

あいち 分権通信

平成 29 年 12 月
愛知県政策企画局企画課

- 「あいち分権通信」は、地方分権改革・道州制に関する話題や愛知県の取組をお届けするものです。
- 今回は、地方分権改革を巡る近時の動向として、平成 28 年後半から平成 29 年前半にかけて全国知事会において開催された「地方分権に関する研究会」の動向を取り上げます。
- 併せて、現在、国において執り行われている「地方分権改革に関する提案募集制度」の本年度の結果について、本県提案の動向も含め、紹介します。

§ 目次 §

- ✓ 地方分権改革を巡る近時の動向 - 全国知事会「地方分権に関する研究会」より - P1
- ✓ トピックス：平成 29 年提案募集制度の結果について P4

地方分権改革を巡る近時の動向

- 全国知事会「地方分権に関する研究会」より -

○ はじめに

第 24 次地方制度調査会¹において、地方六団体²が独自に提出した意見書をもとに議論がなされる³など、過去の地方分権改革において、地方六団体は、国に対し一定の影響を与えてきました。その地方六団体の一つである全国知事会において、平成 28 年末から平成 29 年前半にかけて、新たに地方分権改革関係の研究会が立ち上げられ、議論の取りまとめが行われましたので、本稿において、その動向をお伝えします。

○ 全国知事会に設立された「地方分権に関する研究会」の成立経緯等

全国知事会に「地方分権に関する研究会」（以下、研究会という）が立ち上げられた経緯としては、平成 28 年 7 月の全国知事会議へ提出された、今後の地方分権改革に向けて検討すべき事項についての論点

ペーパー⁴に端を発します。

論点ペーパーでは、「民主主義を追求し、この国の発展を目指すため、それにふさわしい地方のあり方、分権戦略について、全国知事会として検討する必要がある。」と明示し、検討すべき論点として、①諸外国の状況、②分権と格差、③地方自主財源の確立、④公私協働と新たな国・地方パートナーシップの確立、⑤憲法と地方自治の 5 項目が掲げられました。

これを受けて、全国知事会地方分権推進特別委員会に知事及び有識者を構成員とした研究会を設置し、平成 28 年 11 月から平成 29 年 6 月までの間に計 6 回開催⁵され、報告書が取りまとめられました。

具体的には、第 1 回の研究会において、「今後の検討の進め方（案）」⁶が示され、これをもとに毎回テーマが設定され、住民自治のあり方や税財政のあり

方、憲法問題に至るまで、広範に及ぶ議論がなされました。

なお、研究会の進め方としては、ゲストスピーカー等による基調講演が行われ、その後、ゲストスピーカー等と構成員との間で質疑応答を行う形により、論点を整理していく手法が取られ、整理された論点をもとに、全国知事会において、中長期的な時間軸を意識した『地方分権に関する研究会』報告書（以下、報告書という）が、取りまとめられました。

その後、この報告書の内容を踏まえ、地方分権改革に関する国への提言「地方分権改革の推進について～新たな地方自治を目指して～」を全国知事会として取りまとめ、平成29年8月に、更なる地方分権改革の推進を国に要請しました。

なお、報告書は、中長期的な課題も含めた内容になっていましたが、この提言は、その内、喫緊の課題にフォーカスしたものとなっています。

○ 研究会における議論の紹介

本稿では、地方分権改革に関する総括的な議論が行われた第6回（平成29年6月30日開催）の基調講演の内容とその後の質疑応答の概略を紹介します。

研究会第6回では、第1次地方分権改革における地方分権推進委員会に委員として参画された後、継続的に地方分権改革に関与されてきた西尾勝氏がゲストスピーカーとして招聘され、「地方分権改革の流れと展望」と題した基調講演が行われました。

（1）研究会第6回基調講演概要

初めに、地方分権改革の端緒からお話しします。第17次地方制度調査会答申⁷は、前例の無い異例の答申でした。この答申では、自治省（当時）のみならず、他省庁をも巻き込んだ内閣レベルの強力な推進体制の下で、「国・地方を通ずる行財政の簡素効率化」、「地方分権の推進」の2本柱により、行政改革を進めるべきとされました。これこそが、その後の地方分権推進委員会⁸の勧告にもとづく地方分権改革の実現へ道筋を付けたと言えます。

つまり、地方分権改革は、行政改革あるいは行財

政改革という大きな流れの中で、それらの一部として進められてきました。

もちろん、国・地方双方の行政の簡素化に繋がるなど、行財政改革と地方分権改革が両立する面が無いことはないですが、事務の簡素化や廃止を含む行政の合理化を目指す行財政改革と地方分権改革の目標は一致しないため、いかにして地方分権を進めていくべきかについて、最も苦労しました。

