

## 地方分権改革推進記念講演会 講演録

平成20年2月27日

11:00～12:30

### 京都府 山田知事 挨拶

西尾先生、新藤先生を京都にお招きして講演をお願いできるということで、大変感謝しております。私どもの分権論議にも大変大きな刺激をいただけるのではないかと考えています。

地方分権は今、重要な時期を迎えているのではないかと思います。この間ずっと、地方分権の推進という言葉はキャッチフレーズとしては言われていましたが、次第に、地方分権一括法、そして三位一体改革という形で、歩みは遅いながらも、本丸に迫ってきた感じがしております。

西尾先生が委員をお務めの国の地方分権改革推進委員会でも、その本丸の一つであります国の出先機関の問題にいよいよ切り込んでいかれる。

実は明日、私も麻生知事会長とともに、経済財政諮問会議で知事会の案を御説明することになっているのですが、国家公務員は自衛官などを除きまして三十万人いるんですが、実は国家公務員だとほとんどの人が思っている霞が関の職員というのは、その三十万人の内わずか三万五千人でしかないんですね。一方、出先機関に実に二十数万人いる。ここの人達が国会という民主的統制からすると遠い世界におり、都道府県議会や市町村議会という民主的統制からも遠いところにおいて、ひたすら国を見て仕事をしているんです。もちろん違う人もいますけれど、システムとしてはそういうところにあったということが、私は社会保険庁の問題を引き起こした一番大きな原因ではないかと思っています。もちろん地方公共団体だってこの間、随分まずい事案が多々出てきておりますけれども、これは逆にシステムの問題というよりは、運営をしていく我々の問題だったのかなという気がしております。

そうした状況のなかで、これまで以上に議論が現実味と具体性を帯びていくと思います。現実性と具体性を帯びてくればくるほど、反対する人、不安に思う人も出てくると思っております。

私どもは昨年、京都府におきまして分権を推進する本部を府庁内につくりました。具体的に実行していこうと。そうすればそうするほど庁内に不安が出てきますし、市町村でも本当にできるのだろうかという不安が出てくるのではないかなと思っております。まさにそういう不安とか、色々な問題に直面してどれだけ進むことができるかということが、私たちの心構えとして問われているんじゃないかな、というふうに思います。

今日ふっと目にしましたマーフィーの法則などを見ていますと、「敵を作りたければ、改革をすればいい」という文言が目に入ってまいりまして、まさにそういうことになりつつあるなということが、今の地方分権を進めようとしている者にとっての、一番の問題じゃないかなというふうに思います。

西尾先生も一緒に、「せんたく」、これからの日本を洗濯しよう、クリーニングしよう

という新しい首長たちも集まった組織が3月3日に発足するんですけれど、まさに分権に向かってもう一度隊列を整えて進んでいくべき時期が今、来ていると思います。

いずれにしても、今日おいでの皆さんも志を高く掲げて、現実の問題に対して逃げずに、真っ向から分権型社会の構築のために御尽力をいただきますことを心から願ひまして、そして、今日のこの講演会、分権型政策制度研究センターの会合が、それに向かって大きなお力添えをいただきますよう心から願ひまして、開会に当たりましての私の挨拶とさせていただきます。よろしく願ひいたします。

## **分権型政策制度研究センター 新藤宗幸センター長 御挨拶**

御紹介いただきました新藤でございます。もともと今日こちらで研究会をというのは、去年の12月に決まったような次第でございました。山田知事をはじめ色々御準備いただきましてありがとうございます。

今ちょっとお話がございましたが、分権型政策制度研究センターといいますのは、2005年の7月に誕生いたしました。皆さま方御存知のとおり、当時、三位一体改革という形できりわけ補助負担金の廃止問題が賑やかに議論されていた時でございます。ただ、マスコミのみならず社会の関心からいえば、どうも国と地方の金の奪い合いをしてるだけではないかと、そんなイメージがかなりあったのではないかと思います。そういう中でむしろ補助負担金をこういう風に一般財源化してはどうかと。我々は例えば教育というならばこうした教育のシステムをつくっていくんだと、あるいは、生活保護にしても、今話題になっている道路にしてもそうなんです、こういうビジョンのために一般財源化すると、あるいは、補助負担金を廃止すると。こうした構想を抜きに霞が関各省と争いをしていてもあまり効果はないのではないかと。それならばそれぞれの分野で、そうした分権型の政策、あるいは分権型の制度構想をまとめていこうということでスタートしたのが、この分権型政策制度研究センターでございます。10府県の知事さんのもとで、月に2回研究会を催している次第です。

これから西尾先生から御講演がございしますが、私の感じだけでいうと、最近、若干皆さん分権なんていう言葉に疲れちゃってるんじゃないかという気がしないわけではございません。とりわけ三位一体改革での財政面での打撃、この間もある町長さんと話していたんですが、「もう財調基金なんていうのはまったくないよ。他の基金も取り崩して一体どうやってやっていくんだ」という話をされておりました。しかし、「そうだからこそ今、頑張りどころではございませんか」という話をしていたのですけれども、そもそも分権改革が何のために必要なのか。国から地方への財源の移譲というのは単なる手段であって、恐らく今日お集まりの皆さんに改めてこんな事をいう必要もないと思いますけれども、分権改革は要するに市民の生活を安定させ、安心させていくために必要とされている。権限や財源の移譲というのはまさにそのための手段だということ、そのビジョンをお互いに確信を持って考えることが必要ではないかと思うのです。そうでないと、もう金が無くて疲れちゃったという話で終わりかねない要素が多分これからいっぱい出てくるようにも思うの

です。

それから、もう一つこれは我々のセンターの研究会でも時たま言い、他でも話をしている点ですが、私が非常に不可解なのは、「国地方係争処理委員会」の開店休業状態がずっと続いていることです。「国地方係争処理委員会」に話を持ち込めるのは、西尾先生たちの地方分権推進委員会の勧告は霞が関側からも持ち込めるとしていただけたわけですが、内閣法制局、そして最終の法案では、国からの話は削られたわけですね。そうすると自治体側からだけしか持っていくことはできない。これが開店休業状態が続いているというのは、あいかわらず独自の地域をつくる、そのための独自の法解釈を試みる、そして、霞が関との間にそれなりの論争を試みるということをしていないということの傍証なんではないだろうかと思うのです。よく政策法務研究会というのがあちこちで持たれてはいるんですけど、あるいは、自己決定の時代だと言うんですけど、他者に法の解釈を任せていて、あるいは他者の解釈をそのまま受け取っておいて、自己決定の時代でもないだろうと思うのです。そういう意味では、分権改革を目指すために、我々はまさに自分の頭で、法律や様々な政策を考えるということが問われているのだろうと思います。

そういう観点から、我々センターも今後とも微力ですが研究会等で重ねて提言等をしていきたいと思いますので、よろしく御支援いただきたいと思います。簡単ですが挨拶に代えさせていただきます。どうもありがとうございます。

### **財団法人東京市政調査会 西尾勝理事長 講演**

皆さんこんにちは。御紹介いただきました東京市政調査会の西尾勝でございます。私は1995年から2001年まで通算6年間活動を続けました地方分権推進委員会の委員の7名の1人として、いわゆる第一次分権改革に深く関与いたしました。それ以前からもそうですが、それ以後も地方制度調査会の委員を続けてまいりました。現在は第29次地方制度調査会の委員をしていると同時に、昨年の秋といいますか、暮に近くなってから、地方分権改革推進委員会の委員の補充人事で中途採用委員ということになりました。

