

第4章 分権改革の更なる飛躍を展望して

委員会が推進してきた今次の分権改革は、既に第1章で述べたように、第1次分権改革というべきものにとどまっている。この未完の分権改革をこれから更に完成に近づけていくためには、まだまだ数多くの改革課題が残っている。

これらを大きく分類すれば、以下の6項目に整理することができると思われる。

1 地方財政秩序の再構築

まず第1に、地方財政秩序を分権型社会にふさわしい新しい姿に再構築することである。

分権型社会にふさわしい新しい地方財政秩序を再構築していくためには、今回の委員会の提言に示されている基本的な方向、すなわち、自己決定・自己責任の原理を地方税財政の領域にまで推し広げて地方公共団体の財政運営の自由度を高めるとともに、地域住民から見てもその受益と負担の関係が分かりやすい税財政構造に改めることをもって、改革の大方針としなければならない。

このためには、現行の国税と地方税の税源配分を改め、地方公共団体の自主財源である地方税収入を充実し、その反面で国からの財政移転に依存した依存財源の規模をできるだけ縮減していくかなければならない。その際、依存財源のなかでも、使途の特定された財源であるところの国庫補助負担金の縮減を優先し、ついで使途の特定されていない一般財源であるところの地方交付税の縮減を図る方途を探っていく必要がある。

地方公共団体は、自主財源である地方税収入についてその税率設定権を含む課税自主権を積極的に行使し、行政サービス水準と地域住民の地方税負担のバランスの可否を地域住民に問いかけていくべきである。わが国のこれまでの地方自治は、国の地方税法に定められた法定税をその標準税率で課税して得た地方税収入に、国から配分される地方交付税収入や国庫負担金収入、国に申請し交付を受けた国庫補助金収入などを追加した歳入の総額を、いかなる行政サービスに配分するかという「歳入の自治」にのみ専念してきた観があるが、これからの分権型社会の地方自治は、地域住民にどれだけの地方税負担を求めるのかという「歳入の自治」まで含むものでなければならない。

II 地方公共団体の事務に対する法令による義務付け・枠付け等の緩和

ついで第2に、地方分権を実現するには、ある事務事業を実施するかしないかの選択それ自体を地方公共団体の自主的な判断に委ねることこそが最も重要であるため、地方公共団体の事務に対する国の個別法令による義務付け、枠付け等を大幅に緩和していくことである。

第1次分権改革の主要な成果の一つは、国の通達等による関与を大幅に緩和したことであるが、国の法令等（法律・政令・省令・告示）による事務の義務付け、事務事業の執行方法や執行体制に対する枠付けの緩和については、ほとんど全く手付かずに行われている。地方公共団体の事務を文字どおりそれらしいものに変えていくためには、国の個別法令による事務の義務付け、事務事業の

執行方法や執行体制に対する枠付け等を大幅に緩和する必要がある。

また、自主財源である地方税収入をこれまで以上に充実確保したとしても、その反面で国からの依存財源が縮減され、しかも国による事務の義務付けは従前どおりに続くことになれば、地方税収入はこれをすべて国から義務付けられている事務の執行経費に充当せざるを得ないことになりかねない。これでは、地方公共団体には単独事業を行う余裕がなく、独自の個性的な自治体政策を展開することは不可能になる。

さらに、国からの依存財源を縮減する方策の一環として地方交付税の大幅な減額を行おうとすれば、義務的経費の縮減を図らなければならない。そのためには、これに先立って国の法令による事務の義務付けや事務事業の執行方法や執行体制に対する枠付け等を大幅に緩和することが不可欠である。それには、全国どこでも一律に最低限度確保されるべきナショナル・ミニマムとは何かを、個別行政サービスごとに厳しく見直しが必要がある。その判断基準はその時代時代の社会状況によって変わり得るものであり、不断の見直しが求められるものだからである。

Ⅲ 地方分権や市町村の合併の推進を踏まえた新たな地方自治の仕組みに関する検討

第3に、平成17年3月までの時限法である市町村の合併の特例に関する法律（昭和40年法律第6号）に基づいて進められている市町村合併の帰趨を慎重に見極めながら、道州制論、連邦制論、廃県置藩論など、現行の都道府県と市区町村の2層の地方公共団体からなる現行制度を改める観点から各方面においてなされている新たな地方自治制度に関する様々な提言の当否について、改めて検討を深めることである。

