

「地方分権に関する研究会」

報 告 書

平成29年7月

全国知事会地方分権推進特別委員会

地方分権に関する研究会

— 目 次 —

I	はじめに	1
II	地方分権改革の現状	
1	これまでの改革の取組み	5
2	改革を取り巻く環境の変化と基本的考え方	10
III	地方分権改革の目指すべき方向性	
1	地域のガバナンスと住民自治	13
2	地方税財政	15
3	国の政策決定への参画	17
4	憲法と地方自治	20
IV	その他の重要事項	
1	地方分権改革への住民の参画	25
2	全国知事会など地方六団体の果たすべき役割	26
3	地方公共団体のガバナンス強化	27
V	おわりに	29

I はじめに

わが国の地方分権改革は、平成5年6月の地方分権の推進に関する衆参両院の決議を起点とし、20年を超える年月にわたり着実に進められてきた。もともと、それは、わが国の政治・行政の基本構造を大元から変革し、明治維新・戦後改革に次ぐ「第三の改革」というべきものの一環であるだけに、一朝一夕になし得るものではなく、一歩ずつ段階を追って積み上げられてきたものと言えよう。

その地方分権改革は、「地方公共団体の自主性及び自立性を高めることによって、地方公共団体自らの判断と責任において行政を運営することを促進し、もって個性豊かで活力に満ちた地域社会の実現を図ること」を基本としているが、その基本理念の一つは、「国民がゆとりと豊かさを実感し、安心して暮らすことのできる社会を実現する」というものである（【参考】地方分権改革推進法第1条参照）。そのために、政治・行政上の決定権限を地方に分散させ、多極分散型の国土としていくことによって、東京圏における超過密の状態を解消すると同時に、地域社会の活力を取り戻すという方向性が、一貫して指向されてきたと言える。

【参考】

○地方分権改革推進法

第1条 この法律は、国民がゆとりと豊かさを実感し、安心して暮らすことのできる社会を実現することの緊要性にかんがみ、旧地方分権推進法（平成7年法律第96号）等に基づいて行われた地方分権の推進の成果を踏まえ、地方分権改革（この法律の規定に基づいて行われる地方分権に関する改革をいう。以下同じ。）の推進について、基本理念並びに国及び地方公共団体の責務を明らかにするとともに、地方分権改革の推進に関する施策の基本となる事項を定め、並びに必要な体制を整備することにより、地方分権改革を総合的かつ計画的に推進することを目的とする。

しかしながら、地方分権改革の開始からおよそ四半世紀が経過した現在、わが国全体を俯瞰してみたとき、東京一極集中は過去の遺物であると言っている状況となっているであろうか。答えは「否」と言わざるをえない。

人口や経済活動の東京への集積が一層進む一方で⁽¹⁾、少子高齢化は言うに及ばず、人口減少圧力に直面する地方は、もはやその一部が消滅の危機に瀕していると言っても過言ではない状況にある⁽²⁾。

こうした状況に加え、IT 技術の進化、グローバル化の進行に伴い、わが国を取り巻く環境は、この間、急速かつ劇的に変化している。地球上で起こる様々な事象・情報がメディアや SNS などのコミュニケーションツールを介して瞬時にリアルタイムで共有され、相互に影響を及ぼしうる時代である。国と国が国境を隔てて向かい合う単なる国際化の時代から、高度に相互依存関係を有するグローバル社会へと質的に変容していると言えよう。

本研究会は、わが国を取り巻くこのような内外の諸情勢の変化を踏まえ、昨年（平成 28 年）7 月に福岡県で開催された全国知事会議において、今後の地方分権改革のあり方について改めて問い直すべきであるとの機運が生まれ、同年 11 月、全国知事会地方分権推進特別委員会の下に設置されるに至ったものである⁽³⁾。

折しも、国、地方を挙げて地方創生の取組みが推進されているところである。この地方創生の動きも、少子高齢化・人口減少社会への対応、東京圏への過度の人口集中の是正などを目指したものであるが、この方向性自体は、地方分権改革と親和性があり、本来両者が一体的に推進されるべきところであろう。

しかしながら、その手法をめぐり、地方創生推進交付金を通じたソフトな中央集権が進んでいるとの指摘があることにも注意する必要がある。それは、国が交付金の要件を細かく定め、地方公共団体が国から示された条件に沿って事業を作り上げ、交付金の交付を受けるという構図であるが、この地方創生の名の下に、国が地方公共団体の頑張りを国の一律の基準で評価・査定し、交付金を配分するといういわば上下の関係性である。そこには、地方公共団体が自らの地域の個性と特徴を活かし創造的な事業を推進していくことこそ地方創生の真の目的に適う、という思想がおよそ欠落しているのではないだ

(1) 第 1 回研究会資料（別添 1）参照

(2) 第 1 回研究会資料（別添 2）参照

(3) 平成 28 年 7 月全国知事会議資料（別添 3）参照

ろうか。

地方公共団体の方も、従来の発想、行動様式を抜け出せていないとの指摘もある。地方公共団体は、医療、介護などの社会保障、教育、防災など地域住民の生活を支える行政サービスを安定的に提供していくことが求められる。今や、人口減少などにより行政資源が縮小する中において、負担の分かち合いや少子化対策などの観点から、いわば従前の価値中立行政——法令に基づき行政サービスを粛々と提供するだけの自治体行政——から一步踏み出し、課題解決に向けて法令を弾力的に解釈する、また、条例など新たな規範を創造していくといった実践力や、地域のガバナンスを自ら構築していくといった能動的な役割が期待されているのではないだろうか。

また、地方分権改革をめぐる動きについても、住民側からは、国と地方の権限争いと映り、実感の伴う改革となっていないのではないかとの指摘もある。もちろん、改革の効果が実感されれば、住民の参画意識が高まり、改革の好循環が期待されるばかりか、地方自治の営為そのものの質的向上が期待されるところであるが、現状は果たしてそのようになっているであろうか。

