

分権型社会のビジョン（中間報告）

『豊かな自治と新しい国のかたちを求めて』

～「このまちに住んでよかった」と思えるように～

地方財政自立のための7つの提言と工程表

平成18年5月11日
新地方分権構想検討委員会

目 次

はじめに	1
1. 分権改革の5つの視点	4
(1) 暮らしの安全・安心をつくる	4
(2) 東京一極集中から多様な地域をよみがえらせる	5
(3) 自分たちのまちのことは自分たちで決める	7
(4) 住民に近いところへ力を集める～ニア・イズ・ベター	7
(5) 内政の政策立案に地方が参画し、更なる分権改革を断行する	9
2. 分権改革への地方の参画	12
【提言1】「地方行財政会議」の設置	12
～「国と地方の協議の場」の法定化	
3. 分権改革の税財政面での具体的方策	14
【提言2】地方税の充実強化による不交付団体人口の大幅増	14
【提言3】「地方交付税」を「地方共有税」に	16
～法定率を見直し、特別会計に直入、 特例加算・特別会計借入を廃止	
【提言4】国庫補助負担金の総件数を半減（一般財源化）して約200	22
とし、地方の改革案を実現	
【提言5】国と地方の関係の総点検による財政再建	25
【提言6】財政再建団体基準の透明化、首長・議会責任の強化、	28
住民負担の導入	
4. 分権改革の推進方策	33
【提言7】「新地方分権推進法」の制定	33
～今、改めて、国民・国会の力で分権を	
5. 分権改革の工程表	36
おわりに	37

はじめに

「未完の改革」をもう一度動かすために

国会が地方分権の推進を決議¹したのは平成5年（1993年）だった。それから13年。日本の分権改革はどこまで進んだのだろうか。

たしかに、平成7年（1995年）に地方分権推進法が施行され、その後6年間続いた「第一次分権改革」は、自治体を「国の下請け機関」とみなしてきた機関委任事務制度を廃止し、国と地方を法制度上、「上下・主従」から「対等・協力」の関係に変えた。さらに、地方の税財政に焦点を当てた平成14年（2002年）からの「三位一体の改革²」は、国から地方へ3兆円の税源移譲を実現した。

いずれも、明治の近代国家形成期から昭和の高度経済成長期までの時代に、この国の基本的なかたちとして機能してきた「国が決めて地方が従う」という中央集権の原理を、「自分たちの地域のことは自分たちで決める」という自治・分権の原理へ、歴史的に転換する貴重なステップだった。

しかし、権限と組織を頑なに守ろうとする中央省庁の壁は厚い。「三位一体の改革」では、3兆円の税源移譲は実現したとはいっても、そのための財源を生み出すために必要だった多くの国庫補助負担金の廃止は見送られ、国の強い関与を残したまま国の補助負担率を引き下げる手法が乱用された。地方の自由度は高まらなかった。

初めて設置された「国と地方の協議の場³」も、十分に機能したとはいえない。

国の代表である閣僚と地方の代表である地方六団体のトップが、分権型社会の内政システムの変革に向けて、「対等・協力」の原理に基づいて、建設的に協議して合意するという姿には、ほど遠いものだった。

最も深刻なことは、地方側が努力をしたにもかかわらず、この改革が多くの

¹ 国会が地方分権の推進を決議・・・平成5年（1993年）6月、衆参両院で行われた「地方分権の推進に関する決議」のこと。これを契機に、「地方分権推進法」、「地方分権推進委員会」「地方分権一括法」など、その後の地方分権改革の流れがつくられた。

² 三位一体の改革・・・国と地方の税財政制度に関する改革のことで、①税源移譲、②補助金改革、③地方交付税改革の3つが対象となったことから「三位一体の改革」と呼ばれた。

³ 国と地方の協議の場・・・平成16年度に地方が提出した国庫補助負担金の改革案等を協議するために設置され、現在も継続して設置されている。国の代表（官房長官、関係大臣）と地方の代表（地方六団体の代表者）が参加。

人々の圧倒的な共感を呼んで進められたとは言い切れないことである。国民の目には、「国と地方の間の権限と資金の奪い合い」のように受け止められ、「国であれ、地方であれ、うまくやってくれるならどちらでもよい」という声すら聞かれた。

日本の地方分権はなお、「未完の改革」にとどまっている。多くの国民の共感を呼び起こし、それを支えに改革をもう一度動かさなければならない。

この13年間の過程で得られた成果と経験を活かし、残された多くの課題を乗り越えるためには、国民に夢を与える分権型の国の仕組みと社会の将来像を示し、暮らしに必要な公共サービスを効率的・効果的に提供し、文化や産業などの地域の個性を活かしたまちづくりができ、住民から信頼される自治体の姿を描くことが必要である。本委員会は、未完の改革をもう一度動かすために、分権型社会のビジョンと実現のための方策を提案する目的で設置された。

