

第四百十五回
参議院行財政改革・税制等に関する特別委員会会議録第八号

参議院行財政改革・税制等に関する特別委員会会議録第八号

平成十一年七月一日(木曜日)
午前九時一分開会

委員の異動

六月三十日

辞任

水島 裕君

加藤 修一君

松 あさら君

補欠選任

佐藤 昭郎君

魚住裕一郎君

渡辺 孝男君

辞任

阿南 一成君

齊藤 滋宣君

寺崎 昭久君

小池 晃君

山本 正和君

補欠選任

森山 裕君

日出 英輔君

福山 哲郎君

吉川 春子君

大脇 雅子君

出席者は左のとおり。

委員長

理事

吉川 芳男君

石渡 清元君

大島 慶久君

田村 公平君

吉村剛太郎君

朝日 俊弘君

伊藤 基隆君

弘友 和夫君

富樫 練三君

日下部禮代子君

委員

海老原義彦君

太田 豊秋君

狩野 安君

久野 恒一君

佐藤 昭郎君

事務局側

常任委員会専門員

常任委員会専門員

参考人

地方分権推進委員会委員長

諸井 虔君

東京・生活者ネットワーク分座
プロジェクト座長

池田 敦子君

長

林 宜嗣君

市橋 克哉君

八木 俊道君

山口 二郎君

右崎 正博君

中条 潮君

慶應義塾大学商学部教授

獨協大学法学部教授

北海道大学法学部教授

日本大学法学部教授

名古屋大学大学院法学研究科教授

関西学院大学経済学部教授

プロジェクト座長

東京・生活者ネットワーク分座

プロジェクト座長

東京・生活者ネットワーク分座

プロジェクト座長

東京・生活者ネットワーク分座

プロジェクト座長

東京・生活者ネットワーク分座

プロジェクト座長

東京・生活者ネットワーク分座

プロジェクト座長

東京・生活者ネットワーク分座

プロジェクト座長

東京・生活者ネットワーク分座

プロジェクト座長

東京・生活者ネットワーク分座

プロジェクト座長

東京・生活者ネットワーク分座

プロジェクト座長

東京・生活者ネットワーク分座

プロジェクト座長

本日の会議に付した案件

○内閣法の一部を改正する法律案(内閣提出、衆議院送付)

○内閣府設置法案(内閣提出、衆議院送付)

○国家行政組織法の一部を改正する法律案(内閣提出、衆議院送付)

○総務省設置法案(内閣提出、衆議院送付)

○郵政事業庁設置法案(内閣提出、衆議院送付)

○法務省設置法案(内閣提出、衆議院送付)

○外務省設置法案(内閣提出、衆議院送付)

○財務省設置法案(内閣提出、衆議院送付)

○文部科学省設置法案(内閣提出、衆議院送付)

○厚生労働省設置法案(内閣提出、衆議院送付)

○農林水産省設置法案(内閣提出、衆議院送付)

○経済産業省設置法案(内閣提出、衆議院送付)

○国土交通省設置法案(内閣提出、衆議院送付)

○環境省設置法案(内閣提出、衆議院送付)

○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、衆議院送付)

○独立行政法人通則法案(内閣提出、衆議院送付)

○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、衆議院送付)

○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、衆議院送付)

○委員長(吉川芳男君) ただいまから行財政改革・税制等に関する特別委員会を開会いたします。

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、郵政事業庁設置法案、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並びに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の各案を一括して議題といたします。

本日、午前は、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の審査に關し、参考人の方々から御意見を承ることといたしております。

午前中は四名の参考人の方々に御出席をいただいております。

地方分権推進委員会委員長諸井虔君、東京・生活者ネットワーク分権プロジェクト座長池田敦子君、関西学院大学経済学部教授林宜嗣君、名古屋大学大学院法学研究科教授市橋克哉君、以上四名の方々にございます。

参考人の皆様一言ごあいさつ申し上げます。

本日は、御多忙のところ当委員会に御出席をいただき、まことにありがとうございます。皆様の忌憚のない御意見を承り、法案の審査に反映させていただきます。

本日は、御多忙のところ当委員会に御出席をいただき、まことにありがとうございます。皆様の忌憚のない御意見を承り、法案の審査に反映させていただきます。

本日は、御多忙のところ当委員会に御出席をいただき、まことにありがとうございます。皆様の忌憚のない御意見を承り、法案の審査に反映させていただきます。

本日は、御多忙のところ当委員会に御出席をいただき、まことにありがとうございます。皆様の忌憚のない御意見を承り、法案の審査に反映させていただきます。

本日は、御多忙のところ当委員会に御出席をいただき、まことにありがとうございます。皆様の忌憚のない御意見を承り、法案の審査に反映させていただきます。

本日は、御多忙のところ当委員会に御出席をいただき、まことにありがとうございます。皆様の忌憚のない御意見を承り、法案の審査に反映させていただきます。

本日は、御多忙のところ当委員会に御出席をいただき、まことにありがとうございます。皆様の忌憚のない御意見を承り、法案の審査に反映させていただきます。

本日は、御多忙のところ当委員会に御出席をいただき、まことにありがとうございます。皆様の忌憚のない御意見を承り、法案の審査に反映させていただきます。

本日は、御多忙のところ当委員会に御出席をいただき、まことにありがとうございます。皆様の忌憚のない御意見を承り、法案の審査に反映させていただきます。

本日は、御多忙のところ当委員会に御出席をいただき、まことにありがとうございます。皆様の忌憚のない御意見を承り、法案の審査に反映させていただきます。

本日は、御多忙のところ当委員会に御出席をいただき、まことにありがとうございます。皆様の忌憚のない御意見を承り、法案の審査に反映させていただきます。

本日は、御多忙のところ当委員会に御出席をいただき、まことにありがとうございます。皆様の忌憚のない御意見を承り、法案の審査に反映させていただきます。

本日は、御多忙のところ当委員会に御出席をいただき、まことにありがとうございます。皆様の忌憚のない御意見を承り、法案の審査に反映させていただきます。

本日は、御多忙のところ当委員会に御出席をいただき、まことにありがとうございます。皆様の忌憚のない御意見を承り、法案の審査に反映させていただきます。

本日は、御多忙のところ当委員会に御出席をいただき、まことにありがとうございます。皆様の忌憚のない御意見を承り、法案の審査に反映させていただきます。

本日は、御多忙のところ当委員会に御出席をいただき、まことにありがとうございます。皆様の忌憚のない御意見を承り、法案の審査に反映させていただきます。

本日は、御多忙のところ当委員会に御出席をいただき、まことにありがとうございます。皆様の忌憚のない御意見を承り、法案の審査に反映させていただきます。

本日は、御多忙のところ当委員会に御出席をいただき、まことにありがとうございます。皆様の忌憚のない御意見を承り、法案の審査に反映させていただきます。

本日は、御多忙のところ当委員会に御出席をいただき、まことにありがとうございます。皆様の忌憚のない御意見を承り、法案の審査に反映させていただきます。

本日は、御多忙のところ当委員会に御出席をいただき、まことにありがとうございます。皆様の忌憚のない御意見を承り、法案の審査に反映させていただきます。

本日は、御多忙のところ当委員会に御出席をいただき、まことにありがとうございます。皆様の忌憚のない御意見を承り、法案の審査に反映させていただきます。

本日は、御多忙のところ当委員会に御出席をいただき、まことにありがとうございます。皆様の忌憚のない御意見を承り、法案の審査に反映させていただきます。

本日は、御多忙のところ当委員会に御出席をいただき、まことにありがとうございます。皆様の忌憚のない御意見を承り、法案の審査に反映させていただきます。

本日は、御多忙のところ当委員会に御出席をいただき、まことにありがとうございます。皆様の忌憚のない御意見を承り、法案の審査に反映させていただきます。

本日は、御多忙のところ当委員会に御出席をいただき、まことにありがとうございます。皆様の忌憚のない御意見を承り、法案の審査に反映させていただきます。

本日は、御多忙のところ当委員会に御出席をいただき、まことにありがとうございます。皆様の忌憚のない御意見を承り、法案の審査に反映させていただきます。

本日は、御多忙のところ当委員会に御出席をいただき、まことにありがとうございます。皆様の忌憚のない御意見を承り、法案の審査に反映させていただきます。

本日は、御多忙のところ当委員会に御出席をいただき、まことにありがとうございます。皆様の忌憚のない御意見を承り、法案の審査に反映させていただきます。

せてまいりたいと存じますので、よろしくお願いいたします。

本日の議事の進め方でございますが、まず参考人の皆様からそれぞれ十五分程度御意見を述べさせていただきます。その後、委員の質疑にお答え願いたいと存じます。

それでは、まず諸井参考人をお願いいたします。

○参考人(諸井俊彦) 地方分権推進委員長の諸井でございます。議員の皆様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ございます。

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内閣総理大臣に提出いたし

ました。また、昨年十一月十九日に第五次勧告を内閣総理大臣に提出いたしました。

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ござい

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こととされ、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ております。

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を図り、あらゆる階層の住民の共同参画による民主主義の活性化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改革しようとするものであり、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是正し、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につきましましては、住民による選挙で選ばれた知事や市町村長を国の下部機関と見て国の事務を委任し執行させる仕組みであり、第一に、国と地方公共団体とを上下主従の関係に置いている、第二に、知事、市町村長に地方公共団体の代表者と国の地方行政機関としての二重の役割を負

わせているため、知事、市町村長が地方公共団体の代表者としての役割に徹し切れずに、第三に、国と地方公共団体との間の行政責任の所在が不明確になり、地域の行政に住民の意向を十分反映させることができないなどの弊害が生じていることから、この機関委任事務制度を廃止することとを勧告したところであり、この結果、同制度のもとでの国による包括的かつ権力的な指揮監督はなくなることとなったところでございます。

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は廃止することとし、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事務とすることとし、職員はそれぞれ厚生事務官、労働事務官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、透明の原則の三つの一般原則を定めました。その上で、国と地方公共団体の新たな関係の具体的なあり方として、第一に、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、第二に、地方公共団体の意見申し出とこれに対する国の応答について所要の措置を講ずることを、第三に、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ました。

権限移譲につきましましては、国から都道府県へ移譲すべきものは、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しましたが、これとあわせて、二十万人以上など一定の人口規模を有する市を当該市の申し出に基づき指定し、権限をまとめ

て移譲する法制上の措置を講ずることについても勧告いたしております。

また、国が地方公共団体に対し、職員、行政機関等を設置しなければならないと義務づけている必置規制につきましましては、地方公共団体の自主組織権を制約すると同時に、行政の総合化と効率化を阻害する要因となつておるとの認識に立って、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ございます。

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、第一に国庫補助負担金の整理合理化、第二に存続する国庫補助負担金の運用や関与の改革、第三には地方税、地方交付税等の地方一般財源の充実確保の三つの観点から、財政面における自己決定、自己責任の拡充に向けた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を整理するとともに、市町村に対する都道府県及び国の関与の考え方と関与のルールを整理いたしました。

また、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、住民参加の拡大・多様化、公正の確保と透明性の向上等について具体的な方策を取りまとめるとともに、この実現のための地方公共団体の自主的な努力を支援、促進するために国がとるべき措置を示したところでございます。

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。その道をさらに切り開き、歩を進めていくためには、政

府において地方分権の推進に関する施策をさらに総合的に実施していくとともに、また地方公共団体の関係者みずから分権型社会の担い手として公正、透明で開かれた行政を展開し、国民の期待と信頼に一層こたえていくことが必要でございす。そして、何よりも、国民の皆様が住民自治を基礎とした活力ある創造性豊かな分権型社会の実現に向けて地域の行政に引き続き積極的に参画していけることを心から期待するものでございす。

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まいりました。

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ってこれら関係者の御努力を多とするものでございす。

平成五年六月に衆参両院において、二十一世紀に向けた現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という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果として、今まさに国会の審議にゆだねられていくところでございす。

地方分権推進委員会といたしましては、これまでの勧告を通じて明らかにした各般の措置が着実に実施に移されることが、将来にわたって地方分権を進めていくことの出発点となり、真の意味での分権型社会を確立していく基盤になるものと考えております。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には不可欠でございす。

これまでの勧告は、地方分権推進委員会が約四年の間心血を注いで提出いたしましたものでございすので、私も地方分権推進委員会として、地方分権推進一括法案に対して並々ならぬ思い入れがございす。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をいたしたいと存じます。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に念願をしてやみません。

以上、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決意であります。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ございす。

どうもありがとうございます。

○委員長(吉川芳男君) ありがとうございます。

次に、池田参考人をお願いいたします。

○参考人(池田敦子君) 私は、東京・生活者ネットワークの池田敦子と申します。

本日は、行政改革に関する特別委員会に参考人として意見を述べる機会をいただき、ありがとうございます。

私は、生活者という立場から、分権、自治の社会が実現することを希望しております。それは、生活の現場にこそ分権がもたらす豊かな自治があらわれなければならないからです。そして、それは住民の自発的活動を促したり、市民の事業を生み出したたり、生活の利便性であったりすると思えますが、今日の日本の行き詰まった社会構造を変えて、そういうものにならなければいけないと思っております。

一つの例を申し上げますと、ちょうど十年前になりましたが、五十五万筆の都民の署名で東京都知

事あてに食品安全条例の制定を求める直接請求が提出されました。私は当時、都議会議員をしており、この直接請求は分権という観点から大変印象的な問題提起がたくさんございました。

御承知のとおり、直接請求は地方自治法に位置づけられた市民の条例提案権です。しかし、提案された行政側は、食品の安全の確保は国、厚生大臣の権限にかかわることであり、食品衛生監視などは機関委任事務であるから、自治体で食品安全条例を制定することはできない。そしてまた、行政に対して直接請求で条例を突きつけるということは、生意気な市民であるというような見解が示されました。

直接請求をした市民たちは、食品衛生法では厚生大臣が食品安全のボタンを握っていることを知っております。しかしながら、食べる側に安全な食べ物を確保するためのボタン、つまり権限を握りたいと考えました。この権利は知る権利であり、選ぶ権利であり、健康を維持する権利です。これは食べ物に関する自己決定の主張であり、分権、自治の主張でありました。

また、食品行政は幾つもの縦割りの中でばらばらに行われており、行政がお互いを牽制し合い、食品に関するまとまった見解を持っていなかったことが明らかになりました。審議の過程で行政連絡会議が設置されることになりました。また、お互い突出したことをしないように行政間で抑制し合っているような状況もございました。

同時期に、この食品安全条例は、十三の区市に制定を求める請願が提出されました。区市から東京都への問い合わせが殺到し、食品安全は地方自治体の仕事ではないとの結論を出しました。しかし、この議論の中から、より安全な農産物を推奨するという動きが生まれ、現在、有機農法あるいは有機農産物の基準や流通のガイドラインなどが地方自治体から国へ問題提起をされ、それが実現されるというような事態が実際には起こっております。そして、地方から中央へという流れが生ま

れたわけです。

このように、生活の現場にいる市民は、生活のあらゆる場面での安全が確保されることが大切なことであり、そのことが実現される分権を望んでいるのです。生活の課題の解決は、身近な自治体で行われることが大切です。

ついでに申し上げますが、直接請求は、もっと簡便な市民の条例提案制度に変える条件整備が必要であります。

分権推進委員会の議論の経過で私が期待いたしましたのは、市民が自治体をつくる、地域が自己決定していくという原理が貫かれることでした。

こうした視点での課題は、自治体と自治体、自治体と国が対等な関係に整理され、国の権限が制限されることにあります。中央集権型のシステムの根幹でありました機関委任事務制度を廃止し、その大半を自治事務とした分権推進委員会の勧告は大きく評価できるものでした。

ところが、そのような分権推進委員会の精力的な議論の結果が法案化される過程で変節し、問題点が多くなってきたと私は思います。そのうちの幾つかについてここでは取り上げさせていただきます。

最大の課題は、自治体と国は対等であるはずなのに、自治事務になぜ国が口を出していくのでしょうか。その一つが自治事務に対する各大臣の是正要求に改善義務が付されたことです。

さらに、自治事務の処理が法令に違反していると認めるとき、または著しく適正を欠きかつ明らかに公益を害していると認めるとき、各大臣は知事に対して是正を求めることができるとして、都道府県の知事を通して市町村長に是正を求めることができる規定になっております。

地域の市民による自己責任で行われる自己決定であるはずの自治事務への是正要求は、国の関与を強め、結果的に分権の理念に反する内容ではないでしょうか。是正を求めることができる大臣が総理大臣だけではなく各大臣に広がったことは、現行法より後退してしまっただけではないでしょう

か。

東京都では、法律の定めのないお豆腐、中華めんなどについて、消費生活条例に基づく製造年月日の併記表示を義務づけてきました。それは消費者の要望に基づく東京都独自の乗せ・横出し表示でしたけれども、貿易の国際基準、WTOの絡みで、国の関与により、ことしの三月でその表示は断念せざるを得ない事態になりました。

このような国の関与は、この法案では分権後も容易に想像できるものであります。その上、都道府県の関与が区市町村にまで及ぶ事態が予想されるこの状況は改善されるべきであると私は考えます。

もう一つ、都議会に籍を置いた経験から、自治体議会に関する本法案の制約を緩和する必要を感じます。

自治体議会の議員定数は条例で定めることで十分だと思います。人口に応じた定数の上限を設けたり法定定数を超えた場合の減員の取り決めなどは、地域の有権者である住民が責任を持って決めていけばいいものと考えます。

自治体議会は二元代表制をとっていることから、首長の権限と議員の権限を対等にするを法に位置づける必要があります。議長の議会招集権や議会の予算提案権、さらに議会の調査能力を高めるための仕組みなども必要です。むしろ、現行制度が国会の議院内閣制をモデルにしている矛盾を解決すべきです。

私たちが議員提案で都議会議員の資産公開条例を提案したとき、議会が自治省のモデル条例を国に求めるという事態が起こりました。議会の問題も大きいのですが、一方では、このような親切が自治決定を弱め、国の関与を強める結果になるのではないのでしょうか。議会の独立性を高める制度にする必要があります。

最後に、都市計画審議会への国の関与を抑える必要があることを申し上げたいと思います。
都市計画決定の手続の中には、現行法でも住民への説明会や公聴会は位置づけられております。

しかし、ほとんどの住民は測量とか工事の段階で、つまり計画が決定された後に知ることが多いわけなんです。このことから、最近では住民が計画段階から参加する制度に変えるという要望が強く出ております。都市計画法の改正により、自治体の都市マスタープラン策定におきましては市民の意見の反映を位置づける、そういったことが法的に位置づけられております。

しかし、今回のこの法案では、都市計画審議会の組織、運営に必要な事項を政令の基準に従った委任条例として規定しています。これは、各自治体が主体的に市民参加による町づくりを進める審議会にしていくことを阻害するおそれがあります。

市町村都市計画審議会が法的に位置づけられるようになったこの段階で、組織及び運営に関する政令は定める必要はないのではないのでしょうか。各自自治体で決めることができるのではないのでしょうか。

分権は、役所同士の仕事の割り振りを変えることにとどまっては意味がありません。そういう意味では、分権の実現はスタートに過ぎないばかりです。国から都道府県へ、都道府県から区市町村への権限移譲に終わらせず、最終的には一人一人の市民が自己決定権を持ち、政策決定の場にこれまでも余り登場することのなかった市民や女性や生活者の姿が見える、そういう分権が必要ではないでしょうか。

多様な人々の多様な生活の豊かさを住民の共同参画によって実現するには、今後も市民までの分権が実現するまで議論を重ね、努力を続けていたきたいと要望をいたします。

これで私の意見を終わらせていただきます。どうもありがとうございます。

○委員長(吉川芳男君) ありがとうございます。
次に、林参考人をお願いいたします。
○参考人(林宜嗣君) 関西学院大学の林でございます。

本日は、参考人として意見を述べさせていただきます機会を与えてくださいましたことに感謝いたします。

まず、これまで私たちが研究をしておる中で懸案だというぐあいを感じておりました機関委任事務の廃止、地方債発行の事前協議制への移行、それから標準税率未満団体の地方債発行の許可制導入、こういった点を含めまして、今回の一括法案を評価したいと思っております。

ただ、今回の法案に一定の評価を与えてはおりますけれども、まだまだ課題が残っているというぐあいに感じております。この課題につきましても、私なりの考えを述べさせていただきます。私としては、地方分権に何を期待するかによりまして抽出される課題は異なっております。

地方分権というのは、言うまでもなく地域が自主的にかつ責任を持って個性豊かな地域づくりを行う環境を整えることでございます。こうした目標の中で地方分権の課題をとらえることはもちろん重要ではありますけれども、私は財政を専門にしておりますので、本日は、地方あるいは国の財政構造改革という観点から地方分権をとらえていきたいと思っております。

一言で申しますと、財政責任の強化につながる地方分権の実現と言えようかと思えます。少し大きな話になることをお許しただきたいと思えます。

地方自治体の行動原理は、地方自治法に規定されておりますように、最少の経費で最大の効果を上げることであります。しかしながら、これまでの中央集権のシステムの中で実態は、最少の地元負担で最大の事業費を獲得する、こういうような実態になっているのではないかとと思われるような面もございます。私は、地方分権というのは、財政システムの中に受益と負担が連動する仕組みを組み込むことでなければならぬ、このように考えております。

最近、アカウンタビリティという言葉がよく使われます。説明責任あるいは会計責任あるいは

財政責任というように訳されますけれども、行政が行っていることを単に説明できるだけではだめでありまして、受益と負担が連動すること、つまり、住民負担が高ければ受益が大きく、逆に受益が小さければ住民負担も小さい、こういったシステムを構築することが、私はアカウンタビリティを強化するということではないかというぐあいに思っております。これは、今から約二十年前にイギリスで地方財政改革の折に提出されましたレイフィールド・レポートで強調されている点でございます。

こうした点から、地方のアカウンタビリティを強化する地方分権システムを構築する上で、今後御検討いただきたい点を四点に絞ってお話を申し上げます。

まず、第一は地方税源の拡充でございます。

現在、税収面では国が六五、地方が三五、この比率を支出面の比率にできるだけ近づけていくべきである、このような意見が出されております。話はそれほど単純ではないと思えますけれども、しかしながら、地方税源の拡充は私はずいとも必要だと思っております。

都道府県レベルでは東京だけが、そして市町村レベルでは三千を超える市町村のうち地方交付税の不交付団体が百五十に満たないという実態というの、これはやはりどう考えても異常ではないかというぐあいにとらえております。地方税源を拡充して、私は不交付団体の数を減らす必要があるのではないかと、いろいろぐあいに思っております。

ただ問題は、ではどのレベルで財政調整を行うのかという点でございます。この点につきましてもまた後ほどお話をさせていただきます。

地方税源を拡充いたしましても、十分な税収が得られない自治体は少なくないと思えますので、私はやはり財政調整の必要性は残るだろうというぐあいに感じております。

先ほど申し上げましたように、その場合に重要なのは、どの行政水準を基準にして財政調整を行

うのか、言いかえれば、どの行政水準までを国が財源保障する責任を負うのかということでございます。つまりナショナルミニマムをどのように考えるかということではないかと思っております。ナショナルミニマムの再検討、これが第二点目でございます。

一九七〇年度の人口一人当たり基準財政需要額をいいたしますと、九六年度時点で、都道府県分は基準財政需要額は約六・八倍に、市町村分は約九・七倍に伸びております。この期間中に人口一人当たりGDPは約五・五倍の伸びでございます。基準財政需要額を、標準的な行政水準を達成するのに必要な一般財源の金額である、このように理解をいたしますと、これまでは標準行政が経済の成長を上回る速度で伸びてきたことを示しております。

八〇年代に入りまして、基準財政需要額の伸びは抑えられてきてはおりますけれども、これは経済が低成長期に入って税収が抑えられたということに大きな原因があるわけでありまして、バブル期のように税収が順調に入ってまいりますと再び基準財政需要額の伸びが大きくなる、こういう実態は変わっておりません。つまり、このままでは横さえ許せばナショナルミニマムはどんどん大きくなっていくということが予想されるわけでございます。

このような状態では、地方税源を幾ら拡充いたしましても、財政調整に必要な額はますます膨らんでまいりますし、交付団体の数は減らないだろうというぐあいに思っております。

ナショナルミニマムとしての水準が適正なのかということに答えを出すのは非常に難しいわけでありまして、現在の地方分権の動きはこのナショナルミニマムの適正化という課題をどうも避けて通っているのではないかとような気がいたしております。ナショナルミニマムについての考え方がある程度煮詰まらないことには財政調整のあり方、ナショナルミニマムを上回る部分における受益と負担の連動という地方分権時代に

ふさわしい財政システムを構築することはできないのではないか、このように私は思っております。

日本におきましては財政調整をめぐって、東京や大阪といった大都市は負担超過である、このように不満を持ちます。一方、地方はナショナルミニマムの達成はまだまだで財政調整は十分である、このように不満を申しします。

日本でも地方交付税の算定等につきまして地方財政審議会の議に付されることになっておりますし、今回の改正では地方団体の意見提出権が認められました。しかし、どこまでを財政調整の対象にするかという根本問題にまだ手がつけられていないのは非常に残念なことだというぐあいに私は思っております。

財政責任を伴った地方分権を実現するための第三の重要なポイント、地方における課税自主権の強化でございます。

一括法案では、法定外普通税の事前協議制への移行、法定外目的税の創設が取り上げられ、また標準税率未満団体の地方債の許可制も図られるなど、かなり前進をしていると私は思っております。しかしながら、課税自主権の強化という点ではまだ十分ではないかというぐあいにとらえているわけでございます。地方税はもろに財源調達の手段でございますけれども、地方の行政運営のあり方あるいは実態を住民に伝える最もわかりやすい情報伝達手段の一つでございます。

御案内のように、アメリカでは地方税率は行政サービスの水準に連動する仕組みになっておりまして、サービスの水準が高ければ税率が高く、サービスの水準が低ければ税率が低くなります。また、行政水準がそれほど高なくても地方行政の運営が非効率である場合には税率が高くなるを得ません。そして、納税者の不満が高まってまいります。アメリカで起こりました納税者の反乱は、地方税がプライスとして働いていることで起こった事件でございます。

現在、地方税は地方税法で主要な課税要件が定

められておりますけれども、税率の自由決定権を含めた課税自主権の強化もぜひ検討しなければならぬ課題ではないかと思っております。

税率を自由に決定する権限を地方に与えた場合に、住民税などの個人にかかる税の税率引き下げ競争が起こる可能性がございます。現在は一応ですからサービスの水準の引き上げ競争になりますけれども、税率が自由に変わられると引き下げ競争が起こる可能性がある。自治体関係者の中には、税率が画一的であるからこそ地方税を徴収しやすいと言う方もおられます。また、税率の引き下げ競争を避けたいという思いもあるかもしれません。

