

# 平成21年度 地方分権フォーラム記録集

どうなる？地方分権改革 ～第二期地方分権改革の到達点と課題～



日 時 平成21年11月2日（月）  
13時～16時

会 場 横浜情報文化センター  
6階 情文ホール  
(横浜市中区日本大通り11)

主 催 神奈川県

共 催 神奈川県市長会・神奈川県町村会

後 援 総務省・全国知事会・自治体学会

## 目次

○ 主催者挨拶	…	1
○ パネル討論 —前半—	…	6
—後半—	…	25
○ 平成21年度 地方分権フォーラムの概要	…	41
○ 出演者プロフィール	…	42

## 主催者挨拶

神奈川県知事 松沢 成文



皆さん、こんにちは。ご紹介賜りました神奈川県知事の松沢成文でございます。

大変お忙しい中、本日は地方分権フォーラムに、このように多くの皆さまのご参加をいただきまして、誠にありがとうございます。主催者として、心から御礼を申し上げます。

また、フォーラムの開催にあたりましては、共催団体であります神奈川県市長会・神奈川県町村会、また、後援団体であります総務省・全国知事会・自治体学会から、多くのご支援をいただいております。皆さまにも、心から感謝を申し上げたいと思います。

本日のテーマは地方分権改革です。これまでの改革の流れを総括し、そしてまた、政権交代もありましたので、今後、この改革をどうやって進めていくべきなのか、こういう少し大きなテーマで議論をしたいと思っております。

本日はパネル討論の時間を十分にとっておりますし、パネリストの方々、そして、コーディネーターの宮崎緑さんも地方分権改革に大変明るいわけにありますから、このような皆さんとともに議論し、そしてまた、参加者の皆さんとの意見交換をしていきたいと考えております。よろしく願いいたします。

さて、現在進行している第二期地方分権改革は、今年度が法律上の最終年度になります。改革は大詰めを迎えていますけれども、政権交代がありまして、この第二期改革の最後をどういう形で終わらせるのか、あるいは、前政権の下で進められていた第二期改革をどういう形で新政権が引き継いでいくのか、大変大きなテーマになってきております。民主党のマニフェストの中でも、地方分権改革を進めていく、民主党の言葉で言うと地域主権国家へと転換していくということを訴えております。

地方自治体に身を置く者としては、本気で新政権が改革に取り組んでいただけるのであれば、大歓迎であります。ただ、地方分権改革というのは、国の論理で勝手に決められては困ります。私たちのような、現場を運営している地方自治体の声をしっかりと聞いていただいて、できれば一緒に改革の方向性をつくっていきたいと考えておりまして、そういうことを私も、総理大臣や総務大臣に今、伝えているところです。

ただ、この新政権の下で地方分権改革がどのように進んでいくかというのは、まだまだ形が見えてきておりません。どういう仕組みをつくるのか、どういうテーマから先行して議論をしていくのか、このあたりを今後きちっと詰めていかなければならないと思っています。

最近の新聞に載っていましたが、原口総務大臣が総務省に顧問制度を設けるということでした。これは、地方分権改革を進めるにあたって、学者や地方の政治家の意見に耳を傾けながら進めていきたいということであり、私は方向性としては良い方向性になってきているのではないかと思います。実は、本日のパネリストの3人が、予期せず3人とも総務省の顧問に指名されたのです。

したがって、パネル討論では皆さんと

もにいろいろな議論をし、その知識を、あるいは、意見交換の内容を総務省にもしっかりと伝えて、地方分権改革を進めてまいりたいと思いますので、よろしく願いいたします。

さて、こうして地方分権改革は新たなステージを迎えるわけですが、これまでの地方分権改革について、少し振り返っておきたいと思います。まず、地方分権改革が表に出てきて、いよいよ国としてもやっぺいこうという体制になったのは、2000年4月に施行された地方分権一括法だと思います。ここでは、国と地方の役割分担の明確化、あるいは、機関委任事務制度の廃止など行政面の改革では一歩前進しました。ただ、改革を進めるにあたって最も重要な税財源の移譲も議論しようとしたのですが、抵抗勢力があつてなかなか進まずに、その意味では未完の分権改革とも言われました。

実は、この時にも、審議会の制度を用いまして、地方分権推進委員会という委員会の中に、私の前任の神奈川県知事である岡崎洋前知事も委員として参加をいたしました。岡崎前知事は、大蔵省出身で、環境庁の事務次官を経た後、神奈川県知事を務めました。地方自治体代表の立場で、「分権改革を進めるには、権限の移譲と同時に、税財源の移譲をしっかりとやらなければ駄目だ」ということを、大蔵省出身であるにも関わらず、財務省関係者の皆さんとかなりやり合いました。また、その後、地方分権推進委員会の後継機関である地方分権改革推進会議の委員にも就任されましたが、あまりにもその改革の姿勢が鈍い、遅れているということで、抗議の辞任をしたということもありました。

この第一次地方分権改革における地方分権一括法の制定は一歩前進ではありましたが、今申し上げたように、税財源の移譲については行われませんでした。そこで、次に行われたのが、いわゆる三位一体の

改革です。この改革は、まず、税源を地方に移譲しようということで、国税から地方税への移譲が前面に出てきました。その代わり、地方は補助金を国に求めることはやめようということで、国庫補助負担金を削減する。そしてもう一つ、地方交付税の見直しをする。税財源を含めたこの三つを三位一体で、同時進行で改革していこうという方針が出ました。この方針を打ち出したのが、神奈川県出身である小泉元総理です。

ただ、小泉元総理らしく、ここには数値目標が出てきました。3兆円規模の税源移譲、そして4兆円程度の補助金削減という数値が出てきたのです。ただ、数値が出てきますと、数値を目指しての闘いになりまして、どういう内容が地方分権改革にふさわしいのかというよりも、まず3兆円の税源移譲をやろう、そしてそれ以上の補助金削減をやろう、しかし、それをどうやって組み合わせ、積み上げて、その額にするかということが議論になってしまつて、多くの地方自治体の中でも、あるいは、国との交渉の中でも問題となりました。

どんな問題があつたかということ、当然、都道府県と市町村では、補助金の削減といつても、こちらはいいけど、こちらは困るようになって地方の中で意見がまとまらない。国と地方の闘いと同時に、地方の中で、どうやって意見を統一するかというのが非常に難しい。私もそれを経験いたしました。

また、もう一つの問題は、地方の首長たちも国の役人たちも、税源の移譲と補助金改革を一緒にやることに集中してしまつたことです。その裏で、財務省には三位一体の改革をうまく国の財政再建にもつなげようという思惑がありまして、国にとって大きな支出となつていた地方交付税がぐつと減らされました。3年間で5兆円以上の地方交付税を減らされてしまつたのです。

確かにこれは、国の財政再建にはつながります。ただ、地方交付税が急激に減らされたので、地方自治体の財政格差をますます大きくしてしまつたという結果をもたら

しました。つまり、地方が豊かになると思  
って取り組んでいた地方分権改革が、三位  
一体の改革の結果を見ると、自治体間の格  
差が大きくなり、もともと財政状況が厳し  
かった都道府県・市町村は、ますます厳し  
くなるという結果を生んでしまったのです。  
地方側には、完全に負けだったのではない  
か、あるいは、こんな改革だったら二度と  
やらない方がいいというような、地方分権  
改革に対する厭戦気分が非常に広がってし  
まったのです。

さて、そうした反省を受けて、三位一体  
の改革の後に、新たに仕切り直しとして、  
第二期地方分権改革がスタートいたしました。  
今回の改革では、税財源の移譲はかなり  
三位一体の改革で進んだので、もっと権  
限の移譲を進めていこう、あるいは、国の  
持っている出先機関のうち、国がやる必要  
のないものはどんどん地方に移していこう  
という方針の下、地方分権改革推進委員会  
が発足いたしました。そして、本日のパネ  
リストである露木開成町長が、町村を代表  
してそのメンバーに入ったのであります。

委員会からは、これまでにいろいろな勧  
告が出てきました。第1次勧告、第2次勧  
告、そして第3次勧告と今までに出てきて  
います。新政権の方では、最終の第4次勧  
告を早めに出していただいて、今後の地方  
分権改革の方針を決めていきたいというこ  
とです。

ただ、後で露木町長からもいろいろ感想  
や総括があるかと思いますが、このやり方  
にも、やはり官僚の壁、そして族議員の壁  
がずっと付いてきています。委員会で様々  
な勧告を取りまとめ、それを政府に届けま  
す。ただこれは、政府が絶対に行わなけれ  
ばいけない義務はないのです。

ですから、委員会の勧告に対して、まず  
霞が関の官僚の執拗なまでの抵抗がありま  
した。自分たちの持っているいわば既得権

ですから、権限をどんどん地方に渡すと自  
分たちの権限がなくなる、あるいは、「今  
の地方にはそんなことをできる実力がな  
いよ」と言う。

それから、もう一つは族議員と言われる  
国会議員の壁です。すべての国会議員がそ  
うだと言っているわけではありませんが、  
一部の国会議員は、「私が霞が関と繋いで  
やって、こういう権限を持ってきたぞ」、  
あるいは、「私がいるから補助金を付けら  
れるのだから、ありがたく思ってくれ、選  
挙では応援してくれ」というように、地方  
を自分の利益誘導の武器に使ってしまっ  
ています。霞が関とそれに癒着する族議員が、  
地方分権改革推進委員会の出す勧告を、が  
んがん潰しにかかるのです。

また、私も反省を込めて言いますが、全  
国知事会や全国市長会もまだまだその政治  
の闘いに勝てるだけの力が備わっていない、  
あるいは、中の意見がまとまっていないと  
いうことで、この改革もあまり上手く進ん  
でこなかったのが現状です。そういう中で  
総選挙を迎えました。私は全国知事会の中  
でもかなり急進派ですので、この政権交代  
の懸かる総選挙で、大きな改革を実現でき  
ないかと思っておりました。後ほどお話を  
させていただきますが、地方分権改革は、  
委員会を立ち上げて勧告を出しても、それ  
が霞が関や族議員に邪魔され、ほとんど進  
まないのです。また、もう一度やり直して  
新しい委員会を立ち上げ、また勧告しても、  
揉めるだけで一向に進まないでしょう。

このような地方分権改革の歴史を踏まえ  
まして、私は、もっと思い切ったことをや  
った方がいい、政治主導の新しい国政をつ  
くっていけば、今まで想定できなかった大  
きな改革も実現できる可能性が出てくると  
考えています。そこで、道州制の導入を全  
国知事会で申し上げたところ、13道府県の  
知事が集まりまして、私が代表して三つの  
主要政党に対し、今度の総選挙で、道州制

をマニフェストに明記すべきだと要請しました。

ただ、後ほど説明しますが、この道州制というのは、国が制度を考えて国から押し付けるとい改革では絶対に駄目です。むしろ、地方から新しい広域行政の受け皿を自分たちでつくって、そこに、霞が関の権限をどんどん移譲していく。また、今の都道府県の権限は、市町村の体制を充実してもらい、市町村にどんどん移譲していく。そして、できるだけ住民に身近な市町村で物事を決められるようにして、市町村で決められないことを広域自治体である道州で決めていく、道州でも決められないことを国政で決めていくという形にする必要があります。

今までは、権力からしてみると逆三角形だったのです。霞が関が一番大きくて、その下に都道府県、市町村でした。それをひっくり返します。市町村がほとんどを決め、決められない部分は広域自治体である道州が決める。道州でも決められない外交や防衛、通貨など、国でしかできないものだけを国政で行うようにする。

つまり、究極の地方分権改革と霞が関の解体を同時に進めるのは、道州制という抜本的な改革しかないのです。そのためには、政治主導の政権の下、法律で方針を決め、後は1,000以上ある関連の法律を全部改正していけばいい。そこに官僚の力が必要なのです。政治主導の下、官僚の能力を使って、この国の革命とも言えるような道州制の実現に向かってスタートしようということで私は動きました。その結果、自民党と公明党は道州制をマニフェストに入れましたが、残念ながら、民主党は道州制を入れませんでしたので、今後の改革は、道州制が前面に出るよりも、むしろ、今置かれた状況の中で地方分権改革をどう進めていくのか、このあたりが議論の中心になってくるのではないかと思います。

新しい政権ができて、マニフェストに掲げられたテーマの実現に向けた取り組みがスタートしました。ただ、民主党のマニフェストは、どの大きなテーマを捉えても、すべてこれを実行に移すとなると、地方自治体に影響を与えます。言葉を変えれば、地方自治体の協力なくしては、民主党マニフェストの完遂はできないのです。例えば、子ども手当の実施を決めるのは国かもしれませんが、しかし、子ども手当を配る作業をするのは市町村です。市町村の理解と協力を得なければ、子ども手当すら実施できないのです。農業の所得保障もそうです。あるいは、高速道路の無料化も市町村は大きな影響を受けます。

このようなことがあり、今後、私たちとしては、「国と地方の協議の場」というものを法制化して、民主党が地方に大きな影響を与える政策を進める場合には、そこでしっかりと地方に理解をしてもらった上で、あるいは、地方と合意をした上で政策を進めて欲しい。これは、地方分権改革のことだけではありません。他の改革もすべてそうです。そういうことを今、強く要望しております。いよいよ国の方でも、その仕組みづくりが始まったということだと思います。大変長くなりましたけれども、後はパネル討論の中でいろいろ議論させていただきたいと思います。

最後に、本日のパネリストの皆さんをご紹介します。まず、神野直彦先生です。神野先生は、改革の最重要課題の一つである税財政の専門家として、第一次地方分権改革以来、長く改革の第一線で活躍をされてこられました。まさしく、わが国における地方分権改革の第一人者と呼べる方です。現在は、関西学院大学教授、地方財政審議会会長などを務められています。また、新政権においても、先ほど申し上げましたように、総務省顧問に就任されています。神野先生には、これまで培った深い見識や経験に基づいて、様々なご



意見がいただけるものと楽しみにしております。

次に、露木順一開成町長でございます。開成町を皆さんご存知だと思いますが、酒匂川が流れる足柄平野にある神奈川県西部の町です。露木町長は、これまで第二期地方分権改革を牽引してきた地方分権改革推進委員会の委員も務めておられまして、大変なオピニオンリーダーであります。露木町長には、推進委員会委員の立場から、今期の改革の総括などもお聞きできるのではないかと思います。また、現職の町長であり、様々な現場を抱えての経験を積まれておりますので、地方分権改革に対する地方側からのご意見もお聞きできると考えております。よろしく願いいたします。

そして、コーディネーターは、皆さんお馴染みの宮崎緑さんであります。現在、東京大学政策ビジョン研究センターアドバイザーを務められております。宮崎さんは生まれも育ちも神奈川県でございまして、県の教育委員会委員も務めていただいております。神奈川県教育政策づくりに深く関与をいただいております。ぜひとも、よろしく願いいたします。

今日は、私も含めたこの4人で、地方分権改革のあり方について、ディスカッションしていきたいと思っております。そして途中からは、皆さんからのご質問を受け、パネリストの皆さんも交えて、議論を深めてまいりたいと思っておりますので、よろしく願いいたします。

