

関西における大都市および小規模市町村を通じた論点（案）

（注）関西＝関西広域連合構成府県＋奈良県

I 現状と課題

1 大都市制度の改革及び基礎自治体の行政サービス提供体制に関する答申

第30次地方制度調査会において、「大都市制度の改革及び基礎自治体の行政サービス提供体制」について調査審議され、平成25年6月25日に、内閣総理大臣へ答申された。【資料1-2、参考①参照】

2 関西における現状と課題について【資料1-3～1-5、参考②～⑨参照】

（1）大都市

- ・ 関西には、23の都市（指定都市4、中核市9、特例市10）があり、全市町村241のうち人口約59%、面積約14%を占める。【参考⑤参照】
 - ・ 政令指定都市：大阪、神戸、京都、堺
 - ・ 中核市：大津（滋賀）、豊中・高槻・東大阪（大阪）、姫路・尼崎・西宮（兵庫）、奈良、和歌山
 - ・ 特例市：岸和田・吹田・枚方・茨木・八尾・寝屋川（大阪）、明石・加古川・宝塚（兵庫）、鳥取
- ・ 現在の指定都市制度には府県との非効率な二重行政や、事務・権限に見合わない不十分な税制などの課題があることから、神戸市、京都市は特別自治市を目指し、堺市は現行制度を基本として、住民に身近な行政分野の権限・財源の更なる充実を目指している。

一方、大阪市は特別区制度を適用し、府市を再編し広域機能を一元化する大阪都構想の実現を目指している。【参考②③参照】

なお、道州制導入後の特別自治市及び大阪都と道州との関係などについては、今後の検討に委ねられている部分も多い。
- ・ 大阪市、京都市、神戸市、堺市の指定都市は、関西の経済・文化の拠点都市としてポテンシャルも高く、またそれぞれ地理的・歴史的・文化的にも特性があり、国内外の知名度も高い。
- ・ 4つの指定都市の都市圏は連担しており、指定都市への通勤・通学5%圏では、滋賀県、和歌山県、奈良県、三重県の一部も含まれる。【資料1-3参照】

（2）小規模市町村

- ・ 関西には、76の過疎指定（みなし、一部含む）市町村があり、全市町村241のうち人口約3%、面積約37%を占める。【資料1-4、参考⑤参照】
- ・ 地方圏の市町村が主体的に連携・協力することにより、人口定住を促進する定住自立圏を形成しているのは10圏域、42市町村ある。【参考⑥参照】
- ・ 一部事務組合、広域連合を設立している市町村は250以上にあり、市町村を跨がる広域課題に主体的に対応している。【参考⑦参照】
- ・ 第30次地方制度調査会の資料では、地方中枢拠点都市として、姫路市、和歌山市、鳥取市、徳島市がイメージとして例示されている。【資料1-2参照】
- ・ 仮に現状の特例市と同規模の人口20万人以上になるような市町村の再編を想定した場合、特に過疎地域では広大な面積が必要となる。【資料1-5参照】

Ⅱ 論点

1 大都市と道州の関係について

- ・ 大阪市は特別区制度の適用、神戸市、京都市は特別自治市を目指している。また、東京と大阪を都市州として独立させるという考え方もあるが、道州との関係はどうあるべきか。
- ・ 道州、基礎自治体の2層制のみではなく、諸外国の例も参考にしつつ、多様な大都市制度のあり方を検討すべきではないか。

(1) 大都市は道州から独立した団体と位置づける場合

- ・ 特別な大都市制度の導入等により、大都市の政策選択の自由度が高まり、より地域の実情に応じた対応ができるのではないか。
- ・ 大都市部であがる地方税収が大都市に全て留保される場合、小規模市町村を含む周辺地域へ再配分をどのように行うのか。
- ・ 大都市が周辺地域と水平調整する場合、当事者同士の調整にどこまで実効性が期待できるのか。
- ・ 道州は大都市と周辺基礎自治体間の調整を主に担うこととするのか。その際、大都市が行う水平連携とどのように棲み分けを図るか。
- ・ 4つの指定都市に代表される都市圏が連担し、互いに重なり合う関西では、広域的な行政課題への一体的な対応が却って困難になるのではないか。
- ・ 地域経済のエンジンとなる大都市を事実上、関西州から切り離すこととなり、「経済的に自立する圏域」を実現することにつながらないのではないか。
- ・ 大都市の施策がその区域や都市圏を越えて、道州内の住民に影響を及ぼす場合、道州と大都市との調整のための仕組みが別途必要になるのではないか。

(2) 大都市も道州に包括される団体と位置づける場合

- ・ 関西では、大阪、京都、神戸、堺の4市の都市圏が連担し、かつ重複しており、道州に包括される自治体として位置つけたほうが、広域的な行政課題への一体的な対応が可能になるのではないか。
- ・ また、関西州を通じて圏域内の財政調整を行うことで、都市の成長力を周辺地域の持続的発展につなげることができるのではないか。
- ・ 広域的な行政課題への取組が道州に一元化されることで、それぞれの大都市の個性や特徴に応じた対応を阻害するのではないか。
- ・ 新しい州都への一極集中が進み、個性ある4都市のポテンシャルを損なうことにならないか。
- ・ 大阪市に特別区制度（大阪都構想）が適用され、かつ道州制が導入された場合、大阪都に一元化された通常基礎自治体が担う事務・権限の扱いが課題となるのではないか。

<参考> 大都市における諸外国の現状 【参考④参照】

諸外国には多様な都市制度が存在する。主な都市制度は次のとおり。

- ・ 広域自治体に包含されつつ、広域自治体の事務の一部も処理する日本の「指定都市」に近い都市…韓国の特例都市等

- ・ 区域内に法人格を持つ区や郡を包含しつつ、広域自治体と基礎自治体の事務を併せ行う日本の「都制」に近い都市…韓国の広域市、ドイツの都市州
- ・ 広域自治体から独立し、広域自治体と基礎自治体の事務を併せ行うかつての特別市（昭和31年に廃止）に近い都市…ドイツのミュンヘン等
- ・ 基礎自治体でありながら広域自治体の事務も行い、ゴミ対策や消防等の広域行政課題には、周辺市町村と大都市圏事務組合を設置して対処する都市…イギリスのバーミンガム、リバプール、マンチェスター 等
- ・ イギリスの首都ロンドンでは広域行政体GLAを設置。交通、経済開発、警察、消防などに特化した単一的都市制度で、主に広域詳細計画の策定などを担っている。

2 小規模市町村と道州の関係について

（1）現在の小規模市町村の規模等を前提とした場合

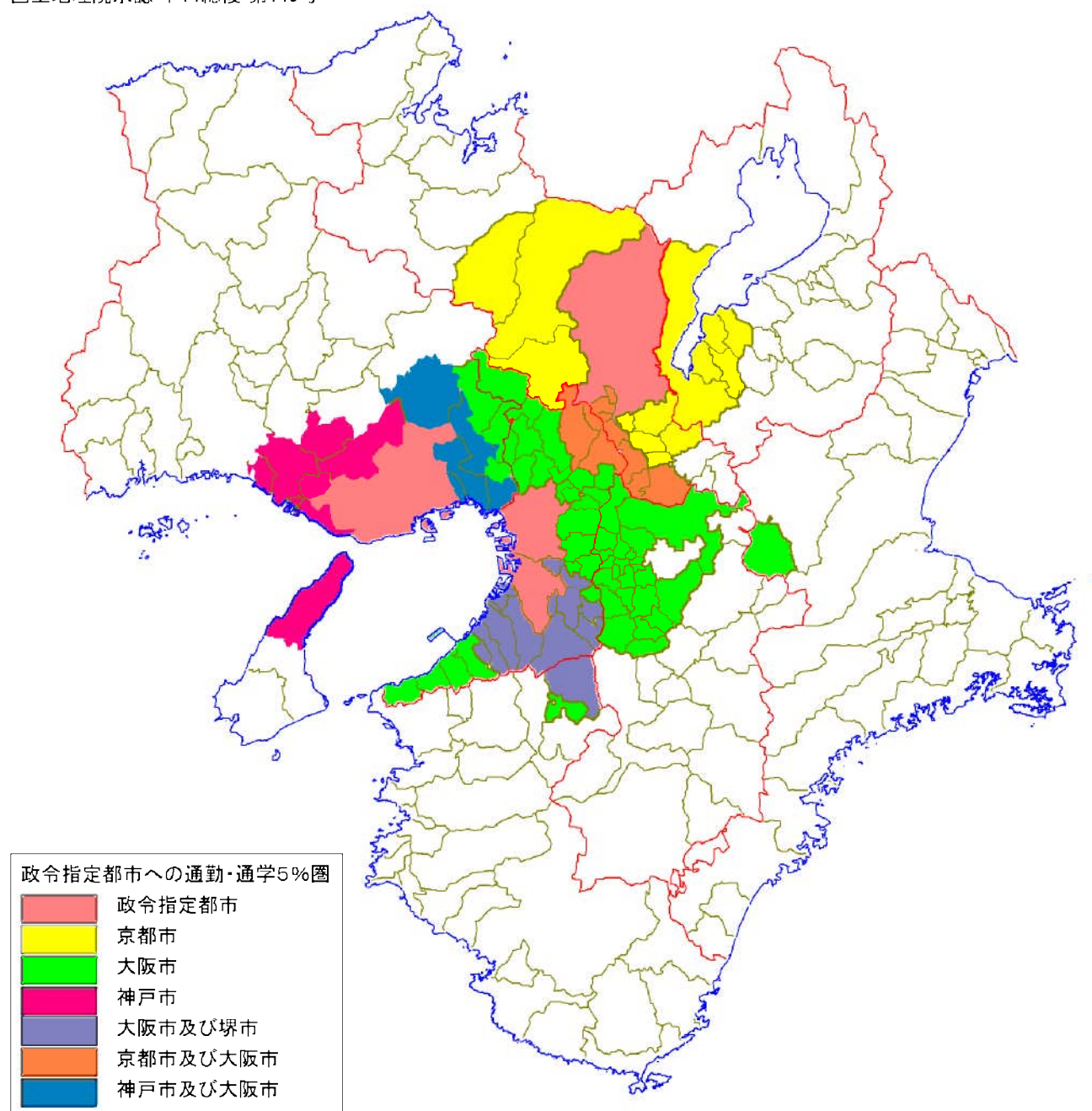
- ・ 小規模市町村自ら、より効率的な事務執行に向けて、これまで以上の努力が求められるのではないかと。特に、府県からの移譲事務を処理する場合、専門性の確保など、そのための体制整備が求められるのではないかと。
- ・ 市町村間の水平連携を原則とした場合、定住自立圏に包摂されない団体など周辺に核となる都市を持たない団体について、どのような対応が考えられるか。
- ・ 道州による垂直補完を想定する場合、道州は広すぎて地域の実情を反映できない恐れがあること、補完の対象となる団体が圏域の南北に分かれる可能性が高いことから、現行の府県単位で支庁を置くなどの措置が必要になるのではないかと。
- ・ 道州と市町村の事務・権限の内容は、相当異なることにもなると考えられるが、道州が市町村を垂直補完する場合、そのための特別な体制や要員を確保するということにならないか。
- ・ 道州が担う基礎自治体間の財政調整が相当大きな規模となるのではないかと。
- ・ 小規模市町村で、効率的な事務執行が困難な事務・権限については、道州（府県）へ集約し、道州（府県）が執行することが必要も考えられないか。

（2）小規模市町村の規模等の見直しも視野に入れた場合

- ・ 相当程度の市町村合併が進んだなか、今以上の市町村合併を市町村や住民が支持するのか。平成の大合併の検証が必要ではないか。
- ・ 例えば、人口20万人を市町村再編の目安と考えても、近畿北部や紀伊半島などでは、極めて広大な面積を有する市町村を想定しなければならず、その地形や気候などから考えても、現実的にはあり得ないのではないかと。
- ・ 過疎地では財政力に乏しい団体が多く、近隣の団体と合併をしても大きく財政力指数が向上する可能性は低いのではないかと。
- ・ 一方、都市部ではあまり合併が進展しなかった地域があるものの、一定の規模や能力を備えた団体が多く、都市機能の「集約とネットワーク化」によって対応する方が現実的ではないか。その際、従来の県境に拘らない取組も可能になるのではないかと。

関西における政令指定都市への通勤・通学5%圏の地図

国土地理院承認 平14総複 第149号

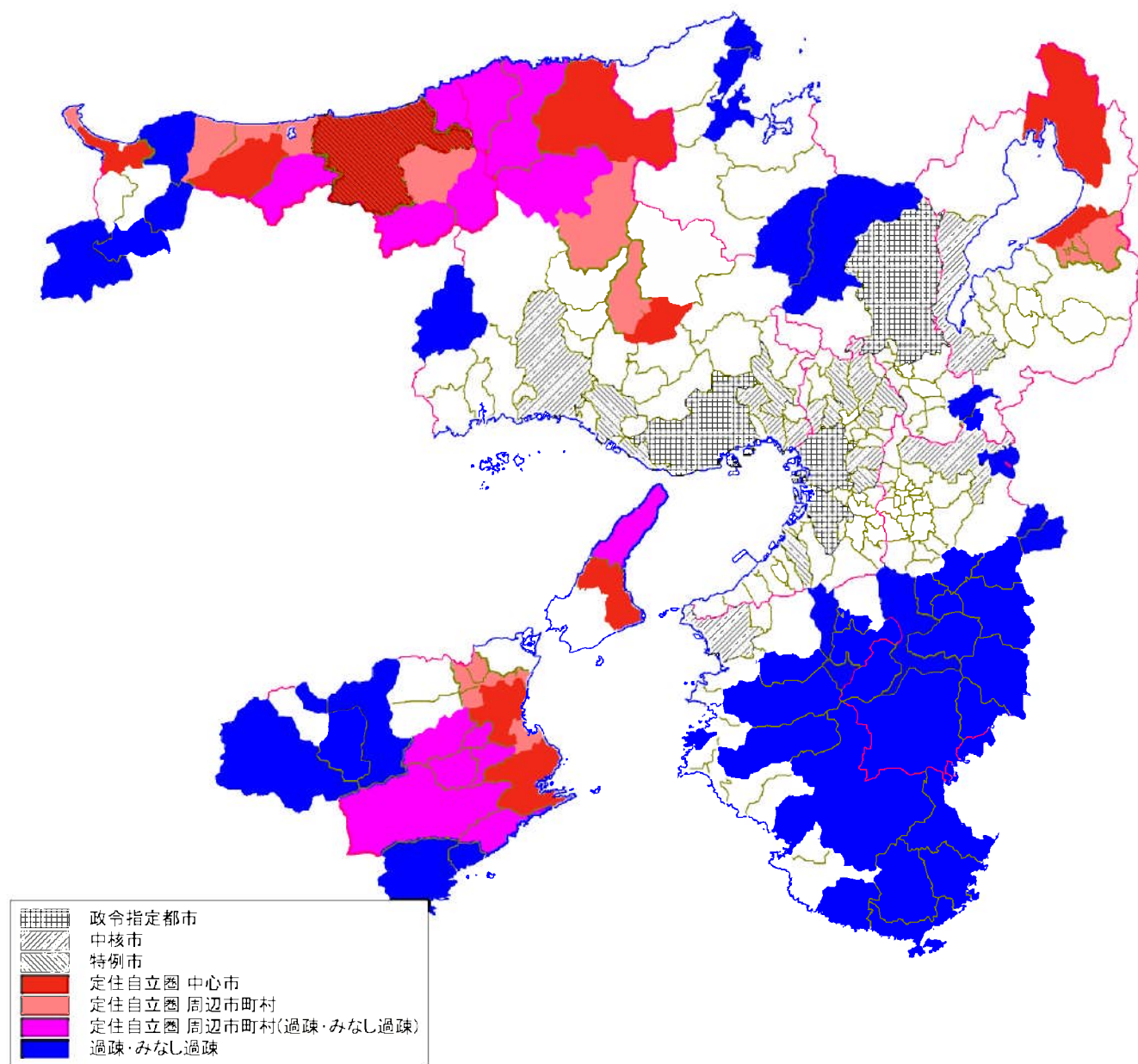


(注) 平成22年国勢調査「従業地・通学地による人口・産業等集計」を基に作成。常住する15歳以上の従業・通学者のうち、関西の4政令市への通勤・通学者が5%を超える市町村を図示した(分母には従業地・通学地「不詳」を含む)。地図画像は「白地図 KenMap」の地図画像を編集している。

※堺市・神戸市は大阪市の通勤・通学5%圏である。

関西における都市及び過疎地域の地図

国土地理院承認 平14総複 第149号



(注) 自治体の区分及び定住自立圏は平成 25 年 4 月 1 日現在。地図画像は「白地図 KenMap」の地図画像を編集している。

- ※1 過疎地域とは、過疎地域自立促進特別措置法において人口減少・財政力指数等の要件により設定された団体。また、いわゆる「みなし過疎」とは、合併により過疎地域の要件から外れたものの、合併前の過疎地域が人口または面積において一定の割合を占め、かつ人口減少・財政力指数等により引き続き過疎地域とみなされた団体。
- ※2 合併により区域の一部が過疎地域となっている団体（いわゆる「一部過疎」）は考慮していない。

