

「地方の自立」に向けて

～ 東京から地方分権を考える ～

平成 19 (2007) 年 11 月

東 京 都

はじめに ～「地方分権」の目指すもの～

- 都をはじめとする地方自治体は、地域に暮らす住民のニーズに基づいて施策を展開しています。こうした地方が行う施策については、自らその内容を決定し、主に地方税を財源として実施していくことが、地方自治体における行政運営の基本です。
- また、国が行うべき全国の見地に立った施策もありますが、地域の様々な課題については、それぞれの特性や実情をよく知る地方の方が、迅速かつ効果的に解決していくことができます。
- しかし、現状では、国が地方の行政運営に様々な形で必要以上にかかわっており、自立した地方が、地域の課題に自主的、自律的に取り組んでいるとは言えません。
- 地方分権は、こうした現状を変えるため、国と地方の役割分担を明確にするとともに、地方自らの判断と責任で行政運営を行うことができるよう、必要な権限と財源を国から地方へ移そうとするものです。地方が、それぞれ地域の特性や住民ニーズに合った施策を主体的に、柔軟に展開できるようにすることは、個性豊かで、活力ある地域社会の実現へとつながっていきます。
- 今年4月に発足した国の地方分権改革推進委員会は、11月に「中間的な取りまとめ」を公表し、「地方が主役の国づくり」に向けた取組等について提言をしました。地方分権について、都も、都民の皆さんとともに考え、推進していくべきときです。
- この冊子は、こうした問題意識の下、地方分権の現状と課題を分かりやすく示したものです。