以上、主催者代表としてのご挨拶とさせていただきます。今日は少し長い時間になりますけれども、ぜひとも最後まで皆さんにお付き合いをいただき、実りある議論が展開できますように、どうかご協力をよろしく願いいたします。どうもありがとうございました。

## パネル討論(前半)

コーディネーター

宮崎 緑 東京大学政策ビジョン研究センターアドバイザー（以下、宮崎教授）



こんにちは、よろしく  
お願いいたします。

今日はようこそお集ま  
りくださいました。今、  
この会場をつくるのに、  
神奈川県庁の職員が一生  
懸命に椅子を運んだり、  
机を運んだりして、仕事  
をしておりました。手づくりでのフォー  
ラムであります。往々にして、こういう会合  
というのは、意見を言うだけ言って終わり  
というものが多いのですが、今日のような  
フォーラムは、まさにここから、このディス  
カッションから、次の政策が生まれるよ  
うな場として活かしていくような機会、椅子  
や机を運ぶのと同じように手づくりの政  
策をここから生んでいくような場として、  
位置付けていけたらと思っています。

フォーラムというのは、元々本当はそう  
いうものです。シンポジウムというのは古  
代ギリシャ語で、お酒を飲んで賑やかに話  
すのがシンポジウムなのですが、フォーラ  
ムというのは、辻にできた広場で、そこで  
公開裁判などをやるのです。だから、決定  
しなければいけない、結論を出さなくては  
いけないのです。今日は、まさにそのフォー  
ラムということで開いていきたいと思  
っているところですので、拙い進行です  
が、よろしく申し上げます。

さて、劇的な政権交代がありまして、そ  
して先頃、この地方分権に関しては第3次  
勧告が出されたばかりでございます。この  
流れの中で、政権がどのような方向へ向か  
っていくのか。地方分権は、まさに新政権  
の手腕を問う一つの手段、リトマス試験紙  
のようなどころもあるのではないかと思

ます。

まず、現状をどのようにご覧になってい  
るのか、そこから伺っていきたいと思いま  
す。順番が難しいのですが、露木町長から  
いきましようか。

露木 順一 開成町長（以下、露木町長）



現状といふとなかなか難  
しいですが、当初、地方分  
権という用語は、ほとん  
どの方がピンとこなかつた。  
今でもそういうところはあ  
りますが、その名前が大分  
通ってきたというのは、我々の議論から  
するとプラスかなと。私の一番身近な例で  
言うと、3年前（2007年）の4月に政府の地  
方分権改革推進委員会の委員に就任させ  
ていただいたのですが、当初、私の妻に  
「今日は東京出張で地方分権改革推進委  
員会があるから遅い」と言っても、2、3  
日経つと「何委員会でしたっけ」と延々聞  
かれて、1年ぐらゐ駄目だったのですが、  
最近、名前ぐらゐは覚えたのではないで  
しょうか。やはり、松沢知事も大変な発信  
力ですけれども、宮崎県の東国原知事や大  
阪府の橋下知事など、タレント出身の知  
事の方がかなり地方分権ということ  
を言って、地方分権という言葉が世論上  
喚起されてから、ようやく一歩一歩進  
む土俵ができたのかなという感じがする  
のです。と言いますのは、最初の頃は、  
我々、推進委員会の7人の委員で地方  
分権を一生懸命論じたところで、な  
かなか関心が集まらず、メディアも  
ほとんど報じない。そういったことを  
好む人だけがやっていたという印象  
があったのが、少し変わったという  
ことが一つあります。

もう一つは、政治にやや翻弄されてしま  
ったかなというところがあります。最初  
は安倍総理大臣、すぐに福田総理大臣、  
そして麻生総理大臣と3交代しました。  
麻生



さんの支持者の方には申し訳ないですけど、段々支持基盤が脆弱になりまして、先ほど、松沢知事がおっしゃったように、明治以来の官僚の仕組みを根幹から覆そうという要素をはらんだ改革ですから、強力な指導力がないと上手くいくわけがないのです。その土俵が揺らいだということがあり、なかなか進まなかったのですが、この政権交代で果たしてどうなるのかというのがまだ不透明というのが、現状だと思いません。

### 宮崎教授

ちょっと一言だけ、つっこませていただきたいと思います。地方分権はまさに地方から湧き上がってくるものですから、中央の権力基盤が脆弱ならチャンスだという感じがするのですが、そうでもなかったのですか。

### 露木町長

確かに地方側が奪い取ってでも、地方分権をやるよという姿勢が足りなかったということは紛れもない事実だと思います。松沢知事のように自ら発信して、積極的に財務省、あるいは総務省に対して、敢然と異議申立をする知事さんばかりなら良いのですが、今のままの方が良いじゃない、裏でうまく補助金をもらった方が早いのではないかという話になってしまう。後ろから押してくれるはずの人が、建前は押しているようなふりをするのですが、「やらなくていい」という声があちこちから聞こえてきて、肩透かしをくらったというようなところも否定できないことです。反省として。

### 宮崎教授

また後ほど、いろいろ伺います。申し遅れましたが、今日は会場の皆様からのご意見も伺いながら、双方向で行きたいと思えます。ひとしきりお話を伺った後、皆様のご意見を伺いますので、そのつもりでいらしてください。

さて、今、露木町長の方から、なかなか地方分権というのは認知度が高まらなくてというお話がありました。地方分権というのは、実は長い歴史の中で進んできて、90年代ぐらいから、まさにど真ん中で一生懸命取り組まれていたのが、神野先生だと思うのです。ご自分のおやりになったことを採点するようで、ちょっと申し訳ないのですが、どうでしょうか。現状をどのようにご覧になりますか。

### 神野 直彦 関西学院大学教授（以下、神野教授）



100年に一度の危機といわれますが、危機のことを「クライシス」と言い、これは「分かれ道」という意味です。地方分権も分かれ道の状態にあります。そもそも、地方分権を巡っては、これまで二つの流れが対抗してきました。一つは行革を進めるために分権をしよう、政府を小さな政府にするために分権を進めようという考え方と、もう一つは国民の生活を支えていく、充実させるために地方分権を押し進めていこうという考え方です。

第二次世界大戦後、世界の先進国は福祉国家を目指したのですが、その福祉国家が石油ショックあたりから行き詰まり始めました。その行き詰まり始めた福祉国家をどうやって再構成していくのかといった時に、二つの道がありました。一つは小さな政府にするという考え方です。もう一つの考え方は、ヨーロッパがとったやり方ですが、地方分権を進めて、中央政府が国民の生活を守るために所得再分配するのではなく、身近なところで国民の生活を守らせていこうというものです。これが分権です。日本が地方分権を最初に言い始めるのは、1981年の土光臨調、第二次臨時行政調査会です。この時には、明確に行政改革のため

の地方分権でした。小さな政府にしていくために分権を進めていこうというやり方です。

ところが、これも、奇しくもと言った方がいいかもしれませんが、自民党政権が崩壊した1993年に地方分権に関する国会決議が出ます。衆参両議院とも満場一致で可決した決議ですが、この時には、国民の生活のゆとりと豊かさを実現するために地方分権を進めていこうという方向に舵を切ることになりました。そして、1995年に地方分権推進法が成立します。ここからがいわゆる第一期地方分権改革と言われています。私も関与したのですが、その後、今から3年前に地方分権改革推進法ができる、また、露木町長のご参加している委員会ができるわけで、これができることから第二期地方分権改革と言われています。

第一期改革の時からは、国民の生活を豊かにしていくために分権を進めようという流れと、第二次臨調以来の行革を進めるため、端的に言ってしまえば地方財政を縮小させていくために分権を進めようという二つの流れがせめぎあっていきます。第一期改革では、せめぎあった結果、結局、財政面での分権が上手くいかなかった。これは行政改革を進めるための分権の流れの方が、かなり強かったからです。そして、行革と言っても「かっこつけ」の行革ですが、行革を進めるための分権という流れがさらに強くなってきた時期に、露木町長が参加された委員会ができた。ところが、委員会は全部そのような力で動くかというところでもなく、露木町長を始め、中で頑張っていた方がいなければとんでもないことになっていたかもしれないという状態だったのですが、どうにか二つの流れがせめぎあってきました。

そして、今の民主党政権は地域主権というものを明確に掲げていますので、今度は、国民の生活のために分権を進めようと

いう方向に舵を切ろうとしているわけです。しかし、例えば、原口総務大臣は情熱を傾けて地方分権をやろうとしていますけど、政権交代でそれが一本調子で進むのかということ、そうでもないのです。先ほども楽屋裏で露木町長に、「私は政治家ではないので分からないのだけれども、何でこうなるのか」ということを聞いていたのですが、行革を進めるための分権という流れは非常に強く、政策の根幹にきちっと生きているのです。三位一体の改革というのも本来、地方自治体の自由度を高めるための改革だったのですが、小泉氏や竹中氏の下で進められていた、地方財政を縮小させていくための改革に変えられたということが問題点であり、こうした方向性は今も明確に貫かれています。今後、行革のための分権から、国民の生活を充実させるための分権改革へチェンジすることができるかどうかは、地方財政を縮小していこうとする勢力と、地方分権を進めていこうとする勢力のせめぎあいによって決まっていくという状況は変わらないだろうというのが私の結論です。

#### 宮崎教授

そうすると、中にいらしても、なかなかジレンマで大変なところもあるかもしれません。ただ、二つの流れは本当に二律背反なのではないでしょうか。行革を進めることで人々の生活が豊かになるというような、上手い方法はとれないのでしょうか。

#### 神野教授

いわゆる小さな政府を進めていくという路線は、結論が出ているわけですが、世界的に破綻したと言っていると思います。ですから、ヨーロッパもこの間のリスボン条約から社会的市場経済に移っている。つまり、赤裸々な市場経済にするのではなく、社会的な制御の下に置く。今回の危機というのは、まさにそのことをはらんでいるわけです。民主主義的なコントロールの下に置けなかった、そのための悲劇が起きております。この間、先ほど言いましたような

試行錯誤の時間でしたので、政府を小さくしたことで経済成長に成功する国もありますし、失敗する国もありましたけれども、格差と貧困については全部失敗です。格差と貧困は溢れ出ています。

#### 宮崎教授

今回の危機というのは、リーマンショック以降の金融危機を指しているんですね。

#### 神野教授

そうです。

#### 宮崎教授

ヨーロッパにもいろいろなところがあって、非常に強い中央集権を維持している、例えばフランスとか、元々地方分権の素地が非常に強いドイツとか、いろいろバリエーションもあるかと思うのですが、日本型の地方分権というのはどのようなものかということについて、知事いかがでしょうか。

#### 松沢 成文 神奈川県知事（以下、松沢知事）



日本型の地方分権、難しいですね。日本は明治以降の近代国家をつくる過程でも、優秀な官僚が海外に留学したり、いろいろ勉強したりしてきて、国を間違えない方向に進めていくのだという、大久保利通以来の太政官制度、官僚制度を中心にやってきた。ただ、その中でも、大正デモクラシーや最近のマニフェスト改革など、政治家が市民にスタンスを置いて、官僚に負けずに政治家が頑張るってこの国をつくっていかうという、二つの流れがあったのだらうと思います。ただ、やはり小さな政府志向のアメリカなどに比べると、どうしても官僚制が強い国ではありました。そういう意味ではフランスなどに近いのだと思います。

ただ、本来の私が言いたかったことに話を戻すと、そういう中で今回の政権交代の持つ意味は非常に大きいのです。民主党がマニフェストで政治姿勢として最も強く訴えて来たのが、「官僚主導の政治から政治主導の本来の政治につくり変えるんだ」ということなのです。民主党のマニフェストの進め方については、私も文句がたくさんあります。子ども手当はこんな制度設計で本当にいいのか、高速道路の無料化を環境が大事なこの時に本当に行ってしまうのかなど、制度設計について問題がいろいろあります。ただ、政治姿勢の面で、「官僚主導から政治主導へ」ということを宣言して、それを思い切ってやろうとしている意気込みは、私は非常に高く買っているのです。

これまでの自民政権の時には、知事が要望を持って大臣に会いに行くと、下から積み上げていってようやくアポが取れます。面会の時には、大臣が座っていて、その横に私が要望することに関係する局長が3人ぐらい座っています。課長ぐらいまでいる時もあります。そして、私が大臣に要望しても、大臣が「そうか、それで局長これはどうなのか」などと局長にすぐ聞いてしまい、局長が答えるのです。細かいことに答えるのは、全て官僚です。

#### 宮崎教授

それは政治家に能力がなかったからですよ、単純に。

#### 松沢知事

能力だけではないのです。一年ぐらいで大臣がすぐに代わってしまうからです。総理が代わってしまいますから、内閣がみな代わってしまい、継続した政策もできないのです。それで、大臣にはこの人ならいいだろうというぐらいの人が就任するのです。このように期間が短いので、業務を掌握できないということもあります。

しかし、今は驚くことに、民主党の大臣のところに行くと、「知事の要望ですから、こちらはきちっと体制を整えます」と言って、大臣、副大臣、政務官が並んでいるのです。「政治家として松沢知事が来て国に要望するのならば、私たち政治家が受けてやっていきます」ということです。確かに細かいことを言うと、知らないテーマもあります。でも、一生懸命メモを取っています。後ろに官僚が座っている場合もあります。それでも、少し政治的な議論になると、「悪いけど、みんな出て行って」となって政治家同士の話になります。このように政治家同士で話をして、方向を決められるのです。このように変わってきました。

それから、<sup>やんば</sup>八ッ場ダムの問題。これは大変、大きな問題です。公共事業を削減する象徴として、民主党は八ッ場ダムを選びました。神奈川県の水は、八ッ場ダムの利根川水系ではなく、相模川水系や酒匂川水系で十分にまかなえますので、私は八ッ場ダムの当事者の知事ではないのです。八ッ場ダムに関係するのは、茨城県・栃木県・群馬県・埼玉県・千葉県・東京都の6人の知事です。神奈川県は入らないのです。一週間ほど前、私が会長を務める関東地方知事会の会議がありました。せっかく6人の八ッ場ダム関係の知事が集まるわけですから、私は埼玉県の上田知事と相談しました。これ以上、前原国土交通大臣と6人の知事が会うのが遅れたら、ますます溝が深まってしまいます。国会が始まると、野党の自民党や公明党から八ッ場ダムをどうするのだと前原大臣が聞かれます。すると、「マニフェストにありますから、八ッ場ダムは絶対に止めるのです、何が何でも止めるのです」と言わざるを得ない。そうなれば、また知事たちとの溝がもっと深まり、修復不可能になります。それで、私は前原大臣とも親しいので仲介役になり、上田知事と前原大臣の間を取り持って、関東地方知事

会議の日に別席を設けて会わせたのです。知事たちと議論はぶつかり合っても仕方ないのですが、国会が始まる前に絶対1回は会っておくという姿勢が重要であり、「対応できますか」と前原大臣に呼びかけました。そうしたら、彼は政治家として応えて、「松沢知事がそこまでやってくれるのであれば行きましょう」ということになりました。こういう大事な会合が、3人で決められたわけです。

