以上前に大きなミスを犯していますから、まさかあのミスを繰り返すほど愚かではないと思いますけれども、日本の体制、政治もなにもひっくるめて、世界中が国際時代、グローバリズム。グローバルに、国境を超えて世界が一つになっている時代の日本の生き方を、まだ日本は発見していないと思います。

この頃「国際貢献」という言葉が国民の間ではほぼ共通の認識になってきたと思います。残念ながら、国際貢献という言葉が言われはじめたきっかけは、例の湾岸戦争の時でした。PKOといったような軍事的な

面で金を出すだけでなく、汗も、時には血も流さなければいけないというところで、国際貢献論が言われました。私はPKOそのものに反対する気はございませんけれども、非常に視野が狭かったと思います。外から言われて渋々金を出したりしました。日本はもっと積極的に国際貢献を考えていかなければならない段階にきているのではないかと思います。

私は端的に言って、これからの日本は、一国平和も一国繁栄も一国福祉もないという覚悟を、しっかりすべきではないかと思っています。

そういう点で、我々自身の力不足も含めて、世界へ向けての日本の姿勢がはっきりしない、政治を見てもどこをみてもはっきりしていない。世界の評価は、急に金持ちになって叩けばしぶしぶ金を出す国だ、こういう認識になりつつあるのではないかと大変心配でございます。いろいろな意味で信頼を得られるためには、日本のメッセージ、メッセージ・フロム・ジャパン、日本はどのようなメッセージを世界に発信しているのかを、もつと真剣に考えなければいけないと思っています。

そのためには、お金や技術をどう使ったらいいか、PKOもいいかも知れませんが、世界の厚生省とか世界の環境庁とかの役割を務めさせていただく、ということを高らかにメッセージとして発信すべきではないでしょうか。憲法9条も、平和が続き、軍備を拡大しなかったから、ここまで経済がのびました。そういう点で、憲法9条もメッセージでしょう。同時に世界中で、毎日数十万の赤ん坊が飢えと病気で死んでいるこの世界にどう応えるのか。

地球環境の未来は暗いと言われています。しかも、発展途上国は、アジアも含めてどんどん経済が発展しています。ますます地球環境の負担は重くなります。こういう問題について、日本としては、どういう形で世界のお役に立てるのか。私は日本からのメッセージがもっと明確に世界に提起されなければならないと思っています。

---

### (3) アジアの中での相互信頼関係を

---

さきほどAPECのお話をしました。知事時代は、多少歯に衣を着せて話していましたが、今ははっきり言えます。円高で困ったとき、企業は日本にはとらわれません。能率のいいところへ行くのです。経済とはそういうもので仕方がないのです。発展途上国もそれを望んでいます。韓国が伸びた、香港が伸びた、台湾が伸びた。シンガポールがどんどん伸びている。やがて中国、インドネシア、マレーシア、フィリピン、みな発展していくに相違ありません。日本みたいにいつまでも原料を買って、産業はフルセットでなんでもやります、世界中に輸出して貿易黒字をため込んで、ため込んだお金で外国の不動産と証券を買うという体制は絶対続かない。とすれば日本の一部の産業をアジアが引き受けるということに必ずなります。日本はどのような産業をやっていくのか、やっぱり新しい分野を開拓していくよりほかないのです。

神奈川県では、これからは科学技術を尊重した頭脳型産業が中心になるはずだということで、日本と世界の頭脳のセンターとして神奈川を育てるという仕事をやってまいりました。そのことは日本の産業がどん

どん変わっていくことを意味しているわけで、自己改革を伴いながらアジアが伸びていくことで日本も伸びていくという、相互利益の仕組みを経済の中でつくっていかなければならない。お金だけ儲けているのではないという相互信頼の関係をアジアの中につくっていかねばなりません。APECには、以前から、そういう意味で関心があり注目していました。

私はAPECにみられるような、アジア全域でお互いに利益になるような経済の仕組みをつくろうという大筋の中で、日本はダントツで大きな国なので、もっとリーダーシップをとれるし、とらなければならない。そのことで信頼を得られるようにしなければならない。そうでないと、21世紀は難しいのではないのでしょうか。

## 2. 「地方の時代」の国と地方の関係

「地方」の方に話の中心を移していきたいと思います。繰り返しますが、日本という全体の問題は、大きなところは世界から決まってくる。国民のリアルな生活は地方で決まってくる。この地方と世界がつながる。これを人類、国民、市民といってもいいと思います。市民が人類とつながる。国民、国民と考えずに人類の課題、我々の日々の暮らしは市民として決まってくる。そしてこの市民が人類とつながる。地方が世界とつながる。こういう比重が非常に高くなってきていると思います。

神奈川では、私は知事就任以来、外交というのを国際外交、国だけと考えずに、市

民同士の「民際外交」、民がやる、民衆同士の市民が人類とつながる。神奈川ではそういう意味の、NGOの運動が非常に活発です。

先般行われました、北京の世界女性会議でも、だんぜん参加者の熱気が大きかったのは世界のNGOです。このNGOは阪神大震災の時にも非常に大きく動きました。市民レベルでやっている、あるいは地方が直接世界とやっているのです。神奈川の民際外交というのは、そういうことをねらったものでございます。

### (1) 都市型社会のなかの地方自治

#### ① 3割自治の意味

よく日本の地方自治は、地方自治とは言うけれども「3割自治」と昔から言われています。この意味は、国民がおさめている税金のうち、地方税は3割、国税が7割という意味です。地方自治といっても3割しか財源がないということでありまして、地方自治はまだ非常に貧弱だということの代名詞として3割自治と言われるわけです。実際はいま、35対65という比率ですが、ただこれは税金の歳入、入る方です。

使う方はどうかと申しますと、7割入った国税の半分は、地方交付税とか補助金という形で地方に返ってくるわけです。ですから収入、税の歳出の方は3対7です。支出の方は7割が地方に、3割が国にという割合になっています。私は知事になったときから職員に言っていたのですが、「実際に国民の税金を使っているのは7割が地方なのだから、7割自治だと考えなければいけない」と。ということは、国民の税金で



まかなっているいろいろな公共財・公共サービスは、だいたいかなりの部分が地方でまかなわれているわけです。

例えば、我々の毎日の暮らしです。朝起きると水道で顔を洗う、水道は市営です。トイレへ行くと下水道は市営でしょう。食事は冷蔵庫の中にスーパーで買ったものがある、民営です。食事をしながらテレビを見たりして、出勤をするときは市営バスに乗ります。私鉄に乗るときもある、マイカーの時もある。子どもは市立の小学校へ通うとか、病気の時は近くの病院へいくとか、休みの時は近くの公園でテニスをやる。こう考えますと、我々の日頃の暮らしは、かなり身近な地域のものやサービスでまかなわれていることが分かります。

よくライフスタイルということを申します。ライフスタイルが地域のそれぞれの現場でまかなわれるようになってきた。ライフというのはくらしという意味もありますが、一生という意味もあります。日本人のライフは生まれたときから老後の介護に至るまで、そして、縁起でもないけれども火葬場からなにか、だいたい公共的なサービスの中でずっと暮らしていることが分かると思います。

## ② 歴史上、初の都市型社会

私はこういう点で、日本の社会は歴史上初めて画期的な変化が戦後50年のなかで起きてきたとみております。簡単に申しますと、30年くらい前から日本史上初めて、都市型の社会になったと思っております。それまでの日本は、ライフスタイルから人々のものの考え方、社会の仕組みなど基本的には農村型社会でした。農村型というのは、イエ・ムラ・クニという家族制度、だいた

い子どもは親の仕事を継ぐとか、共同体の規制が強くてあとはお国のためという体制でしたが、この2、30年で様変わりになったと思います。すこし乱暴な総括をすれば、農村部も生活は都市型になったと言っているのではないかと思います。農業にたずさわる方が3割を切り2割を切る、大部分は都市で生活するようになる。農業に従事する人が10%を切りはじめるようになって、社会のあり方、人々の価値観、ものの考え方が都市型になっていく時代に日本史上はじめて突入したと思います。皆さんの感覚ではいかがでしょう。

欧米先進国というのは、社会のタイプが都市型になっています。例えば、老人問題はこれからの日本にとって最大の問題でありますけれども、昔ならばイエ・ムラ・クニの、イエでだいたい見ていたのです。いまは子どもはみな都会へきている。親が近くにいっても核家族である。したがって老人の社会的ケアをどうするかの問題では、全部、家・個人に還元できない。私は個人の責任もある、なんでもかんでも社会がみろというのはおかしいと思いますが、全部個人に看させるわけにはいかない。女性もみな働きに出ています。当然、都市型社会での老後のあり方をどうするかが大きな問題になってきます。ここでも、やはり公共サービスを、どう組み込むかということが大問題です。

## ③ 教育・健康・老後の課題の分権

先ほど言いましたように、いろいろものが豊かになりましたから、私の実感でも神奈川県民のニーズというのはなにもお金だけではない。例えばもっと音楽会が欲しいとか絵が観たいとか、休みにはスポーツが

やりたいとかのニーズが高まってくる。もちろん民間がそれをやることもあります。しかし同時に公共の場でそれをやらなければなりません。また大都会になれば、住宅をどうするか、交通網をどうするかの問題も公共の責任になってきます。私は、ごく一般的に言って、いま日本人の普通の人に「関心のあることはなんですか」と聞いたら、子どもの教育、家族の健康、自分たちの老後、この三大問題だと思います。

教育については、いままで大事なことは全部国が決めていたのです。その国が決めたことを都道府県を通して市町村にやらせるということでした。私は大学教授時代から、こんなに画一的な教育ばかりやっていたら日本はダメになっちゃうという不安感を非常にもっておりました。だれでも言っていることですが、この頃は民間企業でもどういう人を採るかというとき、ただ点数がいい人が欲しいなんていうことはありません。個性豊かで創造力のある人が欲しいという時代に入ってきていることは確実です。ところが日本の教育は、全体として、個性を育てない、想像力を殺すという体制になってきているのではなかろうか。

教育改革というのも、このような点で大改革が必要だと私は思っています。この点も、農村型社会、都市型社会は根本的に違います。いまの子どもの教育問題は、いろいろな悩みが、いじめだとか暗いニュースがありますが、子どもは悩んでいると思います。学校で決められた、国が大筋を決めた枠の中に押し込められて、全部順番をつけられるということでは、子どもたちはそんな世の中はいやだとみんな思っているわけですから、ぐれちゃう子どももでてくる

でしょう。

日本の教育は、いままでは「国民」をつくる教育だったと思います。これからは、「市民」をつくる教育をどうするか、という時代に入ってきています。教育も都市型社会では大きく転換しなければならないのではないかと思います。

私が強調したいのは、3割自治などと言いますが、実際の国民の生活はいろいろな光と影を含めながら7割は地方でまかなわれている、国が直接使っているお金は、防衛とか外交とか司法制度とかごく限られたもので3割である、というこの現実を私は強調したいと思います。日本は、大きな運命は世界から、現実の暮らしは地域でという歴史的な転換期に入った。この選択を間違えると60年前、70年前の大きなミスを繰り返さないとは限らないのです。

---

## (2) 先行する自治体行政

---

いまや地方自治体は、否応なしに都市型社会に対応するいろいろ問題に対処していかざるを得ません。これは市町村のように住民に身近なところならなおさらそうだと思います。神奈川だけがうまくいっているとも申しませんが、最近の行政の新しい分野というのはだいたい「地方発」です。地方からスタートしていくのです。

例えば、私が最初にやった仕事で、高校を100校つくりました。これは入れ物づくりですが、ただコンクリートの箱をつくれればいいのではない、その土地その土地に合った個性豊かなデザイン、レイアウトの高校を造るために、建築費を1%上乘せする、これが「文化の1%システム」です。これ

は橋を架げるときでも全部適用しています。

また、これからは市民と一緒にやらなければうまく行きません。そのためには市民に情報を提供し公開しなければいけないということで「情報公開制度」をスタートさせたのは神奈川をはじめ地方です。

民際外交もそうです。外交を国だけがやるのではなく、地方がそれぞれパイプをつくることによって、国の外交ではいつも国益ソロバンを弾きながらやっているのを、地方なら人間対人間、ピープル・トゥ・ピープルで友達をつくる。こういうことがなければ、今後の日本の外交がうまくいくはずはありません。これらはみな地方がやっているのです。

環境問題も真っ先に取り組んだのは、私が知事になる前から、神奈川であり横浜市であり川崎市であり、県下の市町村です。ずっと国より進んでいました。そして私が知事になってから環境アセスメントという制度を、全国に先がけ、国に先がけて制定しております。

産業政策、科学技術政策も国だけがやっている時代から、私どもは神奈川で積極的に取り組んでまいりました。老人福祉などの問題でも地方が手がけてほかに広がり、やがて国の制度になるというものが数多くあります。そのほか、文化政策でもそうです。私は「小さな町の大きな実験」と呼んでおりますが、全国の市町村でのそういう例の情報を、神奈川県は意識的に収集しておりますけれども、ものすごくあります。

よく例に出ますが、20年くらい前に神奈川が「地方の時代」シンポジウムを開催したときに、最初にお呼びしたのが富山県利賀村という、山の中の人口1500人か2000人

の過疎になった村です。小学校も空き家になってしまい、たしか早稲田大学演劇部の学生さんがそこで合宿をしたというご縁から、世界中のアマチュア演劇家に集まってもらおうと「世界演劇祭」を、その小さな村がはじめました。それを聞いて、村長さんに神奈川に来ていただいて講演をお願いしました。そのとき、なかなかうまいことを言いますね。「東京だけが日本じゃない。日本だけが世界じゃあない。利賀村で世界と出会おう」。素晴らしいスローガンではないでしょうか。それはいまだに続いている、アマチュア演劇家の仲間では、国際的にも有名な利賀村の世界演劇祭です。こういう例はたくさんあります。

---

### (3) 「画一と集権」からの転換を

---

いままでの日本の行財政のシステムは明治以来、西洋に追いつこうと、画一と集権で金も中央に吸い上げ、人材も中央に吸い上げる。そこで国が号令をかけ、1億人が必死に黙々と働くという体制でやってきました。したがって、工業や軍事力が強くなったが民主主義は育たなかった。そういうときに道を誤れば15年戦争に行ってしまうわけです。戦後も、画一と集権で50年やってきました。