本研究会では、以上のような問題意識を踏まえつつ、地方分権改革と密接に関係する諸課題について、各回毎に専門家をゲストスピーカーとして招聘し意見を伺いながら、ゲストスピーカーも交えて委員相互の間で議論を深め、中長期的な時間軸も意識しながら、目指すべき改革の方向性を幅広く展望したものである。

後述の議論とも関連するが、現在の国と地方の関係を前提とする限り、地方分権改革に終わりはない。本研究会の成果を活かし、地方の代表とも言うべき全国知事会が、向後ともあるべき改革の方向性を常に問い直し、改革の内実を進化させていくことが求められると言えよう。

Ⅱ 地方分権改革の現状

1 これまでの改革の取組み

わが国の地方分権改革の歩みを概観すれば、おおよそ以下のとおり整理できる。

- ① 中央集権型行政システムから地方分権型行政システムへの転換、東京一極集中の是正、国土の均衡ある発展、ゆとりと豊かさを実感できる社会づくりなどの観点から、平成5年6月に衆参両院において地方分権の推進に関する決議が行われた。

これは憲政史上初めて、国会の両院が一致して、地方分権の積極的推進のための法制定を求めた画期的な決議であった。（【参考】地方分権の推進に関する決議参照）

【参考】

○地方分権の推進に関する決議

今日、さまざまな問題を発生させている東京への一極集中を排除して、国土の均衡ある発展を図るとともに、国民が待望するゆとりと豊かさを実感できる社会をつくり上げていくために、地方公共団体の果たすべき役割に国民の強い期待が寄せられており、中央集権的行政のあり方を問い直し、地方分権のより一層の推進を望む声は大きな流れとなっている。

このような国民の期待に応え、国と地方との役割を見直し、国から地方への権限移譲、地方税財源の充実強化等地方公共団体の自主性、自律性の強化を図り、21世紀に向けた時代にふさわしい地方自治を確立することが現下の急務である。

したがって、地方分権を積極的に推進するための法制定をはじめ、抜本的な施策を総力をあげて断行していくべきである。

右決議する。（平成5年6月3日 衆議院）

今日、さまざまな問題を発生させている東京への一極集中を排除し、国土の均衡ある発展を図るとともに、国民が等しくゆとりと豊かさを実感できる社会を実現していくために、地方公共団体の果たすべき役割に国民の強い期待が寄せられており、中央集権的行政のあり方を問い直し、地方分権のより一層の推進を望む声は大きな流れとなっている。

このような国民の期待に応え、国と地方の役割を見直し、国から地方への権限移譲、地方税財源の充実強化等地方公共団体の自主性、自律性の強化を図り、21世紀にふさわしい地方自治を確立することが現下

の急務である。

したがって、地方分権を積極的に推進するための法制定をはじめ、抜本的な施策を総力をあげて断行していくべきである。

右決議する。（平成5年6月4日 参議院）

② 第1次地方分権改革は、平成7年に成立した地方分権推進法に基づく地方分権推進委員会の勧告事項を中心に進められ、平成11年にいわゆる地方分権一括法が成立した。これにより、機関委任事務制度が廃止されて自治事務、法定受託事務に区分されるとともに、関与の一般原則や基本類型が定められるなど、国の関与のルール化が図られた⁽⁴⁾。

③ これに続いて、税源移譲、国庫補助負担金改革、地方交付税改革の3つを柱とした、国と地方の税財政制度に関する三位一体の改革が進められた。これにより、所得税から個人住民税への3兆円の税源移譲が実現したが、地方交付税の大幅な削減に加え、単なる補助率の引下げなどが国庫補助負担金改革の一環として行われた⁽⁵⁾。

④ 第2次地方分権改革は、平成18年に成立した地方分権改革推進法に基づく地方分権改革推進委員会の勧告に基づき、第1次から第4次までの一括法が成立した。これらにより、いわゆる義務付け・枠付けの見直しや国から地方への権限移譲などが進められた⁽⁶⁾。

⑤ このほか、地方分権改革推進委員会第3次勧告やその後の運用実績を踏まえ、三位一体改革時に開始された国と地方の協議の場が法制化された⁽⁷⁾。

また、地方の意見提出権についても、内閣に対する意見提出権とそれを担保するための事前情報提供制度などの仕組みが着実に整備されてきた⁽⁸⁾。

⑥ 近年、平成26年から新たに導入された提案募集方式により、個々の地方公共団体

(4) 第2回研究会資料（別添4）参照

(5) 第2回研究会資料（別添5）参照

(6) 第2回研究会資料（別添6）参照

(7) 第1回、第2回研究会資料（別添7）参照

(8) 第2回研究会資料（別添8）参照

の発意に基づき現場の課題解決を図るとともに、第5次地方分権一括法⁽⁹⁾による農地制度改革⁽¹⁰⁾、第6次地方分権一括法⁽¹¹⁾による地方版ハローワークの創設⁽¹²⁾などが行われた。さらに最近では、第7次地方分権一括法⁽¹³⁾により、都道府県から指定都市などへの事務・権限の移譲とともに、地方自治体に対する義務付け・枠付けの見直しを図られるなど、引き続き改革が進められている。

- ⑦ これらの一連の改革は、国と地方の関係を上下・主従の関係から対等・協力の関係へと変え、地方分権型行政システムを確立するという理念の下、地方公共団体の自主・自立性を高める方向で進められてきた。

この自由度を高める方向での改革は、各地方公共団体の地域の実情に根ざした多種多様な取組みを生み出すとともに、上記の地方版ハローワークの創設が国と地方の新たな連携を生み出すこととなるなど、地域住民の福祉向上に大きく貢献したと考えられる。

- ⑧ その一方で、三位一体の改革による地方交付税の大幅削減など改革の目指すべき理念とは異なる結果となった事項や、国の地方支分部局の整理、国税と地方税の税源配分5対5の実現など、未だ実現していない事項も存在している。そこで、こうした事実を全国知事会としてどのように受け止めるかについて総括することも必要であると考えられる。（【参考】地方分権改革の歴史参照）

