

はじめに

深まる地域の疲弊と閉塞感

日本経済・社会の活力低下が著しい。経済の長期低迷、負の遺産の重圧、少子高齢化・グローバル化・IT化などへの対応の遅れ、企業の国際競争力低下の懸念、公的部門の肥大化・非効率化、財政赤字の拡大など、わが国の危機的状況はますます深まっている。こうした危機の克服、わが国の再生・復活はまさに構造改革の成否にかかっているが、政府の取り組みは進展しつつも遅れがちで、また改革の具体的道筋が明確にされていない課題も多い。このままでは、わが国は加速度的に衰退の一途を辿りかねない。

こうした中で、国民生活・経済活動の基盤である地域が著しく疲弊している。これに対して、後述するように現在の地方行財政システムは既に制度的に破綻したと言っても過言ではなく、地域の再生に寄与していないのみならず、その障害にすらなっている面も多いことから、地域は自らの将来像を描き出すことができない閉塞感を深めている。

地域の再生なくして日本の再生はない。そのためには、これまでの制度の部分的修正や小手先の改革ではなく、「国のあり方」そのものを根本的に問い直す中で、新しい地域像を模索していかなばならない。今のままでは、国・地域ともに、破綻を免れない。今こそ、厳しくとも、地域を蘇らせ、日本を再生させるための道に踏み出す勇気が必要である。

行動原理を変える制度設計を

地方自治体の運営を企業経営との対比で見ると、企業経営には市場メカニズムによる規律が働いているのに対して、国と地方の関係、地域行政と住民との関係においては規律のメカニズムが非常に弱い。地域経営と企業経営は目的は異なるが、組織や人を活性化させるメカニズムは共通であり、自立・自助の精神がきちんと働いていることが基本である。しかしながら、現在の地方行財政システムは地域にそうした前向きの行動を促していない。むしろ、自ら努力するよりも国に頼る方が合理的ですらあるため、後ろ向きの行動を助長し、その結果として国・地方を通じて膨大な無駄や非効率を生み出し、財政赤字の拡大や活力の低下をもたらしている。地域を活性化させるには、地域の住民・行政を含め、地域の内部からのエネルギーが湧き上がってくるような仕組みを作ることが最も重要である。

システム改革による地域の行動原理の革新、それによる地域の内発的なエネルギーの高まり、そして改革の成果が地域からの日本の再生に結実することが、我々の考える日本再生の道筋である。

全国経済同友会地方行財政改革推進会議

我々、地域に根ざして活動している全国の経済同友会は、従来より地域の活性化のための提言・活動を行なってきたところであるが、2001年春、地域の疲弊と閉塞感への強い危機意識と、「地域の再生なくして日本の再生はない」「地方行財政システムの抜本的改革なくして地域の再生はない」との問題意識から、全国44経済同友会の共同事業として「全国経済同友会地方行財政改革推進会議」（略称：地方行財政全国会議）を発足させ、経営者の視点から、個性と活力ある地域づくりのための地方行財政システムのあり方を検討してきた。

本提言は約一年にわたる真剣な検討を踏まえ、部分的な意見の違いが残ってはいるが、概ねの合意に基づいてまとめたものである。特に、全国の経営者が地域による事情の違いはあっても、強い危機感、思い切った発想転換と地方行財政システムの抜本的改革の必要性という点では完全な一致を見たことが重要である。我々は、この提言が契機になり、政府の地方分権改革推進会議における地方行財政制度改革の具体策の検討や、全国各地域での地域活性化や行財政改革への取り組みに弾みがつくことを期待するとともに、一日も早く制度改革が実現し、全国に個性と活力ある地域が数多く誕生することを望みたい。

もちろん、制度を改革しただけでは地域の活性化は実現しない。我々が提言する新しい制度の下では、地域の住民・企業の役割と責任はますます大きくなる。全国の経済同友会は地域の経営者団体として、引き続き地域の発展のために積極的に発言し、行動していく所存である。

地域主権型社会のグランドデザイン

1. 新しい国のあり方

わが国は、戦後、世界に類をみない経済発展を実現し、その中で、地域の経済も住民の生活も著しく高度化してきた。しかし、とりわけ90年代以降、戦後の欧米へのキャッチアップと豊かさの追求という目標達成によってもたらされた経済社会環境の変化や、世界の歴史的大変革によって、それまで有効に機能してきたシステムがあらゆる面で逆回転に転じ、今日の危機的状況を招くに至っている。今、わが国が取り組んでいる構造改革は、新しい富や価値を生み出しえなくなった旧来のシステムを清算し、新しい時代に相応しいシステムを作るための挑戦である。これは、わが国の「国のあり方」を根本から変える歴史的大事業である。

なかでも、わが国の国と地方の関係・制度は、中央集権、官主導、均質・平等指向など、明治から戦後を通じて一貫してきたキャッチアップ指向、成長前提の「国のあり方」の縮図であり、そこには国家運営の基本理念の全てが凝縮されている。その意味で、地方行財政改革はわが国の構造改革の最重要課題であり、試金石である。

したがって、新しい地域像を考えていくに当たっては、その前提として、まず、わが国の新しい国づくりのバックボーンに据えるべき基本理念を確認することから始めなければならない。それは、大きく、次の3つである。

官から民へ

効率的な価値創造には市場機能の最大活用が必要である。官主導・事前調整型の資源配分を最小限にとどめ、小さな政府と民間主導型経済社会を構築する。その基本原則は社会を構成する全ての主体の自己決定と自己責任である。その上で残る公的部門の機能についても、「最小の費用で最大の効用」を原則に市場機能・民間活力を最大に活用する仕組みを作ることが急務である。

