

2009年4月22日

## 霞が関の解体・再編と地域主権の確立

民主党 分権調査会  
会長 玄葉 光一郎

### I. 基本理念

#### 1. 基礎的自治体重視の新しい「国のかたち」

- 霞が関の組織と地方を支配する権限を解体し、新たな中央政府を樹立する。その結果、霞が関に支配され続けていた自治体は、地域のことを地域で決める主権を回復する。
- 中央集権制度を抜本的に改め、日本の統治の仕組みを分権型社会に変えることで日本全体を再生する。地方のことは権限も財源も地方に委ねることにより、陳情政治からの脱却を図り、国会議員も国家公務員も国家レベルの仕事に専念できるようにする。
- 地方分権国家の母体を、道州のような広域自治体ではなく、住民に一番身近な基礎的自治体とし、全国を最終的には 300 程度の基礎的自治体にすることを目標とする。生活に関わる行政サービスをはじめ、基礎的自治体が対応すべき事務事業が全て行えるよう、権限（立法権・執行権）と財源を大幅に移譲し、国と基礎的自治体による新たなる「国のかたち」をめざす。
- 中央政府の役割を、外交、防衛、危機管理、治安に加え、食料、エネルギーを含む総合的な安全保障、教育・社会保障の最終責任、通貨、市場経済ルールの確立、国家的大規模プロジェクトなどに限定する。
- 基礎的自治体が担えない事務事業については、当面は広域自治体が、広域自治体が担えない事務事業については国が担うという「補完性の原理」を徹底する。
- 中央官僚による地方支配の源泉、利権の温床となっている中央からの個別補助金は全廃する。地方交付税を含め、地方固有の財源を保障する真の地方自治を実現する。中央・地方とも補助金に関わる人件費と経費を大幅に削減することで、財政の健全化にもつなげる。

#### 2. 自治体の多様性を踏まえた地域主権

- わが国には人口約 360 万人の横浜市から人口約 200 人の青ヶ島村（東京都）まで多様な基礎的自治体が存在する。また離島や山間地など、基礎的自治体が置かれている地理的条件も様々である。そうした基礎的自治体の多様性を尊重した地域主権を推進する。
- 自治体は財政の健全化、行政サービスの向上など不断の自己改革を行うと

ともに中央政府から権限・財源・人材を奪い取る気概が必要である。一方、国は自治体に対して適切な支援を行うことなどで、どこに暮らそうとも安心な国を目指す。

## II. 当面目指すべき国のかたち

- 本報告では、2007年5月にまとめた中間報告を踏まえ、上記の新しい「国のかたち」に至るまでの、過渡的な（5～10年後）国と地方のあり方のイメージを提示する。

### 1. 霞が関の解体と再編（新たな中央政府の樹立）

- 省庁に対して資料提供等の強力な権限を持った「行政刷新会議」を設立し、霞が関にメスを入れる。同会議の下、下記の改革を進め、新たな中央政府を構築する。
  - ・ 国の役割を大幅に限定して事務事業の多くを地方へ移譲するという観点から事務事業の見直しを集中的に行う。
  - ・ 地方の自由度を高めるため、法令による義務付け・枠付けを大幅に見直す。
  - ・ 霞が関の出先機関である地方支分部局は、原則廃止し、国と地方の二重行政を解消する。
  - ・ 国の役割を大幅に限定することに伴い、各省庁の業務はスリム化される。そのため、省庁を再編することも含め、省庁のあり方を抜本的に見直す。その際、子どもや家庭に係わる問題について一元的に政策立案・遂行する「子ども家庭省」を設置するなど、霞が関の縦割り行政を是正する観点を重視する。
  - ・ 民主党はかねてから国会議員定数の1割以上削減を提案しているが、国の役割を限定することに合わせて定数をさらに削減することを検討する。
  - ・ 国と地方の協議を法制化し、国と地方の関係を「上下・主従の関係」から真の「対等・協力の関係」へと改めることで、地方も政策遂行の責任を共有する。
- これらの改革により、国・基礎的自治体・広域自治体の役割を下記の通りとする。

