

# 第二期地方分権改革に関する提言

～地域住民の意思を体現する行政の実現のために～

平成19年10月3日

全 国 市 長 会

第一次地方分権改革において、国と地方は上下・主従から対等・協力の関係となったが、福祉、まちづくり、教育等の各分野における法令では、関係が変化したことによる大胆な見直しが行われておらず、未だ国・都道府県による都市自治体に対する関与、義務付け・枠付けが多く存置されている。

また、その後に行われた三位一体の改革では、国から地方へ3兆円の税源移譲が実現したものの、その中身は、国庫補助負担金の補助率等の削減・交付金化の手法が多用されるなど、自治体の自由度を高めることができず、さらには地方交付税が大幅に削減されたこと等により、地域間格差が拡大し、地方における住民サービスに支障が生じる結果となっている。

全国市長会としては、第二期地方分権改革は、地域に住む住民が自らの意思によって地域の行政を決定する「住民自治の拡充のための改革」であると位置づけている。また、役割分担の徹底により国と地方の二重行政を排し、トータルコストを引き下げ、国のかたちとしても最も効率的な仕組みをつくることにつながる。このためには、市町村が国や都道府県による関与、義務付け・枠付け、国からの財政補助等を基に行政を行っていくのではなく、自己決定・自己責任の下、それぞれの地域における住民のニーズや、地域の文化、伝統、個性等に基づいて行政を行っていくことができる仕組みを実現しなければならないと考えている。

本会では、本年4月、日本都市センター等と共同で設置している「都市分権政策センター」として「第二期地方分権改革についての緊急提言」を行ったほか、本年6月には「地方分権改革の推進に関する決議」を行うとともに、「都市における地方分権改革に関する支障事例先行調査結果」を公表するなど、第二期地方分権改革に関して精力的に取り組んできた。今般、地方分権改革推進委員会が「中間的な取りまとめ」を行うにあたり、改めて本会としての考えを取りまとめ、以下のとおり提言する。

## I 第二期地方分権改革の重要課題

3年間という限られた期間に地方分権改革一括法（仮称）の国会への提出を含む第二期地方分権改革を実現していくためには、「真の地方自治」を確立するための重要な課題を中心にして、その力点を置くことが肝要である。

地方分権改革推進委員会の「地方分権改革推進にあたっての基本的な考え方」で示されている自治行政権、自治立法権、自治財政権を有する完全自治体としての「地方政府」を確立するためには、第二期地方分権改革において、補完性・近接性の原理に基づき、国・都道府県・市町村の役割分担を明確にし、「地方の自立に繋がる行政面での分権改革」と「住民自治を可能とする地方税財政制度の構築」を断行しなければならない。

本会では、自己決定・自己責任の下、地域に住む住民が自らの意思によって地域の行政を決定できるようにするためには、地域の総合的行政主体である都市自治体が自立（律）して事務事業を実施していくことが必要であることから、第二期改革においては、次の事項を重要課題とすることを提言する。

- ① 補完性・近接性の原理に基づく国・都道府県・市町村の役割分担の明確化と、これに基づく事務事業の再配分
- ② 国や都道府県による関与、義務付け・枠付け等の廃止・縮小と二重行政の解消等
- ③ 税源移譲の推進、地方交付税制度の改革、国庫補助負担金等の廃止・縮小
- ④ 「（仮）地方行財政会議」の法律による設置

また、本会では、都市自治体における地方分権に関する象徴的な支障事例について調査を実施し、本年6月、その結果を「都市における地方分権改革に関する支障事例先行調査結果」として取りまとめ、これを地方分権改革推進委員会に提出したところである。

今般、同「調査結果」を概括的にまとめ、特にその代表的な事例について、改革の方法、改革の効果等を付記した「支障事例を踏まえた主な改革の方向」を取りまとめたので、別紙のとおり併せて提言する。

