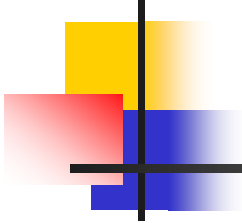


未 定 稿



地域主権時代の“新しい国のかたち” ～広域地方政府、基礎地方政府の充実～

平成22年3月31日

大阪府知事 橋下 徹
(地域主権戦略会議議員)

提案の構成

地域主権時代の“新しい国のかたち” ～“中央・広域・基礎”、“融合から分離”へ～

＜基礎地方政府の実現に向けて＞ . . . 1

* 市町村の「決定権」を拡大し“住民の安心”
に責任

＜広域地方政府の実現に向けて＞

- ① モデル圏域の導入→全国展開 . . . 9
- ② 大阪・関西から全国へ . . . 10

＜市町村への権限移譲＞

- ① 大阪府の取り組み . . . 2
- ② 大阪府の取り組み . . . 3
- ③ 法定移譲に向けて . . . 4

＜市町村への権限移譲等から見える 論点 [集約]＞ . . . 11

＜義務付け・枠付けの廃止・縮小＞

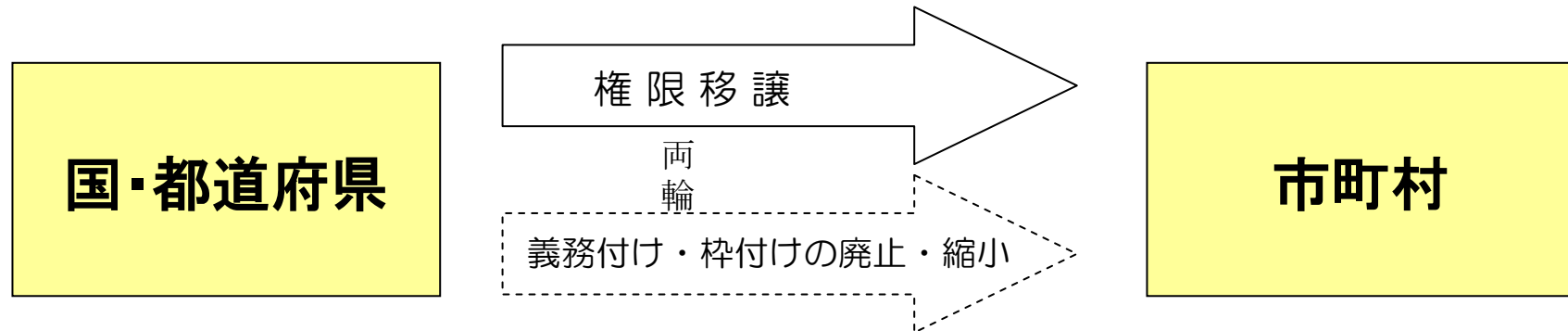
- ① 一括法案にとどまらない拡大を . . . 5
- ② 省庁の抵抗は激しい . . . 6
- ③ 公物の設置管理基準 . . . 7
- ④ 戦略的ターゲットづくり、
一般上書き権の導入 . . . 8

＜新しい国のかたち＞

- ① 国と地方の役割分担 . . . 12
- ② 広域と基礎 . . . 13
- ③ 融合から分離へ . . . 14
- ④ 分野ごとのイメージ . . . 15
- ⑤ 地域の違いを認める . . . 17

基礎地方政府の実現に向けて

市町村の「決定権」を拡大し、“住民の安心”に責任



「権限移譲」と「義務付け・枠付けの廃止・縮小」が両輪

あわせて、市町村の体制整備

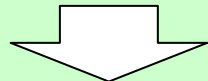
＊市町村合併や市町村間での広域連携など・

単独の市町村では教員の採用・異動が困難
→広域連携で対応

例えば

【福祉】

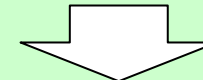
私立保育所の認可権限を府県から移譲
保育所の施設基準の条例委任
(職員配置、居室面積等)



