

地域主権改革の推進について（案） ～自立した自治体の創造に向けて～

全国知事会

地域主権改革については、これまで、国と地方の協議の場の法制化、2次にわたる一括法の成立など評価できる点もあるが、義務付け・枠付けの見直しに際して「従うべき基準」が多用されたことや、国の出先機関原則廃止に向けた成果が出ていないなど、民主党が政権公約として国民に約束したことから比べると、まだ不十分である。

衆議院議員の任期は、残るところ1年余である。政府においては、国は国本来の役割に専念し、地域のことは地域に住む住民が決めるという地域主権改革の原点に立ち返り、改革を推進することを求める。

地域主権改革により、地方自治体の自己決定と自己責任を確立し、真の意味で自立した自治体の創造に向け、邁進していく決意である。

《全般的事項》

1 政治主導による全体方針の決定と政権公約の実行

地域主権改革は、既存の中央集権体制からの転換である以上、政治主導でしかなし得るものではなく、また、このためには、政府における羅針盤となる強い方針決定が必要である。

政府は、今夏に「地域主権推進大綱（仮称）」を策定することを、地域主権戦略大綱において明記していたが、未だ、その内容が示されていない。

については、政府に以下の点を求める。

- (1) 全国知事会が既に提言した「当面の地域主権改革の方向性に関する提言」（別添1）に沿って、地域主権推進大綱（仮称）を策定すること。その際、地域主権戦略会議における協議はもとより、国と地方の協議の場において、地方と協議すること。
- (2) 地域主権推進大綱（仮称）策定後は、政治主導で改革を進め、政権公約で国民に約束した地域主権改革を実現すること。

2 国と地方の協議の場の積極活用による国・地方の力の結集

地域主権改革を推進し、また、国と地方の新しい関係を構築するためには、国と地方の協議の場を積極的に活用することが不可欠である。

国と地方の協議の場を、より実りあるものにするためには、法律に基づき分科会を設置することが必要であるが、これまで、社会保障・税一体改革分科会が設置されたのみである。

全国知事会としても、今般、常任委員会・特別委員会などを見直し、政府との協議に対応できる組織体制を整えたところである。

については、政府に以下の点を求める。

- (1) 国と地方の協議の場に、税制改正、地方財政対策に関する「地方税財政分科会（仮称）」や、「社会保障分科会（仮称）」など分野別の分科会を設置し、政策の企画・立案段階から国と地方の力を結集できる仕組みを作ること。
- (2) 特に、今後の社会保障改革は、社会保障そのものが国と地方が連帯し、国民にサービスを提供していることから、国と地方の協議が重要である。このため、各府省と全国知事会等との協議を精力的に進めるとともに、最終結論は、必ず、国と地方の協議の場において出すこと。

3 意欲ある地域の力を引き出すスーパー特区（仮称）の創設

現在の日本をみると、直面している課題そのものが地域ごとに異なっていることに加え、解決に向けた官民含めた人材、資金、環境などの地域資源の蓄積の度合いと即応力も異なっている。

こうした地域の力を引き出し、課題解決、経済の活性化・成長に結びつけるためには、従来の構造改革特区や総合特区のように国が審査し、認定する枠組みを超えて、各種規制の特例措置を原則として認めることを基本とし、地域の自主性と責任の下での施策展開を可能とする「スーパー特区（仮称）」を創設することが必要である。

《分野別事項》

4 「質」の充実を伴う義務付け・枠付けの見直しと条例制定権の拡大

義務付け・枠付けの見直しについては、2次にわたる一括法成立により一定の進展があるものの、「従うべき基準」の多用など実質的に地方の自由度が高まっておらず、見直しの量だけでなく、質が重要である。

なお、都道府県としても、改革の成果を住民に示すため、見直しに伴い条例制定権が拡大したものについては、地域の実情を踏まえた、地域にとってもっともふさわしい条例制定を進めることとしている。

については、政府に以下の点を求める。

- (1) 政府の要請を受け「今後の義務付け・枠付けの見直し（第4次見直し）に向けた提案事項」（別添2）をとりまとめたところであり、義務付け・枠付けの見直しの「質」を高める観点から、政府はこれを真摯に受け止め、確実に見直すこと。
- (2) 見直しに際しては、従来の手法にとらわれることなく、地域主権戦略会議や国と地方の協議の場における協議等、政務三役・首長レベルでの協議を踏まえ、見直すこと。
- (3) 別添2以外の条項についても、かつての地方分権改革推進委員会は、政府に対して4,076条項の見直しを勧告し、民主党も野党時代に最低限見直すとしていたことから、政府の責任において、確実に見直しを進めること。

5 基礎自治体への権限移譲の推進

基礎自治体への権限移譲については、都道府県としても、事務処理特例条例の活用をさらに進めることとしているが、政府においても、地方分権改革推進委員会第1次勧告のうち、積み残された項目を中心に、地方との協議を経て早期に工程表を策定することが必要である。

