

II 事務事業の分野別の基本的な見直し方針

当会議は、内政全般にわたり、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、関係者から再度のヒアリングを行ったうえで、検討を行ってきた。これまでの審議を踏まえ、当会議として、地方分権改革の視点から、「社会保障」、「教育・文化」、「公共事業」、「産業振興」、「治安その他」の主要5分野別に、以下のような基本的な見直し方針を示すとともに、こうした方針に沿った個別具体的見直し策、見直し方針を工程表形式で別表にまとめたところである。今後の審議においては、この基本的な見直し方針とそれに沿った別表の具体策等について、関係者等と協議を行いつつ、更なる検討を加えていくことにしたい。

1. 社会保障

——地域主義、地域福祉の一層の推進に向けて——

社会保障制度は国民の安心と生活の安定を支える制度であるが、経済の停滞と少子高齢化を背景に、その制度への信頼が揺らぎ、サステナビリティが疑問視されるに到っている。制度を支えるのは人であり、安心も安定も人々の支え合いによって初めて達成されるものであることから、社会保障制度への信頼はそれを支える人々、支え支えられる「共助社会」への信頼にほかならない。かかる共助が実現され実感される場は、国よりも、まずはそれぞれの地域社会であることを考えれば、21世紀の我が国社会保障を支える鍵の一つが地域にあることは、明らかであると思われる。

これまでの分権改革の流れの中で、社会保障関係の事務事業の多くは既に地方に移管され、「地域主義」——住民に身近な地域において必要なサービスをきめ細かく提供できる体制作り——の推進も図られてきているところである。しかし、事務事

業の実施は地方に委ねられていても、地方の裁量の余地は限られているのが現状である。

国が企画立案した制度・施策を国の指示どおりに地方に実施・執行させるのみでは、真の地域主義とはいえない。制度の基本的枠組みは国の法令で定められるものとしても、その実施に当たっては、それぞれの地域の実情、特性、そしてなにより地域住民の判断と選択を踏まえた実施が可能となるよう、多くの判断権、裁量権を、それを担う責任と共に地域に委ねていく姿勢こそが、これから求められる地域主義である。またそのためには、地方にも責任を担っていただけるだけの体制の確立が求められるところである。

社会保障分野における今後の分権改革は、真の地域主義推進を掲げつつ、21世紀の我が国社会保障制度を維持していくために、国と地方の連携はいかにあるべきかという観点に立って進められなければならない。地域社会における共助の枠組みと、それを支える住民の意欲と参画がなければ、少子高齢化の下で現行制度は閉塞せざるを得ない。

全国ベースではない、それぞれの地域社会のイニシアチブに根ざした制度運営、身近な場での受益と負担、権限と責任の明確な対応関係を踏まえた行政執行を可能とすることによって、将来の社会保障制度を支える共助社会の実現に資すべく、当会議として、以下の提言を行うものである。

(1) 地域における保健・医療・福祉の一層の総合化の推進

地域における行政の総合化の推進は、今後の分権改革における大きな指針である。

地域ごとの実情を踏まえ、住民のニーズに即応した行政体制は、国ではなく地方公共団体によって初めて構築され得るものであることから、国はこうした地方の取り組みに対する関与を極力控えるべきである。のみならず、長年の慣行や国の指導の

下で築かれてきた、国に準拠した地方の行政体制の刷新を図るべく、国としても積極的に普及活動に努めるべきである。

社会保障の分野では、保健、福祉等の人々の暮らしに密接に関連する行政サービスは、原則として全て、最も身近な行政主体である市町村において一体的に提供する方向で見直しを進めつつ、一層の総合行政化の推進に努めるべきである。国は、こうした総合化を阻害している国の制度、国の関与を積極的に見直すとともに、成果を挙げている具体的事例の紹介等の活動を通じて、それぞれの地域の選択と判断で総合化が進められるような環境整備を図るべきである。

各地域においては、制度の趣旨は踏まえつつも従来の縦割り型システムに拘泥することなく、住民、利用者の視点に立った行政推進に向けて、地域における保健・医療・福祉施策の総合化を積極的に推進するべきである。各種相談窓口の一本化によるワンストップサービスの提供等に努め、お役所仕事の悪しき慣行ともいえるべきいわゆる「たらい回し」の生じることのないようにすべきである。

具体的には、例えば、保健所、福祉事務所、児童相談所、身体障害者更生相談所等の設置に関しては、各都道府県の判断で自由に統合して設置することができることの周知、徹底に国は努めるべきである。その際、成果を挙げつつある幾つかの具体的事例を、前提となる当該地域の実情や住民の評価とともに紹介して事例のメニュー化を図る等の工夫に努めるべきである。

