

平成27年6月

# 国の統治機構等に関する調査報告 (中間報告)

参議院国の統治機構に関する調査会



# 目 次

第 1	調査の経過	1
第 2	調査の概要	3
1	委員間の意見交換(平成26年11月5日)	3
2	参考人からの意見聴取及び主な議論	10
	(1) これからの地方自治(平成27年3月4日)	
	意見の概要	
	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 …… 10
	毎日新聞論説委員	人羅 格参考人 …… 12
	主な議論	14
	(2) 国と地方の役割分担(平成27年4月15日)	
	意見の概要	
	広島県知事	湯崎 英彦参考人 …… 25
	東京大学名誉教授	神野 直彦参考人 …… 26
	京都大学大学院法学研究科教授	秋月 謙吾参考人 …… 28
	主な議論	30
	(3) 広域行政(平成27年4月22日)	
	意見の概要	
	兵庫県知事 関西広域連合長	井戸 敏三参考人 …… 40
	中央大学大学院経済学研究科教授	佐々木信夫参考人 …… 42
	主な議論	44

(4) 人口減少社会における基礎自治体(平成27年5月13日)

意見の概要

国立社会保障・人口問題研究所長 森田 朗参考人 …… 53

北海道ニセコ町長 片山 健也参考人 …… 55

主な議論 …… 57

3 委員間の意見交換(平成27年5月20日) …… 71

第3 主要論点別の整理 …… 80

国と地方の役割分担 …… 80

地方分権改革 …… 82

基礎自治体 …… 84

広域行政 …… 87

地方自治 …… 89

地方税財政 …… 91

## 第1 調査の経過

参議院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、第184回国会（臨時会）の平成25年8月7日に設置された。

本調査会における調査テーマについては、理事会等における協議を経て、「時代の変化に対応した国の統治機構の在り方」とすることとした。

この調査テーマの下、調査の1年目においては、調査項目として「議院内閣制における内閣の在り方」を取り上げて調査を行い、平成26年6月11日に中間報告を取りまとめ、議長に提出した。

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うこととした。

第187回国会（臨時会）においては、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。委員からは、国から地方への権限移譲、基礎自治体と広域自治体、道州制を含む広域行政、地方税財政、住民自治等について意見が述べられた。

第189回国会（常会）においては、平成27年3月4日、これからの地方自治について、参考人東京大学名誉教授・地方公共団体情報システム機構理事長西尾勝君及び毎日新聞論説委員人羅格君から、4月15日、国と地方の役割分担について、参考人広島県知事湯崎英彦君、東京大学名誉教授神野直彦君及び京都大学大学院法学研究科教授秋月謙吾君から、4月22日、広域行政について、参考人兵庫県知事・関西広域連合長井戸敏三君及び中央大学大学院経済学研究科教授佐々木信夫君から、5月13日、人口減少社会における基礎自治体について、参考人国立社会保障・人口問題研究所長森田朗君及び北海道ニセコ町長片山健也君から意見を聴いた後、各参考人に対し質疑を行った。

以上の調査を踏まえ、平成27年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。委員からは、国と地方の役割分担、人口減少社会への対応、自治体間連携、自主財源の充実と財政調整制度、地方議会の課題等について

意見が述べられ、これらを受けて主要論点別の整理を行った。

なお、平成26年7月、本院から、英国及びドイツ連邦共和国における議会制度、行政府、地方制度等統治機構に関する実情調査並びに両国の政治経済事情等視察のため、海外派遣が行われたことから、その報告を11月5日の調査会において聴取した。

## 第2 調査の概要

### 1 委員間の意見交換（平成26年11月5日）

2年目の調査を進めるに当たり、国と地方の関係について、委員間の意見交換を行った。その概要は、次のとおりである。（発言順）

#### 猪口 邦子 君（自由民主党）

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。地方自治体には、分権改革の成果を住民に還元することが求められており、住民が積極的に地方自治に参画する住民自治の充実についても検討していく必要がある。

広域行政については、人々の活動が広域化した現代においても都道府県の枠組みは長年変更されておらず、行政区域を超えた広域的な施策への要請に十分応じられていない。都道府県がより良く役割を果たす方策、より大きな枠組みを想定した場合の是非についての検討も必要である。

人口減少社会における地方自治については、東京一極集中の流れを変えるために、農林水産業等における生活の安定や雇用の創出力の強化につながる地方振興策が必要である。また、子育て支援の充実、地域社会における男女共同参画の社会文化の推進が必要である。なお、国が子育て支援等の制度を拡充する際、先進的な取組を行う地方自治体が引き続き国の制度に上乗せして支援を続けられるようにすることも必要である。

#### 長浜 博行 君（民主党・新緑風会）

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。さらに、住民が地域の在り方について自ら考え、主体的に行動し、その行動と選択に責任を負うという住民主体の発想が求められる。

国と地方の関係に係る課題として、まず国と地方の役割分担の見直しが挙げら

れる。義務付け・枠付けの見直し、基礎自治体への権限移譲、国の出先機関改革等について地方が求める形での更なる取組が必要である。また、事務事業について、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は広域自治体が、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。

次に、基礎自治体の在り方も課題である。財政力の弱い基礎自治体も役割を持続的に果たしていけるよう議論する必要がある。他方で、大都市については、人々を支えるコミュニティーの機能低下が指摘されるとともに、通勤、通学、経済活動等の範囲が行政区域をはるかに超えている。このため、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と考える。

#### 横山 信一 君（公明党）

基礎自治体が活気ある温かな地域づくりを推進していけるよう、新しい発想で地域の自立性を高めていくことが重要と考えている。

そのためには、一つ目に、国と地方の役割の見直しが必要である。これまで国は、地域によって産業構造が異なっても全国一律の制度を実施し、特区制度においても権限移譲は限定的であった。今後は地域の主導的な取組を実現できる制度が必要である。

二つ目は、地域振興と産業振興であり、両方の側面を持つ地方の基幹産業である農林漁業は、地域づくりの根幹を担っている。地方が食料供給の役割を果たす上で、地域コミュニティーの維持が欠かせない。住民がより積極的に農林漁業に関わることのできる仕組みづくりが必要である。産業としての側面からは、地域における協働や協業が効率性の観点から重要となる。

三つ目は、広域行政であり、総務省が進める地方中枢拠点都市圏と定住自立圏を核として、中心市と周辺市町村が相互に役割分担し、連携協力することにより地域全体の経済の底上げを狙うという取組に注目している。



### 井上 義行 君（みんなの党）

首相官邸で7年間勤務して、APEC等国際的な枠組みの中で内政にも影響のある事項が決まり、また、安全保障の分野でも様々な問題が生じている状況の中で、今の国の形では海外に勝てないという非常に強い危機感があった。国の役割は外交、防衛、財政、社会保障等国にしかできない分野に絞り、その他のことは地方に財源及び権限を大きく移して地方が担い、小さくて独自では担えない市町村を州が支える道州制を訴えている。

まず、国にしかできない分野とは何かを議論し、その後に道州制等の地方の形を議論した方がよい。その上で、地方の代表が国会で発言できるドイツ連邦参議院のような仕組みを今後考えていく必要がある。

### 清水 貴之 君（維新の党）

効率的で自律分散型の統治機構を確立するために国と地方の役割を抜本的に見直し、国は外交・安全保障、マクロ経済政策などの国家的な課題に集中し、住民に身近な課題は基礎自治体が担うべきである。また、広域地方政府として道州制の導入を検討する必要がある。道州制は、地域や個人の創意工夫、民間の自由な競争によって経済、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。権限と財源を地方に移譲し規制緩和を図り、国からの上意下達によらず地域、個人が自立できる社会システムを確立すべきである。

こうした地方分権のモデルケースとなるであろう大阪都構想を進めているが、住民投票の見通しは今のところ立っていない。隣接する兵庫県で、人口規模が大きくはない市長、町長と道州制の話をするると反対意見が示される。また、先に都道府県による広域連合を目指すべきという議論もある。以上のように様々な意見があることも承知しており、議論していきたい。

### 倉林 明子 君（日本共産党）

国と地方の関係を考えるに当たって、憲法における地方自治の位置付けを改めて確認する必要がある。現在、果たして地方自治体は憲法の団体自治と住民自治

という原則を発揮できているのだろうか。国と地方の関係について問題点を提起したい。

第一に、少子高齢化の進展、基幹産業である農林水産業の衰退、商店の廃業、高まる住民のニーズへの対応等、地方自治体が抱える課題には待ったなしの対策が求められている。

第二に、平成の合併と三位一体改革による地方交付税及び国庫補助負担金の削減・見直しは、地方財政を破綻寸前に追い込んだことである。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ある。

第三に、道州制は、憲法で位置付けられた社会保障や教育等、国民の基本的人権を守る国の責任を放棄しようとするものである。また、新たな集権体制を生み出し、大都市圏への更なる集中と地域間格差の一層の拡大を招くと指摘した全国町村会の特別決議を重く受け止めるべきである。道州制の導入は、憲法が定めた地方自治の原則に反するものである。

#### **浜田 和幸 君（新党改革・無所属の会）**

一般的に外交は国の役割と言われているが、経済活動や文化活動を通じた近隣諸国との活発な交流等、地方には国の外交を補完する機能があり、国と地方の協力の在り方を検討する必要がある。

現在、地方分権に関する地方からの提案の大半を中央官庁が拒否している。地方からは特に農地に関する提案が多い。地方の実態や提案を真摯に受け止めるとともに、地方側にも自立のための責任ある対応を求めることが重要となる。

鳥取県では、住民投票制度が実施されており、有権者の3分の1以上の署名があれば、知事や県議会の意向にかかわらず住民投票が実施できる。住民のイニシアチブに基づく取組を地方自治体が応援し、両者が一体となって地方経済の活性化に取り組むことが求められる。

また、地方が主体的に課題に取り組むためには、地方環境税等地方独自の新たな税制についても検討を進めていく必要がある。

さらに、地方が独自の天然資源を海外と共同開発し有効活用する可能性について

でも議論することは、地方自治の在り方を新たな観点で捉えることにつながると考える。

#### **古賀 友一郎 君（自由民主党）**

国と地方の関係は時代の変化に対応していく必要がある。戦後、中央政府に対する抑制均衡の要請などから新たな地方自治制度が導入されたが、戦後復興から高度経済成長を経て社会が成熟化し国民の価値観も多様化してくると、国が主導する一律の行政では社会のニーズに対応しにくくなってきた。

そこで、平成5年の国会決議以降、国の関与を縮小して地方自治体の自由度を高める地方分権を進めることによって地方自治体の行政能力を向上させ効率よく住民ニーズに対応しようとしてきたが、経済のパイが停滞する時代にあって税財源移譲の課題が残されている。

その後、少子高齢化、人口減少が進み地方が消滅してしまうのではないかという危機感すら出てきた時代においては、既存の行政権限を国と地方でどう分け合うかという観点だけでなく、やる気と能力のある地方自治体には現状認められていない行政権限を与えてみることによって、地方の潜在的可能性を引き出し持続可能な地域社会を創出していくべきである。他方、そうした中でも、国の関与が必要な部分もあるため、併せてその見極めの議論も必要である。

#### **風間 直樹 君（民主党・新緑風会）**

国と地方の関係について、統治機構及び地方制度の思い切った改革が必要であるというのが委員共通の認識であると考えている。

新潟県議会議員時代に、今の都道府県制度は産業力・経済力を成長させるのに不適切であると強く感じた。同県では、制度融資等戦術的な予算が非常に多く、産業基盤への投資等戦略的な予算はほとんどなかった。都道府県がおよそ国の事務の受皿としてのみ機能することに疑問を持ち続けている。

ドイツや中国には、産業投資を活発に行いながら独自性や主体性をいかして自治を行っている地域が多数ある。かつて道州制導入の検討に参加した際、日本を

10から11に分けて道州をつくった場合、それぞれの道州はGDPで世界の上位20位以内に相当する経済力があることが分かった。したがって、地域の産業基盤の強化によって日本経済の成長を促すのが王道であると考えます。これを阻害する要因として、都道府県への出向ポストの維持を意図する中央省庁による抵抗がある。経済成長及び道州制移行という地方自治システムの改革を考える上で、官僚制度の改革も併せて考える必要がある。

#### **井原 巧 君（自由民主党）**

我が国は社会資本、サービス等が全国に均一に行き渡った成熟期を迎えており、行政や地域との関わりに対する住民の高いニーズを最も身近な行政が把握し、きめ細かな行政サービスを付加していくことが求められている。また、東京への一極集中の度合いは諸外国と比べても高く、中央集権体制を検証していく必要がある。

地方自治体は、市町村合併や三位一体改革が進められる中、行政改革等に取り組んできたが、これにより地方の能力が十分向上したかという不安も残る。地方自治体は実施事業の優先順位を決定する際、補助金や地方交付税措置といった国の制度に大きく影響される。今後、国は財源を提供しつつも地方に任せ、地方は自立的な行政運営に向けて検討していくことが必要である。また、自立が困難な市町村に対しては、広域自治体である都道府県が補完する必要がある。都道府県の再編も含め広域自治体に行政能力を持たせていくことの検討も必要である。

#### **秋野 公造 君（公明党）**

地方分権改革の推進は、国の主導から地方の提案に根差した手法への転換が望まれており、地方の多様性を重視した取組を推進することが求められている。

地方分権の議論は権限と財源の議論にとどまることなく、分権後の自治体間連携の仕組みまで一体で行うべきである。自治体間連携には調整の役割を担う存在が重要となる。

地方分権改革は、究極的には住民生活の向上が目的であり、目に見える形で成

果を住民に還元することが求められる。今後、地方自治体は制度改革や移譲された権限等を最大限にいかすとともに、広域連携等の相互補完のネットワークを意識し、地域の課題解決に向けて独自の工夫を凝らし、地域を元気にしていくことが期待されている。

地域再生の主役は住民であり、住民は単なる行政サービスの受益者にとどまることなく、地方自治体の政策決定に参画し、協働する主体であることが期待される。また、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と考える。

## 2 参考人からの意見聴取及び主な議論

### (1) これからの地方自治（平成27年3月4日）

参考人の意見の概要及び質疑における主な議論は、次のとおりである。

#### (意見の概要)

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及び地方分権改革推進委員会に参画し、また第24次から第30次までの地方制度調査会で地方自治制度の改革に関わってきた。

地方分権改革20年の評価として、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、第一次分権改革と総称され、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、国と地方の協議の場の法制化などは、地方分権推進委員会の流れを継承した大きな成果と評価できる。

これらの改革は行政面にとどまり、国と地方の税財源配分については成果を上げることができず、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の下で財政面の改革に着手することは極めて難しい。そのため、地方は当分の間、国に地方分権改革を審議する大掛かりな諮問機関の設置を求めず、個々の地方自治体が分権改革の成果を積極的に活用して公共サービスを充実し、その効果を住民に還元することに専念すべきである。

地方分権改革の推進には、大きく分けて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。シャープ勧告は、国と都道府県、都道府県と市町村の事務配分を改め、合わせて税財源の配分構造を改めようとした。それ以来、国から都道府県へ、都道府県から市町村への事務権限の移譲を地方分権の推進と考える社会通念が確立された。その後の地方制度調査会による度重なる答申も基本的にはこの考え方を踏襲している。このように、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を所掌事務拡張路線と呼んでいる。

地方分権推進委員会で最大の勧告事項となった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・定型化等の一連の措置は、所掌事務拡張路線に属するものではない。機関委任事務制度の全面廃止は、都道府県や市町村に委任されていた事務を原則として自治事務か法定受託事務に改めたものであり、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た。このように、自治事務に区分けされた事務への通達、通知を技術的な助言に改めるなど、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を自由度拡充路線と呼んでいる。

その後の地方分権改革推進委員会の勧告に基づく義務付け・枠付けの見直しも、自由度拡充路線に属する改革手法であり、地方分権改革の手法に新しい道を切り開いた。しかし、最近、地方からは旧来の所掌事務拡張路線への回帰を求めて、より大胆な改革構想が続出している。例えば、大阪都構想、特別自治市構想、国の出先機関の原則廃止、道州制などの改革構想は、大規模な事務権限の一括移譲を求めるもので所掌事務拡張路線に属する。

こうした大胆な改革構想には危険な面があり、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。特に国の出先機関の原則廃止や道州制の改革構想は、国の行政改革の観点からは、できるだけ多くの機関の廃止・縮小、国家公務員の大幅削減への期待が出てくる。その実現のため、大幅な事務権限の移譲を行おうとする可能性がある。