中央から地域へ

国と地方のもたれ合い・甘えの構造を打破し、もとより個性豊かで多様性に富む地域の運営は地域の自己決定と自己責任に委ねる。地域でできることは地域に委ね、財政移転に

よる再分配をはじめとする中央政府の役割を最小限にとどめる。地域主権を確立し、地域の自立と競争による活性化を図る。

統治から参加へ

政治や行政に対するガバナンスは国民の参画と監視によることを確立する。情報を開示し、民意に基づいて政策を選択する政治・行政システムを構築する。公的な財・サービスの供給においても、NPO など民間とのパートナーシップを確立する。

2. 新しい地域像

この新しい「国のあり方」の基本理念を地域に当てはめると、わが国が目指すべき新しい地域像は、「個性と活力ある地域」であり、中央集権型システムに代わる「地域主権型システム」が地域のダイナミズムを支える姿である。

そこでのキーワードは、次の4つである。

個性——「地域最適」の実現

今日では、これまでのような「ナショナル・ミニマムの実現」や「国土の均衡ある発展」といった画一的な政策目標では対応しきれないほどに、それぞれの地域のニーズと政策の優先順位は多様化している。地域の基礎的なレベルが低かった時代には、地域の個性を伸ばすことよりも、画一的であっても基礎的なレベルの引き上げを優先することは合理的であったといえる。しかし、そうした状況が終わりつつある今日では、それぞれの地域がさらなる豊かさを実現していくためには、中央主導で平均的なレベルアップを図る仕組みに代えて、地域が自らの選択によって「地域最適」を実現していく必要がある。

自立——関与・依存の構造からの脱却

地域で足らざるを国が財政移転によって補填する政策は、地域が自ら努力する意欲を削ぎ、国は地域に関与し、地域は国に依存するもたれ合いと甘えの構造を定着させた。こうした財政移転のシステムは、自らの負担とは無関係に受益することを可能としたことから、歳出抑制のメカニズムが働かないとともに、住民のニーズとはかけ離れた政策が採択される結果となり、大きな無駄と非効率を生み出している。また、国への甘えの構造は、地域

の責任を曖昧なものにしている。

このようなもたれ合いと甘えの構造から脱却し、地域が自立し、自ら努力することなしには、個性と活力ある地域を作ることとはできない。しかも、国に頼ろうにも、最早、国に「打ち出の小槌」はない。したがって、地域主権型の地方行財政システムにおいては、地域が基礎的なレベルを充足できるための制度的枠組みを国が整備した上で、あとは地域の努力に委ね、その結果として生まれるであろう地域間の差は受け入れることが基本でなければならない。

競争——地域力の発揮

地域に対する国の関与を排除し、地域の自己決定と自己責任の原則を明確にすることによって、地域は知恵やアイデアを競い合うようになり、地域は活力を取り戻し、国全体としての活力も生まれてくる。地域主権型システムは、これまで抑えられてきた潜在的な地域力・エネルギーを解放し、地域に努力を求め、また努力が報われる仕組みでなければならない。

責任——求められる意識改革

地域行政は住民がサービスの内容・水準を自ら決定し、それを賄うための費用を負担することで運営される。しかし、これまでは地域における受益と負担が対応していなかったために、住民の要求には歯止めがかからず、また行政にとっては住民に選択を迫るよりも国に陳情する方が合理的であったし、それによって基礎的なレベルの上昇を享受することができたため、住民も無関心のままで済んできた。これに対して地域の自立が求められる地域主権型システムでは、地域の選択は住民に委ねられ、その負担とともに結果責任も住民が負うことになる。仮に地域が破綻すれば、その処理も地域の責任において行なうことが基本であり、行政サービスの内容・水準は大幅に切り下げざるをえない。地域住民にはそうした意識改革が求められる。

3. 改革により期待する成果

「自立」とは自ら選択する権利を持つと同時に、その結果責任も引き受けることであり、これまでの国と地方のもたれ合い・甘えの構造から脱却するためには、地方には厳しい覚悟と意識改革が必要である。ましてや、国・地方を通ずる膨大な財政赤字を考えれば、改

革に伴う痛みは相当に厳しいものにならざるをえない。したがって、地域主権型システムへの転換は地域にとっては痛みを乗り越える覚悟が必要であり、地域の力量が試されることになる。

改革の成果は、行政サービスの面では、地域の真のニーズが「最小の費用で最大の効用」として実現され、地域の個性がいきいきと伸び、住民の暮らしが充実したものになっていくことに表れる。また、負担の面では、税金の納め甲斐が増し、さらには改革の成果が負担の抑制となって住民に還元されることになる。

そして、何よりも、住民にとって、自ら作り上げていく地域を誇りに思えることが、改革によって期待される最大の成果である。

地方行財政制度改革の具体策

1. 行政単位の再編成

——基礎的自治体の強化と道州制への指向——

【提 言】

1. 国と地域の行政体制を、行財政基盤を抜本的に強化した新しい「市」と都道府県を広域統合した「道州」からなる、市—道州—国に再編成する。
2. 人口 10 万人以上を基礎的自治体としての「標準的な市」と位置づけ、合併推進の重点目標にするとともに、その権限・財源を政令市並みに大幅に拡充する。一方、小規模市町村については「特例制度」を設ける

(1) 基本的考え方

国と地域の役割分担

国と地域の新しい役割分担のあり方を考える視点は、官から民への原則に基づき、国・地域を通じて公的部門の役割を抜本的に縮小することを大前提に、第 1 に、地域の自己決定・自己責任を基本に地域の役割をできるだけ大きくし、国の役割を極力限定すること（国から地域へ）第 2 に、地域に密着した行政はできるだけ身近な行政単位が受け持つこと（都道府県から市町村へ）である。

そうした観点から、国の役割は、国防や外交など便益の広がりが国全体に及ぶ純粋公共財の提供、生活保護や年金などのセイフティネットの確保や所得再分配を意図する政策、国全体の秩序維持やそのためのルールの設定、経済安定政策などに限定し、その他の事務事業は基本的に地域の権限と責任において実施することとすべきである。

