10　地方分権改革推進委員会

第８０回　地方分権改革推進委員会

平成２１年４月２日（木）
１３：４５～１６：３０
地方分権改革推進委員会会議室

〔議事次第〕

１．直轄事業負担金に関するヒアリング

２．国土交通省からのヒアリング（直轄事業負担金、第１次勧告のフォローアップ等）

３．その他

〔会議資料〕

資料１　長野県知事提出資料 [PDF:133KB]

資料２　木下敏之行政経営研究所代表提出資料 [PDF:75KB]

資料３　国土交通省提出資料 [PDF:1,080KB]

【分割ダウンロード】

（１／２） [PDF:527KB]　（２／２） [PDF:559KB]

資料４　露木委員提出資料 [PDF:386KB]

ページの先頭へ

委員会開催状況へ戻る

第８１回　地方分権改革推進委員会

平成２１年４月１５日（水）
１５：３０～１７：３０
地方分権改革推進委員会会議室

〔議事次第〕

1．義務付け・枠付けの見直しに関するヒアリング
2．行政委員会に関するヒアリング
3．その他

〔会議資料〕

資料１　義務付け・枠付けの見直しに関するヒアリング関連資料

資料１－１　文部科学省提出資料 [PDF:431KB]

資料１－２　農林水産省提出資料 [PDF:765KB]

【分割ダウンロード】

（1/ 2） [PDF:414KB]　（2/ 2） [PDF:224KB]

資料１－３　国土交通省提出資料 [PDF:500KB]

資料２　総務省提出資料 [PDF:552KB]

資料３　猪瀬委員提出資料

資料３－１　猪瀬委員提出資料１ [PDF:344KB]

資料３－２　猪瀬委員提出資料２ [PDF:149KB]

資料４　井伊委員提出資料 [PDF:103KB]

ページの先頭へ

委員会開催状況へ戻る

第８２回　地方分権改革推進委員会

平成２１年４月２４日（金）
１６：００～１７：３０
地方分権改革推進委員会会議室

〔議事次第〕

１．国直轄事業負担金に関する意見（案）について

２．国土交通省ヒアリング（出先機関改革に対応した合同庁舎の整備方針について）

３．その他

〔会議資料〕

資料１　国直轄事業負担金に関する意見（案） [PDF:129KB]

資料２　国土交通省提出資料 [PDF:332KB]

資料３　井伊委員提出資料 [PDF:145KB]

資料４　猪瀬委員提出資料

資料４－１　猪瀬委員提出資料１ [PDF:191KB]

資料４－２　猪瀬委員提出資料２ [PDF:245KB]

資料４－３　猪瀬委員提出資料３ [PDF:49KB]

〔配布資料〕

配布資料１　総務省提出資料〔第71回委員会での質問関連〕 [PDF:376KB]

配布資料２　全農林提出資料〔第78回委員会での質問関連〕 [PDF:360KB]

配布資料３　当委員会に対する各団体からの主な要望事項等 [PDF:146KB]

ページの先頭へ

委員会開催状況へ戻る

国直轄事業負担金に関する意見

平成 21 年４月 24 日
地方分権改革推進委員会

国直轄事業負担金（以下「負担金」という。）については、当委員会として「中間的な取りまとめ」（平成 19 年 11 月 16 日）等で廃止・縮減等の抜本的見直しが必要との認識を示し、本年３月以降３回にわたり、都道府県知事など地方関係者と関係府省からのヒアリングを精力的に実施してきた。この間、国及び地方の財政が厳しさを増すなか、負担金のあり方をめぐる議論が地方側からも提示された。また、４月８日には、全国知事会と国土交通省等関係府省との間の意見交換会も開始されている。さらに、今般の追加経済対策において、地域活性化に効果の高い公共事業が盛り込まれるとともに、地方負担を軽減するための時限措置が検討されている。

こうした経緯を踏まえ、当委員会としての負担金に関する基本的な考え方を、以下のとおり緊急に取りまとめることとした。６月の地方議会の前にも、地方に対して負担金に係る詳細な情報提供を行えるよう、関係府省において直ちに改善に向けた取組みを行うことを要請する。当委員会としては、今後、負担金をめぐる国及び地方の取組状況を注視していくとともに、この意見を踏まえ今後の勧告に向け、分権型社会にふさわしい税財政構造の制度的構築について審議を進める。

（直轄事業の縮減）

住民に身近な行政は地方にゆだねるという国と地方の役割分担の基本に沿って、道路・河川等の直轄事業の地方自治体への移管を、当委員会として既に勧告しているところである。国の直轄事業の範囲を国が責任を負うべき最小限のものに限定し、直轄事業そのものを縮減することが、地方分権改革の本旨であり、負担金による地方の財政負担を縮小させることになると考える。あわせて直轄事業の縮減に伴い、関係する国の出先機関の縮減・廃止を行うべきである。

関係府省及び地方自治体の双方が、直轄事業の地方自治体への移管について、委員会の勧告に沿って積極的に検討を進め、早急に具体的な結論を得ることを強く要請する。

（透明性の確保・充実）

今般の負担金をめぐる議論については、国から地方自治体に対する情報提供が極めて不十分であったことが、地方関係者の不信感につながった面は否めない。地域住民に対する説明責任を負う地方自治体に対し、国が負担金の支出を求めるにあたり、透明性の高い情報提供を行うのは当然のことである。当委員会においても「第２次勧告」（平成 20 年 12 月８日）で国の出先機関が行う直轄事業の実施について、国民や地域住民の目から見て事業実施の適正性や透明性を確保する仕組みを拡充すべきとの認識を示したところである。

以上の点を踏まえ、関係府省において、
① 負担金の経費内訳とその積算根拠の地方自治体への情報開示を徹底すること、
② 直轄事業の実施・変更にあたり、事業内容や事業費を含めて地方自治体と事前に協議する仕組みを設けること、
等の具体的措置を含め、直ちに改善に向けた取組みを行うよう要請する。

（負担金のあり方の見直し）
維持管理費に係る負担金については、廃止すべきである。維持管理費用は、維持管理に責任を負う者が負担することが原則でなければならない。
整備費に係る負担金については、国の直轄事業の範囲を国が責任を負うべき最小限のものにまず限定することを前提に、直轄事業における地方の受益と負担の観点及び節度ある直轄事業の採択・実施の観点も考慮し検討を行い、改革を進めるべきである。
負担金の見直しにあたっては、その対象範囲を含め、引き続き、全国知事会等と国土交通省等関係府省との意見交換など、国と地方が対等の立場に立って真摯に定期的に協議を行うべきである。

あわせて、都道府県が市町村に求める同種の負担金についても、情報提供や負担のあり方をめぐって同じ問題がある。「第１次勧告」（平成 20 年５月 28 日）等で示した「基礎自治体優先の原則」にも留意しつつ、本意見の趣旨に沿って、都道府県と市町村の間において、緊密な協議が行われることを通じ、適切に対応されることを求めたい。

第８３回　地方分権改革推進委員会

平成２１年５月１４日（木）
１３：４５～１５：１５
地方分権改革推進委員会会議室

〔議事次第〕

１．税財政について

２．その他

〔会議資料〕

資料１　税財政関係資料（事務局作成）

資料１－１ [PDF:251KB]

資料１－２ [PDF:180KB]

資料１－３ [PDF:337KB]

資料１－４ [PDF:203KB]

資料２　猪瀬委員提出資料 [PDF:509KB]

席上配布資料　丹羽委員長席上配布資料 [PDF:12KB]

ページの先頭へ

委員会開催状況へ戻る

第８４回　地方分権改革推進委員会

平成２１年５月２０日（水）
１４：４５～１６：３０
地方分権改革推進委員会会議室

〔議事次第〕

１．税財政に関するヒアリング

２．行政委員会に関するヒアリング

３．その他

〔会議資料〕

資料１　土居丈朗慶應義塾大学教授提出資料 [PDF:199KB]

資料２　総務省提出資料 [PDF:552KB]

ページの先頭へ

委員会開催状況へ戻る

第８５回　地方分権改革推進委員会

平成２１年５月２８日（木）
１４：００～１５：３０
地方分権改革推進委員会会議室

〔議事次第〕

１．小早川委員ワーキンググループ報告（義務付け・枠付けの見直し）

２．その他

〔会議資料〕

資料１　義務付け・枠付けのうち重点事項の具体的に講ずべき措置の方針について〔概要〕 [PDF:215KB]

資料２－１　義務付け・枠付けのうち重点事項の具体的に講ずべき措置の方針について [PDF:225KB]

資料２－２　（別紙１） [PDF:89KB]

資料２－３　（別紙２） [PDF:218KB]

資料３　（参考資料） [PDF:359KB]

資料４　井伊委員提出資料 [PDF:138KB]

〔配布資料〕

配布資料１　総務省提出資料〔第８１回委員会での資料要求関連〕 [PDF:963KB]

【分割ダウンロード】

（1/ 2） [PDF:382KB]　（2/ 2） [PDF:589KB]

配布資料２　農林水産省提出資料〔第７８回委員会での資料要求関連〕 [PDF:1,284KB]

【分割ダウンロード】

（1/ 3） [PDF:358KB]　（2/ 3） [PDF:377KB]　（3/ 3） [PDF:578KB]

※上記資料について訂正がありました

「出先機関の建物毎の面積等調書」のうち北見統計・情報センターの建物面積の訂正について　（第88回委員会 配布資料４へのリンク）

ページの先頭へ

委員会開催状況へ戻る

第８６回　地方分権改革推進委員会

平成２１年６月５日（木）
１５：４５～１７：４５
地方分権改革推進委員会会議室

〔議事次第〕

１．直轄事業負担金問題等について
２．義務付け・枠付けの見直しに係る第３次勧告に向けた中間報告（案）について
３．税財政に関するヒアリング
４．その他

〔会議資料〕

資料１　猪瀬委員提出資料 [PDF:545KB]

資料２　義務付け・枠付けの見直しに係る第３次勧告に向けた中間報告（案）

目次 [PDF:56KB]

資料２－１　本文 [PDF:485KB]

資料２－２　概要 [PDF:329KB]

資料３　林正壽早稲田大学教授提出資料 [PDF:191KB]

〔配布資料〕

配布資料１　国土交通省提出資料（第８３回委員会での直轄事業負担金に係る資料請求関係） [PDF:963KB]

サンプル１ [PDF:2,157KB]

【分割ダウンロード】

（1/ 6） [PDF:369KB]　（2/ 6） [PDF:263KB]　（3/ 6） [PDF:484KB]

（4/ 6） [PDF:402KB]　（5/ 6） [PDF:209KB]　（6/ 6） [PDF:492KB]

サンプル２ [PDF:5,070KB]

【分割ダウンロード】

（1/11） [PDF:572KB]　（2/11） [PDF:504KB]　（3/11） [PDF:309KB]

（4/11） [PDF:468KB]　（5/11） [PDF:416KB]　（6/11） [PDF:456KB]

（7/11） [PDF:396KB]　（8/11） [PDF:138KB]　（9/11） [PDF:417KB]

（10/11） [PDF:483KB]　（11/11） [PDF:453KB]

サンプル３ [PDF:2,027KB]

【分割ダウンロード】

（1/ 5） （2/ 5） [PDF:374KB] （3/ 5） [PDF:577KB] [PDF:256KB]

（4/ 5） （5/ 5） [PDF:421KB] [PDF:440KB]

配布資料２ 国土交通省提出資料（第８３回委員会での国出先機関の合同庁舎建設に係る資料請求関係） [PDF:3,273KB]

【分割ダウンロード】

（1/ 7） （2/ 7） [PDF:308KB] （3/ 7） [PDF:141KB] [PDF:438KB]

（4/ 7） （5/ 7） [PDF:490KB] （6/ 7） [PDF:556KB] [PDF:213KB]

（7/ 7） [PDF:295KB]

（参考資料） [PDF:67KB]

ページの先頭へ

委員会開催状況へ戻る

第８７回　地方分権改革推進委員会

平成２１年６月１７日（木）
１５：５０～１８：３０
地方分権改革推進委員会会議室

〔議事次第〕

１．国土交通省からのヒアリング（直轄事業負担金及び国の出先機関の合同庁舎の建設について）

２．税財政に関するヒアリング

３．その他

〔会議資料〕

資料１　第７回地方分権改革推進本部（平成21年6月12日）概要 [PDF:82KB]

資料２　国土交通省提出資料（直轄事業負担金関係）

資料２－１　説明資料 [PDF:334KB]

資料２－２　参考資料 [PDF:188KB]

資料３　国土交通省提出資料（国の出先機関の合同庁舎の建設関係）

資料３－１　資料請求について（回答） [PDF:3,356KB]

【分割ダウンロード】

（1/7） [PDF:521KB]　（2/7） [PDF:308KB]　（3/7） [PDF:141KB]

（4/7） [PDF:213KB]　（5/7） [PDF:490KB]　（6/7） [PDF:556KB]

（7/7） [PDF:295KB]

資料３－２　説明資料 [PDF:187KB]

資料４　森田朗東京大学教授提出資料 [PDF:127KB]

資料５　猪瀬委員提出資料

資料５－１　猪瀬委員提出資料１ [PDF:1,055KB]

【分割ダウンロード】

（1/2） [PDF:547KB]　（2/2） [PDF:561KB]

資料５－２　猪瀬委員提出資料２ [PDF:463KB]

※農林水産省から提出された元データに誤りがあったため差替

資料５－３　猪瀬委員提出資料３ [PDF:230KB]

資料６　横尾委員提出資料 [PDF:119KB]

資料７　井伊委員提出資料 [PDF:276KB]

追加配布資料　露木委員提出資料 [PDF:135KB]

ページの先頭へ

委員会開催状況へ戻る

資料１

第７回地方分権改革推進本部（平成 21 年６月 12 日）概要

標記本部会合は、地方分権改革推進委員会が６月５日に「義務付け・枠付けの見直しに係る第３次勧告に向けた中間報告」を取りまとめたことを受け、今後の政府の地方分権改革の推進に向けた取組みの方針を確認するために開催

【地方分権改革の取組方針】

○　丹羽委員長から「中間報告」の概要を説明し、地方分権改革の実現に向けた取組みを進めるよう要請（別紙）

○　これを受け、本部として、内閣の最重要課題の一つである地方分権改革について、以下の方針で進めていくことを確認

①　第３次勧告に向けた委員会の審議に、政府を挙げて協力すること。

②　既に勧告が出された事項については、「地方分権改革推進要綱」や「工程表」などの政府の既定の方針に沿って、年内の地方分権改革推進計画の策定と年度内の新分権一括法案の提出に向け、作業を一層加速させること。

③　直轄事業について検討を行い、情報開示の充実等必要な措置を講じること。

【麻生総理の発言】

今年度は、今次分権改革の最終年度であり、仕上げの年です。分権型社会の実現を目指し、具体的な成果を出していくことが必要です。

このため、政府を挙げて、地方分権改革推進委員会の第３次勧告に向けた審議に協力するとともに、道路・河川の地方への移管など既に勧告が行われた事項については、年内の計画策定に向け、作業を一層加速させていくこととしたい。

各閣僚におかれては、役所の利害にとらわれることなく、政治的リーダーシップを発揮し、先頭に立って改革に取り組んでいただきたい。

また、直轄事業負担金については、地方の関心も非常に高い。今次の分権改革において見直しが進むよう、関係閣僚におかれては、積極的に取り組んでもらいたい。

（別紙）

第７回地方分権改革推進本部における丹羽委員長発言要旨

○　委員会は、昨年１２月８日の「第２次勧告」で見直すべきとの結論を得た、地方自治体に対する義務付け・枠付けの条項のうち、資料にある三つの重点事項について調査審議を進め、去る６月５日に「義務付け・枠付けの見直しに係る第３次勧告に向けた中間報告」を取りまとめた。

○　「中間報告」では、三つの重点事項のそれぞれについて、次のように具体的に講ずべき措置の方針を整理している。

（ａ）施設・公物設置管理の基準の義務付けについては、条例への委任の措置等を講ずること。

（ｂ）協議、同意、許可・認可・承認の義務付けについては、一定の類型に該当する場合に限定する方針で見直すこと。

（ｃ）計画等の策定及びその手続の義務付けについては、一定の類型に該当する場合を除き、廃止のほか、努力義務化、例示化等により単なる奨励に見直すこと。

○　委員会では、本「中間報告」で整理した方針に沿って、引き続き第３次勧告に向け、調査審議を進めることとしている。このほか、委員会は、地方税財政、行政体制の整備などについて引き続き調査審議を行い、遅くとも秋頃までに第３次勧告を行う予定

政府におかれては、義務付け・枠付けの見直しを始めとする委員会の審議に最大限の協力を頂くようお願いしたい。

○　本年度は、今次地方分権改革の総仕上げの年であり、委員会が二度の勧告で提言した事項については、政府の重要課題として、実現に向けて、しっかりと取組みを進めるようお願いしたい。

また、委員会が本年４月に意見を出した国直轄事業負担金の見直しについても、速やかに検討を進めるようお願いしたい。

第８８回　地方分権改革推進委員会

平成２１年６月３０日（火）
１５：４５～１８：００
地方分権改革推進委員会会議室

〔議事次第〕

１．地方制度調査会に関するヒアリング

２．税財政の論点整理について

３．その他

〔会議資料〕

資料１　総務省提出資料

資料１－１　説明資料 [PDF:542KB]

資料１－２　参考資料 [PDF:403KB]

資料２　税財政論点整理

素案 [PDF:133KB]

付属資料１ [PDF:226KB]

付属資料２ [PDF:203KB]

付属資料３ [PDF:413KB]

資料３　横尾委員提出資料 [PDF:138KB]

資料４　井伊委員提出資料 [PDF:276KB]

資料５　露木委員提出資料

資料５－１　露木委員提出資料１ [PDF:173KB]

資料５－２　露木委員提出資料２ [PDF:227KB]

〔配布資料〕

配布資料１　経済財政改革の基本方針2009について（平成21年６月23日閣議決定）（抄） [PDF:69KB]

配布資料２　平成21年６月18日全国知事会資料 [PDF:251KB]

配布資料３　国土交通省提出資料（第87回委員会での資料要求関連） [PDF:258KB]

配布資料４　農林水産省提出資料（第85回地方分権改革推進委員会提出資料の訂正） [PDF:63KB]

第８９回　地方分権改革推進委員会

平成２１年７月１６日（木）
１０：１５～１２：３０
地方分権改革推進委員会会議室

〔議事次第〕

１．行政委員会に関するヒアリング

２．税財政の論点整理について

３．その他

〔会議資料〕

資料１　文部科学省提出資料 [PDF:249KB]

資料２　税財政の論点整理素案（補足資料） [PDF:215KB]

資料３　井伊委員提出資料 [PDF:189KB]

資料４　横尾委員提出資料 [PDF:77KB]

資料５　猪瀬委員提出資料

資料５－１　猪瀬委員提出資料１ [PDF:228KB]

資料５－２　猪瀬委員提出資料２ [PDF:180KB]

席上再配布資料　第88回委員会提出資料（税財政論点整理素案） [PDF:135KB]

第88回委員会提出資料（横尾委員提出資料） [PDF:137KB]

第88回委員会提出資料（井伊委員提出資料） [PDF:279KB]

第88回委員会提出（露木委員提出資料） [PDF:97KB]

席上配布資料　猪瀬委員追加配布資料１ [PDF:21KB]

猪瀬委員追加配布資料２ [PDF:39KB]

〔配布資料〕

配布資料１　国土交通省提出資料（第88回委員会での資料要求関連） [PDF:44KB]

配布資料２　平成21年7月2日地方六団体資料 [PDF:78KB]

ページの先頭へ

委員会開催状況へ戻る

第９０回　地方分権改革推進委員会

平成２１年７月２１日（火）
１４：００～１６：１５
地方分権改革推進委員会会議室

〔議事次第〕

１．財務会計に関するヒアリング

２．行政委員会に関するヒアリング

３．農林水産省ヒアリング（食糧部関連）

４．その他

〔会議資料〕

資料１　総務省提出資料 [PDF:285KB]

資料２　農林水産省提出資料（行政委員会関連） [PDF:397KB]

資料３　内閣府提出資料 [PDF:62KB]

資料４　農林水産省提出資料（食糧部関連）

資料４－１　農林水産省提出資料（食糧部関連）１ [PDF:170KB]

資料４－２　農林水産省提出資料（食糧部関連）２ [PDF:394KB]

資料５　猪瀬委員提出資料

資料５－１　猪瀬委員提出資料１ [PDF:254KB]

資料５－２　猪瀬委員提出資料２ [PDF:197KB]

〔配布資料〕

配布資料１　露木委員提出資料（第88回委員会資料） [PDF:103KB]

配布資料２　猪瀬委員配布資料（無許可専従問題に関する調査報告書（農林水産省ＨＰ掲載資料）） [PDF:2,124KB]

【分割ダウンロード】

（1/ 4） [PDF:581KB]　（2/ 4） [PDF:548KB]　（3/ 4） [PDF:599KB]

（4/ 4） [PDF:423KB]

ページの先頭へ

委員会開催状況へ戻る

第９１回　地方分権改革推進委員会

平成２１年７月２８日（火）
１３：５０～１６：３０
地方分権改革推進委員会会議室

〔議事次第〕

１．国土交通省ヒアリング（北海道開発局関連、道路局及び河川局関連）

２．税財政の論点整理について

３．その他

〔会議資料〕

資料１　　国土交通省提出資料

資料１－１　国土交通省提出資料（北海道開発局関連） [PDF:1,160KB]

【分割ダウンロード】

（1/3） [PDF:428KB]　（2/3） [PDF:432KB]　（3/3） [PDF:318KB]

資料１－２　国土交通省提出資料（道路局及び河川局関連） [PDF:257KB]

資料２　　税財政論点整理素案（補足資料） [PDF:215KB]

席上再配布資料　　第88回委員会提出資料（税財政論点整理素案） [PDF:135KB]

第89回委員会提出資料（井伊委員提出資料） [PDF:195KB]

第88回委員会提出資料（井伊委員提出資料） [PDF:279KB]

第89回委員会提出資料（猪瀬委員提出資料） [PDF:100KB]

第11回委員会提出資料（猪瀬委員提出資料） [PDF:53KB]

第88回委員会提出資料（露木委員提出資料） [PDF:97KB]

第89回委員会提出資料（横尾委員提出資料） [PDF:78KB]

第88回委員会提出資料（横尾委員提出資料） [PDF:137KB]

席上配布資料　　猪瀬委員提出資料 [PDF:321KB]

〔配布資料〕

配布資料１　　露木委員提出資料（第88回委員会資料） [PDF:76KB]

配布資料２　　保育所待機児童の状況に関する実態調査結果 [PDF:122KB]

配布資料３　　総務省提出資料（第88回委員会での資料要求関連） [PDF:465KB]

配布資料４　　当委員会に対する各団体からの主な要望事項等 [PDF:139KB]

第９２回　地方分権改革推進委員会

平成２１年８月７日（金）
１７：１５～１９：００
地方分権改革推進委員会会議室

〔議事次第〕

１．税財政の論点整理について

２．その他

〔会議資料〕

資料１　税財政論点整理素案（補足資料） [PDF:215KB]

席上再配布資料　第88回委員会提出資料（税財政論点整理素案） [PDF:135KB]

第89回委員会提出資料（井伊委員提出資料） [PDF:195KB]

第88回委員会提出資料（井伊委員提出資料） [PDF:279KB]

第89回委員会提出資料（猪瀬委員提出資料） [PDF:100KB]

第11回委員会提出資料（猪瀬委員提出資料） [PDF:53KB]

第88回委員会提出資料（露木委員提出資料） [PDF:97KB]

第89回委員会提出資料（横尾委員提出資料） [PDF:78KB]

第88回委員会提出資料（横尾委員提出資料） [PDF:137KB]

ページの先頭へ

委員会開催状況へ戻る

第９３回　地方分権改革推進委員会

平成２１年８月１７日（月）
１３：４５～１６：３０
地方分権改革推進委員会会議室

〔議事次第〕

１．税財政の論点整理について

２．その他

〔会議資料〕

資料１　税財政論点整理素案（補足資料） [PDF:215KB]

資料２　義務付け・枠付けの見直し（重点事項分）の検討作業状況（途中経過） [PDF:215KB]

席上再配布資料

第88回委員会提出資料（税財政論点整理素案） [PDF:62KB]

第89回委員会提出資料（井伊委員提出資料） [PDF:195KB]

第88回委員会提出資料（井伊委員提出資料） [PDF:279KB]

第89回委員会提出資料（猪瀬委員提出資料） [PDF:100KB]

第11回委員会提出資料（猪瀬委員提出資料） [PDF:53KB]

第88回委員会提出資料（露木委員提出資料） [PDF:97KB]

第89回委員会提出資料（横尾委員提出資料） [PDF:78KB]

第88回委員会提出資料（横尾委員提出資料） [PDF:137KB]

〔配布資料〕

配布資料１　第１次勧告で盛り込まれた基礎自治体への権限移譲（付与を含む）の検討状況

配布資料１－１　概要 [PDF:100KB]

配布資料１－２　個表 [PDF:392KB]

ページの先頭へ

委員会開催状況へ戻る

資料２

義務付け・枠付けの見直し（重点事項分）の検討作業状況（途中経過）

〇本年6月の中間報告に基づき、第2次勧告で示したメルクマールに該当しない見直し対象条項のうち、本表の(a)、(b)、(c)の3つの事項(以下「重点事項」という。)に該当するものについて、小早川委員ワーキンググループ案として個別条項ごとの考え方（以下「WG案」という。）を所管府省に提示したところ。本表はこれに対する現段階での所管府省の回答状況を整理したものであり、ワーキンググループとしては、今後、ヒアリング等を通じて、引続き検討していく予定。

	WG案により現行規定を見直すべきとされた条項数　A			WG案により現行規定存置とされている条項数 B	重点事項条項数 A+B
		うちWG案どおり見直すと回答のあったもの a	うちWG案どおりではないが何らかの見直しを行うと回答のあったもの b		
(a)施設・公物設置管理の基準	146	1	2	0	146
(b)協議、同意、許可・認可・承認	179	11	3	62	241
(c)計画等の策定及びその手続き	710	17	2	199	909
合 計	1,035	29	7	261	1,296

※Aのうち、a,b以外には、調査回答時点で検討中、協議中等の状況にあるものも含まれている。
※上記計数については、現在精査中のものであり、今後、ヒアリング等を通じ異動がありうるもの。

第９４回　地方分権改革推進委員会

平成２１年８月２５日（火）
１５：１５～１６：３０
地方分権改革推進委員会会議室

〔議事次第〕

１．地方六団体からの意見表明

２．その他

〔会議資料〕

資料１　地方六団体提出資料

資料１－１　地方税財政改革の推進に向けて [PDF:164KB]

資料１－２　地方分権の推進に関する意見書 [PDF:389KB]

〔配布資料〕

配布資料１　総務省提出資料

配布資料１－１　地方財政計画歳出と決算の比較について〔第93回委員会での資料要求関係〕 [PDF:355KB]

配布資料１－２　特別交付税制度の概要について〔第93回委員会での資料要求関係〕 [PDF:300KB]

配布資料１－３　特別交付税に関する省令（平成21年３月）〔第93回委員会での資料要求関係〕 [PDF:476KB]

配布資料２　地方六団体提出資料

配布資料２－１　全国知事会提出資料１ [PDF:177KB]

配布資料２－２　全国知事会提出資料２ [PDF:235KB]

配布資料２－３　全国市長会提出資料 [PDF:237KB]

席上配布資料　全国市長会追加配布資料 [PDF:154KB]

ページの先頭へ

委員会開催状況へ戻る

第 94 回 地方分権改革推進委員会 議事録

（開催要領）

１　開催日時：2009 年８月 25 日（火）15:15～16:47

２　場所：虎ノ門パストラルホテル新館３階すずらん

３　出席者：

〔委員会〕丹羽宇一郎委員長、西尾勝委員長代理、井伊雅子、猪瀬直樹、小早川光郎、露木順一、横尾俊彦の各委員

〔発言者〕麻生渡全国知事会会長、森民夫全国市長会会長、山本文男全国町村会会長

〔事務局〕宮脇淳事務局長、小髙章、金澤和夫、石原一彦の各事務局次長

（議事次第）

１　地方六団体からの意見表明

２　その他

○開会

（丹羽委員長）　お待たせしました。定刻ですので、これより第 94 回地方分権改革推進委員会を始めます。皆さん、お忙しい中をお集まりいただき、ありがとうございます。

それでは、事務局から本日の資料の説明をお願いします。

（金澤事務局次長）　本日の資料についてです。

まず、会議資料として、この後の地方六団体からの意見表明の際の資料として、資料１「地方六団体提出資料」があります。

それから、配布資料１は、前回の委員会でお尋ねのあった、地方財政計画の歳出と決算との乖離の問題及び特別交付税の問題について、総務省からの提出資料です。それから、配布資料２は、同じく意見表明に関連して、地方六団体から参考までに委員に配布してほしいと依頼のあった資料です。

○地方財政計画の歳出と決算の乖離について

（金澤事務局次長）　以上のうち、総務省から提出された資料について、私から簡単に補足説明をさせていただければと存じます。配布資料の１－１を御覧ください。地方財政計画の歳出と決算の乖離に関する資料です。

１ページに横長の表があります。「地方財政計画歳出と決算の比較（決算－計画）」と書いてあります。それぞれ入っている数字は、「決算額－計画額」です。プラスの数字が決算額が計画額を上回っているものであり、マイナス、△で書いてあるものは、計画で見込んだ額の方が決算額より大きいものです。この表では、決算乖離問題が取り上げられた平成 15 年から、直近の 19 年度決算まで記載しています。

一般行政経費と投資単独のところを黒枠で囲っていますが、ざっと御覧いただくと、大きな乖離が出ています。特に平成 15 年では、投資的経費、投資単独については、計

画の見込額が大きくて、決算額が少なかった。これに対して一般行政経費の方は、計画の見込額の方が少なく、決算額の方が上回っていた状況です。

こうした状況を踏まえて、次のページです。「三位一体の改革について」という平成16年11月の政府・与党合意では、三位一体改革に際して、「地方財政計画の計画と決算の乖離を是正し、適正計上を行う」ことが合意されています。これに基づいて、計画と決算の乖離の是正が図られることになりました。また、次の年の「経済財政運営と構造改革に関する基本方針 2005」という閣議決定においても、「重点強化期間内に解消のめどをつけるよう努める」と書かれています。

具体的にとったアクションが３ページです。平成17年度から３か年を掛けて、決算乖離の一体是正が行われています。平成 17 年度には、ハードからソフトへの決算乖離の一体的是正が行われました。先ほど御覧いただいたように、投資的経費については計画の方が過大になっています。逆に、経常経費については計画の方が過少になっています。そこで、これを一体的に是正していくため、投資単独については、一般財源ベースでマイナス3,500億円、経常的経費についてはプラス3,500億円ということで、差引ゼロの形で計画の見直しを行ったものです。続く平成 18 年度も同様で、一般財源ベースでそれぞれ１兆円ずつ、投資的経費と経常的経費の間の一体的是正を行いました。平成 19 年についても同様で、0.6兆円の規模で一体的是正を行ったということです。

１ページの表に戻っていただきますと、この結果、一番右の平成19年度で、15年度に比べて乖離額は大幅に減少しています。まだ一般行政経費の計画計上額が不足していて、プラスの数字が大きめに入っていますが、全体として見ると、乖離の是正が進んできている状況です。なお、ブルーの欄は全体の合計額であり、合計額規模で言うと、平成15年度から19年度までずっと、計画額の方が決算額を下回っており、計画を上回った決算になっている状況です。

決算乖離については、以上です。

配布資料１－２は、特別交付税関係の資料です。１枚おめくりいただくと、横長の表があります。特別交付税制度の概要です。左上に総額がありますが、金額ベースで見ると、地方交付税総額の６％が特別交付税となっていて、平成 21 年度の規模で言うと約9,500億円です。右側に、地方交付税法第15条第１項に書かれている特別交付税の役割が、①から④まで書いてあります。総じて言えば、普通交付税を補完する機能を持っているということです。

まず、一番分かりやすい③から御覧いただきますと、普通交付税の額の算定期日後に生じた災害等のための特別の財政需要に応えるということが、一つの機能です。「例」にありますが、その年に生じた災害対応で、例えば平成20年度は80億円です。新潟県中越地震があった平成 16 年度では 989 億円になっています。地震の災害復旧のために非常に大きな規模になっていることが見てとれると思います。それから、一番下にありますが、除排雪といったものも、特別交付税で措置されることになっています。

役割の①としては、普通交付税の算定方法では捕捉されなかった「特別の財政需要」に対応するという機能があります。普通交付税は、全国的なルールである意味で画一的に算定をするので、地域固有の独自の財政需要に必ずしもきめ細かく完全には応えきれません。全国的に普遍的ではないものや、技術的に複雑になり過ぎて普通交付税では対

応しにくいといったものについては、特別交付税で対応することになっています。「例」にあるように、不採算地区の公立病院、地方の過疎地域のバスの路線維持などといったかなり地域固有の問題が、この項目の中で手当てされることになっています。

②には「基準財政収入額のうち著しく過大に算定された収入がある」とあります。分かりにくい表現ですが、普通交付税を計算するときに、収入である税額が過大に算定される、現実の税収が少な過ぎるといった場合には、特別交付税の中で追加的な措置をすることになっています。

④の「その他特別な事情」では、本当にその他諸々の事情を考慮した特別交付税の算定がされることになっています。

前回御質問のあった減額については、一番下に「※」で書かせていただきました。地域手当の超過支給について、例えば平成 20 年度だと 28 億円程度の減額項目が立っています。また、ここには書いていませんが、公営ギャンブルの収益金が多額であるといったことも減額の対象になっています。こうした減額についても、省令の中で具体的に書き込まれているのですが、実質的にその団体の財政需要と収入の関係を考慮した場合に、普通交付税制度は、財政需要に比べると収入が少ないと考えられる場合の財源措置だということを考慮して、このような減額対象の事由がある場合には、その財政需要に対して収入が少な過ぎるので特別交付税を出さなければいけないという事情は薄いということで、減額項目として立っているものです。

（猪瀬委員）　説明の途中なのですが、地域手当超過支給がどのように関係して特別交付税が減額されるのか分からなかったので教えてください。

（金澤事務局次長）　すみません。国家公務員の場合には、それぞれ住んでいる地域によって一定の率を、例えば東京都の 23 区の区域の場合、生活コストも非常に高いということを考慮して確か本給の最大 17%ぐらいだったと思いますが、手当として上乗せすることになっています。住んでいる地域の都市化の度合によって傾斜配分がされているのですが、その国のルールを上回った地域手当を地方自治体の独自の給与条例の中で出している場合には、その分、財政的に逼迫していないと判断して、超過分を減額します。超過して支給されている相当額を減額するという仕組みです。

（猪瀬委員）　特別交付税の交付を減額するのでしょう。そこからまた取るのですか。よく分からない。

（金澤事務局次長）　この超過支給相当分を、一度計算した特別交付税の額から差し引く操作を行うということです。

（露木委員）　前回私が言いましたが、町村域については、地域手当はゼロなのです。でも、近隣の市と同じレベルにするために、例えば地域手当を 10%なら 10%上乗せしますよね。そうすると、来るはずの特別交付税をその分カットされるという話です。

（丹羽委員長）　交付税総額の６％を特別交付税にするというが、６％の根拠とは何なのかがよく分からない。

（金澤事務局次長）　法律でそのように書いてあります。ただ、昭和 33 年に６％になって以降、この率は変わっていませんので、本当に６％が常に必要なのかどうかという論点は、それはそれであろうかと思います。

