

# 国と地方の関係

## — 国の統治機構等に関する調査報告（中間報告） —

第三特別調査室 鈴木 達也

### 1. はじめに

国の統治機構に関する調査会は、立法府、行政府等国の統治機構の在り方及び国と地方との関係に関し、長期的かつ総合的な調査を行うため、平成25年8月7日（第184回国会）に設置されて以降、「時代の変化に対応した国の統治機構の在り方」という調査テーマの下、調査を進めている。

調査の2年目においては、「国と地方の関係」を調査項目として取り上げて調査を行い、平成27年6月12日、調査報告書（中間報告）<sup>1</sup>を議長に提出するとともに、6月17日の本会議において、山崎力調査会長がその概要を報告した。

以下、2年目の調査の概要について紹介する。

### 2. 調査の経過

平成26年11月5日、国と地方の関係の調査を進めるに当たり、委員間の意見交換を行った。平成27年3月4日、これからの地方自治について、4月15日、国と地方の役割分担について、4月22日、広域行政について、5月13日、人口減少社会における基礎自治体について、計9名の参考人を招致してその意見を聴取し、質疑を行った。以上の調査を踏まえ、5月20日、中間報告の取りまとめに向けた委員間の意見交換を行った。

#### （1）委員間の意見交換（平成26年11月5日）の概要

国と地方の関係の調査を進めるに当たり、委員間の意見交換を行った。

委員からは、地方自治体主導の地方分権改革への転換と住民自治の拡充、人口減少社会における農林水産業等の地方振興策及び子育て支援策の充実の必要性、大都市における住民自治の拡充及び行政サービス提供の在り方、地方中枢拠点都市とその周辺市町村が連携協力した広域行政の在り方、道州制の導入と規制緩和による自律分散型の統治機構の確立、権限と財源を移譲し地方の課題は地方に任せることの重要性、道州制の導入によって地方自治に生ずる問題、平成の合併<sup>2</sup>及び三位一体改革<sup>3</sup>が地方財政に与えた影響、新たな地方

---

<sup>1</sup> 本報告書は参議院ホームページに掲載されている。

<<http://www.sangiin.go.jp/japanese/chousakai/houkoku/dai10ki/touchikiko2015.pdf>>（平27.7.21最終アクセス）

<sup>2</sup> 人口減少・少子高齢化等の社会経済情勢の変化や地方分権の担い手となる基礎自治体にふさわしい行財政基盤の確立を目的として、平成11年以来、全国的に積極的に推進されてきた市町村合併をいう。総務省『『平成の合併』について』（平成22年3月）参照。平成22年3月末までに、それまでの3,232市町村が1,727市町村となった。

税制を検討する必要性、分権しても残る国の関与の必要性、東京一極集中を招いた中央集権体制の検証の必要性、地方分権と自治体間連携を一体的に議論する必要性、地方議会改革の必要性等について意見が述べられた。

## (2) 参考人の意見陳述及び質疑の概要

各参考人の意見陳述及びそれに対する質疑の概要は以下のとおりである。

### ア これからの地方自治（平成 27 年 3 月 4 日）

#### (ア) 参考人の主な意見

東京大学名誉教授、地方公共団体情報システム機構理事長 西尾 勝参考人

地方分権推進委員会の勧告に基づく機関委任事務制度の全面廃止、国による地方自治体への関与の縮小・定型化は、シャープ勧告に基づく改革以来の大改革と言える。その後の地方分権改革推進委員会<sup>4</sup>の勧告に基づく義務付け・枠付けの見直し、都道府県から市町村への事務権限の移譲等も大きな成果と評価できる。

地方分権改革の推進には、所掌事務拡張路線と自由度拡充路線と呼ぶべき手法がある。国から地方自治体へ事務を移して所掌事務を拡張する手法、中でも基礎自治体の所掌事務を拡張する手法が所掌事務拡張路線である。最近の大阪都構想、国の出先機関の原則廃止、道州制等の改革構想は、大規模な事務権限の一括移譲を求めるものでこの路線に属する。一方、国、都道府県、市町村の事務配分は変更せず、国による関与の仕組みのみを変更し、地方自治体の裁量、地域事情に即応した創意工夫の余地を広げる手法が自由度拡充路線である。機関委任事務制度の全面廃止、国による地方自治体への関与の縮小・定型化、義務付け・枠付けの見直し等がその路線に属する。

所掌事務拡張路線を進める場合には十分な留意が必要である。関係省庁は事務権限を都道府県等に移譲する場合でも、法定受託事務にすることを最低限の要件とし、大臣の指揮監督権を留保しようとする場合もある。このような、いわゆるひも付きの事務権限が多くなるほど、移譲を受けた地方自治体は国の下請機関の性格を強めていかざるを得ない。しかし、こうした改革は地方分権改革の趣旨に合わない。

国が最終責任を負うべき事務権限は、純粋な国の事務として留保し、地方自治体に移譲してはならない。こうした改革構想を具体化する際には、国の事務として留保するものか、地方自治体の事務として移譲するものかについて、事務権限ごとに精査しなければならない。原則廃止、丸ごと移管というような論議では、丁寧な仕分け作業を行う必要性が軽視されることを危惧している。

