

最近の都区を取り巻く状況

1 大都市の財源狙い撃ちや都心直轄化の議論など

(1) 経済財政諮問会議

『経済財政改革の基本方針 2007～「美しい国」へのシナリオ～』

(6月19日経済財政諮問会議及び閣議決定).....別紙 1

- ・法人二税を中心に税源が偏在するなど地方公共団体間で財政力に格差があることを踏まえ、地方間の税源の偏在を是正する方策について検討し、その格差の縮小を目指す。
- ・「ふるさと」に対する納税者の貢献や、関わりの深い地域への応援が可能となる税制上の方策の実現に向け、検討する。
- ・「道州制ビジョン」の策定に向け、「道州制ビジョン懇談会」において、平成19年度中に道州制の理念や大枠等について論点を整理した中間報告を取りまとめる。

<平成19年第14回経済財政諮問会議(5月25日)>

菅議員(総務大臣)提出資料より

- ・地方消費税の充実とあわせ、法人課税の国・地方の配分のあり方の見直しなどにより、税収の偏在を是正。
- ・「ふるさと」に対する納税者の貢献や、関わりの深い地域への応援が可能となる税制上の方策の実現に向け、早急に研究会を立ち上げ、税制改正に間に合うよう、基本的な考え方をとりまとめ。

尾身議員(財務大臣)提出資料より

- ・財政力格差を是正するには、偏在の原因である地方法人二税自体の配分の見直しを検討することが重要。

民間議員提出資料より

- ・地方間の偏在度を小さくする工夫を行うべきである
 - 例えば、偏在度の大きな法人二税について按分を変える方法、偏在度の大きな法人二税と小さな地方消費税を同額ずつ増減税する方法、偏在度の大きな法人二税を交付税財源にし、交付税財源である消費税を同額地方消費税とする方法、等が考えられる

(2) 地方分権改革推進委員会

『地方分権改革推進にあたっての基本的な考え方 - 地方が主役の国づくり - 』

(5 月 3 0 日).....別紙 2

- ・国と地方の役割分担の徹底した見直しを行い、地方の担う事務と責任に見合った地方税財源の充実確保等の観点から、税源配分の見直しをはじめとする地方税財政全体の抜本的改革を進めなければならない。それにより、分権型社会にふさわしい地方の税財政基盤を確立する。その際、地域間の財政力格差の縮小をはかり、どの地域に暮らしていても勇気と希望がもたらされる豊かな自治が実現される仕組みにするとともに、東京等に税源が偏在している状況も念頭に置く必要がある。
- ・受益と負担の関係の明確化等によりコスト意識を徹底し、自治体経営のスリム化と効率化を進め、納税者の立場に立った身軽で機動的な地方自治体としていかなければならない。

< 第 2 回地方分権改革推進委員会 (4 月 1 7 日) >

猪瀬委員提出資料より

「日本を救うための東京改造計画」

- ・税収の偏在は国家的レベルで是正しなければならない。
- ・東京都の税収は東京都民だけではなく、日本国全体のものである。日本を救うための東京改造計画 東京 D C 特区構想も視野に入れて検討してはどうか。

(3) 自由民主党道州制調査会

『道州制に関する第 2 次中間報告』(6 月 1 4 日)別紙 3

- ・財政力の地域間格差を是正するためには、道州制全体の制度設計にあたっては、東京に税収が集中するいわゆる「東京問題」への対応が必要不可欠である。
- ・関連して、例えば東京 2 3 区を国直轄として、その税収を各道州に配分することも考えられる。

(4) 市町村合併の推進

- ・市町村の合併に関する研究会が、『大都市部における市町村合併の推進について』(報告書) をとりまとめた (4 月 2 6 日)
- ・総務省が全区市町村を対象とした市町村合併に関するヒアリングを実施し (5 月) 特別区については、「大都市部こそ合併効果が高いことから、特別区はより一層の行政サービスの向上を目指して合併すべき」との指摘があった。

2 東京都及び特別区の反論

(1) 東京都

『大都市狙い撃ちの「財政力格差是正論」への反論』(6月1日).....別紙4

- ・「都市対地方」の問題にすり替えることなく、「国と地方」のあるべき姿を目指すべき
- ・国から地方への権限移譲とそれに見合う税源移譲、地方交付税を含む財政調整機能のあり方などの一体的な見直しが急務

