

平成 21 年 7 月 8 日

## 「霞ヶ関の解体」と「地域主権の実現」 “虹色に輝く日本”をつくろう

戦後の日本。これまで人口も経済も右肩上がり。霞ヶ関の大号令の下、国民一丸となって「欧米に追いつけ追い越せ」。国土の均衡ある発展を合言葉に、日本中がインフラやハコモノの「フルセット主義」。おかげで、今や世界トップクラスの経済大国。生活の利便性も飛躍的に向上。しかし、まもなく人口減少と少子高齢化が日本を覆いつくす。医療や介護、教育や雇用など国民生活の課題山積。外交、金融や物流など明確な国家戦略を描けず国際的プレゼンスも低下。

にもかかわらず、霞ヶ関は、過去の成功体験に囚われ、危機感と改革意欲を欠き、相も変わらず地方コントロールに没頭。がんじがらめに縛られた地方自治体は、疲弊する地域を目前にしながら、自らの考えで行動することができない。色で例えるなら、日本全体がどんよりした“ねずみ色”一色。このままでは日本は沈む。国も地域も沈んでしまう。今一番に変えなければならないのは、国のシステムそれ自体。国のかたちそのもの。壊れかけた旧式コンピュータでいくらプログラミングしても、いいソフトは生まれない。場当たり的な対処療法に過ぎない。

根源治療の处方箋は、システムそのものを刷新すること。今ならまだ間に合う。この国のかたち、国と地方の役割を正常な姿にする。これがあらゆる分野の改革のスタート。そもそも、日本の進むべき方向を見据え、国家の存立に関わる戦略を立てることが、中央政府の役割。これをきちんと果たしてもらうためにも、地域住民の暮らし、地域経済や文化の発展を支える役割は、地方自治体がしっかりと担う。地域のことは地方自治体に任せ、中央政府は本来の仕事に専念。互いにもたれあうことなく役割を明確に区分し、それぞれが責任を果たす。

そのために、私たちは、新たな地方自治体の姿を提案する。それは、身近な行政を担う「基礎自治体」と、まとまりある圏域の広域行政を担う「道州」の二層構造。霞が関からこれらの地方自治体に対し、権限と税財源を抜本的に移譲することが不可欠。全国一斉にできないというのなら、やる気と能力のある大都市を核とする圏域から実践すればよい。

これで、地方自治体は、ようやく自らの知恵と力で、地域の生き残りをかけた競争に挑むことができる。住民の暮らしを支え、経済のポテンシャル、多様な文化、美しい自然、それぞれの地域が持つ強みや個性を存分に発揮できる戦略を描き、しっかりと実行できる。そして、住民のため、地域の未来のため、何をなすのか、税をどう使うのか、借金をしてでもそれをやるのか、選挙の洗礼を受けた地方自治体の首長が、その決定と執行にしっかりと責任を持つことができる。住民は、税の使い道を厳しくチェックし、ムダや不正は徹底して排除できる。もちろん、住民にもその自覚と責任が求められる。「ニア・イズ・ベター」を徹底。

日本は、中央政府の力で確かな国家戦略を打ち立て国際社会の中で輝きを増す。地方自治体の力で、住民の暮らしを支え、それぞれの地域が個性ある鮮やかな色を発し、日本という国全体が虹色に輝く。まずは、この国のかたちを変える。「霞ヶ関の解体」と「地域主権の実現」。今そのために本気で闘うのか、私たちは、この一点を問う。

