

第1回 地域主権戦略会議 議事要旨

- 1 開催日時 平成21年12月14日(月) 9:15~10:10
- 2 場所 内閣総理大臣官邸4階大会議室
- 3 出席者

〔地域主権戦略会議〕 鳩山由紀夫議長(内閣総理大臣)、原口一博副議長(内閣府特命担当大臣(地域主権推進)・総務大臣)、藤井裕久財務大臣、平野博文内閣官房長官、仙谷由人内閣府特命担当大臣(行政刷新)、上田清司、北川正恭、北橋健治、小早川光郎、神野直彦、橋下徹、前田正子の各構成員

〔政府〕 逢坂誠二内閣総理大臣補佐官(司会)、大塚耕平内閣府副大臣、津村啓介内閣府大臣政務官、松野頼久内閣官房副長官、松井孝治内閣官房副長官、瀧野欣彌内閣官房副長官

(主な議題)

- 1 委員紹介
 - 2 議長等あいさつ
 - 3 会議の運営について
 - 4 「地域主権」の考え方・改革の主な課題と進め方について
 - 5 地方分権改革推進計画(案)について
-

- 1 構成員の紹介の後、議長及び副議長から大要以下の趣旨のあいさつが行われた。
(議長のあいさつ)

○ 政権交代はそれ自体が目的というより、何をするのが重要である。「地域主権」の日本に変えていきたいという思いがこの会議に凝縮されている。ベストメンバーである皆様に就任を快諾いただいたことに感謝したい。

なぜ「地域主権」が「一丁目一番地」なのか。日本の国土は必ずしも大きくないが、「地域主権」という考え方は、非常に重要である。なぜなら、それが「国民主権」と同じ意味を持つ。一人ひとりの皆様方が故郷に暮らして「ほんとうにすばらしいなあ」と思う。自分の思いと行動が実現できる、地域が大いに生まれ変わっていく。何としてもそういう国にしていきたい。いわゆる補完性の原理に基づき、新たな国と地域の在り方をぜひ作り上げていきたい。

既に原口大臣を中心に、新政権として「地域主権」に向けて動き出している。正に皆様方にはエンジン役を果たしていただきたい。所信表明でも「必ずしも国の政治の役割はそれほど大きなものではないかもしれない」という言い方をあえてした。政治の役割、政府の役割はどこにあるのか。本物の「地域主権」の世の中に変えていくためには、一人一人がどういった思いを述べられてそれを実現していくのか。その実現の段取り、工程表まで含めて、この戦略会議でお決めに願いたいと思っている。

義務付け・枠付けの問題も含めて、既に動き出している問題もあるし、これから動き出さなければならないテーマも多い。この場で真剣な論戦を交わす中で、国の役割は何か、地方自治体の役割は何か、各位の思いをぶつけていただく空間にしていきたい。

(副議長のあいさつ)

○ 「地域主権改革」は、単に制度の改革ではなく、民主主義そのものの改革であり、私たちの暮らしそのものの改革である。日本は世界の富を作る大きな国だが、中央で何でも決めて地方はそれに従うことが長く続いてきた。地域の活力や絆にも大きなほころびが生まれ、格差が生じている。地域主権を進めれば、地域格差はかえって広がるという主張もあるが、ある意味で

はそのとおりである。間違っただけリーダーを選べば、そのリーダーを選んだツケは選んだ人にくる。この当たり前の事が行われる。しかし、今のような状況が続けていて、この国は持つだろうか。格差を是正する財源は持つのか。中央に税金を集めて「依存と分配」の政治でもって地方を支配する今の霞が関体制の構造そのものを変えて「自立と創造」の政治に変えていく。これが私たちの改革の大きな主眼である。鳩山総理のリーダーシップと国と地方の協議の場を通じた活発な意見交換、そして、それぞれの地域のリーダーと今日ここに集まった皆様は、改革の先頭に立って来られた。中央支配を壊すためには大きな力が要る。崇高なビジョンと理念が必要である。情報を共有して、改革に邁進していきたい。

- 2 地域主権戦略会議の運営要領が原案のとおり了承された。その際、以下の意見が出された。また、会議後、報道陣には副議長又は司会の補佐官が対応したい旨の話があった。
 - 議長以下閣僚の構成員は大変忙しいので、集中的に議論を進めるために予備的会合という形を取っていただくと、内容を掘り下げることができるのではないかと思う。

