

事務・事業の在り方に関する中間報告

— 自主・自立の地域社会をめざして —

【社会保障関係 抜粋版】

平成 14 年 6 月 17 日

地方分権改革推進会議

目 次

はじめに	1
I 地方分権改革の基本的考え方等	3
1. 基本的考え方	3
(1) 21世紀にふさわしいシステムの実現に向けた課題	3
(2) 新たな環境変化への対応	4
(3) 分権型行政システムの在り方	4
2. 改革の方向	7
(1) 国と地方の役割分担の適正化：ナショナル・ミニマムの達成から ローカル・オプティマムの実現へ	7
(2) 地域における行政の総合化の推進	8
(3) 地方の創意工夫の発揮と知恵とアイデアの地域間競争	9
(4) 地方における自立的な財政運営が可能なシステムの形成	10
(5) 国の決定についての地方の参画の確保	11
3. 事務事業の見直しに当たっての一般的な指針	11
II 事務事業の分野別の基本的な見直し方針	14
1. 社会保障	14
(1) 地域における保健・医療・福祉の一層の総合化の推進	15
(2) 民間企業、NPO等の多様な主体の幅広い参画による 共助社会の構築	17
(3) 社会保障行政の執行体制に関する国の関与の廃止、縮減 (必置規制等)	18
(4) 知恵とアイデアの地域間競争を視野に入れた、国の関与の 見直しによる地方の自主性・自立性の強化	20
(5) 社会保険分野における国・地方の関係(国民健康保険等)	21
(6) 地方支分部局と地方の新たな関係の構築(地方労働局等)	22
2. 教育・文化	略
(1) 初等中等教育に対する国の関与の見直し(弾力化措置の実体化)	
(2) 義務教育に関する国と地方の経費負担の在り方の見直し	
(3) 機動的、弾力的な教員の人事・給与体系の構築	

(4) 国・地方の役割や関与の在り方に応じた財政的措置の見直し	……	
(5) 義務教育費国庫負担金の手続き簡素化に向けた検討	……	
(6) 総合行政の観点からの教育用施設の有効活用	……	
(7) 生涯学習、社会教育分野における国の関与の抜本的見直し	……	
(8) 必置規制的なものの全般的、経常的な検証と見直し	……	
3. 公共事業	……	略
(1) 事業主体としての国と地方の役割分担の明確化	……	
(2) 維持・更新重視の観点を踏まえた公共事業関係長期計画等の見直し	……	
(3) 直轄事業に係る国と地方の関係の明確化	……	
(4) 補助事業等における国と地方の関係の明確化	……	
(5) 社会資本の管理に係る国の関与の縮小	……	
(6) 個別の公共事業分野における課題	……	
(7) 21世紀の社会資本整備に係る国と地方の役割分担の抜本的な 見直しの検討の提案	……	
4. 産業振興	……	略
(1) 時代の変化に沿った農林水産業振興政策の見直し	……	
(2) 地域間競争を促す国の中小企業政策等の在り方について	……	
5. 治安その他	……	略
(1) 警察制度	……	
(2) 消防制度	……	
おわりに	……	24
別表 国と地方の事務事業の見直しに関する諸課題	……	26
(別表1) 社会保障分野	……	26
(別表2) 教育・文化分野	……	略
(別表3) 公共事業分野	……	略
(別表4) 産業振興分野	……	略
(別表5) 治安その他分野	……	略

はじめに

地方分権改革推進会議は、昨年7月9日の初会合において、小泉内閣総理大臣から、地方分権の一層の推進を図る観点から、「国と地方公共団体の役割分担に応じた事務及び事業の在り方並びに税財源の配分の在り方、地方公共団体の行財政改革の推進等行政体制の整備その他の地方制度に関する重要事項」について調査審議を行うべき旨の諮問を受けた。

当会議は、小泉内閣総理大臣からの諮問を受けた事項のうち、当面、国と地方の役割分担に応じた事務事業の在り方から重点的に審議することとした。事務事業の在り方に関連して整理が必要な財政措置は調査審議の対象として取り上げるが、全体の税財源の配分の在り方については、事務事業の在り方に関する審議動向を踏まえながら検討することとした。まずは事務事業の在り方について審議を行い、事務事業の見直しに応じて、税財源の配分の在り方を審議することが適当であると考えたことによる。

