

分権型社会のビジョン（中間報告）（素案）

～税財政改革のための

7つの提言と工程表～

平成18年5月 日
新地方分権構想検討委員会

目 次

はじめに.....	1
1. 分権改革の基本的視点.....	4
(1) 今、改めて、「経済成長優先社会」から「住民の安全・安心優先社会」へ4	
(2) 今、改めて、「東京一極集中」から「地域の活力再生」へ.....	5
(3) 「自分たちのまちは自分たちで決める」 ～ 地方分権の必要性.....	6
(4) 「ニア・イズ・ベター」 ～ 国と地方の役割.....	7
(5) 今後の地方分権の方向性.....	8
2. 分権改革の実現プロセスへの地方の参画.....	10
【提言1】(仮) 地方行財政会議の設置.....	10
3. 分権改革の税財政面での具体的方策.....	12
【提言2】「地方交付税」を「地方共有税」に.....	12
～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3】地方税の充実強化による不交付団体人口の大幅増.....	16
【提言4】国庫補助負担金の総件数の半分を廃止.....	18
(400 から 200 へ)	
【提言5】国と地方の関係の総点検による財政再建.....	20
【提言6】財政再建基準の透明化、首長・議会責任の強化、 住民負担の導入.....	22
4. 分権改革の推進方策.....	25
【提言7】(仮) 新・地方分権推進法の制定.....	25
～今、改めて、国民・国会の力で分権を	
5. 分権改革の工程表.....	27
終わりに.....	29

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に関する決議を行ったのは平成5年（1993年）だった。それから13年。日本の地方分権改革はどこまで進んだといえるのだろうか。

たしかに、平成12年（2000年）に施行された地方分権一括法によって、国と地方は法制度上、「上下・主従」から「対等・協力」の関係になった。また、平成17年（2005年）11月に決着した「三位一体の改革」によって、3兆円の税源移譲が実現した。

しかし、現在の権限と組織を頑なに守ろうとする中央省庁の抵抗は根強い。この結果、三位一体の改革でも、国の地方に対する関与を変えず、地方の自由度を高めないまま国庫負担率を引き下げる手法が乱用された。

「国と地方の協議の場」が初めて設置されたとはいえ、国の代表である閣僚と地方の代表である地方六団体が、分権型社会に向けた内政システムの変革の合意に向けて建設的に協議する場には至っていない。

しかも、最も深刻なのは、地方側が国民の理解を得るための努力を行ったにもかかわらず、この改革が、多くの人々の共感を呼んで進められているとはいえないことである。

国民・住民の多くの目には、「国と地方の権限と資金のぶんどり合戦」のように受け止められ、「国であれ、自治体であれ、うまくやってくれるならどちらでもいい」という声が聞かれた。

こうした課題を乗り越えるためには、国民・住民に夢を与える分権型社会像や、暮らしに本当に必要なサービスを、効率的・効果的に供給する自治体を描くことが必要である。

また、地方分権改革とは、日本の民主主義を活性化させる政治改革でもある。

地方自治に関する憲法改正の必要性、中央政府である国と地方政府である都道府県・市町村の役割分担、道州制、地方議会の再生、住民が政治と行政に参加するシステム等についての改革を示すことが必要である。

本委員会は、「未完の改革」にとどまっている日本の地方分権改革をもう一度動かすために、改めて分権型社会のビジョンとその方策を提案することを目的

として設置された。

中間報告の位置づけ

今回まとめた「中間報告」は、税財政面についての提言である。これは、政府が今年（平成18年（2006年））6月に策定する「経済財政運営の基本方針」（骨太の方針）において、国と地方の税財政の方向を示すことが予想されるため、長期的分権型社会のビジョンの全体像を描く前に、さしあたりのものとして、日本の地方分権改革に重大な関心を寄せる本委員会の考え方を緊急的にとりまとめたものである。

最終報告までに検討する内容

最終的に取りまとめる分権型社会のビジョンには、

- ・ 国民に夢と希望を与える社会とは何か
 - ・ 住民が本当に必要としているサービスを自治体が供給するためにはどうすればよいか
 - ・ 住民に信頼され満足度と納得度を高める効率的・効果的な自治体を実現させるためにはどうすればよいか
 - ・ 住民と行政とが連携・協力と役割分担を行いながら地域の経営を行っていく、いわば、住民との協治を実現させるためにはどうすればよいか
- などについて、より幅広い視点から議論を深め、あるべき姿を描いていく。

