

(調査研究レポート)

地方分権13年の軌跡【概要版】 ～リアル分権はどこまで進んだのか～

平成25年3月
愛知県知事政策局企画課

はじめに

- ・平成12年4月の地方分権一括法施行をはじめとする一連の改革により、地方分権は着実に進展。今や分権は枕詞のように語られるまでに
- ・一方で、最近、国の中央集権体制の岩盤のような強さ、地方の分権疲れ、さらには分権の成果が実感できないという声など、改革当初に比べ分権への期待、関心が薄れつつあるのでは
- ・改革の成果を具体的に示し、地方分権に対する信頼を確かなものにするのが、地方分権改革を再び力強く前進させる起爆剤になるのでは
- ・愛知県における事例をもとに、地方分権の13年を振り返り、その成果と課題を明らかに

第1部 地方分権改革の歩み

1 第一次地方分権改革（平成7年～13年）

- ・経緯
 - 7年7月 地方分権推進法施行、地方分権推進委員会発足
 - 8年12月～10年11月 5次にわたる委員会勧告
 - 10年5月 地方分権推進計画閣議決定
 - 11年7月 地方分権一括法成立（12年4月施行）
 - 13年6月 地方分権推進委員会最終報告
- ・機関委任事務の廃止（自治事務・法定受託事務化）、関与の見直しなどにより、いわゆる通達行政が改められるなど、地方の自主性・自立性が拡大
- ・職員の意識・能力の向上や住民との協働の広がりなど、組織のパフォーマンスが向上

2 平成の市町村合併（平成11年～21年度）

・経緯

- 12年4月 改正合併特例法（旧法）施行
- 17年4月 合併特例法（新法）施行
- 22年4月 改正合併特例法施行
- ・合併特例法（旧法・新法）による支援措置もあり、市町村合併が進展
- ・全国の市町村数：3,232（11年度末）→1,719（24年度末）
- ・愛知県の市町村数：88（15年7月末）→54（24年度末）

3 三位一体改革（平成14年度～18年度）

・経緯

- 13年4月 小泉内閣発足
- 14年6月 経済財政運営と構造改革に関する基本方針2002
（骨太の方針2002）
- 16年度～18年度 三位一体改革の成果を予算に反映
- ・4.7兆円の国庫補助負担金の削減、3兆円の税源移譲、5.1兆円の地方交付税の削減
- ・自由度の拡大は限られ、地方交付税の削減が地方財政を大きく圧迫する結果に

4 第二期地方分権改革（平成19年～現在）

・経緯

- 19年4月 地方分権改革推進法施行、地方分権改革推進委員会発足
- 19年10月 第二期地方分権改革に対する愛知県提案を委員会に提出
- 20年5月～21年11月 4次にわたる委員会勧告
- 22年6月 地域主権戦略大綱閣議決定
- 23年4月及び8月 第1次及び第2次一括法成立
- 25年3月 地方分権改革推進本部発足
- ・国と地方の協議の場の法制化
- ・義務付け・枠付けについて、地域主権改革第1次・第2次一括法等により636条項を見直し。
- ・地方分権改革推進本部によりさらなる改革に取り組み

第2部 地域の実情にあった取組が各地で展開

1 まちづくり

- ・まちづくりは最も地方分権が進展した分野の一つ
- ・第一次及び第二期分権改革において、県から市町村に移譲された主な都市計画決定権限

	(第一次改革)	(第二期改革)
地域地区	三大都市圏等を除く用途地域 10ha未満の風致地区	三大都市圏等の用途地域 10ha以上の風致地区
都市施設	4車線未満の市町村道 4ha以上10ha未満の公園・緑地	4車線以上の市町村道 10ha以上の公園・緑地
市街地開発事業	20ha超50ha以下の土地区画整理 1ha超3ha以下の市街地再開発	50ha超の土地区画整理 3ha超の市街地再開発

- ・市町村が住民としっかり向き合い、自らのまちを自らでつくることが可能に。地域の実情に合った個性あるまちづくりが各地で展開

【半田市の例】

- ・市も組合に参加して、第一種市街地再開発事業を実施（13年度～18年度）。商業施設・公益施設・住宅からなる地上17階建ての複合施設「クラシティ半田」を整備
- ・再開発事業の都市計画決定権限が市に移譲されたことにより、審議会を柔軟に開催するなどスピードが向上
- ・市が一体的に権限をもつことで、より明確な説明や責任をもった調整が可能となり、事業実施がスムーズに
- ・市の文化的シンボルである「蔵」をイメージした個性あるビルを建設

