

第9回 地方分権改革有識者会議 議事録

開催日時：平成25年11月21日（木） 17:30～19:30

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）

（神野座長） それでは、ただいまから「地方分権改革有識者会議」の第9回会合を開催します。

大変お忙しいところ、万障を繰り合わせて御参集いただきましたことに、深く感謝を申し上げます。

本日は、新藤大臣が御公務のため、18時20分ごろから御出席との予定になっています。

谷口議員、古川議員、森議員につきましては、所用のため御欠席との御連絡を頂戴しています。

本日の会議ですが、お手元の議事次第にもあるように「地方分権改革の総括と展望」についての中間取りまとめ素案を議論したいと考えております。

前回、大臣からもお話がありましたが、議員の皆様の専門分野における高い見識を中間取りまとめに反映するため、多くの議員の皆様から、事前に御意見を頂戴しました。御多用中のところを御協力いただき、本当にありがとうございます。伏して御礼を申し上げます。

頂戴した御意見をなるべく反映しながら、たたき台となる中間取りまとめの素案を事務局に準備をしてもらっています。この素案について、本日は中間取りまとめに向けたさらなる議論を頂戴したいと思います。

初めに事務局から素案の説明をしていただき、引き続き、それぞれの議員の皆様方から御意見を頂戴した上で議論を重ねていきたいと考えています。

それでは初めに、資料について事務局から御説明いただきますので、よろしく申し上げます。

(末宗次長) それでは、御説明申し上げます。

資料「「地方分権改革の総括と展望」(素案)」に沿って御説明を申し上げます。

まず、「目次」とありますが、前回から構成を変えた点が2点ありますので御説明します。

まず、「第2 今後の地方分権改革の展望」の2の(4)で、前回、「住民自治」を入れていましたが、これについては、国としての制度改正よりも地方の取組が重要ですし、そちらのほうが主体だろうという御意見もありましたので、この項目は落とし、第2の「3 地方分権改革推進に当たり今後地方に期待すること」に、その中身を盛り込んでいます。

それから、第2の2の、前は(5)で「改革を担う主体の役割」を各論に入れていましたが、位置付けからすると、総論のほうがよいのではないかということで、第2の1の(4)に移動をしています。

それから、少し中身を分かりやすくするため修飾語を付けたりしており、例えば、第1の「1 国の取組」ですと、第1次分権改革の前に、「国と地方の新しい関係を確立した」とか、第2次分権改革の前に、「具体的な改革を積み重ねた」というフレーズを入れたり、あるいは第2の1の(2)は、「改革のミッションとビジョン」に直しています。

そのほか、2の(2)だと、「規制緩和の推進」というところの「推進」、あるいは「(3) 地方税財政の充実強化」と方向感を加えています。

(5)は「改革の成果を実感できる情報発信の展開」ということで、少し表題を直しています。

目次は、以上です。

1ページ以降に入らせていただきます。前は論点整理案をお示ししましたが、それをベースに議員からの御意見、ヒアリングでの有識者の御意見を踏まえ、今回「素案」としております。

審議時間を確保するために、「第1 これまでの地方分権改革の総括」は、御説明は改革の評価程度にとどめます。

「第2 今後の地方分権改革の展望」については、前回の議員からの御意見など、あるいは追加の御意見をいただいています。それは、別添の席上配布資料1ということで、有識者議員からいただいている意見を綴じさせていただいています。そういった意見などの反映を中心に全般にわたり御説明を申し上げます。

まず、第1の総括のところ、1ページは「1 国の取組」、これについては、過去の経緯等ですので省略します。5ページを開いてください。

1次分権改革の評価ということですが、「ア 改革の理念構築」として、「国と地方の関係を上下・主従の関係から対等・協力の関係に変え、地方分権型行政システムを確立するという地方分権改革の理念を打ち立てた」ということです。

「イ 機関委任事務制度の廃止」として、3行目からですが、「戦後の地方公共団体は、首長・議会が住民による選挙で選出されるデモクラシーに基づく存在であるとともに、国の命令に従うエージェントでもあるという二面性を有していたが、そこから官治主義的な要素を払拭し、真に自立した行政主体に変革した」ということです。

「ウ 国と地方の役割分担の在り方」として、「国は国際社会における国家としての存立に関わる事務等、国が本来果たすべき役割を重点的に担い、地方公共団体は地域における行政の自主的かつ総合的な実施の役割を広く担うという、国と地方の役割分担の在り方を明確にした」といったことが評価できるということです。

しかしながら、次の〇の下から2行目ですが、「個別の分野における国から地方への事務・権限の移譲は比較的少数にとどまった」ということです。

「エ 自由度を高める改革」の上から4行目ですが、「地方公共団体の自由度を高めるというこれまでにない方向の改革が行われた点は着目すべきである。そして、この自由度を高める方向での改革は、その後の地方分権改革においても大きな柱となっている」ことを書いています。

それから、具体的に自治行政権、自治立法権、自治財政権の観点からの検証ということで、6ページを開いてください。

まず、「自治行政権については、国の関与の新しいルールの創設、必置規制の見直しなどで一定の成果を挙げ」ました。

「自治立法権については、これまで機関委任事務として条例制定ができなかったものについても制定が可能に」になりました。

それから、1行飛ばして、「地方における意識改革も起こり、地方分権の理念を踏まえた独自の取組として、独自条例制定が進んだ。加えて、条例による事務処理特例制度により、都道府県から市町村への権限移譲が大幅に進んだ」という成果があります。

「しかしながら、国の個別法令による義務付け・枠付けの見直しと条例制定権の拡大についてはほとんど着手されず、次の課題として持ち越された」ということです。

また、「自治財政権については、国庫補助負担金改革により一定の前進が見られたものの、税源移譲等一般財源の充実には十分に踏み込めなかった」ということです。

「オ 改革の手法」ですが、1つ目の〇の2行目にありますように、「一括法で改正することで、多く改革を並行して進めるという地方分権改革の推進手法を定着させた」ということです。

2つ目の〇ですが、「勧告事項がほぼそのまま実現するという着実な改革を達成することができたが、一方で、各府省が反対する事項に切り込む大胆な勧告事項には至らなかったという面もある」といったことを盛り込みました。

7ページは第2次分権改革ですが、経緯や主な成果は、ここでは省略させていただきます。10ページを開いてください。

「③改革の評価」ですが、「ア 個別事項に係る数多くの制度改革」です。

2行目にあるように、「個別法令レベルに踏み込んだ制度改正を、数多く実現した点については評価できる。」としています。

「イ 規制緩和」ですが、1つ目の○の3行目です。「全国画一的で細部まで規制していた国の法体系の中にあつて、地方公共団体が地域課題を踏まえた多様な法的対応を採ることを可能とするものであり、地方の自主性・自立性の向上に貢献している。」

「一方で、福祉施設の人員・設備・運営基準に関しては、従うべき基準が残るなど、必ずしも十分に地方の自由度が確保されていない面もある。」としています。

「ウ 権限移譲」ですが、2つ目の○で、「都道府県から市町村への権限移譲については、土地利用、社会保障等の分野で着実に推進されており、市町村において総合行政が行いやすくなっている。」

「一方で、小規模な市町村では、十分な事務処理体制をとることができず、都道府県の支援を要するという指摘もある」としています。

「エ 地方における取組」ですが、3行目から、「取組が進んでおり、住民の利便性の向上、地域に密着したきめ細やかな対応、事務の総合化等の効果が現れている。しかしながら、地方分権改革の成果の活用状況については、地方により取組に差が見られる」という状況です。

11ページ、「オ 国と地方の協議の場」ですが、これについては、「法制化により恒常的に政府の代表と地方の代表とが協議する仕組みが設けられ、国と地方が連携をとって円滑に諸課題に対処しやすくなった」ということです。

「(3) 重要な政策分野に関する改革」。土地利用ですが、2つ目の○です。「都市計画分野については、各種事務・権限が自治事務化されたことに加え、市町村による都市計画の決定・変更権限が大きく増加するとともに、特に指定都市の権限は都道府県に概ね近い形になるなど地方分権改革は相当程度進んでいる。一方、それに伴って市町村を越える広域調整の課題が発生している」ということです。

一方で、「農地分野については、農業振興地域制度に係る事務は自治事務化などが行われたが、農地転用許可については、国の地方に対する権限移譲は一部にとどまり、依然として大規模な農地に係る転用の許可権限は国に留保されているなど、都市計画に関する取組と比較すると、地方分権改革は必ずしも十分進んでいるとは言えない状況にある」というまとめをしています。

