

第二期地方分権改革に関する提言Ⅱ

～自立した地域社会の構築のために～

平成21年2月6日

全 国 市 長 会

本会では、平成 19 年 4 月に、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、同年 10 月には本会として「第二期地方分権改革に関する提言」を行い、第二期改革で実施すべき改革等を提言するとともに、個別の事務権限等に係る具体的な改革事項を「支障事例を踏まえた主な改革の方向」として 2 度にわたり取りまとめるなど、積極的な取り組みを行ってきたところである。

これら提言等の中で、第二期地方分権改革は「住民自治の拡充のための改革」であり、そのためには「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、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ことが必要であることを表明してきた。

「地方の自立に繋がる行政面での分権改革」には、「補完性・近接性の原理」に基づいて国・都道府県・市町村の役割分担を明確化し、住民自治を体現した地方自治体である基礎自治体が、一定の行政分野における事務権限を包括的に担うとともに、国による地方自治体に対する義務付け・枠付け、関与の廃止縮小を図ることが必要である。また「住民自治を可能とする地方税財政制度の構築」には、基礎自治体が国の裁量により配分される国庫補助負担金等に頼るのではなく、国と地方が担う事務と責任に応じた税源配分の見直しと地方交付税の充実強化を図ることなどが必要である。

今般、地方分権改革推進委員会が行う「第 3 次勧告」や、政府の「地方分権改革推進計画」の策定にあたり、本会として、あらためて実施すべき改革、さらには計画策定後のあり方等について、以下のとおり提言する。

地方分権改革推進委員会、国会、政府及び都道府県においては、本提言において示した事項を真摯に受け止め、その実現を図るよう強く求めるものである。

I 分権型社会に対応した地方税財政体系の構築

平成 18 年度までの 3 カ年間で実施された三位一体改革では、約 3 兆円の税源移譲が実施された一方で、約 4.7 兆円の国庫補助負担金の改革、約 5.1 兆円の地方交付税の削減が行われたことにより、地域間の格差が拡大し、さらに「基本方針 2006」において、地方歳出の水準の固定化が行われた。

税源移譲と国庫補助負担金改革は、地方自治体が主体的に実施することがふさわしい事業の補助金に相当する額を税源移譲することが基本的な考え方であったが、三位一体改革における補助金改革は、金額など数字あわせの議論となり、地方自治体側が税源移譲の対象として提案した事業が、依然として補助事業として継続されたばかりか、地方自治体が望まない事業の一般財源化や、単なる補助率引下げなどにより、国の責任が地方に転嫁される結果となった。

都市自治体は、全国共通のサービスを提供する一方、地域住民のニーズに応じた行政サービスを提供することで、地域の個性を生み出している。

さらに、都市自治体には、少子高齢化等による社会構造の変化や、住民のニーズの多様化への対応に加え、昨今の厳しい経済情勢に対応した地域の産業の振興、雇用の創出など地域の活性化対策に積極的に取り組むことが強く求められるなど、従前にも増して、行政サービスをきめ細かに提供することが求められている。

地域の活力を呼び覚まし、地方の底力を発揮するためには、住民に最も身近な都市自治体が、自信を持って、その創意工夫により、住民のニーズに応えていくことが必要である。そのためにも、個々の都市自治体に合った独自の施策を展開できる財政基盤を確立することが重要である。

都市自治体の自立の基礎は、都市自治体が自らの判断で用途を決定できる一般財源の確保にある。

政府においては、都市自治体が責任を持って自立した行財政運営ができるようにするため、地方交付税の本質を見失うことなく、地域住民の

生活を守るために必要な地方交付税総額を復元・増額するとともに、都市自治体が担う事務と責任に見合う税源移譲を含めた税源配分、地方税財政の偏在是正等に早急に取り組むことが必要である。

1. 国と地方の税源配分「5：5」の実現と偏在性の少ない安定的な地方税体系の構築

都市自治体が責任を持って自立した行財政運営ができるようにするためには、税源移譲を行うことによって地方税を充実することが必要である。

その場合、地方が担う事務と責任に見合う税源配分を基本とし、当面、国・地方の税源配分「5：5」の実現を図ることにより、都市自治体の財政自主権を拡充すべきである。

その際、都市自治体が安定してサービスを提供していくことができるようにするため、地方消費税の充実を含む税源の偏在性が少なく安定的な税収を確保できる地方税体系を構築することが必要である。

