

# 総選挙における政権公約に向けて

～ 真の地方分権を推進するために～

平成17年 8月

全 国 知 事 会

## はじめに

(1) 全国知事会では、地方分権の推進を国政の選挙の公約を通して実現することを目指し、政権公約評価特別委員会の前身である政権公約評価研究会において、平成15年10月に、総選挙の実施に当たり、地方の視点で中立、公平な立場から、地方行政に関わりの深い項目を取り上げ、自由民主党と民主党が提示した政権公約(マニフェスト)を対象とし、三位一体改革を中心として、評価・検証作業を行い、公表した。

その後、5月には、政権与党である自由民主党及び公明党の政権公約(マニフェスト)を対象とし、その内容と国の平成16年度予算等を比較検証しながら、政策実施の実現状況等について評価を行った。

さらに、昨年7月の参議院議員通常選挙においては、自由民主党及び公明党並びに民主党が掲げている政権公約(マニフェスト)を対象として評価した。

(2) この間、与党における概ね3兆円の税源移譲による三位一体改革の推進、また民主党の18兆円の補助金の廃止の位置づけなど、地方分権の推進を政権公約(マニフェスト)で国民に約束する流れが定着してきた。全国知事会としては、この流れをさらに加速させるため、本年7月、全国知事会の組織として新たに政権公約評価特別委員会を設置し、地方自治に関する政党の政権公約(マニフェスト)の評価・検証を行うこととしたところである。

(3) そうした中、このたび、8月8日に衆議院が解散され、8月30日に総選挙が公示、9月11日に投票が行われることとなった。

地方分権改革は、過度に中央に集中する権限・財源を住民に身近な地方公共団体に移し、地域のニーズに応じた多様で透明性の高い住民サービスを提供できる体制を確立するものであり、国・地方を通じた簡素で効率的な行財政システムの構築にも資するいわば「国民のための行財政改革」である。私たちはこの真の地方分権改革の推進のため、衆議院解散後直ちに、自由民主党及び公明党並びに民主党の各政党に対して、来るべき総選挙の政権公約(マニフェスト)に、地方六団体が策定した改革案の趣旨に基づく地方分権改革推進の内容を盛り込むよう申し入れをしたところである。

地方分権改革が、今後さらに推進できるか、否か、極めて重要な時期に行われる今回の総選挙において、各政党が策定された政権公約(マニフェスト)は、その方向性を示すことが強く求められている。全国知事会としては、この地方分権改革に対する各党の政権公約の評価について、国民に積極的に判断材料を提供していくため、今回この報告書を作成するものである。

- ( 4 ) 今回の報告書では、自由民主党及び公明党並びに野党第一党の民主党が今回の衆議院総選挙で掲げている政権公約（マニフェスト）を対象とし、あくまで公共団体としての視点に立ち、地方分権の分野に絞り、評価したものである。
- ( 5 ) 各政党においては、さらなる地方分権改革の推進のため、今回の我々が行った提言について、真摯に論議し、検討することを期待するものである。

## 1 政府・与党の総選挙までの地方分権改革について

昨年6月に閣議決定された「経済財政運営と構造改革に関する基本方針2004」において、「税源移譲は概ね3兆円規模を目指す。その前提として地方公共団体に対して、国庫補助負担金改革の具体案を取りまとめるよう要請し、これを踏まえ（全体像と工程表を）検討する。」とされた。

我々は、三位一体改革の「全体像と工程表」について、改革の最も基本に関わるものとして、早期明示を求めてきたところであり、地方の意見を取り入れ、具体的な3兆円規模という税源移譲額が示されたことは、地方分権の改革の推進に大きく貢献するものと高く評価するものである。

このため、我々は、政府の要請に対して真剣に討議を重ね、地方六団体の総意として、昨年8月、「国庫補助負担金等に関する改革案」を取りまとめ、小泉内閣総理大臣に提出したところである。

この際、地方の改革案を提示するに当たっての前提条件とした「国と地方の協議」が実現され、国と地方が一つのテーブルについて協議を行うことができたことは、地方自治史上画期的な取組といえる。

しかしながら、昨年11月の政府・与党合意においては、地方の改革案で示した国庫補助負担金について見ると、義務教育費国庫負担金など多くの問題が先送りされており、税源移譲に結びついたものは、金額にして3.2兆円のうちわずか1兆円余り、項目数にして148項目のうちわずか41項目と、それぞれ3割程度しか実現していないなど、必ずしも地方案が尊重されていないという問題がある。