ただ戦後は敗戦という体験の中から、日本国憲法もあり、ようやく都市型社会ができ市民が育ってきました。これからは日本は多様と分権の社会になるべきだ、これが私が「地方の時代」を提唱した歴史認識です。いままでは、大事なことは全部国が決め、国が決めた法律を知事とか市町村長を使って国民に執行する、これが日本の政治

行政システムの基本的な考え方でした。これは私が言っているだけではなく、だいたい学者はそういう認識で一致しています。

追いかけるときは多少集権体制、ですから発展途上国というのは集権的です。それでも民主化は必要なのですけれども、発展途上ではふうふう言わずについてこい、というのが効率的なのでしょう。しかし日本のところまで来れば、画一と集権で機能が麻痺しはじめているというのが日本の問題だと思います。これは冗談半分に言ったのですが、先日、東京で偉い人たちと話をしていたら「長洲さん、本当に先が見えないね。日本は『さざんかの宿』だ。『くもりガラスを手で拭いて、あなた明日が見えますか』といっても、なにも見えない」と言うのです。それはいままでのシステムでは、世界も地方も、都市型社会も見えなくなっていると思います。いままでは、あらゆることを国が決めて、知事を通して市町村にやらせる、ですから県は中二階でした。

#### ① 集権の象徴「機関委任事務」

いま分権推進委員会ではいろんなヒヤリングをやっております。そのなかで非常に大きな問題の一つは「機関委任事務」の問題です。知事の仕事の7～8割は機関委任事務なのだそうです。いま、沖縄県の太田知事が、私は心から声援を送っておりますけれども、米軍用地の強制使用のハンコを押さないと言っているんです。あれは本来、国の仕事なのですが、知事を国の機関として位置づけて、そこに委ねているというのが機関委任事務です。東京の信用組合も、知事の機関委任事務になるのです。宗教法人オウムも機関委任事務です。こういうのがものすごく多いのです。

私なんかはそういうことはほとんど意識せずに、これをやれとか、これはしなくていいとか言っていましたが、そう知事に言われた職員は国に駆けていって「こういう事情だ」と、了解を取ったりするのに苦勞していました。了解を取らないと補助金もこない、したがって、夜一杯やって官官接待、「官官」はいいことではないけれどもそういう形になっているのです。こういうことをやっている、全部が東京、中央です。時間はかかる金はかかる。道路1本つくるのに1億とか2億という書類が必要になり、職員の多くは市民との折衝よりは、国との折衝に時間をかけているという事例が続々とできています。非常に効率が悪くなっています。

他方、自治体の方はかなり修行を積んできましたから、自治体がようやく地方政府になってきたと思います。これは自信と誇りを持っていいと思います。人材が育っています。地方政府が中央政府よりも、時代の認識で、より一歩先の仕事を続々とやっています。それは身近だからです。それをいちいち国にあげて、国と相談して機関委任事務にして、あるいは補助金という形でお金をもらうために、画一的な基準に合わせる。時間もかかる、無駄も多い。地域のニーズに合わない。なにより全国统一ですから地域の個性に合わない。横浜市は横浜らしくといっても、道路を1本つくるにも建設省の基準でやらなければいけない。画一と集権のシステムは制度疲労を起こしています。私は、地方分権が日本社会が21世紀を迎えるためにはどうしても必要だという大きな理由になってきたと思います。

---

#### (4) 地方分権の課題

---

##### ① 規制緩和と地方分権

いま全部、国に集中している日本のシステムを、官から民へ移す、これが規制緩和ということです。なんでもかんでも中央政府が細かいことを決める、それをもっと自由にすべきだということです。もっともこれには二重の意味があります。経済的規制というものの多くは、業界の利益を守るものですからそれは緩めた方がいいと思います。ただ環境というのは、全部民に任せるのは反対ですが、いずれにせよ、官から民へという規制緩和、国から地方へという分権、政と官の関係を直すという大きな流れが、日本社会の「政治改革」ということで要請されている主要な課題だと思います。

##### ② 権限、財源、人間の分権化

この地方分権の関係では、地方団体や各中央省庁からのヒヤリングをずっと行っています。大きな流れを申しますと、地方団体は多年の悲願である分権をしっかりとやって欲しい、と。ただ一番困るのは財源だ、と。財源なしに権限だけ下ろされたらかなわない、と。私は以前から「三ゲン」と言っています。一つは権限です。二番目は財源です。三番目は人間です。この三つがそろわないと仕事ができないわけです。

国の論理は権限を手放したくない、ですから「地方に任せて安心か」ということです。とりわけ小さいところは不安だと言います。これを「受け皿論」と言っています。受け皿論を持ち出すときは、分権はやりたくないということなのです。大きな問題では、都道府県制をやめて「道州制」に

したらという意見も、経済筋に非常に強かったです。今回は、財界もそれを引っ込めました。それは議論はしてもいいのですが、それが出来るまでやらないというのだったら100年間やらないのと同じです。国が言っているのは、「小さな市町村はできるのか、だったらまず合併してから」。

しかし、そんなことを言ったら当分できません。ですから今回は受け皿論はやめよう、と。当面いまの都道府県と市町村でいって、国から都道府県へ、都道府県から市町村へ、という権限の移譲をやろうということです。

その場合にまず必要なことは、必ず「金付き」でないと困るということです。いまは老人の保健、福祉は全部市町村に権限がおりたのです。それでホームヘルパー、ショートステイの計画ができる。これが「ゴールドプラン」というものです。いま「新ゴールドプラン」となっていますが、これは地方が主張していたものです。老人福祉といったら道路のつくり方まで変わるので、厚生省が「2階から目薬」の、縦割り行政をやったらダメで、保健と福祉とまちづくりをひっくるめてやりたい、福祉というのは総合化して地域でやるというのが地方の多年の主張でした。そうでないとやっていけない、と。それでやっとゴールドプランになりました。だけど、金がなければゴールドプランは鉛のプランです。金というのは、さきほど言った3割しか収入はないけど、7割仕事をする、この現実と収入の乖離を直すということがどこまでいけるかという問題です。

これには税の仕組みを変えなければいけません。補助金のあり方をどうするか、地

方交付税というのをどうするのか。地方交付税というのは本来は、地方全体の共同基金だったのです。それを国が預かっているうちにどんどん補助金化していきます。自治省に陳情しないと地方交付税もこないのです。この7割、3割の乖離をどう直すのか。したがって分権型の財政システムがつくれるかどうかで、これは大改革です。大蔵省がどう言うか、補助金をどうするのか。だいたい中央省庁のヒヤリングでは、そんなことをやる必要はない、やれないということなのです。

### ③ 機関委任事務の廃止

それと機関委任事務の廃止です。中央省庁の論理は、日本人だから全国どこでも统一的に公平に、必ず広域的にやらなければいけないということなのです。統一・公平・広域。福祉の基準は全国ばらばらではいけない。地域によって差があってはいけない。人は移動するのだから広域的だ、と。これでいけば、全部国の仕事です。だから真剣にならざるをえないのです。ところが、これであまく行かなくなっているのが問題なのです。これは我々の努力でもあり、皆さん方にもお願いしたいのですが、統一・公平・広域に変わる論理をしっかりと打ち立てないで個別の論議に入ったら、まず改革はできないだろうと私は思っています。ですから、私ども委員会の中で言っているのです、「スタンスがはっきりしなければ改革はうやむやに終わるだろう」と。

---

### (5) 地方分権のベストチャンス・ラストチャンス

---

先ほども申しましたが、分権は国の方針

として国会の方針として決議を経て法律になりました。大変、画期的なことです。ですから分権はいま、ベストチャンスです。しかし実際やってみますと、機関委任事務でも補助金でもどういう仕組みになっているかという、国の省庁、国と業界、この真ん中に国会議員を中心にした政界があつて、ここで全部取り決めていたわけです。そこに予算や規制で便宜の仲介をした政治家に票と金が行くというのが「政官業の鉄のトライアングル」でした。明治以来100年あまりずっと続いて、汚職も起こすし、機能麻痺も起こしているのです。これを崩すわけです。

私ども委員会は、今度の地方分権は明治維新と戦後改革に次ぐ第三の改革という位置づけをしておりますが、こう考えますとすごくむずかしいと言わざるを得ません。いま、政も業も一応かたちは分権にそろっていますが、自分たちの権益に関わったら「総論賛成・各論反対」という、いつもの議論が出るに相違ないのです。ですから、細かいことやっていたら絶対うまくいかない。大きく改革するということが打ち出せるかどうかです。非常に大きな抵抗もあると思います。

したがって、いまがベストチャンスですけれども、今回うまくいかなければ当分日本はだめで、いまは「ベスト・アンド・ラストチャンス」、私はこんな認識を持っています。本当にうまくいくかどうか、これを最後に決めるのは、なんといっても世論です。世論が燃えれば政治家も動きます。役所も変わっていくでしょう。世論が燃えなけれ、分権推進委員会が、7人がいくら逆立ちしても、なんということはないに有

耶無耶に終わってしまうことでしょう。

私は責任逃れで言っているのではないのですが、私どもの反省を含めて、一般の市民の中で、地方分権をやれば暮らしがどうよくなるのかという議論が十分行われていません。だから、なにか地方と国で権力争いをやっているらしいということで、一層白けている、率直に言って、私はそんな印象を持ちます。

したがって分権推進委員会の中での議論も、できるだけ市民語でやってくれと言っていますが、出てくる文書は全部、役所語です。これはなにも国の悪口を言っているわけではありません。国という考え方があまりにも強すぎて、なんでも国です。この間も、ある省庁が「国民に対して国は責任があります」と言うので、「それでは地方には責任がないのか」と言ったら黙ってしまいました。なんでもかんでも国と考えているから、全然白けているわけです。

「地方自治は民主主義の学校だ」という有名な言葉があります。それは一部は真実ですが、一部は間違っていると思います。

民主主義は学校だけではありません。学校というと、卒業して世の中へ出たら終わりで、社会へ出たら国政だということでしょうか。そんなことはないと思います。いま民主主義が一番生き生きとすべきところは地域だと思います。地方自治は民主主義の学校であり、畑であり、農場であり、工場である。市民には霞ヶ関は遠すぎるのでしょ。遠すぎるところでなにか取り引きみたいに行っているから白けている。棄権は増えるということです。

民主主義というのは、自分の責任で自分で決めるということですから、自分たちの町、自分たちの日々の暮らし、それをどうするかは、市民も一緒になって決めていくということが民主主義ですが、非常に形骸化して白けている、この日本の民主主義を活性化させるためにも地方分権が必要だと認識をいたしております。

一般的なお話で恐縮でございますけれども、皆さん方から、いろいろご批判も含めて、ご提言等いただけましたら幸いです。（拍手）

## 分権のベスト&ラストチャンス

地方分権推進委員 長洲 一二

先日、地方分権大綱が閣議決定されました。しかし、内容は決して満足できるものとはいえません。

今、地方分権は、その実現に向けて、正念場を迎えています。

歴代の連立内閣がいずれも分権を掲げ、国会も昨年6月、分権推進を決議し、行革審、地方制度調査会、経済・労働団体などからの相次ぐ答申・報告も、異口同音にその必要性を強調しています。また、各自治体も活発な提言を行い、地方6団体は共同で意見書を提出。分権への認識がこれほどそろい、機運が高まったことは初めてといっているでしょう。まさに今がベストの環境です。

しかし、分権とは、明治以来百数十年、特に戦後強化された集権システムと、それを支える政官業の「鉄のトライアングル」を突き崩そうとするものであります。それだけに、分権への動きをはばむ壁は依然として厚い。現に「総論賛成、各論反対」の声も小さくない。この機会を逃すと、逆に当分は実現が難しいのではないか。そんな危惧（きぐ）も覚えます。その意味で、今回が分権実現への「ベスト・アンド・ラストチャンス」ではないでしょうか。

それでは、分権を軌道に乗せるためには何が必要か。論点は大きく二つに集約できるでしょう。

第一は、分権の基本理念、見直しの方向と手順を示す「地方分権推進法」の制定です。分権を具体的に進めるには、自治体と国との役割分担や税財政制度の見直しなど、何百もの法律改正が必要です。しかし、これら細かいところから手を付けようとすると、議論百出、いつの間にか「うやむや」になりかねません。

分権を国の意思として宣言する意味で「推進法」を制定する。そして推進計画を策定し実行に移す。同時に実施状況を監視する第三者機関を設置する。そうした大枠をまず固めることが、各論反対を抑え、流れを逆戻りさせないために不可欠です。



第二は、分権型社会にふさわしい税財源システムの実現です。私は「3ゲン」、つまり地方の「権限」「財源」「人間」をセットで充実させなければ、本当に分権にはならないと考えます。身近な仕事は自治体で完結できるよう、大幅に「権限」を委譲すべきことは当然です。また自治体の政策努力の過程で「人間」も着実に育ってきています。そこで問題となるのが「財源」。いくら「権限」と「人間」をそろえても、「財源」が伴わなければ、分権も画餅（がべい）にすぎません。

今の財政制度は全体として国に財源を集め、地方へ分配する仕組みといえます。税体系も地方への視点あまりに不足してはいないでしょうか。このような仕組みを抜本的に組み替え、地方の財政自主権を確立できるかどうか、分権を本物にする最大のポイントだと思います。ここで私が特に強調したいことは、分権は地方と国の間の権限・財源争いではないということです。それぞれの地域に暮らす「生活者」の意思を基礎に、「近い民主主義」の考え方に基づいて、自らの判断と努力で地域づくりを行えるようにすることにほかなりません。

残念ながら、この点で市民の理解はまだ十分とはいえません。分権が進めば生活が実際にどう変わるのか。その具体的な姿を、自治体はもとより、マスメディアの力もお借りして広く訴え、市民の強力なバックアップを得る工夫が大切でしょう。

