

## 中間的な取りまとめ（要約）

平成19年11月16日  
地方分権改革推進委員会

### 1 はじめに

- ・ 「中間的な取りまとめ」は、委員会が本年5月30日に取りまとめた「基本的な考え方」を踏まえつつ、来春以降順次行う勧告に向け、今後の検討の方向性を明確にするもの。この意味で、今後の勧告に向けた「羅針盤」であり、国民の理解と支持を高めるための「トリガー」でもある。

### 2 審議の経過

- ・ 委員会は、4月2日の初会議以来、「中間的な取りまとめ」までに29回の会議と7回の地方分権懇談会を開催した。この間、5月30日には、「基本的な考え方」を取りまとめた。
- ・ 委員会審議では、地方側から提示された支障事例の課題などを各府省に投げ掛け、それに対する見解を公開の委員会の場を通じて共有し、議論していく方式を基本とした。
- ・ 委員会は、経済財政諮問会議の議論とも連携し、6月の「骨太の方針2007」では、「基本的な考え方」にもとづき検討を進めることや、今後の検討スケジュールなどが盛り込まれた。

### 3 地方分権改革における基本姿勢の明確化

#### (1) 地方分権改革の理念

〔地方分権の新たなステージ〕これまでの「未完の改革」の延長ではなく、人口減少・少子高齢化など社会構造の変化に伴う危機の状況を打開し、新たな未来社会への見取図を示す。

〔地域の個性〕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ある地域社会の形成を目指す。

〔グローバル化、情報化の進展〕今や、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「自立と共生」の時代であり、地方分権改革が不可欠である。

〔団体自治と住民自治の充実〕「団体自治」の拡充と「住民自治」の実質的な確立を目指す。

〔住民の視点の重要性〕国も地方も、財・サービスの供給者ではなく利用者・納税者である住民の視点に立つことで、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。

#### (2) 「地方が主役の国づくり」に向けた取組み

〔地方政府の確立のための権限移譲〕中央政府と対等・協力である「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し、義務付け・枠付け、関与等を徹底して見直し

〔完全自治体の実現〕自治行政権、自治立法権、自治財政権を有する「完全自治体」を目指す。

〔行政の総合性の確保〕規模や地理的条件等の異なる地方自治体が地域における総合的な行政を担うことができるよう、「自立と連帯」の基本原則にしたがい、広域連携等の制度を充実

〔地方活性化〕国の条件整備のもと、地方自治体は自らの企画力の向上を通じた地域経済基盤の強化をはかり、地域の多様な資源をいかした民主導の地域再生を実現

〔住民本位の自治と自治を担う能力の向上〕地方政府の担い手である住民・首長・議会の意識改革、自治体職員の資質の向上、監査などのチェックシステムの徹底が必要

#### (3) 各府省の共通した主張に対する当委員会の考え ... 地方分権への「懸念」の克服

- ・ 国が直接権限を行使し、地方自治体の行政決定に対する関与を行わなければならないとする理由等についての各府省の共通した主張は、以下のとおり、いずれも本来地方自治体が自主的に判断を行うべき領域に国が介入することの理由とはならないと考える。

「統一性」の観点に対する考え方

- ・ 法律などで明確な基準を定めていれば、国が個別に関与するまでもなく統一性が十分担保できる。国が基準を定める場合であっても、あくまで「標準を定めるもの」とし、地方自治体の創意工夫の余地を認める方式とすべき

「広域性」の観点に対する考え方

- ・ 都道府県を越えた広域調整の仕組みのあり方を積極的にまず模索すべき。国による広域調整がどうしても必要な場合でも、報告や届出にとどめ事後チェックとすることを基本とすべき

「専門性」の観点に対する考え方

- ・ 地方自治体においても能力、設備面で専門性を確保することは可能。また、専門性を有するとされる国の組織や職員を地方自治体に移管することによって対応することが可能

#### 4 国民・住民本位の分権改革

##### (1) 法制的な仕組みの見直し等

###### 義務付け・枠付け、関与の見直しと条例制定権の拡大

- ・ 自治事務に対する義務付け・枠付けについて、存置を許容する場合のメルクマールを設定し、該当しないものは原則廃止を求める。これにより、廃止・縮減、全部・一部の条例委任、又は条例による補正の許容（「上書き」）などの見直しを行い、条例制定権の拡大をはかる。
- ・ 地方自治体の行政に対する国等の関与は、自治事務に対する関与の基本類型に該当しない同意、許可・認可・承認、指示等の特別の関与の見直し等、さらなる見直しを行う。

###### 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

###### 新たな義務付け・枠付け、関与についてのチェックシステムの検討

- ・ 今後制定される法令が新たな国と地方の役割分担等を踏まえた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の義務付け・枠付け等に関するチェックシステムの整備について引き続き検討を進める。

