

資料解説

地域主権戦略大綱 ～閣議決定までの経過を中心に～

岩 崎 忠

はじめに

地域のことは地域に住む住民が決める「地域主権」を早期に確立するために昨年(2009年)の11月に設置された地域主権戦略会議は、地域主権改革の向こう2～3年の取り組みとして「地域主権戦略大綱」をまとめ、これを受けて、政府は2010年6月22日に閣議決定した。

ここでは、地域主権戦略大綱の概要について、これまでの地方分権改革推進委員会及び地域主権戦略会議での審議過程を概観しながら、審議の中心になった「義務付け・枠付けの見直しと条例制定権の拡大」、「基礎的自治体への権限移譲」、「国の出先機関の原則廃止(抜本的な改革)」、「ひも付き補助金の一括交付金化」について解説することにした。

1. 地域主権戦略大綱の概要

はじめに、地域主権戦略大綱は、「地域主権改革」を「住民に身近な行政は、地方公共団体が自主的かつ総合的に広く担うようにするとともに、地域住民が自らの判断と責任において地域の諸課題に取り組むことができるようにするための改革」と定義している。また、地域主権改革を総合的かつ計画的に推進するため、必要な法制上の措置等を定めるほか、今後おおむね2年から3年を見据えた改革の取組方針を明らかにしたものであり、10本の柱から構成されている(図表1参照)。

今後、前倒しして実施できるものは、その都度柔軟に前倒しして実施するとして、本大綱に基づく改革の取り組みの成果を踏まえ、地域主権改革の一層の推進に向けて、

2012年夏を目途に「地域主権推進大綱（仮称）」を策定することとした。

図表 1 地域主権戦略大綱の概要

- | | |
|-----|-------------------------|
| 第1 | 地域主権改革の全体像 |
| 第2 | 義務付け・枠付けの見直しと条例制定権の拡大 |
| 第3 | 基礎自治体への権限移譲 |
| 第4 | 国の出先機関の原則廃止（抜本的な改革） |
| 第5 | ひも付き補助金の一括交付金化 |
| 第6 | 地方税財源の充実確保 |
| 第7 | 直轄事業負担金の廃止 |
| 第8 | 地方政府基本法の制定（地方自治法の抜本見直し） |
| 第9 | 自治体間連携・道州制 |
| 第10 | 緑の分権改革の推進 |

2. 地域主権戦略会議での審議

（1）地域主権戦略会議の目的

地域主権戦略会議は、地域のことは地域に住む住民が決める「地域主権」を早期に確立する観点から、「地域主権」に資する改革に関する施策を検討し、実施するとともに、地方分権改革推進委員会の勧告を踏まえた施策を実施するために、内閣府に設置された⁽¹⁾。

（2）地域主権戦略会議の構成員

地域主権戦略会議は、内閣総理大臣を議長として、内閣府特命担当大臣（地域主権推進）を副議長として、副総理、総務大臣、財務大臣、内閣官房長官、国家戦略担当

(1) 地域主権戦略会議は、内閣府設置法第18条に根拠を置く予定で、第174回通常国会に「地域主権改革の推進を図るための関係法律の整備に関する法律案」として審議されたが、参議院を通過したものの衆議院審議途中で閉会したため、次回以降の国会での継続審議となっている。

大臣、内閣府特命担当大臣（行政刷新）、その他内閣総理大臣が指名する国務大臣、内閣総理大臣が指名する有識者から構成されている。

（3） 地域主権戦略会議の重点課題

地域主権戦略大綱の10本の柱の中で、地域主権戦略会議が、重点的に議論をしてきたテーマは、次の図表2の4つの検討課題である。また、第2回地域主権戦略会議においては、「この会議の議論を円滑かつ迅速に進めるため、地域主権改革の検討課題のうち、特に喫緊かつ重要と考えられるものについては、各課題の論点を抽出・整理すること」として、担当主査が指名された。

図表2 地域主権戦略会議の重点的な検討課題と担当主査

検 討 課 題	担当主査	備 考
[義務付け・枠付け] 義務付け・枠付けの見直し	小早川教授	・ 地方政府基本法（地方自治法の抜本見直し）について地方行財政検討会議と連携
[基礎自治体等] 基礎自治体への権限移譲	前田理事長	・ 緑の分権改革について緑の分権改革推進本部と連携
[一括交付金化等] ひもつき補助金の一括交付金化	神野教授	・ 直轄事業負担金について関係政務官WTと連携
[出先機関等] 出先機関の抜本的改革	北川教授	・ 行政刷新会議との役割を調整 ・ 自治体間連携

（出所：第2回地域主権戦略会議 資料2「課題別担当主査の指名について」を一部修正）

（4） 地域主権戦略会議の開催状況

地域主権戦略会議は、2009年11月17日に閣議決定により設置された。また、第1回の12月には地域主権改革の課題と進め方について審議され、2010年3月には重点的な課題が確認された。その後、各府省庁からの回答、全国知事会・市長会・町村会等の地方団体へのヒアリングを行った。さらに、5月には地域主権戦略大綱の骨子案について審議を行い、2010年6月21日に地域主権戦略大綱（案）をまとめたものである。その後、2010年6月22日に「地域主権戦略大綱」は閣議決定された。

図表3 地域主権戦略会議の審議状況

	開催日時	主な内容
第1回	2009年12月14日	地域主権改革の課題と進め方
第2回	2010年3月3日	重点課題の今後の取組み状況
第3回	2010年3月31日	各府省庁からの回答
第4回	2010年4月27日	全国知事会・市長会・町村会等ヒアリング結果等
第5回	2010年5月24日	地域主権戦略大綱骨子案
第6回	2010年6月21日	地域主権戦略大綱(案)

3. 義務付け・枠付けの見直し

(1) 地方分権改革推進委員会での議論⁽²⁾

義務付け・枠付けの見直しと条例制定権の拡大については、法制面から地方の自由裁量の拡充に向けた改革であり、国の立法的関与の廃止、縮小を目的としている。

地方分権改革推進委員会第2次勧告において、義務付け・枠付けの対象範囲を整理し、その存置を許容する場合等のメルクマール(判断基準)を設定した上で、メルクマールに該当しない4076条の見直し対象条項について条例制定権の拡大の方向で見直しをする必要があるとした。見直し内容は、①廃止、②手続、判断基準等の全部を条例に委任又は条例による補正(上書き)を許容、③手続、判断基準等の一部を条例に委任又は条例による補正(上書き)を許容のいずれかの見直しを行うこととし、①か

(2) 「義務付け・枠付けの見直し」については、以下の論文を参照されたい。

上林陽治「義務付け・枠付けの見直しとはなにか～見直し条項数の量的分析～」『自治総研(第375号)』2010年1月、70頁～123頁、斎藤誠「義務付け・枠付け見直しの展望と課題」『都市問題(2010年6月号)』東京市政調査会、2010年6月、50頁～60頁、磯崎初仁「法律の規律密度と自治立法権～地方分権改革推進委員会の検討を踏まえて」『ジュリスト1396号』有斐閣、2010年3月、146頁～153頁、出石稔「義務付け・枠付け見直しと条例による上書き権——自治体の条例制定権への影響——」『都市問題研究(第62巻第1号)』都市問題研究会、2010年1月、63頁～78頁。また、「第2次勧告」については、上林陽治「地方分権改革推進委員会『第2次勧告～「地方政府」の確立に向けた地方の役割と自主性の拡大～』の取りまとめに係る経過について」『自治総研(第363号)』2009年1月、82頁～133頁、「第3次勧告」については、上林陽治「地方分権改革推進委員会『第3次勧告～自治立法権の拡大による「地方政府」の実現へ～』」『自治総研(第373号)』2009年11月、78頁～140頁を参照されたい。

ら③の順序で見直すこととされた。

また、第3次勧告では、上記4076条のうち、特に問題であるとされた「施設・公物設置管理の基準」、「協議、同意、許可・認可・承認」及び「計画等の策定及びその手続」について、その具体的な見直し措置等を審議し、提示された。また、第3次勧告の注10では「国の法令で設定されている基準を条例に委任することとした上で、必要最小限のものを『参酌すべき基準』に移行させる見直しについても、地方自治体の条例による国の法令の基準の『上書き』を許容するものということができる。」とした⁽³⁾。

その後、2009年10月以降に検討が進められ、第3次勧告に盛り込まれた892条項の義務付け・枠付けのうち、地方公共団体から要望があった事項を中心に地方分権改革推進計画を策定し、2009年12月15日に閣議決定した。

この1次見直し分については、「地域主権改革の推進を図るための関係法律の整備に関する法律案」等として、第174回通常国会に提出したものの、継続審議となっており次回以降の国会で審議される予定である。

図表4 義務付け・枠付けの見直し（条項数）

	検討対象	3月31日	5月24日	6月21日
内閣官房・内閣府	77	30	64	64
警察庁	8	7	7	7
文部科学省	11	3	4	4
厚生労働省	102	63	80	80
農林水産省	117	68	77	77
経済産業省	11	5	5	5
国土交通省	329 (326)	238	238	230
環境省	96	58	61	61
計	751	472	536	528

(3) この点について、磯崎初仁教授は、「参酌すべき基準」は法規範そのものではないし、自治体に向けられた「参酌すべき基準」自体は条例制定後も存在し続けるものであり、「上書き」されるわけでない」と指摘し、上書き権の制度化は今後も追求すべきとした。（磯崎・前掲注(2)151頁）

(2) 地域主権戦略大綱の内容

地方分権改革推進計画策定後、地域主権戦略会議で見直しを進めてきた結果、第3次勧告で示された見直し対象について、1次見直しの残りの義務付け・枠付け340項目751条項について各省庁に照会するなど、308項目528条項が具体的な2次見直しとして出されたところである。これらの事項は、所要の一括法案として2011年通常国会に提出される予定である。

また、見直しは、第3次勧告と同様、「施設・公物設置管理の基準」、「協議、同意、許可・認可・承認」及び「計画等の策定及びその手続」の3つの分類ごとに以下のようにまとめられている。

① 施設・公物設置管理の基準

施設・公物設置管理の基準は、現在政省令で規定されているが、見直し後は、その基準を廃止するか、条例に委任することになる。

条例に委任される場合の条例制定に関する国の基準の類型は、地方分権改革推進計画と同様、次のとおり3つの分類（「従うべき基準」「標準」「参酌すべき基準」）で整理することとしている。

今回の地域主権戦略大綱での見直しの概要は、以下のとおり整理できる。

○ **廃止**

(例)

- パーキング・メーターの機能に関する基準（作動方法の表示・高さ）
- パーキング・チケット発給設備の基準（発給方法の表示・高さ）
- 公立高等学校の生徒の収容定員の基準
- 公営住宅の計画的な整備に関する基準

○ **条例委任**

〔従うべき基準〕

従うべき基準とは、条例の内容を直接的に拘束する、必ず適合しなければならない基準であり、当該基準に従う範囲内で地域の実情に応じた内容を定める条例は許容されるものの、異なる内容を定めることは許されない基準である。

地方分権改革推進委員会の第3次勧告では、「従うべき基準は、国が設定するのは真に必要な場合に限定されるべき」とした上で、次の3つの場合としている。

- i) 当該施設・公物の利用者資格の基準

- ii) 当該施設・公物の本来的な性格・機能の枠組み
- iii) 民間共通の士業等の資格についての基準を示す場合

地域主権戦略大綱では、以下の事務を「従うべき基準」として整理しており、第3次勧告を尊重し、整理されたものといえる。

(例)