（丹羽委員長）　このような財政状態の中で、何十年も前の法律に基づいて６％をずっと

続けているのですね。

（金澤事務局次長）　はい。現状として、６％は法律に書いてあるとおりです。

（丹羽委員長）　法律は法律ですが。

　もう一つあります。地方財政計画の歳出と決算の比較ですが、一般行政経費がずっと減ってきていますが、依然として４兆円も決算を上回っているとのことです。なぜこんなに予算に対して毎年のように一般行政経費で上回るのですか。経費とはどのことを言っているのですか。一般行政経費と書くと幅広い。毎年、毎年こんなに狂うということは民間企業では考えられない。

（金澤事務局次長）　地方財政計画はあくまでも見積もりです。例えば給与関係経費、一般行政経費、公債費、維持補修費とありますが、この計画で見込んだとおりの額がそれぞれの項目に現実に歳出されているかどうかは、それぞれの地方自治体の一般財源の自由な判断、自由な使い道の判断で左右されることになります。ですから、それぞれの項目別に見た場合に、これが完全に、常に一致していなければならないということでは必ずしもないだろうと思います。

（丹羽委員長）　毎年４兆円とか５兆円オーバーするということが理解不能だというのであって、一致しなければいけないということはないのです。一致させることはできませんから。たまには下回ったらどうかという気がするのですが、なぜ毎年のように多いのかということです。

（金澤事務局次長）　地方自治体が不適正な歳出をやっているなら別ですが、まともな歳出をしているとすれば、むしろ、考え方としては、計画の方がそれに追い付いていないのは計画の作り方としていかがなものか、という議論ではないかと思います。決算乖離について、投資単独の方は計画が多過ぎて、一般行政経費の方は計画の計上額が少な過ぎたということで是正努力がされてきました。ただ、まだ乖離が一般行政経費については残っているという状況かと思います。

（丹羽委員長）　金持ちの会社ならともかく、貧乏な会社でこのようなことが毎年起きるということは、我々の感覚から言うと信じられない。毎年のようにそうですよ。多少減ってきていますが。

（金澤事務局次長）　誤解のないように説明させていただきますが、一般行政経費に乖離が生じているのは、余計な用途というか、使うべきでないお金を使っているからではないのです。地方財政計画を立てることにより、交付税の総額を決めたりして、いろいろな財源保障をします。そこに乖離があるということは、実際に出すお金に財源保障の方が追い付いていないという状況を示しています。ですから、各地方自治体では、これまでに貯めた基金、貯金を崩して歳出するなどの対応を取っていることになります。

（丹羽委員長）　歳入が足りない場合は、地方債を発行したりして埋めていくのですね。

（金澤事務局次長）　これは一般財源ベースで考えますので、この乖離を直ちに地方債を発行することによって埋めることはできないと思います。

（猪瀬委員）　結局、中身の議論でないといけない。今の全体の議論は、例えば医療費が年１兆円ずつ上がっていくなどということに対応して増えていく経費をどう見るかということです。これを決算の総額で見てもあまり意味がないということが起こります。

　それから、小渕元総理大臣のときに、今の麻生総理大臣のように緊急経済対策をバー

ンと打った。その際の支払いがずっとローンで残っているということがあるのです。ただ単に総論の議論をするのは、ほとんど意味のないやり方だと思います。

（横尾委員）　今、資料の補足説明があったように、乖離があることが、直ちに単純に無駄で放漫財政ということではないという意味ですね。ですから、そこの認識を持っておかないと、４兆円も無駄でいい加減なことをしているのではないのかということになってしまいます。そうではなくて、後で説明があったように、足りない部分があるということも乖離の原因になりますので、その辺の認識は大事だと思っています。

要はこのような努力を最近はされたということですね。しかし、委員長も言われたように、6.8 兆円が 3.9 兆円に減ってはいるものの、まだ少し数字の開きがあるということの御指摘は、一般的にはあるかと思います。

関連で聞いてよいでしょうか。特別交付税についてですが、例えば、最近の例で言うと、新型インフルエンザや、少し前だと鳥インフルエンザの問題がありました。また、１年、２年前にはアスベストの撤去についての行政課題もありました。もう少し前には、茨城県での原発事故などがあったのですが、確か私の記憶では、そのような財政需要に対しても、特別交付税で措置をするなどして、その中で対応するということがあったと思います。本当に国家的な危機であれば、国の予備費を充当するという発想もあるべきと思うのですが、その辺は特別交付税で措置するということが現状ですか。

（金澤事務局次長）　例えば、鳥インフルエンザ、アスベストのように、もともと国と地方とが協力して対応しなければいけない課題について、国はどのような役割を果たしてまたその財源を負担するのか、また地方はどのような部分を持つかという、一番大枠のところは、まず整理をされます。そこで、例えば地方六団体としては、それは国がやるべきことであって費用も全額国が持つべきであり、地方は持つことができないと主張されても、いやいやそうは言っても役割分担に照らしてどうかというやりとりが行われます。その結果、地方が持つべき部分があるとなった場合に、それが一般的、普遍的な歳出項目であれば、普通交付税の中でルール化することになりますし、緊急の話で間に合わない、あるいは個々の団体、極めて特定の地域の特別な行政需要だということになれば、特別交付税の中にカウントすることになります。鳥インフルエンザについては特別交付税の算定項目になっていますが、例えばＢＳＥ対策は、確か普通交付税の方に県分は移行していたと思います。

（横尾委員）　例えば、今後、鳥インフルエンザが発生する可能性はあるでしょうし、新型インフルエンザも冬にかけてどんどん発症が広がっていくと思います。そうすると、特定の地域というよりも、国家的、全国的な課題だと思うのです。例えば、これを交付税のどちらに入れるかという議論よりも、むしろ、例えば、国の予備費を当てて、しっかりと対策を打つという議論があってしかるべきと思うのですが、現状はなかなかそうなっていないですね。

（金澤事務局次長）　仮定の話ですが、そこは国の役割で、国が財政負担をすべきだと仕切られれば、具体的には例えば、新型インフルエンザは特定の地域の責任と財源によるのではなく、国として責任を負わなければいけないということに整理されれば、国の財源、予備費等を使って対処することはあり得るのではないかと思います。

（横尾委員）　補足で申し上げると、新しい行政課題が突発的に起こると、これは交付税

措置しますというお知らせが来ます。ところが、地方財政計画の交付税額はいきなり増えるのではありません。結局、一つの行政項目ごとの費用がどんどん落ちていくことになります。本来これは国全体の財政とも関係しますが、危機管理上は、交付税どうこうではなくて、そのような新しい議論も今後は必要なのかと感じています。

（丹羽委員長）　では、一言だけお願いします。

（井伊委員）　地方財政計画の決算と計画の乖離のところで、先ほど金澤次長も指摘していましたが、一般財源だから一致しなくてもいいという話もありますが、乖離は計画の積算の根拠が弱いということの表れの一つだと思います。細かい積算をしていることの意味が薄いのではないかということは指摘できるのではないでしょうか。

（金澤事務局次長）　どちらかと言えば、先ほど猪瀬委員からも御発言がありましたが、要は具体的な歳出が適正かどうかという話であり、計画の方に歳出を合わせるべきだという議論は筋が違うのではないかと思います。現実に、地方自治体の一般財源として自治体の判断で使うべきとされている歳出と、この計画の見積もりとの間に開きがあるときには、見積もりの仕方をより適正にすべきだという議論はあろうかと思います。

（井伊委員）　より細かい積算をするということですか。

（金澤事務局次長）　より細かい積算をすることが正しいのか、よりシンプルであって実態を反映することが正しいのかというところはあろうかと思います。

（丹羽委員長）　だから、我々が聞いて初めて出てくるのではなくて、予算と決算の実態を国民に分かるように、住民に分かるようにしておくということが大事であり、必要だと思います。

○地方六団体からの意見表明

（丹羽委員長）　時間が来ました。本日は、地方六団体の方々にお出でいただいています。

（地方六団体関係者入室）

（丹羽委員長）　それでは、早速ですが、議事に入ります。

地方六団体からの要請を踏まえて、税財政を中心とした意見表明を頂きます。本日は、地方六団体を代表して、いわゆる執行三団体の麻生渡全国知事会会長、森民夫全国市長会会長、山本文男全国町村会会長に御出席を頂きました。お忙しい中、ありがとうございます。

まず、麻生会長、森会長、山本会長の順に、各 10 分程度を目途にそれぞれ意見表明を頂き、その後、時間のある限り意見交換を行いたいと思います。

それでは、麻生全国知事会会長からお願いします。

（麻生会長）　今日は、地方分権改革推進委員会の委員の方々に我々地方の意見を聞いていただける機会を設けていただきました。誠にありがとうございます。また、委員の方々におかれましては、暑い中にも非常に熱心に審議をされておられ、誠にありがとうございます。心から感謝を申し上げます。

総選挙が間近ですが、今回の選挙では、地方分権が、各党のマニフェストにおける今後の政策の非常に大きな焦点になりました。これを私どもは、今後の地方分権を進める上においての大変大きな力になると思っています。そして、選挙が終わって、新しい政権が構成され、具体的に活動が始まるのですが、ぜひその際には、具体的な地方分権が

進むように活発な活動をしてまいりたいと思っています。

その場合に、この秋がそのような分権の具体的な実行活動の出発点になりますが、この委員会の勧告が秋の運動の重要な出発点になると考えています。この委員会は、与野党一致して作られた委員会ですし、また、委員も国会の両議院の同意を得て任命されています。その意味でも非常に大きな政治的背景を持った委員会であり、この秋に出される勧告は、重要な意味を持つと考えています。よろしくお願いを申し上げる次第です。

今日は主として税財源の問題についてですが、具体的な点として、私からぜひお願いしたいと考えているのは、かねてから申し上げているとおり、国と地方の税源の配分の問題についてです。

今、支出ベースでは、６割が地方の支出ですが、税収ベースでは、地方の税収は４割であり、そこに２割のギャップがあります。このギャップを埋めるために国から地方にいろいろな形でお金が流れているのですが、これが今問題になっている補助金などであり、地方がいろいろな制約を受けることにつながっています。このギャップを少しでも改善しないと、巨大な移転資金が国から地方に流れていきます。国からお金が流れる場合には、一定の基準による必要があるということで、どうしても地方の自由度を低下させ、地方が全国一律の活動をせざるを得ないことになっていきます。そのようなことを考えても、実態的な地方の活動に創意工夫の努力を課していくという点から考えても、税源配分と支出の構成が本当は一致することが望ましい。一挙にやることが難しければ、国と地方の税源配分を５：５にすることを、ぜひ目標として掲げていただきたいと思います。

その場合に、現行の税制下で「５：５」が実現可能かということですが、現実的に考えると、現在の税制で「５：５」にするならば、消費税の地方分をもっと増やしていく、あるいは所得税を地方の方に移していくことをやっていかなければいけません。しかし、これは現在の国の財政状況から見て、実際的には非常に難しいと率直に思っています。私どもは、偏在性の少ない地方消費税の率をぜひどうしても上げてもらわなければ、将来的にやっていけないと考えており、また、いろいろな試算もしています。全国知事会では、なんとか地方消費税の充実、引上げを考えるべきであるという提言も行っています。消費税の引上げ、地方消費税の引上げと一体となった形で「５：５」を実現していくことが、現実的であろうと思っていますし、また、税体系としても、どうしても起こってくる偏在性ということを考えると、偏在性の小さい地方消費税が中核になっていくということでないと実現は難しいだろうと思っています。

そのような展望なり考え方を持っていますが、いずれにしても、目標は「５：５」をまず実現するということであって、この点についての強い勧告をお願いしたいと考えています。

それから、もう一つの私どもの財政上の最大の問題は、地方交付税についてです。この点について、森市長会長、あるいは山本町村会長からもいろいろな話があるのですが、地方交付税額がずっと大幅に減らされてきていることが、我々の地方財政の窮乏の最も大きな直接的な原因になっています。これが減らされる一方で、どうしても私どもの社会保障、福祉関係の予算は増えていかざるを得ないという実態があるのです。その意味で、交付税が本来持っている財政の保障機能を中心として、これがきちんと確保され、

そして実態に合わせて行政需要を正確に把握して、これが必要な形で確保されるということが不可欠です。この点についてもぜひよろしく御主張をお願い申し上げる次第です。

それから、３番目の点は、国と地方の協議の場です。今回の総選挙において、いろいろな経緯がありましたが、今まで政府と実態的には行っていた国と地方の協議の場を法制化することについて、各党とも法制化するという明確な表示をマニフェストで行いました。ぜひこれを実現したいと考えています。

そして、この協議の場で議論し、あるいは決定すべき事項は、大きく二つあると思っています。一つは、何といっても、国と地方の権限配分の問題です。国のすべきこと、地方のすべきこと、これを常に点検をして、地方の行政ニーズに合った形で地方の行政が行えるようにしていく。その場合は特に、後ほど申し上げますが、義務付け・枠付けを思い切って整理するということと並行してやっていく必要がある。もう一つは、何といっても財政問題です。この財政問題については、地方財政計画も含めた形で、きちんとした地方と国との協議が行われる場にしなければいけないと思っています。

ただ、臨時国会でいきなり法制化するというわけにもいかないのではないかと思っています。実際の法制化にはある程度時間が掛かるのですが、それまでの間は、協議の場を早速作って、法制化の中身も含めながら、具体的な国との話合いを進めておく必要があるのではないかと考えている次第です。

そして、最後の点ですが、特にこの度は、民主党は、国庫補助負担金の思い切った整理をし、そしてまた、これを「一括交付金」という形で地方に渡そうということを考えています。我々も、「ひも付き」の補助制度は問題ありということで主張していますが、これを外していった場合の交付金の総額はどのように確保されるのかという点についても、いろいろ考えなければいけないこともあります。したがって一般的に私どもは、補助金の整理については、まず、件数を半分にするということから手掛けたらどうかということを言っています。このような点についてもぜひ言及をしていただけたらと思っている次第です。

国の直轄事業負担金については、これまで、この委員会から意見の表明がなされています。あの線に従って、私どもも今、国との話合いを進めている最中です。ぜひこれも実現したいと思っているところです。

最後に、先ほど申し上げましたが、義務付け・枠付けの見直しは、我々地方自治体の自由度を確保するという観点から言うと非常に重要な点です。当委員会で非常に膨大な作業をしていただいています。ぜひ義務付け・枠付けについて、秋にはきちんと整理した形で報告あるいは勧告をお願いしたい。これは今後の非常に重要な出発点、国との作業の中心の点になると考えています。そのように思っていますから、一つよろしくお願い申し上げます。

（丹羽委員長）　ありがとうございました。

それでは、森全国市長会会長、お願いします。

（森会長）　貴重なお時間を頂いて、心から御礼を申し上げます。

私ども全国市長会は、資料として「政権公約に対する全国市長会要請」をお付けしています。これは、今まで全国市長会として主張してきたことが非常に要領よくまとまっているという意味でお出ししています。今申し上げた地方税財政に関して、税源配分に

おける当面の「５：５」の実現と、税源の偏在性が少なく税収が安定している普通税としての地方消費税の拡充については、全国知事会と歩調が合っています。ですから、私からは詳しく説明申し上げません。

地方交付税の復元・増額については、私どもとしては、地方交付税は、これは歴代総理大臣の発言にもありますが、本来、国が地方に代わって徴収する地方税だという立場です。それがいつの間にか、国が地方に交付するありがたいお金だという誤解を生んでいるように思います。ですから、その点をまず改めていただかなければいけないと思います。地方交付税については、中期的な総額の安定を図って、長年続く特例加算をやめて、法定率を引き上げる等の措置が私は必要だと思っていますが、そうしたことを勘案し、交付税が地方の固有の財源ということを更に徹底するとすれば、地方共有税について第３次勧告に盛り込むことをぜひお願いをしたい。このことによって、社会の誤解がなくなっていくのではないかと考えています。

それから、地方の自由度を高める国庫補助負担金等の改革の御説明をする前に、今朝用意した資料を配らせていただきたいと思います。私は、市町村は、国・県との「共同事業者」だと考えています。今お配りしたペーパーは、釈迦に説法のようで誠に恐縮ですが、私は地方分権の理念や目的がどうも国民に理解されていないと思います。今回特に全国知事会の活躍もあって、地方分権に対する関心が非常に高まったのですが、どうもモーニングショーなどを見ていますと、何のためにやるのですかという議論ばかりです。そこが一番の問題だと思っています。

平成 18 年６月７日に私ども地方六団体で提言しましたが、新しい地方分権推進法で理念を明確にしてほしいということがあります。特に強く申し上げたいのですが、私は、防衛や外交はともかく、生活に密着した政策、事業は、基本的には国も県も市町村も共同して責任を負っているという意識で動いています。特に、市町村は、現場に密着して住民からのクレームを直に受けています。ですから、政策を商品にたとえると、商品を改良することが、言うならば、松下やホンダが消費者に密着してモニターを作ってどんどん洗濯機やテレビを改良していったことと同じようなことが、政策にもあっていいと思うのですが、そのパイプが全く途絶えているということが一つあります。

２点目は、総合的な政策を考えることが、霞が関では限界があるということです。

３点目は、私は今、団体自治と住民自治の調和ということをテーマにしていますが、なかなか言われていないことですが、これを実現できるのは市町村しかないだろうと考えています。申し訳ないのですが、都道府県ではなかなか難しいだろうと思っています。住民自治が、特にＮＰＯ等が発達すると、日本が非常に豊かな国になると確信していますが、その意味でも地方分権が必要だということをぜひ訴えたいと思っています。具体的事例で申し上げますと、例えば長岡市で、ごく最近ですが、ＮＨＫの「ニュースウオッチ９」で取り上げていただいた「子育ての駅」があります。これはどのようなものかというと、都市公園と子育ての相談施設を一緒にしているのですね。つまり、子どもを遊ばせながら、若い母親が子育て相談をしたり、発達障害がある子どもを見つけたりするといった福祉施策とハードを一緒にした政策を長岡市でやったのですが、これは霞が関では絶対出てこない発想なのです。なぜかというと、都市公園は国土交通省の担当で、子育て支援は厚生労働省なのです。そこに接点がないものですから、新しいダイナミッ

クな政策というものは、私は総合力を持った市町村長からしか出てこないと思っています。内閣府がいくら発達して、総理大臣がいくらやっても、現場に密着した、このような新しい政策、新しい「商品開発」はできない。消費者のニーズに合った商品開発をするためには地方分権が必要だということを強く申し上げたいのです。

それから、２点目の関連で言いますと、責任と権限がないと、なかなか新しい政策が出て来ない。長岡市の事例で言うと、「教員サポート錬成塾」を始めました。退職した先生方を６人ほど雇って、若い先生を中心に指導力が不足している先生をマンツーマンで１年間教育するシステムを作ったのです。退職した先生方だから、これは実にコストパフォーマンスが良くて、６人でも年間 1,200 万ぐらいしかかからないのです。こんな簡単な政策が何で出てこないか。誰がやっても当たり前で、コロンブスの卵のような政策ですが、何で出てこないかというと、教職員の人事権は都道府県にあり、市町村にはないからです。現に長岡市は「教員サポート錬成塾」で 300 人ほどを５年間で養成しましたが、これまでに半分くらい市外に出ていなくなりました。そういったことが私は地方分権の大事なことだと思っています。

それから、政権公約で特に、後期高齢者制度を見直し・廃止ということを言っておられます。見直ししたり、廃止したりすることはあり得ることかもしれません。しかし、都道府県ごとに市町村連合を作っていますから、事業主体は市町村なのです。事業主体に相談もなしに、何で政党が勝手にマニフェストに書くのかということです。結論がどうなるかは、また別の話です。廃止した方が良いのかもしれません。ですが、政党を含めて、市町村が実施する政策もすべて国が自分たちだけでやっているという意識があるのではないでしょうか。これは、法律の問題や憲法の問題というよりは、社会常識の問題だと思います。一緒に事業をやっているのに相談なくして方針を決めるということは、民間だったら考えられないことです。そのことを申し上げたいと思います。

各政党のマニフェストを見ると、基礎自治体の重視ということが書いてあります。いろいろ期待しているところもありますが、私は、政策は商品だと思えば、商品を使っている消費者に一番近いところにいる基礎自治体を重視するというごく常識的なことが地方分権だと思っています。ぜひとも第３次勧告でいろいろと主張されることをお願いしたい。そのためには財政の面での地方分権の推進がぜひ必要です。

それに絡めて申し上げます。今、後期高齢者制度のことを申し上げましたが、私どもは、医療保険制度は国が一本化すべきだという主張を前からしています。後期高齢者制度の廃止がそこに結び付くのであれば、まあいいかなという気もしないではないのですが、できれば都道府県に受けてもらいたかったということもあります。この点は、余計なことを申し上げましたかもしれません。

そのようなことを考えながら、地方分権を推進するとどのようなことがあるのかということをぜひこの委員会で、釈迦に説法で申し訳ありませんが、議論をいただきたい、それで強く勧告をしていただきたいということをお願いして終わります。

以上です。

（丹羽委員長）　ありがとうございました。

それでは、山本全国町村会会長、お願いします。

（山本会長）　全国町村会の山本です。今日は特別に呼んでいただいてありがとうござい

ました。お礼申し上げます。また、平素、町村の行政について格別な御配慮を頂いていることに対してもお礼を申し上げたいと思います。

おおよそ本題の趣旨については、知事会長と市長会長が申し上げたので、私から特別なことを申し上げる必要はないとは思いますが、町村の立場でお願いをしておきたいと思います。今、私ども町村にとっては、地方分権が一番大事なのです。分権が行われないと、町村は要らないということにまたなりかねないのです。ですから、地方分権は、町村がこれから生き生きと活躍のできるようなことでやってほしいと最初にお願いを申し上げておきたいと思います。

また、町村に裁量権を拡大しなければいけません。何もかも全部オール許可制でやっているようなことが今の町村の在り方だと思うのです。それを、少し羽を伸ばして、自由に裁量権を発揮しながら、まちづくりができるようにすることが一番大事ではないでしょうか。そこについても最初にお願いを申し上げておきたいと思います。

また、財源の問題でも地方交付税は一番大事なところです。これについて少しお願いを申し上げておきたいと思いますが、その前に一点申し上げます。ずっと前、三位一体の財政改革をやると言って、そして当時、約５兆 1,000 億円の地方に交付するお金を削減しました。御承知のとおりです。そのうち、確か３兆円近いものが臨時財政対策債だった。それから、もう一つの２兆 1,000 億円ぐらいが地方交付税だった。そのときに私どもは賛成をしませんでした。そんなことをしたら、地方は立ち往生して何もできなくなると言ったのです。そうしたらこのような返事が返ってきたのです。「３年間だけ辛抱してくれ」と。３年間です。３年後にはまた復元する、復活すると言われたのです。誰が言ったかということは抜きにして、そのように私どもは言われたものですから、３年なら、今の状況から考えて仕方がないのかと思って、泣く泣くと言った方がいいと思いますが、５兆 1,000 億円の地方の財源の削減についてはやむを得ないということで、あの当時は承知をしたと、私はそう記憶しています。ですから、まずこれを復元してもらいたいのです。最初にお願いしたいのは、５兆 1,000 億円を削減したのですから、これを復元してくださいということです。とにかくそれを最初にお願いしたい。

すなわち、それもできないままで、これからどうするかと言っても議論にならないと思うのです。言い換えると、「言葉の上での借金」を国は地方にしているのですから、その借金を返すことが必要ではないでしょうか。約束をしているのですから、約束を守っていただくことこそ大事ではないかと私は思います。これは委員の先生方、皆御存じのところですので、もう一回思い出して、当時の５兆 1,000 億円の削減についてぜひ考えてほしいと思います。これを復元してほしい。言うならば、その当時は、５兆 1,000 億円だけ、従来のものよりも多くの交付税等が我々には渡ってきていたということなのです。その完全な復活は未だできていませんので、その点については十分御配慮を願いたいということです。

それから、その次に、国と地方は５：５の税源配分を実現すべきだということをずっと以前から地方六団体では言ってきています。しかし、先ほども麻生知事会長からお話が出ていたように、いまだにそれは６：４の比率のままです。

その中で一番問題になるのは消費税です。消費税は、御承知のように１：４の比率で地方と国に分けられています。これを逆に、地方側を４にして、国側を１にすれば、全

体的に５：５の税源配分になるのですね。ですから、そこまで思い切ってやっていただけるのならば、地方は伸びていくことができるのではないかと思うのですが、偏在防止を十分御配慮を頂ければと思います。財源の配分について、私どもはそのように常日頃から考えていますので、ぜひお願いを申し上げたいと思います。

なぜそのようなことを申し上げるかというと、全国で町村は1,000ぐらいあります。しかし、地方消費税交付金の額は、その1,000近くある全国の町村への交付金総額よりも東京23区への交付金総額の方が多いのです。すなわち、東京23区に交付している地方消費税の額の方が、地方の1,000ある町村に交付されている額よりも多いのです。ここを修正しない限りは、５：５の税源の均等配分は難しいのではないかと思います。人口１人当たりに計算をすると、町村側は、東京23区の交付額の60%に止まるのです。その点をぜひ直していただければと思いますので、お願いを申し上げておきます。

それから、一つ分からないことがあるのです。今、市は政令市、中核市、特例市などの制度を作っていますが、何のためにそんなものを作らなければならないのか。不思議でならない。おそらく、入ってくる税の、言うならば、財源の割り振りをするためにやりやすいので口実を作っているのではないかと思うのです。そんなことをしなくてもよいのではないかと私は思うのです。政令、中核、特例など、そのような市を作って、財源を積んでいくものですから、何もない町村には少なくなってくるのです。だから、その配分の方法をもう少し検討していく必要があります。もう昔のこのような古いやり方をずっと続けることはやめるべきだと私は思いますので、今回それらについてもぜひ検討していただきたい。言うならば、近代的な税財源の配分を考えていくことこそ、一番大事なことではないでしょうか。誰が見ても、ああなるほど、あのようなやり方であるならば、ということで皆さんが認められるような配分の方法が必要ではないかと私は思います。その点をぜひともお考えをいただきたいと思います。

また、地域間の財源力の格差が酷過ぎます。この点についても十分配慮していただかないといけない。裕福なところは裕福でいいよということでなくて、日本国民がみんな平等の利益を受けながら生活していくことこそ一番大事なことではないかと思うのです。これからも財源の配分については、その点に力点を置いて配分をしていただくように考えていただければと思いますので、ぜひこれは加えてください。

それから、税財源制度については先ほど申し上げたとおりですが、今の地方交付税は、財源保障と財政調整の２通りの機能があるのです。この２つの機能をこれからも守っていただくようにお願いしたい。私が最初に申し上げたように大幅に改正していただければそれが一番良いのですが、それができないとするならば、交付税が持っている二つの機能を十分生かした配分をしていただきたい。時々、一方に寄って、一方が強くなり一方が弱くなるということがある気がします。そのようになると、財政力の弱い弱小の町村はだんだんと財源が不足してしまうことになります。地方交付税の持っている二つの機能を十分発揮して財源配分をしていただくよう、お願い申し上げたいと思います。

町村側も、数は、今1,000ぐらいになりましたが、みんな一生懸命になって地域の振興を図っていこう、住民の皆さんの幸せを作っていこうといって努力をしています。その点を十分に考えていただいて、特別な御配慮を頂きますようお願いを申し上げて、私の意見を終わりとします。どうもありがとうございました。

（丹羽委員長）　どうもありがとうございました。

私、一番どきっとしました。「言葉の借金を返せ」というのは、大阪府の橋下知事に次いで、なかなか良いキャッチフレーズだなと思いました。それでは、ただ今の意見表明の内容を踏まえて、意見交換を行いたいと思います。どなたからでもどうぞ。

（猪瀬委員）　麻生会長のお話は非常に分かりやすかったのです。その中で、義務付け・枠付けの見直しに関する勧告は、後で委員長からお話させていただくと思いますが、割と早く出すことになると思うのです。

新しい政権は、国と地方の協議の場を作ることになると思うのですが、この国と地方の協議の場については、この委員会の第２次勧告で、地方出先機関におけるブロックごとの協議を取りあえず位置付けてあるのです。当委員会として国と地方の協議の場の正確な位置付けはこれから出すのですが、麻生会長としては、これはどのようなイメージで作られるというお考えなのか、もう少し詳しく説明していただければと思います。

（麻生会長）　中央と各地方ブロックとで並行して国と地方の協議の場を作るべきかどうかという点について申し上げると、まず中央の場を先行させるべきであると思っています。地方ブロックの方をそんなに急ぐ必要はないと思います。ですから、まず、中央でしっかりした協議の場を作ることに集中したいと考えています。

それから、どのような手順でやっていくのかということについては、少し先ほど申し上げましたが、今回の各党のマニフェストは、法定の協議の場を作ることは約束しています。しかし、いきなり秋から国会に法律を出して法定の協議の場ができるかというと、なかなかそうはいかないだろうと思います。したがって、まず法律に基づかない形での協議の場の開始を求めていきたいと思います。そして、その協議の場で、どのような法定の協議の場を作るべきかということについての議論をすると同時に、現実には、秋に向けていろいろな財政問題、先ほどの義務付け・枠付けを始めとした一括法の問題がありますから、そのような議論を進めていって、法定の協議の場に関する法律を出せる状態になるのは、次期通常国会ではないかなと思います。また、そこまでぐらいには持っていっておかなければいけないのではないかというイメージでいるのです。

（猪瀬委員）　そうなると、その協議の場の法律制定そのものにも関係するのですが、法定化の前に実質的な協議の場を設定していくことを言われているのですね。もちろんこの委員会でも議論しなければいけないのですが、各政党ともマニフェストでは非常に大まかな言い方です。例えば、経済財政諮問会議のような場がありますし、あれは政権が変わったらちょっと違ったものになると思いますが、行政刷新会議などいろいろな言い方があります。つまり、全国知事会、全国市長会、全国町村会は、どのような形でかかわっていこうとされるのかということについて、もう少し具体的なイメージで出していただくといいのかなと思います。

（丹羽委員長）　それから、どの程度の権限と責任を持った協議会にするということをお考えなのか。ただ単なる協議会なのか。その辺については、マニフェストを見てもよく分かりません。それから、何人ぐらいの会議になるのか、地方六団体の方がどの程度お入りになるのか、あるいは政治家の方はどれぐらいお入りになるのかなど、これはまだこれからですね。結構大きな議論になってくると思うのですが、その辺についてはどのようにお考えですか。

（森会長）　全国市長会としては、結局、ガス抜きの場に終わることを非常に警戒しています。先ほどわざわざ、対等で同じ責任を負っていると申し上げたのは、そのような意味です。一つの政策を作るときに、国と地方が向き合って議論する場ではなくて、国民生活を幸せにするために、同じ方向を向いてどのような手段が良いかということを協議する場であってほしいと思っています。そのようなことであれば、非常に抽象的で申し訳ないのですが、拒否権などということを言うと、国が上で、国が地方に対して諮問するというような言い方になってしまいます。「共同作業の場」にしたいということが私の希望です。具体的にどうするかということになると、麻生会長、何かありますか。

（麻生会長）　まだ選挙は終わっていませんが、行政刷新会議がどういうものであるのかまだはっきりしません。これの機能と我々が求めている協議の場とはどのような関係にあるのか。ただ、これを今、こうだというのは議論しにくいところがあるのです。

（森会長）　ガス抜きの場になるのを警戒しているということです。

（山本会長）　全国知事会は今、総理と年に１回か２回程度会合をやっているのです。それで、私はずっと前の総理に、全国知事会だけやっても仕方がないだろうから、市町村の方とも代表者との会合をやったらどうかと言ったところ１回だけやったのです。その後、小泉総理になってからまた立ち消えになってしまって、今日に至っているのです。顔を合わせることで意思の疎通が図られるという言い方がいいかどうかは別にして、おそらく親近感を生んでいくだろうという考え方だったのです。

　ただ、何か政策を作るときに、お互いが協議をして決めていこうではないかという言い方の方が強くなってきたのですね。そこまで突っ込んでやることになっていくと、特定の人間だけでそのようなものを決めていいかということになりますから、もう少しその辺はよく考えた上で決めるのがよいと思います。お互いの意思の疎通を図るというだけにするのか、あるいは政策を作るために互いに議論をしてそこで意見の一致を見るようにするのか、そういったことについては今からの問題だと思いますが、関心を持っていただくのは大変ありがたいと思います。

　そうなると、政府と地方六団体との間の疎通性が非常に高まっていくことになるのです。だから、その意味で私は、政府とそのような協議機関を作るべきではないかという考えで、政府にも何回か意見を申し上げたことがあります。何かきちんと法律的にこうと条件を決めてやるということになると、今の行政上の立場からいくと難しいのではないでしょうか。

（丹羽委員長）　森会長が言われるように、ガス抜きで終わって実質何の意味もないということでは、そのとおりです。分権の理念と言われましたが、もっと地方に自由をということが一番の骨子です。例えば、ある地域では、道路を３年ぐらい作らなくても、社会保障や教育など、そういったものに自分達はお金を使いたいのだということがあってもいいですよね。そのように自由度をできるだけ高めるような分権の制度を作っていかなければいけない。それが基本的に住民のためになりますし、地域の自主性も高まるのです。もちろん自己責任はありますが。そのようなことのための協議機関でなければいけないのだろうと思います。いろいろなテーマがあるし、今、山本会長、麻生会長も言われましたが、いろいろな考え方があると思います。政局の動きもありますし、どのようになっていくのか、まだ誰もイメージはできませんが、できるだけこのような方向で

協議会を作ってほしいということをお聞かせいただければ、我々も非常に参考になるだろうと思います。

（井伊委員）　今日の資料の１－２で、地方六団体から七つの提言がされていました。それに関して２点ほど質問をしたいと思います。

まず提言の５ですが、国庫補助負担金の総件数を半減にするという、先ほど麻生会長からもお話がありました。総件数を半減させるときに、精査をして補助事業の件数を減らす一方で、国が義務付けた仕事として残すものについては 100%補助するという考え方についてどう思われるか。御意見をお聞かせいただけますでしょうか。

（麻生会長）　補助金あるいは国庫補助負担金と言われるものは、非常に大まかにいうと、一つには、奨励的に出されるものがあります。また、一種の共同事業として国が補助金を出していく場合もあり、例えば建設、公共事業関係はそのようなものが多いのです。それと、もう一つは、生活保護のようにいわば社会保障、福祉関係のものがあります。これは国の責任です。これを実行するに当たっては、地方自治体も具体的な執行事務を担いますが、それについては、資金的な面は国が全面的に見ていくということです。大きくはこの三つぐらいの種類があります。

このうち、３番目の範疇については、継続をしていかなければうまくいかないのではないかと思います。問題は、１番目の奨励的な国庫補助金と２番目の主として公共事業における国庫補助金をどのように整理するかということになってきます。事実上、２番目の範疇の公共事業における国庫補助金の問題は、例の国の直轄事業負担金の整理が思い切って進んでいくと、反射的な効果で自動的に補助金も整理を進めていかざるを得ないということになっていくのではないかと思っています。そうすると、後は奨励的な補助金をどの程度意義のあるものとして認めるかということになってきます。おそらく難しいのは、奨励的な補助金という名においていろいろなことをさせようとするが、この基準でやるようにという制限がある場合です。先ほど言われたような、奨励的な補助金についても、実際の市町村行政に非常に多くの制約、基準を掛けているものが多いのです。その整理をどのようにしていくかということが、一番大事だと思います。

（井伊委員）　もう一点あります。提言４の（７）の、法定率の引上げについてです。国の政策減税の実施に伴い、地方の財源不足が生じる場合には、地方共有税、地方交付税の法定率を引き上げるということでした。その趣旨は、国の事情で地方の財源に迷惑を掛けるべきでないということだと思うのですが、逆に例えば、国が政策的な増税をした場合には、地方に財源が回らないように、地方共有税の法定率を引き下げるという考えでよろしいのでしょうか。

