

地方分権論 A

2017 年度春学期

第 3 回（資料）

2017. 4. 21（金）

第 4 限（14:45～16:15）

3 号館 1104 室

片木 淳

katagi◎waseda.jp（◎は@）

次回までに

（討論資料）

地方分権改革有識者会議「個性を活かし自立した地方をつくる～地方分権改革の総括と展望～」(平成 26 年 6 月 24 日、抜粋)（最後に掲載）を読んで、研究しておくこと。

1 第1期地方分権改革の経緯

1.1 年表

平成5年	6月3日	地方分権の推進に関する決議（衆議院）
	4日	地方分権の推進に関する決議（参議院）
7年	7月3日	地方分権推進法施行、地方分権推進委員会発足
	12月20日	地方分権推進委員会第1次勧告
9年	7月8日	地方分権推進委員会第2次勧告
	9月2日	地方分権推進委員会第3次勧告
	10月9日	地方分権推進委員会第4次勧告
10年	5月29日	地方分権推進計画閣議決定
	11月19日	地方分権推進委員会第5次勧告
11年	3月26日	第2次地方分権推進計画閣議決定
	7月8日	地方分権一括法成立
12年	4月1日	地方分権一括法施行（原則）
	5月19日	地方分権推進法の一部を改正する法律 公布施行（有効期間の1年延長）
13年	6月14日	地方分権推進委員会最終報告
	7月2日	地方分権推進委員会解散（地方分権推進法失効）
	3日	地方分権改革推進会議発足
14年	6月25日	「経済財政運営と構造改革に関する基本方針 2002」（閣議決定）
	10月30日	地方分権改革推進会議「事務・事業の在り方に関する意見」
15年	5月23日	第27次地方制度調査会「地方税財政のあり方についての意見・地方分権推進のための三位一体改革の進め方について」
	6月6日	地方分権改革推進会議「三位一体の改革についての意見」
	6月27日	「経済財政運営と構造改革に関する基本方針 2003」（閣議決定）
16年	6月4日	「基本方針 2004」（閣議決定）
	11月26日	政府・与党、三位一体の改革「全体像」
17年	6月21日	「基本方針 2005」（閣議決定）
	11月30日	政府・与党、三位一体改革合意

1.2 地方分権の推進に関する決議

地方分権の推進に関する決議（平成 5 年 6 月 3 日、衆議院）

今日、さまざまな問題を発生させている東京への一極集中を排除して、国土の均衡ある発展を図るとともに、国民が待望するゆとりと豊かさを実感できる社会をつくり上げていくために、地方公共団体の果たすべき役割に国民の強い期待が寄せられており、中央集権的行政のあり方を問い直し、地方分権のより一層の推進を望む声は大きな流れとなっている。

このような国民の期待に応え、国と地方との役割を見直し、国から地方への権限移譲、地方税財源の充実強化等地方公共団体の自主性、自律性の強化を図り、二十一世紀に向けた時代にふさわしい地方自治を確立することが現下の急務である。

したがって、地方分権を積極的に推進するための法制定をはじめ、抜本的な施策を総力をあげて断行していくべきである。

右決議する。

【出典：内閣府 HP「内閣府の政策 > 地方分権改革 > 地方分権アーカイブ > 地方分権アーカイブ（その他） > 地方分権の推進に関する決議（衆議院）」】

地方分権の推進に関する決議（平成 5 年 6 月 4 日、参議院）

今日、さまざまな問題を発生させている東京への一極集中を排除し、国土の均衡ある発展を図るとともに、国民が等しくゆとりと豊かさを実感できる社会を実現していくために、地方公共団体の果たすべき役割に国民の強い期待が寄せられており、中央集権的行政のあり方を問い直し、地方分権のより一層の推進を望む声は大きな流れとなっている。

このような国民の期待に応え、国と地方の役割を見直し、国から地方への権限移譲、地方税財源の充実強化等地方公共団体の自主性、自律性の強化を図り、二十一世紀にふさわしい地方自治を確立することが現下の急務である。