義務教育を通じた論点（案）

I 現状と課題

1 我が国の義務教育制度 【資料2-2、参考⑩参照】

- ・ 憲法第26条※1に国民の教育を受ける権利、教育を受けさせる義務、義務教育の無償について規定。学校教育法※2で義務教育に係る地方自治体の義務を規定。
- ・ 教育の機会均等と教育水準を確保するため、国が、学校制度等に関する基本的な枠組みや、全国的な基準（学校の設置基準、学習指導要領等の教育課程の基準、学級編成と教職員定数の標準）の設定、財源保障（教職員の給与費と校舎の建設等に要する経費の国庫負担）を行っている。
- ・ 都道府県が教職員給与を負担し、任命権等の人事権を持つ。
（義務教育費国庫負担制度：国1／3、都道府県2／3）
- ・ 市町村は、小中学校等を設置管理し、教育を実施する。県費負担教員の服務監督は市町村が実施しているが、人事権はない。
- ・ 政令指定都市では、給与を道府県が負担しつつ、任命権は政令指定都市にあるというねじれが生じている。中核市は研修の実施のみ。
（第30次地方制度調査会答申で、教職員給与の負担について政令市への移譲と財政措置を検討すべきことが言及されている。）

2 諸外国との比較 【資料2-3参照、参考⑪⑫参照】

- ・ 憲法や国の法律に基づき、義務教育を行っている国が多いが、アメリカやドイツなど連邦制の国では、教育の権限は州にある。したがって、就学年齢や義務教育期間などの制度が州により異なる。
- ・ アメリカでは、学校管理のために組織された行政単位である「学区」が学校を設置し、学区教育委員会が教員も契約により雇用。学区が固有の課税権を持ち、学校税（資産税）を課し、独自に徴収した税収とそれを補う州から補助金（教育目的税あり）を財源としている。
- ・ その他の国では、設置主体は、基礎自治体、広域自治体など様々であるが、教員は国家公務員または連邦州の公務員であるところが多く、給与も国または州が負担。
- ・ 施設・設備の整備費は地方自治体負担するケースが多いが、国や州から補助金や交付金等が出されている。
- ・ 公立学校の授業料は無償であるが、教科書は無償貸与の国が多く、無償給与は日本と韓国のみ。ドイツ、韓国では日本と同様、教科書検定がある。
- ・ 教育課程の基準は、アメリカでは州や学区、ドイツでは州が定め、それ以外は、学習指導要領等の基準を国で定めている。

3 ガバナンスについて

- これまでの文部科学省、都道府県教育委員会、市町村教育委員会、学校といった縦型の中央集権的な仕組みは、責任の所在が不明確であるとの批判があり、教育長を地域の教育行政の責任者と位置づけ、権限を一元化すべきなどの意見がある。
- 現場に近いところに、権限と責任を与え、マネジメント能力を付与する必要がある、学校に責任を与え、現場の責任者である校長の裁量を増していくなどスクール・ガバナンスを確立すべきとの指摘がある。
- 地方が主体的に特色ある教育を行っていくために、保護者や地域住民の意見を学校運営に反映させるコミュニティスクール（学校運営協議会）のような仕組みの活用が重要ではないかとの指摘がある。

Ⅱ 論点

1 国と地方の役割分担

○ 引き続き国が担うべき役割とは何か。

- 義務教育は、「国民教育」であり、国家社会の形成者を育成することを基本に置き、ナショナルミニマムというかたちで、国が最低限の基準設定をしていく必要があるのではないか。
- 必要最小限の基準として、義務教育の内容・水準をどこまで国が定めるべきか。教職員配置の標準や、適切な学級規模・編成、学習指導要領による学習内容など、全国一律に保障されるべきものの以外は、全て地方に委ねられるべきではないか。
- 例えば、市町村に対して、小・中学校の設置義務を課す以外は、全て地方の裁量に委ね、財源も全額、地方の責任で手当てするというあり方は想定できるか。
- 義務教育は、全国どこの地域、たとえば山間、離島、僻地であっても、一定水準の教育を無償で提供することが国の責任であり、そのための財源措置を行うべきか。
- 従前の「融合的な」役割分担を改め、教育内容や教職員の確保などについては全て国の責任とし、学校設置や通学輸送などは地方が全て自らの責任で行うという「分離型」のあり方を目指すべきではないか。

○ 道州と基礎自治体の役割分担や関係をどうするのか。

- 国が担うべき役割（ナショナル・ミニマム）を明確にした上で、広域自治体（道州）が担うべき役割（リージョナル・ミニマム）と基礎自治体が担う役割（ローカル・ミニマム）を設定していくべきではないか。
- 国がナショナルミニマムというかたちで設定した水準以外は、ローカル・オプティマム（地域や子ども、学校の実態に応じて、最適な状態というものを地域で判断をしていく、地域が主体となって最適なサービス

を考えていく)の実現が可能となるよう、基礎自治体の責任で義務教育を実施するべきではないか。

- ・ 圏域(道州)の単位で、教育の機会均等を図り、教職員の確保などにおいて格差が生じないように、道州が果たすべき役割があるのではないか。
- ・ 仮に、中等教育(高等学校レベル)や高等教育(大学レベル以上)で、道州が一定の権能を持つのであれば、義務教育との整合性を得るために道州と市町村間の調整の仕組みが必要となるのではないか。

2 税財源・財政調整のあり方

- ・ 義務教育の教職員給与費は、諸外国においても国庫負担又は教育目的税といった特定財源によって支えられており、引き続き、国が負担すべきか。
- ・ 教育内容や水準が、地方の財政力によって格差が生じないように、引き続き義務教育費国庫負担制度というかたちで財源保障すべきか。あるいは、地方の裁量や自由度を増すため、地方に財源を移して一般財源化すべきか。
- ・ 義務教育の施設整備については、国がその経費を一部負担することで整備が進められているが、その基準が一律であり、地域の実態に即していないなどの問題があることから、地域の工夫で自立的・自主的に整備できるような負担のあり方や仕組みに変えていく必要があるのではないか。

※1 日本国憲法(昭和二十一年十一月三日憲法)

第二十六条 すべて国民は、法律の定めるところにより、その能力に応じて、ひとしく教育を受ける権利を有する。

2 すべて国民は、法律の定めるところにより、その保護する子女に普通教育を受けさせる義務を負ふ。義務教育は、これを無償とする。

※2 学校教育法(昭和二十二年三月三十一日法律第二十六号)

第三十八条 市町村は、その区域内にある学齢児童を就学させるに必要な小学校を設置しなければならない。

第四十九条 第三十条第二項、第三十一条、第三十四条、第三十五条及び第三十七条から第四十四条までの規定は、中学校に準用する。

諸外国の義務教育制度の比較

参考 20-1

国 名		アメリカ	イギリス	フランス	ドイツ	韓 国	日 本
根拠法		各州の州憲法及び 教育法(又は学校法) ※ 州教育委員会が 教育を所掌	教育法	教育基本法	連 邦 憲 法 (基 本 法)、各 州 の 憲 法、教育関係法 等 ※ 教育の基本的 な権限は各州 が有し、文部省 を設けている。	憲法、教育基本 法、初等中等教 育法	憲法、教育基本 法、学校教育法
就 学 年 齢		6～15 歳 9 年間又は 10 年間 が多いが、(州によっ て異なる) ※カリフォルニア州は 6 ～18 歳	5～16 歳の 11 年間	6～16 歳の 10 年間	6～15 歳の 9 年間 (一部の州は 16 歳までの 10 年間)	6～15 歳の 9 年間	6～15 歳の 9 年間
義務 教 育 学 校	初 等	小学校(6 年制)	初等学校(6 年制)	小学校(5 年制)	基礎学校(4 年制) 一部の州は 6 年制)	初等学校(6 年制)	小学校(6 年制)
	中 等	下級ハイスクール (3 年制)、上級・下 級ハイスクール(6 年 制のうちの 3 年間)、 ハイスクール(4 年制 のうち 1 年間)	総合制中等学校(5 年 制)	コレージュ(4 年制) ↓ リセ等(3 年制のうち 1 年間)	ハウプトシューレ (5 年制)、実科学 校(6 年制のうち 5 年間)、ギムナジ ウム(9 年制のうち 5 年間)	中学校(3 年制)	中学校(3 年制) 中 等 教 育 学 校 前 期 課 程 (3 年 制)
	そ の 他 の 進 路	小学校(4 年制) ↓ ミドル・スクール ↓ (4 年制) ハ イ ス ク ー ル (4 年制のうち 1 年間)	ファースト・スクール ↓ ミドル・スクール ↓ アッパー・スクール		総合制学校 (9～13 年制)		
設置 主体		主に学校管理のため に組織された行政 単位である「学区」が 設置	ロンドン地域では基礎 的自治体が、それ以 外の地域では広域的 自治体が設置	小学校は市町村、 コレージュは県、 リセは地域圏(州)が 設置	基礎的自治体と 広域的自治体が 学校種を分担して 設置	特別市(ソウル)、 広域市及び道が 設置	主に市町村が設 置
教員		公立学校の教員は、 契約により学区教育 委員会に雇用された 者	公立学校の教員は、 契約により雇用されて いる。	公立学校の教員は、 国家公務員	公立学校の教員 は、州の公務員	公立学校の教員 は、国家公務員	公立学校の教員 は、地方公務員

国 名	アメリカ	イギリス	フランス	ドイツ	韓 国	日 本
財源	多くの州では、教育費財源に充てるため、教育目的税(売上税、タバコ税など)が設定されている。学校の設置・管理及び運営は、州法により設けられる学区の権限と責任に委ねられており、学区は財政的にも固有の課税権を持ち、学区住民に学校税(資産税)を課している。学区による学校教育財政は、独自に徴収した税収とそれを補う州からの補助金を主たる財源として行われている。	学校特定負担金の導入(2006年度)により、学校運営の予算(教職員給与、施設・備品の購入)は全て国が負担している。 なお、負担金の用途は国や地方が定めることなく、全て学校の裁量である。	国は国家公務員である教職員の給与費全額を負担しているほか、教科書その他の教材費などを負担 小学校・中学校の施設・設備の整備費は、設置者である市町村・県が負担しているが、その財源としては地方税収入のほか国が支出する各種補助金が充てられている。また、市町村に対しては、学校運営のための様々な経費に充てるため、国から運営総合交付金が交付されている。	教職員は州の公務員であり、給与費の全額を州が負担、施設・設備費は地方自治体が負担するというのが基本的な仕組みである。 また、地方自治体が負担する経費については、州が補助金を支出している。	小中学校教員は国家公務員であり、その給与費は全て国庫負担である。 地方が負担する学校教育費は、国からの地方教育財政交付金と地方教育税の税収などで賄われている。	市町村に対して小・中学校の設置義務が課されており、学校の経費は設置者が負担 教職員の給与費は都道府県が負担し、国がその3分の1を負担 学校施設の整備については、国が2分の1ないし3分の1の負担又は補助を行っている。
有償・無償	公立学校は授業料を徴収しない 教科書は無償(貸与)	公立学校は授業料を徴収しない 教科書は無償(貸与)	公立学校は授業料を徴収しない 教科書は無償(貸与)	公立学校は授業料を徴収しない 教科書は無償(貸与)が基本	公立学校は授業料を徴収しない 教科書は無償(給付)	国公立学校は授業料を徴収しない 教科書は無償(給付)
教育課程の基準	州や学区が教育課程の基準を定めている。 なお、近年では各州共通の基準を定め、各州の基準に反映させる動きがある。	国(教育省)により教育課程の全国基準を定めている。	国(国民教育省)が全国的な教育課程の基準として、学習指導要領を定めている。	各州の文部省が学習指導要領を定めている。 なお、各州間の調整機関として各州文部大臣会議があり、それぞれの基準を整合させる機能を持つ。	国(教育科学技術省)で教育課程を定めている。	国(文部科学省)で教育課程の基準として学習指導要領を定めている。
教科書検定	なし	なし	なし	各州の文部省による検定制度がある。	初等学校の全部及び中学校の国語と社会(国史)の教科書は国定 他の教科書は国による検定制度がある。	国(文部科学省)による検定制度がある。

我が国の義務教育費負担の沿革

明治 5 年	学制発布。小学校教育費は設置者である学区が負担。その大部分は学区内集金や寄付金による住民負担に依存。
明治 18 年	受益者負担主義を導入（授業料徴収を義務づけ）。これにより就学率低下（明治 16 年：51.0% → 明治 20 年：45.0%）。
明治 23 年	義務教育は市町村の委任事務に。義務教育費は教員給与を含め、市町村が負担（設置者負担主義を導入）。但し、授業料は引き続き徴収。
明治 26 年	授業料徴収を市町村の裁量に。
明治 29 年	小学校教員の給与の一部（年功加俸に要する経費）を国庫補助。
明治 33 年	第 3 次小学校令の制定により、義務教育無償制の原則確立。就学率が急速に向上（明治 33 年：81.5% → 明治 38 年：95.6%）。
明治 41 年	義務教育年限を 4 年から 6 年に延長。町村財政の圧迫と小学校教職員の処遇悪化を招来（明治 40 年代には、町村財政において教育費が税収の 60% を占めるに至る）。
大正 7 年	市町村義務教育費国庫負担法制定。義務教育費の国と地方による分担原則が確立。昭和 5 年には、小学校教員俸給総額に対する国庫負担金の割合は 52% に。
昭和 7 年	経済恐慌などにより市町村財政窮迫。市町村立尋常小学校費臨時国庫補助法を制定。毎年一定額を市町村に補助。 （市町村予算のうち最大経費である教員給与費に国費をあて、市町村間の財政調整を図る）
昭和 15 年	義務教育費国庫負担法制定。義務教育の教員給与費を府県の負担として、その 1/2 を国庫負担。地方分与税による地方財政調整機能を創設。
昭和 23 年	学校教育法施行。義務教育年限を 9 年に（新制中学校の義務教育化）。

- 昭和 25 年 シャウプ勧告に基づき、義務教育費国庫負担法廃止。新設された地方財政平衡交付金に吸収。義務教育の教員給与費を地方の一般財源化。地域間格差の拡大が問題に。
- 昭和 27 年 義務教育費国庫負担法成立。旧負担法の枠組みを基本的に引継ぎ、義務教育の教職員給与費を国庫負担。
- 平成 17 年 三位一体の改革により、国庫負担率を 1/2 から 1/3 に引き下げ。

（全額国庫負担構想）

義務教育の教職員給与費を全額国庫負担するという構想も提案されたことがある。

昭和 21 年 文部省が策定した「地方教育行政機構刷新要綱」が、フランスの制度にならい全国を大学を中心とする学区に分け、公立学校の教職員給与費を全額国庫負担とすることを構想。

昭和 28 年 義務教育学校職員法案提出。同法案は、義務教育諸学校の教職員全てを国家公務員とし、その給与費は定員定額によって全額国庫負担とすることを予定。法案は衆議院解散により廃案。

〔参照〕 中央教育審議会 初等中等教育分科会教育行財政部会 教育条件整備に関する作業部会「義務教育費に係る経費負担の在り方について（中間報告）」、平成 16 年 5 月 25 日。

ロンドンにおける大都市制度（GLAについて）

1 主な経緯

- 1960年 大ロンドン全域を管轄する広域地方政府の創設を王立委員会で勧告
- 1963年 ロンドン地方自治法成立
- 1965年 大ロンドン市（GLC）と32ロンドン区（London Borough）及びシティ設置
【サッチャー政権（保守党）誕生、労働党急進左派がGLC政権党リーダーに就任】
- 1983年 政府の地方行政関係内各委員会がGLC廃止を勧告。選挙公約に掲げた保守党が総選挙で圧勝、政府白書において二層制の地方政府を否定
- 1985年 GLC廃止法成立、翌年廃止
【労働党へ政権交代】
- 1998年 GLA設置に関する住民投票実施（賛成票72%）
- 2000年 GLA設置
- 2007年 住宅政策や職業訓練などの権限を追加
- 2011年 ロンドン開発公社、首都警察局の2つの実施機関を廃止し、内部部局化。

2 GLA創設の主な要因

○ 民主的組織や強力なリーダーシップの期待

- ・GLC廃止後、道路清掃、公共交通、犯罪防止、失業等の問題が顕在化。市民からロンドン全域を対象とする広域行政組織が存在しないことへの懸念の声。
- ・また、ロンドンの広域行政に関する権限が複数の合同委員会や調整機関に細分化され、複雑化するとともに、責任の所在があいまいになっていた。
- ・こうした組織の委員の多くは政府による任命であり、民主的統制が効かず、市民への説明責任を果たしていないとの批判があり、それらを調整する強力なリーダーシップがある体制が求められた。

○ 保守党→労働党への政権交代（1997年）

保守党：ロンドン全域を管轄する自治体は不要。ロンドン区（バラ）の代表で構成される合同委員会や政府任命の調整機関等を複数設置して対応

労働党：土地利用計画、警察、消防、公共交通等の広域行政のみを担当する新しい広域自治体を提案

○ ロンドン発展への期待

国際都市としてロンドンを発展させるために、市長が明確な政策を表明、実施できるような体制への期待。

3-1 2つの実施機関の事務内容

ロンドン交通局 (TfL)