（麻生会長）　我々が申し上げている地方共有税には、大きく三つの目的があります。先ほど市長会長が言われたように、どこまでも形は国税として徴収をしていますが、本来は地方の財源であるということを名称からも明確に分かるようにしたいということが第１点目です。第２点目は、今は一般会計を経由して交付税会計に入ってきていますが、これを直入したいということです。つまり、年々の予算編成によってものすごく影響を受けることから中立化させたいということです。第３点目は、額については必要額を確保するという意味です。必要額とは何かということは非常に大きな問題ですが、必要な額を確保するように、直入税率を弾力的に変えられる制度にすることです。その場合に

主に念頭にあるのは、足りない場合には地方の方で借金をしておくようにということではなくて、ちゃんと直入率を上げることができるようにしたいということなのです。

御質問の点は最後の点に関係します。地方財政計画の本質から言うと、基準財政需要があって、それをきちんと確保するということが本当の基本の考え方です。しかし、現実には、その確保ができないことがあるから、とりあえず地方でどんどん借金をしておくように、将来は交付税で払ってやるという制度をとっています。しかし本当は、これは非常におかしいのです。そのようなことを改善するための大きな手掛かりとして、我々は地方共有税ということを主張しているのです。

（横尾委員）　よろしくお願いします。今、総選挙ゴール前ということで、大変微妙なタイミングかもしれません。私自身、当委員会に任命されて、その使命を果たそうと努力しているのですが、今回の結果が出た後に、交替されて新しくなるか、続投になるのか分かりませんが、総理の演説が多分あると思います。これだけ地域主権や地方分権ということがマニフェストに書かれた以上は、そこにキーワードとしてしっかり入っていくべきだと私自身は感じているのですが、そのことについて、お三方のどなたでも結構なのですが、最低でもこのようなことは入れてくれ、あるいはこのようなことを国の運営の、国の国家経営の基本である項目の中に、分権という立場でぜひ充実すべきだという点が特にあるのならば、お伺いしたいと思います。

（麻生会長）　それは、この委員会の根本的な点です。あらゆることを入れて分権をやらなければ日本はうまくいきません。現行の制度の下では我々地方自治体の行政運営も効率的ではありません。何と言っても、日本の社会の構造が根本的に変わったのです。少子高齢化になっており、行政は極めて身近なことに一生懸命やっていかなければいけない。地方の創意工夫、市町村の創意工夫の中で子育てをどうするのか、高齢者の生活をなんとかうまくやっていけるようにするためにはどうしなければいけないのかということになっている。それを効果的にやろうとすると、中央の一律の基準で保育所の廊下の面積はこうしなければ駄目だということになっていて、全く合わないのです。分権を進めなければ日本はうまくいきません。満足度も上がりませんし、加えて、効率も非常に悪いです。以上のようなことがあります。

もっと言うと、国際化時代になっていますから、国家は国家の戦略を世界に打ち出さなければ駄目ではないですか。これだけの世界危機のときに何も言うことができない日本では駄目でしょう。

（森会長）　私の感想のようになりますが、長岡市の実情を見ていると、非常にＮＰＯが発達してきていて、日本も住民自治の時代に入っていると思います。行政が何から何まで手取り足取りやる時代はもう終わっている。そのことを見たときに、住民自治の分野まで切り込んだ政策を作っていくとすると、それは霞が関ではできないということは常識なのです。そのことが国の方にはおそらく見えていないのでしょう。団体自治と住民自治がうまくかみ合って市民協働ができていっているということを、私はものすごく実感しています。別の言葉ではボランティアということにもなるのですが、特にうちは中越地震を経験していますから、すごく実感があるのです。そのようなダイナミックな社会を作っていくときに、中央集権なんてどうしようもないということをやっていてはいけない。繰り返しになりますが、目的や理念をきちんと示すことは、すごく大事なので

す。今、国が作っている政策には、目的・理念がはっきりしない政策がいっぱいあると思います。市長として一番気をつけているのは、部下に指示するときに、目的と理念をしっかりと言って手段は任せる、最後は、責任は市長である俺が持つということです。そのことが国に今一番欠けていると思うのです。何で高速道路1,000円か、無料かでいろいろ争っているのか、さっぱり分からないのです。何の目的でやっているのか。

（丹羽委員長）　そのような方に内閣総理大臣をやっていただくのが一番良いですね。

（森会長）　目的と理念というのは難しくて、国民に説明しにくいからやらなくなって、分かりやすいモーニングショー的な言葉で語られているのが今の国政です。それを改めるとすると、地方分権が非常にキーワードになると私は思っていますから、そのようなこともメディアの方が分かるように書いていただきたいですね。みんなが分かるように書くことをぜひお願いしたいですね。

（丹羽委員長）　森会長あたりから、霞が関は半分要らないという御意見などね。

（森会長）　霞が関の各省は縦割りですから、縦と縦の横をつなぐ政策は出て来ないのですよ。こんなに分かりやすい話はないのです。

（露木委員）　消費税についてお伺いします。先ほど、麻生会長が、地方消費税について、要するに消費税率のアップについて言及されました。自由民主党は、中期プログラムということをマニフェストにも掲げて盛り込んでいますので、消費税の増税も視野に入った中での議論になっていますが、民主党は、その部分については一切触れておらず、とりあえずは無駄遣いを見直して財源を生み出していくという形です。そのような状況の中で、仮定の話で申し訳ありませんが、民主党政権になったとしても、消費税の税率のアップということは必要であり、地方消費税の税率のアップということは国民への説明責任を十分に果たしながらやっていけるとお考えなのかということが１点目です。

　もう一点あります。森市長が、地方共有税という形で明確化しなさいと発言されました。私もこれには大賛成ですが、地方共有税で明確化した場合、地方側も、例えば法定率などについて、それこそ国と地方の協議の場などを通じて、応分の負担と責任を受け止めて、国民に対して、こういった理由があるからこのように上げていかなければいけないのだということについて当然責任を持って説明されなければいけないと思うのです。その部分については、どうお考えですか。以上２点についてお答えをお願いしたい。

（丹羽委員長）　それではお願いします。

（麻生会長）　民主党は、４年の間に消費税を上げることはしないということを非常に明確に示しています。したがって、民主党政権になった場合に、４年間は上がることはないと素直に考えなければいけないと思います。ただ、消費税の議論をしないということではないというように少し変わってきたと思います。そこをどのように手掛かりにするかということが第１点です。本当にあれだけの財源を節約で出せるかどうかということについては、現実にこれだけ国家の財政と我々の財政が借金だらけになっていて、基礎的収支が回復するなんてことは目処が立たなくなりつつあるという状況下で、いつまでも今のような状態を続けられるのかということがあります。そしてまた、我々の地方財政の現状をどうシミュレーションしても、財源不足はずっと拡大して、しかも桁違いに大きくなっていくということですから、民主党のあのような考え方であったとしても、地方消費税はどうしても上げていかなければどうにもなりませんということは率直に

訴え続けていきたいと思っています。

（山本会長）　私はこう思うのです。今、表の予算から財源を捻出するのは非常に難しいと思うのです。では、どこに財源があるのかというと、特別会計です。特別会計は一般会計よりも多く、大きいのです。ですから、あれを崩せばその財源は出ます。おそらく私はそこを狙っていると思います。特別会計を減らすことによって、そこで働いている人たちに影響が出てきますが、影響の出てこない特別会計もあるのですね。ですから、そこら辺を選択しつつ財源を求めていくだろうと思われます。

　そうしないと、一般会計の中から捻出するなんて言ったら、例えば、一番先にターゲットになるのは道路ですよ。道路は４兆円しかないではないですか。それでは、例の「子ども手当」と言っているのも足らないのではないですか。だから、ほかのところを全部削減していかなければできない。片一方では増税をしないと言う。今ある金の中から捻出するというのならば、考えてみたのですが、特別会計しかないということです。それをやるのは、果たして良いのか悪いのかは私には分かりませんが、そのようなことまでして、なぜたくさんのお金を国民に配らなければならないのかということは全く理解できません。その辺が考えようではないでしょうか。

（森会長）　あとは広く地方公共団体としての責任ということでよろしいでしょうか。私はこう思うのです。４年に一度、選挙の洗礼を受けるというのは非常に大きなことだと思っています。住民が間違うということもあると思うのです。しかし、地方分権で自由度が増して、いろいろな政策が出て、失敗も出ることによって、議会の水準も上がるし、市長の水準も上がっていくのだろうと思います。その過程ではいろいろな問題も起きるし、マイナスもあるかもしれないが、最後は民主主義ですから、選挙の洗礼を受けるというのが一番大きなことだと思っています。それが霞が関のルールだと、本当に権限を持っている人が表にも出ないし、選挙の洗礼も受けないというところが問題なのです。

　ついでに言うと、地方支分部局問題についてもそのような懸念が少しあるのですが、選挙の洗礼を受けている知事と、地方支分部局を統一したときのそこの長は、どちらが力を持つか。私は選挙の洗礼を受ける人間が持つべきだと考えています。それが本当の健全な民主主義だと思っています。

　それから、財源について、私の経験で言うと、市の財政建て直しで一番手っとり早いのは公共事業を先送りすることなのです。簡単に言うと、下水道整備率が 70%ぐらいの都市で、下水道の投資を４年ぐらいやめてもあまり文句は出ないのです。現状は変わりませんから。例えば、小学校の新築をストップしてもあまり文句は出ないのです。その辺のことをかなり考えているのではないかなと思っています。しかし、負の遺産を先送りすることにはなります。４年ぐらいならまあいいかなという感じも少しありますが。

（露木委員）　あと一つ、「５：５」の問題ですが、これは消費税や抜本的な税制改正のあるなしにかかわらず、「５：５」は掲げるべきだというお考えですか。

（麻生会長）　掲げるべきだと思っています。思っていますが、現実的にこれを実現しようとした場合に、現在の税制下においてやるということは、実際には非常に難しいのではないかとも思っています。ですから、冒頭に申し上げているように、消費税問題と一体として考えなければ、実際の実現は非常に難しいのではないかと思っています。必要であるという点については一貫しています。

（丹羽委員長）数字的には、税の抜本改革なしでやれば、国税を５兆5,000億円減らして、地方税の方に５兆5,000億円移せば、数字的には「50：50」になります。

（麻生会長）　数字的にはそうなりますね。

（丹羽委員長）　そのやり方もいろいろあるのです。一つの強烈な意見が出ていて、今は「６：４」になっていますが、交付税の中の国税の３割が地方交付税として地方に行っているではないかということです。それを入れると現実に「４：６」になっているということで、国税を地方税に移譲するかわりに交付税はなしという意見も出ているのです。それをどう考えていくかということがあります。

　数字的な面から言うと、確かにそのようなことになるのです。ですから、交付税のあり方と絡めて、その辺のことも考えていく必要がありますし、最終的に非常に安定性のあるもの、偏在性の少ないものに地方の税源を求めていくということで、地方消費税という話を抜きにしては語れないということではないかとは思います。これから大いに我々は議論を進めていきたいと思います。

（横尾委員）　実は交付税議論の中でよくあるのですが、交付税が元利償還の負担に回るという措置がありますので、それが安心感を呼んで、起債、借入を安直にし過ぎる傾向があるのではないかということで、いろいろな識者の方の御批判、御指摘もあります。私自身は、そんな余裕は全くなく、緊張感を持っているのですが、ぜひその辺の議論等について御意見があったら伺いたいのです。

（森会長）　地方の場合は、起債は必ず資産を形成するものにしか認められていません。ですから、基本的にはバランスシート上でバランスしているものについてしか借金ができないのです。赤字国債は、地方は発行できないのですから。まずそれが一つあります。

　そうすると、問題は、作ったものが本当に投資しただけの価値があるかどうかということなのであって、借金そのものを悪者視するのは、非常に軽薄な議論です。ある大新聞の「あなたもできます地方の財政診断」という記事を見たら、フローのことしか書いていませんでした。とんでもないことです。いつから我が国はそんなに低次元な国になったのでしょうか。大新聞が、資産のことを全然考えていないのですね。そのようなとんでもない国になっているのではないかという気がしてしようがないのです。要するに、私が言っているのは、起債ができるからといって要らないものをどんどん作るのは問題ですが、我々地方公共団体は、国に比べればはるかに厳しい規制を受けて、きちんと価値に見合った資産だけは形成しているのです。お答えになっているかどうか分かりませんが、これを本当にマスコミに対しても大きく言いたいですね。

（山本会長）　起債は、ただ単に人件費に使う、経費に使うということはできないのです。きちんとした物をつくらなければいけないのですから、使った分の資産が残っているのです。ですから、起債のし過ぎだということはあり得ないのです。バランスがとれているのです。ただ、それを順当にまじめに使っていれば、問題は起こらないのですが、時々それを転用すると、一般財源まで赤字になってしまうということになるのです。

　起債はそういうものではなく、片一方に対象物がきちんとあるということなのです。地方財政措置としての起債制度をなくしたら何もできなくなります。これは申し上げておきます。きちんと目的があって起債をするのであって、その目的を達成できるようにするための財源ですから、これをなくしたら全然動けなくなります。それを分かってほ

しいと思います。

（丹羽委員長）　ありがとうございました。まだまだ時間が欲しいところですが、そろそろ時間がきていますので、本件に関する意見交換はこのあたりで終了したいと思います。

今日は、地方六団体を代表して、麻生全国知事会会長、森全国市長会会長、山本全国町村会会長にお出でいただき、意見交換を行いました。先ほども御発言を頂きましたが、義務付け・枠付けは、地方分権の税財政の問題と匹敵するぐらい大きな問題です。特に地方自治体は鎖で縛りつけられており、その鎖を解き放つということは、地方自治体に大きな自由を与えようということです。新政権発足と同時に、ほぼ間髪を入れないぐらいの時期に、我々は、まず義務付け・枠付けについて第３次勧告を出すことを目指したいと思います。またその後、続いて、税財政の問題があります。これは当委員会の本丸の仕事ですから、これもできるだけ早い段階で勧告に持っていきたいと思っています。

以上のようなことで、義務付け・枠付けについては、政局の今後の動きを見つつ、総理が内閣をお作りになって、そして、できるだけ早い時期に第３次勧告としてお出しする方向で、当委員会で検討していきたいと思っています。

本日はどうもありがとうございます。それでは、地方六団体の方にはここで御退席をお願いします。

（地方六団体関係者退室）

○閉会等

（丹羽委員長）　それでは、これからの当委員会の審議について、先ほど少し麻生会長ほかの皆様にもお話をしましたが、簡単に今後の日程を含めてお話をしておきたいと思います。

当委員会がこれまで第３次勧告に向けて審議してきた事項は、大きく分けて義務付け・枠付けの見直しと、先ほど申し上げた税財政の議論の二つでした。まず、義務付け・枠付けの見直しについては、９月中を目途に、できれば新政権の発足と同時ぐらいに、第３次勧告として義務付け・枠付けを単独で提出することを目指したいと思います。この義務付け・枠付けの見直しに関しては、小早川委員にワーキンググループの検討作業を急いでいただくことになります。小早川委員には既にお話をしています。以上のような状況で、少しスピードアップして政局の早い動きに合わせたいと思っています。

それでは、これをもって本日の会議は終了します。どうもありがとうございました。

（宮脇事務局長）　事務局からの連絡事項です。今後の日程ですが、次は、９月７日の午後に、委員長の足も大分よくなりましたので、日本自転車会館２号館で開催することを予定しています。今、委員長の方からあったように、義務付け・枠付け等の勧告に向けた議論を行いたいと思っています。

（以上）

第９５回　地方分権改革推進委員会

平成２１年９月７日（月）
１５：５０～１７：４５
地方分権改革推進委員会会議室

〔議事次第〕

１．小早川委員ワーキンググループ報告（義務付け・枠付けの見直し）

２．国と地方の協議の場及び地方自治関係法制について

３．その他

〔会議資料〕

資料１　　小早川委員ワーキンググループ報告

資料１－１　本文 [PDF:520KB]

資料１－２　別紙 [PDF:1,031KB]

【分割ダウンロード】

（1/ 3） [PDF:557KB]　（2/ 3） [PDF:516KB]　（3/ 3） [PDF:346KB]

資料１－３　概要 [PDF:177KB]

資料２　　国と地方の協議の場について [PDF:156KB]

資料３　　地方自治関係法制について [PDF:185KB]

席上配布資料　猪瀬委員追加配布資料 [PDF:36KB]

ページの先頭へ

委員会開催状況へ戻る

第９６回　地方分権改革推進委員会

平成２１年９月２４日（木）
１６：４５～１７：３０
地方分権改革推進委員会会議室

〔議事次第〕

１．第３次勧告に向けた審議（義務付け・枠付けの見直し）

等

〔会議資料〕

資料１　第３次勧告（義務付け・枠付けの見直し関連部分）（案）

資料１－１　本文 [PDF:534KB]

資料１－２　別紙 [PDF:1,007KB]

【分割ダウンロード】

（1/ 3） [PDF:550KB]　（2/ 3） [PDF:563KB]　（3/ 3） [PDF:560KB]

資料１－３　概要 [PDF:178KB]

ページの先頭へ

委員会開催状況へ戻る

第９７回　地方分権改革推進委員会

平成２１年１０月７日（水）
１０：３０～１１：３０
地方分権改革推進委員会会議室

〔議事次第〕

１．第３次勧告に向けた審議

〔会議資料〕

資料１　　第３次勧告（案）

資料１－１　表紙・目次 [PDF:164KB]

資料１－２　はじめに [PDF:176KB]

資料１－３　本文 [PDF:534KB]

資料１－４　おわりに [PDF:95KB]

資料１－５　（別紙１）　３つの重点事項の個別事項について具体的に講ずべき措置 [PDF:518KB]

資料１－６　（別紙２）　条例委任する場合の基準設定の類型 [PDF:33KB]

資料１－７　（別紙３）　（ｃ）の具体的に講ずべき措置に係る参照条文 [PDF:170KB]

資料２　　第３次勧告（案）（概要） [PDF:319KB]

資料３　　第３次勧告の副題について [PDF:52KB]

ページの先頭へ

委員会開催状況へ戻る

第 ３ 次 勧 告

～　自治立法権の拡大による「地方政府」の実現へ　～

平成２１年１０月７日

地 方 分 権 改 革 推 進 委 員 会

目　　次

はじめに・・・

第３章　国と地方の協議の場の法制化・・・・・・・・・・・・・・・・・・・・・・・45

おわりに・・・・・・・・・・・・・・・・・・・・・・・・・・・・・・・・・・・・・47

別紙１　３つの重点事項の個別条項について具体的に講ずべき措置
別紙２　条例委任する場合の基準設定の類型
別紙３　(c)の具体的に講ずべき措置に係る参照条文

はじめに

地方分権改革は、住民に身近な行政に関する企画・決定・実施を、一貫してできる限り地方自治体にゆだねることを基本として、国と地方の役割分担を徹底して見直す取組みである。こうした考えの下、地方分権改革推進委員会（以下「当委員会」という。）は、今次の地方分権改革の目標を、地方自治体を自治行政権のみならず自治立法権、自治財政権をも十分に具備した完全自治体にしていくとともに、住民意思に基づく地方政治の舞台としての「地方政府」に高めていくことと設定し、これまで 97 回に及ぶ委員会を開催し、精力的に調査審議を進めてきた。

当委員会は、これまでに２次にわたる勧告を内閣総理大臣に提出し、地方分権改革の具体策を政府に提言してきた。

第１次勧告（平成 20 年５月 28 日）では、国と地方の役割分担の基本的な考え方を明らかにするとともに、それに基づいて、「重点行政分野の抜本的見直し」、「基礎自治体への権限移譲の推進」、「補助対象財産の財産処分の弾力化」について取り上げた。

続く第２次勧告（平成 20 年 12 月８日）では、「義務付け・枠付けの見直しと条例制定権の拡大」と「国の出先機関の見直しと地方の役割の拡大」について勧告を行った。

この第３次勧告（以下「本勧告」という。）は、「義務付け・枠付けの見直しと条例制定権の拡大」、「地方自治関係法制の見直し」及び「国と地方の協議の場の法制化」を三つの大きな柱としている。

本勧告の三つの柱のうち、一つ目は「義務付け・枠付けの見直しと条例制定権の拡大」である。

自治行政権の分権については、第１次地方分権改革において、機関委任事務制度の全面廃止等広い意味での関与の縮小廃止について大きな成果が得られたところである。「地方政府」の確立に向け、当委員会において必ず果たさなければならない課題、それが自治立法権の分権であった。この分権のためには、地方自治体の条例制定権の拡大が必要であり、法制的な観点から地方自治体の自主性を強化し、政策や制度の問題も含めて自由度を拡大するとともに、自らの責任において行政を展開できる仕組みを構築することが必要となる。当委員会は、これを「義務付け・枠付けの見直し」という改革テーマとして設定し、平成 19 年４月の委員会設置以来取り組んできた。膨大な作業、長時間にわたる調査審議を重ねるとともに詳細な検討を行い、ここに今次分権改革としての結論を得るに至った。

すなわち、第２次勧告において、義務付け・枠付けの対象範囲を整理し、その存置を許容する場合等のメルクマール（判断基準）を設定した上で、メルクマールに該当しない 4,076 条項の見直し対象条項については、条例制定権の拡大を図る方向で見直しを行う必要があると判断した。本勧告においては、その第１章で、第２次勧告において、メルクマールに該当せず見直しを行うべきとされた義務付け・枠付けに係る条項のうち、

特に問題があるとした事項である、(a)施設・公物設置管理の基準、(b)協議、同意、許可・認可・承認、(c)計画等の策定及びその手続（以下「３つの重点事項」という。）について具体的に講ずべき措置の方針を整理した上で、３つの重点事項の個別条項について具体的に講ずべき措置を提示した。また、３つの重点事項以外の見直し対象条項についても、第２次勧告に基づき具体的に見直し措置を講ずべきことを提言することとした。

三つの柱のうち、二つ目は「地方自治関係法制の見直し」である。

「地方政府」の確立のためには、地方自治体が自らの判断と責任においてその組織と財務のマネジメントを改革していくことを可能とするため、現行制度を見直していく必要がある。

こうした観点から、本勧告第２章では、行政委員会の必置規制の見直しと地方自治体の財務会計における透明性の向上等を提言することとした。

三つの柱のうち、最後は「国と地方の協議の場の法制化」である。

当委員会は「地方政府」の確立に向け調査審議を重ね、累次の勧告を行ってきているが、今後とも、国と地方を巡る様々な法令・制度の制定改廃は絶え間なく続くものであり、その際、国は地方自治体の自主性・自立性が確保されるように配慮し、同時に、地方の現場の実態等を聴取し、事務が円滑に行われるよう万全を期す必要がある。

そこで、本勧告第３章では、国と地方の協議の場の法制化に関し提言を行うこととした。

第１章　義務付け・枠付けの見直しと条例制定権の拡大

１　義務付け・枠付けの見直しの経緯

第２次勧告では、地方自治体が自らの責任において行政を実施する仕組みを構築するとの観点から、自治事務のうち、法令による義務付け・枠付けをし、条例で自主的に定める余地を認めていないものを見直しの対象としたところである。この範囲の義務付け・枠付け（以下「見直し対象条項」という。）について、「義務付け・枠付けの存置を許容する場合のメルクマール」及び「『義務付け・枠付けの存置を許容する場合のメルクマール』非該当だが、残さざるを得ないと判断するもののメルクマール」への該当・非該当についての当委員会としての判断を示し、メルクマールに該当しないという結論を得た条項について、

① 廃止（単なる奨励にとどめることを含む。）、

② 手続、判断基準等の全部を条例に委任又は条例による補正（「上書き」）を許容、

③ 手続、判断基準等の一部を条例に委任又は条例による補正（「上書き」）を許容、

のいずれかの見直しを行う必要があると勧告した。

また、このうち、

(a) 施設・公物設置管理の基準

(b) 協議、同意、許可・認可・承認

(c) 計画等の策定及びその手続

については「特に問題があり、これらを中心に、当委員会として第３次勧告に向けて具体的に講ずべき措置の調査審議を進め、結論を得る」こととしていた。

第２次勧告を受けて、各府省に対し、(a)～(c)の３つの重点事項に該当するものについて、上記の方針に従って見直しを行うことを求めて調査を実施した。加えて、各府省から回答を得た後に、当委員会として、全国知事会、全国市長会提言等で取り上げられているもの、法的効果等に着眼して特に調査審議が必要であるもの等について各府省からヒアリングを実施した。

これらの取組みを踏まえて取りまとめた「義務付け・枠付けの見直しに係る第３次勧告に向けた中間報告」（以下「中間報告」という。）では、３つの重点事項の具体的に講ずべき措置の方針について、委員会として一定の整理を行ったところである。

その後、当委員会のワーキンググループ[1]において、各府省に対して、３つの重点事項についての方針に沿って、個別条項ごとの見解を提示し、これに対する各府省の見解を求める調査（以下「ＷＧ調査」という。）を行うとともに[2]、中間報告で示した

[1] 平成20年10月以降、小早川委員の統括の下に一橋大学高橋滋教授、東京大学斎藤誠教授の参加を得てワーキンググループを構成したものであり、義務付け・枠付けの見直しに関する検討作業を実施した。

[2] 「義務付け・枠付けの見直しに係る第3次勧告に向けた中間報告を踏まえた地方公共団体に対する自治事務の処理又はその方法の義務付けに係る調査について(依頼)」(平成 21 年 7 月2日府分権第 80 号)

方針について、その法的効果等について特に調査審議が必要であるもの等について、関係省からヒアリングを実施した。これらの作業を踏まえて、この度、３つの重点事項について具体的に講ずべき措置に関する当委員会としての結論を得たところである。

なお、このことは、見直しの対象が３つの重点事項に限られることを意味するものではない。第２次勧告に従い、メルクマール非該当の見直し対象条項のうち、３つの重点事項以外についても、廃止又は条例への委任等の見直しを行うべきである。

２　３つの重点事項の見直しに当たっての当委員会の認識

３つの重点事項の見直しに当たっての当委員会の認識は以下のとおりである。

(a)施設・公物設置管理の基準、(b)協議、同意、許可・認可・承認、(c)計画等の策定及びその手続は、それぞれ形態を異にするものであることから、第２次勧告で示したとおり、見直しの方針はそれぞれ異ならざるを得ない。

(a)～(c)の３つの重点事項の見直しに当たっては、法律の規定そのものを廃止する、すなわち、その事務を行うかどうか、行う場合に手続、判断基準等を条例で定めるかどうかを含めてすべてを地方自治体が判断するという選択肢は、いずれの場合についても第一に検討されるべきである。もっとも、地方自治体の事務の処理又はその方法の義務付けを問題とする義務付け・枠付けの見直し作業においては、現行の規定そのものを廃止する結論が得られない場合も想定され、その場合においては、現行の規定を見直して、地方自治体に対して奨励する規定、条例に委任する規定等に移行する選択肢も許容せざるを得ない。

具体的には、現行の規定そのものの廃止が困難である場合には、

(a)　施設・公物設置管理の基準の義務付けの見直しは、基準の条例への委任という方向が検討されるべきであり、その際には、条例制定の主体、条例制定に当たって地方自治体に課すことが許容される制約の程度が主たる問題になる。

(b)　協議、同意、許可・認可・承認の義務付けの見直しは、より弱い形態への移行が検討されるべきである。

(c)　計画等の策定及びその手続の義務付けの見直しは、「できる」規定化、例示化等により単なる奨励にとどめるということが検討されるべきである。

付言すると、各府省からの回答や各府省からのヒアリングにおいては、各府省から、義務付け・枠付けの見直しによって住民サービスが低下するおそれがあること、規制が緩和されて本来の政策目的が達成されなくなるおそれがあること、国の方針と整合性が確保されなくなるおそれがあることへの懸念が繰り返し表明された。例えば、施

設・公物設置管理の基準を条例に委任すれば、その基準に従って地方自治体が提供しているサービスの水準が切り下げられるのではないか、協議、同意、許可・認可・承認、また、計画等の策定及びその手続が見直されれば、地方自治体の施策は国の方針と整合性を確保し又は適正な手続に従って行われなくなるのではないか、ということであった。

しかしながら、義務付け・枠付けの見直しとは、サービス水準の切下げでも、国の政策目的を阻害する地方自治体の施策の許容でもない。国が全国一律に決定し、地方自治体に義務付けていた基準、施策等を、地方自治体自らが決定し、実施するように改める改革であり、これによって、各地域において、その地域の実情に合った最適なサービスが提供され、最善の施策が講じられるよう、国と地方自治体の役割分担を見直すものである。

なお、全国知事会、全国市長会の提言等に盛り込まれている事項では、現行の基準の変更を求め、また、国の関与からより自由な地方自治体の施策を求める具体的なニーズを主張しているものも多い。しかしながら、こうした現実の具体的なニーズに対して、国の基準であることを維持したままで、また、国の関与を残したままで、その都度、国が個々に基準の見直し措置を講じたり、関与の行使内容を変化させたりするだけでは、地方分権改革の名には値しない。地方分権改革を進め、「地方政府」を確立する観点からは、地方自治体がサービス、施策等のあり方についての説明責任を負うべきであり、何らかのニーズに対応する見直しの必要性の判断も、地方自治体の責任において行うようにしなければならないというのが当委員会の基本認識である。

３　３つの重点事項について具体的に講ずべき措置の方針

（a）施設・公物設置管理の基準

第２次勧告（抄）

原則として、次の順序で見直すこととすべきである。

① 基準の全部の廃止（単なる奨励にとどめることを含む。）

② 基準の全部について条例に委任又は条例による補正を許容

③ 基準の一部について条例に委任又は条例による補正を許容し、その他の部分について定量的でなく、また、個別具体的な方法等を含まない、一般的・定性的な基準への移行

（１）見直し対象範囲

第２次勧告別紙１で示した条項のうち、地方自治体又はその機関[3]が施設・公物[4]を設置し、又は管理するに当たって、次のいずれかの義務付けに該当するもの（国又は都道府県若しくはその機関が協議を受け、又は同意、許可・認可・承認、指定等を行うに当たってこれらを条件としているものを含む[5]。以下「見直し対象施設等基準」という。）。

- 整備・確保すべき施設・公物の総量
- 施設・公物の構造・設備、施設・公物に配置する職員の数[6]・資格
- 施設・公物に配置する職員であることに着目した職員給与・研修
- 施設・公物の利用者資格・利用者数

（２）見直しの方法

見直し対象施設等基準について、当該基準に係る規定そのものを廃止[7]するか、又は条例へ委任の措置を講ずる。

ただし、次の(ｲ)及び(ﾛ)のいずれにも該当するものとして所管府省から文書で回答がある部分については、法令で基準が設定されていても、その内容を定量的、個別具体的に定めるために条例を制定することが許容されていると判断できることから、その存置を許容する。次の(ｲ)及び(ﾛ)のいずれにも該当するよう新たに見直しを行うものについても同様である。なお、当該所管府省においては、条例を制定することが許容されていることについて、地方自治体に十分周知する等所要の措置を講ずべきである。

(ｲ) 見直し対象施設等基準（政省令、告示への委任規定を含む場合には、当該政省令、告示の内容を含む。）について、定量的、個別具体的な文言を何ら含まないこと。

(ﾛ) 見直し対象施設等基準について、当該基準の内容を、定量的、個別具体的に定

---

[3] 施設・公物の設置、管理に当たっての事務の処理又はその方法を義務付けている条項が第2次勧告別紙1に含まれているものは、地方自治体又はその機関のみに義務付けているものに限らず、ここに含む。

[4] 建築物その他の工作物のうち土地、自然公物に定着するものをいう。物的施設のほか、物的設備・器具、人的手段等を含めた総合体を指す。庁舎、事務所等、地方自治体又はその機関自身の使用に供する目的のものは含まない。

[5] 対象条項において、これらの事項のみでなく他の事項をあわせて基準を定めている場合、見直しを求める対象はこれらの事項に限定されるものではなく、対象条項において定める基準の全部である。

[6] 個々の施設・公物に配置する職員の数のみでなく、施設・公物に配置する職員について地方自治体単位でその総数を定めているものを含む。

[7] 「廃止」とは、基準の全部の廃止（単なる奨励にとどめることを含む。）によって、基準を条例で設定するか否かを含めて地方自治体の判断によるものとする見直しである。努力義務、配慮義務など、個別具体的な方法を含まない一般的な原則・方針にとどめる見直しを行う場合を含む。他方、単に基準の一部を廃止する場合は含まない。これは、ある基準が複数の条項にまたがって規定されているときに、このうちの一部の条項で定める基準を廃止する場合についても同じである。

めるために、条例を制定することが許容されていること[8]。

ＷＧ調査に対する回答において上記(ｲ)及び(ﾛ)のいずれにも該当するものとして所管府省から回答があった見直し対象施設等基準に係る法律条項については、別紙１別表１の「見直しの方針」欄に「存置」と記載した上で、「備考」欄に「条例制定許容」と記している。

なお、見直し対象施設等基準に係る法律の規定の一部が「義務付け・枠付けの存置を許容する場合のメルクマール」又は「『義務付け・枠付けの存置を許容する場合のメルクマール』非該当だが、残さざるを得ないと判断するもののメルクマール」に該当すると判断できるものについては、それに係る部分の内容の義務付けは存置を許容する。

（３）条例へ委任する場合の制定主体

条例に委任する場合、条例制定の主体は、当該基準に係る施設・公物の設置管理の事務を担任する地方自治体とする。

例えば、設置管理の基準については設置管理の主体であり、許認可等の基準については許認可等の主体である[9]。また、設置管理に当たって許認可等が不可欠である場合には、許認可等によってはじめて設置管理が可能になるものであることから、設置管理の基準に従って許認可等が行われるものとされているときは、設置管理の基準＝許認可等の基準は許認可等の主体が定めるものとすべきである。

なお、第１次勧告において、市町村への権限移譲が勧告されているものについては、権限移譲されることを前提として条例制定の主体を判断する。

（４）条例制定に関する国の基準

条例への委任は、条例制定の余地が実質的に確保される方法で行われるべきである。このような観点から、条例の内容を直接的に拘束する条例制定の基準等を設定することは厳に差し控えられるべきである。

条例へ委任する場合における条例制定の基準（以下「条例制定基準」という。）については、現行法令では「従うべき基準」型、「標準」型、「参酌すべき基準」型の３つに類型化できる（別紙２「条例委任する場合の基準設定の類型」参照）。

このうち、施設・公物設置管理の基準を条例で制定するに当たって、「従うべき基

[8] 当該基準の内容そのものについて定量的、個別具体的に定めるために条例を制定することを許容しているものである。当該基準の内容について、いわゆる上乗せ、横出しを定める条例を制定することを許容しているものは含まない。

[9] 許認可等ではなく、届出が義務付けられている場合にも、届出の相手方が基準に照らして是正措置等を行うことが想定されているものであり、届出の相手方が基準を設定すべきものと判断する。

準」又は「標準」を国が設定するのは次の場合に限るものとし、見直し対象施設等基準の内容を条例制定基準に移行する場合も同様とする。

(ｲ) 「従うべき基準」

国が設定する「従うべき基準」は、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である。この「従うべき基準」を国が設定するのは真に必要な場合に限定されるべきであり、次の場合に限るものとする。

① 当該施設・公物の利用者の資格のうちの基本的な事項について特に「従うべき基準」を示す必要がある場合

② ①のほか、当該施設・公物の本来的な性格・機能等に係る基本的な枠組みを定める場合

③ 当該施設・公物において必要とされる民間共通の士業等の資格について特に「従うべき基準」を示す必要がある場合

(ﾛ) 「標準」

国が設定する「標準」は、通常よるべき基準である。すなわち、法令の「標準」を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である。こうした基準を国が設定するのは真に必要な場合に限定されるべきであり、次の場合に限るものとする。

