

第百四十五回国会 衆議院 行政改革に関する特別委員会議録 第七号

平成十一年五月二十八日(金曜日)
午前九時開議

出席委員

委員長 高島 修君
理事 伊吹 文明君
理事 杉山 憲夫君
理事 山口 俊一君
理事 田中 慶秋君
理事 中井 治君
理事 岩下 栄一君
理事 大野 松茂君
理事 熊谷 市雄君
理事 小島 敏男君
理事 桜井 郁三君
理事 砂田 圭佑君
理事 竹本 直一君
理事 戸井田 徹君
理事 萩野 浩基君
理事 松本 和那君
理事 宮本 一三君
理事 山本 幸三君
理事 岩國 哲人君
理事 中川 正春君
理事 平野 博文君
理事 山元 勉君
理事 石垣 一夫君
理事 佐藤 茂樹君
理事 佐々木洋平君
理事 西野 陽君
理事 吉田 幸弘君
理事 辻 第一君
理事 平賀 高成君
理事 島山健治郎君

委員外の出席者

内閣審議官 兼中央省庁等改革推進本部事務局長 河野 昭君
内閣審議官 兼中央省庁等改革推進本部事務局長 松田 隆利君
自治省行政局長 兼内閣審議官 鈴木 正明君
参事 考人 諸井 虔君
参事 考人 坂田 期雄君
参事 考人 北村 喜宣君
参事 考人 白藤 博行君
参事 考人 佐藤 幸治君
参事 考人 五十嵐敬喜君
参事 考人 加藤 秀樹君
参事 考人 野村 拓君
参事 考人 鈴木 明夫君

出席政府委員

委員の異動

内閣審議官 兼中央省庁等改革推進本部事務局長 河野 昭君
内閣審議官 兼中央省庁等改革推進本部事務局長 松田 隆利君
自治省行政局長 兼内閣審議官 鈴木 正明君
参事 考人 諸井 虔君
参事 考人 坂田 期雄君
参事 考人 北村 喜宣君
参事 考人 白藤 博行君
参事 考人 佐藤 幸治君
参事 考人 五十嵐敬喜君
参事 考人 加藤 秀樹君
参事 考人 野村 拓君
参事 考人 鈴木 明夫君

五月二十八日

補欠選任

小野寺五典君
大野 松茂君
熊谷 市雄君
宮島 大興君
伊藤 忠治君
中桐 伸五君
並木 正芳君
小池百合子君
西川太一郎君
春名 真章君
平賀 高成君
萩野 浩基君
小島 敏男君
桜井 郁三君
竹本 直一君
萩野 浩基君
大島 章宏君
山元 勉君
木村 太郎君
西野 陽君
吉田 幸弘君
辻 第一君
大森 猛君

補欠選任

大野 松茂君
熊谷 市雄君
宮島 大興君
伊藤 忠治君
中桐 伸五君
並木 正芳君
小池百合子君
西川太一郎君
春名 真章君
平賀 高成君
萩野 浩基君
小島 敏男君
桜井 郁三君
竹本 直一君
萩野 浩基君
大島 章宏君
山元 勉君
木村 太郎君
西野 陽君
吉田 幸弘君
辻 第一君
大森 猛君

補欠選任

大石 秀政君
熊谷 市雄君
宮島 大興君
伊藤 忠治君
中桐 伸五君
並木 正芳君
小池百合子君
西川太一郎君
春名 真章君
平賀 高成君
萩野 浩基君
小島 敏男君
桜井 郁三君
竹本 直一君
萩野 浩基君
大島 章宏君
山元 勉君
木村 太郎君
西野 陽君
吉田 幸弘君
辻 第一君
大森 猛君

地方分権の推進を図るための関係法律の整備等に関する法律案(内閣提出第九十一号)
内閣法の一部を改正する法律案(内閣提出第九十六号)

内閣府設置法案(内閣提出第九十七号)
国家行政組織法の一部を改正する法律案(内閣提出第九十八号)

郵政省設置法案(内閣提出第九十九号)
法務省設置法案(内閣提出第一〇〇号)

外務省設置法案(内閣提出第一〇二号)
財務省設置法案(内閣提出第一〇三号)

文部科学省設置法案(内閣提出第一〇四号)
厚生労働省設置法案(内閣提出第一〇五号)

農林水産省設置法案(内閣提出第一〇七号)
国土交通省設置法案(内閣提出第一〇八号)

環境省設置法案(内閣提出第一〇九号)
中央省庁等改革のための国の行政組織関係法律の整備等に関する法律案(内閣提出第一一〇号)

独立行政法人通則法案(内閣提出第一一一号)
独立行政法人通則法の施行に伴う関係法律の整備に関する法律案(内閣提出第一一二号)

〇高島委員長 これより会議を開きます。
内閣提出、地方分権の推進を図るための関係法律の整備等に関する法律案並びに内閣法の一部を改正する法律案、内閣府設置法案、国家行政組織法の一部を改正する法律案、総務省設置法案、郵政省設置法案、法務省設置法案、外務省設置法案、財務省設置法案、文部科学省設置法案、厚生労働省設置法案、農林水産省設置法案、経済産業省設置法案、国土交通省設置法案、環境省設置法案、中央省庁等改革のための国の行政組織関係

法律の整備等に関する法律案、独立行政法人通則法案及び独立行政法人通則法の施行に伴う関係法律の整備に関する法律案の各案を一括して議題といたします。

本日は、地方分権の推進を図るための関係法律の整備等に関する法律案審査のため、参考人として地方分権推進委員会委員長諸井度君、横浜国立大学経済学部助教授北村喜宣君、西九州大学教授坂田期雄君及び専修大学法学部教授白藤博行君に御出席いただいております。

この際、参考人各位に一言ごあいさつを申し上げます。

本日は、御多用のところ本委員会に御出席をいただきまして、まことにありがとうございます。参考人各位におかれましては、それぞれの立場から忌憚のない御意見を述べたいと存じます。

なお、議事の順序であります。まず、各参考人からそれぞれ十分程度御意見を述べいただき、次に、各委員からの質疑に対しお答えをいただきたいと存じます。

それでは、諸井参考人をお願いいたします。

○諸井参考人 地方分権推進委員会委員長の諸井でございます。

議員各位には、常日ごろから地方分権の推進につきまして格別の御支援を賜り、まことにありがとうございます。また、本日は、地方分権の推進を図るための関係法律の整備等に関する法律案、すなわち地方分権推進一括法案の国会における審議に当たりまして、陳述の機会を与えていただきまして、まことにありがとうございます。

本日は、私の方から、地方分権推進委員会のこれまでの活動及び勧告の基本的な考え方について御説明するとともに、あわせて地方分権推進一括法案についての評価を述べ、最後に若干の要望をさせていただきたいと存じます。よろしくお願いをいたします。

地方分権推進委員会は、地方分権推進法に基づき、政府による地方分権推進計画作成のための具

体的な指針を内閣総理大臣に勧告する機関として、また、この地方分権推進計画に基づく施策の実施状況を監視する機関として、平成七年七月三日に発足いたしました。我々に与えられた責務を果たすべく、今日に至るまで、延べ五百回にも及ぶ委員会、部会及び検討グループの会議を開催し、地方公共団体、関係省庁、有識者などからの意見聴取を進めつつ、精力的にかつ慎重に調査審議を重ねてきたところであります。

平成八年三月二十九日に中間報告を出した後、同年十二月二十日に第一次勧告を内閣総理大臣に提出し、また、平成九年に入り、七月八日に第二次勧告を、九月二日に第三次勧告を、そして十月九日に第四次勧告を順次提出いたしました。また、昨年十一月十九日には第五次勧告を提出いたしました。

このうち、第一次から第四次までの勧告に対応するものとして、昨年五月二十九日に地方分権推進計画が閣議決定され、この計画の内容を踏まえ、今回御審議いただいております地方分権推進一括法案が取りまとめられたところであります。

なお、第五次勧告につきましても政府において最大限尊重するとされ、第二次地方分権推進計画が去る三月二十六日に閣議決定されたところであります。

それでは、第一次から第四次までの勧告に当たった際の基本的な考え方とそのアウトラインを述べさせていただきます。

地方分権推進委員会は、中間報告において、地方分権は、身の回りの課題に関する地域住民の自己決定権の拡充、すなわち、性別、年齢、職業の違いを超えたあらゆる階層の住民の共同参加による民主主義の実現を目指すものであること、また、地方分権の推進は、明治以来続いていた中央集権型行政システムを変更しようとするものであること、行政改革の推進に当たって規制緩和と並んで車の両輪であり、この双方の推進によって初めて、明治維新、戦後改革に次ぐ第三の改革が実現する旨の認識を示しました。

このような認識のもとに、我が国の地方自治の拡充にとつての最大の課題は、国と地方公共団体とを上下・主従の関係に置いてきた中央集権型行政システムを正し、国と地方公共団体とを対等・協力の新しい関係に転換させることであると判断いたしました。

そこで、まず、この明治以来の我が国の中央集権型行政システムの中核的部分をなしてきた機関委任事務制度と、同制度のもので国による包括的かつ権力的な指揮監督を廃止することを勧告したところであります。

これに伴い、自治事務及び法定受託事務という新たな事務区分を設けるとともに、従前の機関委任事務について、事務自体を廃止するもの及び国の直接執行とするものを除き、原則自治事務、例外法定受託事務とする方針で整理をいたしました。

なお、機関委任事務制度を前提として成り立ってきた地方事務官制度を廃止することとし、これまで地方事務官が従事することとされていた社会保険関係事務及び職業安定関係事務は、国の直接執行とすることを勧告いたしました。

また、国と地方の新しい関係を確立するため、地方公共団体に対する国の関与について、法定主義の原則、一般法主義の原則及び公正、透明の原則に立つべきことを明らかにするとともに、自治事務と法定受託事務の区分に応じて国が行うことができる関与の基本類型とその手続等を示し、あわせて国と地方公共団体との間の係争処理の仕組みを創設すべきことを勧告いたしております。

権限移譲につきましても、国から地方公共団体へ移譲すべきもの、そして、基礎的な地方公共団体である市町村に対して、その規模などに応じて移譲すべきものを具体的に示すほか、地方公共団体の自主組織権を制約している必置規制についても、その見直しの考え方を整理するとともに、廃止または緩和すべきものを個別具体的に示したところであります。

こうした機関委任事務の廃止等と並んで、国と

地方公共団体の財政関係につきましても、地方公共団体の自主性、自立性を高める観点から基本的な見直しを行う必要があることを踏まえ、国庫補助負担金の整理合理化、存続する国庫補助負担金の運用、関与の改革、地方税、地方交付税等の地方一般財源の充実確保の三つを柱として、改革案を取りまとめました。

さらに、都道府県と市町村についても、国と地方との関係と同じく、対等・協力の新しい関係が築かれるよう、都道府県、市町村間の事務の配分の考え方、市町村に対する都道府県及び国の関与の考え方等を整理するとともに、地方分権の担い手となる地方公共団体の行政体制の整備、確立を図るため、地方公共団体における行政改革、市町村の自主的合併や広域行政の推進、地方議会の活性化等について、具体的方策を取りまとめたと存じます。

地方分権推進委員会としては、こうした勧告により、地方分権を推進し、国と地方公共団体との間の新たな関係を確立するための確固たる道筋を示すことができたものと考えております。そして、国と地方公共団体の双方が、新たな枠組みのもとで対等・協力の関係を築き上げる努力を続けることにより、我が国の行政のあり方は大きく変わるものと信じております。

政府における地方分権推進計画及び地方分権推進一括法案の作成に当たっては、地方分権推進委員会として、勧告の提出と並んで重要な任務である監視活動の一環として、政府の検討状況を聴取しつつ、意見交換を行ってきたところであります。

政府においてはこれに誠実に対応していただいたところであり、また、その計画及び法律案の内容も地方分権推進委員会の勧告の趣旨に沿ったものと評価しております。膨大な計画及び法律案の作成に当たられてきた関係者の努力を多とするものであります。

平成五年六月に衆参両院において、二十一世紀に向けた時代にふさわしい地方自治を確立するた

め、地方分権を積極的に推進し、抜本的な施策を総力を挙げて断行していくべきことを決議されて、ちょうど六年が経過いたしました。この間の地方分権推進法の制定、地方分権推進委員会の数々にわたる勧告の内閣総理大臣への提出、政府における地方分権推進計画の作成を経て、こうした一連の取り組みが地方分権推進一括法案という具体的な法律案として結実をし、今まさに国会の審議にゆだねられているところであります。

明治以来続いてきた我が国の中央集権型行政システムの改革は世紀転換期の大事業であり、一朝一夕に達成することは困難と言わざるを得ません。こうしたシステムは、国、地方の政治、行政の隅々にまで広く根を張り、関係者の心の底まで深く浸透しているからであります。

真の意味での分権型社会を確立していくためには、地方分権推進委員会の勧告において示された各般の措置が着実に実施に移され、分権型社会の実現に向けた地歩を確固たるものにしていくことが必要であると考えております。

また、今回の法律案が成立した後、国及び地方公共団体において、法施行に向けて関係の政省令や条例の整備などに万全を尽くされることが不可欠であります。

地方分権推進一括法案が、国会において、地方分権推進の観点から審議を尽くされた上で、一日も早く成立させていただくようにお願いしたいと思います。そして、自己決定と自己責任の原則に基づく分権型社会の構築が速やかに図られていくよう念願してやみません。

以上で私の陳述を終わらせていただきますが、地方分権推進委員会といたしましても、残された期間において、与えられた任務の遂行に全力を傾注していく所存でございます。私どもの活動に對しまして、引き続き議員各位の御理解と御支援を切にお願いする次第であります。

どうもありがとうございます。（拍手）
○高島委員長 ありがとうございます。（拍手）
次に、北村参考人をお願いいたします。

○北村参考人 おはようございます。横浜国立大学の北村でございます。

主として行政法学の観点から意見陳述をさせていただきます。長年の懸案でございました地方分権を本格的に実施するための立法がされようとしていることは、まことに望ましいことであるというふうに考えます。

法律案を御審議、議決されるのは国会でございますが、無定量的な立法裁量があるわけではないというふうに考えております。とりわけ、地方分権推進法の精神に即した形で法律改正、一括法案の審議でなければならぬというの、申すまでもないことでございます。

一括法案は内閣提出法案ということになっておりますけれども、閣議決定された地方分権推進計画、これは内閣に對して拘束力があるわけでございまして、それを十分に踏まえた法案になっているかというの、ここの審議の重要なポイントであろうというふうに考えております。すなわち、法案審議に当たられましたは、自治体の自主性あるいは自立性を高めるというふうなことを申しております地方分権推進法の二条の基本理念を踏まえたものになっているかということがチェックされるべきであるというふうに考えます。

地方分権推進法及び地方分権推進計画におきましては、実は憲法の九十四条に規定されております地方自治というような言葉が十分には出てきておらないわけでございまして、これは単なる地方分権というわけではなくて、憲法で保障されております地方分権、地方自治の本格的な実現のための法案審議であるというふうな御認識が必要であろうというふうに考えるわけでございます。

また、本委員会の審議が国民注視のもとで、徹底した法案審議がされるというふうな観点からは、恐らくは作成されているはずの想定問答集等は一般に開示されることが必要であらうというふうに考えます。

以下、数点にわたって意見を申し述べたいと思っております。

まず、立法、解釈の基本理念でございます。改正地方自治法案の二条の十一項から十三項までが、立法及び解釈の基本理念を規定しているところでございます。非常に重要な規定でございまして、重要なものにはそれ相応の場所というのを与えるべきであらうというふうに考えます。二条の中に埋もれてしまっているのではなくて、より早い一条の三あたりで起こして、重要なものはその場所に位置づけるといことが必要かと存じます。

と申しますのは、こうした方針は、今国会だけではなくて、自後の国会の立法の指針ともなるべきものでございまして、目立つ形で整理がよろしいのではなからうかというふうに思います。

恐らく、政府提案の法律でございまして、独自の立法の作法というのがあるところに入っただけというふうな考えですが、この点は政治の立場から、国民にわかりやすい法律という観点から御審議いただければというふうに考えるわけでございまして。

次に、法定受託事務のメルクマールでございます。当初はかなり限定されていた内容の法定受託事務が、折衝経過で拡大したというの周知のとおりでございます。改正地方自治法案ではかなり包括的な定義がされておりますけれども、今後制定される法律も、実質的にはそうした定義に従って分けられるわけでございまして。

より具体的には、地方分権推進計画の中にあります八つのメルクマールというものが恐らくは基準になるでしょう。しかし、それはあくまで行政の立場というところからのものでございまして、行政の後とも基準として十分機能するようなものにする必要がありましようし、そうした重要な基準は、ぜひとも法律レベルで御対応されることが必要ではないかというふうに考えます。

とりわけ、今後の立法の中で、法定受託事務の範囲が不要に拡大するのではないかとというふうな懸念がございまして、そうしたことがなされないような、法定受託事務が乱造されないような歯どめというのが法律の中に必要であらうと考えます。

法定受託事務に關しましては、国家賠償の対象になるかならないかという議論がございまして、すなわち、機関委任事務の場合には、自治体が具体的な違法行為があった場合でも、国も責任を負うということになっておりましたが、これが、法定受託事務は自治体の事務でございまして、その場合に国が責任を負うかどうかというの、実はよくわからないところがございまして、国がかなり強烈な関与をいたします。処理基準などもつくりまして、そうして関与した結果、自治体だけが責任を負うというのではかなりおかしいわけでございまして、この点も審議の中で十分に明らかにされるべきであらうというふうに考えております。

次は、自治体の政策裁量でございます。全国的な画一性のある程度犠牲にしても多様な地方の存在を認めるというのが地方分権の趣旨でございまして、これまでよりも自治体の裁量がふえるということになります。すなわち、法律に基づきます国の権限はかなり我慢をせよというふうなうなものではないかならないかというふうに考えます。

こうした自治体の政策実現の方法は条例でございまして、これは、行政手続の透明性、公平性といった観点からも、要綱ではなくて条例で対応するといことが求められるわけでございまして。

この点、改正自治法案が、法定受託事務につきましては、法律や政令で明示的な根拠がない限りは条例は一切制定できないというふうなことを意味しているのであれば、過度に制約的な考え方を有します一条の二や二条の關係条文に照らしても、問題があらうかというふうに考えております。九十六条の二項というところの括弧書きに、法定受託事務を除くというところの括弧書きに、よくわからないところがございます。

ただ、過日、自治大臣の方から、明示的な規定がなくとも法定受託事務に関しては条例は可能だという御答弁があったようでございます。その点に関する懸念は一応は払拭されたのかなというふうに考えております。

自治体の裁量が大きいとされます自治事務に關します条例も、法律には違反できません。しかし、その第一的な判断権はあくまで自治体の側にあるということでございます。個別改正法もございしますが、その許可基準なども従来と同じなのは分権の意味がないわけでございます。法律では基本的事項を指示するにとどめまして、条例の余地を拡大すべきであらうと思われまして、法定するといいたしまして、自治体独自の御判断で追加、削除ができることを確認的に法律の中で書くということがよろしかろうと思ひます。

実は、自治体の担当者とお話をいたしました。条例がどこまでできて、どこまでできないのかという点に關しておつかなびつくりであるのが現状でございます。この点について、国の方であるいは国会の方で、これはできる、できないというところを明示的におっしゃることが非常に重要であらうというふうに考えております。

自治事務に關する国の関与でございます。国が是正要求をするのは勝手でございますが、それに従うべき事実上の義務があるというふうに明示的に法律改正案では書いてございしますが、行き過ぎであるような気がいたしまして、分権の精神に反するのではないかとこのように考えております。基本的に、自治事務である以上は、それを違法と考える市民と自治体の間の問題であらうかと思ひます。

たとえこうしたことを規定する必要があるといたしまして、その要件はより厳格に考えられなければならぬわけでございます。改正自治法案の二百四十五条の五第一項の要件が「明らかに公益を害している」と認めるとき」というふうに書いてございしますが、恐らくはより厳格に、公益の侵害が明らかで、それが看過できないほどに著しい

と認められるときというふうな、より絞った書き方がフランスの点から申しましてよろしいのではないかとこのように考えております。

どのように分権を進めるのかよくわからない自治体も実は多いとございします。国への照会も恐らくは多いのではないかとこのように予想されます。しかし、それに應じて度を過ぎた助言というものをすれば、結果として合法的な中央統制がされてしまうということになるわけでございます。

したがって、改正法案のどこかに、国の関与に当たって、自治事務に關しては特に抑制的であるべきというふうな確認的な規定を明示的に規定することが、自治体の側から見しても非常に安心できることではないかとこのように考えております。

以上をもちまして、私の意見陳述にかえさせていただきます。どうもありがとうございます。（拍手）

○高橋委員長 ありがとうございます。次に、坂田参考人にお願ひいたします。○坂田参考人 私は、西九州大学の坂田でございます。

きょうは、この法案につきまして、これは大変な御苦労をされました法律案でございますので、ぜひこの国会で一日も早く成立されることを私も研究者の一員としてお願いいたしますと同時に、残されている課題も非常に多いので、三点ほど課題を申し上げてみたいと思ひます。

まず、この法律案でございますが、法令、制度面については今回のこの改正は非常に大きく進んだと言えるのではないかと。特に、機関委任事務というもののつきまちは、先ほど来お話しもございしましたが、明治以来、あるいは戦後を通じて、日本の国と地方との関係を制度的に縛る大きなものであったわけですが、これが取っ払われた。多くの人が機関委任事務の廃止なんてとてもできないのではなからうかと思つておつたわけでございますが、それが見事に実現をした。非常にまさに画期的なものと言えるのではないかと。

わけでございます。

現在、国と地方との関係は、機関委任事務という中に、府県の事務は七、八割が入っている。市町村の事務は四割が入っている。この中へ入ってしまうと、もう自治体は自由に何もできない。みずから考えみずから行うといつても、全部一から十まで国の指示に従つて行かう。今回の枠が取り外される。そういう意味では大変、戦後の大きな大改革と言えるのではないかとこのように思います。

もちろん、内容的に見ました場合には、法定受託事務と自治事務とにされた自治事務が何か六割ぐらいで、もつと、最初、八割ぐらいあるのではないかとこのように思つたので、大分後退したのではないかと。あるいは自治事務にも事前協議が必要だとか、あるいは中央省庁の合意が必要であるというような条件が付されて、これでは機関委任事務と余り変わらないのではないかとこのように批判とかいう点もあるかと思ひますが、それにいたしましても大変な反対、抵抗の中をこまめに仕上げてきたものでございまして、これは地方分権のまず第一歩と言えるのではないかと。ぜひ、国会で一日も早く成立されることを心からお願ひ申し上げます。

ところで、では、これが通れば日本の地方分権は急速に進むのかといふと、私は余り変わらないのではないかとこのように思ひます。といふのは、現在、国と地方との関係は、法令、制度面で縛られていて同時に、もう一つ、何千何百という国庫補助金で縛られているわけでございます。それで、地方自治体というのは、やはり国庫補助金というのは配分の基準が全然決められていない、不明確。だから決めるか。これは中央省庁の担当官のさじかげんで決める。これが大きな権力のもとになるわけでございます。国と地方とは上下・主従の関係と言われまが、上下・主従の関係を生じているのはこの国庫補助金でございます。

したがって、国庫補助金にメスを入れないと、現在、地方自治体の、大体、日常の多くの仕事の隅々まで国庫補助金が入つておまして、国が地方を支配といふますか、指示、監督するよう形になつていくわけでありまして。したがって、将来、国から地方に税源を移譲して、国庫補助金を廃止する、そういう大改革が行われて初めて今回の機関委任事務の廃止という法令、制度面の改革は生きてくる。

と、現在、地方自治体の、大体、日常の多くの仕事の隅々まで国庫補助金が入つておまして、国が地方を支配といふますか、指示、監督するよう形になつていくわけでありまして。したがって、将来、国から地方に税源を移譲して、国庫補助金を廃止する、そういう大改革が行われて初めて今回の機関委任事務の廃止という法令、制度面の改革は生きてくる。

そういう意味で、法令、制度と国庫補助金の面の改革、両々相ましますように、今後、国会の場におきましても大きな改革を心からお願ひいたします。何か、先般来、ちょっといろいろな御議論を見ていますと、機関委任事務の廃止と、財源面のこととも考えなくてはいけないという意味のこととも言われておるようであります。単に財源を考へるというのではなく、国庫補助金というシステムをできるだけ縮小してなくすということこそが絶対に必要なのではないかとこのように思ひます。これは一挙にできないかと思ひますが、心からこれをお願ひしたいと思ひます。

