

第 1 次 勸 告

～ 生活者の視点に立つ「地方政府」の確立 ～

平成 2 0 年 5 月 2 8 日

地方分権改革推進委員会

目 次

はじめに	1
第1章 国と地方の役割分担の基本的な考え方	5
（1）「地方が主役の国づくり」に向けた今次分権改革の理念と課題	5
（2）国と地方の役割分担	7
（3）広域自治体と基礎自治体の役割分担	9
第2章 重点行政分野の抜本的見直し	10
（1）くらしづくり分野関係	12
【幼保一元化・子ども】	12
【教育】	12
【医療・医療保険】	13
【生活保護】	14
【福祉施設の最低基準等】	14
【民生委員】	15
【公営住宅】	15
【保健所・児童相談所】	15
【労働】	16
（2）まちづくり分野関係	17
【土地利用（開発・保全）】	17
【道路】	18
【河川】	19
【防災】	20
【交通・観光】	20
【商工業】	21
【農業】	21
【環境】	22
第3章 基礎自治体への権限移譲と自由度の拡大	23
（1）基礎自治体への権限移譲の推進	23
ア 基礎自治体への権限移譲の考え方	23
イ 基礎自治体への権限移譲の方針と権限移譲を行うべき事務	23
<基礎自治体への権限移譲の方針>	24
【都市計画決定】	24
【まちづくり・土地利用規制分野】	24
【福祉分野】	25
【医療・保健・衛生分野】	25
【公害規制分野】	25
【教育分野】	26
【生活・安全・産業振興分野】	26

【その他】	26
ウ 条例による事務処理特例制度の活用の促進	26
< 条例による事務処理特例制度の活用を困難にしている制度の見直し >	27
(2) 補助対象財産の財産処分の弾力化	28
第4章 現下の重要二課題について	29
(1) 道路特定財源の一般財源化について	29
(2) 消費者行政の一元化について	30
第5章 第2次勧告に向けた検討課題	31
(1) 国の出先機関の改革の基本方向	31
ア 見直しの視点	31
【国の出先機関の事務・権限の仕分けの考え方】	31
イ 見直しの進め方	32
ウ その他	34
(2) 法制的な仕組みの横断的な見直し等	35
ア 義務付け・枠付けの見直し	35
イ 地方自治関係法制の見直し	37
おわりに	38

別紙1 基礎自治体への権限移譲を行うべき事務

 別紙1の参考 条例による事務処理特例制度の活用状況

別紙2 措置対象の国庫補助金等一覧

別紙3 国の出先機関の見直しについて（事務・権限の仕分けの考え方）

はじめに

地方分権改革推進委員会（以下「当委員会」という。）は、平成 19 年 5 月 30 日に公表した「地方分権改革推進にあたっての基本的な考え方」において、「地方が主役の国づくり」を標語に掲げた。地方自治体を、自治行政権のみならず自治立法権、自治財政権をも十分に具備した完全自治体にしていくとともに、住民意思に基づく地方政治の舞台としての「地方政府」に高めていくこと、これを地方分権改革の究極の目標に設定した。そして、地方分権改革推進のための基本原則の筆頭に「基礎自治体優先の原則」を掲げた。

今回の第 1 次勧告は、自ら定立したこの基本原則に忠実に、主として基礎自治体である市町村の自治権の拡充をはかる諸方策について勧告したものである。すなわち、平成 19 年 11 月 16 日に公表した「中間的な取りまとめ」において勧告に向けた検討課題として予告しておいた諸項目のうちから、「個別の行政分野・事務事業の抜本的見直し・検討」、「都道府県から市町村への権限移譲の法制化の推進」、「補助対象財産の転用等」の 3 項目を優先して取り上げ、第 2 章と第 3 章に記述している。

第 2 章「重点行政分野の抜本的見直し」の対象に選定した行政分野・事務事業には、例えば道路・河川などのように国から都道府県への権限移譲を主題としているものも一部含まれているものの、その大半は市町村が実施を担当している行政分野・事務事業である。同様に、第 3 章（ 2 ）「補助対象財産の財産処分の弾力化」についても、その大半は市町村向けの国庫補助負担金等に係るものである。

「国」と「地方自治体」と呼び慣れてきたものを「中央政府」と「地方政府」と呼び変えるとすれば、広域自治体である都道府県は「広域地方政府」、基礎自治体である市町村は「基礎地方政府」ということになる。地方自治体を「地方政府」と呼ぶにふさわしい存在にまで高めていくためには、何よりもまず、住民に最も身近で基礎的な自治体である市町村の自治権を拡充し、これを生活者の視点に立つ「地方政府」に近づけていくことが求められる。この第 1 次勧告の副題を「生活者の視点に立つ『地方政府』の確立」とした趣旨も、ここにある。

（審議の経過）

当委員会は、地方分権改革推進法¹に基づき平成 19 年 4 月 1 日に発足し、翌 4 月 2 日に初会議を開いて以来、本日までに計 49 回の会議を重ねてきた。

初会議での内閣総理大臣の要請を受け、まずは地方分権改革が目指すべき方向性や基本原則についての議論を進め、平成 19 年 5 月 30 日の委員会で「地方分権改革推進にあたっての基本的な考え方 - 地方が主役の国づくり - 」を取りまとめて公表した。

平成 19 年 6 月以降、当委員会は、委員会の場で地方六団体²関係者などとの意見交換の機会を設けるとともに、全国 7 か所で地方分権懇談会を開催し、基礎自治体の首

¹ 地方分権改革推進法（平成 18 年法律第 111 号）

² 全国知事会、全国都道府県議会議長会、全国市長会、全国市議会議長会、全国町村会、全国町村議会議長会

長である市町村長から現場の生の声を聴取するなど、地方の実情の把握と地方自治体関係者の意見の聴取に努めた。また、全国知事会や全国市長会からは具体的な支障事例や改善要望を取りまとめた文書が提出された。当委員会は、これらの素材を基に先の第1次地方分権改革以降に残された課題について検証し、改革課題をできる限り明確にして関係各府省からのヒアリングを重ねてきた。

この間に、経済財政諮問会議でも折に触れて地方分権改革についての議論が行われ、平成19年6月19日に閣議決定された「骨太の方針2007」¹では、国の各府省の地方支分部局（国の出先機関）の抜本改革に向けた検討が当委員会に託された。

以上の経過を経て、当委員会は平成19年11月16日に「中間的な取りまとめ」を公表した。この「中間的な取りまとめ」は、まず当委員会の課題認識と改革理念について詳しく述べ、その後の勧告において取り上げるべき改革課題を分類整理したもので、勧告に向けた「羅針盤」であり「トリガー」ともいうべき性質の文書である。

「中間的な取りまとめ」では、その後の勧告において取り上げるべき改革課題を、大きく、「個別の行政分野・事務事業の抜本的見直し・検討」、「法制的な仕組みの見直し等」、「税財政」、「分権型社会への転換に向けた行政体制」の4項目に集約整理していた。

この「中間的な取りまとめ」を受けて、政府は、平成19年11月30日に地方分権改革推進本部²の第2回会合を開催し、当委員会の「中間的な取りまとめ」を政府として最大限尊重し、各府省において本格的な検討に着手することなどの方針を確認した。なお、政府は、当委員会の先の「地方分権改革推進にあたっての基本的な考え方」の公表に先立ち同年5月29日に地方分権改革推進本部を設置し、6月11日に第1回会合を開催していた。

「中間的な取りまとめ」を公表して以降、当委員会は、上記の4つの改革課題のうち、「分権型社会への転換に向けた行政体制」に含まれる「地方支分部局等（出先機関）の見直し」について関係府省からのヒアリングを本格的に行うとともに、「個別の行政分野・事務事業の抜本的見直し・検討」についても関係各府省との討議を重ね、最終的には局長級に格上げした討議を行い、今回の第1次勧告を取りまとめるに至ったものである。

なお、関係者から意見を聴取し、関係各府省からヒアリングを実施し、討議を行う当委員会の審議はすべて、報道関係者等の傍聴を許し、インターネットでも動画配信される公開の場で行ってきた。これは、委員会の審議の過程を白日の下に曝して審議の透明性を確保し、当委員会側の言い分と折衝相手側の言い分のどちらに理があるか、広くは国民・住民に直接に判定していただくためである。国民・住民の皆様が当委員会の政府の諮問機関としては異例の試みの意図するところに共感され、今回の第1次勧告を強く支援していただければ幸いである。

¹ 「経済財政改革の基本方針2007」（平成19年6月19日閣議決定）

² 「地方分権改革推進本部の設置について」（平成19年5月29日閣議決定）に基づき内閣に設置。内閣総理大臣が本部長、内閣官房長官と内閣府特命担当大臣（地方分権改革）が副本部長、他のすべての国務大臣が本部長

（委員会の認識）

当委員会の課題認識と改革理念については「中間的な取りまとめ」に詳しく述べたので、ここで改めて繰り返すことはしない。しかし、「中間的な取りまとめ」において指摘した人口減少と少子高齢化、グローバル化時代の国際間競争と地域間競争などの社会状況の変化の様相は一段と顕著になってきている。地方都市の中心市街地の過疎化（シャッター通り化）と中山間地の地域集落の過疎化（限界集落化）とが同時進行している。地域間格差の是正と地域の再生は待ったなしの緊急の課題であり、地方分権改革はこの地域再生に寄与する改革でなければならない。他方で、国と地方を合わせて800兆円を超える長期債務残高を抱え、国・地方を通じて財政資金をバラまく余力など全く無く、政府は各種の社会問題に政策的に対応する能力を厳しく制約されている。その上、社会保険庁の年金記録漏れ問題に始まり、新しくは道路特定財源の不明朗な用途や後期高齢者医療制度をめぐる混乱に対する憤懣と不満の噴出など、従来国の官僚の能力や資質に寄せられてきた国民の信頼は急速に低下している。そして、そこでの大きな問題として、これまでの行政、特に国の行政では、生活者の視点があるそかにされていた。

こうした厳しい状況の下で、わが国の地域社会を持続的に発展させていくためには、国と地方のこれまでの役割分担を徹底して見直すことによって、行財政をめぐる国と地方の不明確な責任関係がもたらす両者のもたれあい状態から早急に脱却し、機動的かつ効率的な行財政システムを構築していくことが急務である。地域のことはその地域に暮らす住民自らが判断し、実施に移すことができる行政体制を整え、個性豊かで活力に満ちた多様な地域社会、地域の住民が誇りと愛着を抱く地域社会を再構築していくことが肝要である。そして、これこそが、生活者の視点に立った行政を実現する地方自治の本来の姿であり、成熟した民主主義社会の基盤である。この理想像に近づくために欠くことのできない構造改革が地方分権改革にほかならない。これが当委員会の揺るぎない信念である。

（勧告の構成）

第1次勧告は、全5章で構成されている。

第1章は、地方分権改革推進法第2条の規定に忠実に、国と地方の従来 of 役割分担を見直し新たに構築すべき役割分担を明確にするとともに、広域自治体と基礎自治体の役割分担についての当委員会の見解を明らかにしている。これは、この第1次勧告の前提であるとともに、第2次勧告以降の勧告をも導く総論を示したものである。