しかしながら、私は税率の引き下げ競争はどんなやるべきだ、このように考えております。余りにも税率が下がって行政サービスの水準が低下いたしますと住民生活に当然支障を来すようになりますから、その時点で住民はこれ以上の税率引き下げは行わないでほしい、このように申し立てるはずでございます。それがこの地域にとつての望ましい地方税率であり、そして望ましい地方財政の規模ではないか、このように考えております。

私は、標準税率の考え方というのは地方交付税の算定等に使う程度のものにした上で、地方税法の規定からできれば外してしまつてはどうかというぐあいに考えているわけでございます。しかし、課税自主権の強化が財政構造改革につながるためには、地方税が公益課税の要素を備えていないことはなりません。これが第四点目でございます。

現在、都道府県レベルでは法人事業税、住民税の法人税割、この二つの法人所得課税で九六年度決算ベースで約四割の税収を占めております。パブル経済期の昭和六十三年度では実に五〇%がこの二つの税目で調達されているという実態でございます。

法人所得課税と申しますのは、その大部分が大企業によって納められます。また、法人所得課税

は、最終的にだれがどのような形で税を負担するのかということが非常にわかりにくい税でございます。しかも、景気がよければ税収は大量に入ってくる。現在のように景気が悪くなった場合は別といたしまして、法人所得課税はこれまで国民にとりまして、また財政当局にとりまして、税収調達という点では非常に都合のよい税金でございます。

ところが、住民にとって負担感の小さな法人所得課税に余りにも多くを依存いたしますと、受益と負担の連動が断ち切れ、住民から自治体に対して過大な要求が出てくる可能性を生んでまいります。

また、現在、超過課税は、都道府県の場合に住民税の法人税割あるいは法人事業税、これに偏っております。それ以外に行われておりません。市町村レベルでも住民税の法人税割が約千五百団体弱で行われ、個人住民税の所得割の超過課税を行っているところはゼロであります。また、法定外普通税も、道府県レベルでの核燃料税など、個人以外のところで行われているにすぎません。

このように、課税自主権が強化されたといったとしても、実際には法人関係税に大きく依存するような地方税体系では、受益と負担の連動を強化し、そして地方財政の構造改革にはつながらないのではないかというぐあいに思っております。また、住民税を初めとした個人税に課税を課税いたしても、できる限り公益的な要素を取り入れていくべきではないかと思っております。

課税自主権を強化することで地方財政における受益と負担の連動を強化し、地方の財政責任を強化するためには、やはり課税自主権の強化と同時に、地方税の構造改革、つまり地方税における公益的な要素を高めていくということもこれからの検討課題ではないかというぐあいに思っております。みずからの責任と負担で地域づくりを行っていくことが地方分権の目的でございます。しかしながら、このことが同時に財政構造改革にもつながらるような、そういう地方分権の実現を期待した

いと思っております。

今回の地方分権一括法は、地方の自由度を大きくするという面では私は大いに評価をいたしたいというぐあいには思っておりますけれども、財政責任を強化するにはどのような地方財政システムを構築すればいいのかという面では少し物足りなかったのではないかとこのように思っております。

今回の一括法に続く第二弾を期待いたしまして、私の意見陳述を終わらせていただきますと思っております。

○委員長(吉川芳男君) ありがとうございます。最後に、市橋参考人にお願いたします。

○参考人(市橋克哉君) 名古屋大学の市橋です。よろしく願います。

現在、この国会に提出されております地方分権一括法案について、大学で行政法を担当している者として少しお話をさせていただきたいと思っております。

まず、この地方分権一括法案の中で最も大きな改正点は、既に三人の参考人の方からお話がありましたように、機関委任事務制度が廃止されたということです。これは地方自治の発展を願う人々の長年の要求でした。私もこの点で画期的なことだと考えています。特に、ここにおられる諸井委員長を初めとする分権推進委員会の皆様の苦勞のたまものだというふうに考えています。

しかし、機関委任事務の制度を廃止した後には地方分権一括法案が新しくつくろうとしている仕組みについて見ると、幾つかの点で私は危惧の念を持っています。それは、今回の地方分権の目標でありました、先ほども出ていますが、国と地方公共団体との関係をこれまでの上下主従の関係から対等、協力の関係へと変える、そのために従来の国による地方公共団体への関与の仕組みを改めて、これを縮減するという点でして、果たして地方分権一括法は本当にそのようなものになっているのだろうかという問題です。

ここでは、この国による関与という問題に絞って、少し意見を述べさせていただきます。

専門が行政法ということで、これからお話しすることは少し細かい話になるかと思いますが、お聞き願えればと思います。

第一に、地方分権一括法で掲げられた関与の法定主義に基づいて挙げられている多数のそして多様な関与の中で最も大きな問題は、先ほども地田参考人の方から指摘がありました、自治事務に關して行われる是正の要求だと思っております。

地方自治法改正案を見ると、国からは正の要求が来ると地方公共団体は、これは改正案の二百四十五条の五第五項ですが、「違反の是正又は改善のための必要な措置を講じなければならない。」とされておりまして、地方公共団体には違反是正と改善措置の義務が課せられることになりました。

新たに設けられた地方公共団体が国の関与を訴える紛争処理の仕組みにおいても、この是正の要求は、許可の拒否その他の処分と並んで公権力の行使に当たる関与、これは地方自治法改正案の二百五十条の十三の第一項ですが、とされまして、明確に権力的な関与の一つとなっています。

この結果、是正の要求に不服がある場合には地方公共団体は必ず紛争処理手続を使って争わなければならない、争った訴えが入れられなかった場合にはもちろん、争わない場合にも違反是正、改善措置をとらなければならないというところ、この是正の要求には従わなければならないということになりました。

是正の要求は、現行の地方自治法二百四十六条の二第一項が定める内閣総理大臣の措置要求に倣ったものとされていますが、現在の措置要求については非権力的な関与の一態様と解されています。この点は長野士郎氏のコメント等でもそのように言っています。これは、代執行のような強制措置をとることができないのはもちろんですが、是正の要求のように、違反是正、改善措置義務を課す規定や、これを公権力の行使として訴

える仕組みもありません。

したがって、地方公共団体は、みずからがとった、またはとらない事務処理が正しいと考えると、自己の責任において措置要求に従わないという対応をとる道も確保されていたと思っております。そして、そのように対応したからといって、それが直ちに違法となるものでもなかったと考えます。

地方公共団体の自治事務の処理について国が権力的な関与をなし得る場合、これは現在の法律では、いずれも個別の法律の中に命令あるいは指示などのそういう権力的関与ができる旨を定めた根拠規定が置かれていたときに限られていました。例えば港灣法の四十七条で、港灣管理者が差別的取り扱いをした場合、運輸大臣が命令を出せるといったような、こういうものがあります。

地方自治法の改正案でも、権力的関与である指示の方を見ると、「国民の生命、身体又は財産の保護のため緊急に自治事務の的確な処理を確保する必要がある場合等特に必要と認められる場合」に限って、個別の法律にその根拠規定が置かれているときになし得るものです。これは、権力的関与を用いるときには必ず個別の法律の具体的な根拠が必要であるとする法治主義の考え方からすると当然の法的な規律だと思っております。

したがって、もし是正の要求を権力的関与として国が行えるようにするのであれば、やはりこれまでの命令や指示の場合と同じように、個別法に具体的な根拠規定を設けることが必要だと思っております。地方自治法に是正の要求に関する一般的な根拠規定を置くだけでは足りないと考えています。

また、是正の要求をなし得る場合を定める要件についても、指示の場合の要件である「国民の生命、身体又は財産の保護」といったこととのつり合いを考慮して、例えば、国民の生命、身体、財産または環境上の利益の保護といった具体的な要件を少し広げて設けて、その行使を厳しく限定することが必要だと考えます。

根拠規定を設けることなく、地方自治法改正案が定めた一般的根拠規定だけでその関与を許すのであれば、この場合は是正の要求は、法治主義の考え方にとつて、実体的にはあくまで非権力的な関与であって、紛争処理の手続上、処分として扱う必要があるため権力的関与として構成したにすぎないと考えざるべきだと思います。この場合、地方公共団体が負う違法是正、改善措置義務も、法的拘束力がある本来の義務ではなくて、事実上の尊重義務というふうに解すべきだと思います。

次に、地方自治法改正案に置かれた一般的根拠規定ではなく、個別法の根拠規定に基づいて行われている地方公共団体に対する権力的関与の中にも見過ごせない問題があります。それは、国の直接執行と呼ばれているものです。

地方分権推進委員会第二次勧告や地方分権推進計画を見ますと、国民の利益を保護する緊急の必要がある場合に、本来、自治事務として地方公共団体が処理する事項を国が直接執行すると述べられています。この考え方を受けて、例えば、国民の健康を守るため緊急の必要があると厚生大臣が認める場合にあっては、都道府県知事等の権限に属する事務を厚生大臣が行うといった規定が設けられています。

しかし、衆議院の審議においてたびたび問題にされていましたが、例えば建築基準法十七条一項及び七項のように、建設大臣が、国の利害に重大な関係がある建築物に関し必要があると認めるときは都道府県知事に指示をし、都道府県知事がその指示に従わないときは、審議会の承認を受けてみずから直接執行ができるという規定が置かれています。ここでは、国民の生命、健康といった最も重要な法益に対する直接差し迫った具体的な危険が存在しなくても、国が抽象的、一般的な国の利害に重大な関係があると判断すれば、広く直接執行ができる道が開かれていると思っております。

国の直接執行には、この建築基準法十七条一項及び七項のように、まず指示によって地方公共団体を義務づける。それから、その義務履行がない

それは地方自治法改正案の二百五十一条の五第八項を見てもらうとわかりますが、一方で行政事件訴訟法の八条二項及び二十五条から二十九条までの準用を認めていません。これは何を言っているかという点、不服申し立て前置があっても緊急の必要がある場合には不服申し立てを経ないで裁判所に行けるというのが八条二項です。それから

最後に、国による地方公共団体に対する関与の問題について、特に問題が大きいのと考えています。点について意見を述べさせていただきますけれども、この間の衆議院での審議を拜見していただき、ほかの問題もそういうものが多々あるということは既に参考人の方々からも言われています。この関与の問題についても議論はまだまだ始

いなと思うんですが、まさに正反對の評価であります。賛成の方は、これまで総理大臣が関与することになってしまったものを、個別に今回行くわけですから当然各担任大臣がおやりになるということで、極めて真つ当な姿だ、しかも、のべつ幕なしに国が関与するわけではもちろんなくて、連法行為等がある場合等に限定的に行われるものだとい

けであります。地方の福祉、住民の福祉向上を考慮した上での国の立場ではありますが、そういう立場から制定されているものでありますから、全国一律なんです。法律の思想はまさに全国一律。法律を国会で定めて、全国に一律に適用するという意味では、この法律が存在する以上、法律の運用に当たってその実施の部分で、大臣から知事

に移す、知事から市町村長に移すと読みかえてみたところで本質は変わらない。

結局課税自主権のこともお話になりましたが、法律を条例化していくといましようか、国でやらなくてもいい法律というのが少しあるので、国はないか。そういう意味での法律の整備が、要らないものといましようか、国がやらなくてもいい、地方で独自にやってもいいというものを将来は少しふやしていかないといけないのではないかな。しかし、これは課税自主権もその一つかもしれないませんが、非常に大きな問題を生じる可能性もあるわけで、まさに将来に向けてどこまで地方に任せるかという非常に大きな問題を生むのではないかなと思っております。

そんな中で、非常に大変な話ではありますが、やはり個別の課題について、例えば道路なら道路をどうするんだと。国の立場で国のネットワークというのを考えますと、これは地方に任せられない部分は当然残るわけです。だからといって道路は全部国がやらなければいけないわけではなくて、市町村の立場で見た、住民の立場で見た身近な道路のネットワークというのはあるはずでございまして、それをまた全国一律にやる必要はないかもしれません。

大きくくりには全国一律の規定があつても、それぞれの細かい規定については、例えば自転車道の幅員をどれだけにするかとか通学路をどうするかとか、いろいろな住民の要望にこたえたり環境に應じてさまざまな幅員構成にしてみたり、いろいろ決めようがあるわけであります。そういう個別の検討をしていかなければ、地方分権の問題は本質的な解決を見ないのではないかな。

まさに、これは今回の諸井参考人の大変な御努力によりましてここまで来たわけですが、この一連の推進法案も、地方分権、長い歴史ではありますが、本格的な分権時代へのまさに幕あけではないかなというふうに感じるわけでありまして。これは本当に大きな問題でありまして、国にとりましても地方公共団体にとりましても、とり

わけ住民の皆様方の意識という意味で大事な、大変なことだというふうに思うわけであります。

そこで、諸井参考人にお聞きをしたいわけですが、今までいろいろさまざまな議論がおありだったと思います。こまめでやっとなどついたりという感慨をお持ちではないかというふうに思うわけですが、今ここに座られて、振り返られて本当に印象的なこと、そして将来これだけは何としてもやらなければいけないこと。特にお聞きしたいことは、今後何が一番大事なのか、残されたことで政府にとって何が大事か、そして地方公共団体にとって何が大事か、住民にとって何を考えるべきかといったことでお考えをお聞かせいただければと思います。

○参考人(諸井慶君) ありがとうございました。おっしゃるように、四年間、五百回に及ぶ会議を重ねてようやくここまでたどりついたわけでございまして、そういう意味ではまことに感無量でございます。

ただ、私どもは、この地方分権というのは、今、先生がおっしゃいましたように、やはり身の回りのこととか地域のこととか、そういう問題についてはなるべく地域の住民の方々の意向で決定できるような、いわゆる住民自治の体制に持っていくというのが最終的な目的ではないかと思っております。そういう観点からすると、私どもがこの四年間にやってまいりましたこと、そしてまたそれを法律にしていたきました今回の一括法につきましても、いわば出発点を築いた、あるいはとにかく扉を開いたというような位置づけなのではないか。これをもつて到達点と言うにはまだことにはほど遠いわけでございまして、ただ、やはり出発点を築いて、扉を開かないことには先へ進めないわけでございます。

これから先のことというのは、やはり国民の世論がどれだけ住民自治に対して盛り上がってくるかということに結局帰するわけでございまして、それが自治体も動かすでしょうし、政治も動かすでしょうし、そして国会において必要があればや

はり次々に法律、制度等を改正していけるものではないか、こういうふうに考えております。出

発点をつくつただけでございますして、まだこれからやるべきことは多々あると存じております。

　　ありがとうございました。

○脇雅史君　諸井先生からそのようにお伺いをいたしましたして、大変に長い間御苦勞されて、さまざまな方々の御議論をお耳にされた上での結論でございますいますから、私の印象もあながち間違ひではなかったかなということ、これから今回の国会審議が終つて無事法案が成立いたしましたら、国民全体が力を合せてあるべき方向を見つけていかなければいけないというふうな私自身も決意を新たにす次第でございます。

次に、池田参考人にお聞きをしたいと思ひます。

生活者の立場ということで、さまざまな経験をお持ちでございます。食品の安全ということで、いろいろ行政の壁にぶち当たったり、さまざまな困難なことがあったというふうなお話でありましたが、その中で、政府をも少しは動かすことができたということのようでありました。

私は、住民の方々がさまざまな場面でさまざまな意見を述べる、非常に大事なことだと思ふわけ

でありますが、住民としてやらなければならないことというのは、必ずしも住民の関心の高いことばかりではなくて、嫌なことも取り上げていかなければいけない。いろんな人がそんなものはほっておきたいというようなことが数多くあるわけでありますから、分権をきっちり進めていくためには、やはり嫌なことも何らかの格好で議題にのせていくというような仕掛けが要るのではないかと。これはむしろ、あるいは住民の問題ではなくて地方公共団体の問題かもしれませんが、その辺で何

か工夫がないかということが一つ。それから、現在でもさまざまな場所で住民投票とかいろいろ言われておりますが、住民の意見と地方政府あるいは国の政府との意見が異なる、そのときに現在の議会制民主主義の決定の仕方と住

民の直接関与する、したいという方向と必ずしもうまくかみ合わないというのが現状だと思ふんで

すけれども、その辺の意見調整のルールといましようか、それをうまくつくっていかなければいけないというのが現在の我が国の状況だと思つわけでありますが、その辺につきまして、池田先生のこれまでのさまざまな経験からして御意見をお伺いしたいと思つわけであります。

○参考人(池田敦子君) 二つ御質問をいただいたと思つておりますが、初めの、住民も余りやりたくないことなどどのような工夫をすることができるかというような御質問だったんですけれども、私は、いろんな場面で徹底的に情報を差し上げるといふか、住民自身が得ることができれば、

それはこういうわけで必要なかというふうな納得があると思うんです。先ほど林先生の方もアカウンタビリティーというようなお話をされておりましたけれども、やはり情報公開あるいは知りたいいことを知らせていく、そういうった努力があれば、私は、自己責任ということがみずからわかってすべてに反対というようなことはないのではないかと思います。それからあと、議会の決定の仕組みと住民投票の矛盾といいますが、そういうことだと思えます。

が、私は、議會は間接的な民主主義だと思ひますけれども、住民投票は直接民主主義に属することだと思ひます。それは、ある場面では必ず必要なことだと思ひますが、今現在はある町にある事態を回避したいというようなことに多く使われているのがある意味では残念だと私も思っているわけなんです。

できれば欧米にもございますような、アメリカでしようか、レフアレンダムとかイニシアチブとかいう制度なんですけれども、条例を提案したり修正ですね、そういったことを一つの提案に結びつける住民投票というんでしようか、そういったことができるようになる。それは住民の成熟、自治の成熟の度合いとかそういうものにもよるかもしれませんが、私はそういうところまで、いろいろ

んな、最初は住民投票も起こるかもしれないけれども、そういうところまで実際にやってみることで、それこそ自分たちの投票の持つ責任と責任、制度は成熟していくというふうに考えております。

○脇雅史君 私が最初に申し上げたのは、賛成であるか反対であるかということではなくて、賛成でも反対でも、一般に住民の方々の組上のりにくい問題だけれども本質的に大きな問題というのが世の中にはたくさんあるわけで、そういうことをいかにうまく住民の方々の意見を吸い上げていくのかということがちょっと気になったというところでございます。

住民の方々が多く声を発するというのは、極めて行政といえましょうか地方自治体であれ国であれ大事なことですから、それをうまく取り上げていくという仕掛けが本当に必要だと思っておりますが、私は、声の大きい人だけが物を言うということではなくて、住民の間の声をうまく取り上げていくにはやはり仕掛けが必要なのであって、昔の隣組ではありませんが、それなりの住民のネットワークというのをこれからつくっていくかなければいけないのではないかなと思います。

そのときに、いかに多くの方に参加いただけるというネットワーク、これは市民の義務としてそういうものをつくっていくかないと分権の受け皿として最終的に落ちついたものにならないのではないかな。今回の分権は国と地方公共団体のやりとりでありますが、最終的には住民の参加意識というところにかかると分権は完結しないかと思うものですから、その辺が大事なのではないかなというところを感じておられます。

それから、次に林参考人にお伺いしたいのですが、きょうは特に財源、税源というところでお話しになられて極めて興味深かったわけでありまして、実はきのうも宮澤大蔵大臣もこの話をされていまして、国全体の所得の再分配、再分配、地域的な配分といったような観点から、国がどう

しても関与しなければいけない部分があるということ、それから地方が独自に課税自主権を持つて変えていく、税金を形づくっていくということになりますと、あるところでは税金があつたりなかったり、あるいは税率が違ったり、そうすると一物多価、一つの物がいろいろな値段で存在するといったようなこと、サービスから物の値段までさまざまになって、そういう状態に今の日本では余りにも情報と移動が容易なものですから国民全体がなれていません。

将来そういった、ガソリンなんかは大阪と東京ではえらい違いがあつて私はびっくりしたこともあるんですが、地方によって物の値段が大きく変わってくるという状況、そしてサービスの水準も変わってくるという状況について、国民の側の、住民の側の覚悟があるのかという常識論みたいな部分から始めて、そういう意識改革という意識の改革がなければ最終的にはいけないのではないかな。

これはまた非常に大きな問題ですから、全部一発で革命的にやるのではなくて、例えば何らかの税について一つ外して様子を見ようといったようなやり方もあるのではないかなと思つて、将来のこととはともかくとして、現在はこれだけ地方も国もだめだから少しもやれないという状況にあるわけですが、遠い将来を見越して何からやっていくのか、少し手前について住民の意識等の問題もひっくるめてお話を伺えればと思つて。

○参考人(林宣嗣君) どうもありがとうございます。

私がお話をさせていただきましては非常に長期の問題ではありますけれども、やはり今から少しずつそういう目標に向かって前進していかなければいけない。ただ、私がお話をしましたようなことが国民の議論の中に大きな課題としてこれから植わっていかねばならないのではないかなというぐあいに考えております。

住民の責任かどうかというのとはまた別にいたし

まして、先ほど池田参考人の方からもお話がございましたように、情報の提供の仕方が非常に重要です。例えば広報なんかでも、固定資産税の納期はいつまでですという情報は出すけれども、固定資産税という税金が一体どのように使われているか、これもいわれるマクロで、教育費が何%といったような形でしか情報が提供されない。あんなにたちが納めた税金がどのような形で使われているかというのをわかりやすく情報として流そうと思つて、行政サービスにどれだけのコストがかかっているか、その行政サービスをどの程度の人たちが利用しているのか、受益者はどの程度あるのかといったようなことまで含めて情報を流していかなければいけない。

私はその情報を流すことで住民参加というものが随分変わってくるんだらうと思つて。そのことがひいては税のあり方、今はかなり地方税の部分でも法人税が多いとかあるいは住民税も応能課税的になっていくとかといったようなことに対する疑問をますます感じていただくためには、そういうコスト情報あるいは受益情報、こういふようなものを明確に流していくということからまず始まっていかなければならないのではないかなというぐあいに思つております。

○脇雅史君 どうもありがとうございます。

林参考人の御意見は、受益と負担というのを常に念頭に置かれておられるようで、私はこれは極めて大事なことで、このように申し上げたいと思つて。

税金をどれだけ払ってどれだけ受益を得ているかというのは、一人一人そういう意識が要るだらうと思つて、国がやれ地方がやれと言つても、だれかの税金ですから、勝手に金が降つてくるわけではなくて、だれかの懐から出たお金をそこに回すんだということです。だれが負担しているのか、そういうことをしっかりと意識していかないと、自分が何ば払ってどれだけ還元されているかという意識は非常に大事なことで、このように共感した次第であります。

それから、市橋参考人は、先ほど私冒頭でも申し上げたんですが、国の関与の仕方ということ、余りいい悪いというルール上の問題にのめり込まずに、少しやってみて悪ければ変えていくという柔軟な発想が、特に今回の一連の分権の動きが、諸井参考人のお話ではございますが、まさに必要なのではないかと思つて、そういう態度が必要なのではないかというふうに感じるんですが、いかがでございますでしょうか。

○参考人(市橋克哉君) 御指摘のとおり、現在のこの関与の問題をめぐっては、関与に関して国が一定の状況においては当然することが責任上必要であるという意見と、それから現在の自治事務との関係で見ながら、あるいは先ほど最初に述べましたように、主従の関係から対等、協力の関係にするのだという観点から見ると、どうもそういう対等のものではないんじゃないか、あるいは自治体の方を信頼してないんじゃないかという意見と二つに割れている、客観的な状況としてはそういうことだと私も思つております。

それで、少しやってみて、それでおかしいかなと思ったらどうかという御意見なんです、私の意見としては、最初にこれは諸井委員長の方も言われましたように、原則として従来の主従の関係から対等、協力の関係に変える第一歩をつくるのだというふうに考えられるならば、やはりそれを推し進めるような、それにブレーキをかけるようなものではなくて、それにアクセルをかけるような、そういう法律の仕組みをできる限りつくっていただきたいという気持ちでございます。

○脇雅史君 私つくづく感じるのですけれども、分権を考えていくときでも何でもそうなんです、国でさまざまな不祥事があつたりいたしまし、国に対する信頼感というのが非常に今薄らいでいる。私は実質以上に虚像として語られている部分が多過ぎやしないかなというふうに懸念しているんです。

特に、マスコミを中心として悪かった人のことばかり言つていきますので、全体の意識として国全

ます。

冒頭に、四人の参考人の皆さん、多分それぞれに急なお願いだっと思ひますが、御出席をいただきましてありがとうございます。私からも御礼を申し上げたいと思ひます。

いろんなことをお尋ねしたいんですが、限られた時間ですので、幾つかの問題に絞って御意見を聞かせたいと思ひます。

その前に、私調べてみましたら、この法案審議にかかわった参考人あるいは公聴会で女性の方が出席されたのは初めてなんだそうあります。こんなことではないかと思ひます。そんなこともありましたので、きょうはレディーファーストで池田参考人からお話を伺いたいと思ひます。

実は、多くの方がおっしゃっていますように、今回の地方分権の一括法案、機関委任事務というところに着目をして罪をあげた、大きな意味ではステップを踏み出したところ、こういう理解だと思ひます。ただ、地方分権の話は機関委任事務を廃止して自治事務と法定受託事務に新たに分けて、こういう話になるものですか、さて、そこ

からもうわからなくなっちゃったというか、何のこのかなど。機関委任事務という言葉というのは随分専門用語ですね。それから、新たにされた法定受託事務という言葉も、お隣で諸井委員長がうなずいておられますけれども、非常に難解な言葉から始まる。せつかくの地方分権推進の第一歩という大きなステップである地方分権推進一括法案の議論が、どうも市民というか住民の立場から見るとわかりにくいというか、取っつきにくいというか、受けとめにくい。

私もいろんな方といろいろお話しするんですが、そういう行政用語ではなくて、例えば先ほど池田参考人がお話しになりましたけれども、食品安全条例をつくらうというところで動いたときに機関委任事務という問題にぶつかって、国と都がどうなのかというところになってくる。つまり、具体例でもっと説明をしていかないと、あるいは訴えていかないとなかなか市民の皆さん、住民の皆さん

んには受けとめていただけないのではないかと思います。心配をされているわけです。

生活者の立場でいろいろ市民活動に携わってきただけで池田さんの方から、どうしたらこの問題をもっと市民の皆さんに受けとめていただけるのか、あるいはどんな議論の仕方を国会でしたらいいのか、政府はどうしたらいいのか、注文も含めて御意見をいただければありがたいと思ひます。

○参考人(池田敦子君) 大変難しいといひますか、大きな御質問をいただいて恐縮でございます。

私がきょう意見を述べさせていただく中に幾つか具体的な例を挿入しましたのは、やはり分権が進んだらどんなことが変わり、また生活のどの部分がよくなるのかということを實際イメージとして説明できるといふふうにならなければ、この分権はお役所がやっていることじゃないかというふうになってしまうのではないかと思っているわけなんです。

