

「分権社会を実現するための取組み」に関する各委員提出等資料

(目 次)

青山委員	.....	1
赤崎委員	.....	4
木村委員	.....	5
坪井委員	.....	7
山下委員	.....	8
内政の政策立案に関する地方の参加方式(機関の設置) について(論点整理)	.....	9

「分権社会を実現するための取り組み」

2006. 3. 6

読売新聞解説部 青山彰久

■ 具体的な手法の前提

- 地方分権の核心は、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点にある。これをゴールとすれば、〈2000年分権改革〉以後は依然として道半ば、未完の改革であり続けている。
- 特に〈統治構造の改革〉という視点に立つと、目標は、人々の暮らしに直結する内政分野では、年金などを除き、国と地方は安易に融合せず、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、という姿になる。その姿に向けて、地方に対する法令による義務づけを緩め、義務的な行政という理由で配る国庫負担金を原則的に廃止する。これを通じて地方税と地方交付税の一般財源による地方税財政制度をつくる。
- 改革を決定する主体は、各省の官僚ではない。〈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者である。

■ 税財政面での自治・分権

〈地方税〉

- 中央政府の主要な任務は「所得再分配のための現金の給付」に、地方政府の中心的な任務は「所得にかかわらず人々が必要とするサービスの給付」という原則に基づき、どこに住んでいても、極力、地方税に基づき、十分な〈対人サービス〉ができるようにすることを目指す。
- 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〉を充実させる。消費課税では、税率が地方ごとに決められないとしても、地域の人口に応じた幅広い税源になる利点があり、消費税税率の引き上げ時に、国債償還の財源・年金などの社会保障財源とあわせて、分権のための〈地方消費税〉として充実する。法人課税では、地方政府が提供する社会基盤サービスの利用に応じて課税する〈外形標準課税化〉をさらに進める

〈補助負担金〉

- 補助負担金は、中央政府が、内政にかかわる政策を、法律・政令・省令で目標や基準を定め、それを実現させるための裏付けとして行われてきた。分権改革の目標が、国は政策の大きな方向を示すにとどまって、具体的な政策立案は地方が行うことにあるとすれば、補助金は基本的に不要といえる。地方財源が乏しい時代の補助金には、財政調整の機能もなくてはなかった。しかし、この機能は地方交付税制度に集約するのが望ましい。
- 特に、国庫負担金は、地方自治に対する中央政府の過剰な関与と一体になるため、本格的な分権国家を目指すならば、極力廃止し、税源移譲と地方交付税財源に充てる方向になる。奨励的な補助金も廃止を図る。地方財源が充実できれば、国が立案する全国画一的な政策を採用するかどうかは、自治体の自主的な判断になるだろう。

＜地方財政計画・地方交付税＞

- 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。
- 地方が行う〈最低限の行政サービス〉の水準については中央政府が保障するというのが、戦後の平衡交付金制度や地方交付税制度の精神だったとすれば、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だ。問題は、現行制度の不安定性と、不透明性にある。
- 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するようにする。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だろう。
- 改革にはまず、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、景気の変動・国税収入の変化に伴って法定財源が減ったとしても地方への配分額に直ちに大きな影響が出ないように、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」をつくる必要があるのではないか。
- 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——などを同時に検討するルールを再整備すべきだ。
- 国民に地方交付税制度への不信があるとすれば、この制度で地方自治の財政需要の何を保障しているのかがよくわからず、何を保障すべきかについても政治合意ができていないことにあるからだと思われる。必要なのが「事実の共有」だ。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がある。
- 特に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がある。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がある。
- 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。高度成長期から続いてきた開発時代が終わった。これからの投資事業の財政需要は、すでに建設したインフラや施設の維持管理、福祉施設の建設や景観整備など小さな事業に移ってきている。
- 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、中央政府だけに委ねると、「国が決めて地方が従う」ということになりかねない。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・決定する方式が望ましい。

＜財政運営の規律強化＞

- 自治体の破たん法制については、郵政民営化にともなって地方債を金融市場から調達するウェイトがさらに高まる現実を直視し、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、避ける必要はないと思われる。
- しかし、この法制だけを単独で検討して突出させるのではなく、自己責任を求める以上は、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、十分なく信用補完の仕組みを整備する包括的な視点がなければならないだろう。

■ 効率的な地方政府

- 分権改革が＜民主政治の改革＞であるという点で考えれば、特に地方側は、地域の公共サービスの政治決定が常に民意に基づいて行われるために、＜信頼される効率的な地方政府＞を目指す改革を標榜する責任がある。
- 職員給与水準の内容や行政組織の透明化、第3セクターなどへの補助金・出資金など財政実態の透明化、住民が政策立案に参加する制度、首長が集めるルートとは違う幅広い民意を吸収して討論を活発化させる地方議会制度の改革を、住民に約束して実行する必要がある。来年4月に予定される統一地方選挙は、そうした地方政府改革の競争にすべきだろう。
- 地方6団体は、こうした地方政府改革を支援するための研究組織や、先駆的な政策を交流する「ベスト・プラクティスセンター」を設置して、地方自身の改革を全面支援すべきだろう。

