

第2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2年2月19日(水) 14:00~16:00
- 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〕 青木委員、磯崎委員、大石座長代理、小早川座長、勢一委員、谷委員、
沼尾委員
〔関係知事〕 平井知事、湯崎知事
- 4 主な議題
(1) 自治立法権の拡充・強化による地方分権の強化

【概 要】

- 1 開会
〔事務局(全国知事会満田次長)〕

【満田次長】

- ・皆さまお揃いなので、第2回地方分権改革の推進に向けた研究会を開催させていただく。
- ・はじめに、全国知事会地方分権推進特別委員長、平井鳥取県知事から、一言ご挨拶をお願いします。

【平井知事】

- ・皆さまこんにちは。本日は小早川座長をはじめ、たいへんお忙しいところ、このようにお出かけ頂き貴重なご意見、ご審議を賜ること、心から感謝を申し上げたい。全国知事会では、これからの新しい時代を作っていくためにも、やはり国と地方の関係を修正していく必要があるのではないか、例えばルールづくりであるとか、ルールを作る際に地方の意見を反映させるであるとか、最近は補助金や計画行政のこともかなり強く見られるようになってきたところである。皆様におかれても様々な論点があり、今日2回目ということで審議を重ねていただき、よりよい新しい国のシステムが地方とともにでき上がることについて、皆様のご協力をあおげればと考えている。
- ・本日は、前回に加え青木先生と沼尾先生にもお越しいただいた。よろしくご審議いただければと思う。
- ・「まづ生きるは息をすること春立ちぬ【岸田稚魚『紅葉山』の句】」という句があるが、新型のコロナウィルスで大変な騒ぎになっている。私は東京に出張する機会があるため、家内から厳重管理をされているが、皆さん気を使っている健康問題や医療の問題ということをもってしても結構な規制がある。健康づくりに関わる医療行政や、それに関連した福祉・介護のこと、子供たちの健康のこと、あるいは保育のこと等々細かい規制がある。今回の新型肺炎対策においても、地方の目から見てもどかしいことがたくさんある。例えば

今回 500 人、クルーズ船から解放されるわけである。これは確かに良いことであって、行き先も別に言う必要もないが、多分ご本人は非常に不安を持っておられると思う。このあと、あらぬことを言われかねないとか、政府は健康だと言って外に出たとしても、陰性が陽性に変わるということがあるかもしれない、そのフォローアップ体制が必要であり、県をパートナーに使えばいいと思う。ただ、どういう人が船に乗っていたかということは国からは絶対に伝えられない。実は私どもは地域社会にいますので、あの人が船に乗っていると知っている人もいます。そのため、もっとフランクに、やはり国地方が共同して仕事をしていけばいいのではないかと思う。また例えば岡崎で、病院の建設前のところに入っていたことも、素晴らしいことだと思う。ただそこに入ってもらいにして、そこで医療行為はできない。お医者さんはいるが、もし何かあれば他の病院に行くことになる。他の病院に行くのは結構かもしれないが、せめて診察ぐらいできてもいいはず。そういうところは実はルールがあるのでできない。

- こういうことは国地方の関係でもたくさんあり、解せないことも多くある。例えば、薬剤師のこと、薬局のことがある。これ、処方箋を 40 以上作ることができないというようなことで、薬局の開設制限がある。だが離島に行くと、それだけ薬剤師が確保できるわけではない。そこで、40 以上の処方箋を 1 日で処理すればそこで打ち止めなんてやっていたら、とても薬局の機能を果たせない。こういう本末転倒な規制というのはいろいろあり、やはり解除していく必要があるのではないか。
- 地方の方で、例えば児童施設や高齢者施設を作るが、それもことほど左様である。おそらく従うべき基準として決められていることが余りにも多すぎる。本来は参酌すべき基準ぐらいにして、もっと地方で、それぞれの事情に応じたルールを作っていけばいいのではないか。こういう当たり前のことをもっと議論すべきと思う。そういう意味で自治立法の強化ということがあってもいいのかなと思う。いずれにしても、今日この後ご審議をいただくが、湯崎知事をはじめ、各県の知事も集結をしておるので、また親しくご議論をいただければありがたい。よろしくお願い申し上げます。

【満田次長】

- それでは次第に従い、本研究会を進行する。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。
- 本日出席の委員の皆さんのうち、初めて出席される委員の先生方をご紹介申し上げます。神奈川大学経営学部教授の青木委員である。続いて、東洋大学国際学部教授の沼尾委員である。なお、沼尾委員におかれては、所用のため 15 時ごろに退席される。
- 関係知事のうち、湯崎広島県知事がウェブでのご参加となる。村井宮城県知事、阿部長野県知事におかれては、公務のため今回は欠席である。
- それでは、これからの進行を小早川座長にお願いする。

【小早川座長】

- それでは皆様、本日もよろしくお願ひする。
- 次第 3 の審議に移る。事務局から資料説明をするが、その前に、前回同様、今回初めてご出席される青木委員、沼尾委員に、それぞれ地方分権に関わってこられた経験をお持ちのため、それを踏まえて、「地方分権をさらに進めることがまず必要か、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べきことでもいいし、ここでは取り上げないにしても踏まえておくべきことだということでも、どちらも結構である。

【青木委員】

- 僭越ながらお話をさせていただく。資料を用意させていただいた。要点、結論のみお話をさせていただくが、まずはこれまでの話を。特に税財政については、はっきり申し上げると税財政学者がものを語りにくい時代がもう何十年も続いている。いわゆる一次分権のときから、実は神野先生のかばん持ちというか、諸井委員長の後ろに座って全部の会議に出席させていただき、神野先生から分権の過程を見てあとを繋げてくれという話があったため、全部出席させていただいた。
- 特定の項目だけを話すと、多くの地方関係者の方が少しトラウマになっているかと思われる三位一体のときも、「地方に補助金ではなく税を」という分かりやすい話から始まって、結局最終的には地方が損をするような形で終わってしまった、というのがあるため、やはり全体像をきちんと話さないといけないということである。ただし全体像をお話しするのはなかなか難しいので、我々どうしても勇気が出ない。
- 個別に何をすべきなのか。例えば、今回私はやはり課税権、課税自主権を強めなければいけないということを押したいが、それもただ昔ながらのように、税をよこせと言っているだけでは何も進まないの、そこをどう考えるかというのを、時間があれば後程お話をさせていただきたい。今、申し上げたように、分権の必要性はあるのだが、税財政の分権と言って後ろについてきてくれる地方関係者の方もなかなかいない状況なので難しい。ただ、第 1 回研究会の議事録を拝見させていただいたが、委員の皆様方がやってらっしゃるようないわゆる規制緩和等を行っても、やはりお金がなくて、補助金にしても負担金にしても、見せられると、どうしても絞ってしまう様な状況であると、いくら緩和しても、本当の効果はなかなか出づらいのかなと思う。
- よく昔から言われるように、いわゆる今の3つの点で縛られているわけで、全てに渡って緩和しないと、いくら規制だったり、一次分権の時も立地規制はやめましょうとか、機関委任事務をやめましょうとかやったあげく、お金を見せられると縛られてしまう。人からお金をもらおうと弱いというのはもう人間の常なので、この部分をどうするのかという点はやらなければいけない。そのため、最初の質問でお尋ねいただいた「必要があるのか」については当然ある。

- ただし、この中身については、最初に弱気なこと申し上げたが、何をどうすればいいのかということを経験として述べてみると、方向性を誤ったり、おいしいところだけ使われたりすることが、経験としても反省としてもあるので、ここのところはもう少し時間をかけてお話しなければいけないが、現状も認識しつつ何をどうしたらいいのかという大きな話をしないとイケない。今のように個別の話をしていくと、また失敗するのではないかという心配をしているというのが、現時点での私の考えである。