<sup>3</sup> 平成 14 年から、「地方にできることは地方に」という理念の下、国の関与を縮小し、地方の権限・責任を拡大して、地方分権を一層推進することを目指し、①国庫補助負担金改革、②税源移譲、③地方交付税の見直しの三つを一体として行った改革をいう。総務省ホームページ「国から地方への税源移譲(三位一体の改革)」参照。〈[http://www.soumu.go.jp/main\\_sosiki/jichi\\_zeisei/czaisei/czaisei\\_seido/zeigenijou.html](http://www.soumu.go.jp/main_sosiki/jichi_zeisei/czaisei/czaisei_seido/zeigenijou.html)〉(平成 27. 7. 21 最終アクセス)

<sup>4</sup> 平成 19 年、地方分権改革推進法(平成 18 年法律第 111 号)に基づいて設置され、地方分権改革の推進に関する基本的事項について調査審議し、地方分権改革推進計画の作成のための具体的な指針を内閣総理大臣に勧告すること等をその事務としていた委員会。平成 22 年に廃止された。

## 毎日新聞論説委員 人羅 格参考人

最近、地方分権改革はメディアで取り上げられる機会が減っている。国民が切実な関心を持つに至っていないことや国と地方の事務や権限の議論についての一種の足踏み感が理由ではないか。

道州制や地方制度改革は議論の進め方が大きな課題である。都道府県の再編は憲法改正に値する重要な案件であるので、十分な議論が必要である。道州制については、目的、権限移譲の方法、基礎自治体の将来の姿を確立してから導入するという議論であれば理解できるが、基本法の制定という手続面のみを先行させようとしている点には危惧を感じる。

人口減少社会では、まちづくりのやり直しになるため、基礎自治体のまちづくりの自由度を高めて、そこに住民参加の方策を講じることが最低限必要ではないか。それによって、有権者が地方分権は生活に関係があると納得し、地方分権改革に切実な関心を持つ契機となり得る。

地方の税財政をどのように拡充していくかを積極的に議論すべきである。税源移譲の議論が難しい理由の一つは、税源移譲が進むほど地方自治体間の税収格差が拡大し、バランスを逸してしまうからである。議論を進めるためには、何らかの形で税を融通し合う仕組みについて議論する必要がある。

地方議会についての最たる問題は、地方議会が住民から非常に遠い存在で、その活動がよく理解されていないことである。こうした状況に対し、例えば夜間開催の拡充、情報公開等の運用面の改革や、地方議員の選挙制度、女性議員割合の拡大、議会の機能の仕方等についての議論が必要である。また、住民投票の議題や拘束力等住民参加の在り方についても、もう少し正面から議論するとよいのではないか。

### (イ) 委員からの質疑

参考人からの意見を踏まえて、**地方分権改革**については、地方自治を検討するに際して憲法改正を議論する必要性、いわゆる分権の受皿論の評価、地方自治の充実と行政改革の両立、地方分権を進める上で現状の枠組みを維持することの是非、平成の合併及び三位一体改革に対する評価、国の出先機関見直しの必要性、農地転用許可の権限を地方に移譲することの有効性、**広域行政**については、都道府県の役割、大阪都構想で大阪市を特別区に分割するメリットとデメリット、大阪都構想と道州制との関係、道州制構想に対する慎重論、**地方自治の在り方**については、首長に対する監視等の地方議会の役割、住民投票の在り方、有権者教育の必要性、地方活性化の根本的な方策、大都市圏内での人口減少問題に関する対策等について質疑が行われた。

## イ 国と地方の役割分担（平成 27 年 4 月 15 日）

### (ア) 参考人の主な意見

#### 広島県知事 湯崎 英彦参考人

我が国における現在の課題としては、人口減少、東京圏への人口集中、国と地方の

役割分担の最適化、財政等が挙げられる。地方は、歳出総額の大部分が国の法令等の関与が存する義務的経費であり、広島県が政策的経費として使える財源は1割程度しかない。

これらの課題解決の方向性としては、リスク分散の観点からも、現在の東京一極集中から、経済機能、権限、財源の分散によって多様性を生み出し、更なる活力と競争力を創出していくべきである。そのために、国と地方の役割分担を抜本的に見直し、地方が自らの発想と創意工夫によって魅力ある地域づくりに効果的に取り組むことができる体制にすべきである。

こうした観点から、地方分権型道州制への移行を主張している。地方分権型道州制における国と地方の役割分担の在り方としては、国は外交、防衛、マクロ経済等本来取り組むべき課題に集中的に対応し、それ以外は住民に身近な地方が担うべきである。地方が多様性、独自性を発揮し得る自立した行政権限を持つことにより、地域の実情及び要請に的確に応えることができ、住民への公共サービスが向上する。

