

# 中間的な取りまとめ

平成19年11月16日

地方分権改革推進委員会

# 目 次

1	はじめに	1
2	審議の経過	3
3	地方分権改革における基本姿勢の明確化	5
(1)	地方分権改革の理念	5
(2)	「地方が主役の国づくり」に向けた取組み	8
(3)	各府省の共通した主張に対する当委員会の考え	
	... 地方分権への「懸念」の克服	11
	「統一性」の観点に対する考え方	11
	「広域性」の観点に対する考え方	11
	「専門性」の観点に対する考え方	12
4	国民・住民本位の地方分権改革	13
(1)	法制的な仕組みの見直し等	13
	義務付け・枠付け、関与の見直しと条例制定権の拡大	13
	新たな義務付け・枠付け、関与についてのチェックシステムの検討	14
	都道府県から市町村への権限移譲の法制化の推進	14
(2)	個別の行政分野・事務事業の抜本的見直し・検討	16
	<重点事項>	
	医療	16
	生活保護	17
	幼保一元化	17
	義務教育	18
	道路	19
	河川	19
	農業	20
	<その他の主な事項>	
	福祉・保健	22
	労働	23
	子ども	24
	教育	24
	住宅・都市	25
	交通・観光	26
	環境	27
	農業	28
	商工業	28
	防災	29

( 3 ) 地方分権改革と地域の再生	30
過疎化する中心市街地（コンパクトシティに向けて）	30
過疎化する地域集落（限界集落を超えて）	30
5 税財政	32
( 1 ) 国と地方の財政関係	32
( 2 ) 地域間財政力格差の是正	32
( 3 ) 社会資本整備に関する財政負担	32
( 4 ) 国庫補助負担金改革	33
国庫補助負担金改革	33
補助対象財産の転用等	33
( 5 ) 財政規律	34
6 分権型社会への転換に向けた行政体制	35
( 1 ) 広域連携の拡充	35
( 2 ) 大都市制度のあり方	35
( 3 ) 地方支分部局等の見直し	36
7 勧告に向けて	38
・別紙「法制的な仕組みの見直し等のための作業等について」	40

## 1 はじめに

我々は、日本国の国民であると同時に地域コミュニティに所属する住民であり、どの地域に住んでいようが、健康で文化的な最低限度の生活を営む権利が保障されている。

納税者である国民は、主として外交・安全保障、通貨・金融政策など中央政府を構成することで得られる受益と、ふだんの生活にかかわる身近な地方政府からの受益と、双方のサービスを提供されている。

中央政府を機能させる財源は国税による。同様に地方政府の財源はその地域の住民による地方税を基本とすることが望ましい。

だが日本国は長い間、中央政府の官僚機構によって地方の行財政が硬直的に運営されてきたので、地域における受益と負担の関係があいまいにされ、納税者の役割が軽視されてきた。

地方分権改革は、言うまでもなく、今に始まった改革ではない。第一次地方分権改革によって平成12年に地方分権一括法が施行され、地方を縛ってきた国からの機関委任事務の制度が廃止されるなど、国と地方の関係の根幹にかかわる改革を行ってきた。しかし、時代状況は、今日、大きく変化した。これまでの延長線上で地方分権改革をとらえて推進していくことだけでは、国民の理解と共感を得ることはできない。日本の人口はついに減少局面に入り、社会構造は激変を始めた。少子高齢化は、とどまるところを知らない。日本各地で、集落としての存続が危ぶまれる地域が出てきた。都市部においても、過疎と言っても過言ではないほど、中心部の空洞化が進み出している。首都東京においても、華やかさとは裏腹に、極端な出生率の低下など危機が現実のものとなっている。さらに、グローバル化や情報化のうねりは強まる一方であり、各都市が直接世界との競争に直面する状況が出始めている。一方、国・地方の財政状況の過酷さは厳しくなるばかりである。国・地方を合わせて800兆円を超える債務残高は、無視できない状況にある。そして今も増え続けている。

地域間格差の是正、地域の活性化など地方分権改革と密接不可分の大きな政策課題が今年夏の参議院選挙以降、改めてクローズアップされている。

こうした状況のなかで、地方分権改革推進委員会(以下「当委員会」という。)は、「中間的な取りまとめ」を提出する。当委員会は、この4月に発足以来、全国各地で市町村長との地方分権懇談会を実施した。地方六団体との意見交換を積み重ねてきた。中央省庁からのヒアリングも精力的に行った。一連の審議を通じて、地方自治体の規模や地域の実情によって抱える問題が異なり、複雑な様相を呈していることを実感した。また、中央省庁がこれまでの方針をかたくなに守る姿勢を取り続けている実情も目のあたりにした。こうした袋小路に入ってしまったかのような状況を打開し、未来に希望を感じる日本にするためには、小手先の改革では間に合わず、国のありようを根本から改める大改革が必要である。その最有力の手段が地方分権改革であるとの確信をさらに深めた。もはや、現状を徐々に改革していく手法を取っては、打開の道は展望できない。根本改革によって分権型社会を創造するという未来設計図を示し、その理想に向かって進むことが不可避である。もとより「中間的な取りまとめ」は、最初の一里塚にすぎない。

分権型の理想社会を描くための素材をすべて網羅できたかということ、まだ、議論半ばである。分権型社会を構築するための基礎である税財源の問題も、地方分権改革と密接不可分の国の出先機関の整理統合問題も、入口に立ったばかりである。しかし、基礎自治体である市町村の役割を最優先とし、条例制定権の拡大の方向を明示するなど、間違いなく端緒を示すことができたと思っている。

この「中間的な取りまとめ」は、当委員会が本年5月30日に取りまとめた「地方分権改革推進にあたっての基本的な考え方」(以下「基本的な考え方」という。)を踏まえつつ、来春以降に順次行う勧告に向けてこれまでの審議の結果を結実させる起点として、今後の当委員会の検討の方向性を明確にするものである。この意味から中間的な取りまとめは、いわば勧告に向けた「羅針盤」といえる。また、個別の事務事業に関する事項に加え、基本政策や基本制度などに踏み込んだ考え方を示すことにより、今回の地方分権改革のテーマである「地方が主役の国づくり」の意味を国民・住民の視点からより分かりやすく具体化することを重視した。地方分権改革についての人々の関心を高め、国民的な理解と支持を拡大させる契機ともなるものであり、この意味から中間的な取りまとめは、勧告に向けた「トリガー」と言える。

もちろん、中間的な取りまとめで指摘する事項が地方分権改革のすべてではない。当委員会としては、今後、この「中間的な取りまとめ」を起点として、地方分権改革において取り組むべき課題を幅広く掘り起こし、さらに議論を深め、来春以降順次政府に対して提出することとなる勧告の内容を実りあるものとしていきたい。

## 2 審議の経過

（「基本的な考え方」の取りまとめ）

当委員会は、本年4月2日の初会議以来、本日までに29回の会議を重ねてきた。初会議における内閣総理大臣からの要請を受け、まずは「基本的な考え方」の取りまとめに向けた議論を進め、5月30日の委員会においてこれを取りまとめた。この「基本的な考え方」は、翌5月31日に内閣総理大臣に報告するとともに、6月11日に開催された政府の地方分権改革推進本部の第1回会合において委員長から報告を行い、当委員会の活動を政府として積極的に支援していくことが本部で確認された。

（地方分権懇談会などの開催）

6月以降は、「基本的な考え方」にもとづき、「中間的な取りまとめ」に向けた調査審議を本格化させた。調査審議を進めるにあたっては、地方自治体と密接に連携し、その意見を十分に聴取するとともに、地方の実情を把握することを重視した。このため、委員会の場で地方六団体などとの意見交換の機会を設けるとともに、6、7月には、全国7か所で地方分権懇談会を開催した。地方分権懇談会では、基礎自治体である市町村の長から現場の生の声を聴き、地方の実態の把握と地域の視点に立った地方分権改革のあり方についての意見交換を行った。これらを通して把握した地方の実情や提示されたさまざまな課題・提案、そしてこれまでの分権議論で残された課題の検証を行い、当委員会として論点をできる限り明確にして各府省からのヒアリングを実施した。

（地方自治体の支障事例などの活用）

この間、6月には全国市長会、7月には全国知事会で、地方分権改革の推進に関する検討状況や、地方分権改革を進めるにあたっての支障事例などの取りまとめなどが行われた。当委員会では、これら地方側の検討結果や課題提起に対する各府省の見解を照会し、その結果を取りまとめて公表した。9月以降の各府省ヒアリングでは、この各府省から提出された見解に対する質問を中心に委員会審議を展開し、論点のさらなる明確化と絞り込みを進めながら議論を深めていった。

今回の委員会審議では、地方側から提示された支障事例の課題などを各府省に投げ掛け、それに対する見解を公開の委員会の場を通じて共有し、議論していく方式を基本とした。この方式により、地方との連携を深めつつ、地方分権改革の実現に対する障害が具体的にどこにあるのかを地方自治体そして国民・住民とともに共有し、地方分権改革に対する理解と支持を拡大させることに努めてきた。

（経済財政諮問会議との連携）

他方、当委員会は、政府内でのさまざまな動きとの連携にも留意しながら調査審議を進めてきた。特に、経済財政諮問会議では、節目ごとに地方分権改革についての議論が行われ、これを受けて、6月19日に閣議決定された「経済財政改革の基本方針（骨太の方針）2007」では、「基本的な考え方」にもとづき検討を進めることや、今後の検討スケジュールなどが政府の方針に盛り込まれた。また、同会議の民間議員から「国の出

先機関の大胆な見直し」という資料が提出されたことを受け、同方針のなかで、当委員会において、地方支分部局の抜本改革に向けた検討を行うこととされた。

9月から実施してきた各府省ヒアリングは、予定していた分野について10月末までに一通り終了し、11月以降、「中間的な取りまとめ」の案文についての審議を重ね、11月16日に取りまとめに至ったものである。

### 3 地方分権改革における基本姿勢の明確化

#### (1) 地方分権改革の理念

##### (地方分権の新たなステージ)

第一次地方分権改革は、国主導の中央集権型の行政システムが、時代にそぐわなくなっているとの時代認識にもとづいて、各種の改革を提案してきた。国と地方との関係を上下主従の関係から対等・協力の関係へと転換させることに力を注ぎ、その象徴的な仕組みであった機関委任事務の制度をすべて廃止した。地域社会が責任を持って自分の地域を創造していくという分権型社会への第一歩を踏み出したものと評価できる。しかし、まだその進展の度合いは道半ばであり、未完の改革にとどまっていると言わざるを得ない。さらに、その後の情勢変化の激しさが、地方分権改革の成果を一気に飲み込もうとしているかに見える。人口は、減少局面に突入した。集落としての存続が危ぶまれる地域が多数存在している問題が表面化した。高齢化は進む一方である。中堅層や若い世代が比較的多い大都市部では、今後数十年のうちに極端な形で高齢社会が待ち受けている。社会構造の変化に伴う危機の形は、各地域によってさまざまな様相を呈している。共通しているのは、その深刻さである。対策を講じようとしても、一朝一夕にはいかない。国・地方を通じてこれまで累積してきた 800 兆円を超える多額の債務が打つ手の選択肢を極端に狭めている。

この状況を打開するためには、地方分権改革を断行することによって、分権型の新たな未来社会を築くしか道は残されていない。分権型社会を創造することを通じてのみ、活力があり希望の持てる未来を私たちは手にすることができる。今回の第二次地方分権改革は、これまでの改革の延長線上に改革を考えるのではなく、そうした未来社会を創造するための見取図を提示する役割を担うものである。

##### (地域の個性)

地方自治体は、住民に対して幅広い行政サービスを提供している。しかし、こうした行政サービスに対する関与や基準などを法令で設定することにより、実質的な決定権の多くが国に留保されており、行政サービス提供の財源も国に依存せざるを得ないのが実態である。国が地方のことを中央集権的に画一型で考えるのではなく、地域の実情を最もよく知る地方自治体自らが創意工夫して、地域の行政サービスを主体的に決定し取り組むことができる仕組みが求められている。行政サービスの実質的決定権や必要な財源を地方自治体に移譲し、地方が自ら考え、実行できる体制を整備することが必要である。

