

とりまとめに向けた論点整理（案）

【I はじめに】

- ① 地方分権改革を進めるべき理念として、一極集中の是正、多極分散型の国土形成が掲げられていたにもかかわらず、現状ではさらなる集中が進行。
- ② また、少子高齢化や人口減少社会の本格的な到来、グローバル化の進展等我が国を取り巻く国際情勢の変化、IoT、AI など情報通信技術の進化等により、地方分権改革に着手した当時と比べ社会経済情勢は大きく変化。
- ③ こうした状況の変化を踏まえつつ、地方創生を進め格差社会を解消し、この国の発展を目指すため、新たな地方分権改革を展望すべく、全国知事会地方分権推進特別委員会の下に本研究会が設置。
- ④ 現在、全国の地方公共団体において地方創生の取組が進められているが、地方創生の名の下で、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。
- ⑤ また、地方公共団体は、医療、介護等の社会保障、教育、防災等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が、人口減少等により行政資源が縮小しつつある中において、負担の分かち合いや少子化対策等の観点から、いわば価値中立行政から一歩踏み出し、地域のガバナンスを自ら主体的に構築していく役割が今後期待されるとの指摘もある。
- ⑥ 本研究会においては、このような問題意識も踏まえつつ、地方分権改革と密接に関連する諸課題について、中長期的な時間軸も意識しながら、目指すべき方向性を幅広く展望。

- ⑦ 現在の国と地方の関係を踏まえれば、地方分権改革に終わりではなく、時代の趨勢を的確に捉えつつ、あるべき改革の方向性を常に問い直していくことが求められる。

【Ⅱ 地方分権改革の現状】

1. これまでの改革の取組

- ① 1990年代前半より、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、国際化への対応、東京一極集中の是正、個性豊かな地域社会の形成、少子高齢社会への対応等を図るため、地方分権改革が進められてきた。
- 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、平成11年にいわゆる地方分権一括法が成立。
- ③ 税源移譲、国庫補助負担金改革、地方交付税改革の3つを対象とした、国と地方の税財政制度に関する三位一体の改革が推進。
- 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。
- ⑤ このほか、法に基づく国と地方の協議の場の創設など、地方分権改革が着実に積み重ねられてきた。
- ⑥ 現在、平成26年から新たに導入された提案募集方式により、農地制度改革、地方版ハローワークの創設など引き続き地方分権改革が進められている。
- ⑦ 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

の関係に変え、地方分権型行政システムを確立するとの理念の下、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。

- 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ある。

2. 改革を取り巻く環境の変化と基本的考え方

- ① 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が、この間、我が国を取り巻く社会経済情勢は大きく変化するとともに、その変化の速度自体が加速。
- ② 今や、人口減少社会や地方消滅、IT技術と一体で深化するグローバルイゼーション、都市と地方の地域間格差拡大といった形で、各課題が相互に影響を及ぼしつつ複雑化。
- ③ 加えて、近年、国際的な治安情勢の不安定化や、地球規模での環境保全の取組の必要性等も生じている状況。
- ④ こうした環境の変化を踏まえつつ、今後の地方分権改革のあるべき方向性を展望していく必要があるが、国内外で直面する課題に対し我が国全体としての的確に対応するためにも、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大きい。
- ⑤ そうした地方公共団体が、一層厳しさを増す環境下においても、住民に必要な行政サービスを提供し地域社会を支える役割を果たすことができるよう、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は引き続き重要。
- ⑥ 地方公共団体側にも、住民、企業、NPO、ボランティア等々あらゆる

る地域の力を結集することはもとより、これまでの前例にとらわれず他の地方公共団体や国とも必要に応じ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覚悟が求められる。

- ⑦ その一方で、気候、地勢等の自然・地理的環境や社会資本整備等に見られる国土構造の偏り等、各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、国が果たすべき役割は今なお残る。
- ⑧ 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、国、地方が協力して人口減少社会等我が国全体の課題に対応するといった観点からも、国の政策決定プロセスに地方公共団体により関与していくことが必要。

【Ⅲ 地方分権改革の目指すべき方向性】

1. 国の政策決定への地方の参画

- ① これまで進められてきた改革は、機関委任事務の廃止、関与の縮減、義務付け・枠付けの見直し等、いわゆる行政面の改革が中心。
- ② こうした改革に加え、地方の意見具申権や国と地方の協議の場など、国の政策決定プロセスに地方が関与する仕組みが整えられてきたところ。
- ③ その一方で、議員立法による義務付け、枠付けに係る新たな法律が制定される現状が存在。こうした場合、地方公共団体が関与する仕組みが著しく限定される。
- ④ 憲法が中央政府と地方公共団体各々に直接統治権を授権しているとの考え方を踏まえつつ、国と地方公共団体の調整を法律で行うという現行の仕組みからすれば、国の立法プロセスに地方の声を反映させ