① 当該施設・公物について全国的見地から一定のサービス水準を維持するために利用者の数、施設・公物に配置する職員の数について特に「標準」を示す必要がある場合

他方、「従うべき基準」及び「標準」と異なる性格を有するものとして「参酌すべき基準」という立法例がある。就学前の子どもに関する教育、保育等の総合的な提供の推進に関する法律（平成 18 年法律第 77 号）第３条第１項第４号及び第２項第３号では「文部科学大臣と厚生労働大臣とが協議して定める施設の設備及び運営に関する基準を参酌して都道府県の条例で定める認定の基準」と規定されている。この「参酌すべき基準」については、国の役割を果たすために、地方自治体に対して「参酌すべき」ものとして示すものであることから、これを十分参照し、これによることの妥当性を検討した上で条例が制定されなければならない。しかしながら、法的には、条例の内容そのものを直接的に拘束しているものではない。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であることから、見直し対象施設等基準のうち必要最小限のものを、条例制定に当たって「参酌すべき」基準として規定することは許容する。

なお、この「参酌すべき基準」については、その法的性格をここで整理したとおり、

地域の実情に応じて、地方自治体が条例で異なる内容を定めることを許容するものであることから、地方自治体の条例による国の法令の基準の「上書き」を許容するもの[10]ということができる。

(b) 協議、同意、許可・認可・承認

第２次勧告（抄）

原則として、次の順序で見直すこととすべきである。

① 協議、同意、許可・認可・承認の廃止（協議等の単なる奨励にとどめることを含む。）

② 事後の届出、報告、通知等の情報連絡への移行

（１）見直し対象範囲

第２次勧告別紙１で示した条項のうち、次のいずれかに該当するもの

(ｲ) 市町村が国、都道府県に対して行う協議、都道府県が国に対して行う協議[11]

(ﾛ) 市町村が国、都道府県から受ける同意、許可・認可・承認、都道府県が国から受ける同意、許可・認可・承認[11]

（２）具体的に講ずべき措置の方針

（１）の見直し対象範囲のうち、同意を要する協議及び同意を要しない協議については、(i)の場合には同意を要する協議を、(ⅱ)の場合には同意を要しない協議を許容する。また、許可・認可・承認については、(ⅲ)の場合に限定する。なお、(i)のうち(a)(b)、(ⅲ)のうち(d)～(h)については、「地方分権推進計画」（平成 10 年５月 29 日閣議決定）において、それぞれ同意を要する協議を許容、許可・認可・承認を

[10] 当委員会では、これまで、事務の処理又はその方法（手続、判断基準等）の法令による義務付けについて条例による補正（補充・調整・差し替え）を許容することを、「地方自治体による法令の『上書き』を確保しようとするもの」と位置付けてきた。一方、この「参酌すべき基準」の場合には、同様に法律から条例に委任するときに条例の制定基準の一種として設定されるものであるものの、法令は一定の「基準」を示しつつ、これを（「従うべき」ではなく）「参酌すべき」ということが「法令の規範内容」である。このような「法令の規範内容」そのものは「上書き」されるものではないが、法令が示す一定の「基準」については「法令の規範内容」に沿って「参酌」されるものであり、その結果、法令が示す一定の「基準」と異なる「基準」が条例で定められることは許容されるものである。したがって、現在、国の法令で設定されている基準を条例に委任することとした上で、必要最小限のものを「参酌すべき基準」に移行させる見直しについても、地方自治体の条例による国の法令の基準の「上書き」を許容するものということができる。

[11] 協議を行い、又は同意、許可・認可・承認を受けることを義務付けている条項が第2次勧告別紙1に含まれているものは、地方自治体又はその機関のみに義務付けているものに限らず、ここに含む。また、新設、変更、廃止それぞれについて協議が義務付けられている場合には、これらの条項すべてをここに含む。他方、法律上、国、都道府県、市町村、民間事業者等を問わず、施設管理者に対して協議を行い、又は施設管理者の同意、許可・認可・承認を受けることを義務付けており、国、都道府県がその施設管理者としての立場で協議を受け、又は同意、許可・認可・承認を行うものは除く。

許容するものと位置付けられているものである[12]。

（i）～（iii）のいずれにも該当しない場合には、（iv）の場合に意見聴取、（ｖ）の場合に事前報告・届出・通知、（vi）の場合に事後報告・届出・通知をそれぞれ許容し、いずれにも該当しない場合には廃止する。

なお、（i）（ii）（iv）（ｖ）の項目のうち下破線部分には該当しないが、それ以外の部分に該当しているものについては、下破線部分に該当しない程度に応じて個々に判断し、それぞれの場合に許容するものとされている同意を要する協議、同意を要しない協議、意見聴取、事前報告・届出・通知よりも弱い形態のものとする。

（ｉ）同意を要する協議を許容する場合は次のとおり。

(a)[13] 法制度上当然に、国の税制・財政上の特例措置が講じられる計画を策定する場合

(b)　地方自治体の区域を越える一定の地域について総量的な規制・管理を行うため国が定める総量的な具体的基準をもとに関係地方自治体が計画を策定する場合

①　法制度上当然に、国の施策を集中的・重点的に講ずるものとされており、法制上の特別の効果が生じる計画を策定する場合において、当該国の施策と当該計画との整合性を特に確保しなければ当該国の施策の実施に著しく支障が生ずると認められるもの

②　国（都道府県）に対して一定の事務の処理を義務付けることとなる場合であって、国（都道府県）の施策と整合性を特に確保しなければこれらの施策の実施に著しく支障が生ずると認められるもの

③　地方自治体の区域を越えて移動する天然資源について広域的な観点から適正管理を行う場合であって、関係地方自治体の間では利害調整が明らかに困難であり、国が特にその処理の適正を確保する必要があるもの

（ii）同意を要しない協議を許容する場合は次のとおり。

①　国・地方自治体の事務配分の特例を許容するために事務の移譲を受ける都道府県、市町村が協議を求める場合、又は国・地方自治体以外の主体と市町村（都道府県）の間の事務配分の特例を都道府県（国）が許容する場合であって、都道府県（国）が特にその処理の適正を確保する必要があるもの

②　地方自治体の区域を越える一定の地域について総量的な規制・管理を行うため国が定める総量的な目標に従って関係地方自治体が計画を策定する場合

③　事務の処理に当たって当該地方自治体の区域を越える利害調整が必要であるが、関係地方自治体との間での利害調整が明らかに困難であり、国（都道府県）

[12]「地方分権推進計画」では「地方公共団体」と表記しているものを、ここでは「地方自治体」と表記している。

[13] (i)のうち(a)(b)については、「地方分権推進計画」（平成 10 年5月 29 日閣議決定）において、同意を要する協議を許容するものと位置付けられているものである。これに該当する場合の効果は、①から③に該当する場合の効果と何ら変わりはない。

が特にその処理の適正を確保する必要があるもの

④　同一の個別具体的な行政目的の達成のために国・地方自治体にそれぞれ専ら担う権限が配分されているため、国（都道府県）との調整が不可欠である場合であって、私人の権利・義務に関わるもの

⑤　同一の事案について国（都道府県）が異なる個別具体的な行政目的から重畳的に異なる権限を行使することが可能である場合、又は国（都道府県）が既に行った行政処分の内容と抵触する可能性がある権限を行使する場合であって、私人の権利・義務に関わるもの

⑥　私人に対して課される義務付けを国及び地方自治体に対して免除している場合であって、国に対する協議を義務付ける相手方として地方自治体を国と同様に扱っている事務を処理するもの

（iii）許可・認可・承認を許容する場合は次のとおり。

(d)[14] 刑法等で一般には禁止されていながら特別に地方自治体に許されているような事務を処理する場合

(e)　公用収用・公用換地・権利変換に関する事務を処理する場合

(f)　補助対象資産、国有財産処分等に関する事務を処理する場合

(g)　法人の設立に関する事務を処理する場合

(h)　国の関与の名宛人として地方自治体を国と同様に扱っている事務を処理する場合

①　私人に対しては許可・認可を行うものとされている事業を地方自治体が行う場合であって、地方自治体の事務として定着していないもの

（iv）意見聴取を許容する場合は次のとおり。

①　同一の個別具体的な行政目的の達成のために国・地方自治体にそれぞれ専ら担う権限が配分されているため、国（都道府県）との調整が不可欠である場合

（v）事前報告・届出・通知を許容する場合は次のとおり。

①　私人に対しては許可・認可を行うものとされている事業を地方自治体が行う場合であって、事前に国（都道府県）が特に把握しておく必要が認められるもの

（vi）事後報告・届出・通知を許容する場合は次のとおり。

①　法制度上、国の税制・財政・法制上の特例措置を講ずることを促す場合

②　法制度上、講じられる事後的な是正措置の端緒として把握する必要がある場合

[14] (iii)のうち(d)～(h)については、「地方分権推進計画」（平成10年5月29日閣議決定）において、許可・認可・承認を許容するものと位置付けられているものである。これに該当する場合の効果は、①に該当する場合の効果と何ら変わりはない。

（ｃ）計画等の策定及びその手続

第２次勧告（抄）

原則として、計画等の策定、内容、策定手続それぞれについて次の方針で見直すこととすべきである（計画等の策定手続のうち、(b)協議、同意、許可・認可・承認に該当するものについては、(b)に掲げる方針による）。

- 計画等の策定の義務付けについては、廃止（単なる奨励にとどめることを含む。）
- 計画等の内容の義務付けについては、廃止（単なる奨励にとどめることを含む。）又は条例制定の余地の許容
- 計画等の策定手続のうち、意見聴取、公示・公告・公表等の義務付けについては、廃止（単なる奨励にとどめることを含む。）又は条例制定の余地の許容

（１）見直し対象範囲

第２次勧告別紙１で示した条項のうち、次のいずれかに該当するもの

(ｲ) 地方自治体又はその機関による計画、方針、指針、構想等（以下「計画等」という。）の策定の義務付け[15] [16]

(ﾛ) 計画等の策定に当たっての内容（盛り込むべき事項の記載）の義務付け[16]

(ﾊ) 計画等の策定に当たっての事前・事後の手続として次のいずれかを課しているもの

- 議決（当該地方自治体のほか、国・関係地方自治体その他の関係者による議決、及びこのための協議会等の場の設置をいう。）、協議・調整・意見聴取等・同意（当該地方自治体による国・関係地方自治体その他の関係者との協議・調整、及び関係地方自治体その他の関係者の意見聴取等・同意、並びにこれらのための協議会等の場の設置をいう。ただし、(b)の対象となるものを除く。）、認定
- 公示・公告・公表、閲覧・縦覧等[16]

（２）計画等の策定及びその内容の義務付け（(ｲ)及び(ﾛ)）に係る具体的に講ずべき措置の方針

（１）の見直し対象範囲のうち、(ｲ)及び(ﾛ)については義務付けを廃止する。具体的には、次のいずれかの措置を講ずることとする（別紙３「(c)の具体的に講ずべき措置に係る参照条文」参照）。

[15] 計画等の策定及びその手続を義務付けている条項が第2次勧告別紙1に含まれているものは、地方自治体又はその機関のみに義務付けているものに限らず、ここに含む。ただし、計画等が、国、都道府県に対する協議、同意、許可・認可・承認の対象となる計画等の策定に係るものは含むが、その申請に当たって添付すべき書類の一つとされているにとどまる場合は含まない。

[16] A法で策定を義務付けている甲計画について、B法で甲計画の計画内容を変更する義務付け又は甲計画の策定手続を変更する義務付けを行っている場合には、A法のみでなく、B法による義務付けも含む。

・計画等の策定及びその内容に係る規定そのものの廃止[17]
・計画等の策定に係る規定の「できる」規定化[18]又は努力義務化、及びその内容に係る規定の例示化又は目的程度の内容への大枠化

ただし、計画等の内容に次の①～③に係る部分を含む場合には、計画等の策定及び①～③のそれぞれに係る部分の内容の義務付けの存置を許容する。

① 私人の権利・義務に関わる行政処分の直接的な根拠（私人、他の地方自治体の費用負担の直接的な根拠を含む。）となる計画を策定する場合
② 地方自治体の区域を越える一定の地域について総量的な規制・管理を行うために計画を策定する場合
③ 基本的事項について市町村による一定の判断があることを直接的な根拠として都道府県が計画を策定する場合

なお、計画等の内容に係る法律の規定の一部が「義務付け・枠付けの存置を許容する場合のメルクマール」又は「『義務付け・枠付けの存置を許容する場合のメルクマール』非該当だが、残さざるを得ないと判断するもののメルクマール」に該当すると判断できるものについても同様である。

また、計画等の内容に次の④に係る部分を含む場合には、次のいずれかの措置を講ずることとする（別紙３「(c)の具体的に講ずべき措置に係る参照条文」参照）。

・ 計画等の策定及びその内容に係る規定そのものの廃止[17]
・ ④に係る計画等の内容の義務付けの存置を許容した上で、計画等の策定に係る規定の「できる」規定化又は努力義務化
・ （④に係る部分を含むが、①～③に係る部分と不可分である場合）計画等の策定の義務付けの存置は許容されることとなるが、④に係る計画等の内容が任意的記載事項であることの明確化

④ 法制度上、国の税制・財政・法制上の特例措置が講じられる計画又は特例措置を講ずることを促す計画を策定する場合

なお、財政上、税制上又は法制上の特例措置が講じられる内容が複数含まれ、個々に分離して措置を講ずることが許容される場合には、常に、そのすべての記載をしなければならないものではなく、個々がそれぞれ独立して任意的記載事項であることを明確化する。

[17] 計画等の策定及びその内容に係る規定としては廃止し、施策・事務に係る規定の範囲内で存置するものは、計画等の策定及びその内容の義務付けとしては廃止されたものと判断できる。
[18] 法律上の要件に該当する場合であっても策定する必要があるかどうかを選択できるものであることを明確化するために、「地方公共団体は、（一定の要件に該当する場合に）・・・・・できる。」と改めることをいう。

（３）計画等の策定の手続（(ハ)）のうち一定の相手方の意見聴取等の義務付けに係る具体的に講ずべき措置の方針

（１）の見直し対象範囲の(ハ)のうち、議決、協議・調整・意見聴取等・同意、認定の手続を義務付けているもの（以下「見直し対象意見聴取等義務」という。）のうち、地方自治体が国又は都道府県を相手方として行う行為（地方自治体が私人と同一に取り扱われているものを除く。）[19]については、見直しの方針は(b)と同様である。

これ以外については、見直し対象意見聴取等義務に係る規定そのものを廃止するか、又は協議・調整・意見聴取等に関する努力・配慮義務に係る規定とする（別紙３「(c)の具体的に講ずべき措置に係る参照条文」参照）。

ただし、議決、同意に係るものについては次の①の場合に限定して存置を許容し、また、協議・調整・意見聴取等については次の①～④の場合に存置を許容する。

① 当該計画によって一定の事務の処理又は費用の負担を求められることとなる者を相手方又はその構成員とする場合

② 具体的に範囲が特定された利害関係者、学識経験者を明示的に相手方又はその構成員とする場合

③ 地方自治体の区域を越える利害調整を行う必要があるときに、関係地方自治体を相手方又はその構成員とする場合

④ 地方自治体が処理する事務について、他の者が同一の個別具体的な目的から関連する事務を実施し、その整合性を確保する必要があると認められるときに、当該者を相手方又はその構成員とする場合

なお、見直し対象意見聴取等義務のうち、①～④に該当するとして存置が許容されるもの以外の条項については、見直し後、必要に応じて地方自治体が条例で議決、協議・調整・意見聴取等・同意（以下「私人等からの意見聴取等」という。）の手続を規定し得ることが必要であり、個別法令がこれを許容しない趣旨でない限り、条例で規定することは可能である。

他方、上記により措置を講じたときに、当該措置に係る相手方について地方自治体が条例で私人等からの意見聴取等の手続を定めることを許容しないことになると解される場合には、当該措置に係る相手方について地方自治体が条例で私人等からの意見聴取等の手続を定めることができることを明示的に規定すべきである（別紙３「(c)の具体的に講ずべき措置に係る参照条文」参照）。

[19] 法律上、国、都道府県、市町村、民間事業者等を問わず、施設管理者に対して協議・調整・意見聴取等を行い、又は施設管理者の同意を得ることを義務付けており、国、都道府県がその施設管理者としての立場で協議・調整・意見聴取等を受け、又は同意を行うものは除く。

（４）計画等の策定の手続（(ハ)）のうち公示・公告・公表等の義務付けに係る具体的に講ずべき措置の方針

（１）の見直し対象範囲の(ハ)のうち、公示・公告・公表、閲覧・縦覧等（以下「公示・公告・公表等」という。）に係るものについては、公示・公告・公表等に係る規定そのものを廃止するか、又は公示・公告・公表等に関する努力・配慮義務に係る規定とする（別紙３「(c)の具体的に講ずべき措置に係る参照条文」参照）。

ただし、次の①～③の場合に限定して存置を許容する。

① 不特定多数の者の権利を制限し、又は義務を課する場合に、その効力発生要件又は内容を周知する手段として行われる場合

② 権利を有している者又は具体的に範囲が特定された利害関係者に主張の機会を付与するために行われる場合

③ 意見の申立て等、後続の手続の不可欠の前提となっている場合

（５）計画等の策定の手続（私人等からの意見聴取等、公示・公告・公表等）の個別具体的な方法の義務付けに係る見直しの方針

（１）の見直し対象範囲の(ハ) のうち私人等からの意見聴取等、公示・公告・公表等の方法を個別具体的に特定しているもの（以下「見直し対象個別具体的方法義務」という。）は、見直し対象個別具体的方法義務に係る規定そのものを廃止するか、又は例示化する（別紙３「(c)の具体的に講ずべき措置に係る参照条文」参照）。

なお、見直し対象個別具体的方法義務については、見直し後、必要に応じて、地方自治体が条例で私人等からの意見聴取等、公示・公告・公表等の個別具体的な方法を規定し得ることが必要であり、個別法令がこれを許容しない趣旨でない限り、条例で規定することは可能である。

他方、上記により措置を講じたときに、当該措置に係る見直し対象個別具体的方法義務について地方自治体が条例で私人等からの意見聴取等、公示・公告・公表等の個別具体的な方法を定めることを許容しないことになると解される場合には、当該措置に係る相手方について地方自治体が条例で私人等からの意見聴取等、公示・公告・公表等の個別具体的な方法を規定することができることを明示的に規定すべきである（別紙３「(c)の具体的に講ずべき措置に係る参照条文」参照）。

４　３つの重点事項の個別条項について具体的に講ずべき措置

当委員会は、３の「３つの重点事項について具体的に講ずべき措置の方針」に従い、見直し対象とされた３つの重点事項の個別条項について調査審議を行い、個別条項ごとに講ずべき措置に関する結論を得た。その内容は、以下のとおりである。

(a) 施設・公物設置管理の基準
　　別紙１の別表１

(b) 協議、同意、許可・認可・承認
　　別紙１の別表２

(c) 計画等の策定及びその手続
　　別紙１の別表３

なお、これらのうち、全国知事会、全国市長会提言等で取り上げられているものは、次の表１～表３のとおりである。

３つの重点事項のうち全国知事会、全国市長会提言等で取り上げられている事項

表１：施設・公物設置管理の基準・・・・・・・・・・１８

表２：協議、同意、許可・認可・承認・・・・・・・・２４

表３：計画等の策定及びその手続・・・・・・・・・・３３

表1

(a) 施設・公物設置管理の基準

凡例
1.「分野」欄及び「通番」欄は、第2次勧告別紙1と同じである。
2.「見直し対象」欄は、見直しの対象範囲となった施設・公物設置管理の基準の概略を示した。
3.「条例制定の主体」欄の記号の意味は、次のとおり。
「1」:都道府県(大都市等に関する特例等により、指定都市等を含む場合もある。)
「2」:市町村
「3」:都道府県及び市町村
4.「備考」欄は、次の場合に記載した。
① 見直し対象施設等基準の一部が、第2次勧告で示した「義務付け・枠付けの存置を許容する場合のメルクマール」及び「『義務付け・枠付けの存置を許容する場合のメルクマール』非該当だが、残さざるを得ないと判断するもののメルクマール」(以下、「メルクマール」という。)に該当する場合。(該当する部分の内容の義務付けについては、存置を許容。)
② 見直しに当たり特に留意すべき点を当委員会として指摘する場合。
5.「参考:提言等の内容」欄に記載している提言等は次のとおり。
(全国知事会):全国知事会「「第二期地方分権改革」への提言等について」(平成19年7月25日)
(全国知事会・追加分):全国知事会「国の関与の廃止等について(追加分)」(平成19年10月23日)
(全国市長会):全国市長会 「支障事例を踏まえた主な改革の方向」(平成19年10月3日)

〈道路〉

分野	通番	法律	条	項	見直し対象	講ずべき措置		備考	参考:提言等の内容
						見直しの方針	条例制定の主体		
7	1	道路法	第30条	第1項	道路の構造基準	廃止又は条例委任	3		○道路構造・道路標識の基準 地域の実情に即した道路整備を行うため規制的な通知通達は廃止するとともに、技術的基準である道路構造令は縮小すべき。 (全国知事会) 道路標識について、周辺環境に調和させるため、地域の特性に応じて柔軟に対応できるよう基準を緩和すべき。(特区の全国展開) (全国知事会)
			第30条	第2項	道路の構造基準	廃止又は条例委任	3		
			第45条	第2項	道路標識の構造基準	廃止又は条例委任	3	メルクマールⅴ:規制標識等	

〈河川・災害〉

分野	通番	法律	条	項	見直し対象	講ずべき措置		備考	参考:提言等の内容
						見直しの方針	条例制定の主体		
8	1	河川法	第13条	第2項	河川管理施設等の構造基準	廃止又は条例委任	2		○河川管理施設等の技術的基準(準用河川関係) 河川管理施設の新設、改良、管理に関する技術的基準は縮小すべき。 (全国知事会)

〈建築・住宅〉

分野	通番	法律	条	項	見直し対象	講ずべき措置		備考	参考：提言等の内容
						見直しの方針	条例制定の主体		
9	6	公営住宅法	第5条	第1項	公営住宅の整備基準	廃止又は条例委任	3		○公営住宅の整備基準 住宅の規模等について、地域の特性を踏まえた住宅の整備ができるよう公営住宅の整備に関する基準設定については廃止すべき。 （全国知事会）
			第23条		公営住宅の入居者資格	廃止又は条例委任	3		○公営住宅の入居者資格要件 公営住宅法を見直し、公営住宅の入居資格要件を枠組化し、実際の運用は各自治体の裁量によるものとする。 （全国市長会）

〈教育〉

分野	通番	法律	条	項	見直し対象	講ずべき措置		備考	参考：提言等の内容
						見直しの方針	条例制定の主体		
10	2	就学前の子どもに関する教育、保育等の総合的な提供の推進に関する法律	第3条	第1項	認定こども園の設備・運営基準	廃止又は条例委任	1	参酌すべき基準の一層の弾力化、大綱化	○幼稚園設置基準の規制緩和（認定こども園関係） 幼稚園の園舎は「耐火建築物」であることを要し、幼保連携型認定こども園を前提とする幼稚園において2階に保育室を置く場合、その園舎を「不燃構造」とする必要があるが、これは児童福祉施設最低基準を上回るもの（保育所は3階以上の場合、不燃構造を要求）であり、認定こども園を目指す幼稚園に必要以上の要件を課するものであるため、地方への権限移譲を含めて、基準を緩和すべき。 （全国知事会・追加分） ○幼稚園と保育所の一元化 幼稚園と保育所を一元化し、就学前児童への教育（保育）の均一化を図る。 また、「認定こども園」における施設設置や職員配置等の基準や運営費等は、幼稚園・保育所の基準を適用するのではなく、保育所と幼稚園の一元化を図るための統一した標準的制度として構築するとともに、基準を最低基準とするのではなく標準的なものとして法令の規定の枠組化を図る。 （全国市長会）
			第3条	第2項	認定こども園の設備・運営基準	廃止又は条例委任	1		
10	3	学校教育法	第3条		学校の設置基準	廃止又は条例委任	1		

10	4	公立義務教育諸学校の学級編制及び教職員定数の標準に関する法律	第4条		学級編制の基準	廃止又は条例委任	3		〇市町村立学校県費負担教職員に係る人事権等の移譲 市町村立学校県費負担教職員の人事権、給与負担、教職員定数及び学級編制に関する権限等については、都道府県から市町村に移譲すべき。その際、人事権と給与負担は一体とすべき。また、市町村への権限移譲に当たっては、市町村ごとの態様の違いを考慮し、広域人事の仕組みを整備する等の条件整備が必須の課題である。 （全国知事会） 〇義務教育諸学校の学級編制に対する関与の廃止、教職員定数権の市への移譲 学級編制に係る都道府県の関与を廃止するとともに、教職員定数権及び教職員人事権移譲後の給与支払い権限を市に移譲する。 （全国市長会）
			第6条		小中学校等教職員定数の標準	廃止又は条例委任	3	法に基づき計算される教職員定数は「教職員の総数」ではなく「県費負担教職員」の総数であることを法文上も明確化	
			第6条の2		小中学校等教職員定数の標準（校長の数）	廃止又は条例委任	3		
			第7条	第1項	小中学校等教職員定数の標準（教頭及び教諭等の数）	廃止又は条例委任	3		
			第7条	第2項	小中学校等教職員定数の標準（教頭及び教諭等の数）	廃止又は条例委任	3		
			第7条	第3項	小中学校等教職員定数の標準（教頭及び教諭等の数）	廃止又は条例委任	3		
			第8条		小中学校等教職員定数の標準（養護教諭等の数）	廃止又は条例委任	3		
			第8条の2		小中学校等教職員定数の標準（栄養教諭等の数）	廃止又は条例委任	3		
			第9条		小中学校等教職員定数の標準（事務職員の数）	廃止又は条例委任	3		
			第10条		特別支援学校教職員定数の標準	廃止又は条例委任	3		
			第10条の2		特別支援学校教職員定数の標準（校長の数）	廃止又は条例委任	3		
			第11条	第1項	特別支援学校教職員定数の標準（教頭及び教諭等の数）	廃止又は条例委任	3		
			第11条	第2項	特別支援学校教職員定数の標準（教頭及び教諭等の数）	廃止又は条例委任	3		
			第12条		特別支援学校教職員定数の標準（養護教諭等の数）	廃止又は条例委任	3		
			第13条		特別支援学校教職員定数の標準（寄宿舎指導員の数）	廃止又は条例委任	3		
			第13条の2		特別支援学校教職員定数の標準（栄養教諭等の数）	廃止又は条例委任	3		
			第14条		特別支援学校教職員定数の標準（事務職員の数）	廃止又は条例委任	3		
			第15条		教職員定数算定の特例	廃止又は条例委任	3		

10	4	公立義務教育諸学校の学級編制及び教職員定数の標準に関する法律	第16条	第1項	分校等への適用	廃止又は条例委任	3	法に基づき計算される教職員定数は「教職員の総数」ではなく「県費負担教職員」の総数であることを法文上も明確化	○市町村立学校県費負担教職員に係る人事権等の移譲 市町村立学校県費負担教職員の人事権、給与負担、教職員定数及び学級編制に関する権限等については、都道府県から市町村に移譲すべき。その際、人事権と給与負担は一体とすべき。また、市町村への権限移譲に当たっては、市町村ごとの態様の違いを考慮し、広域人事の仕組みを整備する等の条件整備が必須の課題である。 （全国知事会） ○義務教育諸学校の学級編制に対する関与の廃止、教職員定数権の市への移譲 学級編制に係る都道府県の関与を廃止するとともに、教職員定数権及び教職員人事権移譲後の給与支払い権限を市に移譲する。 （全国市長会）
			第16条	第2項	分校等への適用	廃止又は条例委任	3		
			第16条	第3項	分校等への適用	廃止又は条例委任	3		
			第17条	第1項	短時間勤務の職を占める者等の換算基準	廃止又は条例委任	3		
			第17条	第2項	短時間勤務の職を占める者等の換算基準	廃止又は条例委任	3		
			第18条		教職員定数に含まない数の基準	廃止又は条例委任	3		
10	17	へき地教育振興法	第5条の2	第1項	へき地学校等の指定基準 へき地手当の支給基準	廃止又は条例委任	3		○へき地手当の支給対象及び支給基準の弾力化 情報通信や道路交通網の整備・普及等により、へき地学校を取り巻く環境は変化してきているが、文部科学省の基準はそうした環境変化に対応していない。へき地手当の支給対象者や支給基準の決定等について、地域住民の生活実態や手当受給者の通勤実態といった、へき地学校の実態を反映させ、都道府県が実情に応じた調整ができるよう法律を改正すべき。 （全国知事会・追加分）
			第5条の2	第2項	へき地手当の月額支給基準	廃止又は条例委任	3		
			第5条の2	第3項	へき地手当と地域手当等との調整基準	廃止又は条例委任	3		

〈労働〉

分野	通番	法律	条	項	見直し対象	講ずべき措置		備考	参考：提言等の内容
						見直しの方針	条例制定の主体		
18	12	職業能力開発促進法	第15条の6	第1項	公共職業能力開発施設の職業訓練基準	廃止又は条例委任	3		○都道府県による職業訓練の実施 都道府県職業能力開発校の管理運営の外部委託等ができるよう、国による設置及び管理に対する義務付けは廃止し、助言及び勧告等の関与は最小限にすべき。 （全国知事会） 普通課程の普通職業訓練は、短期課程と異なり、民間施設で実施（民間委託）することができない等、行政の弾力化・効率化を阻害しており、都道府県の自主的な判断により、実施が可能となるよう、国の義務付けを廃止すべき。 （全国知事会・追加分）
			第15条の6	第3項	公共職業能力開発施設の職業訓練基準	廃止又は条例委任	3		

〈社会福祉〉

分野	通番	法律	条	項	見直し対象	講ずべき措置		備考	参考：提言等の内容
						見直しの方針	条例制定の主体		
21	6	児童福祉法	第35条	第2項	都道府県が設置する児童福祉施設の職員の資格	廃止又は条例委任	1		○児童自立支援施設の職員身分規定 都道府県は児童自立支援施設の必置と、その施設長、児童自立支援専門員（生活支援員）は都道府県の職員を充てることとする義務付けがあることから、都道府県が設置する当該施設の外部委託が不可能となっているため、効率的な行政運営が可能となるよう、職員の身分規定を廃止すべき。 （全国知事会・追加分）
			第45条	第2項	児童福祉施設の設備・運営基準	廃止又は条例委任	3		○福祉施設最低基準の遵守義務規定＜児童福祉施設＞ 児童館の設備や運営に係る基準については、実施主体である市町村において、児童数等の地域の様々な実情に応じた運営ができるよう、要件を緩和すべき。 （緩和すべき要件の例）設備基準の緩和（集会室と遊戯室は設置が義務付けられているが、必ずしも両方必要ではない等） （全国知事会） 保育施設の設置・運営環境は、地域間で大きく異なるため、施設や運営の基準について、保育の実施主体である市町村が地域の実情に応じて実施できるよう、保育所設備や職員配置等の基準設定を市町村に移譲すべき。 （地域間で異なる設置・運営環境の例）都市部：施設用地の確保が困難等 過疎部：保育士の確保が困難等 （移譲すべき基準設定の例）乳児室、ほふく室、保育室等の面積基準、保育士の配置基準 （全国知事会） 保育児童の発育・発達過程に応じたよりよい給食の提供が可能となるよう、公立保育所における給食の外部搬入を行うことができるようにすべき。 （全国知事会） 民間保育所における給食については、施設外で調理し搬入する方法は認められていない一方、既に構造改革特区において公立保育所は「保育児童の発育・発達過程に応じたよりよい給食の提供」という理由で提案されているが、公立保育所に限る必要はなく、一定の条件のもと、公立、民間立を問わず外部搬入を認める内容に拡充するべき。 （全国知事会・追加分） 保育所設備基準を最低基準とするのではなく標準的なものとし、法令の規定を枠組化する。 （全国市長会）
21	12	老人福祉法	第17条	第2項	老人福祉施設の設備・運営基準	廃止又は条例委任	3		○福祉施設最低基準の遵守義務規定＜養護老人ホーム、特別養護老人ホーム＞ 老人福祉施設の設置・運営基準の義務付け・枠付けを地域の実情に応じ縮小すべき。 （縮小すべき義務付け・枠付けの例）特別養護老人ホーム等の耐火性能に係る規制の緩和（木造2階建） （全国知事会）

21	14	介護保険法	第74条	第1項	指定居宅介護サービス事業者の従業者の資格	廃止又は条例委任	3		○介護保険事業者の指定基準 介護保険事業者の指定基準等について、地域が主体的に判断してサービスを提供することが必要であり、義務付け・枠付けは縮小すべき。 （縮小すべき義務付け・枠付けの例） ・グループホームの指定における研修の受講要件 ・訪問リハビリテーション等における指定基準 ・介護予防支援業務における指定居宅介護支援事業者への委託件数の制限 （全国知事会）
			第74条	第2項	指定居宅介護サービス事業者の設備・運営基準	廃止又は条例委任	3		
			第78条の4	第1項	指定地域密着型サービス事業者の従業者の資格	廃止又は条例委任	2		
			第78条の4	第2項	指定地域密着型サービス事業者の設備・運営基準	廃止又は条例委任	2		
			第88条	第1項	指定介護老人福祉施設の従業者の資格	廃止又は条例委任	3		
			第88条	第2項	指定介護老人福祉施設の設備・運営基準	廃止又は条例委任	3		
			第97条	第1項	指定介護老人保健施設の施設・設備基準	廃止又は条例委任	3	メルクマールｖ：療養室、診察室、機能訓練室	
			第97条	第2項	指定介護老人保健施設の従業者の資格	廃止又は条例委任	3	メルクマールｖ：医師、看護師	
			第97条	第3項	指定介護老人保健施設の設備・運営基準	廃止又は条例委任	3		
			第110条	第1項	指定介護療養型医療施設の従業者の資格	廃止又は条例委任	3		
			第110条	第2項	指定介護療養型医療施設の設備・運営基準	廃止又は条例委任	3		
			第115条の4	第1項	指定居宅介護予防サービス事業者の従業者の資格	廃止又は条例委任	3		
			第115条の4	第2項	指定居宅介護予防サービス事業者の設備・運営基準	廃止又は条例委任	3		
			第115条の13	第1項	指定地域密着型介護予防サービス事業者の従業者の資格	廃止又は条例委任	2		
			第115条の13	第2項	指定地域密着型介護予防サービス事業者の設備・運営基準	廃止又は条例委任	2		
21	22	障害者自立支援法	第80条	第2項	障害福祉サービス事業、地域活動支援センター及び福祉ホームの設備・運営基準	廃止又は条例委任	3		○障害福祉サービス事業等の基準 「就労移行支援」や「就労継続支援」等の複数の障害福祉サービスを同一事業所で提供する「多機能型」の指定を受ける場合、6人以上の利用者が必要となっており、へき地等の地方では2～3人の対象利用者しか確保できない場合もあるため、都道府県において利用者数の確保が困難と認めた場合は6人以下でも指定できるよう基準を緩和すべき。 （全国知事会・追加分）

(b) 協議、同意、許可・認可・承認

表2

凡例
1.「分野」欄及び「通番」欄は、第2次勧告別紙1と同じである。
2.「見直し対象」欄は、見直し対象範囲に該当する協議、同意、許可・認可・承認の概略を示した。
なお、協議を受け、又は同意、許可・認可・承認を行う者は、括弧内に記した。
例） 同意協議（大臣）：大臣の同意を要する協議（同意のみの場合を含む）
協議（知事）：知事への協議
3.「講ずべき措置」欄のうち、「同意協議」は(ⅰ)、「協議」は(ⅱ)、「許可・認可・承認」は(ⅲ)、「意見聴取」は(ⅳ)、「事前報告・届出・通知」は(ⅴ)、「事後報告・届出・通知」は(ⅵ)に掲げる項目に該当していることを意味している。((ⅰ)～(ⅵ)は本文3(b)(2)に掲げる場合を示す。)
なお、同一条項において、講ずべき措置が複数ある場合には、主な講ずべき措置を記載し、「○○（主な講ずべき措置）等」と示した。
4.「備考」欄は、次の場合に記載した。
① 同一条項において、講ずべき措置が複数ある場合。
② 見直しに当たり特に留意すべき点を当委員会として指摘する場合。
5.「参考：提言等の内容」欄に記載している提言等は次のとおり。
（全国知事会）：全国知事会「「第二期地方分権改革」への提言等について」（平成19年7月25日）
（全国知事会・追加分）：全国知事会「国の関与の廃止等について（追加分）」（平成19年10月23日）
（全国市長会）：全国市長会 「支障事例を踏まえた主な改革の方向」（平成19年10月3日）

