

第5回 地方分権改革有識者会議 議事概要

開催日時：平成25年9月30日（月） 15:00～17:25

場 所：地方分権改革推進室会議室（中央合同庁舎4号館6階）

出席者：

〔地方分権改革有識者会議〕神野直彦座長（司会）、柏木齊、白石勝也、勢一智子、谷口尚子、古川康、森雅志の各議員

〔政府〕新藤義孝内閣府特命担当大臣（地方分権改革）、松元崇内閣府事務次官、末宗徹郎内閣府地方分権改革推進室次長、新井豊内閣府地方分権改革推進室次長

主な議題

地方分権改革の総括と展望について（ヒアリング）

1 冒頭、新藤内閣府特命担当大臣（地方分権改革）から以下の主旨の挨拶があった。

（新藤大臣）事務・権限の移譲等については、これまでの経緯を整理して、成果を出せるものは速やかに出し、そして、一つ一つ検討しながら深掘りし実行するというサイクルが回り始めた。これを国民に実感してもらうことが必要である。特にPRのためのツールを持つべきであるが、省庁ではSNSの活用が進んでいないので、しっかり取り組みたい。

その上で、地方分権改革の総括と展望を取りまとめることは非常に意義があると思う。これまでのまとめだけではなく、次にどうするべきかという点を出していただければありがたい。

2 議題「地方分権改革の総括と展望」についてヒアリングを行った。概要は以下のとおり。

① 西尾勝 公益財団法人後藤・安田記念東京都市研究所理事長

- ・地方分権改革は、行政改革と併行して進められて来たが、目的が対立してしまうことも多いので、どう折り合いを付けながら進めるかが課題となる。これは道州制についても言える。
- ・地方分権推進委員会では、地方からの要望が自由度拡充路線に偏っていたこと、また、各府省と合意に達した事項のみを勧告することとしたため、所掌事務拡張路線よりは自由度拡充路線に偏る結果になったと同時に、多くの課題が未完のままに残された。
- ・所掌事務拡張路線が指向された戦後の地方制度改革に対し、「第一次分権改革」は、自由度拡充路線を基調としたものであり、これまでとは違う新しい手法を生み出したという意味で、新しい地平を開いた。
- ・第一次分権改革で将来に残された課題は、地方分権推進委員会の「最終報告」の最終章で整理されている。当面自由度拡充路線を続行しながら、その上で所掌事務拡張路線に移行することが期待されている。そして、このうち自由度拡充路線に属する「法令等による義務付け・枠付けの緩和」については、取組が進められ、今日まで継承されている。
- ・一方、三位一体改革の挫折以降は、「歳出歳入一体改革」の一方策としての「出先機関の原則廃止」、「広域行政機構・広域連合への事務移譲」、「指定都市を都道府県から独立させる特別自治市構想」など、国も地方も所掌事務拡張路線に舵を切り始め、地方分権改革の混迷が始まった。所掌事務拡張路線は、国も地方も意見対立が先鋭化せざるを得ない改革であり、殊更に慎重かつ緻密な検討が求められるが、いささか議論が乱暴になってきている

と思う。

- ・「残された課題」のうち、地方税財源の充実確保を今後の財政再建方策の推進過程でいかにして実現していくのかが、地方分権改革の最重要課題であると思う。当面すぐには無理だが、将来に備えて検討しておくべき課題である。
- ・今後の展望としては、まず、地方公共団体は、これまでの成果をフル活用し独自の方法・基準に従って個々の事務を処理することで、改革の成果を地域住民まで還元すべきである。
- ・従来の通達行政を超えた弾力的な工夫、補助対象財産の弾力的な活用、義務付け・枠付けの見直しに伴う条例による独自基準の設定、事務・権限の移譲の有効活用などをすすめるべきである。
- ・これらの課題に積極的に取り組むためにも、地方公共団体は、法務の専門職員の養成を強化するとともに、弁護士をさらに活用すべきである。
- ・地方公共団体は、義務付け・枠付けの見直しなど地方分権改革について、これまで以上に改革要望事項を幅広く提出すべきである。
- ・市町村は、都市計画法、農地法等の土地利用に関する規制権限の一括授権を目標とし、関係法律の全面改正と新たな統一的な都市農村計画法（仮称）の制定を求める運動を起こすくらいの気構えを持つべきである。
- ・現在極めて大きな課題への対応が課せられているため、地方分権改革は従前から継続している課題に着実に取り組むこととし、できれば道州制基本法の制定は先送りすべきではないかと思う。