市長の策定する交通戦略計画に基づき、下記のようなロンドンの公共交通サービスの管理運営を実施

- ・ ロンドンバス、ロンドン地下鉄、ドックランド軽軌道、クロイドン・トラムリンク、テムズ川の船舶交通の管理
- ・ 長距離バス乗り場（ビクトリア・コーチ・ステーション）の運営
- ・ ロンドン交通博物館の運営
- ・ 主要道路（約580km）、信号機（6000台）の維持管理
- ・ 混雑課金制度の運営
- ・ タクシー・ハイヤー業界の規制 など

ロンドン交通局は理事会によって運営されているが、理事（16名）はすべて市長によって任命され、理事長は市長が兼ねる。

ロンドン消防緊急時計画局 (LFEP)

ロンドン消防隊の予算とその運営を監督するほか、テロなど緊急事態への対応計画の策定及び発生時の監督を行う。消防業務はロンドン消防隊（the London Fire Brigade）が担う。

理事会は17名の理事で構成され、うち8名はGLA議会議員から市長が任命。残り7名はロンドン区の指名に基づき市長が任命する。

3-2 GLA内部の主な執行組織

ロンドン市長公安室

市長の策定する警察・犯罪対応計画に基づき、首都警察の予算とその運営を監督する。室長は市長が兼ねている。事件捜査を含む日常の警察業務の指揮監督は警視總監（内務大臣の推薦の下、女王が任命）が行う。

市長開発局

特定の地区を指定し、再開発を目的として道路、公共施設、保健教育施設、コミュニティ・レクリエーション施設などの社会基盤整備を行う。土地の収用も可能で、地区ごとに複数設置できる。現在はロンドン・オリンピックの跡地を公園として再開発するため London Legacy Development Corporation が置かれている。

4 国・GLA・ロンドン区の関係

- 一般的に国務大臣はGLAの権限行使に対し指示を行うことができるほか、個別の事務に応じて国の関与がある。また、GLA市長が作成・公告すべき計画・戦略を作成しない場合、国務大臣はその作成を命じることができる。

- ・ 土地利用計画についてはかなり強い関与があり、国務大臣から内容の見直しや改正を命じられる場合がある。また土地利用計画の様式や内容については、省令（国務大臣の定める規則）により決められている。
- ・ 一方、ゴミ処理に関する戦略のようなものについては、国の関与も比較的緩やかであり、GLA市長が作成する戦略の内容について、国務大臣は一定の命令を出すことができるが、予め市長との協議を経ることとなっている。

- GLAとロンドン区の関係もほぼ同様。ロンドン区はGLA市長の作成する計画・戦略に沿った事務の執行を義務づけられている。

- ・ ロンドン区は地域の土地利用計画を作成するが、その過程でGLA市長の定める土地利用計画と整合するものかどうか、書面での意見を求めることとなっている。また、ロンドン区が行う個々の土地利用許可に対し、GLA市長が介入する場合がある。
- ・ ゴミ処理に関する戦略では逆に、GLA市長が戦略を作成する際、個々のゴミ収集機関（ロンドン区）が作成した諸計画の尊重や同機関との協議を求められるほか、GLA市長がゴミ収集機関などに一定の行為を命じる際も、事前の協議を経ることとされている。

5 GLA議会

- GLA議会は首長公選制の下で、市長に対する監視が主な役割であり、下記のような権能を有している。
 - ・ 市長の政策の審議と実施状況の検証
 - ・ 予算案の修正、承認（予算案の修正には議員の2/3の賛成が必要）
 - ・ ロンドンの主要課題に関する調査・検討
 - ・ GLA 職員の任命（市長との協議による。実際には常任委員会のひとつである「ビジネス管理・任命委員会」がその業務を行っている）
 - ・ また本会議の議決を経て、議会は市長に対し提案を行うことが可能である。
- なお、副市長及び実務機関の理事として市長に任命される議員については、市長とともに執行機関としての機能も持つことになる。

＜参考＞ 自治体国際化協会編「ロンドンの新しい自治体」（2000 年）、同編「GLA（グレーター・ロンドン・オーソリティ）の現状と展望」（2006 年）、同編「パートナーシップを活用した地方自治体と政府の新たな関係」（2007 年）、同編「英国の地方自治（概要版）」（2010 年）、兼村高文「英国の財政調整制度について」（自治体国際化協会、2007 年）、田村 秀「イギリスにおける地方自治関係法令のあらましについて」（同 2007 年）、馬場 健「イギリスにおける都市再開発を巡る中央地方関係に関する調査報告」（同 2007 年）、日本都市センター編「欧米諸国にみる大都市制度」（2013 年）、Greater London Authority Act 1999、そのほかGLAのHPを参照した。

社会保障（生活保護制度）を通じた論点（案）

I 現状と課題

1 我が国の生活保護制度 【資料 1－2～5、参考 1－①参照】

- 生活保護制度は、憲法第25条の「国民は、健康で文化的な最低限度の生活を営む権利を有する」との規定を根拠とする国民の最低生活（ナショナル・ミニマム）を保障する制度である。
- 生活保護法第1条は、「憲法第25条に規定する理念に基づき、国が生活に困窮するすべての国民に対し、その困窮の程度に応じ、必要な保護を行い、その最低限度の生活を保障するとともに、その自立を助長する」と規定。
- 国は、ナショナル・ミニマムとして全国一律の保護基準（各地域における生活様式や物価差による生活水準の差を反映させるため、級地制度(6区分)を設定)を定めている。
- 地方自治体（都道府県、市及び福祉事務所を設置する町村※）は、法定受託事務として、国が定める基準に従い、全国統一的に生活保護を実施。
- 都道府県は、福祉事務所を設置し、市を除く町村区域（福祉事務所を設置する町村を除く。）において生活保護を実施するとともに、広域自治体として、保護施設の設置の認可、医療機関の指定等の他に、他の実施機関である市町村への指導監督を行う。
- 保護費については、国が3／4、地方自治体が1／4を負担。
地方負担分（ケースワーカー等の人件費を含む福祉事務所費など）は、地方交付税の基準財政需要額に算入されることで財源措置されている。
- 近年、失業による生活保護受給者が増大していることから、地方自治体ではハローワークやNPOなど関係機関と連携した就労・自立支援対策に取り組んでおり、国は生活困窮者が生活保護にいたる前の就労・自立支援のための新法の制定も予定している。

※福祉事務所を設置している町村は、全国で42町村(平成25年4月1日現在)

2 諸外国との比較 【資料 1－6参照】

- いわゆる公的扶助の対象となる生活困窮者は、主に①稼働年齢層で稼働能力がない又は制限されている者（障害者等）、②稼働年齢層で稼働能力のある者（失業者等）、③高齢者に分かれる。我が国ではこれらを単一の公的扶助制度（生活保護制度）により最低生活を保障しているが、諸外国ではこうした稼働能力の有無や年齢等の相違により複数の公的扶助制度が設けられていることが多い。
- 公的扶助の実施機関は、イギリスは国の機関（ジョブセンタープラス）で

あるが、他の国（フランス（県等）、ドイツ（州、郡・市）、スウェーデン（市）、アメリカ（州））では我が国と同様に地方自治体となっている。また、財源は、イギリスは全額国費負担、フランスとスウェーデンは全額地方負担、アメリカとドイツは州等が主に負担しながらも連邦政府が一部を負担している。

3 国と地方の役割分担について

- ・ 国と実施機関である地方との間では、「三位一体の改革」における国庫補助負担金の廃止・縮減の議論のなかで、国から、保護率の上昇や地域差は実施機関（地方自治体）による保護行政の水準（事務能力）に要因があり、濫給を防止するためには、地方の財源負担を増やし、保護基準も地方が独自に設定することで、保護行政を実施すべきとの主張もあった。

一方、地方は、自治体の保護行政に問題があるのではなく、主に地域における失業率や高齢化など社会的要因によるものであり、生活保護制度は、国がナショナル・ミニマムとして制度の運営に関しては国が責任を持ち、保護基準も国が全国一律で定め、保障すべきものと反論した経過がある。

- ・ 生活保護の適正化については、近年、保護費の増加や不正受給の問題が社会的に大きく取り上げられる。一方、要保護者の申請が不当に拒否されているのではないかと指摘もある。そのようななかで、被保護者への個別的就労・自立支援や受給要件の調査強化により、実施機関である地方自治体の事務負担が過重になるのではないかと懸念がある。

Ⅱ 論点

1 国と地方の役割分担

○ 引き続き国が担うべき役割とは何か。

- ・ 生活保護制度は生活困窮者を対象に最低生活に必要な現金給付を公費（租税）から支給する所得再分配による最低生活保障制度であり、公的年金や失業保険など他の社会保障制度を優先的に利用してもなお最低生活を維持することができない場合のみ利用することのできる、いわゆる「最後のセーフティネット」であることから、国（中央政府）がナショナル・ミニマムとして、引き続き制度設計や基準設定にあたるべきではないか。
- ・ 日本国民である以上、最低限度の生活は一つだと考えるのか否か。基準設定を含め地方の裁量権を増した場合、地域間格差が一定生じると思われるが、国民の理解を得ることは可能か。
- ・ 生活困窮者のうち、例えば稼働年齢層で稼働能力のある者（失業者等）については、就労支援や他の福祉施策をあわせた総合的な支援を行うことがで

きるよう現行制度から分離した上で、地方に対して制度設計や基準設定に関する裁量を一定与えるべきではないか。

○ 道州と基礎自治体の役割分担や関係をどうするのか。

- ・ 現在、都道府県が担っている役割のうち、広域自治体としての役割（保護施設の設置の認可、医療機関の指定、市町村への指導監督等）は道州が、実施機関としての役割は基礎自治体が担うべきか。
- ・ 都道府県が担っている広域自治体としての役割も含め、基礎自治体に事務・権限の多くを委ねるべきではないか。
- ・ 道州が広域自治体としての役割や、現在国が行っている役割の一部（基準設定等）を担う場合、現在の府県より、許可・指導監督等の区域が広大となり、府県単位で支所を置くなどの必要はないか。
- ・ 基礎自治体へ都道府県から人員や財源を移譲したとしても、小規模の町村が単独で福祉事務所を設置し、生活保護を実施することは却って非効率となるのではないか。その場合、更なる市町村合併を想定しないなら、広域連携や道州による垂直補完など何らかの具体的な対応を考える必要があるのではないか。
- ・ 大都市の役割・機能については、特例を想定するのか（大都市は道州の役割も合わせて担うなど）。

2 税財源・財政調整のあり方

- ・ 生活保護は最低生活の保障（ナショナル・ミニマム）である以上、保護の水準や内容が地方の財政力によって格差が生じないように、引き続き、国庫負担により財源保障すべきか。
- ・ 基準の設定を含めて地方の裁量や増やし、地方の財源で実施すべきか。（所得の再配分を地方の単位で行うのか）
- ・ 生活保護の水準や内容については、一定の基準を国が定める一方、地方の財政力格差は地方交付税等の財政調整でならすことを前提に、地方の一般財源で手当することとするのか。

生活保護制度の概要

◆生活保護制度における4つの基本原理

- ・ 国家責任の原理(同法第1条) … 憲法25条に規定する理念に基づき、国が生活に困窮するすべての国民に対し、その困窮の程度に応じ、必要な保護を行い、その最低限度の生活を保障するとともに、その自立を助長する。
- ・ 無差別平等の原理(同法2条) … すべて国民は、この法律の定める要件を満たす限り、この法律による保護を、無差別平等に受けることができる。
- ・ 最低生活の原理(同法3条) … この法律により保障される最低限度の生活は、健康で文化的な生活水準を維持することができるものでなければならない。
- ・ 補足性の原理(同法4条) … 保護は、生活に困窮する者が、その利用し得る資産、能力その他あらゆるものを、その最低限度の生活の維持のために活用することを要件として行われるとともに、扶養義務者の扶養及び他の法律に定める扶助は、すべてこの法律による保護に優先して行われる。

◆保護の種類と内容

種 類	生活を営む上で生じる費用	支給内容
生活扶助	日常生活に必要な費用 (食費・被服費・光熱費等)	基準額は、 (1) 食費等の個人的費用 (2) 光熱水費等の世帯共通費用を合算して算出。 特定の世帯に加算がある。(母子加算等)
住宅扶助	アパート等の家賃	定められた範囲内で実費を支給
教育扶助	義務教育を受けるために必要な学用品費	定められた基準額を支給
医療扶助	医療サービスの費用	費用は直接医療機関へ支払(本人負担なし)
介護扶助	介護サービスの費用	費用は直接介護事業者へ支払(本人負担なし)
出産扶助	出産費用	定められた範囲内で実費を支給
生業扶助	就労に必要な技能の修得等にかかる費用	定められた範囲内で実費を支給
葬祭扶助	葬祭費用	定められた範囲内で実費を支給

◆保護の基準

保護の基準は国(厚生労働大臣)が全国一律に定める。(同法8条)

※ 各地域における生活様式や物価差による生活水準の差を反映させるため、級地制度(6区分)を設定。

◆保護の実施機関及び費用負担

- ・ 都道府県、市、福祉事務所を設置する町村が、国の基準に従い、法定受託事務として実施。
- ・ 都道府県・市は、福祉事務所を設置し、被保護世帯に対して担当のケースワーカーを設定。
※ 福祉事務所の所員の定数は条例で定める。ただし、国(厚生労働省)としては、以下の数を標準数として示している。
(都道府県)被保護世帯65に1、(市)・(町村)被保護世帯80に1
- ・ 保護費については、国が3/4、地方自治体が1/4を負担。
※ 地方負担分(ケースワーカー等の人件費を含む福祉事務所費など)は、地方交付税の基準財政需要額に算入されることで財源措置されている。

諸外国の公的扶助制度の比較

国名	イギリス	フランス	ドイツ	スウェーデン	アメリカ	日本
制度名称	所得補助	積極的連帯収入（RSA）	社会扶助	社会扶助	貧困家族一時扶助（TANF）	生活保護
対象者	○16 歳～59 歳	○低所得者で1 8 歳以上	○生活に困窮する者（年齢制限なし）	○18～64 歳	○未成年（概ね 18 歳未満）の児童、妊婦のいる貧困家庭	○生活に困窮する者（年齢制限なし）
給付内容	○生活費は現金給付 ※住宅・介護・医療は他の制度で対応	○生活費は現金給付 ※住宅・介護・医療は他のサービスで対応	○生活費、住宅費は現金給付 ○医療・介護は必要なサービスを提供	○生活費、住宅費は現金給付 ※医療・介護は他のサービスで対応	○給付形態（現金給付、所得税額軽減）や給付水準は州によって異なる	○生活費・住宅費は現金給付 ○医療・介護はサービス給付
所管省庁	○雇用年金省	○連帯・社会団結省	○連邦労働・社会省	○社会省	○連邦 保健福祉省	○厚生労働省
給付 実施機関	○ジョブセクタープラス （国の機関）	○県（給付事業全体管理） ○家族手当金庫及び農業社会共済（支払い事業）	○州、郡、市	○コミュニティ（市）	○各州	○都道府県・市等
財源	○全額国庫負担	○県	○連邦政府：6 %○州：15.5 % ○郡・市：78.5 %※2008 年実績	○コミュニティ（市）	○連邦及び州の一般財源（連邦は州に補助金交付）	○国：3 / 4 ○都道府県・市等：1 / 4
基準設定	○全国统一基準 ※法令に規定 ※地域差なし	○全国统一基準 ※政府が基準改定 ※地域差なし	○連邦政府は全国標準を示す ○州・市は独自の基準を設定 ※法令に規定	○食費、医療費相当は全国统一基準 ○住宅費、電気代相当は各コミュニティ（市）が設定	○連邦が基本的枠組みを定め、制度の詳細は州で決定	○全国统一基準 ※政府が決定 ※地域差を反映
所得調査	有	有	有	有	有（州が独自基準を設定）	有
資産調査	有	無	有	有	州が独自基準を設定 ※オハイオ州は資産制限なし	有
就 労 支 援	実施 機関	○県 ○雇用局（国の機関）等	○雇用エージェンシー（旧連邦雇用庁）	○コミュニティ（市）	○連邦及び各州	○都道府県・市等とハローワーク
	内容	○県と受給者が社会参入契約を締結し、就職関連活動を義務づけ（契約内容を遵守しない場合には保護停止）。 ○県の状況に応じ、職業紹介を所管している雇用局や、その他社会復帰支援機関などの協力機関が支援。	○雇用エージェンシーとの間で統合協定を締結し、就労支援サービス（職業相談、職業訓練等）や現金給付を受ける。	○財源はコミュニティ（市）が負担。 ○拒否時には保護停止。	○TANF 自体が就労促進目的を有し、給付開始から2 年以内の就労義務づけ、60 ヶ月の受給制限、受給者の就職関連活動の義務づけあり。	○ハローワークとの連携のほ か、福祉事務所においても 就労支援を実施。
備考	○従来、稼働年齢にある低所得者向け給付は社会保険（国民保険）を原則とし、その受給権がない者に限って公的扶助（所得補助）を受給するという仕組みを取ってきたが、様々な給付が積み重ねに創設され、制度が複雑化したことから統合化の動きがある。	○複雑になっていった社会復帰希望者に対する支援を一本化するともに、従来の扶助の対象となっていない低所得者労働者にも補足的な給付を支給するため、2009 年に新制度へ移行。 ○金銭的援助をしながら社会的弱者を労働市場に組み入れることが優先課題とされている。	○失業者や社会扶助受給者に対する財政支出の増大、また就労促進支援について対人サポートを行う人材の育成・確保などの課題がある。	○社会サービス法により、コミュニティが社会保障の最終責任を負うとされている。	○その他の主な扶助 ①補足的保障所得 (SSI) 高齢者、障害者を対象に現金給付 ②メディケイド 低所得者を対象とした医療扶助 ③フードスタンプ 低所得者を対象に食料・生活必需品購入用カード支給	○保護受給中の勤労収入を積み立てる「就労自立給付金」制度や不正受給対策を盛り込んだ生活保護法改正案が平成 25 年通常国会に提出されたが、審議未了で廃案となった。