国の出先機関の原則廃止に関しては、経済財政諮問会議が決定した歳出歳入一体改革を実現すべく、地方分権改革推進委員会で具体策を検討するよう指示された。当時、全国知事会は国の出先機関を原則廃止し、事務権限を都道府県へ移譲すべきとする立場にあり、それが地方分権改革の趣旨にかなうと考えていた。しかし、関係省庁が、国が責任を負うべきと考える事務権限についてはそのコントロール手段を維持したいと抵抗したため、進展しなかった。関係省庁は事務権限を都道府県、広域連合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、場合によっては大臣に特別な指揮監督権を行使する余地を留保しようとした。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。こうした改革は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。この仕分け作業は民間有識者で構成される諮問機関だけでは対応できないため、実務に詳しい、国と地方自治体の職員の助力が不可欠である。

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。国の出先機関の廃止・縮小に反対ではないが、全てを移譲する議論は危険であり、道州制論議でもこのような議論が必ず再現することを強調しておきたい。

#### 毎日新聞論説委員 人羅 格 参考人

メディアで地方自治、地方分権改革等を担当してきた。

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。その理由としては、国民にとって分権改革の必要性や自分たちへの影響がイメージしにくく、国と地方の権限争いであるという印象があるため、切実な関心を持つに至っていないからではないか。

また、第二次分権改革で義務付け・枠付けの見直し等、国による地方自治体への関与の縮小がかなり進められたが、その先の地方分権や地方自治についての政治的なイメージが集約されていない。そのため、国の出先機関改革が膠着して以来、国と地方の事務や権限の議論について一種の足踏み感があるのではないか。

今後の議論の方向性として二つある。一つは、国の守備範囲を極力狭めて、再び国から地方に大胆に事務や権限を移譲する方向の議論であり、道州制がその代表である。もう一つは、地方には既に相当事務が移譲されており、更なる移譲で



はなく基礎自治体が自由にまちづくりや都市計画を行えるような地方分権を進めるべきという議論である。

現在、議論されている地方創生は、人口減少問題への対応であり、厳密に言うと地方分権改革とは異なる議論であるが、町村には、この議論が合併につながることへの懸念も多い。実際は、道州制の議論以前に、当面の切実な課題についてまずは都道府県を中心に考えて、市町村が周囲と連携して解決するという議論が起きているのではないか。

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。地方分権改革を徹底するならば道州制は一つの選択肢である。そのためには現在の都道府県にどのような問題があり、道州に再編することでどのように改善されるかという具体的な説明が求められる。特に道州制の基本法を議論するに当たっては、道州制の目的、権限移譲の方法、基礎自治体の将来の姿を確立してから道州制を導入するという議論であれば理解できるが、手続面のみを先行させようとしている点に危惧を感じる。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ある。

これからの人口減少社会では、まちづくりをやり直す方向にもなるので、基礎自治体のまちづくりや都市計画の自由度を高めて、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。

地方分権改革については、税財政に関して難しい問題が多々あるにもかかわらず議論が不足しており、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。三位一体改革では、地方への約3兆円の税源移譲が行われた一方で地方交付税が約5兆円減額されたため、地方側は不信感を非常に強めた。

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。恐らく地方消費税や住民税も同様の問題が生じ、地方に税源を移すという議論が進まない。議論を進めるためには、難しいかもしれないが、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。

地方議会の在り方についての積極的な議論が必要である。現行制度では、首長と議会がそれぞれ住民から選ばれる二元代表制を採っており、両者がうまく機能する必要がある。最近、多くの地方議会が政策機能や監視機能の拡充に努めていることは承知しているものの、不十分である。

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、例えば通年議会化や夜間の開催の拡充、議員提案による政策条例の制定、情報公開等の運用面で地方議会を改革できる。制度的には、例えば地方議員の選挙制度、候補者の選定手法、女性議員割合の拡大、議会の機能の仕方について、地方分権にふさわしいものとする議論が必要である。

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。

#### (主な議論)

○は委員の発言、□は参考人の発言

### 【地方分権改革】

#### 〈地方分権の推進〉

- 憲法を改正しないと、今後の地方分権や地方自治の議論が難しくなることがあるのか。
- 多くの改革を進めていくに当たって、憲法が障害になることは少ないと思う。憲法93条は地方公共団体の長と議会を直接選挙することとし、二元代表制を定めているが、別の形態を選択する余地を認めるべきという議論がある。
- 首長と議会の関係を見ると、首長が予算や条例の執行権の全てを掌握し、地方議会の領分がやや少ない印象を持つ。憲法との関係を議論しなくとも、首長と議会の権限関係について議論していく余地がある。
- 平成7年の地方分権推進法施行後、国の下請からの解放、機関委任事務の廃止について議論があった。いわゆる分権の受皿論について、どのように整理しているのか。
- 地方分権推進委員会としては、地方自治体の要望する地方分権改革を実現

し、また地方の協力を得る観点から、国、都道府県、市町村という体制を前提とし、その中でできる限りの地方分権を図ることを方針とした。しかし、その過程で分権改革と同時並行で市町村合併も議論することとなり、第二次勧告で市町村合併は自主合併が大原則であり、政府はそれを支援すべきであるとした。それにより平成の合併が進むことになったが、時期尚早であったため、町村関係者は分権改革に非常に批判的になり、地方六団体の一致した支持を得られなくなった。ただ、高齢化の進行と人口減少時代に入ることは当時から予想されており、平成の合併が行われていなかったら、現在大議論になっていると思う。

- 地方自治の充実、地方分権改革を進める上で行政改革との両立をいかに考えるべきか。
- 国会決議を契機に地方分権推進委員会が発足し、地方分権改革は行政改革と並走状態になったが、全体としては行政改革に後押しされながら進められてきた。また、分権改革と行政改革が衝突する問題も多い。
- 国と地方自治体の事務権限の仕分けは困難な作業であるが、どのように行えばよいか。
- 地方分権推進委員会で事務権限の仕分け作業を行った際には、委員が中央官庁の幹部職員にグループヒアリングを行った。回数を重ねて議論を行い、互いの主張をすり合わせた。全ての問題について長時間議論を行う必要はないが、特に重要な問題については慎重に議論すべきである。
- 道州制等、所掌事務拡張路線の改革案が提案されているが、地方分権改革を進める方策としては、現在の国、都道府県、市町村の枠組みを維持しつつ、権限移譲や自由度の拡充に取り組んでいくべきなのか。
- 現状の枠組みの中で権限移譲や自由度の拡充に取り組むべきと考える。また、道州制については、手続論のみを先行するのではなく、導入の目的、事務権限移譲の範囲、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。
- 大阪都構想、新たな大都市制度等、地方から様々な改革案が提案されてい

る。政府は、地方の形はそれぞれの地方からの発意を尊重し決めるとしている。しかし、地方制度は国の形とも言えるため、国と地方、地方と地方の形は国が制度設計をすべきとの考えもあるがいかがか。

- 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。このように、現行制度においても地方制度について全てが地方からの発議によってなされるものとはなっていない。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。

#### 〈市町村合併〉

- 地方自治の充実の観点から、平成の合併をどう評価するか。
- 平成の合併については、いずれは取り組まざるを得ない課題であったと考えるが、進め方として編入合併される町村の自治を尊重する方策等が不足しており、余りメリットのない結果となった。
- 平成の合併については、行政の効率化、分権の受皿としての基盤強化に関する検証が必要である。また、合併後の地域に自治組織を設置する等の議論が進まなかったため、合併に対する住民の印象は良くない。
- 事務権限の移譲が進められていけば、地方自治体は一定程度の規模が必要と予想される。今後地方分権改革が更に進んだ場合、人口減少にも鑑みて、再び市町村合併が必要になることも考えられるが、見解を伺う。
- 平成の合併が一区切りしてから年数が経過しておらず、当分は市町村合併を行う余地はほとんどない。ただし、当時合併議論が活発化しなかった大都市周辺では、人口減少、社会資本の老朽化、高齢化等で財政が厳しくなり、今後合併の余地はある。その場合でも市町村数が全体で1,000以下になるとは考えられない。

また、幾ら合併を行っても、規模を拡大できない町村があり、規模を拡大する市との格差は深刻な問題である。離島はそれぞれの島でコミュニティーが形成されており、合併しても余り意味がない。我が国にはこうした町村が多数存在することを意識する必要がある。

- 人口が減少する中で、更なる市町村合併が行われる可能性は低く、小規模町村は、むしろ都道府県による補完や自治体間連携等の対応が中心になる。今後急速に高齢化が進む大都市圏については、合併という方策が適切なのか、又は連携等の方策がよいか、早急に議論する必要がある。地域の連携なしに市町村が個別に対応すると危険が生じる可能性もある。

#### 〈国の出先機関の位置付け〉

- 市町村長は、なぜ国の出先機関の廃止を主張しないのか。
- 国の出先機関の廃止については、むしろ反対していたという印象がある。市町村には都道府県が強くなることについて抵抗感があるのではないか。
- 最大の要因は河川問題である。河川が氾濫した場合、市町村長は住民からの苦情の矢面に立たされる。都道府県の財政力に対する懸念があり、現行どおり国が管理した方が安心感があるということだろう。
- 千年に一度程度の確率で起きる大災害に備えて、地方自治体が継続して人員を確保しておくことは負担が大きく、国が人員を含めて備えておくことは有益である。一方、国の財政状況から、行政改革の一環として国の出先機関の見直しは不可避ではないかと思うがいかがか。
- 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、全面的に移管することについては懐疑的である。まず、国と地方の役割分担について十分に議論した上で、道州制とするのか、国の出先機関の一部移管とするのかという議論を行うべきである。
- 国の出先機関の原則廃止の狙いは国家公務員数の削減に絞られていたが、国家公務員を解雇するのではなく地方公務員とすることが前提だった。しかし、その分の人件費を国が負担すると行政改革にならず、国が負担しない場合は地方自治体は何らかの対応を迫られることになり、その結果サービス水準が低下しかねない。

#### 〈地方税財政〉

- 国の出先機関を地方自治体に財源付きで移管する改革の検討に際して、財源移譲のリスクにはどのようなものがあるのか。

- 財源移譲により地方分権は進むが、執行に対する地方議会の監視が十分に行き届くのか。さらに、地方間のバランスが取れた形で財源移譲の設計ができるのか、懸念される。
- 増税の余地がない状況下で地方税の比率を高めることは、国税を減らすことになる。三位一体改革は、当初、国、地方それぞれの歳入歳出のバランスが取れるようにするという構想であった。国から地方への税源移譲はされたものの、結果的に総額は減ったため地方は総反発し、増税なしで財源を移譲するのは大変難しい状況となっている。消費税率の引上げは国と地方の配分を見直す一つの契機である。
- 地方自治の充実の観点から、三位一体改革をどう評価するか。
- 三位一体改革に対しては期待していたが、政治主導で進められ、啞然とする結果となってしまった。税財源移譲については今後もこの経験を踏まえていくしかないが、容易に提案できない状況になっている。
- 三位一体改革については、国庫補助負担金と地方交付税を縮減し、地方の自主税源を増やそうとする発想とアプローチは良かったが、自主税源の増加より地方交付税等の縮減額が大きく、地方側に大きな打撃を与えた。税財源について改めて地方六団体を中心に議論を進めてほしい。
- 三位一体改革で地方交付税の総額が圧縮されたため、いわゆる交付団体は大きな打撃を受けた一方で、不交付団体はその影響を受けず、むしろ税源移譲により税収が大幅に伸びた。このことを前提として、特に税率が引き上げられた消費税に関する垂直的財源調整についてどう考えるか。
- 税収の偏在を少しでも解消するために、一旦国税として徴収した上で地方へ再配分せざるを得ないのではないか。そういう意味では、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。

#### 〈農地転用許可の権限移譲〉

- 農地転用に係る権限が移譲されたことにより地方自治体が自主的に農地転用を決められるようになるが、これは人口減少下のまちづくりに有益になると考えてよいか。

- まちづくりの土地利用に関する計画作成やそれに関する権限は、基礎自治体が持つべきである。長年の懸案事項であった農地関連の制約が解消され、市町村がまちづくりに取り組む際の有効な手段になるだろう。
- まちづくりの自由度を基礎自治体を持つ流れの中では、非常に意味のある改革であった。国は耕作放棄地の問題について、地方自治体と十分に話し合う体制をつくるべきではないか。
- 農地転用に係る事務権限が国から地方へ移譲されることとなり、今後都市計画の中で地方自治体と国の方針が競合する場合、解決策をどう考えるか。
- 市街地と農地に関する折衝は、地方分権改革開始以来の大きな課題であった。農地転用に係る事務権限を市町村へ移譲することについて、従来は国及び都道府県が反対していたが、地方六団体が都道府県と市町村の間の意見調整を行い、両者が合意できる案を作成できた。さらに、農地確保の重要性を踏まえた提案を地方側が行った。その結果、農地確保に地方も責任を負うという認識の下、合意に至ったことは大きな前進である。

現在は都市が縮小し、農村も人口が減少する時期を迎えている。都市の膨張圧力がなくなる状況の下、むしろ農地に戻すことが重要になる。

## 【広域行政】

### 〈都道府県の役割〉

- 都道府県は現在、市町村の状況や要望を国につなぐ中間的な役割を果たしているが、更に都道府県が主体的に担うべき役割はあるか。
- 市町村は合併が進む一方で、47都道府県体制が長らく続いている。政令指定都市を含めた市町村への権限移譲が進む中、都道府県の役割が次第に曖昧なものとなっている。
- 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。

地方分権改革で、都道府県から市町村への大幅な権限移譲が行われた一方で、国から都道府県への権限移譲は十分には行われておらず、権限移譲を求め

る声が都道府県にある。国の出先機関が担う事務の中で、都道府県への移譲が可能なものは相当程度あると考えられ、議論を進めることは必要であるが、全てを移譲できるとは思わない方がよい。

#### 〈大阪都構想〉

- 大阪都構想では現在の大阪市を五つの特別区にするとしているが、住民にとってのメリットとデメリットは何か。
- 大阪都構想のメリットは、大阪府と大阪市の二元状態がある程度解消されることである。また、政令指定都市の区長には公務員が配置されているが、大阪都構想により区長、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。デメリットは、分割された区の財政の均衡を保ち格差が生じないように調整できるかの議論を待たなければならないことである。
- 大阪都構想は、大阪府に、従来の事務に加えて大阪市の広域的な事務を移すという集権的な側面を持つ構想である。一方、大阪都構想により設けられる特別区においては、公選の首長、区議会が置かれ、従来の行政区より強力で住民に身近な自治体ができることになり、そこに権限を移譲するという点で分権的な側面を有する。ただし、大阪には東京ほどの財政力がないため、特別区がうまく機能するかどうかは分からない。
- 大阪都構想の下で行われている大阪府と大阪市の事務権限の仕分けは、円滑に進んでいないところもあるが、ある程度力業で進めていかなければ、二重行政の解消は困難であるが、どのように行えばよいか。
- 大阪都構想の場合、大阪府と大阪市という自治体間における事務権限の分け合いの話であり、現在整理が進められていると受け止めている。平成27年5月に予定される住民投票で、自治体の形について拘束力のある決定を行う点に注目している。メリットやデメリットも含めて判断材料となる情報が十分に公開され、住民が判断することが必要である。
- 大阪都構想と道州制の関連について伺う。
- 基本的に大阪都構想と道州制は別問題と思うが、政治的には都に移行すれば、改革の機運が高まり道州制などの議論に波及することはある。



- 大阪都構想が実現し、その後道州制導入により都道府県を廃止する場合、特別区も廃止となる。このとき、再び大阪市を復活させるか、特別区を市に移行するかなど、その扱いを決めておく必要がある。

### 〈道州制〉

- 道州制に対して慎重な理由を伺う。
- 現在の道州制議論には三つの危惧がある。第一には、現在の各政党における議論ができるだけ多くの事務権限を道州へ移譲しようとするものであり、それは集権的な道州制になりかねない。分権的な道州制とするには、国税徴収等、国に留保する事務権限についての丁寧な議論が必要である。第二には、更なる市町村数の削減が必要との意見がある。町村関係者は一致して反対しており、非現実的な発想である。第三には、都道府県を全面廃止する場合の道州の区割り問題である。道州間に生じる格差等を考慮すると、関東や関西では適切な道州の設計ができない。例えば関東では市町村、都県、道州の三層構造にするのが現実的ではないか。
- 道州制に移行するのであれば、十分に検討した上でのシミュレーションが必要である。先行モデル地域を設け、国民に導入のメリットを証明する行動が起きないのはなぜか。
- 北海道は現在でも道州制での区割りと同じであるが、札幌一極集中の緩和等に対する具体像が示されていない。そのため、先行モデル地域として、例えば国の出先機関を一部先行移譲することも考えられる。
- 経済が右肩下がり又は成長が止まった段階、少子高齢の段階においては、地方に権限、財源を移譲し、コストパフォーマンスを上げることが重要である。道州制議論において、道州政府は国の総合出先機関であるべきか、完全な自治体であるべきか。
- 完全に国の総合出先機関となった場合、それはもう自治体ではない。自治体としての性格を強めていくことが必要ではあるが、国の事務を一切引き受けないことが理想とは思っていない。
- 国の総合出先機関にするのであれば、道州制はやめた方がよい。現在の都道