中間報告の位置づけ 最終報告に向けての論点

分権改革は、人々の手の届く空間に、子育て・教育・福祉といった人々の暮らしを支えるサービスを、人々の合意と負担に基づいてつくる社会を実現させる。

その意味で、日本の民主主義を活性化させる重要な政治改革の1つといえる。

従って、憲法のあり方、国と地方の関係、自治体の組織、住民参加の手法などにいたるまで、広い範囲の改革作業になる。

今回まとめた「中間報告」は、地方分権の基本的な視点とあわせて、その重要な基盤の1つになる税財政改革についての提言である。政府が平成18年（2006年）6月に策定する予定の「経済財政運営と構造改革に関する基本方針2006」（骨太の方針2006）⁴において、国と地方の税財政改革の方向を改めて示すことが予想されるため、日本の分権改革に重大な関心を寄せる本委員会として、長期的にみた全体像を描くのに先立ち、目指すべき税財政改革の考え方とそのための7つの提言を緊急に取りまとめた。

⁴ 「経済財政運営と構造改革に関する基本方針2006」（骨太の方針2006）・・・経済財政諮問会議が策定する予定の日本の将来ビジョン2006年版。構造改革の基本的な方針をまとめるもの。

最終報告は、本年12月をめどに、「分権型社会のビジョン」としてまとめる。

その論点には、地方自治の規定を強化する憲法改正の必要性、国と地方の役割分担、内政事務をめぐる国と地方の二重行政の解消、基礎自治体としての市町村と広域自治体としての都道府県の関係、地方議会のあり方、市町村へのシティ・マネージャー制度導入の可能性、自治体職員が自治体間を自由に移動できる仕組み、自治体間・職員間での競争を一層促す仕組み、究極的な分権型統治機構としての道州制の可能性といった課題が考えられ、幅広い視点で議論を深めて、あるべき姿を描く。

その際の議論の底流には、主として、次の4つの基本的な問題意識を置くことになる。

- ① 国民に夢と希望を与える社会とは何か
- ② 住民が必要とするサービスを自治体が提供するためにはどうすればよいか
- ③ 住民が満足し納得し信頼する効率的・効果的な自治体をどう実現するか
- ④ 住民と自治体が役割分担しながら、連携・協力し、地域の経営を行っていく「協働自治」をどう実現するか

なお、委員の中には『郵便、警察、義務教育、道路、電気、新聞配達、生活保護の7つの基礎的なサービスをユニバーサル・サービスとして提供しているのは日本だけで、これからは住民の選択に任せて自治体間で差があってもいいのではないか。』という意見もある。このような「選択の余地や自治体間で差のある社会」という考え方の是非を含め、国と地方のあり方を超えた「国や社会のかたち」についても議論を行う予定である。

1. 分権改革の5つの視点

(1) 暮らしの安全・安心をつくる

この国では今、子供たちを傷つける犯罪が相次ぐなど、地域の暮らしの場で安全・安心が揺らぎをみせている。また、若者や中高年の失業率はきわめて高く、地域によって、個人によって、所得の格差も生まれている。

さらに、自分以外の人間との絆を見つけだせず、自殺やひきこもりも増えている。

山村や離島に目を転じれば、とまらない過疎化が多くのコミュニティを崩壊させた。その結果、これまで地域の財産として守られてきた山林や棚田などが荒れ、土砂崩落や河川氾濫などの自然災害をこれまで以上に拡大させる問題が起きている。

社会が危機に陥るとき、人間は将来についての希望まで失ってしまう。

少子高齢化が進み、人口減少社会がやってきた今、住民、地域の非営利団体（NPO）、企業との広範な協働による高齢者向けの保健・医療・福祉サービスの充実をはじめ、これまで以上に地域社会における互助の精神を大切にして、地域の育んできた歴史・文化・生活を維持し、発展させていくことが重要となっている。子供たち、お年寄り、障害のある人、働きながら家族を支える人など、一人ひとりのニーズと地域のかたちに応じたきめ細かな公共サービスを地域で提供することにより、多くの人々が、心が満たされ、希望と喜びをもって暮らすことのできる成熟した社会をつくらなければならない。

日本という「くに」、その中の地域社会で暮らす人々が、信頼しあい共感しあえる自由な社会を支える基盤を、もう一度つくりなおす必要がある。失敗しても絶望に陥らないためのセーフティネット、もう一度やり直せるためのセーフティネットを再構築して、安全で安心な私たちの国と地域社会を再生しなければならない。

人間同士の絆を強め、コミュニティを再生させるには、市場に委ねてあるがままに任せればよいというわけにはいかない。住民の生活に密着し、住民の声に応じたサービスを提供できるのは地方である。その役割を増やしていかなければならない。

戦後の日本は、敗戦の焼け野原から経済の発展と国民生活の安定を求めて立ち上がった。重化学工業を基盤とした同一規格・大量生産型の社会システムをつくり、国の主導によって、中央省庁の縦割り構造に応じた画一的な行財政運営が行われてきた。これによって、目覚ましい経済成長を遂げ、国民の所得水準も向上した。しかし、多くの国民が、日常生活の中で精神的なゆとりや心の豊かさを十分に実感できなかった。

