

# I 総論

## 1. 基本的考え方

### (1) 改革の方向

地方分権改革推進会議は、本年6月17日に中間報告を公表して以来、国と地方の明確な役割分担に基づいた自主・自立の地域社会からなる分権型システムの構築を目指して、事務事業の見直しを中心に取り組んできた。

国・地方を通じて、今日、我が国の財政の危機的状況は、一段とその深刻の度を深めつつある。このような状況を克服し、今後ますます進む少子高齢化の時代に、これまで我が国が築き上げてきた豊かな社会を維持していくためには、国も地方も従来の発想を転換し、その行政システムを持続可能なものに変えていかなければならない。それには、現行のシステムを抜本的に見直し、大胆な改革を断行することが必要である。

当会議が、分権型システムの構築を目指すのは、このような時代にあって、行政改革を着実に推進し、我が国の活力を回復し維持していくためには、これまでの集権的なシステムを転換することが不可欠であると考えからである。

国の役割は、国際社会における国家の存立にかかわる事務や全国的に統一して定められるべき諸活動等に関する基本的な準則に関する事務、また全国的な規模又は視点に立って実施されなければならない施策や事業など、国が本来果たすべき役割に重点化し、それ以外の住民に身近な事項に関しては地方の自主的、自立的な判断に委ねるとともに、国が地方に対して関与を行わざるを得ない場合にも、それらは必要最小限にとどめられなければならない。

なお、このことは、国の役割が低下することを意味するものではなく、国はこれからの時代において、国の本来の役割に基づいて戦略的な行政の展開を要請されていることを指摘しておきたい。

このような改革を推進するために、当会議は、中間報告において、次のような5つの改革の方向を示した。

- (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
- (2) 地域における行政の総合化の推進
- (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
- (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
- (5) 国の決定についての地方の参画の確保

これらをより敷衍して述べれば、地域ごとの最適状態を意味する「ローカル・オプティマム」の実現とは、地方の自己決定と限られた資源の有効な利用を妨げている、地方に対する国の種々の関与・規制や補助金等による関与を縮減・廃止し、各地域において、住民のニーズに応じた最適の政策の形成や統合が可能になるような状態を目指すことである。

これまでは、政策分野ごとに達成すべき目標値を設定し、それをどの地域も最低限満たすべき基準である「ナショナル・ミニマム」として、その達成を目指して事業を計画し実施していく傾向が見られた。しかし、一定期間の努力によって、ひとたびその目標が達成されると、その値を更に引き上げ、次の時代には、それが新たな目標値として設定されるというサイクルが繰り返されてきた。そして、この目標を達成するために、国は地方に対して多くの関与を行い、また補助金を通して、それを実現する仕組みを作り上げてきた。

「ナショナル・ミニマム」についてのこのような考え方やその達成のための仕組みが存在する限り、国の地方への関与は止まず、国と地方の明確な役割分担に基づいた地方の自主性、自立性は育ち得ない。先進諸国へのキャッチ・アップを目指していた時代はともかく、その段階に到達した今日の我が国にあっては、このような考え方自体を改め、その仕組みを廃止すべきである。そして、それぞれの事務の性質に応じて担い手として最もふさわしいレベルの地方公共団体や国に事務権限を配分するという原則、すなわち「補完性の原理」に基づいて役割分担を適正化することによって、地方の役割とされた事務については、地方が自主的・自立的に最適の形態でそれを実施できるようにすべきである。

このような「ローカル・オプティマム」を追求することは、当然に、政策分野の縦割りの発想を脱却し、それぞれの地域の視点から、複数の分野の政策を総合的かつ柔軟に立案し事業を実施していく「行政の総合化」を目指すことにほかならない。そして、そのために、地方が創意工夫をして、知恵を絞りアイデアを出し合うことは、地方の個性の発揮を促す。こうして、「地方の創意工夫の発揮と知恵とアイデアの地域間競争」が展開されることが、地方の活性化と発展に結びつくことになろう。

