

第1回地方分権改革の推進に向けた研究会 議事概要

- 1 日 時 令和元年12月17日(火) 16:45~18:15
- 2 場 所 都道府県会館6階 知事会知事室
- 3 出席者
〔学識経験者〕 磯崎委員、大石座長代理、小早川座長、勢一委員、谷委員
〔関係知事〕 阿部知事、平井知事、湯崎知事
- 4 主な議題
(1) 意見交換(現状や課題、今後の進め方等について)
(2) その他

【概 要】

1 開会

〔事務局(全国知事会徳大寺部長)〕

- ・それでは、定刻になったので、第1回地方分権の推進に向けた研究会を開催させていただきます。
- ・人口減少や超高齢化の急激な進展などを背景に、地方が福祉や生活交通など基礎的な社会インフラを展開する上で、国の立法による規制が足かせとなっている現状がある。この研究会は、地域が直面する喫緊の課題解決に向けた処方箋を示すとともに、地域のあるべき姿を見据えた地方分権改革議論を喚起するため設置するものである。本研究会は、全国知事会地方分権推進特別委員会の下に置かれている。
- ・地方分権推進特別委員会委員長の平井鳥取県知事より、一言ご挨拶をよろしく願います。

〔平井鳥取県知事〕

- ・皆様、こんばんは。本日は大変お忙しいところ、お集りいただき、たいへん感謝申し上げます。本日は、小早川先生、大石先生、磯崎先生、谷先生、勢一先生にご出席いただき、ここに地方分権改革の推進に向けた研究会を立ち上げることとなった。本日は用事でお見えではないが、青木先生と沼尾先生にもメンバーに加わっていただいている。是非皆様のお力をいただきながら、分権の次の扉を開いていきたい。
- ・ここにいらっしゃる先生方には、これまでも地方として大変お世話になってきた。先の研究会では大石先生、谷先生に取りまとめに大きな力をいただいた。また私自身も出席している地方分権改革有識者会議、小早川先生、勢一先生に、常に地方の立場、実状に鑑みたまらしいご提言をいただいている。本当に感謝申し上げます。磯崎先生は私ども非常に注目している先生であり、法律と条例との関係、条例の上書き権についての研究をされておられるとのことで、研究会に加わっていただいた。
- ・かつて日本国憲法ができたとき、地方自治の章が章立てとしてできた。確かに国と地

方は対等の関係になったかもしれない。平成12年には機関委任事務が廃止され、それにより大きな分権の形ができたはずであった。また、地方分権改革推進委員会の中で義務付け・枠付けといった議論がなされ、最近も、先生方の力をいただきながら、例えば農地の転用における課題、あるいはハローワークの扱い、また放課後児童クラブにおける規制の撤廃に、地方の自由度を高める方策で解決策を導いていただけるところとなった。地方側として評価もしているし、感謝申し上げているところ。

- しかし、正直に申し上げて現場の、地方の首長からすると、もっと地方に任せてもよいのではないかと。最近本当に分権が進んでいるのか。特に教育のこと、福祉のこと等になると、次から次へと従うべき基準が設定されてくる。新しい福祉のフレームができるとなると、全部従うべき基準ででき上がってくる。それが足かせとなり、ナンセンスなのだが、片方で保育所の入所の定員を増やそうと言っておきながら、保育所を増やせないような自縄自縛の法律ができってくる。それが従うべき基準であるがために、私たちは変えられない。そうであれば、ルールをもっと地方に、もう一度任せていただけないかという切なる願いがあるわけである。それは条例で法律にとって代わるといふことがあるかもしれないし、あるいはそれに理論的に課題があるということであれば、従うべき基準ということに切り込んでいって、もう一度再整理をすることもあるかもしれない。私たちとしては、是非もっと大きな視点で、このことをもう一度世の中に提起したい。それが地方の良心であり、この地方の良心に従って仕事をすることで、国も豊かになる、生活もやりやすくなると思っている。
- また、国地方の関係をとってみても、法律ができ上がってくる頃には、私たちには何の相談もない。ある日突然、国会で決まったとあって、通達が降りて来、説明会がある。これからはこうなります、と言われても、ついていけない。そのルールができる前に地方側と十分な協議が、もっとできないものか。そういう仕組みができないものか。
- また、大きく言えば道州制という長年の議論もある。そもそも国と地方の関係、都道府県と市町村との関係、戦前から戦後に移るタイミングで定めた枠に捉われすぎているのか。自由度を高める改革がハローワーク等でできている。そのような意味でパートナーシップの刷新ということも考えていけば、国だ地方だ、あるいは県だ市町村だではなく、もっと住民・国民に寄り添った政治行政が可能になるのではないかと。これが本当の地方分権の醍醐味であり、魅力であると考えている。
- そうした思うところを酌み取っていただき、先生方のお知恵をいただければと思う。本日は同僚の知事も、テレビ会議の向こうから意見を申し上げる。是非お聞きいただき、議論を進めていただければと思う。
- 「一歩だにあらばとうめく師走かな」幸田露伴の俳句である。師走、たいへんお忙しい時期かもしれない。そういう時に、もう一歩もう一歩と、前に進みたいと願う心、それが今の地方の思いでもある。是非お酌み取りいただき、実り多い議論が深まるよ

う、心からお願い申し上げ、皆さまによい年をお送りいただくようお祈り申し上げ、私からの挨拶とする。よろしく願います。

〔事務局（全国知事会徳大寺部長）〕

- それでは、次第に従って、本研究会を進行させていただく。要綱第4条の規定に従い、本研究会は公開とさせていただきます。
- お手元の出席者名簿をご覧ください。
- まずご出席の学識経験者の皆様方から、中央大学法学部教授の礒崎委員である。

