

地方公共団体の行財政改革の推進等 行政体制の整備についての意見

- 地方分権改革の一層の推進による
自主・自立の地域社会をめざして -

平成 16 年 5 月 12 日
地方分権改革推進会議

目 次

はじめに	1
事務・事業の見直しや様々な方策による地方の自由度の拡大	4
1. 自由度の拡大のための事務・事業の見直し	4
（1）地域における行政の総合化の推進	4
ア 統合補助金化、地方支分部局への権限委任	4
イ 幼稚園・保育所の制度の一元化	6
（2）地方の自主的な行政運営の確立	7
ア 保健所長医師資格要件の廃止	8
イ 教育委員会の必置規制の弾力化	8
ウ 農業委員会及び普及職員の必置規制の在り方	10
エ 地方の自主的な判断による見直し	12
（3）国の役割の明確化	12
ア 直轄事業に係る情報開示・事前協議、負担金の見直し	12
イ 中小企業政策における国の役割の重点化	13
ウ 産業廃棄物処理に係る国の責任の明確化	14
エ 国の治安責任の明確化、地域の安全・安心の確保	15
2. 自由度の拡大のための様々な方策	18
（1）市町村（基礎自治体）を重視した分権の推進	18
（2）特区的手法の活用による地方分権改革の推進	19
（3）法令面での地方の権限強化	19
（4）国の決定への地方の参画	20
地方公共団体の行財政運営の改革	21
1. 住民自治の拡充と公私協働の推進	21
（1）情報公開と説明責任	21
（2）議会の活性化	22
ア 情報公開、情報提供の重要性	22
イ 議会の自主性の拡大	22
ウ 住民投票制度の論点	23
（3）シティ・マネジャー制等の導入の検討	24
（4）公私協働の推進	24

2 . 効率的行財政運営の推進	26
(1) 「新しい行政手法 (ニュー・パブリック・マネジメント)」の 考え方とマネジメント・サイクルの推進	26
ア 「新しい行政手法 (ニュー・パブリック・マネジメント)」 の考え方	26
イ マネジメント・サイクルの推進	26
(2) 民間との連携による効率的・効果的な公共サービスの提供	28
ア 民間との連携による公共サービスの提供の考え方	28
イ 公共サービスに係る P F I、公設民営等の多様な提供手法 の普及・定着	29
ウ 水道等の公営企業分野や教育・福祉・医療分野における 民間との連携による公共サービスの提供の拡大	30
(3) 地方分権新時代にふさわしい公務員制度の見直し	31
(4) 電子自治体の実現	32
(5) 公会計改革	34

地方分権改革推進のための地方行政体制整備	36
--------------------------------	----

1 . 地方分権改革の推進と新しい地方行政体制の方向	36
(1) 地方行政体制の検討の必要性	36
(2) 中央政府の役割と地方公共団体の役割	36
ア 「国のかたち」と中央政府の役割	36
イ 地方公共団体の役割	37
ウ 市町村 (基礎自治体) と都道府県 (広域自治体)	37
(3) 市町村 (基礎自治体) への権限移譲の推進と都市の活性化	38
(4) 市町村合併の推進	39
2 . 新たな広域行政体制の整備	41
(1) 広域連合等の活用	41
(2) 広域自治体再編の可能性	42
(3) 「道州制」をめぐる論点	42
ア 「道州制」の考え方についての整理	42
イ 「道州制」と国の地方支分部局等の在り方	43
(4) 北海道における取組み	44

おわりに	45
----------------	----

はじめに

地方分権改革が目指しているのは、国と地方の役割分担を明確にし、地方の自己決定の範囲を拡大し、地方の自立性を高めることである。これにより、地方公共団体は、地域の総合的な行政主体として、自主的・自立的な判断に基づいて住民に身近な行政を効率的に処理することが可能になり、その一方で、国は、国家としての存立に関わる事務や全国的な規模・視点で行われることが不可欠な施策・事業の実施など国が本来果たすべき役割を重点的に担うことが可能になり、それらが国全体としての活力を生み出すこととなる。

これが、これからの我が国が目指す「国のかたち」であり、小泉内閣総理大臣によって示された「地方にできることは地方に」、「民間にできることは民間に」という行政の構造改革に取り組む姿勢の基本と位置付けることができる。

平成7年以来、地方分権推進委員会によって進められてきた地方分権改革は、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（以下「地方分権一括法」という。）による機関委任事務制度の廃止に見られるように、従来の中央集権的な制度を転換させ、地方の自主性・自立性の向上へ向けて大きく前進させたと言える。

しかし、我が国は、総人口が2006年をピークに減少へと転じるとともに、少子高齢化の一層の進展が見込まれているなど社会構造の転換期に直面しており、こうした状況に対応して、国と地方を通じた厳しい財政事情の下で、地方が自主性・自立性を向上させ、住民のニーズに応じて自主的、自律的かつ効率的で持続可能な行財政システムを構築するためには、一層の地方分権改革の推進が必要である。

地方分権改革推進会議は、このような認識に基づき、これまで地方分権改革に関して、国と地方の役割分担の適正化：ナショナル・ミニマムの達成からローカル・オプティマムの実現へ、地域における行政の総合化、地域の創意工夫の発揮と知恵とアイデアによる地域間競争、地方における自立的な財政運営が可能なシステムの形成、国の決定についての地方の参画の確保という5つの改革の方向を提示した。

これに基づき、国と地方公共団体との役割分担に応じた「事務・事業の在り方に関する意見」として、また、国庫補助負担金の改革、税源移譲を含む税源配分の見直し及び地方交付税の改革に関する「三位一体の改革についての意見」として、国の関与を廃止・縮減し、地方公共団体の自己決定が可能となる領域を拡大するための改革を求めてきた。このたびは、これらの改革の方向を前提として、以下に示す考え方の下に、残された諮問事項である「行財政改革の推進等行政体制の整備」について調査審議を進めてきた。

（地方の自由度の拡大）

必置規制や義務付け等、国による過度の関与が地方の主体的な決定や創意工夫ある行財政改革への取組みの支障となってはならない。

自己規律の下に自由度を拡大した地方公共団体が、知恵とアイデアを競うことが、個性豊かで活力に満ちた地域社会の形成や地域経済の活性化につながる。

（住民自治の拡充と効率的行財政運営）

地方の自由度の拡大は団体自治の拡充と言えるが、その次の段階としては、地方が自己規律の下に拡充された自己決定権の範囲内で、住民の参加により、自主・自律的に政策を作り、自らの行財政運営を行っていく住民自治の実現が重要となる。

各地方公共団体が、地域の特性に応じて、また、住民の選択によって、個性ある行財政運営の『多様』な形態を、『柔軟』に『選択』できる状態こそ、当会議が主張している「ローカル・オブティマム」の考え方になじむ状態である。

こうした自己決定に基づいた行財政運営には、当然自己責任が伴うものであり、持続可能なシステムを形成してこそ、将来にわたって、自主・自律的かつ自立的な行財政運営が可能になる。それには、受益と負担の関係が明確になるように、情報公開・情報提供や説明責任の徹底によって透明性を向上させるとともに、納税者の視点に立った住民参加の下に、効率的行財政運営に向けた不断の改革を推進していくことができる状態にすることが必要である。

（地方行政体制整備）

市町村合併が進展し、経済活動も一層広域化するなど社会構造の転換期を迎えた現在、広域の諸問題に対応すべく、地方公共団体の編成単位も含め、行政体制の在り方に関して本格的に議論すべき段階に達している。

基礎自治体の中でも、特に、地域経済の中核である政令指定都市や中核市等の都市の担う役割は大きく、一層の権限移譲の推進も求められている。なお、広域自治体再編の可能性を検討するに当たっては、各地域の意向を尊重する観点から、「一国多制度」を許容することも選択肢となりうる。

「道州制」については、当会議において一定の結論を得るに至っていないが、ヒアリング、書面調査、海外調査等の成果を活かし、論点と課題を整理した。「道州制」は、「国のかたち」そのものの改革に通じる課題であり、国民的な議論を深め、十分に検討していくことが必要である。

本意見は、以上のような基本的な考え方に基づいて、行財政改革の推進等行政体制の整備に関する当会議としての見解を取りまとめ、内閣総理大臣に意見を述べるものである。これを集約すれば、「『画一』、『一律』、『硬直』から『多様』、『選択』、『柔軟』へ」との言葉で表される内容になったものと考えている。

政府においては、本意見を尊重し、地方分権改革を推進する観点から、適切に対処されることを期待するとともに、地方公共団体においても、本意見の趣旨を踏まえて、一層の行財政改革に取り組まれることを期待する。

事務・事業の見直しや様々な方策による地方の自由度の拡大

1. 自由度の拡大のための事務・事業の見直し

(1) 地域における行政の総合化の推進

地域住民のニーズに的確に対応するためには、いわゆる縦割行政を排し、地域において総合的な行政を推進することが必要である。このため、三位一体の改革を推進する中で、国庫補助負担金の廃止・縮減を進めるとともに、地方の自由度を拡大する観点から、統合補助金化・交付金化、要件緩和等を更に進めるべきである。また、省庁再編に際しては、中央省庁の権限をできる限り地方支分部局に委任し、諸手続が当該地方支分部局において完結するよう措置された。引き続き、この趣旨を徹底し、地域における行政の総合化を推進する観点からの取組みが求められる。さらに、許認可の廃止・縮減と統合・一元化等が必要である。

ア 統合補助金化、地方支分部局への権限委任

(ア) 統合補助金、補助金の要件緩和等

平成12年度に創設された統合補助金は、その後、次第に、対象事業の拡充及び運用関与の改善が図られ、国が箇所付けしないことを基本とし、地方の自主性を高めてきた。また、国庫補助負担金の要件を緩和して地方公共団体の自主性の発揮を可能とし、地方公共団体が地域の実情に応じて機動的かつ効率的に補助事業の執行を行えるようにすることも必要である。

今後とも、存続する国庫補助負担金については、統合補助金化、交付金化を推進すべきであるが、依然として、都道府県、市町村からは統合補助金について、自主性の一層の拡大、審査窓口の一元化、事務負担の一層の軽減といった要望があることから、所管省庁において必要な実態調査等を行い、その結果に基づき統合補助金の運用改善を行うべきである。

地方道路整備臨時交付金についても、累次、運用の改善が図られてきた。平成16年度予算では、個別事業の審査を止め、複数の道路事業から成るパッケージについて、目標の達成度を事後的に評価する方式に改めるとともに、個別事

業への事業費配分を地方が自由に行える仕組みとした。今後は、その運用状況を踏まえつつ、必要に応じて運用改善の検討が行われるべきである。

社会保障関係の補助負担金についても、地方公共団体の自主的・自立的な行財政運営の確立を図る観点から統合やメニュー化を検討することが表明されている。このような統合補助金化は、年金、医療、介護、福祉等の社会保障制度改革の一体的推進の観点からも重要なものであり、これらの制度改革に併せて、また三位一体改革による一般財源化等の推進状況も踏まえつつ、例えば、医療、老人・介護、福祉・保健の三分野への統合等についても、選択肢の一つとして検討が行われるべきである。

保育所関連補助金、老人福祉施設及び老人保健施設の施設整備に係る補助負担金等については、それぞれ政策目的や対象者が同一ないし類似のものであり、早急に統合補助金化等を行うべきである。

さらに、在宅福祉事業費補助金の自主性の拡大、特別養護老人ホーム等の社会福祉施設の定員・面積基準、屋外遊戯場基準、構造等の基準の見直し、放課後対策事業関連の補助金やスクールカウンセラー活用事業補助の運用の弾力化等を推進すべきである。