## これまでの分権改革から見えてくる課題

### 【分権改革が一定進んだ要因】

#### 《政治のリーダーシップ》

##### ◆首相などの強力なリーダーシップの存在（経歴も影響）

- 小泉首相～後半は郵政にウエイト。関心は減少  
細川首相（熊本県知事）、村山首相（大分県議）、五十嵐官房長官（旭川市長）など

両 輪

#### 《リーダーシップを補完する仕組み》

##### ◆省庁・政党セクショナリズム・ボトムアップの枠組みを壊す「仕組み」の存在

- 経済財政諮問会議十骨太方針

経済財政諮問会議で案を策定、翌日、首相が発議、閣議決定  
一事務次官等会議、党の政調会・部会での積み上げを打破

##### ◆現在の「地方分権推進本部」の仕組みでは限界

【機能】勧告を受けて、政府として要綱等を決定

【構成】本部長：首相、副本部長：官房長官、分権担当大臣、本部員：全閣僚

○実質的な議論が乏しい（メンバーが多く、議論の雰囲気なし）

○各担当大臣から公然と反対（各省庁、族議員からの意見を集約して表明）

##### ◆三位一体改革での「国と地方の協議の場」の仕組みでは限界

【機能】補助金改革案等に関する国・地方間での協議・調整

【構成】（国）官房長官、総務大臣、財務大臣、経済財政大臣、（その他関係大臣が議題に応じ出席）

（地方）地方6団体各代表者

○地方の意見反映に一定成果も最終の三位一体改革の結果は不満

官房長官トップで首相のリーダーシップ減も

#### 《法律制定》

##### ◆法律による大枠設定

- 地方分権推進法＝第一期分権 地方分権改革推進法＝第二期分権 ※地方分権改革推進法の期限 H22.3

バックアップ

そもそも国会議員、霞ヶ関は分権改革に拒否反応

##### ◆行革とのタイアップ

臨時行政改革推進審議会  
答申（H5.10）  
「行政改革の柱は規制緩和と  
地方分権」

##### ◆地方からの圧力

地方6団体 意見書提出など  
闘う知事会  
改革派知事の活動

##### ◆経済界からの圧力

経団連等の要請  
分権、道州制

### 【リーダーシップとそれを補完する仕組みの充実】

☆これまでの仕組みを参考に  
充実していく必要  
—政府による党の制御、  
官僚システム自体の改革など

#### 《省庁の壁》～霞ヶ関ルール

##### ◆各省庁との事前調整を前提とすることの弊害

- 第一期分権で橋本首相は「現実的で実現可能な勧告」を要求

=事務次官会議で承認されるよう省庁調整

⇒グループヒヤリングで合意のみ勧告に記載

※第一期分権で残る課題はボトムアップで解決できない

・・国の出先の廃止、税源移譲など

事務次官会議：出席者の全員一致が原則

⇒調整未了の案件は閣議に上程できない

閣議：閣僚の全員一致が原則

##### ◆官僚システム自体の弊害（省益の追求）

- 地方分権改革推進委員会事務局は、縦割りを避け、内閣府に設置。

しかし、省庁出身者が事務局に入り、省庁の意向に左右

- 官僚⇒族議員の弊害

#### 《政党の壁》

##### ◆政党との事前調整を前提とすることの弊害

- 第二期分権では自民「地方分権改革推進特命委員会」を経て、

政府の「地方分権改革推進本部」で地方分権改革推進要綱を決定

=農地転用許可権限への言及がなくなるなど勧告内容から後退

第一次分権では政府に勧告の尊重義務⇒省庁と事前調整

第二次分権では尊重義務はなし。しかし党との調整で骨抜き

#### 《関係団体の壁》

##### ◆政府の審議会に委ねることの弊害

- 三位一体改革では義務教育負担金の扱いを中教審に委ねた

=補助率 1/2⇒1/3引き下げで決着

### 【分権改革への地方の関与】

- ・国の政策立案過程への地方の関与
  - ・国の立法過程への地方の関与
- を実施する必要

①に加えて

## 新たな分権改革の推進体制（地域主権の確立）

### 1. リーダーシップとそれを補完する仕組みの充実

#### 【政治のリーダーシップ】

- ◆首相が強力なリーダーシップを発揮
  - 指揮命令権の強化 内閣法の改正 内閣法6条「内閣総理大臣は閣議にかけて決定した方針に基づき、行政各部を指揮監督」
- ◆分権担当大臣の機能強化
  - 分権担当大臣を総務大臣から独立（兼務解消） 総務省と離れたスタッフの充実（学識、民間、地方団体）
  - 単なる調整にとどまらない、他大臣を圧する権能付与 内閣府設置法の改正
  - 分権に明るい人材の大臣への起用（例：安倍内閣での増田大臣） 首相との密接な連携
  - 党の分権委員会の委員長を兼務 党を制御 内閣府設置法9条「内閣総理大臣は、内閣の重要政策に関して行政各部の施策の統一を図るために特に必要がある場合においては、内閣府に（中略）特命担当大臣を置くことができる。特命担当大臣は国務大臣をもって充てる」

#### 【リーダーシップを補完する仕組み】

- ◆「(仮称) 国のかたちの変革・分権改革諮問会議」設置（内閣府の重要政策会議）
  - 《ポイント》
    - 首相直属の会議として少数で企画・決定
    - 分権担当大臣が有識者、地方代表等と議論をリード が党の分権委員会委員長を兼ねる
    - 党の政調会長を国務大臣として、会議に組み込む
- 《所掌事務》
  - 首相の諮問に応じて、地方分権改革に関する重要事項について調査審議
    - ・国と地方の役割分担のあり方
    - ・国と地方の税財政制度のあり方
    - ・国の出先機関のあり方
    - ・広域自治体、基礎自治体のあり方 など
- 《構成》
  - 首相、官房長官、分権担当大臣、総務大臣、財務大臣、経済財政大臣 有識者、地方の代表者（必要に応じて関係大臣が出席）