### 宮崎教授

それで、どう決まったのですか。

### 松沢知事

これはもう言い合いになりました。ただ、前原大臣は、「もちろん止めるという方向は今、自分を変えないけれども、再検証する。その検証には都道府県の代表も入ってやり直す」ということまで言いました。それで、知事たちも、前原大臣がここまで来て言ってくれたので一定の評価はするということになっています。これはまさしく政治主導なのです。

今までは、他の知事たちも含めて大臣と会うなどと言ったら、まず課長レベルの調整、そして部長レベルの調整で、「これでいいか、このテーマが入るならうちの知事は困りますよ」とやって、最後会うときは全部シナリオができています。シナリオ以外のテーマは話せません。「みんなで合意できるテーマで会うのだったら、うちの知事も恥をかかないので行かせましょう」となる。完全に官僚にお膳立てされています。それを政治主導でやっていくという気概が民主党政権にはあるので、ひょっとしたら地方分権についても新しい動きが期待できるかもしれないとは思っているのです。

その中で、私は「国と地方の協議の場」を法制化すべきだと思います。今まで地方分権の議論をすると、確かに地方の意見を聞いてくれました。聞いてくれましたが

ど、国政は国政の事情があり、まず霞が関の官僚が反対、族議員が絶対反対だと言う。結局、最後に決めるのは権限を持っている国ですから、いくら地方の意見を聞いてくれても、地方の望むような地方分権改革が進まないわけです。すごくフラストレーションが溜まりました。そこで今度は、国と地方の協議の場というところに国と地方が対等の立場で参加することを法制化する。そして、そこで合意したことしか進められないというようにすれば、国が地方分権の名を借りて、自分たちの財政再建をするようなことはブロックできるのです。ですから、大阪府の橋下知事なども執拗に言っていますが、こういうものをしっかりと民主党がつくってから、民主党が分権改革を進めてくれるのかどうか重要です。

ただ、今のところ民主党もこれをやってくれてはいないのです。まず今は、補正予算をどうするかということと、来年度予算の概算要求が一番大事ですから、地方が大事だと言いながら、まだそこまでしていない。マニフェストを実行するには財源が足りないということで、地方からも金を出させようという動きもあります。子ども手当などもそうしようという動きがあるようです。こういう状況なので、民主党も政治主導も良いけれど、本当に地方分権改革、地方の意見も聞いてやっていくのかどうか、まだ心配な状況です。

#### 宮崎教授

そのためにも、きちんとした人格者が、きちんとした事実を踏まえて、ビジョンを持って政治に取り組んでいただかないといけない。パフォーマンスや票を稼ぐために政治をやるようなことになると、とんでもないことになっていきますよね。水の問題も、実は明治の廃藩置県の時には、今は東京都にある多摩湖は神奈川県にあったのです。でも、東京には水が無いからといって持っていかれてしまったんです。このようなことがあったりして、八ッ場ダムも実は人ごと

ではないだろうと私は思うのです。

それから、今、国と都道府県の話がありましたが、実は都道府県と市町村の間でも大変大きな問題を抱えていると、露木町長、私は思っております。例えば、教育委員会におりまして、県の教育委員会と市町村の教育委員会の関係はすごく難しいのです。現状と法律とが全然合っていない。それを運用で何とかごまかしているのですけれど、これでは一人ひとりの子どもの目線に立つのはすごく大変だと思うのです。それで、いつも闘っているのですが、都道府県と市町村の関係については、露木町長いかがですか。

#### 露木町長

神奈川県は大丈夫ですよ。知事が素晴らしいから（笑）

#### 宮崎教授

いや、遠慮しなくて大丈夫ですよ（笑）

#### 露木町長

一般的に神奈川県って難しいと思うのです。大きな横浜市、これは政令指定都市ですね。それから、こちらも大きな川崎市、そして今度は相模原市が政令指定都市になりますので、事実上、ほぼ県と同等の権限を有そうとしている地域が多くあって、残りわずかな部分のところに対して、松沢知事の姿勢は、市町村とともに考えながら、その地域の発展も教育の問題も含めて、進めていこうという姿勢ですので、その点は本当に非常に心強く思っています。遠慮していません。

それで、ちょっと話を戻させていただいて申し訳ないのですけれども、先ほど神野先生が行政改革としての地方分権なのか、それとも地方を強くするための地方分権なのかという論理立てをされましたが、行革は国も地方も必要なのです。行革をした上で、どちらを大きくするのかというと、地

方の方は大きな政府にして、役割が大きくなる方が地域住民のためには良いだろう、国の方はもっとスリムにする形で進めた方が、思い切ったグローバル社会への大胆な政策が打てるだろうということでもありますので、両者を矛盾なく統一できないかということについては、そういうやり方で矛盾なく統一できます。ローカルは大きく、中央はスリムにというような形にしていくべきだと思います。

ローカル、つまりは地方の方を大きくといっても、どこを大きくするのということになると、まさに都道府県と市町村の関係になってきます。市町村の方を大きくした方が、福祉や教育など住民に密接な部分、具体的にしょっちゅう住民に接しているところで決めた方が効率的ですし、良いに決まっているわけです。その流れの中で、今、宮崎さんは県の教育委員会の委員をされていてよくお分かりのとおり、まさに教育などは、これまた不思議なのですが、我々は市町村立の小中学校を運営していますが、人事は県にやってもらっています。それはなぜかというと、建前上、「小さな町では全部できないでしょう、その代わりに県がやってあげますよ」という仕組みが長い年月続いてしまっているから、そのようになっているのですが、我々の側も小さな町だから駄目だということに甘んじてきてしまっているところがあります。

#### 宮崎教授

ですから、制度がおかしいのです。市町村立の義務教育小中学校の教職員のお給料は国と県で出しているのです。市町村は一銭も出していないわけです。そうすると、どこが責任を持つかと言った時に、責任の所在と実際にやっているところが分裂しているわけです。それが例えば、横浜市などの大きな政令指定都市にまで及んでいるのです。

#### 露木町長

横浜市は人事権を持っているんです。

#### 宮崎教授

だけど、お金は出していませんから。

#### 露木町長

お金は県ですね。

#### 宮崎教授

教科書の採択地区はどうするのかと言った話になると、やはり地元が決めていかなければいけないですが、法律的には県まで上がってくるのです。しかし、本当は市町村がやったことに、県はアンタッチャブルなのです。なかなか手が出せないのです。それは、やはり県は責任とれないですからということもあり、非常に難しい。ですから、法律と仕組みと現状とが、ものすごくチグハグだと思うのです。

#### 露木町長

だからそれをできる限り一致させようという勧告も出しました。ただ、小さな町に全部やれる力があるかと言うと、今申し上げたとおり、なかなかしんどいです。そうすると、人口で言えば、30万人ぐらいのところは権限と財源を一致させて、今の話で言えば、人事権と教職員の給料をその市で出せるようにしてやっていった方が良いではないでしょうかという勧告を出しました。ただ、文部科学省に言わせると、今まで文部科学省が一番上で、命令が流れてきたものを、下から上げていく仕組みに変えるわけですから、それは嫌だということで、進んでいないのが実態です。

#### 宮崎教授

神野先生、今まで様々な話が出てまいりましたが、こうなるとどういう国のあり方がいいのだろうかということについて、ちょっと哲学的なお話になるかもしれませんが・・・



## 神野先生

行政改革その他について、そもそもシャウプ勧告が第一に挙げているのは、先ほど宮崎さんがご指摘になったような、行政責任明確化の原則です。つまり、自分の租税、例えば市町村に税を納めたら、自分の納めた租税のリターンは市町村からもらえる、公共サービスとして返ってくる。または、道府県税として納めれば、それが道府県から返ってくるということが分かるようにしなくてはいけないということです。このことは皆さんご存知のとおり、現在、国に納めた税は補助金などで国が地方に出しているわけですから、日本では成り立っていません。国に納めたお金は、国が行う公共サービスとして返ってくるのではなくて、市町村が提供してくれるという場合がありますし、逆に都道府県税や市町村税を払えば、少なくともそこで使われるのかなと思っています、直轄事業負担金で国に持っていかれてしまったりします。私は小さな政府論者ではないですが、どこにどのようにお金が使われているのか全く分からなければ、例えば民間でやるのか、公共部門でやるのかということについても、このことは偉い人が業務仕分けして決めるのではなくて、国民が決める、住民が決めるべきことですが、身近なところで「これは税でやろう、これは市場に任せよう」ということを決められません。一番重要なことができていないということです。

それからもう一つ、シャウプは「市町村優先の原則」と言い、ヨーロッパでは「補完性の原理」と言っていますが、個人ではできないことを家族が、家族ができないことはコミュニティが、コミュニティができないことを市町村が、市町村ができないことを都道府県が、都道府県ができないことを国が、国ができないことをEUがというように上がっていくべきであるということ、特に重要な原則としてシャウプ勧告では指摘しています。しかし、そういう原則論すら、日本では守られていないというこ

とです。

## 宮崎教授

シャウプ勧告とは、すごく大昔の、戦後直ぐのものですよね。

## 神野先生

そうです。それ以来進んでいない。と言いますか、逆に戻す過程であったということだろうと思います。そして、混沌とした、右に行くのか左に行くのか分からないような状況になった時には、こうした原則論に基づいてもう一度、原点を見直して、そこから積み上げていく。市場に任せると購買力によって配られますが、どこのサービスを市場に任せ、どれを公共部門に任せるのかというのは私たち国民が共同責任で決める。身近なところでまず決めて、上にあげていかなければ駄目なのです。

## 宮崎教授

誰が決めるのかというところが大事ですよ。それで、そういう方向に持っていこうと先生はご努力していらっしゃる。

## 神野先生

ええ。ですが、なかなか上手くいかないようですね。

## 宮崎教授

松沢知事もご苦労されているようですが・・・

## 松沢知事

はい。これまでの地方分権改革というのは、国が行っている仕事をもっと地方に寄せせよという国と地方の闘いで、地方が一体となって国対地方という形でやってきました。私ももっともっと市町村に権限を移譲していくべきだと思います。しかし、都道府県と市町村の関係で見ますと「こういう広域的なものは、都道府県でなければできないでしょう」という仕分けの考え方もあって、地方分権の中では、市町村対都道府

県という構図も出てくるのです。

この構図が全国で最も複雑なのが神奈川県です。神奈川県には全国一大きい市町村、基礎自治体があります。それは横浜市です。人口は 370 万人ぐらいです。驚かれる方が多いのですが、これは鳥取県や和歌山県より多いのです。人口 70~80 万の県がある中で、370 万人の市があるのです。逆に、神奈川県で一番小さな基礎自治体はどこか皆さん分かりますか。清川村という村があります。東丹沢です。厚木から宮ヶ瀬に入っていったところ。人口は約 3 千人です。このように、神奈川県が一番小さな基礎自治体と大きな基礎自治体の人口の差というのは、10 倍でも 100 倍でもなく、1,000 倍以上あります。言葉を変えると、住民の意見が行政に反映される距離感という意味において清川村民と横浜市民では 1,000 倍違うと言ってもよいかもしれません。このことは行政へのアプローチの不公平というより、ここまで市町村の中の差が大きすぎると私は人権問題でもあるなと思います。

横浜市のように財政も豊かで職員もたくさんいるところは、基礎自治体の自治事務は当然できますけど、それだけではなく、もっと自分たちでできるよ、ということで、県からも権限を移譲します。政令指定都市ですから、福祉やまちづくりの権限も全部、市に移譲されているのですが、それでも権限が足りないと、「もう県は邪魔で自分たちは大都市制度で独立したい、国と直接やり取りできるのだ、松沢知事なんていらぬよ」と言うぐらいに横浜市は大きくなっているのです。かたや清川村の声は小さく聞こえてしまいがちです。でも、私は村長の声をしっかり聞き尊重しようと頑張っています。清川村では、村長が風邪を引いて寝込んでいるということが、2・3日のうちに全村民に知れ渡るぐらいに地域のコミュニティの情報に近いのです。その意味で言えば、住民参加しやすいので

す。でも、財政規模はとても小さくて、自分たちの財源では自治事務を十分に処理できない。だからゴミの処理は厚木市に頼る、消防も他の自治体と組んで、きちっと行政ができるようにしなくてはいけないという悩みを抱えているのです。

こうした様々な自治体を抱えているのが神奈川県です。私は市町村合併など組織・枠組みの話をするのはあまり好きではないのですが、団体自治だけではなく住民自治の立場からしてみても、小さ過ぎる市町村は合併をするなり、合併がすぐに無理なら自治体同士の連携を深め、広域連合をつくり、できるだけ自治事務は自分たちの力でできるように隣の市町村とも力を合わせて頑張っていく、県のお世話にはならないという自立心を持って欲しいです。一方、横浜市などは、大き過ぎるから4つぐらいに分割し、区役所にもう少し権限を移譲して、市民が市政にもっと参加できるようにしないといけない。川崎市もそうですが、市役所に1回も行ったことがないという市民がたくさんいるのですから。このように基礎自治体のサイズとデモクラシーということをもう少し考えていかないと、今のように自由にやってくださいということだけでは、格差がますます広がって、行政と民意の距離が縮まっていけないのです。そういう改革をどのように進めていくのが重要だと思います。

#### 宮崎教授

その格差のところを神野先生に確認したいのですが、今のお話に出てきた、同じ物差しで計るからそういう結果が出てくるわけですね。地域によって物差しを変えたら、本当は清川村の方が 1,000 倍豊かだということがあるのではないのでしょうか。それが地方分権だと思うのですが、そのあたりの議論はいかがですか。

#### 神野教授

宮崎さんが言われた格差というのは差

異、違いのことだと思うのです。それぞれの地域ごとに自然の顔があり、その顔に合わせて私たちの生活様式があり、実際に生活を営んでいるわけですから、差異はあるのです。

その差異ということと格差は別のものです。「ナショナル・ミニマム」というと、日本ではダムにもナショナル・ミニマムがあることになるようですが、本来の意味での、国民がいかなる地域で生活していようと、このサービスだけは地域社会である一定の水準が必要という意味ですが、その水準が満たされていれば、差異は認めます。

#### 宮崎教授

憲法の「健康で文化的な最低限度の生活」というレベルの話ですね。

#### 神野教授

その通りです。もちろん、その水準がどこまでのレベルかというのは、本来、これも国民がきちんと討議した上、決めるべき話です。そのような討議の下に、是正されるべきものとして格差があると考えています。ですから、当然、差異はあります。

1995年に地方分権推進法ができた時、この法律には、分権の本来の目的として、国民がゆとりと豊かさを実感できる社会を実現するために分権を推進する、個性豊かで活力に満ちた地域社会の実現を図るためには、自治体の自主性と自立性を高めることが重要だということが書いてありました。しかし、1995年から今までに起きたことというのは、地方自治体は自立できず、その時に目標としていたことと同じことを、東京への一極集中を排除し、成長優先の社会から生活重視の社会の実現へ政策目標を変えることが重要であるということ、15年以上も言い続けているという状況です。

#### 宮崎教授

なるほど。コーディネーターは損な役割で、議論を活発にするために嫌味な質問をしなければいけないのですが、ということは自立しなかった自治体に問題があるのではないかと思います、露木さんいかがですか。