【沼尾委員】

- 東洋大学の沼尾である。いま青木委員からのお話があったが、90年代の分権改革から三位一体改革を経て分権の形というのは大きくゆがめられてしまったと思っているところ。もう一つは、前回勢一委員が発言されていたと思うが、あの当時の分権改革とは事務権限と税財源を移譲することで地方の決定権限を高めていくという形で進められていたと思う。しかし、今のこの急激な人口減少と高齢化、東京一極集中の状況を見ると、もはや権限と財源が配分されたとしても、どうしても地域にそれぞれの役割の担い手がない、専門職がない。かつそれらの専門分野の知見を持っている人たちが繋がる場が解体してきている状況になっていると思っている。そのこのところをどういう風に取り組んでいくのかをセットで考えないと、結局権限・財源だけでは地域が回らないのではないかと印象を持っている。そのように考えると、地域の、いわば社会や経済循環のネットワークをどういう風に作っていくために権限や財源の移譲を考えるのか、こういう観点から「人」のところをどう補うのかという所も含めた規制の見直しということが、とても大切になってくるのではないかと。この研究会でもそういった観点からの議論をしていくことがたいへん重要ではないかと考えている。
- もう一つ、今少し申し上げたが、仮にそれぞれの立場の専門職、あるいはそれぞれのサービスの担い手がいたとしても、結局そこに縦割りで国からいろいろなものが下りてくると、例えば一つの施設が複合的な目的のために使われるとか、よく言われている横串を刺すとか、総合的な機能を担うそういったところもどう作っていくかが大変重要だと思っているが、それらの規制緩和とあわせて、では実際今それぞれの地域にどういう人がいて、人材がいて、どういう繋がりがあって、場があって、どういうところに課題があるのかと言った、地域の資源・人材あるいは繋がりの現状を把握して、どうこれから取り組んでいくのかというある種の計画なり戦略をしっかり作っていくということがとても大切なのではないかと考えている。
- 今地方創生の中では、人口ビジョンと同時に総合戦略が今度2期目ということで、先々の見通しをそれぞれの地区で立てましょうということになっているが、本当に大手のコンサル頼みで、交付金をもらうために計画を作っているというところも少なくないように聞いている。本来であればそうしたプロセスをデザインするための人材であるとか、地域の現状を把握するための人材であるとか、そこを繋がっていくための場を作るための

財政支援が大変重要になっている。その財源保障の部分が、今やはり人件費の削減とか集中改革プラン以降の中で、行政も職員減だし、更に非正規の雇用の公務員の方も増えているというところで、なかなかそれを担う担い手を確保すること自体が自治体の場合にも厳しくなっていると思う。そういう人材確保策と連携の在り方という所も含めた仕組みをここで検討していくことが、本当の意味での分権改革の推進を考えるうえで大変重要ではないかと考えている。

【小早川座長】

- ありがとう。特に今回は、財政関係のお二方に加わっていただいて、お話を伺っていると、やはり何を考えるにしても根は深いなという感じを改めて持つ。ぜひそこは、お二方にうまく引っ張っていただきたいと思っている。回数が限られていて、取り上げるテーマも自ずと限られていくので、そこはご容赦いただきたいが、立法の分権の話にしても、そう簡単にそれだけで成果が出てくるものではない、やれるところから少しずつやっていくということを進めていく内に、人やお金の話も当然関わってくるわけである。それも含めて、先々を見て長い目でどういう方向に持っていくべきなのかということを考えながら、この研究会は、それはそれでしかるべき成果を差し当たり上げていくということだろうと思う。皆様にもそういうスタンスでお考えいただければと思う。
- 本日の議事であるが、前回の議論を踏まえ、自治立法権の拡充・強化による地方分権の確立を主なテーマとして議論を進めていきたい。事務局で資料を用意しているので、ご説明願いたい。材料は多くあるが、時間の関係もあるので、コンパクトにお願いしたい。よろしく願います。

【事務局（加藤部長）】

- 事務局説明資料、資料 1 をご覧いただきたい。まず 2 ページであるが、昨年 12 月に開催した第 1 回研究会の概要である。前回お示しした着眼点の中で、従うべき基準の廃止をはじめとした自治立法の推進、計画策定など事実上の義務付け・枠付けの見直し、法令等の制定過程へのチェック機能の強化など大きく 3 点に力点を置いた議論を求めのご意見などを頂戴したところである。
- 続いて 4 ページ、5 ページであるが、これは第 1 次、第 2 次地方分権改革の概要を整理したものである。
- 6 ページ以降であるが、「従うべき基準」に関するものである。
- 7 ページは平成 28 年 12 月に地方分権改革推進本部における従うべき基準に関する支障事例のアンケート調査の概要。また、今年 1 月に鳥取県が行った、今後の地方分権改革に関するアンケート調査のうち、従うべき基準に関する主な意見である。いずれも支障事例を多くの自治体の実感しており、抜本的な見直しを求める声が寄せられているという状況である。

- 8 ページである。地方分権改革推進委員会第二次、第三次勧告の「従うべき基準」に関する部分の概要である。
- 9 ページは保育所を例に、各種基準がどのような形で条例委任されているのか、イメージを図示したものである。
- 10 ページであるが、福祉分野における従うべき基準の現状を事務局で調査したものである。福祉分野において従うべき基準を定める 30 の法令が存在している。それらの法令において、職員資格、居室等面積など、105 の「従うべき基準」が規定されており、その中で、サービス区分別では介護分野におけるものが最も多くなっている状況である。
- 次のページからが、「従うべき基準」が残されていることによる具体的な支障の例である。11 ページ以降である。保育所において3歳未満児への給食は自園調理により提供しなければならないという基準、また家庭的保育事業、いわゆる「保育ママ」を行う場合に近隣の保育園等の「連携施設」を確保しなければならないという基準、またデイサービス等の通所サービスと訪問ヘルパー等の居宅サービスを組み合わせた「小規模多機能型居宅介護サービス」の登録定員と利用定員の上限が設けられている例である。いずれも地方の実情に合わせて自ら設定できるように見直すべきという声がある。
- 続いて放課後児童クラブの「従うべき基準」の参酌基準化に関する一連の経緯である。14 ページは、平成 22 年から始まった政府の子ども・子育て新システム検討会議のワーキングチームにおいて、地方側からは当初より参酌基準化を求めていたが、最終的には放課後児童クラブの人員基準については「従うべき基準」とされたところである。
- 次のページ、15 ページであるが、その後この「従うべき基準」に関して、多くの団体に支障が発生していることを踏まえ、地方執行 3 団体が平成 29 年の提案募集に共同提案を実施し、内閣府等における検討を踏まえ、第9次地方分権一括法により、今年4月から参酌化が実現することとなった。
- 次のページであるが、人員基準の参酌基準化を踏まえまして、地方では人員配置の工夫、また職員スタッフの柔軟化など、地域の実情に合った放課後児童クラブの運営が検討されているところである。また、当初から参酌化されている利用児童数や施設の面積基準についても各地で弾力的な運用がなされているということである。
- 17 ページ、18 ページであるが、その他の参酌基準化による独自基準を設けている事例である。
- 続いて 19 ページ以降、計画策定等に関するものである。
- 20 ページは、法律において「計画」や「指針」などを定めることとされているものを事務局で調査したものである。現在、263 の法律において、390 件の計画策定等の規定が存在し、地方分権改革が始まる直前の平成4年から 233 件増加している。また近年、「義務規定」の割合が減少するとともに「努力義務規定」の割合が増加傾向にある。
- 21 ページであるが、計画等のうち計画等の策定が国庫補助金等の交付や地方債発行等の要件となっているものの調査である。390 件の計画等のうち、約 28%にあたる 109 件

の計画等が財政的インセンティブの要件となっており、赤丸で囲っているが、特に近年は任意規定におけるインセンティブが増加傾向にある。

- 22 ページは、こうした計画策定の主な事例を示している。都道府県が計画策定等をしなければ民間事業者等が国庫補助金の交付等を受けることができない例、また計画等を策定しなければ国庫補助金の交付を受けることができない例などである。地方からは、国が定める基本方針等を踏まえて計画等を策定するため、地方の自主的な政策判断が妨げられるケースであるとか、人的リソースが乏しい自治体が今後計画策定等の対応が困難となりかねないといった声が出ているところである。
- 続いて 23 ページ以降、立法過程への地方の関与に関するものである。
- 24、25 ページは、地方自治法に基づく意見提出権及びその担保となる国からの事前情報提供制度及び国と地方の協議の場の概要である。
- あわせて 26 ページ、国と地方の実質的な協議の場として、類似の協議体の例を紹介している。
- 27 ページから提案募集方式の成果の例である。農地法の許可にかかる権限移譲、地方版ハローワークの創設等である。
- 30 ページだが、提案方式の経過と課題について記載している。
- 31 ページでは、地方における様々な条例の活用事例をご紹介している。政省令に代わる基準であるとか、それを上回る基準を条例で定めることができるよう法律で制定されている例、地方の独自条例の制定について広島県、長野県、鳥取県の例をご紹介している。以上が、本日事務局で用意した資料である。
- また宮城県の方から提出資料があるため、ご紹介させていただく。「地方自治における従うべき基準及び義務付け・枠付けについて」である。地方の自主性を発揮する阻害要因となっている規制法令、従うべき基準に見られる法令による縛りの問題、策定自体は法令上努力義務でありながら補助金交付の前提となっている計画など、事実上の義務付けとなっている事例について、今後目指すべき方向として、法令の適用、各地域において効果的に実現するためにも地方の決定権の拡充や、国の政策立案や立法の過程において地方の意見を反映させる仕組みの法定化などについてのご意見である。
- 事務局からの説明は以上である。