この審議方針を踏まえ、昨年は、関係者からのヒアリング等、計16回にわたる会議を開催し、事務事業の見直しに当たっての基本的な認識、重点的に審議を行うべき分野や論点について一定の整理を行い、12月12日に中間論点整理を公表した。

本年に入ってから、引き続き事務事業の在り方を見直しに重点を置いて審議を進め、これまでに本会議8回、小委員会8回、本会議・小委員会合同会議2回の計18回にわたる会議を開催し、また、2月26日には静岡県での地方視察を実施した。

小泉内閣総理大臣からの諮問は、政府の構造改革の一角を占める地方分権改革という視点から、国全体のパラダイムの転換につながる「この国の在り方」を問うものにほかならない。現在及び将来の国民の幸福のために、21世紀に適合した行政システムとは何か、が問われていると言えよう。

明治政府以来の国と地方の役割分担は、国の決めた政策に従って、地方が政策を

実施していくという、地方を国の執行機関とみなすものであった。こうした役割分担に基づき内政全般に張り巡らされた中央集権型システムは、国を挙げて欧米先進諸国にキャッチアップすることに傾注した時代には機能したにせよ、右肩上がりの高度経済成長が終わり財政状況が深刻化するとともに、もはや部分的な繕いでは維持し得ず、全面的な見直しを不可避なものとしている。しかし、関係者からのヒアリングを通じて判明したことは、従来の国と地方の役割分担に基づく中央集権型システムが、未だ各行政分野の根幹として残されているということであった。

我々は、昨今の中央省庁の混乱した対応振りを見るにつけ、何よりも国が、国でなければ行い得ない国政上の重要課題について責任を果たし、国民の信頼を回復していくことが必要であると考え。そのためには、「地方にできることは地方に委ねる」との原則に基づき、内政全般にわたる国と地方の役割分担を適正化し、国は責任を持つべき国政上の重要課題に重点を移し、地方で解決できる問題は各地方の自己決定・自己責任に委ね、各地方が本来的に持っている活力を発揮できるようにしていかなければならない。21世紀に適合した行政システムとは、国が決めた政策を地方に実施させるものではなく、各地域の自助と自立の基盤の上に、国と地方が対等・協力の立場で協働し、構築していくものでなければならない。なお、地方分権改革を推進するに当たっては、改革は緒に付いたばかりであり、制度改革と同時に、国と地方の双方の関係者に染み付いた行政運営についてのこれまでの意識の改革も重要であることを付言しておきたい。

この中間報告は、このような我々の基本的な認識の上に立って、関係者からの再度のヒアリングの実施や審議の結果を踏まえ、昨年12月の中間論点整理で取り上げた分野や論点についての整理を更に一歩進め、分野ごとの論点についての基本的な改革方向の整理を行ったものである。

I 地方分権改革の基本的考え方等

1. 基本的考え方

(1) 21世紀にふさわしいシステムの実現に向けた課題

平成7年に設置され、平成13年にその使命を終えた地方分権推進委員会の勧告に基づく一連の制度改革によって、我が国の国と地方の関係は大きく変容した。中央集権型システムから、分権型システムへの転換が進められたのである。機関委任事務制度の廃止をはじめとする諸制度の改革によって、国と地方の関係は、それまでの「上下主従」の関係から「対等協力」の関係へと変わり、地方公共団体の自己決定権は拡大し、その結果、それまで見られなかった個性ある施策や工夫も各地で見られるようになってきている。

しかしながら、我が国の地方分権改革は、これらの改革の推進主体であった地方分権推進委員会が最終報告で述べているように、その理想からみれば、ようやくベース・キャンプを設営した段階にすぎない。残された課題は多く、行政分野ごとの国と地方の役割分担は明確とは言い難い。また、国の通達による統制は廃止されたものの、事務そのものの義務付け・枠付け、補助要綱による規制や、組織・職員に関する必置規制はまだ多数存在している。さらに、地方税財源の充実確保のための改革はまだ本格的な着手に至っていないと言ってよい。