なお、国・地方の税源配分5：5が実現した場合においても、個々の自治体における財政力格差は依然として解消されないことから、法定率の引上げを含め、地方交付税が有する財源調整・財源保障機能の両機能を強化することが必要である。

閣議決定（平成20年12月24日）された『持続可能な社会保障構築とその安定財源確保に向けた「中期プログラム」』では、「経済状況を好転させることを前提に、消費税を含む税制抜本改革を2011年度より実施できるよう、必要な法制上の措置をあらかじめ講じ[※]」とし、その上で「消費税の全税収を確立・制度化した年金、医療及び介護の社会保障給付及び少子化対策の費用に充てる」としている。

社会保障分野においては、都市自治体は、これまでも住民と直に向き合い、医療・介護分野においては第一線でその制度運営にあたっているのみならず、保育所等社会福祉施設の設置・運営や、ケースワーカー、社会福祉士といったマンパワーの配置など、社会保障分野の基盤を構築し、この基盤の上に少子化対策、介護予防、自立支援など社会保障制度を支えていくためのきめ細かな幅広いサービスを住民に

直接提供している。今後、少子高齢化がますます進展していく中で、こうした医療・福祉・介護ニーズは急激に増大していくことは確実であることから、これらニーズに対応した行政サービスに対する住民の強い期待に的確に対応していくことが求められている。

しかし、近年の都市自治体を巡る財政運営は、近時の景気後退局面における税収の大幅な減少などにより非常に厳しい状況にあるため、急増する社会保障ニーズに的確に対応できる体制を整備するために必要な財源を確保することが喫緊の課題となっている。

このようなことから、「税制抜本改革」を実施するに当たっては、今後ますます増大する社会保障などの行政サービスを、都市自治体が的確に提供できるよう、地方消費税の拡充を含め、偏在性が小さく安定的な地方税体系を構築する必要がある。

2. 地方交付税制度の充実

(1) 地方交付税の復元・増額

地方交付税は、地方自治体の固有かつ共有財源であり、また都市自治体が責任を持って自立した行財政運営を行うために必要不可欠なものであるから、国の財政再建のために安易に削減されるようなことがあってはならない。

しかし、先般の三位一体改革で5.1兆円もの地方交付税の大幅な削減が行われ、これによって地方交付税が持つ財源調整・財源保障機能が低下し、地域間格差の拡大を招く結果となっている。

地方交付税が有している機能が十分発揮されるためには、大幅に削減された地方交付税の復元を行うとともに、福祉、医療などの財政需要が増大していることを踏まえ、地方自治体の財政需要を的確に地方財政計画の歳出に反映した上で、総額を増額することが必要である。

また、必要な地方交付税総額に比して国税5税の法定率分が不足する場合には、地方交付税法第6条の3第2項に則り、地方交付税率を引き上げるか、それに替わる制度改正を行うことによって、必要な地方交付税総額を確保するべきである。

わが国のように、多様な自然的・社会的・経済的条件によって、地

域間で税源が偏在する状況下では、税収だけでは住民生活に必要な行政サービスが提供できない地域が多数存在する。地方交付税は、都市自治体に実施が義務付けられた事務等に必要な財源を保障するとともに、地域間で税源が偏在していることにより生じる財政力格差を調整する仕組みをあわせ持つものであることから、地方交付税総額の還元・増額による財源調整・財源保障機能の充実が喫緊の課題である。

(2) 財政需要の適切な反映

都市自治体においては、今後急激に進展する少子高齢化に伴う社会保障関係経費の急増など、財政需要の増大が確実に見込まれる一方、近時の景気後退に伴って、地方税や地方交付税の原資となる国税5税は大幅に減少し、景気の下降局面が長期化・深刻化するおそれが高まっていることから、今後も長期にわたり都市自治体は非常に厳しい財政運営を強いられることが見込まれる。

こうした状況の下でも、都市自治体には、少子高齢化社会において住民福祉の充実を図る観点から、医療・介護サービスを提供する制度を直接運営するとともに、きめ細かな少子高齢化対策や健康福祉対策などを講じるため、マンパワーの確保、施設の整備・運営も含め積極的な取り組みが強く求められている。このように社会保障制度の基盤を支えるうえで、都市自治体の果たす役割は一層重要になってきており、その財源確保が喫緊の課題となっている。