その際には、地方自治に関する憲法改正の必要性、国と地方の役割分担、都道府県と市町村の関係、国と地方の二重行政の排除、道州制、議会のあり方、シティ・マネージャー制、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など、行政面の基本的な課題についても検討を行う。

なお、『郵便、警察、義務教育、道路、電気、新聞配達、生活保護の7つのユニバーサルサービスについて全てを満たしているのは日本だけであり、そうしたサービスを、ユニバーサルに今後も維持していく必要があるのか、それらは、住民の選択に任せるべきであり、自治体間で格差があってもいいのではないか。』

といった意見もあり、こうした視点も踏まえ、「本人が選択でき、自治体間で格差のある社会」の是非など、国と地方のあり方を超えたこの国や社会のかた

ちについても議論を行う。

1. 分権改革の基本的視点

(1) 今、改めて、「経済成長優先社会」から「住民の安全・安心優先社会」へ

- 戦後、我が国においては、経済の発展と国民生活の安定を目指して、重化学工業を基盤とした規格大量生産型の社会システムのもと、国の主導による縦割りの中央集権型の画一的な行財政運営が行われてきた。
- これにより、目覚ましい経済成長を遂げ、国民の所得水準も向上したが、一方で、多くの国民が、日常の生活のなかで、精神的なゆとりや心の豊かさを十分に実感できなかつたのではないかと。
- そこで、平成5年（1993年）の地方分権の推進に関する国会決議において、「ゆとりと豊かさを実感できる社会づくり」を目標として掲げ、今日まで地方分権を推進してきたが、その後10年余が経過した現在において、住民はこの「ゆとりと豊かさ」を実感できているだろうか。
- 現実の社会においては、子供に対する犯罪の増加など、地域生活における安全・安心に対する不安が増し、失業率や所得などの面で地域や個人間の格差が生じ、自殺やひきこもりの増加等が社会問題化している。
- また、過疎化が進むことで、これまで地域社会の財産として保全されてきた山林、たな田等が荒廃し、豪雨による河川の氾濫などの自然災害が増加する等の問題も起こっている。
- 社会が危機に陥るとき、人間は将来に対して希望を失う。
- 少子高齢化が進展し、本格的な人口減少社会が到来する中、子供たち、お年寄り、そして障害のある人など、一人ひとりのニーズに応じたきめ細やかなサービスが提供されることにより、日常生活のなかで、みんなが心の充足を感じ、希望と喜びを持って暮らすことのできる成熟した社会が一層望まれる。
- そこで、日本という「くに」、そして、その中の地域社会で暮らす人々が相互に共感しあえる、自由な社会を支える基盤をもう一度作り直す必要がある。
- セーフティネットを再構築することにより、安全で安心な私たちの国と地域社会を再生していくべきである。

- 今、改めて、「経済成長優先社会」から「住民の安全・安心優先社会」に、目標を転換しなければならない。
- もちろん、この「住民の安全・安心優先社会」とは、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のできる大きな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。

(2) 今、改めて、「東京一極集中」から「地域の活力再生」へ

- また、経済社会の面においては、人口・産業・情報・教育等の東京集中は一向に解消されず、地方においては、過疎化に歯止めがきかず、近年、人口減少・高齢化とあいまって地域の活力が急激に失われている。
- 今後の日本のありようを考えると、東京に集中した人口・産業等の分散を図り、地域の活力を取り戻していくことが必要ではないだろうか。
- 各地域が、知恵の時代に対応した、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、未来に夢を感じることのできるまちづくりを主体的に進め、また、誰にでもチャンスが開かれた社会とすることで、人口・産業等を地域に積極的に呼び込み、地域を活性化させていくべきである。
- 今、改めて、東京一極集中から地域の活力を再生させる構造に日本を変えていかなければならない。
- なお、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要因の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) 「自分たちのまちは自分たちで決める」 ～ 地方分権の必要性