市立保育所の運営等とあわせて
地域ニーズにあった保育サービスを提供

【教育】

教職員人事権を府県から移譲
学級編成基準等の条例委任



学校の設置・管理権限とあわせて
市町村が一元的な学校運営

市町村への権限移譲（①大阪府の取組み）

2

＜これまでの主な取組み＞

- ◇H9・・・「大阪版地方分権推進制度」創設 市町村の自主的判断と選択による権限移譲
- ◇H12・・・地方分権一括法施行（事務処理特例制度の施行）
- ※H20.4.1時点で、移譲事務（条項）数は全国順位14位にとどまる（1位は広島県）

H10年度 14事務

H20年度 108事務

H21.3「大阪発”地方分権改革”ビジョン」を策定 ⇒市町村優先を徹底し、権限移譲を進める

＜目標設定＞

- 全市町村に特例市並みの権限移譲を実現（H21～H25 第1フェーズ）
H22～24年で集中的取り組みを実施
- 大阪府でなくては担えない事務を除く全ての事務の市町村移譲を実現（H25～H30 第2フェーズ）

- ⇒ 市町村が住民に身近な行政サービスを総合的に担う「市町村優先の徹底」
- ・市町村に思い切って権限を移譲。現行下で可能な手法で市町村への権限移譲を推進。
 - ・大阪から地方分権改革を発信し、国に地方分権改革を迫っていく。

＜協議段階＞

- 市町村に対するきめ細かな協議・調整
- 新たな支援措置の構築（財政措置・人的支援措置）
- 市町村間における広域連携の推進

⇒単独で事務を受けることが困難な市町村でも、特例市並みの権限移譲を進めるうえで有効な手法

＜実行段階＞

- 市町村ごとに「権限移譲実施計画（案）」を策定（H22.3）
 - ・府が市町村に提示した事務のうち、3年間で平均75%の事務を受け入れ予定（うち、1/3の事務は広域連携での受入れ）

※ H20.4.1時点の全国順位で言えば、移譲事務（条項）数は2位程度に増加（計画通りH24まで移譲実施した場合）

市町村への権限移譲（②大阪府の取組み）

＜権限移譲実施計画(案)の状況＞

■86事務を移譲（第1次勧告分にあたる60事務※のほか、特例市権限の一般市等移譲26事務）

※ 第1次勧告のうち実現には法改正を要するものを除く

各市町村毎に見ても、H22～H24の間で平均75%の事務を移譲予定。

移譲事務例）身体障がい者手帳の交付、社会福祉法人の設立認可、開発行為の許可、屋外広告物の許可、大規模小売店舗新設の届出、高圧ガス保安法に基づく許認可 など
特例市権限）造成宅地防災区域の指定、水質汚濁防止法・土壤汚染対策法事務 など