(9) 第5次地方分権一括法概要（別添9）参照

(10) 第2回研究会資料（別添10）参照

(11) 第6次地方分権一括法概要（別添11）参照

(12) 第2回研究会資料（別添12）参照

(13) 第7次地方分権一括法概要（別添13）参照

【参考】

○地方分権改革の歴史

全国知事会等		主な経緯
第1次分権改革	H6.9.26 地方分権の推進に関する意見書 (地方自治法に基づく意見提出)	H5.6.3.4 地方分権の推進に関する決議(衆参両院)
	H7.2.17 地方分権の推進に関する緊急要望 (法律の早期制定を要望)	H7.5.15 地方分権推進法成立
	H7.8.10 地方分権推進本部設置	H7.7.3 地方分権推進委員会発足(委員長: 諸井虔)(~H13.7.2)
	H12.2.14 地方分権推進体制の維持に関する緊急要望 (推進法の期限延長を要望)	H11.7.8 地方分権一括法成立
	H13.5.16 地方分権推進体制の維持に関する緊急要望 (地方分権推進委員会に代わる組織の設置を要望)	H12.5.12 地方分権推進法改正法成立
H14.11.6 国庫補助負担金の廃止・縮減に関する緊急要望	H13.7.3 地方分権改革推進会議発足(議長: 西室泰三)	
H15.5.23 三位一体の改革に関する緊急決議 (地方税財源を充実強化する方向での分権改革の推進を決議)	H14.6.21 骨太の方針2002の閣議決定 (三位一体改革を進めることを決定)	
H16.8.24 国庫補助負担金等に関する改革案 (政府からの要請により改革案を取りまとめ)	H16.6.4 骨太の方針2004の閣議決定 (地方公共団体に対して国庫補助負担金改革の具体案を取りまとめるよう要請)	
H17.12.1 「三位一体の改革」に関する政府・与党合意に対する声明	H17.11.26 三位一体改革に関する政府・与党合意 (国から地方へ3兆円の税源移譲が実現)	
H18.1.13 新地方分権構想検討委員会発足(委員長: 神野直彦)		
H18.5.11 新地方分権構想検討委員会中間報告		
H18.6.7 地方分権の推進に関する意見書 (地方自治法に基づく意見提出)		
H18.11.30 新地方分権構想検討委員会最終報告		

全国知事会等		主な経緯
第2次分権改革	H19.1.16 地方分権改革推進本部設置	H18.12.8 地方分権改革推進法成立 H19.4.1 地方分権改革推進委員会発足 (委員長:丹羽宇一郎)(~H22.3.31) H23.4.28 国と地方の協議の場法成立
	(H23年度~)法制化後の「国と地方の協議の場」における協議	H23.4.28 第1次一括法成立 (義務付け・枠付けの見直しと条例制定権の拡大) H23.8.26 第2次一括法成立 (基礎自治体への権限移譲) (義務付け・枠付けの見直しと条例制定権の拡大)
		H25.3.8 地方分権改革推進本部発足 (本部長:内閣総理大臣)
		H25.4.5 地方分権改革有識者会議発足 (座長:神野直彦)
		H25.6.7 第3次一括法成立 (義務付け・枠付けの見直し) (都道府県から基礎自治体への権限移譲)
		H26.5.28 第4次一括法成立 (国から地方公共団体への事務・権限の移譲等:自家用有償旅客運送の登録監査等権限を移譲等) (都道府県から指定都市への事務・権限の移譲等:県費負担教職員の給与等決定権限を移譲等)
		H26.6.24 「地方分権改革の総括と展望」取りまとめ
	H26.8.5 農地制度のあり方について (地方分権及び農地確保の観点から農地制度の施策のあり方について提言)	
		H27.6.22 第5次一括法成立 (地方公共団体への事務・権限の移譲等:農地転用許可に係る権限移譲等) (義務付け・枠付けの見直し)
		H28.5.13 第6次一括法成立 (地方公共団体への事務・権限の移譲等:地方版ハローワークの創設等) (義務付け・枠付けの見直し)
		H29.4.19 第7次一括法成立 (都道府県から指定都市等への事務・権限の移譲) (義務付け・枠付けの見直し)

2 改革を取り巻く環境の変化と基本的考え方

前節1で見たように、20年を超える累次の地方分権改革の取組みにより、地方公共団体の自主・自立性の拡大は一定程度進んだと言える。

その一方で、この間、わが国を取り巻く社会経済情勢は大きく変化し、かつ、その変化自体が加速している状況にある。今や、人口減少社会や地方消滅、IT技術と相俟って深化するグローバリゼーション、都市と地方の地域間格差拡大といった課題が相互に影響を及ぼしつつ複雑化しており、地方公共団体を取り巻く環境はこの20年の間に大きく変化している。

こうした社会経済情勢の変化に加えて、近年、テロの発生などによる国際的な治安情勢の不安定化や、パリ協定など地球規模での環境保全の取組みの必要性なども生じているところである。

このように国内外の状況の変化がもたらす課題に対しわが国全体としての確に対応するためには、民主主義の基盤であり、内政の要となる地方公共団体の果たすべき役割は、極めて大きい。内政が安定してこそはじめて、国際社会でのわが国の存在感が高まるものと考えられる。今後の地方分権改革についても、地方自治法が明記するように、国は外交、防衛など国際社会における国家としての存立にかかわる事務など本来国が果たすべき役割を重点的に担う一方、住民に身近な行政はできる限り地方公共団体に委ねていく（【参考】地方自治法第1条の2第1項及び第2項参照）という基本的な方向性は、引き続き踏まえる必要がある。

【参考】

○地方自治法

第1条の2 地方公共団体は、住民の福祉の増進を図ることを基本として、地域における行政を自主的かつ総合的に実施する役割を広く担うものとする。

② 国は、前項の規定の趣旨を達成するため、国においては国際社会における国家としての存立にかかわる事務、全国的に統一して定めることが望ましい国民の諸活動若しくは地方自治に関する基本的な

準則に関する事務又は全国的な規模で若しくは全国的な視点に立つて行わなければならない施策及び事業の実施その他の国が本来果たすべき役割を重点的に担い、住民に身近な行政はできる限り地方公共団体にゆだねることを基本として、地方公共団体との間で適切に役割を分担するとともに、地方公共団体に関する制度の策定及び施策の実施に当たって、地方公共団体の自主性及び自立性が十分に発揮されるようにしなければならない。