特に、義務付け・枠付けの見直しと併せて、基礎自治体への権限移譲を進めることが、地域の自由度の拡大の観点から望ましい項目についても、別添2に記述しているところである。

6 政権公約に明記した国の出先機関原則廃止の断行

国の出先機関原則廃止は、「アクション・プラン～出先機関の原則廃止に向けて～」が閣議決定されたものの、順調に進んでいるとは言えない。

特に、「国の特定地方行政機関の事務等の移譲に関する法律案（仮称）」については、広域的实施体制の整備は、ブロック機関の地方移管を可能とする有効な方策であるが、なお与党における検討中であり、国会提出の時期が明確となっていない。

については、政府に以下の点を強く求める。

(1) 国の出先機関原則廃止は、民主党が政権公約で国民に約束したことであり、また、国と地方の行政の効率化によって、国民負担の軽減にもつながるものである。

今一度、政府・与党として、この原点を確認すること。

(2) 「国の特定地方行政機関の事務等の移譲に関する法律案（仮称）」について、政府・与党として、法案を国会に提出し、与野党間の論議を深めること。

(3) ハローワークについては、特区及び一体的取組を地方の提案に沿って積極的に進めるとともに、1年以上実質的な進展が見られない直轄道路・直轄河川、共通課題については、前向きに協議を進め、国の出先機関原則廃止・地方移管に向けた取組を進めること。

7 各府省の政策立案における地域主権改革の視点の強化

国庫補助負担金の補助要綱や、介護報酬、診療報酬の決定は、各府省において行われるが、この内容によっては、地方の自由度を損なうことにもなりかねない。各府省においては、こうした財政的な関与についても積極的に見直し、地方の自由度を高めることを求める。

また、独立行政法人の中には、都道府県行政と関係があるものもみられることから、独立行政法人改革に際しては、その業務の都道府県移管も検討すべきである。

当面の地域主権改革の方向性に関する提言

全 国 知 事 会

地域主権改革については、国と地方の協議の場の法制化、2次にわたる一括法の成立など評価できる点もあるが、義務付け・枠付けの見直しに際して「従うべき基準」が多用されたことや、地域自主戦略交付金等が補助金適正化法の対象となっているなど、地方の自由度の拡大という点からすれば、まだ不十分と言わざるを得ない。

さらに、政府における各般の政策立案を見ると、「地域主権改革」という理念が、政府与党においてどれほど共有されているのか疑問を感じる場面も多々見られる。

改革には、政治主導で進めるための羅針盤が必要である。本提言を今夏に策定される地域主権推進大綱（仮称）などに盛り込み、政府として明確な方向性を改めて示していただきたい。

政府には、地域のことは地域に住む住民が決めるという原点に立ち返り、改革を推進するとともに、この国のあり方について骨太のビジョンを示すことを求める。全国知事会としても、さらに個別具体的な提案を行い、改革の推進を責任と自主性をもってともに実施していく。

1 国と地方の関係、改革の進め方について

○地域主権改革の理念の徹底と政治主導による改革の実行

「補完性の原則」や「民主主義そのものの改革」といった地域主権戦略大綱にも記載された改革の理念を、政府全体で共有することが必要である。その上で、中央集権体制を抜本的に改める改革には相当の抵抗を伴うものであることから、総理のリーダーシップの下、政治主導で決断し、実行することを求める。

○国と地方との関係の見直し

国と地方の対等なパートナーシップを確立することが、これからの日本のために必要である。そのためにも、国は国際社会における国家としての存立に関わる事務を始めとする本来果たすべき役割に専念し、内政に関する事務

は主に地方が担うといった基本的方向を共有し、国と地方の役割分担の最適化を図ることが必要である。

○国と地方の協議の場の積極的な活用

改革の推進には国と地方の協議の場における地方との協議が欠かせない。国と地方の新しい関係を構築するため、必要な分科会の設置及びその活用を含め、企画・立案段階から国と地方の協議の場において真摯に協議を重ねることを求める。

○意欲ある地方自治体の力を引き出す改革の推進

これまでは全国一律の制度改革に重きが置かれていた。しかし、地方自治体も規模や地理的状况だけでなく、直面している課題も異なっている。地域の自主性・自律性を高める観点からは、全国一律の実施に拘ることなく、構造改革特区等特区制度をさらに使い勝手がよいものとするなど、意欲ある地方の力を引き出すことも重要である。

2 義務付け・枠付けの見直し

義務付け・枠付けの見直しについては、見直しの量だけでなく、質が重要であり、より政治主導を発揮した取組が必要である。都道府県としても、今後の見直し（第4次見直し）に向けた提案を行うとともに、既に条例委任された項目については、地域の実情に最もふさわしい条例制定を進め、住民に改革の成果を具体的に示す決意である。