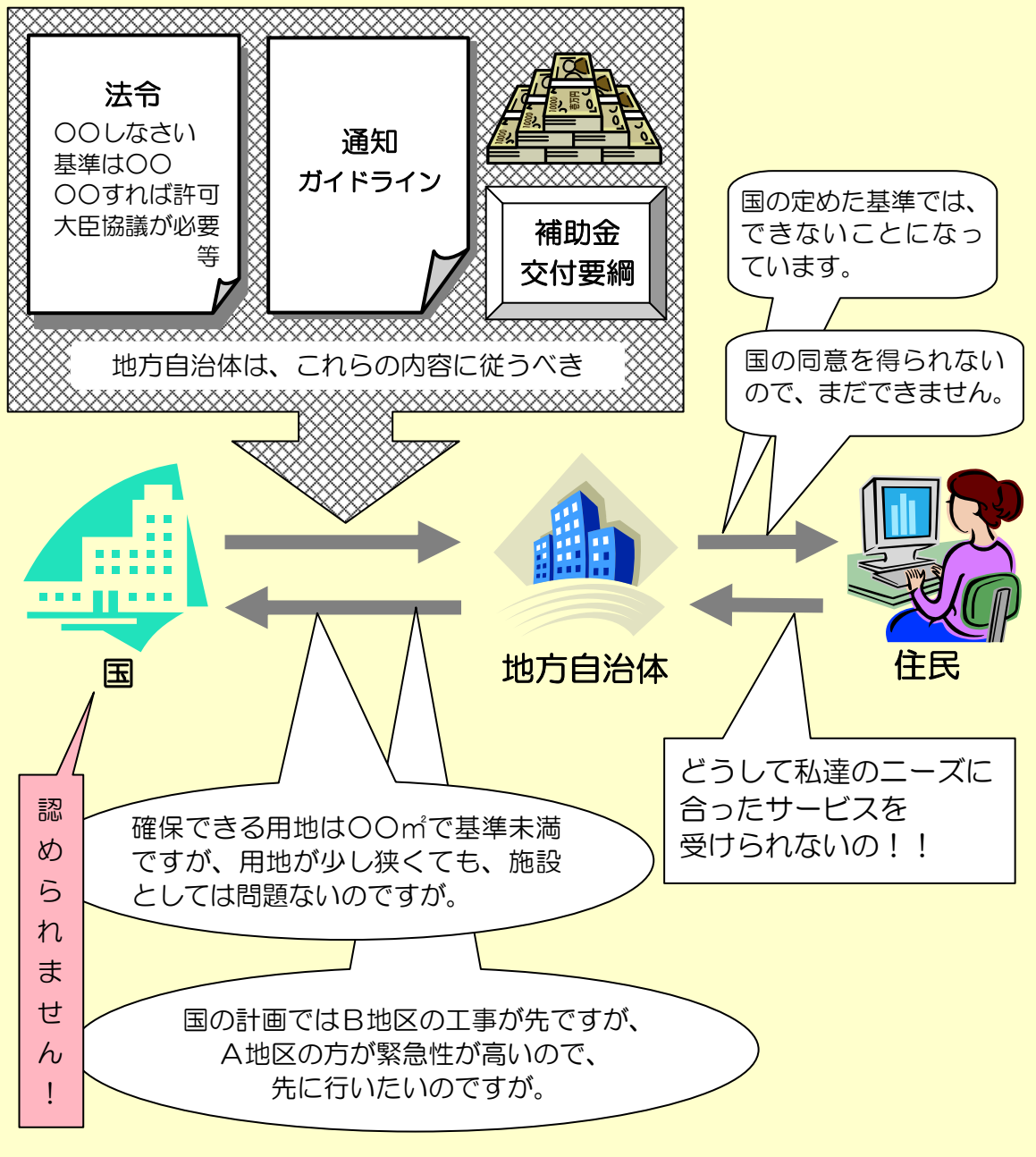
1 地方分権の基本的な考え方

- 地方の自立を確立するためには、国と地方の役割分担を明確に区分し、地方が担う事業については、自らの判断と責任で住民ニーズにこたえていくことができるように、国と地方の在り方を変革していかなければなりません。
- 現在、地方は、多くの行政サービスを提供していますが、制度設計から経費の負担、実際の事業実施まで、必ずしもすべてを自らの権限と財源で行えるわけではなく、国の様々な関与があります。
- 地方の事業に対する^さ瑣末な国の関与は、地方が創意工夫を凝らして地域の特性に合った制度としたり、効率的な実施方法をとることの妨げとなっています。また、国が地方の事業に過剰にかかわることにより、責任の所在をあいまいにしています。地方分権を進めるに当たっては、まず、このような国の関与をなくしていかなければなりません。
- 現状では国と地方の役割分担があいまいなため、国と地方が同じような事業を行うこと（二重行政）も起き、これは税金の無駄使いとも言えます。
- さらに、地域の諸課題については、多様な背景や実情を知らない国の全国画一的な発想では、解決することができません。地方が住民の声をよく聴いて、地域のニーズに合った施策を展開していくべきです。そのための権限や財源は、国から地方に移すことが必要です。

《国の関与によって地方に生じる問題》

現状では、国の関与によって、地方に例えば次のような問題が生じています。

- 国の同意を得られるまでは、計画や事業ができないため、時間がかかります。
- 国の基準に従わないと、補助金をもらえないため、限られた財源の中では、事業が実施できません。
- 細かな点まで国が関与するため、住民の要望に合った内容の事業を行えないことがあります。



(1) なくすべき国の関与

地方の事業についての国の関与には、次のようなものがあります。
国と地方の役割を明確にし、こうした国の関与は、なくしたり、地方が自由に変更できたりするようにしていくべきです。

《全国画一的な基準設定》

- 国が設定する全国画一的な基準を地方が守らなければならないために、地域の実情を踏まえた、より効果的できめ細かな事業展開が妨げられています。
- 住民ニーズに応じた効果的な事業を実施するためには、国の全国的な基準は標準的な規定として位置付け、地方が、条例により、地域の実情に応じた基準を設定できるようにしていくべきです。

