

第4回地方分権改革の推進に向けた研究会 議事概要

- 1 日 時 令和2年8月28日（金）15:00～17:30
- 2 場 所 都道府県会館3階 知事会会議室
- 3 出席者
〔学識経験者〕 青木委員、磯崎委員、大石座長代理、小早川座長、勢一委員、谷委員、
沼尾委員
〔関係知事〕 平井知事、湯崎知事
- 4 主な議題
(1) 地方税財政
(2) 取りまとめに向けた論点整理

【事務局（全国知事会 館部長）】

- それでは、定刻となったので、第4回地方分権改革の推進に向けた研究会を開催する。
- はじめに、全国知事会地方分権推進特別委員会委員長の平井鳥取県知事より、一言ご挨拶をお願いします。

【平井知事】

- 皆様こんにちは。
- 小早川先生、また大石先生、青木先生、磯崎先生、勢一先生、谷先生、沼尾先生をはじめ、ご関係の皆様大変お世話になり、お忙しいところ、このようにお集まりいただいたことに感謝申し上げたいと思う。
- 皆様のおかげで、地方分権についての議論を進めてきたところであり、今日、ほぼこの論点を一巡するということになる。ぜひとも、また忌憚のないご意見をいただき、これを実りの多い、次の時代の扉を開ける契機にしたいと思う。
- 時折しも、安倍総理におかれては、辞任の意向を固められたという報道が始まった。今日の午後5時から記者会見を開くということになっている。
- 『裏を見せ表を見せて散るもみじ（良寛（1758～1831年 曹洞宗僧侶））』。そういう句もあるが、様々、政治、そして地方行政、また、地方創生やあるいは海外との外交等、足跡を残されてこられた安倍総理。最長の任期となった。心からお労い申し上げたいと思う。
- 考えてみると、残した課題というのは、例えば憲法改正をやるべきだというようなご意思であるとか、それからこの地方創生、分権ということもそうだと思う。現下のことで言えば、新型コロナ問題ということもある。こうしたことを、私たち、また結束をしながら、対策をとっていかねばならない。
- そういう意味で、理論的な指針、この国の屋台骨となる地方分権のあり方、これを問い直すという、この研究会の役割というのは、なお一層固まったのではないかと考えているところ。

- 今、新型コロナも佳境に入り、第二波の真っ只中にある。この新型コロナであるが、特別措置法、あるいは感染症法といった法律があるものの、法的にもまだ十分ではないと、私たち現場は感じている。
- 特に、特別措置法の権限を行使しようと思うと、内閣府と一つ一つ協議をしなければいけないという仕組みになっており、機動的に、こうした新型コロナ対策をやっていく上では、一つ、地方分権の観点でも疑問があるところ。また、この新型コロナとの関連で、急速に税財源が冷え込んできており、特に新年度の予算編成以降、その課題は表面化するのではないかと思う。
- だからこそ、分権の屋台骨を支える、税財政の仕組みなども、この際、堅持をしていかなければならない。
- 湯崎知事がご提唱されておられるような、自治立法としての輝き、こうした新型コロナ等、時の課題に立ち向かっていく上で、国会をいちいち開かなくても、地方行政が突破口を開くという可能性もあり、そうした役割も、我々にもあるのかと思う。
- 計画なども、実際、硬直的な行政プロセスをきたしているところもあり、先生方からも、この点のご指摘も今回いただいているところである。
- こうした議論について、今日おさらいの部分も含めて、ご意見をいただければと思うので、どうかよろしくご意見申し上げます。

【事務局（全国知事会 館部長）】

- それでは次第に従い、本研究会を進行する。本日の会議は、設置要綱第4条により、公開での開催となっている。
- 本日は湯崎広島県知事にもウェブでご参加いただいている。阿部長野県知事及び村井宮城県知事におかれては、公務のためご欠席となっている。
- それでは、これからの進行を、小早川座長にお願いする。

【小早川座長】

- それでは皆様、本日もよろしくご意見する。
- 審議に入る。本日は、まず地方税財政を主なテーマとしてご議論をいただき、その後、取りまとめに向けた論点整理についての議論を進めていきたいと思う。
- 地方税財政について事務局で資料を用意していただいている。ご説明をお願いする。

【事務局（井上部長）】

- それではお手元の資料1の説明資料について、説明を簡潔に申し上げたい。
- まず2ページ。これは第1回の研究会でお示しをさせていただいた着眼点である。①から⑤まで、自治立法権の拡充強化や従うべき基準の関係、計画策定を通じた地方への義務付け、あるいは国と地方のパートナーシップと、第3回までの研究会でご議論いただいたテ

ーマが並んでいる。本日は税財政について、今までご議論いただいたような観点を踏まえ、⑥で記載している、地方が果たすべき責務と役割を全うするために、財政自主権を確立すべく、どのような地方税財政制度を構築すべきかについての論点を体系的に説明させていただく。

- 3 ページである。税財政の関係、冒頭、平井知事から挨拶申し上げたが、現時点での税財政を取り巻く課題を五つほど列挙している。
- 1 つ目に現下の新型コロナウイルスに伴う地方税財政への影響、それから2 番目、少子高齢化、人口減少等の状況の中での一般財源総額の確保、それから3 番目、国庫補助金あるいは交付税等、国の財政運営に左右される状況に地方財政がある点。それから4 点目、色々な義務付け・枠付け等との裏返しということもあるが、一般財源ということで、本来的には地方が自主的に自由に使える財源であるが、実際問題としては、国の法令等に関与がある経費に使われるものが多い。それから5 点目、国庫補助金については、研究会で議論がなされているように、計画策定等が要件となっている、あるいは交付要綱等、細かな縛りがある。あるいは従前からの課題である、いわゆる超過負担の問題。国予算等との関係で必要な経費が来ないと、こういった問題がある。
- 以下それぞれの論点に関し、個別の資料の説明に入らせていただく。まず4 ページからが、新型コロナウイルス感染症関係の状況である。すでに、報道等もあるように、4 月～6 月の四半期のGDP が年率換算でマイナス27.8 パーセントと戦後最大のマイナス成長である。これは、リーマンショックの時よりも大きな影響がある。資料にあるように、有効求人倍率、あるいは法人への影響、あるいは、近年、地方経済を支えてきた、いわゆるインバウンドの観光、こういったことについても大幅な減がみられる。
- 5 ページである。先ほど申し上げたリーマンショックを上回るような影響が生じつつあるということで、5 ページのグラフは地方税、それから地方譲与税も点線のところで込みになっているグラフであるが、リーマンショックの時には地方税収の減が実質的に回復するまで6 年、7 年と長期に渡ったということで、今回、リーマンショックを上回る影響ということになると、さらに影響が長期化するという恐れがある。また、これは地方税であるが、ご承知の通り、国税の一部が地方交付税の原資ということでさらにそういった面での影響も生じる。
- 6 ページである。歳出の関係である。新型コロナウイルス感染症対策ということで、感染拡大の防止の関係であるとか、あるいは地域経済、雇用に関して影響が生じているということで、収入が減る一方で地方自治体では、こういった歳出増の圧力もある。
- 先般、全国知事会が調査をしたものが下の方にあるが、今回、国では、新型コロナウイルス対策ということで二つの交付金が設けられている。一つは厚生労働省で感染防止対策等に使える包括支援交付金と、それから経済雇用関係等を中心に地方創生の臨時交付金、これが3 兆円ということで、都道府県と市町村に配分されているということだが、先般の全国知事会の調査では、都道府県分だけで見ても、5 千億円ぐらい不足しており、これ

に市町村分も加味すると、相当な規模でまだ財源が不足する。

- 7ページである。こういった新型コロナウイルス対策以外にも、元々地方自治体では住民に身近なサービスをたくさん行っている。左側は、地方財政計画であり、都道府県、市町村を合わせたマクロの状況である。それぞれの項目ごとにちょっと字が小さく見にくいですが、黒塗りのところ。これは国の関与があるところで、いわゆる補助事業のところである。白抜きのところ、給与関係費や、一般行政経費の単独、あるいは投資単独、こういったところは地方費ということであるが、その中でも、例えば給与関係経費でも、警察官等を、あるいは消防、高校教職員等と、国の配置基準に従って地方が職員を配置しているといったものである。そのほかにも、児童福祉司や保育士等にも国の基準がある。

これは一般行政経費等にも同じような状況であり、実質、単独事業と言ってもそれほど地方に裁量があるわけではなく、大半は国の関与がある義務的な経費である。右側は、広島県のデータであり、県で分析したもの。県の場合は、地方全体に比べると、特に教職員関係、あるいは警察官といった人件費の一部、それから社会保障関係の経費等、市町村よりも割合が大きい傾向にあり、そういった関係の国の法令の関与により、地方自治体が義務的に支出しなければいけない部分が、広島県の31年度の歳出の分析では、一般財源ベースで約9割弱、86パーセントにもものぼるという分析。こうした状況ということあり、税収が減ということは、地方自治体の財政運営に非常に大きな影響を与えるということが見て取れる。

- 8ページである。こうした中、地方自治体ではそれぞれ行革努力を行い、近年の社会保障関係の経費の増加を、歳出減、行革努力によって捻出してきた。給与の削減であるとか、職員定数の減。こういった状況であるが、下をご覧いただければと思うが、すでに投資的経費は、平成13年と比べると半分近く、職員給も2割近く減ということであり、現時点では、給与や投資的経費は、もうこれ以上なかなか削れない状況であることが示されている。
- 9ページ以降である。ここからは、しばらく税の話である。9ページの資料、この分権に関して地方税財政の中では、必ず出てくる議論であるが、国と地方の税収割合の問題。傾向としては、若干変わりがあるが、おおむね国税と地方税については、6対4で国税が多いという状況であるが、歳出ベースでは逆に4対6ということで、地方の方が仕事をしている。いわゆる仕事と税財政、税源の割合がマッチしてないことが、以前から分権に関連し、指摘されている課題である。
- それから10ページである。国税・地方税の税目ごとの配分である。所得税、法人税、消費税等、特に我が国の場合は、同じ税源を国と地方で分け合う形をとっており、地方独自の税源という意味では、市町村の固定資産税のように限られているのが現状である。
- 11ページである。地方税については、もう一つ大きな問題として、地方の団体間の格差がある。下にあるように、1人当たりの税収ということで都道府県を比べると、東京都と長崎県の間で2.3倍もの差がある。例えば本県のように税金に乏しい県となると、全体

