

案

『豊かな自治と新しい国のかたちを求めて』

～「このまちに住んでよかった」と思えるように～

第二期地方分権改革の実現に向けて

平成18年11月29日
新地方分権構想検討委員会

目 次

はじめに	1
1 国民に夢と希望をもたらす分権型社会を	3
(1) 改革の目標－安全と安心の社会、多様性と創造性あふれる地域	3
(2) 自立と連帯－大都市と農山漁村の対話	4
2 今後の地方分権改革の手順～第二期地方分権改革とその後の改革	7
3 第二期地方分権改革における具体的方策	10
(1) 地方分権改革への地方の参画	10
(2) 住民自治を可能とする地方税財政制度の構築	10
① 税源移譲	11
② 地方共有税の創設	11
(3) 地方の自立のための行政面での地方分権改革	12
① 国と地方の二重行政の解消と国の地方支分部局の整理	12
② 国の義務付け・枠付け・関与の廃止・縮小 ～条例制定権の拡大・法令の規律密度の緩和	14
③ 国と地方の役割分担の一層の明確化と権限の移譲	15
(4) 住民自治の確立	17
① 住民参加の促進	17
② NPOへの支援	18
③ 地方議会の機能充実	18
4 第二期地方分権改革の後の地方分権改革の方向性	20
(1) 財源保障・財政調整すべき公共サービスのあり方と国と地方の役割分担	20
(2) 「地方分権型道州制」への展望	20
(3) 憲法改正についての考え方	22
5 地方分権改革が国民の理解を得るために	23
(1) 世論の喚起と地方の体制の確立	23
(2) 地方六団体の機能強化	27
おわりに	29

はじめに

地方分権改革は、だれもが住み慣れた地域で生き生きと暮らし続けていける社会を目指している。人々により近い公共空間にできる限りの権限と財源を集め、人々の知恵と工夫と参加によって、地域に最もふさわしい公共サービスが多様な姿で生まれるように、新しい国のかたちを目指している。日本の地方分権改革は、このゴールに向かって着実に進むことができるのだろうか。

政府は平成18年(2006年)10月27日、3年間の時限立法として、地方分権改革推進法案¹を国会に提出した。地方分権改革の根拠を明確にする法律の整備は、平成7年(1995年)の地方分権推進法以来、11年ぶりとなる。その意味では、この新たな分権推進法が成立すれば、地方分権改革は第二期に入るということができる。

しかし、改革の行方は混沌としている。都市であれ農山漁村や離島であれ、全国どこでも「豊かな自治」が実現できるようになるのだろうか。理にかなわない地域間格差を生み出す恐れはないだろうか。また、市場原理の導入と歳出の削減だけを求め、十分な税源を与えず、法令による過剰な束縛を残し、地方共同の財源である地方交付税の制度を破壊するようならば、自治体は、住民とともに豊かな自治をつくるどころか、地域の公共サービスを縮小する競争を強いられるだけになりかねない。

一方、自治体は住民から本当に信頼されているだろうか。巨額な裏金を隠していた自治体が相次いだ。発注する公共工事で官主導の談合を重ねていた自治体への国民の批判も高まっている。首長本人を含めた行政の運営を十分にチェックできずにいる地方議会も少なくない。地方分権は様々な利害の衝

¹ 地方分権改革推進法案・・・平成18年11月 日現在、第165回臨時国会において審議が行われている法案で、新たな地方分権改革の推進に向けて地方分権改革推進委員会の設置や地方分権改革推進計画の策定といった今後の地方分権改革の推進体制等を盛り込んでいる。

突と既得権の破壊を迫られる激しい改革である。それだけに、地方分権に対する国民・住民の共感があって初めて前に進むことができる。自らを律することができず、人々の信頼を裏切るような自治体がある限り、改革は前進するはずもない。

他方、人々の間では、最も身近な政府である自治体へ自分たちの考えを伝え、公共サービスの決定や供給を自分たち自身の問題と考えて参加しようとする機運が広がっているだろうか。「うまくやってくれば国でも地方でもどちらでもいい」という「お任せ民主主義」がなくなる限り、「自分たちのまちは自分たちでつくる」という分権型社会のゴールにたどりつくことはできない。

このような状況であればこそ、強い決意をもってこうした困難を乗り越えて地方分権改革を進めていくことが、日本の将来にとって不可欠である。そこで、本委員会は平成18年（2006年）1月、未完の地方分権改革をもう一度動かすために、分権型社会のビジョンを提案する目的で地方六団体によって設置された。5月の中間報告では、地方分権改革の重要な基盤である税財政改革の考え方とその改革を実現するための7つの提言を行った。

今回の最終報告は、分権型社会が目指す姿を改めて提示するとともに、これから始まろうとする第二期改革に向け、必要な改革の原則と方策を示すものである。分権型社会にふさわしい道州制と憲法改正のあり方についても、第二期改革が完成した段階での課題として、方向性を示した。また、これからの改革に必要な住民主導型の自治体の構築と地方六団体の機能強化策を提案した。

この最終報告に盛り込まれた様々な提案が多くの人々によって議論され、日本の地方分権改革の目指すべき姿として合意されることを強く期待したい。

1 国民に夢と希望をもたらす分権型社会を

(1) 改革の目標－安全と安心の社会、多様性と創造性あふれる地域

小泉政権下で行われた「三位一体の改革²⁾」によって地方分権が大きく前進したとは受けとめにくい最大の理由は、多くの国民に「地方分権改革とは国と地方の予算と権限の取り合いにすぎない」と受けとめられ、国民にとって自らの生活の豊かさにつながったとの実感が希薄なことである。

さらに、「三位一体の改革」を終えた後、歳出・歳入一体改革を掲げた政府・与党の一部には、地方分権改革を国・地方を通じた財政再建のための手段としか考えない傾向がある。そのため、地方に対する国の財源保障をひたすら縮小し、地方財政に市場原理を導入すれば、問題がすべて解決するかのような単純な議論がある。

