

# 中間論点整理

(抄)

平成 13 年 12 月 12 日

地方分権改革推進会議

## 目次

はじめに	1
<b>I 事務事業の見直しに当たっての基本的な考え方</b>	<b>3</b>
1 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」	3
2 生活者である国民の視点を踏まえた地方分権改革5 …… 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	5
3 財政の持続可能性(サステナビリティ)の回復、確立6 …… 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	6
4 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	7
5 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	8
<b>II 事務事業の分野別の論点整理</b>	<b>10</b>
1 社会保障	10
(1) 今後の審議における重点分野	11
(2) 国の役割や国の責任が強く求められる分野	12
(3) ナショナル・ミニマムに対する考え方	12
(4) 民間活力、競争原理等の導入について	13
(5) 幼保一元問題について	14
(6) 財政事情や時代背景の変化等を踏まえた国の関与の見直し	15
(7) 当面の対応策等	15
2 教育・文化	16
(1) 今後の審議における重点分野	16
(2) 40人学級問題、教職員定数等の教育条件整備について	17
(3) 教育委員会制度問題	18
(4) 教育施設の効率的利用等による総合行政化の推進	19
(5) 高等教育の分野における国と地方の問題	20
(6) 財政事情や時代背景の変化等を踏まえた国の関与の見直し	20
(7) 当面の対応策等	22
3 公共事業	22
(1) 社会資本整備の見直しに伴う国と地方の役割分担の在り方	22
(2) まちづくりにおける地方の自主性、主体性	24
(3) 河川等国土保全の今後の国と地方の役割分担	26
(4) 道路、港湾、空港、鉄道整備等交通に関連するインフラ整備の在り方	26

(5) 食料政策、むらづくりに関する公共事業の今後の方向	28
(6) 循環型社会の構築等に向けた国と地方の取組みの方向	29
4 産業振興・・・地域の創意工夫を活かした産業づくりと地域の活性化	30
5 治安・その他	32
(1) 警察行政	32
(2) 消防行政	32
Ⅲ 事務事業の見直しに当たっての当面の指針	34
1 地方における総合行政化の一層の推進	34
2 創意工夫が発揮できる環境整備	35
3 財政事情を踏まえた事務事業の見直し	36
Ⅳ 行政体制整備	37
Ⅴ 地方税財源の充実確保	39
Ⅵ 監視活動	41
おわりに	42
別紙1 社会保障分野における当面の対応策等	44
(1) 国等の関与の見直し	44
① 必置規制の見直し	44
② その他の国等の関与の撤廃	45
(2) 権限の移譲(国から都道府県、あるいは都道府県から市町村への移譲)	46
(3) 地方公共団体における事務の見直し	46
別紙2 教育・文化の分野における当面の対応策等	47
(1) 国等の関与の見直し	47
① 補助金等により整備された学校施設等の活用促進	47
② 教科書採択地区の小規模化	47
③ 公立博物館や公民館の設置及び運営に関する基準の大綱化・弾力化	47
(2) 権限の移譲(都道府県から政令指定都市、中核市へ移譲)	47
(3) 地方公共団体における事務の見直し	48
別紙3 地方公共団体に対する補助的な事務処理の依頼に関する監視活動結果	49

## II 事務事業の分野別の論点整理

事務事業の見直しに当たっての各省庁ヒアリングは、地方行政を「社会保障」、「教育・文化」、「公共事業」、「産業振興」、「治安・その他」という主要5分野に区分して実施した。その論点整理の結果は以下のとおりである。今後の調査審議においては、この論点整理を踏まえて、幅広い検討を加えていくこととしている。

### 1 社会保障

社会保障制度は、国民生活の安定や国民の健康の確保を目的としたものであり、個人の責任や自助努力では対応し難いリスクに対して、社会全体で支えあい、個人の自立や家庭の機能を支援し、健やかで安心できる生活を保障するものである。

社会保障分野は、いわゆるナショナル・ミニマムと密接に関連する分野であるが、人々の生活状況や価値観が大きく変化している中、ナショナル・ミニマムに対する考え方も多様化、流動化してきている。当会議の議論においては、ナショナル・ミニマムという用語に拘泥するよりも、確保すべき行政サービスの水準との関連で、国と地方の役割分担の在り方、さらには公的部門と個人、家庭、NPO や企業といった私的部門との役割分担や連携の在り方について議論を深めていくことが重要であるとの認識が示されたところである。

