資料１

第11回専門小委員会での主な意見に対する考え方

第11回専門小委員会での主な意見に対する考え方①

【主な意見】

（1） これまでの地方分権改革の基本的な考え方と、「国・都道府県・市町村の役割分担のアップデート」の関係について、明確に説明すべきではないか。

（これまでの考え方）

○ 2000年分権改革は当時の我が国を取り巻く社会経済情勢の変化に対応するため、国の役割を外交・防衛等に重点化するとともに、「市町村優先の原則」「関与の法定主義」「対等・協力の関係の構築」といった基本的な考え方の下、「国・都道府県・市町村間の役割分担」を整理・法定した。

（環境の変化）

○ ここで確立した、住民に身近な行政はできる限り地方公共団体に委ね、地方公共団体が創意工夫をもって住民のニーズに沿った行政サービスを提供するとの考え方には変わりない。

○ その上で、2000年分権改革当時から地方公共団体の事務処理を取り巻く環境に生じた以下の変化への対応を模索しようとするもの。

- 人口減少局面となり、地方公共団体の人材確保が困難となるなど行政サービスの提供体制の持続可能性が危ぶまれている。
- 2000年分権改革後に進展したNPMの下、一連の事務の流れを可視化し、広域連携や外部化、共通化・標準化等の技法を用いて、最も効率的で効果的な事務処理の在り方を追求する考え方が定着。
- デジタル技術の進展により、住民との近接性や、現場での情報管理の必要性などの事務処理主体の選択に係る制約を、技術的に解消することが可能となってきている。

（「国・都道府県・市町村の役割分担のアップデート」の方向性）

○ これらの変化に伴い、国・都道府県・市町村間の役割分担の具体化として、市町村の事務をより適切な実施主体に割り当てることや、事務処理を効率化するためのプラットフォームを提供すること、ばらつきがある人口減少の進度を踏まえた市町村間の連携等の調整などが新たに求められるようになっている。

○ こうした「国・都道府県・市町村間の役割分担」に関する制度・解釈・運用上の見直しを「アップデート」と表現したものである。なお、これによって確保される市町村の事務処理体制によって、各地域における行政課題に向き合い、創意工夫をもって対応することが可能になる（アクティベートされる）ものと考えている。

第11回専門小委員会での主な意見に対する考え方②

【主な意見】

（2）「2度の分権改革により生じた国・地方関係の変化の副次的効果」については、その根拠や趣旨をより明確にし、事務処理の環境変化と関連付けるなど表現も工夫すべきではないか。

（これまでの考え方）

○ 2000年分権改革における関与の法定化により、国による地方公共団体への制度的な接触の透明性が確保され、その後の第二次地方分権改革における義務付け・枠付けの見直しにより地方公共団体の事務処理の自由度が高められた。

（環境の変化）

○ これらの改革の基本的な考え方が定着を見せる中、国・地方関係を取り巻く環境に以下のような変化がみられるのではないか。

- 複雑化する国際社会や激甚化する災害、感染症などのこれまで想定されてこなかった事態への対処が求められる一方で、各府省の人的リソースはひっ迫している。
- 地方公共団体への非制度的な関与の廃止は、一方で、国・地方間のコミュニケーションの希薄化をもたらし、地方公共団体の事務処理の実態や課題の十分な把握が困難になっている。

（環境の変化が国・地方関係に与えた影響）

○ 各府省は、新たな関与のルールの下において、

- 計画策定の法定などの定型的な手法
- 技術的助言としての通知（その前提としての資料の提出の要求を含む。）などの誘導的な手法

を多用するようになったが、これらは新たな事務負担を生むのみならず、期待する効果が必ずしも表れていないのではないか。

○ 上記の課題意識を、「二度の分権改革により生じた国・地方関係の変化の副次的効果」と表現したが、趣旨が正確に伝わるよう「2000年分権改革後の環境の変化が国・地方関係に与えた影響」と表現することとしたい。

第11回専門小委員会での主な意見に対する考え方③

【主な意見】
（3）「最適化」の意味するところを明確にすべきではないか。

（「最適化」の考え方）

○ 地方分権改革による事務の類型化や関与の法定化等によって事務配分や事務処理に関連する制度の透明性と可塑性が高まったことを前提として、広域連携や外部化に関する制度が充実し、さらにデジタル技術の進展により、地方公共団体の事務の担い手を組み替えることができるようになっている。こうした組替えを住民福祉の充実に最もふさわしい形で行うことを「最適化」と呼んでいるものである。