したがって、地方分権を積極的に推進するための法制定をはじめ、抜本的な施策を総力をあげて断行していくべきである。

右決議する。

【出典：参議院 HP「資料集> 第 1 回国会から第 163 回国会までの本会議決議一覧> 地方分権の推進に関する決議」】

1.3 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」 平成 12 年 4 月 1 日施行)

国の地方分権推進計画に基づき、関連する 475 本の法律を改正。

(1) 目的

現在の中央集権型の行政制度から、国と地方自治体が対等・協力の関係に立った「多様と分権」という新しい行政制度に変えることを大きな目的として制定された。

地方自治体は、自己決定と自己責任の考えのもと、地域の行政を自主的かつ総合的に実施する。

(2) 内容

地方自治制度の基本を定める地方自治法及び個別分野の事項を定める各法について、次の改正が行われた。

① 国と地方自治体の役割分担の原則

国は国家としての存立・全国的な準則・事業に関する事務等、地方は住民の福祉の増進を図ることを基本として、地域における行政を自主的かつ総合的に実施。

② 機関委任事務制度の廃止（自治事務と法定受託事務の創設）

機関委任事務制度は廃止、既存の事務は、一部を国の直接実施とし、それ以外を地方自治体の事務と位置付ける。

③ 国の関与の見直し（新しいルール確立）

通達等による関与を廃止、法令に根拠を持つ関与のみとする。不服があれば、第三者機関（「国地方係争処理委員会」）に。

④ 権限移譲の推進

⑤ 必置規制の廃止・緩和

⑥ 地方行政体制の確立

など

2 第1期地方分権改革の成果

2.1 国と地方の役割分担

平成12年4月、地方分権一括法により地方自治法が改正され、地方公共団体は、住民の福祉の増進を図ることを基本として、地域における行政を自主的かつ総合的に実施する役割を広く担うこととされた（同法第10条第2項①）。

