

第 17 回 地域主権戦略会議 議事要旨

開催日時：平成 24 年 11 月 8 日（木） 18：15～19：00

場 所：内閣総理大臣官邸 2 階小ホール

出席者：

〔地域主権戦略会議〕野田佳彦議長（内閣総理大臣）、樽床伸二副議長（内閣府特命担当大臣（地域主権推進）・総務大臣）、岡田克也副総理（内閣府特命担当大臣（行政刷新））、前原誠司国家戦略担当大臣、藤村修内閣官房長官、城島光力財務大臣、上田清司、北川正恭、神野直彦、田中隆敏、中村時広、西村美香、三谷哲央、三井幸雄、渡邊廣吉の各議員

〔政府〕稲見哲男内閣府大臣政務官（司会）、大島敦内閣府副大臣、齋藤勁、芝博一、竹歳誠の各内閣官房副長官

主な議題

- 1 地域主権推進大綱（素案）について
 - 2 出先機関の原則廃止について
-

1 冒頭、野田議長から以下の主旨の挨拶がなされた。

- これまでの地域主権改革の取組の成果を踏まえ、改革の一層の推進に向けて、地域主権推進大綱の策定準備を進めている。本日は、その素案を御議論いただき、その御意見を踏まえて内容をより良いものにしたい。

義務付け・枠付けの見直しについては、着実に成果が出てきているが、第 4 次見直しに係る地方からの提案については、さらに踏み込んだ検討をする必要がある。地方からの提案に極力応えることができるよう、引き続き見直しを進めていきたい。

出先機関の原則廃止については、市町村等の関係者の御意見を踏まえながら、今国会の法案提出に向けた取組を進めていきたいと考える。

地域主権改革は、民主党を中心とする政権にとって、改革の一丁目一番地である。我々も地域主権改革への取組を引き続き着実に推進をするので、議員各位におかれては活発な御議論をお願いする。

2 議事に入る前に、稲見内閣府大臣政務官から、新たに議員となった中村時広議員の紹介がなされた。

3 次に、稲見内閣府大臣政務官から地域主権推進大綱（素案）について説明がなされた。

- 地域主権推進大綱では、これまでの取組の成果をしっかりと位置付けるとともに、今後の進め方を具体的に盛り込むことで、地域主権改革の取組をより強く大きな流れとすることが主眼。

義務付け・枠付けの見直しと条例制定権の拡大について、これまで第 1 次、第 2 次一括法が成立・施行。第 1 次、第 2 次一括法において条例に委任された事項に関し、9 月議会現在の条例制定状況の調査では、条例制定の進捗割合は、都道府県が 5 割、市町村が約 2 割に達しており、残りの条例も制定時期がおおむね固まってきた。第 3 次一括法案の早期成立を図るとともに、第 4 次見直しの検討、新たな義務付け・枠付け等へのチェック体制の確立等を進めていく。第 4 次見直しについては、現時点で各府省は、地方からの提案に対して義務付け・枠付けで 30%程度、基礎自治体への権限移譲で 10%程度を見直すという不十分な状況で

あり、さらに努力をすることが必要。

これまで第2次一括法により基礎自治体への権限移譲が行われているが、この第4次見直しに併せて、基礎自治体への権限移譲の検討も進めることとしている。

出先機関の事務・権限のブロック単位での移譲については、法案を今国会へ提出すべく調整を行っているところ。その他の課題については、それぞれ検討チームで検討を進めていく。特にハローワークについては、国と地方の一体的な取組とハローワーク特区の取組を進め、その成果と課題を検証したうえで、権限移譲について検討する。

ひも付き補助金の一括交付金化であるが、平成23年度は投資に係る補助金等について都道府県向けに地域自主戦略交付金等を創設し、平成24年度には指定都市に制度を導入するとともに、対象事業を拡大した。本年7月に行ったヒアリングでは、都道府県、政令市からは自由度の拡大等、取組そのものは8割の団体が評価するとしているが、総額の確保や運用等に課題が指摘されている。平成25年度以降の地域自主戦略交付金は、総額の適切な確保、地方の自由裁量の拡大、執行手続きにおける負担軽減など、地方からの御意見を丁寧に伺いながら、引き続き制度の推進を図っていく。なお、今回の経済対策で防災力向上のための地域自主戦略交付金として、280億円が予備費により措置されている。平成25年度は重点要求分1,013億円を含めて総額7,092億円を要求しているところ。