御承知のように、これはもともとは現在総務大臣である増田さんが委員として座っておられたポストですけど、その委員の増田さんが総務大臣に起用されたということで、空席になっていたわけでありまして、この後は、御承知のように京都府知事が御就任になる予定になっていたわけでありまして、そう進むもんだらうと思っておりまして、そのニュースが事前に漏れたということを知ったことを国会関係者が大変怒りまして、そういう事前に漏れた人を同意するわけにいかないということになったようでありまして、山田知事の線が消えて、誰か代役を立てなければならぬということになったようでありまして、私自身昨年は、色々まさかのまさかという年だったのでありますけれども、これもその一つでありまして、まさか私にもう一遍、そういうものが来るとは思っていなかったんですが、山田知事に代わって私が相務めることになっているわけでございます。

それで今日は、地方制度調査会と地方分権改革推進委員会と二つのものに関わっている人間として、ちょっと考えていることをお話申し上げたいと思っているわけでありまして。

時間も限られていますので、レジュメに沿ってどんどんお話をしたいと思います。

## 現在の分権改革論議の状況

私の分権改革に関する考え方は、東京大学出版会から出しました「地方分権改革」という本にほとんど書き尽くしておりますので、詳しくはその本をお読みいただければ全てわかることではありますが、現在の分権改革論議の状況は多極分散型分権改革論議という時代に来ているのではないかという表現をしています。多極分権型というのは、かつての全国総合開発計画でしばしば使われた「多極分散型の国土形成をしなければならない」という言葉から取っているわけですが、要するに分権改革がらみのことが議論される場が、複数に多元化しているという状況にあるということを言っているわけでもあります。

何よりもかつての地方分権推進委員会の仕事を引き継ぐ機関として「地方分権改革推進委員会」というものが新たに設けられている。これが一つあります。その他に「地方制度調査会」という常設の機関がありまして、これも今は「第29次地方制度調査会」がある。

そして、その他に安倍政権になりましてから、道州制ビジョンを3年以内に策定するという公約を掲げた総裁・総理でありましたので、安倍内閣の下で「道州制ビジョン懇談会」というものが設置されています。ここはここで道州制ビジョンの策定に向けて議論をされ、全国各地でシンポジウム等を開催していらっしゃるわけでもあります。

そして、道州制ビジョンはこのビジョン懇談会で進めていくのかと思いますと、必ずしもそうではないようで、これは世論を形成する役割を担っているところで、実務的なビジョンの策定は自由民主党の中にある「自民党道州制調査会」で議論しろというふうに、当時の安倍総理は指示をしておられていたようでありまして、自民党道州制調査会は俺たちの仕事だということではりきって仕事をしていらっしゃるという、この4番目の機関があるわけでもあります。

そして、三位一体の改革以来の動きを見ておられればわかりますように、国税と地方税の関係とか、補助金の関係とか、お金にからんだ話になれば必ず「経済財政諮問会議」が絡んでくるだろうということでもあります。この経済財政諮問会議は小泉政権下には政策推進の中心であったわけですが、それに比べますと安倍内閣、現在の福田内閣における経済財政諮問会議は地盤沈下が甚だしく、あまり大きな影響力を持ってないように見えます。影響力は低下しているかもしれませんが、そういうお金に絡んだ話になると、必ずここを通さなければならないという機関になっているわけでもあります。従って、これからの分権改革の動きにおいても経済財政諮問会議がどういう決定をするかということは、深く注目をしておかなければならない機関ということになります。

その他様々なことがおこっているわけですが、教育再生の有識者会議であれ、今度新しく生まれる消費者行政を一元化しようという有識者会議であれ、そういうところで議論される問題が全て自治体の仕事に深く関わってきます。従って、分権に絡んだ話は色々なところで議論されていると、そういう状況にあることを、まず頭に入れていただきたいと思います。地方分権改革推進委員会が分権改革を進めるんだらうと、そこだけ注目していればいいと思うと大きな間違いです。様々なところで分散して議論されている、これ

が今の状況だということをよく理解していただきたいと思うわけであります。

さて、そこで様々なところで議論したとしても、みんなが一つの方向に向かって議論していくのならば、上手に役割分担をして仕事をしていくのならば極めて生産的ですが、そうなるという保障はどこにもありません。全く別方向を向いた改革案があちこちから出てくるという可能性が多分にあるわけであります。

地方分権改革推進委員会、私が途中から参加した機関、これは御存知のように昨年の秋に中間まとめを既にまとめられたわけでありまして、これから勧告に向けて何を取り上げるかという基本的な路線は既に決めていらっしゃるわけであります。その路線が決まっているところに私は新たに補充されて、新米委員として新たに加わっているというわけでありまして、既に敷かれている路線を全面的に否定するということは私には恐らくできないわけです。決まった路線の中でどうやってこれから仕事をしていくのかということが課題になるわけです。この地方分権改革推進委員会では様々なことが取り上げられているわけであります。

一つは知事もおっしゃいました国の各省庁の出先機関、固く言えば地方支分部局でありますが、これらを整理してそこで行ってきた仕事の大半を自治体におろしたいというわけでありますが、そのことを一つのテーマとして議論していく。この場合、これはほとんど仕事がありとすれば都道府県にありということになるでしょう。市町村にありものがあっても、それは比較的少ないのではないかというふうに思います。

そういうテーマを片一方ですべてやっておりますけれど、片や都道府県から市町村への事務権限の移譲も検討テーマになっているわけであります。これも、どういうものがこれから出てくるのかよくわかりません。そして、本来なら三位一体改革以来の大課題である法令による事務の義務付け・枠付け。これを事務の処理、または、その方法の義務付けというふうに新しい法律は定義し直しておりますけれども、これを緩和する、法令による縛りを緩和するという大課題がある。これも取り組みますと言っている。

そして、どこかでもういっぺん三位一体改革で取り上げてきたお金の絡む税源移譲問題も、最後には取り上げなければならないだろうと委員会の人達は思っている。

今は、4つほどに整理をしましたが、これに限らないいくつかのテーマがまだ並んでいるわけです。それぞれに非常に性質の違うテーマなんです。その非常に性質の違うテーマがこれから第一次勧告で何が出てくるか、第二次勧告で何が出てくるか、第三次勧告に何が出てくるかというふうに、割り振られて出てくることになるわけであります。

そして第29次地制調に諮問されている事項は、まず第一は市町村合併を含め、「基礎自治体の今後のあり方」という大きなテーマであり、第二には「監査の機能の強化」というテーマが当時の安倍政権からは諮問されました。第二の監査の機能の強化という意味は、いわゆる監査委員等による監査制度の話だけではなくて、地方議会による監視・監査の問題も含んでいるのだというのが総理の御説明でありましたので、調査会の方ではこの第二のテーマを2つに分解いたしまして、いわゆる「監査制度のあり方の見直し」と、それから「地方議会制度のあり方の見直し」というふうに分解いたしました。

従って、まず第一は「市町村合併を含め基礎自治体の今後のあり方」というテーマであ

り、第二は「監査制度の見直し」というテーマであり、第三は「地方議会の見直し」というテーマであると、これが2年間の任期内に答申として出てくるといふふうになっているわけであります。