#### 露木町長

先ほど、松沢知事が言われた話がすごく重要で、自立しなくていけないのは自治体だと言うのですが、実際、自立していないというのが何をもって自立していないのかということ、私の知っている範疇で言うと、神奈川県自治体は、先ほど実例が出ました清川村を含めまして、個性が発揮できるだけの自立は、ある程度前提条件が整っていますので、ほどほど何とかやりくりできるだけの財政基盤はある。しかし、それだけでは住民の皆さんが、「これだけは最低やってよ」というサービスが十二分に展開できそうもないから、知事が言われたようにもう少しサイズの問題も考えましょう。ただ、いきなり一色に塗り固めるような合併というやり方ではなくて、連合体をつくるなど様々なやり方をすれば、個性を生かしながらサイズのメリットも活かせる、そういうやり方をこの神奈川県は追求できるのではないかと。それができれば、おそらく日本全国でも最先端のモデルを発信できると思います。自立は神奈川県に関しては実現できる条件が整っていますし、そういう方向に向いているなど今、思っております。

#### 宮崎教授

ダイバーシティ、多様性、これは今の地球環境問題のキーワードですし、21世紀の国際社会を見たときに、いかに多様なものを調和させるかというのは大変大きなテーマですから、それを神奈川県がモデルとして出せるとしたら、これは大変素晴らしいことだと思います。

## 松沢知事

オバマ大統領も、最大の力の発揮のしどころというのは多様性の中での統一だと言っています。地方自治も全くそのとおりで、例えば、清川村の個性を活かしつつ、ある行政分野は村だけではできないので、広域連携により厚木市や愛川町と一緒に共同でやっていく仕組みをつくりましょうとすることが第一歩なのです。そして将来、行政全体を一緒にやった方がうまくいくのではないかということで、村民や町民の理解も大分進んできた段階で合併するならいいですけど、最初に合併ありきで、「合併しないとあなたたちは自治体として自立していけないのだから、早くこの期間で合併しろ」というやり方でやると、やはり地域住民は反発すると思います。このことが平成の大合併のデメリットだったと思います。

これは、市町村だけの話ではないのです。2週間後に首都圏サミットというものがあります。これは1都3県、埼玉県・千葉県・東京都・神奈川県、それと政令指定都市の8人の首長が集まって行います。私はよく言っているのですが、環境問題は首都圏が一体となって、首都圏全体で取り組んでいかないといけない。神奈川県で条例をつくっても、大気や水は東京湾、首都圏を通じて繋がっていますから、埼玉県でも千葉県でも東京都でも同じ条例をつくらないと効力がなくなってしまいます。ですから、例えば、環境問題は非常に広域性があるので、自分たちで広域連合をつくって、広域連合に国の権限を移譲してもらい、そして、今、県や政令市でバラバラになっている規制を統一して、環境問題に対して首都圏で万全の体制をつくっていくということも考えられるのです。

このように都道府県も同じです。そういう広域連携を行い、やはり県単独、市単独で行うよりも広域連携で行った方が環境の問題というのは効果が出て、空気も水も綺

麗になったということを実感した時に、首都圏民は広域連携あるいは将来道州制に移行するということを理解できるようになる。決してこれは国から押し付けられて道州制を導入するということではなく、自分たちから広域連携を行い、受け皿をつくり、その良さを住民に理解してもらって進めるというプロセスが非常に重要だと思います。

## 宮崎教授

首都圏で3,000万人いますからね。これは世界の中でも大変な人口圧力ということになるのです。神野先生、そうなる目指すべき姿として、道州制も含めて広域連携していく部分と、清川村の話ばかりで恐縮ですが、清川村のような地域でも個性を発揮していく部分とをどのように組み合わせれば地方分権が麗しくできてくるのでしょうか。この点については、勧告で謳っているのでしょうか。

## 露木町長

私ですか？

## 宮崎教授

まず、神野先生に伺った後、その次に勧告を出したご本人から伺います。

## 神野教授

私が携わってきたのは第一期地方分権改革です。1995年から10年間ぐらい行われたものです。その時に各省庁からさんざん言われたのは、「とにかく、国が補助金をコントロールできることが重要だ」ということであり、僕が責任者だったのですが、この状況を打破できませんでした。つまり、財政面での分権はできなかった。

そして、第二期地方分権改革において、第一期改革が残した課題に手を付けられているのかということ、第二期改革は非常に大きな成果をあげていますが、この成果は第一期改革の量的延長線上にあって、質的に

変わったとは言えません。ただ、質的に変わる芽が出てきているので、第二期改革をもう少し長い目で、後 10 年間ぐらい続いていくものとして見て、最初の 3 年間は取っ掛かり、ベースキャンプを築く改革であると位置付けた方が良いのではないかと思います。第 4 次勧告がどのようなになるかは分かりませんが、どうも今の成果だけを評価すると、第一期改革をもう 1 回見せられているような印象を受けるので、このことはぜひ、露木町長に聞いていただきたい。

#### 宮崎教授

2007 年からの 3 年間の時限の改革は、まだ評価に達するレベルに達していないということですね、率直に言うと。

#### 神野教授

もうちょっと長く第二期改革を考えた方がいいかなと。

#### 宮崎教授

露木町長、いかがですか。

#### 露木町長

私の場合は、委員の一員ですから、なかなか下手なことは言いにくいところがありますけども、宮崎さんから端的な質問を受けた部分については、自立の土俵ができるような勧告が打ち出されているのか、例えば広域連携も含めて打ち出されているのかということと言いますと、散りばめられていますけど、明快に意思統一されて打ち出されてはいません。ですから、明快な形でこういう絵を書こうという全体像は残念ながら出されておられません。ただ、我々の委員会の中での最大の成果は、つい先だって 10 月 7 日の第 3 次勧告で出された国の縛り、要するに法令の縛りをできるだけ取り払って、市町村が条例で自由にできる範囲を広めようということ。これは今後、じわじわじわじわ広がって行って、画期的な勧告になると、将来見て、あの時変わったというようになると思うのです。

それはどういうことかと言うと、我々は率直に、特に小さな町のレベルですと、基本的な政策立案の根幹は国にお願いし、具体的な運用の方法は県にお願いし、特に町は上手に使うことに一生懸命頭を使ってきたのですが、今度は町村のそれぞれのニーズを自分たちで把握して、自分たちで条例をつくって、自分たちでやっていくという方法に変えていこうというのが第 3 次勧告の柱なのです。これが広がっていくと、今まで国任せ、県任せでお願いをしていた部分を自分の頭で考えるようになるのですね。こういうのが、じわじわ広がってくると、いわゆる住民自治と言いますか、住民側からのまちづくりの意欲や議会の関係、議会で一生懸命条例を審議しなければいけないわけですから、それまであまり手が付けられなかった分野に勧告として初めて切り込んだということは非常に意義があると思います。

#### 宮崎教授

少し具体的に、今までできなかったどのようなことが、できるようになるのでしょうか。

#### 露木町長

一番、端的な例で言うと、とかく横浜市のような大きなところでいうと、保育所の問題として、様々な基準があって十分な運動場が確保できなくて保育所に認定できなかった部分があるのですが、それぞれの地域が独自の条例をつくることによって、保育所の認定の範囲が広がれば、はるかに保育所をつくりやすくなる。道路だって、歩道が 2 m 以上と決まっていますが、「ここは 2 m なくたっていいじゃないか」とか、そういう部分だってありますし、公営住宅の入居基準にしましても、日本全国月収 15 万 8,000 円以下と決まっていますが、沖縄の 15 万 8,000 円と東京の 15 万 8,000 円は価値が違いますから、その地域のやり方によって変わってくる。それだけ

ではなくて、「これは県の許可を得なければなりませんよ」、「これは国の許可を得なければいけませんよ」というのがごまんとありますが、それを条例で決めて良いということになれば、スピード感が全然違ってきます。いちいちお伺いをたてなくて良くなりますから、例えば、要望にしたがってそこに道路をつくるということが明らかに早くできるようになります。

#### 宮崎教授

考えてみると、結構ナンセンスな基準はたくさんあって、例えば、認可保育所と呼ばれるためには、ほふく室の面積が一人あたり 3.3 m<sup>2</sup>以上必要だとか。やっぱり何かちょっと違うなという感じがしますが。以前に聞いた話では、川の土手にコスモスを植えて、綺麗な景色をつくらうと思ったら、一級河川だったので、国交省の許可がないとできないとか、地域の人たちがバス停一つ動かすのができないというようなことは本当に直していただかなければいけない部分だと思うのですが。

#### 露木町長

そういうことは日常茶飯時です。酒匂川という私たちの地域に流れている川も、神奈川県の間管轄ですから、勝手に触ると怒られてしまうのです。

#### 宮崎教授

その代わり触った人の責任ですよ。それで何かあった時の責任がきちんととれる体制か、それが大きいところだと思います。知事いかがですか。

#### 松沢知事

はい。露木さんは地方分権改革推進委員会のメンバーですし、神野先生は第一次分権改革の時の委員会のメンバーでもあって、これまでの地方分権改革を委員として、積極的にリードしてきたお二人です。ですから、私はお二人ほど歴史や現状に詳しくないのですが、あえてこれまでの地方

分権改革がなぜ進まなかったか、私なりの見解を申し上げて、お二人の意見をいただければと思うのです。

確かに、地方分権改革というのはすぐに制度論の話にいつてしまって、一般の住民の皆さんから見ると、地方分権改革がどのように進んだら、自分たちの生活が豊かになるのか分からない。先ほどの保育所の例や、河川法で規制されていてできないものを安全性に配慮しながら規制緩和してあげれば、自分たちでとても良い河川の護岸ができるというような実例を示してあげないと、地方分権改革の効果や意義というのは一般の皆さんには分からないですよ。ですから、私たちはそれを一生懸命、実例を使って説明をするように努力してきたのです。

ただ、私は地方分権改革を本当に行うとしたら、その最も基本にある部分を変えていかないといけない。その基本はそのままにしておいて、周辺の枝葉をいくら変えようと思っても、なかなか本質が変わっていかない、こういう状況に今、陥っているのではないかと考えています。その最も基本になる部分は何かということ、地方自治そのものを規定している基本法である地方自治法という法律です。この地方自治法という法律の抜本改正を誰も言わないのです。何かあると、その場しのぎで「この条文を少し変えましょう」と言って、戦後、何十回も改正を繰り返してきているのですが、その根本的、抜本的改革をやっていかないと、地方自治というのは進まないということを誰も言わないのです。

私は、あえてそれを声高に言っていこうと思います。地方自治法を地方自治体関係者は皆読んだことがあると思います。何か大きなことをやるとしたら、地方自治法でどう書いてあるのかということから始まります。この法律は四百何十条あるのです。それから、条項を入れると 1,400 以上ある



のです。ですから、とても膨大な法律で、一度で読めと言ったら、3分で眠ってしまいますから（笑）そういう法律です。それでよく読んでみると、いろいろなことを規定してあります。目次だけでもいいです。つまり、この法律は地方自治を保障するための法律ではなく、国が地方自治を管理するための法律に完全になってしまっています。憲法の第92条に、地方自治の本旨とあります。「地方自治は地方自治の本旨に基づいて行いなさい」ということです。ただ、地方自治の本旨が何かとは憲法には書いてないです。そうであれば、基本法である地方自治法には、「憲法でいう地方自治の本旨とはこういうことなのですよ、こういうことを実現するために基本法である地方自治法を定めますよ」という目的条項がなければいけないのに、それが全くないのです。ここを見ても欠陥法と言えます。

それから地方自治法にどのようなことを規定してあるかということ、例えば、宮崎さんも教育委員を務めていただいています。が、いくら小さな自治体でも、「教育委員会と監査委員と何々委員会は置かなければいけない」などと規定してあります。自治体によっては、「こういう行政委員会はほとんど仕事がないので、他の自治体と一緒にやってもいいのではないか」とかいうところがあつたっていいわけ。そういう自由度を地方自治法は全く認めていない。予算編成の仕方もそうです。「単年度主義にきなさい、予算書というのはこういう形で作りにきなさい、こういうルールにきなさい」と全部箸の上げ下ろしに至るまで決められてしまっているのです。こういう法律をそのままにしておいて、地方自治は進むのでしょうか。結局、ここを直さないから、日本の地方自治というのは進むようにならないのです。

#### 宮崎教授

分かっているなら直せばいいのに、なぜ直さないのですか？

#### 松沢知事

国会議員が全然やる気がないのです。それと担当している総務省が。これを直し始めるとパンドラの箱を開けてしまうような状況になりますから。「ここも直せ、あそこも直せ」ということになり、しつちやかめつちやかになります。それで、今ある条文を上手く運用すればいい、足りないところだけ後で付け加えればいいということになる。私は、抜本改正となると、地方自治法はある意味では廃止してしまって、地方自治基本法という形にまとめなおして、今、地方自治に最も求められている自主立法権・自主財政権・自主行政権、これをきちっと分かり易い形で定める。つまり、国は地方自治体には、ここまでのルールを求めます、しかし、これ以上は全て地方で条例をつくるなどして、細かいことは決めてもらう、そういう基本を定める法律に変えなければいけないのです。今、それが全くできてないので、地方自治が進まないのです。

原口総務大臣はさすがに飲み込みが早く、私がこのように言ったら、直ぐに事務方に地方自治法の改正を指示しました。ただ、私はこれも気に入らないのです。なぜ、それを事務方に指示するのか。まず、この法律はどこに問題があつて、どういう方向で見直すべきかは、大臣と私たち知事会など政治家が決めるべきです。これが政治主導なのです。条文の策定は憲法との整合性や他の法律との整合性、あるいは既にできている条例との整合性を考える細かい作業ですから官僚に任せる。方向性が決まったら、プロフェッショナルが細かい条文作業をしていけばいいのです。

ですから、最初から事務方に任せるというのではなく、「よし、知事会と一緒に私がやります、政治主導で行きましょう」と言って、初めて法律が変えられるのです。事務方に任せたら法律は変えられません。

ほとんどお茶を濁されてしまうと思います。このところをやらない限り、日本の地方分権改革というのは根本的なところで進んでいかないと思っています。神奈川県ではプロジェクトチームをつくり、方針案を検討しています。それを総務省や全国知事会に提案し、地方自治法の抜本改正をやっていきたいと思っています。

### 宮崎教授

ぜひ、そのことを進めてください。要するに、今まで国会は立法院ですから、法律をつくらなければいけなかったのに、正直言って、法律を書ける政治家というのはほとんどいなかったわけです。それで、全部官僚が代わりに書いていた。アメリカなどは議員立法でちゃんと書いていますから。

### 松沢知事

自分たちで名前をつけてしまいますね。

### 宮崎教授

ですから、そういう人を住民が育てていかなければならないと思うのです。地方自治法を見直すことでかなり劇的に動くのであれば、それはやはり学会も手をこまねいて見ていないで、提案していかなければいけないと思うのですが、神野先生いかがでしょうか。