府県で十分であり、必要があれば都道府県の合併で対処すべきではないか。道州制は、地方分権改革を徹底するという前提の下に議論するのが当然である。

## 【地方自治の在り方】

### 〈地方議会〉

- 地方議会の役割がなかなか住民に理解されていない。地方自治制度では、首長の暴走を議会が統制することが非常に難しくなっている。地方議会の最大の役割は首長に対する統制であると考えているが、見解を伺う。
- 地方議会の在り方については、政策発信機能を強化すべきという考え方と、行政監視機能を強化すべきという考え方がある。前者がより発揮される必要があり、議員が政策条例等を活発に提案することが地方議会活性化のために重要だと考えている。ただ、首長の権限が強い中で、地方議会の権限をどこまで強化できるのかという議論を更に行う必要がある。

### 〈地方自治の充実〉

- 地方自治の充実の観点から、住民投票の在り方について見解を伺う。
- 地方議会との役割分担をいかに考えるかであり、住民に身近な問題について、適切な議題設定の下で住民投票が行われることに問題はない。ただ、議題設定や投票の拘束力について混乱が生じており、政治的に議論するのがよいのではないか。
- 現在、18歳への選挙権年齢の引下げが議論されているが、成年年齢の引下げ、若者の政治参加を促す被選挙権年齢の引下げの議論は十分とは言えない。選挙権年齢の引下げだけを先行させることについて見解を伺う。
- 選挙権年齢を18歳に引き下げるべきである。成人年齢と少年法との関係が議論になるが、法務省は成人年齢が選挙権年齢と分離しても支障はないとしている。諸外国でも選挙権年齢と成人年齢は必ずしも一致しておらず、ドイツは選挙権年齢を引き下げた後、成人年齢をそれに合わせている。選挙権年齢の引下げを先行させることで、18歳で成人年齢に値するかという議論が醸成されていくこともあり得る。

- 選挙権年齢を引き下げた場合、それに合わせて成人年齢を統一した方が分かりやすくなるが、合理的な理由があれば違いが生じてもやむを得ない。
- 被選挙権年齢の引下げについて見解を伺う。
- 選挙権年齢と被選挙権年齢を区別することは、余り合理的な理由がない。選挙法改正の際に被選挙権年齢を見直すことは十分あり得る。
- 供託金の減額について見解を伺う。
- 供託金が高過ぎるという意見に同意する。供託金を見直す議論が必要である。全ての選挙とは言わないが、少なくとも基礎自治体である市町村議会議員選挙における供託金は下げるべきと考えている。
- 選挙に対する有権者の関心の低さを度々感じる。学校教育において有権者教育を行う必要があると考えるが、見解を伺う。
- 選挙権年齢が18歳となった場合、高校3年生で投票権を得る人も出るため、投票の仕組みや選挙の大切さ等のいわゆる主権者教育を行うことが重要となる。超低投票率国家にならないためにも、若者に投票行動を定着させることが重要である。

#### 〈人口減少社会への対応〉

- 地方自治体が職員の削減を進めつつ、国から事務権限の移譲を受けると、公共サービス水準の低下が生じ得る。地方分権改革の議論を進める中で人口減少をどのように捉えていたのか。
- 当時、短期的な課題としては介護保険制度の開始に市町村が対応できるかという問題があり、中期的な課題としては地方財政の逼迫があった。人口減少は長期的な課題として予測していたが、その後の人口減少速度は想定をはるかに超えるものであった。
- 地方の人口が減少する中、東京一極集中の是正は必ず取り組むべき課題である。地方自治体は、商店街や地域を中心に様々な活性化方策を講じているが、根本的な解決策に至らない場合も多い。地方の活性化に向けた方策は何か。
- 横並び的な取組からは、根本的な活性化方策は導き出せない。各地域の実情が異なるため、一般的な方策を打ち出すのは困難である。一定程度の財源を保

障した上でそれぞれの地域の創意工夫に委ねることも有効ではないか。

- 大都市圏、例えば東京圏と地方という地域格差はあるが、大都市圏内でも人口減少に関する地域格差がある。横須賀市ではここ20年間で人口が約1割減少している。今後、大都市圏内の地域格差についてどのように考えればよいか。
- 人口減少問題は全国に及んでいる。東京圏も例外でなく、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。
- 人口減少問題は大都市圏でも例外ではない。大都市圏も含めた対応策が必要である。

## (2) 国と地方の役割分担 (平成27年4月15日)

参考人の意見の概要及び質疑における主な議論は、次のとおりである。

### (意見の概要)

広島県知事 湯崎 英彦 参考人

国と地方の役割について現状の課題、解決に向けた方向性、広島県が構想する地方分権型道州制について説明したい。

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が挙げられ、統治機構の在り方を考える上でも大きく影響している。

また、国と地方の役割分担の最適化について改めて考えるべきである。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のではないかという問題意識を持っている。一方、地方は、創意工夫し独自性を発揮するための権限、財源が極めて乏しい状況にある。

さらに、財政上の課題としては、国は、少ない人員で地方予算への関与も含め多額の予算を管理するというマネジメント面での大きな課題を抱えている。一方、地方は、歳出総額の大部分、例えば広島県の平成26年度予算においては、一般財源ベースの約86%を法令等の国の関与が存する義務的経費が占めており、県が政策的経費として使える財源は1割程度しかない。その中でも私学振興費等事実上変更が困難な費目もあり、地方自治体が自由に施策を実行するための財源は更に少ない。私が指摘する「1割自治」はこうした状況を指している。

これらの課題解決の方向性としては、真の地方創生の実現に向けた新たな成長モデルの構築が重要であり、そのためには多様性が必要と考える。災害時のリスク分散という観点からも、現在の東京一極集中から、経済機能の分散あるいは権限、財源の移譲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。

その実現のためには、国と地方の役割分担を抜本的に見直して、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。加えて、国の予算を管理可能な規模に適正化することで、財政再建にも資すると考えている。

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。これは単に地方制度に関する議論ではなく、国と地方の役割を見直すことで国全体の活力と競争力を生み出し、さらに、双方の行政機能を強化し、公共サービスを向上させることを目的としている。

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、それ以外の役割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べきである。それ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。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、我が国の経済力及び産業力が停滞している原因の一つとして、社会の画一化が考えられる。こうした状況を抜本的に打開するためには、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**

地方分権改革に携わってきた経験に基づいて、また財政学を専攻する立場から、国と地方の役割分担についての所見を述べる。

地方分権改革あるいは国の統治機構の改革は、経済のグローバル化と密接に結び付いている。ヨーロッパでは、EUの創設により経済のグローバル化に対応するとともに、1985年にヨーロッパ地方自治憲章を制定して地方分権を推進した。この憲章が世界的に地方分権の潮流を巻き起こす契機となり、国民国家の機能を超国家機関という上方と、地方分権という下方に分岐させる動きが生じ始めた。

第二次世界大戦後、先進諸国は福祉国家を目指した。福祉国家は所得再分配国家と言ってよく、国の所得再分配機能を認め、資本の動きを制御する権限が認められてきた。1973年に固定為替相場制度が崩壊し、金融が自由化すると資本は国境を越えて自由に移動するようになった。こうした経済のグローバル化によって、国による所得再分配が困難となった。そこで地域に密着している国民生活を守る機能を地方自治体に担わせようとする動きが生じた。

資源配分、所得再分配、経済安定化の三つの財政機能のうち、所得再分配機能と経済安定化機能については、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ら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。

我が国において20年間にわたって行われてきた地方分権改革は、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。福祉国家の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。

三位一体改革を挟んで、第一次、第二次分権改革が行われてきた。私が座長を務める地方分権改革有識者会議ではこれまでの地方分権改革を総括し、残された課題について新たな手法で改革を進めている。国民はまだゆとりと豊かさを実感できる社会を享受しておらず、今後ともこの使命を果たしていく必要がある。

地方分権において制度改革は進んでいるため、この成果をいかして地方自治体に実際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分権改革を進めている。

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、国際的に見て社会保障関連支出が、年金と医療保険は平均かそれ以上であるが、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にある。その理由は財源がないことである。

なぜ財源がないのか。OECD加盟国の租税負担率は一貫して上昇している。これらの福祉国家では、1980年代から地方分権改革を行い、税負担を上げることで必要な財源を確保している。ところが我が国では、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くる。現在、一般財源は増加しておらず、これがゆとりも豊かさも実感できない主な要因である。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。

#### 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に参考となり得る視点について、例を挙げながら提示したい。

第一に、事実を述べる記述的論議と価値観を含む規範的論議は、しばしば混同されるが、可能な限り両者を峻別することが必要である。その参考として、2000年に行われたロンドン市長選挙についての我が国の新聞記事を示す。同記事は、ブレア首相の路線と対立する候補が当選したことについて事実のみを述べているが、実は重大な規範的要素が隠れている。通常、選挙結果についての報道では投票率も伝えられるが、同選挙の結果を伝える他社の新聞記事にも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。



第二に、実態との矛盾が生じ得る制度設計の難しさについて述べる。例として明治22年に設けられた市制特例を紹介する。当時の地方制度の下で、市長は市会が推薦する3人の候補者の中から内務大臣の上奏に基づく天皇の裁可によって決められていた。この制度は、市長と市会が協調しやすくするためのものである。しかし、東京市、大阪市及び京都市については、その重要性に鑑みて例外的に知事が市長を兼任することとされ、市長の決定に市会の関与が認められなかった。これに反発した京都市民は、東京市及び大阪市と連携しつつ帝国議会や中央政府に働き掛け、9年間掛けてこの特例を廃止させた。この3市以外では天皇の恩典としての自治を行っていたのに対し、京都市民は自ら自治を勝ち取ったとも言える。自治の観点からは問題のある制度であったがゆえに、京都の自治にとって輝かしい歴史となったとも言える。研究者にとっては興味深いことが制度設計者にとっては難しいこともある。

次に、具体的な地方分権議論について幾つか問題点を指摘する。

まず、分権議論においては、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過剰に単純化した議論がある。こうした議論を、例えば沖縄県の米軍基地問題に単純に当てはめると、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議論になりかねない。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。

また、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。アメリカにおいて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。我が国でも一部の地方自治体がシティーマネージャー制度に類似した制度の導入を試みたが、憲法及び地方自治法の規定により、いまだ実現には至っていない。成熟社会に突入している我が国において、権限移譲についての議論も重要ではあるが、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。

## 【国と地方の役割】

### 〈国と地方の役割分担〉

- 国と地方の役割分担について、どのように考えればよいか。
- 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る。役割分担を明確化するには、手間を掛けて国と地方が膝詰めで協議するしかない。その中で権限移譲の範囲に多少差が出ることもあるが、それは多様性の一つの現れ方であるとする。
- 国と地方の役割分担を見直し地方分権を進めれば、効率よく事務が執行でき、また、効果的に予算を使うようになるため、行政全体の歳出削減につながるという考えについて伺う。
- 地方分権が進めば住民の目も届きやすく、より効率的な行政も進められるので、同水準の公共サービスを提供するのであれば歳出は低減する。しかし、47都道府県では逆に分割損が発生するため、10程度の道州にまとめることでそれが削減でき、効率的な運営が可能となる。
- 我が国が、様々な調査によってOECD諸国と比較して所得再分配機能が弱いとされていることと、国と地方の役割分担との関連性をどのように見ているか。
- 所得再分配機能、とりわけ税制による機能が弱まっている。我が国の社会保障による所得再分配機能の効果は高いものの規模は小さい。財政による所得再分配機能は弱い。また、市場による所得分配機能が世界的に見て平等なことも我が国の特徴である。市場による所得分配機能の差が大きくなると格差問題となる。

国と地方の役割分担は所得再分配機能に影響している。対象を限定する生活保護のような現金給付を手厚くするほど格差が拡大し、貧困が増えるという再分配のパラドックスがある。対象を限定することで受益者と非受益者の格差が拡大するからである。対象を限定せずにサービス給付を充実した方が財政の所得再分配機能は上がることが証明されている。我が国はサービス給付が小さい

が、教育や福祉等を無料又は安価に受けられるように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考える。

- 福祉の機能を国と地方のどちらが担った方がより効率的かということについて、相反する議論がある。一つは、国が責任を持って最終的なセーフティネットをつくらなければならないという議論である。もう一つは、福祉の知恵、経験は国ではなくサービス提供者である地方に集まるため、より身近な地方の方が優れているという議論である。中長期的には所得再分配及び福祉の機能は、積極的に地方自治体、特に基礎自治体に任せていく方向性が基本的に正しいのではないか。
- 地方のことを地方で決めることには賛成であるが、地方自治体の判断で優先度が決められた場合、地域によっては介護保険における施設居住系のサービス低下が見られる。また、高校未設置離島に居住する生徒が進学する場合の支援制度があるが、市町村の採用が遅れたため、支援が受けられない事態も発生した。このような場合、国が調整機能を果たすことがあってもよいと考えるが、地方が抱える課題について見解を伺う。
- 地方自治体は国が決めた仕事に追われ、自由度が高まったとしても地域支援に手が回らないのが現状である。優先すべき自治体業務を決めるのは住民であり、身近な地方自治体の方が住民は意思表示を行いやすい。何か別の要因で住民が決定できない状態になっているのではないか。それが制度的な問題で阻害されている場合は、提案募集方式により住民が望むことを具体的に示すことで解決することができる。
- 我が国のあるべき将来に向けて、自治体間競争により国のガバナンスを良くしていくという議論がある。しかし、企業間の競争とは異なり、境界線を合併以外で変えることができない地方自治体の場合については、単純な競争論や過度な競争論による格差拡大を懸念しなければならない。その解決には、良好とされる国、都道府県、市町村間のコミュニケーションを可能な限り維持していくことが必要となる。地域間格差が国の制度の欠陥による場合であれば、国は最低限の役割として、地方の競争を見ながら是正することが必要となる。

- 地域間格差には、東京一極集中から構造的に発生するものがある。その解決は地方の努力だけでは難しいため、企業の地方移転、若者の流入を図る等の積極的な施策が必要である。その上で地域間で生じる差は、地方自治体は他の地域に好事例があれば採用するため、許容範囲内であろう。高校未設置離島の問題は、国がナショナルミニマムをどう担保すべきかである。その範囲はできるだけ狭く考えるべきと思うが、一定の水準は国として保障すべきである。
- 持続可能な社会をつくるため、格差是正と少子化対策は最重要課題である。若者を対象として、所得を増やすこと、低家賃の住宅を確保することにおいて、格差是正と少子化対策は連動している。これについて、国と地方の役割はそれぞれどのようなものか。
- 保育サービスの提供や女性が働きやすい環境の整備、男性の働き方を見直して育児参加を促すこと等の少子化対策については、経営者への直接的な働き掛けが可能である地方自治体が担う役割は大きい。また、格差是正についても、教育を始めとする公共サービスの提供を通じて格差を縮小するという観点から、地方自治体の果たすべき役割は大きい。

広島県内の状況を見ても、住宅の広さは出生率向上の大きな要因の一つであると推測している。子育て世代の住宅環境改善のため、子育てをしやすい住宅の認定等の施策に今後も取り組んでいく。
- 格差是正のための国の役割は、現金給付による所得再分配であるが、それにも限界がある。高齢者の生活は年金だけでなく地方自治体が行う高齢者福祉サービスでも支え、子供の生活は児童手当だけでなく保育を始めとする各種サービスでも支えるという体制の構築が格差是正につながるのではないか。また少子化対策も、国による現金給付と地方自治体によるサービス給付で保障することが重要である。
- 福祉や所得再分配機能については、これまでも地方自治体が一定の役割を果たしているが、今後より大きな役割を地方自治体に与えることが必要となる。少子化対策について、女性の労働環境等に係る法整備は全国で同じ水準の保障が求められるため国の役割となるが、例えば保育所の運営方法、設置場所等に

については、各地域の実情に応じて地方自治体の裁量に委ねることが適切である。

- 現在、米軍基地建設問題について、国と沖縄県が対立している。沖縄ではこれまでの選挙で県内に基地は不要とする民意が繰り返し示されており、国はその民意を尊重すべきと考えるが、国と地方の関係においてどのように考えるか。
- 基地は、安全保障や外交において重要な基軸であり、空港のような社会資本と同様に地域社会に非常に大きな影響を与える存在でもある。沖縄県内の地方自治体や住民が国に対して抱く不信感は相当強いものであるが、時間が掛かっても濃密な交渉を進めながら問題を解決していくしかないと考える。