## Ⅱ 重要課題における改革の内容

### 1. 補完性・近接性の原理に基づく国・都道府県・市町村の役割分担の明確化と、これに基づく事務事業の再配分

これまで、国・都道府県・市町村の役割分担が不明確であったことから、他者への依存やもたれ合いが生じ、責任の所在が曖昧となつているとともに、国・都道府県・市町村間の二重行政による行政組織の肥大化や手続の複雑化などの支障が生じているため、これを明確にすることが必要である。

また、外交や安全保障をはじめとする日本国としてのあり方をはじめ、国家としての課題が山積しており、国は日本の将来を決める国際的な競争と国際社会との協調などの国家戦略の立案・検討と実践に力を集中していくことが不可欠となっている。また内政面では、子育て、教育、福祉、まちづくりなど生活者起点の課題が多い。

よって、役割分担の基本原則としては、国は、国家戦略の立案・検討と実践を中心に担い、内政面では、地方にできることは地方が担い、その責任を引き受けることとすべきである。

その中でも、住民にもっとも身近で、住民自治を体現した基礎自治体である市町村が内政に関わる多くの役割を担い、地域住民が自らの意思でそれぞれの地域における行政施策を実施していくことができるようにし、広域自治体である都道府県は、高度なインフラの整備、経済産業活動の活性化、雇用対策、国土の保全、環境の保全等の広域的機能や市町村間の調整機能等に重点化すべきである。

事務事業の再配分においては、二重行政を排除するとともに、事務の的確かつ迅速な実施等ができるよう、明確化された役割分担に基づき、基本的には制度内における事務事業を包括して市町村が担うことが必要である。

代表的な事例としては、

- ① まちづくりにおいては、権限が分散されている都市計画、農地転用等の土地利用関係において、住民ニーズに基づいた事業展開が阻害されているとともに、決定までに多くの時間がかかっている

など、地域でのまちづくりに大きな支障が生じていることから、土地利用に係る事務事業を包括的に市町村へ移譲し、併せて関与、義務付け・枠付けの廃止・縮小を図るべきである。

- ② 民生委員・児童委員の委嘱は厚生労働大臣が行うこととなっているが、委員に欠員が生じた場合、市町村の民生委員推薦会において候補者が内定しているにもかかわらず、推薦進達から委嘱状伝達までに数ヶ月を要し、委員不在が長期間にわたっていることから、住民に対するサービスを継続して行えるよう、委員の委嘱権限を市長に移譲すべきである。
- ③ 県費負担教職員は学校の設置者である市町村の職員であるが、人事権等は都道府県教育委員会が有しており、責任と権限のねじれが生じ、地域住民の意向を反映した学校運営の実施を困難にしていること等から、広域的な人事交流の仕組みを講じつつ、教職員人事権、教職員定数権を所要の税財源と合わせて一括して市町村に移譲するとともに、関連する学級編制に係る都道府県の関与を廃止すべきである。

本会では、都市自治体として最大限の努力をしつつ、近隣の市町村同士が連携しながら、現在、都道府県が担っている事務事業の多くを市町村が担っていく方向で、具体的に検討を進めていく所存である。

## 2. 国や都道府県による関与、義務付け・枠付け等の廃止・縮小と二重行政の解消等

### (1) 関与、義務付け・枠付けの廃止・縮小と二重行政の解消

市町村が事務事業を実施するにあたり、国、都道府県から同意、協議等の関与、組織・職員の必置等の執行方法・執行体制に係る義務付け・枠付けが行われることのないよう、これらを大胆に廃止・縮小し、国、都道府県、市町村の各主体が、自己決定・自己責任の下、事務事業を実施できるようにすることが必要である。

これにより、地域に住む住民が自らの意思によって行政施策を決定していくことができるようになるとともに、非効率で的確・迅速な対応を妨げている二重行政の解消を図ることができる。