同時に、今求められているのは、「政治の力」でもあります。分権への厚い壁を乗り越えるには、国会と内閣、とりわけ「国権の最高機関」である国会が主導権を発揮すべきではないでしょうか。

私は、今から二十年近く前に「地方の時代」という考え方を提起いたしました。政治・行財政システムと社会システムを、「画一と集権」から「多様と分権」へ切り替える。それが21世紀への日本の課題を解く「歴史的キーワード」でないかと、訴えました。そしてまさに21世紀前夜の今、いよいよ分権実現のときを迎えつつあることに、深い感慨を禁じることができません。

「キー」とは「大事な」ということですが、同時に「時代の扉を開くカギ」でもあります。市民の支持と政治のリーダーシップによって分権への扉を開け放ち、新しい時代の風を送り込んでほしい。心からそう願っています。

## シンポジウム

# 「地方分権をどう進めるか」

コーディネータ	鳴海 正泰	(関東学院大学教授)
パネリスト	横溝 正子	(弁護士)
同	金子 正昭	(連合神奈川)
同	村上 順	(神奈川大教授)

## シンポジウムの趣旨

コーディネータ 鳴海 正泰 関東学院大学教授

長洲さんの講演で、話がつきているかと思いますが、「分権をどう進めるか」というシンポジウムをこれからはじめたいと思います。

今日は「分権をどう進めるか」というテーマで3人の方においでを願っています。私の左の方に横溝正子さん。前の横浜弁護士会会長さんでいらっしゃいます。そのお隣は連合神奈川事務局長の金子正昭さん。そのまたお隣が神奈川大学法学部の村上順教授でございます。

この3人の方からそれぞれお話を伺いながら、会場の皆さんとも一緒に「地方分権をどう進めるか」ということについて話し合いをしてみたいと思います。

長洲さんの講演は、知事というより教授に戻ったようなお話でしたたけれども、戦後50年目にしてようやくこの地方分権が具体的政治日程に上ってきました。この地方



分権がうまくいくかどうかは、世論が燃えるか燃えないか、そこにかかっているのだというのが長洲さんのお話でありました。

では、なぜ地方分権の世論が盛り上がらないのか。どこが問題なのか。一つは地方分権とはなかなか難しい概念で、一般の市民の人たちには、一体、何と何を分けるのか、あるいはお役所同士の権限争いではないのか、という話もございます。つまり具体的に地方分権が市民に見えない、わかりにくい。官官接待、これは非常に分かりや

すいものでありますが、地方分権は非常にわかりにくい。

長洲さんもおっしゃったように、地方分権をすれば市民生活が具体的にどのように良くなるのか、自治体がどうかかわるのか、そこがなかなか見えてこない。また地方分権によってどういう社会をつくろうとしているのか、そこがまた一つ見えていない、という問題があると思います。そして国の各省庁は、お話がありましたように「地方分権はいやだ。地方には渡したくはない」

という抵抗意識が強くなってくる。そしてまた自治体の側も、財源が来ないままの仕事はいかなものかという、少し及び腰のところがないわけではありません。

そういうところから地方分権を具体的にどう進めていくかというテーマで三人の方からお話をいただくわけですが、横溝さんには市民の立場から、女性目からどう見ていらっしゃるのか、お考えを伺いたいと思います。では、横溝さんどうぞ。

## 分権で、地域実情にあった条例決定権を

パネラー 横溝 正子 弁護士

地方分権推進法の条文が配られた資料に記載されています。その1条に、目的として「この法律は、国民がゆとりと豊かさを実感できる社会を実現することの緊要性にかんがみ、地方分権の推進について、基本理念並びに国及び地方公共団体の責務を明らかにする」とあり、今のやり方は国民が豊かさを実感できない、手づまりになっていると思います。先ほど長洲前知事が「効率を追い求めて生産を重視し、中央集権で突っ走ってきたのが制度疲労を起こしている」とおっしゃいました。確かに今のあり方が、構造的、組織的に硬直化して手づまりになって、これでは先が見えない、私たちの生活が豊かさゆとりを実感できるものからほど遠くなっている、これを打ち破って、是正して、人間らしく調和のある豊かさゆとりを持って暮らすにはやはり地方分権なんだ、地方に根ざしたシステムづくりが必要なんだと言われ続け、



横溝 正子 氏

いま具体的に日程にあがってきた、国政の上でも日程にあがってきたということではないでしょうか。

私は、前横浜弁護士会会長と紹介を受けましたけれども、昭和43年開業ですからこれ28年間、この神奈川の地で弁護士をやっているわけです。弁護士をやりながら神奈川の県民会議の一つである女性会議の常任委員をやり、副代表を4年、代表を4年やりました。私は女盛りを神奈川女性会議にずいぶんエネルギーを費やしたと言ったことがあります。その神奈川女性会議の

活動をとおして、女性問題と世の中のシステムとを、少しは気がついているだろうから市民代表ということで発言してみないかということだったと思います。その二つの点に絞って、地方分権について、私は待ち望んでいるのですよ、ということをお願いしたいと思います。

まず憲法94条に「地方公共団体は、その財産を管理し、事務を処理し、及び行政を執行する権能を有し」とあって、このあとが問題なのですが、「法律の範囲内で条例を制定することができる」と書いてあるのです。地方自治体でつくれる条例は、私が言うまでもなくその地域の法律なのです。地域の我々の代表である議会がつくる法律ですから、町村の条例、県の条例というように、その地域の法律であるわけですが、国の法律の範囲内でしかできないという、枠が決められているわけです。これが、先ほど長洲前知事がおっしゃったように、画一的な集権的な国の法律で、その地域地域の個性、要求というものにマッチした、その地域の法律ができるかどうかという問題があるのです。

申すまでもなく、法律というのは構成員である私たちが公平にスムーズに調和をもって暮らせる約束ごとなのです。大勢との約束ごと、最大公約数的な公平さと平等さが法律として登場しているわけですから、地域における法律というのは、やはり地域の個性にあった決まりであることが必要なのではないでしょうか。

今の1億2千万の国民を有する日本の法律が、この47の都道府県、3千3百の市町村を画一的に束ねている、その歪みというのが出てきている。鳴海教授の本にもいろ

いろ書かれています、まずの国の法律の足りないところ、まったく欠けているところ、おかしいところ、そういうものは先ほどいわれた情報公開の条例、環境問題の要綱、建築開発の指導要綱、そういうような形でまず手を付けられ、それから条例という形でその地域の法律になっています。ただし、その度に国の方からチェックが入るというような状況なのです。

けれどもその条例の正しさ、必要性というが認知されて、ゆるぎない地歩を占めてきているのが今の段階ではないかという気がします。私たちがいろいろな事件解決に関わったときも、例えば建築確認とか、開発とか、公害問題に関わったとき、条例ではこうなっている、要綱ではこうなっているといたしましても、本当のせめぎ合いになりますと、「いや法律ではこうなのだから、条例・要綱でこうなっているでも最終的には法律の壁は超えられないよ」と、それこそ壁に突き当たることがあります。

最近の分かりやすい事例で、昨日の新聞に載っていました城山町の残土投棄事件という記事があります。「国有林浸食、こんなザル法はあるか」と書いてありまして、大分前から、城山町は不法投棄に対していろいろと手を打っている。国にも行き、警察に行きと手を打っているけれども決め手になるものがないので、一種の野放しになっていたのです。これを見ましても、森林法とか国有財産法があって簡単な取り締まりはあるけれども、多くても罰金50万円。改正になっても業者にとって痛くも痒くもない、それを規制するだけの力がないわけです。そういうものに対処するために地域に合った条例、もう少し地域に合った法律制

定権を、地方分権をすすめることによってもっと強力な立法権をもつことができるのではないのでしょうか。そうすると、国の法律ではまかないきれない、カバーできない分野をその地域の法律として、その地域の住民のつくった合意で、それに一番ふさわしい法律をつくることによって、その地域の人々がゆとりと豊かさを持って、人間らしく調和ある生活ができるのではないかという気がいたします。それが法律家として、分権になって、今までより質の高い、力のある立法権をとることができたならば、という一つの気持ちでございます。

女性としてということ、一つ言わせていただきます。ワルトハイムという国連事務総長は皆さんご存じだと思いますが、こういうことを言ったことがあります。「女性差別というのは世界規模の人権侵害である」と。人類の半分は女性ですから、それを差別しているということは世界規模の、最大の人権侵害である、これを是正することなくしては人類の未来はないとおっしゃったわけです。それは可哀想な女を救ってやる、虐げられている女を救ってやるという矮小化したものでなく、女性の持っている力を人類・社会のために使わなければ、人類社会の損失である、調和のある人間らしい社会をつくっていくには、女の人の能力、エネルギー、知恵を役立てなければ人類全体の損失である、というわけです。人権問題というのは、社会の損失に繋がるのだと教えているのです。

地方分権が、今、言われているのは、法律優先、生産重視、ピラミッド型の硬直した社会に対する異議申立だと言いました。女性問題というのも、いままでの男性中心、

法律優先、生産重視、ピラミッド型の社会システムに対する、女性側からの異議申立なのでしょう。そういうところでは根っこは同じです。

私は「神奈川女性プラン」の策定に起草のときから関わり、鳴海教授とは川崎市の「女性行動計画」をつくるときにもご一緒させていただきましたが、女性問題というのは人間の総合計画である、社会の総合計画であると思っております。それでは、女性問題と分権問題、人間らしくというのがどこで結びついているのか、一つの例をあげて申し上げます。

地方分権がかなりすすんでいるといわれる国に、スウェーデンとかノルウェーがあります。よく言われますように、男女平等も進んでいる、福祉的手当も進んでいる。資料が1989年でちょっと古くて申しわけありませんが、スウェーデンは女性の国会議員が38.1%、現在は1991年の改選で33%に減ったと思います。ノルウェーは34.0%、デンマークが31.0%、カナダ13.3%、日本は当時、衆議院参議院を合わせて6%という状態です。イギリスが5.8%、アメリカが5.2%、フランスが4.3%。閣僚もスウェーデンは35.0%、ノルウェーは44%、デンマークは19%、カナダは15%。日本は20分の1で4.8%、現在も一人です。こういう国は分権も進んでいます。地方議会では、スウェーデンでは女性の市議会議員の方が多いところもあります。

それでは、人間らしいということとどう結びつくのかがこれからの問題です。ヘルパー制度というのがあります。ヘルパーが人口10万人に対しどのくらいいるか。日本は「ゴールドプラン」といって、平成11年

までにヘルパーを10万人という指標をだしています。このヘルパーの統計は85年～89年で、国によってばらつきがあります。日本は1987年の統計で19.3人、ゴールドプランの10万人の指標が達成されると88人ぐらい、「新ゴールドプラン」のいう17万人を達成すると140人ぐらいになるのでしょうか、微々たるものです。ノルウェーでは983.2人のヘルパーがいて、これは日本の50.9倍です。スウェーデンは883.9人。デンマークが527人、イギリスが125.5人、フランスが119人。いずれも申し合わせたように女性の社会参加の進んでいる国は分権

も進み、福祉的なものも進んでいます。

ヘルパーは一例ですが、育児休業とか介護休業とかも、ほとんどパラレルに進んでいます。女性の一人として言わせていただければ、分権という問題は女性問題と根が同じで、豊かで調和のある人間らしい暮らしのためには、ぜひ必要なのだと申し上げたいと思います。

鳴海 次に、連合神奈川の金子さんから雇用、経済の活性化など、働くものの立場から、地方分権についてお考えを伺いたいと思います。

## 変化に対応できる分権化と規制緩和を

パネラー 金子 正昭 連合神奈川事務局長

私たちが県民・市民という立場で地方分権を考えてみたとき、正直に言ってもう一つピンときません。なぜならば、官と官とのなわばり争いになりがちではないか、市民からみれば、地方分権がどういうプラスになるのか、まだ十分なPRも啓発もされていないのではないかと考えます。地方分権を本当にすすめようとするならば、いま国家の行政システムをうち壊すぐらいの気持ちでやらないと、現実にならないのではないかと考えています。

私たちが囲まれている諸環境、諸条件を考えてみた場合、地方分権をやらなくてもいいかと言ったら決してそうではありません。絶対にやらなければ、21世紀の日本はあり得ないのではないか、そんな危機すら感じるわけです。いまの行政システムというものは、明治維新以来の、日本の国体が出



金子 正昭氏

来上がって以来の制度がいまなお尾を引いている状況にあります。あの戦争で、日本のすべて、産業、経済、社会、あらゆるシステムが壊滅的な打撃を受けました。しかし中央官僚機構だけは、それを使って戦後復興を図ったということで温存されてしまいました。私たちの立場から見れば「なんでこんなに人を必要とするのだろう」と思われるほど、中央官庁のビルに入れば人があふれています。膨らみ過ぎではないか

と思わざるをえません。

そして一方、政府の財政赤字は、年間予算の3年分に匹敵するような膨大なものに膨れ上がってきています。赤字は現在のシステムでは、小さくなることはあり得ないのではという心配をもっています。また一面において、経済成長の右肩上がりの時代は終わった、成熟期に入ってきたと言われます。この環境条件を考えてみたとき、私は日本だけが今までの延長で、経済の発展が続けられる状況にはなくなっている、資源・エネルギーの制約の問題がでてきている、環境の問題も経済成長に大きな枠をはめたという状況と考えます。

同時に、国際的協調も忘れてはなりません。ある文献では、一部の貧困は世界平和にとって極めて危険であると言います。いうならば、日本が世界の中の資源を使って加工する貿易立国で生きてきた今日までの延長であり続けるのか。

日本は成熟社会、成熟経済になってきました、すなわち大人になってきました。大人になったということは、背の高さや、成長が止まることを意味します。同時に、経済の規模も固まってくる状況にあるのではないだろうか。

人口について日本の歴史をたどってみると、戦後一時期、戦争でたくさんの方が亡くなったので少なくなったということがありますが、大きな目で見れば増え続けてきました。だから官僚機構が膨らみ過ぎても人口の増加がそれを補ってきました。ところが今日、少子化、高齢社会の到来が現実にも目の前にあります。この少子化・高齢社会は、従来では考えられない社会経費、社会費用、社会コストを、新たに求めるとい