これは、政府・与党合意に、平成16年度改革分に相当する税源移譲額を1年遅れで含めたこと、地方の改革案から除外すべきとしていた国民健康保険国庫負担金の一部を唐突に廃止・一般財源化したり、国に配分権限が残り、実質的に補助金と変わらない交付金化で事足りるとされたことが主な原因である。その結果、地方が求めている奨励的補助金の多くが対象から外されている。

税源移譲額は、これら地方案に盛り込まれていないものを含めても、政府の目指す3兆円の8割、2.4兆円程度にとどまっており、所得税から住民税への移譲の方向が一定見えたことは評価できるものの、三位一体改革はこの秋の結果をみなければ最終的な評価を下すことができず、現段階では、十分評価ができない状況にある。

また、平成16年度に唐突かつ一方的に交付税の大幅な削減が行われ、地方の行財政運営に大きな支障が出たことは評価できない。

我々は、あくまでも地方自治体の裁量度を高めるような国庫補助負担金の削減と当面 3 兆円の税源移譲を実施することが、地域間の創意工夫にあふれる競争による地域力を活性化させる地方分権改革の基本であるという認識のもと、それに見合う国庫補助負担金の廃止の具体的な提案をさらに本年 7 月に取りまとめ、小泉内閣総理大臣に提出したところである。

政府においては、地方の意見を真摯に受け止め、地方の改革案に沿って着実に地方分権改革を実施すべきである。

## 2 各政党の政権公約について

今回総選挙に向けて、各党が政権公約（マニフェスト）を策定するに当たり、我々は、衆議院解散後直ちに、地方六団体が策定した改革案の趣旨に基づく地方分権改革推進の内容を盛り込むよう数度にわたり申し入れをしたところであり、また具体的な案文についても一部調整が行われた。各党が、我々の申し入れを真摯に受け止め、各党の政権公約（マニフェスト）に地方分権改革を重要な柱として積極的に盛り込まれた。

住民を代表する我々地方の意見が策定の過程で、内容に差異はあるにしても、政権公約（マニフェスト）に取り入れられたことは、新たな展開であり、政党の姿勢を前向きに評価したい。

### （１）自由民主党

地方分権推進については、今回の選挙では郵政以外は簡潔に記すという方針であったため、知事会としては特に、 3兆円の税源移譲の知事会案に沿った実施、地方交付税の総額確保、 従来記載のなかった平成19年度以降のさらなる改革（第2期改革）の明言、「国と地方の協議の場」の制度化等を強く求めたところである。

この結果、今回の自由民主党の政権公約「自民党の約束」では、 については「3兆円の税源移譲の確実な実施」、 については「一般財源を確保」、 については「19年度以降も地方分権をさらに推進するとの展望。」、 については「地方の意見を尊重しつつ」という表現になった。

この中で、 、 、 については、自由民主党とのやりとりの中で、従来なかった内容が記載されたところであり、特に第2期改革への展望が初めて示されたことは評価したい。

しかしながら、政権公約としては表現がまだまだ抽象的であり、第2期改革についての工程が全く示されていないのは残念であり、また、「奨励的補助金の廃止、縮小」という文言が消えたのは納得がいかないなど問題もあり、今後の実行過程において、十分な検証が必要である。

今後の改革に当たっては、まず地方の裁量が拡大し、創意工夫が発揮できるように3兆円規模の税源移譲を確実に実施する必要がある。

さらに、全国知事会では、約 9 兆円の国庫補助負担金の廃止及び 8 兆円程度の税源移譲を提言しているところであるが、平成 19 年度以降の第 2 期改革においては第 1 期改革の成果を踏まえ、今後、具体的な内容を明らかにしていくことを求めるものである。

また、「国と地方の協議の場」についても、「地方の意見を尊重する」という抽象的な表現から具体的なものとしていく作業が必要であるため、今後も定期的開催し、これを制度化するとともに、平成 19 年度以降の第 2 期改革を確実に軌道に乗せるため、改革の推進に必要な体制整備のための新たな法律を制定することを求めるものである。

なお、現実の行政運営において、地方は、厳しい財政状況の中、人件費の抑制・削減や事務事業の抜本的な見直し、公共事業等におけるローカルルール適用等、国の取組みを上回る徹底した行財政改革による努力をしている。

国は、地方に比較して逼迫する国家財政の窮状を訴えながらも、既定路線である国立大学等の独立行政法人化などを利用した見せかけの人員削減に終始し、ほとんど純減にはなっていない、また、自らの給与カット等を行わないなど、行財政改革は進んでいない。

地方公共団体の行政改革の推進は当然であるが、国政の政権与党は、地方に比べ見せかけに終始している国の行財政改革にこそ、強力なリーダーシップを発揮し、実行すべきと考える。