今後の課題の二番目といたしましては、今回の地方分権推進に当たりまして、受け手である市町村や住民がほとんど盛り上がりがない、住民はほとんど無関心である。こういう状況ではどうも地方分権は本格的に進まないのではなからうかと思ひます。

それで、なぜ市町村が盛り上がりなかつたのか。これは、実は地方分権推進委員会が始まる前の段階で枠がはめられて、これから地方分権の検討をするに当たって、国からまず府県に分権を図るので、市町村はまだ能力がないから今回は表に余り出さないで、将来の段階で今度は市町村、今回の主役は府県だ、そういうことに何かおせん立てされたようでございます。したがって、市町村が主役からちょっと外された関係になつて、やや市町村が白けたのではないかと。

もう一つは、分権推進委員会が始まる前の段階

で、今回は、現在の府県と市町村というこの枠組みは変えないんだ、これを前提にするんだということだ、始められたようでございます。つまり、地方分権の議論を進めていきますと、市町村をもっとしっかり大きくしていけば、府県は将来もつと、道州制とかいろいろな議論が出てくるわけでございますが、そういう議論に入ってはいかぬというふうなことで始められた。

したがって、国民の側から見ていたら、何か国と県との間の権限争いぐらいにしか見えない、全然おもしろくないというか、そういうことで、今回、住民も全然無関心になってしまっているのではないかと思うわけでありませう。

そこで、今後でございますが、地方分権というのは、やはり住民に一番身近な市町村に権限とか財源を与えて、そして、ここが中心になって住民との間でサービスと負担のシステムをこしらえて、住民がチェックする、こういう地方分権のシステム。現在、市町村はまだ小さい、能力がないというのがありますが、それは順次、準備ができたところから市町村におろしていけばいい。そういう意味において、地方分権という全体像をぜひ国民に示す必要があるのではなからうか。

それから、住民から見ました場合に、地方分権はどうも目に見えない。地方分権の推進委員の先生も、地方分権というのは何かUFOのようなものだ、声はすれども姿は見えずなんと言っているが、これではやはり住民が本当にわからない。地方分権になったらどういふに地方がよくなるのか、住民の生活はどう便利になるのか。そういう地方の現場に立って、住民の生活の面に立って地方分権がもう少し検討されますようにというところが、私も、地方分権といいますが、地方自治の研究者の責任でもあるのですが、考えていかなければ、本格的な地方分権は進まないのじゃなからうか。私なんかの反省も含めまして、そういうふうにごさいます。

それから、三番目でございますが、地方分権を本当に進めずには、委員会とか審議会の勧告、

報告だけではなかなか進まない。やはり最後は、ここは国会の場でございませうが、政治の強いリーダーシップが絶対必要じゃないかと思うわけでございます。

地方分権は、総論は皆さん賛成ですが、各論になるといろいろな反対や抵抗が出てまいります。中央省庁、中央官庁も抑えなくてはならぬ。そういう意味において、今度のいろいろな経過を見ましても、第二次勧告あるいは第五次勧告の場合、大したことではないときには余り反対は出ないのですが、重要なところへ入ってまいりますと、中央省庁あるいは関係の議員さんとも一緒に、強い力になって抵抗、反対する。

そういう意味において、やはり最後は、この反対、抵抗を抑えて地方に権限とか財源を与えるという強い政治のリーダーシップ、そしてそのためには、地方の住民が立ち上がって、地方からもこれをバックアップする政治の風を起こす。そのために、これからの地方分権の議論は市町村とか住民に視点を置いていろいろ進めるように、またそういう御指導を賜りますように、地方分権というものは、中央発だけじゃなくて、地方発あるいは市町村発、住民発という関係になって、地方が自分たちのものとして立ち上がっていくことが必要なんじゃないか。そういうふうな思っていて、これからそういう本格的な地方分権が進められますことを心から期待いたしております。どうぞよろしく御指導お願いいたします（拍手）

○高島委員長 ありがとうございます。（拍手）
次に、白藤参考人をお願いいたします。

○白藤参考人 専修大学の白藤です。よろしくお願ひします。

本来、地方分権を考へる場合には、憲法が保障しているところの地方自治から、それがいかなるものかというところを検討すべきではあると思うのですが、先ほど諸井参考人がおっしゃいましたように、この間、地方分権推進委員会が中心になって、さまざまな分権への努力をされてこれま

した。したがって、差し当たり、きょうの陳述は、地方分権推進委員会の勧告からあるいは推進計画から、どれだけ改正法案の問題があるのかということについてお話を申し上げたいと思ひます。

地方分権推進委員会はさまざまな課題を持っていたわけですが、そのうち、特に国の関与の縮減というところに最終的な最も重要な目的を置かれたと考へます。象徴的に機関委任事務の廃止ということに努力され、先ほど来他の参考人がおっしゃっておられるように、その廃止にこぎつけたというところだと思ひます。したがって、それによって本来の目的である国の関与の縮減が果たされたか、そして、国と地方公共団体が、上下・主従の関係であつたということから、対等・協力の関係に本当になるのかどうかという観点から意見を述べたいと思ひます。

皆様方は既に地方自治法改正案を熟読しておられると存じますので、逐条的にお話を申し上げたいと思ひます。

まず、第一条の二の国と地方公共団体との役割分担にかかわつてでございます。これは、地方分権推進法第四条をこのように形で書きかえたものだとして了解しております。

地方分権推進法四条にはこのように書いてあります。

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事項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つ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ひ、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。

はとんどが改正法案の中に具体化されているというふうに一見すると見えるのですが、お気づき

の方は既にお気づきだと思ひますが、一つは、「できる限り」という文言が挿入されることによつて、本来の地方分権推進法の第四条とは、少しやわらかなあるいは緩和された形になっているというところ。

それからもう一つは、住民に身近な行政は住民に身近な地方公共団体にゆだねるというふうな趣旨が分権推進法だったわけですが、改正法案の中では、「住民に身近な地方公共団体」の方の「住民に身近な」は取られております。これは、シャウプ勧告以来、住民に身近な地方公共団体から事務を配分するという市町村優先の原則等に配慮をいたさない形で改正案かなというふうな思われま

す。それから第二点なんですが、法定受託事務の定義に關してです。

御承知のように、法定受託事務に關しては、さまざまな定義の変遷を経て、結局、「国が本来果たすべき役割に係るものであつて、国においてその適正な処理を特に確保する必要があるもの」として法律又はこれに基づく政令に特に定めるもの」というふうになりました。

さまざまな御議論は承知いたしますが、この条文を見て直ちに思われるのは、これまでの中間報告から第四次勧告に至るまで、一貫して、国民の利便性等を配慮して法定受託事務の定義がなされていたのに比べますと、「国においてその適正な処理を特に確保する必要があるもの」というだけの表現では、国が自由に法定受託事務を定められるというふうな印象を受けるものになつてしまつていゝと思ひます。

らくは、条例制定を禁じていない限り、条例制定を広く認めるというような法の解釈が可能であればというふうに考えます。

それから第四点目なんですが、国の関与にかかわってです。諸井参考人もおっしゃいましたように、関与の法定主義、関与の一般法主義というところがたわれ、それが実現すればそれにこしたことはないというふうに考えます。

御承知のように、これも、自治事務に関してはあるいは法定受託事務に関しては、それぞれ関与の基本類型が定められ、それを基本として、法律またはこれに基づく政令に従って関与を行うというふうになったということです。例えば自治事務の関与に関しては、関与の基本類型は、助言または勧告、資料の提出の要求、協議及び是正の要求というふうになっております。

しかし、条文をつぶさに見てまいりますと、二百四十五条の第三項におきましては、自治事務に關しても代執行が許される規定になっております。二百四十五条の第三項におきましては、緊急の場合ではある、指示が行われることになっております。あるいは同条五項においては、許可、認可、承認といった典型的な権力的関与の場合によつては可能であるような表現になっております。

あるいは、都市計画法等をあらにしたら直ちにわかるのですが、これまで許可、認可、承認等が必要であったところを協議にする、自治事務にしながら協議にするということが言われたわけですが、法文上、見てみますと、協議した上で同意を求めるとすると、すなわち、いわゆる同意を要する協議ということになっておいて、結局、権力的関与と少しも変わらないような関与が残ってしまったというところが問題であらうかと思ひます。

それから、自治事務に關しての最大の問題は、是正の要求の点だらうと思ひます。是正の要求という関与が法化されたことだらうと思ひます。皆さんごらんになるとよくわかると思うのです。

が、法案の中には、是正の勧告、是正の要求、是正の指示というふうな、一見すると、一般の人々だとわかりにくい言葉が並んでおいて、その定義らしきところほとんど同じ文言が連なっております。違ひは、是正の勧告は「措置を講ずべきことを勧告することができる。」となつてゐるのに対して、是正の要求は「講ずべきことを求めることができる。」あるいは、是正の指示は「必要な指示をすることができる。」となつてゐることになります。

これまでは是正の要求というのは、現行地方自治法の二百四十六条の二、内閣総理大臣の措置要求に範をとつたものとされ、説明としては、非権力的な関与の一態様だというふうな説明されてきたんですが、この点も、是正措置義務を規定するとか、あるいは係争処理の手續の中で違法な是正の要求に対しては国地方係争処理委員会に対する審査の申し出をすることができ、かつ、その係争処理委員会の勧告に対して不服があるならばさらに裁判所に訴へることができるといふ仕組みができました。

これ自体は、公正なあるいは透明な関与に対する客観的な判断を可能にする制度でありますから、それに関して歓迎するところであります。が、実は、非権力的な関与である是正の要求であれば、地方公共団体は、みずからそれに従わないという見解をとるならば従わなくて済むはずなんですが、実は、先ほどの是正措置義務規定とともに、こういった係争処理の仕組みができることによつて、かえつて手続的な権力性、あるいは訴訟法的な権力性というふうな行政法では言うところの思ひますが、そういった権力性が付与されることになりまして、したがつて、是正の要求は、全体の仕組みから見ると権力的関与ということにならざるを得ない。こういったふうな形で、自治事務に關しての重要な関与の一類型であります是正の要求が権力的な関与になつてゐるということになります。

しかも、内閣総理大臣の措置要求はまさに内閣

総理大臣だけであつたわけですが、今回の法案では「各大臣は」ということになつております。しかも、もう一つ、その対象は何たるやということなんですが、それは「その担任する事務に關し」というふうな書かれ、是正の指示等、法定受託事務に關しては法令所管大臣を意味するような書き方になつてゐるのに対して、必ずしも法律を所管する大臣、法令所管大臣を意味しないかのような表現になつてゐるところも気にかかるところです。

もう一つ、関与に關して、国の直接執行という点なんですが、二百五十条の六です。昨日も建設大臣が建築基準法に關して御答弁されたというのが、国の直接執行というの、いわゆるダブルトックと言われるものなんです。例えば、大臣と知事が同じ内容の事務、権限を付与され、どちらが執行してもいいというふうなものなわけですが、例えば建築基準法の十七条を見ますと、「国の利害に重大な關係がある建築物に關し必要がある」と認めるときに「指示ができた」、あるいは直接執行ができるようになっております。これを、きのう、防衛施設とかあるいは原発を想定しているというふうな建設大臣がおっしゃつたわけですね。

もう一つ、同条文には、「多数の者の生命又は身体に重大な危害が発生するおそれがある」と認めるときにも「指示ができる」となつております。それは結構なことだと思ひますが、こちらの方にはなぜか直接執行の条文がついておりません。つまり、これをあわせて普通に読めば、多数の者の生命または身体に重大な危害が発生するおそれがあるときは、知事なりあるいは建築主事なりは「指示をして、指示どまりであるのに対して、国の利害に重大な關係がある建築物に關し必要がある」と認めるときは、直接執行までいく。憲法が定めるところの価値序列からしますと、逆転現象が起きてゐるのではないかと、うがつた見方かわかりませんが感じてしまひます。

水道法四十条にも同じような規定があり、あるいは都市計画法、土地区画整理法等々、国に重大な利害が關係あるとか、重大な關係がある事項に關しては国の直接執行が認められるというふうな規定が多々見られます。

それからもう一つ、国の直接執行は、地方分権推進計画におきましても、自治事務に關してというふうな明示されております。しかしながら、例えば自衛隊法の百三条を見ますと、そこには自衛隊の防衛出動の際の知事の物資の収用等の事務が書かれております。今回の改正法案で、これは法定受託事務に改正されます。法定受託事務に關してということになるわけですが、したがつて、同条文では、この事務を知事が執行しない場合には、防衛庁長官及び政令で定める者が直接執行を行うことになっております。すなわち、法定受託事務に關しても国の直接執行が可能になるといふふうな仕組みが自衛隊法百三条の中には入つてゐるということになりそうです。

こういった形で、国の直接執行というのが国の関与の縮減との關係でいかなものかということ、は、もう少し議論が必要なのではないかというふうにも思ひます。

最後に、国と地方公共団体との間の紛争処理に關してなんですが、国地方係争処理委員会による審査の申し出の審査及び裁判所への訴へが可能になったことは、先ほど申し上げましたように評価したいと思ひます。ただ、国地方係争処理委員会への審査の申し出前置主義がとられたことは残念です。審査の申し出をするが直接裁判所に行くかは、地方公共団体の自己決定権にゆだねるべきではないでしょうか。あるいは、訴訟の対象を少し見てみますと、例えば同意を要する協議というものは、一体、同意なのか協議なのか、係争処理のときに迷ふことだらうと思ひます。

それからもう一つ、専門的になつて恐縮なんです、今回の係争処理システムは機関訴訟と言われる係争の仕組みになるわけですが、機関訴訟の仕組みが法定されることによつて、地方公共団体

地方の公共団体の首長さんがそれぞれ力を持つということが、単なる法律で司直の手で処分のできることはそれでありまうけれども、もっと広い意味において人間の自由やそういうものを制約していくというようなことに発展すると、そういう意味では大変恐ろしい部分があるのではないかと気がいたします。

基本的に、知事とか市町村長の自覚、資質の問題ではありますけれども、その抑止力はどんなふうにお考えになっておられるでしょうか。ぜひ諸井先生にお伺いいたします。

○諸井参考人 そういふ御心配があるのは当然ではないかと思ひます。また、現に恐らくそういう問題があるいはこれから発生する可能性は、私は否定できないのだと思ひます。

ただ、だからといって中央省庁がすべてを律していく、すべてを指揮監督していくということが正しいかというところ、やはりこれまで時代が進んでまいりますと、これは中央省庁として、いろいろな個性を持って全国を一律にやっていくことは到底できないわけでございます。やはりどうして、これは地方に責任を持ってやってもらわなければいかぬ。その場合に、地方というのはやはりそれだけ住民に近いわけでございます。自治体のやる行政というものが住民に直接いろいろな影響を与えていく。

ですから、その住民の方々が、今行われているその地方の地域の身の回りの行政についていろいろな不満がある、いろいろな問題があるというふうな思われると、やはりどんどん出かけていって、いろいろな情報を求めたり、監視をし、あるいは注文をつけていくというような形になりやすいわけでございます。霞が関まで行って注文をつけるというのとはなかなか——地元でやることでございいます。現に具体的に起こっていることでございいます。そういうことが働いてまいりませんと、これは地方自治とか地方分権といつても何の意味もない。ですから、結局最終的に住民の方々がどんどん行政に参加していくという形で、むしろ地方の

行政は透明になり公正になり得るのではないかと、いうふうに存じております。

○砂田委員 まあ、しよせんはそういう立場にある方々の心構えと申しますか基本的な理念と申しますか、そういうことが住民を幸せにも不幸にもするということになるのかという気がいたします。我々は、この法律について、やはり基本的な理念をしっかりと認識した上で運用をしていかなければならないのではないかという思いがいたします。

この委員会ですらこれまで審議の中でも議論になっていることを幾つか、少し細かい点でお伺いをしたいと思ひます。

特に、上下関係、主従関係で国の下請ではないかと言われている地方公共団体に対して、自治事務に対する国の関与あるいは是正の要求というふうな点についての必要性、そういう点についてはどんなふうにお考えでございましょうか。

○諸井参考人 先日も、自治事務に対する国の関与がどうもいろいろな形で許されていて、かえって地方分権に逆行しているのじゃないかというふうな御議論が行われていることは承知をしております。

しかし、今までは基本的に機関委任事務制度というもので、地方の自治体が国の機関の下請機関である、国が包括的な指揮監督権限を持っている、いろいろな命令を大臣がどんどん下せるという形になっていた。その基本的な制度をなくしてしまつたわけでございます。

ですから、その後、国がやはり、担当する各省庁から見ても、これは法令に違反しているのではないかと、法令は国会が国全体を治めるためにおつくりになるものでございいますから、それに反するのじやないかというふうな考えから、何ら打つ手がないということでは、これは不十分というところになるのではないかと。そういうことが起こらないとは言えないわけでございます。そういう場合の措置というものをやはり幾つか置いておく必要

があるのじゃないか。だんだん時間がたつて、そういう心配がないのだということになれば、また別な心配が生まれる。

それからもう一つは、今回は、国のそういう是正措置の要求とかいろいろな関与について不満があった場合には、自治体は、従来なかつた係争処理委員会というのを持つていくことができるという形、またさらに不服があれば裁判に持つていけるという形、決して唯々諸々とすべて従わなければならない、従来の状況とは私は大変違つておるのではないかと、こういうふうな認識しております。

○砂田委員 今の問題について、決して合衆国になつていくわけではないのでありますから、それそれ日本の国家としての体制が当然整わなければなりません。そういう意味で、国が関与をするのは当然のことではないか。その関与の仕方がいろいろ議論されるわけですが、北村先生もその点についてはどんなふうにお考えでございましょうか。

○北村参考人 関与については、いろいろ御議論があるところでございいます。機関委任事務体制というのは五十年ぐらい続いてきておりました、それを一挙に変えるということになりますと、リハビリテーションには三倍以上かかると言われますから、なかなか一挙に変わらないうことは当然でございます。また、自治事務というふうな自治体の事務ではございいますもの、法令所管官庁とございいますから、そのお立場からいろいろな意見が出るのは、これも当然であらうかと思ひます。

問題は、委員御指摘のとおり、程度の問題でございます。関与のスタンスでございます。まさに国におかれましては、そうした地方分権の一連の流れを踏まえられて、温かい関与と申しますか、建設的な関与というところであるべきでございまいし、うしろ、瑣末なことをやるお役人的な関与ではなくて、この政治の場の議論あるいは基本理念を十分に踏まえた関与でなければならぬというところでございます。また、そうしたものを監視する

のは、当然国会の役割であらうかというふうな考へるわけでございます。

○砂田委員 今と同じ質問でありますけれども、坂田参考人にもぜひお聞かせをいただきたいと思ひます。

○坂田参考人 国の関与についてのお話があったわけですが、現在の地方自治体の、特に市町村といひますか、実態を見ました場合には、先ほど申しましたように、国庫補助金という金の力ということで、実際に職員は長い間、国から来たマニユアルに従つてやるといふことになつていくというのが実態でございまして、国の関与を一部、それで自分たちでやろうというのとは、行つていないのじゃないかと思ひます。

それから、今度の改正によりまして大幅に地方自治体主体性が認められて、それで、国の関与がどうあるべきかというふうな議論がここでも行われているわけですが、私は、その議論以前に、まず市町村職員の意識改革が行われて、今回の改正の中で、まず自分たちで考えて自分たちでやろう、そういう芽を出していくということがまず必要なのじゃないかというふうな思つておるわけでございます。そういう意味でも、国庫補助金の改革もあわせて今後期待したい、こう思つておるわけでございます。

○砂田委員 ありがとうございます。

続いて、白藤参考人にもぜひその点についてお聞かせをいただきたいと思ひます。

○白藤参考人 国の関与のあり方に関してなんですが、今回、関与の法定主義というものが強く言われましたが、なぜ関与が法定されなければならぬのかというの、一九九六年の十二月六日に内閣法制局長官の大森さんが言つておられますが、憲法六十五条の「行政権は、内閣に属する。」という解釈において、その行政権は地方公共団体の行政執行権を除いたそれだといふふうな言つておられるわけですね。そうすると、国が地方公共団体に何らかの関与をする場合は、それなりのきちん

のは、当然国会の役割であらうかというふうな考へるわけでございます。

○砂田委員 今と同じ質問でありますけれども、坂田参考人にもぜひお聞かせをいただきたいと思ひます。

○坂田参考人 国の関与についてのお話があったわけですが、現在の地方自治体の、特に市町村といひますか、実態を見ました場合には、先ほど申しましたように、国庫補助金という金の力ということで、実際に職員は長い間、国から来たマニユアルに従つてやるといふことになつていくというのが実態でございまして、国の関与を一部、それで自分たちでやろうというのとは、行つていないのじゃないかと思ひます。

それから、今度の改正によりまして大幅に地方自治体主体性が認められて、それで、国の関与がどうあるべきかというふうな議論がここでも行われているわけですが、私は、その議論以前に、まず市町村職員の意識改革が行われて、今回の改正の中で、まず自分たちで考えて自分たちでやろう、そういう芽を出していくということがまず必要なのじゃないかというふうな思つておるわけでございます。そういう意味でも、国庫補助金の改革もあわせて今後期待したい、こう思つておるわけでございます。

○砂田委員 ありがとうございます。

続いて、白藤参考人にもぜひその点についてお聞かせをいただきたいと思ひます。

○白藤参考人 国の関与のあり方に関してなんですが、今回、関与の法定主義というものが強く言われましたが、なぜ関与が法定されなければならぬのかというの、一九九六年の十二月六日に内閣法制局長官の大森さんが言つておられますが、憲法六十五条の「行政権は、内閣に属する。」という解釈において、その行政権は地方公共団体の行政執行権を除いたそれだといふふうな言つておられるわけですね。そうすると、国が地方公共団体に何らかの関与をする場合は、それなりのきちん

のは、当然国会の役割であらうかというふうな考へるわけでございます。

○砂田委員 今と同じ質問でありますけれども、坂田参考人にもぜひお聞かせをいただきたいと思ひます。

とした法的な根拠が必要だということにならうかと思ひます。そういう点で言うと、今回、地方自治法で関与が法定化されることは望ましいことだといふふうに考へております。

ただ、その際に、法定する場合に気をつけなければいけないのは、地方公共団体が、先ほど申し上げましたように、憲法によって自治権が保障されている。その憲法が保障している地方公共団体の自治権をきちんと踏まえた上での法定でなければいけない。そうでなければ、戦前、国民に対しての關係で法治主義が言われたときに、形式的法治主義というのがよく言われたのですが、そういうものにならなくて言へば、形式的法治主義と云われるようなものになつてしまふといふふうに僕は思ふわけです。したがつて、そういう点にも少し配慮をいただいた法制度が考えられたらなといふふうに考へております。

○砂田委員 時間がなくなりました。参考人の皆さん、大変ありがたうございました。

○高島委員長 次に、伊藤忠治君の質疑に入りませう。

○伊藤忠治委員 おはようございます。先生方には、大変御多用の中をわざわざ御臨席をいただきまして、ありがたうございます。民主党の伊藤でございますが、よろしくお願ひをいたします。まず初めに、諸井先生と北村先生にお伺いをさせていただきます。

常々私は考へておることでございますが、昨年の通常国会で行政改革基本法が議論をされました、成立をいたしました。既にあのときに、二十省から十二省に中央の省庁を再編していくということが法案の中でも明らかにしていたわけでございます。そのことは是非をめぐつても随分議論になりました。この基本法というのはいくつかのプログラム法だと私も思ひまして、議論に参加をさせていたわけですが、その中央省庁の改革に中心的に携はられたのが、総理のもとに設置されました行革会議であつたと思つております。

並行して、分権推進委員会は、長い間御苦労をいただきまして、一次から五次に至るまでの報告、諸井委員長には大変な御苦労があつたと心から敬意を表するわけでございます。

そういうふうな同時並行に議論が行われ、実際の調査も行われ、あるいは学問的に専門的な立場で行政改革にメスを入れようといふことで、大変な御苦労が行われてきたわけでございますが、分権推進委員会の議論と行政改革会議の議論がうまくマッチングして、つまり、法案という形で今日、集大成されてきているのかどうかという点について、そのあたりが私も議会の立場におりますと詳しくわからない部分も多うございますので、お伺いをしたいと思つております。