うことになりはしないでしょうか。

例えば、老人保健法の問題一つをとってみても、いま大企業が持っている健康保険はほとんどが赤字に苦しんでいます。赤字の原因はなにかというと、老人保健に対する負担なのです。こういう状況を考えると、まだ健康保険のうちですんでいればいいですが、国家財政に必ず多くの負担を強いることになるのではないかと。そう考えると、今日の行政システムが今後も耐えられるかといったら、大幅増税をするか、あるいは思い切った行財政改革をやるか、それしかないのではないかと考えています。

そういう立場から考えると、いま行政全体の経済効率が厳しく求められる時代になってきているということ、県民・市民という立場、国民という立場で、その実態、事実を見ていかなければならないということです。

長洲さんが3割自治という話をされました。国が税金を集めて、地方に交付金や補助金という形で分け与える、そして権限は国が持っているというやり方は、すでに制度疲労の状況になっているのです。財源を国が常に持っていて、地方に分け与えるというシステムを温存していけば、国の権限は強くなる一方です。そう考えれば、税制改革を思い切って実行して、地方にこそ、国民生活の指導権をおくという税収システムを考えなければならぬのではないのでしょうか。

あわせて、規制緩和という問題もやかましく議論されています。1万9千件を超える許認可事項の現実の姿を忘れてはならないと思います。健康とか安全とかいう、きちっと守っていかなければならない規制と、国民生活をがんじがらめにしている、そ

そろ取り払っていい規制とが混在しているのを見分けながら、改革をしていく時期に来ているのではないのでしょうか。

機関委任事務ということも、県や横浜市、川崎市の行政状況を考えてみると、なぜ国から請け負ってやらなければならないのか、権限をきちんと移して、国の仕事を県、市にやらせる。やらせるということは、もともと県や市がやるべき仕事を国が管理しているということに他ならないのではないかと考えています。そういう意味で、機関委任事務は即刻地方に移すべきだと思っています。それを受け皿論を持ち出して、なかなか放そうとしない。省益擁護、あるいは役人のための行政システムを守り通そうという中央官庁役人の思惑が常にちらちらと感じられる、国民の統治は我々の手だという、明治以来の中央役人の思い上がりの姿勢です。それらを糺していかないと、地方分権というのは具現化しないのではないかと考えています。

私は地方分権こそ、行政改革の究極の姿ではないかと考えています。それを成し遂げるには、まず政治が中央官庁に、中央官庁の役人におもねっているような現状では、言うは易し行うは難し、という状況になるのです。20年後、50年後の日本を考えれば、今この時期にこそ、蛮勇を奮ってでも、改革に挑戦していく必要があります。それをきちんと成し遂げられる政治、その政治をつくるのは私たち一人ひとりの国民であり、有権者ではないのでしょうか。

すなわち国民世論が最大の後押しであり、その環境条件をつくる力になると考えています。行政の効率化、国民生活の向上、これは不離不測の関係にあります。財政赤字

なども考えると、思い切って地方分権をきちんと成し遂げて、行政の効率化を一層すすめながら、少子・高齢社会に必要とされてくるであろう経費に回るようなシステムをつくっていかなければならないと考えています。

いま、私は労働団体を代表して、県の京浜工業地帯再活性化推進協議会の委員の一人になっています。そこで議論になっているのは、京浜工業地帯の櫛の歯の欠けたような実態です。なぜぼろぼろと空き地が目立つのかということです。その一因は工場制限三法の存在にあります。この法律は昭和27年か28年にできて、39年に手直しをされたと聞いていますが、公害はなやかなりし頃の、工場追い出し法案なのです。この工場制限三法があるために、薄暗い、働きにくい工場でも改築ができないという問題があります。それならば安いところへ移転してしまおうということで、まず県外へ出てしまい、そして最近の円高では、もう日本ではものをつくれないということで、海外に工場進出していく。それが産業空洞化であり、そして産業空洞化の結果は雇用の喪失を呼ぶわけです。

そういうとき、労働省に話を持っていてもどうしようもありません。労働組合として雇用を考えると所管官庁は労働省ですが、しかし、労働省ではこれらの問題についてなにもできない。これは通産省だ、何々省だという。しかし、本当に国民の生活を考えてみたときに、労働省であろうが通産省であろうが、もっと横の連携を密にして、首都圏の工場群の活性化をどうするかという議論をする、国としてきちんとやるというセクションがまったくない。



そのことは神奈川県の中についても言えます。中小企業問題をどこで議論するかというと商工部です、と言う。そこで議論すれば中小企業の雇用は守れるかというのと、「それは労働部の責任、労働部の所管だ」と言う。そういう状況から考えると、現在の行政システム、縦割り中心のシステムというのは、日本の社会、現実の社会の姿に合わなくなってきたのではないかと申し上げておきたいと思います。

私は自動車産業の出身です。自動車産業では、一つの車のモデルができる通産省に届け出ます。つくる段階では通産省、走り出したら運輸省、同時に道路を使うから建設省・国土庁との関係も出てきます。自動車を、どこがどう所管するのか、みなばらばらで、部分部分で管理しているのが現実です。

一つの例を申し上げれば、型式認定というのがあります。ある群馬県の工場が新車

の型式認定を出し、それを量産化するまでの間に、何度も手直しをします。型式認定の時の重量が8トンドットとする。それが手直しを重ねるうちに7.5トンになった。車というのは自重が軽くなれば燃費がよくなります。それが型式認定をとったときには8トンであった。製品として売り出すときに7.5トンになったら、500分の重さをその車につけろという。自動車会社というのは、いかに軽く、性能良く、燃費を良くするかでしごきを削っている。ところが、お役人の型式認定の時の許可が8トンで出たのだから売り出してはならないという。型式認定を取り替えるまで、その工場は500分の重量を再調整して売りに出したという笑い話があるぐらいです。私は、ダイナミックに動いている社会に呼応することのできる行政システム、政府官僚機構というものをつくっていくことこそ、地方分権の最たる目的ではないかと考えています。

## 「入り子構造」の自治体行政システムを

パネラー 村上 順 神奈川大学法学部教授

はじめに、私の結論部分をはっきりさせておきたいと思います。神奈川県は、大都市が多く、横浜市、川崎市、相模原市、藤沢市、まだまだたくさんありますが、大都市における地方分権の推進ということでは、いわゆる「入り子構造的」な自治体行政の仕組みをつくる必要があります。入り子構造というとロシアのマトリューシュカ人形が有名で、一つの人形から小さな同じ人形が次々と出てくるというものですが、こういう入り子構造的な行政システムをつくる必



村上 順 氏

要があると申し上げておきまして、中身に入りたいと思います。

最近の地方分権論は、平成の地方分権論

とでもいうべきもので、だいたい1989年頃から議論が盛り上がるようになりました。この平成の地方分権論は、前半と後半に分けることができると思います。前半は地方分権の名の下に、実態は地方分割を論じていた時期で、廃県置藩論とか連邦制論とか道州制論とかで論議がたたかわされていたわけです。後半は92年の、貝原・兵庫県知事が主張した、現行の枠組みの中でまず都道府県に権限移譲を行うというものでした。これがいまの地方分権推進委員会で、どういう権限を自治体に委譲すべきか盛んに論議されているものであるわけです。

この方の地方分権は、推進委員の中から「官官分権におわってはいけない」と言われているものですが、平成の地方分権論は地方分割であれ官官分権であれ、国民の関心を素通りして議論されているところに特徴があるわけです。このことは、推進委員会の方でもとうに気がついておりまして、第1回の会議ででしょうか、地方分権についてスローガンを打ち出して、国民運動的な盛り上がりをつくる必要があるのではないかとか、国民の関心を引くようなキャッチフレーズが必要ではないのかといった議論が行われていました。

そういうスローガンということ言えば、「地方分権で住民自治体を実現しよう」と言ったスローガンも考えられるのではないかと考えています。

それはさておきまして、こうしたシンポジウムが開催されていること自体、国民の関心を盛り上げて地方分権の推進力にしようという試みであるわけで、私は地方分権論議を盛り上げようという場合、いま地方分権推進委員会で論議されているような国

の権限を地方に移譲しようという、官官分権の取り組みだけでは、率直に言って不十分だと思っております。先ほど住民自治体づくりと言いましたが、地方分権の受け皿となる自治体自身が、自治体行政への住民参加を積極的にすすめる必要があるのではないかと考えています。ところがこの方は率直に言ってあまり活発でないように思います。

一例を申し上げますと、行政手続条例というものがあります。80年代に長洲前知事が提唱したのですが「地方の時代」と盛んに言われていた頃は、情報公開条例なり個人情報保護条例なりを制定しまして、情報民主主義とでもいいますか、住民の情報参加権を拡大する試みを行いまして、攻めの自治体行政を展開していました。ところがその後、情報公開の運用面などで守りの姿勢が目立つようになっていきます。

この情報公開条例や教育個人情報の開示ということでは、個人情報保護条例も同じだと思いますが、これらの条例で、自治体は住民の情報参加権を確立したと言っていると思います。ところが次のステップである住民の決定参加、情報参加から決定参加、この決定参加ということでは行政手続条例が大事なはずですが、90年代の自治体行政民主主義についていいますと、私は行政手続条例に期待していたのですが、これまでのところ正直言って失望しております。これまで制定された行政手続条例をみますと、いずれも国の行政手続法の写経的条例に留まっています。計画確定手続きがないとか、行政内規の行政手続きを整備していないとか、あるいはまちづくりなどで問題となる事業者と地域住民間のトラブルを調整

する手続きを整備していないとか、一言でいえば、住民参加手続条例になっていないということなのです。

このように地方分権の肝心の受け皿の側で、住民参加という分権がすすんでいないことは、そもそも地方分権が住民参加をめざすべきだという、地方分権推進法の7条で書いてあるとおりにわけですが、住民参加をめざすべきだということは、権限移譲のようになにも法令の整備に待つのではなくて、自治体自らの手で実現すべきことが求められているわけです。

ところで地方分権といいますと、先頃からフランスの地方分権が盛んに紹介されています。フランスの地方分権の特徴の一つは、小さいものは大きく、大きいものは小さくしようとしている点にあります。地方過疎地について言いますと、市町村合併はもとよりですが、実にさまざまな広域行政のメニューが用意されています。他方で大都市の自治体行政について言いますと、いわゆる「入り構造的な」自治体行政の仕組みをつくろうとしています。

例えば、フランスは、レジョン、県、コミューンの三層構造を完全自治体化しました。これが地方分権の成果ということになります。さらに大都市については、市と区、それから民間団体、この三層構造が目されるわけです。とくに中間団体といいますが、民間団体、アソシエーションといいますが、区を介して市の行政に参加する構成が目されます。82年法の16(26頁参照)条です。このように民間団体が区を介して市行政に参加する構成、仕組です。こうした構成は住民参加から、さらに次のステップである住民自治へという、地方分権論か

らみますとたいへん大事な仕組だと思っています。

そういう目で見ますと、日本の地方自治制度は、戦後一貫して小さいものを大きくしようとばかりしてきたように思っています。最近でも、市町村合併特例法だとか、中核市、広域連合などがあります。この方が国も自治体も住民から面と向かってとやかく言われなくて済む、住民の目をまっすぐ見ないで行政ができる、といったメリットがあるということをやっているのでしょうか。逆に住民の方から言いますと国や自治体の行政にそっぽを向く、あるいは関心が持てない原因にもなるわけです。

しかしこれからの地方自治というのは、環境についても福祉についても、公的組織や公的機関だけでは到底まかないきれものではないわけです。例えば、ごみ問題一つでもおわかりのように、分別収集なりリサイクルなりをしようと思えば、住民の自発的協力がどうしても必要になるわけです。よく言われていることですが、これからの自治体は住民をパートナーにして自治体行政をすすめていかざるを得ません。

そのためには、大都市について言いますと、住民が道徳的責任と政治的影響力を感じることができるような地域的な規模と組織づくりが必要になります。地域的規模といえは地域的に小さい規模ということですね。組織づくりというと中間団体、とくに民間団体が必要になるということです。そういう意味で神奈川について言いますと、横浜市や川崎市などがそうですが、現行の行政区についても、なにもいきなり東京都なみの特別区にしろとまでは言いませんけれども、法令的な措置を待つまでもなく、

## パリ、マルセーユ、リヨン市と市町村共同公施設法人の 行政組織に関する法律・抄録

(1982年12月31日の第82-1169号法律)

第8条 市議会は、前条所定の期間内に、市議会が民間団体に交付しようとする補助金額につき、この団体の活動が一つの区内で行われているものであるときまたはこの団体の所在地がどこであれ一つの区内の住民の利益のために行われているものであるときは、区議会の意見を徴するものとする。区議会の意見によって市予算から前期団体に交付される予算総額が増額されることはない。一定期間内に意見書が提出されない場合には、市議会は議決することができる。

第16条 民間団体 (associations) は市行政 (vie municipale) に参加することができる。各区は、発案・諮問委員会が設置される。

- 2 委員会は、区内において要求をつきつけまたは活動を行う地域団体の代表者または全国連合組織または連盟組織の構成員からなる。
- 3 最低3ヶ月ごとの会期において、これら民間団体の代表者は、彼らが要求する場合には、区議会の議論に参考意見陳述者として参加することができる。そこにおいて、彼らは区内での彼らの活動分野に関するあらゆる質問を発することができ、質問事項に関連してあらゆる提言をなすことができる。
- 4 区議会は、民間団体の面前で提言内容につき議決するものとする。
- 5 最後に、民間団体は、予め、区長に民間団体が区議会と討論を望む一ないし複数のテーマを通告するものとする。
- 6 前記の団体との討論日程は、区議会と発案・諮問委員会との連絡の取り合いにより決められるものとする。区議会は、発案・諮問委員会にこれらの討論の準備に必要なあらゆる情報を提供するものとする。