平成5年(1993年)、地方分権の推進をうたった衆参両院の国会決議で、「ゆとりと豊かさを実感できる社会」を目標に掲げたのは、21世紀の国をつくる理念として、人々の創意工夫や絆を大切にする分権型社会にこそ「ゆとりと豊かさ」があると考えたからにはほかならない。それから13年がすぎた今、「ゆとりと豊かさ」が実感できる社会に近づいたとは思えない。原点に戻って、経済成長だけを優先する画一型社会から、安全・安心を優先する分権型社会へと、この国の目標を改めて転換させなければならない。

もちろん、この安全・安心を優先する分権型社会は、地方が住民の安全・安心のみに活動を限定することを意味するものではなく、地域経済の活性化や住民が未来に夢を感じることでできるまちづくりなども行う社会であることは言うまでもない。

なお、委員の中には、『「住民の安全・安心を優先する社会」か「経済成長を優先する社会」かについても、住民が選択できるシステムとすべきである。』との意見もある。

(2) 東京一極集中から多様な地域をよみがえらせる

危機は経済社会の構造にもある。

ひと、仕事、情報、カネの東京集中は一向に変わっていない。地域の中でも、中枢都市だけに向かうなど、二重、三重の集中現象が起きている。この結果、中小都市の衰退や中山間地域・離島の過疎化はひどくなり、少子高齢化が引き起こす人口減少とあいまって、地域の活力は急激に失われている。

国のかたちとして、首都に様々な資源を集中させる構造の転換を図り、多様な地域をよみがえらせ、地域の力を再生させていく必要がある。

規模の大きさを競う時代ではない。知恵を競う時代である。自然、歴史、伝統、文化、産業、創造性などの地域の個性を活かした地域づくりこそ必要である。暮らしやすく、文化が息づき、人々が自分たちの地域に誇りが持て、誰にでもチャンスが開かれた社会を、日本各地に生み出すべきである。それらを基盤にすれば、個性ある人々が集まり、新たな情報が生まれ、新たなビジネスチャンスにもつながる。

挑戦の主役は人間と企業である。その主役たちに、大胆に自由と力を与える分権改革が、規制緩和とともに、多様な地域をよみがえらせる源泉となる。国がこと細かに規制したり、画一的な政策を立案して補助金を交付したり、従来の集権的な手法を微修正したりする程度で、地域再生が促されるはずもない。

なお、委員の中には、東京一極集中については、『東京には地下鉄や上下水道など他の地域と比較して早期に整備した社会資本があり、これによる恩恵を東京の住民は受けており（「過去からの補助金」）、これが東京一極集中の原因の1つである。また、東京には幕府から取り上げた土地があり、これを無料で使えることも東京一極集中の原因の1つである。』との意見もある。

また、『情報の東京への一極集中の是正と地方発の情報を増加させていくことが必要であり、そのための方策を検討するなかで、放送のキー局システムや書籍の再販売価格維持制度等についても、幅広い観点から議論を行

っていくべきでないか。』との意見もある。

(3) 自分たちのまちのことは自分たちで決める

地方自治は、暮らしを支えるサービスと文化や産業などの地域の個性を活かしたまちづくりの設計・提供・負担をめぐる意思決定を住民に近い場で住民が参加して行うことであり、政策選択の結果を自分たちで引き受けることである。

具体的には、首長が、住民から負託されて行政を執行するというシステムを超え、例えば、個々の事業や全体の行財政運営などの執行についての政策公約（ローカル・マニフェスト）を住民に示し、住民にそれを約束する形で「契約」を結び、もうひとつの住民代表機関である議会における審議と意思決定を経て、住民の参加と監視を得ながら地域経営をするという姿である。

この「当事者の民主主義（住民主体の民主主義）」のかたちに戻って、「自分たちのまちのことは自分たちで決める」ことができ、その結果、住民が「自分たちが主権者であることを実感できる」ようにすることが重要である。そのためにこそ、中央集権型の政治・行政システムを変え、自治体の権限と財源を根本的に充実強化する地方分権が欠かせない。

(4) 住民に近いところへ力を集める～ニア・イズ・ベター

ひと、もの、カネが国境を超えて動き回るグローバリズムの時代、これまでの国民国家の考え方が揺らぎをみせている。多くの国々では、統治の枠組みを洗い直し、国と地方の関係を再構築しようとしている。地方自治の世界標準ともいうべき「ヨーロッパ地方自治憲章⁵」では、「公的部門が担うべき責務は、原則として、最も市民に身近な公共団体が優先的に執行する」と規定した。住民に身近な公共サービスは住民に最も近い自治体が担うことが最も効率的であり民主的であるという原理である。