続く第2章及び第3章が政府に対して具体的な措置を求めている。

第2章「重点行政分野の抜本的見直し」に列記した各行政分野については、まず当委員会の課題認識を述べた上で今回の具体的な勧告事項を示すという記載形式を採用しているが、課題認識と勧告事項の間に相当のずれが生じている行政分野が少なくない。すなわち、改めて最終的な回答期限を設定し、関係府省に引き続き検討を要請しているにとどまるものもあれば、関係府省の当面の対応可能性を考慮し、当面の具体

的な勧告事項を課題認識の一部にのみ限定しているものもある。裏返して言えば、重点行政分野の抜本的見直しに関する勧告は今回の第1次勧告をもって完了しているのでなく、第2次勧告以降にまで及び延長戦の様相を呈している。

これに対して、第3章の「基礎自治体への権限移譲の推進」と「補助対象財産の財産処分の弾力化」に示している勧告は、今回の第1次勧告で当委員会として一定の結論を得ている。なかでも「補助対象財産の財産処分の弾力化」については関係府省がすでに合意している事項であるので、これについては、地方分権改革推進計画¹の策定を待つまでもなく、政府において早急に対応方針を決定し、関係府省に対して早急な実施を指示していただくことを強く要望する。

第4章は、現内閣の下で新たに提起された現下の二つの重要な課題、すなわち道路特定財源の一般財源化と消費者行政の一元化について、もっぱら地方分権改革の観点から政府に対して一定の配慮を要請した二つの緊急提言を収録している。この二つの問題についての政府・与党の検討過程における検討材料としていただければ幸いである。

第5章と「おわりに」では、第2次勧告以降において取り組むこととした改革課題についての当委員会のこれまでの審議状況を説明し、今後の取組方針について述べている。

最後に、第3章(1)の「基礎自治体への権限移譲の推進」の勧告について付言しておきたい。この勧告をめぐっては、都道府県関係者の内部でも市町村関係者の内部でも賛否が分かれるのではないかと推察している。しかしながら、この勧告は、先の第1次地方分権改革において地方六団体の総意形成の調整を重んじたために不十分に終わった都道府県から市町村への権限移譲を今回実現しようとしているものであり、また、第1次地方分権改革の成果の一つとして新たに創設された都道府県事務処理特例条例による市町村への権限移譲の実績を評価しこれを普遍化しようとしているものである。都道府県から市町村への権限移譲を積極的に受け止め、「平成の市町村合併」の促進の意義をより一層高めるべく、都道府県と市町村の双方の関係者は正しく理解されることを切望してやまない。

¹ 地方分権改革推進法第8条に基づき、地方分権改革推進委員会の勧告を受けて政府が作成する計画

第1章 国と地方の役割分担の基本的な考え方

(1) 「地方が主役の国づくり」に向けた今次分権改革の理念と課題

(理念と課題)

第1次地方分権改革は、国と地方との関係を上下主従の関係から対等・協力の関係へと転換させることに力を注ぎ、上下主従関係を象徴する仕組みであった機関委任事務制度を全面的に廃止した。これは、分権型社会への第一歩を踏み出したものと評価できる。しかし、まだその進展の度合いは道半ばであり、未完の改革にとどまっているといわざるを得ない。

近年、人口減少や少子高齢化など社会構造の激しい変化に伴い、我が国は危機的な状況を迎えている。これを打開するためには、地方分権改革を断行することによって、この国のかたちを新たなものとする変革を進め、希望と活力のみなざる分権型の新たな未来社会を築くことが不可欠である。また、経済のグローバル化や情報化の進展により、国境を越えて地域が世界と直接結び付く時代となっている。こうした時代には、地方にある個性豊かな資源を掘り起こし、その資源を自立した地方の創意工夫によって多様に活用する分権型社会こそが強みを発揮する。自立した地方が互いに連携しつつ、地域の個性と地域に固有の資源とを結び付けることで魅力を高め、世界の各地域と連帯しながら競争していくことが可能となる。地域の豊かな個性と資源、そしてそのネットワークによって我が国が支えられる新たな時代を切り開くためには、地方分権改革が不可欠である。地方分権改革は、国の新たなガバナンスの姿、さらには将来の道州制のあり方にも結び付く重要な課題である。

地方自治体は、住民に対して幅広い行政サービスを提供している。しかし、こうした行政サービスの多くは、実質的な決定権が国に留保されていたり、財源を国に依存せざるを得ないのが実態である。地域ごとの実情や個性の違いを考慮せず、国が全国画一的に定める基準を一律にあてはめることは、地域活性化の障害となる危険性がある。「自治」に対する「他治」、官主導による統治を意味する「官治」ではなく、地域のあり方は地方独自の個性を優先し自ら決定する自治の確立が住民にとって望ましい。今次の分権改革では、各地域がその特性をいかし、独自の発展を遂げることができるよう、地方自治体の自由度を拡大する仕組みを構築し、元気があり多様な個性と創造力を発揮できる地域社会の形成を目指す。

地方分権改革は、「団体自治」の拡充と「住民自治」の実質的な確立が一体となって実現する。団体自治を拡充するためには、地方自治体への事務事業の移譲、地方自治体の行政サービスの提供に関する決定権・裁量権の拡大、これらを支える税財政基盤の充実確保をはかることが必要である。また、住民自治を確立するためには、情報共有を徹底して進め、住民が日常的に地方自治体の運営に参加する機会を拡充し、多彩なコミュニティ活動の形成を促進するなど、住民意思が確実に表出され地方自治体の決定に反映される体制整備が必要である。住民の信頼が得られるよう制度や運営の全般にわたる議会改革も含めた政策の形成・執行・評価の体制をつ

くり出すことが求められる。

地方分権改革を推進するにあたっては、国も地方自治体も、財・サービスの供給者の視点に立つのではなく、主権者であり納税者であり消費者でもある住民の視点に立つことが重要である。これにより、施策の重複の排除や効率的な財・サービスの提供が可能となる。あわせて地方政府運営の担い手である首長、議員、職員をはじめとする地方自治体関係者が、自治体経営の視点から日々新たな改革を取り入れることにより効率性の向上をはかり、納税者・有権者から見て信頼と希望を寄せ得る「地方政府」の実現に不断の努力を傾注することが重要である。

(「地方が主役の国づくり」に向けた取組み)

以上の理念の実現、課題の克服の下で、「地方が主役の国づくり」に向け、具体的に次のような取組みを行う。

中央政府と対等・協力の関係にある「地方政府」の確立のため、住民に身近な行政は地方自治体に移譲するとともに、国の法令による地方自治体の諸活動に対するさまざまな義務付け・枠付け、関与等を徹底して見直す。また、地域に適応した筋肉質の行財政システムを構築するため、地方政府の組織の形態の自由化を進める。

「地方政府」の確立は、自治立法権、自治行政権、自治財政権を有する「完全自治体」を目指す取組みである。その取組みにおいては、行政権の分権だけでなく立法権の分権が不可欠である。このため、条例により法令の規定を「上書き」する範囲の拡大を含めた条例制定権の拡充をはかる。また、自治立法権を担う地方議会の機能、制度などについて抜本的改革が必要である。

国と地方、広域自治体と基礎自治体の役割分担において、基礎自治体に事務事業を優先的に配分し、地域における総合的な行政の実施の役割を担わせることは、地方自治の基本原則である。規模や能力の異なる基礎自治体が総合的な行政を担うことができるよう、広域連合の形成や周辺自治体又は広域自治体による補完など、総合性を担保するための制度の充実をはかる。

地域住民の力を地方自治に結集し、地方自治体が住民意思に基づいて政策を実施することで、地域の多様な資源をいかし、地方活性化を目指す取組みが地方分権改革である。国及び地方自治体ともに客観的な情報等を踏まえつつ改革の議論を行うことが重要であり、国はそのための条件整備を行う。

地方活性化を進めるためには、分権型社会にふさわしい地方の税財政基盤を確立することが必要である。その際、地域間の財政力格差の是正をはかり、どの地域に暮らしていても豊かな自治が実現される仕組みにすることが重要である。

地方分権改革は、住民本位の自治とそれによる多様性と創造性にあふれた地域づくりを目指すものである。このため、地方政府の担い手である住民・首長・議員の意識改革が求められる。また、地方政府の担い手である自治体職員の資質の向上や、監査などのチェックシステムの徹底が必要である。

(2) 国と地方の役割分担

(役割分担の基本)

中央政府・地方政府が対等・協力の関係に立ちそれぞれの役割を果たすには、国と地方の行政の重複を排除し、国と地方の明快な役割分担を確立することが必要である。外交、防衛など国家としての存立にかかわる事務をはじめとする国が本来果たすべき役割を重点的に担うように中央政府の役割を限定し、住民に身近な行政は地方自治体に移譲し地方の裁量と責任のなかで実施することが基本である。

(国が重点的に担うべき役割)

地方分権改革推進法第 5 条等において定められているように、上記の国と地方の役割分担の基本を踏まえた、あるべき国と地方の役割分担の原則は、次のとおりと考える。

1) 国は、以下の本来果たすべき役割を重点的に担う。

国際社会における国家としての存立にかかわる事務

全国的に統一して定めることが望ましい国民の諸活動若しくは地方自治に関する基本的な準則に関する事務

全国的な規模で若しくは全国的な視点に立って行わなければならない施策及び事業の実施

その他

2) 住民に身近な行政は、できる限り地方自治体が担う。

このうち、上記 1) の国が本来果たすべき役割の は、主として立法行為を念頭においているものであり、法令による義務付け・枠付けや関与の見直しなどの法制的な仕組みの横断的な見直しは、これとの関係で地方自治に関する制約が必要最小限度にとどめられているかを問うものであると考える。

このような原則の下で、これまでの国と地方の役割分担を徹底して見直し、国の出先機関が担う事務・権限を含めて、地方自治体への移譲を推進する必要がある。

なお、国と地方を問わず、そもそも行政が直接担う必要がない事務・権限については、国と地方の役割分担を考える以前に、廃止・民営化等を検討すべきである。

(国と地方の役割分担のメルクマール)

上記原則を、現在国が担っている具体の事務・権限にあてはめ、地方自治体への移譲を検討する際には、いわゆる「国と地方の二重行政」の排除という観点が重要である。これを踏まえれば、国と地方の役割分担について、次のような具体的なメルクマールが考えられる。

重複型

事務・権限が法令上一つの主体に専属しておらず、国と地方自治体がそれぞれ処理することが許容されているもの（例：民間に対する助成・支援、調整、広報啓発など）

こうした重複型については、地方に一元化して実施することを基本として、新たな「区分け」の線引きを行う。

分担型

法令上、事業規模の大きさや事務・権限の対象範囲等によって国と地方自治体がすでに一定の役割分担をしているもの（例：直轄公共事業や、民間に対する許認可・監督など）

こうした分担型については、地方に事務・権限を移譲することを基本として、現行の「区分け」の線引きを見直す。

重層型

国が専ら本府省において策定する全国的な指針や全国一律の基準にしたがい、地方自治体が事務事業を実施するもの（例：介護保険、義務教育など）

こうした重層型については、法令による義務付け・枠付けや関与の見直しなど、法制的な仕組みの横断的な見直しを行う。

関与型

地方が実施する事務に関して、国が広域的な見地等から調整し、又は関与を行っているもの（例：地方自治体に対する許認可・監督、助成・支援、調整、広報啓発など）

こうした関与型については、原則廃止することを基本として、法令による義務付け・枠付けや関与の見直しなど、法制的な仕組みの横断的な見直しを行う。

国専担型

現在は主に国のみでその事務を行っているもの（例：民間に対する許認可・監督や、登記など）

国専担型については、我が国の社会経済情勢の変化を十分に踏まえた見直しを行い、地方自治体の自主性及び自立性の発揮、地方自治体による総合行政の確立、住民の利便性の向上、国と地方を通じた行政の簡素化及び効率化といった観点に資するものについては、事務・権限の地方への移譲や廃止等を行う。

