資料３

06.3.30

分権社会のビジョン　　事務局

委員の意見及び提出資料を基に論点を荒整理したペーパー

（３月７日委員会内容を追加）

Ⅰ 『『分権社会のビジョン』の大枠』

１　目指すべき政府像・地方政府像～地方分権というのは、国の形をかえること

（１）地方の自己決定・自己責任原則の確立～ 自立（自律）と自己統治の原理

① 高負担高福祉から低負担低福祉まで選択可能なシステム

○ 「自分のまちは自分たちで決める」

○ 「自治分権とは、暮らしを支えるサービスの設計・供給・負担をめぐる意思決定を、住民に最も近い空間（場）で、住民が参加して行うもの」

○ 「他の誰かに決められて、それに不満を言うのではなく、自分たちで決めた結果を自分たちで引き受ける」

○ 「受益と負担のレベルを自ら決める」

○ 「行政の質は誰が決めるべきか。自治体、住民が決めるべき」

○ 「主権者としての国民の意識を明確にすべき」

（２）国と地方の役割の明確化・国の役割は限定

○ 国の仕事は限定的に列挙する

○ 内政面の大部分は地方で担う

○ 基礎的自治体と広域自治体の役割分担の明確化が必要

○ ゴールは①国と地方の関係を洗い直す<統治構造の改革>、②地方の公共サービスは住民参加に基づいて地方が決定するという<民主政治の改革>の２点。

○　国は政策の大綱を示すにとどめ、地方が行政サービスの<執行の権限>と<政策立案の権限>を持つ

○ 国と地方の役割と責任を明確化すべき

（３）補完性と近接性の原理

① ニア・イズ・ベター

○ 「住民に最も近い基礎自治体（市町村）が主役」

○ 「住民の方にまず一番身近な地方政府、市町村が信頼に値するところであると思ってもらえるような地方をつくる」

○ 「人間は自分のお金を使う時は、他人のお金を使うときより利巧である」

○ 「公共的な領域の事項にかかわる決定権を国民が自分の手元に引き寄せて、自分たちの考えでものごとを決めていくような国家構造」

○ 「自助の延長が自治」

○ 「地方が基盤となって成立する国」

（４）内政の政策立案への地方の参画

（５）地方団体の連帯・連携と地域の個性を活かし住民を基点とした良い意味での競争

（６）住民を主体とした、連携・協働による行政の実現

① 行政は住民や企業などとのコーディネーター

② 住民（国民）を主体としＮＰＯや企業などと連携協力しての「協働」「協治」「透明性」をより強調

（７）住民満足度・納得度の向上

2　目指すべき国と地域社会像・住民（国民）生活像

（１）民主主義を復活させる改革

民主主義というのはすべての国民に未来を決定する権限を等しく与えるということの前提には、すべての国民がそれぞれかけがえのない能力をもっている。どんな人でもすべての国民にかけがえのない能力がある。だから、未来の決定を共同の意思決定に委ねた方がいい。

（２）「刺激に満ちた成熟社会」

「成熟がもたらす風格」「多様化・グローバル化がもたらす刺激・活力」「地域特性、地域資源の再発見」「高品質の暮らし、心の充足の希求」「雇用、政治、行政における機会の均等・参加の尊重」「地域振興、住民に夢を与える」

（３）セーフティネットの再構築

○ 地域の暮らしを支える各種サービスによる安全・安心の提供

○ 住民に密着した福祉等のサービスの担い手としての地方団体の役割を増大させる

（４）「均衡ある国土の発展を前提とする結果平等の考え方」から「地域の個性を伸ばし<u>選択可能制</u>を担保する機会平等の考え方」へ

（５）われわれの＜くに＞の同胞としての連帯

自己決定と自己責任の基盤となるのは、政治的な共同体、つまり私たち日本の同胞がお互いに政治社会をつくっているというこの基盤、これを忘れてはいけない。そして連帯というような言葉で表現されるような自由社会の基盤、これが是非不可欠。

（６）規格大量生産時代から知恵の時代へ

重化学工業を基盤としたような福祉国家では、もう国民、社会の構成員の生活を導きだせなくなった。しかも知識は全く国籍なく動き回るなかで、私たちの生活をどういうふうに守り直すのか（という議論から出発して地方分権というものは考え出されている。）。