■ 国の政策決定プロセスへの参画

- 分権改革が＜統治構造の変革＞である以上、中央政府の意思形成に地方が参画する仕組みとして整備することが不可欠だろう。このため、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、住民の直接選挙で選ばれた地方の知事・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たい。
- こうしたシステムの構築を中央政府に求めるとすれば、特に地方6団体は、根本的に体制を整備する必要がある。地方政府代表としての委員を決めたり、主張を整理・統合する6団体内部の意思決定システムを強固にしたりする必要がある。また、現場から多様な事実を集めて、主張を理論的に裏付けるための「制度・政策の研究機関」を、行政法、行政学、財政学の各分野の学者らも集めて設置して、研究体制を整える必要がある。
- 地方6団体はもともと、都道府県や市町村という立場の違いや、首長や議員の政治的な立場の違いが根底にあり、統合したり合意したりするのが困難な組織と思われる。だからこそ、意識的に体制を整備する努力が必要だろう。

第4回新地方分権構想検討委員会提出メモ

平成18年3月7日

赤崎 義則

- 国と地方の役割と責任を明確化すべき。
- 国の政策立案、決定プロセスへの地方自治体の関与。
- 課税自主権は限界、まずは現行制度での税収確保。
- 税源配分の検討。事務配分は税源配分とセットで。
- 地方交付税は絶対必要。
- 歳出削減への努力は必要だが、地方分権とは別のもの。
- 国民の視点に立った歳出削減とその説明が必要。
- 地方自治・分権の理解と普及は子どもから

I。「三位一体改革」の成果を住民が感じる

1. 「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
 - (1) なぜ当該事業をとりあげ、国庫補助負担金の廃止、税源移譲としたのか、その目的を再確認すること。
 - (2) 個々の補助負担金の廃止、一般財源化にもかかわらず、「住民のニーズによりきめこまやかにこたえるという成果があがっていない原因を分析する。
 - (3) 規制改革など残された課題について、取り組む。
2. 所得税が税源移譲されたことにより、より税源涵養の効果がえられる（中長期的な課題だから即効性はあまりないかもしれないが）。

II。三位一体改革の成果を行政が実感し、生かしつつ、財政再建に励む。

1. 「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
 - (1) なぜ当該事業をとりあげ、国庫補助負担金の廃止、税源移譲としたのか、その目的を再確認すること。
 - (2) 個々の補助負担金の廃止、一般財源化にもかかわらず、「住民のニーズによりきめこまやかにこたえるという成果があがっていない原因を分析する。
 - (3) 規制改革など残された課題について、取り組む
2. 分権を進める改革と、財政再建（例。義務的事業の見直し、地方財政計画の圧縮などの歳出削減、増税）を明確に分離する。財政再建については、EU諸国における国内安定条約のように、国と地方団体で財政再建の程度とスピード、期間について合意し、両者で勤める。まもられなかったところにはペナルティもあり。少なくとも両者で歳出削減については取り決めが可能。
3. 首長がよりリーダーシップをとりつつ、予算編成における旧態依然とした部分を早急に払拭する。「国庫補助負担金がついていれば、財政課を説得し

やすい」。担当課も、事業本来の魅力で財政課を説得する努力を強化する。国庫補助負担金の廃止、財源移譲についてきちんとした説明が担当課に届くようにする。

4. 分権的行財政システムを組み込む。(予算制約式が住民に身近に。ディスクロージャー、IR 活動、議会の改革、評価、監査、資本勘定と経常勘定の分離、国の景気対策には地方団体はつきあわない。。。。)。

Ⅲ。福祉、教育(生涯教育を含む)、環境、外国人労働者の家族、など今後増大することが見込まれる行政課題を果たすために、税源を強化する。

Ⅳ。地方団体が国と対等に政策を協議するために協議の場を洗練させていく。その後ろ立てとして、市長会、町村会、知事会など地方六団体のシンクタンク機能を強化する。

II 分権社会への具体策について

2006/03/04 朝日新聞論説委員 坪井ゆづる

(2) 税財政面

① 地方税

(基本) 自前の財源で行政運営ができる自治体を増やすため、偏在性が少なく、安定した税収が確保できるようにする。自己決定、自己責任、自己負担の自治体を増やす。

- ・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する。
- ・所得税のさらなる住民税への移譲を求める。
- ・自治体の判断で税率を上げやすく、下げやすく。なお残る「起債許可」の撤廃を。

(徴税事務の一体化。県と市町村だけでなく、国と自治体も一体化できないのか)

(青壮年期を都市部で過ごし、幼少期と老後を田舎で過ごす人々のあるべき税負担は?)