ですから、そういう意味では、ある法律のこの部分の機関委任事務が外れたら、先ほどの食品の例で言えば、機関委任事務で食品の監視をするということが外れたら、もしかしたらその地域で生産される食べ物については安全ですよということ、自治体がお墨つきを出せるのか、あるいはこの農法のものはどういう基準によってつくられているからより安全ではないのかということがその自治体の議論の中で位置づけられていくというふうな、その具体的なことを説明していく仕事に特に国会議員の皆様にはおありなのではないか、議論をされている皆様にはおありなのではないかというふうには私は感じるところです。

ですから、委員会でもさまざま、例えば機関委任事務と法定受託事務がどうかという中にも、今のようないくつかの例にして説明していただければ、食品の安全の基準は自治体ではつくれない、法に基づいてつくるとか、だけれども先ほど言った地域の生産物についてはどうできるのかと

いうような、一つのそれも例ですけども、分権についてそんなふうな御説明をぜひしていただけたらありがたいと思ひます。

ちょっと十分なお答えにならないかもしれないんですが、思ひます。

○朝日俊弘君 むしろ私たちが考えなきゃいけない課題なのかもしれないと思ひながら、四百七十五本ありまして、一つ一つ個別法をやっているというところが、地方自治法の中の全体的な、機関委任事務をどうする、法定受託事務をどうする、自治事務をどうする、という議論だけではなかなか具体論が見えない。そういう点ではぜひこれから可能な限り、個別にどうなっていくのか、そのことを具体的にイメージしながら、あるいは具体的に語りながら市民の皆さんに問題を提起していくことが必要だということに思ひます。ぜひお知恵があれば今後も引き続きいただきたいと思います。思っております。

そこでもう一つ、池田さんは、生活者ネットワークという活動とあわせて東京都議員を何期かされて、自治体議員という経験をもちなわけですね。自治体議員の皆さんのこの法改正に関する問題意識も、相当強く持っておいでの方から意外とそうではない議員さんもおおいになつて、ちょっとどうなのかなと思ひときが時々あるんです。それは多分、今回の中心的なテーマは国と地方、特に都道府県と市町村という二層構造を前提として地方分権をどう進めるかというところにあるものだと思います。これがもっと都道府県と市町村というところにある具体的な議論が進んでいくと、かなり激烈な議論が起るのではないかと思ひます。

そういう意味では次の課題なのかもしれないんですが、都道府県と市町村との関係について何をどう切り込んだらいいのか。東京都というのはいちよつとまた全体的なところは違ふところがあるかもしれないんですが、市区町村というふうな考えれば二層構造なわけですから、そのところで課題が何

員が悪いように思われがちであります。決してそうではなくて、大多数の国の役人、県の役人というものは本当に世のため人のためと申している。一生懸命働いているのが実態だと思ひます。で、国に任せること、国に任与させることが悪であるという前提ではなくて、善ではあるけれども間違ふことがあるという、そういう感じの方がよろしいのではないかと、そういうふうに思ひます。悪かった場合、間違えた場合には徹底的にそれを裁き評価をしていくことが大事なんであつて、それをすぐ全体の否定につなげるというのは、どうも国全体の進み方として非常によくはないのではないかと、私自身は感じております。

さて、そろそろ時間がなくなつてまいりましたので、あと二分という表示、今一分になりましたが、一人十五秒ぐらいで首長多選について簡単に、諸井先生から御意見を承れればと思ひます。

○参考人(諸井慶君) 委員会の中でも首長多選についていろいろ議論いたしました。何かやはりこれについて言うべきではないかという議論もありましたのですが、やっぱり最終的にはこれは自治体で自主的に決められるべきことではないかという、そういう形で結論を出しました。

○参考人(池田敦子君) 私も基本的に地域で決めることだと思ひますが、私個人は多選は反対です。

○参考人(林宜嗣君) 私は、地方議会がもう少し積極的に働くことによってその問題は解決されるのではないかと、いろいろあいに考えております。

○参考人(市橋克哉君) 私の意見は、多選に関しては法的に規制するというところについては反対です。ただ、皆さんと同じでして、住民のやはり自己決定、自治に任せて、住民の中からそういうものに対する批判が世論になることを期待しています。

○藤原史君 どうもありがとうございます。終わります。

○朝日俊弘君 民主党・新緑風会の朝日でござい

かということをお意見があればお聞かせください。

○参考人(池田敏子君) 今のことに答える前に、先ほどの分権が進んだらどうなるのかという最大のキポイント、私は、自己決定できる、自分で決められるということが本当に保証されることではないかというふうに端的には思うということをつけ加えてください。

それから、都道府県から区市町村へということ、やはり住民だと思ふんです。都にももちろん住民はいるわけですが、自分の所属している自治体というのは、基礎自治体、区だったり市だったり町村だったりすると思いますが、そこに住民が存在しているということだと思ふんです。ですから、一番都は、都道府県事務という広域なことを調整したり、あるいはある場合には援助をしたり、そういうことになってくると思ふますけれども、そういう点でいえば、分権の社会になれば都道府県は非常に力が弱まるというんでしょうか、やはり国は法律を決めますけれども、都道府県は中間の存在になって、自治体がある意味では非常に重い決定権を持った重要な行政政府になってくると思ふます。そのことは結果的に言え、住民が存在して、その住民が決定権を持ちながら自治を進めていくという、そういう構造に持っていかなければならないからではないかと思ふているわけです。

ですから、私は、都と市町村の関係ということ、分権型に進めていくには、先ほど申し上げましたように、国の関与が都道府県を通して市町村に及ぶというようなことはやっぱりなしにしてほしい、そういう法令はつくっていただきたくない。できるだけ自分の自治体で、特に政令に当たるような細かいことが決められるようにすると思う、そういう意味では自治も、基本法があったり基本条例があったりするというのが必要なのではないかと思ふます。

○朝日俊弘君 ありがとうございます。
もうあと九分になりましたので、ぜひ諸井参考

人に一、二伺っておきたい点がございます。

先ほどもちょっと触れられましたけれども、今回の法改正は第四次勧告までの分を踏まえて一括法案として法改正する、そういう意味では、第五次勧告について第二次の推進計画の中に盛り込まれて、さあ、これからどうするかということが政府に求められている。それから、先ほどの話とちょっと関係するんですが、都道府県と市町村との関係について第六次勧告というお話もあるやに伺っているわけで、お尋ねしたい点は、一つは地方分権推進委員会の残された期間なすべき課題が何で、どんなふうになされるようになっているのか、まずその点を。

○参考人(諸井慶君) 私ども、法律でもってまず政府が地方分権推進計画をつくるための具体的な勧告を出せということ、それと並んでもう一つは、それが実際に法律になり、あるいは政令になり、具体的に実施ができるような形になっていくことを監視するという業務を帯びているわけですね。

勧告は五次勧告まで済ましております。それでもう一つ、六次をやるかどうかという問題が残っておりますが、これは、実は私も、まず今の一括法案の御審議が終わって、その後委員会内部でいろいろ検討したいと思っております。同時に、自治体の御意見あるいは中央省庁の御意見あるいは有識者の方の御意見等を伺った上で、委員会内部で決定したいと思っております。

それはそれとして、法律ができたとして、その後政令とか、場合によっては条例なんかも出てくるのかもしれない。そういうものがどういうふうにでき上がっていくのかというのはいささか監視をしていかなくちゃいけないと思ふますし、それから、これから新たにできる法律がやはりこの分権の考えに沿って整理をされていくかというふうな点もチェックしていかなくちゃならないというふうなことで、この法律がもし成立いたしましたら、ぜひ成立させていただきたいわけですが、あと一年間違いなく実施されていく

ような、そういうような体制をつくることをまず第一にやっていたいかなくちやならないというふうに考えております。

ありがとうございます。

○朝日俊弘君 そこで、地方分権推進法に基づいて、来年の七月ですが、地方分権推進委員会は時限的に設置されているというふうに理解をされているんですが、実は、この地方分権とは別途に中央省庁再編の話もありまして、新しく巨大な総務省に地方行政関係も一括して所掌するというような、そんな提案がされているわけです。多分今からお尋ねしようとする問題は、政府なり国会できちんと考えてほしいというお答えが返ってくるんじゃないかと思いつつ、この地方分権推進委員会が来年の夏にここで終わりました、さてそのままでいいのかなと。

多くの方がおっしゃっていますように、今回の地方分権一括法は機関委任事務に着目して、もちろん権限移譲の問題もありますけれども、一つ扉を開いて大きなステップを踏み出した、しかしある意味ではこれがスタートなんだ、こういうことでありますから、さらにその次のステップをどう描いていくのか、それをどうプロモートしていくのかという課題は引き続き残る。そういう意味では、地方分権推進、一つの大きなステップを踏まえた上で次に何をどうしていくかという新たな推進機構というか何らかの仕組みがぜひ必要ではないかと私は思っているわけです。ただ、難しいのは、この地方分権推進というのには中央先導型でやればやるほど自己矛盾を起こすというところがあるわけで、そのことを考えるとどうしたらいいのか、ちょっと私自身も考えを取りまとめたか

ねているわけです。
一年先の話をお尋ねするのも変な話ですけども、あと一年、先ほどお話があったように、この法改正を受けての作業がちゃんとできるように監視していくんだということを前提とした上で、さてその次の仕組みをどんなふうにしたらいいかをお考えがあれば、アドバイスがあればぜひいた

きたいと思ひます。

○参考人(諸井慶君) お察しのように、これは政府がお決める、あるいは国会がお決めることになるという結論になるんだと思うんですが、私ども五年という時限立法であったというのは非常に意味があったと思っております。

というのは、この期限があったらこそ我々も本当に一週間に何回も会合を開いているんです。問題を詰めていくという努力をいたしましたし、相手になる各省庁あるいは自治体もそれに対応して非常に多くの時間を割いていただいたと思ひます。だからこそ、この今の法律がこの段階でここまで来たということが言えるのではないかと思ひます。

こうやって期限を限ってその間に仕事を一つ仕上げるということでございますから、その後、じゃ、おまえたことについては、どうしたらいいんだということについては、私どもは今の法律、推進法に基づいて、そこに書いてある例えば機関委任事務の問題、必置規制の問題、権限移譲の問題、あるいは国の関与の問題とか補助金、税財源の問題、あるいは地方の行政体制の問題、この問題については一通りのことは私どもの力の及ぶ範囲でやったつもりでございます。もちろん、さっき申し上げたように、それれが出发点というところではないかと思ひます。

ですから、この先をどういうふうに進めていくかというのは、これは国会あるいは政府で御検討願って、あるいは本来国会でどんどん法律改正なりなんなりそういう国民の世論があるのならば進めていかれるのが一番適当なのではないかというふうに私は考えております。これは個人的な見解でございます。委員会としては特にその後どうという考えを申し上げるつもりはございません。

○朝日俊弘君 ありがとうございます。
多分そう言われるだろうなと思ひつつ、しかしぜひ一言御意見をいただきましたかということでありまして御理解をいただきましたかと思ひます。

残念ながら、あと二方の参考人に質問をする時間がなくなりました。

終わります。ありがとうございます。

○魚住裕一郎君 公明党の魚住裕一郎でございます。

四人の先生方には、本当にきょうは貴重な意見をちょうだいいたしましてありがとうございます。

時間が私の場合十五分しかありませんので、早速質問に入らせていただきます。

まず、諸井参考人にお尋ねをしたいと思います。確かに平成七年から五百回を超えるようなずっと議論をされてこられて、その努力には心から敬意を表する次第であります。本日に明治以来あるいは戦後改革以来の大きな改革であろうということ、また力も入っている議論を展開されてきたというふうに拝察をするものであります。

ただ、特に国と地方の関係、先ほど来からも話が出ています。この勧告と法案との差といえますか、随分勧告から後退をいたしましたんではないか。それを進めてきた委員長の立場からしてみると、単純に先ほどは評価できるというお話でございましたけれども、ちょっとそうはいかない部分もあるんじゃないだろうかというふうに思うわけでありまして。

特に、せっかく機関連任事務を廃止して法定受託事務と自治事務にしていくな、そもそもその中で、大抵例えれば自治法だけで五百六十一項目あって八割が自治事務になるぞというふうなお考えだったと思うんですね。法案ではそれが五五％ぐらいになってしまつて大幅に後退をしてしまった。これをどう評価できるのか。

また、この法定受託事務の定義という考え方で、これも、勧告では国民の利便性、効率性から法定受託事務を残すんだ、こんなふうな勧告だったと思うんですが、法案では国が適正処理する必要から法定受託事務をするんだと。人によっては勧告とは随分後退した形で法案がつくられているなというふうに思うわけでありまして。

また、先ほどから議論が出ておりましたけれども、各大臣の是正の要求、しかも、これについては各自自治体の是正改善義務というものが、勧告にも載っていないようなものが突然、国と地方は対等、協力の関係にあるというふうになりながら、このようなものも突然ぽつと出てくるというふうなことでございまして、本日に今、参考人の御努力がありながら、単純に評価していいんだろかというふうに思う次第でございまして、その点に關しまして、諸井参考人の御意見をちょうだいしたいと思います。

○参考人(諸井慶君) 私ども、一括法を政府がつくっていかれる経過について、ことしに入ってから何回も委員会を開きまして、その経緯を各省あるいは内政審議室とかそういうところから聞いてまいりました。大体私どもの勧告、そしてまた政府の推進計画というものをかなり忠実に写していただいているんじゃないかなと。

ただ、法律につくるときに法制化の作業というのがあるわけでございます。やはり法律用語としてこれはどうも余り適当じゃないから法律として整理したときに問題だというふうな点で、私どもの勧告あるいは計画と文言が多少違ったところがあろうかと思いますが、これはしかし実質的には余り大きな違いではないというふうに私どもは評価しておるわけでございます。

さっきのおっしゃいました法定受託事務の定義なんかも、やはりいろいろ聞いてみますと、法制上の整理として効率性とか利便性とかというものでこれを規定するということが非常に困難である、あるいはおかしくなつてしまつたというふうな説明でございまして、これは多少しうがらないのかというふうに私も考えましたし、それから正要求の問題も、勧告でももちろんこれは書いてございまして、書いてございまして、皆さんがおっしゃっていますのは、今までもっとときつくなつたんじゃないかというふうなことじゃないかと思うんです。

ただ、我々の考え方は、そもそも従来の制度と

いうのは、機関連任事務制度というもので、知事さんなり市町村長さんを政府の下請機関として各省庁が包括的な指揮監督権限を持つて一々指図ができるような、そういう体制のもので事務が処理されていた。その制度そのものが根柢からなくなつてしまつたというところでございまして、それがなくなつた上で、今度は、法律にやばりこれは明らかに違つている、あるいは国民にとつて甚だどうもふやふやなことが生じているとかいうようなことが起こつたときに、政府として何にもできないということではかえつてバランスがとれなくなるといふことで、我々も勧告の中でも是正の要求というものは一応うたつておるわけでございます。

法律上の形の対比とは別に、トータルとして実質的に見た場合には、私は、これは必要なバランスであつて、機関連任事務制度そのものを残していることに比べれば、はるかに地方分権の方向に前進しているのではないかとこのように評価しているわけでございます。

○魚住裕一郎君 先ほど諸井参考人は、今回が出发点だというお話でございましたので、出发点だからこそこういう定義づけというものが大事なかなと思つてお聞きをした次第であります。

さて、今回の分権法では、財源問題について、本にお金の裏づけがない分権というふうな感じでございます。先ほどの林参考人からの意見陳述を大変興味深く聞かせていただきました。そこで、林参考人の著作等も拝見いたしましたけれども、地方公共団体の行政サービスの生産者というふうな位置づけ、これは非常に大事な視点で、私もそういうふうなふうに思つておりました。民間企業と同じようなアナロジーで考えていくべきである、あるいは先ほどもお話がございましたが、最少経費で最大の効果をというふうな視点、あるいはアカウンタビリティーを受益と負担との連動を持った形でわかりやすくしていくということかというふうに思いますが、そうなりますと、

やはり住民の皆さんに説明するに際して、各地方公共団体がやっている行政についての評価、この行政評価というものが非常に大事になってくるのではないかと。

中央省庁に關連しては、まだ不足の部分がたくさんございまして、一応何か省内的にもあるいは政府全体としても評価システムをつくるというふうな形になっていきます。また、地方の果レベルにおいても、バランスシート等を含めたそういう評価システムというものが、そういうあり方、係数のシステムをとつて努力しているところもあるわけですが、この行政評価システムということについて林参考人はどのようにお考えいただいているでしょうか。

○参考人(林宜嗣君) 今、自治体でいろいろなところが事業評価の委員会なり研究会をつくつて議論している真つ最中だと思つてます。ただ、行政サービスというのは、そもそも受益がだれに帰着しているかがわからないからこそ行政サービスでありまして、それを数量的に便益を評価するというのは至難のわざでございます。

したがって、わかりやすく住民に提示できるというものは、いわゆるコストベネフィット分析のようなものを使つて、今建設省が道路、BパイCが一・五以上だつたらというふうな話をしますけれども、ベネフィットというものは幾らでも計算の仕方によつては変わつてまいります。したがって、それをもとにして住民に提示するということではなくて、むしろ行政サービスは本来このようなものでなければいけない、つまり全市民が公平に使う、あるいはあるサービスが特定の個人の利用であつたとしても、その利益が他の住民にまで及んでいくといったような公共性があるというふうなことに立ち返つてみて、現在の行政サービスというのは一体どの程度のコストをかけて、だれが、どの程度の住民が利益を受けているかということがわかれば、私は、それに対して住民は適正な判断を下すことができるだろうと思ふんです。

ですから、余りバランスシートだとか、あるいはコストベネフィット分析だとか、そういったようなことで事業評価をしていくよりは、むしろ同じ目的をどのように安いコストでそのサービスが提供できるかということが、いわゆる他自治体との比較ができるような、そういう評価システムをつくっていく、これが私はまず出発点ではないのかなというぐあいに思っております。

○魚住裕一郎君 確かにそういうこともあろうかと思いますが、アメリカ等でもかなり個々の行政サービス分野ごとのサービスの分析というようなこともやっているようにございまして、どんどん進めていってほしいなと思う次第であります。

また、財源の問題でございすけれども、引き続き林先生にお聞きしたいと思ひますが、税源の移動が非常に大事になってくるんだらうと思うんです。課税自主権ももちろん大事なんですけれども、一応国としてパイは決まっています、国全体としてはパイが決まっています、官澤さん等、今景気悪いかお渡しするような財源がないんだというようなことを言っておられますけれども、やはり事務量に見合ったそういう税源をきちり国の方からも移動していくということが大事になっていくというふうに思ひます。

先ほど来先生は課税自主権あるいは利益課税というのを中心に論述されておりますけれども、税源移動という点についてはどのようにお考えなんでしょうか。

○参考人(林宣嗣君) 私は、現在の六五対三五を三五対六五に変えるとかいったような話では決してないんだらうというぐあいに思ひます。と申しますのも、意見陳述のところで申し上げましたように、例えば国の財源で保障しなければならぬ水準というものが決まらなければ、国がどれだけの税収を集めるべきなのかということが決まらないわけでありす。

今回の法案でも、例えば自治事務に對しても国が財源保障をする場合がある、あるいは地方債の

発行に對して同意が得られたものに関しては公的資金を投入し、そして後ほど基準財政需要額に参入して財源保障を行う。このあたりが、私は、問題が解決しない限り、国と地方の税源配分をどのようにするかという点の答えを見つけ出すのが非常に難しいと思ひます。

ですから、本間に同意が得られた地方債の負担を国が基準財政需要額にすべて参入する必要があるのかどうかという検討が私はこれから必要になってきて、そして初めてその税源の配分の問題が出てくるのではないかと、いづれに理解しております。

○魚住裕一郎君 今も話の中にありましたけれども、先ほど交付税の關係で、不交付団体百五十以下というお話がございましたけれども、昨年、平成十年は百二十なんです、三千三百の中で、そういう状況になっておりました、私も財源保障機能というよりは、財源の均衡化というか、格差是正というか、そういう機能を交付税については、機能重視というか、重点を移行していくべきであるというふうに考える次第でございす。

今、地方債の話がちょっと出ましたけれども、先生の冒頭の意見陳述の中で、事前協議制云々という言葉も出たわけですが、これは事前協議で同意があれば低利で長期の政府資金も借りられるという形になっているんですが、同意がなければだめなんです、使えないわけですね、地方債計画の中に含まれないんです。そうすると、事前協議制とは言いながら、実質は許可制と変わらないのじゃないのかという点があるわけございまして、一歩前進といえれば一歩前進なんだけれども、当分の間、五十四年間やってきて、一歩前進のように見えるけれども、実質変わっていないというように思ひます。

○参考人(林宣嗣君) 恐らく実質同意が得られるという部分は従来と変わらないんだらうというぐあいに思ひます。

ただ、それ以外に道が開けるといふことは、こ

れは議院に報告をする義務があつてというふうなことを考えますと、やはり議会の責任といひますか、そういうものも強化されましようし、あるいは自由に借りられるということになりますと地方の財政力等の問題が出てまいりますので、これは私はいい効果を生むと期待しております。

○魚住裕一郎君 あと、そのほかの先生、ちょっと時間がなくなつて大変失礼いたしました。

○八田ひろ子君 日本共産党の八田ひろ子でございます。

参考人の皆様には、お忙しい中、早朝からお出かけいただきまして、御意見をありがたうございす。私、すべての皆さんにお伺いしたいというふうにして、御無礼がありましたらお許しくださいませ。

まず、市橋参考人にお伺いをしたいというふうにして、先ほど、一般ルールとしての地方自治法でも個別法でも、今回の改正で国の権力的関与が強まる部分についてお示しをいただき、また積極的な規定もあるという御見解のようでありまして、けれども、私も今回の改正が憲法が掲げる地方自治のさらなる前進に資するものでなければならぬと考へております。先ほど諸井参考人の方からも、上下主従の關係を改める、身の回りのことはその地域住民が決定する住民自治の前進というのが基本的な分権推進委員会のお考えという御意見がありまして、私も本間にそのとおりだといふふうに思ひます。

基本的に行政というものは身近な自治体で行うことが憲法と地方自治の本来の出発点であり、行政というものは、今回書かれております福祉の増進は無論ですが、教育や警察とか消防や公衆衛生、治山や治水を初め、住民の身の回りのことはその地域住民が決定する、そういう分権であるべきだと思ひます。

今回の地方自治法改正が、この憲法の掲げる地

方自治というもののあり方についてどういふふうな方向に行っているというふうにお考えか、まずお伺いしたいと思ひます。

○参考人(市橋克哉君) 今御質問がありましたように、私も今度の分権一括法を読みまして、そこには憲法が保障する地方自治の観点から見て非常に大事な地方自治の本旨をより豊かに具体化するという側面を持っている部分も幾つかあるというふうに考へております。それと同時に、先ほどお話ししたような、かなり問題ではないかというものもたくさんあるというふうに思ひます。この点で、地方自治の本旨を充実するといふところで私の意見も皆さんと同じですが、やはり基本的には住民の自治といふところをどれだけ充実するかということが中心にならなければいけないというふうに考へております。

この点では、確かに機関委任事務を廃止しまして、国による包括的な、しかも閉鎖的な、同一の行政機関の中にあるかのようなそういう指揮監督が壊れたといふことは画期的なことなんですけれども、そのかわりに、その後、では自治体にさまざまな問題があるかもしれない、そういうときどのようにこれを是正するのかという話に来るときに、どうも今度の法案というものは、国がこれを統制するんだ、国が関与することによって是正するんだといふところに力点が過ぎたというふうにして思ひます。

地方自治の本旨を住民自治で考へるということであれば、住民のところにやはり顔を向けて、住民の目線のところから住民にパワーを与えるというか、そういう仕組みをこの中にたくさん盛り込むことによつて是正を図るということが本来の筋だらうというふうに思ひます。

そういう面では非常に象徴的なことは、今度の法案は地方自治法の第十一章のところから非常に細かく丁寧に、国民からすると先ほどから出てくるようにわかりにくく書かれてはいるわけですが、やはり私たちの考へは第十一章ではなくて第二章の住民のところから、ここに、先ほどから出ています

が、直接請求の仕組みだとかいろいろ入っています。これを豊かにしてより利用しやすいものにしていくことがやはりもう一つあわせて必要だったのではないかと。どっちから行くのかという話もあると思いますが、やはりそちらの方もやっていただきたいし、今後ぜひそれは追求していただきたい。

特に国会の皆さんには、法令をつくる際には地方自治の本旨をいつも考えてつくりなさいという規定が入りましたので、いつでも法案を審議されるときにはそういうことを念頭に置いて法律もつくっていただければというふうに思っています。

○八田ひろ子君 先ほどのお話の中にも国民の生命、健康という言葉が出てきましたけれども、今回の一括法案には米軍用地の特別措置法まで含まれておりまして、地方公共団体に対しても米軍への後方地域支援の協力まで盛り込まれました。周辺事象法とかかわりについて心配やまた地方自治体の大きな懸念があるわけですから、その関係についてはどのようにお考えでしょうか。

○参考人(市橋克哉君) お答えします。

私たちは日ごろ行政法をやっておりますので、この点は身の回りの生活にかかわる行政との関係での法を考えています。その身の回りの生活というのは、日常的な生活を念頭に置いて日々の営みの中で行政のあり方を考えるというのを常日ごろやってきたわけなんです。どうもこのところ、私たちのような行政法をやっている者から、そういう安全保障とか平和の問題というのが非常に重要な問題として提起されてきているというふうに見える事態になっているという感想を持っています。特に、周辺事象法の際には九条の一項と二項で自治体の協力ということが問題になりました。

今度の分権法案の中で明示的に非常にわかりやすいのは、今お話があった駐留軍用地の特別措置法がそうだと思うわけなんです。それ以外のところを見ていても、個別法の中でこれはどうなんだろうというふうに少し危惧せざるを得ないよ

うなものも幾つか見られるというふうに思っています。ここでは建築基準法の問題などが既に国会では議論になっているというふうに伺っています。が、それ以外にもあります。

先ほど少しお話ししてました直接執行のところにかかわってですが、私たちは国民の生命や健康に重大な影響がある、しかも緊急な場合に限ってこういう直接執行を考えようというふうに言っていたわけなんです。それを広げていこうというふうに緊急な場合に限って規定を置いていくところもたくさんあるんですが、なぜかあるところへ来るとそれがそうはなっていないという気になるものが幾つかあります。これが、周辺事象に際して政府が自治体に協力を求めている部分と、まあ偶然なのかよく考えられているのかかわりませんが、合っているところがあります。

例を挙げますと、医療法という法律があります。この医療法では、並行権限と呼ばれている機関委任事務にかかわる厚生大臣、都道府県知事は従来同様の要件で同様の効果のことができたという規定がたくさんありました。これを全部変えまして、自治事務化して都道府県知事としたわけなんです。どうしても厚生大臣がかかわらざるを得ないところは、国民の生命や健康に重大な影響があるときは厚生大臣もやれますよというのを置きました。これは直接執行で、この部分はいいと思うんです。

