

— 道州制特別委員会税財政 P T 提出資料 —
道州制制度設計 No. 1 (Type H)

このモデルでは、ヨーロッパ地方自治憲章第 4 条第 3 項に規定する「補完性の原理」、第 9 条第 1 項に規定する「十分な自主財源の付与」及び同条第 5 項に規定する「財政均衡の確保」をベースとして、ドイツの例を参考に制度設計を試みている。

このタイプは、ドイツをモデルにしながらも、現行制度に見られる連邦と州の間の垂直的財政調整を廃止したり、国庫補助・負担金を前提としないなど、21 世紀の地方分権型国家のハイパーモデルともなり得るものとなっている。

1 行政制度のアウトライン

(1) 国と地方のあり方

① 基本スキーム

- A) 憲法に国の役割を限定的に列挙し、憲法に定めのない事項については、地方自治体の役割とすることを憲法で定める。国と地方の役割に応じて、国と州で立法権を分割する。
ただし、地方の役割とされたものについても、国としての意思決定をする必要がある場合においては、国会の議を経て、国が決定することとする。
- B) 国会は、国民代表からなる下院と州代表からなる上院の二院制とし、地方自治体の行財政運営に影響を及ぼす法案等については、上院先議とし、その議決が下院と異なる場合は、上院の議決が優先する。
その他の法案及び予算案に関する上院の権能は、意見を述べるにとどまる。
- C) 憲法により国の役割とされた事務の実施については、国の個別法に規定するところによる。民法、刑法は国の個別法として規定する。

- D) 憲法で地方自治体の役割と定められた事項のうち、州の役割とするものについては、州の基本法で定めることとし、それ以外の事項については、市町村の役割とする。
- E) 州の基本法には、州の役割に関する事項、州内の地方自治制度、選挙制度を定める。首長を直接公選にするか、議会による選出にするかについても、州の基本法において定めるものとする。また、基本法の改正には議会の特別多数議決を必要とする。なお、基本法により州の役割とされた事務の実施については、州の個別法に規定するところによる。
- F) 新たな行政課題については、一義的に市町村の役割とする。ただし、緊急に対応すべき事情から、国又は州の役割と定められるまでの間、又は一時的に、国又は州が事務を行うことを妨げない。
- G) 市町村の役割とされた事項に関する事務の補完は、市町村の組合で行うか、近隣の市町村への委託を基本とする。

②基本スキームに基づく具体的イメージ

A)における憲法に列挙される国の役割の例としては、以下の(ア)に列記するものが考えられる。これらの事項については、国が直接企画立案し、実行することとし、地方自治体に対し事務を委任し、または補助金を交付するなどして、間接的にその行政目的の実現を図る手法をとらないこととする。

言い換えれば、これらの事務は、すべて国自身が行うことになり、これらを実行するため国の機関としての事務所が全国に設置されることになる。

州・市町村間においても同様とする。

また、(イ)には、州の役割の例を、(ウ)には、市町村の役割の例を挙げている。

(α)基本スキームに基づく役割分担

(ア)国の役割 (例)

司法、外交・通商、防衛・安全保障、通貨、度量衡、標準時

刻、電波管理、公正取引の確保、労働基準、公的年金、公的保険、宇宙・海洋開発、エネルギー政策、関税、出入国管理、航空保安など

これらの役割に関することについては、州や市町村において、国の法律に反する立法は、行うことができないものとする。

(イ)州の役割（例）

教育、高速道路、州道、警察、治山、治水、海岸、空港、港湾、産業振興、観光振興、公害対策、産業廃棄物、環境など
州は、治山、治水のように、その対象が一の市町村を超える分野、空港、港湾のように、その利用者が一の市町村を超え、州域全体との関係が深い分野を担うものとする。なお、対人サービスのうち医療については、一定の水準の医療体制を確保するため、教育については、多様な選択肢を提供するため州の役割とする。

(ウ)市町村の役割（例）

消防・防災、都市計画、市町村道、上下水道、住宅、生活保護、地域保健、高齢者対策、障害者対策、児童・母子福祉など

市町村は、対人サービスを始めとする、住民に直接かかわる分野、その他憲法または法令の規定により国または州の事務とされたもの以外の広範な分野を担うものとする。

以下、いくつかの分野を例にとり、具体的なイメージを掲げることとする。

(β)役割分担に基づく分野ごとの具体例

(ア)教育

- a) 教育に関することは、州の役割とする。
- b) 各州は、それぞれ、学校制度、義務教育年限をはじめとして独自の教育制度を制定する。したがって、国による「教育基本法」は制定されず、各州が必要に応じ「教育基本法」を制