そして道州制ビジョン懇談会が、つい先ほど中間まとめというものを出されましたが、これから本格的な答申に向けて報告書作成に向けて作業をされる、道州制ビジョンというのを打ち出してこれるのではないかとということであります。

改革課題が極めて多様化してきているということであります。私の考えから言えば、地方分権をさらに一層推進するような答申なり勧告が出てくる時もありましようけれども、逆に中央集権化をするという答申・勧告が出てくる可能性もあるということであります。この可能性はゼロではありません。極めて高い確率でありうる。我々が期待しているのはまったく逆方向の勧告・答申・報告が、どこかから出てくる可能性があるということです。

仮に今よりも集権化をするという話でなかったとしても、地方におろすという話だとしても、地方に仕事をどんどんおろしてくるだけで、自治体の自由度を拡大しない形で仕事ばかりおろしてくるという、私の言葉で言えば分権ではなくて事務の分散です。そういうような分散を勧告する、報告・答申・勧告が続々と出てくる可能性があるということです。つまり、道州制ビジョンで考えていること、国の出先機関の仕事の多くを新しい広域団体である、広域団体と決まっているわけではないんですが、道州という新しい機関なり団体におろすという話なんですね。これは今まで国が直轄でやってきたものを、国自体ではない何か別の団体に仕事を任せようという構想になっているわけですから、仕事を地方に分散していく方策であります。

そして今、地方分権改革推進委員会が議論している地方支分部局の整理という問題は、さしあたり現在ある47都道府県におろすということを中心に議論をしているものなんですけれど、これも今まで国が担当してきた仕事を都道府県におろしますという話です。仕事の分散であることは間違いのないのです。しかし、それにどこまで都道府県の自由な判断で仕事をできる余地が伴うのか、伴わないのか、これはわかりません。あまり伴わないままおろしてくるんだとしたら、仕事の押しつけがおこるだけです。国から都道府県への仕事の押しつけがおこるだけだということになります。

そしてまた、都道府県から市町村へ事務権限を移譲すべきだと、ここまで基礎自治体の合併を進めてきた以上、だんだん平均的な体力を強化した新たな市町村には、それに相応しい仕事をきちんとおろすべきなのではないかという話になっていくわけでありまして、これも都道府県から市町村に、さらに住民に身近なレベルに仕事をおろしていくという、分散方策であるわけです。

しかし、これが市町村の自由度を拡大することになるのか。なると断定するわけにはいきません。都道府県から市町村へ仕事を押しつけることになるだけなのかもしれません。これは市町村にとってありがたいことだと必ずしも言えないのですね。そういう望んでもいない仕事をどんどんおろされてくるといふことが、次々とおこる可能性があるということであります。

そしてまた、例えば地方制度調査会が扱おうとしている地方議会制度の改革問題のように、さしあたり分権の話ではない、国が都道府県に権限をおろそうとか、都道府県が持っていた権限を市町村におろそうというのではない、自治体のあり方の問題として、住民自治のあり方の問題として、現在の地方議会はきちんと機能しているのであろうかという観点から、地方議会を見直そうということになりますと、これはいわゆる住民自治を一層生き生きとしたものにする改革案かもしれません。しかし、分権とは、今まで考えてきた分権とは、ちょっと話の違う改革案ということになるわけです。分権改革ということではない自治体改革の答申が出てくる可能性があるということです。そういう意味で、改革課題も極めて多様化しているわけで、非常に論議は混迷してきていると言っていいと思います。

私自身はそういう中で、私個人の考えから言えば、最優先課題ではないと思うような問題にもつき合わなければならぬわけでありまして、それぞれにできるだけ、やるのならばいい方向の改革に、あるいは、弊害の少ない改革に留めるように、自分のできる努力をしなければならぬと思っています。

そこで、現在のこういう混乱した状況の中で、本来の筋に戻って分権改革をさらに一段と進める上で、もっとも重要な課題は何かと問われれば、前の地方分権推進委員会が第一次分権改革でやり残したこと、どうしてもやりたかったのにやれなかったこと、それを続行してやることなのであります。いわば、第二次分権改革をちゃんと稼働させることなのであります。

そういう観点で言いますと、機関委任事務の全面廃止に始まりまして、行政面については若干の改革が成し遂げられたのですけれど、お金の絡んだ税財源問題についてはめぼしい成果を上げられなかったわけで、この分野、金に絡んだ分野の分権改革を徹底して行う必要があるのです。

そしてまた、機関委任事務制度の全面廃止に伴って、通達・通知と呼ばれてきたものの拘束力はなくなりました。通達・通知というものは国の各省から自治体に出される助言にすぎません。あくまでもアドバイスです。これに都道府県や市町村は絶対に従わなければならないものではなくて、参考にして自分の所ではどういうやり方が一番良いか、法令の枠の中で自由に考えて処理しなさいという体制に変えたのですけれど、通達による縛りというのは取り払いましたけれども、実は通達のもとにある法令自身が相当細かな部分まで決めてしまっているというのが、日本の自治の特徴であります。法律・政令・省令・告示等で、相当に詳細なところまで国の側で決めてしまっている。自治体はそこで決まっている枠の中でしか仕事ができないという仕組みになっている。この法令による縛りも併せて緩めたい。できれば廃止をしたい。そういう改革をやっていくということは、結局自治体の自由度を高める、自分で自治体が判断できる領域、余地を少しでも広げることです。都道府県の判断で決められる、市町村の判断でそれぞれ決められる、そういう余地をどんどん広げることです。

お金の面で言いますと、改めて皆さんに言う必要もありませんが、国庫補助負担金に依存している限り、この自由度は小さいわけでありまして。国庫補助負担金は何よりも使い道が指定されているお金です。何に使えということが指定されているお金です。この点が地

方税収入とも違いますし、地方交付税で配られているお金とも性質が違うわけです。使途が指定されている、使い道が指定されているお金です。そして、その使い道について、さらに補助要綱・補助要領というものが詳細に決められてまして、色々な条件がそこについている。このお金をもらって使う以上は、こういうふうに使いなさいと事細かに書いてある。そのとおりに使わなければならないというお金になっているというわけです。ここが不自由である。自治体にとってはお金はほしいのですが、ここが極めて不自由であるし、不合理である。地域の実情から見れば余計な条件がついている。この条件がついていなければもっと自由な使い方ができるのに、というもったいないお金になっているということです。従って、この国庫補助金を止めていただいて、廃止していただいて、それに充てられていたのと同じだけのお金が、紐のつかないお金として自治体に来るようになれば、自治体の自由度はそれだけ拡大するわけです。一番使いたいところに自治体はそのお金を充てていくことができる。どういう風に使うか自分で判断することができる。そういうお金の換えましようよと、その改革をどうしてもやらなければならないと考えていたわけです。

そして、現在国から自治体に配られている国庫補助負担金の年々の総額は概ね20兆円ですが、この中にはどうしても国庫補助負担金として残しておいてもらわなければならないものもあります。従って、これを全額廃止するということはあり得ないのですが、あってはならないのですが、しかし、せめてこの半分ぐらいは、10兆円ぐらいは廃止をして、その分を一般財源にして自治体に配るべきではないのかということ、これをしないと日本の分権改革はなかなか目標に到達しないと、先の地方分権推進委員会から、みんなが考えてきたことであったわけです。しかし、各省とも強く反対をしまして、当時の大蔵省は頑として「税源移譲」という言葉を使うことに反対しましたので、あの委員会の時には、勧告にそれを盛り込むことができなかったわけです。ですから最終報告の中で提言として、つまり、閣議を拘束する力のない形でしか、出すことができなかったということで、前の委員会は終わったわけです。

