

## 第9回 地方分権改革有識者会議 議事概要

---

開催日時：平成25年11月21日（木） 17:31～19:29

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）、小早川光郎座長代理、柏木齊、後藤春彦、白石勝也、勢一智子の各議員

〔政府〕新藤義孝内閣府特命担当大臣（地方分権改革）、関口昌一内閣府副大臣、伊藤忠彦内閣府大臣政務官、松元崇内閣府事務次官、梅溪健児内閣府審議官、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（中間取りまとめ素案の議論）

---

1 「地方分権改革の総括と展望」について、末宗内閣府地方分権改革推進室次長から中間取りまとめ素案に係る資料の説明があった。

2 その後、欠席した議員の意見について、末宗内閣府地方分権改革推進室次長から紹介があった。概要は以下のとおり。

（末宗次長）谷口尚子議員からは、次のような意見の提出があった。

- ・トピックの重要性や改革に伴う推移等を示すデータや図表に期待する。
- ・地方公共団体に対する調査結果に基づく分析等にも期待する。
- ・地方税財政と住民自治は、重要なトピックであるため、記述内容や視点を拡充するといひ。
- ・提案募集方式や手上げ方式は、非常に魅力的である。
- ・地方公共団体の規模別に地方分権改革の在り方等が異なるという視点があってもいい。

古川康議員からは、次のような意見の提出があった。また、このほかの行政分野についても、当面・中長期の取組の御意見があった。

- ・国と地方の双方の政府機能を強化する視点が重要である。
- ・土地利用については、重点分野とする必要がある。
- ・ハローワークについては、取組の効果を検証し、地方移管への道筋をつける必要がある。
- ・都道府県から市町村への権限移譲については、条例による事務処理特例制度の活用を基本とする必要がある。
- ・国が地方公共団体に示す基準のうち、具体的な数値を含むものについては、当該基準の妥当性が議論できるようにする必要がある。
- ・新たな義務付け・枠付けが増加しないよう、地方分権改革推進委員会第3次勧告において示された「立法の原則」について、地方自治法等で明確に法制化する必要がある。
- ・条例による法令の上書き権について、憲法上の適合性等を検討する必要がある。
- ・いわゆる「空飛ぶ補助金」については、地方の自由度を高め、都道府県を実施主体又は交付主体とする必要がある。
- ・地方交付税を「地方共有税」とする必要がある。
- ・国から地方への事務・権限の移譲等を更に進めるため、広域連合も活用するべきである。

森雅志議員からは、次のような意見の提出があった。

- ・基礎自治体によって状況が異なるため、個別の状況に応じた権限移譲の選択制も取り入れながら推進していく必要がある。

- ・専門的知識・技能を有した人材の育成や財源の確保なども課題である。
- ・今後、地方分権改革の進展により、国、都道府県、市町村それぞれの役割分担の明確化を図り、二重行政を排除し、スピード感を持って住民のニーズに対応するため、住民に最も身近で総合的な行政主体としての基礎自治体を目指す必要がある。

### 3 続いて、各議員の意見交換が行われた。概要は以下のとおり。

(勢一議員) 中間取りまとめ素案について、全体的な構成には賛同する。

この取りまとめは誰に向けたものなのかという点が気になった。第2-3に「今後地方に期待すること」という項目があり、「国に期待すること」という項目はないため、この取りまとめは国に宛てたものだろうと考えるが、明確にするべき。

第2-2-(4)について、どのようなコンセプトで重要な政策分野を取り上げるのか議論が必要である。重要という意味は、先行的に行うべきということか、それとも、重点的に行うべきということか。重点的な分野とするのであれば、専門部会を開催した分野は記載が必要である。

第1-2-(2)-③に記載されているような取組は広がっているが、評価がやや肯定的過ぎる。住民は、地方議会に対してもっと宿題を出してもいいと考えている。地方議会の活性化について、中間取りまとめ素案の第2に加えるべきである。

第2-1-(2)の最初の記述において、改革のビジョンは記載されているが、ミッションは記載されていない。ミッションを記載して全体像を示すべきではないか。

第2-2-(1)で触れている市町村優先の原則について、補完性の原理を根拠として挙げているが、近接性の原理も挙げられるのではないか。地方分権改革推進委員会も、近接性の原理を挙げていた。

第2-3-②について、地方の特性に応じた自治の充実を図る上では、地方ごとに自主規範の形成に努めるべきであると考えられる。地方分権改革は、地方公共団体の自由度を高めるが、法治からの離脱ではないため、各地方公共団体において特性を反映した自主規範を民主的に築き、その中で自治を行うべきである。私が参加した地域交通部会で検討した自家用有償旅客運送について、制度運用に関するローカルルールが、必ずしも民主的手続きで定められていなかったり地域の利害を反映していなかったりしていた。これを解消することが重要であり、これは自家用有償旅客運送以外の分野でも同じである。