一層厳しさを増す環境下においても、地方公共団体にあつては住民に身近な行政サービスを提供し、地域社会を支える役割を揺るぎなく果たしていくという覚悟が求められる。そのうえで、住民、企業、NPO、ボランティア等々地域のあらゆる力を結集することはもとより、国と地方、広域自治体と基礎自治体の基本的な役割分担を踏まえた上で、緊急性、必要性、事務の性質などを勘案しつつ、前例にとらわれず他の地方公共団体や国とも大胆かつ柔軟に連携していくなど、多様な自治のあり方を模索していくことが求められると言えよう。そうした観点からも、地方分権改革をはじめとする地方の創意と工夫を活かせる環境づくりが一層重要となる。その意味からも、福祉分野などを中心に未だ数多く存置される「従うべき基準」の廃止など⁽¹⁴⁾、地方の自由度を高める取組みが必要である。

他方、国の役割についてみると、気候、地勢などの自然・地理的環境や社会資本整備などに見られる国土構造の偏り等、地方公共団体を取り巻く他律的な外部環境の違いに起因する格差や偏在について、その縮小や是正に向けて、地域振興方策など国が果たすべき役割は、引き続き大きなものがある。

このような国の果たすべき役割に地方公共団体の意見を的確に反映させるとの観点や、人口減少社会など国、地方が協力してわが国全体の課題に対応するといった観点からも、地方公共団体が国の政策決定プロセスにより深く関与していくことが必要であると考えられる。

(14) 第3回研究会資料（別添14）参照

Ⅲ 地方分権改革の目指すべき方向性

1 地域のガバナンスと住民自治

(1) 現 状

今後、行政資源の拡大や維持すら厳しい中、地方公共団体が住民にとって必要不可欠な行政サービスを提供していくためには、あらゆるリソースを可能な限り有効に活用していくことが求められる。

地方公共団体があらゆる事務事業をフルセットで執行するのではなく、地域住民はもとより、企業、NPO、ボランティア、地域運営組織などあらゆる主体と連携・協働し、地域の公共空間を皆で支え合い、創造していくとの覚悟と実践が必須となる時代を迎えていると言える。

とくに都道府県は、人口や経済活動が集積する大都市を抱える地域や、過疎地、中山間地域を抱える地域などで、その取り巻く環境が大きく異なることから、それぞれの地域の実情に応じて果たすべき役割が異なることが想定される。結果的に、都道府県の役割そのものが、地域に応じて多様性を帯びてくるものと考えられる。

(2) 目指すべき方向性

地方公共団体は、単なる行政サービスの提供主体としての役割にとどまるのではなく、地域住民をはじめとする関係者と協議を積み重ねながら、サービスの取捨選択や負担の分かち合いに関する関係者間の合意をつくり上げていくファシリテーターとしての役割が求められることになる。

都道府県は、市町村を包括する広域自治体としての都道府県の立場から地域住民と直接向き合い現場を支える市町村への支援機能がより重要との指摘がある一方で、市町村の行政区域を越え広域的に活動する NPO や企業などと都道府県が直接向き合い連携を深めることが期待されるとの指摘もある。いずれにせよ、地域の実情に応じ多

様なあり方が模索される必要がある。

地方公共団体を取り巻く現下の厳しい環境を踏まえた場合、国と地方、また、都道府県と市町村の基本的な役割分担を前提としつつも、国、都道府県、市町村という従前の三層制の枠に過度にとらわれすぎることなく、リソースの最大活用の観点から行政の連携を柔軟に考えていく必要性に迫られている。さらに、将来的に厳しさが増していくことを考えれば、国、都道府県、市町村の相互間の連携という点でますます柔軟な対応が求められると考えられる。

すでに一部の地方公共団体で取組みが進められているが⁽¹⁵⁾、都道府県と市町村の間、都道府県相互間、遠隔の地方公共団体相互間、さらには地方公共団体と国といったかたちで、多様かつ柔軟な連携を通じてあらゆる資源を有効かつ効率的に活用しうる方策を模索し実践していく必要がある。また、様々な分野の施策と連動させ実施した方がより効果的・効率的に実施できる事務（例えば、文化財保護に関する事務や社会教育に関する事務など）について、これまでの国、都道府県、市町村、さらに、地方公共団体内の執行機関の役割分担にとらわれることなく、地方公共団体の選択により首長の下での一元的な事務の実施を可能とすることも考慮に値する。とくに、地方公共団体と国との連携について言えば、先に述べた地方版ハローワークのように、従来には見られなかったような国と地方による新たな連携のあり方が広がることが期待される。

また、地域の自主的な共助活動を支える組織として、地域運営組織の重要性が指摘されている。こうした組織体の活動を支援するための取組みは必要であり、現在、国において、支援のあり方も含めた様々な議論が行われている。

この際、こうした組織体は地域住民自らが自主的、主体的に運営すべき性質のものであって、こうした公共空間に国の強い関与が生まれることは適切ではないことに留意する必要がある。むしろ、地方公共団体、地域住民やNPO、ボランティア等の自律的で多様な自治の営みが保障されることが必要である。

⁽¹⁵⁾ 第3回研究会資料（別添15）参照

伝統的な農村共同体的社会から都市型社会へと社会の構造が変遷する中で、住民自治を支えるコミュニティ意識の希薄化・喪失が進んできたとの指摘がある。そうだとすれば、自律的で多様な自治の営みを保障するとともに、社会の連帯感を高めていくとの観点から、公共空間を支える共助意識を育んでいく取組みも、あわせて求められているのではないかと考えられる。

2 地方税財政

(1) 現 状

介護や生活保護といった現物給付サービスは、地方財政を通じて提供される。住民ニーズに対応した行政サービスをきめ細かに提供するために、地方財政が果たすべき役割は極めて大きい。

その一方で、国と地方の税収が概ね3対2であるのに対し、歳出ベースではこれが逆転し、国と地方の歳出割合は概ね2対3となっているのが現状である。この乖離を縮小し、国と地方の税源の配分を役割分担に見合うように見直すことが必要であり、地方税財政分野における地方分権改革が引き続き求められている。