それを引き継いでくれたのが経済財政諮問会議でありまして、それが三位一体の改革と名付けられて、我々が期待していた改革の第一弾に着手されたということになります。4兆円ほど国庫補助負担金を廃止をし、そして3兆円ほど国税から地方税へ税源移譲をする等々の目標が、小泉首相の指示で動き始めたわけでありまして。私はここでやっと第二次分権改革が本格的に始まると期待をかけた上で、この第一期の三位一体の改革がともかくも終わったら、ただちに第二期の三位一体の改革に取りかかって、10兆円ぐらい国庫補助負担金を廃止しなければいけないのではないかと、こう思い続けているわけでありまして。この思いは今も変わっておりません。今、最重要の課題は何かと言えば、三位一体の改革でやりかけたこと、これをさらに第二段階やることです。あと少なくとも5～6兆円分、国庫補助負担金を廃止することです。これが分権改革がまずやるべき最大のテーマです。

そして、この三位一体の改革をやってきた過程の中で明らかになってきたことは、補助金、補助事業というものがなくなれば、ついてきた補助要綱も補助要領もなくなるわけです。それで縛ってきた縛りの大もとはなくなるわけですが、全ての補助負担金が補助

要領・補助要綱だけで縛られていたかということ、そうではないのです。特に国庫負担金と呼ばれる世界のものについては、特になんですけれども、法令の中に基準が決まっている、補助要綱・補助要領だけではなくて、法令そのものの中に基準が決まっている。法令で縛られているという部分があるわけです。そのことに全自治体が気づいてきまして、この国庫補助負担事業を止めるだけでは効果が上がらない、併せて法令による縛りを緩めてもらわないと自治体の自由度は拡大しないと、多くの知事が発言するようになってきたわけですね。ですからそれだけ分権改革論議は進化したわけですから、お金の整理をするとともに、法令による縛りを整理しないといけないねということが、だんだん世論になってきたわけです。

そこで政府の方は三位一体の改革が一区切りしたところで、もう政府側は疲れ切っているわけですね。府省側は疲れ切ってしまった。財務省はまんまとやられてしまったと思っている。だからこそ地方交付税の大幅な総額削減ということ、財務省は逆に言い出してきて、そうってしまったわけですから、もうこれ以上一切やりたくないと言っているわけですね。自由民主党も党内にたくさんの異論がありまして、もう疲れ切ったと、すぐに第二期三位一体改革に取りかかるという余力はもはやないという判断になっていると思うのです。ちょっとこの課題は先に送ろう、また将来手を付けるにしても、しばらく猶予期間をおこうという判断だと思います。当時の竹中大臣の判断もそうだったのではないかと思います。片山虎之助さんも「少しお休みする以外ないね」と言っておられました、そういう雰囲気になっているわけです。

そこで時間稼ぎのためにつくられているのが、地方分権改革推進委員会でありまして、三位一体改革の続きをどうするのか、法令の縛りを緩めるという大課題が出てきているので、これを真剣に検討してほしいということで、法律をつくって、委員会をつくって、そこへ投げて、しばらくそこで時間稼いでよ、という仕組みになっているわけです。そこで事実、この問題、お呼びでない問題なんですね。先ほど新藤さんの話にもありましたが、自治体側も完全に疲れ切っておりますし、期待はずれの結果に終わったと、だまされたと思っただけで、もうあの二の舞はやりたくないと思っただけで、だから、三位一体の改革の続きを直ちにやりなさいと、地方の声としてまとまってくれないわけですね。知事会も市長会も町村会もまとめられないのではないのでしょうか。こんな事を行ったら、またまたひどい惨憺たる結果に終わるのではないかと。そういう危ないことはもうやめておこうと、皆さん思っただけではないかと思うのです。国の側もそうですし、自治体側もそうですから、今ちょっとすぐ動くという気配はないです。その間に、体制を立て直して、もういっぺんどこから着手するかと、今は様子見の状態が続いていると思います。その間に我々としては法令の縛りをどうやって緩めていったらいいのかについて知恵を出したい、三位一体の改革を再現させるためにどういう工夫が要するのか、知恵を絞らなければならないという状況にあるわけです。

ただ、私の立場から言えばそれこそが最重要課題で、今みんな先送りしているものが、本当はやるべき最重要課題なんです。しかし、それを全部先に送ってますので、本来の分権改革から言えば、当面の重要課題だと思わない話がどんどん前に出てきている。市町村

合併やったんだから、都道府県から市町村への事務配分をやり直さなければならないのではないか。そろそろ道州制を考えるべきではないか。それでは地方支分部局の見直しだね。道州制つくらなくても今の都道府県におろしてもらえばいいのではないか、という議論が出てきたり、色々な議論が出てきまして、本来から言えば脇道の話が、今焦点に浮上しているという状態だと言ってよいと思います。しかし、その脇道は脇道でも、枝葉でもとにかくこれをやるからには無駄にならないで、あるいは自治体にとって弊害にならないような改革をするために、最善の努力をしたいと思っているわけでありませう。

攻勢を掛けるべき最重要の課題は何かと問われれば、はじめから明らかなことなんです。それをすぐに今できないので、色々なことが行われているのですと申し上げたわけですが、今日お話ししたいのは、逆に防衛を固めるべき最重要課題があるのではないかと話であります。

### 「300基礎自治体論」は狂気の沙汰

話がどんどん混線し、混乱してきていますので、地方自治にとっては極めて危険な状況になってきていると考えなければならない。分権改革をさらに一歩でも二歩でも進めるといふ明るい展望ではなくて、とんでもないことになるかもしれないという面も持っているということに注意を向けて、絶対にこれだけは避けなければならない問題があるのではないかと思うのであります。それが、私が痛切に感じております、いわゆる300基礎自治体論という議論であります。

これはレジユメの後の方の のところに1で書いておきましたが、元々は御承知のように小沢一郎氏が昔から説いている構想であるわけです。日本の基礎自治体は当時3200有余あったわけでありませうが、それを300ほどにまとめてしまおう。そして、その際には47都道府県はいらない、中間団体はいらないので全部廃止だと。そして国のもとに300の自治体があるという形が、シンプルで一番望ましい形ではないかというのが、もともとの小沢一郎さんの構想でありました。

それが小沢さん一人の構想であれば、そういうお考えもありますねと、言わねばすむわけでありませうが、これが自由党の党首になられたわけでありまして、その時代には自由党の政策綱領の中にこれが入ったわけで、300自治体構想というのは自由党の選挙綱領であったのです。その自由党が民主党と合同いたしまして、そして今や民主党の代表になっておられるわけですが、小沢さんが。そこで民主党の現在の政策綱領の中には300自治体論が堂々と謳われているわけです。民主党の綱領になってしまっているわけです。野党第一党の民主党の綱領ですよ。今の政治情勢からいえば、もしかしたら政権をとるかもしれないという党の綱領に、自治体を300にまとめるということが公然と書いてあるということです。それでいいんだろうかということが大問題であるわけですが、今やそれどころではないんですね。