例えば、

- ① 幼稚園と保育所の一体的な運用を図ろうとしても、幼稚園は文部科学省、保育所は厚生労働省と所管や法令が分かれ、それぞれで施設設置や職員配置の基準等が定められていることから、柔軟な対応を図ることが困難となっている。先般「認定子ども園」が制度化され、同一の施設での対応は可能となったが、会計処理等を別々に行わなければならないなど、既存の幼稚園制度と保育所制度がそのまま温存され、事業を推進する上で不合理な状況が生じている。
- ② 農用地利用計画を策定・変更する際には、都道府県知事の同意を要する協議が必要とされているが、農用地域域内における耕作放棄地等の有効な利活用を促進しようとする場合、知事との協議・同意に長時間を要し、さらには知事の判断が画一的であるため、地域性の発揮や住民参画の下での土地利用が阻害されている。また、農地利用計画の変更についての知事同意手続と、農地転用許可事務とは同じような審査等が行われており、二重の手続となっている。
- ③ 教育委員会制度において、ア) 本来委員会が決定すべき事務の多くが委員会事務局により処理されるなど形骸化している、イ) 合議制であるため機動性・弾力性に欠ける、ウ) 文部科学省を頂点とした都道府県教育委員会、市町村教育委員会の縦系列の中央主導システムとなっている等の指摘があるが、法律により教育委員会の設置が義務付けられており、市町村が教育委員会を設置して教育行政を実施するか、首長の責任の下で行うか選択することができないものとなっている。
- ④ 市町村合併等により、公共施設の統廃合、配置の適正化が必要となっているが、学校や保育所等、国庫補助等を受けて整備した施設の場合、その施設を転用、廃止しようとしても、補助金等に係る予算の執行の適正化に関する法律等によって、転用の用途が限定されているとともに、補助金等の返還が必要となっており、社会経済情勢の変化への的確な対応や、住民ニーズに基づく適正な

公共施設の再配置、施設の有効活用が阻害されている。  
等の支障が生じていることから、これらをはじめとして、国・都道府  
県の市町村に対する関与等を大胆に見直すべきである。

## (2) 条例制定権の拡大

地方自治法において、地方公共団体に対する国の法令の規定は、  
地方自治の本旨に基づき、かつ国と地方公共団体との適切な役割分担  
を踏まえたものでなければならないとされているが、これまでの改革  
では、この立法原則を踏まえた法令の見直しはなされておらず、依然  
として国の法令による密度の濃い規律が、自治体の条例制定権を制約  
している実態にある。

このため、自治体の自己決定権を拡大する観点から、自治体の事  
務に関する法令の定めは、できる限り制度の大綱・枠組みあるいは基  
本的な基準を示すにとどめるとともに、具体的な事務処理の基準、方  
法、手続等について自治体が条例で定めることを可能とする規定を関  
係法律において整備するなど、自治体自らが条例によって、地域特性  
や住民ニーズに基づいて事務事業を実施していくことができるよう  
にすべきである。

この点について、地方分権改革推進委員会が「地方分権改革推進  
にあたっての基本的な考え方」の中で、「条例による法令の上書き権」  
の考え方を示しているが、その具体化のため、精力的に検討が進めら  
れることを期待している。

なお、社会保障や教育分野等においてナショナルミニマムを確保  
する観点から国として統一的な制度・基準等を設定する場合において  
も、不要な事務やサービス等の義務付け・枠付け等を行うことのない  
よう、国は最低限必要な規定を設けるにとどめるとともに、地方自治  
体が事務事業を執行するにあたり、事務的にも財政的にも十分実施が  
可能である制度設計とすることが必要である。

## (3) 地方支分部局の整理

地方支分部局の整理は、二重行政の解消等、国・地方双方の行政  
改革に資するものであり、また、地方分権改革を進めていく上で不可  
欠なものであることから、積極的に推進していくべきものである。

その検討に際しては、まず、当該事務事業の必要性を精査し、不要なものは廃止するとともに、民間において実施可能なもの、民間が行うにふさわしいものは民間に委ねるなど、地方支分部局における徹底した行政改革を断行すべきである。

その上で、国・都道府県・市町村の役割分担に基づき、市町村の役割となったものについては、都市自治体として、事務事業とそれに必要な財源、人員の移譲を一体として受ける覚悟である。