4 都府県知事(東京都・神奈川県・愛知県・大阪府)による

『地方税財政の見直しに対する緊急アピール』(6月12日).....別紙5

6月18日 塩崎官房長官に意見書を提出

- ・地方分権改革をさらに進めるため、地方の自由度を高めることにつながる権限移譲、消費税から地方消費税などの税源移譲を行うとともに、地方交付税を含む財政調整機能の充実をこれらと一体的に行い、地方税財源を拡充させること
- ・地方税は、行政サービスを享受している企業や住民が応分の負担をすることを根拠に課税しているものであり、こうした地方税の原則を無視した税制の見直しを行わないこと

直轄化への反論(平成19年第二回都議会定例会知事所信表明)(6月12日)

- ・「東京23区を巡っては、都心を直轄地とするというような案が国などで取り沙汰されていますが、本来、東京の自治のあり方は、都と区が主体的に考えるべき課題であります。第一、江戸時代の天領ではないのでありまして、都心に住む住民の方々から自治の権利を奪うなどということは絶対にあってはなりません。」

(2) 特別区

『「東京富裕論」への反論～真に見直すべきは国と地方の関係です～』

(6月11日).....別紙6

- ・「東京富裕論」は、国の責任で解決すべき地方財源の確保の問題を地方自治体同士の税収格差の問題にすり替えるものです。
- ・一日も早く国と地方の役割分担を見直し、地方交付税による財源保障も含め、国から地方へ実質的な権限と財源を移譲する地方分権改革を進めることこそ、今必要なことです。

経済財政改革の基本方針 2007

～「美しい国」へのシナリオ～

平成 19 年 6 月 19 日

(2) ハローワーク

東京 23 区内のハローワーク 2 か所における無料の職業紹介について、利用者の立場に立ち官と民のイコールフットイングが実質的に確保されるよう、所要の法改正を行うとともに監理委員会の審議を経た上で、平成 20 年度を目途に市場化テストを行う。

(3) 統計調査関連業務

統計調査関連業務について、統計調査の民間開放を促すためのガイドラインの改定等を踏まえ、「統計法」⁵⁵の本格施行を視野に入れて、市場化テストの導入を積極的に推進する。

(4) 各府省の取組の評価

監理委員会は各府省の市場化テストへの取組状況を定期的に質・量両面からスコアで評価し、公表するとともに、これを経済財政諮問会議に報告することを通じて、市場化テストへの取組強化を促す。

8. 地方分権改革

戦後レジームから脱却するため、国が地方のやるべきことを考え、押し付けるといふ、今までの国と地方の関係を大胆に見直し、「地方が主役の国づくり」を目指す。あわせて、地方分権改革の総仕上げである道州制実現のための検討を加速する。

【改革のポイント】

1. 「新分権一括法案」(仮称。以下同じ。)を3年以内に国会に提出する。このため、「地方分権改革推進委員会」において、「基本的な考え方」⁵⁶に基づき、国と地方の役割分担等について検討を進める。
2. 地方財政全体が地方分権にかなった姿になるよう、国・地方の財政状況を踏まえつつ、国庫補助負担金、地方交付税、税源配分の一体的な改革に向け地方債を含め検討する。あわせて、地方間の税源の偏在を是正する方策について検討する。
3. 地方支分部局を大胆に合理化する抜本改革に向けた検討を行う。
4. 道州制の本格的な導入に向けた「道州制ビジョン」を策定する。

⁵⁵ 「統計法」(平成 19 年法律第 53 号)

⁵⁶ 「地方分権改革推進にあたっての基本的な考え方—地方が主役の国づくり—」(平成 19 年 5 月 30 日)

【具体的手段】

(1) 「新分権一括法案」の提出

「地方分権改革推進法」⁵⁷に基づいて、必要な法制上又は財政上の措置等を定めた「地方分権改革推進計画」を策定し、「新分権一括法案」を3年以内に国会に提出する。このため、「地方分権改革推進委員会」において、「基本的な考え方」に基づき、国と地方の役割分担や国の関与の在り方の見直し等について検討を進め、平成19年秋に中間的な取りまとめを行うとともに、おおむね2年以内を目途に順次勧告を行う。

