

(公財) 後藤・安田記念東京都市研究所 第 50 回『都市問題』公開講座

分権から「自治」へ ～地方分権改革から二十年～

杏林大学客員教授

ルーテル学院大学学事顧問・客員教授

前三鷹市長 清原 慶子

I. 地方分権改革の評価と現状認識

◆2011 年の「地域の自主性及び自立性を高めるための改革の推進を図るための関係法律の整備に関する法律」第一次一括法制定から 2020 年 6 月 10 日成立の第 10 次一括法まで、延べ 448 件の法律が改正、その他の個別法、政省令等の一部改正による自治体への権限移譲が進んできた。

◆まだまだ改善すべき諸課題はあるが、特に地域ごとの多様な実情に応じた施策の実施を可能とする「自治立法権の拡充と強化」については一定の評価ができる。

◆第 1 次分権改革では、国と地方の関係「上下・主従」から「対等・協力」への移行が図られた。

◆第 2 次分権改革では、都道府県・市町村への事務権限の移譲、法令による義務付け・枠付けの見直しと「提案募集方式」による改革が推進した。

・2014 年「提案募集方式」導入

・自治体が見直しに関する提案を行い、内閣府と関係府省庁の調整による実現がはかられてきた

・2014 年から 2019 年の 6 年間で 2,521 件提案 実現・対応することになった件数 1,171 件:76.4%

・第 5 次一括法～第 10 次一括法までに改正された法律：延べ 82 本

・自治立法権に関する提案は 2014 年 54 件であったが、最近は一桁

・実現事例：建築審査会委員の任期、都市公園における運動施設の敷地面積の割合の上限、災害援護資金の貸付利率など

<参考論文>日本都市センター研究員・剣持麻衣「提案募集方式を通じた自治立法権の拡充」

『都市とガバナンス』Vol.34pp98-110 (公益財団法人日本都市センター：2020 年 9 月)

◆「従うべき基準」の「参酌基準」化の取組みの益々の推進が必要であり、一本調子の分権ではなく、多様な地域の実情に応じた、多様な在り方が求められている。

◆事例：地域決定型地方税制特例措置の導入による地方税法に定める特例措置のあり方の見直し「わがまち特例」、放課後児童クラブ基準などが実現

➔ これまでは実現に時間がかかっているが迅速化が必要

➔ 義務付け・枠づけの緩和等は適切な財源保障とセットであるべき

◆現在は、少子高齢化、災害多発等による諸課題の解決、SDGs (持続可能な開発目標) の目標達成に向けて、AI や ICT の技術革新を活用しつつ諸課題の解決をはかる国と地方の望ましい関係の

在り方の検討が必要である。

◆現状は「with コロナの時代」における「新型インフルエンザ等対策特別措置法」における都道府県の役割についての見直しの必要性、地域経済活性化等に関する課題解決における国と地方の連携の必要性をはじめとして、地方自治と分権の在り方が改めて問われている。

◆たとえば、新型コロナウイルス感染症対策における特措法に基づく協力要請や施設の使用制限等に関する要請・指示は都道府県知事の権限となっているが、国の通知による制約や国との事前協議が求められるなど国の地方への関与が指摘されていることから、国の総合調整権と都道府県の権限との関係の明確化が必要である。

◆地方分権に向けた制度の整備のみならず自治体の首長・議員・職員・住民の地方自治の推進に向けた意欲と創意工夫の実践が不可欠である。→三鷹市の場合：「民学産公（官）の協働」

◆改めて、地方自治法第2条第13項の実現が求められる

「国は、地方公共団体が地域の特性に応じて当該事務を処理することができるように特に配慮しなければならない」

II. 直面するコロナ禍・災害多発時代における分権の方向性

1. 「国と地方の協議の場」の制度的充実と活性化

◆この間の「国と地方の協議の場」は、少なくとも年3回、総理大臣・各大臣はじめ国と地方六団体の対話をもたらす分権の具体化を進めてきた経過から、形骸化・マンネリ化を避ける必要。

◆今後は、特に政策が決定されてからの参加ではなく、政策形成段階からの協議の充実が有効。

◆最近は幼児教育の無償化・GIGA スクール構想等の場合においては、国と地方の協議の場で代表が協議することに留まらず、国と知事会・市長会・町村会の実務メンバーによるPDCA 検証組織の活動が有意義に展開しており、新しい制度の円滑な導入に向けて有効性を示している。

→今後は更なる分野別分科会の設置などによる制度の充実と活性化が必要。

2. 自治体の政策実施を担保する財政構造の確保

◆国から地方へ権限の移譲が行われても、国と地方の「税収割合が6対4」である一方、「歳出割合が4対6」との乖離が改善されていないなど、裏付けとなる適切な財源移譲が伴っていないことに関する地方の不安と不満が存在する。

◆社会保障や福祉に関する国庫支出金について、補助要綱の縛りにより自治体の実情に応じにくい。

◆私は三鷹市長就任直後の平成15年（2003年）にいわゆる「三位一体の改革」が開始され、公立保育園への補助がなくなるなど地方交付税不交付団体の不利が顕在化したことから、折々に三鷹市