現状においても、都市自治体は、医療・福祉・介護分野において住民と直に向き合い、各般にわたるサービスを提供し、主体的な役割を果たしているが、地方財政計画においては、実際に提供しているサービスの実態に即した算定が行われていない。例えば、生活保護費や児童扶養手当、民間保育所運営費等の助成、乳幼児等への医療費助成など適切に財源措置されていない事務も多く存在する。

また、都市自治体は、持続可能なまちづくりに向けて、住民生活の安定・向上や地域振興といった観点から、生活・産業基盤などの整備に加え、既存施設の維持・修繕などを行っているが、こうした増大するストックの整備・維持にかかる費用の増嵩に対応した財源を確保す

ることも必要である。

さらに、都市自治体が独自に行う産業振興や雇用創出など、住民生活の安定と地域の活性化につながる施策についても、地方財政計画の財政需要に適切に反映することが必要である。特に、昨今のような経済情勢の下においては、その必要性が痛感される。

都市自治体の自主性を高めるという地方分権改革の本質を具現化するためには、このような社会状況の変化に的確に対応できるだけの十分な財源が確保されなければならない。

よって、「基本方針 2006」により固定化された地方歳出の水準に固執することなくこれを見直し、地方財政計画に地方の財政需要を適切に積み上げることにより、地方財政計画が地方分権改革の実現や的確な行政サービスを提供しようとする地方自治体の足かせとならないようにすべきである。

また、地方財政計画は、地方自治体が標準的な行政水準を確保できるよう地方財源を保障するものであるが、同計画における地方歳出は、各地方自治体の実際に必要とする需要額の集計・積み上げではなく、当該年度の主要政策課題の推進を目的として、国が独自に検討、作成しているものとなっている。

そのため、地方財政計画を地方の財政需要の実態を十分踏まえたものとするためには、地方財政の担い手である地方自治体の代表者が計画策定に参画するなど策定過程の透明化を図り、その意見が反映される仕組みを構築することが必要である。

3. 地方交付税制度の改革による「地方共有税」制度の実現

地方交付税は、地方自治体の固有財源であるにもかかわらず、地方交付税の財源保障機能の縮小や地方財政計画の抑制の議論は今なお根強く残っている。マクロ的な地方財政計画や地方交付税総額を圧縮することは、地方自治体の自由度を縮小させ、地方自治行政を専ら国の政策履行の代理人として押し込むことになり、地方分権と地方自治の本旨に反するばかりか、住民生活の悪化を招かざるを得ない。

地方自治体共有の固有財源である地方交付税が国の裁量により一

方的に削減されることがないように、安定的な地方財政を保障する観点から、国の一般会計を通さず、地方交付税特別会計に直入を図るとともに、地方交付税が国から恩恵的に与えられるものではないことを明確にするため、その名称を「地方共有税」に変更するべきである。

4. 国庫補助負担金等の廃止・総件数の縮小

地方税財政改革に当たっては、都市自治体の自由度を高め、自立（律）した行政運営ができるよう、偏在性が少なく安定的な地方税体系を構築し、地方交付税の復元・増額を図ることと一体として、地方の自主性を阻害する国庫補助負担金を廃止（一般財源化）し、その総件数を縮小することが必要である。

また、都市自治体の自由度を高め、自立（律）した行政運営を確保するという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、統合補助金の創設や、都市自治体の自由度の拡大につながらない補助率の引き下げは、厳に行うべきではないことは当然である。

注：1月23日に閣議決定された「所得税法等の一部を改正する法律案」の附則において、「第百四条 政府は、基礎年金の国庫負担割合の二分の一への引上げのための財源措置並びに年金、医療及び介護の社会保障給付並びに少子化に対処するための施策に要する費用の見通しを踏まえつつ、平成二十年度を含む三年以内の景気回復に向けた集中的な取組により経済状況を好転させることを前提として、遅滞なく、かつ、段階的に消費税を含む税制の抜本的な改革を行うため、平成二十三年度までに必要な法制上の措置を講ずるものとする。この場合において、当該改革は、二千十年代（平成二十二年から平成三十一年までの期間をいう。）の半ばまでに持続可能な財政構造を確立することを旨とするものとする。」、「2 前項の改革を具体的に実施するための施行期日等を法制上定めるに当たっては、景気回復過程の状況、国際経済の動向等を見極め、予期せざる経済変動にも柔軟に対応できる仕組みとするものとし、当該改革は、不断に行政改革を推進すること及び歳出の無駄の排除を徹底することに一段と注力して行われるものとする。」とされている。