地方分権改革の目標を見失ってはならない。高齢者や障害者の福祉、子育てや教育、まちづくりなど、人々の暮らしを支える公共サービスを創り出すのは地方の現場である。この改革は、地方の役割をより拡大させて、住民が安全・安心に暮らせる豊かな社会を実現するためである。物財の多さより個人や地域の満足の高さが幸せの尺度になる「知価社会」³⁾と言われるような多様性と創造性にあふれた社会を実現するためにある。それに向けて新しい国のかたちを求めるのが地方分権改革である。

日本は明治以来、規格大量生産型の近代工業国家を求める過程で、すべての規格は中央省庁の専門家が定めるという考え方が浸透した。地方は中央が決めたことに従う実施機関とされた。国土構造も人間の

²⁾ 三位一体の改革・・・国と地方の税財政制度に関する改革のことで、①税源移譲、②補助金改革、③地方交付税改革の3つが対象となったことから「三位一体の改革」と呼ばれた。

³⁾ 知価社会・・・知恵の値打ちが経済の成長と企業利益の主要な源泉となる社会。（「知価社会」堺屋太一・著より）

体に似た有機体と考えられ、首都・東京に経済の中核機能や情報発信と文化の創造機能を集中させた。その結果、「頭は東京にある。地方は自分で考えなくてよい」とされてきた。地方分権に反対する議論の中に、「地方に任せたら無駄が多くなる」という主張が聞かれるのも、こうした歴史の遺物である。

だが、人間は自分たちで決めて自分たちの金を使うほうが他人の金を使うときよりも賢くなる。本委員会の中間報告でも指摘したように、規格大量生産を追求した近代国家建設の過程が終わったいま、「住民に近いところで行われる決定ほど望ましい」(ニア・イズ・ベター)という原理に立ち戻る必要がある。一人ではできないことをみんなの発想と知恵を集めて実施することが自治である。その自治を広げなければならぬ。

他方、国は、国家の存立や国家戦略の検討と実践に一層の力を注ぐ必要がある。北朝鮮の核実験で北東アジアの安定はもとより世界の核拡散防止体制が揺らいでいる現在の情勢でも明らかなように、日本が国際社会において果たすべき役割は増大している。地方への過剰な関与をやめ、本来担うべき役割に純化しなければならない。

(2) 自立と連帯—大都市と農山漁村の対話

現在、大都市と農山漁村との間で、所得・雇用・住民サービスなど様々な面での格差の拡大が指摘されている。

地方分権改革が、どの地域に暮らしていても「豊かな自治」を実現するためにあるのだとしたら、分権型の新しい地方自治・地方財政制度は、財政力の弱い小さな自治体を追い詰めるものであってはならない。地域間の格差を拡大させず、どの地域も自立を目指せるように、制度を設計し、地方全体も連帯する必要がある。東京などの大都市とその他の地域が対話を深めて互いを理解し、地方分権改革を地方全体の問題としてとらえなければならない。

地方分権改革を進めながら地域間格差を縮小させている世界の国には、「自立すればするほど連帯する」という思想がある。この思想を我が国の現状にあてはめて考えてみると、地方、特に農山漁村地域の自治体は、国から権限・財源が移譲されて自立しない限り、国に依存し国から支配されたままである。

このため、農山漁村地域は他の自治体に助けを求めるのではなく、国にもたれかかるばかりで、大都市の側にしても、国に頼ろうとする農山漁村地域を自らが助けようとする意識が生まれにくい。つまり、農山漁村地域と大都市とが、それぞれの足りない部分、足りる部分に目を向け、お互いに協力するという事にならないのである。

自立するということは、真に対等の立場にあるもの同士、各自治体が、自らと他の自治体の長所・短所を相互に理解し、短所・弱い部分を国ではなく他の自治体に助けてもらうとともに、長所・強い部分では他の自治体を助けてあげるということを、自発的に行うようになることであり、そうなることこそが真の自立である。

これが、「自立すればするほど連帯する」ということである。

本委員会の中間報告で地方交付税を地方共有税に転換する構想や地方債の共同発行を提案したのは、この思想に基づくものである。

過疎の農山漁村はいずれ消滅するという議論がある。しかし、人々にとってかけがえのない地域であり、どの人も住み慣れた町や村で暮らし続けたいと願っている。こうした地域には長い歴史が育んできた文化と伝統がある。山林の保全や水源の維持など国全体で守らなければならない資源がある。これらをコストだけで議論できない。だが、小規模な市町村ほど山林の維持等に携わる人材と財源が十分でなく、自治体運営に苦しんでいる。

もちろん、東京をはじめとする大都市も決して余裕があるわけではない。急速に高齢化が進み、家族規模の縮小とともに独り暮らしの高齢者が増える。これまでは家族ができた生活支援を公共サービスで担

う必要性が増している。また、外国人労働者への対応、働く女性やフリーターへの支援など、「都市の新たな貧困」を生まないような新しい公共サービスが必要になっている。さらに、人口急増期に集中投資した下水道や道路などの都市施設が一斉に更新期を迎え、膨大な維持・更新費用が必要になってくる。

地方分権改革には、放っておけば地域間の利害が対立し、場合によっては地方の足並みが乱れるという側面もある。したがって、経済状況も社会構造も多様な日本の地方分権改革では、地方都市や農山漁村は大都市の事情を理解し、大都市は地方都市や農山漁村の実態を知り、率直な議論と対話を重ねる必要がある。日本の国土と社会は大都市と農山漁村が支え合って成り立っており、地方全体が努力を重ねて利害対立を乗り越えなければならない。それによって、「連帯・格差縮小型」の分権を目指すべきである。

その意味で、極めて条件が不利な地域には過疎地域自立促進特別措置法⁴に基づく税財政措置など国の立法措置による格差縮小策は引き続き維持されるべきだろう。

⁴ 過疎地域自立促進特別措置法・・・過疎地域の自立を促進することを目的に、国庫補助負担率のかさ上げや過疎対策事業債の発行、税制上の特例など過疎地域の自治体への支援措置を定める法律。