地方税財源の充実確保、直轄事業負担金の廃止、地方自治制度の見直し、自治体間連携等、緑の分権改革の推進についても、それぞれ引き続き取り組みを進めていく。

4 続いて、地域主権推進大綱（素案）について意見交換が行われた。

- 地域主権改革について、出先機関廃止以外は、例えば国と地方の協議の場を通じて具体的な成果を得てきたと思っている。義務付け・枠付けの見直しも基本的には、おおかた進んでいる。一括交付金化についても、8,329億円といところまで来ている。基礎自治体への権限移譲もそれなりに対応ができてきている。今問題なのは、広域的实施体制の、出先機関の丸ごと移管の部分。そして直轄道路や直轄河川、共通課題についてはまったく進んでおらず、この部分にきちんとルールを引くことが今後できるかどうかが一番大事。地域主権推進大綱で、この部分を明確に位置付けていただきたい。一括交付金化は、あくまで過渡的な段階であるという位置付けを再度認識していただきたい。本丸はやはり権限移譲、財源移譲という税制改正を含めた税源移譲。一括交付金化が目的になってしまえば正に一丁目一番地ではなくなってしまう。ハローワーク特区と同様に、例えば道路・河川の一県ごとの移譲も、手上げ方式で、いくつか試験的に行う方法を是非お願いしたい。
- 国と地方というよりは、県と市町村という問題をどう捉えるかということを、是非、総理はもちろん、担当大臣にやっていただかないと、全部引っかかってきてしまう。ハローワークなどは一点突破で、佐賀県と埼玉県が引き受けていただき、特区的なことでやった。それとよく似ているが、一体改革をやったという段階的なこともお考えいただいてやっていただかないと、ここは一番動かない環境になっている。是非、担当大臣として頑張っていただけるようお願いしたい。
- 義務付け・枠付けの見直しや基礎自治体への権限移譲等に取り組んで一定の成果を上げている点は、町村としても非常にありがたく思っている。特に条例制定権の問題など、地域の実情に沿った形で規制を緩和し、対応できる枠組みができたことに恐縮している。今後も地域主権改革に取り組んでいただきたい。

その上で、第8の「自治体間連携等」において、道州制について「検討を射程に入れていく」と記されている。これまでの道州制の議論は国民的な議論があったとは言えない中で、期待感だけが先行していると思えてならない。町村長は、これまでも一貫して、道州制の導入に反対してきた。道州制の議論については町村会では「絶対反対」という言葉まで出して

きた経過もある。民主党また現政権でどう取り組むのか具体的なものはまだ見ていないが、反対の考え方をなさざるを得ない。道州制は新たな集権体制を生み出すのではない。都道府県の統合になり、更に格差が拡大化する。町村サイドは、国民と住民サービスに向き合う自治体経営の中でどうなのかという懸念さえ出てくる。また、大都市圏への更なる集中を招き、地域間格差が一層拡大しないかと危惧する点もある。道州と住民の距離が遠くなり、住民自治が埋没する危険性があるのではない。それと平成の大合併で新潟県に 92 あった市町村が、今は市が 20、町村が 10 となっている。また市町村の再編となるのではないかと危惧する点もある。ただちに道州制導入の方向性にならないようお願いしたい。

- 国と地方の協議の場が法制化されたことは画期的なことで、心から賛同をしたい。

地方分権の課題は、例えば知事会の中でも意見が統一されているわけでもなく、全国市長会では数百万人から数万人規模の市まで全部が一緒になっており、意見もバラバラである。まず国は何をやるべきところなのか、そしてそれ以外は地方にという国と地方の仕分を積み上げたうえで初めて広域行政というものかどの形で進められるべきなのか、例えばそれが都道府県なのか、広域連合なのか、道州制なのかという順番で初めて見えてくるのではない。自民党政権ではいきなり道州制という国の論理がぶち上げられたので、町村には懸念が生まれたのではなからうか。議論の順番を整理すれば、道州制もそのうちの 1 つの選択肢になるのではない。