これまでは、国が全国画一的に定める基準こそが行政サービスの水準とされ、どの地方自治体にあっても、この水準を達成することが行政目的とされてきた。そして、この達成度の差を埋めるべく国庫補助負担金などにより施策の奨励・誘導がなされてきた。全国共通の視点からの福祉や教育水準の確保、インフラ整備は無論必要である。しかし、地域ごとにさまざまな実情や個性の違いがあり、すべて国が決める基準を一律にあてはめることは、逆に地域活性化の障害となる危険性がある。むしろ地域の実

情に応じた独自の個性を優先させる方が住民にとって望ましいと考えられる領域も数多く存在する。

各地域がその特性をいかし、独自の発展を遂げることができるよう条件整備をすることによって、元気があり、多様な地域社会の形成を目指す。そのためには、地方自治体を国が決めた政策・制度の単なる執行主体から、地域における政策・制度を自ら企画立案する主体へと転換することが求められる。その前提として、地方自治体の「自由度を拡大」する仕組みの構築が必要となる。地方への「権限移譲」や財政面の自立なくして地方の活性化、豊かな地域づくりは実現不可能であり、我が国の将来も危ぶまれる。

#### （グローバル化、情報化の進展）

少子高齢化に加え、経済社会のグローバル化、情報化の進展は地方分権改革を不可欠なものとしている。戦後半世紀、日本経済を驚異的な成長に結び付けてきた大量生産・大量物流・大量消費を基本とする産業国家の時代においては、規格や水準を画一的に定めひとつの国を単位とする中央集権型の仕組みが有効に機能してきた。しかし、国境を越えて資金、人材、情報などが行き来する時代にあっては、国を一つの単位とする中央集権型の仕組みの有効性は大きく揺らいでいる。それでも日本だけが国の意向に沿って一色に塗り固められた国の姿を目指すとしたら、それは、脆弱性を増すことはあっても、強さを発揮することにはならない。

グローバル化、情報化の時代は、多様な知恵による新たな創造の時代であり、地方にある個性豊かな資源を掘り起こし、その資源を地方の自立した創意工夫によって多様に活用していく時代である。分権型の社会こそが強みを発揮する。国と地方の関係だけではなく、ともに支え合う地方同士の関係の充実が重要である。自立した地方が互いに連携しつつ、地域の個性やそれぞれが持っている異なる資源を結び付けることで各々の魅力をさらに発揮し、住民が高いメリットを感じるとともに、世界の各地域とも競争をしていくことが可能となる。情報が飛び交い、それぞれの地域社会が独自に近隣アジアをはじめ世界と結び付くなかにあって、それぞれの地域社会が緩やかなネットワークを通じて相乗効果を発揮することが日本の強みとなる。

今や、地域の豊かな個性と資源、そしてそのネットワークによって我が国が支えられる時代であり、まさに「自立と共生」が創造される時代でもある。地方分権改革なくして、こうした新たな可能性をもった時代を切り開くことはできない。

#### （団体自治と住民自治の充実）

地方分権改革は、「団体自治」の拡充と「住民自治」の実質的な確立によって実現する。団体自治の拡充には、地方活性化の障害となる国の関与や基準を徹底して見直すとともに、地方の行政及び税財政の基盤を確立するなど、地方自治体の創意工夫を可能とする能力・資源の保有とその発揮に向けた仕組みづくりが必要である。そのためには、地方自治体への事務事業の移譲、地方自治体の行政サービス提供に関する決定権・裁量権の拡大、これらを支える税財政基盤の充実確保が不可欠である。

「地方自治は民主主義の学校」という言葉がある。その場合の自治の単位をどの範

困でとらえたらよいのであろうか。自治会単位から小学校区単位、それ以上の市町村の範囲等さまざまな考え方があるが、住民自治の単位としては、おおむね自治会単位から小学校区単位のコミュニティが重要と考える。このコミュニティが今活力を失っている。このため地域社会全体が元気を失っている。極端なケースが、人口の減少と高齢化が急速に進み、集落としての存続が危ぶまれている、いわゆる「限界集落」である。これは、都市部でも同じである。中心市街地の空洞化は、すなわちコミュニティの崩壊につながる危険性がある。

コミュニティ単位で自分の地域は自ら考えて創っていく。これこそが民主主義の原点だと言える。そうした「住民自治」を確立するためには、情報共有を徹底して進め、住民が日常的に地方自治体の運営に参加する機会を拡充し、多彩なコミュニティ活動の形成など創意工夫の源となる住民意思が確実に示される体制整備が必要となる。そして、住民の信頼が得られるような議会改革も含めた政策の形成・執行・評価の体制をつくり出すことが求められる。

#### （住民の視点の重要性）

地方分権改革を推進するにあたっては、国・地方ともに行政のあり方を財・サービスの供給者としての視点ではなく、利用者たる住民の視点に立って見直すことが不可欠である。創意工夫を行う地方自治体自身が、国の関与や基準に拘束され供給者側の視点から脱却できなければ、役所の論理が優先する縦割り行政の弊害を克服することができない。利用者及び納税者としての視点に立つことにより、現場にあった財・サービスの質と量が決定され、個々の施策の重複の排除や効率的な財・サービスの提供が可能となる。こうした考え方にもとづき、地方分権改革を推進し、国は地方自治体に政策・制度の企画立案をゆだね、地方自治体は住民ニーズにもとづいて意思決定を行う仕組みを構築することにより、縦割り行政から脱却し、国と地方の行政の重複をなくして、総合行政を担う地方政府の確立を目指さなければならない。

## (2) 「地方が主役の国づくり」に向けた取り組み

「基本的な考え方」では、「地方が主役の国づくり」に向けて、5つの「地方分権改革の目指すべき方向性」と5つの「地方分権改革推進のための基本原則」を示した。

5つの「地方分権改革の目指すべき方向性」とは、「分権型社会への転換」、「地方の活力を高め、強い地方を創出」、「地方の税財政基盤の確立」、「簡素で効率的な筋肉質の行財政システム」、「自己決定・自己責任、受益と負担の明確化により地方を主役に」であり、5つの「地方分権改革推進のための基本原則」とは、「基礎自治体優先」、「明快、簡素・効率」、「自由と責任、自立と連帯」、「受益と負担の明確化」、「透明性の向上と住民本位」である。

これら5つの方向性と5つの基本原則を踏まえ、「地方が主役の国づくり」を具体化するため、以下のとおり取り組むこととする。

### ( 地方政府の確立のための権限移譲 )

財・サービスの供給者の視点を中心としてこれまで担われてきた国中心の縦割り行政を脱却し、利用者たる住民の視点に立って、地域にあった財・サービスを適切かつ効率的に提供できるのは、地方自治体レベルでの総合行政の展開にほかならない。したがって、地方分権改革の実現により、行政を総合的に担える地方レベルの政府を確立することが不可欠である。地方政府は中央政府と対等・協力の関係に立つものであり、そのような地方政府をつくることは、国のあり方、かたちを根本から見直し、「地方が主役」の国づくりを行うことを意味する。

中央政府・地方政府が対等・協力の関係に立ちそれぞれの役割を果たすには、「明快、簡素・効率」の基本原則に立脚し、国と地方の明快な役割分担を確立し、国と地方の行政の重複を徹底して排除するとともに、国と地方を通じた簡素で効率的な筋肉質の行財政システムを構築することが必要である。グローバル化した社会における国家としての存立にかかわる事務、その他の国が本来果たすべき役割を重点的に担うように中央政府の役割を限定し、住民に身近な行政は地方自治体に移譲し地方の裁量と責任のなかで実施することが基本である。国は、地方自治体の自治事務に対しても、法令にもとづいてさまざまな義務付け・枠付け、関与などを行っており、これが地方自治体の実質的な裁量権と責任ある判断を大きく制約している。地方自治体に与えられた事務や権限について本当の意味で判断の自由度と責任を確保し、権限移譲を実質的に進めていくためには、国が担う役割についての明快な基準を設定し、これにあてはまらない義務付け・枠付け、関与等は廃止するとの基本方針のもと、徹底的な見直しを行う必要がある。

また、地域に適応した筋肉質の行財政システムを構築するうえでも、地方政府の組織の形態の自由化を進め、国による必置規制などの縛りをなくし、地方政府が自主的に自らの組織形態を形成できるようにする必要がある。

### ( 完全自治体の実現 )

地方政府の確立は、自治行政権、自治立法権、自治財政権を有する完全自治体を目

指す取組みでもあり、その運営は「自由と責任、自立と連帯」、「受益と負担の明確化」の基本原則にもとづき展開されるべきである。また、こうした取組みは、将来の道州制への道筋をつけるものでもある。

地方政府の確立には、行政権の分権だけでなく立法権の分権が不可欠であり、立法権の分権を目指すことは政治改革に連動している。そのため、自治立法権を担う地方議会の機能、制度などについて抜本的改革が必要となるとともに、休日、夜間の議会開催、議員による条例提案の活発化など積極的な議会運営が求められる。また、国によるさまざまな義務付け・枠付け、関与などを明快な基準にもとづき徹底的に見直すことで廃止するとともに、条例により法令の規定を「上書き」する範囲の拡大を含めた条例制定権の拡大をはかっていくことは、自治立法権を確立していくことにつながる。

完全自治体の実現とともに、「基礎自治体優先」の基本原則、そして「補完性・近接性」の原理にしたがい、基礎自治体、広域自治体、国の役割を見直していくなかで、広域自治体のあり方やコミュニティ活動の拡充も含めた自治制度の新たなあり方を幅広く検討すべきである。

#### （行政の総合性の確保）

国と地方、広域自治体と基礎自治体の役割分担において、基礎自治体に事務事業を優先的に配分することは、地方分権改革の基本原則である。この「基礎自治体優先」の基本原則のもとで、基礎自治体が地域における総合行政を担い、地域が自ら行政サービスの範囲と内容、提供方法を決定し、縦割りで使い勝手の悪い分断された行政サービスの体系を住民ニーズに合わせて柔軟に変更・統合することができる仕組みづくりが必要である。このような仕組みにより、地方政府が担う行政の総合性を実質的に確保することが重要である。

規模や地理的条件等の事情が異なる個々の地方自治体が、地域の行政を総合的に実施する役割を担うことができるよう「自立と連帯」の基本原則にしたがい、コミュニティやパートナーシップの活用、民間化なども含めた自らの体制強化、合併、広域連合の形成、広域自治体への委託など総合性を担保するための手段を自主的に選択することが重要であり、そのための制度の充実をはかる必要がある。

#### （地方活性化）

地方分権改革は、地域住民の力を地方自治に結集し、地方自治体が住民意思にもとづいて政策を実施することで地域の多様な資源をいかし、地方活性化を目指していく取組みである。地方活性化なくして「地方が主役」にはなり得ない。また、地方がさまざまな行政分野で独自の施策を展開し地方の魅力を引き出しつつ、民主導の地域再生を実現することではじめて強い地方、そして地方活性化を実現することが可能となる。国は、そのための条件整備を積極的に行うとともに、地方自治体は、地域再生に向けて自らの企画力の向上を通じた地域経済基盤の強化をはかる必要がある。

地方活性化をはかるためには、分権型社会にふさわしい地方の税財政基盤を確立することが必要である。その際、地域間の財政力格差の是正をはかり、どの地域に暮らしていても勇気と希望がもたらされる豊かな自治が実現される仕組みにすることが重

要である。その際に、東京などに税源が偏在している状況も念頭におく必要がある。

(住民本位の自治と自治を担う能力の向上)

地方分権改革は、住民本位の自治とそれによる多様性と創造性にあふれた地域づくりを目指すものである。この実現には、情報共有と住民参加により透明性を確保したうえで地域本位の政策を確立することが不可欠である。住民自治の観点に立った分権論の重要性があらためて認識されるべきである。

地方自治の原点は住民の「声」であり、説明責任と応答責任が果たされなければならない。地方政府の確立には、大きな政治改革が必要であり、国・地方の関係者すべての覚悟、そして、地方政府の担い手である住民・首長・議会における意識改革も求められる。住民自治の観点から自治立法権を確立するためには、住民代表の機関である議会が住民にとって身近な存在となり透明で開かれた議会を目指すことがまず必要である。