⁵ ヨーロッパ地方自治憲章・・・1985年、欧州評議会（45ヶ国が加盟）において、採択された、地方自治に関する合意。

また、公共サービスの提供方法についても、自立した市民の登場と非営利団体（NPO）の拡大や企業活動の社会的な役割を認識する動きを背景に、国と地方という垂直軸と、パブリックとプライベートという水平軸の2つの軸で日本社会の変容が始まっている。「公共」を役所と官僚の独占物と考えてきた日本の常識を根底から見直し、市民と企業も社会の公共分野の重要な担い手と考えなければならない。

特にNPOの活動は、サービスを提供するだけの機能から、政治への参加・監視の機能へと向かう進化も始まっている。その活動範囲も、市町村や都道府県という行政区画や国民国家を区切ってきた国境も超えようとしている。そうしたNPOを行政サービスの下請け機関とみなしてはならない。公共サービスを設計する上での重要な主体として、対等な存在として位置づける必要がある。

このような政治・行政・社会の変化を考えれば、住民に近い空間にできる限りの力を集める分権改革は、この時代の潮流である。「住民に近ければ近いほど望ましい」（「ニア・イズ・ベター」）という補完性と近接性の原理を基盤に、自治体に力を集め、それぞれの自治体と市民と企業が知恵を出し合い、新しい公共空間を設計する必要がある。国と地方、都道府県と市町村、官と民の役割分担の見直しは、こうした哲学で大胆に行うべきである。

国はむしろ、急速にグローバル化が進む今、国際的な競争と協調をどう図るかという日本の将来を決める国家戦略の検討と実践に力を集中させる必要がある。1990年代後半以降、国際情勢が変化している。地域紛争や国際テロリズムへの対応、東アジアの不安定化などについて、迅速かつ的確な対応がますます重要となっている。地方分権を推進し、国は地方への過剰な関与から撤退することで、その本来担うべき役割を純化させ、地方でも行っているような国際交流や国際協力ではなく真に外交的な事務に専念することで、国際情勢への対応能力を高めていかなければならない。

すなわち、市町村がまず、地域における行政の主役としての役割を果たすこととし、都道府県は、市町村の補完的・広域的な役割を果たす。

それに対して国は、

- ① 国の存立に直接関わる政策に関する事務（例えば、外交、防衛、通貨、司法など）
- ② 国内の民間活動や地方自治に関して全国的に統一されていることが望ましい基本ルールの制定に関する事務（例えば、公正取引の確保、生活保護基準、労働基準など）
- ③ 全国的規模・視点で行われることが必要不可欠な施策・事業に関する事務（例えば、公的年金、宇宙開発、骨格的・基幹的交通基盤など）に専念すべきである。

（５）内政の政策立案に地方が参画し、更なる分権改革を断行する

平成7年（1995年）に施行された地方分権推進法以後の分権改革は、国から地方への分権に軸足が置かれた。地方自治は本来、自治体が必要以上に国に縛られないという「団体自治」の原則と、住民が自ら政策を決定して責任を負うという「住民自治」の原則が、車の両輪のようになっていなければ機能しない。これからの分権改革は、従来のような「国から地方へ」という団体自治を強める改革と並行して、「自分たちのまちのことは自分たちで決める」という住民自治を強める改革をこれまで以上に重視する必要がある。

そうであれば、住民と直接向き合う自治体の総体としての地方自身が、国の統治構造を変える内政全体の政策立案や制度改革について、国と対等の関係となって参画する新しい仕組みをつくる必要がある。「国が決めて地方が従う」という長い間の方法を改め、地域の現実と住民の支持をベースにした地方が意思決定過程に加わり、決めた政策に地方も責任を負う仕組みを目指すべきである。

主権者である国民が、自治体と向き合い、協働するためにはまず、極力、自治体が国に依存しないようにする最も重要な基盤として、地方税の充実と強化が必要である。第一期ともいべきこれまでの「三位一体の改革」で国から地方へ税源移譲が行われたものの、なお地方税収だけでは現実の地方歳出を賄えない状態が続いている。これからの第二期の改革では、今後の福祉や教育などの分野での地方の役割の増大も踏まえた場合には、一層の税源移譲が必要である。

地方財政の健全化を進めるにあたって、市場や国による一定の規律を否定するものではないが、それ以前に、十分な税源移譲と国による関与・義務づけの廃止・縮小を行うことを前提にして、住民による規律と住民の責任を重視すべきである。そのために、情報公開の徹底が最も重要である。

国庫補助負担金は当然、真に必要なものに限定する必要がある、将来的には、国庫補助負担金は全廃し、国が地方に要請する法定受託事務⁶の必要額を国が委託費として全額負担する方法に転換することを検討すべきである。その際には、災害復旧や医療制度等における国と地方の経費負担のあり方には慎重に配慮する必要がある。国庫補助負担金をテコに霞が関が自治体や企業や人々の活動を縛って管理する体制は打ち破らなければならない。