定する。このため、ある州においては、義務教育は $6 + 3 = 9$ 年であるが、別の州においては、 $1 + 4 + 5 = 10$ 年となることがある。また、教育内容も、州によって異なるため、ある州においては、中国語や英語を正課として取り入れることも可能となる。

- c) 州間の調整機関である「全州会議」(1(2)参照)において、各州で独自に行っている教育制度や政策を調整し、各州で取得した資格(単位)の相互認定等を行う。
- d) 教育は、地方自治と同じく地域の存立にかかわることであるが、教育の多様性や多様な選択肢(例えば、一律的な教育ではなく、スポーツ、音楽、芸術、技能、語学等を指向する小中学校・高校などの設置)を確保するために、市町村ではなく、州の役割とする。

(イ)航空

- a) 空港の設置及び管理については、州が行う。(成田空港や中部国際空港のような大規模な空港についても同様とする。)
- b) 航空管制、航空機材の規格、航空関連業務従事者の資格認定については、国が行う。

(ウ)道路

- a) 道路については、地方自治体の役割とし、一切の補助金、負担金はないものとする。
- b) 州は、現在の高速道路、地域高規格道路、一般国道、広域的な主要地方道路の整備、管理を、市町村は、現在の一般県道、市町村道の整備、管理を行う。
- c) 国は、全国の道路交通網にかかる基礎的事項や計画を策定する。この場合において、これらはいくまでも参考であり、州及び市町村は、国の計画にかかわらず、整備することができる。

(エ)生活保護

- a) 生活保護に関することは、市町村の役割とする。
- b) 国が全国的な見地から標準的な基準を示すことはない。必要に応じて各市町村が生活保護に関する情報を市町村の連合組織に提供する。
- c) 例えば、都市部の市町村は、国全体の平均より生活コストがかかると判断した場合、生活保護費の単価を標準単価より高い金額に設定することができる。逆に、地方の市町村では、標準単価より低い保護水準とする一方、生活保護の認定にあたって、例えば自家用車を必需品と認めるなど、地域の実情に応じた生活保護を行うとともに、自立のための総合的な支援を行う。

(オ)国際関係の処理

- a) 外交・防衛に関することは、国の役割とする。
- b) 通商交渉や外国との情報連絡についても、国が行う。この「国」とは、新しく設置される「対外関係省」を指す。この「対外関係省」が一元的に処理を行う。国としての意思決定に当たっては、国会の議を経て行うことにより、地方の意思を間接的に反映させることとする。対外交渉の結果もたらされる国内的影響については、州において対処することとし、国において対策をとることはしない。

(γ)役割分担による事業費の試算

国	州	市町村
約 36 兆円	約 42 兆円	約 34 兆円

※平成 17 年度の国の予算、地方自治体の決算により、今回の役割により、集計したものであり、公債費は除いている。その際、補助金・負担金は国と地方自治体の間で純計している。

※国の事業費には、公的年金、公的保険を含んでいるため、事業費が大きくなっている。

(2) 地方自治体間での調整

①基本スキーム

- A) 州は、州の権限に属する事項について、全州間の相互調整、調査研究を行うため、「全州会議」を設置する。「全州会議」は、分野ごとに分科会を設置する。
- B) 市町村は、市町村の権限に属する事項について、州内全市町村間で相互調整、調査研究を行うため、「州内全市町村会議」を設置する。
- C) 州政府が、州法で市町村の行財政運営に影響を及ぼすような法案、新たな行政課題に関する事務配分に関する法案を提出しようとするとき、あらかじめ「州内全市町村会議」の同意を得る。
- D) 市町村は、「全国市町村会議」を設置し、市町村の権限の属する事項について、全国の市町村間の連絡調整、調査研究などを行う。

②基本スキームに基づく具体的イメージ

(α) 全州会議

- (ア) 全州会議は、全州政府の代表者で構成する。
- (イ) 全州会議に、議長を置く。議長は、州政府の代表者の中から輪番で選び、任期は1年とする。
- (ウ) 全州会議では、州の権限に属する事項について、相互調整、調査研究を行う。全州会議には、教育、産業振興、観光振興、公害対策、社会基盤整備、産業廃棄物、環境など分野ごとに分科会を設置する。

(β) 州内全市町村会議

- (ア) 州内全市町村会議は、各州内の市町村代表者で構成する。
- (イ) 州内全市町村会議では、市町村の権限に属する事項について、相互調整を行う。州内全市町村会議には、消防・防災、社会基盤整備、上下水道、福祉政策など分野ごとに分科会を設置する。