〈国土・土地〉

分野	通番	法律	条	項	見直し対象	講ずべき措置	備考	参考：提言等の内容
5	2	国土利用計画法	第9条	第10項	同意協議（大臣）	意見聴取		○土地利用基本計画に係る国土交通大臣の協議、同意 土地利用基本計画の策定・変更に係る国土交通大臣への協議、同意及び国の地方支分部局との事前調整は、地域の実態に応じた柔軟かつ迅速な計画策定の阻害要因となっているため廃止すべき。 （全国知事会）
5	30	公有水面埋立法	第27条	第3項	協議（大臣）	廃止		○埋立地の権利移転等に係る都道府県知事の許可に係る国土交通大臣の協議 ○埋立地の用途外使用に係る都道府県知事の許可に係る国土交通大臣の協議 港湾管理者が背後の都市計画との整合性等地域の実情に応じた港湾行政を行うため、海域管理（公有水面埋立）に関する認可や協議等は廃止すべき。また、用途変更や権利移転等の制限期間についても短縮、撤廃をすべき。 （全国知事会）
			第29条	第3項	協議（大臣）	廃止		

〈都市〉

分野	通番	法律	条	項	見直し対象	講ずべき措置	備考	参考：提言等の内容
6	1	都市計画法	第18条	第3項	同意協議（大臣）	協議等	第１次勧告のとおり	○都道府県の都市計画の決定に係る国土交通大臣の協議、同意 地域における主体的なまちづくりを行うため、協議、同意を必要とする「国の利害に重大な関係がある都市計画」を具体的に明記し、協議、同意を必要としない範囲を拡大すべき。 （全国知事会）
			第19条	第3項	同意協議（知事）	協議	町村においては「同意を要する協議」を許容	○市町村の都市計画の決定に係る都道府県知事の協議、同意 市町村が行う都市計画決定に際し、広域調整及び都道府県都市計画との適合性の観点から都道府県知事の協議、同意が義務付けされているが、地域の実情に即したまちづくりを自らの判断で迅速に進めることができるように、広域に影響を及ぼさないもの等（地区計画、小規模な市街地開発事業等）に係る協議、同意を廃止し、協議、同意を必要とする範囲を縮小すべき。 （全国知事会・追加分） 都市計画については、そのすべての決定権限を市に移譲するとともに、市決定の都市計画における都道府県等との協議、同意を廃止し、都道府県からの意見聴取、都道府県への報告とする。また、三大都市圏に係る特例措置を廃止する。 （全国市長会）
			第23条	第1項	協議（大臣）	廃止等	都市計画区域の整備、開発及び保全の方針のうち区域区分の方針に係る部分及び区域区分に関する都市計画について農業振興地域と市街化区域が重複する場合に限り、農林水産大臣への協議を許容	○都道府県の都市計画区域の整備方針等の策定に係る農林水産大臣の協議 地域における主体的なまちづくりを行うため、区域マスタープランの決定等に係る関係大臣への協議、意見聴取に係る事務は都道府県及び市町村に移譲し、都道府県及び市町村において協議手続きが完結するようにすべき。 （全国知事会）

〈道路〉

分野	通番	法律	条	項	見直し対象	講ずべき措置	備考	参考：提言等の内容
7	1	道路法	第74条	第1項	協議（大臣）	廃止		○都道府県道の路線の認定、変更、廃止に係る国土交通大臣の協議 自治事務であり自治体の役割と責任を明確にするため、都道府県道の認定、変更、廃止の国土交通大臣の協議は廃止すべき。 （全国知事会）

〈河川・災害〉

分野	通番	法律	条	項	見直し対象	講ずべき措置	備考	参考：提言等の内容
8	1	河川法	第79条	第2項	協議（知事）	廃止	準用河川に係るものに限る	○河川整備計画等に係る国土交通大臣の協議、同意（準用河川関係） 住民の安全な生活を確保する観点やまちづくりの観点等、地方の主体的な判断で管理や事業が実施できるよう、河川整備計画の国土交通大臣の協議、同意等は廃止すべき。 （全国知事会）
8	3	災害対策基本法	第40条	第3項	協議（大臣）	事後報告・届出・通知		○都道府県地域防災計画の作成、修正に係る協議 地域防災計画策定に係る国との協議は、地域の実態に応じた柔軟かつ迅速な計画策定の阻害要因となっているため廃止した上で、報告又は届出とし、必要に応じて助言する仕組みとすべき。 （全国知事会）
8	8	海岸法	第27条	第2項	承認（大臣）	同意協議	「同意を要する協議」を許容	○海岸保全施設の工事施工に伴う主務大臣の承認 住民の安全な生活を確保する観点やまちづくりと防災対策の一体性の観点から、地方の主体的な判断で管理や事業が実施できるよう、海岸保全施設の新設又は改良工事を施工しようとするときの主務大臣の承認は廃止すべき。 （全国知事会）

〈建築・住宅〉

分野	通番	法律	条	項	見直し対象	講ずべき措置	備考	参考：提言等の内容
9	5	住生活基本法	第17条	第4項	同意協議（大臣）	存置		○都道府県が策定する住生活基本計画に係る国土交通大臣の協議、同意 都道府県は、住生活基本計画の策定にあたり、公営住宅の供給目標量について、国土交通大臣に協議し、その同意を得なければならないと規定されているが、地方の裁量に任せるべき。 （全国知事会）

〈教育〉

分野	通番	法律	条	項	見直し対象	講ずべき措置	備考	参考：提言等の内容
10	3	学校教育法	第4条	第1項	認可（都道府県教育委員会）	事前報告・届出・通知等	市町村立高等学校、中等教育学校及び特別支援学校に係る部分に限り認可を許容	○市町村立幼稚園の設置及び廃止 市町村立幼稚園の設置・廃止に関する権限は、設置主体の市町村に移譲し、認可制から届出制とすべき。 （全国知事会）
10	4	公立義務教育諸学校の学級編制及び教職員定数の標準に関する法律	第5条		同意協議（都道府県教育委員会）	廃止		○市町村立学校県費負担教職員に係る人事権等の移譲 市町村立学校県費負担教職員の人事権、給与負担、教職員定数及び学級編制に関する権限等については、都道府県から市町村に移譲すべき。その際、人事権と給与負担は一体とすべき。また、市町村への権限移譲に当たっては、市町村ごとの態様の違いを考慮し、広域人事の仕組みを整備する等の条件整備が必須の課題である。 （全国知事会） ○義務教育諸学校の学級編制に対する関与の廃止、教職員定数権の市への移譲 学級編制に係る都道府県の関与を廃止するとともに、教職員定数権及び教職員人事権移譲後の給与支払い権限を市に移譲する。 （全国市長会）

〈産業通則〉

分野	通番	法律	条	項	見直し対象	講ずべき措置	備考	参考：提言等の内容
11	3	中小企業団体の組織に関する法律	第101条の2	第3項	協議（大臣）	廃止		○商工組合等の認可等に係る都道府県の経済産業大臣への協議 都道府県の区域を超えない商工組合及び商工組合連合会に係る設立認可、定款変更認可、解散命令等については、都道府県が処理する事務となっているが、命令、認可等をしようとするときは、経済産業大臣に協議しなければならず、設立認可、定款変更認可等について経済産業大臣へ協議することにより、県単独の認可の場合と比較して審査に要する時間が長くなることが考えられ、組合の迅速な事業展開のために、当該協議については廃止すべき。 （全国知事会・追加分）
11	6	企業立地の促進等による地域における産業集積の形成及び活性化に関する法律	第5条	第1項	同意協議（大臣）	廃止等	2項2号～5号、13号に係る部分に限り同意協議を許容、2項7号、11号に係る部分に限り事後報告・届出・通知を許容	○地方自治体の基本計画に対する国の協議、同意 平成19年度から各自治体が行う企業誘致活動の結果に対して国が評価し、特別な支援を行うという新たな国の関与ができたが、廃止すべき。 （全国知事会）

〈農業〉

分野	通番	法律	条	項	見直し対象	講ずべき措置	備考	参考：提言等の内容
12	3	農業改良助長法	第7条	第7項	協議（大臣）	廃止		○協同農業普及事業の実施方針の農水大臣協議 都道府県は農林水産大臣が定めた運営方針を基本に、都道府県実施方針を定めることになっているため、都道府県実施方針を定める際に必要となっている国との協議を廃止すべき。 （全国知事会）
12	15	農業振興地域の整備に関する法律	第4条	第5項	同意協議（大臣）	存置	2項1号、2号に係る部分 ※法改正（21.6.17成立）後の条項について判断	○農業振興地域整備基本方針・農業振興地域整備計画の大臣・知事協議、同意 都道府県、市町村の自主的・主体的な取り組みを阻害しないよう、都道府県が農業振興地域整備基本方針を定めるときの農林水産大臣への協議、同意の義務付けを廃止すべき。また、市町村が農業振興地域整備計画を定めるときの都道府県知事への協議、同意の義務付けを廃止すべき。 （全国知事会） 農用地利用計画に係る都道府県の同意を要する協議を廃止する。 （全国市長会）
					協議（大臣）	廃止	その他の部分	
			第8条	第4項	同意協議（知事）	協議	2項1号に係る部分	
					協議（知事）	廃止	その他の部分	

〈林業〉

分野	通番	法律	条	項	見直し対象	講ずべき措置	備考	参考：提言等の内容
13	4	林業労働力の確保の促進に関する法律	第4条	第3項	協議（大臣）	廃止等	計画の3号、4号に係る部分の厚労大臣に対して行うものに限り事前報告・届出・通知を許容	○林業労働力の確保の促進に関する基本計画の大臣協議 都道府県は、国で定めた基本方針に基づき、林業労働力の確保の促進に関する基本計画の策定・変更の際には国に協議しなければならないとされているが、基本計画は国の基本方針に基づいて策定・変更しているのであり、計画策定・変更の内容に関する協議までの関与は不要であり、協議を廃止すべき。 （全国知事会・追加分）
13	5	森林法	第6条	第5項	同意協議（大臣）	協議	5条2項2号～4号の2、5号、7号に係る部分	○地域森林計画の策定に係る協議 都道府県が策定する「地域森林計画」に係る農水大臣への協議は、地域の実態に即した計画策定の阻害要因となっているため廃止すべき。 （全国知事会）
					協議（大臣）	廃止	その他の部分	
13	11	森林病害虫等防除法	第7条の3	第3項	協議（大臣）	廃止		○森林病害虫等防除実施基準に係る協議 都道府県が策定する防除実施基準については、国の基準に則り策定しており、国との協議を廃止すべき。 （全国知事会）
			第7条の5	第2項	同意協議（大臣）	廃止		○森林病害虫等防除に係る区域の指定及び変更についての協議 手続きの迅速化のため、「高度公益機能森林」及び「被害拡大防止森林」の区域の指定及び変更についての国との協議は、被害が県域を越える等広域的に拡大する恐れのある場合に限定すべき。 （全国知事会）

〈水産業〉

分野	通番	法律	条	項	見直し対象	講ずべき措置	備考	参考：提言等の内容
14	7	漁港漁場整備法	第6条	第7項	認可（大臣）	事後報告・届出・通知		○漁港区域の指定又は変更についての大臣認可 漁港区域の設定は漁港整備だけでなく、海岸の管理等とも密接に関わっており、社会経済情勢の変化や地域の実情に応じ、漁港管理者が区域の変更も柔軟に対応する必要があり、第1種、第2種漁港の大臣認可を廃止し、都道府県や市町村が独自に指定等を行えるようにすべき。 （全国知事会・追加分）

〈運輸・観光〉

分野	通番	法律	条	項	見直し対象	講ずべき措置	備考	参考：提言等の内容
17	8	港湾法	第4条	第4項	認可（大臣又は知事）	事後報告・届出・通知		○重要港湾の入港料に係る国土交通大臣の協議、同意 ○地方公共団体による港湾区域の決定・変更に係る国土交通大臣・都道府県知事の認可 ○特定港湾管理者による特定国際コンテナ埠頭の運営者の認定に係る国土交通大臣の同意 ○港湾管理者による特定埠頭の運営者の認定に係る国土交通大臣の同意 港湾管理者が港湾の経営を行うにあたり、その財源である重要港湾の入港料についての国土交通大臣の同意は廃止すべき。また、そのほかの自治事務に関する国の関与は廃止すべき。 （全国知事会）
			第44条の2	第2項	同意協議（大臣）	廃止		
			第50条の4	第3項	同意協議（大臣）	事後報告・届出・通知		
			第54条の3	第3項	同意協議（大臣）	事後報告・届出・通知		
			第58条	第3項	協議（大臣）	廃止		○埋立地の用途変更・権利移転等に係る港湾管理者の許可に係る国土交通大臣の協議 港湾管理者が背後の都市計画との整合性等地域の実情に応じた港湾行政を行うため、海域管理（公有水面埋立）に関する認可や協議等は廃止すべき。また、用途変更や権利移転等の制限期間についても短縮・撤廃をすべき。 （全国知事会）
17	20	空港法	第8条	第2項	同意協議（大臣）	存置		○地方管理空港の滑走路等の新設等に係る国土交通大臣の協議、同意 第二種空港（地方管理）、第三種空港の設置、変更又は航空保安施設の工事施行に係る国土交通大臣への協議は、あらかじめ空港設置、変更に係る国土交通大臣の認可を受けていることから、これを廃止すべき。 （全国知事会）

〈環境〉

分野	通番	法律	条	項	見直し対象	講ずべき措置	備考	参考：提言等の内容
19	6	自然環境保全法	第49条	第1項	協議（大臣）	廃止等	鉱区、市街化区域、農用地区域と重なる場合に限り協議を許容	○自然環境保全地域の指定についての国の行政機関との協議 特別地区の指定に際して、自然環境保全法第49条により環境大臣との協議が義務付けられているが、制度運用が地方に定着していることから、報告で足りる。 （全国知事会・追加分）
19	15	ダイオキシン類対策特別措置法	第11条	第3項	同意協議（大臣）	廃止等	1項3号、4号（「期間」のみ）に係る部分に限り協議を許容	○総量削減計画の大臣の同意、協議 都道府県が策定する総量削減計画については、国の定める基本方針を踏まえた上で、地域の実情に応じて策定すべきものであるため、国への協議、同意は廃止すべき。 （全国知事会）
19	16	大気汚染防止法	第5条の3	第3項	同意協議（大臣）	廃止等	1項4号、5号（「期間」のみ）に係る部分に限り協議を許容	
19	18	自動車から排出される窒素酸化物,粒子状物質の特定地域における総量の削減等に関する特別措置法	第7条	第3項	同意協議（大臣）	廃止等	2項4号、5号（「期間」のみ）に係る部分に限り協議を許容	
19	20	水質汚濁防止法	第4条の3	第3項	同意協議（大臣）	廃止等	2項1号に係る部分に限り同意協議を許容	

〈厚生〉

分野	通番	法律	条	項	見直し対象	講ずべき措置	備考	参考：提言等の内容
20	13	水道法	第6条	第1項	認可（大臣）	事前報告・届出・通知		○水道事業の大臣認可、大臣届出 水道事業における認可等を廃止し、市の責任において実施できるようにする。 （全国市長会）
			第10条	第1項	認可（大臣）	事前報告・届出・通知		
			第11条	第1項	認可（大臣）	事前報告・届出・通知		
			第26条		認可（大臣）	事前報告・届出・通知		
			第30条	第1項	認可（大臣）	事前報告・届出・通知		
20	16	下水道法	第2条の2	第7項	同意協議（大臣）	協議		○流域別下水道整備総合計画に係る国土交通大臣の協議、同意 県際河川、広域的閉鎖性水域に係る流域別下水道整備総合計画を定めようとするときは、国土交通大臣に協議し、その同意を得なければならないとされているが、関係自治体との協議を行うことにより、直接、国の利害に影響を与えないものと考えられるため、国への協議、同意は廃止すべき。 （全国知事会・追加分）
			第4条	第1項	認可（大臣）	事後報告・届出・通知等	市町村設置の場合の都道府県知事の協議、都道府県設置で流域別下水道整備総合計画が未策定の場合の国土交通大臣の協議に限り協議を許容	○公共下水道の事業計画に係る国土交通大臣の認可 既決定の都市計画に即して都道府県が実施する都市計画事業及び公共下水道の設置に関する国土交通大臣の認可は廃止すべき。 （全国知事会）
			第25条の3	第1項	認可（大臣）	事後報告・届出・通知等	市町村設置の場合の都道府県知事の協議、都道府県設置で流域別下水道整備総合計画が未策定の場合の国土交通大臣の協議に限り協議を許容	○流域下水道の事業計画に係る国土交通大臣の認可 流域下水道の設置について国土交通大臣が事業認可しようとする際に、保健衛生上の観点で環境大臣から意見聴取することとされているが、環境大臣が当該流域下水道による処理区域以外の区域に対する影響を把握することを目的とするものであり、都道府県知事から環境大臣への事業計画の届出に代える等、事務の簡素化を図るべき。なお、国土交通大臣の認可についても、法定手続きを経て決定された都市計画に即して実施されるものであるため、廃止すべき。 （全国知事会・追加分）

〈社会福祉〉

分野	通番	法律	条	項	見直し対象	講ずべき措置	備考	参考：提言等の内容
21	13	高齢者の医療の確保に関する法律	第133条	第2項	協議（知事）	廃止		○法定給付以外の保険給付を行おうとする場合等の都道府県知事協議 市町村が法定給付以外の保険給付を行おうとする場合やその他の政令で定める場合（保険料率の設定及び変更を予定）においては、あらかじめ都道府県知事への協議が義務付けられており、当該事務が市町村の自治事務であるにもかかわらず、都道府県知事に協議しなければならないとすることの必要性が不明であり、また、法律上、保険料率は政令で定める基準に従って条例で定めることとなっていることからも、市町村の裁量による部分は限られているため、当該規定は廃止すべき。 広域連合が法定給付以外の保険給付を行おうとする場合及びその他の政令で定める場合（保険料率の設定及び変更を予定）においては、あらかじめ都道府県知事に協議しなければならないこととされているが、広域連合がその条例に定めるところにより行う法定外の保険給付や保険料率の設定等について、当該事務が広域連合の自治事務であるにもかかわらず、都道府県知事に協議しなければならないとすることの必要性が不明であるため、当該規定は廃止すべき。 （全国知事会・追加分）
22	1	国民健康保険法	第12条		協議（知事）	廃止		

(c) 計画等の策定及びその手続

表3

凡例
1.「分野」欄及び「通番」欄は、第2次勧告別紙1と同じである。
2.「見直し対象」欄は、見直し対象となる計画等の策定及びその手続の概略を示した。
3.「講ずべき措置」欄のうち「廃止又は「できる」規定化等」は、義務付けを廃止することを意味しており、具体的には、次のいずれかの措置を講ずることとする。
・計画等の策定及びその内容に係る規定そのものの廃止
・計画等の策定に係る規定の「できる」規定化又は努力義務化、及びその内容に係る規定の例示化又は目的程度の内容への大枠化
なお、見直し対象が計画等の「認定」の場合には、「(b)協議、同意、許可・認可・承認」の記載方法に従った。
4.「備考」欄は、次の場合に記載した。
① メルクマールに該当する場合。
② 同一条項において、講ずべき措置が複数ある場合。
③ 見直しに当たり特に留意すべき点を当委員会として指摘する場合。
5.「参考:提言等の内容」欄に記載している提言等は次のとおり。
(全国知事会):全国知事会「「第二期地方分権改革」への提言等について」(平成19年7月25日)
(全国知事会・追加分):全国知事会「国の関与の廃止等について(追加分)」(平成19年10月23日)
(全国市長会):全国市長会 「支障事例を踏まえた主な改革の方向」(平成19年10月3日)

〈都市〉

分野	通番	法律名	条	項	見直し対象	講ずべき措置	備考	参考:提言等の内容
6	18	中心市街地の活性化に関する法律	第9条	第1項	基本計画の作成	廃止又は「できる」規定化等	2号、4号～10号、12号に係る部分に限り存置を許容	○中心市街地活性化基本計画 中心市街地の活性化は地域が自主的・主体的に取り組むべきであり、市町村が策定する中心市街地活性化基本計画の国による認定は廃止すべき。 (全国知事会)
					基本計画の認定	廃止等	2号、4号～10号、12号に係る部分に限り認定を許容	

〈産業通則〉

分野	通番	法律	条	項	見直し対象	講ずべき措置	備考	参考:提言等の内容
11	8	中小企業による地域産業資源を活用した事業活動の促進に関する法律	第4条	第1項	基本構想の作成	廃止又は「できる」規定化等	事実上の義務付けとならないよう見直し	○都道府県の基本構想の策定義務 支援対象とすべき地域の資源を都道府県が策定する基本構想の中で特定し(主務大臣が認定)、特定された資源を活用する中小企業者等の事業計画を国が認定し、各種の支援措置を講ずることとされているが、中小企業者等が国から具体的な支援を受けるためには、前提として都道府県の基本構想を作成せざるをえず、都道府県の基本構想の作成自体が事実上の義務付けとなっており、都道府県の基本構想作成の義務付けを廃止すべき。 (全国知事会・追加分)
					基本構想の認定	廃止		

11	9	小規模企業者等設備導入資金助成法	第12条	第1項	事業計画の作成	廃止又は「できる」規定化等	事業計画の廃止	○小規模事業者等設備導入資金貸付事業の都道府県事業計画への国基準の適用 地域の実態にあわせた運用ができるよう、小規模企業者等設備導入資金貸付事業についての都道府県事業計画への国基準の適用の義務付けを廃止し、国の定める基準は例示的・一般基準的なものとすべき。 （全国知事会）

〈農業〉

分野	通番	法律	条	項	見直し対象	講ずべき措置	備考	参考：提言等の内容
12	8	農山漁村電気導入促進法	第2条	第1項	都道府県農山漁村電気導入計画の策定	廃止又は「できる」規定化等		○都道府県の農山漁村電気導入計画の策定義務 電気が供給されていない農山漁村等において、農林漁業団体から電気導入事業の申請があった場合、都道府県は電気導入計画を作成し、農林水産大臣に提出しなければならないとされているが、農林水産省からの決定通知を待たなければ、農林漁業団体は貸付を受けることができず、速やかな事業（発電施設の改良、造成等）実施を妨げている。そのため都道府県の電気導入計画策定の義務付けを廃止し、農林漁業団体が直接農林漁業金融公庫等へ事業計画を提出し、融資を受けられるように改善すべき。 （全国知事会・追加分）

〈厚生〉

分野	通番	法律	条	項	見直し対象	講ずべき措置	備考	参考：提言等の内容
20	44	医療法	第30条の4	第2項	医療計画の内容	廃止又は「できる」規定化等	メルクマールⅴ：4号～8号 10号～12号に係る部分に限り存置を許容 基準病床数の算定に当たり独自に加減算できるよう見直し	○全国一律の基準病床数設定の廃止 全国一律の算定による設定は、都道府県が地域医療の実態を踏まえて病床削減・増床ができるよう、廃止すべき。 （全国知事会）

５　３つの重点事項以外の取扱い

１でも述べたように、当委員会では、３つの重点事項について具体的に講ずべき措置に関する結論を得た。

もとより、義務付け・枠付けには実に多様な形態のものが存在している。本勧告で取り上げた 1,224 条項は、メルクマールに該当しないという結論を得た 4,076 条項の一部であるが、当委員会の調査審議の期間等を勘案し、特に問題があると認められた３つの重点事項について、具体的に講ずべき措置を対象とし調査審議を行ったものであり、当委員会として３つの重点事項以外は問題がないということでは全くない。当委員会としては、第２次勧告のとおり、メルクマールに該当しない 4,076 条項については廃止又は条例委任等の見直しを行う必要があると判断しているものである。

したがって、政府は、３つの重点事項以外についても、第２次勧告に基づき、今後、具体的に見直し措置を講ずべきである。

６　義務付け・枠付けに関する立法の原則とそのチェックのための仕組み

（１）義務付け・枠付けに関する立法の原則

自治事務については、地方自治法第２条第 13 項において「国は、地方公共団体が地域の特性に応じて当該事務を処理することができるよう特に配慮しなければならない」とされている。義務付け・枠付けの見直しとは、これを個別の法律において具体的に実現する意義を持つものである。

将来的にもこの見直しの実効性を担保するため、今後、制定、改正される法律は、今次の地方分権改革で定立した義務付け・枠付けに係る国の立法に関する原則、すなわち、第２次勧告第１章２（２）で明らかにしている、義務付け・枠付けの見直しの具体的な方針に沿ったものとなるようにすべきである。このためには、地方分権改革推進計画において、この義務付け・枠付けに関する原則を明確に位置付けるべきである。

さらに、今後、この原則について法律上明確にすることも検討すべきである。

（２）チェックのための仕組み

今後、政府が国会に提出する法律案については、この義務付け・枠付けに関する立法の原則に沿ったものとなるよう、各府省における法案の立案段階でこの原則をチェックする政府部内の手続を確立すべきである。

また、義務付け・枠付けを必要最小限のものとするためには、国における施策の立案段階で地方自治体の意見が反映される仕組みを確保することが重要である。地方自治法では、地方自治体の長、議長の全国的連合組織が地方自治に影響を及ぼす法令等に関し、内閣に意見を申し出、又は国会に意見書を提出することができることとされており（第263条の３第２項）、内閣は意見の申出を受けたときは、これに遅滞なく回答するよう努めるものとされ、特に、当該意見が地方自治体に対し新たな事務又は負担を義務付けると認められる国の施策の場合には、内閣はこれに遅滞なく回答するものとされている（同条第３項及び第４項）。さらに、各大臣は、地方自治体に対し新たに事務又は負担を義務付けると認められる施策の立案をしようとする場合には、長、議長の全国的連合組織が内閣に対して意見を申し出ることができるよう、当該連合組織に当該施策の内容となるべき事項を知らせるために適切な措置を講ずるものとされている（同条第５項）。適切な措置とは、事前の情報提供であり、その時期や方法に関しても制度の趣旨に照らし、適切に行われる必要があるが、これまでの情報提供の状況をみると、情報提供が行われていない、あるいは情報提供が行われてもその時期が政府案確定の直前であるなどのケースが見られ、制度の趣旨が十分に理解されているとは言い難い。

この事前情報提供制度（同条第５項）は、新たに事務等を地方自治体に対して義務付ける観点から、行政手続法による命令等を定める場合の意見公募手続とは別途の必要があるものとして設けられたものである。地方自治体が事前の適切な時期に施策の立案の内容を知り、それに対し、必要な検討を経て、適時に意見を申し出、内閣がそれに対して回答することを制度的に担保するとの本制度の趣旨を十分に踏まえ、対象となる施策の立案について、情報提供をすべきことが徹底されることはもとより、情報提供の時期や方法については、適切な対応が行われるべきである。具体的には、情報提供の時期については、例えば、法律案については、審議会等の答申を受けた場合、当該答申を踏まえて法案化する旨を当該答申とともに通知するなど、長、議長の全国的連合組織が法律案の内容を知り、それに意見を提出した場合、地方側の意見を踏まえた法律案の修正等が可能な時期とすべきである。また、法律に基づいて義務付けを具体化する政令等の案についても、同様に適時の情報提供が必要である。情報提供の内容については、例えば、情報提供に際して、施策の概要等の関連資料を添付するなど、当該連合組織が、事後ではなく事前に法律案等の内容を知りえることを制度的に担保するとの本制度の趣旨を十分に踏まえたものとすべきである。

7　今後に向けて

「義務付け・枠付けの見直しと条例制定権の拡大」は、地方自治体の条例制定権を拡大し、法制的な観点から、地方自治体の自主性を強化し、自由度の拡大を図るものであり、「地方政府」の確立には不可欠な要素である。第１次地方分権改革による機関委任事務制度の廃止等により、従来行われていたような通達等による国の指示や関与等をもって地方自治体の自治事務を縛ることはできないこととなった。しかしながら、自治事務に対する法令による詳細かつ画一的な義務付け・枠付けが多数存在しているのが現状である。

当委員会としては、平成 19 年の委員会発足当初より、義務付け・枠付けの見直しについて広範かつ詳細な調査審議を行い、「中間的な取りまとめ」、第１次勧告、第２次勧告及び中間報告において委員会における検討結果を提示してきた。とりわけ、第２次勧告では、見直しの対象とする義務付け・枠付けの範囲を明らかにし、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た上で、見直しの具体的な方針を示した。さらに、本勧告では、３つの重点事項に関し、義務付け・枠付けを見直す場合の具体的に講ずべき措置を個別条項ごとに提言した。当委員会の長期にわたる調査審議で得られたこれらの整理は、自治立法権の強化に向けた取組みを進めるに当たって具体的な道標になるものと考えている。

政府において、義務付け・枠付けの見直しを行うに当たっては、２において明確にしているように、法律の規定そのものを廃止する、すなわち、その事務を行うかどうか、行う場合に手続、判断基準等を条例で定めるかどうかを含めてすべてを地方自治体が判断するという選択肢を、いずれの場合についても第一に検討すべきである。

また、義務付け・枠付けの見直し対象として第２次勧告別紙１に掲げた条項は、当委員会が各府省に対して調査を行い、見直し対象条項として各府省から回答があったものを踏まえて精査を加えたものである。この作業に当たっては、各府省から何ら回答がなかったときは、義務付け・枠付けの必要がないものという前提を明らかにした上で、作業を進めてきた。仮に、同勧告別紙１に掲げた条項以外に見直し対象条項に該当するものがあるとすれば、政府の責任において同様の見直しを行うべきであることを改めて付言しておく。

さらに、今回の見直し対象である義務付け・枠付けに関連する国庫補助負担金制度については、国が法令で事務の実施やその方法を縛っている義務付け・枠付けを見直したとしても、当該国庫補助負担金制度が、地方自治体の事業実施に当たっての自主性・自立性を妨げている場合には、義務付け・枠付けの見直しが地方自治体の自主性を強化し自由度を拡大するものであるという今回の改革の趣旨に即し、併せて所要の見直しを政府において検討すべきである。

当委員会による義務付け・枠付けの見直しに関する勧告は、条例制定権の保障の範囲を「地方自治の本旨」の観点から設定するという意義を有する取組みでもあり、我が国の地方自治制度始まって以来の試みである。

条例制定権の拡大は、国が全国一律に決定し、地方自治体に義務付けていた基準、施策等を、地方自治体が自主的に決定し自らの責任で実施していくことにほかならない。地方自治体は、地域住民のニーズを的確に把握しつつ条例を制定することによって、住民ニーズに応えることが政策遂行の基本となる。こうした取組みを通じて、国・地方自治体双方の意識変革が期待される。地方自治体の自主的な条例制定の動きに呼応して、地域住民も、自らの自治意識を高め、積極的に地方自治に参画していくことが期待される。地方議会も、こうした行政や地域住民の変化に対応して、住民ニーズの把握に努めることや、条例審査等の能力の向上を図ることを通じ、条例制定権の拡大に応じた議論を展開すべきである。このためにも、地方自治体に対しては、法令改正の進展に対応し速やかに条例制定・改正等の実現を図り、地域住民のニーズに応えることを期待する。

また、法制面に着目すれば、今後、本勧告に基づき法律改正が行われ、さらに、政省令等の改正が必要となる場合もあるが、関連する法令改正内容の全貌がわからなければ、地方自治体は本格的な条例制定・改正の作業に取りかかることができない。政府においては、これら一連の法令改正の取組みを地方自治体に対して明らかにしつつ進めていくべきである。

なお、本勧告では、義務付け・枠付けに関する立法の原則を定めることを明記しているが、立法の原則は、個別の国の法令の規定の内容がこれに従って制定改廃されることにより、その実効性がはじめて担保されるものである。この点に関しては、個別の法令の内容を問わず、通則規定で条例による国の法令の「上書き」権を保障することをめぐって様々な意見があるが、

- 法律の制定は、「国権の最高機関」とされている国会によって行われること（憲法第 41 条）。
- 地方自治体の条例制定権は「法律の範囲内」とされていること（憲法第 94 条）。
- 政令は「憲法及び法律の規定を実施するため」に、府令・省令は「法律若しくは政令を施行するため、又は法律若しくは政令の特別の委任に基づいて」制定されるものであり、特に、それらによって罰則を設けたり義務を課したり国民の権利を制限したりするのはすべて法律の委任に基づいて行われるものであること（憲法第 73 条、内閣法第 11 条、内閣府設置法第 7 条、国家行政組織法第 12 条参照）。

等を踏まえつつ、引き続き、慎重な検討が必要である。

当委員会としては、義務付け・枠付けの見直しに関する調査審議は、この第３次勧告をもって最後とするが、地方自治体の自主性・自立性を阻害している義務付け・枠付けは、今回対象としたものには必ずしも限られない。

今次の地方分権改革において、義務付け・枠付けの見直しの対象範囲については、

地方自治体の事務の処理又はその方法に関する法律の規定のうち、原則として条項を単位として、「自治事務であること」及び「事務の処理又はその方法（手続、判断基準等）を義務付けていること」に該当するものであって、「事務の処理又はその方法（手続、判断基準等）について、条例による自主的な決定又は法令による義務付けの条例による補正（補充・調整・差し替え）を認めていること」に該当するものを除いたものとした。

この結果、例えば、この定義に該当しない法律の規定（例：包括委任規定）を根拠として政省令等で義務付け・枠付けをしているものについては、今回の当委員会における見直し作業の対象とはならなかった。また、地方自治体の事務の処理等に関して条例の制定や条例による補正を認めているものについても対象としていない。しかしながら、今回、３つの重点事項について検討を深め、条例に委ねる方法について一定の知見が得られたことを踏まえると、なお、地方自治体の自主性や自由度を高める方法があることが共通の理解となった。今回の調査審議の経緯から見直し作業の対象外としたものについてもなお改善の余地がありうる。このような事項についての取扱いは、将来の改革にゆだねられている課題である。

なお、法定受託事務に係る義務付け・枠付けは今回の検討の対象から除外されている。この点に関しては、法定受託事務についても自主性・自立性を認めるべきとの考え方もありうるところであるが、事務そのものに、本来自治事務とすべきものがあるのではないか、という観点からも検討されるべきである。

第２章　地方自治関係法制の見直し

当委員会は、地方自治体を「地方政府」と呼ぶにふさわしい存在にまで高めていくために、これまで累次の勧告を行ってきた。

これまでの勧告で取り上げてきたところの、重点行政分野の抜本的な見直し、基礎自治体への事務権限の移譲、補助対象財産の財産処分の弾力化、義務付け・枠付けの見直しと条例制定権の拡大、国の出先機関の見直しと地方の役割の拡大等は、いずれも、団体自治の側面の拡充によって、自治立法権、自治行政権、自治財政権を併せ有する「完全自治体」を目指すものであった。

しかしながら、「地方政府」を確立するためには、他面において住民自治の側面をも拡充し、地方自治体を地域住民の意思を的確かつ鋭敏に反映する地方政治の舞台に変えていかなければならない。

