

---

---

地方分権 13年の軌跡  
～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



# 目 次

はじめに .....	1
第1部 地方分権改革の歩み .....	3
第2部 地域の実情に合った取組が各地で展開 .....	10
1 まちづくり .....	10
2 義務教育 .....	15
3 条例による独自基準の設定 .....	21
第3部 住民の利便性や福祉（利益）が拡大 .....	27
1 母子保健 .....	27
2 パスポートの発給申請の受理・交付 .....	30
第4部 迅速な対応と事務処理のスピードアップ .....	33
1 違反屋外広告物の除却等 .....	33
2 農地転用の許可 .....	36
3 地方債の発行に係る事前届出 .....	39
第5部 行政の効果・効率が向上 .....	42
1 福祉分野の相談機関の再編・統合 .....	42
2 法定外目的税（産業廃棄物税）の創設 .....	45
3 補助金の交付金化 .....	47
第6部 上下・主従から対等・協力を .....	51
おわりに ～さらなる分権を進めるために～ .....	56



## はじめに

平成 12 年 4 月 1 日、地方分権一括法が施行。平成 5 年の国会決議に端を発した地方分権の一連の改革が、法律の形に結実し、分権型社会の創造に向けて待望の歩みを開始した。

当時、我が国経済は、バブル後の失われた 10 年で長引く不況に苦しみ、政治は、自民党単独政権が崩壊し、短期間で首相が交代する混乱の時代に。そして、官僚は、官官接待の問題などもあり、信頼が大きく低下。そうした中で、日本再生、地域再生の切り札としての大きな期待を寄せられたのが地方分権であった。

画一から多様へ、上下主従から対等協力へ。そうしたスローガンのもと、次々と打ち出される改革は、国の省庁の根強い抵抗に遭いながらも、世論の支持と地方分権推進委員会の奮闘により、ついに地方分権一括法として形をみる。

さまざまな弊害が現れた中央集権国家体制に風穴があいた、これを第一歩とし、分権国家へと大きく舵をきる、そして、制度疲労がみられる国に代わり、地方が主役になって地域の発展と住民の幸せを実現する。そういった社会が、直ちにとはいかなくとも、徐々に近づいてくるという期待が大いに高まった。

それから 13 年。今や地方分権は、少子高齢化、グローバル化などと同じように、あたかも枕詞のように語られるまでになっており、地方分権の理念や方向性を否定する人は誰もいない。また、第一次地方分権改革、市町村合併、三位一体改革、第二期分権改革と続く一連の改革のなかで、関与の見直し、権限移譲、財政の自主性の拡大など、各分野での取組が、一步ずつではあるが、着実に前進してきたことは大きな成果である。

しかし、地方分権が枕詞として定着するにつれ、改革当初に比べ、世の中の分権への期待、関心が薄くなりつつあると感じることはないだろうか。それには、国の中央集権体制の岩盤のような強さの中で、目に見える成果が少なくなってきたということがあるであろう。あるいは、地方の側に、少し誇張して言えば分権疲れといった要素があるのかも知れない。しかし、最も問題であるのは、地方分権の成果を実感できない、地方分権で何がよくなったのか分からない、県民・企業の方からそういった声が聞かれることである。

地方分権は、直接的には国、県、市町村の問題である。地方分権の効果が、県民、企業に及ぶようになるには、タイムラグもあるし、それを生かした地方の取組如何によるところも大きい。さらに、一つひとつの改革は決して大きいものではなく、また、改革が徐々に積み重ねてきたことから、かなり以前を振り返らないと、今の違いが分からないという側面もある。

しかし、地方分権は、確実に成果を挙げてきている。そ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ないだろうか。そうした思いのもと、愛知県知事政策局企画課では、地方分権の 13 年を振り返り、本県における実例をもとに、その成果と課題をできる限り分かりやすく提示するための調査研究レポートを作成した（一部、地方分権一括法施行以前の取組を含む）。

レポートでは、第 1 部でこれまでの地方分権改革の歩みを簡単に振り返るとともに、第 2 部から第 5 部において、「地域の実情に応じた取組が可能になる」など、地方分権の効果として一般的に指摘されるいくつかの項目について、愛知県の各地の実例をもとに検証を試みた。さらに、第 6 部において、地方分権の大きな目標である国・地方の対等協力の関係がどの程度実現したのか、実務担当者の肌感覚のレベルで分析した。地方分権のさらなる進展に向けて、問題提起をしたいという思いから、各執筆者やヒアリング対象者の主観に属する部分がある点は、ご容赦いただきたい。

国民・県民の皆様の支持なくして、分権型社会の実現はあり得ない。この調査研究レポートが、地方分権に対する県民の皆様のご理解を高める一助となれば幸いです。

平成 25 年 3 月 31 日

愛知県知事政策局分権・広域連携監

## 第1部 地方分権改革の歩み

地方分権は、平成5年の衆参両院の国会決議以降、様々な取組が断続的に進められてきた。ここでは、大きく、

- ① 平成7年の地方分権推進法施行から12年の地方分権一括法施行を経て、13年の地方分権推進委員会最終報告に至る「第一次地方分権改革」
- ② 平成11年から10年間にわたり国の後押しにより進められてきた「平成の市町村合併」
- ③ 平成14年度から18年度にかけて進められた「三位一体改革」
- ④ 平成19年の地方分権改革推進法施行から現在に至る「第二期地方分権改革」

の4つに分けて、経緯と取組を整理する。

これらのうち市町村合併は、地方分権推進委員会が当初「受け皿論」を一時棚上げしたこともあり、地方分権の取組とは別に語られることが多いが、第二次勧告や地方分権一括法にも含まれており、また、そもそも地方分権の担い手となるにふさわしい、行財政基盤の確立を目的とするものであることから、取組に含めることとした。

こうした国における地方分権の取組に対し、本県の取組は、当初は必ずしも能動的なものではなく、第一次地方分権改革においては、事務処理特例条例の制定をはじめ、法改正・制度改正に伴い必要となる取組を確実に行うという姿勢であった。しかし、分権型社会における県の役割やあり方が問い直される中で、地方分権を県政の重要課題の一つとして位置づけ、平成15年度から16年度にかけて、「分権時代における県のあり方検討委員会」を設置し、県の行政体制や行政運営のあり方、市町村との関係、さらには道州制などを研究し提言した。

そうした中において、平成15年度には、推進要綱を改正するなどして、県から市町村への権限移譲に力を入れるとともに、18年度には分権時代における市町村支援の新しい方向を示す「あいち市町村自律拡大プログラム」を策定、19年度には、地方分権改革推進委員会に対し、「第二期地方分権改革に向けての愛知県提言」を行うなど、積極的な取組を行った。また、三位一体改革に際しても、平成15年から17年にかけて三次にわたり、国に対し積極的に提案を行った。

なお、市町村合併に関しては、平成12年に合併パターンを含めた「愛知県市町村合併推進要綱」を策定し、地域住民と市町村の自主的な判断を大前提とし、積極的な支援を行っている。

## (第一次地方分権改革)

平成7年7月、地方分権推進法が施行されるとともに、地方分権推進委員会が発足。諸井虔委員長のもと西尾勝委員が中心的な役割を担い、平成8年12月の第1次勧告から10年11月までに、5次にわたる勧告が行われた。これらの勧告を踏まえつつ、政府により地方分権推進計画が決定され、その内容を盛り込んだ地方分権推進一括法が平成11年7月に成立、翌12年4月1日に施行された。

地方分権推進委員会は、一つひとつの項目について、勧告の段階で各省庁と議論し、合意の整ったものを勧告に盛り込むという手法を採った。従って、勧告は高い実効性を有するものであったが、その分制約もあり、また、多くの労力を要するものでもあった。西尾勝委員と、中央省庁幹部となったかつての教え子との師弟対決とも言われた。

こうして実現することとなった第一次地方分権改革の内容は、

- ① 機関委任事務制度の廃止（自治事務又は法定受託事務に）
- ② 国の関与の見直し（新たなルールの確立）
- ③ 都道府県・市町村への権限移譲
- ④ 必置規制の見直し

などであったが、その中心は、機関委任事務の廃止と関与の見直しに置かれた。

特に、機関委任事務は、都道府県知事に国の機関として事務を行わせるもので、都道府県知事に対する国の指揮命令権などが認められており、中央集権の象徴とも言える制度であった。600を超える機関委任事務について、事務自体を廃止したものや国の直接執行としたものを除き、約55%を自治事務に、約45%を法定受託事務に整理した。

機関委任事務が廃止されたことにより、都道府県は晴れて完全自治体になったと言われた。また、併せて行われた関与の見直しにおいて、法定主義など関与の一般原則と手続き、ルールが定められ、いわゆる通達行政が改められた。制度の面では、地方の自主性・自立性が大きく拡大した。

これらの改革は、地方が行う仕事の内容を変えるものではなく、事務を実施する場合の自由度が制度上拡大したにすぎないものであり、権限移譲や税財源の拡大が不十分なこともあって、実感が伴いにくいものでもあった。一方で、機関委任事務の廃止が、今後ボディーブローのように、徐々に分権の効果を及ぼしていくとの見方もなされた。

第一次分権改革の最も大きな成果は、地方が、意欲次第では自主的な地域づくりを実施できるという意識を持ち、そのもとで、職員的能力向上や住民との協働の拡



大など、組織としてのパフォーマンスを高めたことにあるのではないか。

東京都の小平市では、平成 11 年 1 月に市内で地方分権推進検討委員会を設置。第一次地方分権改革によって、移譲される権限や関与の見直し等の一つひとつについて、必要となる条例・規則の整備はもとより、市の行政実務にどのような影響があり、どのように工夫や活用ができるのかを丁寧に検討し、報告書として取りまとめた。人口十数万人の一般的な市の意識の高い取組は、当時強く印象に残った。

本県でも、平成 12～13 年度に「愛知県市町村政策形成研究会」を設け、地方分権で拡大した自主性を、どのように政策形成に活かすのか、そのため人材をどう育成していくのかについて、市町村とともに研究を行ったところである。

第一次地方分権改革は、このように大きな成果を挙げた一方で、地方分権推進委員会が最終報告（平成 13 年）が述べたように、未完の分権改革、登山でたとえればベースキャンプを築いたにすぎないものでもあった。最終報告において次なる改革の焦点とされた地方税財源の拡充をはじめ、個別法令による義務付け・枠付けの緩和、事務事業の移譲、新たな地方自治の仕組みの検討など、さまざまな課題が次期の改革に持ち越されたところである。

### （平成の市町村合併）

平成の市町村合併は、地方分権の推進や少子高齢化の進展、広域的な行政需要の増大、厳しい財政状況などを背景に、平成 11 年から全国的に推進された。

具体的には、平成 12 年 4 月に施行された地方分権一括法の中で、合併特例法（旧法）が改正され、16 年度までに時限を区切り、合併算定替の期間延長（15 年間に）や合併特例債の新設など、手厚い財政支援措置が盛り込まれた。また、17 年以降は、新たな合併特例法に基づき、財政支援措置は縮小したものの、議員の在任特例といった障害を除く措置は存置、さらには合併特例区の設置、都道府県による市町村の合併推進構想の策定などの措置のもとで、引き続き合併が推進された。

こうした結果、平成 11 年度末に、全国で 3,232 あった市町村数は、合併特例法の期限とされた 21 年度末には 1,727 と、ほぼ半減することとなった（25 年 1 月 1 日現在 1,719）。

平成の市町村合併の成果等については、平成 22 年 3 月に総務省が取りまとめており、詳述は避けるが、合併による主な効果については、

- ① 専門職員の配置など住民サービス提供体制の充実強化
- ② 少子高齢化への対応
- ③ 広域的なまちづくり

④ 適正な職員の配置や公共施設の統廃合など行財政の効率化  
といった観点から、また合併による主な問題点・課題については

- ① 周辺部の旧市町村の活力喪失
- ② 住民の声が届きにくくなっている
- ③ 住民サービスの低下
- ④ 旧市町村地域の伝統・文化、歴史的な地名などの喪失

といった観点から、それぞれ評価がなされている。

こうした中で、本県においても市町村の自主性を尊重しながら、合併を推進してきた。地域により紆余曲折はあったものの、平成 15 年 8 月の田原町と赤羽根町の合併による田原市誕生を皮切りに、23 年 4 月まで 19 件の合併が行われ、昭和 45 年 4 月以降長らく続いた 88 市町村が、54 市町村に減少した。

本県における合併の効果と課題についても、平成 23 年 3 月に総務部市町村課において取りまとめられている。合併の効果として、「広域的なまちづくり」や「行財政の効率化、歳出の削減」などが、合併後の課題については、「住民サービスの低下」や「住民の声が届きにくい」などが挙げられている。

本県における市町村合併は、従来から中心的役割を果たしてきた都市と周辺の市町村が合併するパターンと、比較的規模が似た市町村同士が合併するパターンに分けられるが、基本的には生活面や地理的、歴史的、文化的につながりのある市町村同士の合併であり、住民に比較的受け入れられやすく、効果が表れやすい条件にあると考えられる。

そうした中で、地方分権の担い手たるにふさわしい行財政体制の整備という観点からは、規模の拡大の効果を十分に発揮し、質の高い行政運営と地域づくりを行うことが、合併の成否の大きなバロメータになるのではないかと考えられる。

合併効果が生じるには、ある程度時間を要するものであり、今後の取組によることも大である。大いに期待したい。

なお、平成 7 年には中核市（人口 30 万人以上）、12 年には特例市（人口 20 万人以上）の制度が創設され、中核市に対しては、保健所行政や環境保全、都市計画などに関する事務が、また特例市には、環境保全や都市計画に関する事務が、都道府県から移管され実施することとなった。これらは、基礎自治体の権限を強化し、自主性・自立性を拡大するものであり、地方分権に資するものである。

本県では、平成 10 年に豊田市、11 年に豊橋市、15 年に岡崎市が中核市に移行し、13 年に春日井市、14 年には一宮市が特例市に移行している（いずれも 4 月 1 日）。

### （三位一体改革）

地方分権推進委員会は、最終報告（平成 13 年 6 月）の中で、次なる第二次分権改革の焦点は、地方税財源の充実確保方策であると論じた。地方分権において、権限の移譲と財源の移譲はセットであるべきであるが、財源は、権限以上に中央省庁の抵抗が強い分野であり、第一次分権改革では、地方分権推進委員会も具体的なレベルでの勧告には至らず、その後も国の取組は非常に弱いものであった。

そうした中で、平成 13 年に発足した小泉内閣は、聖域なき構造改革をスローガンに、「地方でできることは地方に、民間でできることは民間に」の考え方のもと、様々な改革の実行に着手。その一つが、国庫補助負担金の改革、地方への税源移譲、地方交付税の改革をセットで行う、「三位一体改革」であった。

三位一体改革は、平成 14 年 6 月の「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）」において初めてその言葉が盛り込まれ、16 年度から 18 年度の予算に、順次、改革の結果が反映されることとなった。最終的には、この三位一体改革において、4.7 兆円の国庫補助負担金の削減、3 兆円の税源移譲、そして 5.1 兆円の地方交付税の削減が行われた。

三位一体改革については、3 兆円という大規模な税源移譲を基幹税により行うことは、これまでにない画期的な改革であり、今後の地方分権を進めるうえで大きな前進と評価され（平成 17 年 12 月「政府・与党合意に対する地方六団体声明」）、また、国庫補助負担金の改革について、国が地方から具体的な提案を求めたことについて、幕末に、ペリーから開国を求められた際に、老中の安部正弘が諸大名から意見を求めたとき以来の出来事であると言われた。

一方で、結果的に地方からの提案の多くは採用されず、義務教育費国庫負担金や、提案にはない児童扶養手当や児童手当の国庫負担率の引き下げという、地方の自由度の拡大につながらない形での削減が主体となったことなどは、地方にとって大いに不満の残るところとなった。

このようなさまざまな要素はあるが、当初は、総体的には、改革を通じて地方分権が一步進んだと捉えられ、国と地方の協議の場が強化されれば、さらなる改革が進展するとの期待感があったのは事実である。

しかし、現実には、地方の権限はほとんど拡大せず、国と地方の協議の場も停滞、むしろ 5.1 兆円の地方交付税削減が地方財政を大きく圧迫し、地方の政策の自由度が制約される結果となるに至り、三位一体改革は、国の財政再建に寄与したものの、地方にとってはマイナスであったと評価されているところである。また、このことが、その後の分権改革に微妙な影を落とすこととなった。