(後藤議員) 中間取りまとめ素案については、ミッションとビジョンを強調して打ち出すことが、国民に対して分かりやすいメッセージとなる。このため、この点の書きぶりが重要である。日本型ガバナンスシステムを構築するための基盤をしっかりとつくることが大切である。地方分権改革は、ともすれば縮小コピーをするようなイメージになりがちだが、そうではなく、選択的で多様性を持たせ、パッチワークのようなイメージにする必要がある。

この点、基本と応用を分離して考える必要がある。コンピュータに例えると、基本ソフトを構築・共有して、地方公共団体が応用ソフトを選択的に運用するということである。また、相互補完によるネットワークを進めていく際は、垂直方向の相互補完だけでなく、水平方向の相互補完や、テーマ間の相互補完もあるのではないか。テーマ間の相互補完は、例えば、福祉と交通と都市計画と農村が縦割りだが、接点を持ち、合わせてやらないと、両者の課題を解決できないということである。

地方分権改革の進め方については、国から地方への押しつけと感ぜられてはいけない。このため、提案募集方式はいいと考える。

手上げ方式は、他に転用できる普遍的なシステム設計に使えるといい。

空間計画については、コンパクトシティを志向する際、市街地だけではなく郊外、農村、自然環境等を含めて、一体的な空間利用規制を進める必要がある。その上で、モビリティや福祉など、様々なアプリケーションを動かすことを空間利用計画の上で考えるといいとの意見は、中間取りまとめ素案に取り入れてもらった。

第2-2-(4)-①の最後の記述について、法制定を求める運動として取り組むという主体は誰か。

第2-2-(5)について、地方公共団体から住民に対し、地方分権改革によって得られた成果について具体的事例を挙げて説明すると、分かりやすいメッセージとして国民に届く。

(小早川座長代理) 中間取りまとめ素案については、バランス良く綺麗にまとめている。地方分権改革は息の長い仕事で、段階を追って積み上げていくべきものであるという私の意見は、第2-①-(1)の後半に反映されている。この点は、総括と展望を取りまとめるのであれば、力を入れて書いてほしいと考えていたところ。

段階を追って積み上げていくという観点で、第1次地方分権改革以来、機関委任事務制度の廃止など、自由度向上・自主自立性の確保が成果を上げてきた。法的な自主自立性は、地方分権改革の一種の受け皿問題に関わるものであったため、この点が先行したことは良かったと考える。このため、受け手の骨格ができてきたはずであるところ、各地方公共団体は、獲得した自主自立性を活用していくことが必要である。財政的な自主自立性はこれから力を入れなければならない。そして、地方公共団体において移譲を受ける環境ができてきたので、必要な事務・権限を移譲していくことが、今の段階である。継続的に進めるというだけではなく、今特に力を注ぐべきところは何かというメリハリが強く出てくるといい。

第2-2-(5)において、地方分権改革の推進が内閣府の恒久的事務と位置付けられているとある。時限の委員会を設置して、一定の時限の中でエネルギーを集中し課題に一つ一つ取り組むというこれまでの手法は、次はベース・キャンプから力を入れて5~6合目まで行くというようなやり方であり、今まで成果を上げてきた。今後は、地方からの提案を受けてそれを活かすということを含め、国において恒久的に地方分権改革を担う仕組みがあっという。例えば、古川議員の意見にも含まれていた義務付け・枠付けの立法原則も、原則を立てた上で、国の運用の仕組みがないと、絵に描いた餅になる。

第2-2-(5)の改革の成果を実感できる情報発信の展開については、私も同様のことを述べたことがある。国民・住民が地方分権改革の意義が分かっていないために、段々と熱が冷めてくることではないかと考える。しかし、成果を実感してほしいと記載してあるだけでは、住民イメージが行政からの受益者という方向に偏っている。国民・住民からの不満や要求の発出を活性化させることが必要である。

(柏木議員) 地方の実情を反映することが重要であるところ、中間取りまとめ素案に提案募集方式を入れた点は、大変重要である。

第2-1-(1)の後半で、道州制と地方分権改革が別物のように読める点があるが、例えば「道州制の検討に当たっては、各界での議論を前提としつつ、国民的な議論として進めていくことが必要となるが」などと書けないのか。