委員会は当初、地方分権推進法の制定以前の段階において隆盛を極めていたいわゆる「受け皿論」をこの際は一時棚上げにし、当面は現行の地方自治制度を前提にして、この体制の下で可能なかぎりの分権を推進することを基本方針としていた。地方分権推進法の制定に至るまでの論議の過程で、その旨の合意が関係者の間に概ね成立していたと理解していたためであった。

しかしながら、市町村合併については分権改革と同時並行して推進すべしとする声が各方面で高まるばかりであった。そこで委員会としては、第1次勧告を提出した時点、すなわち機関連任事務制度の全面廃止が政府内で合意が得られる見通しが立った時点で、市町村合併問題を地方行政体制の整備及び確立方策の重要な一環として調査審議のそ上に載せることとし、第2次勧告において市町村の自主的な合併の積極的な促進方策を勧告したところである。

これから平成17年3月までの間に市町村合併がどの程度まで進捗するのかによるが、その帰趨によって基礎的的地方公共団体である市町村のあり方にとどまらず、広域的地方公共団体としての都道府県のあり方の見直しも視野に入れた先に述べたような新たな地方自治制度に関する様々な提言がより現実性を帯びてくる可能性がある。そして、分権改革が次の第2次分権改革から更に第3次分権改革へと発展する段階になれば、地方自治制度の将来像を明確にする必要に迫られるのではないかと。

IV 事務事業の移譲

第4に、ヨーロッパ先進諸国に普及しつつある「補完性 (subsidiarity) の原理」を参考にしながら、市区町村、都道府県、国の相互間の事務事業の分担関係を見直し、事務事業の移譲を更に推進することである。

すでに第1章で述べたように、第1次分権改革では事務事業の移譲方策の側面ではあまり大きな成果を上げられなかった。しかしながら、ヨーロッパ評議会が制定したヨーロッパ地方自治憲章や国際自治体連合 (IULA) がその世界大会で決議した世界地方自治宣言では、事務事業を政府間で分担するに際しては、まず基礎自治体を最優先し、ついで広域自治体を優先し、国は広域自治体でも担うにふさわしくない事務事業のみを担うものとするという「補完性の原理」の考え方が謳われている。

わが国の事務事業の分担関係をこの「補完性の原理」に照らして再点検してみれば、国から都道府県へ、都道府県から市区町村へ移譲した方がふさわしい事務事業がまだまだ少なからず存在している一方、これまでではともかく今後は、市区町村から都道府県へ、都道府県から国へ移譲した方が状況変化に適合している事務事業も存在しているのではないかと思われる。分権改革というと、事務事業の地域住民に身近なレベルへの移譲にのみ目を向けがちであるが、分権改革の真の目的は事務事業の分担関係を適正化することにあるのである。

V 制度規制の緩和と住民自治の拡充方策

第5に、住民自治の拡充方策として、地方公共団体の組織の形態に対する地方自治法等による画一的な制度規制をどの程度まで緩和することが妥当なのか、真剣に議論することである。

地方六団体から委員会に提出された改革要望事項のなかには、地方公共団体の組織の形態に関する画一的な制度規制の緩和を求めるような趣旨のものは皆無に近かった。委員会もまた、団体自治を拡充することこそ住民自治を拡充するための先決要件であると考えてきた。その結果、第1次分権改革では住民自治の拡充を直接の目的にした勧告事項はごく少数にとどまった。

しかしながら、最近では、地方自治基本法の制定を提唱する動きや地方公共団体で自治基本条例の制定をめざす動きが一部に現れ始めている。この種の動きのなかには、米国に見られる自治憲章制度 (Home Rule Charter System) に類似した発想、すなわち、地方議会議員の選挙制度及び定数、地方議会と首長の権限関係、執行機関のあり方など地方公共団体の組織の形態やその他の住民自治の仕組みを自由に選択する権能を地方公共団体に与えるべきだとする発想が窺われる。

わが国の地方分権が更に進展した状況においては、地方自治法等による画一的な制度規制の緩和を求める声は次第に強まるのではないか。第3次分権改革では、おそらく、住民自治の拡充方策が最も中心的な検討課題になるのではないかと見込まれる。

VI 「地方自治の本旨」の具体化

最後に、憲法第8章第92条の「地方自治の本旨」の内容を具体化し、分権型社会の制度保障を確保するものにする方策を構想することである。

憲法に第8章地方自治が新設されたことはまことに画期的なことであった。しかし、その限界面にも目を向けなければならない。何よりもまず、この第8章には第92条ないし第95条のわずからか条しか設けられておらず、先のヨーロッパ地方自治憲章や世界地方自治宣言に定められている地方自治の諸原理に照らせば、そのごく一部しか定められていない。一例を挙げれば、この第8章には地方公共団体の税財政制度を規律する基本原則を定めた条項は皆無である。