- 食品衛生法に基づく施設の設備に関する基準
- 障害者自立支援法の指定障害者サービス事業者の指定に関する基準
- 児童福祉法の指定知的障害児施設等の指定に関する基準（申請者の法人格の有無に係る基準）
- 病院及び診療所の薬剤師の配置基準
- 生活保護法、社会福祉法に基づく人権侵害の防止等にかかる基準
- 医療法に基づく看護師及び准看護師の資格・配置する員数に関する基準
- 介護保険法の指定対象となる施設及びその入所定員に関する基準

【標準】

法令の「標準」を通常よるべき基準としつつ、合理的理由がある範囲内で、地域の実情に応じた「標準」と異なる内容を定めることが許容されるものである。

第3次勧告では、標準の基準を「国が設定するのは真に必要な場合に限定されるべきであり、当該施設・公物について全国的見地から一定のサービス水準を維持するために利用者の数、施設・公物に配置する職員の数について特に『標準』を示す必要がある場合。」としている。

地域主権戦略大綱では、生活保護施設・社会福祉施設の利用者数を「標準」としており、第3次勧告を尊重しているものといえる。

【参酌すべき基準】

「参酌すべき基準」とは、地方公共団体が十分参照した結果としてであれば、地域の実情に応じて、異なる内容を定めることが許容されるものである。

(例)

- 交通安全特定事業により設置される信号機等に関する基準
- 公民館運営審議会の委員の委嘱にあたり満たすべき基準
- 生活保護施設、社会福祉施設の設備及び運営に関する基準
- 水道法の布設工事に伴う配置基準・技術者資格基準

- 職業能力開発施設における職業訓練に伴う基準
- 公民館・図書館・博物館協議会委員の任命基準
- 道路標識の表示基準
- 都市公園設置基準
- 路上駐車場標識の表示基準
- 公共下水道の構造基準、終末処理場・都市下水路の維持管理基準
- 公営住宅法等入居者資格
- 雨水貯留浸透施設・保全調整池等の標識基準
- 移動等円滑化のために必要な道路構造、特定公園施設の設置基準
- 一般廃棄物の処理施設における技術管理者の資格に関する基準
- 指定猟法禁止区域及び休猟区に設置する標識の表示に関する基準

今回の「義務付け・枠付けの見直し」は、省令、告示には立ち入らずに条項主義を採ったため、各法律の内容や執行状況について検討がなされていない。今後、自治体現場がどのように変化するか、不透明感が強い。

② 協議、同意、許可・認可・承認の見直し等

第3次勧告において、協議、同意、許可・認可・承認の見直しについては、その対象を自治事務とし、(ア)市町村が国、都道府県に対して行う協議、都道府県が国に対して行う協議、(イ)市町村が国、都道府県から受ける同意、許可・認可・承認としている。

また、第3次勧告の見直しの視点は、同意を要する協議、同意を要しない協議、意見聴取、事前報告・届出・通知よりも弱い形態にするものであり、地域主権戦略会議も同様な視点で見直されている。

③ 計画等の策定及びその手続

第3次勧告において、計画等の策定、内容、策定手続それぞれについては、次の方針で見直すべきとしている。

- 計画等の策定の義務付けについては、廃止
- 計画等の内容の義務付けについては、廃止又は条例制定の余地の許容
- 計画等の策定手続のうち、意見聴取、公示・公告・公表等の義務付けについては廃止又は条例制定の余地の許容

地域主権戦略大綱では、「廃止、例示化又は目的程度の内容へ大枠化する。」
「『できる』規定化又は努力義務化」等の方向性が示されているのみであり、今後、

第3次勧告に沿った見直しが見なされることを期待したい。

(3) 地方六団体の意見⁽⁴⁾

地域主権戦略大綱については、地方六団体から、さらに見直しを推進し、2011年通常国会に法案を提出することといった意見や、現在取り組まれている2次見直し分で見直し対象の見直しとなっていない約4割の条項と、第2次勧告で示された約4000条項のうちまだ見直しの対象とされていない約3000条項についても、地方の意見を踏まえ、具体的な工程表を作成して見直しに取り組むことという意見が出されている。

4. 基礎自治体への権限移譲

(1) 地方分権改革推進委員会での議論⁽⁵⁾

権限移譲については、第1次地方分権改革が国から都道府県への権限移譲等が中心になっていたのに対して、第2次地方分権改革は基礎自治体優先の原則から都道府県から市町村への権限移譲が中心になった。

地方分権改革推進委員会では、中間的な取りまとめ、第1次勧告の中で移譲の検討対象となる国の事務権限を類型化し、見直しのメルクマールを示し、①重複型、②分担型、③重層型、④関与型、⑤国専担型に分類した。

その上で、広域自治体と基礎自治体の役割分担については、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」の原理を地方自治制度の基本原則とし、地域における事務は基本的には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した。

また、市町村合併の進展等によって、基礎自治体の行政体制が進み、「県内分権」の意識が高まっている中で、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

(4) 本稿における「地方六団体の意見」は、第6回地域主権戦略会議 参考資料2「地域主権大綱について（意見）」による。以下同様である。

(5) 上林陽治「地方分権改革推進委員会第1次勧告について」『自治総研（第356号）』2008年6月、52頁～145頁を参照されたい。

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「条例による事務処理特例制度」（地方自治法第252条の17の2）を活用した権限移譲が進展していると現状分析をした上で、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した。

さらに、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した。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図るとした。

こうした地方分権改革推進委員会の権限の移譲を行うべきといった第1次勧告を引き継ぎ、基礎自治体優先という基本原則に基づき、地域主権戦略会議の中で審議されることになった。

（2） 地域主権戦略大綱の内容

第3回地域主権戦略会議で出された各府省庁からの1次回答では、環境省、農林水産省からはゼロ回答、厚生労働省、国土交通省などで回答率が特に低かったこともあり、全省庁で29回答（35%）という低い回答率であった。

権限移譲が困難であると回答した各府省庁の理由は、「専門性に欠ける」「効率性に欠ける」「広域性が必要である」といった理由であった。

この点については、地域主権戦略会議は、「第1次勧告で提言された項目のほとんどは、事務処理特例制度の実績のあるものであり、府省庁の『専門性』や『効率性』が欠けるという理屈は正当性がない」と反論した⁽⁶⁾。

その上で、地域主権戦略会議としては、「権限移譲に対する懸念は解消可能」というペーパーを提出し、説明している。ペーパーの主な内容は、権限移譲に関する各府省庁が懸念している市町村の事務処理能力に対する懸念への対応である。

まずは、小規模自治体でも、一部事務組合・広域連合、機関等の共同設置、事務委託という手段を提示した上で、開発行為の許可等の担当課共同設置、身体障害者手帳交付等のための審議会共同設置、砂利採取計画の認可等周辺市等への事務委託などを例に挙げている。また、権限移譲に対して国と都道府県が十分な支援を行うこととし、国による各省横断的な連絡会議の設置、都道府県としては、権限を移譲する側として、

(6) 第3回地域主権戦略会議議事録4頁（前田正子議員発言部分）による。

図表5 基礎自治体への権限移譲の推移

	検討対象	第3回会議 (3月31日)	地域主権戦略大綱 (6月22日)	*	引き続き検討
内閣府	2	1 (50%)	2 (100%)	0	0
消費者庁	1	1 (100%)	1 (100%)	0	0
総務省	1	1 (100%)	1 (100%)	0	0
文部科学省	2	1 (50%)	1 (50%)	1	0
厚生労働省	25	8 (32%)	20 (80%)	5	0
農林水産省	3	0 (0%)	1 (33%)	0	2
経済産業省	9	5 (56%)	5 (56%)	0	4
国土交通省	31	12 (39%)	22 (71%)	0	9
環境省	8	0 (0%)	6 (75%)	0	2
計	82	29 (35%)	59 (72%)	6	17
追加分(経産1・国土分2)	3	3	3		

(*) 一定条件を満たせば権限移譲を行うもの

円滑な引き継ぎ、研修、職員派遣などを行うものとしている。

その後、国から出された2次回答(2010年5月24日)では、59回答(72%)となり、第3回地域主権戦略会議で出された「権限移譲に対する懸念は解消可能」というペーパーの内容を盛り込む形で地域主権戦略大綱がまとめられた。

地域主権戦略大綱の内容は、ほとんどが「市」への権限移譲であり、基礎自治体である市と町村との格差が広がる結果となっている。

〔権限移譲すると回答のあった主な例〕

① 1次回答

(勧告事項)

- [内閣府] 特定非営利活動法人の設立認証(都道府県→指定都市)
- [消費者庁] 家庭用品販売業者への立入検査(都道府県+市)
- [総務省] 町・字の区域の新設等の届出受理(都道府県→市町村)

「都道府県→△△」：権限移譲

「〇〇まで→〇〇まで」：権限移譲の拡大

「都道府県+△△」：権限の付与

- [厚生労働省] 社会福祉法人の定款認可（中核市まで→市まで）
身体・知的障害者相談員への委託による相談・指導
（中核市まで→市町村まで）
薬局の開設許可（都道府県→保健所設置市）
- [経済産業省] 消費生活用製品販売事業者への立入検査（都道府県＋市）
緑地面積率に係る地域準則策定（指定都市まで→市まで）
商店街整備計画の認定（都道府県→市）
- [国土交通省] 都市計画決定
- ・ 三大都市圏等における用途地域の都市計画決定（都道府県→市）
 - ・ 市道（4車線以上）や公園・緑地（10ha以上）の都市計画決定
（都道府県→市）
 - ・ 区域区分（市街化区域と市街化調整区域の線引き）の都市計画決定
（都道府県→指定都市）
- 特定優良賃貸住宅の供給計画の認定（中核市まで→市まで）
マンション建替事業の認可（特例市まで→市まで）

(勧告事項以外)

- [経済産業省] 液化石油ガス販売事業者への立入検査（都道府県＋市）
- [国土交通省] 都市計画決定
- ・ 三大都市圏等における用途地域や町村道（4車線以上）、公園、
緑地（10ha以上）等の都市計画決定（都道府県→町村）
* 勧告は「市」のみ
 - ・ 土地区画整理事業（50ha超）の都市計画決定（都道府県→市）

② 2次回答

- [内閣府] 防衛大臣への災害派遣要請
- [厚生労働省] 有料老人ホーム設置の届出受理（都道府県→中核市）
* 勧告は「市」
育成医療費の支給認定（中核市まで→市町村まで）
* 勧告は「市」まで
指定居宅サービス事業者の指定（都道府県→中核市）
* 勧告は「市」まで
未熟児の訪問指導（保健所設置市まで→市町村まで）

- * 勧告は「市」
- 旅館、理・美容所などの衛生措置基準の設定
(都道府県→保健所設置市)
- 墓地、納骨堂、火葬場の経営許可 (中核市まで→市まで)
- [農林水産省] 農地等の権利移動の許可 (都道府県→市町村)
- * 勧告は「市」
- [国土交通省] 都市計画施設の区域内における建築許可 (特例市まで→市まで)
- 緑地保全地域における行為の規制 (中核市まで→市まで)
- 土地区画整理事業施行地区内の土地の形質変更許可
(特例市まで→市まで)
- 市街地再開発事業施行地区内の建築行為の許可
(特例市まで→市まで)
- [環 境 省] 騒音に係る環境基準の地域類型の指定 (都道府県→市)
- 騒音、振動、悪臭に係る規制地域の指定 (特例市まで→市まで)

(3) 地方六団体の意見

地域主権戦略大綱については、地方六団体から、権限移譲をさらに推進し、2011年通常国会に法案提出すること、権限移譲に伴う財源移譲についても一体的に行うこと、さらに、今回、勧告どおりの見直しとなっていない項目については、地域の意見を踏まえ、再検討を行い、具体的な工程表を作成して見直しに取り組むことといった意見が出されている。