市—道州—国への再編成

そして、地域が自らの地域づくりに係る役割を一体的・総合的に担い、かつ地域の自己

決定・自己責任、受益と負担の一致を基本とする地域主権を担保するためには、その第一歩として、地域が国に依存せず自立して活動できるだけの行財政基盤を確立することが不可欠である。それには、ある程度の「規模」が必要である。「規模」は財源や人材を確保するためにも、また、国と地域との関係を対等・協力の関係に変えるためにも重要な要素である。

もちろん、ほぼ現在の市町村の姿が形づくられた昭和の大合併から約 50 年を経て地域を取り巻く環境が様変わりし、生活圏・経済圏の拡大、少子高齢化さらには人口減少などへの対応の必要性、財政悪化による行財政効率化の要請など、行政広域化の必要性がかつてなく高まっていることは言うまでもない。

そこで我々は、国と地域の行政体制を、市町村合併と地方財政制度改革によって行財政基盤を抜本的に強化した新しい「市」と、都道府県を広域統合した「道州」からなる、市—道州—国に再編成することを提言する。

(2) 新しい「市」のあり方

「市」は、基礎的自治体として、これからの地域行政の最も重要な担い手と位置づけられる。しかし、現状は、全市町村の 9 割が人口 10 万人未満、7 割が 2 万人未満であるなど、その規模があまりにも小さく、行財政基盤も極めて脆弱である。我々が既に提言したように、まずは市町村合併を強力に推進する必要がある（全国経済同友会地方行財政改革推進会議『市町村合併の促進に向けての緊急提言』2002 年 4 月——参考資料 2 参照）。

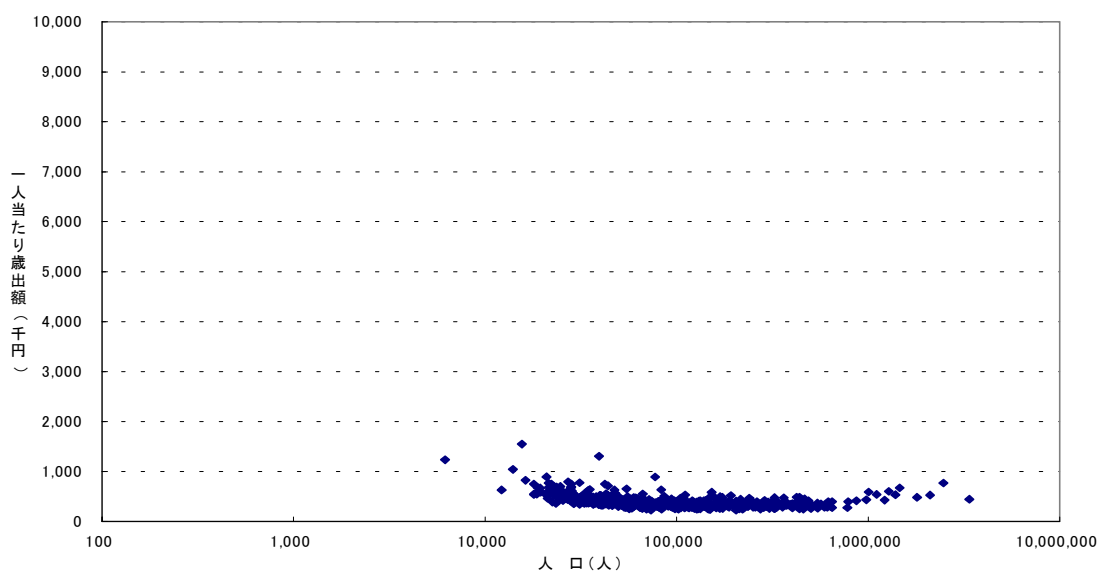
30 万人以上、10 万人以上への合併推進を

合併を推進するに当たっては、新しい「市」の具体的な姿を明確にする必要がある。我々は、人口 10 万人以上を基礎的自治体としての「標準的な市」と位置づけて、合併推進の重点目標にするとともに、その権限・財源を政令市並みに強化することを提言する。

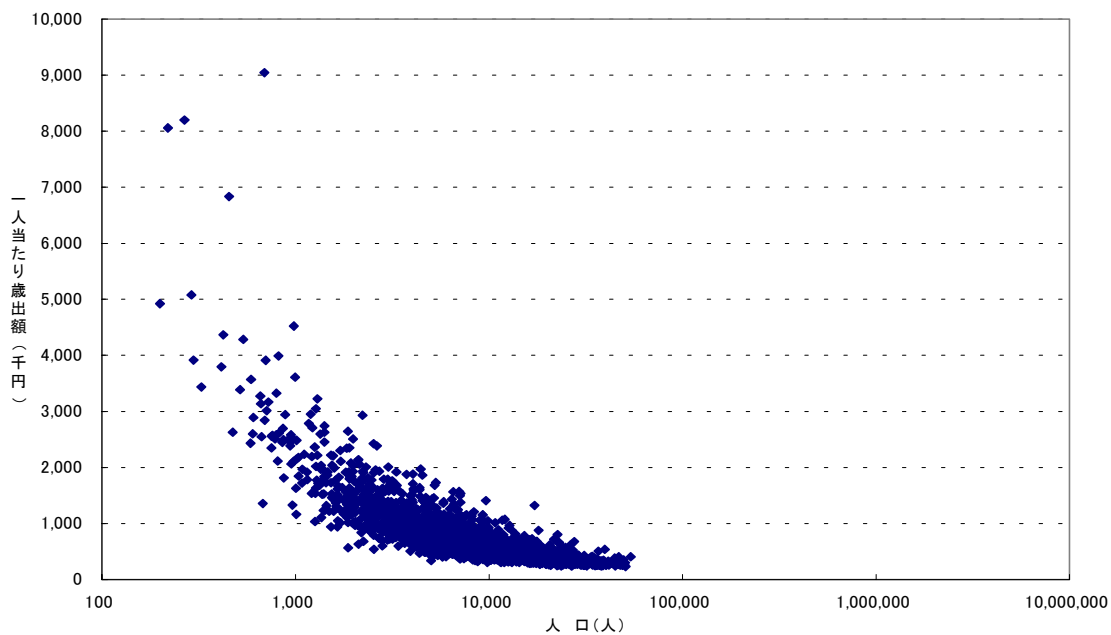
「市」の人口規模については、歳出効率化の観点からは、30 万人程度が最も効率的であり、大都市部や中核的な都市を有する地域では 30 万人以上への合併を推進すべきである。しかし、それ以外の地域では、面積など地域の様々な実情を考慮すれば、30 万人への合併実現は容易でない場合が多いと考えられる。他方、そうした地域では合併によって地域社会の一体感が希薄化することを懸念し、合併に消極的な姿勢も見られる。しかし、自治体の規模が大きくなっても地域社会の一体感を維持・醸成することは工夫次第で十分可能であり、むしろ、高齢化等これからますます財政需要が増大せざるをえない中で住民負担を抑制するためには、効率化を優先すべきである。住民一人当たり歳出額で見ると、人口 10 万人