その中身は、地方分権といいますが、手前はさまざま、つまり、手前はこのような手順でやつていくんだといふのは私も持つておりますが、それは横に置きまして、現実には、中央省庁の仕事がございまして、この仕事のどの部分が分権に移していくにふさわしい仕事なのかといふことの調査は、分権推進委員会の場でどのように行われたのか。

具体的に申し上げれば、各省庁をお呼びいただきましたとして、推進委員会としては、仕事の中心をずつつぶさにお聞きいただいて、これは中央でなければいけないのか、地方に移してもいいのか、そういう具体的な詰めの作業も含めて、推進委員会の議論というのは進められたのかどうか。全く私たちがそのあたりは不案内でございますので、できましたら、諸井委員長の方からお伺いをさせていただきますかと思ひます。

○諸井参考人 私ども地方分権推進委員会の方の作業の手順としては、まず、地方六団体、知事会を初め六団体でございます。六団体から膨大な改革の要求が出てきております。私どもとしては、基本的には、その六団体が一致して要求しているものを中心にして、これが直せなかつたといふことで各省庁と話し合つてきたわけでございます。もちろん、ベースには推進法がございまして、この推

進法の中で、我々委員会がチェックすべき事項はきちんと書かれてあるわけでございます。そのすべてについて、今のような手順を追つて各省庁と話をしましてまいりまして、結論を得たものを報告として提出をしたわけでございます。

一方、行政改革会議の方は、御承知のように、これは私が話しすべきことではないと思ひますが、内閣の機能強化とか、あるいは省庁の大きく、スリム化、特に局とか課とか定員とかといふものを削減していくといふふうな方向で話をしているわけでございます。結局、地方分権で事務、権限が地方に移れば、その分、中央省庁の仕事は軽くなるはずでありますから、それがスリム化につながっていくといふことで、つながつておるんだと思ひます。

しかし、では、具体的に個々のどの課、あるいはどの係を廃止するのかといふふうなことは、これはやはり各省庁の方に任されているわけでございます。各省庁の方は定員を削減される、あるいは局なり課なりを削減していかなくてはならないのです。そういう中で、この部分は地方分権で地方へ移譲するから人数を減らしていいだろうとか、あるいは組織をなくしてもいいだろうとか、そういうふうなつながつていくべきものではないかと思ひます。

したがひまして、私どもが、個々の課とか係とか分掌とかについて、これは中央でやるべきでないかといふふうなことを、そういうふうな視点でやつたわけではございません。さき申し上げたような手順で進めてまいつたわけでございます。ありがたうございました。

○伊藤忠治委員 関連して質問させていただきますが、当然のことですけれども、諸井委員長さんのところ、六団体の一致した要求を踏まえられまして、各省庁と協議をされまして、一定の結論を出された。その結論が行革会議に反映をされて十二省庁という枠が決まつてきた、このように理解をさせていただいてよろしいでしょうか。○諸井参考人 私の知る限りでは、そういうふう

な形で一府十二省といふものが決まつたわけではないのではないかとおもうに思つております。

○伊藤忠治委員 ありがたうございました。次は、財源の話でございます。

大変な御努力をいただきました。第五次報告で具体的の中身を報告をいただいたわけでございますが、報告を出された責任者の立場からしまして、今回のこの法案に事実上これは盛り込まれない、あつたにしても、極めてこれは不十分じゃないのかといふ認識を私たちは持つていてございまして、よく私も話し合つてございまして、行政改革、地方分権と申すのは、権限と財源と人間が三セットでおりないことには実らないじゃないのか、こういう考え方を持つておりますが、そういう考え方から見ますときに、諸井委員長の中心というは大変よく詰るものがあるといふことになるんじゃないか、私どもはそう考へていゝわけでございます。

そこで、私どもは、結局、統合補助金という形で改革の勧告をいただいたわけでございますが、それはそれで非常に重要な提言だと受けておりますけれども、問題なのは、現在の税の大きな柱でございます地方税、住民税と所得税、この税収、税源の配分を中央と地方を変えていかない限り、この基本がかわらない限り、結局は仕事とマッチングした財源というものが整理できないのではなからうか、こういう結論に私どもは達しているわけでございます。

もちろん、地方の中では、それぞれ地域の事情に差がございまして、地方税制の調整といふのは、税源の調整といふのはやらなければいけません。大もととはそこに存在をするのではなからうか、このように考へまして、これは時間の関係がございまして、余り私たちの考え方に時間をとることはどうかと思ひますが、例えば、所得税については、実は現在は一〇%から三七%の四ランクの仕組みになっておりますが、それを三%から三〇%のランクに改正をしまして、住民税の場合には、現行が五、一〇、一三と三段階でございま

すが、これを配分を変えまして、五、一二、一七、二〇ということで、つまり現在の税割割合を、一対一に変えていくことではどうか、このように考えておりますが、そのような私どもの考え方に対して、どのようにお感じになっておられるか。諸井委員長のひとつ御見解をいただければありがたいと思います。

○諸井参考人 私ども、補助金、税財源の問題については、どうもいろいろ御批判があることはよく承知しております。

ただ、私どもの申しておりますのは、一つは補助金について、これを負担金と補助金とに分けて、補助金はやはり計画を立てて整理をしていくというようなことでございます。

それから税財源については、今おっしゃいましたように、仕事は二対一で税収は逆に一対二というこのアンバランスというものは、やはり中長期的に見たらどうしても改善をすべき問題であらうかと思っております。

そういうことで、方向として、やはりなるべく偏在性が少ない、安定性の高い税金を地方に持ってきてもらいたいということをお願いしております。ございまして、実は税金の具体的な細かい審議というのは、これは税制調査会でやっておりますわけでございまして、税制調査会でも、来年の中期答申に向けて、地方分権と地方税というふうな問題について議論することになっております。私ども地方分権推進委員会ではこれを議論して、具体的に、今おっしゃったような方向が、方向としては私どももそういうような方向が欲しいわけでございまして、しかし、それを具体的に私どもの勧告の中で述べる、そういう権限は持っていないわけでございまして、ですから、私どもはそういう方向性を述べました。

それからもう一つは、今度の地方分権で勧告いたしました内容というのは、今まで既に仕事は地方がやっております。したがって、財源は、これは補助金なり交付税なりあるいは地方債のような形で何らかついておりますわけでございまして、新たに

地方へ権限が移って新たな歳出が必要になるようなケースについては、これはきちんと財源手当てをするということとは、二次勧告でも五次勧告でも申しているところでございます。

以上でございます。

○伊藤(忠)委員 ありがとうございます。北村先生、失礼いたしました。前回の質問のときにちょっと失念をいたしました。それで、今の税源の問題についてお考えがございましたらお聞かせを賜りたいと思っておりますが、いかがでございましょうか。

○北村参考人 遺憾ながら、なかなか私の専門外でもございまして、委員の御質問に十分答えることが今はできません。どうぞ御容赦くださいませ。

○伊藤(忠)委員 最後になりますが、北村先生、ちょっと聞かせてほしいんですが、実は、これは住基台帳に限りませんが、コンピュータネットワークがこれから政府内にも張られていくと思っております。既に張られております。法定化されておりますのは、住基台帳が今回初めてなんです。私が疑問に思っておりますのは、住基台帳は自治事務なんです。ところが、これは自治省にセンタを置きまして、都道府県に中間のセンタを置きまして、三千三百の自治体に端末がずっと、もう既にこれは自主的にコンピュータ化されているわけですね。これを無数にネットワークでどこからでもアクセスができて情報活用できるようにネットワークを張る、ネットワークというのはそういうものなんです。

そうしますと、住基台帳は自治事務で、これは自治体の固有の事務だというふうに法的に位置づけまして、データ通信をやっている間にどこに主たる管轄権が移るのかということとは、全く平等になると思うんです。これは新しい現象じゃないでしょうか。私はそのことが新たな課題として、法律でどう規定するのか、あるいは行政としてはそれをどのように考えてそういう物差しをつくるのかということとは、既にこれが壊れてくる、

それが情報化社会の新たな問題だと私は思っておりますが、それらのことについて、もしこれまでのいろいろな研究でお考えがございましたらお聞かせいただきたいと思うんですが、どうでございましょう。

○北村参考人 委員御指摘のようなものがそれほどまでに進んでおるとは私も存じておりません。で、まことに申しわけございません。

ただ、自治事務であるという御指摘でございまして、それを前提にいたしますと、自治体の裁量の範囲と国の関与の程度というものが当然に問題となってくるわけでございます。これは事の性質上、かなりプライバシーでございますとかそういう問題に大きく絡むことであらうかと思っております。地域ごとにプライバシーの程度がばらばらにあるというのも、これはまた考える余地があることであらうかと思っております。

ですから、自治事務におきましてもやはり程度の違いというのはあるわけでございますから、国会におかれましてはその辺の事情を十分にお踏まえになって、全国的なバランスあるいは自治体の裁量権というあたりの調整をされる、あるいは御審議の場で自治省等々の当局との議論がされるということが望ましかろうというふうに考えます。

○伊藤(忠)委員 最後でございますが、もう一分ぐらいですけれども、諸井委員長はたしか経営者でございましてそのことは実際に携わっておみえになったと思いますが、実際はそうなりますものね。

インターネットというのは、あれはループになってしまっていてセンタがありませんから、だれが仕切るということがないので、みんな対等の立場で情報活用をしているわけですね。こういうのはピラミッド式にやるとはいいますが、事実上は、ピラミッドにしますと権限は中央がコントロールすることになりますから、下に主権があるといってもデータ通信を通じて、その情報のコントロールの主権みたいなものは下から上に移るといって可能性もある。もしそれがないと否定されて

も、言うならば平等の関係になる。そうすると、自治事務と位置づけましてもこれは意味がなくなる、こんなふうに私は思っておりますが、感じはどうでございましょう。

○諸井参考人 その辺はちょっと不勉強で私もよくわからない点がありますが、ただ、情報公開というのがこれからの流れだと思っております。その場合に行政情報というのは、国の行政であらうが地方の行政であらうが、これはもうなるべく国民一般に公開をしていくべき。ですから、むしろマザーコンピュータに国や地方の情報が全部入っていて、それをみんなが引き出せるというような形になることが望ましいんじゃないかと思っております。

ただ、一方ではやはりプライバシーの保護ということがあるはずでございます。これはやはり法律でちゃんと規制をしていくべきものではないかと思っております。

大変どうも至りませんが。

○伊藤(忠)委員 ありがとうございます。終わります。

○高橋委員長 次に、料屋敬悟君の質疑に入ります。

○料屋委員 公明党・改革クラブの料屋敬悟でございます。四人の参考人の皆さん、本当に本日はありがとうございます。特に諸井委員長におかれましては、長い間の御苦勞、本当に敬意を表したいと思っております。

いよいよこの国会で議論が今始まっているわけでありまして、どうしてもきょうは、おいでいただいた参考人の方々に再度、先ほどの意見陳述を伺いましてさらにお尋ねしたいことがありますので、それぞれお伺いをしたいと思います。

最初に坂田参考人にお伺いしたいと思います。大体私の気持ちと同じようなことを感じておられるなと思ったわけでありますが、今回の地方分権の一括法、これはある意味では大きな前進だ、特に機関委任事務を廃止するということは大変大きな出来

事であるし、これは大きな前進である、こう評価をされておられたわけでありすけれども、先ほどおっしゃっていましたが、これが通れば国と地方の関係は大きく変わるのか、こう総括をされて、端的に、余り変わらないんじゃないか、こういうお話もいたって、次なる残された課題というところもおっしゃったわけでありまして、これはまさにそうだろうと思ひます。

その中で、一点、余り変わらないという中でおっしゃったのが、特に今、先ほどの議論でもありましたが、地方の税財源の話、財源の話はよくあるけれども、ともかくも今変わらない最大の問題は補助金だ、このように御指摘をされました。まさに私もそうだと思うんですね。

私も長い間、地方の職員としてこの補助金行政の中にどっぷりつかってまいりましたから痛いはどわかっているわけでありまして、補助金の適正化法律、適正化という名前を聞くだけで、もう地方の仕事としてどうして限界があるんだというところを、その法律の名前を聞いただけで思わず頭の中が、視野が狭くなると思いますか、こんなこともあるわけでありす。

我が国は、私は特に福祉の仕事が専門でありましたけれども、日本全国どこへ行っても同じような特別養護老人ホームがあって、同じような老人保健施設があって、同じような福祉施設があって、これはほとんど全国どこへ行ってもあるわけでありまして、よく自治体同士が先進地視察というのにお行きになるそうでありすけれども、どこへ行っても大体同じものでありまして、本当にどうなんだろうというふうに思ふのでありす。

特にこの補助金行政については、坂田参考人は、中央官庁の、中央官庁のさじかげん、これで決まるんだ、こういう御指摘もありました。ここにメスを入れないかぬということでありす。が、当然この話の中には一気にはできないという御指摘もあったわけでありす。坂田参考人の最後の御意見で、最後は政治のリーダーシップだという総括もあったわけでありす。これか

ら、この今回の法改正を一つの山とすれば、次なる課題になるのかもしれないが、補助金について特に早急にやらなきゃいかぬこと、当然サンセットとかいろいろのことをやっておりすけれども、これも一気になかなかなくせないわけでありす。

私は、今回の法改正を効果あらしめるためには、坂田参考人御指摘のように、次なる課題にすぐ着手をしないかぬし、今できることはやらなきゃならぬし、そこに政治のリーダーシップが必要であれば、それは我々が取り組まなければならぬと思つておるわけでありす。その辺のところを、坂田参考人、もう一度御所見をお伺いしたいと思ひます。

○坂田参考人 たいま御指摘がございました国と地方との関係、特に国庫補助金との関係でございますが、先ほど申しましたように、現在の地方自治体、私、いろいろな市町村とか自治体を各地回つたりして、いろいろな実態面から見るようにしておるわけでございますが、確かに、日常の業務の隅々まで、何千、何百という補助金がずっと市役所の隅々まで入つておりまして、それを見ながらやるというのには長い間なれてきてしまつていふ状況でございます。それで、その国庫補助金の補助要綱の中で、中央官庁が細かい指示を全部してやる状況になっておりすから、これが変わらなないと、機関委任事務とかその他の意味を変えただけではなかなか変わらないんじゃないかなとさつき申し上げたわけでございます。

さて、ではどうするかということですが、先ほど来ちよつとお話に出ておりますが、現在の税財政の仕組みが、国と地方との徴収段階が、年によつて最近変わつてきておりますが、長い間、大体国が六五、それから地方が三五、六五対三五、使う段階になりますと逆転いたしまして、国が三五、地方が六五、つまり、国が取つた六五のうち三〇程度が移転財源として、交付税と国庫補助金として地方に来る。一たん国に入つて、国から地

方へお金が来る。この段階で、やはり、お金を配るところとお金をもらうところという上下・主従の関係が生ずるわけす。

それから、今後の方向としては、まず税制改正、一度にはできないにしても、地方が使う財源は最初から地方に与える、六五。一たん国に入つて、国から地方に行くという国庫補助金は、将来の方向としてはこれはなしにする。なくなれば、お金の面から地方が中央から縛られていたということがなくなる。これは強い抵抗があつてとも一挙にできないかと思ひますが、やはり、それが今後の地方分権の一番の眼目、一番の基本ではなからうかというふうに考へておるわけでございます。

○榊原委員 ありがとうございます。補助金の問題は、突き詰めるとやはり地方と国の財源の問題になるという御指摘でありまして、それはまさに次の課題として我々もすぐ取り組まなければならぬ課題だろう、こう思つておるわけでありす。

それで、もう一点坂田参考人の先ほどの意見陳述で気になったのが、これは私も率直に感じておりますけれども、現場は無関心である、余り大きな議論になつていない、こういうことでありまして、なぜそうなつていふかという話は、最初からいろいろな今回の議論の枠がはめられておるといふことは先ほど御説明がございましたけれども、私は、本当に民意のレベルが低いということはこれは大変心配でありまして、ここはやはり、今回の分権一括法が本当にその実効あらしめるためには今の状況ではよくないんだらうと思ふんですね、今の現場を見ますと。

それで、一点関心があるのは、市町村の合併については、これは現場では喫緊の課題でありますから、今回の法改正の中では、市町村の合併については住民発議制度、あるいは合併協議会の創設、県が勧告をするとかあるいは合併特例債の創設とかいろいろな仕掛けがありますけれども、さらには、最近また研究会の方から人口規模による

いろいろなアイデアも出ていふようでありすけれども、この合併についての今回の法令における位置づけというもののついて、もし御意見がありましたらお伺いしたいと思ひます。

○坂田参考人 合併の問題が、地方分権推進委員会の勧告と相前後して、国の方から強く推進するという方向で種々の改正なんかが行われておるわけでございますが、地方分権を本当に進めるには、やはり受け皿となる市町村が小さいままでは、中央の方の理解あるいは国民全体の理解もなかなか進められないんじゃないか。そういう意味において、やはり本当に受け皿にふさわしいような、規模がどの程度がいいかいろいろ議論はあるんだけれど、そういう意味で合併はぜひ必要な方向ではなからうか。

ただ、全国的に見ますと、市町村の中には、地理的に合併が難しいところもあります。あるいは、合併すれば中心だけがよくなつて周りは切つて捨てられるんじゃないかとか、いろいろな不安を持ったり、いろいろな意見も出ておるわけでございます。

ですから、今お話をいたしましたように、住民発議制度とかいろいろできたんですが、現在は合併しても余りメリットがないというんですか、合併すれば財政その他でやはりいろいろなメリットを与えるというような格好で国が誘導していく、力で上から合併をやるということはずべきじゃないと思ふんですが、そういう形で合併をうまく誘導していく。

それと同時に、分権型社会というのとは一体どういう社会なのか。分権型社会、理想の社会にして権限を全部おろすためには、やはり市町村にもある程度の規模を持つような形になつていくことが必要なんじゃないかとか、そういう議論がもっとも国民全体の中で行われるという、今回分権一括法案が成立するのと相まちまして、もっと国民全体で広くそれも議論されていくことが望まれるんではないか、そういうふうに思つておる次第でございます。

○榎屋委員 ありがとうございます。

私は、坂田参考人おっしゃる通りに現場が無関心であつてはならぬわけでありまして、ぜひとも今回のこの法改正を通じて国と市町の新しい関係ができればならぬ、こう思つておるわけでありまして。それは、合併も、住民の関心という点では極めて大きなテーマだろう、こういうふうにしていくわけでありまして。

それで、大きい話になりますが、諸井参考人にお伺いしたいんですけれども、いよいよ国会で今、こういう議論を我々やっております。この委員会でも審議が始まりまして、特に国と地方の関係、国の関与ということについては、さまざまに今議論されているわけでありまして。この委員会でも、中には、わがままな自治体、こういう声もありましたし、私の立場で言いますと、私は地方にいたものですから、わがままな自治体が多分出るかもしれない。それと同じように、心配し過ぎる国ということもあるわけで、ほつておいてもらいたい、私どもはこれをしたんだと。さっきの話じゃありませんけれども、全国どこへ行っても同じような町並みが並んでいるという我が国の姿というのは、まさに今の中央集権的な我が国の体制、国、地方を通じた体制がなせるわざではなかったのか。ある意味では私は異常だと思つてい

るんですね、この状況は。そういう意味では、これからまさに国と地方の関係は、わがままな自治体も出るかもしれない、しかし、それを心配して余り国は関与してもらいたくない、まさにこのバランスだろうと思うのです。これを今から第一弾としてやっていくわけでありましてけれども、恐らくこの第一弾で終わっていない、課題は残っているだろうと私は思っています。

諸井参考人にお伺いしたいのは二つ。私ども国会議員として一番悩んでおるのは、その二つのバランスを今からどうするかということが一つ。これに対しての御意見。

それから、まだまだ課題は残っている。これから

第二弾、第三弾でやっていかなきゃいけないその課題を、トライオリティーを幾つか並べていただきますと、項目だけで結構でございますが、どういふことになるのか、お話をいただきたいと思つています。

○諸井参考人 わがままな自治体と心配し過ぎの国というお話はまさに適切なお話でございます。私どもも同じような考えはいつも委員会の中で議論をしてきたところでございます。

ただ、やはり基本は、身の回りのことをなすべく地方に、多少無理があつても、多少トラブルが出てくるかもしれないがそちらへ持つていくという方向へどんどん進めていかないと、まだ体制が整っていないとかいろいろなことを言つていけると、これはいつまでたつても進みませんので、多少のことがあつても、やはりそつちの方向へ進めていくというのが基本であるかと思つています。

しかし一方で、やはり国には国の役割があり、法律は国会においてお決めになつていくわけでございます。そういうものに違反するようなものについては、これはやはり何らかの措置がとられていかないと、国民全体としてもまずいわけでございます。

ですから、今度、私どもは、特に係争処理委員会というものに非常に力点を置きました。これを何とかして設置したい。ここへやはり地方の不満、苦情、あるいは異議というものが申し立てられていつて、そのことが世の中一般に伝わっていく。そうすると、結局、最終的には国民がその両方の主張を見て、これはどうも国がやり過ぎじゃないかとか、これはちょっと地域が少しエゴじやないかとか、そういう議論が国民一般の中で起こつていって、だんだん落ちつくところへ落ちついていくのではないかと。

もちろん、私どもが今回報告しました内容が、いろいろな面でもまだ地方分権が不十分ということはそのとおりだと思います。そういうことをこれから進めていくについても、結局は、国民の皆さんがどういふふうに考えていかれるのかということ

と、それはすなわち国会がどういふふうにお考えになるかということではないのかというふうに存じております。

次の課題は、私ども、今度やりましたことは、今申したように出発点をつくる、法律に定められている各項目についてきちんとした出発点をつくる、これだけはいつかりやろう。やはり実現性にこだわら過ぎたのではないかとというような御批判もありませんが、とにかくやはり出発点をきちんとする、その先どこまで進めていくかというものは、これは今申し上げたように、やはり国民の皆さんの御議論であり、国会の御議論であらうかと思つたのです。

やはりそれは、権限移譲にしても、もっと進めたい方がいろいろと思つています。それから、必置規制、補助金の問題、税財源の問題、たくさん問題がまだ残つていっていると思つています。そういうのを一つ一つこれから解決していただくのではないだろうか。私どもは、出発点をつくるということだけはきちつとやったつもりでございます。

○榎屋委員 ありがとうございます。

出発点はつくつたのだから後はしっかりと国会でおまえたち頑張れ、こういうお話かと思つています。それにしても課題が多いものですか。我々も悩んでおるわけでありまして。

時間がありません。最後に北村参考人にお伺いしたいと思うのですが、今諸井委員長の方からも話がありました、今回の係争処理の新しい仕組みです。我々から見ると、あるいは国民の側から見ますと、この係争処理がどれくらい出てくるかというところはやってみなければわかりませんが、さっき言いましたように、わがままな自治体と心配し過ぎの国がとかくぶつかることもこれからあるだろうというふうには私は思つておるのです。

が、どう見ても、国の行政機関として置かれること自体に非中立性を感じざるを得ない。

それから、その効果としては、勧告という形でありますけれども、それで本当に大丈夫なのか。

もちろん後に裁判ということにもなるのでしょうけれども、そうしたことを率直に感ずるわけでありまして。

○北村参考人 これは内閣提出法案でございますから、行政の内部で御審議になった話でございます。中立性をいかにして確保するかというものは、委員御指摘のとおり非常に大事な点であります。その辺は、閣法であるということの限界でなかなか踏み切れなかつたところがむしろあるわけでございます。真に第三者性、中立性というのを国民が納得する形で仕組むならば、むしろ、恐らくは議会の場で政治的な立場から新しい仕組みをつくるというふうなことになるかと私は思つています。

委員のおっしゃるとおり、いろいろなことがクッラッシュをするということは多かろうと思つています。対等の立場になつたというわけでございます。パートナーシップを恐らくはつくるといふこととでございます。パートナーシップはトランプを一つ一つ克服してこそ恐らくはできるものでございまして、先生方の奥様の関係もそういうふうにして多分確立されたんだらうというふうにかつてございまして。

むしろ恐れますのは、そうした係争処理をさせないような形で事が進むということとでございます。世つかくできた仕組みでございますから、なるべくお使いいただくという形で信頼関係が深まるのではないかと。一つ。

