

「地方分権に関する研究会」報告書の概要

I はじめに

- ・本研究会は、わが国を取り巻く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。
- ・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。

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展。
- ・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推進。
- ・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し、地域住民の福祉向上に大きく貢献。
- ・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など未だ実現していない事項も存在。

2 改革を取り巻く環境の変化と基本的考え方

- ・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。
- ・今後の地方分権改革についても、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基本的な方向性は、引き続き踏まえる必要。
- ・地方公共団体にあっ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、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。
- ・こうした観点からも、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。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、地方の自由度を高める取組みが必要。
- ・他方、国の役割についてみると、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、引き続き大きい。

- ・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。

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

- ・地方公共団体が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。
- ・都道府県は、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取り巻く環境が異なることから、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。

(2)目指すべき方向性

- ・地方公共団体は、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。
- ・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、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。
- ・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。

2 地方税財政

(1)現状

- ・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。
- ・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

- ・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。
- ・一層増大する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充実が必要不可欠。
- ・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。
- ・地域間格差が拡大する中、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。
- ・地方交付税は、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。

- ・超過課税や法定外税等の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。しかし、それは、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。
- ・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。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。

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、いわゆる行政面の改革が中心。
- ・地方の意見提出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次第に整備されてきたが、これも政府関係機関同士の関係を中心としたもの。

(2)目指すべき方向性

- ・議員立法により、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。
- ・これまでの行政面のみから範囲を広げて、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（例：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る）。
- ・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参議院の地域代表化といった構想があり得る。

4 憲法と地方自治

(1)現状

- ・合区については、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。

(2)目指すべき方向性

- ・合区の解消という要請は、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。
- ・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。
- ・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を十分に果たし得ないおそれ。
- ・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。
- ・地方自治に関する日本国憲法第8章についても、これまでの全国知事会の検討結果などを踏まえつつ、更に議論を深めておく必要。
- ・憲法改正に至る検討の過程で、地方の意見を求められることも想定。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。

IV その他の重要事項

1 地方分権改革への住民の参画

- ・地方分権改革は、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。
- ・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、さらに豊かな住民生活につながるという好循環が期待。
- ・地方公共団体は、こうした好循環が生まれるよう、改革の成果を住民に還元し、PRするとともに、住民を巻き込みつつ地域に必要な分権改革を形づくることが求められる。

2 全国知事会など地方六団体の果たすべき役割

- ・地方自治法に基づく意見提出権は、そ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、さらなる活用方策の検討が必要。
- ・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。
- ・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。

3 地方公共団体のガバナンス強化

- ・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。
- ・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。
- ・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。

V おわりに

- ・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。
- ・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。
- ・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。その上で、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。