【小早川座長】

- ありがとう。それでは広島県から資料をいただいているので、湯崎知事にご発言願う。

【湯崎知事】

- 広島県知事の湯崎である。よろしく願います。冒頭、青木委員と沼尾委員のお話もあり、包括的なアプローチが必要だというご意見については私もそう思う。これについては、【実効】ある地方分権を進めていくためには必要だと思うが、それが非常に大きなテーマ

で、これは別途そういう議論の場を設けてもいいと思っているほどである。

- 今回のテーマについて、今の事務局資料にもあったが、この色々な行政計画というものが、本当に我々の事務能力を奪っているような現状である。事務局資料の19ページから、計画が近年、十数年でも倍増しているような状況であり、一番問題なのは、法令上義務にするのは良いが通知通達で計画を作れといったようなことで、最近では汚水処理適正化計画を作れと国の通知であった。これは下水道を整備するのか、あるいはこの合併処理槽を整備するのか、その計画を見直せといったことがいきなり通知できたが、これは本当に大きなお世話だなという思いである。逆に言うと、我々自身も地方で自分で意識を持って取り組んでいかなければいけないと思っており、そうでなければなかなか我々も国に物申していくことができない。先ほど事務局資料の最初のページにあった、責任をもって対処していくことが必要だということである。
- 私どもの資料について、1ページ目をご覧ください。今地方を取り巻いている事務の状況と構成をイメージした。こちら縦横で分かれているが、横の方が実施主体ということで、国と地方と事務を行う場合の実施主体があり、それを企画立案するに当たって縦軸の方、国と地方があります。国が企画をして国が実施をするのはまさに国の事務であって、国が企画して地方が実施するものが多々ある。地方が企画して国が実施するというものはない。そして地方が企画をして、地方が実施するという、これはまさに地方がやっている事務だが、今「できる規定」というのも増えており、一番右側の方に、国が企画をして地方ができるという、そういうやや曖昧な位置付けのものがある。これは非常に増えていて、先ほどの補助金の交付要件になっていることもあり、あるいは場合によってはやらないと公表すると来ていたりする。これを変えていかなければいけない。まず国が企画して、国が実施しているもののうち、地方の状況に応じて実施すべきものというのは地方に実施主体を移していく、つまり権限移譲していくということつまり①の緑色の部分になると思っている。国が企画をして地方が実施することになっているが、その中に枠付けというものもあり、それが灰色の部分だが、これを見直していこう、減らしていこうということが、これまでやってきた地方分権の話かと思う。
- これに加えて③の赤いところだが、義務付け・枠付けを見直すにあたり、一つの義務付け・枠付けを議論するのに、ものすごい手間がかかる。ある事務について何年もかけてこれを行うのは現実的ではないということで、包括的に条例の上書き権を規定することによって、地方が企画をしたり立案したりする部分を増やしていく、こういうことをすべきではないかと思っている。
- それから、赤い点線四角囲みをしているが、義務とは明確には書いていないが事実上義務付けているものも含めて、地方に何かをせよと義務を課すことについては、国と地方の協議の場というものを経て地方の声は反映させないと作れないということを言っていくべきだと思っている。それから右の方も、これはできる規定であり、これについて国が企画をして地方にやらせるというのはできるだけ少なく、国がもし本当にやらなければいけ

ないということであれば、やってくださいと。十分に整備をするか、あるいは地方にやってほしいということであれば、法定受託事務あるいは自治事務だと明確に位置付けるか、いずれにせよ明確な位置付けをすべきだと思っている。

- このように、分権にもいろいろあると考え、整理が必要だということで整理してみた。
- それから次のページをご覧くださいと、実際その財政的どういふ状況かということだが、図にもあるとおり、国が法令を作り、国が企画をして地方が実施をすることが非常に多くある。これは本県の平成31年度の当初予算の財源ベースで書いている。公債費を含めているが、約9割は国の法令等による事務である。県が政策的経費に使える一般財源は全体の約1割しかなく、よく3割自治と言われるが、実質的には財源的にみると1割しかないということで、先ほどの青木委員の問題意識とまさにぴったりかと思う。我々の自由になる財源も935億円あるが、これらも私学振興費や医療費の公費負担だとか、或いは公共事業。こういったどうしてもやらないといけないものが数多くあり、県として何か特色を出してできる財源は本当に少ない。こういった状況を改善しないと自治は成り立たない。
- 国が定める事務は国の機関がやってほしいと、発想の転換をして言っていく必要があるのではないかと。逆に国が地方にやってほしいということであれば、国と地方の協議の場を経て、立法過程で協議をする。できる規定というような曖昧なものは法定受託事務として位置づけて財源措置するか、できないならやめてほしいということと言っていく必要があるのではないかと。これを徹底していくと、必然的に国と地方の役割とは何かということに行きついて、それがしっかりと地方分権につながるのではないかと考えている。
- 前回の研究会でもあったように、個別法を一つ一つ見ていくと非常に労力がかかって大変なので、条例の上書き権という形で一括処理できる法令体制を議論していくべきではないかと。地方分権推進委員会の二次勧告で、4,076条項が義務付け・枠付けの見直しの検討対象になっている。4,076もあって1個1個やっていくわけだが、当然いまだに義務付け・枠付けというのはたくさん残っていて、そこから提案したのも6割程度しか実施されていないというのが現状。それから提案募集制度も、地方側が1つ1つ、何が支障であるのかを実証しなければならず、本当に面倒である。そういったものも含めて、この問題を解消するための方策として条例の上書き権、これは磯崎委員の引用になっているが、こういった改正を行い、条例制定権の拡充を図ってはどうかという所である。
- ③だが、今、国が企画をして、都道府県とか自治体の実施することになっていて、これが法令の過剰過密につながっているのだと思うが、地方には47の頭脳があるわけで、我々47の中で企画立案をし、効果があるものは横展開をしていけばいいのではないかと。それを全国的に波及させていくことで、新しいイノベーションが生まれてくるのではないかと。これは素敵な地方分権ということに繋がっていくのではないかと。思う。
- 先ほど、沼尾委員が提起された人材の問題はあると思う。ただ実際にはいろいろな形で企画立案も既にできているところもある。こういうところも進めながら更に資源の問題に

ついても並行して考えていくことでいいのではないかと思う。

【小早川座長】

- ありがとう。
- それでは、先ほどの事務局からの資料説明、そして今の湯崎知事の意見の両方を踏まえ、内容としては、事務局資料の分け方では、従うべき基準に関する問題と、計画策定に関する問題、そして立法過程への関与と自治立法に関する事柄について、どこからでも結構だが、ご発言をお願いします。
- 沼尾委員はご都合がおありなので、ご発言があれば、まずどうぞ。

【沼尾委員】

- 計画策定について申し上げたい。事務局の説明にもあったが、三位一体改革以降、交付金等々と紐づけされている計画策定が非常に増えてきている。
- 当然、国としては交付金等を渡す以上、それが何のために使われて、当初の目的を果たしているかどうかを確認したいという思いもあり、このようになっているのだろうと思う。
- まず一点目だが、この計画作成のための財政需要が交付税額の基準財政需要額に十分に参入できていないという実態がある。計画策定は当事者も参加して、一定の場を作りながら、プランを立てることになっているが、その計画が交付金獲得のための計画になっており、本来その地域の、例えば1年後、3年後、5年後の特定の目的というものを、当事者あるいは関係者でシェアをしながら、自分たちが自己決定するための計画というふうに機能しておらず、運営に要する人件費も十分とはいえないというところが問題である。
- 先ほどの汚水処理計画の話もそうだが、もう少し地方側が実態的に計画を策定して、交付金等を支給する目的に適うようなことがその計画の中にある程度ビルトインされていれば交付金を出していくという形で、計画の立ち位置というものを考えていくことがあってもいいのではないか。
- もう一つ、先ほど申したことと関係するが、こうした計画に関して、特に義務付けられているものについては、そのサービスのアウトプット自体がやはり一つ基準として明確になっている。
- しかし、地域の実情が違ふとすると、アウトカム指標のところを（合理化して）決定し、アウトカムにいくためのアウトプットはそれぞれの地域の実情によって異なるものなので、そこが地域の決定で行えるようにする。そのアウトカムの部分について、国と地方が一定の合意を得た後にアウトプットを柔軟に考えていくというところがとても大切ではないかなと思う。
- ただし、その場合に、アウトプットを基準とするのではなく、アウトカムと指標とした瞬間に、財政需要を算定するための基準が非常に曖昧になる可能性がある。
- そこをどのように考えていくのかは議論のあるところだが、計画策定のあり方について考

えていく場が必要であり、本来であれば、「国と地方の協議の場」が儀式のようなものではなく実効的な議論ができるよう、それぞれの場面でしっかり時間をかけて積み上げていくことがとても大切であり、「国と地方の協議の場」が実効性を持って動いていくことが求められる。