規模の団体は 30 万人規模と比べてそれほど割高ではないが、人口 10 万人を下回ると増加し始め、1 万人未満で急激に膨らむという実態からすれば、市町村数で 9 割以上を占める 10 万人未満の市町村をどれだけ適正規模に再編できるかが重要な鍵となる。その意味で、今次市町村合併では、人口 10 万人以上への合併を重点目標とすべきである。

市の一人当たり歳出額（1999 年度）



町村の一人当たり歳出額（1999 年度）



「市」の役割を政令市並みに、まちづくりを一体的に担う

「市」の役割・権限については、現在の市町村制度では、市・町・村の区分は主に人口規模の違いだけで、権限等についてはほぼ一律の扱いとなっている中で、ごく一部の大規模市に限って、特例として大きな権限が委譲されている（政令市・中核市・特例市）。我々は、この発想を逆転させ、人口 10 万人以上の全ての「標準的な市」の役割・権限を政令市並みに強化することを原則とし、特例は小規模市町村について設けるよう提言する。

「市」の具体的な役割については、これまで都道府県の事務事業とされてきた保健衛生やまちづくりに係る行政は、「市」が一体的・総合的に担うようにすべきである。

小規模市町村の特例

10 万人未満の小規模市町村が「標準的な市」と同じ役割・権限を担うことは、その行財政基盤からして無理があると考えられるため、特例制度を設ける。具体的には、社会資本の整備・維持・管理などは都道府県（将来的には道州）が補完し、基礎的な生活行政は当該市町村が自ら担うことで、自ら担う行政については自立・自助のメカニズムが働くような仕組みとすべきである。なお、こうした特例の対象としては、人口が少ない山間地や離島などが考えられるが、人口 10 万人未満の市町村は例外なくこの特例を適用することとし、できるだけ合併を促すことが望ましい。

（３）道州制への指向

市町村合併と役割・権限の拡充により、基礎的自治体が広域化し、また行財政能力が強化されれば、現在の都道府県の役割は小さくなる。一方、経済活動を中心にヒト・モノ・カネの動きが広がっており、現在の県域を越え、さらにはグローバルな視野を持った行政を担う主体の必要性が高まる。そこで、我々は、将来的には都道府県を広域統合した道州制を指向するよう提言する。新しい道州は、財政的にも政治的にも大きな力を持つことから、国と地域との関係を名実ともに対等・協力の関係に変えていくことにつながると期待される。また、道州制への移行により、これまで行財政能力や事務事業の広域・一体処理などの面で権限委譲が難しいとされてきた事務事業についても、思い切った再配分が可能となる。具体的には、これまで国が担ってきた道路・河川などの社会資本整備の大部分は道州に移すべきである。

なお、道州制については、単一国家型道州制を考えるのか、連邦国家型道州制を考えるのかという論点がある。我々は、地域の自立・自己責任という観点からは、財政的にも行

政的にもその程度ができるだけ高い方が望ましいと考えるが、わが国の成り立ちや国民性、地域の実態、道州の規模などを総合的に考えると、近い将来に連邦制に移行することは容易には想定しにくい。我々は、まずは都道府県の広域統合としての道州制に移行すべきであるとする。

都道府県合併の法整備を

なお、道州制への移行に先立って、一部の都道府県では自主的な合併を模索する動きが出てくると予想される。我々は、一部の都道府県が全国的な道州制への移行に先行して合併することを認めるべきであり、そのために都道府県合併についての法制度の整備を急ぐよう提言する。

(４) 地域に対する国の関与の縮小

以上のような国と地域の役割分担において国の責任とされる事務事業であっても、地域が実施した方が効率的かつ効果的なものが多い。その意味で、国と地域の役割分担においては、それぞれの権限・財源・実施を全て一致させる必要はないと考えるが、問題は、地域による事務事業の実施について、国が組織・人員配置・手続きなどをこと細かく規制していることが、地域の創意工夫や効率化への努力や地域の特性への対応を妨げていることである。地域が実施する事務事業については、こうした国による事前規制を基本的に廃止し、国は達成すべき目標を示し、実施方法等は地域の裁量・創意工夫に委ね、その成果を事後的に評価する手法に転換すべきである。したがって、国の財政的責任としての国庫負担金についても、その負担額の算定を簡素で客観的な基準によって行なった上で、地域に交付された後は用途を縛らない「統合負担金制度」に改めることを提言する。このような改革によってこそ、国に財政的責任が残る事務事業についても、地域は単に国の指示通りに実施するのではなく、目標達成に向けて真剣に努力するとともに、効率化へのインセンティブも働き、行政サービスの質も向上することが期待できる。

以上により、地域の歳出に対する国の関与がなくなり、地域の全ての事務事業は国による一定の財源保障を前提に、その実施が地域の裁量に委ねられることになり、地域の歳出は全て地域が自主的に決定することになる。