出先機関の問題であるが、一番問題になっているのは地方整備局である。地域ブロックごとに条件が全然違い、例えば四国でも、国道整備率は最低、地震の懸念もあるこのままの状態ですらたらどうなるのかという当然の不安感が出てくる。我々は今の現実問題として経産局は受け入れることができるが、今すぐに整備局を受け入れられるかということそれは無理であるという結論になっている。それからもう 1 つは農林省や厚生労働省というものは中四国での組織であり、四国単独で物事を考えても進められない。地域ごとの条件によって、工程表が変わってくるのではないかとこのことを是非念頭に入れていただきたい。

- まず一括交付金化については、これは制度的に、きちんとまず固めて基盤をきちんと固めた上で、次のステップに進めるベースキャンプみたいなものにしていただければと思っている。地方税財源の充実ということも書いていただいたということが高く評価したい。総理の御努力で、社会保障を充実するために、税負担を引き上げていくということが一応実現し、国民は非常に期待しているわけである。これまでの増税が、言わば財政収支の帳尻を合わせるため、サービスが増えていなかった。今回はサービスが増えることを期待して、国民は子供が口にするミルクにも、それから飢えをしのぐ食事にも負担が増えると、それを受け入れようと思っている。そういう時に、国、地方を通じて一般消費税だけではなくて、酒や自動車関連など、個別消費税も、日本は OECD 加盟国の半分くらいしかっていない。今の日本の地方財政は、地方の歳入の 3 割しか税がないため 3 割自治と言われてきたが、実際には 4 割あった。これが、この 5 年間で 3 割自治になり、本当の 3 割自治になった。そのような時に、地方の税を増やしてもらえんということが一番重要な時期であるので、ゆめゆめ減税は、国税、地方税を通じて慎重にお考えいただきたい。

- 義務付け・枠付けの見直しや一括交付金化の推進は、政権交代の大きな成果であり高く評価をさせていただきたい。とりわけ、地方自治制度、地方自治法を一部改正していただき、地方議会の裁量なり、自主的な改革、これが大きく促進できるようになったのは大きな前進である。しかし、義務付け・枠付けの見直しに伴い、いざ条例の制定の議論を始めると、従うべき基準等はある程度仕方がないかなと思うが、参酌すべき基準等で地方の裁量が大きく使われるべき分野であっても、財源等で国が握っていて、県の裁量がほとんどきかないというものがある。こういうところも含めて、今後大きく改革を推進していただきたい。

5 次に、稲見内閣府大臣政務官から出先機関の原則廃止について説明がなされた。

- 従来より議論があった大規模災害等の緊急時の対応についてであるが、基本構成においては、災害時対応を考慮し、執行機関の在り方として、独任制の長とし、移譲事務等の執行を補佐する職を置くとしているほか、緊急時の協力要請、協力指示の仕組みを設けることとしており、これに沿って、法案化をしたところ。また、法案化作業を進める中で、6月18日に全国市長会からの御意見を頂き、また民主党地域主権調査会からも、市町村の理解を得られるよう、更なる努力を払うことなどについて、求められてきた経過を踏まえ、これをベースにした法案等に市町村の意見反映の仕組みを新たに取り入れることとしたもの。その内容であるが、認定を受けた特定広域連合等は、できる限り関係市町村の意見を反映するよう努めなければならないとの責務規定を置くことにしている。また、事務等移譲計画の策定に関しても、同様の責務規定を置くことにしている。その上で、具体的な意見反映の仕組みとして、資料の右下の枠であるが、いわゆる協議の場の設置、それから特定広域連合委員会への市町村の代表者の参加について、法律に基づき、閣議決定される事務等移譲基本方針に盛り込みたいというように考えている。

閣議決定案は、個別の事務・権限の取扱いについて、出先法案とセットで定めようとするもの。主な内容としては、経済産業局、地方整備局、地方環境事務所の長が法令による委任を受けるなどにより実施している188法律、約3,000条項の事務権限の取扱いについて整理を行っている。現在、移譲の対象とするものとして、70法律に規定された事務権限を整理した。原則、移譲の対象とする方向で半年後を目途にできる限り早期とする期限を設けて引き続き検討するものとして143法律に規定された事務権限を整理していく。また法令で個別に規定されていない事務権限のうち、移譲の対象となった事務等に関連するものについて、特定広域連合等が地域における事務として自ら実施することとして考えている。

