

その1

令和2年



地方職員共済組合 理事長 松永 邦男

はじめに

この度、連載を担当することとなりました松永です。これまで総務省や内閣法制局等において地方行財政制度、地方制度改革、中央省庁等改革、公務員制度改革等に関わる法律や政令の改正に携わってきました。そのような経験を踏まえて、体系的ではありませんが、地方制度に関係するお話をさせていただければと考えています。

1 令和2年4月1日とは

5月1日から令和の時代が始まりました。来年の令和2年4月1日は、地方制度にとつてどのような日か、皆さんご存知でしょうか。

令和2年は、平成32年です。平成12年4月1日に、いわゆる「地方分権一括法」（正式名称は「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」）が施行されています。つまり令和2年4月1日は、地方制度の根本的な大改革が行われてから20周年となるわけです。

私（及び私と同世代の方々）にとっては、20年前といっても当時の記憶はそれなりに鮮明に（？）残っていますが、大部分の読者の方にとっては大昔の出来事と感じられるでしょう。実際、某大学で講義をした際に、「この前の地方制度の改革で…」とお話したところ、学生諸君は「？」という反応でした。若い諸君にとっては、「地方分権一括法の施行」「機関委任事務制度の廃止」などは、既に歴史上の出来事のようにです。

2 地方分権一括法の施行から現在まで

「地方制度の根本的な大改革」と書きました

が、地方分権一括法による改正の内容は極めて膨大かつ複雑なものです。詳細は省きますが、主なものとして①機関委任事務制度の全廃、②地方公共団体が処理する事務の自治事務と法定受託事務への仕分け、③国等の地方公共団体への関与の基本ルールの設定と関与の在り方の抜本的見直し、④関与等の手続の整備、⑤国地方係争処理委員会の設置と係争処理手続の整備、などを挙げることができるでしょう。地方分権一括法の立案、国会審議の状況等について興味のある方は、総務省のホームページに掲載されている佐藤文俊「地方分権一括法の成立」（http://www.soumu.go.jp/main_content/000562319.pdf）を参照してください。

地方分権一括法の施行により地方自治法をはじめとする関係法律の大改正が行われ、国と地方の関係は大きく変わりました。しかし、地方分権一括法の施行は改革の始まりに過ぎず、それから現在までの間に、更に多方面にわたる地方制度の改革が進められています。同時に、地方公共団体を取り巻く環境も大きく変化しました。

内閣府のホームページの「地方分権アーカイブ」（<https://www.cao.go.jp/bunken-suishin/archive/archive-index.html>）には、地方分権改革に関する主要な資料が年代順に掲載されています。これを眺めるだけでも、この20年近くの間数多くの改革が積み重ねられていることが理解できます。

法制度をみると、関係法律の累次の改正により、事務・権限等の委譲や義務付け・枠付けの見直し等が進められてきました。このアーカイブには掲載されていませんが、地方自治

法等の基本的な法律の改正も頻繁に行われています。地方自治の実態も、大きく変化しています。例えば、地方自治の根幹を担う基礎的な地方公共団体である市町村は20年前には三千数百団体存在していましたが、平成の大合併の結果、平成30年10月1日現在では1,718団体となっています。更に、高度情報化、デジタルネットワーク社会の急速な進展の中で、住民基本台帳ネットワークシステムの導入、マイナンバー制度の創設等が行われてきましたが、このような新しい技術の発展も、地方行政の在り方に大きな影響を与えてきています。

地方制度改革の進め方にも、近年、大きな変化が見られます。地方分権一括法がその典型ですが、初期には地方分権推進委員会等の特別の審議会等により改革の内容が取りまとめられ、その勧告等に基づき改革案が作成され、一括法として取りまとめられるというスタイル（「委員会勧告方式」）により改革が進められてきました。この委員会勧告方式により4次にわたる分権のための一括法が成立しています。ところが、平成26年度からは、この方式に替えて、地方公共団体からの提案を踏まえて改正内容を検討する「提案募集方式」により改正案が作成され、一括法として取りまとめられるというスタイルに変わっています。地方の発意に根ざした新たな取り組みを推進するという発想に基づくものであり、要するに地方主導型に発想のベクトルが変わったといえるでしょう。この提案募集方式により、2019年度の第9次の一括法まで合計5本の一括法が、国会に提出されています。なお、このように地方制度改革のための一括法が、定例的に（近年では、ほぼ毎年）取りまとめられてきていることも、この期間の改革の進め方の特徴の一つとして挙げられるのではないかと思います。

3 地方制度改革のこれからの視点

このように、この20年間で地方制度は大きく変わってきましたが、振り返ってみると、この間に行われた改革は、主に「国と地方の関係をどのように変えていくか。」という観点

から進められてきたといえるのではないかと思います。この動きはこれからも続くものと考えられます。しかしながら、現在、地方制度について、更に別の観点、「都道府県や市町村そのものの在り方」という観点から、様々な問題を考えることが必要な時代を迎えているのではないかと思います。

現在、我が国は、少子化による急速な人口減少と高齢化という未曾有の危機に直面しています。この危機の状況は、これからの令和の時代において、国の在り方に大きな変革を迫るものですが、同時に、住民に身近な行政サービスの多くを提供している地方公共団体の役割・存在意義そのものについても、根本的な検討を迫るものです。つまり、これから厳しい制約条件が次々と現実化していく中で、「都道府県や市町村の存在意義、果たすべき役割とは何か。」という視点から、地方公共団体そのものについて、その在り方を検討することが必要となってきていると考えられます。

現在、第32次地方制度調査会において、「人口減少が深刻化し高齢者人口がピークを迎える2040年頃から逆算し顕在化する諸課題に対応する観点から、圏域における地方公共団体の協力関係、公・共・私のベストミックスその他の必要な地方行政体制のあり方について、調査審議を求める。」との諮問に基づき、調査審議が進められています。調査会のこれからの審議を注目していきたいと思います。

著者略歴

松永 邦男（まつなが・くにお）

東京大学法学部卒。1979年4月旧自治省入省。旧自治省のほか、北海道庁、旧国土庁、横浜市役所、旧労働省、静岡県庁、内閣法制局、司法制度改革推進本部事務局勤務等を経て、2005年1月より総務省自治行政局公務員部公務員課長及び同公務員部長を務める。2009年7月全国市町村国際文化研修所学長。2010年7月内閣法制局総務主幹。その後、内閣法制局第四部長、第三部長及び第一部長を務め、2017年3月退官。2018年12月より現職。