税制も抜本的に見直し、役割及び実際の業務に見合った財源を地方が確保し、その歳出の決定を地方に任せ、国と地方の財政支出を適正化することが必要である。また、地方が多様性、独自性を発揮するためには、自治立法権の範囲及び課税自主権の対象について拡大・強化を図るべきである。

現在の我が国の経済力及び産業力の停滞は社会の画一化が一つの原因と考えられ、その打開のためには、イノベーションを生み出すことが必要である。そのためには多様性が必要であり、地方分権型道州制は多様性の創出に大きく寄与すると考えている。

#### 東京大学名誉教授 神野 直彦参考人

財政機能のうち、所得再分配機能については、これまで国のみが担ってきた。しかし、経済のグローバル化によりそれが適切に機能しなくなり、教育、医療、福祉等を地方自治体にサービス給付として提供させることで、所得再分配機能を国と地方で分担する動きが出てきた。

我が国の地方分権改革は、ゆとりと豊かさを実感できる社会を掲げた平成5年の国会決議により始まった。現金給付による所得再分配機能をサービス給付の強化によって補強する動きと絡み合いながら、地方分権が推進された。

地方分権改革有識者会議<sup>5</sup>では、既に進んでいる制度改革をいかして地方自治体に様々な公共サービスを提供してもらおうという、下からの改革に手法を大きく変えた。これまでのように国が集中的に地方分権改革を進めるのではなく、地方自治体、国民のイニシアチブによる提案募集方式と、権限の移譲等についてまず可能なところから実践し順次広げるという手挙げ方式の二つを組み合わせることで地方分権改革を進めている。

我が国の政府間財政関係は、公共サービスの提供に関し、決定は国が行い、執行は地方自治体が行う集権的分散システムである。これを決定も執行も地方自治体が行う

<sup>5</sup> 地方分権改革の推進を目的として、地方分権改革の推進に関する施策についての調査及び審議に資するため、平成25年4月5日に内閣府特命担当大臣（地方分権改革）により開催が決定されたもの。

分権的分散システムに変えていくことが地方分権改革の任務なのではないか。

国民がゆとりと豊かさを実感できない主な原因の一つは、国際的に見て高齢者福祉サービス、保育サービス等の地方自治体が責任を負うべきサービス給付の割合が小さいことである。我が国では、地方分権改革と同時に租税負担率を急速に下げている。地方への税源移譲という問題以前に、国税が減っていくために財政調整制度の財源がなくなり、地方の一般財源を保障できない状態になっている。

#### 京都大学大学院法学研究科教授 秋月 謙吾参考人

国と地方の役割や地方分権の問題を考える際、事実を述べる記述的論議と価値観を含む規範的論議を可能な限り峻別することが必要である。例えば、2000年に行われたロンドン市長選挙についての我が国の主な新聞記事は、事実のみを述べているように見えるが、実は投票率は記載されていなかった。その背景として、我が国では当時、投票率が5割以下になりかけており、マスコミを中心に投票率向上の必要性が唱えられていたことを指摘することができる。民主主義の母国とも言われるイギリスの首都における重要な選挙の投票率が3割程度であるという事実は、マスコミにとって不都合であるため記載されなかったと推測され、そこには規範意識が隠れていると言える。

地方分権において、国は外交、防衛等に特化して、その他の事務権限は地方が担うべきだという議論がある。この議論によると、例えば沖縄県の米軍基地問題は安全保障や外交の問題として国が担うべきであり、県や市町村は口を挟むべきではないということになりかねない。しかし、基地問題は、経済、労働、治安等地方自治体にとっての課題にも関わるものであり、このような過剰に単純化した議論は適切ではない。

今後の地方分権改革に必要な方向性として、制度の多様化を挙げたい。アメリカにはシティーマネージャー制度がある。イギリスでは地方自治体の体制、制度等について住民が自ら選択できるようになっている。成熟社会に突入している我が国においては、どのようなシステムで地方自治体を運営するかについて、より柔軟に多様性を許容する方向性が必要と考える。

#### (イ) 委員からの質疑

参考人からの意見を踏まえて、**国と地方の役割**については、所得再分配機能との関連性、格差是正及び少子化対策における国と地方の役割、権限移譲と住民の福祉の増進との関連性、**広域行政**については、道州制導入のメリットとデメリット、道州制導入に伴う域内格差、道州制導入に伴う官僚制度の見直し、都道府県の役割、**地方税財政**については、三位一体改革に対する評価、予算面で制約を受けている地方自治体の実情、**地方自治の在り方**については、平成の合併の評価と今後の課題、投票率が低い現状における住民参加及び地方議会の充実等について質疑が行われた。

## ウ 広域行政（平成 27 年 4 月 22 日）

### （ア）参考人の主な意見

#### 兵庫県知事、関西広域連合長 井戸 敏三参考人

現在の成熟社会においては、心の豊かさ、分散、多様、需要側の視点へと原理原則が変わってきている。それに対応して、行政システムを中央集権型から地方分権型へと転換しなくてはならない。また、我が国の構造についても、東京一極集中から複眼構造へ転換することが急務である。