参考 24

参考 24

社会保障（医療制度）を通じた論点（案）

I 現状と課題

1 我が国の医療制度 【資料2-2～3、参考2-①～⑤参照】

- ・ 我が国の医療制度の特徴は「国民皆保険制度」であり、保険証があれば基本的に全国どこでも受診することができる「フリー・アクセス」である。
- ・ 医療保険制度（国民保険、職域保険等）は、いずれも被保険者が保険料を負担する社会保険方式であるが、加入者の所得水準が低く、年齢構成が高い「国民健康保険」や中小企業の被用者を対象とした「協会けんぽ」、「後期高齢者医療制度」ではその財源の一定割合を公費で負担している。
- ・ 医療費は、高齢化の進展や医療技術・機器の進歩とともに増え続けており、持続可能な制度をどのように構築していくかが課題となっている。
- ・ 国や地方自治体による主な施策としては、国が医療保険による医療サービスの価格を全国一律に定める診療報酬制度や、国が基準を設定し、都道府県が地域医療計画で定める病床規制があげられる。
国は診療報酬の改定や病床規制の基準設定等により増大する医療費の抑制や在宅医療の推進等の政策誘導を行っている。
- ・ 地域医療における医師不足は深刻であり、とりわけ産科・小児科・救急等の特定診療科医師の確保、地域偏在の是正が大きな課題となっている。
- ・ 超高齢化社会に向けて、医療における病院機能の分化・強化とともに、「施設」から「地域」へ・「医療」から「介護」への適切な誘導を行うため、医療と介護の関係機関が連携し、地域において医療・介護・生活支援等の福祉サービスを一体的に提供する地域包括ケア体制の整備等を目指す動きがある。

2 諸外国との比較 【資料2-4参照】

- ・ 日本では社会保険方式（財源は保険と税の組み合わせ）、フランス・ドイツは社会保険方式、イギリス・スウェーデンは税方式である。アメリカは一部の対象者に対してのみ公的医療制度を運営している。

〈参考〉

- ・ 社会保険方式であるフランスは、職域ごとの保険と、無職者等を対象とする普遍的医療制度（CMU）により国民皆保険を実現している。国の出先機関である地方医療庁が地

域医療計画を策定している。

同じく社会保険方式のドイツは、一定所得以上の被用者、自営業者、公務員等は強制適用ではないため、公的医療保険のカバー率は全国民の約 85%となっている。地域医療計画は州が疾病金庫等と協議の上で策定している。

- 税方式であるイギリスは、国民医療制度（NHS）によって受診者の自己負担なしで医療を提供している。NHS から一定の独立性を持ち全国に点在している PCT（プライマリ・ケア・トラスト）が地域医療計画を策定し、医療サービスを提供している。

同じく税方式のスウェーデンは、国の医療ケア行動計画及び基本方針のもと、県（ランズティング）が具体的な計画を策定し、医療施設を設置・運営している。（初期医療は私立の診療所もある。）

- アメリカは、高齢者と障害者を対象とするメディケア、低所得者を対象としているメディケイド等の公的医療制度を有するが、多くの国民は民間医療保険に加入するしかないため、無保険者も多数存在している。2010 年に成立した医療保険改革法により、全国民にいずれかの保険への加入を義務づけることとなった。なお、メディケアは連邦政府が運営しているが、メディケイドは州が提供し、地域医療計画を策定している。
- 我が国では医療計画による病床規制はあるが、医師の開業は自由であり、ドイツのように地域ごとの保険医の総数は規制していない。我が国では医師の養成数を国が全国の医学部入学定員で制限している。

3 国と地方の役割分担について【資料 2-2～3、参考 2-①～⑤参照】

- 国が、医療計画（病床規制の算出方法等）の基準設定や診療報酬の改定、施設基準等の決定等を通じて、全国統一的な医療政策を進めており、都道府県は、その国の方針に基づき地域医療計画を策定し、圏域ごとの基準病床数を定め、それをもとに病院の開設、増床等の許可を行っている。（病床過剰地域での許可は国の同意が必要。）

なお、保険医療機関の指定等は国の事務権限となっている。

また、生活習慣病対策や長期入院の是正等により医療費の適正化に取り組むため、国と都道府県で医療費適正化計画を策定している。

- 市町村が運営する国民健康保険の財政は、一般会計から繰り入れざるを得ない厳しい状況が続いており、市町村間の格差も大きいことから、財政運営の安定化を図るため、都道府県単位による広域化への動きがある。
- 自治体病院は、地域における基幹的な公的医療機関として、地域医療の確保のため重要な役割を果たしているが、近年はその経営状況が悪化するとともに、医師不足に伴い診療体制の縮小を余儀なくされるなど、その経営環境や医療提供体制の維持が極めて厳しくなっている。

なお、国立病院でも、高度医療や民間では困難な分野を担うなど、地域医療においても重要な役割を果たしており、国と地方の役割分担は明確とはいえない。

Ⅱ 論点

1 国と地方の役割分担

○ 引き続き国が担うべき役割とは何か。

- ・ 国民の疾病、傷害によるリスクに対する社会保障として、国民皆保険制度の持続可能な運営、医療の質の確保（医師の養成、施設・運営基準等）、医療費の適正化については、引き続き国が責任を果たすべきか。
- ・ 現在は、診療報酬や病床規制等の基準は国が全国一律に定めているが、地方において地域の実情を踏まえた医療提供体制を確保するために、地方独自に診療報酬を高くしたり、病床数を増加するなど独自の設定を可能とすべきではないか。

その場合、地域間の過当競争により医療費が増大し、却って都市部へ集中してしまうなど地域間格差が一定生じる懸念もあるが、国民の理解を得ることは可能か。

○ 道州と基礎自治体の役割分担や関係をどうするのか。

- ・ 現在、都道府県において地域医療計画を策定し、医療提供体制の確保を進めているが、患者は都道府県を越えて、他府県の病院等にも入院・外来していることから、広域自治体（道州）単位で医療計画を策定すれば、医療機関のより効率的な配置・連携等が可能になるのではないか。
- ・ 道州になると管轄区域が広大となるが、現在、都道府県で策定している二次医療圏※の計画策定など、地域へのきめ細かい医療提供の体制をどのように図るか。（※参考②-4参照：関西広域連合構成府県における二次医療圏数は44）
- ・ 国民健康保険の保険者を広域化することを前提に、基本的に医療供給体制や介護入所施設の確保については、広域自治体（府県または道州）が担い、住民に身近な在宅介護サービスなどの提供体制の確保については、介護保険の保険者である市町村（基礎自治体）が担うべきではないか。
- ・ 市町村域（一次医療圏）におけるプライマリケア（地域での住民に身近な総合医療）や在宅医療と介護サービスの連携による地域包括ケア体制を確保する観点から、基礎自治体の役割をもっと重視すべきではないか。

2 税財源・財政調整のあり方

- ・ 我が国の医療保険制度は社会保険方式であるものの、国民健康保険や後期高齢者医療制度などは公費負担を前提としているが、格差が生じないように引き続き、国庫負担により財源保障すべきか。
- ・ 医療費の増大を抑制しつつ、地域医療における供給体制を確保することは、

全国一律による診療報酬改定等による誘導だけで可能か。または、地域医療再生交付金のような補助金（交付金）なども組み合わせ、地域の独自性を生かした整備を図っていくべきか。

- 国は基本的な方針を定めるだけで、地方が診療報酬や病床規制等の権限を持つこととした場合、医療費の増大の抑制と医療提供体制の確保との面の両立は果たして可能か。

その場合、地域における受益と負担を明らかにするために、被用者保険についても地域単位とし、その財源保障は、国は全国一律分のみとし、地域独自の上乗せ分については地方が担えばよいのではないか。

- 道州制を導入した場合、運営主体の変更に伴う改革コストが相当程度生ずるのではないか（誰が負担するか）。

医療保険制度の概要

国民皆保険制のもと、医療の提供に必要な費用を社会保険方式により保障する制度であり、職域を主な基準とした以下のような複数の保険制度が並列する形式となっている。又、満 75 歳以上の後期高齢者等に対しては別途独立した医療保険制度（後期高齢者医療制度）が設けられている。

	国民健康保険 (国保)	被用者保険			後期高齢者医療制度 (長寿医療制度)
		組合管掌健康保険 (組合健保)	健康保険協会管掌健康保険 (協会けんぽ(旧政管健保))	共済	
保険者	市町村	健康保険組合	全国健康保険協会	共済組合	後期高齢者医療広域連合（都道府県単位で構成される市町村広域連合）
保険者数 (平成 24 年 3 月末)	1, 717	1, 443	1	85 (平成 23 年 3 月末)	47
被保険者	自営業者、年金生活者、非正規雇用者等	主に大企業の被用者等	単独または共同でも健康保険組合を持つことができない中小企業の被用者等	国家・地方公務員や学校教職員等	①満 75 歳以上の者 ②満 65～74 歳ので一定の障害状態にあると認定された者
被保険者数 (平成 24 年 3 月末)	3, 520 万人	2, 950 万人	3, 488 万人	919 万人 (平成 23 年 3 月末)	1, 473 万人
窓口負担	3 割負担 ※70～74 歳の現行の窓口負担は 1 割（法律上は 2 割）、義務教育未就学前 2 割、その他各自治体において別途措置有り				1 割負担 ※現役並みの所得がある場合は 3 割負担
保険料率の設定	保険者毎に設定	保険者毎に設定	保険者が都道府県毎の保険料率を設定	保険者毎に設定	保険者毎に設定
保険料負担率※	9. 7%	5. 0%	7. 2%	4. 9%	7. 9%
財源構成	保険料 50% 公 費 50% (国 41：都道府県 9)	保険料 50% 事業主 50% ※財政逼迫組合に対する公費補助あり	保険料 41. 8% 事業主 41. 8% 国 庫 16. 4%	保険料 50% 事業主 (国、自治体) 50%	支援金 40% (各医療保険者) ※現役世代の負担 保険料 10% (後期高齢者) 公費 50% (国 4：都道府県 1：市町村 1)
診療報酬の設定	諮問機関（中央社会保健医療協議会、社会保障審議会等）の意見を聴取のうえ国が設定				
診療報酬の給付審査	国民健康保険団体連合会 (都道府県単位で市町村や国保組合により構成)	社会保険診療報酬支払基金（民間法人）			国民健康保険団体連合会（都道府県単位で市町村や国保組合により構成）

※保険料負担率・・・被保険者一人当たり平均保険料を被保険者一人当たり平均所得で除したもの

介護保険制度の概要

要介護者に保健・医療・福祉サービスを給付するため、国民の共同連帯に基づき、要介護者を社会全体で支える新たな仕組みとして平成12年4月に導入。介護保険制度の保険者は市町村であり、被保険者は、①65歳以上の者（第1号被保険者）、②40～64歳の医療保険加入者（第2号被保険者）となっている。

	介護保険制度	
保険者	市町村 ※広域連合や一部事務組合で運営するケースも多い	
被保険者	第1号被保険者（65歳以上の者）	第2号被保険者（40～64歳の医療保険加入者）
人数（平成22年度）	2,910万人	4,263万人
受給要件	・要介護状態（寝たきり、認知症等で介護が必要な状態） ・要支援状態（日常生活に支援が必要な状態）	要介護、要支援状態が、末期がん・関節リウマチ等の加齢に起因する疾病（特定疾病）による場合に限定
保険料設定	サービス利用状況の見込みに応じて保険者（市町村）ごとに設定 ※市町村が3年ごとに改定する介護保険事業計画のサービス費用見込額に基づき、保険料を見直し	国が医療保険者毎の総額を設定し、それに基づき各医療保険者が保険料を設定
保険料徴収	市町村が徴収（原則、年金からの源泉徴収）	医療保険者が医療保険の保険料と一括徴収
窓口負担	1割負担 ※所得を問わない	
財源構成	給付総額について 公費 50%（国25%、都道府県12.5%、市町村12.5%）※施設介護給付は国20%、都道府県17.5% 保険料 50%（第1号21%、第2号29%） ※給付総額の50%部分を第1号被保険者、第2号被保険者の人数比按分で負担 ※介護保険制度の財政を安定させるために、都道府県に別途財政安定化基金を設置（【負担】国・都道府県・市町村＝1：1：1） （市町村の介護保険財政悪化に対し、資金交付や資金貸付を行う）	
介護報酬の設定	諮問機関（社会保障審議会）の意見を聴取のうえ国が設定	
介護報酬の給付審査	国民健康保険団体連合会（都道府県単位で市町村や国保組合により構成）	

【平成25年4月22日第10回社会保障制度改革国民会議資料に基づき作成】

諸外国の医療保険制度の比較

		イギリス	フランス	ドイツ	スウェーデン	アメリカ	日本
制度の概要		○国民医療制度（NHS）によって原則無料で医療を提供。NHSの財源は8割が税金、残りは国民保険（医療・年金・残りは国民保険（医療・年金・雇用関係給付を含む社会保険制度）・受益者負担等。実際の医療サービスはNHSから一定の独立性を持つプライマリ・ケア・トラスト（PCT）が供給。	○職域ごとに強制加入の多数の制度があり、国民の99%をカバー。対象外のフランス人・外国人は普遍的医療カバレッジ（給付）制度の対象となる。	○公的保険は一般労働者・年金受給者・学生等を対象とした一般制度と自営業者を対象とした農業者疾病保険。一定所得以上の者・公務員は強制適用ではない。2009年以降、公的医療保険未加入者に、原則として公的医療保険または民間保険への加入を義務付け。	○税方式による公営のサービス。財源は広域自治体（ランステイング）の税収が約7割、国からの補助金が約2割を占める。初期医療は公立・私立の診療所が行い、専門医療はランステイングが運営する病院が行う。	○高齢者・障害者に対するメディケア、低所得者に対するメディケイドが存在するが、現役世代への医療保障は民間が担っていたため、無保険者が多数存在。2010年に医療保険改革法が成立し、全国民にいずれかの保険への加入を義務付けるが、なお無保険者が残る見込み。	○国民皆保険制度。国民は、市町村が運営する国民健康保険、または職域ごとの被用者保険に加入する。
	対象	○全国民	○全国民の99%	○全国民の約85%（自営業者・高所得者は任意加入）	○全国民	○65歳以上の高齢者・障害者・低所得者のみ	○全国民
公的医療	種類	○税方式	○社会保険方式	○社会保険方式	○税方式	（メディケア） ○社会保険方式 （メディケイド） ○税方式	○社会保険方式（財源は保険と税の組み合わせ）
	診療報酬決定方法	○国が総額を決定し、その枠内でNHSが配分。	○国が医療費総額の目標を設定。 ○国の出先機関である地方医療庁（ARS）が、国の目標に整合するよう個別報酬を決定。	○国が総額と原則的なルールを決定。 ○疾病金庫協会（保険者）と保険医協会が協議し個別報酬を決定。	○ランステイングによる予算割り当て。	○一部を除き保険者と病院・医師が決定。	○中央社会保険医療協議会の答申に基づき国（厚生労働省）が決定。
支払方式	診療所・開業医	○登録人頭制（患者数ごと）＋基本診療手当	○出来高払い制	○総額請負制（保険者から保険医協会に一括支払。保険医協会から個々の医師に対しては出来高払い）	○ランステイングによる予算割り当て	（メディケア） ○出来高払い制（民間保険） ○出来高払い制 ○人頭制 など	○出来高払い制
	病院	○病院ごとの総枠予算制＋実績払い	○公的病院は総枠予算制 ○私的病院は1日あたりの定額払い制	○特定の療養は1件あたりの包括払制 ○その他の給付は1日あたりの定額払い制		（メディケア） ○疾病による定額払い制（民間保険） ○出来高払い制 ○人頭制 など	○外来は出来高払い制 ○入院療養・看護・医学的管理は定額払い制、手術料は出来高払い制
アクセス		○登録医師（GP）の紹介がない限り原則病院での受診はできない。	○かかりつけ医の紹介なしに他の医師を受診することを制限。	○フリーアクセス。	○フリーアクセス（住所地以外のランステイングでの受診も可能）。	○フリーアクセス。 ○民間保険によってはかかりつけ医（GP）への訪問を義務づける場合あり。	○フリーアクセス。
	医療支出/GDP （OECD 平均 9.0%）	○8.7% （OECD 加盟 31 か国中 17 位） （OECD 平均－0.3 ポイント）	○11.2% （OECD 加盟 31 か国中 2 位） （OECD 平均＋2.2 ポイント）	○10.5% （OECD 加盟 31 か国中 4 位） （OECD 平均＋1.5 ポイント）	○9.4% （OECD 加盟 31 か国中 15 位） （OECD 平均＋0.4 ポイント）	○16.0% （OECD 加盟 31 か国中 1 位） （OECD 平均＋7.0 ポイント）	○8.1% （OECD 加盟 31 か国中 22 位） （OECD 平均－0.9 ポイント）
医療支出/人口 （OECD 平均 3,078ドル）		○3,129ドル （OECD 加盟 31 か国中 16 位） （OECD 平均＋51ドル）	○3,696ドル （OECD 加盟 31 か国中 10 位） （OECD 平均＋618ドル）	○3,737ドル （OECD 加盟 31 か国中 9 位） （OECD 平均＋659ドル）	○3,470ドル （OECD 加盟 31 か国中 13 位） （OECD 平均＋392ドル）	○7,538ドル （OECD 加盟 31 か国中 1 位） （OECD 平均＋4,460ドル）	○2,729ドル （OECD 加盟 31 か国中 20 位） （OECD 平均－349ドル）