Ⅱ 基礎自治体への権限移譲の推進とこれに伴う必要な措置の実施

本会では、第1次勧告において示された「基礎自治体への権限移譲を行うべき事務」に対して、昨年5月「地方分権改革推進委員会の第1次勧告について」と題する会長談話において歓迎の意を示すとともに、円滑な事務権限の移譲、及び移譲後における円滑な実施のために必要な措置等について、その後の勧告で具体化を図るよう要請したところである。

一方、第1次勧告における基礎自治体への権限移譲は、同勧告の第1章で示された国と地方の役割分担の基本、及び広域自治体と基礎自治体の役割分担の考え方にに基づき、条例による事務処理特例制度において移譲実績のあるもの等を中心として勧告がなされたものであることから、基礎自治体への権限移譲はこれで完結するものではない。

第1次勧告で示された権限移譲を進めていくとともに、国・都道府県・市町村の役割分担のさらなる明確化を図り、この役割分担に基づいて、一定の行政分野における事務権限を包括して市町村に移譲する等、さらなる事務権限の再分配を行うことが必要である。

1. 勧告された事務権限の移譲

内閣府地方分権改革推進室が、昨年12月に各府省の検討状況を取りまとめた「地方分権改革推進要綱（第1次）のフォローアップ」では、調査対象となった61法律350事務権限のうちの大半において、移譲に反対もしくは前向きな検討がなされていないとの内容となっている。

また、事務権限の移譲に反対している理由として、①専門的知識・技術を備えた組織を整備する能力や適切な判断をする能力が必要であるとか、②財産権に対する重大な制約である、③事業の公共性を担保する必要性が高い、④全国一律に市町村へ移譲することは事務の適切な執行に支障が生じる恐れがある、⑤一般市では人口・面積が小さいので需要を判断することは困難である、⑥事務の不備は利用者の生活の安全と質に重大な問題を生じさせる等の理由が挙げられている。

なぜ都市自治体では適切な判断や財産権の制約、公共性の担保、需要の判断、利用者の生活安全・質の確保が困難であると決めつけているのか、またこれらの懸念を抱いているのにも関わらず、これらの懸念が解消されるように人員や財源、専門的知見等の確保を図るための努力を行うことをなぜしようとししないのかなど、都市自治体としては多くの疑問が残る内容となっている。

地方分権改革推進委員会に対しては、第1次勧告で示された基礎自治体への権限移譲の実現が図られるよう更なる言及を求めるとともに、政府においては、これらの事務権限の移譲を推進計画に盛り込むよう強く要請する。

2. さらなる権限移譲の実施等

本会では、これまで数次にわたって提言や改革の方向等を示し、事務権限の移譲等を求めてきたところである。

これらの提言等で示した改革は、都市自治体の行政の現場において支障となっている事例等に基づいているものであり、住民自治の拡充や都市自治体の自主性の発揮のために必要な改革であることから、これまでの地方分権改革推進委員会の勧告において盛り込まれていないものについても第3次勧告に盛り込み、その実現を図るべきである。

なお、本会が提案した事務権限の移譲で、これまでの勧告に盛り込まれていないもののうち、主な事例を例示すると、次のとおりである。

- ① 県費負担教職員については、身分上、学校設置者である市町村の職員であるが、人事権等を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に支障を来している。

「第1次勧告」及び「第1次要綱」においては、都道府県から中核市に人事権を移譲するとともに、既に人事権が移譲されている政令指定都市と中核市において人事権と給与負担者が一致する方向で検討するとされ、併せて現在都道府県の協議・同意が必要とされている学級編制や都道府県が定めている教職員定数についても決

定方法を見直す方向で検討することが示されているが、広域的な人事交流の仕組みを講じつつ、これを確実に実施すべきである。

また、これにとどまることなく、早急にその他の市町村に対しても教職員人事権等に移譲するとともに、関連する教職員定数権についても同様に市町村に対して移譲し、学級編制に係る都道府県の関与を廃止すべきである。

