

「第二期地方分権改革」への提言

－日本の改革・再生は地方分権型社会から－

1 分権改革の理念と方向

地方分権の推進については、「経済財政諮問会議」の骨太方針2001の中で、「国の過度の関与」について、「国の非効率が地方の非効率につながる仕組み」であり、その結果、地方の「個性が失われ、効果の乏しい事業までが実施されるといふ弊害」があると指摘され、いわゆる三位一体改革を経た、骨太方針2007においても「官主導、中央集権型の政府からの脱却を図り、人口減少やグローバル化に対応した21世紀型の行財政システムを構築しなければならない」とされているところである。

また、地方分権改革推進法においても「地方分権改革の推進は、（略）地方公共団体の自主性及び自立性を高めることによって、地方公共団体自らの判断と責任において行政を運営することを促進し、もって個性豊かで活力に満ちた地域社会の実現を図ることを基本として行われるものとする」と述べられているなど、中央集権システムから地方分権型社会への転換を図ることが、この国の再生のために必要であることは、いまや国と地方の共通認識である。

しかしながら、三位一体改革において、国から地方への3兆円の税源移譲が実現したことは画期的であったものの、国庫補助負担金改革については、補助率の切り下げや交付金化などが行われたため、地方の裁量を高める真の分権改革はいまだ道半ばといわざるを得ないのが実態である。

さらに三位一体改革と同時に、5兆円に上る地方交付税の削減が行われたため、小規模市町村をはじめ、地方は厳しい財政運営を強いられる結果となり、この間の改革は残念ながら地域の活性化には必ずしもつながらなかった。

こうした結果をもたらした背景には、法的な担保の不在や第三者による推進体制がなかった点があげられており、第二期地方分権改革においては、政府は新しい地方分権改革推進法をいち早く成立させ、地方分権改革推進委員会を発足させた。

全国知事会としては、この機を捉え、日本の再生・活性化を目指す立場から、地方分権改革推進委員会と連携し、真の分権型社会を構築するため、税源移譲、権限移譲、国の関与・義務付け等の廃止・縮小、国・地方を通じた簡素・効率的な行政組織の構築を図るとともに（仮）地方行財政会議の設置を求める等、以下の点について、具体的な提言を行うものである。

2 税財政のあり方 ～税源移譲の実現～

真の地方分権を実現するためには、国と地方の実際の支出に見合った税財政構造を構築し、地方公共団体が自立(律)的に運営できる基盤をつくりあげることが必要である。

そのためには、国からの税源移譲を進め、地方税財源の充実強化を図ることが重要となるが、その基本的な仕組みとして、次のとおり提言するものである。

(1) 税源移譲により国税と地方税の税源配分 5 : 5 に

三位一体改革により、3兆円の税源移譲が実現したものの、教育や福祉、防災等住民生活の安心・安全を支える地方が、住民視点の行政を実現していくには、税収を地方歳出に見合ったものとなるよう、より一層の税源移譲が必要であり、当面、国税と地方税の税源配分 5 : 5 を目指すべきである。

この場合において、国・地方の税源配分を 5 : 5 とするには、税収動向を踏まえると、6兆円程度の税源移譲が必要となる。

これまで、全国知事会においては、平成15年に8兆円程度の国庫補助負担金の一般財源化を提言し、さらに平成16年には三位一体改革のもとで国の要請に応え、3.2兆円の一般財源化を提言した。

しかしながら、三位一体改革において、地方が提言したもののうち、一般財源化されたものは、約7,000億円に過ぎなかった。

今回の改革にあたり、全国知事会としては、地方分権改革推進委員会の検討状況を見ながら、具体的な税源移譲について、今後、プロジェクトチームによる国庫補助負担金の削減、地方支分部局の整理、国から地方への権限移譲等の検討を行い提言していくが、その過程において国においては地方と積極的な協議を行い、その実現を図ることを求めるものである。

(2) 税源移譲にあたっての地域間の調整

しかし、6兆円程度の税源移譲を現実に進めるにあたっては、税の地域間偏在をどのようにして是正するのが、極めて重要な課題である。

6兆円程度の税源移譲が、地域間格差をより一層拡大させ、かえって地方自治を衰退させる懸念もあることから、税源移譲と税源の偏在調整は不可分のものとして行う必要がある。

ただし、この場合において、税財源の調整が優先され、地方分権の推進が地方間の水平調整に置き換えられることにより、都市圏と地方圏の間の争いに矮小化されないよう強く求めるものである。

こうした観点から、税源移譲にあたっての地域間の調整については、今後、地方分権改革推進委員会の検討状況を踏まえた全国知事会としての国庫補助負担金等や税源移譲の具体的な方策のとりまとめの中で進めることとなるが、その場合においては次の3点を基本とすべきと考える。