この他、既に実施された補助事業の補助対象資産である施設の目的外使用承認の運用の弾力化については、各省庁において、所管の補助金等に係る転用承認の運用の弾力化や手続の簡素合理化、財産処分制限期間の短縮等の措置が講じられているが、今後とも、一層の弾力化・簡素化を推進すべきである。

国の行政財産に関して、例えば公私協働のためにNPO¹が使用する場合等、地方公共団体の公的目的に資する使用等については、個別具体的な提案を踏まえ、用途又は使用を妨げない限度で使用・収益の許可を行い、今後同種の許可事例が積み上がれば、それらを集約して取扱基準に明示することが望ましい。

(イ) 地方支分部局への権限委任

地方支分部局については、平成13年の中央省庁再編に併せて、本省から地方支分部局への権限委任が進み、それに伴い、国に関連する地方の事務手続がよ

¹ Non-Profit Organization (非営利団体)

り身近なところへ一元化され事務の軽減が図られたと評価する声がある一方で、体制の整備が伴っていないため、かえって面倒になった、時間がかかり過ぎるようになったとの指摘もあることから、関係省庁は、本省から地方支分部局への権限委任と事務事業の実施について適切な運用が図られるよう努めるべきである。

また、厚生労働省では、平成 13 年の中央省庁再編に併せて医療、薬事、福祉関係の監視・指導業務等の総合地方支分部局として地方厚生局が設置され、地方公共団体向け補助負担金の執行事務を同局が担当することとされた。これに伴い、平成 15 年度より、児童扶養手当給付費負担金、特別障害者手当等給付費負担金等の執行事務が本省より委任され、平成 16 年度には社会福祉施設等施設整備費補助金等の執行事務が委任された。引き続き、国民健康保険関係の補助金等の執行事務についても、地方厚生局への委任を進めていくべきである。

イ 幼稚園・保育所の制度の一元化

幼稚園・保育所の制度の一元化については、平成 15 年 6 月の「経済財政運営と構造改革に関する基本方針 2003」(以下「基本方針 2003」という。)において就学前の教育・保育を一体として捉えた一貫した「総合施設」の設置が表明され、幼稚園・保育所の制度の一元化の実現に具体的に踏み出したことは評価できる。将来的には、「総合施設」に対する地方公共団体、地域住民等の評価を踏まえ、制度の一元化の実現について更に検討を進めるべきであり、このような流れを確実なものとして定着させるため、以下のような措置が必要である。

(ア) 幼稚園、保育所の連携、合築を推進するため、保育所の施設基準等の緩和を更に進めるべきであり、現在構造改革特区において認められている基準の緩和(幼稚園児と保育所児の合同活動・保育、保育室共用化、保育所への給食の外部搬入方式の導入・私的契約児の弾力的受入れ等)を全国化するほか、面積基準の緩和や調理施設必置規制の廃止を行うべきである。平成 16 年度予算において、公立保育所に係る児童保護費等負担金が一般財源化され、所要額が所得譲与税により税源移譲されるとともに地方交付税の基準財政需要額に算入された。市町村はこの財源を認可保育所だけでなく無認可保育所にも使用したり補助できることとなったが、これが認可保育所の基準緩和の促進剤となることが期待される。

(イ) 幼稚園教諭・保育士資格の一元化については、幼稚園教諭の保育士資格

取得の際の試験科目一部免除等の措置が既に実施されており、更に文部科学省において、保育士資格を有する者への新たな幼稚園教員資格認定試験を平成 17 年度から導入することについての検討が行われている。このような両資格の併有推進の取組みは評価できるが、幼稚園教育要領と保育所保育指針は内容について整合性が確保されており、幼保一元化施設における幼稚園教諭免許・保育士資格の両資格を併有しない者の任用を制約する合理性は低いことから、幼保一元化の環境整備を図る観点から、両資格の一元化を更に推進するべきである。

(ウ) 設置主体の面では、幼保一元化を推進するため、株式会社による幼稚園設置・運営の全国化について検討するとともに、株式会社等への幼稚園の管理運営委託についての制度設計の検討を進めるべきである。

(エ) 「総合施設」については、平成 16 年度中に基本的考え方を取りまとめ、17 年度に試行事業を先行実施する等必要な法整備を行うことも含め様々な準備を行い、18 年度から本格実施することとされ、現在社会保障審議会児童部会及び中央教育審議会幼児教育部会において具体案等の検討が行われている。「総合施設」の具体案の作成に当たっては、その基準（設置主体、施設・設備、職員の資格・配置、受入児童等）について、地域のニーズに応じて弾力的に対応できるように現行の幼稚園と保育所に関する基準よりも緩い基準とする等、地方公共団体の裁量を拡大することが必要である。

(オ) 幼稚園、保育所の担当部局については、現状では担当が分散していることから、幼保一元化に併せて、地方公共団体が行政担当部局の総合化を進めるため、幼保行政の担当部局を自由に選択・調整できるようにすべきである。また、「総合施設」の担当部局についても、地方公共団体が自由に選択・調整できるようにすべきである。

(2) 地方の自主的な行政運営の確立

国は、地方公共団体の自主的な行政運営の確立を図るため、行政組織や職員の配置については基本的に地方公共団体の自主的な判断に委ねていくことが必要である。このため、国の地方公共団体に対する必置規制を見直し、その廃止又は大幅な緩和を図ることが必要である。

ア 保健所長医師資格要件の廃止

保健所長医師資格要件については、厚生労働省の下での「保健所長の職務の在り方に関する検討会」において関係者間により幅広い議論が行われてきたが、その報告書（平成16年3月31日）においては、「現行の医師資格要件を維持すべき」との意見と、「医師であることを原則とし、例外的に、他の専門職の者を充てることを認めるべき」との意見の両論併記となった。また、「医師資格要件を廃止し、医師以外の者の任用を認め、保健所には必ず医師を配置する」との意見が記載された。

この報告書を踏まえ、厚生労働省は「公衆衛生行政に必要な医学的専門知識に関し医師と同等またはそれ以上の知識を有する技術吏員に対して医師資格要件の例外を認める。」ことを決定した。

当会議は、「事務・事業の在り方に関する意見」において、地方公共団体の判断により保健所長に行政能力の高い人材を配置できるようにすることが必要との観点から、「医師資格要件廃止の方向で見直しをなされることを強く求める」との提言を行っている。今般の厚生労働省の決定は、医師資格要件に初めて何らかの例外を設けたという意味では一定の評価はできるが、「公衆衛生行政に必要な医学的専門知識に関し医師と同等またはそれ以上の知識を有する技術吏員」との要件が厳しいものであることは否定できず、今後同要件の具体的内容を検討するに当たっては、地方公共団体の意見等も踏まえて、できる限り例外を認められる者の範囲が広いものとなるよう求める。

一方で、地方公共団体からは、保健所長医師資格要件は地方公共団体の人事上の制約となっているほか、保健・福祉施設統合による行政サービスの総合化・効率化の障害になっている等の指摘が行われてきた。厚生労働省においては、今般の弾力化措置の運用について、これらの支障をどの程度解決できる内容のものとなるかを見定めるとともに、地方公共団体の組織運営や保健所行政への効果、地域住民の健康・安全の確保への影響、緊急時における対応の状況等を踏まえ、医師資格要件について更に廃止の方向で見直しを行うことを求める。

イ 教育委員会の必置規制の弾力化

教育委員会制度については、制度創設後半世紀以上が経過し会議の形骸化等の指摘がなされていること等の状況の下、中央教育審議会でも地方分権時代にお

ける教育委員会の在り方についての検討が開始され、制度の意義と役割、首長と教育委員会との関係、市町村教育委員会と都道府県教育委員会の関係、学校と教育委員会との関係等について具体的検討が行われることとなっている。この中央教育審議会での検討も踏まえつつ、教育委員会の必置規制及び権限について、以下のような見直しについての具体的検討を行うことが必要である。

(ア) 必置規制の弾力化

教育委員会制度については、地方公共団体の行政組織の弾力化を図る上で必置規制が支障になっている、あるいは、教員出身者が事務局組織の主な役職についており、また、合議制であるため機動性・弾力性に欠ける等の指摘がある。さらに、公立教育と私学教育の一体的推進、初等中等教育と高等教育の一体的推進、生涯学習・社会教育行政の一元化、幼保一元化を進めるべきとの意見もある。実際上も、制度創設時と比べて教育委員会の所管に属さない私立学校の割合が高まる等、経済社会情勢は変化している。

地方公共団体の行政組織の弾力化、教育行政の総合化、教育の活性化、教育制度の迅速な改革、小規模教育委員会の活性化等の観点から、教育の政治的中立性を確保しつつ、各地域の実情に応じて地方公共団体の判断で教育委員会制度を採らないという選択肢を認めるべきである。

特に、生涯学習・社会教育行政の一元化、幼保担当部局の一元化の観点から、地方公共団体がこれらの担当部局を自由に選択・調整できるようにすることが必要である。

(イ) 権限の見直し

教育委員会制度は、本来教育の地方分権を促進する観点から戦後設けられた制度であるが、教育委員会制度創設の趣旨を徹底し、教育内容の地方分権を推進していく意味から、学習指導要領を超える多様なカリキュラム編成（英語による授業、英語教育早期開始、カリキュラムを先取りした数学・算数、中国語等の第二外国語授業、小中一貫教育実施等）、児童の習熟度に応じた就学年齢の弾力化、週間授業日数の弾力化等について、教育委員会（地方公共団体）等の権限で行えるようにする等、公立学校が各地域の実情・ニーズに応じて特色ある教育を実施できるようにすることを検討する必要がある。少なくとも、これらのうち現在構造改革特区において認められているものについては、全国化す

べきである。

都道府県教育委員会と市町村教育委員会との関係について、学級編制基準及び教職員定数設定、教科用図書採択地区設定の権限については、現在都道府県教育委員会が有しているが、学級編制基準及び教職員定数設定については、都道府県教育委員会との協議の上、各学校の設置・管理主体（小中学校については市町村教育委員会）が行えることとする等、きめ細かな教育を実施できるよう検討することが必要である。また、教科用図書については、現在、採択地区の小規模化に向けた取組みが進められているが、私立学校、国立学校、構造改革特区研究開発学校では学校ごとの採択等が行われており、将来的には、一般の公立学校についても各学校ごとの特色が発揮できるよう学校単位での教科書選択について検討することが必要である。

教職員については都道府県負担教職員のみが認められているが（「県費負担教職員」、構造改革特区を除く。）各地域の多様な教育ニーズに対応できるよう、市町村が県費負担教職員の費用を一部負担できるよう検討するほか、市町村の全額費用負担による市町村教育委員会が任命権を有する教職員の配置（「市町村費負担教職員任用事業」、構造改革特区において可。）を早急に全国化することが必要である。また、県費負担教職員の任命権については都道府県教育委員会と政令指定都市教育委員会のみが有することとされているが、その他の市町村についても県費負担教職員の任命権について、都道府県教育委員会との協議の上、当該市町村教育委員会へ移管できることとする等、市町村教育委員会が機動的・弾力的に対応できるよう検討することが必要である。

特に、学級編制基準及び教職員定数設定の権限については、現在政令指定都市教育委員会への移管が具体的に検討されているが、更に中核市等についても県費負担教職員任命権と併せてこれら権限の移管を進めることが必要である。