5. ひも付き補助金の一括交付金化

(1) 地方分権改革推進委員会での議論⁽⁷⁾

地方分権改革推進委員会では、第4次勧告の中で6つの当面の課題を示し、その中の1つ「4 国庫補助負担金の一括交付金化に関する留意点」では、次のように述べている。

(7) 飛田博史「地方分権改革推進委員会第4次勧告について」『自治総研(第374号)』2009年12月、84頁～129頁を参照されたい。

新政権においては、地方の自主性を強化し、自由度を拡大する観点に立って、国庫補助負担金（社会保障や義務教育関係を除く）を廃止し、基本的に地方が自由に使える「一括交付金」を創設する検討が行われているとし、「一括交付金」の制度設計に当たって次の4つの条件を示している。第一に、地方が必要とする事業の執行に支障を生じないよう必要な総額を確保すること、第二に、交付基準は、基本的に客観指標によるべきであるが、その策定に際しては、地域間の格差是正の観点から財政力、社会資本整備の状況等を考慮するとともに、継続事業の執行に支障が生じないように慎重な配慮が求められること、第三に、一括交付金は財政力の弱い市町村の投資的事業の貴重な財源として事実上一定の財政調整機能を果たすこと、第四に、社会保障など義務的な性格のものはその必要額を確保すること。

また、義務付け・枠付けの見直しとの関係で、施設・公物施設管理基準に係る国庫補助負担金の交付基準等を早急に検討すべきとしている。

（2） 地域主権戦略大綱の内容

① 目的

地域主権戦略会議は、まず、国から地方への「ひも付き補助金」を廃止し、基本的に地方が自由に使える一括交付金にするとの方針のもとに、現行の補助金、交付金等を改革することにした。そして、その上で、一括交付金の意義を「地方自治体に対する補助金又は交付金は、可能な限り、特定目的に限定されないものでなければならない。」としている⁽⁸⁾。

この点については、地域主権戦略大綱において、税源移譲を前提とした過渡的な措置なのか否か、その扱いは不明である。一方、地方六団体は、将来的には国から地方へ税源移譲を行うことや地方交付税の充実・強化等につなげることを望んでいる（後述参照）。

② 基本的な考え方

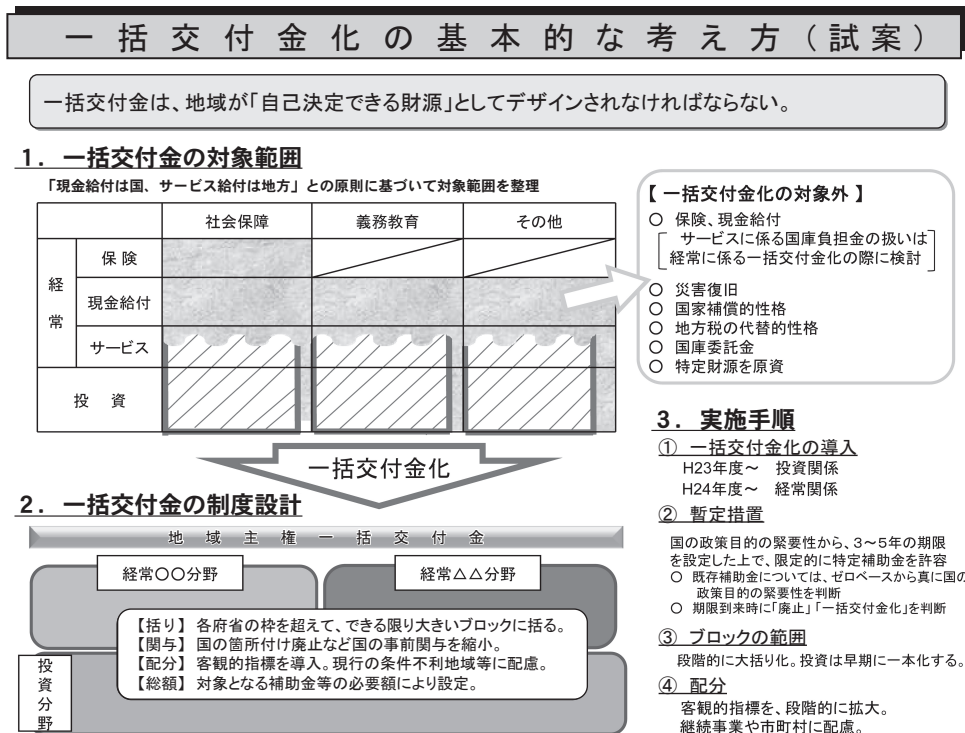
地域主権戦略大綱の中で「一括交付金化」は、各府省の枠にとらわれず、ブロックの政策目的の範囲で、いかなる政策にどれだけの予算を投入し、どのような地域

(8) 神野直彦「地域主権の支柱、ひも付き補助金の一括交付金化によせて」『政策法務Facilitator (vol.27)』第一法規、2010年7月、2頁～6頁を参照されたい。また、特定補助金であるがその用途に一定の包括性をもっている地域再生基盤強化交付金、地方交付税、旧自由党が2001年に提案した「一括交付金の交付等に関する法律案」の3つの制度の検討は参考になる。（飛田博史「一括交付金と地方自治」『月刊自治研 (606号)』2010年3月）

を目指すかを住民自身が考え、決めることができるよう、デザインされなければならないとした上で、2つの基本的な考え方を打ち出している。1つは、一括交付金化する「ひも付き補助金」の対象範囲を最大限広くとることであり、もう1つは、補助金、交付金等を現金給付・保険、サービス給付（経常）、投資に整理し、地方の自由裁量拡大に寄与するものとしている。

地域主権戦略会議は、現在の補助金などを一括交付金として制度化するための検討に当たっては、経費面と対象分野に分類している。経費面では、経常的な経費に向けられているか、投資的経費に向けられているかを検討し、その上で、経常的な経費に向けられている場合でも、それが現金給付として使われているものなのか、社会保険の負担として使われているものなのか、さらにはサービスとして使われているものなのかといった整理を行おうとしているのである。また、社会保障、義務教育、その他といった対象分野でも整理しようとしている（図表6参照）。

図表6 一括交付金の基本的な考え方



（出所：第5回地域主権戦略会議 資料3-2「一括交付金の基本的な考え方」）

③ 対象範囲の整理方針

一括交付金の対象となる「ひも付き補助金」の範囲については、民主党マニフェストに配慮して、「社会保障・義務教育関係」については、国として確実に保障する観点から、基本的には全国画一的な保険・現金給付に対するものや地方の自由裁量拡大に寄与しない義務的な負担金・補助金等は一括交付金の対象外とすることとしている。その他、一括交付金化の対象外にするものとしては、最小限のものにするとした上で、具体的には、災害復旧、国家補償的性格のもの、地方税の代替的性格、国庫委託金、特定財源が国費の原資であるもの等を例示している。その上で、一括交付金化の対象外となる補助金、交付金等についても、できる限り用途の拡大や手続の簡素化等に努めるものとしている。

④ 一括交付金の括り方

地域主権戦略大綱では、地方の自由度を拡大する観点から、各府省の枠にとらわれず使えるようにし、できる限り大きなブロックで括るとし、ブロックごとに用途を自由にするとしている。また、地方の自由度を拡大するため、国の箇所付けの廃止など個別自治体への国の事前関与を縮小し、事後チェックを重視する観点で抜本的に見直すとしている。さらに、国は、一括補助金化の実施状況を点検し、P D C Aサイクルを通じて制度の評価・改善を図るとしている。その際、会計検査院の検査も活用するとしている。

この点については、国の評価は、制度そのもののチェックであって、事業そのものには及ばないようであるが、会計検査院の検査も活用する方向であり、どこまで地方の自由を確保できる制度になるかが運用上の課題になる。

⑤ 配分・総額

配分・総額については、まず、配分は、地方の安定的な財政運営及び現行の条件不利地域等に配慮した仕組みにすることとし、総額は、一括交付金化の対象となる補助金・交付金等の必要額により設定するとした。さらに、配分に当たっては、(ア)地方自治体の事業計画に基づく配分、(イ)客観的指標による配分を明記し、継続事業や団体間・年度間の変動に配慮するとしている。

この点については、一括交付金の総額をどうやって決めるのか、マクロ総額をどのように決めて、一括交付金をミクロレベルにどのように配分するのかがポイントになる。つまり各省庁の積み上げを中心に総額を決定し、それに基づいて、配分するのであれば、通常の補助金と何ら変わらないのであり、今後、条件不利地域に配

慮するような基準等を作成して分配できるかどうか、一括交付金としての鍵となる。また、地方財源の削減につながった三位一体の改革の二の舞になるのではないかとといった地方からの意見もあり、一括交付金が国の財源捻出の手段にならないように注意したい。さらに、基礎自治体（特に小規模自治体）は、都道府県に比べ、投資的経費等により、予算に凸凹が大きいのでこれにどう対応するか注目したい⁽⁹⁾。

⑥ 実施手順

投資に係る補助金・交付金等の一括交付金化は、2011年度以降段階的に実施する。経常に係る補助金・交付金等の一括交付金化は、2012年度以降段階的に実施する。また、これにあわせて、経常（サービス）に係る国庫負担金の扱いについて検討することにした。

さらに、一括交付金の対象となるものであっても、ゼロベースから、真に国の政策目的の緊要性を判断して、限定的に特定補助金として許容する場合は、3年～5年の期限を設定した上で、期限到来時に「廃止」又は「一括交付金化」等を判断することとした。

⑦ 地域主権戦略大綱と神野試案との比較

第5回地域主権戦略会議に神野委員から出された「一括交付金化の基本的な考え方（試案）」（「神野試案」）と地域主権戦略大綱の主な相違点は以下のとおりである。

ア) 「神野試案」の「現金給付は国、サービス給付は地方」という原則が削除された。この点については、子ども手当を現金で配るか、子育てサービスを充実させるか、市町村に委ねる内容であり、「現金給付は国、現物給付は地方」という分担原則を地域主権戦略大綱に書かれると矛盾するためであると考えられる。

イ) 「P D C Aサイクルを通じて制度の評価・改善を図る。その際、会計検査院の検査も活用する。」という文言が新たに加えられ、国のチェック体制を強化したものと見える。国の関与を残すのであれば、国庫補助負担金として残すことと何ら変わりはない。

ウ) 地域が「自己決定できる財源」という言葉が削除されたり、「一括交付金の制度設計について、地域主権戦略会議を中心に関係府省と共に検討し、予算編成過程を通じて一括交付金化の内容を決定する。」と明記され、「関係府省と共に検討」という文言が新たに加わったことなど、国の関与が強まったものと見える。

(9) 第4回地域主権戦略会議 資料1-1「一括交付金に係る地方ヒアリングにおける意見の整理」を参照。

図表7 地域主権戦略大綱と神野試案との比較

(*下線部分は両意見の相違点)

