

地域主権時代に向けた知事会活動について（案）

地方分権推進特別委員会

I 政府への提言

1 地域主権改革

政府は地域主権戦略大綱で、「明治以来の中央集権体質からの脱却」「国の在り方を大きく転換する改革」「国と地方が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の転換」という理念を示したが、一方で、その実現に抵抗する動きも依然根強く、地域主権改革は正念場を迎えている。それだけに、政府が総理の強いリーダーシップの下、地域主権改革に全力を挙げて取り組むよう、以下のとおり提言する。

（1）地域主権改革関連 3 法案の早期成立

《現状・課題》

- 「国と地方の協議の場に関する法律」案をはじめ、地域主権改革関連 3 法案は、通常国会での成立が期待されたが、政治情勢の変化の中、現在、継続審議中の状況になっている。

《提言》

- ◇ 地域主権改革関連 3 法案について、参議院選挙明けの早期成立を求める。
- ※ 詳細は、「地域主権関連 3 法案の早期成立について」を参照

（2）義務付け・枠付けの見直し

《現状・課題》

- 地方要望分 104 条項のうち、公立小中学校の学級編制、保育所の設置管理基準など現場ニーズの強い項目の多くが、明確な理由が示されぬまま、見直し先送りとなっている。
- 第 2 次見直し分にも多くの積み残しがある。また、第 2 次勧告で示された約 4,000 条項のうち約 3,000 条項については、いまだ見直し対象となっていない。こうした積み残し分等について、引き続き検討はされていくが、期限など今後の見直し工程が明らかになっていない。
- 第 1 次・2 次見直しにおいて、福祉施設に配置する職員の数、居室の面積等に関し「従うべき基準」が設定されており、地方の自由度の拡大を阻害し、勧告の趣旨にそ

ぐわない。

《提言》

- ◇ 地方要望分104条項についての早期の完全実施を特に強く求める。
 - ◇ その他の積み残し分、見直し検討が進んでいないもの、法定受託事務に係るもの等について、地方との協議を行いながら具体的工程を明確にし、着実に見直し検討を進めるべきである。
 - ◇ 「従うべき基準」の廃止または「参酌基準」等への速やかな移行を求める。
 - ◇ 地域主権改革の理念に基づく義務付け・枠付け見直しの原則を明確にし、関係閣僚が十分意思統一した上で例外を最小限にとどめるなど、根本的な発想の転換に立った見直しの具体化を求める。
- ※ 詳細は、『義務付け・枠付けの見直し』『基礎自治体への権限移譲』の更なる推進に向けて」を参照

(3) 地域の活性化・元気な地域づくりを通じた財政再建

① 地域の活力・創意工夫を活かせる成長戦略の展開

《現状・課題》

- 地域間格差の拡がりや過疎高齢化の進行などの地方の窮状に加え、様々な規制の制約を受け、地域は主体的な成長戦略を描けない状況にある。格差を是正するとともに、地方の創意工夫を支援していく仕組みの構築が急務である。
- 政府は、「財政運営戦略」の中で、プライマリー・バランスについて、赤字の対GDP比を当初5年間で半減するといった目標を掲げ、新成長戦略の実行により名目3%超の経済成長の実現を目指すとした。
- 成熟期にある日本経済を将来に向け、安定的で力強いものにしていくためには、日本人の持つ智恵、技術の集積の下に、各地域がその個性、強みを活かし、地域の力を湧出させるような地域に根ざした施策の展開こそが、必要である。
- その前提となる地域の社会資本基盤整備については、今なお、地域間に大きな格差が残されている。

《提言》

- ◇ 地域実情に通じた地方の意見を最大限に反映した経済対策などの迅速な具体化を求める。また、地域の活力・創意工夫を活かせるよう、国から地方への権限移譲、関与の廃止、特区の設置、行政の透明化による改革の推進などを求める。
- ◇ 安全と安心が確保された生活環境の整備、地域の競争条件を整える広域的な交通網の確保、国際競争力の向上に必要な社会資本整備などの、地域主権の実現に向けた社会資本整備が必要である。 ※ 詳細は、社会資本整備プロジェクトチームの提言を参照