2. 財政制度の改革

——財源保障の最小化、自立・調整型財政制度の確立——

【提 言】

1. 個人住民税と地方消費税の拡充により、約 13 兆円の税源を国から地方に移譲する。
2. 国庫補助金を廃止する。
3. 国庫負担金については、事務事業の執行に係る国の関与を廃止し、簡素で客観的な基準で算定した標準的な費用を一般財源として交付する「統合負担金制度」を創設する。
4. 地方交付税制度に代えて、新たに地域間の税収力格差を緩和するための水平的財政調整制度を導入する。
5. 地方債制度を地域の自己責任を基本とする方向に改革する。
6. 以上により、地方財政計画を廃止する。

(1) 基本的考え方

「受益と負担の一致」原則の確立

地域の主体性と自立性を確立するためには、まず何よりも、地域の行政サービスに要する経費は地域が自ら負担するという、受益と負担の一致の基本原則が確立されなければならない。自らの負担によればこそ、行政サービスの内容・水準についての厳しい取捨選択が行なわれ、創意工夫への動機も生まれ、効率化にもつながる。

これに対して、現在の地方財政制度は、全く逆の原則で作られている。すなわち、どこでも同じ内容・水準の行政サービスが確保されるべきであり、そのために必要な財源は国が保障するという仕組みである。そして、その中核をなしているのが地方財政計画であり、地方交付税制度である。こうした発想は、国全体の平均的なレベルが低く、どこでも必要かつ優先度の高い行政サービスの内容がほぼ同じであった時代に正当化されたものであり、事実、かつてはいわゆる「ナショナル・ミニマムの実現」や「国土の均衡ある発展」のために大きな成果をあげてきた。しかし、既にそうした状況は終わりがちであると言える。国全体の平均的なレベルが大きく上昇した今日、これから地域が必要とする行政サービスの内容・優先順位は地域によって多種多様であり、これを画一的な手法によって充足することはできなくなっている。このまま現在の制度を維持していけば、大きな無駄や非効率を生み、地域の内発的なエネルギーの発揮を妨げるなどの弊害はますます

ます大きくなる。

これからの重要な課題は、地域毎に様々で、優先順位も異なる住民のニーズにどのように対応していくかである。それは基本的に地域の自己決定・自己責任に委ねられるべきである。したがって、新しい地方財政制度は、現行制度の部分的手直しやその延長線上で考えるのではなく、基本原則そのものを転換し、抜本的に改革するものでなければならない。

(2) 税源移譲

現状、地方歳入総額に占める地方税収の割合は地方全体で3割を上回る程度にすぎない。また都道府県・市町村別に見ると、地方税収の割合が1割未満の団体数が3割弱にのぼり、2割未満まで含めると

6割近くになる。このように、現在の地方税制度には、税収不足を国への財政依存によって埋めていることから、地域の税負担と歳出との間に大きな乖離があり、財政規律が働かないとともに、財政移転を通じて国の地域

歳入に占める地方税の割合（1999年度決算）

割合（％）	都道府県		市町村	
	団体数	構成比	団体数	構成比
0～10未満			867	26.8
10～20未満	23	48.9	946	29.3
20～30未満	15	31.9	599	18.5
30～40未満	5	10.6	377	11.7
40～50未満	3	6.4	254	7.9
50～60未満			141	4.4
60～70未満	1	2.1	42	1.3
70～80未満			4	0.1
	47	100.0	3230	100.0

への関与をもたらしている、また、地方税が十分な財源となりえていないとともに、地域間に大きな税収力格差がある、といった問題がある。

税源移譲による地方税の拡充を

地方税は地域の負担として最も相応しく、地域の最も基本的な財源として位置づけられる。それによって、地域における受益と負担の関係が明確になり、行政サービスの内容・水準に対する厳しい取捨選択が行なわれるようになり、また、地域の努力の結果が自らの歳入増加につながり、努力へのインセンティブが働くようになる。

地方税拡充は、国・地方を通ずる歳出総額と税収総額

歳出・税収の国・地方の割合（1999年度決算）

兆円（ ）は％

	国	地方	純計
歳出	63.2 (38.7)	100.0 (61.3)	163.2
税収	49.2 (58.4)	35.0 (41.6)	84.2

における地方の割合にギャップがある現状からして、基本的に国から地方への税源移譲によるべきである。

なお、将来的な国民負担増の是非については、国・地方を通ずる財政構造改革の中で議論すべき問題であり、地方財政改革としての税源移譲は国・地方を通じて税収中立で考えるべきである。

課税自主権の活用

地域の課税自主権については、これを積極的に活用すべきであり、地方税法における税率制限の一層の緩和・自由化を図る必要がある。ただし、選挙権のない法人や地域外の人々に対する課税に走りがち傾向は望ましくない。住民に真正面から向き合い、受益と負担の選択を迫ることが基本でなければならない。とはいえ、地域独自の税源には自ずから限りがあるとともに、法定外税も地域特有の政策目的遂行のために活用する余地はあるものの、財源的には補完的なものにならざるをえない。その意味でも、地方税の拡充は税源移譲によるべきである。

個人住民税と地方消費税の拡充

国から地方に移譲する税源は、地域の最も基本的な財源として、どの地域にも普遍的に存在する税源であり、できるだけ税収力格差が小さいものであること、景気変動等に対して、安定的な税収が期待できるものであることが相応しく、具体的には、個人住民税と地方消費税の拡充によって税源を移譲することが望ましい。

なお、税源移譲の規模については、地方交付税に代わる新しい財政調整の規模、国庫支出金の改革などとの関係で考える必要があるが、我々は、現行地方交付税制度における法定率額にほぼ相当する総額で約 13 兆円の税源移譲をするよう提言する（参考資料 1「地方財政改革のシミュレーション」参照）。

（３） 国庫補助金の廃止と統合負担金制度の創設

国庫補助金の廃止

国庫支出金は、その目的によって、国庫負担金、国庫委託金、国庫補助金に分類されている。これらは、現状、地方歳入総額の約 16%を占める重要な財源になっているが、その反面、国の関与が地域の自主性の発揮を阻害するなど、大きな問題をはらんでおり、その