以上のような国と地方の役割分担の考え方は、第5章「第2次勧告に向けた検討課題」の（1）「国の出先機関の改革の基本方向」において、国の出先機関の見直しの進め方の基本となるとともに、第2章「重点行政分野の抜本的見直し」の個別の勧告事項の基本ともなっている。

(3) 広域自治体と基礎自治体の役割分担

広域自治体と基礎自治体の役割分担において、基礎自治体に事務事業を優先的に配分する「補完性・近接性」の原理は、地方自治制度の基本原則（「基礎自治体優先の原則」）である。住民の意向の的確な反映、住民の利便性の向上、地域の活性化等の観点から、住民に身近な行政は、できる限り、より住民に身近な地方自治体たる市町村が担うことが望ましい。「補完性・近接性」の原理にしたがい、地域における事務は基本的に基礎自治体である市町村が処理し、都道府県は、市町村を包括する広域自治体として、広域にわたるもの、市町村に関する連絡調整に関するもの、その規模又は能力において市町村が処理することが適当でないものを処理することとする。

市町村合併の進展等によって、基礎自治体の行政体制の整備が進み、「県内分権」の意識も高まっている。このようななかで、都道府県知事の権限に属する事務の一部を都道府県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制度¹を活用した権限移譲が進展している。こうした状況も踏まえ、基礎自治体が地域における総合行政を担うことができるよう、まちづくり・土地利用規制等の地域の空間管理に関する事務、住民の日常生活に最も密接に関連する福祉・保健・医療及び教育に関する事務を中心に都道府県から市町村への法令による権限移譲を進めることとする。なお、権限移譲に際しては、市町村合併の進展等により行政体制の整備が進んでいることを踏まえ、市に優先的に移譲を進めることとする。

あわせて、規模や能力が異なる個々の基礎自治体が地域における総合行政を担うことができるよう、広域連合の形成、周辺自治体又は広域自治体による連携と補完などの制度の充実をはかることが必要である。

¹ 「条例による事務処理特例制度」（第3章（1）「基礎自治体への権限移譲の推進」参照）

第2章 重点行政分野の抜本的見直し

(本章で取り上げた事項、勧告事項と課題認識)

個別の行政分野・事務事業に関しては、国と地方の役割分担の観点から基本政策・制度に関するものとして所管府省の検討を求めるもの、第1次地方分権改革以来さまざまな場面で議論がなされ引き続き課題となっているもの、国民・住民の日常の暮らしにも関係の深いものや地方自治体にとって関心の高いもの等を取り上げ、これらについて地方分権改革を推進する観点から抜本的な見直しを行っている。

また、本章では、できるだけ分かりやすく、かつ、国民・住民の生活との関連を意識して、くらしづくり分野、まちづくり分野の二つに大括りしながら、個別の行政分野・事務事業についての抜本的な見直しの勧告事項を整理した。その際、勧告事項そのものはできるだけ端的に記述するとともに、勧告事項に先立つ枠囲みのなかで前提となる事実関係や当委員会の課題認識を明らかにしている。

(勧告事項の実施時期等)

政府は、以下の個別の勧告事項をできる限り速やかに実現すべきである。

特に、実施時期等を明記していない事項については、端的に実施段階に入るか、遅くとも地方分権改革推進計画において実施時期等を明らかにして速やかに実施することが基本である。また、具体的な制度設計や仕組みづくりなどを検討して結論を出すことを求めている事項については、その結果を待って最終的に措置内容と実施時期等を確定し、実施することになる。これらについても、遅くとも地方分権改革推進計画においてそれらを明らかにして速やかに実施することが基本である。このため、当委員会は、遅くとも平成20年度中に(注)これらの事項についての各府省における検討結果又はその時点における検討の状況と結論の方向性について関係各府省からの報告を求める。その報告を受け、当委員会は、必要に応じ調査審議を行った上、追加の勧告・意見等を述べることもあり得る。

いずれにせよ、当委員会は引き続き調査審議を行うなかで、内容や実施時期等について一層の具体化、明確化等をするための勧告等を行うこともあり得る。

(注) 結論を得る時期がそれ以前である場合には当該結論を得る時期

(事務・権限の移譲に伴い必要となる措置)

地方分権改革とは、本来、現在国が行っている事務・権限とそれに伴う責任の主体を大きく国から地方自治体へと切り換えていこうとする取組みである。以下の個別の勧告事項を実施し、現在、国の事務・権限とされているものを実際に地方自治体に移譲するにあたっては、事務・権限の根拠となる法令の改正等に加え、仕事をする上での裏付けとなる人員や財源等を国から移譲するなどにより手当てをすることが前提となる。

なお、以下の個別の勧告事項のうち、国の出先機関等の見直しに関連するものについては、当委員会としてさらに検討を進め、第2次勧告において結論を得る予定であ

る。さらに、マクロの意味での全体としての地方税財政の問題については、当委員会としては、第2次勧告後に包括的な検討を行い、勧告する予定であり、そのなかで、このような個別の勧告事項の裏打ちとなる財源の手当ての問題も含めて、最終的に当委員会として結論を得る予定である。

(1) 暮らしづくり分野関係

【幼保一元化・子ども】

急速な少子化、男女共同参画、就業構造の変化等のなかで、幼児教育・保育に対するニーズが多様化し、幼保一元化の方向が求められている。こうしたなか、幼保一元化の方策として「認定こども園」が導入されたが、平成 20 年度当初現在で全国 229 か所の設置にとどまっている。認定こども園制度については、地方から制度が複雑であるなどの問題指摘があり、その改善を早急を実施する必要がある。

また、保育所への入所が「保育に欠ける」要件のみで決まるという「措置」的な性格を見直すなどにより、保育サービスの提供について地方の自由度を拡大し、地方自治体が地域の実情に応じ子育て支援策を実施できるようにすべきである。

放課後子どもプラン推進事業は、平成 19 年度に文部科学省と厚生労働省の事業の国庫補助金交付要綱を一本化して創設されたが、両事業には対象児童、最低実施日数などの差異があり、現場における円滑な事業実施に支障をきたしている。

〔厚生労働省・文部科学省関係〕

認定こども園制度については、当面、認定等に係る事務手続や会計処理が複雑であるなどの課題に対する抜本的な運用改善方策について平成 20 年度中に実施に着手する。あわせて、制度の一本化に向けた制度改革について平成 20 年度中に結論を得る。

保育所について、「保育に欠ける」入所要件の見直し、直接契約方式の採用等についての総合的な検討に着手し、平成 20 年中に結論を得る。

文部科学省の「放課後子ども教室推進事業」と厚生労働省の「放課後児童健全育成事業」について、両事業の統合も含めたさらなる一本化の方向で改善方策を検討し、平成 21 年度から実施する。

【教育】

現在、県費負担教職員の人事権と給与負担は基本的に都道府県となっており、そのため、公立小・中学校の教職員は市町村の職員でありながら、地域に根ざす意識を持ちにくくなっている。県費負担教職員の人事権について、広域での人事調整の仕組みにも留意した上で、市町村に移譲する方向で検討すべきである。あわせて財源の確実な確保をはかることを前提に、人事権者と給与負担者が一致するように人事権移譲に伴う給与負担のあり方も適切に見直すべきである。

教育委員会制度については、平成 20 年 4 月 1 日に施行された地方教育行政の組織及び運営に関する法律¹の改正法の実施状況も踏まえつつ、設置の選択制、首長と

¹ 地方教育行政の組織及び運営に関する法律（昭和 31 年法律第 162 号）

の連携による教育行政の充実と総合的な行政の推進という観点、小規模市町村における共同化等の設置形態、情報開示を通じた活性化方策なども含め、そのあり方について検討する必要がある。〔文部科学省関係〕

県費負担教職員の人事権の移譲と給与負担については、都道府県から中核市に人事権を移譲するとともに、すでに人事権が移譲されている政令指定都市と中核市において人事権者と給与負担者が一致する方向で検討し、平成 20 年度中に結論を得る。

あわせて、現在都道府県の協議・同意が必要とされている学級編制や都道府県が定めている教職員定数についても決定方法を見直す方向で検討し、平成 20 年度中に結論を得る。

市町村立幼稚園の設置・廃止等についての都道府県の認可を廃止し、届出制とする。

【医療・医療保険】

現在の医療制度は、医師不足、医療費の適正化、医療保険制度の財政運営の安定化など多くの課題を抱えており、実際に制度の運営にあたる地方自治体には、医療と関連する介護などの分野も含めて総合的な取組みを進めていくことが求められる。また、国は地方自治体から集められた客観的な情報や意見等をもとに、地方自治体が取組みを進めるための条件整備を行う必要がある。このように各種課題の克服に向けて国と地方が適切な役割分担の下に取組みを進めていく必要がある。

医療サービスについては、地域ごとに特質がある一方、サービスの利用が広域にわたる。このため、都道府県間の連携も含め、都道府県が広域的な行政主体として地域の実情に応じた医療資源の適正な配置、過不足ない医療提供体制の整備、医療費の適正化対策に主体的な役割を担うことができるよう、地域の医療における都道府県の権限と責任の強化をはかるべきである。このため医療計画における基準病床数の算定については、都道府県ごとの基準病床数の上限を実質的に国が決められている方式を改める必要がある。あわせて国民健康保険制度についても、都道府県単位を軸として検討を進める必要がある。〔厚生労働省関係〕

基準病床数に関し、国が定める標準に加え都道府県が地域の事情に応じ独自に加減算できるように、算定方法の見直し及び厚生労働大臣の同意の廃止について検討し、各都道府県の次期医療計画の策定期間（注）にあわせ、平成 23 年度までに結論を得る。

（注）平成 18 年の改正医療法¹に基づき、平成 20 年 4 月から大部分の都道府県において新しい医療計画が実施されており、次期計画の策定期間はおおむね 5 年後と見込まれる。

¹ 医療法（昭和 23 年法律第 205 号）

「高齢者の医療の確保に関する法律¹」において、医療の効率的な提供の推進に関し都道府県は診療報酬に関する意見を提出することができることとされている（注）。この意見を的確に反映し得る仕組みについて、都道府県の意向も踏まえながら検討し、平成 22 年度中に結論を得る。

（注）同法により、都道府県は都道府県医療費適正化計画を作成した年度（平成 20 年度が初年度）の翌々年度において行う計画の進捗状況に関する評価の結果を踏まえ、意見を提出することができることとされている。

国民健康保険の運営に関し、保険財政の安定化や保険料の平準化の観点から、都道府県の権限と責任の強化とともに、都道府県単位による広域化の推進等について検討し、平成 21 年度中（注）に結論を得る。

（注）平成 21 年度までの措置として「国民健康保険制度の財政基盤の強化について」が、総務・財務・厚生労働の 3 大臣により合意されている（平成 17 年 12 月 18 日）。