② 地方税財政制度の充実

ア) 地方財政の確立と地方交付税の復元・増額

《現状・課題》

- 財政運営戦略で、国の「歳出の大枠」となる「基礎的財政収支対象経費」に地方交付税が含まれた。
- 平成22年度の地方財政計画では、昨年度に比べて実質的な地方交付税は3.6兆円増加したが、地方税の減少により地方一般財源は前年度比0.4兆円の増にとどまっている。さらに三位一体改革前と比較すれば、依然として地方一般財源は2.1兆円（税源移譲分を除く。）減額されたままである。
- 地方交付税は、都道府県の7割において、歳入に占める割合が地方税の割合を上回っており、地方の財政基盤は、地方交付税に大きく支えられている。こうした中、三位一体改革の際に地方交付税が大幅削減され、縮小した地域間格差是正機能は復元していない。

《提言》

- ◇ 地方財政の確立と地方交付税の復元・増額の実現を求める。
 - ・ 財政健全化には、成長戦略の確実な実施に向け、早期に必要な施策化を図ること
 - ・ 地方のプライマリーバランスは既に黒字基調であることから、まず国が黒字化に向けた歳出削減努力を行うこと
 - ・ 増嵩する社会保障関係費、地域経済雇用対策のための経費等に対応するため、地方財政需要を適切に積み上げた地方財政計画を策定し、地方一般財源の総額を確実に確保すること
 - ・ 地域経済の地域間格差の拡大や深刻な地方財政の状況に鑑み、地方交付税を増額して財源調整機能・財源保障機能を復元すること
 - ・ 地方交付税の算定に当たっては、義務的経費の算入不足解消など基準財政需要額を適切に積み上げること、併せて基準財政収入額を適切に見積もること
 - ・ 一括交付金化や権限移譲等の地域主権改革や国の制度創設等に伴う地方負担に対し確実に財源措置を行うこと
 - ・ 常態化している地方の財源不足に対しては、国と地方を通じた税体系を抜本的に見直すとともに、交付税率の引き上げなどにより、抜本的に解決すること
 - ◇ 国と地方の協議の場において、地方財政計画の策定等について専門的・集中的に議論する分科会を設けることを求める。
- ※ 詳細は、地方交付税問題小委員会の提言を参照

イ) 地 方 税

《現状・課題》

- 大綱では、「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」とされたが、税源移譲等抜本的な方向性は示されていない。

- 参議院選挙の争点の1つとして、税制の抜本改革が浮上した。超高齢化の進行の中での安定的な社会保障制度の運営やグローバル化の中での日本経済の成長、格差の是正、所得再配分機能の強化など、多角的な観点から幅広く議論を進めていく必要がある。

《提言》

- ◇ 増大する社会保障関係経費等の行政サービス需要への対応に限界が生じてきている地方の厳しい状況等について、引き続き徹底した行政改革努力を継続しながら、広く住民にも理解を求め、国・地方を通じた税体系見直しの中で、住民の税負担増についても避けることなく議論を進めていく必要がある。
- ◇ 地方からも制度提案を行っている地方環境税（仮称）の創設など、地方税源を確保する仕組みを導入すべきである。
- ◇ 国が消費税議論を行う際には地方の意見を聞き、社会保障をはじめ住民生活に必須の行政サービスを安定的に提供するための財源として地方消費税の充実等を図るべきである。

※ 詳細は、地方税制小委員会の提言を参照

ウ) 一括交付金

《現状・課題》

- 大綱において、制度の基本的考え方は定められたものの、具体的な制度設計は今後の検討の中で行われるものとされ、一括交付金の対象となる補助金の具体的な範囲、一括交付金の括り方、総額の確保、各自治体への配分方法、各自治体が行う評価方法などが今後の論点となる。
- また、導入手順は、「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内容を決定する」ものとされており、実質的な地方との協議機会がどのように確保され、意見が反映されるのか、懸念される。
- 国から都道府県を経由せず、民間事業者等に交付されている「空飛ぶ補助金」のうち、地域振興に関するものなど、都道府県が政策的な裁量を発揮した方が効果的なものもある。