しかも、その冒頭の第92条では、「地方公共団体の組織及び運営に関する事項は、地方自治の本旨に基いて、法律でこれを定める」とされていることから、地方自治制度の制度設計はあげて国会の立法に委ねられているかのような誤解を招きかねない。もとより、これは正しい憲法解釈ではあり得ないのであって、この条項の元来の主旨を生かすべく、「地方自治の本旨に基いて」を重視する憲法解釈がさまざまに積み重ねられてきた。そしてまた、このたびの地方分権推進一括法で改正された新地方自治法の第1条の2においては、国として、地方公共団体に関する制度の策定及び施策の実施に当たって、地方公共団体の自主性及び自立性が十分に発揮されるようにしなければならぬ旨を定め、また第2条第11項及び第12項においては、地方公共団体に関する法令の規定は、国と地方公共団体との適切な役割分担を踏まえるべき旨を定めるなど、いわゆる立法原則及び解釈・運用原則が新たに織り込まれ、「地方自治の本旨」の意味内容を豊かにする方向でそれなりの努力が払われてきている。

しかしながら、はたしてこれで万全なのであろうか。分権型社会の制度保障をより一層確固たるものにするには、この種の立法原則を更に一段と豊かに具体化していく必要があるのではないか。そうであれば、それはどのような立法形式によるべきなのであろうか。これこそ、将来の分権改革に託された究極の検討課題であらう。

地方分権改革の成果の例

1. 地方に対する規制緩和（義務付け・枠付けの見直し）

- ① 条例の立案の自由度が高まり、立案過程において、住民、関係団体、事業者等の意見を反映できるようになった。
- ② 独自の基準を定める条例の制定・運用が可能となり、地域の課題を柔軟に解決できるようになった。
…公営住宅の入居基準、道路の構造に関する基準、保育所の設備・運営に関する基準等で地域の実情に応じた独自基準が制定されている。

2. 事務・権限の移譲

- ① 住居に近い窓口へ一本化、処理期間の短縮、添付書類の省略など、申請等における住民の利便性が向上した。
…パスポートの発給について、市町村に権限移譲したことにより、戸籍謄本の入手、パスポートの申請が市町村1か所で可能となった。また、パスポートセンターが従来よりも大幅に増えたことで、近場での申請が可能となった。【旅券法】
- ② 地域に密着したきめ細やかな対応が可能になった。
…都道府県による立入検査は、対象となる店舗や商品が画一的になりがちだったが、各市に権限移譲したことにより、地域の実情に合った執行が可能となった。また、立入検査の実施件数及び商品数が増加した。【家庭用用品品質表示法・消費生活用製品安全法】
- ③ 従来は、ある行政分野の一部の事務しか担当していなかったが、権限移譲により、基礎自治体において当該分野の事務全体を一括して担当できるようになり、迅速で効果的な行政運営が可能になった。
…介護保険に係る指定居宅サービス事業者の指定権限等が中核市に移譲されたことによって、保険者である市が、介護保険の計画、要介護認定、事業所の指定、給付管理まで全体的な制度管理を行うことが可能になった。【介護保険法】
- ④ 施策の対象者の情報を把握できるようになり、十分な情報に基づき施策の企画・立案・推進が可能になった。
…これまで都道府県が実施していた未熟児訪問指導を市町村が行うことで、支援が必要な児童・母親と直接関わりを持つことができるようになった。【母子保健法】
- ⑤ 組織・人員などの観点で、国と地方、都道府県と市町村を通じた行政の効率化ができた。

地方に対する規制緩和（例）

公営住宅の入居者の対象要件（横浜市）

従来	改正後	効果
親子世帯（月収15.8万円～25.9万円）の場合、子どもは「未就学児童」であることが要件	条例で、子どもは「中学生以下の児童」まで拡大（H24～）	入居可能な世帯の拡大により、子育て世代の入居応募者数が4%増加（H24:579世帯→H25:601世帯）し、子育て世代の支援が充実した。