《国への協議等の義務付け》

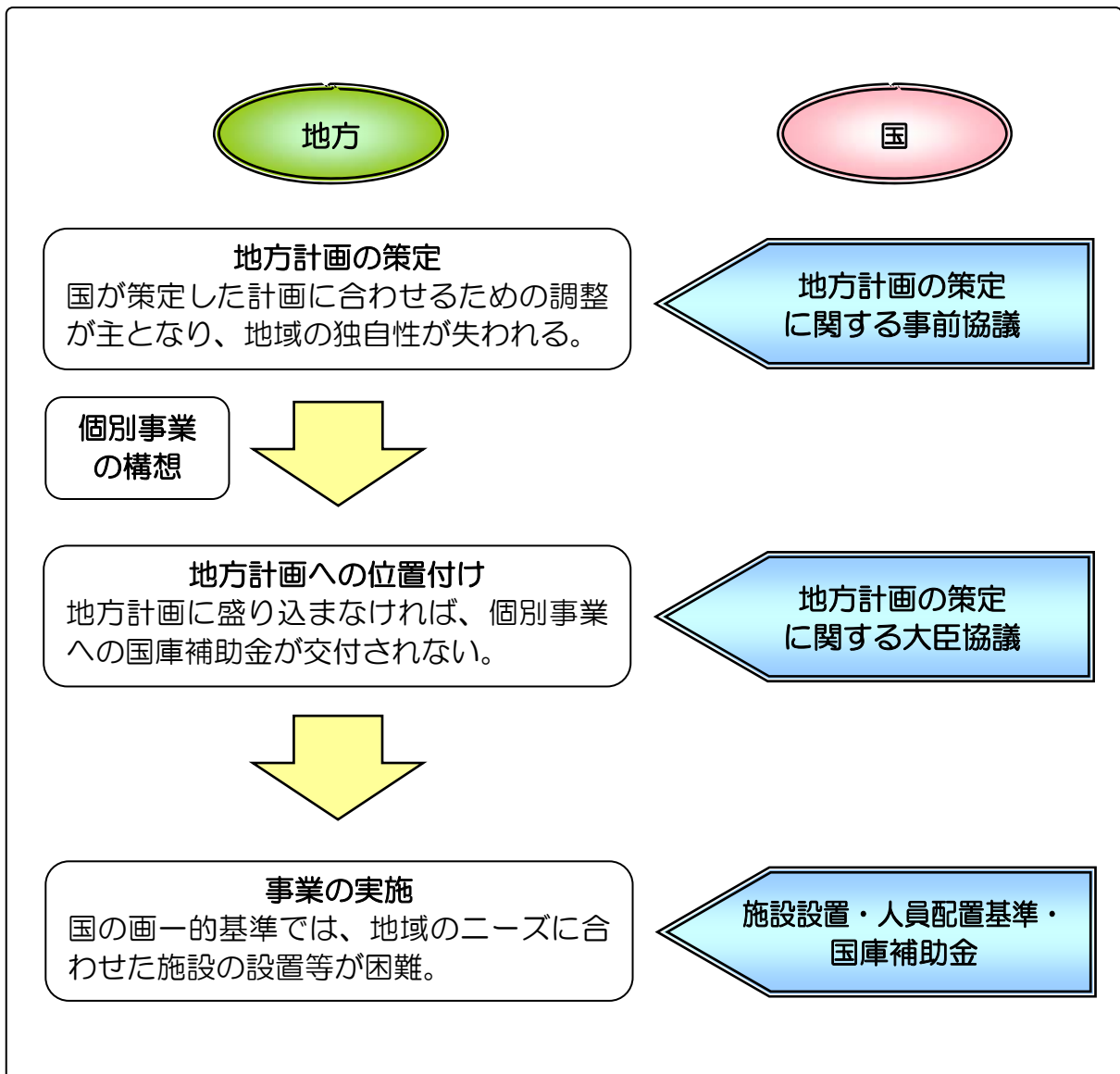
- 国への協議等が地方に義務付けられているために、手続に手間や時間がかかるだけでなく、国の判断が優先される結果、地域の実情に合った対応ができなくなります。
- 手続的な無駄を省き、効果的、効率的に施策を実施するためには、国への協議等の手続を厳選し、国家的見地等から真に必要な手続以外は、なくしていくべきです。

《国庫補助金》

- 国庫補助金を受けて事業を行うには、地方は、国の画一的で細かな交付要件に合わせて事業を実施しなければなりません。このため、地域のニーズに合わない事業内容になることもあります。
- 国庫補助金は廃止して一般財源として地方に移譲し、地方が、自らの創意工夫により、財源を有効に活用し、地方の実情に応じた効果的な事業を実施できるようにしていくべきです。

