

中間報告以降の委員の意見及び提出資料を基に論点を

荒整理したペーパー

(10月2日委員会内容を追加)

1 「第二期地方分権改革を行う目的は何か」について明確にする必要があるのではないか。

- 様々なところで、地方分権一括法という言葉が使われているが、地方としての分権改革の目的・定義をきっちりすることが、最終報告では必要ではないか。

- 「市場原理の地方行政への導入」「民間主導の地方再生」「都市と地方の格差の是正」「地域経済の活性化」「国による地方財源保障の縮小」「国・地方を通じた財政再建」等が第二期地方分権改革の目的として言われることがある。

しかし、これらのことは、第二期地方分権改革の「主たる」目的ではなく、「主たる」目的は「国は国際的な協調・競争に専念するなど、国の役割を一層重点化（OR限定）することによって国のかたちを変え、これにより、地方が福祉・教育など、地域に密着した行政について、その役割を増し、住民が安全・安心に暮らせる豊かな社会をつくること」なのではないか。

このことを国民に訴える必要があるのではないか。

- 地方分権の目的は、住民満足度・充実度の向上であり、そのために身近で自己決定権をもつということではないか。
- 21世紀ビジョン懇談会は、市場原理・競争ということだが、「地方共有税」の趣旨で明らかのように地方は連帯するということではないか。
どの町でも、自分たちのまちのことは自分たちで決められるように横に連帯するということではないか。

- 分権を進めて格差が縮小している国では、自立すればするほど連帯するという思想。中間報告では、これに基づき、地方共有税や地方債の共同発行を提案。
- 地方の行政を、管理から知恵を活かした経営の概念に転換していくべきではないか。
- 自治体がどういうものか国民に知られていない。国の出先ぐらの印象。住民と自治体のつながりを明確にし、利害関係をはっきりさせることが必要ではないか。
- 全国一律の公共サービスはできるだけ低く抑えて、それ以上の部分は、地域の創意工夫にまかせるべきではないか。自分で決められる範囲がいかに広いかが大事であり、自己決定と自己責任が基本ではないか。下手な首長を選び自治体が経営に失敗すれば、地域の不動産価格が低下するなど、住民の負担が増えることを明確にすべき。地方を過保護にせず、計画的に自由にさせた方が、格差は減少するのではないか。
- 自己決定の前提として、住民がコストを実感できるようにすべきではないか。
- 都道府県と市町村、市町村同士においても自治体は千差万別であり、また、自己決定というが、住民にはそうした経験が乏しい。まず競争させるためのスタートラインをあわせて、その上で、段階的に競争にもっていくことが必要ではないか。地方に、なるほどと思ってもらわないと、分権改革に残された最後のチャンスを失うこととなるのではないか。
- 将来の大きな議論も必要だが、一方で、国民統合を崩して一から議論を始めるのではなく、現実的に創意工夫してがんばっている自治体を励まし、一歩でも分権を進めることが必要ではないか。
- 今後の分権改革による自治体にとってのメリットをわかりやすく整理することが必要ではないか。そうでないと議会の理解を得られないのではないか。

- 分権すれば格差は拡大する。分権と格差の問題は分けて考えるべきではないか。分権とは別に過疎の問題は国が対応すべきものではないか。
- 過疎地における山林の保全など、国策として考え責任をもち、国との役割分担を考えるべきものがあるのではないか。そうした大切なものが地方にはたくさんあるのではないか。
- 国と地方の話と都市と農村の話は別のはずが、都市と地方という言い方がでてくる。分権の議論をやっているようで、都市と地方の議論にならないようにすべきではないか。小さな政府にNOと言わなければならないのではないか。
- 過疎の町であっても、創意工夫で新しい取組みができるのではないか。
- 地方の不祥事などに対して、国による統制の強化ではなく、住民自治の強化によるべきという方向性を出すべきではないか。
- 中央でも地方でも腐敗はおこるが、シャープ勧告も