■権限移譲の受け皿としての広域連携体制の構築（今回移譲予定事務の1/3は広域連携で受入れ）

⇒ 合併を待たずとも、市町村のやる気と工夫で体制づくり可能（→究極的には市町村の再編へ）

○豊能地域（池田市・箕面市・豊能町・能勢町）

○南河内地域（富田林市・河内長野市・大阪狭山市・太子町・河南町・千早赤坂村） など

＜豊能地域における広域連携＞

移譲予定の事務作業を集約させるために、2市2町で共同処理センターの設置を検討

＜事務処理方式＞

○集中処理

共同で課を設置して移譲事務を行う。

○分担処理

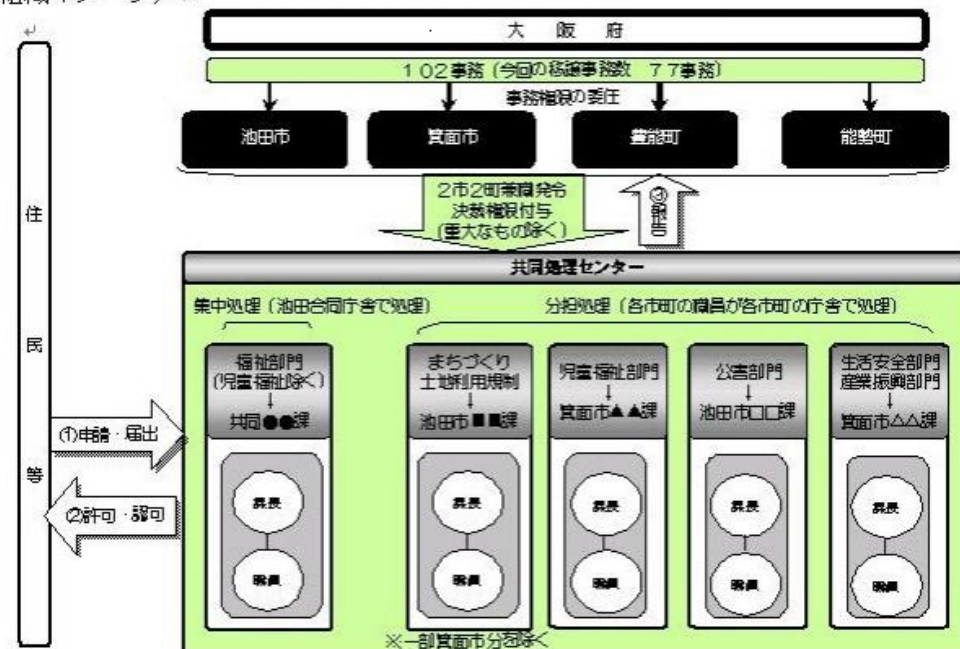
各市町の既存部署で移譲事務を行う。

【参考 構成市町村の人口・職員数（人）及び移譲事務受入率】

市町村名	池田市	箕面市	豊能町	能勢町
住基人口 (H21.3末)	102,320	125,515	23,631	12,600
全職員数 (H21.4.1)	1,211	1,464	258	127
移譲事務受入率 (市町村受入数/府 提示事務数)	92.1%	92.1%	92.0%	88.2%

(組織イメージ)

(箕面市 平成21年12月14日記者発表資料より抜粋)



市町村への権限移譲（③法定移譲に向けて）

4

■現政権(民主党)の考え方 ⇒ 基礎自治体への権限移譲を積極的に推進する立場
「住民に一番身近な基礎自治体を重視」「基礎自治体への権限移譲は地域主権改革の1丁目1番地」

■課題

住民の安心を支える基礎地方政府に相応しい事務(権限)の充実を図るべき

＊福祉や教育などの住民に身近な行政サービスは、基礎地方政府へ

現行制度下での権限移譲

- ・ 単独での事務移譲の受け入れが困難な場合があるが、府内市町村では、広域連携体制を構築するなど、積極的に権限移譲を受入
- ・ 合併進展や特例条例による移譲が進展し、行政体制や行政の役割が変化しているのに、法令上の役割分担は変わらず、責任の所在が不明確
- ・ 特例移譲の際の財源措置は、各都道府県の判断にゆだねられ、考え方に差異

⇒ 特例条例による権限移譲の進展を踏まえ、市町村まかせでなく、国として市町村のやる気と工夫を引き出し、権限移譲を推進

◎法令による権限移譲を推進すべき

- ⇒ 基礎地方政府は、責任をもって、その役割に応じた事務を実施すべき
- ⇒ 「国と地方の協議の場」において、市長会・町村長会と具体的な協議
- ⇒ 第1次勧告を踏まえ、法令による権限移譲を、地域主権戦略大綱に明記すべき

〔参考〕地方分権改革推進委員会 第1次勧告（H20.5.28）

条例(事務処理特例制度)による
権限移譲の進展を踏まえた勧告

- ＊都道府県から市町村への法令による権限移譲を進める
- ＊広域的な連携の仕組みを積極的に活用することで、64法律、359の事務権限を移譲
- ＊事務内容に応じ、移譲先を「中核市」「特例市」「市」「市町村」などに分類

義務付け・枠付けの廃止・縮小

(①一括法案にとどまらない拡大を)

地域主権改革一括法案（通常国会上程）

41 法律（121 条項）改正

【改正の概要（例）】

- 児童福祉施設の設備及び運営に関する基準（児童福祉法）
- 公営住宅の整備基準及び収入基準（公営住宅法）
- 道路の構造の技術的基準（但し設計車両等の技術基準を除く）（道路法）
- 市町村立幼稚園の設置廃止等に係る都道府県教育委員会の認可は、届出とする（学校教育法）