また総合行政を行う上で必要な施設利用や人員配置に関し、妨げとなっていると認められる国の関与は、極力廃止、縮減すべきである。いわゆる必置規制に係るものであるが、総合行政化の推進の観点からもこうした関与を積極的に見直していくべきである。

特に、多様化する福祉行政に取り組む職員の任用資格要件に関しては、実情に即した対応ができるように見直すとともに、様々な行政部門との交流、人材登用が可能となるよう検討を進め、社会保障分野を越え教育行政、警察行政との連携も進め

ていくべきである。例えば、児童虐待等に関しては、現在、都道府県・指定都市に設置されている児童相談所を中心としてその対応がなされているが、より住民に身近な市町村を主体とし、学校や警察などとも十分な連携をとれるような仕組みに改める方向で検討を行うべきである。

また、これまで種々の議論がなされてきた幼保一元問題についても、現在、地方の行政現場で進められつつある実質的な一元化の一層の推進に向けて、福祉関係職員たる保育士と学校教員たる幼稚園教諭の資格の一元化等を検討すべきである。

他方、こうした総合化への取組みに当たって、各地方は、地方の実情を踏まえた合理化、効率化策についても常に心掛けるべきである。総合化に伴う管理部門の統合等による効率化は勿論のことながら、総合行政化のための行政体制の見直しに際し、地域の実情に応じた事務等のウエイト付け、優先順位付けにより、縦割り型の下で生じ易い平板で一律な経営資源の配分を見直していくべきである。そのためにも、透明で分かり易く評価可能な行政評価システムの構築が、各地域においても望まれるところである。

(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

社会保障の各種サービスは、既に多様な主体によって供給されているところであるが、利用者の利便向上や各地域の多様な取組みが可能となるよう、一層の民間活力の活用や、NPO等の様々な主体との連携強化に向けた取組みを行うべきである。

近年におけるNPO活動の盛り上がりは、「公は官のみのものにあらず」ということを国民に実感させるに到っている。我が国においてNPOが今後どこまで発展、成熟していくかは別としても、かつてのように官と民の境目に拘ってはいは、社会保障行政は立ち行かない。

この問題は「官から民へ」という規制改革の流れの中で多くの検討がなされてい

るが、分権改革の立場からも、国による地方への関与が民間主体の参画を妨げていないかとの観点、さらに、単に民間や市場へ委ねるということではなく地方公共団体と多様な民間主体、そして地域住民の協働による共助社会の構築を進める観点から、見直しを進めていくべきものとする。

既に近年、保育所、ケアハウスといった社会福祉施設の運営が民間企業等の社会福祉法人以外の主体にも解放され、また、それを前提としてそれら施設の公設民営化も進められつつあるところであるが、国は、事例の積み上げを踏まえつつこの流れを一層推進していくべきである。また地方においては、措置から契約への大きな流れの中で、利用者の視点に立ってサービス多様化のための環境整備を図るとともに、客観的な評価や情報提供によって、利用者自らの選択を通じたサービス水準の確保が図られるよう努力すべきである。

(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）

地方公共団体が多くの行政の執行機関、実施機関としての側面を持つことは事実であるが、国と対等の行政主体であり、決して単なる執行機関ではない。

社会保障制度の企画立案は国の役割であるとしても、それを地方の行政現場においていかなる体制で実施するかについては、法の目的、制度の趣旨を踏まえた上で、その多くの部分を地方公共団体が自ら判断すべきものである。

しかしながら、法の目的、制度の趣旨の貫徹を目指す余り、国が地方における執行体制、即ち組織立てや職員の資格・配置に到るまで、法令によってきめ細かく義務付け、地方公共団体の独自性の発揮や創意工夫の余地を大きく制限している事例が、未だに数多く認められる。

その結果、国の地方に対する関与は煩瑣なものとなり、地方は単なる執行機関となりかねない。全国一律は担保されるが、個性のない地方行政の下で、地域の実情

や住民の声は反映されない。国の指示、指導どおりに行うことが目的化し、本来の法制度の目指す目的、その成果の達成度合いに対する評価は十分行われないうこととなる。

国の関与の抜本的見直しにおいて、地方が執行機関としての側面を強く有するものであるからこそ、執行体制や実施手法に関する地方の裁量は極力幅広く認められるべきであり、いわゆる必置規制に代表される組織や人員に関する国の義務付けは極力廃止、縮減に努めるべきである。

