

「地方分権改革の総括と展望」（素案）目次

| | |
|-----------------------------|----|
| はじめに | 1 |
| 第1 これまでの地方分権改革の総括 | 1 |
| 1 国の取組 | 1 |
| （1）国と地方の新しい関係を確認した第1次地方分権改革 | 1 |
| （2）具体的な改革を積み重ねた第2次地方分権改革 | 7 |
| （3）重要な政策分野に関する改革 | 11 |
| （4）国民世論の喚起 | 13 |
| 2 地方の取組 | 14 |
| （1）国の制度改革の成果を活かした取組 | 14 |
| （2）分権意識の高まりが生んだ地方独自の取組 | 17 |
| 第2 今後の地方分権改革の展望 | 20 |
| 1 今後の地方分権改革の在り方 | 20 |
| （1）改革の位置付け | 20 |
| （2）改革のミッションとビジョン | 21 |
| （3）改革の進め方 | 23 |
| （4）改革を担う主体の役割 | 24 |
| 2 具体的な改革の目指すべき方向 | 25 |
| （1）国と地方の役割分担の見直し（権限移譲等） | 25 |
| （2）規制緩和（義務付け・枠付けの見直し）の推進 | 26 |
| （3）地方税財政の充実強化 | 27 |
| （4）重要な政策分野に関する改革 | 28 |
| （5）改革の成果を実感できる情報発信の展開 | 30 |
| 3 地方分権改革推進に当たり今後地方に期待すること | 31 |
| おわりに | 32 |

はじめに P

※ 今回の「地方分権改革の総括と展望」を取りまとめる趣旨等について記述。

第1 これまでの地方分権改革の総括

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「第3次行革審最終答申」は、地方分権を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、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」（地方分権推進一括法案）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、地方分権推進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

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¹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、社会保険関係及び職業安定関係の地方事務官を、それぞれ厚生事務官又は労働事務官とした。

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、関与の手続及び関与に係る係争処理手続(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

¹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)

- 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。

【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)
 - ・ 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)
- 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。具体的には、騒音、悪臭原因物等公害関係の地域指定に関する権限等、開発行為の許可等の移譲が実現した。
 - 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。

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性・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、自主的な市町村合併の推進、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、首長・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言える。

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、国の関与の新しいルールの創設、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。加えて、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への権限移譲が大幅に進んだ。しかしながら、国の個別法令による義務付け・枠付けの見直しと条例制定権の拡大についてはほとんど着手されず、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

- 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ができたが、一方で、各府省が反対する事項に切り込む大胆な勧告事項には至らなかったという面もある。

カ 地方分権推進委員会の自己評価等

- 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り、本格的な地方分権改革の実現に向けての第一歩を踏み出したものであった。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、単なる国の負担率の引き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25年11月1日の1,719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改革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)が成立し、規制緩和(義務付け・枠付けの見直し)、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。
- 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。

- 現在、残された課題である国から地方への事務・権限の移譲等を進めており、この取組を終えれば、地方分権改革推進委員会の勧告事項について、一通り検討し、対処したこととなる。

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。
- 具体的な改革の成果については、以下のとおりである。

ア 規制緩和(義務付け・枠付けの見直し)

- 規制緩和(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【今後の進捗状況により変更しうる】

- 地方分権改革推進委員会の勧告事項のうち、残された課題となっている国から地方への事務・権限の移譲等について、平成25年9月に地方分権改革推進本部で決定された当面の方針に沿って、次期通常国会への第4次一括法案の提出に向けて、現在各府省や地方側との調整が進められている。

ウ 都道府県から市町村への権限移譲

- 都道府県から市町村への権限移譲については、上記アの規制緩和（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、次期通常国会への第4次一括法案の提出に向けて、現在各府省や地方側との調整が進められている。【今後の進捗状況により変更しうる】

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年地方自治法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年地方自治法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(義務付け・枠付けの見直し)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は評価できる。

イ 規制緩和(義務付け・枠付けの見直し)

- 特に規制緩和(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であって、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²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

- 現在進められている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権限移譲については、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 地方における取組