を地方自治体の
条例に委任

国の基準は基本的に
「参酌すべき基準」化

主に地方要望分

勧告どおり実施 42条項

勧告を一部実施 9条項

省庁検討中 約800条項
（～3月下旬に各府省から
回答、戦略会議で審議）

勧告どおり実施 36条項

勧告を一部実施 34条項

実施困難等 34条項

いよいよスタート
今後の拡大に成否

義務付け
約1万条項

以下に該当の事項
・自治事務に該当
・事務処理又は方法を義務付け
・義務付けについて
条例による自主決定、補正を認めていない

第2次勧告
4076条項

左のうち、
分権委員会が定めた
「残さざるを得ない
メルクマール」に該
当しないもの等

第3次勧告
892条項

左のうち、
3つの重点事項に該当する条項
・公物の設置・管理基準
・協議、同意、許可・認可・承認
・計画の策定及びその手続

地方要望分
104条項

全国知事会、市長会
からの要望があった
条項

見直しのコアは「公物の設置・管理基準」に関する地方の自由度拡大
個別法令の見直しは、膨大な条項をかかえる中で、おのずと限界

義務付け・枠付けの廃止・縮小 (②省庁の抵抗は激しい)

6

地方要望分(104条項)に対する各省庁の対応状況

上段: 勧告どおり実施の数
下段: 地方要望の数

省の名称	(a)施設・公物設置管理の基準	(b)協議、同意、許可・認可・承認	(c)計画等の策定及びその手続き	総数	達成率
内閣府	1	1	1	2	100%
文部科学省	3	1	1	4	13%
厚生労働省	4	1	0	5	16%
農林水産省	29	1	1	30	
経済産業省	23	7	1	31	
国土交通省	4	8	1	5	56%
環境省	1	2	1	3	75%
環境省	6	2	2	4	
環境省	6	8		14	61%
環境省	6	17		23	
環境省	3	5		3	60%
環境省	3	5		5	
総数	13	19	4	36	
達成率	58	41	5	104	
達成率	22%	46%	80%		35%

義務付け・枠付けの廃止・縮小（③公物の設置・管理基準）

具体的に見てみると、

- 一部の基準では、地方の自由度拡大（道路の構造基準、公営住宅整備基準等）となるも、
- 制度の根幹部分には踏み込めず（保育所等福祉施設の基準、学校の設置基準）
- 将来検討と先送り（学級編成基準の市町村への条例委任等）

■ 勧告どおり実施の例

- 道路の構造基準の条例委任（国土交通省）
- 公営住宅の整備基準、入居者資格基準の条例委任（国土交通省）
- 民間施設において職業訓練を実施できる場合の基準を条例委任（厚生労働省）
- 児童自立支援施設の職員資格の制限撤廃（厚生労働省）
- へき地手当の基準の条例委任（文部科学省）

■ 勧告を一部実施の例

- 保育所等の福祉施設の基準の条例委任（厚生労働省）
- 学校の設置基準の条例委任（文部科学省）（校舎面積や運動場面積等）

■ 実施困難等の例

- 学級編成基準の市町村への条例委任等（文部科学省）
※ 今後検討

一部の基準では地方自由度拡大

道路の構造基準や、公営住宅の整備基準については、国の全国一律を緩和し地方の自由度を拡大するものと一定評価
その他は、国にとって関与を残す意味がそもそも小さいものを地方に委ねるに過ぎない

根幹部分には踏み込めず

- 保育所等福祉施設の基準
⇒ 地方の裁量が認められたのは廊下幅などの「国のしぼりの周辺部分」。
根幹の「職員配置」「居室面積」等は「従うべき基準」に留まり地方裁量なし。
（※特別養護老人ホーム、介護保険法に基づく指定居宅サービスについても同様の状況）
※改正後の規定の施行状況を勘案し、基準のあり方検討とされている
- 学校の設置基準
⇒ 地方の要望があれば省令改正により国の基準を見直すとして、内容的にも国が地方を画一的にしぼる枠組は維持