12ページから「② 社会保障」「③ 雇用・労働」「④ 教育」ですが、こちらは省略をさせていただきます。13ページの「(4) 国民世論の喚起」ですが、1つ目の○の2行目です。「地方分権改革の意義、必要性について世論を喚起するとともに、それによる住民生活の向上などについて普及広報を行ってきた」ところです。

1つの○を飛ばし、「他方、いずれも時限設置の委員会であることを前提に、委員会の審議に合わせて集中的に世論喚起を行うという狙いで実施されたものであったため、委員会の廃止以降、継続的な普及広報の取組は行われていない」というような状況であ

り、「したがって、これまで継続的かつ体系的な普及広報の取組が行われたことはなく、特に地方分権改革推進委員会解散後は、その成果を国民に分かりやすく情報発信する取組に欠けていた」としています。

続きまして、14ページの「2 地方の取組」については、代表的な取組事例を紹介しながら、かいつまんで御説明申し上げます。

「(1) 国の制度改革の成果を活かした取組」ということで、「①権限移譲」では最後の行で、「都市計画に関する事務については、市町村への移譲が進展し、地域の実情に応じたまちづくりに活かされている」といったことを書かせていただいています。

15ページ「②規制緩和」で申し上げますと、2つ目の○の1つ目の項目ですが、「・条例で公営住宅に入居可能な子育て世帯の範囲を拡大することにより子育て世代の支援が充実した。」

それから、「③必置規制の見直し」ですと、最後から2行目ですが、「児童相談所、身体障害者更生相談所、知的障害者更生相談所の3機関を「児童・障害者相談センター」として統合し、相談機能の一元化が図られた」ということです。

16ページ「④補助対象財産の財産処分の弾力化」ですが、2つ目の○の3行目です。特に廃校施設についてですが、「具体的には、スポーツ施設、公民館、福祉施設、文化施設、体験交流施設、庁舎、企業施設等地域のニーズを反映した多様な用途で活用されて」います。

「⑥条例による事務処理特例制度」ですが、1つ目の○の3行目にありますが、「まちづくり（土地利用を含む。）、産業、福祉・保健、教育、環境・衛生、生活・安全等幅広い行政分野」で、この事務処理特例制度が活用されています。

例えば、2つ目の○の最初の項目ですが、「・パスポートの申請交付事務の移譲により、身近な窓口での申請、申請手続のワンストップ化、発給期間の短縮などが実現した」という例があります。

17ページ、その課題としては、「イ」ですが、「指定都市等規模の大きな団体は移譲を強く求めている一方、小規模な市町村では、これ以上の移譲の受け入れが難しくなっているところがある」との指摘があるとしています。

(1)は、「国の制度改革を活かした取組」ですが、(2)は、それぞれの地域において分権の意識の高まりを受け、地方独自の取組を行っておりますが、その事例です。

まず、「①住民との協働による行政の推進」ということで、「(ア) 住民の政策形成過程への参画の促進」、それから「(イ) 住民との協働による独自施策の展開」をあげています。

18ページ、「②自主条例を活用した政策の展開」として、2つ目の○、「コミュニティ条例、まちづくり条例、空き家対策条例など、住民自治を推進するものや地域課題解決のため政策的に定められるものなど」が出てきています。

「③地方議会の活性化」としては、議員提案条例や、3つ目の○にあるように、「住

民が誰でも参加可能な議会報告会の開催」「議会のインターネット中継」などの取組が書かれています。

「④地方公共団体間の協働」のことや、19ページの「⑤推進体制の整備」もあげています。

ここでは、2つ目の○にあるように「具体的には、政策法務課など、政策法務を専担する組織の設置や法曹資格者など専門性を有する人材の任用などが推進されている」ということであります。

地方の取組については、参考資料1が後ろにあります。1枚開くと、「参考資料1 地方公共団体への調査の概要」がありますが、これは9月に当室から地方公共団体に調査を行ったものです。

「調査の内容」とありますが、地方分権改革の総論に関する調査（①改革の成果、②今後の課題）は、全団体を対象に行いました。

個別改革分野に関する調査、①～④については、全ての都道府県・指定都市・都県庁所在の市区に加え、各都道府県が市及び町村から選定した団体（1団体ずつ）を対象に調査を行ったところです。

この目次の順番は、先ほどの本体資料の項目に沿って具体の事例を取りまとめたものです。本日は、時間の関係で具体の説明は省略をしますが、今後、事例の精査も行い、さらなる充実を図り、優良事例集のようなものにつなげていければと考えているところです。

また、もとの本体「資料」に戻っていただき、20ページを開いてください。ここから、「第2 今後の地方分権改革の展望」ですが、まず「（1）改革の位置付け」です。

2つ目の○にあるように、「第1次・第2次の改革を通じ、地方分権改革は我が国社会に定着を見たところであり、これからは具体的な実践の段階に入って」います。

その次の○ですが、第1次地方分権改革の際の背景・理由とされていた5項目「中央集権型行政システムの制度疲労」「個性豊かな地域社会の形成」、その次の「変動する国際社会への対応」、その次の「東京一極集中の是正」「高齢社会・少子化社会への対応」について、それぞれ若干のコメントを付していますが、「このような状況の下、地方公共団体がより自主性を発揮できる体制づくりを進めることが、以前にも増して強く求められる」とした上で、前回、理念追及型の指摘がありました。それについては、その次の○です。

「地方分権改革は、衆参両院の決議から20年を経て一定の成果が現れた今、新たな局面を迎えており、改革の必要性については、これまでのような課題解決型の捉え方をするだけでは十分でない。現下の日本が目指すべき「強い日本、強い経済、豊かで安全・安心な生活」という経済社会の姿に照らして「地方の元気なくして国の元気はない」との考え方の下、内政のインフラとして自立した地方をつくることこそが、日本の再生、国民生活の豊かさにつながっていくという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。」

「もとより、住民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とする地方分権改革に終わりではなく、そのミッションとビジョンの実現への努力を持続し、息の長い改革として段階を追って積み上げていくべきである」としています。

その後、道州制の御意見も出ていましたので、若干書いていますが、「道州制は、住民に対する行政サービスの向上や行政の効率化を図るとともに、国家の統治機能を集約、強化することを目指すものであり、国の在り方を根本から見直す大きな改革である。このため、道州制の検討に当たっては国民的な議論が必要となるが、その間も地方分権改革は着実に前に進めていかなければならない」と言及しています。

21ページ「(2) 改革のミッションとビジョン」については、5月にこの有識者会議で整理した「個性を活かし自立した地方をつくるために」を書いていますので、内容は、省略させていただきます。

23ページ「(3) 改革の進め方」、これについても前回いろいろな御意見があったところですが、

1つ目の○の4行目ですが、「今後とも、従来から継続している国と地方の役割分担の見直し（権限移譲等）、規制緩和（義務付け・枠付けの見直し）や地方分権の基盤となる地方税財政などの諸課題に重点を置いて、当面の課題、中長期の課題といった時間軸も念頭に置きつつ、着実に取り組むことが必要である。」としています。

その次の○ですが、「国が主導する「上からの改革」ではなく、地方がイニシアチブを発揮して改革を進めていくことが望ましい」とした上で、その次の○の2行目ですが、「地域の事情に精通した地方公共団体の意見を基礎として、進めていく必要がある。」

「したがって、引き続き地方六団体の意見を尊重しつつ、個々の地方公共団体からの意見を幅広く求める方策についても検討が必要である。」としています。

「このため、…地方公共団体から全国的な制度改革の提案を募る方式、「提案募集方式」の導入について検討すべきである。」

その「具体的な検討に当たっては、改革を進めるためになるべく幅広い提案を求めることができることを基本としつつも、提案の内容が一地方公共団体の事情によるものでなく一般的に妥当性を有するものとなるよう留意して、具体の制度設計を行う必要がある。」としています。

「なお、ブロック単位の複数の地方公共団体からの提言や、地方公共団体の職員の任意の組織からの提言など、柔軟な形での提言が出てくるよう、国・地方ともに工夫すべきである」としています。

次の「(4) 改革を担う主体の役割」で、国、都道府県、市町村の役割を書いているのですが、2つ目の○にあるように、その三者の役割を整理しております。「それぞれが個別に役割を果たすだけでなく、市町村間、都道府県間の水平方向の連携や垂直方向の連携など相互補完を活かすことが求められる」という御意見を踏まえ、このようにして

います。

その次ですが、「行政以外の民間企業、大学、NPOなどとの連携も重要である」という、それぞれ主体間の連携について書いています。

その上で「①国の役割」ですが、1つ目の○で、「全国制度の改革に関する企画・立案、実行を担う」ということで、その次の○にあるように、権限移譲や規制緩和について、「引き続き団体自治に係る改革を着実に推進することに加えて、地方分権の基盤となる地方税財政や住民自治、地方議会等に関する制度改革についても、積極的に取り組む必要がある」としています。