の歳入の中で税の割合は 2 割以下であり、地方の県では税収が乏しい中での行政運営を強いられる。

- こうした中、分権の観点では課税自主権ということがあり、12 ページであるが、法定外目的税の創設、あるいは法定外普通税の国の関与の縮減ということがあり、それ以降、例えば法定外目的税では産廃税や宿泊税といった動きがある。法定外普通税では、原発関連のところの実績が多いところであるが、こうした取組みも行われている。決算額を見ると、それぞれ全国で数百億単位となっており、基幹税目の代替になることは難しいかと思われる。産廃税のように、特定の政策目的に関連した財源確保、あるいは政策とのリンクといった形で、法定外税が活用されている。
- こうしたことから、13 ページにあるように、全国知事会でも、新しい地方税源と地方税制を考える研究会において、平成 28 年度から 30 年度にかけて、観光の関係等、新たに行政需要が生じているものについては、新たな税源の創設ということも検討すべきではないかという議論が検討された。
- それから 14 ページ以降は、地方交付税の状況である。14 ページは地方交付税の役割ということで、すでに皆様ご承知かと思うが、国、地方団体間の税源の偏在を是正、あるいは地方が一定の水準ができるように財源保障するため、国税の一定割合ということだが、実質的にはこれは地方の財源という性格である。
- それから 15 ページ、団体間の格差ということであるが、47 都道府県で、それぞれの団体の歳出に対し、税がどれぐらい、各都道府県に入ってくる税でどれぐらい賄えるかといったものを示しているグラフである。黒の折れ線の部分が、地方税の割合であり、一番下、東京都であれば、ほぼ 9 割以上を税で賄える。しかし、一番上、例えば島根県、鳥取県では、各種交付金と交際費といった義務的な経費ですら地方税では賄えない。多くの県では、警察とか教育といった義務的な経費のところ、ほぼ、この黒の線がかかっており、税だけでは、そういった行政の一部しか、賄うことができない。これに対して交付税の方での財源調整を行うことで、この赤のラインであるが、様々な経費について、交付税の配分を受けることで各地方自治体が様々な行政サービスは提供できるようになっている。
- 16 ページである。10 年以上前のことだが、三位一体改革の際には、この交付税が大幅に減少し、地方自治体が非常に厳しい状態に陥った。近年はほぼおおむね交付税と臨時財政対策債を合わせて約 20 兆円前後で推移しており、大きな変動はないが、過去にはこういったことも起きた。
- それから 17 ページ以降は国庫支出金である。17 ページは現状の国庫支出金ということであるが、その半分近くを社会保障の関係が占めている。それに義務教育関係、それから公共事業、その他ということであるが、最近、社会保障関係の経費が大きく伸びており、国庫支出金の大半も今はこのような状況になっている。
- この補助金については、18 ページであるが、補助要綱等の中で様々な縛りがあり、地方が実情にあった活用がなかなか難しいことが指摘されている。

- なお、今年度の国の地方分権改革の提案募集については、この補助金の関係を重点募集テーマと設定し、各都道府県、市町村から様々な提案がなされている。補助要件の緩和や様々な手続の簡素化、スケジュールの改善等、こういったことが、各都道府県、市町村から声が上がっている。
- 最後、19 ページ以降、様々な国の施策決定に関する地方の関与ということで、これは法律以外にも予算の関係でも、様々なやり取りがある。まず 19 ページは、国の予算編成のスケジュールを示したものである。近年は、夏に骨太の方針を閣議決定の後、8 月に概算要求期限、12 月に閣議決定され、国会審議を経て 3 月に予算成立ということである。本年は概算要求期限がコロナの関係で 9 月末までずれ込んでいる。
- こうした国の予算編成スケジュールの中で、定期的に国と地方の協議の場が開催されており、例年 6 月の骨太方針の前、それから秋、それから予算編成が差し迫った 12 月。こういった予算編成のスケジュールに合わせ、地方からも意見を言う国と地方の協議の場が活用されている。また個別にも各地方自治体がこういった国のスケジュールに合わせ、要望等を行っている。
- こうした中で、20 ページにあるように、協議の場での要望を経て、一般財源総額の確保であるとか、あるいは地方交付税の財源調整機能の強化など、こういった形で実際に国の政策に反映された例もある。
- 最後に 21 ページには参考に地方交付税の意見申出制度をつけている。地方交付税については、地方の財源ということもあり、国の法律の中で、額の算定方法について、各都道府県、市町村が意見を申し出ることができる規定がある。制度的に地方の意見の機会について担保化されている。
- 駆け足であったが、説明は以上である。

【小早川座長】

- ありがとう。
- それでは、ただいまの説明を踏まえ、委員の皆さんからご意見いただければと思う。
- これまでも、その時々で税財政の問題に触れるところはあったが、これは、着眼点のペーパーで最初にあったように、この研究会の全体の色々な問題を最後にまとめて引き受ける、その裏打ちをする、そのような側面だということになる訳である。そういうことでご議論をいただければと思う。今の説明についてのご意見でもコメントでも結構である。
- では、青木委員、どうぞ。

【青木委員】

- それでは、私から先に発言させていただく。できるだけコンパクトに話していきたいと思う。
- 今ご説明いただいたところでも、やはり少し短期的なもの、この研究会の趣旨に沿った

中長期的な、夢というか大きな構想を含めたものを分けて考えないといけない。

- 短期的なところで言うと、当然、来年以降予算編成もままならない状態になると思うが、短期的な問題としていえば、やはりこういうときこそ正に交付税であるので、この部分の一般財源の確保、毎年毎年同じようなことを言っている感じはするが、ここの部分はしっかりと要求していかなければいけないことになる。
- 当然、地方税も国税も落ちるから地財対策のボリュームが膨れてしまうので、余計に財務省や政治からの圧力・反発も強いかなと思うが、やはりここはナショナルスタンダードの行政水準を守るためには、やはり交付税、一般財源をしっかりと確保していただかないといけないことになる。
- 短期的にはもう一つ、これとコロナ問題とを分けて考えたい。コロナ問題についていうと、前回も少しお話をさせていただき、磯崎委員も前回おっしゃっていたが、この研究会にまさにぴったりで、分権を行う場合に、どのようにして行政と財政のバランスを保つのかという良いサンプルだろうと思う。
- というのは、この研究会の方向性としても、自治体で上書き権も含めてコロナ対策をどんどん進めていって効力を上げていくという方向にあるわけである。逆に財源は、地方にやれというシステムは全くないので、行政の自主権、あるいは立法権の自主権と、財政を誰が出すのかということは、議論が分かれる問題の、正に典型かと考えている。
- 思い起こすと2年ほど前、基金問題でさんざん地方自治体が叩かれたことがあるが、あれが否定されている以上は、こういう天災、大災害、まさに未曾有の状態になったときに、地方財政の中にはこういうバッファは一切ないわけである。
- したがって、行政がやること、あるいは対策の中身については、知事をはじめ地方に任せることになるわけだが、財源についてはしっかりと国が出さない限り行政が進まないということになる。
- 決定権や行政の中身については地方なのだから金も地方で、というのはまさにリアリティを欠いた話であり、どこから持って来るのだ、ということになる。であるので、このケースはこの研究会に非常に適していて、分権の中でもやはり施策・政策については地方に責任があり、他方、財源については国に責任があるということ、ここで明確に、一つの例として打ち出せるかと思う。
- この短期的な、コロナ対策の財源についていうと、私も前回発言したように、一般交付金で、用途についてはノーチェックで地方に任せる、掴み金といわれようが、何をしようが構わないので地方に任せたとはいくらかの信頼感を持って、国が出していただかないといけない。
- 現状のように、あくまで補助金であるので3兆円配布されて、いまそれでも5千億円足りないといわれているが、内閣府が集めて、結局各省庁預かりという形になっている。これは考えたらとんでもない。一般交付金とはほど遠い。いくらなし崩しで用途自由に行っているといっても、やはり最初から地方に任せたとはいっていただかないといけない。

- 官邸の方に補助金の使い方見本みたいなものまで出ていて、国民からすると官邸は無策だと言われていて、なぜそこで教わらないといけないのか全くよくわからない状況になっている。これが短期的な問題である。
- ただ中長期的に見て、平常時に戻ったという想定をしていただければよいと思うが、まず現状認識をしないといけない。今ご説明いただいた資料を基にして現状把握をすると、簡単にそもそも論でいうと、地方税と地方交付税で車の両輪という言い方をよくしているが、車の両輪でやってきたわけである。
- 地方税の格差や財源不足の問題は、交付税で手当をする。だから、昔から法人課税に別に格差がなかったわけではなく、今と同様、あるいはバブルの時はもっと格差があったわけである。
- ところが、地方交付税が、資料にもあるように約6兆円削られた結果として、地方税の格差が目立ってしまっている。
- 現状認識とすると、この地方税で自ら調整しろという、そのような流れになってきてしまっている。
- つまり、車の両輪の片側が壊れた。片側が削減されただけではなくて、地方税自体がもう、法人課税を減らして調整しようという話になっているわけである。であれば余計にこの研究会の方向性に沿った、目指す方向は何かというと、地方の代表が交付税の立法もそうであるし、運用の方にも参加していただきたいというのが、私が今日一番お伝えしたい意見になる。
- なぜかという、今ご説明したように、かつては交付税、これももちろん国会で総理大臣が発言しているとおり地方の固有財源なわけであるが、それ以上に今、地方税を減らして、つまり地方のお金を使って調整をしている時代になっている、譲与税化しているわけである。
- であるので、まず立法の方で制度の決定をするが、この決定には当然地方代表に入っていたきたい。
- それと同時に、毎年の交付税の配分について、第2回の資料として出させていただいた。もう20年くらいにわたり、総務省でもフランスやドイツの事例を研究されているわけだが、やはり地方財政委員会のようなものがあって、地方交付税の配分の最終決定は、地方代表が半分以上入った委員会でやるのだというぐらいのものにしていかないといけない。
- なぜならば、くどいようではあるが、地方税を使って調整をするという、あたかも水平的な調整の時代に入りつつあるし、これを元に戻すことはなかなかリアリティがないと言われてしまう。この現状を認識するのであれば、やはり地方の代表が交付税の配分、譲与税の配分の中身を決めていくというのが正しい方向であり、これまでのように、これを国あるいは総務省に任せていく時代ではないだろうというのが、私の考えている、一番この研究会の方向に沿った中長期的な意見の一つということになる。

- もう一つが、第1回に提出した資料で触れた法定外税である。
- 確かに税収も少ないし、それほど勝手にできるものでもない。しかし、やはり分権の時代であるから、ちょうど2000年の分権大綱、一括法の時に法定外目的税を作ったように、ここでやはり一つ、もう1回、法定外税のルネサンスのようなことを考えたいと思っている。
- なかなか申し上げにくいですが、そうなるの一つ考えられるのは、法定外目的税を作るときの最終的な法律に書いてある障害はそれほど難しくはないが、やはりそこに至るまで、事前の制度設計の時に総務省の自治税務局に相談に上がり、そこで行き詰まってしまうケースがかなりある。なので、もう少し作りやすくなるよう、このサポートをぜひ知事会なり市長会がやるというのが、これからの時代に望ましいのではないかと。
- つまり、地方自治体同士で法定外税を作る手伝いをする、あるいはサンプル集を作る。何も任意税とまでは言わないが、それぞれの自治体が単独で総務省自治税務局に相談をしに行くとハードルが高くなるので、その部分をサポートするような仕組みが作ればよいと考えている。以上である。

