

第1期改革の総括と残された課題 メモ

委員 山下 茂

○評定には3つの視点

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

この3つが一体的に実現する場合にのみ、小泉首相が提唱する「中央から地方へ」という「国のかたち」の改革としての効果を期待できる。

○ここまでの「三位一体」改革の評定

- ・「3兆円」なりに実現したのは「分財」：基幹税での税源移譲は評価できる。
- ・3年間の「改革」で、「分権」と「行政改革」の効果があるのは、ごく一部。うち施設費関係で補助金廃止額の1/2しか税源移譲されないのは不可思議。
- ・補助金等を全面的に「廃止」し、見合う金額の税源を移譲された部分のみが、国民にも意味のある改革（「分財」→「分権」＋「行政改革」となりうる。
- ・実際の「決着」は単なる補助率カットなどが大半。世論も批判している。「数字合わせ」や便乗の「負担転嫁」に過ぎない。これで終わりでは、国民が政府部門への信頼を更に無くす。

○残された課題－内容の問題

「中央から地方へ」という標語にかなった地方分権／分財改革は、ほとんど「未完」である。中央政府の補助・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る分野を含めて、「国庫補助・負担金の《廃止》→見合う財源の一般財源化による地方（＝住民自治／協働の場）の自由の拡大」を更に持続的に真摯に追求すべきである。

○中央／地方間「協議」の方法の問題

「地方」側は、「中央」の政治情勢も考え、また立場上やむなく一時休戦することとした。この間の「協議」はルールに疑問あり。「地方」6団体は激論の末まとめて一本の提案をしたのに、本来一体の「内閣」たる「中央」は各省ごとに仕切られたままの場と発言内容での議論を繰り返し時間切れになった。土俵に上がる資格が無い生活保護や児童手当などで登場。

今後は「協議」の仕方を変え、少なくとも「中央」側は「内閣」として一本化した発言に限ってもらう。議事進行は「共同」で「持続」的に協議する。

○情報を提示する方法の問題

今回のプロセスでは、制度変更（案）について、上記3視点からの判断をできないうような情報しか、意思決定の場（中央／地方間の協議の場や国会議員の手元など）やマスコミ等の世論形成／表明の場に提示されていない。

（例）補助・負担金の「削減」で、金額のみ示して計「3兆円」とする一覽表

分権社会を実現するための取り組み メモ

○ 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」=「くく」の形の改革」に立ち戻るべき。

○取り組むべきことー「本筋の改革」と、「方違え」分の方向修正

①「本筋の改革」を追及 「中央から地方へ」という標語にかなう地方分権/分財改革は「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べきである。それが、国民から見ても、現在の税財政事情からも、増税しない段階で公共部門の質的な向上を図りうる部分として、真つ先にも取り組まれるべき改革の道筋として、了解可能。

②「方違え」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發させ本筋に(先人の知恵=旅に出るには「方違え」で 1 泊)。

㊦ 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。

…以上は、いわば「方違え」分の方向修正(本来の目的地に向けた再出發)。

③「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。

○前提

地方分権のビジョンは、これまでに公的な組織が提示したものだけでも豊富。それらの中に盛り込まれたビジョンの多くは、基本的には、今日なお、また今後に向けても、我国で地方分権を構想／推進するに際し中心となるべきもの。

(例) ・平成 5 年 6 月 国会・衆参両院「地方分権の推進に関する決議」

・平成 6 年 9 月 地方 6 団体「地方分権の推進に関する意見書」

・平成 7 年 5 月 地方分権推進法

・平成 8 年 3 月 地方分権推進委員会中間報告 など

また、欧州諸国を中心として、国際的に組み立てられてきた「補完性の原理」を中軸とする地方分権重視の考え方は、我国にとっても参考となるもの。

○新しい構想

地方分権についての新しい構想を検討する場合には、これまで数々の構想等が公的組織によって提示されてきたにもかかわらず、その内容が十分に実現してはいないという現実を踏まえ、国民にわかりやすく、訴える力を持つ形で表現することを心がける。表現に新鮮さが加われれば、なお効果的である。公的組織のビジョンで表明されてきた内容に加え(表現し直し)て、