ところが、例えば公的医療機関にその職員ではない者を派遣してその施設を使わせることを命令する規定というのがあります。これは周辺事象に際しての米軍へのそういう施設の供与と関係している部分ですが、こういうところになるとなぜか従来の医療法の規定がそのまま残っています。医療法はほとんど、ほとんどというかたくさんそういう規定があったんですが、そこだけなぜか残っていないというのが気になります。

それから、先ほどお話しした水道法があります。水道法で、非常事態に際して都道府県知事が、例えばある市で水道が供給できなくなると、

ほかの市に対して、自分の町ではないのだけれども水道を供給しないという規定が置かれています。これについて、都道府県知事がやらないうちに、国民の生命、健康にかかわる場合は厚生大臣は指示を出すという規定があるんです。これは指示どまりなんです。ところが、四十条の三項で、今度は一項を受けてしまったら、非常事態の場合には指示も出さないで厚生大臣は直接、協力的な市町村から水を回すことができるという規定を置いています。

こういう規定を見ていると非常にやはり危惧されるわけですね。今お話しした医療法にしろ水道法にしろ、周辺事象法の中では九条の二項の問題で、これは全部契約でやっている事柄であって、政府の説明でも、これは任意の依頼であって拒否できるんだという説明をしていた部分です。ところが、個別法の中で、今度の並行権限の整理のところを今みたいな広い形で整理することによって、結局自治体にとって義務づけるような形でこれが動く可能性があるというのを危惧します。

もう一つですが、これも国会の議論の中で、平時においては分権を進めるが、非常時においては中央集権、中央が責任を持って事柄を処理するというようなことが盛んに強調されています。

そうすると、非常時の場合に自治権が制約されるということとを前提に考えておられるのかというところがやはり非常に気になるわけですね。そういうふうに見えれば、一貫した規定の仕方というふうにも見えるわけなんです。本来日本国憲法が考えている平和主義を前提とすれば、戦前は別ですが、従来私たちの分野ではほとんど考えていなかったような事柄が、考えざるを得ないという事態になっているという感想を持っています。

○八田ひろ子君 日本国憲法が想定していないことがあるのではないかと御意見でありました。が、平時に、平時にという普通のときに国民が安心して暮らせるというので、基本的な問題を国が責任を持つという中身で必置規制というものが今あるわけなんですけれども、この必置規制の縮

小、廃止について、ちょっとテーマが変わりますけれども、幾つかの分野で今回の法案の中に縮小、廃止の方向が打ち出されております。この必置規制の縮小、廃止についてはどのような考えでしょうか。

○参考人(市橋克哉君) 必置規制の縮小、廃止は、非常にさまざまな行政領域で今回提案されています。

中身を見まして、私の立場からすると非常に懸念される事柄は、国民生活の非常に身の回りの生活にかかわるような行政サービスのところにかかわり集約的にそういう問題が出てきているというふうに思います。この点では、一定の行政水準を北海道から南は沖縄まで確保するというのが国の責務であり、どのような自治体に任せていても、もちろんそこにおいて自主性や競争は必要なんですけれども、ある一定の下支えのところは同じようなサービスがあるということとを前提にして考えないという権利は実現できないというふうに私は思っています。その点で、そういう国民の身近な権利にかかわるところでかなり安易な必置規制の緩和がなされているというふうに思っています。

もう一つは、公務員の専門性という事柄について非常に軽視というのが見られるのではないかと。そういう施設づくりであるとか町づくりであるとか、そういうものに参加をすることがまず前提なんです。同時に専門的な職員を置いて共同してそういうものをつくっていくということがやはり必要だというふうに考えています。そういう専門性のない図書館とか専門性のない福祉施設というのは、これは住民が参加するというのを考えても、共同していく上で非常に困難が予想されるというふうに思っています。

○八田ひろ子君 これで私の持ち時間が終わりますので、ほかの先生に御質問できませんでしたが、どうもありがとうございました。

○照屋寛徳君 社会民主党・護憲連合の照屋寛徳でございます。

の関係で、私も大変感銘を受けて聞いておりまし

ときに、市民が議員の資産をチェックする仕組みとして新たな行政委員会、つまり首長の下につく

問題が、従来なかった個別法による自治事務への関与がこういう形であるわけです。先日も当委員

法をそのまま適用する形で、今御指摘があったように地方公共団体が責任を持ってこれに対処す

権利である財産権を守り、そして適正な手続を確保する中で問題を解決するという考え方がしつかりと込められていました。確かに手続の中には取用の認定とか国がやるものもあるわけなんですけれども、基本的なところを地方自治との関係で分担した仕組みだったというふうに思うわけです。これが今回の改正によってすべたなくなってしまうということになりますので、この点では、そういう住民の基本的な権利を国が保障すると同時に自治体も保障する、この二重の保障の仕組みがこの問題に関しては全く消えてしまったという認識でいます。

○照屋寛徳君 諸井参考人に一点だけ伺いをいたします。

先ほど林参考人から、地方税源の拡充それから地方における課税自主権の強化の課題が今度の分権推進一括法案の中では不十分ではないかというふうな趣旨の指摘がございました。

もう時間が少なくなりましたので、税財源の地方への移譲の問題と、それから国、自治体を通しての税制改革とかかわり、それから、ある雑誌で参考人が消費税を自治体に配分するのが一番よからうという趣旨のことをおっしゃっておりますが、そこら辺について御意見を聞かせください。

○参考人(諸井康君) 私どもの勧告の中では、先ほど来出ております国と地方の税源とそれから歳出の乖離の問題、これをやはり縮めていかなくてはならない、そして地方の財源を拡充していかなくてはならない、その場合になるべく偏在性が少なく安定性のある財源にしていってほしい、言うなれば消費税とか所得税のような種類のものをむしろ地方につけるべきだというふうな考え方を述べております。

ただ、この問題については、やはり政府税調において国、地方の税制の全体について相当な突っ込んだ議論をして結論を出さなくてはならない問題ではないかと思えます。私も分権委員会では一方的にこうすべきだというように言うことを

も、これはなかなか簡単に実現できる問題ではないと思います。方向としては、私もそういうような方向を個人的には考えておりますが、今度の勧告の中ではそういう抽象的な方向性を示すにとどめたわけでございます。

ただ、今回の地方分権において税源を要するものなものはそれはそれでいいわけですが、そして、もしそれがあつた場合にはきちんとして対処するということとは約束をしておるわけでございます。結局、今まで関与していたものを引くためるわけですから、仕事そのものは地方でやっておったということではないかと思えます。

○照屋寛徳君 どうもありがとうございました。

○星野朋市君 自由党の星野でございます。本日は大変御苦労さまでございます。

私は、ちょっと違った観点から問題を取り上げまして、参考人の先生、皆様の御意見を伺いたいと思ひます。

我が党はかねてから自治体の数を今の三千二百から約三百に縮めよう、こういう考えを持っております。大体、三百といふと、平均が四十万人ぐらいですから、財源規模それから事業規模はまことに適正なものになると思ふんですけれども、一挙に三百といふのは無理ですから、とりあえず千ぐらい、今までの約三分の一ぐらい。それでやがて三百にしよう。

とはいふものの、実際問題として合併といふのはなかなか難しい。それで、野田自治大臣も、合併促進に関しては何らかのメリットを与える、インセンティブを与えるという考えをお持ちのようでございますが、こういう我が党の考え方について、諸井参考人以下諸先生、皆様、どういふふうにお聞かせ願ひたいと思ひます。

○参考人(諸井康君) 私どもの委員会では、市町村の合併の問題につきまして相当いろいろ議論をいたしました。一方で、こういう問題は自主的に市町村が決められるべき問題で、委員会がい

ば中央からあせせ、こうせいと言ふのはおかしいんじゃないかというふうな議論もありました。ただ、これから市町村の役割がどんどん重大になっていく中で、今の体制のままではどうも問題があるのではないかと、できるだけ市町村の行政体制を強化していかなくてはならぬと思ひます。あるいは広域行政を進めていくということも必要です。そういう意味で、合併を進めていく、やっていただきたい。ただ、これは法律とか強制によってやるということではなくて、ぜひ自主的に進められるようにいろんなインセンティブを与えていく、そういう方向で委員会としては結論を出したわけでございます。

○参考人(池田敏子君) 私は、自治体をまず合併ありきというふうな形で再編していくのは、その自治体の財政事情や政策実現のためにやっていくのはある意味では余り賛成できないと思ひます。わけなんです。それで、そのことを解決するには、先ほどお話ししましたが、広域連合とかそういう手法もございまして、自治体の自主的な自治権を尊重すべきだというふうに基本的な考えに考えております。

しかし、合併に際して、今回の法案では取り上げられておりませんが、住民投票などを十分に活用して、その住民の意思というものを確かめて、その合意があればそのことは反対すべきことではないと思ひます。

○参考人(林宣嗣君) 私は今後の行政の中で広域的に取組まなきゃならぬものはますますふえてくるだろうと思ひます。

従来の行政といふのはどうしても内向きの行政区域の中の行政に目が行っていて、広域にわたるようなものは例えれば県に任せようではないかといったような動きが中心だったろうというやうな思いに思ひます。ただ、では合併でいくのかという話になりますと、私は合併するかどうかというのは地域が決めることであって、法律等でそれを合併の方向に持っていくべきではないというやう

に思っております。

ただ、地方分権が進んでまいりますと、私は今のままの財政力では到底やっていけないところというものは随分出てくるだろうと思ひます。つまり、地方税のウェイトが五割にも満たないような自治体が多くなるわけでありまして、そういった場合にはやはり広域的な取り組みをやらざるを得ないような環境に置かれていくんだらうというやうな思いに思ひますので、あえてインセンティブをつけるといったようなことをしなくともひよっとすると合併といふのは進んでいくかもしれない。ただし、それは高コストであっても住民選好をもっと重視して、そして狭域的にやりたいというところがあれば、それはそれで私は構わないだらうというやうな思いに思ひます。

ただ単に経済効率の面だけで自治体を三百の数に減らすとかいったようなことは、一方で地方分権といふ住民に合った行政をしようといふことの中で考えていきますと、効率重視過ぎるのではないかと。やはり住民選好と効率性のバランスといふものを考えていかなくちゃいけない。そのバランスを考へるのは地域の住民ではないかというやうな思いに思ひます。

○参考人(市橋克哉君) 私も法律を使って上から一定数の自治体に合併を持っていくというやり方あるいは誘導していくというやり方については反対です。

広域行政の必要性はいろんな問題に関してこれから多々出てくると思ひますが、これは基本的に総合的な行政を担うという市町村を前提にして、できないものを連合なり一部事務組合なりを使いながら、そこにどう住民自治を反映させるかという難しい問題も解決しながらやっていくことが必要だといふふうに思ひます。広域と同時に、狭域というふうに言ひますが、コミュニティであるとか、新しいタイプ、古いタイプ、町内会から住民運動までいろいろあると思ひますが、そういうものと連携しながら町づくりをしていく最適規模というものを考へていく必要が

て、より住民の意見が反映するという制度は私は必要だと思えます。

それで、ある首長さんというのか、それは都知事の場合でしたが、大体住民投票というのは不信任につながらることが多いので余りやりたくないんですけれども、私はその見解はやはり間違っているのではないかと思いますので、制度を整備すべきだということには考えます。

○奥村三三 一つの参考意見としてお聞かせをいただきました。

しかし、地方議会として、公選で選ばれた議員がしっかりとすればそういう住民の声もしっかりと伝わっていくと思うんですが、私は、余りにも住民投票住民投票ということがひとり歩きして地方議会がおろそかになされていくようなことになってはならないというように、個人的な考えですが、思っております。

林参考人に一つお伺いをいたしたいと思うんです。

先ほど、合併論でいろいろお話がありました。参考人と同じ関西学院大学に小西砂千夫先生がおられると思うんですが、私の地方までわざわざおいでをいただいて、青年会議所等で地方分権等のお話を聞かせていただきました。

合併についてはあれですが、特にその中でもおっしゃったのは、やっぱり財源の話が非常に数多くしていただいたんですが、財源、税ですね、これは仕組みを変えていかないと、今までの国税あるいは地方税の仕組みでいけば、これはなかなか一方で地方分権だと言っているもうまいかないのではないかな、この仕組みそのものを私は変えるべきだと思うんですが、どのような御意見をお持ちでしょうか。

○参考人(林宜嗣君) 例えば、税について申し上げますと、私はやはりこれから地方の役割が大きくなってまいりますと、所得とか消費だとかといったような大きなタックスベースに係る基幹税目を国と地方がバランスよく両方で持つということとを続けることは非常に難しいだろうというぐあ

いに感じております。

と申しますのも、例えば連邦制をとっておる国だとあるいはスウェーデンとかといったように、州を含めた地方のウェイトが大きくなるようなところでは、国と地方の間で税源をバランスよく持っておりまして、どうしても増税のときには両方増税しようという話になりまして、なかなかウェイトを高めていくことができなくなる。したがって、例えばスウェーデンが所得税は地方が主に持っているといったような形で、基幹税目のどれかを地方に重点的に配分をするといったようなことが税に關しては必要になってくるだろうと思えます。

もう一つは、応益課税というのはなかなか実現が難しいものでございますから、もう一ついわゆる受益者負担の考え方、直接個人に利益が帰着するようなものに対してやはりそれなりの使用料、手数料という形できちっと徴収をしていくというようなこともこれからは私はもっと積極的に財源調達の方法として考えていくことも必要なのではないか、それによって恐らくまた地方住民の自治意識も高まっていくのではないかといいぐあいに考えております。

○奥村三三 ありがとうございます。

市橋参考人にお聞きをしようと思いましたが、時間がございません。どうもありがとうございます。

○石井一二君 石井一二でございます。

各議員が謝辞を述べて質問いたしておりますが、私はあえて謝辞は申しませんが、気持ちにはそれを数倍上回るものである、そのように御理解をいただきたいと思います。

権限、財源、人間をどんどん移譲して地方分権をするということに反対する人は少ないと思えます。私は、諸井さんの顔を見ていて、恐らく心の中は夕張り迫り道にお通しと、そういうお言葉を中心に持っておられて、これが完全なものではない、まだやるべきことは多くある、そのようにお

思いだと私は勝手に推測をいたしております。

私は先般この場から、そのあたりに座っておりますが、先般の総理初め全大臣に申したわけでありまして、今これよりさらに進んだ地方分権を推進していくというと思うと次の四つのことが大事だと、一つは、先ほど来出ております首長の多選禁止をやらずしてうまくいかなければならないこと、もう一つは、各自自治体におけるボス議員や首長のエゴに対する自治能力の培養ということをしなきゃ自治体はがたがたになるということ、また、いろいろ仕事が増えて内容的にも難しいですから、自治体職員の資質の向上、こういったことが大事であるということ、四番目が、地方自治体の合併の促進をもっともっとしなきゃならぬ。これは先ほど来同僚議員も指摘をしておたところでございます。

それで、諸井参考人に申し上げますが、どんな住民が知事や市長に会いに行つてと言われまうが、実際そういうアポはなかなかとれない。現実はそのようなことになっておると私は思います。それから、強制的にやるよりも自主的に合併は進めるべきだと言われまうけれども、廣瀬置県もあればばちとやたらから一遍にできたわけ、議員や首長が自分の首が飛び合併の話になかなか応じないから遅々として進まないという現状を御認識いただきたい。黄河の清なるを待つがごとく論議というものは私は無意味である、そのように思うわけでありまして。

次に、池田参考人に若干申し上げたいと思えますが、私は直接請求と住民投票には反対論者であります。と申しますのは、直接投票によって議員が選ばれて、その議員が代表として物をしゃべる、そういう大事な議員を選ぶのもたかだか三〇パー、四〇パー台の投票しか行かない中で、特定の一つの問題を取り上げて一々住民投票をやっているという問題が大変だし、特定の集団が一生懸命、何でもいからおぼあちゃんではこれというようになことで駆り出して、ゆがんだ結果というのが行政を動かす可能性がある、そのように思っております。

今、琵琶湖だとか河口堰だとか空港だとかで要求のためのいろいろサインをとったり、そういうことは大いにいいと思えます。サイコロジカルなエフェクトというものがあろうと思えますが、私はそういう面で、最後の直接住民投票については慎重に考える余地があるのではないかといいように考えるわけでありまして。

それから、池田さんは先ほど誇らしげに議員の個人資産を公開したということをおっしゃったけれども、私はこれは大きな間違いだと思っております。

○参考人(池田敦子君) 条例を提案しました。それは私は大きな間違いであるとは個人で考えております。といひますのは、これをやることによっていい人が議員になったがらないんです。あんな人が議員になってやってくれたらいいなと思ふけれども、なぜ私が資産まで公開して全然少ない預金を人に見せて恥をかかなくていいけないのと、そういうことでいい人が出なくなる。

むしろ、臭い物にふたをするように避けて通っております首長の資産の公開を積極的にやるべきだと。それは、個人の資産のみならず、資産管理団体の資産と、そこが出資している公益法人、こういうところへ絶大な権限を授け、指名権、予算の配分原案をつくる権限を持つておる首長のそういう実態にメスを入れるという一番大事なところを私は抜かした話ではないか、そのように思うわけでありまして。

それから三番目に、林参考人に私は申し上げたいんですが、あなたのおっしゃった課税自主権の強化という面ですが、私はこれは同意しかねます。

なぜならば、あなたもいみじくもおっしゃったように、こういうことをやると税率の引き下げ競争になるかも知れぬと言われまうけれども、選挙の恐ろしさというものは、特に首長なんかそういうことでおどおどしている連中が多いんです。それで、国のルールでこれはできないんだと

いうもののヘッジをつくっておかないと、おまえが言う言たらそれでできるんじゃないか、こういうことになるんだと、言葉は不適当ですが緩ふんになってくる。

例えば、介護保険のグレードを決めますが、そういうもののグレードアップをせよとか、乳幼児に対する手当を出せとか、昔我々が苦い経験をした老人の医療費を普通の年齢よりもっと上に上げた条例をつくるのかというように、一定の裁量権を与え過ぎるということはいろいろ問題を生じておるといふように私は感じておりますので、私見として申し上げておきたいと思ひます。それから、市橋参考人に申し上げますが、私は心の片隅であなは不親切な人だと思つております。

その理由は、私は行政学の専門だと思ひやるのはいいですが、二十何年もだらだら第何条の第五項とかいふような理論づけの裏づけをしていろいろ自分の論陣を張られますが、あれだけ多くの法案のことを言われるのであつたら事前にそれを一通配つておいてもらいたい。そうすると我々も理解度が追いつくと思ひます。

特に、私はあなたの発言の中で、二百四十五条の第五項で、違反是正に対して、これは根拠規定といふものがないから単なる尊重義務でしかないといふことを言われたと思ひます。私は、衆議院とか参議院の法制局がそういう解釈をとっていない、これはあくまで遵守されなければならぬいふ事項だと思ひますが、もし、あなたが実際にここまで今後ともそういう言動をやられるのであれば、専門家間で徹底した論議をしてあなたが勝つてくだされよ。そうすればそういう解釈で我々も今後進んでいく。そうすると、実際自治体といふものは私は動かかないと思ひますよ、単なる尊重義務といふことでこの条項を見逃していくならば、私はそういう意味でもう一度あなたの考えを聞きたいと思ひます。

若干荒っぽい面もございますが、論議というものはホットなほど味があるといふこともあります。

て、残された四分で、一分ずつもし文句があれば私は承りたいと思ひます。よろしくお願ひします。

○参考人(猪井慶君) 大変厳しいお話をございまして、恐縮しておりますけれども、ただ、今物事が大きく変わつていく場合に、じゃ一体何が力になつていくかといふのは、やはり国民のほうはいたる世論ではないかと思ひます。国民の六割なり七割の方々がある方向に考えをまとめていかれた場合には、これは首長であらうと地方の議員であらうと、あるいは国会であらうと、結局それに従わざるを得ない。今、日本はそういう体制になつてきておるんではないかと思ひます。

これはいいか悪いかといふことはいろいろあるうかと思ひますけれども、地方分権をやつていって、それで住民が全く地方の行政に対してあるいは地方の政治に対して無関心であつて今までと何も変わりないといふふうな行動であつたら、これは私はやっぱり成功できないんだらうと思ひます。ですから、地方に権限がないからこそのなかにか住民も地方の政治に対して熱心になれないんではないか。中央が全部指図して、地方に決定権がないからそういうことになつておるんではないか。地方の方に決定権がおりてくれば、やはり次第にそのことを住民も自覚して議会なり首長に対してどんどん物を言つていく、あるいは選挙行動自体でそれを反映していく、こういうふうになつていかないと私は先に進まないんではないかといふふうに思ひます。

どうも議員に反論申し上げるようなことで申しわけございせんが、以上でございます。

○参考人(池田教子君) 私も、住民投票などについて今御意見をいただきました。こたわるようだけれども、やはり一人一人が決めるということをどのように、選挙以外にも必要な場面があると。それは乱発したり、何かの非難かどうかわかりませんが、そういうことのためにだけに使うのではなく、先ほどもちょっと申し上げましたけれども、レファレンダムとかイニシアチブとかいふような

提案型の住民投票もあるわけですから、その制度は本当に市民が成熟をするということも含めて必要な制度だといふふうに思つておることを反論させていただきます。

それからもう一つ、先ほどちょっとボスの存在の長老、長老とおっしゃるかどうかわかりませんが、議員の方々を排するようなことも必要ではないかといふふうに乗つたんですけれども、私どもの生活者ネットワークは、三期ローテーション制度といふのを持っております、それはある意味でだれでもが議員として、市民の代表として参加できる議会といふものをつくつていくためにそういう一つの試みをしておりますことを参考に述べさせていただきます。

○参考人(林宜嗣君) 課税自主権の強化には反対だと、このようにおっしゃつたかと思ひますが、住民税の課税自主権を強化すると、私は税率を自由に設定できれば住民は引き下げの要求を出してくるだらうと。現在はそれが固定的になつておりますから要するに受益の方の要求につながつてくるわけですね。

それに対して、増税で賄えばよろしいわけですが、財源が補助金であるとかあるいは交付税だとかあるいは地方債だとか、こういったような負担感を感じないようなもので賄われているといふことになつておるものが、いわゆる税は一定のままでどんだんどんだん歳出だけが膨れていくと。むしろ、税率を自由に要求を出してくるようになつて税率を下げるといふ要求を出してくるようになれば、私はこれはもっと財政といふのはスリムになつていくだらうといふような意味で、住民の要求の選択肢の一つとして税率を下げることをふやすといふのは非常に重要な意味があるのではないかとはいふぐあいに申し上げました。

それからもう一つは、どうも石井先生、やっぱり地方に対する不信と、それから国民とか住民に対する不信といふのがおありなのかなといふぐあいに思ひますが、これもやはり今まで住民に對

して責任を与えなかった、あるいは地方に対して責任を与えなかったといふことの結果としてこういふようなことが生まれてきているので、鶏と卵の関係だと思ひますけれども、私はこの際、地方分権を進めて、そして住民にも自業自得のような考え方もある程度認識させることの中でのいろいろなことが起こつてくるのではないかなといふぐあいに思つております。

○参考人(市橋克哉君) どうも不親切な報告をしまして申しわけありませんでした。すぐお読みになつたいといふことであればすぐお渡ししますが、言いたかつたことは一点でして、権力的な関与をする場合、法治主義の原則にのつとるときは必ず個別具体的な法律の根拠が必要である、このことをせずに地方自治法といふ一般法だけを根拠に権力的関与をすることは法治主義に反する、これだけです。

したがいまして、一般法だけを置いておるというところであれば、これは後に置かれておる争訟のところから権力的な手段で争うという仕組みにしてしまつていますから手続的にそうなつておるんだと。これを形式的行政処分と私たちは言つておるんですが、こういう考え方をとる解釈は結構多いといふふうに思つておるもので、私も頑張りますし、石井議員もそういう解釈をとつていただければありがたいといふふうになつておると思ひます。

○石井一二君 終わります。(拍手)

○委員長(吉川芳男君) 以上で午前中の参考人の方々に対する質疑は終了いたしました。

この際、参考人の方々に一言御礼を申し上げます。

本日は、長時間にわたり有益な御意見をお述べいただきました。まことにありがとうございます。委員会を代表いたしまして心から御礼申し上げます。(拍手)

午後一時まで休憩いたします。

午後零時七分休憩

午後一時一分開会

○委員長(吉川芳男君) ただいまから行財政改革・税制等に関する特別委員会を開会いたします。休憩前に引き続き、内閣法の一部を改正する法律案外十七案を一括して議題といたします。

本日、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案について参考人の方々から御意見を承ることといたしておきます。御出席いただいております参考人は、日本大学法学部教授八木俊道君、北海道大学法学部教授山口二郎君、獨協大学法学部教授石崎正博君、以上の方でございます。なお、慶應義塾大学商学部教授中条潮君は、おくれで御出席されます。

参考人の皆様、一言ごあいさつ申し上げます。本日は、御多忙のところ当委員会に御出席をいただき、まことにありがとうございます。皆様の忌憚のない御意見を承り、法案の審査に反映させてまいりたいと存じますので、よろしくお願いいたします。

本日の議事の進め方でございますが、まず参考人の皆様からそれぞれ十五分程度御意見をお述べいただき、その後、委員の質疑にお答え願いたいと存じます。

それでは、まず八木参考人をお願いいたします。

○参考人(八木俊道君) 八木でございます。

今国会における重要な議案であります行革関係法案を審議されておられる当委員会におきまして、発言の機会をちょうだいいたしましたことを感謝申し上げます。

私は、現在、日本大学法学部におきまして教育と研究に従事し、かねてから我が国行政のあり方について若干の改革意見を持っているものであります。あわせて、平成八年十一月以降一年余りの間、政府の行革会議の事務局の仕事にございまして、かつ行革会議報告の実務的な取りまとめを担当させていただいたものでございます。また、かつて政府機関において勤務した間の知見等を踏まえまして、率直に意見を申し上げます。

きたいと存じます。

今回議題とされました十七件の中央省庁等の改革関連法案につきましては、激動の時期を迎えた近年の時代状況に即応して我が国行政の組織体制を抜本的に刷新、改革し、二十一世紀の我が国の新たな発展のための礎を築くための措置として、まことに歴史的な意義を持つ適切なものであると存じます。かつまた、過般の行革会議報告の趣旨にも基本的に合致するものであると考え、これに賛同いたしますとともに、その速やかな成立と、これに基づく一連の改革措置の実現、具体化を強く期待いたしますものであります。

我が国は、目下、厳しい内外激動の局面にございまして、近代国家として出発した百三十年前の明治維新、五十年前の戦後改革に次いで、いわば第三の改革とも言うべき段階、すなわち二十一世紀時代への我が国の新たな離陸と発展のために不可欠な基本的な構造改革に取り組むべき時期に直面していると考えらるものであります。