- 3 原口副議長から「地域主権戦略の工程表（案）」の説明があり、以下の意見交換が行われた。
 - 「原口プラン」として、地域主権戦略会議の発足からフェーズⅠ、フェーズⅡに分け、また、〈規制〉関連、〈予算〉関連、〈法制〉関連に分けて工程表案を示した。一方的に決めるのではなく、国・地方協議の場等との協働で進めていきたい。総理からは「様々な機構が出来るのを待つことなく、できることはすぐやりなさい」という指示を頂いた。義務付け・枠付けの104項目も前に進んでいる。国・地方の協議の場の法制化、一括交付金化についての基本的な考えの検討、地方財源の充実、そして直轄負担金についても初年度はまずは維持負担部分をなくしていく。国の出先機関についても原則廃止という形で、行政刷新担当大臣とも協議をさせていただきながら、前に進めていく。

フェーズⅠは、推進体制の確立から「戦略大綱」の策定へ、ということで平成22年度の夏を目途に形にしていきたい。その後、22年夏から25年夏までのフェーズⅡは、正に国の形そのものを変えるためのものになる。あわせて、制度だけの議論ではなく、富を創り出す地域の力（「創富力」）をしっかりと担保するための「緑の分権改革」にも取り組む。地方議会から「地方政府基本法」の提言が来ると聞いている。今までの二元代表制で本当によいのか、あるいは、私たちは基礎自治体にしっかりした権限をとっているが、地域が道州制を選択する場合にそれに向けてどのような手当てをしていくのか、などについても議論を深めたい。

 - 地域主権戦略会議の法制化は、俗に言う設置法ではなく、地域主権の理念を定める推進基本法みたいな形にしていただければ、なお一層改革が進められるのではないか。
 - 地域主権を個人レベルで裏付けていくためには、最終的には電子自治体が確立しないと、全体を具現化するのに時間が掛かる。工程表案の中に入っているのかどうか分からないが、これを支える「IT創国」というか、シームレス化を図っていくべきではないか。例えば、金融・税務や社会保障関係でも、地域の住民が便利で安全で快適な利用ということになるし、住基ネットも正に地域主権、国民主権に関して言えば同じである。
 - 地域主権に関して、民主党政権が目指す国家像とはどのようなものか。地域間の格差を容認するのか、地域間の競争をどう考えるか。地域主権は、各地域の税収増まで目指す成長戦略なのか、それとも税収増を図るのはあくまで国であり、給付サービスの質の向上だけを目指していくという意味になるのか。義務付け・枠付けや一括交付金、直轄事業負担金の廃止、出先機関改革は、最終的に役所が仕事をしやすくなるだけのもの。各国なりの地方自治があるが、この国のかたちとしてどのようなモデルを目指すのか。どのような方向を目指すのか。例えば、地方自治体の長としては、総務省の地方財政計画の制度を貫くのであれば、首長は公選ではな

く官選にすべきだとも感じる。そうでないと、勝手に首長があれをやりたいこれをやりたい、子ども手当の財源も地方は負担しないと言っても、国としてまとまらない。首長を公選制とするのであれば、今のような地方財政計画では国家運営にかなり歪みが出る。日本が均一的に豊かになってきたのは地方財政計画のおかげであり、地方財政計画が悪いとは思わないが、首長公選制とは齟齬が生じる。国家運営のモデルを、単純に英国型でいくとかいうわけにはいかないだろうが、どのような国家像を目指していくのか、方向性を少しでも示すべき。