については、以下の方向で今後の改革を進めるべきである。

○従うべき基準の限定

従うべき基準は、地方分権改革推進委員会第3次勧告に従い、真に必要な場合に限定し、第1次一括法附則第46条等の規定に基づき、従うべき基準とされた福祉施設に配置する職員の数、居室の面積等については、廃止または参酌すべき基準へ移行するよう、速やかに見直すこと。

○積み残し項目など見直し

これまでの見直しで未実施とされた項目や一部実施に止まっている項目及び見直しが手付かずの項目について、第1次一括法附則第47条の規定に基

づき見直すこと。計画策定義務や、同意・協議等の関与を見直すことは、国地方を通じた行政コストの縮減等行政の効率化・簡素化に資することから確実に見直すこと。

○国の基準の根拠の開示

条例制定権の拡充を意義あるものとするため、政省令で定めた基準の算定根拠や考え方等について開示すること。

○立法原則・政府におけるチェックシステムの確立

義務付け・枠付けを必要最小限とするため、地方分権改革推進委員会第3次勧告において示された「義務付け・枠付けに関する立法の原則」について、地方の自主性が高まるよう検討し、国と地方の協議の場で協議の上、法制化すること。また、政府における「チェックのための仕組み」を確立すること。

○抜本的な条例制定権の拡大に向けた専門的な検討

条例による法令の上書き権については、復興特区法においても一部その趣旨が取り入れられたことから、本格的な上書き権の検討や従うべき基準のあり方等抜本的な条例制定権の拡大に向け、専門家の知見も交え、積極的に検討すること。

3 基礎自治体への権限移譲

基礎自治体への権限移譲については、第2次一括法以降の法定移譲に向けた取組が進んでいない。都道府県における事務処理特例条例の活用をさらに進めるためにも、政府として基礎自治体への権限移譲に向けた方針が必要である。

都道府県としても、基礎自治体との協議を経て、事務処理特例条例による移譲に取り組むほか、必要な人的支援・研修など円滑な移譲に向けた取組を進める決意である。

については、以下の方向で今後の改革を進めるべきである。

○地方分権改革推進委員会第1次勧告の積み残し項目の確実な実施

地域主権戦略大綱以降、権限移譲に向けた政府としての具体的な工程表が示されていない。第1次勧告で示された項目のうち県費負担教職員の任命権など多くが積み残されており、地方との協議を経て早期に工程表を策定し、

基礎自治体への法定移譲を進めること。

○権限移譲にあたっての市町村への配慮

移譲される権限の内容によっては単独の市町村への移譲に課題があることも予想される。そうした場合には、引き続き都道府県が事務を処理することを可能にするなど都道府県と市町村の権限配分を地域の実情に応じて柔軟に変更できる法的な仕組みも検討すること。

○基礎自治体への移譲を円滑に進める支援の充実

基礎自治体への権限移譲が円滑に進むよう、移譲に伴い必要となる人件費や各種システムの改修経費などを含め、全ての基礎自治体に確実に財源措置を講ずること。

4 国の出先機関原則廃止

国の出先機関原則廃止については、「アクション・プラン～出先機関の原則廃止に向けて～」が閣議決定されたものの、順調に進んでいるとは言えない。単なる都道府県への権限移譲に止まることなく、出先機関「原則廃止」に結びつく取組を確実に進める必要がある。

都道府県としても、国の出先機関の地方移管に向けた関係者との合意形成、基礎自治体との連携などに積極的に取り組む決意である。

については、以下の方向で今後の改革を進めるべきである。

○アクション・プラン推進委員会の各チームにおける取組の強化

アクション・プラン推進委員会で協議中の「直轄道路・直轄河川」、「ハローワーク」、「共通課題」は、出先機関原則廃止に向けた一里塚である。法案化が必要なものは平成25年の通常国会に法案を提出すること。

直轄道路・直轄河川については、いわゆる三省合意（平成20年9月17日付）や全国知事会が提案した財源フレームを踏まえ早期に財源フレームを確定させ、平成25年度から同一都道府県内完結道路・河川を移管できるようにすること。

ハローワークについては、ハローワーク特区（仮称）及び一体的取組を地方の提案に沿って速やかに進め、移管可能性の検証を行い、移管を実現すること。

共通課題については、地方が求める3分野の事務について早期に移管に向けた結論を出し、出先機関の原則廃止に結びつくさらなる事務権限の移譲を検討すること。

○広域的实施体制の実現と制度設計

広域的实施体制については、「丸ごと移管」に向けて、今通常国会に法案を提出し、実現までの工程を明確にするとともに、事業計画のあり方などの運用は、地域主権改革の趣旨に沿ったものとする。