また、地方政府運営の担い手である自治体職員に自治体経営の一端を担うという自らの使命の自覚を促すとともに、その資質の向上に努めることが必要である。さらに、「自己決定・自己責任」を果たす自立した意思決定とそれにもとづく行動を選択できるよう、監査などを通じて自らをチェックするシステムを徹底することが必要である。

### (3) 各府省の共通した主張に対する当委員会の考え … 地方分権への「懸念」の克服

地方六団体からの支障事例などに対する各府省の回答や委員会での主張において、国が直接権限を行使する理由、地方自治体の行政決定に対する関与を行わなければならない理由、あるいは遵守すべき全国統一的な基準を定めておかななければならない理由などが共通して示された。

当委員会としては、これらの多くの府省で共通した主張は、分権型社会にふさわしい国と地方の関係を踏まえた以下のような考え方から、いずれも本来地方自治体が自主的に判断を行うべき領域に国が介入することの理由とはならないと考える。

#### 「統一性」の観点に対する考え方

地方自治体が行う事務については、国において事務処理の適正性を特に確保する必要があるものでも、法律などで明確な基準を定めていれば、国が個別に関与するまでもなく統一性が十分担保できるものとする。

また、国が基準を定める場合であっても、全国ベースで統一性を確保しようとする範囲は極力限定的にすべきであり、あくまで基準は「標準を定めるもの」とし、地方自治体の創意工夫の余地を認める方式とすることが住民サービスの向上にもつながる。

地域的特性により事情が異なるなかで、形式的・画一的に措置することは、地方自治体による創意工夫の余地を狭め地方の活力を制約するとともに、住民との関係でも不公平を生む側面があることも否定できない。

また、「統一性」の確保とあわせて「セーフティネット」の必要性を主張するものが多い。これに対しては、「ナショナルミニマム」ではなく「ナショナルスタンダード」のレベルをセーフティネットとしていないかを検証する必要がある。また、地域的特性により事情が異なるなかで、全国均一の質でセーフティネットを確保すべき分野は限定的と考える。

#### 「広域性」の観点に対する考え方

広域性の観点を重視し、国が直接実施したり、国が関与する仕組みにこだわることは、他方で、地方の現場の多様性や実情の違いを軽視し、地方の創意工夫を損なうことにつながる。

都道府県間の調整あるいは情報共有が難しいことを前提に、国が直接実施したり、国が関与するのではなく、都道府県を越えた広域調整の仕組みのあり方を積極的にまず模索すべきである。補完性の原理にもとづけば、地域の実情を熟知した地方自治体である市町村や都道府県で対応できる仕組みの構築を優先すべきである。さらに、国による広域調整がどうしても必要な場合であっても、協議や同意を義務付けるのではなく、相互に対等の政府間関係であることを前提とし、報告や届出にとどめて事後にチェックができるようにすることを基本とすべきである。

経済社会環境が大きく変化するなかでは、より地域に近いレベルで相互に調整す

る方が環境変化に伴う互いの事情やニーズも的確かつ敏速に認識しやすい。例えば、土地利用等地域の面的な取組みは、国ではなく地方自治体間相互の連携で対応することがより適切であると考えられる。

地方自治体が相互に調整し広域で連携する取組みが拡大し、各分野における実例も蓄積されてきている。この意味で、広域性の観点の必要性が直ちにそれを担う主体として国が不可欠であるとする理由にはならない。

#### 「専門性」の観点に対する考え方

本来、国においては、グローバル時代に対応する広い視野から専門性を発揮することが求められている。地域に関する行政は、専門的なものであっても可能な限り地方へゆだねるべきである。それが地方として専門性の向上に努める意欲を促すことにつながる。

専門性の観点から国が専属的に権限行使をする必要があると主張される場合があるが、地方自治体においても能力、設備面で専門性を確保することは可能である。仮に地方自治体において十分な専門性が確保できない場合であっても、専門性を有するとされる国の組織や職員を地方自治体に移管することによって対応することが可能である。また、専門性の観点から、地方自治体に対して特定の機関又は職を設置することを義務付ける必置規制が設けられることもある。そのような場合であっても、専門性を有する職員が地方自治体に配置されていれば足り、必ずしも「特定の機関又は職」である必要はない。

各府省に共通した以上の主張は、「二重行政」などと指摘される要因にもなっていると考えられる。「二重行政」の問題を考える場合も、財・サービスの供給者たる国の視点から考えるのではなく、住民のニーズに合ったものが財・サービスの受け手の視点から考える必要がある。

以上のとおり、国による直接実施や関与などが認められる場合は極めて限定的に解すべきであり、国の役割について決定的な論拠が示されないものについては、地域・住民から見た行政の重複を排除し、地方自治体の実質的な決定権限を高めていくべきと考える。

## 4 国民・住民本位の地方分権改革

### (1) 法制的な仕組みの見直し等

#### 義務付け・枠付け、関与の見直しと条例制定権の拡大

地方分権改革の推進にあたっては、分権型社会において基礎自治体が中心的な役割を担うことも踏まえつつ、法制的な観点から、次のとおり、地方自治体の自主性を強化し、政策や制度の問題を含めて自らの責任において行政を実施する仕組みを構築することが必要である。(このための作業等については別紙のとおり。)

#### [義務付け・枠付けの見直しと条例制定権の拡大]

##### (見直しの考え方)

地方自治体の自主性を強化し、政策や制度の問題を含めて自由度を拡大するためには、義務付け・枠付けを見直すことが必要である。

このためには、義務付け・枠付けについて、廃止・縮減、全部・一部の条例委任、又は条例による補正の許容などの見直しを行い、これらによって条例制定権の拡大をはかるべきである。

このうち、条例による補正の許容は、地方自治体による法令の「上書き」を確保しようとするものである。

##### (見直しの手法)

地方自治体の自主性を強化し、自らの責任において行政を実施する仕組みを構築する観点から、自治事務を対象として、そのうち、法令による義務付け・枠付けをし、条例で自主的に定める余地を認めていないものを対象とする。

次のとおり義務付け・枠付けの存置を許容する場合のメルクマールを設定し、これに該当しない場合に、義務付け・枠付けを原則として廃止することを、各府省に求めることとする。

各府省からは、1)メルクマールに該当するか否かの分類、2)該当しないものについては具体的な廃止のための案、3)該当しないが、なお存置する必要があるとするもの(条例で自主的に定める余地を認めただうえで存置する必要があるとするものを含む。)についてはその理由、について回答を得て、これを公表するとともに、その内容について当委員会として検証を行う。

なお、自治事務でありながら、義務付け・枠付けをしている場合についてここで何ら回答がなかったときは、義務付け・枠付けの必要がないものという前提で作業を進める。

### 義務付け・枠付けの存置を許容する場合のメルクマール

地方自治体が私有財産制度、法人制度等の私法秩序の根幹となる制度に関わる事務を処理する場合

補助対象資産又は国有財産の処分に関する事務を処理する場合

地方自治に関する基本的な準則(民主政治の基本に関わる事項その他の地方自治体の統治構造の根幹)に関する事務を処理する場合、及び他の地方自治体との比較を可能とすることが必要と認められる事務であって全国的に統一して定めることが必要とされる場合

地方自治体相互間又は地方自治体と国その他の機関との協力に係る事務であって、全国的に統一して定めることが必要とされる場合

国民の生命、身体等への重大かつ明白な危険に対して国民を保護するための事務であって、全国的に統一して定めることが必要とされる場合

広域的な被害のまん延を防止するための事務であって、全国的に統一して定めることが必要とされる場合

国際的要請に係る事務であって、全国的に統一して定めることが必要とされる場合

### 〔関与の見直し〕

地方自治体の行政に対する国等の関与(市町村の行政に対する都道府県の関与を含む。)は、市町村合併の進展等により基礎自治体の行政体制整備が進んでいること等を踏まえ、自治事務に対する関与の基本類型に該当しない同意、許可・認可・承認、指示等の特別の関与の見直し等、さらなる見直しを行う。

#### 新たな義務付け・枠付け、関与についてのチェックシステムの検討

地方自治体の自由度を拡大し、責任をもって行政を実施する仕組みを構築するためには、義務付け・枠付けや関与を縮小していくことが求められるが、現実にはむしろ毎年の新たな法令の制定や改正を通じてこれらの新設が行われている。今般の地方分権改革において、義務付け・枠付け、関与の見直しの検討を進めているが、毎年の新たな法令により、引き続き義務付け・枠付け等の新設が行われるとすれば、改革の実効性が担保されないこととなる。

このため、今後制定される法令が地方分権改革の推進後の新たな国と地方の役割分担等を踏まえた、義務付け・枠付け等に関する諸原則に沿ったものとなるよう、各府省及び政府全体としてのチェックシステムの整備について引き続き検討を進める。

#### 都道府県から市町村への権限移譲の法制化の推進

平成12年施行の地方分権一括法によって、地方自治法に、都道府県知事の権限に属する事務の一部を都道府県条例の定めるところにより市町村が処理することとすることができる制度(以下「条例による事務処理の特例制度」という。)が創設された。この制度の趣旨は、地域の主体的な判断にもとづき、市町村の規模能力等地域の

実情に応じ地域において事務配分を定めることを可能とする制度を設けることにより、住民に身近な行政は、できる限りより住民に身近な地方自治体である市町村が行うことができるようにすることである。

市町村合併の進展等によって、基礎自治体の行政体制整備が進むとともに、「県内分権」意識の高まりもあって、この条例による事務処理の特例制度は各都道府県において積極的に活用されている。一部の調査によると総計 200 以上の法律が対象となっているとされている。

この制度の対象とされている主な法律の状況を分野ごとに概観すると次のとおりである。

- ・ まちづくりに関係するものとして、例えば都市計画法の開発行為の許可、土地区画整理法の組合の設立認可や換地計画の認可関連の事務などは多くの都道府県において移譲されている。また、農地法の農地転用許可についても対象としているところが多い。
- ・ 環境関係では、大気汚染防止法のように、法令上一部の市に権限移譲されていても、さらに、都道府県の判断でそれ以外の一般市にも移譲している例もある。また、浄化槽法の浄化槽の設置や水質検査に関する事務も移譲している都道府県が多い。
- ・ 商工関係では、商工会法の定款変更の認可等の事務、工場立地法の特定工場の新設の届出受理等の事務などが比較的多くの都道府県で移譲されている。
- ・ 福祉関係については、老人福祉法の特別養護老人ホームの設置認可や介護保険法の介護保険サービス事業者の指定・監督に関連する事務を移譲対象としている都道府県もある。

都道府県と市町村の「協議」によって進められるこれらの権限移譲は、住民の利便性の向上、住民の意向の的確な反映、地域の活性化等の観点から、大いに評価すべきである。引き続き活用され、都道府県と市町村の創意工夫が発揮されることを期待する。

また、この制度により、複数の都道府県において、小規模な市町村も含め移譲がなされている事務は相当数に及んでいる。このような事務は、いずれの地域にとっても、本来市町村の事務として位置付けられるべきものと考えられ、基礎自治体優先の原則にもとづき、市町村の事務として法令上制度化することを検討する必要がある。

## (2) 個別の行政分野・事務事業の抜本的見直し・検討

個別の行政分野・事務事業に関して、現状における課題認識や地方分権改革に沿った抜本的見直しの方向性、必要な検討事項の主なものは、以下に示すとおりである。そのうち特に、国と地方の役割分担の観点から基本政策・制度に関するものとして所管府省の検討を求めるもの、第一次地方分権改革以来さまざまな場面で議論がなされ国民や地方の関心の高いもの等を「重点事項」として整理した。

当委員会としては、以下のような改革の方向性で検討を進め、結論を得て勧告に盛り込むことを予定している。所管府省においても、以下の改革の方向性に沿って早急に検討に着手し、具体的な改革案を取りまとめるよう要請する。このため、当面、今年度末を目途に検討結果について報告を求める予定である。

### < 重点事項 >

#### 医療

現在の医療制度は、地方における医師不足、医療費の適正化、医療保険制度の財政運営の安定化など多くの課題を抱えており、その克服に向けて国と地方が適切な役割分担のもとに取組みを進めていく必要がある。