【小早川座長】

- ありがとう。今の話に関連したご意見があれば、どうぞ。

【青木委員】

- 義務付けを緩めることはもちろん大賛成だが、義務付け・枠付けにしても、財政計画策定にしても、我々が心配するのは、財源保障をどうするかというところであり、当然これは交付税を弱める方向に動くことは間違いない。
- 湯崎知事も先ほどおっしゃったが、地方がやる仕事であれば、必ず財源措置しなければならないというのは正論だが、どうやって財源保障するのかということは非常に難しい。
- 義務付けを緩めれば緩めるほど、（実際は積み上げていないが）交付税で財源措置するための説得力が弱くなっていく部分をどのようにカバーするかということが一番心配するところである。
- 財源措置となれば当然に補助金化していくが、補助金とせずに交付税でも措置されなければどうするのかということで、結論だが、私の提出した資料の 3 枚目の一番下を見ていただければと思う。
- 結局、事務局が説明した地方の意見具申のような、国の決定に対して地方が参画するという、私もこの部分がなければ財源保障や財政調整に無理があると感じている。なぜかと言えば、財政学者の現状把握からすると、地方税と言いながら多くが譲与税化していることなどからである。
- 地方税を増やそうとすれば偏在し、東京（大都市）から剥がす話になるので、ますます譲与税化していく。
- 現状を考えた上で財源保障やるためには、資料の 3 ページ、オータナティブと書いてあるところだが、財政に関しても地方が決めていかないと駄目であり、結論はこの部分だが、財源保障あるいは財政調整を地方が決定していく必要がある。
- そのための参考資料として資料の 7 ページだが、フランスにおける立法府と行政府への地方代表の参画で、フランスの場合は、上院は地方代表であり、国民が直接選んでおらず、地方議員が選ぶという形をとっている。地方税財政や義務付け・枠付けに関する事など、地方財政に影響を与えるものはすべて上院から審議を開始する規定になっている。
- 同時に右の中央政府行政のところにある地方財政委員会を作してほしいと我々は 30 年間言い続けている。
- 日本の地方交付税の配分に関する部分はこの地方財政委員会で決めているわけだが、イニ

シアティブは地方議員が握っており、半数以上が地方の代表である。

- この場で義務付け・枠付けや立法分権の議論を行った上で、このように財政についても地方が主体権や主導権を握らなければ、先ほど冒頭で申し上げたように、本当の効力がないのではないか。
- もちろん夢のような話かもしれず、憲法も改正しなければいけないが、やはり、最終的に財政学者なら責任持ってやるとなると、国会並びに地方政府との関係として、地方が東京にいるというところまでいかなければ、本当の意味の分権ができないのではないか。

【小早川委員長】

- 沼尾委員いかがか。

【沼尾委員】

- 「国と地方の協議の場」に実効性を持たせるべきだと申し上げた話は、今の青木委員のご発言と繋がっている部分がある。
- 日本の歴史をひも解いてみても、平衡交付金制度がうまくいかなかったという事例もあるので、今の地方交付税制度による財政調整と財源保障機能が一定の役割を果たしていることは十分承知している。
- 財源が厳しい中で、何か新しい財政需要が出てくると、結局は交付税措置あるいは特別交付税で対応しようとするが、総額は15兆、16兆円の規模の中で配分するという事になっているので、結局そのパイを取り合いながら、限られた財源の中で回していかなければいけないという実情がある
- その中で、本当に必要なサービスや政策及び事業を効率的にするため、今日の議論にあるような義務付け・枠付けを見直していくことで、質を確保する必要がある。
- そのためのアウトプットのニーズを実情に合った形で見直すという規制緩和は、効率的・効果的なサービスの提供を考えたときにはかなり効果的であり、大いに賛同するところである。

【小早川委員】

- 義務付け・枠付けと財源保障の関連については、以前からの問題である。
- お二方の処方箋は違うのか。

【青木委員】

- ある意味、この現状を変えることは難しく、財源が乏しいことや省庁との関わりの中で、簡単に拡大していけない。
- そのような中で、少しでも地方の自主性を財政の面で担保しようとする、やはり課税権を強めるしかないが、従来のようにそれぞれの、例えば鳥取県や広島県の課税権という考

え方はなかなか通用しにくいので、全体としての課税権、マクロの総額を増やすことが必要となる。

- その場合、譲与税にせずに、国の官僚の方が配分を決めるのではなく、地方の代表、それこそ知事会の皆様方が、仲良く配分を決めるということで、全体としての課税権を担保するというのが私の処方箋であり、これ以外であれば、結局国に財源握られたまま自由にしろと言われても何も変わらない。

【小早川座長】

- 今の点は、皆さんいかがか。

【平井知事】

- 議論が活発化して、大変ありがたい。
- 義務付け・枠付けについて、同じお金を使うのであっても、国の方で無用な規制をしており、地域の実情に合っていないルールを地方に任せると。それは先程、湯崎知事がおっしゃった自治立法のことであり、従うべき基準の廃止である。
- この点は、少なくとも国と地方のトータルで考えた場合に、財政としては節約の方向になるが、そうした意味で一つの処方箋になる。
- 例えば、保育所不足であるとか、高齢化社会がどんどん進んでいく中で中山間地のような人手が少ないところでも日常的に介護ケアサービスが提供できるとか、そうしたものの担保になり得るわけである。そういう意味で、色々な行政サービスを地域に密着して、しかも地域の代表の中で決めていくというやり方に向けた地方分権ということを考えるべきではないかなというのが、知事会や六団体のコンセンサスである。
- ただそれを地方に任せた場合に、その財源はどうするかということであるが、おそらく交付税全体の枠の中での算定の中、あるいは地方税としての一般財源、こうしたところで担保される中には、おそらく入ってくるのだろうと個人的には思う。
- 青木委員には以前にもお世話になっており、鳥取県の森林環境保全税を創設していただき、現在も実施しているが、今は国が同じような税を作り始めて、税財源に取って代わられる感じがあるが、地方で単純に税源だけを用意して自主課税権を行使しても、正直、額には限度がある。
- 主要税目は、所得税、法人税、消費課税であり、これは国の方でしっかり決められている。
- そうした中で税源偏在が起こった場合に、これをどう是正するのか。譲与税がいいのか、あるいは共同税的にして地方の代表で決めるとか、様々なシステムが考えられる。
- 短期的には決められないが、中長期的には、例えばドイツのように参議院は地方代表で構成し、第1院は国民が選挙した直接の議員、第2院は地方代表というやり方、フランスのように上院議員は地方議員の間接選挙で選ばれるなど様々な方法が、実は各方面にはある。

- 日本も地方代表を意思決定の中に入れて、税財源の配分等にも適用させていくことは、長期的な我々のスタンスとしては十分ありえるし、基本的な方向性はそうした流れの中で考えていただければいい。
- 国地方協議の話があったが、これもまだ発足したばかりの制度であり、実務を重ねてきているところであるが、最近結構率直に、その場で議論する場面もあるので、我々としては一定の評価をしている。
- 例えば、社会保障の分野の医療の分野、児童福祉の分野、教育の分野など、それぞれの立法前や予算編成前に国と地方でもっと協議をする。それも責任ある人たちが協議をする、そういう場があってもいいのではないかと思う。
- 地方の公的公立病院の再編問題が急に持ち上がり、それで国と地方協議の場をつくるということで、副大臣と我々地方団体の代表で協議をするスタイルで行ったが、やはりこうした率直な意見交換というのが、事態解決には役立つ。
- 本日の午前中に、地方分権改革有識者会議があったが、非常に驚いた。政府側の内閣府の副大臣が、副大臣や政務官が中心になってそういう国と地方協議の場を行ってもよいとか、従うべき基準をもっとなくしていかなければならないとか、結構踏み込んだ話をされて、我々も驚いた。
- 考えてみれば、そのようなフランクな、もう一度制度の再設計を私たちは考えてもいいのではないかなと思う。

【磯崎委員】

- 両委員がご指摘された論点と前回の論点と少し整理するような話になろうかと思うが、この研究会は短い期間であるので、財政問題を全面的に取り上げるというのはなかなか難しいと思うが、ただ相当接点もありそうだとすることで三つぐらい感じたことを申し上げたい。
- まず一つは義務付け・枠付けの見直し、とりわけ私や湯崎知事も立法分権ということを行っているが、制度を作る権能を国と自治体で役割分担するという、国にももちろん立法権があるが、ただそれが余りにも威張りすぎている。
- それをもう少し条例の側に、自治体決定の側にゆだねると。こういう立法分権ということを見ると、これは、私は財政的にはやはり負担が軽くなると一応言っているのではと思う。
- これから人口減少であり、例えば住民 50 人ぐらいの集落で高齢者が多く（児童が）少ないからといって児童施設がなくていいというわけにもいかない。
- そう考えると、小さな拠点と言われるような発想があるが、児童施設でもあり老人福祉施設でもあり、あるいは公民館のような機能、社会教育の機能も合わせたもの、それをそれぞれ別々に施設を作り、維持し、職員を配置することはとてもできないことであるので、また最近だと買い物弱者の問題もあるので、もしかしたら農協等の購買部が一緒にくっつ