2 今後の地方分権改革の手順～第二期地方分権改革とその後の改革

これからの地方分権改革を展望するためには、平成7年（1995年）からの「第一次地方分権改革」を実現した地方分権推進委員会の議論や、平成13年（2001年）から5年間余にわたった「三位一体の改革」での議論を踏まえなければならない。そして、その成果と課題を新たな出発点にしていく必要がある。その意味では、国民に夢と希望をもたらす分権型社会を目指すこの改革は、かつて地方分権推進委員会が表現したように、一歩ずつベースキャンプを築きながら頂上を目指そうとする行為にたとえることができる。一つの時代が実現した成果を次の時代が引き継いでさらなる改革を目指す壮大なバトンリレーともいえる。

地方分権推進委員会は平成13年（2001年）6月の最終報告で今後の課題を次のように示した。

- (1) 分権型社会にふさわしい地方財政秩序の再構築
- (2) 地方公共団体の事務や執行体制に対する義務付けや枠付け等の大幅緩和
- (3) 道州制論や連邦制論などの新たな地方自治制度の仕組みの検討
- (4) 補完性の原理に照らした事務事業の移譲
- (5) 制度規制の緩和⁵と住民自治の拡充方策
- (6) 地方自治の本旨の具体化

本委員会は、この6つの課題の設定を極めて適切なものだと考えている。その上で、これらの課題の基盤として、「地方分権改革への地方の参画」を加えたい。本委員会の中間報告と、それを基に地方六団体が地方自治法に基づいて提出した政府・国会への意見書でも求めたように、地方分権改革は国と地方が対等・協力の立場でつくりあげる政治改革であ

⁵ 制度規制の緩和・・・地方議会と首長の権限や自治体の組織の形態などに関して地方自治法等の規定に基づいて国が画一的に定めていることを、自治体の自由度が増すようにすること。

る。これを進めていくには、地方の代表が政治決定の土俵にあがり、国と意見を交わして合意していくことが必要である。「国と地方の協議の場⁶⁾」を法定化しなければならない。

このことを前提にして、新たな分権推進法に基づいて進められる今後3年間の課題を考えると、最も重点を置かなければならないのは、地方分権推進委員会が示した6つの課題のうち、(1)に相当する「税源移譲の推進、補助金の廃止、地方交付税制度の再構築」と、(2)に相当する「自治体の仕事に対する義務付けや枠付けの緩和」である。

いずれの課題も、先の「三位一体の改革」で着手されながら途中で終わった。補助金の整理縮小を掲げながら補助負担率のカットで終わらせたものが多く、多くの仕事は依然として国の指示に従うよう強いられ、地方の自由度の拡大は不十分であった。地方交付税にしても、総額抑制だけが優先されて安定した制度設計はいまだに実現できていない。これらの積み残された課題の解決を次の改革で最優先すべきである。その際、国による義務付けを緩和したら、同時に、その仕事を地方が自ら設計し実行できるように、さらなる税源の移譲と財政調整の機能を強めなければならない。

また、6つの改革課題のうち、(3)に相当する道州制の問題と、(6)に相当する憲法改正問題は、議論を深めていく必要はあるにしても、その実現を今後3年間の改革課題と設定するには機が熟していないように思われる。

特に道州制をめぐるのは、「道州制が実現しない段階では、これ以上の権限や財源を地方へ移譲することはできない」という議論があり、地方分権改革をとめる口実に道州制議論が利用される可能性がある。いま必

⁶⁾ 国と地方の協議の場・・・平成16年度に地方が提出した国庫補助負担金の改革案等を協議するために設置され、現在も継続して設置されている。国の代表(官房長官、関係大臣)と地方の代表(地方六団体の代表者)が参加。

要な地方分権改革は、現行の市町村・都道府県制度の下で確実に権限と財源の移譲を進めるものでなければならない。むしろ、こうした地方分権改革が不十分なまま道州制に移行すれば、道州を国の出先機関にしかねず、これまで積み重ねてきた地方分権改革の動きに逆行し、分権型社会にふさわしい道州制にはほど遠いものになるおそれがある。道州制の議論は、現在の地方分権改革とは独立して行い、その実現も第二期地方分権改革を終えた後の課題にすることが適切である。

したがって、新しい分権推進法によって今後3年間で実現を目指す改革課題は、かつての地方分権推進委員会が掲げた6つの課題のうち、道州制と憲法改正を除く4つの課題および地方分権改革への地方の参画を対象にするべきである。道州制議論と憲法改正議論は、これらの改革とは別に区分けをして行うこととすべきである。

3 第二期地方分権改革における具体的方策

上記の4つの改革課題及び「地方分権改革への地方の参画」について下記のとおり改めて整理することとする。

(1) 地方分権改革への地方の参画

地方分権改革への地方の参画については、「国と地方の協議の場」を法定化し「(仮)地方行財政会議」を設置すべきことを中間報告で提言し、地方六団体が地方自治法に基づいて政府及び国会に対して意見提出を行ったが、改めてその必要性を強く訴えるものである。

中央における「政府」である国に対して、自治体は、地方における「政府」である。もとより内政についての立法権は国・国会に留保されてはいるものの、憲法には「地方自治の本旨」が明示され、平成12年(2000年)施行の地方分権一括法⁷において国と地方は対等・協力の関係とされたことから、自治体にとって、国と対等の立場にある「政府」として、内政に関することについて国が政策立案し執行するにあたって参画することは、当然の権利である。その意味において、地方六団体は国との関係において、いわゆる利益団体や圧力団体と言われるものとは、その位置づけを全く異にするものである。

また、地方分権改革推進法の成立後、設けられることとなる「地方分権改革推進委員会」の委員の選任にあたっては、地方の意見を十分反映させるとともに、「地方分権改革推進計画」の作成に際しては、地方と事前に協議を行うこととすべきである。

(2) 住民自治を可能とする地方税財政制度の構築

⁷ 地方分権一括法・・・平成12年(2000年)4月施行。地方自治法を中心に475本に及ぶ膨大な法改正を行い、機関委任事務を廃止し、自治体の事務を自治事務と法定受託事務に整理し、国の関与等を限定化。