なお、国庫補助負担金の改革案を取りまとめる平成 16 年の全国知事会議は、開

催地の新潟県が、7月に集中豪雨に見舞われたため、ひと月延期となり8月に開催されたが、義務教育費国庫負担金を削減リストに載せるかどうかが最大の争点となり、会議は冒頭から紛糾した。知事会議には初めて出席した東京都の石原知事や、文部官僚出身の加戸愛媛県知事が反対意見の急先鋒となり、分権論、教育論、国家論入り乱れて、議論は深夜にまで及んだ。最終的には、小異を捨て大同につくとの考え方のもと、反対・慎重な知事の意見を付記しつつ、改革案に盛り込むことで決着をみた。

当時の梶原会長（岐阜県知事）は、「闘う知事会」を標榜し、知事会の活性化に向けたさまざまな改革を行っていたが、知事会でここまで熱い議論が交わされたのは、後にも先にもこの会議に勝るものはなかった。やはりここが地方分権のピークだったのだろうか、頭の片隅でふと思いつきながらも、しかし、それではいけない、あの熱気をもう一度取り戻し、次こそ真の分権社会を実現しないといけないと自らを鼓舞しているのが、分権に携わる者の偽らざる心境ではないだろうか。

### （第二期地方分権改革）

平成19年4月、地方分権改革推進法が施行されるとともに、丹羽宇一郎前中国大使を委員長とする地方分権改革推進委員会が発足。第二期地方分権改革がスタートした。

委員会は、同年5月には「地方分権改革の推進にあたっての基本的な考え方」を発表。その中で、「いまこそ、これまでの成果によって築かれた「ベースキャンプ」を打ち、中央政府と対等・協力の関係にある地方政府の確立を目指して、つぎなる分権改革へと大胆な歩みを刻むべき時期である」と高らかに宣言し、地方の期待は大いに高まった。

全国知事会では、早々に検討に着手し、同年7月に具体的な提言をとりまとめたところであるが、本県においても、丹羽委員長からの要請を受け、同年10月、第二期地方分権改革に対する「愛知県提案」を地方分権改革推進委員会に提出した。義務付け・枠付けの廃止・縮小や国から地方への権限移譲に関し、全国知事会からの提案にない愛知県独自のもの24件を含む、44件の具体的な改革案を内容とするものであった。

その後、発足した民主党政権のもとで、政府は、平成22年3月に第1次一括法をはじめとする地域主権改革3法案を国会に提出。同年6月には、義務付け・枠付けの見直し、基礎自治体への権限移譲、国の出先機関の原則廃止、補助金の一括交付金化を含む税財政改革などを柱とする「地域主権戦略大綱」が閣議決定され、分権改革はようやくにしてベースキャンプを出発するに至った。

こうした地域主権改革の中で、国と地方の協議の場の法制化とともに、比較的進展したのが、義務付け・枠付けの見直しであろう。法律における1万を超える地方への義務付け・枠付け条項のうち、約4,000条項を見直しの対象として検討。まずは「施設・公物に対する国の設置管理基準」「国の関与（協議、同意、許可・認可・承認）」「計画の策定及びその手続き」の3つを重点事項とし、第1次見直し、第2次見直しにより、合わせて636条項の見直しが実現した（第1次一括法、第2次一括法等）。さらに、第3次見直しにおいては、「職員等の資格・定数等」に関するものなど291条項の見直しが盛り込まれたが、第3次一括法案については、平成24年11月の衆議院解散により一旦廃案となった。

また、義務付け・枠付けの中で、施設・公物の設置管理基準の一部については、条例の規定に委任され、さらにその際、一部では地方の実情を踏まえた独自の基準を定めることも可能となった。自治体によって取組に温度差はあるが、本県では、県道の構造基準をはじめ、独自基準が必要かつ可能なものについては、積極的に対応したところである。

そうした中で、平成24年12月、自民・公明連立政権が発足した。政府・与党は、「地方の元気なくして国の元気はない」、「自らの発想で特色を持った地方・地域づくりができるよう地方分権を推進する」とし、25年3月には、総理大臣を本部長とする「地方分権改革推進本部」が発足した。まずは義務付け・枠付けの見直しに関し、廃案となった第3次一括法案の内容に加え、第4次見直しを加えた新たな一括法を制定することとしている。地方分権改革は、日本再生の要となるべきものである。今後のさらなる取組に期待したい。

## 第2部 地域の実情にあった取組が各地で展開

地方分権は、「地域のことは地域で決める」ことである。

地域の実情に通じ、住民により近い地方自治体が、住民ニーズを汲み取り、地域の将来像を描き、政策を立案し実行する。それが、地域に合ったより効果的な取組へと実を結び、地域の発展につながる。

第一次地方分権改革以降、国から地方への権限移譲や、国・都道府県の関与の廃止・縮小により、愛知県でも、国ではなく県が、県よりも市町村が中心となり、地域の実情に応じた様々な取組を実践し、成果を挙げてきた。

ここでは、「まちづくり」と「教育」分野における市町村の取組と、第二期地方分権改革における法令による「義務付け・枠付け」の見直しに伴う愛知県の条例制定の取組を取り上げる。

### 1 まちづくり

まちづくりは最も地方分権が進んだ分野の一つである。

都道府県や市町村が「都市の健全な発展と秩序ある整備を図るための土地利用、都市施設の整備及び市街地開発事業に関する計画（都市計画）」を決めることにより、全体として調和のとれた市街地の形成を図っている。

都市計画の主な手続きを整理すると、行政が計画案を作り、住民の意見を反映させるための公聴会の開催、計画案の公告・縦覧、そして都市計画審議会の審議を経て、都市計画決定という流れである。その後、住居、商業、工業などといった用途に応じた建物の建設や、道路、公園などといった都市施設、中心市街地などでバラバラに建っていた従来の古い建物を取り壊し、中高層のビルに建て替える市街地再開発事業などといった整備が行えるようになる。

第一次地方分権改革において都市計画法令が大きく改正され、都市を住宅地、商業地、工業地などの種類に区分する用途地域や、4車線未満の市町村道、1haを超え3ha以下の市街地再開発事業などといった一定の規模の都市計画決定の権限が、都道府県から市町村へ移譲された（用途地域については三大都市圏等を除く）。また、指定都市は都道府県並みに権限が拡大し、新たに創設された特例市（人口20万人以上の規模の市）には、開発行為の許可権限などが移譲された。

第二期地方分権改革においても、三大都市圏等における用途地域や、4車線以上の市町村道、3haを越える市街地再開発事業など、都道府県から市町村への都市計画決定権限の移譲がさらに進められた。

都道府県は、市街化区域及び市街化調整区域との区分（区域区分）、重要港湾等

の臨港地区、空港、流域下水道、一般国道、都道府県道などといった広域的・根幹的な都市計画を定めることとなっている。

また、第二期地方分権改革では、市の都市計画決定に係る都道府県知事の同意協議が、協議のみに見直された。

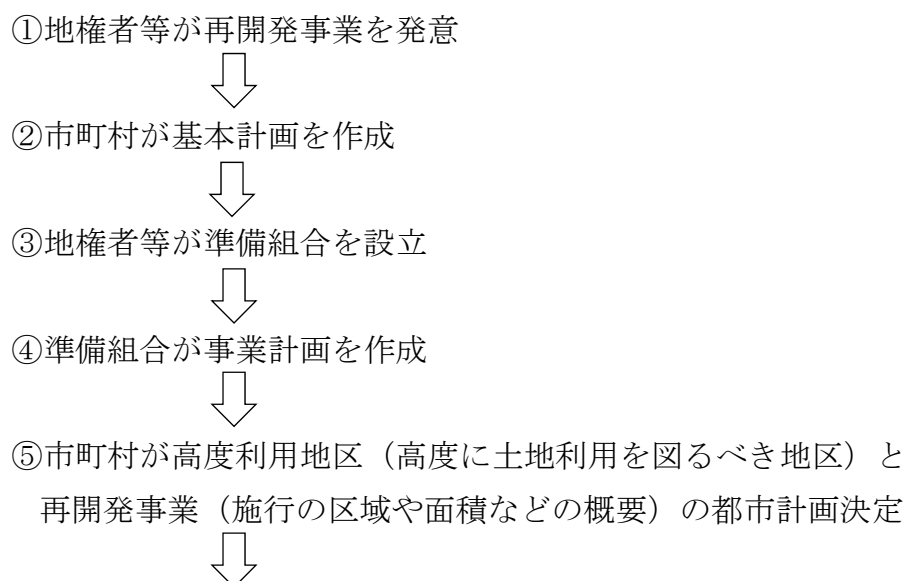
こうした一連の改革により、これまで都道府県が中心であった都市計画決定の権限が幅広く市町村に移譲され、まさに自らのまちを自らつくることが可能になったと言える。

### 【都市計画決定権限の移譲（都道府県⇒市町村）】

	第一次地方分権改革 (H10 都市計画法改正等)	第二期地方分権改革 (H23 都市計画法改正)
地域 地区	三大都市圏(首都圏・近畿圏・中部圏)等を 除く用途地域 10ha 未満の風致地区(H13 改正) 臨港地区(重要港湾以外) など	三大都市圏等の用途地域 10ha 以上の風致地区 緑地保全地域 など
都市 施設	(16m 以上)4 車線未満の市町村道 4ha 以上 10ha 未満の公園、緑地 1,000 戸以上 2,000 戸未満の一団地の住 宅施設 など	4 車線以上の市町村道 10ha 以上の公園、緑地 2,000 戸以上の一団地の住宅 施設 など
市街地 開発 事業	20ha 超 50ha 以下の土地区画整理事業 1ha 超 3ha 以下の市街地再開発事業 など	50ha 超の土地区画整理事業 3ha 超の市街地再開発事業 など

ここでは、平成 10 年の都市計画法の改正により都道府県から市町村に権限移譲された、1ha を超え 3ha 以下の市街地再開発事業の都市計画決定の事例を紹介する。

市街地再開発事業(第 1 種(権利変換方式))の主な流れは以下のとおりである。



⑥都道府県が再開発事業組合の設立認可

⇒事業実施の体制と内容が整う



⑦都道府県が権利変換計画(地権者間による再開発ビルの床の配分等)

の認可⇒事業の施行が可能となる



⑧事業着手・再開発ビルの完成



⑨都道府県が組合解散認可⇒事業が完了

なお、愛知県では、組合設立の認可等の権限についても、事務処理特例条例により、名古屋市、豊橋市、岡崎市、春日井市へ移譲している。

こうした市街地再開発事業における地方分権の効果などについて、平成12年3月に半田市が都市計画決定を行った、名鉄知多半田駅前の市街地再開発事業（施行面積約1.1ha）の事例を取り上げることとし、駅前再開発ビルの「クラシティ半田」を訪ね、半田市の市街地整備課の担当者からお話を伺った。

#### （半田市 知多半田駅前地区第一種市街地再開発事業）

半田市は、知多半島の中央部東側に位置し、人口約12万人。古くから海運業、醸造業などで栄え、「はんだ山車まつり」は48万人もの観客が訪れ、半田運河沿いには、醸造業に代表される黒板囲いの蔵が今も残り、環境省の「かおり風景100選」にも選ばれている。半田市では、知多半田駅前地区を含む中心市街地133haを「蔵のまち周辺地区」として設定し、市の歴史・文化・自然豊かな地域資源を活かした魅力ある観光まちづくりを推進している。

半田市は、他の地方都市と同様、車社会の進展や郊外への大型店の出店により、駅前の商店街は活気がなく、中心地としての活力が失われていた。

そこで、市は、駅前の古い建物を取り壊し、高層のビルに建て替える市街地再開発事業を、昭和56年9月に市の総合計画に位置付け、60年1月に住民アンケート調査を実施。さらに60年11月には「半田市街づくりフォーラム」を開催し、住民への機運の醸成を図ってきた。

そして、平成2年3月に再開発事業の基本計画を作成。4年1月に地権者への参加意向調査とともに、「知多半田駅前顔づくり協議会」を発足させた。再開発事業への合意形成が図られ、市の取組が徐々に実を結び始めた。



平成 7 年 6 月には市街地再開発準備組合設立。9 年に事業計画の作成に取りかかり、10 年の都市計画法令の改正により再開発事業の都市計画決定の権限が、都道府県から市町村へ移譲されたことを受けて、12 年 3 月に、高度利用地区の都市計画決定とともに、再開発事業の都市計画決定を市において実施した。市が地権者との調整に奔走した甲斐もあり、本格的に事業がスタートした。

そして、平成 15 年 12 月に愛知県から再開発事業組合設立認可(事業計画認可)を受け(市も組合員として参画)、16 年 10 月に愛知県から権利変換計画の認可、同年 12 月に事業計画の変更の認可を受け、再開発ビルの工事の着工に漕ぎ着けた。

そして、平成 18 年 7 月に、長年、半田市が待ち望んできた、商業施設、公共施設、住宅を備えた知多半島では初の複合施設「クラシティ半田」が完成した。

このように、住民への機運の醸成に始まり、地権者との調整、事業計画の作成、さらには採算面からの指導など、まさに事業の企画立案から財政支援まで、市が深く関与をしている。都市計画決定の権限を含め一体的に権限を持つことにより、住民や地権者に対し明確な説明ができ、責任ある調整を図ることができた。

また、再開発事業の都市計画決定が移譲されたことにより、市から県への事業説明の労力が省かれるとともに、県の都市計画審議会は年 4 回で開催時期も予め定まっているのに対し、市の都市計画審議会は柔軟に開催(随時)できることから、事業のスピードが向上した。市では、地権者との調整にしっかりと力を注ぐことができるようになった。

こうした取組により、「クラシティ半田」は、半田市の文化的シンボルである「蔵」をイメージした商業施設をコンセプトに、1・2 階吹き抜け部分を黒の板囲いにし、地元店舗が出店する個性あるビルに仕上がっている。

市役所の市街地整備課の担当者は、

「託児室、プレイランド(子どもの遊び場)などを備えた『子育て支援センター』は、立体歩道で駅から直接つながる 3 階に配置することで、利用者の利便性が高まり、活気に溢れている。」

「構想から 20 年余りの期間を要し、その間、上層階のホテル構想から分譲マンションへの変更、さらに東海豪雨による災害の報道などから水没を危惧し、地下駐車場計画から地上階駐車場への変更など、幾つもの荒波があったが、その度に住民と共に乗り越え、半田市の玄関口にふさわしいまちづくりができた。」

「市役所内において、都市計画決定を所管する都市計画課と地権者のニーズ

や事業内容を熟知している市街地整備課との間で、緊密な連携が図られ、スムーズな都市計画決定が行えた。やはり市で一体的に権限を持つことによる効果は大きい。」

と話していた。

#### 【知多半田駅前地区第一種市街地再開発事業（クラシティ半田）】

施行面積：約 1.1ha 延床面積：約 25,800 m<sup>2</sup>

用途：1～2階 商業施設(地元有力店舗を中心とした専門店など)

3階 公益施設(子育て支援センター、市民活動支援センター、市民交流プラザ など)

4～5階 商業施設・公益施設用の駐車場

6階屋上 住宅用駐車場

7～17階 住宅(54戸)

事業年度：平成 13 年度～18 年度

事業費：約 37 億円(保留床 25 億円 補助金(国・県・市)12 億円)

※保留床：事業前に存在する権利の所有者に対しては、権利に応じて再開発ビルの床(権利床)が与えられるが、保留床は、権利者に与えられずに残された床である。事業施行者は保留床を処分して事業資金に充てることが一般的である。

再開発ビル愛称：「クラシティ半田」

⇒「蔵(クラ)のまち半田」、「暮(クラ)したいまち半田」、「クラシックで落ち着いたまち半田」の3つをイメージ

半田市では、市街地再開発事業と並行して進めている名鉄知多半田駅前の土地区画整理事業が平成 26 年度中に完了予定であり、さらに JR 半田駅付近の連続立体交差事業や JR 半田駅東側の基盤整備（土地区画整理事業）を実施して、名鉄知多半田駅と JR 半田駅周辺の一体的なまちづくりに向けた取組を進めることとしている。

事業に深く関与している市町村に権限を一元化することにより、市町村は住民としっかりと向き合うことができ、地域の実情にあった取組へ邁進できる。今後各所で個性あるまちづくりがさらに進むことを期待したい。

## 2 義務教育

---

義務教育の分野でも地方分権の成果を活かした取組が進められている。

義務教育は、市町村が、小学校・中学校を設置し、児童生徒の入学・転退学や、教育課程（時間割）の編制、教科書採択、学級編制など、中心的な役割を担っている。

一方、義務教育は、一人一人の国民の人格形成と国家・社会の形成者の育成という側面もあり、国や都道府県も一定の役割を担っている。

国は、児童生徒に教えるべき教育内容である教育課程（学習指導要領）の策定や、教科書検定、学級編制・教職員定数の標準の設定、さらに教職員給与費の3分の1（三位一体改革前は2分の1）を負担している。