#### 〈地方への権限移譲〉

- 権限移譲は、地方自治の目的でもある住民の福祉の増進につながったと考えるか。
- 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。しかし、それが地方自治制度や国と地方の関係にどのような影響を与えたのか、住民の直接の利便性につながったのかについては、まだ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。
- 地方への権限移譲は、例えばパスポート交付事務等の都道府県から市町村への移譲も含めて、公共サービスの向上につながったと言える。しかし、法律の枠組みに変更がない中で独自性を発揮できる部分は限定的である。例えば合理的な判断を下す機関として国務大臣と都道府県知事的意思決定に大きな違いはない。抜本的な改革が必要であり、福祉等の自治について住民自身が選択できる程度まで権限を移譲しなければ根本的な変化にはならないと考える。
- これまでの地方分権改革は、既に地方自治体が執行している事務に対する国の関与の縮小・廃止に重点を置いたものであり、権限移譲は公共サービスの増加というよりは地域生活における利便性の向上につながったと言える。

## 【広域行政】

### 〈道州制〉

- 道州制の導入は、目的を明確にしなければ議論が進まない。メリットとデメリットを同時に議論することも重要と考えるが見解を伺う。
- 道州制はその進め方によっては、分権を推進する場合と集権を強化する場合がある。我が国の道州制の議論では何のために行うのかが分かりにくい。ヨーロッパではEUが産業政策を行うために地域振興の基金を支出する。その受皿として道州に当たるスウェーデンのレギオン、フランスのレジオーネが検討されている。道州制の導入でもデザインは異なってくる。フランスの場合は元々そのような区画が存在した。スウェーデンは10年間にわたり実験を行っている。我が国は新たに受皿をつくることになるため目的を決めておく必要がある。都道府県を廃止して道州をつくと国民から遠い組織となる。こうした問題を含め慎重に議論し、目的に照らして整合的に考えていく必要がある。
- 道州制が実現した場合、都道府県や市町村の在り方をどう考えるか。
- 現在の市町村は基本的に変更する必要はないと考える。中国・四国地方においては、広島市が最大の都市であり、これを分割すると広域的な都市政策は道州政府に任せることになり、行き過ぎである。むしろ、広島市が中心になって周辺の市、町と広域的な連携を図ることを考えている。市町村に多くの仕事を任せるべきであるが、その場合、人材面等で受け止め切れるかが問われる。独立して周辺と広域連合や事務組合を形成して処理するのか、合併するのかは各地域の選択の問題である。
- 道州制が実現した場合、域内において州都と周辺部との格差が拡大すると懸念する声もあるが、道州制のメリットについて伺う。
- 現在、格差是正は国の役割であるが、道州制が実現した場合、それは道州政府の役割となり、地方自治体は、国ではなく身近な道州政府に働き掛けることになる。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利である。
- 道州制の推進により周辺部が寂れる懸念があるが、これにどのように対処す

べきか。

- 周辺部の基礎自治体については、合併のデメリットが大きくなり過ぎるため、これ以上合併すべきではない。現状の基礎自治体を維持しつつ、それを更に強化することによって解決される問題であると考えている。
- 地方分権型道州制を進めるに当たって、具体的にどのような税源を地方に移譲するのが望ましいと考えるか。
- 基幹的な税の大部分を移譲すべきと思っている。加えて、現在地方は自ら税や財源を設計することは余りできないが、補完的な税についても、国全体としての観点に留意しつつ、道州に税財源の制度設計の権限を与えることが必要である。
- 我が国の様々な課題を克服するために道州制の導入は不可避であると感じているが、その際の障害の一つが官僚制度である。中央省庁は地方自治体にいわゆる指定ポストを持っており、その減少につながりかねない都道府県制の廃止や道州制への移行は抵抗感が強いものと思われる。道州制導入時に何らかの見直しが不可欠であると思うが、官僚経験者としてどう考えるか。
- 道州制が実現した場合、国の役割は小さくなり、必要な官僚の数も減る。国の役割が小さくなると、自ら拡大された地方に移る官僚が多数出てくると思うが、そのこと自体は余り問題ではない。ただ、官僚に限らず、人間には自分が所属する組織を守るという自然な性向がある。これは問題であり、官僚制度を超えた政治が変えていくしかない。

#### 〈都道府県の役割〉

- 道州制が導入されるまでの間、都道府県が果たすべき役割は何か。
- 都道府県の役割はいわゆる地域経営だと考える。経営とは経済的、福祉的に発展させることである。

都道府県に権限を移譲することが検討されているが、国が法令を定めているため限界がある。国が枠組みを決めている現状を打破することが道州制を目指す意義となっている。

- 国と市町村の中間に位置する都道府県の在り方を検討する上で、公選の政治

家として果たすべき役割をどのように認識しているか。

- 道州制の議論が国会で進まないのは、全国町村会の反対もあり議論しにくい状況があるためだと思う。市町村との政治的な関係において道州制に賛成しにくい現状があると感じている。現在の我が国には、経済面、政治面、その他様々な側面で多様性が必要である。ヨーロッパはEUの下で各国が多様性を実現している。アメリカも多様な50州が存在し国全体の活力を生み出している。こうした観点から、我が国においても多様性の創出に取り組んでほしい。

## 【地方税財政】

### 〈三位一体改革〉

- 三位一体改革の影響について見解を伺う。
- 三位一体改革によって地方自治体の財源は大きく減らされた。加えて、福祉関連の義務的経費の占める割合が大きくなっているため、地方自治体の自由になる財源が更に減少する状況にある。
- 地方分権の重要な目的としては、これまで家族や地域社会が担ってきた機能を地方自治体が代替し、公共サービスとして住民参加の下で自主的に判断し、提供できるようにすることだと考える。その実現のためには、地方自治体が自由に使用できる財源の確保が求められる。そこで三位一体改革では、従来の国庫補助負担金や地方交付税ではなく自主財源である地方税を増やし、それと地方交付税を合わせた一般財源を増やすことを当初は意図していた。しかし、実際には、税源移譲を行ったものの、国庫補助負担金の削減だけでなく、地方交付税も削減されたため、一般財源を増やすということにはならず、当初の意図とは逆の結果になってしまった。

### 〈地方税制の在り方〉

- ゆとりと豊かさを実感できる社会の実現に向け、どのような税制改革に取り組むべきか。
- 所得税と消費税という二つの基幹税を、国税と地方税に少なくとも半分ずつ配分するのがよいのではないか。自主財源を増やすと地域間格差が生じ、必然



的に財政調整制度、つまり所得再分配が必要となり、その財源確保のため国税を増税せざるを得ない。増税が国民に受け入れられるか否かは、国民が公共サービスの受益を実感できているかによる。

- 国と地方の財政支出の在り方は大変重要な課題である。平成26年度の税制改革で、地方法人税の偏在是正のためいわゆる法人住民税の一部国税化が実施された。その税収の確保は地方自治体が企業誘致に努力した結果であり、国税として拠出する部分については地方自治体が自ら用途を決定できるようにすべきではないか。地方自治体がそれを企業誘致活動に充てることで、人の交流や経済の活性化も期待できるからである。このような考えについての意見を伺う。
- 財政調整制度は、国民統合のために考案された。地方税は地域間格差が大きいため、財政力格差を縮小させる方向で地方交付税を配分するという趣旨である。法人住民税は地域間格差が最も大きい基幹税である。そのため、都道府県の独立財源としては法人事業税の方が適している。一方、法人住民税の一部を国税として地方交付税の財源に充当するというのが現在の制度の考え方である。財政民主主義上、歳出は国民全体で決定するもので、一部の地方自治体の決定に委ねるわけにはいかない。

#### 〈地方自治体の予算〉

- 県議会議員当時、予算における県の裁量が小さく、また、産業投資用の予算がほとんどないことを実感した。社会資本整備や産業資本整備のための予算を地方自治体が確保し、知事や市長の裁量で必要な地域に予算を付けるべきであると考え。もし道州の長になったら、どのような社会資本、産業資本に投資するか。
- 優先的に投資すべきなのは人材である。特に教育については東京一極集中が極めて強いため、地域で優秀な人材を育成する仕組みをつくることが第一である。従来からの社会資本、産業資本では、まず、現在の社会システムの基盤である高速道路の未整備区間への着手、東京を經由しないで世界とつながるための空港の充実、瀬戸内海の特殊な制約を取り除くための港湾の整備が必要であると考え。

○ 地方自治体の予算は、受益と負担の関係が希薄であるため歳出増への抑止力が働きにくく、独自の施策を講じる上での制約があると思うが、その実態について伺う。

□ 予算に限らず、日常業務においても、地方自治体は国から多くの指示を受けている。例えば、国の計画に基づいて作成しなくてはならない計画が多数ある。また、法律の規定に基づく条例も多いため、法律が改正されるたびに膨大な条例の改正作業を行わなくてはならない。

子育て支援等もより積極的に行いたいのが、財源が少ないため、一般事業のほとんどは補助金が出る事業とせざるを得ない。その場合、要綱に拘束されるため、自由になるものは少ない。

## 【地方自治の在り方】

### 〈市町村合併〉

○ 平成の合併に対する評価と今後の課題について伺う。

□ 広島県は合併が最も進んだ都道府県の一つであるが、合併を実施したことは適切であったと思う。財政状況や提供すべき公共サービスの複雑性を考慮すると、旧来の非常に小さい町村が受皿になるのは難しいためである。しかし、合併により地理的に拡大し、役所が遠くなることから住民に密着した行政が難しくなった側面もある。

条例で市町への権限移譲を進めた結果、特に住民に直接提供する公共サービスが向上した。一方、技術的に非常に高度であったり、頻度が低くノウハウが蓄積しにくい事務については共同処理するか再び県が行うこととして、合併による能力の拡大というメリットを活用して地方分権を進めていくことが重要である。

□ 市町村合併の検討に当たっては、メリットとデメリットを明確にすべきである。メリットはコストの低減や規模の利益が働くことである。

合併を選択する場合、住民が小さな単位で決定できる仕組みをつくって、役所が住民から遠くなるというデメリットを解消すべきである。合併を選択しな

いのであれば、合併によって得られるであろうメリットをどのような代替手段で確保していくか明らかにすべきであり、合併の是非については中立的に考えている。合併の効果はいまだ目に見える形では現れていない印象がある。

- 市町村合併の効果が具体的に現れている例もあるが、我が国全体として、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もう少し時間が必要である。

諸外国では、複数の首長を一人にする合併を市町村が自主的に行うのは珍しい。我が国では、たとえ国の誘導、財政的な背景、都道府県の関与等があったにせよ、平成の合併が行われた。

一方、地理的にも産業的にも多様であり規模の利益が働く余地がほとんどなかったところは合併が少なかった。つまり、地方自治体はメリットがないと判断すれば国が幾ら誘導しても合併はしないであろうと思われる。

#### 〈地方自治の充実〉

- 地方議会議員選挙の投票率が低い現状において、住民参加、地方議会の充実をどのように考えるか。
- 地方分権の成果を住民に還元することが重要である。地方分権の目的は、住民の生活や未来に対する決定権限を一人一人に拡大することであり、住民が地域の決定に参加することが重要となる。住民自治を活性化するには選挙の投票率を上げるだけでなく、住民が地域の問題に対して市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も重要である。

### (3) 広域行政（平成27年4月22日）

参考人の意見の概要及び質疑における主な議論は、次のとおりである。

#### （意見の概要）

##### 兵庫県知事

##### 関西広域連合長 井戸 敏三 参考人

兵庫県知事、関西広域連合長として、国と地方の関係、関西広域連合の設立と成果について説明したい。

従来の成長社会においては、経済的豊かさ、集中、画一、標準、供給側の視点が原理原則とされていたが、現在の成熟社会においては、心の豊かさ、分散、多様、個性、需要側の視点へと変わってきている。

それに対応して、行政システムも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。地方自治法に国が担うべき事務の規定があるが、これに基づく具体的な事務の仕分けはほとんど行われたことがない。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分配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発想が必要である。

こうした発想に基づき、兵庫県は、平成5年、国が処理すべき事務を19項目に限定し、それ以外の事務は全て地方が処理することを内容とする中央集権制限法案を提唱した。現在の手挙げ方式は、権限移譲が必要な理由について地方側に立証責任があるが、その立証は困難である。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懸念している。

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。

市町村は基礎自治体として、住民に身近な公共サービスを提供している。しかし、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。また、伝染病対策、大規模災害への対応等は、基礎自治体だけで行うことができるのかという課題がある。

一方、市町村の合併は新たな課題を引き起こす。平成の合併では、新しい役所に機能が集中したため、周辺部となった住民の利便性が低下し、旧役場所在地におけるにぎわいの喪失によって過疎化と人口減少が加速し、さらには地域の文化、伝統の喪失をもたらした。以上の観点から、平成の合併についての評価が必要である。また、コンパクトシティー構想は、中心部だけが繁栄して周辺部の衰退を加速させる一極集中構造を全国各地に広げようとするものであり、反対である。我々の生活は、効率性や経済性だけで成り立っているわけではない。各地域の個性をいかにしながら市町村が連携することは、今後の方策の一つとして考えられる。

広域自治体の在り方としては、道州等のように規模が大き過ぎると様々な課題が生じる。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。それに長年変更がないことが問題視されているが、むしろ国民に信頼されていると評価すべきである。逆に、文化的な共通性がない地域が統合されたとしても、住民自治は発揮できるのだろうか。さらに、中心部から離れた地域に対して垂直補完機能を果たせるのか、疑問である。

地域の実情に即した対応が可能となる行政体制の構築が必要である。個々の細かい事務だけではなく、意思決定に係る事務も一体的に移譲すべきである。

関西広域連合は平成22年12月に設立された。その趣旨は三つあり、第一に、分権型社会の実現への突破口となることである。第二に、南海トラフ地震への対応という大きな共通課題、つまり、関西全体の広域行政を担う責任主体をつくるという要請への対応である。第三に、国の事務権限の受皿となることである。27年3月には奈良県知事より部分参加の意向が表明されたこともあり、関西は名実共に一つになるであろう。

組織体制としては、構成団体の首長で構成される広域連合委員会、構成団体の議会議員で構成される広域連合議会を設置している。特色としては、実施事務を各府県が分担する業務首都制を採用している。また、共通事務以外については全て各府県の担当職員が本来業務と兼務している。

これまでの成果としては、構成府県による東日本大震災の担当被災県への支援、ドクターヘリの共同運航、広域課題の調整が挙げられる。設立趣旨に挙げた以外のメリットとしては、地域の実情を把握する市町村と広域自治体として定着している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、課題に対する柔軟な対応が可能であること、業務首都制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。

道州制に対しては、単に統治機構を変更するだけでは地方自治の発展につながるとは言えないのではないかという懸念がある。また、憲法が規定する地方自治の本旨を道州制で保障できるのか疑問である。他の優先課題への対応が先であり、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。兵庫県においては地域創生条例を制定し、地方分権及び市町村との連携の推進に取り組んでいる。

#### 中央大学大学院経済学研究科教授 佐々木 信夫 参考人

人口減少時代の新たな地方行政体制の在り方を議論している第31次地方制度調査会委員としての知見も踏まえて、市町村の広域化に対応した仕組みについて意見を述べる。

20世紀の間に我が国の人口は爆発的に増加したが、様々な予測では今後は減少していく。人口減少は問題とされているが、むしろ20世紀の人口爆発が異常であった。我が国の人口が8,000万人程度に減少しても、現在のGDPを先端技術の活用等で維持することができれば、1億3,000万人を前提とした社会資本等を使うことで、最も豊かな国になる可能性がある。

統治の仕組みも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。

現在統一地方選挙期間中であるが、無投票当選が一つの問題になっている。ゼロ票議員、ゼロ票議会という表現を使っているが、政治的正統性が失われている議員あるいは議会の割合が、戦後最大となっている。地方分権により、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、議員のなり手がい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。

現在、我が国の人口は毎年25万人減少しているが、団塊の世代が75歳を過ぎる約10年後からは毎年100万人の急激な人口減となる。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。

一つ目は、統治機構の一元化により規模を拡大する合併である。平成の合併では3,232市町村が1,718市町村となっている。規模を拡大し公共サービスを充実させる手法はイギリス、ドイツ、日本等で比較的多く実施されてきた。

二つ目は、広域化に対応する方法として合併の次に使われる一部事務組合がある。ごみ処理等の事務について、それぞれの市町村が資金と人員を出し合って組合をつくり、実施するものである。さらに、市町村が、例えば介護保険などで一部事務組合の規模を広げた広域連合を設置する手法もある。