#### 【国の役割】

- ・ 外交、防衛
- ・ 危機管理、治安、食料・エネルギーを含む総合的な安全保障
- ・ 立法・司法
- ・ 国民の生存に関わる最低水準の確保

- ・ 通貨、市場経済ルールの確立
- ・ 教育・社会保障の最終責任及び主な現金給付サービス
- ・ 国家的大規模プロジェクト
- ・ 規模の観点から国が行うことが不可欠な事務事業 など

#### 【基礎的自治体の役割】

- ・ 上記の国の事務事業以外は基本的に基礎的自治体が行う（特に個人の生活や家族・家庭生活を補完する事務事業）

#### 【広域自治体の役割】

- ・ 市町村の事務事業のうち、広域的に実施することが必要であるといった理由により、市町村が担えない事務事業

## 2. 自治体の再編

### (1) 再編の全体像

- 国から都道府県・基礎的自治体に対して大幅に事務事業を移譲する。それとともに都道府県が担っている事務事業の2／3程度を基礎的自治体に移譲する。
- その結果、国と都道府県の役割が大幅に縮小し、基礎的自治体の役割が大幅に拡充される。
- 国・都道府県・市町村の事務事業に応じた公務員数とするとともに、国から地方に支出される個別補助金を廃止することにより、国家公務員の総人件費を削減する。国から都道府県・基礎的自治体、都道府県から基礎的自治体への人的資源の再配分を促進する。

### (2) 基礎的自治体の執行権の拡充

- 自治体の自主性を尊重しつつ、第2次平成の合併等を推進することにより、現在の市町村を当面700～800程度に集約し、基礎的自治体の能力の拡大に努める。政権獲得後3年目までに基礎的自治体のあり方の制度設計を進め、その後に第2次平成の合併を行うこととする。
- 合併等により集約をする市町村に対して一定期間、一括交付金の算定で優遇措置を講ずる。
- 基礎的自治体の能力拡大の程度に応じて、当該自治体が担う事務権限を設定する。その際、人口30万人程度の基礎的自治体については、現在の政令市と同等レベルの事務権限を設定できるようにする。
- 基礎的自治体が担うことを期待される事務事業を規模の面などから担えない場合には、広域連合制度を活用するなどして、近隣基礎的自治体もしくは都道府県が当該事務事業を担うこととする（広域連合設立時における総

務大臣や都道府県知事の認可を不要にするなど、広域連合制度をより活用しやすい制度に改める)。

### (3) 広域自治体の執行権の縮小

- 基礎的自治体への事務事業の移譲により、5～10年後には都道府県の役割は現在の1/3～1/2を目指す。(国から基礎的自治体に移譲する事務事業のうち基礎的自治体が規模の面などから担えないものは、当面都道府県が担い、段階的に基礎的自治体に移行する。また、現在の都道府県の事務事業である産業振興、都道府県立大学・研究機関、大規模災害対応、河川などについても、当面都道府県が担っていく。)
- 第2次平成の合併等によっても規模拡大に至らない基礎的自治体に対する権限移譲は限定的なものとなることから、小規模な基礎的自治体が対応できない事務事業は引き続き都道府県が担っていく(広域連合制度を活用するなどして近隣の基礎的自治体が担う場合はこの限りではない)。
- 国の地方支分部局を原則廃止した後、現在の地方支分部局の事務事業である河川(県域を越えて流れるもの)管理等の広域的対応が必要な事務については、都道府県が連携し、広域行政機能を強化することによって対応する。
- 政令市に対する都道府県の役割は、政令市と他の市町村との調整に限定する。
- 当分の間、広域自治体は道州によらず、現在の都道府県の枠組みを基本とする。ただし、都道府県が合併することや都道府県の枠組みを残したまま連合を組むことは、地域の自主性に委ねる。

### 3. 自治体の立法権の確立

- 政府の地方分権改革推進委員会が「第2次勧告」で示した義務付け・枠付けの見直しは最低限度のものである。自治体の立法権を確立すべく、同委員会が見直しの対象外としている4,389条項について、下記の方針に沿って更なる見直しを進める。
- 法令のうち住民の生活に密接に関係するものについては、①法令の規定を廃止する、②法令に条例で変更できる(所謂「上書き権」)旨や③地方の条例に委ねる旨の規定を設けること等により、例えば、認可保育所の設置基準や公営住宅の入居要件など、地域住民の視点に立脚した形で事務事業の基準等を決められるようにする。ただし、医薬品の承認、原子力発電の安全確保といった人命や環境に重大な影響を及ぼす事務事業の基準、義務教育の一定水準を確保するための基準などについては、中央政府が決定する。
- 国民生活に直結する分野の義務付けについては、半年から1年間で見直し