- 地方公共団体では、以下の「2 地方の取組」において詳述するとおり、移譲された権限の運用を工夫したり、また、規制緩和(義務付け・枠付けの見直し)の成果を活用して、地域の実情に応じた独自の基準を定めるなどの取組が進んでおり、住民の利便性の向上、地域に密着したきめ細やかな対応、事務の総合化等の効果が現れている。しかしながら、地方分権改革の成果の活用状況については、地方により取組に差が見られる。

²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

オ 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。

(3) 重要な政策分野に関する改革

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土地利用において主体性を発揮できるように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概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。一方、それに伴って市町村を越える広域調整の課題が発生している。
- 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言えない状況にある。

【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)の都市計画決定権限等を市町村に移譲
- ・ 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・解除等の事務は都道府県に移譲

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へ移譲
- ・ 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

<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

- ・ 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)(未実施)
- ・ 都道府県の許可権限(2ha以下)を市に移譲(未実施)
- ・ 都道府県が定める農業振興地域整備基本方針に係る国との同意を要する協議の同意を廃止(一部実施)

② 社会保障

- 社会保障分野については、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た。
- 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。
- 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。
- 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。
- 福祉施設の人員・設備・運営基準に関しては、規制緩和(義務付け・枠付けの見直し)が進められ、地方独自の基準設定が進むなどの成果が見られたものの、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。

③ 雇用・労働

- 職業訓練指導員の免許の事務等が自治事務化された。

- 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。
- 現在、地方における総合的な就労支援を推進するため、国と地方の一体的な取組³や「ハローワーク特区⁴」の取組を進めているほか、新たにハローワークの求人情報を地方公共団体に積極的に提供する取組を推進することとしている。

④ 教育

- 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た。
- 文部大臣による教育長の任命承認制度を廃止するとともに、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前協議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。
- 現在、県費負担教職員の給与負担、学級編制基準や教職員定数に関する権限について、都道府県から指定都市に移譲する方向で検討している。**【今後の進捗状況により変更しうる】**

(4) 国民世論の喚起

- これまで地方分権推進委員会及び地方分権改革推進委員会においては、地方からの意見を聴取する会議を開催している。あわせてシンポジウムの開催などにより地方分権改革の意義、必要性について世論を喚起するとともに、それによる住民生活の向上などについて普及広報を行ってきた。
- 第1次地方分権改革の際は、初めて地方分権改革に本格的に着手したこともあり、地方分権の意義そのものを国民に周知啓発することが優先されていた。一方、第2次地方分権改革以降は、地方において具体的な成果が出つつあったため、それらを広報する取組も見受けられる。
- 他方、いずれも時限設置の委員会であることを前提に、委員会の審議に合わせて集中的に世論喚起を行うというねらいで実施されたものであったため、委員会の廃止以降、継続的な普及広報の取組は行われていない。
- したがって、これまで継続的かつ体系的な普及広報の取組が行われたことはなく、特に地方分権改革推進委員会解散後は、その成果を国民に分かりやすく情報発信する取組に欠けていた。
- 地方公共団体においては、住民に対する政策分野ごとの普及広報は数多く行わ

³ 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

⁴ 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

れているが、地方分権改革の成果は各行政分野の取組に溶け込むため、地方分権改革による住民生活の向上という切り口からの普及広報はあまり行われておらず、また、地方公共団体が十分にその必要性を認識して取り組んでいるとも言えない。

しかしながら、地方分権改革の成果を住民が実感することにより、その意義やメリットへの理解が進み、改革の推進力となることから、地方分権改革という切り口からも分かりやすく住民に伝える努力が重要である。

<過去の主な具体的取組>

【地方分権推進委員会】

- 一日地方分権委員会(H7～13に各地で19回開催)
目的:国民各層からの意見聴取、地方分権の必要性を国民にアピール
- 地方分権推進講演会(H11～12に各地で4回開催)
目的:国民から地方分権の推進に一層の理解・協力を得る

【地方分権改革推進委員会】

- 地方分権改革懇談会(H19に各地で7回開催)
目的:基礎自治体から意見を聴取
- 地方分権シンポジウム、地方分権セミナー(H20に大阪、北海道でそれぞれ1回開催)
目的:一般向けのシンポジウム

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・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・権限について見ると、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