地方分権推進委員会の勧告に基づき実現した地方分権改革を、第一次地方分権改革と略称していますが、この改革の目玉である機関委任事務の全面廃止に限らず、国による地方への関与等々を極力弱める様々な改革がなされました。

これらは、地方公共団体からの要望をもとにして、各省と折衝して実現してきたわけですが、結果として、戦後のシャウプ勧告、その後の神戸勧告を踏まえ地方制度調査会が議論してきた改革とは、少し性質の違うものとなったと思います。

シャウプ勧告等を踏まえた地方制度調査会での議論では、基礎自治体である市町村を優先に国から事務権限をおろす形で国と都道府県と市町村の事務権限の分担を変えていく、あるいは、それに見合った財政、税財政構造への転換を求めています。

しかしながら、実際に地方公共団体から出てきた要望では、事務に細々とした縛りがついており、自らが知恵を出して工夫をする余地がないことが圧倒的多数を占めており、こういった縛りが一番強烈であった機関委任事務を根本からやめるべきである、という議論に流れていったと考えています。シャウプ勧告以来、国から地方へ、都道府県から市町村へ事務・権限を下ろしていく所掌事務拡大路線の改革を描いていましたが、第一次分権改革では、事務執行の自由度を自治体に与える自由度拡充路線の改革となりました。

その後、第二次分権改革⁹においては、法律等による義務付け・枠付けの緩和がなされていくこととなります。これは、当時の政府幹部の思惑として、自治体に義務付ける事務を減らし、交付税の財源を少なくしたいという考えがあったのだと思います。

しかしながら、実際の地方分権改革推進委員会では、事務そのものの義務付けではなく、事務を執行するにあたっての縛りを撤廃することにエネルギーが注がれました。そのため、地方分権改革の観点から見れば成果を得られましたが、事務自体が減っていないため、行政改革の観点からは成果を得られたとは言い難いものとなりました。

こうした食い違いが一番極端な形で現われたのが、三位一体の改革です。地方側は財源の削減を予定していなかったにもかかわらず、蓋を開けると地方交付税の総額を削減し、交付税の代わりとなっていた臨時財政対策債の枠まで大幅に削減され、以後、財源問題は怖くて持ち出しにくいという考え方が地方側に定着し、今日まで至っています。

こうした状況を踏まえると、第17次地方制度調査会以来行われてきた、行財政改革の枠の中で地方分権改革を進めるという手法がうまく機能しなくなっているのかもしれませんが。行財政改革と地方分権改革では、目的が異なるのだということを、もう一度明確にしないといけないのではないのでしょうか。

特に、国の出先機関の原則廃止については、ほとんど成果を挙げられず今日に至っています。これは、国の出先機関の原則廃止を強く望んだ全国知事会の敗北の経験です。

今後、この議論を改めて進めようと内閣レベルの諮問機関の設置を要望すると、道州制論議が再燃することになると思います。しかしながら、現状では、機が熟していないと考えられるので、そういった要望を行うべきではないと思います。

現在、内閣府で行っている提案募集方式による改革は、少し細かい改革になっているという印象があるかもしれませんが、当面はあの形で地方分権改革を進めていくのが最善なのではないかと思えます。

また、これからのことを考えると、少し局面を変えて、今までの地方分権改革であまり手を付けてこなかった住民自治の拡充¹⁰に取り組んではどうかと考えます。特に住民自治の拡充については、地方自治法の世界での議論となるので、各省庁を横断した組織を設ける必要はありません。総務省と地方六団体

の意向が調べれば改革可能な領域の事柄ですので、今一度、地方制度調査会に立ち戻り、地方自治法が定めている様々な仕組みについて、全面的に見直す事に注力してはどうかと考えます。



西尾勝氏（左端）による講演の様子（写真提供：全国知事会）

（２）基調講演後に行われた質疑応答

（問） 提案募集制度により、農地転用許可権限の移譲などで成果を得てきましたが、年々、小粒なものとなっています。一方で、着実に地方発の地方分権改革が進んでいるような印象を与えていることにジレンマを感じます。このことについて、どう思われますか。

（答） 政府も分かりやすいハンドブックを作るなど、提案の提出を促進する取組を行っていますが、地方六団体としても努力を行い、各市町村・都道府県からの提案の提出を促していく必要があります。例えば、地方六団体として、何かテーマを設定する等により、もう少しスケール感のある提案を提出していく努力を続けるべきです。

（問） これからは、大改革としての地方分権改革が進み辛い状況であるとのことですが、機が熟するまでの間、どのような準備をしていくべきでしょうか。

（答） 最近では、高知県の大川村において町村総会の導入が検討されるなど、基礎自治体の議会の存続について危機感が表明されました。今後、市区町村の議会のあり方について、地方制度調査会において集中的に取り組むべきではないかと考えます。