第2-1-(2)-④の、「防災対策に係る緊密な連携は不可欠」という部分に続く言葉が「留意する」になっているが、不可欠であるからこうするということが示せないのか。また、医療体制の地方の連携も同様に重要な問題であり、課題認識に入れるべきである。

第2-1-(3)の後半の提案募集方式について、一の地方公共団体の事情によるものではなく「一般的に」とあり、「一般的に」が「全国一律的な」と読める。一の地方公共団体だけの話ではないということは書かれているとおりで、全国一律的では地方の個性が受け止められないため、連携を重視した、ブロック単位など何か読めるニュアンスを入れるべきである。

(白石議員) 第1-1-(1)-③-カにおいて、第1次地方分権改革全体について、「ようやくベース・キャンプを設営した段階に到達したにすぎない」とあるが、その後の改革により、いま地方分権改革はどのあたりにあるのか。

三位一体改革について、本格的な地方分権改革の実現に向けての第一歩とあるが、どのような意味か。「しかしながら、地方交付税の削減が急激に行われたこともあり」に続く部分について、この点が本格的な地方分権改革の第一歩であったとは評価していない。

第1-1-(1)-②-カで、自主的な市町村合併の推進とあるが、結果的には、合併は自主的なものではなかった。

第1-1-(3)-①について、土地利用は、都市計画の基になるものである。農地転用許可に

ついて権限移譲が一部にとどまるとあるように、都市計画を含め、土地利用が大きく前進したとは受け止めていない。

昨日、全国町村長大会において、道州制反対の特別決議をした。地方分権改革は現在の都道府県や市町村を前提として議論しており、道州制は全く別物である。仮に道州制が導入され市町村合併が進むと、いま議論している地方分権改革とは異なる姿になる。道州制の議論が地方関係者のみならず各界で進められているとあるが、議論しているのは経済団体等であり、地方関係者は、少なくとも市町村は議論していないため、腑に落ちない。また、道州制により行政サービスが向上するのにかについては、市町村合併をみるとそうはいかないと考える。国の在り方を変えるものであるから、道州制は別に扱うべきである。道州制が導入されるまでの間に地方分権改革を進めるというものでもないため、P. 20の最後の「その間も」は良くない。

第2-1-(2)のミッションについて、国は外交・防衛等国家の本来的任務を重点的に担うこととなり国・地方双方の機能強化につながると記載されているが、これは道州制を議論している人が言っていることであり、道州制に関する議論と地方分権改革の議論とは切り離すべきである。(神野座長)大筋では各議員から評価をいただいた。小早川座長代理の言葉を借りれば、第1次分権改革は法的自主性・自立性を求めた改革である。次のステップはどういうものであるかということを書かどうか。できれば、そのような分かりやすいことを考えていきたい。次のステップの方向性が明確に出せるのであれば、例えば、タイトルを「個性と自立の地域社会を目指して」などとし、「地方分権改革の総括と展望」を副題にするということも、考えるべきである。

道州制など、一つの制度でも、諸刃の剣となるものについては、慎重に、分権的な方向でということが滲み出るよう、工夫したい。

(末宗次長)各議員からの意見については、なるべく反映して作業したい。

勢一議員の誰宛かという質問については、この総括と展望は有識者会議として取りまとめを行い、国民・住民、地方、政府などに宛てるもの。「はじめに」の部分などで明らかにしたい。

(後藤議員)総括がレビューに該当するが、レビューが重すぎる。もう少し、第1を圧縮してもいい。第2のコンセプトの部分の部分が全面的に訴求力を持つという方がいい。

(新藤大臣)総括と展望のA4の1~2枚のパンチ絵を事務方に作らせている。第1次地方分権改革は、国と地方を上下主従から対等協力に変えたと言える。第2次地方分権改革は何かということ、少しくクリアでなくなるが、個別法令レベルに踏み込んだ制度改正を数多く実現したということ。では次は何をするのかということを出した方がいい。「手上げ方式」、「それぞれの地方が求める地方分権の推進」などのような骨組みを作りたい。

後藤議員の言うようにパンチのあるものにするなら、「総括」と「展望」の順番を逆にするということもあり得る。「総括」はかなりのことが取りまとめられているため、「展望」のこれからどうするというのを先に書いても面白い。目玉としては、提案募集方式や、それぞれやる気のある地方に個性のある分権の在り方を追求するということであり、それを制度・法律改正に結び付けなければならない。

(神野座長)新藤大臣の御指摘を踏まえ、パンチを効かせた表題を後ほど考えたい。

(小早川座長代理)住民イメージが行政からの受益者という方向に偏っていると指摘した点について、「地方分権改革でこれだけのことを行ったので、分かってください。サポートしてください。」ではなく、住民が評価しないのは改革が足りていないからかもしれないため、住民から足りていないという声が上がれば、それが次の改革のステップの推進力にもなると考える。