それから、第三者性に関しましては、行政の内部に置くということは、政府提出法案であるためにやむを得ないのかというふうには考えます。でも、もしも真にそのした、より中立性を御追求なさるならば、この審議の場で、あるいは政治的な立場で新しい仕組みをつくるというのが筋であらうかというふうには認識しております。

○榎屋委員 北村参考人のおっしゃつたこと、私は非常にきょう印象に残りましたけれども、新し

いこういう国と地方の関係、恐らくハビリが倍かかる、このように言われまして、その言葉の重さを我々も感じながら、しっかり議論をしてまいりたいと思います。

以上で終わります。ありがとうございました。

○高島委員長 次に、春名真章君の質疑に入ります。

○署名委員 日本共産党の署名真章です。

四人の参考人の皆さん、きょうは本場にありがとうございます。

最初に、白藤参考人と北村参考人に同じ質問をさせていただきます。

自治事務に正の要求が加わったことが問題だというお話が出されました。かつ、加わって、それが内閣総理大臣から各大臣へと広げられていきます。政府は、これは法的義務を負うということはお認めになっていきます。同時に、今までの総理の是正措置要求と今度の改正とは、効力上は変化するものではないという御答弁をされています。私、そうかなと思ったのです。

といひますのは、現行法には、措置を講じなければならぬという義務規定がございせん。自治省、政府自身も、現行の総理大臣の是正措置要求は非権力的な関与、こういうふうな説明をされてこられました。お二人に、この現行の総理の是正措置要求の解釈についての御見解をお聞きしたい。

それから、是正の要求を出せるのが各大臣となっています。この点、御説明では、個別法による関与をできるだけ縮減したから、地方自治法に各大臣とした、こういうふうな御答弁をされているわけですが、しかし、地方自治法の中に一般的に関与として各大臣ができるというふうになっていること自身が、私は重大じゃないかなと思っております。

この二点、是正の要求にかかわる問題ですけれども、白藤参考人の方から順次お答えいただけたらと思います。参考人、お願いします。

○白藤参考人 現行法の内閣総理大臣の措置要求

に關してなんです、自治省もそうだし、長野士郎コンメンタールといつて日本で一番定評のある地方自治法のコンメンタールにおいても、非権力的関与の一態様というふうに出て、私たちもそういうふうな了解しております。

ただ、これまでの国と地方公共団体との関係でどこまで法的義務があるかないかというのはいさなしい話で、実際に、それでは法律上どのような形で、義務なら義務、あるいはそれに従うことが明示されているかということが最も重要な点なんです。

今回は、その点では、是正の要求に關して言いますと明文で措置義務が書かれたこと、これはもちろん法的義務を明確化したことです。それに加えて、先ほども申し上げましたが、是正の要求が違法に行われたというときに、国と地方公共団体が対等であるならば、それにかつその関与が非権力的な関与であるならば、それに対して従うか従わないかは、地方公共団体の自由な裁量に任されるべきだと思うのです。無視するべきときは無視するという決断をすれば、それでよろしい。

しかし、今回の場合は、違法な是正の要求だと地方公共団体が考えた場合に、それで決着がつくわけではなくて、まずは文句があるなら国地方係争処理委員会に審査の申し出をしない、その勧告に不満であれば裁判で決着をつけなさいという仕組みができたわけです。

ということは、皆さん御存じだと思うのですが、私たちが国民として公権力によってみずからの権利、自由が侵された場合に、公権力の行使を取り消したりとどめたりするために、行政事件訴訟法の取り消し訴訟とか無効確認訴訟を起こさなければいけません。それと同じように、それで決着がつくまでは、とにかくも是正の要求があつたか適法かのような様相を呈してひとり歩きしてしまふ可能性がある。そういう点において手続法的ないしは訴訟法的な権力性があるのではないかと、これまでに私は思っております。そういう点で、これまでの内閣総理大臣の措置要求と

は異なるレベルの権力性が付与されている、自治事務に關する権力的関与が可能であることが非常に問題であるというふうに思っております。

それからもう一つ、各大臣に広がったということなんですが、各大臣が関与の主体になるわけですが、重要なことは、今回地方自治法が一般法ルールとしても位置づけられておいて、関与に關する一般法ルールとして機能があつて、地方自治法に直接基づいて関与ができる。これは是正の要求はそれの一つです。そのほかにも、是正の指示とか代執行も直接これに基づいてできるわけですが、これは条文を読んでいただければわかります。

したがって、個別法云々という議論、僕はちょっと今のお話よくわからなかったのですが、個別法云々というよりも、直接これらの規定に基づいて関与ができる仕組みになったという点を見逃してはいけないということだというふうに理解しております。

○北村参考人 恐らく問題は、関与ができる場合といふのをどう考えるかであらうかと思ひます。と申しますのも、委員御指摘のとおり、この仕組みは、自治体側のコストといひますが、自治体側が何とかしなくてはならないというのが高いわけですよ。国の場合は言えはいけけれども、受けた自治体は、それに応じてあつたかどうかは別な問題で、恐らくこれは運用になるかと思ひます。ですから、国が要求をする、指示をする等々の場合の、真に要件に合致しているかという立証責任と申しますか、それはしっかりと示さなければいけないだろうというふうに考えます。

分権に關しては、一般的には自治体の事務を拡大するといふ方向でございすから、それに特に公益的な立場からコミットするのが国であるとするならば、軽々にそうしたことがされてはいけないうことが、するならばするでしっかりと説明をする義務があるだろうというのには当然のことであらうかと考えます。

また、個別法と一般法の関係でございすが、これは例え個別法もいろいろな自治事務が規定されるわけでございます。性格もいろいろなのがございます。裁量が多いものもありましようし、比較的ちっちゃいものもあるかと思ひます。そのすべてに対して同じようなスタンスで一般法的な関与ができるかという、恐らくそうではないだろう。個別法の性格によつて、やや一般的に関与が控えられるべき場合もあるだろうというふうに考えます。

ただ、これは解釈になってまいりますから、一般法のレベルで書き切るといふのは非常に難しいように思ひます。恐らくこれは個別改正法の具体の規定の中で示されることとございす。うし、そうでなければ、より明確な形でこうした法案審議の場で政府側の、委員との御確認というのが個別にされるべきであらうと思ひますが、何せ法案の数が多いので、個別に確認するのなかなかつらいわけでございますが、一般論としてはそういうことかと存じます。

○署名委員 どうもありがとうございました。続いて白藤参考人にお願ひします。

関与の法定主義といふことによりまして通達行政が改善されるかのような御説明もあるわけですが、同時に、法定受託事務に新しく処理基準というものが設けられることになっていくわけですね。この内容や出し方によっては新たな通達行政になるのではないかと批判もございす。今回の法改正で自治体への通達行政は改善していくとお考えかどうか、その点についてお聞かせいただきたいと思います。

○白藤参考人 御指摘のとおり、法定受託事務に關しては、通達行政を排除するといふことから、処理基準によることとするといふことになりました。その点では、通達行政そのものがこれまで批判の対象になつてきたものですから、廃止されることには異存がないのですが、今度創設される処理基準の制度なんです、要するに、条文上読み

取れる限りでいいますと、全くフリーハンドに近い形で処理基準の制定権が与えられてしまふ。例えば行政法で言うところの裁量基準なんかも、そこに定められればそのとおりになるわけですから、結局のところ、通達の内容がそのまま処理基準に行くというふうにしかり理解できないのかなという感じがいたします。

その点にかかわってなんですが、なぜそういうことになったのかなというところをおもんばかると、一九八九年の十二月二十日に第二次行革審の答申が出ているのですが、そこで「国・地方間の調整の仕組みの改善」という項目がありまして、既に「国による基準等の実行確保」という項目が立てられておいて、こういうふうな書き方でありまして、「地方自治法等による国の地方公共団体に対する助言・勧告の範囲を拡大するとともに、特に必要がある行政事務について、緊急を要する場合等については、是正勧告・要求等を行って得る制度について検討する」というふうな書き方であるのです。

そしてその後、自治省の松本次官なんか繰り返し発言しておられるのですが、国の側からの要請に対しては必要に応じて国が基準を示したる指針を示したりすること、それによって国の関与の実効性を確保するというのが盛んに言われております。

したがって、恐らく法定受託事務に関してはそういう基準を設定することによって地方公共団体をコントロールするという仕組みにシフトするということ考えなものでしょうけれども、その内容に關しても少し法的な統制という法的な基準がない限り、通達行政と全く同じような効果を持ち得る危険が十分あるのではないかとこのように懸念しております。

○審名委員 どうもありがとうございます。
続いて諸井参考人、お願いしたいと思います。
地方事務官問題についてです。地方事務官の身分について、国家公務員にするということで第三次勧告をなさいました。私どもも、社会保険や職

業安定関係の事務の基本的な性格は国が責任を持つて当たらなければならない、そういう性格のものだと思っております。したがって、国家公務員に位置づけることが当然だと思っております。勧告ではいずれも国の直接執行事務とされました。その理由を改めて御説明をいただけたらと思っております。

○諸井参考人 この第三次勧告のところ、私ども非常に悩んでいる議論をしたところでありまして、やはり機関委任事務制度というものを撤廃するということになりまして、今まで地方事務官という非常に暫定的ないびつな形でやっていたことは、やはり何とかきちんと整理をしなければならぬ。結局、今おっしゃいましたように、保険についても職業紹介等についても、これはやはり現時点では本来国が処理するというのがよろしいのではないかと。また、国がそういう責任を負っておるわけでございます。それで、そういう形に処理をしたわけでございます。

○審名委員 どうもありがとうございます。
続いて坂田参考人にお伺いしたいと思います。
先ほどのお話にも出ておりますけれども、今回の法案では地方への税財源の移譲というかなめの問題が残念ながら先送りといえますが、されておらないわけですか。地方にとりてやはり自主財源の拡大が一番必要な分権推進のかぎだと私は思っています。今後どのように税財源の移譲を推し進めていけばいいのかわかりませんが、その点について御意見を聞かせいただけたらと思います。

○坂田参考人 ただいまお尋ねの税財源の移譲の問題でございますが、先ほどもちょっと申し上げましたが、これはなかなか難しい点ではあるわけですが、現在、国の方に三分の二の財源が国税として入って、そのうち半分近くが交付税とか、それから国庫補助金という格好で地方におろされてくる。このシステムを通じて国と地方が対等じゃなくて上下・主従の関係になってしまっている。そういう点から見まして、今後は、とにかく税源移譲、先ほどおっしゃいました自主財源を増強

するということ、これは、国税から地方税へ移して地方税の比重を高めて、それと相まって国庫補助金というものをだんだん縮減して、できればこれを廃止して、国から地方を統制される金の力というものを漸次なくしていく。これはなかなか難しいこととて、国会を初めてとする政治の力でお進めいただかなきゃならぬかと思っておりますが、そういうことが非常に重要じゃないかと思っております。次第でございます。

○審名委員 どうもありがとうございます。
続いて白藤参考人にお伺いします。
先ほどの、最初の陳述でもございましたけれども、二百五十条の六の第一項に、国の行政機関が自治体がやっている事務と同じことをやる場合の関与の手続規定、これは手続規定の中にこういう項目が入っております。同じ事務をやる場合に国の行政機関がどうするかということ、これは通知の話なんですけれども、手続の中身ということになっていきますけれども、

ただ、こういうふうな規定が置かれていきますと、関与の類型化ということ自身が意味をなさなくなるという危険性があるんじゃないかというふうなふうに思っています。類型化をして、これとこれとこれといきます。透明にやるんだということ、同じ仕事をやる場合には違う手続をいりうるでございというふうになっていきますので、こういうふうになりますと関与の類型化自身が意味をなさなくなるんじゃないだろうか、その懸念。それから、国の裁量で必要な事務を取り上げることになったりしまふんじゃないかという懸念。こういう点を私は心配をしております。その点についての御見解を聞かせていただけたらと思います。

○白藤参考人 陳述でも申し上げましたが、関与が類型化され、せっかくそれぞれの事務に対する関与の基本類型が定められながら、個別の条文を見てまいりますとそれが見事に崩れておるといいますか、原則が崩れているということが見られます。

先ほど申し上げました処理基準もそうなんです。処理基準は確かに一般不特定多数に対する基準でありますから、それを関与と直ちに類型化することは難しいかわかりませんが、例えばそれを通知すれば、どこかに送付すれば関与になるというふうな御説明があったりすると、処理基準も果たして、関与ではない、「関与等」の「等」に入るだけで済むのかどうかということですね。

それと同じように、先ほどの御質問の国の直接執行に關しても、これを手続のところも含めていえることは確かに問題であるかと思っております。私、先ほど建築基準法等の例を挙げましたが、個別法をまだ全部私見ておりませんので何とも申し上げられませんが、個々の条文をきちんと精査していったら、恐らく国の直接執行の中には、いわゆる裁判抜き代執行と言われるようなものとか、あるいは行政法で言うところの即時強制型の国の直接執行と言われるものがあるかと思っております。そうすると、地方自治法の中でも、一般的な代執行は関与に含まれているわけですから、関与の類型化がされているわけですから、それらとの関係において、果たしてここに手続の中の一つとして国の直接執行の方式を置いているだけで平仄が合うのかどうかという点に關しては、大きな疑問を持っております。

○審名委員 どうもありがとうございます。
北村参考人にお伺いしたいと思います。
改正法の中の第一条の二で地方公共団体の役割というものが明示されておまして、住民の福祉の増進を図ることを基本とするということと、地域における行政の役割を担うということになっております。

ちょっと読むと、住民の福祉の増進ということになりますと、それ自身はいいいことなんですけれども、狭くとらえますと福祉ということだけに止まったり、それから、地域における行政という表現になりますと、統治体としての役割は全くないのか、行政というだけではないのかというふうな意見もあるんですね。この第一条二のこう

先ほど申し上げました処理基準もそうなんです。処理基準は確かに一般不特定多数に対する基準でありますから、それを関与と直ちに類型化することは難しいかわかりませんが、例えばそれを通知すれば、どこかに送付すれば関与になるというふうな御説明があったりすると、処理基準も果たして、関与ではない、「関与等」の「等」に入るだけで済むのかどうかということですね。

いう地方公共団体の役割規定についての御意見。それから、第二条の改正する前の今の条文の中では、二十二の項目にわたって例示規定が示されているんですね、地方公共団体ができる仕事の。これが全部削除をされて大きくくりされるんですけれども、これについての評価等について御意見を聞かせていただけたらと思います。

○北村参考人 まず、一条の二の第一項のことでございますが、住民の福祉の福祉というのはいわゆる純粋のソーシャルウェルフェアに限定されるものでは恐らくないという事は、ここにいらっしゃる委員すべての方が御認識されておることとでございます。公共の福祉という言い方がよく法律の一条にございますが、それはそうした狭い意味ではないというのは当然のことであらうかと考えております。

地域における行政というようにございまして、委員御懸念のような狭い意味では私は恐らくないというふうに考える次第でございます。

また、二条の三項にずらっと規定していたものがなくなるわけでございますが、二つの側面があるように思います。

一つは、今まで自治体で、例えば条例をつくる、何かをするといったときに、では自治体にその権限はあるのかという議論がされたときに、どこかに取っかかりを見つけてやってきたということがございます。ですから、その意味では、あつた方が安心ができるということがございました。なくなると、自分たちの事務かどうかというのを真剣に自分たちの頭で考えないといけません。まさにそれが地方分権でございますからよろしいのでありますが、自治体の方からすると、そういう懸念はあります。

もう一つは、逆の面ですが、例えば有名なものがありまして、十八号というのがございます。これは、法律の定めるところによりいろいろな、土地利用規制等々ができるというふうに書いてございまして、ここに条例という言葉が書いておらなかったものですか、条例ではできないのではな

いかという議論がされました。これがなくなりまして、そういうような議論をする必要が全くなくなって。逆に申せば、今までは何でそんなことをやっていたのかと不思議になるわけでございますが、そういう面もあり、両方の側面があるというところで、お答えにかえさせていただきたいと思っております。

○署名委員 どうも四人の皆さん、ありがとうございます。終わります。

○高島委員長 次に、岡山健治郎君の質疑に入ります。

○岡山委員 参考人の皆さん、大変お忙しい中を本委員会に御出席をいただきまして、厚くお礼を申し上げたいと存じます。社会民主党・市民連合を代表いたしまして、幾つかの点についてお尋ねをさせていただきたいというふうに思います。時には失礼な質問もあるいは出るかもしれませんが、分権を積極的に進めたいという立場からでございますので、御容赦をいただければありがたいというふうに思います。

最初に、諸井委員長にお尋ねしたいというふうに思います。

五次にわたる大変な御苦労に改めて心から敬意を表したいというふうに思います。一次から四次までの勧告を拝見いたしますと、特に法定受託事務の概念について、多様な内容を含む方向に拡大いたしております。

こうした経緯を私なりに推察いたしますと、機関委任事務の廃止によって自治事務の拡大を基本とするというのが推進委員会のお考えだったのではないだろうか。ところが逆に、法定受託事務を拡大するというところで関与をできるだけ確保しようというのが中央省庁の考えであったのではないだろうか。そういうせめぎ合いの中から、結果的には四五％という法定受託事務が残ってしまった、こういうことになってしまったのではないだろうか。

このことは推進委員会の本意ではなかったのでは

はないだろうかというふうに思われてならないわけですが、その点についてお尋ねをさせていただきます。法定受託事務の自治事務化の方向へ進んでいかなきゃいけないということであらうかと私も思っています。そういう点について御意見を承りたい。

○諸井参考人 法定受託事務がだんだんふえてきてしまっておるのではないかとということなんだらうと思います。

私もが一番最初に機関委任事務制度を撤廃するということを申し出たときは、全省庁完全には反対でございました。しかし、中間報告を出した後、この制度の撤廃自体はやむを得ないのか。あとは、今度は自治事務か法定受託事務という中で、やはりもうほとんどすべてが法定受託事務ではないかというふうなところから議論はスタートいたしました。

私も各委員が実際に各省庁の局長、審議官の皆さんとじかにひざ詰めでいろいろ議論をした。これは、要するに法律上、学問上のことも含めて議論を聞かせてまいりました。それで、省庁の方の言い分が正しいときもありましたし、私どもの言い分が通ったときもありました。そういう議論を積み重ねて、両方が合意してこういう整理になったわけでございます。私どもは、当初はもう少し法定受託事務が少なくなるんじゃないかという気持ちもしておったんですけれども、そういう議論の過程でお互いに合意したことでございますから、今の時点では私もこれはこれでいいのではないかと。

結果として、今まで知事さんのお仕事の大体七割以上が機関委任事務であったわけでございますが、今度四五％が残ったとしても、全体のお仕事は六五％が自治事務になるという、ですから、従来とほぼ逆転したような格好になったわけで、これは一つそれなりの成果ではないかというふうに考えておるわけでございます。

これからの方向として、やはり地方分権という点を考えますれば、次第にこの自治事務の領域が

広まってくる。これは、地方自治体の機能が整備してくるということも関連をするんじゃないか、あるいは住民の皆さんのやはり要望というところもあるんじゃないか、そういう中でそういう方向ではないかと私も考えております。これはもう私も今後は今この形で一応結論をつけたこととさせていただきます。これで今の時点ではいいのではないかとこのように考えております。

○岡山委員 ありがとうございます。

五次勧告に基づきまして第二次推進計画も決定されておりますが、端的に申し上げますれば、当初構想された権限移譲とは違い内容に終わっちゃったというふうな思いがしてならないと思っております。

一方、地方分権推進法は来年の七月で期限切れを迎えることとございまして、そこでお尋ねをいたしたいというふうに思いますが、推進委員会として今後の活動の重点はどこに置かれて御活躍になることになるんだろうかというふうなこと、特に法の執行状況の監視だけではないかというふうに思うんですが、率直にその辺のところをお聞かせいただきたいというふうに思います。

○諸井参考人 今の時点では、私どもは、私どもが三年半、四年近くわたって本当に毎日のようにいろいろな会議をやって積み上げましたその成果がこの法案でございますので、この法案を何とか成立させていただけるのではないかと、もうその一点に関心が今集中をしておるわけでございます。ぜひそういうことでよろしくお願いしたいと思っております。

ただ、この法案が通りましたとしても、その後、政省令、条例といったものも整備していかなきゃなりません。それから、新たな法律がどういふふうな形で整理されていくのかというふうなことも見えていかなくちゃならないと思います。チェックすべきことはまだ多々あると思います。五次勧告も、計画まではいってございますが、その後の措置もこれからのこととさせていただきます。

それから、新しい仕事をやるかどうかということについては、まだ実は委員会としては最終的な結論を出していません。地方自治体がどういふふうな考えであるのか、あるいは各府県がどうなのか、あるいは有識者の皆さんがどういふふうにお考えなのか、いろいろな点を勘案をした上で結論を出したいと思っております。

以上でございます。

○岡山委員 ありがとうございます。

最後に、もう一点お伺いしたいというふうに思っています。

指針勧告との関係についてでございますが、自治事務に対する中央政府の関与は、一般ルール、つまり地方自治法に基づいて行うことが推進委員会の基本的な考えであったというふうに思うんです。ところが、個別法においても幾つかの是正要求が盛り込まれています。中には、自治事務に対する中央政府の直接執行の規定さえあるわけでございます。個別法の性格上、そうした規定が絶対に不可欠なものか大いに私どもからすると疑問に思うわけですが、推進委員会はそのような理由で承認をなさったのか、その辺のところをお伺いをしたいというふうに思います。

○諸井参考人 先日米、当委員会ではいろいろ議論しておられるところだと思います。

私どもも、さっき申し上げたように、それぞれの項目について各省と相当いろいろ突っ込んだ話、こんなケースが起こるんじゃないか、あんなケースが起こるんじゃないか。やはり、片方では各府県もそれなりに自分の分担管理しておる行政について責任を負わなければならないわけでありまして、間違いが起こらないようにというふうにお考えのは当然だと思います。それで私どもも、基本的には、関与が法定主義であり、一般法主義であり、あるいは透明であるべきだというふうにお考えしております。そこで関与の類型というものを定めたわけでございます。

しかし、一方で、個別法で関与について決めることをすべて排除するというになりますと、

やはりいろいろな問題も出てくるわけでございます。これを入れておくことが分権の方向について非常に大きなマイナスであるというふうには考えておりません。あるいは、そういう部分について個別法で関与が残っているんだというふうにお考えしております。

以上でございます。

○岡山委員 はい、ありがとうございます。

それから、次に北村参考人にお尋ねをいたしたいというふうに思います。

法定受託事務に関する定義が指針勧告が行われる都度変わって、法律案はその概念からかなり広範な内容を含むものとなっておりますことは、御案内のとおりかと思っております。

そこでお尋ねをいたしますが、法定受託事務の概念についてどのようにお考えなのか、お願いをいたしたいと思っております。

○北村参考人 委員御指摘のように、法定受託事務を取り巻く経緯からわかりますとおり、当初考えておいたものからかなり膨れたというの、諸井参考人もおっしゃったとおりだと思います。本来は自治事務に含まれてもよさそうなものも法定受託事務に入っているというの、これは自治省の方もそういうふうにおっしゃっていて、そのとおりだと私も認識いたします。

したがって、法定受託事務と申しまして、法定受託事務中の法定受託事務みたいなそういうものもあれば、かなり周辺の位置づけられるようなものも恐らくはあるだろうというふうにお考えのところでございます。したがって、すべてについて国の関与等々が同じルールでいって、同じ程度に行われるというふうにお考えのの、恐らくはよろしくないだろう。法定受託事務の個々の事務の性質等々から判断して、踏み込むべき程度というのが決められるのだろうというふうにお考えしております。

これはほかの参考人からも御指摘あったんですが、実は二条九項というのが法定受託事務の定義でございますが、ここからだけではなぜこれが法

定受託事務なのかよくわからないですね。分権推進計画では「国民の利便性又は事務処理の効率性の観点から」という言葉が入っております。これは「利便性」とか「効率性」ですから、なるほど、自治体の事務としてやるのがいいかなというふうになるんですが、これがなくなっております。法制局あたりで飛ばされたというふうにも伺いますが、こういう言葉を入れたというところとは、これが自治体の事務であることをはっきりさせる上に非常に重要な点であろうかと思っております。修正ということもあり得れば、この点も一つの候補なのかなというふうに考えております。