議論の先送り

今後、市町村が教職員人事権などをあわせて一元的な学校運営を行う大きな壁。消極的な姿勢は明白

省庁は、地方を縛る「根幹部分」を手放さない

義務付け・枠付けの廃止・縮小 (④戦略的ターゲットづくり 一般上書き権の導入) 8

■地方要望分 104条項について 最小限のスタートライン

▶省庁は今回改正で「検討終了」と思っているようだが、104条項は完全実施すべき

基礎自治体が「住民の安心」を担うために、福祉・教育の自由度の拡大が不可欠
福祉・教育関係の施設の設置・管理基準

保育所等福祉施設の居室面積、職員配置
学校の校舎面積、運動場面積、学級編成基準 } などに踏み込むべき

■第3次勧告の残り部分について 現在、省庁と折衝中 省庁の抵抗

▶条項数だけではなく、重点項目にターゲットを絞って戦略的主張

地方要望分104条項と同様、福祉・教育の自由度を拡大する } ための施設の
あわせて、広域自治体が「競争・成長」を担う } 設置・管理基準

保育所等福祉施設の入所基準(保育に欠ける要件) 基礎自治体
職業能力開発施設における職業訓練の基準(教科、期間等) 広域自治体

■第3次勧告の対応後は、第2次勧告 約4000条項 個別対応では限界

▶個別法の見直しではなく、条例による「一般上書き権」を

個別法で除外しない限り、地方政府の責任と判断で、条例によって法令を変更できる
権利(上書き権)を「地方政府基本法」に基づき付与

自治立法権の明確化、原則、上書き権を認めることで、義務づけの立証責任を省庁側に転換、
将来の立法による新たな義務付けを抑制

広域地方政府の実現に向けて (①モデル圏域の導入 →全国展開)

“競争・成長”でパイの拡大を担う広域自治体に

市町村への権限移譲と並行して・・・

広域自治体に国の出先機関の権限(本省の企画立案含む)移譲が不可欠！

▶ 広域自治体に産業政策、インフラ整備の主体として十分な機能・規模を

例) スウェーデンの広域自治体改革

EU統合の流れのなか、地域振興の単位を拡大、
従前の国の役割を地域へシフトする必要

まず、地域実験 ▶ 効果検証 ▶ 全国展開

○県(ランスティング)⇒ より広域の自治体(レギオン)への合併

・合併により、2つのレギオンが誕生(1997スコネ、1999ヴェストラヨータランド)

○国の出先機関(レーン庁)からの権限移譲

・地域振興にかかる権限をレギオンに移譲(地域の発展戦略、産業・雇用政策など)

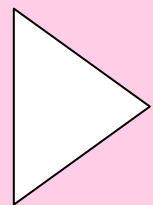
うまくいけば
2011年にも
全国展開

レギオン

・従来のランスティング権限(保健・医療、高等教育、交通)
に加えて、地域振興を担う

レーン庁(国の出先機関)