1つ飛ばして、「あわせて、制度改革を軌道に乗せ、その実効性を担保する観点から、国民や地方に対する情報発信に努める」ことも書いています。

次に「②都道府県の役割」ですが、先ほど申し上げた「提案募集方式」に呼応して、1つ目の○ですが、2行目、「自らが経験の中で必要性を認識している改革事項を積極的に提案し、主張することが求められる」と書いています。

2つ目の○については、情報発信について書いています。

3つ目の○で「特に」ということで、「都道府県は、条例による事務処理特例制度を活用しつつ、市町村への事務・権限の移譲に積極的に取り組むことが必要である」とした上で、個別分野に係る助言や法務など専門的な観点からの相談対応、人材育成のための研修など、積極的な支援に努めていくことが求められる」としています。

「③市町村の役割」も1つ目の○にありますように、提案、情報発信の件は、県と同様ですが「特に」ということで、「市町村は、住民自治を充実させ…住民のエンパワーマントを行う必要がある。加えて、NPO、公益法人、教育機関、企業など地域における様々な主体と協働する」ことを書いています。

それから、「2 具体的な改革の目指すべき方向」、各論のまず「(1) 国と地方の役割分担の見直し(権限移譲等)」です。

これも前回様々な御意見があったところですが、26ページの1つ目の○、「検討に当たり念頭に置くべきことは、現在、市町村は、約7割が人口5万人未満の団体で、規模の大きい約3割の団体に全人口の約8割が集中していることから、各団体の規模や能力は多様であり、直面する課題も異なることである。」

「したがって、全国一律の移譲を行う場合には、規模の小さな市町村は、必要に応じ、協議会、機関等の共同設置、事務の委託、一部事務組合、広域連合などの広域連携の仕組みを活用すべきである。」

1行飛ばし、「都道府県による補完が検討されるべきである」としています。

次の○ですが、「それでも全国一律の移譲が困難な場合には、個々の地方公共団体の発意に応じ選択的に移譲する「手上げ方式」の導入も検討すべきである。これは、地域交通部会における自家用有償旅客運送に関する議論でも示されたものであり、新たな試みとして重要である」としています。

1つ〇を飛ばし、「以上について、地方公共団体からの提案募集方式等を活用しながら、重点分野を明確にした上で、必要に応じて専門部会を活用し、検討を進めるべきである」としています。

「一方で、国民健康保険の財政運営等を都道府県に移行することを検討する動きのほか、東日本大震災を踏まえた大規模広域災害時の国の役割を強化する動きなどに見られるように、権限の内容や運用の実態等に鑑み、市町村から都道府県、都道府県から国への権限移管の可能性についても留意し、国、都道府県、市町村間の役割分担の適正化を図る必要がある」としています。

次の「(2) 規制緩和(義務付け・枠付けの見直し)の推進」ですが、27ページの上から6行目、「今後の取組として、各府省横断的に見直す方式での義務付け・枠付けの見直しは一通り検討を終えたことから、地方公共団体からの提案募集方式等を活用し、課題となっている福祉施設の人員・設備・運営に関する基準についての従うべき基準の見直し等、重点分野を明確にしながら、検討を進めるべきである」としています。

次に「(3) 地方税財政の充実強化」です。

1つ目の〇の最後の行にありますように、「基盤となる地方税財源の充実確保が必要不可欠である」とした上で、中長期的な姿として、「国と地方の税財源の配分を役割分担に見合った形で見直すとともに、地方消費税の充実など、税源の偏在性が小さく、税収が安定的な地方税体系を構築し、地方交付税については…所要の総額を安定的に確保することが必要である。」「また」ということで、「現状のように特例的な借入金に依存しない財政体質の確立を目指すべきである」とした上で、「上記の姿を念頭に置きつつ、当面は、以下の取組を推進すべきである」ということで、1つ目の項目で「必要な地方一般財源総額を確保」、2つ目の項目で、地方交付税についてですが、「10年以上にわたり臨時財政対策債の発行が続き、その累増が大きな課題になっていることから、国・地方ともに厳しい財政状況の中ではあるが、法定率の引上げを図り、臨時財政対策債に依存する現状から脱却する道筋を立てるべきである。」としています。

その次は、「社会保障・税一体改革を着実に推進することにより、地方における消費税収の増加を図るなどを書いています。

28ページの国庫補助負担金等については、「引き続き、自由度の拡大に資するよう、国庫補助負担金等の整理合理化を積極的に推進すべきである」としています。

それから「(4) 重要な政策分野に関する改革」の「①土地利用」ですが、1つ目の〇にあるように、「基本的に、総合的なまちづくりを担う市町村が主体的に自由度を持って行えるよう改革を進めるべきである」とした上で、「都市計画の分野は、指定都市に都道府県並みの権限を移譲するとともに、広域にわたるものを除き、市町村に都道府県の権限の多くを移譲してきた。」

当面の課題としては、「生活圏の広域化等に伴う市町村の区域を越える広域調整の必要性が指摘されており、検討が求められている」としています。

農地関係については、現在、農地・農村部会で3回ほど検討し、最終調整をしているところですが、その中で、農地・農振制度、特に農地転用にかかる権限移譲や、規制緩和について議論中ですので、次回に盛り込みたいと考えています。

「中長期的な課題として、土地利用に関する各種法体系を総合的に運営する観点から、都市計画法、農地法、農業振興地域の整備に関する法律、森林法等の法体系を一元化するなど、可能な限り住民に身近な市町村が権限と責任を担う方向で、政府部内で議論を行うことが望まれる。」

次の○ですが、「あわせて、地域の実情に精通した地方において、土地利用に関する各種法体系を研究、検討した上で、具体的な提案を行い、法制定を求める運動として取り組むことを期待したい」としています。

次の「②社会保障」ですが、29ページの1つ目の○で、「施設の面積や人員配置に関する基準等については、地方公共団体が条例を定めるに当たって国が定める基準は「従うべき基準」とされているため、」1行飛ばして、「地方公共団体による地域の実情やニーズ等を反映した基準の制定を行う上での支障となっている」とした上で、1つ○を飛ばして、「その上で、今後速やかに、「従うべき基準」となっている福祉施設の面積や人員配置に関する基準等について見直しを行い、「参酌すべき基準」とするなど、地方の裁量の余地を広げることを目指すべきである」としています。

「③雇用・労働」ですが、これは、雇用対策部会の成果として、ハローワークの求人情報を地方公共団体に来年度から提供できるようになっていますが、それを積極的に推進することと、次の「当面の課題としては、国と地方公共団体による一体的な取組を引き続き全国的に推進」していくこと、中長期的な課題としては、「上記の検証結果等も踏まえ、また、ILO第88号条約との整合性等にも留意しつつ、ハローワークに関する事務・権限の地方公共団体への移譲について検討する」としています。

次の「④教育」は、30ページを開いてください。

「当面の課題として、県費負担教職員の給与等の負担、県費負担教職員に係る定数の決定及び学級編制基準の決定権限」、これについては、指定都市への権限移譲は目途が立ってきたところですので、今度は中核市への移譲に向けた検討を進めるとしています。

もう一つ、次の○ですが、そのほか、「地域交通、地域経済・産業、公共投資など、上記以外の政策分野についても、地方からの提案等を踏まえつつ、改革を推進する」としています。

「(5)改革の成果を実感できる情報発信の展開」ですが、2つ目の○、「これまでの改革による成果が蓄積されているため、それらを活かした新しい情報発信を展開する。特に、これまでの時限的に行われていた情報発信が不十分であったこと、地方分権改革の推進が内閣府の恒久的な事務に位置付けられていることを踏まえると、継続的に情報発信を行うことが求められている」とした上で、「その際、改革に携わっている関係者以外でも改革の全体像が理解できるよう、改革全体のイメージを示し、個々の情報をそ

れとの関係で整理して情報発信することが重要である。」としています。

その次の○ですが、「国として情報発信を行うのはもとよりであるが、地域住民が対象となるため、地方公共団体における情報発信が非常に重要である」としています。

次の○の3行目ですが、「ソーシャルメディアなど情報の受け手に直接働きかける媒体も活用しながら情報発信することが求められる」としています。

最後の31ページ「3 地方分権改革推進に当たり今後地方に期待すること」です。

大きく3点掲げています。「①改革の成果の住民への還元」ですが、2つ目の○、「他方、改革が長期間にわたっていることもあり、メディアにおける関心も低調にな」っている。「また、地方公共団体の間で取組に差が生じている面もある。多くの識者から指摘があるように、目に見える形で成果を住民に還元することが求められている。」としています。