内容的にも、「地方公共団体の処理する事務」という言い方と「地方公共団体の事務」という言い方が混在して入っていて、両方とも法定受託事務であるというふうな理解もございまして、その辺は、わかりやすさという観点から見れば、統一してお書きになる方がよろしいのではないかと考えております。

○岡山委員 ありがとうございます。

法律案では、自治事務についての定義はなされておられません。法定受託事務と法律で明示しない限り自治事務とされておるわけですね。

自治事務という言葉の妥当性、あるいはまた法律上も定義づけるべきだという意見もございまして、どのようにお考えでしょうか。

○北村参考人 委員御指摘のとおり、この書き方はいわゆる控除説でございまして、引き算して残ったものが自治事務という言い方になります。先ほど私が申し上げましたとおり、法定受託事務もなかなかいろいろなところでございまして、決まらないうちがございまして、法定受託事務の概念のあいまいさというの、結果的に自治事務の概念のあいまいさにつながっているということであらうかと思っております。

では、自治事務をびしゃっと書けばいいというふうになりますか、そうすると、どっちにも入らないようなものが出てきて、また第三のカテゴリリーかというふうになりますと、余計な紛争とい

いますからトラブルが発生するという意味では、引き算というのは確かにいいことだと思います。その前提として、法定受託事務の概念自体がかなりクリアにされなければなりませんし、今後国会で審議される法律においても、自治事務が法定受託事務かというのには仕分けをされるわけですね。そのときにルールというのを全体で合意しておくというふうなことが大事、勝手に政府の方でそれを地方分権に反するような解釈でつくられないような、そういうチェックというのは法律レベルでも必要でしょうし、当然、今後の個々の法案審議においても必要になるのだろうというふうに考えております。

○岡山委員 ありがとうございます。

次に、中央政府による関与は、一般ルール法であります地方自治法において規定されておりますが、個別法を見ますと、自治事務であっても許可基準などがかなり詳しく規定されております。その意味で、個別改正法と自治体の条例による政策の裁量についてどのようにお考えでしょうか、お尋ねをいたします。

○北村参考人 おっしゃるとおり、自治事務であっても、個別法を拝見しますと、許可基準というのが結構厳しく書いておるんですね。それは、従来あった法律ですから、その延長線上にあるのでやむを得ない面もあるのかなというふうに第一には考えるところでございます。そういう意味では、なかなか機関委任事務との違いがよくわからないことにもなるかというふうに思います。

ただ、自治事務でございますから、自治体の条例制定というの、法律に反してはいけません。比較的自由にできるといって、その解釈は自治体に第一次的な権限があるということが言えようかと思っております。ですから、個別の法律でも、そうした条例制定は可能なのだということをはっきり書いて自治体の方が安心して乗っかれるというところもありましようが、逆に、はっきりと書くと、書いていないものはできないんじゃないかというふうな余計な心配もありまし

て、なかなか私も、どちらがいいのか、にわかに決めかねておるところでございます。

それで、自治事務の場合は、先ほど白藤参考人のおっしゃいましたが、同意を要する協議というのがございまして、これは同意が必要なんですね。拒否権というのが結果的に持たれることになるという、自治事務としたことの意味がなかなか生きてこないというところはあり得ようかと思ひます。例えば、都市計画などは、もう外枠を国がびしゃつと決めておりますから、自由にできると言われてもなかなかそうはいかない。これは地方自治法の改正の問題以前に、都市計画法、個々の法律の問題でございしますが、そういう指摘ができればよいと思います。

また、同意権とかあるいは補助金に関する裁量権をちたつて、自治体の意思決定に影響を与えようというところがあつてはなりませんから、そういうことを防止するような確約的な規定、あるいは確約的な御答弁というのを、こうした場で国民にわかる形で、あるいは自治体の懸念を払拭するような形で明確にされることが必要なのではないかというふうな感じがございます。国の方は、そんなことはしないというふうにおっしゃるに決まつていますが、そんなことをしないのだから別に書いてもいいじゃないかというふうなふうに思つたわけではございますが、この辺は、立場、見解の違いではございまして、そのように考えております。

○岡山委員 ありがとうございます。

最後に、もう一つだけお尋ねしたいというふうに思います。

法律案では、産業廃棄物処理について、府県の法定受託事務となつてございます。参考人は、産業行政について深く御研究なさつておられると承っておりますのでお尋ねしたいというふうに思ひますが、こうした事務の位置づけについてどのようになつておられるのか。また、法定受託事務とした場合、府県の産業行政はどのようなふうになるでしょうか。御見解を承りたいというふうに思ひます。

○北村参考人 ここに御臨席の委員の方々の地元でも、恐らくは産業廃棄物の紛争が起きておると思ふのです。私のふるさとであります京都でもそういうことが起きておるのです。

それで、実は、産業廃棄物に關しましては、処理施設の許可というのが法定受託事務なんですね。立地に関しては、今現在、事前の指導要綱で同意書を持つていこうとか、あつたかどうかということをしておるのは、御案内のとおりでございます。基本的には自治体の事務でございますから、そうした事前手続を要綱でやつていたものが条例でできるというのが一つの筋かと思ひますが、しかし、同意制というのはなかなか法的に要求するのは難しいというふうなのは、法律学者ならば普通に通に考へることだと思ひます。

実は、産業行政も、産業処理計画の方は自治事務になつておるのです。ですから、そこで今後は、紛争は結局水源との関係で起こりますから、水源を外すとか、そういうことを全体的な議論をして決めて、その上で立地申請をしていただくというふうにするのがよろかろう。今は許可の時点に、ここはいいところか悪いところかサイキクルをちゃんとやつていくとか、はたまたこの業者は質がいいか悪いとか、ありとあらゆる問題が投げ込まれて議論がふくそうしておりますので、これを機会に、自治事務とされた計画の時点で、そういうゾーニングといふものですから立地規制といふすか、そういうものを、それからそれをクリアしたものが申請していくという、紛争の絡み合い状態をほぐすような形でやるべきだろうというふうに通に考へております。

もちろん、そうしたことをすると、どこでも嫌です。知事さんの政治的な責任が強くなるのです。線引きとなる、なかなかうちは嫌だという話になつてまいります。市町村長に照会すると全部ノーという話であります。しかし、それは果として産業行政の責任がございまして、一件もなしというのにはあり得ない話でございます。その辺はまさに地方分権でございますから、県の

責任でもつて、あるいは知事さんの政治的な責任でもつてそうしたゾーニングをびしゃつとやつて、そして、そういう紛争をする不信感の原因は、ある日突然ここに決まるといふのが決定的に多いと思ひます。段階的に合意を積み重ねていく、一発の同意ではなくて、合意の積み重ねによつてそういうことができるように、今後改正される産業廃棄物処理法のもとでも運用がされればよろしいのではないかとこのように考へる次第でございます。

○岡山委員 どうもありがとうございます。

○高島委員 これにて午前中の参考人に対する質疑は終了いたしました。

この際、参考人各位に一言お礼を申し上げます。

参考人各位には、貴重な御見解をお述べいただきまして、まことにありがとうございます。委員会を代表して厚くお礼を申し上げます。

午前十時二十九分休憩

午後一時三十分開議

○高島委員長 休憩前に引き続き会議を開きます。

午後は、内閣法の一部を改正する法律案等中央省庁等改革関連十七法律案審査のため、参考人として京都大学大学院法学部教授佐藤幸治君、法政大学法学部教授五十嵐敬喜君、構想日本代表・慶應義塾大学総合政策学部教授加藤秀樹君及び国民医療研究所所長・元大阪大学医学部助教授野村拓君に御出席をいたしております。

この際、参考人各位に一言ごあいさつを申し上げます。

本日は、御多用のところ本委員会に御出席をいただきまして、まことにありがとうございます。参考人各位におかれましては、それぞれの立場から忌憚のない御意見を述べたいと思ひます。

なお、議事の順序であります。まず各参考人からそれぞれ十分程度御意見を述べいただき、次に委員からの質疑に対してお答えをいただきます。

○佐藤参考人 佐藤でございます。意見を述べさせていただきます。

私の専門は憲法学ですが、行政改革会議の委員として、また推進本部顧問として、行政改革問題に關与する機会を与えられました。本日は、そこで得た知見も加味しながら、憲法学の観点から所見を述べたいと思ひます。

行政改革会議の最終報告はこういうふうに出ております。「われわれの取り組むべき行政改革は、もはや局部的改革にとどまり得ず、日本の国民になお色濃く残る統治客意識に伴う行政への過度の依存体質に訣別し、自律的個人を基礎とし、国民が統治の主体として自ら責任を負う国柄へと転換することに結び付くものでなければならぬ。」と述べております。

こうした課題に取り組まなければならない理由は、二つあると思ひます。

一つは、第二次大戦後の世界を特徴づけた冷戦構造の終えんと、その原因でもあり結果でもあるグローバル化の展開であります。それは、日本についていえば、厄介な国際政治に正面からかかわらうことなく敗戦の廃墟から立ち直り、経済的な豊かさの追求に専念した場が消滅したことを意味しております。国家の垣根の意味が少なくなり、国家主権が相対化する中で、日本の国家国民は積極的に生きることを求められております。

もう一つは、日本が高度経済成長のさなかにあるときには顕在化しなかった問題、つまり、異なる価値観や政策目的間の対立や矛盾を基本的な国家方針のもとで的確かつ積極的に調整していくという問題がいよいよ大きく我々に迫つてきているということでありまして、こうした内外の著しい環境変化は、国家の統治

能力の質の向上を求めている点で共通しております。

では、我々は何をなすべきなのか。

一國の政治の質は、結局のところ、国民の精神のありようや政治的資質によって規定されてまいります。最終報告にうたっているように、国民は、統治客意識から脱却して、自律的個人を基礎とする自由で公正な社会を築くことを目指すとともに、行政権のあり方について、より直截にみずからの問題として受けとめ、行政権を自己統治の一環としてより強く自覚するようになることが重要であります。一口に言えば、行政権を国が行うにふさわしいものに限定しながら、その行政権を国民により近く引き寄せることであります。

従来、憲法六十五条に言う行政権について、漠然と法律の執行にとらえるとともに、その担い手である内閣を行政各部と一体的にとらえて、これを行政と観念し、その行政を国民と国会が一体化した政治がコントロールするという図式が一般的な理解ではなかったかと思ひます。しかし、現在我々が直面している諸困難は、まさしくそうした図式の問題性を浮き彫りにしているように思われます。

憲法に言う行政権は、法律の執行に尽きるものではありません。内閣の事務を具体的に定めている憲法七十三條の冒頭の一号にあるように、国務を總理すること、つまり高度の統治、政治作用、あるいは総合戦略、総合調整作用と言ってもいいと思ひますが、これも行政権の重要な内実をなしております。

憲法に言う行政権がこのような高度の統治、政治作用を含んでいるとすると、従来の図式とは違つて、国民、国会、内閣を一体的にとらえて政治と観念し、行政各部、つまり官僚の持つ情報と専門的能力を存分に活用しつつ、行政各部をコントロールするという図式こそ、憲法にふさわしい図式であるように思われるのであります。さて、行政権がかようなものであるといたしますと、その担い手である内閣のあり方についても

見直しをする必要がありま。

つまり、内閣の統治、政治機能の強化を図る必要がありま。そして、この内閣機能の強化を図る上で、内閣總理大臣の指導性の発揮が不可欠であるという点を強調しておきたいと思ひます。憲法が内閣總理大臣を内閣の首長としているという点に、そのことは適合していると思ひます。申すまでもなく、内閣は、国民代表機関たる国会が国会議員の中から指名し、それに基づいて任命された内閣總理大臣が、他の国務大臣を任命し、組織するものであります。こうして、内閣は、直接的には国会の信任に基づいて誕生し、ひいては国民の信任にこたえるべき立場にありま。

最終報告と基本法がその方向を明確に打ち出したことを、私は高く評価してまいりました。今回提出された諸法案は、最終報告及び基本法の趣旨を可及的に具体化しようとしているというように思ひます。

まず、内閣法改正案ですが、現行法一条が「内閣は、日本国憲法第七十三條その他日本国憲法に定める職権を行う。」とつけ加へ規定しておりますけれども、それを改め、「国民主権の理念にのっとり」ということを加えて一條一項とし、同條二項として「内閣は、行政権の行使について、全国民を代表する議員からなる国会に対し連帯して責任を負う。」というようにしております。この二項は、現行法二條二項に「全国民を代表する議員からなる」の文言をつけ加へた上で、一條に移したものであります。

これは、まさに先ほど述べたように、内閣は、国民、国会と一体化しつつ、行政権の行使について、直截には国会の信任に、ひいては国民の信任にこたへるべき存在であることを明確にしようとしたものであるというように受けとめております。

また、現行法二條一項は「内閣は、首長たる内閣總理大臣及び二十人以上以内の国務大臣を以て、これを組織する。」というように定めておりますが、

改正法案は「首長」の前に「国会の指名に基づいて任命された」というものを加へ、「国務大臣」の前に「内閣總理大臣により任命された」ということを特につけ加へました。これも、内閣は国会によって選ばれた内閣總理大臣が組織するものであるという点を明確にし、内閣總理大臣の主導性の意義を浮き彫りにしようとしています。

さらに、現行法四條二項には「閣議は、内閣總理大臣がこれを主宰する。」とありますが、その後段に「この場合において、内閣總理大臣は、内閣の重要政策に関する基本的な方針その他の案件を發議することができる。」というように定めております。ここにも、主導的地位に立つべき内閣總理大臣のありようを明確にしようとする趣旨がうかがわれます。

最終報告及び基本法は、内閣及び内閣總理大臣の補佐・支援体制の強化の必要を強調し、具体的には、内閣官房の強化、内閣府の設置を打ち出しました。

まず、内閣官房の強化ですが、内閣法改正案十條は、現行法十二條と違つて、「内閣の重要政策に関する基本的な方針に関する企画及び立案並びに総合調整に関する事務」などを所掌事務として掲げるとともに、機動的かつ有意義な活動を可能にする組織運営のあり方に工夫を凝らしてあります。

次に、内閣府ですが、内閣府を内閣に創設するこの内閣府設置法案は、今回の行政改革の特筆すべき事例の一つであると思ひます。中でも、内閣府に設置される経済財政諮問會議と総合科学技術會議に、私は大きな期待をかけております。

例えば、経済財政諮問會議は、経済全般の運営の基本方針、財政運営の基本、予算編成の基本方針その他の経済財政政策に関する重要事項などについて調査審議を行うものとされております。

法案は、特命担当大臣に強力な調整機能を付与してありますが、この経済財政諮問會議に副總理格の特命大臣がついて、経済財政問題について強力な指導性を發揮することを私はイメージとして

描いております。実際の運用にゆだねられているところが少なくないといへ、この會議の活動いかんが今回の行政改革の成否のかぎを握っていると言つても過言ではないというように思つております。

省庁の再編について述べる時間的余裕がありませんが、この問題についてはさまざまな評価があることは、承知してあります。

基本法の審議の際にも申したことがありますが、内閣機能の強化に比べれば、省庁の再編は、より手段的であるというように思つております。そうした観点から見ると、半永久的で堅牢と思われていた行政組織にメスを入れたという事実自体の持つ意味は、決して少なくないと思われま。

振り返つてみれば、内閣機能の強化、内閣總理大臣の指導性の確立は、明治憲法時代以来の我々の大きな宿題でありました。明治憲法の悲劇は、後世、明治憲法下の總理大臣はどれほど存在はまれであると評されるような制度下にあつて、内閣がその政治的責任を全うできなかつたところに大きな原因があつたというように思つております。今回の改革法案は、その長年の宿題を現代的な状況のもとで果たすという意義を担っているのではないかと考えるものであります。

最後に、行政権は三権の中の一つであります。そのあり方を変えようということは、他の二権のあり方に影響してくるということを指摘しておきたいと思ひます。

最終報告が、内閣機能の強化に当たつての留意事項として、権力分立ないし抑制均衡のシステムへの取り組みをうたつたのは、そのためであるというように理解しております。そして、司法改革が具体的な政治日程のつてきたことを、大変うれしく思つております次第であります。

さらに希望を述べれば、国会による行政コントロール機能の強化が進むことを願つております。そのためにも、国民が、統治主体として政党をしよてよき政治家を育てることに関心をもち、政党も

異常な事態というのは、これを受けて建設大臣が、一つは、みんなが反対するならもう工事を中止するという発言をしたということ、それから間もなく、再び反駁いたしまして、みんなが反対しても工事を続行すると、相矛盾する発言を繰り返したということであります。この発言は、いわゆる公共事業に言う公共とは何かということに關して、憲法の原理、民主主義の原理にもかかわる重大な論点を含んでいると私は考えております。

ただし、これに關しましては、行政改革基本法第四十六条で、「公共事業の見直し」といまして、幾つかの条件をつけました。この条件をさらに吟味させていただければと思います。

一つは、国が行う公共事業を非常に限定するといふことであります。二番目は、国が個別に補助金等を交付する事業を限定すること。三番目は、地方支分部局に公共事業を主体的かつ一体的に配置させること。四番目は、民間委託を推進すること。五番目は、費用対効果など政策評価を行うことといふのが、行革基本法で公共事業につけた条件であります。

御承知のとおり、地方支分部局、地方出先機関というのには必ずしも新しくつくられるわけではありません。建設省は、既に地方建設局など八つのブロック単位の支局と工事事務所・出張所八百八十六をつくりまして、二万人の体制を擁しております。運輸省も、ブロック単位の地方運輸局などを含めまして、合計三千五百十一人、さらに、空港単位でいきますと地方航空局など四千四百三十一人を持っています膨大な地方の出先機関を持っております。

この独走について、先ほど佐藤参考人から内閣法に、まさに国民主権の前提に立って内閣機能を強化するということでありますけれども、国民主権という観点は、行革、省庁改革にも当然生きますねばなりません。国会も自治体もほとんどコントロールできない地方出先機関をつくるというのは、名分は地方でありますけれども、実際には行革の政庁の肥大化であり、地方分権にも反する、逆行する改革となっているのではないかと、うふうふと思ひます。

にあるその他の論理によって公共事業を遂行するという行政庁の考え方を代弁したのではないかと、いろいろに私は推測しております。

最後に、幾つか、公共事業に関する、本格的なメスを入れなければいけないことを申し上げたいと思います。

一つは、公共事業の遂行、特に昨年以来の大乱発によりまして、財政が非常に困難に陥っているというところであります。

御承知のとおり、国と自治体を合わせてもう既に六百兆円の借金を抱えているということであり、ますけれども、このまま公共事業を続けると、国はもちろん、自治体でも極めて深刻な財政危機が発生する可能性があるということでもあります。

最近決定されました五全総やその他公共事業に関する十六本の中長期計画を見ますと、依然として、海峡プロジェクト、巨大な橋あるいは整備新幹線あるいは首都移転など、公共事業オンパレードでありますけれども、財政の観点から見て、必要と必要でない公共事業に振り分ける必要があるというのが第一点であります。

二点目は、環境容量がありまして、環境を見ましても、非常に日本の環境はピンチであります。山の中に入ってみるとわかりますけれども、杉の木が非常にやせ細っておりますし、川はダムで埋まっておりますし、海はテトラポッドで包囲されるという状態でありまして、

特に重要なのはダムでありまして、ダムはいずれそのうち堆砂によって埋まると言われておりまして、これが二十世紀の最大の産業廃棄物になる可能性のあるというふうに言われております。にもかかわらず、まださらに三百のダムをつくるというのが建設省の計画でありまして、これなども、絶対にもうつくってはいけないものの代表ではないかというふうに私は思っております。

住民投票を行っている市民の人たちの声を聞きますと、公共事業に対して国会がいわばノーコントロールしていることに対して、非常に危機感を抱くようになっておりました。住民みずから公

共事業を自分たちの意思で決めたいと言っているのは、ある意味でいうと、地方自治体の首長や議会、あるいは政党をも超えて自分たちの意思を発動したい、つまり国民主権がそこまで来ているというところだろうと私は思っております。

国会は国民の声を受けて、国土交通省の設置をやめるべきだし、もっとみずから公共事業をコントロールする公共事業コントロール法案を可決すべきであるというのが私の意見です。

どうもありがとうございます。(拍手)

○高島委員長 ありがとうございます。

次に、加藤参考人をお願いいたします。

○加藤参考人 加藤でございます。

今回の省庁再編成、行政改革としての再編成は、大変な一大事業であると同時に、これは器づくりであって、まさに行革のスタートだと私は思っております。そういう意味では、中身はこれからであって、その魂をどう入れていくか。魂をどう入れていくかということについては、先ほど佐藤参考人もおっしゃっておりましたように、まさにこれは、一言で言えば、政治家がどうリーダーシップを発揮するかに尽きる、私はこう思っております。

幾つか、法案について二、三、私の意見をお述べたいと思います。それから、その後で、紙をお配りいたしておりますけれども、政治家のリーダーシップということについて少し話をしたいと思っております。

まず各法案についてですけれども、私は、つい最近まで、二十年余り役人をやっておりますので、あのあたりに座って国会の審議を聞いたりという、そんな経験も踏まえてのことなんですが、まず第一に、今回、設置法の中から権限規定が落ちることになりました。これは大変な快挙だと私は思っております。明治以来の大改革であって、この委員会は、そういう意味では歴史的に必ず名を残す委員会である、そう確信をしております。

これについては、この前の基本法のときに参事人として私は同じことを申し上げましたが、こ

れまでは、権限規定があるということで、日本じゅう、あるいは日本人一人一人の頭の中が役所でぎれいに切り分けられていて、役所の権限を全部足し合わせると、極端に言えば日本じゅうの国民の行為、あるいは一人一人が行っていること全部がどこかに属してしまふ、そんな仕組みになっていた。これをやめよう、あくまでも法律に基づいて行政を行うルール・オブ・ローという原則に徹しようということで、大変に大事なことであったと思います。

それから二番目に、内閣府と内閣官房です。私は、基本的には役所というのはなるべくつくらない方がいいと思っております。ですから、これをどう生かすか、その上で、内閣府と内閣官房というものに分担したものが屋上屋を重ねることがないよう、あるいは調整など二重手間にならないようにするには、これまた政治家のリーダーシップというのが非常に重要になってくると思っております。また、これが各省の出先とならないようにするには、人材登用の仕方も非常に大事であると思っております。

とりわけ、経済財政諮問会議が新しく設置されることになりました。これはおそらくはアメリカのCEAを念頭に置いたものであるのではないかと考えますけれども、これが有識者の単なる集まりではだめだと私は思います。きちんとワークさせようとすれば、構成員が責任をとるようになる、といけません。それには、有識者の単なる集まりではなくて、フルタイムでこれに専念させる。例えば一年という任期を限って専念させる、それで、責任を持ってそこで意見を述べてもらうということが必要であると思っております。

それから三番目に、評価ですけれども、これは大変重要なことだと思っておりますが、大事なのは、日本の金融機関あるいは企業が何でもかんでもだめになったかといいますが、やはりきちっと評価されていなかった、監査が機能していなかったということだと思っております。あるいは、バランスシートをつくっていないが、そこにきちっと資産と負債

が記載されておらず、それをだれもチェックしていなかった。したがって、評価というのは、第三者機関といいますが、外部から評価しないと機能しない、私は思っております。

そういう意味では、総務省の中で、評価というもの、設置法の中で、権限があるというふうな書き方であったかと私は記憶しておりますけれども、これではやはり機能はしないのではないかと。評価を行うための法律を個別につくって、それに基づいて外からきちんとして評価する仕組みが必要ではないか、あるいは各省においても最低限外部からのチェックが必要である、こんなふうに思っています。

それから、直接今回の法案審議には含まれていない話ですけれども、その前提として、国あるいは地方自治体も含めてですけれども、バランスシートをつくらなければならない。そこで、先ほどこれは五十嵐参考人のお話にもありましたけれども、公共事業にどういう金を使っている、それがどう生きているかという、まさに企業がリストラをするにはバランスシートからリストラするわけではなくて、国の行革というのはまさにリストラに当たるわけですから、このバランスシートというものを、つくらなければならない、これもスタートできない、これが不可欠であると思っております。

以上のことについてさらにこの委員会でも議論を尽くしていただくとともに、行政改革を進めるというところはまさに国民の総意なんだということ、もう一度念を押す意味で、今回の再編あるいはそれをどう運用するかということを含めて、ぜひ附帯決議でもって、これは国会の決議なんだというところで、形に見えるようなことでお示しいただければいいのではないかと思っております。

