

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組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、その改善を早急に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（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が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、①同一都府県内に起終点がある区間、②バイパスの現道区間、③その一部が都府県等管理となっている路線の区間、④「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、①氾濫した場合に流域に甚大な被害が想定される水系、②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、③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えるべきものであり、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。