『地方団体の運営方法は国民が容易に監視し、また、理解することができる。国民は彼が地方行政から受ける利益とそれに要する費用との間の関係を明確にはかり知ることができる。地方の段階において発達した習慣と態度とは、国の段階において政府の行動に影響を及ぼすに至ると期待してよからう。』

—中略—

『もちろん、地方自治に対する反対論はある。時には独立の地方団体が想像力に欠け、無能であり、あるいは腐敗していることもある。時には誤謬を犯すこともある。』

—中略—

『日本における問題は、依然として、国の支配を減じ、地方団体の独立を増すことである。次の段階は、明らかに、地方自治の形式に実質を加えるために、地方団体に適当な独立財源を与えることである。』と書いている。

2 「第二期地方分権改革で何を行う（改革する）のか。又、それはなぜか」について明確にする必要があるのではないか。

2－（1）総論

- 第二期地方分権改革では、「税財政関連」「事務権限の移譲」「義務づけ・関与の解消」を中心にすべきであり、それ以上手広くやらない方がいいのではないか。
- 一括法に向けては、実現可能性が高く、地方にとって望ましいことを絞って、国に提案していくべきではないか。
- 中間報告書で「地方行財政会議」「地方共有税」等を打ち出しており、そこには「地方の（自立・自律に向けた）覚悟」をこめているはず。この「覚悟」を、地方としてはっきりと示さないといけないのではないか。
- 第二期分権改革の特色が何かを、国民にわかりやすく打ち出していくことが必要ではないか。
- 経営体としての自治体のあり方が問われているのではないか。
- 地域経済の自立を視野に入れた分権議論が必要ではないか。

2－（2）国と地方の役割分担

- 最終報告に向けては、国と地方の役割分担、二重行政の解消に絞って議論すべきではないか。
- 国の役割を限定することをはっきりさせるべきではないか。

- 自治法1条の2を超えるものを打ち出すべきか否かを議論する必要があるのではないか。
- 国の関与を少なくすべきとは言えるが、内政問題はすべて地方に、とまでは言えないのではないか。国と地方の役割を明確に切り分けることは難しいし、国民がそれを望んでいるかも疑問。
- 「融合型分権」を目指すべきではないか。
- 地方におろすべき仕事と、生活保護、障害者支援など、おろしてはいけない仕事があるのではないか。国が制度設計は行い、地方が執行という仕事もあるのではないか。
- 自治法で国と地方の役割分担は明確に書かれている。それにもかかわらず、現実の各省庁の法律・施策が、この自治法の規定に則っていないということではないか。自治法の原理・理念にあわせて、ゆがんだ現実を直すという議論が必要なのではないか。
- 国と地方の役割分担について、これまでの分権改革をふまえ、現在の言葉で表現し直すことが必要ではないか。
- 税源移譲を行うために、国と地方の財政負担のあり方を変える必要があり、そのために、役割分担を議論するというではないか。
- 地方による公共事業推進のための「協議会等組織」を全て解消すべきではないか。
- 国と地方の役割分担について、逃げずに議論すべき。河川・道路など公共事業関係についても議論すべきではないか。
(複数都道府県にまたがる河川は都道府県の広域連合が担うべきではないか。)

2－（3）国と地方の二重行政

- 「二重行政」とは何のことを言っているのかを明確にする必要があるのではないかな。
- 「二重行政」とは、①「国と都道府県による二重判断（市町村への補助金の交付判断など）」②「国と都道府県による二重関与（許認可等において）」③「国と地方が同様の事務事業を行っていること」に区分されるのではないかな。

2－（4）都道府県と市町村の関係

- 都道府県と市町村の役割分担を議論する必要があるのではないかな。
- 市町村が基礎的自治体として自立できるように、都道府県のあり方を考え、都道府県職員の意識改革を図っていく必要があるのではないかな。
- 都道府県と市町村との関係についても議論し、都道府県の広域自治体としての必要性を明記すべきではないかな。
- 過去のドイツやイタリアのファシズム国家においては、広域自治体は廃止されて基礎的自治体のみとなって、国の中央集権体制が強められたという苦い歴史があるので、国と基礎的自治体の中間・クッションとして広域自治体は必要なのではないかな。
- 小規模町村の事務を都道府県に移すことができるようにすべきではないかな。