自己決定・自己責任の原則の下で、地方のこのような行動は地域住民の福祉の増進をもたらすとともに、地方行政改革の推進、行政運営の効率化にも寄与する。明確に地方の役割とされた事務について、地域住民が、必要な行政サービスの水準を自ら決定できるとともに、そのための負担についても決定できるような仕組み、換言すれば、住民が「歳出」のみならず「歳入」についても自主的に決定できる「受益と負担の関係が明確な仕組み」を作ることによって、初めて規律ある「自立的な財政運営が可能なシステム」が生まれることになると考える。

また、このように国と地方との適正な役割分担の下で、地方が自主的・自立的に行動できるようにするためには、地方の役割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、地方個別の事務事業に関わる決定等を行う場合には、これまでしばしばみられたような国の優位を前提とした決定の在り方を改め、国と地方が「対等協力」の関係にあることを前提として、それらの「国の決定に地方が参画する機会」が、可能な限り制度的に確保されなくてはならない。

## (2) 自主・自立の地域社会の形成

それでは、このような当会議の改革の方向が目指す自主・自立の地域社会の姿とはどのようなものか。

現在、都道府県、市町村は、変わりつつある社会環境の下で、様々な改革に取り組んでいる。多くの地方が、行政評価の導入やNPOとの連携の推進等、行政改革を進め、新たな住民自治の在り方を模索しているとともに、全国的な市町村合併の推進によって、基礎自治体としての市町村の枠組みそのものの再編も行われつつある。

もとより、我が国の市町村の規模や行財政の能力には大きな幅があり、市町村合併が進んだ結果誕生する市町村にも多様なものがあるだろうが、当会議が改革によって目指しているのは、地域社会が自主的・自立的な活動を行うことによって活力を発揮できるような分権型システムを構築することであり、とりわけ地方自治の自主的・自立的な担い手として、一定の規模としっかりとした行財政運営の基盤を持ち、地域の発展において先導的な役割を果たすようなたくましい地方都市の誕生を期待したい。

このような地方都市が多数生まれ、それらが政策の立案、効率的な財政運営、新たな住民自治の仕組み等において、相互に知恵とアイデアの競争を展開することが、住民のニーズに応じた地域社会の形成と発展に資するとともに、我が国全体の発展にも結びつくものとする。

## 2. 国と地方の役割分担に応じた事務事業の在り方について

### (1) 本意見の位置付け

基本的考え方で示した改革を推進していくためには、まず地方が自己決定・自己責任の原則に基づいて自主的・自立的な行政運営を行うことができるように、国と地方の役割分担を明確化し、国の地方に対する関与を廃止・縮減しなければならない。

そのような観点から見たとき、既に第一次の地方分権改革によって国の関与の縮減が図られたものの、中間報告でも指摘したように、まだ多数の法令による義務付けや必置規制等が残存している。地方の自主的・自立的な決定・行動を妨げているそれらの関与を廃止・縮減し、国と地方の役割分担を明確化するためには、法令の改正を含む事務事業の見直しが不可欠である。

例えば、公共事業において直轄事業に係る地方の負担を求める場合に、地方の意見を反映することが制度上認められていない事例や、また、類似した事業でありながら、所管する省庁が異なるために、地方において総合化ができない事業もある。地方からの要望が強いにもかかわらず、合理性を欠く種々の規制や必置規制によって、地方の創意工夫の発揮を妨げているケースも見られる。

当会議は、このような我が国の行政システムの現状と我々に課せられた課題についての認識に基づいて、これまで国と地方の役割分担を明確化し、それを踏まえて事務事業の在り方を見直すことに取り組んできた。その成果の一端は、中間報告として、改革に当たっての基本的な考え方と内政全般にわたる改革の方向について取りまとめた。

