

第 1 次勧告（要約）

～ 生活者の視点に立つ「地方政府」の確立 ～

平成 20 年 5 月 28 日

地方分権改革推進委員会

はじめに

- 第 1 次勧告は、「基礎自治体優先の原則」の下、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ている。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。

（審議の経過）

- 委員会は、昨年 4 月 2 日以来第 1 次勧告までに 49 回の会議及び 7 回の地方分権懇談会を開催した。この間、5 月 30 日に「基本的な考え方」をまとめ、市町村長の生の声、全国知事会や全国市長会からの支障事例や改善要望を基に第 1 次地方分権改革以来の課題について検証し、改革課題を明確化しつつ更に調査審議を進めて、11 月 16 日に「中間的な取りまとめ」を公表した。
- 「中間的な取りまとめ」は、勧告に向けた「羅針盤」として、委員会としての改革の理念と課題を整理していた。政府は、全閣僚で構成する本部で、この「中間的な取りまとめ」を最大限に尊重し、各府省において本格的な検討に着手することを確認した。この各府省の検討結果を踏まえ、最終的に局長級に格上げした討議を行い、第 1 次勧告の取りまとめに至った。
- 委員会の審議はすべて公開の場（報道関係者等の傍聴、インターネットで動画配信）で行うことにより、審議過程を白日の下に曝して審議の透明性を確保し、勧告の取りまとめに至った。

（委員会の認識）

- 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、国と地方を通じた多額の長期債務残高、国の官僚の能力や資質への信頼の低下など厳しい状況の下で、わが国の地域社会の持続的な発展のためには、これまでの国と地方の役割分担を見直す地方分権改革が不可欠である。

（勧告の構成）

- 第 1 次勧告は全 5 章で構成。第 1 章は総論であり、国と地方、広域自治体と基礎自治体の役割分担を明確化し、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 4 章は、現内閣の下で新たに提起された重要課題について提言し、第 5 章と「おわりに」は今後の取組方針を述べている。

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）

- 地方分権改革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。
- 地域の豊かな個性と資源、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り、将来の道州制のあり方にも結び付く重要な課題である。
- 今次の改革では、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。
- 主権者、納税者、消費者でもある住民の視点に立って地方分権改革を推進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）

- 中央政府と対等・協力の関係に立つ「地方政府」の確立のため、住民に身近な行政の地方移譲、関連する国の法令の見直し、地方自治体の組織形態の自由化を進める。
- 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。
- 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が実施できるようにする。
- 地域の多様な資源をいかし、地域の活性化を目指す。
- 地方政府の担い手である住民・首長・議員の意識改革、自治体職員の資質の向上や、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、国が重点的に担うべき役割）

- ・ 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で実施することが基本である。
- ・ 地方分権改革推進法第5条等に定められているとおり、国は、①国家としての存立にかかわる事務、②全国的に統一して定める基本的な準則に関する事務、③全国的な規模又は視点で行う施策や事業など、国が本来果たすべき役割に重点化し、住民に身近な行政はできる限り地方自治体が担う。この原則の下、これまでの国と地方の役割分担を徹底して見直し、地方への移譲を推進する。

(国と地方の役割分担のメルクマール)

- ・ 上記原則をあてはめ、具体的事務・権限の地方自治体への移譲を検討する際には、「国と地方の二重行政」の排除の観点が重要であり、重複型、分担型、重層型、関与型、国専担型といった現行の国と地方の役割関係の類型ごとに、事務・権限の地方への移譲や廃止、法制の横断的な見直し等を進める。

(3) 広域自治体と基礎自治体の役割分担

- ・ 「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、広域にわたる事務、市町村に関する連絡調整に関する事務、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事務を処理する（「基礎自治体優先の原則」）。
- ・ 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。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。

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・制度に関する検討を求めるもの、第1次地方分権改革以来の課題となっているもの、日常生活に関係の深いもの、地方自治体の関心の高いもの等を取り上げている。

(勧告事項の実施時期等)

- 政府は、以下の勧告事項をできる限り速やかに実現すべきであり、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。
- 委員会は、平成20年度中に各府省の検討結果又は検討状況と結論の方向性の報告を求め、必要に応じ追加の勧告等を行うことがあり得る。

(事務・権限の移譲に伴い必要となる措置)

- 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、仕事をする上での裏付けとなる人員や財源等の手当てをすることが前提となる。