長として総務省・総務大臣に要請書を提出し、関連事項は都知事にも要請してきた。

◆全国知事会・全国市長会・全国町村会等地方団体は機会を捉えて国に要請書を提出している。

事例：全国市長会『令和3年度 都市税制改正に関する意見』令和2年9月（項目の抜粋）

I 制度改正に関する意見

1 真の分権型社会の確立に向けた地方税体系の構築

(1) 地方の財政自主権の拡充及び税源の偏在性が小さく税収が安定的な地方税体系の構築

(2) 権限移譲に伴う税財政措置 (3) 税制改正に関する地方の意見の反映

II 制度運用の改善に関する意見

1 地方税電子化の推進 2 基幹税務システム標準化の検討 3 国税連携ネットワークシステム等による情報の提供 4 税務情報の仕様等の創設、変更に伴う都市自治体の意見の十分な反映等

◆コロナ禍の厳しい社会経済状況の中であって、引き続き求められているのが「地方一般財源」の確保・拡充である。

◆地方税財政の制度設計等に関する「国と地方の協議の場」の確保が必要である。

3. 特に小規模自治体に負担となっている「計画策定しなければ、補助金がでない」という構造の改革が必要

◆法令により計画策定が求められる計画数は分権化の流れの中で増加しており、令和元年現在約400件に上る。

◆先駆的モデル事業を含む国庫補助金の交付に際して、法令や通知で計画策定が必須とされるなど、財政的なインセンティブによる政策誘導が少なくない。

◆計画本数の増加により、特に小規模自治体の職員の計画の策定・管理コストの増加、計画間の不整合・過不足を生じさせ、政策の有効性や効率性を損ないかねないとの懸念がある。

◆国土強靱化計画 → 単独自治体の計画を重視するのではなく、いわゆる「多核連携による分散型国土の形成」等、広域化・自治体連携が有用ではないか。

学校施設関係 → 学校統廃合計画と長寿命化計画の総合化が有用ではないか。

多数の福祉計画 → 統廃合を含む総合化が必要ではないか。

4. 地方自治を推進する基盤としてのDX（デジタル・トランスフォーメーション）の推進など、自治体の実情を尊重しつつ国と自治体の緊密な連携を実現する基盤整備の必要性

◆新型コロナウイルス対策時における「保健所」を中核とする感染症対策、新型コロナウイルス感染症対策時及び地震・水害等災害時の個人向け・個人事業主・企業向けの助成金・補助金・貸付金・

給付金等の国の制度の事務処理は自治体という関係の改善に向けても DX は基盤として有効である。

◆住民本位の行政サービスを実現するために、地方自治システムの効率化と自治体間連携の基盤としての DX の推進は、国及び自治体の共通課題である。

◆基幹的システムの国及び自治体間の標準化及び情報連携は有効だが、従来は各自治体が地域の実情に応じて取り組んできた施策を損なわないようにすることが必要である。

◆「個人情報保護条例」、「情報公開条例」等は、自治体が国に先行して制度を創設し運用してきている。国が進めるデジタル化に際しても、「国と地方の協議」を丁寧に進めることが緊要。

◆全国知事会・全国市長会・全国町村会等地方団体は国に上記の趣旨の要請書を提出している。

事例：全国知事会・全国市長会・全国町村会『地方のデジタル化の推進について』令和 2 年 11 月 20 日（抜粋）

・地方公共団体の基幹系情報システムの統一・標準化の取組は、デジタル社会実現の基盤となり、住民の利便性の向上や行政運営の効率化につながるものと期待しており、国・地方を通じた行政のデジタル化を円滑に推進するためにも、国の支援のもと早急に着手し着実に進めていくべきもの。

・一方で、地方のシステムの整備状況や更新時期等は様々であることから、統一・標準化の取組に当たっては、運用の実態を踏まえた現実的なスケジュール、システム構成とするため、住民サービスの提供や住民情報の管理を担う地方公共団体との十分な調整が必要。

・また、地方公共団体情報システム機構（J-LIS）については、今後、デジタル社会の構築に向けた動きが加速する中において、国のデジタル政策との連携やそれを支える安定的なシステム運用に必要な財源の国費措置、技術革新等に対応できる専門性を備えた人材の確保など、組織の抜本的強化を着実に進める必要。

・J-LIS は、かねてより、地方公共団体の負担により、地方交付税の算定業務や、住民基本台帳ネットワークシステム（住基ネット）、地方公共団体間の通信ネットワーク（LGWAN）の運用などの業務を共同して実施していた法人を、マイナンバー制度の創設に伴い改組し、平成 26 年 4 月に我々が地方共同法人として設立。

・マイナンバー制度に係る経費には国費措置が行われているが、現在も原則として地方公共団体の負担によって運営されており、以上のようなこれまでの経緯や地方公共団体の事務を担っていることを十分に踏まえて組織を強化すべき。

・その上で、地方公共団体の情報システムの統一・標準化と J-LIS の抜本的強化については、我々の意見を丁寧に聴いた上で、全国の地方公共団体が協力し、国と手を携えてデジタル社会の構築に向けて取り組むことができるようにすべき。