

# 個性を活かし自立した地方をつくる

～地方分権改革の総括と展望～

平成 26 年 6 月

内 閣 府

## 目次

1	今求められる地方分権改革の全体像	1
(1)	これまでの改革の総括	1
(2)	今求められる改革の位置付け	2
(3)	改革のミッションとビジョン	3
(4)	改革の進め方	6
(5)	改革を担う主体の役割	8
2	具体的な改革の目指すべき方向	11
(1)	国と地方の役割分担の見直し（権限移譲等）	11
(2)	地方に対する規制緩和の推進	12
(3)	地方税財政の充実強化	12
(4)	重要な政策分野に関する改革	13
(5)	改革の成果を実感できる情報発信の展開	19
3	改革の推進に当たり今後地方に期待すること	21
(1)	改革成果の住民への還元	21
(2)	住民自治の拡充	21
(3)	改革提案機能の充実	22
参考1	これまでの地方分権改革の概要	23
1	国の取組	23
(1)	国と地方の新しい関係を確立した第1次地方分権改革	23
(2)	具体的な改革を積み重ねた第2次地方分権改革	29
2	地方の取組	33
(1)	国の制度改革の成果を活かした取組	33
(2)	分権意識の高まりが生んだ地方独自の取組	35
参考2	地方分権改革に関する提案募集の実施方針	38
参考3	地方分権改革有識者会議の開催について	41
参考4	構成員名簿（地方分権改革有識者会議・専門部会）	42
参考5	調査審議の経過（地方分権改革有識者会議・専門部会）	44

## 1 今求められる地方分権改革の全体像

地方分権改革は、衆議院及び参議院両院における「地方分権の推進に関する決議」から20年を超え、第1次・第2次地方分権改革を通じ、その成果が定着してきており、地方分権改革推進委員会で勧告された各般の課題についても、一通り検討を行った。

ここで改めて現在の我が国を取り巻く状況を概観すると、国際社会への積極的な貢献や経済連携の推進など、国際社会における我が国の役割や課題は増大している。また、今後、我が国の総人口の更なる減少が見込まれる中、少子高齢化により多様化し増大する行政ニーズに対応して、地方の足腰をより強くすることが求められている。さらに、東京一極集中の是正も進んでいるとは言い難い。このように、我が国は、20年前と比較して今なお厳しい課題を抱えている。

こうした状況の下、国は、国際社会における新たな課題に的確に対処するなど本来果たすべき役割を重点的に担う一方、地方は、多様な行政ニーズに主体的に対応することで、地域の元気をつくり、住民サービスの質を向上させる必要がある。

このため、国民がゆとりと豊かさを実感できるようにするという地方分権の原点に立ち返り、これまでの地方分権改革の成果を活かしつつ、引き続き、「個性を活かし自立した地方をつくる」地方分権改革を推進する重要性は、ますます高まっている。

もとより、地方分権改革は段階を追って地道に積み上げていくべき息の長い取組である。今、地方分権改革が新たな局面を迎えようとしている中、この改革を更に前に進めていくためには、まずはこれまでの地方分権改革が積み上げてきた成果や残された課題について総括を行った上で、今求められる改革の全体像を明らかにする必要がある。

### (1) これまでの改革の総括

第1次地方分権改革は、平成7年7月に成立した地方分権推進法に基づく地方分権推進委員会(委員長:諸井虔)の勧告事項を中心に、平成11年7月に「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」(地方分権一括法)が成立し、改革が具現化された。また、第2次地方分権改革は、平成18年12月に成立した地方分権改革推進法に基づく地方分権改革推進委員会(委員長:丹羽宇一郎)の勧告に基づき、第1次から第4次までの「地域の自主性及び自立性を高めるための改革の推進を図るための関係法律の整備に関する法律」(一括法)が成立した。

また、こうした国の取組に呼応して、地方においても、国の制度改革の成果を活かした取組や分権意識の高まりを受けた独自の取組が積み重ねられつつある(詳細については、巻末の「参考1 これまでの地方分権改革の概要」を参照)。

第1次・第2次地方分権改革を総括すると、以下のように取りまとめることができる。

第一に、国と地方の関係を上下・主従の関係から対等・協力の関係に変え、地方分権型行政システム(住民主導の個性的で総合的な行政システム)を確立するという地方分権改革の理念を構築した。

第二に、改革の推進手法については、二度にわたり法定の委員会を設置して、地方からの提言、要望等も背景としつつ、国が主導する形で、期間を区切って集中的な取組を実施することにより、相応の成果を生み出した。

第三に、上記の改革の理念とも関係するが、機関委任事務制度の廃止や国の関与に係る基本ルールの確立が行われるとともに、地方に対する事務・権限の移譲(以下「権限移譲」という。)や地方に対する規制緩和(義務付け・枠付けの見直し及び必置規制の見直しをいい、以下「規制緩和」という。)を網羅的に推進するなどにより、地方全体に共通する基盤となる制度を確立した。これにより、地方公共団体について、自治の担い手としての基礎固めが行われた。

第四に、改革の対象分野という視点からみると、これらの基盤となる制度の構築に重点的に取り組んだ結果、地方公共団体の法的な自主自立性の拡大はある程度進展した。一方で、住民自治の拡充、財政的な自主自立性等の分野においては踏み込み不足の感は否めなかった。

第五に、国民・住民との関係においては、地方分権の意義や改革の必要性などについて世論喚起を行う意義は大きかったが、いずれの委員会も時限設置であったことから、国・地方ともに国民・住民に対して継続的で分かりやすい情報発信の取組に欠けていた。

## (2) 今求められる改革の位置付け

### —個性と自立、新たなステージへ 地方分権改革の更なる展開—

「(1)これまでの改革の総括」に対応して、今求められる改革の位置付けを整理すると、以下のとおりである。

第一に、これまでの改革の理念はしっかりと継承し、更に発展させていくことが重要である。したがって、これからの改革は、地方分権を単に中央集権型行政システムの課題を解決するための手段と捉えるのではなく、日本の再生、豊かな国民生活の実現という理念を掲げて、「地方の元気なくして国の元気はない」との考え方に立って、取り組むべきである。また、地方分権改革は、個性を活かし自立した地方をつくることを目指すものであり、成熟社会を背景としたガバナンス・システムを構築するための基盤に当たるとの認識を十分に持つ必要がある。

第二に、改革の推進手法については、これまでの国が主導する短期集中型の改革スタイルから、地域における実情や課題に精通した地方の発意に根ざした息の長い取組を行う改革スタイルへの転換が望まれる。

このため、従来からの課題への取組に加え、地方から制度改革に関する提案を求める「提案募集方式」<sup>1</sup>は是非導入すべきである。また、政府としても、こうした地方からの提案を正面から受け止め、スピード感を持って検討を進めていくため、恒常的な推進体制を整備する必要がある。

第三に、機関委任事務制度の廃止や国の関与に係る基本ルールの確立など、これまでの改革により地方全体に共通する基盤となる制度がある程度確立したことを受けて、今後は、地方の「多様性」を重んじた取組を推進していくことが求められる。このような観点から、地方間の連携や補完などによるネットワークを積極的に活用するほか、地方ごとの多様な事情への対応が可能となる「手挙げ方式」<sup>2</sup>を導入すべきである。

第四に、改革の対象分野としては、権限移譲や規制緩和に加え、これまでの改革の残された課題である、真の住民自治の拡充、財政的な自主自立性の確立などに重点を置いて、当面の課題、中長期の課題といった時間軸も念頭に入れつつ、着実に取り組むべきである。これにより、住民と地方公共団体について、自治の担い手としての強化を図る必要がある。

第五に、国民・住民との関係については、今後は、これまでの改革で蓄積された成果をもとに、ソーシャルメディアなども駆使した情報発信を、継続的かつ効果的に展開すべきである。その際、住民に身近な地方公共団体が分かりやすく情報発信を行うことにより、住民が改革の成果を実感でき、地方分権に主体的に関わるようになることが望まれる。

なお、現在、道州制の議論が各界で進められているが、道州制は、国の在り方を根本から見直す大きな改革であることから、国民的な議論を要する課題である。いずれにしても、地方分権改革は、たゆまず着実に前に進めていかなければならない。

### (3) 改革のミッションとビジョン

今後の地方分権改革については、地方分権改革有識者会議で整理したとおり、「個性を活かし自立した地方をつくる」というミッションを最大の目的とし、このミッションを通じて住民が享受できる豊かさを実現するビジョンを達成目標として進められなければならない。

その際、地方分権改革は、ともすれば国と地方の権限争いのように受け取られることもあるが、そのような次元ではなく、地方分権改革により住民がどのような豊かさを享受できるかが問われなければならない。

---

<sup>1</sup> 「提案募集方式」の内容については、(4)改革の進め方①「提案募集方式」の導入(P6)を参照。

<sup>2</sup> 「手挙げ方式」の内容については、(4)改革の進め方②「手挙げ方式」の導入(P7)を参照。

## 【ミッション～地方分権改革の目的】

地方分権改革で目指すべきミッションは、「個性を活かし自立した地方をつくる」ことである。そのためには、更なる権限移譲、規制緩和等を推進することが必要になる。

これに伴い、国は本来果たすべき役割を重点的に担うこととなり、住民に身近な行政はできる限り地方公共団体にゆだねることで、国・地方双方の機能の強化につながる事となる。

## 【ビジョン～ミッションを通じて住民が享受できる豊かさ】

「個性を活かし自立した地方をつくる」ことにより、住民が享受できる豊かさは、以下の3点から導かれる。

### ① 行政の質と効率を上げる

縦割りでない総合的な行政展開が可能となり、把握できる地域の情報の量も増加することで、政策の手立てが大きく広がり、更に住民ニーズに応えることが可能になることから、相乗効果で効果・効率が大きく向上する。

- ・ 地方公共団体が提供する住民サービスの質を上げる。
- ・ 地方公共団体がスピード感のある政策を実行する。
- ・ 地方公共団体が総合的なサービスを提供する。
- ・ 国と地方の重複業務が解消される。
- ・ 電子行政など総合行政を前提としたイノベーションの導入が促される。 など

### ② まちの特色・独自性を活かす

国による縛りや指図から脱して、自ら考え、地域にある可能性を最大限追い求めることにより、それぞれの地域に応じた最適な政策が繰り広げられる。

- ・ 地域の個性や地域資源が最大限活かされる。
- ・ 地域課題の解決に向けた独自の対応が可能となる。
- ・ 枠にはまらない独自の発想による施策が展開される。
- ・ 各地域がそれぞれを意識して競い合うことで、魅力ある施策が展開され、住民の豊かさが向上する。 など

### ③ 地域ぐるみで協働する

住民、NPO、企業、教育機関、関係団体など多様性に富んだ地域の主体が互いの活動を認め、評価し合い、意識的に連携・協働することにより、地域社会が総体として活性化する。

- ・ 様々な活動主体が有機的に結びつけられる。
- ・ 住民と地方公共団体の信頼感が互いに増し、活動が強化される。
- ・ 地方公共団体の意思決定過程への住民等の参加が進む。

- ・ 多様な地域の人材が活躍する。
- ・ 地域間の更なるネットワークが形成され、効果を発揮する。 など

### 【アプローチ～改革の推進体制】

現在、地方分権改革推進のため、政府に、内閣総理大臣を本部長とし、全閣僚を構成員とする地方分権改革推進本部を設置しており、この本部において、改革に関する政策が検討・決定される。

地方分権改革に関する課題を調査・審議し、整理された検討材料を本部に提供することにより、本部の政策決定に至る検討内容を充実させ、検討の効率を高められるよう、地方分権改革担当大臣の下で、地方分権改革有識者会議を開催している。

また、地方からの提案を正面から受け止め、改革を恒常的に推進するため、地方分権改革有識者会議において、専門部会を開催し、重要なテーマについて、専門性を確保しつつ、十分議論・検討を深めることとする。

【参考】これまでに開催された専門部会

- ・ 雇用対策部会(部会長:小早川光郎)
- ・ 地域交通部会(部会長:後藤春彦)
- ・ 農地・農村部会(部会長:柏木斉)