2－（5）国の義務づけ・関与

- 地方税財源の充実強化と、国の義務づけ、枠付けの緩和に絞って議論を進めてはどうか。

- 自治事務について原則条例で規定することと、国の関与を薄くするという点については、前回の分権改革で残された課題を解決するツールとなるのではないか。
- 法律、政省令、補助金要綱というところを、法律はあり方を大きく定めたら、あとは地方にまかせる、自治立法権の拡大ということではないか。
- 国による関与・国と地方の二重行政は、どんどん増えているのではないか。地方はあきらめと不安をもって見ているのではないか。
- 政省令による関与・義務づけが増えているのではないか。
- 地方分権のことが念頭にない議員立法も増えているのではないか。
- 補助金の交付金化も、関与・義務づけが温存されるということでは、問題ではないか。
- 小さな自治体がかんばって新しいことをしようとするときに、国の決めごとが足かせになっているのではないか。

2－（6）住民自治

- 分権改革の視点としては、国と地方の政府間の関係の改革とともに、自治体の自己決定権の行使において、住民との関係で、どう改革を進めるかの議論が必要なのではないか。
- NPO・住民などに市場原理でない公共的領域に参画してもらう視点で住民自治のあり方を見直し、何故、中央集権制度を見直していかなければならないかを訴えるべきではないか。
- 地方分権とは、住民の手元に意思決定の権限をもってくる改革であることを強く言うべきではないか。

- まちは自分たちでつくっていくものと住民に思ってもらう、参加の雰囲気を作っていくことが大切ではないか。
- 自治体のガバナンスが問われているのは、住民自治が徹底していないからではないか。
- 住民自治と分権改革の議論が結びついていないのではないか。
- 市民のエネルギーはネット社会などでかなり大きくなっているのに、それが住民自治や自治体につながって分権議論が盛り上がるということがない。地方債の自由化をはじめ、自治体の経営規律が問われる自由化の流れが始まっているなか、住民が自治体の財政等厳しい現実を自らの問題と捉える状況を作り出していくことが必要ではないか。
- 今後、「自治体のスリム化と行政の担う課題の絞り込み、民への開放」「NPOなど様々なコミュニティの自立への支援」「地域の情報の徹底公開」「行政と民の知の協働と競争の舞台設定」「意識改革」が必要なのではないか。
- NPOが経営できる、自立できる仕組みづくり、行政から人材供給等ができないか。
- 公の分野でNPOの担えない行政の担うべき分野は何なのかということを確認にする必要があるのではないか。
- 公の担い手としてNPOか行政か、いずれを住民が選択するか選べるようなシステムをつくる必要があるのではないか。
- 国と別に地方として各自治体がNPOを支援できる仕組み（税控除等）を進める必要があるのではないか。

2- (7) 議会

- 住民自治は供給側の理論ではなく、住民の思い・考えをくみ取り、住民参加のもとで地域社会を創っていくことが大事であり、供給側の行政ではなく、住民代表の議会の役割が大きいのではないか。分権時代における住民自治と議会のあり方を議論すべき。
- 知事部局の条例案を審査するだけでなく、議会自らが条例を検討し、現場にでて住民の意見を聞き、議員同士が討議し、行政と対峙する討議型の議会を目指している。
- 村民総会といった村民との議会も必要ではないか。

2- (8) 公共サービス

- 東京は過去からの補助金もあり便益を受けているのだから、一定の所得や容積率以上の部分についての税金を自治体間の調整税とすることや、寄附金の励行による獲得競争、地方に対する国の縛りを減じることとあわせて、各自治体が郵便、警察、義務教育、道路、電気、新聞配達、生活保護の7つのユニバーサルサービスについて、どのサービスを維持強化し、どのサービスを見直すかを選択できるようにすべきではないか。ユニバーサルサービスは、せいぜい警察（治安）と戸籍だけでいいのではないか。
自治体がサービスを選択できるようにして、特徴を打ち出すことができるようにすべきではないか。競争条件の自由化がまずあって、その後で、税源配分や自治体間の調整税の設計等による平準化の議論があるべきではないか。
- 国民統合できるためのナショナルミニマム・スタンダード（ユニバーサルサービス）のレベルはどうかという議論は必要なのではないか。