【小早川座長】

- ありがとう。論点を整理していただいた。
- 沼尾委員、いかがか。

【沼尾委員】

- ご説明ありがとうございます。私も幾つかの観点から申し上げたいと思う。
- まず初めに今回のコロナ対応である。色々な取り組みもされてきているところであるが、先ほど青木委員の話もあったとおり、来年度、さらに再来年度と、地方財政計画がどのような形になるのかということころは、大変心配される場所である。
- 非常に税収減が見込まれる中で、今後地方財源が非常に切迫していったときに、必要なサービスをきちんと提供できるのかということころを含め、ある種の行革圧力がかかってくると思う。その時に、地方に対する財源保障ということとあわせて、それぞれの地域で、限られた財源と人材で必要なサービスを効果的に提供していくために、決定権限をどれほど下ろしていけるのかということが、大事になってくる。
- もう一つ、前回の議論との関わりでいうと、前回も少し申し上げたが、このコロナ禍でリアルに会えないだけに、改めて人と人との繋がりや経済的な繋がりが意識されるようになってきている。例えば農産物を買って、農家を応援しよう、支援しようということで、そこにお金流れ、農産物が届く、そういう経済的な繋がりが個別に、色々なところで意識されるようになってきている。翻ってみたときに、私たちが普段払っている税が、どのくらい私たちの暮らしに返ってきているのか。あるいはこのコロナ禍で自分たちの暮らしの安心あるいは健康に返ってきているのかということが、なかなか実感できていない。

- 今、行政に色々な支援を求める動きはあるが、これに対する将来的な税負担も含めて、やはり政府、国や自治体に対する国民の信頼を、こうした資金の循環というところと相まって、どのように作っていいのかということが、税制の信頼性というところにも関わる問題である。
- 例えば感染症対策についても、国の責任なのか、都道府県の責任なのか、市町村の責任なのかというところが曖昧なままに、色々な施策や事業が行われているわけである。例えばPCR検査を受けられない、どうしようとか、国民に色々な不安が起こっている。例えばこれは県の役割というところが、もう少し見える化されることで、納得感のいくサービスの受け方や、それに見合う信頼に伴い税が払えるという関係を作っていくところにも関わってくる。そのあたりの整理が必要だ。
- 中長期的な話でいうと、先ほど青木委員も国と地方の協議の場の話が挙げられていたが、今後、財政も厳しい中で、限られた税財源を使ってどのようにサービスを提供していくのか、その財政措置をどうするかということについては、国と地方の協議の場が、実質的に本当に対等に協議をするための実効性のある場として運営されていくことが大変重要ではないかと思う。
- 今は年3回の開催で、時間も非常に限られてるということであるが、ある種の行事というか儀式のようなものではなく、実質的な実務担当者レベルでの議論ができるような、そういう場として機能していくということが大変重要ではないか。そこで税財政の話も併せて検討される必要がある。
- もう一点。国庫支出金、補助金、負担金の話であるが、これは90年代の地方分権改革や、そのあとの三位一体改革の時から色々議論がされているところである。資料にもあり、国庫支出金の約半分が社会保障関係であり、義務教育関係なども入れると本当に裁量のある部分は限られている。こういったものが非常に増えてきているというところが大きいかと思っている。
- これについて、どこまでこれを例えば一般財源化あるいは交付金化して、自治体で裁量のあるサービスの提供を考えていくのかということころは、ちょっと私は悩ましいなと思っている。確かにそれぞれの自治体に決定権が委ねられたことによって、それぞれの地域の固有の事情に合ったサービスが提供できるようになると、それはそれで望ましいことではある。他方で、例えば義務教育の分野における就学援助の問題や、一般財源化したことによってサービスの質が地域ごとに差が生じてしまっているという問題をどのように考えるかということと併せて整理する必要がある。
- そのゴール、最低限の必要な支援のアウトカムのようなものを例えば一定の基準でみた時に、そのアウトプットのところをどのように地域ごとに工夫できるのか。そういった形で決定権というものを地方に委ねていくということが大切である。
- あと1点、今の話との関連で申し上げますと、例えば厚生労働省では、すでに例えば補助金も縦割りになっているものを、地域共生社会ということで、高齢でも、子供でも、障害で

も柔軟に使えるよう、色々な施策について省内の範囲で横断的に使えるような形で補助金を見直す動きも随分起こってきている。しかし、例えばそれが買い物難民支援の商店街振興や、他の省庁の施策と関わる部分を共用で使えるような補助金には、なかなかない。

- そのあたりの使い勝手について考えると、これから財源と人員が限られた中で、様々な施策を複合的に進めていかなければならないときに、縦割り補助金というものが持っている、ある種の非効率性をどのように解消するかという観点で考えたときには、ぜひ知事会からも積極的に、柔軟に分野横断的に使える交付金のようなものをどう考えるかという視点が重要ではないかと思っている。以上である。

【小早川座長】

- ありがとう。地方財政のご専門の方々からのご意見をまず伺った。

【谷委員】

- 手短に。私の申し上げたいのは大きく二つだけである。
- 今、コロナ禍で国も地方も財政状況は極めて厳しいわけであるが、分権の研究会でもあるし、まとめるにあたっては、資料で説明があったとおり、国と地方の税源配分を6対4、これまで5対5と言っていたわけであるが、その線はやはり堅持してほしいと思う。それをどう実現するのかといわれると今なかなか厳しい。その道筋は描きづらい状況ではあるが、まだそれはちゃんと書くべきである。丹羽委員会の勧告の中で、まずは5対5を目指せとあったわけであるが、その線はやはりきちんと書くべきだということが一点。
- もう一つは、国庫支出金というか、補助金に関していつも思うのだが、今この説明の資料にあったとおり、その補助要綱の見直しの議論があって、知事会がその要件の緩和や手続の簡素化を求めている、それは全くそのとおりだが、できればそれを1個1個やっていくような細かな世界には入っていかない方がいいのではないかと個人的には思う。
- 前の研究会でも補助要綱の見直しという議論が出ていた。確かに補助要綱に色々一つ一つ細かいことが書いてあり、見直した方がいいのだが、それを1個ずつやっていくことが、生産性が高いとはどうしても思えない。それをできれば、いわゆる一括交付金という言葉を使えばいいのか、さらには青木委員がおっしゃったような一般交付金という方向に持っていくのがいいのか分からないが、あまり細々としたところで1個ずつ見直すというのではなく、今回の研究会の提言としては、先ほど沼尾委員からも分野横断的なのというお話があったが、広く使えるような方向への改革を求めていくと良いのではないかと思う。以上である。

【小早川先生】

- はい。ありがとう。他はいかがか。

- ・勢一委員、どうぞ。

【勢一先生】

- ・若干気になった点へのコメントと、少し質問をさせていただければと思う。
- ・まず、コロナ禍の状況の中で、どのように考えていくのかが非常に難しいことは、ご説明を頂戴し、皆様のご意見も伺って、よく理解できた。
- ・その上で税のあり方として、住民の一番の支えになっている住民税の仕組みについて、私は門外漢なので、以前から気になっていたが、住民税は去年の所得に課税される仕組みになっている。このコロナ禍のように、急激に所得が変わるような場合には、この先、住民の負担は極めて重くなるのが懸念される。現年所得課税化のような議論は今後あり得るのか。感想というか、質問である。
- ・また、今はコロナの問題があるが、今後長期的に見ていくと働き方の多様化や暮らし方の多様化も起こってくると思うので、年によって所得がかなりの割合で変わるということもあり得る社会になるかもしれない。そういう意味でも、住民の生活を支える税のあり方という視点は、地方の側から考えていくことは可能ではないかと感じている。
- ・二つ目としては、資料の11ページでご指摘いただいた、人口1人当たりの税収額の指数で、東京と長崎で格差が3倍であるということの問題提起するデータであろうと思う。ただ、グラフを見ると、確かに最大はそこであるが、東京都一極が突出している状況で、東京都を除外し、ならしてみると少し見方が違うのではないかと感じたところである。
- ・そうすると、この団体間の格差を地方側としてどのように考えていくか。おそらく、東京を含めた議論でいくと再配分の考え方をどうするか、地方の中での再配分のあり方を誰が決めるのかといった論点は出てくるかと思う。
- ・ここしばらくの間経済構造や社会動態で東京一極集中が進んでいるが、この先、本当に同じような状態が続くのかということも含め、地方の側が再配分のあり方を主体的に決めていけるような体制も、分権という意味では重要な視点ではないかと感じた。
- ・三つ目としては、12ページのところ、法定外税の議論である。先ほど青木委員が法定外税のルネサンスという魅力的な表現を使っていたが、確かに税額は大きくないとはいえ、新たな行政需要を現場で把握して、それを地方自治の体制に結びつけていく意味では、やはり法定外税は非常に意義があるだろうと思う。
- ・これまでも森林環境税であるとか宿泊税であるとか、地方が現場のニーズに応じて政策・制度の発見というか発明をした部分があると思う。こういう地方の側のイニシアティブは、今後も大事にしていければいいと感じている。
- ・最後に、資料の21ページのところで、交付税における意見申出制度のご紹介をいただいた。実態を十分把握していないのだが、数字からはかなり意見提出の数が多いように見られる。現状の採択率がどの程度のものかというのは分からないが、これだけの多くの項目のどの程度を地財審の場で実質的に議論できて、地方の意図が拾えているのかという

ころが気になった。このような制度があるのであれば、こういう場を有効に活用していくというところから突破口を、というのは一つ重要なポイントかと思う。そのあたりについて、もしお分かりになるようであれば教えていただくとありがたい。以上である。

【小早川先生】

- ありがとう。ご質問もいくつかあがっていたが、一つ一つ取り上げていると時間がかかるので、問題意識をお示しいただいたと受けとめて、事務局で是非生かしていただければと思う。
- では、磯崎委員、どうぞ。

【磯崎委員】

- 大変勉強になった。また、青木委員、沼尾委員のコメントも大変なことだと思いながらお聞きした。私からは固有の論点というよりも、両委員が指摘されたことについて少しコメントをさせていただければと思う。
- まず、最初に、青木委員から新型コロナ対策の財源のあり方という論点があった。私自身もやはりこれは国が何とかしなければいけない、大災害も同じだが、特に国内のリスク分散という問題だと思う。これを地方自治体がそれぞれ負担するということは合理的ではないし、自治体は地方の公債発行権が大変制限されており、原則建設公債等用途が限定されている。それに対して国は、公債の発行権が良いか悪いかは別として、かなり自由に持てる。また、金融政策を一方で持っており、それを引き受けることも可能である。こうした観点から、国が負担すべきだというのは私も大賛成である。
- その際、青木委員は地方交付税のこともおっしゃったと思う。なるほどと思ったが、地方交付税の機能とうまく整合するののかも感じた。補助金を包括交付金のような形で、用途制限を、実質無限定とは言えないと思うが、用途を相当広げた国庫補助負担金という仕組みもあるのではないかと。現在そうなりつつあると思うが、地方交付税というアイデアについて、なるほどと思いつつ、検討する必要があると感じた。
- 二つ目だが、交付税の配分について地方財政委員会のような、フランスの仕組みのような形で自治体も参画すべきではないかというのも大変魅力的なご提言だと思う。その際、地方の代表をどのように選ぶのか。現行制度からいうと地方六団体が中核になると思うが、当然自治体間の利害対立もあると思うので、提案に対して大賛成としつつ、具体的制度設計、特に地方代表委員をどう選任するか、この辺が大きな課題だろうと思った。
- 三点目、両委員のご示唆が大変魅力的であったのでそれに沿うが、青木委員から法定外税のルネサンスということで、法定外税を作る時に総務省との調整の中で断念する例も多いというお話があったかと思う。そこで、地方六団体にこの法定外税を作るサポート機能を持ってもらう、サンプルを作るなどしたらどうかということだったと思うが、これは大変なるほどと、今まで十分気がつかなかった論点であろうかと思う。神奈川県臨時特例企

