

## 三位一体改革の全体像について

地 方 六 団 体  
平成16年11月24日

### 1 地方六団体の改革案は政府からの要請を受けて提出したもの

地方六団体は、政府から、与党協議、閣議を経た上で決定された「骨太の方針2004」に基づき、3兆円規模の税源移譲に対応する国庫補助負担金の改革案をとりまとめるようにとの要請を受け、三位一体改革に関する諸点について議論を尽くした上で、「小異を捨てて大同につく」という観点に立ち、地方六団体の総意で改革案をとりまとめたもの。

### 2 総理からの「誠実に対応する」旨の約束

地方六団体としては、手続と努力を尽くした上で、8月24日に小泉総理に改革案を提出。

改革案の提出に当たっては、国と地方の協議機関を設けるべきこと、確実な税源移譲を行うべきこと、地方交付税による確実な財源措置を行うべきこと等を提出の前提条件としたもの（別紙「地方六団体改革案提出に当たっての前提条件」参照）。

この前提条件に対しては、総理から「誠実に対応する」、「地方の改革案を真摯に受け止める」旨の回答。こうした回答が得られたことから、地方六団体は正式に改革案を提出したものの。

### 3 地方六団体の改革案の尊重は政府の方針

以上のように、地方六団体の改革案は、政府からの要請に応えたものであり、また、骨太の方針においても「地方の改革案を踏まえて検討」することとされており、さらに、総理が地方の改革案に対して誠実な対応を約束しているもの。

したがって、地方六団体が提出した改革案を尊重することは、政府の既定の方針。

### 4 地方分権の趣旨に沿った三位一体改革の全体像を示すべき

そもそも「三位一体の改革」は、住民に身近なところで政策決定、税金

の用途決定が行われ、地域住民の意向に沿った透明で明朗な政治行政を実現すること、すなわち、地方分権を実現し、地方自治を確立するために行うべきもの。

このため、地方の自由度を増し、裁量権を拡大することを通じ、安定した地方財政基盤を確立するためにこそ行われるべきもの。

地方六団体は、こうした三位一体改革の本来あるべき姿を念頭に置き、改革案をとりまとめたもの。

政府は、地方六団体の改革案を尊重し、三位一体改革の本来の趣旨に沿った改革の全体像案を地方六団体に示し、協議すべき。

## 5 地方六団体の改革案が尊重されない場合は改革案の撤回も辞さず

政府から示される三位一体の改革の全体像に関する案が、少なくとも次のような点において地方六団体の改革案を尊重したものでなければならない。

仮に、政府案が、地方六団体の改革案を尊重せず、地方の自由度、裁量を拡大するという「三位一体の改革」の本来の趣旨からかけ離れたものである場合は、地方六団体の改革案とは全く無縁のものであることを明確にするために、地方六団体の改革案を撤回することを辞さない覚悟である。

### **【地方六団体改革案を尊重すべき事項】**

#### (1) 国庫補助負担金削減額に見合った税源移譲の規模の確保

- 政府が骨太の方針2004で約束した税源移譲は確実に実施すること。また、その税源移譲は、平成17・18年度において削減する国庫補助負担金の額とこれに対応する税源移譲額との均衡に十分配慮した上で行うこととし、いやしくも地方への一方的な負担転嫁はしないこと。  
税源移譲の実施時期については、補助金改革との一体性を確保するため、全体像において実施時期を必ず明示すること。

#### (2) 国庫補助負担金の廃止項目数の確保

- 国庫補助負担金改革においては、補助負担金を廃止し、地方の自由度、裁量の範囲を拡大するという地方六団体の提案の趣旨を踏まえ、額の大小を問わず、国庫補助負担金事業そのものの廃止数が相当程度確保されるべきこと。

### (3) 社会保障関係国庫負担金等

- 法定受託事務である生活保護、児童扶養手当の国庫負担率引き下げは、絶対に行わないこと。(別紙「生活保護費負担金の引下げに関する論点整理」参照)
- 地方六団体の改革案に盛り込まれていない国民健康保険に関する国庫補助負担金の改革は、本来、三位一体の改革とは別の場で議論・整理されるべきものである。仮に、今回その見直しを行う場合にあっては、現在、社会保障審議会で、医療保険制度の改革について議論されている中途の段階であることに鑑み、国民健康保険財政を保険料2分の1、国庫負担2分の1で賄うという現行の基本原則を維持することを大前提とすること。