住民自治を可能とする地方税財政制度については、税源移譲によって国税と地方税の税源配分を5：5にすること、地方共有税を創設すること、国庫補助負担金については、補助負担率を引き下げるのではなく、総件数を半減すること、国・地方を通じた財政再建を行うにあたっては国と地方の関係を総点検すること、財政再建制度の見直しにあたっては首長・地方議会の責任を強化し、住民負担を導入し、原則として貸し手責任を問わず債務は完全に履行することなどについて、中間報告で提言し、地方六団体が地方自治法に基づいて政府及び国会に対して意見提出を行った。

① 税源移譲

地方税財源の充実強化については、国と地方の役割分担の見直し後においても必要となるが、現在の国と地方の役割分担においても、国から地方へ税源移譲を行うことにより地方税財源を充実する必要があることに留意すべきである。

また、各自治体にとって一般財源が増加することとなるような税源移譲の姿とすべきことは、税源移譲の目的が地方の財政運営の自由度を高めることであることからすれば、言うまでもないことである。

② 地方共有税の創設

地方交付税は、人口構成の差、地理的条件その他の社会経済条件等の違いを考慮して自治体間の公平性を確保するための財政調整の制度であり、政策誘導的に交付するといったものではなく、人口・面積といった単純な指標のみによって算定されるべきものでもない。本来の財政調整制度の原点に立ち返って方向性を見誤らないことが必要である。

国の政策に地方を誘導するといった発想こそ、中央集権的発想であり、そうした国による発想を排除するためにも、国の一般会計を通さずに「地方共有税及び譲与税特別会計」に直接繰り入れ、法定率⁸を見直し、特例加算⁹や特別会計借入¹⁰を行わないといった地方共有税構想を早期に実現すべきである。

なお、この地方共有税構想は必ずしも財政調整制度の究極の姿ではなく、税の帰属や水平調整の仕組みなどの面で、将来的には、なお一層地方分権的な姿に変わっていくべきである。

(3) 地方の自立のための行政面での地方分権改革

① 国と地方の二重行政の解消と国の地方支分部局の整理

国と地方の二重行政については、国と地方の適切な役割分担を考慮せずに行われているものが多く、職員と予算の無駄を生じ、事業の整合性を欠いたり、審査等に時間を要するなどの弊害をもたらし、結局は、行政サービスの低下を招き、ひいては、受益者である国民の生活向上を阻害することとなっている例が多い。

国・地方を通じた行財政改革と地方分権改革の双方を実現させる手段として、国と地方の二重行政の解消と国の地方支分部局の整理は、第二期地方分権改革において、最重点に行われるべき課題の1つである。

現在、国と都道府県が実施している事務事業、広義の二重行政には様々なものがあるが、特に、

⁸ 法定率・・・地方交付税は、国税（所得税、法人税、酒税、消費税及びたばこ税）の一定割合と法律で定められており、この割合のこと。

⁹ 特例加算・・・地方の財源不足に対応するために、地方交付税の法定率の引上げにかえて国が特例的に地方交付税に上乘せする額のこと。

¹⁰ 特別会計借入・・・地方の財源不足に対応するために、地方交付税の法定率の引上げにかえて交付税及び譲与税配付金特別会計が直接行う借金。

ア 役割分担が法令上の主体に専属させられていない施策について、国と都道府県がそれぞれ実施しているもの（地域産業振興施策、無料職業紹介など）については、地域における行政に関するものは、国は扱わない。

イ 設置主体について法令上の限定のない施設について、国と都道府県がそれぞれ設置しているもの（病院など）については、施設間の役割・機能の分担を明確にし、国は基幹的・国家的な施設の設置に限る。

設置主体について法令上の限定がある施設についても、上記の考え方に基づき国の施設を限定する方向で法令の見直しを進める。

ウ 広域的な調整・関与を国が実施しているもの（都市計画における線引きの協議¹¹など）については、原則として国による調整・関与は廃止する。

こととすべきである。

以上の考え方に基づいて、国と都道府県による二重行政の解消を進めるべきである。

その際、国の地方支分部局が関係している場合には、整理し不要なものは廃止すべきである。

国の地方支分部局については、

ア 法務局、海上保安部、防衛施設局、税関等、国の存立に関わる事務を取り扱う組織

イ 地方航空局、管区气象台等、全国的な規模・視点に立つて行う必要のある事務を取り扱う組織

ウ 公共事業等にかかる地方の役割を拡大した後に、なお国として全国的規模・視点から直接執行する必要性が極めて高いものを行う組織

以外は、原則として事務・権限を地方に移譲し組織を廃止するとの

¹¹ 都市計画における線引きの協議・・・まちづくりを行う際に、市街地として積極的に整備する区域（市街化区域）と、市街化を抑制する区域（市街化調整区域）とに区分することを「線引き」と言うが、この区分を都道府県等が決定するにあたって、国土交通大臣等との協議が必要とされている。

考え方に基づいて整理すべきである。特に、単なる本省庁との經由事務しか行っていないもの、都道府県単位での小規模な事務・権限を担当しているものについては、速やかに地方に事務・権限を移譲し、組織を廃止すべきである。

なお、税務署に関しては、国税、都道府県税、市町村税、社会保険料などの一元的な徴収について検討すべきとの意見もあるが、国民にとって受益と負担の関係が不明確になるのではないかとの懸念があり、収入権、徴税権、立法権のあり方が現在の仕組みと変わる可能性があることから、税等の一元的徴収については、地方分権的な視点に立って、その組織や仕組み、運営のあり方などを慎重に議論すべきである。

② 国の義務付け・枠付け・関与の廃止・縮小

～条例制定権の拡大・法令の規律密度の緩和

平成12年（2000年）の地方分権一括法施行後も、自治事務に関して、自治体が行う事務の執行方法を具体的に義務付ける法令の定めは増大している。

そして、こうした国の法令による義務付けや関与が足かせになり、自治体の創意工夫による新規施策の実施などの面で自主性が阻害され、行政の効率化にも支障を生じている。

また、補助金改革の名のもとに、自治体にとって使い勝手のよいものとして交付金¹²が創設されているが、これにより国から地方への新しい関与の形が生み出されている。

例えば、まちづくり三法¹³関連で、国は市町村から直接まちづく

¹² 交付金・・・国が法令に基づき自治体等に交付する財政援助資金で、従来の補助金に比べて運用上、その用途についての裁量性は高くなっているが、依然として国による関与は残る。