３　分権社会を目指すにあたっての背景

(１)社会の変貌と国民意識の変化

① 少子高齢化の進展と人口減少社会の到来

② 山林、たな田等の国土の荒廃と、これに伴う自然災害の増

③ 安全・安心ではない日本

２００４年６月の内閣府による「安全・安心に関する特別世論調査」によれば、日本は安全・安心の社会ではないと答える人は過半数を越えている。その理由の第一位は、「少年非行、ひきこもり、自殺など社会問題が発生している」で６５．８％、第二位の「犯罪が多いなど治安が悪い」で６４．０％の人が指摘するという結果となっている。

④ 格差拡大への懸念

○ 過疎問題、シャッター通り問題は大きな課題

○ 民間の経済の分野とは異なり、行政の分野については、格差問題ができるだけ生じないように、国民自身がお互い支え合い、共感しあえるような制度設計をする必要がある。

○ 社会の危機と希望の喪失

日本の社会は危機的な状況に陥っており、社会が危機に陥るとき、将来に希望を失う（社会の危機を解消していくには、地方団体が協力して、こうした問題に取り組むしかない。)。

⑤ 人間の絆の崩壊

社会的病理現象が蔓延し、社会的秩序が乱れている理由は、「人間の絆」が崩壊しているからである。

日本の社会が「人間の絆」を失い、コミュニティが崩壊している時に、それを市場に委ね、あるがままにまかせればよいというわけにはいかない。というよりも、日本では地方分権が進まずに、地方自治体が地域社会のニーズに対応した公共サービスを提供していないから、コミュニティや「人間の絆」の崩壊が生じているといってもよい。

⑦ 自由社会の基盤のゆらぎ

自由な社会というものを支える社会の基盤というものに対する配慮が欠け始めているのではないか。

（２）地方公共団体を取り巻く状況

① 市町村合併の進展

分権の受け皿としての能力向上

② 財政の危機的状況

Ⅱ 分権社会を実現するための取組み

１ 分権社会の実現に向けた具体的手法

（１）前提～これまでの分権改革

① 本当に地方分権、地方主権という名に値する改革であったのか疑問

② 分権改革は未完であり、さらに前進させることが課題

ゴールは①国と地方の関係を洗い直す<統治構造の改革>、②地方の公共サービスは住民参加に基づいて地方が決定するという<民主政治の改革>の２点。

国は政策の大綱を示すにとどめ、

地方が行政サービスの<執行の権限>と<政策立案の権限>を持つ

改革を決定する主体は、<国会>と<内閣>、

<選挙で選出された知事・市町村長・議員の代表>の３者

「今後の改革課題」（地方分権推進委員会最終報告（13.6.14））

- 地方財政秩序の再構築
- 地方公共団体の事務に対する法令による義務づけ・枠付け等の緩和
- 地方分権や市町村の合併の推進を踏まえた新たな地方自治の仕組みに関する検討
- 事務事業の移譲
- 制度規制の緩和と住民自治の拡充方策
- 「地方自治の本旨」の具体化

（２）地方税財政面における自治分権の確立

① 地方税

○ 地方税強化で、財政責任を自ら負う。

○ 地方税と地方交付税の一般財源による地方税財政制度

○ 財政運営の自由度の拡大

○ 使命に合わせて国と地方の税金の配分のあり方を検討

国税とはいかにあるべきか、地方税とはいかにあるべきか、原点に立ち返

って検討

基幹税、付加価値税、つまり消費税をどうするかということを含めて国と地方の税金の配分のあり方を検討

○ 増税も減税も住民と協議して決められる地方税源を十分持つこと

○ 地方税の偏在度の縮小

○ 税源利用可能性を高めること

○ 所得課税では、増税も減税も税率が住民自治で決められるように、<地方所得税>を充実。

○ 所得税のさらなる住民税への移譲

○ 消費課税では、分権のための<地方消費税>として充実。
法人課税では、<外形標準課税化>をさらに進める。

○ 消費税の地方分の拡充を、税率アップ時を待つことなく要求

○ 自治体の判断で税率を上げやすく、下げやすく。

○ 1)「分権」・・・・「地方」（国民／住民の手元）への決定権等の移譲
2)「分財」・・・・税源等一般財源の移譲
3)「行政改革」・・重複の排除によるスリム化と時宜（適時）性の向上