【生活保護】

制度創設以来 50 年以上が経過しているが、この間大きな制度改革は行われてこなかった。少子高齢・人口減少社会の到来、家族形態の変容、就業形態の変化等の社会状況の変化に現行制度は十分対応できていない。このため国・地方を通じて適正化対策を引き続き行うとともに、抜本的な改革に向けて検討を開始すべきである。〔厚生労働省関係〕

国と地方の協議の場を早期に立ち上げ、地方自治体が主体となった自立支援の取り組みの推進や医療扶助のあり方など生活保護の制度全般について、国が責任を持つべき部分と地方が責任を持つべき部分との役割分担を踏まえた総合的な検討に着手し、平成 20 年度中を目途に制度改正の方向性を得る。

【福祉施設の最低基準等】

保育所や老人福祉施設等の各種福祉施設については、床面積、廊下幅、設けるべき部屋などの施設設備基準や、入所定員、入所者の処遇などの運営基準、職員配置基準が全国一律の最低基準として定められている。このため地域の知恵と創意工夫を生み出す芽を摘み取ってしまい、住民の多様な福祉サービスに対応し難い状況が生まれてしまう。したがって、まず施設設備基準のあり方を見直すとともに、その他の基準についても、義務付け・枠付けの見直しとあわせて、さらに検討を進め、第 2 次勧告において結論を得る。

老人福祉施設及び児童福祉施設に関する都道府県の設置認可等について、市町村への権限移譲を進める。〔厚生労働省関係〕

¹ 高齢者の医療の確保に関する法律（昭和 57 年法律第 80 号）

保育所や老人福祉施設等についての施設設備に関する基準については、全国一律の最低基準という位置付けを見直し、国は標準を示すにとどめ、具体的な基準は地方自治体が地域ごとに条例により独自に決定し得ることとする。

福祉施設の認可、指導監督等に係る事務については、老人福祉施設並びに児童福祉施設のうち保育所、児童館及び認可外保育施設に関するものは、市に移譲する。あわせて、児童福祉施設のうち助産施設及び母子生活支援施設に関するものは、特例市に移譲する。

指定介護保険事業者の指定・指導監督等に関する事務については、市に移譲する。この場合、指定については都道府県の同意を要することとする。

指定障害福祉サービス事業者の指定・指導監督等に関する事務については、中核市に移譲する。この場合、指定については都道府県の同意を要することとする。

【民生委員】

民生委員は、市町村が推薦した者を都道府県が審査・推薦するという手続を経て厚生労働大臣が委嘱しているが、地域福祉活動が円滑に遂行できるよう、欠員補充の場合を含め委嘱手続を簡略化して迅速化・効率化すべきである。

〔厚生労働省関係〕

民生委員の委嘱手続を簡略化する。その具体的な方策について平成 20 年度中に結論を得る。

【公営住宅】

公営住宅の整備基準や入居者資格要件は、居住面のナショナルミニマムを確保するとの理由から国が全国一律に定めており、公営住宅の供給を行っている都道府県や市町村による弾力的な取扱いが認められるのは、例外的な場合に限られているが、地域の実情に応じて地方自治体により柔軟に公営住宅を供給できるようにすべきである。

〔国土交通省関係〕

- 公営住宅については、入居者資格要件を緩和するとともに、整備基準について国は標準を示すにとどめ、具体的な基準は地方自治体が地域ごとに条例により独自に決定し得ることとする。

【保健所・児童相談所】

市町村合併の進展等により、都道府県の保健所の管轄区域が「虫食い」、「飛び地」のような状況となっているところもある。住民の利便性向上等の観点から、保健所について、市町村への権限移譲を進めるとともに、広域連合等の共同処理方式によ

る設置についても検討する必要がある。

保健所の所長は法令¹により医師でなければならないとされているが、保健所に医師を配置したうえで、所長は公衆衛生行政に精通した、管理能力のある職員が就くことでも十分対応が可能である。この医師資格要件については、平成 16 年に医師以外の者も所長となり得る特例措置が設けられたが、医師と同等以上の知識を有する者とされていること、任期、養成訓練課程の要件が厳しいということもあり、これまで適用の実績はない。

児童相談所についても、市町村への権限移譲を進める。〔厚生労働省関係〕

都道府県と市との協議が整った場合には速やかに指定を行うなど、保健所設置市の政令による指定手続等を見直すこととする。

広域連合等の共同処理方式による設置を可能とする方向で検討し、平成 20 年度中に結論を得る。

保健所長の資格要件については、公衆衛生行政への精通度合いや、健康危機管理への対応能力という観点も踏まえつつ要件の緩和の方向で見直し、平成 20 年度中に結論を得る。

都道府県と市との協議が整った場合には速やかに指定を行うなど、児童相談所設置市の政令による指定手続等を見直すこととする。

【労働】

現在、国が直接実施している無料職業紹介事業については、過疎地対策など各地域のきめ細かな雇用情勢や地域経済の動向に機動的・弾力的に対応し、地域住民のためにより効果的な雇用政策を実施することができるよう、国は基盤として必要な求人情報に関する全国ネットワークを整備し、これを活用して実施する無料職業紹介事業を都道府県に移譲することが必要と考える。これに関連する国の出先機関の見直しとあわせて、さらに検討を進め、第 2 次勧告において結論を得る。

独立行政法人雇用・能力開発機構については、閣議決定²で法人自体の存廃について検討することとされている。同機構が行う離職者訓練事業は、都道府県との役割分担が明確になっていない。〔厚生労働省関係〕

独立行政法人雇用・能力開発機構のあり方の検討にあわせて、離職者訓練事業の民間への委託訓練に関し、現在の実施状況を踏まえ、同機構と都道府県の役割分担の考え方を明確にした上で都道府県への移譲について検討し、平成 20 年中に結論を得る。

¹ 地域保健法（昭和 22 年法律第 101 号）及び地域保健法施行令（昭和 23 年政令第 77 号）

² 独立行政法人整理合理化計画（平成 19 年 12 月 24 日閣議決定）

(2) まちづくり分野関係

【土地利用（開発・保全）】

土地利用規制（開発と保全の両面を含む。）は、地域の生活空間形成にとって決定的な役割を有している。地域の実情に応じた土地利用を実現するためには、住民に身近な地方自治体が土地利用に係る行政を責任をもって担い、都市部、農村部、山村部にわたる総合的な地域づくりに一体的に取り組めるようにする必要がある。そのような観点からは、総合的な土地利用行政は本来基礎自治体である市町村が担うべきである。しかし、小規模な地方自治体については広域連携を前提としなければ権限移譲は現実的ではなく、したがって、当面権限移譲は市に限定することとする。

都市計画制度は、高度経済成長時代に人口増加と都市の拡大・成長を前提として制定されてからすでに40年が経過しようとしており、モータリゼーションや少子高齢化の進展等の社会経済情勢の変化に対応するためには、抜本的な見直しが求められている。平成21年度を目途に予定されている都市計画制度の抜本的な見直しの際には、地域の実情に通じた地方が自らの責任と判断でまちづくりを進めていくことを基本とし、下記勧告を踏まえて行われるべきである。

農地開発による面積の増加が見込めず、かつ、一度転用された農地は回復が困難であることから、今後とも農地面積の減少が見込まれる。一方、我が国の食料自給率は主要先進国のなかで最低水準となっており、将来にわたって国民の食料を安定的に供給するため、農地及び優良農地の確保対策を含め農地政策の抜本的見直しが求められている。平成20年度内に予定されている農業振興地域制度及び農地制度の改革にあたっては、下記勧告を踏まえ、取りまとめを行うべきである。

森林資源も農地と同様一度失われれば回復に長期間を要する。しかも、地球温暖化対策における森林吸収目標の達成に向け、国家的な見地から森林資源の確保が求められている。他方、山林所有者の高齢化や相続等による不在山林所有者の増大、長期にわたる林業の低迷で森林の荒廃が進んでいる。こうした状況を打開するためには、国家的な見地からの要請と調和をはかりつつ、山村地域の基本的資源である森林について、地方自治体が保全とバランスのとれた振興施策の責任を担うべきであり、下記勧告を踏まえて対応するべきである。

また、農地及び森林に係る政策や施策の見直しにあたっては、国は農地や森林の総量を確保する新たな仕組みを構築すべきであり、個別の土地の開発と保全に国がかかわっている農地転用、保安林については、国の権限の移譲、国の関与の廃止・縮小をはかるべきである。なお、農地の公共転用について規制を強化する場合でも、個別の許可に国がかかわらないこととすべきである。

〔国土交通省・農林水産省関係〕

(都市計画)

社会経済情勢の変化に対応し、地域の実情に通じた地方自治体が自らの責任と判断でまちづくりを進めていくことができるよう、次のとおり見直すこととする。

- ・ 都道府県による都市計画決定にあたって、「都市計画区域の整備、開発及び保全の方針」及び「区域区分」に係る国との同意を要する協議については、同意を廃止するとともに、特定区域（大都市等）のみに課せられている国との同意を要する協議を廃止する。
- ・ 市による都市計画決定にあたって、都道府県との同意を要する協議については、同意を廃止する。
- ・ 指定都市の区域に係る「都市計画区域の整備、開発及び保全の方針」及び「区域区分」についての都道府県の決定権限を指定都市に移譲する。

(農地)

将来にわたって国民の食料を安定的に供給するため、平成 20 年度内に予定されている農業振興地域制度及び農地制度の改革において、農地及び優良農地の総量を確保する新たな仕組みを構築したうえで、次のとおり見直すこととする。

- ・ 農地転用に係る国の許可権限を都道府県に移譲するとともに、国との協議を廃止する。
- ・ 都道府県の許可権限（権利移動及び 2 ha 以下の転用）を市に移譲する。
- ・ 都道府県が定める農業振興地域整備基本方針に係る国との同意を要する協議については、同意を廃止する。

(森林)

喫緊の課題となっている地球温暖化対策のため、国家的な見地から森林資源を確保するための措置を講ずるなどにより森林の荒廃に対処しつつ、次のとおり見直すこととする。

- ・ 保安林に係る国の指定・解除権限を都道府県に移譲するとともに、国との協議を廃止する。
- ・ 都道府県が定める地域森林計画の策定・変更に係る国との同意を要する協議については、同意を廃止する。

【道路】

直轄国道の要件は、

- (1) 高規格幹線道路の区間
 - (2) 県庁所在地等の重要都市間を効率的・効果的に連絡する一般国道の区間
 - (3) 重要な港湾・空港と(1)(2)を効率的・効果的に連絡する一般国道の区間
- とされているが、主に地域内交通を分担する道路は基本的に地方が担うべきであり、国は、それを補完することにより、全国的な交通ネットワークを形成すべきである。

上記の考え方に沿ってこの要件を見直し、直轄国道の都道府県への移管を行うべきである。

これに関連する国の出先機関の見直しについてはさらに検討を進め、第2次勧告において結論を得る。なお、下記勧告による検討状況を踏まえ、直轄国道の都道府県へのさらなる移管を検討すべきである。〔国土交通省関係〕

直轄国道については、主に地域内交通を分担する道路は都道府県が担い、それを補完して国は全国的な交通ネットワークの形成をはかることを基本として、上記の要件の(2)及び(3)を見直す。当面、これらの要件について、同一都府県内に起終点がある区間、バイパスの現道区間、その一部が都府県等管理となっている路線の区間、「都道府県庁所在地その他政治上、経済上又は文化上特に重要な都市」(道路法施行規則¹第1条の2)の基準を厳格に適用し、原則都道府県庁所在地及び人口おおむね30万人以上の市を基本とすることにより対象外となる区間、の4種類の区間に該当するものについては、従前と同様の管理水準を維持するため財源等に関して必要な措置を講じたうえで、一般国道の位置付けを変えずに、原則として都道府県に移管する。