ウ 農業委員会及び普及職員の必置規制の在り方

農業委員会については、「基本方針 2003」を踏まえ、農業委員会の設置に係る市町村の裁量を拡大するとともに、農業委員会組織のスリム化や業務運営の効率化を推進することとされており、次の事項等を内容とする農業委員会等に関する法律の改正法案が今国会に提出された。

- ・農業委員会を置かないことができる農地面積の基準の見直し（具体的な数値は政令に委任。）

- ・選挙委員の法定下限定数の廃止・条例への委任
- ・農業委員会の法令業務以外の業務（任意業務）について、担い手への農地集積、耕作放棄地の解消等に向けた業務に重点化

この他、小規模農地面積市町村における農業委員会の設置の見直し及び市町村域を超えた広域連携による農地パトロール等を引き続き積極的に推進することとされている。

協同農業普及事業については、「基本方針 2003」を踏まえ、農業者の高度で多様なニーズに対応しうる事業を展開するとともに、都道府県が自主性を発揮できるよう、次の事項等を内容とする農業改良助長法の改正法案が今国会に提出された（林業普及指導事業、水産業改良普及事業についても、同様の措置が講じられる予定。）。

- ・政策課題に対応した高度かつ多様な技術を農業現場に普及するための普及職員の一元化
- ・都道府県が自主性を発揮できるよう地域農業改良普及センターの必置規制の廃止
- ・都道府県が自らの判断で実態に応じた運用を可能とするための農業改良普及手当の上限規定の廃止

次に、農業委員会及び普及事業に係る交付金については、「基本方針 2003」を踏まえ、今後3年間（平成16年度～18年度）において、事業・組織のスリム化・効率化等を進め、これに沿って計画的に2割程度の縮減を行うこととされ、平成16年度においては、6.9%の縮減が実施された（農業委員会交付金にあっては、15年度116億円 16年度108億円。協同農業普及事業交付金にあっては、15年度252億円 16年度234億円。）。

また、「基本方針 2003」を受けて、改革の進展状況を踏まえつつ、平成18年度までに、地方の自主性の拡大の観点に立って、交付金について一般財源化等その在り方等について所要の検討を行い、結論を得ることとされている。

これらの措置については、当会議としては、地方公共団体の自由度を増すための改革への第一歩を踏み出したものとして一定の評価はするが、地域の実情に応じた地方公共団体の自主的な判断による弾力的な運営という観点から、更に検討の必要があると考えている。

このため、基本的に地方公共団体の判断に委ねていくべきとの観点に立ち、今回の措置により事業・組織のスリム化・効率化等を着実に実施に移し、その成果を見定めるとともに、農業をとりまく環境の変化を踏まえつつ、農政推進上の農業委員会及び普及事業の役割を国・地方双方が検証することが必要である。

併せて、農業委員会制度や普及事業について、その一定の意義は認めつつも、農業委員会を設置するか、その事務を市町村長が行うかについて、市町村が自主的に選択できる制度へ移行することを含め、農業委員会、普及職員の必置規制の廃止又は一層の緩和、交付金の一般財源化等について一層の改革を検討すべきである。

エ 地方の自主的な判断による見直し

国において必置規制の弾力化等が実施された場合には、地方公共団体においても、それまで置かれていた組織や配置されていた職員が、それぞれの地域の実情に照らして真に必要なものであるのかどうかについて、自主的な判断により不断に点検・見直しを徹底することが必要である。

(3) 国の役割の明確化

地方公共団体が自己決定・自己責任の原則に基づいて自主的・自立的な行政運営を行うことができるようにし、ローカル・オプティマムを実現するためには、各行政分野における国と地方の適切な役割分担の下、国の役割の明確化・重点化を推進することが必要である。

ア 直轄事業に係る情報開示・事前協議、負担金の見直し

国の直轄事業は、中央省庁等改革基本法第46条等により、全国的な見地から必要とされる基礎的又は広域的事業に限定し、その範囲については客観的な基準等により、明確化を図るとされている。このことを踏まえ、平成16年3月には、河川・道路の直轄管理区間の指定基準の法令化が行われ、同時に、道路の直轄管理区間の指定及び廃止に際しての関係地方公共団体に対する意見聴取が制度化された。

今後は、法令化された基準に照らし、直轄管理区間の点検・見直しが行われ

るが、見直しに当たっては、地方公共団体の意見を尊重するように努めるべきである。

また、直轄事業負担金に関して、地方公共団体から、その支出が地方にとって義務付けられているにもかかわらず、国との意見交換や地方に対する情報開示が十分ではない、直轄事業について地方公共団体の判断の余地が確保されていないとの指摘がある。これについて、地方分権推進計画（平成 10 年 5 月 29 日閣議決定）に基づき、直轄事業負担金に係る開示事項の拡充を図ってきたことに加え、平成 15 年度から地方公共団体と国の地方部局との定期的会議を新設し、直轄事業等についての情報交換、意思疎通の円滑化に努めるとともに、直轄事業負担金の負担に係る問題点の実態やその解決方法について検討する等必要な取組みを進めていることは一定の評価をすべきである。

しかしながら、依然として地方公共団体には綿密な情報交換、意見交換、情報提供の充実等について要望があることや、各地方整備局の情報提供内容が必ずしも同じではないことを踏まえ、国は、情報提供の内容、時期等の基本的事項を明確化し、地域により国から提供される基本的な情報に差が生じないように徹底するとともに、それぞれの地方公共団体の意見を引き続き十分に聴取し、事業箇所ごとの事業内容、直轄事業負担金の内訳等について、情報提供の推進を図るべきである。

その上で、直轄事業に係る事前協議制度等の導入については、情報開示の徹底や定期的会議の開催といった取組み及びその定着状況を見定めた上で検討を行い、なお必要性があると考えられるのであれば、その導入を検討すべきである。

また、地方分権推進計画に基づく維持管理に関する直轄事業負担金の段階的縮減等や直轄事業負担金に係る事務費の在り方の見直しについては、「事務・事業の在り方に関する意見」や「基本方針 2003」を十分に踏まえ、国と地方の役割分担の明確化等を図る一環として、引き続き見直しに取り組んでいくべきである。

イ 中小企業政策における国の役割の重点化

中小企業政策については、産業政策の一環として国庫補助負担事業を含め、今後とも、国と地方の役割分担を明確化していくとともに、国の役割は、その

時々の経済情勢を踏まえつつ、創業、経営革新の支援等の全国的規模・観点から求められる経済的課題の克服や金融セーフティネット等の全国一律に最低限必要な政策の実現に重点化していくことが必要である。

伝統的工芸品産業産地補助金等についても、地方に密着した特色ある地域産業の振興に係る国と地方の役割分担を一層明確化するとの観点から、国と関係地方公共団体との間で、地方公共団体から問題として指摘されている補助スキームの在り方等を含めて、十分な意見交換を行うことが必要である。

商工会議所は、地域における中小企業活動を支える重要な役割を担っており、地方公共団体の産業政策と密接に関連しているとともに、輸入品の原産地証明を行う等国際的、広域的な事業も行っている。そのため、地方行政の総合性、地域の実態に即した商工業行政の一体性と、商工会議所の国際的、広域的な機能を確保する観点から、国と都道府県の認可、指導等の権限の適切な在り方について所要の検討を行うべきである。

商工会議所、商工会に係る認可、指導等の権限のうち既に都道府県に属しているものについては、都道府県から政令指定都市、中核市等への移譲の実態について、国としても権限の適切な在り方に関連して引き続き状況把握に努めるべきである。

また、近時、市町村合併が進展している中で、商工会議所、商工会についても、それぞれの地域の実情に応じてその自主的な再編が検討されている。

今国会で成立した商工会議所法及び商工会法の改正法により、商工会議所同士の合併及び商工会同士の合併について規定の整備が図られており、一定の評価ができる。

さらに、商工会議所と商工会の組織の今後の在り方について、当事者の自主的な議論が積み重ねられるべきであるが、国としてもこうした当事者間の議論や地域の商工業者のニーズ等を踏まえつつ、所要の検討を行うべきである。

ウ 産業廃棄物処理に係る国の責任の明確化

近年、産業廃棄物の不法投棄が深刻な社会問題となっている。また、産業廃棄物処分場の残余容量の逼迫のため、産業廃棄物の減量化、リサイクルの推進

等と併せて、適正な処理体制の確保が課題である。

産業廃棄物処理は、排出事業者の責任であるが、産業廃棄物処理業、産業廃棄物処理施設の許可、報告徴収、立入検査、改善命令等の指導監督については、都道府県の法定受託事務とされており、国の責任の明確化が求められている。

昨年の廃棄物の処理及び清掃に関する法律（以下「廃棄物処理法」という。）の改正において、不法投棄の未然防止等のため、広域的な見地からの地方公共団体の事務についての調整や職員の派遣を行う等、国の責任を明確化した。

今国会で成立した改正法では、さらに、緊急時の国の都道府県への指示や廃棄物処理施設における事故時の応急措置、最終処分場の跡地等のリスク管理等の規定が整備されており、国の責任の明確化の観点から一定の評価ができる。

今後、これらの法改正に基づき、国が関係都道府県の調整や緊急時の指示等を適切に実施し、関係都道府県と連携しながら一体となって課題を解決すべきである。

このため、国と都道府県等との適切な役割分担の下に、地方環境対策調査官事務所を中心とした取組み体制の充実を図り、広域的な不法投棄に対する国の対応の強化を図るとともに、排出事業者責任原則に沿って、民間による処理体制確保を基本としつつ、国の適切な財政支援等により、都道府県等が行う公共関与による処理施設の整備の推進を図ることが必要である。併せて、これらの諸課題への対応を含め、今後、都道府県知事の意見を十分に聴いた上で、廃棄物処理法に基づく国の基本方針の見直しを行う等、産業廃棄物処理に係る国の総合的な責任を更に明確化すべきである。

エ 国の治安責任の明確化、地域の安全・安心の確保

近時、犯罪発生件数が増加し、犯罪検挙率が低下している状況の下、治安を回復し、地域の安全・安心を確保するための方策が課題となっている。

国際化、IT²化の進展に伴う、国際テロ、サイバー犯罪といった新たな治安事象に対しては、一般の事犯と異なり、個々の都道府県警察の対応や相互の連

² Information Technology（情報通信技術）

携にとどまらず、適切な役割分担の下に、国がより強い責任を担うことが求められている。

今国会で成立した警察法の改正法において、重大テロ事案等に係る国の治安責任の明確化及び警察庁の組織体制の整備が図られており、一定の評価ができる。

今後、今回の法改正に基づく執行体制を充実させていくとともに、新たな治安事象に対応し、治安を確保するために最もふさわしい国と地方の警察機関の役割分担の在り方について、地方自治の観点を踏まえるとともに、諸外国の仕組みも参考としつつ、更に幅広く検討することが必要である。

次に、地域における安全・安心に係る住民の関心は高く、自治会等において、自主的に防犯パトロールを行う取組みが増加しているが、警察当局との連携、協力の在り方が課題となっている。

住民が自ら考え、参加する自主的な防犯活動を支援するため、捜査上の秘密保持や個人のプライバシーの尊重等にも配慮しつつ、警察サイドにおいて一定の地域安全に関する情報の提供の推進を図るとともに、これまでの警察署協議会の取組み等を踏まえつつ、地域の実情に応じて、警察、市町村、自治会、NPO、地域住民等の関係者による官民一体となった地域の安全確保のための取組みを更に推進すべきである。

