

地方分権改革の総括と展望について (補足資料)

地方分権改革のこれまでの経緯

内閣	主な経緯		
宮澤内閣 (H3. 11～H5. 8)	平成5年6月	地方分権の推進に関する決議(衆参両院)	第一次分権改革
細川内閣 (H5. 8～H6. 4)	平成6年2月	今後における行政改革の推進方策について(閣議決定) ※地方分権の推進について記載	
羽田内閣 (H6. 4～H6. 6)	平成6年5月	行政改革推進本部地方分権部会設置	
村山内閣 (H6. 6～H8. 1)	平成6年12月 平成7年5月	地方分権の推進に関する大綱方針(閣議決定) 地方分権推進法成立	
橋本内閣 (H8. 1～H10. 7)	7月	地方分権推進委員会発足(委員長:諸井虔) ※平成8年12月 第1次勧告 ～ 平成10年11月 第5次勧告 平成13年6月最終報告	
小淵内閣 (H10. 7～H12. 4)	平成10年5月 平成11年7月 平成12年4月	地方分権推進計画(閣議決定) 地方分権一括法成立 地方分権一括法施行 ⇒ 機関委任事務制度の廃止等	
森内閣 (H12. 4～H13. 4)	平成13年7月	地方分権改革推進会議発足(議長:西室泰三) ※平成15年6月 三位一体の改革についての意見	三位一体改革
小泉内閣 (H13. 4～H18. 9)	平成14～17年6月 11月	骨太の方針(閣議決定)(毎年) 政府・与党合意 ⇒ 国庫補助負担金改革 税源移譲 地方交付税改革	
安倍内閣 (H18. 9～H19. 9) (第1次)	平成18年12月 平成19年4月	地方分権改革推進法成立 地方分権改革推進委員会発足(委員長:丹羽宇一郎) ※平成20年5月 第1次勧告(重点行政分野の見直し、基礎自治体への権限移譲 等) 平成20年12月 第2次勧告(出先機関改革、義務付け・枠付けの見直し 等) 平成21年10月 第3次勧告(義務付け・枠付けの見直しの重点事項、国と地方の協議の場の法制化 等) 平成21年11月 第4次勧告(地方税財政 等)	第二次分権改革
福田内閣 (H19. 9～H20. 9)			
麻生内閣 (H20. 9～H21. 9)			
鳩山内閣 (H21. 9～H22. 6)	平成21年11月 12月	地域主権戦略会議設置(議長:内閣総理大臣) 地方分権改革推進計画(閣議決定)	
菅内閣 (H22. 6～H23. 9)	平成22年6月 平成23年4月	地域主権戦略大綱(閣議決定) 第1次一括法(義務付け・枠付けの見直し等)、国と地方の協議の場法等成立	
野田内閣 (H23. 9～H24. 12)	8月	第2次一括法(義務付け・枠付けの見直し、基礎自治体への権限移譲)成立	
安倍内閣 (H24. 12～) (第2次)	平成25年3月 平成25年4月 平成25年6月	地方分権改革推進本部設置(本部長:内閣総理大臣) 地方分権改革有識者会議発足(座長:神野直彦) 第3次一括法(義務付け・枠付けの見直し、基礎自治体への権限移譲)成立	

これまでの地方分権改革の成果

第一次分権改革

地方分権一括法の概要 (H11.7成立、H12.4施行 475本の法律を一括して改正)

- 機関委任事務制度 (知事や市町村長を国の機関と構成して国の事務を処理させる仕組み) の廃止と事務の再構成
- 国の関与の新しいルールの創設 (国の関与の法定化等)
- 権限移譲 例: 農地転用(2~4ha)の許可権限(国→都道府県)

等

第二次分権改革

地方分権改革推進委員会の勧告	法的措置
地方に対する規制緩和 (義務付け・枠付けの見直し)	<ul style="list-style-type: none"> ○ 義務付け・枠付けの見直し 勧告で示された4,076条項のうち、見直すべきとされた1,316条項に対し、975条項を見直し(74%) ○ 権限移譲 勧告で示された82項目に地方からの提案等を含めた105項目に対し、72項目を見直し(69%)
基礎自治体への権限移譲	
国と地方の協議の場の法制化	国と地方の協議の場に関する法律 (H23.4成立)
国から地方への事務・権限の移譲等 ⇒ 現在推進中	H25.9 当面の方針(地方分権改革推進本部決定) (今後の予定) H25.12 見直し方針(閣議決定) H26 第4次一括法案(通常国会に提出)