〔礒崎委員〕

- 礒崎である。

〔事務局（全国知事会徳大寺部長）〕

- 京都大学名誉教授の大石委員である。

〔大石委員〕

- 大石である。

〔事務局（全国知事会徳大寺部長）〕

- 成蹊大学法科大学院教授の小早川委員である。

〔小早川委員〕

- 小早川である。

〔事務局（全国知事会徳大寺部長）〕

- 西南学院大学法学部教授の勢一委員である。

〔勢一委員〕

- 勢一である。

〔事務局（全国知事会徳大寺部長）〕

- 日本経済新聞社編集委員の谷委員である。

〔谷委員〕

- 谷である。

〔事務局（全国知事会徳大寺部長）〕

- なお、青木委員及び沼尾委員については、本日まで欠席となっている。
- また、勢一委員におかれては、用務のため17時45分頃ご退席となる。
- 続いて、関係知事のご紹介をさせていただく。改めて、地方分権推進特別委員会委員長の平井鳥取県知事である。

〔平井鳥取県知事〕

- よろしく願います。

〔事務局（全国知事会徳大寺部長）〕

- ウェブでのご参加となる、阿部長野県知事である。

〔阿部長野県知事〕

- よろしく願います。

〔事務局（全国知事会徳大寺部長）〕

- 同じくウェブでのご参加となる、湯崎広島県知事である。

〔湯崎広島県知事〕

- よろしく願います。

〔事務局（全国知事会徳大寺部長）〕

- 続いて、設置要綱第2条により、研究会には座長を置くこととなっており、互選によることとなっている。ご発言いかがか。
- 勢一委員より、発言の申し出があったので、よろしく願います。

〔勢一委員〕

- 分権の経緯を見てこられた経験を踏まえ、小早川委員に座長をお願いできればと思う
かがいかがか。

〔事務局（全国知事会徳大寺部長）〕

- ただ今、勢一委員から小早川委員を座長にとの推薦があったが、いかがか。それでは、賛成とお声もあったので、小早川委員をお願いしたいと思う。
- それでは、これからの進行を小早川座長に願います。

〔小早川座長〕

- 座長に御指名いただいた小早川である。地方分権改革、来年が20年という説もあるが、私もひょんなことでその20年間分権に関わってきた。皆様のご協力をいただき、成果を出していければと考えている。よろしく願います。
- それでは、早速だが、座長代理の指名をさせていただく。設置要綱に規定があり、座長が不在のときの代理ということである。
- 私としては、大石委員が、憲法が専門であるが地方自治にも造詣が深く、また前回の研究会にも参加しておられたということもあり、座長代理をお願いしたいと考えているが、いかがか。

〔大石座長代理〕

- お引き受けする。

〔小早川座長〕

- それでは、一言願います。

〔大石座長代理〕

- 座長代理に指名を受けた大石である。全国知事会の関係では、第八次自治制度研究会にも参加させていただいた。前回研究会に引き続きの参加となる。どうぞよろしく願います。

〔小早川座長〕

- よろしく願います。
- それでは審議に移る。「(1) 意見交換(現状や課題、今後の進め方等について)」というテーマを進める。
- 事務局からの資料説明の前に、知事委員の皆様からご発言をいただきたい。地方分権の推進について、ひと言ずつ伺いたいと思う。誠に恐縮だが、時間が限られているので、お一人2分程度で願います。

〔阿部長野県知事〕

- 平井知事からも分権改革について話があったが、私どもの立場からすると、長い間分権を進めているにも関わらず、まだまだ道半ばであるという認識。
- お手元に本年7月の全国知事会議に出した資料をお配りしているが、先の通常国会の法律のうち、議員立法で都道府県の義務が追加されたものを抜き出したもの。一回の国会で多くの義務が都道府県に追加されている現状である。
- もちろん必要な仕事は都道府県が受け止めてやらなければならないと思うが、ご覧いただくと分かるように、まずは計画を作れというものが多くある。最近のパターンと

して、計画を作れば国がそれに補助金を出す、応援をするというものが、あまりにも多い。都道府県としては、次から次へと新たな計画を作っていかなければならない状況になっている。

- こうした計画以外にも、いろいろな仕事がどんどん国から来る、増えていくという形になっている。我々が責任をもって仕事をしていく上では、しっかりと議論をした上で地方の事務にさせていただかないと困る。そういう意味では、地方が立法過程にしっかりと関わる仕組みを作っていくことが、これから最も重要ではないか。
- 今回の台風第19号に関し、長野県も災害対応に全力で取り組んでいるところであるが、災害対応を進めていく上でも、より分権型にさせていただかなくてはならないと感じることがいくつかある。一例を挙げると、応急仮設住宅に多くの方が入られているが、国の制度では、応急仮設住宅に入ることと、災害救助法による住宅の応急修理を行うことが並列できない形になっている。そのため、一階が浸水したが二階に住んでいるという方がいる反面、仮設住宅が空いているという現状がある。私としては不合理ではないかと思い、国とも話をしているが、なかなか柔軟に対応いただけていない状況。
- 結局、災害対応の責任は、都道府県・市町村が前面に立って負わなくては行けないが、分権が十分に行われていない中で、そのような国の制度があると、本来地域の資源を有効に活用して手厚い支援をしたいと思っても行いづらい状況である。
- こういったことも含めて、更なる地方分権が必要と考えている。以上である。

〔小早川座長〕

- ありがとう。それでは湯崎広島県知事、よろしく願います。

〔湯崎広島県知事〕

- 若干、研究会の経緯に触れさせていただく。もともと、阿部知事と村井宮城県知事と連名でお願いをしたことがきっかけとなったもので、今般このような形で研究会が始まることとなった。改めて御礼申し上げます。
- この研究会の方向性について4つほど申し上げたい。
- 一点目は、非常に大きな絵柄だが、国と地方の役割分担が非常に分かりにくくなっている、はっきりしていないということが、非常に大きな要因となっている。国が行うことと地方が行うことが重なってきており、阿部知事の話にもあったが、あらゆることに国が関与してくることの原因になっているのではないか。したがって、この国と地方の役割ということをしっかりと考えていかななくてはならない。
- 二点目が、それに関わるが、法律と条例の関係の整理を行わなければならないのではないかということ。さきほど阿部知事の話にもあったが、いま法令が過剰過密という状況になっていると我々は認識している。箸の上げ下ろしまで国の法令が関与して、