次に、まちづくり、交通安全対策や青少年の健全育成等については、警察と地方公共団体のその他の機関、国、民間の関係機関等がより緊密に連携し、総合的、予防的見地から対応していくことが必要である。

こうした観点から、地方の都市計画審議会や少年補導センター、少年サポートセンター等におけるこれまでの連携の取組みを踏まえるとともに、諸外国の仕組みも参考にしつつ、警察と地方公共団体のその他の機関、国、民間の関係機関等の連携に係る体制の整備や人事交流、権限の在り方等について、幅広く検討することが必要である。

さらに、警察行政についても、事務の効率化を図り、危険水域にある治安水準を踏まえ、限られたマンパワーを現下の重要課題に集中する観点から、一般行政分野との違いは踏まえつつ、民間等へのアウトソーシングの推進が必要で

ある。

違法駐車取締りについては、今国会に提出された道路交通法改正案において、受託者及び委託事務の範囲の拡大が予定されており、一定の評価ができる。今後、地方の実情に合わせて、改正法による民間企業、NPO法人、市町村等への委託が円滑かつ弾力的に実施されることを期待するとともに、他の警察行政分野における民間等に対するアウトソーシングの推進についても更に検討することが必要である。

2. 自由度の拡大のための様々な方策

(1) 市町村（基礎自治体）を重視した分権の推進

住民に身近な生活圏を担う基礎自治体は、主権者たる国民に最も「近い」存在として、住民に身近な福祉、保健衛生、教育、まちづくり等を担っており、住民参加の機会を広げる面、効果的かつ効率的なサービス供給の達成がより見込まれる面の両面にわたり、優位性を持っている。

このような観点から、基礎自治体には、住民に最も近い立場にある存在として、優先して権限が配分されることが必要である。特に、市町村合併の進展により規模と能力を拡大した基礎自治体に対しては、一層の権限移譲が進められるべきである。

今国会に提出された地方自治法の改正案においては、都道府県知事の事務の一部を市町村が処理することを可能とする事務処理特例条例の策定を、市町村から都道府県に対し積極的に要請できる仕組みの導入も予定されており、役割分担の在り方や権限移譲について都道府県と市町村間で十分な意見交換を行い、こうした地域の実情に応じた市町村への権限移譲を可能とする制度の積極的な活用を推進すべきである。

その際、包括的な権限移譲により、実効ある地域経営を促進することが重要である。また、地域経済の活性化に資する権限移譲は特に重要である。

既に、円滑な権限移譲のための都道府県と市町村間の人事交流等の例も見られるが、権限移譲に当たっては、これに応じた人材や財源にも配慮することが必要である。

基礎自治体は、地域における資源を最大限に活用すべき存在であり、地域おこし、地域再生の単位としても重要である。地域経済活性化のための独自の取り組みや非営利活動の活発化も行われるべきである。また、中山間地域における町村等、小規模な基礎自治体が総合行政を確保し、豊かな生活圏を構築することは、急激な人口減少が見込まれる中、国土保全の観点からも重要である。

(2) 特区的手法の活用による地方分権改革の推進

地方分権改革の推進により、地域の実情に応じた地方公共団体の行財政運営を実現するためには、行財政運営改革に当たっての阻害要因の除去による自由度の拡大、住民自治の拡充等を全国的に推進していくことが必要である。しかし、地方公共団体の規模、地理的条件、産業構造、年齢別人口構成等はそれぞれ異なり、住民の意識に応じた望ましい行財政運営改革の在り方も地方公共団体ごとに異なることから、特定の地域における取組みを先行させ、それを全国に拡大していく手法も有効である。

現在、構造改革特区や地域再生計画のように地方公共団体等の提案に応じ、特定の地域の実情に応じた制度の改正や運用の弾力化を可能とする取組みが進められている。これらの特区的手法は、経済活性化や雇用創造等の効果をもたらすだけでなく、地方公共団体の自主性の発揮も求めることを通じて、行財政運営改革にも有効な手法となりうるものであり、地域を支える人材の育成と地域への定着の促進にも役立つことから、地方分権改革を推進する観点からも積極的に活用されるべきである。例えば、北九州市では、アジア諸国に近いという地理的優位性や既存の社会資本といった地域の特性を活かして物流拠点の形成を図る国際物流特区の認定を受け、総合的な地域づくりを推進しており、このような地方の自主性に基づく取組みが全国各地で進むことを期待する。

(3) 法令面での地方の権限強化

地域の実情に応じた行財政運営を実現する観点からは、法令による全国一律の規制の弾力化と条例の機能強化等、法令面での地方の権限を強化するための制度の在り方を検討することが必要である。

平成 12 年に施行された地方分権一括法による地方自治法の改正により、地方公共団体に関する法令の規定は、「地方自治の本旨」に基づき、国と地方公共団体との適切な役割分担を踏まえたものでなければならないことや、国は地方公共団体が地域の特性に応じて自治事務を処理できるよう特に配慮しなければならないこと等の原則が規定されており、国が地方公共団体に関わる制度を設計するに当たっては、これらの趣旨が徹底されなければならない。

このため、自治事務については、地方公共団体の自主性を阻害しないよう国の法令は基本的な制度設計にとどめることとし、それ以外の自治事務の処理に

必要な事項については個々の法令において条例への授権範囲を大幅に拡大していくべきであり、地方の実情に応じて設定すべき基準等は、地方公共団体が条例で定められるようにすべきである。

さらに、自治事務については、福祉、教育やまちづくり等の主要分野を中心として、個々の法令における条例への授権範囲の拡大に加え、条例に委ねるべき範囲の一般原則・基準を設定して包括的に条例への授権範囲を拡大することや、条例が一定の範囲内で政省令に規定された内容の弾力化を図りうる仕組みづくりといった地方公共団体の立法機能の強化に向けた方策も検討すべきである。その際には、市町村が処理する自治事務に関する都道府県の条例と市町村の条例の関係についても、必要に応じて同様の見地から検討すべきである。なお、これらの検討を行う際は、憲法上の問題を含めた議論が行われるべきである。

(4) 国の決定への地方の参画

地方の自主的・自立的な行動を可能とするため、国が地方の役割に関わる制度の創設・変更を行う場合には、地方公共団体が早い段階から参画する機会を可能な限り制度的に確保することが必要である。例えば、地方公共団体の長や地方議会の議長の連合組織による意見の申出といった現行の仕組みを拡充することも検討すべきである。

制度の創設・変更のみならず、地方公共団体に関わる計画策定・変更、負担の決定を行う場合や地方における個別の事務事業の実施に関わる決定を行う場合等についても、地方公共団体の参画の機会を可能な限り制度的に確保することが必要である。

地方公共団体の行財政運営の改革

1. 住民自治の拡充と公私協働の推進

(1) 情報公開と説明責任

地方公共団体の行財政運営の自由度を拡大することと併せて、住民によるガバナンス（協治）が有効に機能することが不可欠であり、住民自治を支える地域住民の的確な判断を可能にするため、情報公開、情報提供の徹底によって行政の透明性を向上させることが必要である。

地方公共団体は、「情報公開、情報提供の徹底なくして住民自治の拡充なし」という認識の下、住民からの請求に基づく情報公開や政策決定後の周知だけでなく、政策決定過程に係る情報を積極的に提供し、住民が行政に参加して相互に情報を提供し合う「情報共有」の実現に取り組まなければならない。

地方公共団体は、納税者であり行政サービスの顧客である住民に対して十分に情報公開、情報提供を行い、説明責任を果たす必要がある。地方公共団体にとって最も重要なのは地域住民への説明責任であり、都道府県の場合は国、市町村の場合は国と都道府県に対しての説明責任よりも重視すべきである。

地方公共団体は、情報公開、情報提供に当たって、住民が求めている情報を分かりやすく提供するため、対象を意識し、情報の加工や発信方法の工夫に努めなければならない。また、説明の客観性を確保するためには、提供される情報が他の地方公共団体との比較可能性に配慮したものである必要があり、効率性やサービスの質について住民意識を一層喚起する観点からも、地方公共団体は、このような住民の目線で比較可能な情報をより積極的に提供することが必要である。

なお、住民の側においても、地方公共団体に関する情報の受け手となるだけでなく、積極的に行政に関心を有していくことが望まれる。このような住民自治の拡充の前提としては、自立した市民の存在が不可欠であり、学校教育を通じた将来の自治を担う世代に対する教育により、例えば、地域コミュニティの意義と運営、選挙権の行使による地方行政への参加の重要性、受益と負担の関係等について、正しい理解を持った、自立した市民を育む環境を整備していく

ことが必要である。

(2) 議会の活性化

ア 情報公開、情報提供の重要性

地方分権時代においては地方公共団体の自己決定権が拡大しており、また議会は代議制民主主義の下における住民の代表機関であることから、住民自治を拡充するためには、地方公共団体の議会の活性化が必要である。

現在の議会は、条例、予算等の議決機能、政策立案機能、執行機関の監視機能等を有している。従来、議決機能や監視機能の方に比重が置かれていたが、近年、議員提出による男女共同参画推進条例や非営利公益活動促進条例等のいわゆる政策的条例の制定も見られるようになってきている。今後とも、政策立案機能をより強化していくことが必要である。

議会活動においては、民意を汲み上げ、行政に反映することが重要である。このためには、議会活動に関する情報公開、情報提供を積極的に推進し、住民の議会に対する関心を高めることが必要である。

このため、議事の公開については、地方自治法により原則として公開しなければならない本会議のみならず、実質的な議論が行われている委員会の議事についても積極的に取り組むことが望ましい。また、インターネットやケーブルテレビ等を活用したリアルタイムでの公開も含め、可能な限り情報提供を行うことにより、遠隔地にいる住民にも公開したり、議場の大きさにかかわらず多数の住民に公開することを推進していくべきである。

イ 議会の自主性の拡大

地域住民の意思を的確に反映させるためには、議会の構成が、地域住民の職業構成等を適切に反映したものとなっていることが望ましい。特に、給与所得者の割合が高い大都市通勤圏の地方公共団体では、このような住民が議員になることを容易にする配慮や、例えば、コスト面にも留意しつつ住民ニーズを踏まえて夜間・土日の議会開催についても弾力的な対応をとること等により、多様な階層を代表する議員が議会に参加することを可能とする仕組みを整備することが必要である。

議員定数については、我が国の総人口が2006年をピークに減少へと転じるとともに、地方も厳しい財政事情の下にあることを踏まえなければならない。他方、議会は住民の代表機関である以上、多様な住民意思の反映や議員の専門性向上のために一定規模の議員定数が必要である。これらを踏まえて、各地方公共団体の実情に応じて、議員定数の決定や議員の処遇に関する議会改革を推進することが必要である。

議員定数や報酬については、地域住民の総意により、自主的に決めるべきものである。この基本的な考え方に立って、議会に関する経費の交付税措置の在り方について、例えば包括的に算入する等、地方における議員定数や報酬の決定に影響を与えないような仕組みを検討し、見直すことが必要である。

議会の組織制度・運営の在り方について、地方で自主的に決定できるようにすべきである。このためには、地方における意識改革が必要であるとともに、臨時会の招集請求要件の緩和、一定の期間内に首長が招集しない場合における議長の招集権の容認、複数の常任委員会への所属、委員会の議案提出権の容認等、国による環境整備も必要である。

ウ 住民投票制度の論点

現行制度においては、議会を通じた間接民主制が基本であるが、直接民主主義の一種と考えられる住民投票の活用も、間接民主制の補完や住民自治の拡充の手段の一つと考えられる。