業税が地方税法に違反する、これは法的な議論であるが、同時にこうした地方独自の財源確保のために法定外税をどこまで使えるか。こういったことを地方六団体でも、今まで研究はされていると思うが、具体的にサポートする、検討している自治体をサポートする機能をお持ちすれば、なるほどこれは大賛成という感じがした。

- 沼尾委員から、今後コロナ禍に伴う支出の増大に伴い、将来の税負担が大変大きくなるのご発言があり、そのとおりだと思った。その際に、それぞれの自治体の役割を見える化する、それによって住民に納得感のあるサービスにする、そういう仕組みが重要だ。これもなるほどと思った。そういう意味ではこの研究会がまさにその使命を帯びていると思うが、自治体の自己決定権、立法権、行政権を含めて、決定権を持つ、だからこれだけのこういうサービスをやるから、これだけの負担をお願いしたいというように、受益と負担の関係を明確にすることは、今後とりわけ重要になってくるのではないかと思う。
- 国のこの間の補正予算、一次二次の補正予算、巨額の空前の補正予算を組んだ。中には 10 兆円の予備費を設けるといったウルトラCも出ており、どうも財政のあり方について民主的統制が十分でないと感じる。そうした中、自治体がこうしたサービスをしていることによって、負担と給付、サービスの関係が明確になる。これは大変重要なことではないか。立法権、行政権にも繋がる問題だと思う。
- 感想的なコメントだが、以上四点申し上げた。

【小早川先生】

- ありがとう。平井知事、湯崎知事からいかがか。
- では、湯崎知事、どうぞ。

【湯崎知事】

- ありがとう。
- 先ほどの事務局からの説明に広島県の情報も出ているので、若干補足説明をさせていただく。7 ページである。広島県の一般財源ベースでの支出が書いてあるが、先ほど説明があったように、公債費も含めると一般財源の約 9 割が、法令等が関与しているものである。県が政策的経費に使える一般財源が約 1 割ということで、これを具体的にご覧いただくと、人件費も込みで濃い水色の部分と薄い水色の部分になり、これが広島県で 935 億円になっている。12.7 パーセントであるが、そのうちこの濃い水色が 128 億円で、これは政策的経費にかかる知事部局の人件費である。935 億円からこの 128 億円を除いたものが県の自由になるお金である。その内訳を見るとさらに、私学振興費が 213 億円、これは私立の高校が主になるが、中学校、小学校、幼稚園に対する補助金である。それから公共事業費が 162 億円、乳幼児医療費等の負担金が 63 億円、県立大学の運営費が 41 億円、この他に県立病院の運営費がやはり 20 億円ぐらいあり、このような大きいものを除いていくと、本当に 400 億円から 500 億円ぐらいしかないというのが現状である。広島県

のGDPが11兆円から12兆円くらいあるので、それを400億円から500億円くらいで何とかしろというのが、やはり地方自治体の現状だと思っていただければと思う。

- 社会保障費がどんどん増えていくので、先ほど説明にあったように、投資的経費や人件費を削減してやってきたが、これは非常に厳しい。広島でも西日本豪雨の災害があり、またコロナもあり、今年の4月補正の時には財政調整基金が4億円を切るような状況になったということで、ほとんどやはり国に財政の面でコントロールされている。4割自治という話があるが、実際には1割自治になっているのが現状である。
- 先ほど谷委員が、補助要綱の細かい話がたくさんあり、それを一つ一つ見直すのはあまりよくないのではないかとおっしゃっていたが、全くそのとおりである。それについては補助要綱だけではなく様々な基準についても同じようなことがあり、本当に一つ一つのこと、これまで先人の知事、あるいは都道府県のスタッフが本当に細かい一つ一つの分権化を進めていき、かなり進んではいるが、この状況だとまさに都道府県を疲れさせて諦めさせる、そんな状況になりかねないのではないかとと思う。
- そうした中で、先ほどからご意見が出ているように、本当に包括的に、地方の自由になる包括的な補助金や交付金を増やしていかなければならない。しかし、そうすると地方創生交付金の時にも非常に大きな議論となり、当初は非常に自由度の高いものにしようという議論があったが、財務省との話の中で地方交付税とどう違うのかという話があり、結局かなり細かい要件や用途が決められていったという経緯もある。今のコロナの臨時交付金は若干その例外になっているが、やはり交付税と何が違うのかと言われると確かに説明できないこともある。であるので、やはり抜本的に、財政の問題は権限の問題であり、その権限、つまり役割分担をもっとしっかりと明確化して、先ほど規制についても細かい話では色々あるとお話したが、そういったことも包括的に地方に渡す中で、包括的に財源を地方に渡していくことを目指していかなければならないと思う。
- 同時に、そこに二つ大きな課題があって、一つは今のコロナでもそうだが、何かあると国が何とかせよと国民が言うわけである。それに対して国も何か応えなければいけないということが出てきて、それで口を出さなければいけなくなることもあると思われる。そういう意味で、これも先ほどご意見が一部出ていたと思うが、世の中の風潮的な部分をやはり、国は国の仕事、地方は地方の仕事というところを理解していただいて、何でも国にというふうにならないようにしなければならないということ。それから、まさに今回のコロナでもまた起きているが、我々地方も国に取り扱いを明確にせよと、そういうことを言うことがよくあり、自分がやることはもう事務的にやるということで決めていく、そういう覚悟が我々自身も必要ではないかというふうに思っている。
- これからどう考えていくかだが、一つ、国と地方の役割分担を明確化する手段としては、国の定める事務をこれまで都道府県に渡せとやってきたが、もう国でやって欲しい、都道府県はやらない、やるのであれば国が直接自分で組織を作り自分でやりなさいということを書いていかなければならないのではないかと考えている。もし、それでも国が地方にや

って欲しいというのであれば、まさに国と地方の協議の場のようにしっかりと国と地方の調整手続を経て、立法過程で協議していくということを考えなければならないのではないかと考えている。

- それから、若干今の繰り返しになるが、国が地方にやって欲しい事務があるのであれば、財源措置と明確にセットで行うべきだと思う。事務だけ地方にやってくれということが多々あるが、それは本当に残業代なしで残業せよというようなもので、これはもうブラック企業ではないかというふうにも思うわけで、そういうことを厳しく求めていくことも重要ではないかと考えている。

【小早川先生】

- ありがとう。
- 平井知事、どうぞ。

【平井知事】

- 先生方から色々ご意見をいただいた。恐らく大石先生、小早川先生からもいろいろ総括の話があると思うが、今の先生方のお話に即して、若干コメントをさせていただきたい。
- まずコロナについて。全ての先生方から言及があったと思うが、このコロナについては、今、非常に特殊な状況で、都道府県の役割がコロナの場合はかなり大きい。先ほどPCR検査のことなど、誰がやるのかという話だったかと思うが、一応保健所等が執行することである。非常に特殊な例というのは、つまり役割分担が比較的同時とあって、県、あるいはそれに代わるものとしての保健所設置市、という事務分担があって、実は国が手を出そうと思っても、よく分からないので手を出せないという分野である。ただ、コロナは県境を跨いでどんどん広がっていくものであり、国全体としてはそれを包括的に何とかしなければいけない。だから必然的に、国が結構、地方側に協力を求めてきたという面があった。
- そのため、これまで正直、災害対策や社会福祉の問題、教育でなかなかできなかったような国・地方のパートナーシップの関係が出来上がった素地は、とにかく国民がこれを何とかせよと言っている時に、国が直接手を下せないことがあまりにも多すぎて、それを財源的に支援し、それから例えば技術的に支援をするというような、ある意味、国と地方の役割分担の中で進めていく、そういう典型的な事例ができたということだったのかもしれない。青木先生などから話があったが、こういう意味では、やるのはもう地方がやる、それを国はしっかりと財源保障していく、そういう一つのモデルを、今回やろうとしているのかもしれないし、これを是非、今の話大体皆そうだったと思うが、そういうようなモデルを是非念頭に置いて財政制度というものを作っていくべきだと思う。
- 一般交付金という話があった。ブロックグラントというものだと思う。典型的にはアメリカのFEMAと言われるわけだが、そういうブロックグラントによって、例えば生活保障

であるとか、あるいは公共事業であるとか、そういうものをある程度まとめて金を出して、後は州政府等でそれを使ってやってというようなことをやる。これに近いことをするのが多分一番、こうした国難に対して有効ではないかと思う。これを応用していけば、この国の、国と地方の関係は変わってくるのではないかというふうにも思う。

- 現状は包括支援交付金という医療系の交付金と、地方創生臨時交付金というものがあり、後者はかなり幅広く、経済社会を回復させていくこともあるが、それだけでなく感染拡大防止に資することでも、この後者の地方創生臨時交付金を使うことで、自由度はかなり高まっている。それに対して額の保障をしっかりとすれば、青木先生をはじめ皆様がおっしゃったような一つのモデルというのはできるのかなというふうにも思う。
- また来年度以降、特に財源が厳しいだろうという時にナショナルスタンダードをしっかりと考えていくのであれば、青木先生がおっしゃるように交付税の問題、これをクローズアップして出してもらえると非常にありがたいと思う。
- 勢一先生からも関連したお話、この税の再配分という話があった。ご覧いただいたようにかなり今、東京だけの問題になりつつある。これは実は長年にわたって地方税財政の仕組みが変わってきて、住民税の10パーセント税率の部分が地方に移譲された。それから、さらに地方消費税が入ってくるわけだが、清算金方式を使って、ある程度人口に均等になるように、地方側に税収が入るような仕組みに変わってきた。このようなことが税率引き上げと相まって効果が出てきて、かなりならしつつつあるのではないかと思う。しかし問題は、法人関係税が集中的に入るところ。それが、特に最近東京など大都市に顕著になってきている。
- その理由はどこにあるかという、コングロマリット、企業の構造が変わってきており、ホールディング会社化が進み、事業会社、あるいは販売、それからメンテナンス等をする会社、この辺が分社化されてくる。それから製造業の分野でも製造するファクトリーのところと、メインオフィスとなるような本社のところもいろいろと分社化されてくる。それを切り売りしたりして、M&Aなどに適するような企業構造に変わってくるわけである。そうすると、ホールディング会社が潤沢な資金を持ち、その他の分社化されたところは生かさぬよう殺さぬよう、税金がかからない程度で置いておくということになるわけである。そうすると、ホールディング会社のようなところがあるのが大都市であり、こういうところに一極集中してくる構造が、今の経済、企業構造の変化と相まってできてきている。
- 同じような議論はインターネットのネット販売でも起きていて、ネットビジネスはどこでもできるので地方部にもチャンスはあるのだろうと思うが、例えばアマゾンや楽天も全て東京に本体がある。そうしたところで、もう県境を越えてとにかく持っていくので、富も集中するわけである。またさらに、コンビニ等も最近課題になったが、これもフランチャイズ制度を敷いているわけであり、売り上げに応じて8パーセントとかそういうものは、全部、本体会社の方に納めなさいと。そうすると、結局、富が集中する構造ができてきているということである。