たとえば、都道府県の予算における人件費のかなりの部分は国の法令によって支出が義務付けられているとともに、国の直轄事業においては、その経費の一定割合の負担が地方に義務付けられている。また、類似した事業や施設についても、所管する省庁が異なるために、統合や一元化ができない分野も決して少なくない。制度創設時の前提がなくなり、当初の使命が達成されているにもかかわらず、いまだ廃止されずに存続しているものも見られる。これらの点の改革なくして、21世紀にふさわしい分権型行政システムの構築はあり得ないと言えよう。

(2) 新たな環境変化への対応

地方分権推進委員会の後を承けて設置された地方分権改革推進会議は、更なる地方分権の推進をめざし、残された課題を解決すべく改革に取り組んでいる。ただし、改革を取り巻く環境は、これまでとは大きく異なっており、これからの改革は、このような環境の変化を踏まえて推進される必要がある。

一方では、これまでの改革によって、集権的なシステムによる束縛から解放された地方公共団体が自主的な試みを展開しようとする機運が見られるようになった。また、現在進められている市町村合併は、分権の担い手としての市町村の在り方を大きく変えようとしている。

他方、国と地方の財政の危機的状況は一段とその深刻さの度合いを深めてきており、構造改革の要請も強い。地方分権推進委員会も最終報告で述べているように、これからは「国に救済を求めてみても、国にはもはやこれに応える余裕がない」状態が続くであろう。人口の少子化・高齢化の急速な進行も、将来の社会経済に大きな影響を与えることが予想される。これからの分権改革は、このような新たな環境や国と地方の厳しい財政状況を前提として推進されなくてはならない。

(3) 分権型行政システムの在り方

当会議がめざしているのは、このような新たな環境の下で、国と地方との役割分担を明確にし、地方公共団体が、地域住民のニーズに応じて自主的、自律的かつ効率的に行政運営を行い得るよう、自己決定、自己責任の原則に基づいた自立的な行政システムを構築することである。

このような分権型行政システムを構築することは、言うまでもなく、今日、厳しい財政状況の下で、国地方を問わず求められている行政改革や行政のスリム化にも資することになる。現在は、国の地方に対する関与・規制が、それを維持するため

の巨大で非効率な行政機構を作り上げているとともに、国による規制によって地方公共団体の自主的な行政改革も制約されているからである。

国と地方の役割分担を明確にし、地域住民が、自分たちが受けるサービスと納める税との関係を容易に理解できるような、そして、住民の意思を反映し、創意工夫に基づいた行政運営を行うことができ、住民が行政運営の的確性について関心を持ち監視できるような、要するに、受益と負担の関係が明確で、住民にとって改革の効果を実感できるシステムを形成するならば、地域における行政運営の効率化も推進されることになるはずである。地方公共団体の自己決定は、単に国の法令によって義務付けられた事務の実施方法に関するものだけではなく、事務そのものの採択に関する決定であるべきであり、それに必要な負担の受容を含めて、地域住民が十分な情報に基づいて決定できるものでなければならない。

こうした行政システムを実現するためには、国の役割を国際的な事項や全国的統一が必要な制度に関する事務、全国的視点に立って行わなければならない事務に限定し、正に「民間でできることは民間で」、「地方でできることは地方で」行うという考え方に従って、公と私、国と地方の役割分担を明確化するとともに、これまで国主導で運用されてきた右肩上がりの「成長」を前提とした行政システムを改め、現在あるものを活用しその質を高めていく「持続可能な」システムへの転換を図ることが必要である。

また、「国土の均衡ある発展」の名の下に国の関与や規制が正当化されるべきではなく、自立できる条件の下で、それぞれの地方公共団体が、知恵と工夫を競い合う生産的な競争を通して、地域の個性と活力を発揮し、質の高い社会の形成に資するシステムが構築されなければならない。

当会議は、これまで重点審議事項として、事務事業の見直しに取り組み、昨年12月に発表した「中間論点整理」においては、「国と地方の役割分担の明確化…問われている『この国の在り方』」、「生活者である国民の視点を踏まえた地方分権改革…地域のニーズに応える、住民自治の総合的政策選択システム」、「財政の持続可能性