現在、個別施設の設置の可否、市町村合併等において、住民投票が行われている。このような住民投票は、住民意識の向上と民意のタイムリーな把握等、住民自治の拡充に役立つものと考えられる一方で、結論が安易な方向に流れたり、結果を覆すには再度の住民投票が必要ではないかとの問題もある。

今後、一般的な住民投票の制度的枠組み等の検討を深めるに当たっては、制度設計を国の法律で定めるか地方の条例に委ねるか、住民投票の発議における首長や議会の判断の余地をどの程度とするか、住民投票の対象事項をどうするか（限定列举とするか、除外事項の列举とするか。）住民投票の結果に拘束力を持たせるか（法的拘束力を有するのか、諮問的なものとするか、司法との関わりをどうするか。）投票の成立要件をどうするか（投票率の下限、広範囲に

わたる問題についての区域の設定等)、現行の直接請求制度との関係等について、意見の集約を図る必要がある。

なお、現在、市町村の合併の特例に関する法律(以下「合併特例法」という。)により規定されている、市町村合併の是非を問う住民投票の例から見ても、住民投票を実施するタイミングについては、慎重な判断が必要であり、制度設計の際に念頭に置くべきである。

(3) シティ・マネジャー制等の導入の検討

地方公共団体は、多様化・複雑化した今日の行政へのニーズに対応するためには、地方の実情や規模を踏まえ、専門的識見に基づく効率的な行財政運営を行うことが必要である。また、住民自治の拡充の観点も踏まえ、地方公共団体が組織の在り方を自主的に選択することができるよう、画一的な制度規制をできる限り緩和すべきである。例えば、小規模な地方公共団体の場合には、こうしたニーズに対応した専門的識見を有する人材の確保や、その規模に応じた効率的・戦略的な組織体制の構築に向けた選択肢の拡大が望まれる。

現行制度においても、助役等の特別職や任期付職員について、専門的識見を有する者の外部からの登用は可能であり、また平成15年の地方自治法改正により都道府県の局数の数に関する制限が撤廃されたため、柔軟な組織体制の構築が可能となっている。既に局部課制の廃止や組織のフラット化等を実施している地方公共団体も見られ、今後とも、地方公共団体における創意工夫を期待する。

更に踏み込んで、憲法第93条の「地方公共団体の長」は執行機関の長を意味するのか、憲法は議決機関と執行機関の分立を要請しているのか等の憲法上の論点や、予算調製権、議会への議案の提出権等、首長に属する権限についてどのように考えるか等の論点について十分考慮しなければならないが、地方議会と首長の権限関係、執行機関の在り方等についても地方が主体的に選択し、いわゆるシティ・マネジャー制等の多様な選択肢の導入を可能とすることについても検討すべきである。

(4) 公私協働の推進

昨今、地域コミュニティを支える形でNPOが増加し、介護サービスや公共

施設の管理運営等について、NPO、民間企業等の地域の多元的な主体による行政との協働が進展している。これは、経済の成熟化、少子高齢化、治安の悪化等により、地域住民の社会貢献や公益活動への志向が高まり、地域の人的つながりが改めて見直されていることが背景にあると考えられる。

地域の多元的な主体が公共サービスの提供を担うことにより、「行政はサービスの与え手、住民はサービスの受け手」という意識が見直され、住民自らが公共サービスの提供を担うという意識の向上につながることを期待される。また、地方公共団体の財政事情が深刻化する中で、地域の有形無形の資源を活用して効率的に行政サービスを提供するためにも公私協働の推進が求められており、今後その重要性は一層増大すると考えられる。

NPOについては、福祉や教育、まちづくりといった地域における公共サービスの主要分野で活動するものも増えており、複数の地方公共団体と連携して広域的な公共サービスの提供を担うことも可能である。今後、いわゆる「団塊の世代」が定年を迎えること等により、NPO活動の担い手が更に増加し、地域におけるその重要性は一層増すことが予想される。

NPOについては、その自主性や多様性を尊重する必要がある一方で、公私協働のパートナーにふさわしいNPOを育成することが大きな課題となっている。

地方公共団体においては、地域の実情に応じ、人材の育成、連携の場（プラットフォーム）の設定等、公私協働を推進する観点から各種の支援を行うことも必要である。

一方、NPOの側にも、自ら活動内容に関する情報公開、情報提供に一層努力し、運営の透明性を高めることにより、住民の信頼を得ていくことが期待されており、住民による監視を通じて、公私協働のパートナーにふさわしいNPOの選別がされるものと考えられる。

2. 効率的行財政運営の推進

(1) 「新しい行政手法(ニュー・パブリック・マネジメント)」の考え方とマネジメント・サイクルの推進

ア 「新しい行政手法(ニュー・パブリック・マネジメント)」の考え方

住民を行政サービスの顧客と捉え、行政部門への民間的経営手法の導入を図る「新しい行政手法(いわゆるニュー・パブリック・マネジメント)」の考え方は、近年、諸外国において採り入れられて一定の成果を上げている。

「新しい行政手法」の内容は国や地域によって多様だが、広く解すれば、

- ・顧客主義、住民志向
- ・業績主義、成果志向
- ・市場メカニズムの活用(政策立案部門と執行部門の分離を含む。)
- ・公会計改革(複式簿記・発生主義会計の導入等)
- ・行政組織のフラット化、分権化

等が共通する考え方とされている。

我が国においても、地域の実情や提供する行政サービスの内容に即して、諸外国におけるこうした考え方の長所を適用する等、地方公共団体の行財政運営改革に活かしていくことが必要である。

既に一部の地方公共団体では、「新しい行政手法」の考え方を採り入れているが、今後更に地方の実情や住民のニーズに応じて、効率的・戦略的な行財政運営を行い、住民本位の質の高い行政サービスを提供していくことが必要である。

イ マネジメント・サイクルの推進

(ア) 行政目標の設定

近時、地方公共団体の長の選挙では、自らの政策をいわゆるマニフェストとして掲げ、この中に数値目標を含む行政目標を織り込む例が増加している。この状況は、住民の意識を向上させ、住民の選択による主体的な行政を実現する観点から評価すべきである。

地方公共団体は、行政目標を達成するため、目標の明確な設定、施策の実施、実績の客観的評価、その結果が目標に比して不十分な場合の原因究明及び行政への反映というマネジメント・サイクル（Plan-Do-Check-Action）を住民の参加を得つつ、不断に推進していくべきである。

行政目標を設定する際には、限られた資源、財源を有効かつ効率的に活用していく観点から、行政サービスの受益と負担の関係を明確にし、受益者であるとともに納税者でもある住民に選択を求めなければならない。こうした観点から、地方公共団体は、基本構想や中期計画の策定に当たって、行政目標、施策の優先順位や実施手順を具体的に明らかにし、地域の特色が活かされた戦略的な基本構想や中期計画の策定に努めるべきである。また、住民の意思を直接確認するといった手法により可能な限り多くの住民の意見を反映させることが重要である。

（イ）行政評価

行政評価の現状を見ると、都道府県ではかなり導入されているものの、市町村ではまだ必ずしも十分に導入されていないことから、導入に向けた積極的な対応が求められる。また、既に導入している地方公共団体においても、優先順位をつけた事業の取捨選択等、評価の結果を予算編成や組織編成に効果的に反映できるよう一層の工夫に取り組むことが必要である。

地方公共団体は、行政評価の客観性を確保するため、第三者委員会による評価やNPOと協働した評価等、住民や有識者による外部評価を実施することが重要である。都道府県、政令指定都市及び中核市に義務付けられた包括外部監査の積極的な導入・活用と併せて、外部からのチェックを働かせることにより、監査委員による監査の実効性が高まることも期待される。

（ウ）行財政運営改革と地方公共団体の変革

マネジメント・サイクルという行財政運営のプロセスを直接担うのは地方公共団体の職員であり、これを円滑に進めるためには、現場の職員の一人一人に至るまで、このプロセスを担う意識を共有することが必要である。このような意識の共有により、職員の士気が高まり、組織が活性化され、行財政運営改革の推進が容易になるとともに、職員が日常業務の中で改善を積み重ねることに

より、地方公共団体の組織全体の変革（イノベーション）が促進される。このため、管理者は、組織内の情報共有を促進し、行政目標を現場に十分浸透させることが必要である。

地方公共団体の提供するサービスの中には、「排除不可能性」や「非競合性」を有する公共財というより、民間財に近い性質を持つもの（クラブ財、準公共財）も存在している。地方公共団体は、このような性質を持つサービスについて、民営化や独立行政法人化といった手法の導入に取り組んでいるが、今後もこうした手法を含めた民間的経営手法を導入しつつ、住民の満足度の最大化を図ることが必要であり、住民のニーズや行政サービスの提供に要するコストを予想し、住民の意思を踏まえた最適な受益と負担の水準（サービスの規模等）を決定していくべきである。

地方公共団体におけるマネジメント・サイクルは、行政の長のリーダーシップの下に、現場の職員や地域住民とともに実践を積み重ね、推進していくことが重要である。また、住民の代表である議会が適切に関与することが必要である。こうしてそれぞれの主体が適切な役割を果たすことにより、地方公共団体の行財政運営自体が変革を遂げていくことを期待する。

（２）民間との連携による効率的・効果的な公共サービスの提供

ア 民間との連携による公共サービスの提供の考え方

公共サービスを効率的・効果的に提供し、住民の満足度を最大化するためには、「民間にできることは民間に」という視点に立ちつつ、地方公共団体と民間が連携して公共サービスを提供していくことが有効である。民間との連携の意義は、公共サービスの提供について、官民の責任分担を明確にすることにより、それぞれのノウハウ・専門性を最大限活かし、お互いにとってのメリットを拡大することにある。また、従来行政が担ってきた公共サービス分野への民間参入により、新たな産業や雇用の創出といった地域経済の活性化にも資するものである。民間企業だけでなく、地域のNPO等の多元的な主体を公共サービスの新たな担い手として認識することも必要である。

公共サービスの提供手法は、住民ニーズや地方公共団体の財政状況等を総合的に勘案して、地方公共団体自らが選択すべきである。その前提として、地方公共団体は複数の選択肢のメリット・デメリットを検討することが必要である。

他方、地方公共団体は、民間による公共サービスの提供について、サービス水準や料金等に対する住民を代表してのコントロールを通じて、住民の利益が十分反映されているかどうか継続的に評価することが必要である。このため、民間事業者の入札・決定に当たっては、公平性、透明性を十分に確保し、価格だけでなくサービス水準等も評価する総合評価方式の活用を図るとともに、事業の実施に当たっては、民間事業者の創意工夫を損なわないよう配慮しつつ、適切なガバナンスを働かせることが必要である。

公共サービスの提供に当たっては、フランスにおける民間に経営を一括委託する方式やドイツにおける共同運営のための株式会社を設立する方式等、諸外国における官民連携方式も参考にして、官と民の双方の強みを活かした連携の在り方を検討していく必要がある。

国においては、地方公共団体の公共サービスの提供手法について選択の自由度を高め、民間と連携した公共サービスの提供が適切に行われるようにする一方で、必要に応じて、個別法による規制を見直すとともに、関連する様々な法律の一体的な整備も検討すべきである。