質疑応答

（古川議員）法務職員の養成や弁護士の雇用により、何をしなければならぬと考えるか。

（西尾氏）地方分権改革により、条例制定権が拡大されるとともに、自治事務に関する通達通知が技術的な助言に変わった。このため、法務職員や弁護士は、条例立案時に知恵を出したり、通達通知とは異なるより良い方法を担当職員が考えた際に法令違反にならないか相談に乗ったりすることが求められる。その際、市町村間の水平的な連携も重要である。

（古川議員）土地利用規制は、改革が進まないいわゆる岩盤規制の象徴だが、改革を進めるため地方はどのようなアプローチをとるべきか。

（西尾氏）旧建設省関係は大幅に権限移譲されてきたが、農林水産省関係はそれに見合っていない。両者がそろわないと開発行為等土地利用を進められないので、国土交通省と農林水産省の担当部局を統合するなどしなければ難しいかもしれない。一方、そもそも市町村が土地利用に関する規制の受け入れに消極的な面もあるが、本物の基礎自治体になるためにはそれを乗り越えていかなければならないと思う。

（森議員）富山市で弁護士を昨年1人採用した。思い切った取組をしようという際に訴訟維持が可能かを意識してきたが、話を聴き自信を深めた。

また、地方公共団体ごとに意欲、能力が異なるので、希望する地方公共団体に権限移譲を行う制度にしても良いと考えているが、どのように考えるか。

（西尾氏）これまでの改革の中で、政令指定都市に加え、中核市、特例市という区分を設けて、規模等に応じて事務・権限を移譲してきた。中核市や特例市は市の申請に応じて認定されるため、その意味においては、これまでは希望する地方公共団体に移譲してきたといえる。しかし、市の中でランク意識が生まれ弊害を感じるので、そろそろ、市全体に移譲することも考えるべきかと思う。

（新藤大臣）新たな統一的な都市農村計画法（仮称）とは、どのようなものか。

（西尾氏）都市計画法は、市街地や市街地予備群を対象にしている。農地法や山林法などは

農地・山地を対象としている。それぞれ法律により所管が分かれているので、統一的に基礎自治体が土地利用の計画を定めることが極めて重要であるが、そのためには既存の法律の全面改正という抜本的なことを考える必要があるということである。

(新藤大臣) これは研究しても良いことである。

(勢一議員) 地方から国への移譲等について議論する際、どのような点に配慮すべきか。

(西尾氏) 例として、国民健康保険や介護保険などについては、リスク分散という保険の性質上ある程度の規模が必要であり、市町村を保険者とすることは無理ではないかと思う。また、都道府県が担っている麻薬の取締りや海外からの感染症への対応については、水際での阻止が基本であり、国が責任を持つべきではないか。

② 岩崎美紀子 筑波大学大学院人文社会科学部研究科教授

- ・戦前は、知事は国から任命され、その知事が市町村を監督していたので、国が決めたことを執行させる官治分権であった。戦後、首長公選により自治分権が強化されたが、機関委任事務制度により官治分権の要素が残った。
- ・機関委任事務制度の廃止は長から官治的要素を払拭したもので、国と地方の関係の抜本的な改革であった。
- ・一例だが、権限移譲の表記について、当時は官治分権的な「委譲」が使用されることもあったが、現在は「移譲」が当たり前となっており、それ1つをみても地方分権改革が定着しているという安心感を覚える。
- ・地方分権改革の総括に当たっては、改革の実績を「政府間関係の制度的側面」、「権限移譲」、「規制緩和」といったレベル感の違う柱によって整理することも全体像をつかむ助けになる。
- ・日本は単一制度を採っているので、全ての法が国会で制定され、連邦国家のような分権構造にはなっていない。1億2000万人が中央政府の同じ法令のもとにあり、しかも法令の規律密度は高い。南北数千キロに及ぶ国土に適用される法令は、公平という名で画一性を課してきた。
- ・「政府間関係の制度的側面」としては、「機関委任事務制度の廃止」、「国の関与の新ルールの創設」、「国と地方の協議の場」、「条例による事務処理特例制度の創設」が挙げられ、それぞれの状況把握が重要である。
- ・「権限移譲」については、国の本省、地方出先機関、都道府県、市町村の間で、権限が直接・間接にどのように移譲されているのかの流れを分析することが必要である。
- ・「規制緩和」は、地域の実情に応じた基準の設定が可能となる点、自治体が自ら考え条例の制定を行う点で自治分権の強化となっている。日本は単一国家であり、法令により公平という名の下で画一性を課し、自治体を国のエージェント化してきたが、地方分権改革により自治体が自主的に条例を制定できる範囲が拡大したことは、自治体を官治分権的な地域単位から自治分権的な地域単位に変えるとともに、全国画一的な制度の中に地域応答的多様性の可能性を組み込んだ画期的なものである。
- ・地方分権改革の展望としては、これまでは中央集権から脱する DE-centralization であったが、今後は各地域をベースとする NON-centralization に向かうことが課題である。
- ・すなわち、地方分権改革の目的は、それぞれの地域に住む人々が、そこに住んでいてよかったと思えるような、そこで暮らすことに幸福感を覚えるような公共空間をつくることにある。
- ・自治体と住民の観点からいえば、住民として単に自治体に所属するという事実からアイデンティティを持って誇りを持つようになるものであり、これは地域の人的資源が豊かに