三つ目は、母都市との連携を強化する方式である。中心となり得る人口20万以上の都市と隣接する市町村を合わせて人口35万程度の都市圏を形成するものである。市町村間で連携協約を結ぶことで、規模にかかわらず同じサービスの水準を担保できる。政府が進める連携中枢都市圏構想では、今後財政支援も行いながら法的な仕組みをつくろうとしている。

四つ目は、母都市と個別に委託契約を結ぶ方式である。

五つ目は、都道府県による垂直補完方式である。条件不利地域等では自立や委託や連携も難しい。このような地域では都道府県が垂直補完を行う必要がある。

加えて、問題を提起したい。第27次地方制度調査会で市町村の合併に関連して議論された特例町村制がある。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。

(主な議論)

○は委員の発言、□は参考人の発言

【広域行政】

〈広域連合〉

- 関西広域連合のこれまでの活動実績を踏まえ、今後、他の地域の参考となることを伺う。
- 関西広域連合の調整機能は予想以上に発揮された。防災面で具体的な分担を決めるなど、関西全体として取り組むべき広域事務に大きな進展が見られた。現在の課題は、国から関西広域連合への権限移譲と考える。また、検討中の事務には、府県の特色に応じた公設試験研究機関の役割分担、人事や監査のような各種の委員会や附置機関の共同化がある。
- 関西広域連合においては、各地域の利害が一致する案件については進展が早いと思うが、利害が対立する課題については議論が難しいのではないかと考える。
- 関西広域連合では、利害が相反する難しい課題こそ、十分議論して一定の方向性を出すことにしている。具体的には、リニア中央新幹線や北陸新幹線への対応が挙げられる。そのルート選定や費用負担の課題は、広域連合だからこそ調整が可能であり、府県間では難しいのではないかと考える。
- 広域連合において、内部の利害が一致する部分は協働が可能であるが、対立する部分は難しい。現在、関西で行っている取組が広域連合の限界である。

我が国の統治機構は、国、都道府県、市町村のほかそれぞれが出先機関を保有しており、給付される公共サービスより維持費用が掛かる。そのため、全国を10程度の州に区分し、基礎自治体は、大都市、中都市を中心に連携を進めて行政の基礎的な部分を担当し、広域的な部分は、権限の大部分を国から移譲する形にしてはどうか。



こうした地方分権により、北海道、東北、九州等が、各地域内で自治を完結し、相互に競える統治機構にしていく必要がある。地域が主体となって運営していくことが21世紀の国の姿と考えている。

- 国から関西広域連合への権限移譲を進めるためには、関西がより強固に連携するための仕組みづくりが必要と考えるが、見解を伺う。
- 関西広域連合は道州制への移行を前提としていないため、府県の役割を残しながら府県域を越える権限や責任について検討していきたい。ただし、複数の都道府県が参加する広域連合が関西のみであることから、国との折衝で困難を伴う。今後、国との交渉力をどのように強化していくかが課題である。中国、四国、九州では共通課題をブロックで検討しているようだが具体的な動きはないため、継続して働き掛ける必要がある。
- これまで奈良県は関西広域連合に参加していなかったが、参加のメリットを考慮して知事が部分参加の意向を表明した。この件について関西広域連合長としての所見を伺う。
- 防災、観光文化等関西全体で取り組むべき課題に対応するため、奈良県には可能な範囲で参加を要請してきた経緯もあり、今回の表明を歓迎する。

関西広域連合の意思決定は、全会一致が原則である。各地方自治体はその規模にかかわらず一票を有しており、困難な課題に対しても調整して乗り越えることができる。奈良県が加入した関西広域連合となることを期待している。

#### 〈道州制〉

- 憲法における地方自治の本旨と道州制との関係についてどう考えるか。
- 憲法は、地方公共団体の組織及び運営に関する事項は、地方自治の本旨に基づいて、法律でこれを定めると規定するのみである。地方自治の本旨とは団体自治と住民自治を指す。道州制が実現した場合、団体自治は十分確保できると考えるが、住民の意思を反映する住民自治が十分に確保できるかが懸念される。例えば関西州が設置され100人規模の州議会となった場合、単純に人口割りで考えても、現在の兵庫県の区域からは20人程度しか議員を選出できないと推測される。その人数で住民の意思を十分に反映できるか疑問である。

- 関西広域連合は政治的統治体制ではなく、あくまで広域連携の一つの方法であり、広域連合の発展形態が道州制ではないと理解した。第28次地方制度調査会の答申で、都道府県を廃止して、それに代わる広域自治体として道州を設置することが望ましいという提案が出された。その後は、道州制の議論が進展していない印象を持っている。

道州制は統治機構の変更として大きいテーマであり、今後の議論の方向性を伺う。

- 国の形を基本的に変えずに都道府県を廃止するというこれまでの議論に対しては危機感があった。国に権限を残したままでは、道州は国の総合出先機関となるだけで、中央集権体制が強化され、地方自治の発展につながらないからである。

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。地方についての議論だけでは、都道府県を廃止して行政効率を上げ、中央集権を徹底するための道州制になるおそれがある。国と地方の在り方を並行して議論し、それを国民に理解し選択してもらうという姿勢が重要である。

- 中央集権型に近い道州制には地方の拒否反応が強い。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ある。

道州政府自らが意思決定できる仕組みをつくる方が我が国は活性化し、格差は縮まると考える。現在の都道府県制のままでは、格差はより拡大する。

#### 〈広域連携〉

- 広域連携を進めるに当たり、連携すべき事務や役割分担が不明確であるとの声が地方にはある。地方自治体間の広域連携をどのように進めていくべきか。
- 政府が進める連携中枢都市圏構想は、中心となる都市に対して隣接する市町村から連携の提案がないことが問題となっている。
- 今後は、介護、病院、スポーツなど、生活に身近な公共サービスでの連携が考えられる。例えば周辺部に特別養護老人ホームを設置して雇用を創出したり、都市部に農産物等の直売所を設けて産業を支えることができる。また、総

合的に考えると、周辺部に人が住まなくなり減退した防災力の保全費用より、継続して居住してもらった方が費用が少ないこともある。こうした総合評価で連携を考えていくことも必要である。

- 小規模市町村は消滅の危機から脱しようと全力を尽くしており、地方自治体間の連携等の試みが始められている。小規模市町村が存続し、一定水準の公共サービスを提供するために、都道府県の役割として有用な取組等について伺う。
- 都庁に勤めた経験では、都道府県は市町村のような様々な事務を行っていないため、垂直補完は難しいと思う。むしろ、中規模以上の基礎自治体による水平補完の方が望ましい。
- 都道府県と条件不利地域の連携は従来の中央集権型の考えだと思われるが、地方分権型社会におけるこのような連携をどう考えるか。
- 都道府県が行う垂直補完を中央集権型と捉える必要はないが、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。都道府県が全ての基礎的な公共サービスを提供できるわけではないため、規模が小さい町村については、限定された事務を行う特例町村制を検討せざるを得ない。

## 【基礎自治体】

### 〈市町村合併〉

- 平成の合併についての評価を伺う。
- 平成の合併により、3,200余りの市町村がほぼ半数になった。合併の目的は、地方分権の受皿すなわち政策主体となり得る基礎自治体をつくることであつたが、実際には適正規模について議論されないまま、財政支援に誘導される形で進められた。現段階で平成の合併を評価することはまだ早い。受皿としての規模が確保された市町村とそれ以外の市町村で、今後評価が分かれてくると思われる。小規模でも円滑に運営している市町村もあるが、適正規模が示されないことから、明治及び昭和の合併よりも理念が明確ではない。必ずしも失敗とは考えていないが、財政支援により誘導されたため、結果が見えにくいも

のとなっている。

- 兵庫県は、人口や財政の将来的な状況等合併の是非を市町が判断するための材料を提供するにとどめた。そして、小規模で財政的に厳しくても合併せずに自主的な再建を貫くのか、あるいは合併して地域づくりを進めるのかについての決断は住民が行うべきとした。結果的に各市町の財政力が高まったという意味では、合併は成功だったとも言える。

その一方で、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も生じている。この対策が不十分であったことに対して、合併に対する批判が生じているものとする。

- 平成の合併により疲弊した大きな市と、合併をすることなく発展した小さな町村がある。このことについての評価を伺う。
- 合併により大きくなったことで、域内の地域間格差が拡大したところはある。ただ、国内全体で考えた場合の格差の方が非常に大きく、意思決定の仕組みが集権的なまま残っているため、この仕組みを変えなければならない。
- 平成の合併については、何一つ良くならない、行政が行き届かないという住民の評価もある。道州制の議論もある中で、地方自治体の規模が大きくなるほど格差は広がると考えるが、地方分権は果たして住民側に立った改革か疑問である。住民が置き去りにされ、制度だけを変えようとする手法が今日の地方創生論議を生み出しているのではないか。
- 平成の合併で格差が拡大したという指摘は正しい。兵庫県では、独自に被合併地域に向けた地域振興制度を創設しているが、格差は十分に是正できていない。地方創生の目的が地域間格差の是正であれば、住民が自ら考えるとともに、周辺地域や都市の住民との交流を基盤とした施策も実施しなければならない。そのため、小規模集落の再生に向けた都市地域との主体的な交流を支援する事業を実施している。その結果、小規模集落の活動が活発化した。しかし、都市側の意欲が衰え、相互交流とならなくなるのが課題である。地方だけが努力するのではなく、共に交流、連携し合うという相互補完的発想が必要と考える。

## 〈大都市制度〉

○ 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。中長期的な視点で大都市制度をどのように変えるべきと考えるか。また、その際、地方自治について規定している憲法、地方自治法等の改正は必要となるか。

□ 大都市に関する制度には、主なものとして政令指定都市と都区がある。先般成立した大都市地域における特別区の設置に関する法律には、合併した場合を含めて人口200万以上の指定都市は特別区を設置できるとの規定がある。現在大阪で進められている構想では、特別区は区長、区議会が公選であり、職員も専任である。また、東京都の特別区よりも権限が強く、中核市並みの権限を持つため、住民自治が充実すると考える。

国際的に見ると、大都市制度は数種類ある。我が国の政令指定都市のような制度、都道府県と完全に同格の特別市制度、東京都のような都区制度、内部団体として自治区を包含する都市州制度である。

我が国は、大都市制度に余り関心を示してこなかったが、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と思う。

□ 現在の大都市制度においては、政令指定都市の区は、区長が公務員であり、議会も存在せず、住民自治が働いていないことが問題である。阪神・淡路大震災の際、住民は神戸市の区長の指示に従わなかった。住民代表である首長ではないからである。政令指定都市の区の在り方を問わなくてはならない。

## 〈地域生活・コンパクトシティー構想〉

○ 地域は人々のアイデンティティーの源である。人々は地域の歴史、伝統、文化の中で自らの考えや社会的規範を会得し、自由、独立、自尊の気持ちを醸成していく。このことについてどのように考えるか。

□ 兵庫県では、学校教育において年代別の体験学習コースを設け、地域に対する帰属意識の醸成に取り組んでいる。さらに、地域住民を対象として地域に対する帰属意識の喚起に向けた運動を展開している。地域に対する意識は、大都市の子供も十分に持っている。大都市だからこそ、地域愛や住民同士の結び付

きを強く意識した対応が必要となる。

- アイデンティティの源としての地域の在り方と、公共サービスの提供主体としての市町村の在り方は、必ずしも同じではない。大都市で生まれ育った人々が地方の生活を経験できる施策も必要である。
- 人口減少社会において地域生活を守るということと、コンパクトシティー構想が重視する経済性・効率性をどのように考えるか。
- 人口が増加している時代と同じ発想で地域を経営することは問題だと思う。小さな集落では、人口は減少しているが、UターンやIターンをする人、定年後にふるさとに戻って農業を再開する人など、地域活力が低下しているとは限らない。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い。地域に対する住民の愛着心から考えても実態とは合っていない。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ある。
- コンパクトシティー構想は、公共機能をまとめるものであり、周辺部から中心部に移り住むことを住民に強制するものではない。
- コンパクトシティー構想は、高齢化社会に対応して都市機能を集積し、高齢者を含むあらゆる世代の住民が居住することにより共同体意識を育てるものと理解するが、これはどの程度成功すると考えるか。
- 市町村を中心に、地方自治体間の機能的な連携を重視するのか、それとも可能な限り機能を集約化した地域づくりを行うのか、選択すべき問題である。高度経済成長期にも地域の機能の集約化が進められたが、過疎化や高齢化対策としては有効でなかった。現在の人口減少社会においては、地域の機能を集約化するよりも、各地域の機能を互いに補完する仕組みづくりの方が現実的と考える。
- 高齢化や人口減少が進む中、地方においても中心部に一定程度総合的な機能を集中させた、暮らしやすい都市づくりが求められる。

## 【地方分権改革】

### 〈地方分権の推進〉

- 地方分権については、これまで機関委任事務の廃止等大きな成果が上がっているもののいまだ改革の途上であり、引き続き進めていく必要がある。全国町村会は道州制に強い懸念を示しているが、本来の地方分権は、市町村が賛同する方向で行われるべきである。地方分権の議論として今後取り組むべきテーマについて伺う。
- 関西広域連合は、国の出先機関の丸ごと移管に取り組んできた。国の出先機関は、戦後、都道府県知事が公選化された際、中央政府の意思を徹底させるために設置された。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。都道府県等にはその能力がないという批判があるが、能力が与えられていないのが実情であり、この問題を解消することが地方分権化の一つであると考えます。

また、現在の手挙げ方式では、企画事務等を含めた一括した移譲は対象外とされてしまう。これらを国の事務とすべきか地方の事務とすべきかという議論が必要なのではないか。
- 国の出先機関の広域連合への移管は、本来国が担うべき事務も含め一括して移管しようとしたことが、実現に至らなかった一因と考える。地方分権を実現するためには、国と地方の役割分担を明確化する基本法の制定が必要ではないか。
- 国と地方の間では事務権限の移譲について、長年、協議を重ねてきた。しかし、従来の方法では、形式的事務の移譲にとどまり、本質的部分の移譲が実現されてこなかった。そこで、国の出先機関の丸ごと移管を主張し、国が実施すべき事務は国が立証していく手法への転換を考えた。良い手法だったと考えるが、市町村から説明不足を指摘され、実現には至らなかった。

農地転用許可の権限移譲等、地方分権改革有識者会議における取組も評価しているが、地方創生が議論される中では、地方に主体性を持たせることが不可

欠である。なお、そのような趣旨で兵庫県は中央集権制限法案を提唱した。

- 国及び地方自治体の職員数は、共に純減している。また、国際比較においても我が国の公務員数は極めて少ない。効率的、効果的な行政を確保するには、まず、適正な公務員数についての科学的な分析が必要ではないか。
- 地方分権の観点から考えると、地方自治体が政策的に自立するには、行政面だけではなく立法面についてもその能力を発揮できる仕組みが必要である。そのためには、政策立案等の高度な事務を担うことができる優秀な職員の確保が必要となる。一方、NPOや企業に実際の事務を担ってもらうことで、職員数の削減が可能となる。公務員制度改革の議論においては、官僚制度改革のみが取り上げられているが、様々な主体が公の領域に参加できる制度設計について検討すべきである。

#### 〈三位一体改革〉

- 三位一体改革についての評価を伺う。
- 国の財政が厳しい中、地方自治体に3兆円規模の税源移譲を行ったことは、税が基本的な財源であることに鑑みると地方自治の強化に寄与したと評価できる。一方、財源不足の解消分を超えて地方交付税が削減されたことは、国に都合の良い方向に誘導されてしまったと考える。地方は国民健康保険のような住民生活に密着する国庫補助負担金を廃止し、相当分を地方に税源移譲することを強く求めていたが、残念ながら実現には至らなかった。



#### (4) 人口減少社会における基礎自治体（平成27年5月13日）

参考人の意見の概要及び質疑における主な議論は、次のとおりである。

##### （意見の概要）

国立社会保障・人口問題研究所長 森田 朗 参考人

人口減少社会における地方自治体の在り方、特に基礎自治体に焦点を当てて意見を述べる。

地方分権推進委員会及び地方分権改革推進会議に関わってきた。これら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。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り、こうした観点から、機関委任事務制度の廃止、自主財源の拡充、必置規制の廃止、権限移譲などが行われてきた。その結果、地方自治体が自己決定できる範囲の拡大など、基本的な制度改革は実現したが、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にある。また、分権改革を始めた1990年代半ば以降、社会環境が大きく変わり、改革の前提が失われたことも大きな理由の一つである。