② 国庫補助負担金

○ 国と地方の役割分担の明確化に対応した地方の自由度の拡大

○ 地方に与えられている仕事、事務のあり方に合わせて補助金のあるべき姿を原則として考える必要

○ 国庫補助負担金改革に伴う規制の改革

○ 国庫補助負担金の改革はその廃止と税源移譲による分権で

○ 補助金をエサに自治体を誘導する奨励的補助金から廃止

○ 国庫補助金は廃止して国から地方へは委託費のみにしてはどうか

○ 財政調整機能は地方交付税制度に集約するのが望ましい。

○「国庫補助・負担金の《廃止》⇒
見合う財源の税等一般財源化による地方（＝住民自治／協働の場）
の自由の拡大」
＝「分権社会の実現」と「行政の総合化と活性化による効果性と
効率性の向上」という「本筋の改革」を、持続的に、真摯に追求

○ 補助・負担率カットになった項目は「完全廃止＋一般財源移譲」に改め、
地方マクロで財源を失う一方で中央が実質増収になるようなことのないよ
うに、税源移譲の交付税への跳ね返り（減少）を交付税率アップで補償措置。

③ 地方財政計画・地方交付税

○ 不交付団体を増やしつつセーフティ・ネットとして地方交付税を位置づける

○ 地方交付税制度が何を実質的に保障するのかを議論する必要

○ 「交付税は地方独自の財源」（福田元首相）。

○ 地方交付税制度は、地方の行財政需要の一定部分を中央政府が保障する面を持ってきたことを考えれば、<国のかたち>に通じる。
また、経済状態が異なる地方同士が、どの地域でも十分な一般財源を持てるようにするために<連帯>する面をもっている。

○ 結果の平等でなくてもいいから、機会の平等をしっかりと保障できるような財政調整制度は必要

○ 財政調整だけを行って財源保障を全く行わない制度へ転換することは困難

○ 地方交付税の総額は、地方交付税法によって、国税の一定割合にリンクさせると法定している以上、極力、法定財源の範囲で運用。長期的に不足が見込まれる場合には法定税率を検討するという<法律の本則>に則った運用にす

るのが本筋

○ 地方交付税の法定財源を特別会計に直接入れるような仕組みに変える。
その上で、国と地方が共同管理する形で、法定財源の一部を積み立てておく「年度間調整システム」をつくる。

○ 交付税総額が不足したならば、まず、過去の積み立てを崩す。
それでも不足する場合は①法定税率の引き上げ②交付税財源の税目の再検討③地方税の増税④義務づけをやめて国の財源保障範囲を縮小して基準財政需要額を減らす。

○ 自治体の財政需要の実態を広範に調査し、そのデータを基に地方財政計画が対象にする基準財政需要を再構築する必要。
経常経費については、何が無駄で何が無駄ではないかを、実態に基づいて検討する必要。その上で、地方政府の代表と中央政府の代表に各党の衆参議員の代表者を交えた場で、政治的に合意する必要。
投資事業については、地方交付税制度で政策誘導する方法を洗い直す。

○ 税金の配分と国と地方の役割分担と、国と地方の税金の配分のあり方を検討し、補助金をカットした後でなお生じている地域間の格差、あるいは最低限国から義務づけられているものについては交付税をどうするか、交付税の中に組み込まれている税金はどうあるべきかということなども含めて考えていく必要

○ 財源保障機能について議論する際には、「地方行政全般に関しての地方公共団体全体に対するマクロの財政保障」と「個別の事務事業に関しての個別の地方公共団体に対する財源保障」があることを意識する必要。特に、個別の事務事業については、法令による歳出の義務づけ等があることに留意

○ 交付税は地方でお互いに融通しあう

○ 「地方交付税」という名称を変えるべき。

○ 補助・負担金廃止＋税等財源移譲にあたっては、
「格差」拡大を助長しないように、公共部門（行政サービスの中心は地方）

財政の分野では、マクロだけでなく、ミクロでの財源配分に激変が結果しないような工夫が必要。

○　本来は交付税率のリセット。
新たに、地方税の標準税率で調整することを地方から提案することが一つの考え方。
その際に、地方財政計画の歳出に対する地方の発言権の強化が不可欠。
再分配効果には十分留意。
さらに税制度の決定過程の見直しも必要。
上記で述べたような改革を経て、特会直入をめざす環境整備に努めるべき。