地方がやりたいこと、やりたくないことが縛られていると思っている。地方でできることは地方で行っていく、地方の必要に応じてできるようにするというので、まずは、国と地方の役割を分けるべきではないか。必ずしもクリアに分けることができない場合でも、少なくとも政令や省令、通知というのは、条例で上書きを可能とするべき、可能とできるものは可能とするべきというのが我々の意見。そのために、いわゆる立法分権ということについて、この研究会でしっかり議論していただき、一定の方向性を示していければと思っている。本当は、最終的には憲法改正をして法律と条例の関係を整理することが望ましいのではないかと思う。

- 三点目が、地方への義務付けの見直し。義務付け・枠付けの見直しというのは、これまでも行われてきたが、阿部知事もおっしゃったように、議員立法、閣法によって、どんどん地方の事務が増えている。また、内容が巧妙で、「～しなければならない」と書くことが難しくなったので、「～するよう努める」や「～できる」という規定が増えている。一方で、「〇〇をしていない自治体」として公表を行ったりして、実質的に義務化をしている。
- 今年の4月に文化財保護法の改正があり、文化財を活用していこうという国の大きな方針で出されたが、これは国が計画を作り都道府県が大綱を作成することが「できる」ことになっている。市町村は大綱を勘案して計画を策定して国に認定を申請する、国の認定を受ければ補助金が5%加算できる、というものがある。県が大綱を作らないと市町村は交付を受けられないので、県は大綱を作らないといけないことに、実質になっている。補助金によって、やんわり誘導するようになっている。
- 予算には上限があるが、法律には上限がなく、いくらでもできてしまう。スクラップ・アンド・ビルドがほとんど行われないので、地方の事務はどんどん増やすことができるというのが現状。そういった法令の運用に合わせて、都道府県に多くの照会が来る。そういったものの縮減ということも検討いただきたい。
- 平井知事もおっしゃっていたが、国と地方の協議の場に常設の分科会を設置する形も含めて、立法プロセスに地方が関与できる仕組みが必要ではないか、と国には具体的に提言できると考えている。
- 四点目として、国の法令というのは非常に過剰過密になっているが、地方側にも課題があると考えている。何かあると「国に措置を求めると言ってしまう。あまり適切な例ではないかもしれないが、災害時における行方不明者の氏名公表は各地方の条例の問題であるが、国に統一基準を求めた。ほかにも多くあるが、地方でコンセンサスが取ればいいものは地方の中でやっていくということ、我々も責任をもってやるのが重要と思う。そういうことを実施していくための具体的な仕組みも考えていく必要があるのではないか。以上である。

〔小早川座長〕

- 続いて、順次、学識者委員の皆様にお話いただきたい。ご自身の地方分権に関わってこられた経験を踏まえて、「地方分権をさらに進めることが必要か、なぜ必要か、そのためには何が重要なのか」など、一言ずつ伺いたいと思う。この研究会で取り上げるかどうかは別にして、一般的に重要とお考えになることでも結構である。お一人2分程度で願います。まずは、大石座長代理。

〔大石座長代理〕

- 個別の論点については申さないが、憲法の専門の研究者として自戒を込めて話すと、私たちが学生の時に習った地方自治法は、今の地方自治法とはずいぶん違う。憲法で習う時には、昭和38年の大法廷判決（特別区区長公選制廃止事件）という非常に有名なものがある。当時、機関委任事務が数百あったわけだが、その中で最高裁判所は、相当程度の立法権、自主財政権等があればいいのだという論調で事を収めた。それを今考えてみると、あの判決で地方自治、分権の理念が浸透できるようなものなのかということは、改めて反省する必要がある。学生への授業の時にはこの大法廷判決に触れざるを得ないし、地方自治の従来からの流れを申し上げるほかないが、よく考えてみるとたくさんの縛りがあった中で、相当程度の自主立法権、自主行政権、自主財政権があるということにしている訳なので、やはり本当は根本的な所から考え直さないといけない。
- 改正された後の地方自治法を見ると、ずいぶん中身が違う。あれも地方自治の本旨に適っているというのであれば、今回のものをどう位置付けるのかという問題意識が芽生えるべき。さらに言うと、私は議会制度を専門にしているが、議会内部のこと、首長と議会との関係についても、地方自治法が細かいことを規定している。特に委員会条例については大きな問題がある。
- たくさんの問題があるが、なかなかそこに踏み込むことができなかったのは、従来、国からの大きな発想で、国の全体の構造を考えて、そこから国からの分権、権限を分けるという発想からなかなか抜けきれなかったということ。それに対して、自立というのは方向が違うので、上からの視点というよりも下からの、自らを律するのだということが、理念として大事だと思う。そういう点で、特に資料3にあるような着眼点というのは、すべて大いに賛成するところである。以上である。