- (1) 補完性と近接性の原理、
- (2) 決定権限の所在と説明責任を明確化(重複した関与を除去してスリム化)、
- (3) 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。

こうした近年とくに重要性を増してきた諸点から考えても、従前にも増して、(4) 住民(国民)自身の手元に、公共的な領域についての決定の場を移すこと、そのために地方「分権」と、その実質を支える地方「分財」が必要と提示。その場合、行政／財政の制度設計にあたっては、

- (5) 行政の大部分を担う、「地方」の意見を尊重し中央／地方の間での「協議」、
- (6) 自己決定と自己責任の基盤たる政治的共同体(我々の〈くに〉)を支える

「公正」「平等」と「連帯」が不可欠であり、

「格差」拡大への懸念に十分な配慮が必要であることを、改めて訴える。

*具体的に盛り込む表現のイメージ例

「分権／分財で政府部門をスリム化」「スリムなパートナー同士(国＋地方)が担う政府部門」、「国民の満足度の向上(決定権や透明性を含む)」「安心・安全」「セーフティ・ネット」「われわれの〈くに〉の同胞としての連帯」

新地方分権構想検討委員会 最終報告の概要
『豊かな自治と新しい国のかたちを求めて』

資料4

1 【第二期改革における具体的方策】

(1) 地方の参画

- 「(仮) 地方行財政会議」を設置
- 「地方分権改革推進委員会」の委員選任にあたっての地方意見の反映
- 「地方分権改革推進計画」の作成にあたっての地方との事前協議

(2) 税財政制度

- 国税と地方税の税源配分を5：5
- 地方共有税構想の実現
- 国庫補助負担金の総件数を半減

(3) 行政制度

- 国と地方の二重行政の解消と国の地方支分部局の整理～第二期改革の最重要課題の一つ
- 法令は制度の枠組み等に限定。事務の執行基準は条例で規定

(4) 住民自治の確立

- 地域自治区はじめ地域自治組織の積極的な活用
- NPOへの個人・法人の寄附金税制の見直し
- 自治体の規模に応じた議会（週1回夜間開催）のあり方を検討
- 議会主催の公聴会の検討
- 議員・議会事務局職員研修の充実

2 【第二期改革の後の改革の方向性】

(1) 「地方分権型道州制」

- 内政事務は道州及び市町村に権限移譲。国の地方支分部局を廃止。公務員は身分移管
- 道州は都道府県にかわる自治体とし、自治体は二層制
- 国と道州及び市町村の新しい税財政制度を構築
- 道州間での新しい財政調整の仕組みを構築
- 住民の代表機関たる議会は必置
- 首長選任の仕組みについて検討
- 東京・首都圏の扱いを検討
- 検討にあたっては、地方の意見を十分反映

(2) 憲法改正

- 地方自治の保障、地方分権改革の推進、住民自治と団体自治の内容、国と地方の役割分担の基本原則、自治体の条例制定権の範囲、自治体の財政自主権の保障、内政の政策立案・執行への地方の参画、地方自治を担う組織（基礎自治体と広域自治体）を憲法に明記

3 【分権改革が国民の理解を得るために】

(1) 世論の喚起

- 地方分権改革後の地域社会の姿を住民に明示

(2) 不祥事等への取組み

- 電子入札の一層の活用と指名競争入札の廃止・縮小
- 自治体の幹部職員をポリアイカルアポインターに
- 自治体職員の間との交流の促進

(3) 地方六団体の機能強化

- 政策提言機能・国の政策へのチェック機能の強化
- 東京都を含めた財政調整制度を議論

I 【分権改革への地方の参画】

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) 国と地方の役割分担、国による関与・義務づけ、国庫補助負担金、地方税財政制度、地方への新たな事務または負担の義務づけとなる法令、施策等について、政府と地方の代表者が協議を行う新たな組織を法律により設置

II 【分権改革の税財政面での具体的方策】

2 地方税の充実強化による不交付団体人口の大幅増

- (1) 消費税の国と地方の割合を2.5 : 2.5に
 (2) 個人住民税所得割を3%上乘せ
 (3) 地方税は偏在性が少ない税目構成とし、地方共有税の原資は偏在性の大きな税目構成に