この間の参議院選の前に、自民党道州制調査会が中間まとめを出しました。道州制ビジョン懇と並んで党の方で検討している自民党道州制調査会というのがあると言いましたが、そこが中間まとめを出しました。その中間まとめの中で道州制に移行するまでに

か、道州制のもとでなのか、前提条件なのか、道州制と同時に行うべき目標なのかよくわかりませんが、道州制を考えると、基礎自治体は、市町村は300程にまとめることが望ましい、ということを書いています。今度は自民党が書いているんですよ。自民党の一機関ですが、そこが中間まとめで300。小沢さんのは都道府県廃止論であって、小沢さんは決して道州制論者ではないですね。国の下に300の市があるという状態を考えていらっしゃるわけですが、自民党の方は市町村があって道州があって国があるという構想を考えている上で、その時の基礎自治体は市町村が300程にまとまるべきではないかということ、自民党の調査会が公言しているということです。

そして、よく見ていただければわかるのですが、経団連、新日本経団連の中には道州制推進委員会ができておりまして、ここも中間まとめをお出しになりました。今、最終報告に向けてさらに議論していらっしゃる段階ですけれども、この経団連の道州制推進委員会の中間まとめも基礎自治体は300にと書いているわけです。

そして、ついこの間、道州制ビジョン懇談会に出された座長でPHPの江口さんの江口私案には、基礎自治体を300にと書いていらっしゃるのです。

みんな、どこも300という数字をあげ出しているわけです。かつて市町村合併を進めるときに多くの党が三千三百弱あった市町村を千にまとめると、概ね千にまとめると言い出して、未だにその数字はおりにないわけですが、今度は一斉に300という数字が浮上しているのです。

私はとんでもない話だというふうに思っているわけでありまして。後に述べるとおり、とんでもない話だと、あり得ない話だと思っているわけです。レジュメでは狂気の沙汰だと書きましたが、そう思うのです。

しかし、そういう批判が出ているのでしょうか。六団体からも出ているのでしょうか。全く誰も沈黙しているのではないのでしょうか。知事会がこのことに公式に発言しているのを聞いたことがありませんし、市長会もありません。全国町村会にとってはそれこそ大問題のはずですが、真っ正面からそれはありえないでしょうと言った形跡はありません。新聞の論説にもあまり出てきたことがないのではないのでしょうか。みんな黙っているのです。どうしてなのでしょう。これほど危ない話に、それはないでしょうという声が出ないのかということでもあります。

### **市町村合併の促進運動をいつまで続けるべきなのか**

そこでレジュメの話に、市町村合併の促進運動をいつまで続けるべきなのかというところの話に移りますが、皆さん御承知のとおり、私は27次地方制度調査会で副会長を務めていたときに、いわゆる西尾私案というものの提出を求められまして提出しましたところ、新聞が大々的に報道いたしまして、これはとんでもない構想であると、町村制を完全に廃止する構想なのではないかと、某新聞に大変大きく取り上げられたものですから、一挙に全国にそういう印象が強まりまして、西尾は狂ったかと、そう言われたのですが、地方分権推進委員会時代の分権改革の旗手だと思っていた人間が、こういう無茶苦茶なことを言い出すのかという反応を受けまして、それ以来、西尾私案を出したあの悪者という印

象がなかなか全国で消えないですね。特に町村関係者からは非常に強い警戒感を持って私を見られているわけで、あの危ない人がまた29次地方制度調査会に入っていると町村会の人には心配していますし、あろうことか地方分権改革推進委員会にまで入っちゃったよと、大丈夫かなあと、町村関係者の方々は私のことを見ていらっしゃるわけです。

それほど町村合併を進めようとしている人間だとみなされている、極力小規模な町村は無くしていきたいという立場を公言してきた私が、そう言うのです。300市町村というのはありえないでしょうと言うのです。このことを真剣に考えていただきたいと思っ

ているわけでありまして、平成の市町村合併というのは、実態から言えば、与野党を越えて国会議員の方々の世界から出てきた声でありまして、市町村をもっとまとめろ、統合しろ、数を減らせという声が出てきて、政府はこれを積極的に促進すべきであると、明治の町村合併、昭和の時の市町村合併があるけれども、いわば平成の大市町村合併に取り組むべきだという声が、多くの国会議員の人達の声として出てきて、それが歴代内閣の方針として取り上げられて、歴代内閣によって当時の自治省、総務省に厳重にこれを積極的に促進しろと、考えられるあらゆる手だてを講じてこれを推進しろと言われてきた。歴代内閣総理大臣はそう言って、自治大臣、総務大臣を指名するときには、組閣の際にいつもそう言ってこられた。あなたの最大の仕事は市町村合併を促進することですよ。自治大臣に就任した人、総務大臣に就任した人は役人にどうなっているとたずねる。もっと強力に進める方策は何かないのかと常に言い、それに対して自治省、総務省の役人はありとあらゆる手段を講じておりまして、考えられる全てのことをやっておりますと言って進んできた事柄であります。基本的に政治主導で進んできた事柄です。それが実態です。

しかし、少なくとも表面上の形式から見れば、この市町村合併に最初のゴーサインを出したのは、私自身が委員だった地方分権推進委員会です。かつての地方分権推進委員会です。この地方分権推進委員会がその第二次勧告の中でこの問題を取り上げておりまして、市町村合併はあくまでも自主合併でなければならぬけれども、しかし合併できるところには極力合併していただくように、政府は積極的な促進方策を講じるべきであるという趣旨の勧告を書いて、政府に提出しているわけです。これが全ての出発点です。当時の委員会がそうしたのは、どこの党に行っても地方分権を進めるのは結構だけれども、それと同時に合併だけは進めるようにと言われてました。この国会議員たちの声に応えないと地方分権も進まないなあとする判断になったわけです。それで第一次分権改革を進めるのと同

時並行的に、市町村合併を推進せよという勧告を出してしまっていたのです。私はそれに7名の委員の1人として賛成し、勧告に書き込んだ当事者の1人です。そして、この第二次勧告にそれが書かれましたので、その時の地方制度調査会に、当時の総理大臣は、この分権委員会が言う積極的な促進方策としてどういうことが考えられるのかという諮問をしたわけです。そして、当時の地方制度調査会はどういう方策があるか色々議論をしまして、その中で評判の悪い合併特例債制度をはじめとして、こういうことを盛り込むべきじゃないかと言って、色んなアメが用意されたということですね。これが地方制度調査会答申です。私もその地方制度調査会の委員でした。その答申を出すのに、