特に、医師不足の問題については、都道府県において地域医療の実情を的確に把握し、それを踏まえ、国の責任において、関係省が連携しながら、診療報酬での対応や医学部の定員増、自治体病院の活用など、医師確保対策の充実をはかる必要がある。

#### 〔医療計画、診療報酬決定における都道府県の権限と責任の強化〕

医療サービスについては、地域ごとに特質がある一方、サービスの利用が広域にわたるものである。このため、都道府県間の連携も含め、都道府県が広域的な行政主体として、地域の実情に応じた医療資源の適正な配置と過不足ない医療提供体制の整備に主体的な役割を担うべきである。

医療費適正化対策についても都道府県が中心的な役割を期待されている以上、医療計画における基準病床数について全国統一的な算定設定の廃止を含め、地域医療の実態を反映した独自の算定を可能とする仕組みや、診療報酬の決定に際し都道府県の意見を的確に反映する仕組みを都道府県の権限と責任の強化とあわせて構築すべきである。

#### 〔国民健康保険における運営の広域化等〕

このように地域医療における都道府県の権限と責任の強化がはかられる場合には、地域保険のあり方についても都道府県単位を軸として検討を進める必要がある。国民健康保険については市町村主体の現状において厳しい運営がなされている。現在、都道府県単位での保険財政安定化対策や財政調整等が行われているところであり、後期高齢者医療制度の創設も踏まえ、保険財政の安定化や保険料の平準化の観

点から、国民健康保険の運営の都道府県単位による広域化の推進や都道府県の権限と責任の強化について検討を進める必要がある。

#### 生活保護

生活保護制度については、昭和 25 年の制度創設以来 50 年以上が経過したが、この間大きな制度改革は行われてこなかった。少子高齢・人口減少社会の到来、家族形態の変容、就業形態の変化等の社会経済状況の変化に必ずしも十分に対応できず、近年の保護率、被保護世帯数等の上昇傾向のなか、制度疲労を起こしているのではないかとの意見が強い。

このため、当面、生活扶助基準や級地の見直しなどの検討を進め、平成 20 年度中に確実に実施すべきである。あわせて、給付の適正化をはじめ、高齢者世帯の割合が受給者の半数余りを占めていること、医療扶助が保護費の半分以上を占めていること、自立支援のあり方などさまざまな点が課題として指摘されている。この問題について国と地方の協議の場を直ちに立ち上げて、制度全般について総合的な検討を行い、抜本的な改革を実施すべきである。あわせて、次のような点にも留意すべきと考える。

- ・ 地域における保護の実情を踏まえ、被保護者のために何がよいのかという観点に立って、現行の給付内容を国が責任を持つべき部分と地方が責任を持つべき部分とに分けて考えるべきではないか。その際、例えば就労可能な者については、有期保護設定の考え方も取り入れるなど、自立・就労に向けて地方自治体が主体となった自立支援の取組みを推進すべきではないか。
- ・ 医療扶助については、生活扶助と分けることも含めて制度を再設計すべきではないか。また、医療費負担適正化の観点から、必要な実態把握を行い、制度改革をすべきではないか。
- ・ 基礎年金や最低賃金の水準との関係も考慮すべきではないか。

抜本的な改革にあたっては、生活保護によるセーフティネットは、自助や共助があったうえでの最後のよりどころとなるべきものであり、国民の自助自立の精神と調和した制度とすべきである。

#### 幼保一元化

##### 〔認定こども園制度〕

最近の急速な少子化、男女共同参画、就業構造の変化等のなかで、幼児教育・保育に対するニーズは多様化している。こうした状況を踏まえ、就学前の子どもへの教育・保育及び地域の子育て支援を総合的に提供する施設として、認定こども園制度が平成 18 年 10 月からスタートし、本年 8 月までに全国で 105 件の認定こども園が誕生している。今後もその数は増える見通しであるが、認定こども園制度については、従来の保育所と幼稚園の二つの制度を前提としているため、認定等に係る事務処理や会計処理などが複雑であるとの指摘がなされている。したがって、現場の実情を踏まえた運用改善に積極的に取り組むべきである。

#### 〔幼保一元化に向けた制度改革〕

あわせて、保育所の入所要件は、保護者が仕事により育児ができないなどの「保育に欠ける」場合としているが、保護者の就労状況や家庭状況など児童をめぐる状況は大きく変化している。このため、入所要件としての「保育に欠ける」概念を見直すべきである。さらなる幼保一元化の実現を目指して、幼稚園・保育所について所管省が責任を持って、省の枠組みにとらわれずに抜本的な見直しを行い、地域の実情に応じた子育て施設の設置を可能とすべきである。その際、認定こども園においては、入所要件に当たらない児童の保育が認められていることや、直接契約方式の採用など、柔軟な制度となっていることを踏まえるべきである。

加えて、認定こども園制度についても、法施行後5年経過時点とされている見直しを前倒して行うべきである。

#### 義務教育

義務教育については、機会均等や教育水準の維持・向上をはかる見地からも、国と地方の適切な役割分担、地方のなかでも都道府県と市町村の適切な役割分担が求められる。特に義務教育の直接の実施主体である市町村が、学校の設置者としてその地域の状況に応じて独自の教育方針の設定や教育条件の整備を行うなど、住民の声を反映した教育を実現できるようにしていくことが必要である。一方、都道府県は、広域人事など市町村間の調整などにその役割を重点化していくことが求められる。

#### 〔教職員人事権の移譲と給与負担〕

現在、県費負担教職員の人事権と給与負担は、基本的に都道府県となっているが、例外的に政令指定都市については人事権が、中核市については人事権のうち研修に関する実施義務のみが、都道府県から移譲されている。

こうした状況に対しては、小・中学校は、市町村が設置し教職員も市町村の職員でありながら、人事権と給与負担が都道府県となっているため、地域に根ざす意識を持ちにくくなっていること、また、より教育現場に近いところに権限を下ろすべきであることなどから、人事権を市町村に移譲すべきである。あわせて、人材確保のための広域での人事調整の仕組みや財源の確実な確保にも留意したうえで、人事権者と給与負担者が一致するように人事権移譲に伴う給与負担のあり方も適切に見直すことが必要である。特に既に人事権が移譲されている政令指定都市については、早急に人事権と給与負担の一致をはかるべきである。

#### 〔学級編制と教職員定数に関する権限と責任の拡大〕

さらに、地域や学校の実情に応じた教育条件を市町村の判断で整備できるよう、人事権の移譲とあわせて、学級編制や教職員の定数に関する市町村の権限と責任を拡大する必要がある。

以上の点を踏まえ、早急に人事権の移譲、給与負担のあり方の見直し、学級編制や教職員定数に関する市町村の権限と責任の拡大について関係者間の意見調整をは

かりつつ実施すべきであり、少なくとも中核市等の一定規模を有する地方自治体において先行して実施することとすべきである。

## 道路

〔一般国道の維持管理権限の移譲等〕

現在、道路については、高速自動車国道、一般国道（指定区間の管理者は国、指定区間外の管理者は都道府県及び政令指定都市）、都道府県道、市町村道という道路の種類区分に応じて、国と地方の間で整備・管理の役割分担が行われている。また、道路は、線的に連続しているものだけでなく、交差、接続、並行しており、これらの道路について異なる管理者によってモザイク状に管理が行われている。

そもそも、道路は地域の主要な交通ネットワークを形成しており、地域内の移動や災害等緊急時の避難などに活用されていることから、一本ごとの道路としてではなく、面的にとらえることが有用であり、地域における主要な幹線道路の管理主体としては、都道府県がふさわしい。

国土交通省からは、全国的な幹線道路網を構成する道路については、都道府県の枠を越えて一定水準のサービスを確保する必要があり、大規模投資や高度な技術による整備・維持管理が必要である等の理由から、国が現行の役割を引き続き果たすことが必要であるとの意見が示されている。

しかし、都道府県は指定区間外の一般国道（一般国道の道路延長の約6割を占める。）について現に道路管理事務を行っているのであるから、一般国道に必要とされる道路の維持管理水準を確保することは十分に可能である。したがって、大規模投資の必要等から新設・改築は国が行うとしても、維持、修繕その他の管理の事務についてまで国が行わなければならない特段の理由はなく、指定区間の一般国道についての維持、修繕その他の管理の権限を都道府県に移譲すべきである。その場合には、国の事務所、人員及び財源を地方に移すことにより、道路巡回や橋梁等の構造物の点検も含めた適切な管理体制を構築することが可能である。

また、面的な管理の観点から、地域において市町村道と一体として管理することが効率的な都道府県道の管理権限については市町村に移譲すべきである。

さらに、原則として国の関与は廃止すべきとの観点から、都道府県道の認定等の国土交通大臣への協議を廃止すべきである。

なお、道路構造について全国的に統一された技術的基準が定められており、地方が地域の事情に即した事業を自らの判断で進めることができない等の指摘がある。したがって、道路構造令については、地域の実情に応じた弾力的な運用を可能とすべきである。

## 河川

〔都道府県内完結河川の管理権限の移譲等〕

現在、河川については、一級河川（指定区間外の管理者は国、指定区間の管理者は都道府県）、二級河川、準用河川という河川の種類区分に応じて、国と地方の間で管理の役割分担が行われている。

河川の管理には、ダム、堰堤などの大型投資を必要とするが、どのような河川管理を施すかは、治水の必要性、利水の必要性、河川環境の整備保全、水没地域の生活再建など地域力を結集して総合的に判断しなければならない。単に治水という一の行政分野を超えた課題について総合的に判断するためにも、地域の広域総合行政主体である都道府県が管理主体としてふさわしい。そもそも治水は、地域で責任を持って行うべきものであり、河川災害に対処するためには、市町村消防、消防団、水防団などの現場組織が担う地域防災力によることが必要である。また、国管理区間と都道府県管理区間とが交互に現われている例も多いが、ダム等の治水上重要な施設の管理や重大な被害の生じるおそれのある氾濫域を有する区間など河川管理面での重要性を考慮しても、上流から下流までの管理を一体として行う方が維持水準を高めることができる。

このような観点からは、一の都道府県内で完結する一級河川は、都道府県が管理する二級河川とは規模が異なるにすぎず、治水への取組みに差はないことから、指定区間外が国管理である必要はない。災害時に必要な場合にのみ国が支援すればよく、一の都道府県内で完結する河川については、一級河川の指定区間外を含め、すべて都道府県管理とすべきである。

複数都府県にまたがる河川についても、関係都府県の調整が整ったならば、移管をすることができるよう検討すべきである。

また、都道府県による河川管理については、法定受託事務から自治事務への位置付けの見直しについて検討すべきである。そして、地方の主体的な判断で管理や事業が実施できるよう、河川整備計画の国土交通大臣の認可・同意を廃止すべきである。

これらの点に対し、国土交通省からは、洪水等の災害から国民を守るためには、全国における管理実績と技術的知見を有する国が河川管理について責任を持つ必要があるとの意見が示されているが、都道府県が管理することとされた場合には、国の事務所、人員及び財源を地方に移すことにより、それにふさわしい管理体制を構築することが可能である。

なお、河川管理施設等構造令については、地域の実情に応じた弾力的な運用を可能とすべきである。

## 農業

### 〔農地転用許可制度〕

農地については、優良農地の確保と計画的土地利用の推進をはかるため、農地転用許可制度がとられ、周辺農地の営農の支障となる転用や具体的な転用目的を有しない投機目的、資産保有目的での農地の取得は認めないこととされている。現在、4 ha を超える農地転用の許可については国が、4 ha 以下の農地転用の許可については都道府県が行っているが、そのうち2 ha 超4 ha 以下の農地転用については、平成10年の改正以降「当分の間」の措置として、農林水産大臣と協議しなければならないこととされている。

しかしながら、個別の農地転用許可に国がかかわることに対しては、関係者の事務負担増や手続の長期化の問題がある等の地方からの指摘がある。

農地転用許可については、都道府県が国の法令等の基準にもとづいた判断を行うことが可能であり、国が個別の転用の判断にかかわる必要はない。現に農地転用許可のほとんどは都道府県が行っており（平成 17 年の許可件数全体 92,986 件のうち、国の許可件数は 51 件、国への協議案件は 133 件）、また、平成 17 年の国への協議件数 133 件のうち、国と地方の判断が異なったとの回答があったのは 1 件にすぎない。