- ということ、法人関係税の税収等が、あるところだけが突出して多くなるという税収構造になってきているわけであり、この再分配、特に大都市と地方部との格差是正、こういうところが必要になってくると思う。それで最近の状況では、その税源移譲的に特別の税金を課すことで、東京都分を他の地域に貼り付けるという作業がこの度始まったところであり、これによって、ある程度の再配分ということには繋がってくるであろうと思う。
- 問題は、今日いろいろと各先生からもお話があったように、それを誰がやるかということはあると思う。フランス型の財政委員会を作ろうというアイデアもあると思うし、またこうしたいろいろな諸制度を作る際に、ドイツであれば参議院が州代表である。またフランスにおいても、上院は地方議員の中から間接選挙で選ばれる仕組みになっており、地方側が決定権を基本的に持っているというセナ（元老院）の存在がある。
- こうしたこと等、いろいろなバリエーションがあるのだろうと思うが、研究会なので、そうした意味で地方側に引き寄せたような再配分の仕方は考えられてもいいのではないかと。このような議論を先生方の中から、今日お伺いすることができたのだろうと思う。
- また沼尾先生から、国と地方の協議の場の活用等のお話があった。これは正直、実効性があるかどうかというのは従前から議論があるが、安倍政権になり、特にここ1年くらいはある程度、議論もその場でされるようになってきたとは伺っている。問題は、例えば今回のコロナのように、いろいろな課題について政策決定の段階で早期に意見交換を十分にすることができないと、その支援配分、財源配分についても影響してくるのではないかと。思う。
- これまで国と地方の協議の場は実に限られていたわけだが、最近はコロナが一つの契機になり、少しスタイルが変わってきつつあるのではないかと考えており、この辺をさらに広げていければと思う。先ほどの包括支援交付金や臨時地方創生交付金についても、増額をしたり、創設をしたりということが進んできたし、また、包括支援交付金では国が十分の十の負担に変わってきたというふうになってきている。これらは、こうした協議の中で生まれてきている。そのため、決して不可能ではなく、こういうスタイルをこれからも広げていくのがいいと思う。
- また沼尾先生等から横断的な交付金の話がいくつか出てきた。これは非常に興味深いお話であり、補助金の解決策として長く議論もされてきた。そのため、その辺は作り方なのかというふうに思うが、実際の経緯を申し上げますと、民主党政権の時に交付金を束ねることがあり、それによって財政の効率化を図るとか、当時、大命題のもとにいろいろとされていた。それは地方分権、地方自治の観点で自由度が増すという話だった。しかし蓋を開けてみると結局、各省が束ねてきた補助金をまとめて、そこから大幅に差し引くという作業が行われてしまい、その後遺症で今でも社会資本整備総合交付金などが毎年地方側としては大幅に不足している状況が生まれていたり、農業関係の農業土木経費のようなハード経費については、むしろ補助金の方に逆移行しているというのが最近の状況である。

- そのため、まとめるのも一つのアイデアだが、その際に総額を確保したり、自由度を高めることをしていかないと、結局、補助金よりもたちが悪いことになりかねないわけであり、その辺は結構、地方団体の警戒感もある部分ではないかと思う。
- 谷先生の方からお話があった、国地方の5:5を目指すというのは是非、本研究会としても提示していただくとありがたいと思うし、これが長年の地方の懸案であったと思う。
- また補助要綱の見直しの話もあったが、一括交付金にするというようなお話もあるわけであり、できればそうした際に実利の方も考えていただけるとありがたいと思う。
- また、勢一先生などから法定外税のお話、ルネサンスという青木先生のお話もあった。これは今後も、やはり横の繋がりで取り組んでいくべきだと思う。最近、ホテル税的なものを各地でやっているが、実は全国知事会でもそのモデルを示したこともあったし、また法定外税ではないが、環境目的の環境保全税のようなもの、これは住民税の超過課税として行っている自治体が実は非常に多い。これも一種の法定外税であり、いろいろと工夫をして行っているところだと思う。
- ただ日本の場合に注意しなければいけないのは、地方税法により、法律で定めないと税金が作れないことになっており、地方税も含めて、その大宗は法律で定められてしまっていて、後は残りになってしまう。そのため、その他のところで課税の工夫を考えることにならざるを得ないという難しさがある。そういう意味で、磯崎先生が少し触れられたかと思うが、臨時特例企業税を神奈川県が作ったが、これは違法であるということで、結局利子をつけて返さなければいけなくなってしまうということになった。
- 結構手痛い我々の思い出であり、なかなか法定外税というのも正直限界があるのかなと。ただ、この研究はしっかりとやっていけというふうに研究会でも発破をかけていただければありがたいと思う。
- また地方交付税の意見申出権が機能しているのかということについては、これも長年の制度であり、ある意味細かい実務的な観点で活用されていると考えていただければと思う。
- また住民税について、1年前の所得を使った課税をしている。こうした課税システムを使っているというのは非常に特殊に見えるし、それは結局、所得のない年に課税されるということで、どうしても違和感が生まれることになる。これは非常に難しく、所得計算のところをどうするかというところで技術論があり、今のような住民税の体系になっている。この辺はかねてから、現年所得課税ができないかという議論は当然あるわけであり、今後も検討していけばいいのかもしれない。
- それからその他にも、受益と負担とか自己決定権等のいろいろな提起を磯崎先生の方からもいただいた。こういう厳しい時代に入っていくので是非、条例の制定等も含めて、しっかりとそうした議論をしていくべきときではないかと思う。
- いろいろとご提起いただいたことを論点として、研究会でもまとめていただけるとありがたいと思う。

【小早川座長】

- 大変詳しくまとめていただいた。大石委員と私もそれぞれ言いたいことはあるが、大きな議題はもう一つある。さらに各委員に補足いただくことも本当は必要だと思うが、今日のところはこの議題は済んだということにさせていただきたい。
- それでは、今日のもう一つの大きな課題である、取りまとめに向けた論点整理について議論を進めたいと思う。事務局から資料の説明をお願いします。

【事務局（井上部長）】

- それではお手元の資料 2 をご覧いただければと思う。取りまとめに向けた論点整理（案）ということで、本日ご議論いただいたところについては、今回の議論ということでやっていないが、前回までの研究会でご議論いただいた点についての、論点整理でまとめさせていただいたもの、いわば報告書の骨子案になるものである。
- 1 ページから、簡単にご説明させていただく。
- まず、「Ⅰ はじめに」ということで、現下の最大の課題であり、今日も青木先生、また磯崎先生からもお話があった、非常に分権を取り巻く議論に当たっていい題材になるとご指摘もあった、新型コロナについて記述をしている。
- 国とのパートナーシップもあるし、各都道府県でそれぞれ地域の実情に応じた対策をとったということで、都道府県の役割に非常に注目が集まったという点。他方、国と地方の役割分担の観点、あるいは、冒頭、平井知事も申し上げたが、様々な法定外の関与の問題と、課題も引き続きあるということである。
- さらには、今日の税財政のところでご議論いただいた地方財政への影響と、こうしたコロナのことも踏まえて、これまでの分権改革の成果を踏まえつつ、次の時代にあるべき地方自治を志向し、分権改革を新たなステージに推し進めていくということ、はじめにということで記載をさせていただいている。
- 続いて、「Ⅱ 基本的な方向性」である。
- こちらについては、まず、①でこれまでの経緯を書き、地方分権計画の成果として記載をした上で、②のところで、引き続き残っている課題ということで従うべき基準の問題、地方の自治立法権が十分に行使できない現状がある、それから③、この研究会でご議論いただいた、いわゆる計画策定の課題。④のところで人口減少等、あるいは災害の関係等、地方自治体を取り巻く状況が大きく変わっていく中で、地方がそれぞれ地域で決定し、自らの責任で実践していくことが必要ということの指摘、さらに⑤のところで、こうしたことが可能になるように、国の政策決定プロセスへ地方が参画する仕組みの充実と、こういったことを記載させていただいている。
- 以下、2 ページ目のところ以降に「Ⅲ 具体的な方向性」を記載している。
- まず 1 番目が「自治立法権の拡充・強化」ということで、従うべき基準の問題、それから新型コロナの関係での国の方の関与の話。こういったことを課題として記述した上で、

一方で、新型コロナも含めてだが、各自治体が、分権の成果を生かして様々な自主的な条例を策定するといった動きもある。こうしたことで、今後に向けて、自治立法権、立法における分権を進めていくことが重要、ということに記載している。

- 3 ページ目であるが、そういった中でやはり、法律の規律密度の問題。こういったことを引き続き国に求めていくこと。特に従うべき基準についての原則参酌基準化、こういったことを記載している。
- 一方、こうした制度的なものの対応に加えて、自治体側も、やはり自治立法を積極的にやっていく必要があると、こういったことも一番最後のところに記載をさせていただいている。
- それから 3 ページの中ほど以降、「計画策定等の見直し」ということで、研究会で、これは初めてであるが、現状を把握したところ、やはり分権改革以降、計画策定の規定、法律においてこういった形での国の関与が進んでいる、あるいは、補助金交付の前提として計画策定を義務付けるなど、それから法令でなく通知で計画策定を求めると、こういったものもある。これについては、分権改革後の国の関与として一つ出てきたということであるとか、あるいは、こういったことによって地方の方が多大な事務が生じていて、なかなか地方のそれぞれでやりたい事務、仕事に手が回らない、こういったことを②③のところで記載したところである。
- こうしたことについて 4 ページのところであるが、計画策定の法令上の規定の見直し、あるいはそういった際に、先ほど申し上げたように、こうした計画策定が補助金の交付に関する要件になっているということもあるので、計画策定を見直した場合に、どのような財政的担保を行うべきかといったことについても検討が必要なんだというふうに記載をしている。
- それから、4 ページの「国の政策決定プロセスへの地方の参画」である。
- 国による立法によって地方の事務が増加していること、それから計画策定のように法律上は義務ではなく努力義務、あるいは任意の規定ということであるけれども、実質上、地方としてはやらざるをえないと、こういった状況もあるということである。
- こうした中で今、分権の方で提案募集方式の取り組みが進められており、地方の方でも様々意見を出して、実際にこれによる運用改善ということもあるが、ただ一つ一つ事後的に地方の方から声を上げて直すということなので、なかなか多大な時間労力を要しているということで、やはり、事前にしっかり国と地方が協議して地方の意見を反映させた形での制度設計をしていく必要があるのではないかというのが③のところである。
- ④のところ国と地方の協議の場が枠組みとしては法律としてあるけれども、今日もご指摘のあったように、なかなか、年数回ということもあるので、細かな、それぞれの各分野の制度設計というところでは十分に活用しきれてないところである。こういった点については、⑤にあるように、協議の場の分科会の設置など、自主的に機能するような形を引き続きやっていく必要があると思う。