都道府県は、教職員の採用、異動、懲戒などの人事権や、給与の決定などを行っている（指定都市は自ら人事権を持っている）。また、県内の学級編制の基準の設定や教職員定数の決定とともに、教職員の給与を負担（三位一体改革前は2分の1、現在は3分の2）している（県費負担教職員制度）。

義務教育制度は、国、都道府県、市町村が相互にかかわり合いながら、成り立っている。

教育行政は、従前、教育長が地方自治体の職員であるにもかかわらず、任命にあたって国や都道府県の承認が必要といったことに象徴されるように、中央集権的な色合いが強い分野であった。

第一次地方分権改革では、これらの承認制度が廃止されるとともに、県費負担教職員の研修権限が都道府県から中核市に、市町村立学校の学期の決定の権限が市町村に移譲され、校長等の資格要件も緩和された。平成14年度には各学校の裁量の範囲を広げる学習指導要領の大綱化・弾力化がなされ、16年度には義務教育費国庫負担金について都道府県の裁量を拡大する総額裁量制の導入、18年度には市町村が独自に教職員を採用できる、市町村費負担教職員制度が導入されている。また、13年度以降、都道府県や市町村が、国の学級編制の標準を下回る少人数学級（学級編制の弾力化）が可能となった。地方の裁量・自由度を高める制度改正が順次実施されている。

こうした成果を活かし、「二学期制」を導入する学校が全国に多く見られるようになった。また、校長への「民間人の登用」、各学校が学習指導要領の大綱化で創設された「総合的な学習の時間」を活用し、例えば、児童生徒が地域を探検し、そこから環境問題や地域の課題を見付け、調査・研究を行うといったような、独自の学習活動の実践など、特色ある様々な取組が進められている。

ここでは、平成 12 年 4 月に施行された地方分権一括法により、都道府県から中核市に権限移譲された、教職員の研修と、15 年度以降、国の学級編制の弾力化を受けた少人数学級の実践について、県内の 4 つの市の取組を紹介する。

## (1) 教職員の研修

教職員の研修について、愛知県では、名古屋市東隣の愛知郡東郷町にある県総合教育センターにおいて、県内の市町村の教職員などに対し、初任者研修（法定）、5 年経験者研修、10 年経験者研修（法定）といった教職経験年数に応じた「基本研修」や、新任校長・教頭研修などの「職務研修」、教科別講座、特別支援教育講座などの「専門研修」、道徳教育講座、外国人児童生徒教育講座などの「課題研修」などを実施している。法定研修以外は、実施主体（都道府県、指定都市、中核市）によって、様々な研修・講座が設けられている。

都道府県から中核市へ権限移譲された教職員の研修について、県内の中核市である豊橋市、豊田市、岡崎市の教育委員会の研修センターを訪ね、研修担当者から、これまでの取組と地方分権の成果などについてお話を伺った。

### (外国人児童生徒教育担当研修)

平成 2 年の出入国管理及び難民認定法の一部改正により、日系外国人の日本での就労が以前に比べ容易になり、愛知県の公立小中学校における日本語指導が必要な外国人児童生徒数は、全国最多の 5,508 人（平成 22 年 9 月 1 日現在）となっている。特に豊橋市と豊田市は、県内でもブラジル、ペルーなどの日系人就労者が多い地域であり、名古屋市の 1,005 人に次いで、豊橋市 880 人、豊田市 566 人の外国人児童生徒が日本語指導を必要としている。全校児童生徒数に占める外国人児童生徒数の割合は、例えば、豊田市の西保見小学校が 50%以上、保見中学校が 30%以上といった状況である。

一言で「日本語指導」といっても、児童生徒によって、「来日直後」、「日常会話はできる」、「授業に参加できる」など、日本語の習熟度は様々であり、それに応じて指導内容・指導方法も多岐にわたっている。外国人児童生徒の指導を担当する教員は、特別に指導が必要な外国人児童生徒を、特定の時間（国語の時間など）に、在籍学級以外の教室（国際教室・日本語教室）に取り出して指導を行っている。この「取り出し指導」の時間には、個々の児童生徒の日本語の理解度に応じて、担当教員は柔軟に対応している。また、在籍学級での授業中に担当教員が入って、外国人児童生徒を支援する「入り込み指導」も行っている。

豊橋市や豊田市では、外国人児童生徒の指導を担当する教員の資質の向上と指導力の充実が喫緊の課題となっている。

こうした状況を踏まえ、豊橋市では、外国人児童生徒への日本語指導を初めて担当する教員に対し、運営方法や教材の活用方法など、様々な指導事例を取り入れながら、2日間、必須の研修を実施している。さらに担当教員の全体研修1日を含めると3日間実施することとなる。愛知県の研修センターで実施している外国人児童生徒教育講座（2日間希望制 定員57名）と比較して、日数、受講人数ともに充実したものとなっている。

豊橋市教育委員会の研修担当者は、

「市内の担当教員が全員集まる全体研修では、初心者と経験者が交流することにより、国際学級の理解が非常に深まっている。」

と語っていた。

豊田市でも、夏休みを利用し、3回（希望制）実施している。担当教員はほぼ全ての回に参加しており、受講ニーズの高さが伺える。

豊田市教育委員会の研修担当者は、

「外国人児童生徒の指導を担当する教員は、各学校に1名から5名程度と少なく、孤立しがちである。研修講師は市内の教員であるため、研修後のフォローが可能となり、また、担当教員同士の交流もでき、お互いに相談・協力する素地ができた。」

と語っていた。

#### （新規採用前の新任教員研修会）

新規採用の教員は、採用後の4月から、配属された学校内での研修とともに、年間20日間程度、都道府県、指定都市、中核市の研修センターなどで講義や演習、実技研修、学校参観、社会奉仕体験といった初任者研修を受けている。

岡崎市では、それらに加え採用前の3月に「新任教師の集い」を開催している。この集いは、1泊2日で、学級づくりや板書の仕方など、教員の基本スキルの習得や、先輩教師との懇談会など、独自の内容の研修になっている。

岡崎市教育委員会の研修担当者は、

「この集いは、新任教師であっても採用後の4月早々に教壇に立たなくてはいけないことから、授業や学級運営などスムーズなスタートを切ってもらいたい、先輩教師との懇談により少しでも不安を解消してもらいたいといった考えで、企画・運営している。1泊2日でじっくり教え、初任者同士、教科担当同士のつながりを大切にしながら交流を図っている。」

と語っていた。

また、研修を受講した新規採用教員からは、

「新たに教壇に立つことやクラスを持つことなどに様々な不安があったが、板書や子どもへの働きかけ、保護者とのかかわり、授業のやり方など多岐にわたって教えていただき、安心して4月から臨めるようになった。」  
といった声が寄せられている。

### (教育現場の課題に応じた研修)

その他、

- ・ 東日本大震災や浜名湖ボート事故をきっかけとし、子どもの命を預かる教職員としての危機管理意識の高揚と実践力の向上のため「リスクマネジメント講座」の実施（豊橋市）
- ・ 講師の急増に対し、学校現場から「講師の力量を向上させてほしい」という強い要望を受け、新たに講師を対象とした研修の実施（豊橋市、豊田市）
- ・ 30代の教員が相対的に少ないという喫緊の課題に対し、アドバイザー（校長経験者）のマンツーマン指導により、岡崎市の教育を担う教員を育成する「ミドルリーダー養成講座」の実施（岡崎市）

など、それぞれの市において、毎年、工夫や改善を加えながら、研修の充実・強化が図られている。

3市のいずれの研修担当者も、愛知県の研修センターで実施する場合と比較して、

「先生たちは、県で実施する場合、市外の遠い県研修センターまで通わなければならない、朝から丸一日拘束される。しかし、研修権限の移譲により、市内の研修施設で実施できることで、その日、担当する学級の児童生徒とかかわってから研修に行くことができる。これは非常に大きい。」

「研修講師や実例報告が、市内の教員、学校である場合が多く、研修後、受講者が気軽に相談できる。また、受講者は同じ市内の教員であるため、横のつながりも持てるようになっている。」

と語っていた。

地域の喫緊の課題は地域ごと様々である。現場の課題を的確に把握し、臨機応変にそれぞれの地域に合った研修カリキュラムに結び付けるなど、教育現場に近い利点を最大限に活かした取組が、実践されている。

## (2) 少人数学級

教育行政の分権化のなかで、注目すべき取組として、小中学校での「少人数

学級」、すなわち「学級編制（学級規模）の弾力化」が挙げられる。

学級編制の仕組みは、国が学級編制の「標準」を設定し、都道府県が国の標準をもとに「基準」を定め、市町村が都道府県の基準に従い、学級編制を「実施」というものであった。

この相互に関与する仕組みが、地方分権の進展に伴い、地方が地域や学校の実情に応じ、柔軟に学級編制をできる仕組みに順次改められることとなった。すなわち、従前、地方は国が定めた40人学級を下回ることが認められなかったが、平成13年度に義務標準法（「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」）が改正され、都道府県の判断により、児童生徒の実態等を考慮して、国の標準（40人）を下回る「特例的な学級編制基準」を設定することが可能となり、15年度には、特例的な場合に限らず、「全県一律」に国の標準を下回る「一般的な学級編制基準」を設定できるといった、運用の弾力化が図られた。例えば、都道府県が35人学級として基準を設定すること、さらに市町村が30人学級として実施することが可能となった。

また、少人数学級を実施するには、新たに教員の配置が必要となる。このため、平成16年度には、都道府県の判断により、少人数学級を実施する場合、教育指導の改善に関する特別な研究が行われているもの（研究指定校）として、国から教職員給与費の負担がなされる加配定数を活用することを可能にするといったように、運用の弾力化が図られ、18年度には、市町村が独自に教職員を採用できる、市町村費負担教職員制度が導入された。

なお、平成23年度の義務標準法の改正で、国は、小学校1年生の学級編制の標準を現行の40人から35人に引き下げ、市町村が学級編制を実施するにあたり、都道府県が定める学級編制の基準を「従うべき」から「標準」として拘束性を緩めるとともに、市町村が都道府県に協議し、その同意を得る仕組みを改め、事後届出制とした。

この国の関与の見直しによる少人数学級の取組は、今では全国に広がりを見せ、愛知県でも35人学級を、平成16年4月から小学校1年生に導入。20年4月から小学校2年生に、さらに21年4月から中学校1年生にまで拡大してきた。さらに、名古屋市、豊田市、安城市、蒲郡市、犬山市、知立市、みよし市の7市では、独自に少人数学級の取組を実施している。

ここでは、全国に先駆けて少人数学級に取り組んでいる犬山市教育委員会を訪ね、事務局の担当者から、制度の概要や地方分権の成果などについてお話を伺った。

### (犬山市の少人数学級の取組)

犬山市では、制度改正された平成 15 年 4 月から、30 人程度が学級の規模として最も望ましいとの方針のもと、「30 人程度学級」を、小学校、中学校の全学年まで順次対象を拡大しながら、実施してきた。また、国や県の学級編制の基準にとらわれず、市費負担教員を任用するとともに、「自立する学校」を目指すとの方針のもと、学級編制の実質的な決定権を学校(校長)に与えている(組織内分権)。

校長は、自らの学校の子どもたちの発達段階や、教育課程、担任の状況などを考え、教員配置を校内で創意工夫しながら、学級編制を自らの責任と判断で決定している。教育現場である学校に権限を移すことにより、各学校が質の高い授業の実現を目指すという相乗効果が生まれる。

平成 24 年度の犬山市の小中学校の学級編制は、国の標準の場合、223 学級であるが、少人数学級の実施により 244 学級と、21 学級の増となっている。学級増に対する教員の配置は、校務主任等(本来学級担任を持たない教員)8 名、加配定数 6 名、市費負担教員 7 名で対応している。

保護者からは、

「教師と子どもたちが接する時間が増え、子どもたちに手をかけてもらっている。」

といった評価の声が寄せられている。

犬山市教育委員会事務局の担当者は、

「先生たちは、きめ細かに子どもを理解することができ、指導と評価が充実している。」

「教室に『余裕』が生まれ、学習環境や学習形態の工夫ができ、グループ学習など子ども主体の学習ができています。」

「学級における一人ひとりの役割が充実し、子どもたちの学級に対する所属感が高まっている。」

と少人数学級の効果を語っていた。

義務教育の中心となる担い手は学校である。事例で取り上げた教職員の研修や少人数学級の取組は、財政負担も大きい。そのような中でも、義務教育の実施主体である市町村では、自らのまちの教育の質を高めるため、学校現場で日々、子どもと接しながら、それぞれ地域の実情にあった教育施策を自ら考え、実践している。今後も教育現場の課題を地方の創意工夫で解決できるよう、教育の地方分権をさらに前進させていくことが必要である。



### 3 条例による独自基準の設定

法令による義務付け・枠付けの見直しは、地方分権改革の重要な柱の一つである。

第一次地方分権改革では、機関委任事務が廃止され、自治事務と法定受託事務に分けられるとともに、国の関与のルールが定められ、いわゆる通達行政が廃止された。地方の自主性、自立性が拡大することとなった。

自治事務については、一義的には地方が法令解释权をもち、いちいち国のお伺いをたてなくとも、自らの判断のもとで、責任をもって事務の執行ができる。大きな前進と言える。

一方で、こうした地方の自由度も、あくまでも法令の範囲内でのことである。法令に規定があれば、それを変えることはできない。

- ・ 必要性が薄い、効果がないという事務でも実施しないといけない
- ・ 過剰な手続ではと思っても、経なければならない
- ・ 地方の実態に合わない基準だと思っても、従わなければならない

我が国は、法令の規律密度が非常に高い、法令で詳細な規定が設けられている。自治事務であったとしても、実務の実態としては、地方の自由度は大きな制約を受けていると言える。

こうした課題を踏まえ、第二期地方分権改革においては、個別法令による地方自治体に対する事務の義務付け・枠付けの見直しに、重点的に取り組むこととされた。

地方分権改革推進委員会では、法律中の「～してはいけない」「～しなければならない」という 10,057 条項のうち、性質上（明らかに）義務付けを残すべきものを除く 4,076 条項を見直し対象としてさらに検討。委員会の第 3 次勧告において、特に問題のある「施設・公物設置管理の基準」、「協議、同意、許可・認可・承認」、「計画等の策定及びその手続」の 3 つの分野について、889 条項の見直しを提言した。

これを受け、政府では、具体的な検討を行い、第 1 次一括法（23 年 4 月成立）及び第 2 次一括法（23 年 8 月成立）において、上記 3 分野における 636 条項の義務付け・枠付けの見直しが実現した。

見直された項目数は限られており、またその内容も、中には義務付け・枠付けが完全に廃止されたものもあるが、自由度がわずかに拡大したり、関与が少し弱くなったに過ぎないものも多く、決して十分なものとは言えない。しかし、個別法令による義務付け・枠付けという、いわば分権改革の柱の一つが前進したこと

は、大きな成果と言えよう。

さらに、そうした見直しの一つとして、施設・公物の設置管理基準等の一部について、規定を廃止したり、政省令を基準として条例で定めることとなった。条例制定権の拡大である。条例制定権の拡大は、地方が長らく国に求めながらも進展しなかったものであり、ごく一部とは言え、それが実現したことは大きな前進である。

一方で、条例制定の際の政省令の基準として「従うべき基準」、「標準」、「参酌すべき基準」の3つのカテゴリーが設けられたが、このうち地方に裁量のない「従うべき基準」が多く用いられている。地方が、独自の規定を設けることができる余地は多くはなく、自由度の拡大は限定されたものとなっている。

このような課題はあるものの、愛知県では、この義務付け・枠付けの見直しにともなう条例制定に積極的に対応することとし、平成21年12月、「地方分権改革推進計画」が閣議決定されたという、早い段階から取組をスタートさせた。そして、地域の発展や県民の福祉向上に役立つものであれば、積極的に独自基準を検討することとした。

さらに、第2次一括法成立後の23年9月には、改めて全庁的な方針を示して対応を強化。独自基準を設けるものはもとより、政省令の基準を使用するものも含め、基準設定についての説明責任をしっかりと果たせるようにすることや、基準設定に際して、県民や有識者の意見を聴くことなどを徹底し、準備が整ったものから順次条例の制定・改正を行った。