私、反対していません。賛成しているという立場です。その地方制度調査会の答申を受けて、当時の総務省は合併特例法の大改正案をつくりまして、それを国会に出しまして、市町村合併特例法を、合併特例債制度その他を盛り込んだ新しい体制を創り上げた。そこから平成の市町村合併はスタートしたということになります。ですから私自身は最初のゴーサインを出した人間ですし、積極的な促進方策を提言した諮問機関の委員でもあったわけで、その中で私はそれに反対をしておりません。そういう私としてはそれ以降ずっと続いてきた平成の市町村合併について、この合併はそもそもやるべきものではなかったなどと言う立場にはないんです。あれはやっちゃいけなかったねと言える立場にないわけです。そしてそういうことをしておりましたら、第27次地方制度調査会になりますと、始めてから数年はたっていたわけで、全国にだんだん合併について考える研究会ができたり、非公式の協議会が生まれたり、法定協議会といったように、色々とお出ししまして、全国でどんな状況が詰まってきたときに、どんな状況になりそうかなと、徐々に見え始めていた時期でありました。その時に改めてこの第27次地方制度調査会に、市町村合併はこのままでいいのか、もし何か手だてを講じなければならないとしたら、どういう手だてがあるのか、まとまった諮問を受けたわけです。その時、何と皮肉なんだと思いましたが、その時の第27次地方制度調査会の会長には、地方分権推進委員会の委員長であった諸井虔さんが就任されていたわけです。そして、その副会長に私が指名されたわけです。地方分権推進委員会で平成の市町村合併にゴーサインを出した責任者が、今度は第27次地方制度調査会で、もういっぺんこの合併をどうするのかと、もう一度審議させられる羽目に陥ったわけです。その時書いたのが私の西尾私案というものだったということです。

当時どうしてそういう私案を書くにいったかは、私の著書「地方分権改革」に詳しく書いておりますので、お読みいただきたいと思うのですが、さらにもう一期、合併促進運動を続けざるを得ないねということをもっと言っているわけですね。そして続けるとすればということ、色々なことを論じております。合併特例債というのは止めるようにと。これ以上続ける能力は国の方にもないし、様々な批判も受けているので、この制度はなしと。アメのないままに、もう一度合併促進運動をやろうということになったわけでありました。従って、今日まで続いている平成の市町村合併に、私は重大な責任を持っている人間です。

だからこそ、これにどういう始末を付けるのかというのは私に課せられた大きな仕事だと思っているわけでありまして、現在第29次地方制度調査会に、先の総理大臣から、改めて市町村合併を含め、基礎自治体のあり方という諮問が出された。これは平成22年3月で現在の市町村合併特例法の期限が切れるからです。端的に言えばそこで終わりにするのか、さらに続けるのか。続けるとすればどういう手段を考えなければならないのか、そういうことを諮問しているわけですね、総理大臣は。それまでに結論を出してくれと。法改正をしなければならないのなら22年の3月に間に合うように、平成21年までに何とかしなければならぬという前提で、そういう諮問をしてらっしゃるわけです。

現在の状況は皆さん御承知のとおり3200有余あった市町村が、だんだんに数を減らしてまいりまして、1800を切ったところです。しかし、これから後2年ちょっと、期限一杯まで続いたとしまして、まあ順調にいつてあと百何十か市町村数が減るとい

うところが限度ではないでしょうか。つまり、1600台で止まるのではないかというふうに思っています。私が予想している以上の何かの要因が働いて、もっと進んだとしても、まあ1500台止まりだろうと思います。1600台までいかどうかわかりませんが、いったとしても、そうではないかと思うのです。それが現在の状況であります。私は平成22年3月末という今の合併特例法が切れるところで、平成の市町村合併促進運動は終了すべきだと考えております。終える、完全に幕を閉じると、政府は宣言をすべきだというふうに考えておまして、そういう発言を始めています。第29次地方制度調査会では、そうすべきではないかという私の意見を申しています。

明治の時の合併もこんなに長い年月やっておりません。当時は村の規模を、最低の小さな村であっても300戸から500戸程度以上の村に再編成しようという、一つの目標と言いますか、目処をつくって、そして推進して、7万数千あった市町村を1万5千と、約5分の1に統合したわけです。5つの村を平均的にいえば1つの村に編成し直したという大合併をしたわけですが、極めて短期間の間にこれをやっています。そして、その時どんなに小さな村でも、300戸・500戸以上という整理になったかということ、結果はなっていません。その基準・規模に達しない小さな市町村も残ってしまっているわけです。でも終わりにしました。

そして、昭和の時は1万を切っていた市町村数をさらに減らしたいということで始めたわけですが、この時には人口8千人以上の市町村にしようという目標を立てまして、合併運動を始めたわけですが、その結果、3300有余という、約3分の1の数に統合して終結しました。では、この時人口8千人以上の町村に、みんな変えられたのでしょうか。変えられていません。8千人未満の町村がたくさん残ったんです。残ったんですが、それで終わりにしました。せざるをえなかったと言いますか、しました。

今回、まだ小規模な町村がたくさん残っています。当然の事ながら残っています。しかし、明治の時よりも、昭和の時よりも既に長い年月をかけてしまっているんです、今回のこの合併に。そして、市町村は既にこの問題に疲れ切ってしまっている、そして、まだ合併しろ、合併しろとお尻を叩かれるのか、追い立てられるのかという気分になっています。

これでは市町村制は安定しないのですね。第一次分権改革の成果が、私はちっとも活かされていないと思っておりますが、とてもこれを活かす方にエネルギーが向いていなくて、市町村は町村合併問題をどうしようかということに追いまわられてきた。そういう状況にあると思うわけです。一日も早くこれを終結させなくてはならないのではないかと考えておまして、一生懸命これだけ年数かけてやってきて、これだけ政府与党が太鼓を叩いて、圧力をかけて、心理的なプレッシャーをかけてやってきた。その間、交付税総額の削減等々色々行われまして、これが市町村合併を推進するためのムチでなかったとしても、実際にはムチになる機能を果たしてきたわけで、財政がどんどん締め付けられた結果、どんどん合併していったという部分があるわけで、その結果、今やっと1800を切るというところまで来たわけです。大雑把に言えば、今回市町村数が2分の1になるということです。これだけの努力を払っても、これだけできるところは合併してくださいといっても、それがぎりぎりなんではないだろうかということです。私はこれで、それだけの成果を上げた

ということで、終結しなければいけないのではないかと、現在考えられるところでは、この辺がもう限界なのではないのかと思うのです。

ただ、私は既にそういう主張を始めていますが、地方制度調査会委員みんなが、多数がそういう意見になってくださるかどうかが、まだ雰囲気わかりません。仮に、地方制度調査会がそうなるにしても、事務局を務めている総務省が、そうですねと、あっさり答申を書くか、大変疑わしいところがあります。なぜならば国会議員の世界を、政界を気にしているわけですから。自民党の政策綱領には今だに概ね1000にまとめると、連立与党の公明党の綱領にも概ね同じ数にまとめると書いてあるわけですから。かつての自由党は第一段階は概ね1000で結構、第二段階で300にしろと、こう言っていたわけですが、小沢さんが党首になる以前の民主党の政策綱領には概ね1000にしろと書いてあったわけですね。こういうことを書いてないのは社民党と共産党だけです。あとは全部そう、概ね1000で一致しているわけですね。

この政界の人達、国会議員の人達が、この地方制度調査会が22年の3月をもって終わりにすべきだという答申をしたときに、そうかと、しょうがないねと、じゃあそういうことにしようかというふうになってくれるかどうか、これはわかりません。保障の限りでありません。何を言ってるのだと、もっと続けると、もっと締め付けて続けると、ならない保障はどこにもないのですけれども、私は何とかしてこれで終わりにすべきだと思っているわけですね。その時、数は1600台の市町村があると、そのことを前提にして、これからの日本の国の形は考えられるべきだと私は考えているわけですが、都道府県制をどうするのかという問題にしろ、国のかたちをどうするのかということにしろ、基礎自治体は1600以上あるよということも前提にして、しかも、その基礎自治体には人口が350万を越えている横浜市から始まって、人口200人ちょっとしかいない東京都青ヶ島村まであるんですよ。これが日本の基礎自治体ですよ。そういうすごいばらつきがある1600以上の自治体が存在するんですよ。このことを大前提にして、日本の自治制度のあり方、国のかたち全体を考えなければならないと思うのです。