		地域主権戦略大綱	神野試案
趣 旨	目的	地域のことは地域が決める「地域主権」を確立するため、国から地方への「ひも付き補助金」を廃止し、基本的に地方が自由に使える一括交付金にするとの方針の下、現行の補助金、交付金等を改革する。	地域のことは地域が決める「地域主権」を確立するため、国から地方への「ひも付き補助金」を廃止し、基本的に地方が自由に使える一括交付金にするとの方針の下、現行の補助金、交付金等を改革する。
	原則	こうした目的からして一括交付金は、各府省の枠にとらわれず、 <u>ブロックの政策目的の範囲で、いかなる政策にどれだけの予算を投入し、どのような地域を目指すのかを、住民自身が考え、決めることができるよう、デザインされなければならない。</u> これにより、地域の知恵や創意が生かされるとともに、効率的・効果的に財源を活用することが可能となる。	こうした目的からして一括交付金は、いかなる政策にどれだけの予算を投入し、どのような地域を目指すのかを、住民自身が考え、決めることができるよう、 <u>地域が「自己決定できる財源」としてデザインされなければならない。</u> これにより、地域の知恵や創意が生かされるとともに、効率的・効果的に財源を活用することが可能となる。
	手順	改革に当たっては、地方が円滑に行政サービスを提供できるよう、十分に配慮した手順で進めていく必要がある。	改革に当たっては、地方が円滑に行政サービスを提供できるよう、十分に配慮した手順で進めていく必要がある。
対 象 範 囲	基本的な考え方	<ul style="list-style-type: none"> 一括交付金化する「ひも付き補助金」の対象範囲は、最大限広くとる。 <u>補助金、交付金等を保険・現金給付、サービス給付、投資に整理し、地方の自由裁量拡大に寄与するものを対象とする。</u> 	<ul style="list-style-type: none"> 一括交付金化する「ひも付き補助金」の対象範囲は、最大限広くとる。 <u>「現金給付は国、サービス給付は地方」との原則に基づいて対象範囲を整理する。</u>
	対象範囲の整理	<ul style="list-style-type: none"> 社会保障・義務教育関係 — 「社会保障・義務教育関係」については、<u>国として確実な実施を保障する観点から、必要な施策の実施が確保される仕組みを検討するとともに、基本的に、全国画一的な保険・現金給付に対するものや地方の自由裁量拡大に寄与しない義務的な負担・補助金等は、一括交付金化の対象外とする。</u> その他 — 保険・現金給付に対するもののほか、一括交付金化の対象としないものは、最小限のものに限定する。具体的には、災害復旧、国家 	<ul style="list-style-type: none"> 社会保障・義務教育関係 — 民主党マニフェストにおいて「ひも付き補助金」から除くこととされている「社会保障・義務教育関係」についても、基本的に、全国画一的な保険・現金給付に対するものに限定して、一括交付金の対象外とする。 その他 — 保険・現金給付に対するものの他、一括交付金の対象としないものは、最小限のものに限定する。具体的には、災害復旧、国家補

		地域主権戦略大綱	神野 試案
対象範囲	対象範囲の整理	<p>補償的性格のもの、地方税の代替的性格のもの、国庫委託金、特定財源が国費の原資であるもの等に限定する。</p> <ul style="list-style-type: none"> 一括交付金化の対象外となる補助金、交付金等についても、できる限り用途の拡大や手続の簡素化等に努める。 	<p>償的性格のもの、地方税の代替的性格のもの、国庫委託金、特定財源が国費の原資であるものとする。</p> <ul style="list-style-type: none"> 対象外となる補助金、交付金等についても、できる限り用途の拡大や手続の簡素化等に努める。
	実施手順	<ul style="list-style-type: none"> 投資に係る補助金・交付金等の一括交付金化は平成23年度以降段階的に実施する。経常に係る補助金・交付金等の一括交付金化は平成24年度以降段階的に実施する。これにあわせて、経常（サービス）に係る国庫負担金の扱いについて検討する。 一括交付金化の対象となるものであっても、ゼロベースから真に国の政策目的の緊要性を判断し、限定的に特定補助金として許容する場合は、3～5年の期限を設定した上で、期限到来時に「廃止」又は「一括交付金化」等を判断する。 	<ul style="list-style-type: none"> 投資に係る補助金・交付金等の一括交付金化は平成23年度から段階的に実施する。経常に係る補助金・交付金等の一括交付金化は平成24年度から段階的に実施する。これにあわせて、経常（サービス）に係る国庫負担金の扱いについて検討する。 一括交付金の対象となるものであっても、ゼロベースから真に国の政策目的の緊要性を判断し、限定的に特定補助金として許容する場合は、3から5年の期限を設定した上で、期限到来時に「廃止」又は「一括交付金化」を判断する。
制度設計	括り方	<ul style="list-style-type: none"> 地方の自由度を拡大する観点から、各府省の枠にとらわれず使えるようにし、できる限り大きいブロックに括る。 ブロックごとに用途を自由にする。その上で、ブロックの在り方は、地方の自由度を拡大する方向で、不断に見直しを行う。 	<ul style="list-style-type: none"> 地方の自由度を拡大する観点から、各府省の枠を超えて、できる限り大きいブロックに括る。 できる限り大括りなブロックを設け、ブロックごとに用途を自由にする。その上で、ブロックは、段階的に更に大括り化する。投資については早期に一本化する。
	地方の自由度拡大と国の関わり方	<ul style="list-style-type: none"> 地方の自由度を拡大するため、国の箇所付けの廃止など個別自治体への国の事前関与を縮小し事後チェックを重視する観点に立って、手続を抜本的に見直す。これにより、国・地方双方の事務の簡素化を図る。 地方公共団体における事後評価を充実する。 国は、一括交付金化の実施状況を点検し、PDCAサイクルを通じて制度の評価・改善を図る。その際、会計検査院の検査も活用する。 	<ul style="list-style-type: none"> 地方の自由度を拡大するため、国の箇所付けの廃止など個別自治体への国の事前関与を縮小し事後チェックを重視する観点に立って、手続を抜本的に見直す。これにより、国・地方双方の事務の簡素化を図る。 自治体における事後評価を充実する。 国は、一括交付金の実施状況を点検し、制度の評価・改善を図る。

		地域主権戦略大綱	神野 試案
制 度 設 計	配分・総額	<ul style="list-style-type: none"> 地方の安定的な財政運営に十分配慮するとともに、効率的・効果的な財源の活用を図る。 配分については、<u>地方の事業ニーズを踏まえるとともに</u>、国の関与をできる限り縮小する。また、現行の条件不利地域等に配慮した仕組みを踏まえた配分とする。 総額は、一括交付金化の対象となる補助金・交付金等の必要額により設定する。 配分に当たっては、地方公共団体の事業計画に基づく配分と客観的指標による配分を用いる。その際、継続事業や団体間・年度間の変動に配慮する。 	<ul style="list-style-type: none"> 地方の安定的な財政運営に十分配慮する。 配分は、国の関与をできる限り縮小するため、<u>客観的指標を導入する</u>。また、現行の条件不利地域等に配慮した仕組みを踏まえた配分とする。 総額は、一括交付金の対象となる補助金・交付金等の必要額により設定する。 配分に当たっては、自治体の事業計画に基づく配分と客観的指標による配分を併用し、<u>段階的に客観的指標による配分を拡大する</u>。その際、継続事業や団体間・年度間の変動が大きい市町村に配慮する。
	その他	<ul style="list-style-type: none"> 平成23年度から一括交付金を導入する。<u>国と地方の役割分担や地方の事業実施体制の在り方等を踏まえ</u>、一括交付金の制度設計について、地域主権戦略会議を中心に<u>関係府省と共に検討し</u>、予算編成過程を通じて<u>一括交付金化の内容を決定する</u>。 また、国と地方の協議の場等において、地方と協議する。 	<ul style="list-style-type: none"> 平成23年度からの一括交付金の制度設計については、地域主権戦略会議を中心に検討し、予算編成過程を通じて決定する。 また、国・地方協議の場等において、地方と協議する。

(出所：公益財団法人地方自治総合研究所飛田博史研究員作成資料)

⑧ 一括交付金の規模

第一段階の一括交付金の規模としては、全国知事会の「国の出先機関原則廃止プロジェクトチーム」の資料をもとに、平成22年度当初予算ベースで試算すると公共事業関係の補助金約2.2兆円から、公共事業関係とその他を加え、さらにそれ以外の補助金等を加えた約4兆円台の間になると試算できる(図表8参照)。

(3) 地方六団体の意見

地域主権戦略大綱については、地方六団体から、次のような意見が出されている。

(一括交付金化の目的、対象範囲等)

- ・一括交付金化の目的は地方の自由裁量の拡大、実質的な地方の自主財源への転換であることを明確にすること。
- ・一括交付金は過渡的な制度であり、将来的には「国から地方への税源移譲を行うこと」を明確にするとともに、地方交付税の充実・強化等につながるものとする。
- ・「現金給付は国、サービス給付は地方」を原則とし、「サービス給付」のうち、地方にとって自由裁量拡大に寄与しない義務的な補助金等は、一括交付金の対象としないこと。
- ・括り方や配分方法など一括交付金化の具体的な制度設計に当たっては、地方の必要な事業の計画的実施に支障が生じることのないよう、継続事業や団体間・年度間の変動が大きい市町村に配慮しつつ、地方と十分協議すること。

(総額確保)

- ・一括交付金の対象となる補助金等の総額については、現行の補助金等の額と同額以上とし、財政力の弱い団体に配慮する等、個々の団体においても事業実施に十分な財源を確保すること。
- ・地方の意思を十分反映し、必要な予算総額を決定できる仕組みを確保すること。

(空飛ぶ補助金)

- ・国から地方自治体予算を経由せず、民間事業者等へ交付されている補助金（いわゆる「空飛ぶ補助金」）は、地方自治体が実施する事業との連携を図り効果を最大限に発揮するとの観点や、公金支出のガバナンスの観点等から極めて問題が多い。このため、地域振興に関するものなど、地方自治体が政策的な裁量を発揮できる補助金等は、廃止し一括交付金化すること。

6. 国の出先機関の原則廃止（抜本的な改革）

（1） 地方分権改革推進委員会等での議論⁽¹⁰⁾

国の出先機関の原則廃止については、経済財政諮問会議での有識者委員からの提案と「経済財政改革の基本方針（骨太方針）2007」の中で、「国の出先機関の抜本見直し」を地方分権改革推進委員会で行うように要請され、検討が開始された。

第2次勧告における「国の出先機関の見直し」の基本的な考え方は次のように整理することができる。

第一に、二重行政の弊害を排除することである。

国と地方の役割分担を明確にし、それぞれが適切な役割を担うことにより、二重行政の弊害を排除することである。

第二に、簡素で効率的な行政を実現することである。

事務・事業の廃止・縮小、事務の集約化、民営化・独立行政法人化等を検討することにより、国と地方を通じた簡素で効率的な行政の実現をはかることである。

第三に、地域の民主主義のガバナンスを充実させることである。

国会や国民の目の届きにくい国の出先機関の事務・権限を、住民との距離が近い地方自治体にできるだけ移譲することにより、地方議会や地域住民によるチェックや民意の反映等が的確に行われるように改めることである。

第四に、縦割行政の弊害を排除することである。

省庁別に設置されている現行の縦割り型の出先機関を廃止して、「府省を超えた総合出先機関」を編成することであり、国の出先機関を残す場合には、統合・一元化を提起している。

また、地方分権改革推進委員会は、第一次勧告で示した「国の出先機関の事務・権限の仕分けの考え方」に基づき、国の出先機関の事務・権限を、①重複型、②分担型、③関与型、④国専担型に分類したのちに、さらに、①事務権限の廃止（民営化、独法化等を含む）を検討するもの、②事務権限の地方への移譲を検討するもの、③事務権限を本府省等に移管を検討するもの、④いずれにも該当せず、引き続き国の出先機関で処理せざるをえないものとして仕分けることとした。そして、その上で、仕分けに

(10) 上林陽治「地方分権改革推進委員会『国の出先機関の見直しに関する中間報告』について」『自治総研（第359号）』2008年9月、22頁～58頁を参照されたい。