(2) 目指すべき方向性

地方税財政分野における地方分権改革においては、地方公共団体が自己決定できる地方の一般財源を拡大していくことが重要となる。また、環境や観光面など、地方の新たな行政需要に対応するため、地方が新たな税源を確保することも求められる。その一方で、国、地方を通じた厳しい財政事情、巨額の債務残高などを踏まえれば、国から地方への税源移譲を声高に求めるだけでは現実的な方策とはなり得ないのではないかと考えられる。

今後一層増大する介護、医療などの社会保障サービスを適切に提供しつつ、人口減少社会への対応、地方創生への取組みを積極的に進めるためには、国、地方を通ずる財政資源の充実が必要不可欠である。国から地方への税源移譲論だけでなく、国、地方が連

携・協力して財政資源の充実を図る中で、地方税、地方交付税などの地方一般財源の充実を図っていくとの考え方も、考慮に値すると考えられる。

歳入面のうち、地方税については、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することが必要である。また、地方交付税については財源調整機能と財源保障機能が適切に発揮されるよう、所要の総額を確保することが求められる。

とくに、地域間格差が拡大する中であって、税源の偏在を是正し、国民一人ひとりに必要な行政サービスを保障するとの観点から、地方交付税などを通じた財政調整は国が果たすべき重要な役割である⁽¹⁶⁾。また、地方交付税については、いわば国が地方に代わって徴収する地方税、すなわち間接課徴形態の地方税とされることから、その本来の性格を明確化する観点からも、「地方共有税」として、交付税原資の特別会計直入化を図るべきである。

超過課税や法定外税といった課税自主権の活用は、住民と向き合い行政サービスに要する負担を分かち合うとの観点からも重要である。しかし、それは、あくまでも標準的な水準を上回る行政サービスへの見合いで考えるべき財源として考えるべきものである。そもそも地方税財源の充実、課税自主権の拡大のみによって達成され得るものではなく、標準的な行政を支える地方一般財源の充実が必要であることは言うまでもない。

地方財政の自由度拡大の観点からは、いわゆる補助金等要綱による義務付け・枠付けの問題がある。換言すれば、補助金等要綱の規律密度の問題であり、この規律密度を緩和することによって、地方の歳出の自由度が高まることが期待される。

これまでも、国の進める提案募集方式に基づいて補助金等要綱の見直しが提案されているが、十分な成果が上がっているとは言いがたい⁽¹⁷⁾。したがって今後も、引き続き、提案募集方式において積極的に見直しを求めるとともに、補助金等要綱に関する包括的な調査・分析を行い、地方分権改革の具体的な工程に載せていくこともあり得るのではないかと考えられる。

(16) 第1回研究会資料（別添16）参照

(17) 第5回研究会資料（別添17）参照

3 国の政策決定への参画

(1) 現 状

これまで進められてきた地方分権改革は、機関委任事務の廃止、国の関与のルール化、いわゆる義務付け・枠付けの見直しなど、地方公共団体の自主自立性を高める観点から、いわゆる行政面の改革を中心としたものであったと言えよう。

こうした改革と並行するかたちで、地方の意見提出権（【参考】地方自治法第 263 条の 3 参照）や国と地方の協議の場（【参考】国と地方の協議の場に関する法律参照）など、国の政策決定プロセスに地方が関与する仕組みが次第に整備されてきたが、これも内閣と地方公共団体という、いわば政府関係機関同士の関係を中心としたものである。

【参考】

○地方自治法

第 263 条の 3 都道府県知事若しくは都道府県の議会の議長、市長若しくは市の議会の議長又は町村長若しくは町村の議会の議長が、その相互間の連絡を緊密にし、並びに共通の問題を協議し、及び処理するためのそれぞれの全国的連合組織を設けた場合においては、当該連合組織の代表者は、その旨を総務大臣に届け出なければならない。

② 前項の連合組織で同項の規定による届出をしたものは、地方自治に影響を及ぼす法律又は政令その他の事項に関し、総務大臣を経由して内閣に対し意見を申し出、又は国会に意見書を提出することができる。

③ 内閣は、前項の意見の申出を受けたときは、これに遅滞なく回答するよう努めるものとする。

④ 前項の場合において、当該意見が地方公共団体に対し新たに事務又は負担を義務付けると認められる国の施策に関するものであるときは、内閣は、これに遅滞なく回答するものとする。

⑤ 各大臣は、その担任する事務に関し地方公共団体に対し新たに事務又は負担を義務付けると認められる施策の立案をしようとする場合には、第 2 項の連合組織が同項の規定により内閣に対して意見を申し出ることができるよう、当該連合組織に当該施策の内容となるべき事項を知らせるために適切な措置を講ずるものとする。

○国と地方の協議の場に関する法律

第 1 条 国と地方の協議の場（以下「協議の場」という。）は、地方自治に影響を及ぼす国の政策の企画

及び立案並びに実施について、関係各大臣並びに都道府県知事、都道府県議会の議長、市長、市議会の議長、町村長及び町村議会の議長の全国的連合組織の代表者が協議を行い、もって内閣府設置法（平成11年法律第89号）第4条第1項第12号の改革の推進並びに国及び地方公共団体の政策の効果的かつ効率的な推進を図ることを目的とする。

第3条 協議の場において協議の対象となる事項は、次に掲げる事項のうち重要なものとする。

- 一 国と地方公共団体との役割分担に関する事項
- 二 地方行政、地方財政、地方税制その他の地方自治に関する事項
- 三 経済財政政策、社会保障に関する政策、教育に関する政策、社会資本整備に関する政策その他の国の政策に関する事項のうち、地方自治に影響を及ぼすと考えられるもの

（2）目指すべき方向性

以上のような状況を見たとき、国の政策決定プロセスに地方が関与する仕組みについては、幾つか改善を要する点があると考えられる。とくに、国会を構成する衆議院、参議院の国会議員による、いわゆる議員立法について指摘することができる⁽¹⁸⁾。