イ 公共サービスに係る P F I³、公設民営等の多様な提供手法の普及・定着

我が国において先行的に環境整備がなされている P F I にあっても、個々の地方公共団体での導入事例が少なく、かつ、技術的・法律的専門性の高い手法であるため、地方公共団体の能力開発の必要性が指摘されている。このため、我が国において、民間との連携による公共サービスの提供を普及・定着させていくためには、地方公共団体の主体的な取り組みにより、専門能力のある人材の育成・外部からの登用、一定の事業規模を確保するための複数の地方公共団体の連携強化、実務性に優れ、具体的な問題解決能力を備え、地方公共団体支援機能を有する組織の創設等が行われることが必要であるとともに、国においても総合的な支援を行うことが必要である。

この他、地方公共団体と民間企業等との長期的契約等に係る法的安定性と柔軟性の確保、現在地方公共団体において公共サービスの提供に従事している地方公務員の雇用問題、民間と連携した公共サービスの提供手法に適した財務

³ Private Finance Initiative (公共施設等の建設、維持管理、運営等を民間の資金、経営能力及び技術的能力を活用して行う手法)

情報の開示の在り方といった課題について検討が必要である。

P F IにはB T O⁴方式やB O T⁵方式といった方式の違いにより補助負担金や税制の取扱いに違いが見られるが、補助負担金については、方式の如何を問わず、地方公共団体が事業主体となる場合と同様の補助を行う配慮が必要であり、税制については、税負担の公平性に留意しつつ、事業の内容や各税の性質を踏まえ、地域の実情に応じた創意工夫が発揮されやすいような取扱いが望ましい。

ウ 水道等の公営企業分野や教育・福祉・医療分野における民間との連携による公共サービスの提供の拡大

水道等の公営企業分野については、事業性が高く、住民の生活に密着した地域産業としての発展が期待される一方で、教育・福祉・医療分野については、学校、保育所、特別養護老人ホーム、病院等の設置主体や管理運営委託に係る制限、施設基準等、民間との連携に当たっての阻害要因等が存在するものがある。このため、これらの阻害要因の見直しや環境整備を行うことにより、P F I、公設民営、株式会社による設置・運営等の多様な手法による効率的で良質な公共サービスの提供を可能とすべきである。

水道事業については、料金徴収等の事実上の業務の委託は相当数の市町村で行われているが、技術上の業務の第三者委託及び民間水道事業者による地域限定的サービスの提供については、まだ我が国では民間事業者の事業実績やノウハウの蓄積が不十分であること等から、数例にとどまっている。

一方、少子高齢化等に伴う社会経済構造の変化、水道施設の老朽化に伴う今後の施設更新需要の増大、サービス多様化に対するニーズの高まり等、水道事業をとりまく状況の変化を踏まえ、市町村には迅速かつ適切な対応が求められている。

国においては、市町村が、各地域の実情に応じて事実上の業務の委託、第三者委託、リース方式やP F I等の様々な方式を選択できるように、各方式の詳細メニューの提示とメリットの明確化、海外の事例紹介、入札方法の整備、第三者委託の場合や民間水道事業者に市町村が同意する場合の契約事例の提示、B

⁴ Build, Transfer and Operate (事業期間中に行政が施設等を所有する方式)

⁵ Build, Operate and Transfer (事業期間中に民間事業者が施設等を所有する方式)

OT方式の国庫補助対象化等の制度的枠組みの整備を行うべきである。

(3) 地方分権新時代にふさわしい公務員制度の見直し

地方公共団体の行財政運営改革の推進には、地方公務員の公務能率の向上と企画立案能力の向上が必要である。地方公務員には、国の政策の受け手から政策の作り手へと意識を改革し、潜在力を発揮していくことが求められている。これからの地方公務員制度は、公私協働を推進し、地方公共団体の行財政運営の自由度の拡大を支える柔軟で弾力的なものであるべきである。

現在進められようとしている公務員制度改革においては、地方公務員制度についても、成果主義、成績主義の要素を採り入れたものにする等、抜本的に見直される見込みである。

現行の地方公務員制度は、基本的に国家公務員制度に準拠したものとして構築されているが、任期付採用の拡大や任期付短時間勤務職員の新設等、地方独自の制度も採り入れられようとしている。地方公務員の業務の中には、地域住民への行政サービスの提供という民間に近い業務の部分も多く、地方公共団体の行財政運営の自由度を拡大するためには、国家公務員制度に全面的に準拠する考え方を脱することが必要である。

特に、任期付採用における個々の業務内容や勤務形態に応じた給与の決定等、専門的識見を有する人材の活用を促進するための制度の弾力的な運用と積極的な活用が必要であり、更に任期や報酬、勤務形態について、地方公共団体の判断で柔軟に決定できるようにすることが必要である。

また、急激な人口減少が見込まれる中、個々の地方公共団体の財政状況や職員構成等の事情に応じ、円滑な新陳代謝と簡素で効率的な人員体制への移行が図られるよう、いわゆる早期勤奨退職制度を若年層にも適用する等、弾力的な人事管理が必要であるとともに、より一層の給与の適正化に取り組むべきである。

専門的識見を有する人材の登用や公私協働の推進といった観点から、民間人の任期付採用や地方公務員の派遣の仕組みを活用した官民交流を促進すべきである。特に、教育、福祉、環境等の行政サービス分野における民間企業等との積極的な人材交流が検討されるべきであり、これを支える環境整備が必要であ

る。地方公務員の派遣については、研修目的のほか、公益法人等や出資営利法人への派遣の仕組みがあるが、例えば民間との連携により公共サービスを提供する場合に、地方公共団体が出資していない営利法人への派遣を可能とすることも、全体の奉仕者という憲法上の要請に配慮しつつ、検討すべきである。

国と地方公共団体の人材交流については、相互・対等交流を原則とし、交流ポストの長期固定化を排除しつつ、人材交流を促進する観点から、国家公務員が地方公共団体の公募等の求めに応じることを容認するような意識と環境整備も必要である。さらに、地方公共団体間における人材交流も促進されるべきである。

地方公務員の提供する行政サービスには、民間との連携により効率化やサービスの向上が図られるものが存在しており、地域における雇用の創出や地域経済の活性化の観点からも、公務員しかできない事務範囲を精査するとともに、公務員としての地位に配慮しつつ、官から民への移籍を円滑に行うことが可能となる措置を検討すべきである。

(4) 電子自治体の実現

我が国における近年のIT化の進展は目覚しく、国や地方公共団体の行財政運営の在り方にも多大な影響を与えている。こうしたITの積極的な活用は、行政の効率化及びコスト削減に貢献するものである。ただし、従来の業務の在り方を維持したままでIT化を行っても、その効果を十分に発揮することはできないため、現在の業務の在り方そのものを見直すことが不可欠である。また、IT化は、行政と住民とのインターフェース（接触機会）を拡大し、住民の行政への関心を高め、住民自治の拡充をもたらすメリットがある。

例えば、IT化による電子自治体を構築し、申請・届出等のオンライン化、電子入札化、金銭の出納に関わる手数料等の電子納付化等を実現することは、行政コストの低減にも資するだけでなく、24時間在宅での対応が可能となる等、住民の利便性向上に資する。医療・福祉、教育、交通等の分野においても、IT化は、遠隔医療・福祉支援、遠隔教育、高度道路交通システム（ITS⁶）の活用等、地域の実情に応じた住民サービスの提供を可能とし、業務の効率化とともに、住民サービスの質の向上等に資する。

⁶ Intelligent Transport Systems

ITの積極的活用は、ネットワーク化による地方から世界への情報発信が可能となり、産業面の国際的な競争も激化している中での地場産業の独自の製品に関する情報発信や、観光面でのアピールにより、地域内への投資・観光の促進にも資するものである。

現状では公的施設利用の申込等のIT化は進められているが、申請・届出手続全般のオンライン化や電子入札の導入についてはまだ十分ではなく、電子納付の導入について実施が見込まれるのはこれからであり、早期の対応が必要である。公的認証サービスは、現在、国税の電子申告や恩給関連申請に用いられており、また、民間に対しても開放されているが、公的サービスへの活用だけでなく、民間サービスへの幅広い活用についても今後の課題である。

行政と住民とのインターフェースの拡大に関しては、ホームページによる情報公開、情報提供の促進は既に進展しており、これらは、地方分権時代にあつては、地方公共団体による行財政運営の透明性の向上や説明責任の徹底を図り、住民による行政の監視を容易にするための重要な手段に位置付けられるものである。また、住民参加を促進する観点からは、双方向のインターネットの活用が望ましく、行政に対する意見の聴取（パブリックコメントを含む。）や電子会議等、政策決定過程への住民参加を促進すべきである。多数の住民が参加したネット上での意見交換については、実践している地方公共団体は住民の理解と総意の形成に役立つものと評価している。

将来的には、電子認証システムの確立と併せた電子投票の推進を含め、住民の意向をスムーズに汲み上げる仕組みを整備して、住民参加や住民自治、少子高齢化時代の地方分権推進の観点から、画期的な電子自治体の出現を期待する。

一方、電子自治体の構築による利便性を十分に享受するためには、コンピュータウイルスやサイバー攻撃、システム内の不具合・事故等により、住民や行政に対して混乱を生じさせたり、個人情報が出たりすることがないように、情報セキュリティの強化が必要である。地方公共団体においては、情報統括責任者（CIO⁷）の任命やセキュリティポリシーの策定により、情報管理体制の強化が図られているところもあるが、今後、ますます高度化する情報化社会において、一層の充実を図ることが必要である。

⁷ Chief Information Officer

この他、電子自治体の構築に向けての課題としては、地域間や世代間等のデジタル・ディバイド（情報格差）の解消、既存システムの見直しも含めた情報システムに係るコストの削減等が挙げられる。これらの課題の解決のために、地方公共団体の業務の標準化とシステムの共同化（共同アウトソーシング）を推進するとともに、国における情報提供等の支援が必要である。また、電子自治体の構築を推進する人材確保のためにも、地方公務員の任期付採用や報酬体系の弾力化の活用を更に推進することが必要である。

国の各省庁が個別にシステムを構築しているために、地方公共団体における情報管理やセキュリティ対策等について、効率的な対応が困難な場合も見られることから、可能な限り総合行政ネットワーク（LGWAN⁸）を活用し、また汎用的なシステムの整備を推進することにより、国と地方公共団体の行政の簡素化・合理化を推進すべきである。

（５）公会計改革

地方公共団体においては、いわゆる単式簿記、現金主義に基づいて、現金の移動に着目した会計事務を行っている。一方、地方公共団体が自らの財政状況を総合的かつ長期的に把握し、効率的な行財政運営を行うとともに、住民への情報開示（ディスクロージャー）を適切に行うためには、複式簿記、発生主義会計による単年度ごとの財政収支を的確に把握する行政コスト計算書や資産・負債を的確に把握する貸借対照表の作成等の公会計改革を推進することが有効である。

行政コスト計算書は、コスト面の分析による行政活動の効率性の検討に有効であり、人件費等の間接費を各事務事業ごとに割り振り、各事務事業の遂行に係る総コストを把握する活動基準原価計算（Activity-Based Costing：ABC）の活用は、コスト面の多面的な分析を的確に行うことを可能とし、業務の効率化を図る上で、また、行政の説明責任を果たす上で有効である。

貸借対照表は、少子高齢化や財政事情の深刻化が進む中で、地方公共団体の資産と負債の現状といったストック情報を正確に把握する上で有効であり、将来見通しを踏まえた早めの対応による財政運営の健全化が図られることから、