- この「住民の安全・安心優先社会」と「地域の活力再生」の二つの視点のうち、まず、「住民の安全・安心優先社会」に関しては、これが求められる背景である社会の危機は、「人間の絆」と「コミュニティ」の崩壊が主な原因である。
- この「人間の絆」や「コミュニティ」の再生を、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。
- 住民の生活に密着し、住民ニーズに対応したサービスを提供することができるのは自治体であり、その果たす役割を、今後、増大させていかなければならない。
- 次に、「地域の活力再生」に関しても、人々や企業の意識変革はもちろん重要であるが、そのためには、各地域が創意工夫を凝らして、地域の魅力づくりや税制面等での企業誘致に一層取り組むことができるよう、また、企業も国により手足をしばられることなく、もっと自由に活動ができるように、地方分権と規制緩和を進め、東京の中央官庁が何から何まで決める社会を変革することが必要であり、地方分権と規制緩和、言い換えれば、中央から地方、官から民へは、同時一体的に進めることが必要である。
- また、急速にグローバル化が進むなか、我が国の将来を考えた場合、国は、国際的な競争と協調をいかに行っていくかという日本の将来を決める総合的な国家戦略の検討と実践に、その力を集中させる必要がある。
- 地方自治とは、住民の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近い場で住民が参加して行うことであり、自分たちで決めた結果を自分たちで引き受けることである。
- 言い換えれば、選挙を通じた住民からの信託に基づいて首長が住民から任された形で行政を執行するというシステムを超え、首長が個々の事業や全体の行財政運営等について住民にマニフェスト等を通じて約束する形で契約を行い、これに基づいて、更に、住民の参加と監視も得ながら、首長・自治体がその地域を経営するという「下からの民主主義」である。
- 今こそ、この基本的な考え方に戻って、住民が「自分たちのまちは自分たちで決める」ことができるよう、また、国民が「自らが主権者であるこ

とを実感する」ことができるよう、中央集権型の行政システムを変革し、自治体の権限・財源を抜本的に充実強化することで地方分権を進めなければならない。

- なお、ここでは、『「住民の安全・安心優先社会」か「経済成長優先社会」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。

(4) 「ニア・イズ・ベター」 ～ 国と地方の役割

- 世界的に見ても、EUの成立やNPOの役割の増大などにより、国民国家がゆらぎを見せるなど、国・地方といった統治の枠組みそのもの見直しが大きな流れとなっている。
- 特にNPO活動の増加等により、国と地方という垂直軸と、パブリックとプライベートの水平軸の二つの軸で、日本社会の変容が始まっている。
- 本来、官が支配していたパブリックというゾーンの担い手の見直しである。
- そして、サービス提供型のNPOから、地方政治への参加・監視型のNPOへの進化も始まっている。
- 更に、こうしたNPOは、地方の行政区域や国境を越えて広域的な活動を始めている。
- また、企業活動のグローバル化と官から民へという役割分担の流れの中で、企業活動が、従来、官が担ってきた分野にますます進出している。
- こうした官と民の関係変化とともに、国と地方の関係については、地方自治のグローバル・スタンダードとも言うべきヨーロッパ地方自治憲章においても、「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これを執行する」とされている。
- この「補完性と近接性の原理」いわば「ニア・イズ・ベター」の考え方は広く世界に普及しており、我が国においても、この原理に基づき、国と地方の役割を抜本的に捉え直すことが必要である。
- 住民に身近な行政は住民に身近な自治体が担うという原則を貫徹し、国と地方の役割分担はもとより、都道府県と市町村の役割分担も再整理し、

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するべきである。

- その際、国による地方への関与や義務づけの見直しも同時に行い、地方の行財政運営面での自由度を高めていくことが必要である。
- 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) 今後の地方分権の方向性

- 国も自治体も、国民・住民との契約によって成り立っている。
- 平成7年（1995年）の地方分権推進法施行後のこれまでの地方分権が、地方の国からの分権、すなわち団体自治の確立であったという点を踏まえ、今後の地方分権は、住民が施策を自ら決定し、責任を持つという観点からの分権を進めるべきである。
- そのためには、まず、国と地方に関係する行財政全般の政策立案に、地方が参画するシステムを確立させるべきである。
- そして、まず、地方交付税については、国から恩恵的に与えられるものではなく、自治体の「連帯」と「自立」の精神、つまり、『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、明確にすべきである。
- 次に、地方税については、第一期改革による税源移譲によっても、なお、地方の歳出規模と税収との間には乖離があり、今後の福祉、教育面などで