こうした改革を実現してもなお、必要な公共サービスを提供するための財源に不足を生じる自治体がある。これを支えるのが地方交付税制度である。地方交付税は、国から恩恵的に交付されるものではない。その制度の趣旨は、自立を目指す地方が共同で運営する連帯の仕組みとみることができる。「すべての自治体が国に依存せず、一定の公共サービスを提供できるようにする」との考え方に基づく「地方財政のセーフティネット」であることを明確にする必要がある。

⁶ 法定受託事務・・・国が本来果たすべき役割を担っているが、効率性の観点などから、その処理が法律により自治体の事務とされているもの(例：戸籍、生活保護、国政選挙など)。

これまでの第一期の改革は、組織と権限を頑なに守ろうとする官僚組織と地方の争いだった。この反省から、第二期の改革では、官僚と争うのではなく、主権者である国民と、国権の最高機関である国会の理解を得て、その支持によって、これからの「国のかたち」の改革を政治主導で進める必要がある。従って、第二期の改革では、改革を推進する新たな法律を、国民の支持と理解に基づいて議員立法によることも視野に入れながら制定することが必要である。

第二期の改革は、真の民主主義を実現するための改革、国民と企業の意識と行動にも大きな変革をもたらして「国のかたち」を変える大きな改革であることを認識すべきである。明治維新、戦後改革に次ぐ「第三の改革」であり、その意味において、分権型国家に大きく舵を切る憲法の見直しの必要性にまで踏み込んだ議論を、国民の代表である国会で行う必要がある。

2. 分権改革への地方の参画

【提言1】

「地方行財政会議」の設置 ～「国と地方の協議の場」の法定化

1. 「(仮) 地方行財政会議」の設置

(1) 趣 旨

分権改革の推進を図るため、地方に関わる事項についての政府の政策立案及び執行に関して、政府と地方の代表者等が協議を行い、地方の意見が政府の政策立案及び執行に反映されるよう、新たな組織を法律により設置する。

(2) 事務及び権限

以下の事項のうち重要なものについて、政府または地方からの申し出により協議を行い、政府は、会議において協議が整った事項については、その結果を尊重するよう努めるものとする。

- ① 国と地方の役割分担のあり方
- ② 国による関与・義務づけのあり方
- ③ 地方が処理する事務の経費に係る国の補助負担のあり方
- ④ 地方税財政制度のあり方
- ⑤ 地方への新たな事務または負担の義務づけとなる法令、施策等

(3) 構成等

- ① 内閣官房長官、総務大臣、財務大臣、他関係大臣
国会議員
地方六団体各代表
民間有識者
但し、民間有識者は、政府推薦者と地方推薦者の同数とする。
なお、必要に応じて、内閣総理大臣の出席を求めることができる。
- ② 内閣官房長官と全国知事会会長を共同議長とする。
- ③ 独自の事務局を設け、政府と地方から参画する。

2. 「(仮) 地方行財政会議」が法律により設置されるまでの間、現在の「国と地方の協議の場」を維持し、協議を継続的に行うこととする。

<考え方>

1. 分権改革を含めた内政の政策立案に関する地方の参画

第一期改革において、「国と地方の協議の場」が設けられたが、政策形成のために十分に機能したとは言い難い。

従って、地方分権一括法⁷で国と地方の関係を「上下・主従」から「対等・協力」と位置づけた意義を具体化し、地方分権の推進を加速させるとともに、自治体が、その行財政運営に関して自らが決定し、責任を負うことを明確化させるため、国と地方の役割分担や地方税財政制度等について、国と地方が共同のテーブルについて協議を行う「内政の政策立案に関する地方の参画」システムとして「(仮) 地方行財政会議」を法定化することが必要である。

2. 「国と地方の協議の場」の維持・継続

「(仮) 地方行財政会議」が法律により設置されるまでの間、地方分権や地方行財政に関する制度についての地方の考え方が国に十分に伝わらないということがないように、現在の「国と地方の協議の場」を維持し、協議を継続的に行うことが必要である。

3. 「(仮) 地方財政委員会」の設置

現在ある地方財政審議会⁸については、地方財政計画⁹、地方共有税（地方交付税）、地方税、国庫補助負担金等に関することについて、その権限を強化するとともに、地方六団体の代表を加え、その名称を「(仮) 地方財政委員会」に変更することも考えられる。

⁷ 地方分権一括法・・・平成12年（2000年）4月施行。地方自治法を中心に475本に及ぶ膨大な法改正を行い、機関委任事務を廃止し、自治体の事務を自治事務と法定受託事務に整理し、国の関与等を限定化。

⁸ 地方財政審議会・・・地方交付税などの地方行財政に関して、その権限に属する事項を処理し、総務大臣に対し必要な勧告を行い、関係機関に意見を述べることのできる総務省の附属機関。

⁹ 地方財政計画・・・財源保障機能と財源調整機能を持つ地方交付税の必要額を導き出すことを主な役割として、自治体全体の1年間の歳入及び歳出の規模についての見込みを示すもの。

