

参議院選挙における政権公約に対する共通要請

～ 分権・日本へ、確かな公約 ～

全国知事会

政権公約評価特別委員会

来たる第21回参议院議員選挙は、これからの地方自治・地方政治に極めて重要な政策課題である地方分権改革をはじめ、地域間格差の是正など、多くの点について、主権者・国民が判断を示す選挙である。

そのためには、政権公約（マニフェスト）において、党の考え方が明確に示されなければならない。そこで、全国知事会政権公約評価特別委員会として、来たる第21回参议院議員選挙における政権公約に地方分権改革の推進等を明記することを、以下のとおり強く要請する。

要請1．地方分権改革の推進を政権公約の最重要項目として明確に位置づけ、「地方」に関する政策を、参院選の争点にすること。

地方分権改革の推進を、政権公約の最重要項目として、明確に位置づけること。

その上で、地方分権改革を力強く推進するためにも、地域間格差の是正、地域の再生に関することも、同様に政権公約の重要項目とし、「地方」に関する政策を参议院選挙の争点にすること。

過去の衆議院選挙、参议院選挙の各党の政権公約には、地方分権（三位一体改革）の推進が明記されてきたことや、その当時におけるそれまでの各党の政策よりも、一步踏み込んだ内容も示されたことに、一定の評価をするものである。

今回の参议院議員通常選挙における各党の政権公約においても、地方分権改革の推進が最重要項目として明記されなければならないことは当然である。

他にも、地域間格差の是正、地域再生など「地方」に関する政治課題は多い。特に、地域間格差には、地域間の税収（税源）格差、地方の医師不足、地域経済の再生など様々な問題があるが、これらの格差是正のための仕組みを早急に講じることは、地方が自立（自律）し、豊かな自治を実現

し、多くの国民が満足感を実感できる政治の実現のための条件整備のひとつとして重要である。

今回の政権公約には、この地方分権改革の推進と、加えて地域間格差の是正など「地方」に関する各党の考え方を、政権公約の中の単なる一項目として埋もれさせることなく、最重要項目として前面に掲げるなど、明確に位置づけることがまず必要である。

要請 2 . 第 2 期地方分権改革に対する基本方針を明確にすること

第 2 期地方分権改革については、内閣府に設置された地方分権改革推進委員会において調査審議が始まっているが、政治主導で地方分権改革を推進する観点から、改革の基本方針を、従来から地方六団体が主張している内容に沿って、政権公約に明記すること。

地方分権改革推進法に基づく改革(いわゆる「第 2 期地方分権改革」)は、内閣府に設置された地方分権改革推進委員会において調査審議がはじまったところであるが、3年以内に「新・地方分権一括法案」を国会に提出するためには、中央省庁などの抵抗を抑える政治の強いリーダーシップが必要である。

地方分権改革推進法の失効は平成 22 年 3 月 31 日であり、現在の衆議院議員の任期満了が平成 21 年秋、次回の参議院議員選挙が平成 22 年夏ということを見ると、今回の参議院議員通常選挙における政権公約は、第 2 期地方分権改革に対する基本姿勢を国民の前に明らかにする最初で最後の機会になることも考えられる。

したがって、政党として、最終的に政治主導で第 2 期地方分権改革を推進する責任を負う立場から、政権公約に、党としての第 2 期地方分権改革の基本方針を明記しなければならない。

そして、第2期地方分権改革の基本方針として、以下の内容を盛り込むことを求める。

【第2期地方分権改革の基本方針】

(1) 地方六団体と協議をし、政治主導で第2期地方分権改革を推進

第2期地方分権改革は、これまでの地方分権改革、三位一体改革での成果も踏まえ、「未完の改革」を完結させる改革である。この実現は、官僚主導ではなく、政治主導でなければ不可能である。