議会組織を工夫するなり権限移譲を行うなり、さらにフランスの例のように民間団体の区行政への政治参加を実現するなどの措置が必要だと思っています。

国からの権限移譲がすすまない限りは、地方分権ができないなどといった発想は、この際、改めるべきではないかと思っています

ます。こうした地方分権の攻めの姿勢や取り組みがあつてこそ、住民の地方分権に対する関心呼び起こすことではないか。さらに、民間団体との関係で言いますと、私は、公務員が一市民としてボランティア活動や団体に積極的に参加することが大事であろうと思っています。

これからの公務員は、第1に、仕事上、官の立場に立つ公務員の顔と、第2に、職員組合あるいは自治労に加わる労働者としての顔、第3に、休日あるいは休暇などに民間団体に加入してボランティア活動などを行う市民としての公務員の顔、この三つの顔があると思います。

このうち、第三の市民としての公務員の顔と経験が自治体行政においてこれから大事になってくるのではないかと思います。いわば自治体職員の地域参加と呼ばれるものです。その意味で、自治体職員の地域参加については、自治体当局はもとより、職員組合の方でも公務員のボランティア活動などに対する理解とバックアップなどが必要になると思いますし、案外、公務員のボランティア活動における市民としてのパフォーマンスが、これからの自治体行政とパートナーである民間団体とを結ぶ接点になるのではないかと考えています。

## 討 論

鳴海 これまで3人の方からのご発言を終わったわけですが、これからの相互討論の柱ということで、以下の3点をあげます。

- 1、市民と自治体行政がパートナーシップの関係を築くにはどうすればいいか。
- 2、市民参加など自治体の自己改革をどうすすめていくか。
- 3、官官分権でない、市民のための分権の世論を盛り上げていくのにどうするか。

この三つを討論の柱にしたいと思っているわけですが、時間の制限もございますの

でパネラーの方には失礼ですが、1の政府と市民との新しい関係をつくるのにどうするかと、2の自治体の改革、つまり自治体側の責任と課題とはなにか、住民側の責任と課題とはなにかを、合わせてお聞かせいただければありがたいと思います。それから、3のこれから世論をどう盛り上げていくかという点は、最後のまとめのところでお話いただければありがたいと思います。そして、フロアーの方々からもご意見を承りたいと思っています。

横溝さんから自治体の課題と責任、市民の課題と責任ということをお願いします。

横溝 なかなか難しい問題です。これは裏腹の問題と思うのです。まずは住民の側から言えば、自分たちの政府というか、この自治体は自分たちがつくっている政府だという意識を持つことが第一の出発点だと思うのです。遠くにあって、なにか困ったときにやってくれるのがお上だという日本人のお上意識が、私は今の歳になってもまだわからないのです。ただ待っていれば遠くでやってくれるという感覚は、どうにも根強いものがあります。自分たちの政府なのだ、自分たちがつくっているのだ、自分たちに必要なことは自分たちで作り出していくのだ、間違っているものは自分たちで直すのだ、という意識を持つことが大切です。それが目に見えて返ってくれば、例えば、自分たちの政府だということで政策提言をする、それが政策に反映して自治体の方針として目に見えるものが出てくれば、市民の方も自分の政府だという実感も出て、またその気になるという裏腹の、相乗的なものだと思います。まず意識の面では、それを強固に持つことです。

日本人はタックス・ペイヤーの意識が少ないと言われていました。財源の問題に一足飛びに行つて恐縮ですが、長洲さんが、徴収は国で65%、自治体で35%。使うのは自治体が7割で国が3割と言われました。これは国全体の財政を、県民所得の多い県も少ない県も平均して、全国画一的な状態にする「均しの方策」があると思いますが、この方策でめし上げるお金が多すぎると思います。ですから、平準化して自分でやれる自己財源として6割をとって、その残りの分を均す、「共同基金」と長洲さんは言いましたが、まず自己財源は確保して、それから豊かな県は国へ納める。交付税はなるべく少なくするという財源的な改革もすれば、自分たちタックス・ペイヤーとしての意識も高くなるという気がします。

それから、市民の提言を受け入れる体制をつくっていくことです。川崎市には「市長への手紙」があります。「手紙」は方々にあると思いますが、市民集会的、公聴会的なものや、委員会に公募的なもの、自治体の名指しではないものをつくる。団体推薦というのがありますが、指定席の団体にしないようにすることも必要ではないでしょうか。

また、市民の自発的な非営利の団体、NPOといいますか、そういう団体と行政が連携していくことも必要です。ボランティア、自発的な行為というのは、自己実現、アイデンティティです。押しつけられたのではないということは一生懸命やるものです。そして自己実現にもなります。人々のもてる力を、NPOを自治体と上手にコーディネートして地域のエネルギーにする、活性化の源にする。自治体の方も一緒にやって

いく、私たちは皆さんの信託をうけてやっているという意識をもってやっていく。なにかちょっと高いところにいて命ずるという意識は捨てる必要があるのではないかと思います。

鳴海 金子さんの発言の中に「自治体が中央官庁におもねてはだめだ」というお話がありました。地方分権にむけて自治体のなすべきこと、そして市民がなすべきことをどうお考えか聞かせてください。

金子 行政には、議会と執行部という当局があります。議会も当局も本当の意味で県民・市民の声をつねに聞くシステムになっているだろうかというところに、多少問題点があると思っています。例えばいま、それぞれの都市が防災ネットワークづくりやボランティア・ネットワークづくりに着手しています。こういうことこそ県民・市民が自ら参加をしないとできません。

私は、防災だけではなく普通の行政課題についても、公開の行政公聴会などをコマメにやっていったらどうだろうかと思えます。また議員は、自分の支持者に対してつねに意見を聞き、それを議会の中での発言すると同時に、当局へはね返すようなピストン運動をやるべきだと思います。横溝さんが言われるように、1と2は裏腹の関係ですが、行政職員も市民も、自分たちの行政ということに対する意識を変革させないと、求められている理想の姿はできないでしょう。現実に神奈川県も、横浜市も川崎市もそうですが、例えば、川崎市はオンブズマン制度が機能していますし、情報公開も、各審議会への市民参加も行われています。形のうえでは、ほかの都道府県に比べると相当進んでいるように思っています。

都道府県の状況を聞きますと、神奈川県や横浜市、川崎市のような形になっていないところがたくさんあります。神奈川県は開かれた県政、開かれた市政として進んでいる部分がありますが、それをさらに発展させていかなければならない時期にきていることは明白だと思います。

バス料金や水道料の値上げの時は公聴会をやるのですが、それ以外の、住民の利害の相反するような問題のときにも、こまめに、賛成派、反対派両面の意見を聞く、公開行政公聴会をこまめにやったらどうかと提言しておきます。

鳴海 村上さんのお話では、入り子構造というおもしろいお話を伺いました。地方分権型社会というのは市民参画型社会だと思うのですが、市民参画型社会をめざしていく上で、自治体にとっても市民にとってもいろいろな課題があるわけです。その中で市民の合意形成のあり方について、ご紹介いただいたフランスの例ではそのことを言っていられっやらないかと思ったのですが、その問題についていかがでしょうか。

村上 市民間ではなくて、市民と自治体との合意形成ということです。

日本の場合には、まず行政手続の整備があり、これが住民参加手続になっていないということが一つです。そこで事前に行政過程に住民参加ができないものですから、あとで国民の方は裁判に訴えるということをよくやります。高速道路建設などについ

て、反対運動のかたわら訴訟を起こしたりしますが、いまの日本の司法のシステムでは門前払い判決をうけるという仕組みになっていまして、とりつく島がない形になっているわけです。

そこで合意形成という場合、法的な合意形成ということになれば住民参加手続を整備すること。それと裏腹の関係になります。参加手続を仕組んだとしても、おざなりな住民参加手続が行われて行政決定が行われたのでは、参加した意味がないということになりますので、あとで裁判で争う仕組みづくりが求められるのです。

前者の住民参加手続では、法律と条例の抵触問題を引き起こしますし、後者の仕組みづくりにも問題があります。

ぜひ「地方分権と司法」という切り口で、一度シンポジウムをやってほしいという気持ちがあります。この間の地方分権論議の中で、規制緩和の論議の関連で触れられることのある、司法に携わる人・法曹三者について、国民の側からも注文が出ていませんし、法曹三者の方も地方分権との関わりで問題意識をもっていないような気がしないでもないわけです。官官接待問題の場合、仙台市の市民オンブズマンでは、たまたま、私の高校・大学の同級生の弁護士が事務局長をやっていましたが、とくに裁判所の判決が住民自治の拡充という観点からいうと大分立ち遅れていまして、外国との比較を絶している部分があります。

## 参加者からの発言

鳴海 会場の皆さんからも、地方分権をどうすすめるかについてご意見を伺いたいし、ご質問も受けたいと思います。

久保博夫（藤沢市職）藤沢市役所に21年務めていますので、例を出しながら地方分権について伺いたいと思います。「機関委任事務」を撤廃していただきたいという点で、村上先生に学術的な面でのお話をいただければと思います。

実例として、私が係わった仕事で「下水道」と「福祉」があります。下水道に関しては市民の運動で、大規模な下水処理場は知らない、規模の小さいものを何方かつくって、早く下水道ができるようにという要望がありますが、事務局の試算では100年かかるというのがあります。それも、国の認可をとらなければ決定できない。国からの補助金が下りなければ、その年の事業も決められないのが現状で、国の予算の編成の状況を見ながら、その年の事業を自治体で決めていく流れになります。そのために9月過ぎでないと事業ができないこともあります。そういう許認可とともに、お金で、毎年予算で縛られるために、自治体の下水道事業は国の動向次第です。どこの路線をやるかさえ、予算総額が決まってから決めるしかない。すると、9月あるいは年度末になって、夜間事業が入っていくということになります。これを年間で建設できるなら、業務分散もできるのではないかと思います。

福祉では、生活保護のケースワーカーを4年やりました。通達行政ですから、本が3冊、4冊配られますが、それを読んで全部頭に入れて仕事に行くことはできませんので、県や国にお伺いを立ててみると、20年前の通達文書の何日号に入っているとかわれたりします。また、毎年一回、県の監査をうけ、何年かに一度は国の監査をうけますが、書類をたくさんつくらなければなりません。昼間はケースからの要請、訪問がありますので、土・日あるいは夜残って書類をつくらざるを得ないという現状で仕事は増えるのみです。5年、10年で廃棄する書類をつくるのに、毎年追われることになります。

現在は老人福祉の関係で窓口をやっていますが、これは行政関与型の外郭団体をつくったために書類はほとんど無しで業務が進められます。13の福祉サービスを最初の申請だけすれば、あとは電話で申し込みができることになっており、このようなシステムを自治体が決定できることが必要ではないでしょうか。

それから、今後の運動に関係しますが、市民としての運動を地域生活権闘争ということで地元でやっています。この地方分権について市民団体に声をかけていますが、乗ってきません。なぜかというと、地方分権してどうなるかが、見えてきていないからだと思います。いま、沖縄の大田知事が機関委任事務を拒否するというので、全国第二位の基地県である神奈川でも大きな話題になっています。機関委任事務のシステムを地方分権の問題とからめてやったらどうかと考えています。その点で、ご意見をいただけたらと思います。



三野研太郎（弁護士）地方分権ということ、地方自治団体がどうしたら国家権力から独立できるかという問題だと捉え直してみますと、具体的に簡単に解決する方法が見つかると思うのです。

一つは、国、中央官庁からきている公務員が非常に多いわけで、しかもそれが主要なポジションを握ってしまっている。極端な場合には、副知事をよこしてくれという形さえあるのです。これを残していたのでは分権はあり得ません。神奈川の場合には、県、横浜市、川崎市の三つで、中央からどういう人たちが来ているのかをリストアップするのはわけのないことです。これをどのくらい国に返していくか、これで分権度が計れるとぼくは思います。それを市民団体が監視し応援すれば、交付金や起債の許可で虐められることもないだろう。今度の「推進法7条」にも、財源の問題をいつているくらいですから、毎年、地方自治体が国に何人返したかを監視するシステムをつくれればいいのではないかと考えます。

大田知事がやっていることは沖縄県民全体がバックアップしています。だから大田さんは自信をもってやっています。簡単な裁判例ですが、米軍と契約する地主は自分で契約しています。ところが反戦地主は契約を拒否します。するとこれは代執行で、国が代理署名する。契約期間は10年で、10年分の賃料を一度にももらうことになり、10年分の税金を一度にとられます。一方、契約地主は毎年税を納めていけばいいのに、拒否をして10年分もらった方は一度に税金をとられますから何にもなりません。反戦に味方した方は何にもならないということです。それを裁判所がひっくり返すという

情勢があるのです。したがって、みんなが支えればトップの姿勢がよくなる。トップの姿勢がよくなれば分権は推進するだろうと思います。

高梨晃嘉（横浜市議）分権をどう進めるかについて、とりわけ世論との関係で苦慮しています。横浜市もこの11月11日に、指定都市として権限移譲の問題について要望書を出しました。これをどう市民に説明したらいいのか苦労しているわけです。

地元との話し合いで、緑地の保存、マンション建設の問題などで、私も機関委任事務との関係にぶつかるわけです。そのときに分権の問題として話をすればわかってもられます。こういう権限の問題について、高秀市長は他市町村長と比べればよくやっていると思いますが、市役所の内部が冷めているという感じがします。市長は一生懸命にやっている、担当部局は一生懸命にやっている。しかし、市民との接点もあまりないからかも知れませんが、中間管理職を中心として燃えていないという気がしています。そこが、市役所内でどうしていくかが、そこをやっていかないとだめだと強く感じています。561もある機関委任事務を全部というわけにはいきませんが、分権を市民にとって身近な形にして、わかりやすくする工夫を私自身考えています。市民に分権問題が理解しやすい、具体的な例をいくつか提示をしていただいて、市民との議論をつくり出していく方策が考えられればと思います。

また、分権論議をすすめていく上で、大都市制度の方向、指定都市制度についてどうするのか聞こえてきません。マスコミを見るかぎり、県への権限移譲、市町村への

権限移譲という議論はあります。指定都市に住んでいる人の割合が多いのですから、それは我々から提起しなければならないと思いますが、大都市制度と分権の関わりについて、なにかサゼッションがあればお聞かせ願いたいと思います。