《国の関与のイメージ》

地方が執行している事業について、国の関与が複雑に絡み合っていて、地方を縛っています。



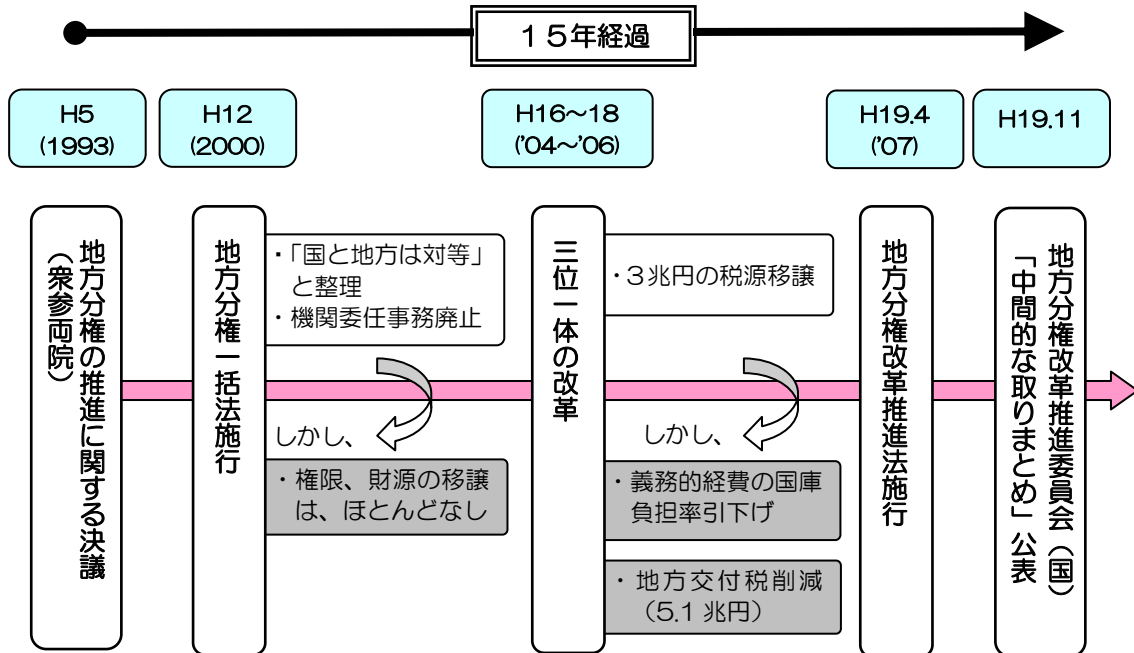
(2) 地方に移譲すべき国の権限

- 地方が地域の課題に、より迅速かつ効果的に対応するためには、国の役割として定めるべき制度の根幹的部分を除いて、地方が主体的に柔軟な制度設計を行って事業を執行できるように、地方の権限を拡大していくことが必要です。
- また、国と地方との二重行政をなくして行政コストの無駄を省き、地方が、より地域のニーズに合った行政サービスを提供するようにしていくことも求められています。
- 地方が自主的、自律的に権限を行使し、住民に対する責任を果たしていくためには、権限に見合った財源の確保が不可欠です。国から地方への権限の移譲は、それに対応する財源の移譲も併せて行われることが大前提となります。

トピックス

【 15年も議論！ 】

◎ この15年間、地方に十分な権限や財源は移譲されず、かえって、支出するかどうか裁量の余地のない義務的な経費の国庫負担率が引き下げられるなど、地方分権は、なかなか進展しません。

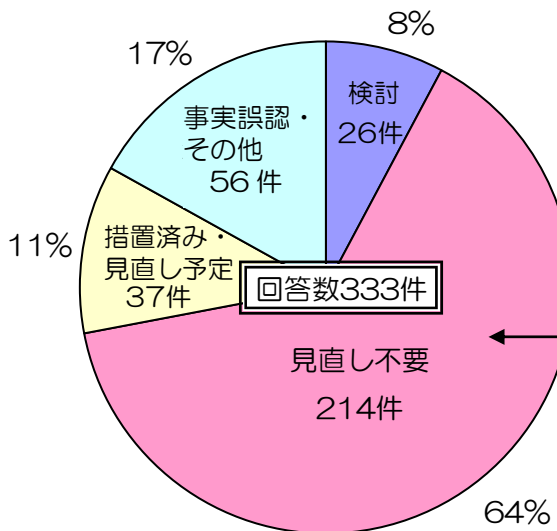


【 国は分権に極めて消極的！ 】

◎ 最近の地方からの国の関与廃止の要望に対して、中央省庁の回答は、ほぼゼロ回答です。

国はゼロ回答！ 権限を手放そうとしません。

《全国知事会・市長会の国の関与廃止要望に対する各府省の回答》



【要望例】

保育所設備や職員配置などの基準設定の市町村への移譲

⇒ (厚生労働省の回答)

特に、乳幼児は、利用する保育所の施設・設備や処遇の善し悪しを自ら判断できず、また自らの意志を伝えられないことから、どの保育所についても保育サービスに係る一定の質が担保されることが必要であると考えている。

地方分権改革推進委員会事務局資料による。

2 都の先進的な取組等

- 前述のように、国の関与等による様々な問題がある中、地方は、知恵を出し、創意工夫を凝らしてきました。都においても、多様な都民ニーズにこたえるため、独自の先進的な施策に取り組んでいます。
- また、都は、効果的、効率的に施策を推進するため、厳しい行政改革にも努めてきました。
- 国の関与をなくし、権限が移譲されても、都は、低コストで質の高いサービスを提供できる力量を十分に備えています。

(1) 都の先進的な取組事例

【都が独自に導入した新たな公会計制度】

我が国初の複式簿記・発生主義に基づく財務報告

- ① 民間と同様の財務報告を都民に提示
- ② 都財政全体をマクロな視点により分析
- ③ 多角的な財政分析で一層の効率化の実現へ

明らかになったこと

- 官庁会計で捕そくできなかった「時間」がもたらすコスト
減価償却費 1,500 億円
退職給与引当金繰入額 2,000 億円
金利（公債費（利子）） 1,500 億円