なるということでもある。そして、自治体が、住民の公を担おうとする気概を生かそうとする場合、国の規制が障害とならないよう分権を進めることで厚みのある地域社会の形成につながる。

- ・東京オリンピックにより、巨大資金が投入され、新たな東京一極集中が生まれることをやや心配している。人口減少基調であり、債務が累積する中では、東京とそれ以外の地方のネガティブ・サム・ゲームになる可能性がある。地方は、現場を持ち、規模が小さいことでイノベーションの可能性が高いので、分権を進め、地方にアイデアを求めることで新しい地帯が開かれると思う。
- ・地方分権改革の総括は、終了ではなく、中間報告のようなものである。経済・社会状況が変化していく中、人々の身近なところで地域社会のマネジメントとガバナンスを可能にする分権に終わりはなく、地道でも着実に続けていくべきである。地方自治制度は内政のインフラであり、中央政府や首都を経由しない自立した地域社会の構築は国の基礎体力を強化する。
- ・一般に、改革に当たっては、現実の問題の検証と分析を行い、抽象度を高めた理念を立てた上で、戦略・戦術を考えることが不可欠である。地方分権の理念は、日本のどこに住んでいても、ここに住んでよかったと思えるような国にすることだと思うので、その理念が広く理解され、共有された上で、改革が進められることが最も重要なことである。
- ・また、憲法改正論議については、①二院制議会の意義は代表制の多元化にあるが、衆議院の国民代表制とは異なる参議院の代表原則を考える場合、地域代表原則が有力な候補となる、②地方自治については、他国の例を見ても、広域自治体と基礎自治体の二層構造が分かるように定義を改めるべきであると考えている。

質疑応答

(古川議員) 地方部においてイノベーションの可能性を引き出すために、地方制度として何をするべきか。

(岩崎氏) 各地域が自発的に現場の良さを活かしていけるような体制、地域リソースをボトムアップ的に活用できることが大切で、地方制度としては、国の画一的な基準や規制がかかっている場合はそれを外すことが必要である。

(新藤大臣) NON-centralization を実現し、地方を自立させるためには、どのような統治形態が望ましいか。

(岩崎氏) 一国多制度がいい。連邦制国家では憲法上連邦と州の間で立法権が分権されているので、州の分離独立まで行く可能性があるが、単一国家では基本的に国が立法権を握っているため、地方が自由にやっても国の分裂や独立化の危険はない。その中で、公平という画一性ではなく、地方の事情に応じた多様性の中でバランスをとることが重要。

③ 増田寛也 野村総合研究所顧問

- ・平成7年に岩手県知事に就任したが、ちょうど地方分権推進法が成立した年で、知事の間でも、機関委任事務の廃止や税財源の充実等で、地方分権に大変熱気を感じた。
- ・地方分権推進委員会の最終報告に、「残された課題」として主な6項目が挙げられ、その後三位一体改革が行われた。不満ないし異論を唱える地方公共団体が多いと思うが、3兆円の税源移譲が実現したことは歴史的にはきちんと評価されるべきである。
- ・第二次の地方分権改革、すなわち地方分権改革推進委員会で初めに取り組もうとしたことは、「地方分権改革推進にあたっての基本的な考え方」に挙げられている。これは地方分権推進委員会の「残された課題」を十分意識し、それを地方分権改革推進委員会できちん