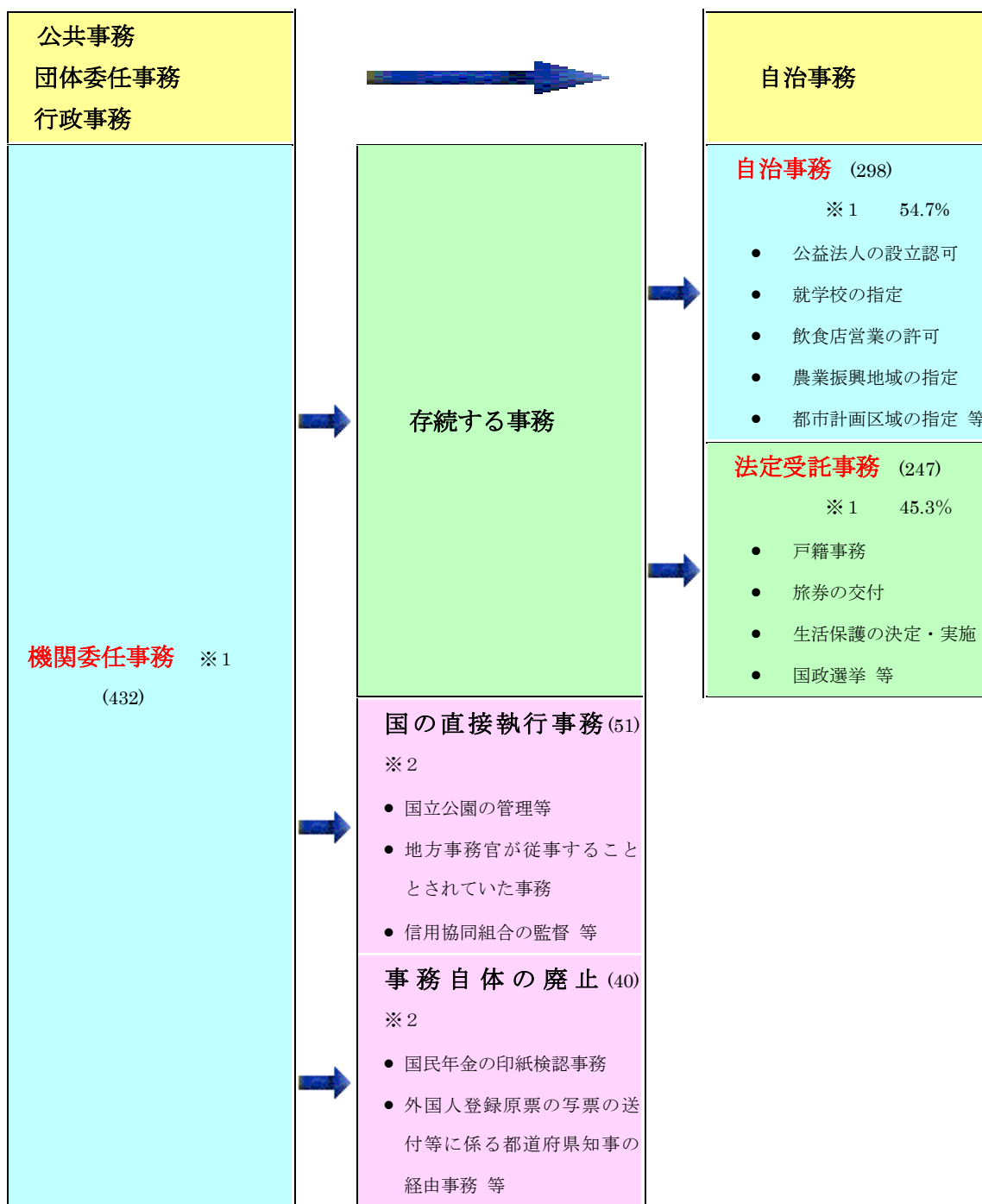
そして、そのような趣旨を達成するため、国は、「国が本来果たすべき役割を重点的に担い、住民に身近な行政はできる限り地方公共団体にゆだねることを基本として、地方公共団体との間で適切に役割を分担」しなければならない（同法第10条第2項②前段、下表）。

さらに、国は、地方公共団体に関する制度の策定および施策の実施に当たって、地方公共団体の自主性および自立性が十分に発揮されるようにしなければならないこととされている（同項後段）。

	役割分担の原則	事務の種類	事務の具体例
国	国が本来果たすべき役割を重点的に担う。	① 国際社会における国家としての存立にかかわる事務	外交、防衛、通貨、司法等
		② 全国的に統一して定めることが望ましい国民の諸活動又は地方自治に関する基本的な準則に関する事務	私法秩序の形成等 公正取引の確保、生活保護基準、労働基準、地方公共団体の組織及び運営の基本等
		③ 全国的な規模で又は全国的な視点に立って行わなければならない施策及び事業の実施	公的年金、宇宙開発、骨格的・基幹的交通基盤等
地方公共団体	地域における行政を自主的かつ総合的に実施する役割を広く担う。		

2.2 機関委任事務の廃止

2.2.1 機関委任事務の廃止に伴う新たな事務の考え方



(注) 1 地方分権一括法で改正された法律数 475 本

2 () 内は法律本数であり、事務区分間で法律の重複があること等により相互に合計数は合わない。

※1 : 地方分権一括法(本則)による改正法律のほか、同法による改正法律以外の法律を含む本数

※2：地方分権一括法（本則）による改正法律の本数

3 自治事務、法定受託事務の数値について

- ・ 自治事務 $298 \div (298 + 247) \times 100 = 54.7\%$ （法定受託事務も同様に算定）
- ・ 機関委任事務のみの数値であり、公共事務、団体委任事務、行政事務の法律数は含まれない。