教職員給与の負担を全市町村に対して移譲する際には、移譲された市町村が負担することとなる教職員の給与等に係る財政需要について、税源移譲等による的確な財源措置を講じることが必要である。

さらに、新たに教職員の採用や異動、服務、懲戒、勤務評定等の人事権を行使するためには、新たな人員の配置等が必要となるとともに、給与の支払いのための給与システムを構築する必要がある。このように人事権の移譲等に伴い相当の事務費・人件費等が必要となることから、これらについても適切に税財政措置を講じる必要がある。

- ② 第1次勧告において、都市計画制度における都市自治体への権限移譲や都道府県知事の同意の廃止等とともに、農地に係る権利移動及び2ha以下の転用を都市自治体に移譲するとの勧告がなされたが、国土利用計画法によって土地利用基本計画の策定、規制区域の指定、土地の権利移転の許可が、また、森林法による地域森林計画の策定、開発行為の許可が、都道府県知事の権限とされている。

地域の特性や住民の意向・ニーズに基づいて、調和のとれた地域の整備や自然環境の適切な保全を図るため、これらを含めた土地利用に係る事務権限は、都市自治体が包括的に担うこととすべきである。

なお、第1次勧告において、農地転用については「都道府県の許可権限（権利移動及び2ha以下の転用）を市に移譲する。」とされ、地方分権改革推進要綱（第1次）においても、「第1次勧告の方向により検討を行う。」とされているところであるにもかかわらず

ず、農林水産省が昨年 12 月に示した「農地改革プラン」において、「都道府県知事が行う 2 h a 以下の転用許可事務に関する国の指示をできるようにする」などとしている。このようなことは、都市自治体の意向を無視するもので、到底認められないものである。

- ③ 国民健康保険の財源は、国及び地方自治体の法定上決まった公費負担と加入者の保険料（税）で賄うものとされているが、実際はこれだけでは賄うことができず、市町村の一般会計から法定外の多額の繰り入れを行わなければ成り立たないものとなっている。

また、保険者は市町村といえども、保険による給付は全国一律であり、さらには市町村の判断によって医療費の減免等を行った場合、財政調整交付金や療養給付費等負担金が一方的に減額されるなど、保険者による裁量を認めない、もしくは裁量の余地が極めて少ないものとなっており、こうした現状からしても、国民健康保険は市町村の事務になじむものではない。

国民健康保険は国民皆保険制度を維持していくうえでセーフティネットとして位置づけられているので、地域間の不均衡を是正し、安定的な財政運営が行える規模を確保する必要がある。そこで、国の責任において、給付の平等、負担の公平を図り、安定的で持続可能な医療保険制度を構築するため、国または都道府県を保険者とし、いわゆる後期高齢者も含めてすべての国民を対象とする医療保険制度への一本化を図るべきである。

3. 適切かつ確実な税財政措置の実施

条例による事務処理特例制度に基づいて、第 1 次勧告において示された事務権限を既に実施している都市自治体からは、都道府県から移譲事務執行のために交付されている交付金では、人件費や事務費等が十分ではないとの指摘がある。

この実態からすれば、条例による事務処理特例制度に基づいて移譲された事務権限に対する都道府県の交付金の額は、各事務事業の実際の財政需要を反映したものでないと懸念されるため、第 1 次勧告で移

譲すべきとされた事務権限に係る財政需要の額は現在の都道府県の交付金を基に算定するのではなく、実際に必要となる事務費・人件費等に基づいて算定を行うべきであり、これによって算定された額について、確実な税財政措置を講じることが必要である。

また、事務権限の受入れ準備のための都道府県からの交付金も、多くの事務権限において交付されている現状がある。事務権限の移譲に当たっては、移譲前における職員の研修や必要な機器・設備・施設の確保等、十分な準備が必要であることから、これらについても、交付金等によって確実に財政措置を講じることが必要である。

この他、専門的知見の確保等のため、都道府県から都市自治体に職員を移管した場合や、県費負担教職員の給与負担を移譲した場合は、当該職員のこれまでの在職年数に基づき、本来都道府県が負担すべきであった退職手当相当額を、職員の移管時または当該職員の退職時に、交付金等として都道府県から移管を受けた都市自治体に対して確実に措置することが必要である。