- ① 税源の移譲にあたっては、対象税目を偏在度の少ない税目、具体的には地方消費税、住民税とする。
- ② 地方税の税目については、可能な限り税源偏在の小さい仕組みとなるよう検討を行うとともに、国と地方の税源構成及び地方交付税原資の税目について見直しを行う。
- ③ 移譲財源の調整の問題については、各自治体の共通財源と位置付け、調整する仕組みの構築について検討を行う。

(3) 地方交付税の総額確保と「地方共有税」の導入

① 財源調整・財源保障機能の堅持、税源移譲を踏まえた地方交付税の法定率の見直し等、総額の確保

地方交付税については、地方の財政需要を適切に反映した財源保障機能や財源調整機能を堅持し、安定的な財政運営のもと、住民の生活が守られるようその総額を確保することが何よりも必要である。

また、三位一体改革においては、3兆円の税源移譲は、本来国庫補助負担金の一般財源化に見合ったものであったにもかかわらず、地方交付税の法定率の変更されず、地方交付税の削減も同時に行われるという不合理な結果になっている。税源移譲においても、地方交付税の原資となっている国税の法定率分が減少することのないよう、法定率の引き上げなどの調整を図る必要がある。

② 「地方共有税」の導入

地方交付税が地方の自主財源であることを明確化するため、国の一般会計を通さず、「地方共有税」として特別会計に直接繰り入れ等を行う方式に改める必要がある。

3 事務事業のあり方 ～権限移譲、国の関与・義務付け等の廃止・縮小～

昨年12月に成立した地方分権改革推進法において、「国は、国家としての存立にかかわる事務等、国が本来果たすべき役割を重点的に担い、地方との間で適切に役割を分担することとなるよう、地方への権限の移譲を推進するとともに、地方に対する義務付け、関与の整理・合理化等、所要の措置を講ずる（一部省略）」とされたところである。

地方分権型社会の確立のためには、地域の実情にあった行政運営を進め、住民満足度を最大化するため、権限移譲・国の過剰関与の廃止等を行うことが税源移譲による地方財政の確立とともに必要であり、これにより地方分権改革推進委員会が言う「地方政府」の確立がはじめて可能になると考える。

このため、全国知事会としては、各プロジェクトチームにおいて、「地方にできることは地方が担う」という大原則の下、①住民や地域のニーズに応じた施策の推進、②住民本位のより迅速な事務の執行、③簡素で効率的な組織体制の実現の観点から、義務付け・枠付け、関与の廃止・縮小について検討を行ってきた。

このたび、プロジェクトチームの検討状況を踏まえ、まず94項目（都道府県に対する国の関与等62項目、市町村に対する国の関与等30項目、市町村に対する都道府県の関与等2項目）、権限移譲・二重行政の解消等について38項目、合計132項目（一部重複）を提言する（資料1、資料2参照）。

4 行政組織のあり方 ～二重行政の解消、国・地方を通じた簡素・効率化～

国・地方を通じた長期債務残高が770兆円を超える中、国・地方が連携し、簡素で効率的な行政体制を実現することが求められている。

しかし、平成15年度から平成17年度の3年間で、地方は徹底した行財政改革を進め、地方歳出は、2兆7,814億円（3.0%）の減、地方公務員一般行政職は36,725人（3.4%）の減となっているが、一方、国においては歳出は、3兆1,036億円（3.8%）の増、国家公務員数は1,069人（0.2%）の減であり、三位一体改革による4兆円の国庫補助負担金見直しに関連した職員数の減は、わずか47人の削減（⑰27人、⑱20人、32万人の0.015%）に止まっている。

そのため、今後、国・地方を通じた簡素で効率的な行政組織を確立するためには、以下のとおり、国庫補助負担金件数の大幅な削減、地方支分部局の整理・合理化により、二重行政を廃し、簡素・効率化を図ることが必要である。

（1）国庫補助負担金件数の削減

国庫補助負担金の見直しについては、三位一体改革において、地方六団体案148件中約3割しか廃止されなかったため、3兆円の削減にもかかわらず、それに関連した人員削減は、わずかなものにとどまった。今回は、行政簡素化の観点から件数削減を徹底する必要があるとあり、補助率の引き下げ等ではなく、総件数を半減するなど大幅な整理合理化により、国は組織定数の縮減を目指すべきである。