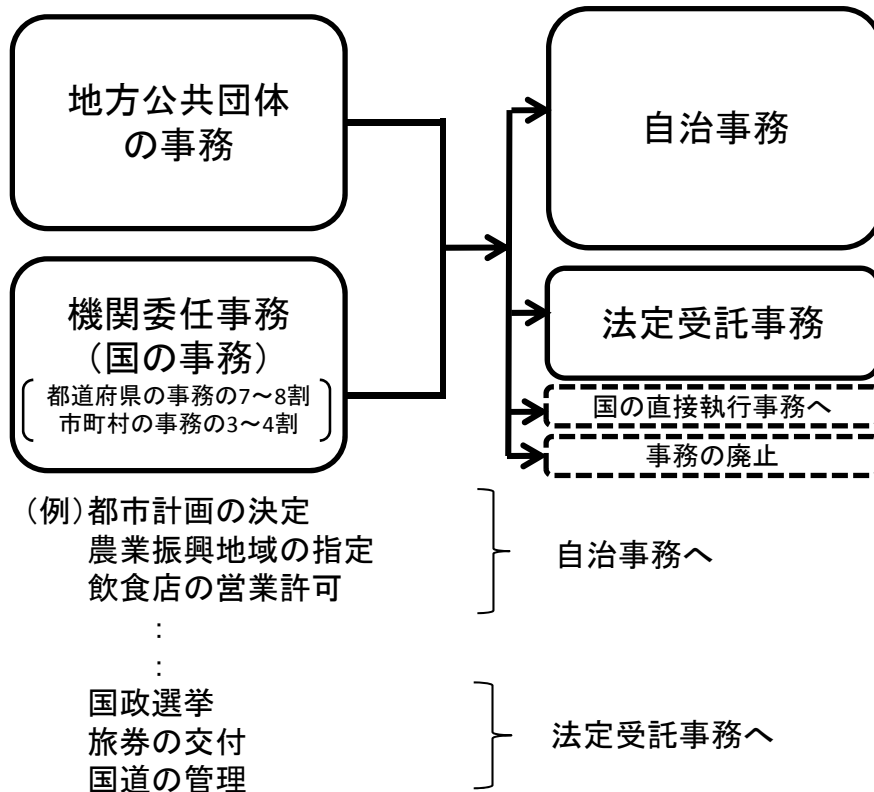
第一次分権改革

いわゆる地方分権一括法の概要

※平成11年7月成立、平成12年4月施行 475本の法律を一括して改正

1. 機関委任事務制度の廃止と事務の再構成

- (1) 知事や市町村長を国の下部機関と構成して国の事務を執行させる仕組みである機関委任事務制度を廃止 (351法律改正)
- (2) これに伴い主務大臣の包括的な指揮監督権等も廃止 (通達行政の廃止)



2. 国の関与の抜本的見直し、新しいルールの創設

- (1) 機関委任事務に伴う包括的指揮監督権を廃止
- (2) 国の関与の新しいルールを創設 (地方自治法)
 - ・ 関与は個別の法令の根拠を要すること
 - ・ 関与は必要最小限のものとする
 - ・ 関与の基本類型を定め、原則としてこれによること 等
- (3) 個別法に基づく関与を整理縮小 (138法律)

- (例)・教育長の任命に係る文部大臣の承認 → 廃止
- ・ 漁港修築事業に係る農水大臣の許可 → 届出

3. 権限移譲

- (1) 個別法の改正により、国の権限を都道府県に、都道府県の権限を市町村に移譲 (35法律)
- (2) 特例市制度を創設し、20万人以上の市に権限をまとめて移譲

- (例)・国 → 都道府県 農地転用(2ha超4ha以下)の許可権限 一定の保安林の指定・解除の権限
- ・ 都道府県 → 市町村 障害児に係る日常生活用具の給付