この間の大きな社会環境の変化として二点指摘したい。

第一に、国と地方の財政状況の悪化がある。地方の税源は限られており、国からの移転財源に依存している。地方分権改革により、補助金を地方交付税等の一般財源に転換することで国からの財源の自由度を高めること、国と地方で分け合う税源の一部を地方に移譲することが行われた。しかし、国、地方の財政難により地方財政が悪化したため、国への依存度を下げることはならなかった。特に税収の偏在が農村部の小規模自治体の財政状況を一段と厳しいものにした。21世紀に入ってからは、高齢化に伴う社会保障の負担増により地方財政は悪化し、さらに平成の合併による財政特例措置の期限切れにより一層厳しい状態に陥った市町村もある。今後、都市部でも急速な高齢化による財政の悪化が予想される。

第二には、人口減少があり、特に農村部の問題がある。子供の数を増やす政策を最大限実施する一方で、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。現在の人口減少対策の内容は、特に若者の大都市への流出等により、急速な人口減少と高齢化が生じている地域が、いかに活性化し人口増に転換できるかについて議論されている。しかし、短期的な自然増は見込めず、厳しい状況にある。

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。特に災害時等における対応能力の低下は大きな課題である。このため平成の合併が行われ、市町村数はほぼ半減したが、あつれきやしこりが残った。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。

現在の人口減少問題は、大都市、特に首都圏と農村部の対立図式で論じられ、首都圏への若者や富の流出を止めることが地方創生につながると考えられている。しかし、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。自立可能な自治体には多くの自治権を認め、それ以外の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。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、こうした基礎自治体の事務編成を前提に、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。特に農村部の小規模自治体は、その機能の維持が困難となるところもあり、代替制度が必要となる。あるいは、行政事務を代行するアメリカのシティーマネージャーのような制度も検討すべきである。また、こうした小規模自治体では、無投票当選、議員定数が充足できない状況などにより、自治機能の低下が懸念される。その場合、住民生活の維持も困難となる可能性がある。

第三は、ダウンサイジングを計画的に進めていくことである。人口減少、高齢化により、今後も存続が困難な基礎自治体が出てくるが、地域に住み続ける住民がいる限り支援は必要である。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、長期的な計画に基づき、その機能を他の自治体に統合していくことが必要である。

結論として、高度に発展した現代社会においては、国民の生命、生活を守り、必要なミニマムの公共サービスを的確に供給することが重要となる。その目的を達成するために適した地方自治体の在り方が探求されるべきである。また、伝統的、歴史的な自治の姿に固執すべきではなく、今後の我が国の姿を見据えて、それに適した制度の構築を検討していくことが求められる。

#### **北海道ニセコ町長 片山 健也 参考人**

我が国の社会は、例えば農村部では道路の草刈りを住民自ら行うなど、基本的に相互扶助でまちづくりを行ってきた。しかし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。

そのような問題意識から、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、予算の詳細な内容を理解した上で議論できるようにするため、町内の全世帯に予算説明書を配付している。この中には、例えば道路整備について、工事区間、国からの交付額、町の負担額等が記載されている。また、町の借入金や積立金の状

況、人件費や補助金の使途、人口の状況等についても記載している。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。子供も含めた町民との多様な意見交換を日常的に行いながら、まちづくりの公共課題を解決している。

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いる。これに基づいて、当選した町長と特別職が議会で宣誓を行い、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。例えば一般廃棄物の最終処分場の建設では反対運動も起きたが、全てを公開して取り組んだことにより、反対運動は広がらず、最終的には理解を得られた。このように、住民自治が徐々に広がり、例えば町民も出資して観光協会を株式会社化した。

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、厳しい開発規制を行っている。財産権との調整は訴訟リスクもあり困難を伴うが、覚悟を持って開発規制を行う必要があると考えている。

このような中、人口はこの15年間増え続けており、住宅不足対策、子育て支援施設の拡充等に取り組んでいる。

また、観光については、外国人観光客が最近10年間で約10倍に増加しており、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。現在進行中のリゾート開発も町民の合意形成の下で取り組んでいる。

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。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。今後精査して提言したい。

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。

【基礎自治体】

〈基礎自治体の在り方〉

○ 社会保障分野における支出が増加し、充当するための借入金も増加している中で、基礎自治体の役割をどう考えるか。

□ 一定の規模がないと効率的に社会保障サービスを提供できない。基礎自治体のみでは担うことが困難な場合には広域連合等の仕組みを活用し、権限と自治能力を持たせていくという手法も考えられる。

社会保障、特に介護と医療は、個々の住民に応じて提供しなければならないが、保険制度は全国一律である。そのため完全に基礎自治体に移管することもできず、広域的な団体が引き受けた際にはきめ細かな社会保障サービスの提供が難しい。現在審議されている国民健康保険法の改正案では、財政運営の責任主体は市町村から都道府県に移行するが、住民へのサービス提供は引き続き市町村が担うこととなっており、その調整は今後重要な課題となる。

□ 国民健康保険に関する財政を市町村が負担することは厳しく、かねてより広域化を要望していた。ニセコ町も周辺町村と共に広域連合を設立し、国民健康保険、介護保険、税の滞納処分という小規模町村では実施困難な事務を共同で処理してきた。国が広域連合等に対する許容範囲を拡大することで、市町村が大きな規模で住民の福祉向上に取り組むことができると考えている。

○ 小規模自治体におけるミニマムの公共サービスとは何か。

□ 基本的に、社会保障、教育、住宅を含めた地域の社会資本整備等を指している。

○ 我が国をミニマムの公共サービスが供給可能な、適正で効率的な全国一律の規模の地方自治体に分けたと仮定し、あるべき統治機構はどのようなものと考えるか。

□ 適切な規模に統一することで効率化を図ることができると思う。平成の合併は、そのような方向を目指した改革であった。問題は、個別の市町村が自主的に合併することを推奨した結果、望ましい合併とはならず、有利となる合併が

先行し、残された市町村で合併せざるを得なくなった。

何らかの形で適切な規模に統合することが可能ならば、効率化は進むと思うが、小規模自治体の住民が従来と同じ形で公共サービスを受けることができなくなる可能性があり、居住権、地方自治体を含めた統治構造の在り方等の憲法上の問題に関わってくると思う。

□ 人口に基づき適正規模とすることは、これだけの面積と多様な歴史がある我が国では、かえって非効率になる。多様な仕組みをつくることで、より効率的になると考えている。

○ どのような財源や権限を市町村に移譲すると、国の統治機構としてあるべき形に近づくか。

□ 財源については、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。

権限については、例えば、法律上の要件を満たす農地売買は認めざるを得ない。将来土地が荒らされるおそれがある売買に対して大きな危機感を持っている。農地を守ることができる権限を地方に移譲してほしい。

○ 地方自治体の存続よりも国民の幸福が優先されるべきとの意見は、平成の合併を経た現在においてもミニマムの公共サービスを提供できない市町村が存在していると考えられるためか。

□ 従来の地方自治においては、住民が居住地において最大の公共サービスを受けることがあるべき姿であった。しかし将来的には、先端医療等の高度な機能を持つ地域への集約化が必要である。現在の人口動態、財政的状况を前提に、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ない。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。

○ 政令指定都市の在り方について伺う。

□ 政令指定都市は、大都市圏に位置する都市と、地方において周辺地域の中核的な機能を果たす都市の二種類に分類される。人口減少の状況下においては、小規模市町村を補完する意味で、地方の政令指定都市の役割が重要となる。

- 人口減少社会の下、一定程度の機能を集約するコンパクトシティーの取組には賛成である。一方、中心部のみが活性化し、それ以外の地域は活力を失うことを懸念する声もあるが、どう考えるか。
- 同様の懸念は平成の合併の際にもあった。ふるさとの活力が失われ、場合によって住民がいなくなってしまうことは、残念である。しかし、現状はこうした地域を従来の形で維持することが困難になっており、医療機関や交通機関等が生活圏内にある地域をつくるためには、一定程度の集約化は避けられないのではないか。人口減少も含めて、地域の在り方について決断すべき状況にあることを認識する必要がある。
- コンパクトシティーの取組によって周辺部の住民の利便性が一定程度失われるのはやむを得ないことであり、利便性を求めて中心部に移るか、利便性が低下しても周辺部に残るかは住民自身の選択によるものと考えているのか。
- 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には、一定程度の集約化は有力な選択肢である。現状においても、全ての地域で高水準の公共サービスを提供することは、人材面でも財政面でも困難である。

#### 〈人口減少社会〉

- 人口減少に歯止めを掛ける方策は、我が国の大きな課題である。政府が進める地方創生は、人口増加、経済成長を重視しているが、異なる観点からの地方創生もあり得るのではないか。地方創生の在り方について見解を伺う。
- 現在の地方創生は、地域の活力が失われると、公共サービスの提供に支障が生じるという問題意識の下で進められている。しかし、その背景には人口減少問題があり、その根本的な要因は出生数の減少である。農村部から都市部への人口流出を防ぐ現在の地方創生は、短期的には効果があるかもしれないが、より根本的な対応策としては、出生数を増やして子供を育てやすい社会づくりが求められる。
- ニセコ町では以前から人口増加や地域活性化の先進的な取組を進めているが、現在の地方創生を契機として新たな取組を行うのか。

□ 現在、地方創生の下で計画作成や人口分析等を進めている。各地方自治体は10年から20年程度の長期計画を既に作成しているが、地方自治体の将来的な存続に向けた議論を国全体で行うことを高く評価している。

地方創生については、地域の活性化が必ずしも人口増加に直結するものではなく、持続的な活性化方策が必要となる。活力ある地域社会を意識しながら計画を作成したい。

○ 我が国の人口減少は、国の政策の問題なのか、それとも先進国に共通の現象なのか伺う。

□ 人口減少は、我が国に限らずほぼ全ての先進国で起こり始めており、文明の発達に伴う現象であると思われる。ただ、我が国の場合、20年以上前に人口減少の傾向が分かっていたにもかかわらず、十分な対策を講じてこなかったため、この点は政策の問題とも言える。

□ 経済競争の中、国民に子供を持つゆとりがなかったのは事実ではないかと考える。

○ ニセコ町における人口増加の要因は何か。

□ 景観、環境について厳しい規制を設けており、子育ての環境が整備されているとの安心感があるためと考える。

○ ニセコ町への移住者と従来からの住民との関係について、問題は生じていないか。

□ 都市部からの移住者と価値観の違いは多少はあるものの、大きな問題は生じていない。

○ ニセコ町を将来的に存続させる上で、外国人の移住について伺う。

□ インターナショナルスクールの開校や英語合宿の開催等を行っている。

#### 〈市町村合併〉

○ 住民自治の観点から、今後の市町村合併について伺う。

□ 市町村合併は、地域資源を効率的に活用できるという意味では望ましい手段と考えている。一方、周辺部となる地域住民の心情も理解できる。

人口減少が進み、財政状況が悪化する中、現状を維持したままの財政的支援



だけでは、必要な公共サービスを住民に提供し続けることは難しい。合併を選択しなくても、隣接市町村あるいは都道府県への事務の委託等、集約化、効率化に向けた検討が必要となってくる。

- 基本的には、市町村合併に推進的な立場を取っている。しかし、財政面だけを考えて合併、強制的な合併は望ましくない。住民の誇りと将来への覚悟に基づく合併であれば、今後も選択肢としてあり得ると考える。
- 人口減少の状況下で、市町村合併という手法と、広域連携等従来の市町村の形を残した手法との相違点、メリット、デメリットについて伺う。
- どちらも目指すべき姿は同じではないか。その選択権を認め多様性を担保することと、決定への民主的過程が重要である。
- 市町村合併を選択した場合には、従来の地域社会に基づく自己決定が難しくなる。しかし、必要な公共サービスを維持できなくなった場合、合併は重要な選択肢である。一方、合併せずに広域自治体等への委託などによって事務の範囲を限定し、従来の形を残すという選択肢もある。ただし、その場合、委託した事務についての発言権は非常に小さくなる。いずれにしても、従来の形を維持し、更に基礎自治体としての全ての事務を担っていくことは難しい状況である。
- 市町村合併の弊害を考慮すると、理念、哲学を地域ごとに持たなければならぬ部分は市町村が担い、社会保障のように規模の利益を追求すべき分野は広域連合が担うという方法が望ましいと考えるが、意見を伺う。
- 広域連合の活用は賛成である。ただし、広域連合には自主財源がなく、各参加自治体の意向を聴かないと何も決定できない。広域連合に課税権を付与することが可能となれば、様々な広域行政が進むと考える。
- 広域的な仕組みは、市町村合併に限らず様々である。広域連合に課税権という大きな権限を持たせることは一つの方法だと考える。しかし、課税権を持ち公共サービスを担う広域連合ができれば、広域連合と各参加自治体間の調整という新たな問題が発生する。調整に時間的、財政的コストが掛かるのであれば、多くの住民の理解を得て合併を行う方が効率化が進むと考える。

### 〈地域の在り方〉

- 国、都道府県、市町村のいずれの事務であっても、住民の意思を反映することが重要である。住民自治の意義及び質の向上策について伺う。
- 住民自治は、住民が地域の在り方について決定する権限、仕組みを指すものであるとともに、あるべき基本的な姿を示すものでもある。議会を通じて住民の意思を政策に反映させる制度が住民自治の一つの体現であるが、それだけでは住民の声を反映し切れない面もあるため、様々な住民参加の仕組みがつけられている。
- 住民と行政が情報を共有することにより、予算の決定過程や用途等を住民が理解することが重要である。公共の課題及びその解決のための選択肢を示して、住民の多様な価値観や意見を政策意思形成過程に取り入れることにより、政策の質の向上を図ることが住民自治の根幹である。住民と行政の意見が異なる場合には、首長が政治責任を明らかにして方針を示すことになり、さらに住民の代表である議会が存在する。こうした取組を通じて、行政の無駄を排除して、本当に必要な部分に予算を投入するという質の高い地方自治が生まれる。
- ニセコ町の住民自治が充実している理由について伺う。
- 町の存続に対する最終的な責任者は為政者ではなく住民である。人口減少の進行、観光業の低迷等、町の将来に対する危機感をきっかけに、持続的なまちづくりに向けて徹底した情報共有と住民参加に取り組んできた。
- 自助、共助、公助の区分の再検討が必要である。地域のことは地域で行うという共助が重要になっている。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。社会、生活、財政が良くなるという効果も現れると思うが、見解を伺う。
- 首長は、住民に対し常々財政が厳しいと説明しているが、住民には実感として伝わっていない。税金の用途や行政の課題等の情報を住民と共有することにより、これは地域で担うという議論が出てくる。その過程で、住民が、財政の問題や予算の用途に関する議論を行うことを期待している。
- 地域の在り方を考えるとき、利便性を追求することで、例えば、商店街が

担ってきた登下校の子供や高齢者に対する見守り等の大事な機能が失われたことに気付くべきである。安易に効率性や利便性だけで判断すると地方の衰退につながると思うが、いかがか。

- 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ある。このような状況の下、地域社会をどのように維持していくかが、今後の統治構造、地方自治体の在り方を考える上で重要な論点と考える。
- 公共の役割を見直す時期に来ている。費用対効果が高ければ、公共で行う必要があるのか。民間が行わないから公共が担ってきた役割が多い。住民と議論し、住民全体で情報共有しながら、町の将来を決めていくことが重要と感じている。
- 無投票当選の増加、投票率の低下など、地方議会を取り巻く状況に危機感を持っている。ニセコ町の情報公開等の取組が議会に与えた影響は何か。
- 20年以上にわたり情報公開を行う中で、議会への町民の期待の高まりを実感している。議員の責任や負担の重さについて理解が広がったこともあり、立候補者数はそれほど多くはないが、議会に対する関心及び議員への信頼感が高まっている。

## 【地方自治の在り方】

### 〈国と地方の役割〉

- 補完性の原理という考え方は、現在の人口減少社会において変化が生じたか。
- 補完性の原理は、我が国においては、基礎自治体で担える事務は権限を移し、担えない事務は広域自治体、国にその権限をとどめるという解釈である。一方、ヨーロッパでは基礎自治体で担い切れない事務については広域自治体に移すべきという、我が国とは逆方向の解釈である。これは、ヨーロッパの主な国における基礎自治体は我が国と比べてはるかに小規模であり、担えることが非常に限られているためである。

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。

- 暮らし方は地域により様々である。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、多様性があると考えている。そのため、補完性の原理が高度になり複雑化すると考える。
- 福祉、介護、医療等の公共サービスは、住民に最も身近な基礎自治体が担うことが適している。地域の実情、特性に応じたきめ細かな対応が求められており、基礎自治体の独自性、多様性が発揮されるべき分野である。一方で、国の制度として一定水準の確保も必要である。両者の関係について見解を伺う。
- 地域の独自性をどの程度認めるかはバランスの問題である。負担と給付の関係、重視すべき事務は、各地方自治体の選択の問題である。