この中間報告を公表した後、政府においても地方分権改革に密接に関連する重要な方針、すなわち、経済財政運営と構造改革に関する基本方針2002（以下、基本方針2002）が閣議決定された（6月25日）。基本方針2002においては、①地方分権改革推進会議の調査審議も踏まえつつ、福祉、教育、社会資本などを含めた国庫補助負担事業の廃止・縮減について、内閣総理大臣の主導の下、各大臣が責任を持って検討し、年内を目途に結論を出す、②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し、それらの望ましい姿とそこに至る具体的な改革工程を含む改革案を、今後一年以内を目途に取りまとめる、とされている。

そして、この政府の動きと当会議の審議の歩調を合わせるべく、小泉内閣総理大臣から当会議に対し、総理指示として、基本方針2002を踏まえ、三位一体の改革につながる国と地方の事務事業の在り方等に関する原案について10月を目途に作成し、提出するよう要請がなされた。

この総理指示に応えるべく、中間報告で示した各行政分野における改革の方向を基礎としつつ、国庫補助負担事業の在り方についても重点を置き、事務事業の見直しの具体的な改革案の提出に向けて、精力的に審議を行ってきた。本意見は、当会議の1年4か月にわたる審議を集大成したものであり、国と地方の役割分担に応じた事務事業の在り方についての結論を示すものである。

本意見においては、義務教育費国庫負担制度を始めとする基幹的な制度についても聖域なく見直しの対象とするとともに、国が取るべき措置について、その措置が取られるべき期限を明示するなどできる限り具体的な記述に努めることにより、内政全般にわたる地方分権改革を早期に実効あるものとすることを目指している。

## (2) 国庫補助負担事業について

国庫補助負担事業については、総理指示を踏まえ、当会議として、事務事業の在り方についての検討の中で調査審議に取り組んできたところである。具体的には、各行政分野における国と地方の役割分担の明確化や、国の地方に対する関与の在り方の見直しと併せて、国庫補助負担事業の在り方について検討することとした。国庫補助負担金のみならず、地方の裁量を拡大することを通じて、住民ニーズに適合した事業がより効率的に行い得るようにすることが重要であると考えたからである。

本意見においては、分野別各論において記述しているとおり、国の関与を大幅に縮減し、地方の権限と責任を大幅に拡大するとの観点から、各分野の主要な国庫補助負担事業の在り方について廃止・縮減の方向を提言し、関連する国庫補助負担金の在り方についても言及をしている。本意見で具体的に挙げたもの以外にも、数多くの国庫補助負担事業が存在するが、広く他の分野においても、本意見で示した改革の理念・方向に沿って、基本方針2002を踏まえ、見直しが行われるべきである。

また、地方分権推進計画に示されているような、国庫負担金と国庫補助金の区分に応じた整理合理化、同化・定着・定型化した事務や人件費に係る補助金の一般財源化等その性質に応じた整理合理化など、従来行われてきた国庫補助負担金の整理合理化のための努力や、毎年の予算編成過程等を通じて行われてきた国庫補助負担金の整理合理化のための努力は、引き続き重要である。

平成15年度予算においては、基本方針2002を踏まえ、国庫負担金と国庫補助金の区分に応じた整理合理化を推進することとされ、国庫負担金等については、既存の制度や事業の抜本的見直しを進めるとともに、国庫補助金のうち公共投資関係費や裁量的経費について、5%の削減を目指すこととされている。

当会議としても、このような方針は基本的に支持すべきものと考えており、今後とも政府における積極的な取組みを強く期待したい。

## (3) 各省庁と合意できなかった事項の取扱い

当会議は、国と地方の役割分担に応じた事務事業の在り方の審議において、これま

での地方分権改革では踏み込み得なかった分野についても、正しく聖域なく見直しの対象として取り上げてきた。このため、国会議と関係省庁との間で見解が対立する論点は、数多く存在した。

我々は、これまでの審議において、関係省庁からの意見聴取や質疑を通じて、地方分権改革に対する共通認識を醸成すべく努めてきた。特に中間報告を公表して後は、具体的な改革案について、コンセンサスの形成を図るべく、事務局を通じた調整も含め、全精力を注ぎ集中的に審議を行ってきた。しかし、残念ながら、一部の事項については合意を得るに至らなかった。