### (4) 義務教育関係国庫負担金

- 義務教育費国庫負担金に関し、平成17年度において、やむを得ず暫定措置を講じる場合においても地方六団体の意向を反映した内容とすべきこと。

### (5) 公共事業関係国庫補助負担金

- 公共事業関係国庫補助負担金については、建設国債がその財源となっているものであっても、これを削減し税源移譲の対象とすべきこと。

### (6) 施設整備事業に関する補助金

- 公立学校施設、社会福祉施設等の住民生活に直結する基礎的サービスを提供する施設に関しては、補助金を廃止し、確実に税源移譲の対象とすること。

### (7) 地方交付税改革

- 地方交付税については、三位一体の改革を、国と地方の信頼関係のもと円滑に進めるという観点から、平成17年度・18年度においては、平成16年度と同水準以上の地方一般財源総額となるよう、所要の地方交付税総額を確保すべきこと。
- 税源移譲が行われても、移譲額が国庫補助負担金廃止に伴い財源措置すべき額に満たない地方自治体については、地方交付税の算定等を通じて確実に財源措置を行うこと。

このため、税源移譲に伴い財政力格差が拡大する財政力の弱い地方自治体に対しては、地方交付税の財源調整、財源保障を強化して対応する必要があることから、地方財政全体としても、個別の地方自治体においても、地方交付税の所要額を必ず確保すること。

- 2010年代初頭の基礎的財政収支黒字化に関しては、国の自助努力を前提とした上で地方も応分の取り組みをするものであるが、このためには、地方自治体が予見可能性をもって行財政改革に取り組めるよう、中期地方財政計画又は見通しを作成することが必要。また、地方財政計画に関する総務大臣と地方六団体代表者との協議は、引き続き行うこと。

#### (8) 国の関与・規制の廃止・見直しと国の行財政改革の実施

- 三位一体の改革の目的とする地方分権の推進のためには、骨太の方針2004にも記載されているとおり、国による地方自治への関与・規制の廃止・見直しが必要であり、この取り組みを促進するため、国と地方が協議する場を設置すること。
- 国庫補助負担金改革に併せて、国の事務事業の再編、組織機構の見直し及び国家公務員の配置の適正化を実施すること。

#### (9) 「国と地方の協議の場」の継続実施

- 「三位一体の改革の全体像」の中に、平成19年度以降の改革について盛り込むとともに、「国と地方の協議の場」を引き続き存置すること。
- 今回の「三位一体の改革の全体像」の中に、暫定的な措置が盛り込まれる場合には、「国と地方の協議の場」を今後も引き続き開催すること。

## 国庫補助負担金等に関する改革案

(平成16年8月24日、地方六団体) 抜粋

### 1 改革案を提示するに当たっての前提条件

#### (1) 国と地方の協議機関の設置

「三位一体の改革」が、真に地方の自主・自立につながる改革となるよう、地方六団体としては、昨年秋に全国市長会が「税源移譲と国庫補助負担金の廃止・縮減に関する緊急提言」を、全国知事会が「三位一体の改革に関する提言」をそれぞれ公表し、廃止して税源移譲すべき国庫補助負担金のリストを含む具体的な提案を行ったところである。

しかしながら、平成16年度の改革では、我々地方の意見が取り入れられることなく、税源移譲が先送りされたまま、国庫補助負担金や地方交付税の大幅な削減のみが行われ、国と地方の信頼関係を著しく損なう結果となった。

こうした経緯を踏まえ、今後政府が示す「三位一体の改革の全体像」等に地方の意見が確実に反映されることを担保するため、国と地方六団体等との協議機関を設け、地方の自主・自立につながる改革の具体策について誠実に協議を行うことを、この改革の前提条件とする。

#### (2) 具体的な前提条件

「三位一体の改革」を真の地方分権改革として推進し、国と地方の信頼関係を確保するため、相互に誠意をもって協議を尽くし、地方公共団体の総意として求めている次の各事項が確実に実行されることを前提条件として、この改革案を提示する。

##### ① 税源移譲との一体的実施

国庫補助負担金改革のみを優先させることなく、これに伴う税源移譲、地方交付税措置を一体的に同時に実施することとし、その方針及び具体的内容を明示すること。

##### ② 確実な税源移譲

提案した国庫補助負担金の廃止により、確実に税源移譲が担保される改革とすること。

##### ③ 地方交付税による確実な財政措置

税源移譲が行われても、移譲額が国庫補助負担金廃止に伴い財源措置すべき額に満たない地方公共団体については、地方交付税の算定等を通じて確実に財源措置を行うこと。

このため、税源移譲に伴い財政力格差が拡大する財政力の弱い地方公共団体

に対しては、地方交付税の財源調整、財源保障を強化して対応する必要があることから、地方財政全体としても、個別の地方公共団体においても、地方交付税の所要額を必ず確保すること。