4. 条例による事務処理特例制度の創設

それぞれの地域の実情に応じ、都道府県の条例により、都道府県から市町村に権限を移譲することを可能とする制度。

5. その他

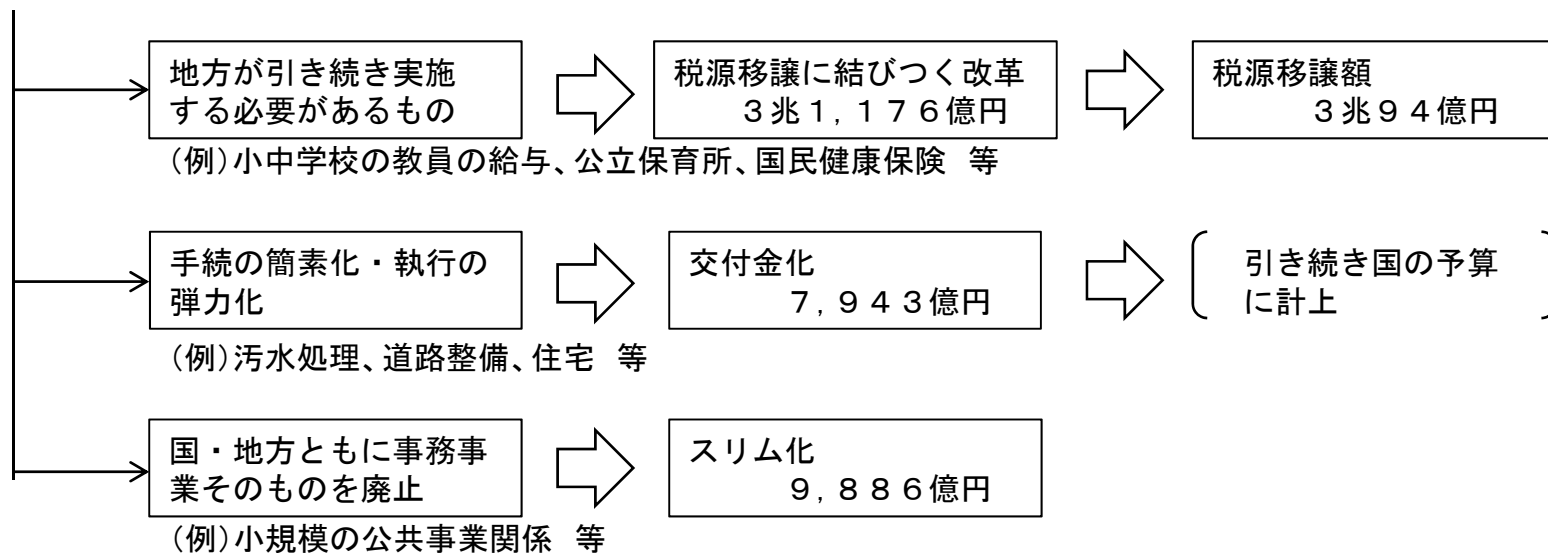
- (1) 必置規制の見直し (38法律)
- (2) 市町村合併特例法の改正

三位一体改革

三位一体改革の成果

① 国庫補助負担金改革	約 4.7兆円
② 税源移譲	約 3兆円
③ 地方交付税改革	約 △5.1兆円

① 国庫補助負担金改革 4兆6,661億円 (H16~H18)



② 税源移譲 3兆94億円

国の所得税から地方の個人住民税へ3兆円規模の税源移譲を実施(個人住民税は一律10%化)

③ 地方交付税改革 約△5.1兆円

- ・地方交付税及び臨時財政対策債の総額の抑制 約△5.1兆円
- ・算定の簡素化、不交付団体の増加

第二次分権改革

1. 地方に対する規制緩和(義務付け・枠付けの見直し)

義務付け・枠付けを見直すべきとされた1,316条項に対し、975条項の見直しを実施（実施率74%）
従来は国が法令で全国一律の基準を定めていたが、地方公共団体が地域の実情に応じて条例で基準を設定

(例) 施設・公物設置管理の基準	公営住宅の入居基準及び整備基準
	道路の構造の技術的基準
	保育所の設備及び運営に関する基準
職員等の資格・定数等	消防長及び消防署長の資格