### 【ポイント～改革推進に当たっての重要事項】

地方分権改革を進めるに当たって、特に考慮すべき重要事項は、以下の4点である。

#### ① 住民の想いを大切にする

- ・ サービスの受益者にとどまらず、積極的な生活者・行動者である住民の想いを大切にする。
- ・ 住民は、自らの地域の歴史を踏まえ、これから生まれてくる世代が暮らす地域の将来やアイデンティティについて、積極的に提言することが期待される。
- ・ 多様な住民の想いを調整・共有するためにも、その前提として、地方における行政の在り方に対する住民の関心を高めていかななくてはならない。
- ・ 住民に身近なところで政策が決められ、住民に直に向き合ってサービスが提供される地方分権改革を進めることで、住民生活をどう豊かにするのかを意識する。

#### ② 基礎自治体の考え方を汲み取る

- ・ 都道府県のみならず、住民に最も身近な市町村の意向に配慮しながら、改革を進める。国から都道府県への事務・権限の移譲等を検討する際にも、住民に最も近い基礎自治体である市町村の意向を十分受け止める。
- ・ 規模や人口動態、地域に根ざした産業・経済の発展形態など、一律には捉えきれ

ない多様な地方の状況を踏まえる。

### ③ 地域の元気をつくる

- ・ 日本全体の成長戦略に資するような改革を目指す。
- ・ 地域の人材の発想力・行動力を最大限発揮させ、地域の活性化に活かす。
- ・ 新たなもの、潜在的なものも含めて、地域資源を掘り起こし、磨き上げ、最大限活用する。
- ・ 地域が元気になり、生き生きとしたコミュニティが構成されることで、地域の防災力を大きく高めることにつながる。

### ④ 広域の連携を促進する

- ・ それぞれの地域課題に応じた圏域・関係者の広がり念頭に置き、多様なネットワークを活用する。
- ・ 地域において、最適なサービス提供体制を追求するための地域間連携の取組を後押しする。
- ・ 特に防災や医療などについては、広域的又は緊急の対応が必要であり、常日頃から緊密な連携を図る。

## (4) 改革の進め方

改革の進め方としては、まずは、第4次一括法の施行に向けて、移譲される事務・権限が円滑に執行できるよう、確実な財源措置を講ずるとともに、マニュアルの整備や技術的助言、研修や職員の派遣などの必要な支援を実施する。

その上で、「(2)今求められる改革の位置付け」で述べたとおり、今後の改革においては、従来からの課題への取組に加え、地方の発意に根ざした息の長い取組、地方の多様性を重んじた取組に軸足を置いて取り組む必要がある。

その際の重要な手法が「提案募集方式」と「手挙げ方式」であり、また、政府として、こうした手法が有効に機能するための推進体制を整備する必要がある。

また、改革が実践の段階に入り、その成果が蓄積されてきたことから、国民・住民が改革の成果を実感できるよう、分かりやすく効果的な情報発信を展開すべきである。

### ① 「提案募集方式」の導入

地方がイニシアチブを発揮しつつ、引き続き改革を推進するため、地方六団体の意見を尊重しつつも、個々の地方公共団体からの意見を広く取り上げ、改革を着実に推進するシステムとして、地方公共団体から全国的な制度改正の提案を募る方式

(「提案募集方式」)を本年から導入する。

「提案募集方式」における提案の対象は、権限移譲又は規制緩和に関する提案とする。なお、国と地方の税財源配分や地方自治制度などのように本方式の対象とされない事項についても、所管府省を中心に、政府として適切に取り組む必要がある。

提案主体は、都道府県、市区町村、一部事務組合、広域連合、地方六団体、地方公共団体を構成員とする任意組織とする。

提案を受けた政府の対応としては、内閣府が、受け付けた提案について、その実現に向けて関係府省と調整を行う。内閣府は、提案が出そろった段階で全体を整理し、特に重要と考えられる提案については、地方分権改革有識者会議又は専門部会で、集中的に調査・審議を行い、実現に向けた検討を進める。その際、地方六団体からも意見を聴取する。提案に関する対応方針は、年末までに地方分権改革推進本部決定及び閣議決定を行い、所要の法律案を国会に提出する。また、提案に関する調整過程の公表を行うとともに、制度改革に係る情報発信に努める。

また、「提案募集方式」を運営するに当たり、以下の事項に留意する。

- ・ 提案の対象については、権限移譲及び規制緩和に関するものであれば、これまでの地方分権改革推進委員会の勧告事項にとらわれず、可能な限り広く対象とする。また、現行制度の見直しにとどまらず、制度の改廃を含めた抜本的な見直しに係る提案も対象とするとともに、権限移譲及び規制緩和に関連する運用改善等の提案も対象とする。
- ・ 提案の内容が一地方公共団体の事情によるものでなく一定程度の広がりを持つ提案となるよう、複数の地方公共団体が共同で提案することを推奨する。
- ・ 提案主体である地方公共団体は、首長を含め関係部局間で十分な議論を重ね、制度改革による効果や現行制度の具体的な支障事例を明示して提案する。その際、提案主体は、経済団体、各種関係団体、NPO、職員グループなどからの意見も提案に反映するよう努める。

以上により、地方公共団体等からの提案に基づき具体の改革を推進する中にあって、地方分権改革有識者会議において、個々の制度改革事項の優先度や制度間・政策分野間の整合性等について十分な調査審議を行うとともに、改革のあるべき全体像・将来像についても、議論を行うべきである。

## ② 「手挙げ方式」の導入

各地方公共団体の規模や能力は多様であり、直面する課題も異なることから、制度改革に当たっても、個々の地方公共団体の発意に応じ選択的に権限移譲を行う「手挙げ方式」を導入すべきである。

従来、権限移譲に当たっては、国と地方の役割分担の明確化の観点から、全国一律に行うことを基本としてきた。今後もこうした考え方を基本とすべきであるが、一方で、地域特性や事務処理体制等に大きな差があることから、全国一律の移譲では改

革が進みにくいものもある。

このような場合、「手挙げ方式」の導入は、特に国から地方への権限移譲において、新たな突破口となり得る。また、「手挙げ方式」による実績が積み上がっていくことで、他の地域へも波及し、全体として行政サービスの向上につながることを期待される。

なお、「手挙げ方式」を活用した結果、ある程度の広がりをもって移譲が進んだ場合には、事務・権限の性格等に応じ、国と地方の役割分担の明確化や住民の利便性の向上を図る観点から、全国一律の移譲に移行することを検討すべきである。

### ③ 政府の推進体制の整備

国において、上記のような地方の提案や発意を恒常的に受け止め、スピード感を持ってその実現に向けて取り組む推進体制を整備することが必要であり、既に常設のものとして設置・開催され、具体の成果を挙げている地方分権改革推進本部と地方分権改革有識者会議を活用すべきである。

また、地方分権改革有識者会議の下で開催される専門部会を有効に活用し、専門性を確保しつつ、十分に議論・検討を深めることとすべきである。

なお、地方分権改革は、内閣府の恒久的な事務として位置付けられており、内閣府としては、地方分権改革推進本部及び地方分権改革有識者会議の事務局として、改革を継続的かつ積極的に推進していくべきである。

### ④ 効果的な情報発信

これまでの地方分権改革を通じて、権限移譲や規制緩和など数多くの制度改正とその具体的な活用事例が積み重ねられてきている。これらの成果を効果的に情報発信することが重要であることから、ソーシャルメディアなど情報の受け手に直接働きかける媒体を活用しながら、地方の現場の優れた取組を発信するとともに、地方で活躍する職員等との活発な情報交換・ネットワーク化を進めるべきである。加えて、新たに全国シンポジウムを開催することなどにより、広く国民に改革の成果を実感してもらうことも重要である。

## (5) 改革を担う主体の役割

今後、地方分権改革を推進する上で、これまでの改革の取組を顧みつつ、改めて、国、都道府県、市町村、住民それぞれの役割を整理すべきである。その際、地方分権改革が相当程度進展してきた中で、改革の成果を住民に実感を持って伝えることが重要になってきていること等を十分に踏まえて、それぞれの役割の在り方を検討すべきである。

以下のとおり、国、都道府県、市町村、住民の役割を整理したが、それぞれが個別

に役割を果たすだけでなく、市町村間、都道府県間の水平方向の連携や垂直方向の連携など相互補完を活かすことが求められる。

また、地方分権改革を進めるためには、行政以外の民間企業、大学、NPOなどとの連携も重要である。地域において、このような各種主体と、どのようにネットワークを構築し、どのように意思決定を行うかを考えていくことも必要である。

## ① 国の役割

国は、法律に基づく制度の設計者として、地方からの提案等を尊重しつつ、全国制度の改革に関する企画・立案を担い、その実行を推進すべきである。

その際、これまでは規制緩和を中心とする法的な自主自立性に係る改革が中心であったことを考慮すると、引き続き規制緩和を着実に推進することに加えて、権限移譲、地方税財政、住民自治、地方議会等に関する制度改革についても、積極的に取り組む必要がある。

各行政分野の企画立案・事務の執行に当たる各府省においては、新たな制度を立案し、又は制度改正を行う場合、地方分権改革の理念及び累次の勧告等に基づき、適切な国、都道府県、市町村の役割分担を念頭に置いた制度設計を行い、また、地方分権改革推進委員会第3次勧告で示された義務付け・枠付けに関する「立法の原則」の徹底により、地方への義務付け・枠付けは必要最小限とするとともに、地方自治法の事前情報提供制度に基づき、地方に対する適切な情報提供に努めるべきである。

あわせて、制度改革を軌道に乗せ、その実効性を担保する観点から、国民や地方に対する情報発信に努めるとともに、国民が地方分権改革の成果を実感できるように取組を進めるべきである。

## ② 都道府県の役割

都道府県は、これまでの地方分権改革の成果を十分に活用するとともに、地域の実情を踏まえて独自の取組を進めることが求められる。その上で、改革の成果を地域における日々の行政に活かしていく立場から、自らが経験の中で必要性を認識している改革事項を積極的に提案し、主張することが求められる。改革により、どのような効果がもたらされ、住民の生活がどのように向上するのか、分かりやすく示していく姿勢が求められる。

あわせて、都道府県の取組が理解され、都道府県による対応が後押しされるよう、住民に対する情報発信に努めていくことが求められる。

特に、都道府県は、条例による事務処理特例制度を活用しつつ、市町村への事務・権限の移譲に積極的に取り組むことが必要である。また、同じく改革の成果を受け止め、活かしていく立場にある市町村が、前向きに改革に取り組めるよう、個別分野に係る助言や法務など専門的な観点からの相談対応、人材育成のための研修な

ど、積極的な支援に努めていくことが求められる。

### ③ 市町村の役割

市町村においても、地方分権改革の成果を活用し独自の取組を進めるとともに、改革事項を積極的に提案・主張し、住民に対する情報発信に努めていくことが求められるのは、都道府県と同様である。

特に、市町村は、住民自治を充実させ、住民が自ら地域の課題に当たることができるよう、仕組みの整備や意識啓発を図ることを通じて、住民の理解を高め、参加を促進する必要がある。加えて、市町村は、NPO、公益法人・一般法人、教育機関、企業など地域における様々な主体と協働することを通じ、より効果的かつ質の高い行政サービスを提供することが可能となる。

### ④ 住民の役割

今後の改革においては、住民は単なる行政サービスの受益者にとどまることなく、地方公共団体の政策形成に参画し、協働する主体であることが期待される。改革の推進に当たっては、住民自らが主体的に要望や意見を示す姿勢が望まれており、そのことが地方公共団体の提案の基礎となり、その提案が制度改革に結びつくことにより、更に豊かな住民生活につながっていくという好循環が生み出されることを期待したい。

その際、住民の意見を地域の政策課題に反映させる上で、地方議会の役割は重要である。

## 2 具体的な改革の目指すべき方向

### (1) 国と地方の役割分担の見直し（権限移譲等）

今後は、人口減少社会を見据えつつ、運用の実情も踏まえて、国、都道府県、市町村のいずれが権限を執行することが適切かという観点から、その役割分担を見直す必要がある。その際、補完性・近接性の原理に立って、「市町村優先の原則」によることとし、地方分権改革のビジョンに照らして、住民にとって最も成果が上がるよう、検討すべきである。

検討に当たり念頭に置くべきことは、現在、市町村は、約7割が人口5万人未満の団体で、規模の大きい約3割の団体に全人口の約8割が集中していることから、各団体の規模や能力は多様であり、直面する課題も異なることである。

したがって、全国一律の移譲を行う場合には、規模の小さな市町村は、必要に応じ、協議会、機関等の共同設置、事務の委託、一部事務組合、広域連合などの広域連携の仕組みを活用すべきである。また、市町村間の広域連携による対応だけでは困難な場合には、都道府県による補完が検討されるべきである。さらに、平成26年の地方自治法の改正により新設された連携協約制度や事務の代替執行制度についても、柔軟な広域連携を推進するため、適切な活用が求められる。