トピックス：平成 29 年提案募集制度の結果について

○ 「平成 29 年の地方からの提案等に関する対応方針」が閣議決定されました。

- ・ 「平成 29 年の地方からの提案等に関する対応方針」が、平成 29 年 12 月 26 日（火）に閣議決定されました。本年の提案 311 件のうち、予算編成過程での検討を求めるもの、これまでの提案募集で既に扱われたもの、提案の対象外であるもの等を除いた 207 件について調査・審議が重ねられ、182 件について「実現・対応」（「提案の趣旨を踏まえ対応」あるいは「現行規定で対応可能」）とされました。
- ・ 今後、法令改正を伴う案件については、分権一括法等による法律改正や関係各府省における政省令の改正がなされるとともに、法令解釈の明確化等については、通知等により明確化される見込みです。また、引き続き検討を進めるとされたものについては、内閣府によりフォローアップがなされます。

○ 本県提案の状況について

- ・ 本県から提案した 5 件のうち、「PFI 事業により将来の用途廃止が確定している行政財産（土地）に係る売払い制限の緩和」及び「農地集積・集約化等対策費に係る繰越等の手続きに関する事務の都道府県知事への委任」の 2 件について、「実現・対応」とされました。
- ・ 「農地集積・集約化等対策費に係る繰越等の手続きに関する事務の都道府県知事への委任」については、本年 11 月 9 日の通知により制度改正が行われており、今年度の繰越等の手続きから都道府県知事へ委任されることとなりました。「PFI 事業により将来の用途廃止が確定している行政財産（土地）に係る売払い制限の緩和」については、年度内に通知が発出される予定です。
- ・ 今後も提案募集制度を積極的に活用し、引き続き事務・事業の改善を進めていきます。

1 第 24 地方制度調査会「地方分権の推進に関する答申」（平成 6 年 11 月 22 日）

2 全国知事会、全国都道府県議会議長会、全国市長会、全国市議会議長会、全国町村会、全国町村議会議長会

3 『地方分権 20 年のあゆみ』P27 参照（平成 27 年 3 月 31 日発行 編集：地方自治制度研究会 発行：（株）ぎょうせい）

4 「格差を克服し活躍を進める地方創生時代の地方分権改革（論点ペーパー）」（平成 28 年 7 月 28 日全国知事会）、全国知事会地方分権推進特別委員会（委員長：平井鳥取県知事）が提出

5 第 1 回「今後の進め方について」、第 2 回「これまでの地方分権改革を振り返って」（神野直彦 東京大学名誉教授）、第 3 回「地域のガバナンスと住民自治」（横道清孝 政策研究大学院大学副学長）、第 4 回「憲法と地方自治について」（宍戸常寿 東京大学大学院教授）、第 5 回「地方税財政について」（神野直彦 日本事業大学学長・東京大学名誉教授）、第 6 回「地方分権改革の流れと展望」（西尾勝 地方自治確立対策協議会地方分権改革推進本部顧問）

6 「国の立法面等も含めた政策プロセス全般に地方が関与していくことが必要ではないか。」「所得格差の拡大、単身・高齢者世帯の増加、地域コミュニティの衰退等地域住民の有り様が大きく変化しており、改めて住民自治の在り方を考える必要があるのではないか。」「地方税財政については、この間の社会経済状況の変化を踏まえつつ、地方分権時代にふさわしい制度の根幹を支える基本的な理念を改めて確認しておく必要があるのではないか。」などの論点が示された。

7 「新しい社会経済情勢に即応した今後の地方行財政制度のあり方についての答申」（昭和 54 年 9 月 10 日）

8 平成 7 年 7 月 3 日発足

9 平成 18 年～現在に至る。

10 地方自治の本旨は、団体自治と住民自治とされており、これまでの地方分権改革では、団体自治の拡充に軸足が置かれてきた。

発行：平成 29 年 12 月
愛知県政策企画局企画課
名古屋市中区三の丸三丁目 1 番 2 号
TEL：(052) 961-2111（代表）
(052) 954-9473（ダイヤルイン）
FAX：(052) 971-4723
E-mail：kikaku@pref.aichi.lg.jp

○ ホームページ：分権型社会に向けて

地方分権や道州制について、愛知県の主張・取組など最新の動向を紹介するとともに、Q&A 形式でわかりやすく解説しています。

URL：http://www.pref.aichi.jp/kikaku/bunken/index.html

○ 出前分権教室を実施しています！

地方分権・道州制に対する理解を深めていただくために、県民の皆様や大学・各種団体からの依頼に基づき、職員が出向いて説明しています。応募方法につきましては、上記ホームページを御覧ください。