「質的な行革」により

- ・ 職員の金利感覚、コスト意識の徹底
- ・ 民間に負けない高効率な行政運営の実現へ

【税収確保努力】

都自らの課税自主権を積極的に行使

<税収の確保等に向けた主な取組>

- ① 銀行業等への外形標準課税の導入
- ② 宿泊税の創設
- ③ インターネット公売の実施（全国初）
- ④ タイヤロックの導入

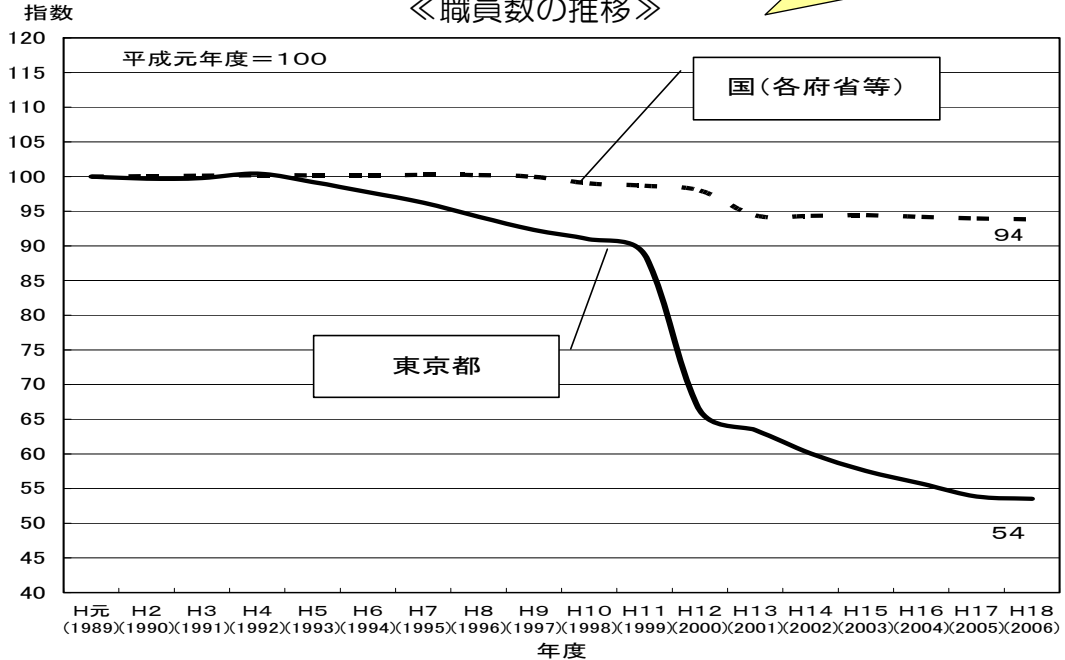
- ・ 国を動かし、全国一律の制度として法人事業税に外形標準課税を導入
- ・ 都税徴収率は4年連続過去最高を更新（平成 18(2006)年度実績）

(2) 都の行政改革への取組

【職員数の見直し】

都は、いち早く職員数の見直しに取り組み、徹底した削減を行ってきました。

《職員数の推移》



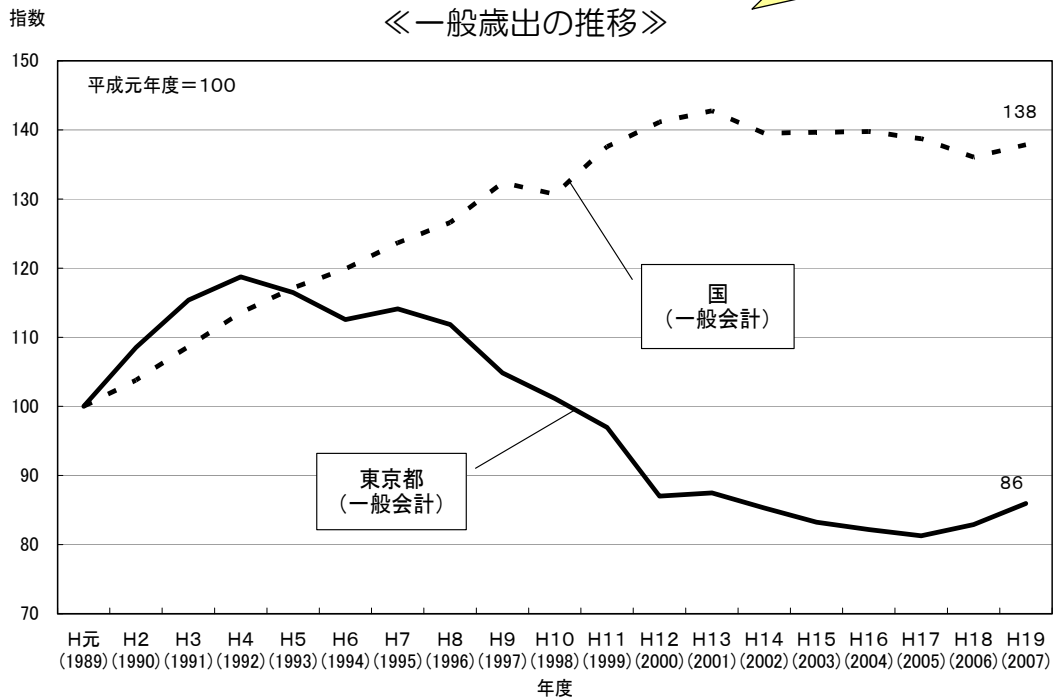
出典：財務省「各年度予算及び財政投融资計画の説明」
総務省「地方公共団体定員管理調査」