近代日本を形成し、その発展を支えた我が国の内閣及び省庁制度は、明治十八年の総理初め外務、内務、大蔵、陸海軍、司法、文部、農商務、逓信、この十大臣九省のコンパクトな政治指導体制によってスタートしたわけでありましたが、その後、大正年間におきましては逓信省から鉄道省の分離新設、農商務省の分割、昭和に入ってから内務省から厚生省の分離新設、拓務省の新設等がございまして、大臣の数は十三人に拡大し、その分散型の傾向が当時から問題とされていたわけでありまして、政治の現実の運営におきましては、五相会議等のインナーキャビネット方式の活用等の経過も戦前戦中においてあったところでござい

ます。現行憲法の制定時点における内閣は、御案内のとおり、吉田総理以下憲法公布署名大臣のリストに見られますように、十五人で編成されたのでありますが、その中には、無任所の閣僚として、前総理の幣原男爵、また憲法改正担当の金森徳次郎氏等が含まれており、戦後改革は昭和二十二年ご

ろにおきましては十二程度の行政ユニット、これでスタートをいたしましたわけでありまして。

戦後復興を経て、高度成長とそのひずみの深刻化等の経過の中で、各分野の行政需要が拡大、複雑化し、これに対応して、昭和三十年以降四十年代にかけまして、科学技術庁、沖縄開発庁、環境庁、国土庁等総理府外局の大臣庁を中心とした庁内の組織や公共事業、社会政策、政策金融等を担う公団、事業団等の拡充整備も進んでまいりました。内閣レベルにおいては、閣僚の数も総理のはか二十人規模にまで拡大をいたしましたのであります。

その後、安定成長への移行と財政硬直化の是正、総定員法の運用や第二次臨調を中心とする行政改革の中で、行政実務部門の合理化、効率化の取り組みは一定の成果がございましたが、省庁編成そのものの全般的な見直しは諸般の事情から見送られてきたところであります。今回の改革課題はまさに年来の懸案というべき課題であったと考える次第であります。

今回の改革案においては、二十一世紀の日本を構築する上で注目に値する幾つかの重要な点が含まれているものと考えます。

以下、若干の事項につきまして所見を申し述べたいと存じます。

その第一は、内閣機能の強化のための本格的な対策が講じられているということでありまして、今回の改革構想は、日本行政において従来から問題とされてきた重要政策の決定過程においてともしれば生じがちなボトムアップの体質から脱却し、国政全般の見地からの内閣及び内閣総理大臣の重要政策に関する政策指導力を高める、そのための内閣法の改正により内閣総理大臣の発議権を明確に打ち出しておりますが、これはかつて昭和十二年の企画院官制においていわゆる提案上申権が導入されたことに類する措置でありまして、内閣におけるリーダーシップ強化のための重要な制度的保障となり得るものと考える次第であります。

す。

また、内閣官房の事務に重要政策に関する企画立案事務を明記したことは、昭和三十一年の第一次臨調が提起し、そして昭和四十七年の行政監理委員会答申の改革の処方せんを今日の段階において再吟味の上採用されたものでありまして、他方における経済財政諮問会議、総合科学技術会議の設置等とあわせ、内閣機能の強化に関する有力な処方せんであると考えます。

さらに、基本的に重要な点は、省庁編成を二府二十省庁体制から一府十二省庁体制に大きくくり再編成することなどに伴い、閣僚の数も現状の二十人から十四人ないし十七人に減ずることとされていることとあります。このことは、行政部の中枢としての合議体たる内閣の編成をより機動性に富むコンパクトなものに改め、その質的な指導性を高め、個々の閣僚に対しても広い視点に立った政策指導機能を求め、内閣全体として少数精鋭の体制による強力な機能発揮を期待させ得るものであります。

第二点は、新たな省庁体制についてであります。

二十一世紀日本の政治、行政を支えるためには、すぐれて政策志向型の新たな行政の制度、施策の枠組みに移行する大きな可能性が与えられたわけでありまして。

例えば、厚生労働省でございますが、今日、六十歳以上の高齢者層は、主として年金等の社会保障制度や福祉政策等、厚生行政の行政対象としてとらえられておりますが、今や、年金財政一つをとってみても、保険財政上の危機は真に深刻なものとなつてきております。高齢化の急速な進行は、もはや厚生行政の範囲における従来型の対応が困難となつていく状況であります。

これに対し、厚生、労働を統合する新省は、新たな展望のもとにおける雇用政策等の見地から、高齢者に適合する新たな軽勤務、軽処遇等の多様な雇用機会の開発により、高齢者の豊かな経験と専門的知識・技術を引き出し、彼らの生きがいと

社会参加の機会の付与に、その創造的な展開のためによりよき行政基盤を与えることになるものと存じます。新たな段階における総合的な社会政策、社会計画への展望を新省において期待したいと考えているところであります。

次に、国土交通省については、建設省の担当してきた道路行政と運輸省の担当してきた自動車、鉄道、航空、海運、港湾等の交通行政を一本化し、財源等の資源配分の最適化、施設計画や技術手段の共有化等、各種の手段を効果的に組み合わせ、利便性に富み、効率的でまた環境にも優しい交通ネットワークの構築を図るなど、いわば総合交通政策の推進の行政的基盤を用意することが期待されるものであります。

また、各種の地域開発政策を統合し、総合的な都市づくり、総合的な土地利用計画と土地利用規制等、従来、日本行政における一つの弱点と目されてきた多様な内容を持つ総合的な都市政策の確立に向けた制度的基盤を構築するとともに、そのための多様な技術的手段を総合的に提供する等の機能が期待されるものであります。

さらに、文部科学省については、我が国の科学政策と科学研究が、一方におきまして大学を中心としたアカデミズムの域にこもる基礎部門と、他方において、いわば短射程の実用アクセントの置かれやすい科学技術庁を初め各省の応用開発部門とに分かれ、その間の連携も不十分であり、また全体としての戦略的総合性、各分野の研究開発の中期の展望性に弱点を持っていたことをこの際見詰め直し、これを積極的に克服し、我が国の科学政策と科学研究に新たな飛躍と発展の可能性をもたらし、二十一世紀の我が国の目指すべき科学立国の基盤を強固なものとするに資することとなると考えるのであります。

また、環境省につきましては、近年における地球規模の環境問題の深刻化にかんがみ、今後の我が国行政のうちでも、その質的強化についてはとりわけ深い配慮が払われるべき行政分野でありまして、今日の環境問題は、例えばオゾンホールや

熱帯雨林、酸性雨の問題等に見られますように、すぐれて国境を越えた国際的な課題となっております。行政的にも技術的にも、各種の先進的な経験とノウハウを持つ我が国の国際的な寄与が強く求められている重要な行政分野であります。同時に、その現実の施策の展開は、各省の制度、施策との厳しい調整を経て初めて実現するものであります。

政府案において、今回環境庁を省に格上げし、またこれに関連して、各省施策との間において実務的、実質的な調整ルールを用意しつつあることは、今回の省庁改革における未来志向性を明確に示すものであり、心から賛意を表したいと存じます。

第三に、今回の改革構想を貫く一つの柱として、企画と実施の分離という考え方をとられた点が注目されるところであります。

その基本理念は、今日の段階における行政の担うべき役割として、一方における政策企画機能の純化、高度化の要請、他方における行政実務実施部門の運営の効率性と合理性、合目的性、この両面を調和させることにあると考えます。

全体としての企画部門と実施部門との間においては、適切な連携関係の維持とあわせて両者間に一定の距離を保ち相互の建設的な緊張関係を維持し得るとすれば、行政における公正の確保、透明化の推進の角度からも望ましい効果を期待できるものと考えるのであります。

政策企画機能の整備の一環として、省庁の大きくくり再編や内部部局の統合スリム化とも連動する内部部局の機能純化は当然の課題であります。

もつとも、内局、外局間の機能分化問題は、若干の省の個別の適用に問題があり、行政改革会議段階においてもなお明確な具体的な組織論としての成案を得るに至っていないところであります。この面における明確な解決は、企画と実施の分離という観点では、結局のところ、今回の行政改革におきましては主として独立行政法人制度の導入の問題に帰着すると考えられるのであります。

独立行政法人通則法案及び同法の施行に伴う関係法律の整備に関する法律案の提案、各省の八十九事務事業を独立行政法人事業に移行するとの基本方針を定めたことは、行政改革会議報告の縁を政府、行革本部において一層具体化されたものであり、関係方面の御努力に敬意を表する次第であります。

なお、今後に残された課題の一つは、国立大学の法人化問題であります。これにつきましては、結局のところ、新しい時代における大学のあり方ないし大学改革の課題に深くかかわっております。

もともとこの問題については、かつて一九六〇年代の後半におきまして欧米及び日本において大学の閉鎖性やその機能不全が問われ、いわゆるスチューデントパワーが吹き荒れた時期に、我が国立大学に自立的な運営責任体制の確立を求める見地から、いわゆる中教審の四六答申におきまして国立大学の法人化等の改革構想が打ち出されたことが想起されるわけであります。

同構想は、筑波大学等の新構想大学に形を変え、結局のところ、この段階では実現に至らなかったものであります。現時点においては、こうした経緯にさかのぼって点検を加えるとともに、現代的な見地から、二十一世紀の社会の要請にこたえ得る新たな自立した大学像の確立の一環として、その制度化に向けた取り組みが今後加速されることを期待したいところであります。

また、郵政三事業の扱いについては、国営事業として残された巨大事業体であり、既に五年後における公社形態への移行に関する基本方針が定められているところであります。今後は、同種ないし隣接の分野において、既に高度に発達し、その経済的、技術的蓄積を高めた民間セクターとの間の関係調整、当該事業に公的役割を維持する場合のその役割の明確化、事業経営効率の向上等、多角的な検討を急ぐべきものと考え次第であります。

最後に、いわゆる行政評価制度の本格的導入に

ついて一言申し述べたいと考えます。

現代行政は、先進諸国においてそれぞれ巨大な規模に達し、市民生活にも多大の影響を生じさせるに至っており、その運営は合理性、有効性が高く、効率的なレベルに維持され、その実情は不断に公正に点検され、その結果が公表されなければならぬと考えます。とりわけ、かつてのP.P.B.システム試行の教訓、その後における行政計画技術の適用の限界等にかんがみ、現代行政においては、いわゆるリザルトオリエンテッドな行政管理手段の積極活用が行政におけるコストパフォーマンスを高める上で特に重要であります。

その意味におきまして、今回の改革の一環として、当面、行政評価制度の総務省及び各省等行政部内における早期の立ち上げが重要であり、具体的な評価基準の設定、評価手法の安定的確立等、政策評価についての一定の経験、蓄積を経て、米連邦政府に見られるような制度法制的導入を志向すべきであると考えます。

以上、今回の行政改革案のうち特に注目される若干の重点点に絞って申し上げましたが、今回の政府案の改革構想は大変広範にわたり、我が国の行政にとり重要な改革措置はこれにとどまるものではありません。

国会及び政府におかれましては、行政改革会議最終報告の趣旨及び既に制定された中央省庁等改革基本法の定める改革理念、改革の基本方針等に基づき改革の実現、具体化に取り組まれ、さらにまた同様に、改革の途上にある経済、税財政、地方制度、社会保障制度その他各分野の制度改革、構造改革との整合性、改革プロジェクト相互間の時系列配置等にも十分留意され、中長期の展望に立つて二十一世紀の我が国の姿を真に強固な基礎の上に築かれることを心から期待いたします。意見表明とさせていただきます。

○委員長(吉川芳男君) ありがとうございます。次に、山口参考人をお願いいたします。

○参考人(山口二郎君) 山口でございます。

私は、大学で行政学という科目を勉強しております関係で、本日は行革について意見を申し上げたいと思います。

内閣制度の改革やあるいは政策評価、パブリックコメント制度など、今回の行革関連法案の中には時代の変化に対応した重要な改革の第一歩が含まれているという点では評価したいと思いますが、しかし、本来の行政改革の課題という観点から照らしますと不十分な点も多いと思います。そこで、短い時間ではありますが、行政改革の基本的な理念及び今後の課題について私は意見を申し上げます。

まず最初に、今回の行政改革の問題設定における問題点を指摘したいと思えます。

言うまでもなく、今回の行革は小さい政府を目指すという点が出発点であります。せんだって、行革会議で中心的な役割を果たされた高名な法学者が私の大学にいられて、行革会議のときの話をしていたんだとすけれども、ともかく行政の減量化を目指すという議論をしたということ。私は、いかなる意味で減量化が必要なのか、見方を変えれば、日本の行政というのはいかなる意味で大きいのかという質問をその先生にしましたが、その先生は、行政の減量化は所与の前提である、いかなる意味で日本の行政が大きいかというふうな議論をする暇はなかったというふうにおっしゃいました。そこに私は今回の行革の最も大きな欠陥があると思えます。

皆さん方も御承知のとおり、公務員の数の人口比、あるいはGDPに占める租税・社会保険料負担率などで見ますと、日本は先進国中最も小さい部類の政府であります。公務員の数は一千人中大体四十人弱、租税・社会保険料負担率は大体三八から九％、これはいわゆるサミット参加国の中でもかなり、アメリカと並んで、あるいはアメリカよりも若干小さいぐらいであります。

出ること。私は国民が大きな政府だという不満を持つことには幾つか理由があると思えます。私は四つほど考えたんですけれども、一つは、公共投資の対GDP比が先進国中最大である。大体六％台の半ばでありまして、英国、米国の三倍以上というところであります。つまり、日本人は、日本の政府というのには常に道路や箱物、何かつくっているという印象を持っているというところが政府の大きさを感ぜさせる原因だろうと。

二つ目は、政策における需要と供給のミスマッチという問題を指摘できるだろうと思えます。すなわち、特定の政策を挙げて論じるのは不審当かもしれないが、農業分野の公共事業などを中心に、明らかに不必要なと思われる公共施設に多額の税金が投入されているという現実が近年マスコミを通して報道されております。

さらに、政策の失敗や破綻に対する検証や反省というものが欠如している。私が住んでいる北海道には、例えば苫小牧東部工業基地といったように、明らかに破綻をしてもなおかつ根本的な対策を打つことなく、いたずらに十年時間を経過して借金の債務ばかりが膨張していくというような公共政策の事例がございます。

こういう事例に対して、政策を立案、担当した人間は、きちんと実態の解明や責任の所在を明らかにする、さらには納税者に対して謝罪をするといったようなことはしないわけでありまして、その意味で、態度がでかいという意味では日本の政府は非常に大きな政府であるというふうに思えます。

三つ目の理由は、行政の裁量が非常に大きいという点であります。裁量行政の問題は、後ほど多分中条先生がお触れになると思いますが、権限を持つ担当者の裁量で民の側が非常に大きな利害関係の影響を受ける。このことは政府の大きさを感ぜさせる一つの要因になっているだろうと思えます。

第四の理由、これは形にあらわれないさまざまな行政に付着するコストがかかっているという問題であります。

例えば、各種の公共事業などを発注しようという場合、特定の公益法人にコンサルティングを発注しなければ事実上受注できないといったようなことがさまざまな分野で行われており、多くの場合、そのような公益法人がいわゆる天下り官僚の受け皿になっているという現実があるわけであり

ます。こういった事例は、表向きの許認可件数とか公務員の数とか予算の規模といったものにあらわれにくいわけですが、こういったさまざまなコストというものが政府の大きさを感ぜさせる一つの原因になっているというふうに私は思っています。

以上の四点に照らして、私は、日本の政府を小さい政府にする必要があるだろうと思えます。そこで、何をやるべきかということについて少し私見を申し上げ、その中で今回の行革法案について私の所見も申し上げたいと思えます。

第一に、国家公務員の単なる量的削減という目標設定は私は余り意味がないと思えます。昭和四十年代の総定員法施行以来、累次にわたって定員削減計画を実施してまいりまして、少なくとも国家公務員に関しては日本は相当スリム化していると言いうことが出来ます。この上量的削減をしようにと思えば、エージェンシー制度を導入して、要するに従来国家公務員であった者の身分を形式上エージェンシーに移すといったようなことで数字を合わせるしかない。しかし、そのことと一体どういう意味があるのか、私は大変疑問であります。

次に、先ほど挙げた四つの点に関して、大きな政府の是正方策をいかに考えるべきかということについて触れたいと思えます。

第一に、公共事業の改革についてであります。もちろん、社会資本の整備、あるいは防災や豊かな生活基盤をつくるという点で公共事業を適切に実施することは二十一世紀も必要であります。が、それについて、今回構想されている国土交通省というものが本当に対応できるのか。特に、地方整備局、要するにブロックごとに置いた支分部

局において、かなり大きな権限を与えて公共事業を企画立案、実施していくという構想であります。が、ブロックの支分部局に対していかにして民主的な統制を加えていくのかというところは全く議論されていないと思われま

す。その意味で、国土交通省というものが非常に巨大な予算を持った公共事業官庁として、かえって従来よりも国民あるいは議会によるコントロールが及ばないものになっていくという危険性があると思

います。それから第二の、政策における需要と供給のミスマッチという問題についてであります。大々くりの再編成というものによって行政需要の変化に対応した政策の供給システムをつくるという

ことであれば、これは大変結構なことだと思いますが、今回の省庁再編は基本的に省と省の足し算であります。需要と供給のミスマッチという観点からすれば、例えば現在の国家公務員の採用における職種別の割り当て、つまり、土木とか農業工学とか、そういった専門分野について旧態依然として同じ人数をとって供給システムの側を固定化していくという点には非常に大きな問題がある

だろうと思えます。それから、国民の観点から政策評価を行って需給のミスマッチを改めるということについては、私は大変大きな意味があると思えます。しかし、その具体的な方法、そして政策評価を行うことによって従来見られていたような非常にむだの多い公共事業を中心とした政策をきちんと途中でストップできるのか、あるいはそういうものを未然に防ぐことができるのかといった点について、まだ具体的な詰めが足りないだろうと思

います。それから、三つ目の裁量の大きさと問題について、やはり規制緩和と行政の透明化を進めていくということが必要であります。それから四つ目、形にあらわれない、目に見えにくい政府の大きさと

いう点に関しては、特殊法人あるいは公益法人等の実態について徹底的な情報公開を行うと同時に、いわゆる官僚の天下

りのためにそのような認可法人を使うという実態について、この際新たな制度的な歯止めを検討する必要があるだろうというふうに思います。

最後に、内閣機能の強化について一言申し上げておきたいと思います。

私も、今回の行革関連法案で示された総理のリーダーシップを強化する、あるいは内閣の総合調整能力や危機管理能力を強化するという点については基本的に賛成であります。そのようなリーダーシップを支えるための補佐制度の充実等については時代の要請にこたえたものであらうと評価いたします。

しかしながら、内閣制度の改革については一つの限界がございます。なぜなら日本は内閣というものが総合調整能力を持たない、あるいは弱体なものであったのかということについて原因を考えますと、これは内閣法その他の制度の欠陥の問題ではないわけでありまして。特に、同じような内閣制度をとっているイギリスと比較してみますとそのことは明らかであります。

イギリスの場合は、シャドーキャビネットも含めれば、要するに与党の中核部、指導的な政治家がすべて内閣の主要ポストを占め、それが二年、三年と仕事を続けていくことが常識であります。

その意味で、内閣というのは与党のオールスターのチームでありまして、そこにおける議論、決定というものが与党自体の方針となり、さらには国政の基本的な方針となるという仕組みが存在いたします。

しかし、日本においては恒例のように一年に一度内閣改組が行われ、衆議院であれば与党の当選五回ぐらいの代議士が大臣になる、そして一年たったまた入れかわるということが慣習のように行われてまいりまして、そのような意味で残念ながら日本の内閣というものは与党のオールスターチームではないと思われまして。あるいは一年ごとに大臣が交代するという内閣において、特に規制緩和や地方分権等といった官僚の既得権に反対するような重要な政策決定を推進する政治的な

力を持てるかという問題があるわけでありまして。

したがって、この内閣機能の強化については、もちろん今回提案された制度の改革というものの必要でありまして、これを担う政党の側の責任が非常に大きいということをここで申し上げておきたいと思います。すなわち、内閣というものの与党の指導力を結集する、内閣の意思決定が即与党の意思決定であり、また国会多数の意思決定になるというイギリスのような仕組みを日本においてつくる必要があるということでありまして。

最後に、今回提案された一連の行政改革について、私も、基本的に時代の要請にこたえる部分も大きいし、この際省庁を一度再編成してみようという経験をするのは大きな意味があると思っております。しかし、行政改革の課題はそれで終わりのではないわけでありまして、二十一世紀に入っても引き続きさらなる行政改革の課題について追求し、さまざまな制度改革を続けていく必要があるということをお願い申し上げて、私の意見陳述を終わりとさせていただきます。

○委員長(吉川芳男君) ありがとうございます。

次に、右崎参考人をお願いいたします。

○参考人(右崎正博君) 獨協大学の右崎といいます。よろしくお願ひ申し上げます。

中央省庁等の改革に関する議論をするこの委員会において私見を申し上げる機会を与えていただきまして、大変光栄に存じます。

私は、大学で憲法を担当していますので、その立場から若干の私見を申し上げさせていただきます。

近代以降の諸憲法は、国家権力の組織原理として権力分立制を採用してきました。その趣旨は、権力の集中を防ぐことが権力の乱用を防止するため必要不可欠であって、天賦の人権を保全するために最も適当な国家の組織原理であると考えられたからにほかなりません。そして、その権力分立の原理のもとにあって、

行政のあり方の基本原則として法治主義が採用されてきました。法治主義といえますのは、行政がすべて法律に根拠を持ち、法律に従って行われなければならないということを意味するものでありまして、法による行政の統制という観念をあらわすものであります。

そして、その法律は、権力分立制により、国民の代表機関であり唯一の立法機関である議会だけが制定する権限を認められる。つまり、法治主義とは、行政に対する民主的統制の原理にほかならないわけでありまして、それを通して人権保障を確保するための装置にほかなりません。

日本国憲法も近代憲法の所産を正当に継受しているわけであり、権力分立制と法治主義原則を採用しているという点については疑問の余地はありません。

しかしながら、現代の諸国家に共通して見られる現象であります。現代における国家機能の拡大と行政の複雑多様化は、国家の制度と機能の両面において行政権の強化を生み、権力分立制に動揺をもたらした。法治主義原則を後退させてきています。

日本におきましても、例えば内閣提出法案の増大は立法機能の実質を国会から内閣へと移行させてきていると思われまして、法律の内容の点におきましても、基本法や委任立法の増大に見られますように、法律は一般的基準を定めるにとどまり、施策の細部は行政の裁量にゆだね、結果として行政に対する厳しい統制を次第に後退させてきている傾向にあると思えます。

このような内閣と国会の間の権力の関係の変化による行政権の強大化と法治主義の後退に対しては、いかに対処すべきかということが憲法の課題として問われてきています。このような認識が憲法学の共通の認識であるとしてよいと思えます。

そのような点から見て、中央省庁等改革法案は憲法上の原理や原則にかかわる重大な問題を含んでおり、憲法の原理原則を踏まえた十分な審議をしていただくことを要望したいと思えます。

そのような立場から、以下、若干の私見を述べさせていただきます。

まず第一は、内閣機能の強化と内閣総理大臣の権限強化についての問題です。

この法案は、内閣法の一部を改正し、内閣府を設置することにより、内閣総理大臣の指導性を確立するとともに内閣機能の強化を図ることを目的としているわけですが、それによってもたらされるものは、行政権の一層の強化、相対的に国会の役割の一層の低下ではないかと思われまして。権力分立制や法治主義という憲法上の原理原則をさらに後退させるものではないかと思われる点で重大な危惧があります。

内閣総理大臣を長とする内閣府には膨大な権限が集中するように構想されているわけですが、例えば、内閣府に置かれる経済財政諮問会議というのを見てみますと、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について審議することとされており、経済財政に関する重要事項をすべて管轄することになると思われまして。それだけではなく、その権限が内閣総理大臣と内閣官房長官、経済財政政策担当大臣、その他内閣府長官が指名する大臣、委員会や庁の長、有識者という極めて少数の者に集中する仕組みを持つこととなります。

このことは、恐らく経済運営、財政運営、予算編成の実質をこの会議が掌握するということを意味することになると思えます。形式的には、この会議で出された結果を受けて閣議の決定がなされる、法案等については国会の議決なり承認なりを得るということになるわけですが、実質的な決定はこの会議でなされることになりまして、憲法六十五条によって行政権の担い手であるとして合議体としての内閣の役割はむしろ形骸化してくるのではないかと、また実質的な立法機能も国会から奪奪されることになるのではないかと、唯一の立法機関である国会の役割も低下せざるを得ないことになってしまうのではないかと危惧されます。

す。
このようなあり方が、憲法の原理や原則に照らして進むべき方向であるかどうかについては、かなり大きな疑問を持っています。

第二は、中央省庁の改革についてですが、確かに行政改革は今日の国民的課題の一つであると言つてよいと思います。しかしながら、議論の焦点が省庁の統廃合や大臣のポストの数ばかりに集約され過ぎているのではないかと思います。

一府十二省庁への改編は、国務大臣の数を十四ないし十七に減少させ、局や官房の数も百以下に減らすことですが、省庁の権限がそれほど縮小されるわけではありせんから、例えば総務省や国土交通省などのような巨大な官庁が誕生することになります。しかも、大臣や官僚のポストの減少によって、より少数の者の手に権限が集中することになります。

加えて、副大臣の制度が導入されることになっていますから、国会議員が行政に対して責任を負う機会と範囲がより拡大することになります。一方で、議員定数の削減などが議論されており、また、仮に議員定数が削減されるということになりますと、国会が担う行政の比重は一層増大するということになります。

国会と内閣との関係のこのようなあり方は、国民の代表機関としての国会の行政監視機能を損なうだけではなくて、唯一の立法機関としての国会の役割をも実質的に形骸化させてしまうのではないかと。結果として、国権の最高機関としての国会の役割を低下させるおそれがあると思われま

す。
権力分立制や法治主義といった憲法の原理原則に照らした十分な検討が要望されるゆえんです。

第三に、独立行政法人の問題についてですが、独立行政法人通則法案によれば、国民生活及び社会経済の安定等の公共上の見地から確実に実施される必要がある事務及び事業であつて、民間の主体にゆだねた場合に必ずしも実施されないおそれがあるもの、または一の主体に独占して行わせる必要のあるものを効率的かつ効果的に行わせる