2. 事務・権限の移譲等

①国から地方へ

平成21年の「出先機関改革に係る工程表」（地方分権改革推進本部決定）で見直すとされた事務・権限等について、現在検討中（100項目）

(例) 看護師など各種資格者の養成施設の指定・監督（国 ⇒ 都道府県）
無料職業紹介（求人情報を地方公共団体に提供する取組の推進）
自家用有償旅客運送（国 ⇒ 希望する市町村を基本）

②都道府県から基礎自治体へ

第2次一括法及び第3次一括法等により、検討対象105項目のうち72項目について、都道府県から基礎自治体への権限移譲を実施（実施率69%）

(例) 未熟児の訪問指導（都道府県・保健所設置市 ⇒ 市町村）
地域地区の都市計画決定（都道府県 ⇒ 市町村）

3. 国と地方の協議の場

国と地方の協議の場に関する法律が成立（H23.4.28）

地方に関わる重要政策課題について、地方と連携して施策を進めていくため、同法に基づき引き続き運営
（25年度）6/5 地方分権改革の取組、骨太の方針の策定等

10/11 平成26年度予算概算要求、地方分権改革の推進等

1 何故にいまこの時点で地方分権か — 地方分権推進の背景・理由

何故にいまこの時点で、地方分権の推進が広く各界からこのように強く求められるようになったのか。あらためてその背景・理由を整理すれば、以下のように要約することができる。

1 中央集権型行政システムの制度疲労

明治維新以来徐々に形成されてきた中央集権型行政システムは戦時体制の下で一段と強化された。戦後改革はこの戦前のシステムを大きく変革するものであったが、機関委任事務制度の踏襲と拡張にみられるように、それは中央集権型行政システムを完全に払拭するものではなかった。そしてその後の高度成長期の行政活動の発展と膨張の流れのなかで、通達行政の濃密化と補助金行政の拡大にみられるように、新しい形態の集権化が積み重ねられてきた。

この明治期以来の中央集権型行政システムは、限られた資源を中央に集中し、これを部門間・地域間に重点的に配分して効率的に活用することに適合した側面をもち、これが当時はまだ後発国であったわが国の急速な近代化と経済発展に寄与し、比較的短期間のうちに先進諸国の水準に追いつくことに大きく貢献してきた事実は、否定できないところである。

しかしながら、中央集権型行政システムにはそれなりの弊害も伴う。すなわち、国民国家の統一のために地域社会の自治を制約し、国民経済の発展のために地域経済の存立基盤を掘り崩す。権限・財源・人間、そして情報を中央に過度に集中させ、地方の資源を収奪し、その活力を奪う。全国画一の統一性と公平性を重視するあまりに、地域的な諸条件の多様性を軽視し、地域ごとの個性ある生活文化を衰微させる。それは、脳神経ばかりが異常に肥大しその他の諸器官の退化した生物にも比せられる。

このように、中央集権型行政システムには功罪両面があるのであるが、わが国の政治・行政を取り巻く国際・国内の環境はこのところ急速に大きく変貌してきている。そしてその結果として、今日では中央集権型行政システムが新たな時代の状況と課題に適合しないものとなって、その弊害面が目立たせることになったのではないか。言い換えれば、旧来のシステムは一種の制度疲労に陥り、新たな状況と課題に的確に対応する能力を失っているのではないかと考える。

では、国際・国内の環境変化とは何か。そしてこの国際・国内の環境変化と地方分権の推進はどのような関連にあるのか。この点についてのわれわれの認識を整理要約すれば、以下のとおりである。

2 変動する国際社会への対応

冷戦の終結に伴い、国際社会の枠組みは大きく変動した。経済活動のボーダレス化が急速に進み、政府レベルの国際交流のみならず、地域レベル・市民レベルの国境を越えた交流が活発を極め、政治・経済・社会をめぐる新たな国際秩序の模索が続いている。このような国際情勢の下で、国が担うべき国際調整課題があらゆる行政分野にわたって激増してきている。にもかかわらず、この種の国際調整課題に対する国の各省庁の対応は決して十分に迅速かつ的確であるようには見えない。

そこでこの際、国にしか担い得ない国際調整課題への国の各省庁の対応能力を高めるためにも、地方分権を推進し、国の各省庁の国内問題に対する濃密な関与に伴う負担を軽減することを通して、これを身軽にしその役割を純化し強化していくべきである。