※ 東京都の職員数は、一般行政部門定員（清掃事業の区移管分を含む。）
※ 国の職員数は、一般会計の予算定員

【歳出削減への取組】

都は、施策を聖域なく見直すなど、国に比べて厳しい歳出削減に取り組んできました。

《一般歳出の推移》



3 都における地方分権のメリット

- ・ 地方分権の実現により、都は、都民の税金を最大限にいかし、都民ニーズに合った施策をこれまで以上に展開していくことができます。
- ・ 都における地方分権のメリットについては、次の3点に整理できます。

① 利用者本位の行政サービスの提供

- 地域における諸課題の背景には、社会経済状況や歴史文化、慣習などの特性や様々に異なる実情があります。しかし、現場から遠い国には、そうした背景や、利用者ニーズの細かな点を十分に考慮した施策の制度設計や、施設基準の設定等はできません。
- 地方の権限を拡大することによって、都は、地域の利用者ニーズに立脚し、現場感覚に基づいた柔軟な制度設計、基準設定等を自由に行うことが可能となり、利用者本位の行政サービスを提供できるようになります。

② 首都東京にふさわしい大都市経営

- 世界有数の大都市である東京は、約 1,300 万人の人口と多くの企業が集積し、活発な経済・社会活動が行われ、情報の入手や専門的知識を持つ幅広い人材の確保の容易さ、高い交通利便性があり、それらに伴い、ビジネスチャンスを得られるなどのメリットを有しています。
- 一方で、300 万人を超える規模の昼間人口が増加する、世界にも類のない過密な都市である東京には、デメリットも生じています。交通渋滞や都市型災害などの問題があり、都民や都内への通勤・通学者等が、安全で快適な都市生活を送れるよう、道路網等のインフラ整備など、都は、多くの施策を講じていくことが求められています。
- 首都東京を維持・発展させるためには、この集積のメリットをいかし、過密のデメリットを効果的、効率的に解消していかなければなりません。都が幅広い権限を持ち、東京の課題解決に一体的に取り組むことができるようになれば、激化している国際競争なども視野に入れた、戦略的な大都市経営が可能になります。

③ 行政運営の効率化

- 国の不要な関与や二重行政はなくし、職員数の見直しや歳出の削減などの行政改革に努めている都に権限をゆだねていくべきです。
- こうすることによって、手続的な手間や時間的なコスト、事業の重複による無駄をなくし、国と地方を通じた行政運営の効率化を図っていくことができるようになります。

4 国の関与等の具体例

国の関与等には、次のようなものがあります。

分野	具体例
教育・福祉	高等学校の学習指導要領 教育委員会制度 子育て施策 特別養護老人ホームの設置基準
労働・産業	公共職業訓練・個別労働紛争の解決 中小企業支援
環境	公害防止計画の策定 環境保全に係る総量削減計画の策定 都市の緑化
都市の整備	国道の整備・管理 東京港の整備 鉄道事業・軌道事業・旅客自動車運送事業の許認可
防災	災害復興 地域防災計画の策定
その他	補助金で取得した財産の処分に関する基準

- ・ 国の地方分権改革推進委員会は、平成 19(2007)年 11 月に「中間的な取りまとめ」を公表しましたが、引き続き、平成 22(2010)年の新分権一括法の成立を目指し、審議を進めています。
- ・ 都は、こうした国の動向を踏まえつつ、都民本位の観点等から更に検討を深め、地方分権に向けた方向性や具体策を今後も国に提言していきます。

【高等学校の学習指導要領】

全国のどの地域で教育を受けても、一定水準の教育を受けられるようにするため、文部科学省が、学習指導要領によって各学校で教育課程を編成する際の基準を細かく定めています。

- 高等学校教育については、国は大綱的な事項を定め、詳細な教育内容は学校設置者が定めるべきですが、現在の学習指導要領では、能力・適性、興味・関心、進路希望などについて多様な生徒が在籍している高等学校の状況に対応しきれていない面があります。



