

『第2期地方分権改革に向けて、  
受け皿としての基礎自治体における  
課題と取り組みについて』

## 目次

- (1) 地方分権改革の経緯と戦略的取り組みの必要性
- (2) 地方財政秩序の再構築
- (3) 事務の執行方法や体制
- (4) 新たな仕組みの検討
- (5) 住民本位の自治の拡充
- (6) 「地方自治の本旨」の具体化
- (7) 地方議会改革

## (1) 地方分権改革の経緯と戦略的取り組みの必要性

政府の地方分権改革推進委員会が、平成20年5月30日、福田首相に、国から地方への権限委譲を明記した第1次勧告を提出した。

国・地方財政の「三位一体改革」などに続く、第2期分権改革が、実質的にスタートしたわけである。

これまでの地方分権改革の経緯を振り返ると、平成5年6月、衆議院と参議院とで、相次いで「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挙げて断行していくべきである」という、「地方分権に関する決議」がされた。

平成6年9月に、地方6団体が、地方分権の推進に関する意見書を提出。

平成7年5月に、「国及び、地方公共団体が分担すべき役割を明確にし、地方公共団体の自主性及び、自立性を高め、個性豊かで、活力に満ちた地域社会の実現を図る」という、「地方分権推進法」が成立した。

そして、その7月に「地方分権推進委員会」が発足し、平成12年4月に、「地方分権一括法」が施行された。

これまでの改革が、「第1期地方分権改革」と呼ばれ、主に国と地方との関係の再構築に重点が置かれ、1880年以来の「機関委任事務」が廃止され、国に包括監査権が無くなり、「上下・主従」から、「対等・協力」の関係へ、と変わった。

そして、平成14年、小泉内閣が「国庫補助負担金、地方交付税、税源移譲を含む税源移譲のあり方を、三位一体で検討し、具体的な改革案を、今後1年以内をめどに、取りまとめる」という方針をうちだした。

平成16年「骨太の方針2004」の中で、「平成17年度、および平成18年度に行う3兆円程度の国庫補助負担金改革の工程表、税源移譲の内容及び交付税改革の方向を一体的に盛り込む」

「税源移譲は、おおむね3兆円規模を目指す」

「その前提として、地方公共団体に対して、国庫補助負担金改革の具体案を取りまとめるよう要請し、これを踏まえて検討する」という方針を明らかにし、この要請を受

けて、地方による改革案が取りまとめられ、平成16年8月24日、「地方の改革案」が提出された。

続いて、平成17年7月にも地方から「国庫補助負担金改革等に関する改革案2」を取りまとめ、「国と地方の協議の場」も計14回、もたれた。

そして、地方6団体の「平成18年度地方財政対策についての共同声明」で「一定の、国と地方の信頼関係は保たれたものと受け止めている」「平成16年度から18年度までに、総額5兆円もの地方交付税の削減が行われることとなり、地方にとっては、きわめて厳しい財政運営を強いられるとともに、住民の行政ニーズに、きめ細かく対応することが困難となる事態も懸念される」と、された。

その後、平成18年1月、地方6団体が「新地方分権構想検討会」を設置し、平成18年6月7日、地方6団体が、政府と国会に「地方分権の推進に関する意見書」を提出。

7月21日、内閣総理大臣からの「回答書」が出され、それに対する、地方6団体の声明が出された。

重要なことは、平成16年あたりから、地方の声が反映されやすくなったことである。それは、地方の実情が分かる政治家が台頭してきたこと。またその当時の、岐阜県の梶原知事、三重県の北川知事、宮城県の浅野知事、高知県の橋本知事、岩手県の増田知事などの、「戦う知事会」と呼ばれる改革派知事が増えてきたこと。また地方6団体の結束が強化されたこと。また、シンクタンク機能が充実されてきたこと、などによると考えられる。

そして、平成18年12月に、「地方分権改革推進法」が成立し、平成19年4月に、「地方分権改革推進委員会」が発足し『第2期地方分権改革』がスタートしたのである。

先にも、述べたが、重要なことは、この『第2期地方分権改革』は、地方6団体、いわゆる、「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」「全国町村議長会」の6団体であるが、とかく、「全国知事会」だけ

