

分権型社会のビジョン（中間報告）

『豊かな自治と新しい国のかたちを求めて』

～「このまちに住んでよかった」と思えるように～

地方財政自立のための7つの提言と工程表

平成18年5月11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5つの視点 | 4 |
| (1) 暮らしの安全・安心をつくる | 4 |
| (2) 東京一極集中から多様な地域をよみがえらせる | 5 |
| (3) 自分たちのまちのことは自分たちで決める | 7 |
| (4) 住民に近いところへ力を集める～ニア・イズ・ベター | 7 |
| (5) 内政の政策立案に地方が参画し、更なる分権改革を断行する | 9 |
| 2. 分権改革への地方の参画 | 12 |
| 【提言1】「地方行財政会議」の設置 | 12 |
| ～「国と地方の協議の場」の法定化 | |
| 3. 分権改革の税財政面での具体的方策 | 14 |
| 【提言2】地方税の充実強化による不交付団体人口の大幅増 | 14 |
| 【提言3】「地方交付税」を「地方共有税」に | 16 |
| ～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4】国庫補助負担金の総件数を半減（一般財源化）して約200 | 22 |
| とし、地方の改革案を実現 | |
| 【提言5】国と地方の関係の総点検による財政再建 | 25 |
| 【提言6】財政再建団体基準の透明化、首長・議会責任の強化、 | 28 |
| 住民負担の導入 | |
| 4. 分権改革の推進方策 | 33 |
| 【提言7】「新地方分権推進法」の制定 | 33 |
| ～今、改めて、国民・国会の力で分権を | |
| 5. 分権改革の工程表 | 36 |
| おわりに | 37 |

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を決議¹したのは平成5年（1993年）だった。それから13年。日本の分権改革はどこまで進んだのだろうか。

たしかに、平成7年（1995年）に地方分権推進法が施行され、その後6年間続いた「第一次分権改革」は、自治体を「国の下請け機関」とみなしてきた機関委任事務制度を廃止し、国と地方を法制度上、「上下・主従」から「対等・協力」の関係に変えた。さらに、地方の税財政に焦点を当てた平成14年（2002年）からの「三位一体の改革²」は、国から地方へ3兆円の税源移譲を実現した。

いずれも、明治の近代国家形成期から昭和の高度経済成長期までの時代に、この国の基本的なかたちとして機能してきた「国が決めて地方が従う」という中央集権の原理を、「自分たちの地域のことは自分たちで決める」という自治・分権の原理へ、歴史的に転換する貴重なステップだった。

しかし、権限と組織を頑なに守ろうとする中央省庁の壁は厚い。「三位一体の改革」では、3兆円の税源移譲は実現したとはいっても、そのための財源を生み出すために必要だった多くの国庫補助負担金の廃止は見送られ、国の強い関与を残したまま国の補助負担率を引き下げる手法が乱用された。地方の自由度は高まらなかった。

初めて設置された「国と地方の協議の場³」も、十分に機能したとはいえない。

国の代表である閣僚と地方の代表である地方六団体のトップが、分権型社会の内政システムの変革に向けて、「対等・協力」の原理に基づいて、建設的に協議して合意するという姿には、ほど遠いものだった。

最も深刻なことは、地方側が努力をしたにもかかわらず、この改革が多くの

¹ 国会が地方分権の推進を決議・・・平成5年（1993年）6月、衆参両院で行われた「地方分権の推進に関する決議」のこと。これを契機に、「地方分権推進法」、「地方分権推進委員会」「地方分権一括法」など、その後の地方分権改革の流れがつけられた。

² 三位一体の改革・・・国と地方の税財政制度に関する改革のことで、①税源移譲、②補助金改革、③地方交付税改革の3つが対象となったことから「三位一体の改革」と呼ばれた。

³ 国と地方の協議の場・・・平成16年度に地方が提出した国庫補助負担金の改革案等を協議するために設置され、現在も継続して設置されている。国の代表（官房長官、関係大臣）と地方の代表（地方六団体の代表者）が参加。

人々の圧倒的な共感を呼んで進められたとは言い切れないことである。国民の目には、「国と地方の間の権限と資金の奪い合い」のように受け止められ、「国であれ、地方であれ、うまくやってくれるならどちらでもよい」という声すら聞かれた。