次に「②住民自治の充実」です。最後から2行目、「改革の内容を豊かにし、自立する地方の基盤を強化する住民自治の充実が重要である」とした上で、32ページの1つ目の○ですが、住民の政策形成過程への参画、住民サービスの質の向上を狙いとする住民と行政の協働、住民による事業や政策の評価・チェックなど、住民自治に資する仕組みを大いに取り入れ、その進化を図っていくべきである」としています。

1つ飛ばして、次の○の下から2行目ですが、「NPOが主導し、あるいは、NPOと行政が協働した形での地域課題の解決に向けた取組を、様々な分野で展開していくべきである」とし、また、次の地方議会については、「地方議会が、行政を監視・評価し、住民の意見を集約し、説得するという期待される機能をより強く発揮していかなければならない」としています。

「③改革提案機能の充実」については、1つ目の○の4行目ですが、支障事例等を分かりやすく整理することも含め、十分に深掘りして検討し、「国に対して積極的に問題提起することで、初めて更なる地方分権改革の推進が可能となる。」

「その際、各地方公共団体における専門性を有する人材の育成・任用、政策法務の面での取組強化が重要となる。」

「また」ということで、「個々の地方公共団体による提案のみならず、引き続き、地方六団体、なかんずく執行機関を代表する全国知事会、全国市長会、全国町村会が、全体を取りまとめ、率先して改革議論を導く機能を担っていくべきである。加えて、各会の情報交換機能、クリアリングハウス機能、相談助言機能、シンクタンク機能を強化すべきであり、さらに掘り下げた検討が求められる」としています。

以上で、説明を終わります。

(神野座長) どうもありがとうございました。

それでは、引き続き、本日御欠席の議員の皆様方からの御意見を事務局から御紹介した後、各議員の皆様方から御意見を一通り頂戴したいと考えておりますので、よろしくお願ひします。

(末宗次長) 席上配布資料1で、議員からいただいた御意見を綴らせていただいております。谷口議員、古川議員、森議員の順に御紹介します。

まず、11ページの谷口議員の御意見ですが「(1)全体」のところによると、3行目のところで、これらのトピックの重要性や改革に伴う推移等を客観的に示すデータや図表等が今後加わるのであれば、それに期待したい。これに関連して、自治体への調査結果に基づく分析や展望にも期待する。

「(2)重要トピックに関する拡充」ということで、「(3)地方税財政」と「(4)住民自治」は、地方分権改革の中でも重要なトピックであるので、方策についての記述内容や視点を拡充してはどうか。特に(4)については、既に実施されている先進的事例等の紹介もあれば、普及の意味で良い」ということです。

「(3)視点の追加」ですが、「地方自治体からの制度改革提案の募集」や「手挙げ方式による事務移譲」は、非常に魅力的に思われる。その上で、例えば、自治体の水準別に地方分権の有り様や役割が異なるという視点もあって良いように思われたという御意見です。

古川議員は、12ページからです。ページが多いので、かいつまんで御紹介します。

まず、12ページの権限移譲については、1つ目の○で、「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」こと。

2つ目の○で、「土地利用については」「重点分野とする必要がある」こと。

3つ目の○、「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」こと。

次に、「都道府県から市町村への権限移譲については」「事務処理特例条例の活用を基本とする必要がある」こと。

次に、「国と都道府県の権限配分についても、全国一律の移譲が直ちに困難な事務を念頭に、「事務処理特例法」を制定する必要がある」という御意見がありました。

それから、規制緩和については、13ページの一番上、「従うべき基準とされた福祉施設に配置する職員の数、居室の面積等については、廃止または参酌すべき基準へ移行する必要がある」こと。

次の○で、「従うべき基準・標準など国が示す基準のうち、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」こと。

「新たな義務付け・枠付けが増加しないよう、」「立法の原則」について、地方の自主性が高まるよう検討し、国と地方の協議の場で協議の上、地方自治法等で明確に法制化する必要がある」こと。

その次の○で、4行目ですが、「地方からの具体的な見直し提案があったものを対象として検討する必要がある」ということ。

その次、「条例による法令の上書き権について、憲法上の適合性・可能性を検討する必要がある」こと。

地方税財政で言うと、「いわゆる「空飛ぶ補助金」について」、「都道府県を実施主体とするか、交付先とする必要がある」こと。

地方公共団体の独自課税について、「課税自主権の拡大に向けた法制的な措置を講ずる必要がある」こと。

地方交付税について、「「地方共有税」とすること」などの御意見がありました。

それから、14ページは「重要な政策分野に関する改革」ということで、土地利用、道路・河川、交通、商工業、子育て支援、医療・介護、雇用・労働にわたり、それぞれ当面の課題と中長期の課題の御意見がありますが、個別の中身は、ここでは省略します。

16ページですが、素案を事前にお送りした後での追加の意見で、1番目は、25ページに権限移譲の受け皿として「規模の小さな市町村は、必要に応じ、協議会、機関等の共同設置、事務の委託、一部事務組合、広域連合などの広域連携の仕組みも活用すべきである」と言及しているということです。

これに加えて、「国から地方への権限移譲を一層に進める観点からは、都道府県で構成する広域連合も活用すべきである」ことを明記すべきであるとの御意見をいただいています。

それから、「2 規制緩和の基本的な方針についての明確化」と言うのは、先ほどいただいた13ページの立法原則と同旨ですので、ここでは省略します。

17ページは、森議員からの御意見です。第3段落「よって」以降を読み上げさせていただきますが、「今後の地方分権につきましては、基礎自治体によって置かれている状況は異なることから、自由度を高めるためにも、個別の状況に応じた権限移譲の選択性も取り入れながら、推進していく必要があると考えております。

また、専門的知識・技能を有した人材の育成や財源の確保などの体制整備も課題であり、権限移譲について一定程度自由度を高めるために選択性としながらも、行政運営に支障が生じない仕組みの確立が求められています。

今後、地方分権改革の推進により、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、スピード感をもって住民のニーズに対応するべく、住民に最も身近で、かつ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と考えております。」

以上で御紹介を終わります。

(神野座長) ありがとうございました。

それでは、御出席していただいている委員の皆様方から、一通りこの場で総括的な御意見を頂戴したいと思っています。御意見をいただいた後、相互に意見交換に移りたいと考えていますので、まず、勢一議員に御意見をお願いできますでしょうか。よろしく申し上げます。

(勢一議員) 短期間にも関わらず、素案を取りまとめていただき、ありがとうございました。

全体的な構成自体については私も賛同します。何点か気になったことを確認させていただきたいのですが、まず、この取りまとめは誰に向けたものとして取り扱うのかということ。名宛人といえますか、恐らく、これから作成予定の「はじめに」の趣旨等で明示されると思いますが、国に対してなのか、あるいは分権改革推進本部に対してのものなのかというのが、全体的な文章としてわかりにくいところがあるように思われます。

例えば、最後のところで、今後、地方に期待することという記述はあるのですが、今後、国に期待することという記述はないため、恐らく国に向けてなのであると理解できるとは思いますが、もう少し明確にしておいたほうが良いと考えたところです。

全体の構成に関係する点としては、第2の今後の地方分権改革の展望の各論で、2の「(4) 重要な政策分野に対する改革」が、28ページ以下にあります。ここに、どの分野を取り上げるかというのは、先ほど御紹介いただいた古川議員の御意見にも少し示されていたと思うのですが、どういうコンセプトにより重要と捉えてここに掲げるかという点については、少し議論が必要と感じました。「重要な」の意味が、改革を先行すべきという意味なのか、重点的に行うべきという意味なのか、そのあたりのニュアンスが若干わかりにくいと感じました。

また、もし、重点的に取り扱うという意味であれば、例えば部会を設置した分野は、ここで取り上げるか、あるいは何らかの言及をすることが必要なのではないかと考えるところです。

それ以外で、若干細かなところになるのですが、1つは18ページで、分権意識の高まりが生んだ地方独自の取組についての評価と紹介が行われているのですが、「③地方議会の活性化」という項目です。確かにここに書かれてあるとおり、地方議会でも徐々に取組が広がってきています。しかし、私が日ごろ目にする学術文献等から学んだことでは、地方議会の現状に対する評価として、やや肯定的過ぎるという気がします。

恐らく、住民の実感としては、議会についてもっと宿題をお願いしたい部分が少なからずあるかと思われます。この点は、後半の各論のほうで、ぜひ地方議会の活性化をより一層進めるといような形で加えていただきたいと思います。