いていてもいい、そのような複合的な施設を作ると考えると、縦割りの法律、そのまた設置基準、管理基準、運営基準、人員基準、福祉は人員基準が非常に重要である。

- 沼尾委員の言う「専門職が地域にいないではないか」といった問題にも関わるので、こうした縦割りの細かい規制を取り払って、地域に本当に必要なジャストフィットするサービス、あるいは施設を考えると、経費も財政負担も軽くなるのではないだろうか、そういう意味では共闘を組めるといふか、両方タイアップして進めていけるのではというのが 1 点目である。
- それから 2 点目は、青木委員の言った財政調整の仕組み、フランスの例なども出されていたが、こういう財政調整の仕組みなどを自治体の主導あるいは自治体の提案を生かした形で決定していく、これはまさに前回話題になったが、立法過程への自治体参画の問題と共通する問題があるので、法令を変えるだけではなく財政調整もあわせて協議をしていく、この枠組みの提案は、同一歩調といふかその中に一緒に合体させて提案していいのではないかと思う。
- 国の自治体に関わる権限財源の仕組みづくりの際に、自治体側の意見をよく聞いてくれと、現場の情報をしっかり吸収してくれと、こういうことは可能ではないかと思う。
- それから、少し余計なことかもしれないが 3 点目として、青木委員が言った自主課税権、最近これに問題意識を持っているが、神奈川県の高裁判決があった。
- あれは結果として地裁は違法、高裁は合法で最後最高裁が違法ということで、なぜ違法かといふと、県条例が結局地方税条例に違反する、地方税法ではそのようなことは想定していないので、これは地方税法に反するという判決が最高裁で出た。
- これは問題ではないかと思っており、その意味では、課税権は同時に条例制定権の問題でもあるので、条例制定権が最高裁判決によってかなり制限的に解釈された例といふことで、取り上げるに値する論点ではないかと思う。
- 少しマニアックになるのでこの研究会でやるべきかどうか分からないが、課題の一つとして重要ではないかといふことだ。
- 以上三つの点ではかなりジョイントできそうである。
- もう 1 点だけ付け加えたいが、湯崎知事のご指摘されたことも私は大賛成であるし、それから上書き権、私の論文にも着目していただいて、大変ありがとうございます。私もこういうデータをいただいて大変心強い。
- もう 1 点、今までいただいた情報あるいは発言に即したことで言うと、一番始めになるが、事務局説明資料 1 だが、大変濃密な、非常に重要なデータが多く入っている。2 カ月足らずのうちに事務局がこのように、前回の委員の発言を踏まえて資料が出てくると、大変便利といふか、ありがたいといふか、素晴らしい事務局だなと、まず感謝申し上げたい。
- その中でも特に興味を持った、あるいは委員と共有したいと思ったのが、計画策定、20 ページのデータである。前回、私も数字を申し上げたが、263 法律、390 計画の策定があるといふことで、こういったものがきちんと示されたのは大げさに言うと日本の地方自

治で初めてではないかという気もするので、大変貴重なデータを、しかも短期間にまとめていただいたと感動している。

- それについて質問なのだが、その 20 ページの上の方、390 件とあるが、都道府県 293 件、市町村 211 件ということあるので、そうすると延べで足し合わると 504 になるのかと思うのだが、実は 504 だと私が前回発言した 493 とほぼ近い数字になるので私も延べ数字で計算した。
- この 390 というのは、そうすると県と市町村両方に義務付け、あるいは努力義務としていたものを除いた、純粋な計画の本数ということで考えていたという、390 の裏付けを教えて欲しいということが 1 点目。
- 2 点目が、平成 4 年となっており、1992 年になると思うが、分権が始まった年と聞いたのだが、92 年を分権の始めとするのはなぜなのか。分権推進決議は 93 年、推進法が 95 年ということだったかなと思う。
- あと 21 ページの財政的インセンティブ等の裏付けのある計画、これが 28%ということなので、上の計画策定の義務付けも含めて、この詳細のデータを一覧表か何かでいずれ出していただけるのか。要望としてはこの研究会の関連資料という形で、この机上に次回以降配付されるか、あるいはウェブサイトアップしていただけるとよい。
- 今後の研究者がそれを見て研究する上でもよいと思うので、この 28%の裏付け、あるいは 390 本の法律と義務付け内容、こういったものの一覧をぜひご提供いただければありがたい。
- 最後は質問ではなく要望となったが以上である。

【小早川座長】

- はい、事務局。

【事務局】

- お答えする。
- 390 件については、磯崎委員が言ったように都道府県と市町村両方にまたがる計画があり、重複が生じていることで差が生じている。
- 分権の開始時期であるが、大まかなエポックメイキングなタイミングとして申し上げた。
- 詳細なデータの提示であるが、まだ精査中の部分もある。例えば議員立法等の調査も含めて精査しているところもあるので、精査ができ次第、委員の皆様には公開する。

【磯崎委員】

- ありがとう。

【平井知事】

- 事務局から説明があったが、私もよく見ておけばよかったが、問題はこれをどう読み解くかであり、これは確かにご指摘のように大変面白いグラフで、今後流行りそうなデータだと思うので、また精査をして、最終報告までには、また先生方に見ていただいて確定をしていければと思うが、分権改革の実走が始まったのが平成 12 年度以降だと思う。
- 三位一体改革で国地方が対等なパートナーになった。
- それでこのグラフを見ていただくと、こう読み解くべきなのではないかと思う。
- 20 ページと 21 ページ、両方とも同じような傾向があり、典型的にはオレンジの破線の努力義務規定というのがある。
- それが下の方も上の方も、実はずっと下の方はもうほとんどなかったもの、上は若干あったものが 12 年ぐらいからなんとなく伸びていく。
- 代わりにこの青い線、この義務規定のところはその 12 年頃、本格的に国地方が対等のパートナーだと言い始めた頃から、今度こちらは落ちてくる。
- それと軌を一にしてこういう計画とか財政的インセンティブ等が多用されるようになる。
- これはどういうことかと推察すると、要は政府が地方を支配する時に、法律でこうやりなさいと義務で書くのではなく、計画を作りなさいとってその計画を自ら作らせることをして、さらにそれを努力義務などとして財政的インセンティブを、場合によっては付したり、そうやって誘導しようとするように手法を転換したということだと思う。
- これは湯崎知事もおっしゃったが、この頃と比べるとこの計画の本数は倍になっている。それまであまり変わらなかったのに、たったこれだけの間で倍増している。
- それで例えば私どもでも、最近現場が色々混乱するのは、廃棄物処理の計画があるが、それが今度、食品ロスの計画を作れという。中身が一緒なのだが、それを別に作れという。
- こういうものがさらにあり、環境系が結構、最近急にこういう計画を作りたがる。
- その場合、努力義務などというが、ただ作っていなければ、国があそこの自治体は作っていないなどと言うと、またメディアで火がついて改めてやるといったことになったり、あるいは財政誘導が付いたりということで、先ほどの生活環境の下水や浄化槽の話もあったが、こういうものが非常に増えている。
- やはりこの辺は問題提起をして、そのような計画づくりはむしろ地方に任せたらよいのではないか。少なくとも同じ領域のものを幾つも作らせる、これが議員立法や政府立法ができた度にこういうことやるようになって、法制局がそういう指導をしているのかもしれないが、義務規定は駄目だ、努力義務ならよいとって計画を作って、審議会を作って、大体そういったパターンが決まっていて、そういったものがどんどん増殖してきているのが実情ではないかと思うが、それが実は現場のいらぬ手間を増やしているということにもなっている。

【磯崎委員】

- 1点だけだが、平井委員長のおっしゃる通りだと思う。
- 先ほども少し話題になったが、計画を策定する時は、おそらく国の側の論理はこうだと思う。
- 今おっしゃったように、「義務付けではなく努力義務、あるいはできる規定であると。最終的には自主的に作るかどうか判断してください。それから地域の実情に応じた事務になってない。許認可などはガチガチなので、それらが地域の実情に合っていないという批判が従来からずっとあった。それに対して、計画だから地域に合わせて作れるでしょうと、あなた方が必要だと思うものを作ってください。許可制度を作ってその許可基準はこうだと国が決められているわけではないから、地域の実情に合わせて、選択、組み合わせできる」と。こういう理屈ではないかなと思うが、ただ効果の面では大変負担が大きいと思う。
- 従来の単に補助金だけであれば、例えば、中心市街地活性化計画というのを作りなさいと。これも補助金が高いなどの対象になっているという前提になっていると思うが、以前であれば、例えば商店街の共同施設を作りたい、5,000万で共同駐車場を作りたい。その5,000万のうち、半分は国に補助してもらいたいので、申請して必要があると認められれば2,500万の補助金がつく、それだけの話でよかったのだが、計画をまず作りなさいと。そうすると土地利用も含め、例えば都市計画上の色々な規制も含めて、中心市街地活性化を考え、総合的な施策を考え、おそらく計画策定だから、関係者の意見聴取も必要だ、住民参加も必要だ、議会の意見を聞く、こういうことで従来の補助金の、補助金行政も大いに問題あるが、それ以前にこういう計画をまずは包括的に検討しろと言われると、これは大きな事務負担になっていくというところをぜひ強調したいと思う。