3. 分権改革の税財政面での具体的方策

【提言2】

地方税の充実強化による不交付団体人口の大幅増

1. 偏在性の少ない居住地課税である地方消費税と個人住民税の充実強化を図り、地方共有税（地方交付税）に依存せず自分たちの税金で自主的な財政運営が可能な自治体の住民数を大幅に拡大する。
 - (1) 消費税と地方消費税の割合を4：1から2.5：2.5にする。
 - (2) 所得税から住民税へ税源移譲し、個人住民税所得割をさらに3%上乗せする。
2. 地方税は地域偏在性が比較的少ない税目構成とし、地方共有税（地方交付税）の原資は地域偏在性の比較的大きな税目構成となるようにする。
3. これにより、まずは国税と地方税の税源配分を5：5とする。

<考え方>

1. 大幅な税源移譲

国・地方を通じた税制度全般の抜本的な見直しを行うにあたって、国と地方の最終支出の比率と租税収入の比率において生じている乖離を縮小し、地方が担う事務と責任に見合うよう、国と地方の税源配分を、まずは5：5、将来的には4：6となるように国税から地方税への大幅な税源移譲を行うべきである。これにより、地方共有税（地方交付税）に依存せず自分たちの税金で自主的な財政運営が可能な自治体の住民を大幅に増やし、将来は、国民の過半数になるようにすべきである。

2. 対人サービスの行政需要の増大と居住地課税の重視

税源移譲にあたっては、少子高齢社会を迎え、より住民に近い場にある自治体が担う対人サービスの行政需要が増大し、今後、このサービスを自治体が積極的に担うこととなることを視野に入れるべきである。

また、現在の日本の地方税、特に都道府県税の特徴は、住民が負担する個人住民税や地方消費税といった居住地課税の比重が低く、法人所得課税の比重が高い。

従って、まず所得税、法人税と並んで基幹税である消費税については、対人サービスに応益的に対応した居住地課税であり、更に、景気変動による伸張性が小さく、かつ、地域偏在性が少ないことから、国と地方が等しく分け合うことが必要である。

あわせて、個人住民税も同様の観点から、一層の充実強化を図るべきである。

【提言3】

**「地方交付税」を「地方共有税」に
～法定率を見直し、特別会計に直入、
特例加算・特別会計借入を廃止**

1. 地方交付税が、国から恩恵的に与えられるものではなく、『自らの財源を他の自治体のために融通しあうことにより、全ての自治体が国に依存せずに、住民に対して一定水準の行政サービスを提供できるようにすべきである』との考え方に基づく、セーフティネットとしての性格を持つものであることを、その制度上、明確にするため、「(仮) 地方行財政会議」において検討の上、以下の7項目の改革を一体的に行うこととする。

- (1) 名称を以下のとおり変更する。
 - ① 国民から国の特別会計に入るまで「地方共有税」
 - ② 国の特別会計を出て自治体に入るまで「地方共有税調整金」
- (2) 国の一般会計を通さずに、「地方共有税及び譲与税特別会計」に直接繰り入れる。
- (3) 現在の財源不足（H18年度 8.7兆円）を解消するため、地方共有税（地方交付税）の法定率の引上げを行うとともに、必要に応じて地方税法に定める税率の変更も行う。
- (4) 3年から5年に一度、地方共有税（地方交付税）の法定率の変更を行うとともに、必要に応じて地方税法に定める税率の変更も行う。
- (5) その他の年度は、財源不足があれば地方債または「地方共有税及び譲与税特別会計」内に新たに設置する基金により調整する。
- (6) 特例加算や特別会計による借入れは行わない。
- (7) 減税により地方の財源不足が生じる場合には、地方共有税（地方交付税）の法定率を引上げる。

<考え方>

1. 地方交付税の意義～国による関与・義務づけの廃止・縮小

現在、地方交付税に対する批判や主張としては、『地方交付税は、地方財政計画を通じて地方の歳出・歳入の「差額」を補填するという財源保障を行っており、これにより自治体のコスト感覚を弱め、不要不急の歳出を増加させ、地方が国に財政的に依存する状況をつくり出していることから、こうした仕組みは廃止すべき。また、財源調整も手厚すぎるものとなっているのでその機能を薄めるべき。』『地方交付税または地方財政計画について、国・地方を通じたプライマリーバランス¹⁰を改善するため、地方は国に協力すべきであり、削減数値目標を設定して縮小すべき。』等がある。

しかし、現実の地方交付税は、自治体が、法令等による歳出や事務事業の義務づけを含め地域社会に必要不可欠な公共サービスを提供することができるよう、財源保障を行っているものであり、地方交付税の財源保障機能の縮小や地方財政計画の圧縮について主張するのであれば、まずは国による関与や義務づけの見直しから行うべきであることは、交付税制度の仕組み上当然のことである。

