

### 第3章 地方分権と補完性の原理

#### 1 地方分権の動向

平成12年4月、「地方分権の推進を図るための関係法律の整備等に関する法律(地方分権一括法)」が施行され、国と地方の関係が、これまでの上下・主従の関係から対等・協力の関係に改められた。

この地方分権改革は、「旧来の中央集権型行政システムが、変動する国際社会への対応、東京一極集中の是正、個性豊かな地域社会の形成、高齢社会・少子化社会への対応などの新しい時代の諸課題に迅速・的確に対応する能力を失ってきている」(平成13年6月「地方分権推進委員会最終報告」)ことを背景に、平成7年に地方分権推進法を制定、同法により設置された「地方分権推進委員会」を中心に進められてきた。

「地方分権推進委員会」は、

- ( )従来の中央省庁主導の縦割りの画一的行政システムを住民主導の個性的で総合的な行政システムに切り替えること。
- ( )「画一から多様へ」という時代の大きな流れに的確に対応すること。
- ( )国、都道府県及び市区町村相互の関係を従来の上下・主従の関係から新たな対等・協力の関係に変えていくこと。
- ( )地域社会の自己決定・自己責任の自由の領域を徐々に拡大していくこと。

を基本目標に検討を行い、数次にわたる報告を行った。その内容を踏まえ、政府は平成10年に地方分権推進計画を策定、11年には「地方分権の推進を図るための関係法律の整備等に関する法律」が制定され、12年4月から施行された。

このいわゆる「第1次分権改革」においては、「団体自治」の拡充と、その具体的な手法として、広い意味での国の地方への「関与の縮小」に主眼が置かれた。具体的には 機関委任事務の廃止と自治事務・法定受託事務化、国の関与の見直し、 必置規制の見直し、 事務移譲等が実施された。

第1次分権改革は、特に が中心であったこともあり、地方の仕事自体が大きく変わったわけではなく、( )事務の実施に当たっての自由度が拡大したこと、( )ひいては分権の理念、自己決定・自己責任の意識が浸透したことなどが最も大きな成果であった。実際、いわゆる先進自治体と呼ばれるところを中心に、地域の実情を踏まえた独自の政策づくりが急速に進んだ。

同時に、この第1次分権改革は、「未完の分権改革」と委員会自身が述べるように、『分権型社会の創造』という究極目標からみればベースキャンプを

設営した段階に到達したにすぎない」ものである。残された課題として、地方税財政制度、法令による事務の義務付け、新たな地方自治の仕組み、事務移譲、住民自治の拡充などが挙げられた。また、地方自治体の意識・意欲によって、地方分権やまちづくりの取組に差が広がりつつあるという状況も生じている（分権の成果を活かし切っていない団体がみられる）。

これらの残された課題については、その後、以下の取組が進められた。

( )事務移譲や関与の縮小については、地方分権改革推進会議による検討。平成16年5月に最終意見書として「地方公共団体の行財政改革の推進等行政体制の整備についての意見」を首相に提出。

( )税財政制度の在り方については、「経済財政運営と構造改革に関する骨太の方針」等に基づく三位一体改革の推進（現在も国・地方併せて取り組み中）。

( )住民自治の拡充を含む基礎自治体の在り方及び広域自治体の在り方について、第27次地方制度調査会の答申（15年11月）及びそれを踏まえた地方自治法等の改正（16年5月）。今回の地方自治法等の改正では、住民自治の拡充に関するものとして、「地域自治区」の制度が創設されるとともに、都道府県の発意による自主的な合併の手続きが整備された。

このように地方分権は、着実に進展はしているものの、そのスピードや達成状況は、本来あるべき姿に比して十分とは言えないものである。国においては、一層の取り組み拡大が求められるところであるが、地方としても、各自治体が現在までの分権の成果を十分に活用するとともに、地方自らが望ましい制度の在り方を提案し、協力してその実現を目指すことが必要である。この点で、近年、三位一体改革への提言に代表されるように、個別自治体や知事会等共同での研究・提言の動きが急速に進展していることは、地方分権を推進する大きな力になると考えられる。

## 2 補完性の原理

行政の各主体（国、広域自治体、基礎自治体）や行政と民間の役割分担に関し、近年、「補完性の原理」が提唱されている。その内容は以下のとおりであるが、今回の検討においても、「補完性の原理」に基づき各主体の在り方を考えていくこととする。

### < 補完性の原理とは >

補完性の原理とは「キリスト教社会倫理に由来する考え方で、政策決定は、それにより影響を受ける市民、コミュニティにより近いレベルで行われるべきだという原則」である。より簡単に言うと「問題はより身近なところで解決されなければならない」とする考え方である。

### < EUと補完性の原理 >

「補完性の原理」は「ヨーロッパ地方自治憲章」で条文化され、国連の「世界地方自治憲章草案」にも盛り込まれている「個人の自立」を前提とした社会の構成原理である。「欧州統合に際して、EU と各国政府の関係を整理するための拠り所とされたものであるが、1 国内の中央政府、自治体、NPO の役割分担にも援用できる」とされている。

### < EUから世界へ、そして日本へ >

「補完性の原理」は、EU の、そして世界の社会構成原理としてグローバルスタンダードになろうとしており、日本においても「今後の地方自治制度のあり方に関する答申」(第 27 次地方制度調査会)の中では、「今後の我が国における行政は、国と地方の役割分担に係る『補完性の原理』の考え方にに基づき、『基礎自治体優先の原則』をこれまで以上に実現していくことが必要である。」としている。

「補完性の原理」の仕組みを分かりやすく言えば、次のようになる。

個人でできることは個人で解決する(自助)。

個人でできないときは、まず家庭がサポートする(同)。

家庭で解決できないときは、地域あるいはNPO(民間非営利団体)がサポートする(互助・共助)。

～ で、どうしても解決できない問題について、はじめて政府が問題解決に乗り出す(公助)。

ア 政府が問題解決に乗り出すとして、政府の中でまず取り組むべき主体は、市民に近い基礎自治体(現在は市町村)。

イ 基礎自治体でどうしても解決できない問題については広域自治体がサポートする(現在は都道府県)。

ウ 広域自治体でも解決できない問題についてはじめて中央政府がサポートする。

昇 秀樹「『補完性の原理』と地方自治制度」(都市問題研究(平成15年7月号))に基づき作成

「補完性の原理」に照らすと、現状では、問題についての最も身近な主体ではなく、より遠い主体において実施しているものも多い。このため、遠い主体からより身近な主体へ、すなわち「官から民へ」、「国から地方へ」、「県から市町村へ」が役割分担を見直す際の基本方向である。

ただし、「補完性の原理」が成り立つためには、各主体が自立し、かつ対等の関係にあることが前提であると考えられる。そうでない場合、上位の主体から下位の主体への押し付けになる可能性がある点に注意が必要である。

なお、上記の互助・共助は、地方自治体間においても成り立つ考え方であり、基礎自治体が単独で解決困難な問題について、ただちに広域自治体が解決に乗り出すのではなく、基礎自治体同士が共同して取り組んだり、他の基礎自治体がサポートしたりして解決を図ること（いわゆる「水平補完」）をまず検討すべきであろう。広域自治体と国との関係も同様である。