おりしも、人口減少社会の到来、地域経済の低迷、厳しい財政状況等を背景として、多くの地方自治体においては、独自の職員給与のカットをはじめとした行革努力に加え、住民サービスそのものの見直しが進められていて、地方自治体が行政に対する地域住民の理解と協力を得る必要性は従来にもまして高まっている。地方自治体が経営感覚を研ぎ澄ませ、みずからの判断と責任において組織と財務のマネジメントを改革していくことができるように、地方自治関係法制についても見直しを行う必要がある。

１　地方自治体における行政委員会の必置規制の見直し

地方自治法は、地方自治体の執行機関について執行機関多元主義を採用し、直接公選職の長とは別個に、委員会及び委員[20]の制度を設けている。これらの委員会及び委員は、いずれも、一定の要件に該当する地方自治体に必ず設置しなければならないものとされている。

この種の行政委員会制度は、戦後改革において、権力の集中を排除する、または民主化政策を推進するといった観点から、アメリカ合衆国の制度に倣って国と地方の双方に導入されたものであった。

このうち国に導入された行政委員会については、その後、組織として肥大化している、責任の明確性を欠いている、能率的な事務処理の目的を達しがたい等々の批判を受け、多くのものが廃止されるか、あるいは審議会等へ改組されるといった経過をたどってきたのに対して、地方自治体に導入された行政委員会、すなわち委員会及び委員の方は、おおむね昭和 20 年代後半に現在の姿に落ち着き、ほぼそのまま今日まで維持されてきている。

地方自治体の組織のマネジメントは、地域住民によって直接に選挙された長が地域住

[20] 地方自治法に規定される委員会及び委員（第二編第七章第三節）のことであり、委員会（教育委員会、公安委員会、農業委員会等）及び委員（監査委員）を指す。

民の意思に基づいて自主的・自立的に行うことを基本にしている。この長とは別の執行機関として委員会及び委員を引き続き存置していくためには、それぞれの委員会及び委員ごとに、その設置を義務付けるに足りるだけの確たる根拠が存在していなければならない。すなわち、当該事務の執行について特段に強く、政治的中立性又は公平・公正・中立性、あるいは専門技術的又は利害調整的な視点からの配慮が求められるか、あるいはまた準司法的・準立法的性格を有するかといった、制度創設時において主張された理由が今日もなお妥当しているのかどうかが問われることになる。

制度導入時から半世紀以上を経た今日、こうした観点から地方自治体の行政委員会制度について検討してみたところ、少なくとも教育委員会及び農業委員会については、その設置を全国画一的に義務付けるに足りるだけの確たる根拠を見出しがたいので、それぞれ以下のとおり、制度の見直しを行うべきである。

（１）教育委員会

教育委員会制度は、戦後、教育の民主化を徹底する見地から、直接公選の委員から構成される行政委員会として発足した。その後、委員の直接公選制は廃止され、委員は議会の同意を得て、長が任命することとされたが、なお行政委員会の形態を存続させる根拠として、教育の政治的中立と教育行政の安定があげられていた。

教育の政治的中立の要請が言われながら、国の教育行政には行政委員会制度は採用されてこなかったのに対して、地方自治体の教育行政に対してのみ行政委員会制度の採用を強制している制度的不均衡について、納得のいく説明はなされてこなかった。

しかも、教育委員会制度がほぼ現在の姿になって半世紀以上を経た今日、その運用については、本来は委員会が決定すべき事務の多くが委員会事務局によって処理されているなど委員会の会議が形骸化している、合議制であるが故に機動性・弾力性に欠けるなどの指摘がなされている。

また、教育委員会及びその事務局は、長から半ば独立した執行機関として、地域住民の意思を反映することよりも、文部科学省、都道府県教育委員会、市区町村教育委員会という縦系列の指導助言に重きを置いた運営がなされがちであるとの批判も根強い。委員及び事務局職員の多くを学校教職員又はそのＯＢで占めることによって閉鎖的な世界を形成している、との批判もある。

さらに、自治体政策の企画立案と実施にあたっての横の総合調整の問題もある。現状では、幼稚園は「学校教育」として教育委員会が、保育所は「社会福祉」として長が担任しているが、地域住民の見地から見れば、いずれも、教育であり子育て支援である。また、公立学校は教育委員会の、私立学校は長の担任であるが、児童・生徒や保護者の見地から見れば、どちらも学校教育であることに変わりはない。さらに、社会教育行政は教育委員会、生涯学習支援は長という地方自治体内部における事務分担も、地域住民の立場に立てば、意味のない仕分けである。

教育委員会制度が導入された当初は、その理由の一つとして、地域住民の意向の的確

なる反映があげられていた。しかしながら、この点についてはむしろ、直接公選の長の方がより適切に達成し得ると考えられる。その上になお一層多様な地域住民の意向を反映する必要があると判断される場合には、審議会等の住民参画機関を設置するなど工夫の余地が大きい。

教育委員会を引き続き存置するか、それともこれを存置せずその所掌事務を長の所管とするかについては、地方自治体の組織のマネジメントの自由度を高める観点から、地方自治体の判断によって任意に選択することができるように改めるべきである。

地方自治体が、地域にあった教育を自由に展開することが、地方分権改革の観点からも求められている。その際、教育委員会がこれまで通り主体となるのか、それとも長が主体となるのかについて、地方自治体の自由度を高めることにより、各地方自治体が創意工夫し地域にあった地方教育行政体制の構築を図るべきである。

なお、教育委員会の所掌事務を長が所管する場合は、教育の政治的中立や教育行政の安定性の確保に留意すべきであることはいうまでもない。とりわけ、教員の任用権を有する地方自治体においては、特段の注意を払うべきである。教育の政治的中立の確保を万全なものとするための具体的な措置として、長による教員任用の適否を事前に審査する専門的な審査機関を設けることも、十分に検討に値する。

（２）　農業委員会

農業委員会の委員構成の仕組みは複雑である。そこで当委員会は、既に第１次勧告において、農業委員会の選挙委員の選挙区等、農業委員会の組織運営に係る必要以上に詳細な規制については、地方自治体のより弾力的な運用を図る観点から、必要な措置を講じるべきことを勧告した。

しかし、農業委員会をめぐる根源的な疑問は、この行政委員会の形態を今後とも存続していく必要がはたしてあるのかである。そこで当委員会はその後も、関係者から意見を聴取し、この制度をめぐる各種審議会等及び有識者会議における調査審議の状況をも踏まえつつ、地方自治体の組織のマネジメントを弾力化する観点から、引き続き検討してきた。

農業委員会は、自作農の創設及び維持、農地等の利用関係の調整、農地の交換分合その他農地に関する事務を執行する行政委員会であり、農地改革の成果を確保するために、民主的な農業者代表組織として、長から独立した執行機関として市区町村に設置することを義務付けられてきたものである。

しかしながら、その運用の実態を見ると、委員会が行う農地の権利移動の許可等の処理件数は減少傾向にある、地域によっては事務の大半を処理しているのは事務局で、委員会の会議は形骸化しているとの指摘もなされている。

また、制度導入から半世紀以上を経過した今日、農業を取り巻く環境は激変している。食料自給率は低下し、農業従業者の高齢化が進んでいる。また、農地の荒廃が進み、耕作放棄地が拡大し、農地管理のあり方が根本から問われている。さらに、より簡素で効

率的な地方自治体の組織のマネジメントを求める国民の声も高まっている。これらの点に鑑みれば、市区町村が地域の実情に応じ農地の管理を含め、農業政策全般を総合的に展開できるようにすべきである。このため、農業委員会のあり方についても全国画一的に定めるのではなく市区町村の自由度を高めるべきである。例えば、地域の農業者の参画の要請は、審議会等の活用や農業者との意見交換等の代替措置をもってしても十分に対応可能である。

既に現行制度でも、一定の農地面積（北海道 800ha、都府県 200ha）を超える農地を有する市区町村にはこれを必置、それ以下の農地しか有しない市区町村にはこれを置かないことができることとされているが、このような合理的な根拠のあやふやな一律の基準によるのではなしに、むしろ、農業委員会を設置するのか、これを設置せずその所掌事務を市区町村長が担うのかは、個々の市区町村が、地域の実情に応じて自主的に判断し、任意に選択できるように改めるべきである。市区町村長が直接事務を扱う場合は、農地の権利の移動を伴う事務を扱うことから情報公開を徹底して、透明性を高め、公正な事務の執行に努めるべきである。

なお、引き続き農業委員会を存置する形態を選択する市区町村においても、同様に、情報公開の徹底を図るべきである。また、この農業委員会の選挙委員の選挙区等の設定を弾力化するとともに、これら選挙委員以外の長による任命委員の構成についても弾力化し、地域の農業者以外の農政に関する専門家の参画枠を自由に決定できるように改めるべきである。

２　地方自治体の財務会計における透明性の向上と自己責任の拡大

地方自治体の財務会計については、議会、住民等による民主的統制を保障するとともに、適正な財務会計処理を確保する観点から、予算・決算、収入・支出、契約、現金及び有価証券、時効、財産についての基本的なルール、並びに住民監査請求及び住民訴訟等の制度が、地方自治法において詳細に定められているところである。

この地方財務会計制度の基本的な仕組みは、昭和 30 年代にその大枠が整備されて以降今日にいたるまで変わっていない。

今日、地方自治体の財政状況は、きわめて厳しく、地方自治体は従来にもまして地域住民の理解を得て財政運営を行うことを求められている。そのためには、みずからの財政状況に関する情報を正確かつ簡明に地域住民に公開していくことが必要不可欠である。

現行の予算・決算制度は、基本的に現金主義で組み立てられている。この現金主義の原則は財政に対する民主的統制に資するという利点があると説明されてきた。しかし、その反面、企業会計に比べると、ストック情報を含む財務状況の開示という点には限界があるという難点がある。そこで、こうした問題意識から、多くの地方自治体において、事業ごとの予算・決算書類の作成や発生主義の考え方を取り入れた財務４表の導入が進

められてきているが、この動向を更に一層促進する必要がある。

予算については、経常経費と投資経費とが区分されていないなどの問題点を抱えていて、現行の予算・決算を含む財務会計制度については改善の余地があると言わざるを得ない。

また昨今、一部の地方自治体において不適正な経理処理等が行われていたことが会計検査で判明し、適正かつ公正な財務処理を確保することが改めて強く要請されてもいる。

以上の諸点を踏まえ、政府は、透明性の向上と自己責任の拡大を図る観点から、地方自治体の財務会計制度の見直しに着手し、改革の方向性を国民に提示すべきである。なおその際には、日々行われている地方自治体の財務会計実務に無用な混乱が生じないように十分に配慮する必要のあること、財政運営上密接な関係にある国と連動した制度体系を維持する必要のあるもの等については国の財務会計制度と一体となった見直しが必要であることは、改めて指摘するまでもないところであろう。

なお、第 29 次地方制度調査会は、去る 6 月に、市町村合併を含めた基礎自治体のあり方、監査機能の充実・強化、並びに地方議会制度のあり方についての答申を行った。この答申のなかの地方自治体の監査機能の充実・強化に関する部分は相対立する諸種の見解を並列するにとどまっていて、一定の明確な改革方針が提示されているとは認め難い。

地方財務会計制度の見直しに関する当委員会の上記の勧告を受けて政府によって講じられる措置をより実効あるものにするためには、政府は、第 29 次地方制度調査会の答申の趣旨を踏まえながらも、地方自治体の監査機能のあり方について明確な改革方針を打ち出すべきである。

第３章　国と地方の協議の場の法制化

「地方政府」の確立を目指す当委員会は、本勧告において、補完性の原則、近接性の原則などの国と地方の役割分担の一般原則を徹底し、地方自治体の条例制定権を拡充して、法制的な観点からも地方自治体の自主性・自立性を強化するために、「義務付け・枠付けの見直しと条例制定権の拡大」を勧告した。

この勧告が見直しの対象にしたのは、既存の法令に基づく義務付け・枠付けである。地方自治体が管理執行する事務に関する国による法令・制度の制定改廃は今後とも絶え間なく続くのであって、そのつど、地方自治体の自主性・自立性を阻害する新たな義務付け・枠付けが創設されるおそれなしとしない。

国は、地方自治体が管理執行する事務に関する法令・制度を制定改廃する際には、地方自治体の自主性・自立性を阻害することのないよう努めるため、事務を実際に担うこととなる地方自治体の代表者から現場の実態と感覚とを聴取し、事務が円滑に管理執行されるように万全を期する必要がある。

このことを踏まえ、また国と地方の適切な役割分担の実現が強く求められていることにも鑑み、この際、国と地方の双方の代表者が一堂に集まる機会をできるだけ速やかに設け、「国と地方の協議の場の法制化」について率直に意見を交換し、双方の合意を目指すべきである。

以下に示す当委員会の試案は、その際の一つの「たたき台」として、参考にしていただきたい。

当委員会の試案

１　協議の場の名称は、国地方調整会議（仮称）とする。

２　協議事項の範囲は、国と地方の役割分担、地方自治制度及び地方税財政制度に関する重要事項、経済財政政策、社会保障・教育に関する制度及び社会資本の整備のうち、地方行財政に大きな影響を及ぼしかねない重要事項、とする。

３　国地方調整会議（仮称）の構成は、国側を代表する常設の構成員は、内閣総理大臣、内閣官房長官、総務大臣、財務大臣、並びにその他内閣総理大臣が指名する関係大臣とし、地方側を代表する常設の構成員は、地方六団体のそれぞれが指名する者とする。
　なお、国側及び地方側の双方ともに、そのときどきの会議の議題に応じて、当該会

議にのみ列席する臨時の構成員を追加指名することができるものとする。

4　国地方調整会議（仮称）は、国側又は地方側からの申し出によって開催するものとし、毎回の会議の議題及び会議に臨む代表団の構成は、双方の事前協議によって定めるものとする。

5　国地方調整会議（仮称）における協議が有効に機能するためには、すでに地方自治法第 263 条の３第５項に定められているところの、国から地方連合組織（地方六団体）への事前の情報提供制度がこれまで以上に的確かつ厳格に運用されることが必要不可欠の前提条件になることに、国は十分に留意するものとする。

6　協議が整った事項については、国側と地方側の双方ともに、その実現に向けて誠実に努力するものとする。

おわりに

以上のように、当委員会は、本勧告において、「地方政府」の確立に向けて、「義務付け・枠付けの見直し及び条例制定権の拡大」、「地方自治関係法制の見直し」及び「国と地方の協議の場の法制化」について勧告を行った。

当委員会としては、政府に対して、これまで当委員会が第１次勧告及び第２次勧告で提言した事項とともに、本勧告で提言した事項を最大限に尊重し、これらを具体的な指針として地方分権改革推進計画の策定に速やかに着手するよう強く要請する。

今後、当委員会としては、第４次勧告に向け、第１次勧告の「おわりに」で述べた基本的な視点に立って、地方自治体が自らの責任で効率的な自治体経営を行うことができるよう、分権型社会にふさわしい税財政構造の構築について、引き続き調査審議を進めることとしている。

第９８回　地方分権改革推進委員会

平成２１年１１月９日（月）
１２：３０～１４：００
地方分権改革推進委員会会議室

〔議事次第〕

１．第４次勧告に向けた審議

〔会議資料〕

資料１　第４次勧告（案） [PDF:343KB]

資料２　第４次勧告（案）（概要） [PDF:154KB]

〔配布資料〕

配布資料１　当委員会に対する各団体からの主な要望事項等 [PDF:112KB]

ページの先頭へ

委員会開催状況へ戻る

第 ４ 次 勧 告

～　自治財政権の強化による「地方政府」の実現へ　～

平成２１年１１月９日

地 方 分 権 改 革 推 進 委 員 会

目　　次

はじめに・・・

はじめに

地方分権改革推進委員会（以下「当委員会」という。）は、平成 19 年 11 月 16 日及び 20 年 5 月 28 日にそれぞれ公表した「中間的な取りまとめ」及び第１次勧告において、地方の多様な価値観や地域の個性に根ざした豊かさを実現する、住民本位の分権型社会への抜本的な転換を図り、地方自治体を「地方政府」と呼ぶにふさわしい存在にまで高めることを、地方分権改革の究極の目標として掲げた。

そして、これを実現するためには、分権型社会に整合的な地方税財政構造の構築が不可欠であるとの認識を明らかにするとともに、「国と地方の財政関係」、「地域間財政力格差の是正」、「財政規律」のそれぞれの観点から、地方税財源の充実確保や地方交付税及び国庫補助負担金の制度改革、さらには地方債制度の見直し等の今後の検討における基本的な視点を示したところである。

当委員会は、これらの基本的な視点を踏まえつつ、本年１月の第 71 回以降 20 回にわたって、税財政の有識者や関係府省からのヒアリング及び地方税財政に関する各論点についての包括的かつ詳細な意見交換を行ってきた。

多様な個性と創造力とを発揮できる、活性化した地域社会の形成が可能になるような改革、各地域が持つそれぞれの特性を生かした、持続的発展を可能にするための改革、それが地方分権改革である。

分権型社会にふさわしい「地方政府」を確立するためには、地方自治体の自由度を格段に高めるとともに、成熟社会の「地方政府」に期待される広範な役割を十分に担うにたりる自治財政権を確立するために、歳出自主権と歳入自主権を格段に強化することが不可欠である。

このため、国と地方の役割分担の徹底した見直しを行うとともに、地方の担うべき事務と責任とに見合った地方税財源の充実確保等を実現する観点に立ち、国税から地方税への税源移譲、国庫補助負担金、地方交付税、それに地方債を一体的に検討し、分権型社会に整合的な地方税財政制度を再構築しなければならない。

先に述べた地方分権改革の究極目的に照らせば、地域間の財政力格差を是正し、どの地域に暮らしていても豊かで活力のある自治を享受できるような仕組みを構築することが、とりわけ重要である。

新政権は、政府のすべての予算や事務・事業を見直し、税金の無駄遣いを徹底して排除するとともに、長く大きな視野に立った財政再建の道筋の検討に向け、税金の使い途と予算の編成のあり方、財政のあり方を根本から見直し、硬直化した財政構造を転換する方針を打ち出した。このことは、高く評価できる。

だがしかし、中長期的な視点に立ち、国と地方を通じた巨額の累積債務残高と社会保障支出の今後の増大とを見据え、次世代に向けた持続的発展を確保するためには、いずれ消費税と地方消費税のあり方を中心に、国税と地方税を通じた税制全般の抜本的な改革の実施が不可避ではないか、と当委員会は考える。

この第４次勧告（以下「本勧告」という。）は、地方税財政における諸課題を当面の課題と中長期の課題とに区分し、それぞれについてあるべき地方税財政制度の再構築に向けた諸提言を取りまとめたものである。

「Ⅰ　当面の課題」においては、当面の平成 22 年度予算の編成に向け、地方交付税の総額の確保及び法定率の引上げ、直轄事業負担金制度の改革、地方自治体への事務・権限の移

譲と必要な財源等の確保、国庫補助負担金の一括交付金化、自動車関係諸税の暫定税率の見直し、国と地方の事実上の協議の開始について取り上げ、「Ⅱ　中長期の課題」においては、地方税制改革、国庫補助負担金の整理、地方交付税、地方債、財政規律の確保について取り上げて、当委員会としての考え方及び提言等を記述している。

Ⅰ　当面の課題

我が国の財政状況は、平成 21 年度末において国と地方とを合わせた累積債務残高が少なくとも 816 兆円にまで達すると見込まれるなど、既に主要先進国の中でも最悪の水準となっている。また、平成 20 年９月のいわゆるリーマンショックを契機として、百年に一度と言われる世界的な金融危機が発生し、我が国の経済に深刻な影響を及ぼすことになった。これに対処すべく我が国においても累次にわたる経済対策が採られ、大規模な財政出動が行われてきたところである。

このようないわば異常な状況、非常事態のなかで、歴史的な政権交代を果たした新政権に対しては、まさに各般にわたる喫緊の諸課題への迅速にして的確な対応が要請されているのであって、今後の予算編成等の政権運営の舵取りは極度に難しいものになると推察される。したがって、当委員会としては、発足して間もない新政権に対してその政策選択の余地を狭めることになるような勧告は、できるだけ自粛し自己抑制すべきものと考えている。

しかしながら、その一方で、このような厳しい状況のなかで国民の求める政策を円滑に実施し、着実な効果を上げていくためには、その実施主体となる国と地方の関係が相互信頼に基づく安定的なものであることが不可欠の要件でもある。そこで、新政権がその政権公約等に掲げてきた当面の政策課題のうち、当委員会として特に重要と考える以下の諸事項について、勧告を行うこととしたものである。

１　地方交付税の総額の確保及び法定率の引上げ

平成 20 年秋の世界的な金融危機以降、厳しい地域経済環境が続くなか、来年度も地方税、地方交付税原資の国税５税とも大幅な減収が予想されるが、地域間の財政力格差の拡大につながらないよう、地方交付税の総額の確保に配慮すべきである。

その際には、地方交付税法第６条の３第２項に規定する地方交付税の法定率の引上げも考慮すべきである。

これまで、毎年度引き続く巨額の地方財源不足に対し、抜本的な改革に踏み込むことなく、一定のルールを設定して国と地方でそれぞれ財源不足額を負担することとし、臨時財政対策債や特例加算等の暫定措置で対処してきている。しかし、地方の財源不足が 10 年以上の長きにわたって続いており、もはや恒常化していることにかんがみれば、地方交付税法第６条の３第２項の規定を踏まえ、このような異常な状態を少しでも緩和する一助として、この際、法定率を引き上げ、地方自治体の税財源基盤の安定化を図るとともに、地方自治体から見た予見可能性を高めることを検討すべきである。

２　直轄事業負担金制度の改革

直轄事業負担金は、歳出面に係る制度ではあるものの、地方財政に与える影響が大きく、また、分権型社会における国と地方の関係のあり方や当委員会の累次の勧告で示した国直轄事業のあり方に密接に関係するので、主として地方自治体側から見た歳入面に関する地方税財政制度に焦点を当てている本勧告で取り上げることにしたところである。

当委員会では、都道府県知事などの地方関係者及び関係府省からヒアリングを実施し、当委員会としての直轄事業負担金に関する基本的な考え方を本年４月に「国直轄事業負担金に関する意見」（平成 21 年４月 24 日）として取りまとめたところである。そこでは、

①　国の直轄事業の範囲を国が責任を負うべき最小限のものに限定し、直轄事業そのものを縮減することにより、負担金による地方の財政負担を縮小させるとともに、関係する国の

出先機関の縮減・廃止を行うべき、

② 関係府省において、負担金の経費内訳とその積算根拠の地方自治体への情報開示を徹底するとともに、直轄事業の実施・変更に当たり、事業内容や事業費を含めて地方自治体と事前に協議する仕組みを設けるなど、直ちに改善に向けた取組みを行うべき、

③ 維持管理費に係る負担金は廃止する一方、整備費に係る負担金については、国の直轄事業の範囲を国が責任を負うべき最小限のものに限定することを前提に、直轄事業における地方の受益と負担の観点及び節度ある直轄事業の採択・実施の観点も考慮し検討を行い、改革を進めるべき、またこうした見直しに当たっては、国と地方が対等の立場に立って定期的に協議を行うべき、

との基本的な考え方を示したところである。

また、国が管理している道路・河川の移管については、当委員会の考えを第１次勧告及び第２次勧告で示したが、それに伴う財源等の取扱いについては、「道路・河川の移管に伴う財源等の取扱いに関する意見」（平成 20 年９月 16 日）において、国が管理する道路・河川の地方への移管に伴い地方自治体に移る事務・権限に係る経費については、その全額を当該地方自治体の財源として移譲することを原則とし、道路・河川の移管を受けた地方自治体に必要な財源が確保されるよう、当面、今までの国直轄事業を国庫交付金事業として地方自治体が執行することとし、国直轄事業と同じ国費率の「交付金」を創設する方向で検討すべき、との考え方を示したところである。

直轄事業制度の改革に向け、国の直轄事業の範囲の限定、関係する国の出先機関の縮減・廃止、直轄事業負担金制度の廃止、道路・河川の移管に伴う国負担率並みの交付金の創設、地方自治体と事前に協議する仕組みの創設などについて、直ちに工程表を作成し、速やかに取り組むべきである。

当面の平成 22 年度予算の編成に当たっても、維持管理費に係る地元負担金を廃止しその全額を国負担に改める場合、維持管理水準や関係工事事務所の配置・規模・経費等の見直しによって維持管理費の徹底的なコスト縮減を行い、その縮減分を建設事業費にまず充当すること等により所要の事業費の確保を図るべきである。あわせて、建設事業費における業務取扱費の比率や使途を精査し、国庫補助事業との均衡を図るとともに、事業との関係が不明確な経費については対象から除外する等の措置を講ずるべきである。

３ 地方自治体への事務・権限の移譲と必要な財源等の確保

第１次勧告では、上記の道路・河川の移管を含む種々の事務・権限の国から地方自治体への移譲等のほか、64 本の法律に定められている 359 件の事務・権限の都道府県から基礎自治体への移譲を勧告した。また、第２次勧告では、８府省 15 系統の国の出先機関について、116 件の事務・権限の見直しを行い、道路・河川の移管を含む国から都道府県等への移譲等を勧告した。

新政権がこれらの事務・権限の移譲に係る勧告事項を実施に移す場合には、これらの事務・権限の執行に要する経費については、その全額を当該地方自治体に移譲することを原則として、税財源の移譲を確実にする適切な措置を講ずるべきである。

４ 国庫補助負担金の一括交付金化に関しての留意点

新政権においては、地方の自主性を強化し自由度を拡大する観点に立って、国庫補助負担金（社会保障や義務教育関係を除く。）を廃止し、基本的に地方が自由に使える「一括交付

金」を創設する検討が行われている。その対象は当面は公共事業関係を中心としたものになるものと考えられるが、地方から見ても自由度がより高まることが期待され、地方分権改革の観点からは、これまでの公共事業関係の国庫補助負担金よりは望ましいものといえる。

この「一括交付金」の制度設計に当たっては、地方の意見を踏まえつつ、地方が必要とする事業の執行に支障が生じないよう必要な総額を確保するとともに、その交付基準についても十分な検討が必要である。交付基準は、基本的に客観指標によるべきであるが、その策定に際しては、地域間の格差是正の観点から財政力、社会資本整備の状況等を考慮するとともに、継続事業の執行に支障が生じないように慎重な配慮が求められる。また、「一括交付金」は財政力の弱い市町村の投資的事業の貴重な財源として事実上一定の財政調整機能を果たすことも念頭におくべきである。

なお、社会保障など義務的な性格のものについては、その必要額を確実に確保すべきである。

義務付け・枠付けの見直しについては、先の第３次勧告で当委員会の考え方を示したところである。当委員会が勧告した義務付け・枠付けの見直しは、行政サービスの提供そのものの廃止ではなく、事業実施の手法等に関する縛りを見直す趣旨のものになっているので、それ自体としては、関連する国庫補助負担金の見直しに直結するものではない。

しかしながら、第３次勧告においても言及しておいたところであるが、義務付け・枠付けの見直しが地方自治体の自主性を強化し自由度を高めるためのものであるという改革の趣旨に則し、国庫補助負担金制度についても同趣旨の所要の見直しを早急に検討すべきである。

特に、第３次勧告において法令上の基準の見直しを求めた施設・公物の設置管理に関連する国庫補助負担金については、早急にその交付基準を見直すべきであり、中長期の課題としてはこれを廃止し、一般財源である地方税や地方交付税による財源措置に替えていくべきである。

５　自動車関係諸税の暫定税率の見直しに際しての留意点

暫定税率の廃止を含む自動車関係諸税の見直しに当たっては、地球温暖化対策に係る国際的な取組みのなかでの我が国の役割・責任、近い将来に想定される環境税の導入と環境問題に係る地方自治体の役割、国・地方ともに生ずる貴重な税収入の減少への対応、特に地方税源の確保方策などについて、十分に考慮する必要がある。

６　国と地方の事実上の協議の早急な開始

以上に述べた事項を始め、平成 22 年度予算に限ってみても、子ども手当の創設、高等学校等就学支援金の創設等、地方自治体の行財政運営に大きな影響を与える可能性のある、制度の創設や抜本的な見直しが数多く予定されている。その際には、地方分権推進の考え方に沿って地方自治体の自主性・自立性が十分に確保されるように万全な配慮を要請しておきたい。

その点からしても、先に提出した第３次勧告において勧告したように、できるだけ速やかに、協議の場の法制化を待つことなく、国と地方の事実上の協議を開始し、地方自治体の代表者から現場の実態と感覚とを聴取のうえ、その意見を反映するように努めていただきたい。

Ⅱ　中長期の課題

当委員会が新政権に対して当面の対応を求める勧告事項は上記Ⅰに記したとおりであるが、続いてここでは、現在のいわば非常事態、異常な社会的・経済的状況を脱し、ある程度社会的・経済的に安定した将来の適切な時節をとらえてその実行を期待する中長期の課題について、以下のとおり勧告する。

新政権においては、そのような時節の到来に備え、今から調査審議を始め、論議を深め、準備を整えておかれることを強く期待する。

１　地方税制改革

（１）地方税の充実と望ましい地方税体系の構築

自らの歳出は自らの財源で賄い、受益と負担の明確化を図ることが自治の原点となる。地方の自己決定・自己責任の体制を支える自治財政権を確立するためには、地方自治体自らが課税権を持つ地方税を充実することが、最も重要である。

また、地方税を充実する場合には、その税目は応益性を有し、薄く広く負担を分かち合う性質のものであること、さらには、税源の地域的な偏在性が少なく、税収が安定した性質のものであることが望ましい。

今後は、このような方向性を明確に掲げて、地方税改革を進めていくべきである。

いくつか留意点を述べる。

第一に、地方税を充実することによって、地方財源に占める地方税の割合が高まり、地方自治体が自らの責任で効率的な自治体経営を行うための基盤が形成される。そのためには、国と地方の歳出比率が４：６であるのに対し、税源配分が６：４であることや、国と地方が対等・協力の関係にあることを考慮し、国と地方の税源配分を５：５とすることを今後の改革の当初目標とすることが適当である。

第二に、地方税の体系を、税源の偏在性が少なく、税収安定的な構造になるようにすることは、地域の財政力格差を是正するうえでも重要な課題である。様々な税目について検討が必要となるが、地方消費税の充実を中心とすべきである。

第三に、地方消費税を中心として地方税の充実を図るに当たっては、地方自治体自らが、その趣旨や必要性について住民に対して十分に説明し、理解を求める努力をすべきである。

第四に、以上を指向する地方税制改革は、国税・地方税を通じた税体系全体について抜本的な見直しが行われる機会に実現されることが望ましいが、それまでの間、毎年度行われる税制改正に当たっても、改正の内容が上記の方向性に沿ったものとなるように検討が行われるべきである。

（２）課税自主権の拡充

地方自治体の創意工夫による課税自主権の拡充は、地方財政の充実に加え、地域の多様化に合わせた自治体経営の自律的展開の観点からも重要な課題である。

近年、法定外税に係る国の関与の縮減、制限税率の撤廃などの制度改正が行われ、地方自治体においても法定外税や超過課税を実施するところが増えてきている。

これらによる財政収入の増加には一定の限界もあるが、上記の意義に照らして、地方自治体においては課税自主権の積極的な活用に努めるべきである。

国においても、地方自治体が課税自主権を一層発揮しやすくなるよう、制度及び運用の両面において更なる見直しを進めるべきである。

２　国庫補助負担金の整理

国庫補助負担金は、地方自治体の自主的な行財政運営を阻害しがちであり、財政資金の非効率な使用を招きやすい。

このため、国庫補助負担金に関し、基本的には、既に目的を達成し、あるいは社会経済情勢の変化に伴って存在意義の薄れた事務事業に対するものについては即刻廃止すべきであり、また、事務事業の内容等を勘案し、地方自治体の事務として同化・定着・定型化しているものや人件費補助に係るものについては、原則としてこれを廃止し、一般財源である地方税や地方交付税による財源措置に替えていくべきものと考える。

これまでの国庫補助負担金を廃止し、基本的に地方が自由に使える「一括交付金」としていくことは、分権の観点からはより望ましい方向であるが、以上のような基本的な考え方に立ち、更なる国庫補助負担金の整理を進めるべきである。

なお、国庫補助負担金の整理に当たっては、三位一体改革のときのように削減額の数字合わせに結び付きやすい金額ベースの目標を設定するだけでなく、国の縛りを減らし、地方の自主性の発揮につながる件数ベースの目標をも合わせて設定して取り組むように改めるべきである。

３　地方交付税

地方交付税は、すべての地方自治体が一定の行政水準を維持し得るよう財源を保障する財源保障機能と、地方自治体間の財源の不均衡を調整する財政調整機能と、二つの機能を有している。

現在は、「国と地方の税源配分」の比率と「国と地方の最終支出」の比率の差を、国からの財政移転（地方交付税及び国庫補助負担金）で穴埋めしているが、抜本的税制改革において地方税の充実が図られた場合には、この財政移転が果たす役割はおのずと縮小し、その総額の比重はその限りで縮小するものと考えられる。

しかしながら、地方税の充実が図られると、その充実を極力偏在性が少ない税目で行った場合であっても、自治体間の財政力格差は拡大の方向に向かわざるを得ないので、どの地域に暮らしていても勇気と希望がもたらされる豊かで活力のある自治の実現に向け、地域間の財政力格差を是正する必要があることを考えれば、地方交付税の機能はより一層重要にならざるを得ないと考えられる。

（１）財政調整機能の充実の重要性

現行の地方交付税制度は、国税として徴収した税収の一部をまず一定の法定率に従って国と地方とに配分する垂直的財政調整方式に立っている。地方六団体はこの現行地方交付税制度に一部修正を加え、地方交付税として地方に配分される法定率分を「交付税及び譲与税配付金特別会計」に直入することによって、地方交付税がもともと地方の財源であることをこれまで以上に明確にしようとする「地方共有税」構想を提言している。当委員会は、この「地方共有税」構想について議論した結果、最終的な結論は得られなかったものの、これは真剣な検討に値する構想ではないかとする意見が大勢を占めた。

これに対して、かつての地方分権改革推進会議は、同じく財政調整の強化の観点から、地方税として徴収した税収を地方自治体間で調整する、新たな水平的財政調整方式の導入について検討し、その一つの具体案として「地方共同税」構想を提言した。そこで、当委員会はこの「地方共同税」構想についても議論を行ったが、この構想には、財源を拠出することとなる財政力の強い地方自治体にあっては、自らの行財政運営に必要な財源として

住民に課税し徴収した地方税収入の一部が結果的に他の地方自治体の行財政運営に充てられてしまうことになるという点において、受益と負担とが乖離してしまい、その住民の納得を得ることは難しく、地方自治体の徴税意欲も損なわれるのではないか、また、これを導入してみても、47 にも及ぶ都道府県と 1770 有余の市区町村が現存する地方自治制度のもとで、財政力の強い少数の地方自治体と財政力の弱い多数の地方自治体との間で双方が納得する財政調整の合理的なルールについて合意を形成することは不可能に近いのではないか、とする意見が大勢を占めた。

地域間の財政力格差の是正を図り、どの地域に暮らしていても豊かで活力のある自治を享受できるような仕組みを構築する観点からも、現在の地方交付税制度が有している財政調整機能は重要であり、むしろその強化が図られるべきである。したがって、当委員会としては、地方六団体が提唱している「地方共有税」構想を土台にして、地方交付税制度の改革論議を深めていくことを、政府に求めたい。なお、その際、国の主要税目の状況に関して国民から見た一覧性を確保する工夫や、「交付税及び譲与税配付金特別会計」の収支内容について国民に分かりやすく説明するという点にも配慮すべきである。

（２）財源保障機能の再検討

財源保障機能については、地方財政が計画的運営を維持するために必要な財源を国全体として保障するマクロの財源保障機能と、個々の地方自治体が法令等に基づく事業を始めとして一定水準の行政の計画的運営を行えるように保障するミクロの財源保障機能とがある。