3 東京一極集中の是正

国内の社会経済構造に目を転ずれば、まず産業の海外進出に伴う国内産業の空洞化現象を深刻に受け止めるべきであるが、純粋に国内の現象にかぎってみても、人口・産業・金融・情報・文化等の東京圏への過度の集中に依然として歯止めがかからない。そこで、東京圏における超過密の弊害は住民の生活環境のあらゆる側面に及んでいるとともに、この巨大都市圏は地震等の大規模災害に対してきわめて脆弱になってしまっている。そして地方圏では過疎化が進み、地域社会の活力が低下し、ところによっては崩壊の危機にさらされている。

そこでこの際、多極分散型の国土形成を有効なものにするためにも、地方分権を推進し、まずは政治・行政上の決定権限を地方に分散し、これによって東京一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させる必要がある。

なお、首都機能移転はこの課題に対する有効な方策の一つであるのかもしれないが、この大規模プロジェクトへの着手を決断するのであれば、その際に建設される「新首都」を第二の東京にしないためにも、規制緩和と地方分権の徹底した推進が不可欠の前提条件になるはずである。

4 個性豊かな地域社会の形成

わが国は高度成長によって世界有数の経済力を有する国に発展して、先進国の仲間入りを果たした。そしてこの間に、多くの行政分野でそのナショナル・ミニマムの目標水準を達成し、平和で安全な社会を築き上げた。にもかかわらず、国民の多くはその日常生活の場で真の安らぎと豊かさを実感できないでいる。その原因の少なくとも一端は、

中央集権型行政システムの下で全国画一の統一性と公平性が過度に重視され、地域社会の諸条件の多様性が軽視されてきたことにある。ナショナル・ミニマムが概ね達成されたことによって、行政サービスに対する国民のニーズは多種多様になってきた。こうした国民の多様化した価値観に対して全国画一の統一性と公平性の価値基準を押し付けようとすることは、もはや時代錯誤になってきている。

すべての行政分野でナショナル・ミニマムの目標水準を達成し、これを維持していくことは、今後とも引き続き国の担うべき重要な役割である。ナショナル・ミニマムにも達しない地域社会が残存するような地域間格差は国の責任において解消させなければならぬ。しかしながら、国の各省庁がそれぞれの行政分野においてナショナル・ミニマム又はナショナル・マキシマムというべき目標水準を立て、これをあたかもナショナル・ミニマムであるかのよう扱い、全国画一にこの水準まで引き上げようとすることは慎むべきである。ナショナル・ミニマムを超える行政サービスは、地域住民のニーズを反映した地域住民の自主的な選択に委ねるべきものである。その結果として地域差が生ずるとしても、それは解消されるべき地域間格差ではなく、尊厳なる個性差と認識すべきである。

そこでこの際、安らぎと豊かさを日々実感できる真に成熟した社会に発展していくためにも、地方分権を推進し、固有の自然・歴史・文化をもつ地域社会の自己決定権を拡充すべきである。

5 高齢社会・少子化社会への対応

わが国では今日、他国に類例をみない急激なテンポで人口の高齢化が進み、その反面では少子化が進んでいる。そこで、この人口構成の急激な変動に対応する各種サービスの供給体系の構築が急務になってきており、高齢者に向けては保健・医療・福祉及び生涯学習関連のサービス相互の緊密なる連携が、幼児児童に向けては保育・教育関連のサービスの再編成が要請されている。

また、それは地方公共団体職員による行政サービスの供給だけで対応できるものではなく、各種の公益法人、NPO、ボランティアなどの協力をはじめ、場合によっては民間企業の参入を得て、公私協働のサービス・ネットワークを形成する必要がある。

この種の総合行政と公私協働の仕組みづくりは、国の各省庁別の、さらには各局別の縦割りの行政システムをもってしては到底実現できない。この種の仕組みづくりは地方公共団体のなかでも、住民に身近な基礎的的地方公共団体である市町村の創意工夫に待つほかはない。

そこでこの際、来るべき本格的な高齢社会と少子化社会に的確に対応するためにも、地方分権を推進し、行政の総合化と公私協働を促進すべきである。