鳴海 齊藤つよし参議院議員がみえてきますので、国の状況を踏まえてご意見を願います。

齊藤つよし参議院議員 私は公約の一つとして「地方分権をより推進しよう」といって参議院選挙をがんばりました。多くの仲間から「分権と言ったって票にならない」というご指摘もいただきました。幸いなことに当選させていただきましたので、この公約はぜひ果たしていきたいと思います。そのためには、こういうシンポジウムが数多くもたれ、さまざまな形の雰囲気づくりが大切ではないかと思えます。

国会はいま開会中ですが、日々、都道府県のお役人さんが議員会館を訪れます。一組も来ないという日はございません。そして要望書を渡してすぐ帰られてしまう。それで国会議員へ地元の要望が通じるのかと思うほど、忙しく廊下を駆けめぐっているのが実情です。これも来年度の政府予算の編成期であり、同時に税制改正の大きな山場でもあるので、そういう課題が私どもに投げかけられているのだと思えます。

とりわけ、景気対策が至上の課題ですが、地方にとってゆゆしい問題は、地方固有の税財源である固定資産税について「軽減してほしい、見直しをしてほしい」という、広範な層からの大合唱が起きている事実があります。土地保有税、地価税の廃止・見直し・凍結、あるいは税率の引き下げ、加

えて固定資産税をなんとかしないと景気対策に困るというのです。これを受け入れてしまうと、今の市町村の財源が大変なことになると思っています。

地方分権について、活性化といいますか、どう市民の参画を求めていくか、運動論にもなっていくのですが、過日の横浜市の大都市フォーラムのときにも、会場から「分権といっても市民は何をすればいいのか」という指摘がありました。

長洲前知事の言われる富国強兵型に発する、国から市民への流れというお話で思い浮かんだことですが、神奈川の臨海部の円高・空洞化、製造業の復権の問題について、県・横浜市・川崎市の三自治体が知恵を絞っています。私がさま変わりだと思えますのは、京浜臨海部は国策で生まれたと思いますが、いまや川崎市についても横浜市についても、国の省庁の役人が協議会や審議会へ出て自治体の職員と一緒に、再編をどうするか議論に参加しているということです。当初の国策型、富国強兵型から一歩踏み出しているわけで、特徴的な点だと思います。私は、それをもっと広げるべきだと考えます。役所の協議会や審議会の中で、市民の声、団体の声を聞いたというだけでなく、市民が生き生きと住む街をとるのであれば、市民参加型の、働く人たちも参加した運動体をつくるべきだと思います。臨海部には住宅も建てられない、学校も建てられないという現行法はなんなのかということの問題にして運動化することが、自らの街を自分たちでつくっていくことに繋がっていくのではないかと思います。

「防災マップ」を役所につくって下さい、

という陳情がありました。自分たちの街に  
どういう医療機関があり、避難所がどこに  
あるという地図を、役所がつくって私たち  
に下さいというのですが、これは市民自ら  
でできるのではないのでしょうか。そうい  
うのは役所に言わなくても自分たちでつく  
れませんか、と答えさせていただきました。

このように運動体というのはいたる所  
にあると思います。むしろ目的意識的に、そ  
れらをつなげていく中で、地方分権推進の  
動きと合わせていく取り組みが求められて  
いるのではないかと考えています。これか  
ら地方分権の立場に立った活動をさせて  
いただきたいと思います。

## パネラーのまとめ

鳴海 それでは、今まで出されたご意見  
に、パネラーの方々のまとめの発言の中  
でふれていただければと思います。

横溝 この地方分権の問題というのは、  
市民も自治体の職員も遠くでなる鐘の音  
を聞いているように、他人事みたいで燃  
えていないという感じがしきりにしてい  
ます。どうしたら、自分たちのものだから  
やってみようという気になるか、非常  
に難しい問題ですが、結局、国が偉い  
のではない、身近なことは身近で決  
めてやっていく、それが一番自分たち  
のためになるということです。具体的  
に言えば、機関委任事務のうち、地  
方分権が実効的にすすめばこれぐら  
いのものは自治体でできるとか、実  
利的という目に見えるメニューを出  
して、やれるという気持ちになっ  
てもらうのが一番だと思

います。ただ、言うは易し行うは難し  
で、どれをとれるかはなかなか難  
しいと思いますが、地方分権がすす  
めばこれはこうなるという、目  
に見えるメニューをいくつでも  
いいから示すことをやったらどう  
かと思います。

三野弁護士がいわれた、自治体の助  
役とか副知事に、割愛といって国  
のお役人があらゆる自治体に行  
っています。現実はどういうところ  
から高級自治体職員が来れば、補  
助金や交付金を取り易いから、話  
が通じるから来てもらっているの  
だというわけです。それがいつの  
時点で変わるかが、正念場の大事  
なところだと思います。それには  
地方分権をすすめるときに、幹部  
職員を国から割愛することの無  
意味さがわからなければ、相も  
変わらず来てもらうことになっ  
てしまうと思うのです。

それから、我々の代表としての議  
会があるわけですが、議会以外に  
無数の審議会、委員会、協議会  
というのがあります。それはなん  
のためにあるのか。議会というの  
はどうしても政党的な動きをす  
る。そのような動きを除く中立  
的な意見を市民から出すという  
ためではないかという気がしてい  
ます。それが、行政が市民の意  
見を聞きましただという隠れ蓑  
になって、行政がお膳立てした  
方向の結論を出すという審議  
会、協議会がままあると思う  
のです。そうではなく、市民が  
政府に注文をつける審議会、協  
議会にする。それは人選の問題  
と委員の心構えが必要です。「  
できないことを決められるとや  
りにくいから押しえた結論に  
して下さい」などと職員の方も  
言わずに「市民のバックアップ  
があるからやれるんだ」と、む  
しろ突き上げるバックアップの  
材料に使うこ

とが必要だというのが私の感想です。

鳴海 非常にきびしい意見でございます。金子さんどうぞ。

金子 現段階においては、地方分権をどう進めるかよりも、なぜ地方分権なのか、なぜ必要なのか、という視点で市民レベルで議論をしてみる必要があるのではないのでしょうか。したがって、そういう場をいたる所につくっていく必要があると感じさせられます。

同時に地方分権というのは、権限だけ移譲されて財源の移譲なしならば、これでは全然進みません。むしろ、それならやらない方がいいわけです。税制のあり方もセットにして地方分権の中に位置づけて議論する必要があるのではないのでしょうか。そのように考えますと、国会議員一人ひとりの責任は、極めて重いのではないかと申し上げておきます。

村上 機関委任事務のことがでましたが、91年法改正で職務執行命令訴訟の制度が変わりました。その変わった内容からみますと、法律的にいつて「機関委任事務はなんでもない」と率直にお答えできると思います。

というのは、91年改正前の職務執行命令訴訟では、機関委任事務を怠ると、いまの沖縄のケースでいきますと、最後は内閣総理大臣が大田県知事の首をすげ替える、罷免することができたわけです。91年法改正前は、国は職務執行命令訴訟を、実は二つ起こす必要があったのです。職務執行命令訴訟と、職務執行命令判決が出てもお自治体が事務処理しなければ義務履行を請求する訴訟、この二回の訴訟を起こす必要があったのです。これを91年改正で一回にカッ

トしました。その点は国の方は便利になったのですが、その逆の見返りとして、内閣総理大臣による知事や市町村長の首のすげ替え、罷免を廃止したのです。

その結果どうなるかということ、今回、かりに沖縄県が負けたとしても、大田沖縄県知事はそのまま居座ることができるわけです。ということは機関委任事務訴訟は、実質的には団体委任事務訴訟化したということになります。受けて立っているのは、被告である知事ではなく沖縄県自体が受けて立つ団体委任事務訴訟になったということが一つです。そういうことからみますと、手続法的観点、裁判や訴訟の観点から機関委任事務をみますと、現在の機関委任事務は、ほぼ法定事務委託といってもいいのではないかと思います。法律で定められている事務委託です。これは実はフランスのシステムにあります。国が事務を相手方自治体に委託しても、なお自治体側がその執行を拒んでいた場合は、やはり裁判所に訴訟を起こす仕組み、これが地方分権の意味合いなのです。地方分権というのは、これまでの行政的な統制から裁判的な統制に替えるということなのです。今回の沖縄のケースがまさに、フランスのケースと同じような形になります。団体委任事務化したものだ、と。

大田知事が事務執行を拒んでいれば訴訟になり、裁判所が審理・判断することになります。このときに大事なものは、裁判というのはなにかということです。行政的な統制は密室の統制ですが、裁判的な統制というのはフォーラムなのです。裁判というのは、裁判官とその背後にある国民を聴衆と見立てるフォーラムで、公開制なんです。

ですから、お互いが堂々と論陣を張って、「国が悪い」いや「県が悪い」と見解をたたかわすことができるわけです。そこでは自治体の法務能力が問われることになりません。堂々とした論陣を張る、説得力のある論陣を張る。とりあえずは、それで破れてもいい。二度三度とやることができます。これまでの統制のあり方を、行政的密室的な統制から、裁判的公開の統制にする、といった意味合いをもつわけです。

91年法改正が、本来こういう形になるとは、国の方も予想していなかったですけども、はからずも機関委任事務の団体委任事務化を裁判の観点から印象づけた、非常にユニークな改正に結果的になったと思っています、それが一つです。したがって機関委任事務で問題があるといわれているのは、補助金の問題とか、国から役人がやってきてどうこうするとか、あるいは自治体の方も国からの通達や国からの回答をありがたがって尊重する姿勢なわけです。それが問題なわけです。機関委任事務本体についていうと、91年法改正で変わったというのが学会の考え方、行政法の考え方だと言えます。

最後に市民の関心が盛り上がらないのは、私はまず公務員の関心が盛り上がらないからだと率直に思っています。市民以前に、自治体公務員の関心を盛り上げることの方が近道で、この5年間に地方分権を意識して行政手法をかえていけば、とくに住民参加を意識して行政手法をかえていけば、徐々に市民も関心を向けてくるだろうと思います。地方分権は、権限移譲のことばかり言っていますが、住民にとって身近なのは住民参加、決定参加、決定手続を整備していく、

ということです。そして住民にそっぽ向かれても何度もやる、それが公務員の地域参加です。何度も話しかける、呼びかけることです。そして公務員が地域参加した成果とか経験を受け止めるのは、私は、自治体職員組合だと思います。職員組合は、これまでのような労働運動から、社会運動へ転換していく過程で、組合自体のあり方も市民とともに行くような内容にかえていく必要があると思います。そして職員組合が受け皿になって職員参加をする、自治体行政に政策的提言をしていくとか、条例づくりについて案を出していくとか、情報公開・行政の運営を透明化する、公正化する。こういった問題意識は職員の方から、職員参加という形で、職員組合の方から出てくるのではないとだめだ思います。

鳴海 私がまとめる必要はないかと思えます。3人のパネラーの方から、それぞれ有益な提言をいただきました。長洲前知事のお話の中で、地方分権というのは「第3の改革」で、一つが明治維新、二つ目が戦後改革、そして今が三つ目の地方分権の改革だと位置づけられています。

しかし、考えてみると明治維新も戦後改革も黒船とかGHQとか、外圧によって開かれた改革であったと思います。日本の政府は外圧に弱いけれど内圧には強いという特徴を持っています。地方分権は外圧がないのです。内圧の力だけで達成していかねばならない課題だと思います。内圧、つまり市民の中から、あるいは自治体から政府に対して地方分権の改革を押し進めていくという大きな力を下から上に出していく、そういう内圧こそ地方分権を達成する

力になるのではないかと思います。そういう地方分権を神奈川から発信していこう、そして神奈川を地方分権のモデルとしてつくっていきたいと思っています。

今日は参加者もあまり多くはなかったですが、これは地方分権の理解度を示すのかなという感じがしています。これに懲りずに、村上先生のお話ではありませんが、何遍も何遍も根気よく地方分権の内圧を高めて行かなければいけないのではないかと思います。

### 閉会のことばにかえて

(社) 神奈川県地方自治研究センター  
事務局長 上林 得郎

「地方分権推進神奈川フォーラム」をつくりたいという提起をいたしたいと思います。長洲先生からの講演、ならびに今日のコーディネータの鳴海先生のお話にもありましたように、神奈川から積極的に地方分権を推進する運動を展開しようという趣旨で、このフォーラムをつくりたいという提起をしたいと思います。

さまざまな市民層が自由に参加をでき、自由に討論できる場、こういう場としての市民フォーラムとしたいと思います。今日のような市民フォーラムの開催とか、各地域での市民集会をどんどん開催して参りたいと思います。今日の開催の趣旨のなかにも、今後引き続き、各地の市民集会を開

催するというお約束をさせていただいています。それらを通して、それぞれの地域から地方分権の盛り上がりをもっとすすめていきたいと思います。

具体的に、今日のご指摘にもありましたように、なぜ地方分権が必要なのかということ、さらに地方分権が進むとどうなるのか、市民生活にどういう影響が出るのかについてのワーキンググループを早速発足させ、具体的にわかりやすいデータを提示する作業を続けたいと思います。

そのためには私ども「地方自治研究センター」、川崎、横浜にも同じようなセンターができていますし、横須賀にもつくろうとしています。相模原、藤沢でもつくられようとしています。そういうった地域で、地域の住民の皆さんと一緒にワーキンググループをつくって、具体的に分権がすすむとどうなるかの議論をはじめ、そのような場をつくって参りたいと思います。

内発的に努力をするということと、あわせて地方分権を高める県民運動がさらに発展することをお願いしたいと思います。今日、お呼びかけをするということにいたしまして、具体的な活動内容を詰めていくことにいたしたいと思います。

今日は、皆さんに地方分権を推進するフォーラムをつくりたいというお呼びかけをするシンポジウムであったとご理解願いたいと思います。  
(おわり)

## 目次

- 第1章 総則（第1条—第3条）
- 第2章 地方分権の推進に関する基本方針（第4条—第7条）
- 第3章 地方分権推進計画（第8条）
- 第4章 地方分権推進委員会（第9条—第17条）
- 附則