【青木委員】

- 両委員や平井委員長の意見に全く異論はないが、財政的によくよく考えると、計画を策定する財政的インセンティブ、事務局への質問にもなるが、インセンティブと書いてあるのは、あくまでも作った後の補助金だとか何とかをおっしゃっているのかなと思うのだが、それ以前におそらくこの計画策定、交付税措置されていると思うが、これは特に問題ではないということか。
- おそらくこれは交付税措置されていると総務省の方は説明されるかなと思う。

【平井知事】

- 標準的な財政経費の中で読み込んではいらさう。
- ただ実際、計画策定自体は微々たるものだと思う。
- だが、現実にはそれが増えているのは事実であり、そのために例えば、衆議一決しなければならぬ、色々と意見を集めたり、パブリックコメントであったり、あるいは審議会を作ったりして大変な手間が掛かるわけだが、それが同じ領域の中でいくつも出てくるわけ

だ。そこに、やはりもう少し国のほうも考えてはいただけないのかという声が、今、実は地方団体側から上がり始めている。

- 例えば、医療の計画作りまして、それに合わせて外来の計画を作れという。そして今話題の地域医療構想をつくれ、そしてさらに人材確保の計画をつくれ、みんな一つの医療の計画だけで十分ではないか。ただそういうのをやりたがる。
- これ結局、多分財務省と厚労省との予算折衝の中でそういうものと絡み合いながら、こういう財政的インセンティブも絡んで、そういうことになってしまっているのだと思う。
- ただ、もっと簡単に、それぞれを有機的につなぎ合わせて、現場でみんな同じメンバーが話し合うことをやっていけば、むしろ効率的な行政になったり、例えば人材の確保や、あるいは地域医療、僻地医療の問題だとか、あるいは外来診療の問題、全部トータルで一つにまとめて議論した方がよほどよい。
- そのこのところやはり、今の国全体の中央省庁のやり方にやはり課題がある。

【青木委員】

- その点も全く異論はない。
- その上でもう一つ、色々と質問された時に困るなと思うのは、これはインセンティブが付いているわけで、逆に言うと、付いていないと財源措置しないのかという意見も出かねないのかなと思う。それは努力義務だといって財政措置が無いとなっても作るのか、そんなもので努力義務を課すのかという批判も我々からするとできる。
- だからそうなってくると、財政的インセンティブが付いているのが良いことなのか悪いことなのか、多過ぎるから悪いのか、ここの問題の仕分けも少しやらないといけないのかなという気がする。

【平井知事】

- 我々地方団体の側から言えば、別に計画がなくても補助だけすればいいじゃないかと。それで計画が増えていくこと自体が問題で、それに伴って財政的インセンティブも問題となる。

【湯崎知事】

- 今の点でいくつかあるが、まずそもそも交付税措置されているのかという観点から言うと、私どもはされていないと言って良いと思う。
- というのは、結局我々地方の財源を考えた時に、過去20年とか30年とか、実質的に増えていない。
- 社会保障費の増分など増えている部分はあるが、逆に言うと、そういうところを増やしている地域としては、公共事業は減らし、その他の政策費を減らしながらやりくりをしているので、実質的には増えていない。

- そういう中で算定していると言いながら、実際には算定されていないというのが実態だ。
- それで、例えば計画を作るのに、例えば会議費だというのは確かに微々たるものだが、実際問題、問題なのは、やはり人のパワーであって、人件費がどう考えても十分にみられているとは思えない。これは計画を作るというだけであって、計画に基づいて色々なこと、事業を執行するだとか、そういうことも含めて、これは相当な労力をとられていて、これはもう明らかに交付税の算定が十分だと言えない。
- それから、今のインセンティブが良いのかどうかということだが、まさに私が冒頭で申し上げたのは、そこが問題なのだと思う。
- 要は、そもそもなぜ法律で、「できる」という法律を作るのかということが問題。
- やってもいいよとか努力義務というのであれば、やらなくてもいいのか。では、やらなくてもいい法律をなぜ作るのか。そして、作る以上は、国としてその統合された一定の基準以上の何かを達成するために、法律を作って全国でやる。それを実現するのであれば、誰が実現するのかということで、第一義的には国で、国がやらないのであれば地方なのだが、国がやるのであれば自分でお金を出すわけだが、地方がやるべきなのであれば、それは明らかにそこに掛かる費用を明確に算定して、それはインセンティブという形ではなくて、明らかな税源として措置をするべきだと思う。
- そこが、やってもいいし、やらなくてもいいというような形になって、そのための費用が補助金という形で、国が財源、補助金あるいはインセンティブといった形で、国が財源を自らの中に留保してしまっている。
- 本当は、これは国の事務なのか、それとも地方の事務なのか、そこをはっきりさせた上で、国が何かしらの目的のために全国一律なり、一定の水準以上のものを担保しなければならないのであれば、法律を作って財源措置をする。そうではないのであれば、それは地方事務として地方の一般財源の中へそれを繰り出して、補助金として留保しないで地方に渡すという状況。そういう考えで整理をしていかなければいけないと思う。
- それから、この問題は非常に複雑なので、その財源問題とこの権限問題と、もちろん密接不可分なのだが、その権限がどうあるべきなのかということの基本的な考え方と、それに対する財源という考えと、一旦分けて議論しないと、セットで議論しているとなかなかパズルが取り切れないという感じもしている。
- だから一旦、この地方と国の事務、その役割がどうあるべきなのかというところをしっかりと議論した上で、財源の話をする。
- その上で現状があるので、現状をスタート地点にして考えていかなければならないのは確かだが、それをやると色々な問題、障壁にぶつかってなかなか進まないというのがこれまであった気もするので、一旦どうあるべきなのかということを考えて上で、現状とすり合わせを行っていくと、こういったアプローチも必要なのではと我々は感じている。
- そこでどうあるべきなのかを考えるということで、この広島県提出資料の 1 枚目を出している。

【小早川座長】

- はい、ありがとう。
- 現状と絡め過ぎないで考えるという指摘をいただいたが、それもあるかと思う。

【大石座長代理】

- 湯崎知事がいらっしゃるので、今の広島県の提出資料についてのコメント、感想を申し上げたいと思う。
- この⑥のところはいわば原則論で、私もそのハードな集権からソフトな集権へ変わった、移ったということは感じるが、ここは国の事務か、法定受託事務か自治事務かを明確化しろという、かなり原則論的な立場をおっしゃっている。ところが⑤の方は、どういう趣旨なのかがよくわからない。実質的に義務を課すものについては手続を明確化しろということは、つまりはそのこと自体は認めるという前提として理解して良いのか。いろんな財源、あるいはその計画策定ということを裏付けにしながら、実質的に義務付けること自体は容認するという立場なのか、そうではなく元々、最初の戦線として、そのこと自体けしからんだという立場なのか。ここに書いてある⑤というのは、いわば一步、戦線を後退させて、現状に合ったものでそこは満足しようというおつもりなのか。その点が少しわかりにくかったので、教えていただければ幸いである。

【小早川座長】

- いかがか。

【湯崎知事】

- 実質的に義務を課す、この赤い点線で囲っているところだが、これらは法律、法令で地方の義務付けはなされている、地方の事務として規定はされているというもので、枠付けというところで、例えば参酌基準や、地方がある程度自由にやっていいという部分も含めて、実質的に地方にこういうふうにしなさいと、義務を課す場合を指している。だからこの⑥の方は、それはどちらかに明確にしてということを行っているわけである。そうすると、地方に義務付けをするということで、この左の方に入ってくる。その上で、ただ地方に義務付けをするのであれば、地方の方で、例えば財源問題も含めて、そんな金額ではできません、とか。そのようなことも含めて、地方の合意を取らないとそういう法律はできないと。今はそれを代表して、総務省がこう法令協議をして、こういう法律を作っていいかどうかというのを判断しているわけである。ところがそういう中で、曖昧なものなどが増えてきていることがあるので、義務を課すなら義務を課す、そうでないならそういう法律は作らない、と言った上で、義務を課す上ではきちんと地方の同意を取れという、そういうような意味である。