したがって、4 ha 超の農地転用の許可権限については都道府県に移譲し、2 ha 超 4 ha 以下の農地転用許可については農林水産大臣との協議は廃止すべきである。

また、都道府県の農地転用の許可権限についても、市町村への移譲を検討すべきである。

なお、公共施設の設置を目的とする農地転用について、現在は転用許可が不要となっているが、優良農地の確保のためにこれを許可対象とする見直しの動きがある。虫食い開発の防止等は必要であるが、見直しにあたっては、上記の考え方に沿って、個別の許可には国がかかわらない形で行うべきである。

#### 〔農業振興地域制度〕

農地転用許可制度の見直しとあわせ、農業振興地域制度のあり方については、都道府県が総合的な土地利用規制のなかで優良農地の確保をはかることができるよう、関係省とも調整のうえ、検討すべきである。

なお、都道府県が定める農業振興地域整備基本方針についての国との協議・同意は廃止すべきである。

## < その他の主な事項 >

### 福祉・保健

#### 〔福祉施設に関する基準〕

各種福祉施設については、一定水準以上の処遇と生活の質を確保する観点から、全国一律の遵守すべき最低基準として、職員の配置や床面積、廊下幅、設けるべき部屋・設備などの施設設備等の基準が定められている。

これらの基準については、例えば特別養護老人ホームの場合には、1人あたり床面積要件の制限により現在政策的に進められている療養病床からの転換がはかりづらいため、同様に保育所の場合には、山間地域においては廃校舎等を有効活用した設置が難しい、など地域の実情に応じたサービスの提供が困難となっている、という意見が出されている。

全国一律の基準という位置付けについては、個々の現場における実情が異なるにもかかわらず、画一的に適用し、例外を認めないというのであれば、地域住民の具体的な福祉サービスに対する多様なニーズに応えられない状況が生まれてしまう。これは、地域の知恵と創意工夫を生み出す芽を摘み取ってしまうことにほかならない。国は、全国一律の基準を設けて遵守させるのではなく、標準的な基準を設けることにとどめるべきである。

さらに、最低基準という位置付けについても、昭和20年代に定められた保育所の基準については今や科学的な根拠がなく、療養病床の転換にあたって廊下幅等については基準の緩和措置が採られていることなどを見ても、もはや合理性・客観性のある最低基準とはいえない。

したがって、各種福祉施設に関する基準については、国は標準を示し、地域の実情に応じて地方自治体が責任を持って判断を行い、地域ごとに条例により独自の基準を設定することができるようにすべきである。その際、老人福祉施設に関する都道府県の設置認可等の市町村への権限移譲についても検討すべきである。

こうした全国一律の基準設定に関する問題は、福祉施設の設置運営に関することに限られず、介護保険事業者の指定や介護保険の運営に関する基準等についても指摘されているところであり、これらの点もあわせて検討すべきものである。

また、全国一律の基準設定について地方自治体の条例により異なる定めをすることができるようにすることは、福祉分野のみならず他の行政分野も含めて、(1) の義務付け・枠付けの見直しと条例制定権の拡大の観点からも極めて重要な課題である。

#### 〔民生委員〕

民生委員の選任にあたっては、市町村が推薦した者を都道府県の審査・推薦を経て、厚生労働大臣が委嘱することとなっている。地域福祉活動の大きな担い手である民生委員の職務にかんがみれば地方自治体の首長による委嘱がふさわしいという意見もある一方で、民生委員の活動の遂行にあたり、厚生労働大臣による委嘱が使命感・責任感を高めることにつながっているとの指摘もなされている。特に欠員補充の場合の手續に長期を要し、地域福祉活動に支障を生じているということが指摘されている。

地域福祉活動の円滑な遂行のため、欠員補充を含めた委嘱手続の迅速化・効率化が不可欠であり、手続を簡略化すべきである。その際、政令指定都市や中核市においては、都道府県の権限が移譲された地方社会福祉審議会専門分科会と市町村が設置する民生委員推薦会の両方の手続が必要とされていることについても見直すべきである。

#### 〔保健所の設置基準等〕

保健所は都道府県、政令指定都市、中核市、政令で定める市又は特別区が設置することとされている。このうち、政令で定める場合の個別協議の要件が不明確であることから、要件を明確に定めるべきである。その際、市町村合併の進展等により、都道府県の保健所の所管区域が、「虫食い」、「飛び地」のような状況となっており、住民の利便性向上等の観点から、市町村への権限移譲を進めて広域連合等の共同処理方式による設置も活用すべきである。

児童相談所についても同様に、設置要件の明確化、市町村への権限移譲について検討すべきである。

#### 〔保健所長の医師資格要件〕

保健所の所長は法律により医師でなければならないとされている。これについては、所長には地域において健康や衛生に関する深刻な問題が発生した際の対応能力等が求められており、日頃から関係団体などと医学的知識にもとづく情報交換、調整が必要なので、公衆衛生に精通した医師であることが必要との理由が示されている。

この医師資格要件については、平成 16 年に医師以外の者も所長となり得る特例措置が設けられたが、要件が医師同等水準と限定されていることもあり、これまで適用の実績はない。

危機管理を念頭においても、保健所に医師を配置したうえで、所長は公衆衛生行政に精通した、管理能力のある職員が就くことで十分対応が可能であり、特例措置による対応ではなく、医師資格要件そのものを廃止すべきである。

#### 労働

#### 〔無料職業紹介事業・労働基準行政等〕

無料職業紹介事業や労働基準行政等労働行政における国と地方の役割分担については、都道府県労働局など地方支分部局のあり方とともに、以下の点も踏まえ、引き続き検討を行う。

- ・ 無料職業紹介事業については、ILO 第 88 号条約の当該条項を「職業安定組織は、国の機関の指揮監督の下にある職業安定機関の全国的体系で構成される」と訳していることを根拠に、同事業は国が行うべきものとの説明がなされている。しかしながら同条項の訳は、昭和 23 年の同条約の採択時のものであり、こうした半世紀以上前の訳に依拠すべきではない。また、ハローワークについて市場化テストの実施が予定されているが、無料職業紹介事業を都道府県に移譲することについて、所管省は、国の機関の全国ネットワークにより全国斉一的に実施することが最も効率的としている。しかし、既に同事業を実施している都道府県は多いこともあり、

ハローワークを移譲して国の一定の関与のもとに整備したネットワークにより、地方の雇用・労働情勢を熟知した都道府県が効率的に実施すべきである。

- ・ 個別労使紛争解決事業については、福祉等関連部門と連携することで柔軟な対応が可能となり利用者のサービス向上につながると考えられることから、都道府県に一元化すべきである。
- ・ 労働基準行政については、国において統一的な基準を策定し、指導監督するとともに、具体的な運用は都道府県が行うという体制も考えられる。
- ・ 国（独立行政法人雇用・能力開発機構）と都道府県の双方で実施している短期職業訓練については、その内容において大きな差異はなく、都道府県で一元的に実施すべきである。

## 子ども

### 〔放課後対策〕

放課後子どもプラン推進事業は、平成 19 年度に文部科学省の「放課後子ども教室推進事業」と厚生労働省の「放課後児童健全育成事業」の国庫補助金交付要綱を一本化して創設された。しかしながら、文部科学省事業は主として小学生児童対象、最低実施日数の定めなしとなっている一方、厚生労働省事業はおおむね 10 歳未満児童対象、最低実施日数の定めありなど、両事業には所管省の違いに発した差異があることから、現場における円滑な事業実施に支障をきたし、地方自治体からは、「一本化」とはいえないとの意見が強い。

このため、国の所管省の縦割りによって現場に混乱が生じることのないよう、両事業の統合も含めたさらなる一本化を早急に実施すべきである。

## 教育

### 〔義務教育費国庫負担金制度〕

義務教育費国庫負担金制度については、三位一体改革において、制度の堅持とともに国庫負担率の 2 分の 1 から 3 分の 1 への引下げが行われたところであるが、財源の性格にかかわらず、義務教育に要する経費については確実に財源が確保される必要がある。

義務教育費国庫負担金について地方からは、全額を廃止し一般財源化すべきとする意見が多い一方で、制度を堅持したうえで、総額裁量制の拡大をはかるべきとの意見もある。

教職員給与が全額一般財源負担である公立高等学校においても、おおむね法で定める教職員定数が確保されており、義務教育費国庫負担金を一般財源化しても教育水準の低下を招くことはないと考えられる。また、総額裁量制の拡大に関しては、特別支援教育における看護師やスクールカウンセラーを対象に含めるなどの裁量権の拡大を求める意見が地方から出されている。

こうした点も踏まえ、義務教育費国庫負担金制度のあり方について引き続き検討を行う。

#### 〔教育委員会制度〕

教育委員会制度の責任体制の明確化や体制の充実をはかる関係法律の改正が本年6月に行われ、平成20年4月に施行の予定である。

教育委員会制度について地方からは、迅速な意思決定ができない、具体の政策形成への委員の参画が事実上困難などの指摘があり、必置規制を廃止し、選択制とするなどの見直しが必要ではないかとの意見も出されている。一方、教育における政治的中立性や継続性・安定性の確保などから現行制度を存続すべきという意見もある。

このような状況を踏まえ、教育委員会制度については、その設置を選択制とすることや、首長との連携による教育行政の充実と総合的な行政の推進という観点、小規模市町村における共同化等の設置形態、情報開示を通じた活性化方策なども含め、そのあり方について検討すべきである。

#### 〔市町村立幼稚園の認可〕

市町村立幼稚園の設置・廃止等について、都道府県教育委員会の認可が必要とされているが、その具体的な理由は示されなかった。市町村立の小学校や中学校については、認可は必要とされておらず、また、政令指定都市立の幼稚園については、平成3年より認可制から届出制に改められている。このため、市町村立幼稚園の設置・廃止等について、認可制から届出制に改正すべきである。

#### 住宅・都市

#### 〔公営住宅の整備基準等〕

公営住宅の整備基準や入居者資格要件は、居住面のナショナルミニマムを確保する必要があるとの理由から国が全国一律に定めており、公営住宅の供給を行っている都道府県や市町村による弾力的な取扱いが認められるのは、例外的な場合に限られている。しかしながら、地域のさまざまな特性や創意工夫を活かしたきめ細かい対応を可能とするためには、国による基準設定自体が不要であるとの指摘等がある。

公営住宅や地域優良賃貸住宅の整備をはじめとする、地域における住宅施策については、平成17年度に既存の補助金を交付金化した地域住宅交付金制度が創設され、地方自治体は同交付金を活用して住宅整備や居住環境整備等を総合的に推進できることとされている。その趣旨を踏まえて、国による整備基準や入居者資格要件は標準として、地方自治体が独自に基準を決められるようにすべきである。

#### 〔都市計画〕

今日、モータリゼーションや少子高齢化の進展により市街地がスプロール化し、中心市街地の空洞化が進行している都市が全国に見られる。いわゆるシャッター通りが増加して、まちの活力が低下したり、自動車を利用できない高齢者の生活に支障が生じていること等が大きな社会問題となっている。これに対しては、平成18年のまちづくり三法の改正をはじめ、都市構造の集約化や都市交通体系の再編をはかり、コンパクトシティを目指す取組み等も見られる。地方活性化のためには、地域の実情に通じた地方が、このような社会経済情勢の変化に対応したまちづくりを自

らの責任と判断で進めていくことが重要であり、このような観点からも、都市計画制度について抜本の見直しを行うことが求められている。

都市計画は、地域の実情に通じた市町村が連携しつつ自らの責任と判断で行うことが基本であるが、都道府県による広域の見地からの調整の必要性にも留意すべきである。このような観点から、三大都市圏等の都市計画に関する都道府県の国への協議・同意をはじめとする各種の国への協議・同意を廃止・縮小するとともに、都道府県から市町村への権限移譲等について検討すべきである。