#### 《事務局》

- 内閣府に独自の事務局を設置
- 首相、分権担当大臣の指示のもと、十分な企画・検討の行える体制 各省庁にたよることなく、学識、民間、地方団体など幅広く募る
- 分権担当大臣のスタッフと密接に連携
  - 民主党分権調査会報告  
各省庁に対して資料提供等の強力な権限をもった、「行政刷新会議」を設置し霞ヶ関にメス。事務事業の見直しなどを実施

### 2. 分権改革への地方の関与

⇒地方に関わる事項について、地方に同意／拒否の決定権を与える

#### 【国の政策立案課程への地方の関与】

- ◆地方に関わる事項について地方の意見を反映させるため、「自治院」の創設（「国と地方の協議の場」の発展充実）
  - 地方の代表者で構成する『自治院（仮称）』を、各省庁から独立して内閣に設置
  - 地方に関わる事項について決定、国をしばる規則制定を行う
    - ・地方財政、地方制度に関する決定、地域における事務の法令改廃に関する決定
    - ・地方に関わる国の行政に関する規則制定 など

#### 【国の立法課程への地方の関与】

- ◆参議院改革 地方の政治力を飛躍的に向上
  - 参議院議員を地域代表として明確に位置づけ、その全員又は一部を知事等が兼務 ※地方自治法92条で地方議會議員と国会議員の兼職は禁止  
141条で普通地方公共団体の長と国会議員の兼職は禁止
    - ドイツ連邦参事院—各州の代表で構成。連邦議会の議決した法案の審査
    - フランス上院一下院議員、自治体議會議員で構成の選挙人団の間接選挙。二院制 上院議員と知事、市長、自治体議員の兼職多い
  - ※憲法改正が必要との説あり  
憲法43条「両議院は全国民を代表する選挙された議員でこれを構成」  
参議院憲法調査会 二院制と参議院の在り方に関する小委員会報告（H17.3）  
「任命制・推薦制はもちろん、間接選挙制も好ましくないというのがほぼ異論ないところ」「自治体の長との協議・意見交換の機能を創設するという考えもあるう」

#### ◆「(仮称) 新地方分権改革推進法」制定

- 現在の第二期分権改革までの経過を踏まえ、今後、分権改革を強力に推進するため法律を制定
- 今後の分権改革の基本理念・方針を規定。推進の仕組み・体制（上記諮問会議等）について明記
  - ※内閣府設置法との関係要調整

#### ◆官僚システム改革

- ～官僚は首相・内閣の奉仕者（各省庁の奉仕者でない）～
- 人事採用制度の抜本改革
  - ・内閣人事局による一括採用
  - ・内閣人事局に幹部職員は所属 など
- 国家公務員法改正法案では「首相（内閣人事局）が幹部候補者名簿を作成、各大臣が任用」