### 第1章 総則

#### （目的）

第1条 この法律は、国民がゆとりと豊かさを実感できる社会を実現することの緊要性にかんがみ、地方分権の推進について、基本理念並びに国及び地方公共団体の責務を明らかにするとともに、地方分権の推進に関する施策の基本となる事項を定め、並びに必要な体制を整備することにより、地方分権を総合的かつ計画的に推進することを目的とする。

#### （地方分権の推進に関する基本理念）

第2条 地方分権の推進は、国と地方公共団体とが共通の目的である国民福祉の増進に向かって相互に協力する関係にあることを踏まえつつ、各般の行政を展開する上で国及び地方公共団体が分担すべき役割を明確にし、地方公共団体の自主性及び自立性を高め、個性豊かで活力に満ちた地域社会の実現を図ることを基本として行われるものとする。

#### （国及び地方公共団体の責務）

第3条 国は、前条に定める地方分権の推進に関する基本理念にのっとり、地方分権の推進に関する施策を総合的に策定し、及びこれを実施する責務を有する。

2 地方公共団体は、国の地方分権の推進に関する施策の推進に呼応し、及び並行して、その行政運営の改善及び充実に係る施策を推進する責務を有する。

3 国及び地方公共団体は、地方分権の推進に伴い、国及び地方公共団体を通じた行政の簡素化及び効率化を推進する責務を有する。

### 第2章 地方分権の推進に関する基本方針

#### （国と地方公共団体との役割分担）

第4条 地方分権の推進は、国においては国際社会における国家としての存立にかかわる事務、全国的に統一して定めることが望ましい国民の諸活動若しくは地方自治に関する基本的な準則に関する事務又は全国的な規模で若しくは全国的な視点に立って行わなければならない施

策及び事業の実施その他の国が本来果たすべき役割を重点的に担い、地方公共団体においては住民に身近な行政は住民に身近な地方公共団体において処理するとの観点から地域における行政の自主的かつ総合的な実施の役割を広く担うべきことを旨として、行われるものとする。

(地方分権の推進に関する国の施策)

第5条 国は、前条に定める国と地方公共団体との役割分担の在り方に即して、地方公共団体への権限の委譲を推進するとともに、地方公共団体に対する国の関与（地方公共団体又はその機関の事務の処理又は管理及び執行に関し、国の行政機関が、地方公共団体又はその機関に対し、許可、認可等の処分、届出の受理その他これらに類する一定の行為を行うことをいう。）、必置規制（国が、地方公共団体に対し、地方公共団体の行政機関若しくは施設、特別の資格若しくは職名を有する職員又は附属機関を設置しなければならないものとするをいう。）、地方公共団体の執行機関が国の機関として行う事務及び地方公共団体に対する国の負担金、補助金等の支出金の地方自治の確立を図る観点からの整理及び合理化その他所要の措置を講ずるものとする。

(地方税財源の充実確保)

第6条 国は、地方公共団体が事務及び事業を自主的かつ自立的に執行できるよう、国と地方公共団体との役割分担に応じた地方税財源の充実確保を図るものとする。

(地方公共団体の行政体制の整備及び確立)

第7条 地方公共団体は、行政及び財政の改革を推進するとともに、行政の公正の確保と透明性の向上及び住民参加の充実のための措置その他の必要な措置を講ずることにより、地方分権の推進に応じた地方公共団体の行政体制の整備及び確立を図るものとする。

2 国は、前項の地方公共団体の行政体制の整備及び確立に資するため、地方公共団体に対し必要な支援を行うものとする。

### 第3章 地方分権推進計画

(地方分権推進計画)

第8条 政府は、地方分権の推進に関する施策の総合的かつ計画的な推進を図るため、前章に定める地方分権の推進に関する基本方針に即し、講ずべき必要な法制上又は財政上の措置その他の措置を定めた地方分権推進計画を作成しなければならない。

2 内閣総理大臣は、地方分権推進計画の案を作成し、閣議の決定を求めなければならない。

3 政府は、地方分権推進計画を作成したときは、これを国会に報告するとともに、その要旨を公表しなければならない。

### 第4章 地方分権推進委員会

(設置)

第9条 総理府に、地方分権推進委員会（以下「委員会」という。）を置く。



(所掌事務)

第10条 委員会は、この法律に定める地方分権の推進に関する基本的事項について調査審議し、その結果に基づいて、第8条に定める地方分権推進計画の作成のための具体的な指針を内閣総理大臣に勧告する。

2 委員会は、地方分権推進計画に基づく施策の実施状況を監視し、その結果に基づき内閣総理大臣に必要な意見を述べる。

(勧告等の尊重等)

第11条 内閣総理大臣は、前条の勧告又は意見を受けたときは、これを尊重しなければならない。

2 内閣総理大臣は、前条第1項の勧告を受けたときは、これを国会に報告するものとする。

(組織)

第12条 委員会は、委員七人をもって組織する。

(委員)

第13条 委員は、優れた識見を有する者のうちから、両議院の同意を得て、内閣総理大臣が任命する。

2 前項の場合において、国会の閉会又は衆議院の解散のために両議員の同意を得ることができないときは、内閣総理大臣は、同項の規定にかかわらず、同項に定める資格を有する者のうちから、委員を任命することができる。

3 前項の場合においては、任命後最初の国会で両議院の事後の承認を得なければならない。この場合において、両議院の事後の承認が得られないときは、内閣総理大臣は、直ちにその委員を罷免しなければならない。

4 内閣総理大臣は、委員が禁治産、準禁治産若しくは破産の宣告を受け、又は禁錮以上の刑に処せられたときは、その委員を罷免しなければならない。

5 内閣総理大臣は、委員が心身の故障のため職務の執行ができないと認めるとき、又は委員に職務上の義務違反その他委員たるに適しない非行があると認めるときは、両議院の同意を得て、その委員を罷免することができる。

6 委員は、職務上知ることができた秘密を漏らしてはならない。その職を退いた後も同様とする。

7 委員は、非常勤とする。

(委員長)

第14条 委員会に、委員長を置き、委員の互選によりこれを定める。

2 委員長は、会務を総理し、委員会を代表する。

3 委員長に事故があるときは、あらかじめその指名する委員が、その職務を代理する。

(資料の提出その他の協力等)

第15条 委員会は、その所掌事務を遂行するため必要があると認めるときは、行政機関及び地方公共団体の長に対して、資料の提出、意見の開陳、説明その他の必要な協力を求めること

ができる。

- 2 委員会は、その所掌事務を遂行するため特に必要があると認めるときは、行政機関及び地方公共団体の業務の運営状況を調査し、又は委員にこれを調査させることができる。
- 3 委員会は、その所掌事務を遂行するため特に必要があると認めるときは、第1項に規定する者以外の者に対しても、必要な協力を依頼することができる。

(事務局)

第16条 委員会の事務を処理させるため、委員会に事務局を置く。

- 2 事務局に、事務局長のほか、所要の職員を置く。
- 3 事務局長は、委員長の命を受けて、局務を掌理する。

(政府への委任)

第17条 この法律に定めるもののほか、委員会に関し必要な事項は、政令で定める。

## 附 則

(施行期日)

- 1 この法律は、公布の日から起算して4月を超えない範囲内において政令で定める日（平成7年7月3日）から施行する。ただし、第13条第1項中両議院の同意を得ることに関する部分は、公布の日から施行する。

(特別職の職員の給与に関する法律の一部改正)

- 2 特別職の職員の給与に関する法律（昭和24年法律第252号）の一部を次のように改正する。  
第1条第19号の8の次に次の1号を加える。

19の9 地方分権推進委員会の委員

(この法律の失効)

- 3 この法律は、附則第1項の政令で定める日から起算して5年を経過した日にその効力を失う。

内閣総理大臣 村山 富市  
大蔵大臣 武村 正義  
自治大臣 野中 広務

## 地方分権推進法案に対する附帯決議

平成7年5月12日

参議院地方分権及び規制緩和に関する特別委員会

地域における行政の自主性・自立性を高め、個性豊かで活力に満ちた地域社会の実現を図るため、政府は、本法施行に当たり、左記の事項について善処すべきである。

- 1 国と地方公共団体との役割分担を明確にすること。
- 2 地方公共団体の執行機関が国の機関として行う事務の整理・合理化については、廃止を含め積極的に推進するとともに、制度そのもののあり方についても検討すること。
- 3 地方公共団体が事務事業を自主的・自立的に執行できるよう、課税自主権を尊重しつつ、地方税財源の充実・強化を図るとともに、地方債許可制度については、一層の弾力化、簡素化を図ること。
- 4 地方分権委員会の委員の人選に当たっては、地方公共団体の意見が十分反映されるよう配慮すること。また、地方分権推進委員会の運営に当たっては、自主性が確保されるとともに、審議状況ができるだけ周知されるよう配慮すること。

右決議する。

## <資料3> 「地方分権推進にあたっての基本的考え方」 「行政分野別課題審議に当たって留意すべき事項」

1995年10月19日

地方分権推進委員会

地方分権推進委員会は、本年7月3日の初会合以来9回にわたる会合を開催し、地方分権を推進するにあたっての基本的な考え方、諸課題に関する検討の方向について意見を交換してきた。その結果、今後は委員会における調査審議にあわせて地域づくり部会及びくらしづくり部会を設置し、専門的な調査検討を行うこととした。

このため、部会の設置に当たり、これまでの委員会における論議を整理することとし、まず、別紙1のとおり「地方分権推進にあたっての基本的な考え方」をとりまとめた。

去る5月の地方分権推進法の制定により、今や実行の段階にある地方分権の推進は、明治維新、戦後改革に次ぐ第三の改革ともいふべきものであり、当委員会に対する国民の期待は誠に大きく、我々の責任には、極めて重いものがある。この「地方分権推進にあたっての基本的考え方」は、この重要な改革に臨む当委員会としての基本認識と改革を実施するにあたって特に留意すべきと思われる事項をとりまとめたものであり、今後部会においても、こうした状況を踏まえ、基本的にはこの趣旨に沿って調査検討を進めていただくようお願いする。

また、国と地方の役割分担、機関委任事務、国の関与・必置規制、補助金等のいわゆる制度的課題については、今後、引き続き委員会において調査審議していくこととしているが、これらの課題は部会における各行政分野別の課題審議とも関連することから、別紙2のとおり「行政分野別課題審議に当たって留意すべき事項」をとりまとめた。ここに掲げた諸点は、これまでの調査審議の過程で特に留意が必要な事項としたものであり、今後部会においては、これらを踏まえて調査検討を進めていただくようお願いする。

### 〔別紙1〕 地方分権推進にあたっての基本的考え方

平成6年12月の地方分権の推進に関する大綱方針の決定と平成7年5月の地方分権推進法の制定は、明治以来続いた我が国の中央集権型行政システムの改革に、国会、内閣をあげて取り組もうとするものであり、我が国の憲政史上画期的な事業であると言わなければならない。

今このような改革が求められている背景・理由は次のとおりであると考える。

#### 〔国・地方を通ずる現行の行政システムの改革の必要性〕

(1) 明治以来続いた我が国の中央集権型行政システムは、我が国の近代化や経済発展を進め、先進諸国へのキャッチアップを効果的に達成する上で、一定の役割を果たしてきた。

しかしながら、今日においては、都市型社会への移行などを背景に、国民の価値観の多様化と個性化が進み、住民が誇りを持って住むことのできる多様な個性的な地域社会の実現が求められている中で、まちづくりや住民のくらしづくりが、数多くの中央省庁の各々の立場からの縦割りの画一的な施策により区分され、地方公共団体が地域の総合的な行政主体として、住民

のニーズや地域の実情に対応した事業を実施することが困難となりがちである。

また、国の許認可や補助金を得るために、各地方公共団体から国に対して毎年膨大な数の文書が提出され、細部にわたり審査を受けているなど、現行の行政システムのために費やされる時間や労力のコストは極めて大きい。

さらに、現行の行政システムは、地方公共団体に中央政府への依存意識を抱かせ、地域の課題を自らの創意と工夫で解決しようとする積極性、創造性を失わせている面がある。

したがって、地方分権を推進することにより、全国的な統一性や公平性を重視する現行の「画一と集権」の行政システムを、住民や地域の視点に立った「多様と分権」の行政システムに改めなければならない。

#### 〔変動する国際社会への対応〕

(2) 冷戦の終結に伴い国際社会の枠組みが大きく変動し、経済等のボーダレス化が進む中で、地域レベル・市民レベルを含む各国間の交流がますます活発になるとともに、政治・経済をめぐる新たな国際秩序の模索が続いている。

このような情勢の下で、我が国が国際社会において責任ある役割を果たしていくためにも、外交、安全保障、国際協力などの政策の重要性が高まっており、中央政府は、激動する国際社会における国家の存立にかかわる政策のほか、国内の民間活動等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など、国が本来果たすべき役割にその機能を鈍化し、強化することにより、地域における行政に関しては広く地方公共団体に委ねることとすべきである。

#### 〔東京一極集中の是正〕

(3) 我が国の社会経済構造は、人口、経済、文化等が東京圏へ極度に集中し、過密により都市の生活環境が悪化している反面、地方圏においては、人口流出により、地域社会が崩壊する危機に直面しているところすら見られる。国民一人一人が、様々な経済環境の変化にも対応し、豊かさを実感できる社会をつくるためにも、中央集権型行政システムから脱却し、地方分権を進めることにより、地域の総合的な行政主体である地方公共団体が活力ある地域づくりを推進し、多極分散型国土の形成に積極的に取り組めるようにする必要がある。

#### 〔多様で個性豊かな社会の実現〕

(4) 世界有数の豊かな経済社会を実現し、ナショナルミニマムを相当程度達成した我が国が、真に豊かな成熟化社会へと発展するためには、地方分権を推進し、国有の自然、歴史、文化をもつ地方公共団体がそれぞれの地域の特性を生かし、あらゆる世代や男女の共同参画、交流を通じて、生活者の視点に立った多様で個性に満ちた社会を形成していかなければならない。