が、クローズアップされてきたが、これから議論がすすんでいくなかで、「全国市長会」や、「全国市議会議長会」の発言力が試されることになってくると考えられる。

特に、今回の『第1次勧告』は、地方政府の確立のための権限移譲、完全自治体の実現、64法律359の事務権限を、都道府県から市町村へ移譲するなど、直接、基礎自治体である市町村に関係のある改革案が提示されている。

市町村は、今後、自治立法権、自治行政権、自治財政権を有する「完全自治体」である「地方政府」として、やっていかなければならない。

そのための課題の克服と、今後の戦略的取り組みが必要である。

## (2) 地方財政秩序の再構築

分権型社会にふさわしい税財政構造の構築が不可欠であり、今後、国と地方の財政関係、地域間の財政力格差の是正、財政規律の確保の、3点について検討をすすめていかなければならない。

地方自治体が自らの権限と責任で規律をもった財政運営を行い、自治財政権を有する自立した「地方政府」となるには、自らの財政規律の確保を図るための仕組みを構築し、自らの財政運営の透明性と説明責任の徹底を果たす必要がある。

受益と負担の関係の明確化などにより、コスト意識を徹底し、地方自治体自身が経営のスリム化・効率化をすすめ、主権者・納税者である国民・住民の立場に立った地方自治体となることが財政規律を高め、地方分権改革への国民全体の支持を高めるものとなる。

地域のことは地域で暮らす住民自らが判断し、実施に移す、機動的かつ効率的な行財政システムを構築していくことが強く求められている。

地方財政健全化法に示された4つの指標、実質赤字比率、実質公債費比率、連結実質赤字比率、将来負担比率の健全化に十分留意し、公営企業の経営健全化に努め、財政に関する情報をわかりやすく公表し、事務事業の見直しなど、行財政改革を押し進

め、経常収支比率を改善し、持続可能な財政構造への転換を図っていかなければならない。

### (3) 事務の執行方法や体制

国が地方のやることを考え、押し付けるというこれまでのやり方から、地方が自ら考え、実行することのできる体制づくりをしていかなければならない。

まず、職員の意識啓発・意識改革を図り、政策形成能力や法務能力を高め、また人材育成を具現化するための、人事評価制度の確立が必要である。

今後、規制緩和や権限移譲により事務量も増大していくことが予想され、市民ニーズに対応した行政サービスの維持・向上を行うためには、より一層、市民との協働、連携による、公・民の新しい協力関係や、指定管理者制度の活用、IT技術の積極的な導入による一層の事務の省力化・効率化、アウトソーシングの推進などを行っていかねばならない。

特に、都市内分権を進め、地縁グループの社会参加、行政参加の機会を積極的に増加させ、自由参加の市民社会組織であるNPOなどのアソシエーション組織との有機的連携を図りながら、まちづくりや対市民公益サービスの提供など地域ガバナンスの一翼を担う状況を各地域に創出することがのぞまれる。(ソーシャル・ガバナンスP55)

### (4) 新たな仕組みの検討

世界的には、情報化の進展、経済のグローバル化、地球規模の環境対策など、一つの国の枠には収まらないグローバル化時代が到来し、国際間競争や地域間競争が一層顕著になってきている。

国では、市町村合併の進展など社会経済情勢の変化を踏まえ、道州制担当大臣の下

に「道州制ビジョン懇話会」を開催し、本年3月24日に中間報告がなされている。

その理念は、時代に適応した「新しい国のかたち」として、中央集権国家から分権国家への「地域主導型道州制」としている。

現実に、人口減少、少子高齢化、巨額の財政赤字、格差社会の進展など中央集権の仕組みが機能しづらくなってきており、分権改革を促進し地方主権による行政システムへと、大きくシフトさせるべき、まさに時代の大きな転換期を迎えている。

今後、分権改革による権限移譲と税源移譲をにらみ、複雑・多様化する行政ニーズに対する効果的・効率的な行政サービスを進めるためにも、近隣各市町と情報を共有し、協議を重ね、どのような行政事務の広域連携を進めるべきか、どのような枠組みで連携すべきかなど、新たな仕組みを研究していくことが必要である。

## (5) 住民本位の自治の拡充

市民と市民、地域と行政がそれぞれの特性を生かした、新たなまちづくりの手法に取り組む必要性が高まり、例えば、兵庫県伊丹市では、平成15年10月、市民の参画と協働によるまちづくりを推進し、力強い市民自治の実現をめざして、県下で3番目に、「まちづくり基本条例」を施行している。