【教育委員会制度】

都道府県等の教育委員会が行う事務の管理・執行について、国の是正要求や改善指示に関する規定が新設され、関与が強化されます。（平成20(2008)年4月施行）

都道府県等の教育委員会の事務の管理・執行が、法令の規定に違反する場合
又は
管理・執行を怠る場合

是正の要求

改善の指示

国



教育委員会



【子育て施策】

未就学児に関する施策は、厚生労働省と文部科学省がそれぞれ所管する、要件や基準の異なる制度によって実施されています。

保育所 所管：厚生労働省

対象：0歳から就学前の児童

目的：保育に欠ける児童の保育

施設の規定：児童福祉施設最低基準

幼稚園 所管：文部科学省

対象：3歳から就学前の幼児

目的：幼児教育

施設の規定：幼稚園設置基準

認定こども園 所管：厚生労働省、文部科学省

対象：0歳から就学前の児童

目的：保育と教育を一体的に提供するための新たな制度

施設の種類：幼保連携型・幼稚園型・保育所型・地方裁量型の4種類

- 利用者にとって、それぞれの制度の違いは分かりづらくなっています。

【特別養護老人ホームの設置基準】

特別養護老人ホームを設置する際の施設の基準が、全国一律に規定されています。

- 各部屋の広さや廊下の幅、職員の配置に関する基準が細かく規定されています。

＝施設の基準の例＝

居 室

〔従 来 型〕 定員4人以下

床面積 10.65㎡/人以上

〔ユニット型〕 定員原則1人

床面積 13.2㎡/人以上 など



【公共職業訓練・個別労働紛争の解決】

「公共職業訓練」や「個別労働紛争の解決」は、国と都道府県の両方で行われています。

＝公共職業訓練＝

国	生涯職業能力開発促進センター、 雇用・能力開発機構東京センター (職業能力開発促進センター)	離職者、在職者向けの短期 職業訓練
都	職業能力開発センター(職業能力開発校)	

＝個別労働紛争の解決＝

国	総合労働相談コーナー、紛争調整委員会	労働相談、情報提供サービス、 個別労働紛争解決に向けての あっせん
都	労働相談情報センター	

- 国と地方との二重行政になっており、無駄が生じています。

【中小企業支援】

国(経済産業省、中小企業庁)と都の両方において、同様の中小企業支援策が数多く実施されています。

- 創業、技術革新、事業再生、ものづくり人材育成などの支援策では、国と都で類似事業があり、二重行政が生じていて分かりづらくなっています。
- 都に経営・技術等の相談をした場合でも、国と都では支援制度が異なるため、国の補助金等の申請をするときは、国の窓口に行かなければなりません。

【公害防止計画の策定】

公害が著しい地域などにおいて、都道府県知事は、環境大臣の指示により、同大臣が示す基本方針に基づいて、公害防止計画を策定することとされています。

- 公害防止計画を策定するときには、都道府県知事は、環境大臣に協議を行い、同意を得る必要があります。

環境基本法第17条

環境大臣は、次の地域について、都道府県知事に計画の策定を指示する。

- ・ 現に公害が著しく、かつ公害防止施策を総合的に講じなければ、公害の防止が著しく困難な地域
- ・ 人口及び産業の急速な集中等により、公害が著しくなるおそれがあり、かつ公害防止施策を総合的に講じなければ、公害の防止が著しく困難な地域

【環境保全に係る総量削減計画の策定】

大気汚染、水質汚濁などに関する国の環境基準の確保が困難な地域について、都道府県知事は、ばい煙等に関する総量削減計画を策定し、総量規制基準を定めなければならないとされています。

- 都道府県知事は、総量削減計画を策定するときは、あらかじめ、環境大臣に協議し、同意を得る必要があります。

総量規制とは？

工場や事業場が集合し、汚染物質ごとの排出規制では環境基準の確保が困難な場合に、地域全体の排出総量を削減するために用いられる規制手法です。地域を指定し、総量削減計画に基づいて、個々の発生施設ごとの排出基準よりも厳しい基準が設けられています。

【都市の緑化】

都市の緑化や緑地の保全に関しては、様々な制度が設けられ、また、事業の決定等の際し、大臣の許可等が必要な場合があります。

○ 緑地に関する制度には、例えば、次のようなものがあります。

法律	制度	指定権者	所管官庁
都市緑地法	市民緑地	都道府県・区市町村等	国土交通省
首都圏近郊緑地保全法	近郊緑地保全区域	国土交通大臣	国土交通省
都市計画法	風致地区	都道府県・区市町村	国土交通省
	緑地保全地域	都道府県	
生産緑地法	生産緑地	区市町村	国土交通省
自然公園法	国立公園	環境大臣	環境省
	国定公園	環境大臣	
	都道府県立自然公園	都道府県	
森林法	保安林	農林水産大臣（国有林）	農林水産省
		都道府県知事（民有林・例外あり）	



