

2010 年 6 月 11 日

地域主権戦略大綱の策定に向けて ～地域主権国家の全体像の提示を求める～

全国経済同友会地方行財政改革推進会議

【要 旨】

- 菅新政権の発足に際し、本年夏までに策定する政府の地域主権戦略大綱において、国と地方の役割分担やそれに基づく税源移譲、広域行政のあり方などの基本的考え方を国民に示し、地域主権国家の全体像を提示するよう求める。
 - 大綱に盛り込まれる予定の各項目については、「義務付け・枠付けの見直し」「市町村への権限移譲」は地方分権改革推進委員会の勧告の実現を目指し、「一括交付金化」「国の出先機関の抜本改革」は地域のことは地域が決めるという地域主権の理念に沿った取り組みを進めるべきである。
 - 全国経済同友会地方行財政改革推進会議は、基礎自治体一道州一国の三層からなる道州制の導入なくして地域主権は実現できないと考えており、地域主権戦略大綱において道州制導入とその工程を明示し、早急に「道州制推進基本法」を制定するよう求める。
-

- 全国経済同友会地方行財政改革推進会議は、2001 年の発足以来、現在の中央集権体制を改め、「個性」「自立」「競争」「責任」に基づく地域主権型社会¹を構築するべく提言を重ねてきた²。

¹ 全国経済同友会地方行財政改革推進会議では、国民主権や国家主権などの憲法概念との整合性を勘案し、地域主権型社会および地域主権型道州制との表記を用いている。ただし、本意見書では、民主党がマニフェストに「地域主権国家」と記載している点を踏まえ、菅新政権による改革については「地域主権国家」を用いた。

² 「自ら考え、行動する地域づくりを目指して―地域主権確立への行財政改革の提言―」（2002 年 10 月）、「新しい地域主権型システム実現に向けた提言（行政改革部会）」「地方公務員制度改革への 10 の提言（地方公務員制度改革部会）」（2005 年 10 月）、「地方分権改革の徹底と道州制導入に向けた政治の決断を求める」（2009 年 5 月）

- 少子・高齢化と人口減少、グローバル経済の深化という内外の環境変化に対し、日本を活力ある国として再生させるために、各地域が自らの責任と権限によって政策を実施する地域主権型社会を構築する必要がある。
- 基礎自治体―道州―国によって構成される道州制を導入し、近接性の原則と補完性の原則に基づいて各地域が自らの役割を担い、それぞれの個性を活かした地域経営によって経済の活性化に取り組まなければならない。

1. 戦略大綱に地域主権国家の全体像を

- 民主党は「地域主権国家への転換」をマニフェストに掲げて昨年の総選挙に勝利し、「明治以来の中央集権体質から脱却し、地域の住民一人ひとりが自ら考え、主体的に行動し、その行動と選択に責任を負う『地域主権』へと、この国のあり方を大きく転換」³していくことを表明した。
- 以降、かねて懸案とされてきた「国と地方の協議の場」の法制化や維持管理に関わる直轄事業負担金の廃止などに取り組んできたことを評価したい。
- ただし、国と地方の役割分担やそれに基づく税源移譲、広域行政のあり方などの重要課題に対する考え方が明らかにされておらず、地域主権国家の実現に伴って地方自治体に求められる役割が見えないため、個別政策が乱立しているとの印象が否めず、各地域が自らの将来ビジョンを描くことができない。
- 特に、子ども手当や公立高校の実質無償化などの自治体を実施主体とする生活重視の政策が全国一律に導入された結果、裁量の余地のない画一的な執行が自治体に義務付けられたことは、「地域のことは、地域が決める」⁴という地域主権国家の理念に逆行しかねないと危惧している。

³ 「基本方針」（2009年9月16日閣議決定）

⁴ 民主党マニフェスト（2009年衆議院議員総選挙）

- そのため、我々は、菅新政権の発足に際し、本年夏までに策定される「地域主権戦略大綱」において、めざすべき地域主権国家の全体像として、国と地方の役割分担や税源移譲、広域行政のあり方などについての基本的考え方を国民に提示するよう求める。
- その上で、各課題における改革を進めることで、個別政策の乱立を脱し、国民負担のあり方も含めた体系的な政策の展開を期待する。

2. 戦略大綱における改革の方向性

- 1993年に衆参両院で「地方分権の推進に関する決議」が採択されて以降、改革は遅々として進んでいないとはいえ、様々な場で地方分権や道州制についての議論が行われており、個々の課題に関する論点は十分に整理されている。
- したがって、地域主権戦略大綱に盛り込まれる個別の改革については、これまでに積み重ねられてきた検討成果である地方分権改革推進委員会の勧告を実現すべきである。また、道州制ビジョン懇談会や地方制度調査会における議論を活かし、さらなる改革への取り組みを求める。