社会福祉施設の非常災害対策（山口県）

従来	改正後	効果
社会福祉施設の設置者に対して、以下の非常災害対策を義務付け <ul style="list-style-type: none"> ・防災計画の策定 ・非常災害時の関係機関への通報体制整備 ・定期的な訓練の実施 	H21.7豪雨災害の教訓を踏まえ、条例で、左の非常災害対策に加え、県独自の措置として、以下の対策を義務付け（H24～） <ul style="list-style-type: none"> ・緊急時の安全確保 ・市町等との協力体制づくり ・訓練を踏まえた計画の検証と見直し 	社会福祉施設の設置者への非常災害対策の義務付けの追加により、施設の防災対策が強化された。

道路の歩道幅（岐阜県）

従来	改正後	効果
歩道幅を2.0メートル以上と義務付け	条例で、1.5メートルまで縮小可能に（H24～）	道幅が狭い道路でも歩道整備が可能となり、歩行者の安全対策が強化された。

県から市町村への権限移譲（例）

パスポートの発給（佐賀県）

従 来	改正後	効 果
佐賀県が4か所のパスポートセンターで実施	全20市町で合わせて21か所で実施(H18～)	<p>○申請箇所の増加による利便性の向上 パスポートセンターが従来の4か所から、21か所に増加したため、近場での申請が可能となった。</p> <p>○申請手続のワンストップ化 従来は、市町で戸籍謄本を入手した上で県のパスポートセンターに申請していたが、市町1か所のみで戸籍謄本を入手の上、申請が可能となった。</p> <p>○旅券発給期間の短縮 従来は、申請から発給までの期間が6日だったが、市町への権限移譲と併せて県におけるパスポート作成事務を効率化した結果、最短4日で発給可能となった。</p>

介護保険の居宅サービス事業者の指定・勧告・命令

従 来	改正後	効 果
都道府県が実施	指定都市・中核市が実施（上記以外の市町村は都道府県が実施）(H24～)	従来は、保険者である市町村が事業者の設備や運営について問題事例を発見しても都道府県に通報することしかできなかったが、権限移譲により、直ちに適切な指導や是正が可能となった。

都市計画における地方分権改革

- 都市計画の決定に関する事務を「機関委任事務」から「自治事務」へ（第一次分権改革）
- 都道府県・市町村の都市計画の決定に対する国・都道府県の「認可」が「協議」・「同意」へ（第一次分権改革）
- 指定都市に都道府県並みの権限を移譲（第一次及び第二次分権改革）
- 広域にわたるものを除き、市町村に都道府県の権限の多くを移譲（第一次及び第二次分権改革）

	第一次分権改革 (平成12年)	第二次分権改革 (現在)
第一次分権改革前		
国	<ul style="list-style-type: none"> ・都道府県の都市計画の認可 	<ul style="list-style-type: none"> ・都道府県の都市計画の協議・同意
都道府県	<ul style="list-style-type: none"> ・市町村の都市計画の認可 ・都市計画区域指定 ・区域区分 ・用途地域 三大都市圏・県庁所在市・25万人以上の市等の用途地域 ・都市施設 (例)4ha以上の公園 ・市街地開発事業 (例)20ha超の土地区画整理事業 	<ul style="list-style-type: none"> ・市町村の都市計画の協議・同意 ・都市計画区域指定 ※指定都市を除く ・マスタープラン ※指定都市に移譲予定 ・区域区分 ・都市施設 (例)国・都道府県が設置する10ha以上の公園 ※指定都市は国設置のものを除く ・市街地開発事業 (例)国・都道府県施行の50ha超の土地区画整理事業
市町村	<ul style="list-style-type: none"> ・用途地域 三大都市圏・指定都市以外の用途地域 ・都市施設 (例)4ha未満の公園 ・市街地開発事業 (例)20ha以下の土地区画整理事業 	<ul style="list-style-type: none"> ・全ての用途地域 ・都市施設 (例)国・都道府県が設置する10ha以上のものを除く全ての公園 ・市街地開発事業 (例)国・都道府県施行の50ha超のものを除く全ての土地区画整理事業
	国	
	都道府県・指定都市	
	市町村	

農地・農振制度における地方分権改革

- 農振制度に関する事務を「機関委任事務」から「自治事務」へ <平成12年:地方分権一括法(農振法)施行>
- 2ha以下の農地転用許可事務を「法定受託事務」から「自治事務」へ <平成13年:改正農地法施行>
- 2ha超4ha以下の農地転用許可事務を国から都道府県に移譲(当分の間、農林水産大臣に協議) <平成10年:改正農地法施行>