- 5 ページ⑥だが、法律の中でも、内閣の提案の法律の中では、地方の方への事前情報提供、意見聴取等のルールがあるけれども、議員立法の場合はこういったものが全くないということで、国会で議員立法が成立すると、途端に地方で事務、あるいは計画策定といったものができるということもあり、議員立法においても、何らかのそのようなルールが必要ではないかということに記載させていただいた。
- 5 ページ、「国と地方のパートナーシップの強化」について。こちらは前回の研究会でもご報告させていただいた、地方版ハローワークや地域公共交通会議のような、国・地方が連携してサービスの向上に取り組んでいる例ということに記載している。
- また、先ほどもお話しさせていただいた国と地方の協議の場について、分科会の話在先ほどさせていただいたが、これ以外にも、今回のコロナでもそうだが、地域医療等に関する問題等、国と地方の協議の場、法律に基づくものではない形で、分野ごとのそういった場が設定されて、意見交換を行うというのがある。こうしたことはどんどん広げていけばいいのではないかということ、③④あたりで記載させていただいている。
- それからこうしたことを受けて実際に地方が行っていく際に、やはり人材の問題があるということ、前回の研究会の中でも議論があった。⑥⑦でそういったあたりについても記載をさせていただいている。
- 5 については、本日の議論を踏まえて、今後また記載を整理させていただきたいと考えており、6 ページ最後、「おわりに」にのところであるが、こうした方向性を示したが、例えば計画策定の状況と、こういったことについては引き続き、実際の行動に移していくことが必要ということで報告書のまとめに、全国知事会においても、提言活動にとどまらず引き続きの議論や活動などに取り組んでいくべきということに記載させていただいている。以上である。

【小早川先生】

- どうもありがとう。
- これに関連して、資料を提出いただいている、広島県の湯崎知事からご発言をお願いします。

【湯崎知事】

- この資料、論点整理で、いくつか本県の意見、反映していただいております、感謝を申し上げます。立法分権であるとか、法令の統廃合、簡素化、あるいは行政計画の統廃合など。本当にありがとう。
- この、「おわりに」のところで、今後、実際に行動を起こしていくことが必要というのをに入れていただいております、それに関わるところで、広島県としては、やはり実際にこの成果を生んでいくこと等を引き続き行っていかなければいけないかなと思っており、特に、立法分権、それから、立法過程への地方の参加、それから計画策定のあり方について申し上げていきたいと思う。

- 具体的には広島県提出資料にある、これをご参照いただければと思うけれども、例えば立法分権について言うと、この法令の過剰過密の解消であるとか、あるいは条例の上書き権、これは目指す姿とにおいて、不要な法令の調査であるとか、自治法の改正案の検討というものをやってはどうかと。
- 立法過程への地方の参加については、国と地方の協議の場に、これはずっと議論になっているところであるが、分科会設置、これを要望すると。あるいはその意見具申権の行使をしていこうというようなことをしてはどうかと思っている。特に、今後の対応の中で、議論が要ると思うものを2枚目の方に少し書いている。
- 立法分権について、これは以前にもご提示させていただいているところだが、自治法の改正、それから、これも以前谷委員からご提案のあった不要な法令の調査、この自治法改正案については、磯崎先生の論文から引用させていただいているところだけれども、条例の上書き権が可能になるように、条例の優先規定というのを盛り込んでいるものも書いている。
- 地方が自らの実情に応じて事務を行うことができるということを可能にしようというものであり、今後の提言の中に、できれば盛り込んでいただいて、地方も条例の優先権、上書き権、できたらどういったことができるのかというのは、我々自身も考えなければいけないので、そういったきっかけにもしていきたいというふうに考えている。
- それから不要の法令の調査については、これもやはり磯崎先生の論文の中で、その法律を5類型、ここにあるようなABCDEに分けて、DE というものは、地方の事務でありながら、規制が非常に細かいものがいっぱいあるというようなものについては廃止や簡素化というのが先生の論文で提案されているのだが、先生の論文で41の法律で点検されているが、すべての法律を全部やるというのも、これは大変なので、まずはこの41からさらに拡大をして、同じ考え方で、例えば100本ぐらい、知事会の事務局で点検を行ってみたいかどうかというふうに思っている。
- それから計画策定の在り方については、これもやはり、現時点の計画事務、どんな状況を、特に、どれぐらいコストがかかっているのかということ、知事会の事務局で調査をしていただければなというふうに思っている。
- コストについていうと、ある計画を作るに当たっては、担当の人役であるとか、あるいは時間や単価と言った人件費が代表的にあるわけだが、審議会だとか、あるいは審議会設置のための条例を作らなければいけないとか、あるいは、我々だけだとデータを集められないので、外部に委託をしてデータ取ってというように、いろいろなコストがある。
- 例えばだが、平成27年度に国土強靱化基本法に基づく強靱化計画を作っており、これ自体は我々も有益な計画だと思っているが、これは、できる規定である。これを、ちょっと調査をしたら当時、人件費等、それから審議会開催経費で約2千万円コストがかかっていた。
- 各自治体、同じぐらいコストがかかる。大きくても小さくても多分かかるコストは変わら

ないと思う。47 都道府県やって、都道府県分 10 億円なのである。市町村も作っており、市町村はもうちょっとコスト安くできているかとは思うが、仮に一緒だとしたら 340 億円ぐらいかかっている。

- 小さい自治体ほど負担が大きいというようなことになっていると思うが、こういったことを明らかにしていき、いわゆるエビデンスというか、データ、そういったものを示しながら、上書き権なり、立法過程に参加の必要性ということを訴えて、説得力を持って、やっていきたいなというふうに思っている。
- そういう意味で、少し我々も汗をかきながら、やっていってはいかががかなというふうに思っている。以上である。

【小早川座長】

- ありがとう。
- 今、湯崎知事からご紹介のあった内容をどのように扱うかというのは、それぞれ検討しなければならないと思うが、まずは事務局の方の論点整理案、この順番で進めていって、広島県からの資料についてもその中で触れていきたいと思う。
- 今日、この論点整理案を出していただいた。本日前半で扱った地方税財政の部分はここでは空欄になっているが、おそらくこれが、この研究会の最終成果物のスケルトンになるのではないかと思う。
- 今後のスケジュールの問題もあり、おそらく最後に話があるかと思うが、今日、これをしっかりチェックしておく必要があるのではないか。
- もちろん、字句を一言一句ここで確定するということではないが、比較的具体的なところでも、いろいろご提案があれば、今日出していただいた方がよいと思っている。時間の制約もあるが、そういうことで進めていきたいと思う。
- 全体の構成についてもご意見があるかもしれないが、それは適宜ご発言いただくとして、基本的にはこの順番に沿って検討をしていただきたい。
- 最初の「Ⅰ はじめに」は、コロナ禍との関連ということで、この提言の全体について、リアリティなりインパクトなりを高めるものだと思う。その次は「Ⅱ 基本的な方向性」ということで、これも研究会としての基本的なスタンスを示すということだと思う。その次の「具体的な方向性」に入る前に、ⅠとⅡで事務局からご説明があったところについて、何かご発言、ご意見、コメントがあればお願いしたいが、いかがか。
- 私から一点だけ。「基本的な方向性」のところでは、いつも出てくる地方分権改革の流れなり方向なりということで、これは新しくはないのだが、その表現で、①の一行目の最後の方、「権限移譲や義務付け・枠付けの見直しなどを実現」、そして「『国と地方の協議の場』や提案募集方式など」と、これまでの成果が書いてあるが、機関委任事務制度の廃止が入っていない。あれはもう済んだことといえるかもしれないが、もう少し別の観点から言えば、要するに、国と地方で事務を分けて、それまでは関与が何でもありだったとこ

ろを基本的に変えた、そのシンボリックなものが機関委任事務の廃止であったわけである。野放図な関与を制度的に枠付けたということ、やはり一言入れていただきたいと思う。表現はまた考えたい。

- 他に何か。

【青木委員】

- 一点だけ。先ほど谷委員がおっしゃったような大きな目標というか、繰り返し長年ずっと言っていることだが、財源の拡充というか、地方自治の固有財源、自主財源の拡大といったことを、ここで訴えておいた方がよいように思う。

【小早川座長】

- ⑤で、政策実施に必要な財政基盤の充実が書いてある。

【青木委員】

- もう少し、あと半歩か一歩踏み出して、先ほどおっしゃったように6：4を5：5にしようというような方向性が、総論のところにあった方がよいかと。

【小早川座長】

- 5：5ということ、そういう方向性を入れるかどうか、平井委員長の考えをいただきたい。

【平井知事】

- 結構かと思う。伝統的な全国知事会の議論でもあるし、谷先生、青木先生がおっしゃった数字を入れていただき、また後で、税財政のところは6ページでこれから書くが、そこでもきちんと再掲していったらどうかと思う。
- また小早川先生がおっしゃった機関委任事務のことも、重要な平成12年の改革であるので、記載を加えさせていただいた方がいいかと思う。
- マイクをもらったついでに一つだけお願いをする。
- 後で言おうと思ったのだが、「はじめに」のところで、新型コロナの今のタイムリーな状況でまとめることを想定していたが、急遽、安倍総理が辞任する話が出てきたので、新しい政権の課題が多分、今後出てくると思う。おそらく、地方創生をどうするかというのは、近々、新しいテーマ設定があって然るべきだと思う。それも「はじめに」のところで、これはちょっと後ほど、皆さんと相談して書かせていただいた方がいいのではないかと思っている。

【小早川座長】

- 最後の点は、まさにこれから数日の様子を見ないと、どういうことになるか分からないが、

よろしく願います。

- I、IIのところ、他にいかがか。
- 大石委員、どうぞ。

【大石座長代理】

- IIのところ「基本的な方向性」と書いてあるが、組立てとしては、①、②、③はいわば現状を謳っている。④、⑤で、こういうことが必要だと、ある種の方向性を書くという組立てになっている。しかし、全体は「基本的な方向性」となっているから、現状と課題を確認するという部分が、やはり収まりが悪くなっているのではないかという気がする。
- だからまず、それを「はじめに」のところに入れるか、あるいは方向性を議論する前に、まず現状と課題を踏まえる部分があった方が、全体としては流れがいいのではないかと思う。