(ウ) 州内全市町村会議に、議長を置く。議長は、州内市町村代表者の中から輪番で選び、任期は1年とする。州は、州法で市町村の行財政運営に影響を及ぼすような法案、新たな行政課題に関する事務配分に関する法案を提出する場合、あらかじめ州内全市町村会議の同意を得るものとする。

(γ) 全国市町村会議

(ア) 全国市町村会議は、全市町村代表者で構成する。本会議は、州内全市町村会議の代表者が出席する。

(イ) 全国市町村会議では、市町村の権限に属する事項について、相互調整、調査研究を行う。全国市町村会議には、消防・防災、社会基盤整備、上下水道、福祉政策など分野ごとに分科会を設置する。

(ウ) 全国市町村会議に、議長を置く。議長は、州内全市町村会議の代表者の中から輪番で選び、任期は1年とする。

2 税財政制度のアウトライン

(1) 税制

① 基本スキーム

- | |
|--|
| <p>A) 憲法で、所得税、法人税、消費税の収入は、「国地方共有税」として国、州及び市町村に共同に属すると規定する。「国地方共有税」の税目の税率等基本的事項、国・州・市町村間の配分割合及び州間、市町村間の配分方法は、国の個別法に規定する。徴収は、州が一元的に行う。</p> <p>B) 「国地方共有税」を原資として、州間の水平調整を行う。また、州内市町村における財政調整は、垂直調整を行う。</p> <p>C) 国税の税目は、憲法で限定的に列挙する。また、税率等は、個別法に規定する。</p> <p>D) 州税は、州が、市町村税は、市町村が定める。</p> |
|--|

② 基本スキームに基づく具体的イメージ

(α) 基本スキームに基づく税収

(ア) 国地方共有税の配分イメージ

- a) まず、「国地方共有税」の税目ごとに、個別法に定める配分割合に基づき国分、州分、市町村分を分ける。
- b) 州分の州間の配分は、法人税、所得税については、徴収地原則に則り、徴収州に配分し、消費税については人口に応じて配分する。市町村分は所得税、消費税のみとし、いずれも人口に応じて配分する。
- c) 各州の「国地方共有税」、一定の州税（自動車税など）と州内の市町村の税収の半分に相当する額を足して財政力基準額とする。
- d) 国全体の一人あたり平均財政力基準額に当該州の補正人口数を乗じて、調整基準額を算出する。
- e) 調整基準額より財政力基準額が多い州は、調整交付金を拠出し、調整基準額が財政力基準額より多い州は、調整交付金の配分を受ける。
- f) 州間の財政調整は、国が関与することなく州で組織する『州財政調整会議（仮称）』で行う。

(β) 基本スキームに基づく具体的税目

(ア) 国税の種類（例）

酒税、たばこ税、関税、収入印紙税など

(イ) 州税の種類（例）

法人付加税、相続税、揮発油税、石油ガス税、航空機燃料税、軽油引取税、自動車税、不動産取得税など

(ウ) 市町村税の種類（例）

固定資産税、都市計画税、事業所税など

(γ) 基本スキームに基づく税配分額の試算

国	州	市町村
約 25 兆円	約 35 兆円	約 25 兆円

※平成17年度の全税目を、国税、州税、市町村税、「国地方共有

税」に分け、「国地方共有税」の国、州、市町村の配分割合を次のとおりとして合算したものである。

所得税は、国、州、市町村の役割による事業費の試算割合である国3：州4：市町村3とし、法人税は、国1：州1、消費税は、現消費税の国と地方の配分を逆にし、国2：州4：市町村4とした。

(2) 財政

① 基本スキーム

- A) 国において地方財政計画は作成しない。
- B) 国庫補助負担金交付金は廃止する。
- C) 各州間の財政調整は、国の関与を極力なくす観点から、垂直調整によらず、「国地方共有税」による州同士の水平的財政調整を基本とする。
- D) 市町村の財政調整は、州が垂直的に行う。この場合、例えば、1人当たりの税収が市町村の平均を一定以上上回る市町村が、税収の一定部分を拠出し、これを州が拠出する原資に加えて、1人当たり税収が一定水準以下の市町村へ交付するなど、市町村間の水平的調整の要素を加味する。
- E) 地方債の発行は、地方自治体が責任をもって行う。この際、国による起債制限や国の同意などの条件は付さない。

② 基本スキームに基づく財政調整の具体的イメージ

(α) 州と市町村の財政調整の方法

(ア) 州は、調整された国地方共有税の一部を州内の市町村に分配する原資とする。

(イ) 州内の市町村の調整基準額と財政力基準額により、財政力の強い市町村から拠出させる。

(ウ) (ア)(イ)で集めた資金を、「市町村調整交付金」として、市町村の財政力により配分する。