また我が国において、人類史上例を見ないスピードで進行しつつある少子・高齢化の中で、これまでの社会保障制度自体が抜本的見直しを迫られている。国と地方という公的部門における役割分担の在り方も、制度の見直しの一環として少子・高齢社会にふさわしいものとなるよう再構築していくべきであり、当会議としてもこうした社会保障制度の構造改革の動きを注視していくべきとの認識も示された。

社会保障分野は広範にわたるため、審議に当たってはⅠ. 医療・保健・衛生、Ⅱ. 福祉、Ⅲ. 社会保険、Ⅳ. 雇用労働の四つの行政分野に区分した上で議論を行った。

主要な論点は、次のようなものである。

#### (1) 今後の審議における重点分野

国と地方の関係について議論が集中したのは、福祉と医療・保健・衛生の2分野であった。いずれも対人行政サービス中心の代表的行政分野であり、従来から、サービスを受ける住民に最も身近な行政単位である市町村を実施主体とする方向で改革が進められてきているところである。

これらの分野における国・地方の役割分担は、国は制度に関する基本的な企画立案や国として維持すべき最低限の基準の設定等に特化し、サービスの利用に関する事務は市町村に一元化した上で、都道府県はそうしたサービスの提供者(医療法人、社会福祉法人等)の監督等を行うこととされている。さらに、都道府県の権限・事務も政令指定都市や保健所設置市等の一定の基準に該当する市へ移譲していく流れにある。

こうした流れは、都道府県への機関委任事務のシステムを前提とした、かつての国主体の福祉行政から、市町村の自主性が十分尊重される市町村主体の一体的サービス提供体制へ構造的転換を遂げつつあることを示すものであり、住民本位のより合理的で効率的な行政の在り方を目指して今後とも鋭意努力すべきである。

さらに、利用者にとってより便利で、かつ行政の効率化にも資するものとの観点から、福祉と保健といった二つの行政サービスの一体化、総合行政化が今後とも強く求められるものであるとの認識が、委員及び厚生労働省の両者から示された。市町村保健センター等を通じて、市町村が保健サービスと福祉サービスを一体的に提供できる体制の構築等に引き続き努めるべきであると考えられる。他方、実施主体たる市町村は全国で3000以上にのぼり、規模の格差が大きいことから、こうしたサービスの提供を行うに当たっての適正規模についても配慮が必要との問題提起がなされた。

## (2) 国の役割や国の責任が強く求められる分野

これまでの分権改革の中で、機関委任事務と共に地方事務官制を廃止し、国による一元の実施体制が構築されたのが、社会保険行政(地方社会保険事務局を通じた国の直接執行)と職業安定行政(都道府県労働局を通じた国の直接執行)である。

医療、年金等の社会保険については、現在、抜本的な制度改革の議論が進められており、国民皆保険の一翼を担っている地方公共団体の関心も極めて高いものがある。しかしながら、国・地方の役割の在り方は、制度改革についての総合的議論の中で位置付けられるべきものであり、ある程度議論の帰趨を見極める必要があると考えられることから、当会議としては、現在それぞれの場で進められている議論の経過を注視していくことが重要であると考えられる。特に、国民健康保険については実施主体である市町村への影響が大きいものであることから、当会議としても関心を持って取り上げていくことが必要である。

雇用労働については、現下の高い失業率の中にあって国の役割が期待される面も大きい。地方事務官制廃止後の地方公共団体との連携・協調をどう図っていくかという点も重要との指摘がなされた。

また、分野としては医療・保健・衛生に属するものであるが、大規模な食中毒の発生や最近の狂牛病事例などを踏まえて、国民の生命、安全に関わるものについては、より明確な国の責任体制が必要であると考えられる。

## (3) ナショナル・ミニマムに対する考え方

国として最低限保障すべき生活水準をどう考えるかは、社会保障行政の在り方の議論において極めて重要である。前述のナショナル・ミニマムと深く関わる問題であるが、ナショナル・ミニマムとは、時代とともに、またそれぞれの置かれている立場によって変化する極めて流動的な概念であり、往々にして同じナショナル・ミニマムという言葉で

使いながら議論が噛み合わない状況が生じる。

国と地方の関係を論ずる以前に、国・地方を通じて確保されるべき行政サービスの水準論がまず必要であり、先に述べた医療、年金等の改革論議もこの点に関わるものと考えられる。昨今の議論の流れを見る限り、受益と負担のバランスや財政面を中心とした維持可能性の観点から、給付や負担の水準を見直す方向での検討が余儀なくされつつあり、今後の少子・高齢化はその傾向を更に助長するものと思われる。