## (2) 公明党

公明党が、「マニフェスト 2005」において「三位一体改革を郵政民営化と並ぶ構造改革の要」と位置づけ、地方分権の重要性を公約に掲げていることを評価したい。

また、三位一体改革については、「2006 年度までの改革において、今後も引き続き、概ね 3 兆円規模の税源移譲をめざし、地方の自由度を拡大するための国庫補助負担金の改革を行う。税源移譲については、所得税から住民税への本格的な移譲を実現する」とし、「2006 年度以降の改革については、最終的な国と地方の税源比率を 1 : 1 とすることをめざし、これまで同様、地方団体としっかりと協議を行い、地方分権の趣旨に沿った改革となるよう進めていく」と明記された。

初めて「2006 年度以降の改革」について明言したこと、また協議の場の制度化に対しても「地方団体としっかりと協議を行い」という文言が初めて記載された点については評価したい。

しかしながら、3兆円の税源移譲に対する地方の尊重や地方交付税の確保等については触れられておらず、今後の検証が必要である。

特に、「国と地方の協議の場」については、地方分権を推進する上で重要な役割を果たしていることから、今後も定期的に開催し、これを制度化し、また、平成19年度以降の第2期改革を確実に軌道に乗せるため、改革の推進に必要な体制整備のための新たな法律を制定することを強く求める。

### (3) 民主党

民主党は、「2005年マニフェスト」において、地方分権について、大きな要として詳細に公約されていることを評価したい。

また、「分権政策を推進するに当たっては、国と地方の協議を法制化し、地方の声、現場の声を聞きながら真の分権を実現していく」と盛り込まれるとともに、一括交付金化は、国に配分権限が残り、改革とはいえないという指摘に対し、第2段階の税源移譲を明確にするなど、知事会の主張に配慮したものになってきた点については評価したい。

民主党のマニフェストにおいて、18兆円の補助金を廃止し、5.5兆円の税源移譲と、12.5兆円の一括交付金化を掲げており、国から地方への税源移譲及び国庫補助金の廃止という地方分権改革の方向性が示された点については、知事会 はかねてより評価してきた。

しかしながら、同時に我々は、基本的には一括交付金という手法ではなく早急に税源移譲すべき、仮に一括交付金という手法を取る場合でもこれを地方に配分する方法が不明確であることから、はっきり示すべき、補助金廃止に伴い国家公務員の配置をどのようにしていくのかについて明らかにすべき等の提言を行ってきたところである。

「一括交付金」については、今回の政権公約(マニフェスト)では、地方への配分方法などについて、「5つの大くくりで地方へ交付し、そのくくりのなかで地方が自由に用途を決定できる財源」とされているが、具体的な算定方法が記されておらず「中央への陳情も不要」の機械的に配分するという説明は、地方交付税との違いなど、まだまだ内容が十分理解できるものとは言い難い。交付金については、財源と配分権限が国にある以上、地方分権の趣旨から疑問を持たざるを得ない。



また、5.5兆円の税源移譲や第2段階の一括交付金の税源移譲の具体的内容、さらに地方交付税制度を抜本的に改めた透明性の高い財政調整制度については明確な記載がないことから、今後の検証が必要である。

## おわりに

- (1) 我々は、政府の要請に対して、地方六団体の総意として「国庫補助金負担等に関する改革案」を二度にわたり取りまとめ、全国知事会政権公約評価特別委員会の前身の政権公約評価研究会においても、政党との意見交換や政権公約を評価・検証し公表するなど、真の地方分権改革を目指し活動してきたところである。
- (2) 「地方分権改革」は、今まさに平成18年度までの第1期改革が真の分権改革となるか、第2期改革に明確な道筋をつくれるかという正念場である。  
我々は、各党の政権公約（マニフェスト）の策定作業に向けて新たな試みとして積極的に申し入れ、意見交換を実施してきたが、結果として平成19年度以降の第2期改革や地方の意見の尊重、国と地方の協議に関しては一定の公約がされたところであり、郵政民営化問題のみがクローズアップされがちな今回の総選挙において、国民にとって極めて身近で重要な課題である「地方分権改革」が各党の政権公約（マニフェスト）に引き続き盛り込まれ、進化したことは、我々の政権公約（マニフェスト）の評価・検証の歩みが、確実に新たな局面に入ったことを意味している。
- (3) 今後ともこの歩みを確かなものとして、住民ニーズに対応した多様で個性的な地域づくりを行い、国民が豊かさゆとりを実感できる生活を実現することができる真の地方分権型社会が一日でも早く構築できるよう推進していきたい。