国税：地方税＝5：5に

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) 名称を「地方共有税（調整金）」に
 (2) 特別会計に直接繰り入れ
 (3) 現在の財源不足の解消（地方共有税の法定率の引上げと、必要に応じて地方税の税率の変更）
 (4) 3年から5年に一度、地方共有税の法定率の変更と、必要に応じて地方税の税率変更
 (5) その他の年度の財源不足は地方債または基金により調整
 (6) 特例加算、特別会計借入を廃止

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) 税源移譲に対応する国の財源は、地方の「補助金改革案」を着実に実施し、国の責任によって措置
 (2) 当面、国庫補助負担金の総件数を半減

5 国と地方の関係の総点検による財政再建

- (1) 地方交付税は目標を設けて削減することにはなじまない
 (2) ①国と地方の役割分担の明確化 ②国による関与・義務づけの廃止・縮小 ③国と地方の二重行政の解消
 ④国の出先機関の廃止・縮小 ⑤地方の「補助金改革案」の実現

～ により財政再建

6 財政再建団体基準の透明化、首長・議会責任の強化、住民負担の導入

- (1) 外郭団体の負債も考慮した財政指標の開発
 (2) 情報公開の徹底と監査機能の充実
 (3) 財政再建団体の首長・議会の責任を問う仕組みの強化、住民負担を求める仕組みの導入、債務の完全履行
 (4) 地方債の共同発行機関の設置