諸外国の医療保険制度の比較

	イギリス	フランス	ドイツ	スウェーデン	アメリカ	日本
臨床医数 /人口1,000人 (OECD平均3.1人)	○2.7人 (OECD平均－0.4人)	○3.4人 (OECD平均＋0.3人)	○3.6人 (OECD平均＋0.5人)	○3.6人 (OECD平均＋0.5人)	○2.4人 (OECD平均－0.7人)	○2.2人 (OECD平均－0.9人)
急性期病床数 /人口1,000人 (OECD平均3.6床)	○2.7床 (OECD平均－0.9床)	○3.5床 (OECD平均－0.1床)	○5.7床 (OECD平均＋2.1床)	○2.2床 (OECD平均－1.4床)	○2.7床 (OECD平均－0.9床)	○8.1床 (OECD平均＋4.5床)
医療計画	○保健省が予算計画・ビジネスプランを策定。全国152のPCTが地域医療計画を作成し、全国10の戦略的保険当局はPCTの業務が適切に行われているか管理・監督。	○大枠は、国が毎年の社会保障財政法の中で医療保険支出全国目標（ONDAM）等を示す。その枠組みの下で地方医療庁が地域保健医療計画を策定し、医療供給体制を管理する。	○国が大枠を定め、疾病金庫（公的保険機関）・医師・病院が契約を結ぶことで計画を作成。それぞれの計画について州政府・疾病金庫・医師協会などが適宜会議体を組織して決定。	○国が医療ケア行動計画を策定し大まかな原則を決定。ランスティングが具体的な計画を策定し責任を負う。	○連邦政府は健康に関する目標値を設定。大部分の州政府は新規の医療サービス等の承認を行うCONプログラムを採用（承認対象は州により異なる）。	○厚生労働大臣は基本方針を定める。都道府県は基本方針に即して医療計画を定める。
高額医療費の負担	○外来処方箋は一处方当たり定額負担、歯科医療は3種類の定額負担。高齢者・低所得者・妊婦には免除があり、薬剤については免除者が多い。	○登録を受けた医師は国の定める診療報酬を超過する請求が認められ、この部分は自己負担となる。薬剤費は薬効に応じた償還率（65％～15％）で公的保険がカバーし、残りが自己負担となる。自己負担をカバーする民間保険は普及率が8割を超える。	○高度医療・新薬については公的保険がカバーしていないが民間保険はカバーしている場合もある。	○ランスティングが自己負担額を設定するが、法により上限が定められている。	○公的医療保険では高額な医療費の部分は自己負担となるが、民間保険には高額の医療費に対して高額医療費保険が存在している。高額医療費保険では患者負担の上限額が決められている。	○医療保険により自己負担限度額を超えた部分が払い戻される高額療養費制度がある。

※医療制度については財務総合政策研究所「医療制度の国際比較」(H22.6)、日本医療政策機構「スウェーデンの医療政策と高齢化対策」(H24.3.19)、国立国会図書館調査及び立法考査局「外国の立法 No.243-1」『【アメリカ】医療保険改革法成立』(H22.4)より。

※OECD加盟国データは日本医師会総合政策研究機構「医療関連データの国際比較 2010－OECD Health Data 2010より－」(H22.9.10)より。臨床医数・急性期病床数はデータのない加盟国があるため順位を省略している。

社会保障制度と道州制

厚生労働省社会・援護局地域福祉課
生活困窮者自立支援室長 熊木 正人

1. 社会保障制度の概観

～「費用負担は広域、人的サービスはきめ細やかに」が基本

① 福祉

福祉は、住民に対する人的サービスであり、きめ細やかなサービスを行う観点から、住民に最も身近な基礎自治体が担いつつ、これを国や都道府県が重層的に支援する構図（例えば費用負担は国 1 / 2、都道府県 1 / 4、市町村 1 / 4 とするものが多い。）

ア) 介護保険制度

- ・ 市町村が保険制度を運営。都道府県は市町村への助言や事業者の指導監督等を実施 ※障害福祉制度も、保険制度ではないが同様のスキーム

イ) 生活保護制度

- ・ 福祉事務所設置自治体（基本的に都道府県＋市）が実施。ナショナルミニマムの最たるものとして国が 3 / 4 を負担し法定受託事務としている。

② 医療

ア) 医療保険制度

- ・ 職域保険と地域保険（国民健康保険）とに分かれており、国民健康保険の運営は基本的に市町村、費用は国と市町村保険料の部分が大きい。一方、価格は国が決定（診療報酬）

イ) 医療提供体制

- ・ 病床規制は国が基準を設定し都道府県が計画を策定。そのほか、救急医療に代表されるとおり医療提供体制の構築は都道府県が主体的役割

ウ) 感染症対策

- ・ 感染症の種類に応じ、調査、医療の実施、交通の遮断などを都道府県知事が行うこととされている（一部国も実施）。

2. 道州制を想定した場合の論点

- ・ 社会保障制度分野のみでみた場合、道州という広域単位を希求する強いメリットはあるか。逆に強いデメリットはあるか。
- ・ 国から道州に思い切った権限・事務の移管をした場合、一般論として地域格差が開くことが想定されるが、国民の理解を得られる範囲とはどのようなものか。

① 福祉

ア) 介護保険制度

- ・ 現在、国の基準を基に都道府県が条例で定めている事業者規制（担当者の配置基準等）の取り扱いをどうするか。

イ) 生活保護制度

- ・ ナショナルミニマムとして引き続き国の役割を強く残すのか、あるいは生活扶助基準等も道州で設定するのか。
- ・ 多くの町村部では都道府県が実施主体となっているが、これをどうするか。

② 医療

- ・ 全体的には、現在都道府県単位での構造改革が模索されており、これとの関係には留意が必要。

ア) 医療保険制度

- ・ 国民健康保険の運営主体をどうするか。
- ・ 診療報酬を道州が設定する場合、根拠となるデータの収集方策などのインフラ整備は必要となるのではないかな。

イ) 医療提供体制

- ・ 例えば、病床規制に関する国の基準を廃止した場合、自治体格差が開くおそれがあるが、国民の理解を得ることが必要ではないかな。
- ・ なお、保健所（都道府県、指定都市、中核市等が設置）などのインフラも基礎自治体又は道州への移管が必要となる。ネットワークの定着には時間を要するのではないかな。

ウ) 感染症対策

- ・ 世界レベルでのパンデミック(新型インフルエンザ等)を考えれば、WHO等国際機関と知見を共有できる国が引き続き現行と同様の役割を担うことが必要になるのではないかな。

（参考）地方厚生局

【主な業務】 2以上の都道府県をまたがる医療・福祉サービスの指導、各種養成施設の指定、食品行政に関する承認、健康保険組合の指導、厚生年金基金の指導、麻薬取締り 等

北海道厚生局	北海道
東北厚生局	青森県、岩手県、宮城県、秋田県、山形県、福島県
関東信越厚生局	茨城県、栃木県、群馬県、埼玉県、千葉県、東京都、神奈川県、新潟県、山梨県、長野県
東海北陸厚生局	富山県、石川県、岐阜県、静岡県、愛知県、三重県
近畿厚生局	福井県、滋賀県、京都府、大阪府、兵庫県、奈良県、和歌山県
中国四国厚生局	鳥取県、島根県、岡山県、広島県、山口県、徳島県、香川県、愛媛県、高知県
九州厚生局	福岡県、佐賀県、長崎県、熊本県、大分県、宮崎県、鹿児島県、沖縄県

※ 本資料の内容は、筆者個人の見解に基づくものであり、筆者の属する組織の公式見解を示すものではない点、ご留意いただきたい。

「医療と生活保護」

2013.8.9(火) 関西広域連合

自治体国際化協会 理事長（元奈良女子大学教授） 木村陽子

1. 国民の価値観

- ・単一国家、連邦国家にかかわらず、医療や福祉は国民の安心・安全にかかわる重要な政策。
- ・機会の均等の尊重―（例）医療へのアクセス、義務教育へのアクセス―いずれも外部効果が大きい。
- ・平等意識が強い―（例）所得格差、地域格差などが拡大することを好まない。
- ・社会保険の採用―介護・医療など財・サービスの供給においては市場重視―準市場の形成

2. 医療と生活保護

- ・道州制に大きく関係するのは、医療では地域保険である国民健康保険
- ・国民健康保険と生活保護は、両者ともに貧困者対策。

（1）生活保護

- ・複合的要因によって慢性的貧困に陥った者や家族が対象。生活全体を支援。
- ・法定受託事務
実施団体―市、町村については都道府県
財源―保護費については、国が4分の3、自治体が4分の1
ケースワーカーは、自治体負担。
- ・近年の増加傾向により、さらに財政悪化。
- ・地域格差が大きく、現在では都市部の問題となっている。特に、近畿圏の政令市、市の保護率が高い。
保護率 全国平均（平成25年4月 16.9%）に対し、大阪市（同 56.8%）、京都市（平成25年 32.3%）、神戸市（同 31.9%）。
- ・保護率の格差は、社会経済的要因
- ・制度改正が必要な分野（（例）高齢者と就労支援が重要な稼得世代の分離、総合的な就労支援）
- ・稼得世代には、複合的な就労阻害要因を除くケアと同時に、就労支援が必要。

- ・福祉だけではなく、医療、労働、教育、介護、カウンセリング、住宅などの総合的貧困対策が必要。
- ・就労支援―職業間、地域間のマッチングが重要。

（２）国民健康保険

- ・被保険者はワーキングプア、ボーダーライン層、無職が多数。
- ・保険料負担能力の低下し、絶えず、財政問題に直面。
- ・国民皆保険が成立するため、他の制度に対するバッファの役割を担う。

・自治事務

実施機関 保険者 市町村

財源構成 医療給付費の２分の１を保険料、残りが国、都道府県等が負担。

65歳から74歳までの加入者数に応じて被用者保険等から支援。

保険料は条例で規程

保険診療制度の仕組み（別紙１を参照）

（３）医療供給体制の問題

- ・地域医療の危機、医療施設の偏在をどう克服するのか。
- ・県内の医療計画は、交通機関の発達に対応しているか
- ・国が基準や大枠の方針を決定
- ・保健医療計画の策定―都道府県の事務
医療圏域の設定、病床数、医療連携体制

4. 道州制

- ・連邦国家か、県の合併によるさらなる広域行政区域としての州か、UK（関西ユニオン）か
- ・共通項は、行政の広域化と分権（権限委譲）の推進

問題提起

広域化と分権、それに伴う組織再編により現在の課題に対応できるか？

広域化しても、変えることが難しいのは何か。

広域化することのメリット、デメリットは何か？

制度設計、実施主体、財政負担の問題、権限委譲、それに伴う組織の再編はどこまでか？

5. 生活保護

- ・ 貧困は、全国で平等におきるわけではない。地域限定的に、突発的に起き、迅速な対応が必要である。
 - ・ 地域格差が大きく、豊かな州に貧困が多いとは限らない。
 - ・ 生活保護率が高い地域は、時代により変遷する。
 - ・ 地域独自での対応が難しく、国が貧困対策を支えることが必要である。特に財政面では、国が責任を担うことが重要である。
- ・ 生活保護受給者の生活をケアするという観点にたつと、広域化することのメリットはあまりない（高齢者に対する生活支援等）。
- ・ ボーダーライン層や生活保護を受給する稼得世代の就労支援をシステム化という観点からは、広域化はメリット。
- ・ 就労支援—複合的阻害要因を除きつつ就労支援するためには、生活保護課のみならず労働、教育などの各部やカウンセラーなどの専門家集団、NPOとの連携が必要。（別紙2を参照）
- ・ 熟練したコーディネーター、各分野の専門家の確保が重要
 - ・ マッチング（地域と職業間）のためには、域内だけではなく、全国の情報が必要。ハローワークの移管をしたとしても、福祉マインドとマッチング機能の発揮が重要。

6. 国民健康保険

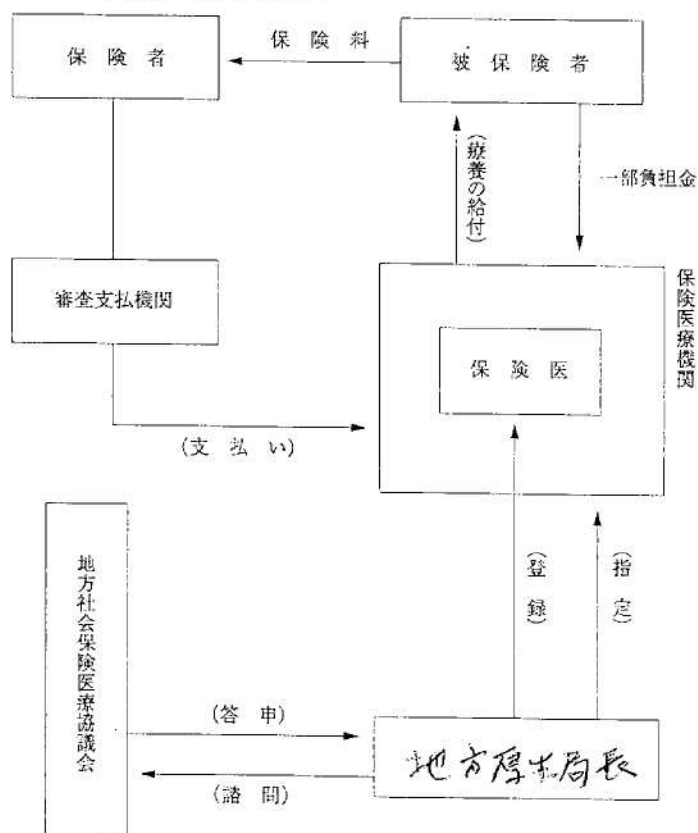
- ・ 国民健康保険は行政とは分離させ、保険者としてプロ集団が運営する。（自治体職員は出向し、健康づくりにより保険支出を抑制する策をともに考える。知事たちあるいは州長の医療対策の右腕になる）。つまり、自治体は国保の保険者としての仕事をしない。
- ・ 各州でひとつの国民健康保険を設立、リスクの分散や、規模の経済を図る。
- ・ 保険者機能を強化。州単位の国保の保険者となり、診療報酬、診療内容、保険医、契約病床数、契約診療、審査を自らが行う。
- たとえば、厚生局がもっている役割を国民健康保険の保険者に移す
→ 保険者機能の強化により、地域偏在をなくするように誘導。医療供給体制に影響。
- ・ 国保は皆保険のとりで一国の補助金や他の保険者からの支援金が必須。

7. 医療供給体制

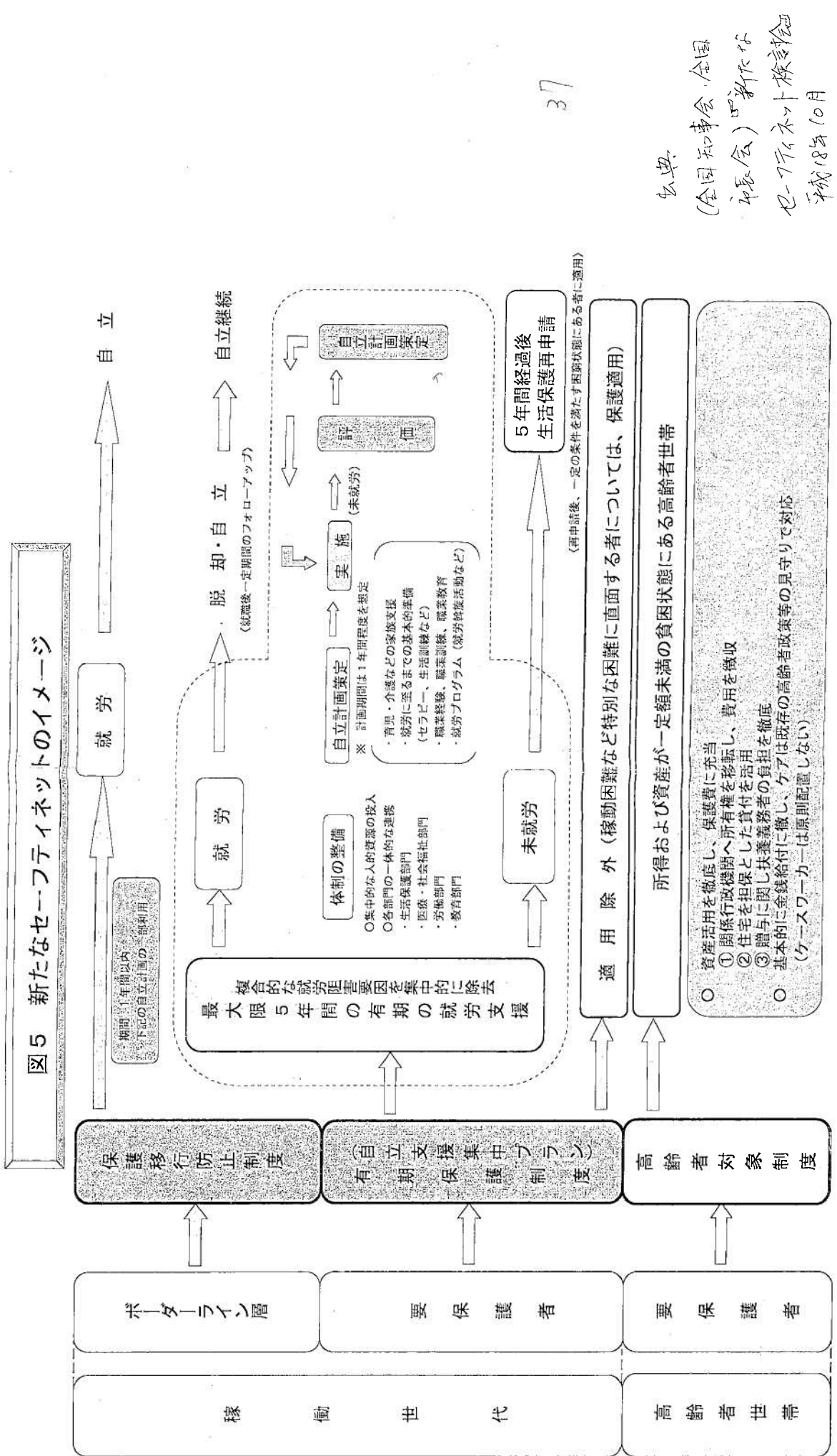
- ・医療計画の策定については、広域化のメリットは大きい。
- ・国保の保険者機能を強化することにより、医療供給体制に影響。
集中と効率化に貢献