日本の地方分権はなお、「未完の改革」にとどまっている。多くの国民の共感を呼び起こし、それを支えに改革をもう一度動かさなければならない。

この13年間の過程で得られた成果と経験を活かし、残された多くの課題を乗り越えるためには、国民に夢を与える分権型の国の仕組みと社会の将来像を示し、暮らしに必要な公共サービスを効率的・効果的に提供し、文化や産業などの地域の個性を活かしたまちづくりができ、住民から信頼される自治体の姿を描くことが必要である。本委員会は、未完の改革をもう一度動かすために、分権型社会のビジョンと実現のための方策を提案する目的で設置された。

中間報告の位置づけ 最終報告に向けての論点

分権改革は、人々の手の届く空間に、子育て・教育・福祉といった人々の暮らしを支えるサービスを、人々の合意と負担に基づいてつくる社会を実現させる。

その意味で、日本の民主主義を活性化させる重要な政治改革の1つといえる。

従って、憲法のあり方、国と地方の関係、自治体の組織、住民参加の手法などにいたるまで、広い範囲の改革作業になる。

今回まとめた「中間報告」は、地方分権の基本的な視点とあわせて、その重要な基盤の1つになる税財政改革についての提言である。政府が平成18年（2006年）6月に策定する予定の「経済財政運営と構造改革に関する基本方針2006」（骨太の方針2006）⁴において、国と地方の税財政改革の方向を改めて示すことが予想されるため、日本の分権改革に重大な関心を寄せる本委員会として、長期的にみた全体像を描くのに先立ち、目指すべき税財政改革の考え方とそのための7つの提言を緊急に取りまとめた。

⁴ 「経済財政運営と構造改革に関する基本方針2006」（骨太の方針2006）・・・経済財政諮問会議が策定する予定の日本の将来ビジョン2006年版。構造改革の基本的な方針をまとめるもの。

最終報告は、本年12月をめどに、「分権型社会のビジョン」としてまとめる。

その論点には、地方自治の規定を強化する憲法改正の必要性、国と地方の役割分担、内政事務をめぐる国と地方の二重行政の解消、基礎自治体としての市町村と広域自治体としての都道府県の関係、地方議会のあり方、市町村へのシティ・マネージャー制度導入の可能性、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、究極的な分権型統治機構としての道州制の可能性といった課題が考えられ、幅広い視点で議論を深めて、あるべき姿を描く。

その際の議論の底流には、主として、次の4つの基本的な問題意識を置くことになる。

- ① 国民に夢と希望を与える社会とは何か
- ② 住民が必要とするサービスを自治体が提供するためにはどうすればよいか
- ③ 住民が満足し納得し信頼する効率的・効果的な自治体をどう実現するか
- ④ 住民と自治体が役割分担しながら、連携・協力し、地域の経営を行っていく「協働自治」をどう実現するか

なお、委員の中には『郵便、警察、義務教育、道路、電気、新聞配達、生活保護の7つの基礎的なサービスをユニバーサル・サービスとして提供しているのは日本だけで、これからは住民の選択に任せて自治体間で差があってもいいのではないか。』という意見もある。このような「選択の余地や自治体間で差のある社会」という考え方の是非を含め、国と地方のあり方を超えた「国や社会のかたち」についても議論を行う予定である。

1. 分権改革の5つの視点

(1) 暮らしの安全・安心をつくる

この国では今、子供たちを傷つける犯罪が相次ぐなど、地域の暮らしの場で安全・安心が揺らぎをみせている。また、若者や中高年の失業率はきわめて高く、地域によって、個人によって、所得の格差も生まれている。

さらに、自分以外の人間との絆を見つけだせず、自殺やひきこもりも増えている。

山村や離島に目を転じれば、とまらない過疎化が多くのコミュニティを崩壊させた。その結果、これまで地域の財産として守られてきた山林や棚田などが荒れ、土砂崩落や河川氾濫などの自然災害をこれまで以上に拡大させる問題が起きている。