個別の対象道路については、地方自治体との調整を行った上で、第2次勧告までに具体案を得る。

町村について、その道路管理の状況等も踏まえ、都道府県道の管理を行うことができるようにする。

都道府県道の認定、変更及び廃止に係る国との協議を廃止する。その際、道路のネットワークとしての機能確保のために必要な調整の仕組みを検討する。

【河川】

「地域の川は地方に任せる」との観点から、地域の河川の管理については、地方自治体が責任をもって担えるように見直し、一の都道府県内で完結する一級水系内の一級河川の管理権限の移譲を進めるべきである。これに関連する国の出先機関の見直しについてはさらに検討を進め、第2次勧告において結論を得る。また、河川流路が複数都府県にまたがる一級河川についても、関係都府県の調整が整えば、管理権限を国から移譲できるよう検討すべきである。〔国土交通省関係〕

なお、保安林制度は、洪水や土砂崩れを防ぐ機能を発揮させることを目的とする国土保全施策として、河川整備などと相まって安全で安心できる国土基盤の形成をはかっていることから、森林法制についても河川法制の見直しとの整合をはかるべきである。〔農林水産省関係〕

¹ 道路法施行規則(昭和27年建設省令第25号)

一の都道府県内で完結する一級水系内の一級河川の直轄区間については、従前と同様の管理水準を維持するため財源等に関して必要な措置を講じたうえで、一級河川の位置付けを変えずに、原則として都道府県に移管する。

その際、氾濫した場合に流域に甚大な被害が想定される水系、広域的な水利用や電力供給のある、または全国的に価値の高い環境を保全すべき水系、急流河川等の河川管理に高度な技術力が必要となる水系であっても、国が管理する場合を極力限定する。個別の対象河川については地方自治体と調整を行った上で、第2次勧告までに具体案を得る。

なお、地方自治体がおおむね一の都道府県内で完結するものとして移管を要望する一級水系についても、同様の見直しを行うこととする。

上記により地方自治体へ移管されることとなる一級水系内の一級河川について、その流域の保安林に係る国の指定・解除権限を都道府県に移譲するため、重要流域の指定を見直すこととする。

【防災】

災害対応は地方自治にとって基本ともいべきものであり、被災地の実情に合わせた迅速な対応・復旧を可能とすべきである。〔内閣府・総務省・防衛省関係〕

災害時における自衛隊の派遣については、緊急時における速やかな情報伝達を確保し、迅速な対応の確保に資するため、市町村長が、都道府県知事による防衛大臣に対する災害派遣要請をするよう求めた場合には、同時にその旨を防衛大臣等に対して通知することができるよう、必要な措置を講じる。

都道府県地域防災計画の作成・修正に係る国との協議を廃止し、報告とする。

【交通・観光】

港湾については、港湾管理者がより自主的・総合的に港湾を管理することができるようにすべきである。

空港については、国際的・広域的・基幹的な国内外の航空ネットワークを形成する空港は国設置・国管理、それ以外の空港は地方設置・地方管理と明確に区分すべきである。

自家用有償運送については、過疎地域等の地域交通の確保をはかるため、地域における取組みに支障が生じないようにすべきである。

地域の観光振興は、地域の実情に通じた地方自治体等が自主的かつ主体的に行うべきものであるから、地域に関する観光施策は地方に任せ、国は国際的な施策に重点化すべきである。〔国土交通省関係〕

重要港湾の港湾管理者が定める港湾計画に係る国の審査、公有水面埋立に係る認可・協議等の国の関与を縮小する方向で検討し、平成20年度中に結論を得る。

過疎地域等における自家用有償運送については、自家用有償運送の適切な普及をはかる観点から、現行制度施行後の状況を検証しつつ、登録の要件・手続や運営協議会のあり方を見直し、必要な措置を講じる。

地域に関する観光施策として国が行う支援は、国際競争力の高い魅力ある観光地の形成のため、地域が行うことのできない全国的視点に立った先端的な取組みなどを基本とする。都道府県が定める外客来訪促進計画の策定・変更（税制特別に関する事項等を除く。）に係る国との同意を要する協議を廃止し、通知とする。

【商工業】

中小・ベンチャー企業については、地元企業の動向に通じた地方が育成支援を行っており、国が行っている施策については、地方にゆだねるべきものがないか不断に見直しを行うべきである。

国が財団法人伝統的工芸品産業振興協会を通じて行う事業については、全国的規模や全国的視点に立って行わなければならない最低限必要な事業に限定すべきである。

地域における商工団体については、商工会議所、商工会という沿革、組織運営等が異なる二つの制度がある。市町村合併の進展により、同一市部に商工会議所と商工会が並存しているケースが増加していることなどを踏まえ、地域の商工団体のあり方について必要な検討を行うべきである。〔経済産業省関係〕

国の中小・ベンチャー企業育成施策は、金融上、税制上の措置による事業環境整備を基本とし、国が個別企業に対して行う直接支援は、地方が行うことのできない全国レベルの先端的なモデル事業など全国的視点に立った事業に限定する。

独立行政法人中小企業基盤整備機構の行うベンチャー育成事業についても同様の視点から全国的視点に立った事業に限定する。

中小小売商業振興法¹の計画認定等の権限を都道府県から市に移譲する。

商工会議所の定款変更等に係る国の権限について、規制緩和を含めて見直しを行い、都道府県に移譲する。

商工会議所と商工会の一元化を含めた新たな商工団体制度を設けるなど、地域の商工団体のあり方について必要な検討を行い、平成 20 年度中に結論を得る。

【農業】（土地利用を除く。）

農業委員会が、農地の無秩序な開発の監視・抑止という役割を果たすためには、委員会の組織について国が全国一律の規制を行うのではなく、地方の自主的な判断

¹ 中小小売商業振興法（昭和 48 年法律第 101 号）

による弾力的な運用をはかるべきであり、地方自治体が地域の実情に応じて農業委員会の設置・組織を任意に決定できるようにすべきである。

独立行政法人家畜改良センターが行っている定期種畜検査の結果は全国的に通用するが、都道府県が行っている臨時種畜検査の結果については、検査の内容に差異がないにもかかわらず、都道府県内のみで通用することとされている。

〔農林水産省〕

選挙委員の選挙区等、農業委員会の組織運営に係る規制について、地方自治体のより弾力的な運用をはかる観点から、必要な措置を講じる。

都道府県が行っている種畜検査の結果が、当該都道府県のみならず都道府県域外で通用するよう必要な措置を講じる。

【環境】

環境規制に関して、工場から排出されるばい煙等に係る総量削減計画を都道府県知事が定めるにあたっては、環境大臣の同意が必要とされている。しかし、国の施策との整合性の確保や隣接地域間の相互の影響等を踏まえた調整等は協議を通じて十分はかられるため、国の関与は必要最小限とすべきである。

公害規制事務については、例えば大気汚染防止法¹では中核市まで、水質汚濁防止法²では特例市までというように、権限移譲の対象に違いがある。このため関連する法律における整合性をはかるとともに、関係地方自治体に関して必要な状況把握を行い、市町村への権限移譲を推進すべきである。

循環型社会形成推進交付金について、地方の自由度を高めるという交付金化の趣旨を徹底すべきである。

〔環境省関係〕

大気汚染防止法及びダイオキシン類対策特別措置法³について、総量削減計画策定に係る環境大臣との同意を要する協議については同意を廃止する。

大気汚染防止法及びダイオキシン類対策特別措置法について、施設の設置届出の受理、汚染状況の常時監視等の都道府県の規制事務を特例市に移譲する。

循環型社会形成推進地域計画作成にあたっての協議会の設置の義務付けを廃止するとともに、交付手続を簡素化する。これらの措置を平成 21 年度から実施する。

¹ 大気汚染防止法（昭和 43 年法律第 97 号）

² 水質汚濁防止法（昭和 45 年法律第 138 号）

³ ダイオキシン類対策特別措置法（平成 11 年法律第 105 号）

第3章 基礎自治体への権限移譲と自由度の拡大

(1) 基礎自治体への権限移譲の推進

ア 基礎自治体への権限移譲の考え方

分権型社会においては、基礎自治体が中心的な役割を担うべきものである。また、「平成の大合併」と言われる市町村合併の進展等によって基礎自治体の行政体制整備が大幅に進んでいる。

平成12年施行の地方分権一括法¹によって、地方自治法²に、都道府県知事の権限に属する事務の一部を都道府県条例の定めるところにより市町村が処理することができる制度（地方自治法第252条の17の2等）（以下「条例による事務処理特例制度」という。）が創設され、これにより移譲されている事務は相当数に及んでいる（別紙1の参考を参照）。これは正に、現行法令における都道府県と市町村の役割分担が想定している以上に、基礎自治体の事務処理能力が向上していることを示している。

こうしたことから、基礎自治体に事務事業を優先的に配分し、地域における行政の総合的な実施の役割を担わせるという基本原則の下で、改めて都道府県と市町村の事務配分について行政分野横断的な見直しを行う必要がある。

この場合において、個々の基礎自治体は規模、地理的条件等の事情が異なるため、事務事業によっては、一部の基礎自治体において体制整備を進めたとしてもなお自ら担うことが難しい場合、複数の地方自治体間で協力し担うことがより効率的かつ質的向上にも資すると判断される場合があることが想定される。こうした事情を危惧して現行の事務配分を維持せざるを得ないと考えべきではなく、むしろ、広域的な連携の仕組みを積極的に活用することにより補完していくことを前提として、新たな事務配分を構築すべきである。

イ 基礎自治体への権限移譲の方針と権限移譲を行うべき事務

このような基本認識に立って、当委員会は、「中間的な取りまとめ」の4(2)「個別の行政分野・事務事業の抜本的見直し・検討」において都道府県から市町村への権限移譲の方向が示されている事務、条例による事務処理特例制度を活用して各都道府県から市町村に移譲されている事務、及び全国市長会、指定都市市長会、全国知事会等からの提言等がある事務から、別紙1の事務を抽出した。これらの事務について、次に掲げる「基礎自治体への権限移譲の方針」に沿って、別紙1に示すとおり、都道府県から市町村への権限移譲及びこれに伴う国、都道府県の関与のあり方の見直しを行うことを勧告する。

また、以下の都道府県から市町村への権限移譲にあたっては、移譲に伴う必

¹ 地方分権の推進を図るための関係法律の整備等に関する法律（平成11年法律第87号）

² 地方自治法（昭和22年法律第67号）

要な財源措置を地方税、地方交付税等を通じて確実に講ずるとともに、移譲される権限にあわせた人的支援についても適切に対応することが不可欠である。

なお、当委員会の他の調査審議項目の勧告で示された方針によって国から地方自治体への権限移譲、制度の抜本的な見直し等が行われることとなった場合には、これに関連して、別紙 1 に抽出した事務以外についても、さらなる都道府県から市町村への権限移譲の検討が必要である。

< 基礎自治体への権限移譲の方針 >

【都市計画決定】

三大都市圏、特定区域か否かを問わず、次の項目を除き、市の区域については「市」決定（都道府県同意不要）とし、町村の区域については、すでに町村で決定しているものを除くほか、「都道府県」決定（国同意不要）とする。