また、全国一律の移譲が難しいなどの場合には、個々の地方公共団体の発意に応じ選択的に移譲する「手挙げ方式」を活用すべきである。ただし、地方公共団体の間で制度が異なることにより、住民に不利益が生じないように留意する必要がある。

条例による事務処理特例制度により都道府県から市町村に移譲されている権限には、農地転用の許可権限や病院開設の許可権限等、これまで関係府省が移譲に課題があるとしていたものも含まれているが、実際には特段の支障なく事務処理が行われている。これは、現行法令における都道府県と市町村の役割分担が想定している以上に、市町村の事務処理能力が向上していることを示している。したがって「市町村優先の原則」の下で、特に事務処理特例制度による移譲の実績が積み上がったものについては、法令による移譲を進める必要がある。

また、国から都道府県に事務・権限を移譲する場合には、必要に応じ、広域連合など広域連携の仕組みも活用すべきである。

さらに、権限移譲に当たっては、移譲された事務・権限が円滑に執行できるよう、確実な財源措置を講じるとともに、マニュアルの整備や助言、研修や職員の派遣など必要な支援を行うべきである。

以上について、「提案募集方式」等を活用しながら、重点分野を明確にした上で、必要に応じて専門部会を活用し、検討を進めるべきである。

一方で、国民健康保険の財政運営等を都道府県に移行する動きのほか、東日本大震災を踏まえた大規模広域災害時の国の役割を強化する動きなどに見られるように、権限の内容や運用の実態等に鑑み、市町村から都道府県、都道府県から国へ

の権限移管の可能性についても留意し、国、都道府県、市町村間の役割分担の適正化を図る必要がある。

## (2) 地方に対する規制緩和の推進

義務付け・枠付けの見直しについては、メルクマールを設定し、各府省横断的に見直す方式により、相当程度の効果を挙げてきた。これまでの見直しにより地方公共団体の独自の取組事例の実績が増えていることを踏まえ、当面の取組として、先進的な取組事例について地方公共団体に広く周知・PRを行うことを通じて、見直しの効果を広く地方公共団体間で共有し、他の地方公共団体においても十分検討することにより、住民への制度改革の効果の還元を広げることが望まれる。もちろん、国民への周知・PRが重要であるのは言うまでもない。

今後の取組として、各府省横断的に見直す方式での義務付け・枠付けの見直しは一通り検討を終えたことから、「提案募集方式」等を活用し、例えば、課題となっている福祉施設の人員・設備・運営に関する「従うべき基準」<sup>3</sup>については、その設定の根拠等を検証しつつ、見直しを行うなど、重点分野を明確にしなが、必要に応じて専門部会を活用し、検討を進めるべきである。

また、地方分権改革推進委員会第3次勧告で示された義務付け・枠付けに関する「立法の原則」の徹底を図るとともに、各府省が新たな制度を立案する場合、地方への義務付け・枠付けを必要最小限にするという基本的な方針の下、引き続き関係府省において厳格なチェックを行うべきである。

## (3) 地方税財政の充実強化

地方は、社会保障、教育、経済活性化、生活インフラの整備、防災・減災等、住民に身近で総合的な行政主体として、幅広い役割を担っている。個性を活かし自立した地方をつくるためには、その基盤となる地方税財源の充実確保が必要不可欠である。

そのため、国と地方の税財源の配分を役割分担に見合った形で見直すとともに、地方消費税の充実など、税源の偏在性が小さく、税収が安定的な地方税体系を構築し、地方交付税については財源調整機能と財源保障機能が適切に発揮されるよう、所要の総額を安定的に確保することが必要である。また、地方財政の安定的かつ健全な運営のためには、現状のように特例的な借入金に依存しない財政体質の確立を

---

<sup>3</sup> 条例の内容を直接的に拘束する、必ず適合しなければならない基準であり、当該基準に従う範囲内で地域の実情に応じた内容を定める条例は許容されるものの、異なる内容を定めることは許されないもの。

目指すべきである。

上記の姿を念頭に置きつつ、当面は、以下の取組を推進すべきである。

- 引き続き、地域における住民サービスが確実に提供されるとともに、地域の創意工夫により活力ある地域づくりが進められるよう、各年度において、地方の安定的な財政運営に必要な地方一般財源総額を確保すべきである。
- 地方交付税については、本来の役割である財源調整機能と財源保障機能が適切に発揮されるよう、所要の総額を安定的に確保すべきである。国・地方とも巨額の財源不足が続く中であって、10年以上にわたり臨時財政対策債の発行が続き、その累増が大きな課題になっていることから、国・地方ともに厳しい財政状況の中ではあるが、法定率の引上げを図り、臨時財政対策債に依存する現状から脱却する道筋を立てるべきである。
- 社会保障・税一体改革を着実に推進することにより、地方における消費税収の増加を図り、安定的な社会保障財源の確保と地方財政の健全化の両立を図っていくべきである。
- 国庫補助負担金等については、税源移譲に結びつく改革や交付金化等の取組により、一定程度地方の自由度が高まるとともに、補助金件数も着実に減少してきた。引き続き、自由度の拡大に資するよう、国庫補助負担金等の整理合理化や補助条件の見直し等を積極的に推進すべきである。なお、地方公共団体を介さずに国が直接民間等に交付している補助金であって地域振興等に資するものについては、地方公共団体が関わる仕組みに見直すなどの検討も行う必要がある。
- 厳しい地方の財政状況を踏まえ、地域の元気づくりを通じた地方税収の確保や国の取組と基調を合わせた歳出改革などにより、地方財政の健全化と自立促進に努めるべきである。

#### (4) 重要な政策分野に関する改革

これまでの地方分権改革により、広く各行政分野にわたり制度改正が行われてきたところであるが、いまだ課題が残っており、また、地方からの提言等が多い行政分野については、重要な政策分野と位置付けて、重点的な検討を行うことが必要である。

以下に土地利用、社会資本整備、地域交通、社会保障、雇用・労働、教育の分野を取り上げたところであるが、それら以外の政策分野についても、地方からの提案等を踏まえつつ、改革を推進する。

なお、福祉と地域交通など、政策分野ごとに縦割りで議論するだけでなく、政策分野を横断的に議論することも重要であり、これにより新たなニーズや社会の変化に呼応して公共サービスの適正化を図ることにも留意すべきである。

## ① 土地利用

地方公共団体、とりわけ市町村が総合的なまちづくりを展開していく上で、都市計画や農業振興地域等の地域に密着した土地利用に関する各種規制、事務・権限等について、自由度を持った主体的な取組を可能とすることが重要である。

土地利用のうち都市計画分野については、各種事務・権限が自治事務化されたことに加え、市町村による都市計画の決定・変更権限が大きく増加するとともに、特に指定都市の権限は都道府県におおむね近い形になるなど地方分権改革は相当程度進んでいる。

土地利用のうち農地分野については、農業振興地域制度に係る事務は自治事務化などが行われたが、農地転用許可については、国の地方に対する権限移譲は一部にとどまり、依然として大規模な農地に係る転用の許可権限は国に留保されているなど、都市計画に関する取組と比較すると、地方分権改革は必ずしも十分進んでいるとはいえない状況にある。

当面の課題として、まず、都市計画分野に関しては、市町村による都市計画の決定権限が大きくなっている中、生活圏の広域化等に伴う市町村の区域を越える広域調整の必要性が指摘されており、その検討を行う必要がある。

また、農地分野に関しては、農地・農村部会における議論も踏まえ、農地転用に係る事務・権限について、単に農地確保の観点のみならず、総合的なまちづくりの観点からも捉えるべきであり、地方に移譲を進めるとともに、国の関与については見直しを行うべきである。なお、当面は、地方の意見も踏まえつつ、平成21年の農地法等の一部を改正する法律附則第19条第4項に基づき、同法施行後5年(平成26年)を目途として、地方分権の観点及び農地の確保の観点から、農地の確保のための施策の在り方等とともに、農地転用事務の実施主体や国の関与等の在り方について検討を行うべきである。

中長期的な課題として、土地利用に関する各種法体系を総合的に運営する観点から、都市計画法、農地法、農業振興地域の整備に関する法律、森林法等の法体系を一元化するなど、可能な限り住民に身近な市町村が権限と責任を担う方向で、政府部内で議論を行うことが望まれる。

なお、英国及びフランスの土地利用制度についての調査結果によると、土地利用制度について、我が国と歴史的な経緯や開発に対する基本的な考え方などに差はあるものの、特に都市と農村を区別せず一体的に行っており、また、国が基本的な方針を定めた上で、地方公共団体が土地利用計画の策定や開発許可等において中心的な役割を果たしている。このような海外の事例も参考としながら、総合的な土地利用制度をめぐる国と地方の役割分担の在り方について、議論を行うべきである。

## 【参考】土地利用に関する地方分権改革の取組

### ア 第1次地方分権改革

#### <都市計画関係>

- ・ 都市計画の決定等に関する事務について、原則として自治事務化
- ・ 用途地域(三大都市圏の既成市街地等を除く)等の都市計画決定権限を都道府県から市町村に移譲
- ・ 都道府県による区域区分(市街化区域と市街化調整区域の区分)義務化の原則を変更し、選択制を導入(三大都市圏の既成市街地等及び指定都市を除く)
- ・ 開発許可の技術基準について条例により強化又は緩和できるよう規定

#### <農地・森林関係>

- ・ 農業振興地域制度に係る事務について、自治事務化
- ・ 農地転用の許可権限につき、2ha超4ha以下の農地転用許可を国から都道府県に移譲(当分の間、農林水産大臣への協議が必要)
- ・ 2ha以下の農地転用許可事務について、自治事務化
- ・ 国有林等を除く保安林の指定・解除等の事務を国から都道府県に移譲

### イ 第2次地方分権改革

#### <都市計画関係>

- ・ 三大都市圏の既成市街地等における用途地域等の都市計画決定権限を都道府県から市町村に移譲
- ・ 三大都市圏の既成市街地等における都道府県の都市計画決定に係る国土交通大臣との同意を要する協議を廃止
- ・ 市の都市計画決定に係る知事との同意を要する協議の同意を廃止
- ・ 区域区分等の都市計画決定権限を都道府県から指定都市に移譲
- ・ 都市計画区域の整備、開発及び保全の方針(マスタープラン)の都市計画決定権限を都道府県から指定都市に移譲

#### <農地・森林関係>

- ・ 都道府県が農業振興地域整備基本方針を策定する際、一部の項目を除き、農林水産大臣への協議を廃止
- ・ 市町村が農業振興地域整備計画を定める際、一部の項目を除き、都道府県への協議を廃止

## 【参考】地方分権改革推進委員会第1次勧告(未実施のもの)

- ・ 農地転用の許可権限(4ha超)を国から都道府県に移譲するとともに、国との協議を廃止(2ha超4ha以下)
- ・ 都道府県の許可権限(2ha以下)を市に移譲

## ② 社会資本整備

これまで社会資本整備分野に関しては、国の直轄事業について、道路・河川・港湾の直轄事業の基準の法令化がなされるなど、国と地方の役割分担の明確化が図られるとともに、維持管理に係る直轄事業負担金が廃止された。

また、従来は法令により全国一律に定めていた道路の構造の技術的基準、公営住宅の整備基準、都市公園の配置・規模等の基準、道路や公園等のバリアフリー構造基準などについて、主に「参酌すべき基準」<sup>4</sup>とされ、地方公共団体が条例により地域の実情や住民のニーズ等を反映し独自の基準を定める事例が現れている。

さらに、直轄道路・河川の権限移譲については、「地方分権改革推進要綱(第1次)」(平成20年6月20日地方分権改革推進本部決定)で、地方分権改革推進委員会第1次勧告の方向に沿って、引き続き国が管理する必要がある場合等を除き、原則として都道府県に移管するとされていたところ、その後調整が整わず課題として残っていたが、今回「事務・権限の移譲等に関する見直し方針について」(平成25年12月20日閣議決定)において、移譲の対象範囲、移譲後の位置付け、財源措置等に関する基本的な考え方が取りまとめられた。これを受けて、現在、国土交通省と地方公共団体の間において、関係する市町村の意見も十分に聴きつつ、権限移譲に向けた個別協議が進んでいるところである。個別協議が整ったものについては、着実に移譲を進めるとともに、個別協議の結果等も踏まえ、措置を講ずる必要性が確認された場合に、所要の財源措置を講ずるべきである。