社会が危機に陥るとき、人間は将来についての希望まで失ってしまう。

少子高齢化が進み、人口減少社会がやってきた今、住民、地域の非営利団体（NPO）、企業との広範な協働による高齢者向けの保健・医療・福祉サービスの充実をはじめ、これまで以上に地域社会における互助の精神を大切にして、地域の育んできた歴史・文化・生活を維持し、発展させていくことが重要となっている。子供たち、お年寄り、障害のある人、働きながら家族を支える人など、一人ひとりのニーズと地域のかたちに応じたきめ細かな公共サービスを地域で提供することにより、多くの人々が、心が満たされ、希望と喜びをもって暮らすことのできる成熟した社会をつくらなければならない。

日本という「くに」、その中の地域社会で暮らす人々が、信頼しあい共感しあえる自由な社会を支える基盤を、もう一度つくりなおす必要がある。失敗しても絶望に陥らないためのセーフティネット、もう一度やり直せるためのセーフティネットを再構築して、安全で安心な私たちの国と地域社会を再生しなければならない。

人間同士の絆を強め、コミュニティを再生させるには、市場に委ねてあるがままに任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、住民の声に応じたサービスを提供できるのは地方である。その役割を増やしていかなければならない。

戦後の日本は、敗戦の焼け野原から経済の発展と国民生活の安定を求めて立ち上がった。重化学工業を基盤とした同一規格・大量生産型の社会システムをつくり、国の主導によって、中央省庁の縦割り構造に応じた画一的な行財政運営が行われてきた。これによって、目覚ましい経済成長を遂げ、国民の所得水準も向上した。しかし、多くの国民が、日常生活の中で精神的なゆとりや心の豊かさを十分に実感できなかった。

平成5年(1993年)、地方分権の推進をうたった衆参両院の国会決議で、「ゆとりと豊かさを実感できる社会」を目標に掲げたのは、21世紀の国をつくる理念として、人々の創意工夫や絆を大切にする分権型社会にこそ「ゆとりと豊かさ」があると考えたからにほかならない。それから13年がすぎた今、「ゆとりと豊かさ」が実感できる社会に近づいたとは思えない。原点に戻って、経済成長だけを優先する画一型社会から、安全・安心を優先する分権型社会へと、この国の目標を改めて転換させなければならない。

もちろん、この安全・安心を優先する分権型社会は、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でできる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。

なお、委員の中には、『「住民の安全・安心を優先する社会」か「経済成長を優先する社会」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。

(2) 東京一極集中から多様な地域をよみがえらせる

危機は経済社会の構造にもある。

ひと、仕事、情報、カネの東京集中は一向に変わっていない。地域の中でも、中枢都市だけに向かうなど、二重、三重の集中現象が起きている。この結果、中小都市の衰退や中山間地域・離島の過疎化はひどくなり、少子高齢化が引き起こす人口減少とあいまって、地域の活力は急激に失われている。

国のかたちとして、首都に様々な資源を集中させる構造の転換を図り、多様な地域をよみがえらせ、地域の力を再生させていく必要がある。

規模の大きさを競う時代ではない。知恵を競う時代である。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地域づくりこそ必要である。暮らしやすく、文化が息づき、人々が自分たちの地域に誇りが持て、誰にでもチャンスが開かれた社会を、日本各地に生み出すべきである。それらを基盤にすれば、個性ある人々が集まり、新たな情報が生まれ、新たなビジネスチャンスにもつながる。

挑戦の主役は人間と企業である。その主役たちに、大胆に自由と力を与える分権改革が、規制緩和とともに、多様な地域をよみがえらせる源泉となる。国がこと細かに規制したり、画一的な政策を立案して補助金を交付したり、従来の集権的な手法を微修正したりする程度で、地域再生が促されるはずもない。

なお、委員の中には、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原因の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) 自分たちのまちのことは自分たちで決める

地方自治は、暮らしを支えるサービスと文化や産業などの地域の個性を活かしたまちづくりの設計・提供・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、政策選択の結果を自分たちで引き受けることである。

具体的には、首長が、住民から負託されて行政を執行するというシステムを超え、例えば、個々の事業や全体の行財政運営などの執行についての政策公約（ローカル・マニフェスト）を住民に示し、住民にそれを約束する形で「契約」を結び、もうひとつの住民代表機関である議会における審議と意思決定を経て、住民の参加と監視を得ながら地域経営をするという姿である。