(別紙7)

63 保険診療の制度の仕組み



土典(きょうせい) 唱せめる医療保険白書



出典
 (全国知事会、全国
 市長会) 山崎新太郎
 セーフティネット検証論
 平成18年10月

農業政策を通じた論点（案）

I 現状と課題

1 我が国の農業の現状 【参考①－1、5参照】

- ・ 我が国における農地の平均経営面積は 約2haと諸外国に比べ狭く（EUの1/6、米国の1/75、豪州の1/1,300）、中山間地域が占める割合は約4割もある。
また、米作を中心とした水田農業を行ってきたが、米価維持のための生産調整による減反政策により転作が奨励されてきた。
- ・ この20年で農業生産額は約7割に、農業所得は半減している。また、農家戸数、農業従事者数も年々減少し、担い手の高齢化が進んでいる。
- ・ 農地面積は、この50年間で約25%減少しているが、加えて耕作放棄地の面積はこの30年間で3倍以上増加している。
- ・ 販売農家数が大きく減少している中で、農地の流動化により農地集積が進んでおり、大規模な経営耕地を有する農家は増加している。
- ・ 我が国の食料自給率は、長期的には低下傾向で推移しており、カロリーベースで39%、生産額ベースで66%であり、諸外国と比べても低い。
- ・ 我が国の農村社会は、農業や関連する産業が営まれる空間であり、人々の居住のための空間、人々が訪れる空間でもある。また、農業生産もコミュニティの共同活動に支えられているという特徴がある。
- ・ 日本の国土は南北に細長く、地域の気候風土は大きく異なっており、平地面積も狭いという特徴がある。農業は他の産業と異なり、その自然条件に大きく左右されることから、その状況は地域により大きく異なる。

例えば、関西においても、滋賀は米、大阪・京都・徳島は野菜、兵庫・鳥取は畜産、和歌山は果樹の農業産出額が高いなど府県により特色があるように、我が国の農業は地域における多様性がある。

2 我が国の農業政策 【参考①－1、2参照】

- ・ 平成11年に「農業基本法」に代えて、新たに「食料・農業・農村基本法」を制定した。旧基本法が、農業と他産業との間の生産性と生活水準の格差の是正を目指したものであったのに対し、新基本法は、①食料の安定供給の確保、②農業の有する多面的な機能の発揮、③農業の持続的な発展と④その基盤としての農村の振興を理念として掲げ、国民全体の視点から、食料・農業・農村の果たすべき役割と目指すべき政策方向を明示するものとなっている。

- ・ 我が国の農業政策は、農産物の貿易自由化交渉の影響を受けながら、コメ政策の見直しとともに、効率的・安定的農業経営が担う農業構造の確立を図るため、農地保全や担い手対策に取り組んでいる。
- ・ 中山間地域直接支払制度では、高齢化により耕作放棄地の増加等が懸念されている中山間地域等において、農業生産の維持を図りながら、多面的機能を確保するため、直接支払いを実施している。
- ・ 経営所得安定対策（旧農業者戸別所得補償制度）では、販売農家を対象に、恒常的なコスト割れに着目した全国一律の交付単価での直接支払いを実施している。
- ・ 農地集積の加速化、担い手の確保を図るため、集落・地域の話合いにより、今後の地域の中心となる経営体（認定農業者）を定める「人・農地プラン」の作成を推進している。
- ・ 農地法改正（平成21年）により、限りある農地の有効利用を図るため、リース方式による一般企業の参入が可能となっている。
- ・ 今後の農業政策の展開方向として、新たな農地の中間的受け皿（県農地中間管理機構（仮称））の整備・活用による生産現場の強化や、6次産業化による農林水産物・食品の高付加価値化などが検討されている。
- ・ 地方自治体では、地域の特性を踏まえ、農業推進に関する条例※を制定するなど、地域独自の施策も推進している。【参考①－4 参照】

※例：滋賀県環境こだわり農業推進条例、大阪府都市農業の推進及び農空間の保全と活用に関する条例、徳島県食料・農業水産業・農山漁村基本条例

2 国と地方の役割分担について 【資料1－2、参考①－1、2 参照】

- ・ 旧基本法（農業基本法）では、「地方公共団体は、国の施策に準じて施策を講ずるよう努めなければならない。」とされていたが、新基本法（食料・農業・農村基本法）では、「地方公共団体は、基本理念にのっとり、食料、農業及び農村に関し、国との適切な役割分担を踏まえて、その地方公共団体の区域の自然的経済的社会的諸条件に応じた施策を策定し、及び実施する責務を有する。」とされ、中央集権的な農業政策から、国との役割分担により、地方自治体はその自然的経済的社会的諸条件に応じた施策を実施することとされた。
- ・ そのような中、例えば、農業生産基盤の整備については、その規模により、国営又は都道府県営事業として実施されている。
- ・ また、各地方自治体では、新たな農作物の育成やブランド化、環境こだわり農業など地域特性に応じた独自の農業振興施策も実施されている。
- ・ しかし、地方自治体の施策において単独事業の占める割合は少なく、我が国の農業政策は総じて、農林水産省を中心とする全国画一的な視点から施策推進がなされているのではないかと。

Ⅱ 論点

1 国と地方の役割分担

○ 引き続き国が担うべき役割とは何か。

- ・ 我が国の食料安全保障にかかわる国境保護措置や主要食糧の需給調整・価格政策、直接支払いによる担い手確保・食料自給率向上対策、全国的な農地の総量確保などは、国が実施すべきではないか。
- ・ 地方農政局の事務については、その大半を地方に移譲することが可能とする一方、戸別所得補償制度等の現金給付型事務や生産調整に係る制度設計、都道府県別の生産数量目標の割当ては国で実施すべきとの意見が地方にもある。
- ・ 農地制度については、食料生産の安定的確保の視点から、地方への安易な権限移譲は慎むべきとの意見もあるが、土地利用規制の権限などについては、地域における一体的なまちづくりや景観形成を図るためにも、地域の実情に精通している地方の判断に委ねることが適当ではないか。
- ・ 地方独自の多様な農業を生み出すためには、地方農政の裁量拡大が不可欠であり、例えば、地方で経営所得安定対策の対象作物の交付金単価を算定するなど地域個性を発揮できるような農業基本政策を運営し、柔軟な施策・事業の実施を可能とすべきではないか。
- ・ また農業は、洪水防止、水源かん養、自然環境・景観保全など多面的機能を有し、環境施策、産業施策、地域振興など他の分野にも密接に関わっているため、地域農業の振興に関する事業は地方での裁量を拡大して実施した方が、より総合的な施策展開を図れるのではないか。

○ 道州と基礎自治体の役割分担や関係をどうするのか。

- ・ 農業・農村振興については、それぞれの地域の実情を踏まえて基礎自治体が主に担い、道州（広域自治体）は広域的な観点から、広域農業ビジョンを策定し、基礎自治体の取組への支援、専門性を有する農業大学校の運営や試験研究、国内外への販路拡大、6次産業化、新たな農作物の育成やブランド化などの実施または調整にとどめるべきではないか。
- ・ 農業基盤整備などのインフラ整備については、広域的な観点から優先順位を付けて道州で実施すべきか、府県単位または基礎自治体レベルでも十分実施可能か。
- ・ 都市と農村との交流による地域活性などは、府県より広域的なエリア（道州単位）で施策を推進する方が効果的な場合があるのではないか。

- ・ 気候、風土など農業をとりまく自然環境を考えた場合、農業施策推進の単位は、府県よりも広域なエリアとする方が効果的か。多様な自然環境を考えた場合、むしろ府県単位とするべきか。
- ・ 我が国では、農業改良普及制度により試験場を通じて零細な家族経営の農家にも技術革新を普及してきたが、今後とも集落の維持が課題になるなかで、法人化した大規模農家は道州が、家族経営型の農家は府県が支援するという役割分担もあるのではないか。
- ・ 国際競争力をつけるためには、道州単位で地域と運命共同体となるハイレベルの農業大学（試験研究機関）の存在が欠かせないとする主張もある。

2 税財源・財政調整のあり方

- ・ 現在は、減反政策による生産調整を通じて消費者負担により米価が維持される一方、直接支払いに（税負担）による経営安定化などが図られている。
欧米においては農業保護政策としては税負担による所得補償が主流であるが、農産物の貿易自由化の圧力が強まる中で、我が国の農業の国際競争力の強化を図るとともに、食料安全保障を堅持するために、どのような負担の仕方が国民一般に受け入れられるか。その際、道州間の財政調整を視野に入れつつ、道州ごとに異なる制度を採用するということが想定できるのか。
- ・ 新基本法の理念や土地利用行政においては、一部地方分権の視点からの改正がなされているものの、補助金制度、財源問題の根本的な改革には至っていないとの指摘もある。補助金の整理・統合（一括交付金化）、財源の地方移譲が必要ではないか。上記と同様に、どのような政策目的をもった補助金（交付金）が分権化に馴染むのか。

3 そのほか

- ・ 近畿地方は京阪神地区に連担する都市と、その周辺を取り囲む農村が半ばするという特色があるが、農村部の多くが中山間地であり、それらの高齢化・集落の衰退が課題となっている。この課題に対応するに相応しい国と地方の役割分担や広域自治制度のあり方とはどのようなものか。

農業政策に関する国と地方の役割分担の現状

○現状の農業政策に関する国と地方の役割分担を俯瞰するために代表的な事業例を整理

農業に係る主な施策			
	食糧自給・担い手確保（個別戸得補償）対策	農地保全	農業生産基盤整備 （農業施設等の整備、土地改良事業等）
本省	■主要食糧の需給及び価格の安定に関する法律 ○米穀の需給及び価格の安定に関する基本指針の策定（基本方針、生産数量目標の設定等） ○米穀安定供給確保支援機構、米穀価格形成センターの指定等 ○米麦の買入れ、売り渡し業務 ○出荷販売事業者等に対する命令	■農業振興地域の整備に関する法律 ○農用地等の確保等に関する基本指針の策定【都道府県知事の意見聴取】 ○農用地区域基準の設定 ■農地法 ○農地転用許可基準の設定	■土地改良法 ○土地改良長期計画の策定【都道府県意見聴取】 ○国営土地改良事業計画の策定【都道府県と協議等】 ○都道府県等への補助 ■地力増進法 ○地力増進基本方針の策定（土壌性質の改善目標等）
国	■国境保護措置 農産物の輸出入に関する国際交渉、関税割当	■農地法 ○農地転用の許認可（4ha 超）、都道府県からの協議（2ha 超 4ha 以下） ○都道府県農業会議又は農業委員会に対する報告徴収 ○都道府県及び市町村事務についての指示及び代執行	■農山漁村地域整備交付金 ○交付金要綱策定等の制度設計、自治体への交付金
出先機関	■主要食糧の需給及び価格の安定に関する法律 ○生産調整方針の認定 ○出荷販売事業者等に対する立入検査、催告命令 ○米麦の買入れ、売り渡し業務	■農地法 ○農地転用の許認可（4ha 超）、都道府県からの協議（2ha 超 4ha 以下） ○都道府県農業会議又は農業委員会に対する報告徴収 ○都道府県及び市町村事務についての指示及び代執行	■土地改良法 ○国営土地改良事業の実施【農業用排水施設等の整備・管理（主に基幹部分）】
都道府県	■主要食糧の需給及び価格の安定に関する法律 ○出荷販売事業者等に対する立入検査、催告命令（都道府県域事業を対象）	■農業振興地域の整備に関する法律 ○国の基本指針に基づき農業振興地域整備基本方針を策定（農用地の確保、農業振興地域の指定、指定地域における基本事項等）【下線部については国の同意】 ○農業振興地域の指定【市町村協議】 ○農業振興地域整備計画（広範なもの）の策定【市町村の同意】 ○農業振興地域のうち農用地区域外における開発行為に対する催告 ○農用地区域における開発行為の規制・監督・処分 ■農地法 ○農地転用の許認可（4ha 以下（2ha 超 4ha 以下については大臣協議））【都道府県農業会議意見聴取】 ○農地又は採草放牧地の賃貸借に係る許可 ○遊休農地の所有権の移転等の協議に係る調停、裁定等 ○都道府県農業会議又は農業委員会に対する報告徴収	■土地改良法 ○都道府県土地改良事業計画の策定【市町村と協議】 ○都道府県土地改良事業の実施（農業用排水施設（主に支線部分）、農地、農道等の整備・管理（※原則完了後は市町村へ譲渡）） ■地力増進法 ○地力増進地域の指定【市町村の同意】 ○地力増進地域に係る対策調査（農業改良普及センター、農業試験場） ○地力増進地域における地力増進対策指針の策定、地域農業者への指導 ■農山漁村地域整備交付金 ○農山漁村地域整備計画の策定【国へ提出】 ○交付金事業の実施
	■経営所得安定対策（農業者戸別所得補償制度等） ○米の農業者別生産数量目標の設定 ○産地資金（地域補助枠）の助成内容の設定 ※都道府県農業再生協議会（県、県農業団体、農業会議等で構成）で対応	■農業振興地域の整備に関する法律 ○都道府県に指定された農業振興地域における市町村が農業振興地域整備計画（農用地利用計画、農用地区域の設定等）を策定【都道府県の同意】 ○農業振興地域整備計画に関する基礎調査 ○農用地区域における土地利用者に対する催告	■土地改良法 ○市町村（団体営）土地改良事業計画の策定【都道府県へ報告】 ○市町村（団体営）土地改良事業の実施（農業用排水施設（主に末端部分）、農地、農道等の整備・管理）
市町村	■経営所得安定対策（農業者戸別所得補償制度等） ○米の農業者別生産数量目標の設定 ○産地資金（地域補助枠）の要件設定 ○交付申請書・営農計画書の受付 ※地域農業再生協議会（市町村、農協、農業委員会等で構成）で対応	■農地法（市町村農業委員会に係る事務） ○都道府県農地転用許可に係る受付事務、市街化区域農地転用に係る届出受理 ○農業生産法人の事業の状況等に係る報告の受理、催告 ○農業法人に対する立入調査 ○農地等の利用関係の紛争に係る和解の仲介 ○農地の利用状況調査 ○遊休農地の所有者等に対する催告、所有権の移転等の協議、措置命令（市町村長権限）等	■農山漁村地域整備交付金 ○農山漁村地域整備計画の策定【都道府県へ提出】 ○交付金事業の実施