抜本的改革が不可欠である。特に、国庫補助金は、特定事務事業の奨励・助成など国の地域に対する政策誘導の手段として使われており、補助金の存在が地域の政策選択を大きく歪め、無駄や非効率を生んでいるとともに、国の縦割り行政が地域に持ち込まれることによって地域の総合的・効率的な行政運営を妨げている。

したがって、政策誘導型あるいは奨励的な補助金は廃止すべきである。

統合負担金制度の創設

国庫負担金は、国・地方の共通利害、基礎的な行政サービスの維持、災害復旧など、国が責任を分かち合う義務として交付されるものとされており、直ちに廃止することは困難と考えられるが、先にも述べたように、そのあり方は抜本的に見直し、「統合負担金制度」に改めるべきである。具体的には、国が責任を分かち合う対象事業をできるだけ限定するとともに、その事務事業の地域による執行に係る国の関与を廃止し、例えば義務教育であれば生徒数などの簡素で客観的な基準で算定した標準的な費用を一般財源として交付し、執行は地域の裁量・創意工夫に委ねるといった、目標管理・業績評価型の制度に改めるべきである。それにより、地域の創意工夫の中から多くのベスト・プラクティス（行政サービスの効率的・効果的な実施についての成功例）が生まれてくることが期待され、また、その実績を負担金交付額算定の基準に積極的に取り入れていくことで、交付額の段階的削減を図ることができる。

（４） 地方交付税制度に代わる新財政調整制度の導入

地方交付税制度の廃止

地方交付税制度は、全ての地域に対して標準的な行政サービスを実施するために必要な財政需要と税収等との差を補填する財源保障と財政調整の仕組みである。この制度が、地域間の財政力格差の是正とナショナル・ミニマムの実現に有効に機能し、これまで大きな成果をあげてきたことは紛れもない事実である。しかし、今日ではその弊害が大きなものになっている。地方交付税額算定の基礎となっている「標準的な行政サービス」の内容・水準が引き上げられてきた結果、財源保障が過大なものになっていると推量される。また、地方交付税制度が本来の目的であった標準的な行政サービスに対する財源保障と地域間の財政調整という機能から変質し、景気対策など国による地域に対する政策誘導の手段として補助金化した結果、地方交付税総額の膨張を招き、国・地方を通ずる財政悪化をもたらしている。さらには、国の財政悪化が著しく、地方交付税が従来と同じ機能を果たすこと

は、国民負担の増大を前提としない限り不可能でもある。

このような地方交付税制度の問題の本質は、地方財政計画における歳出の見積もりに当たって税収面からの歯止めがないことにある。そのことが財政規律を緩くし、国・地方ともに著しい財政悪化を招いたことはもとより、最大の問題点は、地域における受益と負担の関係が断ち切られることから、地域が自ら歳出の効率化やコスト削減に努力し、行政サービスの内容・水準を厳しく取捨選択するインセンティブが働かず、地方財政の悪化、行政サービスの質の低下、そして内発的なエネルギーの発揮を妨げるという悪循環を招いていることにある。

このようなことからすれば、現行の地方交付税制度は、国から地方への税源移譲に合わせ一旦廃止し、財政調整制度を抜本的に再構築すべきである。

新財政調整制度の導入

地域間の経済力格差が全くなることが想定しえない以上、国から地方に税源を移譲しても地域間の税収力格差は残ることになり、税源移譲だけでは、経済力が乏しい地域では自立して基礎的な行政サービスを維持することが困難になると予想される。したがって、今後とも何らかの財政調整を行なう必要があるが、その場合は、国からの垂直的な財政調整ではなく、税源移譲により増加する地方税収の一部を原資に地域間で補填し合う水平的な財政調整制度とするとともに、地域が歳出効率化や創意工夫に努力することを妨げず、地域の内発的なエネルギーを引き出すような財政調整の仕組みでなければならない。

そのためには、行政サービスの内容・水準などの財政需要を基準にして税収等では不足する分を財源保障するのではなく、例えば一人当たり税収を基準とするなど、税収力を補完するような財政調整の仕組みとすることが適当である。その他の基準としては面積などが考えられるが、具体的な調整の基準や仕組みは都道府県（将来は道州）の協議・決定に委ねれば良いであろう。こうした仕組みになれば、地域は地方税収と一定の財政調整額を基本とした上で、課税自主権の活用による税収を加えた歳入額を前提に、それに応じて行政サービスの内容・水準を自主的に選択・決定し、また歳出効率化やコスト削減に努力することになる。それでも、経済力の乏しい地域ではこれまでの地方交付税制度の下で得ていたのと同じ歳入額を確保することは困難になるだろうが、新しい制度の下で地域のニーズに対応した行政サービスの選択と集中が進み、また内発的なエネルギーが引き出されることによって、その成果が個性と活力ある地域の実現となって実を結ぶことが期待される。

（５） 地方債制度の改革

地方債の起債許可制度は、リスクをとって資金を調達するという感覚なしに、しかも信

用力とは無関係の横並びの利回りで地方債を発行することを可能としており、地域のコスト意識を希薄化させ、歳出を拡大させる要因となってきた。また、地方債の元利償還金の大半は後年度の地方交付税で措置されており、地方債も本質的には国からの財政移転と同じものになっている。

2006 年度から地方債の発行は許可制から協議制に移行することになっているが、国による信用補完は継続されることになっており、本質的には現行制度と変わらないと言わざるをえない。

地方債の発行・償還においても、地域の自己決定・自己責任を基本とする方向への制度改革を図るべきである。そうした観点から、国による信用補完の是非、情報開示や格付の充実、プロジェクト・ファイナンス方式の採用などを検討する必要がある。