議員立法の重要性については、国会が「国の唯一の立法機関である」と定めた日本国憲法第41条に照らせば、改めて言うまでもない。しかしながら、現行の仕組みを前提とした場合、地方公共団体が事前に適切に関与することなく、いわゆる義務付け・枠付けに係る新たな条項が制定されてしまうという現状があることは指摘せざるを得ない。

（【参考】官民データ活用推進基本法参照）

【参考】

○官民データ活用推進基本法

第9条 都道府県は、官民データ活用推進基本計画に即して、当該都道府県の区域における官民データ活用の推進に関する施策についての基本的な計画（以下この条において「都道府県官民データ活用推進計画」という。）を定めなければならない。

2 都道府県官民データ活用推進計画は、次に掲げる事項について定めるものとする。

- 一 都道府県の区域における官民データ活用の推進に関する施策についての基本的な方針
- 二 都道府県の区域における官民データ活用の推進に関する事項
- 三 前2号に掲げるもののほか、都道府県の区域における官民データ活用の推進に関する施策を総合的かつ効果的に推進するために必要な事項

3 市町村（特別区を含む。以下この条において同じ。）は、官民データ活用推進基本計画に即し、かつ、

(18) 第4回研究会資料（別添18）参照

都道府県官民データ活用推進計画を勘案して、当該市町村の区域における官民データ活用の推進に関する施策についての基本的な計画（次項において「市町村官民データ活用推進計画」という。）を定めるよう努めるものとする。

- 4 都道府県又は市町村は、都道府県官民データ活用推進計画又は市町村官民データ活用推進計画を定め、又は変更したときは、遅滞なく、これをインターネットの利用その他適切な方法により公表しなければならない。

今後も、国会議員による議員立法は一層活発になり、このような事態がたびたび生じることが予想される。このことを考えたとき、これまでの行政面のみの改革から範囲を広げて、そうした立法プロセスにも地方公共団体がどのように適切に関与していくか、改めて検討する必要があるものと考えられる。

例えば、具体的な仕組みの一例として、国会に常設の委員会として「地方分権推進委員会」、あるいは調査会といったものを設け、国会に提出される地方分権にかかわる議案については、そうした委員会などが必ず調査・審議するなど、地方の声を国会の中にきちんと反映させるシステムを構築することが考えられる。

現在の地方の意見提出権や国と地方の協議の場についても、一層活用されるべきである。とくに国と地方の協議の場は、地方からの開催申し出に対する応諾義務や協議結果の遵守義務がないといった問題のあることが指摘されており、制度面での更なる充実を図る必要がある。また、国と地方が互いに協力して政策課題に対応していくという観点から、分科会の活用などを通じて協議内容の実質を高める努力が求められよう。

そもそも、現行の日本国憲法は中央政府と地方公共団体が各々に直接統治権を授権しているという考え方を踏まえつつ、国と地方公共団体の関係を法律で調整するという現行の仕組みからすれば、地方公共団体の立法プロセスへの関与はむしろ自然であるとも言えよう。

さらに、地方公共団体の立法プロセスへの関与の仕組みとしては、次の「4 憲法と地方自治」でも取り上げられる参議院の地域代表化といった構想があり得るのではないかと考えられる。

もとより、この内容については、衆参両院の役割分担、参議院の代表選出のあり方など、二院制（両院制）のあり方に関わる広範な論点を内包するものである。したがって、地方分権改革という面だけから直ちに結論を出しうるものではないが、一つの方向性として検討を深めていく価値があるのではないかと考えられる。

4 憲法と地方自治

（１）現 状

わが国憲政史上初となる合区による参議院議員選挙が昨年（平成 28 年）7 月に実施された。この結果、鳥取県、島根県とともに合区の対象とされた徳島県、高知県の都道府県別投票率は、全国を通じてそれぞれ下から 2 番目、最下位となるなど⁽¹⁹⁾、様々な課題を引き起こすこととなった。

そのため、合区については、当事者となった県はもとより、全国知事会はじめ地方六団体のすべてから、合区の解消を図るべきであるとの強い意見が表明されている⁽²⁰⁾。

（２）目指すべき方向性

ところで、合区の解消という要請は、憲法上の投票価値の平等原則と相反する面も含んでいる。したがって、単に選挙制度を見直すのみにとどまらず、参議院のあり方そのものと密接に関わる憲法上の課題として位置づけることが本来ふさわしい。

そもそも参議院は、その制度創設当時より、国政が慎重に執り行われることを期するための役割を負っている。その役割を踏まえた上で、当初の参議院議員選挙法において全国区と地方区に分ち、地方区選出議員に地域代表的性格を与えるに至ったものである。（【参考】第 90 回帝国議会金森憲法担当国务大臣答弁及び第 91 回帝国議会大村内務大臣答弁参照）

【参考】

(19) 第 4 回研究会参考資料（別添 19）参照

(20) 第 4 回研究会参考資料等（別添 20）参照

○第 90 回帝国議会（昭和 21 年 6 月）大日本帝国憲法改正案に関する金森憲法担当国務大臣答弁

「国民代表ノ機関タル参議院ニ依リマシテ国政ガ慎重ニ行ワレテ行クコトヲ期スル」

「参議院ヲ一種ノ抑制機関デアル、而シテ之ニ慎重練熟ノ要素ヲ盛り込ム工夫ヲシタナラバ一院制ノ持つテ居ル欠点、或イハ又此ノ憲法草案ニ付テ往々人ガ疑ウ所ノ多数党ノ一時的ナル勢力ガ弊害ヲ起スト云フヤウナコトヲ防止スルカヲ持つツノデハナカラウカ、是ガ基本ノ考ヘデゴザイマス」

○第 91 回帝国議会（昭和 21 年 12 月）参議院議員選挙法提案理由説明における大村内務大臣答弁

「全国選出議員は、学識経験ともに優れた全国的な有名有為の人物を簡抜することを主眼とするとともに、職能的知識経験を有するものが選出される可能性を生ぜしめることによって、職能代表制の有する長所を取り入れようとする狙いを持つもの」とした上で、地方区選出議員を「地域代表的性格を有する」とした。