- 野党時代の民主党のマニフェストには、外交、防衛を始め、社会保障の基礎的な部分、マクロ経済政策、エネルギー政策などを国が行うものとして列記していた。国は何をするのか、それ以外の地域の問題は地域がやるのか。日本の経済は地域によって全然違う以上、どのように税源配分をしても、財政調整の必要性は否定できない。地方財政調整は戦前の昭和12年からあり、いろいろな形を取ってきている。本当の地方財政調整は何かということも議論してほしい。日本の国全体の経済が必ずしも一律ではないという前提は、どうしても否定できないと思う。
- 財政面から見ても、国よりも地方の方が改革のスピードが早い。この5年間に、地方は全体として10.1%公務員を削減したが、国は2.6%である。同様に例えば、埼玉県の平均で、国道100kmを国は43人で管理し、県道の100kmは16人で管理している。その意味でも、1日も早く権限と財源を移譲し、全体としての国家の財政コストを減らしていくことも考えるべき。この工程表案には基本的に大賛成だが、これもスピードを上げて全体として2分の1にできないか、そうすれば、その分だけコストが全体として早く削減できる。
- 地域主権全体の大きな基本理念をどう整理するのかは非常に重要である。そもそも国の中央政府は何をやり、地域の政府は何をやるのか。国のかたちの骨格であり、どう連携するのか、大いに議論の必要がある。一番基本のこの国のかたちをどうするかは、地域主権、行政刷新、国家戦略とも関係する。この一番根底の部分はあまりばらつかせずに一元化した方がよい。
- 理念をどう達成するかという方法論としては、財政調整の問題は、やがて納税者番号制まで行き着く。明確に国と地域のあり方が区分できるかという議論と並行して実現の工程や方法論まで含めてやらなければならない。理念は決定的に大切だが、並行して実行体制や実現の手段等も明確にしていきながら進めた方が、実現が素早くできるのではないか。
- 水平的財政調整を地方自治体間の話合いでするのか、それとも国の仕事とするのか。後者であれば、中央と地方の関係として国の意思が水平的調整に働く。仮に水平的財政調整が必要になったときには、それを国の仕事とするのか、それとも全国知事会の仕事とするのか。
- 神は細部に宿るのか、具体的な法執行の過程で、官僚法学か霞が関法学にちよろまかされておかしくなるのか。今の地方分権論は、これが法執行や予算執行を巡る具体的な過程で大混乱を来している。法定受託事務を限定すれば、ほとんどが自治事務となるが、実際には国からの「技術的助言」でこなす「紐付き」自治事務となる。少なくとも私が見る限り、地方自治体も国に指示を仰ぎ、頭を下げて10分の10の補助金が最も望ましい補助金であるとし、分権論は頂けるものを頂いてからという雰囲気漂う。これは何なのか。定額給付金の話だけでなく、消費者庁のような新たな仕組みを国が作る時と同じだ。住民生活の現場である地域社会に関して、自治事務としてどのように地方政府が制度を仕込んでいくのか、その資金・財源はどうするのか。そうなると、国の補助金がないとできない、人材もないし何もないという議論になり、それでは名前は自治事務にするが全部国で仕切ってもらうということになるという実情があるのではないか。これを断ち切るためにどうするか。結局、理念とも関係するが、最も具体的な現場での法執行の主体と在り方の議論に帰ってくる。大胆に、従来の表向きは出来ているが実際は違うことを、一挙に変えるような考え方や制度改革について考えていきたい。
- 正に補助金がなければ地方はやらない、だから補助金をつけることが国の責任だという「父権主義」との闘いである。今日の資料で理念の部分が控えめなのは、最初から示して押し付け

るのではなく、地方とともに議論を進めながら、理念を共有し、法の執行や現状を変えていくためだ。工程表もスピードアップし、上から被せる番号付けではなく、地域からの運動として自らの情報を自らコントロールして参加するための、納税者番号あるいは社会保障番号のようなものも、電子政府を作って入れていきたい。

- 原口プランの2段階論で進めるべきと思うが、だとしてもビジョンが必要。しかし、ビジョンがないと始められないが、実は進めてみないと分からないという、物事を始める際のジレンマがある。そこで重要なのは、「方向性」を準備しておくこと。そうすれば、進んでいく上で思わぬ事態が起きた時にも、目的地はここだからということで道を変えることができる。

民主党のマニフェストには、地域主権の方向性が明確に2つ出ている。一つは普遍的な意義で、補完性、つまり100年来日本で成熟しなかった民主主義の問題であり、できるだけ未来の決定や、国民の生活の決定権を国民にエンパワーメントしたいということ。もう一つは、今日的意義。現在は大きな歴史的な転換点であり、中央集権的な政府では解決できない課題に対処するため、これまでの中央集権的な国家に代わるビジョンが必要。例えば、これまでは重化学工業のために全国的な道路網や交通網を中央集権的に整備すればよかった。今後は、「コンクリートから人へ」という、ソフトな産業や知識集約産業への移行が必要であり、全国一律での地域興しはできない。これまでの経済政策はトリクルダウン、つまり豊かな地域がより豊かになり、それでおこぼれが頂戴できるという発想だったが、これからは、大地から泉が吹き出るような形で更生していかないと、何がどうなっていくのか分からない時代の変動に耐えられない。そこでまず、民主党が示したこのような漠とした地域主権を目指す方向性を目指しながら、どういう方向にこれから充実させていくのかということで進めていくしかないと思う。

財政調整制度は、ポーピッツというドイツ人が「ドイツは一つ」という言葉で考え出した。世界的に見ると、弱い貧困地域がこれ以上耐えられないから独立するぞという財政調整機能を強め、逆にドイツのようにこんなことを続けられなくなると弱める。つまり国家統合の問題に関連している。財政調整には、日本のように中央政府を媒体とする場合と、地方政府同士が行う場合とあるが、後者の仕組みを採るスウェーデンやハンガリーでは、地域のために必要な税金として納めたものを他の地域に持ってくるのは憲法違反だと問題になっている。

最後に、今や世界の歴史が行き詰っている。ここで議論する問題は、新しいモデルがどこにもない。次のモデルを日本が造るのだというつもりで考えていかななくてはいけないと思う。