なお、東日本大震災等の大規模災害の発生、社会資本の老朽化問題の顕在化等の社会資本を巡る状況変化等を踏まえ、直轄事業の対象について、地方管理道路・河川の直轄編入を含め、必要な見直しを行う。

## ③ 地域交通

これまで地域交通分野に関しては、民間事業者が中心的な役割を果たす一方、民間事業者ではカバーできない過疎地や移動制約者などの移動手段の確保の観点から、地方公共団体が一定の役割を担ってきた。また、地域交通分野における規制は、これまで道路運送法等により主に国が担っており、必ずしも地方分権の取組は行われていなかった。

そのような中、地域交通部会における調査審議を踏まえ、第4次一括法により、これまで国の権限とされていた自家用有償旅客運送<sup>5</sup>の登録等に関する事務・権限について、希望する市町村への移譲を基本とし、移譲を希望しない市町村の区域については、希望する都道府県にも移譲することとされた。この権限移譲は「手挙げ方式」の先駆けであり、今後、市町村が積極的に移譲を希望することができるよう、国として

<sup>4</sup> 条例制定に当たって参酌すべき基準であるが、これを十分参照した結果としてであれば、地域の実情に応じて、異なる内容を定めることは許容されているもの。

<sup>5</sup> 過疎地域での輸送や福祉輸送といった、地域住民の生活維持に必要な輸送について、それらがバス・タクシー事業によっては提供されない場合に、市町村、NPO等が自家用車を用いて有償で運送する制度。

も必要な支援を行うことが重要である。

また、平成 26 年の地域公共交通の活性化及び再生に関する法律の改正により、地域の総合行政を担う地方公共団体が、まちづくり等の地域戦略と一体で地域公共交通ネットワーク・サービスを提供できるよう、地域公共交通網に関する計画の策定主体と位置付けられた。

このように、地域交通分野においても、地方分権の進展が見られるところであり、地方公共団体としても、少子高齢化が進展する中、更に重要性を増す地域の移動手段の確保に向けて、まちづくり・福祉等とも一体的に取り組を進めていくことが重要である。

#### ④ 社会保障

これまで社会保障分野に関しては、生活保護等を除き、福祉、医療等の多くの事務が自治事務化され、児童扶養手当の受給資格の認定等、障害児等に係る補装具の交付、日常生活用具の給付の事務等、未熟児の訪問指導の事務などについて都道府県から市町村への移譲がなされた。また、都道府県で社会保険関係業務に従事している地方事務官制度が廃止され、国と地方の役割分担の明確化が図られた。さらに、必置規制の見直しとして、福祉関係事務所の弾力的な名称の使用や設置形態が可能となり、事務所の統合が進むなどの成果が見られた。

また、従来は法令により全国一律に定めていた福祉施設の人員・設備・運営に関する基準について、地方公共団体が条例で定めることとし、地方公共団体が地域の実情や住民のニーズ等を反映した地方独自の基準の制定を行うことが可能となった。

しかし、福祉施設の面積や人員配置に関する基準等については、地方公共団体が条例を定めるに当たって国が定める基準は「従うべき基準」とされているため、条例で「従うべき基準」を下回る基準を定めることができないという点で、地方公共団体による地域の実情やニーズ等を反映した基準の制定を行う上での支障となっている。

また、保育所の居室面積の基準については、大都市部の土地事情等に配慮し、厚生労働大臣が指定する地域においては、平成27年3月31日までの特例として「標準」<sup>6</sup>とされている。これにより国が定めている基準を緩和した条例を定めた例は見られるものの、それを具体的に適用した例はまだ出ていないため、今後その実際の効果を適切に把握する必要がある。一方、国が定めている基準を強化した条例も定められていることから、地方公共団体においても特段の事情がなければ安易に基準を緩和することはなく、地方に基準を委ねても支障はないものと考えられる。このため、当面は、この「標準」の特例を延長すべきである。

その上で、今後速やかに、「従うべき基準」となっている福祉施設の面積や人員配

---

<sup>6</sup> 通常よるべき基準としつつ、合理的な理由がある範囲内で、地域の実情に応じた「標準」と異なる内容を定めることは許容されるもの。

置に関する基準等について見直しを行い、「参酌すべき基準」とするなど、地方の裁量の余地を広げることを目指すべきである。

また、地方分権改革推進委員会第1次勧告においては、社会福祉法人に対する指導監督等とともに、老人福祉施設・児童福祉施設に対する指導監督等も市まで移譲することとされていたが、実際に制度改正が行われたのは法人に対する指導監督等のみであった。この点について、事務執行の効率化等の観点から、地方の意見も十分に踏まえつつ、福祉施設の指導監督等の事務・権限を市へ移譲することについて検討することが必要である。

## ⑤ 雇用・労働

これまで雇用・労働分野に関しては、職業訓練指導員の免許の事務等が自治事務化されるとともに、都道府県で職業安定関係業務に従事している地方事務官制度が廃止され、国と地方の役割分担の明確化が図られた。

今後の展開としては、雇用対策部会における議論も踏まえ、ハローワークの求人情報について、極力地方の費用負担を抑えつつ地方公共団体にオンラインで提供する取組が本年9月から行われることとなっている。このことにより、地方公共団体が行う総合的な就労支援が実質的に大きく前進することが期待される。

また、当面の課題としては、国と地方公共団体による一体的実施<sup>7</sup>を引き続き全国的に推進するとともに、「ハローワーク特区」<sup>8</sup>の取組を進め、国と地方公共団体が一体となった雇用対策をこれまで以上に推進するとともに、その成果と課題を検証すべきである。

さらに、中長期的な課題としては、上記の検証結果等も踏まえ、また、ILO第88号条約との整合性等にも留意しつつ、ハローワークに関する事務・権限の地方公共団体への移譲について検討する。

## ⑥ 教育

これまで教育分野に関しては、公立の義務教育諸学校の学級編制基準の設定など学校教育に関する事務等が自治事務化されるとともに、文部大臣による教育長の任命承認制度を廃止し、市町村立小中学校等の学級編制等の事務について、都道府県教育委員会の許可制を事後届出制とする改正などが実施された。これを受けて、地方独自の少人数学級による教育の取組が拡大した。

また、市町村立小中学校等に関し、県費負担教職員の給与等の負担、定数の決定及び学級編制基準の決定の事務・権限について、第4次一括法により都道府県から指定都市に移譲することとされた。また、そのための財源として、個人住民税所

<sup>7</sup> 希望する地方公共団体において、当該地方公共団体の主導の下、国が行う無料職業紹介等と地方公共団体が行う相談業務等を一体的に実施する取組。

<sup>8</sup> ハローワークが移管されているのと実質的に同じ状況を作り、移管可能性の検証を行うための取組で、厚生労働大臣と知事が協定を結び、協定に定めた業務の範囲内で知事が労働局長に指示できるもの。

得割の2%を都道府県から指定都市に移譲することが「平成26年度税制改正の大綱」(平成25年12月24日閣議決定)に盛り込まれている。

さらに、地方教育行政制度については、教育行政における責任の明確化等を図るため、平成26年の地方教育行政の組織及び運営に関する法律の改正により、現行の教育委員長と教育長を一本化した、首長が直接任命する新教育長の設置、総合教育会議の設置、同会議が定める教育の振興に関する施策の大綱等が定められた。

当面の課題としては、県費負担教職員の給与等の負担、定数の決定及び学級編制基準の決定の事務・権限について、今回都道府県から指定都市に移譲されたことから、今後は都道府県から中核市への移譲に向けた検討を進める。

## (5) 改革の成果を実感できる情報発信の展開

### ① 今後の取組の視点

地方分権改革は、これまでの取組により相当程度成果が現れており、国民が改革の成果を実感でき、また、地方が取組を進めるためのノウハウを把握できるような情報発信が求められている。

今後は、これまでの改革により蓄積された成果を活かした新しい情報発信を展開すべきであり、特に、地方分権改革の推進が内閣府の恒久的な事務に位置付けられていることを踏まえると、継続的に情報発信を行うことが重要である。

また、改革の成果を活用した優良な取組事例を中心として、国において情報発信を行うことはもとより、それぞれの地方公共団体が地域住民に対して分かりやすく情報発信することが大変重要である。

### ② 情報発信の方法

情報発信に当たっては、改革に携わっている関係者以外でも改革の全体像が理解できるよう、改革全体のイメージを示し、個々の情報をそれとの関係で整理して情報発信することが重要である。

また、国民や地方の多様なニーズに応えることができるよう、改革の全体像や経緯が簡潔に分かる情報や個別の改革事項について背景まで詳しく分かる情報など内容を充実させつつ、ソーシャルメディアなど情報の受け手に直接働きかける媒体も活用しながら情報発信することが求められる。

特に、ソーシャルメディアの活用により、各地における取組やアイデアを双方向で日常的に情報交換し、地方で活躍する職員等をネットワーク化することは、地方分権改革の推進力になる。

また、情報通信技術を用いた普及広報の取組のみならず、地方の現場に出向い

て行う情報発信・意見交換も重要であり、地方分権改革有識者会議の地方開催や全国シンポジウムの開催など幅広い取組が求められる。

さらに、地方における改革の成果の活用及び地方独自の取組を促進する観点から、例えば、地方の取組を一覧形式にして公表するなど、地方公共団体のインセンティブが高まるような情報発信の方策も検討すべきである。

また、国民・住民向けの情報発信のみならず、地方公共団体の職員が、自主性・自立性を発揮する観点から自らの業務を主体的に見直す意識を高められるよう、職員の意識啓発を目的とした情報発信や研修も行うべきである。

### 3 改革の推進に当たり今後地方に期待すること

地方分権改革は究極的には住民生活の向上のための取組であり、地方分権改革を前進させるためには、住民の身近な存在である地方公共団体が、主体的にかつスピード感を持って取り組まなければならないし、積極的に問題提起を行っていかなければならない。

その意味で、地方公共団体は、自己決定権の拡大に伴う自己責任の拡大を十分に認識し、自立した地域社会の確立に向け、努力を重ねていくべきである。

#### (1) 改革成果の住民への還元

第1次・第2次地方分権改革を経て、地方の意識も変化し、地方公共団体における地方分権改革推進体制も充実してきている。地方分権改革は定着をみており、独自の取組も進んでいる。

他方、改革が長期間にわたっていることもあり、メディアにおける関心も低調になり、また、地方公共団体の間で取組に差が生じている面もある。多くの識者から指摘があるように、目に見える形で成果を住民に還元することが求められている。

地方分権改革で権限移譲や規制緩和が進んでも、地方公共団体が改革前と変わらない行政運営を行っていても、住民にとって成果が現れないこととなる。

このため、地方公共団体は、これまでの国の制度改革や移譲された事務・権限を最大限に活かすとともに、広域連携等の相互補完のネットワークを活用しながら、地域課題の解決に向け、独自の工夫を凝らし、地域を元気にしていくことが期待される。

また、住民が改革の意義を実感できるよう、改革の成果を評価した上で、可視化して、住民に分かりやすい情報発信に努めるべきである。

加えて、改革の成果を実現し、住民サービスの充実を図るためには、各地方公共団体における体制整備、専門的知識・技能を有する人材の育成、政策法務能力の強化、教育機関や企業との連携などが重要である。

#### (2) 住民自治の拡充

これまでの地方分権改革の議論の中では、総じて、団体自治の強化に焦点が当てられてきた。改革が進み、地方における自己決定権とそれに伴う自己責任が拡大する中であっては、改革の内容を豊かにし、自立する地方の基盤を強化する住民自治の拡充が重要である。また、自治のルールとして、民主的な手続により地域の実情を反映した自主規範を定め、それにのっとり住民自治の充実を図るという視点も重

要である。

住民の政策形成過程への参画、住民サービスの質の向上をねらいとする住民と行政の協働、住民による事業や政策の評価・チェックなど、住民自治に資する仕組みを大いに取り入れ、その進化を図っていくべきである。

自治会やまちづくり団体など、地域に密着したコミュニティ単位の集団による活動の活発化を促し、身近な暮らしに関わる部分から住民自治を高めていくべきである。

また、課題認識を共有する住民が結集し、自律的なガバナンスが働いているNPOは、行政や企業など、従来型のセクターでは対応できない課題に、柔軟かつきめ細かに対応できる可能性を有することから、NPOが主導し、あるいは、NPOと行政が協働した形での地域課題の解決に向けた取組を、様々な分野で展開していくべきである。