また、改革を行っている間は、昨年のような不合理な地方交付税等の地方一般財源の削減をしないこと。

#### ④施設整備事業に対する財政措置

廃棄物処理施設、公立学校施設、社会福祉施設、公営住宅等は、住民生活に直結する基礎的サービスを提供する施設であり、また、個別の地方公共団体にとっては、臨時的かつ巨額の財政負担となる事業であることから、各地方公共団体の財政規模も考慮しつつ、事業の円滑な執行が確保され、平準的な財政運営が可能となるよう、地方債と地方交付税措置の組合せにより万全の措置を講じること。

また、廃棄物処理施設整備事業、市街地再開発事業など、事業の完了に相当の期間を要するもので、既に着手しているものについては、円滑な事業が行えるよう特別な経過的財源措置を講じること。

#### ⑤負担転嫁の排除

税源移譲を伴わない国庫補助負担金の廃止や生活保護費負担金等の補助負担率の切下げ、地方交付税の削減、予算シーリングによる単なる国庫補助負担金の縮減など、「三位一体の改革」に名を借りた地方への一方的な負担転嫁は、絶対に認められないものであること。

#### ⑥新たな類似補助金の創設禁止

国庫補助負担金を廃止する一方で、従前の国庫補助負担金と同一又は類似の目的・内容を有する新たな国庫補助負担金等を創設することは、国庫補助負担金改革の意義を損ねるものであり、認められないものであること。

#### ⑦地方財政計画の作成に当たっての地方公共団体の意見の反映

地方交付税は地方固有の財源であるので、その総額を決めるための地方財政対策、地方財政計画の作成に当たっては、的確かつ迅速に必要な情報提供を行うとともに、地方公共団体の意見を反映させる場を設けること。

## 生活保護費負担金の引下げに関する論点整理

平成 16 年 11 月 24 日

- 1 生活保護制度の運営は、国の事務であり、地方は法定受託事務として、国の包括的な責任のもとに事務を行っている。その適切な運営の確保について、地方に責任転嫁し、国の責務を免れるようなことがあってはならない。
- 2 厚生労働省は、「自立支援プログラム」を導入し、地方の自主性を拡大するとしているが、地方では、これまでもそれぞれの創意工夫のもとに、就労指導、職安との連携協力、情報提供、県・市事業への雇用依頼などに努力しているところである。このような自立就労に対する支援・指導等の事務について、地方の自由度を拡大する観点から、地方の改革案においては、これらに係る補助金（生活保護費補助金）を廃止して一般財源化することを求めている。
- 3 厚生労働省は、「自立支援プログラム」の導入に対応して、生活保護費における国の負担割合を引き下げようとしているが、「自立支援プログラム」は、2で述べた生活保護費補助金に係る事務であって、本体である被保護者に対する保護費に係る負担金（生活保護費負担金）の対象となっておらず、何ら関係がない。国の負担率を引き下げる根拠にはならない。
- 4 政府・与党による三位一体改革についての合意事項に基づく「生活保護費負担金の見直し等に関する関係者会議」は、本年 8 月 5 日

に一度開催されただけである。

社会保障審議会福祉部会においては、生活保護費負担金の見直しの議論は行われていない。

- 5 地方は、本年 11 月 9 日の第 5 回「国と地方の協議の場」において、法定受託事務に関しては、少なくとも 4 分の 3 以上を国が負担すべきとの基本的考えを示しているところであり、生活保護費負担金の補助率を引き下げることが、到底容認できない。



## 国の地方自治に対する規制・関与の改革

三位一体の改革の目的とする地方分権の推進のためには、財政面の改革と同時に、国による地方自治への関与・規制の見直しといった行政面における改革が必要。

また、地方に対する国の規制・関与の改革は、骨太の方針2003及び2004等の閣議決定に基づく政府の方針であり、政府は、これを確実に実施する義務を負うもの。

したがって、次の事項を検討する国と地方と協議機関を設置し、地方に対する国の規制・関与の改革の取り組みを加速化させることとする。

### 1 自治事務に関する政省令規制の見直し

自治事務に関する政省令の規制を見直し、できる限り地方公共団体の定める条例又は規則に委ね、地方公共団体の自由度を拡大することとする。

### 2 ローカルルール原則の制度化

地方公共団体が設置する公物（道路、河川、公共施設等）に関しては、法令で定める全国基準は、必要最低限のものにとどめ、地方公共団体が地域の実情や住民の意向に即した設置ができるよう、関係法令等の改正を行うこととする。