2 義務教育

- ・地方の裁量・自由度を高める制度改正が順次実施
 - 県費負担教職員の研修権限の都道府県から中核市への移譲、市町村立学校の学期の決定権限の市町村への移譲、校長等の資格要件の緩和（11～12年度）
 - 学級編成の弾力化（13年度～）
 - 市町村費負担教職員制度の導入（18年度）
- ・「二学期制」の導入や校長への「民間人登用」、「総合的な学習の時間」における地域の特色ある活動など、成果を生かした取組が全国各地で展開

【教職員の研修に係る豊橋市・岡崎市・豊田市の例】

- ・ 移譲を受けた研修権限を生かし、ニーズを踏まえた研修を実施
 - 豊橋市、豊田市：日系ブラジル人をはじめ外国人世帯が多く、充実した外国人児童生徒教育担当研修を実施
 - 岡崎市：採用前の3月に「新任教師の集い」を開催。学級づくりや板書の仕方など教師の基本的スキルを研修

【少人数学級に関する犬山市の例】

- ・ 平成15年度から「30人程度学級」を導入し、小学校、中学校の全学年に順次拡大。国・県の学級編成基準にとらわれず、市費負担教員を任用
- ・ 学級編成の実質的な決定権を校長に移譲
- ・ 少人数学級により、子供達にきめ細かく接することができるとともに、学校現場に権限を移すことにより、各学校が質の高い授業の実践を工夫

3 条例による独自基準の設定

- ・ 第二期分権改革での第1次・第2次一括法による義務付け・枠付けの見直しにおいて、施設・公物の設置管理基準等の一部については条例に規定を委任（独自基準を設ける余地も）
- ・ 本県では早い段階から積極的に独自基準の検討に取り組み、愛知県県営住宅条例はじめ7条例において独自基準を規定
- ・ 条例制定権の拡大は、地方分権改革の本丸。今回の独自基準設定は小さな一歩ではあるが、これを大きな足がかりとしてさらなる拡大をめざすべき

【道路構造の技術的基準を定める条例】

- ・ 建設部内に道路関係課による条例化プロジェクトチームを設置し検討。平成24年3月条例制定・4月施行
- ・ 独自基準の内容
 - ① 交差点部の車線に縮小規定を設けることにより、新たに右折車線を設置することができるようにする
 - 交通渋滞の緩和や交通事故の防止に
 - ② 停車帯の幅員規定について、1.5mを標準とする（政令では2.5m）
 - すり抜け車両や違法駐車を防止

【県道に設ける案内標識等の寸法を定める条例】

- ・ 条例化プロジェクトチームにおいて検討。平成24年7月条例制定・施行

- ・独自基準の内容
 - 案内標識及び警戒標識について、自動車の通行に支障を及ぼすおそれがある場合に、1 / 2 まで縮小できる
 - 道路幅員が狭い場所における通行の安全性が向上

【県営住宅条例】

- ・平成23年12月改正・24年4月施行
- ・独自基準の内容
 - ①公営住宅法では規定が廃止された同居親族要件について、条例で従来どおりの基準を規定
 - ②単身入居者資格について、独自基準として離職退職者を新たに追加（規則に規定）

第3部 住民の利便性や福祉（利益）が拡大

1 母子保健

- ・昭和40年母子保健法制定。都道府県保健所が中心になって事業を実施
- ・昭和52年には市町村事業として1歳6か月児健康診査創設。53年以降市町村保健センターの整備が進展するなど、市町村の役割が徐々に拡大
 - 平成4年：母子保健手帳の交付事務が市町村に移譲
 - 平成6年：地域保健法改正により、市町村保健センターで保健サービスを一元的に提供。都道府県保健所は専門的・技術的拠点として市町村への援助・協力
 - 母子保健法改正により、県が実施してきた3歳児健康診査や、妊産婦、新生児の訪問指導等の基本的なサービスは市町村が実施
 - 平成25年：未熟児の訪問指導を市町村に移譲（第2次一括法）

