

## 第2回 地域主権戦略会議 議事要旨

---

1 開催日時 平成22年3月3日(水) 18:10~19:25

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)、菅直人副総理・財務大臣、平野博文内閣官房長官、仙谷由人国家戦略担当大臣、枝野幸男内閣府特命担当大臣(行政刷新)、上田清司、北川正恭、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、津村啓介同大臣政務官、松野頼久、松井孝治、瀧野欣彌の各内閣官房副長官

(主な議題)

1 開会

2 地域主権改革2法案について

3 今後の進め方について

1) 課題別担当主査の指名

2) 「地域主権戦略大綱(仮称)」の策定に向けた主な課題の取組状況等

4 その他

---

1 冒頭、原口副議長から、地域主権改革の工程表として【原口プラン】に示したとおり、本年夏を目途に「地域主権戦略大綱」(仮称)を策定すべく、開催頻度を上げて議論を進めたい旨が述べられた。続いて、鳩山議長から、今一番やりたいことは地域主権の国づくりであり、地域主権改革2法案により改革の実行力をつけるとともに、国と地方の在り方を抜本的に変えていくため、構成員の御努力、御協力を願いたい旨、あいさつがあった。

2 地域主権改革2法案を今週にも閣議決定の上、国会に提出予定であり、担当大臣として国会での速やかな審議に努めたい旨の副議長の発言に引き続き、逢坂補佐官から概要説明があった。

○ 「地域主権改革の推進を図るための関係法律の整備に関する法律案」では、現在の地域主権戦略会議を重要政策会議として位置付け、体制強化するとともに、「地域主権改革」の法制上の定義を行う。また、義務付け・枠付けの関係法律の一括改正を行うが、地方自治体の条例制定に当たっては、政省令の整備等が前提となるなど関係府省の協力が重要である。

○ 「国と地方の協議の場に関する法律案」は、地方側と3回にわたって実務的検討を行い、合意した制度案骨子を基に作成した。内容としては、官房長官、地域主権改革担当大臣、総務大臣、財務大臣等と地方六団体の代表で構成し、国と地方の役割分担や地方行財政に関する事項など地方自治に影響を及ぼす国の施策について協議を行う。協議は、毎年度一定回数開催するほか、臨時開催も可能とし、その概要は国会に報告する。協議が整った事項については議員に尊重義務を課す。内閣総理大臣はいつでも協議の場に出席し発言することができるほか、議長や議長代行の指定、協議の場の召集を行うなどの関与を行う。

3 地域主権戦略会議の議論を円滑かつ迅速に進めるため、地域主権改革に資する各種検討課題のうち特に喫緊かつ重要であるものについて、論点を抽出・整理するための担当主査として、義務付け・枠付けの見直しは小早川、基礎自治体への権限移譲は前田、ひもつき補助金の一括

交付金化は神野、出先機関の抜本的改革は北川の各氏がそれぞれ指名された。また、今後の進め方として、戦略大綱の策定までに最低でも6回程度本会議を開くイメージが示された。

続いて早速、各課題の取組状況等について各担当主査から報告がなされた。

(義務付け・枠付けの見直し)

- 第3次勧告事項のうち第1次見直し分以外については、今月下旬の各府省からの回答後、戦略会議での議論、政治折衝により見直しを強力に進めるべき。
- 今後の見直し対象となる義務付け・枠付けとして、「施設等の基準」、「国等の関与」、「計画等の義務付け」ごとにどのようなものがあるか紹介された。
- 地方分権改革推進委員会でも義務付け枠付けの見直しに携わったが、各府省の抵抗は相当なものであり、今回の見直しは、政治主導で強力に進めていただきたい。

(基礎自治体への権限移譲)

- 第1次勧告に掲げた事務を対象に、各府省において移譲の可否を検討中。各府省の回答を戦略会議へ報告し、本年夏を目途に策定予定の戦略大綱に盛り込む。
- 福祉・まちづくり・子育てなどで住民中心の行政に転換したいくために、基礎自治体への権限移譲はぜひとも必要。
- 市町村は、住民の要望やクレームを受け、また住民との協働を創り出している。あらゆる分野で基礎自治体への思い切った権限移譲を行う、住民に身近な所で総合行政を実施すべき。
- 福祉やまちづくり、子育て支援策等で、関連する事務・権限が都道府県と市町村とに分かれているのを市町村に移譲していくことで、住民の暮らしをトータルでサポートしていくことが可能になる。関連で、長岡市は特例市として、都市公園と子育て施設の一体整備や、福祉の視点を反映したコンパクトシティ整備など、ユニークな取組みを行っている。