#### 〈地方行政〉

- 地方行政において、可能であるが民間に委託されていない事務、国、都道府県、市町村で重複する事務、無駄な補助金、本来公務として行うべきではない事務について意見を伺う。
- 無駄か否かの判断、民間委託の可否やその対象などについては基準が明確ではない。例えば、民間がビジネスとして事務を担えばよいが、小規模自治体でビジネスとして成り立たない場合には、民間委託しても基本的にコストが下がるかどうか、精査が必要である。
- ニセコ町においても民間委託を進めているが、結果的にコスト削減になるかは精査が必要と考える。例えば町営バスを全て民間委託したが、法改正により借り上げ負担が大幅に増加し、財政圧迫の要因となっている。そのため再びバスの購入を検討せざるを得ない状況にある。

また、小規模自治体では、費用対効果という点で民間の受託者がなく、行政が行わざるを得ない事務もある。加えて、民間委託した場合、災害時の対応に

議論がある。危機管理も含め、今後の課題として考える必要がある。

- ニセコ町では、水資源保全のための条例等、先駆的な条例の制定に取り組んでいる。多くの困難も伴ったと思うが、その経緯について伺う。
- 財産権に対する規制とも考えられるので首長としての覚悟と、公共の福祉と財産権の関係、諸外国の事例、条例の先駆性等を検討し、訴訟に備えた理論を構築しながら、条例の制定に取り組んだ。その過程で、国に対し法律の制定を求めることが先ではないかとの意見もあった。しかし、これまでの公害に関する法制においても、まず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り、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える。
- 市町村が住民との直接対話、予算資料の配付などを実施する際、人口規模による違いはあるか。
- 住民への情報公開については人口規模は関係ないと考ええる。大規模な市町村であれば、域内分権を行い、情報共有の仕組みを構築することで対応できる。
- ニセコ町が行政と町民の意見交換に積極的に取り組む中で、町民の意識や姿勢及び意見交換への参加者がどのように変化したのか。
- 日常的に町民と意見交換を行い、町の行財政に関する情報を公開することで、従来は300件以上あった要望・陳情が、現在は50件程度となっている。これは、財源や職員数に限りがある中で町が最大限の取組を行っていることについて、町民の理解が広まったためであると考ええる。
- ニセコ町が全世帯に配付する予算説明書は、丁寧で分かりやすいものである。しかしその作成には様々な困難があると推測するが、実情を伺う。
- 当初は職員から強い抵抗が示されたが、従来から作成している議会説明資料を町民が理解しやすい形にするだけのことである。現在は職員の反対はなく、資料の配付を待ち望む町民の声が強い。
- 行財政に関する情報を全て公開した場合、住民からの要望を断りにくくなることはないのか。

- 予算配分には理由があり、それを住民に理解してもらうことが重要である。  
そこからまちづくりに関する多様な議論が生じることが望ましい。
- ニセコ町の予算編成について、その過程を町民に公開し共有しているが、道路整備等の多くの要望がある中で、限られた財源でいわゆる箇所付けの優先順位を町民にどう示しているか。
- 箇所付けについては、全ての情報を公開することで、町民もどこが優先されるか分かるため、その理由を説明すればよい。
- 地域資源の域内循環の仕組みづくりについてニセコ町の取組を伺う。
- ものづくり等において地域文化を担ってきた人材の活用に取り組んでいる。  
特に公共調達においては、経済性のみを追求するのではなく、地域経済の循環を考慮している。さらに、エネルギーの循環の実現にも取り組んでいる。
- ニセコ町が外国人観光客の誘致に成功している理由は何か。
- 香港や台湾等に向けた広報活動を以前から行っており、その成果が現れてきたと考える。また、スキー場の雪質に対する高評価に加え、過去の雪崩事故を教訓とした、町民による事故防止の積極的な取組が、高い信頼感に結び付いたと考える。
- ニセコ町が行う海外への情報発信についてどのような工夫をしているのか。
- 移住者からの口コミで評判が広まったこと、また国際交流員等から得た各国の価値観に基づき、町が情報を直接発信し続けることが挙げられる。マスコミや旅行会社との信頼関係も大きい。
- 原子力発電所事故に伴い、別の地方自治体に避難している住民が双方のまちづくりに参加できるよう、二重の住民票という特例を創設することを考えている。
- 観光や農業などで魅力的な地域資源が見いだせない市町村についてどのように考えるか。
- 各地域はそれぞれ歴史や風土などの地域資源を有しているが、それに住民が気付かない場合もある。その価値を確認する作業が必要と考える。
- 食と農業と観光業は、これからの北海道を支えていく上で重要である。こう

した特色と原子力発電所の関係について見解を伺う。

- エネルギー政策全体で、目指すべき姿や過渡的な電源対策を考えることは重要である。多様な価値観やライフスタイルを踏まえつつ、今後、議論していきたい。
- ニセコ町にカジノ施設を誘致する考えはあるか。
- ニセコ町で具体的に検討したことはない。

#### 〈地方分権の推進〉

- 地方分権改革についての評価を伺う。
- 地方分権改革は、地方が自己決定できる形にしたという意味で大きな成果を上げたと言える。しかし、改革が前提としていた条件が財政状況の悪化や人口減少によって満たされなくなった。そのため権限を移譲した場合でも、自立的な政策運営を行う財政的基盤を確立できず、地方は厳しい状況に置かれている。今後の分権改革の在り方としては、現状を踏まえた新たな制度の在り方を検討していくべきである。
- 地方分権改革を通じて、特に国と地方の協議の場が設置されたことは大変画期的であり、評価している。
- 地方分権改革において、財源移譲や地方交付税制度の見直し等、制度論のみでは、地方分権に不可欠な住民自治の向上につながりにくいのではないか。一方、格差が生じることを前提に分権改革を進めることになるのか。
- 納税者である住民が公共サービスの在り方を決定することが、本来の住民自治の姿である。地方分権改革の際にも、受益と負担の関係の明確化が重要とされた。公共サービスに見合う負担を住民が納得して受け入れることで、本来の住民自治が成り立つ。現在、必ずしも本来の形で住民自治が十分に展開されているとは言えないが、住民の意識に応じて一定程度の相違が生じることは、住民自治に内在するものと考えられる。ただし、社会福祉など国が一律の制度で行っている公共サービスについて地域間格差が生じることは問題である。
- 地方自治の充実には自主財源の確保が必要であるとの考えから、これまでの地方分権改革では税源移譲が取り組まれてきた。しかし、この税源移譲が地域

間格差を拡大させることを危惧している。この点について見解を伺う。

- 地方への税源移譲を行ったとしても、多くの地方自治体では税収はそれほど増加しない。その意味では格差の拡大に結び付く可能性は高いと考えている。

地方自治において絶対的な格差は放置できないが、負担と給付の関係については、住民が選択する自治の問題であると考ええる。しかし、実際に地方自治体が担う事務は社会保障関連が中心である。これらは国の制度に基づくため、地方自治体の財政状況にかかわらず、国としては財政措置を講じざるを得ない。それについて、自治の制約と言えるかもしれないが、住民への公共サービスを保障するためには受け入れざるを得ないのではないかと考える。

- 市町村への権限移譲が進んだ場合、多くの住民の意見を踏まえた政策決定が重要である一方で、地域内の住民の価値観のみで政策が決定される弊害も生じ得るのではないか。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だと考えるが、見解を伺う。
- 市町村が全ての事務権限を担うべきとは考えておらず、国、都道府県、市町村は互いに協力することが重要である。

### 〈道州制〉

- 道州制についての見解を伺う。
- 道州制は人口が減少して地域の活力が失われる際の選択肢としてあり得るが、都道府県合併では不適切である理由や道州が持つべき権限について十分に議論されていない。仮に道州制を導入した場合、道州間、道州内で大きな格差が生じる可能性があり、財政調整の仕組みが必要となる。道州制よりも都道府県合併等の方が検討に値すると考える。
- 憲法的観点から首長の権限強化につながる道州制に対する見解を伺う。
- 道州制が導入され、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る。こうした首長が、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。そこで、首長を議会から選出するという議院内閣制のような手法も考えられるが、その場合は地方公共団体の長を直接選挙するという憲法93条と抵触することになる。



## 〈地方税財政〉

- 三位一体改革についての評価を伺う。
- 三位一体改革については、地方交付税、国庫補助負担金等について整理する方向で議論が行われたものの利害が一致せず、不満を残す結果となった。
- 三位一体改革は、地方にとっては非常に厳しいものであった。しかし、ニセコ町においては、これを契機に今後のまちづくりについて町民の議論が進み、職員も危機感を持つことができたという側面もあった。
- 今後の地方交付税制度の在り方をどう考えるか。
- 地方交付税はその原資だけでは必要額を確保できず、不足分を借入れ等で補っている。地方交付税額が経済や財政の状態により、裁量的な判断の余地があるため、地方にとっては将来的に不安定な財源である。

制度の在り方としては、一定の財政調整を機械的に行った上で、不足分については各地方自治体が住民に負担を求める仕組みが必要だと考えるが、現実的には難しい問題である。地方交付税額と原資の額との乖離についても今後の課題である。
- 地方交付税は優れた制度であるが、長期的な担保がないため、財政の長期計画が立てられないことは問題である。
- 地方の借入金の削減についてどのように考えるか。
- 住民に対する公共サービスを維持するため、可能な限り効率化しつつ、徐々に借入金を削減していくことが必要である。

しかし、現状では国、地方を合わせた収支はバランスが取れておらず、地方が一定の割合を担う状況は簡単には変わらないため、削減は非常に難しい。
- ニセコ町における借入金の削減見通しについて伺う。
- 地方交付税等を考えながら進めており、地域が持続していくためには新たな目的税が必要と考え、宿泊税を含めた観光税を現在検討している。

借入金を削減する仕組みの中で、一番大きなものは行政コストの削減である。不要なものを徹底して除き、住民が主権者としてまちづくりを担っていかなければならないと考える。

- 格差是正と少子化対策は、国による現金給付と地方自治体によるサービス給付で保障するという考え方もあるが、こうした国と地方の役割、国の現金給付制度を充実させることについての見解を伺う。
- 様々な議論はあるが、財源の確保が問題である。国債の発行は将来の負担となり、行政の効率化による財源確保にも限界がある。どの支出を減らして財源とするか、どういう支援に充てるかという判断が必要となるため、財政の全体像を把握できた段階で考えるべきである。
- 我が国の教育支援は十分とは言えないため、財源配分を変えていく必要がある。ニセコ町では今後、合意形成を得ながら子供への投資を増やしていきたい。国の現金給付制度については、持続可能な財政運営のためには、プライマリーバランスや将来の国家財政を踏まえて考えることも重要である。個別に考えるのではなく、全体像を見ながら議論していく必要がある。

しかし、現金給付だけでなく、地域支援の観点から、総務省は地域おこし協力隊や集落支援員という制度を設けている。こうした多様な制度の活用が重要である。

### 3 委員間の意見交換（平成27年5月20日）

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。その概要は、次のとおりである。

（発言順）

#### 島村 大 君（自由民主党）

地方分権改革の最大の課題は、税源移譲が進むほど地方自治体間の税収格差が拡大し、バランスが崩れることであり、財政調整が必要となる。

国の出先機関の見直しについては、原則廃止ではなく、国の事務とするか地方自治体の事務とするかは、事務ごとに精査する必要がある。

広域行政については道州制の議論が行われているが、当面は地方創生の視点から、国、都道府県、市町村の役割分担を整理し、住民に最も身近な基礎自治体の機能強化を図るべきではないか。地方自治の本旨は住民自治であり、住民の意思が現在より反映されなくなるのでは意味がなく、高齢化、少子化、人口減少、税収の伸び悩み等に対応し得るものでなければならない。また、広域自治体の在り方を考える場合は、国の役割について根本から議論する必要がある。

本調査会におけるこの一年間の議論は、以下の三点に集約されると考える。

第一は、格差である。平成の合併による規模の拡大にはメリットもあったが、周辺部では活力が失われ、地域の伝統、文化が廃れたという声も多い。周辺部の地域活性化を推進すべきである。

第二は、多様性である。かつての成長社会では画一性が原則であったが、現在の成熟社会では多様性が重要である。全国一律の政策を実施することは地域の実情に合わないため、今後は地域の個性や資源を活用することが求められる。

第三は、連携である。特に小規模町村では、全ての事務を行うことが今後難しくなるおそれがある。周辺地域との水平連携による相互補完、またそれが困難である場合は都道府県による垂直連携が必要となってくる。

以上を踏まえ、今後更に議論を進めていくべきと考える。

## 長浜 博行 君（民主党・新緑風会）

行政は複雑多岐にわたっており、国と地方の役割分担が不明確な部分も少なくない。また、国の事業は、地方自治体に様々な影響を与えている。このため、国と地方が時間を掛けて協議、調整していくことが重要である。その結果、地域ごとに異なる結論となっても多様性の現れと理解する必要がある。

地方分権改革を進める上で、地方の自主財源の充実が重要である。これには、国と地方の税財源配分、自主財源の充実に伴って生じる地域間格差への対応としての財政調整制度の在り方が複雑に関連する。そのため、議論の必要性については合意できても、利害の相反により議論を進めることが難しい。

大阪都構想の賛否を問う住民投票は、地方自治の現場で統治機構の在り方に一石を投じる出来事であった。基礎自治体に関する議論は、平成の合併の評価、人口減少等で地方の市町村が中心となる傾向がある。しかし、人口減少は都市部の問題でもあり、その観点も含め、時代の変化に対応した都市制度について議論が必要である。

統一地方選挙では低投票率、無投票当選等が指摘され、地方議会の在り方が問われている。これは議会の存在が住民から遠いためであり、夜間や休日の議会開催、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。しかし、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考える。

地方自治における民意の反映、二元代表制の機能、また住民投票が住民自治の充実に果たす役割など、現行の統治機構上考察すべき点がある。住民が主体的かつ積極的に自治に関わり、自らの地域の在り方を決めていくことが重要である。また、低投票率、つまり参政権を住民自らが放棄する原因について、慎重に検討すべきと考える。

## 横山 信一 君（公明党）

人口減少社会における地方分権の在り方として、地方自治体の連携が重要である。特に、条件不利地域の市町村を都道府県が補完する垂直連携の仕組みは、今後の連携の一つの在り方と言える。しかし、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ある。災害対応については、広域災害を共通課題とした水平連携と垂直連携が必要である。

地方分権を進める上で困難かつ進展が見られない財源問題については、国民に対する租税負担の議論が必要ではないかと考える。

国から地方への権限移譲の問題については、国が果たすべき役割に留意する必要がある。例えば、農地転用に関する権限については、地域のまちづくりの自由度を高める観点から、地方はその移譲を求めている。しかし、食料自給や農業の成長産業化等の観点においては、国全体として、優良な農地の総量確保が重要である。このように、国と地方の政策が競合する場合には、双方の協議の積み重ねが必要である。

これからの基礎自治体には、住民自治の向上が求められる。質の高い自治を実現するためには、行政と住民が情報を共有し、優先度を考慮しつつ予算を配分することが求められる。

格差問題については、権限移譲、自治体間競争により著しく格差が拡大することは望ましくない。その是正のため、特に社会保障や教育に関しては、ナショナルミニマムの保障や国による調整機能について議論を深めることが必要である。

地方分権改革等の統治機構改革は、住民生活の向上が目的であり、見える形での成果の還元が求められる。

### 清水 貴之 君（維新の党）

地方が独自の発想で主体的に活性化に取り組む必要性は、共通の認識だと考えるが、そのための地方制度改革について意見を集約することは難しい。

大阪都構想の賛否を問う住民投票は、残念な結果となった。反対の立場からは、地名に対する愛着や制度の分かりにくさ等が指摘されていた。このため、600回以上のタウンミーティング等を通じて、住民の理解を得るための努力を続けたが、内容よりも改革の進め方等が焦点となってしまった。

一方、投票率は高く、タウンミーティングでは質問が多く出るなど住民の関心も高く、地方自治の主役は住民であることを実感した。住民投票は否決となった

が、大阪の問題が解決したわけではなく、現状で良いと考える住民は多くはない。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になったとも言え、今後一層議論が深まることを期待している。

また、統治機構改革を通じてこの国の形を変えていくべきと考える。高度経済成長期には中央集権体制が有効であったが、現在の成熟社会においては、なじまない。国と地方の役割を抜本的に見直し、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。