【大石座長代理】

- ありがとう。

【磯崎委員】

- 今の、このできる規定が何事務かということについて、これは基本的には自治事務でいいのではないかと思う。小早川先生ご専門で、もしかしたら立法過程にも関わられたかもしれないが、地方自治法第2条第9項で法定受託事務は限定されているため、国が特別な関心を持ち、その適正な執行を国として確保する必要があって、三つ目の要件が大事だが、法律またはこれに基づく政令に特に定めるもの、という定義があるので、当該計画を定める法律の最後の方に、これは法定受託事務と書けば法廷受託事業、そうでなければ全部自治事務ということになるのではないかと思う。自治法の建て付け、原則としてそうなるが、そうすると自治事務なのに義務付けるのかという問題があらうかと思う。国が関心を持たなくてもいい、地域における事務なのに、あるいは地域の特性を活かすべき事務なのに、なぜ法律で作りなさい、努力義務も含めて作るのかという問題にはね返ってくる問題だと思う。自治事務だと思う。

【小早川座長】

- ありがとう。そこはそうだろう。
- 大石委員からのご質問に対して湯崎知事からお答えがあった。それについて少し念押しのようになるかもしれないが、若干。⑤で、手続の明確化を必要とするというときの問題意識は、明示的な義務付けではないけれども、実質的な義務付けといったものが増えているので、それについても手続を明確化する必要があると、たぶんそういうことなのかなと思った。そうするとその前提として、では明示的に義務を課すものについては、現行制度上そのような国の立法についての地方の関与の手続はどうかというと、そこは例えば協議の場とか事前通告制度とかそういったことで一応整っているのだけれども、そのようなレベルの手続を実質的義務付け立法にまで及ぼすべきであるという、そういうご趣旨だと理解してよいか。

【湯崎知事】

- 少しここは十分に整理できていない表現かもしれないが、先ほど磯崎委員がおっしゃったように、今の⑥のできる規定っていうのは自治事務であって、だが実際問題、事実上法定受託事務のように作っているわけである。事実上。だから、このできる規定だからやらなくていいかという、やはりやらないわけにはいかないということになっているので、それをまず、そういう曖昧なものはやめて明確に義務付けるか、そうでなければ放っておいてくれと。極端に言えばそういうふうに仕分けを整理していただくということだと思う。それでそういう形で、具体的に、実際に義務を課すものについては手続を明確化すべきと

ということで、今も確かに国と地方の協議の場などあるが、これに何を取り上げるかというのは必ずしも明確ではない。そこを明確に、こういう義務付ける法令を作る場合には、地方の意見を入れろという手続を明確化してほしいという趣旨である。

【小早川委員】

- 実質的義務付けだけということではなく、実質的義務付けも含めて、実際に義務付けをするのであれば、そのための中身のある手続を、今以上に明確に整理すべきであると。

【谷委員】

- この計画の義務付け・枠付けの話で、先ほど平井知事が廃棄物処理と食品ロスの話がされていたが、今回この390件計画があるというが、多分おっしゃっているような、重複しているようなもの、あとは、存在価値が薄れているようなもの、前回私申し上げたが、そういったものを精査してみたらどうかと思う。
- 一番いいのは、自治体がつけている総合計画というのが一つあって、総合計画を見てくれと。これにいろいろと入っていると。それで済んでしまえば、そういう意味での面倒くささがクリアできる。それが実際は縦割りで、法律ごとに下りてきて、それにお金が紐づいてしまうので、じゃあ一つまた作らなきゃいけない、都道府県がつくらないと市町村がお金をもらえない、できない、みたいな部分がある。
- この話というのは多分、概念としての法定受託事務と自治事務みたいな考え方で整理と同時に、現実としてどうなのかということ。計画が増えているのは間違いないので、その中で、先ほどの知事の話ではないが、本当に大切なものならばまさに義務付けて国がやるのか、もしくはちゃんと財源保障とセットでやるのかということ。今多いのは、その曖昧な計画策定の要請みたいなものだと思うので、それをチェックしてみるといいのではないか。
- 390件と多いようだが、まあ、大した数じゃないような気はする。その中には、前回言ったように、山村振興法、半島振興法、それぞれの計画みたいな、趣旨が似ているものはいくらかもあると思うので、それを全部くくってみる。重複しているようなものは、その廃止、あとは統合化。あとは財源の問題みたいなものも含めて、考えてみるというのも一つのアプローチかと思った。
- もう一点。三つあった中で「従うべき基準」の話はまだ今日出てないが、「従うべき基準」についての議論も結局、ゼロか百かの議論になる。要するに例えば、児童福祉でも、障がい者、高齢者でもそうだが、この「従うべき基準」を見直すというと、その関係者の方々は必ず、安全・安心が蔑ろにされると、自治体間で格差が生まれるに違いないとおっしゃる。それに関係する先生方も同じようなことを言う。僕は全然そう思ってない。基本的に地方自治体を信用しているので。さらに言えば、その議会でのチェックもあるので。
- 私が何を言いたいのかということ、今後この「従うべき基準」の廃止、見直しを求めていく

ならば、今回まず第 1 弾としてなされる学童保育、職員配置基準の見直し、実際どうなっているのか。

- この 4 月から、現在常時二名以上職員を確保しなければいけないとなっているのを、自治体が条例改正で緩められるというのがあるわけだが、多分ほとんどないと思う。調べている限り、そういうことをするのは極めて少数である。多くは、従来の基準を堅持するという形なのだと思う。僕はそれで全然いいと思う。もちろんいろいろ調べると条例改正するところもあるだろうが、条例改正しているのは、放課後児童支援員の資格を得るための研修の受講条件を緩和するとか、そういうケースというのは見当たるが、みんなが危惧している常時 2 人のところを 1 人にしてやっていく、というのはほとんどないと思う。そういうものをぜひ事務局として調べてみてほしい。
- 反対する関係者の人などは極論を言うが、現実はそうではないというものを示していくことが大切で、空中戦をやったって何の解にもならない。さきほどの計画の話もそうだし、「従うべき基準」が実際、それを参酌化した場合に、自治体にどう運用されるのかというのも、具体的に調べてもらうのが一番説得力がある。以上である。

【勢一委員】

- 私もいくつかコメントをさせていただきたい。
- 今ちょうど従うべき基準の話が出て、私は内閣府の地方分権改革の提案募集検討専門部会の委員をやっているので、まさにこの従うべき基準の議論を国側と何年か続けてきた。地方から出てきた提案の趣旨は、単に人員配置ができない、施設が持てない、だから基準を切り下げてくれという意図ではない。当然、質は確保したいけれど、国が示した基準とは違うやり方でその質を担保させてほしいという趣旨の提案が基本で、そのために地域によって違う特性とか、地域にある資源や人材をいかに活用するか、活用できるように地域で決めさせてくれというのが本旨である。
- 従うべき基準を参酌化したから質が保てないという議論は、少なくとも分権の議論では今はやっていない。今回の参酌化により実際に基準を変えてどのような成果が出ているかは、当然フォローして、うまくいっているということを示さなければいけない。今回の従うべき基準の参酌化は一つ大きな成果だが、地方側の実施体制が実は問われているという意味では、それなりに厳しい状況ではあると思う。地方側が工夫をしてやっていく、そういう成果を出す必要がある。
- 分権の従うべき基準の議論はほかの分野も同じである。自ら基準を決定するという地方側の覚悟が前提になろうかと思う。
- 計画策定の部分については、今回、事務局から非常に興味深い資料を作っていただいた。エビデンスという意味では非常に重要で、これを元に、先ほど平井知事もおっしゃったが、どのように読み解くかが重要と思う。
- 事務局にお伺いしたいのは、この 263 の法律で計画策定の規定があり、これは地方側が

計画策定しなければいけない規定の数だと思うが、国の計画策定の義務があるものはどのくらいあるのかを把握していたら教えていただきたい。質問の趣旨としては、この現状は、地方に対する計画策定義務の強化という見方よりも、法の建て付けで法目的の実現、政策実施の成果の担保をする一つ的手段として計画を作って進行管理をする構造にあるのではないかと。法目的は、全国的に担保して、そのもとで地域ごとに担保するという仕組みが通常作られると思うので、階層性の計画の発想では、国の計画があって、地方の計画がある。だから国もおそらく計画を策定しなければいけない局面が増えている可能性がある。国も地方も実はたくさん作らなければいけないような法律のつくりになっているのではないかと問題意識である。