(2) 地方税財政改革の推進

国・地方の財政状況を踏まえつつ、国庫補助負担金、地方交付税、税源移譲を含めた税源配分の見直しの一体的な改革に向け地方債を含め検討する。あわせて、法人二税を中心に税源が偏在するなど地方公共団体間で財政力に格差があることを踏まえ、地方間の税源の偏在を是正する方策について検討し、その格差の縮小を目指す。

地方公共団体が自ら税を徴収し、住民が負担との見合いで行政サービスを選択することができるようにするため、「住民の選択が機能し、地方公共団体の努力がいきる税財政にする」、「地方分権の時代にふさわしい国税・地方税の設計にする」、「国から地方への財源配分は、予見性・安定性・透明性を重視する」ことが重要であり、このため、「地方分権改革推進委員会」は、「基本的な考え方」に基づき、地方税財政改革を検討する。

また、「ふるさと」に対する納税者の貢献や、関わりの深い地域への応援が可能となる税制上の方策の実現に向け、検討する。

(3) 地方支分部局の抜本改革

地方支分部局の抜本改革に向け、「地方分権改革推進法」に沿った地方への移譲と合理化を「地方分権改革推進委員会」において検討する。

(4) 道州制実現のための検討の加速

「道州制ビジョン」の策定に向け、「道州制ビジョン懇談会」において、平成19年度中に道州制の理念や大枠等について論点を整理した中間報告を取りまとめる。

⁵⁷ 「地方分権改革推進法」（平成18年法律第111号）

地方分権改革推進にあたっての基本的な考え方

— 地方が主役の国づくり —

平成19年5月30日
地方分権改革推進委員会

地方分権改革推進委員会は、本年4月2日の初会合における安倍内閣総理大臣からの要請を受け、「地方分権改革推進にあたっての基本的な考え方」をここに取りまとめた。この「基本的な考え方」は、地方分権改革の目指すべき方向性やその推進のための基本原則を大括りに取りまとめたものであり、当委員会の今後の調査審議の方針などを示すものである。

地方分権は新たにはじまった改革ではない。平成7年に、旧地方分権推進法が制定されて以来、政府を挙げた地方分権の取組みにより、機関委任事務制度の廃止をはじめとする成果が積み重ねられてきた。しかし、その過程で残された課題は多く、行政面だけでなく、財政面、立法面を含めた分権の実現がとくに強く求められており、国民・住民のための地方自治を担うべき地方政府の確立に向けた分権改革が待ったなしの状況となっている。

「平成の大合併」により基礎自治体の体制整備が進んできた。いまこそ、これまでの成果によって築かれた「ベースキャンプ」を発ち、中央政府と対等・協力の関係にある地方政府の確立を目指して、つぎなる分権改革へと大胆な歩みを刻むべき時機である。これは、自治行政権のみならず自治財政権、自治立法権を有する完全自治体を目指す取組みである。その際、とくに基礎自治体について、さらなる体制の充実強化が必要である。

地方分権改革は、国のあり方、国のかたちそのものにかかわる重要な政治改革でもあり、激動する国際社会において我が国としていっそう的確な対応が求められているなか、不退転の決意で進めていかなければならない。なお、こうした取組みを進めることは、将来の道州制の本格的な導入の道筋をつけるものと考えられる。

1 地方分権改革の目指すべき方向性

(分権型社会への転換)

国が地方のやることを考え、押し付けるという中央集権型のシステムは、もはや捨て去るべきである。明治維新以来の中央集権型のシステムは、近代化と経済発展を効率的に達成することに大きな成果をあげてきた。しかし、経済の高度成長の時代を終え、国・地方を合わせた未曾有の債務残高という負の遺産を抱えるなか、21世紀の人口減少社会においていっそう加速する少子高齢化やアジアにおける競争激化などの大きな変化に的確に対応していくためには、地方の多様な価値観や地域の個性に根ざした豊かさを実現する住民本位の分権型社会へ、抜本的な転換をはからなければならない。