【蟹江町の例】

- ・昭和59年に「1歳6か月児健診事後相談」や「ことばの相談」を開始し、町独自の母子保健事業を本格的に実施。以後、順次事業を拡大
- ・平成4年に、総合福祉センターから独立して新たに保健センターを開設
- ・平成9年の母子保健事業の県からの移譲により、基本的な母子保健サービスを一元的に町で実施。現在では、妊娠・出生から、乳幼児期、学童期、思春期まで切れ目のない健康診査や相談事業を実施

- ・長年の取組で町の対応力が向上。住民の顔がわかるため、きめ細かいスピーディーな支援が可能。役場内の情報共有や連絡調整もスムーズに

2 パスポートの発給申請の受理・交付

- ・第一次地方分権改革により、都道府県の権限を条例により市町村に移譲する事務処理特例制度が創設（12年4月愛知県事務処理特例条例施行）
- ・愛知県では、この制度を用いた市町村への権限移譲に積極的に取り組み。平成24年4月1日現在796事務を移譲
- ・平成24年4月から、新たに、パスポート発給申請の受理・交付の事務を希望する市町村に移譲（春日井市、豊川市、田原市、設楽町、東栄町、豊根村）
- ・役場内で、申請に必要な戸籍謄本（抄本）の取得とパスポートの申請が、ワンストップで可能に。交付を日曜日でも行うところも
- ・住民からも好評。平成25年4月からは、蒲郡市、小牧市にも移譲

第4部 迅速な対応と事務処理のスピードアップ

1 違反屋外広告物の除却等

- ・屋外広告物法に基づき、都道府県、指定都市・中核市が条例を定め、広告物の表示等を規制。違反広告物については除却等を実施
- ・愛知県では昭和39年から、法に基づき違反屋外広告物の除却等の事務を市町村に委任。合同でパトロールを行うなど協力して実施
- ・平成12年4月から事務処理特例条例により、屋外広告物の設置許可及びはり紙の簡易除却事務を全市町村に移譲。16年4月からは、はり札や立看板の簡易除却事務も移譲（25市町村へ移譲）
- ・市町村が権限をもつことで、さらに迅速で効果的な対応が可能に

【春日井市の例】

- ・市民から通報が入ると、担当課職員が直ちに現場に出向き除却などを実施
- ・平成18年からは、違反屋外広告物を除却する権限を地域住民ボランティア（違反広告なくし隊）に委任。22団体が活動中
- ・住民を巻き込んだ粘り強い取組が、違反屋外広告物の減少に寄与

2 農地転用の許可

- ・第一次地方分権改革以前は、2haを超える農地転用は農林水産大臣許可、

2 ha 以下の農地転用は都道府県知事許可。

- ・現在は、4 ha を超える場合が大臣許可、4 ha 以下の場合が都道府県知事許可。また、2 ha を超え4 ha 以下の知事許可にあたっては、大臣への事前協議が義務付け
- ・許可権限の国から県への移譲（2 ha 超4 ha 以下）により事務処理に要する期間が短縮（概ね15週間→8週間）。国・地方双方の事務の負担軽減や申請者のメリットに
（大臣協議を必要としない2 ha 以下の場合の処理期間は概ね6週間）
- ・大臣協議の廃止や4 ha 超の許可権限の移譲が第二期分権改革での目標

3 地方債の発行に係る事前届出

- ・地方債制度は、「当分の間」として、国（都道府県）による許可制が継続
- ・平成18年4月から、許可制度が廃止され、国（都道府県）による事前協議制に移行（実質公債費比率18%以上の団体や実質赤字が一定額以上の団体は引き続き許可が必要）
- ・平成24年4月からは、一定要件を満たすいわゆる財政状況が普通の団体は、民間からの資金借入に限り事前協議不要に（事前届出に）
- ・届出制移行に伴う手続きの簡素化により、国・地方双方の事務の負担軽減と3か月程度の期間短縮に。市場環境を見据えたうえで機動的な発行が可能

【愛知県の例】

- ・市場環境を見極めつつ、事前届出制を活用して平成24年6月に発行した市場公募債（100億円）は、本県の20年債としては過去最低、前後の他の20年債と比べても最も低い利率で調達

第5部 行政の効果・効率が向上

1 福祉分野の相談機関の再編・統合

- ・第一次地方分権改革において、従来各法律に基づき個別に設置されていた福祉分野の相談機関について、統合が可能となるよう必置規制を弾力化（地方自治体による独自の名称の使用を可能とするなど）