- 23年12月 「認定こども園の認定基準を定める条例」を始め2条例を改正
- 24年3月 「道路構造の技術的基準を定める条例」を始め4条例を制定・改正
- 24年7月 「県道に設ける案内標識等の寸法を定める条例」を制定
- 24年10月 「指定猟法禁止区域等の標識の寸法を定める条例」を始め6条例を制定・改正
- 24年12月 「児童福祉施設の設備及び運営に関する基準を定める条例」を始め10条例を制定・改正
- 25年3月 「愛知県県営住宅条例」を改正

また、そうした条例において、愛知県としての独自基準を設けたものは以下のとおりである。

- ① 愛知県県営住宅条例
  - ・同居親族要件を条例に規定
  - ・単身入居者資格の範囲の拡大

- ② 道路構造の技術的基準を定める条例
  - ・ 交差点部の直進車線・屈折車線の幅員の縮小（第3種道路を追加）
  - ・ 第4種道路の停車帯の幅員の1.5m標準化
- ③ 県道に設ける案内標識等の寸法を定める条例
  - ・ 寸法を縮小できる規定を独自基準として規定
- ④ 移動等円滑化のために必要な道路の構造に関する基準を定める条例
  - ・ 交差点又は横断歩道に接続する歩道等の部分に独自基準
- ⑤ 移動等円滑化のために必要な特定公園施設の設置に関する基準を定める条例
  - ・ 休憩所及び管理事務所の出入口の幅に一部独自基準
- ⑥ 児童福祉施設の設備及び運営に関する基準を定める条例
  - ・ 保育所の乳児室の居室面積基準を拡大
- ⑦ 養護老人ホーム等の設備及び運営に関する基準を定める条例
  - ・ 特別養護老人ホームの居室定員の要件の緩和

この中から、道路構造に関するもの、道路標識に関するもの、そして公営住宅の入居基準の3つの事例を紹介する。

#### （道路構造の技術的基準を定める条例）

道路を新設・改築する場合は、車線の幅、幅員、勾配や歩道の有無など、あらかじめ決められた技術基準に基づき、個々の道路に応じて具体的な道路計画を決定する。こうした技術基準は、全国一律に道路法に基づく政令（道路構造令）で定められていたが、第1次一括法における道路法の改正によって、都道府県道及び市町村道については、車両の安全など一部の基準を除き、政令の基準を参酌して条例で定めることが可能となった。すなわち独自基準の設定が可能となった。

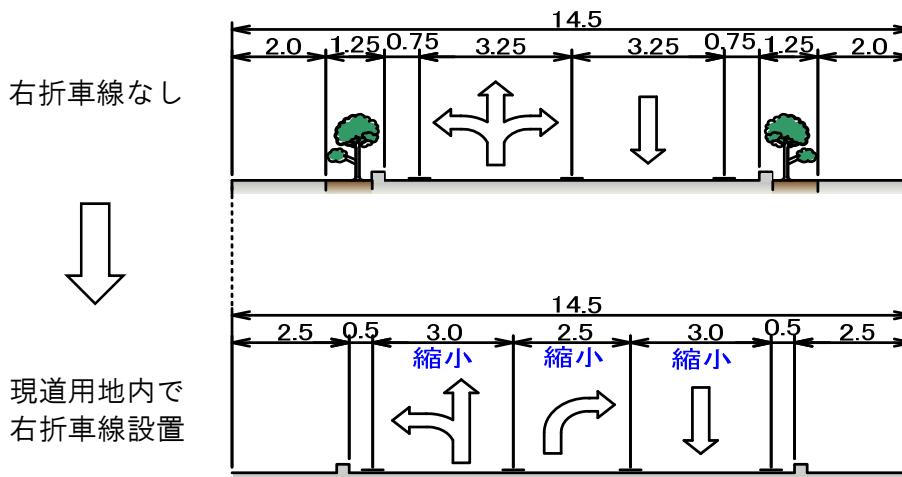
愛知県は、平成15年以降、交通事故死者数全国ワースト1位を続けており、交通事故の防止が喫緊の課題である。また、自動車依存度が高く、交通量も多く、各地で道路渋滞が大きな問題となっている。

このため、こうした課題の解決に条例による独自基準を積極的に活用することとし、愛知県（建設部）では、法改正に先立つ22年4月に、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た。チームでは独自基準の可能性のあるものを幅広く拾い出すとともに、現行基準の問題点や想定される基準とその効果、課題等を1年にわたり検討。さらに、チームの報告を踏まえて、条例案の検討を行い、24年2月議会において「道路構造の技術的基準を定める条例」を制定し、24年4月から施行した。

その中において、以下のような独自基準を設けている。

- 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。  
→ これにより交通渋滞の緩和や交通事故の減少が期待される

#### 【右折レーンの設置イメージ】



- 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）  
→ これにより「すり抜け車両」や「違法駐車」を防止し、交通事故の減少が期待される。

これらの規定は、平成 24 年度の事業から適用されるため、まだ実績は必ずしも多くはないが、県内で①の交差点部の縮小については 5 か所、②の停車帯については 2 か所で整備を行った。

#### （県道に設ける案内標識等の寸法を定める条例）

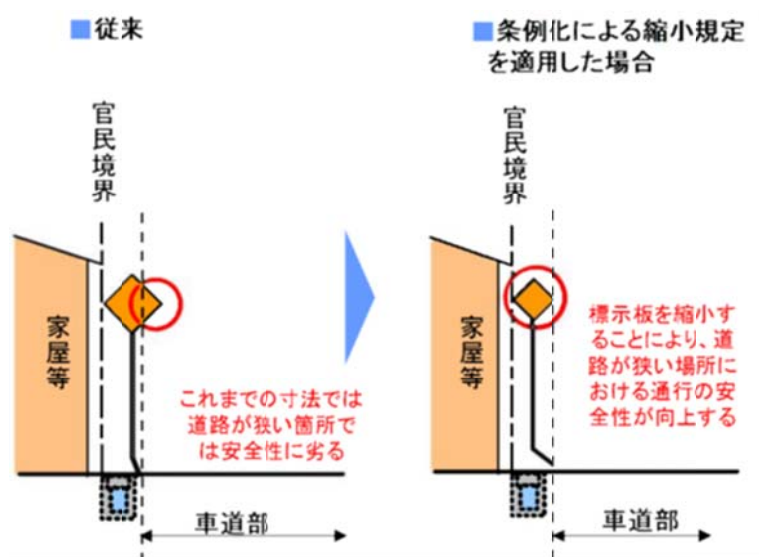
第 1 次一括法による道路法の改正において、都道府県道又は市町村道に設ける道路標識（案内標識、警戒標識、それらに附置される補助標識）の寸法は、省令等を参酌して条例で定めることができるようになった。

これまで、規制標識及び指示標識については、2 倍までの拡大、1/2 までの縮小が認められていたが、案内標識及び警戒標識については、拡大は可能であったが、縮小は認められていなかった。これまでの寸法では、道路幅の狭い箇所では、標識に車が接触して曲がった事例が散見されるなど、安全性に劣っていた。

そうした状況を踏まえ、愛知県では、道路関係課による条例化プロジェクトチームにおいて対応を検討。独自基準として、案内標識及び警戒標識について、

標識の設置により自動車の通行に支障を及ぼすおそれがある場合等に 1/2 まで縮小できるという規定を含む「県道に設ける案内標識等の寸法を定める条例」を 24 年 6 月議会で制定し、7 月 6 日から施行した。

### 【縮小規定を適用した標識の設置イメージ】



これにより、道路幅員が狭い場所における通行の安全性向上が期待される。

### (公営住宅条例)

地方公共団体が整備する公営住宅については、公営住宅法により、入居者資格として、同居親族要件や単身入居者資格（老人、身体障害者等）が規定されていた。

第 1 次一括法における公営住宅法の改正において、入居者資格の規定が廃止された。地方自治体の選択の幅を広げ、例えば、公営住宅に空きスペースがある場合に、単身者の入居を容易にして施設の有効活用を図るようにするなどのためである。

愛知県では、法改正を受けて、対応を検討。まず、同居親族要件については、

- ・ 現在の県営住宅の 89%は世帯向け（2LDK 以上）であること
- ・ 現在、県営住宅の応募倍率は 10 倍程度で推移しており、同居親族要件を撤廃するとさらに高倍率になり、同居世帯が入居しづらくなること

といった理由から、条例で従来どおりの基準を規定することとした。

さらに、単身入居者資格について、これまで法令で認められていた者に加え、独自基準として離職退職者を新たに加えることとした（規則に規定）。いわゆる派遣切り等による離職退職者については、リーマンショック後大きな社会問題と

なり、当時は、愛知県においても、国土交通省の通知にもとづき、公営住宅の目的外使用として一時的に入居を認めていたが、この規定により、将来、万が一同様の事態が生じた場合に、機動的に対応できることとなった。

こうした内容を含む「愛知県県営住宅条例」（及び愛知県県営住宅管理規則）を24年4月から施行した。

今回の義務付け・枠付けの見直しにおいて、条例による独自基準の設定が可能になった項目は極めて少なく、内容的にも、基準の中のごく一部分を変えることができるに止まっている。これをもって、地方の自由度がどれだけ拡大したのかと問われれば、わずかと言わざるを得ない。しかし、例えわずかとは言え、実現した分権の成果を、有効に活用せずして、さらなる地方分権の進展はあり得ない。そうした思いをもって、愛知県では、独自基準の検討に積極的に取り組んできた。

もとより、不必要な独自基準を設ける必要はない。しかし、わずかながらでも地域の活性化や県民の福祉向上に資するのであれば、全力で対応すべきであろう。条例制定権の拡大は、地方分権改革の本丸である。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である。

地域の実情に合った取組の進展は、地方分権の最大の効果であるはずであるが、定量的に捉えにくいこともあり、十分に認識されていない。それぞれの自治体が、分権の成果を生かして、全力で取り組み、工夫しながら地域の発展につなげている実態を、少しでも感じていただければ幸いである。

### 第3部 住民の利便性や福祉（利益）が拡大

国より都道府県、都道府県より市町村といったように、住民により身近な自治体が事務を実施することで、窓口がこれまでより近くなり、手続きや相談等がしやすくなる。

また、同じ行政分野や関連する手続きで、あるものは都道府県、あるものは市町村と窓口が分かれていたものを、より身近な自治体に統一できれば、一度に手続きが可能となり利便性が向上する。

福祉や保健などの住民サービスを実施する場合も、市町村が地域の実情や住民の方の実態をよく把握し、適切な対応を総合的に実施することにより、住民の福祉（利益）の向上につながる。

ここでは、こうした観点から2つの事例を紹介する。

#### 1 母子保健

母子保健は、母子保健法（昭和40年制定）に基づき、それぞれの地域で、保健指導や健康診査など保健や医療の立場から、母と子、その家族を支え、次世代を健やかに育てるための基盤となるものである。

当初は、主に都道府県の保健所が中心となって、妊産婦や乳幼児、3歳児に対する健康診査などの事業を実施してきたが、母子保健サービスは住民にとって最も基本的なサービスであることから、市町村においても独自に事業を実施するなど、特に力をいれているところが見受けられた。昭和52年には、市町村事業として1歳6か月健康診査が創設され、翌53年以降、市町村保健センターの整備が進められていくなど、市町村の役割が徐々に拡大していった。さらに平成4年には、母子健康手帳の交付事務が市町村に移譲されている。

また、福祉の分野では平成2年にいわゆる「福祉8法」が改正され、市町村が実施主体となって、在宅サービスと施設サービスとを一元的に実施する体制が整備され、母子保健を含めた保健サービスについても市町村が一元的に取り組める体制を整備することが重要となっていった。

保健・福祉分野における市町村重視の流れが強くなるなか、平成6年には地域保健法が制定され、地域保健分野における都道府県と市町村の役割分担が明確にされた。これにより、市町村保健センターでは保健サービスを一元的に提供し、都道府県の保健所は専門的・技術的な拠点として市町村への援助・協力を行うこととされた。

この制度改正の一環として母子保健法も改正され、それまで都道府県の保健所

が実施していた3歳児健康診査や、妊産婦や新生児に対する訪問指導等の基本的なサービスは市町村が実施することになり、都道府県は、未熟児の訪問指導や慢性疾患児の保健指導、市町村職員の研修・技術的援助といった専門的・広域的な事務を実施することとなった。(なお、平成23年8月に成立した第2次一括法により、未熟児の訪問指導は、25年4月から市町村が実施することとなっている。)

法改正以前から、母子保健に力を入れている海部郡蟹江町の保健センターを訪ね、これまでの取組や地方分権の効果などについてお話を伺った。

蟹江町は、名古屋市の西に隣接し、人口3万7千人。名古屋から鉄道で10分という地の利を生かし、現在は住宅地や商業地として発展しており、若い世代や子どもも比較的多い町である。

蟹江町では、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始めることになった。「ことばの相談」は、言語聴覚士による相談・指導を行うものであるが、こうした取組を市町村が独自で行う例はめずらしく、先進的な取組であった。健診は受診だけでなく、その後のフォローが重要であるため、昭和61年には、1歳6か月健診事後教室「かっこ教室」を開始している(年18回、現在は年24回)。これは、健診事後相談で継続的な援助が必要とされた子どもを対象に、母親の集団育児相談や集団遊び・療育指導を行うもので、現在まで続く中心的な事業となっている。

その後、昭和62年には新生児訪問、平成2年には「ぴっかぴかの1歳児教室」(1歳児を対象とした栄養指導や歯科指導)といったように順次事業を充実していった。平成4年には、総合福祉センターから保健部門が独立し、新たに保健センターを開設した。また、同年には、母子健康手帳の交付事務が県から移譲されたことにあわせ、母子健康手帳交付説明会を母親教室に改め、手帳の使用方法的説明や歯科検診、調理実習などを行うこととした。

平成9年には、母子保健事業が県から移譲され、基本的な母子保健サービスを一元的に町で実施することになった。その後も、平成10年には中学生が5~8か月の赤ちゃんと母親とふれあう「思春期赤ちゃんとふれあい教室」、13年には心身の発達の遅れ(またはそのおそれ)のある子どもと母親と一緒に通園し集団療育を行う「ひまわり園」(町立の母子通園施設)の開園、18年には出張子育て相談、22年には5歳児健康診査で継続的な援助が必要とされた子どもを対象とした健診事後教室「きらきら6歳児教室」などの事業を新たに開始してきた。

現在は、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が実施されている。



また、第2次一括法により、平成25年4月から、未熟児の訪問指導が県から町へ移譲される予定だが、蟹江町では移譲に先立ち24年度から「こんにちは赤ちゃん事業」(4か月までの乳児のいる家庭を対象とした全戸訪問)とあわせて未熟児の訪問指導を実施している。

こうした長年にわたる取組や地方分権の効果について、町保健センターで長年母子保健事業に携わってこられた保健師の方は、「権限移譲により市町村事業に位置付けられたことで、県の保健所からの応援がなくなり、町の責任で対応することとなったが、様々な事業の実施やケースへの対応を通して、町として力をつけてきたと思う」と振り返る。

特に力をつけたと思われる具体的な分野や取組を尋ねると、「療育ではないか。“ひまわり園”を設置し、それまでは県立青い鳥医療福祉センターや海部児童センターの療育指導で対応していたケースも、町で対応できるようになった。また、言語聴覚士による“ことばの相談”も他にはない取組だった」とのことであった。

また、事業実施が町に一元化されたことの効果としては、「例えば“あの子”と言ったときに、子育て推進課でもひまわり園でも、すぐにどの家庭のことかが分かり、さっと対応することができる」「連携の範囲が広がり、連絡や相談がしやすくなった」と、子育て支援担当はもとより、生活保護、国民健康保険、税、住民票、教育といった母子保健と関係の深い部署が同じ役場内にあることで、情報共有や連絡調整がスムーズとなり、県の保健所や児童相談センターを通さずとも、それまでの経緯や課題を踏まえた迅速な対応が可能となっていることも挙げられた。

そして、何よりも「個へのアプローチが可能となったこと」が最大の効果であるとし、「様々な健診や相談を通して、何度も顔をあわせることで、継続的な関わりができる。それにより家庭との信頼関係を築くことができる」と、顔の分かる支援(きめ細やかなサービス)には、一貫して子どもの育ちの過程に関わること(一元的に事業を実施すること)が大切であることを、具体的な経験からお話しいただいた。

こうした言葉の一つひとつに、町民の健康を守るという強い使命感と、積み重ねてきた自信がうかがわれ、地域や住民に直結する取組は市町村が責任をもって担うことの重要さを改めて感じた。その上で、県は、市町村では困難な広域的な役割、専門的な役割をしっかりと果たすことが必要であり、さらに、国は地方が主体となった取組を制度面等からサポートしていくことが求められている。