### 松沢知事

神野先生、どうでしょうか。地方自治法の抜本改正について。

### 神野教授

今おっしゃっているのは、多分、地方自治法は全部総花的、財政の細かなことから全部盛り込んでしまっているの、地方分権に関する基本法を別につくるということですよね。第一期分権改革のときにも検討していたのですが、それは、そういう考え方もあると思うのです。ただ、形だけでも、実質が伴わないとなかなか動か

ない。つまり、法改正そのものが通るかどうかわからないのですけども、法改正ができたからと言って、魂が入るかどうかわからないのは、なかなか難しいことです。

いつもそれで行き当たるのが財政面の改革で、これは例えば、地方分権改革推進委員会で、条例の上書き権も含めて、条例のできる範囲を広げてもらったのですが、国がほとんど税金を取って行って、それを地方にばらまいて、地方に仕事をやらせていくという体制、つまり国と地方とで行っている仕事に応じて税金を課税する権限を再分配するという基本が行われていないと、「自由にできるんですよ」と地方は言われても、実際には財源がなければできない。

「財源なんて自分で工夫すればできるじゃないですか」と言われても、税源利用可能性と言って、重要な課税ベース、税金を掛けられる対象を国に押し込まれてしまっているの、どうしても不公平で不健全な税金をつくらざるを得ない。これまた、古くて申し訳ないのですが、シャウブ勧告では日本は地方の細かな税金をつくりすぎていると言われました。犬税・猫税・牛税・兎税、全部あったのです。それから、太鼓持ち税というものまでありまして、七十いくつもありました。このような、不健全で不公平な税金に、なぜ地方が依存しなければならなかったのかというと、十分に依存できる税財源が地方に設けられていないからなのです。これが設けられていないと、中央政府にはお金が集まってきますので、日本では中央政府が決定したことを、簡単に全部地方自治体にやらせる仕組みができていくわけです。

ですから、例えば、この間の定額給付金について、国がやると言えば、やらざるを得ない。子ども手当と言われれば、やらざるを得ないのです。ですから、お金を握っていると、国が決めたことを地方自治体

にやらせることができてしまう。つまり、「自由にやってもいいですよ」と言われても、財源がなくてはできないし、余っているところはいくらでも勝手に仕事をやらせることができる。ここに踏み込まないと、なかなか進まないのではないかと思います。

#### 宮崎教授

どうして、踏み込まないのですか。地方自治法を変えて、税財政の仕組みを変えれば良いではないですか。

#### 神野教授

地方自治法だと変わらないのですね。国が持っている税法の方を変えないと駄目なのです。

#### 宮崎教授

それはもう財務省が強いのは分かりますが、今、せつかく政権交代して、これは多分追い風になりますね。今、やらないとできないですよ。

#### 神野教授

ですから、税制改革とか、そういう・・・

#### 松沢知事

セットでやらなければいけないということですね。

#### 神野教授

そう、セットでやる。このことがなかなか難しいと・・・

#### 松沢知事

ちょっと、いいですか。実は神野先生には、神奈川県地方税制等研究会の座長を務めていただいていたのです。この時に、非常に面白い話があったのでご紹介します。臨時特例企業税というものがあります。少し細かい話になりますが、法人事業税は不況で企業の収益が落ちると全く税金を払わなくて良くなり、その後、業績がV

字回復しても、その年の黒字を前年や前々年の赤字で相殺ができる仕組みとなっています。そこで、岡崎前知事の時に当時の神野座長にも相談して、臨時特例企業税というのをつくって、神奈川県は法人課税の範囲を少し広げました。前年の赤字によって、法人事業税を払わない部分に課税して税を納めてもらうようにしようという考え方で臨時特例企業税というのをつくりました。

ところが、具体名を挙げてしまいますけど、いすゞ自動車という会社がありまして、いすゞ自動車も赤字でしたが、その後、景気が良くなり黒字になって、普通だったら相殺して払わなくて済むのに、神奈川県では新しいルールができて、払わなければいけなくなった。何で千葉県や東京都では払わなくてよい税を払わなければならないのかということが問題になってしましまして、いすゞ自動車は神奈川県を相手に訴訟を起したのです。しかし、課税自主権というのは地方分権の大きなツールです。自分たちの地域で財源を確保するために、自分たちの合意をもとに地方が課税しているという課税自主権を使って新しい仕組みをつくったのだから、これは民主主義のルールとしても正しいし、総務省もOKを出したのです。そこで、今は高等裁判所で争っているのですが、これで負けてしまったら、神奈川県は大変な出費を強いられます。

ですから、地方分権を進めるためには税財源の充実が必要ですが、国から税源移譲してもらっただけではなく、地方も自分たちの努力で、神奈川県では水源環境を保全するための税もつくったように新しいルールをつくってやっていこうとしている。しかし、結局は法律の壁があり、訴訟を起されて負けてしまうと神奈川県が大損することになるので、やはり法律自体でもう少し地方の課税自主権を認めてもらえるように変えていかないと地方の自治が育たないので

はないかと思います。神野先生そういうことですよ。

#### 宮崎教授

抜本的にというのは、そこから変えろということですよ。

#### 神野教授

まあ、そういうことですね。

#### 松沢知事

難しい話ですみません。

#### 宮崎教授

実は私、奄美で美術館の館長をしております。奄美というのは沖縄と鹿児島の間です。県で言うと鹿児島県になりまして、県立の美術館なのですが、そこで今、出ているのは住民税をゼロにできないか、なしにできないかということです。今でも太陰暦で暮らしている文化です。暮らしの隅々に伝統文化があって、黒糖焼酎飲んで、さとうきびを育ててという文化でやっているわけです。そうすると、やっぱり違うのです。道路をつくって、トンネルを掘ってというのではない生活を貫けば、要らないのです。住民税をゼロにしたら良いのではないかという話が出ているのです。そういうことを地域の特性に従って決めることができる自治体、都道府県・市町村、いろいろなレベルがあると思いますが、それを保障してくれるような法体系に変えるというのがもともとの基本にないと進まないのではないかという感じです。

#### 松沢知事

名古屋の河村市長というこれまた面白い市長さんがいらっちゃって、「市民税を減税する」と言って、議会に条例案を出して議論になっています。これは総務省の立場で考えると、名古屋市は借金を抱えていて、それも返しきれていない、それから財源不足もあって市債まで発行するのに減税を行うとは何事かと、上からすぐに指導が

入るわけです。ただ、河村市長にしてみれば、それが公約で、むしろそのことによってショック療法だけど、できるだけ効率的な市役所をつくる、一つの大きな市民に対するメッセージにもなるのだということで、自治の観点からやりたいわけです。だけど、それをなかなかやらない法体系や指導があるということが難しいところですね。

#### 宮崎教授

そこを直さなければいけないですね。露木町長お待たせしました。開成町として県に言いたいこと、国に言いたいこと。

#### 露木町長

国にはありますけど、県にはあまりない・・・

#### 宮崎教授

遠慮しなくていいですよ。国に対してだけじゃなく・・・

#### 露木町長

あります、そう言えば。県立足柄上病院の産科医師が1人減るそうで、それを早く戻していただくということをお互い努力します。県の責任、町の責任ということではなく。

その話は別にして、地方自治法を変えるという知事の提案、地方自治の根幹を直していくのだという発想は全く私も大賛成なのですが、神野先生は魂は財政面の改革だとおっしゃいましたが、財政面だけではなく、やはりその地域をつくっていくという住民のパワーというか意識というか、そういったものの裾野がじわじわと広がっていかないと、お金も活かせませんし、法律も活きない。ここの部分が日本の場合はややないがしろにし過ぎているのではないかと。ですから、先ほどから繰り返しになって恐縮なのですが、保育所の問題一つにしても、何か具体的な事例をその都度提起して、こ

うやればこういう地域ができるのにこういう条件があって、それができない。あるいは、こういう仕組みがあってお金が来ないということを住民にオープンにしていって、小さなことでも何回も何回も積み重ねて、じわじわと広がるプロセスが一番大事だということです。

そこの根っこの部分を直さない。私たちの町で言うと、自治基本条例をつくりました。ただ、つくったからといって、急に自治が進んでいるかという、必ずしもそうではない。努力はしています。努力はしていますが、何がいけなかったかと考えると、やはり最初にもっとオープンにして一緒に何かをつくり合えるようなものの具体事例を積み重ねるといふプロセスがいささか足らなかった気がしますので、そういうものがあっての条例づくりというものを考えていかなければいけないと思います。

#### 宮崎教授

神野先生、いかがでしょうか。

#### 神野教授

私の恩師の教えでは、地方税というのは住民がお互いに負担しあう税、国税というのは国が国民に負担させる税と言われてきました。国税というのは封建領主が取り立てていた税が転化したものなのですね。それに対して、ヨーロッパで言う教会税など、お互いに住民が負担しあって、教育や医療を行っていたものが地方税になっています。この間私が紹介しましたら、某新聞がすぐに論説で取り上げてくれたことですが、島根県の雲南市の海潮地区というところには、立派な幼稚園はありますが、保育園がありません。野良仕事をやるためには後4時間ぐらい子どもを預かってもらわなければならないけど、それがなく、幼保一元化など夢のまた夢です。そこで、自治会費を月額で2,000円から4,800円出し合って、無認可の保育園を自分たちでお金を出し合ってつくったのです。しかも、その保

育園を運営している地域の組織を見ると総務部などができていて、地方自治体もどきになっているのです。これが地方自治体の原型で、コミュニティではできないことを上の政府がやっていくのだという原点から、つまりは、先ほど言いました補完性の原理で、下から突き上がっていくのが原則なのに、日本の場合は、最初のお金すら取り上げられてしまっているのが問題だと思います。

#### 宮崎教授

私の家の近所でも、車がたくさん入ってきて酷い状態なので、住民同士でお金を出し合って看板を立てるなど、いろいろな活動をしています。住民同士の活動はできているわけです。そのような住民活動の部分と、市町村が行っている仕事の部分に飛躍があるのです。そこが繋がると上手くいくのではないかと。

#### 神野教授

まだコミュニティが根強く残っているところだからかもしれないですけど、そのところが海潮地区などはうまくできて上がっています。ヨーロッパには、「ゲマインデ」という言葉がありますが、教会をシンボルにみんな共同事業で行っていることが、そのまま市町村で行っている仕事になっています。

#### 宮崎教授

「ゲマインシャフト」というのが自然発生的な共同体、コミュニティのことです。それに対して「ゲゼルシャフト」というのが国家などと契約してできた組織のことですね。日本は「ゲマイン」の方だと思います。

#### 神野教授

ただ今申し上げたゲマインデとは、ドイツの場合、地区そのもののことです。つまり、ドイツでは、すべての市町村はゲマインデです。フランスでは「コミューン」と

言っています。

#### 宮崎教授

フランスの「コミューン」は地区ですね。

#### 神野教授

地区のことですが、具体的には市町村のことを指します。コミューンの上に「デパルトマン」があり、「デパルトマン」の上に「レジオン」があります。

#### 宮崎教授

コミューンというのは、「コミュニティ」のことですね。

#### 神野教授

そうです。誤解を恐れず表現すれば、市民的な基盤が重要で、市民的な基盤の上に地方自治体に乗っかっているということが一番重要なことです。

#### 宮崎教授

学会などでよく指摘されることですが、日本に市民がいるのかなど言われます。さて、いろいろと問題点が浮かび上がってきました。あるべき姿についてはだいたい共通していると思うのですが、そのための方策として、例えば地方自治法のような根本的な法改正から取り組まないと実現できないのか、あるいは、それに税財政の仕組みを複合的に考えていかないとやはり動かないのか、それから意識の問題として、コミュニティ、地域社会のあり方の問題。これは伝統的なものと、日本の場合、民主主義は上から来た民主主義だったりしましたから、そういう歴史的なものに関わってくるのかもしれませんが。いくつかポイントが出てまいりました。

では、今後、どうすれば良いかということこれから伺っていきたいのですが、進行からいえば、途中少し休憩をとって、皆様からのご質問を受けるコーナーをつくり

たいのです。今ちょうど切りが良いと思いますので、休憩明けに会場の皆様からのご意見ご質問をいただきたいと思います。それに答える形で、またお話の続きをしていただこうと思っております。今、ちょうど盛り上がってきましたので、休憩の時間で冷めないように、ご質問はできれば1・2分でまとめていただきたいと思います。なるべく多くの方から伺いたいのので、コンパクトにお考えいただければと思います。



## パネル討論(後半)

### 宮崎教授

それでは、先ほど予告しましたようにご意見・ご質問を1分から2分程度でいただくコーナーにしたいと思います。どなたからでもどうぞ。

### 質問者A

行政と財政は車の両輪だと思いますが、何かを動かしていくためにはお金がないとできません。例えば、介護もそうです。私もボランティアをしていますが、ボランティアも交通費や食費といったお金がなければできないと思います。ですから、やはり地方税を増やさないと地方分権は進まないのではないのでしょうか。地方へ財源を移すことができるかが根本的な問題だと思います。

もう一点は、先ほどから大臣のことなど、国会議員の話がされていますが、地方議員の話が出てきていません。神奈川県議会の議員数は、私は多いと思います。地方自治法で議員数の上限は決まっていますと思いますが、横浜市や川崎市、相模原市といった大都市を抱えて、二重行政になっている部分もあるでしょうし、やはり地方自治法の改正を考える際には、議員数を含めて検討をする必要があると思います。地方議員の数をもっと減らす一方で優秀な地方議員を増やし、国会議員と闘うぐらいの活力を持つ必要があると思います。

### 宮崎教授

税財政の仕組みとして、もっと地方に重点を置くべきだということと、地方議員の量より質への転換をどうすればよいかという二つのご意見がありました。

まずは、税財政について、神野先生に仕組みの問題を、それから露木町長には自治体における運用の問題を伺いたいのですが。

### 神野教授

私も同じ考え方で、現在のような、中央政府が財源を集めて地方に配るという方法に手をつけない限り、分権は進まないと考えています。ただ、社会を支える「絆」といったものがなくなり、お金さえあれば良いという考えには私は賛成しておりませんし、事実、私は母からお金で買えるものに何も価値は無いということ徹底的に教わったので、お金を大事にしない人間です。財布を持って出れば、財布を持って帰ったことがないので、家内がついに業を煮やして財布に紐を付けられている状態です。友情など金では買えないものにこそ価値があって、お金で必要なものを確保するのは公の任務だと考えています。

### 宮崎教授

今、お金の問題は「紐付き」が問題になっていますからね(笑)

### 松沢知事

先生も自主財源を持たなきゃいけないですね(笑)

### 神野教授

2番目の地方議員の問題の方について言えば、ヨーロッパなどを見ていくと、民主主義が成熟しているところは、多くの場合、地方議員を経験して、「あの人はリーダーシップ、能力があるのではないか」と言われた人が国会議員になっていきます。ですので、地方議員を経験する、地方議員で訓練するというのは非常に重要だと思います。

私は国民が問題にしているのは、議員数よりも経費の方だと思うので、議員の活動にどの程度の財源を振り向けるのかということを含めて、住民が決定することが一番重要なことだと思います。議員数を減らすということは、とすれば民