- 徹底した市場原理ではなく、離島等いづれの自治体でも一定の自治が行えるベーシックな部分は保障するべきではないか。人口減少社会だから過疎の地域には住めないでは、おかしいのではないか。そして、保障の範囲はミニマムではなく、スタンダードな水準を定めて、財政調整すべきではないか。
- 自治体が今のように公共サービスの撤退競争をやっていては、住民の信用を失うのではないか。
- 公共サービスの削減ではなく、提供競争を行うべきではないか。
- 過疎地まではいかないでも、日本の普通の町でシャッター通りが目立ってきている。一方で大都市には過度の集中。こうした状況を踏まえた制度設計が必要ではないか。
- 義務教育や生活保護などはユニバーサルサービスとして必要で、例えば、美術館などは違うということではないか。
- 他の自治体のことは、とやかく言わないという姿勢を転換し、議論をすることで、首都圏をはじめとする都市と地方の理解に基づく財政調整制度を設ける必要があるのではないか。

2- (9) 道州制

- 問題の本質は、明治以来、近代工業社会の実現を目指して作られた日本システム。国は頭脳、地方は手足という発想をやめる必要があるのではないか。
- 道州制度により道州単位での財政等の相互調整と情報発信をおこなうべきではないか。
- 国民統合を崩してまで道州制を導入すべきとは、国民は思っていないのではないか。

- 東京問題をなんとかしないと道州制はできない。各都道府県の違いは大きく、都道府県の充実強化を進めてから道州制でも遅くはないのではないか。
- 地域で道州制の盛り上がりがあるか疑問。地域から声がないと、道州制は難しいのではないか。道州制には、プラス・マイナスがあるのではないか。
- 「分権なくして道州制なし」ではないか。分権と道州制の手順を議論すべきではないか。
- 道州制の定義は各人まちまち。道州制という言葉は使わず、われわれの目指す道州制の意味を実現することが大切なのではないか。
- 道州制の議論に際しては、分権を進める観点から道州制はかくあるべきということ言うべきではないか。
- 企画立案の権限を地方に移譲することを明確にすることなく、道州制を実施することは、機関委任事務の復活につながるのではないか。
- 道州制においては、二元代表制と議員内閣制を自治体が選択することが可能となるようにしたらよいのではないか。
- 道州制に際して、東京都をのぞく、首都圏を除く等いろいろな考えがあり、東京・首都圏の扱いをどうするかが問題ではないか。
- 道州制の議論は、分権改革の流れを逆行させかねないので、気をつける必要があるのではないか。
- 「分権なくして道州制なし」ではないか。

2－（10）情報通信社会・東京集中

- 日本は東京集中の対面情報社会のため、アジアの田舎になっているのではないか。
- 首都機能移転とあわせて情報通信社会を確立すべきではないか。
- 頭脳機能の地域分散を考える必要がある。情報機能の分散するようなインフラが必要なのではないか。
- 東京への情報集中が言われるが、地方で暮らしていても、国際的な情報も入るのではないか。
- 情報通信社会で集中是正とのことだが、情報通信社会になっても、対面情報は大切ではないか。
- 大都市に人口・機能が集中しすぎている。官のシステムを見直すことだけで、集中の是正が可能か疑問ではないか。
- 東京が今後急速に高齢化が進み都市更新に多額のお金がかかることを地方も理解し、一方で、東京も過疎地域の実情を理解するといった相互理解が必要ではないか。
- 日本社会のいっしょに暮らして支え合っている共同体としての仕組みを維持していくべきではないか。水、電気、人材等々多くの面で東京・都市を地方が支えていることをわかってもらう組み立てが必要ではないか。
- 東京も地方全体の問題として、財源調整問題に関与していくことが必要ではないか。