市民との対話の場やパブリックコメント、また行政評価や審議会等委員の市民公募、そして「まちづくり出前講座」など市政への参画の機会を提供し、“ともに知り”、“ともに考え”、“ともに取り組む”、ことで、市民に市政への関心を高めてもらうとともに、市政への積極的な参画と協働を働きかけるまちづくりを進めている。

また条例施行後、4年目を迎える平成18年度末に市民会議から、「基本条例の推進状況」に対する提言を受け、「まちづくり基本条例推進事業の実施」などの改善策を掲げ、まちづくり基本条例に関する普及・啓発について、行政だけが行うのではなく、市民とともに議論し、協働して実践することとし、そのための取り組みにも力を入れている。

今後、各自治体における「力強い市民自治の実現」に向けた取り組みを、より一層

推進していく必要がある。

## (6) 「地方自治の本旨」の具体化

日本国憲法第92条における「地方自治の本旨」は、一般的に、住民自らが自らの地域のことを考え、自らの手で治める「住民自治」と、地方公共団体が自主性・自立性をもって、自らの判断と責任の下に地域の実情に沿った行政を行う「団体自治」という二つの概念を持っている。

このうち、「団体自治」は、同じく憲法第94条において、地方公共団体に対して、財産の管理、事務の処理、行政の執行の権能や、条例の制定権を保障しているが、国から地方公共団体に事務・権限を移譲し、国による関与を縮小しようとする一連の地方分権改革は、主に団体自治の拡大を図るものである。

一方、「住民自治」については、憲法第93条で、議事機関としての議会設置や議員、地方公共団体の長等の直接選挙が定められ、また、地方自治法において直接請求権等が具体化されている。

本格的な成熟社会の到来を迎えて、住民自治の拡大を図る取り組みの重要性は、前項で述べたとうりである。

この「住民自治」と「団体自治」とは相互に密接な関係にあることから、国の政策・施策に対抗し、「団体自治」の拡充を求めるには、住民意思・ニーズや地域特性に基づいた政策・施策を行う方が肝要であり、このことは、住民に身近な地方公共団体が行うほうが、国より有利であるということになる。

そして、地方公共団体に最終的な自己決定権のある政策・施策であれば、意思決定過程への住民参画が十分実効性の持ったものとなるのである。

「住民自治」と「団体自治」の両要素が共存することによって地方自治が成り立ち、地方自治の本旨が具体化されるのであり、今後とも、地方分権改革に十分対応するとともに、より一層市民の参画と協働のまちづくりを進めていく必要がある。



## (8) 地方議会改革

地方議会の主な役割としては、二権分立の立法機関として条例の制定と改廃の他に、予算の審議と決算の審査がある。(地方分権と予算・決算P 4 9) 選挙公約に基づいて地域社会のあり方を条例という形で提案し、議会に提出された議案を審議し、地域社会のあり方を決定することである。(同P 5 4)

今後、地方分権時代には、地域のあり方の決定にあたっては、議会だけではなく、住民参加が絶対の要件となり、地方議会の情報公開の徹底が必要とされることになる。

民主主義の本来のあり方からすれば、地域住民の側から積極的に議会活動の情報を求めるのが本筋であるが、わが国の現状から出発するならば、情報公開の一環として議会情報の地域住民への提供は、議員主導でもっと積極的になされて然るべきである。(同P 6 8)

また、機関委任事務の廃止により議会はすべての領域にわたってかかわることができ、条例も制定できる。(地方議会改革P 1 5) 政策立案機能の、より一層の充実が求められる。

また、特に、財政へのチェック監視機能を、より一層充実させるとともに、監査委員の機能の充実、外部監査機能の積極的な活用を図る必要性が求められている。

## 参考文献

- |           |               |         |      |
|-----------|---------------|---------|------|
| 神野直彦、澤井安勇 | 『ソーシャル・ガバナンス』 | 東洋経済新報社 | 2004 |
| 山崎正       | 『地方分権と予算・決算』  | 勤草書房    | 1996 |
| 江藤俊昭      | 『地方議会改革』      | 学陽書房    | 2008 |