主義に反しますし、国民が望んでいるのは、政治がお金を獲得する手段にならないことだと思います。極端な話、フランスには約4万の自治体があり、一つの自治体に議員が2人いたとしても、膨大な議員数になってしまうので、人数を減らすことをせずに、議員はボランティアに近い形で活動しています。問題は経費との兼ね合いだと思います。むしろ、地方議員の経験を積んでもらって国会議員になる、上に進む能力を身に付けるという方が重要だと思います。

#### 宮崎教授

逆に国会議員で練習してから、地方議員になってもらうというのも良いかもしれませんね。それぐらいしないと地方分権にならないかもしれない。

#### 松沢知事

本当ですね。

#### 宮崎教授

露木町長いかがですか。

#### 露木町長

最初の話の方は、神野先生はいいな、紐を付けなきゃ心配なほど財布にお金が入っているのだと思いました（笑）

私も「お金は要らない」と言っているわけではなく、お金を効率的に、より有効に使うためには、自分たちの地域は自分たちがつくるという意識がなくてはいけません。住民自治の意識が育っていないと無駄遣いがどうしても発生してしまうと思います。そのようなことがないよう、住民側からじわじわと様々な具体的な事例を積み上げていくことが必要だと言っているのであって、お金が要らないという話ではありません。そのことは承知の上でのご質問だと思いますが、あえて申し上げておきます。

2点目の地方議員の話についてです

が、地方議員はこれからの地方分権時代の決定的なポイントだと思います。様々な利害に関わることを、首長が一人の目で見るとより多様な目を見て、議会という公開の場で堂々と議論を闘わせなければ、その地域にあった行政が進んでいきませんので、地方議会はこれからとても大切になります。ただ、一般的にはそうなのですが、神奈川県には政令市があって、県と政令市の間で二重行政的な問題があるのではないかと聞かれば、率直に言って私もそう思います。その分、別なところにお金を回していただいて、例えば我々のような郡部にお金を回していただければ大変ありがたいので、もっと大きな声で言っていただければと思います。

それから、地方議員を経験して国会議員になる、あるいはその逆もあると思いますが、今の民主党政権の予算編成の混乱を見ますと、例えば松沢知事がどこかの大臣であったなら、このような混乱はだいぶ少なくなっていたと思います。これは冗談抜きに。それは、自分でガバナンス、要するに統治をした経験がある人だったら、失礼ですが、あのようなバラバラな予算の積み上げ方は致しません。大きな棒を示して、この範疇で「今年はこのことをやる」と言って、予算を組まないとかってはいけないという経験を、私も小さいながらしています。知事のレベルではもっと大きなことをやられているわけですから……

#### 宮崎教授

ちょっと駆け出しの頃は危なかったですけど、今は経験を積まれたようです（笑）

#### 露木町長

最近は全然問題ないですよ。知事、ど

うぞ（笑）

### 松沢知事

持ち上げていただいてありがとうございます（笑）

今、大変重要なお指摘を二ついただきました。確かに地方自治の充実のためには、地方の自主財源を増やすということは必須の条件です。ただ、少し危険だなと思うことがあります。民主党は紐付きの補助金をやめて交付金にすると言っていますが、交付金というのは総務省が中心となって配るお金ですから、そういう意味では国が配り方に関与してしまいます。ですから、本当は国税から地方税に移すという税源移譲を第一にやるべきです。民主党は税源移譲ということはあまり言わずに、補助金の交付金化という言い方をしているから、まだ少し甘いですね。

それから、民主党は補助金から新しい交付金をつくり、この交付金でも財源調整を行うことを検討していますが、財源調整の機能は既に地方交付税にあり、税収が低い自治体には十分に配慮して、あまり自治体間の財源に格差がつかないようにしています。この地方交付税がありながら、今度は補助金を交付金化して、ここでも財源調整を行うというのは、財源調整の二重化という非常に分かりにくい制度になりますので、このあたりをどう考えるのか、原口総務大臣にははっきりと方向を示していただきたいと思えます。そうでなければ、私たちは不安です。私たちが求めるのは税源の移譲です。

また、国の税源を地方に譲ってもらっただけではなく、本当に必要な事業があって、県民もそれをやろうではないかというのであれば、自治体独自の税を導入するぐらいのことを考えないと、これからの地方財政はものすごく厳しくなると思

います。例えば、神奈川県では水源環境を保全するための税を導入しました。不況で税収が減ったとしても、安定した財源をしっかりと保障して水源地域の荒廃を防ぐために、県民の皆さんからいただいている県民税に上乘せをさせていただき、特別会計に基金をつくって、単年度だけでなく、持続的に森林の再生や下水道整備に使えるだけの財源を持ったのです。こういう努力も必要だと思います。政治家にとって増税を行うのは本当に厳しいことです。人気の無い政策ですから、増税を口にした途端に次の選挙に落ちる可能性もあります。ただ、本当にこの地域のために必要な制度であれば、しっかりと県民の皆さんを説得するだけの努力をして、新しい税源をつくるということも必要だと思います。

二つ目の地方議員の問題です。私も神野先生や露木町長がおっしゃっていたことと方向は同じです。「地方議員が多過ぎて無駄だ、減らせば減らすほど良い」という行革の視点からの意見を言う方がいるのですが、これから地方分権の時代になり、地方自治体の守備範囲が広くなり、どんどん自治体で仕事を進めることになっていきます。そうなりますと、これが本当に県民のためになっているのか、県税をこういう事業に使って良いのかななどを細かくチェックする人がいないと行政が暴走する可能性もあります。私たちも完璧な人間ではないので、予算を自分の考えだけでつくってしまうこともあります。それが本当に県民の視点に立っているのかチェックする人たちが絶対必要です。ですから、地方議員を減らせば、行革が上手くいって、税金の無駄遣いが減って良いということではなく、ある程度の議員数は必要です。ただ、今の人数が良いのかどうかということは、大いに議論をするべきだと思います。後は、神奈川県地域事情があります。露木町長がおっしゃっていたように県内には政令市

があり、そこには県の仕事の多くが移譲されています。県が行う仕事の多くは政令市が担っています。ですから、政令市の市会議員の方はとても忙しいです。一方で、政令市選出の県会議員の方は、県の事務について選挙区の住民の利害や意思を代表するという意味では、守備範囲は狭くなります。

それでは、どうバランスを取るべきなのか。本日は政令市選出の県会議員の方もいらっしゃいますが、私は思っていることをしっかり言って議論した方が良いと思いますので、あえて言いますが、今後、政令市選出の県会議員は少し減らすべきだという議論をすべきだと思います。ただ、これも難しいのは法律の枠です。公職選挙法の規定では、なかなか難しいのです。これも、法律でたがをはめられていて、地方の独自性が生かせない例なのです。しかし、政令市選出の議員をゼロにするというのは暴論です。と言いますのは、横浜市民も川崎市民も神奈川県民ですから、県民税を払っています。税を払っていて、代表を送れないというのは、「代表なきところに課税なし」という有名な言葉がありますが、負担をしている以上、絶対に代表を送れるというのが民主政治の最大の基本理念ですから、政令市からも県会議員が選出されるべきです。ただ、それが他の市町村と同じ割合で良いのか。私は1対2ぐらいで良いと思います。そうすれば、県会議員は今、100名ぐらいいますが、70名ぐらいまで減らせるわけです。政令市の議員はその他の市町村の議員の割合に比べて半分ぐらいにする。そうしなければ、これから神奈川県内の人口は、政令市がまだまだ増える状況が見込まれていますので、今のような仕組みで議員の数を決めていますと、政令市選出の議員が今後も増えて、その他の市町村選出の議員が減ってくるという逆転現象、不均衡がますます大きくなってしまいます。ですから、そういう意味でも法律を見直し

た上で、政令市選出の県会議員については、違った割合で選出するというのも考えていかないといけないかなと考えています。

#### 露木町長

知事は1対2とおっしゃいましたけど、それでは差が小さすぎます。一票の格差も1対3ぐらいでという話もあるようですが、そのぐらいにしないと政令市選出の県会議員の皆さんには、郡部の声が伝わらないと思うのです。例えば、横浜市や川崎市の皆さんが飲む水は私たちの地域から行っているものですし、自分たちが得ている利便性は自分たちの手でまかなっているという誤解がこれ以上広がらないためにも、知事、1対3でどうでしょうか？

#### 松沢知事

それは大いに議論したいと思いますが、法律がある以上、それが今、難しいという状況です。

#### 宮崎教授

全ての問題解決の根っこのところに法律があるわけですが、「法律があるから、それはできない」とおっしゃられる。法律のために人がいるわけではなく、人のために法律があるわけですから、どんどん法律を変えれば良いのではないですか。

#### 松沢知事

実は、私どもは毎年、国に様々な法改正を提案していますが、動いてくれないのです。ですから、今度、民主党政権になって、地方からの提案に耳を傾けてくれるのであれば、地方からの提案を汲み上げて地方自治法にしても公職選挙法にしても改正に取り組んでいただきたいと思います。

#### 宮崎教授

そのために政治家を選んでいるわけですからね。ちなみに、次の世代のことを考えるのが「政治家」であって、次の選挙のことを考えるのは「政治屋」と言うそうです。

#### 質問者B

抽象的な話になりますが、民主主義というのは、「国が自分たちに何をしてくれるか」ではなく、「自分たちが国に何ができるか」を考えることが真の道だと言われています。しかし、現在の社会を見ますと、「自分のお金を出すのはいやだが、国からのお金は欲しい」という風潮が強いように思えます。今はワーキング・プアなどが問題になっている一方で、海外から来ている方が、日本人は避けている厳しい労働条件で働いて、お金を貯めて国に帰ったりしています。そういうことができる人がいるのに、なぜ日本人はできないのか。特に、私のような戦前生まれで、戦争中に非常に貧しい経験をした人間からしますと甘ったれているのではないかという気がして仕方がないのです。

#### 宮崎教授

どなたにお答えいただきましょうか。

#### 露木町長

それでは、私がお答えします。非常に難しいお話ですが、確かに、戦前・戦後の厳しい一時期を乗り越えられた方からすると、甘ったれているのではないかと感じられるのは分からないことではありません。ただ、現在は、自分自身の努力が及ばない問題で、いわば不条理な問題で自分の能力を發揮できないというケースが増えているように思えます。つまり、甘ったれているとか、そういうこと以前に、自分ではどうしようもないうちに厳しい環境に追い込まれている部分があります。その部分に今、光を当てなければ、かつての平均値が良かった日本が

どんどん崩れていって、下へ下へと落ちていってしまいます。こうした実情を考えますと、一回、下支えをする政策をとる方が方向性としては合っているのではないかと思います。

#### 松沢知事

関連でよろしいでしょうか。一年ぐらい前に定額給付金という政策が話題になりました。選挙が近いという事情もあったのですが、とにかく不況対策をする必要があるということで、総額で2兆円程度だったと思いますが、全世帯にお金を配ろうという政策でした。実は私、この政策に猛反対をしたのです。と言いますのは、本来、税を集めたら公共サービスを充実させることにより国民に返すべきであり、集めたお金をそのまま国民に返すのだったら政府は不要なのではないか、政府の知恵や役割を放棄しているのではないかと思ったのです。

もう一つは、不況の度に政府が国民にお金を配っていたら、国民は政府に依存心を持ってしまい、福沢諭吉が言っていた「独立自尊」のような精神は一生育たなくなってしまうのです。ですから、あのようなバラ撒きはやめるべきだと考えたのです。私は子ども手当にも似たようなところがあると心配しています。もし子どもが3人おられる家庭が15年間、手当をもらい続けると、地方で家が建つほどの金額になります。ですから、本当に少子化対策をしたいのであれば、例えば所得制限を設けるなり、第一子・第二子・第三子で少し給付額を変えて「もう一人子どもが欲しいな」と思えるようなインセンティブを与えるなり、あるいは、直接家庭に配るのではなく、保育所や学童保育の施設などへの補助金に充てるとか、もっと知恵があるのではないかと思います。何かあったらお金をバラ撒くという発想で政府がいたら、国民の方も常に政府に頼るようになってしまうと

感じています。

それから、もう一つ言わせていただくと、露木町長の出身である足柄平野は二宮尊徳が生まれ育った土地柄です。二宮尊徳という方は、「至誠、勤勉、分度、推譲」から成る「報徳仕法」、つまり、真心を持って（至誠）、一生懸命働いて（勤勉）、自分の生活の範囲を決めて（分度）、それ以上の収入があったら、それを自分の子や孫のために遣う、あるいは社会のために寄付をする（推譲）という精神を皆が持ち、助け合いの社会をつくっていけば、社会全体が幸福になれるという素晴らしい哲学を提唱した方です。神奈川出身の尊徳が、このような考えを江戸時代の末期、日本が非常に厳しい時期に全国に広めたことにより農村改革が成功し、幕府の建て直しにも繋がっていったのです。そのような歴史に学んで、もう一度自分たちの精神を鍛え直さないと、本当の意味での自治が育たないのではないかと思います。

#### 露木町長

定額給付金にしても、政策の中身については、知事のおっしゃるとおりバラ撒きの要素があるのですが、国が貧困に対して「待った」をかける姿勢を見せることは非常に重要だと思います。経済がいわゆる「底抜け」をしてしまうと、自助努力云々以前の話として、「衣食足りて礼節を知る」の逆を日本が突っ走ることになる可能性がゼロではありません。

#### 松沢知事

貧困の連鎖を食い止めるということですね。

#### 露木町長

そのような状況になることを食い止めることも重要だということです。

#### 宮崎教授

食い止めるためにバラ撒きを行うかどうかは、別問題ではありますね。

#### 露木町長

その通りです。

#### 宮崎教授

私が教えている学生で、定額給付金のことを「低額」給付金と書いていた学生もいましたが（笑）

では、次の質問に行きます。

#### 質問者C

先ほど、神野先生が「皆で自治会費を2,000円から4,800円出し合って」という話をされていましたが、非常に分かりやすかったです。要は、無駄に使われていないことが分かれば、払う側も必要があるものは払うと思います。極端に言いますと、払った税金が何に使われたのか、領収書ではないですけども、そうしたものを納税者に返して欲しい。法律では納税の義務がありますが、一方で国や自治体に報告の義務があることも法律に明記すべきだと思います。

#### 宮崎教授

それは、とても大切なことだと思います。神野先生、お答えをお願いできますでしょうか。

#### 神野教授

ご意見の通りです。先ほど「行政責任明確化の原則」について申し上げましたが、領収書というわけにはいかないですけども、どのようなサービスとして自分たちに戻ってきているかは分かるようにする必要があります。私は「納税者」ではなく「担税者」と言っていますが、例えば、消費税を実際に納めるのは企業かもしれませんが、すべての国民が負担しているわけですから、国民が自分たちの生活を共同して支えあっていることを自覚できるようにしなくてはなりません。

ん。

言わば、マンションの管理費のようなものと考えていただき、個々の自分の家だけが良いと考えるのではなく、共同で管理していくべき空間を良くするための費用をお互いで負担するというのが税の根本であると理解しています。それは個々の利益として帰ってくるというよりは、全体の利益として帰ってくる、皆の共同事業の結果として帰ってくるものだと思います。