なお、都市計画の諸手続に時間が掛かり過ぎるとの指摘を踏まえ、手続の迅速化・効率化について検討すべきである。

## 交通・観光

### 〔港湾管理〕

港湾の管理は、地方自治体が設立する港務局、又は地方自治体である都道府県、市町村、一部事務組合が港湾管理者となって実施している。港湾管理は地方自治体を中心となっているので、国の利害との関係に係る視点が十分でない場合があるとの理由から、国が一定の関与を行うこととされているが、港湾管理者が自主的・総合的に港湾を管理することができるよう、港湾計画の審査や公有水面埋立免許の認可等の国の関与を縮小すべきである。

### 〔空港管理〕

空港が果たしている役割や機能を踏まえて、現行の第一種、第二種（A・B）、第三種空港の種別を再整理し、国際的・広域的・基幹的な国内外の航空ネットワークを形成する空港については国設置・国管理、それ以外の空港は地方設置・地方管理と明確に区分すべきである。

### 〔自家用有償運送〕

自家用有償運送は、公共交通機関の補完的な役割を果たすものとして、登録制により例外的に認められており、地方自治体や地域住民等のほかにバス・タクシー事業者が参加する運営協議会の合意があること等が登録の要件とされている。しかしながら、過疎地域等の地域交通の確保のため、例えばNPO等による自家用有償運送を行いたいと考えても、運営協議会における合意が円滑に得られない等の声も聞かれる。必要な生活交通が確保されるよう、昨年10月の現行制度施行後の状況を検証し、登録要件の緩和等を検討すべきである。

### 〔外客来訪促進計画〕

地域の観光振興は、地域の実情に通じた地方自治体等が自主的かつ主体的に行うべきものであるから、地域に関する観光施策は地方に任せ、国は国際的な施策に重点化すべきである。

外客来訪促進計画には、地方が主体的に行うべき事項が多く含まれていることから、国の同意の対象範囲は税制上の特例措置に係る部分に限定するなど、関与を縮

小すべきである。

## 環境

### 〔総量削減計画〕

環境規制（大気、水質、ダイオキシン類）に関して都道府県知事が定める総量削減計画については、策定時に国への協議・同意が義務付けられている。これについては、国の基本方針や施策との整合性の確保や隣接地域間の相互の影響等を踏まえた調整等のためには協議をもって足りるのではないかと考えられ、同意は廃止すべきである。

### 〔公害規制事務の権限移譲〕

各種公害規制法においては、各種規制事務を法令上特定の市の事務としているものがあるが、例えば大気汚染防止法では原則中核市までに、水質汚濁防止法では原則特例市までというように、同一の施設が規制対象になるにもかかわらず行政側の事務の主体が異なり、事業者にも負担を課することとなっている事例が見られる。こうした法律のなかには、さらに政令で個別の地方自治体を指定しているものもある。また、これら法令の規定とは別に、都道府県の事務処理特例条例において独自に権限移譲をしている例もある。

公害規制事務の処理においては、関連する法律間において権限の主体が異なると、各種の社会経済活動に与える影響も大きい。このため、関連する法律における整合性をはかるとともに、政令による個別指定を廃止して、権限移譲すべき市町村の範囲を拡大すべきである。

### 〔循環型社会形成推進交付金〕

循環型社会形成推進交付金は、三位一体改革において廃棄物処理施設整備補助金が廃止され、新たに創設された。これに伴い、地方環境事務所・都道府県・市町村の三者で構成される循環型社会形成推進協議会を設け、循環型社会形成推進地域計画を作成することとされた。こうした協議会の開催と協議会による計画作成の義務付けについては、交付金化の趣旨を踏まえ、速やかに廃止し、より市町村の主体性が発揮できるような仕組みに改めるべきである。

### 〔地方環境事務所のあり方〕

地方環境事務所が行っている業務には、国が示す基本的な方針等を踏まえて地方自治体を実施することでも十分政策効果は発揮できるものや、例えば普及啓発活動や環境教育のように必ずしも国の地方支分部局が実施すべき必要があるとはいえないものがある。地方環境事務所のあり方については、引き続き検討を行う。

## 農業

### 〔農業委員会制度〕

農業委員会については、平成 16 年、設置に係る地方自治体の裁量を拡大するとともにその業務運営の効率化等を促進するため、委員会の設置が義務付けられる農地面積の下限の引上げ等の改正が行われた。農業委員会が、農地の権利移動の調整等という私的法律関係に対する公的関与の正当性を担保するための仕組みとされてきたことを踏まえつつ、地方の自主的な判断による弾力的な運用をさらにはかる観点から、農業委員会の必置規制をはずして、地方自治体が、地域の実情に応じて、農業委員会の設置を任意に決定できるようにすべきである。

### 〔種畜検査〕

種畜の全国供用が可能となる独立行政法人家畜改良センターが行っている定期種畜検査の結果は全国的に通用するが、都道府県が行っている臨時種畜検査の結果については都道府県内のみで通用することとされている。しかし、両者の検査の内容には差異がないため、各都道府県における検査実施体制の整備に配慮しつつ、都道府県の検査結果が全国に通用するようにすべきである。

## 商工業

### 〔中小企業育成〕

中小企業育成施策については、地元企業の動向に通じた地方が地域における中小企業の育成支援を行っている。国は、経営革新・創業促進支援、ものづくり高度化支援等の個別企業に対する直接支援を行っているが、国が行う支援は、地方が行うことのできない全国レベルの先端的なモデル事業など真に必要なものに限定し、それ以外は地方にゆだねるべきである。

商店街振興については、中小小売商業振興法の計画認定等の都道府県権限を市町村に移譲する等、市町村が商店街振興の中核的な位置付けであることが明確化されるよう、商店街の実態を踏まえつつ、検討を行うべきである。

国が財団法人伝統的工艺品産業振興協会を通じて行う振興事業については、全国的規模や全国的視点に立って行わなければならない最低限必要な事業に絞り込むべきである。

### 〔ベンチャー企業育成〕

ベンチャー企業育成施策についても、中小企業育成施策と同様、地元企業の動向に通じた地方が地域のベンチャー企業の育成支援や相談窓口等の事業を実施している。国は個別企業に対する直接支援を行っているが、国が行う支援は、地方が行うことのできない全国レベルの先端的なモデル事業など真に必要なものに限定し、それ以外は地方にゆだねるべきである。

独立行政法人中小企業基盤整備機構および同機構の中小企業・ベンチャー総合支援センターが行っているベンチャー企業育成事業についても、同様の観点に立って地方にゆだねるべきである。

#### 〔地域の商工団体〕

地域における商工団体としては、原則として市の区域に商工会議所、町村の区域に商工会という沿革、組織運営等が異なる二つの制度がある。市町村合併の進展により、同一市部に商工会議所と商工会が並存しているケースが増加していることなどを踏まえ、商工会議所と商工会の一元化を含めた新たな商工団体制度を設けるなど、地域の商工団体のあり方について必要な検討を行うべきである。

商工会議所の許認可権限については、「規制改革推進のための3か年計画」(平成19年6月閣議決定)にもとづき、定款変更に関して平成19年度中に調査をし、必要に応じ所要の見直しを行うこととされているが、定款変更の認可に限らず、国の権限とされている事務を都道府県に移譲すべきである。

#### 防災

#### 〔災害復旧〕

災害対応は地方自治にとって基本ともいうべきものであり、関連した手続を含め被災地の実情に合わせた迅速な対応・復旧を可能とすべきである。

災害復旧については、各行政分野にまたがる地方からのさまざまな提案・要望等に関し、防災に関する基本的な政策を検討する立場にある内閣府及び各分野における災害復旧の実施を担当する関係省庁が連携して、そのあり方について検討を進めるべきである。

#### 〔自衛隊の派遣要請〕

災害時における自衛隊の派遣要請については、緊急時における速やかな情報伝達を確保するため、市町村長が都道府県知事を通じて災害派遣要請を求めた場合には、同時にその旨を防衛大臣等に対して通知できることとすべきである。

#### 〔都道府県地域防災計画〕

都道府県地域防災計画の作成・修正に係る国との協議については、地域の実態に応じた柔軟かつ迅速な計画策定の阻害要因になっているとの指摘がある。国の防災基本計画との整合性の確保のためには、協議を廃止して、報告又は届出とし、国は必要に応じて助言する仕組みとすべきである。

### (3) 地方分権改革と地域の再生

我が国においては、高度経済成長期以降、地方から都市への大規模な人口移動に伴って過疎問題が発生したが、最近の少子高齢化の急激な進展やアジア諸国とのグローバル競争の激化のなかで、過疎化の問題は変質し、より先鋭化している。

3(2)で述べたように、地方分権改革の推進は地方活性化を目指していく取り組みであるが、以上に示した各行政分野・事務事業の抜本的見直し・検討の考え方に沿って地方分権改革を進めることが、このような過疎化の問題に立ち向かって魅力ある地域を再生していく取り組みのきっかけとなるのではないか。ここでは、地方分権改革が生むメリットを具体的なイメージとして示すため、今日の過疎問題を象徴する現象である、過疎化する中心市街地、過疎化する地域集落、をめぐる論点を切り口として取り上げる。

#### 過疎化する中心市街地（コンパクトシティに向けて）

今日、全国の地方都市において、モータリゼーションにより市街地がスプロール化し、空洞化が進行するという、中心市街地の過疎化現象が見られる。いわゆる駅前シャッター通りが増加して、まちの活力が中心市街地から郊外に移ったり、自動車による移動を前提としたまちづくりによって、自動車を利用できない高齢者の生活に支障が生じていること等が大きな社会問題となっている。

これに対しては、都市構造の集約化や都市交通体系の再編をはかり、コンパクトシティを目指す取り組み等も見られる。コンパクトなまちづくりによって、商店や病院や文化施設が郊外からまちに戻ってくれば、徒歩や公共交通で住民は用を足せるようになり、自動車を利用できない高齢者をはじめとする住民の生活利便性が向上すると同時に、自然環境との調和を重視した省エネルギー型の都市構造になる。まちは、本来有している多様な機能を発揮できるようになり、人々の生活の匂いが漂う活気ある姿を取り戻すことが可能となる。

このようなまちづくりは全国一律の基準にもとづくべきものではなく、地域の実情に通じた地方が、周辺地域との広域的な調整もはかりつつ、自らの責任と判断で進めていくことが重要である。地方分権改革を進めることによって、自分の住む場所を自分が住みやすいように変えたいという住民の創意工夫を引き出す仕組みができ、地域活性化が実現される。

#### 過疎化する地域集落（限界集落を超えて）

人口では全国の約8%を占めるにすぎないが、面積では国土の約54%を占める我が国の過疎地域においては、点在する集落において人口減少や高齢化が継続的に進み、その果たしている公的な機能が低下ないし維持困難となっている集落や今後消滅するおそれがある集落が多数存在している。

本年8月に国土交通省がまとめた「国土形成計画策定のための集落の状況に関する現況把握調査 最終報告」によると、全国の過疎地域等における集落のうち、65歳以上の高齢者の割合が50%以上を占める集落が7,878集落存在する。また、今後10年

以内ないしはいずれ消滅するおそれがあると見られる集落が2,643集落存在する。

「限界集落」とも呼ばれるこれらの集落をめぐる状況の深刻さが今日指摘されている。これらの集落については、まず、住民にとって、これまで培ってきたその地域への愛着や誇りをいかに守るかが問題である。また、社会全体にとっても、農地・森林・山の荒廃防止、水源涵養、災害防止、国土保全、地域環境の維持等のこれまで集落が果たしてきた役割をいかに守るかが問題である。地域集落対策は、我が国にとって喫緊の課題であり、都市地域を含むすべての国民に共通の課題としての取り組みが必要である。やむを得ない事情から集落の維持がどうしても困難で、将来的に移転を余儀なくされることもある。いずれにせよ、このような問題意識に立って、地域や住民の判断を尊重しつつ取り組んでいくことが必要である。

地域集落存続のためには、農村都市交流の促進、定住対策の推進、地域産業の創出、ITなど生活・情報基盤の整備、公共交通手段の確保等が必要であり、地域住民、地方自治体、国がそれぞれの立場から積極的な取り組みを行うことが求められる。国においてはこれらの課題について地方再生の観点から府省横断的に施策を展開し、これと連携して地方税財政面における取り組みを一体的に進めることが必要である。

また、地域集落再生の鍵となるのは地域と一体となって活動する人材である。集落に、UJIターンを問わず、また老若を問わず、新たな定住者が一世帯でも転入すれば、あるいは、活性化の核となる人材が一人でも出てくれば、集落に活気が生まれ、将来が変わる。