基づき対象となる国の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・定員の在り方等について結論又は方向性を示すものとした。

(2) 地域主権戦略大綱の内容

地域主権戦略大綱では、「国の出先機関の原則廃止では、個々の事務・権限について「補完性の原理」から国の事務・権限とすることが適当と認められる例外的な場合を除き地方自治体に移譲する。」との原則を明記したものの、具体的な出先機関の廃止には言及しなかった。そして、国の出先機関の事務・権限については、国と地方の役割分担の考え方を踏まえ、「補完性の原則」に基づき、その特性や規模、行政運営の効率性・経済性等の観点から国の事務・権限とすることが適当と認められる例外的な場合(*)を除き、地方自治体に移譲することとした。さらに、地域の発意による選択実施や広域的实施体制の整備状況も考慮の上、地方自治体へ移譲するものや国に残すものなどを類型に区分した整理を行うとしている⁽¹¹⁾。

(*) 「事務・権限の特性や規模、行政運営の効率性・経済性等の観点から国の事務・権限とすることが適当と認められる例外的な場合」については、以下に掲げるものなど真にやむを得ないものに限定する。

- ① 複数の都道府県に関係する事務・権限の地方移譲に際し、域外権限の付与、自治体間連携の自発的形成や広域連合などの広域的实施体制等の整備が行われることとしてもなお、著しい支障を生じるもの
- ② 地方移譲に際し、必要に応じて事務処理等の基準を定め、国の指示等を認めるともなお、各地方自治体の対応の相違等により著しい支障を生じるもの
- ③ 地方移譲に際し、必要に応じて事務処理等の基準を定め、国の指示等を認めるともなお、緊急時の対応等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
- ④ 事務・権限の的確な執行体制（人材、予算、知見の集積等）の整備が不可欠

(11) 全国知事会、全国市長会及び全国町村会に対して行った国の出先機関改革ヒアリング（4月実施）において、「地方移管の一斉実施にこだわるのではなく、手上げ方式や特区制度などの検討も必要であり、そのための法律や制度の受け皿を作ることは重要である。」という意見が出された。（第4回地域主権戦略会議（資料2の別添1）「出先機関改革による地方ヒアリングの概要」より）

である一方で、見込まれる事務量等が微少であることにより、地方移譲に伴い行政効率が著しく非効率とならざるを得ないもの

今後、各府省は、自らが所管する出先機関の事務・権限の仕分け（「自己仕分け」）を行い、本年8月末までに地域主権戦略会議に報告する。地域主権戦略会議は、「自己仕分け」の内容について精査を行い、地域主権戦略会議としての事務・権限の仕分けを行うことになっている。「事務・権限仕分け」は、①地方自治体へ移譲するもの、②自治体発意による選択的实施結果を踏まえ可否判断をするもの、③国に残すもの、④廃止、民営化の4つのメルクマールをあげて行うこととなっており、第一次勧告であげたメルクマールとほぼ同様であるが、国の出先機関改革に向けた公開討議における国の主張からすると難航が予想される（後述参照）。

また、事務・権限仕分けの結果を踏まえ、個々の出先機関の事務・権限の地方移譲等の取扱方針及びその実現に向けた工程やスケジュール並びに組織の在り方について明らかにする「アクション・プラン（仮称）」を年内目途に策定する予定である。さらに、これらの結果をもとに、2011年通常国会にも法案を提出予定である。

（3） 全国知事会の仕分けと地域主権戦略会議の公開討議

全国知事会の「国の出先機関原則廃止プロジェクトチーム」は、2009年11月に発足し、2010年3月までの間、国の出先機関原則廃止の目的や各出先機関の事務の仕分けについて協議を行った。そして、8府省15出先機関を対象に、第1次勧告に従い、「地方移管」「廃止・民営化等」「国に残す」との分類に仕分けした。一方、地域主権戦略会議は、2010年5月21日と24日の2日間、国の出先機関改革に向けた公開討議を実施した。

全国知事会の仕分け結果及び公開討議における国の主張は、**図表9**のとおりである。なお、公開討議を実施しなかった内閣府（沖縄総合事務局）、国土交通省（地方航空局、北海道開発局）、厚生労働省（中央労働委員会地方事務所）は、**図表9**から除いた。

図表9 全国知事会仕分け結果及び出先機関改革公開討議における国の主張

対象機関	全国知事会仕分け結果	国の主張
総合通信局 (総務省)	地域密着性の高い電気通信事業者に対する許認可や地域振興に資する産学官連携支援等は地方移管し、電波の周波数の割当計画の策定や国内外の電波監視などは国家的視点から行うべき事務として国に残す。	広報啓発など総合通信局の一部の業務を移管する考えだが、ケーブルテレビの区域外再送信など都道府県をまたぐケースは難しい。
法務局・ 地方法務局 (法務省)	登記事務や供託事務、人権擁護に関する事務等は地方に移管し、国に残す事務は国の利害に関係ある訟務事務等国がその責任において実施すべき事務に限定する。	不動産登記、法人登記、国籍に関する事務、供託、訟務事務、人権侵犯事件に関する救済用務等、法務省の業務は、国家構成要素の一つとなるので国が行う必要がある。
地方厚生局 (厚生労働省)	大半の事務を地方に移管することが可能である。 住民生活に密接に関連する医療、福祉に関する事務は地方に移管し、国に残す事務は医薬品の輸入監視等の事務に限定する。 医師、看護師、歯科医師等の国家試験の実施などは民営化等を行う。	広域的实施体制が確保できるのであれば、社会福祉法人等の認可・監督や消費生活協同組合の認可、承認及び監督等について都道府県に移譲できると考えている。また、児童福祉法に規定する指定療育機関の指定、生活保護法に規定する都道府県立の保護施設の監督の移譲も検討する。 保険医療関係事務は全国の統一性のため、医療観察法の対象機関は司法と密接に関係しているため、麻薬取締関係業務は薬物拡大のおそれがあるため国が実施すべきと考える。
経済産業局 (経済産業省)	大半の事務を地方に移管することが可能である。 地域の産業・経済の振興に関する事務は地方に移管し、国に残す事務は輸出入貿易管理や化学兵器に関する国際査察の立ち会い等に限定する。	検討にあたっては、情報収集・分析かつ連絡センターである経産局の機能が損なわれないよう、人員、組織等を含め、どのように整備しなければならないのか、国と地方でよく考えなければならない。
都道府県労働局 (厚生労働省)	全ての事務を地方に移管することが可能である（廃止等する事務を除く）。 職業安定、労働保険、労働基準等の労働行政及び職業訓練は、地域の雇用・就労ニーズに応じた一元的、総合的な対応が可能な地方に移管する。 国（本省）の役割は労働保険や労働基準等の全国統一的な基準の設定に限定する。	国際条約・憲法の規定に基づき国が職業紹介を行うべきと考える。 地方移管の代わりに地方自治体とハローワークが協定締結して地域雇用対策を提案する。

対象機関	全国知事会仕分け結果	国の主張
地方農政局 (農林水産省)	大半の事務を地方に移管することが可能である。 地域農業の振興に関する事務は、地域や個別農家と日常的に接するなどその実情に通じている地方に移管し、国に残す事務は団体の金融検査事務等に限定する。 農林統計などは廃止・民営化等を進める。	受け皿の議論が十分になされていないければいけないが、地域の受け皿がまだ明確になっていない。議論の中で道州制という素材も出てきている中でなかなか議論が難しい。
森林管理局 (農林水産省)	民有林野に関する治水事業については地方に移管し、国有林野に関する事務は当分の間国に残す。	国としては、都道府県では対応が困難な大規模災害の復旧を行うとの観点である。大規模災害は、都道府県単位ではそう頻繁に起こるものではないので、大災害について国自らが復旧対策を講じる仕組みをもっていることが必要である。
漁業調整事務所 (農林水産省)	漁業の許可や取り締まり、沿岸漁業の振興など地域との関わりが強い事務は地方に移管し、国に残す事務は外国船舶に対する指導・取締りなどに限定する。	各地の漁業紛争の調整は、都道府県間で行われており、不調に終わった案件に対して国が調整をしている。都道府県間調整だけでやると解決に相当時間を要する。
地方整備局 (国土交通省)	大半の事務を地方に移管することが可能である。 直轄国道、直轄河川は原則として全て地方に移管し、国に残す事務は全国ネットワークとしての高規格幹線道路網の整備等に限定する。	1つの都道府県で完結する一般河川・道路については移管する方向で考える。 9都県市サミットで要望されている国道16号は、国際標準の大型コンテナ車の通れる首都圏唯一の道路で24時間体制の管理が必要であり、移管には慎重である。
地方運輸局 (国土交通省)	大半の業務を地方に移管することが可能である。 鉄道事業の許認可など地域振興に関わりの深い事務を地方に移管し、国に残す事務はJRに対する許認可、監督、外国船舶の監督等に限定する。 自動車の登録、車検、統計調査の実施等は廃止・民営化等する。	地方運輸局が担っている業務には地方自治体には行われていないものが多く二重行政にはなっていない。国民の移動、交通、運輸、物流に関する安全基準は国で定めるが、国、地方、民間が執行するかは議論の余地がある。
地方環境事務所 (環境省)	大半の事務を地方に移管することが可能である。(廃止等する事務を除く) 国に残す事務は廃棄物の輸出入や鳥獣の輸出入規制等に関する事務に限定する。	広域的な事務・権限を地方に移譲するにあたっては、強制力のある「国の指示権」が担保される必要がある。複数都道府県に跨る国立公園等の対応で違いが出ていか。広域連合等で対応が可能か。検討を要する。

(出所：全国知事会の仕分け結果は、全国知事会「出先機関原則廃止プロジェクトチーム」(2010年5月20日開催)資料1-1「国の出先機関の原則廃止に向けて(素案)」から筆者作成。国の主張は、「出先機関改革の『公開討議』議事概要」(第6回地域主権戦略会議「参考資料1」から筆者作成。))

(4) 地方六団体の意見

地域主権戦略大綱については、地方六団体から、次のような意見が出されている。

- 「全国的な統一性」「広域性」「ナショナルミニマム又は国家としての責任であること」「高度な専門性」などは、国の出先機関に事務・権限を残す理由とはなり得ないことも合わせて明確にすること。
- 今後行われる出先機関の事務・権限の仕分けに当たっては、全国知事会が示した「国の出先機関の原則廃止に向けて（中間報告）」をはじめ、地方の意見・提言を最大限尊重すること。
- 地方に移管される事務・権限については、地方移管される人員に係る人件費を含め、必要総枠を確実に財源移譲すること。
- 本年末までに国の出先機関改革の全体像を示し、実施可能なものから速やかに改革に着手すること。特に地方が強く移譲を求める事務・権限については集中的に議論を進め、2011年通常国会への法案提出、2012年4月からの移管を目指すこと。

おわりに

地域主権戦略大綱は、地域主権改革について、「明治以来からの中央集権体質から脱却し、この国の在り方を大きく転換する」といっているが、内容は、第1次分権改革や三位一体改革でできなかった課題を総ざらいして盛り込んだものである。つまり、過去に実現できなかった課題を実現しようとするものであるから、実現するのは難しい。また、一方で、地域主権改革に一貫した論理のようなものがあるかと思うとそれもないのである。

このような中で、道州制の議論が徐々に浮上ってきている。地域主権戦略大綱の中でも「9 自治体間連携・道州制」という柱を設けて、地域の自立的な判断を尊重しながら「道州制」についての検討も射程に入れていくことを最終段階で明記した。