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。

- そして、国庫補助負担金は真に必要なものに限定すべきであり、将来的には、国庫補助負担金は廃止し、法定受託事務については委託費としてその必要額の全額を国が地方に対して負担すべきである。
- あわせて、自治体に対して個別に財政負担を課する国直轄事業負担金も廃止すべきである。
- 国庫補助負担金を通じて、霞ヶ関が全国の自治体と企業・産業活動、そして人の動きまでもしぼり、コントロールするような体制は打破しなければならない。
- あわせて、各自治体における行財政運営についても、主権者たる国民が行政と一層向かい合い、ともに協働し、住民の納得を得ながら進める仕組みとすべきである。
- 従って、地方財政の健全化を進めるにあたっては、市場や国による規律ではなく、住民による規律と住民の責任を重視すべきである。そのためには、情報公開の徹底も必要である。
- 第一期改革が、組織と権限を頑なに守ろうとする官僚機構と地方との争いとなってしまったことへの反省から、第二期改革は、官僚機構と争うのではなく、主権者たる国民と国権の最高機関としての国会の理解を得て、その力により推進すべきである。
- 従って、第二期改革においては、これを推進するための新たな法律を、国会の理解を得る中で議員立法によることも視野に入れながら、制定すべきである。
- 第二期改革は、真の民主主義を実現するための改革と位置づけるべきである。
- 同時に第二期改革は、国民と企業の意識と行動にも大きな変革をもたらす、明治維新、終戦に次ぐ、国のかたちを変える第三の変革であることを認識すべきである。
- その意味で、憲法の見直しの必要性まで含めた議論を、国民・国会を巻き込んで行うべきである。

2. 分権改革の実現プロセスへの地方の参画

【提言1】

(仮) 地方行財政会議の設置

※小委員会未調整のため
3月30日委員会資料
と同一内容のまま

1. 趣 旨

内政の政策立案に関して、政府内に地方の代表者が参画する新たな機関を法律により設置する。

2. 名 称

(仮)地方行財政会議

3. 事務及び権限

以下の事項について、国と地方の代表者が協議し、政策の合意・形成を行う。

- ・ 国と地方の事務分担
- ・ 新たな地方の事務
- ・ 地方負担を伴う制度（法令、補助金、負担金等） 等
- ・ 地方財政計画
- ・ 地方交付税総額
- ・ 中期地方財政ビジョン 等

<考え方>

- 地方財政における自由と責任を拡大する上では、地方財政計画や地方交付税制度、あるいは地方が担う事務やその内容について、地方が関与する包括的な場の設定を行うことが必要である。
- 現在ある地方財政審議会や地方制度調査会は、所掌する事務や権限が限られており、また地方財政審議会については地方の代表が直接には参加していないなど、内政の政策立案に関する地方の参画という点では不十分である。
- 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、地方公共団体が、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、国と地方の事務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で政策の合意・形成を行う「内政の政策立案に関する地方の参画」システムを法定することが必要ではないか。
- そこへの参画を通じて、地方は、地方財政計画や地方交付税の総額といったマクロの財政収支のあり方について、自ら関与し、同時に財政規律の強化について責任を負うこととなるのではないか。

3. 分権改革の税財政面での具体的方策

【提言2】

「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

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、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) 3～5年に一度、地方共有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、地方共有税の法定率を引き上げる。

<考え方>

- 現在、『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作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。』等の主張がある。
- そして、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。』との論もある。
- しかし、現実の地方交付税は、法令等や補助金による歳出や事務事業の義務づけを履行するためにその殆どが使われており、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、基準財政需要額の算定の複雑さが制度の透明性を阻害しているとの批判があるが、これは国による関与や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、国による関与や義務づけを排除する必要がある。
- 加えて、自治体間の財政力格差があるなかで、国による関与や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。

- また、個別の自治体を見ても、財政状況は極めて厳しいという実態にあり、住民に身近な自治体が、住民が求める行政サービスを十分に提供できる状況にない。
- 地方財政計画に盛り込まれた歳出は、地方財政全体のマクロベースでは財源保障されているが、個別自治体のミクロベースで見ると、そのなかで一部は基準財政需要額に盛り込まれず、厳密な意味では財源保障されない部分があり、それゆえに普通交付税を交付されている交付自治体であっても、税収の多寡に応じて財政力の格差が生じる仕組みとなっている。そのために近年、地方財政計画が圧縮された結果として、自治体間での財政力格差が拡大している点は見逃すべきではない。
- そもそも、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「交付する（恩恵的に与える）」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。
- あわせて、自治体自らが、国から自立した財源として地方交付税を認識