引き続き細かな点で恐縮ですが、21ページのところで、「改革のミッションとビジョン」の箇所、この会議の中で示されたものについて紹介をする項目です。冒頭のところで、ビジョンについては言及があるのですが、ミッションについて言及がありません。そこで冒頭のところで、ミッションという用語も入れて紹介をした上で、全体像を示したほうが良いのではないかと感じたところです。

また、26ページ一番上の、前のページから続くパラグラフのところで、市町村優先の原則について言及されており、ここの部分で補完性の原理を根拠として挙げておられますが、これに加えて近接性の原理も市町村優先の原則を基礎付ける要素として挙げるができるのではないかと考えます。

この点は、地方分権改革推進委員会の際にも出されていた観点でもあり、引き続き含めることができると考えます。

もう一点、最後になりますが、3番の「地方分権改革推進に当たり今後地方に期待すること」の項目で、1点、住民自治の項目に入るのか、新たに立てるのかは、私もまだ図りかねていますが、ぜひ地方の特性に応じた自治の拡充を図る上で、地方ごとに自主規範の形成に努めていただきたいと思います。

分権の進展は、自治体行政の自由度を高めることにつながりますが、これは法治からの離脱ということの意味しているわけではなく、各地方公共団体で、その特性を反映した自主規範を民主的に築いてもらい、その中で自治を行っていただく趣旨です。これは非常に重要な点だと感じております。

実は、地域交通部会で自家用有償運送の制度に係る議論に加えていただいた際に、これまでの制度運用の中でローカル・ルールという形で、地域ごとの運営方法を優先するような形でいろいろ行われてきていましたが、このローカルルールが必ずしも民主的な手続を経て決められていなかったり、地域の利害を反映したものになっていなかったりという事例があることが報告されました。

地方分権にあたり、このような点を解消することは、大変重要なポイントだと考えますし、これは、自家用有償運送以外の分野でも同様であると思いますので、この点をどこかに加えていただければと思います。

以上です。

(神野座長) 細かい点ですが、21ページのミッションとビジョンのところ、ミッションの何を触れていないという話でしたか。

(勢一議員) ここで、改革のミッションとビジョンというタイトルで説明していますが、冒頭のところで、ミッションという言葉が出てきていないということです。

(神野座長) 後でミッションが書いてあるが、冒頭のところにミッションが出てこない、そういう話ですね。

(勢一議員) はい。

(神野座長) わかりました。ありがとうございます。

(後藤議員) 私が提出した席上配布資料1の4ページをお開きください。これに従って、ただいまの説明を受けながら感じたことも含めてお話しします。

私のこの資料は、4～5ページにわたり、2枚になっていますが、前回いただいた素案と同じ項目立てにしています。1-1が「基本的考え方」、1-2が「今後の分権改革の進め方」ということで、今日いただいた素案の「第2 今後の地方分権改革の展望」「第1 今後の地方分権改革の在り方」の(1)、(2)が恐らく「基本的考え方」であり、私の資料で言う1-1に相当し、(3)、(4)が「今後の分権改革の進め方」に相当すると思います。

2は、各論の具体的な改革の目指すべき方向の中で、私の専門分野の都市計画の視点

からまとめています。

最後に、「3 地方分権改革推進に当たり今後地方に期待すること」ということで、これは、今回の素案と同じタイトルになっています。

まず、基本的な考え方、先ほどのミッションとビジョンですが、これをやはり強調して打ち出すことが国民に対しても分かりやすいメッセージになるのではないかと考えています。つまり、ここの書きぶりはとても重要だと考えています。

ここでは、日本型ガバナンスシステムを構築するための基盤を作るということを書きたいということと、もう一つは、ともすれば分権というのは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、これからの分権というのは、選択的で多様性を持たせていく、非常にバラエティーに富んだ、パッチワーク状のようなイメージを持たなければいけない。

そういう時に、基本と応用を分離して考える必要があるのではないか。ここでは、コンピュータの基本ソフトと応用ソフトになぞらえて文章をまとめていますが、基本ソフトとして大きな共有できる枠組みを構築し、その上に、地方が選択的に動かすことができるような様々なアプリと言った応用ソフトを用意する、つまり基本と応用の分離ということをもつ考えなければいけないのではないかと考えています。それからもう一つは、先ほどの説明の中でも取り上げていただきましたが、相互補完によるネットワーク化を進めていく際に、垂直方向の相互補完のみならず、水平方向の相互補完、それから、テーマ間の相互補完ということも考えられるのではないか。例えば、福祉と交通と都市計画と農村計画が、いわゆる縦割りでしたが、福祉と交通は、今、非常に接点を持ち始めています。同様に、都市計画と農村計画というのも併せて考えないと、両者の抱えている課題を解くことはできない。

そういう意味で、政策分野間、テーマ間の相互補完というものもあるかもしれない。

それから、主体間の相互補完については、やはり取り上げられていました。

続いて「1-2 今後の分権改革の進め方」についてですが、国から地方へ押しつけられたというふうに思われては仕方ないので、地方がこうした分権を勝ち取る、押しつけではないと感じとれることが必要です。その意味で、制度改革への提案募集という方法は大変いいことではないかと考えます。

次の「また」以降ですが、これも取り入れていただいています。先ほども紹介があった、自家用有償旅客運送の議論の中で出てきた「手上げ方式」、これをほかにも援用できるような普遍的な1つのシステム設計にできるといいのではないかと考えました。

それから、「2 具体的な改革の目指すべき方向」の中の、私の専門分野として空間計画を挙げております。ボリュームを割いて記載いただいております。ありがたく思っています。

繰り返しになりますので簡単に述べますが、いわゆるコンパクトシティーを志向する際に、都市側の論理だけでは到底成り立たないということも承知していただき、市街地のみならず、郊外、農村、更にはその背後の自然環境を含め、一体的な空間利用規制を

進めていく必要があります。

その上で、モビリティや、先ほどの福祉の話など、様々なアプリケーションを動かしていくような、空間計画の上で考えてはいかがかということで、取り上げられていて大変嬉しく思います。

ただ、今日提案いただいた素案の28ページの「(4) 重要な政策分野に関する改革」の「①土地利用」の最後の○「あわせて」以降の文章の中で、その2行目に「具体的な提案を行い、法制定を求める運動として取り組むことを期待したい」というふうに記載してあるのですが、この主体は誰なのかははっきりしていないと思います。

最後に「3 地方分権改革推進に当たり今後地方に期待すること」では、地方分権改革によって得られた成果について、地方公共団体から具体的な事例を挙げて住民の皆さんに説明していただく、そういった取組が一番分かりやすいメッセージとして国民に届くことになるのではないかと考えました。

以上です。

(神野座長) どうもありがとうございました。

今大臣が到着されましたが、御挨拶は最後でよいと御配慮いただきましたので、議論を続けます。

それでは、小早川議員、お願いできますか。

(小早川座長代理) 全体として大変バランスよく、きれいにまとめていると思います。

私からは簡単な意見を提出しましたが、多くの箇所に取り入れていただき、大変有り難く思っています。

私の資料は席上配布資料6ページからですが、最初の段落で、とにかく息の長い仕事だという箇所、これは恐らく素案の20ページの、「息の長い改革として、段階を追って積み上げていく必要がある」という部分に反映していただいていると思います。

この部分は、私は総括と展望をするのであれば現段階で少し力を入れて書いていただきたいと思っていたところであり、それは、いろんな意味があり得ると思いますが、第1次分権改革以来これまで、どちらかというところ、機関委任事務制度廃止に代表されるような、自由度向上、自主自立性の確保という方向性で進められ、比較的成果を上げてきました。それは、法的な自主自立性ということであり、地方分権改革を進めていく際の、一種の受け皿の問題でして、しっかりとした自治の担い手がいなければ、そこにいくら事務・権限を移譲しても、本当の地方分権にはならないと考えていましたので、まずそこが先行したということは、これでいいと考えます。そういう観点からすると、受け手は骨格ができてきたと言えるはずであり、あとは各地方公共団体が、獲得した自主性をきちんと使いこなせるように筋肉トレーニングなどして体を作ったり、スキルを身につけたりする必要があります。財政的な自主自立性も含めて、です。つまり、これだけの肉体ができましたよということへ、どんどん必要な事務権限を移譲していく、そんなイメージでして、まさにそれが今の段階なのではないか。ただ継続的に分権改革を進め