現在進められつつある、地方に置かれる審議会や身体障害者福祉司等の職員に係る必置規制の見直しを一層推進し、また総合行政化の切り口からも、前述したように行政機関や任用資格等への国の関与を抜本的に見直していくべきである。

また、かねてより議論されてきている保健所長の医師資格要件については、これを廃止すべきである。保健所に医師が必須であることは明らかであるが、所長が医師でなければならない必要性は、必ずしも認められない。組織のマネジメントと保健、医療に関する専門性とを兼ね備えた人材が居ない場合には、所長はマネジメントに優れた者を充て、医師をそのスタッフに置くという選択肢を地方に認めるべきである。

なお、国・地方を通じて、行政は法の下にあるのであり、法によって行政に委ねられた裁量権を地方が行使するとしても、法の趣旨・目的を逸脱してはならないのは自明のことである。むしろ、裁量権と共に地方は責任も引き受けるものであり、従来、国の指示どおり行っていたことで免れていた説明責任や成果に対する評価に地方は晒されることとなるが、かかる責任を負い評価を受けることによって、初めて自己決定、自己責任に基づく自立した地方行政の確立が可能となるものと考えられる。

(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

地方に対する国の広範な関与を見直し、地方の自立を促すことで、市場における価格競争とは異なる競争の実現を、地方行政の場で図っていくべきである。

昨年6月のいわゆる「骨太の方針」（「今後の財政運営及び経済社会の構造改革に関する基本方針」）においても、「今後は、『均衡ある発展』の本来の考え方を活かすためにも、『個性ある地域の発展』、『知恵と工夫の競争による活性化』を重視していく方向へと転換していくことが求められる」と述べている。当会議としては、こうした考え方も踏まえつつ、地域住民の選択に基づくローカル・オプティマムの実現や、知恵とアイデアの地域間競争の促進を図っていく方向で、国の関与を見直していくべきであるとしたところである。

社会保障制度の根幹にかかる部分は国が負うべきものとしても、真に必要な最低限のもの以外は可能な限り地方の判断、地方の裁量に委ね、地方の責任において行政を展開し、それを住民が評価していく体制に移行していかなければならない。国は等しからざるを憂い勝ちだが、地域間の差異は、それが地域の実情を踏まえ、地域住民の優先順位に則ったものである限り、その地域の個性であり、それがあって初めて地域間の競争ということも可能となる。

具体的には、国が種々の法令、補助金要綱等によって地方に義務付けている施設設置基準、職員配置基準等の「最低限の基準」について、その必要性を見直していくべきである。また、我が国社会が少子高齢化の下で大きく変容を遂げていく中にあって、かかる見直しは経常的に行われなければならない。

例えば、現在の国の規制では保育所には必ず調理施設を置かなければならないとされている。児童に家庭の雰囲気味わわせるため、あるいは離乳食等の保存の問題から、保育所には調理施設が必須とのことであるが、昨今の社会情勢や食品保存・流通技術の向上を踏まえれば、その関与の必要性が必ずしもあるとは思われない。

公立保育所の機動的な設置・運営や民間主体の積極的参入を図る観点からも、当会議としては、かかる国による最低基準の義務付けは見直し、地方の判断に委ねるべきものとする。

(5) 社会保険分野における国・地方の関係（国民健康保険等）

年金・医療保険等の社会保険分野において、現在、制度の抜本的な見直しが進められている。この分野における国と地方の役割分担は、多くが国の事務である中で、国民健康保険と介護保険については、市町村の事務とされているところである。

介護保険は、福祉と医療の総合化とのコンセプトの下で作られ、総合行政化の流れに沿ったものであり、また、措置から契約への流れの中で利用者の視点に立った行政展開を図りつつ、サービスの供給と保険勘定の管理を共に市町村が行うという新たな試みが、こういった実績を上げるか注目されるところである。

介護保険に関する国の関与は、基本的には「技術的助言」が中心であり、優れて市町村独自の取組み、受益と負担の明確な関係付けの下での運営が可能な仕組みとなっている。しかし、制度発足から間もないこともあり、国による過度の「技術的助言」への不満の声も地方にはあるようであるが、これは制度の成熟化に伴い是正されていくべきものと考えられる。

国民健康保険は、医療制度改革の議論における焦点の一つとなっている。市町村は、国民健康保険の実施主体として、これまで国民皆保険の一翼を担ってきたところであるが、産業構造の変化や過疎化の進展により小規模保険者が増加し、医療費の高額化とも相俟って、過半数の市町村において保険経理は赤字が常態化してしまっている。保険として成り立たせるために、現在、広域化に向けた取組みとともに保険者の統合・再編を視野に制度の見直しが検討されているところである。

