

地方分権の推進に関する意見書

『豊かな自治と新しい国のかたちを求めて』
地方財政自立のための7つの提言

平成18年6月7日
地方六団体

全国知事会
全国都道府県議会議長会
全国市長会
全国市議会議長会
全国町村会
全国町村議会議長会

目 次

はじめに	1
1 . 分権改革の推進方策と分権改革への地方の参画	3
【提言 1】「新地方分権推進法」の制定	3
~ 今、改めて、国民・国会の力で分権を	
【提言 2】「地方行財政会議」の設置	3
~ 「国と地方の協議の場」の法定化	
2 . 分権改革の税財政面での具体的方策	4
【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	4
【提言 4】「地方交付税」を「地方共有税」に	5
~ 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 5】税源移譲に対応し、国庫補助負担金の総件数を半減（一般財源化） ..	6
して約 2 0 0 とし、地方の改革案を実現	
【提言 6】国と地方の関係の総点検による財政再建	7
【提言 7】財政再建団体基準の透明化、首長・議会責任の強化、	8
住民負担の導入	

はじめに

「未完の改革」をもう一度動かすために

国会が全会一致で地方分権の推進を決議した平成5年(1993年)以来、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」は、国から地方へ3兆円の税源移譲を実現した。

これらの改革は、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く、「三位一体の改革」では、3兆円の税源移譲が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用いられ、地方の自由度の拡大という点では不十分だった。

また、国と地方が対等の立場で協議を行う「国と地方の協議の場」が設けられたことは大きな意味があったが、実際には十分に機能したとはいえない。

日本の地方分権はなお、「未完の改革」にとどまっており、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。

本意見の位置づけ

本意見は、地方六団体で設置した「新地方分権構想検討委員会」から、去る5月11日提出を受けた「分権型社会のビジョン(中間報告)」の提言を踏

まえ、税財政改革を中心とした7つの提言を緊急に取りまとめ、地方自治法第263条の3第2項の規定に基づき、地方六団体として意見を提出するものである。

なお、法定受託事務、奨励的補助金、道路特定財源、特定地域における特例措置に関する事など、これまで地方六団体から国に対して提言等を行ってきたもののうち本意見の中で記述していないものがあるが、これらの提言等については、今後、必要に応じ、改めて意見等としてとりまとめることを検討するものである。

本意見は、「第一次分権改革」の端緒となった平成6年（1994年）9月の「地方分権の推進に関する意見書」以来、12年ぶりに地方自治法に基づく意見提出権を行使するものであり、我々の重大な決意と意見提出権の重みを十分に理解していただき、真摯な対応をしていただきたい。

各政党や国会議員各位におかれても、先に国会で全会一致で決議されたように、地方分権の実現について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、政府内、そして国会において地方分権に関する活発な議論が行われ、本意見に掲げる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。

最後に、本意見に掲げる提言が「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）に反映されることはもとより、その実現に向けて内閣及び国会が動き出すことをあらためて強く求める。

1. 分権改革の推進方策と分権改革への地方の参画

【提言1】

「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

【提言2】

「地方行財政会議」の設置
～「国と地方の協議の場」の法定化

1. 第一期改革を踏まえ、平成19年度(2007年度)以降の第二期改革を、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」を制定する。

2. 「(仮)新地方分権推進法」には、地方分権の基本理念、地方分権推進計画の策定、次のような内容の「(仮)地方行財政会議」の設置等を定める。

(1) 「(仮)地方行財政会議」の設置の趣旨

分権改革の推進を図るため、地方に関わる事項についての政府の政策立案及び執行に関して、政府と地方の代表者等が協議を行い、地方の意見を政府の政策立案及び執行に反映させる。

(2) 「(仮)地方行財政会議」の事務及び権限

以下の事項のうち重要なものについて、政府または地方からの申し出により協議を行い、政府は、会議において協議が整った事項については、その結果を尊重するよう努めるものとする。

国と地方の役割分担のあり方

国による関与・義務づけのあり方

地方が処理する事務の経費に係る国の補助負担金のあり方

地方税財政制度のあり方

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

3. 「(仮)地方行財政会議」が法律により設置されるまでの間、現在の「国と地方の協議の場」を維持し、協議を継続的に行うこととする。

4. 「(仮)新地方分権推進法」は議員立法によることも視野に入れ、制定する。

2. 分権改革の税財政面での具体的方策

【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. 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国と地方の税源配分とする。
2. 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り、地方共有税（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人口を大幅に拡大する。
 - (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%上乘せする。
3. 地方税は地域偏在性が比較的少ない税目構成とし、地方共有税（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。
4. 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。

【提言 4】

**「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. 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』との考え方に基づき、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。
国民から国の特別会計に入るまで「地方共有税」
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（地方交付税）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年から5年に一度、地方共有税（地方交付税）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) 国の政策減税の実施に伴い地方の財源不足が生じる場合には、地方共有税（地方交付税）の法定率を引き上げる。

【提言 5】

**税源移譲に対応し、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. 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」を着実に実施し、国庫補助負担金を廃止(一般財源化)することや事務事業を廃止することなどにより、国の責任によって措置すべきである。
2. 国庫補助負担金改革に当たっては、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、生活保護費等真に国が責任をもって負担すべき分野を除き、原則として廃止(一般財源化)する。
当面、国庫補助負担金の総件数の半分を廃止(一般財源化)する。
3. 国庫補助負担金の削減は、財政面における地方の自由度を高めるために、補助負担率を引き下げるのではなく、国庫補助負担金そのものを廃止(一般財源化)する。
4. 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又は類似の目的、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べきではない。
5. 国直轄事業負担金については、自治体に対して個別に財政負担を課する極めて不合理なものであることから、これを廃止する。特に、維持管理費に係る国直轄事業負担金は、本来、管理主体が負担すべきことから、早急にこれを廃止する。

【提言6】

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・財政再建を徹底して行う。この場合には、次のような国と地方の関係を総点検する。

- (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) 権限の移譲に対応した国の出先機関の廃止・縮小
(出先機関を自治体に移管する際には、事務の執行について国から全く関与されないこととする。)
- (5) 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の廃止

2．自治体自らの責任と判断のもと、決意をもって、地方行革を一層強力に推進する。特に給与の適正化を厳格に行う。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。

3．行財政改革の推進は、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、自治体が、法令等による歳出や事務事業の義務づけを含め地域社会に必要不可欠な公共サービスを提供することができるよう、財源保障を行っているものであり、その性格上、目標を設けて削減することにはなじまない。

【提言 7】

**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．住民が自分の自治体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、財政再建団体となることを未然に防止するため、

(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（地方公社、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等を開発する。

(2) 財政運営の透明性を確保するため、情報公開を徹底する。

外郭団体の情報公開の推進
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
定期的な財政状況の公表

(3) 勧告権の付与による権限の強化など監査機能を充実する。

2．自治体が住民の監視による自主的な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・議会の責任を問う仕組みを強化する。

(2) 住民負担を求める仕組みを導入する。

(3) 貸し手責任は問わず、債務は完全に履行する。

但し、工業用地造成事業債等、その償還財源を特定の事業収入のみとすべき地方債については、貸し手責任を問う仕組みを検討する。

3．地方債の自治体全体での共同発行機関を設ける。

4．財政再建制度の見直しは、地方の参画のもとで行う。