国と地方の関係においては、国として維持すべき水準を見直し、多くの部分を地域の自主性・主体性に委ねることにより、受益と負担の関係をより明確化しつつ地域の実情に即した望ましい水準(ローカル・オプティマム)を各々が具体化していくというアプローチが今後採られていくべきものと考えられる。

#### (4) 民間活力、競争原理等の導入について

民間活力や競争原理の導入の流れは、既に多くの行政分野において見られるところであるが、社会保障の分野においても、少子・高齢化による人口構成の変化や福祉・介護サービスにおけるニーズの多様化を背景に、民間活力の導入を積極的に検討すべきものと考えられる。現在、「官から民へ」の規制改革の動きの中で、様々な検討が進められているところであるが、当会議としても、国による義務付け等がサービス実施主体としての自治体の自由度を低め、民間活力の活用等を妨げているところがあれば、積極的に見直していくべきである。こうした観点から、現在進められているケアハウスや保育所の公設民営化等の検討を注視していくべきものと思われる。

この点に関連して、現在の福祉サービス等の供給体制は、かつての公務員や公的機関によるサービス供給体制から社会福祉法人をはじめとする民間法人を主体とした幅広い供給体制へと転換が進んでおり、民間活力や競争原理を活用する環境は整いつつあるとの説明とともに、そうした民間主体を中心とした供給サイドのチェック、監督が都道府県によって十全になされるかどうか今後の重要な課題であるとの認識が

厚生労働省より示された。

なお、社会保障分野において、民間の活力やイニシアチブの活用を検討する場合には、競争原理を通じての合理化、効率化の視点のみならず、各地域における NPO やボランティア等のインフォーマルセクター活用の視点も重要であるとの意見も示された。

また、当会議の立場からは、官から民へという流れと並んで、行政部門への民間的経営手法の導入という切り口(New Public Management : NPM)も重要であるとの指摘があった。「骨太の方針」においても、水道など地方公営企業への民間的経営手法の導入が例示として上げられており、このような民間企業的な経営が可能な行政分野においては、国による(あるいは県による)一律的な管理・監督を見直すべきであること、経営主体として自立できるかどうかは地域によって異なるものであることから地域ごとの判断、裁量の余地の確保が重要であるとの指摘がなされた。

#### (5) 幼保一元問題について

現内閣の下で「待機児童ゼロ作戦」が進められている中であって、従来から議論されてきた幼稚園と保育所の一元化問題(幼保一元)が新たな注目を浴びつつある。

これまで、異なる目的・役割を有するそれぞれの制度の枠組みを前提としつつ、厚生労働省と文部科学省の間で緊密な協議が行われてきており、施設の共用化の指針策定や子育て支援事業の連携実施等が図られてきているが、いくつかの自治体ではより踏み込んだ形で幼稚園と保育所の一体的運営や施設自体の統合の試みが進められつつある。

幼稚園、保育所共にその運営は地方の自治事務であり、地方の裁量によって両者の一体的運営は既にある程度可能となっているところであるが、地域の実情に応じた合理的、効率的行政運営に向けて、国の定めている基準や指針の見直しを更に行い、



総合行政化の観点からの検討を続けていくべきものと考えられる。

#### (6) 財政事情や時代背景の変化等を踏まえた国の関与の見直し

社会保障の分野における国の財政支出は、他の分野と異なり大幅な増加傾向にあるが、その内容は義務的経費の増加が殆どであり、厳しい財政事情の下で、既定経費の抜本的な見直し、節減・合理化を迫られている事情においては他の分野と同様である。

厚生労働省では、個々の補助金の補助要綱についても網羅的にチェックし、補助要綱を通じた国の関与の見直しにも十分留意していくとのことであった。概算要求基準の閣議了解にあるように、国の関与の廃止・縮減が財政資金の効率的使用に結びつくためには、こうした観点からの関与の見直しを不断に行っていく必要があると考えられる。

また、全ての行政分野に共通するものであるが、時代の流れとともに実情にそぐわなくなってきた国の関与については、全面的に見直すべきとの意見も出された。

#### (7) 当面の対応策等

以上のような議論、論点を一層深めつつ、社会保障分野における事務事業の見直しについての調査審議を今後進めていくこととなるが、現時点までの審議の中で、当会議の趣旨を踏まえ、厚生労働省から別紙1のような具体的見直し案が表明されたことを高く評価するものである。いずれも実施に至るまでには、一層の検討や関係者からの意見も聴取した上での諸調整が必要であり、今後とも一層の取組みを期待するものである。

中間整理の段階でこうした具体論を加えることによって、問題の所在や見直しの方向性がより明確になるとともに、今後の見直し作業の一層の促進につながると考えるものである。