#### 宮崎教授

帰ってくる利益でも、目に見えないものがあると思います。見えないものを、どのようにして見えるようにするかが課題ですね。

#### 神野教授

身近なところで見せるということが、まず、第一ですね。

#### 宮崎教授

地域によって違いはありますが、アメリカでは、橋をかけたり、道をつくる時には住民にたずねます。「一軒あたりの負担はこうなりますが、それでもつくりませんか」ということの決をとって、つくとすれば負担金を徴収します。そうすれば、自分のお金が橋や道路になったということが見えるわけです。

#### 神野先生

例えば、ロサンゼルスで言えば、地下鉄を通すかどうかについても、ちゃんと住民投票にかけます。一旦は否決したもので、何年か経過した後、橋がパンクしてどうしようもなくなったということが分かったら、今度は皆が「イエス」と答えたという例があります。

ただ、税というのはマンションの管理費のようなものなので、例えば、税をや

めるのだったら、代わりに皆で草取りをするなどのことをしないといけませんし、必ずしも個々の利益として戻ってくることはないのです。日本の場合は、どうも個々の利益として戻ってこないものに対しては負担だと理解することがありまして、マンションの管理費でエレベーターを管理すれば、このマンションの居住アメニティがよくなるから、皆でエレベーターの管理費を負担することにしようとする、下の階に住んでいる人が「自分は乗らないから」と言い始めます。そういうことになると、1回1回乗るたびに料金を取るということにならざるを得ないのですが、1回ごとの料金制度にするのか、管理費でやるのかというのは皆が見ているところで決めれば良いわけです。私は「ほど良い政府」と言っているのですが、何を税でやって、何を料金でやって、何を市場に任せるかということ国民が身近なところで決められるということが一番重要だと思います。

#### 宮崎教授

そのことを見えるような形で示して欲しいということですね。その工夫は、国ができなくても神奈川県で、神奈川県ができなくても開成町で、できるところから始めていただきたいです。

#### 露木町長

少し話が大きくなってしまっているのですが、今、我々の委員会がやっている分権改革の中で、国の出先機関改革というのがあります。出先機関というのは、中央省庁の霞が関が本店だとすると、地方に支店がたくさんあるようなものでして、例えば、国土交通省の北海道支店では約7,000億円使っています。北海道でお金が使われているにも関わらず、その部分については、北海道議会では何もチェックできません。そういうことも原因となり、無駄がどんどん出てきています。ですから、それを見えるように、北海道で

使われているお金は北海道議会でチェックできるような仕組みをつくることも非常に大切なことだと思います。

#### 松沢知事

これは、議会のやり方にも少し問題があると思います。国会もそうですが、予算委員会というのは、皆が注目します。予算、つまりは自分たちが納めた税金がどうやって分配されるかということには国民も興味がある。あるいは、配られる予算にお世話になっている業界団体なども興味があります。だから、予算委員会にはテレビまで入っていますし、その情報が伝わってきます。ところが、実は国会には決算委員会というのがありますが、こちらは報道がほとんどされませんし、傍聴する人もほとんどいません。私たちが国民として反省しなければいけないのですが、予算をもらう時には一生懸命になるけれども、その予算がどのような行政サービスに使われているかをチェックする決算委員会の方には、ほとんど誰も注目していません。このことは、マスコミにも私たちにも責任があると思います。

もう一つ、自治体には必ず監査委員がいて、それぞれの事業を監査して、問題点を指摘し、あまりにもひどいものは是正させています。これも、あまりマスコミは報じてくれないのです。また、内部監査だけではなく外部監査制度をつくって、公認会計士や税理士の方などをお願いして、専門的な立場から監査をやっていただいています。こういうことにも、なかなか県民の方は興味を示していただけません。要するに、「決まってしまった予算は、それでいいじゃないか」ということですが、予算が本当にしっかり使われているかをチェックして、次年度にはその反省を生かすということを、まだ努力不足もあって、しっかりやれていない。制度的には、しっかりとできる

部分もあるのですが、反省すべきところ です。

#### 宮崎教授

マスコミは「マス・コミュニケーション」なので、不特定多数の情報を載せるのが使命ですから、個々の情報が載らないんですね。日本は全国版のメディアが非常に力を持っていますが、分権が発達している国、例えばドイツなどはメディアも分権されています。地域ごとのメディアになっています。ですから、ニューヨークタイムズはニューヨークのことを一生懸命書きますが、ロサンゼルスのごとは全然載っていません。今後、メディアが分権に向かうのかどうかも一つの問題かもしれません。

#### 質問者D

今日は楽しく、そして分かりやすく拝聴させていただいております。

宮崎先生がメディアの話をされましたが、昨日の朝刊にたばこ税についての記事がありました。そこには、たばこ税が地方の財源の一つとして、隠れ財源になっているということが書いてありました。今、民主党政権はたばこ税を上げると言っておりますし、神奈川県でも受動喫煙防止条例を制定し、県内各地域に浸透しているようですが、たばこ税と地方税の関係がどのようになっているのか、その仕組みをお聞きしたいと思います。

#### 松沢知事

たばこ税を上げようという議論が、民主党の税制調査会から出てきました。ただ、その目的は健康の問題というよりも、マニフェストを実行するには財源が足りないという事情からのように感じます。「概算要求をしたら全体で約 95 兆円にもなってしまった、どうしようか」というのが今の状況であり、行政刷新会議がいくら予算を削ろうとしても、90 兆円を超えてしまうのではないかとやわれ



ています。

90兆円を超える予算を組む一方で、税収が40兆円を切るという状況ですから、後の50兆は借金をしないとできないわけです。そうすると、国債発行量がものすごく増えてしまいます。今までの政権を赤字の垂れ流しだと批判してきたのに、そのようなことはできないでしょう。ですから、マニフェストの政策を実行するために、新しい財源を必要としているのですが、そのときに一番上げやすいのは、たばこ税だというのは安易な考え方です。たばこ税というのは、今、税収で年間2兆円くらいあります。それを、簡単に言えば半分は地方にただけです。都道府県も市町村も目的税ではなく一般財源として使えるから、非常に使いやすい税です。たばこ税でとっているから、たばこと健康の問題だけに使うとなれば目的税ですが、そうではなく一般財源なのです。ですから、国も地方も税収が上がることはうれしいです。しかも、全員が増税に反対する可能性がある消費税に比べたら、たばこ税については、たばこを吸っていない約7割の方が賛成する可能性があります。吸っている人はつらいですが、税率を上げやすいので、これを財源にしてしまおうという発想です。

ただ、これはちょっと安易な考え方だと思っているのです。私がたばこ税を上げようというのは全く違った理由からで、国民の健康のためです。実は「たばこ規制枠組条約」というのが、WHOでつくられて、日本も批准しています。この条約の大きな目的の一つが受動喫煙防止をやるということですが、なかなか国が動かないので、全国で初めて神奈川県が条例をつくりました。神奈川県での動きが今、広まっています。他の都道府県でも議論が始まっています。もう一つの目的は、価格政策をやるということで

す。つまり、たばこ税が安いと人々がたばこを買いやすいただろうから、たばこ税を上げようということで、今ヨーロッパでは平均で一箱600円くらいになっています。為替によって変わりますが、高いところでは、イギリスでは一箱1000円近くしますから。たばこをそれだけ高くして、買いにくくすれば、喫煙率が下がります。喫煙率が下がれば健康な人が増えて、中長期的には医療費も節約できることになります。たばこによる病気が減りますから。そういう目的で、たばこ税を上げようということが国際条約に謳われています。私はむしろ、そのことを理由にして、たばこ税を上げるべきだと考えていますが、政府で行われている議論は、「どうやら上げやすい税で、非常においしい財源になりそうだ」という理由で議論が行われているように思えます。

ただ、これから反対運動も始まると思います。と言いますのは、たばこを巡っては一つの利権構造ができてきているからです。財務省を中心として、たばこをつくっているJT、流通業者、販売店、たばこ農家、その利益をまとめる族議員。前政権の時代にはこのような構造になっていて、「勝手に増税はさせないぞ」、「たばこの規制を強めたら、厚生労働省は許さないぞ」と圧力をかけてきます。加えて、霞が関の縦割りの弊害があるので、たばこ規制については世界に比べ日本は遅れている状況です。非常に複雑な問題ですが、そのように私は見ています。

#### 宮崎教授

ありがとうございました。

#### 質問者E

2件要望と言いますか、意見を言いたいと思います。

慶應義塾大学大学院の片山善博教授が地方分権改革について書かれた論文を読

みまして、もつともだなと思ったことが2点ございました。一つは、地方分権は大変結構だが、分権をした後は地方自治体がミニ霞が関にならないよう、チェックをする必要があるのではないかということで、「なるほどな」と思いました。その中で、住民投票制度だったと思いますが、住民の参加を担保する制度を同時に用意しないと、地方自治体がミニ霞が関になる恐れがあるので、それは一緒に考えていくべきではないかとおっしゃっていました。そこで、神奈川県でも県民投票を盛り込んだ自治基本条例をつくられましたが、その後の取組みはどうなっているのかをお伺したいと思います。

もう一つは、先ほど知事が少しおっしゃっていましたが、監査委員についてです。地元の市の内部監査報告書や外部監査報告書を3年分ほど読みましたが、中身が違うんですね。内部監査は甘いというか、さらりとやっていますが、やはり外部監査の方は厳しく指摘しているように感じますので、なるべく外部の目を取り入れた監査制度としていただきたいと思えます。

#### 松沢知事

まず、監査についてですが、監査委員の力を強めたい自治体は、例えば、監査委員は10人にしようとか、弁護士から公認会計士からプロも入れて、徹底して監査やってもらうという自治体があっても良いと思えますし、住民からの要望が強ければ、そのようになっていくと思えます。

それから、県民投票のことですが、お話のとおり、神奈川県でも自治基本条例というのをつくりまして、その中に県民投票というのを位置づけました。もちろん、行政をチェックしていただくのは、まずは県議会に果たしていただくべき役割ですが、例えば今後、都道府県制から

道州制に移行しようという場合には、県民の皆さんの意見を聞いて進めていかなくてはならないと思います。非常に大きな問題ですから。別のことでも、このような大きなテーマがあれば、政策立案の段階から住民投票にかけるという選択肢もあっていいと思っています。そのような仕組みを、今、神奈川県で検討しています。

#### 露木町長

今後、行政のチェックという意味で、監査は非常に大切になります。ただ、知事がおっしゃったように、公認会計士に外部監査をお願いしようと思っても、小さな町では公認会計士がいないなど、都市におられるとなかなか分からない実情もあります。そうなりますと、他の市町村と一緒に広域で対応する、あるいは県が補完するなどの仕組みをつくって、県全体の自治体の監査能力のレベルアップを考えていかなければいけないのではないかと思います。

#### 宮崎教授

ありがとうございました。時間が迫ってまいりましたので、ここからは、質問をまとめて伺って、まとめて答えていただくということにしたいと思います。

#### 質問者F

霞が関があれだけ強力になった背景には、二つの理由があると思います。一つは省令というものを多発するようになったことです。ご存知のように、国の法律は国会で決まります。これは完全な立法です。しかし省令というのは、行政の長たる大臣がハンコさえ押せば、いくらでもできてしまいます。いろいろ議論はあると思いますが、つき詰めますと、企業活動ですとか、国民の自治権ですとか、国民一人ひとりの基本的人権に対してまで制約を加える越権行為だと思います。ですから、立法をチェックする司法の力

も借りて、全国知事会で省令の問題について取り上げていただきたいと思います。

それからもう一つ、天下りと関係があるのですが、霞が関の給与体系のことで。今のようなお手盛りの、短期間で何千万円という退職金がもらえるような仕組みを霞が関につくらせてしまいました。やはり、これを変えてもらわなければいけません。このことが、日本を大掃除するための大きな問題の一つだという事も、全国知事会でおっしゃっていただきたいと思います。

#### 質問者 G

地方分権の時代と言われながら、なかなか地方の自立は進まず、法律を見ても、地方が「自己決定・自己責任」のもとで決定できるようにはなっていないのが現状です。先ほど、松沢知事は「自主財源の確保が大切だ」とおっしゃっていましたが、そのために自治体が土地利用をどう図ろうかと考える時にも、様々な法律の規制があり、自主財源を確保する障害になっています。その点から考えましても、中央での縛りを緩めて、地方に任せる方が良いと思います。松沢知事や露木町長は、どのようにお考えでしょうか。

#### 質問者 H

今回の政権交代は、国民が「構造改革路線はノー」と判定した結果だと思いません。分権改革についても構造改革路線に乗った形で進められていて、国の役割を県に、県の役割を基礎自治体にとというやり方が、本当に住民の暮らしや行政サービスが守れるのかということに疑問があります。地方には人や権限、財源も必要だと思いますが、本当は国と地方がしっかりと連携して、社会福祉などを充実させていかなければ、今の状況を打開できないのではないのでしょうか。

また、道州制導入の必要性を知事がおっしゃっていましたが、このことは全国町村会が反対しています。反対しているのは、住民から見ると、道州制になると自治体がますます遠くなることあるからだと思います。どうして道州制に向かう必要があるのか、その点をもう一度、知事に伺いたい。

#### 質問者 I

本日のフォーラムの議題は合併問題が一番だと思っていましたが、実際はそうではありませんでした。もっと神奈川県のことを、地方のことを考えなくてはいけないと思いましたし、非常に勉強になりました。また、知事が二宮尊徳のことを紹介されましたが、尊徳は私が住む地域の出身ですし、私も非常に尊敬しています。

今後、地方分権を進める中で考える必要があることは、今は小さなことであっても、住民がやりたいと思うことができないことです。私の経験として、仲間と一緒に酒匂川の土手に桜の木を植えようとしたのですが、植えた後に、県から駄目だと言われて撤去することになりました。公害になるとか、そういう理由ならやむを得ませんが、どうしてなのでしょう。また、春に雑草が生えて歩道に飛び出てきたので、役場を通して県に切ってくれるようお願いしましたが、2ヶ月経っても切られませんが、自分も切られてもいいからと思い、自分で切りました。そのような経験もしています。

最後に、本日のフォーラムを見て、地方がやりたいことが国の法律でできなかった実態も良く分かりました。今後はぜひ、県民一人ひとりがこうしたことを考えてもらって、地方分権を進めていく必要があると思います。

#### 質問者 J

松沢知事に伺いたいのですが、県の監査委員には、議員の方が 2 人おられます。また、選挙管理委員会にも議員出身の方がおられますが、こうした方はどうして入っているのでしょうか。

#### 質問者 K

地方自治法の改正や道州制の導入など、大きな発想の転換をしておられる松沢知事には、敬意を表します。ただ、もっと奇抜な発想の転換ができないかと考えています。例えば、環境の問題については、先ほど知事がおっしゃられていたように、今よりも広域な単位で対応する必要があるでしょうし、保育園のことについてはそれぞれの自治体単位で対応する必要があるでしょう。世の中には「〇〇水系」などのほか、商業圏や通勤圏など、様々な区域の単位があります。逆にそうしたものに合わせて立法権や行政権、課税権などを自由に組み立てていく。今は国や県、市町村といった既存の枠組みの中でやり取りをしている感じがしますので、もっと自由に、自然にできた区域の単位にしたがってやり方を変えていくというように発想を転換していくことが、今後の地方自治の基本になるのではないのでしょうか。