(1) 義務付け・枠付けの見直し

- 義務付け・枠付けの見直しは、法制面から地域による自主的な施策の幅を広げるため、地域主権の確立に不可欠な取り組みである。「地域のことは、地域が決める」⁵地域主権国家においては、国と地方の役割分担を明示し、国が果たすべき役割を限定するとともに、地域へ権限を大幅に移譲しなければならない。
- 権限移譲にあたっては、各地域がそれぞれの特性に合わせて、望ましい水準を決定することが不可欠であり、国の法令などを「上書き」できるよう条例制定権を強化する必要がある⁶。

⁵ 民主党マニフェスト（2009年 衆議院議員総選挙）

⁶ 地方分権改革推進委員会は、第2次勧告において、条例により法令の規定を「上書き」する範囲の拡大を含めた条例制定権の拡充の必要があるとの見解を示している。

- すなわち、国が一律に保障する最低限の基準は限定的に取り扱い、各種法令に記載された基準・手続きなどは、あくまでも各地域による政策決定に際して参照する基準と解すべきである。
- そのため、通常国会に上程された地域主権改革推進一括法案において、41 法律 121 条項の義務付け・枠付けの廃止・縮小が示されたことを評価したい。ただし、地方分権改革推進委員会は第 3 次勧告において 892 条項の見直しを勧告⁷しており、一括法案はあくまでも最初の一步に過ぎない。
- したがって、地域主権戦略大綱において、各省庁の抵抗を排し、892 条項の義務付け・枠付けの見直しに取り組むよう求める。特に、地方要望分の 104 条項は廃止・縮小すべきである。
- また、新たに制定・改正される法令に基準や手続き等を定める場合には、上記の基本的考え方に沿って慎重に検討するとともに、今般法制化される「国と地方の協議の場」において協議することを求める。

(2) 市町村への権限移譲

- 市町村合併の進展による基礎自治体の規模の拡大と行政能力の向上に伴い、一部の都道府県では、条例による市町村への権限移譲を積極的に進めている⁸。その際、一律の移譲ではなく、広域連携体制の整備などの自主的な取り組みも活用し、希望する市町村に対して権限移譲を行っている例も見られる。

⁷ 地方分権改革推進委員会は、第 2 次勧告において約 4000 条項の見直しを勧告しており、そのうち特に問題のある 892 条項についての具体的に講じるべき見直し措置を第 3 次勧告として発表している。したがって、892 条項の廃止・縮小後は残る条項の見直しを検討すべきである。

⁸ 広島県では、2004 年 10 月に「広島県分権改革推進計画」を策定し、基礎自治体への事務・権限の移譲（81 項目）に向けた取り組み方針を示した。これまでに移譲対象事務数 2466 事務（全市町延数）のうち、1808 事務（73.9%）の移譲が進んでいる。

また、大阪府は 2009 年 3 月に「大阪発“地方分権改革”ビジョン」を策定し、市町村優先を徹底した権限移譲を進めるべく、全市町村に特例市並みの権限移譲を実現（平成 25 年まで）するとの目標を掲げている。なお、平成 22 年度～24 年度に行う移譲予定事務の 1/3 は市町村の広域連携による受け入れを予定している。

- これらの地域における取り組み事例を踏まえつつ、「基礎的自治体が対応可能な事務事業の権限と財源を大幅に移譲する」⁹との基本的考え方に即し、地域主権戦略大綱において市町村への権限と財源の移譲を積極的に進める旨を明示すべきである。
- 特に、地方分権改革推進委員会が第1次勧告にて取り上げた64法律359の事務権限については、地域主権戦略大綱において措置することを求める。

(3) 一括交付金化

- 一括交付金化は、使途制限のある国庫補助金を整理・統合し、地域がその使途を自ら決定することにより、事務・事業の画一化や縦割りの予算執行等の弊害を是正するものである。
- マニフェストにおいて、社会保障・義務教育分野をのぞく「ひも付き補助金」の一括交付金化を進めるという方針¹⁰が示されているが、社会保障・義務教育分野も含めて検討すべきである。
- 詳細な使途は、それぞれのニーズに応じて地域が自ら決定することが望ましく、必要な総額を確保した上で、地域への権限移譲とともに一括交付金化を進めるよう求める。
- また、交付額の算定基準についても、慎重な検討が必要である。税収格差の調整と同時に、歳入の予見可能性という観点から恣意的な算定を排し、人口・面積などの客観的な指標に基づく算定を行うべきである。

(4) 国の出先機関の抜本改革

- 国の出先機関の抜本改革により、国と地方の役割分担の見直しに合わせて、地方自治体に組織と業務を移管し、行政の重複を排するとともに、地域の意思に基づく行政を実現しなければならない。

⁹ 民主党マニフェスト（2009年 衆議院議員総選挙）

¹⁰ 「国の『ひもつき補助金（社会保障・義務教育関係は除く）』は廃止し、地方の自主財源に転換します。」（2009年 衆議院議員総選挙 民主党マニフェスト）

- 地方分権改革推進委員会の第2次勧告に示された総合的出先機関への改編¹¹にとどまらず、都道府県の枠を超えた広域行政に関する業務についても、「国の出先機関を原則廃止する」¹²ことを前提に移管を検討すべきである。
- すなわち、道州制を視野に、出先機関の権限・財源・人員の受け皿として広域連合の形成や都道府県合併などを促していくとともに、希望する地域への移管を先行して進めることとし、地域主権戦略大綱において出先機関の抜本改革の工程を明確に示すよう求める。