するためには、まず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額を解消した上で、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は行わないこととすべきである。

- 国による景気対策等のため、地方共有税の原資となっている国税や地方税の減税が行われ、地方共有税の減額などの財源不足が生じる場合には、地方共有税の法定率の引き上げにより措置すべきである。
- また、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。
- 今後、税源移譲による地方税の充実に伴い、地方交付税の総額は減少し、一方で、地域間の税源の偏在が避けられないなか、自治体間の財政力格差を是正し、地域住民の「機会の平等」を確保するため、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、地方交付税のあり方を考える際には、地方、特に農村・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、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1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3】

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。
4. 以上により、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。

<考え方>

- 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、マクロ的には、まず、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となるように見直すことが必要である。
- 少子高齢社会を迎えるにあたり、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する。このサービスは、今後自治体が積極的に担うこととなることも視野に入れるべきである。
- まず所得・法人税と並んで基幹的税である消費税については、対人サービスに対応した税であることから、国と地方が等しく分け合うことが必要である。
- 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。

- 居住地課税の比重が低いことは、住民の受益と負担の関係が断ち切れやすく、財政運営の責任が不明確になりやすい。
- 福祉、教育など、今後増大する地方の担う対人サービスに応益的に対応するとともに、景気変動による伸張性が小さく、かつ、地域偏在性の少ない地方消費税の充実強化を図るべきである。
- あわせて、個人住民税の一層の充実強化を図るべきである。
- また、これにより、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。

【提言4】

**国庫補助負担金の総件数の半分以上を廃止
(400 から 200 へ)**

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」を踏まえて、国庫補助負担金を廃止することや事務事業を廃止することなどにより、国の責任と判断によって対応するべきである。
2. その際、財政面における地方の自由度を高めるために、国庫補助負担金の削減に当たっては、その率をカットするのではなく、廃止する。
3. その目標としては、当面は、国庫補助負担金の総件数を半減させる。
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>

- 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」を踏まえて、国庫補助負担金を廃止することや、事務事業を廃止することなどにより、国の責任と判断によって対応するべきである。
- 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、これに対応して、財政面における自治体の自由度を高めるために、国庫補助負担金を廃止（一般財源化）する。
- 従って、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等については、原則として廃止（一般財源化）する。
- また、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

いても、原則として廃止（一般財源化）する。

- また、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・医療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。
- 更に、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。
- また、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。
- なお、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または類似の目的・内容を有する国庫補助負担金、交付金、統合補助金を創設することは認めるべきではない。
- 以上の考え方で、国庫補助負担金の廃止による整理を行い、その総件数を当面半減させる。
- 将来は、国庫補助負担金は全廃し、法定受託事務についての国から地方への委託費のみとすることを目指すべきである。
- 加えて、国直轄事業が全国的視野の下に実施されながら、自治体に対して個別に財政負担を課する国直轄事業負担金は、極めて不合理であるため、これを廃止する。
- また、本来、管理主体が負担すべき維持管理費について、直轄事業負担金として自治体に財政負担させることは極めて不合理であり、早急にこれを廃止する。

【提言5】

国と地方の関係の総点検による財政再建

1. 国・地方を通じた行財政改革・財政再建を行うにあたっては、以下により行う。

- 国と地方の役割分担を明確化
- 国による過剰関与及び義務づけを廃止・縮小
- 国と地方の二重行政を解消
- 権限の移譲に対応して国の出先機関を廃止・縮小
(出先機関を自治体に移管する際には、事務の執行において国から全く関与されないこととする。)
- 地方がこれまで廃止を求めている国庫補助負担金のうち、未だ整理されていないものをまず廃止