(サステナビリティ)の回復、確立…地方公共団体の自立した財政運営の確立に向けた地方分権改革」、「公共サービスの多様化と住民自治の強化…公私協働の仕組みの構築」、「地方分権改革による地域社会における社会的公正の実現…共生と共創」を事務事業の見直しの基本的な考え方として掲げた。

この中間報告で示す改革の理念と方向は、これらの基本的な考え方を、その後の審議を通して、更に深め、洗練したものである。

ところで、当会議は、中間論点整理を発表して以来、現行制度の問題点を明らかにし、更なる事務事業の見直しを求めて、各省庁に対してヒアリングを行った。そこでの各省庁の主張の多くは、国としてすべての国民に対して最低限の行政サービスを保障する責務がある、すなわちナショナル・ミニマムの保障は国の責務であり、国の事業によって地域は利益を受けていることから、それに応じた負担を求めることも理にかなうというものであった。また、既に地方の裁量の余地は広く、地方の自主性は制約されていないという主張も見られた。

しかし、当会議がヒアリングから得た心証は、省庁の側に努力も見られるものの、まだ国と地方の役割分担は明確ではなく、地方の行う事業に対して、法令による、あるいは補助金等を通じた国の関与や規制が多数の分野で存在しているというものである。各論において詳述されているように、課題として取り上げた多くの分野で、関与や規制が存在しているとともに、先の改革において、国と地方が対等な関係にあることが確認されたにもかかわらず、省庁の側の、企画立案を行うのは国であり、地方公共団体はそれを執行する機関に過ぎないという意識や、地方公共団体に対する不信感は払拭されていない。

こうした国による関与・規制が行われるのは、国の責務の存在とともに、地方の依存体質にもよるといふ指摘が各省庁からしばしばなされたが、そのような体質が見られるとすれば、それは、現行のシステムが作り出したものであり、国による関与や規制の存在こそが、地方公共団体の行政運営における自主性、自律性を制約し、自発的な改革や効率化を妨げ、国への依存心を作り出していると考えられる。

2. 改革の方向

以上の認識を踏まえて、当会議がめざす地方分権改革の方向は以下のとおりである。

(1) 国と地方の役割分担の適正化：ナショナル・ミニマムの達成からローカル・オプティマムの実現へ

事務事業を分担する場合には、まず基礎的な自治体を、次いで広域自治体を優先し、広域自治体も担うに適していない事務のみを国が担うべきであるという「補完性の原理」に基づいて、それぞれの事務に適したレベルの地方公共団体ないし国がその事務を担うことを原則とすべきであり、現在、多くの分野で見られる、国が企画し、地方が実施するという仕組みや、国と地方の役割分担が不明確な事務事業は見直されなくてはならない。

「補完性の原理」は、一般には、国から都道府県へ、都道府県から市町村への事務権限の移譲を促す原理として言及されることが多いが、既に多くの事務を担っている我が国の都道府県、市町村の場合、特に行政課題の広域化と専門化が進んでいる今日では、地方分権推進委員会の最終報告が示唆しているように、市町村で担いきれない事務については都道府県あるいは国へ移譲するなど、それぞれの事務の性質に応じて担い手としてふさわしいレベルの地方公共団体や国へ事務権限を配分すること、すなわち役割分担を適正化することが望ましい。この原理に基づいて、まずは国と地方公共団体との間で役割分担を適正化する必要がある。

これまで国の省庁からは、国の責務は、すべての国民が保障されるべき最低限の行政サービスの水準であるナショナル・ミニマムの達成であり、現状は、まだその水準に達しておらず、それが国の地方への関与・規制が必要な理由であるという主張がしばしば聞かれた。そして、ナショナル・ミニマムは時代とともに内容が変遷

していくものであり、時代とともにその内容を見直すことが必要であると述べられてきた。しかし、国民の生活水準が欧米諸国に比べてまだ低く、キャッチアップが国民に共通した目標であった時代はともかく、世界有数の経済大国となった今日にあっては、この考え方自体が見直されるべきであろう。