しかしながら、過疎化・高齢化が進行する地域集落では、例えば、若い世帯に対して子育て支援のような生活のうえで必要なさまざまなサービスを提供する体制が既に失われている。このため、仮に若い世帯が新規転入してくることがあったとしても、従来型のサービスの供給は困難であるという事態が考えられる。また、従来型の縦割りでメニュー化された支援策では、地域特性に応じた集落再生に対応できない事態も考えられる。

したがって、財やサービスの供給者としての視点から画一的に行われる従来型の縦割り行政ではなく、利用者たる住民の視点に立って、現場に合った財・サービスを、住民、NPO、企業等も活用しながら適切に効率的に提供することが求められる。全国一律のフルスペックの行政手法によるのではなく、集落に関して地域が自ら行政サービスの範囲と内容、提供方法を「身の丈に合わせて」決定できることが基本である。

(2)において示した、保育、義務教育、医療、介護、公営住宅、道路、自家用有償運送などの行政各分野にわたる国の関与や基準の見直しの今後の検討にあたっては、過疎化する地域集落の問題を常に念頭におくことが必要であり、また、そのような見地からさらに各分野における論点の洗い出しを行うことが必要である。

どの地域集落にも誇るべき歴史と文化がある。このような地方分権改革の取り組みの結果、集落再生に取り組もうという人材が登場し、創意工夫をこらすことができるようになれば、再び集落の歴史が回り始め、新たな文化が発信される。地域集落の住民の愛着や誇りが取り戻され、多くの住民がそこで暮らし続けたいと感じるような魅力ある集落が生まれるであろう。

## 5 税財政

### (1) 国と地方の財政関係

国と地方の役割分担を徹底して見直し、権限移譲をさらに進めていく際に、受益と負担の明確化や課税自主権の拡大という観点も踏まえ、地方の担う事務と責任に見合った地方税財源の充実確保をはかることが必要である。

地方の役割分担に見合った税財政構造を構築し、地方自治体が自立的に運営できる基盤づくりが必要である。地方が自らの責任で効率的な自治体経営を行うため、地方税財源に占める地方税の割合を引き上げることが不可欠である。そのためには、国と地方の歳出比率が4：6であるのに対し税源配分が6：4であることや、国と地方が対等・協力の関係にあることを前提とすると、当面、国と地方の税源配分について、地方から主張されている5：5を念頭におくことが現実的な選択肢となる。地方税比率を高めていくための具体的な方策については、今後の地方税財政全体の改革議論のなかで検討していく。

今後の地方分権改革では、国と地方の財政状況や抜本的な税制改革の動向にも留意しつつ、地方が自らの責任で効率的な自治体経営を行えるよう、国庫補助負担金、地方交付税、税源移譲を含めた税源配分の見直しについて一体的に検討し、地方債を含め分権にかなった地方税財政制度の改革を進めていく必要がある。

### (2) 地域間財政力格差の是正

どの地域に暮らしていても勇気と希望がもたらされる豊かな自治が実現される仕組みを構築し、地域の活性化を力強く推し進めるためには、地域間の財政力格差を早急に是正する必要がある。

地方分権改革を進め、(1)で指摘したように地方税の比率を高めていくのであれば、国からの財政移転が果たす役割はおのずと縮小せざるを得ない。その際、地域間の財政力格差の縮小をはかる観点から、地方交付税の制度改革を含め財政調整のあり方についても検討する必要がある。また、地方交付税の算定を透明なものとし、地方自治体の予見可能性や国民への説明責任の向上をはかるための見直しを行う必要がある。

今後の地方分権改革における国庫補助負担金、地方交付税、税源移譲を含めた税源配分の一体的な改革と税源の偏在是正とは、一体不可分のものとして行う必要がある。地方税源の充実にあたっては、応益性を有し、薄く広く負担を分かち合うものであること、さらに、地域的な偏在性が少なく、税収が安定したものであることが望ましく、国と地方の税体系の観点から見直しを行う必要がある。

### (3) 社会資本整備に関する財政負担

特別会計の統合については、地方分権改革推進の観点から、社会資本の縦割り、国と地方との二重行政がもたらす弊害の除去への取り組みが必要である。

社会資本整備に関する国と地方の役割分担の見直しを行い、国庫補助事業についての対象事業の限定や直轄事業負担金の廃止・縮減等について地方の自主性・裁量性を拡大する方向で検討すべきである。

#### (4) 国庫補助負担金改革

##### 国庫補助負担金改革

三位一体改革における国庫補助負担金改革については、社会保障関係や義務教育費国庫負担金のように、給付やサービスの水準が国によって定められ地方自治体の裁量性が低い国庫補助負担金が大半を占めていた。こうした国庫補助負担金の補助率の引下げ、交付金化の不徹底などにより、必ずしも地方自治体の裁量性を高める結果になっていないとする指摘もある。国庫補助負担金については、地方自治体の自主的な行財政運営を阻害しがちであり、財政資金の非効率な使用を招きやすいことから廃止を含めたゼロベースでの見直しが必要である。

国庫補助負担金の相当部分が社会保障など義務的な性格のものとなっており、制度の見直しによって徹底した効率化をはかるとともに、それぞれの分野ごとに国・地方の役割分担を徹底して見直す必要がある。

##### 補助対象財産の転用等

国庫補助事業等の補助対象財産の財産処分（補助目的外への転用、譲渡、取壊し等）に対する制限をめぐっては、これまでの審議過程において、地方からさまざまな支障事例が示されるなど、改善を求める声は強い。

補助金適正化法は、補助対象財産について処分制限期間（注）を経過していない場合でも、各府省の長の承認がある場合には財産処分を容認しており、これにもとづいて承認基準の弾力化や手続の簡素化が進められてきている。

しかしながら、当委員会の調査結果によると、事後の報告・届出等をもって承認があったものとみなす取扱いの適用にばらつきがあり、また、転用・譲渡等における用途や相手先が強く制限されるなど、措置状況は十分とはいえない。

（注）処分制限期間を経過すると、国の承認の有無にかかわらず、財産処分が可能となる。

経済社会情勢の変化や地域活性化の観点等を踏まえた地域の創意工夫に対応するため、また既存ストックの効率的な活用のためにも、財産処分に対する制限は、補助目的の達成や補助対象財産の適正な使用を確保するうえで必要最小限にとどめるように改め、また、手続の簡素化をはかるべきである。このため、以下の措置を講じる必要がある。

ア 各府省においては、以下を前提として、財産処分の承認基準をできるだけ具体的で分かりやすい形で定めるとともに、地方自治体及び地方支分部局に対する周

知・情報提供を確実に実施すべきである。

- ・ 一定期間（注）経過後の財産処分については、事後の届出・報告等をもって国の承認があったものとみなし、国庫納付を求めないことを原則とする。

その際、転用・譲渡等における用途や相手先については、差別的な取扱いをしないことを原則とする。

なお、補助目的の達成や補助対象財産の適正な使用を確保する観点から、有償の譲渡・貸付の場合や、国庫補助金等を受けて同種施設を整備する場合には国庫納付を求めるなど、必要最小限の条件を付することができるものとする。

（注）前述の調査結果によると、10年、処分制限期間等の5分の1といった期間を定めている例が見られる。

- ・ 一定期間経過前であっても、災害による財産の損壊等、補助事業者の責に帰することのできない事由による財産処分や、市町村合併、地域再生といった施策に伴う統廃合等の財産処分については、特に十分配慮する。

イ 各府省が定める処分制限期間についても、補助目的を十分に勘案し、さらなる短縮化を検討すべきである。

## （５）財政規律

地方税財源の充実とともに、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うことが必要である。

地方自治体の公会計の改革を進めると同時に、本年6月に成立した「地方公共団体の財政の健全化に関する法律」に定められた新たな財政指標と外部評価等の仕組み、第三セクターに係る損失補償について財政規律の確保をはかるための仕組みなどを踏まえ、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。

「財政は数字に凝縮された住民の運命」とも表現される。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・効率化を進め、納税者たる国民・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。その際、地方議会においても財政へのチェック機能を充実するとともに、監査委員の機能の充実、外部監査機能の積極的な活用をはかる必要がある。

地方自治体に対する債務調整の導入は、地方行財政制度の抜本的改革が進展した場合における地方財政規律の強化に向けた選択肢のひとつとして位置付けられてきた。そのため、国による事務等の義務付けの廃止、国庫補助負担金改革、税源移譲、地方交付税、そして地方債など地方行財政全体について分権改革が今後進むなかで、地方債の自由化や債務調整の導入の是非について検討すべきである。

## 6 分権型社会への転換に向けた行政体制

義務付け・枠付けの見直し、税財政などの主要論点とあわせて、国と地方の行政体制の問題についても、次の主要論点を整理する必要がある。これらについては一体として認識し議論する必要性があり、そして、何よりも行政体制の問題が役割分担や税財源のあり方、国の新たなガバナンスの姿、さらには将来における道州制のあり方にも結び付く重要な課題だからである。

これに加えて、分権型社会への転換に向けた行政体制の問題としては、自治立法を通じた政策形成機能、執行機関に対する監視機能等をより適切に果たすための方策などの議会のあり方や、トップマネジメント機能の強化等の執行機関のあり方についても見直しを行うことが今後の重要な検討課題である。

### (1) 広域連携の拡充

基礎自治体優先の原則は、国と地方の役割分担、広域自治体と基礎自治体の役割分担において、基礎自治体が最優先に役割を担うことを意味する。現在推進されている「平成の大合併」は、こうした役割を担うことができる基礎自治体を整備しようとするものである。そのうえで、自ら担うことが難しい場合やあるいは複数の地方自治体間で協力し担うことがより効率的かつ質的向上にも資すると判断する場合には、広域連合など多様な連携の形態を積極的に導入できるようにすることも必要である。

限界集落、過疎、離島などの問題が深刻化するなかで、基礎自治体が自ら担う事務事業を選択できる仕組みが地方自治においては必要である。そして、単独の基礎自治体が自ら担えない事務事業は、周辺の基礎自治体と連携して担う広域連合等水平的補完、あるいは都道府県が担う垂直的補完の仕組みの充実をはかることが必要である。その際、権限・財源の移譲も含め広域連携等のいっそうの充実・活用をはかることを検討すべきではないか。

「基本的な考え方」でも既に示したように、「地方が主役」とは、地方が総体として国から自立するとともに、各地域が相互に連帯しつつ個々に自立している姿を意味する。その連帯において、広域連携の充実は重要な課題と考える。

### (2) 大都市制度のあり方

地方自治法で政令指定都市、中核市及び特例市という都市に関する事務配分、関与等の特例が設けられている。しかし、首都たる東京、そして人口の約半分が住む三大都市圏（東京圏・名古屋圏・関西圏）、さらには政令指定都市をはじめとする大都市を取り巻く環境はグローバル化や少子高齢化の急速な進展のなかで大きく変化している。加えて、大都市が当該大都市自身のみならず、周辺自治体の地域をも包含する広域的な圏域を形成し、区域を越える広域的な取組みを必要とする状況にある。

こうした状況を踏まえれば、大都市の地域であっても国の法令による全国一律の義務付け・枠付けが必要なのか、大都市に関しても関与が必要なのか、大都市に対して

さらなる権限移譲ができないのか、という視点を常に保持することが必要である。従来、国、都道府県が対応することとされてきた大都市地域の課題であっても、大都市自身が周辺の市町村と連携しながら処方箋を用意するという役割を付与すべきではないか。このような視点から、大都市制度のあり方についてそれを支える税財政制度を含めて検討すべきである。

今次の地方分権改革を経て、さらに将来の道州制の導入によって、国と地方及び広域自治体と基礎自治体の再構築が行われる際には、都道府県の区域を超える広域の圏域において、拠点性を持つ大都市がその中核となって広域的に分散する権能や資源の相互補完的な活用を行う姿を指向していくことになる。