第2期地方分権改革を進めるにあたっては、地方六団体の意見を尊重し、地方と協議しつつ、政治主導で改革を推進する。

(2) 国と地方の役割分担の見直しと実質的な権限移譲

「地方でできることは地方が担う」という原則の下、国と地方の役割分担を見直し、国から地方への権限・事務移譲を進める。

国から地方に対する関与・義務づけ・枠付けの廃止・縮小、地方が実施する事務の執行基準を政省令ではなく、条例で決定できるようにするなど、関与の廃止・縮小、実質的な権限移譲を進める。

(3) 税源移譲を含めた地方税財源の充実強化

国から地方への税源移譲を行い、国税と地方税の税源配分を5：5とする。

税源移譲に対応し、国庫補助負担金の総件数を半減する。

国庫補助負担金を交付金化することは、地方の自由度の拡大につながらないことから、適切ではない。

どの地域でも自立（自律）した行財政運営ができるよう、地域偏在性が少ない地方消費税の充実などにより、地域間の偏在性が少ない地方税体系を構築する。

(4) 地方共有税構想の実現

地方交付税を「地方共有税」とし、国の特別会計に直接繰り入れる

ことなどにより、名実ともに地方の固有財源とする。

(5) 国と地方の二重行政の解消等による行政の簡素化

国から地方への関与、義務づけ、枠付け、国庫補助負担金の廃止・縮小を進め、国と地方の二重行政を解消する。

地方自治体と事務が重複し、国民からもみえにくい存在である国の地方支分部局を廃止・縮小する。

(6) 「地方行財政会議」の法律による設置

政府と地方の代表者等が協議を行い、地方の意見を政府の政策立案及び執行に反映させるための恒久組織として、地方行財政会議を法律により設置する。

要請3．地域間格差是正について、具体策を明らかにすること

地域間格差是正は、政治にその解決が課せられたものである。地域間格差が固定化しては、地方の自立（自律）・責任・共生を重視する地方分権も、絵に描いた餅になってしまう。

このため、国民の関心が高い地域間格差是正について、具体策を明らかにすること。その際、地域間格差是正は、あくまで地方分権改革の推進のために行うことを明確にし、地域間格差是正に名を借りて、中央集権が強まることのないようにすること。

我々は、格差が生じることそのものを否定しているものではない。努力した地域と努力していない地域の違いが生じるのは当然のことである。

しかしながら、都市と地方、特に農山漁村との間で、地域の自己努力によっては埋めることができない格差が生じ、それが固定化するときには、地域の創意工夫を発揮しようとする意欲や、自立（自律）する力さえも失わせる。

したがって、地方分権改革を推進するためにも、地域が自立して、対等の条件のもとで、いい意味での競争ができるよう、地域間格差を固定化させない仕組みづくりが必要である。

その際、注意しなければならないのは、地域間格差是正や地域振興に名を借りて、地方に対する関与が逆に強まることである。通常国会でも地域振興のための新規立法が成立したが、依然として都道府県が計画を作成し、国の承認（同意）を必要とする古色蒼然とした手法が採用されている。

地域間格差是正に名を借りて、中央集権体制が強まることがないように、政治の責任でしっかりチェックをする必要がある。

また、近年、地方交付税の財源保障機能・財源調整機能が縮小されてきたことが、必要以上に地域間格差を拡大させている。

国の財政再建のために、地方交付税を不合理に抑制することは、全地方に対する負担転嫁ではなく、地方交付税の交付団体である税源に乏しい地域、財政力が弱い地域に対する負担転嫁であり、地域間格差を一層拡大させる要因ともなる。

したがって、税源に乏しい地域、財政力が弱い農山漁村を抱える地域においては、地方交付税の財源保障機能・財源調整機能が十分発揮されることが、地域が自立するために必要な不可欠なことである実態を直視し、不合理な抑制は断じて行わず、安定的な行財政運営が行われるよう、一般財源総額が確保・保障されなければならない。

なお、地方交付税の制度改革自体は、地方交付税制度を持続可能なものとするために必要なことであり、そのため全国知事会では、第2期地方分権改革において地方交付税を地方共有税とすることを提案している。