〔小早川座長〕

- ありがとう。それでは、磯崎委員。

〔磯崎委員〕

- 私は、地方分権のこれまでの20年の経過を踏まえつつ、新しい段階、第3ステージに進めるべきだと思う。その時のキーワードとなるのが、湯崎知事もおっしゃった「立

法分権」という発想ではないか。

- 第一次分権改革については、先ほども機関委任事務の廃止という話が出たが、大変大きな意味を持っている。確かに地方自治法は変わった。しかし、個別法は変わっていない。実務に大きな影響力を持つのは個別法だが、まだ改革が行われていない。地方自治法をコンピュータのOSだと考えると、国と地方の対等性などの原則が定められたため、そのOSの特徴を生かしたアプリケーションが様々な分野で必要だったが、その改正が行われていない。それが、ずっと分権改革の成果が出ない、見えないと言われる最大の原因になっているのではないか。
- そこで今後は、自治体に制度を作る力を与えることが重要になる。法律に基づく解釈運用の自主性は相当程度進んだと思うが、そもそも制度を作ること自体を、自治体の役割としてきちんと位置付ける。国も制度の基本は定めていいが、具体的な中身は条例で決めていくことが大事ではないか。そういう意味で、行政権の分権から立法権への分権へと進めていかなければならないと思う。
- 二つ目は、これからの地域は人口減少という現実と直面することを考える必要がある。例えば、総務省に設置された「自治体戦略 2040 構想研究会」では、2040 年には半分程度の自治体職員数で行政を動かしていかなければいけないという。そうすると、半減した職員でこれだけ過剰過密な法令を動かしていけるのかどうか。現在のフルセットの法令を執行していただくだけで大変であり、地域の課題などを考える余裕はないのではないか。このように人口減少時代への備えとしても、これだけ過剰過密な法令は変えていかなければならない。
- 三つ目は、地方分権に対するメディアや国民の関心をもう一度呼び起こすことも大事だ。そのためにも、「行政分権」のレベルだと、行政職員同士の細かい争いと思われるので、「立法分権」に切り替えて法律の仕組み自体を大きく変えるということを提案すべきではないか。国民運動とまでは言えないかもしれないが、国民の共感を呼ぶような提案をすべきではないか。
- このように、三つぐらいの意味で立法分権が必要だということを提案したいと思う。そのための方法はこれからの議論になると思うが、法令の統合や簡素化をすとか、知事のお話にもあったが、条例による上書き権を実現するといった話になると思う。あるいは、国会に地方立法の監視委員会のようなものを設ける。先ほど委員長も、地方にはいきなり法令が下りてくると言われたが、こういうことがないように、国会の附属機関として、法律の制定や改正を監視する機関を設ける、このようなことも論点にできないかなと思っている。以上である。

〔小早川座長〕

- ありがとう。それでは続いて、谷委員。

〔谷委員〕

- 2つだけお話しさせていただく。私が地方分権に関して認識しているところでは、残念ながらこの5年10年、地方分権というものに対する国民やメディアの関心は著しく低下している。ただ、メディア上で地方分権という言葉が使われないわけではない。
- 例えば、去年は地方法人課税の偏在是正問題で損をする東京都の小池知事が地方分権に反しているという言い方をし、それがメディアで流れた。同じく今年だと、ふるさと納税の制度から除外された泉佐野市が地方分権に反していると言って記事になった。
- ところが一方で、分権改革だとか、分権を推進するという趣旨の記事は、残念ながらほぼ消えたと言っていいと思う。小早川先生や勢一先生がいらっしゃる前で大変恐縮だが、11月12日の有識者会議で今年度の対応方針がまとまって、178項目のうち、89%の160項目で実現するという内容になっているが、私を知る限り新聞でそれを報じたところが一つもなかった。
- そうした中で改めて分権議論を喚起する、新しいステージに向かうことを考えるならば、今回いろいろ検討し、報告書にまとめて終わりにするのではなく、それをどう実現する方にもっていくか。先ほど阿部知事から議員立法の話も出てきたので、国会まで視野に入れながら、例えば地方自治法上の意見具申権を行使して内閣や国会に求める、そういったことも含めて考えていただくのが一点。
- もう一つ、私も事前にこの着眼点を読んで思ったが、地方といっても様々である。先ほど磯崎先生からお話があったが、最近どちらかというと、地方は人口減少が続いているので、行政サービスが維持できないという観点からの議論が多いと思う。それはその通りであるが、一方で、今でもそれなりの体制を持っている自治体がある。そうした特例の、いわゆる権限移譲というものは、やはり合わせて考えていかなければならないのではないかと思う。例えば、関西広域連合みたいなところが都道府県の枠を超える団体として存在しており、国の出先機関の権限移譲等を求めると、理由は不明だが、いわゆる提案募集方式だと門前払いになってしまう。
- 私なりに言うと、いわゆる地方分権は今考えるべきことが三つあって、一つは、それなりの体制があるところには引き続き権限を与える、自由を与えるというような取組。もう一つは、人的な資源が厳しいようなところは、そもそもその従うべき基準をやれと言われても既に厳しい状況にあることから、そうしたことを見直していく。三つ目は、先ほどお話に出ていたが、いわゆる立法過程への地方の関与のような、オール地方に関わる問題。そういう三つの観点から考えていくべき。そういう観点からは、この着眼点は第一の観点が丸々抜けているように思う。以上である。

〔小早川座長〕

- ありがとう。それでは、勢一委員。

〔勢一委員〕

- 既に分権の論点が多く出ているが、分権の必要性は、私は有識者会議にも加えていただいているので、日々ひしひしと感じている。特に提案募集方式で、地方の現場から出てくる具体的な提案・支障は非常に説得力があり、これを見ている限り、今後もまだまだ分権を進める必要があるというのは実感しているところ。
- 実感していることが大前提だが、おそらく分権の「改革」というフレーズは、20年以上続いている努力の中では、今の時代にとっては、もはや改革という言葉ではないような印象を受ける。マスコミに取り上げられないというのは、改革というセンセーショナルなものという印象が薄れてしまったので、あまり話題にならないのかと思っている。
- 実際出てくる地方現場の分権への提案は、重く本質的なものが多く、そういう意味では、地道に分権に進んでいるのではないかとと思っている。まだまだ足りないという意味では、まさに皆さんがおっしゃる通りで、特に人口減少が進む中で、地方が多様化している、その多様性をどのように受けとめて、自治をやっていくか。これは分権の話以上に、各地域の自治の在り方を考えていかなければならない。
- 提案募集などで分権に対する地方の声を聞いていると、それはもう自治制度の在り方であって、法体制全体の話であり、これがまず分権標準になっていないという点とあわせて、今の地域社会、これからの地域社会を支えるようなものになっていないのではないかとこのところ、法制度全般の在り方が問われている。
- そういう点では、今回のメインテーマになっている立法レベルでの分権というのは非常に大事なテーマで、本質に迫ることになる大きな歩みだと思う。ただ、おそらく難易度は低くなく、先ほど、もはや分権で済む話ではなく法制度全般に繋がると申し上げたが、立法レベルで分権の議論をするということになると、あらゆる法分野、あらゆる政策分野を、地方自治の現場もしっかり見据えながら議論をして、国とともに制度に責任を持つということではなければいけないので、それをできるような体制を整備していくことが課題であると思う。

