

# 地域主権戦略大綱（案）の構成と概要

平成22年6月

## 第1 地域主権改革の全体像

- ◆ 「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」
- ◆ 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、地域の自主的判断を尊重しながら、国と地方が協働して「国のかたち」をつくる。「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。その中でも住民に身近な基礎自治体を重視
- ◆ 戦略大綱は、地域主権改革を総合的かつ計画的に推進するため、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取組方針を明らかにする。戦略大綱に基づく改革の取組の成果等を踏まえ、平成24年夏を目途に「地域主権推進大綱（仮称）」を策定
- ◆ 総理大臣を議長とする地域主権戦略会議を中心に、より一層の政治主導で集中的かつ迅速に改革を推進。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、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。

## 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
- 2 これまでの取組と当面の具体的措置
- 3 今後の課題と進め方

## 第3 基礎自治体への権限移譲

- 1 基本的な考え方
- 2 具体的な措置
- 3 円滑な権限移譲の実現に向けて
- 4 今後の取組

## 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
- 2 改革の枠組み

## 第5 ひも付き補助金の一括交付金化

- 1 趣旨
- 2 一括交付金の対象範囲
- 3 一括交付金の制度設計
- 4 導入のための手順

## 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
- 2 今後の課題と進め方

## 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）

- 1 地方公共団体の基本構造
- 2 議会制度
- 3 監査制度
- 4 財務会計制度

## 第9 自治体間連携・道州制

- 1 基本的考え方
- 2 今後の取組

## 第10 緑の分権改革の推進

- 1 基本的考え方
- 2 具体的取組

別紙1 義務付け・枠付けの見直しと条例制定権の拡大の具体的措置（第2次見直し）

別紙2 基礎自治体への権限移譲の具体的措置

「義務付け・枠付けの見直し（第2次見直し）」について

	項目ベース					条項ベース				
	検討対象	見直しを実施するもの			引き続き 検討	検討対象	見直しを実施するもの			引き続き 検討
		勧告どおり 実施	勧告の 一部実施				勧告どおり 実施	勧告の 一部実施		
内閣官房・内閣府	30	27 (90%)	23	4	3	77	64 (83%)	61	3	13
警察庁	5	4 (80%)	3	1	1	8	7 (88%)	6	1	1
文部科学省	8	4 (50%)	3	1	4	11	4 (36%)	4	—	7
厚生労働省	43	38 (88%)	29	9	5	102	80 (78%)	64	16	22
農林水産省	62	46 (74%)	17	29	16	117	77 (66%)	52	25	40
経済産業省	6	4 (67%)	4	—	2	11	5 (45%)	5	—	6
国土交通省	169	147 (87%)	120	27	22	326	230 (71%)	208	22	96
環境省	47	38 (81%)	10	28	9	96	61 (64%)	34	27	35
計	370	308 (83%)	209	99	62	748	528 (71%)	434	94	220

(注) 内閣府において集計したもの。

「基礎自治体への権限移譲」について

	項目ベース						条項ベース					
	検討対象	権限移譲等を行うもの		※	引き続き 検討	検討対象	権限移譲等を行うもの		※	引き続き 検討		
		勧告どおり 実施	勧告の 一部実施				勧告どおり 実施	勧告の 一部実施				
内閣府	2	2 (100%)	2	0	—	0	9	9 (100%)	9	0	—	0
消費者庁	1	1 (100%)	1	0	—	0	5	5 (100%)	5	0	—	0
総務省	1	1 (100%)	1	0	—	0	2	2 (100%)	2	0	—	0
文部科学省	2	1 (50%)	0	1	1	0	7	1 (14%)	1	0	5	1
厚生労働省	25	20 (80%)	16	4	5	0	110	81 (74%)	60	21	29	0
農林水産省	3	1 (33%)	0	1	0	2	12	1 (8%)	1	0	0	11
経済産業省	9	5 (56%)	5	0	0	4	55	18 (33%)	18	0	0	37
国土交通省	31	22 (71%)	19	3	0	9	127	74 (58%)	70	4	0	53
環境省	8	6 (75%)	3	3	0	2	57	16 (28%)	9	7	0	41
計	82	59 (72%)	47	12	6	17	384	207 (54%)	175	32	34	143
追加分 (外数)	—	3	3	0	—	—	—	10	10	0	—	—

(注1) 内閣府において集計したもの。

(注2) 「勧告どおり実施」には、勧告以上に実施するものも含まれる。

(注3) 「※」は、一定の条件を満たせば権限移譲を行うもの。

# 地域主権戦略大綱

〔平成22年6月 日〕  
閣議決定案

## 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ねばならない。

## 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意しつつ、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の検討・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実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著し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ことを含め、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、いわゆる二元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間には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元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。