### (3) 地方支分部局等の見直し

当委員会は、経済財政諮問会議での議論を経て本年6月19日に閣議決定された「経済財政改革の基本方針（骨太の方針）2007」において、地方支分部局の抜本改革に向けた検討に取り組むこととされた。このため、当委員会では、調査審議の基礎資料とするため、同会議の民間議員から本年5月に提案された「国の出先機関の大胆な見直し」に示された地方支分部局の事務の地方自治体への移譲可能性についての試行的な分類に対する各府省の見解や、事務所・出張所等のレベルを含む地方支分部局の組織・予算等の現況について調査を実施し、本年10月までに結果を取りまとめて公表した。

経済財政諮問会議の提案は、地方支分部局の事務を、国に残すもの（：国家としての存立に直接関わる事務、：全国的な規模や全国的視点に立って行わなければならない事務）、地方に移譲可能な事務のうち現在は主に国のみでその事業を行っているもの、地方に移譲可能な事務のうち地方でも同様の事務を行っているもの、に試行的に分類したものである。このうち、については「仕事と人員の地方への移譲を検討」、については「地方への移譲によって人員の縮減が可能」との考え方が示されている。この試行的な分類に対する各府省の見解は、全国的な規模・視点の必要性や、広域性、統一性や全国斉一性、専門性等の確保などを理由として、地方への移譲可能性を否定するものが大半を占めた。

しかしながら、全国的な規模や視点に立って行う事務であっても、法定受託事務として地方自治体で実施している例は多く見られるし、本府省で直接実施される場合もある。これらの事務を地方支分部局で実施することが必然的であるわけではない。統一性や全国斉一性の確保が必要であるとしても、現に多くの行政分野で行われているように、法令により適切な事務処理基準を設定することなどにより、地方が担うことは可能と考えられる。高度な技術や専門性等が求められる場合であっても、事務と必要な要員の双方を地方に移譲することとすれば地方自治体の体制の充実がはかられ、地方が担うことも可能である。また、広域性の確保に関しては、例えば、管轄区域が複数の都道府県にまたがるブロック単位の機関の事務についても、都道府県で担うことができるもの、本府省で実施可能なもの、地方自治体間の広域的な連携で対応できるものがないかなどの検討を行う必要がある。

当委員会では、地方支分部局の抜本的な見直しに向けて、地方自治体との事務事業の重複を排除するとともに、「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自治体にゆだねることを基本とする」との国と地方の役割分担の一般原則にもとづき、事務事業の地方自治体への移譲等を検討していくこととする。その際、以上のような視点を踏まえ、調査結果を活用し、各府省から示された意見等の内容について検証を加え、具体的な検討を進めていく。

なお、上記の地方支分部局に関する調査は、国の出先機関の実態を把握する調査としては、これまでにない詳細なものであるが、これは、地方支分部局の見直しの検討に向けて、地方六団体から詳細な情報の提供を要請されたことにも対応するものである。今後、地方六団体においてこれを活用し、各論に立ち入った具体的な見直しの検討と提案がなされることを期待する。

また、国が法令により独立行政法人に担わせている事務事業についても、国と地方の役割分担の原則に応じて見直しを行う必要がある。現在、政府の行政改革推進本部において独立行政法人の整理合理化計画を策定するための検討が進められており、その方向性等を踏まえて具体的な検討を行う。

## 7 勧告に向けて

政府は、平成 22 年春までに「新分権一括法案」を国会に提出することを目指し、政府として講ずべき必要な法制上又は財政上の措置等を定めた地方分権改革推進計画を作成することとしている。このため、当委員会としては、地方分権改革推進計画の作成のための具体的な指針の勧告を、来春以降順次政府に対して提出していく予定である。

今後の審議においては、「中間的な取りまとめ」で示した検討の方向性にもとづき、これまでの審議のなかで取り上げられなかった課題も含め、幅広い課題について具体的な勧告に向けて本格的に検討を進めていく。税財政や行政体制について、引き続き必要な検討を行うとともに、特に、以下の事項については、各府省の協力を得つつ、重点的に検討を進めることとする。

その際、検討を進めるにあたっては、広く国民に説明する機会を設けるなどにより、地方分権改革の推進に関する国民の関心と理解を深めるよう努めるとともに、引き続き、首長、地方議会議員など地方自治体関係者、経済団体等とも密接に連絡し、その意見を十分に聴取する。また、政府内の他の施策との連携にも留意する。

### （法制的な仕組みの見直し等）

法令による義務付け・枠付けについて、存置を許容する場合のメルクマールを設定し、メルクマールに該当しない場合には原則として廃止することとする。各府省からは、メルクマールに該当するかどうかの見解、該当しない場合の具体的な廃止案、存置する必要があるとする場合にはその理由などについて、当面、今年度末を目途に回答を得て、これを公表するとともに、その内容について当委員会として検証を行う。

### （個別の行政分野・事務事業の抜本的見直し）

個別の行政分野・事務事業に関して、この「中間的な取りまとめ」において示した改革の方向性に沿って、所管府省においても、早急に検討に着手し、具体的な改革案を取りまとめるよう要請する。当面、今年度末を目途に検討結果について報告を求め、その結果を踏まえて、来春以降の勧告に向けた検討を具体的に進めることとする。

### （地方支分部局の抜本的な見直し）

地方支分部局の抜本的な見直しについては、事務所・出張所等のレベルを含む組織の詳細調査結果も活用し、各府省から示された意見等の内容について検証を加えつつ、事務事業の地方自治体への移譲等を検討していく。具体的には、地方六団体からの具体的な見直しの提案等も踏まえて論点を整理し、今年度末を目途に、これに対する各府省の考え方について回答を得て公表するとともに、その内容について当委員会として検証を行うこととする。

### （政府及び地方自治体に望むこと）

当委員会としては、今後、審議を進めるにあたり、政府に対し、地方分権改革の推進を最重要課題と位置づけ、内閣総理大臣を本部長とする地方分権改革推進本部において

「中間的な取りまとめ」をしっかりと受け止め、一体となって地方分権改革の推進に強力に取り組まれることを望む。

また、地方自治体においては今後、地方分権改革の推進という高い見地に立って、具体的かつ建設的な検討及び提案が行われることを望む。あわせて、自らの行財政運営について透明性と自浄性を高め、住民の信頼を絶えず確保するとともに、人材の育成など将来に向けての行政能力向上の努力を継続し、地方分権改革の推進に向けて住民の理解の浸透に努められることを期待する。

## 法制的な仕組みの見直し等のための作業等について

### 義務付け・枠付けの見直しと条例制定権の拡大

#### 義務付け・枠付けの態様の分類

義務付け・枠付けの態様の分類は次のとおりとする。

- 1 義務付け（一定の課題に対処すべく、地方自治体に一定種類の活動を義務付けること。一定種類の活動に係る計画策定の義務付けを含む。）
  - a 法令による義務付けをしない（単なる奨励にとどまる場合を含む）
  - b 法令による義務付けをする
  
- 2 枠付け（地方自治体の活動について組織・手続・判断基準等の枠付けを行うこと。）
  - a 法令による枠付けをおよそしない、又は、枠付けをするが、条例で、自主的な枠付けを設定し、若しくは法令による枠付けを補正することを認める
    - a-1 法令による枠付けをおよそしない、又は、必要事項を法令で定めるのではなくすべて条例に委任する
    - a-2 必要事項を法令ですべて定めるのではなく、一部を条例に委任する
    - a-3 法令の規定について条例による補正（補充・調整・差替え）を許容する
  - b 法令によって枠付けをし、条例で枠付けをしたり法令による枠付けを補正したりする余地を認めない

#### 見直しの「共通基準」

地方自治体の自主性を強化し、自らの責任において行政を実施する仕組みを構築する観点から、自治事務を対象にして、そのうち、法令による義務付け・枠付けをし、条例で自主的に定める余地を認めていないもの（ の分類のうち、1 b、2 b）について、法令による義務付け・枠付けを廃止するか、又は、枠付けに関し条例で自主的に定める余地を認める（ の分類のうち、1 a、2 a）ことを原則とする見直しを実施する。（自治事務でありながら法令による義務付け・枠付けをし、条例で自主的に定める余地を認めていないものには、非権力的関与である協議等の義務付けも含むものとする。）

この見直しの実施にあたっては、次のとおり義務付け・枠付けの存置を許容する場合のメルクマールを設定し、これに該当しない場合については原則として義務付け・枠付けの廃止を求めることとする。

地方自治体が私有財産制度、法人制度等の私法秩序の根幹となる制度に関わる事務を処理する場合

補助対象資産又は国有財産の処分に関する事務を処理する場合

地方自治に関する基本的な準則（民主政治の基本に関わる事項その他の地方自治体の統治構造の根幹）に関する事務を処理する場合、及び他の地方自治体との比較を可能とすることが必要と認められる事務であって全国的に統一して定めることが必要とされる場合

地方自治体相互間又は地方自治体と国その他の機関との協力に係る事務であって、全国的に統一して定めることが必要とされる場合

国民の生命、身体等への重大かつ明白な危険に対して国民を保護するための事務であって、全国的に統一して定めることが必要とされる場合

広域的な被害のまん延を防止するための事務であって、全国的に統一して定めることが必要とされる場合

国際的要請に係る事務であって、全国的に統一して定めることが必要とされる場合

法定受託事務を除外し、自治事務を対象として見直しを実施するのは、自治事務については「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」（地方自治法第2条第13項）とされていること、他方、法定受託事務については、「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」（地方自治法第2条第9項第1号）であり、国・都道府県は、都道府県・市町村が「法定受託事務を処理するに当たりよるべき基準を定めることができる」（地方自治法第245条の9）とされていること、を踏まえたものである。法定受託事務であっても、その目的を達成するために必要な最小限度の義務付け・枠付けでなければならないことは当然である。

## 見直しの作業方針

中間的な取りまとめ後、速やかに、各府省が所管する法令のうち、自治事務でありながら法令による義務付け又は枠付けをし、条例で自主的に定める余地を認めていないもの（ の分類のうち、1b、2b）について、期限を切って、

- (1) 上記メルクマールに該当するもの、上記メルクマールに該当しないものに分類すること
- (2) 分類の結果、上記メルクマールに該当しないものについては具体的な廃止のための案を提示すること
- (3) (2)にかかわらず、各府省において、上記メルクマールに該当しないが、なお存置する必要があると考えるもの（条例で自主的に定める余地を認めた上で存置する必要があると考えるものを含む。）についてはその理由を提示することを各府省に求めることとする。なお、自治事務でありながら、法令による義務付け

・ 枠付けをしている場合についてここで何ら回答がなかったときは、委員会においては、法令による義務付け・枠付けの必要がないものという前提で作業を進める。

各府省からの回答は公表するとともに、その内容について委員会として検証を行う。

## 関与の見直し

第一次地方分権改革の当時と比較して、市町村合併の進展等により基礎自治体の行政体制整備が進んでいること等を踏まえて、主要行政分野における国と地方の役割分担の見直しに際しては、国・都道府県による個別的な関与についても、法定受託事務の自治事務化による関与の縮減、自治事務に対する関与の基本類型に該当しない同意、許可・認可・承認、指示等の特別の関与の見直し、自治事務・法定受託事務に対する基本類型に該当する関与でも必要な最小限度のものになっているかの検証を中心に検討する。基本類型に該当しない関与については、主要行政分野における国と地方の役割分担の見直しで取り上げられた事項以外の事項を含めて引き続き検討する。

また、地方自治体がした処分について、地方自治法等個別法の規定にもとづき国等が審査請求・再審査請求の手段を通じて関与する裁定的関与は、行使される場面は限定的であっても地方自治体の判断を直接に否定することもできる関与である。現在、行政不服審査制度について、新しい審査請求手続における対審的構造の導入や合議制の第三者機関の関与等により審査請求人の手続保障のレベルを上げる方向で行政不服審査法の改正が検討されている。この場合における裁定的関与としての審査請求・再審査請求の取扱いについて、当委員会としては、政府の法案取りまとめ状況を注視していくこととする。

## 地方分権改革推進委員会

委員長 丹羽 宇一郎 伊藤忠商事株式会社取締役会長

委員 井伊 雅子 一橋大学国際・公共政策大学院教授

猪瀬 直樹 作家・東京都副知事

小早川 光郎 東京大学大学院法学政治学研究科教授

露木 順一 神奈川県開成町長

横尾 俊彦 佐賀県多久市長