6 続いて、出先機関の原則廃止について意見交換が行われた。

- 市町村との協議の場等の設定を設けていただき、一定の前進を図られたことは大いに評価したい。是非今国会に提出していただきたい。心配しているのは、緊急災害時に、大臣が広域連合に対して指示ができるとなっているが、これを指揮監督にすべきという御意見が一方にあるということを非常に懸念している。指揮監督とは機関委回事務の肝になる概念である。これを復活することは、また機関委回事務の復活、国と地方の関係が昔に戻ってしまい、大変心配している。もし指揮監督という言葉が入れば、今まで積み上げてきた成果がゼロになる。是非、指揮監督という言葉が入らないようお願いしたい。もしこれが入るようならば提出すべきではない。
- 市町村長の意見を反映させる仕組みづくりについて、今回修正案を出していただいたことは評価するが、努力義務規定では曖昧なのではないか。例えば広域連合の長が、緊急時の問題、実施計画や許認可に対する申請の際等が想定されるが、職員や財源などの問題で調整ができないからと市町村長の意見を無視する危険性があるのではないか。やはり法律の中で町村長の意向がきちんと強制力を持って反映される法的な考え方を出していただきたい。特に危機管理体制のオペレーションの問題であるが、いろいろな市町村長の話を聞くと、理解、同調という段階になっていない。我々市町村長には、出先機関を廃止していくことは、地域主権改革の意義としては評価もしているが、基礎自治体として現場を預かる市町村長として、どうしても不安を払拭できないという現実がある。ブロックごとの手挙げ方式は、特定広域連合が担う地域と引き続き出先機関が残る地域が混在する。国としての一枚岩で取り組んできた強力な体制が果たして維持できるのか。この辺はまだまだ十分な検証をしたうえで取り組んでいく必要があるのかということが心配である。インフラ整備との利害関係の調整にも疑問が残り、拙速に進めるのは、個人としても反対と言わざるを得ない。基礎自治体

の理解を得るための取組をまずは丁寧に行っていただき、知事会と市長会、町村会と温度差もあるところもあるが、十分配慮していただきたい。

- 地方が責任を持って事務をやることが住民にとってプラスであると実感できるような仕組みでなければならない。そのためには、市町村との関係をどうするかということは大変重要。既に自治体が行っている事業評価、政策評価、監査制度をより強化して透明性を高め、住民によるチェックが働きやすくなるということが非常に重要ではないか。
- 小さい自治体での話であるが、法務局の支局の廃止に伴い、登記事項証明書の発行機を自治体と住民が話し合いをしながら設置するなど、地方が自分たちの地域は自分たちで利便性を高めるということをやっている。少子化及び中山間地の人口減により、学校がどんどん閉校をしている。その中には国からの補助金で建設された立派な校舎がたくさんある。それをどう活かしていくか。学校は地域の拠点であり、規制を少し緩和するなり、国の方で考えていただいて、その地域の拠点となるよう学校施設の再活用をこの大綱の中でも考えていただきたい。
- 地域主権改革は、非常に進んできていると評価をしたい。例えば地方交付税についても三位一体改革以降大変な思いをしてきたが、ようやく元に戻ってきたという状況になっている。しかし、臨時財政対策債などはかなり大きな負担になってきているのはどこの自治体でも同じではないのかと考える。是非、財源対策についてはしっかりと確立してもらいたい。

7 最後に、樽床副議長から以下の主旨のあいさつがあった。

- 地域主権推進大綱については、御意見を踏まえ、最終調整をしていきたい。
異論のあった道州制については、出先機関の問題とリンクしているというのはそのとおりと思っている。大綱の記述について、要は道州制について議論が深まっておらず、道州制という言葉から連想されるイメージがバラバラであり、そこを統一しないと議論が前に進まない、道州制というのは地域主権を進めるための1つの標語的な言葉であるが、言葉ではなくて実態をどう詰めるかということが必要ではないかと思い、このような表現にさせていたでいる。
また4次見直しについては、全力で頑張っていきたいと思っている。
出先機関の問題は様々な御意見を頂いている。多くの御懸念が私の耳にも入ってきている。広域連合を作ったとしても県と市町村がまったく意思が統一されていなければ、広域連合を作る意味がないと思う。御懸念を払拭させていただきながら、この国会に法案が提出できるように、最大限の努力をしている。今日でまだ結論が出たというわけではないので、よろしく願います。

以上

(文責 地域主権戦略室 速報のため事後修正の可能性あり)