III 【分権改革の推進方策】

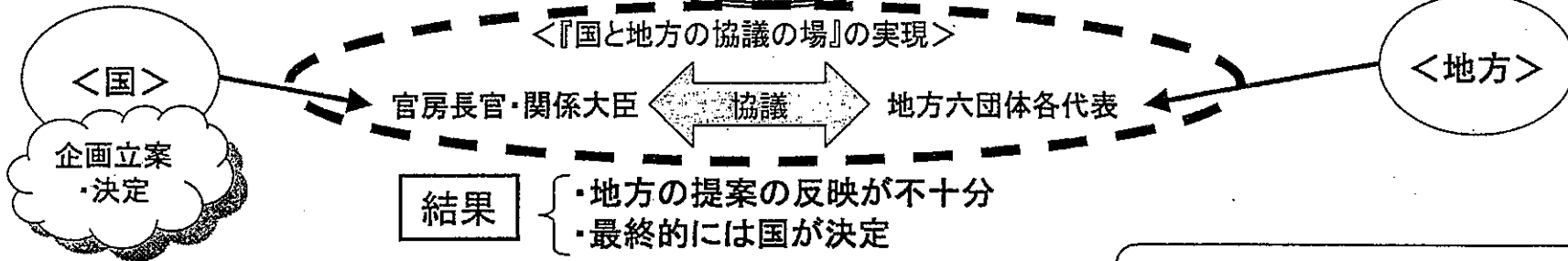
7 「新地方分権推進法」の制定 ～ 今、改めて、国民・国会の力で分権を

- (1) 地方分権の基本理念、地方分権推進計画の策定

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

総理

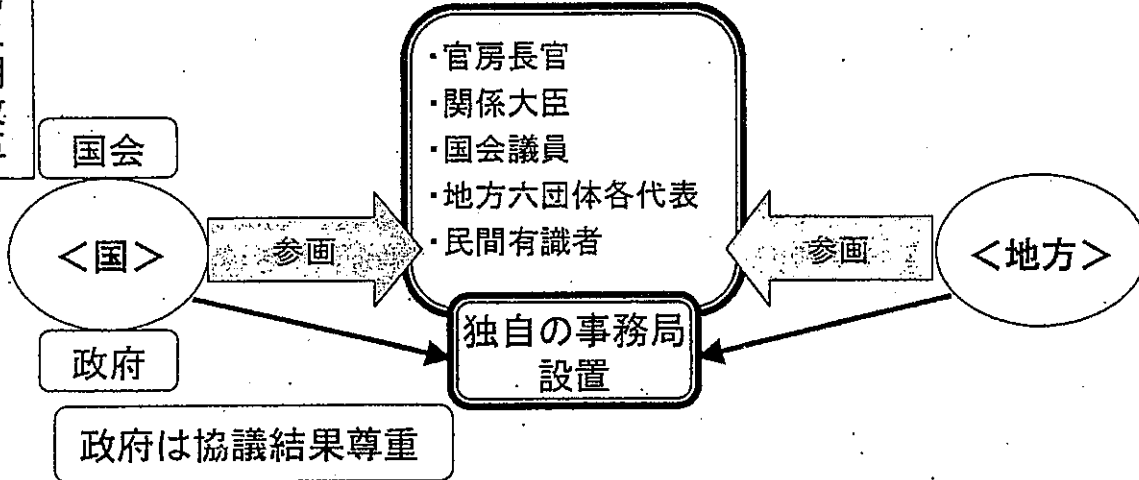


会議が法律により設置されるまでは「国と地方の協議の場」は存続

「国と地方の協議の場」の法定化が必要

地方行財政会議

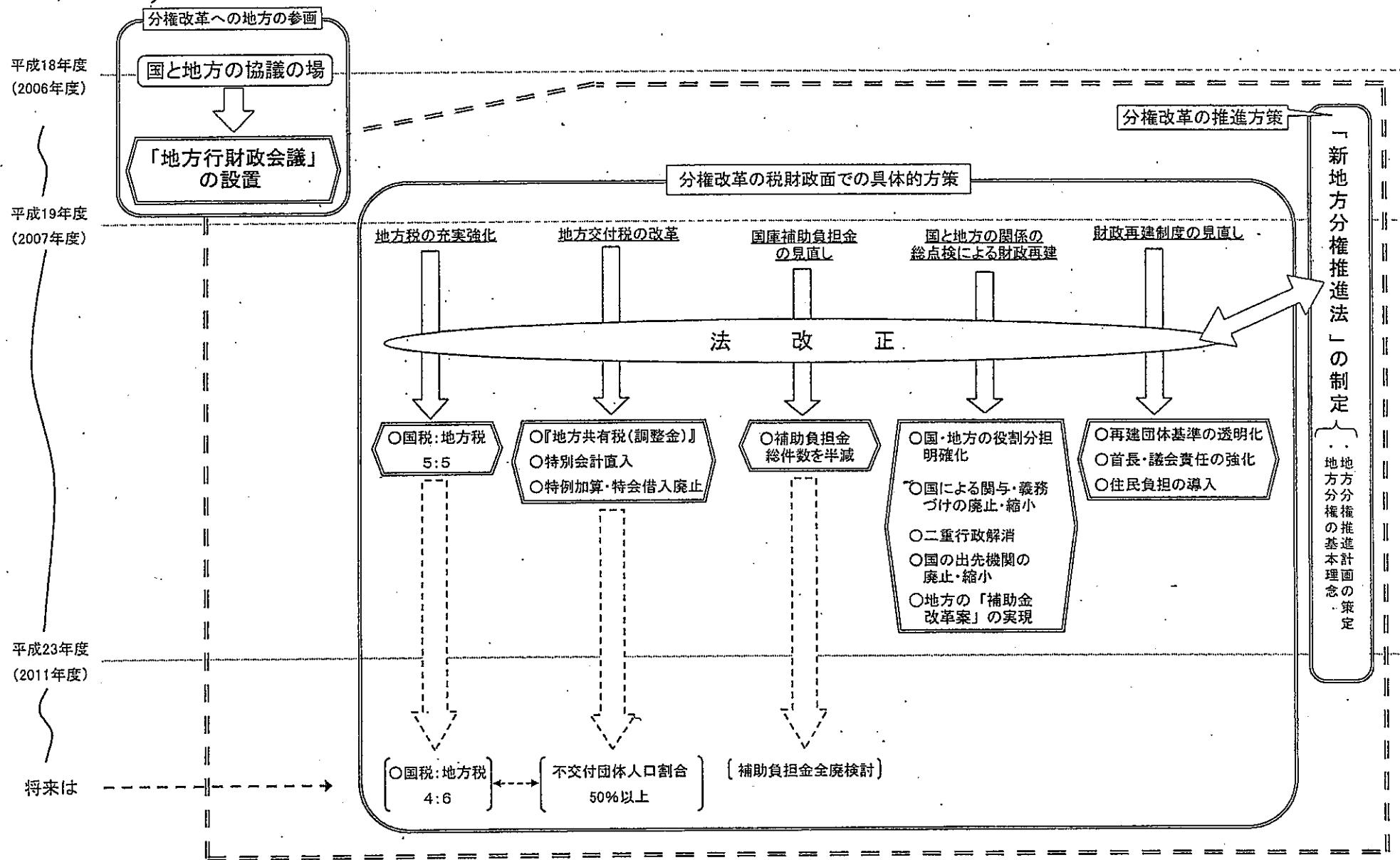
政府または地方からの申し出により協議



＜取り扱う事務＞

- ・国と地方の役割分担
 - ・国による関与・義務づけ
 - ・国の補助負担
 - ・地方税財政制度
 - ・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
- のあり方

分権改革の工程表



【図の付表】米国「独立13州」と日本の類似規模都道府県との比較

区分	人口 国内 順位	米 国 州 名 (略号) 類似 都 道 府 県 名	人口 (千人)	陸地面積 (km ²)	内 産 総 生 産 (十億ドル ≒千億円)	州・県 一般歳出 (百方ドル ≒億円)	州・県 税 (同左)	州・県 職員数 (千人)	
			(1)	(2)	(3)	(4)	(5)	(6)	
独立十三州 (そこから分離した州を含む)	38 ③1	※ Maine (ME) [1820] 滋賀	1,285 1,287	79,940 (北海道)	.. 44	3,085 4,477	1,558 1,555	21 19	
	41 ③8	○ New Hampshire (NH) 富山	1,111 1,124	23,230 (岩手×1.5)	25 37	1,749 5,046	625 1,333	16 19	