(1) 暮らしづくり分野関係

幼保一元化・子ども	<ul style="list-style-type: none"> ○ 認定こども園制度の抜本的な運用改善方策（平成20年度中に実施に着手）。あわせて、同制度の一本化に向けた制度改革（平成20年度中に結論） ○ 保育所の「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総合的な検討に着手（平成20年中に結論） ○ 放課後児童対策事業をさらなる一本化の方向で改善（平成21年度から実施）
教育	<ul style="list-style-type: none"> ○ 県費負担教職員の人事権の中核市への移譲、既に人事権が移譲されている指定市と中核市における人事権者と給与負担者が一致する方向での検討（平成20年度中に結論）。あわせて、学級編制や教職員定数の決定方法の見直し（同） ○ 市町村立幼稚園の設置・廃止等に係る都道府県の認可を廃止し、届出制化
医療・医療保険	<ul style="list-style-type: none"> ○ 基準病床数に関し都道府県が独自に加減算できるよう、算定方法の見直し及び厚生労働大臣の同意の廃止（次期医療計画策定にあわせ平成23年度までに結論） ○ 「高齢者の医療の確保に関する法律」に基づき提出される診療報酬に関する都道府県の意見を的確に反映し得る仕組み（平成22年度中に結論） ○ 国民健康保険の運営に関し、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（平成21年度中に結論）
生活保護	<ul style="list-style-type: none"> ○ 国と地方の協議の場を早期に立ち上げ、生活保護の制度全般について総合的な検討に着

	手（平成20年度中を目途に制度改正の方向性）
福祉施設の最低基準等	○ 福祉施設の施設設備基準について、国は標準を示すにとどめ、具体的な基準は地方自治体が条例により決定することを可能に 等
民生委員	○ 民生委員の委嘱手続を簡略化（平成20年度中に具体的方策の結論）
公営住宅	○ 公営住宅の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条例で決定することを可能に
保健所・児童相談所	○ 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、保健所設置市や児童相談所設置市の政令による指定手続等の見直し ○ 広域連合等の方式による保健所設置を可能とする方向で検討（平成20年度中に結論） ○ 保健所長の資格要件の緩和の方向で見直し（平成20年度中に結論）
労働	○ 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、同機構と都道府県との役割分担を明確にした上で、都道府県への移譲について検討（平成20年中に結論）

(2) まちづくり分野関係

土地利用（開発・保全）	○（都市計画）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見直し（平成21年度を目途に抜本的見直しの予定） ・都道府県によるマスタープランや区域区分の決定について国との協議に係る同意を廃止等 ・市による都市計画決定の都道府県との協議に係る同意の廃止 ・指定市の区域のマスタープランや区域区分についての都道府県の決定権限を指定市に移譲 ○（農地）食料の安定供給のため、平成20年度内予定の農業振興地域と農地の制度改革において、農地と優良農地の総量を確保する新たな仕組みを構築した上で見直し ・農地転用に係る国の許可権限を都道府県に移譲、国との協議の廃止 ・都道府県の許可権限（権利移動及び2ha以下の転用）を市に移譲 ・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協議に係る同意の廃止 ○（森林）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などにより森林の荒廃に対処しつつ見直し ・保安林に係る国の指定・解除権限を都道府県に移譲、国との協議の廃止 ・都道府県が定める地域森林計画の策定・変更に係る国との協議に係る同意の廃止
道路	○ 直轄国道の要件を見直し、主に地域内交通を分担する道路（同一都府県内に起終点がある区間等）は、従前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、原則として都道府県に移管 ○ 道路管理の状況等も踏まえ、町村が都道府県道の管理を行うことを可能に ○ 調整の仕組みを検討し、都道府県道の認定、変更と廃止に係る国との協議を廃止
河川	○ 一の都道府県内で完結する水系内の一級河川の直轄区間について、従前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、原則として都道府県に移管 ○ 地方自治体に移管される水系内の一級河川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し
防災	○ 市町村長が、都道府県知事に自衛隊の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通知できるよう、必要な措置 ○ 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、報告化
交通・観光	○ 重要港湾の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（平成20年度中に結論） ○ 過疎地域等における自家用有償運送について、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 ○ 都道府県が定める外客来訪促進計画の策定・変更（租税特例関係事項を除く。）に係る国との同意を要する協議を廃止し、通知化
商工業	○ 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、個別企業への直接支援は、全国的視点に立った事業に限定。中小企業基盤整備機構の行うベンチャー育成事業も同様の視点から限定