都市の整備

【国道の整備・管理】

国道の整備及び管理は国が実施していますが、管理については一部都道府県（政令指定都市を含む）が行っています。

- 国道は、その一部を指定区間外国道として、管理を都道府県が行うことになっています。
- 指定区間外国道は、国が新築・改築などの整備を行い、都道府県は維持・修繕などの管理を行うとともに整備の一部も行うという、複雑な制度になっています。
- 整備する箇所は、地元都道府県と意見交換を行った上で、最終的に国が決定します。

＝国道の整備・管理の主体＝

		業務の内容					
		整備		管理			
		新築	改築	維持	修繕	災害復旧	その他の管理
国道の種類	(※)指定区間内	国					
	指定区間外	国（一部都道府県）		都道府県			

(※) …国道の中でも、特に重要な区間として国土交通大臣が指定し、国が直接管理する部分をいいます。

【東京港の整備】

都が港湾管理者（※）として、係留施設などの整備事業を実施していますが、主要な事業は、国からの補助金を受けています。また、重要な施設については、国は、直接実施することとしています。

(※) …港湾の管理運営及び修築を責任を持って行う主体のことを指します。

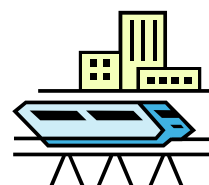
- 事業計画や費用の負担割合等の面で、国との協議が必要です。
- 公有水面の埋立てに際し、国土交通大臣の認可が必要です。

【鉄道事業・軌道事業・旅客自動車運送事業の許認可】

鉄道・軌道事業（※）の運賃等については、国土交通大臣による認可制度がとられています。

旅客自動車運送事業では、営業から運送約款、運賃等の設定などにおいて、国土交通大臣の許認可制度がとられています。

（※）軌道事業には、路面電車・新交通システム・モノレール等があります。



防 災

【災害復興】

災害復興に関する基準や手続には、全国一律に定められているものがあります。

- 発災後2年間だけ認められている建築規制では、対象が300㎡以上の敷地とされているため、都の木造密集地域のような小規模な敷地については、規制を実施できません。

【地域防災計画の策定】

都道府県は、国の策定する防災基本計画に基づいて、都道府県地域防災計画を策定しなければなりません。

- 内容について、内閣総理大臣に協議する必要があります。

【補助金で取得した財産の処分に関する基準】

国の補助金で造った施設等は、一定期間他の目的に利用したり、処分したりすることは制限されています。

- 一定期間（処分制限期間）内に国の補助金で造った施設等を別の目的で使用するには、国の許可を得るか、あるいは、受けた補助金の残存価額分を国に返還しなければなりません。
- 処分制限期間が非常に長期に設定されているため、社会情勢の変化に応じた施設等の有効活用が図りにくくなっています。

＝処分制限期間の例（公立学校施設整備費補助金の場合）＝

施設設備等名	構造等	処分制限期間（年）	
		①	②
公立文教施設	鉄筋コンクリート等	60	47
<ul style="list-style-type: none"> 校舎 屋内運動場 寄宿舍 教育宿舎 	レンガ造、ブロック造、石造	45	38
	鉄骨造	40	34
	木造	24	22
	木造モルタル造	22	20

①平成12(2000)年度以前の予算に係る補助事業等により取得し、又は効用の増加した財産につき適用

②平成13(2001)年度予算に係る補助事業等により取得し、又は効用の増加した財産から適用



5 税財政制度の在り方

- 地方が自らの権限と責任において効果的、効率的な行政を行うことができるようにするためには、地方分権の時代にふさわしい税財政制度を構築する必要があります。
- 地域社会の維持に要する費用は、地方財源の根幹である地方税を中心に賄われることが基本です。また、地方の財源は、受益と負担の関係が明確で、住民に対する説明責任を果たすことができ、安定したものであることも必要です。
- また、地方交付税制度についても、国と地方の役割分担の見直しと一体的に改善を図り、交付税制度が本来持つべき機能が十分に発揮され、安定的な地方財政運営に資するよう、必要な交付税額が確保される必要があります。
- こうした基本的考えに立って、都は、分権型社会にふさわしい税財政制度について、検討を深めていきます。

おわりに ～地方にも力量が必要～

- 地方分権の実現のためには、我々地方にも、自らが住民に対する責任を主体的に担っていく相応の力量が必要となります。
- 地域の主宰者として、情報公開や広聴活動等を通じ、施策について十分な理解を得るために住民に分かりやすく説明するとともに、現場のニーズを広くくみ上げていくことも、これまで以上に求められることとなります。
- 今後、都は、このような自覚の下、自立した地方が責任を持って地域の課題に取り組める社会を実現し、より東京のニーズにかなった独自の様々な施策の展開を可能とするため、地方分権を強力に押し進めていきます。