④ 財政運営の規律強化

○ 財政再建制度等の見直し

○　自治体の破たん法制については、市場と納税者に対して財政構造を透明化して自治体自身も財政規律を高めるために、避ける必要はない。
しかし、十分な税源や国の義務づけの緩和など、自己決定権も拡大する方策を大前提にする。また、金融市場から地方債を調達できない小規模自治体に対しては、共同発行銀行等の設立など、十分な<信用補完の仕組み>を整備する包括的な視点が必要。

○ 経常的経費予算と投資的経費予算の二重予算化

○ 早期是正措置の導入は必要。
その際、再建団体制度には、政治責任を問うことや超過課税などを盛り込むなど、さらに強化。
早期是正措置に必要な財政指標の開発とその手段については、十分な検討が必要。
貸し手責任については、事業債に関して問うことは検討の余地が大きい。

○ 交付団体と不交付団体との間で起きている格差は、今後必然的に増えていく。
起債制限の考え方から生じている財政力格差(小規模団体で体力以上の起債をしながら、それが体力以上と自覚されていないのではないか)。
近年の地方財政制度の見直しの結果として、留保財源によって生じている格差決算乖離の見直しによる格差も潜在的には大きい。

それらを解消する制度の見直しが必要。

（３）住民に信頼され満足度と納得度を高める効率的・効果的な地方政府と協治の実現

① 地域社会の自治能力の充実

② 政策能力の拡大・充実

③ 住民監査請求をはじめとする現在の住民による行政の監視・評価制度の更なる活用

④ 行政情報の完全な公開

○ 国民の視点に立った歳出削減とその説明

○「これだけ住民のニーズにあった行政をできるようになった」ことを実感し、さらに分権社会をすすめる動機づけにする。―ショウウインドーが必要

○ 住民の「満足度」よりも、住民の「納得度」を求めるべき。
１に情報公開、２に情報公開、３、４が行革で、５にまた情報公開。

⑤ 行政過程の透明性の向上

⑥ 多様な民意の吸収と議会における討議

⑦ 説明責任の明確化

⑧ 地方分権の本質は政治改革

⑨ 選挙は、主権者の責任をはっきりさせて政策中心の契約型に。
陳情政治の打開。分権はバイザピープル。

⑩ 歳出の自治とともに、歳入の自治。地方が主体的に語るべき。
歳入の自治ということでの、市場からの資金調達、地方税の確立、ＰＰＰ，ＰＦＩ、公設民営、市場化テスト等。

⑪ 地方六団体の政策能力の拡大

ァ 地方六団体内部の政策合意システムを整備

ィ 地方六団体内部に常設の「制度・政策の研究組織」を設置し、「ベスト・プラクティス・センター」を付設

(４) 国・地方を通じた行財政改革の推進

① 国と地方の二重行政（重複関与）の排除による責任の明確化、行政の効率化、人員削減等

② 基礎的自治体の規模のあり方や道州制についての検討も必要

例(1) 日本国は、固有の領土と国民を持つ不可分の統一国家であると共に、住民の自助と発意に基づいて形成された基礎自治体を基盤とする社会（中央集権でも連邦制でもない第三の国体）であることを、憲法改正にあたっては明確にすべきである。
従って、基礎自治体（市町村）には、国家といえども犯し得ない固有の権利がある。

(2) 道州は、それぞれの地域における市町村の調整にあたることを本務とし、市町村では律し得ない広域の行政、規格、設備を市町村の信託によって施行執行するものである。

(3) 国に固有の権限を列記し、それ以外のものは道州の受託事務として行う。

１．外交、国際関係に関すること
２．国家安全保障
３．司法
４．全国的国際的な運輸、産業、施設
５．国家に必要な高等の科学技術、文化学術の振興と教育
（大学院大学、高等研究所のみを国立とする）
６．全国的国際的情報システムの管理調整
７．通貨の発行、管理
８．共通産業政策、および共通環境政策
９．生活保護、および社会保障制度の調整
10．道州制の調整（道州よりの申請によって行動する）
11．国全体として必要な調査、統計、記録および共通登録に