	第一次分権改革前(平成10年以前)	第一次分権改革(平成12年以降)
国	<ul style="list-style-type: none"> ・2ha超の農地転用許可 ・農用地等の確保等に関する基本指針 	<ul style="list-style-type: none"> ・4ha超の農地転用許可 ・農用地等の確保等に関する基本指針
都道府県	<ul style="list-style-type: none"> ・2ha以下の農地転用許可 (機関委任事務) ※都道府県農業会議へ意見聴取 ・農業振興地域整備基本方針 (機関委任事務:大臣承認) 	<ul style="list-style-type: none"> ・2ha以下の農地転用許可 (H12:法定受託事務 ⇒ H13:自治事務) ※都道府県農業会議へ意見聴取 ・2ha超4ha以下の農地転用許可 (法定受託事務:大臣協議) ※都道府県農業会議へ意見聴取 ・農業振興地域整備基本方針 (自治事務:大臣協議)
市町村	<ul style="list-style-type: none"> ・農業振興地域整備計画 (機関委任事務:知事認可) 	<ul style="list-style-type: none"> (事務処理特例条例により) ・4ha以下の農地転用許可 ※都道府県農業会議へ意見聴取 ・農業振興地域整備計画 (自治事務:知事協議)

【平成10年】
2ha超4ha以下の農地
転用許可権限を移譲

現行の事務の共同処理の仕組み（概要）

共同処理制度	制度の概要
<p style="writing-mode: vertical-rl; position: absolute; left: -30px; top: 50%; transform: translateY(-50%);">法人の設立を要しない簡便な仕組み</p> <div style="border: 1px solid black; border-radius: 10px; padding: 10px; margin-bottom: 10px; text-align: center;">協議会</div> <div style="border: 1px solid black; border-radius: 10px; padding: 10px; margin-bottom: 10px; text-align: center;">機関等の共同設置</div> <div style="border: 1px solid black; border-radius: 10px; padding: 10px; text-align: center;">事務の委託</div>	<div style="border: 1px dashed black; border-radius: 10px; padding: 10px; margin-bottom: 10px;"> <p>地方公共団体が、共同して管理執行、連絡調整、計画作成を行うための制度。</p> </div> <div style="border: 1px dashed black; border-radius: 10px; padding: 10px; margin-bottom: 10px;"> <p>地方公共団体の委員会又は委員、行政機関、長の内部組織等を複数の地方公共団体が共同で設置する制度。</p> </div> <div style="border: 1px dashed black; border-radius: 10px; padding: 10px;"> <p>地方公共団体の事務の一部の管理・執行を他の地方公共団体に委ねる制度。</p> </div>
<p style="writing-mode: vertical-rl; position: absolute; left: -30px; top: 50%; transform: translateY(-50%);">別法人の設立を要する仕組み</p> <div style="border: 1px solid black; border-radius: 10px; padding: 10px; margin-bottom: 10px; text-align: center;">一部事務組合</div> <div style="border: 1px solid black; border-radius: 10px; padding: 10px; text-align: center;">広域連合</div>	<div style="border: 1px dashed black; border-radius: 10px; padding: 10px; margin-bottom: 10px;"> <p>地方公共団体が、その事務の一部を共同して処理するために設ける特別地方公共団体。</p> </div> <div style="border: 1px dashed black; border-radius: 10px; padding: 10px;"> <p>地方公共団体が、広域にわたり処理することが適当であると認められる事務を処理するために設ける特別地方公共団体。国又は都道府県から直接に権限や事務の移譲を受けることができる。</p> </div>

（平成25年 3月28日 第30次地方制度調査会第30回専門小委員会資料）

今後のスケジュール案

事務・権限の移譲等

10月以降 地方分権改革有識者会議

- ・ 今後の進め方議論

(適宜、有識者会議に進捗状況を報告)

12月 見直し方針閣議決定

3月 一括法案閣議決定、国会提出

地方分権改革の総括と展望

11～12月 地方分権改革有識者会議(月2回程度開催)

- ・ 地方への調査結果の報告、中間取りまとめに向けた議論
⇒ 「総括と展望」に関する**中間取りまとめ**(12月)

1～3月 有識者会議地方懇談会(仮称)の開催

- ・ 有識者会議において、最終とりまとめに向けた議論

4～5月 有識者会議で「**総括と展望**」に関する**取りまとめ**

6月 骨太の方針に反映

6～7月 地方分権改革シンポジウム(仮称)開催

7月以降 最終取りまとめを受けた検討・整理を推進