2. 地方行革は一層強力に推進する。特に給与の適正化を厳格に行う。

3. 以上により、国・地方を通じたプライマリーバランスの黒字化に大きく寄与することとなるが、なお、不十分な場合には、更に国庫補助負担金を廃止すべきである。

地方交付税は、法令等による歳出や事務事業の義務づけに対する財源保障を行っており、その性格上、目標を設けて削減することにはなじまない。

<考え方>

- 過去の景気対策に伴う公債費負担の増など財政状況が逼迫するなか、地方は国を上回る歳出削減・人員削減の努力を行ってきた。
- 地方としては、今後も自己改革を推進し、給与の適正化等歳出の見直しを強力に行い、より一層効率的な行財政運営に努めることで、住民サービスの向上とともに財政再建を進めることが必要であり、国は、地方よりも遅れている国自身の行財政改革を断行すべきである。
- 一方で、国・地方を通じた財政再建に関しては、国のプライマリーバランスが地方より悪いことに着目し、これまでの地方における歳出削減の努

力による国・地方を通じたプライマリーバランス改善への貢献に十分配慮せず、『地方交付税の大幅削減など、国の財政再建のために地方がより一層努力・貢献すべき。』との論がある。

- しかし、プライマリーバランスの改善には、国・地方両者がともに歳出削減の努力を行うことが必要であることは言うまでもなく、地方の行財政改革の成果が国のプライマリーバランスの改善につながるのでは、単なる国の赤字の地方へのつけ回しである。
- そもそも、国は、経済・財政政策、金融政策等を行うことができ、赤字国債や通貨の発行が可能であり、プライマリーバランス論で国と地方を同列に扱うことには無理がある。
- また、地方交付税は、法令等や補助金による歳出や事務事業の義務づけに対する財源保障を行っており、国と地方の財政は一体のものとして複雑にからみあっており、国と地方のプライマリーバランスを分離して考え、別々に改善目標を立てることに無理がある。
- 国による関与や義務づけを廃止・縮小することなく、国のプライマリーバランスを改善させるため、地方交付税を削減することは、住民に対する十分なサービスを提供できない事態を招き、住民の賛同・納得を得られない。
- 地方交付税の算定の簡素化は必要であるが、関与や義務づけがある以上は、それに応じた財源保障をすることで制度が複雑になっていることを考えると、関与と義務づけの廃止・縮小をまず優先して行うべきである。
- 国・地方を通じて累積した借金を減らして健全な財政の姿としていくことは、国民的な課題であり、住民や自治体にとってわかりやすい形で議論を進めていくことが必要である。

【提言6】

**財政再建基準の透明化、首長・議会責任の強化、
住民負担の導入**

1. 住民が自分のまちの財政状況に常に関心を持ち、自治体の財政運営に対するチェック機能を高めることで、健全な財政状況を保ち、財政再建団体への転落を未然に防止する。

そのために、

- (1) 「財政再建団体」となる基準等について、普通会計への負担につながる企業会計等や外郭団体（第三セクター等）の負債も考慮した、フローとストック両面の透明性の高い財政指標を設ける。
- (2) また、財政運営の透明性を確保するため、情報公開を徹底する。
 - ① 地方公社、第三セクターなどの外郭団体の情報公開の推進
 - ② 非公開情報の明確化や迅速でわかりやすい情報提供の推進
 - ③ 定期的に財政状況を公表
- (3) 勧告権の付与による権限の強化などにより監査制度を充実する。

2. 以上の取組みにもかかわらず、自主的に財政の健全化を行うことができず、財政再建団体となった場合には、

- (1) 首長・議会の責任を問うこととともに、
- (2) 住民負担を仕組みとして内蔵させ、
- (3) 債務は完全に履行する。
- (4) 裁判所による関与は必要ではない。（現制度を維持）

3. 但し、工業用地造成事業等、特定の事業収入のみを本来の財源とすべき事業の財源たる地方債については、貸し手責任を問う仕組みを検討する。

4. 地方債の共同発行機関を設ける。

5. 財政再建制度の見直しは、地方の参画のもとで行う。

<考え方>

- 自治体の財政規律を促す規制は、地方債協議制度と起債制限制度と財政再建制度の3つからなる。
- 財政再建団体の対象団体の基準は、普通会計ベースとなっており、それ以

外の会計等との関係が薄く、また財政指標がストックとの連関がなく、自治体の財政状況を1年間の資金収支の観点だけでとらえたものとなっており、自治体の全体の財政状況を正確に捉えたものにはなっていない。