¹³ まちづくり三法・・・「中心市街地活性化法」「大店立地法」「都市計画法」を、いわゆる「まちづくり三法」と言い、この3つの法律を一体的に推進することで、地域の実情に合ったまちづくりを行うことを目的に制定（改正）された。

りに関する計画をヒアリングし、交付金を交付している。

この例は、

- ア 市町村のまちづくりについて国が直接関わっていること
- イ 奨励補助金と同様の性格を持つ交付金を交付していること
- ウ 道路や区画整理などの個々の事業を対象としていたものを、面的整備全体を対象とすることで、国が関わる範囲を拡大していること

という点において地方分権改革の流れに逆行している。

自治事務に関する法令の定めは、自治体が地域の特性に応じて事務を処理することができるように、制度の大綱・枠組みあるいは基本的な基準や他の法令との調整にとどめ、事務の執行基準については全て自治体が自らの判断で条例で定めることとし、国の個別法令による事務の義務付け、事務事業の執行方法や執行体制に対する枠付け等を大幅に緩和すべきである。

その際、あわせて、交付金を含む国庫補助負担金等の廃止（一般財源化）を進めるべきである。

③ 国と地方の役割分担の一層の明確化と権限の移譲

今後3年間の第二期地方分権改革においては、全ての事務事業について国と地方の役割分担を一から見直すのではなく、まずは「国と地方の二重行政の解消」と「国税：地方税＝5：5とするための税源移譲」を行うにあたって必要な「国と地方の役割分担」と「国と地方の財政負担」の明確化を行うべきである。そして、その役割分担と財政負担のあり方に基づいて、事務事業と権限と財源を国から地方に移譲すべきである。

その際、地方自治法で規定されている国と地方の役割分担にもかかわらず、現実の各省庁の法令・告示の多くが、この地方自治法の

規定に則っておらず、通達による関与が依然として行われていることから、これを地方自治法の原理・原則にあわせて、修正する必要がある。

特に、河川・道路など公共事業関係については、国が責任を持つべき道路の範囲を高速自動車国道及び中枢的ネットワークに係る道路に限定し、河川についても、国が責任を持つべき河川の範囲を複数の都道府県にまたがり全国的な視点から利害調整の必要なものに限定するなど、各事業についての国と地方の役割分担を再整理すべきであり、さらに進めれば、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こととすべきである。

国から地方へ権限を移譲する際には、同時に都道府県と市町村の間の役割分担も再構築する必要がある。

地方自治を保障し、地方分権改革を進める観点から、市町村を適切に補完し、国と市町村との中間・クッションとしての役割を果たす広域自治体として都道府県は必要である。

しかし、都道府県と市町村の役割については、福祉・教育等多くの分野で重複・混在が見られ、二重行政による無駄が生じ、特に、国の意向を受けた関与の結果、市町村の主体的な施策推進を損ねている例が見受けられる。

都道府県の役割は、高度なインフラの整備、経済産業活動の活性化、雇用対策、国土の保全、環境の保全等の広域的機能や市町村間の調整機能、一定の小規模な市町村の機能を代替することとする場合の機能に重点化すべきである。

そして、福祉・教育などの住民に身近な行政については、高度な専門的知識や技術を先導的に導入する局面において、都道府県の役割は引き続き重要であるが、補完性の原理に基づき、都道府県から市町村への事務・権限の移譲を進めることにより、市町村が自立的に担っていくことができるよう都道府県と市町村の関係も改革する

必要がある。

.....

(4) 住民自治の確立

① 住民参加の促進

地方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である。

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が、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までには至っていない。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ある。地方債の市場化をはじめ、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とらえる状況を作り出していくことが必要である。

例えば、地域の課題の解決策については、インターネットを通じて住民に呼びかければ、もっと多くの知恵が出てくるはずである。

住民は行政サービスの単なる顧客ではなく、まちは自分たちでつくっていくものであると住民が思えるよう参加の雰囲気をつくっていくことが大切である。

また、住民自治を強化し、住民と行政の協働を進めるためには、住民自らが地域自治区をはじめとする地域自治組織を積極的に構成し、その中で住民がより積極的に活動すべきである。

さらに、地域における福祉、教育、まちづくり、防犯パトロール、災害対応などに自主的に参加する地域住民を例えば「名誉パートナー」とするなど、地域における住民と行政の協働の担い手を新しく位置づけることについても検討すべきである。

② NPOへの支援

住民自治を確立していく上では、NPOの公共的領域への参画を拡大していくという視点で住民自治のあり方を見直すべきである。

そこで、公の分野において、市場原理になじみにくい部分は最終的な責任を行政が負うこととしたうえで、行政、NPO、企業等のいずれが、最も適切にサービスを提供できるかを広く住民が選択することができるシステムをつくる必要がある。そのためには、NPOが自らの力で経営でき、自立できる仕組みづくり、例えば、行政からの人材供給やNPOを税制的に支援できる寄附金控除等の仕組みを各自治体が独自に構築できるようにする必要がある。

③ 地方議会の機能充実

地方分権時代における住民自治を確立する上で、議事機関としての地方議会の果たす役割と責任はますます重要となっている。住民の代表機関である地方議会は、地域における多様な民意をくみあげ、自治体の意思を決定する前提としての政策形成機能と執行機関の監視機能を充実強化する必要がある。

他方で、議会と住民の意思の乖離や議会機能の形骸化が指摘されることがあるが、住民の傍聴の利便を考慮した休日・夜間議会の開催、インターネットによる議会のライブ中継、住民懇談会の実施、議員提出条例の制定等、議会審議に民意を反映させるべく様々な自己改革の取組みが見られる。

今後、制度及び運営の両面において一層の改革を進め、議会機能のさらなる充実を図っていかなければならない。

国は、地方の要請に応えて、制度改革に積極的に取り組むべきである。例えば、自治体の規模等に応じた議会のあり方についても検討を進める必要がある。少なくとも、小規模な自治体については、