全国知事会としては、今後、国庫補助負担金の件数の半減に向けて、プロジェクトチームを中心にさらに検討を行っていくものである。

（2）直轄事業負担金の廃止

直轄事業負担金については、事業主体が負担すべきであり、責任の明確化のためにも廃止すべきである。

(3) 地方支分部局の整理

① 地方支分部局の整理に関する基本的な考え方

- (7) 地方支分部局については、二重行政解消等の観点から不要なものについては廃止すべきである。その上で、地方でできることは地方で行うという考えのもとで、以下の基本方針に従って、廃止、縮小すべきである。
- ・ 都道府県単位の地方支分部局については、原則廃止
 - ・ ブロック単位の地方支分部局については、地方でできるものは廃止
 - ・ ただし、
 - (a) 国の存立に関わる事務を取り扱う組織（入国管理局、税関 等）
 - (b) 全国的な規模・視点に立つて行う必要のある事務を取り扱う組織・事務（地方航空局（航空管制部門）、管区气象台 等）等は除く。
- (4) 地方支分部局の事務・権限等の地方への移譲については、必要な事務・権限の内容を十分精査し、不要な事務は廃止した上で、事業仕分けを行い、民間でできることは民間で行うとともに、地方で行うべきものについては事務・権限と財源を一体的に移譲すべきである。
- (ウ) 地方支分部局の廃止、事務・権限等の地方への移譲に伴う国の職員については、まず組織・事務の徹底したスリム化を進め、その上で地方として、必要な人員の受け入れについて、協力をするものとする。

〈参考〉これまでの人員削減状況（⑥～⑱）

| | |
|------------|---------|
| ・ 都道府県知事部局 | ▲ 17.4% |
| ・ 国 | ▲ 4.9% |

② 地方支分部局の整理の具体案

個々の地方支分部局の整理に関する知事会のプロジェクトチームの検討結果は、別紙のとおりであるが、これは国の地方支分部局に関する情報が極めて乏しい中で、限られた時間で基本的な方向性について提案を行うものであり、今後、政府の地方分権改革推進委員会と連携を図りながら、地方支分部局に関する詳細な情報提供を求めたうえで、その抜本的な見直しに向けた更なる提案を行うものである。

5 これからの国・地方のあり方 ～住民視点から国・地方の連携を～

国と地方が、ともに住民視点に立った効率的かつ住民満足度の高い行政サービスを提供するには、国と地方がしっかりと連携し、お互いの理解の下に分権改革を進める必要がある。

そのためにも、国と地方の真の対等・協力関係の構築を図り、政府と地方の代表者等が協議を行い、地方の意見を政府の政策立案、執行に反映できるよう中央政府と地方政府が対等・協力の立場にある（仮）地方行財政会議を法律に基づき設置すべきである。

そしてその前提として、住民理解を促進するためにも、地方財政計画など地方の行財政を左右する国の政策決定過程の透明化など、徹底した情報公開を進めるとともに、その決定に対する地方の参画を図ることが不可欠である。

平成19年7月25日

全国知事会

(別紙)

国の地方支分部局の見直しについての経済財政諮問会議有識者議員案とプロジェクトチームからの意見対比表

| 省庁名 | 支分部局名 | 諮問会議案 | P T意見 |
|---------|-------------------------------|-------|------------------------|
| 総務省 | 総合通信局 | ○ | ○ |
| | 沖縄総合通信事務所 | ○ | ○ |
| 法務省 | 地方法務局等 | ○ | ○ |
| 厚生労働省 | 地方厚生局 | ○ | ○ |
| | 都道府県労働局 | ○ | ○ |
| | 労働基準監督署 | ○ | ○ |
| | 公共職業安定所 | ○ | ○ |
| 中央労働委員会 | 地方事務所 | ○ | ○ |
| 農林水産省 | 地方農政局 | ○ | ○ |
| | 北海道農政事務所 | ○ | ○ |
| | 北海道統計・情報事務所 | ○ | ○ |
| 林野庁 | 森林管理局・署（国有林野の管理・運営を除く。） | ○ | 原則廃止 （一部存続） （注1） |
| 水産庁 | 漁業調整事務所 | ○ | 原則廃止 （一部存続） （注2） |
| 経済産業省 | 経済産業局 | ○ | ○ |
| 国土交通省 | 地方整備局 | ○ | 原則廃止 （一部存続） （注3） |
| | 北海道開発局 | ○ | ○ |
| | 地方運輸局 | ○ | ○ |
| | 地方航空局（地域空港の整備に関する企画立案・調整に限る。） | ○ | ○ |
| 環境省 | 地方環境事務所 | ○ | ○ |

※ ○は廃止

（注1）森林治水事業、地すべり防止事業のうち、国有林に関するものは存続。統計調査については、存続と廃止の両論があった。

（注2）外国船の取締については、存続。外国漁船の寄航許可、漁業の許可等の連絡調整については、存続と廃止の両論があった。

（注3）国道の管理等については、公共事業等にかかる地方の役割を拡大し、なお国として全国的規模・視点から直接執行する必要性が極めて高いもの（下記の事業）に限定したうえで、存続。

- ・道路（高速自動車国道、一般国道の一部で真に国が責任を持つべきもの）
- ・河川（2都府県以上にまたがる河川の一部、海岸事業の一部で真に国が責任を持つべきもの）
- ・港湾（スーパー中核港湾等）
- ・飛行場（一種空港）