⁸ Local Government Wide Area Network

今後一層その重要性が増大するものである。

当該地方公共団体の全体の状況を的確に把握するため、地方公営企業や第3セクターを含めた連結財務諸表を作成することも重要である。

公会計改革は、都道府県では取組みが始まっているものの、市町村ではまだその緒に就いたばかりである。比較可能で客観的な会計情報や個別の行政サービスのコスト情報の提供は、財政の将来見通しや行政サービスの費用対効果分析に基づく効率的な行財政運営を可能にするとともに、住民に受益と負担の水準の選択を求める上でも活用できるものであり、その早期導入を図ることが望ましい。そのため、迅速で効率的な財務諸表の作成と公表の促進が必要である。

公会計改革に当たっては、適切な会計基準の作成、会計システムの変更、職員の研修等、様々な困難やコストが伴うが、公会計改革によるメリットを考慮すれば、国における改革の動向を踏まえ、議会による予算の事前統制が不可欠であること、営利目的ではないこと、住民に分かりやすい形で公表する必要があること等、企業会計とは異なる事情があることに留意しつつ、制度改正も視野に入れて積極的に対応すべきである。

地方公共団体の予算については、現状では補助金等への依存度が高く、国の予算による影響が大きいことから、予算執行の弾力化に制約があるものの、単年度主義の短所を克服するため、債務負担行為や繰越明許費といった仕組みのより一層の積極的な活用が図られることが必要である。

地方分権改革推進のための地方行政体制整備

1. 地方分権改革の推進と新しい地方行政体制の方向

(1) 地方行政体制の検討の必要性

現在、市町村合併が進展する中で、都道府県の役割は、市町村合併により大都市の出現した地域などにおいては小さくなる一方、合併困難地域においては補完的役割の強化が期待されるとの指摘も見られる等、都道府県の在り方を見直す議論が活発化している。

我が国は、先にも述べたように人口が2006年をピークとして減少に転じ、少子高齢化が一層進展すると見込まれ、人口の都市部への集中の一方で、過疎地域の一部では集落機能の維持が困難になっている。このような状況の中、行政の在り方のみならず、「国のかたち」について長期的な視野を持った議論が求められており、21世紀にふさわしい分権型システムを構築する観点から、現行の都道府県と市町村の在り方を本格的に議論する段階に到達したと言える。

地方行政体制の在り方については、政府部内でも地方制度調査会における議論が進められている。当会議としても、地方分権改革を進めるに当たっての重要な論点として位置付け、調査審議を進めてきた。

以下では、今後の議論のあるべき方向性ととも、現行制度下において取り組むべき課題を提示する。

(2) 中央政府の役割と地方公共団体の役割

ア 「国のかたち」と中央政府の役割

地方行政体制の在り方の議論は、国家の統治機構の根幹に関わり、「国のかたち」の在り方を問うものである。したがって、我が国の歴史的、社会的、文化的構造を踏まえ、かつ、長期的な視野を持った国民的な議論が必要である。とりわけ、我が国が社会構造の転換期を迎えていることは、議論の前提条件として重要である。

中央政府の役割は、国際社会における国家としての存立に関わる事務、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、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とされており、これらは今後とも重要である。中央政府は、国際化時代にふさわしい戦略性、機動性を持った組織により、中長期的視野に立った国家戦略の策定や国家としての制度設計とその実現に重点的に取り組むことが必要である。

イ 地方公共団体の役割

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っており、基本的に国の役割であること、国にしかできないことを除き、地方の実情や住民ニーズ、受益と負担の関係等を踏まえた行政サービスを行うべきである。

地域における行政需要が高度化・複雑化する現代社会においては、地方公共団体の役割はより重要である。住民生活に密着した課題を、より効果的かつ効率的に処理することが期待される。

地方公共団体による効率的な行財政運営の推進は、我が国の喫緊の課題である国と地方を通じた財政再建にも不可欠なものである。各地方公共団体が、地域の実情に応じた創意工夫により地域を活性化することで、我が国全体の活力が向上することも期待される。

ウ 市町村（基礎自治体）と都道府県（広域自治体）

市町村と都道府県とは、対等・協力の関係にあるものとして、いずれも、地域における事務等処理することとされている。都道府県は、特に、地域における事務等のうち、広域事務、連絡調整事務及び補完事務を処理することとされている。

個々の事務事業や権限の分担に当たっては、基礎自治体を最優先する「補完性の原理」を踏まえた役割分担の明確化が必要であり、同じ内容の事務を重複して処理することによる非効率等が生じないように配慮する必要がある。

(3) 市町村（基礎自治体）への権限移譲の推進と都市の活性化

住民に最も近い立場にある基礎自治体には、地域の実情に応じた総合的な行政が可能となるよう、優先して権限が配分されるなど行財政基盤の確立が図られることが必要である。

このような観点から、まちづくりや土地利用に関する権限は、できるだけ市町村に移譲されるべきである。都市計画法については、都道府県が策定する都市計画マスタープランの決定、告示が平成16年5月までに行われることとされ、農地法については、平成12年の改正に際して、施行後5年を目途とした見直し条項が附されている。こうした中で、関係省庁においては、地方分権推進委員会の勧告等に基づく制度改正の定着状況等について、地方公共団体からの要望を踏まえつつ、速やかにフォローアップに取りかかるべきである。

具体的には、都市計画制度に関しては、都市計画マスタープランの決定、告示後、今年度中にフォローアップに着手することとし、また、農地転用制度に関しては、平成17年3月を目途とする新たな「食料・農業・農村基本計画」の策定に向け行われている農地制度改革の検討において、総合規制改革会議の第3次答申における農地利用規制の運用に関する指摘も踏まえながら、優良農地確保と農地転用制度全体の在り方を議論するとされていることから、この中でフォローアップを含め検討すべきである。それらの結果に応じて、地方分権推進の観点から、都市計画及び農地転用許可権限の在り方について、関連する制度の在り方等を含めて、見直しを検討すべきである。

なお、基礎自治体の中でも、人口や経済活動の集積する都市は、地域経済の中核として重要であり、各地域における都市の活性化は、我が国全体の経済活性化のためにも期待される。このような観点からも、市町村合併の推進は重要である。

また、現行の政令指定都市制度、中核市制度、特例市制度においても、更に権限移譲を進めることが必要である。政令指定都市については現在の都道府県と同等の権限を、中核市については現在の政令指定都市と同等の権限を、特例市については現在の中核市と同等の権限を有することを目途に、権限移譲を進めることが必要であると考えられる。

このような観点から見たとき、今般の制度改正に伴い、近年の家庭内暴力や

児童虐待等の増加に適切に対処するため、配偶者暴力相談支援センターが政令指定都市、中核市等において指定できるようになること、児童相談所が中核市においても設置できるようになることは評価できる。一方、現在、薬局開設許可、医療用具販売業届出受理、民生委員の定数決定・推薦、病院の開設許可等の都道府県の権限については、地方自治法の事務処理特例の規定により条例の定めるところにより市町村が処理することとできるものとされているが、現状ではこれが十分に活用されている状況にはなく、国においてその周知に努めることが必要である。

教育・文化関係では、学級編制基準及び教職員定数設定の権限の政令指定都市への、またこれら権限と県費負担教職員任命権の中核市等への移管を進めることが必要である。

まちづくり関係では、連続立体交差事業について中核市等による実施を可能とする等、都市機能の集中実態等を踏まえつつ、都市のニーズに的確に対応した事業の実施を可能とするため、必要な方策を検討すべきである。

なお、大都市については、制度の定着と市町村合併の進捗を踏まえた中核市・特例市の指定要件の見直しも課題である。

(4) 市町村合併の推進

個々の基礎自治体の行財政基盤の充実は重要であり、少子高齢化や財政事情の深刻化が進行する中で、自主的・効率的な行財政運営を推進する観点から、また、地域住民の生活圏に応じた行政区域の設定という観点からも、市町村合併が推進されるべきである。

高度化する行政需要に対応するためには、一定の規模と能力が求められる。今後、地方の個性や創造性が発揮される中で、地域間競争も活発化することが予想され、市町村合併による行財政基盤の強化と効率性の向上が一層必要となる。

現在、市町村合併が進捗を見ている。現行の合併特例法の期限である平成 17 年 3 月末までに、各市町村の取り組みが着実な成果を上げることが求められる。また、期限後も、今国会に提出された関連法案により整備される新たな制度の下で、引き続き自主的な市町村合併を推進することが期待される。

なお、行政の対応力の向上と行財政の効率化は、市町村合併の大きなメリットである。合併を機に、地域住民全体の議論を通じて、事務事業や行政組織、議会等の体制を幅広く見直し、早期にその成果を実現することが求められる。

また、市町村合併の進捗により、基礎自治体間の行財政基盤の格差が拡大することも予想される。地域住民の判断による一定の多様性は許容しつつ、基礎自治体としての自立の困難な地域については、他の基礎自治体との連携や広域自治体による補完等について、より有効な制度を検討すべきである。

なお、市町村合併により規模の拡大した基礎自治体において、地域住民の声を適切に行政に反映し、地域の特性を活かすためには、地域自治区、合併特例区の活用等による配慮も必要となる。

2. 新たな広域行政体制の整備

(1) 広域連合等の活用

広域自治体の在り方については、都道府県の範囲を越えた広域的な対応が求められる中で、地方分権の推進を支える体制の整備、地方の自立の促進、効率的行政の実現といった観点から、都道府県や経済界等において、様々な調査研究、提言等がなされている。

昨今、都道府県から具体的な提案が示されるとともに、北東北三県における広域連携のように、各都道府県の自主的な判断により、機能分担の観点から連携を実践する例も見られる。広域連携の取組みは、戦略的に産業集積を図り、地域経済の活力を向上させる観点からも重要である。

既に、市町村レベルでは、介護保険等の分野において広域連合制度を活用する例も見られるが、都道府県間の広域連合制度等の活用により、機能別に都道府県の圏域を越える課題に対処する方法もある。行政課題ごとに効率的に対応するための区域設定は異なるものであり、このような方法にも一定の効果は期待される。

現在の広域連合は、制度上、直接選挙により長や議会の議員を選出することができるが、直接選挙を採用している例はない。「道州制」等の新しい地方行政体制に至る過渡的形態としての観点からは、より自立性が高く、住民自治の機能した広域連合の成立が期待される。また、都道府県の加入する広域連合については、国の事務を処理することとするよう要請できる制度があり、この活用も期待される。

ただし、機能別に都道府県が連携する方法については、構成団体が併存することによる効率性等の問題もある。

また、都道府県の合併については、今般の地方自治法改正案により手続が制度化され、環境の整備が図られる予定である。

現在の都道府県が、分権型行政システムの担い手としての広域自治体に発展するためには、中長期的には「道州制」等の抜本的な地方制度の改革によるこ

ととなるが、現行制度の下での広域連携の取組みには、中長期的な改革の実現に至る過渡的形態としての効果も期待される。

(2) 広域自治体再編の可能性

現行の都道府県制度を見直す場合には、構造改革特区のように、個々の地域の具体的提案内容に応じて制度を設計し、その採用についても各地域の選択に委ねる方法もある。

「道州制」等の地方制度は、国の統治機構の根本に関わるものであることから、全国で統一された制度設計を行い、新たな制度を採用することが一般的と考えられるが、国と地方の機能分担の具体化や区域の設定等、制度設計に当たっては、現在の都道府県等地域の発案を尊重することも必要になると考えられる。制度の採用に当たっても、できる限り各地域の意向を尊重することが必要である。

各地域の意向に応じ、最終的な国と地方の機能分担の在り方が地域ごとに異なることや、一部地域で先行的に導入することを可能とする意味での「一国多制度」を許容することも選択肢となりうる。