	49 ④7	※ Vermont (VT) [1791] 鳥取	570 619	23,955 (岩手×1.5)	12 17	1,607 3,311	685 481	13 12	
	13 ⑦	○ Massachusetts (MA) 北海道	5,998 5,650	20,300 (岩手×1.3)	145 157	18,265 24,169	9,684 5,275	88 88	
	43 ④0	○ Rhode Island (RI) 香川	1,005 1,030	2,707 (佐賀)	19 30	2,750 3,969	1,257 1,108	20 17	
	27 ①1	○ Connecticut (CT) 茨城	3,281 2,894	12,549 (新潟)	89 87	9,807 8,376	4,988 3,291	58 38	
	2 ①	○ New York (NY) 東京	18,119 11,634	122,310 (北海道×1.6)	.. 786	53,916 65,165	28,300 30,095	269 205	
	9 ③	○ New Jersey (NJ) 神奈川	7,789 8,002	19,215 (岩手×1.3)	203 253	19,399 15,877	11,645 10,914	113 83	
	5 ①	○ Pennsylvania (PA) 東京	12,009 11,634	116,084 (北海道×1.5)	228 786	22,879 65,165	19,021 30,095	124 205	
	46 ④7	○ Delaware (DE) 鳥取	689 619	5,063 (愛知)	.. 17	2,152 3,311	1,165 481	20 12	
	19 ⑨	○ Maryland (MD) 福岡	4,908 4,800	25,317 (岩手×1.7)	99 146	10,776 12,193	6,401 4,588	87 57	