4. 人材の育成と確実な引継ぎ等

移譲された事務権限を都市自治体が円滑に実施していくためには、移譲前・移譲後における都道府県による研修や相談体制の確立、都市自治体への職員派遣、参考マニュアルの作成、さらには資格要件がある場合の資格職員の確保等、円滑な移譲のための都道府県の積極的な協力は必要不可欠であるとともに、移譲に当たっては、計画的に十分な準備期間を設けて、都道府県の万全な協力体制を構築した上で実施することが必要である。

また、条例による事務処理特例制度による事務権限の移譲等において、書類等の引き継ぎが不十分であったこと等により、過去の経緯や問題点、対象者の把握が困難となっている等、事務権限の円滑な執行に支障が生じている場合がある。

都道府県においては、移譲される事務権限に係る必要な資料等を、十分に精査・整理した上で確実に都市自治体に引き継ぐとともに、現状における課題や問題等についても十分に引き継ぎを行うほか、事前

協議・情報提供等を行うことが必要である。

なお、条例による事務処理特例制度に基づいて既に実施している都市自治体から、事務権限の移譲前に都道府県が許可等の処分等を行った案件について、責任の所在が不明確となっている場合があるとの指摘があるため、現在係争中の案件等については都道府県において課題の解決を図るなど、事務権限の移譲後における責任分担を明確にしておくことが必要である。

Ⅲ 義務付け・枠付けの廃止縮小と条例制定権の拡大

1. 廃止を原則とした検討の実施

地方分権改革推進委員会では、「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」を設定し、1万条項以上に及ぶ義務付け・枠付け等の検証を精力的に行い、その結果、第2次勧告において4千条項を超える廃止等の見直しを勧告した。同委員会の精力的な活動に敬意を表するものである。

今後、同委員会では、第3次勧告に向けて①施設・公物設置管理の基準、②協議、同意、許可・認可・承認、③計画等の策定及びその手続きについて、具体的に講ずべき措置を調査審議し、結論を得るとしている。これらをはじめ、メルクマール非該当とされたものについては、本会の提言等に基づいて廃止することを原則に検討を行うとともに、少なくとも全部・一部の条例委任や条例による補正の許容（上書き権）を認めるなど、条例制定権の拡大等を具体的に勧告されることを期待する。

2. 政省令に基づく義務付け・枠付けの廃止縮小

第2次勧告で勧告の対象となった義務付け・枠付けは、法律の規定によって行われているものであって、政省令に基づくものは対象外となっている。

地方分権改革推進委員会においては、「義務付け・枠付けの存置を許容する場合のメルクマール」により、政省令に基づく義務付け・枠付けの検証を行い、第3次勧告において具体的な廃止等事項を示すよう要請する。

また、政府においては、第2次勧告の別紙「義務付け・枠付けのメルクマール該当・非該当の判断」において非該当とされたものの廃止等を確実に実施するとともに、政省令に基づく義務付け・枠付けの廃止縮小に関する委員会の検討に対し、地方分権改革を推進する観点から積極的に協力すべきである。

3. さらなる義務付け・枠付けの廃止等

これまで本会では、一昨年(2019年)の10月に提出した「第二期地方分権改革に関する提言」における「支障事例を踏まえた主な改革の方向」、及び昨年(2020年)10月に提出した「支障事例を踏まえた主な改革の方向(追加分)」において、廃止等すべき義務付け・枠付けについて具体的に提言してきたところである。

これら、本会が提言した義務付け・枠付けの廃止等を今般の地方分権改革において実現するよう、強く要請するものである。

なお、廃止等すべきである主な事例を例示すると、次のとおりである。

- ① 教育委員会制度については、1)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、2)合議制であるため機動性・弾力性に欠ける、3)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様々な弊害が指摘されている。しかし、法律によって地方自治体には教育委員会の設置が義務付けられており、これらの弊害を解消すべく改革を行おうとしても、地方自治体では改革ができないものとなっている。

基礎自治体に対する教育委員会の設置の義務付けを廃止し、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るようにすべきである。

- ② 生活保護制度について、第1次勧告において、「地方自治体が主体となった自立支援の取組みの推進や医療扶助のあり方など生活保護の制度全般について、国が責任を持つべき部分と地方が責任を持つべき部分との役割分担を踏まえた総合的な検討に着手」としている。そもそも、生活保護制度は憲法第25条及び生活保護法第1条に基づく国の責務であり、地方自治体は法定受託事務として実施しているものであることから、地方に財政負担を求めるべきではない。