【小早川座長】

- 今の点は、その通りである。文章表現、文章構成の問題かと思う。コロナの話と、もう少し広いスパンを取った現状というのは、一緒にした方がいいのか。そこはご検討いただければいいのではないか。
- 沼尾委員、どうぞ。

【沼尾委員】

- 手短に申し上げる。2ページの「基本的な方向性」の④だが、例えば人口減少や国際情勢、情報通信といったことを挙げていった場合に、これから財政が厳しくなる、そうであれば集権化して効率化すればいいのではないかという議論にもなりかねない。そのあたりで、例えばSDGs、つまり多様な個性豊かな地域があるということがこの国の豊かさに繋がるといような視点であるとか、あるいは、例えば情報通信というマイナポータルで全部システムを集約化するのかといった集権的な発想にもなりがちだが、個々の地域で持っている様々なアイデアや情報というものを活用しながら地域イノベーションを創出し、個性豊かな地域をつくっていくという視点など、地方分権に資するような書きぶりにする必要があるのではないかと思った。以上である。

【小早川座長】

- 私はまったく同感である。
- 湯崎知事、どうぞ。

【湯崎知事】

- 私も、今の沼尾先生のご意見に全く賛同する。やはり多様性、その多様性から生まれてく

るイノベーションであるとか、あるいはレジリエンスというものが、この国の基本構造として次の時代には必要なのではないかというふうに思うので、そういった点を明記したほうがいいのかというふうに思う。

【小早川座長】

- では、この点は宿題ということで。
- 次へ進むと、「Ⅲ 具体的な方向性」の1が「自治立法権の拡充・強化」ということである。ここについては色々あるかと思う。先ほどの広島県からのご提言もここに主として関わってくるかと思うが、皆様いかがか。

【磯崎委員】

- 三点ある。
- まず2ページの②のところである。新型コロナウイルス感染症の対策の問題がもう少し出てくるかと思ったが、今回、基本的な論点であり、項目としては掲げられているので、一応よろしいかとは思いますが、この②、新型コロナウイルス感染症について、地域の実情に合った対策が取りにくいことや、国による関与が存在するというようにだけ書いてあるが、少し具体的に書かないと分かりにくいかと思う。そして、私自身の問題意識でもあるが、「取りにくいことや」の後に、「基本的対処方針で、知事の要請・指示に当たり、国への事前協議が求められるなど」という例を入れてはどうか。前回は少し指摘したが、基本的対処方針で事前協議を義務付けるというのはできないのではないかと思う。地方自治法に反する。もちろん、行政指導、要請というふうに受け止めれば何でもやって駄目ということはないが、ただ過剰な関与であることは事実であろう。緊急事態にもかかわらず、**要請する**時には国に協議せよというのは、私はやり過ぎだというふうに思うので、もしご賛同いただければそういう例を出した方がいいのではないかと。関与が存在するというだけでは問題点が分からないのではないかと思うので、今の例を挙げて、「実務上の」というところを「過剰な」というふうに書き換えてはどうだろうか。少し具体的にお示しした。
- 次の3ページであるが、⑥と⑦の間に条例による上書き権の検討について一項目入れてはどうか。これは湯崎知事から今回もお示しいただいた。私の論文も参照・引用いただき感謝する。これはやはり項目を一つ設けたほうがいいのかということで、文章は事務局で整理いただければと思うが、例として申し上げますと、⑥と⑦の間に、「また、地域の実情に応じた実行を可能にするため、地方自治法等において、一定の基準の下で、条例で法令の規定と異なる規定を定めることを可能とする、いわゆる『条例による上書き権』を検討すべき」と。この通りというわけではないが、そのような項目を一文入れると、インパクトがあるのではないかと思う。ここはまたご意見あるかと思うが、検討すべきということなので、具体的な中身について今後当研究会で議論する必要があるかと思うが、項目を入れることとしてはどうだろうか。

- 三点目であるが、5 ページ目、法令の制定、改廃に係る立法過程に対する地方の参加ということが大きな項目としてあった。これも少し、今の整理だとインパクトが弱いように思う。前回、長野県知事からも、国会に地方分権推進委員会を設置する、こういう提案もあった。立法過程に対する地方の参画は大変大きなテーマではないかと思うので、項目を入れてはどうかと思う。入れるとすれば⑥と⑦の間ぐらいだろうということである。僭越であるが例を申し上げます、「⑥ さらに、衆参両議院又は参議院に、地方自治に影響を与える法令の制定、改廃の適否を審査し、各制定権者に意見を述べる『地方関係立法監視委員会』【仮称】を設置することを検討すべき」というような文章であれば据わりがよいのではないかと思う。
- 以上、三点であった。

【小早川座長】

- 今、具体的な点も含めてご提案があった。
- 最後の点は、場所の問題として言うと、ここではなく、後の「3 国の政策決定プロセスへの地方の参画」のところかと思う。立法についての地方からの関与の、現状はどうか、改善の方向としてどうかということに関して、今のご提案に比べると控え目なことが書いてあるので、もし触れるとすれば、その先更に何々も課題になるか、というようなことではないかという気がした。

【磯崎委員】

- それもあり得ると思う。ありがとう。

【小早川座長】

- よろしいか。
- 大石委員、どうぞ。

【大石座長代理】

- 「3」について色々申し上げたいことはあるが、一つは、地方自治法そのもの、それ自体に手を入れるという問題と、規律密度という話はそれにも関連するが、個別分野の法律の問題と、どちらを扱うのかというのが、よく分からない。例えば福祉分野ということになると個別法規の問題で、原理的な地方自治法そのものの改正問題とは少し異なるので、整理をした方がよいかと思う。
- また、基本的対処方針の話も出たが、第 20 条第 1 項にある総合調整の問題があるので、どこまで報告書に書くかというのは、やはり少し慎重に考えたほうがいいのかと思う。
- それから、条例の上書き権は、これをまともに、どこまで書くかというのは、少し慎重になった方がいいのではないか。というのはやはり、法律の範囲内と憲法で謳っているとこ

ろに正面から上書き権の問題にすると、所管事項の効力の問題を丸ごとひっくり返してしまう恐れがあって、かなり重要な憲法問題になり得る。そうすると、あまり具体的なことを言うと、そこで引っかかってしまうという恐れはある。だからこれは一般的な、あるいは包括的な上書き権の問題になるので、以前いただいた、検討された案の資料でも、その点は慎重に考えた方がよい。色々議論があるので、どこまで書くかというのはやや問題である。

- 更に言うと、「対応案の具体的検討（案）」、大変勉強になったし、よくお考えになっていると思う。第14条の新しい書きぶりでも、「国が本来果たすべき役割に係るものであって」と書いてある。現在の地方自治法の第1条の2第2項は項目を挙げてあるが、どれがそれに当たるかといった議論をし始めると、なかなか厄介な議論になる。そのために第3項が置いてあって、その趣旨を踏まえて解釈しなさいということが慎重に書いてある。そうであるとする、穏当を望むわけではないが、あまり具体的な書き方をしない方がむしろ据わりがいいのではないかという気がしている。
- また、先ほど地方の参加の問題があった。普通は立法過程への参加という議論をする場合、自らが何かやるわけである。しかし、ここで書いてあるのは、要するに両議院に地方分権委員会というものを設置してくださいという話なので、自ら参加するという話ではない。せいぜい考えられるのは訴訟法的な補助参加という制度だが、それは国会の委員会になじまない。どうも論理的に、あるいは原理的に、立法過程への地方の参加というところと、国会の両議院に地方分権推進委員会を作ってくださいということとは、繋がらない。主役はまだ向こうである。
- さらに、議員立法の問題が書いてあるが、ダイレクトにこういう形で入れることについては、少し慎重に考えたほうが良い。これを具体的に5ページの⑥のように書かれると、提案として出した際に、例えば議院事務局や議院法制局にとってかなりの不意打ちになるので、むしろ反発の方が大きくなるのではないかと心配している。以上である。

【小早川座長】

- 上書き権の問題については、私個人としては、やはり憲法上の問題はあると思っている。ただ、地方分権を推進する立場でこれを論ずる方は多いし、その議論は収束したとは思っていないので、更に検討するという方向で言及することはあり得るかと思う。しかし、そういう形で言及することが果たしてよいのかどうか。そこは、むしろ高度な判断ということになるのかもしれない。そういう形で触れるか触れないか、ご検討いただくということでいかがか。
- 磯崎委員、どうぞ。

【磯崎委員】

- 上書きの件について、大石委員にお伺いしたい。確かに憲法第94条では「法律の範囲内

で条例を制定することができる」とされている。湯崎知事の提案では、国が本来果たすべき役割の部分については適用除外、それは対象ではないというような基準が提案されているが、法律である地方自治法自体にそういう上書き権を、しかも一定の基準の下で可能と書くということで、立法上、一概に憲法違反とは言えないように思うがいかがだろうか。一般法と個別法の関係は残るが、地方自治法で定めたものも一つの法律の範囲内であるから、自治法でいいと書いて、一定の基準の下で上書きを認めることはあり得ると思うが、その点について教えていただければというのが一点目である。

- それから、広島県資料の「立法過程への地方の参加」の③、両議院又は参議院における地方関係立法の機関の設置であるが、確かに大石委員がおっしゃるように参画の問題ではない。ただ、この監視委員会に、どういう形になるか分からないが、準委員、あるいは補助参加と委員がおっしゃったが、そのような形で入り、あるいは有識者にも助言者として入ってもらうような形で、自主的に委員会の構成、制度設計の中で地方の意見を反映することが考えられないかと思う。
- それから細かく言うと、どういう対象について審査するのかという対象を設定する際に、地方側の申立権を盛り込んでどうかということである。こういう法令を作ろうとしているので審査してほしいというように、課題設定、対象とする法令について、自治体側、地方側が申し立てられる、そのようにして参画の仕組みを盛り込んでどうか。ちょっと据わりが悪いところはあるが、具体的にはそのようなことも考えられるということである。以上である。

【小早川座長】

- 司会の立場から一言。時間があまりない。平井知事は、後のご予定がとおりと伺っている。ここで憲法解釈論をやるには到底時間がない。
- 平井知事、どうぞ。

【平井知事】

- 進行について提案させていただく。今後も色々と議論が多岐にわたると思うし、財政の問題ももう一度見ていただく必要がある。それから新しい政権発足後に、もう一度全体を見直していただくという必要もあるかもしれないので、もう一度、この研究会を開いていただき、それまでによく事務局で調整をさせていただきたい。基本的には研究会であるので、先生方いずれもそれぞれの学問領域の代表者でいらっしゃるの、最大公約数としてまとめるのが研究会であるから、その筋合いだと思う。
- もちろんこの研究会の議論を示していただいた上で、全国知事会では、若干政治的観点で議論される方もいらっしゃると思う。とはいえ、研究会の結論自体は、いわば皆様の学問常識の中でやっていただくという観点でまとめていただければよろしいのではないかなというふうに思う。