それから次に、今後これをどう使っていくか、最初に申し上げました、どう魂を入れるかということについて一つ申し上げますと、これはもう既に先ほど佐藤参考人がお話しされたことに尽きると思っております。

大まかに言えば、やはり内閣で大枠を決めて、

それを各官庁が具体的に何をこなしていくということになると思いますけれども、そういうことで見れば、設置法の所掌事務にどう書いてあるかというの実は全く問題ではない。それは単に役所の、仮にこんな仕事が生じたらどこで分担するかという、単なる分担を示しているだけであって、実際にどういう仕事をするか、あるいはしないかというところは閣議できちんと決めて、各大臣がその責任において実行するということに尽きるのだと思います。ですから、そういう意味では、所掌事務というのは余り大きい意味は持つべきではないと考えております。

そうであれば、国会議員のリーダーシップというのは実際何かといえますと、内閣との関係でいえば、やはり失礼な言い方になるかと思いますが、でも、やはりきちんと能力のある人が大臣になって、その上で、その方が長期に在任して、仕事を遂行していただく、抽象的にはこういうことだと私は思います。その能力というのは何かということとは確かに難しいのかもわかりませんが、例えばイギリスでは、党の幹部と言われる方は全部閣僚を兼務しております。

日本では必ずしもそこはそうではないのではないかと。それがきちっと実行されれば政府委員に頼る必要はなくなると思いますし、あるいは、副大臣というのが生きてくると思います。また、その結果として国会機能は強化されるわけですし、政府委員に頼る必要がなくなれば、役人が今大変な時間とエネルギーを割いております。結果として、役人があるいはエコノミストとして、あるいはローヤーとしてきちっと生きるという本来の形になってくるのではないかと、こう思っております。一つだけ、公務員制度についてこの関係で加えますと、私は、したがって、公務員制度を余りいじくってもこれまた余り意味がないのではないかと。むしろ、公務員の評価といいますが、今はやはり根回しとか調整にたけた人がどちらかというと評価される、結果的にそうになっている。そうで

はなくて、法律の専門家あるいは経済の専門家として評価される、そういう仕組みをつくっていくことが大事だと思います。それもひとつに、もとをたせば国会議員の方々のリーダーシップにかかっている、私はこんなふうに思っております。

(拍手)

○高島委員長 ありがとうございます。

次に、野村参考人をお願いいたします。

○野村参考人 野村でございます。意見陳述の機会を与えていただきまして光栄に存じます。

国民医療研究所という肩書がついておりますが、どういった研究所かといえますと、まあ手弁当の研究所で、医学医療関係者と人文社会系の研究者、それからいろいろな医療団体の人が集まって、より広い視野から国民医療の確立を目指して検討し、政策提言をやっていく、そういうような研究団体ということであります。二百人の個人会員と百五十の団体会員の会費によって成り立っている、そういうところであります。月刊国民医療」という機関誌を発行し、それから幾つかのプロジェクトチーム、講座、シンポジウムなどを定期的に開催いたしております。

その下にもう一つ、元大阪大学医学部助教授と書いてありますが、これは、私のように医学部という臨床医学中心の場で医療政策論のような異端の学問をやった人間は、ポストがなくてこういうことになったという点もひとつ御理解をいただきたい、そして本日の主題に入らせていただきましたと思います。

今回は、行政改革による中央省庁改革、特に独立行政法人制度の創設が国民医療に及ぼすであろう影響、関連して、医療、福祉において国立の機関というのがあるべきかというように、このことについて、短い時間でございまして、述べさせていただきます。

申し上げることは三つございまして、第一点は、これまで国立病院・療養所がいわゆる地域医療において果たしてきた役割、そういう役割が今度独立行政法人化によって阻害されないか

ということが第一点であります。

今から十三年前、一九八六年に、国立病院・療養所二百三十九のうち七十四を整理するという案が厚生省から出されました。七十四の内訳は、統廃合によって四十カ所、つまり、二つのものを一つにするとか、三つを二つにする、これは統廃合でございます。統廃合でございます。それからもう一つは、三十四カ所は移譲する。国立病院を引き受けたという地方自治体があったら手を挙げてください、地方自治体でなくてもそれに準ずるような組織であったら手を挙げてください、移譲しますから。統廃合で四十、移譲で三十四、七十四を十年間で減らすという計画を立て、そして実行にかかったわけであります。

ことしでその後十三年たちました。十三年たつて幾つ統廃合が進んだか。統廃合の方は十五カ所、それから移譲は、三十四を目指して十一が移譲されている。もう十年計画はタイムオーバーで十三年たつておりますが、三十四カ所移譲する予定だったのが十一カ所しか移譲できなかった。

これはどういふことかといえますと、もう国立でしか成り立ちやうがないような地域で、国立病院を移譲します、だから引き受ける人は手を挙げなさいといってもだれも手を挙げてくれないわけ、どうしてもそういうことになってしまふ。これは、地域によってはもう国立でなければ成り立ち得ない、財政力も弱い、民間病院もない、町が国立病院を引き受けてということももう到底考えられない、そういうようなところが多いから、移譲計画というの、三十四リストに挙げてまだ十しか進行していない、こういう状況があったのではないかと思います。

つまり、北海道の、例えば弟子屈あたりへ行きまして、国立弟子屈病院の状態なんかを見る。隣の町までは車で五十キロほど走らなければならぬ、そういうところは一カ所だけ国立病院があつて、それがなくなるといふことは一体どういうことになるか。一遍にならずに独立行政法人という段階を経て、そして採算割れだからなくして

しまふ、こういうようなことになってしまつては地域の医療は崩壊してしまふ。ですから、町長さんなんかは必死になって移譲の相手を、受け皿を探して歩いたり、住民は不安の念に駆られたり。こういうようなところが、これは先生方の選挙区の中でも一つ、二つ経験されているのではなからうかという気がいたします。

そしてまた、ある学者によれば、第二の過疎という何か新しい言葉が出てまいりまして、どういう意味かといふと、第一の過疎は、いわゆる労働力人口の都市への流出によって起こる過疎であり、第二の過疎というのは、生活圏の中で医療機関がない、そのことによってまた第二の過疎が進行しているのだ、こういう説を唱えられる方もいらつしやるわけであります。医療がなくて第二の過疎あるいは地域の崩壊というようなことにならないような方向で、やはり国立病院というものの占める位置というのを見直して、なくす方で見直すのではなくて、存在の意味の方でやはり見直していただきたいと思うわけであります。

これは、地域医療における国立病院の役割あるいは占めるべき役割、それが独立行政法人化で崩れてしまふのではないかと、これが第一点であります。

第二点は、いわゆる公費医療、あるいは不採算医療と言つてもいいわけですが、結核予防法とか、精神保健福祉法、児童福祉法などによるいわゆる公費医療、あるいは不採算医療といふ、そういうものを担当してきた国立病院といふのは、やはり障害児を抱える親たちにとっては非常に大きな存在であつたわけであります。

端的に申しますと、重症心身障害児病棟というのは今日の国立病院・療養所の一つの特徴をなしていると思います。といふのは、国立病院関係者は、この重症心身障害児病棟のことを略語で重病棟と言つて、重病棟がどうなつたというようなことを言うわけです。その場合に、その場にいたほかの医療関係者からは、重くて何のこと

だという質問が出たりいたします。つまり、国立病院だと重心的という略語が通用するわけですが、国立でない普通の医療関係者だと、重心的は一体何のことだ、こんな質問が出る。このことは、やはり国立病院が重症心身障害児医療において非常に大きな役割を果たしてきた。それに限らず、いわゆる公費医療、不採算医療で大きな役割を果たしてきたからではないか。こういう点が、独立行政法人化によって採算性あるいは企業会計が適用されることによって、どうなってしまうのか甚だ心配である、こういうことであります。

第三点は、非常にマクロに、歴史的に見た国立医療というものの役割、果たしてきた意味というものをもう一回とらえ直す必要があるのではないかと。

よく医学部の講義などで、戦前に国立病院はあったと思うかなんて質問をして、思う人は手を挙げてという、割合半分ぐらい手を挙げるわけですが、そこで驚いてはいけないう、戦前に国立病院はなかったのだ。あったのは、ハンセン病患者の隔離施設で、これは国立であった。それから国立大学の附属病院はあった。しかし、国民を対象として総合的な診療科目を持った国立病院というのは実はなかったのだ。

今日の国立病院の多くは、元陸軍病院、元海軍病院、それから元日本医療団結核療養所、それから温泉地に建った傷痍軍人療養所、こういうものが現在の国立病院、国立療養所の、圧倒的とまでは言いませんが、七、八割は占めているのではないかと思います。

ということ、国立病院というものは戦後民主主義の産物だというところがあってしかるべきではないかと思えます。明治憲法下ではなかった、新憲法下で陸軍病院や海軍病院なんかを国立病院に転換させたんだ、そういう意味では、マクロに見れば、戦後民主主義の産物として国立医療機関をとらえる必要があるのではないかと。そういうものが、この間以来の、周辺事態法とか何となぐきな臭い法律ができる状況の中で、国立が国立

らしさを失ってしまうということは大変危ないことではないかなというところをマクロな歴史的視点から申し上げまして、以上、参考人の意見陳述といたします。

○高島委員長 ありがとうございます。(拍手)
以上で参考人の意見の開陳は終わりました。

○高島委員長 これより参考人に対する質疑に入ります。

質疑の申し出がありますので、順次これを許します。三沢淳君。

○三沢委員 自由党の三沢淳です。
本日は、四人の参考人の皆さんにおかれましては、お忙しい中、国会に出向いていただきまして、心より感謝申し上げます。大変ありがとうございます。

まずは、佐藤参考人にお伺いいたします。
さきの各自合意において我が自由党が主張しましたことは、十年間で二五％の国家公務員の削減、そして政府委員の廃止、副大臣制度の導入であります。この二五％削減は、自民党さんなどの協議で、閣議決定されることになりました。そして、副大臣制度は法案に盛り込まれることになり、政府委員制度についても追って議員立法がなされる模様です。

これらによって、行政組織のスリム化、政府委員の廃止による国会論議の活性化、そして副大臣制度の導入による政治主導の現実は大きな前進を告げるものと考えますが、これらの制度改革、どういう影響を与え、どういう評価をされますか、まずは最初にお伺いしたいと思います。

○佐藤参考人 お答え申し上げます。
三点にわたると思えますが、最初の公務員の二五％削減の問題であります。

私も公務員でありますので、二五％は大変厳しい数字である、行革会議では一〇％でございまして、それが二五％というのは大変厳しい数字でございます。現在、八十数万の公務員の中で三

十数万近くが郵政事業関係であります。その五十数万の二五％というのは大変本当に厳しい数字だと思っております。国の減量、国家の減量を図る上で、こういう方法もやむを得ない一つの方法かなというふうに思わないではありせん。

ただ、これを進めるについては張りつめていただきたというように思っています。事前規制社会から事後監視社会へという、キャッチフレーズの言われまますけれども、事後監視社会をやらうとすれば、それは事後的な規制をきちんとやらなければいけないということになるわけでありまして、その辺の張りつめがどうつけられるかというところが大きな課題かというように認識しております。

それから、次に副大臣制、政府委員関係でございます。私、結論的に申しまして、大変結構な考え方ではないか。先ほど加藤参考人のグローバル化する社会というの、これは政治家も含めてでありまして、プロが重要な役割を果たす社会というように思っています。政治がそのプロをいかに有効に使えるか。政が官を支配するといえますけれども、それは、官も一つのプロです、官に限りませんけれども、そういうプロを政が、政治がいかに有効に使えるかということがこれからのポイントだろうと思えます。

それをするためには、さっきの加藤参考人のお話ですけれども、政治家自身がやはり高い見識とプロ的なセンスを持っていたく必要があるのではないかと。副大臣制というのは、そういう方向で一つの工夫というように考えて、評価している次第であります。

最後に政府委員であります。御承知のように、政府委員制度は明治憲法で規定がございまして、たけれども、日本国憲法ではありません。それで、憲法学説としては政府委員制度とは認めない趣旨だという説もありますけれども、通説は、それはそういうようにかた苦しく考えるべきではない、御承知のように、国会法もそういう前提に

立っておりますけれども、さらに申し上げますと、これは憲法をつくるときに権限委員会がやめると言ったものであります。占領軍総司令部の方は技術的助言なら必要ではないかというようにききさつがあったということも承知しております。

少し長くなりましたけれども、政府委員をやめて国会の論議を活発にしたい、これというものは、大変結構なことじゃないかというように理解している次第です。

以上であります。

○三沢委員 どうもありがとうございます。
やはり一番は、我々政治家がしっかりとした見識を持って、プロという意識を持たなきゃいけないということをお願いいたします。ありがとうございます。

続きまして、佐藤参考人にまた引き続きお伺いいたします。このたび内閣府に置かれる、重要政策に関する会議である経済財政諮問会議と総合科学技術会議は、今後の我が国のあり方を決めていく上で極めて意義深い、本場に大切な会議になると思われまます。これらの会議が総理大臣の指導力の発揮のもとに成果を上げていくためのポイントを幾つか挙げていただけましたら、お願いしたいと思います。

○佐藤参考人 一つは、この会議が実質的に機能するために、関係者を絞っていただきたいというところであります。

幸い、このたびの法案は、経済財政諮問会議については十人、それから総合科学技術会議については十五人というように絞っていただきました。私も顧問会議で申し込んでもありますけれども、これが多くては、はかの省庁が全部入ってきて、そこでもいろいろいる合わせないに進まないということではうまく機能しない。関係の深い大臣、それから民間の人たち、民間も含めて識者が入って、少人数でインテンシブな議論をしていただくということが大変重要だというように思っています。そのためにも、この両者は総理大臣が議長になつておられるわけでありまして、総理大臣が国

政についてのどういふ見識と意気込みを持っていられるかということが最終的には決め手になってくると言わざるを得ないと思います。

それから、もう一つつけ加えたいと思いますけれども、民間あるいは識者が入るということにつきましましては、これは行革会議でもよく議論になったことではありますが、人の流動性をいかに確保するかということが極めて大事であります。

例えば、国立大学でありますと、一たんそういうところで、先ほど加藤参考人のお話ですけれども、フルで行くとなると、例えば休職するとかいろいろの方法があるかもしれませんが、授業とかいろいろ考えますと、それはなかなか難しいところだと思います。そういうときに、出るとなると、結局退職する、そして戻ろうとするとまた新しい人事ということになるわけで、なかなかうっとうしいものがございます。

ですから、その、例えば国立大学ですけれども、民間は民間の難しさがあるかもしれませんが、国立大学の場合に、例えば、三年、四年程度であればそこでフルに活動して、その経験を持ってまた大学に戻る、そういう仕組みを何とかつくっていただきたいというように思っております。文部省の方々にぜひそういうことを検討してほしいというのを何度も言ったことがありますが、そういう仕組みも考えることが必要かというように存じます。

○三沢委員　ありがとうございます。

やはり民間の方の力が大切だということを今言われまして、ぜひそれを生かしていきたい、そういうふうに思われます。

佐藤参考人ばかり質問いたしましたして、ほかの参考人の方々、大変失礼かと思いますが、我が自由党が呼びましたので、佐藤参考人にお聞きしたいと思えます。

続きましてお聞きしたいのですけれども、今の質問とちょっと重複することがあるかも知れませんが、内閣総理大臣の補佐体制強化について少しお伺いしたい、そういうふうに思います。

さきの行革会議では、委員として佐藤参考人はすばらしい手腕を発揮されましたが、この行革会議の最終報告では、「公務員制度の改革」の中で、「内閣及び内閣総理大臣を補佐する内閣官房、内閣府を支える人材を確保するための適正なシステムを確立する。」として、法案では総理大臣補佐官を三人から五人へ、そして秘書官もふやすこととしていますが、実際やはりこの日本では終身雇用制度がベースにあって、先ほど先生がおっしゃいましたけれども、一回仕事を離れてまたもとの仕事に戻るといふ難しさが日本の雇用慣行からあるのです。アメリカやイギリスなどのように政治任用職を大量に雇うことが難しく、首相スタッフといえどもなかなか今は手がないのが現状じゃないか、そういうふうに思われますが、アメリカの大統領補佐官から國務長官にまでなりましたキッシンジャーさんや、現のサマーズ財務長官などは大学の先生でありまして、アメリカではむしろ当たり前の官民、官学交流が、日本ではさきの一橋大学の中谷教授のように、社外重役程度の兼業も大膽になっております。

大学の先生や民間から優秀なエリートの方が官邸にすつと来られて、またすつと戻れるようなシステムにするにはどうしたらいいのかわかりません。このことはまた野党の政策スタッフも同様に重要だと思われまして、ひいては国会審議の活性化、充実につながるもので、活発な政策議論の土台となると思われますが、この辺のところはどういうお考えでしょうか。

○佐藤参考人　先ほど申ししたことも重なりますけれども、先ほどは委員の方を中心に申ししましたが、もう一つ大事なことは事務、支える事務の方に、やはり官民といえますか、民間からいろいろな流動性があるってほしいというふうに思います。例えば三十代の若手の、大学でいけば助教クラスのことからという人たちがそこで経験を積むということが非常に重要なことかというふうに思います。

それで、また後で御質問が出るかもしれませんが、

が、大学もこれから非常に厳しい時代を迎えることとなります。かつてのように、国に全部お願いしますというだけでは済まなくて、グローバル化の時代で、大学も競争にさらされているわけでありまして。

そうなりますと、やはり相当な、経営的という言葉、その言葉にこだわる方がおられてちよつとあれなんですけれども、大学をいかに運営するかという視点が非常に重要になってくる。そうしますと、そういう人材をどこで育てるかという問題が出てまいります。

私は、例えば総合科学技術会議というところで、三十代の若いときに数年そこへ入ることによって、世界的な学問とか技術の動向、研究の動向などを把握する、そういう人たちがこれからの国立大学の運営などを支えていく、そういう人材を養成する場として活用されていくべきではないかというふうに思っております。

話は少しずれましたけれども、事務職員、支える事務のところで、そういう人事の交流が必要だというように思います。このことを申ししますと、国立大学、国家公務員としてそれはいう反応がすぐ出てくるわけですが、私は、そこはこれからもう少し弾力的に考えていただきたいというように思います。

それで、申し上げたいのは、大学院の重点化政策に関連しまして、既に弁護士さんとか裁判官あるいは検事の方々に、国立大学に現に客員教授として来ていただいて、非常に実務的な観点から、学生にいい刺激を与えていただいております。そういうわけで、既に人事交流の芽ができておりまして、今後それを促進していただきたい。

そして、公務員が何か全体の奉仕者としてどうのこうのと、難しいことを言うところという話になるのですけれども、これからは、御承知のように情報公開法が制定されまして、大学の勤務関係も基本的に公開されることとなります。ですから、そうおかしなことにはならないだろうというように考えておりまして、いろいろな人事の交流がで

きる芽ができてきているのではないかと。それを促進する方向でぜひお考えいただければというように願っている次第です。

○三沢委員　どうもありがとうございます。

私も今の時代、官民交流、今度政府でもその法案がおりてくるのですけれども、やはり官民学と、今のこの日本を本場に、二十一世紀を目の前に迎えて、支えていくためには、いろいろな人の知恵が必要であると思っておりますので、ぜひこの辺のところも、我々政治家が、この辺のところを本場に詰まらないように、スムーズに流れるような、そういうものをつくっていくかなければいけないんじゃないか、そういうふうに思っております。ありがとうございます。

続きまして、できましたら皆さんにお聞きしたいのですが、この最終報告の中には、能力、実績に応じた処遇というところで、能力、実績重視の給与制度導入や、年功序列の廃止も盛り込まれております。これは、だけれども、民間は営利を目的にしているんですけれども、公務員の場合は国のサービスということ、ちよつとなかなか比較するのは難しいのですが、具体的なものになると本場に難しいと思うのです。

私はこれまで全く特殊な世界に生きてきまして、まず、いつもプレッシャーを感じながら、いつもびりびりしながら、そういう生活を数十年送ってまいりました。その中で、今民間の方々、本場に年功序列や終身雇用がなくなりまして、いつも危機感を持ちながら働いておられます。そういう意味で、こういう公務員の方も大変すばらしい仕事だと私は思います。頭脳の優秀な方がたくさんおられますし、こういう方々が今、国では、本場に夜遅くまで働いておられる方がたくさんおられますが、いつもこういう方も緊張感、プレッシャーを持ちながら能力を発揮していただければ、すばらしい仕事をもっとスムーズにできるんじゃないか、私はそういうふうに思っております。

この前のいろいろな調査によりまして、今、小

学生などの将来の夢は何かといったら大工さん、女の方は看護婦さんということでした。これが中学や高校生になると、公務員になりたいというのがまず最初に一番だということです。私は、公務員が悪いとは言いませんが、一般のお母さん方は、国家公務員の方も地方公務員の方もひっくり返して公務員として見ておられまして、朝きちつと九時から五時まで行って、ノルマがなして本当に楽な時間を過ごして、会社もつぶれることなく、将来が一生安定して過ごせるという、だから今はお母さん方が、どんな公務員にならなさいと勧めているような状態です。これでは私は、ちょっと日本が、先が、今の子供たちが心配になってまいります。

公務員の方々というのは国家国民のために頑張っているんだ、公務員の仕事というのは大変なんだ、でもそのかわりやりがいのある仕事なんだ、そういうふうなあり方が、これから公務員の方々にももっと必要じゃないか。そのかわり、能力給といいますが、やはり公務員の方も頑張れば定年までの給料をそれまでに稼げるんだ、五十ぐらいまでに一生分の給料を稼げるんだ、そういうシステムもこれからあってもいいんじゃないかというふうに思いますが、これはなかなか難しいと思うけれども、先生方、もしその辺のところ、お考えがあれば、ちょっとお聞きしたいと思っています。

○高島委員長 時間が大分迫っておりますので、簡潔にお願いします。

それでは、五十嵐参考人。

○五十嵐参考人 私がかつて自由業でありまして、そういう世界に生きてきました。

それで、これは、公務員の報酬をどのように考えるかという点の基本的論点ですけれども、別にこういう形で考えていたらもう少し活路が開けるんじゃないかということです。

一つは、国家公務員も、先ほどありましたように二五％削減でありますし、自治体公務員も、今財政危機にありまして、大変なリストラ時代にあ

ります。そういう意味でいえば、国家公務員も地方公務員も、公務員全体として永遠に安定した職業ではないということが社会的に生まれるということが一つです。

二番目には、情報公開が進んでおりまして、およそ仕事の内容もそれに対応する報酬も、さまざまな手当を含めまして、一般に公開される時代に入ったということです。

三番目は、先ほどからいろいろ出てきておりますけれども、私は、自治体も国も、将来民間人の採用とか交流というものが非常にふえてくるのではないかとこのように思っています。そうすると、民間人を採用や交流するときに民間人の給料も参考になるということでありまして、外側の環境変化が、むしろ国家公務員あるいは地方公務員のこれまでのような報酬体系や、一番安定しているといえますか、永遠に解雇がないということに対して揺さぶりをかけていくのではないかとこのように思っております。

以上です。

○三沢委員 大変ありがとうございます。

なかなか難しい質問で申しわけありません。私も、いろいろ公務員の皆さんも不利にならないように、どういうふうなふうにみなスムーズに仕事ができるかということを考えてまいりたいと思いますので、またいろいろアドバイスをお願いいたします。

これで質問を終わらせていただきます。ありがとうございます。

○高島委員長 次に、中川正春君の質疑に入ります。

○中川(正)委員 民主党の中川正春でございます。

四人の先生方には、先ほどからそれぞれ貴重な御意見をいただきました。私からも改めてお礼を申し上げます。

この行革議論であります。国会でやっております中でも、一般のというか、基本的な対立軸は何なのだ、こういうことが新聞紙上でも問題にさ

れるようなことでありまして、どちらかというと行政改革自体は、これはみんながやらなければいけない、今のままでは日本はだめなんだという国民的なコンセンサスの中で私たちは議論をしているということ。その中で、どちらかというと、与党が出してきたもの、これはどうも本物じゃないよとか、あるいは遅いよ、あるいはこういう方向では逆におかしくなるよ、そういうことと同時に、私たち野党としては、もっと早くもっと大胆に、もう世界はそれは待っていてはくれないよ、大ざっぱに言いますと、そんな論点なんだろうというふうに思うわけでありまして。