現行の会期制度を廃止し、週1回夜間などに定期的に会議を開くようにするなど、その規模に適した新たな制度を選択できることを検討すべきである。

また、地方議会は、公聴会を開催するなど議会全体として住民の声を直接聞く工夫を行うとともに、議員同士による討議の徹底も図るべきである。

さらに、地方議会の調査・政策形成機能を向上させるために、専門的知見の活用や議員及び議会事務局職員の研修の充実も図るべきである。

4 第二期地方分権改革の後の地方分権改革の方向性

(1) 財源保障・財政調整すべき公共サービスのあり方と国と地方の役割分担

第二期地方分権改革の後の地方の姿を考えるにあたり、特に道州制を意識した場合には、国の役割をどのように限定するのかを整理することが最初に行うべきことであろう。

具体的には、防衛、通貨、司法など、国の存立に直接関わる事務以外の内政に関する事務、言い換えれば国民生活に密着した事務において全国的に統一されていることが望ましい基本ルール及び、全国的な規模・視点で行われることが必要不可欠な事務の内容が具体的にどうあるべきかということである。

これは、言い換えれば、どの自治体においても等しく住民が受けられるサービスの水準が如何にあるべきかということである。例えば、警察と戸籍以外は各自治体において異なるサービスでも構わないとの考え方もあるであろうし、警察と戸籍だけでなく、生活保護や義務教育などは、全国一律の基準によりサービスを提供すべきであるとの考え方もあるであろう。このことを議論するにあたっては、国家としての国民統合のあり方という視点が不可欠であり、国民的議論を行う必要がある。

また、これらのサービスを自治体が提供することを可能とするための税財源を保障する必要があることは議論の余地はなく、基本的には地方税及び財政調整制度によるべきであり、さらには、これらのサービス以外のサービスを自治体が提供できるための税財源を十分に保障することこそ、分権型社会においてあるべき税財政の姿である。

(2) 「地方分権型道州制」への展望

その際、国と地方の役割分担、公共サービスのあり方を地方分権的に考えた結果の広域自治体の姿が道州であろう。

今後、道州制の検討が進められていくこととなるが、その状況に応じて、地方として、地方分権改革の観点から見た道州制のあるべき姿を整理のうえ、適宜提案していくことが必要である。その際に制度設計上の基本となる点を以下に記すこととする。

- ① 防衛、通貨、司法など、国の存立に直接関わる事務以外の内政に関する事務については、事務事業の実施だけでなく、企画立案の権限を全て国から道州及び市町村に移譲すること。その際、当該事務に関連する国の地方支分部局を廃止し、必要な公務員の身分移管も行うこと。
- ② 道州は、都道府県にかわる自治体とし、自治体は二層制を維持すること。その際、補完性の原理に基づき現在の都道府県と市町村との間の企画立案を含む事務・権限の再構築を行うことにより市町村がまず地域における行政の主役としての役割を果たし、道州は主として地域における広域行政を担うこと。
- ③ 国と地方の役割分担に応じた国と地方の新しい税財政制度を構築すること。
- ④ 道州間での新しい財政調整の仕組みを構築すること。
- ⑤ 住民代表たる議会制度が存置されること。

あわせて、制度設計にあたっては、以下のことについて検討することが必要である。

- ① 道州制において、長を直接公選とすることは、首長の力が強くなりすぎて住民のコントロールが難しくなるのではないかとの懸念もある。首長の直接公選制と議院内閣制とを自治体を選択することが可能となる仕組みの是非も含めた首長選任の仕組み。
- ② 東京・首都圏を他の道州と異なる特別の制度とすることの是非や、政令指定都市と道州との関係について特別な取り扱いをすることの是非。

加えて、道州制の導入は、国・地方双方の政府のあり方を再構築するものであり、国のかたちを変えるものであることから、道州制の実

現に向けた検討にあたっては、地方六団体はじめ地方の意見を十分反映させることが不可欠である。

(3) 憲法改正についての考え方

我が国の地方自治は、現行憲法に「第8章 地方自治」が設けられ、「地方自治の本旨」が明示されることで、憲法上保障されている。

ヨーロッパにおいては、既に、1985年にヨーロッパ地方自治憲章¹⁴が制定され、地方分権の保障に向けて大きく踏み出している。

しかし、我が国においては現在においても、国の過剰な関与等により自治体の自主性・自立性が十分確保されているとは言い難く、憲法改正に際しては、分権型社会を実現する上での地方自治の尊重とその具体的保障手段を明記すべきである。

具体的には、前文において、地方自治の保障・地方分権改革の推進を宣言するとともに、

- ① 「地方自治の本旨」の内容である「住民自治」と「団体自治」の具体的内容
- ② 国と地方の役割分担の基本原則
- ③ 自治体の条例制定権の範囲
- ④ 自治体の財政自主権の保障
- ⑤ 内政の政策立案・執行に関する地方の参画
- ⑥ 地方自治を担う組織（基礎自治体と広域自治体）などについて明記すべきである。

¹⁴ ヨーロッパ地方自治憲章・・・1985年、欧州評議会（45ヶ国が加盟）において、採択された、地方自治に関する合意。

5 地方分権改革が国民の理解を得るために

(1) 世論の喚起と地方の体制の確立

平成5年（1993年）の国会における地方分権の推進決議¹⁵以降、これまでの改革によって地方分権についての国民・国会・政府・自治体の意識が大きく高まってきたことは事実である。もちろん、小中一貫英語教育の実現や幼保一元化の進展など、住民サービスのレベルも向上している。しかし、ここ数年間における地方交付税の削減によって自治体の財政状況が悪化し、補助金改革の多くが国庫補助負担率の引下げにとどまったことで地方の自由度の拡大がほとんどなく、自分たちの考えていた地方分権とは違うことが行われたことにより、地方には地方分権とは何だったのかとのとまどいと、今後の地方分権改革に対する危惧が広まってきていることも、また、事実である。

しかしながら、もちろん、地方分権改革は未完であり、国民に夢と希望を与え、住民がゆとりや豊かさを実感し、安全に安心して暮らせ、経済活動だけでなく社会活動全体が活性化した社会をつくりあげていくためには、地方分権改革の歩みを止めることは許されない。