今回、国会議は、各省庁と合意した事項のみならず、あえて、合意に至らなかった事項も含め意見を提出することを選択した。なぜなら、地方分権改革は、政府が主導する構造改革の一翼を担うものであり、たとえ合意に至らなかった事項であっても、「地方にできることは地方に委ねる」との原則に基づき21世紀の分権型行政システムの原案を提示することこそが、内閣総理大臣の諮問機関としての国会議に期待される役割であり、総理指示にも沿うものであると考えたからである。

### 3. 分権型行政システムへの転換に向けた意識改革の重要性

国会議発足以来の審議を振り返り、特に昨年以來三度にわたって実施された各省からのヒアリングを通して、我々が痛感するのは、分権型システムへの転換に向けて、国と地方の意識を改革していくことの重要性である。

関係各省庁は、国会議の要望に対して、特に総理指示が出されてからは、概して、総論においては協力的な姿勢を示し、地方分権を指向する改革に取り組んでいることを強調するものの、各論である個別の事務事業の見直しに関しては、国主導の発想が払拭されていないケースも見られ、まだ国会議の見解とは距離があるものが少なからず見られる。

我々の認識は、既に成長を当然の前提とした「右肩上がりの時代」は終焉しているとともに、これからは人口が減少し、少子高齢化がますます進行する時代に入ることから、かつての需要の増加を前提とし、それを充足することを目標として作られた制度は抜本的に見直されるべきであるというものである。だが、関係省庁の主張には、そのような制度の存在意義はまだあるという見直しに消極的な姿勢も見られた。

また、1.「基本的考え方」で述べたように、従来のナショナル・ミニマムの発想とそれに基づいた仕組みを改めるべきであるという我々の見解に対しては、公共事業に関して、全国的に一定の水準を達成することが国の責務であるという主張や、国の

直轄事業に関して、地方もその事業によって受益する以上、国と地方が協力して国主導の下に事業を実施し、地方も応分の負担をすることにも合理性があるという主張も聞かれた。

さらに、過去の公共投資によって社会資本の蓄積が進んでいる以上、社会資本形成のための事業は縮小されてしかるべきであるという我々の認識に対しても、まだ社会資本の蓄積が十分ではない分野も多く、その充実・整備に向けた努力が今後も必要であるという見解が国のみならず地方からも聞かれた。

類似した事業でありながら、所管する省庁が異なるため、地方レベルでの行政の総合化を妨げている例もまだ多く、関係省庁からは、協議の場の設置等の改善策の提示はなされたものの、それを超える一元化・総合化への提案は不十分と言わざるを得ず、地方の自主的な選択による総合化を求める我々の要望との隔たりがあるように思われる。

また、事務事業の実施体制について、創設当初と前提条件が変わったにもかかわらず、当初の形態が維持されている合理性を欠いた組織や職員の必置規制の見直しも強力に進められるべきであるし、補助金を政策誘導の手段として位置付ける発想も改められるべきである。

当会議は、何よりもこのような国の意識やそれに基づいて創られ運用されている制度の改革が重要と考える。1. (1)「改革の方向」で述べたように、国は国が本来果たすべき役割を重点的に担い、国と地方の役割分担を明確化し、地方が担うべきことは地方の自立性に委ねられるべきであり、また、両者が協力して実施しなければならない事務事業に関しては、その決定と実施において国と地方の対等な関係が確保されるべきである。

それとともに、本意見で提言した国の関与の廃止・縮減により、行政運営の自主性・自立性を拡大した地方には、住民福祉の増進に向け、地方自治の担い手であることを自覚し、自己決定・自己責任の原理に基づいて、主体的に改革に取り組むことを期待したい。併せて、国に対して財政的援助を求めても、もはや国にその余裕がないという状況を認識し、自ら更なる行政改革に取り組むことを求めたい。