なお、既存の地方債残高の処理については、国と地方による共同処理の仕組みを検討する必要がある。

(6) 地方財政計画の廃止

以上の一連の改革により、これまでの地方財政制度の中心的仕組みとして機能してきた「地方財政計画」はその役割を終えることになるため、これを廃止する。

3. 改革の手順とスケジュール

(1) 2010 年度までの改革完了を

わが国の経済・財政・社会を豊かで生き活きとしたものにするためには、地域を個性と活力あるものに再生することが重要な課題であり、地方行財政改革は早急に着手し、できるだけ早く完了する必要がある。我々は、政府が国の財政のプライマリー・バランス回復の目標としている 2010 年度までに新制度への移行を完了すべきであると考えている。

そのためには、できるだけ早く、地方行政制度、国と地域の役割分担、税財源のあり方を含めた改革の全体像をまとめる必要があり、政府の地方分権改革推進会議は検討を急ぐべきである。

(2) 歳出削減を含めた“四位一体”の改革を

これまで述べてきた我々の地方行財政制度改革の具体策を、1999 年度の地方財政の姿に当てはめて整理すると、約 13 兆円の税源移譲とそれを原資とした財政調整、国庫補助金の廃止（約 3 兆円）、地方交付税の廃止（約 21 兆円）ということになる。したがって、このままでは、地方交付税 21 兆円のうちの 13 兆円は税源移譲に見合う分として廃止することができるが、残る 8 兆円分については財源がないことになる。そこで考えなければならないのは、国・地方を通ずる膨大な財政赤字と肥大化した歳出である。我々は、この 8 兆円は新たに財源を手当するのではなく、地方歳出の削減によって賄うべきであると考えている。その場合、8 兆円を一気に削減することも可能であるが、それでは地域が対応しきれないであろう。そこで、改革完了までに地方交付税 8 兆円に相当する地方歳出の削減を成し遂げるために、国から地方への財政移転を段階的に削減するプロセスを改革の手順に組み込む必要がある。すなわち、我々は、経済財政諮問会議が掲げているように、

国庫支出金

地方交付税

税源移譲

を三位一体で改革するだけでなく、これらの三つに

歳出削減

を加えた“四位一体”の改革が行なわれなければならないと考える。

我々の改革を実施すると、国から地方への財政移転は 24 兆円減少し、それに対する税源

移譲は 13 兆円となり、地方の歳入総額は 1999 年度の約 104 兆円に対して 11 兆円減少することになる。我々の今回の検討では、財政再建の視点は含めていないが、この 11 兆円はいわば国・地方を通ずる財政再建に向けての地方の努力目標ということになる。ただ、これだけではプライマリー・バランスの赤字を解消するには不十分であり、国の歳出削減が不可欠かつ急務であることは言うまでもない。

(3) “四位一体”の改革を“同時並行”で進める

2010 年度までに改革を完了するためには、どのような手順が必要であろうか。改革の手順としては、歳出削減（地方交付税相当分 8 兆円と国庫補助金 3 兆円）を先に行ない、その後に、税源移譲と地方交付税の廃止（ともに 13 兆円）を行なって改革を完了する方法と、それとは逆に、税源移譲と地方交付税の廃止（ともに 13 兆円）を先に行ない、その上で歳出削減を行なって改革を完了する、という 2 つが考えられる。

いずれの手順が望ましいかを検討するに当たって考えなければならない問題は、13 兆円の税源移譲と地方交付税 13 兆円分の廃止が各地方団体に及ぼす影響である。地方全体では税源移譲と地方交付税の廃止はいずれも 13 兆円で見合っているの、地方全体ではニュートラルである。しかし、各地方団体別に見ると両者は必ずしも一致するとは限らず、むしろ地方交付税の減少額の方が大きくなる団体が圧倒的多数になる。これは、現行の地方交付税の配分が歳出に対する税収不足分を補填するように行なわれていることから地方圏に厚くなっているのに対して、税源移譲による税収増加額は基本的には地域の経済力の反映となるため、経済力の乏しい地方圏ほど税源移譲による税収増加額では地方交付税の減少を補いきれないためである（詳細については、参考資料 1「地方財政改革のシミュレーション」を参照）。

これを前提に考えると、歳出削減を先に行なう 案では、2010 年度までに改革が完了しない。それは、改革の仕上げとして税源移譲をして地方交付税を廃止すると、大部分の地方団体では、その時点で残っていた地方交付税額（13 兆円相当分）が税源移譲による税収増加額より大きいため、その差額が 2010 年度以降の要歳出削減額として残ってしまうからである。

一方、税源移譲を先に行なう 案では、不交付団体を中心に、税源移譲による税収増加額が地方交付税の廃止と国庫補助金の廃止による歳入減を上回る地方団体では、必ずしも歳出削減に取り組む必要がないことになる。しかし、最終的に新財政調整制度が導入されれば、そうした団体は抛出団体となるため、その時点で歳入額が大きく減り、歳出削減が求められることになる。

したがって、2010 年度までに改革を完了するためには、 案でも 案でもなく、以下に

示すように、改革は“四位一体”で、かつ“同時並行”で進めていくことが不可欠である。なお、この改革のスケジュールでは、改革着手を仮に最も早いケースとして 2003 年度としているが、これは現実的には難しい。ただ、改革着手が遅れるほど、歳出削減を短期間で行なわなければならない、それだけ毎年度の削減額が大きくなるため、できるだけ早く改革に着手することが望ましい。

“四位一体”の改革の手順とスケジュール (2003 年度改革着手のケース)

第 1 ステップ ～ 2004 年度	市町村合併の完了
2003 年度	税源移譲 (13 兆円) 地方交付税の削減 (13 兆円)
2003 年度～	新財政調整制度の導入
2003～2009 年度	国庫補助金の段階的削減 (3 兆円) 歳出削減 (8 兆円の地方交付税の段階的削減)
第 2 ステップ (改革完了) 2010 年度以降早期に	道州制への移行