- そうだとすると、もちろんここで出てきた地方に対する義務付けや、任意と言いつつ事実上義務的な立場に置かれているという問題は一つ大きくあるが、それとは別に、法律の仕組み、政策実施の制度のあり方として、計画をどのように使っていくべきなのか。
- 先ほど平井知事からも指摘があったが、似たような分野でいくつも計画を作らなければいけない状況に地方は置かれている。それは地方に対する計画の策定の義務の問題以前に、そのようなスキームで法の実施をする、政策を進めていく方式が過剰にあること自体が問題なのではないか。そうだとすると、その根本自体をまず正す。法律の関係性を整理したうえで、どこまで地方がやるべきなのかを議論するという二段階になるかという感想を持っている。
- 実はそれに近い感想を持っているのが立法過程の関与の部分である。ここで議論になっているメインのテーマは国と地方との役割分担であり、それによってどの権限が地方にあるべきなのかを法律ができる前の段階でしっかり確認をし、必要であれば議論、調整をして決めていくことが要請される。これは非常に重要だし、これの実質化・実効性を強めていくための制度整備は極めて大事だろうと思う。
- あわせて、では法律の権限のあり方だけで制度がうまく回るのかと考えたときに、実は地方側がしっかり立法の前の段階で意見を言わなければいけないのは、制度設計の部分も大きいのではないかと思う。
- つまり、地方に権限がきてそれを執行するときに、本当に執行できるような内容とスキームになっているのかに予め地方の意見が入っていないと、権限がきて、仮に財源がきたとしても、それは動かないのではないかと問題意識がある。
- 実は一つの例として、今日、青木委員が配られた資料の中で、5ページのところに例の一つとして森林環境増進税のスキームがある。これは、荒廃した地方の森林に手を入れる、適切に手入れをするためには財源がないとできないということで、地方レベルで独自課税でやってきた森林環境税を国の側の制度として、よく言えばバージョンアップして財源を確保した制度である。これ自体は非常に意味があると思うが、ただし、この制度は、基本的には基礎自治体の市町村に財源配分をして、市町村がメインで森林の手入れをしていく方式である。たしかに市町村のほうが地域のことを把握しているし、権利関係も近

いからやりやすいというところはあるが、他方で、技術職員がどのくらい基礎自治体にいるのか、これまでの実務経験をどれだけ持っているのかを考えると、財源があることは非常に意味があるものの、本当に執行できるスキームになっているのか。実際にやっているとすれば、長期的な事業だから人材育成もやって体制整備もやってということで、もちろん時間もかかるが、もう少しそれを上手にやるようなスキーム、例えば広域の都道府県等が関与できるようなスキームでうまく組むことができているならば、もう少し良いスタートアップができたのではないかと、そういう印象を持っている。

- 国と地方との関係で立法過程に関与といったときは、権限財源以外にももう少し、これは沼尾委員も仰っていたが、幅広い形で協議が実質的にできるような仕組みがいるのではないかと思った。以上である。

【小早川座長】

- ありがとう。
- 従うべき基準の話が今日やっと出てきたという感じだ。時間の関係があるのだが、私の感想を申すと、たしかに、自治体を信用して欲しい、きちんとやる、責任は負いますからという物の言い方はある。その一方で、谷委員がおっしゃったように、実際そんなに問題は起きているのかという角度で見ると見方をすれば、これは立証責任の転換のようなことになる。提案募集でやっているように、具体的に支障があるから直してくれという迫り方、あれは、提案側に立証責任を負わせてそれで提案を強力的に実現していかうということだが、ここでそれを同じようにやっている自治体にとってはしんどい。参酌基準にしたら実際に何か具体的な問題があるのか、あるなら言ってくれという、そういうシステム設計もあるのかなという感じである。

【磯崎委員】

- よろしいか。今の点で意見を言いたいのだが。

【小早川座長】

- はい。

【磯崎委員】

- こういうことを、地方分権改革の推進に向けた研究会ということで、おそらくその推進に向けた目標、あるいは方法、それにかかるアイデアを提供する、最終的には全国知事会なり六団体が取り組まれることだと思うが、そのアイデアの出し方として二つあって、谷委員がおっしゃったように個別に出さないといけないというのは、これはもうその通りだと思う。特に国民の応援いただくということを考えると、具体的にどうなのかというのは必要だと思うが、一方でこういう個別論、事例論だけではなくて、私は一般論、原

則論も重要ではないかと思う。

- 湯崎知事もおっしゃったが、国と自治体の役割分担の原則に立ち戻ってどうなのか。それに例外的なことやっているのであれば、そちらが支障の立証責任を負ってくださいと、原則をはっきりさせないと、常に現状を変えるほうが立証しなければいけないことになりがちなので、一般論、原則論と事例論、個別論は両面作戦でいかざるを得ないのではないか。大変だが。
- それでその一般論、原則論で我々はいいいアイデアを出す必要があるのではないかと思っており、小早川座長は地方分権改革推進委員会でこの義務付け・枠付けに着手され、その時メルクマールを作られて洗い出しをされたわけである。あれが今でもやはり前提になって動いていると思うので、こうしたメルクマールなり仕分けの基準、国はここまでは言っていていいだろうと、だけどここからは自治体の自己責任でしようといった、自治法の原則規定までいってしまうとあまりに抽象的すぎだが、あれをもう少し噛み砕いたようなメルクマールないし基準づくりみたいなことをやってはどうか。それと個別事例を合わせてそれに被せていくというのが説得力のある提案になるのではと思う。
- 一般論、原則論のほうだが、現行の中では、法令の規律をする時の合理的な理由として、国家的統一性、人権的統一性、規格的統一性、こういったものは国が決めても良いだろうと。自治体ごとバラバラだと困るだろうと。

【小早川座長】

- 三番目に言われたのは。

【磯崎委員】

- 三番目は規格的統一性。検定とか調査の基準、国勢調査とか。ABCまでは良いが、そのほか広域的統一性、それから政策的統一性、五つに分けて分析した。このDとEについては、国はもちろん広域を仕切るのだと言うかもしれないが、それは必ず地域でやはり根ざしている事柄だから、国だけで決めていいのか、政策的統一性、国の政策もあるだろうが、自治体も政策がある。そういうことでDとかEについて私は相乗り、法令と条例のベストミックスをしなければというふうに思う。
- これはあくまで私案だが、何かそういう要求をするときの原則論、枠組論みたいなものを当研究会として提案できればいいのではないかと思う。小早川先生は、そういう意味ではまさに実践されてきたわけなので、それを今日版で取りまとめて要求する、提案するということはできないかということである。少し急ぎ足な話となり失礼した。

【小早川座長】

- そろそろ時間が来たのだが、両知事、何か最後に。

【平井委員】

- では。簡単に申すと、今日いろいろお話をいただいた。ぜひ次回以降につなげていただければと思う。
- 谷委員もおっしゃったが、地方自治体にはたくさんの色々な実情があり、先程の学童保育のことで言えば、本当に必要としているのはいくつかの自治体に限られると思う。例えば、田舎に行ってそういう人材二人も確保できないとか、一人いるけれども公民館の中に公民館主事がいるから二人でやればよいとか。そういうのが都会で妥当するかというたぶんそうではない。ではそのルール自体が適当かということ、では全国一律で二人必要かということそれは違う。それが先程おっしゃったような広域的統一性とか政策的統一性、そういうような分野では、むしろ地方の実情に合った独自のルールを定めるほうがいいのではないかという議論も当然成り立つわけである。
- その辺の発想の転換をぜひ皆さんと改めてご議論を進めることができればと思うので、よろしく願い申し上げます。

【湯崎知事】

- 今、磯崎委員がおっしゃった原則、一般、それからそれを補強する個別論というのは私もそのとおりだと思っているので、ぜひそういうような形で進められたらと。もう一つは、これはどうなのかという個別の議論を将来的にする時に、国がどんどん「できる規定」のようなものを増やしていくことに対する歯止めをかける仕組みも入れていかなければいけないと思う。それが例えば地方の関与という仕組みや、フランス式ないしは国と地方の協議の場とかいろいろなやり方があると思うが、義務付けをする場合には必ず明確に必要な費用を算定せよとか、そういったことで自動的にブレーキがかかることもあるので、そのようなこともあわせて検討できたらいいのではないか。

【小早川座長】

- ありがとう。
- いろいろ活発にご発言が出ている最中であるが、予定の時間になったので本日はこの辺までとさせていただきます。
- 今日、自治立法権の拡充強化による地方分権の確立ということでご議論いただいたが、それに関してはこれで一応区切ることにさせていただき、差し当たり次のテーマに移っていきたいと思う。
- 次回の研究会は、国と地方のパートナーシップに関する議論をお願いする。これは国と地方の役割分担がベースになる、ということは、法的な権限の問題と税財政制度の問題と両方が裏腹という関係にもなる、そういうテーマであろうと思っている。そのようなことで次回またよろしくお願いする。
- では本日の会議はこれで終了する。事務局に進行をお返す。

【満田次長】

- 次回、第3回の研究会であるが、3月30日月曜日午後1時半から開催する。
- その後、6月上旬に開催が予定されている全国知事会議に向け、第4回目を開催し、議論の整理を行っていただく予定を考えている。
- 後ほど、第4回の開催については日程調整表をお配りするのでよろしくお願い申し上げます。事務局からは以上である。