住民に身近な課題は基礎自治体が担うとともに、道州制の導入、権限及び財源の移譲等によって地域、個人が自立する社会システムを確立し、経済、社会の活性化を促すことが求められる。道州制については議論すべき論点が多数指摘されているが、その導入によって制度や公共サービスの地域間競争が生まれ、行政の効率化、無駄の排除につながる。また海外との競争力が高まり、国力の向上にもつながると考える。

#### 倉林 明子 君（日本共産党）

国と地方の関係については、憲法を踏まえた議論が必要である。団体自治、住民自治という地方自治の原則が発揮され、地方自治体が住民福祉の増進という地方自治の目的を果たすことが要請されている。

地方分権改革と一体で進められた三位一体改革は、地方分権を保障する財源を確保するどころか大幅に削減したものであり、地方自治を後退させた。これは、国民が等しくゆとりと豊かさを実感できる社会を目指し、権限移譲、地方税財源の充実強化等を図るとした国会決議に反するものである。

平成の合併は、財政上の優遇措置によって小規模自治体を解体し、地方自治の機能を弱体化させ、住民福祉の後退、地方の疲弊を招いた。また、コンパクトシティ構想についても、周辺部の衰退等が懸念されている。

道州制については、更なる市町村合併や集権的な道州制に対する懸念等、慎重な意見が多数示されていることを重く受け止めるべきである。

大阪市で、地方自治の在り方を問う住民投票が実施された。これは、自らのこ

とは自らで決めるという住民自治が発揮されたものであった。沖縄での新基地建設問題についても、地方自治の精神にのっとり、政府は沖縄の民意を尊重すべきである。

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あると考えられる。

### 行田 邦子 君（日本を元気にする会・無所属会）

国の統治機構を考える上で基本となるのは市町村である。その地域の中で子供は成長し、社会規範や帰属意識が育まれる。地域が多様性、独自性を発揮することが、我が国全体の活力を生み出す力となる。

現在の我が国では、格差問題の解決は優先課題である。市町村が福祉、医療、介護、子育て支援などのきめ細かなサービス給付を行い、所得再分配機能を担うことは、格差是正、経済成長に資する。市町村にはそのための財政力が必要であるが、現在、経済力の偏在により市町村間の財政格差は拡大している。さらに農村部では急激な人口減少と高齢化が見られ、同時に社会保障費が増加する傾向にある。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とともに、課税自主権の拡大等を含む権限移譲が急務となる。

市町村が効率的に公共サービスを実施するためには、合併、広域連合等の広域化は有効であるが、その選択は地域に委ねるべきである。

地域が主体となり自ら地域を運営する地域主権型道州制は、人口減少下において多様で持続可能な国とする制度と考える。道州制の議論に当たっては、手続論を先行させるのではなく、まず、目的、移管すべき権限及び事務、基礎自治体の在り方を明らかにする必要がある。

国民が自らのことと理解して行政に参加する仕組みが必要であり、判断するための情報公開が重要である。また、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。

国と地方の関係については、過度な単純化を行うことなく、国民の生命、生活

を守ることを念頭に置いて議論することが必要である。

#### **山本 太郎 君（生活の党と山本太郎となかまたち）**

真の地方分権を実現するため、国と地方の役割分担を明確にした基本法を制定する必要がある。国の事務は、外交、防衛、司法、危機管理、通貨等国の根幹に関わる事務に限定し、それ以外は地方の事務とすることが重要である。

持続可能な社会をつくるための最重要課題は、格差是正と少子化対策である。そのためには、国の現金給付による所得再分配と地方自治体のサービス給付が重要である。

ヨーロッパの例から分かるように、若者に対する住宅政策の推進が出生率の上昇につながる。また、国の現金給付により中山間地域における子育てが容易になる。その財源の確保が課題であるとの指摘があるが、捻出は可能である。

まず、重複を除いて国と地方を合わせて約300兆円の予算における無駄を削減する。次に、過剰な減税を是正することで税収の増加を図る。消費税導入以前と現在を比較すると、消費税収を上回る所得税及び法人税の減税が行われている。所得税及び法人税を消費税導入時の水準に戻すことで、必要な財源は確保できる。これらにより財政再建も可能となる。

#### **荒井 広幸 君（新党改革・無所属の会）**

統治機構を考える上で重要なことは、国民がゆとりと豊かさを実感できる社会に向けて、市町村が自己決定、自己責任を貫徹できることである。その実現に必要なとされる論点を三つ指摘しておきたい。

一つ目は、市町村の連携である。人口減少社会において、全ての市町村が全ての事務を行うことは困難である。そのため、特に小規模町村は、住民生活に密着した事務を行い、他の事務は周辺市町村が補完するという連携の仕組みを構築していくことが求められる。

二つ目は、住民間の共助を広げることである。住民、首長、議会は、住民の生きがい、公共サービスの在り方等を踏まえ、自助、共助、公助の区分を再確認す



る必要がある。特に住民が補い合い、助け合い、支え合う共助が重要であり、広げるべき領域と考えている。住民が自己実現し、充実感を得られるだけでなく、税財政負担の軽減、公共サービスの充実にもつながるからである。

三つ目は、地域づくりにおける多様性である。住民が居住、仕事、教育を考えて市町村を選ぶ時代に入ってきており、社会が多様化したことを、国が認識する必要がある。市町村には構想力が要求され、住民と共に助け合い、創意工夫しながら、魅力ある地域づくりを進めることが求められる。

国は、連携、共助、多様性を住民と共に考え、協力していくべきである。その際、住民に多様な選択肢を提示するとともに、柔軟性と寛容さを持つことが求められている。

#### **足立 信也 君（民主党・新緑風会）**

平成25年の参議院議員通常選挙の際、多くの政党が公約で道州制について触れていたものの、本調査会において、道州制に関する主張が少なかったという印象を持っている。

これまで進められてきた地方分権の議論は、国の出先機関の権限の範囲を決定するものであった。国の出先機関改革については、地方に権限を移譲して地方の自主性を高めることが必要であるとの認識の下、財源不足という地方側の主張に焦点を当てた議論が主になされてきた。一方、国は出先機関を通じて行政を進めるという観点からの議論は余り行われておらず、今後それについて議論を進める必要がある。

#### **秋野 公造 君（公明党）**

国、都道府県、市町村のいずれにおいても、住民自治を充実させていくことが重要であり、それが統治機構を考察する目的である。しかし、時代が変化していく中で、権限移譲のみで対応していくことに、限界を感じている。住民自治、住民参加の拡大に向けた行政の在り方を検討する必要がある。

国と地方を対立軸で捉えるのではなく、両者は住民に必要な公共サービスを提

供する主体として連携していくべきである。また、災害協力を始め、公共サービスの向上を目的とした自治体間連携は必要なものではあるが、地域間調整が難航することで公共サービスが低下することはあってはならない。調整機能の構築、ナショナルミニマムの確保については、今後の課題である。

国に対しては、国全体のバランスを考慮しながら、地方に寄り添う対応がこれまで以上に求められる。

また、国会、都道府県議会、市町村議会が連携することが必要である。住民の視点、地域の実情を共有する中で、それぞれの行政機関に働き掛け、地域の課題解決等に取り組んでいくことも必要である。

#### **江田 五月 君（民主党・新緑風会）**

元来、政治は生活であり、現代における我々の生活は政治を離れて成り立たない。生活の主体は、地域で生活している一人一人の市民である。地方自治、市民自治という統治構造は、主役である市民が日常生活を決定する上で、自己決定のシステムを持つことである。国から地方に権限を移譲するのではなく、主体はまず基礎自治体、次に都道府県にあり、その上で国でなければできないことは国が行うという補完性の原理が重要である。さらに、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ように、地球市民の自己決定システムを構築するという発想を持ちたいと考えている。

#### **山崎 力 君（自由民主党）**

地方分権を本格的に進めるのであれば、いわゆる立法権、課税権を地方に移譲しなければならない。その結果、例えば高福祉高負担の市町村と低福祉低負担の市町村が併存することも想定されるが、こうした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。

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り、我が国の地方自治制度が危機的な状況にあるのではないかと考える。

### 第3 主要論点別の整理

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。経済・産業の発展に伴い、大都市圏が形成されるのに呼応して政令指定都市も順次誕生し、人口も最近まで増加の一途をたどった。

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った。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、地方税財源の充実・強化、さらには人口減少・超高齢社会への対応等、課題は山積している。今後、国と地方の在り方、広域行政、大都市制度、基礎自治体、住民自治の拡充等についても議論を深めることが求められている。

本調査会では、以上のような問題意識の下、調査を行ってきた。2年目の調査項目である「国と地方の関係」に関して行った参考人からの意見聴取、これに対する質疑、委員間の意見交換を踏まえ、本調査会における議論を主要論点別に以下のとおり整理した。

#### 【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]

- ・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考えている。

◇ 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]

- ・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。
- ・分権議論においては、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過剰に単純化した議論がある。米軍基地問題に当てはめると、経済、労働、治安等地方自治体の課題にも関わるため、このような議論は適切でない。
- ・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る。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。
- ・真の地方分権を実現するため、国と地方の役割分担を明確にした基本法を制定する必要があるのではないか。

◇ 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]

- ・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。
- ・一般的に外交は国の役割と言われているが、経済活動や文化活動を通じた近隣諸国との活発な交流等、地方には国の外交を補完する機能があり、国と地

方の協力の在り方を検討する必要がある。

- ◇ 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。

### 【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]

- ・ 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。
  - ・ 地方分権の議論は権限と財源の議論にとどまることなく、分権後の自治体連携の仕組みまで一体で行うべきである。
  - ・ 基本的な制度改革は実現したが、全国一律に改革が行われたため、各地方自治体の多様性を十分に取り込めなかったのではないか。
  - ・ これまで国は、地域によって産業構造が異なっても全国一律の制度を実施し、特区制度においても権限移譲は限定的であった。今後は、地域の主導的な取組を実現できる制度が必要である。
  - ・ 意欲のある地方自治体には新たな行政権限を付与することで、地方の潜在的可能性を引き出し持続可能な地域社会を創出していくべきではないか。
  - ・ 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。
- ◇ 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]

- ・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。
- ・自治に関し、住民自身が選択できる程度まで権限を移譲しなければ、根本的な変化にはならないのではないか。
- ・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だと考える。

◇ 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]

- ・国の出先機関の原則廃止の狙いは国家公務員数の削減に絞られていたが、国家公務員を解雇するのではなく地方公務員とすることが前提だった。しかし、その分の人件費を国が負担すると行政改革にならず、国が負担しない場合は地方自治体は何らかの対応を迫られることになり、その結果サービス水準が低下しかねない。
- ・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。
- ・千年に一度程度の確率で起きる大災害に備えて、地方自治体が継続して人員を確保しておくことは負担が大きく、国が人員を含めて備えておくことは有益である。
- ・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。

◇ 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]

- ・分権改革と同時に租税負担率を急速に下げている。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。
- ・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。
- ・三位一体改革では、一般財源の増加を意図したが、実際には税源移譲を行ったものの、国庫補助負担金の削減だけでなく、地方交付税も削減されたため、当初の意図とは逆の結果になってしまったのではないか。
- ・いわゆる不交付団体は三位一体改革の影響を受けず、むしろ税源移譲により税収が大幅に伸びた。

**【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]

- ・平成の合併については、編入合併される町村の自治を尊重する方策等が不足しており、余りメリットのない結果となったのではないか。
- ・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。
- ・今後、急速に高齢化が進む大都市圏については、市町村合併という方策が適切なのか、又は連携等の方策がよいか、早急な議論が必要ではないか。
- ・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。
- ・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。



◇ 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]

- ・ 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。
- ・ 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、多様性があるといいと考える。
- ・ 市町村合併を選択しなくても、隣接市町村あるいは都道府県への事務の委託等、集約化、効率化に向けた検討が必要ではないか。
- ・ 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のではないか。

◇ 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]

- ・ 小規模自治体の住民は従来と同じ形で公共サービスを受けることができなくなる可能性があり、居住権、地方自治体を含めた統治構造の在り方等の憲法上の問題に関わってくるのではないか。
- ・ 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ない。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。
- ・ 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。都道府県が全ての基礎的な公共サービスを提供できるわけではないため、規模が小さい町村については、限定された事務を行う特例町村制を検討せざるを得ない。

◇ 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]

- ・人口減少は、我が国に限らずほぼ全ての先進国で起こり始めており、文明の発達に伴う現象であると思われる。ただ、20年以上前に人口減少の傾向が分かっていたにもかかわらず、十分な対策を講じてこなかったため、この点は政策の問題とも言える。
- ・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。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。
- ・子供の数を増やす政策を最大限実施する一方で、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。短期的な自然増は見込めず、厳しい状況にある。

◇ 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]

- ・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。
- ・大都市については、人々を支えるコミュニティーの機能低下が指摘されるとともに、通勤、通学、経済活動等の範囲が行政区域をはるかに超えている。このため、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。
- ・現在の大都市制度においては、政令指定都市の区は、区長が公務員であり、議会も存在せず、住民自治が働いていないのではないか。

◇ 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]

- ・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。
- ・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い。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。

**【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]

- ・都道府県の役割はいわゆる地域経営だと考える。経営とは経済的、福祉的に発展させることである。
- ◇ 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]

- ・道州制は、地域や個人の創意工夫、民間の自由な競争によって経済、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。
- ・現在の道州制議論には三つの危惧がある。第一は、集権的な道州制となることの懸念である。第二は、更なる市町村数の削減が必要との意見の存在である。第三は、道州の区割り問題である。
- ・道州制が実現した場合、住民の意思を反映する住民自治が十分に確保できるかが懸念されるのではないか。
- ・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。

- ・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。

◇ 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]

- ・中央集権型に近い道州制には地方の拒否反応が強い。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。
- ・憲法が規定する地方自治の本旨を道州制で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ではないか。
- ・道州制は憲法で位置付けられた社会保障や教育等、国民の基本的な人権を守る国の責任を放棄しようとするものではないか。
- ・現在、格差是正は国の役割であるが、道州制が実現した場合、それは道州政府の役割となり、地方自治体は、国ではなく身近な道州政府に働き掛けることになる。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。

◇ 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]

- ・国が広域連合等に対する許容範囲を拡大することで、市町村が大きな規模で住民の福祉向上に取り組むことができるのではないか。
- ・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。
- ・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。

## 【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]

- ・ 住民の意識に応じて一定程度の相違が生じることは、住民自治に内在するものではないか。
  - ・ 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。
  - ・ 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。
  - ・ 公共の課題及びその解決のための選択肢を示して、住民の多様な価値観や意見を政策意思形成過程に取り入れることにより、政策の質の向上を図ることが住民自治の根幹ではないか。
  - ・ 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。
- ◇ 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られる。

◇ 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]

- ・ 自助、共助、公助の区分の再検討が必要である。地域のことは地域で行うという共助が重要になっている。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。
- ・ 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。

◇ 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]

- ・ 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である。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。デメリットは、分割された区の財政格差が生じないように調整できるか懸念されることである。
- ・ 大阪には東京ほどの財政力がないため、都構想により設けられる特別区がうまく機能するかどうかは分からない。

◇ 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]

- ・ 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。
- ・ 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。

- ・議員が政策条例等を活発に提案することが地方議会活性化のために重要ではないか。
- ・地方議会の最大の役割は首長に対する統制ではないか。
- ・首長と議会の関係を見ると、首長が予算や条例の執行権の全てを掌握し、地方議会の領分がやや少ないのではないか。
- ・選挙権年齢が引き下げられた場合には、いわゆる主権者教育が重要となるのではないか。

### 【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]

- ・地方の税源は限られており、国からの移転財源に依存している。地方分権改革により、補助金を地方交付税等の一般財源に転換することで国からの財源の自由度を高めること、国と地方で分け合う税源の一部を地方に移譲することが行われた。しかし、国、地方の財政難により地方財政が悪化したため、国への依存度を下げることにはならなかった。
- ・三位一体改革による地方交付税及び国庫補助負担金の削減・見直しが、地方財政を破綻寸前に追い込んだ。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。
- ・増税の余地がない状況下で地方税の比率を高めることは、国税を減らすことになる。増税せずに地方へ財源を移譲することは困難であり、消費税率の引上げは国と地方の配分を見直す一つの契機である。
- ・税収の偏在を少しでも解消するために、一旦国税として徴収した上で地方へ再配分せざるを得ないのではないか。そういう意味では、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。
- ・地方交付税額が、経済や財政の状態により、裁量的な判断の余地があるため、地方にとっては将来的に不安定な財源である。

◇ 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。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]

- ・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。

◇ 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]

- ・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。
- ・地方が主体的に課題に取り組むためには、地方環境税等地方独自の新たな税  
 制についても検討を進めていく必要があるのではないか。