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、研修受け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 規制緩和(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～第3次一括法により、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。
- 規制緩和(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しなくなった学校施設等が転用され、財産の有効活用が行わ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見ると、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 法定外税の活用

- 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

ア 取組の状況

- 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、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、手上げ方式を採るところが多いが、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、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、以下のような取組が行われている。
- ・ 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、県職員の派遣
 - ・ 財政支援等

イ 課題

- 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け入れが難しくなっているところがあるとの指摘がある。
- これに対し、移譲に伴う市町村間の広域連携については、以下のような取組が行われているが、全体として取組例が少なく、更なる工夫が求められる。
- ・ パスポート交付事務について、事務委託により近隣市町村に窓口業務を委託
 - ・ 事務移譲を受けた消防本部で事務連携機構を設置し、運用の平準化、情報交換、専門職員の養成等を実施
 - ・ 大気汚染の測定・分析業務について、市町村で化学分野の専門職員を共同で確保等

(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推進のため、市民討論会を開催し、様々な市民の意見・提案の市の施策への反映に努めている

(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各種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が提出する条例のみならず、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とともに、政策課題を解決するための条例も制定されている。
- 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、傍聴者定員の引き上げ、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。

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、地方への個人住民税の税源移譲に伴い、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、都道府県と管内市町村で構成する広域連合等による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、収納率を上げる取組が進められている事例などが増加している(滞納整理のための広域組織は現在25)。
- 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、内部組織の共同設置によって役割分担をしながら効率的に事務を処理する例も見受けられるようになっている。

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、何らかのかたちで地方分権改革の推進体制がとられている。
- 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の強化が図られている。具体的には、政策法務課など、政策法務を専担する組織の設置や法曹資格者など専門性を有する人材の任用などが推進されている。
- 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。

第2 今後の地方分権改革の展望

1 今後の地方分権改革の在り方

(1) 改革の位置付け

- 地方分権改革を更に進めるに当たっては、今後の地方分権改革の位置付けをいかに考えるかを、明らかにする必要がある。
- 第1次地方分権改革が開始された際には、地方分権改革は、我が国の政治・行政の基本構造を大きく変革する改革と位置付けられて強力に進められた。その結果、第1次・第2次の改革を通じ、地方分権改革は我が国社会に定着を見たところであり、これからは具体的な実践の段階に入っているといえる。
- 第1の1(1)①アで整理したとおり、第1次地方分権改革の際の背景・理由とされていた5項目について現状に照らしてみれば以下のとおりである。「中央集権型行政システムの制度疲労」及び「個性豊かな地域社会の形成」については、これまでの地方分権改革により一定の前進をみたといえるが、いまだ途半ばである。また、「変動する国際社会への対応」については、当時とは比較にならないほどグローバル化が進展し、むしろ調整課題は増加しており、「東京一極集中の是正」については、2020年オリンピック・パラリンピック東京大会の開催等により今後も地方との格差拡大が懸念される。さらに、「高齢社会・少子化社会への対応」については、日本社会は大きな構造変化に直面しており、社会保障の持続可能性が問われている。このような状況の下、地方公共団体がより自主性を発揮できる体制づくりを進めることが、以前にも増して強く求められる。
- また、地方分権改革は、衆参両院の決議から20年を経て一定の成果が現れた今、新たな局面を迎えており、改革の必要性については、これまでのような課題解決型の捉え方をするだけでは十分でない。現下の日本が目指すべき「強い日本、強い経済、豊かで安全・安心な生活」という経済社会の姿に照らして、「地方の元気なくして国の元気はない」との考え方の下、内政のインフラとして自立した地方をつくることこそが、日本の再生、国民生活の豊かさにつながっていくという理念追求型の捉え方に立って、改革を進めていくべき時期に来ている。
- もとより、住民の身近なところで地域社会のマネジメントとガバナンスを可能とする地方分権改革に終わりはなく、そのミッションとビジョンの実現への努力を持続し、息の長い改革として段階を追って積み上げていくべきである。
- なお、現在、道州制の議論が、地方関係者のみならず、政界、経済界など各界で進められている。道州制は、住民に対する行政サービスの向上や行政の効率化を図るとともに、国家の統治機能を集約、強化することを目指すものであり、国の在り方を根本から見直す大きな改革である。このため、道州制の検討に当たっては国民的な議論が必要となるが、その間も地方分権改革は着実に前に進めていかなければなら