関すること

(4) 以上の事業を行うために、国は以下の租税を課すことができる。

１．法人税

２．高額所得税（地方税として個人所得に課させる税率を上回る累進部分）

３．個人消費を対象とするもの以外の消費税

４．一定の容積率を上回る建造物にかかわる固定資産税

５．関税

６．その他道州との合意によって譲渡された税目

(5) 道州の権限は以下の通りとする。

１．警察と治安維持

２．広域情報システムの振興管理

３．広域公共施設と災害対策事業

４．市町村間の調整

５．道州間の財政財源調整（地域平準化基金の運用）

６．基本的社会政策、および社会保険に関すること

７．高等教育、および文化政策

８．広範的で大規模な産業政策

９．広域規格、および基準の制度と施行

10．国および市町村より委託された租税、保険料、その他公共料金の徴収（徴収業務の一元化）

11．市町村間の調整

12．道州間財政財源調整基金の運営管理

13．国と市町村間の調整

14．その他市町村より受託された事業

15．市町村および国の政策行政に関する評価

(6) 以上のために道州は、一定の基準より市町村税収の一定を譲渡してもらう。

新方式による基準財政が１００を上回る市町村は、超過部分の一定割合を、道州に譲渡する。

(7) 以上の他はすべて市町村の権限および責任とする。

１．市町村は国の課税以外の課税を行うことができる。

２．市町村は国、道州以外の行政は、住民の同意によって行うことができる。

３．市町村は国および道州の行財政監査を受ける。

道州はその結果を公表する。

４．市町村は財政破綻すれば、破綻自治体となる。
この場合、再建は原則として市町村の自己責任として行う。

５．行財政において、破綻した市町村はすべての権限を道州の指名するシティ・マネージャーに委託する。
市町村長および役職員には一定の懲罰を与える。

③ 分権を進める改革と、財政再建を明確に分離

④ 国の出先機関職員を地方公務員化する具体的な道筋が要るのではないか。

⑤ 人材育成。中央主権では指示をうまくこなせる人が重用。
問題発見、解決能力を重視した人材育成に転換する。

（５）国の政策決定プロセスの変更

「国と地方の協議方式」を「内政の政策立案に関する地方の参加方式」と位置づけて、政策形成と合意のシステムを目指す。

○　制度の改革、交付税総額の管理、財源保障のあり方、地方への配分方法などは、地方自身が決定に参画して、実態に基づく内容を求め、同時に決定内容に責任を持つために、制度の設計・運用を、中央政府と地方政府の代表、各党の代表者を交えた組織で検討・決定する方式。

○　従来の<国と地方の協議の場>を、内閣と国会に代表される中央政府と、知事・市町村長や議員に代表される地方政府の代表が協議して、政治的に合意する機関に変える。
この組織にはまた、地方自治に関係する新規立法を、集権的な内容になっていないかを審査する機能を備える。

○　首相のもとに、勧告権のある組織を設けるような政治運動を。

○　６団体に認められた意見提出権を日常的に活用すべき。

○　新たな機関の設置にあたって、検討すべき要素は以下のとおり。
Ｉ　所掌事務の範囲 … 以下の全てを対象とするのか。一部に限定するのか。

１　地方行政分野
２　地方税財政制度　総論（地方財政マクロ）
３　地方税財政制度　個別決定（地方財政ミクロ）
４　国庫補助負担金等　総論（補助金マクロ）
５　国庫補助負担金等　個別決定（補助金ミクロ）

II　権限 … ①企画立案・決定、②企画立案、③同意、④意見・勧告

III　構成 … 地方の意見を内政に反映させるためには、地方代表の参加は不可欠。

○　内政の政策立案に関する地方の参加方式（機関の設置）

地方六団体の意見具申権をベースに考える。
中期財政ビジョンのなかで、歳出と税負担の規模について、地方側の意見を伝える場とする。
地方の意見を集約する仕組みも同時に。
事務事業の見直し、国が法律に基づいて作る新しい地方の事務についての意見。
地方分権を持続的に推進する場として設定。
地方財政審議会との関係があるので、その見直しは視野に入る。

２ 第二期改革の推進方策

（１）国民・住民が理解し共感する分権改革
－わかりやすいメッセージで語る

（２）国民が国家中央政府と地方自治体をどう見ているか、これが大きな問題。
この日本の中にある雰囲気、気質の問題を変える必要

（３）第二期改革のための委員会の設置

（４）「本筋の改革」＝「〈くに〉の形の改革」を追求すべき。

（５）地方自治・分権の理解と普及は子どもから