地方議会は、住民自治の拡充のために、行政を監視・評価し、住民の意見を集約・代弁し、また、住民に対し説明するという期待される機能をより発揮していかなければならない。

条例制定過程での住民参画が一般的となる中、地方議会を含む地方公共団体と住民との対話の機会を活用し、住民の意図が政策に反映されるようにすることで、住民の参加意識が高まり、次なる課題に対する問題意識が醸成されるという好循環の形成を目指すべきである。

### (3) 改革提案機能の充実

各地方公共団体が、行政分野ごとに、行政効果・効率を上げるための国・都道府県・市町村の間の役割分担の在り方、地方の自主自立性を更に高めるために必要な規制緩和の在り方などについて、その裏付けとなる支障事例等を分かりやすく整理することも含め、十分に深掘りして検討し、国に対して積極的に問題提起することで、初めて更なる地方分権改革の推進が可能となる。

その際、法制的な面や運用の実態を含め各行政分野について掘り下げた検討が必要となるため、各地方公共団体における専門性を有する人材の育成・任用、政策法務の面での取組強化が重要となる。

また、個々の地方公共団体による提案のみならず、引き続き、地方六団体、なかんずく執行機関を代表する全国知事会、全国市長会、全国町村会が、全体を取りまとめ、率先して改革議論を導く機能を担っていくべきである。加えて、各会の情報交換機能、相談助言機能、シンクタンク機能を強化すべきであり、更に掘り下げた検討が求められる。

## 参考 1

### これまでの地方分権改革の概要

#### 1 国の取組

##### (1) 国と地方の新しい関係を確立した第1次地方分権改革

###### ① 改革の経緯

###### ア 地方分権推進法成立まで

地方分権改革については、戦後幾多の提言がなされてきたが、平成に入り、地方関係者のみならず、政界、経済界、労働界等広く各界からその推進が強く求められた。

平成5年6月に、国と地方の役割を見直し、国から地方への権限移譲、地方税財源の充実強化等地方公共団体の自主性、自律性の強化を図ることを趣旨とした、衆議院及び参議院両院における「地方分権の推進に関する決議」が行われた。

これは憲政史上初めて、国会の両院が一致して、地方分権を積極的に推進するための法制定を求めた画期的な決議であった。

これに続き、平成5年10月の「臨時行政改革推進審議会(第3次行革審)最終答申」は、地方分権を民間企業等に対する規制緩和と並ぶ主要な柱として位置付け、「地方分権に関する大綱方針」の策定や「地方分権推進に関する基本的な法律」の制定を目指すべきことを提言した。

これを受けて、政府は平成6年2月の「今後における行政改革の推進方策について」において、「国・地方の関係等の改革に関する大綱方針」を平成6年度内を目途に策定する旨閣議決定するとともに、同年5月には行政改革推進本部に地方分権部会を設置した。

地方六団体は、第3次行革審最終答申後直ちに設置した地方分権推進委員会の検討結果を受けて、平成6年9月、地方自治法に基づく「地方分権の推進に関する意見書」を国会と内閣に提出した。

この意見書は、地方分権改革の基本的な事項を「地方分権推進要綱」として整理して提言しており、政府の検討に反映されることとなった。

その後、第24次地方制度調査会の答申、地方分権部会の意見が提出され、平成6年12月に「地方分権の推進に関する大綱方針」が閣議決定された。そして、同大綱方針に基づき平成7年2月に「地方分権推進法案」が国会に提出され、同年5月に可決、成立した。

###### イ 地方分権推進法成立後

地方分権推進法は、①法律の目的、基本理念等を定めた「総則」、②国と地方との役割分担、地方分権の推進に関する国の施策(権限移譲、国の関与・必置規制・機関委任事務・国庫補助負担金について整理合理化その他所要の措置を講ずること)

等を定めた「地方分権の推進に関する基本方針」、③「地方分権推進計画」、④内閣総理大臣に対する勧告権を有する「地方分権推進委員会」、の本則4章により構成されていた。

同法に基づき平成7年7月に地方分権推進委員会(委員長:諸井虔)が設置され、議論が開始された。

地方分権推進委員会は、平成8年3月にまとめた中間報告において、地方分権改革を推進する背景・理由を挙げている。すなわち、①中央集権型行政システムの制度疲労、②変動する国際社会への対応、③東京一極集中の是正、④個性豊かな地域社会の形成、⑤高齢社会・少子化社会への対応の5点であり、それぞれ当時の認識は以下のとおりであった。

- ・「中央集権型行政システムの制度疲労」:明治以来のこのシステムは、限られた資源を中央に集中し、これを部門間・地域間で配分するものであり、高度成長期には時代の要請に適合していたが、以下のとおり国際・国内の環境が変化する中、多様性や地域の個性を軽視する弊害が大きくなり、新たな課題に対応する能力を失っている。
- ・「変動する国際社会への対応」:国が、激増する国際調整課題に十分対応できていないため、国の国内問題に関与する負担を軽減し、国の役割を国際対応等に純化し、強化すべきである。
- ・「東京一極集中の是正」:人口・産業・金融・情報・文化等の東京への一極集中現象に歯止めをかけ、地域の産業・行政・文化を支える人材を地方圏で育て、地域社会の活力を取り戻す必要がある。
- ・「個性豊かな地域社会の形成」:我が国は世界有数の経済力を有しているながら、国民の多くは日常生活において真の安らぎと豊かさを実感できていないため、固有の自然・歴史・文化を有する地域社会の自己決定権を拡充し、真の成熟社会を構築すべきである。
- ・「高齢社会・少子化社会への対応」:急務となっている福祉・医療・保育・教育サービスの再編成による総合行政化と、公益法人・一般法人、NPO、民間企業などとの公私協働の仕組みづくりが必要であるが、国の縦割りでは対応できず、住民に身近な地方公共団体の創意工夫が必要である。

地方分権推進委員会は、平成8年12月以降平成9年10月までに、第1次から第4次の勧告を行った。それを政府において実行に移すため、平成10年5月に地方分権推進計画が閣議決定された。

上記地方分権推進計画を踏まえ、その法律事項を具現化するため、475本の法律を一括で改正する「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案」(地方分権一括法案)が国会提出され、平成11年7月に成立した。

地方分権推進委員会は、平成10年11月の第5次勧告後、地方分権一括法に関連する政省令・告示の内容、地方分権推進計画及び第2次地方分権推進計画の措置

状況、新たに制定される法律・政令の事務区分、関与などの在り方について監視活動を行い、平成13年7月に解散した。

## ② 改革の主な成果

第1次地方分権改革は、以下の具体的な成果を挙げた。

### ア 機関委任事務制度の廃止とそれに伴う事務区分の再構成等

機関委任事務制度は、知事及び市町村長を国の機関とし、これに国の事務を委任して執行させる仕組みであり、明治時代の旧市制・町村制下の地方制度において自治体であった市町村の長を国の指揮監督下に置く方式として制度化されたものである。その後、戦後の地方自治制度の発足により都道府県が完全自治体となり、知事が公選制になったことに伴って、都道府県にも拡大された。

第1次地方分権改革では、対等・協力の新しい国・地方の関係を築くため、この機関委任事務制度を廃止し、それに伴い、地方公共団体の処理する事務の一部を廃止し、又は、国の直接執行事務へ移管した上で、国家の統治の基本に密接な関連を有する事務、根幹的部分を国が直接執行している事務等のメルクマールに該当する事務のみを法定受託事務<sup>9</sup>に区分し、それ以外は自治事務とすることとした。

また、機関委任事務制度を前提として成り立ってきた地方事務官制度は存続し得ないこととなるため、地方事務官制度を廃止することとした。

### イ 国の関与等の見直し

地方自治法において、機関委任事務制度の下での包括的指揮監督権を廃止するとともに、関与に係る基本原則、新たな事務区分ごとの関与の基本類型、関与の手續及び関与に係る係争処理手續(国地方係争処理委員会(審査結果に基づき国に対する勧告等を実施)の設置等)を定め、個別法における関与は、基本類型に沿った必要最小限のものとした。

#### 【個別の関与の廃止・縮減の具体例】

- ・ 教育長の任命に係る文部大臣及び都道府県教育委員会の承認の廃止
- ・ 公営住宅の管理等に関する建設大臣の指示の廃止
- ・ 漁港修築事業の施行に関する農林水産大臣の許可を届出に変更

### ウ 権限移譲の推進

国の権限を都道府県に、また、都道府県の権限を市町村に移譲することとした。

<sup>9</sup> 法定受託事務(国→都道府県・市町村):法律又はこれに基づく政令により都道府県、市町村又は特別区が処理することとされる事務のうち、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として法律又はこれに基づく政令に特に定めるもの(地方自治法第2条第9項第1号)。

法定受託事務(都道府県→市町村):法律又はこれに基づく政令により市町村又は特別区が処理することとされる事務のうち、都道府県が本来果たすべき役割に係るものであつて、都道府県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として法律又はこれに基づく政令に特に定めるもの(地方自治法第2条第9項第2号)。

また、20万人以上の人口規模を有する市に権限をまとめて移譲する「特例市制度」を創設した。

さらに、地域の実情に応じ都道府県から市町村への事務の移譲を推進するため、「条例による事務処理の特例制度」を新設した。

#### 【権限移譲の具体例】

- ・ 2ha超4ha以下の農地転用の許可権限(国→都道府県)
- ・ 国有林等を除く保安林指定・解除等の権限(国→都道府県)
- ・ 給水人口5万人超であって水利調整を要しない水道事業の認可・監督等(国→都道府県)
- ・ 用途地域に関する都市計画の決定等(都道府県→市町村(三大都市圏の既成市街地等を除く))
- ・ 児童扶養手当の受給資格の認定等(都道府県→市及び福祉事務所を設置する町村)
- ・ 障害児に係る補装具・日常生活用具の給付(都道府県→市町村)

#### 【特例市への権限移譲の具体例】

- ・ 騒音、悪臭原因物等公害関係の地域指定に関する権限
- ・ 都市計画法における開発行為の許可等

## エ 必置規制の見直し

国が地方公共団体の組織や職の設置を義務付けている必置規制については、地方公共団体の自主組織権を尊重し、行政の総合化・効率化を進めるため、その廃止・緩和を推進した。具体的には、各種審議会等の組織、名称を弾力化するとともに、福祉に関する事務所の統合等が可能となるよう弾力的な名称の使用や設置形態が可能である趣旨を明確にした。

#### 【見直した必置規制の具体例】

- ・ 都道府県自然環境保全審議会等の組織、名称に関する必置規制の弾力化
- ・ 身体障害者更生相談所等について弾力的な名称使用、設置形態が可能であることを明確化
- ・ 公立博物館の学芸員、学芸員補の定数規定の廃止

## オ 国庫補助負担金の整理合理化と地方税財源の充実確保

国庫補助負担金の整理合理化については、地方公共団体の自主自立性を高める見地から、廃止、一般財源化、重点化等を行うこととし、また、存続する国庫補助負担金については、統合・メニュー化、交付金化等の見直しを行った。

地方税財源の充実確保については、法定外普通税の許可制度の協議制度への移行及び法定外目的税の創設を行ったほか、地方債許可制度については、これを廃止し、原則、協議制度に移行することとした。

## カ その他

地方公共団体の行政体制の整備・確立等も併せて推進された。具体的には、市町村合併の推進、地方議会の活性化等の取組を行った。

### ③ 改革の評価

#### ア 改革の理念構築

地方分権改革を初めて具現化することとなった第1次地方分権改革は、国と地方の関係を上下・主従の関係から対等・協力の関係に変え、地方分権型行政システム（住民主導の個性的で総合的な行政システム）を確立するという地方分権改革の理念を打ち立てた点で大きな意義を有する。

#### イ 機関委任事務制度の廃止

第1次地方分権改革の最も象徴的な改革は、明治時代に淵源を有する機関委任事務制度を廃止し、国の関与の見直しなどにより国と地方との関係の基本ルールを確立したことである。それまで、戦後の地方公共団体は、長・議会が、住民による選挙で選出されるデモクラシーに基づく存在であるとともに、国の命令に従うエージェントでもあるという二面性を有していたが、そこから官治主義的な要素を払拭し、真に自立した行政主体に変革した大きな改革であったといえる。

#### ウ 国と地方の役割分担の在り方

国は国際社会における国家としての存立に関わる事務等、国が本来果たすべき役割を重点的に担い、地方公共団体は地域における行政の自主的かつ総合的な実施の役割を広く担うという、国と地方の役割分担の在り方を明確にしたことについては評価できる。