ところが、本委員会の中間報告を基に地方六団体が12年ぶりに地方自治法に基づいて行った政府及び国会に対する意見書の提出に対する政府からの回答が満足のいくものでなかったことや、昨年「三位一体の改革」の決着以降、さらなる地方分権改革を求める国会での議論が少ないことなど、今、地方が主張している地方分権改革の理論や地方六団体の提言は国民・国会に未だ十分には浸透せず、理解されていないのではないかと懸念されている。

この理由は、

¹⁵ 地方分権の推進決議・・・平成5年（1993年）6月、衆参両院で行われた「地方分権の推進に関する決議」のこと。これを契機に、「地方分権推進法」、「地方分権推進委員会」、「地方分権一括法」など、その後の地方分権改革の流れがつけられた。

- ① これまでの地方分権は国・地方を通じた財政再建とあわせて行われてきたことから、一般財源が増加していない自治体もある。加えて、一般財源化された国庫補助負担金に関する事務の執行についての国の関与も十分に緩和されていない。これらのことから自治体は財政運営上の自由度が高まったとの認識を持っていない。さらに、地方分権のスピードが遅いことがあり、国民も地方分権のメリットが実感できていないのではないかと思われること。
- ② 国民・国会議員の中に、
- ア 依然として国に対して補助金を求める自治体や、税源移譲を行うことにより財政上の格差が拡大することを危惧し、もうこれ以上は税源移譲を行ってほしくないという首長の声があり、地方は自立を求めているのではないか
 - イ 国が少子化対策など住民生活に密着したサービスを立案するのは、地方では一部に先進的な取組は見られるが、多くの自治体においては厳しい財政状況のなか、十分な住民サービスを提供できていないからであり、こうした地方分権改革に逆行した動きがどんどん進むのは、住民が自治体の提供するサービスに十分満足していないからではないか
 - ウ 地方ではいつまでたっても談合や不祥事がなくなる、地方に権限・財源を移譲したら行政が一層腐敗するのではないかとの思いがあるのではないかと思われること。
- ③ 都道府県が霞ヶ関を向いており、また、中央集権的に霞ヶ関と同じようなことを市町村に言うなど、本来の地方分権の方向を向いていないのではないかとの声が市町村からあること。
- などが挙げられる。

もちろん、地方分権改革が進まない最大の理由は、権限と財源を頑なに守ろうとする霞ヶ関の中央省庁の厚い壁であるが、地方分権改革が国民・国会の理解を得られていないこれらの理由を一つずつ丁寧に取り除いていくことが、地方分権改革に弾みをつけることになるのではないか。

こうした現実を地方は十分に認識し、地方分権改革についての国民・国会の理解が深まるよう努力を尽くす必要がある。

まず、地方は、国から地方へ権限・財源が移譲されるとともに国の義務付け・枠付け・関与の廃止・縮小が行われれば、福祉・教育等の面でこのように地域社会が変わる、という姿を、広報等の手段を積極的に活用し、住民に対して説明していくべきである。

例えば、保育所の整備について、補助金を一般財源化するとともに、定員基準や面積基準、設備基準をそれぞれの地域にあったものに緩和することで、中心市街地の空きビルや空きテナントを保育所に転用しやすくなり、働く女性が職場の近くで子供を預けることができるようになるといったことである。

これにより、国民の運動や世論を喚起し、地方分権改革の必要性を呼びかける必要がある。

また、自治体での不祥事や内政面での事件・事故などがおこると決まって、地方行財政全般について国の統制を強化すべきということが、当たり前のように言われる。

自治体での不祥事などに対しては、情報開示の徹底、ホームページの充実、議会の機能の強化、直接請求制度¹⁶など住民監視機能の強化、監査機能の充実など、住民自治と自治体自身のガバナンスの強化により防止・是正すべきである。

シャープ勧告¹⁷においても「地方団体の運営方法は国民が容易に監

¹⁶ 直接請求制度・・・住民が有する『①条例制定（改廃）の請求、②事務監査の請求、③議会の解散請求、④議会の議員の解職請求、⑤首長の解職請求、⑥副知事、副市町村長等の解職請求』の6種の制度のこと。

¹⁷ シャープ勧告・・・昭和24年、米国のシャープ博士を団長とする調査団がまとめた日本の税制に関する報告書。直接には税制の改正についてなされたものであるが、その関連で、日本の民主化を推進するため、地方自治を強化することが必要であり、そのためには地方財源の強化を図らなければならないとし、また、事務配分について、市町村優先を原則としつつ、国、都道府県、市町村間の行政責任が明確に区分されるように行政事務の適正な再配分を行うことが必要であると述べている。

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。」と言われている。

また、談合と贈収賄の防止に関連して、「一般競争入札」¹⁸と「地域の中小企業の保護・育成」の両者のあり方について、真摯に検討してみるといった姿勢が、今後の地方分権改革について国民の共感を得るために必要なのではないか。

首長の多選問題については、様々な意見があるが、住民の首長を選ぶ権利、職業選択の自由、平等原則といった憲法上の論点があるとともに、住民自治の重視といった視点も重要であり、これらのことに留意すべきである。

地方六団体としても、襟を正すことを意思確認して、情報開示を中心としたチェックシステムの充実等に取り組んでいくべきである。

こうした取組みを通じて不祥事を根絶することは当然のこととして、それにもまして、政策立案・遂行能力を高める努力を引き続き行うことで住民サービスを向上させることこそ、国民・国会の共感を得て、地方分権改革を進展させることにつながるのである。そのための方策として、例えば、自治体の幹部職員をポリティカルアポインティー¹⁹とすることや職員の民間との交流を増やすことなども検討すべきである。

18 一般競争入札・・・売買・請負契約などにおいて最も有利な条件を示す者と契約を締結するために複数の契約希望者に入札金額等を書いた文書を提出させて、金額等から契約者を決める方法を入札と言うが、その際に、契約希望者の参加にあたって、制限を行ったり自治体が指名を行ったりしないもの。

19 ポリティカルアポインティー (political appointee)・・・首相や首長等が幹部公務員を任命するにあたり、政策目標達成のために専門能力の高い人材を特に省庁や自治体の外部から起用する仕組み。政策への政治責任が明確になることや、政権交代による施策方針の大胆な転換が可能になるといった利点がある。