- また、財政再建団体の基準が普通会計決算における実質収支赤字の標準財政規模に対する割合となっており、起債発行額や基金との関係で実質収支の水準が動くものであり、その水準がよい場合であっても、財政が逼迫していることもある。
- また、財政運営が逼迫した場合にも、首長や議会の責任を間接的にしか問わない制度であり、直接的な責任を問うべきであるという声もある。
- 更に、貸し手責任を問うことで、金融機関や投資家からの圧力を通じて自治体の財政規律を促すべきであるという考え方がある。
- もちろん、自治体の資金調達手法が多様化し、市場公募債の割合が高まるなか、投資家への情報提供活動の充実など市場との対話を促進し、市場が地方債を引き受けやすい環境を整備していくことは必要である。
- しかし、自治体の公的性格に鑑みれば、市場による規律や国による関与・規律よりも、それ以前に、主権者たる国民による規律を強化することにより財政悪化を避ける方が望ましい。地方における民主主義の発揮にも資する。
- 債権カットやリスケジュールといったデフォルトを前提とした制度を構築すると、市場からそれだけでより高い金利設定を求められる可能性があり、自治体全体としての単なる財政負担増にとどまらず、住民負担増につながるおそれがある。
- また、小規模市町村等では、起債ができず、必要な社会資本整備が困難になる可能性がある。
- 地方債を共同発行すべきとの意見もあるが、小規模市町村等だけによる共同発行では、かえって信用力が低下することや発行ロットが小さいことにより金利が高くなる可能性があり、都道府県単位や自治体全体での共同発行機関を設けることが必要である。
- また、現在の財政再建制度は、財政状況がかなり悪くなってからの国主導による是正措置である。

- 従って、基本的には地方自治の観点から、自治体自らの責任により早期に財政再建を行うこととし、住民や住民代表としての議会による監視等により再建を進めていく手法とすべきである。
- そのためには、経常的経費予算と資本的経費予算に二重予算化するなど、会計制度がわかりやすいものである必要があり、また、およそ、あらゆる情報が公開・開示されることが必要である。
- また、現在の監査制度の権限が、首長に対して意見を述べること及び監査結果の報告にとどまっていることや、監査委員や外部監査人の選任が議会の関与があるものの首長の権限であること等により、十分にその機能が発揮されていないことから、制度の充実を図ることが必要である。
- こうした自主的な財政の健全化を行うことができず、なお、財政状況が悪化し、一定の基準に達した場合には、首長、議会、住民が責任をとるという制度とする。
- 具体的には、起債許可団体や起債制限団体等への移行にもかかわらず、自主的に財政の健全化を行うことができず、財政再建団体となった場合には、①首長・議会の責任を問う意味から、直接請求制度や住民監査請求制度を住民が一層活用しやすい仕組みとする、②徹底的な行財政改革を前提として、住民サービスのカットや地方税の増税等の住民負担を仕組みとして内蔵させる、③債務は完全に履行する（現制度を維持）。④裁判所による関与は必要ではない（現制度を維持）。
という仕組みとする。
- 但し、工業用地造成事業等、特定の事業収入のみを本来の財源とすべき事業の財源たる地方債については、貸し手責任を問う仕組みを検討する。
- なお、これらの見直しは、歳入・歳出面での地方の自由度を高めることが前提である。
- 財政再建制度の見直しは地方の代表者が参画して行う。

4. 分権改革の推進方策

【提言7】

(仮)新・地方分権推進法の制定 ～今、改めて、国民・国会の力で分権を

1. 第一期改革を踏まえ、平成19年度(2007年度)以降の第二期分権改革を、国民・国会の力で強力に推進するため、「(仮)新・地方分権推進法」(または、「地方自治基本法」)を制定する。
2. 「(仮)新・地方分権推進法」(または、「地方自治基本法」)には、地方分権の基本理念、地方分権推進計画の策定等を定める。
3. 「(仮)新・地方分権推進法」(または「地方自治基本法」)は議員立法により制定することも考えられる。

<考え方>

- 税源移譲、国庫補助負担金改革、国による関与や義務づけの見直しなど、地方分権は未完である。
- 更に、今後、地方の役割が増大していく、少子高齢化対策を中心とした福祉や教育面での対人サービス、更に多文化共生社会への対応などに関して、財源・権限面で地方がどう対応していくかということについても議論する必要がある。
- 今後の改革については、第一期改革を踏まえつつも、自治体の役割が増大していく中での、地方分権の理念を再構築したうえで、地方分権を着実に推進していく必要があり、そのためには、改革の根拠を法的に明確化し、国民・国会と広く共有することで、安定的・継続的な取組みを可能とすることが重要である。