## 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おいて、地方自治法が改正され、新たに「事務処理特例制度」が設けられた（法 252 条の 17 の 2）。これは、「都道府県は、都道府県知事の権限に属する事務の一部を、条例の定めるところにより、市町村が処理することとすることができる」とするものであり、愛知県においても、平成 11 年 12 月に「愛知県事務処理特例条例」を制定し、翌 12 年 4 月に施行した。

当初の移譲事務は、建築基準法や都市計画法に係る申請書の受付や通知書の交付事務、栄養士や保健師・助産師・看護師の免許に係る申請書の受付や免許証の交付事務など 285 事務であった。その後、地方分権の趣旨を踏まえ、住民に身近な行政は、より住民に身近な地方公共団体である市町村が担うことが望ましいとの考えのもと、この制度を活用して積極的に権限移譲に取り組んできており、平成 24 年 4 月 1 日現在、移譲事務は 796 事務となっている。

移譲にあたっては、県が移譲可能事務の一覧を示し、その中から移譲を希望する事務について市町村の意向を照会。希望のあった事務について移譲を行う、いわゆる手挙げ方式をとっている（一覧にない事務も希望可能。県との協議により移譲事務の内容等を決定）。移譲の対象となる市町村は、事務ごとに、全市町村、市のみ、指定都市・中核市のみなどと異なっており、事務の内容や種類によって様々である。全市町村に移譲されている事務には、第 4 部で紹介している屋外広告物の簡易除却のほか、商工会の設立認可、農地等の賃借権の解約許可、県独自の福祉手当（在宅重度障害者手当、遺児手当）の申請受付など、住民生活や地域に密接に関わる事務が多い。

ここでは、事務処理特例制度により平成 24 年 4 月から移譲されている「パスポートの発給申請の受理・交付」の事務を取り上げる。

パスポートの発給申請の受理・交付は、本来国が担うべき事務を都道府県が受託して実施しているもの（法定受託事務）で、従前は市町村が実施することはできなかったが、平成 18 年の旅券法改正により、市町村への移譲が可能となったものである。愛知県では、愛知県旅券センター（名古屋市）、尾張県民生活プラザ（一宮市）、海部県民生活プラザ（津島市）、知多県民生活プラザ（半田市）、西三河県民生活プラザ（岡崎市）、豊田加茂県民生活プラザ（豊田市）、東三河県民生活プラザ旅券コーナー（豊橋市）、新城設楽県民生活プラザ（新城市）の 8 か所に窓口を設けて、事務を行っており、24 年 1 月から 12 月までの 1 年間に愛知県で発行されたパスポートは、約 26 万件である。

愛知県のパスポート窓口は、地域バランスを考慮して県内各地域に配置されており、決して利便性が低いわけではないが、新規にパスポートの発給を申請する

場合には、戸籍謄本（抄本）が必要であり、市町村役場と県のパスポート窓口の2か所に足を運ぶ必要がある。平成21年の市町村への移譲事務にかかる意向照会では、住民サービス向上のため、より近い窓口での手続きが可能となるよう、パスポート事務について移譲希望が寄せられた。

これを受け、県では事務処理特例制度の中で、全市町村に移譲可能な事務として一覧に追加。他の市町村にも意向を照会したところ、複数の市町村から希望が上がったため、それらの市町村との間で移譲の詳細についての協議を進め、平成24年4月から、春日井市、豊川市、田原市、設楽町、東栄町、豊根村の6市町村に事務を移譲することとなった。これにより、当該市町村に住んでおり戸籍のある方であれば、役場内でパスポートの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、ワンストップでできるようになった。また、6市町村の中には、パスポートの交付を日曜日でも行っているところもある。

これら6市町村のうち最も人口が多く、取扱件数も多い春日井市でお話を伺った。春日井市は人口約30万人の特例市。市内に県のパスポート窓口はなく、権限移譲前は、名古屋市の愛知県旅券センターで手続きをするケースが大半であった。

権限移譲の効果について、住民からは

「近いので時間がかからず、出勤前や放課後にも手続きができる。」

「県の窓口まで行く交通費がかからなくてよい。」

「交付日まで多少待っても近い方が便利。」

と評価する声が多く、事務を行う市民課でも

「戸籍を取り扱っている市民課でパスポート事務を行うことで、戸籍に関する手続きや所要時間等を正確に案内することができる。市民課で対応することで、住民の安心感も高まるのではないか。」

と、権限移譲の効果を実感している。

三河山間部の、設楽町、東栄町、豊根村でも、取扱件数は多くないものの、「（最寄りの県の窓口がある）新城市まではかなり時間がかかったが、近くなって便利になった」との声が寄せられている。

なお、平成25年4月からは、新たに蒲郡市と小牧市にも事務を移譲することとしており、人口10万人以上の市を中心に、さらなる移譲を図っていく。

以上、権限移譲により、住民の利便性や福祉（利益）の向上が図られた例を2つ紹介した。今後も県から市町村への権限移譲は、地方分権の有効な手法であり、

市町村と連携・協力しながら推進していくことが必要である。

なお、ここでは、住民生活に直接関わりの深い事務を取り上げたが、実際に移譲された事務には、第2部で紹介している都市計画関係の権限のほか、薬局や病院の開設許可、火薬類の消費許可、商工会の設立認可、といった事業活動に関わるものも数多くある。権限移譲は、事業活動にも様々な効果が及ぶものであることを付言しておきたい。

## 第4部 迅速な対応と事務処理のスピードアップ

事務の実施権限が現場に近いところに移ったり、国、県の関与を受けることなく自らの判断と責任で実施することにより、地域の問題や課題に対し、迅速な対応が可能になる。

また、住民や事業者からの申請を受けた許認可等の手続きに関し、国、県の承認、同意といった関与が廃止されることにより、事務処理に係る期間の短縮が見込まれる。これは、住民や事業者の方々のメリットにもなり、また、行政の効率化にもつながるものである。

ここでは、権限移譲や関与の廃止・縮小により、迅速な対応や事務処理のスピードアップが実現した取組を3つ紹介する。

### 1 違反屋外広告物の除却等

電柱や電話ボックス（最近あまり見かけなくなってきたが…）に貼られた怪しげなはり紙、ガードレールや電柱に括り付けられたはり札や立看板。街を歩くとこれらの違反広告物が目に付く。

はり紙、はり札、立看板などの屋外広告物は、無秩序に掲示されると街の美観が損なわれ、また、落下、倒壊などにより事故が起きることもある。



これらを防止するため、屋外広告物法では、都道府県や、指定都市、中核市が条例を定め、屋外広告物の表示等を規制できるとされている。

愛知県では、屋外広告物条例により、詳細に表示の仕方や場所などのルール(規制)を定めている。例えば、広告物等を設置できない物件(禁止物件)は、電柱や、電話ボックス、ガードレール、街路樹、道路標識などと定め、広告物等を設置できない地域(禁止地域)は、低層住居専用地域や、都市公園、高速道路から500m

未満の区域、主要道路・鉄道から 100m 未満の区域などとし、許可が必要な地域（許可地域）は、市の全域、人口 5,000 人以上の町村の市街化区域と定めている。また、はり紙の場合、大きさは 1.5m<sup>2</sup>以下で容易に除却できる方法で表示し、全面のり付けは不可であるといったように広告物ごとに表示の仕方を定めている。

これらの規制に違反した屋外広告物について、はり紙は県自ら取り外し、廃棄でき、はり札や立看板などは、管理されずに放置されている場合に限り、県自ら取り外し、保管・公示後、売却または廃棄の措置が取れる（簡易除却）。

なお、その他広告塔などの大きな屋外広告物は、設置業者等への勧告、命令等の手続きを経て、行政代執行が行えることとなっている。

この条例にもとづき、愛知県では、各建設事務所が定期的なパトロールを行い、違反の是正に取り組んできたが、はり紙の簡易除却や屋外広告物の設置許可に関する事務については、屋外広告物法の市町村長への事務委任の規定にもとづく愛知県の屋外広告物条例施行規則により、昭和 39 年から各市町村へ委任し、県・市町村合同でパトロールを行うなど、市町村に協力を求める形で、事務処理を行ってきた。

そうした中で、第一次地方分権改革において事務処理特例制度が創設されたことから、平成 12 年 4 月に施行した愛知県事務処理特例条例において、はり紙の簡易除却について、事務の委任だけではなく、権限そのものを県内全市町村（法律でもともと権限を有する指定都市、中核市を除く）に移譲することとした。あわせて、屋外広告物の設置許可に関する事務も全市町村に移譲した。

これにより、「どこの地域に多くはり紙が貼られているか」を熟知している市町村職員が、定期的なパトロールと住民からの通報を受け、迅速に対応することで、効果的な除却活動ができるようになった。

また、平成 16 年 4 月からは、はり札や立看板などの簡易除却の事務も移譲対象とし、現在、春日井市など 25 市町村が移譲を受けている。はり紙はすぐに廃棄できるが、はり札等は、保管・公示などの手続きが必要であり、事務処理が少し煩雑になることなどから、移譲市町村がやや少なくなっている。

移譲を受けた市町村では、それぞれ工夫をしながら事務に取り組んでいるが、そのうち 11 市（一宮市、春日井市、刈谷市、安城市、犬山市、小牧市、稲沢市、知立市、尾張旭市、岩倉市、北名古屋市）では、地域住民ボランティアの協力を得て、行政と住民が一体となって取り組むことで、より高い効果を挙げている。

そうした市の中から、地域住民ボランティアの登録団体数、人数が最も多い春日井市を訪ね、都市政策課の担当者から制度の概要と活動成果などについてお話を伺った。

春日井市では、はり紙などの違反屋外広告物について、市民から通報が入ると、都市政策課職員（3人体制）が直ちに現場に出向き、除却などを実施している。

さらに、平成 18 年から、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」へ委任し、ペンチ、ヘラ、たわし、軍手などの道具を貸与し、除却活動を行う、独自の取組を実施している。

**【違反広告なくし隊】（違反広告物簡易除却活動団体の愛称）**

応募資格	18 歳以上の市内在住・在勤・在学の方 2 名以上で構成された団体で、定期的に活動いただける方々
活動内容	一定の地域内で簡易な違反広告物をボランティア（無償協力）で除却する（除却員証携帯・腕章着用など）
講習会	団体認定時に、市が行う講習会を受講（半日）

現在、市内の 10 の商店街組合や定年退職後の住民グループなど、22 団体、219 名（平成 25 年 1 月 1 日現在）の市民の皆さんが活動員として認定され、各地域において活発な活動を行っている。なお、活動頻度は 1 回/2 月や 2 回/年など、団体によって様々である。

こうした活動について、住民グループの一人からは、

「安心安全で美しいまちづくりに役立ちたくて始めた。粘り強く続けたかいあって、最近随分と減ってきた。」

また、商店街組合の活動員からは、

「商店街にとっては地域が一番大切。積極的にまちの美化活動を行うことが、商店街の活性化につながれば。」

という声を聞いた。

自分たちのまちは自分たちできれいにするという意識の高さとともに、活動の成果に充実感を感じている様子が見ええた。

市役所の都市政策課の担当者は、

「集中的に監視の目を向けていただいている。市役所で一点集中的な活動は難しく、住民が活動することによるメリットが大きい。」

「ボランティア団体の中には、精力的に活動を続けた結果、最近では、地域の見回りをしても、『取り外すはり紙がほとんどない』といった声も聞かれるほど、活動の成果が現れている。」

と話していた。

事務の実施権限が現場に移ったからこそ可能となった取組であることを改めて実感した。

平成 23 年度の愛知県内のはり紙、はり札等の簡易除却件数は 25,433 件。違反行為は後を絶たず、一部の悪質な業者との「いたちごっこ」が続いている。春日井市のような住民と一体となった取組が、違反を減らしていくキーになるのではないか。

## 2 農地転用の許可

---

農地を取り巻く環境は、戦後の食糧難のもと、農地を量的に確保する時代から、高度経済成長期以降、宅地開発や工場建設など農地転用の需要が急増し、土地利用の合理的な調整を図り、質的に優良な農地を守る時代へと変化を遂げている。現在も、食料自給率の低迷や耕作放棄地の拡大など、様々な課題を含んでいる。

第一次地方分権改革では、農地転用の許可権限（2ha を超え 4ha 以下の農地転用）について、国（大臣許可）から都道府県（知事許可）へ移譲が行われた。これは、国から地方への権限移譲が小規模にとどまるなか、移譲が実現した数少ないものの一つである。

農地転用許可制度は、優良農地の確保と計画的土地利用の推進を図るため、農地を農地以外のものにする場合、または農地以外のものにするため所有権等の権利の設定・移転を行う場合に、農地法により、原則として農林水産大臣許可または都道府県知事許可を必要とするものである。

第一次地方分権改革以前は、農地の規模に応じ、2ha を超える場合が農林水産大臣許可、2ha 以下の場合が都道府県知事許可であったが、平成 10 年の農地法改正により、2ha を超え 4ha 以下の許可権限が国から都道府県へ移譲され、現在は、4ha を超える場合が大臣許可、4ha 以下の場合が都道府県知事許可となっている（市街化区域内農地の転用については、市町村農業委員会への届出制となっている）。

なお、第一次地方分権改革による権限移譲の際、2ha を超え 4ha 以下の知事許可に当たっては、事前に大臣への協議を行うことが義務付けられた。

愛知県では、4ha 以下の農地転用に関する全ての許可事務について、事務処理特例条例により、平成 24 年 4 月から岡崎市へ移譲しており、26 年度から名古屋市へも移譲する予定である。

農地転用の許可基準は、農地法等に基づき、農地の営農条件、市街地化の状況

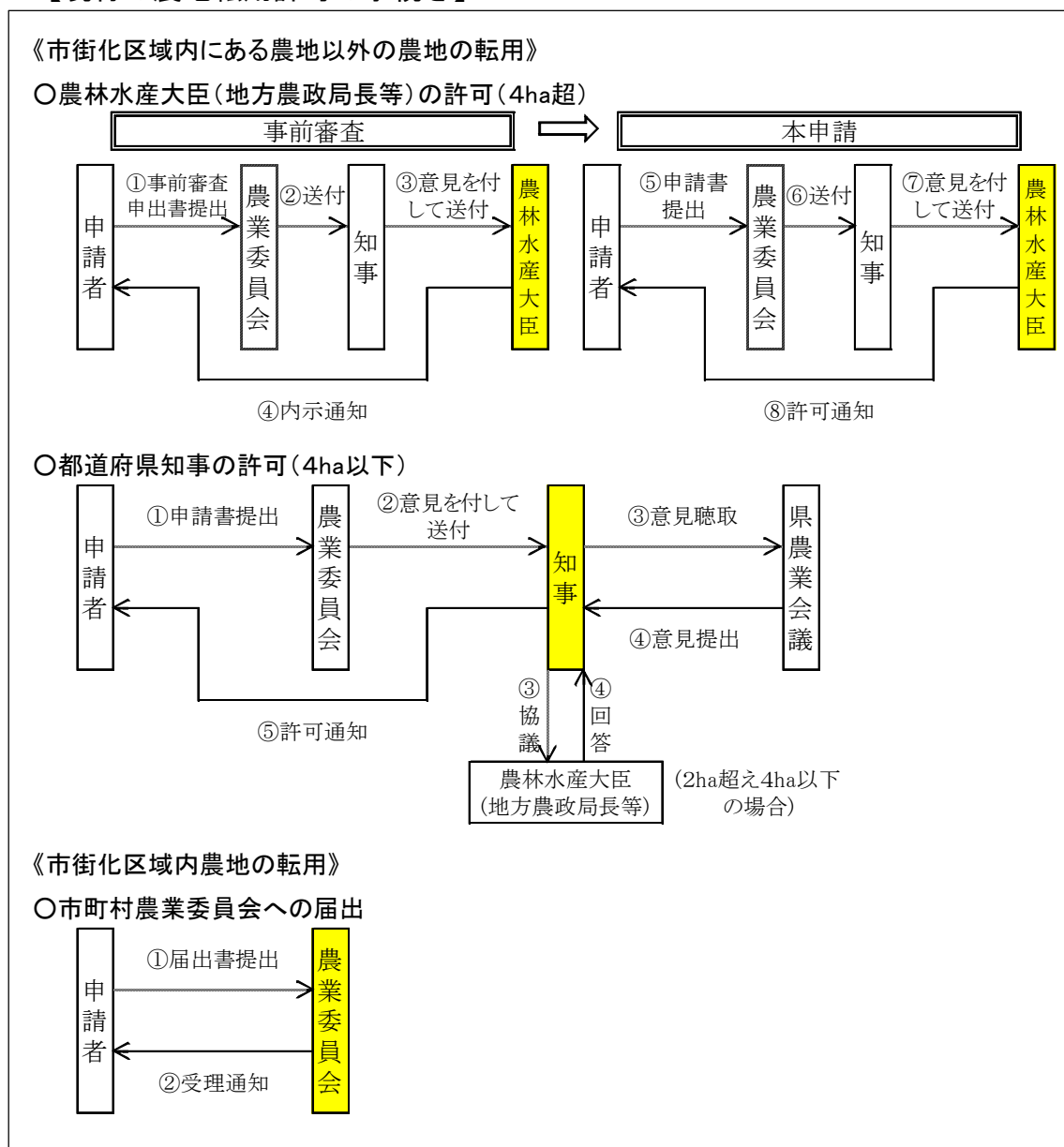


から見て、5種類(農用地区域内農地、甲種農地、第1種農地、第2種農地、第3種農地)に区分し、優良な農地での転用を厳しく制限している。農業生産への影響の少ない第3種農地等へ転用を誘導する「立地基準」と、許可申請の内容について、申請目的の実現の確実性、被害防除措置などについて審査し、適当と認められない場合は、許可できないとする「一般基準」によって、審査を行っている。