その中で、そういうことを前提にしたが、まず最初にお聞きしたいのは、これは基本法の議論のときにもやはりあったと思うのですが、本来行政改革というのはその中身の問題、特に地方分権、これが実質的になされて、権限の移譲があった、その機能というのがスリムになった上で、それに合う形で形あるいは組織論があるべきだ、こういうことだと思っております。

そんな中で、今回具体的にこうして法案が上った。その議論で、では地方分権に対しては一括法案があるじゃないか、こういうことでありますが、これはよくよく見ていきますと、本当の意味の権限移譲じゃないのですね。

企画立案部門、それから業務の執行部門というのがあつた。それから、本来国が担当していく部分、中央が担当していく部分というのは、企画立案部分でその機能を発揮して、マネジメント、これはそれぞれ各部署部署の現場サイドにおいていく。

その中で今回、現場と言われているのが、地方公共団体に対しての出張機関みたいな形で機関委任事務という業務がなされていた、その部分をただ現状の形で整理しようじゃないか。マネジメントを自治事務という形であるのか、あるいは委託という形であるのか、それを整理しようじゃないかというだけのことであつて、本来の企画立案部門を地方自治体へ向いて移譲をするとい

うこと、この議論が全く抜けておるという形で進んでおります。

そういうことでありますから、中央省庁の再編をやっても、では具体的にこの法律で何人公務員を減らすことができるのだ。機能が下がるのであれば、地方自治体に分権するのであれば、その機能に基づいてどれだけ人数が減るのだといったら、そんな答えというのは出てこないということだと思っております。

そういう意味合いで、今回のプロセスというのをどういう認識をされておるかということですね。これを佐藤先生、五十嵐先生、加藤先生にそれぞれ、まず基本的な認識として御意見をいただきたいというふうに思うのです。

〔委員長退席、杉山委員長代理着席〕

○佐藤参考人 それではお答え申し上げます。

まず、地方分権が最初ではないかという御趣旨かというように承りましたが、これは基本法のときも申し上げたことでありまして、私もそれができればそれにこしたことはないというふうに思っています。

機関委任事務についてお話がありましたけれども、これは形だけではないかと御指摘ですけれども、これ自体をするのが大変だったということはいかに我々の認識がどういうものであるかという点の認識だと思っております。ともかくしかし、これは非常に関係者が苦労されて、この機関委任事務についての整理が一応できたということでありまして、本体は、私はやはり地方の行政の改革抜きにはできない。今の企画立案の話もその話だと思っております。

地方行政の改革ができれば、それは日本の戦後の政治の体制の最も根本的なところに入ります。これに比べると、これは基本法のときに申し上げましたけれども、それはやはり城の攻め方の問題であつて、いきなり本丸に攻めるようなもので、それも一つの望ましい方法かもしれませんが、現実的な方法としては、外堀、内堀を埋めて、そして最後にという行き方

もあるのではないか。今回はそういうものとして評価されるべきではないか。

そして、これは最終報告でも最後のところで強調しております。地方行政の改革については、これから本格的に新しい体制で取り組んでくれというのを強く強調しておりますが、その問題であって、城の攻め方の問題で、そこで少し先生と見解が分かれてくるのかもしれないというように理解しております。

○五十嵐参考人 この問題を考えるときに、例えばアメリカにも同じような委員会がありまして、副大統領のゴアさんが行政改革の先頭に立っております。それを見ていただくと、非常に日本との差がはつきりすると思うんですね。どういうことをやったかといいますと、ゴアさんは、全国を回りまして、国民から直接意見を聞きまして、行政のどこに一体あなたは不満を感じるかということヒアリングし、その結果、事務手続が非常に大変であること、むだが多いこと、それからその他のことについていろいろ具体的に直していまして、それを何回かにわたって勧告していくということです。

そうなりますと、行政のどこに欠点があるかということが国民の間に非常によくわかりますし、改革の中身も国民の方で非常に評価できるということになるわけですが、日本の場合にはこれは全くやられておりません。行政改革も地方分権も、一言で申し上げますと、市民不在であります。確かに、内閣機能についていいますと、内閣機能の中で官と政との関係では、政が優位するようになっている意味では市民と関係しています。これはなかなか、非常に大変な話であります。

それから地方分権も、いわば国と自治体との関係では機関委任事務を解体いたしまして、例えば自治事務をふやすという形でより市民に近づきようになつておりますけれども、市民から見たら非常にまだ遠いということでありまして、どうも市民の持っている関心事と今回の行政改革あるいは地方分権は、かなりずれていると私は思っております。

まず、これが第一点であります。

第二点は、ではどうしたらいいかということですが、いざいざ二十一世紀になりますと、国民が主権者であるということがより強調された社会になってくるだろうと思えます。そこで、政府においても、国においても、自治体においても、市民との関係を強める方向で行政を展開するということを本気で考えなければいけない。つまり、第二次行政改革、第二次地方分権というのにきょうから直ちに取組まなければいけないのではないのか。そこに市民が活力を加えることによって初めて、市民と行政改革、市民と地方分権ということが見えてくるのではないかと今思っています。

そういう観点から見ますと、やはり国会は少し居眠りが長過ぎるというふうに私は思うわけですね。地方分権も、衆議院、参議院の両院決議があつて地方分権推進法がつくられ、それから五回にわたって勧告がなされているわけですが、これも、国会がその間にイニシアチブをとったということとはほとんど聞きません。それから、行政改革についても、行政改革会議がつくられてしばらくたっているわけですが、これに対して国会がイニシアチブをとったということもほとんど聞きません。

要するに、別なところで作業が行われてまして、その結果についていいか悪いか意見を言う。しかし、大勢的には、意見を言おうともほとんど無視されるというのが現実でありまして、逆から言いますと、憲法で定めている国会こそ唯一で最高の立法機関であるということを、もう一度先生方に深く考えていただければと思います。それが活性化することによって、市民ももっと行政改革や地方分権に本當の興味を抱くのではないかとというのが私の意見です。

○加藤参考人 先ほどの御質問の一番最初のところでお話されたことですが、私も、器と中身という話だったかと思ひます。私は、この点は大変に大事な話でして、私も先ほど申し上げましたと

おり、これはようやく器ができたところで、後は中身だと思っております。

ただ、日本の場合には、設置法の所掌事務とか権限規定で非常にかっちりとした役所の仕事を書いている。これはまさに器がきちと決まっているというところから、私は、器をまず変えないと中身が動き出さないという面もある、そういう意味では器を変えないということには大変に意義があると思っております。

地方分権についても同じことが言えるんだと私は思いますが、その中で、先ほどの企画立案を担当するかどうか、そこが重要である、これも私も全く同感でございます。

ただ、私は、その場合に企画立案を実際に自分の責任でやるかどうかというのは、お金を動かせるかどうか、資金的に予算を組めるかどうか、そのこととセットだと思います。ですから、この議論というのは、結局は地方が自主財源を持つかどうかという議論に尽きると考えております。

これはまたなかなか大変な話だと思ひますけれども、今の仕組みというのは、例えば、五十億でどこかの市で何かのホールをつくるとなると、市長が、ついでには国からとってきますというところで、市議会もみんな拍手して、市長さん頑張つてきてということだと思ひます。それで、国の方もその五十億でもって地方をコントロールできる。地方の方も余り議論せずに国からとってくるということができる。これが両方とも楽なものですから、そういう仕組みになっている。

しかし、これをやはり変えないといけない。五十億でつくりましょう、ついでには市民一人当たり五万円余計に税金を出しますかどうか。そうすると、むだが行われぬ。当たり前の話ではありませうけれども、できるだけ身近なところで、出入りというのでしようか、言葉が悪いのですが、損得勘定ができる仕組みをいろいろなところでつくつていかなければいけない。

ですから、地方分権の一応の形はできつつあると私は思ひますけれども、やはりお金という意味

で、出入りがなるべく近いところで見えるような仕組みをつくつていかなければいけない、そういうことだと思ひます。

しつこくなるようですが、先ほど私はフランスシートの話を申し上げました。これは、国だけではなくて、都道府県、市町村、本当は特殊法人、公益法人全部の連結財務諸表が、日本国のものができないといけないのですが、まずは地方自治体、市町村、都道府県からつくつていけば、このあたりが少しづつ見えてくる。

その上で、もう一つ大事なものは、補助金もさることながら、交付税ですね。今は、基準財政需要額という仕組みの中で、これを国が一律に日本の地方自治体に必要な金額はこれですとよいうことで決めてしまつていくわけですね。しかも、これが戦後五十年間一貫して伸びて、しかもこの十年間でこれが倍になっている。企業がリストロをしているときに、地方は、交付税、基準財政需要額というのが倍になっているというのとは異常なのではないかと。ですから、交付税の改革も非常に大きいと考えております。

○中川(正)委員 時間が限られておりますので、いろいろ用意してきたのですが、もう一つに絞らせていただきます。独立行政法人であります。

これは、先ほど外堀から埋めるという話をされましたが、今回、具体的にどこで独立行政法人が出たか。例えば研究所、先ほどの国立病院関係、それぞれあるのですが、これは、本来のエイジェンシー、イギリスあたりでやっていたのと比べると、全くの外堀というか、もっとも独立しているものを独立行政法人と名を変えたというぐらゐのことでありまして、本来は、例えば社会保険事務あたりを本体に入れ込みながらマネジメントをやつていく。あるいは、イギリスあたりでは、国防省の調達業務あたりまでこの独立行政法人でやつていく、そういう切り込み方をしておるのですね。

そういう見地から考えていくと、やはり日本の場合は、特殊法人も含めて一度スクリーニングを

かけて、民間に委託できるものあるいは民営化できるもの、これを全部精査しながら、最終段階で残った部分で、独立行政法人のマネジメントを国家の機構の中に入れていくようなプロセスが基本的には要るんじゃないか。でないと、このまま押し切られて外堀だけで終わってしまうよという危機感さえ持っております。

そういう観点から、それぞれの先生方これについては触れられなかったので、改めて、五十嵐参考人と加藤参考人に、時間が限られておりますので申しわけないのですが、お二人からお話をいただきたいと思っております。

○五十嵐参考人 現在、日本にはエージェンシーに似た組織が幾つもあります。一つは特殊法人でありますし、許認可法人でありますし、あるいは第三セクターというのがありますし、第三セクターにもさまざまな形があります。最近またPFIなどの組織もつくられようとしていて、非常に識別が困難なくらいさまざまな組織があります。大学院でも、一度、これはどこが違うかということを一覧表にして検討したのですが、ほとんど区別がよくわかりません。

それで、一つは、まず情報公開というものをすべてについてしてみたらどうだろうかというふう

に思っているわけですね。
最近、特殊法人についても、財政を含めまして少しづつ情報公開が進むようになりまして、これは、全体について情報公開をしてみると、実は国民の気がつかないままにさまざまなことがよく見えるようになるだろうと私は思っております。とりわけ、特殊法人などの非常に巨大な累積債務とか、あるいは許認可法人で非常に利益を上げている法人とか、あるいは第三セクターなどでも危機に瀕している第三セクターとか、あるいは少し利益を上げている第三セクターも出てくると思

います。
それを情報公開をした上で、どのようにこれを整理したらいいかということでありまして、私自身は、今の先生の意見に大賛成であります。

す。つまり、今のことを前提として少しづつ手を入れようとしても、特殊法人の改革一つ見てもわかりやすいように、ほとんど進みません。

それで、一たんこれを全部民営化するというふうにした上で、さらに国や自治体でない、もうちょっと中間的な経営体があるものと思えばどういうふうにしたらいいかというふうに、逆に考えるべきではないかと思っております。

これは、行政組織や法律や予算を考える上でも非常に重要な原理論を含んでおりまして、アメリカなどには、サンセットロー、つまり日没法というのがあります。ある一定期間が過ぎたら、とにかく原理として一回全部やめにする、必要なものはどれとどれかを改めて残すというシステムにしております。

日本の場合には、一たんつくりますと永遠で、問題があったらこれをやめさせるという方向でありますけれども、それは逆にしまして、一回ある程度の期限を決めましてやらせた上で、期限が過ぎたら一たん全部白紙にする、その上で必要なものがあれば改めて存続させるという方向をとる。まさにそういう考え方をこのエージェンシーにも適用すべきであります。一たんすべて情報公開をした上で全部民営化すると考える、しかし必要なものはどれとどれか、それはどういう経営体がいかにということとを逆に考えていかないと、改革は進まないだろうというふうに私は思います。

〔杉山委員長代理退席、委員長着席〕
○加藤参考人 今の五十嵐参考人のお話ではほとんど尽きていると思っておりますので、一つだけつけ加えたいと思っております。

情報公開、これは大変大事だと思います。それからもう一つ、その評価だと思っております。評価というのは、企業であればまさに市場が評価する。それで生き残るかつぶれるかですけれども、必ずしも市場で評価されない部分があると思えば、それは半ば公的な部門でやる意味があるのではないかと。ただ、それをまずどう評価するかということ

について、きちんと外部の評価機関をつくってそこで評価していく、それからスタートするのかな、こんなふうなことを考えております。

○中川（正）委員 それぞれありがとうございます。
これは、今回の議論にとどまらず、何とか私たちも、たゆまざる改革というか、機構の中に改革をしていくメカニズムを入れるべきだというふう

に思っております。それがあつて初めて活力のある組織体でできていくんだらう、そんな意識も持っております。そんなことも含めて、私たちの決意も御披露をさせていただきながら、きょうの質問にさせていただきたいと思っております。

○高島委員長 次に、石垣一夫君の質疑に入りませう。
○石垣委員 公明党・改革クラブの石垣一夫でございます。

本日は、諸先生方には御多忙の中、挙げて出席いただきまして、ありがとうございます。改めて厚く御礼申し上げます。

まず最初に、先ほどからしばしば挙がっておりますいわゆる行政改革の本質は、一にかかって国会機能の強化にある、あわせて政治家の本質にあるんだ、こういう厳しい指摘がございました。

佐藤先生が見られて、今の国会のレベルといいますか資質といいますか、そういうことについて率直にひとつ御意見をいただきたいと思うので

す。

そこで、今回の行革が必要になったというのも、その我々の生き方そのものが今問われているのであって、ここでのなごうのいうことではなくて、やはり我々の生き方をこれから少し変えようということではないか。その中で、政治家は政治家の皆さんとしていろいろお考えになることがありまして、私は、大学人として考えることがいろいろあるというふうに思っております。

○石垣委員 同じ問題で、加藤参考人から先ほどちょっと政治家の問題がございましたので、ひとつ率直な御意見を。

○加藤参考人 佐藤参考人は大変立派な方でいらっしゃるものですが、非常にマイルドな言葉でしかたけれども、私は、先ほど申しましたが、二十年余り役人をやっておりますので、マスコミを初め、しょっちゅうたたかれております。

ただ、個々に話をすると、これはたしかある新聞の統計であった記憶があるのですが、日本の役人というのは、個々に見ると日本人の中でも最もリベラルな人たちだと、本当にそれは私は実感するので、ところが、組織としてだとなかなか動きにくいところがある。

私は、国会に関しても全く同じことではないのかなと。一人一人の議員の方とお話をすると、きょうお配りいたしました、国会機能をもっと強化しようという御提案についても、随分いろいろな議員の方と議論をしたものです。皆さん一様に、やはりこういうのは必要だとおっしゃるのですが、なかなか国会全体としては動かない。ですから私は、そういう意味では、残念ながら国会は十分に機能していないと。

ただ、これは幾つか、先ほどの内閣機能それから行政の仕組み、当たり前にすけれども全部がなくなっている話だと思っております。それで、根っこにあるのは、やはり最高機関である国会がどう機能するか、そこがうまくワークすることと内閣がきちっと機能すること。両方とも政治家に帰するわけですし、それがワークすれば、公務員のところ

そして、後者の道をとるとしましても、この独立行政法人を真剣に実施するならば、相当厳しいものだ。例えば、大学も独立行政法人化の一つのものとして挙げられておりますけれども、これを現実在大学に実施するとなりますと、大学にとつ

を得ているサテリーマンが一万万は稼いでこないといけない。独立行政法人というのはいわばその中間に当たるのだと思います。

自由に表に出してゐて、口車等を組むことでも、どうしてもその赤字が埋め切れない、一つの例を言いますと利子すら払えないという状態の特殊法人もありまして、これはやはり整理すべきだと私

ルカバールする形で、法律と別にもうあらかじめ与えられていた。ですから、極端なことを言いますと、日本の今のいわゆる個別の法律を全部なくしても、所掌事務をフルカバールするような権限規定

があれば、行政は同じようにできるといふことすら言えるわけだと思ひます。

ですから、そのところを、権限規定を取るといふことによつて、個々の法律に基づいてだけ権限行使ができる、そこは大変な大変さだと思ひます。中には所掌事務の書き方を見ますと、権限のように読み取れない書き方になっていくこともある。

ですから、私は先ほど国会の議論あるいは附帯決議でこれをきちんと担保していただきたいと申し上げましたのは、念には念を入れてこの点を確認するといふ意味でありまして、何よりもやはりここは大臣を含めた政治家がどう役人との分担をしていくかといふことだと考えております。

○石垣委員 御意見は十分参考にしてこれからの議論に生かしてまいりたい、このように思ひます。

続いて、申しわけないのですが、加藤先生はかねがね特別会計のあり方について持論を持っておられると思うのですが、たまたま私も先般来特別会計の問題について関心を持っていたところ、普通は、一般会計はシーリングがあるのですけれども、特別会計はシーリングがないという非常に抜け穴があるのです。そういう点で、加藤先生の特別会計に対する持論をひとつ展開していただきたいと思ひます。

○加藤参考人 特別会計のお話ですが、これもいろいろな特別会計があると思ひます。ですから、一概には必ずしも言えないかも知れませんが、例えばよく話題になりますのに、道路についての特別会計があります。これはやはり特別会計、別のポケットとして特定財源というのがある。ここで財源として入ってきたものを道路に使うといふことで、現在の使われ方がすべてだめだといふつもりは全くございませんけれども、ただ、どうしてもポケットが別になっているとそのポケットに金が入る限り必要なものにも使う仕組みになっている、あるいはこれが既得権益化するというの

もう紛れもない事実だと思ひます。

ですから、これは先ほど五十嵐参考人だったかと思ひますが、おっしゃっていましたが、時限にする。現行のどんな制度も、もともとはやはり何かの必要があったからできたのだと思ひます。しかし、必要があったものが今必要であるという保証は全くないわけですし、とりあえず三年間必要なもの、あるいは結局二十年間必要なもの、いろいろあると思ひます。そういうものを時限で区切つていって見直していくというのが一つの工夫かと考えております。

○石垣委員 では最後に、先ほど質問があったのですが、公務員の二五％削減、こういうことが出ておりますけれども、これについて五十嵐参考人はどうですか。

○五十嵐参考人 二五％の削減というのは、先ほど佐藤先生がおっしゃっていましたが、非常に大変なことだと思ひます。ただ、少し気になることも幾つかあります。

それは定員の数え方、削減の教え方の中に、独立行政法人化しようとする定員から削減する、しかし、実際上は国家公務員の身分のままといふのがありまして、これはやはり少し虚偽であるといふことが一つです。

それから二番目には、質の転換といふのはやはり必要だといふことですね。つまり、定員を削減するだけでなく、私自身は、公共事業は多過ぎてこれを福祉に回すべきだと思ひますけれども、やはりシフトをちゃんとすることが必要で、これは、単に削減といふと一律削減になりがちですけれども、シフトをちゃんとするといふことです。

それから三番目には、一番定数削減のやりやすい方法は、早く退職させて、こつちを少なくしか採らないといふことです。これはやはり工夫が足りないと思ひますね。民間の資源なども使うべきですし、自治体と国の交流もちゃんとすべきだし、いろいろな流動性を持った中で定数の削減といふのを考えていくべきではないかといふふうに

思つております。

○石垣委員 どうもありがとうございます。

○高島委員長 次に、松本善明君の質疑に入ります。

○松本(善)委員 参考人の皆さん、御苦労までございます。国会の審議に御協力いただきまして、ありがとうございます。

最初に野村参考人に伺いますが、お話の中で出ました不採算医療、まあ重度心身障害者の場合なんかはよくわかりますが、いわゆる不採算医療と言われるものにはどういふものがあるのでしょうか。列挙をしていただきたいと思ひます。

○野村参考人 不採算医療という言葉はどちらかというと開業医団体の方から出された面が歴史的にはあるわけで、社会保険診療報酬体系で縛られていてそういうところではやれない医療ということとで、一般的に言えば、これは、例えば厚生省の外郭団体が出している「国民衛生の動向」なんかで「公費医療」というページをあげて、そこをずらつて見ますと、これが大体不採算医療に該当するのではないかとと思ひます。もちろん、生活保護法の医療扶助も一応対象となりますし、あと、結核予防法による命令入院所、それから精神保健福祉法による措置入院とか、それから児童福祉法による育成医療、その他、身体障害者福祉法による更生医療等々でございます。

○松本(善)委員 独立行政法人になって財政上の保障がなくなるんじゃないかといふことは、関係までこの審議で心配をしていらつしやるという状況でございますが、辺地でありましてか離島でありますとか、そういうところの国立病院や療養所が独立行政法人になったらどういふことになつていくんでしょうか。先ほど移譲といふ問題をお話しになりましたけれども、実情としてはどういふことになるのか、おわかりならお話しいただきたい。

○野村参考人 一番簡単に申しますと、やはり住民の所得、能力といひますか、そういうものの一定の分布の中だと民間医療機関も成り立ち得るわけ

でありますけれども、僻地、離島、長崎県は大変離島をたくさん抱えておりますし、また北海道の辺遠部分なんか、これは、到底普通の、いわゆる民間の医療機関でもペイするような医療となると、ちょっと成り立ちそうもないと考えられます。

やはり、人口の分布、人口の分布といふのはまた同時に所得の分布にもなるわけで、特に公的な支えのない医療機関だったら、それは一定の人口分布掛ける所得分布の上でしか成り立ち得ないのではないかと考えております。

○松本(善)委員 それから、難病、まあ不採算医療とも言つていますが、一般的にいわれる難病と言われるものがそういうものになるんでしょうけれども、国立もあれば公立もあれば、いわゆる民間の非営利医療法人もあるかと思ひますが、その中で国立病院や診療所の果たしている役割といふものはどういふものでございましょうか。

○野村参考人 概して、難病それから先ほど挙げたもの、一番特徴的な点は、時間的に長期間かかるということでありまして、それで、長期間かかるわけでありまして、現在の社会保険診療報酬体系というのは、入院日数が長くなれば長くなるほど通減的にだんだん減っていく、通減的に診療報酬が安くなるというシステムになっておりまして、一月も二月も患者を抱えていると、その当該医療機関の方がパンザイしてしまふ。ですから、今でしたらせいぜい二十日あたりが一つの目安で、なるべくそれを越さないぐらいのところ入院患者もお引き取りを願ふ、そのことによって医療機関も経営的に成り立つと。

こういう状況でありますと、いわゆる難病、その他長期的療養を要する、そういう場合にはもうとてもやっていけないという状況が生まれつつあり、それはやはり国公立、公的医療機関がカバーしていかなければならないのではないかと考えます。

○松本(善)委員 五十嵐参考人にお伺いをいたし

ます。

五十嵐参考人は公共事業の専門家で、公共事業についての暴走を憂えたいろいろな文章をお書きになっているのを拝見しております。私も、行政改革という場合に、やはり肥大した部分というのはこの部分が一番肥大しているのではないかと、やはり、ここに徹底的にメスを入れるという方向の行政改革でなければならぬのじゃないかというふうに考えておるわけでございます。

それで、五十嵐参考人の御意見もほぼ私どもの考えに近いのではないかとこのように思っておりますけれども、公共事業について五十嵐参考人は、これはもうやり始めたからとまらない、とめられない、こういうような趣旨のことを言われた。この委員会でも、宮澤大蔵大臣がやはり同じような御答弁、例えばむつ小川原とか吉小牧東、発想の誤りであつたんじゃないか、だけれども、戦争のときと同じように、始め出したら終わらない、やめろということが言い出せないということ率直に言われておりました。私も、それはやはりぐあい悪いんじゃないか、そこが決断をしなければならぬ点ではないかというふうに思うわけでございまして、これはどうしたらいいか、まあ私も考えることでもありますが、参考人としてはどうお考えになつておられるか。