その時、すべての市町村は同じく基礎自治体なんですけど、市町村を全て平等に扱いきれるだろうか。扱うことが果たしていい結果を生むのだろうかということに、だんだん疑問が強くなってきているのであります。既にこれまでの歴史の中で、市の中でも政令市を特別扱いにしたところから始まりまして、中核市というものをつくった。そして人口20万を越える特例市というものをつくった。そして今その下に一般の市がある。そして一般の町村があるという、種別がある。しかも、時の経過と共に、ほとんど全てが単純に人口段階で区別をつける形になってきている。70万を越えたら政令市にしますよと言っている。30万を越えたら中核市にしますよ。当時は中核市の要件はそれだけではなくてですね、面積要件もあれば昼夜間人口比率という要件もありました。みんな取り払って人口だけになったわけですね。それでそういう段階ができています。

都道府県から仕事をこれから市町村におろすというときも、この段階区分、別の言い方をすれば市町村の行財政能力を考えながら、おろしていかざるを得ない仕事が多いのではないかと思われるわけですね。都道府県から仕事を下ろすとなれば、全市町村に一斉に全部

降ろすよというわけには、なかなかいかないのではないかとということでありまして、政令市である京都市にはこれだけ、京都府には中核市はないようですけれど、ある県であれば中核市にはここまで、特例市にはここまで、一般の市にはここまでおろす、町村にはここまでおろすといったような、種別をしていかざるを得ないのではないかと思われるわけです。それがこれからの大問題です。その時に、本当に小さな小規模な町村をどう扱っていくのか、というのがこれからの大テーマです。私はこれをりっぱな基礎自治体と位置付けながら、扱っていく方法を考えなければいけないのではないかと考えているわけで、かつて西尾私案の中で「特例団体」と言った、一般に「特例町村制度」というのを提唱しているのですけれど、私の感覚でいうと、それこそが地方自治体らしい地方自治体になるのではないかと考えているわけです。仕事を町村から奪うという発想は毛頭ないのですけれども。

日本の市町村にはたくさんの仕事が国からおろされています。義務付けられています。じゃあ、仕事をたくさん引き受けたら、ますます立派な自治体かといったら、そうではないのですね。戸籍事務、外国人登録事務、ほとんど自由裁量の余地のない仕事を、法務省から市町村におろされていますが、あれをおろしてもらったから、自治権がこれだけ拡大したというものがあるのでしょうか。何もありません。住民登録をやっている関係もありますし、同時にやっても支障もないし、市町村の事務にも好都合な面もあるとやってやるだけのことでありまして、ほとんど国に命じられたとおりに、お金をかけて職員を配置して処理しているだけです。この種のをいくら増やしてみたって、自治の拡大にはなりません。こういうものを、たくさん引き受けさせられているというのが日本の自治体の特徴なんですね。これを極力減らさないといけないんじゃないか。自治体というのは本来は自分がやりたいことをやる所なんですね。今、日本の自治体を、急遽一斉にそういう自治体に戻そうといっても、戻りようがありません。たくさんの仕事を押しつけられて引き受けてきたんですから、この体制を維持しながらだんだんに変えていく以外ないのですが、本来の自治体というのは自分のやりたいことをやる所じゃないでしょうか。誰にも拘束されず。しかし、そうはいかないのです。たくさんの仕事をやれと言われてやっているのが日本の自治体であるのです。

これをどうやって自治体らしい自治体に変えていくかということを考えてときに、小規模な市町村をこれからどう考えるのかということが、一つの大きなきっかけだと、私は思っているわけです。そういうものの考え方の逆転をする機会だと思っているわけです。なぜ明治の合併がおこったのでしょうか。なぜ昭和の大合併がおこったのでしょうか。平成の大合併を日本はなぜやっているのでしょうか。市町村にどんどん、どんどん仕事をおろすからなんですね。あるいはおろしたいと考えるからなんですね。おろすからには引き受けてくれるだけの町村になってほしいと思って合併を働きかけるわけなんですね。

明治の時、そうでした。戸籍事務を引き受けてもらうというところから始まって、義務教育制度を施行する、小学校以降をつくってもらうということが、大課題だったわけです。そのためにはせめて町村をこの規模にしないと学校を建てて維持するのも容易でないね、ということから明治の町村合併はやっているわけですね。

昭和28年からの合併の時は、新制中学校を整備しなければならないということが大変な

課題だった。それに対応するとしたら市町村を人口8千人以上という目標が出てきたわけで、それ以来、まだまだどんどん仕事をおろしてきました。国民年金事務もおろしました、国民健康保険業務も保険者になってもらいました。一番新しくは、介護保険の保険者にもなってもらいました。どんどん、どんどん国は市町村に義務付けておろしているわけです。もっとおろしたいというわけです。もっとおろすにはこの小さな町村では引き受けられないねと、じゃあ合併してくださいと、これを繰り返しているんですね。

これ、少し逆転しないといけないのではないのでしょうか。もう仕事を引き受けるのはやめたと、仕事は返上しますと、自治体からおこった方が健全ではないのでしょうか、私は個人的にはそう思っているわけです。そういう前提の上で、私は今、当面1600以下に市町村数をさらに減らすことは、日本の国土の状況から見てあまり賢いことではないというふうに思うわけです。もともと各党の掲げた1000という目標に何の理由もないわけでありまして、昭和の時に3分の1にしたんだから、今度3300を合併するのだから3分の1にしたら、概ね1000じゃない、という程度の話なんでして、何も根拠はありません。そこに到達しなかったとしても一生懸命やったというのが現在の状況ですから、ここで終わりというふうに、はっきり終わるべきだと思っているわけです。

にもかかわらず、それどころではない状況になってきている。これは道州制ビジョンなどというものが出来た関係です。その関係から、余計なお世話なんですが、都道府県をどうするかだけ考えてくれていたらいいのですが、国をどうするかという道州制を考えればいいわけですが、市町村のことまで口を出しまして、市町村を300にするというわけですね。あり得るでしょうか。

平野部分を大きくするというのなら不可能ではないのですが、日本の国土というのは島がたくさんあるんですね。かなりの数の島があります。しかもそれも瀬戸内の中の穏やかな島ではなくて、外海離島というような島がかなりの数あるわけです。こういう小さい島には一つの島に一つの村があるという一島一村状態にあります。青ヶ島村もそうでありまして、沖繩の先島諸島の島々の多くがそうです。伊豆諸島も小笠原諸島もそうです。そういう島々を抱えているのです、かなりの数。このいくつもの島を一つの村に再編成したといっても、ほとんど意味がないのです。いつまで経っても、人口200人であっても、村であり続けなければならない。それが村の秩序でないかと思うのです。

そこまで孤立した状況ではありませんが、日本は山岳地帯を持っている国土でありますから、冬には積雪状態になるとほとんど交通が途絶するような山村というものが山奥にあります。ここでまた、かなりの数があるのです。