#### 宮崎教授

ありがとうございます。時間の制約もありますので、これで質問は打ち切らせていただき、ただ今いただきました様々な質問に答えながら、本日の結論をお話いただきたいと思います。

#### 神野教授

最初に申し上げたことに戻るかもしれませんが、そもそも地方分権を進める目的はどこにあるのでしょうか。ヨーロッパでは 1985 年に「ヨーロッパ地方自治憲章」というものができまして、これが

世界の地方分権の流れを決定付けます。この憲章では、それまでの福祉国家が中央で所得再分配をすることに限界がきたため、地方自治体に権限をおろして、自治体に地域の住民の生活を守らせようということが謳われています。具体的には対人社会サービス、つまり教育や医療、そして重要なのは育児や養老などの福祉ということになりますが、こうしたサービスは地方自治体しか提供できません。国は現金を配ることはできますが、こうしたサービスを提供することは難しい。もし、提供しようとすれば地域ごとに出先機関をつくらなければなりませんから。ですから、地方自治体の任務というのは、こうしたサービスを提供することであり、このことによって自治体に地域の生活を守らせようというのが、地方分権の重要な目的だということです。地方分権はどうして必要なのか、それは、住民の生活を支えるサービスを地域ごとに提供していくためです。もともとは家族やそれぞれの地域で助け合って提供されていたサービスですが、工業化社会から脱工業化社会になって、家族やコミュニティの機能がますます小さくなりました。なぜなら、工業化社会では男性が労働市場の中心でしたが、脱工業化社会になれば女性も労働市場に参加するようになるからです。そうした地域やコミュニティ、家族の機能が小さくなっていくことを補完するために分権が必要であるということを、原則として考えていただきたいのです。

したがって、先ほど行政の単位のお話が出ましたが、日本で言う「自然村」、自然に発生した助け合いのエリアに重ね合わせた形で行政区画も決められるべきです。しかし、日本の場合、明治時代に自然村を叩いてしまいましたので、行政区画を電力会社のサービス供給エリアを決めるような感覚で決めています。そうではなく、原則はどこにあるの

かということを考えながら、様々な問題を見定めていただければと思います。

そうしますと、構造改革の問題も分かってくるはずで、先ほど「行政改革のための地方分権」と申し上げましたが、もっと正確に言えば、「国の財政再建のための地方分権」ということです。これが構造改革のための分権の流れであり、国の財政再建のために分権を行うのではないという意味で申し上げたものです。本来、なぜ、私たちは分権を進めるのかということ常を常に問いかけていくことが必要だと思えます。

#### 宮崎教授

行政がサービスを提供する際には、ルールをつくる必要があるということで、先ほど政令や省令が濫発されているとか、国が決めた給与体系に問題があるなどの質問があったのですが、そのあたりの兼ね合いについてお話をいただけますか。

#### 神野教授

これは松沢知事や露木町長の方が詳しいかもしれませんが、日本の高度成長期あたりから、夜警国家といえますか、かつての国はいわゆる秩序維持のための強制力を提供することが主な役割でしたが、その他にも様々なことをやらなければならなくなった。そして、日本の場合には中央に財源があったこともありますが、地方自治体に仕事をやらせる仕組みをつくってしまいました。ですから、補助金も高度成長期に急に増えていますし、政令や省令も増えています。このあたりは財政面の分権と結びつけながら、古い言葉ですが「老婆心ながら」という感じで国が地方に関わることをなくしていくべきだと思います。

#### 宮崎教授

このことは、分権が進めば整理されて

いくと考えてよろしいのでしょうか。

#### 神野教授

その通りです。

#### 宮崎教授

ありがとうございました。それでは、露木町長、お願いいたします。

#### 露木町長

やはり、地方分権の基本的な考え方は、地域のことは地域のことを一番良く知っている人たちが決めていけるようにすることだと思います。その流れでいきますと、ご質問いただきました土地利用などということは地域で決めていくべきです。その代わりに、土地というものは一度変えたら元に戻りませんので、そうした観点からの責任も同時に負う必要があります。両面あるということを確認しながら行っていくということです。

それから、民主党の政策で言うと「コンクリートから人へ」、つまりは福祉や教育に重きを置くということだと思いますが、その方向性には私も大賛成です。ただ、そうしたサービス展開を誰が住民に提供するのか、その根っこの部分が明示されていません。それは、まさに土地の利用と同じように、それぞれの地域が担っていけるように運動していかななくてはなりませんし、具体的なツールとして、我々の委員会では、条例で地域のことは地域で決められるようにするという方向性を出しましたので、条例をうまく使って、各地域が責任を持って行政を進めていただきたい。そうなれば、じわじわと住民自治が広がり、最終的には良い地域社会ができると思います。

ただ、そのような地域の個性をどこまで保障できるのかという問題があります。それは、神野先生のご専門である財政面の問題が大きくて、すべての個性を

保障しようとするとお金が足りなくなることも考えられます。そこで、最後の方のご質問に関わりますが、ある程度のエリア、圏域単位の再編成を同時に考えていく必要があると思います。つまりは、既存の都道府県や市町村というもののあり方を根本から見直す時期にきているのですが、その手段は必ずしも合併には限りません。ここまでインターネットが普及してきますと、様々な単位で圏域をつくれる可能性があります。例えば、流域単位などの考え方も出てきています。我々の地域で言うと、小田原市がリーダーシップを発揮していただいて、一緒に考えていけたらと思います。

### 宮崎教授

ありがとうございます。それでは知事、総括ということでお願いいたします。

### 松沢知事

まず、政令や省令が濫発されていて、必ずしも法律に拠らない仕組みが構築されているのは、私も異常事態だと感じています。先ほど話題に出た政令指定都市についても、地方自治法では大都市制度のことが明確に規定されておりません。これは、都道府県制度や大都市制度をどう考えるかということについて、様々な意見がぶつかってしまい整理ができなかったといった経緯もあって、未だに法的地位のはっきりしない大都市制度が日本に存在しているという非常におかしなことになっているのです。やはり、国会が違反をしていないかチェックできる法律、つまりは地方自治法によって大都市制度を規定していくべきです。このことも、地方自治法で改正すべき点だと思います。

天下りと給与体系の見直しについては、国でも民主党が悩みながら取り組んでいます。実は県にも外郭団体がありま

して、県のOBが経験を生かして再就職することはありますが、はるか昔に外郭団体からの退職金は一切出ないことになっていまして、退職金は県を辞める時の一回限りです。後は、「退職者キャリアバンク」というものをつくっていますので、外郭団体と退職される方がお見合いをして、再就職してもらいかどうかを決めてもらっています。ただ、霞が関の場合、天下りを廃止するとなると、給与体系が非常に難しくなります。60歳まですべての職員が省庁に残るとなると、その分の人件費をどうするかということが大きな課題になりますので、そのあたりを考えながら、ご指摘いただいた点は全国知事会等でも提起させていただきたいと思います。

土地利用のことについてですが、気持ちとしては「税収を上げるためには工業団地をつくりたい、でも市街化調整区域になっていては難しい」ということもあると思います。ただ、県全体を見ると、間もなく人口が減り始めます。そうしますと、都市計画の中で市街化区域と市街化調整区域を分けて、自然を守る区域と都市化を進めて行く区域を概ね分けておかないとスプロール化してしまい、まちづくりが混乱してしまいます。そういう意味では、こうしたルールは必要ですが、地方の声を活かせるように保留区域を指定して、工業系の区域をつくっていくことなどが認められているので、うまく活用していくのが良いと思います。

道州制についてですが、道州制になると役所が遠くなるというのは逆でして、今までは一番遠い国が一番権限を持っていたのです。その権限をもっと住民に近い道州に移し、そして今の都道府県が持っている権限については市町村に移します。ですから、道州制というのは、権限をより地域住民に近いところに移していくという改革ですので、道州の面積が都

道府県より広いから役所が遠い存在になるというのは少し違います。どの都道府県がどの都道府県と一緒になるかというような、区域の問題は最後に考えるべきことです。道州制は、権限を国から地方に移譲していくための大改革だということを、まずは、ご理解をいただければと思います。

それから、二宮尊徳は亡くなる際に、「自分の墓は、土を盛り上げて松か杉を一本植えておけば良い」と言ったのに、最近桜も植えられないということですね。これは、県の条例というよりも河川法に関わることでして、堤防に工作物をつくると、いざ台風がきて工作物が流された時に、どこかを止めてしまって水があふれてしまう可能性があります。また、安全性の面で様々な議論がありますので、そうしたことを考慮すると、今後求められることは環境に配慮した護岸をつくっていくことだと思います。そのあたりは国とも議論していきたいと思いません。

監査委員については、私も矛盾を感じているところがあります。地方自治法では、都府県と政令市においては、監査委員のうち1人または2人を議員から選任することになっていまして、本県でも監査委員の中には県会議員の方が2人いらっしゃいます。そうなりますと、議員の方は自分たちが承認した予算を自分たちでチェックすることになり、議員の方も少し気の毒な立場になってしまいます。ですので、監査委員の中に議員を入れるか入れないかということも含めて、自治体で議論して決められるようにすべきです。それが地方自治だと思います。また、選挙管理委員については、選挙権を有する方のうち、人格が高潔で、政治や選挙に関し公正な識見を有する方の中から、議会において選挙し、選任することになっておりまして、現在、本県では議

員出身の方が選任されているところです。

行政の単位のことについてですが、テーマによって、例えば環境はこの範囲で、福祉はこの範囲でやろうというのは理想的かもしれませんが、事務費がすごくかかります。また、やはり、行政というのは受益と負担の関係が分かりやしくないとはいけませんので、環境に関する税はこの面積の方に負担をお願いする、福祉に関する税はこの面積の方にお願いするというやり方では、受益と負担の関係がすべての行政テーマで違ってきます。そうなりますと、住民にも分かりにくくなりますし、事務量がものすごく増えてしまいますので、行政単位というのをつくって、一般財源で広い範囲のことを行っていくというシステムになっています。先ほど申し上げましたように、首都圏の場合、環境問題は広域性がありますので、広域連合をつくり、これまで国と都道府県が行ってきたことを併せてやらせてもらう。例えば、こうしたやり方がいくつか出てきた方が良いと思います。

最後に総括として、「地方分権は必要だ」、「地方が自主・自立でやっていく方が特色を活かせる」という意見には賛成の方が多いと思います。ただ、同じ方が「地方において格差が生じるのはいけない」とおっしゃることもあります。地方分権が進めば、地方によってやり方が違ってくるわけですから、格差とまでは言いませんが、「隣の町とうちの町ではこんなに違う、おかしいな」と思えることも是認しなければならないのです。もっと厳しい言い方をしますと、あまり行政手腕のない首長さんや議員さんを選挙で選んでしまうと、そのまちは衰退していつてしまうかもしれませんし、逆に素晴らしい首長さんや議員さんを選んで、そのリーダーシップのもと、皆が住民参加をして、新しい条例を打ち出してまち



づくりを行うようなところは発展していくでしょう。この差というのは、地方分権を認める以上、絶対に出てきます。地方分権を認めておきながら、全国で差をつけてはいけないというのは違います。その覚悟を持って、私たちは地方分権を進めていかなければいけません。このことをメッセージとして、皆さんにお伝えしたいと思います。

#### **宮崎教授**

ありがとうございました。こうして本音で、つっこんで話し合いができるところも神奈川県の一つの良さではないかと思えます。今年は横浜開港 150 周年でしたが、最初に国際社会に窓を開いて、玄関口になったのも神奈川県です。これから県が、新しい時代における新しい地域のあり方を世界に向けて発信していく時に、本日のディスカッションが役に立てばと思います。

本日は皆さんのご協力をいただき、会場とのやり取りの中でフォーラムを進めていくことができました。深く感謝いたします。ありがとうございました。

参 考

平成 21 年度 地方分権フォーラム

どうなる？地方分権改革 ～第二期地方分権改革の到達点と課題～

の概要

- 日 時 平成 21 年 11 月 2 日 (月) 13 時から 16 時
- 会 場 横浜情報文化センター 6 階 情文ホール  
(横浜市中区日本大通り 11)
- 参 加 者 216 名
- 主 催 神奈川県
- 共 催 神奈川県市長会・神奈川県町村会
- 後 援 総務省・全国知事会・自治体学会
- プログラム

時 間	プ ロ グ ラ ム (敬称略)
13:00～13:20	主催者挨拶 松沢 成文 神奈川県知事
13:20～16:00	パネル討論  <コーディネーター (進行・調整役) > 宮崎 緑 東京大学政策ビジョン研究センター アドバイザー  <パネリスト> 神野 直彦 関西学院大学教授・地方財政審議会会長 露木 順一 開成町長・地方分権改革推進委員会委員 松沢 成文 神奈川県知事

## 出演者プロフィール

(敬称略)



神野 直彦 (じんの なおひこ)  
関西学院大学 人間福祉学部教授  
地方財政審議会 会長

東京大学経済学部教授、同学部長などを経て現職。専門は財政学・地方財政論。

他に、地方分権推進委員会委員、地方分権改革推進会議委員、地方制度調査会委員、新地方分権構想検討委員会 委員長などを歴任。

著書に『システム改革の政治経済学』『「希望の島」への改革』『二兎を得る経済学』『人間回復の経済学』『地域再生の経済学』『財政のしくみがわかる本』(いずれも単著)など多数。



露木 順一 (つゆき じゅんいち)  
神奈川県開成町長  
地方分権改革推進委員会 委員

日本放送協会(NHK)政治部記者、梶山静六事務所政策顧問などを経て平成10年に開成町長に初当選。現在4期目(平成22年3月現在)。

平成19年に地方分権改革推進委員会委員に就任。



宮崎 緑 (みやざき みどり)  
東京大学政策ビジョン研究センターアドバイザー  
神奈川県教育委員

日本放送協会(NHK)キャスター、東京工業大学講師などを経て現職。専門は国際政治学、政策情報学。

他に、鹿児島県奄美パーク園長、田中一村記念美術館館長、日本社会情報学会理事、日本計画行政学会理事などを歴任。

著書に『女の耳目』『おもいっきり翔んで』(いずれも単著)『福沢諭吉なら、今、こう言う』(加藤 寛氏との共著)など多数。



松沢 成文 (まつざわ しげふみ)  
神奈川県知事

財団法人松下政経塾を卒業後、神奈川県議会議員、衆議院議員などを経て、平成15年に神奈川県知事に初当選。現在2期目(平成22年3月現在)。

平成 21 年度 地方分権フォーラム記録集

どうなる？地方分権改革～第二期地方分権改革の到達点と課題～

発行：平成 22 年 3 月

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

本書に関するお問い合わせは下記までお願いします。

神奈川県 広域行政課

〒231-8588

横浜市中区日本大通1

電話：045（210）3149（直通）



神奈川県地方分権キャラクター

いちょう侍