(2) 地方六団体の機能強化

地方六団体は、地方自治法に基づき総務省に届け出を行っている全国的連合組織であるが、その設置根拠をより一層明確にすべきである。

そして、全国知事会において、

- ① 機動的・効果的な活動をバックアップする政策提言機能・シンクタンク機能を担う体制（頭脳センター）の構築
- ② 都道府県同士がそれぞれの先進的な取組を提案・共有し合い、良いものを広げるとともに、切磋琢磨による創造性豊かな発想につなげる場（先進政策バンク）の提供

を行い、これらを連携させる「地方自治先進政策センター（仮称）」の設置準備が進められている（平成18年（2006年）7月の全国知事会議において設置合意）など、地方六団体において政策立案機能の強化のための取組みが行われているところであるが、こうした機能を順次、充実強化することなどにより、地方六団体は、

- ① 国民の求める政策について、制度設計を十分に行った上で、国民の求める政策を国に先駆けて示していく。
- ② 国は地方分権改革に逆行する新しい法律や補助金をつくっており、この動きに歯止めをかける。
- ③ 国による関与・義務付け等による行政執行上の不都合を住民に示す。
- ④ 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」することが必要であり、「連帯」するための議論（財政調整制度などについて）を行う。
- ⑤ 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地方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る。
- ⑥ 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

システムを検討する。
などを行うべきである。

おわりに

現在、「地方分権改革推進法案」が国会で審議中である。成立すれば、およそ11年ぶりに、国家の決意として地方分権の推進が確認され、本委員会の中間報告で示した7つの提言のうちの一つが実を結ぶことになる。しかし、同法案の成立は、第二期の地方分権改革のスタートラインにようやく我々、地方が立てたということであり、これからどういう道をたどり、どういうゴールに至るのかを探ることこそ、我々に与えられた大きな課題である。

しかし、現在、自治体及び地方分権を取り巻く現状は非常に厳しいものがある。特に中央政府は、地方行政に対して市場原理の導入による効率性の追求を求めており、自治体間の自立と連帯によって格差を縮小させ、住民が安心して安全に暮らせる地域社会を取り戻そうという我々の地方分権改革の理念とは同床異夢ではないかとの危惧すら感じる。例えば税源移譲について、地方固有の財源である地方交付税を地方税に振り替えることによって不交付団体を増加させることをもって「地方の自立を促進」と謳おうとするなど、およそ我々の考える地方分権改革の理念とは反する方策を進めようとの声も聞こえてくる。

地方の側においても、税源移譲、補助金の廃止、水平的財政調整のあり方、社会福祉サービスにおける国・都道府県・市町村間の財政負担のあり方等について詳細な制度設計の議論を行えば、必ずしも自治体間の意見・利害が一致しない局面に来ていることは間違いない事実である。

第一次の地方分権改革においては、機関委任事務を廃止し国と地方とを対等協力の関係に変えた。「三位一体の改革」においては、3兆円の税源移譲を実現させた。しかし、この第二期地方分権改革において何が実現できるであろうか。「地方行財政会議の設置」「税源移譲」「地方交付税を地方共有税に」「国庫補助負担金の廃止」「国と地方の二重行政の解消」等々、多くのことを我々は提言しているが、これらの提言の全てをこの3年間で実現させるためには大変な努力が必要である。

地方分権改革推進法に基づく「地方分権改革推進委員会」が近く発足するであろう。この委員会での議論がスタートすれば、地方として3年間で実現させたいことをより具体的に問われ、地方間の意見・利害の違いを突かれる局面が遠からず訪れるであろう。本最終報告においては、この3年間の改革において地方が闘うための羅針盤をつくり、目指すべき方向性を示したつもりである。しかし、まだまだ漠とした方向しか示せていない。一日も早く、この報告に基づき多くの提言を具体化する必要がある。詳細な工程表、ロードマップ、具体案を地方六団体が意見や利害の対立を超えてつくり、国民・国会・政府に対して投げかける必要がある。

約1年間、15回の委員会、23回の小委員会での議論を通じて明らかになったのは、地方分権改革にとって、国から地方に権限・財源を移すことはもちろん重要であるが、より重要なことは、内政に関する国の政策立案に地方が参画することであった。そして、地方分権改革の実現について国民の理解を得るためには、地方及び地方六団体が国民から信頼される存在となり、国から自立し自らの力で「豊かな自治と新しい国のかたち」をつくっていきうという強い意志を持つ必要がある、ということであった。

本委員会の発注者たる地方六団体に対して多くの苦言を呈することとなったのは、地方分権改革を実現させるためにはどうすればよいかを、我々が真剣に考え議論した結果であるということを地方六団体には理解していただきたい。

本報告は、これまでの多くの地方分権改革に関する提言や意見を未来に繋げるための小さな石橋となることができたであろうか。今後、地方自治に携わる一人一人の小さな努力の積み重ねにより国民・国会の理解を得て地方分権改革が実現され、地域における人と人との信頼し共感し合い、希望を持って暮らしていける社会が一日も早く実現されることを強く期待する。

「新地方分権構想検討委員会」委員名簿

委員 長	神野直彦	東京大学大学院経済学研究科教授
委員長代理	小幡純子	上智大学教授
	青山彰久	読売新聞東京本社解説部次長
	赤崎義則	鹿児島市社会福祉協議会会長(前鹿児島市長)
	池田佳隆	(社)日本青年会議所会頭
	井上義國	関西分権改革推進協議会 広域連合検討委員会座長 (社)関西経済連合会常任理事
	大森 彌	東京大学名誉教授
	北川正恭	早稲田大学大学院公共経営研究科教授
	木村陽子	地方財政審議会委員
	工藤泰志	特定非営利活動法人 言論 NPO 代表
	小西砂千夫	関西学院大学教授
	堺屋太一	作家・元経済企画庁長官
	榊原英資	早稲田大学教授
	坪井ゆづる	朝日新聞社論説委員
	宮脇 淳	北海道大学公共政策大学院院長
	山下 茂	明治大学大学院ガバナンス研究科教授

(順不同・敬称略)