2-(11) 憲法

- 憲法改正を行う際の地方としての憲法第8章についての考え方を整理する必要があるのではないか。

2-(12) 自治体間の格差

- 町村の財政状況は厳しく、都道府県からの人員・予算などの面での事務移譲の裏付けもないなかでは、町村は事務移譲をうけるにも苦勞している。今後、分権改革を行う際には、財政力の弱い小規模町村への配慮が必要なのではないか。また、分権改革と自治体間の格差縮小をセットで考えるべきではないか。
- 首都圏と地方の格差を解消する手だてが必要ではないか。

3 「第二期地方分権改革に向けて、地方（六団体）は、どのように活動すべきか」について明確にする必要があるのではないか。

3-（1）総論

- 今、地方が主張している分権の理論は国民から浮かびあがっているのではないか。国民の理解では「地方は自立を求めている」ということではないか。
- なぜ地方六団体の提言が国民にとり上げられない（支持されない）のかを考えるべきではないか。
- 国民・国会議員がなるほどと思える議論をしていかないといけないのではないか。
- 国が少子化対策を進めるのは、地方では一部の自治体しかきちんと少子化対策を行っていないからではないか。こうした地方分権に逆行した動きがどんどん進んでいるのではないか。
従って、国民から理解を得られる自治体・地方六団体にしないと地方分権は進まないのではないか。
- 都道府県が霞ヶ関を向いており、霞ヶ関と同じようなことを市町村に言う。市町村で都道府県廃止論が強くなっている。都道府県が中央集権ではなく、本来の地方分権の方向を向かないといけないのではないか。
- 公募地方債の発行条件の自由化をはじめ、金融市場の現実がスピードを増して進展しているが、きちんと議論を積み重ねて、丁寧に分権を進めていくことが必要ではないか。
- 多選首長が多すぎるのではないか。分権したら腐敗する、地方に行くほど談合が多いという感覚を国民がもっているのではないか。

3－（2）地方（六団体）の活動

- パブリックの担い手をどうすべきか、という議論が分権改革議論の中で出てくれば、変わってくるのではないか。
- 国民の運動や世論を喚起できる新たな形での分権の必要性を呼びかける必要があるのではないか。
- 国民の求める政策を、地方六団体が国に先駆けて示していくべきではないか。
- 地方六団体は総務省に頼らずに、自立する必要があるのではないか。
- 地方六団体は、政府にまかせるのではなく、政治に訴えかけるべきではないか。
- 自治体内での職員による分権への反対の動きへの対応として首長による明確なガバナンスと人事権の行使が必要ではないか。
- 昨今の自治体の不祥事は分権の勢いを削いだのではないか。従って、自治体のガバナンスや自己総括、自律の必要性を説明すべきではないか。
- 国はどんどん法律も補助金もつくっている。国が施策を実現する仕組みに歯止めをかける必要があるのではないか。
- 知事会は全都道府県の共同設置条例に基づくものにすべきではないか。
- 知事会は各施策についての制度設計をきちんと行うべきではないか。

- 地方六団体は国による関与・義務づけ等による行政執行上の不都合をきちんと住民に示すべきではないか。
- 自治体間では、競争は必要だが、格差拡大は望ましくなく、「連帯」することが必要だが、地方六団体はきちんと「連帯」するための議論（財政調整制度などについて）をしていないのではないか。
- 地方全体として、地方をとりまく状況変化等も踏まえたうえで、情報公開の徹底などによる腐敗撲滅、地方分権の原理原則を規定するヨーロッパ自治憲章のようなものを制定して、各自治体の議会で批准するといったことを、運動論・政策論として考えてみてはどうか。
- ISOのように自治体の資質を地方六団体が認証するようなシステムを作ったらどうか。
- これまでに獲得した分権の成果を後退させないという観点と、新たに分権を進めるという2つの観点が必要ではないか。
分権を後退させないという観点からは、地方六団体が監視機能を持つような仕組みを考えるべきではないか。