- 地方分権改革推進計画案の義務付け・枠付けの部分を見ると、地方分権改革推進委員会の勧告の一定部分の実現の方向が出ているが、見れば見るほど折衝の苦労が分かる。個別行政サービス分野の改革に汗をかくことは必要だが、個別分野から話を進めることにはどうしても限界がある。それと地域主権改革という日本の行政全体の仕組みの基本をどう変えていくかという話とは、分けて考えたい。個別のサービスがきちんとやっていけるよう、国の仕組みを変えて今までとは違うシステムを作るというパースペクティブを持ち、しかも時間的にもできるだけ早くやっていくこと必要がある。そういう複眼的な姿勢を取っていきたい。その中では、財政問題が特に重要である。地方が本当に自分で考えるためには、前提として自主的な財源が必要である。個別の法令改正だけではなく、財政面の問題にも力を入れていきたい。
- 地域主権改革は、誰のためにやるのか。地方自治体のためではなく、国民のためであるという軸は、ぜひ基本に据えたい。中央集権の統治機構で来たために、非常に高コストな社会構造になっているが、これからの時代を展望する中で、自立した国、地方、そして国民であってほしい。その上で、国、地方自治体が最低限しなければならない部分は何か。やはり国民の生活が自立をするということを前提で、しっかりと施策を的確に打っていくという仕組みである。そうすると、財政問題が出てきたが、究極は地方自治体に課税権を持っていくのかというところまで必ず入ってくる。誰のためにやるのかという軸は、基本に置いておく必要がある、

声の強い団体のためにやるとか、そういうことではない。

- 明治以来の大改革を、この内閣がされることを期待している。「廃藩置県」から始まった明治の国家であるが、ぜひ「廃県置州」に向けた大胆な展望を期待したい。工程表案では基礎自治体を重視している。これまでの道州制の議論を一旦リセットし、あくまでも基礎的自治体と国家という観点から、議論が深まっていくことを期待している。地方六団体の中には、指定都市市長会が入っていないが、ある意味で民主党のマニフェストに最も近い基礎的自治体のモデルとして成果を上げているのが日本の政令市であり、発言の場を期待している。

もう一点、「緑の分権改革」について。今政府では成長戦略について準備に入っているが、未曾有の不況であり、地域からエコ、環境で、思い切って成長戦略を描きたい。特区を作っても、次から次へと、早め早めにスタートを切っていくことが日本の新たな成長戦略に繋がると思う。大胆な特区の手法なども考慮すべきと思う。

4 副議長から「地方分権改革推進計画（案）」等について説明があった。

- 総理は「友愛社会」を掲げているが、地域主権改革とは、正に人間の尊厳と自由の革命であり、地域の成長戦略である。今までの議論は「集めて使う」側の議論であり、「富を生み出す」方の議論ではなかった。富を生み出すために、世界にない新しいモデルを作りたい。今までのピラミッド型ではなく、正に水平的なオープンリソースで、ICTも活用し、全ての人が入り、そしてお互いが情報を共有することによってそれぞれが先生になり得る「協働教育」の社会を目指していきたい。

地方分権改革推進計画案では、義務付け・枠付けの見直しと条例制定権の拡大、国・地方協議の場の法制化、地域主権戦略会議の法制化という、フェーズⅠの一番初期でやる法制化の取組を掲げている。国民をエンパワーすることによって、泉のように新たな活力と、そして地域の絆が生まれて来るような社会を目指していきたい。

- ただ今説明があった地方分権改革推進計画は、地方分権改革推進法に基づく計画であり、今回は義務付け・枠付けの見直しを中心としながら、今後、閣議決定の後、直ちに具体的な取組に着手していこうとする、地域主権改革の第一弾である。

5 議長の締めあいさつの後、閉会した。また、今日の議論も踏まえて、原口プランの工程表案については随時見直しをしながら進めていくこととなった。

（議長のあいさつ）

- 大変活発な議論を頂いたことに感謝。皆さん大変多忙であり、御提案も踏まえ、時間設定等も柔軟に行っていききたい。また、お話を伺い、漠としたものでもよいから、理念的な方向性が必要と思った。その想いは、本日の議論の中でうまくまとめていただいたとおりで。正にこの場で、本物の民主主義をつくるのだというくらいの想いであるが、一方ではやはり、お金がここまで足りなくなってしまう状況の中で、必然的にやらざるを得ないという部分もあろうかと思う。そういった歴史的な転換の時期を迎えているということも紛れもない状況だと思っている。したがって、世界の中で日本が新しいモデルをここで示していくぞという気概をぜひ皆様にもお持ち願いたい。今後ともぜひできる限り頻度を上げて議論を続けていくことが何より大事だと思っている。よろしく願いたい。

（次回会議の予定等）

次回会議については、年明けを予定し、地方分権改革推進計画に掲げる関連法案の内容等を示すこととし、具体的な日時等は事務局より追って連絡をすることとなった。

（以上）