〔小早川座長〕

- 一言だけ申し上げる。先ほど20年と言ったが、もっと遡れば昭和21年、22年、いわゆる戦後改革の中で地方公共団体が大きく変わった。その時に田中二郎先生が「これで日本の地方公共団体は統治団体になった」と説かれたのだが、それから70年経って、今地方公共団体は統治団体だろうかということを感じている。
- これは、制度上は分権によって一定そうなってきたが、皆がそう思っているだろうか。特に住民はそう思っていないのではないかと。何か抜本的なことは国が決めないと進まないというふうに思っているのではないかと気がする。

- 私としては、市町村もそうだが都道府県は特に、自ら統治能力を持った統治団体である、あるいはあるべきだと。そういう能力を備えるべきだという自覚を持って行政に当たっていただきたい。そういう実績が、国と地方の役割分担を、ある意味、決めていく時のひとつの前提となるのではないかと考えている。
- これまでの分権改革の経過等について事務局が資料を用意しているので、ご説明願いたい。

〔事務局（鳥取県加藤部長）〕

- それでは資料 1 から 3 まで本日準備しているので、順番に説明する。
- まず資料 1 をご覧いただきたい。これは平成 28 年から平成 29 年にかけて開催された「地方分権に関する研究会」の報告書概要である。全体版については参考資料 2 をご覧いただきたい。
- これは地方分権改革の歩みや現状を踏まえつつ「地域のガバナンスと住民自治」、「国の政策決定への参画」などといったテーマで取りまとめたものである。
- 続いて資料 2、地方分権改革のこれまでの経緯や現状についての資料である。
- 全国知事会としては、先ほどの「地方分権に関する研究会」での活動に加え、参考資料 3 としてお配りしているが、「憲法における地方自治の在り方検討 WT」において地方自治のあるべき姿として「目指すべき地方像」を掲げるとともに、憲法における地方自治規定について具体案を取りまとめている。
- 続いて 5 ページから、平成 26 年から実施している提案募集方式の概要である。7 ページ以降に具体例を記載している。
- 続いて 10 ページ 5-1 であるが、下枠に記載してあるように、特に福祉分野において従うべき基準が多用されている。放課後児童クラブの参酌化は達成されたが、その他の従うべき基準は、質や最低水準の確保等を理由に対応が困難という回答となっているところ。
- 最後に着眼点、資料 3 を願います。①は、委員の方からもお話のあった自治立法権を拡充・強化し、地域の実情に即したルールづくりを可能とするための基本的枠組みの検討。②として、特に従うべき基準について横断的視点で見直しを断行していくための具体的な手法、③として、近年計画策定や補助金要綱等により国が実質的な義務付け・枠付けを設ける手法が増加傾向にあることから、そうした手法の在り方について地域の実情に即した見直しを図っていく必要性。④として、行政相互の連携手法として公立ハローワーク等のパートナーシップがスタートしていることを踏まえた、例えば共同で実務処理を行う新たなハイブリッド型行政サービスの展開の可能性。⑤として、国と地方が連携し効果的な施策を展開するための制度的担保として、立法過程に地方が関与していく必要性及びその具体的な手法。⑥として、新たな地方のあるべき姿を見据え、財政自主権の確立を目指した地方税財政制度の構築である。

- 以上、本日の議論の素材となる資料をご説明した。以上である。

〔小早川座長〕

- ありがとう。
- それでは、先ほどの知事及び学識者からの発言、事務局から用意された資料等を踏まえて、ご意見があれば発言いただければ。まず、勢一委員。

〔勢一委員〕

- 事務局からお示しいただいた着眼点等も幅広く必要なポイントを押さえており、基本的には賛成をしている。
- 従うべき基準の問題については、正に地方分権改革の提案募集で携わっているのだが、既に決まってしまった後でそれを議論するという形では、結局モグラ叩きの状態で対応ができない。先ほど議員立法の義務付けの資料を出していただいたが、やはりこういうことは立法レベルで対応しなければ事後的な措置には限界がある。従うべき基準に対する議論は体制を変えるための一つのきっかけになるのだろうと思っている。
- ただ、議論していて正直難しいと日々感じているが、どの分野の何についてどういう基準が必要なのかという議論は、個別分野でかなり専門性が高くなっている中で、その中でひとつの場所で議論するのは、今の段階では簡単ではないのかなと思っている。
- できれば、従うべき基準や実質的な義務付け・枠付けの手法について、少し分野ごと局面ごとに整理していただき、その整理の中で実質的に、もしそれを立法レベルで対応するのであればどういうことが考えられるのか、立法のどの段階で注視する必要があるのか、具体的な事例に基づく資料とともに議論ができれば建設的だと思う。

〔小早川座長〕

- ありがとう。では、磯崎委員。

〔磯崎委員〕

- 着眼点、大枠としては賛成である。自分の問題意識に少し引きつけた話になるかもしれないが、①③は緊急性が高いのではないかと考えており、少し要素を加えていただけないかと思う。
- ①の「国の立法」について、例えば「立法（法律、政令、省令等）」と補足としてはどうか。実は法律自体は大した問題はないのに、国会を通っていない政令、省令による規律密度が非常に高いのが問題だ。さらには大臣告示もある。「立法」というと法律のことだと思われるので、「立法（法律、政令、省令等）」としてはどうか。
- ①の2行目「生まれてきていることから」の後に、法令のあり方自体を見直すという

意味で「過剰過密な法令を見直すとともに」と入れてはどうか。文章は流れのいいものとなるよう修正する必要があるが、法令の見直しという視点を入れていただきたい。

- 3つめの提案として、「自治立法権を拡充」の前に「条例による上書き権を含む」を入れてはどうか。自治立法権の拡充だけでは抽象的なので、具体的な方法として、条例による上書き権を例示する。その是非は今後の議論だと思うが、条例の上書き権も含めて自治立法権の拡充を検討することを明確にしてはどうかという提案である。