(ひも付き補助金の一括交付金化)

- まず関係府省ヒアリングで1回目の論点整理。その後、地方側ヒアリングで2回目の論点整理。3回目は海外の状況調査や一括交付金化の基本的考え方を骨子にし、戦略大綱に向けて、できる限り関係府省及び地方側の意見を踏まえつつ進めていきたい。
- 一括交付金化は、現行の補助金、交付金の改革であり、地方自治体に対する補助金又は交付金は、可能な限り特定目的に限定するのではなく、交付する際は、地方自治体はその権限の範囲内において政策的な裁量権を行使する基本的自由を奪うようなものであってはならない。
- 一括交付金の制度化の前提として、経常経費か投資経費か、さらには、現金給付なのか社会保険負担なのか、サービス給付なのかを整理する必要がある。また、一括交付金の対象外とされている「社会保障・義務教育関係」についても分類し、除外の範囲を整理する。また、災害復旧や防衛施設に関する特定の地域の交付金どうするかという論点もある。
- 一括交付金の制度設計は、経常経費と投資経費の分野を無視し用途を特定しないのか、それとも、いくつかの分野作りをして区分するのが論点になる。一括交付金の総額の決め方、各自治体への割当てのルールはどうか。場合によっては受取り手別、自治体ごとに段階的に行っていくことも論点になる。国の関与をどのように残すのかも論点になる。

(出先機関の抜本的改革)

- 地方側もよほど覚悟を決めないと、実質的に出先機関の移管は必要ないことにもなりかねない。全国知事会の出先機関改革PTが3月末に取りまとめる中間報告について、地方六団体等と議論していきたい。また、受皿として、関西広域連合の動きにも留意したい。
- 出先機関改革が単なる国と地方の権限争いと映ることのないよう、国民や地域住民にとっての意義とメリットを明らかにしていく必要がある。
- 行政刷新会議との役割の調整・連携について、今後、検討していく必要がある。いわゆる「事業仕分け」とここで扱う役割分担の見直しとは、観点や物差しが異なる。