そのためには、国と地方の役割分担を徹底して見直すことにより、行財政をめぐり国と地方の不明確な責任関係がもたらす両者のもたれ合い状態から、早急に脱却する必要がある。国は、国が本来やるべき仕事だけに専念して、国民・住民に最も身近なところで、行政のあり方を国民・住民がすべて自らの責任で決定・制御できる仕組みを構築しなければならない。このためにも、住民に身近な基礎自治体について、さらなる体制の充実強化が必要である。

それとともに、情報共有と住民参加の促進を通じて、多様性と創造性にあふれた住民本位の地域づくりを進めることが必要となる。これにより、真の民主主義の確立とともに、国民がゆとりと豊かさを実感し安心して暮らすことができる、確かな持続可能性を備えた社会を実現することができる。

（地方の活力を高め、強い地方を創出）

地方の活力なくして国の活力はない。地方のやる気、知恵と工夫を引き出し、地域に住む人たちのニーズや地域の魅力をいちばんとらえることができる地方が、自ら主役となって考え、実行できる体制をつくることが不可欠である。地方がさまざまな行政分野で独自の施策を展開して地方の魅力を引き出しつつ、民主導の地域再生を実現することで初めて強い地方を創出することが可能となる。国は、そのための条件整備を積極的に行うとともに、地方自治体は、地域再生に向けて自らの企画力の向上を通じた地域経済基盤の強化をはかる必要がある。

（地方の税財政基盤の確立）

国と地方の役割分担の徹底した見直しを行い、地方の担う事務と責任に見合った地方税財源の充実確保等の観点から、税源配分の見直しをはじめとする地方税財政全体の抜本的改革を進めなければならない。それにより、分権型社会にふさわしい地方の税財政基盤を確立する。その際、地域間の財政力格差の縮小をはかり、どの地域に暮らしていても勇気と希望がもたらされる豊かな自治が実現される仕組みにするとともに、東京等に税源が偏在している状況も念頭に置く必要がある。

（簡素で効率的な筋肉質の行財政システム）

地方分権改革の推進により、国と地方を通じた簡素で効率的な筋肉質の行財政システムを構築し、財政健全化にも資するようすべきである。国と地方の行政の重複を徹底して排除し、国の地方支分部局等の廃止・縮小をはかる必要がある。また、受益と負担の関係の明確化等によりコスト意識を徹底し、自治体経営のスリム化と効率化を進め、納税者の立場に立った身軽で機動的な地方自治体としていかなければならない。そのため、国、地方自治体を問わず、自ら積極的に行政改革を推進し、継続的に政策評価を実施していく必要がある。

（自己決定・自己責任、受益と負担の明確化により地方を主役に）

地方分権改革においては、「自己決定・自己責任」、「受益と負担の明確化」により「地方を主役に」の確立を目指すべきである。「地方が主役」とは、地方が総体として国から自立するとともに、各地域が相互に連帯しつつ個々に自立する姿である。条例制定権を拡大して、首長・議会を本来あるべき政策決定機関に変え、自主経営を貫き、地方が主役となる。地方が主役の国づくりを実現するには、自治行政権、自治財政権、自治立法権を十分に具備した地方政府を確立する必要がある。

以上の方向性を目指す地方分権改革の推進は苦難の道程が予想されるが、行政運営の失敗の影響は住民に及ぶことを踏まえ、住民・首長・議会が自治の担い手としての意識改革を行い、その下で職員も自らの使命をしっかりと自覚して、それぞれが確固たる意志と責任を持って進んでいかなければならない。この歩みが、国と地方の真の対等協力関係を構築し、総合行政の名にふさわしい住民本位の豊かな行政の実現として結実するのである。

2 地方分権改革推進のための基本原則

(1) 基礎自治体優先

補完性・近接性の原理にしたがい、ニアイズベターの観点に立って地方自治体、とくに基礎自治体を優先する。

(2) 明快、簡素・効率

明快な国と地方の役割分担を確立するとともに、「官から民へ」の考え方にもとづき、国・地方を通じ、無駄と重複を排除した、簡素で効率的な行政を実現する。

(3) 自由と責任、自立と連帯

地方の行政及び税財政の基盤を確立し、自由度を拡大して、地方自治体が責任をもって行政を実施するとともに、自立した自治体が国に依存せず、相互の連携・連帯によって支え合う仕組みを実現する。