我が国と歴史的、政治的背景が大きく異なり、憲法を含め、制度の成り立ちそのものが異なることから、単純な比較は困難であるものの、英国、スペイン等諸外国においても、長期にわたる改革の結果、地域ごとに広域自治体の権限が大きく異なる「一国多制度」を採用する例はあり、参考となる。

(3) 「道州制」をめぐる論点

ア 「道州制」の考え方についての整理

現在、地方分権改革を一層推進するための新たな地方制度の構築についての検討も具体化している。

都道府県をどのように再構築するかをめぐっては、様々な考え方があり、いわゆる「道州制」についても、これまでの議論の中では、連邦制を念頭に置いたものから、都道府県合併を念頭に置いたものまで幅広く存在している。平成15年11月の第27次地方制度調査会答申では、現行憲法の下で、基礎自治体と

広域自治体との二層制を前提としたものとして「道州制」の概念を整理している。

当会議の審議の中でも、「道州制」をめぐるには、様々な意見があり、具体的な制度設計についての一つの考え方を集約するに至っていない。しかしながら、審議の過程では、今後議論がなされるべき重要な事項が提起された。

これらの事項を具体的に掲げれば、以下のとおりである。

「道州制」導入の議論の過程では、

- ・ 広大な圏域と大きな権限を担う「道州」の長の職について、現行の都道府県知事と同様に公選とするか、
 - ・ 地方公共団体としての「道州」と基礎自治体とを、どのように位置付けるか、
 - ・ 「道州」が大きな権限を担うことと併せて、国と「道州」との立法権限の分割を明記するか、明記することとした場合、諸外国に見られる憲法裁判所のような係争処理機関を設置するか、
- といった憲法上の課題も認識されるべきである。

また、「道州」の役割や権限を踏まえた財政調整の在り方を含む新たな税財政制度の構築も重要な課題である。

さらに、「道州」において住民自治を確保する方策は重要な課題である。「道州」と基礎自治体との関係を含め、分権型社会にふさわしい行政体制とすることが必要となる。この際、かつての機関委任事務のような地方公共団体が国の指揮監督下に置かれる手法が採られることのないようにするべきである。

都道府県制度の抜本的見直しに伴い、特定の大都市については広域自治体に属さないこととする等の大都市制度の在り方についての検討も課題である。特に、東京都については、首都機能の在り方と併せ、特別な観点からの検討が必要となる。

当会議としては、今後、第 28 次地方制度調査会をはじめ、国、地方公共団体等において、これらの論点を含め、議論が深められることを期待する。

イ 「道州制」と国の地方支分部局等の在り方

現在、国の地方支分部局等（当会議の行った基本的事項の把握のための調査の対象としたもの。国家行政組織法上の地方支分部局以外の国の地方機関を含む。）は、概ねブロックを単位とするものが 28 種類（190 機関）、概ね都道府県

を単位とするものが 22 種類（473 機関）設置されている。これらの機関は、国の現地機関として各省庁の事務を分掌している。その管轄区域は、所掌事務の特性等により、同じ省庁の地方支分部局等であるものも含め、様々に設定されている。職員数（平成 15 年度末定員ベース。支所等、各機関の分掌機関の職員を含む。）は合計約 22 万人であり、それぞれ、予算執行上も大きな位置を占めている。地域における総合的な行政主体である地方公共団体とも各種の関わりを有する。

「道州制」等新たな地方行政体制についての議論は、中央政府の在り方を含む「国のかたち」そのものを改めて問い直すものであり、国の地方支分部局等の在り方の検討についても、その観点が必要となる。

「道州制」の具体的な制度設計に当たっては、新たな広域自治体である「道州」と国の地方支分部局等との関係が整理されることが必要である。「道州制」の導入と併せ、分権型社会にふさわしい地域における新たな行政体制が構築されるべきであり、国の地方支分部局等の組織・権限の根本的見直しが必要である。

なお、国の地方支分部局等については、地方分権推進計画に従って、地方分権の推進に伴う権限移譲等により事務量が減少すると見込まれるものに関して、積極的に組織・業務の縮減・合理化を図るとともに、先にも述べたとおり、本省との手続の一元化等による総合化を一層推進すべきである。

（４）北海道における取組み

先般、北海道から、『道州制特区』に関する第 1 回の提案がなされたところである。

『道州制特区』については、北海道におけるモデル的な取組みにより、道民や国民が、経済活性化や生活利便の向上に係る規制緩和や権限移譲等『道州制特区』の意義や効果を実感することを通じて、「道州制」に関する議論が活発かつ実のあるものとなることが期待される。国においては、北海道からの提案内容に応じて支援することが期待される。

おわりに

当会議は、平成 13 年 7 月の発足以来、地方公共団体、有識者、関係省庁等の意見も聞きながら、各地での現地調査を含めて 90 回にのぼる調査審議を重ねてきた。これまでに平成 14 年 10 月の「事務・事業の在り方に関する意見」及び平成 15 年 6 月の「三位一体の改革についての意見」を提言するとともに、そのフォローアップも実施して、政府に当該意見の実行を促してきた。

さらに、本意見を提言することにより、内閣総理大臣から受けた「国と地方公共団体の役割分担に応じた事務及び事業の在り方並びに税財源の配分の在り方、地方公共団体の行財政改革の推進等行政体制の整備その他の地方制度に関する重要事項について、地方分権の一層の推進を図る観点から貴会議の調査審議を求める。」との諮問に応えたこととなる。

政府はこれまでも、当会議のこうした提言を受けて、「基本方針 2003」等を決定し、地方分権改革を推進してきた。例えば、「事務・事業の在り方に関する意見」で取り上げた 135 項目については、その 81%にのぼる 110 項目において当会議の意見の趣旨に沿って一定の措置が講じられる等、各般にわたって改革は進展している。また、三位一体の改革については、「地方にできることは地方に」との原則の下、改革の第一歩が踏み出された。

政府においては、このように既に調査審議の段階から実行の段階に入っていることを踏まえ、当会議のこれまでの意見の具体化及びその実施を強力に推進していくことを期待する。その際に、遺漏なきよう対応するためには、政府において当会議の意見に関するフォローアップを的確に実施する体制を整備することが肝要である。フォローアップの実施に当たっては、着実な改革の進捗をモニタリングする観点から、国民や地方公共団体に広くその結果を公表すべきである。

なお、「道州制」の在り方等については、本意見で指摘した論点も踏まえながら、地方制度調査会をはじめ関係各方面でこの課題に関する長期的視野を持った国民的な議論が深まることを期待する。

また、地方では、先進的な行財政改革の取組みが進行している。このような他に先んじた取組みを実践している地域では、いずれも限られた地域資源を有

効に利用し、地域住民のニーズに応じた地域ごとの最適の政策の形成や統合が可能になるような状態であるローカル・オプティマムの実現を目指していると言えるところであり、自らの地域は自らが作り上げるという強い意識が存在している。

今後とも、自主・自立の地域社会から成る分権型システムの構築を目指し、先進的な地方公共団体のみならず、全ての地方公共団体が自己決定・自己責任に基づいて行財政改革を一層推進する等、地域住民が地方分権改革の効果を実感できるよう果敢な取組みがなされることを期待する。

当会議としては、これまでの地方分権改革に向けた取組みの結果、それぞれの地域が、創意工夫の知恵やアイデアを発揮できるシステムとなれば、その地域の活力が発揮されるだけでなく、相互にその知恵やアイデアを競い合うことによって、国全体としての活力も生まれてくるとの認識を政府、地方公共団体はもとより、すべての関係者が共有して、その実現に向けて不断に努力されることを切に願うものである。

地方分権改革推進会議委員名簿

議長	西室 泰三	株式会社東芝取締役会長
議長代理 (小委員長)	水口 弘一	中小企業金融公庫総裁
委員	赤崎 義則	鹿児島市長
	岩崎美紀子	筑波大学大学院人文社会科学研究科教授
	神野 直彦	東京大学大学院経済学研究科長
	竹内佐和子	株式会社投資工学センター代表取締役社長・ 東京大学大学院工学系研究科MOTコース教員
	谷本 正憲	石川県知事
	寺島 実郎	株式会社三井物産戦略研究所所長
	森田 朗	東京大学大学院公共政策学連携研究部・ 公共政策学教育部（公共政策大学院）部長
	吉田 和男	京都大学大学院経済学研究科教授
	吉永みち子	ノンフィクション作家

委員は50音順

地方分権改革推進会議の開催実績

(平成15年6月「三位一体の改革についての意見」以降)

【平成15年】

開催日	会議名及び議題
9月17日(水)	第38回本会議〔フリーディスカッション(今後の論点、審議の進め方等)〕
9月29日(月)	第39回本会議〔フリーディスカッション(今後の論点、審議の進め方等)〕
10月7日(火)	第38回小委員会〔有識者ヒアリング(伊藤寛前福島県三春町長)、フリーディスカッション〕
10月22日(水)	第39回小委員会〔有識者ヒアリング(穂坂邦夫埼玉県志木市長)、フリーディスカッション〕
10月31日(金)	第40回小委員会〔有識者ヒアリング(北川正恭早稲田大学大学院教授)、フリーディスカッション〕
11月18日(火)	第41回小委員会〔第27次地方制度調査会答申についてのヒアリング(総務省自治行政局)事務局からの報告、フリーディスカッション〕
11月21日(金)	現地調査〔意見交換(岡山市長、岡山県内町村実務担当者、岡山県知事)〕
12月1日(月)	第42回小委員会〔現地調査結果報告、委員説明(吉田委員、森田委員)、フリーディスカッション〕
12月17日(水)	第43回小委員会〔委員説明(岩崎委員、寺島委員、神野委員)、フリーディスカッション〕

【平成16年】

開催日	会議名及び議題
1月19日(月)	第40回本会議〔フリーディスカッション(論点の中間整理、今後の進め方と審議スケジュール)〕
1月29日(木)	第44回小委員会〔地方6団体ヒアリング(全国知事会、全国市長会、全国町村会)〕
2月4日(水)	第45回小委員会〔地方6団体ヒアリング(全国都道府県議会議長会、全国市議会議長会、全国町村議会議長会)、委員説明(赤崎委員)、フリーディスカッション(各省庁ヒアリング事項等)〕

開催日	会議名及び議題
2月16日(月)	現地調査〔意見交換(岩手県知事、岩手県滝沢村長)〕
2月18日(水)	第46回小委員会〔有識者ヒアリング(宮脇淳北海道大学大学院法学研究科教授)、経済団体ヒアリング(社団法人中部経済連合会)、現地調査結果報告〕
3月4日(木)	第47回小委員会〔文部科学省ヒアリング、厚生労働省ヒアリング、財務省ヒアリング〕
3月12日(金)	第48回小委員会〔総務省ヒアリング、地方支分部局関係調査結果報告〕
3月17日(水)	第49回小委員会〔国土交通省ヒアリング、農林水産省ヒアリング、経済産業省ヒアリング、海外調査結果報告(森田委員)〕
4月9日(金)	第50回小委員会〔内閣府ヒアリング、警察庁ヒアリング、環境省ヒアリング、海外調査結果報告(竹内委員)、「事務・事業の在り方に関する意見」の実施状況等報告〕
4月16日(金)	第51回小委員会〔骨子案の審議〕
4月19日(月)	第52回小委員会〔骨子案の審議〕
4月26日(月)	第41回本会議〔素案の審議〕
5月7日(金)	第42回本会議〔意見案の審議〕
5月12日(水)	第43回本会議〔意見の取りまとめ〕