ましようということではなく、特に注意すべき、力をそそぐべきものとは何だろうということ。もちろん、その捉え方だけでいいわけではなく、法的な自主自立性にしてもまだまだ不十分だという指摘もあるのですが、段階的なメリハリがもう少し強く出てくるといいのかなと思いました。具体的にどのように記載すればいいのかということとは分からないのですが、漠然たる印象です。それが1つ目の意見です。

もう一つは、素案の30ページ「(5) 改革の成果を実感できる情報発信の展開」の2番目の項目「地方分権改革の推進が内閣府の恒久的な事務に位置付けられていることを踏まえると」という一節です。これまでは時限の委員会を作り、その一定の時限の中にいろいろなエネルギーを集中し課題を一つ一つこなしていくという手法でした。ベースキャンプという言葉が昔ありましたが、まずベースキャンプ、それからしばらくして、今度は次へ、力を入れて5合目から6合目まで行くとか、そういう手法で今まで成果を上げてきたわけですが、しかし、地方も含めてですけれども、これからは、国の側でも恒久的に、例えば地方からの提案を受けて、それを膨らませて、活かしていくとか、国の側に恒久的な地方分権の営みを担う仕組みがあって然るべきではないか。その辺を強く言いたいと考えているのですが、これもどんな書きぶりにすればいいのかわからないところ。例えば、義務付け・枠付けの個別立法について今後それを枠付けていく立法原則の話が、先ほど古川議員の資料にも出ていましたけれども、立法原則を立てられればそれはいいことなのですが、その先、国側にそれを実際に運用していく仕組みがないと、これは絵に描いた餅になってしまいます。これが2つ目です。

更にもう一つは、例えば、今の30ページの(5)の見出しは「改革の成果を実感できる情報発信の展開」ということで、私もそのようなことをするべきだと申ししたこともあります。国民・住民が地方分権改革の意味を十分理解してくれていないのではないかと、だから冷たいのではないかと、徐々に熱が冷めてくるようなところがあるのではないかとということです。ただ、ここで、改革の成果を実感してほしいという観点からだけだと、住民は、いわば分権改革によって行政サービスが向上する、質がよくなる、その利益を受けるという立場だけに終わってしまいます。分権改革はいい改革だから、その成果を理解し、サポートしてくださいということを言いたいのですが、この資料全体の住民イメージが、行政から受益するという側に偏りすぎているのではないかなという感じがします。むしろ、分権、分権と言うが、まだ不十分ではないかとか、こういうところは、もっとこうすべきではないかというような、住民の側からの不満、要求など、住民側からの発出を活性化していくというような視点も必要ではないかと考えています。

大変印象的な、感覚的なことばかり申して、事務局にはそういう問題には答えられませんとわれそうですが、私の意見は以上です。

(神野座長) ありがとうございます。

柏木議員、お願いします。

(柏木議員) 素案を拝見し、また、有識者会議でも地方団体からの意見聴取の機会など

をたくさんいただき、やはりその地方の実情を反映していくことが非常に重要であると私も改めて感じました。今回の素案の中に、いわゆる地方公共団体からの提案ということ強く様々な個所に入れていることは、大変今後の進め方の上で重要な方向性を示していただいているのではないかと考えており、まとめていただいた事務局の御努力に大変感謝しています。

ただ、お願いしたいことが3点ありまして、1つは、第2の1に当たる20ページの一番下のところで、道州制について、私も提出案に入れさせていただき、これを加えていただいたことは大変有り難く思っています。

ただ、原文を読むと、「このため」以下について、道州制と分権が別物のように読み取れる表現があります。前段に書いているように、道州制は大変大きな改革であるというのは御指摘のとおりであり、例えば、「道州制の検討に当たっては、各界での議論を踏まえつつ、国民的な議論として進めていくことが必要となるが」と表現いただけないかというのが1点目です。

そして、23ページ「④広域の連携を促進する」の3つ目の項目ですが、「防災に係る緊密な連携は不可欠であり」というのは記載通りですが、「不可欠であり、留意する」という表現について、不可欠ならばどうすべきであるといったことを明示していただけないかということと、あわせて、防災対策並びに医療体制について、課題認識を入れていただけないかというのが2点目です。

3点目が、24ページの、提案募集方式に関しての上から4つ目の項目ですが、途中から「提案の内容が一地方公共団体の事情によるものでなく」というのは、そのとおりだと思っています。この「一般的に」という表現が何を指すのかということで、「一律全国的な」という意味に捉えられてしまうことが考えられる。そうすると、従前のいわゆる中央集権的な形になり、地方の個性が受けとめられないと考えます。ここに書いているとおりではあります、連携を重視したブロック単位なり、もう少し具体的なニュアンスが含まれるような表現にしていいただけないかというのが3点目です。

以上です。

(神野座長) ありがとうございます。

それでは、白石議員、お願いできますでしょうか。

(白石議員) 非常によく書けていると思う部分もありますし、「おや」という部分もありますが、最初に、これまでの地方分権改革の総括で、気になる点は、6ページの「カ地方分権推進委員会の自己評価等」という項目です。ここは、先ほどおっしゃったように、第1次分権改革の総括といいますか、全体について、「ようやくベースキャンプを設定した段階に到達したにすぎない」という評価をしていますが、では、その後の改革で、この地方分権というのは、今どの辺まで行っているのか。第1次地方分権の評価としてはベースキャンプであり2次、3次と更に進めていかなければいけないというストーリーだろうと思いますが、これをベースにし、その次の6ページの終わりから、地方

財政秩序の再構築については、三位一体改革が本格的な地方分権改革の実現に向けての第一歩を踏み出したものであったと書いてありますが、私から見ると、これが地方分権改革に向けての第一歩だったとは理解しておりません。私どもの立場から言うと、どういう意味でこれが一歩踏み出したと言えるのか、非常に分かりにくい。具体的には「しかしながら～」以降について、地方公共団体、特に町村の立場からすると、とてもこれが地方分権に向けての第一歩であると評価できないと考えます。

また、4ページにも「地方公共団体の行政体制の整備・確立等も併せて推進された。具体的には、政府として自主的な市町村合併の推進、地方議会の活性化等の取組を行った」という記載がありますが、自主的な市町村合併を推進したのかもしれませんが、結果的には、決して自主的な市町村合併が推進されたわけではありません。これは、全国町村会が合併をした町村から聞き取り調査をしても、決して自主的に行ったものではないという意見も出ておりますので、この部分の表記は、非常に気になります。

さらに、11ページの土地利用についてですが、様々な枠付け・義務付け、今1万事項以上ある中でようやく約1,000事項について、義務付け・枠付けが外されたところです。しかし、特に町村を預かる立場からすると、土地利用というのは都市計画を実施する上では、基になります。これで見ると、土地利用の都市計画分野については、各種事務・権限が自治事務化されたことに加え、市町村による都市計画の決定・変更権限が大きく増加すると述べ、その次の項目では、農地転用許可については、国の地方に対する権限移譲は一部に留まると認めている。つまり、ごく一部しか実施されていない町村の立場から言えば、ほとんど自由になっていないのが現実であり、そういう意味では、都市計画を含めて土地利用が大きく前進したとは受け止めておりません。

それから、先ほど柏木議員がおっしゃった、20ページの道州制についてですが、実は、昨日全国町村長大会が開催され、道州制導入反対の特別決議をしました。私は、今、進められている地方分権改革というのは、現在の都道府県、市町村がある中で、同意をすれば都道府県あるいは市町村に権限を委ねていくという議論をしているつもりですので、道州制は全く別の議論だと考えています。

仮に道州制へ移行するという話になった場合、10か12の道州になるとすると市町村合併が進むことになる。逆に言うと、今この議論をしている分権改革とは違う形になってくるということになります。つまり、現在1,700余りある市町村、47の都道府県という、この現状の枠の中で考えたとき、20ページの最後にあるように、「道州制の議論が、地方関係者のみならず」と記載されていますが、地方関係者で道州制議論は行っていません。経済団体はよく議論していますが、少なくとも市町村で道州制の議論はしていません。もちろん、政界、経済界もありますけれども、各界で進められているという表現は、どうも腑に落ちません。道州制は、住民に対する行政サービスの向上や行政の効率化を図る。これは、おそらくサービスの向上は別として効率化は図れると考えます。しかし、行政サービスが向上するかどうかについては、これまで行われた市町村合併を見

ると、そうはなかなかうまくいかないだろうと考えています。国の在り方を根本から見直す大改革ですので道州制とはどういうものなのか、今、何が必要なのかということを議論するのは、地方分権とは別にすべきだろうと考えています。