特に医療扶助は、生活扶助と一体となって生活保護制度の根幹を成すものであることから、医療扶助を生活保護制度として位置付けている現行制度を堅持すべきである。

なお、国全体として、国民が安心できる年金、医療保険、介護保険等のさらなる整備充実を図るとともに、セーフティネットたる生活保護制度については、本会が提唱している「自立支援集中プラン」等を国の責任において構築するべく検討することが必要である。

- ③ 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、農用地区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、農用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で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。

農用地利用計画に係る知事との同意協議を廃止するとともに、農地転用許可との二重手続きを廃止し、地域住民の意向に基づいた有効な農地保全・農業振興、土地有効利用が迅速に行えるようにすべきである。

なお、農業振興地域の整備に関する法律は、その後の社会経済情勢の変化に十分対応できていない面も出てきており、都市自治体が地域の特性と実情に応じた農業振興や有効な土地利用を行うため、見直しを行うことも必要である。

IV 都市自治体の意見反映と監視等の仕組みの構築

1. 「(仮) 地方行財政会議」の法律による設置

現在、地方自治法第 263 条の 3 第 5 項に規定されている各大臣による地方六団体への情報提供制度については、ほぼ内容が決定した段階ではじめて情報が提供される、情報が提供されてから法案の国会提出等までの期間が短く検討できる暇がない、制度を活用していない府省がある、府省や各部局によって情報提供の頻度・内容等に大きなばらつきがあるなど、問題点が指摘されている。

第一期地方分権改革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、各都市自治体が、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、政府と都道府県、市町村の代表者等が協議を行い、都市自治体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。

2. 関与、義務付け・枠付けの新たなチェックの仕組みの構築

新地方分権一括法（仮称）に基づく関係政省令の改正や施策の実施に当たり、勧告の趣旨が十分尊重されるよう、また、地方分権改革推進法の期限後においても第 1 期改革及び第 2 期改革の趣旨に反する法令の制定等がなされないよう、監視等を実施する仕組みを構築することが必要である。

このことについて、第 2 次勧告において、関与、義務付け・枠付けの諸原則に沿ったものとなるよう、自律的にチェックするための組織的な仕組みについて検討することが盛り込まれている。この組織でのチェックにおいて都市自治体の意見が反映できるものとするとともに、いやしくも各府省がこれら諸原則に反した法令の制定を行うことがないように、第 3 次勧告で具体的な制度を示されることを期待する。

3. 勧告事項に係る政府の取組状況の監視等のフォローアップの実施

地方分権改革推進委員会の勧告の内容が、政府が作成する地方分権改革推進計画に盛り込まれ、新地方分権一括法（仮称）へと結び付けていくためには、勧告後における政府の取組状況を監視するなど、フォローアップを行っていくことが重要である。

地方分権改革推進委員会においては、その設置期間において、自らの勧告事項の政府における取組状況等を監視し、地方分権改革推進法の規定に基づいて、内閣総理大臣に対して積極的に意見を述べていくべきである。

4. 国の出先機関の見直しにおける都市自治体の意見反映等

国の出先機関の見直しについて、第2次勧告において、一部権限の移譲や廃止が盛り込まれたものの、出先機関の所掌事務の多くについて方向性が明示されておらず、国と地方の役割分担の明確化、二重行政の解消など地方分権改革の推進の観点から、今後とも抜本的な改革が必要である。

また、新たに提案された「地方振興局（仮称）」、「地方工務局（仮称）」のあり方や、これらに対するガバナンスの確保の仕組み等の検討に当たっては、都市自治体の意見を十分反映できるものとすべきである。

5. 地方分権改革推進計画の早期策定及び策定に当たっての都市自治体との協議、新地方分権一括法案（仮称）の速やかな提出

地方分権改革推進委員会では、その最終勧告である第3次勧告を今春にも行うこととしている。

政府においては、同委員会の勧告の趣旨を十分に尊重した「地方分権改革推進計画」を早期に作成するとともに、「新地方分権一括法案（仮称）」を速やかに国会に提出すべきである。

また、地方分権改革推進計画の作成に際しては、「国と地方の協議の場」を開催して協議を行うなどし、当事者である都市自治体の意見を十分に尊重すべきである。