### 3 地方六団体の改革案に関するフォローアップ

国庫補助負担金の廃止により一般財源化された事業に関する政省令規制の緩和や国による関与・規制の具体例（別紙）等に関し、フォローアップ及び意見交換を行う。

## 国の地方自治に対する規制・関与の具体例

(追加項目を含む)

省 庁 名	国の規制・関与の概要
共 通	<p><b>1. 国から地方公共団体への資料提出要求</b></p> <p>国から地方公共団体への資料提出要求が後を絶たず、「助言・勧告・情報提供に必要」という法定要件を欠いたり、短期間で回答を求めたりするため、地方公共団体に過重な負担となっている。</p>
財 務 省	<p><b>2. 国庫補助事業で整備した施設の目的外使用</b></p> <p>国庫補助事業で整備した施設を他の目的に使用する場合、政令により残存価格に相当する補助金を返還しなければならないため、施設の一部を公共的な利用目的であってもボランティアなどの民間に貸し出すことができない。</p>
文部科学省	<p><b>3. 幼稚園の設置、廃止の認可</b></p> <p>市町村議会において、幼稚園設置条例の廃止等を議決しているにもかかわらず、さらに都道府県教育委員会の認可が必要とされている。</p> <p><b>4. 学級編制の同意</b></p> <p>公立義務教育諸学校の学級編制、教職員定数に関しては、都道府県教育委員会の同意が必要とされているため、市町村独自の予算措置による自主的・主体的な判断に基づく取り組みができない。また、休業日について、土、日曜日に法で定められているため、地域の実情に応じて変更することができない。</p>
経済産業省	<p><b>5. 商工会議所の定款変更</b></p> <p>商工会議所の定款（役員及び部会部分）を変更する場合、商工会議所法施行規則により定款に関しては国と都道府県に権限が分かれているためそれぞれに定款変更の許可申請を行う必要がある。</p> <p><b>6. 廃棄家電の引取等に関する監督業務</b></p> <p>特定家庭用機器再商品化法により廃棄家電の引取等に関する監督業務は、国の直接執行事務とされているが、国の監視が行き届きにくく、廃棄家電が不法投棄された場合は地方公共団体が処理せざるをえない。しかし、同法上、地方公共団体は小売業者等への報告徴収や立入検査を行う権限を有しておらず、適切な対応ができない。</p>

省 庁 名	国 の 規 制 ・ 関 与 の 概 要
環 境 省	<p><b>7. 地方公共団体の各種基本計画（都道府県立自然公園）</b>  地方公共団体が地域の各種基本計画を策定する場合、本来、自治事務であるにもかかわらず、大臣等の協議、同意が必要とされているため地方公共団体の自主性、自立性が阻害され、また、協議等に労力と時間を費やしている。</p>
農 林 水 産 省	<p><b>8. 持続性の高い農業生産方式の導入</b>  持続性の高い農業生産方式の導入の促進に関する法律では、都道府県が導入指針を定め、農業者が策定する導入計画を認定し、導入に係る金融・税制上の支援措置を講ずることとしている。しかし、農業生産方式の内容が法律及び省令で詳細に規定されているため、事務を執行する都道府県において、区域の特性に応じた解釈・運用を行う余地がない。</p>
	<p><b>9. 農地転用</b>  農地を転用にあたっては、2ha超4ha以下は国の協議、4ha超は国の許可が必要となっており、協議までの回答や許可まで相当の労力を要している。農地転用の許可事務は、既に全国統一的な基準によって行われており、特段、国の関与の必要性は低い。</p>
	<p><b>10. 松くい虫の防除作業</b>  松くい虫の防除作業に早急に取り組まなければならないにもかかわらず、被害拡大防止林の区域指定に関する国の同意を得るために2ヶ月要したため、実際に防除作業を行ったのは、3ヶ月後となった。</p>
	<p><b>11. 保安林の指定、解除</b>  重要流域とそれ以外の民有保安林の指定、解除のための調査や審査は都道府県で実施している。重要流域における指定、解除は国の権限とされているため、都道府県が指定、解除する重要流域以外と比較して、事務が繁雑で長時間を要している。そもそも重要流域とそれ以外の区分は合理性が乏しい。</p>
	<p><b>12. 地方公共団体の各種基本計画（農業振興地域整備基本方針）</b>  地方公共団体が地域の各種基本計画を策定する場合、本来、自治事務であるにもかかわらず、大臣等の協議、同意が必要とされているため地方公共団体の自主性、自立性が阻害され、また、協議等に労力と時間を費やしている。</p>