- ・ 都市計画区域の整備、開発及び保全の方針等

都市計画区域の整備、開発及び保全の方針、区域区分、都市再開発方針等については、都道府県決定（区域区分の方針に係る部分を除き国同意不要）

- ・ 地域地区

国・都道府県の責任で行う広域的な政策に係る地域地区については、それぞれ都道府県決定・国同意又は都道府県決定（国同意不要）

- ・ 都市施設

国・都道府県が設置する都市施設、国・都道府県の責任で行う広域的な政策に係る都市施設については、それぞれ都道府県決定・国同意又は都道府県決定（国同意不要）

- ・ 市街地開発事業

その目的・効果が当該団体の区域を越える大規模な市街地開発事業については、都道府県決定（国同意不要）

指定都市の区域について、都市計画区域の整備、開発及び保全の方針、区域区分、都市再開発方針等並びに道路のうち都道府県の役割に指定都市の特例が適用されるものについては、都道府県決定に代えて「指定都市」決定（都道府県同意不要）とする。

【まちづくり・土地利用規制分野】

土地利用規制等のために設定された特定区域における行為の規制に係る事務について、次に掲げるものを除き、「市」まで移譲する。

- ・ 国・都道府県の責任で行う広域的な政策の観点から設定された特定区域におけるもの（すでに一部の市で個別の行為の規制に係る事務を処理しているものを除く。）

- ・ 国・都道府県が危険防止のために設定した特定区域におけるもの
市・特許事業者施行の都市計画事業の認可等に係る事務については「都市計画

決定権者」が行うこととするほか、個人・再開発会社施行の市街地再開発事業の認可等に係る事務については「指定都市」まで、個人・区画整理会社施行の土地区画整理事業の認可等に係る事務については「市」まで、それぞれ移譲する。

建築物、住宅、駐車場等に係る事務のうち、建築基準法¹等の特定行政庁としての事務については、政令で定められた市以外の市が実施する場合の都道府県知事の同意を廃止し、それ以外の事務についてはその目的・効果が当該団体の区域を越えるものを除き「市」まで移譲する。

景観法²等の景観行政団体としての事務について、指定都市・中核市以外の市町村が実施する場合の都道府県知事の同意を廃止する。

【福祉分野】

すでに中核市で処理している事務、及び都道府県・指定都市で処理している事務であってもすでに市が処理している事務と密接に関連する事務については、「市」(対象の散在性から広域的に処理する必要がある事務にあってはその散在性に応じて「中核市」、「特例市」)まで移譲する。

指定介護保険事業者の指定、指導監督等に係る事務については「市」まで、指定障害福祉サービス事業者の指定・指導監督等に係る事務については「中核市」まで、それぞれ移譲(指定に限り都道府県同意)する。

都道府県と市の協議が整った場合には速やかに指定を行うなど、児童相談所設置市の政令による指定手続等を見直す。

【医療・保健・衛生分野】

すでに保健所設置市で処理している事務であって、身近なところで処理することによりきめの細かい対応が可能なものについて、「市」まで移譲する。

すでに保健所設置市で一部の対象に係る事務を処理している場合における他の対象に係る事務であって、その目的・効果が当該団体の区域を越えないもの、及びすでに届出・許可・指導監督等の事務が保健所設置市で処理されている場合における基準設定事務について、「保健所設置市」まで移譲する。

都道府県と市の協議が整った場合には速やかに指定を行うなど、保健所設置市の政令による指定手続等を見直す。

【公害規制分野】

大気汚染等の防止のための個別の施設、事業所等への指導監督等の事務のうち、その事務の処理に高い専門性が必要なものについては、その目的・効果が当該団体の区域を越えるものであって基準を明確にすることが困難であるため、公害の状況に応じた臨機応変な対応の必要性が高いものを除き、「特例市」まで移譲す

¹ 建築基準法(昭和25年法律第201号)

² 景観法(平成16年法律第110号)

る。

大気汚染等の防止のための個別の施設、事業所等への指導監督等の事務のうち上記以外のもの、及び騒音等の身近な公害に係る規制地域、規制基準の設定等に係る事務については、その目的・効果が当該団体の区域を越えないものを「市」まで移譲する。

【教育分野】

市町村立小中学校教職員の人事・給与、市町村立小中学校の学級編制・教職員定数の決定に係る事務について、「中核市」まで先行して移譲する。

市町村立幼稚園の設置の都道府県による認可等に係る事務は廃止し、都道府県への届出制とする。

【生活・安全・産業振興分野】

危険物規制に係る事務であって、その目的・効果が当該団体の区域を越えないものについて、「市町村」まで移譲する。

消費者保護のための商品等の安全の確保に係る事務であって、当該団体の区域内の事業者等に係るものについて、国・都道府県に加え、「市」にも権限を付与する。

産業振興に係る事務のうち、まちづくり・土地利用規制と関連するものであって、その目的・効果が当該団体の区域を越えないものについて、「市」まで移譲する。

【その他】

当該団体の区域内のみに事務所を設置する特定非営利活動法人の設立認証、指導監督に係る事務について、「指定都市」まで移譲する。

墓地、火葬場等の経営の許可、指導監督に係る事務について、「市」まで移譲する。

町・字の区域新設の告示に係る事務について、「市町村」まで移譲する。

(上記の勧告事項の実施にあたっての留意事項)

以上のうち、都市計画決定について、平成21年度を目途に予定されている現行制度の抜本的な見直しは、この方針を踏まえて行われるべきである。

また、市町村立小中学校の教職員の人事・給与に係る事務等については、広域での人事調整の仕組みにも留意した上で、財源の確実な確保をはかることを前提に、市町村へ移譲する方向で検討すべきである。

ウ 条例による事務処理特例制度の活用の促進

地域における事務は、基本的に基礎自治体である市町村が処理することが適当であるとの観点から、本勧告では、市町村合併の進展等により行政体制の整

備が進んでいることを踏まえ、市に優先的に権限移譲を進めることとしている。基礎自治体が地域における総合行政を担うことができるよう、本勧告において法令による権限移譲を求めている事務以外のものについても、条例による事務処理特例制度を活用することにより、都道府県から市町村への積極的な権限移譲を進めることが期待される。そのためには、例えば、権限移譲に関し、都道府県と市町村との協議の場を設けるなど、都道府県と市町村とが恒常的に協議・意見交換を行っていくことが重要である。

なお、各都道府県においては、都道府県条例に基づく権限移譲が進展しているところであるが、制度運用に関する誤解が一部に見受けられるところである。事務の処理にあたり都道府県の審議会等の意見聴取が必要とされているものに関し、市町村に同種の附属機関が設置されていないことから条例による事務処理特例制度による権限移譲が困難であると都道府県において解されているような事例については、個別法令により禁止されていない限り、市町村に同種の附属機関を設置することで、都道府県条例に基づく権限移譲が可能である。各都道府県においては、地方自治法及び個別法令の適切な解釈に基づき、条例による事務処理特例制度の積極的な活用を進めていくことが期待される。

また、条例による事務処理特例制度の活用を困難にしている制度を見直す観点から、以下のとおり勧告する。

< 条例による事務処理特例制度の活用を困難にしている制度の見直し >

母子寡婦福祉資金貸付に係る事務など、事務処理に係る国の財政支援の対象が都道府県に限定されていることにより条例による事務処理特例制度による権限移譲が事実上困難となっているものについては、個別の法令や補助金・負担金制度の見直しを行う。

(2) 補助対象財産の財産処分の弾力化

国庫補助事業等の補助対象財産の財産処分（補助目的外への転用、譲渡、取壊し等）に対する制限をめぐっては、各府省における取扱いにばらつきがあったり、転用・譲渡等における用途や相手先が強く制限されているといった支障事例が地方から示されるなど、改善を求める声が強い。

社会経済情勢の変化や地域活性化の観点等を踏まえた地域の創意工夫に対応するため、また既存ストックの効率的な活用のためにも、財産処分に対する制限は、補助目的の達成や補助対象財産の適正な使用を確保するうえで必要最小限にとどめるように改め、また、手続の簡素化をはかる。

このため、以下のとおり勧告する。

なお、地方自治体以外の者（第三セクターを含む民間事業者等）の補助対象財産についても、上記の趣旨を踏まえ、関係府省において適切に対処することを望む。

関係府省は、以下を前提とした財産処分の承認基準をできるだけ具体的で分かりやすい形で定め、地方自治体及び国の出先機関に対する周知・情報提供を確実に実施する。

1) おおむね 10 年経過後の財産処分については、原則、届出・報告等をもって国の承認があったものとみなすとともに、承認の際、用途や譲渡先等について差別的な取扱いをしないこと及び国庫納付を求めないこととする。

なお、補助目的の達成や補助対象財産の適正な使用を確保する観点から、有償の譲渡・貸付の場合には国庫納付を求めるなど、必要最小限の条件を付すことができる。

2) おおむね 10 年経過前であっても、災害による財産の損壊等、補助事業者等の責に帰することのできない事由による財産処分や、市町村合併、地域再生等の施策に伴う財産処分については、1) と同様とする。

なお、関係府省は、地方分権改革推進計画の策定を待つことなく、この勧告を受けて速やかに上記の措置を実施する。

(別紙 2) 「措置対象の国庫補助金等一覧」

第4章 現下の重要二課題について

(1) 道路特定財源の一般財源化について

平成20年5月13日の閣議決定「道路特定財源等に関する基本方針」において、道路関連公益法人や道路整備関係の特別会計関連支出の無駄を徹底的に排除すること、また道路特定財源制度は今年の税制抜本改革時に廃止し平成21年度から一般財源化することとされたので、ここに以下のとおり緊急提言する。

当委員会は、すでに第2章(2)に記載したように、「直轄国道については、主に地域内交通を分担する道路は都道府県が担い、それを補完して国は全国的な交通ネットワークの形成をはかることを基本としてその要件を見直す。当面、要件について、同一都府県内に起終点がある区間、バイパスの現道区間、その一部が都府県等管理となっている路線の区間、「都道府県庁所在地その他政治上、経済上又は文化上特に重要な都市」(道路法施行規則第1条の2)の基準を厳格に適用し、原則都道府県庁所在地及び人口おおむね30万人以上の市を基本とすることにより対象外となる区間、の4種類の区間に該当するものについては、従前と同様の管理水準を維持するため財源等に関して必要な措置を講じた上で、一般国道の位置付けを変えずに、原則として都道府県に移管する。」旨を勧告した。

そこで、今年の税制抜本改革時に道路特定財源の一般財源化の制度設計を検討するにあたっては、この勧告に示された新しい役割分担を踏まえ、国庫補助負担金制度の抜本の見直しを含めた新しい税財政制度を構築する方向で、国は地方側とも十分に協議を重ね、税源移譲を含め地方自治体の税財源を充実強化する方策を講じるとともに、地方自治体の道路整備の自由度を最大限拡大する方策について真摯な検討を行うべきである。

当委員会は、一般財源化の制度設計の検討状況に合わせ、今後とも地方分権改革を推進する立場から、必要に応じて提言を行っていく所存である。

(2) 消費者行政の一元化について

当委員会は、消費者行政推進会議¹の検討結果について聴取した結果、生活者の視点に立って消費者の安全・安心を確保する消費者行政を強化するためには、国の国民生活センターと地方自治体の消費生活センターを結ぶ迅速な情報収集ネットワークを早急に整備するとともに、事業所への立入検査や改善命令等の規制権限を生活者・消費者に身近な地方自治体に積極的に移譲する必要があると考えるに至ったので、ここに以下のとおり緊急提言する。