〔小早川座長〕

- 磯崎委員は別の点もあるとのことだが、湯崎知事。

〔湯崎広島県知事〕

- いま磯崎先生が①を修正されていたことと重なるが、制度をつくる役割自体を地方に渡す、あるいは全体の法改正の問題で考え直すということが非常に重要だと思っている。
- というのも、例えば従うべき基準とか、あるいはどの法令をどういうふうに考えるかをひとつひとつ見ていくと、莫大なエネルギーが必要である。
- いま例えば地方からの提案型というのは、そういう形で一個一個の法令とか基準とかを見ていって、それをこう変えてくれということを言っているわけである。それはもちろんやる必要があるが、それを常にどの法令でもやらなければいけないということになると、本当にある意味無駄な取引コストがかかっているような状態だと思う。
- したがって、今回の議論の中では、是非今のような条例による上書き権というような形で一括的に処理できるような、法令の体制の在り方自体。その方向としては制度を作る役割自体を地方のほうに渡していくということを議論していただければと思うし、先生方のお知恵をお借りできたらと思っているところである。

〔小早川座長〕

- ありがとう。
- 先ほど磯崎委員から着眼点の①についていろいろご発言、ご指摘があった。これに関連して、この「着眼点（事務局案）」というペーパーは、これ自体を当委員会として何か合意文書にしていくというものでは必ずしもないのではないか。

〔平井鳥取県知事〕

- 作成の趣旨としては、こういう方向性の議論を深めていただいて、最終的にはこういう項目でレポートができないかという思いだが、もちろん事務局サイドのものであるので、先生方のご議論で項目の立て方、問題意識の立て方が違うのではないかという議論は大いに歓迎させていただきたいと思う。

〔小早川座長〕

- これをご覧になって、これは違うとか、こうしたほうが良いと思うといったご意見はこの席でおっしゃっていただいて、それを今後の議論に反映させるということにしたいと思う。
- 磯崎委員、ほかのところは。

〔磯崎委員〕

- ①については、座長がおっしゃるように文章自体が重要ではないので、そういう観点をを入れて議論に臨むという確認ができれば、私としては十分である。
- ほかの点で重要と思ったのが、③の計画の策定についてだ。法律による行政計画の実質的な義務付け、私は「柔らかな手法による統制」と呼んでいるが、それが増えているのは私も痛感している。
- 私も雑誌（月刊ガバナンス 2019 年 12 月号）に書くに当たり、法律に行政計画の策定を求める規定がどれぐらいあるか調べてみたが、市町村については 206 件、都道府県については 287 件、合計 493 件の条項がある。あくまで個人としての調査、「磯崎調べ」だから要確認だが、そのうち第 1 次分権改革の 2000 年以降につくられた法律の規定が 238 条項ある。実際半分近くが 2000 年以降に、「分権をやるぞ」と日本が切り替わったはずの 2000 年以降に行政計画を定めるよう求める規定がつくられている。中には義務規定ではなく、努力義務とか、「できる規定」もあるが、先ほどもお話があったように、計画の策定が補助金の交付の前提になっていたり、国が計画を作っている自治体と作っていない自治体を調査して一覧にして、作っていないところは何か消極的だというイメージ戦略で圧力がかかったりする。実質的な義務付け、私は「柔らかな方法による統制」だと言っているが、こういう計画規定が増えているという現実に注目することは非常に重要だと思う。
- したがって、他の事項も重要だが、特に③の事項に関心があるし、これを取り上げるのは大賛成だ。

〔小早川座長〕

- もし、今の件に関連して、発言があれば。長野県知事。

〔阿部長野県知事〕

- 全体の進め方という観点で、大きく 2 点。
- まず、先ほど谷委員がおっしゃったように、この研究会で研究した成果を研究に留めてはいけないと思う。そういう意味では、どう具体化、世の中を実際変えることにつながるか、という視点で検討する必要がある。

- 分権改革の論点については、これまでも色々な場で提起されて、議論されてきている。
- ハードルはかなり高いものばかりだと思うが、やはり、具体化させていくことを考えれば、焦点をできるだけ絞り込んで、具体的に実現させていく作戦も並行して考えながら、具体的な取組の作戦と理論的な側面の両方を並行して考えていくことが必要ではないかと思う。
- 論点を絞り込むという観点で申し上げれば、今回は立法分権。立法分権も色々な見方があると思うが、そこに一番フォーカスしていったらどうかと思う。
- それから、実現していくという観点で、我々地方公共団体は覚悟を示すことが必要だろうと思う。
- この分権の問題も、国に提案します、提案して実現してくれなかったら国が悪い、ということをつまでも言い続けても始まらないと思う。そういう意味では、我々知事会として具体的な行動を並行して行っていくことも必要ではないかと思う。
- 一つは、作為的、アクションを起こすということ。もう一つは、不作為、行わないということ。この二つがあるのではないか。
- 行う部分については、湯崎知事がおっしゃっていたような、例えば行方不明者の氏名公表みたいな、別に国が決めなくても47都道府県で連携して決めれば良いようなものについては、むしろ国が決める前に、都道府県レベルで相談して同じ方向でやろうというふうに具体的にアクションを起こしていく。国に先んじて行うとか、あるいは国より良い取組を行うとか、そういう実例で、我々自治体の存在を国民にも訴えていくことがまず一つ重要だと思う。
- もう一つは、色々な法令での義務付けが行われているが、先ほど我々からお示した資料を見れば分かるように、湯崎知事も先ほどおっしゃっていたが、完全な義務付けではなくて、やってもやらなくても良いよと、でもやったら良いですね、みたいな話について。我々からみると優先順位が低いものも法律上位置付けられているという印象があるので、そういうものについては、知事会で議論して、努力義務のものは意図的に、あえて行わない、共通認識として取り組まないというのはいかがか。
- これは、どういう理由でやらないですよ、不合理ですよということを、やらないアクション、不作為のアクションを決めた後に国に対して言うていくような、具体的な行動を通じて国との対話の糸口をつくっていくことも必要ではないかと思っている。
- 一つはできるだけ焦点を絞っていく必要があるのではないか。私は、立法分権に絞ってはどうかと思う。もう一つは、作為不作為の具体的な地方側のアクションを通じて、国と対話をしていくきっかけを作ることが必要ではないかと思う。以上である。