ために独立行政法人の制度を設けるとされています。そして、政府の出資によって運営し、独立行政法人の長や監事は主務大臣の指名によるものとされています。

しかしながら、独立行政法人化の対象とされている機関を見ますと、その大半は基礎研究に従事している研究所等の機関でありまして、国民生活や社会経済にとつて必要不可欠な役割を担つてきた諸機関であります。これらの機関を独立させて効率的の向上を図るということは、行革という観点から見れば前進のように見えるかもしれませんが、性からいえば、国民生活などの安定のためには欠くことができないものでありながら、しかし独立して採算をとり得るような事業にはなりにくいものが多くあると思われま

す。結果、採算のとれない部門、分野から撤退するということになりま

す。かえつて国民生活等の安定が脅かされることになりかねないと思われま

す。
したがいまして、それぞれの機関が担っている事業の性質に即して個別に検討をし、またこの法案が目指している目的は、例えば各大学で行われるようになっていくが、自己点検や外部評価制度の導入などの代替的な措置によつては達成できないのか、そのあたりをぜひ慎重に検討していただきたいというふうに考えます。

以上、三点を申し上げましたが、総じて中央省庁改革法案は、国民の人権や権利に大きな影響を及ぼすものであつて、そうであればこそ、この法案が人権を保全するための最善の仕組みとして先人たちが生み出した権力分立制や法治主義の原理に對して及ぼす影響、そのメリット・デメリットを十分に検討されて、後世に悔いを残さないような選択をしていただきたいとお願ひして、私の意見陳述を終わらせていただきます。
どうもありがとうございます。

最後に、中条参考人にお願ひいたします。
○参考人(中条清君) 慶應義塾大学の中条と申します。
皆さんお疲れかと思ひますけれども、学者の退屈な意見陳述はあと一人で終わりますので、もう少しだけ我慢をしていただきたいと思ひます。
この法案のこの段階で余り基本的なことを申し上げるのはどうかと思ひますけれども、しかし、法案が通つてしまつた後どの点に留意すべきかといふことについては私も一応ある程度の考え方を持っておりますが、やはり審議段階でありま

すので、きょうは基本的な私の疑問点といふのを皆さんにぶつけさせていただきたいと思ひます。
四点申し上げたいと思ひます。
まず第一点でありますけれども、私は、省庁再編には当然賛成ではあります。分野別に統合する方式には反対であります。むしろ私は細分化すべきだといふ考えであります。
今、日本にとつて必要な構造改革、これの一番重要な概念は分権化といふ概念であります。個々の消費者、個々の生産者、個々の国民、あるいは個々の自治体、これが自分の責任でもつて明確にコストを負担していく、それによつて効率化を果たしていく、こういう改革が求められているわけでありま

す。そういつた分権化の観点からしますと、むしろ分野別には統合をするよりも私は細分化をするべきではないかと。
もう少し具体的に理由を幾つか申し上げたいと思ひます。
細分化することによつて各組織の政策が、考え方が明らかにになります。鮮明になります。各組織がいかに有効で合理的な政策案を提案するかといふ政策競争を行わせることができます。各組織がそれぞれの政策を国民あるいは政治家の皆さんの前に提示して、そしてそこで議論をして、政治家の皆さんがそれを調整していくというのが民主主義ではないでしょうか。細分化して各組織の考え方が鮮明になればなるほど責任も明確になりま

す。いいかげんな裁量行政も当然表に出されるといふことになりま

す。省庁エゴをむき出しにすれば批判にさらされやすくなります。
ところが、統合してしまひますと政策提案の責任が不明確になつてしまひます。不明確に調整された後の妥協の産物が政治家の皆さんや国民の前に示されてしまふことになりま

す。現在でさえ各省庁の間の調整といふのは不透明でありますけれども、統合すればもっとひどいことになつてしまひます。少なくとも現在の状態であるならば、例えば建設省と運輸省の考え方の違いはわかりま

スやカナダやニュージーランドでは、これは独立行政法人、エージェンシーの形になっております。あるいは空港の管制業務は民営化すればよいということがわかってまいります。空港も民営化すればよいということが明確になってまいります。空港の管制業務は、既にニュージーランド、オーストラリア、カナダ、イギリス、ドイツでは会社によって行われております。

ところが、統合してしましますと不明確な部分が隠れてしましますことになりまします。運輸省の例だけを一例として申し上げておきますけれども、運輸省の中の業務というところで、国が直接やらなくてもよい部分が隠れてしまします。統合すればさらにそのわからない部分がますますわからなくなってしまうことになりまします。

理由の四番目でありまします、統合して省庁の数を減らすという点だけに力点が置かれ過ぎましますと、独立性の必要な部局、中立性の必要な部局、これを無理に統合してしましますという結果になりまします。独立性の必要な部局の独立性を喪失させてしましますという結果になりまします。

私は、数がふえることを恐れてはならないと考えまします。こういった再編成をやっていく中では新しい組織も必要になってまいります。必要な組織であれば数がふえてもよいと考えまします。

例えば、これからの競争社会の運用に当たってはエッセンシャルファシリティーの配分ということが重要になってまいります。これは各産業において生産を行うに当たって主要な生産施設という意味です。例えば、航空のサービスの場合であれば空港の発着枠でありまします。電気通信であれば地域回線へのアクセス権でありまします。

こういったものについての配分のルールをつくっていく、そしてそれを運用していくといった第三者的な組織が必要になってまいります。こういった組織は従来の伝統的な規制当局から切り離して設置されるべきです。その理由はまさに数量行政にあります。この点について詳しいことは今は申し上げませんが、そういった形で新しい

い組織をつくっていくということも当然考えに入れるべきではないかということでありまします。その点では今回の改革は大変部分的な形に終わっているかと私は考えまします。

このようなことを申し上げましますと、統合しない組織の弊害がもつとひどくなるのではないかと、この疑問が必ず出てくると思ひます。しかし、統合したら縦割りはなくなるでしょうか。省益あつて国益なしという言葉が言われまします。果たして、新幹線と空港の整備の間で合理的な調整というのは行われているのでありましようか。私は、調整役は政治家の皆さんの役割であると考えまします。官庁間で不透明な調整がなされるのは望ましくないと考えまします。統合すれば不透明さはより大きくなりまします。

縦割りの弊害を最も感じているのは、恐らく地方府県の段階であらうかと思ひます。地方府県に中央省庁の縦割りの弊害が持ち込まれる、これが大きな弊害をもたらしていると考えまします。これに對しては強力な地方分権化で対応すべき問題でありまします。

また、統合して大臣の数を減らす、細分化すると大臣の数がふえるではないかということが言われるかも知れませんが、これは私は大した問題ではないと思ひます。大臣の給料の分がふえるというのであるならば、副大臣を置くのと私は変わらなないと思ひます。むしろ、大臣のポストというのはたくさんあつた方がよいのではないでしやうか。

さて、申し上げたい第二の点でありまします、私は、今統合という点について批判を申し上げましたけれども、すべてに反対なわけではございません。分野別には細分化すべきでありましますけれども、機能的には統合をした方がよい場合があらまします。言いかえれば、統合は分野別ではなく機能別という形でありまします。

今回の改革の中にもそのような形での統合という部分もありまします。その点について私は評価をし

たいと思ひます。しかし、それは徹底的にはなされてない。

例えば、運輸省には交通安全関係の部局がたくさんございまして、散在してあります。ほかの省庁にも交通安全関係の部局はたくさんございまして、こういった交通安全の部局を統合して新しい官庁をつくり、情報を共有化して効率的な安全対策を推進していくということが、そういった形の統合が本来必要とされるはずでありまします。

あるいは事業者の監督という部分は、これは規制緩和が進み、需給調整規制撤廃宣言もなされたわけでありましますから、そういったことを運輸省がやっている必要はもうないわけでありまします。公正取引委員会に移すか独立の監督組織をつくる、そして政策担当部局は内閣のもとに置くという形の機能別の統合をすればいいわけでありまします。

私は、もともと交通の分野について研究をしておりましますので事例として運輸省の話を出しておりますけれども、これはすべての省庁に共通する話であるかと思ひます。つまり、細分化して機能別に再統合できるところは統合するべきではないかというところです。こういう機能別の統合によつてもとの省への帰属意識を薄めることができまします。分野別では統合してももとの省への帰属意識というものは残つてしまひます。

申し上げたい第三の点でありましますけれども、必要な組織、政府が直接やっている必要のない組織の整理が徹底であるということがありまします。省庁部局の中に独立行政法人にしてよいもの、民営化してよいものがまだたくさん残つております。ところが、民営化すべきもの、独立行政法人にすべきもので今回の法案リストには挙げられていないものもかなりございまして、むしろ、力の弱いところだけが独立行政法人の形になったり民営化の対象になつて、そういった印象を受けかねません。言うまでもなく、郵便サービス、気象サービス、管制業務、空港といったような部分は十分民営化で対応することが可能でありましますし、先ほど申し上げたように、民間航空庁のように

ルーチン的な役割をする政府の部局は独立行政法人の形にすることが可能でありまします。

そういう点で、今回の改革は、さらにもう何歩も進んだ形での改革を後に続けていかなければ大きな改革にはつながらないというのが私の意見でございます。

ほかにまだ申し上げたいことはございましてけれども、時間でございますので、とりあえず私の陳述はこれで終わりにさせていただきます。

○委員長(吉川芳男君) 以上で参考人の方々の御意見の陳述は終わりました。

これより質疑に入ります。

質疑のある方は順次御発言願ひます。

○脇雅史君 自由民主党の脇雅史でございます。本日は、四人の先生方、大変お忙しい中、貴重な御意見を伺ひまして、本当にありがとうございます。

今回、中央省庁の再編ということが衆議院の審議を経て参議院にまで来ているわけで、私自身も行政経験がある者としてある種の感慨を覚えるわけでありまします。絶対にできないだらうというふうな内心思つていたところもありまします。ここまで来ていることに驚いているわけでありまします。ここに至るまでに大変な決意と熱意と努力があつたというところで、関連された方々の御苦労に對しまして、心から敬意を表する次第でございます。できないと思つていたものがここまで来た以上、ちょっと考え方を變えて、これから先は余り肩ひじを張らない方がいいのではないかとこのように思つております。

これは変な言い方でありまします、これだけ大変な知恵と情熱を込めてつくつたものだから、今度の改革は大変なものだ、もうこれは変えられないというふうなことを現職の諸君に思つてもらつてもいいかもしれません、行政なんというものはしやせん国の状況、社会の状況に応じてその形態はさまざまに変わるべきである、変えなければいけないという常識に戻らなければいけないという意味で、

これから先は少し軽く考えた方がよろしかろうという意味でございす。いわば、背広や着物のように暑ければ脱ぐし、ある時期につくった着物を一生着るわけにもいきませんし、ボタンをかえたり寸法を直したり、いろんなやり方があるんじゃないでしょうか、さまざまに要請に応じて変えるということが大事なわけでありす。

私が思うところ、現在の国家行政組織の最大の問題点といましようか、現在ある組織、制度、そういったものをダイナミックに変えていいんだ、変えるという常識が欠如していることではないか。今ある組織は永久に続いていくという、戦後、昭和三十年代ぐらいまではそうでもなかったんでしようが、一連の法律がどんどんできていった後で、もう組織なり制度なりはこのまま続くものだという常識が支配をしていたのではないかなというふうに感じます。

そういう意味で、それを変えるということに大変なエネルギーが要ったわけでありすが、それだけに、今回の改革は中身もさることながら、先生方の御意見にも幾つかありましたけれども、変えることに意義があると、そんな気持ちでいいのではないかと。少し軽い気持ちで、中身はどうしてもこれではなくてはいけなとか、いい方がいいですけれども、余りこだわらずに進めていくという姿勢も大事なのではないかなというふうなことを感じております。

そして、今回、省庁の再編ということが大きいわけでありすが、現在さまざまな法律制度ができていますね、税制にしても何にしても。それはかつては、法律をおつくりになったときには非常にその時代にマッチした最善の法律をつくったはずなんですけれども、先ほどの洋服の話ではありせんが、時代がこれだけ変わってきますとどんどん変えなければいけない、そういうことがいっぱいあるわけではす。

今回、省庁については済んだわけでありすが、行政の実質的中身を規定しております法律はほとんど変わっていないわけですね。どこの役所

が担当が変わるということを今回膨大な資料の中で言っているにすぎないわけであって、本質的なことは変わっていないわけでありすが、その部分を引き続いて改革していく努力をしなければいけないんだというふうに感じるものでありす。

そこで、まず八木参考人にお伺いしたいわけでありすが、今回の省庁再編の中で大きな柱として内閣機能の強化ということを挙げられております。私は今でも総理大臣は大変な権限と権力をお持ちになつていらっしゃると思うわけで、これは私自身の行政経験の中でもそれを強く感じたこととございす。今回の一連のこの省庁再編、行政改革も、橋本前総理の非常な熱意とお力ですこまで来たわけで、それに続いて小淵総理の御努力があつてこまで来たわけでありす。総理がちょっとでもやらないと言つたら終わる話ですから、総理がやるというところは大きなことかと、大変な力をお持ちになつていらっしゃる。

ですから、今、内閣総理大臣を中心として機能を強化するとおっしゃいますすが、もともと大変な機能はお持ちなんので、何が問題かという、今でも大変な機能、権限を持っているので、それがひとり歩きをして間違つたリーダーシップを発揮してはしくない。国民として、機能の強化という意味は、首相が一人で夜考えて御決断されるんではなくて、きつちりと内閣の総意としてそれを形づくられるような、そういう意味での機能強化ではないかなというふうな思ふわけでありすが、その辺につきましても八木参考人の御意見はいかがでございまいしょうか。

○参考人(八木俊道君) おっしゃるとおりかなと存じます。恐らく問題は、現在の政府、与党に支えられた政府ということになるわけでありすが、必要な政策決定を必要タイムリングで大胆かつ積極的に講じ得るかどうかが、そういう体制になつていのかどうかという点であらうと思ひます。これは多分に政治及び行政の運営上の問題であらうと思ひま

す。おっしゃるとおり、日本国憲法あるいは内閣法の体制は総理大臣権限を大変強いものとしておるわけでありまして、ただ現在の憲法制度のもとにおける内閣の首長としての総理の立場が重要政策決定の筋に全面的に乗つていかどうか、この実態についてはいろんな議論があるわけでありす。

今日の内外情勢のもとでは政策の選択肢が大変広がつていす。これを誤りなく決定し得るようなサポートをするシステムをどうつくるか、これは政党の問題であると同時にまた政府内部の問題でもある。総理が仮にリーダーシップを強くお出しになるとすれば、そのための適切なマシンを用意するということであらうと思ひます。

(委員長退席、理事石渡清元君着席)

同時にまた、政策決定過程における情報公開、あるいはまた国会の民主的なチェックと政党の積極的な参画ということをまづまとして、日本の政策決定が機動的、実際のタイムリングで行われるような仕組みに持つていく。運営上の問題ではございすけれども、先ほど申し上げた内閣機能強化に関する重要点は、総理がそうした権限をお使いになるとすれば、これを適切にサポートする、機能しやすとする、こういう工夫であり、制度上の枠組みとしてそうした工夫を用意してさしあげざる、これが改革のポイントかなと考える次第でございす。

○脇雅史君 そこで、内閣府という非常に強大な権限を持つ可能性のある役所が誕生することになりつつあるわけでありすが、もちろんいろいろ各省にまたがっている問題が多いわけでありすが、それを的確に解決していくために内閣府があったところがお働きになる、極めて大事なことだと思ふわけでありすが、事務局の運用によつてはそこに十年二十年ずっと重要なポストをお占めになるということになりすかと、これは非常にまた弊害も出てくるのではないかと。言いかえすすと、人事管理上極めて注意深い運用をしないと、

内閣府が、非常に問題の多いという言い方は変ですけれども、弊害が出る可能性があるというふうな危惧するわけでありすが、いかがでございまいしょうか。

○参考人(八木俊道君) これは、各国制度におきましてもしもば共通の悩みでございす。内閣及びそのトップにあられるトップリーダーが、真にその政策運営に指導力を強化して強いリーダーシップを発揮させる、こういうシステムの例としては、やはり何といつても大統領制が究極の姿でございす。

ただ、これもアメリカの例などをいろいろと検討いたしますと、例えばベトナム戦争の悲劇であるとかウォーターゲート事件の悲劇であるとか、こうしたことも過去にあったわけでありす。

極めて中央集権的な申しすか、トップリーダーに権限の集中した統治機構をとるか、あるいはいろんな国民の中の価値観、多様な政策、価値をじっくり合議の上で選択するやや重心の低い政策運営システムをとるか、そのいづれかということについて検討をいたしたところ、結局のところ、日本においてはややボトムアップ型の体質が強い、こういうことで今回の改革案になったのかなと思ふ次第であります。

一方におきまして、権限あるいはまた政治権力の集中、これが必然的に伴うところのリスクもまた無視できないところでありまして、結局のところ、この辺の問題は例えば既に院において御可決をいたした行政情報公開法あるいはまた行政手続法、その他行政の意思決定におけるシステムの改良によりましてそうした弊害が起きないようになり、そしてまた不断に国政の全般をあらんがいます両院におきまして国政調査の実を上げ、政府に対して適切なチェック、監視の目、そしてまた政策議論を活発にいたさしまして、国政に関する現実の運営におきまして政府との適切な緊張関係を確立していかれることが問題の本質であり、他方また情報公開に伴う言論機関その他の各種の

批判というものも大いに活発に行っている、
そうした全体的な国のシステムが大変重要な
ことを感ずる次第でございます。

○脇雅史君 どうもありがとうございます。

八木参考人のお話しされました中で、あと二つ
ほど感想といいますか述べさせていただきます
けであります。

企画計画部門と実施部門の分離ということが今
回の改革のまた一つの大きな柱であるわけであ
りますが、やや危ういかなという感じを持つわけ
あります。余りそれを強調され過ぎますと、物に
よっては分離ができないもの、あるいは分離して
はいけないものというのがあるはずなんです。で
すから、個別のいろいろな分野において分離をす
べきか、できるかということを検討しなさんと、
分離することが正義だ、いいことなんだというふ
うになってしまいますと、これは禍根を残すのか
なと。

これから実際に行政がさまざまな実務分野でな
されるわけですが、現場で起きたこと、そ
れを的確に上げていくことが不可欠であり
ますから、特に、例えば医学とか臨床部門の情報
が上からいろいろな制度ができるわけありま
せんし、また土木分野なんかでも現場の情報とい
うものなしに計画論なんかできないわけで、非常
にさまざまな情報が行ったり来たりしないと、あ
るいは相まってやらないとできない分野もあると
いうことをどこかで言っておかないと危ないのか
なという感じを私は持っております。余り標榜的
に企画と実施を分離することはいいいことだとい
ふに言ってしまうのはいかかなという印象を
持っております。

それから、評価制度でございます。これは過日
のこの委員会でもお話がありました、行政分野
が計画を策定する際に自己評価をしないケースは
ないですね。いろいろな案を立ててそして初めて
企画立案をするわけですから、必ず評価はしてい
るわけでありまして、ですから、新たに評価をする
ということではなくて、評価制度という格好で自

分で作る部分、あるいは他機関で作る部分という
ことを、いろいろな場面ですることをつくったと
いうふうに理解をしているわけでありまして、
それにしても、大事なことは、評価をもとと
しているわけで、その評価の過程、過程はかな
か難しゅうございますが、過程でありますとかそ
の結果を的確に公表することこそが大事なので
あって、評価制度はやることよりも出すこと、出
すことによってその評価の自身が洗練されてい
く、そういう繰り返しを経っていくものではないか
なというふうに私自身は感じております。これは
御答弁は結構でございます。

それから、次に山口参考人にお伺いをしたいと
思います。
先ほどなかなか感心して聞いておったわけであ
ります。と申しますのは、何ゆえに行政改革をや
るのか、行政機構をスリムアップしていくんだと
いう、スリム化ということが本場に必要なのか。
今回の行政改革のいわばこれまた標榜で大方針に
なっております小さな政府ということについて疑
いの眼差しで見られて、どうも怪しいなと。私は
そういう目があるんな分野で特に大事だと思っ
てます。

山口参考人がその後言われました、なぜ疑わ
れているか、国民が大きいと思込んでるんだ
ということをおっしゃって、四つ理由を挙げられ
ました。公共事業の比率が大き過ぎるんじゃない
か、需要と供給のミスマッチがあるのではない
か、裁量行政が過ぎるのではないか、行政コスト
が高過ぎるのではないかという四点を挙げられ
た。一々なるほどなと思うところでありますが、
そこでまた、私は、山口参考人に疑いの眼差しを
向けて欲しい。

これはみんなそれぞれ納得するような話なん
ですが、よくよく中身を見るとかなり怪しい部分が
ある。日本においては公共事業は、言われていま
したけれども、必要なものはたくさんあって、で
は要らないものは何なのかと具体的にきつちり挙
げていかなければいけません。要らないものがあ

ればやめればいいんです。それは全部が必要なの
けないし、重要性はみんな変わりますからね。

それから、需要と供給のミスマッチということ
も言われておりましたが、役人の態度が大きいと
いうのは、これは余り疑わなくてもいいかもしれ
ませんが、なかなかそのところ、学者さんです
から、本當にきつちりと実態を見て、要るもの、
要らないもの、そして要らないものの比率がどれ
だけあるのかということは大変なんです。一つ
要らなければ全部要らないというふうに短絡する
のは、これは学者の世界では許されないこと
です。政治の世界では許されるのかもしれない
が、これは申し上げておきたい。

そういう意味で、かなりきつちりとそういうこ
とについて今後さらに御検討していただいて、正
しい情報、実際に資料に裏打ちされた情報を情緒
的でなく出していただく努力を学者の先生方にも
お願いをしたい。

特に天下りとか、これも一面で見てもいいけ
ないで、役人を早くやめさせるということとは、ある
意味ではそのかわりに新しい人を入れれば非常に
新陳代謝にも役立ちますし、年をとって高い給料
を払うより若い人を雇う方がいいということもあ
ります。

だから、そういうことが、欠点をなくしてい
点をとって、制度としてシステムとして再構築し
ていくということは大事なことでありますから、
余り風評に惑わされたようなことで判断をされる
のは、ちょっと失礼な言い方ではありますが、いか
がかな。

そして、国土交通省は巨大化するから悪いんだ
という説も先ほど何人かの口から漏れており
ますが、私は大きなことと悪いことは全く
別問題だということに思っています。むしろ、大
きい方が世間の目にさらされて余り変なことはで
きないということがあり得るわけで、隠れてこっ
そり、清く貧しく美しくではありませんが、小さ
く悪いことをするというケースもかなりあるわけ
で、それはやはり次元が違いう話でありますから、

きつちりとそこは中を見て評価をすべきではない
か。

そんな感想を持ったわけですが、失礼は
お許しいただきたいんですが、それに対して一言
どうぞ。

○参考人(山口二郎君) 学者としての信頼にか
かるような御指摘があったので、強く反論してお
きたいと思っております。

公共事業について何が問題かということをし
んと根拠を挙げろという御指摘がございました。
これについては二十でも三十でもございます。

例えば、私の住んでおります北海道において、
一昨年から時のアセスメントという制度によつて
必要になった公共事業について見直しをかけ、
撤退をするということが決定された件数が七件あ
ります。一つの都道府県について探せばそれぐ
らゐるわけでありまして、私は全国津々浦々の公
共事業を全部知っているわけではありませんか
ら、北海道の件だけ申し上げますと、林道、ダ
ム、工業用水の供給等を中心としていっぱいある
わけです。

ですから、公共事業全体の中でむだなものか
何%あるかという話になれば、これは何がむだか
という定義によって異なっていると思いたすけ
れども、少なくともかなりの件数の不要な公共
事業があるということ、これは質問なさった方も
お認めいただけるだろうと思っております。

需要供給のミスマッチについても同様、ちゃん
と根拠を挙げろということでございます。
私も研究室で本を読んでいるばかりではござい
ません。北海道の市町村を歩きまわして、農林水産
省の補助金がどう使われているかということにつ
いて調査をしております。ウルグアイ・ラウンド
対策費が一体どう使われているか、市町村におい
て全く引き受け手がいないような基盤整備事業をど
のように執行しているか、こういう事業について
根拠を示せと言われれば、いつでもお出しいたし
ます。

○脇雅史君 どうもありがとうございます。

要するに、私が申し上げたいことは、公共事業の中でもそれぞれ需要の大きいもの小さいものさまたまあるわけで、それをどういうふうによつていくかということがまさに政治の仕事なのかもしれないが、もちろんさまざまな批判をお聞きしながら、やめるべきものはやめる、やるべきものはやるということで、要らないものがあるから公共事業は要らないという言い方に対して申し上げたわけで、山口参考人の判断がおかしいということとを申し上げたわけではないので、付言をさせていただきますたいと思います。

次に、右崎参考人にお伺いしたいと思います。憲法という立場から今回の行政改革の位置づけをお示しになって、むしろ行政の肥大化を助けるのではないかと、相対的に国会の地位を下げるのではないかとのお話がありました。

法治主義を弱めるのではないかと非常にうんちくに富んだお話をしたというふうにお聞きしたんですが、それは今回の一連の行政改革の中で何が欠けておって、何が一番大事なのかという点についてお伺いをしたいと思います。

○参考人(右崎正博君) 私、先ほどの意見でも述べましたが、権限の集中が追求され過ぎていくということだろと思う。集中すればするほど、能率的、効率的に行政が推進されるということになるでありまして、その分だけ行政に対する民主的統制が後退するという結果を招くのではないかと心配しているわけです。

行政がこれだけ大がかりなつくりかえをされるということですから、本来であれば、国会の方がそれにどう対応するか、そういう議論もあわせて行われるべきではないかというふうに思っています。むしろ国会の機能強化、そういう課題にぜひ取り組んでいただきたいというふうに思っております。

○脇雅史君 どうもありがとうございます。それでは中条参考人にお伺いをしたいわけですが、現在の省庁再編統合の方向が間違いない

はないか、分野別はだめで機能別がいいんだというふうなお話でありましたが、ちょっと私何っておりまして分野と機能というのが若干よく理解できなかったもので、そのところについて補足をお願いできればと思います。

○参考人(中条瀬君) 分野という意味は、行政の対象とする例えば運輸であるとか建設であるとか農業であるとか、そういった形での分野という意味です。機能という意味は、その中の例えば安全に関する部分であるとかあるいは政策立案に関する部分であるとか、そういった分け方であり

ます。ですから、それは分け方としては安全分野のという意味でありまして、言い方としては少し明確さを欠いたかと思いますが、意味としてはそういう意味であります。

○脇雅史君 どうもありがとうございます。大変参考になる御意見をお伺いいたしまして、ありがとうございます。御礼を申し上げて、終わります。

○寺崎昭久君 民主党・新緑風会の寺崎昭久でございます。

本日は、参考人の皆様方には大変貴重な御意見を拝聴させていただきました。御礼を申し上げる次第でございます。

限られた時間でございますので、早速質問に入らせていただきます。

まず、八木参考人にお尋ねいたしますが、先ほど御意見の中で、今回の改革の特徴として内閣機能の強化を挙げられ、その中で総理の発議権を明確にされたということをおっしゃられました。たしか行革会議の最終報告には、これとあわせて内閣の閣議の議決を多数決で決めるということも提言されていたのではないかと思います。内閣をどう運営するかは総理のリーダーシップにかかっているところが多いように聞いておりますので、あえて多数決を云々する必要があるのかどうか、あるいは憲法との整合性というのもあったのかもし