このような考え方を踏まえ、農地転用の許可権限、保安林の指定・解除の事務、水道事業の認可・監督の事務のそれぞれの一部を始めとした事務・権限を国から地方に移譲する一方で、国立公園の管理等の事務や駐留軍用地特措法における土地調書への署名押印の代行の事務等を国の直接執行事務に移行することで、国と地方の役割分担の適正化が図られた。しかしながら、個別の分野における国から地方への事務・権限の移譲は比較的少数にとどまった。

#### エ 自由度を高める改革

戦後の地方制度改革では地方の所掌する事務の拡大を目指した改革が指向され続けてきたが、第1次地方分権改革では、地方公共団体が既に多くの事務を執行しているという前提に立って、機関委任事務制度の廃止や国の関与の見直し等、現状の国と地方の所掌事務を前提としつつ、地方公共団体の自由度を高めるというこれまでにない方向の改革が行われた点は着目すべきである。そして、この自由度を高める方向での改革は、その後の地方分権改革においても大きな柱となっている。

自由度を高める改革を、それぞれ自治行政権、自治立法権、自治財政権の確立の観点から検証すると、以下のとおりである。

- ・自治行政権については、国の関与に係る基本ルールの確立、必置規制の見直しなどで一定の成果を挙げた。
- ・自治立法権については、これまで機関委任事務として条例制定ができなかったものについても制定が可能になるとともに、通達・通知が技術的助言に変わり法的拘束力がなくなったため、地域の状況に照らし法令を柔軟に解釈する余地が拡大した。また、地方における意識改革も起こり、地方分権の理念を踏まえた独自の取組として、独自条例制定が進んだ。しかしながら、国の個別法令による義務付け・枠付けの見直しはほとんど進まず、次の課題として持ち越された。
- ・自治財政権については、国庫補助負担金改革により一定の前進が見られたものの、税源移譲等一般財源の充実には十分に踏み込めなかった。

## オ 改革の手法等

地方分権推進委員会という、法律に基づき有識者によって構成される委員会において検討が行われ、その勧告を踏まえて各府省の法令を一括法で改正することで、多く改革を並行して進めるという地方分権改革の推進手法を定着させたことは評価できる。

勧告事項の内閣総理大臣の尊重義務規定の下、勧告に当たって各府省と合意に達した事項のみを勧告するという手法を採ったため、勧告事項がほぼそのまま実現するという着実な改革を達成することはできたが、一方で、各府省が反対する事項に切り込む大胆な勧告には至らなかったという面もある。

### ④ 地方分権推進委員会の自己評価とその後の取組

以上の事項と重複するが、地方分権推進委員会が、その設置期限を前にした平成13年に取りまとめた「最終報告」において整理した改革の自己評価を参考までに掲げる。これらの課題は第2次地方分権改革に引き継がれることになる。

「最終報告」においては、地方分権改革全体について、「今次の分権改革の成果は、これを登山にたとえれば、まだようやくベース・キャンプを設営した段階に到達したにすぎないのである」とし、「今次の分権改革は第1次分権改革と呼ぶべきものであって、分権改革を完遂するためには、これに続いて第2次、第3次の分権改革を断行しなければならない」としている。

その上で、残された課題として、①地方財政秩序の再構築、②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、③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、④事務事業の移譲、⑤制度規制の緩和と住民自治の拡充方策、⑥「地方自治の本旨」の具体化の6点を挙げている。

上述の残された課題のうち、地方財政秩序の再構築については、地方分権改革推進会議（議長：西室泰三）で一定の議論が行われたが、主に議論は経済財政諮問会議で行われ、平成16年から18年にかけて「三位一体の改革」として実現した。この改革は、国庫補助負担金改革（約4.7兆円）、税源移譲（約3兆円）、地方交付税改革（約△5.1兆円）を一体的に実施したものであった。

三位一体の改革については、3兆円の税源移譲の実現による地方の自主財源の強化、国庫補助負担金改革による地方の自由度の拡大により、地方の自立に資するものであった。しかしながら、地方交付税の削減が急激に行われたこともあり、特に財政力の弱い地方公共団体に対する影響が大きく、また、国庫補助負担金改革において、単なる国の補助負担率の引下げにより地方の自由度や裁量の拡大につながらないものが含まれるなどの課題もあった。

残された課題に関連して、市町村の行財政基盤確立のため全国的に推進された市町村合併（いわゆる「平成の合併」）については、市町村数が、平成11年3月31日の3,232団体から平成26年6月1日の1,718団体となり、相当程度の進捗をみている。合併市町村では、専門職員の充実など地方分権の受け皿としての行政体制が整備されつつあるが、一方で、住民の声が届きにくくなったという指摘もあるため、地域コミュニティの活性化の取組を進めている市町村も多い。

## （２） 具体的な改革を積み重ねた第２次地方分権改革

### ① 改革の経緯

#### ア 地方分権改革推進法成立まで

「未完の改革」とされた地方分権改革をもう一度動かすため、地方六団体は、地方自治法に基づく「地方分権の推進に関する意見書」を、平成18年6月国会と内閣に提出し、新地方分権推進法の制定等7つの提言を行った。これは、第1次地方分権改革の端緒となった平成6年9月の意見書以来12年ぶりに行われたものであった。

これを受けて、平成18年7月の「骨太の方針2006」において「地方分権に向けて、関係法令の一括した見直し等により、国と地方の役割分担の見直しを進めるとともに、国の関与・国庫補助負担金の廃止・縮小等を図る」とされ、更なる地方分権改革に向けた方針が示された。

その後、平成18年9月に誕生した第1次安倍内閣は、「地方分権改革推進法案」を同年10月に国会に提出し、同法案は同年12月に可決、成立した。

#### イ 地方分権改革推進法成立後

地方分権改革推進法は、新たな地方分権改革の推進体制等を定める枠組み法であるという点で、第1次地方分権改革時の「地方分権推進法」の法的構造と基本的

に同じであるが、後者が5年の時限法(途中延長により6年)であるのに対し、3年の時限法とされた。

地方分権改革推進法に基づき、平成19年4月に地方分権改革推進委員会(委員長:丹羽宇一郎)が設置され、同委員会は第1次から第4次にわたる勧告を行った。

それを受けて、「地域の自主性及び自立性を高めるための改革の推進を図るための関係法律の整備に関する法律」(第1次一括法(平成23年4月成立)、第2次一括法(平成23年8月成立)、第3次一括法(平成25年6月成立)、第4次一括法(平成26年5月成立))により、義務付け・枠付けの見直し、国から地方、都道府県から市町村への権限移譲が進められるとともに、「国と地方の協議の場に関する法律」(平成23年4月成立)により、国と地方の協議の場の法制化が図られた。これらの取組により、地方分権改革推進委員会の勧告事項については、一通り検討し、対処したこととなる。

現在の地方分権改革の推進体制としては、平成25年3月に第2次安倍内閣の下で、内閣総理大臣を本部長とし、全閣僚を構成員とする地方分権改革推進本部が設けられ、また、同年4月から地方分権改革担当大臣の下で地方分権改革有識者会議(座長:神野直彦)が開催されている。

両者の関係について、本部は、改革に関する政策を検討・決定する場とされ、有識者会議は、本部における検討内容を充実するため、地方分権改革に関する課題を調査・審議するものとされており、明確な役割分担がなされている。

## ② 改革の主な成果

地方分権改革推進委員会の平成19年5月の「地方分権改革推進にあたっての基本的な考え方」では、調査審議の方針として、「従来からの分権議論で残されてきた課題の検証を行いながら、(中略)重点的に検討を進めていく」とされ、第1次地方分権改革の「残された課題」を意識し、それを十分取り上げるという考え方が示されている。

第2次地方分権改革は、以下の具体的な成果を挙げた。

### ア 義務付け・枠付けの見直し

義務付け・枠付けの見直しについては、地方分権改革推進委員会の勧告等を踏まえ、自治事務のうち、法令により義務付け・枠付けをし、条例で自主的に定める余地を認めていない10,057条項のうち、見直し対象の4,076条項について見直しを行った。4,076条項の見直しに当たっては、義務付け・枠付けの存置を許容する場合等のメルクマールを設ける方法により網羅的に検討を行い、地方からの提案も踏まえつつ、「施設・公物設置管理の基準」、「協議、同意、許可・認可・承認」、「計画等の策定及びその手続」など重点見直し項目を定めながら、4次にわたり見直しを実施し、見直すべきとされた1,316条項に対し975条項の見直しを行った。

## イ 国から地方への事務・権限の移譲等

国から地方への事務・権限の移譲等については、平成25年9月に地方分権改革推進本部において「国から地方公共団体への事務・権限の移譲等に関する当面の方針について」を決定した。当面の方針に沿って、各府省や地方側との調整が行われ、同年12月には、検討対象（地方が取り下げた事項を除く。）とされた96事項に対し66事項の見直しを盛り込んだ「事務・権限の移譲等に関する見直し方針について」を閣議決定し、これを踏まえた第4次一括法が平成26年5月に成立した。

## ウ 都道府県から市町村への事務・権限の移譲等

都道府県から市町村への事務・権限の移譲等については、上記アの義務付け・枠付けの見直しと併せて第2次から第4次にわたる見直しにより、地方分権改革推進委員会の勧告事項である82項目に地方からの提案等を含めた105項目に対し、72項目について移譲を行った。

また、第30次地方制度調査会答申で示された都道府県から指定都市への事務・権限の移譲等について、上記イの国から地方への事務・権限の移譲等と併せて、平成25年12月に、検討対象とされた64事項に対し41事項（現行法で可能なものを含む。）の見直しを盛り込んだ「見直し方針」を閣議決定し、これを踏まえた第4次一括法が平成26年5月に成立した。

## エ 国と地方の協議の場の法制化

国と地方の協議の場については、「国と地方の協議の場に関する法律」の制定により、法制化された。現在同法に基づき、①国と地方公共団体との役割分担に関する事項、②地方自治に関する事項、③地方自治に影響を及ぼすと考えられる国の政策のうち、重要なものについて協議が行われている。

## オ 補助対象財産の財産処分の弾力化

「補助金等適正化法第22条の規定に基づく各省各庁の長の承認について」（平成20年4月10日補助金等適正化中央連絡会議決定事項）により、①概ね10年を経過した補助対象財産については、補助目的を達成したものとみなし、報告等により国の承認とみなすとともに、その際、用途・譲渡先を問わず、また、国庫納付を求めないこと、②各府省は財産処分の承認基準を分かりやすく定め、地方公共団体及び地方支分部局に対し確実に周知すべきことが定められた。

## カ 地方議会制度の見直し

地方公共団体の自由度の拡大を図るための措置として、議員定数の法定上限の撤廃、議決事件の範囲の拡大等について、平成23年の地方自治法の改正により措

置された。

地方公共団体の議会及び長による適切な権限の行使を確保するとともに、住民自治の更なる充実を図るため、議会の招集及び会期、議会と長の関係、直接請求制度等について、平成24年の地方自治法の改正により措置された。

### ③ 改革の評価

#### ア 個別事項に係る数多くの制度改革

第2次地方分権改革は、第1次地方分権改革では十分に行われなかった、権限移譲や規制緩和に関する個別法令レベルに踏み込んだ制度改革を、数多く実現した点について評価できる。

#### イ 義務付け・枠付けの見直し

義務付け・枠付けの見直しについては、地方公共団体が自主的に条例を制定できる範囲が拡大したことで、地方に自ら考える機会を提供するとともに、これまでの全国画一的で細部まで規制していた国の法体系の中にあつて、地方公共団体が地域課題を踏まえた多様な法的対応を採ることを可能とするものであり、地方の自主性・自立性の向上に貢献している。

一方で、福祉施設の人員・設備・運営基準に関しては、「従うべき基準」が残るなど、必ずしも十分に地方の自由度が確保されていない面もある。

#### ウ 権限移譲

国から地方への事務・権限の移譲等については、住民に身近な地方公共団体が、地域の実情を反映した総合行政を進めることで効果的かつ効率的な事務執行が可能となるという意義がある。

都道府県から市町村への事務・権限の移譲等については、土地利用、社会保障等の分野で着実に推進されており、市町村において総合行政が行いやすくなっている。

一方で、小規模な市町村では、十分な事務処理体制をとることができず、都道府県の支援を要するという指摘もある。

#### エ 国と地方の協議の場

国と地方の協議の場の法制化以前から、個別の課題解決のため必要に応じて国と地方との間の協議は行われていたが、法制化により恒常的に政府の代表と地方の代表とが協議する仕組みが設けられ、国と地方が連携をとって円滑に諸課題に対処しやすくなった。