国の役割は、外交、防衛、通貨、司法等の国家としての存立に関わる事務に限定すべきである。また、財源についても、権限、責任と一致させ、地方の自己決定、自己責任を貫徹できる仕組みが必要である。

規模の小さい市町村は、全ての公共サービスの提供は困難である。専門的事業、大規模事業については、市町村を超えた団体が引き受けざるを得なくなる可能性がある。

平成の合併では、新しい役所に機能が集中し、旧役場所在地におけるにぎわいの喪失によって過疎化が加速し、地域の文化、伝統の喪失につながった。また、コンパクトシティー構想<sup>6</sup>も、一極集中構造を全国に広げようとするものであり、反対である。各地域の個性をいかしながら市町村が連携することが、今後の方策の一つである。

広域自治体としては、現在の都道府県は、自然、文化、歴史的背景を基に国民に定着していると思われる。逆に、文化的な共通性がない地域が統合されたとして、住民自治は発揮できるのか、また、中心部から離れた地域まで目が届くのか、疑問である。

関西広域連合のメリットとしては、市町村と都道府県の仕組みを維持できること、府県合併を行わずとも機能的連携により広域課題への対応が可能となること、業務首都制<sup>7</sup>による効率的な組織運営が可能であること等が挙げられる。

道州制については、単に統治機構を変えるだけで地方自治の発展につながるのか、また、憲法上の地方自治の本旨を保障できるのか疑問である。都道府県と広域連合で分権型社会の実現は十分可能と考える。

地域創生は、多様性と連携が鍵となる。それぞれの地域が個性をいかし、地域資源を活用しながら連携して支え合う仕組みが求められている。

#### 中央大学大学院経済学研究科教授 佐々木 信夫参考人

20 世紀において、我が国の人口は爆発的に増加したが、今後は減少すると予測されている。世の中の変化に対応し、新たな統治の仕組みを構築する時期にあると考える。長らく続いてきたことを大切にすることと、効率性、効果性を考えた統治の仕組みの再構築という両方の視点が必要ではないか。

統一地方選挙において、無投票当選が一つの問題となっている。地方分権により、

<sup>6</sup> 人口減少社会が到来し高齢化が加速していく中で、地域コミュニティを維持しながら快適な生活空間を確保するために、従来の都市機能の郊外部への拡散を見直し、商業、行政、医療、文化等の諸機能の立地を集約化しようとする都市政策をいう（『新自治用語辞典（改訂版）』（ぎょうせい、平成 24 年））。

<sup>7</sup> 防災、観光、医療等それぞれの業務について担当府県を決めて事務を分担し、業務によって中心が異なる制度（第 189 回国会参議院国の統治機構に関する調査会会議録第 3 号 3 頁（平 27. 4. 22）参照）。

地方が自ら決定し責任を負う仕組みをつくる一方で、政策の決定者である議会がこのような状況となっている。さらに、議員のなり手がなくなっているのが小規模市町村の実態であり、今後の地方の行政体制を考える際の大きな課題である。

これからの基礎自治体の在り方として、人口減少を考慮した新たな行政対応の仕組みの構築が求められる。その仕組みとしては、大きく五つある。

第一は、統治機構の一元化により規模を拡大する合併である。第二は、ごみ処理等の事務について、市町村が資金と人員を出し合い組合をつくって実施する一部事務組合であり、その規模を広げた広域連合という手法もある。第三は、中心となり得る母都市との連携を強化する方式である。第四は、母都市と個別に委託契約を結ぶ方式である。第五は、自立や委託や連携が難しい条件不利地域等における、都道府県による垂直補完<sup>8</sup>方式である。

これらに加えて、第27次地方制度調査会で議論された特例町村制を提起したい。全ての町村に全ての事務を一律に任せることには限界があるため、小規模町村では住民に密着した部分だけに事務を絞り込み、その他の事務は都道府県や周辺市町村が補完する手法である。

#### (イ) 委員からの質疑

参考人からの意見を踏まえて、**広域行政**については、関西広域連合のこれまでの取組に対する評価と今後の課題、道州制と憲法に規定する地方自治の本旨との関係、統治機構改革としての道州制議論の方向性、広域連携の進め方、**基礎自治体**については、平成の合併による地域内の格差拡大、中長期的な大都市制度改革、地域への帰属意識、コンパクトシティーの経済性・効率性と人口規模縮小との関連性、**地方分権改革**については、地方分権改革の進め方、国と地方の役割分担を明確化する基本法制定の必要性、国と地方を合わせた公務員数の在り方、三位一体改革に対する評価等について質疑が行われた。

### エ 人口減少社会における基礎自治体（平成27年5月13日）

#### (ア) 参考人の主な意見

**国立社会保障・人口問題研究所長 森田 朗参考人**

地方分権推進委員会<sup>9</sup>及び地方分権改革推進会議<sup>10</sup>が目指した地方分権改革は、国の中央集権的な体制を改め、憲法に示された地方自治の実現を図ることである。そのた