国は、地方自治体の消費生活センターを法的に明確に位置付けその設置を促進するとともに、消費生活センターの設置と運営体制の強化に協力する意思のある地方自治体の取組みに対し、思い切った支援措置を行うべきである。

消費者行政における国の役割は、全国的に統一する必要がある安全基準の策定や全国的に展開する営業許可の付与及び取消し等に限定することを基本とし、事故を未然に防ぐための、又は事故が発生した際の報告徴収、立入検査や指示、改善命令、営業停止処分等の規制権限は幅広く、都道府県に移譲することを基本とすべきである。

この国と都道府県の役割分担を実効あるものとするために、上記の規制権限を県内業者のみならず県外業者に対しても行使する都道府県の域外権限を法令解釈上明確にし、必要な場合には法令改正によって新たに域外権限を都道府県に付与する措置を講ずるとともに、被害拡大を防止するために必要と認めるときには都道府県から国に対して営業許可の取消し等の措置要求をすることができる仕組みを構築すべきである。

¹ 「消費者行政推進会議の開催について」(平成20年2月8日閣議決定)に基づき開催

第5章 第2次勧告に向けた検討課題

(1) 国の出先機関の改革の基本方向

ア 見直しの視点

国と地方の役割分担の抜本的な見直しを行うとともに、行政の重複を徹底して排除し、国と地方を通じた行政の簡素化及び効率化を推進する観点から、「骨太の方針 2007」に示された政府の方針を踏まえつつ、国の出先機関を大胆に合理化する抜本的な改革に向けた検討を進める。

これにより、国の出先機関の事務・権限の大幅な地方移譲や廃止などを行うとともに、国の出先機関を廃止・縮小する。

国の出先機関の事務・権限の地方移譲や廃止などの具体的な検討にあたっては、地方自治法及び地方分権改革推進法が定める国と地方の役割分担を踏まえつつ、以下のような事務・権限の仕分けの考え方（具体的内容については別紙3参照）に沿って整理を行う。

【国の出先機関の事務・権限の仕分けの考え方】(注1、2)

重複型

事務・権限が法令上一の主体に専属させられておらず、国と地方自治体がそれぞれ処理することが許容されているもの（民間に対する助成・支援、調整、広報啓発など）

(例) 民間に対する助成・支援等

地方に一元化することを基本とし、一部を国で実施せざるを得ないと認められる場合は、対象範囲を明確化・厳格化

分担型

法令上、事業規模の大きさや事務・権限の対象範囲等によって国と地方自治体がすでに一定の役割分担をしているもの（直轄公共事業や、民間に対する許認可・監督など）

(例) 直轄公共事業

事業の受益範囲・流域・ネットワーク等による区分を明確化した上で、地域的なものは原則として地方が担うこととし、その一部を国で実施せざるを得ないと認められる場合は、対象範囲を明確化・厳格化。また、広域的なものについても直轄事業の対象範囲を極力限定

必要に応じ、整備と維持管理の区分や、計画・設計・施工等の段階による区分も反映

関与型

地方自治体への関与等（地方自治体に対する許認可・監督、助成・支援、調整、広報啓発など）

（例）地方自治体の諸活動の調整

地方の自主性にゆだねることを基本とし、一部を国で実施せざるを得ないと認められる場合は、対象範囲を明確化・厳格化

国専担型

現在は主に国のみでその事務を行っているもの（民間に対する許認可・監督や、保険、登記など）

（例）民間に対する許認可・監督等

地方自治体による総合行政の確立等に資するものは地方移譲を基本とし、一部を国で実施せざるを得ないと認められる場合は、対象範囲を明確化・厳格化

一つの地方自治体で完結するものと、複数の地方自治体にまたがるものとの区分が可能な場合、前者は原則として地方が担うこととし、後者についても地方自治体の域外規制等による対応を検討

（注1）上記の「重複型」、「分担型」、「関与型」及び「国専担型」は、第1章に掲げた国と地方の役割分担のメルクマールに対応している。

ただし、第1章のメルクマールのうち、「重層型」については、国が専ら本府省において策定する全国的な指針や全国一律の基準にしたがい、地方自治体が事務事業を実施するものであり、国の出先機関の事務・権限としては基本的に該当するものがないことから、上記の分類には含めていない。

（注2）上記の例における「一部を国で実施せざるを得ないと認められる場合」としては、例えば、地方移譲に際し法定受託事務とすることとして、国の指示等を認めてもなお、各都道府県の対応の相違により著しい支障を生じるものや、緊急時の対応に著しい支障を生じ、国民の生命・財産に重大な被害を生じるもの等が該当するものと考えられる（別紙3の欄外注1を参照）。

イ 見直しの進め方

1) 国の出先機関の事務・権限について、これまでに委員会において調査審議を行ってきたものを中心に、別紙3に掲げる分類の考え方に照らして以下のからに仕分けする。

事務・権限の廃止（民営化、独法化等を含む。）を検討するもの
事務・権限の地方への移譲を検討するもの
事務・権限の本府省等への移管を検討するもの
上記のいずれにも仕分けできず、引き続き国の出先機関において処理せざるを得ないと判断するもの

なお、上記の事務・権限の地方への移譲にあたり、事務・権限の対象範囲が2以上の地方自治体にまたがる場合については、当該事務・権限を的確に遂行できるようにするため、例えば、地方自治体相互の協議・調整・連携、地方自治体による共同処理、地方自治体による域内事業者の域外事業所に対する規制といった仕組みを講ずることを検討する。

2) 上記1)の仕分けに基づき対象となる出先機関の事務・権限の整理を行った上で、それに伴う組織・定員の廃止・縮小、見直し後に残る組織・定員のあり方などについて、結論又は方向性を示す。

その際、特に、地方自治体が独自に行わざるを得ない施策に関連するものを含め、地方自治体との間の重複、分担及び関与といった事務・権限につき二重行政の問題を解消する観点から検討が必要な国の出先機関については、次の方針に沿って抜本的な見直しを行う。

事務・権限の廃止（民営化、独法化等を含む。）地方への移譲、本府省等への移管により、国の出先機関の事務・権限として存続するものが無くなる場合は、当該出先機関を完全に廃止する。

一部の事務・権限を国の出先機関の事務・権限として存続させることとなる場合にも、存続させる事務・権限を担う組織が関係府省による二重行政の弊害や新たな拡大をもたらすこととならないよう、例えば、当該府省の他の出先機関への事務・権限の吸収、府省を超えた総合的な出先機関への事務・権限の一元化などにより、原則として当該出先機関を廃止する方向で検討する。

なお、都道府県単位機関の場合は、あわせて、存続させる事務・権限をブロック単位機関へ集約化することにより、当該都道府県単位機関を廃止することを検討する。

3) 委員会は、上記1)の仕分けに基づく国の出先機関の事務・権限の整理を行い、本年夏に「中間報告」として取りまとめた上で、各府省の見解を求め、国の出先機関の抜本的な改革について結論を得て、勧告を行う。

ウ その他

- 1) 国の出先機関の抜本的な改革にあたっては、事務・権限の地方移譲に伴う国から地方への職員の移行等が不可欠である。その的確かつ円滑な実施をはかるためには、職員の雇用の確保や国と地方を通じた公務能率の維持・向上について十分な配慮が必要であり、こうした点を踏まえた職員の移行等の仕組みについて、あわせて検討する。

- 2) 一部の事務・権限を国の出先機関の事務・権限として存続させることとなる場合、存続させる事務・権限を担うこととした組織において二重行政の弊害や新たな拡大をもたらすこととならないようにするための仕組みについても検討する。

(2) 法制的な仕組みの横断的な見直し等

ア 義務付け・枠付けの見直し

地方分権改革の推進にあたって、分権型社会において基礎自治体が中心的な役割を担うことも踏まえつつ、法制的な観点から、地方自治体の自主性を強化し、政策や制度の問題も含めて自由度を拡大するとともに、自らの責任において行政を実施する仕組みを構築することが必要である。

このため、「中間的な取りまとめ」においては、自治事務を対象として、そのうち、法令による義務付け・枠付けをし、条例で自主的に定める余地を認めていないものについて、義務付け・枠付けの存置を許容する場合のメルクマールを設定し、これに該当しない場合に、義務付け・枠付けを原則として廃止することを各府省に求め、回答内容について当委員会として検証を行うこととした。

この作業方針にしたがい、当委員会事務局からは、各府省に対して以下の作業を依頼し（内閣府地方分権改革推進委員会事務局長発各府省等事務次官等あて「地方公共団体に対する自治事務の処理又はその方法の義務付けに係る調査について（依頼）」（平成19年12月19日付府分権第120号））、平成20年3月14日までの回答を求めた。

義務付け・枠付けの範囲

地方公共団体の事務の処理又はその方法に関する法律の規定のうち、原則として条項を単位として、(a)及び(b)に該当するものであって、(c)に該当するものを除く。

- (a)自治事務であること。
- (b)事務の処理又はその方法（手続、判断基準等）を義務付けていること。
- (c)事務の処理又はその方法（手続、判断基準等）について、条例による自主的な決定又は法令による義務付けの条例による補正（補充・調整・差し替え）を認めていること。

調査内容

- (1) 義務付け・枠付けについて、メルクマールに該当するものと該当しないものに分類すること。分類の結果、メルクマールに該当すると分類したものについては、メルクマールのうちいずれに該当するか及びその具体的な理由を記載すること。
- (2) 分類の結果、メルクマールに該当しないと分類したものについては、具体的に廃止する（単なる奨励にとどめることを含む。）ための案を記載すること。
- (3) (2)にかかわらず、各府省において、メルクマールに該当しないと分類したが、なお存置する必要があると考えるもの（条例で手続、判断基準等を自主的に定め

る余地を認めたと存置する必要があると考えるものを含む。)については、その理由及び存置するための案を記載すること。

この結果、4月17日までに全府省から回答があった。当委員会としては、各府省からの膨大な量の回答について今夏を目途にその内容の精査を進めるとともに、義務付けの必要性やその見直しの方向性等に関し各府省との意見交換を行い、各府省の回答のうちメルクマールに該当することが否定されるものを委員会としての考え方とともに公表し、今後の勧告に向けた検討を具体的に進めることとする。

義務付け・枠付けの存置を許容する場合のメルクマール

地方自治体が私有財産制度、法人制度等の私法秩序の根幹となる制度に関わる事務を処理する場合

補助対象資産又は国有財産の処分に関する事務を処理する場合

地方自治に関する基本的な準則（民主政治の基本に関わる事項その他の地方自治体の統治構造の根幹）に関する事務を処理する場合、及び他の地方自治体との比較を可能とすることが必要と認められる事務であって全国的に統一して定めることが必要とされる場合

地方自治体相互間又は地方自治体と国その他の機関との協力に係る事務であって、全国的に統一して定めることが必要とされる場合

国民の生命、身体等への重大かつ明白な危険に対して国民を保護するための事務であって、全国的に統一して定めることが必要とされる場合

広域的な被害のまん延を防止するための事務であって、全国的に統一して定めることが必要とされる場合

国際的要請に係る事務であって、全国的に統一して定めることが必要とされる場合

すでに第1次地方分権改革において、国の関与については、それを許容する場合のメルクマールを整理し、地方分権推進計画に位置付けた上で、地方自治法やその他関連法制の整理を行った。