今後は、地方行財政検討会議で検討される広域連携の在り方とともに、道州制基本法制定に向けた「道州制」議論が活発化する可能性もあり、そのことが地域主権改革を加速させる大きな要因になるかもしれない。

いずれにしても、多岐にわたる地域主権改革を政治主導で進めなければならないことは間違いないようである。

(いわさき ただし 公益財団法人地方自治総合研究所研究員)

<資料>

地域主権戦略大綱

〔平成22年6月22日
閣議決定〕

第1 地域主権改革の全体像

1 「地域主権改革」の理念と定義

(1) 地域主権改革の意義

地域主権改革は、明治以来の中央集権体質から脱却し、この国の在り方を大きく転換する改革である。国と地方公共団体の関係を、国が地方に優越する上下の関係から、対等の立場で対話のできる新たなパートナーシップの関係へと根本的に転換し、国民が、地域の住民として、自らの暮らす地域の在り方について自ら考え、主体的に行動し、その行動と選択に責任を負うという住民主体の発想に基づいて、改革を推進していかなければならない。

(2) 地域主権改革の定義

「地域主権改革」とは、「日本国憲法の理念の下に、住民に身近な行政は、地方公共団体が自主的かつ総合的に広く担うようにするとともに、地域住民が自らの判断と責任において地域の諸課題に取り組むことができるようにするための改革」である。

「地域主権」は、この改革の根底をなす理念として掲げているものであり、日本国憲法が定める「地方自治の本旨」や、国と地方の役割分担に係る「補完性の原則」の考え方と相まって、「国民主権」の内容を豊かにする方向性を示すものである。

2 地域主権改革が目指す国のかたち

(1) 社会経済情勢の変化への対応

我が国は、人口減少や少子高齢化など社会構造の激しい変化や、経済のグローバル化や情報通信の高度化、さらには地球規模での厳しい環境・エネルギー・食料制約といった資源制約等の課題に直面している。時代が激動の変革期を迎えている現在、これらの課題に適切に対応し、発展し続けるためにも、地域主権改革を断行する必要がある。地方公共団体は住民に身近な行政を自主的かつ総合的に広く担い、国は国際社会における国家としての存立にかかわる事務を始めとする本来果たすべき役割を重点的に担えるようにし、あわせて、地域の様々な資源や歴史、文化、伝統等を最大限活用し、それぞれの地域において富を生み出すという考え方に基づいて活力ある地域をつくり、「依存と分配」の仕組みを「自立と創造」の仕組みに転換しなければならない。

(2) 地域主権改革が目指す国のかたち

国のかたちについては、国と地方が対等なパートナーシップの関係にあることを踏まえ、国が一方的に決めて地方に押し付けるのではなく、地域の自主的判断を尊重しながら、国と地方が協働してつくっていく。

国と地方の役割分担に係る「補完性の原則」に基づき、住民に身近な行政はできる限り地方公共団体にゆだねることを基本とし、基礎自治体が広く事務事業を担い、基礎自治体が担えない事務事業は広域自治体が担い、国は、広域自治体が担えない事務事業を担うことにより、その本来果たすべき役割を重点的に担っていく。その中でも、住民により身近な基礎自治体を重視し、基礎自治体を地域における行政の中心的な役割を担うものと位置付ける。

これを基本として、国と地方公共団体は、行政の各分野において適切に役割を分担するとともに、地方公共団体の自由度を拡大し、自主性及び自立性を高めていく。

(3) 住民による選択と責任

地域主権改革が進展すれば、おのずと地方公共団体間で行政サービスに差異が生じてくるものであり、地方公共団体の首長や議会の議員を選ぶ住民の判断と責任は極めて重大になる。地域主権改革は、単なる制度の改革ではなく、地域の住民が自らの住む地域を自らの責任でつくっていくという「責任の改革」であり、民主主義そのものの改革である。住民や首長、議会の在り方や責任も変わっていかなければならない。

3 地域主権改革の工程

地域主権戦略大綱（以下「本大綱」という。）は、地域主権改革の意義や理念等を踏まえ、憲法や国際条約との整合性にも配慮しつつ、地域主権改革の推進に関する施策の総合的かつ計画的な推進を図るため、当面講ずべき必要な法制上の措置その他の措置を定めるほか、今後おおむね2～3年を見据えた改革の諸課題に関する取組方針を明らかにするものである。地域主権改革の主な課題は、本大綱の第2以下に掲げるとおりである。

なお、今後の工程に関して、前倒しして実施できるものについては、その都度柔軟に前倒しして実施するものとする。

今後、本大綱に基づく改革の取組の成果等を踏まえ、地域主権改革の一層の推進に向けて、平成24年夏を目途に「地域主権推進大綱（仮称）」を策定し、積極的に取り組んでいくこととする。

取組に当たっては、内閣総理大臣を議長とする地域主権戦略会議を中心に、より一層政治主導で集中的かつ迅速に地域主権改革を推進する。また、適時に国と地方の協議の場を開催し、国と地方の実効ある協議を行い、地域主権改革の推進及び国と地方の政策の効果的・効率的な推進を図る。

同時に、地域主権戦略会議及び国と地方の協議の場を法制化する。

第2 義務付け・枠付けの見直しと条例制定権の拡大

1 取組の意義等

地方公共団体の自治事務について国が法令で事務の実施やその方法を縛っている義務付け・枠付けが多数存在する現状にある。地域主権改革を進めるためには、義務付け・枠付けの見直しと条例制定権の拡大を進めることにより、地域の住民を代表する議会の審議を通じ、地方公共団体自らの判断と責任において行政を実施する仕組みに改めていく必要がある。こうした取組を通じて、地域の実情に合った最適な行政サービスの提供を実現することを目指すものである。

2 これまでの取組と当面の具体的措置

(1) 義務付け・枠付けの見直しと条例制定権の拡大に関する勧告

義務付け・枠付けの見直しと条例制定権の拡大については、平成19年4月に設置された地方分権改革推進委員会において調査審議が行われ、その第2次勧告（平成20年12月）において、自治事務のうち義務付け・枠付けの見直しを行う必要があるものが条項単位で整理された。また、第2次勧告で見直す必要があるとされた義務付け・枠付けのうち、特に問題があるとされた「施設・公物設置管理の基準」、「協議、同意、許可・認可・承認」及び「計画等の策定及びその手続」について、その具体的な見直し措置等が第3次勧告（平成21年10月）において提示された。

(2) これまでの取組

政府としては、地域主権改革を実現する上で、義務付け・枠付けの見直しと条例制定権の拡大は大きな意義を有することにかんがみ、第3次勧告を受け、同勧告が最大限実現されるよう内閣を挙げて速やかに取り組むこととし、平成21年10月以降、政府内での具体的な見直し検討作業を本格的に進めた。スピード感をもって改革に取り組むため、第3次勧告に盛り込まれた義務付け・枠付けのうち、まずは地方公共団体から要望のあった事項を中心に地方分権改革推進計画を策定し、平成21年12月15日に閣議決定した（第1次見直し（63項目、121条項））。

この地方分権改革推進計画に基づき「地域主権改革の推進を図るための関係法律の整備に関する法律案」等を第174回国会に提出した。

(3) 当面の具体的措置

地方分権改革推進計画の策定後も、第3次勧告で示された見直し対象のうち、当該計画策定の際に見直しの対象とされたもの以外の義務付け・枠付けについて、地域主権戦略会議の場においても議論を重ねるなど、引き続き見直しを進めてきた結果、具体的な見直し措置について結論を得た（第2次見直し（308項目、528条項））。

この第2次見直しにおいては、別紙1に掲げる事項について必要な法制上その他の措置を講じることとし、これらの事項のうち、法律の改正により措置すべき事項につ

いては、所要の一括法案等を平成23年の通常国会に提出する。

3 今後の課題と進め方

義務付け・枠付けの見直しと条例制定権の拡大により、これまで国が決定し地方公共団体に義務付けてきた基準、施策等を、地方公共団体が条例の制定等により自ら決定し実施するように改めることが必要となる。こうした地方公共団体の取組の内容こそが、地域主権改革の真の意味での実現を左右するものである。地方公共団体は、地域主権改革の趣旨を踏まえ、今まで以上に地域住民のニーズの把握に努め、自らの判断と責任により地域の実情に合った基準の設定や、適切な施策等を講じなければならない。これによって改革の成果を国民・住民に示すことが求められている。

政府においては、地域主権改革の更なる進展のため、第3次勧告の実現に向けて引き続き検討を行う。また、第2次勧告において見直す必要があるものとされた義務付け・枠付けのうち、第3次勧告で取り上げた事項以外のものについても見直しを進めていくこととする。とりわけ第2次勧告において取り上げられた膨大な事項については、具体的に講ずべき措置の方針等を今後検討・整理した上で、見直しに向けて真摯に取り組んでいくこととする。見直しを進めるに当たっては、地方公共団体の意見も十分聞いた上で、計画的に着実に取り組んでいく。

第3 基礎自治体への権限移譲

1 基本的な考え方

主権者たる国民が、自らの住む地域のことは自らの責任で決定できる、活気に満ちた地域社会をつくっていくことを、地域主権改革は目指している。この改革においては、住民に最も身近な行政主体である基礎自治体に事務事業を優先的に配分し、基礎自治体が地域における行政の自主的かつ総合的な実施の役割を担えるようにすることが必要不可欠である。

いわゆる「平成の合併」により、全国的に市町村合併が進展し、市町村数は3,232（平成11年3月末）から1,727（平成22年3月末）となった。これによって、市町村では行政規模や能力の拡充が図られ、地域の将来を見据えた様々な特色ある取組が行われるとともに、行政運営の効率化の取組も進められている。また、「条例による事務処理特例制度」の活用も進んでおり、基礎自治体が現行法の想定を上回る行政能力とともに、地域主権型社会の担い手たらんとする意欲をも併せ持っていることを示している。

以上を踏まえ、都道府県と市町村の間の事務配分を「補完性の原則」に基づいて見直しを行い、可能な限り多くの行政事務を住民に最も身近な基礎自治体が広く担うこととする。

2 具体的な措置

平成20年5月に地方分権改革推進委員会が提出した第1次勧告では、基礎自治体優先という基本原則の下で行政分野横断的な見直しを行うとの基本認識に立って、権限移譲を行うべき事務について勧告がなされた。

今般、上記1の考え方の下、第1次勧告に掲げられた事務について、内閣を挙げて検討を行い、権限移譲等を行う事務について結論を得た（68項目、251条項）。今後、別紙2に掲げる事務に関し必要な法制上その他の措置を講じることとし、法律の改正により措置すべき事務については、所要の一括法案等を平成23年の通常国会に提出する。

3 円滑な権限移譲の実現に向けて

（1）基礎自治体の取組

本大綱で移譲を決定する事務は、多数に上るが、その円滑な移譲を実現するためには、まずは権限の移譲を受ける基礎自治体自身の主体的な取組が必要である。

また、移譲される事務と、従来から処理している事務とを一体的かつ総合的に行うことによって、その相乗効果を発揮できるようにすることなどを通じ、地域住民が地域主権改革の意義や権限移譲の効果について、より強く実感できるようにすることも重要である。

なお、それぞれの基礎自治体が、自らの置かれた現状や今後の動向等を十分に踏まえつつ、行政機関等の共同設置や、近隣自治体との一部事務組合や広域連合の設置、事務委託制度の活用など、必要に応じた自治体間連携を図っていくことも考えられる。