期待した理由というのは、聞くところによりますと、閣議にかかる案件というのは前日かその前の事務次官会議で全会一致で決まったことしか上げられないというようなことが伝わっております。ものですから、もし閣議が多数決を採用するということになれば事務次官会議の持ち方も変わるのではないか、そういう意味で期待していたわけ

であります。八木参考人は行政改革会議の実質的な取りまとめにも御尽力いただいたと承知しておりますので、この多数決の採用というのはどういう経緯で提起されたのか、その辺をお聞かせいただきたいと思

います。○参考人(八木俊道君) 御指摘のように、最終報告におきましては、閣議の議決方法について、「合意形成のプロセスとして多数決の採用も考慮すべきである」という問題提起が確かにござい

ます。議論のポイントは、内閣の一体性という観点からは、内閣の決定というものが全員一致で行われるという従来の慣行、これをどう見るかということであったと思

います。政策立案のプロセスにおいて意見が合わない、特に省庁間調整がつかないものについては閣議に上がっていかない、それはまずいではないかという御議論については、確かに御議論の根拠となる問題はあるだろうと思

います。○参考人(山口二郎君) 政治と行政の役割分担ということな

【理事石渡清元君退席、委員長着席】

そのもとにおける政策スタッフの充実、これらによつて権力政府としての意思決定を、閣議の形式的な多数決云々ではなくて、実質的に厳しい議論の中から、議論を交わして練り上げていって、その結果として一つの強固な結論に至る、こうでなければやはり政府の指導力は出てこないということとであります。したがって、この問題はプロセスの面における解決ということなのかと私は理解したところでござ

います。○参考人(山口二郎君) 政治と行政の役割分担ということな

その中に、日本には英国のような政治と行政の役割をはっきりしていない、そのことがいろいろ問題だ、行革の問題が提案されたとしても実際にはこののがはつきりしていないから実効が上がりません、という趣旨の御発言をされていたと記憶しておりますけれども、のりというのはいくつ意味なのか、それから日本においてもそういうのりをつくる、いいことだ、つくるということになりますと、そのために政治は何をするべきだとお考えなのか、御教示願いたいと思

ありますが、英語で公務員のことばブリックサーバントと申します。日本国憲法でも全体の奉仕者というふうに規定されておりますが、サーバントという言葉は要するに主人がいるからサーバントでありまして、主人が政治であり行政はサーバントであるというのが基本的な関係であります。

したがって、行政改革を行う、組織を再編成する、権限を少なくする、予算を削減するといった官僚機構自身が持っているさまざまな既得権に対してマイナスの方向で変化を加えるというときには、行政機構、官僚は受動的に政治の指示に従うということがのりというか、政治と行政のあるべき関係ということでありまして、日本の場合は、橋本行革の議論の中でも、要するに郵政事業とか公共事業官庁の再編とかという問題が出てきますと、新聞報道によれば、官僚自身がさまざまな手段を使ってそういった議論に対して影響力を行使してきたということが言われておりました。そういうふうな、いわば改革されるべき対象である官僚組織自体がそのような政策に対していわば省益追求の観点から影響力を行使する、それが政治と行政ののりを越える行いであるということでございます。

政治がそういう意味で何をなすべきかという御質問ですが、英語で政策という言葉、ポリシーと申しますが、もう一つ、ウィッシュリストという言葉があります。要するに、政治の側が何でも国民に対してサービスを広げていくということを公約するのをウィッシュリストというわけです。ウィッシュリストばかりを並べておきますと、結局、行政を肥大化させていく、官僚の権限をふやしていく、既得権をつくり出すということになるわけでありまして、政治家自身が、どこで削減をするか、権限をそぐか、そういったマイナスの方向についてのきちんとした政策、ポリシーを明らかにすることが、何といってもそういう意味での政治の主導性を確立するための条件であるかと思えます。

○寺崎昭久君 山口参考人にもう一点御質問させていただきます。

先ほど行政改革に関して、政府の減量化、小さな政府づくりが目的ではないはずだという視点から御意見を述べられたと思います。

行政改革に関して、これは昨年の二月ごろ、武村正義さんと対談された記事を拝見したわけでありまして、その中で、行政改革の関心は最初から省庁半減になってしまっていた、これまでやってきた行政や事業をいかに切り捨てるかといった改革の中身の議論がどこかへ行ってしまった、中央省庁の再編にどういう意味があるのか最後まで理解できなかったと、本日よりはちよっと激しい言葉で御意見を述べられていらっしゃいます。

実は、きのう、この委員会でも国と地方の事務配分と税源規模の乖離に関する議論がございました。その質問の中で宮澤大蔵大臣が、税源の再配分の必要については感じているけれども、それに着手するのは、日本経済が異常な状態を脱し、安定軌道に乗ったところでやるんだというお答えでございました。私はそれを拝聴しておりました。余り関係ないんじゃないかなと、やっぱりやらなければいけないことは、いつからやるということとは別にしても、検討だと合意づくりにいうのはすぐにでもやらなければいけないんじゃないかなというところで、少し食い足りないものを感じたわけでございます。

それで、先ほど山口参考人の御意見を聞きながら、国民の不満になぜこたえないのかということ、四つのポイントを挙げられましたけれども、それを伺っていて、私の不満と共通点があるとすれば、既得権益を縮減すること、廃止することの困難、族議員の抵抗であるとかあるいは官僚の抵抗であるとか省益追求体質をどう打破するかとか、そういう大変なことがあったので、とりあえずやれそうなのからやるということにとどまったので私は不満を持ったし、山口参考人も不十分な面があったという御指摘をされたのかなということ

を思いながら伺っておりました。

参考人は、なぜ改革が組織の再編にとどまり、不十分な面を残したとお考えなのか、その辺の分析といましようか御意見を伺いたいと思います。

○参考人(山口二郎君) 大変難しい質問です。

改革案自体の検討作業のプロセスを振り返ってみますと、行政改革会議というのは、必ずしも行政の専門家ではない人がたくさん入って、かなり理念的な話を一方で、他方で省庁再編の大枠をあそこできつったわけでありまして、やはり各レベルで実際に仕事をしている官僚と拮抗するような知識や批判的な観点からの知恵を持った人間がもう少し作業自体に入っていないと、中身の改革はできないだろうというふうに思います。

○寺崎昭久君 八木参考人にお尋ねいたします。

先ほど大学の独立行政法人化というような問題に触れられましたけれども、恐らく検討の過程では、民営化すべきもの、廃止すべきもの、政府の事業あるいは特殊法人に属している議論が出たのであろうと思います。最終答申にはそれなりの方向が出されているわけでありまして、これはやはり残したと思われるものがありましたら明示的に示していただけませんか。

○参考人(八木俊道君) そのお尋ねの趣旨で、実を申しますと十分中身及びそのテンポを詰め切れなかったかなという例として、国立大学の問題と郵政三事業の問題を申し上げたわけでございます。

より広く言えば、例えば官と民との役割分担、これは規制行政改革でございます。それから、国、地方の関係、いわば分権改革でございます。あるいはまた、財政構造、税制構造の問題でありますとか社会保障制度その他の各分野の重要制度改革、これらと機構改革とがうまく連動いたしませんと、実は機構改革の本当の価値と申しますか中身が出てこないということが一つあると存じます。その点につきましては、たまたま私は行革会議

の関係をいわばサポートしたにとどまったわけでございますが、折に触れてそうしたことを申し上げた次第でありまして、いわば構造改革、日米構造協議などでも時々出てまいります。かなり、一つ一つのテーマ、いわば規制緩和の玉はある程度中身がある、しかしそれが全部一挙にそろわないとなかなか国際社会で評価してくれないというような問題がございます。これはたまたま外国からの視点というところでございますが。

改革の内側におきまして改革を進める側でありまして、先ほど申し上げた総合交通の問題などは、やはり事業体系とか財源配分とか、全体のシステムづくりの問題とてうまく連動いたしませんと本当の効果が出てこない。

そうした問題は多々あるわけでありまして、どうか二十一世紀の日本、このための構造改革ということであれば、関連する隣接領域の改革問題もぜひ世の中一般の議論で深めていただきたい、そんな感じを持っているところでございます。

○寺崎昭久君 そうしたやり残した部分と行政改革会議の関係というのは、今後どうなるんでしょうか。

○参考人(八木俊道君) 行政改革会議は、設置根拠が昨年の六月三十日という政令でございました。その後中央省庁等改革基本法、こういうことでございまして、これを受けて十七本の法案が現在御審議をいただいていると承っておりますので、これはむしろ政府全体の責任として取り組んでいく。

これについて、国会やまた各党がどのような御見解を提起されるか。むしろ、情報公開の中で国民一般の、あるいは社会経済全体のこの問題についての御理解と、また意見がどのように整理されていくか、いわば日本の全体的な取り組みの中で解決されるべき課題ではないのか、そうした認識を持ちまして息を詰めて御議論の帰趨を拝見しているところでございます。

○寺崎昭久君 中木参考人にお尋ねいたします。先ほど、行政改革はこれから何歩も進めなければ

ばいけないという御意見でございましたが、幾つか具体的な例を挙げて御説明いただいた中にエージェンシー化の問題がございました。不必要な組織、民営化すべきもの、独立法人にするべきもの、いろいろあるんだけれども、どうも弱いところに目が向いてしまったのではないかと、いろいろな御意見でございました。

運輸関係で結構でございますので、もう一度具体的にこれとこれとこれはエージェンシー化できるのではないかと、御意見を承ればありがたいのですが。

○参考人(中桑潮君) エージェンシー化という問題といたしまして、エージェンシー化の対象とすべき部分というのはマーケットで収入を得ることができない分野、これはエージェンシー化でとめるしか仕方がない、これは民営化することができない分野であります。

そういうことで言いますと、先ほど挙げました例、例えば民間航空の安全のいろんな検査をしたりします。そういった分野については検査をしたり、それをコントロールしたり、あるいは航空会社を監督したり、安全上の点から監督する、そういうルーチンの部分というのはこれはエージェンシーという形でやることはできる。先ほど申し上げましたように、これはイギリスやオーストラリアやニュージーランド等では既にエージェンシーの形になっております。そのほか民営化が十分可能な分野、例えば管制の業務ですね。それから空港であります。それから港湾であります。それから道路公園を含めた高速道路の関係の組織、これは十分にマーケットから収入を確保することができると分ります。それから民営化が可能である。もちろん、郵政三事業は当然であります。そのほかにも国立大学、これも当然そうであります。

ただし、申し上げておきたいことは、民営化というのはすべて高島屋や三越のようになるということでは決まれないということでありまして、民間組織であっても何らかの形で市場の介入という

ことは当然これは課せられる場合もあり得る、そういう範囲での民営化という意味でございます。

○寺崎昭久君 ありがとうございます。

○弘友和夫君 公明党の弘友でございます。参考人の諸先生には、本当にお忙しい中、また急な御連絡で無理やり日程もついていたと思いますが、ありがとうございます。

私は、持ち時間が十五分でございますので、簡潔にお尋ねしたいと思っております。

きょう午前中は地方分権、今から中央省庁というところで、衆議院、参議院でこの議論もずっと積み重ねてきたんですけれども、これはここ数年来といたしまして、もともと前から日本のシステム、政治も行政もあらゆるシステムを変えないと制度疲労を起しているというふうな観点から行政も大幅に変えていこうということでしたと思っております。ただ、この中央省庁の再編にしても大変大きな改革だ、明治十六年以来的のこれだけの改革だという部分も確かにあります。

ところが、では中身は本当にそんなに変わるんだらうかと、そういうものもあるわけですね。地方分権の方は機関委任事務の廃止とか多少見える部分がありますけれども、果たして中央省庁の再編によって本当に変わるんだらうかなという危惧もあります。

いずれにいたしましても、これが大きな何というか改革への第一歩だという認識はほとんどの方がお持ちじゃないかなと。そしてまた、組織に揺さぶりをかけるといふ議論がありますけれども、そういう意味では確かに、今回大きな改革だろうというふうな思いをします。そういう観点から一人お一人、八木参考人に行革会議で意見をずつと取りまとめられた御苦労というか、本当に敬意を表するわけでございますけれども、取りまとめられたわけでございますので非常に評価を先ほど来されております。

最後に、行政評価制度の本格的導入というのが今後必要だという御意見がございましたけれども、そういうことも含めて、私、やはり行政評価

制度というのはきちっとした形で法律もつくってやらなければならぬと思っておりますけれども、そういう点が一つと、それから今もお話がありましたけれども、いろいろ不十分な面があったと思われていると思いますが、ポイントとして、今後この法律が例えば通って、その後どういふことを重点的にやられた方がいいかということ、これはそれぞれの参考人にお伺いしたいと思います。

○参考人(八木俊道君) 行政評価制度の問題は、実を申しますと、今回の改革構想の中ではかなり重要なものではないかと考えております。

と申しますのは、一九六〇年代以降の欧米の行政動向も、かつてマクナマラ国防長官のPPBの問題提起が米連邦政府であった、これがどうも一つうまくいかなかったというふうなことがございまして、あるいはまた、その後、目標による管理、特に計画技術の高度化といったことでもいろいろ取り組みが日本とかフランスとかあったわけでございますが、これももう一つ決め手がつかみ得ない。

価値観が多様化し、社会経済が複雑化した今日の段階においては、結果の評価から改善方策を導いていくということが結局かなり実際のなアプローチではなからうか。院におかれましては決算審査重視といった御議論があることは承っておりますが、行政サイドにおきましてはそうした問題意識がかなり強い状況になってきておる、その反映であると。

ただ問題は、やはり評価の技術手段とか評価の系統とか評価の主体とか、これがどうももう一つまだ決め手がつかみ切れていないわけでありまして、しばらく試行的にいろいろな経験を積み上げていって指標とか基準を積み重ねていくというプロセスを経て、そして一つのしっかりとした行政評価に関する基本的な手順、方式を決めた法制の企画を行うべきではないか、そんな感じがいたしております。

大変重要な問題であり、行政のパフォーマンス

をチェックする意味でのまさにキーポイントであるというふうに考えます。

とりあえず、行政評価について申し上げます。

○弘友和夫君 ありがとうございます。行政評価をもっと議論したい、お話もお聞きしたいんですけれども、ちょっと時間がございませんで、次に移らせていただきたいと思います。

山口参考人にお尋ねしますけれども、先ほど来、要するに今回の行革、中央省庁再編にしても問題設定が間違っている。要するに、行政のスリム化とか小さな政府をつくる、それを目指していくこと自体が間違いだという御意見でございました。私自身もそのように思っております。

日本の場合は、焦点になりがちなのは機構だとかそれから体制論だとか、そういうものに重点が置かれて、確かにそれも変えていかないとけないけれども、しかしそれがないと、何のためにやるのかという部分に考えがなかなか及ばない。だから、統合しても一緒じゃないかということにもなる。だから、何のためにやるのかという、むしろアメリカなんかでは、その実質的な行政のサービスの成果がどうなるのか、成果志向だとか、それから顧客志向というんですか、サービスする、そういう意識があると思っております。山口参考人には、政治改革のときからいろいろと御意見もお伺いしながらやりました。政治改革のときも、選挙制度を変えて、今何かそれだけ変えて政治改革は何となくムードが、実際は次が大事なんですけれども、その部分がございまして。

そういう意味で、今回の改正がそういう点に行っていないんじゃないか。今回、これが通りますと、次の段階で何が必要なのか。今の問題もいろいろあるかもしれない、これは審査の過程ですけれどもも多分成立すると思っておりますので、では次に何の手を打っていったらいいかということをお尋ねしたいと思っております。

○参考人(山口二郎君) 政策の中身に関する改革ということになると思いますが、結局、国民、納

税者の取捨選択というものがどういう手続なりどういう政治の舞台で可能になるかということを考えてみますと、欧米でも最近では、行政改革なり行政の効率化ということについては分権化の流れと一体になっているというふうには私は見ております。要するに、エージェンシーというのはもあれば一種の分権化でありまして、中央行政省庁からある種の業務部門をいわば自立、分権化させていくという話でありますし、もちろん地方分権を進めて、自治体というもう少し住民にとって見えやすい政治の単位の中で政策を選択、あるいは行政サービスの結果を評価するということが必要になっていくんだらうと思います。

とりわけ、私は参議院という院は、そういうような意味で行政に対する監視機能、チェック機能というものを衆議院以上に発揮していただいて、まさに財政面での分権化、あるいはエージェンシーを通した中央省庁からの業務の分権化といったようなことについてさらに議論をしていただきたいと思います。

○弘友和夫君 ありがとうございます。

では、右崎参考人に伺います。

今の山口参考人、また中条参考人にしても、分権化、エージェンシー化、民間に移せるものは移そうという御意見でございすけれども、先ほどの御意見では、内閣総理大臣に膨大な権限が与えられている。これは、我々の認識としては、今までは行政が日本の国の将来を決める政策まで決定してやってきたということに弊害があるのだという、その方向性というのは政治家が決めるべきだということと内閣機能の強化ということになったと思うんです。

それともう一つは、独立行政法人化についても反対だ、民主化という御意見でしたけれども、ではどういふ形がいいのか。

簡単に結構ですので、ちょっと御意見をお聞かせください。

○参考人(右崎正博君) 非常に抽象的な形で申し上げたので十分に御理解いただけなかったと思

ますが、私が考えているのは、このような法律が導入されることによって、国会と内閣との関係を初めとする三権の均衡が大きく崩れてしまう可能性がある、チェックとバランスの関係がうまく働かなくなってしまうおそれがあるのではないかといい点です。ですから、その均衡を失わせることによって一番大きなしわ寄せを受けるのは、多分国民の権利保障という点になるであらうというふうに考えています。

確かに今、制度上問題があるからこういう改革の課題が出てくるということなんです、今でも総理大臣には相当な権限が与えられているわけですから、むしろ、その運用の見直しという点で点を十分に評価、検討されたのかどうか、その点でなお疑問が残らざるを得ないというふうに考えます。

それから、独立行政法人の件ですが、すべてがだめだと言っているつもりはありません。もう少し、一つ一つの機関について、それが担っている役割とか事業の分野に即したきめ細かな議論がなされる必要があるのではないかと考えています。

○弘友和夫君 どうもありがとうございます。

中条参考人にお尋ねしたいんですけれども、先ほど来、統合じゃなくて細分化だと言われる。お聞きして、まさしくそうかなという部分、それは先ほど来お話ししておきます、何のために行政改革をするかということに照らし合わせると、やはり機能別というか、また見えやすいというか、そういう部分が必要なんじゃないか。

中条参考人は、規制緩和についてずっと各役所とも闘っておられた部分もございすし、私は、この行政改革の一方で情報公開と規制緩和というのは全く両輪で必要になってくると思ひますけれども、まず、規制緩和、また行政評価のことについてどうとらえられているかをお尋ねしたいと思ひます。

○参考人(中条潮君) 規制緩和については話したいことがたくさんありますけれども、時間の関係がございすので、今、一つだけ申し上げておき

ますと、まさに規制の改革、規制緩和と言うよりも規制改革と言った方がいいと思ひますが、規制改革ということと行政改革、これは大きな構造改革の中の両輪であると私は考えます。

ただ、残念ながら、規制緩和は私の判断では全然進んでおりません。三千項目の規制緩和推進計画というものが政府から出されておりますけれども、その内容というのは、規制緩和について書いてあるだけでありまして、いつどういふ形でこの規制を撤廃するというかについて書いてあるものは非常に少ない状態にあります。

しかも、それぞれの規制官庁は、裁量行政のもとで規制緩和が行われた後もさまざまな形で事業者をコントロールしようというのを考えております。そういう中では、むしろ政府による規制緩和と規制改革ということには私はもう限界があると感じております。

先ほど来、総理のリーダーシップということについていろいろ議論が出ておりますけれども、私は、総理のリーダーシップということについて、皆さんがそれぞれ考えているリーダーシップ、その果たしてはいい方向というものは全然違うのではないかと。明らかに、私が総理に果たしていただきたいリーダーシップと、それから運輸省が総理に果たしていただきたいと思ひているリーダーシップは正反対の方向にあります。皆さんは、玉虫色にリーダーシップを発揮していただきたいと考えておられるのではないだろうか。私は、むしろ今、総理が発揮しておられる力こそがリーダーシップだと思ひます。それが政治の中の民主制度の中で発揮しておられるところのリーダーシップなんであらうと思ひます。でありますから、それは限界があります。

私は、もうそういうことには期待せずに、それぞれの国民あるいはそれぞれの事業者がみずから規制に挑戦していく、まさに新規航空会社のスライム航空のように、既存の概念あるいは既存の制度に対して挑戦していく、それを褒めていく、褒めていく、そういう力の方に期待したいと思ひます。

と申しております。

○弘友和夫君 行政の評価は。

○参考人(中条潮君) 行政の評価という点では、これも先ほど来御意見がおりますように、行政評価ということになるべくしないで済むシステムにしていくなさだというのが私の考えです。だから、そういう点で、行政評価をやらなくてもマーケットで評価ができるものについてはなるべくマーケットに任せていく、それが私が民営化ということ主張する理由の一つであります。

個々のどれについてなぜ民営化しなければいけないかということについては、時間がありませんので申し上げませんが、幾らでもお話をする知識はございます。

○弘友和夫君 どうもありがとうございます。

○吉川春子君 日本共産党の吉川春子と申します。

四人の参考人の皆様には大変貴重な御意見を伺いまして、本当にありがとうございます。

まず、右崎参考人にお伺いいたします。

三権分立の原則は、基本的人権の保障のための制度で、近代憲法の大原則である、我が国の憲法も例外ではない、こういう御指摘がございまして、行政機能の強化は、法治主義の後退、あるいは相対的に国会の機能の低下につながる、こういうおそれがあるというふうな言われまして、私もその危惧を持っているわけでございます。

それで、経済財政諮問会議について言及されましたけれども、これは民間人四人を含む十人の少数者に、日本の経済財政計画、それから予算編成の原則の決定をゆだねてしまうものですけれども、私はこれは、閣議を形骸化することにもつながり、内閣が連帯して国会に責任を負う、この原則、憲法に抵触するおそれはないのかということをお尋ねするのですが、まず内閣自身の中に総理大臣の権限が余りにも肥大化することに対するチェック

クということも必要なのではなからうか、私はそのように思うのですが、どのようにお考えでしょうか。

また、首相がある意味では恣意的に選ぶことができる民間人、有識者は、官僚のような政治的中立性を必ずしも要請されませんし、また選挙で国民の審判を受けるということもありません。こうした人物に重要な国の基本政策を左右するそのポストを与えるような制度は、民主主義の原則からいっていかがなものかと思いますが、この点について参考人の御意見を伺いたいと思います。

○参考人(右崎正博君) 現行の憲法の上では、行政権は内閣に属しています。そして、その内閣は内閣総理大臣とその他の国務大臣によって組織される合議体です。合議体である内閣が行政の運営について最終的に責任を負うという、こういう仕組みになっているわけですね。その内閣が行政権の行使について国会に対して連帯して責任を負う、国会に対する責任を通して国民に責任を負うという、こういう形をとるわけです。

例えば、経済財政諮問会議のように、閣議にかける前に恐らく実質的な決定はそこでなされるということになるであろうと思います。そうなりますと、閣議での決定というのは非常に形骸化されるということになりますから、閣議で形式的な決定権が留保されている以上、憲法に直ちに違反するということになるとは思われませんが、憲法の趣旨を生かしていくという方向にはならないのではないかとこのように思います。

その経済財政諮問会議が民間人の有識者を含めた関係大臣とごく少数の者によって決定される。確かに、意思決定のシステムとしては非常に集中されているわけですから、能率的に行うことができるとは思いますが、民主的なコントロールという点では多分に問題が残るのではないかと。

国会が恐らく事後的にチェックをするということにならうかと思いますが、私の考えでは、国会がもう少し機能を強化して、政策形成そのものの役割を分担し合えるような形になっていくべきで

はないかというふうに考えてはいるんですが、どうもこの法律全体が目指しているところはそういう方向とは違うように思われます。

例えば、この法律案ができてくる過程一つとってみても、行政改革会議という諮問機関で議論されて、法律案が内閣の手によって作成されて提出されて、国会の役割はそれについてチェックすることだけしか期待されない。

行政評価制度の話も先ほどから問題になっていますが、行政評価制度を導入するについて、官庁である行政機関の側がそれを工夫するというのは、もともと評価の制度にはなり得ないのではないかと思っています。ですから、むしろ国会が主導権を発揮してそういう制度をつくっていくようなことをぜひお考えいただきたいというふうに思います。

○吉川春子君 先ほど、財政諮問会議の問題に触れて右崎参考人は、国会は国権の最高機関であり唯一の立法機関である、この憲法四十一條に非常に触れることになりかねないというお話をされました。国会の機能の低下ということに触れながら国会の機能の強化ということをお述べになったと思うんです。

今の答弁の中でも一部述べられましたが、今、現実には、この中央省庁と地方分権の法案を除いても百二十本以上の閣法がこの通常国会に出てきておりまして、あつという間に審議して通されちゃいます。議員立法の方はなかなか審議の俎上にのらない、私も何本か出しているんですけども。そういう国会が、立法院の意味なんですけれども、やっぱり閣法、内閣がつくる法律を通してやる機関になっちゃって、みずから提案する機関というには余りにも実態はかけ離れているという現状があるわけです。

そして、今度のこういう形で、さらに立法院としての機能が低下するおそれを指摘されるんですが、それでは、国会の機能を国権の最高機関にふさわしいように強化するという点でいえば、何か御意見がありましたらお聞かせいただきたいと思

います。

○参考人(右崎正博君) 本日の委員会での審議は行政改革を課題とする中央省庁等の改革関連法の問題ですので、国会改革の問題が直接の課題にはなっていないと思いますが、実は先ごろ、学術会議の公法研究連絡委員会というところが福島大学でシンポジウムを開きまして、国会改革というテーマを掲げてシンポジウムを行いました。

さまざまな課題が取り上げられましたが、一つには代表制のあり方、選挙制度との関係、それから国会の立法過程の実質を検討してみる、あるいは国会の情報公開のあり方を検討してみる、このようなテーマでシンポジウムが行われました。議論の到達点は、国会の役割がもっともと改善されて強化される必要があるのではないか、そうされることによって民主主義がより拡充されるし、国民の人権保障、権利保障の点でもより確実な目標が達成できるということなんです。