(4) 受益と負担の明確化

(3)とあわせて、受益と負担の明確化により、住民が主体的に政策の選択と決定を行うようにする。

(5) 透明性の向上と住民本位

情報公開を徹底して、行政の透明性を向上させるとともに、首長と議会がそれぞれの機能を十分に発揮することでガバナンスを強化し、また住民参加の促進やNPOなどとのパートナーシップを確立して、真に住民のための地方分権改革を実現する。

3 調査審議の方針

今後の当委員会における議論の進め方としては、これらの方向性や基本原則にしたがい、以下の事項について調査審議を進め、おおむね2年以内を目途に順次勧告を行う。

当面、今秋に中間的な取りまとめを行う。それに向けて、地方との意見交換等の実施により地方の実情を把握し、そこで提示されたさまざまな課題や提案、そして従来からの分権議論で残されてきた課題の検証を行いながら、集中的な審議も交えつつ論点を集約して、改革の意義と効果を国民にわかりやすく示し、重点的に検討を進めていく。

そのうえで、中間的な取りまとめ以降において、地方分権改革の推進に関する国民の関心と理解を深めるため、国民に直接説明する機会を設けたい。

(1) 国と地方の役割分担の徹底した見直し等

ア 国と地方の役割分担の徹底した見直し

- ・ 住民生活に直結した行政分野（まちづくり、社会保障など）において、徹底した役割分担の見直し
- ・ 行政の重複の排除と事務・事業の見直しにより、国の地方支分部局等を廃止、縮小するとともに、地方自治体の組織・定員のスリム化を推進

イ 権限移譲の推進

- ・ 役割分担原則の徹底にもとづいた国から地方へのさらなる権限移譲の推進
- ・ 現在進められている「平成の大合併」を踏まえ、都道府県からの移譲も含め、基礎自治体への権限移譲の推進

ウ 義務付け・枠付けの見直しと条例制定権の拡大

- ・ 個別法令による地方自治体に対する事務の義務付けについて、撤廃・緩和するよう見直し
- ・ 事務事業の執行方法・執行体制に関する枠付けについて、条例等によるよう見直し
- ・ 地方自治体が処理する事務について、企画立案から管理執行に至るまで地方自治体が責任を持つことができるよう見直し
- ・ 条例による法令の上書き権を含めた条例制定権の拡大

エ 関与の見直し

- ・ 地方自治法に定める基本類型以外の個別法による関与について、最小限となるよう見直し。法定受託事務を自治事務とすることや関与の縮小を行う方向で見直し
- ・ 国庫補助負担金を通じた関与や事務手続の見直し

オ チェックシステムの整備

- ・ 国の法令による新たな義務付け・枠付け等についてのチェックシステムの整備

(2) 国と地方の役割分担等を徹底して見直し、分権型社会にふさわしい国から地方への思い切った税源移譲を推進。その際、地方税財源の充実確保、地域間の税収偏在の是正などの観点から、税源移譲、国庫補助負担金、地方交付税等の税財政上の措置のあり方について一体的に検討し、地方債を含め分権にかなった地方税財政制度を整備

(3) 地方自治体が自ら行う行政及び税財政の改革の推進、行政の公正確保・透明性の向上、住民参加の充実、自己規律が働く自治体組織の改善等による地方分権改革の推進に応じた行政体制の整備及び確立方策

4 政府及び地方自治体に望むこと

政府及び地方自治体にあっては、当委員会の調査審議への積極的な協力とともに、各種施策の推進にあたり、この「基本的な考え方」の趣旨を踏まえていただくようお願いする。あわせて、地方分権改革の推進にあたり、以下の点について留意されることを強く望む。

(1) 政府における内閣総理大臣のリーダーシップを期待し、新たに設けられた地方分権改革推進本部において、政府が一体となって当委員会の勧告にもとづいた地方分権改革推進計画の策定をはじめとする改革関連施策を確実に実施する。

(2) 政府においては、当委員会における調査審議の状況に留意しつつ、地方分権の推進に関する施策を実施するとともに、地方分権の趣旨に沿わない施策を行わないようにする。