## 別紙1 社会保障分野における当面の対応策等

### (1) 国等の関与の見直し

#### ① 必置規制の見直し

##### ○ 国が都道府県に設置を義務付けている審議会の全面的な見直し

都道府県に置かれている審議会の必置規制については、以下の原則の下で、全面的な見直しを行う。

i) 都道府県に設置を義務付けている審議会で、主として政策の企画立案に対して意見を述べるものについては、各都道府県が独自の判断で設置することについて検討する。具体的には、以下のものが対象となる。

- ・ 職業能力開発に関する審議会等
- ・ 地方精神保健福祉審議会
- ・ 都道府県生活衛生適正化審議会(適正化規程の認可等の付議事項が生じた場合に、その都度設置すれば足りる旨周知。)

ii) 同じく、都道府県に設置を義務付けているものであるが、個人の具体的権利義務に関わる処分を行う専門的で公正な第三者機関として設置が義務付けられているものについては、その機能を前提としつつ、設置の在り方につき、都道府県知事等の判断を尊重する方向で検討。具体的には、以下のものが対象となる。

- ・ 結核診査協議会(結核対策全体の見直しの中で検討)
- ・ 感染症診査協議会(結核対策全体の見直しの中で検討)
- ・ 地方社会福祉審議会

- ・ 都道府県児童福祉審議会

○ 都道府県等に置かれる職員の必置規制の見直し

現在、都道府県等にその配置を義務付けている次のような職員に関し、その必置規制の在り方等について見直しを行う。

- ・ 社会福祉主事
- ・ 身体障害者福祉司
- ・ 知的障害者福祉司
- ・ 母子相談員
- ・ と畜検査員

② その他の国等の関与の撤廃

○ 公立の福祉施設の整備に対する国・都道府県の負担規定の見直し(補助規定化)

公立の福祉施設の整備に関して、これが地方の事務であることをより明確化するため、施設整備に対する国・都道府県の負担規定については、関係省庁と連携し、補助規定への変更について検討する。

○ 知的障害者地域生活援助事業の開始に関する、通知による厚生労働大臣への事前協議については、これを撤廃する。

○ 町村が福祉事務所を設置する場合の都道府県の同意を要する協議については、これを廃止する方向で検討する。

○ 児童相談所、児童福祉施設又は職員の養成施設の用に供する建物の建築、買収又は改造に要する費用の負担に関する厚生労働大臣の同意を要する協議につ

いては、その政令上の定め方について、廃止も含め検討する。

## (2) 権限の移譲(国から都道府県、あるいは都道府県から市町村への移譲)

- 知事資格とされている栄養士、調理師、製菓衛生師に係る養成所等については、国がその指定等を行っているが、都道府県における事務の効率的な執行等の観点から、かかる権限を都道府県へ移譲する方向で検討する。
- 障害児・障害者に係る事務について、市町村での一元の実施を進める観点から、現在、都道府県で行われる障害児の施設入所決定事務を市町村に権限移譲することを検討する。但し、平成15年から施行される支援費制度の実施状況を勘案した上で最終的な判断を行うこととする。
- 児童福祉サービスの提供体制などについて、現在都道府県や政令指定都市に置かれている児童相談所や児童福祉司の在り方を含め、子どもを取り巻く様々な環境の変化に対応し、社会保障審議会の議論を踏まえつつ今後検討する。

## (3) 地方公共団体における事務の見直し

- 身体障害者の補装具に関する事務の見直し:

身体障害者更生相談所の判定を要する補装具の種目の縮減、及び市町村の判断のみで給付できる補装具の種目の追加に関しては、すでに平成7年7月(第一次)、平成13年6月(第二次)に改正を行ったところであるが、当面その効果や現場等の反応を見極め、現場からの要望等の集積を踏まえ一層の見直しについて検討する。

## 地方分権改革推進会議委員名簿

議長	西室 泰三	株式会社東芝取締役会長
議長代理 (小委員長)	水口 弘一	株式会社野村総合研究所顧問
委員	赤崎 義則	鹿児島市長
	岩崎美紀子	筑波大学社会科学系教授
	岡崎 洋	神奈川県知事
	神野 直彦	東京大学大学院経済学研究科教授
	竹内佐和子	東京大学大学院工学系研究科助教授
	寺島 実郎	株式会社三井物産戦略研究所所長
	森田 朗	東京大学大学院法学政治学研究科教授
	吉田 和男	京都大学大学院経済学研究科教授
	吉永みち子	ノンフィクション作家

※ 50音順