そういう意味で、道州制の検討に当たっては国民的な議論が必要となる、これはいいのですが、その間も地方分権改革は着実に、道州制が導入されるのだから、それまでに分権改革を着実に進めていくということではないと、私は思っています。今進めなければならないのは分権改革であり、道州制はまた別に出てくる話だと思っていますので、この表現のように関連付けられることには抵抗感があります。

次に、21ページに改革のミッションとビジョンという中で、ミッションとして地方分権改革の目的という項目がありますが、地方分権改革で目指すべきミッションは「個性を活かした」、これは私もその通りだと思います。これに伴い、「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・地方双方の機能の強化につながる」という表現は、いわゆる道州制論者の主張です。こういう文言が入ってくると、道州制の議論と分権改革議論が一緒になってしまいます。道州制の議論をすることは決してやぶさかではないですがこれを前提にしたような分権改革議論が進められているように受け取られるのは、町村の立場からすると、いかがなものかという感じがします。

(神野座長) ありがとうございます。

議員の皆様方から御意見を頂戴しましたので、相互の意見交換に入りますが、私が全体を承らせていただいたことから申しますと、ほぼ大筋では皆さん御評価をいただいて、この方向で了解を得たと認識しています。しかし、1次分権、2次分権についてここで総括をし、次に3次分権である、次のステップだと言い切って進めるかどうかは別としても、次のステップがありますと表現する際の表現の問題があります。2のところでは展望は書いています、大臣の言葉を借りると、コンセプトというのでしょうか。ミッションと書いてありますが、小早川先生の言葉を借りると、法的自主性・自立性を求めた分権改革だとすれば、次のステップはどういうものなのだとすることをある程度、概念でできることを書くかどうかという問題があります。できれば分かりやすい表現を考えていきたいと考えています。

ある意味で今言ったような次のステップへの方向性が明確に出せるのであれば、場合によっては「地方分権改革の総括と展望」というこの文章に副題にする形で、分かりやすい概念を目次に加えたいと思います。例えば、今思いついたことですが「個性と自立の地域社会を目指して」など、次のステップへのイメージになる言葉などを入れることまで含めて考えるのはどうだろうかと考えました。確かにこれまでとは違ったステップとして、恒久的な国の機関を設置という話も出ましたので、そこは少し整理して考えるべきだと思います。

それと、道州制その他、諸刃の刃になるような項目については、慎重に、ここでの議題は分権改革ですので、分権的な方向が滲み出るように工夫したいと思います。

細かい論点等で、事務局からコメントをいただいた方が議論が生産的になると思いますので、事務局からコメントがあれば頂戴したいと思います。よろしいでしょうか。御意見を聞いていただいた上で、何かありますか。

(末宗次長) 各議員からいただいた御意見については、できるだけ内容、表現を反映するよう努めたいと考えています。

質問等について回答しますと、最初に勢一議員から誰が名宛て人なのかというお話がありました。当面は有識者会議として、まず中間取りまとめをしていただくことを想定して、その際の名宛て人としては、本文中に記載していますが、国民や住民が1つの対象者となりますし、地方もその対象になっています。国については、むしろ「2具体的な改革の目指すべき方向」は、国として取り組むべき方向ですので、内閣府に限らず、各府省庁も含めてこのような取組をしていかなければいけないという意味であり、政府側も対象としています。まだ記載がありませんが、「はじめに」なり「おわりに」の項目で明確にしていくことを考えております。

御意見については今後符合していきたいと考えます。

(神野座長) ありがとうございます。

それでは、意見交換をいたします。

どうぞ、後藤議員。

(後藤議員) 先ほど座長がおっしゃったことを私も考えて、まして、「地方分権改革の総括と展望」というタイトルだとパンチ力がないという点と、ちょうど今、大学の教員はいろいろな論文審査をしている時期のため感じるのかもしれませんが、総括というのはいわゆるレビューですが、レビューが重過ぎて、相当ページをめぐらないとボディーにたどり着かない。もう少し「第1 これまでの地方分権改革の総括」、レビューは圧縮してもいいと考えます。逆に、「第2 今後の地方分権改革の展望」の総論の基本的な考え方やコンセプトと先ほど座長はおっしゃいましたが、そこが全面的に訴求力を持つもののほうが望ましいと考えています。

(神野座長) ありがとうございます。

他はいかがでしょうか。どうぞ。

(新藤大臣) 実は、私も同じことを考えて、総括と展望のまとめをA4で1枚か2枚で作ってみようではないかと事務局と議論しました。第1次分権改革は、端的にいうと、国と地方を上下・主従から対等・協力の関係に変えました。これはすぐに言うことができます。では、第2次分権改革は何かというと、少しクリアではなくなりますが、「第1 これまでの地方分権改革の総括」の中でも記載しているとおり、第2次分権改革は、個別法令レベルに踏み込んだ制度改正を数多く実現しました。では、次は何をするのかということところは、きちんと方向性を打ち出さなければならない。手上げ方式など、それぞれの地方公共団体が求める地方分権改革の推進の進め方について、骨組みを作りたいと考えています。その作業については、まず、A4の1枚の概要資料を作る

作業をし、有識者議員の先生方に御確認いただきながら完成させます。最初に作ったコンセプトペーパーの後に付く資料になれば良いと考えています。

もう一つは、そもそもパンチのある資料にするという観点からすると、例えば「総括と展望」といいますが、順番を逆にするのも一つの手だと考えています。

(後藤議員) 私もその提案は検討する余地があると考えています。

(新藤大臣) 「総括」は、大変重要なことが取りまとめられているので、これからどうするという「展望」を先に前に持ってきて、順番を切り替えるのもおもしろいかと考えます。

いずれにしても、目玉としての手上げ方式を含め、意欲のある地方公共団体が個性ある分権の仕方を追求していきましょうというのは、有識者会議での議論の中で絞り込まれてきたものだと考えています。この議論を制度や法律改正に結びつけていかなければならないと考えています。

(神野座長) ありがとうございます。

いずれにしても、最初に大臣がおっしゃっていた「ミッション」という言葉が重要です。個性と、これは少しパンチを効かせたものにして、次のステップの取組や課題が分かる標題にするか、逆に副題にしてもいいかと考えています。それは後で考えるようにしても、他に何かございましたらどうぞ。

また、小早川議員の住民を受益者として位置付けしすぎているのではないかという指摘は、大臣の言葉からすると、住民に積極的に参加してもらおうといったような意味なのか。今の話では、不満や要求を巧みに吸い上げろという御指摘だったのですが、回答いただければ。

(小早川座長代理) そのとおりです。地方分権改革の取組でこれだけのことを実施したので、分かってくださいということですが、住民が本当には満足していない、高く評価していないのは、改革が足りないからという理由かもしれない。応援してください、サポートしてくださいということだけではなく、住民の側から積極的に、まだ足りないではないかという声を上げてもらえるようになれば次のステップの推進力にもなるだろうと考えます。

(神野座長) ついでですが、かなり重要な提案として取り上げるとすると、例えば恒久的に政府で地方分権を推進していく機構というお話だったと思いますが、それはどういう意味でしょうか。例えば国と地方の協議の場など、個々にそういう場はできている。何か具体的に案があるのでしょうか。提案するとすれば、今後有識者会議で詰めていく話だと思いますので、何かイメージが湧く形で、お考えがあればお願いできればと思います。

(小早川座長代理) 組織論として、新しい組織をつくるとか内閣府にこういう任務を新たに持たせるとか、そういう話になるとギラギラしますが、私が差し当たり考えていたのは、地方側からのいろいろな提言、発信を活性化してもらい、それを国の側、政府の

側が常に受けとめる体制を作る。そういった体制を固めていくということです。国と地方の協議の場は大きな一歩であったと思いますが、少し大き過ぎる。もう少し実務的な、一つ一つの制度とその運用について地方からどんどん意見を言ってもらい、それを国の側がちゃんと受けとめる。おそらく、結局はどこかの府省に受け皿を作ることになるのかもしれませんが。あるいは国と地方の協議の場をもっと肉付けし、日常的にそのような情報が行き交いぶつかり合うような、そういう場を国と地方の中間に作っておくということなのかもしれません。可能性としては、そうなるのではないのでしょうか。

(神野座長) ありがとうございます。

他はいかがでございますか。

勢一議員、どうぞ。

(勢一議員) 先ほどから住民の位置付けが議論になっています。確かに私も住民がどうしたら改革の成果を実感できるのか、単なる受け手でいいのかという点については少し考えています。むしろ改革を担う主体の1つには、住民も当然含まれると思います。国の役割、都道府県の役割、市町村の役割という形で、24ページ以下「改革を担う主体の役割」というのは記載されていますが、最後の25ページ「市町村の役割」の2つ目の項目には、住民が自ら地域の課題に対処できるようにというくだりもあるため、表現をどうするかという問題はありますが、住民も主役の1人であるということをどこかに明示するのも一案だと考えます。また、住民も地方分権の社会の中で、アクティブに自らの力を発揮できる制度設計というのも1つの方法かな考えます。