こうした点を踏まえて、政権公約に、地域間格差の是正策を明記することが必要であり、以下の内容を盛り込むことを求める。

【地域間格差是正の基本方針】

(1) 中央集権構造の抜本的改革

東京一極集中の政治・行政・経済体制を抜本的に見直すことが、地域間格差を是正し、地域間の対等な競争・切磋琢磨のために必要不可欠であり、このためにも地方分権改革を抜本的に進め、中央集権体制を改める。

(2) 地方税源の充実強化・地方税収の偏在是正

国税と地方税の税源配分を5：5とし、その際に地方税体系をできるだけ偏在性が少なく、安定性を備えた税体系にするため、地方消費税を充実する。

あわせて、地方税の応益負担や負担分任の原則等に配慮しつつ、地域間の税源偏在の是正のため、国税と地方税の税体系のあり方、地方交付税原資としての税目のあり方、地方法人課税の分割基準のあり方、地方消費税の清算基準のあり方について検討する。

なお、「ふるさと納税制度」は、これらの課題と一体的に検討する。

(3) 地方交付税の財源保障機能・財源調整機能

税源に乏しい地域、財政力が弱い農山漁村を抱える地域においては、地方交付税の財源保障機能・財源調整機能が十分発揮されることが、地域が自立する上で必要なことであることから、地方交付税の財源保障機能・財源調整機能及び現行の法定率を堅持し、不合理な削減を絶対に行うことなく、安定的な行財政運営に必要な一般財源総額を確保する。

(4) 国の責任で取り組むべき課題について

深刻化する地方における小児科医や産科医の確保や、所得再分配のあり方など、国において取り組むべき課題については、地域の自主性を尊重しつつ、国において確実に責任を果たす。

また、国家的プロジェクトとしての高速交通ネットワークなどの社会資本整備についても、国の責任として実施方針を明らかにする。

要請４．地方自治体が実施主体となっている分野について、地方の自主性を尊重すること

国民の関心も高く、暮らしに密着している介護、医療、子育て、教育、産業振興の多くは、地方自治体の実施主体として、行政サービスを提供しているものである。

こうした分野の政権公約について、実施主体である地方自治体の自主性・自由度を尊重することを基本に検討を行い、地方分権改革の流れに逆行することがないようにすること。

政権公約には、介護、医療、子育てといった社会保障・地域福祉に関すること、また若者の雇用や地域産業振興など政治が直面する課題全般にわたり、各党の基本政策が示されなければならない。

しかし、我が国の内政の多くは、地方自治体の実施主体として、実際の行政サービスを提供している。義務教育については地方自治体の実施主体であり、介護保険や障害者自立支援法も実施主体は市町村である。

しかしながら、こうした分野において、国の画一的な方針が地方に示されることで、地方自治体が現場の実態にあわない施策の実施を余儀なくされている例は、これまでも多く指摘され、そのことが、国民の行政サービスに対する不満足感を惹起させ、地方分権改革の必要性にもつながっているものである。

今回の政権公約においては、こうした過去の過ちを繰り返すことがないように、地方自治体の実施主体となっている分野について、地方自治体の自主性・自由度を尊重することを基本に検討され、明記することを求める。

なお、地方分権改革推進法に対する附帯決議においても、「本法に基づき地方分権改革推進計画が実施に移されるまでの間においても、地方分権改革のための措置を検討中であることを理由として、地方分権に向けた動きを停滞させることのないようにすること。また、この間において、地方に

関係する制度の改正を行う場合には、本法に基づく地方分権改革と整合性がとれたものとなるよう、特段の配慮を行うこと」とされており、自ら決議した事実をふまえていただきたい。

要請 5 . 国における行財政改革の推進について、国政を担う政党として明確な方針を示すこと

国における行財政改革について、政治主導でその方針を国民に示すこと。

国・地方をつうじた行財政改革を推進しなければならないことは、国政・地方政治にかかわる者に課せられた、国民からの強い要請である。

われわれは、地方自治体の首長として、これまで国の要請を上回る大幅な人員削減、歳出削減など徹底的な行財政改革を断行し、また、それを外部から比較・検証できるよう、情報公開の徹底にも努めているところである。