時間がありませんから非常に大きっぱに申し上げれば、例えば、行政府の役割を三分の一ぐらいに減らして、その三分の一ぐらいを国会の権限として持つ。スタッフを拡充すること、それから予算をふやすこと。さまざまな改革の施策があり得ると思います。今日のような権力間の均衡を前提に置きますと、国会に大きな役割を期待しない限り現状を打開できないのではないかとこのように痛切に考えています。

○吉川春子君 山口参考人に内閣機能の強化について統一質問したいんですけれども、この「生活経済政策」の中で内閣機能強化論は全くの外れだったとおっしゃって、現在でも総理大臣が大臣を任免する権限があるじゃないかと。さっきもおっしゃいましたけれども、定期人事異動のごとく閣僚の入れかえをするということ、内閣の運用自体が内閣の弱体を生んでいる、こういう御指摘がありましたけれども、今回の内閣機能の強化のねらいはどこにあるというふうに参考人はごらんになっておられるでしょうか。

○参考人(山口二郎君) 行革会議の議論を振り返ってまいりますと、やはり政治主導ということが第一の理念として掲げられておりましたので、やはり総理大臣を中心とする選ばれた、要するに国會議員で国政を指導する指導者たちのリーダーシップを強化する、そのためのスタッフの強化。現状でも内閣の内政審議室、外政審議室等スタッフがありますが、これは大蔵省その他出向の方々が必要ない地位を占めて、内政審議室長は大蔵省の次官に次ぐポストといったような運用がされている。それではやっぱり余り意味がないということ、真に与党といえましょうか、政府のリーダーの手足になれるようなスタッフをつくるということだろうと理解しております。

○吉川春子君 もう一つ山口参考人にお伺いしたいのですが、先ほどお述べになりました中で、日本は決して大きな政府ではないんだとおっしゃいました。租税、社会保険料の負担率も欧米に比べて低い。日本は重税国家と言っているけれども、そういうことはないんだと。それから、公務員の数も千人中何人かという数は日本は決して多くなくて、むしろ少ないという御指摘があったと思います。

同時に、今回の行革で公務員を二五％減らすんだということがもう繰り返して国会の議論の中で言われているわけですが、諸外国に比べても公務員の数が少ない日本においてこれがもし本当に実行されてしまったら、私は国民生活に重大な影響があると思うのですが、その点について参考人の御意見を伺わせていただきたいと思

○参考人(山口二郎君) その点は先生と全く同じ危惧を持っております。やみくもに公務員の数を減らすということによって国民にどういう不便が及ぶかということをきちんと検証する必要があるというふうに思います。

○吉川春子君 八木参考人にお伺いたします。今回の行政機関の再編は、戦後期行政制度の全般的な見直しの一環で、その端緒としての意義を持つものだとお述べになっておられますが、これは「法学教室」から引用しておりますけれども、

なぜ一府十二省庁なのか。中央省庁の数を減らすことが国民生活をどのように改善していくのか。その点について、もう時間が少なくなりましたけれども、恐縮ですけれども、どういふ改革につながるのかという点を端的にお述べいただきたいと思ひます。

○参考人(八木俊道君) 現代組織論の立場で申しますと、合議機関というものは、十人を超えるサイレントメンバーがふえてしまふ、真のリーダーシップをその合議機関は果たし得ないのではないか、この辺が一つの原点でございます。

昔、陪審制度を模ったアメリカ映画がございましたが、ヘンリー・フォードという大企業立派な役者さんがおやになつた。あの辺が現代組織論の示唆するところかなと。大きな価値の選択を政治サイドで打ち出す場合にはコンパクトな合議機関でなければならぬということでございます。国の命運を総合的に判断する合議体のマシンといふものはせいぜい十人ちょっとかなといふことでございます。そのことによつて政治指導が総合的な目配りのもとで行われる、この辺に着目したのが行革会議報告の趣旨でございます。

○吉川春子君 終わります。
どうもありがとうございました。

○日下部権代子君 社会民主党・護憲連合の日下部権代子でございます。

きょうは四人の参考人の皆様、本当に大変示唆に富む御意見をいただきまして、ありがとうございます。

さて、四人の参考人の御意見をいただいている中で一つ私が再確認させていただきましては、行政改革というものは、キーワードは行政のスリム化ということが言われておりますけれども、ただ単に省庁あるいは公務員の数を減らすということにとどまらなければならないということ、これを再確認させていただいたわけでございます。

ところで、中央省庁の改革というのは、中央とのパイプ、そういう言葉に象徴されるいわゆる利権と制度の構造、ストラクチャーを突かせるという

ところに大きな目的が一つ存在しているのではないかと、いふように私は理解しております。それは当然、国と地方との新たな責任、事務、それから権限、機能、再分配のシステムをいかに構築するか、そのことの展望なしに中央省庁の改革をするのであつてはほとんど意味がないのではないかと、いふぐらひに私は思つております。したがひまして、当然、中央省庁の改革ということは、地方分権改革、そしてさらには政治改革ということになつていくべきものではないかといふふうに思ひます。

そこで、まず山口参考人にお聞きしたいのでございますが、いわゆる裁量行政あるいは補助金行政、さらに統制行政というのをいれてもよろしいかと思ひますが、そういう今の行政システムのいわゆる問題点と言われているもの、そしてそれは同時にまた現状の行政システムの根幹でもある。そのことが政治の癒着、そしてまたいわゆる汚職スキヤンドルの温床といふものにも十分になり得ている。そこにメスを加えていく、そのための改革にもなるべきだと私は思つております。

そういう観点で、今、行政と政治とのあり方ですまざまな問題点がございまして、短い時間ではございませうけれども、その問題点を指摘いただきながら、あるべき姿といふもののイメージを私たちがはしたいと思ひますので、御意見を賜りたいと思ひます。

○参考人(山口二郎君) 本来、行政改革と地方分権は不可分一体のものだといふふうに思ひます。

私は先ほど政策における需要供給のミスマッチといふことを申し上げましたが、実は補助金制度といふものがその根源にあるわけでありまして、言うまでもなく、補助金適正化法その他によつて補助金の使途やその手続について極めて厳格な縛りがあつて、地域の政策に対するニーズといふものと、それから予算のサプライの側に非常に大きなずれがある。これはさまざまな例がございまして、したがつて、効率的な行政あるいは国民の需要に見合つた行政を実現していくためには、補助金

の整理統合あるいは一般財源化、地方分権推進委員会五次勧告で検討されかつたような課題を本来さらに強力に推進していくことこそ行政改革に直結する課題であらうと思ひます。さらに踏み込んで申しますと、要するに、さまざまな陳情が来る、あるいは国会議員の先生方が農水や建設その他に行つて地元のために奔走する、それは現状の仕組みを前提とすればしようがない現実ではあります。が、本来、国会議員の先生方が国政全体のことを考へて長期的に政策を論じるという意味からいつても、中央と地方の役割分担といふことをさらに徹底していかないと、二十一世紀の国政のシステムといふものが十分能力を発揮できないといふふうに思ひます。

○日下部権代子君 今の問題につきまして、政治、行政のあるべき姿といふものをもう少し突っ込んで御意見をいただきたいのでございまして、

○参考人(山口二郎君) 結局、今回行政改革で言われております政策の評価ですとか、あるいは透明化といふことについても、現に都道府県あるいは市町村のレベルに行けば既に実践をしている事例がたぐさあるわけございまして、要するに首都における巨大な中央省庁の中で参加とか公開といつても、それには当然限度があるということでありまして、

さらに、国民自身の取捨選択によつて能率的に政策を実施していくという面からいつても、なるべく身近な自治体政府において政策を決定することとが望ましいことは言うまでもないわけでありまして、いわばそのためのお金の裏づけについて踏み込んだ改革を行うことが、私は行政改革の中心の課題になるといふふうに思ひます。

○日下部権代子君 今のいわゆる政治と行政のシステムの問題につきまして、八木先生、いかがでございませうか。

○参考人(八木俊道君) この最終報告におきましては、実を申しますと公務員制度の問題は余り触れておりません。そしてまた、予算編成その他、税財政関係の問題、あるいはまた国と地方との関

係につきましても十分触れていないわけでございますけれども、そうした全体的な改革が今後進んでまいりますと、おのずからあるべき政治と行政との関係といふものが浮かび上がってくると思ひます。

先ほど来お尋ねのございします内閣機能の強化によつて政治が担うべき基本的な重要政策決定といふものの範囲は何か。他方、制定法のもとにおける明確な基準と手続によるいわば公正公平な行政実務執行の世界は、これは専門行政官の主として担うべき世界であらうと思ひます。

問題は、一番の難しいところは、霞が関に集中いたします各種の情報を積み上げて、政策選択のプログラムのつくつていく、選択肢をつくつていくという作業のあたりであります。このあたりが、実を申しますと政治と行政とのぎりぎりの接点かなといふ感じがいたします。

これについては各国いろんな工夫がございまして、けれども、かなり個性的な取り組みがございまして、例えばフランスのごときは大変官僚の力が強い。イギリスの場合はロイヤルコミッティーと申しまして、諮問機関の活用がかなり活発である。それに対して、アメリカの場合は、政治任用職をかなり活用する。幹部公務員九千人のうちで大体一〇ないし一五％程度は政治任用職でいこうではないか、これがカーター政権の時代のアメリカの公務員制度改革でございまして、各

国それぞれ個性がございまして、日本の場合はたまたま明治以来の国の運営におきまして、追いつき型近代化という志向性でありましたがゆえに、かなり官僚機構、終身雇用制の公務員サイドの影響力が強かつたということが目下論ぜられていくわけでありまして、一面における真実ではなからうか。ただ、他面におきましては、現代行政は大変高度、複雑でございまして、高度な専門的知識と経験、あるいはまた技術的なノウハウを持つて現代の行政を運営していくという観点からは、生涯雇用職である専門行政官の活用もまた十分に御留意をいただくべきものではな

ろうか。問題は、そのプロセスのどのような局面においてどのようなパワーがリーダーシップをとるか、あるいはまた主たる担い手となるか、こういうことであらうかと。内閣機能の強化はそのための大いなる実験ではなからうかということでございます。

企画・実施というところでその一つの整理をいたそうとしたわけですが、例えて申しますと主税局と国税庁、年金局、保険局と社会保険庁と、物差しのはっきりしている世界では割合にこの企画と実施の分離がうまくいくし、またそうでなければならぬわけですが、物差しが必ずしも明確でない、かつ内外環境、経済社会構

造の交戦によってその物差しのある方が動いていくという世界、ここはなかなか難しいところでございますして、衆知を集めてこの辺を御議論いただくことが日本の将来の国づくりの礎になるのではなからうか。

答えにならないことを申し上げて恐縮でございますが、考えていることを申し上げた次第でございます。

○日下部權代子君　今、八木先生は内閣機能の強化ということについてお触れになったわけですが、山口先生はイギリスに御滞在なさっていらっしやいましたし、ブレア政権誕生のときにもいらっしやったと思いますけれども、そういう御経験を通されましたも、今回の省庁再編はかなりイギリスの内閣制度を参考にしたようなところがあるように私は見受けております。その点も含めまして、政治家のリーダーシップのあり方、そして内閣機能の強化を含めました今回の内閣システムの改革についての御意見を承りたいと存じます。

○参考人(山口二郎君) 内閣制度の強化と連動して、今度の副大臣制や政府委員の廃止等も含めて、全体として統治システムをイギリス型の要素を取り入れるということだろうと理解をしております。

特に、イギリスと対比して感じますことは、先

ほとんど申しましたように、政党の側の運用する責任能力というものがここで改めて問われていくということだろうと思います。結局、今ブレア労働党政権が大きなりードシップを発揮できているのも、選挙の際に非常に明確な公約、マニフェストというものを示し、国民がそれを選んだという正当性があるからこそ、政権発足早々から次々と与党の政治家主導の立法作業が可能になっていくということでもあります。また、先ほども申しましたように、内閣というものが与党のオールスターによる構成であって、与党の意思決定イコール内閣の意思決定という体制が整っているということも重要であります。

そういう意味で、今後は、制度を運用する各政党において国民に明確な選択肢を示し、英語でマંンデートと申しますが、国民の委任を受ける、その上で与党の総力を結集して内閣を構成する、さらには内閣のスタッフには官僚の出自ではなくて適材適所の民間人等を配置するということで国政を運営していくことが必要だろうと思います。

○日下部樞代子君　大変失礼な質問になるかも知れませんが、右崎先生、中条先生、時間がございますので、こういう質問になってしまいますが、大学の先生でいらっしゃるしやいますので、本法案の採点をなさいますと何点ぐらいをくださるのでございませうか。そして、その理由をもしお述べいただけたら、今までの御意見の中でそのの理由を私は理解はしておりますけれども、新たに付け加えるといったしただういことございませうか。中条先生から。

○参考人(中条潮君) 前期試験でありまして、三十点を付けておきます。後期で頑張っていただきたいというのが私の意見であります。

申し上げたいことは先ほど先生のおっしゃったことと同じでありまして、私は利権の構造というのは、そういった利権を生むような体質になっているからであると思います。政府が決めるから利権は発生するのであります。政府が決めないでマーケットが決めれば利権は発生しません。です

から、そういう点でなるべくマーケットに任せていくということが構造を改革していく一番の重要な点であります。

以上です。

○参考人(右崎正博君) 私は、点数は非常につけがたいのでその点は留保させていただきたいのですが、要するにこの改革が目指しているのはだれのためなんだろうかという、そのことを痛切に感じます。この改革が全体として国民にとってプラスになるといふふうには評価しがたいというふう

それと、腐敗防止ということであれば腐敗行為防止法が制定されるべきで、公務員倫理法がきちつと整備されるべきだと思います。ですから、腐敗防止がこの省庁再編成の主たる目的であるというふうには理解できません。

○日下部禮代子君　ありがとうございます。

○星野朋市君　自由党の星野でございます。

参考人の先生方、大変御苦勞さまでございます。

私はきょうの議論を聞いておりまして、今、山口先生がちよつと触られましたけれども、いわゆる副大臣制度、この問題について余りきょう御議論がなかったように思つておるんです。これはまだ法案が提出されておりませんけれども、自民党、民主党、公明党、自由党によつて近々出される予定でございます。

中央省庁がこういう形で再編され、ただ内容から言うて決してスリム化されていない、統合されたという形だけなんです。だけれども、この副大臣制の導入というのは、今までの日本の歴史の中で明治以来初めて導入されようとしている制度であります、特に今度画期的なところは、いわゆる党首間のディベート、クエスチョンタイムというのが設けられたこと、それから副大臣、政務官、それから政府委員は決して廃止されるわけではございませんで、これまた政府委員だけのそういう場を別に設けようということでございますから、そこではまた細かい数字的なものを入れて議

論されるというようになるかと思われる
す。

私はきよう参考人の先生方皆様にお聞きしたいんですけれども、この副大臣制度についてや、やゆ的な見方がされておるんです。お役所それから役人は初めいろいろな抵抗を示すんだけれども、どこか何かうまうくとすると、みんな我先にとそちらの方に向く傾向があるやに私は聞いております。

そういう形で今度副大臣制度というのをとると、非常に意欲的な能力のある副大臣というのが、非常に省庁が非常にうまく回転を始めると、ほかの省庁は一齐にそういう方に向くのではないか、ここで政治家の優劣というのははっきり出てくるわけですから、そう思っております。

次、今度の問題についてどうお考えになつてゐるか、それからこの先これはうまくいくのかどうか、御見解がありましたら述べていただきたいと思います。

○参考人(八木俊道君) 二つほどございます。
第一点は、政治の機能というものが今後質的に
もまた現実の政策運営においても強まるべき、そ
ういう環境にあるということこれは事実である
と思います。

国際情勢はなかなか難しい段階でございます。国内的にも諸懸案があり、制度、政策の基本にわたって論議が深められなければならない、この局面にあることは間違いないところでございまして、その意味では、政治の指導性がより質的に高い、強いものであるべきだという動向については、強いものであるべきでございますが、問題は、そう理解できるところでございしますが、問題はその政治あるいはまた恐縮でございますが政党というものの質的な力がどうであるのかということであろうと思います。

各国いろんな苦勞をされておられる。独自にシンクタンクをつくる、あるいはまた政治家の資質を高める、いろんな努力があるわけでございますが、翻って、我が国の状態というのはどういふこ

とであるかということ、まさにこれからの問題である。世上よく言われる霞が関依存ということも、実は二面においては政党サイドにおける政策立案機能のエアポケットに生じた一つの現象でもあるのではないかと感じを個人的には持っているというのを申し上げさせていただきます。政策立案についてはそうした印象を持つわけでございます。

第二に、今度は具体的な行政の実務的執行、こういうことになりまして、これは議会で制定された法律の公正公平な執行、しかもこれは高いレベルの専門能力の裏づけを持った執行、こういうこととでなければならぬと思うわけであります。この点につきましては、専門的な行政官を育て、その力を十分に引き出すことによって、法律のものと行政でありまして、その機能発揮を期待したい。政と官の役割分担と相互の責任の明確化、こういうことの中に日本の新しい時代の真のあり方があるのではないかと、個人的にはそんなことを考えている次第でございます。

○参考人(山口二郎君) 私、副大臣制度は大変意義のある改革だというふうに思っております。やはり政策立案における政治主導というものを確保するためには大臣一人ではなかなか指導力を発揮できないわけでありまして、大臣の手足になつて動く政治的なリーダー層がふえるということ、は、とりわけ再編されて大きくなった省庁においては必要なことだと思っております。

幾つかその成功のための条件があると思っておりますが、何より重要なことは、いわゆる裁量行政というものをなくして、政治主導というものが正しい意味で政策の多極的な方向づけの面で発揮されるような舞台を整えるということがこの制度の成功の条件だと思っております。

それからもう一つ、要するに政府委員なしの与野党間のディベートということになってまいります。これは政治家個人個人の力量が問われていくという場面になりますので、そういう面から日本の政党においても政治家を厳しく評価し、また

政策能力の研さんに励むというような方向での改革を期待できるだろうというふうに思います。

○参考人(右崎正博君) 私は、ちょっと違った角度から物を見ています。副大臣制度が導入されることになりまして、国会議員の先生方の中から副大臣が任命されることになりまして、そうしますと、その先生方は行政の執行について一定の責任を負うということになります。そうなりますと、チェックの仕組みがうまく働かなくなってしまうのではないかと、そういう点を心配しています。

あるべき方向は、むしろ内閣と国会との相互の独立性をもっと強めるという方向で考えていくというアイデアは生かせないものだろうかというふうに思っています。

○参考人(中条潮君) ということになりますと、私だけが多分違う意見ということになるかと思うんですが、私の考え方は皆さんと同じであります。右崎先生とはちょっと違うんですが、政治家の皆さんにも責任を当然とっていただくということが必要になります。私は先ほど、省庁を細分化して、それぞれの省庁が、細分化されたところそれぞれ責任を明確にすべきだということとを申し上げました。同時に、政治家の皆さんにもそれぞれ担当の分野について責任を持ってもらうということからいいますと、私はむしろ副大臣制には賛成なわけでありまして、それぞれの分野においてそれぞれ自分の担当を明確に持たされたいということが、失礼ながら政治家の先生方に勉強をもっとしていただくという点についても大きな責任感を与えることになると思っております。

であるならば、なぜ副大臣でなくてはいけないうか。多分、法制度上、例えば厚生労働省に大臣は一人ということになっているのであると思っております。冒頭でこの法案が通った後の意見ということ、は今回は差し控えますと申し上げましたが、この法案が通った後、私は、副大臣ではなくて、大臣

は労働大臣と厚生大臣が二人いていいと思えます。建設大臣と運輸大臣は二人いていいと思えます。

そういう形によって、省庁は統合されたけれども、中での細分化はまだ残るといふ形になります。むしろ、もっと申し上げれば、さらにもっとたくさん大臣がいてもいい。それぞれ責任をとれる体制というものをつくっていくことが大事だと思えます。

○星野朋市君 ちょうど時間ですから、終わります。

○菅川健二君 参議院の会の菅川健二です。長時間 参考人の皆さん、大変御苦労さまでございます。貴重な御意見をいただきました。ありがとうございます。

私は、長い間、中央官庁と地方自治体と両方を行ったり来たりしておたのでございますけれども、今回の中央省庁改革がこういう短時間の間にでき上がったこととあるという点については、大変時代の変わり目を感じますとともに、期待とあわせて懸念もいろいろ持っておるわけでございます。

そこで、とりわけ行政のスリム化の問題と地方分権の視点についてお聞きしたいと思っております。

まず、八木先生には、行政のスリム化の観点について全然お触れになられませんでしたけれども、この点についてはどういうふうにお考えでしょうか。

○参考人(八木俊道君) スリム化と申しますのは人員と組織の問題でございます。端的に申しますと、総定員法以来、シーリングナンバー、両院における極めて白熱した議論の中で制定された四十三年の総定員法、これが国際的には極めて注目される日本の定員管理制度のすぐれた財産ということになっておりまして、総体的に言えば、費用対効果の比較的高い部類に日本の公務員制度、官僚組織はあるのではないかと、具体的にいろいろな問題点はございますけれども

も、マクロに言えば、地方公務員あるいはまた公団、事業団等を含めまして、千人当たりの人口比では我が国の場合四十人ちょっとでございます。それに対して、フランスは百二十人前後、アメリカ、イギリス等は八十人前後、こういうことで、行政運営におきましては、日本の場合は極めて狭い国土に高密度な人口がまさに行政対象としてあるわけでありまして、行政効率を上げやすいということがありますが、なかなかいいところへ来ていないなと。

今回、二五％という新たな課題設定があったわけでありまして、独立行政法人制度への移行分を含めてということですが、これから行政部内ではこの目標を消化するのに大変苦労されるのではなかろうか。しかしながら、何とか行政水準を落とさないように頑張っているという感じがいたしております。

局とか課の問題も、それぞれ上限を設定した中でのスリム化を前提にした再編成ということ、一応軌道に乗っているのかなというところであえて具体的なコメントは避けた次第でございますが、既定の枠組みでひとつ十分な行政効果を発揮してもらえよう、こんな期待を持っていますところでございます。

○菅川健二君 私、国家公務員であったときがあるわけでございます。国家公務員が大変仕事をしておるということについてはまことにそのとおりと思うわけでございますが、地方団体のサイドから見ますと、内政にかかわる事務につきましてはいろいろな形で、補助金事務もそうでございますけれども、通達等もいろいろ出てまいりまして、過保護、過干渉といえますが、そういった事務がどんどんふえてまいって、往復、ダブルでその人員が必要になっておるわけでございます。

民間に対することにつきましても、規制緩和によりましてかなりそういった面では人員が浮いてくるのではないかと、思うわけでございまして、その点につきましてはやはり私は規制緩和と地方分

権を進めることによって中央省庁はスリム化できるんじゃないかと思っておるわけでございます。

この点、山口先生も、先ほどは非常に国家公務員はよくやっているということでございますが、私のような観点はいかがでございますか。

○参考人(山口二郎君) 私も同感でございます。内政分野についてはかなりの部分がもはや都道府県等に任せてできる事務だろうというふうに思いますので、真に中央省庁においてなすべきことは何なのかということの意味することがやはり必要だろうというふうに思います。

○菅川健二君 それから、省庁改革におきます地方分権の観点でございますが、この点につきましては、地方分権については午前中の地方分権推進委員会の諸井委員長も、出発点に立ったところだということでございますが、これから転がして長い道のりの頂上を目指すんだということでございます。

そういった中で、地方分権といいますが、地方自治体を束ねるといったらおかしいですが、地方自治体の利害の総和としての自治省という役所があつて、自治大臣という閣僚がおつたわけでございますが、今度総務省という、これはまことに数合わせの中の一番犠牲になつた省ではないかと思つたわけでございますが、何が省益かはつきりしない、庶務省ではないかと私は思つたわけでございます。そういった中で、地方分権を推進する立場の閣僚がいなくなるというのは、そういった面では今後の地方分権を推進する上でや問題ではないかと思つておるわけでございますが、八木参考人、いかがでしょうか。

○参考人(八木俊道君) 地方分権の問題あるいはまた規制緩和の問題は、いわば行政責任の各行政主体への割りつけの問題。その基本はもろろ国政の場で、議会でお決めいただく、こういうことでございますけれども、国の責任はこうである、県の責任はこれである、市町村の責任はこれであるということを確認にし、必ずしも必要のない往復と申しますか、これは避けて、それぞれの責任の場をしっかりと守ることによって任務を果たしてもらうということではなからうか。

分権は大きな時代の要請でございますが、各地域の自主性、主体性を尊重する上でこれはもう地方にお任せするという仕組みをつくっていく、そのことによって国の負担も、場合によっては中間団体的な意味を持ちます県の負担も軽くなつていく、これが行政合理化の効果を生むというところでもあるであらう、そんなふうに考えるわけでございまして、規制緩和は官と民との関係の調整でありまして、分権については国、県、市町村、この三者の行政主体相互間の関係の抜本的な整理による合理化条件の創出、このことによって最小の経費による最大の行政効果を発揮できるような行政体制を目指す、こういう方向を目指すべきではないか。その意味では、行政改革とあわせて分権と規制緩和、これによって行政改革の実質的な条件もまたしっかりと整ってくるんではないかろうか、そんなふうに考えているところでございます。

○菅川健二君 今申されましたように、システム改革がでさう上がつた上におきましては必要はなくならんんじゃないかと思つたわけでございますが、今途上でございますのでそういった懸念を持っておるわけでございます。

それから、先ほど山口先生には地方支分部局、とりわけ地方整備局の問題を御指摘になつたわけでございますが、私は全くそのとおりでございます。して、いわゆる地方出先機関というのは民主的なコントロール機能がないうです。態度がでかいと言われましてけれども、地方支分部局はど態度がでかいところはないんです。知事が行つても県会議員が行つても市町村長が行つても市町村の議員が行つても、あるいはいわんや住民が行つても全くほとんど歯牙にもかけないといひますか、大変横柄な対応になつてくるわけでございまして、私は、したがいまして地方出先機関については、現実の問題はありますけれども、それ以外の権限を持つ地方出先機関は要らないというふうに思つた

けでございますが、その点はいかがでしょうか。

○参考人(山口二郎君) 私もその点は同感でありまして、分権するならすっきり都道府県に権限、財源をゆだねるべきでありまして、国の支分部局についてはまさに政策実施業務だけを担うという形が最も望ましいというふうに思います。

○菅川健二君 右崎先生、中条先生にはもう時間がなくなりましたので、いろいろ御示唆いただきましてありがとうございます。

○委員長(吉川芳男君) 以上で参考人の方々に對する質疑は終了いたしました。

この際、参考人の方々に一言御礼を申し上げます。

本日は、長時間にわたり有益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。委員会を代表いたしまして心から御礼申し上げます。(拍手)

次回は明日午前九時から開会することとし、本日はこれにて散会いたします。

午後三時五十八分散会