(神野座長) そもそも地方分権改革というのは、国民というか、住民にいかにエンパワメントするかという話だと思いますので、その辺は表現を考えてみたいと思います。他いかがでしょうか。どうぞ。

(新藤大臣) 小早川議員の話を先ほどからずっと考えていたのですが、今回、雇用対策部会と地域交通部会、農地・農村部会をつくりましたが、それは、この地方分権改革有識者会議という調査審議機能の中で、モデルケースで実施してみたということです。しかし、今後どのようにこの地方分権改革を進めていくのでしょうか。有識者議員の先生方に入ってもらい、各府省庁と議論し、また地方の声も聞きながら、調査審議機能を果たす。そういうことは有識者会議の役割ですが、そうではなく、推進機能を持つ場も必要ではないかと考えます。一つの案として、常設の部会を作り、推進エンジンにするというのは良いのではないかと考えています。事務局は既にあり、担当大臣もいますので、設置する理由はあると考えます。私は、地方分権改革推進本部という、全閣僚が構成員の意思決定機関を設置し、調査審議機能を持つ有識者会議と分けました。今までの内閣は、それを1つにしてしまっていたため、理論を議論しているのか、個別のケースを議論しているのか分からなくなり、混乱してしまっていました。だから敢えて分けたわけです。

(神野座長) そうですね。個別に推進していくようなところですね。

(新藤大臣) お忙しい有識者の先生方に今後もずっとお付き合いいただきたいといっても、なかなかそうはいきません。やはり、常設の機関で地方分権改革推進の作業を行う組織を作っておかなければならないと考えています。そういうものを提案いただくと、我々も検討のしがいがあるのではないかと考えます。

(神野座長) ありがとうございます。

関連してでも、他の話題でも構いませんし、御意見を頂戴できればと思いますが、いかがでしょうか。どうぞ。

(小早川座長代理) 質問ですが、「第2 今後の地方分権改革の展望」の最初のところで、言葉としてインパクトがありそうですが、20ページの下から10行目ぐらいに「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」という一文があります。これは何を言おうとしているのか。今までの進め方、今までの考え方とは大きく違う何かをここで言おうとしているのだろうと思いますが、大事なところだと思しますので、少し敷衍^{えん}していただければと思います。

(神野座長) どなたの意見から引きましたか。

(末宗次長) これは前回、古川議員から出た意見を踏まえて追加しました。

(神野座長) 前向きにというか、未来に向かって打ち出す。つまり、明るい未来の実現を確信して行動すればうまくいくようになるのだから、そういった書き方をしてくれということですね。

(小早川座長代理) 何が悪い、あれが悪いという話ではなく、よくしていこうと、それが「日本の再生、国民生活の豊かさ」という、前の言葉ですか。

(新藤大臣) 何の理念を追求するかというと、「自立した地方をつくる」という理念を追求すべきとなります。しかし、考えてみると、第1次分権改革は全国一律の分権改革であり、機関委任事務の廃止という大きな方針を出した。第2次分権改革では数多く個別のものを実現してきた。これからはそれぞれの地域が求めて、それぞれの地域に必要な分権を導入していく流れになると考えます。

(神野座長) ミッションでいうと「個性」という言葉に当たります。あと、繰り返し出てくるものでは「多様性」という言葉で表現されるものでしょうか。

(新藤大臣) やはり「手上げ方式」と「提案募集方式」が新しい目玉となります。それに加えて、地方分権改革を推進するための新しい組織です。

(小早川座長代理) 言い出した本人ですので、大臣の御説明を踏まえ、更に言いたいと思いますが、もちろん今までの分権改革も個性ある地方をつくるための改革であり、その第一歩として、さきほど法的自主自立性ということを申しましたが、それはきっちり実施しました。しかし、それは座長がおっしゃるように、国の制度を大幅に変えようということであり、いずれにしても全国的な制度レベルの話です。機関委任事務制度を廃止したのも、全国の制度をそのように変えたということであり、それが地域で個別にどう違ってくるのかという話にはなっていない。そのため、おそらく現段階は、国の制度

を一律に変えようという段階から、本当にそれぞれの個性ある地域がこれからできていくべき時期であると考えています。そのことが「日本の再生、国民生活の豊かさ」につながるということで、国全体にとっても大変結構なことであるということです。

(神野座長) 後藤先生の言葉で、誤解しているかもしれませんが、基本から応用というか、既にこういうことになっており、こういう制度も権限も与えました、こういうこともやりましたということ動かす段階に入った。我々の言葉を使うと、画像に命の息吹をかけて、操作像を、オペレーティブなイメージに変えていこうという段階かと。つまり、それぞれこれまで2次にわたる改革で実施してきたことを応用して実践してもらい、地域ごとの個性を出したり、自立したりしていく段階に入ってきましたということです。残された課題はもちろんこれから実施していくにしてもというメッセージを出すかということです。これで基本と応用の基本の骨格は大体できたと思います。

(後藤議員) おおよそ同様の理解をさせていただいていると思います。先ほど大臣が、例えば「第1 これまでの地方分権改革の総括」と「第2 今後の地方分権改革の展望」をひっくり返す手もあるのではないかとおっしゃったのですが、要は、現在の情報の流し方が、「詳しくはウェブ」へとテレビコマーシャルで言うように、応用編の非常に大きな蓄積のある情報は後にすればいいわけです。最初は基本情報を非常に簡単に流していく情報の流し方になっています。ですから、例えばこの素案の組立てもそういう方法があるでしょうし、今般の分権改革も、「詳しくは条例で」というような話も当然あるかもしれないので、やはり基本的な枠組みと、その中の応用編については自由自在に地方が個性に応じてパッチワーク的に組み立てていける感覚が現代的なのではないかと考えます。

(神野座長) ありがとうございます。

そろそろ時間が迫っていますので、柏木議員、何かありますか。

(柏木議員) ありません。

(神野座長) 白石議員、よろしいですか。

(白石議員) 住民に一番近い基礎自治体の立場から言うと、都道府県や、国に対し、「こういうことを地元で実施したい」と提案した際に、すぐ制度を出し拒否する傾向がある。我々はそうではなく、「制度はこうなっているが、そういういい案であれば、ここの部分をこう修正すれば可能だ」という姿勢が欲しい。そうすると、おのずと分権は進んでいくと考えます。最初にダメだと拒否されてしまうと前進することができない。ですから、地方分権というのはやはり地方に権限をできるだけ渡そうというのが大きな目標ですので、そういう姿勢を省庁が率先してとってもらわないとなかなか厳しい状況です。いくらいい意見を出しても、全部事前にストップしてしまいます。市町村の立場から言うと、そこが原点だと考えますので、是非これからの分権改革に反映していただければと考えます。

(神野座長) ありがとうございました。

大変熱心に、また、様々な論点で御議論いただきましたことを深く感謝する次第です。

ここまで取りまとめてきましたので、本日の案を更に洗練したものにすべきだと考えます。今日いろいろ意見が出ましたが、大体、方向性や中身については御了解いただいたと理解しています。事務局とも相談し、また、大臣を初め政務の方々の御指導を受けながら、より洗練された、しかも、分かりやすい表現にしたり、その他意見を踏まえ検討していきたいと考えています。次回の会合では、本日の議論を踏まえ事務局で中間取りまとめ案として準備し、詰めといたしましょうか、深めていく議論をしていきたいと考えています。

それでは、予定の時刻となりましたので、本日の議論はこれまでとします。

最後に、新藤大臣からお言葉をいただければと思います。よろしく申し上げます。

(新藤大臣) 毎回非常に有意義な御議論をいただき、本当に嬉しく、また、有り難く思っています。本日の御議論を踏まえ、素晴らしい中間取りまとめができるよう努力をしたいと思ひますし、また、引き続き御指導をお願い申し上げたいと思ひます。

次回、11月28日が10回目の会議ですが、その次の、12月10日を年内の締めの回にしようと考えております。

本日はありがとうございました。

(神野座長) ありがとうございました。

ただいま大臣からお話がありましたように、次回は、11月28日木曜日ですので、御承知おきいただければと思います。 それでは、これにて本日の有識者会議を終了します。

議員の皆様方には、遅くまで熱心に御議論いただきまして、本当にありがとうございました。

お忙しい中、大臣、政務の方々には、本当に心から感謝を申し上げます。

ありがとうございました。

以上