る仕組みが必要。

- ⑤ その仕組みとしては、多様なあり方が考えられるが、その一つとして、「4. 憲法と地方自治」でも取り上げる参議院の地域代表制があり得るのではないか。
- ⑥ 現行の地方の意見具申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。
- ⑦ 特に国と地方の協議の場は、国と地方が互いに協力して政策課題に対応する観点からも、分科会の活用等をはじめとする協議の充実が求められる。

2. 地域のガバナンスと住民自治

- ① 行政資源が縮小する中、地方公共団体が必要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最大限有効活用していく必要があり、住民はもとより、企業、NPO、ボランティア、地域運営組織等あらゆる主体と連携していく必要。
- ② この際、地方公共団体は単に行政サービスを提供すれば済むものではなく、地域の存続をかけた住民等と一体となってサービスの取捨選択、負担の分かち合い等の合意を得るためのプロセスを積み重ねていくことが求められる。
- ③ こうした状況下での都道府県の役割を考えた場合、市町村の行政区域を越え広域的に活動するNPOや企業等と連携を深めることが期待される一方で、住民と直接向き合い現場を支える市町村への支援機能も重要。
- ④ 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が、こうした組織体の活動を支援するための取組は必要。

- ⑤ 一方で、こうした組織体は住民自らが自主的、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。
- ⑥ 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・喪失が進んできたが、改めて、こうした公共空間を支える共助意識を育んでいく取組が今求められているのではないか。
- ⑦ リソースの最大活用の観点から、地方公共団体の連携を考えた場合、都道府県、市町村という二層制の枠にとらわれることなく、都道府県と市町村、都道府県間、遠隔の地方公共団体間、更には地方公共団体と国といった形で、多様かつ柔軟な連携を通じてあらゆる資源を有効活用していく必要。

3. 地方税財政

(第5回研究会で議論)

4. 憲法と地方自治

- ① 我が国憲政史上初となる合区による参議院議員選挙が行われたが、全国知事会をはじめ地方から合区の解消を図るべきとの強い意見が存在。
- ② 一方で、合区の解消は、選挙制度のみならず参議院の在り方そのものと密接に関わる課題。
- ③ 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観点から、参議院を「地方の府」としていく等を含め、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のではないか。

- ④ 併せて、地方自治に関する日本国憲法第8章についても、過去の全国知事会の検討等を踏まえつつ、より踏み込んだ議論をする必要があるのではないか。
- ⑤ なお、憲法改正は実現までに相当の時間を要することとなるため、実現に至る過程において、合区の解消や地方分権改革等について幅広く議論を重ねる必要。

【IV おわりに】

1. 地方分権改革への住民の参画

- ① 地方分権改革は、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。
- ② この結果、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地方分権改革になっていないのではないか。
- ③ 地方分権改革は、本来こうした次元ではなく、改革により住民がどう豊かさを享受できるかが重要。
- ④ すなわち、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で、住民生活がどう豊かになるかが地方分権改革のポイント。
- ⑤ 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、更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もの。

- ⑥ こうした好循環が生まれるよう、地方公共団体は、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。
- ⑦ 換言すれば、これまでの団体自治中心の地方分権改革から住民自治にも射程が及ぶ地方分権改革へと、改革の深化が問われることになる。

2. 地方公共団体のガバナンス強化

- ① 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向上も期待されるが、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重要。
- ② 現行の首長と議会の関係を踏まえると、広範な権限を有する首長へのチェック機能強化の観点から、議会の在り方等についても検討課題となりうるのではないか。
- ③ 間接民主主義が十分に機能するためには、住民による適切なチェック機能の発揮が不可欠であり、このチェック機能が地方公共団体のガバナンス確立の前提となるもの。

3. 地方六団体の果たすべき役割

- ① 地方自治法に基づく意見提出権が平成5年の制度創設以来これまでに2回しか行使されていないが、有効に活用すべき。
- ② こうした権限行使に加え、国と地方の協議の場の運営、さらに立法プロセスへの更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大きい。
- ③ こうした観点からも、地方六団体間の円滑な連携や、全国知事会の活発な政策提言等が求められるところであり、地方分権改革議論

を地方側からリードする主体として、引き続き、同会の役割に期待。