省 庁 名	国 の 規 制 ・ 関 与 の 概 要
厚生労働省	<p><b>13. 木造による社会福祉施設の整備</b></p> <p>木造による社会福祉施設の整備については、建築基準法には適合しても、厚生労働省の個々の設置基準により困難となっている。例えば、木造2階建ての特別養護老人ホームについては、建築基準法では2階が300㎡未満の場合は設置できるが、厚生労働省の基準では木造は平屋建てに限られており、設置できないことになる。</p>
	<p><b>14. 幼稚園、保育所の施設設置基準</b></p> <p>幼稚園と保育所では、施設設置基準等が異なっている。保育所には、全国一律の児童福祉施設最低基準により調理室を設けることが義務付けられており、調理室の設置費用及び調理員の人件費が相当な負担となる。このため、例えば、地方公共団体が地域のニーズに沿って既存の幼稚園の空き室等を利用して保育所を設置することが困難となっている。</p> <p>また、保育士の数、乳児室の面積についても平成16年度に公立保育所の運営費が一般財源化されたにもかかわらず、基準の見直しがされていない。</p>
	<p><b>15. 個別的労使紛争</b></p> <p>都道府県は、個別的労使紛争について従来から労働相談等を実施しており、利用者の側からすれば、従来からのノウハウを有し、地方の実情や特性を踏まえた解決が期待できる都道府県が個別的労使紛争の解決を担当することが望ましい。</p> <p>しかし、国は、法律により個別労働紛争関係の解決を国の直轄事務とし、地方公共団体との競合関係を生じさせている。</p>
	<p><b>16. 認可保育所の入所要件</b></p> <p>児童福祉法により「保育に欠ける」という入所要件を満たさなければ、認可保育所に子供を入所させることができない。</p> <p>「保育に欠ける」要件は、保護者が、昼間労働することを常態としていること、同居の親族を常時介護していることなど、児童福祉法施行令に基準として限定列挙されている。このため、入所決定の判断が画一的となり、不規則勤務や夜間勤務の人などは、保育所を利用することが難しく、また、在宅で子育て中の家庭が、資格取得や育児疲れ等を理由に子供を入所させることができない。</p>

省庁名	国の規制・関与の概要
厚生労働省	<p><b>17. 職業能力開発校の設置</b></p> <p>職業能力開発促進法により都道府県は職業能力開発校を設置することが義務付けられているため、都道府県にひとつしかない場合は、同じ内容を開講する民間の職業能力開発施設が近辺にいくつかでき、職業能力開発校がほとんど利用されなくなっても廃校できない。</p>
国土交通省	<p><b>18. 河川整備計画の認可</b></p> <p>都道府県は一級河川の指定区間の河川整備計画を住民参加を得て策定しているが、認可に際して、別に国の策定する直轄区間の河川整備計画の内容を詳細に盛り込むよう修正指導してくるため、地域の実情に即した計画の策定を妨げている。</p>
	<p><b>19. 小規模宅地処分</b></p> <p>民間事業者から、都道府県の宅地を購入して住宅を建設し、住宅付き宅地として住宅需要者に販売したいという希望があっても、新住宅市街地開発施行令では、「全体住区の1/3以内」でかつ、「一団の宅地として25戸以上」でなければ、民間事業者へいわゆる「卸売り」は認められておらず、小規模宅地処分の妨げになっている。</p>
	<p><b>20. 地方公共団体の各種基本計画</b></p> <p>(土地利用基本計画、下水道整備総合計画)</p> <p>地方公共団体が地域の各種基本計画を策定する場合、本来、自治事務であるにもかかわらず、大臣等の協議、同意が必要とされているため地方公共団体の自主性、自立性が阻害され、また、協議等に労力と時間を費やしている。</p>
	<p><b>21. 国道、県道の管理</b></p> <p>政令指定都市内の国道、県道の機能管理は政令市が行い、境界確定等の財産管理は国、都道府県が行う二元管理とされているため、管理が煩雑になっている。</p>
<p><b>22. 一般乗合旅客自動車運送事業の規制</b></p> <p>市町村が事業体となって一般乗合自動車での運送事業を実施する場合であっても、必置台数、個人タクシーとしての開設区域の規制、福祉タクシーとしての乗客制限などの許可基準が障害となって、地域の実情に応じた事業を展開できない。</p>	

<省庁別の数 計22>

共通	1	財務省	1	文部科学省	2	経済産業省	2
環境省	1	農林水産省	5	厚生労働省	5	国土交通省	5