## 地方分権の流れとマニフェスト

年月	政権	地方分権の流れ	公約・マニフェスト等
1992. 5 (平成4年)	宮沢内閣	1994. 10 「地方分権の実現に向けた政治的決意を期待する」 ・国、地方を通じた簡素で効率的な行政の実現など (日本経団連)	細川護熙、日本新党設立宣言 明治以来の集権的国家システムとその中枢にある中央官僚に根ざした巨大な構造を見直す必要
. 12			社会党 五十嵐広三 分権推進の国会決議を提案
1993 (平成5年)		地方分権の推進に関する決議 (衆議院、参議院)	
. 10		臨時行政改革推進審議会 (第三次行革審) 最終答申 「行政改革の柱は規制緩和と地方分権」	行革とのタ イアップ
1994. 9 (平成6年)		地方分権の推進に関する意見書 (地方6団体)	地方の圧力
. 12		地方分権推進大綱 (閣議決定)	
1995. 5 (平成7年)		地方分権推進法公布 機関委任事務の廃止を法案に明示できなかったが、国会質疑において「他の所要の措置」に含まれると説明 (五十嵐官房長官国会答弁)	
. 7		地方分権推進委員会発足	
1996. 3 (平成8年)		地方分権推進委員会中間報告	
1998 (平成10年)		「地域から変わる日本」推進会議発足 (増田岩手県知事、浅野宮城県知事、梶原岐阜県知事、橋本高知県知事)	
1999. 7 (平成11年)	小渕内閣	地方分権推進一括法の制定 機関委任事務の廃止	
2000. 12 (平成12年)		「地方行財政改革への新たな取組み」 (日本経団連)	内閣総理大臣 (議長)、内閣官房長官、 経済財政政策担当大臣を含む11人構成 ・民間有識者4割以上
2001. 1 (平成13年)	森内閣	経済財政諮問会議の設置	
. 6	小泉内閣	地方分権推進委員会最終報告 补助金見直し、税源移譲 残された課題 ・分権型社会にふさわしい地方財政秩序 ・義務付け、枠付けの緩和 等	小泉総理所信表明演説 (H13.5.7) ○ 民間でできることは民間にゆだね、地方に任せら れることは地方に任せる ○ 財源問題を含めて、地方分権を積極的に推進
2002. 6 (平成14年)		骨太の方針2001 ○ 地方の自立、活性化 など	反映
		骨太の方針2002 三位一体改革 ○ 国庫補助負担金、交付税、税源移譲を含む税源配分のあり方を三 位一体で検討、それらの望ましい姿とそこに至る具体的な改革工 程を含む改革案を、今後一年以内を目指にとりまとめる など	選挙公約から政権公約へ変化 従来の選挙公約とは異なり、何をいつまで にどれくらいやるか (具体的な施策、実施 期限、数値目標) を明示するとともに、事 後検証性を担保
2003. 6 (平成15年)		骨太の方針2003 ○ 国庫補助負担金については、平成18年度までに4兆円を廃止、 縮小	自民党「政権公約2003 小泉改革宣言」(10/14) ○ 三位一体改革の具体化 2006年度までに補助金4兆円の廃止縮小、交付税見 直し、税源移譲
		○ 地方交付税総額を抑制し、財源保障機能を縮小	○ 補助金改革 (交付金化) ○ 規制緩和、許認可権限移譲
		○ 税源移譲を含む税源配分の見直し (個別事業の見直し、精査のう え8割移譲) など	
2003. 9 ~2005. 2		全国知事会長に梶原岐阜県知事「闘う知事会」	
2004. 6 (平成16年)	安倍内閣	骨太の方針2004 ○ 三位一体の改革 ・補助金改革 ・3兆円規模を目指した税源移譲と、その前提として地方公共團 体に対し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、これを踏まえ検討 ・交付税改革 ○ 道州制検討の本格化、「道州制特区」の推進	反映
2004. 8		地方六団体 「国庫補助負担金に関する改革案」	
. 9		国と地方の協議の場 (官房長官、閣僚と地方代表が協議 14回開催。~平成17年12月)	
2005. 6 (平成17年)		骨太の方針2005 ○ 平成18年度までに三位一体の改革を確実に実現 ○ 道州制検討、道州制特区推進 ○ 地方支分部局の抜本改革 (地方への移譲・合理化)	自民党「政権公約2005」(8/19) ○ 三位一体改革の推進 当面2006年度までの三位一体改革全体像を確実に実現 (補助金廃止4兆円、税源移譲3兆円、交付税見直し)
2006. 6 (平成18年)		地方分権の推進に関する意見書「地方六団体」	○ 道州制導入の検討を促進 ○ 地方支分部局の抜本改革 (地方への移譲・合理化)
2006. 9 (平成18年)	安倍内閣		安倍総理国会答弁 (H18.10.3) ○ 必要となる体制の整備を含め地方分権を進める ○ 関係法令の一括した見直し等により国と地方の役 割分担の見直しを進めるとともに、国の関与、国庫 補助負担金の廃止、縮小等を図る
2007. 3 (平成19年)		「道州制の導入に向けた第一次提言 —究極の構造改革を目指して—」 (日本経団連)	反映
2007. 6 (平成19年)		骨太の方針2007 ○ 地方分権改革推進委員会において、国と地方の役割分担等につ いて検討を進め、平成19年秋に中間とりまとめ ○ 補助金、交付税、税源配分の一体化的な改革に向け地方債を含め検 討、地方間の税源偏在是正策、地方支分部局の抜本改革 (地方への 移譲・合理化) 等 ○ 道州制の本格的な導入に向けた「道州制ビジョン」を策定	自民党「参院選に向けたマニフェスト」(6/5) ○ 道州制を国家戦略として位置づけ、究極の構造改 革として推進 ○ 3年内に「新地方分権一括法案」提出 ○ 補助金、交付税、税源配分の見直しの一体化的な検 討