<sup>8</sup> 小規模市町村の事務の一部を都道府県が行う仕組みを垂直補完といい、周辺市町村が行う仕組みを水平補完という。

<sup>9</sup> 平成7年、地方分権推進法（平成7年法律第96号）に基づいて設置され、地方分権の推進に関する基本的事項について調査審議し、地方分権推進計画の作成のための具体的な指針を内閣総理大臣に勧告すること等をその事務としていた委員会。その勧告に基づき、機関委任性務の廃止等が行われた。

<sup>10</sup> 内閣府本府組織令の一部改正に基づき、平成13年から平成16年まで設置されていた機関。内閣総理大臣の諮問に応じ、国と地方公共団体との役割分担に応じた事務及び事業の在り方並びに税財源の配分の在り方、地方公共団体の行財政改革の推進等行政体制の整備その他の地方制度に関する重要事項を調査審議すること等をその事務としていた。

めには政策の地域的完結性、住民自治の実現、自主財源の確保が必要であり、機関委任事務制度の廃止、自主財源の拡充、権限移譲などが行われてきたが、必ずしも理想に大きく近づいたとは言えない。その理由は、全国一律の制度改革を行ったため各自治体の多様性を十分に取り込めなかったこと、国と地方の事務の仕分けが困難であったこと、社会環境の変化により改革の前提が失われたことである。社会環境の変化としては、国と地方の財政状況の悪化と人口減少の二点を指摘したい。

人口減少と高齢化は、地域社会の活力や地域共同体の機能を低下させ、公共サービスの質、量の維持を困難にする。地域社会の機能維持のためには市町村合併が望ましいと考えるが、合併を選択しない場合でも、公共施設や医療施設の集約化は避け難いのではないか。また、首都圏はこれまで以上の規模と速度で高齢化が進展し、若者が急速に減少すると予測されている。持続可能な社会を構築するには、都市と農村部の人口の奪い合いではなく、人口減少の課題を緩和する地方自治体の在り方を検討する必要がある。

基礎自治体には住民が安心して暮らせる環境を保障することが求められるが、人口減少のため、各地域でそれを実現することは困難である。こうした状況を踏まえ、今後の基礎自治体の在り方を考える上で必要となることを三点指摘したい。

第一は、基礎自治体の規模、能力等に応じた多様な制度を検討することである。自治体の規模ごとに類型化して担う事務を定めておくことが望ましい。第二は、基礎自治体の行政機能を集約化、共同化することである。そのためには、公共施設や他の都市機能を中核的な自治体に集中させ、周辺の小規模自治体と連携し、支援する仕組みをつくる必要がある。第三は、若年人口を維持できない自治体は消滅する可能性が高いため、ダウンサイジングを計画的に進めていくことである。

#### 北海道ニセコ町長 片山 健也参考人

我が国の社会は、基本的に相互扶助でまちづくりを行ってきたが、高度経済成長に伴い、公共サービス向上の名の下、本来住民が行うことを行政が担い、その結果、地方自治体は職員数や予算規模を増大させてきた。それを本来の形に戻す必要がある。

ニセコ町では町民が自ら考えて行動するまちづくりを進めているが、その前提は情報の共有化である。財政民主主義の観点から、町内の全世帯に予算説明書を配付している。徹底した情報公開を行うことで、町民は町の予算や職員の能力の実態を知り、自ら考えて行動するという風土ができつつある。

町長の交代のたびに町民と行政の関係、情報共有の在り方が変わることはないよう、ニセコ町まちづくり基本条例を制定しており、これに基づいてまちづくりを進めている。予算編成に当たっても、内部の会議を含め全て公開して進めている。

また、ニセコ町はリゾート地であり、環境と景観を守ることが大変重要であるため、訴訟リスクもあるが、覚悟を持って厳しい開発規制を行っている。観光については、外国人観光客が人口減少に伴う国内観光客の減少を補っている。これは従来から海外に向けて行っている取組の成果と考えている。



このような中、人口はこの15年間増え続けている。

地方自治体の在り方については、市町村合併、地方財政の健全化等について他の自治体とともに提言を行っており、地方自治法等の改正に反映された。また、町村が担う事務の範囲を将来的に基礎、総合、拡大の三類型に分けて、事務を補完する多様な仕組みを構築する必要がある。

現在の広域連合は優れた制度であるが、独自の財源を持たないことは問題である。広域連合に課税権を認めることで、環境、観光等様々な分野における自治が多様化し、地方自治の豊かさにつながると考えている。

### (イ) 委員からの質疑

参考人からの意見を踏まえて、**基礎自治体**については、社会保障分野における基礎自治体の役割、地方自治体の規模の適正化とミニマムの公共サービスの担保、政令指定都市の在り方、コンパクトシティーの中心部と周辺部との格差に対する懸念、ニセコ町における人口の増加要因、市町村合併と広域連合に対する評価、住民自治の意義と向上策、利便性・効率性重視に伴う共助機能の低下による地域の衰退、**地方自治の在り方**については、人口減少に伴う補完性原理<sup>11</sup>の解釈の変化、ニセコ町で先駆的な条例を制定した経緯、予算等に関する住民への情報提供に伴う困難と効果、地方分権改革と三位一体改革に対する評価、税源移譲による地域間格差の拡大への対応策、道州制に対する見解、今後の地方交付税制度の在り方、格差是正と少子化対策における国と地方の役割等について質疑が行われた。