ない。

(2) 改革のミッションとビジョン

- 今後の地方分権改革の基本的な考え方は、地方分権改革有識者会議で整理した「個性を活かし自立した地方をつくるために」にまとめているとおりであり、この基本的な考え方に基づき改革を進める必要がある。
- 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国民・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。
- このような国民・住民が享受できる豊かさは以下のビジョンにおいて示されており、地方分権改革の取組は、今後このビジョンを達成目標として進められなければならない。

【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、更なる地方に対する規制緩和(義務付け・枠付けの見直し)、権限移譲等を推進することが必要になる。
これに伴い、国は、外交・防衛等国家の本来的任務を重点的に担うこととなり、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国民・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、国民・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、さら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。
- 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が互いに信頼感が増し、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し、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、改革をさらに前進させるため、地方分権改革有識者会議において、専門部会を臨時に開催し、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。

【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、地域に根差した産業・経済の発展形態など、一律にはとら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。
- ・ 防災対策に係る緊密な連携は不可欠であり、留意する。

(3) 改革の進め方

- 地方分権改革は、これまでの取組により相当程度成果が出ているところであるが、我が国社会の再生と発展に寄与する理念追求型の取組としてその推進が求められている。一方、これまでの改革で未だに実現していない事項も残っていることから、今後とも、従来から継続している国と地方の役割分担の見直し(権限移譲等)、規制緩和(義務付け・枠付けの見直し)や地方分権の基盤となる地方税財政などの諸課題に重点を置いて、当面の課題、中長期の課題といった時間軸も念頭に置きつつ、着実に取り組むことが必要である。
- また、地方分権改革が実践の段階を迎えている中であっては、国が主導する「上か

らの改革」ではなく、地方がイニシアチブを発揮して改革を進めていくことが望ましい。

- その際、個々の取組に当たっては、支障事例等により現行制度上の課題を明らかにした上で、個別の課題ごとに掘り下げた議論が必要であるため、地域の事情に精通した地方公共団体の意見を基礎として、進めていく必要がある。
- したがって、引き続き地方六団体の意見を尊重しつつ、個々の地方公共団体からの意見を幅広く求める方策についても検討が必要である。
- このため、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革の提案を募る方式(以下「提案募集方式」という。)の導入について検討すべきである。
- 提案募集方式の具体的な検討に当たっては、改革を進めるためになるべく幅広い提案を求めることができることを基本としつつも、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般的に妥当性を有するものとなるよう留意して、具体の制度設計を行う必要がある。
- なお、ブロック単位の複数の地方公共団体からの提言や、地方公共団体の職員の任意の組織からの提言など、柔軟な形での提言が出てくるよう、国・地方ともに工夫すべきである。

(4) 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、これまでは権限移譲や規制緩和(義務付け・枠付けの見直し)を中心とする団体自治に係る改革が中心であったことを考慮すると、引き続き団体自治に係る

改革を着実に推進することに加えて、地方分権の基盤となる地方税財政や住民自治、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、又は制度改革を行う場合、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、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、住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、改革の成果を受け止め、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、改革事項を積極的に提案・主張し、また、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、住民のエンパワーメントを行う必要がある。加えて、NPO、公益法人、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により、市町村は、真に自らが担うべき事務の処理に傾注できることとなり、地方分権改革の成果を活かす余地が広がることとなる。

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ことが必要である。その際、補完性の原理に立って、「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、国民・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、現在検討が行われている柔軟な広域連携の仕組みも制度化が求められる。さらに、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。
- それでも全国一律の移譲が困難な場合には、個々の地方公共団体の発意に応じ選択的に移譲する「手上げ方式」の導入も検討すべきである。これは、地域交通部会における自家用有償旅客運送に関する議論でも示されたものであり、新たな試みとして重要である。ただし、地方公共団体の間で制度が異なることにより、住民に不利益がなるべく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ったとしても含まれているが、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ことが必要である。
- 以上について、地方公共団体からの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ことを検討する動きのほか、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かんがみ、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） 規制緩和（義務付け・枠付けの見直し）の推進