3. 道州制導入による地域主権国家の確立を

- 我々は、「地域主権」とは、各行政単位が住民視点に基づいた選択と集中による地域経営に取り組み、自らの責任と権限の下でそれぞれのニーズに応じた政策を実施する仕組みであると考える。
- そのため、より住民に近い行政単位ができる限り多くの行政を担う近接性の原則、ならびに、基礎自治体が担うべき生活行政はすべて基礎自治体が担うこととした上で、基礎自治体では担うことの困難な広域の行政については、より広域の自治体が担うという補完性の原則が基本である。
- 基礎自治体への権限移譲に加え、政令指定都市の増加、経営中枢部門の確立や財政基盤の強化に向けた市町村合併が進むことにより、これまで都道府県が果たしてきた役割の縮小が想定される。すなわち、都道府県の存在意義が希薄になるため、より広域の自治体である道州として都道府県を再編すべきである。
- また、国際経済は一層のグローバル化が進展しており、国際的な都市・地域間の経済競争が激しさを増しているなか、中央集権による都道府県単位の政策は限界に達している。特に、産業振興などの地域活性化策においては、都道府県の枠を超えた広域の地域経営に取り組む必要がある。

¹¹ 地方分権改革推進委員会第2次勧告は、出先機関の事務権限の見直しとともに、地方振興局・地方工務局・厚生労働局（いずれも仮称）に組織再編する改革案を提示している。

¹² 民主党マニフェスト（2009年衆議院議員総選挙）

- すなわち、国の役割を外交・国防や通貨政策などの基本政策に限定したうえで、地域がその他の役割を担うべく、広域による施策が効率的かつ効果的な行政を担当する道州と、住民に最も身近な行政単位として生活行政を担う基礎自治体という三層構造の道州制の導入が不可欠である。
- 道州制導入については、道州制ビジョン懇談会や地方制度調査会などでもその必要性が認識され、議論・検討が重ねられてきたにもかかわらず、政治的な合意が図られないままに先送りが続けられてきた。危機的状況にある地域経済の疲弊と財政悪化を脱却し、活力ある経済社会として日本を再生させるために、国会や中央省庁を含めた統治機構の抜本改革に取り組み、道州制を実現しなければならない。
- そのため、菅新政権に対し、地域主権戦略大綱において、地域主権国家の実現に向けて、基礎自治体―道州―国という三層で構成される地域主権型道州制の導入とその工程の明示を求める。平成25年度の「地域主権推進大綱」（仮称）策定を目指す「地域主権戦略の工程表」（原口プラン）を改定し、導入までのプロセスや具体的な制度的枠組みなどを定める「道州制推進基本法」を早急に制定すべきである。

4. 地域主権戦略大綱を第一歩に

- 菅新政権は地域主権戦略大綱を第一歩として、地域主権国家の実現に向けて着実に取り組んでいただきたい。特に税財政項目については、下記の視点に基づいた改革を求める。
- 地域主権国家においては、地域の行政に必要な費用はそれぞれの地域が原則として負担すべきである。今回の一括交付金を契機として、自主財源の拡充に向けた税源移譲を進めるべきである。その際、グローバル化の進展と少子・高齢化に対応した税体系を再構築し、地方消費税の拡充などの国・地方を通じた歳入改革を併せて行う必要がある。
- 同時に、税源移譲によって生じる地域間の経済力の差に基づく税収格差については、地域が相互に是正を図ることが望ましい。そのため、国が

関与する垂直的な財政調整制度である現行の地方交付税制度¹³を廃止し、新たに地域間で自ら調整を行う水平的財政調整制度を導入すべきである。

- また、「地域のことは、地域が決める」地域主権国家においては、各地域が自らの意思で選択と集中を決断し、地域最適の実現に取り組まなければならない。そのため、地域が自らの責任に基づいて受益と負担のあり方を決めることができるよう課税自主権を強化するとともに、住民の意思を的確に反映した地域経営、行政に対する適切な監視を実現するべく、議会制度などの改革が必要である。
- そして、何よりも地域住民自身が当事者意識を高め、自らが負担する税のあり方とその使途に積極的に関与することこそ最も重要な課題である。
- 我々、全国経済同友会地方行財政改革推進会議は、今後も地域主権型道州制の実現に向けて検討を重ねるとともに、地域に根差した経済人としての立場から地域の自覚を促し、地域経営の確立による地域の自立に向けた取り組みを支援し続ける決意である。

以上

¹³ 2010 年度予算における地方交付税は 16.9 兆円となり、前年度に比べ 1.1 兆円の増額となった。ただし、一般会計からの特別加算が 9.4 兆円であり、本来の地方交付税額である法定率分は 7.4 兆円に過ぎない。また、実質的な地方交付税と言われる臨時財政対策債は過去最大の 7.7 兆円に達している。