・役割を縮小。規制、監督、許認可権限等
に特化



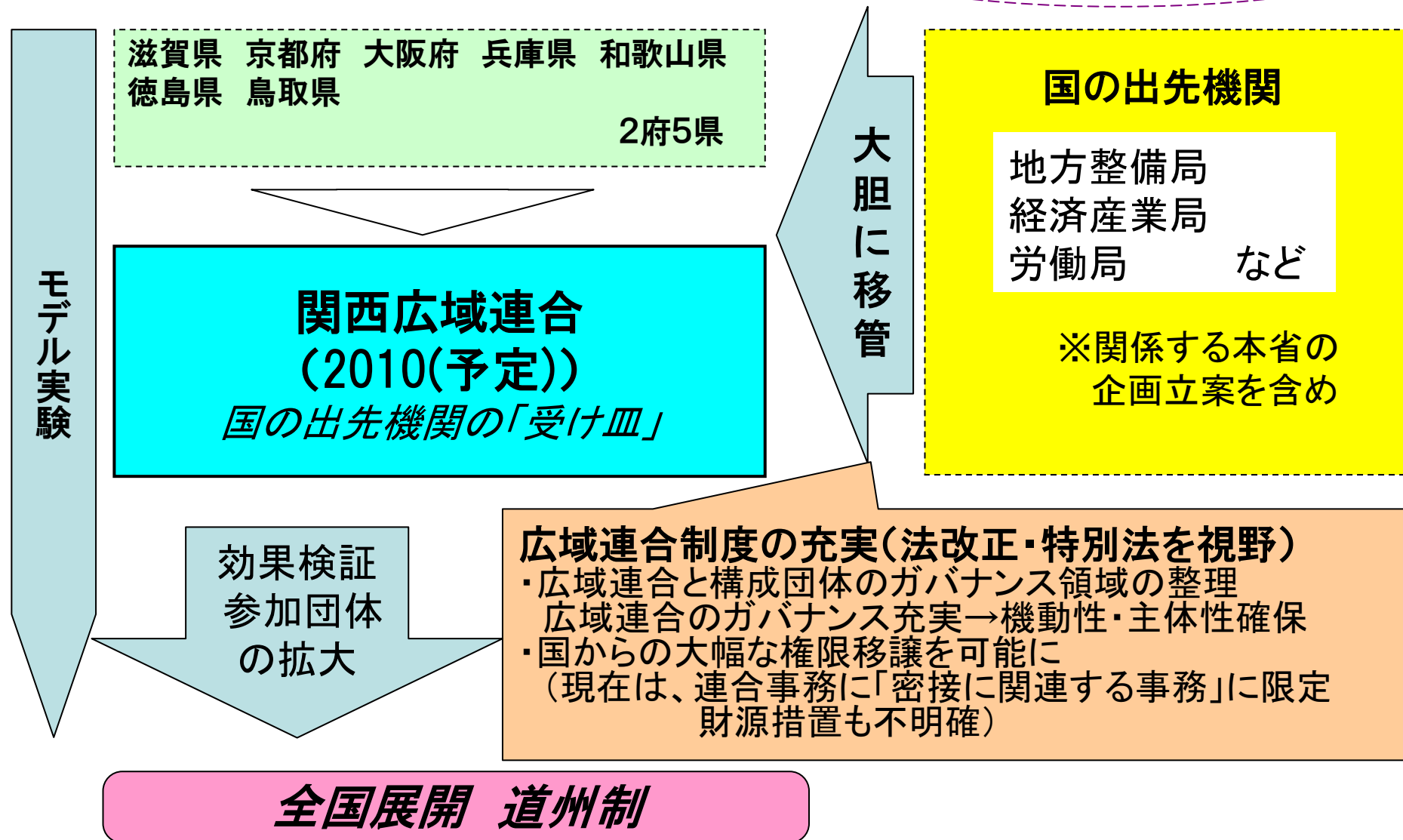
世界的な都市間・地域間競争に勝ち抜くために・・・

日本に残された時間は少ない ▶ できるところから『モデル圏域』で！
～国が全てコントロールでなく、「地域経営」の志のある圏域に任せてみる～

広域地方政府の実現に向けて (②大阪・関西から全国へ) 10

日本の「広域地方政府」実現戦略

省庁はきわめて消極的



市町村への権限移譲等から見える論点 **[集約]**

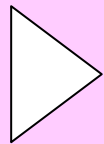
地域主権を阻む壁(省庁の言い分)

- ・専門的な能力が必要
- ・人員など事務処理体制を十分確保する必要
- ・広域的に統一した取扱や基準が必要 など

具体的に言うと、

地域主権は総論賛成、しかし、

- 地方に任せられないのが現実ですか？国が全てをコントロールするしかないのですか？
- 地方に任せると、無駄遣いになるのですか？
- まず体制整備ありきですか？
- 全てが全国統一でないとだめなのですか？



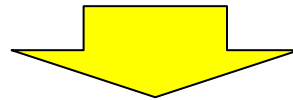
地方の創意工夫を信じ、地域主権型の新しい国のかたちを目指すべき

※ 国が積極的な姿勢を示すことで、地方の主体性を引き出しサポート

＜基本的な考え方＞

現在の日本の経済規模、そしてアジアを中心にグローバルな地域間競争が激化する中では、中央政府が全てコントロールし、国全体の発展をめざすのは無理

- ◆ **中央政府**
外交、防衛、通商、生存権確保のための
最小限のルール作りに特化
- ◆ **広域地方政府**
自立的経済圏の“競争・成長”を支える
- ◆ **基礎地方政府**
“住民の安心”を支える



国の成長戦略として “地域主権” を明確に位置づけるべき

新しい国のかたち（②広域と基礎）

“競争・成長”と“住民の安心”を支える枠組み(イメージ)