当会議は、我が国は既に多くの分野でいわゆるナショナル・ミニマムを達成しているという前提に立ち、地方公共団体は、それぞれ地域住民のニーズに応じて、地域ごとに最適の施策の組合せを探求し、その実現に努力すべきであるとする。このようなそれぞれの地域が選択する、地域ごとの最適状態を「ローカル・オプティマム」と呼ぶならば、これからの時代に、我が国が追求すべき行政上の目標は、ナショナル・ミニマムの達成からローカル・オプティマムの実現へと転換されるべきである。

(2) 地域における行政の総合化の推進

地域社会は、多様な人々の構成、社会的・文化的条件、自然環境等において、それぞれが個性をもち、そしてそれらの要素が結びつくことによって構成されている社会である。地域において住民の生活を支える公共的なサービスは、それぞれ相互に密接に関連し合った総合的な性質を有している。行政サービスは、教育、福祉、都市計画、環境等の分野に分けられているが、それは歴史的、便宜的な理由によるものであり、それぞれが明確に区分され得るものではないし、その分野も境界も時代によって変わり得るものである。

したがって、地方公共団体が、地域住民のニーズに応じて最適の組合せで、総合的かつ柔軟に政策を立案し、事業を実施していくためには、地方公共団体において、可能な限りこのような行政の総合化を実現できることが望ましい。それには、現在、省庁ごとに存在している国の関与・規制を縮減し、国の縦割り行政から解放することによって、換言すれば、「ミニ霞ヶ関」からの脱却を図ることによって、行政の総

合化を推進できるシステムを形成しなければならない。

幼稚園と保育所の統合問題（いわゆる「幼保一元化」）にせよ、都市下水道と農業集落排水の統合にせよ、地方において一元的に実施することが可能であり、その方が合理的と考えられる事業は少なくない。制度自体の一元化が望ましいが、それが国と地方の関係における事務事業の見直しの範囲を超えるものであるならば、最低限、地方において合理的な事務事業の実施体制を採用できるようにすべきである。

（3）地方の創意工夫の発揮と知恵とアイデアの地域間競争

行政の総合化に加えて、地方公共団体が、真に地域住民の意向を汲んで創意工夫に富んだ政策を形成し、施策を選択、実施できるシステムを形成すべきである。

地域社会はそもそも地域に住む人々が相互に助け合い、自分たちの住む地域を維持しよりよくしていこうとする「共助」を原理とする共同体であった。共同体を維持していくために必要な様々な公共サービスについて、住民が知恵を出し合って決め、住民の負担によって供給していく。これが住民自治の原点である。

社会の進歩は生活を豊かにし便利さをもたらしたが、反面、画一的で硬直的な行政システムを作り上げた。共通の目標を追求するキャッチアップの時代にはそれが有効なときもあったが、キャッチアップを達成した時代にあっては、地域が住民自治を基本にして創意工夫し、自らの住む地域の発展を図る自律的なシステムが適している。

それによって、たとえばそれぞれの地域がNPOや民間企業との適切な役割分担と連携を行うなど、地域の実情に適した効率的な公共サービスの供給が可能になるとともに、住民の受益と負担が結びつくことによって、創意工夫の結果を実感できるようになる。負担の軽減という形で、改革の成果の還元を受けることも可能になるであろう。

このように、それぞれの地域が、創意工夫の知恵やアイデアを発揮できるシステムとすることによって、その地域の活力が発揮されるだけではなく、相互にその知恵やアイデアを競い合うことによって、国全体としての活力も生まれてくると言えよう。したがって、こうした創意工夫を妨げ、発展への意欲を阻害する国の関与や規制については、不断の見直しが必要である。

(4) 地方における自立的な財政運営が可能なシステムの形成

各地方公共団体は、自己決定・自己責任の原則に基づき、住民の福祉の増進に努めるとともに、最少の経費で最大の効果を挙げるように、厳正な執行を行うことが求められている。

地方における公共サービスの受益と負担の乖離が、ともすれば国への依存心を生じさせる誘因になっているとも指摘されている。地方において、受益と負担の関係を明確化することによって、地域で住民が負担との関係で歳出水準について合理的な判断を行い、資源の適正配分が図られるシステムを構築していくことが必要である。