「我が国の参議院に於いては、地域代表という思想を採ることができない。地域代表的性質ということを示しているが、これは地方の事情に詳しい人に出てもらうという趣旨で申し上げている」

現在、参議院議員の定数配分については、最高裁判例において投票価値の平等原則が厳格化される傾向が見られる⁽²¹⁾。しかしながら、衆参両院の選挙制度の類似化という現状も考え合わせると、衆参の本来の性格の相違が選挙制度を通じて表出せず、期待される参議院の役割が十分に果たし得ないおそれも生じることとなる。

以上の点を踏まえつつ、地方分権改革のこれまでの成果の上に立ち、国の立法プロセスに地方の声を一層反映していくとの観点からすると、参議院に「地方の府」としての性格を付与するべく、憲法改正に向けた議論を地方から積極的に提起していくことが求められていると言えよう。

全国知事会では、これまでも憲法と地方自治に関する研究・議論を幅広く積み重ねてきたところであるが⁽²²⁾、この際、あわせて、地方自治に関する日本国憲法第 8 章についても、法律と条例の効力関係の整理・明確化や地方税財政に関する保障など多様な論点を含んでいるものであり、これまでの全国知事会の検討結果などを踏まえつつ、さらに議論を深めておく必要がある。

(21) 第 4 回研究会資料（別添 21）参照

(22) 第 7 次及び第 8 次の自治制度研究会において『地方自治の保障のグランドデザイン』及び『地方自治の保障のグランドデザインⅡ』をとりまとめる（平成 16 年 3 月・18 年 12 月）とともに、憲法問題特別委員会を設置し『憲法問題に関する報告書』においても地方自治に関する主要論点に関する考え方を整理している（平成 18 年 3 月）。

とくに、全国知事会において、先に述べた合区問題への対応などを図るべく、総合戦略・政権評価特別委員会の下に設けられた「憲法と地方自治研究会」では、憲法第8章「地方自治」を中心に以下のような改正条文案を示し、幅広く議論を呼び起こそうとしているところである。

全国知事会「憲法と地方自治研究会」報告書

日本国憲法「地方自治」関係・改正草案（案）

（前文）

この憲法は、主権者である国民が、全国的及び地域的な公共の福祉の実現のために、自らの政治的権能を、国及び地方公共団体に対して直接負託しており、国及び地方公共団体は、それぞれの責務を担いつつ、互いに協力し、住民の日常生活に関連する公共的事務については、地方公共団体の自主性及び自立性が十分に発揮されるよう、解釈されなければならない。

（第92条）

- 1 地方公共団体は、基礎的な地方公共団体と、これを包括する広域的な地方公共団体及びその他法律で定める特別の地方公共団体とする。
- 2 地方公共団体は、その地域の住民の発意に基づき、住民の日常生活に関連する公共的事務について処理する固有の権能を有する。
- 3 国は、原則として、国家の存立に関する役割及び全国的な視点を必要とする政策、その他国が果たすべき役割を担うものとし、国と地方公共団体との間で、適切な役割分担を図るものとする。

（第93条）

改正せず

（第94条）

- 1 地方公共団体は、その財産を管理し、事務を処理し、及び行政を執行する権能を有し、法律の範囲内で条例を制定することができる。
- 2 国会が前項の法律を定めるにあたっては、第92条の趣旨を尊重しなければならない。

（第95条）

- 1 地方公共団体は、その運営に必要な財政を処理する権限を有し、固有の財源として、その地域において、条例に基づき、税を課し、徴収することができる。
- 2 国は、地方公共団体が、その果たすべき役割を遂行するために、適切な財源を配分しなければならない。

3 国は、地方公共団体に財政上の支出をするにあたっては、その支出の基準を法律によって定め、第92条の趣旨に反する条件を付してはならない。

4 地方公共団体は、自らの財政権に基づく歳入・歳出の決算について、地方公共団体が設置する独立の検査機関による検査を受けなければならない。

(第96条)

1 国は、法律の定めるところにより、地方自治に影響を及ぼす国の政策の企画及び立案にあたって、地方公共団体を代表する機関との協議の場を設置しなければならない。

2 地方公共団体は、国及びその他の地方公共団体からの、法律、命令、規則、条例、その他の関与について、裁判所による裁判を受ける権利を有する。

3 特定の地方公共団体のみに適用される特別法は、法律の定めるところにより、その地方公共団体の住民の投票においてその過半数の同意を得なければ、国会は、これを制定することができない。

(第43条)

1 衆議院は、全国民を代表する選挙された議員で組織する。

【案1】

2 参議院は、広域的な地方公共団体の区域ごとに、住民を代表する選挙された議員及び全国民を代表する選挙された議員で組織する。

【案2】

2 参議院は、広域的な地方公共団体の区域ごとに、住民を代表する選挙された議員で組織する。

3 両議院の議員の定数は、法律でこれを定める。

衆議院及び参議院の憲法審査会などで憲法改正に関する議論が再び動き出しつつある昨今の状況に鑑みれば、このような具体的な提案を含む議論を加速させる必要がある。

なお、憲法改正に至る道程には、国会の発議、国民投票による手続きが必要となり、相当の時間を要することとなるが、この検討の過程で、地方の意見を求められることも想定される。そのため、全国知事会としての基本的な考え方を、この際、改めて整理しておくことが求められていると言えよう。

地方分権改革と憲法の関係でみれば、現行憲法の枠組みが、これまでの地方分権改革の議論の枠組みを大なり小なり規定していたと考えられる。これに対し、参議院をはじめ

めとする国の統治機構のあり方、また、現行憲法の第8章のあり方など、憲法構造に踏み込んで議論の射程を拡げていく中で、地方分権改革の新たな地平が切り拓かれることが期待される。

IV その他の重要事項

1 地方分権改革への住民の参画

これまでの地方分権改革の歴史を省みたとき、総じて言えば、地方公共団体が国からの関与を防御的な立場で跳ね返していくことに膨大なエネルギーを注がざるを得ない状況となっているのではないかとの指摘がある。