### (3) 委員間の意見交換（平成27年5月20日）の概要

参考人からの意見聴取等を踏まえ、国と地方の関係について、中間報告の取りまとめに向け、委員間の意見交換を行った。

委員からは、税源移譲の難しさと財政調整の必要性、国の出先機関の見直しにおいて所掌事務を個別に精査する必要性、人口減少社会における都市制度の在り方及び広域連携の重要性、財源問題として租税負担を議論する必要性、国から地方への権限移譲と住民自治の向上、大阪都構想の意義、三位一体改革と平成の合併、憲法が定める地方自治の尊重と民主主義の徹底、サービス給付による格差是正とその財源確保の必要性、目的や内容を具体化した道州制議論の必要性、格差是正と少子化対策、地域の共助を広げていく必要性、市民自治を基礎として世界も見据えた統治構造の在り方、地方分権による地域の多様化に対する国民の理解、地方議会に表れた民主主義の課題等についての意見が述べられた。

## 3. 主要論点別の整理

上記の調査を踏まえ、本調査会における議論を、国と地方の役割分担、地方分権改革、基礎自治体、広域行政、地方自治、地方税財政という主要論点別に整理した。その主な内

---

<sup>11</sup> 基礎自治体が処理できる事務はできるだけ基礎自治体が担うべきであり、基礎自治体が処理できないものについては国や広域自治体が補完すべきであるという考え方。

容は次のとおりである。

#### (1) 国と地方の役割分担

- 国においては、地方行政への多大な関与を含め役割が膨大であり、本来取り組むべき課題への集中的対応が困難になっている。国と地方の役割分担を抜本的に見直す必要がある。

- 事務について、住民に身近なものは基礎自治体が担うこととし、基礎自治体が担えないものを広域自治体が、広域自治体が担えないものは国が担うこととするよう、配分の見直しが求められる。

関連意見として、国家で対応できない環境問題、人権問題、戦争と平和等に関することは国連等の国際機関に権限を移譲するという発想を持ちたいとの意見が述べられた。

- 国が最終責任を負うべき事務権限は、純粋な国の事務として留保し、地方自治体に移譲してはならない。国の事務として留保するものか、地方自治体の事務として移譲するものかについて、事務権限ごとに精査しなければならない。

関連意見として、国の役割を外交、安全保障、マクロ経済政策などに集中させ、地方にできることは地方に任せることが重要であるとの意見、我が国は権限や管轄の重なりを完全に排除できない融合の国であり、役割分担の明確化には国と地方が膝詰めで協議する必要があるのではないかとの意見などが述べられた。

- 従来の権限移譲は、国が当然に権限を有しており、その中で地方が担うことがふさわしい権限を配分するという発想に基づく、部分的、限定的移譲であった。むしろ、国の役割を限定するという発想が必要である。

関連意見として、国と地方の関係を検討するに当たって地方から求められていることは、国と地方の統治機構の変更ではなく、憲法が定める地方自治の原則を国が尊重し、民主主義を徹底することではないかとの意見などが述べられた。

- 国と地方の役割分担は所得再分配機能に影響している。地方自治体がサービス給付として教育や福祉等を無料又は安価に提供することで、財政の所得再分配機能が高まり、実質的な格差縮小に有効となる。

#### (2) 地方分権改革

- 地方分権改革については、国主導から地方主導の改革へと転換を進め、地方の発想や多様性を重んずる取組が求められる。

関連意見として、国が地方に優越する上下の関係から対等の立場で対話できる新たなパートナーシップの関係へと根本的に転換することが大切であるとの意見、地域間の相違を住民が受け入れることができるか議論する必要があるのではないかとの意見などが

述べられた。

- 権限移譲が、地方自治体に対し大きな影響を与えたことに疑いはないが、十分な検証ができていない。長期的視点に立って影響を見定めながら、国会と学界の双方が検証を続けていく必要がある。

関連意見として、国の役割とは何かという大命題を打ち立てて議論していかなければ地方分権は進まないのではないかとの意見、市町村に全て権限移譲するのではなく、国や都道府県が大局的、専門的な観点から支援等を行うことも必要であるとの意見などが述べられた。

- 国の指揮監督が留保された事務権限が多くなるほど、移譲を受けた地方自治体は国の下請機関の性格が強まることを懸念する。

関連意見として、国の出先機関の事務は原則として都道府県に移譲し、それができない場合は広域連合のような団体に移譲するという方向性を明確にすべきであるとの意見、東日本大震災を契機に国土交通省地方整備局を地方に移管することが適切なのかという議論が強まったが、全面的な移管には懐疑的であるとの意見などが述べられた。