(2) 国及び都道府県の取組

国及び都道府県においても、円滑な権限移譲に向けて所要の取組を行うことが必要である。

国は、権限の移譲に伴い、適切に既存の財源措置を見直し、市町村に対して、地方交付税や国庫補助負担金などに関し確実な財源措置を行うこととする。また、所管府省から都道府県及び市町村に対し、移譲事務の内容や取扱い、留意点等について確実な周知・助言を行うほか、市町村からの照会や相談に適切に対応していく。

また、都道府県においては、庁内及び市町村との間での推進体制の構築を始めとする環境整備や、円滑な引継や研修、職員の派遣、自治体間連携の具体的手法の周知・助言を行うなどの役割を果たすことが期待される。そのため、国は、都道府県に対して、これらの必要な支援に努めるよう要請する。

4 今後の取組

まずは本大綱で決定した事務の移譲に万全を期すとともに、地域主権改革を更に推進する観点から、今後も継続的に基礎自治体への権限移譲を行っていく。今回、多くの権限移譲を実現することとしたところであるが、なお第1次勧告に掲げられた条項の半数近くが残されている。今後とも、これらの移譲について、その実現に向け、引き続き検討を行う。

また、地方からの新たな提言や、条例による事務処理特例制度の活用状況等も踏まえ、基礎自治体への法令による一層の権限移譲について検討を行う。

第4 国の出先機関の原則廃止（抜本的な改革）

1 改革に取り組む基本姿勢

（1）改革の理念

国の出先機関について、住民に身近な行政はできる限り地方自治体にゆだねるといふ「補完性の原則」の下、①国民・住民にとっての国・地方の役割分担の最適化、②国と地方を通じた政策展開や行政運営の最適化・効率化、③ガバナンスの確保の三つの観点を踏まえ、国と地方の役割分担の見直しを行い、国と地方を通じた事務の集約化等によるスリム化・効率化を図りつつ、事務・権限を地方自治体に移譲することなどにより抜本的な改革を進め、地域における行政を地方自治体が自主的かつより総合的に実施できるようにする。

（2）実効性の確保

こうした理念の下での改革の実を挙げるため、改革の工程を明らかにし、実効に向けて必要となる種々の条件整備、新たな枠組みやルールを検討・具体化に早急に着手し、可能なものから、逐次、柔軟かつ段階的に実現していく。

2 改革の枠組み

（1）進め方の基本

国の出先機関の抜本的な改革に当たっては、改革の理念に沿って、「原則廃止」の姿勢の下、ゼロベースで見直すこととし、地方自治体側を始め制度の利用者など広く関係各方面の意見等をも踏まえつつ、国と地方の役割分担の見直しに伴う事務・権限の地方自治体への移譲等を進めた上で、それに伴う組織の廃止・整理・合理化等の結論を得る。

（2）国と地方の役割分担の考え方

「補完性の原則」に基づき、住民に身近な行政はできる限り地方自治体が担い、国は、国が本来果たすべき役割（地方自治法第1条の2第2項）を重点的に担うこととなるよう、現行の国と地方の役割分担を見直す。

（3）個々の事務・権限の取扱い

国の出先機関の事務・権限については、国と地方の役割分担の考え方を踏まえ、「補完性の原則」に基づき、その特性や規模、行政運営の効率性・経済性等の観点から国の事務・権限とすることが適当と認められる例外的な場合（注）を除き、地方自治体に移譲することとし、地方の発意による選択的实施や広域的实施体制の整備状況をも考慮の上、地方自治体へ移譲するものや国に残すものなどの類型に区分した整理（「事務・権限仕分け」）を行う。

その際、地域主権改革に資するものであるかどうかの観点から、①国民・住民のニ

ーズや利便性、②地方の自主性・自立性の発揮、③地方自治体による総合行政の確立を総合的に勘案するものとする。

(注)「事務・権限の特性や規模、行政運営の効率性・経済性等の観点から国の事務・権限とすることが適当と認められる例外的な場合」については、以下に掲げるものなど真にやむを得ないものに限定する。

- ① 複数の都道府県に関係する事務・権限の地方移譲に際し、域外権限の付与、自治体間連携の自発的形成や広域連合などの広域的実施体制等の整備が行われることとしてもなお、著しい支障を生じるもの
- ② 地方移譲に際し、必要に応じて事務処理等の基準を定め、国の指示等を認めてもなお、各地方自治体の対応の相違等により著しい支障を生じるもの
- ③ 地方移譲に際し、必要に応じて事務処理等の基準を定め、国の指示等を認めてもなお、緊急時の対応等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
- ④ 事務・権限の的確な執行体制（人材、予算、知見の集積等）の整備が不可欠である一方で、見込まれる事務量等が微少であることにより、地方移譲に伴い行政効率が悪く非効率とならざるを得ないもの

(4) 財源・人員の取扱い

(財源の取扱い)

事務・権限の地方自治体への移譲及び国から地方自治体への人員の移管等に際しては、改革の理念に沿って、それに伴う財源を確保することとし、必要な措置を講ずる。

(人員の移管等の取扱い)

事務・権限の地方自治体への移譲に伴う人員の地方移管等の取扱いについて、技術や専門性を有する人材活用の観点から、職員の雇用と国と地方を通じた公務能率の維持・向上、国と地方の対等の立場にも配慮しつつ、次のような方向で、人員の移管等の仕組みを検討・構築する。

- ① 人材の地方自治体への移管等について総合的な調整を行うため、国と地方の双方の関係者により構成される横断的な体制を整備
- ② 人材の地方移管等に当たって必要となる枠組み・ルール等の構築（移管等が必要となる要員規模の決め方、移管等の方法、身分の取扱い、給与を含む処遇上の取扱い、退職金の負担等）

(5) 柔軟な取組み

(地方の発意による選択的实施)

事務・権限の地方移譲の実効性を確保する観点から、事務・権限の特性にも留意しつつ、全国一律・一斉に取り扱うのではなく、地方の発意による選択的实施による柔軟な取組を可能とする仕組みを検討・構築する。

(広域的实施体制)

その際、都道府県や市町村の単位を前提とするもののみならず、広域性を有する事務・権限の地方移譲を推進し、その実効性を確保する観点から、関係する自治体間の意思決定や責任の所在の明確化にも留意しつつ、自治体間連携の自発的形成や広域連合など広域的实施体制の整備に応じて、事務・権限の移譲が可能となるような仕組みも併せて検討・構築する。

(6) 今後の改革の進め方

(事務・権限仕分けの進め方)

上記2の(3)の「個々の事務・権限の取扱い」に沿って、以下により、事務・権限仕分けを行う。

- ① 各府省は、地方自治体側の意見・要望等をも踏まえつつ、自らが所管する出先機関の事務・権限仕分け(「自己仕分け」)を行い、その結果を本年8月末までに地域主権戦略会議に報告する。
- ② 地域主権戦略会議は、当該「自己仕分け」の内容について精査を行い、地域主権戦略会議としての事務・権限仕分けを行う。
- ③ 事務・権限仕分けの区分については、次に掲げるパターンを基本とする。
 - A 地方自治体へ移譲するもの
 - a 全国一律・一斉に移譲するもの
 - b 個々の地方自治体の発意に応じ選択的に移譲するもの
 - ① 現行の行政区域を前提とするもの
 - ② 都道府県の区域を超える広域的实施体制の整備を前提とするもの
 - B 個々の地方自治体の発意による選択的实施を認め、その試行状況を踏まえて移譲の可否について判断するもの
 - ① 現行の行政区域を前提とするもの
 - ② 都道府県の区域を超える広域的实施体制の整備を前提とするもの
 - C 国に残すもの
 - a 独法化や民間委託化など実施主体の見直しを検討するもの
 - b 本府省への引上げを検討するもの
 - c 引き続き出先機関の事務・権限とするもの
 - D 廃止・民営化するもの

(「アクション・プラン(仮称)」の策定)

上記の事務・権限仕分けの結果を踏まえ、個々の出先機関の事務・権限の地方移譲等の取扱方針及びその実現に向けた工程やスケジュール並びに組織の在り方について明らかにする「アクション・プラン(仮称)」を年内目途に策定する。その際、地方自治体への移譲等については、地方自治体側の要望をも踏まえ、重点的に取り組むべき事項の速やかな実施を検討し、平成23年通常国会への法案提出も含め、可能なものから速やかに実施することを基本とする。

第5 ひも付き補助金の一括交付金化

1 趣旨

(1) 目的

地域のことは地域が決める「地域主権」を確立するため、国から地方への「ひも付き補助金」を廃止し、基本的に地方が自由に使える一括交付金にするとの方針の下、現行の補助金、交付金等を改革する。

(2) 原則

こうした目的からして一括交付金は、各府省の枠にとらわれず、ブロックの政策目的の範囲で、いかなる政策にどれだけの予算を投入し、どのような地域を目指すのかを、住民自身が考え、決めることができるよう、デザインされなければならない。これにより、地域の知恵や創意が生かされるとともに、効率的・効果的に財源を活用することが可能となる。

(3) 手順

改革に当たっては、地方が円滑に行政サービスを提供できるよう、十分に配慮した手順で進めていく必要がある。

2 一括交付金の対象範囲

(1) 基本的考え方

- ・ 一括交付金化する「ひも付き補助金」の対象範囲は、最大限広くとる。
- ・ 補助金、交付金等を保険・現金給付、サービス給付、投資に整理し、地方の自由裁量拡大に寄与するものを対象とする。

(2) 対象範囲の整理方針

- ・ 社会保障・義務教育関係 — 「社会保障・義務教育関係」については、国として確実な実施を保障する観点から、必要な施策の実施が確保される仕組みを検討するとともに、基本的に、全国画一的な保険・現金給付に対するものや地方の自由裁量拡大に寄与しない義務的な負担金・補助金等は、一括交付金化の対象外とする。
- ・ その他 — 保険・現金給付に対するもののほか、一括交付金化の対象としないものは、最小限のものに限定する。具体的には、災害復旧、国家補償的性格のもの、地方税の代替的性格のもの、国庫委託金、特定財源が国費の原資であるもの等に限定する。
- ・ 一括交付金化の対象外となる補助金、交付金等についても、できる限り用途の拡大や手続の簡素化等に努める。

(3) 実施手順

- ・ 投資に係る補助金・交付金等の一括交付金化は平成23年度以降段階的に実施する。経常に係る補助金・交付金等の一括交付金化は平成24年度以降段階的に実施する。これにあわせて、経常（サービス）に係る国庫負担金の扱いについて検討する。
- ・ 一括交付金化の対象となるものであっても、ゼロベースから真に国の政策目的の緊要性を判断し、限定的に特定補助金として許容する場合は、3～5年の期限を設定した上で、期限到来時に「廃止」又は「一括交付金化」等を判断する。

3 一括交付金の制度設計

(1) 括り方

(基本的考え方)

- ・ 地方の自由度を拡大する観点から、各府省の枠にとらわれず使えるようにし、できる限り大きいブロックに括る。

(実施手順)

- ・ ブロックごとに用途を自由にする。その上で、ブロックの在り方は、地方の自由度を拡大する方向で、不断に見直しを行う。

(2) 地方の自由度拡大と国の関わり

(基本的考え方)

- ・ 地方の自由度を拡大するため、国の箇所付けの廃止など個別自治体への国の事前関与を縮小し事後チェックを重視する観点に立って、手続を抜本的に見直す。これにより、国・地方双方の事務の簡素化を図る。
- ・ 地方公共団体における事後評価を充実する。
- ・ 国は、一括交付金化の実施状況を点検し、PDCAサイクルを通じて制度の評価・改善を図る。その際、会計検査院の検査も活用する。

(3) 配分・総額

(基本的考え方)