《提言》

- ◇ 専門的・集中的に協議を行うことのできる国と地方の協議の場の分科会を早期に立ち上げ、その中で一括交付金の対象となる補助金の具体的な範囲、一括交付金の括り方、総額の確保、各自治体への配分方法、各自治体が行う評価方法、空飛ぶ補助金の取扱いなどを議論すべきである。
- ◇ 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とともに、あわせて地方交付税の充実・強化につながるよう求める。

※ 詳細は、一括交付金プロジェクトチームの提言を参照

(4) 国と地方の役割分担

① 国の出先機関の原則廃止

《現状・課題》

- 大綱では、個々の事務・権限は、補完性の原則に基づき、地方自治体へ移譲するとされているが、「例外的な場合」の基準が設けられており、著しい支障、重大な被害等基準の解釈如何によって、結果が大きく左右される懸念がある。
- 国から地方への権限移譲に関して、移管される事務事業に見合った財源がきちんと確保される必要がある。
- 人員の移管に当たっては、地方と十分協議し、統一的な移管ルールを定めておく必要がある。
- 地方整備局の在り方に大きく影響する国直轄の道路・河川の権限移譲の個別協議は休止状態にある。

《提言》

- ◇ 二重行政の解消や地域・住民ニーズに対する柔軟な対応など、効果的な政策展開が期待できる分野や、機関が都道府県ごとに置かれたり、事務の執行に当たって都道府県間連携調整が比較的容易と考えられる分野などを重点分野として、速やかに移管すべきである。
- ◇ ハローワーク（公共職業安定所）、高規格幹線道路を除く直轄国道、一の都道府県で完結する直轄河川等の事務・権限については特に重点的に移管を推進し、平成23年通常国会へ法案を提出し、平成24年4月から移管すべきである。
- ◇ 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、必要総枠が確実に財源移譲されるよう求める。財源措置が不明確であることが道路・河川の権限移譲の個別協議の進展の支障となっていることを踏まえ、財源措置の明確化の早期実現を強く求める。
- ◇ 円滑な人材移管を進めるため、国と地方が対等の立場で協議し、人材移管の総合的な調整を行う組織を設置すべきである。

※ 詳細は、国の出先機関原則廃止プロジェクトチームの報告書を参照

② 直轄事業負担金

《現状・課題》

- 直轄事業負担金制度改革については、維持管理費負担金の廃止や業務取扱費の全廃など一定の前進が図られたが、負担金制度そのものの廃止については、制度廃止に向けた具体的な検討が進んでおらず、また、大綱には廃止時期が明確に示されていない。
- 制度廃止に当たっては、社会資本整備における国と地方の役割分担を徹底的に見直し、その役割分担に基づき、国による事業は本来国が責任を持つべき事業に縮減し、その他のものは地方に大幅に移譲するなど、具体的に議論を進める必要がある。

《提言》

- ◇ 平成25年度までの早い時期での負担金制度の廃止を明確にし、具体的な手順等を盛り込んだ工程表を早急に策定した上で、制度廃止に向けた取組を確実に進めるべきである。

※ 詳細は、直轄事業負担金制度改革プロジェクトチームの提言を参照

2 国と地方の協議

《現状・課題》

- 子ども手当については、平成22年度は、「現金給付は国、サービス給付は地方」との原則に反し、暫定措置として、児童手当の枠組みが残り、児童手当と子ども手当が併給されている。
- 民主党のマニフェストでは、「財源を確保しつつ、すでに支給している「子ども手当」を1万3000円から上積みします。上積み分については、地域の実情に応じて、現物サービスにも代えられるようにします。」と記載されている。
- また、少子化社会対策会議において、社会全体による費用負担の仕組みなどを含む「子ども・子育て新システムの基本制度案要綱」が決定された。

《提言》

- ◇ 国と地方の協議の場に関する法律案は継続審議となっているが、子ども手当をはじめ喫緊の諸課題について企画立案段階からの国と地方の協議を行うため、法制化を待つことなく分科会等実質的な協議の場を設置し、直ちに検討を始めるべきである。