地方交付税によるマクロの財源保障の役割は、地方税の充実に伴っておのずと縮小し、その総額の比重はその限りで縮小するものと考えられる。

なお、投資単独事業の決算額が地方財政計画額を下回っているのに対し、経常経費の決算額は逆に地方財政計画額を上回っていた、いわゆる地方財政計画額と決算額の乖離の問題については、既にこれを是正する取組みが進められてきているが、乖離はいまなお解消されていないので、政府は今後とも引き続き、地方財政計画額と決算額との乖離を縮小していくよう、地方財政計画の策定に適切に取り組むべきである。

（３）地方自治体にとっての予見可能性・説明責任の向上

普通交付税については、算定の簡素化と交付税額の予見可能性を高めるために新型交付税が導入され、現在、基準財政需要額の約１割程度がこの新型交付税によって算定されている。

しかしながら、普通交付税全体としては依然として複雑で分かりにくく、総額及び地方自治体への配分額について予見が困難であるとの指摘や、公表されている算定基準が毎年度変わることが分かりにくい原因であるとの指摘もあるので、透明性を更に高めるとともに、地方自治体による予見可能性や国民への説明責任の向上を図るべきである。

そこで、新型交付税については、可能な限りその比重を高める努力をすべきである。

また、先に提言した地方交付税の法定率の引上げも、地方自治体による予見可能性を高める効果を持つ。毎年度引き続く巨額の地方財源不足に対し、一定のルールを設定して国と地方とでそれぞれ財源不足額を負担することとし、臨時財政対策債や特例加算等の暫定措置で対処する方策は、地方自治体にとって予見が難しい。地方の財源不足が 10 年以上の長きにわたり続き、もはや恒常化していることにかんがみれば、地方交付税法第６条の３第２項の規定を踏まえ、法定率を引き上げ、財源不足額を恒常的に解消して中期的に総額を安定させることによって、地方自治体から見た予見可能性を高めるべきである。それは

また地方自治体の税財源基盤の安定化につながり、今後の地方分権改革の推進という大きな方向性にも適合する措置である。

さらに、先の第３次勧告のなかでその法制化を求めた「国と地方の協議の場」において、地方財政計画の策定とそれに伴う地方交付税の総額などについて、地方自治体の代表者と率直に意見を交換する慣行を早急に確立すべきである。

特別交付税については、本来の目的である災害や危機管理等不測の事態に備える意味ではそれなりの意義がある。しかし、必ずしも特別性がない財政需要に充てられている部分も多いとの指摘、また、算定要領等の基準はあってもその算定対象の性格などから不透明さが残るとの指摘もあるので、説明責任の向上の観点から、その見直しを検討すべきである。

４　地方債

起債自主権は、歳入自主権の大きな柱の一つであり、課税自主権とともに歳入面で「地方政府」の自治財政権を支える重要な要素である。受益と負担の明確化を図り、地方の自己決定・自己責任を財政面においても確立するという観点に立てば、課税自主権とともに起債自主権の確立が重要である。

地方債の発行は、既に第１次地方分権改革の一環として、許可制から協議制へと移行したところであるが、市場からの信用を損なうことのないよう十分配慮しつつ、地方自治体の起債自主権の一層の確立に向けて、地方債の発行に係る国の関与を見直していくべきである。

その際、地方自治体が自らの権限と責任によって、より一層市場を強く意識した起債を拡大していくためには、財政力や資金調達能力の弱い小規模自治体であっても市場から円滑に安定的な資金を調達することを可能にする仕組みが重要であるので、地方共同の資金調達機関である地方公共団体金融機構の仕組みを貸付規模や財務基盤を含め一層充実していくべきである。また、地方自治体が全国単位又は地域単位で連携し共同で債券を発行する仕組みについても、更なる活用が図られるべきである。

一定の地方債については、地方交付税の算定において、事業費補正によりその元利償還費の一定割合が基準財政需要額に算入されることとされている。それゆえに、該当する事業に関しては自らの地域でその元利償還費の一部について地方税による自己負担をせずに実施することが可能になっている。このような地方債の元利償還に対する地方交付税措置があるが故に、借り手意識に甘さが出るなど地方自治体の財政規律に悪い影響を与えているとの指摘がある。

この事業費補正については、これまでの地方分権改革の流れのなかで、地方単独事業のいわゆるハコものに対するものを廃止するなど大幅に縮減されてきているが、いまなお現存するものについても、可能な限り縮減する方向で検討すべきである。

ただし、この検討に当たっては、地方債の種別、例えば臨時財政対策債等に対するもの、公共事業の地方負担に対するもの、あるいは国の経済対策に伴うものなど、その性格に応じて慎重に精査すべきである。また、財政力が弱い地方自治体における事業の執行等を困難にしないかという点にも慎重に配慮すべきである。

５　財政規律の確保

現在、地方自治体は国の信用を背景とした地方債による資金調達が可能となっているが、今後、地方分権改革が進むなかで、地方自治体が起債に関し自主性をより一層発揮していくためには、地方自治体自らの信用を形成し高めていく必要がある。そのためには、自治財政権を有する自立した「地方政府」として、自らの権限と責任において透明性の高い、規律を持った財政運営を行うことが不可欠である。

このような意味での財政規律の確保を図るため、地方自治体は、「地方公共団体の財政の健全化に関する法律」に定められた新たな財政指標と外部評価等の仕組み、第三セクターに係る損失補償について財政規律の確保を図るための仕組みなどを踏まえ、自らの財政運営の透明性と説明責任と情報開示の徹底を果たす必要がある。

また、第３次勧告において提言したとおり、政府は、地方自治体における事業ごとの予算・決算書類の作成や発生主義の考え方を取り入れた財務４表の導入などの取組みを更に一層促進するとともに、経常経費と投資経費とが区分されていない現行の予算・決算を含む財務会計制度についての改善など、透明性の向上と自己責任の拡大を図る観点から、地方自治体の財務会計制度の見直しに着手し、改革の方向性を国民に提示すべきである。

受益と負担の関係の明確化などによってコスト意識を徹底し、地方自治体自らが経営のスリム化・効率化を進め、主権者・納税者である国民・住民の立場に立った地方自治体へと成長していくことが、財政規律を高め、ひいては地方分権改革に対する国民・住民の支持を高める効果に結び付く。それゆえに、地方議会の果たすべき役割は大きく、その財政に対するチェック機能を充実するとともに、監査委員の機能の充実、外部監査機能の積極的な活用を図ることが肝要である。

おわりに

本勧告は、当委員会が政府に対して行う最終勧告である。当委員会の今後の役割は、これまでの４次にわたる勧告に対応する政府の取組状況を監視し、必要があれば政府に対して意見を述べる役割へと移行することになる。

当委員会は、一貫して「地方政府」の確立を目指してきた。21 世紀の日本が新たな時代を拓くためには、「地方が主役の国づくり」を進めなければならない。そのためには、自治立法権、自治行政権、自治財政権を有した「完全自治体」を創出することこそが、決定的に重要であるという信念を持って議論を積み重ね、委員会として勧告を行った。

したがって、最後に、政府においては、当委員会が提出した第１次勧告から本勧告に至る計４回の勧告で提言した勧告事項を最大限に尊重し、これらを具体的な指針として速やかに地方分権改革推進計画の策定に取り組み、今後に予定される地方分権改革の全体的な工程表を明らかにされることを強く要請する。

意　見

地方分権改革推進委員会委員　井伊雅子

これまで委員会で主張してきたが、勧告にその趣旨が盛り込まれなかった事項について、勧告の補足意見として提出する。本意見を勧告本体に添付していただきたい。

１．地方税財源の充実確保のための３つの基本原則の確認

- 将来、国と地方の税源配分を５：５とすることを検討する際には、総額としての地方財源のあり方について、次の基本３原則を確認すべきである。
  ①将来世代に負担を残さないよう、改革によって借金を増やしてはならない。
  ②地方分権改革の結果として国から地方に仕事を移す際には、その財源を国から地方に移譲する。
  ③現在地方が行う仕事に対する財源の総額を増やすことを目的として、現在の国の財源の総額を減らして、これを充てることはできない。

２．法定率引き上げへの反対意見

- 厳しい経済環境によって大幅な国と地方の税収減が予想される状況への臨時的対応策の手段に、中長期的な政府の意思決定に関わる法定率の引き上げを割り当てるのは適切ではない。
- 赤字国債の発行額が市場に影響を与えかねない最近の状況において、国の財源減少を意味する法定率の引き上げを勧告することは、市場に不測の影響を与えかねない。
- 国庫補助負担金について現在以上の削減が難しい中で、税源移譲によって地方財政の総額を増加させる一方、交付税の法定率引上げ等によって地方交付税の拡充、強化も志向することは、地方財政の大幅な拡大を意味する。両者を両立させるためには、大増税が必要となるが、そうしたスタンスを委員会が提示していることになる。
- 法定率を引き上げても、経済変動による交付税原資の税収は大きく変動するので、交付税総額は安定化しない。逆に、法定率が高くなるほど変動の幅が大きくなるという問題がある。

３．税源配分「５：５」への懸念

- 現状、国と地方の税源配分は「６：４」となっており、その内訳は、国税４：交付税２：地方税４である。税源移譲「５：５」を志向するということは、地方税を増加させる一方で国からの財政移転である地方交付税が縮小することであり、その結果国税４：交付税１：地方税５になる。第１次勧告ではそういう理解であった。しかしながら、今回の第４次勧告に向けた議論では、国税３：交付税２：地方税５とも受け取れる主張がなされた。地方の税源を増やしながら国からの財政移転は縮小せず、それをバランスさせるために国の財源を減らすような、国の財政の持続可能性を考慮しない考え方は適当ではない。国の財政収支が悪化すると国債金利が上昇し、地方債金利も必ずや上昇することとなり、地方財政を逆に悪化させて、地方分権改革の妨げとなる。
- 地方交付税がもともと地方の財源であることを明確にする「地方共有税」を志向する一方で、形式的な税源配分「５：５」を志向することは、矛盾するのではないか。「地方共有税」分は地方の税源にカウントするべきであり、そうすれば税源配分は「４：６」となり既に「５：５」を達成していることになる。

４．地方共有税の特別会計直入への反対意見

地方交付税の法定率分を「地方共有税」として特別会計に直入すれば、国税の１／３ が一般会計に計上されなくなり、税金の使い道が見えなくなる。これは、国民へのディスクロージャーの観点から問題であり、特別会計改革の大きな方向性に反するものである。

地方分権改革推進委員会

委員長	丹羽宇一郎	伊藤忠商事株式会社取締役会長
委員長代理	西尾　勝	財団法人東京市政調査会理事長
委員	井伊雅子	一橋大学国際・公共政策大学院教授
	猪瀬直樹	作家・東京都副知事
	小早川光郎	東京大学大学院法学政治学研究科教授
	露木順一	神奈川県開成町長
	横尾俊彦	佐賀県多久市長

地方分権改革推進委員会委員長の緊急声明

平成 21 年 12 月 11 日

地方分権改革推進委員会では、国直轄事業負担金について、基本的な考え方を「国直轄事業負担金に関する意見」（平成 21 年 4 月 24 日）をとりまとめた。さらに第四次勧告（平成 21 年 11 月 9 日）ではこれを踏まえ、「直轄事業制度の改革に向け、国の直轄事業の範囲の限定、関係する国の出先機関の縮減・廃止、直轄事業負担金制度の廃止、道路・河川の移管に伴う国負担率並みの交付金の創設、地方自治体と事前に協議する仕組みの創設などについて、直ちに工程表を作成し、速やかに取り組むべきである」とした。

また、民主党政権では、10 月 15 日の概算要求では維持管理負担金がないものとして予算要求されていることから、平成 22 年度予算編成で維持管理負担金が廃止されることを前提に以下のように具体的な留意点を記した。

「平成 22 年度予算の編成に当たっても、維持管理費に係る地元負担金を廃止しその全額を国負担に改める場合、維持管理水準や関係工事事務所の配置・規模・経費等の見直しによって維持管理費の徹底的なコスト縮減を行い、その縮減分を建設事業費にまず充当すること等により所要の事業費の確保を図るべき」

にもかかわらず、民主党政権で発足した国土交通省、農林水産省、財務省、総務省の各政務官による「直轄事業負担金制度等に関するワーキングチーム」では、国土交通省から維持管理負担金のうち「修繕」は「改築に近い」ことから「負担金の対象とすべきものと考えられる」との議論がなされている。

維持管理負担金は本来、施設の管理水準を決める主体である国が全額を負担すべきであり、あいまいな「修繕」という概念を持ち出してその過半を維持しようとすれば、このあいまいな概念に従前同様の不透明な経費を含めて地方に負担させる懸念が残るばかりか、国直轄事業負担金の負担割合が 1/3、4.5/10、０の３段階となり、現行制度よりも複雑な仕組みを創設することになる。これは、改革から遠ざかる制度変更である。

予算の財源不足については、勧告で述べたとおり、徹底的なコスト縮減分をまずは事業費に充当するのが筋である。そのようなコスト縮減のプロセスも見えぬまま、さらに制度を複雑化し、維持管理負担金廃止を先送りすることは認められるものではない。

政府においては、平成 22 年度予算における維持管理負担金の廃止を明確に打ち出すとともに、改革に向けて直ちに工程表を作成することを求める。

以上

内閣府

第99回地方分権改革推進委員会議事次第・配布資料

第99回地方分権改革推進委員会議事次第

平成22年3月19日
時間：13:30〜14:30
場所：地方分権改革推進委員会会議室

〔議事次第〕

1. 地域主権改革の取組状況について
2. 委員会声明案について

〔会議資料〕

資料1　地域主権改革の取組み状況[PDF:1,363KB]

【分割ダウンロード】

(1/6)[PDF:552KB]　(2/6)[PDF:595KB]　(3/6)[PDF:553KB]
(4/6)[PDF:416KB]　(5/6)[PDF:498KB]　(6/6)[PDF:572KB]

資料2　委員会声明〔審議後確定版〕[PDF:83KB]

ページの先頭

Copyright © 2006 Cabinet Office, Government of Japan. All Rights Reserved.

本委員会の累次の勧告の実現を求める声明

2010 年３月 19 日
地方分権改革推進委員会

地方分権改革推進委員会は 2007 年４月に始動し、新たな地方分権時代を拓く改革の立案を使命として、これまで四次にわたる勧告を行い、政府の改革への取り組みを注視してきた。政権交代を経て、いままさにさらなる改革を推進することが時代の要請であり、そのための重要な事項について政府による着実な実行を求める。

地方分権改革推進委員会は、義務付け・枠付けの見直しが地方政府の自由度の向上に不可欠であると位置づけ、第二次勧告（08 年 12 月８日）で 4076 条項について見直しの方向性を示し、第三次勧告（09 年 10 月７日）において 892 条項を列挙して廃止・条例委任など見直し方策を示した。鳩山政権発足後、121 条項については、地方分権改革推進計画（09 年 12 月 15 日）で見直し案を示したが、地方が特に要望した 104 条項のうち勧告通りの見直しは 36 条項にすぎない。

これらを盛り込んだ地域主権改革推進一括法案等は 2010 年通常国会に提出予定とされているが、いまだ各府省の見直し方針が出されていない残りの 751 条項については、ようやく３月 19 日に各府省の回答の提出期限を迎える。閣僚折衝等を経て、この夏に地域主権戦略大綱によって見直し方策が決定されるとのことである。委員会の設置当時は勧告事項のすべてを対象とした地方分権一括法を 2010 年春に国会に提出することが予定されていた。政権交代があったことを考慮しても、改革のスピードを上げなければならない。第三次勧告の対象となったものについてはもちろん、第二次勧告の 4076 条項の全体についても工程を明らかにし、勧告事項を実現するように求める。

地方分権改革推進委員会の第二次勧告は、出先機関の職員３万 5000 人の削減を提言した。国会や国民の目の届きにくい国の出先機関の事務・権限を、住民に近い地方自治体にできるだけ移譲・削減することにより二重行政の無駄を排除するものである。地方議会や地域住民によるチェックや民意の反映が的確に行われるように改めることを求めた。国に残るものについても地域住民のガバナンスが働く新しい仕組みを提案している。

鳩山内閣は、「国の出先機関原則廃止」を打ち出しており、この改革を実現するためには、本委員会が打ち出した「３万 5000 人削減」が大前提である。政府として、抽象論ではなく、具体的に削減するための手順の検討に早急に着手し、実行することを求めたい。

本委員会は、第一次勧告において、基礎自治体優先の原則を踏まえ都道府県から市町村へ 64 法律 359 条項の権限移譲を求めている。また、第四次勧告においては、国と地方の税源配分を５対５にし、国と地方の税財政のあり方を抜本的に改めることを求めている。鳩山内閣が目指す「地域主権」を確立するためには、勧告事項をすべて速やかに実現した上で、さらなる改革に取り組んでもらいたい。

以上

11　地方分権改革推進本部

人材調整準備本部の設置について

（平成２１年４月１６日
地方分権改革推進本部長決定）

１　「地方分権改革推進本部の設置について」（平成１９年５月２９日閣議決定）第６項の規定に基づき、「出先機関改革に係る工程表」（平成２１年３月２４日地方分権改革推進本部決定）に沿って事務・権限の見直しに伴う人員の移管等の仕組みを検討するため、地方分権改革推進本部に人材調整準備本部（以下「準備本部」という。）を置く。

２　準備本部の構成員は、次のとおりとする。

本部長　内閣府特命担当大臣（地方分権改革）

本部員　内閣官房副長官（政務及び事務）
内閣府副大臣
総務副大臣
厚生労働副大臣
農林水産副大臣
経済産業副大臣
国土交通副大臣
環境副大臣
全国知事会の推薦する者、全国市長会の推薦する者及び全国町村会の推薦する者であって、地方分権改革推進本部長から準備本部における審議に参画することを委嘱された者

（注）内閣府副大臣及び複数置かれる各省副大臣については、それぞれ内閣総理大臣及び各省大臣の指定する者とする。

３　準備本部に幹事会を置き、構成員は、別紙のとおりとする。

４　準備本部及び幹事会は、必要に応じ、構成員以外の関係者の出席を求めることができる。

５　準備本部の庶務は、内閣府の助け及び関係行政機関の協力を得て、内閣官房において処理する。

６　前各項に掲げるもののほか、準備本部の運営に関する事項その他必要な事項は、準備本部の本部長が定める。

（別紙）

幹事会

議　長	内閣官房副長官補
副議長	内閣府地方分権改革推進室長
構成員	内閣府大臣官房長
	総務省人事・恩給局長
	総務省行政管理局長
	総務省自治行政局長
	厚生労働省大臣官房長
	農林水産省大臣官房長
	経済産業省大臣官房長
	国土交通省大臣官房長
	環境省大臣官房長
	全国知事会の推薦する者、全国市長会の推薦する者及び全国町村会の推薦する者であって、地方分権改革推進本部長から幹事会における審議に参画することを委嘱された者
オブザーバー	人事院事務総局総括審議官

人材調整準備本部　（第１回）　議事次第

平成２１年６月３日（水）
１７時３０分～
於：官邸３階南会議室

１．開会・挨拶

２．議事

・人材調整準備本部の運営について
・人材調整の主な課題について
・検討の進め方について

４．閉会

【配付資料一覧】[PDF]

資料 １ 人材調整準備本部構成員名簿
資料 ２ 人材調整準備本部の公開等について（案）
資料 ３ 人材調整準備本部の役割等
資料 ４ 人材調整の主な課題例
資料 ５ 人材調整関係のスケジュール（概略）

参考 １ 出先機関改革に係る工程表（平成２１年３月２４日地方分権改革推進本部決定）
参考 ２ 地方分権改革推進委員会の「第２次勧告」についての麻生内閣総理大臣発言要旨（平成２０年１２月９日閣僚懇談会）
参考 ３ 人材調整準備本部の設置について（平成２１年４月１６日地方分権改革推進本部長決定）
参考 ４ 国家公務員と地方公務員の比較表
参考 ５ 国の行政機関の定員の推移

埼玉県提出資料１～３
京都府提出資料
新見市提出資料

資料１

人材調整準備本部構成員名簿

本部長	鳩山　邦夫	内閣府特命担当大臣（地方分権改革）
本部員	松本　　純	内閣官房副長官（政務）
	浅野　勝人	内閣官房副長官（政務）
	漆間　　巌	内閣官房副長官（事務）
	宮澤　洋一	内閣府副大臣
	倉田　雅年	総務副大臣
	渡辺　孝男	厚生労働副大臣
	石田　祝稔	農林水産副大臣
	吉川　貴盛	経済産業副大臣
	金子　恭之	国土交通副大臣
	吉野　正芳	環境副大臣
	上田　清司	埼玉県知事
	山田　啓二	京都府知事
	矢田　立郎	兵庫県神戸市長
	石垣　正夫	岡山県新見市長
	寺島　光一郎	北海道乙部町長

（注）本部長は、必要があると認めるときは、関係者に出席を求めることができる。

資料３

人材調整準備本部の役割等

地方分権改革推進委員会第２次勧告

出先機関改革に係る工程表（参考1）

事務・権限の見直し

出先機関の116事務・権限の見直し
・地方自治体への移譲
等

組織の改革

人員の移管等の検討が必要

国家公務員と地方公務員の差異（参考4）

人員の移管等

人材の移管等は丁寧に進める必要がある旨の総理発言（参考2）

地方自治体の協力を得つつ、移管等の仕組みについて人材調整準備本部で検討

人材調整準備本部の設置（参考3）

※人員の移管等に際しては、国と地方を通じた事務の集約化等による効率化・スリム化を前提

資料４

人材調整の主な課題例

事務・権限の見直しに伴う人員の移管等の仕組みを検討するに当たっては、次のような課題があるのではないか。

１　基本的枠組み

- 人員の移管等に係る枠組みをどう考えるか。
- 国家公務員から地方公務員へはどのような形で移管等を行うか。　等

２　給与の扱い

- 移管される者に対する給与はどのように取り扱うか。
- 地方公共団体へ移管する人員の人件費はどのように見込み、どのように措置するか。　等

３　退職手当の扱い

- 移管される者に対する退職手当はどのように取り扱うか。
- 地方公共団体へ移管する人員の退職手当はどのように見込み、どのように措置するか。　等

人材調整の主な課題例

４　共済の扱い

・　移管される者に対する共済の適用はどのように取り扱うか。
・　共済組合の積立金等はどのように移管するか。　等

５　技術水準・全国統一性確保のための措置等

・　全国的な技術水準の維持等のため、人材調整の観点から措置すべきことはあるか。　等

６　円滑な移管のための体制

・　人員の移管等を具体的に進める体制はどのようなものであるべきか。
・　地域ごとの連絡体制も必要ではないか。　等

人材調整関係のスケジュール（概略）

資料５

人材調整準備本部第１回会合

実態把握

事務・権限所管省庁からのヒアリング

（事務局等）

共通的な仕組みに係る意見交換

改革大綱に盛り込む内容に係る意見交換

（実務検討会）

個別事業対応

個別事業について必要に応じた対応

（事務局、関係省庁等）

必要に応じて開催

実務検討会 → 本部・幹事会

人材調整準備本部会合

改革大綱へ

地方分権改革推進本部（第７回）
議事次第

平成２１年６月１２日（金）
８：４５～８：５５
於：院内大臣室

1. 開会

2. 議事

   地方分権改革の推進について

3. 閉会

○ 配布資料

資料１ 義務付け・枠付けの見直しに係る第３次勧告に向けた中間報告（平成21年６月５日地方分権改革推進委員会）

資料２ 地方分権改革推進本部のこれまでの主な動き

資料３ 地方分権改革推進本部の設置について（平成19年５月29日閣議決定）

資料２

地方分権改革推進本部のこれまでの主な動き

H19．4．1	○地方分権改革推進委員会発足（設置期限　平成 21 年度末まで）
H19．5．30	○「地方分権改革推進にあたっての基本的な考え方 － 地方が主役の国づくり －」
H19．6．11	**第1回地方分権改革推進本部**
H19．6．19	「経済財政改革の基本方針 2007」閣議決定
H19．11．16	○「中間的な取りまとめ」
H19．11．30	**第2回地方分権改革推進本部**
H20．4．15	**第3回地方分権改革推進本部**
H20．5．28	○「第1次勧告～生活者の視点に立つ「地方政府」の確立～」
H20．6．20	**第4回地方分権改革推進本部** ⇒ 「地方分権改革推進要綱（第1次）」を決定（別添1参照）
H20．6．27	「経済財政改革の基本方針 2008」閣議決定
H20．8．1	○「国の出先機関の見直しに関する中間報告」
H20．8．5	**第5回地方分権改革推進本部**
H20．9．16	○「道路・河川の移管に伴う財源等の取扱いに関する意見」
H20．12．8	○「第2次勧告 ～「地方政府」の確立に向けた地方の役割と自主性の拡大～」
H21．3．24	**第6回地方分権改革推進本部** ⇒ 「出先機関改革に係る工程表」を決定（別添1参照）
H21．4．24	○「国直轄事業負担金に関する意見」（別添2参照）
H21．6．5	○「義務付け・枠付けの見直しに係る第3次勧告に向けた中間報告」
H21．6．12	**第7回地方分権改革推進本部**

（注）○は、地方分権改革推進委員会の主な動きを示す。

（別添１）

地方分権改革推進要綱（第１次）（抄）

（平成２０年６月２０日
地方分権改革推進本部決定）

「活力ある地方」を創出するためには、地方分権改革を推進し、地方が自ら考え、実行できる体制を整備することが重要である。また、地方分権改革を推進することが将来の道州制の道筋をつけることになる。

政府は、地方分権改革推進法（平成 18 年法律第 111 号）に定める基本方針に即しつつ、地方分権改革推進委員会の第１次勧告（平成 20 年（2008 年）５月 28 日）を最大限に尊重し、下記の方針に沿って、地方分権改革の推進に強力に取り組む。具体的には、下記の第２により、速やかに所要の施策を実施するほか、「新分権一括法案」（仮称）を平成 21 年度中できるだけ速やかに国会に提出することとし、地方分権改革推進計画（以下「計画」という。）を策定するための所要の作業に着手してこれを着実に進める。地方公共団体に対しては、このために必要な協力を求めるものとする。

出先機関改革に係る工程表（抄）

（平成２１年３月２４日
地方分権改革推進本部決定）

４　出先機関改革に関する地方分権改革推進計画（改革大綱）の策定

ア　政府は、この工程表に沿って具体的な検討を進め、改革大綱を策定する。改革大綱は、平成 21 年中を目途に策定するものとする。

イ　（略）

５　改革大綱策定後の取組み

ア　（略）

イ　事務・権限の見直しや地方公共団体への移譲等及び新たな出先機関の体制への移行は、この工程表の策定後おおむね３年程度の移行準備期間を設けて実行に移すこととし、平成 24 年度から実施することを基本とする。その間においても、可能なものは、速やかに実施する。

このため、所要の法律の制定・改正については、必要に応じ一括して行うこととし、改革大綱の策定後、速やかに法制化の検討を進める。

（別添２）

国直轄事業負担金に関する意見

平成 21 年４月 24 日
地方分権改革推進委員会

国直轄事業負担金（以下「負担金」という。）については、当委員会として「中間的な取りまとめ」（平成 19 年 11 月 16 日）等で廃止・縮減等の抜本的見直しが必要との認識を示し、本年３月以降３回にわたり、都道府県知事など地方関係者と関係府省からのヒアリングを精力的に実施してきた。この間、国及び地方の財政が厳しさを増すなか、負担金のあり方をめぐる議論が地方側からも提示された。また、４月８日には、全国知事会と国土交通省等関係府省との間の意見交換会も開始されている。さらに、今般の追加経済対策において、地域活性化に効果の高い公共事業が盛り込まれるとともに、地方負担を軽減するための時限措置が検討されている。

こうした経緯を踏まえ、当委員会としての負担金に関する基本的な考え方を、以下のとおり緊急に取りまとめることとした。６月の地方議会の前にも、地方に対して負担金に係る詳細な情報提供を行えるよう、関係府省において直ちに改善に向けた取組みを行うことを要請する。当委員会としては、今後、負担金をめぐる国及び地方の取組状況を注視していくとともに、この意見を踏まえ今後の勧告に向け、分権型社会にふさわしい税財政構造の制度的構築について審議を進める。

（直轄事業の縮減）

住民に身近な行政は地方にゆだねるという国と地方の役割分担の基本に沿って、道路・河川等の直轄事業の地方自治体への移管を、当委員会として既に勧告しているところである。国の直轄事業の範囲を国が責任を負うべき最小限のものに限定し、直轄事業そのものを縮減することが、地方分権改革の本旨であり、負担金による地方の財政負担を縮小させることになると考える。あわせて直轄事業の縮減に伴い、関係する国の出先機関の縮減・廃止を行うべきである。

関係府省及び地方自治体の双方が、直轄事業の地方自治体への移管について、委員会の勧告に沿って積極的に検討を進め、早急に具体的な結論を得ることを強く要請する。

（透明性の確保・充実）

今般の負担金をめぐる議論については、国から地方自治体に対する情報提供が極めて不十分であったことが、地方関係者の不信感につながった面は否めない。地域住民に対する説明責任を負う地方自治体に対し、国が負担金の支出を求めるにあたり、透明性の高い情報提供を行うのは当然のことである。当委員会においても「第２次勧告」（平成 20 年 12 月８日）で国の出先機関が行う直轄事業の実施について、国民や地域住民の目から見て事業実施の適正性や透明性を確保する仕組みを拡充すべきとの認識を示したところである。

以上の点を踏まえ、関係府省において、
① 負担金の経費内訳とその積算根拠の地方自治体への情報開示を徹底すること、
② 直轄事業の実施・変更にあたり、事業内容や事業費を含めて地方自治体と事前に協議する仕組みを設けること、
等の具体的措置を含め、直ちに改善に向けた取組みを行うよう要請する。

（負担金のあり方の見直し）
維持管理費に係る負担金については、廃止すべきである。維持管理費用は、維持管理に責任を負う者が負担することが原則でなければならない。
整備費に係る負担金については、国の直轄事業の範囲を国が責任を負うべき最小限のものにまず限定することを前提に、直轄事業における地方の受益と負担の観点及び節度ある直轄事業の採択・実施の観点も考慮し検討を行い、改革を進めるべきである。
負担金の見直しにあたっては、その対象範囲を含め、引き続き、全国知事会等と国土交通省等関係府省との意見交換など、国と地方が対等の立場に立って真摯に定期的に協議を行うべきである。

あわせて、都道府県が市町村に求める同種の負担金についても、情報提供や負担のあり方をめぐって同じ問題がある。「第１次勧告」（平成 20 年５月 28 日）等で示した「基礎自治体優先の原則」にも留意しつつ、本意見の趣旨に沿って、都道府県と市町村の間において、緊密な協議が行われることを通じ、適切に対応されることを求めたい。

12　地域活性化統合本部会合

地域活性化統合本部会合（第６回）の開催について

■ 平成21年4月21日、地域活性化統合本部会合(第６回)資料一覧

［PDF版］

資料１－１	人材力が引っ張る地方の元気回復プラン
資料１－２	人材力が引っ張る地方の元気回復プラン概要
資料２－１	「都市と暮らしの発展プラン」に基づく平成２１年度の都市対策
資料２－２	「都市と暮らしの発展プラン」に基づく平成２１年度の都市対策概要
資料３－１	都市再生基本方針等の一部変更について（案）
資料３－２	都市再生基本方針等の一部変更について（案）新旧対象表
資料３－３	都市再生基本方針等の一部変更について（案）概要
資料３参考資料	地域活性化・地域再生に資する施策一覧

13　第29次地方制度調査会

第29次地方制度調査会第25回専門小委員会

日時

平成21年4月14日（火）15：00～17：00

場所

三田共用会議所　第4特別会議室（4階）

議事要旨

1　開会
2　議題
　基礎的自治体のあり方についての総括的議論
3　閉会

配付資料

資料1市町村合併を含めた基礎自治体のあり方に係る論点（項目）

資料2市町村合併を含めた基礎自治体のあり方に係る論点

第29次地方制度調査会第26回専門小委員会

日時

平成21年4月24日（金）15：00～17：00

場所

全国都市会館　第2会議室（3階）

議事要旨

1開会
2議題
　　基礎自治体のあり方に関する総括的議論
3閉会

配付資料

資料1市町村合併を含めた基礎自治体のあり方に係る論点（項目）
資料2市町村合併を含めた基礎自治体のあり方に係る論点
資料3地方議会について（追加提出資料）

第29次地方制度調査会第27回専門小委員会

日時

平成21年5月15日（金）15：30〜17：30

場所

全国都市会館　第1会議室（3階）

議事要旨

1開　会
2議　題
　　答申素案について
3閉　会

配付資料

資料1　　答申素案
資料1－1「監査委員の選任方法と構成」について
資料1－2「議会の実地検査権等の監視機能」について
資料2　　監査委員の選任方法と構成について

第29次地方制度調査会第28回専門小委員会

日時

平成21年5月26日（火）10：00〜12：00

場所

東京グリーンパレス　ばらの間（地下1階）

議事要旨

1　開　会
2　議　題
　　答申案について
3　閉　会

配付資料

資料　「今後の地方行政体制のあり方に関する答申（案）」

第29次地方制度調査会第4回総会

日時

平成21年6月16日(火)10時～12時

場所

グランドアーク半蔵門「華の間」

議事次第

1　開　会
2　議　題
　今後の基礎自治体及び監査・議会制度のあり方に関する答申(案）について
3　閉　会

配付資料

今後の基礎自治体及び監査・議会制度のあり方に関する答申（案）
※第29次地方制度調査会委員名簿（平成21年6月12日現在）

平成２１年６月１６日

内閣総理大臣　麻生　太郎　殿

地方制度調査会
会長　　中村　邦夫

今後の基礎自治体及び監査・議会制度の
あり方に関する答申について

当調査会は、今後の基礎自治体及び監査・議会制度のあり方について検討を重ねました結果、別紙のとおり結論を得ましたので、答申します。

今後の基礎自治体及び監査・議会制度のあり方に関する答申

目　　次

前　文

第１　市町村合併を含めた基礎自治体のあり方

第２　監査機能の充実・強化

第３　議会制度のあり方

前　文

平成７年に制定された地方分権推進法に基づき進められた改革は、平成１２年４月の地方分権一括法の施行として結実し、我が国の地方自治制度の姿を一新するための取組が行われた。残された諸課題に対応するため、平成１８年１２月に地方分権改革推進法が制定され、現在、新たな改革が進められている。

この間、市町村合併も急速に進展し、市町村の規模・能力の拡充が図られてきた。その一方で、地域ごとの合併の進捗状況には差異が見られ、また、合併した市町村における課題も指摘されている。

基礎自治体である市町村は、住民に最も身近な地方公共団体として、さらにその自立性を高めていくことが期待される。これまで進められてきた市町村合併の評価・検証も踏まえ、基礎自治体である市町村の行財政基盤の充実強化を図っていく必要がある。

本格的な地方分権時代を迎え、地方公共団体は自らの責任と判断でその任務を遂行し、住民の負託に応えていかなければならない。しかしながら、近年、一部の地方公共団体で不適正な財務処理等が指摘されるなど、地方公共団体におけるチェック機能のあり方が問われている。住民自治の根幹をなす地方議会の役割や地方公共団体における監査機能は、一層その重要性を増している。

当調査会としては、このような基本的な認識に立ち、市町村合併を含めた基礎自治体のあり方、監査機能の充実・強化等の最近の社会経済情勢の変化に対応した地方行財政制度のあり方につい

て検討を行ってきたところである。その結果、「市町村合併を含めた基礎自治体のあり方」、「監査機能の充実・強化」及び「議会制度のあり方」について、以下の結論を得たのでここに答申する。

第１　市町村合併を含めた基礎自治体のあり方

１　市町村合併をはじめとした基礎自治体についての現状認識

(1) 市町村合併の背景と進捗状況

人口減少・少子高齢化の進行等の社会状況の変化に対応して、地方分権の担い手となる基礎自治体にふさわしい行財政基盤を確立することが強く求められ、平成１１年以来、全国的に市町村合併が積極的に推進されてきた。