- 改革の対象範囲は、国と地方の役割分担の考え方に結果として連動する。最初に全部仕切ろうとすると動かなくなるので、どこからどう手を着けるのか、走りながら考えていく。その上で、個々の事務権限の取扱いをどうするのか、というフェーズに移行していきたい。
  - 財源・人員の取扱いは、出先機関改革を進める上で避けて通れない。実質的にワークする仕組みをどのように作るかが重要である。
  - 広域性をキーワードとする権限移譲の阻害要因について、都道府県域を超えるような権限行使の連携の在り方、広域的な受皿をどのように考えていくかを検討していきたい。
  - 実効性の確保が鍵。実現に向けて可能なところから取り組むことや、積極的に手を上げた地方自治体から先行実施するとか、全国一斉・一律ではないものを許容する仕組みも考えていく。そうした柔軟な取組みを組み込んだ多段階的なスケジュールもあるのではないかな。
  - 改革全体の運動論と連動した力技となり、国民の理解が重要。相当な覚悟で取り組む必要
- 4 議題全体を通じて、意見交換が行われた。
- 義務付け・枠付けの見直しの対象は自治事務か。また、補助金が出ている部分と出ていない部分があるのか。これらの点が分かる資料があればよい。
  - 対象は自治事務である。最初からそういう土俵設定をしている。もちろん、法定受託事務だからといって聖域ではないが、今の段階では別の問題と整理している。補助金との関係は、法令上の明確なリンケージがあるものは少ない。実質的、政策的には表裏をなしているものがあるだろうが、よく調べてみないと分からない部分も多い。
  - ということは、根拠法があるものと、事業要綱や補助金の交付要綱によるものとを区別して列記してもらった方がよい。
  - 最終的な「国のかたち」がどうなるのかが見えない。これが基礎自治体への権限移譲についても問題となる。職員の削減、組織のスリム化をしている中で、いきなり権限移譲と言われても受けられないと基礎自治体は言っている。結局、基礎自治体とはどれぐらいの規模、組織であるのかを先にイメージしないと、職員も増やせない。ある程度の規模があれば受皿になれるが、大都市の基礎自治体ですらそれができない。
  - これから出先機関改革を行うときに、基礎自治体では事務・権限の全部は受けられないので、広域行政の役割が重要になるが、「国のかたち」の中で広域自治体や広域行政のかたちが見えていないことは、非常に不安になる。
  - 地方自治体を運営する際に困っている部分は、国でしか制度改革ができない部分。特に社会保障関係経費は、大阪府では1年間で220億円も増えた。どれだけ職員の人件費等を削り、府の裁量部分を削っても、捻出できない。理屈では地方交付税で措置されているが、交付税は基準財政需要額で積んでいるだけで、本来のキャッシュが来ているのかも分からない。国の決定事項によってお金が出ていくときに一括交付金でもらっても、お金に色がなければ、結局義務的な経費に回ってしまい、裁量的な政策ができないことになってしまう。
  - 全国知事会が主張する国と地方の税財源配分「5対5」というのは、乱暴な議論だ。国の仕事と地方の仕事を融合型でいくのか、分離型でいくのか。決定したところがきちんと財源まで最後まで責任を持つのかどうか。いまは融合型になっているので、国が決定しても、仕組み上地方がお金を出さなければならない。先にその仕組みをきちんと議論しないと、いくら一括交付金をもらっても、自由に使うことはできない。イギリスでは、国と地方の税財源配分は「7対3」だが、その「3」の範囲内で地方は完全な自由を有している。それでも構わないと思う。現状では、国と地方の関係として、決定と負担と責任がごちゃ混ぜになっているが、その点を整理しないと、地方自治体には結局自由裁量が生まれにくい。
  - 積極的に権限を移譲するためには、受け手が受けられないというのであれば、府が市を飲

み込むといった垂直統合も容認してもよいのではないか。受けられないところに受けさせようとしても無理な話である。横の統合である市町村合併は一応一つ区切りを付けたが、縦の統合ということも、国のかたちとしてあり得るのではないか。

- 戦略大綱を作ったらすぐ再来年度の予算案に反映させるためには、積極的に手を挙げたところいくつかの措置をするという仕組みを作っておいた方がよいのではないか。
- 府と市の話なら分かるが、出先機関の話は分けて考える必要がある。広域的な連合も受皿とするとすると、大規模な議論になってしまう。
- 埼玉県でも市町村にどんどん権限移譲している。いったん都道府県が受皿となり、一時的に都道府県が預かる形にした上で、市町村にお願いするという手はあるかもしれない。
- 原口プランの工程表については大方評価しているが、「地方政府基本法」等も含め、各課題の基本的な方向性がバラバラにならないよう、平成 22 年夏の時点で一度全部状況を取り揃えた方がよいのではないか。また、出口に当たる「地域主権推進大綱」についても、平成 25 年夏では遅いのではないか。ぜひ総理のリーダーシップで 1 年ぐらい前倒しをお願いしたい。
- 施行するまでに必ず少し時間が掛かる。具体的に法律や条例等が施行される過程で内容が見えてきて、国のかたちを変えるという部分が明らかになる。抽象的なものが出て、有権者には中身がよく見えない。せめて 1 年ぐらいは前倒してはどうか。
- 基礎自治体のサイズの問題は大きな話だが、しかし垂直統合なのかどうか。市町村合併の大きな話が済んだとしても、それを自発的に進めていくことは非常に重要になるのではないか。市町村合併はもう終わりだとして閉じてしまうと、なかなかうまく進まないところもあるだろう。この点は意見調整をしなければならないところかもしれない。
- 市町村合併にあたっては、住民がどう思っているのかが重要。基礎的自治体の首長と住民の間で意識に差があるケースもあるのではないか。
- 基礎的自治体にとっては、人員・財源の問題に尽きる。特に役所の職員にやらされている意識が強い。
- 地方政府基本法で柔軟な枠組みを作ることで、そういったケースはカバーできる。
- 特区制度の活用もあり得る。地方自治体に自発的に特区申請をさせて先行例として定着させてはどうか。
- 最初はやらされている意識があるとはいえ、地方公務員にはやれる能力はあり、やればできるし、力は伸びる。当然、組織的な後押しや能力をアップさせる仕組みなどは必要である。
- 出先機関改革の関係は、地域により受皿に差があることを踏まえ、国としても積極的に特区制度を活用して改革を進めることもあり得る。出先機関改革はこの会議で主体的に進めてほしいが、事業仕分け的な手法が必要な場面等があれば、刷新会議でも協力していく。  
義務付け・枠付けは国が地方自治体に対して掛けている「規制」の一種であり、規制改革の一環として、仕分け的な手法を使って対応することの 1 つの手法ではないか。  
独法・公益法人改革において、地方自治体が会費その他を支払わせられているケースを探している。その点でも知恵を貸していただきたい。
- 制度論で行くのか、それとも逆革命的な運動論が必要なのか。
- 「地域のことは地域で決める」という補完性の原理は重要な原点。その観点から言うと、道府県と市の統合は、分権を進める反面、集権にもなり得る点で、諸刃の刃。また、事務によって、合併のメリットの有無が分かれる。地方自治体が自ら合併するかしないかを選び、同時に発生するメリット・デメリットを自らで解決していくことが重要だ。
- 出先機関改革をやるときに全国知事会で仕分けをやると、国がやるもの、都道府県がやるべきもの、広域行政でないといけないものの 3 つの分類がどうしても出てくる。受皿がないままだと、また全部国でやることになってしまう。