これを行わず、マクロ的に地方財政計画や地方交付税の総額を圧縮することは、法令等で義務づけられている事務事業が実施できないという結果となると同時に、地方の自由度を小さくして、地方自治行政を専ら国の代理人としての任務に押し込むこととなり、地方分権と地方自治に反することはもちろんのこと、住民生活の悪化を招くことになりかねない。

また、『基準財政需要額¹¹の算定の複雑さが制度の透明性を阻害している』『人口・面積だけを基準として計算すべき』との批判があるが、今後、算定の簡素化は必要であるとしても、算定が複雑となっているのは、国に

¹⁰ プライマリーバランス・・・歳入総額から国債（地方債）発行収入を差し引いた金額と、歳出総額から国債（公債）費を差し引いた金額のバランスをいう。前者が多い場合が黒字。

¹¹ 基準財政需要額・・・普通交付税の算定の基礎となるもので、自治体が標準的な行政サービスを行うのに必要な財政需要を、人口・面積・児童数・生徒数・高齢者数・道路の面積・河川の延長等の客観的な数値を用いて、各自治体ごとに算定する額。

よる関与・義務づけが大きな原因であるため、制度の透明性を高める観点からも、国による関与・義務づけを排除する必要がある。算定の複雑化は、人口構成の差、地理的条件その他の社会経済条件等の違いを考慮して自治体間の公平性を確保するためでもあるということに留意すべきである。更に、人口・面積だけでは、今後の人口減少社会に適合した算定を行うことが困難であることなどの問題も生じる。

加えて、自治体間の財政力格差があるなかで、国による関与・義務づけの見直しを行わないまま、地方交付税全体が圧縮されてしまうと、相対的に税収が少ない自治体では、他の自治体よりも住民にとって必要なサービスを提供する余裕がなくなり、財源調整機能が十分に機能しなくなってしまう。

なお、景気対策等については、地方の判断を重視すべきであるにもかかわらず、国が施策の誘導のために地方交付税を利用¹²してきたことが地方が多額の赤字を抱える要因の一つになったという過去の経緯を踏まえ、地方交付税の政策誘導的な部分は、地方の発想と要望を前提としたものに限る方向で、今後、縮小・廃止していくべきである。

2. 地方交付税から地方共有税への名称変更

地方交付税は、地域社会の存立基盤を維持し、国で定めた一定水準の行政サービスを、国民が全国どこで生活しても享受できるようにするためのものであり、国税という形で徴収されているものの一部となっているが、本来地方の固有財源であり、また、自治体全体で共有している財源である。

従って、地方交付税が、自治体の「連帯」と「自立」の精神に基づくセーフティネットであることを制度上明確化させる必要がある。

そのためにはまず、地方交付税は、国（上）から地方（下）に「交付す

¹² 国が施策の誘導のために地方交付税を利用・・・地方が、国の景気対策や施策誘導型の地方単独事業などに伴い発行した地方債の元利償還金等について、地方交付税により措置するなど、国の政策の手段として地方交付税が利用されてきた経緯のこと。

る（恩惠的に与える）」ものではないことを明らかにするため、その名称を「地方共有税」に変更すべきである。

更に、国民から国の財布への「入口」までは税であるが、国の財布から地方の財布への「出口」では「税」という表現になじまず、地方でその財源を必要に応じて調整し、融通し合うことから、「出口」では「地方共有税調整金」とすべきである。

3. 地方共有税（地方交付税）の法定率¹³の引上げと特例加算¹⁴の廃止等

自治体自らが、国から自立した財源として地方共有税（地方交付税）を認識するためには、まず地方共有税（地方交付税）の法定率の引上げ等により、現在、臨時財政対策債¹⁵や特例加算等で賄っている通常収支の不足及び特別会計による借入金等で補っている減税に係る財源不足を解消した上で、その後は、毎年度行っている国による特例加算や、事後の負担が不明確な特別会計による借入れ等を行わないこととすべきである。なお、その際には特別会計借入金¹⁶を計画的に返済していくことも、念頭に置くこととすべきである。従って、国の一般会計を通すことも必要ではない。そして、3年から5年に一度、地方共有税（地方交付税）の法定率の見直しと必要に応じて地方税法に定める税率の変更を行うこととし、国と地方の役割分担の大きな変更等に対応することとすべきである。

その他の年度は財源不足があれば地方債または「地方共有税及び譲与税特別会計」内に新たに設置する基金により調整することとする。これによ

¹³ (地方交付税)の法定率・・・地方交付税は、国税（所得税、法人税、酒税、消費税及びたばこ税）の一定割合と法律で定められており、この割合のこと。

¹⁴ 特例加算・・・地方の財源不足に対応するために、地方交付税の法定率の引上げにかえて国が特例的に地方交付税に上乗せする額のこと。

¹⁵ 臨時財政対策債・・・地方の財源不足に対応するために、地方交付税にかえて特例的に発行される赤字地方債。

¹⁶ 特別会計借入金・・・地方の財源不足に対応するために、地方交付税の法定率の引き上げにかえて地方交付税及び譲与税特別会計が直接行う借金。

り地方の財源不足に対応するための地方財政対策¹⁷は不要となり、地方財政計画の性格も変わる事となる。

また、国による景気対策等のため、地方共有税（地方交付税）の原資となっている国税や地方税の減税が行われ、地方共有税（地方交付税）の減額などの財源不足が生じる場合には、地方共有税（地方交付税）の法定率の引上げにより措置すべきである。