- 確かに憲法上、この上書き権の問題というのは大きな議論を呼び、元々自治立法については、法律の範囲内の解釈として、徳島市公安条例事件をはじめ判例も確立された中で、趣旨、目的、内容、効果において別のものであれば、条例で作れるというようなこともあり、現実にはそれを活用してやっていくことはできようかと思う。いろんな意味での工夫の余地もあるので、その辺はそうした示唆をしていただくということも一つあるのかもしれない。これはまだ座長と、最終的には取りまとめ方についてはご相談をさせていただきたいと思う。

【小早川座長】

- それでは、今、平井知事からもお話しいただいたが、今の論点についてはなお詰めるプロセスを留保するというところでどうか。今度の予定との関係で、どういう形になるか分からないが、そういう意味での宿題とさせていただきたいと思う。磯崎委員から提起された問題については、そういう扱いでよろしいか。
- 谷委員、どうぞ。

【谷委員】

- ここに書かれていないことがあるので、一つだけ追加してほしい。私の理解では、自治立法権の拡充・強化はもちろん必要で、一種の質的な分権だと思うが、第1回の会議の時にも申し上げたが、まだ権限移譲で取り組むべき分野があると思っている。関西広域連合が求めているような、いわゆる出先機関からの権限の移管である。安倍政権では実現可能性はゼロだったわけだが、政権も変わるし、実際そういう受け皿を作っている団体もある。ここに入れられるかは分からないが、そのことについてどこかに一言入れないと、もう地方六団体はそれを求めることをやめたのかという話になってしまうので、加えるべきではないか。以上である。

【小早川座長】

- 私からよろしいか。今の権限移譲の問題というのは、これまでもご発言はあったが、研究会の場できちんと議論しているものではない。しかし、この時期、このタイミングで、この研究会が何も言わないということが、何か別の意味を持ってしまうかもしれない。「はじめに」か「おわりに」のところで、適宜、課題として忘れていないということを、あるいはもう少しポジティブに書いていただくということでいかがか。
- では、少しご検討いただきたい。
- 次の「2 計画策定等の見直し」の部分について、いかがか。
- 私からで恐縮だが、文言の問題かもしれないが、3ページの③のところで、「計画策定等が国庫補助金交付のための手法として多用され、目的通り機能していない。」という表現に対して、「補助金交付の手法として使われることの何が悪いか」と言われるのではない

かと考えている。この点での問題は、計画策定自体が悪いということではなく、それも含めて補助金交付に係る関与が過剰であること、補助要綱の細かさや、補助金交付の要件として瑣末なところまでいろいろ手続を要求することであり、その中の典型が、計画策定に関わるいろいろな義務付けであるということだと思う。そういう趣旨で表現を変えていただいてはどうか。

- 次に4ページの「3 国の政策決定プロセスでの地方の参画」という箇所について。
- 先ほど磯崎委員から問題提起があったところと関わるが、別の観点から見れば、今日出ている案それ自体も、⑥にあるように、議員立法についても事前の地方の関与を確保していきたいというのは、かなり大胆な案であろうと思う。
- 平井委員長から、この項全体について何かあるか。

【平井知事】

- これも少し整えさせていただきたいと思うが、おそらく議員立法の場合は議員の発意に基づいて行われるものであり、内閣の法律であればその作成過程で役所側と協議することはあるが、それがなかなか難しいということだと思う。
- これも先ほど来の大石先生の議論、それから磯崎先生の議論が色々あり、若干整理をさせていただきたい。要は、立法過程で地方側の意見を十分聞いてから立法してほしいという、多くの知事がこれまで言ってきたものをそのまま書いてあると思うが、その趣旨をどう表現するかは、また座長と相談をさせていただきたい。

【小早川座長】

- この箇所について、他にいかがか。どうぞ。

【大石座長代理】

- 4ページの③だけが非常に抽象的に書かれているので、もう少し具体化する言葉があった方がいいのではないか。

【小早川座長】

- この原案の趣旨は。何を訴えたいものか。

【事務局（井上部長）】

- こちらの③の部分は、第1回の研究会で阿部長野県知事からこの趣旨のご発言があったものを記載させていただいた。具体的にどう書くかという点は、検討させていただきたい。

【小早川座長】

- よろしく願います。

- では、次の「4 国と地方のパートナーシップの強化」はいかがか。

【谷委員】

- 意見として言わせていただきたい。③のところ、こういう「協働して行政運営に取り組む手法を他の行政分野にも波及させていくべき」と書き切っているが、書くならせめて具体的に、何をイメージしているのかを書いた方がいい。
- というのが、私の認識からすると、そもそも福祉、まちづくりなども含め、もうすでに国地方協働型で一緒にやっている分野の方が地方行政の場合は多い。一方でハローワークのようにそもそも国の専管事項だったものを、過去の分権改革の中で地方に移管せよと求めたが実現せず、そうした中で国か地方かと言っても仕様がなくて、一つの発案として地方版ハローワークみたいなものができたという認識である。
- 同じく地方公共交通に関しても、交通の路線の権限は国が握っていて、一方で地方には地方の事情があるので、地域公共交通会議を作って進めるとか、有識者会議の中で手挙げ方式で権限移譲するといったことがなされている。
- であるので、ここで広げていこうと言ってしまうと、一方で国は基本的なことだけを決めてあとは地方に任せよ、国の関与は必要最小限にせよと言っていることとの、なんというか、曖昧さを感じてしまう。広げていくべき、波及させていくべきと書くなら、具体的に何を同じようなパターンとして考えているのかを書いた方がいい。以上である。

【小早川座長】

- 原案の趣旨はいかがか。

【平井知事】

- これは小早川先生にも大分お世話になったが、実は地方分権改革有識者会議の方で出されてきたものである。
- もともと国の権限であったハローワーク、あるいは運輸行政の許認可といったものを、それぞれの地域交通の協議会を地元でもって、それが出たらもう国の方の認可もそれに従うというような仕組みを作ったり、地方でもハローワークを作ることができるというようにしたりということである。従来、国が専権で持っていたところに地方が関わることで、むしろ機動力や実効性が上がったという体験がある、それを他に波及させていくべき、ということであった。
- したがって、元々は国が専ら行っていたという言葉が抜けており、地方に国が関与していただきたいという雰囲気が出たのかもしれない。表現は、また座長と相談させていただきたい。

【小早川座長】

- パートナーシップという言葉はここでは広い意味で使うと伺っているが、いずれにしても、いま谷委員が例に挙げられたように、現にこれまでも国と地方が両方関わってやっている社会保障分野、福祉分野などがたくさんある。
- ただ、ここでパートナーシップの強化と言っているのは、多分、国と地方が本当に対等協力でそれぞれの取り柄を発揮して仕事を協働してやっているようになっているのかどうか、従うべき基準の問題も含めて、そういう見方でもう一度見直すということまで含まれているのではないかと思った。そうかどうかは分からないが、ご検討いただければ。
- それでは、全体を通して、青木委員、どうぞ。

【青木委員】

- 税財政は次回ということだが、この中で他との関係で、政策決定プロセスへの地方の参加、加えて私は地方交付税の運用についてのプロセス参加について発言したが、国と地方の協議の実効性があるのかないのかということと似ていて、いくら地方が参加しても効果がないのではないか、結局国に押し切られるのではないかという疑問が必ず出てくる。
- そこでぜひ追加で入れたいと考えているのは、さきほどの谷委員の「6：4を5：5に」ではないが、内容として二つである。
- 一つ目は、国が地方に負担を課するような場合には、国が100パーセント財源を保障するという。二つ目は、この財源保障が補助金化に繋がらないように、自主財源の比率は下げてはならない。この二つを入れると、かなり国と地方が協議をした場合でも実効性がある。数字を出せるかは別にして、目標値として、一つ。
- 要は地方財政の負担になるようなものを国が新たにつくる、もしくは何か法改正をして地方の負担が増えるような場合には、これは100パーセント国が財源を保障するというのが一点。二点目はその保障の内容として、補助金ではなく、あくまでも自主財源でカバーすることというもの。実はこれは、フランスで2003年に憲法を改正して、憲法に書いた二つの言葉である。結局どこの国でもやはり、国と地方で協議をし、いろいろ相談をしても結局押し切られる、財政が悪くなると必ず国が切ってくるということになるので、この二つの条項がかなり効くということがあるので、何らかの形でぜひこれを入れていただければ。他のところとも関係するかと思う。以上である。

【小早川座長】

- 今の点は、国地方財政システムのいわば実体ルールの話であり、おそらく5で、何らかの形で触れられるのではないか。

【青木委員】

- 書くのは5が中心と思うが、3にも影響すると考えている。

【小早川座長】

- 3は、その実体ルールを担保するための手続、組織のあり方ということで、どちらから攻めるか、戦術は両方あると思う。
- であるから、まず手続の方からやっ払いこうという話もあると思うので、それぞれで書けるのではないか。よろしく願います。
- では、沼尾委員、どうぞ。

【沼尾委員】

- 時間もないので一点だけ。
- 税財政のことは次回申し上げるとして、さきほどの計画策定等の見直しのところについて。これでいうと、国の方が計画策定を、ある種義務付けのような形でやっているというネガティブなところだけが強調されている。だとすると、例えば地方の側、自治体が主体的に計画を策定するというのはどういうことなのかという、ポジティブな計画策定の姿をぜひ書いていただきたい。
- 例えば鳥取県であれば、住民参加型で地域の将来ビジョンというものを出しながら、あるべき姿を描いて計画を作っていくような、参加型の計画を作る取組をされていると伺っている。そういった、地域の側から出てきたゴールに基づいて、個々の、例えば補助金というものもそれに当てはめる形で、地域で作った計画が補助の要件になるなど、ベースとなる自分たちの主体的な計画策定のあるべき論を、最初にぜひ打ち出して欲しいと思う。

【小早川座長】

- 地方に対しての重たい注文だと思うが、それがあると、確かに国に対してもインパクトが増す。よろしく願います。
- 他にまだ発言もあるかもしれないし、だんだん詰めに近づいている段階ではあるが、時間がもうないので、今日の議論はここまでにさせていただきたいと思う。
- 未消化のところがあると思うが、その点どうするかも含めて、今後のことについて説明いただきたい。

【事務局（井上部長）】

- それでは、今日お示しさせていただいた論点整理案に、本日ご議論いただいた税財政の件も含め、今日いろいろとご議論いただいた点も修正の作業をし、座長とご相談させていただいた上で、次回、9月以降、再度日程調整をさせていただければと思うが、もう一度研究会を開催させていただき、ご議論いただいて最終報告書の取りまとめをしていただきたいと思います。よろしく願います。

【小早川座長】

- 外の情勢も急に変わったところもあり、それも踏まえてということだろうが、今お話いただいたとおり今後進めることになる。
- それでは、本日の会議はこれで終了する。ありがとう。