農地転用の許可基準は、農地の規模の大小による差異はなく、国、地方のいずれが審査する場合でも、当該農地が許可基準に適合している場合は、許可をしなければならない。

なお、転用したい農地が農用地区域内農地である場合は、農地転用の許可を申請する前に、市町村で農用地区域からの除外(農振除外)の手続きが必要になる。

### 【現行の農地転用許可の手続き】



2ha を超え 4ha 以下の農地転用の許可権限が国から都道府県へ移譲されたこと  
の効果として、事務処理に要する期間の短縮が挙げられる。

大臣許可と知事許可における農地転用事務の処理期間（標準的な事務処理時間）  
を比べると、大臣許可の場合、事前審査と本申請の 2 度の手続きが必要となる。  
事前審査は、県、国でそれぞれ 3 週間の計 6 週間、本申請は、市町村農業委員会、  
県、国でそれぞれ 3 週間の計 9 週間の合計 15 週間、全体で概ね 3 か月から 4 か  
月という長い期間を要している。

これに対し、知事許可（2ha を超え 4ha 以下(大臣協議を含む)）の場合、申請  
処理が、市町村農業委員会、県でそれぞれ 3 週間の計 6 週間、大臣協議の手続き  
で概ね 2 週間で、合わせて 8 週間、2 か月程度と期間は大幅に短縮されている。

なお、大臣協議の手続きを必要としない 2ha 以下の知事許可の場合は、申請処  
理が、市町村農業委員会、県でそれぞれ 3 週間の計 6 週間の期間で足りる。

農地転用の許可権限の移譲により、事務手続きが簡素化され、約 1 か月から 2  
か月程度の処理期間の短縮が実現し、国・地方双方の事務の負担軽減が図られた。

また、処理期間の短縮により、土地の造成工事に早期に着手できるなど、住民(許  
可申請者)の方にもメリットとなった。

なお、愛知県内の農地転用の許可件数は以下のとおりとなっている。

#### 【愛知県内の農地転用の許可件数(面積)】

##### 大臣許可(4ha 超)

年	H19	H20	H21	H22	H23
件数 (面積)	8 件 (40.7ha)	2 件 (13.9ha)	1 件 (4.6ha)	3 件 (29.8ha)	1 件 (9.7ha)

##### 知事許可(2ha 超 4ha 以下)

年	H19	H20	H21	H22	H23
件数 (面積)	4 件 (10.0ha)	2 件 (6.5ha)	1 件 (2.9ha)	1 件 (3.8ha)	1 件 (2.4ha)

##### 知事許可(2ha 以下)

年	H19	H20	H21	H22	H23
件数 (面積)	4,303 件 (379ha)	3,685 件 (233ha)	3,200 件 (268ha)	3,162 件 (210ha)	2,981 件 (204ha)

地域の農業振興については、我々地方が、地域関係者や個別農家と日常的に接  
し、農用地の集団化や地域農業の担い手育成など、様々な取組を実践している。  
農地転用の許可事務は、農地法等に基づき、地域の実情に精通した地方が、確実

にかつ迅速に実施できる事務である。

第一次地方分権改革では、2ha を超え 4ha 以下の農地転用の許可権限が国から都道府県へ移譲されたものの、大臣への協議という国の関与が残されている。この協議の廃止や、4ha を超える国の許可権限の移譲が、第二期地方分権改革における目標の一つである。

### 3 地方債の発行に係る事前届出

地方自治体が学校や文化施設を建てたり、道路や河川を整備するなど、多額の費用を一時に必要とする建設事業を行う際、財源確保とともに、施設等を利用する将来の住民との間で負担の公平を図るため、地方自治体は地方債を発行し、長期の資金調達を行っている。

愛知県は、平成 23 年度において、約 6,830 億円の県債を発行。そのうち、国などから資金調達をする「政府・機構資金」が約 664 億円、広く投資家に購入を募る「市場公募債」が約 4,400 億円、地元金融機関を通じて資金調達をする「銀行等引受債」が約 1,766 億円と、民間からの資金借入れが約 9 割を占めている。  
(愛知県の歳入総額 2 兆 2,656 億円(平成 23 年度一般会計決算))

地方債制度は、戦後復興時の社会情勢や資金需要の実勢、地方自治体間の財政基盤の格差などを考慮し、「当分の間」として、国（都道府県）による許可制度がとられてきた。都道府県や指定都市は国の許可がなければ、市町村は都道府県の許可がなければ、地方債を発行できなかった。

そうした中、地方分権一括法（平成 12 年 4 月施行）において、地方財政法が改正され、平成 18 年 4 月から、許可制度を廃止し、地方債の信用維持等を担保しながら、地方債の発行を原則自由化する、国（都道府県）による事前協議制度に移行した。協議にあたり、国等から同意が得られた場合は、地方債を発行することができ、同意が得られない地方債を発行する場合は、あらかじめ議会への報告が義務付けられた。また、地方財政の健全性の確保等の観点から、実質公債費比率が 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とされた。

さらに、第二期地方分権改革における第 2 次一括法により、平成 24 年 4 月から、実質公債費比率が 16%未満（24 年度は経過措置として 14%未満）、実質赤字額が 0 などの要件を満たす、いわゆる財政状況の普通の団体は、民間からの資金借入に限り協議を不要とし、事前の届出で地方債を発行できる制度が導入された（地方債届出制度）。

地方債制度も、地方分権の進展に伴い、徐々にではあるが、国（都道府県）の

関与が縮小されている。

### 【地方債協議制度の見直し】



- ※1 総務大臣等の同意(許可)のある地方債に対し、公的資金の充当、元利償還金の地方財政計画への参入  
 ※2 届出をした地方債(民間資金)のうち協議を受けたならば、同意をすると認められるものに対し、元利償還金の地方財政計画への参入  
 (総務省ホームページより)

この地方債届出制度の導入によって、新規の地方債の発行の手続きは、簡素化、短縮化された。

都道府県から国への事前協議の流れをみると、6月上旬に県が起債協議等予定額の一覧表を提出し、7月下旬に国から同意等予定額の通知がなされる。その後、県から正式に起債協議を行い、9月下旬に国から同意等の通知があり、10月上旬から県債の発行が可能になる。事前協議制のもとでは、国と都道府県の間で手続きが二往復あるため、4か月程度の期間を要することとなる。

一方、都道府県から国への事前届出の場合は、県債を発行する月の前月の15日までに国に届出を行えば、翌月から発行が可能である。(なお、10月以降の発行分については、9月15日までに届出)。

こうした届出制度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が図られることとなった。

愛知県では、民間からの資金借入れが、発行する県債全体の約9割を占めており、円滑な調達を実施するためには、発行時期の選択が重要である。届出制のもとでは、発行までの期間が短縮されるため、市場環境を見据えた機動的な発行が可能となる。平成24年は金利水準の低い状況が続いていたことから、年度の早い時期に県債を集中的に発行することを検討していた。

このため、平成24年4月、他の団体に先駆けて、国に県債発行の届出を行い、さらに市場環境等を見極めた上で、5月に銀行等引受債、6月に市場公募債を各

100 億円発行した。

愛知県の県債発行を所管する財政課の担当者は、

「特に 6 月に発行した市場公募債（20 年債）は、本県の 20 年債として過去最低、前後の他の 20 年債と比べても最も低い利率となり、効果的に資金調達を行うことができた。」

と語っていた。

#### 【愛知県の市場公募債(20 年債)の利率(直近 3 ヶ年)】

発行時期	H22. 6	H22. 9	H22. 12	H23. 6	H24. 1	H24. 6	H25. 2
利率	2. 072%	1. 891%	2. 087%	1. 988%	1. 800%	1. 687%	1. 829%

本来、地方自治体の資金調達は、自らの責任と判断のもとで行われるべきものである。片山善博慶応大学教授（前鳥取県知事）は、常々、「地方自治体は成年被後見人である、一人でお金も借りられない」と辛らつに指摘をされている。そもそも地方債の許可制も、「当分の間」であったはずである。届出制の導入は大きな前進ではあるが、これで十分ということではない。さらなる改革が求められる。

以上、権限移譲や関与の縮小が事務のスピードアップにつながった例をみてきた。第一次地方分権改革、第二期地方分権改革を通じて、国の許可、認可、同意、協議といった関与が廃止されたり、報告に見直された例は、他にも一定数存在する。そうしたものが、多かれ少なかれ、事務処理期間の短縮につながり、県民の利益向上や行政の効率化に寄与していると考えられている。

一方で、国の関与は、まだまだ数多く残されおり、土地利用基本計画の策定・変更のように、見直しにより同意が廃止されたものの、協議に要する期間は全く変わらないというような事例も存在する。今後も手を緩めることなく、見直しを求めていくことが必要である。

## 第5部 行政の効果・効率が向上

第一次地方分権改革の大きな成果の一つとして、国が、地方自治体の行政機関や、職員の資格、配置基準などを義務付けている「必置規制」の廃止、弾力化がある。地方では、これらを活用し、簡素で効率的な組織体制の整備を進めている。

また、地方が様々な事務、事業を実施するなかで、その財源である歳入の自由度の拡大も分権型社会を目指す取組として重要である。決して十分とは言えないものの、財政面における分権化も徐々に広がりを見せている。

これらの成果を活かし、より効果的かつ効率的な行財政運営を行うため、様々な取組が実施されている。ここでは、愛知県における、必置規制の見直しによる組織統合、法定外目的税である産業廃棄物税の導入、補助金の交付金化の3つの事例を紹介する。

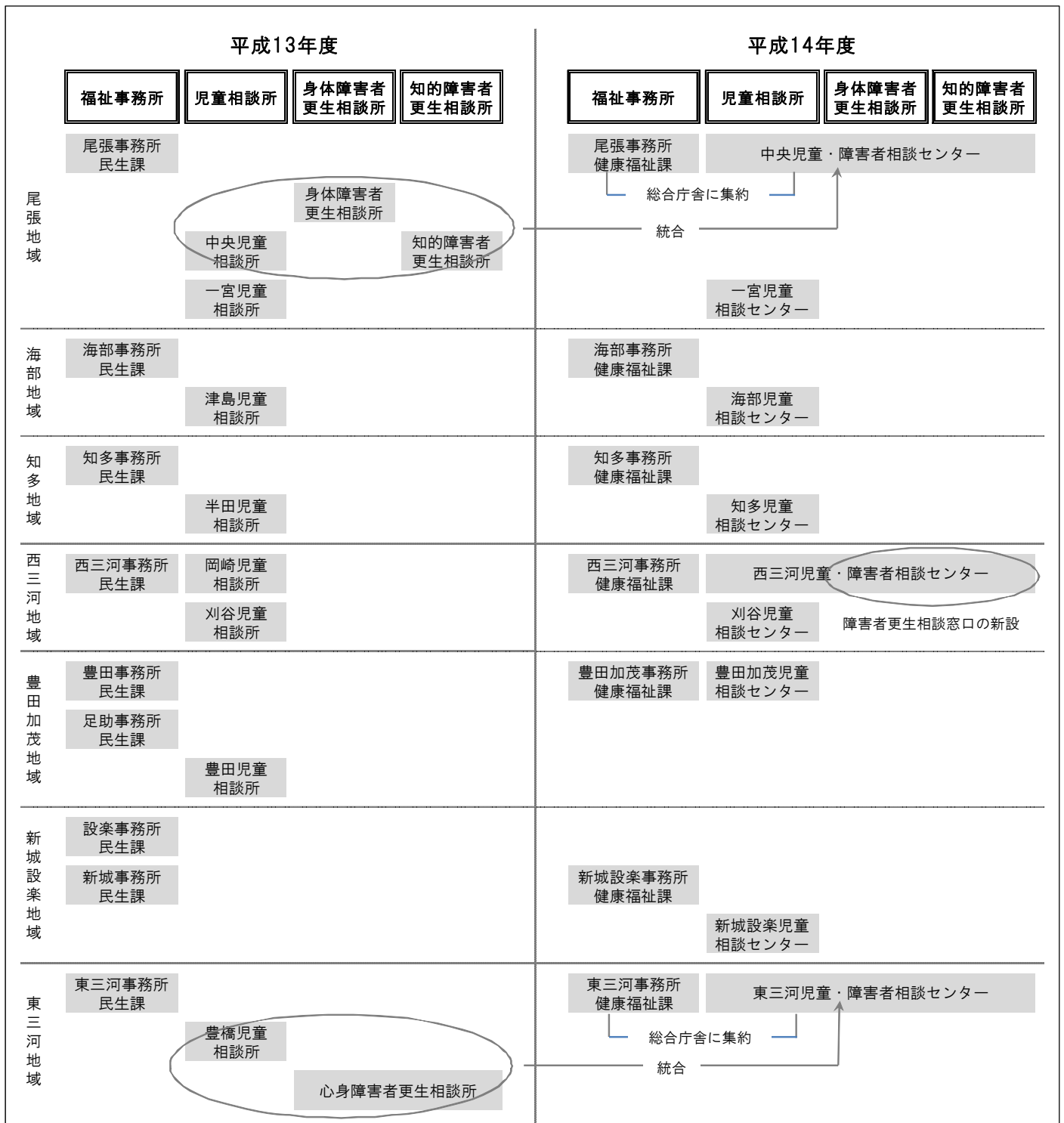
### 1 福祉分野の相談機関の再編・統合

地方自治体は法令に基づき、さまざまな組織や機関を設置することとされている。福祉分野の相談機関を例に挙げると、都道府県に設置義務がある機関は、児童福祉法に基づき、虐待や障害、非行といった子どもに関する相談を行う児童相談所、身体障害者福祉法及び知的障害者福祉法に基づき、障害のある人への医学的、心理的、職能的判定等を行う身体障害者更生相談所及び知的障害者更生相談所、社会福祉法に基づき生活保護や母子家庭への相談などを行う福祉事務所などである（市の規模により市にも設置されている）。

従来、こうした相談機関は、各法律に基づき別々に設置されていた。個別に設置されることで、各分野の専門化や高度化に対応できる一方、例えば生活保護家庭における児童虐待のケースのように、複数の相談機関に関係するケースなどの場合には、縦割りや細分化の弊害が生じるおそれもある。また、個々に相談機関を管理・運営することで、内部管理や維持管理のコストも大きくなる。

地方の組織編成に対する国の規制は必要最低限にとどめられるべきであり、平成10年5月に策定された「地方分権推進計画」では、福祉分野の相談機関について、地方自治体による独自の名称の使用を可能とするなど、他の相談機関等との統合が可能となるよう必置規制の弾力化が図られた（地方自治体の判断により、適切な形で行政機関を設置できるようにするものであり、組織の統合や廃止を推奨するものではない）。