この結果、本来、地域の実情に応じたきめ細かな行政サービスを提供することによって地域住民の福祉向上に資するべき地方分権改革の動きが、いわば国と地方の権限争いのように受け止められ、住民にとって実感のある改革になり得ていないのではないかとの懸念が惹起されている。

言うまでもなく、地方分権改革については、本来こうした次元ではなく、それによって住民がどのように豊かさを享受できるかが重要なポイントである。この場合の「豊かさ」とは、もとより経済的、物質的充足のみを指すものではない。住民ニーズに的確に応えた行政サービスが可能になることや、地域社会の一員としての連帯感、参画意識から生まれてくる満足感も、それを構成する重要な要素となる。住民に身近なところで政策が決定され、地域の実情を的確に反映した行政サービスが提供されることによって、住民生活がどのように「豊か」になるのかということが地方分権改革の大きなポイントと言えよう。

そのような改革の効果が実感されれば、住民自身が地方公共団体から国への改革提案を支える基盤となり、その提案が制度改革に結実し、さらに豊かな住民生活につながっていくという好循環が期待されると考えられる。

地方分権改革の成果を活かした好事例は、すでに各地で多数生まれている⁽²³⁾。地方公共団体は、こうした好循環が生まれるよう、地方分権改革の成果を住民に還元し、分かりやすく PR するとともに、住民を巻き込みつつ地域にとって必要な分権改革を形づくることが求められる。

換言すれば、これまでの国と地方の関係などいわゆる団体自治を中心とした地方分権改革から、地域住民の発意に根ざした取組みなど「住民自治」にも射程が及ぶ地方分権改革へと、改革の展開と深化が問われることになると言えよう。

2 全国知事会など地方六団体の果たすべき役割

全国知事会をはじめとする地方六団体が、これまでの地方分権改革の推進力となってきたことは紛れもない事実と言える。

実際、地方六団体は、先に述べた平成5年6月の地方分権の推進に関する衆参両院の決議の後、間を置くことなく検討に着手し、翌平成6年9月には「地方分権の推進に関する意見書」をとりまとめ、地方自治法に基づく意見提出権を行使し、地方としての考え方を申し伝え、その後の地方分権改革の議論の流れを決定づけることとなった。

また、平成18年6月にも、再度、地方自治法に基づく「地方分権の推進に関する意見書」を提出し、第2次地方分権改革の点火役を果たすこととなった。この他にも、三位一体の改革に当たり国庫補助負担金などに関する改革案をとりまとめるなど、節目節目で改革の流れを決定づける重要な役割を果たしてきたと言えよう。

その一方、20年を超える地方分権改革の取組みの中で、地方自治法に基づく意見提出は2度しか行われておらず、より有効に活用すべきであるとの指摘もある。

この地方自治法に基づく意見提出権は、いわば地方にとっての伝家の宝刀であり、そ

⁽²³⁾ 第2回研究会資料（別添22）参照

の実効性を担保する観点からむやみな行使は慎む必要はあるものの、今後の地方分権改革の動向如何や国の政策決定プロセスに地方が一層深く関与していくとの観点から、さらなる活用方策の検討が必要となるのではないかと考えられる。

また、こうした権限行使に加え、国と地方の協議の場の実効性を高めていくとの観点や立法プロセスを含む国の政策決定への地方のさらなる参画を考えた場合、全国知事会をはじめとする地方六団体が果たすべき役割は、一層大きくなるものと想定される。

地方六団体がその果たすべき役割を適切に担っていくためには、地方六団体間の円滑な連携や、いわば地方の代表格としての全国知事会の活発な政策提言などが求められるところである。また、全国知事会に関して言えば、都道府県の抱える課題に対するシンクタンク機能の強化など、その支援機能の強化も必要である。地方分権改革の議論と実践を地方側からリードする主体として、引き続き、全国知事会をはじめとする地方六団体の役割に期待したい。

3 地方公共団体のガバナンス強化

地方分権改革への住民参画が進めば、地方公共団体の意思決定プロセスへの住民の参画意識の向上も期待される。その際、住民の意見を地域の政策課題に反映させる上で、地方議会の役割がますます重要となる。

地方議会に関して言えば、近年、議員のなり手不足の問題が一部の地方公共団体で指摘される一方、政務活動費の透明性を高める取組みや議員提案条例の増加など、新たな動きも見られるところである。

とくに現行の二元代表制の下では、住民の多様な意志を反映する機関としての地方議会のあり方は、広範な権限を有する首長へのチェック機能を強化するという観点も含め、今後の重要な検討課題となりうるのではないかと考えられる。

いずれにせよ、間接民主主義が十分に機能するためには、地方自治の車の両輪の一方である議会がその役割を適切に果たすことが期待されるとともに、住民自身が地方自治に関心を持ち、必要に応じて自ら参画することが必要である。

V おわりに

本報告書では、地方分権改革の現状について概観した後、「地域のガバナンスと住民自治」、「地方税財政」という地方公共団体の運営に関わる点を整理の上、続いて「国の政策決定への参画」、また、「憲法と地方自治」というように、地方公共団体を取り巻く外部環境へと議論を展開している。

また、研究会における議論において特筆すべきとくに重要な事項については、「地方分権改革への住民の参画」、「全国知事会など地方六団体の果たすべき役割」、「地方公共団体のガバナンス強化」というように、その他の重要事項として整理している。

以上の議論で指摘しているように、地方分権改革については、引き続き取組みを要する点が残されている。現在、国において進められている提案募集方式により従うべき基準の廃止などの改革を着実に進めると同時に、改革の進むべき方向性や手法についての新たな取組みが求められている。

本年7月、岩手県において開催される全国知事会議において、本研究会の報告書を基礎に、今後の地方分権改革のあり方について議論が交わされることが想定されている。

地方分権改革の次なる展望を切り拓くためには、全都道府県知事の地方分権改革に関する共通理解を作り上げることができかどうかポイントとなる。都道府県知事相互の間で忌憚のない真摯な議論と、それに基づく意欲的なとりまとめを大いに期待するものである。その上で、さらに、他の地方団体と連携しつつ、地方分権改革に関する地方六団体全体の共通理解を深める取組みを展開していくことを期待したい。