〔小早川座長〕

- ありがとう。ほかにいかがか。

〔谷委員〕

- 私としては、この論点というのは基本的に一種質的な分権の部分が強く、もちろんそれは重要だと認識している。あわせて、先ほど広域連合の話もしたが、そういう量的な分権みたいなものまで射程に含めるかどうかというのを検討いただければ良いなと。まあ、それが入らなかつたらだめだということではないが、論点としてはあると思う。
- それと、この「従うべき基準」でいつも思うのは、例えば、第9次一括法の時に学童保育の話を書くと、新聞上評判が悪い。僕は、そんなもの当たり前だろうと。中山間地で職員二人、一人は保育士の資格なんていないんだから。いないと保育所が開けないんだしたら、それは地方に委ねて、地域の住民と考えてくれと。それが地方自治だろうといった記事を書くと、要約されて、こいつは質を落とすことに賛成なんだろうとツイッターで叩かれる。だから、この「従うべき基準」、言葉からはほとんど理解されないところはあるが、なぜそれがいま問題なのかということが分かるように、こういう場合にこういう支障がありますねと、だからこういうふうに変えていかなければいけないですよ、と。一般の人はもちろん、こういう分権の話を取材する記者も、ほとんどいま義務付け・枠付けの緩和なんて言葉を知らない。それが何を意味するか。第1次分権改革はどう、第2次分権改革はどうという歴史を知っているのは、世代的に私くらいまで。一方、ほとんど知らないと思うので、そういう前提で考えた方が良いでしょう。
- 最後は、湯崎知事がおっしゃっていた、法律のスクラップ・アンド・ビルドは、私にもすごく魅力的。3年くらい前に法律のリストラをしろという記事を書いた。まあ棚卸しと言っても良いが。その時には物価統制令とかリゾート法とか山村振興法とか、納税貯蓄組合法とか、色んな仕事を自治体に、もうなくてもいいだろうみたいな仕事をいまだに法律として残っているようなものがあるので、先ほどの、計画策定を通じた実質的な義務付けと同じように、なかなか難しいかもしれないが、知事会から要らない法律リストみたいなものを出せたら、格好良くて良いと思う。以上である。

〔大石座長代理〕

- もう大体の議論が出ているが、この着眼点で言うと、④と⑥は今までの議論からすると緊急度が落ちるかなと思う。特に立法分権の話だと①②③がポイントになる。⑤も地方関与の問題であるからある意味関係するが、特に①②③が中心になった形での報告なり、まとまった議論ができるのではないかな。
- その背景は、先ほど座長が言われたが、昔から「自治」という場合に、国の色々な制度を前提にして「自ずから治まる」と読むのか、「自ら治める」と読むのか、というずっと昔からの議論がある。前田多門の言葉だと思うが。
- 「自ずから治まる」という発想から「自ら治める」という発想の方に持って行かない

と、平井知事がおっしゃったように、地方もそれなりの責任があるわけで。やはり「自ら治める」という考え方を浸透させていく、そのために立法分権の典型的分野であるこの分野を中心に議論するのが良いと思う。

〔小早川座長〕

- それでは、平井委員長を最後に、その前に私から。
- 着眼点について、③というのは私も大変関心と興味を持っている。
- 法令による義務付け・枠付けのことはずっとやってきたが、最初は、補助要綱などの、法令でないものは扱わない、それから義務付けでない、任意であるとか干渉にすぎないものは一応許すとか、そういうことで始めたが、やはりその部分は実際大きい。提案募集では、その辺の枠を外したので、補助要綱の問題というのも色々出てくるようになった。
- その辺についての、理論的な枠組みに関しては、これまでさほど検討が進んでいない。先ほどから柔らかな義務付けとか事実上の義務付けとかが問題とされている。伺っていてそうなのかと思ったのは、県に対しては義務付けしないけれども県が動かないなら市町村に補助金がいけないという仕組みであれば、これは絶対拘束力はあるわけである。
- そういうものもあるので、ある種、疑似義務付けみたいな、実質義務付けみたいなものが実際どうなっているのかということ、どこかの段階でしっかり検討分析しないといけないのかなと。どこに問題があるのかということ。
- 私からは、その点を付け加えておく。

〔平井鳥取県知事〕

- 今日は本当にいろいろとお話をいただきありがとうございます。
- 立法のことや従うべき基準、義務付け・枠付けあたりを1つの中心に据えてといった話であった。是非次回以降深掘りさせていただければと思う。なお、知事会の中にはパートナーシップのこと等の議論もあるので、少々この辺も触れていただきながら、メインは立法に関わるもの、あるいは義務付け・枠付けといったシステム論をやっていただければ非常にありがたいと思っている。
- 今日私自身もいろいろと啓発される場所があって、後日また先生方と個別に相談しながら論点を深める必要があるかなと思う。よろしくお願い申し上げたい。
- 立法の問題というのは、冒頭、大石先生や小早川先生からもいろいろなお話があったが、今でも法律の範囲内で条例を作ることができる。ただ、そこに最高裁の判例等があり、最近あまり言わないが、横出しや上乗せ、条例について法律の範囲内かどうかということで、条例の効力という伝統的な公法論の議論がある。これは一つの分野として確立されているようだが、実は判例論である。実はとてもあいまいで、条例で作

ってしまえば、少なくとも一旦は効力を持つはずである。それが法律に反するかどうかというのは、裁判所に行って具体的なイシューがあって争われない限り判決されることはなく、地方の法律は生き得るのだと私は思っている。