【愛知県における福祉分野の相談機関の再編】



\* 水平方向に同じ位置の機関は、同じ建物内に配置されている。

[例] H13年度までの尾張地域で、中央児童相談所と知的障害者更生相談所は、同一建物内に配置。

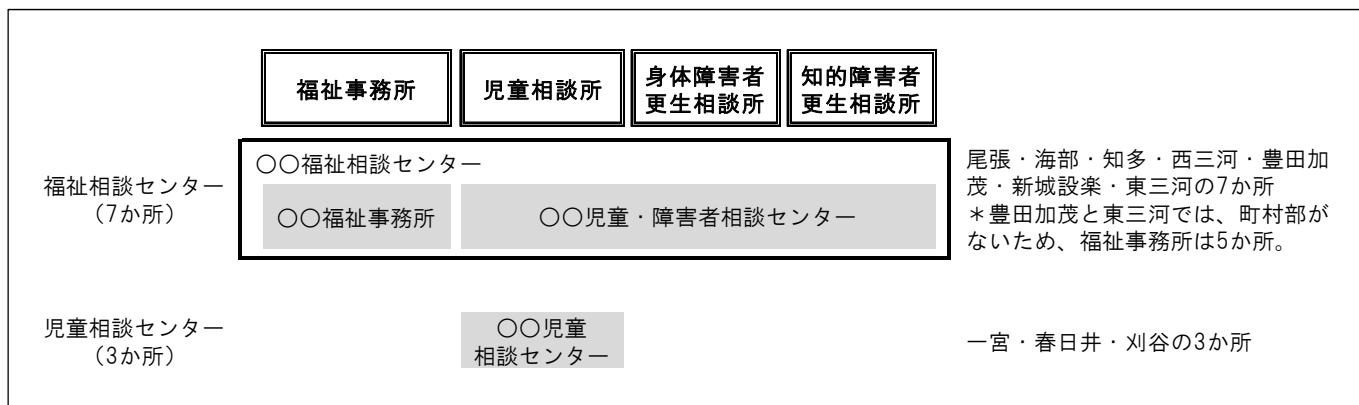
身体障害者更生相談所は、別の建物に配置。

こうした必置規制の弾力化を背景として、愛知県では平成14年4月の地方機関の再編において、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」として統合し、尾張、西三河、東三河の各地域に1か所ずつ設置した。これは、それまで尾張地域と東三河地域に設置されていた障害者更生相談所（熱田区に身体障害者更生相談所、中区に知的障害者更生相談所、小坂井町（現豊川市）に両者の機能を併せ持った心身障害者更生相談所）を、児童相談所と統合して「児童・障害者相談センター」とするとともに、地域バランスを考慮して各地域に再配置したものである。これにより、西三河地区に、新たに障害者の更生相談窓口が設置されることとなった。また、3か所の児童・障害者相談センターは、各地域の総合庁舎内に設置され、すでに設置されていた福祉事務所とあわせ、総合庁舎内に福祉分野の相談機関が集約されることとなった。

児童相談窓口と障害者更生相談窓口が統合されたことで、18歳未満は児童相談所、18歳以上は障害者更生相談所と、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制度の移行がスムーズに行われるようになった。また、児童相談、障害者相談の窓口が福祉事務所と併設されることで、生活基盤に問題のある子どもや障害のある人についても、より迅速に生活保護などの対応が行えるようになるといった効果もある。さらに、内部管理部門が集約されたことで、組織の合理化にもつながっている。

さらに、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、新城設楽においても設置するとともに、生活保護などの相談を行う福祉事務所と児童（・障害者）相談センターを「福祉相談センター」として再統合し、福祉分野の相談窓口のさらなる総合化を図ったところである。

### 【愛知県における福祉分野の相談窓口の組織体系（現在）】





## 2 法定外目的税（産業廃棄物税）の創設

地方税は、道府県が課す「道府県税」と、市町村が課す「市町村税」という区分とともに、その税の用途が特定されていない「普通税」と、税の用途が特定されている「目的税」に区分される。さらに地方税法により税目が法定されているものを「法定税」、それ以外のもので地方自治体が一定の手續、要件に従い課すものを「法定外税」という。

法定税のうち、「道府県税」は、道府県民税、法人事業税、地方消費税、自動車税など、「市町村税」は、市町村民税、固定資産税、軽自動車税などであり、多くの税目は普通税である。目的税は、鳥獣の保護及び狩猟に関する行政の実施に要する費用に充てるため、狩猟者の登録を受ける者に対して課税する狩猟税（道府県税）や、都市計画事業又は土地区画整理事業に要する費用に充てるため、市街化区域内の土地・家屋に課税する都市計画税（市町村税）など、限られている。

なお、自動車取得税（道府県税）及び軽油引取税（道府県税）は、道路に関する費用に充てるための目的税であったが、平成 21 年 4 月に普通税に改められている。

東京都については、大都市地域特有の事情から、特別区内の上下水道の整備・管理や、消防事務、上下水道等の都市計画決定などの事務を行っているため、市町村民税法人分や、固定資産税、都市計画税などを、東京都の税とする特例的な扱いがなされている。

なお、地方税は都道府県や市区町村がそれぞれ条例に基づいて課税する。

法定外税は、第一次地方分権改革以前は、普通税のみが認められており、福井県や静岡県などの核燃料税、青森県の核燃料物質等取扱税や、熱海市の別荘等所有税などが設けられていた。

地方分権一括法（平成 12 年 4 月施行）による地方税法の改正により、地方自治体の財政の自由度の向上（課税自主権の尊重）の一環として、住民の受益と負担の関係が明確になり、また課税の選択の幅を広げることにもつながるとの観点から、新たに「法定外目的税」が創設された。

また、法定外普通税について、その新設又は変更の際し、総務大臣の許可制が同意を要する協議制に改められ、法定外目的税も同様の手續きによるとされた。

この制度改正を踏まえ、愛知県が平成 18 年 4 月から法定外目的税として導入した「産業廃棄物税」を取り上げる。

愛知県では、活発な産業活動や都市基盤の整備に伴って産業廃棄物が大量に発生する一方で、県内の最終処分場の残存容量がひっ迫している状況にあり、最終

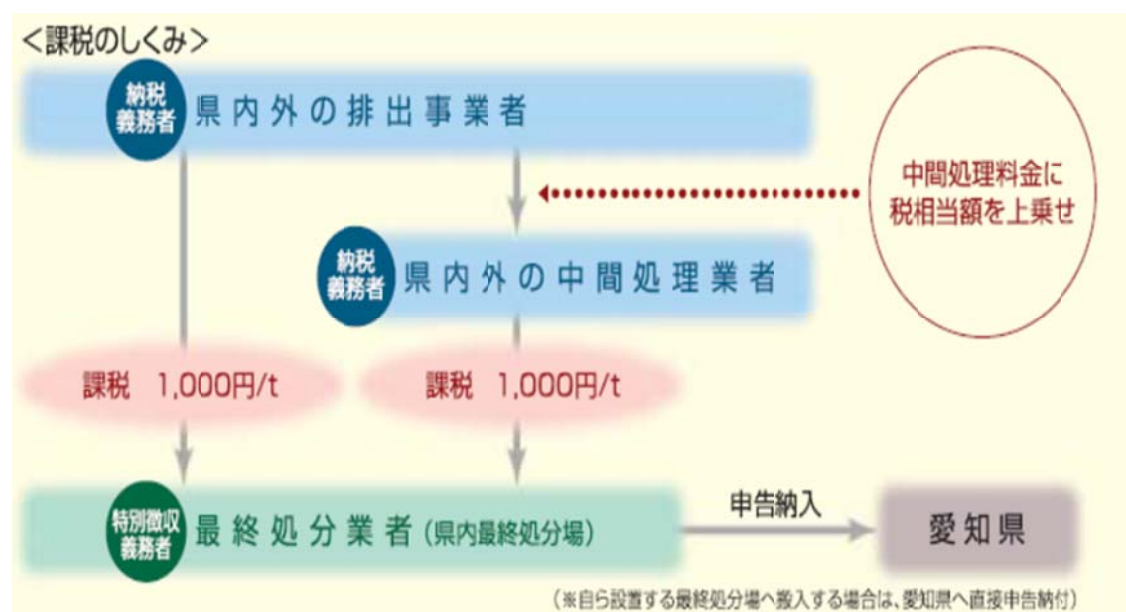
処分量の減量化、最終処分場の整備、不法投棄などの撲滅が喫緊の課題であった。

このため、平成 16 年 1 月に学識経験者や経済団体等で構成する「愛知県産業廃棄物検討会議」を立ち上げ、愛知県の産業廃棄物をめぐる現状と課題や、減量化・資源化促進策、税の有効性・必要性とその用途など、今後の愛知県の産業廃棄物施策のあり方について検討を行った。そして「廃棄物の発生抑制や資源化、最終処分量の圧縮などを図るためには、経済的手段、とりわけ税制度の活用が重要かつ有効である」との提言を受け、17 年 3 月に「愛知県産業廃棄物税条例」を制定、18 年 4 月から施行した。

産業廃棄物税は、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（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）を課税している。その税収を活かし、愛知県では、「3R（リデュース・リユース・リサイクル）の促進」、「最終処分場の設置促進」、「適正処理の推進」の 3 つの施策を柱に、それぞれの目的に即した事業を効果的に実施している。具体的には、企業が取り組む廃棄物のリサイクルやリデュースなどを進める先導的な事業に対する補助金の交付、新設した衣浦港 3 号地廃棄物最終処分場（武豊町）の高度排水処理施設整備費に対する補助金の交付、警察官 OB の配置による不法投棄等の監視パトロールの強化などを実施している。平成 23 年度には、飲食店などから回収した廃食用油から高収率でバイオディーゼル燃料（BDF）を製造する国内最大級のプラントの設置に対する補助を実施した。

なお、産業廃棄物税の税収は、平成 23 年度決算で約 7 億 4 百万円である。

### 【愛知県産業廃棄物税の課税のしくみ】



産業廃棄物税の導入などにより、事業者による廃棄物の減量化・資源化の取組が進み、再生利用率（産業廃棄物の排出量に対する再生利用量の割合）は、税導入前の平成 16 年度の 60.2%から 22 年度には 65.9%と、5.7 ポイント増加、最終処分量は、16 年度の 141 万 t から 22 年度には 119 万 t と、15.6%減少した。また、県内の最終処分場の残余年数は、平成 16 年度の 7 年から 22 年度には 14 年と大幅に改善されている。

税の導入を一つのきっかけとして、愛知県が目指す「循環型社会」に向けた取組がさらに進展したと言えるものであり、地方分権の効果が現れた事例である。

現在、産業廃棄物税は全国 27 の道府県が導入しており、また、東京都では、国際都市東京の魅力を高めるとともに、観光の振興を図るための「宿泊税」、岐阜県では、乗鞍地域の自然環境の保全のための「乗鞍環境保全税」、山梨県富士河口湖町では、河口湖及びその周辺地域における環境保全、環境美化及び施設の整備のための「遊漁税」、沖縄県伊是名村、伊平屋村、渡嘉敷村では、旅客船や飛行機等により村へ来る者に対して課税し、環境美化や観光施設などの維持整備のための「環境協力税」といったように、地域それぞれの政策目的実現のための取組が行われている。

法定外目的税の導入は、住民（事業者）に対し負担を求めるものであるため、慎重な検討が必要であるが、住民（事業者）との間でしっかりと合意形成を図り、理解が得られるのであれば、政策目的実現の有効な手段であると言える。

### 3 補助金の交付金化

---

国から地方への補助金（いわゆるひも付き補助金）は、国が予め定めた特定の事務又は事業に対してのみ交付されるとともに、申請・採択・執行に際して、細かい条件や要件が付くことが多く、地方の裁量は大きく制限されている。地方にとって、「補助金が付くかどうか」は個々の事業実施の可否につながるものもあり、政策判断に大きな影響を与える。まさに国の地方に対する財政面からの強い関与であり、中央集権の典型である。

こうした中、補助金の交付金化は、個別補助金を一つのパッケージにまとめるため、地方の側である程度の事業の選択が可能となるものであり、また執行が弾力化されることが多いことから、依然として制約は残るものの、地方の自由度を高めることにつながる。

三位一体の改革（平成 14 年度～18 年度）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（7,943億円）が進められた。例えば、平成17年度に創設された「地域再生基盤強化交付金（810億円）」は、道路整備、汚水処理施設、港施設の3分野において、国土交通省、農林水産省、環境省の所管する補助金を一本化して、内閣府のもとに一括計上するものである。

さらに、第二期地方分権改革においても、補助金の交付金化を大きな柱に位置付け、取組が進められてきた。

ここでは、平成22年度に創設された社会資本整備総合交付金と、23年度に創設された地域自主戦略交付金（25年度に廃止）について、愛知県の取組を紹介する。

#### （社会資本整備総合交付金）

社会資本整備総合交付金は、道路、治水、海岸、まちづくり、下水道、住宅、港湾といった国土交通省所管の従前の個別補助金を一本化した交付金である。

従前の補助金との違いは、これまで個別施設ごとに縦割りで補助採択されていたものが、計画全体をパッケージで採択されるようになり、また、個々のハード整備だけに限定されていたものが、基幹のハード事業と一体的に行う他種の事業（関連社会資本整備事業）も自由に選択できるようになったこと、さらに、例えば、道路の整備の効果を高めるため、コミュニティバス車両の購入や観光案内情報板の整備を行うなど、効果促進事業としてソフト事業にも使用が可能となったことである。

計画目標実現のための基幹的な社会資本整備事業のほか、関連する社会資本整備やソフト事業を、総合的・一体的に支援する制度である。

手続きの流れをみると、地方自治体が、地域が抱える政策課題を自ら抽出し、3年から5年で実現しようとする目標、事業内容等を記載した「社会資本総合整備計画」を国土交通省に提出。国土交通省から整備計画ごとに、当該年度に交付可能な額の内定通知があり、その後、交付対象事業の実施に関する計画等を提出し、交付申請、交付決定がなされることになる。事業実施後、各自治体では、自らが設定した目標に対し、事後評価をし、公表する。

この制度により、地方自治体は、年度ごとに交付される額を計画内の事業から自由に選択し、実施することができ、事業の緊急度、優先度に応じた柔軟な対応が可能となった。また国土交通省の窓口の一元化や、計画内の他事業への流用、年度間の流用など、運用面における裁量拡大も行われている。

愛知県では、例えば、ソフト事業への交付対象の拡大を受け、平成 21 年 7 月から 23 年 3 月までの期間、地域活性化を目的とした、名古屋高速道路や愛知県道路公社の有料道路における料金引下げの社会実験を実施することができた。また、運用面では、用地買収の遅れによる路線間の流用を柔軟に行うなどしており、事業の効果的・効率的な実施につながっている。

### （地域自主戦略交付金）

地域自主戦略交付金は、国から地方への「ひも付き補助金」を廃止して、基本的に地方が自由に使える一括交付金にするとの方針のもと、平成 23 年度に創設された。国土交通省（社会資本整備総合交付金の一部など）や、農林水産省（農山漁村地域整備交付金の一部など）、厚生労働省（社会福祉施設等施設整備費補助金の一部など）、経済産業省（工業用水道事業費補助）、文部科学省（学校施設環境改善交付金の一部）、警察庁（交通安全施設整備費補助金の一部）、総務省（消防防災施設整備費補助金）、環境省（自然環境整備交付金など）の予算を、内閣府に一括して計上し、各省庁の所管にとらわれず、地方自治体が自主的に選択した事業に対して交付金を交付するものである。

平成 23 年度は、都道府県を対象として、8 省庁 9 事業、4,772 億円（沖縄分除く）が、24 年度は、対象事業を拡大したほか、指定都市を新たに対象に加え、8 省庁 18 事業、6,754 億円（沖縄分除く）が内閣府に計上された。

愛知県では、平成 23 年度に約 160 億円、24 年度に約 184 億円が交付決定され、社会資本整備事業や、農山漁村地域整備事業、交通安全施設整備事業などを実施。事業実施の選択の自由度が一定程度向上したことにより、例えば、交通事故対策が喫緊の課題となっていることを踏まえ、道路の交通安全対策や舗装補修に重点配分することや、執行見込みが減った事業の交付金を他の省庁の事業に振り分けることができた。

地域自主戦略交付金は、各地方自治体から一定程度の評価が得られたものの、次年度の予算規模や、対象事業、配分方針が早期に示されないなど、運用面の課題があり、民主党から自民党への政権交代を受け、平成 25 年度に廃止された。現在、各省庁の交付金等に移行するとともに、交付金メニューの大括り化などが進められている。

これまでみたように、補助金の交付金化は、地方の自主性を活かした効果的な事業の実施に一定程度寄与するものである。しかし、交付金と言っても、国から配分を受け、制度の枠内で使用するものであることに変わりはない。より根本的

に、自主的・自立的な財政運営を行うためには、国から地方へのさらなる税源移譲が不可欠である。

行財政運営の基本は、「最少の経費で最大の効果を挙げる」ことである。そのためにも、国の関与を廃止・縮小し、地方の自主性・自立性を高め、自らの権限・財源と責任のもとで、効果的かつ効率的な取組を積み重ねることが必要である。不断の行財政改革に取り組みつつ、さらなる地方分権の拡大を目指していくことが求められている。