- これまでの地方分権改革は、税財源配分に関しては未完の改革と言わざるを得ない。しかし、現在の国と地方の財政状況下でその改革は極めて難しい。財源については、権限、責任と一致させ、地方の自己決定、自己責任を貫徹できる仕組みが必要である。

関連意見として、地方分権改革で財源面での改革が進まないのは、国、地方を通じて租税負担が上がっていないためであるとの意見、国の税収から地方に移管している補助金、交付金が相当数あり、これらをできるだけ最初から地方に配分することが必要ではないかとの意見などが述べられた。

### (3) 基礎自治体

- 当分は市町村合併を行う余地はほとんどない。合併を行っても、規模を拡大できない町村があり、また、離島のような町村が存在することを意識する必要がある。

関連意見として、平成の合併が自治体や地方自治に与えた影響や行財政効果は現時点では不明であり、それが明らかになるには時間が必要ではないかとの意見、旧役場所在地周辺の疲弊、公共施設の統合により、住民に身近な公共サービスが十分に提供されない等のひずみが生じているのではないかとの意見、必要な公共サービスを維持できなくなった場合、市町村合併は重要な選択肢であるとの意見などが述べられた。

- 基礎自治体の規模、能力等に応じた多様な制度を検討することが重要である。

関連意見として、自立可能な基礎自治体には多くの自治権を認め、それ以外の基礎自治体には広域自治体や国が事務を担うなど、補完性の原理に基づく制度も考えられるとの意見、住民が目指す市町村の在り方を議論する中で合意形成がなされ、他の市町村に

委託する事務、都道府県に委託する事務、自ら行うべき事務を決定していく柔軟性、多様性があるとの意見などが述べられた。

- 規模の小さい市町村は、公共サービスの全てを提供することは困難である。専門的な事業、大規模な事業については、市町村を超えた団体が引き受けざるを得なくなる可能性がある。

関連意見として、条件不利地域に対しては垂直補完よりも水平補完を考えるべきであるとの意見、現在の人口動態、財政的状況を前提に集約化がなされなければ公共サービスの質は全体的に落とさざるを得ず、思い切った発想の転換により、我が国が今後持続可能となるように変えていく必要があるとの意見などが述べられた。

- 東京圏も相当な速度で人口減少が進む。この問題への対処は全国の市町村が抱える問題であり、大都市圏と地方の違いは程度の差でしかない。

関連意見として、人口減少問題は大都市、特に首都圏と農村部の対立図式で論じられるが、持続可能な社会を構築するには、人口の奪い合いではなく人口減少の課題を緩和する地方自治体の在り方を検討する必要があるのではないかとの意見、当面は少子化、人口減少を前提とした社会の在り方を考えなければならないとの意見などが述べられた。

- 時代にふさわしい都市制度に関する議論を行う時期である。

関連意見として、人口減少に対応するためには、大都市制度についての見直しも必要であるとの意見、大都市における住民自治の拡充や行政サービスの提供の在り方等についても議論が必要ではないかとの意見などが述べられた。

- 基礎自治体に求められることは、住民が安心して暮らせる環境を保障することである。しかし、人口減少が生じているため、各地域でそれを実現することは困難であり、地域社会の機能低下は避け難いと言わざるを得ない。こうした状況を踏まえ、今後の基礎自治体の在り方を考える必要がある。

関連意見として、高齢化が進む中で、十分な医療、福祉を提供し、住民の生活を支えていくため都市機能を一定程度集約するコンパクトシティー構想は有力な選択肢であるとの意見、利便施設は必要であるが、合理的に全てをまとめる必要はなく、高齢者の通信、交通手段等、連携の基盤を工夫することにより集落機能を維持していくことが十分に可能ではないかとの意見が述べられた。

#### (4) 広域行政

- 都道府県域全体に係る広域行政と、小規模な市町村の補完が、都道府県の重要な役割となる。

関連意見として、都道府県の役割はいわゆる地域経営であり、経営とは経済的、福祉的に発展させることであるとの意見が述べられた。

- 道州制については、手続論のみを先行させるのではなく、導入の目的、権限移譲の範囲、基礎自治体の在り方について十分に議論をした上で、導入について判断すべきである。

関連意見として、道州制は経済、社会の活性化を促す成長戦略としての可能性を有しているとの意見、各道州に自治権が付与された場合、公選の首長が持つ権限は強大となり、道州間の調整や国全体のバランスを考慮した調整を行うのは困難ではないかとの意見、都道府県の再編は憲法改正の国民投票に値する重要な案件であり、十分な議論が必要ではないかとの意見などが述べられた。

- 今後道州制の議論を進めるのであれば、並行して立法権も含めた国の在り方の議論も進める必要があるのではないか。

関連意見として、中央集権型に近い道州制には地方の拒否反応が強いため、立法権及び行政権がある主権型の道州制を、多くの国民が参加する形で設計すべきではないかとの意見、道州政府と地方自治体の距離が近いことは、域内の状況を把握する観点からも有益ではないかとの意見、都道府県と広域連合で分権型社会の実現は十分可能ではないかとの意見などが述べられた。