	12 ⑤	○ Virginia (VA) 埼玉	6,377 6,465	102,559 (北海道×1.3)	136 162	12,390 13,603	6,852 6,633	114 66	
	35 ②3	※ West Virginia (WV) [1863] 三重	1,812 1,814	62,385 (北海道×0.8)	28 54	3,996 6,036	2,328 2,088	34 26	
	10 ④	○ North Carolina (NC) 愛知	6,843 6,650	126,180 (北海道×1.6)	190 273	13,805 18,096	7,850 11,668	108 77	
	25 ⑩	○ South Carolina (SC) 静岡	3,603 3,695	77,987 (北海道)	60 129	7,698 10,412	3,933 5,026	81 43	
	11 ④	○ Georgia (GA) 愛知	6,751 6,650	150,010 (北海道×2)	190 273	12,280 18,096	7,155 11,668	112 77	
	47 ④7	● N.Dakota (ND) 鳥取	[1889] [1881]	636 619	178,694 3,435	11 17	1,653 3,311	755 481	15 12
	45 ④5	● S.Dakota (SD) 島根	[1889] [1881]	711 779	196,571 6,469	11 20	1,356 4,660	528 594	13 16
	44 ④5	● Montana (MT) 福井	[1889] [1881]	824 821	376,990 4,094	.. 25	2,058 4,118	818 1,032	17 15
	42 ③9	● Idaho (ID) 和歌山	[1890] [1871]	1,067 1,091	214,325 4,611	16 27	2,055 4,618	1,205 1,034	18 19