- 関西広域連合も彼は10数年やっているがまだ合意が取れない。各大名に廃藩置県をやれと言っても無理な話であって、政府がある程度国のかたちはこうあるべきだということを示さないと、なかなか受皿づくりが進まない。
  - 広域自治体と基礎自治体というのをきちんと整理して国のかたちがどうあるべきか。菅副総理が言った単純サービス以外の部分は国がやるのか、それとも間に一つ広域政府が入るのかなど、国のかたちのゴールを示していただきたい。
  - 広域行政がないなら「無し」とはっきりしてもらえれば分かりやすいが、どうなのか。現政権では道州制はやらないということで進んできているので、基礎自治体と国という形でいくのか、その間に広域行政が入るのかを固めないといけないのではないか。
  - 今日は地方議会の話が出ていないが、地方議会が阻害要因になるのかそれとも自分たちも遅れないように動くのか。そこがポイントだ。
  - 首長としては、正直言って今の方が楽だから、相当なメリット、インセンティブがあれば皆で組ませてもらうと言う話になるが、そうでないとなかなか手を挙げることはない。関東では広域連合をやると言う方向になっているか。
  - 関東の八都県市では、半年問題提起して半年後に答えを出す、つまり1年後に動き出すというルールを作って動いている。近く環境問題について広域連合を設ける方針を決めている。
  - 出先機関の原則廃止PTで検討を進めているが、最終的には、仕分け結果を正に受けるか受けないかという対立になる。しかし、先行的な取組みを認めていくことさえ決めれば、先行組がどういう結果を出しているのかを総務省等がどんどん情報公開していくことで、遅れているところが手を上げざるを得なくなる。各地方自治体の取組みの評価、順位付けが意外となされていないため、今は皆安心しているが、情報公開が進めばあせってくる。
- 5 閉会に当たり、副議長から、1) 民主党政権としては道州制を放棄したわけではない、2) ICT化して今の仕事のやり方が根本から変わるのであり、権限は来るが仕事だけ多くなる人だけ多くなるという話にならないようにしていきたい、3) いずれにせよ23年度の終わりから24年度の始めくらいにはもう姿が見えていると言うスピード感でやらせてもらいたいと考えている旨のあいさつがあった。

(次回会議の予定等)

次回会議は、3月下旬を目途に、義務付け・枠付けの見直しと基礎自治体への権限移譲等を中心議題として開催の予定。また、今日の会議を具体的な作業の事実上のキックオフとして、戦略大綱の策定までの間、場合により6回から7回程度開催の見込みあり。(また、この間適時に国と地方の協議の場を開催する可能性もありとして、協力要請があった。)

(文責 地域主権戦略室 速報のため事後修正の可能性あり)