## 2 地方の取組

### (1) 国の制度改革の成果を活かした取組

地方分権改革の推進に伴い、各地方公共団体において、上述の国における制度改革等を活用した取組が進められている。特に個別の法律が多数改正された第2次地方分権改革以降、それを活用した地方公共団体における独自の取組が厚みを増している。

各地方公共団体における取組は、まさに地方によって多種多様であり、成果を活かして創意工夫を凝らした取組を実践している団体が数多くある一方、必ずしも制度改革の成果を有効に活用しきれていない場合も見受けられる。

#### ① 権限移譲

住民に身近な地方公共団体に事務・権限が移譲されることにより、窓口の一本化等による住民の利便性の向上、地域課題の解決に資する独自の取組の推進、総合行政の展開による行政の効果的・効率的な運営など、多面的な成果が現れている。

具体的な事務・権限についてみると、以下のようなメリットが認められる。

- ・ 都市計画に関する事務については、市町村への移譲が進展し、地域の実情に応じたまちづくりに活かされている。
- ・ 農地等の権利移動の許可については、許可までの期間が短縮され、申請者の利便性が向上した。
- ・ 未熟児の訪問指導及び未熟児養育医療の給付等については、母子保健サービスにおいて市町村による一貫した事務処理や窓口の一元化が可能となった。

また、市町村への移譲に当たっては、都道府県による情報提供や助言、サポート、研修受入れなどの工夫がなされている。

他方、移譲を受けた市町村からは、規模が小さい団体を中心として、以下のような課題も指摘されている。

- ・ 都道府県等からの情報提供やノウハウの獲得・専門職員養成のための助言・支援が必要。
- ・ 業務増に伴う人員措置・財源措置が必要。
- ・ 事務処理件数が少ない場合ノウハウが蓄積せず移譲の効果が薄い。

移譲を受ける団体、移譲する団体双方において、地域ごとに創意工夫を凝らし、行政の質と効率の向上に向けた努力が求められる。

#### ② 義務付け・枠付けの見直し

第2次地方分権改革における第1次から第3次までの一括法により、施設・公物設置管理の基準等につき従来の法令による全国一律の基準が条例委任されたことを受け、各地において地域の実情に応じた独自基準が制定されている。また、その独自基準に適合した施設等も整備されつつある。

義務付け・枠付けの見直しにより、以下のようなメリットが認められる。

- ・ 条例で公営住宅に入居可能な子育て世帯の範囲を拡大することにより、子育て世代の支援が充実した。
- ・ 0、1歳児1人当たりの保育所乳児室の面積について、国の最低基準よりも条例の基準を引き上げることにより、保育の質を一層充実させた。
- ・ 条例で歩道幅を縮小することにより、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。

また、①国等に対する協議、②国等による同意又は許可・認可・承認、③計画等の策定などの義務付けを緩和したことにより、地方公共団体の事務の簡素化・迅速化などが図られている。

### ③ 必置規制の見直し

弾力的な名称使用、設置形態が可能であることの明確化により、以下のようなメリットが認められる。

- ・ 児童相談所、身体障害者更生相談所、知的障害者更生相談所の3機関を、「児童・障害者相談センター」として統合し、相談機能の一元化が図られた。

### ④ 補助対象財産の財産処分の弾力化

補助対象財産の財産処分が弾力化されたことにより、少子化による学校の統廃合に伴い使用されなくなった学校施設等が転用され、財産の有効活用が図られるなどの事例が数多く現れている。

廃校施設(小学校・中学校・高等学校)数と有効活用の状況をみると、平成24年5月現在で、平成14年度から23年度の廃校数は4,709で、そのうち何らかの活用が図られているケースは2,963と相当程度転用が進んでいる。具体的には、スポーツ施設、公民館、福祉施設、文化施設、体験交流施設、庁舎、企業施設等地域のニーズを反映した多様な用途で活用されている。

### ⑤ 法定外税

法定外税の見直しにより、宿泊税、遊漁税、産業廃棄物税など地方の実情に応じた法定外税が導入されている(平成6年:23件→平成25年:55件)。

### ⑥ 条例による事務処理特例制度

条例による事務処理特例制度により、市町村の意見も反映しつつ、都道府県が主導し、市町村に対する多くの事務・権限の移譲が進められている。移譲の内容としてはまちづくり(土地利用を含む。)、産業、福祉・保健、教育、環境・衛生、生活・安全等幅広い行政分野にわたっている。その際、法令改正による移譲に先駆けて移譲する例や法令改正による移譲と一体的に推進する例も見られる。

移譲の目的・効果としては、住民サービスの向上、市町村の自主的・総合的な施策の展開、都道府県・市町村を通じた効果・効率の向上等が挙げられる。具体的には以下のようなメリットが認められる。

- ・ パスポートの申請交付事務の移譲により、身近な窓口での申請、申請手続のワンストップ化、発給期間の短縮などが実現した。
- ・ 農地転用の許可権限の移譲により、住民や地域の実態をより踏まえ、地域の特色を活かしたまちづくりの推進が可能となるとともに、事務処理期間が短縮した。
- ・ NPO法人の設立認証等の事務の移譲により、市町村とNPO法人との地域課題の共有や協働が進むとともに、NPO法人も身近な窓口での申請が可能となった。

移譲の方式としては、手挙げ方式を採用するところが多いが、行政の効率化を図るため、一律移譲又は人口規模別移譲としているところもある。また、都道府県が移譲方針を定め、市町村がそれに基づき移譲計画を策定するなど、計画的な移譲が進められている例が多い。

移譲に当たっては、都道府県と市町村が移譲について個別に調整を行うことに加え、以下のような工夫を凝らした多様な取組が行われている。

- ・ 行政分野ごとに一定の事務・権限をパッケージ化して移譲(パッケージ方式)
  - ・ 移譲を進めるべき事務を重点移譲事項として指定し、市町村へ働きかけ
  - ・ 移譲対象事務の事務フロー、必要な体制、移譲のメリット、課題等を事前に市町村に提示
- 都道府県による支援としては、説明会・研修の実施、法令整備に対する助言、マニュアルの提供、研修員の受入れ、都道府県職員の派遣、財政支援等が見られる。

課題としては、指定都市等規模の大きな団体は移譲を強く求めている一方、小規模な市町村では、これ以上の移譲の受入れが難しくなっているところがあるとの指摘がある。

## (2) 分権意識の高まりが生んだ地方独自の取組

各地方公共団体においては、国の制度改革等に伴う取組のみならず、地方分権改革の理念を踏まえた地方独自の取組が展開され、個性を活かした取組が広がりつつある。

### ① 住民との協働による行政の推進

住民の政策形成過程への参画が大きく進むとともに、住民と行政との協働による独自施策が展開されている。

#### (ア)住民の政策形成過程への参画の促進

- ・ 重要な条例の制定や計画策定時の市民参加等を定める市民参加条例の制定
- ・ 市の振興計画の進捗状況について、多くの市民が参加し、評価を行う委員会の開催・運営

- ・ 長期総合計画の策定やまちづくり施策の推進のため、市民討論会を開催し、様々な市民の意見・提案を市の施策へ反映

#### (イ)住民との協働による独自施策の展開

- ・ 環境都市を目指した、市民の環境活動等を促進する独自の取組の実施
- ・ 公共サービスについて、企業、NPOなどから改善提案を求め、提案者と行政が対話を重ねながら事業を実施
- ・ 個人・企業からの寄附を市民活動団体の地域貢献活動につなげる基金の設立

### ② 自主条例を活用した政策の展開

様々な地域課題に対応するため、法令等に基づき制定義務のある条例以外に地方公共団体が自らの発意で主体的に定める条例が幅広い分野で多彩に制定されるようになった。

具体的には、コミュニティ条例、まちづくり条例、空き家対策条例など、住民自治を推進するものや地域課題解決のため政策的に定められるものなどが見られる。

このような自主条例の制定の増加は、地域の課題は地方公共団体が責任を持って解決するという自立の精神が強まっている証左と考えられる。

また、法令等に基づき制定義務のある条例についても、その一部に独自の内容を盛り込んだり、政策分野ごとの複数の条例を統合したりするなど、様々な工夫が凝らされるようになった。

### ③ 地方議会の活性化

地方議会においては、地方公共団体の執行部局の立案による条例のみならず、議員提案条例も制定されるようになった。

議員提案条例としては、議会基本条例や政治倫理条例など議会の在り方に関する条例だけでなく、政策課題を解決するための条例が制定される例も見られる。

また、住民に開かれた議会とするため、住民が誰でも参加可能な議会報告会の開催、傍聴者定員の引上げ、議会のインターネット中継などの情報発信の充実等の取組が行われている。

他方、地方議会は、多様な民意を反映しつつ、団体意思の決定を行う機能と、執行機関の監視を行う機能を担っているが、十分にその役割を果たしていないのではないかなどの指摘が見られることから、今後更なる活性化が望まれる。

### ④ 地方公共団体間の協働

地方において、独自の枠組みを設けて、地方公共団体間で協力して課題解決に当たる事例も出てきている。

例えば、所得税から個人住民税への税源移譲に伴い、市町村を含めた徴税体制の強化が強く求められている中、都道府県と当該都道府県内市町村で地方税滞納

整理機構を設立し、高額・困難な滞納案件は機構が滞納整理を行うことなどにより、徴収率を上げている事例などが増加している(滞納整理のための一部事務組合及び広域連合は25(平成26年6月1日現在))。

また、都道府県から相当程度の事務の移譲を受けた市町村が、内部組織を共同設置することによって、効率的に事務を処理している事例も見受けられる。

## ⑤ 推進体制の整備

都道府県、指定都市、人口規模の大きい市を中心に、専任の地方分権改革担当組織を設けて改革を推進している場合が多い。また、多くの市町村においても、何らかの形で地方分権改革の推進体制がとられている。

また、自主条例の制定等に伴い、各地方公共団体において政策法務に関する体制整備が図られている。具体的には、政策法務課など、政策法務を担当する組織の設置や法曹資格者の任用などが推進されている。

一方、予算の要望・陳情活動については、かつては補助対象が限定された国庫補助負担金が数多く存在し、交付金のように地方の活用の自由度が高いものが少なかったため、国の予算編成時期を中心にかかなりの精力を割いて行われていた。しかしながら、国庫補助負担金に関する改革が進むに連れて、活動自体相当程度簡略化されてきており、首長としても予算確保もさることながら、地域の実情に合った政策提言がどれだけできるかが問われるようになっている。

## 参考2 地方分権改革に関する提案募集の実施方針

平成26年4月30日  
地方分権改革推進本部決定

### 1 趣旨

これまで地方分権改革については、地方分権改革推進委員会勧告（以下「委員会勧告」という。）に基づき、地方公共団体への事務・権限の移譲、義務付け・枠付けの見直し等に関して、3次にわたる一括法等により着実に推進し、進展をみている。

これに加え、第4次一括法案（地域の自主性及び自立性を高めるための改革の推進を図るための関係法律の整備に関する法律案（平成26年閣法第66号））及び「事務・権限の移譲等に関する見直し方針について」（平成25年12月20日閣議決定）により、委員会勧告事項については、一通り検討したこととなる。

このような成果を基盤とし、個性を活かし自立した地方をつくるためには、地方の声を踏まえつつ、社会経済情勢の変化に対応して、引き続き地方分権改革を着実に推進していく必要がある。

このため、新たな局面を迎える地方分権改革においては、従来からの課題への取組に加え、委員会勧告方式に替えて、地方の発意に根ざした新たな取組を推進する。具体的には、個々の地方公共団体等から地方分権改革に関する提案を広く募集し、それらの提案の実現に向けて検討を行う（以下このような改革推進の方式を「提案募集方式」という。）。

### 2 提案の対象

提案募集方式における提案の対象は、地方公共団体への事務・権限の移譲及び地方に対する規制緩和（義務付け・枠付けの見直し及び必置規制の見直しをいう。以下同じ。）に係る事項とする。

具体的な取扱いは、以下のとおりとする。

- （1）全国的な制度改正に係る提案について対象とする。その際、全国一律の移譲が難しいなどの場合には、個々の地方公共団体の発意に応じた選択的な移譲（手挙げ方式）とする提案等についても対象とする。
- （2）委員会勧告では対象としていない事項に係る提案についても対象とする。
- （3）現行制度の見直しにとどまらず、制度の改廃を含めた抜本的な