### 3. 税源移譲の推進、地方交付税制度の改革、国庫補助負担金等の廃止・縮小

住民の意向に基づく行政運営を行うためには、市町村が財政的にも自立していくことが不可欠である。

そのためには、国による政策誘導の手段となっている国庫補助負担金・交付金の廃止を行うとともに、国からの税源の移譲を進め、国と地方の租税収入と最終支出の比率の乖離を縮小し、併せて地方交付税総額の確保を図ることにより、地方が担う事務と責任に見合う税財源配分を実現することが必要である。

#### (1) 税源移譲

税源移譲においては、国と地方の税源配分を、当面5：5となるよう見直し、その際、偏在性の少ない地方消費税と個人住民税の充実強化を行うことにより、地域間格差の是正を図ることが必要である。

また、地方税は地域偏在性が比較的少ない税目構成とし、地方共有税（地方交付税）の原資は地域偏在性の比較的大きな税目構成となるようにすべきである。

#### (2) 地方交付税制度の改革

財政力の弱い地方自治体においても、住民生活に支障が生じることのないよう、安定的な財政運営を確保するため、地方交付税の財政調整・財源保障の機能を強化して対応することが極めて重要である。

さらに、地方交付税が国から恩恵的に与えられたものでないことを明確にするとともに、国の財政再建に利用されないことがないようにするため、地方交付税を「地方共有税」に変更し、法定率の引上げ、

特別会計への直入、特例加算・特別会計借入れの廃止を実施するなど「地方共有税」構想を早期に実現すべきである。

なお、地方交付税の基となる地方財政計画については、都市自治体の財政需要が投資から経常に変化している実態はもとより、都市の役割・行政サービスが増大していることを的確に反映させる必要がある。

### **(3) 国庫補助負担金等の廃止・縮小**

国庫補助負担金等の廃止・縮小においては、地方の自由度を高めるため、補助負担率を引き下げるのではなく、国庫補助負担金等そのものを廃止することが必要である。その際、地方の「国庫補助負担金等に関する改革案」を着実に実施するとともに、国庫補助負担金等の総件数を半減させることを当面の目標とすべきである。なお、国庫補助負担金等の廃止に伴う税財源措置を講ずべきであることは当然である。

また、国庫補助負担金等の廃止の目的を達成するため、廃止する国庫補助負担金等と同一または類似の目的、内容を有する国庫補助負担金、交付金、統合補助金の創設は、厳に行わないこととすべきである。

## **4. 「(仮) 地方行財政会議」の法律による設置**

地方分権一括法で国と地方の関係を上下・主従から対等・協力の関係と位置づけた意義を具体化し、地方分権改革の推進を加速させるとともに、各自治体が、その行財政運営に関して自らが決定し、責任を負うことを明確化させるため、地方に関わる事項について、政府と地方の代表者等が協議を行い、地方の意見を政府の政策立案及び執行に反映させる「(仮) 地方行財政会議」を法律によって設置すべきである。

また、政府は、会議において協議が整った事項については、その結果を尊重するよう努めることとすべきである。

### Ⅲ 支障事例を踏まえた主な改革の方向

1. 本会では、本年2月から3月にかけて、地方分権改革検討会議委員の124市区長に対して、都市自治体における地方分権に関する象徴的な支障事例について調査を実施し、本年6月、その結果を「都市における地方分権改革に関する支障事例先行調査結果」として取りまとめ、地方分権改革推進委員会に提出したところである。なお、同調査は、象徴的な支障事例について調査したものであり、支障事例すべてを網羅的に示したものではない。
2. 今回の「支障事例を踏まえた主な改革の方向」は、この支障事例先行調査結果を概括的にまとめ、特にその代表的な事例について、改革の方法や改革の効果等を付記して取りまとめたものである。

同「改革の方向」では、福祉分野21件、環境分野5件、産業分野5件、まちづくり分野10件、教育分野6件、その他13件の合計60件について、個別の改革の方法等を具体的に提言している。この場合、すべての都市への権限移譲等が基本となるものであるが、事務事業により都市規模や能力等に応じた移譲等もあり、この点については未整理である。
3. なお、権限移譲等を円滑に行うためには、十分な税財政措置等が前提とならなければならない。