国においても、これまで独立行政法人化や、郵政民営化、政府系金融機関改革がなされているが、地方支分部局の廃止・縮小などは進められておらず、内閣府の試算でも明らかになったように、国と地方の歳出削減を比較すると、地方の歳出削減がよりプライマリーバランスの改善に寄与している実態がある。

そこで、国におけるさらなる行財政改革について、政治主導でその方針を示すことを求める。

その際、国と地方の二重行政の排除、地方に対する関与の廃止・縮小など地方分権改革を進めることこそが、国・地方を通じた最大の行財政改革につながることを強く意識すること。

要請 6 . 道州制については、全国知事会の考え方を踏まえた内容とすること

道州制については、単なる都道府県合併の延長で議論するのではなく、あくまでも地方分権を推進するとの認識のもと、全国知事会がまとめた「道州制に関する基本的な考え方」に沿って、国のかたちそのものを見直し、中央省庁の解体再編も含めた国と地方の双方の政府を再構築する内容とすること。

なお、道州制の議論に関わらず、まず第2期地方分権改革を着実に推進すべきであり、その旨明確にすること。

道州制は、国のかたちの根本に関わるものであり、国と地方双方の政府を再構築し、真の分権型社会を実現するためのものであって、国の都合による行財政改革や財政再建の手段では決してない。

また、単なる都道府県合併や、都道府県と国の地方支分部局の統廃合でもない。

こうしたことを踏まえて、道州制については、全国知事会がまとめた以下の「基本的な考え方」に沿った内容とすることを求める。

【道州制議論の基本方針】

- (1) 道州制は地方分権を推進するためのものでなければならない。
- (2) 道州は、都道府県に代わる広域自治体であり、地方自治体は道州と市町村の二層制とする。
- (3) 国と地方の役割分担を抜本的に見直し、内政に関する事務は、基本的に地方が一貫して担うことで、地方において主体的かつ総合的な政策展開が可能となるものでなければならない。
- (4) 役割分担の明確化に当たっては、事務の管理執行を担っている「地方支分部局」の廃止は当然のこと、企画立案を担っている「中央省庁」そのものの解体再編も含めた中央政府の見直しを伴うものでなければならない。

- (5) 内政に関する事務について、道州に決定権を付与するため、国の法令の内容を基本的事項にとどめ、広範な条例制定権を確立しなければならない。
- (6) 道州が地域の特性に応じ、自己決定と自己責任のもとで政策展開できるよう、国と地方の役割分担に応じた、自主性・自立性の高い地方税財政制度を構築しなければならない。
- (7) 道州の区域については、国と地方双方のあり方の検討を踏まえて議論されるべきものであり、枠組の議論ばかり先行させるのではなく、地理的・歴史的・文化的条件や地方の意見を十分勘案して決定しなければならない。
- (8) 道州制議論にかかわらず、地方分権改革推進法に基づく第 2 期地方分権改革は、当然進められなければならないものである。
- (9) 国と地方が一体となった検討機関を設け、国民的な幅広い議論が行われるようにする。

要請 7 憲法改正論議への対応

憲法改正を政権公約に明記する際には、地方自治の充実・強化の方針を内容とすること。

「国民投票法」の成立により、憲法改正に関する議論が活発になることが予想される。憲法改正を記述する際には、地方自治の基本原則、国と地方の役割分担、条例制定権・財政自主権の保障、地方の意見が国の立法過程に反映されるような仕組みなどの点について、地方自治の充実・強化の方針を内容とすることを求める。

要請 8 全国知事会と意見交換を行うこと

この要請事項を踏まえ、政権公約の作成過程で、全国知事会と引き続き意見交換を行い、地方の意見を政権公約に反映させること。

今後、各党の政権公約の作成作業が本格化するが、今回の共通要請を重く受けとめ、今後の党内議論を行っていただきたい。

なお、今後、政権公約の素案等が判明次第、引き続き、全国知事会政権公約評価特別委員会として検討し、個別に要請を行うこととしており、その際には、必要な意見交換を行い、地方の意見を政権公約に反映していただきたい。