（地方6団体「地方分権推進本部」ホームページによる。）

（参考1）分権改革以前の地方自治体の事務（機関委任事務以外）

① 公共事務（固有事務）

地方公共団体の事務のうち、地方公共団体の本来の目的とされる事務及びその前提となる団体の組織、財政に関する事務

（例）上下水道、学校、病院の設置、条例の制定事務、税の賦課徴収

② 団体委任事務

地方公共団体の事務のうち、法律又はこれに基づく政令により国又は他の地方公共団体その他の公共団体から地方公共団体に委任された事務

③ 行政事務

地方公共団体の事務のうち、地方公共団体が地方公共の利益に対する侵害を防止又は排除するために、住民の権利を制限し、自由を規制するような権力の行使を伴う事務

（参考2）現行地方自治法第2条

⑧ この法律において「自治事務」とは、地方公共団体が処理する事務のうち、法定受託事務以外のものをいう。

⑨ この法律において「法定受託事務」とは、次に掲げる事務をいう。

一 法律又はこれに基づく政令により都道府県、市町村又は特別区が処理することとされる事務のうち、国が本来果たすべき役割に係るものであつて、国においてその適正な処理を特に確保する必要があるものとして法律又はこれに基づく政令に特に定めるもの（以下「第一号法定受託事務」という。）

二 法律又はこれに基づく政令により市町村又は特別区が処理することとされる事務のうち、都道府県が本来果たすべき役割に係るものであつて、都道府県においてその適正な処理を特に確保する必要があるものとして法律又はこれに基づく政令に特に定めるもの（以下「第二号法定受託事務」という。）

2.2.2 自治事務と法定受託事務の法律上の取扱いの違い

	機関委任事務		自治事務	法定受託事務
条例制定権	不可	→	法令に反しない限り可	法令に反しない限り可
地方議会の権限	- 検閲、検査権等は、地方自治法施行令で定める一定の事務（国の安全、個人の秘密に係るもの並びに地方労働委員会及び収用委員会の権限に属するもの）は対象外 100条調査権の対象外	→	原則及ぶ （地方労働委員会及び収用委員会の権限に属するものに限り対象外）	原則及ぶ （国の安全、個人の秘密に係るもの及び収用委員会の権限に属するものは対象外）
監査委員の権限	地方自治法施行令で定める一定の事務は対象外	→		
行政不服審査	一般的に、国等への審査請求が可	→	原則国等への審査請求は不可	原則国等への審査請求が可
国等の関与	包括的指揮監督権 個別法に基づく関与	→	関与の新たなルール	

（次回討論資料）

地方分権改革有識者会議「個性を活かし自立した地方をつくる～地方分権改革の総括と展望～」（平成 26 年 6 月 24 日、抜粋）

（１） これまでの改革の総括

第 1 次地方分権改革は、平成 7 年 7 月に成立した地方分権推進法に基づく地方分権推進委員会（委員長：諸井虔）の勧告事項を中心に、平成 11 年 7 月に「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）が成立し、改革が具現化された。また、第 2 次地方分権改革は、平成 18 年 12 月に成立した地方分権改革推進法に基づく地方分権改革推進委員会（委員長：丹羽宇一郎）の勧告に基づき、第 1 次から第 4 次までの「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」（一括法）が成立した。

また、こうした国の取組に呼応して、地方においても、国の制度改革の成果を活かした取組や分権意識の高まりを受けた独自の取組が積み重ねられつつある（詳細については、巻末の「参考 1 これまでの地方分権改革の概要」を参照）。

第 1 次・第 2 次地方分権改革を総括すると、以下のように取りまとめることができる。

第一に、国と地方の関係を上下・主従の関係から対等・協力の関係に変え、地方分権型行政システム（住民主導の個性的で総合的な行政システム）を確立するという地方分権改革の理念を構築した。

第二に、改革の推進手法については、二度にわたり法定の委員会を設置して、地方からの提言、要望等も背景としつつ、国が主導する形で、期間を区切って集中的な取組を実施することにより、相応の成果を生み出した。