- 規制緩和（義務付け・枠付けの見直し）については、これまでの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。これまでの義務付け・枠付けの見直しによる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、まだ取組をしていない地方公共団体において実践することにより、住民への制度改革の効果の還元を広げることを目指す。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、地方公共団体からの提案募集方式等を活用し、課題となっている福祉施設の人員・設備・運営に関する基準についての従うべき基準の見直し等、重点分野を明確にしなが、検討を進めるべきである。
- 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の基本的な方針の下、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、地方公共団体に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

①土地利用

- 都市計画、農地、森林など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は、基本的に、総合的なまちづくりを担う市町村が主体的に自由度を持って行えるよう改革を進めるべきである。
- これまでの地方分権改革により、都市計画の分野は、指定都市に都道府県並みの権限を移譲するとともに、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してきた。
- 当面の課題として、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、検討が求められている。
- **【農地関係は、農地・農村部会で検討中】**
- 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。その際、土地利用・空間利用に関する諸外国の制度や事情等も参考にしながら議論を行うべきである。
- あわせて、地域の実情に精通した地方において、土地利用に関する各種法体系を研究、検討した上で、具体的な提案を行い、法制定を求める運動として取り組むことを期待したい。

②社会保障

- 福祉の分野では、累次の一括法により、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、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」⁵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」⁶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。

③雇用・労働

- ハローワークの求人情報を地方公共団体に積極的に提供することにより、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。
- 当面の課題としては、国と地方公共団体による一体的な取組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」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。
- 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。

④教育

- 現在、中央教育審議会において、文部科学大臣から「今後の地方教育行政の在り方について」の諮問を受けて「教育委員会制度等の在り方について」や「教育行政における国、都道府県、市町村の役割分担と各々の関係の在り方について」等に関

⁵ 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

⁶ 条例制定にあ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。

する議論が行われており、年内に答申がなされる予定である。具体的には、地方教育行政における長の責任の明確化、県費負担教職員の人事権、給与負担の在り方等について議論が進められているところである。

- 当面の課題として、県費負担教職員の給与等の負担、県費負担教職員に係る定数の決定及び学級編制基準の決定権限の都道府県から中核市への移譲に向けた検討を進める。

- 地域交通、地域経済・産業、公共投資など、上記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。

（５） 改革の成果を実感できる情報発信の展開

- 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いる。そのような中、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。
- これまでの改革による成果が蓄積されているため、それらを活かした新しい情報発信を展開する。特に、これまでの時限的に行われていた情報発信が不十分であったこと、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求められている。
- その際、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。
- 国として情報発信を行うのはもとよりであるが、地域住民が対象となるため、地方公共団体における情報発信が非常に重要である。
- 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。
- 特に国民・住民に対して情報発信する場合には、国民・住民目線でそのニーズを常に意識して、分かりやすく興味を持たれるような情報に整理することが必要である。
- ウェブサイトを使った情報発信においては、時系列や取組の性質などにより整理された情報を提供するとともに、地方の具体的な取組を分かりやすく紹介するなどコンテンツの充実が必要である。
- ソーシャルメディアを活用すること等により、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も、長期的に地方分権改革の推進力ともなる。
- 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における開催を含め、シンポジウムの開催など幅広い取組が求められる。

3 地方分権改革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 改革の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（義務付け・枠付けの見直し）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、各地方公共団体における地方分権改革の推進体制の整備、専門的知識・技能を有した人材の育成、政策法務能力の強化、教育機関や企業との連携など、改革を前進させるための仕組みづくりも重要である。

② 住民自治の充実

- 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充実が重要である。

- 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、住民と執行当局をつなぐ制度的な枠組みの最たるものである。住民自治の拡充のためには、地方議会が、行政を監視・評価し、住民の意見を集約し、説得するという期待される機能をより強く発揮していかなければならない。
- 条例制定過程で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、地方の自主性・自立性をさらに高めるために必要な規制緩和(義務付け・枠付けの見直し)の在り方について、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、クリアリングハウス機能、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。

おわりに P