を進め、自治体が国の法令を上書きできるようにするなど、関係法令を改正する。

#### 4. 自治体の財源の確立

- 地域で決めたことを確実に実行できるようにするため、使途が自由な財源を自治体が安定的に確保できるようにする。
- 霞が関による地方支配の根源である「ひも付き補助金」を廃止し、自治体の自由度を高める。

##### (1) 補助金等の一括交付金化

###### ①一括交付金制度の創設

- 現在国から地方に交付されている全ての補助金等を廃止して、自治体が原則としてその裁量により使途を決めることができる一括交付金に改める。その結果、住民のニーズに合った良質なサービスの提供が可能になる。

###### ②一括交付金の交付基準

- 各自治体に交付される一括交付金の額は下記交付額A、交付額Bの合計額とする。
  - ・ 交付額A：義務教育、生活保護、国民健康保険、老人保健医療、介護保健事業など、国が積極的に役割を果たすべき部分  
⇒事務事業を適正な水準で実施するために必要な財源のうち、国が負担する額として算定した額（＝基本的には、現行基準による支出額）。
  - ・ 交付額B：公共事業や下水道など、交付額A以外の部分  
⇒一括交付金制度の創設に伴う経費の節減分を除いた上で、格差是正の観点から、自治体の財政力や財政需要等を反映する指標を用いること等により算定した額。
- 基礎的自治体の執行権の拡充に合わせ、基礎的自治体に重点的に配分する。

##### (2) 新たな地方財政調整等に関する制度の創設

- 自治体が事務事業を適正な水準で実施するために必要な財源を確保できるようにする。
- そのため、一括交付金と地方交付税の一本化を含め、現行の地方交付税制度よりも財源保障と自治体間の財政調整の機能を充実・強化した、地方財政調整等に関する新制度を創設する。
- 自治体が安定して運営できるようにするため、中央政府が頻繁かつ恣意的に、自治体に交付する額を変動できない仕組みとする。
- 国から地方への事務事業の移譲により、地方の役割が拡大することに合わ

せて、新たな財政調整等に関する制度の原資を拡大していく。

(3) 国の直轄事業の地方負担金制度の廃止

- 道路・河川・ダム等の全ての国直轄事業における負担金制度を廃止し、地方の約1兆円の負担をなくす。
- 負担金制度の廃止により、各自治体に交付する地方交付税の額が減らないように措置する。
- その結果、自治体が従来負担金に充てていた財源の使途を自由に決めることができるようになるという効果も期待できる。

(4) その他

- 基礎的自治体の執行権を拡充し、広域自治体の執行権を縮小することに伴い、現在の都道府県と市町村の税源配分のあり方について検討する。

**5. 自治体のガバナンス強化・コミュニティの再生**

- 国から地方に事務事業を大幅に移譲することに伴い、地方議会の条例立案等の機能強化を図る。また、議員数や議員の任期など地方議会に対する法律等の画一的な縛りを極力撤廃して、地域の実情にあった議会運営を自治体自らの選択によって行うことができるようにする。
- 分権型社会に移行することにより、地方議会の責任や役割が拡大する。サラリーマン等も地方議員になることが容易となるように制度改正を進め、より広く人材を活用できるようにする。
- 自治体の財政の健全性を高めるとともに、住民に対する説明責任を果たすため、監査制度を充実強化するとともに、新しい会計制度の整備を進める。
- 政令市もしくは合併により面積・人口が大きくなった自治体において、政令指定都市の区や合併前の市町村などを単位とし、一定の権限をもった自治区を設けることができるようにする。
- 都市部ではコミュニティの意識が希薄となっていること、農山漁村部では過疎・高齢化によりコミュニティが崩壊しつつあること等も踏まえ、コミュニティの中心的な活動主体となりつつあるNPOに対して、税制改革等を通じて財政基盤強化のための支援を行い、コミュニティを活性化させる。
- 市民等が自立した活動を展開し、公共サービスの提供者となる「新しい公共」を促進する。

**終わりに**

民主党は政権交代によって、地域主権を確立し、基礎的自治体を重視した新しい国を創る。

以上