と取り上げるという考え方を示したものである。

- ・しなしながら、その中に入っている「地方支分部局の抜本改革」は、当然分権的にも考えるべきことではあるが、経済財政諮問会議から小さな政府路線的な意味で強く要請された項目でもあった。このため地方分権の理念と二重行政的に見える地方支分部局のスリム化という理念との食い違いが生じ、議論がやや混線気味になった。
- ・地方分権改革推進委員会は、第1次～第4次の勧告を出した。第1次勧告においては、基礎自治体への権限移譲が盛り込まれていることが重要である。第2次勧告は国の出先機関の見直し、第3次勧告は条例制定権の拡大、第4次勧告は地方税財政などが盛り込まれた。
- ・地方分権改革推進委員会の勧告は、自治行政権、自治財政権、自治立法権を有する完全自治体としての地方政府の確立、特に議会に奮起を促すことも念頭に置いた条例制定権の拡大、国と地方の真の対等・協力関係という諸点に関して、理念的には大きな意味があったと思う。
- ・民主党政権下における地方分権改革の成果として大きいものは、地域主権戦略会議、1次、2次一括法、国・地方の協議の場の法制化、補助金の一括交付金化が挙げられる。特に義務付け・枠付けなど政治情勢に拘らず行うべきものをきちんと法律で措置している。
- ・民主党政権下における出先機関改革については、分権というより国の行政改革的な色彩が強く、議論が大変混乱した。このような取組は、しっかりした理論武装や仕事の見直しを先に行っていなければ、まとめることは難しい。
- ・以上、地方分権推進委員会を中心とした第一次地方分権改革は、地方分権の理念を構築し、それを実行に移した改革、地方分権改革推進委員会を中心とした第二次地方分権改革は、義務付け・枠付けの見直し、権限移譲を中心に一定の進展をした改革であったと思う。今後も着実に地方分権改革を続けることが重要だが、特に国民にその成果をいかに届けるか、これは地方公共団体がやるべきことが非常に多くなってきていると思う。
- ・今後特に取り組むべき課題としては、地方税財源の充実強化で、累積する臨時財政対策債への対応が重要である。
- ・また、特に人口減少を見据えた国、都道府県、市町村の役割をきちんと見直すことが必要である。その場合、国民健康保険の都道府県単位化のように、市町村から都道府県への流れの方がより適切であるという観点も必要である。また、医療における都道府県の役割強化、まちづくり・土地利用分野での市町村の役割強化も適切である。
- ・さらに、市町村間の広域連携あるいは都道府県による補完、住民自治の拡充、すなわち、より丹念にコミュニティ単位の活動を強化すること、議会の役割をより発揮できるようにすることが必要である。

質疑応答

(谷口議員) 地方分権改革の各課題について、各府省にも様々な意見があり、地方公共団体にも意欲・リソース等の問題がある。インセンティブの付与なども含め、地方分権改革を具体的にどのような手法で進めるべきか。

(増田氏) 地方公共団体も規模等が異なるので、地方公共団体が手を挙げ選択するという多様な制度が大切である。また、インセンティブというのは難しいし、いわゆる岩盤規制は簡単に変わるものではないが、最後は、国が行うことと地方公共団体が行うことのどちらが国民から支持されるのか、国民に訴える力があるかということによるのではないかと思う。

地方公共団体は、移譲された権限を十分に行使して住民に成果を出すという点で追い付いていない。このあたりで成果を熟させる工夫をする期間が必要であり、今はそのような

期間であると考える。

(柏木議員) 過去の出先機関改革の議論の際は、行政改革の要素が強かったため、コスト削減のため全部移管・丸ごと移管としなければならないということになり、頓挫した。今回人口減少等を見据えた役割分担の中で、移管する方が住民に利するということを示す際に、住民が参加する中で品質を評価するということについて考え方を教えてほしい。

(増田氏) メルクマールを設定して評価し住民を説得するという活動は、本来は議会の役割が大きいですが、今の議会はそのような機能を果たしていない。一方で、地方公共団体も権限の移譲を受けることにこだわっているが、首長も、これまでにどういうことができるようになったか住民に伝える活動をしていない。一度立ち止まり、住民に成果をきちんと知らせることが、逆に品質を高めることにつながると思う。