《競争・成長》

【広域地方政府】

〔競争的産業政策〕

- * 国際競争力のある産業育成（新エネルギー産業など）
- * 広域インフラ整備
- * 学術研究
- * 高等教育・職業訓練などの人材育成・確保

議会内閣制による
マネジメント

《住民の安心》

【基礎地方政府】

〔基礎的サービス〕

- * 保育
- * 介護
- * 初等・中等教育

〔地域循環型産業雇用〕

- * 地域雇用を創出（福祉から積極的雇用施策へ）
- * インフラの維持補修

首長のリーダーシップ強化
議会制度の弾力化

連携

住民・民間

※まずは、**関西**などで
先行モデル実施

新しい国のかたち（③融合から分離へ）

14

「中央政府」「広域地方政府」「基礎地方政府」の役割分担を徹底

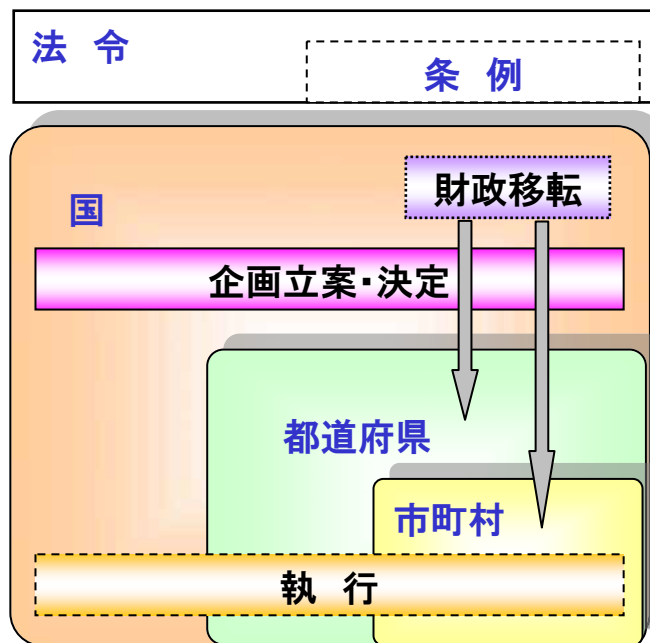
- * 『外交、防衛など国家戦略は国。それ以外は地方政府』が原則
- * 『国の仕事は国の財布で、地方の仕事は地方の財布で』
- * 「企画立案・決定・執行」のトータルで分離を徹底することが肝

権限と財源と責任の一致 ～ 地方も責任を負う覚悟が必要！

道州制を視野

■ 現状

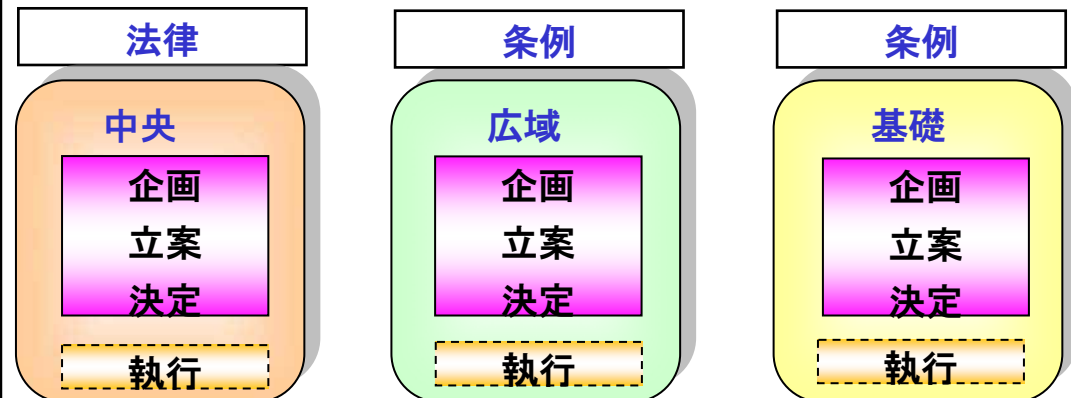
- 【融合型】国と地方の責任が不明確
（企画立案・決定と執行が不一致）
※ 国に決定権が集中しすぎ



融合
↓
分離

■ 新しい国のかたち(究極の姿)