この改革の手順とスケジュールは、具体的には以下の通りである。

改革スタート時に、13 兆円の税源移譲を行ない、同時にそれに見合って地方交付税を 13 兆円削減する。

税源移譲と同時に新財政調整制度を導入する。

国庫補助金 (3 兆円) を、改革スタート時から毎年度均等に削減していく。

税源移譲後に残る地方交付税 (8 兆円) を、改革スタート時から毎年度均等に削減していく。

以上により 2009 年度までに改革を完了し、2010 年度から新制度を完全実施するとともに、その後できるだけ早期に道州制に移行する。

おわりに

求められる地域の覚悟と努力

これまで述べてきたような地方行財政改革を、個性と活力ある地域の創生という具体的な成果に結びつけていくことは、決して容易なことではない。特に、大部分の地域では、改革による新制度スタート時には地域の歳入の「量」がこれまでより大幅に減ることは避けられず、これまでと同じ行政サービスの内容・水準、歳出規模を維持しようとするれば、歳入は足りないことになる。もちろん、この歳入不足に対しては、歳出を削減するだけでなく、課税自主権の積極的な活用、地域経済活性化により税収を増やす努力も必要であるが、シミュレーションによれば、歳入総額は 1999 年度比で、地方全体では 11% 減、都道府県別では最大で 26% 少なくなる。

その際に重要なことは、改革により、歳入の「質」が抜本的に変わることである。地域の歳入に占める地方税収の割合が増え、受益と負担の関係が明確に認識されることで、地域住民は行政サービスの内容・水準が常に自らのニーズと負担に見合ったものになるよう厳しく取捨選択するようになるとともに、地域の政策選択や行政執行に対する国の縛りが最小限になることによって、地域が自ら考え、創意工夫する余地が大幅に拡大する。こうしたことを通じて、地域の行政から無駄や非効率が排除され、地域の歳出が地域の厚生レベルの向上につながるという望ましい姿が実現する。これが、まさに我々が改革によって期待する成果である。

このように、地域にとっては極めて厳しい状況から再スタートすることになるが、制度改革によって地域の裁量・創意工夫の余地が格段に広がることから、地域にはこの厳しさをチャンスに変えていく気概と覚悟が求められる。個性と活力ある地域を創生できるかどうかは、地域主権型システムにおける自主・自立の仕組みを地域の行政・住民・企業がどう活かしていくことができるかどうかにかかってくる。

我々がなすべきこと

不断の企業改革に取り組む我々経営者の視点からすれば、政策の選択と集中、行政の効率化とコスト削減など、肥大化した歳出をスリム化する余地は大きく、歳出削減と地域の再生や行政サービスの向上とを両立させることは十分に可能であると考えられる。そのためには、いわば地域の経営努力として、

- ・市町村合併の積極的な推進
- ・地域のニーズや優先順位に沿った歳出内容のゼロ・ベースからの取捨選択、そのた

めの情報開示の充実や政策評価の実施

- ・人件費の削減を含めた徹底した行政改革の断行
- ・行政サービスの向上と効率化につなげる行政電子化の推進
- ・行政サービスの民間委託・民営化など市場メカニズムや民間の経営手法の活用

などに取り組まねばならない。

我々も地域の一員として、その具体策を積極的に提案し、また自ら行動していきたい。さらに、全国経済同友会地方行財政改革推進会議としても、2年目の重点目標を、歳出面の改革、すなわち「最小の費用で最大の効果」を目指す地域の経営努力、行政改革の多くのベスト・プラクティスづくりのための提案・実践に置き、引き続き活動していくことにしたい。

地方公務員制度の改革を

地方行財政改革を実施していくためには、地方自治法・地方財政法・地方交付税法などの地方行財政の基本を規定する法律から、個別の負担金・補助金に関する法律まで、多くの制度改革と法律改正が必要となるが、我々は、それらとともに地方公務員制度の改革が不可欠であるとする。

政策の選択と集中、行政の電子化、行政サービスの民間委託や民営化などの成果を、行政サービスの向上、住民負担の軽減という形で住民に還元していくためには、行政組織の再編や職員の再配置にとどまらず、当該部門や職制そのものの廃止、ひいては人員整理にまで及ぶことも避けられない。しかし、現行地方公務員制度では厳格な身分保障のため、職員数の削減は現実問題として退職による自然減と新規採用抑制によらざるをえなくなっている。また、少子化によって生徒数が減少すれば教員にも余剰が生ずるが、他の職種への転換ができないといった問題がある。

地域行政を取り巻く環境変化を考えれば、公務員の身分保障といえども、最早、これを聖域としておくことはできない。そこで、我々は、政府に対して、地方公務員制度の抜本的改革に早急に取り組むよう提言する。具体的には、地方公務員の給与体系への能力・成果主義の導入はもとより、雇用保険の適用、早期退職制度の導入、各分野の専門家やボランティア等を活用するための有期雇用や短時間勤務などの多様な雇用・勤務形態の採用、民間出身者の活用、さらには民間への転籍・人員調整・解雇ルールを整備などを含めた検討が必要である。もちろん、これらの改革が国家公務員についても不可欠なことは言うまでもない。

国の歳出削減への真剣な取り組みを

最後に、我々は、国の歳出削減への取り組みを強く求めたい。わが国の公的債務残高は、

国・地方を合わせて 700 兆円に達しようとしているが、未だに、残高の削減はおろか、債務増加を止めるためのプライマリー・バランス回復への道筋すら明確になっていない。

そうした中で、我々は、地域主権確立のための地方行財政システムの改革と合わせて、地方歳出を 1999 年度比 11 兆円削減するという厳しい努力を地方に求めた。これにより、国の歳出は 11 兆円浮くことになるが、もし、それだけに止まったのでは、単なる地方への付け回しに終わってしまうことになりかねない。地域の努力を無にすることのないよう、国自身も地方以上の歳出削減に取り組まねばならない。国・地方が歩調を合わせてともに厳しい努力をしなければ、わが国の再生・復活は成し得ないことを、重ねて強調したい。

以 上