- ・ 地方の安定的な財政運営に十分配慮するとともに、効率的・効果的な財源の活用を図る。
- ・ 配分については、地方の事業ニーズを踏まえるとともに、国の関与をできる限り縮小する。また、現行の条件不利地域等に配慮した仕組みを踏まえた配分とする。
- ・ 総額は、一括交付金化の対象となる補助金・交付金等の必要額により設定する。

(実施手順)

- ・ 配分に当たっては、地方公共団体の事業計画に基づく配分と客観的指標による

配分を用いる。その際、継続事業や団体間・年度間の変動に配慮する。

4 導入のための手順

- ・ 平成23年度から一括交付金を導入する。国と地方の役割分担や地方の事業実施体制の在り方等を踏まえ、一括交付金の制度設計について、地域主権戦略会議を中心に関係府省と共に検討し、予算編成過程を通じて一括交付金化の内容を決定する。
- ・ また、国と地方の協議の場等において、地方と協議する。

第6 地方税財源の充実確保

1 これまでの取組の実績と成果

平成22年度において、地方交付税を11年ぶりに1.1兆円と大幅に増額し、地方の安定的な財政運営に必要となる一般財源の総額を充実確保した。

2 今後の課題と進め方

地域に必要なサービスを確実に提供できるよう、地方財政の所要の財源を確保することで、住民生活の安心と安全を守るとともに地方経済を支え、地域の活力を回復させていくとの基本理念に立ち、次のとおり、地域主権改革の工程及び平成22年度税制改正大綱の方向性に沿って、地方税財源の充実確保を推進する。

今後、地域主権を確立するためには、国と地方の役割分担の大幅な見直しと併せて、それぞれの担う役割に見合った形へと国・地方間の税財源の配分の在り方を見直す。

具体的には、地域主権改革を推進し、国の役割を限定して、地方に大幅に事務事業の権限を移譲する。国と地方の役割分担を踏まえるとともに、地方が自由に使える財源を拡充するという観点から国・地方間の税財源の配分の在り方を見直す。社会保障など地方行政を安定的に運営するための地方消費税の充実など、税源の偏在性が少なく、税収が安定的な地方税体系を構築する。

また、地方公共団体が事務事業のみならず税の面でも創意工夫を活かすことができるよう、課税自主権の拡大を図る。

ひも付き補助金の一括交付金化を進めるとともに、地方公共団体の厳しい財政状況や地方の疲弊が深刻化していることにかんがみ、地方交付税については、本来の役割である財源調整機能と財源保障機能が適切に発揮されるよう、地方税等と併せ地方の安定的な財政運営に必要となる一般財源の総額の適切な確保を図る。

第7 直轄事業負担金の廃止

直轄事業負担金については、関係大臣の発意に基づき設置された総務省、財務省、農林水産省及び国土交通省の4省の大臣政務官による「直轄事業負担金制度等に関するワーキングチーム」において、「直轄事業負担金制度の廃止に向けた工程表（素案）」を決定するとともに、平成22年度は、維持管理に係る負担金制度を廃止（特定の事業に係るものは平成23年度に廃止）したところである。

今後、平成25年度までの間、次のとおり進める。

- ・ 直轄事業負担金の問題は、国と地方の役割分担の在り方や今後の社会資本整備の在り方等、地域主権の実現に関する様々な課題と密接に関連するため、これとの整合性を確保しながら、関連する諸制度の取扱いを含めて検討を行い、現行の直轄事業負担金制度の廃止とその後の在り方について結論を得る。このため、同ワーキングチームにおいて、必要に応じ地方の意見を聞きながら、検討を進める。

第8 地方政府基本法の制定（地方自治法の抜本見直し）

地域主権改革が目に見える形で具体的に進められるためには、住民に身近な市町村の行財政基盤を整備することが必要である。平成11年以来推進されてきた全国的な市町村合併については、相当程度進展したことから、これまでの経緯や市町村を取り巻く現下の状況を踏まえ、市町村の合併の特例等に関する法律の改正によって本年3月末まで一区切りとされた。

今後は、市町村合併のほか、広域連携の手法等を充実させ、多様な選択肢から最も適した仕組みを市町村自ら選択することによって行財政基盤を強化することが求められる。このような見地に立って、行政機関等の共同設置を可能にするを含め、地方公共団体の組織及び運営の自由度を拡大するため、地方自治法の一部を改正する法律案が第174回国会に提出された。

こうした取組の上に立って、地域主権改革を更に進めるため、地方政府基本法の制定（地方自治法の抜本見直し）について総務省の地方行財政検討会議において検討を進め、成案が得られた事項から順次国会に提出する。

なお、現時点における地方自治法の抜本見直しに関する基本的な考え方は、次のとおりである。

1 地方公共団体の基本構造

日本国憲法第93条は、議事機関として議会を設置すること、長と議会の議員を住民が直接選挙することを求めている。この規定は、地方公共団体の基本構造として、執行機関として独任制の長、議事機関として合議制の議会を設置し、長と議会の議員をそれぞれ住民が直接選挙する、いわゆる二代表制を採用していると考えられており、これを受けて、地方自治法では、地方公共団体の種類や規模にかかわらず、長と議会の関係を含め、地方公共団体の基本構造を一律に定めている。

現行制度は長と議会の中に均衡と抑制の取れた関係を保つ仕組みとして機能し、定着してきたが、地域主権改革の理念に照らし、法律で定める基本的な枠組みの中で選択肢を用意し、地域住民が自らの判断と責任によって地方公共団体の基本構造を選択する仕組みについて検討を進める。

地方公共団体の基本構造について、憲法がどのような組織形態を許容しているかについては様々な解釈があり得るが、伝統的な解釈に沿った二代表制を前提としつつ、地方自治法が一律に定める現行制度とは異なるどのような組織形態があり得るかを検討していく。

2 議会制度

議会は、団体意思の決定機関、執行機関を監視する機関としての役割を有しており、これらの役割を十分に発揮していくことが期待されている。住民ニーズが多様化する中で、議会はこれを地方公共団体の行政運営に的確かつ鋭敏に反映させていかなければ

ばならない。しかしながら、議会の現状を見ると、政策議論や監視が十分でない、「住民の縮図」として多様な層の幅広い住民の意見を反映できていない、また、議会と長が対立した場合の解決手段が適切に行使されていない、という指摘がある。こうしたことから、以下の事項を始め、議会の在り方について今後広く検討する。

- ・ 幅広い住民が議員活動を行えるようにするための環境整備
- ・ 議員同士、議員と住民の議論等により議会審議を充実させる方策
- ・ 議会・議員の果たすべき役割
- ・ 議会が長と対立した場合の解決方策を含めた、長と議会の関係

また、都道府県議会議員の選挙区の在り方、地方選挙を政策本位の選挙制度に変更すべきかどうかとの論点等について検討する。

3 監査制度

地方公共団体が住民の信頼を得ながらその役割を果たしていくためには、財務を始めとする事務の処理の適正を確保することが必要不可欠である。昨今、地方公共団体において不適正な経理の状況が明らかになっており、その要因の一つとして、監査制度が有効に機能しているのかが問われている。こうした点を踏まえ、現行の監査委員制度・外部監査制度について、廃止を含め、抜本的に再構築することとし、例えば、以下の事項について検討を進める。

- ・ 監査制度を内部の監査と外部の監査に再構築し、対象及び観点を制度上明確に区分する。
- ・ 内部の監査については、議会の監視機能との役割分担を踏まえた組織形態の在り方、執行機関における内部統制システムの構築等について具体的な制度設計を検討する。
- ・ 外部の監査については、監査対象からの独立性を確保した、組織的な外部監査体制の構築について具体的な制度設計を検討する。
- ・ 監査の客観性・実効性確保のため、専門的な知識を有する人材の確保の方策、監査基準の設定について検討する。

4 財務会計制度

現行の予算・決算制度を始めとする財務会計制度は、財政の民主的統制を保障する役割、財政状況に関する情報を正確かつ簡明に地域住民に公開する役割を担っている。

しかしながら、現行の予算単年度主義や国庫補助制度が地方公共団体の予算執行の現状にそぐわず、不適正な経理を誘発する一因となっているのではないかという指摘がある。また、地方の財政事情の的確な公開のためには、地方公共団体全体の決算情報のより充実した提供も重要な課題である。さらに、ストック情報を含めた財務状況の透明性の確保のため、発生主義の考え方を取り入れた予算・決算制度の在り方を検討すべきとの指摘がある。これらの点を踏まえ、地方自治法の財務規定の在り方について、国の財務会計制度との整合性を踏まえつつ検討を進める。

第9 自治体間連携・道州制

1 基本的考え方

国のかたちについては、先に述べたとおり、国と地方が対等なパートナーシップの関係にあることを踏まえ、国と地方が協働してつくっていく。

まずは、国と地方の役割分担に係る「補完性の原則」の考え方に基づいて、基礎自治体を中心として、地域のことは地域に住む住民自らが責任を持って決めるという姿を実現していく。その際、広域自治体の在り方については、地域の自主的判断を尊重しつつ、自治体間連携等が自発的に形成されていくことが重要である。

産業振興や環境規制、交通基盤整備等の都道府県の区域を越える広域行政課題については、都道府県の区域を越える広域の圏域での連携も重要である。これにより、圏域の諸課題に主体的かつ自立的に対応できるようになり、内外との競争と連携を一層強めることも期待される。

2 今後の取組

国としては、市町村や都道府県相互の自発的な連携や広域連合等の具体的な取組を前提として、地域主権改革を推進する中で、こうした連携等の形成に対する支援の在り方を検討していく。さらには、地方や関係各界との幅広い意見交換も行いつつ、地域の自主的判断を尊重しながら、いわゆる「道州制」についての検討も射程に入れていく。

また、現在施行されている道州制特別区域における広域行政の推進に関する法律(平成18年法律第116号)は、特定広域団体からの提案を受けて、事務・事業の移譲等を進めていくことにより、地方の自立的発展等を図ろうとするものである。現在は北海道のみが特定広域団体に指定されているところであるが、広域連合などにより広域自治体が自主的に連携した場合には積極的に国の事務・事業の移譲等を進めるという観点から所要の検討を行う。

第10 緑の分権改革の推進

1 基本的考え方

地域資源を最大限活用し、地域の活性化、絆の再生を図り、中央集権型の社会構造を分散自立・地産地消・低炭素型としていくことにより、「地域の自給力と創富力（富を生み出す力）を高める地域主権型社会」の構築を目指し、「緑の分権改革」を推進していく。

2 具体的取組

クリーンエネルギー、食料、歴史文化資産の活用、地域ブランドの育成、資金の循環による地域経済の活性化など地域において大地から泉のように富が湧き上がっていくような改革のモデルとなる取組を構築するとともに、改革の推進のための課題の抽出及び解決策の検討やそれらの成果の周知を行うことで、改革に取り組む団体数の増加を図る。また、責任をもって自らの地域の活性化を図っていけるように、抽出された課題に対する制度的対応など、経済社会システムの改革を進めるとともに、地域の人材をエンパワーするための人材育成、連携交流を進める。

さらに、圏域ごとに生活機能等を確保し、地方圏における定住の受皿を形成する定住自立圏構想を推進するとともに、過疎地域について、これまでのハード事業に加え、地域の実情に応じた主体的かつ創意工夫に富んだソフト事業に対する支援措置を行い、国土を保全し、生産機能を守り、安心して暮らせる地域に再生することにより、地域の自給力と創富力を高めていく取組を支援する。

また、地域主権型社会の構築を支える効率的な電子自治体を実現するため、自治体クラウドの推進に係る所要の制度整備、取組の普及拡大等を進める。