(凡データ出典)

○：連邦形成当初の13州 [創設は1787～1790] ※：分離設立された州 ●：その他の州 (〔〕内は設立年)
 米国については US Dept of Commerce et al. Statistical Abstract of the United States 1993
 日本については地方財政白書 (財) 地方財務協会「地方自治便覧」及び (財) 矢野恒太記念会 (県勢) の該当年
 版による。

米1ドル=日100円と換算。

(注) (1) 米国=1992.7.1現在、日本=1992.3.31、現在住基人口 (2) 米国は "Water Area", 日本は "湖沼・河川" を
 除いた。(3) 米国=1989年 (..は不詳) 日本=1989年度 (4)(5) 米国=1990-91年度、日本=1990年度。(6)
 米国=1991年10月、日本=1991年4月。

図3 日本・県と米国・州の比較——税金と歳出の「日/米」比——

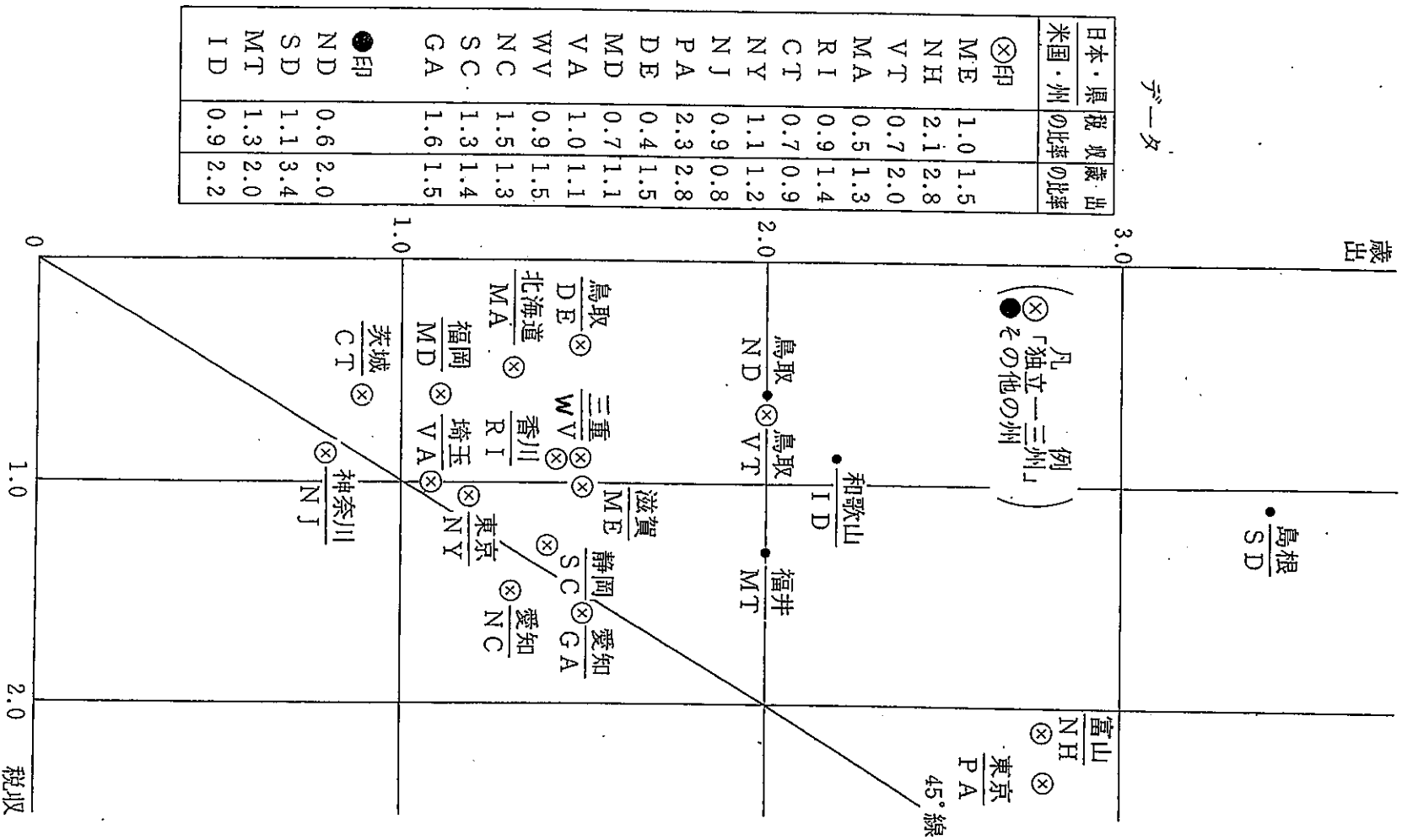


表4 日・米・独の税收構造比較 (1992年度)

区分	日本	米 国	ドイツ
総税收 / GDP (%)	29.4	29.4	39.6
中央政府税收 / 総税收 (%)	41.9	37.8	32.5
“ / GDP (%)	12.3	11.1	12.9
邦・州税收 / 総税收 (%)	—	19.1	20.7
“ / GDP (%)	—	5.6	8.2
地方団体税收 / 総税收 (%)	25.2	13.2	7.8
“ / GDP (%)	7.4	3.9	3.1
うち			
都道府県税收 / 地方団体税收	48%
“ / 総税收 (%)	12.1
“ / GDP	3.6
社会保障基金 / 総税收 (%)	32.8	29.9	38.4
“ / GDP (%)	9.6	8.8	15.2

データ：OECD, Revenue Statistics of OECD Member Countries 1965-1993 及び地方財政白書

(3) 道州の区域について

① 日本及び諸外国の広域自治体の規模

○諸外国の州と日本の都道府県との人口規模比較

(単位：団体)

国名 人口(万人)	日本		フランス	イタリヤ	スペイン	ドイツ	アメリカ
	都道府県	都道府県	レジオン	レジオーネ	自治州	州	州
～ 50	0		1	2	1	0	0
50～ 100	7		1	3	3	1	7
100～ 150	14		4	3	4	1	5
150～ 200	6		5	2	2	2	3
200～ 250	7		3	1	2	0	2
250～ 300	3		3	0	1	4	4
300～ 400	1		2	2	0	1	3
400～ 500	0		1	3	1	2	5
500～ 600	4		1	3	1	0	6
600～ 700	1		0	0	1	1	3
700～ 800	1		0	0	1	1	1
800～ 900	2		0	0	0	0	3
900～ 1000	0		0	1	0	0	0
1000～	1		1	0	0	3	8
平均	270万人		266万人	288万人	240万人	512万人	580万人
最大	1,206万人		1,095万人	907万人	724万人	1,800万人	3,548万人
最小	61万人		25万人	12万人	26万人	69万人	50万人

出典：ドイツ連邦政府『ドイツの実情』(2000)、Council of State Government 『The Book of the States 2002』(2003)、山下茂『南欧三か国の地方制度に学ぶ』(地方自治制度研究会「地方自治」2005年5月号 2005.5)

松本英昭監修『道州制ハンドブック』(ぎょうせい、2006年)より