- 先ほど来、知事会も行動しなければいけないという話があるが、私自身はあまり恐れることなく、例えば危険ドラッグは違法である、と条例で違法にしてしまうものを作った。また、法律をなかなか作ってくれないと言って運動団体が私たちのところに来られて、手話言語条例を作った。これが今、だいたい280を超える自治体に広まっている。もちろんこれは多分裁判になり得ない条例だから、判断されることはないと思う。また、そのほかにも様々なことが条例で切り込めるはずであって、もうこんなものやってられない、勝手に自治立法作りますと言って動いてしまえばそれでいいのかなという面も、本当はあると思っている。たしかに条例の上書き権という伝統的な議論もあるが、最後は結局、その条例の効力の問題に法的には収斂されると思っており、この辺をどう整理しながらやっていくのかなということ。
- だから、一つには我々はもうこれからは我々の信念で作ると宣言し、我々は自治立法権があると開き直ってしまえば、ひとつそれだけでも歴史的進歩になるかなと思いがらうかがっていた。結局そこで作っていい、作ってはいけないという、上書き権がどうだという議論というのは確かにあるが、それは縮こまる人たちの論理でもある。だから、そこは切り込んでいくという、我々行動する知事会としてやってみても面白いのではないかとも思う。
- ただ、やはり論理的なアプローチは必要なので、この中で、例えば今従うべき基準で書いてあるようなことは本当に細かいことである。例えばここの施設の平米は何平米だから、さきほど谷先生がおっしゃったが、そこに何人有資格者がいなきゃいけない。そんなにいるわけない田舎で、そこを義務付けてどうするんだという話。そうしたことが現実には横行しているわけである。それは、実は色んな政治的運動体と関わっており、そういうところで国が自分のところでルールを作っていく面も無きにしもあらずである。我々、実はその裏がよく見えるから、こんなことをやっていたら、いつまでたっても世の中前に進んでいかないと思ってしまう。だから従うべき基準というのも、もうそろそろひとつのブラックボックスだったものを、もっと切り込んでその性格を明らかにする手もあるのかなと。
- 従うべき基準と、その次に斟酌すべき基準というものがある。これ正直我々は分かるが、一般の人からすると単なる言葉の遊びであって、従うべきと斟酌すべきとどれほど違うのかと。そういうことであると、本当は従うべき基準を丸ごと斟酌すべき基準、ないし百歩譲って斟酌すべき基準プラスアルファぐらいじゃないかと。現実には地方議会にその能力はあるのだから、それについて条例で自分のところの基準を作って、従うべき基準だがこう書いたということをもっと正面から認めてもいいと思う。そうすると相当この分野というのは変わってき得るし、例えば大都会で保育所が足りない

問題というのも大方は片付いてくると思う。そのようなことを我々もパッケージで提案し、これで世の中がよくなるということを申し上げる、それが本当の地方分権かもしれないし、そういった観点まで踏み込んで議論してもいいかと思っている。

- 義務付け・枠付けというのもそうであって、補助金行政と昔は言った。最近はそのような言葉を使わないが、計画とかそうしたことでの、先ほどの話で言えば多分ソフトレギュレーション的な話、柔らかな統制という方式だと思うが、そういうことも裏で研究させていただきながら、少し準備もしながら、みなさんにも見ていただいて、理論的な方向性とか整合性を考える必要があるのかなと。知事会の方は一つの運動体でもあるから、むしろ挑戦すべきことには挑戦していくということを、これからこの研究会を取りまとめながら宣言していくというのも、一つの出口になり得るかと思って今日うかがっていた。
- 本当に素晴らしい未来を拓くような、目から鱗の議論が続き、大変感謝している。次回以降も楽しみである。地方分権も次の章へ進みたいと思っているので、よろしくお願いする。

〔小早川座長〕

- まだまだ皆様いろいろおっしゃりたいことがあると思うが、予定の時間となった。
- あえてまとめることはしないが、道筋としては立法分権ということにかなり関心が向いている。そのうえで、一方では、実際にどこがどう分権されていないんだという所をさらに細かく見ていって、実態を把握して対策を考えるという部分と、他方で、大きく地方分権改革のテーマとして捉え、どういう設計があるのかという話と、両方あるかなと感じた。
- 着眼点にある他の論点についても、排除するというのではなく、いろいろ関連してくることもあると思うので、必要に応じて取り上げていく感じかと思う。

〔谷委員〕

- 一つだけ。今後のスケジュールや進め方だが、いただいた紙を見ると提言報告書案を6月の前までに作るというスケジュールで、6月以降に提言報告書最終まとめと書いてある。6月までに何かまとめるというスケジュール感か。

〔平井鳥取県知事〕

- 曖昧に書いてあるが、最終的には、夏に是非報告書をまとめた形で。知事会の方でも、我々の研究会でこういう風にまとまりました、それで例えば制度改革をこう要求します、ということを政治的にやっていきたいと思う。デッドラインは7月ごろと書いていただいたら結構である。ただ願わくば、ある程度ドラフトができ上がってくれば、6月ごろになると色々と国の方も動き出すので、そうしたことへの提言活動すること

もあり得るし、また知事会でも最終的な意見のとりまとめ、オーソライズというか、すり合わせをする時間も見込まれるので、6月ごろにある程度ドラフトがあればいいと、こういう趣旨だと思う。

〔小早川座長〕

- 提言報告書案とのことだが、案ということで、ある程度の完成版をまとめるということかと思う。
- 本日は各県の知事、それから学識の委員から大変多くのご指摘と課題の提示をいただいた。次回以降の研究会の中身については、参考資料1の主な検討テーマのとおり、①の自治立法権の拡充・強化の観点から地方分権の確立、法律と条例の関係見直し、従うべき基準の撤廃というところを明らかにしていく。その後順次ご議論いただければと思う。
- それから必要に応じてゲストスピーカーを招致することもあると考えている。
- それでは、本日の会議はこれで終了する。事務局にお返しする。

〔事務局（全国知事会徳大寺部長）〕

- 次回の日程であるが、来年の1月下旬から2月中旬ごろで調整させていただければと考えている。詳細な日程調整は追ってさせていただきたい。よろしく願います。
- 本日はどうもありがとう。