こういう国土の時に、300にまとめるということはありません。私は直感的にそう思いますが、どうして皆さんそのことに反論しないのだろうかということなんです。今の状況の中で、次々、様々な団体が道州制で、基礎自治体300とオウム返しのように言うのは、これ、大変危険な状態です。いつの間にか、300に統合するという目標が、定着するのではないかと思うのです。今こそ、それだけはありえないと、何をふざけたことを言っているのかと、反論を関係者がみんなしなければならぬのではないかと、強く思っている次第であります。町村関係者が言わないということが

一番信じられないのですけれど、これは市にも関係があることで、市長会もどうしてこのことにもっと敏感にならないのかというふうに思うのですが、今一番防衛をしなければならぬことは、今のうちに、この300自治体論をみんなが叩くこと、そして、消してしまうこと、これが今やるべき最大の課題ではないかと思っている次第であります。

これで時間になりましたので、話を終わらせていただきます。どうもありがとうございました。

## 質疑応答

Q 平成大合併の時、合併せず人員削減を実施した。このような中、府県から仕事を降ろされても、マンパワーと財源が不足しているのしんどい。このような状況を地制調でも検討していただきたい。

限界集落の住民は生活道路が欲しいと言っている。今、道路財源が話題になっているが、分権改革推進委員会でも財源の検討を進めて欲しい。

A 第一点目は御要望と受け止めましたので、私が承りましたといっても、委員会にどれだけ反映できるかわかりませんが、承りました。

第二点目は地方制度調査会では、恐らくそういう議論はしないと思います。だからお金の面で議論をするとすれば、地方分権改革推進委員会の方でしょうけれども、これはお金の面の事は恐らく最後に送ると思います。ですから3回勧告をするとすれば第3次勧告、4回勧告をするとすれば第4次勧告、一番最後にお金に絡んだ問題を回すと思いますので、恐らく本格的に議論するとすれば、そういう時期かなあと思っています。

Q 市町村では、国による法令の縛りが緩んでも、行政サービス水準を安易に下げられない。サービスに格差が出た場合、どうすれば良いのか。

町村が移譲事務をやりたくない場合、誰が代わってやるのか。

今回の分権改革推進委員会からの勧告について、内閣の尊重義務規定が廃止されたため、勧告の実効性が低下することを危惧するがどうか。

A 第一点目については、自治体間にサービス水準にばらつきが出るのは当然の結果ではないでしょうか。地方自治が自治らしく強化されればされるほど、そうなる。それぞれの自治体は、自分の身の丈にあった自治をするということになっている。自治体によって様々なサービス差が生じる、水準差が生じる、全体的な水準の高低もありますし、何に重点をおいているかという違いも出てくるでしょうし、いろいろな差がでるのは当然のことではないでしょうか、それが地方自治だと私は思っています。

極端に言えば、それぞれの世帯と同じです。家庭と同じです。家庭はそれぞれの所得の中で家庭を維持しています。そのかわり、他人様に介入させない、他人が入ってきたら家宅侵入罪なんですね。自治の世界です、家庭は、貧しければ貧しいなりに、豊かなら豊か

なりに、どうやって家を維持していくかということが家庭の自治です。

地方自治も基本的にはそれと同じです。そうはいかない部分があるから色々問題があるのですよ。国が命じて全部やれという、家庭と違う状況が出てくるわけで、命じたことをどうやって保障するかという問題も出てくるからこそ、地方交付税制度のような財政調整制度も出てくるわけでありまして、そう単純にはいきませんが、基本的な考え方は、自治になればなるほどそれぞれ違ってくる、ばらばらになる、水準に差が出る、これは当然の結果だと考えなければいけないということです。

第二番目は、もし小規模町村でこの仕事を引き受けることはやめましょうといったときに、それが国保のような保険事務であったり、介護保険のような保険者たる資格であったりしますと、これはナショナルミニマムを維持するために行われているという面がありますので、止めてしまうというわけにはいかない事務なんですね。そうすると必ず誰かが代わってやらなければならないということになります。それは仰せのとおりです。やめてしまえる事務はやめたらいいのです。しかし、やめられない事務があります。その時は誰かが代わらなければならないということになりますけれども、私の考えは、もしそういう町村が出てきたら、それは広域自治体が補完をするのが当然の義務でしょうと、広域自治体が補うべきことだと、広域自治体ができなければ、国が行うべきですと。それが補完性の原理の一面ではないでしょうかと申し上げているわけです。

ただ、かつて調査会の中でも議論しましたときに、これには強い反対意見がありまして、都道府県が担うのはまずいと、周辺の市町村が担った方がいいと、水平補完の方がいい、水平補完の仕組みを何とかして考えるべきだと、隣接市町村が面倒をみるという仕組みを考え出すべきだという御意見があります。私は隣接市町村で引き受けてくれるところがあったら、その方がいいというふうに思っています。しかし、全てのケースにおいて、隣接市町村が引き受けてくれるという保障は成り立ちません。合併でけんか別れをして残っているという市町村もあるんですね。その別れたところに面倒見てくれといたらこちらのプライドも許さないでしょうが、相手も引き受けるとは絶対言わない市町村関係があります。そういうところをどうするのという話が出てくるわけですね。そういう事態になったら、それは県が責任を持たなければならないのではないかと。県が責任を持つという建前にしておいて、周辺の市町村ができるときは、極力周辺の市町村に引き受けていただくという仕組みを作るのが、最善の方法ではないかという考え方をしています。私はそういう考え方をしています。

一番最後の提案についてですが、尊重義務が今回取り払われたわけですが、私はその方がよかったと思っています。私は前回の地方分権推進委員会は、内閣の尊重義務などという規定がありましたので、大変な苦勞をさせられたと思っています。それで各省庁と折衝を細かくして、各省庁がしぶしぶであれ、仕方ありません、そこまではやりますと言ったことだけを勧告にしたわけですね。そう言ってくれたことだけを勧告にした。そう言わなかったこと、関係省庁が首を縦に振らなかったことは、全部勧告を断念した。

だから、国庫補助負担金の整理統合もできなかった。一切できなかった。財務省、当時の大蔵省もうんといってくれなかったから、税源移譲もできなかった。関係省庁がイエス

と言わなかったことは全部あきらめたんですよ、勧告を。情けない勧告なんですよ、あれは。

今度は内閣にも尊重義務はないんですから、本当は委員会は言いたいことをどんどん言ってしまう、それでいいんじゃないかというふうに思っています。今の委員長はそうは思っておられないようで、委員会の力でなんとか各省を説き伏せようと思ってるふしがあるように思うんですが、所詮無理ではないでしょうかと私はそう思っているんです。それよりも、委員会の中で議論を尽くして、これでいいと思ったら、内閣にどんどん勧告を出してしまったらいいと、こう思っているわけです。

ただ、これを受けた内閣が、このうちのどれくらいを取り上げられるかは、保障の限りではありません。ほとんど全部棚上げにされるかもしれません。その意味では何の保障もありません。今回はそういう仕組みになっているので、あんまり各省庁を説得しようなどと張り切らないで、応じっこないんですから、どんどん勧告を内閣に出してしまった方がいいのではないかと考えていますけれど、ちょっと違う雰囲気です。委員会が動いていますので、いまのところ静かにしているところです。