市町村を国民健康保険の実施主体とすることを前提として種々の助成、補填措置

により対処をしても、問題の本質的解決とはならず、当会議としては、現在進められている制度見直しにおいて、市町村の現状を十分踏まえて検討が行われることが必要であると考え。

(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）

国と地方の関係を論じる際、霞ヶ関にある中央省庁と都道府県、市町村の関係を念頭に議論されるのが常であるが、国の機関たる地方支分部局と地方との新たな関係の構築をも視野に入れた上で、これからの国と地方の関係を議論すべきものと考え。

社会保障分野においては、先の第1次分権改革における地方事務官制の廃止に伴い、地方労働局、地方社会保険事務局という新たな地方支分部局が誕生している。この制度改革によって、これまで国家公務員でありながら県庁内で勤務していた地方事務官が、こうした新たな地方支分部局に移され、その結果、県庁内で処理できていた事柄が、国の機関たる地方支分部局にも行かなければならないこととなった。

他方、こうした国の地方支分部局の見直しには、分権改革だけではなく、ほぼ同時期に行われた中央省庁再編の理念も込められているところである。即ち、省庁再編に際しては、中央省庁の権限をできる限り地方支分部局に委任し、諸手続きが当該地方支分部局において完結するよう措置するものとされており、地域機関に対する中央からの分権と、行政の地域における完結の方針が強く打ち出されているところである。

特に昨今の雇用情勢を背景に、雇用・労働に関する国と地方の密接な連携が求められており、地方労働局と地方公共団体の間における緊密な情報交換や求人情報の地方公共団体への提供などを通じて、両者の有機的で効率的な関係の構築が強く望まれる。当会議としては、新しく生まれた機関であり課題も多い代わりに過去の係累の少ない地方労働局を一つの具体例として、国の機関と地方との新たな関係の構

策に向けての努力を促したい。また、地方の要望も踏まえつつ、まずは、高齢者、障害者などを対象とした地域性の強い施策を展開する上で必要な職業紹介については、県も一定の役割を担うことができるよう制度の見直しを検討すべきと考える。

さらに、各地方支分部局においては、地方公共団体が地方支分部局限りで問題の解決が図られるよう、地方と連携・協力することを推進するべきである。

おわりに

我が国は、バブルが崩壊し、失われた十年ともいわれる時代を経て、21世紀に入っても、依然として厳しい経済財政環境の下にある。国民は、現在の社会経済システムがこれまでのように上手く機能しないのを見て、将来への不安感を抱えて、萎縮している。地方分権改革が目指す分権型社会は、住民一人一人が、自分の生活している地域に関心を持ち、生活者である自分たちの支え合いによって安心感と豊かさを実感できる地域社会を創造していくことともいえる。21世紀という時代が、社会経済各般の構造改革を、その重要な一翼を担う地方分権改革を求めている。

我々の使命は、「地方にできることは地方に委ねる」という原則に基づき、国と地方の役割分担を明確化し、国は、国でなければ果たし得ない役割に徹し、地方は、地域住民の自主的な選択によって、そのニーズに応えられる公共サービスを提供する総合行政の主体としての役割を果たし得る存在にしていくことにある。

住民に身近な公共サービスについて、必要以上の国の関与・規制から地方を解放し、地域の個性を尊重し多様性を許容することを通じて、各地域の創意工夫による地域間の競争、受益と負担の明確化による行財政の効率化への誘因効果など、地方の活性化や行財政能力の向上が期待できることになる。

この中間報告は、国と地方の役割分担に応じた事務事業の在り方の見直しについて、今後のあるべき国と地方の行政を実現するために、内政の全般にわたる基本的な改革方向の整理を行い、当会議としての見解をとりまとめたものである。今後、更に関係省庁との協議を行い、当会議としての意見のとりまとめをしたいと考えている。

事務事業の見直しを踏まえ、国・地方の役割分担に応じた税財源の配分の在り方については、地方における自立的な財政運営が可能なシステムの構築に向けて、今後検討を進めることにしたい。また、地方行政体制整備についても、全ての市町村

において市町村合併に向けた真剣な検討が行われ、具体的な成果につながることを期待するとともに、新しい行政体制の在り方を今後検討する予定である。

当会議に課せられた課題は、新しい時代における「この国の在り方」ともいうべきグランド・デザインを思い描きつつ、広く地方分権改革を推進することにほかならない。分権型社会の実現のためには、多くの課題が残されており、その実現は容易ではないが、現在及び将来の国民の幸福のために、あるべき姿に近づくことができるよう、引き続き最大限の努力を傾注していきたいと考える。