###### 都道府県から市町村への権限移譲の法制化の推進

- ・ 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（平成12年施行）は、各都道府県において積極的に活用されているが、住民の利便性の向上等の観点から、大いに評価すべき

- ・ 複数の都道府県において、小規模な市町村も含め移譲がなされている事務については、市町村の事務として法令上制度化することを検討する必要がある。

(2) 個別の行政分野・事務事業の抜本的見直し・検討

< 重点事項 >

医療	<ul style="list-style-type: none"> <li>・ 基準病床数の独自算定を可能とする仕組みや、診療報酬決定に際し意見を的確に反映する仕組みを都道府県の権限と責任の強化とあわせて構築すべき</li> <li>・ 国民健康保険については、後期高齢者医療制度の創設も踏まえ、運営の都道府県単位による広域化の推進や都道府県の権限と責任の強化について検討を進める。</li> </ul>
生活保護	<ul style="list-style-type: none"> <li>・ 国と地方の協議の場を直ちに立ち上げて、制度全般について総合的な検討を行い、抜本的な改革を実施すべき</li> </ul>
幼保一元化	<ul style="list-style-type: none"> <li>・ さらなる幼保一元化の実現を目指して、地域の実情に応じた子育て施設の設置を可能とすべき</li> <li>・ 施行5年後とされている認定こども園制度についての見直しを前倒して行うべき</li> </ul>
義務教育	<ul style="list-style-type: none"> <li>・ 教職員人事権を都道府県から市町村に移譲し、あわせて、給与負担のあり方も適切に見直すことが必要である。</li> <li>・ 学級編制や教職員定数に関する市町村の権限と責任を拡大する必要がある。</li> </ul>
道路	<ul style="list-style-type: none"> <li>・ 直轄国道については、新設・改築は国が行うとしても、維持、修繕その他の管理の権限を都道府県に移譲すべき</li> </ul>
河川	<ul style="list-style-type: none"> <li>・ 一の都道府県内で完結する河川については、一級河川の指定区間外を含め、すべて都道府県管理とすべき</li> </ul>
農業	<ul style="list-style-type: none"> <li>・ 4 ha 超の農地転用の許可権限については都道府県に移譲し、2 ha 超 4 ha 以下の農地転用許可については農林水産大臣との協議は廃止すべき</li> </ul>

< その他の主な事項 >

福祉 ・ 保健	<ul style="list-style-type: none"> <li>・ 福祉施設の設置基準については、国は標準を示し、地域ごとに条例により独自の基準を設定することができるようにすべき</li> <li>・ 民生委員の委嘱手続の迅速化・効率化のため、手続を簡略化すべき</li> <li>・ 保健所設置市を個別に政令で定める際の要件を明確に定めるべき。保健所長の医師資格要件を廃止すべき</li> </ul>
労働	<ul style="list-style-type: none"> <li>・ 無料職業紹介事業等の移譲を地方支分部局のあり方とともに引き続き検討</li> </ul>
子ども	<ul style="list-style-type: none"> <li>・ 文科省と厚労省の放課後児童対策事業のさらなる一本化を早急に実施すべき</li> </ul>
教育	<ul style="list-style-type: none"> <li>・ 義務教育費国庫負担金制度について、一般財源化や地方自治体の裁量権の拡大等を含め、あり方について引き続き検討</li> <li>・ 設置の選択制や総合的な行政の推進という観点等を含め、教育委員会制度のあり方について検討すべき</li> <li>・ 市町村立幼稚園の設置・廃止等に係る都道府県の認可制を届出制に改正すべき</li> </ul>
住宅 ・ 都市	<ul style="list-style-type: none"> <li>・ 公営住宅の国による整備基準や入居者資格要件は標準として、地方自治体が独自に基準を決められるようにすべき</li> <li>・ 都市計画に関する国への協議、同意を廃止・縮小するとともに、都道府県から市町村への権限移譲等について検討すべき</li> </ul>
交通 ・ 観光	<ul style="list-style-type: none"> <li>・ 港湾計画の審査や公有水面埋立免許の認可等の国の関与を縮小すべき</li> <li>・ 現行の空港の種別を再整理し、空港の管理の主体を明確に区分すべき</li> <li>・ 過疎地域等における自家用有償運送の登録要件の緩和等を検討すべき</li> <li>・ 外客来訪促進計画に係る国の同意を税制特例関係部分に限定するなど関与を縮小すべき</li> </ul>