- かつて、国会において「地方分権の推進に関する決議」がなされ、これを契機にして、地方分権推進法が制定され、これに基づき、地方分権推進計画の策定や地方分権推進委員会の活動などが行われることで、地方分権一括法の制定など大きな成果を挙げることができたことを、今、改めて想起すべきである。
- 従って、第二期の分権改革を推進するための新たな法律を、国会の理解を得る中で議員立法によることも視野に入れながら、制定すべきである。
- なお、この（仮）新・地方分権推進法においては、かつての地方分権推進委員会のような組織の設置を想定していないが、この機能は、別に提言している「（仮）地方行財政会議」が果たすこととなる。
- また、この法律の内容は、地方分権の推進のための基本的考え方やプロセス等を想定しているが、新しい分権型社会における地方自治の基本原則、つまり国と地方の役割分担や国と地方の経費負担区分の原則等を定める「地方自治基本法」とすることも考えられる。
- 更には、この中間報告で提言している税財政面での具体的方策は、法改正を伴うものであることから、これらの法改正も含めて一括して行う「分権一括法」とする場合もあり得る。

5. 分権改革の工程表

- (1) この中間報告の提言を受けて、国と地方は、早急に、「国と地方の協議の場」において、
- ① 分権改革の実現プロセスへの地方の参画を強めるための「(仮) 地方行財政会議の設置」(内容未調整)
 - ② 分権改革の税財政面での具体的方策である
 - ア「地方交付税の改革」
 - イ「国庫補助負担金の見直し」
 - ウ「地方税の充実強化」
 - エ「国と地方の関係の総点検による財政再建」
 - オ「財政再建制度等の見直し」
 - ③ 分権改革の推進方策である「新・地方分権推進法の制定」
 - ④ 地方に関係する法令に関すること 等の議論を開始する。
- (2) ①「(仮) 地方行財政会議」が設置された後は、「国と地方の協議の場」にかわり、この「会議」において、上記②～④の議論を行う。
- (3) 国と地方を通じたプライマリーバランスの黒字化の目標年次である2010年代初頭までに、この中間報告の税財政面での提言内容の実現を図る。
- (4) 将来的には、一層の税源移譲により国税と地方税の割合を4：6とすること及び国庫補助負担金の全廃を目指す。

分権改革の工程表

平成18年度
(2006年度)

国と地方の協議の場

(仮)地方行政会議
の設置(内容未調整)

平成19年度
(2007年度)

地方に関する法令
等

地方交付税
の改革

国庫補助負担金
の見直し

地方税の
充実強化

国・地方を通じた行政
改革の推進

財政再建制度
等の見直し

法改正

(仮)新・地方分権推進法

推進計画の策定
地方分権の
基本理念

『地方共有税調整金』

特別会計直入

特例加算廃止

待合借入廃止

不交付団体人口割
合50%以上

補助負担金件数を半減

補助負担金全廃

国税・地方税
5:5

国税・地方税
4:6

国の役割限定

国の関与、義務づけの廃止縮小

二重行政解消

地方支分部局の縮小

団体基準の透明化

首長・議会責任の強化

住民負担の導入

平成23年度
(2011年度)

将来は

終わりに

この中間報告の公表により期待すること

この中間報告の提案事項の実現は、大きなコストの縮減を生み、国・地方を通じた財政再建に寄与することとなり、仮に将来増税を行うこととなっても、その増税幅を小さくすることが可能となる。

従って、この中間報告に掲げる提案事項の実現が喫緊の課題であることについて、国民に理解していただきたい。

この中間報告の公表を契機に、地方六団体はもとより、全国の自治体、首長、地方議会の議員一人ひとりが、加えて、各政党や国会議員も、地方分権の必要性を断固とした決意をもって、国民、各界・各層に訴えかけていただくことをお願いしたい。

また、国においては、昨年11月の政府・与党合意でも述べられている、「地方分権に向けた改革に終わりはない」との認識のもと、この中間報告を踏まえた真摯な議論を「国と地方の協議の場」などを通じ、地方との間で行っていただきたい。

そして、全国津々浦々において、地方分権に関する国民的な関心が高まり、地方議会、国会においても地方分権に関する活発な議論が行われ、この中間報告の提言が実現される日が、一日も早く来ることを強く期待したい。