また、人員移管の仕組みや、財源措置のあり方などなお検討を要する課題について、平成26年度の移管に向けた協議を精力的に進めること。

さらに、関西、九州、四国など、地域の発意に基づく取組が進んでいるものから速やかに移管を進めること。

○出先機関原則廃止に向けたさらなる検討の実施（都道府県等への移譲）

広域的实施体制などアクション・プラン推進委員会で協議中のテーマを確実に進めることに加え、単独の都道府県又は複数の都道府県の広域連携により国の出先機関の事務権限の一部が移譲される仕組みづくりに取り組むこと。

5 一括交付金

一括交付金については、対象事業の拡大などに取り組んでいるところであるが、地方の自由度の拡大という観点からはなお改善の余地がある。

については、以下の方向で今後の改革を進めるべきである。

○税財源移譲に向けた検討の実施

地域自主戦略交付金は、過渡的な制度であり、地方の自主性を高める観点からは、国庫補助負担金を廃止し、税源移譲等の一般財源化を行うことが必要であることから、税源移譲に向けた検討を進めること。

○着実な事業実施を可能とする総額の確保等

一括交付金の予算措置に際しては、対象となる事業が着実に執行できるよう、総額を十分確保するとともに、対象事業の拡大に見合った予算額を確保すること。また、都道府県の予算編成に支障が生じないよう早期の情報提供に努めること。

○客観的指標による配分方法の見直し

客観的指標による配分については、社会資本整備の遅れなど地方の実情に配慮した仕組みとなるよう必要な見直しを行うこと。

○地方の自由度の拡大

実質的に地方の自主財源とするため補助金適正化法の適用除外とすることや、年度間流用をはじめとした予算の流用のさらなる弾力化など、より地方の自由度を高める制度とするとともに、内閣府への事務の一元化、提出書類の簡素化など行政コストの縮減につながる取組を進めること。

6 直轄事業負担金

直轄事業負担金については、維持管理費負担金の廃止は評価するが、平成25年度までに結論を得るとされた建設費負担金の廃止に向けた議論が進んでいない。

については、以下の方向で今後の改革を進めるべきである。

○建設費負担金の廃止に向けた速やかな検討の開始

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作成するとともに、国と地方の役割分担の見直しや地方への権限と財源の一体的な移譲など地方との具体的な協議を進め、制度廃止に向けた取組を確実に進めること。

その際には、社会資本整備の着実な実施にも配慮すること。

7 地方税財源の充実・強化

地方税財政については、地方交付税等一般財源総額が確保されたことや、社会保障と税の一体改革の中で、地方単独事業の役割を認識し、国と地方の消費税収の配分を決めたことは評価するが、抜本的な制度改革には至っていない。

都道府県としても、国民・住民に税負担の必要性を理解していただけるよう積極的に取り組むとともに、地域の実情に応じて、課税自主権の活用を進める決意である。

については、以下の方向で今後の改革を進めるべきである。

○税源の偏在性が小さく、税収が安定的な地方税体系の構築

地方が自由に使える財源を増やすことが必要であり、国と地方の税財源配分を国と地方の役割分担に見合った形で見直すとともに、地方消費税の充実や地方法人課税のあり方を見直すことにより税源の偏在性が小さく、税収が安定的な地方税体系を構築すること。

○国と地方の協議の場を踏まえた地方財政対策と税制改正

毎年度の地方財政対策と税制改正については、国と地方の協議の場における協議を踏まえ、一般財源総額の確保及び地方税の見直しを行うこと。

○地方交付税制度の見直し

地方単独事業や社会保障関係経費などを地方財政計画に適正に計上するほか、持続可能な制度の確立を図るため、臨時財政対策債に過度に依存することがないように、地方交付税の法定率の引き上げも含めた抜本的な見直しを検討すること。

○地球温暖化対策のための税財源の確保

地球温暖化対策など環境施策の推進に地方自治体が大きな役割を担っていることを踏まえ、地方の役割等に応じた税財源を確保する仕組みを創設すること。

○課税自主権の活用

地域の特色、事情等を踏まえた地方の創意工夫を活かすためにも、課税自主権のさらなる活用、拡充に向けた検討を進めること。

8 大都市制度問題を含めた地方行政体制のあり方

大都市制度や、道州制を含む広域自治体のあり方等、地方行政体制に関する諸問題については、全国知事会としても検討を進めているところであり、政府での検討に際しては、都道府県との十分な協議を踏まえ、地域主権型の国づくりにふさわしい制度設計を行うこと。

9 地方公務員の新たな労使関係制度

現在検討されている地方公務員の新たな労使関係制度については、その理念・目的が明確でなく、協約締結権の付与に伴う費用便益も明らかでない。さらに二元代表制から生じる懸念など国と地方の関係において整理すべき課題についての議論が十分尽くされていない。

については、国と地方の協議の場における十分かつ真摯な議論を求める。