Ⅱ 国民への提案

1 地方消費税の引き上げを含む税制の抜本改革

《現状・課題》

- 全国知事会の試算の結果、「中期財政フレーム」を踏まえ、一般財源総額が同額であるとしても、地方の財源不足額は平成25年度には最大10.4兆円に拡大し、基金も枯渇に至るなど、住民生活に不可欠なサービスを維持できるかどうかの瀬戸際に立たされる。
- 地方は国をはるかに上回る歳出削減をこれまで行ってきたおり、行革努力のみでは増大する社会保障等の行政サービス需要に対応できない。また、身近なサービス水準の更なる切り下げや廃止を行えば、住民生活が立ち行かなくなり、国民の理解を得ることは困難である。
- まずは新成長戦略を大胆に実行することに全力を挙げるべきであるが、根本的な解決のためには、国・地方を通じた歳入増加策が不可避である。
- 大綱では、「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」とされたが、税源移譲等抜本的な方向性は示されていない。

《提案》

- ◇ 医療・介護・保育など雇用創出効果の高い現物給付は地方が担っている。国・地方を通じた行革により徹底して無駄を排除したうえで、社会保障をはじめ住民生活に必須の行政サービスを安定的に提供するために必要な、税源の偏在性が小さく、税収が安定的な地方消費税の引き上げを含む税制の抜本改革に取り組むべきである。
 - ◇ 都道府県知事は、市町村長とも連携して、国・地方がおかれている状況を国民に分かりやすく説明し、消費税・地方消費税の引き上げを含む税制の抜本改革の実現に向けて、国民の理解を得ていく運動を推進する。
- ※ 詳細は、地方財政の展望と地方消費税特別委員会の提言を参照

2 住民起点・住民参画の真の地方自治の確立

《現状・課題》

- 都市部への人口流出、過疎・高齢化、核家族化の進行、雇用の不安定化などの中で人が孤立し、地域の絆が失われ、地域活力の低下が懸念される。
- こうした中、一方で、「個人生活よりも国や社会のことにもっと目をむけるべきだ」と考える国民の割合は52%に達しており（本年1月 内閣府「社会意識に関する世論調査」）、地域を元気にするため、志を同じくする者と共に意欲を持って活動しようとする団体、NPOなども増えてきている。

《提案》

- ◇ 地方自治体の様々な施策、取組等の状況、考え方を分かりやすく広くオープンにししながら、住民意見を汲み上げ、施策・取組に活かしていく方法を、積極的に講じる。
住民参加が元気な地域づくりにつながった事例を都道府県間でも共有、切磋琢磨して、日本各地から地域の個性・工夫を活かした取組をどんどん生みだしていく。
- ◇ 地方自治法については、地方自治の本旨である住民自治を基本的な視点として明確に据え、住民が積極的に参加し、より一層住民の意思を体した地方自治の確立に資するものとなるよう、必要な検討・提案を行っていく。

Ⅲ 都道府県自らの行動

1 都道府県改革

《現状・課題》

- 都道府県はこれまで、大幅な定数削減・給与カットや入札制度改革など、懸命に行政改革に取り組み、国を上回るペースで歳出削減を行ってきたが、住民サービスの向上や財政基盤強化のため、引き続き徹底した行財政改革に取り組んでいくことが必要。
- 税負担等議論が活発になってきている中で、国だけではなく、地方自治体に向けられる住民の目も一層厳しさを増してきている。
- 基礎的自治体への権限移譲が進む中、広域自治体としての都道府県の役割・存在感が相対的に低下してきているのではないかとの見方がある。

- 知事会では、プロジェクトチームを設け、公務員制度改革・行政委員会の報酬見直し・国関係法人への支出の総点検など、14項目のテーマについて、改革の方向性を検討している。

《行動の方向》

- ◇ 都道府県も、行政改革プロジェクトチームの検討結果を踏まえて、早期勧奨退職の段階的解消や行政委員会の日額報酬の見直しなど更に徹底した行財政改革を進める。
また、知事会運営等のあり方についても、優先度の低い業務の廃止・縮小、経費節減等徹底的に見直しを進める。
 - ◇ 二重行政や過度な国の関与、煩雑すぎる手続きなど、具体例を掲げ、国・地方の協議の場の活用や行政刷新会議への提起等を通じて、国・地方を通じた行政システムから徹底的に無駄を排除するよう問題提起を行う。
- ※ 詳細は、行政改革プロジェクトチームの中間報告書等を参照