当委員会は、これに加えて、第2次勧告に向けて上記の見直し作業を進め、地方自治体に対する国の法令による義務付け・枠付けを存置することを許容する場合のメルクマールを明らかにするとともに、それに基づいて現行法令における義務付け・枠付けを横断的に見直して整理方策を勧告する。それにより、

義務付け・枠付けを廃止・縮減するか、仮に存置するとした場合でも、その全部・一部についての条例への委任又は条例による補正を許容（地方自治体による法令の「上書き」の確保）するなどの方法を求めていくこととなる。

さらに、今後制定される法令が、地方分権改革推進後の新たな国と地方の役割分担を踏まえた、義務付け・枠付けや関与に関する諸原則に沿ったものとなるよう、各府省及び政府全体として自律的にチェックしていくための組織的な仕組みの整備についても検討を進める予定である。

イ 地方自治関係法制の見直し

地方分権改革の推進にあたっては、上記のように、個別行政分野における政府間の役割分担の改革や法令による「規律密度」の改革などを進め、団体自治を拡充することに加え、地方自治体における行政体制の整備や地方自治関係法制による制度規制の緩和などを進め、住民自治を拡充することが重要である。

地方自治体を「地方政府」と呼ぶにふさわしい存在にまで高めていくためには、これを、自治立法権、自治行政権、自治財政権を十分に具備した完全自治体に近づけていくとともに、地域住民の住民意思を的確かつ鋭敏に反映する地方政治の舞台に変えていかなければならないからである。

分権型社会に対応した地方自治体における行政体制の整備については、これまでもすでに、国の発意によって「平成の市町村合併」が促進され基礎自治体の行財政基盤の充実強化がはかられてきた。個々の地方自治体レベルでもまた、地方議会を活性化するための自治基本条例・議会基本条例の制定運動や首長選挙を政権選択選挙にするためのローカル・マニフェスト運動など、自発的な自治体改革の多様な試みが始まっている。市町村間の連携もさまざまな形態が検討され、その可能性が広がっている。

当委員会としては、こうした自発的な自治体改革の試みをさらに一段と加速させ広く波及させていくために、地方自治体における行政委員会の必置規制の緩和、「開かれた議会、討論する議会、衆知を集める議会、行動する議会」に向けた地方議会制度改革、地方自治体の財務会計における透明性の向上と自己責任の拡大、小規模自治体における機関（行政委員会、監査委員等）の共同設置や広域連携の促進など、制度に関する選択の余地を拡大する方向で、地方自治関係法制の見直しを求めていく。

この地方自治法制の見直しに際しては、現在すでに第29次地方制度調査会¹において、市町村合併を含めた基礎自治体のあり方、監査機能の充実強化及び地方議会制度のあり方等についての調査審議が進められていることに留意し、その調査審議の動向を踏まえ、相互の無用な重複や競合を避けるように配慮したい。

¹ 地方制度調査会設置法（昭和27年法律第310号）第2条に基づき内閣府に設置（第29次地方制度調査会は、平成19年7月3日発足）

おわりに

(今次地方分権改革と第1次勧告)

当委員会は、この勧告の「はじめに」や第1章以下において明らかにしたように、地方自治体を「地方政府」として位置付けている。地方自治体が「地方政府」の名にふさわしい自主的・自律的な事務や権限を担うことになるよう、第1次勧告では、国と地方の役割分担の基本的な考え方を明らかにした上で、重点的な行政分野ごとの見直し、行政分野横断的な地方自治体への権限移譲の推進や、地方自治体の自主的・自律的な創意工夫を縛る結果ともなってきた国庫補助事業等の補助対象財産の財産処分の弾力化などを進めることで、地方分権改革の推進を目指す。

その際、特に、二層制の「地方政府」のうちでも、生活者としての国民・住民にとってより身近な基礎自治体である市町村への権限移譲、その自主性・自律性と施策展開における自由度の拡大に重きを置いている。この勧告に「生活者の視点に立つ『地方政府』の確立」という副題を冠したゆえんである。

当委員会は、今後、第5章で示したように、今秋に想定する第2次勧告を目指し、国の出先機関の抜本的な改革に向けて、国と地方自治体との間に存在する「二重行政」が問題となる国の出先機関について集中的に見直しの審議を続けていく。また、広域自治体と基礎自治体との別を問わず、地方自治体の創意工夫をいかした自主的・自律的な活動の展開を制約していると考えられる国の法令による地方自治体の諸活動に対するさまざまな義務付けや枠付けなどの「規律密度」の緩和を進めるべく、重点的な審議を重ねていく予定である。

その際、検討を進めるにあたっては、広く国民・住民に説明する機会を設けるなどにより、地方分権改革の推進について国民・住民の関心と理解を深めるよう努めるとともに、引き続き、各層の地方自治体の首長や地方議会議員をはじめとする地方自治体関係者、経済団体等とも密接に連絡し、その意見を十分に聴取する。

(分権型社会に向けた税財政構造の構築について)

地方自治体を「地方政府」と呼ぶにふさわしい存在にまで高めるには、地方自治体を自治行政権、自治立法権に加え自治財政権を十分に具備した完全自治体に近づけていかなければならない。このため、分権型社会にふさわしい税財政構造の構築や行政体制の確立が不可欠である。

このうち、行政体制については、すでに第5章(2)において、法制的な仕組みの横断的な見直しとの関連で、広域連携などのあり方を含め地方自治法制関係の見直しの方針について明らかにしたところである。

自治財政権の確立に向けた税財政の問題は、以下の基本的な視点に立って当委員会としての検討を今後進める。マクロの視点に立った全体としての税財政構造については、第2次勧告後に包括的な検討を行い、勧告する予定である。ただし、今秋にも想定される税制抜本改革の検討を踏まえ、必要に応じて適宜、当委員会としての意見を述べるほか、税制抜本改革等と密接な関係を有し早期に時期を得て地方分権改

革の推進のため明確にしなければならない税財政に関する基本事項が生じた場合には、前倒しで検討、勧告することもあり得る。

ア 国と地方の財政関係

国と地方の役割分担を徹底して見直し、権限移譲をさらに進めていく際に、受益と負担の明確化をはかることが重要である。

特に、地方自治体の創意工夫による「課税自主権の拡充」は、地方財政の充実に加え、地域の多様化に合わせた自治体経営の自律的展開の視点からも不可欠な課題である。

それにしても、国と地方の役割分担に見合った財政構造を構築し、地方の担う事務と責任に見合った地方税財源の充実確保をはかり、地方自治体が自らの責任で効率的な自治体経営を行うことができる基盤をつくるためには、地方税財源に占める地方税の割合を引き上げることが不可欠である。そのためには、国と地方の歳出比率が4：6であるのに対し税源配分が6：4であることや、国と地方が対等・協力の関係にあることを前提とすると、当面、国と地方の税源配分について、地方から主張されている5：5を念頭におくことが現実的な選択肢となる。地方税比率を高めていくための具体的な方策については、今後の税制抜本改革の議論を睨みつつ、地方税財政全体の改革議論のなかで検討していく。

地方分権改革では、国と地方の財政状況や抜本的な税制改革の動向にも留意しつつ、地方が自らの責任で効率的な自治体経営を行えるよう、国庫補助負担金、地方交付税、国税から地方税への税源移譲を含めた税源配分の見直しについて一体的に検討し、地方債を含め分権にかなった地方税財政制度の改革を進めていく必要がある。

イ 地域間財政力格差の是正

どの地域に暮らしていても勇気と希望がもたらされる豊かな自治が実現される仕組みを構築し、地域の活性化を力強く推し進めるためには、地域間の財政力格差を早急に是正する必要がある。

地方分権改革を進め、上で指摘したように地方税の比率を高めていくのであれば、国からの財政移転が果たす役割はおのずと縮小せざるを得ない。その際、地域間の財政力格差の縮小をはかる観点から、地方交付税の制度改革を含め財政調整のあり方についても検討する必要がある。また、地方交付税の算定を透明なものとし、地方自治体による予見可能性や国民への説明責任の向上をはかるための見直しを行うことが重要である。

今後の地方分権改革における国庫補助負担金、地方交付税、国税から地方税への税源移譲を含めた税源配分の一体的な改革と税源の偏在是正とは、一体不可分のものとして行う必要がある。

また、地方税源の充実にあたっては、応益性を有し、薄く広く負担を分かち合うものであること、さらに、地域的な偏在性が少なく、税収が安定したものであることが望ましく、国と地方の税体系の観点から見直しを行う必要がある。

ウ 財政規律

地方税財源の充実とともに、地方自治体が自らの権限と責任で規律をもった財政運営を行うことが必要である。自治財政権を有する自立した「地方政府」たらしめんとするには、自らの財政規律の確保をはかるための仕組みを構築し、自らの財政運営の透明性と説明責任の徹底を果たす必要がある。

受益と負担の関係の明確化などによりコスト意識を徹底し、地方自治体自身が経営のスリム化・効率化を進め、主権者・納税者である国民・住民の立場に立った地方自治体となることが財政規律を高め、地方分権改革への国民全体の支持を高めるものとなる。その際、地方議会においても財政へのチェック機能を充実するとともに、監査委員の機能の充実、外部監査機能の積極的な活用をはかる必要がある。

地方自治体に対する債務調整、債務処理の新たな方法の導入は、地方行財政制度の抜本的改革が進展した場合における地方財政規律の強化に向けた選択肢の一つとして位置付けられてきた。そのため、国による事務等の義務付けの廃止、国庫補助負担金改革、国税から地方税への税源移譲、地方交付税、そして地方債など地方行財政全体について分権改革が今後進むなかで、地方債の自由化、債務調整の導入の是非、債務処理の新たな方法の導入についても検討すべきである。

（政府及び地方自治体に望むこと）

政府は、平成 21 年度中の出来る限り早い時期に「新分権一括法案」を国会に提出することを目指し、政府として講ずべき必要な法制上又は財政上の措置等を定めた地方分権改革推進計画を作成することとしている。こうした政府の取組みに向け、第 1 次勧告は、地方分権改革推進法に基づいて当委員会に付与された政府に対する勧告権を行使する最初の機会である。

この最初の勧告に際して当委員会は、政府に対し、「地方政府」の確立に向けた地方分権改革の推進を最重要課題と位置付け、内閣総理大臣を本部長とする地方分権改革推進本部においてこの勧告をしっかりと受け止め、一体となって地方分権改革の推進に強力に取り組まれることを改めて望む。加えて、法改正等一括法の制定が必要となる事項を除き、補助対象財産の財産処分の弾力化をはじめとして運用等で対応できる事項は、地方分権改革推進計画の策定を待つことなく、地方分権改革推進本部での対処方針の決定後、関係府省に対して早急に指示することで政府として直ちに実施していくべきである。

また、地方自治体においては今後、「地方政府」の確立に向けた地方分権改革の推進という高い見地に立って、「地方政府」への具体的かつ建設的な検討及び提案が行われることを望む。あわせて、自らの行財政運営について透明性と自浄性を高め、住民の信頼を絶えず確保するとともに、人材の育成など将来に向けての行政能力向上の努力を継続し、地方分権改革の推進に向けて住民の理解の浸透に努められることを期待する。