## 第6部 上下・主従から対等・協力に

「上下・主従」から「対等・協力」の関係に…。地方分権改革の目標を象徴するスローガンのひとつである。

国の指導、国にお伺い、国にお願い。国と地方（場合によっては都道府県と市町村）には、制度的にも職員の意識の面でも、上下の関係が存在した。その象徴が機関委任事務。都道府県知事や市町村長が「国の機関」として処理する事務であり、都道府県知事は国の、市町村長は都道府県又は国の指揮監督を受けることとされていた。

さらに「箸の上げ下げまで国が口を出す」と言われたように、法令や通達、補助金要綱等でこと細かく規定され、地方の自由度は大きく制限。国に従わざるを得ない状況であった。

一方で、地方の側も、極端に言えば国頼み、国頼り。国が決めたとおりに実施していれば問題ない、自ら考える必要はないという意識が醸成されていたことも事実であった。

しかし、これまで見てきたように、地方分権改革において、こうした制度は大きく見直し。機関委任事務は廃止され、自治事務と法定受託事務に分けられた。国の関与については、その原則や基本類型、手続ルールが地方自治法で定められ、関与は必要最小限度にとどめることになった。さらに補助金についても、一般財源化や交付金化、要件の緩和などが一部実施された。

制度の面では、「対等・協力の関係」に向けた様々な改革が実行されたところである。

一方、意識の面はどうか。今や、国（都道府県）の言うとおりにやっていたら大丈夫などと思っているところは、都道府県、市町村含めてどこにもない。自らが主役となり、創意と工夫のもとで、自主的に地域を発展させていこうという自覚、そして特に市町村においては能力が拡大した。

果たして、その結果は如何に。目標である「上下・主従から対等・協力」の関係はどの程度実現したのか。各行政分野で、分権改革以前から国と関わりをもつ本県の職員にヒアリングする形で、いわば肌感覚としてその進捗度を探ってみた。

（なお、以下に紹介する A～F 氏は、それぞれ特定の人物ではなく、複数の職員からヒアリングした内容を再構成した架空の人物であることをお断りいたします。）

### 【総務省（自治省）との関わりが長い A 氏】

- ・ 第一次分権改革のとき、自治省の担当者が、機関委任事務の廃止がボディーブロー

のように中央省庁に効いてくると言っていたのが印象に残っている。実際、少しずつではあるが、対等・協力の関係へと変わってきているように感じている。

- ・ 総務省では、自治行政局は対等を意識しているように感じるが、自治財政局は、お金の配分を握っているので、対等という意識にならない。
- ・ 財政面で対等ということをめざすと、最終的には地方の事務の量に応じた税源移譲ということになるが、税源移譲であると、必ず地方間の税収格差が問題にあり、地方の合意形成が難しい。権限に比べなかなか進まない。

### 【企画行政が長いB氏】

- ・ 企画関係では、そもそも中央府省との関係が少なく、また、相手方も、旧国土庁であったり、内閣府であったりと、権限・財源が強いとは言えないところが多いこともあり、従前から権力的な感じは比較的薄かった。
- ・ 地域振興制度をみると、かつては、国が法令で細かい要件を定め、地域がそれに合わせる形で計画をつくり、事業を実施。全国に〇〇銀座ではないが、似たような内容の地域ができるというスキームであった。上意下達方式とも言えるが、リゾート法に象徴されるように、時代おくれ。
- ・ 最近では地方からの提案を重視し、個性を生かせる制度になっている。その一つが現在の総合特区制度。国は、法制度検討の段階から地方の提案を求め地方が活用しやすい制度をつくろうと努力していた。計画内容や支援措置も地方からの提案を重視。実際には、提案が認定されるには相当ハードルは高いが、構えとしては、地方のイニシアティブを国が支援するという方式になっている。大きな変化ではないか。

### 【福祉分野の経験が長いC氏】

- ・ 福祉の分野では、対人サービスは住民に最も身近な市町村でという考え方のもとで、県から市町村へ大幅に事務が移譲。実施主体として、市町村の役割が大きくなった。
- ・ 一方で、制度の根幹（と言うよりかなり細部まで）、ナショナルミニマムの観点等から国が決めるという点に変わりはない。難しいのは、基準が財源の保障や説明責任とセットになっていること。地方の側も、そこまで含めて引き受ける覚悟が求められる。
- ・ 少し辛口に言うと、なかなかそこまでは踏み込めないのが、当たり障りのない範囲での義務付け・枠付けの見直し、独自基準で、国も地方も満足しているという状況ではないか。
- ・ なお、最近では、制度改正等の際には、審議会の場などにおいて、地方の意見を



聞かなければいけないという姿勢になってきている。実際にどれだけ反映されているかどうかは別として、前進したところではないか。(現場レベルでは、国、地方の関係のあり方以前の問題として、制度が毎年のようにころころ変わることが一番の問題。なんとかしてほしい。)

### 【建設行政一筋のD氏】

- ・ 都市計画やまちづくりは、地方分権が最も進んだ分野の一つ。中でも、機関委任事務の廃止の効果は大きい。
- ・ 都市計画が機関委任事務の時代は、県の担当者が本省の都市計画課へ行って起案してもらい、それを1日かかりで持って回って決裁をもらっていた。建設省の幹部に県のことをPRするよい機会でもあったが、上下・主従の典型のようなものであった。
- ・ 地方分権改革により、国の関与は小さくなったし、県から市町村への権限移譲も進んだ。地域の判断と責任で、スピードをもって進めることができるようになった。
- ・ ただ、補助金がからむ部分は、国に必要な事業をお願いし、予算をつけてもらうという構図は変わらない。その関係が続く限り、対等にはなり得ない。予算要望の過程や配分後の動かし方については、かなり自由になった。

### 【教育行政に携わるE氏】

- ・ 対等・協力の関係かと言えば、そうっていない。徐々にはなっているとは思いますが、教育は保守的な世界。特に、義務教育では、国に一定の路線を決めてもらいたい、均質な教育を子どもたちに提供したいという思いが、市町村教育委員会に根強い。
- ・ 国が、法に基づき、教員の数、給与の一定の基準を決め、義務教育費国庫負担法に基づいて、都道府県が教員給与を負担している。国が牛耳っており、県としてはお願いに行く部分が多い。耐震化など建物の整備についても同じ。また、加配定数も、何に基づいているかという根拠は示されておらず、国の裁量で配分されている。
- ・ 一方で、権限移譲が徐々に進んでいる。例えば、学級編制の基準も、徐々に順次地方の権限が拡大され、現在は市町村が決め、県には事後の届出でよくなっている。ただ、市町村が権限移譲を望んでいるかという点、必ずしもそうではない。
- ・ なお、三位一体改革以降だと思うが、国がなにか決めようとする、必ず地方に意見照会があるようになった。どれだけ反映されているかは分からないが、ほぼすべての事項で聞いてくる。

### 【経済産業行政に携わるF氏】

- ・ 経済産業行政は、地方に対する規制があまりない分野であり、従来から上下・主従のイメージは比較的弱い。三位一体改革で、商工会の人件費などの補助金が一般財源化され、さらに国の関与が薄くなった。
- ・ ただ、県の財政難もあって、国の補助金、競争的資金を獲得しないと仕事ができず、金の面では国頼りが強くなっている。また、三位一体改革以降は、国から産業振興機構や市町村へ直接補助する事例（いわゆる空飛ぶ補助金）が増えている。地方分権を名目に、県を通して実施してきた事業を、一方的に廃止するような事例もある。
- ・ 県と経済産業局は、仕事の多くが重複してはいるが、経済産業局は県ではやりきれていないところを実施してくれている印象がある。航空宇宙産業の振興でも、すぐに推進組織を立ち上げてくれて助かった。
- ・ 補助金の配分でも、地域全体の状況を勘案して、メリハリをつけて配分してくれるようなところがあり、実態面では、国が調整機能をもつことがメリットになる場合もあると感じている。

こうした意見を総合すると、国と地方の間に、地方分権改革の目標である「対等・協力の関係」が実現していると評価する人はいなかったが、従前と比べると、機関委任事務の廃止や関与の廃止・縮小等の成果から、「対等・協力の関係」に近づいたとの受け止めが多いようである。

そして、対等・協力を阻む最大のネックがお金の問題であり、国が財源を握っている間は、真の対等・協力の関係にはなりえないというのが共通認識である。「むべなるかな」と言うところであろうか。

一方、この間、国の職員の印象は確かに変わったという声も多い。かつてのような上から目線の職員は少なくなり、地方の話をよく聞き、丁寧に接してくれる人が増えたように感じる。

これには、地方分権とともに、国家公務員倫理法の施行、官官接待の廃止などの影響も大きいのではないかとと思われるが、こうした職員の意識の変化がさらに拡大していくことが、根底からの変革につながっていく可能性も考えられる。期待したい。

さらに「対等・協力の関係」に向けては、地方の側の努力不足を指摘する声も存在する。第一次地方分権改革では、国の関与について国と地方公共団体の争いを処理することを目的に「国地方係争処理委員会」の制度が創設されたが、現在までに、

地方から審査の申出がなされたのは2件にとどまっている（横浜市による場外馬券売り場への新課税に対する総務大臣の不同意案件、国土交通大臣による北陸新幹線の工事実施計画認可に関する新潟県の審査申出案件）。国と対等であるべきと思うなら、国を気にせず本当に地域に役立つと思う取組を進め、仮に紛争になれば受けて立てばよいはず、という意見である。現実的にどうかはともかく、その意気込みやいかん、と問われているのであろう。

税財政制度など「対等・協力」を阻む課題については、これからもそのあり方を提言し、改革を継続すべきことは当然であるが、それとともに、現行制度における個々の具体の局面で、地方の側も意識をもって一步前進していく、そうした不断の努力が求められている。

## おわりに～さらなる分権を進めるために～

以上見てきたように、地方分権改革は、様々な分野における政策の推進や事務の実施の中で、着実な成果を挙げてきた。

その一つひとつは、決して大きいものではなく、また、地方分権の制度改革の直接の効果というより、制度改革を生かし、あるいは制度改革を一つのきっかけとした取組として実行されるため、成果が実感しにくい面はある。

しかし、成果を挙げてきたことは、まぎれもない事実である。

一方で、これまでの地方分権改革が、意図した地点に到達したのか、めざすべき分権型社会が実現したのかというと、これまた否であろう。

第二期地方分権改革で、我々は再び頂上アタックを開始した。しかし、前進はしているものの、まだ頂上の姿すら見えない、しかも、道はさらに険しく、複雑になっている。そんな感じではないだろうか。

これは、地方分権改革が、国がこれまで死守してきた本丸に近づいてきたことの証でもあるだろう。中央集権の岩盤に突き当たったと言ってもよい。そして、岩盤を突破するには、これまでの取組の継続だけではなく、より根本的で、より強力な改革の取組が必要となる。

そのキーとなるのは「住民自治」と「道州制」ではないだろうか。地方分権改革のネクストステージとして、その2点について、考えるところを整理したい。

### (住民自治)

地方分権の目的は、単なる国と地方の仕事の配分の見直しではない。地域のことは自分たちで決める。決めたことは最大の効果が発揮できるよう工夫して実行する。その結果には自らが責任を負う。まさしく自治の向上にある。

そしてその原点は、地域自治、住民自治である。仮に、身近な地域の課題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であろう。

もとより、自治体の運営に関しては、制度的には間接（一部直接）民主主義のもとで、住民が決定する仕組みが整っている。しかし、本当に自らのこととして決定する意識をもっているかと聞かれ、自信をもってそうだと答える人は、多いとは言えないのではないかと。利害が対立するような事項についてはなおさらである。

自治の意識が、住民一人ひとりから自治体運営のトップまで、今以上に広がり根付いていかないと、真の地方分権は進まない。国の固い岩盤を突破することはおぼつかない。

地域自治、住民自治については、平成 16 年度の地方自治法改正により地域自治

区の制度が設けられ、制度的な後押しがなされた。また、新しい公共の考え方のもとで、行政と住民・NPOの協働や、住民が主体になったまちづくりの活動も活発化している。

しかし、都市化の進展などから、これまで住民自治を担ってきた自治会・町内会の活動が次第に停滞しつつあり、地域自治区も広がりに限られ、官主導のものは長続きしないといった指摘もなされている。新しい公共も、目標が一致できる取組には適しているが、利害対立を調整して決定するという自治の重要な機能は持っていない。それぞれ、課題を抱えている。

住民自治は、住民の側から自主的に沸きあがってくるのが理想であるが、現実的には困難な面もある。一方で、地域活動に関心をもち、きっかけさえあれば、活動に参加したいという人も多い。

日本は、欧米諸国とは歴史・文化が異なっており、自治といっても権力の介入を防ぐというより、末端の統治機構の一部を担う折衷的な形で担われてきた。この性格が、現在の自治会、町内会にも受け継がれている。住民間に対立があれば、お上に裁定をお願いするという意識も強い。

地域の実情によって手法はさまざまあろうが、やはり行政がある程度関与し、例えば、住民活動のきっかけを与え、それを次第に地域自治・住民自治へと育てていくといった取組が必要であろう。

地道ではあるが地に足をついた取組を地域、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していくうえで、不可欠であると考えられる。

### **(道州制)**

地方分権改革のネクストステージとしてもう一つ必要な議論は、分権、あるいは自治の単位の問題である。自治とは自ら決することとすれば、どの単位、どの範囲で決めるのが最も適切であるのかという問題である。

第二期地方分権改革における義務付け・枠付けの見直しにおいて、一部のものについて、条例による独自基準の設定が可能となった。今回可能となった程度のものであれば問題はないが、条例制定権が拡大する場合には、自治体ごとに基準やルールが異なって問題ないか、企業活動や住民生活に支障をきたすことにならないか、そもそも基準やルールは、どの範囲で共通にしておくことが合理的なのかといった問題が提起される。

一般的に言えば、地域課題の解決であれば、その課題が共通する範囲で決めるのが合理的であり、何かの基準やルールをつくるのであれば、生活に関するものは日常生活の範囲で、経済活動に関するものは、企業等の活動の範囲で決定されるのが

望ましいと考えられる。

具体的には、住民生活に関わる課題解決やルールの設定は、(住民自治で可能なものを除き) 基本的には市町村がその単位となるであろう。もちろん市町村にも大小があるため、指定都市のように大きな市では、都市内分権が必要になるケースもあるが、市町村が基本になることに異論はないであろう。

では、市町村を越える課題、例えば、産業経済、環境、広域防災などはどうであろうか。現在は、都道府県がその単位となっている。しかし、経済活動などは都道府県の区域を越えて展開されている。大都市圏では、通勤、通学や買い物、観光・レジャーなども県境を越えて展開されている。一方で、歴史や文化、自然や土地に関係する分野については、都道府県全体というより、いわゆる「旧の国」の一体性が強い。

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である。決定の単位、自治の単位として適切であるのかという問題が提起される。例えば、経済圏という観点からは、複数の都道府県からなる道州が、よりふさわしいのではないか。

もちろん、現在の都道府県は、明治維新後、様々な歴史的な経緯を経て、定まった区域であり、140年間継続している区域である。一概に否定されるものではない。分権型社会のゴールをどこに置くかによるが、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もつような分権を実現しようと思うのであれば、広域行政について、あるべき分権・自治の単位・範囲の議論は避けて通れないのではないか。

ある学会で、地方分権は「永久革命」なのか、という問いかけがなされた。永久とは言わないまでも、息の長い改革にならざるを得ない。その理由は2つ挙げられる。

一つは、最近あまり言わなくなったが、地方分権改革が、(本来の姿としては) 明治維新、戦後改革に続く、我が国のあり方を根本的に大きな見直す大改革であることである。しかも、前2者が、黒船、敗戦といった外圧のもとで行われ、犠牲者を伴った激しい改革であったの対し、平和裏に、内発的に実施されている、静かな改革である。一気に進まないのは当然であろう。

もう一つは、我々地方側の課題でもあるが、分権改革の到達点、分権型社会のあるべき姿を明確に示し得ていないということである。頂上へ向かって進むという方向性は一致している。しかし、その頂上の場所、姿・形はまだ見えていない、示し得ていないのではないか。

ゴールのないところに終わりはありません。

難しいのは、ゴールの議論を始めると、地方の間でも意見が一致しないことが増えてくる。税財政制度はその典型であろう。理念的には財政の自主性の拡大を唱えても、具体化すると地域間の税収格差の問題に突き当たり、意見が分かれる。行き先の目標が一致できる地点まで登る、そこでまた作戦を考える。しばらくはこういった漸進的な手法にならざるを得ないのであろう。

最後に、これまで述べた現状や課題を踏まえ、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。

- 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、一步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