- 【分離型】中央と地方の責任が明確
（企画立案・決定と執行が一致）
※ 中央政府の決定権を極力縮小し、地方政府に移譲すべき



※ 極端な財政格差は、広域地方政府内、広域地方政府間で財源調整を行う。

* 中央政府は、大きな定性的基準のみを法律で規定する

⇒ 中央政府がサービスの内容・水準までを決定するなら、中央政府の財源（地方政府が請け負う場合は、中央政府からのフルコスト）で執行し、中央政府が責任を持つべき

新しい国のかたち(④分野ごとのイメージ)

＊「新しい国のかたち(究極の姿)」に向けた段階的改革(分野毎の当面の工程)

(1) 自立的地域経営の分野(＝稼ぐ分野) (完全分離)

〔産業政策、インフラ整備など〕

＊方向性は…できる地域から「広域連合」の活用等、府県を超えて地方の役割を拡大、役割・責任分担を徹底

＊当面は…「広域連合」が条例による規定。国から「広域連合」への交付金

(2) ナショナルスタンダード分野 (部分分離～国が標準は示すが地方の「上書き」を許容)

〔福祉・教育などのサービス給付、規制行政など〕

＊方向性は…まずは、中央政府の定量的基準を最小限にして、地方が責任を負う

＊当面は…法律＋条例（上書き）の規定。最小限の定量的基準に対応した必要な財源保障（税源移譲、水平的財政調整）

(3) ナショナルミニマム分野 (完全分離)

〔生活保護、公的保険など〕

＊方向性は

…国の責任の明確化。

中央政府が一律に基準を設定。

地方政府が執行する場合は、中央政府が委託金によるフルコスト負担。

地方政府の責任で上乗せは可能

	権 限	財 源	責 任
(1)	地 方	地 方 当面、国交付金あり	地 方
(2)	地 方	地 方 当面、最小限の国基準あり	地 方
(3)	国	国	国

新しい国のかたち(④分野ごとのイメージ)

16

* 過渡的段階の粗いイメージ

	(1)自立的地域経営の分野	(2)ナショナルスタンダード分野	(3)ナショナルミニマム分野
	産業政策、インフラ整備	福祉・教育などサービス給付、規制行政	生活保護、公的保険等
中央 政府 (国)	・ 通商 ・ 雇用情報の全国ネット ・ 高速道路整備 国税	最小限の量的基準	一律基準 国税
広域 地方 政府	・ 産業振興 ・ 雇用政策 (就労、能力開発) ・ 広域インフラ整備 (港湾、河川等) 地方税＋交付金	・ 労働基準 ・ 環境規制 執行 地方税 ＋ 財政調整	
基礎 地方 政府	・ 身近なインフラ整備 (上水道、住宅等) 地方税＋交付金	・ 福祉 ・ 義務教育 執行 地方税 ＋ 財政調整	執行 委託金

今後、事業分野毎に企画立案を含めて分離を徹底する観点から精査

新しい国のかたち(⑤地域の違いを認める)

* “地域の違い”に対する基本的な考え方

全てに全国均一を求める考えから、地域経営の結果としての“地域の違い”を認め、競い合っていく方向にシフト
(「リスクをとって高い成長か、安定成長か」、「低福祉・低負担か、高福祉・高負担か」など、それぞれの地域が選択する)

(1) 自立的地域経営の分野

・「産業・インフラ政策」などは、できる地域から「広域連合」の活用など、国からの分離を徹底。自らの責任に基づく地域経営の結果としての“違い”を認めていく。広域地方政府内での資源配分・循環へ

(2) ナショナルスタンダード分野

・「福祉・教育などのサービス給付」等については、当面、中央政府の定量的基準(最小限)に基づき保障。ただし、地方の広範な裁量を認める。実践を積む中で、中央政府の役割を定性的基準に絞込み

(3) ナショナルミニマム分野

・生存権確保のためナショナルミニマムの現金給付は全国一律に保障(地方による上乗せは可能)

地域経営
としての
違い

国標準を
ベース
＋
地域事情
に応じた
違い

全国一律

※ 本提案書は、政府の地域主権戦略会議の検討材料となるよう、同会議の構成メンバーとしての橋下知事の見解、アイデアをとりまとめたものであり、大阪府として、その実現可能性の検証や関係団体・機関との調整を終えたものではない。また、当然のことながら、現行制度に基づく執行などを否定するものでもない。