（「最適化」の進め方）

○ 「最適化」は、「国・地方関係の最適化」と「地域における担い手の最適化」の二つの側面から行うことが考えられる。
- 「国・地方関係の最適化」は、2000年分権改革により確立した国・地方関係を前提として、（1）で見てきたような環境の変化を踏まえ、事務の処理や主体を規律している個別の法制度について最適な形にするものである。
- 「地域における担い手の最適化」は、「国・地方関係の最適化」により構築された新たな法制度の下においても、人口減少の度合い等の実情によって、なお、課題を抱える市町村においても住民サービス提供の持続可能性を確保するために、その提供主体・手法の組み合わせを最適なものとするものである。

○ これらの「最適化」は、国からのトップダウン、地方からのボトムアップのいずれかのみによって成されるものではなく、住民目線で最も効率的・効果的で持続可能な行政サービスを目指して取り組むことが必要である。
その実現のためには、地方公共団体と国の間でインタラクティブに意見交換がされ、国・地方双方の実需にアドホックに対応しつつも、一定の体系性を持った対応を可能とする枠組みが求められると考えられる。

第11回専門小委員会での主な意見に対する考え方④

【主な意見】

（4）「特別市」に関する懸念事項のみならず、「特別市」を検討することの意義もしっかりと記載すべきではないか。

○ 都道府県に包括されない一層制の地方公共団体を創設する「特別市」の制度化については、主として人口減少下で持続可能な大都市制度を確立する観点や、大都市が中心となって圏域全体の経済を活性化させる観点から提案がなされているところ。

- ヒアリングでは、指定都市側から、「特別市」の創設により指定都市と都道府県の「二重行政」が解消され、事務の合理化や意思決定の迅速化が図られるほか、「特別市」がその能力を生かして周辺の市町村を水平補完することや、都道府県が周辺の市町村への補完にリソースを集中できるようになることで、大都市地域全体で限られたリソースを有効活用し、行政サービスの持続可能性を高められる旨の主張がなされた。
- これに関し、「特別市」による周辺市町村の補完の対象とする事務や地理的範囲など、実際に当該補完がどの程度行われるかについては、その時々の政治情勢等により左右される可能性があり、実効性を担保するためには、制度として義務付けることが必要ではないかといった議論があった。

○ このような点も踏まえた上で、「特別市」を実効的な制度として実現することが可能だとすれば、大都市地域における「国・都道府県・市町村間の役割分担」のアップデートに資する一つの方策として位置付けることは考えられるのではないか。

第11回専門小委員会での主な意見に対する考え方⑤

【主な意見】

（5） 大都市制度に関しては、「国・都道府県・市町村間の役割分担」のアップデートに資するものとなるよう議論すべきではないか。

（これまでの考え方）

○ これまでの大都市制度の改正は、主に大都市（指定都市・特別区）と都道府県の間の事務配分の合理化・適正化の観点からなされてきたものと考えられる。他方、大都市とそれ以外の市町村との関係に関しては、必ずしも主要な課題として認識されていなかった。

○ これは、大都市地域（大都市及びその周辺市町村から成る地域）が全体として人口増加局面にあるときには、各市町村が各々で人的・財政的リソースを確保し、行政サービスを執行することがある程度可能であったからではないかと考えられる。

（環境の変化）

○ しかしながら、近年、大都市地域についても多くの地域で人口減少局面にあり、中心となる大都市は、当面、比較的人口規模が維持されるものの、それ以外の市町村では人口減少が急速に進行し、特に大都市から地理的に離れた遠隔地の市町村では、専門職をはじめ人材確保が困難な状況となっている。

○ また、国際的な都市間競争に対応する観点からは、これまで以上に大都市が経済をけん引する役割が重要となるが、その際には市町村の区域を超えた大都市地域で都市インフラ整備等に取り組むことも重要と考えられる。

（大都市制度に関する検討の方向性）

○ このような変化はいずれも、地方公共団体の経営資源が制約される中、大都市地域全体として、いかに合理的に行政サービスを提供していくかを問うものであり、これまでのように、大都市と都道府県との関係性から考えるだけでは十分な対応ができないものと考えられる。

○ これらを踏まえれば、今後の大都市制度の在り方は、大都市地域における「国・都道府県・市町村間の役割分担」のアップデートに資するものとなるよう、都道府県と大都市のみならず、その他の市町村を含めた「大都市地域における担い手の最適化」という観点から検討する必要があるのではないか。