4. 地方共有税調整金に対する地方の参画

各自治体の「地方共有税調整金」の額の調整及び決定について、地方が参画のうえ、責任をもって行える仕組みを検討すべきである。

なお、委員の中には、『地方共有税の運営や地方税法の税率の変更に、地方の意見が反映され、その決定への参画を深めていくことによって、地方共有税は、地方交付税のような国から地方への垂直的財政調整から、地方の合意に基づく水平的財政調整に性格を変える事となる。』との意見もある。

5. 地方共有税（地方交付税）の重要性

今後、税源移譲による地方税の充実に伴い、地域間の税源の偏在のため自治体間の財政力格差の拡大が避けられないことから、これを是正するため、地方共有税（地方交付税）の財源調整機能はますます重要となってくる。

なお、地方共有税（地方交付税）のあり方を考える際には、地方、特に農山漁村や中山間地域が、都市部にはない、水源かん養機能、森林の二酸化炭素吸収機能・酸素供給機能、食糧生産機能、さらには、景観保全機能や都市住民の憩いと安らぎの場としての機能を有していることや、

¹⁷ 地方財政対策・・・毎年度の地方財政計画の策定にあたり、地方の財源不足に対応するために特例加算や特別会計による借入れなどによる地方交付税総額の増額などの財源対策を行うこと。

産業廃棄物処理施設・原子力発電所・基地等の施設を受け入れていること等により、国土全体が一体となって、国（日本という「くに」）を形成しているということも踏まえるべきである。

また、地方共有税（地方交付税）が、自治体の権限にふさわしい財源保障を行うことによって、この国を、国民が一致結束した平和な一つの国家たらしめる機能を有していることにも留意すべきである。

【提言4】

**国庫補助負担金の総件数を半減（一般財源化）して
約200とし、地方の改革案を実現**

1. 分権改革を進めるための税財政面の取組みとしては、国から地方への税源移譲が中心となる。これに対応する国の財源については、地方から既に提出済みの「国庫補助負担金等に関する改革案」を着実に実施し、国庫補助負担金を廃止（一般財源化）することや事務事業を廃止することなどにより、国の責任によって措置すべきである。
2. 国庫補助負担金の削減は、財政面における地方の自由度を高めるために、補助負担率を引き下げるのではなく、国庫補助負担金そのものを廃止（一般財源化）する。
3. 国庫補助負担金の総件数を半減させることを当面の目標とする。
4. 維持管理に係る国直轄事業負担金については、本来、管理主体が負担すべきであり、自治体に財政負担させることは極めて不合理であることから、早急にこれを廃止する。

<考え方>

1. 国庫補助負担金の廃止（一般財源化）

地方分権の理念に沿って、国と地方の役割分担を再整理し、明確化した上で、財政面における自治体の自由度を高めるために、次の考え方に基づき、国庫補助負担金を廃止（一般財源化）し、当面、その総件数を半減させる。（「平成17年度補助金総覧」を基に地方分権改革推進事務局で調べた地方向け国庫補助負担金等は、目¹⁸を単位として439件）これにより、国による関与・義務づけの廃止・縮小や、国と地方の二重行政の解消が図られ、国の職員数の削減にもつなげることができる。

- ① 特定の事務・事業を奨励するために交付される奨励的補助金については、原則として廃止（一般財源化）する。
- ② 普遍的・経常的に行われる施設整備に係る国庫補助負担金については、原則として廃止（一般財源化）する。
- ③ 国が一定水準の確保に責任を持つべき行政分野に関して負担する経常的な国庫負担金については、自治体による福祉・教育等の対人サービスによる社会的セーフティネットの重要性が増していることに鑑み、自治体において地域のニーズに応じた施策を主体的に実施していくことを基本に、生活保護等、真に国が義務的に負担すべきと考えられる分野に限定する。
- ④ 公共事業等投資的な国庫補助負担金に関しては、地域偏在性が少なく住民に身近な事業については、廃止（一般財源化）する。
- ⑤ 単なる国庫補助負担率のカットは、負担転嫁に過ぎないので、行うべきではなく、これまでのものは、完全廃止（一般財源化）するか、本来の姿に戻す。
- ⑥ 国庫補助負担金の廃止を行う一方で、従前の国庫補助負担金と同一

¹⁸ 目（もく）・・・予算に計上されている事項の分類区分の一つ。国の歳出予算上は、大きい順に、項・目・目細に分類される。