④ 谷隆徳 日本経済新聞社編集局地方部編集委員兼論説委員

- ・ 日経グローバルの調査（「地方分権 首長に聞く」）では、基礎自治体への権限移譲及び義務付け・枠付けの見直しについて、地方公共団体の人口規模が小さくなるに連れて「進めてほしい」及び「ある程度進めてほしい」という回答が下がっており、人口規模の少ない地域は、マンパワーの不足と財源への不安があって、やや分権に消極的になっているといえる。
- ・ 特に義務付け・枠付けの見直しは、現実的にはそれ程仕事量の増大にはならないだろうと思うが、やはり不安を抱えている。その意味で、20年経って分権改革は1つの壁にぶつかっていると認識している。
- ・ 過去20年間の地方分権のメディア露出度は、分権一括法制定時、三位一体改革が始まった時期、民主党政権による地域主権改革の時期が、通常ベースよりも上振れしている。問題は、今年は「地方分権」のメディア露出度が最も低くなっていることである。理由として、メディアは道州制等に目が行っており足元の地方分権改革に対する感度が低下しているということや、地方分権改革は実践段階に入っているので、メディア側の努力不足と同時に個々の地方公共団体からの情報発信が足りないと感じている。
- ・ このように、地方分権改革は1つの壁にぶつかっているし、あわせて、話題性も低下している。
- ・ 地方分権改革の残された課題については、第二次分権改革が始まる前に地方六団体が何を求めるのかをまとめるために設置された新地方分権構想検討委員会の最終報告を見ると、「国税と地方税の税源配分の見直し」などは進められておらず、最大の課題は税財政の問題ではないかと感じている。
- ・ 政治情勢や地方公共団体の都合を考えると、税財政の問題に今取り組むことは難しいという認識は持っているが、これまでの20年間の地方分権改革の取組を総括する上では、残された最大の課題として税財政の問題を明記するべきである。
- ・ 地方分権改革を登山に例えるのであれば、今何合目まで来ているのか、山頂たる目標は何か、地方団体の考え方をもう一度改めてすり合わせなければならない。
- ・ 道路法改正において国による代行制度が設けられたように、震災以降、地方公共団体の国への依存体質が強まっている。補完性の原則から考えると、市町村が難しければ都道府県がやるべきで、例えば過疎法では過疎代行の仕組みがあるが、この法律ではポンと国に行ってしまうっており、ややどうかなと感じている。
- ・ 条例制定権の拡充に対して議会側の反応が鈍かったと思う。今後予定している地方分権改革シンポジウム（仮称）では地方議会議員も巻き込むといい。
- ・ 国と地方の協議の場について、分科会を設けるべきであるという意見はそのとおりであり、

このままでは国と地方の協議の場が形骸化する。

- ・最後に、地方公共団体自身が、「個性を活かし自立した地方」をつくるために何が必要なのかを考えてほしいというのが今思っている一番の意見である。

質疑応答

(古川議員) しっかり実践して、住民に実感してもらおうということこそ今やらなければならないことだと改めて感じた。私たちは、農地法の問題や自家用有償旅客運送については住民に必ずプラスになると実感してもらえるものであるため権限移譲を求めていくが、今まで移譲されたものについてどれほど活かしているかについてしっかり共有していかなければならないと感じた。

(谷氏) 土地利用関係については移譲するべきであると考えているが、岩盤規制でもあり、移譲のためにはもう一度推進力をつけないと難しい。

(白石議員) 地方分権改革は住民が意識しにくいものであり、地方公共団体の現状や国との関係を住民に丁寧に説明する必要がある。土地利用の権限については、自分の思う街づくりのための権限がないというのは両手両足を奪われたようなものである。地域の実態を新聞社の支局からまとめて、記事を書いてもらえるとありがたい。

(谷氏) 土地利用関係では、確かに移譲すべきだと思うが、NPO 等の各地域のリーダーが市町村に移譲した方がいいと思っているかがポイントである。行政の中だけでは伝わらないし、一般の住民に分権の話をして、なかなか難しい。

- 3 最後に、末宗地方分権改革推進室次長から当面のヒアリング日程と年末までの予定などについて説明があり、閉会した。

(以上)

(文責 地方分権改革推進室 速報のため事後修正の可能性あり)