農業政策に関する国と地方の役割分担の現状

○現状の農業政策に関する国と地方の役割分担を俯瞰するために代表的な事業例を整理

農業に係る主な施策			
	農業・農村振興 (担い手育成・経営支援・経営合理化等)	農業・農村振興 (技術開発・普及等)	農業・農村振興 (六次産業化・地産地消・生産流通強化等)
国	■農業経営基盤強化促進化法 ○基本要綱の策定 ○農地保有合理化支援法人の指定等 ○自治体への助言・指導、補助 ■農業経営支援施策の企画立案等 ・金融支援、税制支援 ・農地集積、集落営農支援 ・機械・施設等整備支援 ・担い手育成、新規就農支援 ・「人・農地プラン作成」の策定推進 ○自治体への補助	■農業改良助長法（技術開発・普及） ○試験研究機関等による技術支援、普及事業の実施 ○協同農業普及事業の運営指針の策定 ○都道府県の試験研究機関等に対する補助 ■技術開発・普及施策等の企画立案等 ・技術開発、新品種開発支援 ・地域ブランド化支援 ○自治体への補助	■地域資源を活用した農林漁業者等による新事業の創出等及び地域の農林水産物の利用促進に関する法律 ○六次産業化の促進についての基本方針の策定 ○農林漁業者等が策定する総合化事業計画等の認定【都道府県への通知】 ○地産地消の促進についての基本方針の策定 ○地産地消の促進に関する施策の企画立案 ■農林漁業成長産業化支援機構法 ○農林漁業成長産業化支援機構設置による農林漁業ファンド事業の推進（六次産業化事業等への出資） ○支援基準の策定、支援決定に対する認可 ■強い農業づくり交付金（生産・流通総合支援） ○交付金要綱策定等の制度設計、都道府県への補助
	■農業経営基盤強化促進化法 ○自治体への助言・指導、補助 ■農業経営支援施策の実施等 ○国直轄事業の実施 ○都道府県「人・農地プラン作成」事業実施計画の承認	■技術開発・普及施策の実施等 ○国直轄事業の実施	■強い農業づくり交付金 ○都道府県事業実施計画の協議等
都道府県	■農業経営基盤強化促進化法 ○国の基本要綱に基づき農業経営基盤強化促進基本方針を策定【都道府県農業会議及び連合会の意見聴取】 ○農地保有合理化法人（都道府県公社等）の許可可、指導監督 ○農地保有合理化事業の実施（公社等） ■その他関連施策の実施（補助事業又は単独事業） ・担い手育成、施設等整備支援、経営合理化支援等 ・都道府県「人・農地プラン作成」事業実施計画の策定、市町村「人・農地プラン作成」事業実施計画の承認、市町村への指導等	■農業改良助長法（技術開発・普及） ○国の運営指針に基づき協同農業普及事業の実施方針を策定【大臣報告】、事業の実施 ■その他関連施策の実施（補助事業又は単独事業） ・試験研究機関や普及指導センター等による技術支援、普及事業の実施 ・新商品開発支援 ・病害虫防除、鳥獣害対策 等	■中山間地域等直接支払制度 ○市町村基本方針の認定、市町村等への交付金支給、助言、交付金交付の評価等 ■農山漁村の活性化のための定住等及び地域交流の促進に関する法律 ○国の基本方針に基づき活性化計画を策定【国の認定】、認定事業の実施 ■耕作放棄地再生利用交付金（都道府県協議会） ○市町村地域協議会の事業計画等の承認、市町村協議会等への補助 ○都道府県協議会事業計画の策定【国の承認】、事業の実施 ■その他関連施策の実施（補助事業又は単独事業） ・農村活性化事業、耕作放棄地対策等
	■農業経営基盤強化促進化法 ○都道府県の基本方針に則して農業経営基盤強化促進基本構想を策定【都道府県知事同意】 ○農業者の策定する農業経営改善計画の認定（認定農業者制度）、支援措置の実施 ○農地利用集積円滑化団体（市町村公社、農協等）に係る許可 ○農用地利用集積計画の策定 ○農地利用集積円滑化事業の実施 ○農業経営基盤強化促進事業の実施	■その他関連施策の実施（補助事業又は単独事業） ・新商品開発支援 ・鳥獣害対策 等	■中山間地域等直接支払制度 ○市町村基本方針の策定（国の基準に基づく対象農地の指定等）【都道府県の認定】 ○集落協定の認定、協定に基づき実施される農業活動への交付金の支払 ■農山漁村の活性化のための定住等及び地域交流の促進に関する法律 ○国の基本方針に基づき活性化計画を策定【国の認定】、認定事業の実施 ○所有権移転等促進計画の策定【一部については都道府県の承認】
市町村	■その他関連施策の実施（補助事業又は単独事業） ・担い手育成、施設等整備支援、農地集積支援等 ・市町村「人・農地プラン作成」事業実施計画の策定、「人・農地プラン」の決定等	■その他関連施策の実施（補助事業又は単独事業） ・地域ブランド化推進、販路開拓等	■耕作放棄地再生利用交付金（市町村協議会） ○市町村協議会事業計画の策定【都道府県の承認】、事業の実施 ○農業経営者等への補助 ■その他関連施策の実施（補助事業又は単独事業） ・農村活性化事業、耕作放棄地対策等

全国と比較した関西農業の特徴(ビジョンの補足)

京都府立大学 宮崎 猛

①関西の中心軸に大都市圏が連なり、農産物の大消費地と生産地が近く、多様な農産物を生産(大半の府県は、大幅な農産物の純移入県)。

②平地農業地域(全体の 10%弱)が少なく、都市的地域(45%)と中山間農業地域(45%)にほぼ二分される。(都市と中山間農山村とが近接し、都市農村交流が盛ん→組織型交流の先進地)。

③農業構造改革の方向性(規模拡大による低コスト化 vs. 高付加価値化・ブランド化)

大規模農業法人(個人)や集落営農、参入企業の大規模経営は両方向を同時に志向。関西ではもともと経営規模が零細ゆえに、集落営農や個人農家でも集約経営による高付加価値化・ブランド化志向が強い→関西で一般的な方向は、環境保全型農業・6次産業化・都市農村交流の三点セットを同時に推進する農産物の高付加価値化・ブランド化

④政策(農業・農村)対象としての集落~旧村

- (1)末端の農村インフラの維持管理主体としての集落・農家組合。
- (2)多面的機能への直接支払交付金(中山間地域直接支払、農地・水・環境保全対策)も多くは集落を単位に支給。
- (3)人・農地プラン(担い手育成、規模拡大のための計画づくり)も集落~旧村の範域で策定。
- (4)農村政策(6次産業化、都市農村交流など)のための村づくり活動も集落~旧村の範域で推進。
- (5)大規模経営(土地利用型)の展開方向でも、近畿は集落営農を重視。

⑤府県・市町村独自の政策内容

- (1)都市農業分野
- (2)環境保全型農業分野
- (3)伝統野菜ブランド化分野
- (4)中山間地域対策分野
- (5)都市農村交流分野
- (6)農村コミュニティビジネス分野

以上の特徴は、全国の画一的な国の農業政策とは違う関西広域エリアの独自政策の重要性を示唆している。

警察制度を通じた論点

〔現状〕

○ 国と地方の役割分担：

警察行政機関として、国に国家公安委員会と警察庁を置き、都道府県に都道府県公安委員会と都道府県警察を置いている。国は主に企画立案や調整事務を担い、都道府県は国民に対する法執行事務を担っている。

○ 国の関与：

国内の治安水準を均一に保つため、他の政策分野に比して国の強い関与がある。具体的には、警察庁長官の指揮監督、地方警務官の任免、国庫支弁金・補助金による財政支援、都道府県警察の組織、定員基準などがある。

○ ガバナンス：

警察行政には、政治的中立性と民主的運営の確保が特に求められるが、そのための仕組みとして国・地方ともに公安委員会が設置されている。

〔道州制導入に係る論点〕

○ 現行制度の枠組みをそのまま継承し、単に都道府県警察を道州警察に「合併」するのか。

- ◆ 広域的な事案への対応等において、より効率的な警察運営が可能になるのではないか。

○ 道州導入に伴い、現行の警察制度に変更を加えるのか。

- ◆ 警察制度も道州制の導入にあわせて、より分権的なあり方を求めるべきではないか。

〔道州制の導入に伴い、警察制度をどのように変えるのか〕

1 国と地方の役割分担

① 国民に対する法執行事務を、国（テロ、組織犯罪への対処等）・道州（市町村の区域を越える犯罪）・市町村（住民に身近な防犯、補導、駐車違反の取り締まり等）に機能分解するのか。

- ◆ サイバーテロ等国際的・広域的な捜査を必要とする事案が増えており、国が一元的に執行した方が効率的な事務があるのではないか。
- ◆ 地域の防犯や交通規制など地域住民のニーズに、より機動的な対応が可能になるのではないか。
- ◆ 警察各部の有機的な連携や人員の総合的な運用を阻害するのではないか。現実には国や地方がそれぞれ要員やその訓練、装備、留置施設などを確保することは困難ではないか。

- ◆ 具体的な事案において、所管の判別が難しいことや捜査権限の競合により、初動や連携、情報共有などに支障をきたすのではないか。
- ② 国民に対する法執行事務を含め、国が一元的に全ての警察事務を担うか。
 - ◆ 将来の人口減少や都市部への人口集中を考慮すると、国に警察機能を集約するほうが効率的ではないか。
 - ◆ 地域住民の意思を反映した民主的運営が困難になるのではないか。
 - ◆ 戦前の政党政治のような警察力の政治利用につながるのではないか。
- ③ テロ、組織犯罪への対処など国が一元的に対応する事案以外は、市町村に警察事務を集約するか。
 - ◆ 地域住民のニーズにより迅速に対応することが可能になるのではないか。
 - ◆ かつて存在した市町村自治体警察の問題点（広域対応、財政負担、人事管理等）や、国との連携や情報共有などの課題にどのように対応していくのか。
 - ◆ 市町村の財政力によって、治安維持能力に格差が生じるのではないか。そもそも小規模市町村では、警察事務そのものを担うことが困難ではないか。
- ④ 国民に対する法執行事務は道州警察が担いつつ、市町村にも警察官として権限行使できる職員を配置するか。
 - ◆ 道州警察の事務執行を補充するため、市町村が地域のニーズに応じ補充的に一部の事務を処理できるようにしてはどうか。
 - ◆ 産業廃棄物行政などにおいて、警察官の派遣・出向の形ですでに実例があるが、これを拡充すればよいのではないか。
 - ◆ 道州警察との連携、情報共有などの課題に対応する仕組みが要るのではないか。

2 国の関与

- ① 警察庁長官の指揮監督権限は見直し、助言・勧告等のより緩やかな関与とすべきではないか。
 - ◆ 騒乱や航空機のハイジャックなど国の公安に係る事案については、国の指揮監督を残すとしても、警察教養の内容や通信施設の統一などは、より緩やかな関与でも目的は達成できるのではないか。
 - ◆ 強制捜査の着手時期や国際共助要請への対応など、全国で斉一かつ迅速な対応を求められるものがあり、国のより強い関与（指揮監督）なしでは、国民の生命・身体等の保護が図れないのではないか。
- ② 地方警務官制度は縮小、もしくは廃止すべきではないか。
 - ◆ 地方警務官制度は、以下の4つの理由でその必要性が説明されているが、国の指揮監督や公安委員会による監視で代替できないか。

- (1) 各都道府県の利害にとらわれない、国家的視野に立った公正かつ円滑な事務処理の確保
 - (2) 人事管理の適正（人材の水准确保）と警察の機能水準の確保
 - (3) 人事管理の停滞の防止（警察行政の中立性と人事の公平性の確保）
 - (4) （首席監察官の）警察本部長からの相対的独立性の維持
 - ◆ 地方警務官の任免権は国家公安委員会に属し、警察庁長官の指揮監督権とは直接リンクしていないので、その代償（補完）として現行制度を維持する必要があるか。
 - ◆ 現状でも地方警務官の多くは、地方公務員として採用されたものが昇任によって任命されており、その範囲を縮小することができるのではないか。
- ③ 国庫支弁金は見直し、国庫負担金または補助金に切り替えるべきではないか。
- ◆ 通信施設や装備の全国斉一な整備は、国庫負担金や補助金でも確保することは可能であり、道州議会のチェックの及ばない国庫支弁金制度は廃止し、国庫負担金等に切り替えるべきではないか。
 - ◆ 通信施設や装備の整備について、地方に一次的な判断権がある場合、その整備状況にバラつきが出る可能性は大きく、国益や道州を越える事案に全国斉一な対応ができなくなる恐れはないか。
- ④ 定員、階級構成、組織基準は見直し、地方の裁量に委ねるべきではないか。
- ◆ 道州の自主組織権を尊重し、国は一定の標準や指針を示すにとどめ、全国的な見地から特定の道州の定員、組織編制が不適切な場合は、事後的な是正を求めればよいのではないか。
 - ◆ 特定の道州の区域内だけで組織の最適化を図ると、全国的な事案に対する効率的かつ迅速な対応に支障を来す恐れがあり、ナショナルミニマムとして、定員基準などを設ける必要があるのか。
 - ◆ 仮にナショナルミニマムを理由に、現行制度を維持するのであれば、地方交付税による措置ではなく、国庫負担金などを通じ、国が全額財源を保障する仕組みとすべきではないか。

3 ガバナンス

- ① 現行の公安委員会制度を前提に、警察行政の中立性の確保を図るべきではないか。
- ◆ 警察については、強力な執行力を有する組織であり、その政治的中立性を確保するために、現行のような合議制の機関の管理下に置くことが望ましいのではないか。
- ② 委員の常勤化など公安委員会の機能強化を検討すべきではないか。
- ◆ 道州制の導入に伴い、次のような事が検討されるべきではないか。
 - (1) 北海道では面積が広大であるため、4つの方面本部とその下にも公

安委員会を置いているが、各道州でも同様の措置が必要か。

- (2) 公安委員会の機能を強化を図るため、委員の常勤化を検討すべきではないか。
- (3) 政令指定都市を含む道府県では、公安委員会の構成に政令市の住民の意思を特別に反映する仕組みを設けているが、同様の制度を継続する必要があるか。

<参考> 末井誠史「道州制下における警察制度に関する論点」、レファレンス 2009 年 1 月号、国立国会図書館。

警察制度の概説

I 現行の警察制度の概要

1 警察庁長官の指揮監督

- 警察庁長官は、警察庁の所掌事務（警察法5条2項各号に掲げる事務*）について、都道府県警察を「指揮監督」する（同法 16 条2項）。また管区警察局長もその所掌事務について、警察庁長官の命を受け、府県警察を指揮監督する。

***【警察法5条2項各号に掲げる事務】**

- 1 警察に関する制度の企画及び立案に関すること。
- 2 警察に関する国の予算に関すること。
- 3 警察に関する国の政策の評価に関すること。
- 4 次に掲げる事案で国の公安に係るものについての警察運営に関すること。
 - イ 民心に不安を生ずべき大規模な災害に係る事案
 - ロ 地方の静穏を害するおそれのある騒乱に係る事案
 - ハ 国際関係に重大な影響を与え、その他国の重大な利益を著しく害するおそれのある航空機の強取、人質による強要、爆発物の所持その他これらに準ずる犯罪に係る事案
- 5 第 71 条の緊急事態に対処するための計画及びその実施に関すること。
- 6 次のいずれかに該当する広域組織犯罪その他の事案（以下「広域組織犯罪等」という。）に対処するための警察の態勢に関すること。
 - イ 全国の広範な区域において個人の生命、身体及び財産並びに公共の安全と秩序を害し、又は害するおそれのある事案
 - ロ 国外において日本国民の生命、身体及び財産並びに日本国の重大な利益を害し、又は害するおそれのある事案
- 7 全国的な幹線道路における交通の規制に関すること。
- 8 犯罪による収益に関する情報の集約、整理及び分析並びに関係機関に対する提供に関すること。
- 9 国際刑事警察機構、外国の警察行政機関その他国際的な警察に関する関係機関との連絡に関すること。
- 10 国際捜査共助に関すること。
- 11 国際緊急援助活動に関すること。
- 12 所掌事務に係る国際協力に関すること。
- 13 「債権管理回収業に関する特別措置法」の規定に基づく意見の陳述その他の活動に関すること。
- 14 「無差別大量殺人行為を行った団体の規制に関する法律」の規定に基づく意見の陳述その他の活動に関すること。
- 15 皇宮警察に関すること。

- 16 警察教養施設の維持管理その他警察教養に関すること。
 - 17 警察通信施設の維持管理その他警察通信に関すること。
 - 18 犯罪の取締りのための電子情報処理組織及び電磁的記録(電子的方式、磁気的方式その他人の知覚によつては認識することができない方式で作られる記録であつて、電子計算機による情報処理の用に供されるものをいう。)の解析その他情報技術の解析に関すること。
 - 19 犯罪鑑識施設の維持管理その他犯罪鑑識に関すること。
 - 20 犯罪統計に関すること。
 - 21 警察装備に関すること。
 - 22 警察職員の任用、勤務及び活動の基準に関すること。
 - 23 前号に掲げるもののほか、警察行政に関する調整に関すること。
 - 24 前各号に掲げる事務を遂行するために必要な監察に関すること。
 - 25 前各号に掲げるもののほか、他の法律(これに基づく命令を含む。)の規定に基づき警察庁の権限に属させられた事務
- 都道府県の警察事務は自治事務であるが、全国斉一に治安を維持するため、例外的に国(警察庁長官)の指揮監督が認められている。それがどの程度の具体性を帯びるかについては、事務の内容・性格によって異なるとされている。但し、個々の犯罪捜査の指揮は含まれていないとの国会答弁がある。
 - 上記警察法5条2項 23 号に、警察庁の所掌事務として「警察行政に関する調整に関すること」が含まれているため、都道府県警察が処理する全ての事務に国の指揮監督は及ぶ。
 - この警察庁長官による指揮監督のほかに、内閣総理大臣が緊急事態の布告を行ったときに、警察庁長官(管区警察局長)が行う都道府県警察本部長への命令、指揮がある(同法73条)。

2 地方警務官制度

- 都道府県警察職員のうち警視正以上の階級にある警察官を国家公務員とし、国家公安委員会が都道府県公安委員会の同意を得て任免する制度。
- 同制度の必要性については、次の4つの事由が挙げられている。
 - ① 一面において国家的性格を有する警察事務が、都道府県の利害のみにとらわれることなく、国家的な視野に立って公正・円滑に遂行される必要がある。
 - ② 都道府県警察の最高幹部については、全国的見地からひろく人材を求め、人事管理の適正化や機能水準の保持向上を図る必要がある。
 - ③ 最高幹部の適正な人事交流により、人事管理の停滞を防止する。
(地縁・血縁等のないものを最高幹部とし、警察行政の中立性や人事の公平性を担保する)
 - ④ 首席監察官は地方警務官とし、(監察の対象となり得る)本部長からの相対的独立性を確保する。