【愛知県の例】

- ・平成14年4月の地方機関再編において、それまで別々に設置していた児童相談所、身体障害者更生相談所、知的障害者更生相談所の3機関を「児

童・障害者相談センター」として統合。尾張、西三河、東三河の各地域に設置

- ・ 18歳未満は児童相談所、18歳以上は障害者更生相談所といった、それまで年齢により分かれていた障害者相談の窓口が一つになり、障害児から障害者への移行がスムーズに。内部管理事務の集約による合理化も
- ・ 平成20年4月には、尾張、西三河、東三河の3か所の児童・障害者相談センターのみに設置されていた障害者相談窓口を、海部、知多、豊田加茂、新城設楽にも設置するとともに、福祉事務所と児童（・障害者）相談センターを「福祉相談センター」として統合。福祉分野の相談窓口を総合化

2 法定外目的税（産業廃棄物税）の創設

- ・ 法定外の地方税は、従前は普通税のみが認められていた（福井県や静岡県等の核燃料税、熱海市の別荘等所有税など）が、第一次地方分権改革において、地方財政の自由度の向上の一環として、「法定外目的税」が創設
- ・ 住民の受益と負担の関係が明確であり、課税の選択の幅が拡大

【愛知県の例（産業廃棄物税）】

- ・ 最終処分量の減量化、最終処分場の整備、不法投棄の撲滅などが喫緊の課題となる中で、平成18年4月から法定外目的税として「産業廃棄物税」を導入
- ・ 県内の最終処分場に産業廃棄物を搬入する排出事業者又は中間処理業者に対し、1,000円/tを課税（自らの産業廃棄物を自ら設置する最終処分場へ搬入する場合は500円/t）
- ・ 税収（23年度約7億円）を活かし、「3Rの促進」、「最終処分場の設置促進」、「適正処理の推進」の3つの施策の柱の下で、各種事業を実施
- ・ 産業廃棄物の再生利用率：16年度60.2%→22年度65.9%
最終処分量：16年度141万t→22年度119万t

3 補助金の交付金化

- ・ 補助金の交付金化は、制約は依然として残るものの、地方財政の自由度の向上に
- ・ 三位一体改革における国庫補助負担金改革では、税源移譲とともに、地方から見るといわば次善の策として、交付金化が進展
- ・ 第二期地方分権改革においても、社会資本整備総合交付金（22年度創設）、地域自主戦略交付金（23年度創設25年度廃止）が実現

より強力な改革の取組が必要。そのキーは、「住民自治」と「道州制」

【住民自治】

- ・ 地方分権の目的は、地域のことは自分たちで決めるという自治の向上。その原点は、地域自治、住民自治
- ・ 身近な地域の課題ですら全て他人にお任せということでは、より大きな単位である市町村や都道府県の行政について、自分たちで決めようという意識をもつことは困難
- ・ 地道ではあるが地に足をついた地域自治・住民自治の取組を、地域、地域で盛んにしていくことが、中央集権の岩盤を突破し、真の分権型社会を実現することに

【道州制】

- ・ 自治とは自ら決することであるとすれば、どの単位、どの範囲で決めるべきか
- ・ 一般的には、生活に関するものは日常生活の範囲、経済活動に関するものは企業等の活動の範囲など、課題が共通する範囲で決めるのが合理的
- ・ 現在の都道府県の区域は、日常生活、通勤・通学、経済活動、広域行動などそのいずれにも合致しにくい区域。決定の単位、自治の単位として適切であるのか
- ・ 中央集権の本丸を攻略する、すなわち大幅な自治立法権や財源を有するような分権を実現するのであれば、広域自治の単位として道州制の議論は不可欠
- ・ さらなる分権改革を進めるためのポイントを改めて整理すると、
 - 一 分権改革の成果を示しつつ、国民の理解と支持を得ていくこと
 - 一 さらに、国民一人ひとりの自治に対する価値意識を高め、住民自治を豊かにしていくこと
 - 一 権限移譲や関与の縮小・廃止、税財政制度の見直しにしろ、地道でも可能な取組を着実に実施し、一歩ずつでも前進を続けること
 - 一 地方分権改革の到達点、あるべき分権型社会の姿を具体性をもって示すこと