#### 〔高齢化社会への対応〕

(5) 急速に人口構造の高齢化が進みつつある我が国においては、地方分権を進めることにより、住民が支え合い、高齢者が安心して暮らすことのできる社会環境を各地域の特性に応じて用意し、保健、医療、福祉、教育等に関するきめ細やかなサービスを総合的に提供できる地域社会のシステムを整備することが必要である。

#### 〔民主主義・自己決定の徹底〕

(6) 国内外を通ずる大きな転換期を迎えて、我が国が引き続き社会の活力を維持し、より自由で創造性にあふれた社会を実現していくためには、世代や性別を問わず、広範な住民の地域行政への積極的な参加をすすめるとともに、民主主義の原理である自己決定の重要性を改めて認識し、「官から民へ」の規制緩和に合わせて、「国から地方へ」の地方分権を推進していかなければならない。

また、地方分権を推進する方策を検討するに当たっては、次の諸点に留意すべきである。

#### 〔分権は国から地方へ〕

(1) 中央集権型行政システムを改革するためには、まず、国から地方への権限委譲等を進めるとともに、国、都道府県、市町村の役割分担を明確にすること。

#### 〔いわゆる受け皿論への対応〕

(2) 地方分権を推進するためには、いわゆる道州制の導入など現行の地方制度そのものを見直すべきであるとの意見があるが、まず、地方公共団体に十分な権限や財源を付与することを急ぐべきであり、当面現行の市町村・都道府県という二層制の地方制度を前提に、基礎的自治体としての市町村及び広域的自治体としての都道府県の役割分担を踏まえつつ、地方分権を推進すること。

その場合においても、地方公共団体は広域行政の推進、職員の資質の向上、監査機能の充実、情報公開の推進などに努める必要があること。

なお、小規模市町村に権限委譲を行う場合には、都道府県が必要な補完・支援を行うこと、また、市町村の規模、行財政能力等に応じ段階的な権限の委譲を行うことなどの配慮が必要であること。

#### 〔行政の簡素効率化〕

(3) 国一地方を通じ行政の簡素効率化には充分配慮すべきであり、地方分権を推進するに当たっても、全体として公務員が増加することのないよう努めるなど、必要な措置を講じること。

#### 〔税財源の充実〕

(4) 地方分権の推進に伴い、地方税財源を安定的に確保していくものとし、地方税については、地方における歳出規模と地方税収入の乖離をできるだけ縮小するという方向で、課税自主権を尊重しつつ、その充実・確保を図ること。

あわせて、地方交付税については、地方公共団体が地域の実情に即した自主的・自立的財政運営を行えるよう、その総額の安定的確保を図るとともに、財政調整機能の充実を図ること。

#### 〔別紙2〕

#### 行政分野別課題審議に当たって留意すべき事項

##### 1. 国と地方の役割分担

各行政分野における国と地方の役割分担については、次の基本方針に従い、抜本的に見直すものとする。

(1) 国は、国際社会における国家の存立にかかわる事務、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・事業の実施など国が本来果たすべき役割を重点的に分担することとし、その役割を明確なものにしていくものとする。

その際、全国的な統一性、全国的な規模・視点を重視して行う必要のある事務についても、その執行に当たり地方公共団体の裁量に委ねることが適当なものについては、国は、極力、基準の提示や制度の大枠の制定にとどめるものとする。

(2) 地方公共団体は、地域の責任ある行政主体として住民のニーズや地域の実情に応じた施策を積極的に展開するため、地域に関する行政を主体的かつ総合的に担い、企画・立案、調整、実施などを一貫して処理していくものとする。

## 2. 機関委任事務

機関委任事務については、住民による選挙で選ばれた地方公共団体の長を国の機関として国の事務を委任し、執行させるものであることから制度そのものの廃止を基本として検討すべきであるとの意見があることを踏まえ、それぞれの事務について、事務自体の存続の可否を検討したうえで積極的に団体事務化を図り、引き続き国の事務として残らざるを得ないものについては、機関委任事務制度を廃止した場合の問題点、新たな事務処理方法等についても検討するものとする。

## 3. 国の関与及び必置規制

国の関与及び必置規制については、必要最小限度のものに整理合理化を図るとともに、在置する場合においても、国の関与については、事前関与から事後関与、権力的関与から非権力的関与への移行を、必置規制については、基準の弾力化を、それぞれ基本とする。

その際、法令の定めによらない国の関与や必置規制についても見直しの対象とするとともに、国の関与・必置規制を存置する場合においても、基本的な事項については法律に定めるべきであるとの意見があることに留意し、その法制・根拠規定などのあり方についても検討する。

## 4. 補助金等

補助金等については、事務事業の内容等を勘案し、地方公共団体の事務として同化・定着・定型化しているものや人権費補助に係る補助金、交付金等については一般財源化等を進めるとともに、国と地方公共団体との役割分担の見直しに併せて、真に必要なものに限定していくなどにより、より一層の整理合理化を進めることとする。その際には、例えば奨励的補助金等については、基本的に縮減を図っていくことなどの点に留意していくものとする。

あわせて、地方公共団体の行政に対する国の過度の関与を是正する観点から、補助基準、補助要綱等のあり方を見直すとともに、補助金の対象となった地方公共団体の財産の有効利用を進める観点からも検討する。

## 5. その他

(1) 国の地方出先機関については、地方分権の進展に伴い所要の見直しを行う。

(2) 地方事務官制度については、新憲法制定直後の新しい地方制度の下において、国と地方公共団体との間の事務の再配分が行われた際にとられた暫定的な措置であることを踏まえ、雇用や福祉をめぐるその後の状況の変化も勘案し、検討する。

<資料4> 地方分権推進委員会－これまでの主な経過と今後の予定－

年	開催日	会 議 内 容
94	12.25.	大綱方針閣議決定
95	2.28.	地方分権推進法案国会提出
	5.15.	地方分権推進法案成立
	7. 3.	地方分権推進委員会設置 第1回委員会（総理挨拶等）
	7.19.	第2回委員会（総務庁、自治省説明等）
	7.28.	第3回委員会（地方団体ヒアリング等）
	8. 7.	第4回委員会（有識者ヒアリング等）
	9. 7.	第5回委員会（制度的課題についてのフリートーキング）
	9.14.	第6回委員会（分野別課題〔地域づくり関係〕の主な制度の概要説明、フリートーキング）
	9.22.	第7回委員会（分野別課題〔くらしづくり関係〕の主な制度の概要説明、フリートーキング）
	9.27.	第8回委員会（フリートーキング、〔地方分権推進に当たっての基本的考え方、部会における行政分野別課題審議に当たっての留意すべき事項〕）
	10. 4.	第9回委員会（同上）
	10.11.	くらしづくり部会第1回会合
10.12.	地域づくり部会第1回会合	
10.19.	第10回委員会・第2回地域づくり部会合同会議 （「地方分権推進に当たっての基本的考え方」及び「行政分野別課題審議に当たっての留意すべき事項」について、分野別課題の主な制度の概要、権限移譲等に関する意見・要望等、地方分権に関する要望等）	
10.25.	第11回委員会・第2回くらしづくり部会合同会議 （部会関連の主な制度の概要説明〔地方分権推進に当たっての基本的考え方・行政分野別課題審議にあたっての留意すべき事項についての意見交換〕）	
10.26.	第12回委員会・第3回地域づくり部会合同会議 （地方自治体からのヒアリング①〔土地利用計画、都市計	



		画、農業振興地域及び農地転用、保安林、自然公園、自然環境保全、鳥獣保護)
11. 2.	第13回委員会・第4回地域づくり部会合同会議	(地方自治体からのヒアリング②〔全国知事会・全国市長会・全国町村会〕港湾、河川、工場立地、中小企業・情報通信等)
11. 6.	第14回委員会・第3回くらしづくり部会合同会議	(地方自治体からのヒアリング①〔福祉保健、水道等、廃棄物等〕関係省庁からの意見聴取の日程等について)
11. 9.	第15回委員会・第5回地域づくり部会合同会議	(中央省庁からのヒアリング①土地利用、都市計画関係〔建設省、農水省、国土庁〕)
11.15.	第16回委員会・第4回くらしづくり部会合同会議	(地方自治体からのヒアリング②〔教育文化、職能開発・雇用、地方事務官等〕)
11.16.	第17回委員会・第6回地域づくり部会合同会議	(中央省庁からのヒアリング②産業・交通・通信関係、自然環境関係〔中小企業庁、通産省、国土庁、運輸省、郵政省、環境庁〕)
11.22.	第18回委員会・第5回くらしづくり部会合同会議	(中央省庁からのヒアリング①保健医療・福祉、衛生、地方事務官、消費者関係〔厚生省・社会保険庁、経済企画庁、通産省〕)
11.27.	1日地方分権委員会(広島市)	
11.30.	第19回委員会・第7回地域づくり部会合同会議(予定)	(中央省庁からのヒアリング③住宅・公園関係、港湾、農村整備〔建設省、運輸省、農水省〕)
12. 4.	第20回委員会・第6回くらしづくり部会合同会議	(中央省庁からのヒアリング②教育・文化、雇用、婦人青少年関係〔文部省、労働省〕)
12. 6.	1日地方分権委員会(前橋市)	
12.11.	第21回委員会・第7回くらしづくり部会(有識者ヒアリング)	
12.14.	第22回委員会・第8回地域づくり部会(有識者ヒアリング)	

96	12.18.	第23回委員会・第8回くらしづくり部会（意見交換）
	12.21.	第24回委員会・第9回地域づくり部会（意見交換）
	12.22.	第25回委員会（制度的課題の検討の進め方）
	1.10.	第26回委員会（有識者・地方団体ヒアリング）
		以降の委員会・両部会の開催予定
	1.16.	第9回くらしづくり部会（フリー討議）
	1.18.	第10回地域づくり部会（フリー討議）
	1.22.	第10回くらしづくり部会（フリー討議）
	1.24.	第27回委員会（有識者・関係省庁ヒアリング）
	1.25.	第11回地域づくり部会（フリー討議）
	1.29.	第11回くらしづくり部会（論点整理）
	2. 1.	第28回委員会（関係省庁ヒアリング） 第12回地域づくり部会（論点整理）
	2. 5.	第29回委員会・第12回くらしづくり部会合同会議（追加ヒアリング）
	2. 7.	第30回委員会（フリー討議）
	2. 8.	第31回委員会・第13回地域づくり部会合同会議（追加ヒアリング）
	2.13.	第32回委員会・第13回くらしづくり部会合同会議（追加ヒアリング）
	2.15.	第33回委員会・第14回地域づくり部会合同会議（追加ヒアリング）
	2.19.	第34回委員会（フリー討議） 第14回くらしづくり部会（フリー討議）
	2.22.	第35回委員会（フリー討議） 第15回地域づくり部会（フリー討議）
	2.26.	第15回くらしづくり部会（中間まとめ案）
	2.28.	第36回委員会（フリー討議）
	2.29.	第16回地域づくり部会（中間まとめ案）
	3. 4.	第16回くらしづくり部会（中間まとめ）
	3. 7.	第16回地域づくり部会（中間まとめ）
	3.13.	第37回委員会（フリー討議）
	3.15.	第38回委員会（フリー討議）
	3.18.	第39回委員会（中間報告案）
3.27.	第40回委員会（中間報告決定）	

<資料5> 地方分権推進委員名簿（五十音順）

桑原 敬一 72 福岡市長、前全国市長会会長			
長洲 一二 75 前神奈川県知事、元横浜国立大学教授			
西尾 勝 56 東京大学教授、行政学			
樋口 恵子 63 評論家、東京家政大学教授			
堀江 湛 63 慶応大学教授、政治学			
◎諸井 虔 67 日経連副会長、秩父小野田会長			
山本 莊一郎 75 元宮城県知事			(注)◎印は委員長
地域づくり部会		くらしづくり部会	
行政分野	○国土・土地利用 ○住宅・公園 ○産業・交通・通信 ○公害・自然環境	行政分野	○福祉・保健・医療 ○衛生 ○教育・文化 ○雇用・婦人・少年 ○消費者
委員	桑原 敬一 西尾 勝 山本 莊一郎	委員	長洲 一二 樋口 恵子
<p>専門委員</p> <p>伊藤 滋 (慶應義塾大学大学院教授)</p> <p>伊藤 元重 (東京大学経済学部教授)</p> <p>井上 義国 (関西経済連合会常任理事・ダイキン工業(株)副会長)</p> <p>榎本 庸夫 (全日本自治団体労働組合副執行委員長)</p> <p>加藤 富子 (千葉経済大学経済学部教授)</p> <p>川島 正英 ((株)地域活性化研究所代表・元朝日新聞社編集委員)</p> <p>京谷 昭夫 (日本中央競馬会理事長・元農林水産事務次官)</p> <p>鹿谷 崇義 (東京都新都市建設公社理事長・前東京都副知事)</p> <p>◎成田 頼明 (横浜国立大学名誉教授)</p> <p>藤原 房子 (生活評論家・前日本経済新聞社編集委員)</p> <p>松田 幸一 (元香川県町村会長・前詫間町長)</p> <p>望月 薫雄 (建設経済研究所顧問・前建設事務次官)</p> <p>持永 堯民 (地方財務教会理事長・元自治事務次官)</p>		<p>専門委員</p> <p>◎大森 彌 (東京大学教養学部教授)</p> <p>河野 光雄 (経済評論家・元読売新聞論説副委員長)</p> <p>小林 勝彦 (前北海道町村会長・前鷹栖町長)</p> <p>坂本 龍彦 (環境衛生金融公庫理事長・元厚生事務次官)</p> <p>神野 直彦 (東京大学経済学部教授)</p> <p>袖井 孝子 (お茶の水女子大学生生活科学部教授)</p> <p>千田 謙蔵 (元横手市長)</p> <p>西 謙次郎 (西日本新聞社取締役論説委員長)</p> <p>三田公一郎 (足利商工会議所特別顧問・三田編織(株)代表取締役)</p> <p>村上 忠行 (連合総研専務理事)</p> <p>保田 博 (日本輸出入銀行総裁・元大蔵事務次官)</p>	
		(注)◎印は部会長	

1995年12月25日

自治研かながわ月報第50号 (1995年12月号, 通算114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込みください。
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)が毎月無料で講読できます。
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。