見直しに係る提案についても対象とする。

- (4) 地方公共団体への事務・権限の移譲及び地方に対する規制緩和に関連する提案についても対象とする。

### 3 提案主体

提案主体は、以下のとおりとする。

- (1) 都道府県及び市町村（特別区を含む。）
- (2) 一部事務組合及び広域連合
- (3) 全国的連合組織（地方自治法（昭和22年法律第67号）第263条の3第1項に規定する全国的連合組織で同項に規定する届出をしたものをいう。以下同じ。）
- (4) 地方公共団体を構成員とする組織（上記（3）を除く。）

内閣府は、提案主体が提案に当たって広く各層の声を反映する観点から、提案主体に対して、提案主体の内部部局又は提案主体を構成する地方公共団体から幅広く意見を集約するとともに、関係団体等からの意見を提案に反映するよう求める。

### 4 募集の方法及び時期

提案は、内閣府において受け付ける。

内閣府は、募集に向けて、提案募集方式の周知及び説明を行うとともに、提案に向けた相談に応じる。

また、内閣府は、募集に当たり、提案主体に対して、制度改革による効果や現行制度の具体的な支障事例など、制度改革の必要性等を示して提案するよう求める。

募集は、毎年少なくとも1回実施する。募集の時期については、法制上の措置等を円滑に講じることができるよう適切に設定するとともに、募集の期間については、提案主体が十分な検討を行うことができるよう配慮する。

### 5 提案を受けた政府の対応

受け付けた提案については、内閣府が実現に向けて政府の関係行政機関（以下「関係府省」という。）と調整を行う。その過程において、提案に対する関係府省の回答、当該回答に対する提案主体からの見解の提出等を重ねる。その際、全国的連合組織からも意見を聴取する。

また、特に重要と考えられる提案については、内閣府特命担当大臣（地方分権改革）の下で開催する地方分権改革有識者会議（以下「有

識者会議」という。)又は有識者会議専門部会において、集中的に調査審議を行い、実現に向けた検討を進める。

以上を踏まえ、提案に関する対応方針について、年末までに、有識者会議の調査審議を経て、地方分権改革推進本部決定及び閣議決定を行う。また、法律改正により措置すべき事項については、所要の法律案を国会に提出する。

## 6 提案に関する調整過程の公表

提案の内容、提案に対する関係府省の回答及び当該回答に対する提案主体の見解等並びに最終的な調整結果については、内閣府のホームページに掲載する。

また、内閣府は、実現しなかった提案について、次年以降の提案及び検討の参考とするため、当該提案に関する提案主体及び関係府省の意見等を公表する。

## 7 制度改正に係る情報発信

内閣府及び関係府省は、提案を受けて措置した制度改正について、地方公共団体等に対して周知を行い、広くその活用が図られるように努める。

また、内閣府は、国民が制度改正に係る成果を実感できるようにするため、広く情報発信を行う。

### 参考 3

#### 地方分権改革有識者会議の開催について

平成 25 年 4 月 5 日  
内閣府特命担当大臣（地方分権改革）決定

#### 1. 趣 旨

地方分権改革の推進を目的として、地方分権改革の推進に関する施策についての調査及び審議に資するため、「地方分権改革有識者会議」（以下「会議」という。）を開催する。

#### 2. 構 成

- (1) 会議は有識者（地方分権改革に関する学識者及び実務経験者をいう。）により構成し、内閣府特命担当大臣（地方分権改革）が開催する。
- (2) 会議の座長は、内閣府特命担当大臣（地方分権改革）が指名する。
- (3) 座長は、座長代理を指名することができる。
- (4) 座長は、必要に応じ、関係者の出席を求めることができる。
- (5) 会議の配布資料及び議事概要については、原則として、後日、内閣府のホームページにおいて公表する。

#### 3. 庶 務

会議の庶務は、地方分権改革推進室において処理する。

#### 4. その他

前各項に定めるもののほか、会議の運営に関する事項その他必要な事項は、座長が定める。

## 参考4 構成員名簿

### <地方分権改革有識者会議>

かしわき ひとし  
柏木 齊 株式会社リクルートホールディングス取締役相談役

ごとう はるひこ  
後藤 春彦 早稲田大学創造理工学部長

こばやかわみつお  
○小早川光郎 成蹊大学法科大学院教授

しらいし かつや  
白石 勝也 松前町長

じんの なおひこ  
◎神野 直彦 東京大学名誉教授

せいいち ともこ  
勢一 智子 西南学院大学教授

たにぐち なおこ  
谷口 尚子 東京工業大学准教授

ふるかわ やすし  
古川 康 佐賀県知事

もり まさし  
森 雅志 富山市長

(◎は座長、○は座長代理)

## <雇用対策部会>

いわむら まさひこ

岩村 正彦 東京大学大学院教授

かまた つかさ

鎌田 司 元共同通信社編集委員兼論説委員

こばやかかわ みつお

◎小早川光郎 成蹊大学法科大学院教授

すどう おさむ

須藤 修 東京大学大学院情報学環長・学際情報学府長

たにくち なおこ

谷口 尚子 東京工業大学准教授

## <地域交通部会>

うちだ あきのり

内田 明憲 読売新聞論説委員

かとう ひろかず

加藤 博和 名古屋大学大学院准教授

ごとう はるひこ

◎後藤 春彦 早稲田大学創造理工学部長

せいいち ともこ

勢一 智子 西南学院大学教授

やまうち ひろたか

山内 弘隆 一橋大学大学院教授

## <農地・農村部会>

おだぎり とくみ

小田切徳美 明治大学農学部教授

かしわき ひとし

◎柏木 斉 株式会社リクルートホールディングス取締役相談役

こばやかかわ みつお

小早川光郎 成蹊大学法科大学院教授

たかはし じゅいち

高橋 寿一 横浜国立大学大学院教授

つじ たくや

辻 琢也 一橋大学大学院教授

なかい のりひろ

中井 検裕 東京工業大学大学院教授

ひとら ただし

人羅 格 毎日新聞論説委員

(◎は部会長)

## 参考5 調査審議の経過

### ＜地方分権改革有識者会議＞

#### 平成25年4月12日 第1回会議

地方分権改革の在り方についてフリーディスカッション

#### 平成25年4月26日 第2回会議

地方分権改革の基本的な考え方について、神野座長の検討試案「個性を活かし自立した地方をつくるために」に基づき検討

#### 平成25年5月15日 第3回会議

地方分権改革の基本的な考え方について、「個性を活かし自立した地方をつくるために」を取りまとめ

#### 平成25年8月29日 第4回会議

地方分権改革の総括と展望の今後の進め方について了承

#### 平成25年9月30日 第5回会議

地方分権改革の総括と展望について、学識経験者からのヒアリング（第1回）、意見交換

##### 【ヒアリング対象者】

西尾 勝 公益財団法人後藤・安田記念東京都市研究所理事長  
岩崎 美紀子 筑波大学大学院人文社会科学研究科教授  
増田 寛也 野村総合研究所顧問  
谷 隆徳 日本経済新聞社編集局地方部編集委員兼論説委員

#### 平成25年10月11日 第6回会議

地方分権改革の総括と展望について、学識経験者からのヒアリング（第2回）、意見交換

##### 【ヒアリング対象者】

中井 検裕 東京工業大学大学院社会理工学研究科教授  
関 幸子 株式会社ローカルファースト研究所代表取締役  
磯崎 初仁 中央大学法学部教授  
藤沢 久美 シンクタンク・ソフィアバンク代表

## 平成25年10月16日 第7回会議

地方分権改革の総括と展望について、学識経験者からのヒアリング（第3回）及び地方六団体からのヒアリング、意見交換

### 【ヒアリング対象者】

田尻 佳史 認定特定非営利活動法人日本NPOセンター常務理事・事務局長

地方六団体

全国知事会	飯泉 嘉門（徳島県知事）
全国市長会	石垣 正夫（新見市長）
全国町村会	渡邊 廣吉（聖籠町長）
全国都道府県議会議長会 会長	水本 勝規（香川県議会議長）
全国市議会議長会 会長	佐藤 祐文（横浜市議会議長）
全国町村議会議長会 会長	蓬 清二（直島町議会議長）

## 平成25年11月1日 第8回会議

地方分権改革の総括と展望について、骨子案・論点整理案の議論及び学識経験者からのヒアリング（第4回）、意見交換

### 【ヒアリング対象者】

田中 里沙 株式会社宣伝会議取締役編集室長

## 平成25年11月21日 第9回会議

地方分権改革の総括と展望について、中間取りまとめ素案の議論

## 平成25年11月28日 第10回会議

地方分権改革の総括と展望について、中間取りまとめ案の議論

## 平成25年12月10日 第11回会議

地方分権改革の総括と展望について、中間取りまとめを決定

## 平成26年4月2日 第12回会議

地方分権改革の総括と展望について、提案募集方式等の議論

## 平成26年5月16日 第13回会議

地方分権改革の総括と展望について、地方六団体からのヒアリング、最終取りまとめ案の論点整理の議論

### 【ヒアリング対象者】

地方六団体

全国知事会	福田 富一（栃木県知事）
全国市長会	清水 庄平（立川市長）
全国町村会	渡邊 廣吉（聖籠町長）

全国都道府県議会議長会副会長 阿部 広悦（青森県議会議長）  
全国市議会議長会 会長 佐藤 祐文（横浜市議会議長）  
全国町村議会議長会 会長 蓬 清二（直島町議会議長）

**平成26年6月6日 第14回会議**

地方分権改革の総括と展望について、最終取りまとめ案の議論

**平成26年6月20日**

最終取りまとめ決定 神野座長から地方分権改革担当大臣に手交

## ＜雇用対策部会＞

### 平成25年6月21日 第1回会議

無料職業紹介に関する事務・権限の見直し等について、関係者からのヒアリング、意見交換

#### 【ヒアリング対象者】

岡崎 淳一 厚生労働省職業安定局長  
篠田 昭 新潟市長  
新谷 信幸 日本労働組合総連合会総合労働局長  
高橋 弘行 一般社団法人日本経済団体連合会労働政策本部長  
上田 清司 埼玉県知事

### 平成25年7月1日 第2回会議

無料職業紹介に関する事務・権限の見直し等に係る報告書（素案）について議論

## ＜地域交通部会＞

### 平成25年7月3日 第1回会議

自家用有償旅客運送に関する事務・権限の見直し等について、関係者からのヒアリング、意見交換

#### 【ヒアリング対象者】

武藤 浩 国土交通省自動車局長  
古川 康 佐賀県知事  
森 雅志 富山市長  
宗宮 孝生 揖斐川町長  
長尾 真 公益社団法人日本バス協会地方交通委員会委員長  
各務 正人 一般社団法人全国ハイヤー・タクシー連合会理事長  
漢 二美 一般財団法人全国福祉輸送サービス協会会長  
河崎 民子 特定非営利活動法人全国移動サービスネットワーク副理事長

### 平成25年7月26日 第2回会議

自家用有償旅客運送に関する事務・権限の見直し等に係る報告書（素案）について議論

## <農地・農村部会>

### 平成25年10月29日 第1回会議

農地転用に係る事務・権限の移譲関係、農地転用等に係る規制緩和関係について、関係者からのヒアリング、意見交換

#### 【ヒアリング対象者】

實重 重実 農林水産省農村振興局長  
光吉 一 農林水産省農村振興局農村計画課長  
鈴木 英敬 三重県知事  
國定 勇人 三条市長  
白石 勝也 松前町長  
加山 俊夫 相模原市長

### 平成25年11月5日 第2回会議

農地転用に係る事務・権限の移譲関係、農地転用等に係る規制緩和関係について、主な論点等の議論

### 平成25年11月20日 第3回会議

農地転用に係る事務・権限の移譲関係、農地転用等に係る規制緩和関係に関する報告書（素案）について議論

### 平成26年5月2日 第4回会議

農地転用等に係る事務・権限の移譲関係について、今後の進め方等の議論

### 平成26年5月20日 第5回会議

農地転用等に係る事務・権限の移譲関係、農地の確保のための施策の在り方関係について、農林水産省からのヒアリング、意見交換

#### 【ヒアリング対象者】

佐藤 速水 農林水産省農村振興局農村政策部長  
前島 明成 農林水産省農村振興局農村計画課長  
天羽 隆 農林水産省大臣官房政策課長

### 平成26年6月10日 第6回会議

農地転用の実状等について現地視察（静岡県）