地方分権改革を恒久的に推進するという点に関し、組織論として、新しい組織を作る、内閣府に新しい任務を追加するという点では、ギラギラする。地方からの提言を活性化し、それを政府が常に受け止めるという体制を作るべきであると考え。国と地方の協議の場はあるが、大きすぎるので、実務的に一つ一つの制度と運用について受け止めるため、日常的に国と地方の中間に情報が行き交う場を作るということである。

(勢一議員)住民の位置付けについて、改革を担う主体には、住民も含まれると考える。第2-1-(4)-③には、「住民が自ら地域の課題に当たることができるよう」とあるので、住民も主役の

一人であるということを示すといい。地方分権型の社会の中で、住民もアクティブに自らの力を発揮できるという制度設計が必要である。

(神野座長) そもそも地方分権改革は、国民、住民にいかに関与するかの問題である。書きぶりは検討する。

(新藤大臣) 小早川座長代理の意見に関して、これまでの3つの専門部会の開催は、地方分権改革有識者会議の調査審議機能としてモデルケースとして行ってみたものである。現在の役割を終えた後にどのように地方分権改革を進めるのかという点に関し、有識者に参加してもらい、各府省や地方の声を聴きながら改革を推進するため、調査審議機能ではなく推進機能を持つ常設の部会のようなものをつくり、地方分権改革を推進することがいいのではないかと私は、意思決定のための地方分権改革推進本部と調査審議のための地方分権改革有識者会議をつくり、機能を分けた。これは功を奏したので、もう一つ何か工夫をしたい。このような作業をする組織を作っておかなければならないと考えるので、提案してもらえると私たちも検討できる。

(小早川座長代理) 第2-1-(1)では、理念追求型の捉え方に立って改革を進めていくべき時期に来ていると記載されているが、これは何を示そうとしているのか。

(神野座長) これは誰の意見を踏まえたものか。

(末宗次長) 古川議員からの意見である。

(小早川座長代理) あれが悪いこれが悪いということではなく、明るい社会を目指して良くしていくということか。

(新藤大臣) 理念とは、自立した地方をつくるということではないか。第1次地方分権改革は全国一律の改革であり機関委任事務制度の廃止などの大きな方針を出したところ、これからはそれぞれの地域に必要な地方分権を進めるということである。

(神野座長) 「個性」や「多様性」という言葉で表現できる。

(新藤大臣) 目玉としては、手上げ方式、提案募集方式、地方分権改革の推進のための組織である。

(小早川座長代理) 今まで、個性ある地方をつくるための改革を行うため、第一歩として法的な自主自立性の確立は進めてきた。しかしこれは、国の制度を大幅に変えようという、全国的な制度のレベルのものであるため、個別の地域ごとにどう異なるかということにはならない。国の制度を一律に変えることはある程度行ったので、今後は異なる個性のある地域が現れてくるべき時期であり、それが日本の再生、国民生活の豊かさにもつながる。

(神野座長) 後藤議員からは、基本から応用という話があった。既に行った改革を動かす段階に入ったということである。これまでの改革について、やり残したことはやるとしても、個性を活かしたり応用したりするところに来たということか。

(後藤議員) 同様の理解である。先ほど新藤大臣から「総括」と「展望」を逆にしてはという話があった。現代は、最初は基本情報を簡単に流して、詳しいことは後からという情報の伝え方が多い。そのように、詳しい点は条例で措置するとするなど、応用部分については地方公共団体がパッチワーク的に組み立てることが現代的である。

(白石議員) こういうことをやりたいと地方が言ったときに、国は制度を持ち出してだめだと言うのではなく、こういう制度だがこうするといいのではという姿勢を出してほしい。先にだめと言われると、取組は進まない。地方分権を国・県が受け止めてほしい。

(神野座長) 本日の議論で様々な意見があったが、おおむね方向性は了解してもらった。事務局と相談し、政務の指導を受けながら、より洗練された分かりやすい書き方を考えたい。本日の議論を踏まえ、次回の会合では事務局に中間取りまとめ案を用意してもらい、議論を深めたい。

4 最後に新藤内閣府特命担当大臣（地方分権改革）から以下の趣旨の挨拶があり、閉会した。

(新藤大臣) 毎回有意義な議論をしてもらい、感謝する。本日の議論を踏まえ、素晴らしい中間取りまとめができるよう努力したいので、よろしく願います。

(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)