② 国庫補助負担金

(基本) 補助負担率の引き下げでなく、個別項目の廃止、件数の削減が肝心。

- ・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すべき。

③ 地方交付税

(基本) 「交付税は地方独自の財源」(福田元首相)。税源移譲による交付団体の削減を。
・受け取る自治体が減らすことで、配分にあたって重視すべき考え方が見えてくる。ほとんどの自治体が受け取る現状のいびつさこそが問題。①の論議との連動が不可欠。

●(余談ながら)「地方交付税」という名称を変えるべき。

「税」というと払うものという感覚が一般的。「交付」も「一括交付金」「交付金化」とまぎらわしい。分権改革の中身をわかりにくくしている元凶のひとつに用語の問題がある。

(3) 住民に信頼され・・・

- ・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。

(4) 国と地方を通じた行財政改革の推進

- ・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) 国の政策決定プロセス

- ・現状の政府与党が「聞き置く」だけでは、改革論議も徒労感が増すばかり。
- ・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。

○3つの視点（再掲）

- 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

「三位一体」は、3つの視点から見て大きな効果を発揮することが期待されていたが、第1次では方向（見当）違いが多く、極めて不十分に止まっている。

——> 第2次は「本筋の改革」＝「<くに>の形の改革」を追求すべき。

○取り組みは——「本筋の改革」の追求＋「方違え」部分の再出発

「中央から地方へ」という標語にかなう地方分権／分財改革＝「本筋の改革」は「未完」。「中央」側が不熱心でも、国民に訴え続けて、実現へ。

中央省庁の補助・負担率カットだけに止まりタテ割りの仕切り壁で保護され続けている分野を含め、「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、真摯に追求する。それが、国民から見て、また現在の税財政事情からも、（増税の要否とは切り離して）政府部門の質的な向上を図りうる部分として、真っ先にでも取り組まれるべき改革の道筋として、了解可能。

①「方違え」部分を本筋に 具体的には、まず、第1次で方向違いになっているものは再出発させ本筋に（先人の知恵＝旅に出るには1泊だけ「方違え」）。

7) 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、
i) 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。

・・・以上は、いわば「方違え」項目の本来の目的地に向けた再出発。

②「本筋の改革」 上記下線部。そのための項目は、既に地方から提示されている。第1次「3兆円」は一部（それも多くは方向違いの措置）に過ぎない。国庫補助・負担金は中央の政策的な優先順位に基づく存在だから、そのどれをどういう順序で改革するかは、もともと中央自身が主体的に責任を持って判断すべきこと。地方側は内閣から頼まれたために、止む無く「3兆円」に凝縮して提案。地方の声は聞かれても、その内容は実質的には実現せず。今後は、中央が、一体的な内閣として、自ら国民に説明できる改革を成し遂げる必要。

*「格差」問題に留意 補助・負担金廃止＋税等財源移譲にあたっては、それが「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。民間領域での規制緩和や競争拡大が進む状況では、公共領域において国民連帯の絆の堅持が不可欠。

内政の政策立案に関する地方の参加方式（機関の設置）について（論点整理）

内政の政策立案に関する地方の参加方式については、新たな機関の設置を念頭に置き、地方の意見を今まで以上に十分に反映できる仕組みを作ることを目標に、検討を進める必要がある。

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

- (1) 国と地方の事務分担のあり方
- (2) 地方の事務に関する法令
- (3) 地方の組織のあり方 等

2 地方税財政制度 総論（地方財政マクロ）

- (1) 地方財政計画
- (2) 地方交付税総額
- (3) 中期地方財政ビジョン
- (4) 地方債制度
- (5) 地方税制度

3 地方税財政制度 個別決定（地方財政ミクロ）

- (1) 地方交付税の各地方団体への交付額
- (2) 地方譲与税等の各地方団体への譲与額等

4 国庫補助負担金等 総論（補助金マクロ）

- (1) 地方負担を伴う制度（法令、補助金、負担金等）
- (2) 各国庫補助負担金の総額

5 国庫補助負担金等 個別決定（補助金ミクロ）

- (1) 各国庫補助負担金の各地方団体への配分（交付）額*

*主要な国庫補助負担金に限定することもありうる

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。

その他の構成員については、上記 I、II との関係から、様々なパターンが考えられる。

1 国会代表

2 地方代表（地方議員含む）

3 政府代表（国務大臣、各省庁の事務担当者等）

4 民間有識者

IV 事務局の設置 … 上記 I、II との関係から、様々なパターンが考えられる。