第三に、上記の改革の理念とも関係するが、機関委任事務制度の廃止や国の関与に係る基本ルールの確立が行われるとともに、地方に対する事務・権限の移譲（以下「権限移譲」という。）や地方に対する規制緩和（義務付け・枠付けの見直し及び必置規制の見直しをいい、以下「規制緩和」という。）を網羅的に推進するなどにより、地方全体に共通する基盤となる制度を確立した。これにより、地方公共団体について、自治の担い手としての基礎固めが行われた。

第四に、改革の対象分野という視点からみると、これらの基盤となる制度の構築に重点的に取り組んだ結果、地方公共団体の法的な自主自立性の拡大はある程度進展した。一方で、住民自治の拡充、財政的な自主自立性等の分野においては踏み込み不足の感は否めなかった。

第五に、国民・住民との関係においては、地方分権の意義や改革の必要性などについて世論喚起を行う意義は大きかったが、いずれの委員会も時限設置であったことから、国・地方ともに国民・住民に対して継続的で分かりやすい情報発信の取組に欠けていた。

（２） 今求められる改革の位置付け

－個性と自立、新たなステージへ 地方分権改革の更なる展開－

「（１）これまでの改革の総括」に対応して、今求められる改革の位置付けを整理すると、以下のとおりである。

第一に、これまでの改革の理念はしっかりと継承し、更に発展させていくことが重要である。したがって、これからの改革は、地方分権を単に中央集権型行政システムの課題を解決するための手段と捉えるのではなく、日本の再生、豊かな国民生活の実現という理念を掲げて、「地方の元気なくして国の元気はない」との考え方に立って、取り組むべきである。また、地方分権改革は、個性を活かし自立した地方をつくることを目指すものであり、成熟社会を背景としたガバナンス・システムを構築するための基盤に当たるとの認識を十分に持つ必要がある。

第二に、改革の推進手法については、これまでの国が主導する短期集中型の改革スタイルから、地域における実情や課題に精通した地方の発意に根ざした息の長い取組を行う改革スタイルへの転換が望まれる。

このため、従来からの課題への取組に加え、地方から制度改革に関する提案を求める「提案募集方式」１は是非導入すべきである。また、政府としても、こうした地方からの提案を正面から受け止め、スピード感を持って検討を進めていくため、恒常的な推進体制を整備する必要がある。

第三に、機関委任事務制度の廃止や国の関与に係る基本ルールの確立など、これまでの改革により地方全体に共通する基盤となる制度がある程度確立したことを受けて、今後は、地方の「多様性」を重んじた取組を推進していくことが求められる。このような観点から、地方間の連携や補完などによるネットワークを積極的に活用するほか、地方ごとの多様な事情への対応が可能となる「手挙げ方式」２を導入すべきである。

第四に、改革の対象分野としては、権限移譲や規制緩和に加え、これまでの改革の残された課題である、真の住民自治の拡充、財政的な自主自立性の確立などに重点を置いて、当面の課題、中長期の課題といった時間軸も念頭に入れつつ、着実に取り組むべきである。これにより、住民と地方公共団体について、自治の担い手としての強化を図る必要がある。

第五に、国民・住民との関係については、今後は、これまでの改革で蓄積された成果をもとに、ソーシャルメディアなども駆使した情報発信を、継続的かつ効果的に展開すべきである。その際、住民に身近な地方公共団体が分かりやすく情報発信を行うことにより、住民が改革の成果を実感でき、地方分権に主体的に関わるようになることが望まれる。

なお、現在、道州制の議論が各界で進められているが、道州制は、国の在り方を根本から見直す大きな改革であることから、国民的な議論を要する課題である。いずれにしても、地方分権改革は、たゆまず着実に前に進めていかなければならない。

【出典：内閣府 HP「内閣府の政策 > 地方分権改革 > 地方分権改革有識者会議 > 地方分権改革有識者会議 会議決定等」。H.28.4.16】