その結果、市町村数は３，２３２(平成１１年３月３１日現在)が１，７６０（平成２２年３月２３日見込み）となり、全体として見た場合には、市町村合併は相当程度進捗したものと考えられる。

(2) 市町村合併の評価・検証

市町村合併の本来の効果が発現するためには、市町村建設計画等で一般的に定められている１０年程度の期間が必要であると考えられるが、多くの合併市町村において、合併後３年から４年の段階で、既に次のような成果が現れている。

① 経営中枢部門の強化や保健福祉等の専門職員の配置など、地方分権の受け皿としての行政体制が整備されつつある。

② 人口減少・少子高齢社会への備えとして、強化された行財政基盤を活かし、地域の将来を左右する少子化対策・高齢化対策などの取組が行われている。

③ 広域化が進む行政需要への対応や地域資源を戦略的に活用した広域的な地域活性化の新たな取組が生まれつつある。

④ 適切な職員配置により住民サービスの水準の確保を図りつつ職員総数を削減するなど、効率的な行政運営の取組が行われている。

一方で、合併により市町村の規模が大きくなることによって、住民の声が届きにくくなっているのではないか、周辺部が取り残されるのではないか、地域の伝統・文化の継承・発展が危うくなるのではないか等の懸念が現実化している地域もある。

こうした課題に対応するため、合併市町村においては、地域の実情を踏まえつつ、地域自治組織の活用や支所等の設置などにより、新しいまちづくりの中で、住民の利便性の確保、コミュニティ振興及び地域の伝統・文化の振興に向けた取組を継続的に進めている過程にある。

(3) 基礎自治体に関する残された課題

以上のように、全体的に見た場合には市町村合併は相当程度進捗したものの、市町村合併の進捗状況には地域ごとに大きな差異が見られ、なお、次のような課題が残されている。

① 小規模市町村における行財政基盤の強化

小規模市町村は依然として多く、例えば人口１万未満の

市町村は４７１団体（平成２２年３月２３日見込み）存在し、特に市町村合併の進捗率が低い都道府県に数多く所在しており、多様な取組により小規模市町村の行財政基盤を強化することが課題となっている。

② 将来的に合併の必要性を認識している市町村の存在

合併が行われなかった市町村の中には、将来的な合併の必要性を認識しながら、様々な理由や背景によって合併を実現できなかった市町村も多い。また、合併市町村についても、当初とは異なる枠組みで合併が行われたものもあり、飛び地が生じた地域も見られる。

③ 大都市圏の市町村が抱える課題

大都市圏においては、市町村合併の進捗率が低く、面積が小さな市町村が数多く存在しており、行政サービスの受益と負担が一致しておらず、公共施設の円滑な利活用や一体性のある広域的なまちづくりの観点から、合併や広域連携などを含めて、行政運営の単位のあり方が問われている。

２ これからの基礎自治体のあり方

(1) 今後の基礎自治体像

第２７次地方制度調査会答申においては、「今後の基礎自治体は、住民に最も身近な総合的な行政主体として、これまで以上に自立性の高い行政主体となることが必要であり、これにふさわしい十分な権限と財政基盤を有し、高度化する行政事務に

的確に対処できる専門的な職種を含む職員集団を有するものとする必要がある」とされている。

近年、市町村への権限移譲が進展し、また、法令により市町村に新たな事務が位置付けられるなど、市町村の役割が一層重要なものとなっていることを踏まえれば、上記の答申で示された基礎自治体の姿は、今後も妥当するものと考えられる。

平成１１年以来推進されてきた市町村合併により、多くの合併市町村において行財政基盤が強化されており、我が国の市町村は、全体として見た場合には、このような基礎自治体の姿に近づいたものと考えられる。

一方で、それぞれの市町村について個別に見た場合には、市町村合併の進捗状況によって人口規模に大きな差が生じるなど、市町村の状況は多様なものとなっており、基礎自治体に求められる十分な組織や職員の配置などの事務処理体制や財政基盤を有していない市町村も見られるところである。

(2) 今後における市町村合併の支援のあり方

昭和４０年に制定された旧合併特例法は、平成１１年に財政支援措置が強化されるなどの改正が行われ、市町村合併の推進に大きく舵が切られた。その後、第２７次地方制度調査会の答申を踏まえて制定された現行合併特例法においては都道府県の役割が強化される等の措置が講じられ、市町村合併が推進されてきた。

これまでの市町村合併の進捗状況やその評価・検証については、先に述べたとおりである。今後の人口減少・少子高齢化の進行や厳しい財政状況を踏まえ、基礎自治体としての重要な役割や市町村が抱える課題に対応するためには、今後とも、市町村の行財政基盤を強化していく必要がある。

しかしながら、平成１１年以来、強化された財政支援措置等により全国的に行ってきた合併推進運動も１０年が経過し、これまでの経緯や市町村を取り巻く現下の状況を踏まえれば、従来と同様の手法を続けていくことには限界があると考えられる。

したがって、平成１１年以来の全国的な合併推進運動については、現行合併特例法の期限である平成２２年３月末までで一区切りとすることが適当であると考えられる。

その上で、平成２２年４月以降は、自主的に合併を選択する市町村に対して必要な支援措置を講ずることが適当である。

なお、旧合併特例法及び現行合併特例法の下で合併を実現した合併市町村については、その一体的な振興や周辺地域への対応を適切に行えるよう、国及び都道府県は、引き続き、これらの合併市町村に対する積極的な支援を行っていくべきである。

(3) 事務処理方策に関する基本的な考え方

現在、市町村が置かれている状況や課題は多様であり、今後　　の市町村における事務処理のあり方を考えるに当たっ

ては、このような市町村の多様性を前提にして、それぞれの市町村が自らの置かれた現状や今後の動向を踏まえた上で、その課題に適切に対処できるようにする必要がある。

このため、市町村合併による行財政基盤の強化のほか、共同処理方式による周辺市町村間での広域連携や都道府県による補完などの多様な選択肢を用意した上で、それぞれの市町村がこれらの中から最も適した仕組みを自ら選択できるようにすべきである。

なお、これらの地方自治制度上の仕組みに加え、中心市と周辺市町村が締結する協定に基づく市町村間の新たな連携の取組としての定住自立圏構想をはじめとする地域活性化施策を積極的に活用することで、それぞれの市町村が基礎自治体としての役割を適切に果たすことが求められる。

3　今後の対応方策

(1) 市町村合併に関する方策

市町村合併は、行財政基盤の強化の手法の一つとして、今後もなお有効であると考えられ、現行合併特例法期限後においても、自らの判断により合併を進めようとする市町村を対象とした合併に係る特例法が必要である。

この法律においては、具体的には、合併の障害を除去するための措置や住民の意見を反映させるための措置（合併特例区、合併に係る地域自治区等）等を定めることが適当である。

(2) 広域連携の積極的な活用を促すための方策

市町村間又は市町村と都道府県との間で広域に連携することにより、事務をより適切かつ効率的に処理するため、従来から、地方自治法においては、一部事務組合及び広域連合、協議会、機関等の共同設置並びに事務の委託など、多様な事務の共同処理の仕組みが設けられている。このような事務の共同処理の仕組みが一層活用されるよう、地方公共団体のニーズを踏まえた制度の見直しを行う必要がある。

すなわち、事務の委託については、基本的には事務権限が委託団体から受託団体に移動する仕組みとなっているため、事務を委託しようとする団体が制度の活用に躊躇するとの指摘もある。このため、委託団体が事務処理の状況を把握し、受託団体に対して意見を提出しやすくなるよう、制度改正を含めた検討を行うことが適当である。

また、機関等の共同設置については、現行の機関及び職員の共同設置に加え、効率的な行政運営や小規模市町村の事務の補完を可能とするため、内部組織、事務局及び行政機関についても共同設置が進められるよう、制度改正を含めた検討を行うことが適当である。

(3) 小規模市町村における事務執行の確保のための方策

小規模市町村においても、人口減少・少子高齢化の進行、人口の流出等による家族や地域の相互扶助機能の衰退が見られる中で、住民が期待する行政の役割は大きくなっている。

市町村に求められる行政サービスを提供するためには、一定の行財政基盤を有している必要があるが、小規模市町村においては、組織や職員の配置などの事務処理体制や財政基盤が必ずしも十分ではなく、特に福祉・保健分野などにおける専門性の高い事務を担う専門職員を配置した事務処理体制の整備が課題となっているとの指摘もある。

将来にわたってこのような小規模市町村の事務処理体制を整備していくためには、市町村合併による行財政基盤の強化、また、周辺市町村との様々な形態の活用による広域連携の方法に加え、なお、これらによっては必要な行政サービスを安定的に提供することが困難と考えられる小規模市町村があればその選択により、法令上義務付けられた事務の一部を都道府県が代わって処理することも考えられる。

しかしながら、こうした方策については、様々な論点や是非についての考え方があり、また、地域の実情も多様であること等から、関係者と十分な意見調整を図りつつ、多角的に検討がなされる必要がある。

(4) 大都市圏の課題への対応

大都市圏においては、今後、地方圏に比べて急速な高齢化が進行し、また、昭和３０年代から４０年代にかけての人口急増期に集中的に整備した公共施設が一斉に更新時期を迎えるため、これらに伴う財政負担の急増が見込まれている。

また、大都市圏においては、先に述べたとおり、面積が小

さな市町村が数多く存在しており、行政サービスの受益と負担が一致しておらず、行政運営の単位のあり方が課題となっている。

大都市圏の市町村は、他の地域に比して人口密度が高く市街地も連たんしており、市町村合併や広域連携による高い効率化効果が期待でき、広域連携の推進に加え、自らの判断による合併の可能性も視野に入れて将来の都市像を描いていくことも考えられる。

大都市圏の市町村は一般的に人口が多く、合併によりさらに人口規模が拡大する場合には、住民自治の充実を図る観点からも、旧市町村単位でのまとまりを維持することができる仕組みについて幅広く検討を行うことが適当である。

(5) 「小さな自治」への対応

住民自治の強化や住民と行政との協働の推進などを目的として、第２７次地方制度調査会の答申を踏まえ、地方自治法上の制度としての地域自治区や合併に際して設置される地域自治区等が制度化されたところである。

住民自治や住民と行政との協働については、それぞれの地域の自主的かつ多様な取組を基本として展開が図られるべきものであり、今後、地方自治法に基づく地域自治区については、地域の実情に応じて住民自治等を推進する仕組みとして、一層の活用が図られることが期待される。

現在、地方自治法に基づく地域自治区は、市町村の全域に

わたって設置するものとされているが、地域自治区制度の一層の活用を促す観点からは、市町村の判断により当該市町村の一部の区域を単位として地域自治区を設置することもできるようにすることについて検討すべきである。

また、地域自治区については、地域協議会の構成員について公選の手続による選任を認めるべきではないか、地域協議会に一定の決定権を付与してはどうか、地域協議会の構成員の要件を通勤・通学者や当該区域で一定の活動を行っている者にまで拡大すべきではないかなどの意見があった。

これらの点については、長の附属機関である地域協議会の構成員と公選された長との関係や公選された議員により構成される市町村の議会との関係をどう考えるか、さらには、地域自治区や地域協議会そのものについてどの程度の代表性と権限を持つものとするかなどの観点から、慎重に検討すべきである。

さらに、地域においては、コミュニティ組織、ＮＰＯ等の様々な団体による活動が活発に展開されており、地域における住民サービスを担うのは行政のみではないということが重要な視点であり、地域コミュニティの活性化が図られることが期待される。

そのための方策としては多様なものが考えられるが、近年特に、地域のコミュニティ組織における経済活動がコミュニティの活性化の重要な要素となってきているとの指摘を踏まえ、その実態等を勘案し、さらに必要な検討を行っていくべきであ

る。

第２　監査機能の充実・強化

地方行政に対する住民の信頼を確保し、透明性のあるものとしていくためには、地方公共団体自らのチェック機能を高めていくことが重要であり、地方分権が推進されていく中、地方公共団体における監査機能の果たす役割はさらに増している。

一方、自律的な地域経営や財政状況の健全化が求められている中で、一部の地方公共団体において、不適正な財務処理が行われる等の問題が生じており、現行の監査委員制度や外部監査制度が十分に機能していないのではないかという指摘も見られる。

このような状況を踏まえ、地方公共団体における監査機能の一層の充実・強化を図るため、監査委員制度及び外部監査制度について、以下のような方向で見直しを行うことが必要と考えられる。

１　監査委員制度の充実・強化

監査委員制度については、これまでも独立性の強化や専門性の確保を図る観点から、識見を有する監査委員のうち当該地方公共団体の常勤職員であったいわゆるＯＢ委員の就任制限や、条例により識見委員の定数を増加することができるものとするなどの改正が行われてきた。

地方公共団体の自主性・自律性が拡大する中で、住民の信頼の下に地方行政の適正な運営を確保していくためには、さらなる監査委員制度の充実・強化が必要となるものであり、監査委員の独立性の強化や監査の透明性の確保等について、さらに必要な改善を図るべきである。

(1) 監査委員の選任方法と構成

監査委員の独立性を強化し、適正な監査を確保する観点から、監査委員の選任方法や構成について、以下のような検討を行った。

現行制度においては、監査委員の選任方法は、長が議会の同意を得て、人格が高潔で、地方公共団体の財務管理、事業の経営管理その他行政運営に関し優れた識見を有する者及び議員のうちから選任することとされており、また、監査委員の構成は、当該地方公共団体の常勤職員であった者は１人以内、議員のうちから選任される者は２人以内とされている。

この点について、監査を受ける立場である長が監査委員を選任しているため、監査委員の独立性が十分に確保されていないのではないかといった指摘がある。

また、議員のうちから選任されるいわゆる議選委員については、短期で交代する例が多いことや、当該地方公共団体の内部にある者であり、その監査が形式的になりがちではないかとの指摘がある。

このため、監査委員の選任方法を議会の選挙によることに改め、長からの監査委員の独立性を確保することが適当であるとの意見があった。さらに、議会の選挙の際の候補者の選考方法についても、地方公共団体の判断で公募ができるようにするなど選択の余地を設けるようにすべきとの意見があった。

また、その際には、長とともに議会も監査委員の監査の対象となっており、監査委員は、長からだけでなく議会からも独立した存在とする必要があることから、議選委員を廃止し、議会は当該地方公共団体の行政全般にわたって幅広い見地から執行機関をチェックするという本来の機能を果たしていくべきとの意見が多く見られた。

これに対し、特に議選委員の廃止について、適任者を選任するという観点から議員を含めて監査委員としての適性を判断したうえで選任すべきという意見や、執行機関を監視するという議会の役割にかんがみると議選委員は維持されるべきとの意見、また、監査委員の選任を議会の選挙とすることについては、慎重に検討すべきとの意見もあり、賛否両論があったところである。

さらに、議選委員を廃止しないのであれば、監査委員の構成について、現在、都道府県及び政令で定める市における議選委員は２人以内とされているが、これを１人以内とすべきという意見や、公選による監査委員の選出を可能とすべき

との意見があったところである。

現行制度の下においても、議選委員が２人以内とされている団体において議選委員を１人とすることや、条例により識見を有する委員を増やすなどの取組が行われているところであり、制度の範囲内においても、専門性を強化する観点から地域の実情に応じた取組が行われることが期待される。

また、公選により監査委員を選出することについては、監査委員に対する住民の意識が醸成される必要があるのではないか、監査委員として専門的な能力を有する人材の立候補が期待できるのかどうかなどの課題もある。

このようなことから、監査委員の選任方法や構成については、各地方公共団体における今後の行政運営や監査機能の強化のための自主的な取組の状況を踏まえつつ、監査委員を公選により選出することも含めて引き続き検討を行う必要がある。

(2) 監査能力の向上と実施体制の強化

地方分権の進展等に伴い、地方公共団体の処理すべき事務は今後さらに高度化・多様化するものと考えられる。また、地方公共団体の財政の健全化に関する法律の施行に伴い、地方公共団体の財政状況に関する一定の指標の整備及び公表が義務付けられることとなり、この指標の議会報告及び公表に際しては、監査委員の審査に付すこととされている。これらを踏まえ、監査委員及び監査委員事務局の一層の能力向上が

求められている。

監査能力の向上を図るためには、監査委員の専門性を高めるという見地から、弁護士、公認会計士又は税理士の資格を有する者、会計検査や監査の実務に精通している者等の積極的な登用を促進していく必要がある。その際には、行政改革の観点にも配慮しつつ、条例により識見委員の定数を増加させることも考えられる。

監査委員事務局については、現行制度上、都道府県においては設置が義務付けられており、市町村においては条例の定めるところにより置くことができることとされている。

監査体制の強化を図る上で、監査委員事務局は重要な要素であり、監査委員事務局を単独で設置することのほか共同設置することも有効であると考えられる。しかしながら、現行制度上は、共同設置を可能とする規定がなく、事務局職員を共同設置することにより対応することとなる。今後、監査委員事務局の共同設置の促進を図るためには、事務局の共同設置を可能とする制度改正が検討されるべきである。

なお、市町村に対し監査委員事務局の設置を義務付けることについては、地方公共団体の自主組織権に関する新たな制約となることから、地方分権改革推進委員会の議論において地方公共団体に対する義務付けの見直しが進められていることにも配慮し、慎重に考えるべきである。

また、監査委員事務局の職員の大部分を、長部局からの

出向による職員が占めることにより、監査委員事務局の長部局からの独立性の確保が不十分となるのではないか、監査事務に精通した職員の育成が困難となるのではないかといった指摘がある。

この点については、監査委員事務局と他の執行機関との人事異動を制限するべきではないかといった意見もあったが、逆に優秀な人材の確保が困難となるのではないか、特に小規模団体において人事の硬直化が進むのではないかといった懸念も拭いえない。

現行制度上、代表監査委員は事務局職員の任免権を有していることから、専門性を有する優秀な人材を確保するため、代表監査委員が外部登用を含め任命権を実質的に行使していくことが重要である。

さらに、監査委員や事務局職員の資質の向上の観点から、専門性を高めるための研修を充実していくことが必要である。

(3) 監査の実効性・透明性の確保

監査結果の報告及びこれに添えて提出できる意見についての決定は、監査の慎重な実施を期するとともに監査の社会的信頼を確保するという趣旨から、監査委員の合議によることとされている。

現行の合議による制度においては、監査結果の報告等の決定に当たっては全監査委員の意見が一致することが必要とされているため、全監査委員の意見が一致しないときには、

監査結果の報告等が行われないこととなる。

監査の実効性を高めるためには、監査結果の報告及びこれに添えて提出できる意見の決定については多数決によることができるものとし、少数意見を付記して公表することとすることが適当である。このことによって、個々の監査委員の視点も明確となり、監査の透明性の確保にも資するものと考えられる。

また、長等は、監査結果に基づき、又は監査結果を参考として措置を講じたときは、その措置状況を監査委員へ通知し、これを監査委員が公表することとなっているが、措置を講じない場合においては、その旨を通知することとはされていない。

監査の実効性を高めるため、監査結果の報告等に対し何ら措置を講じなかった場合においても、その旨を監査委員へ理由を添えて通知することとすることが適当である。このことは、長等が、監査結果に対し説明責任を果たすことにもつながるものである。

２　外部監査制度のあり方

外部監査制度は、第２５次地方制度調査会の答申に基づき、平成９年の地方自治法の一部改正により創設されたものである。この制度は、従来の監査委員制度に加えて、地方公共団体に属さない一定の資格等を有する専門家が地方公共団体との契約に

基づき監査を行うことによって監査の独立性・専門性を強化することを目的としている。

制度の創設後１０年が経過し、様々な実績が積み重ねられてきたところであるが、一方で、市町村において導入が進んでいないという実態もあり、外部監査の充実・導入促進の観点から、必要な改善を図るべきである。

(1) 包括外部監査の監査方法

包括外部監査は、監査の独立性・専門性を強化する観点から、監査対象の選定を包括外部監査人のイニシアティブに委ねることとされているが、これに加え、包括外部監査人の専門性にかんがみ、決算の財務書類の監査を必ず包括外部監査人が監査する事項としてはどうかとの指摘がある。

株式会社の会計監査人は、貸借対照表、損益計算書等の財務諸表を監査することとされているが、地方公共団体においても、特に決算の財務書類の監査について専門性が要求されるところである。したがって、決算の財務書類を包括外部監査人の必要監査事項として義務付けることにより、監査の実効性を高めるということが考えられる。

この点については、これらの監査を包括外部監査人が行うとした場合には、業務が膨大となることに伴う費用の増加や包括外部監査人となり得る資格者が限定されること等の課題があることから、引き続き検討を行う必要がある。

(2) 外部監査の導入促進

① 包括外部監査

包括外部監査については、都道府県、指定都市及び中核市に義務付けられ、その他の市町村においては、条例により導入することができることとされている。包括外部監査を導入した地方公共団体においては、毎会計年度、包括外部監査契約を締結しなければならないものとされ、契約の期間内に少なくとも１回以上包括外部監査人による監査を受けなければならないものとされている。

現在、包括外部監査は、義務付け対象団体以外の団体では導入が進んでおらず、義務付け対象団体の範囲を拡大するべきではないかとの指摘がある。

一方、包括外部監査については、毎会計年度、必ず外部監査を受けなければならないため、財政面等で過大な負担が生じているとの意見が出されているところであり、このことが、包括外部監査の導入の支障となっているのではないかとの指摘もある。

包括外部監査の導入を促進する観点から、毎会計年度外部監査を受ける方式に加え、条例により複数年度に１回包括外部監査を受ける方式を導入することが適当である。

指定都市及び中核市以外の市町村への包括外部監査の義務付けの拡大については、今回の監査制度及び包括外部監査制度の見直しによる監査機能の充実・強化の状況や、人材の確保や財政負担等の課題も勘案し、引き続き検討を

行うべきである。

② 個別外部監査

個別外部監査については、各地方公共団体の条例により任意に導入することができるとされているが、包括外部監査と同様に導入が進んでおらず、監査機能の充実の観点からは、幅広く活用されていくことが求められる。

個別外部監査には、事務監査請求、議会の請求、長の要求及び住民監査請求に基づく４種類のものがあるが、現行では、いずれも条例を定めなければ行うことができないこととされているため、住民が個別外部監査を請求しようとする場合、条例が制定されていなければ請求することができない。

住民による監視機能の充実や個別外部監査の導入を促進する見地からは、いずれの個別外部監査においても導入の前提として必要とされている条例の制定を不要とすることが適当である。

③ 小規模団体における外部監査の導入促進

小規模団体における外部監査の導入については、コストや人材の確保の課題が指摘されているが、地方公共団体の共同の外部監査組織の設置や外部監査人の有資格者に関する情報提供など外部監査人となる人材の確保を支援する方策について、今後引き続き検討していく必要がある。

④ 外部監査の実効性の確保

外部監査の実効性を確保するためには、地方公共団体の事務の改善につながる有効な外部監査が実施されることが重要であり、外部監査人に対して外部監査の具体的事例の紹介により情報提供を図るなどの方策が必要である。

第３　議会制度のあり方

議会は、多様な民意を反映しつつ、団体意思の決定を行う機能と、執行機関の監視を行う機能を担っているが、十分にその役割を果たしていないのではないかなどの指摘がなお見られるところである。

地方分権の進展等に伴い、地方公共団体の処理する事務は今後さらに増大するとともに、事務の処理に当たっても、条例により自主的に定めることのできる範囲が拡大するなど、地方公共団体の責任領域が拡大するものと考えられ、議会機能のさらなる充実・強化が求められている。

近年、それぞれの議会において、議会の活動理念とともに、審議の活性化や住民参加等を規定した議会基本条例を制定するなど、従来の運用の見直しに向けた動きが見られるところであり、引き続きこのような自主的な取組が進められることが期待される。

分権型社会における議会の役割が十分に発揮されるようにするためには、自己改革の取組に加え、以下のような方向での見直

しを行うことが適当である。

1　議会の団体意思決定機能や監視機能の向上策

住民自治に根差した地方行政を実現するとともに、その適正な運営を確保するため、以下のような所要の見直しを行うべきである。

(1) 議決事件

① 契約の締結及び財産の取得又は処分に係る議決

契約の締結及び財産の取得又は処分については、本来、執行機関限りで処理するという考え方もあるが、現行制度においては、地方公共団体の財政運営に与える影響等にかんがみ、政令で定める基準に従い条例で定めるものについては、議会の議決を要するものとされている。

議会の監視機能を充実・強化するためには、議決事件の対象について条例で定めることができる範囲を現行よりも合理的な範囲内で拡大すべきである。

② 議決事件の追加

議会の議決事件については、地方自治法第９６条第１項において議決しなければならないとされているもののほか、同条第２項により各地方公共団体の実情に応じ、条例で任意に追加することができることとされている。

各地方公共団体においては、中長期的な地域の課題を議会で議論するため、総合計画やその他の法定の計画を議

決事件として追加するなどの取組が行われており、このような手法によって、一層議会の審議の活性化が図られることが期待される。

また、現在法定受託事務は議会が条例により追加することができる議決事件から除外されているが、第２８次地方制度調査会においても答申されたとおり、法定受託事務も地方公共団体の事務であることからすれば、これを議決事件として追加できるようにすることが適当であるものと考えられる。この点については、法定受託事務のうち議決事件として追加することが適当でないと考えられるものにどのような措置を講じていくべきかなどについて、検討していく必要がある。

(2) 議会の監視機能

① 議会に経営状況の報告を要する法人の範囲の拡大

長の調査権の対象となる法人及び長が議会に経営状況の報告を要する対象となる法人は、現行制度においては、当該地方公共団体が資本金、基本金その他これらに準ずるものの２分の１以上を出資している法人等とされている。

この点については、現在、監査委員の監査が資本金等の４分の１以上を出資している法人等にまで及んでいることなどを踏まえ、議会の監視機能を高めるという観点から、長の調査権の対象となる法人及び長が議会に経営状況の報告を要する対象となる法人についても、当該地方公共

団体が資本金等の４分の１以上を出資している法人等のうち、条例で定めるものにまで拡大することとすべきである。

② 住民訴訟と議会の議決による権利放棄

住民訴訟のうち、地方自治法第２４２条の２第１項第４号に基づくいわゆる４号訴訟は、住民が、違法な財務会計上の行為等を行った職員又はその相手方に対して損害賠償又は不当利得返還の請求をすることを、当該地方公共団体の執行機関等に求める訴訟とされている。

近年、議会が、４号訴訟の係属中に当該訴訟で紛争の対象となっている損害賠償請求権を放棄する議決を行い、そのことが訴訟の結果に影響を与えることとなった事例がいくつか見られるようになっている。

４号訴訟で紛争の対象となっている損害賠償又は不当利得返還の請求権を当該訴訟の係属中に放棄することは、住民に対し裁判所への出訴を認めた住民訴訟制度の趣旨を損なうこととなりかねない。このため、４号訴訟の係属中は、当該訴訟で紛争の対象となっている損害賠償又は不当利得返還の請求権の放棄を制限するような措置を講ずるべきである。

③ 議会における決算の認定

地方公共団体の決算は、毎会計年度、議会の認定に付さなければならないこととされているが、仮に議会が決算

を認定しない場合には、まずは、議会が、その審議等を通じ、長の予算執行や政策遂行上の問題点等決算を認定しない理由を長や住民に対して明らかにするよう努めるべきである。

また、長は、議会から指摘された問題点等に関しては、決算の審議において、その原因や善後策等を十分に説明するとともに、決算が認定されなかった場合には、住民に対してもその善後策等を説明するよう努めるべきである。

④　議会の実地検査権等の監視機能

議会の監視機能は、監査委員の監査とは異なり、住民の代表機関といった立場から、当該地方公共団体の行政全般にわたって果たされるべきである。

このような見地から、議会は執行機関に対する検査権、監査請求権や調査権等を有しているところであるが、今後さらにこれらの権能を活用していくべきである。

現在、議会は実地検査を行うことができず、そのような必要がある場合には監査委員に対する監査請求により行うこととされている。この点について、仮に議員選出の監査委員を廃止するのであれば、議会に実地検査権を付与すべきではないかとの意見や、監査委員の選任方法や構成についての検討状況にかかわらず、議会に実地検査権を付与すべきとの意見があった。これに対し、議会に実地検査権

を付与することについては、議会の有する監査請求権や調査権等との関係をどのように考えるのか等の課題があるとの意見もあったところである。このようなことから、議会の実地検査権については、現在の検査権や調査権の行使の状況等も勘案しつつ、検討していくべきである。

また、議会の少数者による調査権等の行使を認めるべきであるとの意見があったが、この点については、議会の意思決定がなされるまでの過程において、少数者の意思をどのように汲み上げ実現していくか、それぞれの議会で様々な運用を工夫していくことが適当である。

(3) 議会活動の透明性と議会事務局等

① 議会活動の透明性

制度的な面だけでなく、実質的な面から議会の権能を高めていくためには、議会が、住民の意思を十分に反映し、充実した審議を行うことが重要である。

そのためには、議員を選出した住民においても、議会における議論の内容や議員の活動の実態等について、積極的に関心を持つことが期待される。

議会活動については、本会議のみならず、委員会等の活動も含め、住民にわかりやすいような形で情報公開に努めるべきである。この点については、議案に対する議員の賛否等の議論の経過や議案の情報について、インターネット等も活用して公開していくことが求められる。

② 議会事務局等

地方公共団体の自主的な政策立案の範囲が拡大するとともに、その処理する事務も複雑化・高度化してきていることから、議会の政策形成機能や監視機能を補佐する体制が一層重要となる。政策立案や法制的な検討、調査等に優れた能力を有する事務局職員の育成や、議会図書室における文献・資料の充実など議会の担う機能を補佐・支援するための体制の整備・強化が図られるべきである。

2 議会制度の自由度の拡大

議会制度のあり方については、できる限り選択の余地を認める方向で見直しを行うことも、議会の機能の充実・強化に資するものであることから、以下の点について検討を行った。

(1) 議員定数等

議会の議員定数については、現在、その上限を人口区分に応じて法定しているところであるが、議会制度の自由度を高めるため、定数の決定は各地方公共団体の自主的な判断に完全に委ねることとし、法定上限を撤廃すべきである。この場合において、各地方議会が議員定数を定めるに当たっては、住民の理解を得られるものとなるよう十分に配慮すべきである。

なお、議会の議事定足数について緩和又は撤廃すべきであるとの意見があったが、一方で、議会は本来できるだけ多くの議員が出席して十分な議論がなされることが期待される

との意見もあり、この点については、引き続き議論を重ねていくことが必要である。

(2) 議会の招集と会期

現行制度において、議会は、定例会と臨時会に分けられ、定例会は、毎年、条例で定める回数これを招集し、臨時会は、必要がある場合において、その事件に限りこれを招集することとされている。現在は、一年間に数回、一定の会期を定めて定例会を開催するとともに、その会期以外においては、必要に応じて、臨時会を開催するという形の議会運営が一般的となっている。

議会運営の柔軟性を高めるとともに、議会活動の活性化を促す見地からは、議会運営のあり方についても、より弾力的な形態を考えていくことが求められる。

例えば、諸外国の地方議会においては、毎週定期的に会議を開催するなどの運営も行われている。このような議会運営は、多様な人材が議会の議員として活動することを容易なものとするほか、住民にとっても傍聴の機会が拡大するなど、住民に身近な議会の実現に資するものと考えられる。我が国においても、特に、基礎自治体の議会においては、このような柔軟な議会運営を可能とする要請は高いものと考えられる。

今後一層住民に身近な議会を実現し、柔軟な議会運営を可能とする観点から、長期間の会期を設定してその中で必要

に応じて会議を開く方式を採用することや、現行制度との関係や議会に関する他の諸規定との整合性に留意しつつ会期制を前提としない方式を可能とすることなど、より弾力的な議会の開催のあり方を促進するよう必要な措置を講じていくべきである。この場合、議場への出席を求められる執行機関について、その職務遂行に支障が生じないように配慮すべきである。

このような方策を活用することを通じて、議会における議員同士の議論を行う機会を拡大させ、議会の審議の充実・活性化につなげていくべきである。

議会の招集権については、長のみではなく議長にも付与すべきとの意見もあったが、この点については、平成１８年の地方自治法の一部改正により、議長の臨時会招集請求権が認められたところであり、この招集請求権の運用状況も見ながら、なお引き続き検討していくべきである。

３　議会の議員に求められる役割等

議会の機能の充実・強化に伴い、議会の議員が果たすべき役割はますます重要なものとなっている。

議会が多様な民意を集約し、団体意思を決定していくためには、地方公共団体の住民の多種多様な層から議員が選出され、議会を構成することが重要である。このことは、今後一層議会に求められる専門性を強化することにもつながるものと考

えられる。

(1) 議員の役割等

議員の主な役割は、住民の意思を把握し、これを議会における審議・討論を通じて適切な形で地方公共団体の運営に反映させることである。個別の利益の実現を図るため、行政に不当に介入し、その公正な執行を歪めるような議員の活動が見られるとすれば、住民の地方議会及び議員に対する信頼を著しく損なうものであって、このような活動を厳に慎むべきことはいうまでもない。

なお、議員の活動に対しては、諸外国や戦前の地方議会に見られるように実費のみ支給し、原則として無報酬であるべきとの意見がある一方、現在我が国の地方議会が有する権能、求められる役割の大きさ等からすると、一定水準の議員報酬は保障されるべきとの意見もあったところである。

(2) 勤労者等の立候補や議員活動を容易にするための環境整備

現在、議会の運営としては、会期を一定期間に定め、平日昼間に集中して会議等を開催する例が一般的である。平日の朝から夕方にかけて仕事に従事している勤労者が議員として活動することを容易にするため、例えば、夜間、休日等に議会を開催するなどの運用上の工夫を図ることが考えられる。

また、勤労者について、立候補を容易にするため、これ

に伴う休暇を保障する制度や、議員活動を行うための休職制度、議員の任期満了後の復職制度等を導入することなどが考えられる。この点については、我が国における労働法制のあり方やその背景となる勤労者の意識、勤務実態等にも関わる課題であることから、まずは、議会の活動を社会全体で支えるべきであるという意識の醸成に努めつつ検討していくべきである。

議員の構成については、女性の議員が男性の議員に比べて割合が低く、偏りが見られることから、議会の運営上の工夫を含め、女性の議員をさらに増やすための方策について、諸外国の取組などを参考としつつ検討すべきである。

公務員については、現行制度において、職務専念義務が課せられ、また、公務の中立性の観点からその政治的行為が制限されているほか、公職への立候補の制限、地方公務員については地方議会の議員との兼職の禁止等の規制がされている。

公務員が地方議会の議員として活動することは、行政分野に通じた人材が議員として活動することとなり、有益な面があることから、公職への立候補制限の緩和や、地方公務員と当該地方公務員が所属する地方公共団体以外の団体の議会の議員との兼職禁止の緩和などの方策が必要ではないかとの意見がある。

この点については、公務員が政治的活動と密接不可分で

ある議員活動を行うことについての社会的な理解が得られることが前提となることから、公務員の職務の公正な執行や職務専念義務のあり方等にも配慮しつつ、前記のような休暇制度、休職・復職制度等の導入に関する検討と併せて、引き続き検討の課題としていくべきである。

(3) 議員の位置付け

議員の活動は、議会における審議・討論にとどまるものではなく、政策形成のための調査研究活動や住民の意思を把握するための諸活動等、広範にわたることから、議員の位置付けやその職責・職務を法制化すべきであるとの意見がある。

この点については、今後の地方分権の進展や議会機能の充実・強化に伴う議員の活動の実態を踏まえ、政治活動と公務との関係、議員の活動についての住民への説明責任のあり方、職責・職務の法制化に伴う法的効果等を勘案しつつ、引き続き検討することが必要である。