また、今の中央省庁再編法、今の政府の進めている行政改革がそれに適合しているかどうかというようなことについての御意見を承りたいと思ひます。

○五十嵐参考人 公共事業の予算とか人口とか、それに関連する産業というのは非常に膨大なものがあることは御存じだと思いますけれども、やはり、非常に端的に言つて、むだかむだでないか、あるいは必要な公共事業に回つていないか必要な公共事業が行われているかについて、だれが判断するかということが一番重要だと思ふんですね。私の提案は、かつて、公共事業コントロール法という形で国会で審議してくださいということとを提案してもらつたことがありますけれども、と

にかく、国会の中に政策評価委員会といいますか、それをつくつていただきたいんです。そこで、例えば現地の人たちがどう思っているか、企業の人たちがどう思っているか、官僚の人がどう思っているか、まず聞いていただきたいんです。聞いた上で、やはりやるものはやめるということをはっきり一度させてくださいということなんです。それが一つです。

ただ、急激にやめるといろいろな障害がありますので、手当ての仕方について幾つか考えなきゃいけないんです。

それはどういふことかといふと、現地へ行くこととすぐわかりませんが、なぜやめられないかの大きな理由として、もうそれに依存してしか自治体が動いていけない、あるいは住民が動いていけない、あるいは企業が動いていけないという構造がありまして、その人たちがどうするかというのには非常にしんどいといふことがあるからです。とりわけ、過疎自治体あるいは高齢化自治体と公共事業が結びついたところは非常にやめがたいといふのがあります。そこで、やめるときには、その自治体あるいはその地域の人たちが再生できる方法を考えなければいけないといふことです。

一つは、既にできている施設について利用目的の交換をするとか、あるいは全部捨てても別なことを考えるとか、その人々が生きていく法案、地域再生法案というようなことを考える必要があるだろう。

こういう形で今の現行法を見ますと、過疎法だとか産業地域法とかたぐさの、いわば恵まれた地域あるいは人々に対する法案があつて、それが参考になると思ひます。しかし、それはいづれも全部社会資本に対する補助金の割合を引き上げるといふ形になつておまして、二十一世紀、特に公共事業をやめるときの新しい再生法案としては必ずしも適格的ではない。新しく地域活性化化する、地域再生する方法を考えて、あわせて、それと引きかえにその事業をやめるといふことを考え

なければいけない。そういう法案をぜひ考えていただければというふうに思つております。

なお、この点に關しまして、やはり巨大公共事業といふのはどこでもありまして、非常に強い、熱烈的な要望があつて、ここが見えないから、絶えずあしたの職業のため、あしたのパンのために国会議員の先生におすがりして公共事業を持つてきてもらうといふことになる。ここを早くやつていただければ私は思つております。

○松本善喜委員 私どもは、公共事業の中身を生活密着型に切りかえる、そういうふうにするれば地元のいろいろな要望にもこたえられると思うのですが、残念ながら、今参考人がおっしゃつたような仕組みは今回の法案の中にはないわけでござい

ます。それで、政府が決断をすれば私は何やかんやできるんだと思うのですが、今度の省庁再編でいけば、参考人もおっしゃいましたように、巨大官庁、国土交通省といつて、やはり今までのもののがそのまま進んでいく、そういう方向のものではないかと思ひますが、率直な御意見を伺ひたいと思ひます。

○五十嵐参考人 冒頭に申し上げましたように、私はまさに先生と同じ意見です。巨大省庁ができませんと、これは政治学の法則と言われているのですけれども、組織を維持するためにあらゆることを行われるといふことがありまして、ますます公共事業はとまらなくなるだろう。二十世紀最大の禍根が私はこの国土交通省じゃないかと思うぐらゐに考えております。

ぜひ先生方にお願ひしたいことは、公共事業、外国の諸実例と比べているとわかりますけれども、外国はいろいろな意味で大転換を公共事業についてしております。一番大きくは、公共事業と社会福祉の費用を、公共事業が一対して福祉事業を二にしているといふことです。日本は逆でありまして、公共事業が二で福祉事業が一つです。これを反転することです。

それから二番目は、それぞれ道路やら河川やら

港やら空港についてむだがたくさん出てきておりますので、やはり公共事業の中身を変えていくといふことを同時にやらなければいけない。そのためには、地方分権や規制緩和とあわせて、公共事業に関する事業法といふものを、単に自治事務か受託事務かというだけじゃなくて、質を変えたいといふところを早急に点検していただければと思ひます。

例えば、河川についてこの間改正がありまして、環境という一文字が入つただけで大分河川行政は変わりますし、さらに、国と自治体が一級河川、二級河川を持つというよりは、流域ごとに、例えば利根川なら利根川の流域ごとに管理運営するといふ形にする、もつとがらつと変わるだろう。そこも同時に変えていく必要があるんじゃないかといふふうに思ひます。

とにかく、国土交通省だけは、ぜひこの委員会で設置をやめるようにしていただければありがたいといふふうに思ひます。

○松本(善喜)委員 佐藤参考人にお伺ひしたいと思ひます。佐藤参考人は、行革会議のときから現在に至るまで、政府の行政改革、省庁再編については深くかかわつておられる方でありまして、そういうつもりでお聞きをいたします。

それで、きょうの公述の中でもおっしゃいました、引用もされました最終報告、行政への依存体質といふことをかなり強調してお話になりました。そしてこれは、参考人、きょうは引用されませんでしたが、やはり、行政に依存しがちだったこの国のあり方自体の改革なんだといふことが最終報告には書かれて、この点について根本的な反省をしなければならぬと。言うならば、この問題が政府の行政改革の中心問題のように位置づけられると思ひます。

そこでお聞きしたいのですが、この依存体質といふのはどういふところにどうあらわれているのだらう、だれがどのように依存しているのかといふことをお聞きしたいのであります。

佐藤参考人がジュリストの対談の中で、これは既存の産業、業者の保護なんかになっているんじゃないかということもちょっと言われている。そういう、企業が依存体質、例えば私どもは、銀行に六十兆もの支援をするというのが、これもまさに依存体質ではないかというふうに思います。それはそういうふうにも思われているのかどうか。一方、医療、福祉というものは、これは難病なんか、今も野村参考人からの話がありましたように、やはり政府がやらないと、民間ではできない部門なんです。そういうのもで依存体質と言っているのかどうか。これはいろいろな理解の仕方があろうかと思いますが、佐藤参考人は、行政への依存体質というものについて具体的にどのようなお考えになっているのか、伺いたいと思います。

○佐藤参考人 お答えします。

依存体質というのはいろいろな面があると思います。先ほどの公共事業も、やはりそういう面もあり得る、僕は思います。それは、各種の規制というの、必要なものもありますけれども、その規制によって既得権が保護され、そのシステムがなかなか動かないというふうなものもある。さまざまあると思いますが、我々、そういうものを一遍、自分で自立する、自立して生きる、そういう考え方をまず基本に、出発点に持とうじゃないか。しかしながら、健康とかいろいろあるいは病気になるって自分で自立できない、場合によっては困難な場合があります。そういう方は、社会として自立できるようにサポートしてあげなければいけない。そこは社会としての温かさが必要ですね。その社会というのはおかしくなると思っております。先ほどお話しになりました医療のそういう領域については、やはり自立を社会全体としてサポートしていく、そういう温かい思いやりでそこは考えていかなければならない。

ただ、私の認識は間違っているかどうかかわかりませんが、戦後はやや、自立ということを出発点にして、そしてそれが困難な場合にみんな

で支えるという、その順序がどうもうやむやいになったところがあるんじゃないか。それがいろいろなところで、例えば極端に言うところ、さっきの公共事業も私は似たような印象を持っているところがあります。そういうものを一遍原則に立ち戻って考え直してみたらどうか、そういう趣旨でレポートも書いていっているところがあります。決して、いわゆる弱者切り捨てとかそういうことを考えているのではありません。

○松本(善)委員 そうすると、ちょっと改めてお聞きをいたしますが、医療、福祉という問題は、政府の世論調査でも圧倒的に国民が要求している部分です。そのところはむしろ、例えば医療費負担の増大というのが起って、お医者さんにかかるのを自分で制限するということが非常に広範に今起こっております。そういうものについては、むしろ施策を充実しなければならぬ。その部分がスリム化していくということになります。これは国民の望んでいる方向と逆の行政改革になるんじゃないかと思いますが、参考人、いかがお考えになりますでしょうか。

○佐藤参考人 医療の場合も一つのシステムでありまして、いわゆる弱者保護という形でシステムが巨大化して、そこにいろいろな問題があるというところは、日本だけではなく、アメリカの場合もそういう面があります。ですからそこを、本来に必要なところに本当の十分なサポートがいくように、そういうシステムを考えていく必要があるし、ぜひ国会でもそういうことを明らかにしていただきたいというふうに思っております。

○松本(善)委員 佐藤参考人に続けてお聞きしますが、独立行政法人化した場合に、これが廃止もあり得る、これは総務庁長官もお認めになりました。法律にも書いてございます。やはりこれが、今弱者といえますけれども、難病なんかは弱者でなくとも膨大な医療費用がかかりますものですが、これはとても自分たちの力だけではやれないという問題があります。このところを、医療部門でありますとか、あるいは試験研究機関、これ

はもう長期の研究を要するものとか、基礎研究だとか、民間ではやれないような研究をやっています。国立大学なんかは、文部大臣、有馬さんでさえ、これは反対だと言っておられるわけですが、そういうものを独立行政法人にいたしますと、それは場合によっては採算がとれなくて財政の保証がないということの心配もしておられる、関係でもしていらっしゃる。

そうすると、これは切り捨てられていくということになるんじゃないかと思いますが、今の行革でその辺はどのようにお考えになつていらっしゃるのですか。

○佐藤参考人 御承知のように、独立行政法人は、決して独立採算性を考えているわけではなく、必要などころは、十分国としてサポートするという考え方に独立行政法人はなっております。

先ほどの試験研究とか大学の話であります。私も先ほど申し上げたように、大学人として、この通則法のもとで大学がそのままする余地はあるということについては、いろいろ検討する余地はあると考えておりました。ストレートにいくものとは思っておりませんけれども、先ほど申し上げたように、私どもは自分のやっている研究というのは、やはり価値のあるものだと思っております。それ、皆さんそうだと思います。

けれども、国民主権のもとで、それを国民にわかってもらう努力を我々がそろそろみずからしないといかぬ時代に入ってきたのではないかと。そして、価値あるものであれば堂々と主張して、国民のサポートを得て、むしろ一層の財政的な援助を得るとか、そういう張りをつけるような形で持っていくべきではないか。そういう観点でこの独立行政法人というのが活用され、生かされるならば、それは社会全体として活力を持たせる一つの方法ではないかというように考えております。

○松本(善)委員 時間がないので終わりますが、財政的な保証がないということと関係の有馬さんさえ心配しているということをお申し上げて、もう

質問はできませんけれども、後の方がおっしゃる通りです。一言だけ。

○高島委員長 次に、深田肇君の質疑に入ります。

○深田委員 参考人の諸先生、ありがとうございます。ちょっと時間が食いついたようでも申しわけありません。最後でございますから、いさしおつき合いのほどをよろしくお願い申し上げます。

私は社民党に所属している深田肇でございますが、あらゆる場所と同じような発言をしているんですけれども、もう一遍やはりこういう場でも申し上げなければいけません。これは、私たちが大変勇気を出して物を言うのでありますけれども、与党時代を含めて、市民本位の行革へ向けて、公務員の雇用と労働条件の確保をしっかりやらなければいけません。今日の私ども社民党の基本的な態度で、今日までやってまいりました。

お話が出ています。定員問題で、一〇％から二五％問題、大変微妙な問題がありますけれども、先輩、同僚議員に余りおしかりをいたさないようなことをお願いしながら、率直な意見を言ってきたこともあつたのであります。

そこで、今回の行革や地方分権の中で、特に行革の關係で政府当局が出しました提案理由の中では、大変特徴的だと私は思っているのがあります。昨日も総理にもその辺の御意見を伺うような機会をいただいたのでありますけれども、これはいいことなんだ、いいことなんです。盛んに国民主権の理念に沿って我が国の行政を考えていく、まさに憲法そのもののことでございます。これは大いに賛成事なものであります。極めて単純に、その理念というところを、いわゆる信託されて選ばれたメンバーが内閣をつくって、総理大臣の権限が強化されて、これがいわゆる行革であるし、言うなら憲法の理念だと。

私に言わせてみれば、そのことを百歩譲って認めたとしても、大変そこは矮小化して、権力集中主義に見え過ぎて、いわゆる市民や住民や国民の

側の持っている要求というのはいくらに保
障されていくのかという点が問題があるではない
かという点を実は考えておるわけでございま
す。

前段申し上げたとおり、いろいろなことを考
えている社民党にいたしますと、やはり弱者の立場
は保護せねばいかぬと思ひますし、いんや切
捨てがあつちや困るし、そういうことはい
おっしゃるわけだし、同時にまた首切りはやら
ないだとおっしゃいますけれども、そういうこと
が起きては困るという立場を持ちながら話を
わけでございします。

同様、人権問題にしましても、それはもう日
本の憲法の精神だから人権は重視するんだと
おっしゃるんだが、実際は差別状況が今回起
きておりました、そういうことについて、あちこ
ちで国民の側なり市民の側の声が上がっていることも
事実でございますから、そういうことを、これは
私が先生方に申し上げることはないものであり
ますが、我が方の見解として少し申し上げた上
で、そういったものを少し見直しながら、新しい時代に
見合うような政治、行政制度に変えていく、い
ゆるモデルチェンジをするのが今回の目的だろ
うというふうに思っている次第でございます。

その意味からしますと、政府が使われた主権在
民ということをしかりと考えるとするならば、
地方分権の推進、情報公開の徹底、公務員倫理の
確立、加えて政治家の政治倫理の確立、こま
めなしかり確認しなければ、本当の意味の行政改
革や二十一世紀に向かつての新しい日本への道と
いうことにならないのではないと思ひながら、
考えている次第でございます。

そういう意味からしますと、極めて端的な言
方になります、省庁再編は、平和、安全、福
祉、公正、こういふものをどう保障するかとい
うことをしかり中央政府が考えるべきだとい
うことで、実は考えることを申し上げながら、日
ごろから五十嵐先生の文庫をいろいろと勉強さ
せていただいた感じから申し上げます、昨年もし

か本委員会の参考人でお出かけいただきました
きにも、いわゆる官僚内閣制から国会内閣制へ
というお話がありましたし、きょうまた、巨大な
言われるところの国土交通省を思い切つてこ
やめてしまえ、こんなはつきり書かれた文章を
見たいして、そうなる、この法案は、設置
法は反対せねばいかぬかなと思つてみたりして、
これは党内で十分論議しないといかぬのかな
と思つておる次第でございます。

そういうことも感じながら率直に申し上げます
が、申し上げたようないわゆる憲法の主権在民の
理念に基づいて、今回の行政、地方自治はどう
あるべきかにつきまして、これまで時間があ
りませう、勝手にしゃべつちやうよう申し上げ
てありますが、四人の先生方にお話ししていただ
くことはできないのではないと思ひまして、勝
手に決めさせてもらいます、五十嵐先生にひと
ついただくと同時に、野村先生に一言お話し
いただこうかと思つておりましたが、ぜひひと
つ佐藤先生、加藤先生の御理解を賜りたいと思
ひます。お二方よろしく願ひ申し上げます。

○五十嵐参考人 今回の改革は、非常にダイミ
ンが、一九九九年に法案を審議して、二〇〇一
年一月一日から実施するというものでありま
す、非常に大きな歴史のパラダイムの転換とい
います、その時期に客観的にあると思ひます。

百年ごとの変更ではなくて、今回は、二〇〇一
年というところであります、千年に一回の改革
でありまして、これを行政の用語で言いますと、例
えば明治維新や戦後改革に次ぐ第三の改革と言
つてみたり、あるいは憲法改正なき憲法改正に
匹敵するような大状況と言つてみたり、さま
ざまな意味で表現しているわけです。

まさにそういうことを私たち国民一人一人実
感するわけですが、そういう目で行革や地方
分権やその他金融改革、財政改革、もろもろ
を見つめます、何となくかきこいというこ
とを先ほど言いましたように、既に住民は、吉野川

河口堰、冒頭に申し上げましたように、住民投票
という手法を使いまして、国民主権を具現化し
ようと、もう既にそこに来ています。そのとき
近代法制度あるいは近代政治学や制度が前提と
していた三権分立とか政党政治とか、あるいは自
治体や国との関係全体がきしみを立ててゆがんで
いるといふことが、非常に奇妙なものに今映
つてくるのが事実だと思ひます。

戦後、日本国憲法がつくられて、確かに国民
主権といふことは憲法第一条からずっと貫
念になつておるわけですが、ともすれば、
やはり官僚ひとり勝ちの戦後ではなかつたか
いふふうに私は思つております。

そのゆがみといふものが先ほどの住民投票に
あらわれてきていると思つておるわけですが、
行政改革でもあるいは地方分権でも、とにかく
国民がほとんど顔が見えない、市民がほとんど
顔が見えないというのが一番残念でありまして、
千年に一回の改革、戦後第三の改革と言われ
るものにふさわしい努力を国会でとにかく続
けていただきたい。

私のところに、きのう膨大な法案が送られて
きて、この法案を見て歴史家が一体何と言
うのか、膨大な量の法案改正にもかかわらず、
少しの小さな変化しか私は見えない。多分この
国会は歴史によつてつらい審判を受けるのでは
ないかと私は思つております。

○野村参考人 行政法の素人でございますが、
政治家の資質、それから、先ほど問題になり
ました、行政改革と政治家の資質をキーワード
にしてどんな作文ができるかということにお
答えしたいと思います。

大体、行政改革といふのは、行政、公的
行為の効果とか効率が問われて始まるわけ
であります、某公共工事の効果、何が効果
であつたかといふようなあたりは、また厳
しく判定していかねばならぬと思つておる
わけですが、これは政治家の資質とも大に
関係することです。

ありますけれども、そもそもトータルシステム
として医療といふものの効果が問われるよ
うになつたのはいつからかということ。これは、
一九七〇年代の初めごろ、アメリカの下院
において、トータルシステムとしての医療の
効果が問われたわけでありまして、それはど
ういう論法かといふと、アメリカは世界で
一番医学研究のために金を使つておる、そ
れから医療費の方も世界一だ、医学も医療
も世界一金を使つておるんだら、当然その
効果はアメリカ国民の健康水準にあらわれ
てしかるべきではないか、ここはちょっと
乱暴な点もあるわけですが。

では、アメリカ国民の健康水準は世界で何
番目か。国際比較は難しいんですが、常識
的には、零歳平均余命、平均寿命、あるい
は乳児死亡率あたりで比較することになる
わけですが、世界一金を使つておる、当時
、乳児死亡率は低い方から十五番目ぐら
い、これは金の使われ方、システムが
おかしいんじゃないか、こういう形で医療
の効果が問われるようになりましたのが
一九七〇年代の初め。

そして、アメリカは議員立法でありますから、
議員立法をするためには、政治家は医療に
ついて勉強しなければならぬということ、
「アメリカン・ヘルス・ポリシー」とい
う本が議員の勉強用として一九七四年に
出されて、これはよくまとめた本なので、
我々専門の大学研究者はみんなそれを買
つて、医療政策、医療問題を勉強したわけ
であります。ここからはやはり、これから
国民の立場に立ったリーダーシップを発揮
する上で、先生方も大に頑張つて、事
医療問題に關しても頑張つていただきた
いと思ひます。

なお、今言いましたことと関連いたしま
して、アメリカは、世界一金を使つて成績
の方は十五番目、今は、小さい国まで入
れると、二十四番目ぐらゐまで下がります
けれども、そういう状態である。そうい
う目で見ると、日本という国は、何と医
療に金を使わずに、そうして平均寿命は
世界

一で、乳児死亡率は世界で一番だ。だから、こういうあたりを、何といいますか、費用効果分析というような形で見たら、日本は、最も安い医療費で最も効果を上げていて、模範的な国である。そういう国で、国立病院への一般会計からの持ち出しというのは、まことにささやかな、千四百億円をちょっと超えるぐらいで、その他の大きな浪費に比べたら、まことにささやかなことではないだろうか。そのささやかさを守るために、また先生方もひとつとつとつと希望を上げて、私の参考人意見といたしたいと思います。

○五十嵐参考人 提案されている現行システムを前提にして改良案を考えるとしますと、地方出先機関に配分する公共事業を都道府県、自治体に回すということですね。そうすると、かなり変わります。

○高島委員長 以上で参考人に対する質疑は終了いたしました。

この際、参考人各位に一言お礼を申し上げます。

参考人各位には、貴重な御意見をお述べいただきまして、まことにありがとうございます。委員会を代表して厚くお礼を申し上げます。御苦労さまでした。

○深田委員 ありがとうございます。

もう時間がありませんから、どうしてもやはり関心事が巨大な新しい省ができることとさせていただきますから、そこをただけにと。

それから、計画の策定及び箇所づけ、その他予算等について、今のところ国会の監視が十分ではありません。要するに、計画の策定と箇所づけ等について国会が議決するというのをつけ加えてもらえれば完璧だと私は思っています。それを公共事業コントロール法と言っております。

○高島委員長 この際、ただいま議題となっております各案につきまして、議長に対し、公聴会開承認要求を行うこととし、公聴会は来る六月七日月曜日開会し、公聴人の選定等は委員長に御一任願いたいと存じますが、これに賛成の諸君の起立を求めます。

私どもがこれに対してどう考えているかということをご申し上げるのは、時間があるからからもうこれは省略いたしまして、お互いが確認できることは、巨大であることはもうだれもが認めるように、公共事業が八割全部行っちゃうとか、それから現在までの許認可数が二千五百五十を超えているとか、いろいろなことがあります。権力は集中する、そうすると腐敗とか汚職が始まる、いろいろなことが言われておるわけでありすから。

○深田委員 もうよろうとおっしゃっていますか、やはり何うと、佐藤先生、どうなんでしょうか、今のようないくつかの御指摘をいただいて我々議員が一生懸命勉強するわけですが、そういうことをやればよろう、いや、そんなことよりも現行で、現行の提案そのものをこういふふうに進めていったらいいというふうな違った御意見をお持ちなんではないですか。ちょっと聞かせてください、巨大省の問題で結構なんです。

○高島委員長 起立多数。よって、そのように決しました。

そこで、五十嵐先生の言われるところの勉強不足で恐縮なんですが、きょうも出ましたように、しかも文献でいただいておりますが、公共事業のコントロール法を、一番私たちが今わかりやすく、短い時間で、ここがポイントなんだよと、これをつくらないといけないわけでしょうから、この巨大な今度出る法案に、まあ賛否は私どもで決めさせてもらいますが、やめちゃえということではできないのか、それともこのコントロール法が並行して審議されれば何が道が開かれるのか、それとも組み合わせを交えろとおっしゃっているのか、ちよっと、短い時間で恐縮なんです、聞いておかにやいかぬなと思っておる次第でございます。

○佐藤参考人 先ほど五十嵐参考人がおっしゃったことについては、貴重な意見だというように私も考えておりますが、一つ指摘したいのは、情報公開法が既にできているということの意味を十分にお考えいただきたい。あれによって、使い方によっては相当有力なコントロールの手段になるというように考えております。私は、情報公開法の必要を三十年ぐらい前から主張してまいりました。あの意味は、皆さんが思っているよりも以上に大きなものではないかというように考えております。

○高島委員長 次に、委員派遣承認申請に関する件についてお諮りいたします。

ただいま議題となっております各案につきまして、審査の参考に資するため、議長に対し、委員派遣承認の申請を行うこととし、派遣地、派遣の期間、派遣委員の人選等につきましては、委員長に御一任願いたいと存じますが、御異議ありませんか。

○高島委員長 御異議なしと認めます。よって、そのように決まりました。

○高島委員長 御異議なしと認めます。よって、そのように決まりました。

○高島委員長 御異議なしと認めます。よって、そのように決まりました。

○高島委員長 御異議なしと認めます。よって、そのように決まりました。

○高島委員長 御異議なしと認めます。よって、そのように決まりました。

○高島委員長 御異議なしと認めます。よって、そのように決まりました。

○高島委員長 御異議なしと認めます。よって、そのように決まりました。

○高島委員長 御異議なしと認めます。よって、そのように決まりました。

○高島委員長 御異議なしと認めます。よって、そのように決まりました。