環境	<ul style="list-style-type: none"> <li>・ 都道府県が定める環境規制の総量削減計画についての国の同意は廃止すべき</li> <li>・ 各種公害規制権限の移譲につき政令による個別指定を廃止し、移譲を拡大すべき</li> <li>・ 循環型社会形成推進交付金に係る協議会による計画策定の義務付けを廃止すべき</li> <li>・ 地方環境事務所の事務とそのあり方について引き続き検討を行う。</li> </ul>
農業	<ul style="list-style-type: none"> <li>・ 農業委員会の設置を地方自治体が任意に決定できるようにすべき</li> <li>・ 都道府県が行っている種畜検査の結果を全国通用するようにすべき</li> </ul>
商工業	<ul style="list-style-type: none"> <li>・ 中小・ベンチャー企業への国の直接支援は、全国レベルの先進的なモデル事業などに限定すべき</li> <li>・ 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うべき</li> </ul>
防災	<ul style="list-style-type: none"> <li>・ 迅速な災害対応・復旧のための制度の検討を進めるべき</li> <li>・ 市町村長が都道府県知事を通じて自衛隊の災害派遣要請を求めた場合、同時にその旨を防衛大臣等に通知できることとすべき</li> <li>・ 都道府県地域防災計画についての国との協議を廃止し、報告又は届出とすべき</li> </ul>

### (3) 地方分権改革と地域の再生

過疎化する中心市街地（コンパクトシティに向けて）

- ・ 地域の実情に通じた地方が、周辺地域との広域的な調整もはかりつつ、自らの責任と判断でコンパクトなまちづくりを進めていくことが重要

過疎化する地域集落（限界集落を超えて）

- ・ 全国一律のフルスペックの行政手法によるのではなく、集落に関して地域が自ら行政サービスの範囲と内容、提供方法を「身の丈に合わせて」決定できることが基本

## 5 税財政

### (1) 国と地方の財政関係

- ・ 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。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。具体的な方策については、今後の地方税財政全体の改革議論のなかで検討する。
- ・ 国庫補助負担金、地方交付税、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。

### (2) 地域間財政力格差の是正

- ・ (1)の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縮小せざるを得ない。その際、地域間の財政力格差の縮小の観点から、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。
- ・ 国庫補助負担金、地方交付税、税源移譲を含めた税源配分の一体的改革と税源の偏在是正とは、一体不可分。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。

### (3) 社会資本整備に関する財政負担

- ・ 社会資本整備に関する国と地方の役割分担を見直し、国庫補助事業についての対象事業の限定や直轄事業負担金の廃止・縮減等について地方の自主性・裁量性を拡大する方向で検討

#### (4) 国庫補助負担金改革

- ・ 国庫補助負担金については、地方自治体の自主的な行財政運営を阻害しがちであり、財政資金の非効率な使用を招きやすいことから、廃止を含めたゼロベースでの見直しが必要
- ・ 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、手続の簡素化、処分制限期間の短縮化をはかる。

#### (5) 財政規律

- ・ 地方自治体自身が経営のスリム化・効率化を進め、納税者たる国民・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。

### 6 分権型社会への転換に向けた行政体制

- ・ 国の新たなガバナンスの姿、将来における道州制のあり方にも関連して、以下を指摘

#### (1) 広域連携の拡充

- ・ 「平成の大合併」は、基礎自治体優先の原則に沿った役割分担を担うことのできる基礎自治体を整備しようとするもの。そのうえで、単独の基礎自治体が担えない事務事業については、周辺の基礎自治体との広域連携等の水平的補完、都道府県が担う垂直的補完の仕組みの充実が必要

#### (2) 大都市制度のあり方について

- ・ 大都市に関して国の法令による全国一律の義務付け・枠付け、関与が必要なのか、さらなる権限移譲ができないのかといった視点を保持し、そのあり方についての検討が必要

#### (3) 地方支分部局等の見直し

- ・ 法令による適切な事務処理基準の設定、事務と要員の双方の移譲により、国の地方支分部局の事務を地方が担うことは可能。また、管轄区域が複数都道府県にまたがるブロック機関の事務についても、都道府県や本府省、地方自治体の広域的連携で対応できないか検討が必要

### 7 勧告に向けて

- ・ 今後の審議においては、「中間的な取りまとめ」で示した検討の方向性にもとづき、幅広い課題について具体的な勧告に向けて本格的に検討を進めていく。
- ・ 法令による義務付け・枠付けについては、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は原則として廃止することとし、当面、今年度末を目途に各府省から見直しの結果の回答を得て、検証を行う。
- ・ 個別の行政分野・事務事業の抜本の見直しについては、所管府省においても早急に検討に着手し、具体的な改革案を取りまとめるよう要請する。当面、今年度末を目途に検討結果の報告を求め、来春以降の勧告に向けた検討を具体的に進める。
- ・ 地方支分部局の抜本の見直しについては、出張所等を含む詳細調査結果を活用しつつ、事務事業の地方自治体への移譲等を検討していく。地方六団体からの具体的な見直しの提案等を踏まえ論点を整理し、今年度末を目途に、各府省の考え方の回答を得て、検証を行う。

(政府及び地方自治体に望むこと)

- ・ 政府に対し、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望む。また、地方自治体においては、具体的かつ建設的な検討及び提案が行われること、行財政運営についての透明性と自浄性の確保、人材育成など行政能力向上の努力の継続を期待する。