- 今後の我が国を考えた場合、人口が減少し全ての事務を担うことが困難となる小規模自治体については、都道府県若しくは広域連合、又は国に事務を移管することにより、住民の意思を反映できる範囲のみを担うという統治構造の在り方もある。

関連意見として、連携の仕組みが集権型や上下関係型とならないよう留意が必要ではないかとの意見などが述べられた。

#### (5) 地方自治

- 理想的な地方自治の実現には、政策の地域的完結性、住民自治の実現、自主財源の確保が必要である。

- 地方自治法上、市町村の合併等の廃置分合又は境界変更については、市町村の発議が原則である。一方、都道府県に関しては、法律で定めることになっている。これは都道府県は国の直下にある広域自治体であり、国の形に密接に関わるからとも言える。

- 住民自治の活性化には、住民が地域の問題に対して住民組織等を形成して共同作業を行い、それを通じて地域の結束を強めていくことが重要である。

関連意見として、住民が自ら考えて行動するまちづくりを進める前提として情報の共有化が必要ではないかとの意見、住民の意見を地域の政策課題に反映させる上で議会の役割は重要であり、政策提言機能を強化する地方議会改革について議論が必要ではないかとの意見、住民生活や地域の将来に重大な影響を与える案件について住民投票で意思を問うことは、住民自治の観点から意義があるのではないかとの意見などが述べられた。

○ 課題に直面している地方自治体が先行して条例を制定し、それが全国に普及し、最終的に国が法律によって制度を整備するという流れがある。財産権等個人の権利を制約するものについては、この手法が適していると考える。

○ 我が国の社会は、基本的に相互扶助でまちづくりを行ってきたが、公共サービス向上の名の下、本来住民が行うことを行政が担い、その結果、地方自治体は職員数や予算規模を増大させてきた。それを本来の形に戻す必要がある。

関連意見として、地域のごとは地域で行うという共助が重要になっており、共助により、豊かさが感じられ、財政的負担が軽減し、個人の負担も減るとの意見、地域の力、共助の仕組みを活性化していくことは重要であると思うが、人口減少下でその仕組みが長期的に持続することは困難ではないかとの意見が述べられた。

○ 大阪都構想は、大都市制度や住民自治の在り方を考える大きな契機となる。

関連意見として、大阪都構想のメリットは府と市の二元状態がある程度解消されること、区長、区議会議員の公選が行われるとガバナンスが強力になる可能性があることであり、デメリットは、分割された区の財政格差が生じないよう調整できるか懸念されることであるとの意見などが述べられた。

○ 地方議会が住民から遠い存在で、その活動がよく理解されていないことが問題である。議会の機能について、地方分権にふさわしいものとする議論が必要である。

関連意見として、議会に関する情報公開の推進など運用面の改善が指摘されているが、選挙制度、候補者の人選という人的要因についても問題があるのではないかとの意見、地方の主体となるべき地方自治体の議員の選挙における低投票率、無投票当選あるいは定数割れの議会という問題は、制度の問題という説明では難しく、住民意識の問題も背景にあるのではないかとの意見、地方議会の最大の役割は首長に対する統制ではないかとの意見などが述べられた。

#### (6) 地方税財政

○ 地方の税財政を、どのように拡充していくかを積極的に議論すべきである。

関連意見として、基礎自治体はその役割を発揮するために必要な財源の確保は国の責任で行うべきではないかとの意見、地方交付税の原資となる国税の種類及び徴収比率の在り方は大変重要であるとの意見などが述べられた。

○ 税源移譲の議論が難しい理由の一つは、税源移譲が進むほど地方自治体間の税収格差が拡大し、バランスを逸してしまうからである。何らかの形で税を融通し合う仕組みについて議論する必要がある。

関連意見として、市町村の財政力強化のため、財源移譲、財政調整制度の見直しを行う必要があるのではないかとの意見が述べられた。

- 税制についても抜本的に見直すことにより、役割及び実際の業務に見合った財源を地方が確保し、歳出の決定を地方に任せ、国と地方の財政支出を適正化することが必要である。

関連意見として、地方が多様性、独自性を発揮するためには、自治立法権の範囲及び課税自主権の対象について拡大・強化を図るべきではないかとの意見などが述べられた。

#### 4. おわりに

憲法第8章でうたわれた地方自治は、同時に施行された地方自治法によって、これまでその地歩が築かれてきた。

一方、従来の中央集権型行政システムの弊害等が指摘され、平成5年には衆参両院で地方分権の推進に関する決議が行われた。このようなことを背景に地方分権改革が始まり、その成果として、これまでに機関委任事務制度の廃止、義務付け・枠付けの見直し、事務権限の移譲、国と地方の協議の場の法制化等がなされてきた。しかしながら、現在においても東京一極集中の是正、人口減少・超高齢社会への対応等、課題は山積している。

以上のような問題意識の下、本調査会は2年目の調査を行ってきた。本調査会は、引き続き「時代の変化に対応した国の統治機構の在り方」について、3年目の調査を行っていくこととしている。

(すずき たつや)