この「当事者の民主主義（住民主体の民主主義）」のかたちに戻って、「自分たちのまちのことは自分たちで決める」ことができ、その結果、住民が「自分たちが主権者であることを実感できる」ようにすることが重要である。そのためにこそ、中央集権型の政治・行政システムを変え、自治体の権限と財源を根本的に充実強化する地方分権が欠かせない。

(4) 住民に近いところへ力を集める～ニア・イズ・ベター

ひと、もの、カネが国境を超えて動き回るグローバリズムの時代、これまでの国民国家の考え方が揺らぎをみせている。多くの国々では、統治の枠組みを洗い直し、国と地方の関係を再構築しようとしている。地方自治の世界標準ともいうべき「ヨーロッパ地方自治憲章⁵」では、「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執行する」と規定した。住民に身近な公共サービスは住民に最も近い自治体が担うことが最も効率的であり民主的であるという原理である。

⁵ ヨーロッパ地方自治憲章・・・1985年、欧州評議会（45ヶ国が加盟）において、採択された、地方自治に関する合意。

また、公共サービスの提供方法についても、自立した市民の登場と非営利団体（NPO）の拡大や企業活動の社会的な役割を認識する動きを背景に、国と地方という垂直軸と、パブリックとプライベートという水平軸の2つの軸で日本社会の変容が始まっている。「公共」を役所と官僚の独占物と考えてきた日本の常識を根底から見直し、市民と企業も社会の公共分野の重要な担い手と考えなければならない。

特にNPOの活動は、サービスを提供するだけの機能から、政治への参加・監視の機能へと向かう進化も始まっている。その活動範囲も、市町村や都道府県という行政区画や国民国家を区切ってきた国境も超えようとしている。そうしたNPOを行政サービスの下請け機関とみなしてはならない。公共サービスを設計する上での重要な主体として、対等な存在として位置づける必要がある。

このような政治・行政・社会の変化を考えれば、住民に近い空間にできる限りの力を集める分権改革は、この時代の潮流である。「住民に近ければ近いほど望ましい」（「ニア・イズ・ベター」）という補完性と近接性の原理を基盤に、自治体に力を集め、それぞれの自治体と市民と企業が知恵を出し合い、新しい公共空間を設計する必要がある。国と地方、都道府県と市町村、官と民の役割分担の見直しは、こうした哲学で大胆に行うべきである。

国はむしろ、急速にグローバル化が進む今、国際的な競争と協調をどう図るかという日本の将来を決める国家戦略の検討と実践に力を集中させる必要がある。1990年代後半以降、国際情勢が変化している。地域紛争や国際テロリズムへの対応、東アジアの不安定化などについて、迅速かつ的確な対応がますます重要となっている。地方分権を推進し、国は地方への過剰な関与から撤退することで、その本来担うべき役割を純化させ、地方でも行っているような国際交流や国際協力ではなく真に外交的な事務に専念することで、国際情勢への対応能力を高めていかなければならない。

すなわち、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し、都道府県は、市町村の補完的・広域的な役割を果たす。

それに対して国は、

- 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）内政の政策立案に地方が参画し、更なる分権改革を断行する

平成7年（1995年）に施行された地方分権推進法以後の分権改革は、国から地方への分権に軸足が置かれた。地方自治は本来、自治体が必要以上に国に縛られないという「団体自治」の原則と、住民が自ら政策を決定して責任を負うという「住民自治」の原則が、車の両輪のようになっていなければ機能しない。これからの分権改革は、従来のような「国から地方へ」という団体自治を強める改革と並行して、「自分たちのまちのことは自分たちで決める」という住民自治を強める改革をこれまで以上に重視する必要がある。

そうであれば、住民と直接向き合う自治体の総体としての地方自身が、国の統治構造を変える内政全体の政策立案や制度改革について、国と対等の関係となって参画する新しい仕組みをつくる必要がある。「国が決めて地方が従う」という長い間の方法を改め、地域の現実と住民の支持をベースにした地方が意思決定過程に加わり、決めた政策に地方も責任を負う仕組みを目指すべきである。