3 国庫支弁金制度

- 国家的な活動及び広域的な活動に要する経費を都道府県に負担させることは適当ではなく、国の責任を果たし、国家的・全国的な必要を満たして、都道府県警察の活動が滞ることのないよう国が（全額）支弁する制度。
- 警察法 37 条に対象となる経費*が定められている。国庫が支弁する経費は都道府県の予算には含まれず、国において調達して配布するか、国の会計担当官となっている各警察本部長等がその経費を支出する。

【* 警察法 37 条に定める国庫支弁対象経費】

- 1 警視正以上の階級にある警察官の俸給その他の給与、地方公務員共済組合負担金及び公務災害補償に要する経費
 - 2 警察教養施設の維持管理及び警察学校における教育訓練に要する経費
 - 3 警察通信施設の維持管理その他警察通信に要する経費
 - 4 犯罪鑑識施設の維持管理その他犯罪鑑識に要する経費
 - 5 犯罪統計に要する経費
 - 6 警察用車両及び船舶並びに警備装備品の整備に要する経費
 - 7 警衛及び警備に要する経費
 - 8 国の公安に係る犯罪その他特殊の犯罪の捜査に要する経費
 - 9 武力攻撃事態等における対処措置及び緊急対処事態における緊急対処措置並びに国の機関と共同して行うこれらの措置についての訓練に要する経費
 - 10 犯罪被害者等給付金に関する事務の処理に要する経費
 - 11 警察法第 21 条第 20 号に規定する給付金(オウム真理教犯罪被害者給付金)に関する事務の処理に要する経費
- 上記のほか都道府県が自ら支弁する経費のうち、警察職員の俸給その他の給与、警察官の被服費その他警察職員の設置に伴い必要となるもの以外のもの（警察職員の待機宿舎の設置に必要な経費を含む。）については、国庫補助の対象となる。但し、機動隊員の超過勤務手当等について例外あり。
 - 国庫補助金は、当該都道府県の警察官数、警察署数、犯罪の発生件数その他の事項を基準として所要額を算出し、原則、その 10 分の 5 が補助される。

4 組織基準

- 都道府県警察本部の内部組織を定める条例は、政令に定める基準に従わなければならない（警察法 47 条 4 項）。現行基準（警察法施行令 4 条 1 項・別表 1）では、①警務部、②生活安全部、③刑事部、④交通部、⑤警備部の 5 部の名称と所掌事務を定めているが、人口や犯罪発生状況により編成等の変更が可能である。
- 基準を設ける理由として、都道府県警察間の連携を円滑にすること、警察庁による指揮監督及び調整に機動性・迅速性を与えることなどが示されている。
- 各都道府県警察が設ける警察署についても、その名称、位置及び管轄区域について基準がある（警察法 53 条 4 項）。

5 定員基準

- 地方警察職員の定員（警察官については、階級別定員を含む。）は、条例で定めるが、このうち警察官の定員については、政令で定める基準に従わなければならない（警察法 57 条 2 項）。
- この基準は、治安水準を全国的に均衡のとれたものとして維持するための最低基準と解されている。

また、階級別に定員基準を設ける理由については、指揮運用能力と執行力に関わる階級構成比を統制し、能力水準の全国均一性の維持に求められている。

- 条例定数が政令基準を上回るとは違法ではないが、普通交付税に係る基準財政需要額の測定単位の算定基礎数値となっていることから、現実には大幅な増員は難しくなっている。

6 公安委員会

- 警察の政治的中立性の確保及び民主的運営の保障のため、内閣総理大臣（都道府県知事）の所轄の下に、警察の第三者的管理機関として公安委員会を置いている。

【政治的中立性の確保】

- ◆ 公安委員の身分保障による独立した職権の行使
- ◆ 公安委員会の委員の任命について、国会の両議院（都道府県議会）の同意
- ◆ 委員の任命及び罷免について、委員の3人又は2人以上の同一政党への所属を禁止
- ◆ 委員の政党その他政治団体の役員への就任、積極的な政治運動の禁止
- ◆ 国家公安委員長（国務大臣）には議事の表決権を与えず、可否同数の際の裁決権のみを付与

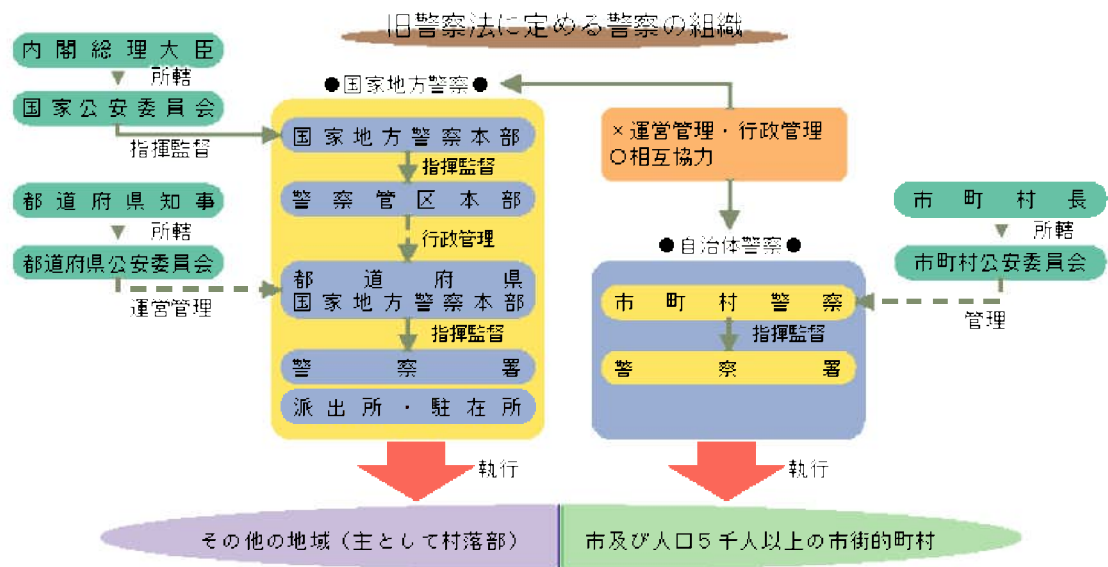
【民主的運営の保障】

- ◆ 選挙で選出された内閣総理大臣（都道府県知事）による国会（議会）の同意を経た委員の任命
- ◆ 警察庁長官（都道府県警察本部長）は、公安委員会の管理に服せしめる
- ◆ 国家公安委員会の警察庁長官の任免権
- ◆ 都道府県公安委員会による都道府県警察本部長の懲戒または罷免に関する国家公安委員会への勧告
- ◆ 警察または検察の職務を行う職業公務員の前歴をもつ者の委員就任の制限
- ◆ 公安委員会による個別的又は具体的事項にわたる監察の指示と点検
- ◆ 警察職員の職務執行に対する苦情の申出の受理
- ◆ 委員の任期と再任の制限 など

＜参考＞ 末井誠史「道州制下における警察制度に関する論点」、レファレンス 2009 年 1 月号、国立国会図書館。
警察庁提出「地方分権改革推進会議ヒアリング資料」、平成 13（2001）年 11 月 6 日。

Ⅱ 市町村自治体警察の変遷

- 旧警察法（昭和 22 年～同 29 年）下では、国家警察制度の弊害を改め警察の地方分権を進めるため、市町村自治体警察と国家地方警察が併存する制度が採用されていた。
 - ◆ 全ての市及び人口 5,000 人以上の町村は自ら警察を維持（市町村自治体警察）。その他の地域（主に村落部）は国の機関である国家地方警察の管轄とする。
 - ◆ 市町村警察は、国家非常事態の場合を除いて国家地方警察の指揮監督を受けず、国家地方警察の都道府県本部は、都道府県知事の所轄の下に置かれる都道府県公安委員会がその運営を管理した。



- 旧警察法下の制度には、以下のような問題点が指摘されている。
 - ① 警察組織の細分化：

旧警察法施行時点で 1,605 もの自治体警察が置かれ、警察活動の単位が細分化された結果、集团的犯罪や広域犯罪等に対して、効率的・効果的な対応が困難となった。

組織の小規模化に伴う人事の硬直化や能力低下、腐敗などの指摘もある。
 - ② 財政負担：

小規模な自治体を中心に重い財政負担となった。一方で国家地方警察の管轄下では警察経費は全額国庫負担となり、均衡を失する事態となった。

また組織の細分化による施設、人員等の重複が不経済をもたらしていた。
 - ③ 事務の性格：

警察事務は、国家的性格と地方的性格を併有するものであるにも関わらず、単なる地理的区分により、国または地方のいずれかの性格に偏った組織に分担されることとなった。

国家的性格の強い事務を処理する警視庁に国の関与や財政負担がなく、地

方的な性格の事務を処理することが多い村落部の警察が国の予算に維持され、地方議会の監督が及ばないという矛盾のある分担となっていた。

- 旧警察法は、施行後7年間で8回にわたり改正されたが、根本的な問題を是正できず、全部改正に至っている。その背景にはさらに次のような事情がある。

- ① 警察事務の返上：

昭和26年に自治体警察の任意廃止制度（住民投票によってその町村の自治体警察を廃止することができる）の導入によって、警察事務を返上する自治体が続発した。

＊旧警察法の全部改正の直前には市町村自治体警察の数は約1/4（402）になっている。

- ② 治安の悪化：

殺人、強盗等の凶悪犯罪が頻発するとともに、社会不安等を背景とした大規模な集団暴力事件などが相次いで発生したことが、警察制度やその機構の改正に国民の関心を集めることとなった。

⇒ 昭和27（1952）年4月の独立回復を機に、警察制度の抜本改正に着手。昭和29年6月に警察法の全部改正法案が可決・成立。現行制度の枠組みが整った。

<参考> 『平成16年 警察白書』。警察庁提出「地方分権改革推進会議ヒアリング資料」、平成13年11月6日 ほか。

Ⅲ 戦前の政党政治と警察人事への介入

- 戦前、政党勢力の伸長とともに、自由任用の対象であった勅任官（警視總監、内務省警保局長など）には選挙干渉などを目的とした恣意的な任用が見られたが、都道府県知事や末端の警察官を含む地方官はその弊害が多かった。
- 文官任用令の改正（明治32年）や文官分限令、文官懲戒令により官吏には身分保障が与えられるとともに、任用への成績主義の原則が採用されたが、分限令にある「官庁の都合により必要なときには」官吏を休職処分のできる制度（一定の期間を経れば当然退官となる）が利用され、政党による官吏人事への介入がなされた。
- 政友・民政両党の政党内閣の時代には、内閣の交替に伴い全国を通じて地方官（知事、部長、事務官、警察官）の半数以上が入れ替わるとの状況が指摘されている。政党による地方警察人事への介入の弊害として、次のような例も紹介されている。
 - ＊ 某県には村ごとに駐在所が政友会系・民政党系のふたつあり、政権交代ごとに使用する駐在所を変更。政権交代に伴う職員の交替は警察官では特に徹底しており、警察官が反対党内閣に誅首されると、自党政権ができるまで自党有力者に生活支援を受けていた。

<参考> 『平成20年度 人事院年次報告書』。筒井清忠『昭和戦前期の政党政治』pp.272-281、ちくま新書 ほか。

諸外国の警察制度

	イギリス（イングリランドの例）	アメリカ	フランス	ドイツ	日本
国と地方の役割分担	〔国：内務省〕 ○ 各警察は内務省の所管下にあるが、その直接の指揮命令下にあるわけではない。 ○ 内務省は、警察関連の立法、政策の立案、予算案の作成などの機能を担う。原則、事務官で構成。 〔国：重大組織犯罪対策庁〕 • 2006 年に国家犯罪情報庁と国家犯罪捜査庁とともに、税関等の法執行部門を統合して設置。 • 薬物や密入国などに係る組織犯罪を捜査。捜査は地元警察と合同で行うことが多い。 〔地方：各警察〕 ○ 地域単位に設置された43 の警察（警察本部長）が、警察事象に対応。但し、各警察官の捜査権はイギリス全土に及び。 ○ 警察官が国家公務員か、地方公務員かの区分はあいまい。一般警察官は各警察本部長による任命。	〔連邦政府：各法執行機関〕 ○ 憲法上、連邦政府に付与された州際商業規制、課税、郵便・郵便道路建設などの権限に基づき、それに付随するものとして警察権限を行使。 ○ FBI（連邦捜査局）のほか、DEA（薬物取締局）、ATF（アルコール・タバコ・銃器・爆発物取締局）、DHS（国土安全保障省）などの機関を設置。 〔地方〕 ○ 憲法上は、警察権限は原則、各州固有の権限と解される、加えて各州が州内の郡、市町村など地方自治体にも警察権限を付与。 〔そのほか〕 ○ 公共施設、公共機関ごとに独自の警察組織があり、国内の法執行機関の総数は約2万弱になると言われている。 ○ 各警察・法執行機関は、それぞれ異なった管轄を有する、対等かつ独立した機関であり、原則、権限上の上下関係はない。	〔国：内務省〕 ○ 内務大臣が国内治安の責に任ずるとともに、その傘下に次の4局（系統）の警察組織を有する。 ① 中央司法警察局（刑事警察） ② 中央国内情報局（防諜、テロ対策） ③ 中央公共安全局（制服警官による一般的な治安維持など） ④ 中央国境警察局（出入国管理・国境警備など） ○ 地方組織はパリを除き、上記の4局が独自の組織を擁するタテ割り型。 〔国：国防省→内務省〕 ○ 国家憲兵隊が軍隊内の犯罪以外に、国内の治安維持や司法警察、警備などにあたっている。 ○ 一般的治安維持については、都市部を内務省の国家警察が、地方部を国家憲兵隊が担うとの役割分担があるが、そのほかの区分は明確ではない。 ○ 平時の指揮権は内務大臣に移されたが、身分は軍人のままで、任務によっては国防大臣の指揮を受ける。 〔地方：市町村〕 ○ 防犯や交通指導など補完的な役割を担う。数名程度の組織構成。 ○ 市町村警察の権限や装備について、法令による規定（枠づけ）等あり。	〔連邦政府〕 ○ 内務省が警察関係の連邦単位での立法、企画立案、調整などを担うほか、基本法（憲法）により、次の法執行機関をもつ。 ① 連邦警察（国境警備、鉄道警察、航空保安、連邦機関の警備など） ② 連邦刑事庁（情報システムの運営、情報収集・評価、国際犯罪など） ③ 連邦憲法擁護庁（極左・極右団体やイスラム原理主義者等の情報収集・分析など） 〔州政府〕 ○ 警察に係る事項は州が立法権を有すると考えられており、各州が治安維持に責任を有する最高官庁として内務省を有するとともに、法執行機関として州警察及び憲法擁護機関を有する。 ○ 連邦政府及び州間の調整を図るため、連邦内務大臣と各州内務大臣からなる内務大臣会合を開催。域外捜査などについて行政協定を締結。	〔国：警察庁〕 ○ 警察行政機関として警察庁が置かれ、警察制度に係る企画立案、国の公安に係る警察運営、犯罪鑑識・通信等の統制、調整などにあたる。 〔地方：各都道府県警察〕 ○ 法執行機関は、別系統の厚生省麻薬取締官事務所、法務省入国管理局や、警察庁の付属機関である皇宮警察を除き各都道府県警察に一元化。
国の関与	○ 警察本部長等一定の幹部警察官は、内務大臣の同意に基づき、各警察管理委員会が任命。 ○ 内務大臣が、大綱的目標や実勢指標を設定。業務監督を行う。	なし	○ 市町村警察の権限や装備について、法令による規定（枠づけ）等あり。	○ 行政協定を通じて、州警察の一部（機動隊）の組織・装備を統一。	○ 地方警察官について国家公安委員会が任免。 ○ 一定の範囲で警察庁長官の指揮監督を受ける。 ○ 組織・定員について政令基準あり。 ○ 特定の経費について国庫支弁金、国庫補助金を支給。
国からの財源措置	○ 各警察管理委員会が税を徴収（広域自治体が固定資産税の一部として代理徴収）。 ○ 歳入援助交付金（RSG、一般交付金）及び特定補助金（警察補助金）による措置あり。			○ 州警察の装備の一部（機動隊）を付与。	
ガバナンス	○ 警察ごとに警察管理委員会を設置。 ○ 管理委員会は、警察本部長等の任命を行うほか、各地域の運営方針や予算を策定。また警察活動の年次報告を求める。	○ 行政委員会が設置される場合や、トップ（文官）が首長により任命される場合などがある。		○ 連邦内務省及び各州内務省により監督。	○ 警察の政治的中立性の確保及び民主的運営を保障するため、国家公安委員会及び都道府県公安委員会を設置。（北海道警には方面公安委員会あり）

参考 35

<参考> 安藤忠夫、國松孝次、佐藤英彦編『警察の進路』（2008 年、東京法令出版）。財務総合政策研究所編「主要諸外国における国と地方の財政役割の状況」（2006 年）ほか。