こうした観点から、まず、国の関与を縮小し、地方の権限と責任を大幅に拡大する。これを踏まえ、国庫補助負担金、交付税、税源移譲を含む税源配分の在り方を三位一体で検討すべきである。

地方公共団体が国に陳情、要請を繰り返すよりも、自ら努力して財政を効率化し、政策に創意工夫を重ねる方が地域住民にとって合理的となる仕組みにすることが、自立可能性のある地方財政の確立に寄与し、ひいては、国・地方を通ずる財政構造改革に大きな役割を果たすものと考えられる。

(5) 国の決定についての地方の参画の確保

国と地方が「対等協力」の関係にあることを前提として、国が地方に関わる制度の創設・変更、計画の策定・変更、負担の決定等を行う場合、また、地方の個別事務事業に関わる決定等を行う場合には、地方の考え方を踏まえた決定等が行われるように、地方に発言の機会ができる限り確保されなければならない。その際の決定は、透明で公正な手続きに従って行われることが望ましい。

これまでは、国の優位を前提として、所管する省庁が一方向的に制度の創設や個別事務事業の決定を行い、地方公共団体にその受容を求める場合が多かった。非公式な協議や情報提供は行われるようになってきているが、地方の利害に関わる決定への参画が確保されていくことが望ましい。

3. 事務事業の見直しに当たっての一般的な指針

分野別の基本的な見直し方針等は、後述するところであるが、各行政分野の個別事項の審議を通じて浮かび上がってきた、事務事業の見直しに当たっての一般的な指針は、以下のとおりである。

(1) 事務事業の新たな変化への対応

制度創設時の前提が失われた事務事業については、原則として廃止する。現在においても必要と考えられる事務事業については、現在の社会経済状況にふさわしいものに見直したうえで、国と地方の役割分担を適正化すべきである。

(2) 社会資本整備の役割分担の見直し

社会資本の整備に関しては、個別社会資本分野ごとに整備状況は異なるが、全般として、これまでの長期計画に基づく建設により、制度創設時の目的を相当程度に達成したものと考えられ、今後は、その建設は真に必要なものに限り、むしろその維持管理、更には更新に対応していくことが必要である。

このためには、社会資本の整備に関しては、国と地方の役割分担を見直していかなければならない。国の直轄事業の範囲について、その選択と集中を進めて地方に委ねる方向で見直すとともに、国が建設し、地方が管理しているものは、建設主体と管理主体の同一化を図るとともに、費用負担も見直すべきである。

(3) 関与・規制の廃止、事前から事後への転換等

事務事業に関する制度について、組織・担当職員・手続き等に関して微細にわたって規制する事前規制、いわば「入り口及びプロセスの規制」から、遵守事項・達成すべき目標等を示し、適正な監視や評価によってその達成を誘導する事後統制、いわば「出口規制」への転換を図るべきである。

特に必置規制については、組織の執行機能確保の面から必要性、代替手段の有無を点検し、機関必置は必要最小限度に、担当職員必置ないし担当職員の資格要件は原則として廃止すべきである。

(4) 同種の事務事業の統合化等

同種の事務事業については、事業の重複による非効率を解消し、事業の現場での機動性を向上させるため、各省庁間の所管を超えて統合化を図る方向で見直すべきである。それが困難な場合であっても、最低限、地方の行政レベルでの総合化ない

し地方独自の対応が可能となるように改善すべきである。

(5) 補助金等の廃止等

補助金等について、一定の年限を経過し、使命を終えたものは、原則として廃止する。事務事業の実施が必要とされるものについても、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一般財源化を図るほか、現在においても必要とされる補助金等についても、それに伴う規制を最小化し、より一層の統合化等を図るよう見直すべきである。

(6) 新たな規制や負担の決定への地方の参画の確保

国の事務事業の執行に際し、国が地方に対して何らかの規制を行い、あるいは負担を求める場合には、その決定に当たって、関係地方公共団体との協議等を要件とする等、地方の参画を確保すべきである。