	<ul style="list-style-type: none"> ○ 商工会議所の定款変更等に係る国の権限を規制緩和を含め見直し、都道府県に移譲 ○ 商工会議所と商工会の一元化を含め、地域の商工団体のあり方について検討（平成 20 年度中に結論）
農業（土地利用を除く。）	<ul style="list-style-type: none"> ○ 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 ○ 都道府県が行っている種畜検査の結果が都道府県域外で通用するよう必要な措置
環境	<ul style="list-style-type: none"> ○ 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、総量削減計画策定に係る環境大臣との同意を廃止 ○ 循環型社会形成推進地域計画作成にあたっての協議会設置の義務付けの廃止、交付手続簡素化（平成 21 年度から実施）

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

- 「平成の大合併」で市町村の体制整備が進んでおり、また、平成 12 年施行の地方分権一括法で導入された都道府県条例による事務処理特例制度により市町村に移譲されている事務が相当数に及んでいる。
- 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基本原則の下、行政分野横断的な見直しを行い、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、64 法律、359 の事務権限を都道府県から市町村へ移譲する。
- 基礎自治体への権限移譲を行うべき事務（主な例は以下のとおり）

都市計画決定	・ 原則として、市の区域については市決定で都道府県同意不要に
まちづくり・土地利用規制分野	・ 宅地開発や商業施設等の開発行為の許可権限を市まで移譲 ・ 農地転用の許可権限（2ha 以下）を市まで移譲
福祉分野	・ 特別養護老人ホーム、保育所等の設置認可・指導監督の権限を市まで移譲
医療・保健・衛生分野	・ 薬局の開設の許可権限を保健所設置市まで移譲
公害規制分野	・ ボイラー等ばい煙発生施設の設置の届出受理の権限を特例市まで移譲
教育分野	・ 市立小中学校の教職員の任命権を中核市まで移譲
生活・安全・産業振興分野	・ 花火など火工品等の火薬類製造・販売営業の許可権限を市町村まで移譲 ・ アーケード整備等の商店街整備計画の認定権限を市まで移譲

- 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の活用を困難にしている制度の見直しを行う。

(2) 補助対象財産の財産処分（転用、譲渡等）の弾力化

- 地域活性化の観点からの地域の創意工夫に対応し、既存ストックを効率的に活用するため、国庫補助対象財産の処分に対する制限は必要最小限にとどめ、手続を簡素化する。
 - ・ 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、国庫納付を求めないこととする。
 - ・ おおむね 10 年経過前でも、災害や市町村合併等に伴う財産処分について同様に扱う。
- 関係府省は、勧告を受けて速やかに上記の措置を実施する（約 300 以上の国庫補助金等が対象）。

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

- ・ 今年の税制抜本改革時に一般財源化の制度設計を検討するにあたっては、国庫補助負担金制度の抜本的見直しを含めた新しい税財政制度を構築する方向で、税源移譲を含め地方税財源の充実強化と地方の道路整備の自由度の拡大方策について検討すべきである。

(2) 消費者行政の一元化について

- ・ 消費生活センターを法的に明確に位置付け設置を促進するとともに、同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。
- ・ 事故防止又は事故発生時の報告徴収、立入検査、改善命令、営業停止処分等の規制権限を幅広く都道

府県に権限移譲することを基本とすべきである。

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

- ・ 国と地方の役割分担を抜本的に見直し、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効率化を推進する観点から、国の出先機関（以下「出先機関」）の抜本的改革について検討する。
- ・ 対象となる出先機関の事務・権限を、重複型、分担型、関与型、国専担型という現行の国と地方の関係の類型に沿って、①廃止（民営化、独法化等を含む。）を検討、②地方への移譲を検討、③本府省等への移管を検討、④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に仕分けし、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を得る。
- ・ その際、二重行政の問題を解消する観点から検討が必要な出先機関については、一部の事務・権限を出先機関の事務・権限として存続させることとなる場合にも、二重行政の新たな拡大等をもたらすことのないよう、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。
- ・ 本年夏に「中間報告」を取りまとめて各府省の見解を求め、抜本的な改革の結論を得て、勧告を行う。

(2) 法制的な仕組みの横断的な見直し等

- ・ 自治事務に関し、国の法令による地方自治体の諸活動に対する義務付け・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・検証して整理方策の勧告を行う。
- ・ 行政委員会、地方議会、財務会計や広域連携等の制度に関する地方自治体の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る。

おわりに

(今次地方分権改革と第1次勧告)

- ・ 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、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。
- ・ 今後は、第2次勧告を目指し、国と地方自治体との「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、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、重点的な審議を行う予定である。

(分権型社会に向けた税財政構造の構築について)

- ・ 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、委員会の意見を述べるほか、地方分権改革の推進のため明確するべき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。
- ・ 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。
- ・ 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。

(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むことを望む。また、地方自治体においては、「地方政府」の確立に向けた具体的なかつ建設的な検討及び提案、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。