(3) 地方自治体においては、自らの行財政運営について、透明性と自浄性を高め、住民の信頼を絶えず確保するとともに、人材の育成など将来に向けての行政能力向上の努力を継続する。

道州制に関する第 2 次中間報告

平成 19 年 6 月 14 日
自由民主党道州制調査会

前 文

現在の日本が明治維新、敗戦後の復興・再建に次ぐ第三の改革の時期に直面しているといわれてから久しい。ここ十年余りの間にも、行財政改革、経済構造改革、金融改革、教育改革など様々な構造改革に取り組んできたものの、いまだ、将来に向かって、つまり改革後の国の姿、形のイメージをつくることができないままとなっている。

今こそ、政治は究極の革命的構造改革を実施することによって国民の期待に応えていかなければならない。それは、明治維新の「廃藩置県」に匹敵する「廃県置州」ともいうべき道州制の移行を断行することによって、これまでの中央集権体制を一新し、地方分権体制への大規模な転換を行うことである。

これまでの明治以来の中央集権的システムは、わが国の近代国家建設に大きな役割を果たしたものの、今や制度疲労を起こしつつある。今後は地方にできることは地方に、民間でできるものは民間に移行することにより、国民と国土全体に「希望」と「ヤル気」を奮い立たせ、新しいフロンティア精神を呼び覚ますことが急務である。

激動する国際社会の中で国際戦略、危機管理などに強い中央政府と、自治体の再編による自立的政治・経済圏ともいうべき品格と活力に満ちた一国並みの道州と基礎自治体から構成される、新しい「国のかたち」を創造しなければならない。

道州制調査会は、平成 16 年 11 月に設置され、翌 17 年 10 月に第 1 次中間報告を公にしたところである。これに引き続き、15 回にわたって総会を開催するとともに、本年 1 月には 5 つの小委員会を設置し、30 回を超える議論を経て「道州制に関する第 2 次中間報告」をまとめた。

道州制は、国家の統治機構を再構築する課題であり、今後も既得権益に果敢に挑む覚悟と勇気をもって政治主導での議論を行い、結論を出していくことが時代の要請である。

1 道州制の意義・目的、区割り等

(1)道州制の意義・目的

グローバル化、少子化、成熟化の潮流の中で、行政の効率化を目指すとともに、地方自治の中で個性と活力を持ち、地方の発信力を高めることが強く求められている。このため、一方で市町村合併の推進や権限・財源の移譲等により基礎自治体をさらに強化するとともに、都道府県を越えた広域的なエリアで地域戦略を担う組織を創出し、多極型の国土を形成していくことが急務となっている。

こうした認識の下に、道州制を導入する意義・目的は、第1に「国際社会に発信できる多極多彩の活力ある圏域を地方に創出すること」、第2に「地方分権を推進し基礎自治体の行財政基盤を強化すること」、第3に「効率的な行政システムを構築すること」と考えるべきである。

地球規模のグローバル競争の中で日本が世界と伍して競争するために、国の役割を外交・安全保障等に重点化し、内政は道州に任せる体制をつくる。東京への一極集中を打破し、地域の活力を培養して日本全体の活力を高め、世界に通用する産業・文化・文明を各地域から直接発信する。

明治以来機能してきた官僚主導統治のあり方を見直し、縦割り行政、省益追及、前例踏襲、霞ヶ関への陳情行政等を改め、基礎自治体と道州の体制により地方が自立する体制をつくる。住民に一番身近な主体が権限と責任を持つ、補完性の原則に基づく地方主権・地域主権を実現する。国から道州及び自治体に対して、権限、財源、人間をパッケージで移譲を行う。

行政の財政規律を持たせつつ、財政的な自治ができる圏域を確保する。国・地方を通じた行政の改革による二重行政の解消、現在の都道府県の区域を越えた広域行政の実現により、行政経費を節減し、国民の負担を軽減する。補助金や交付税の「陳情行政」から脱却し、受益と負担のバランス感覚に基づいて、地方が自らの創意工夫を最大限に生かせるようにする。

(2)道州の区割り等

道州の区割りは、各道州の自立を前提として、地理的・歴史的・文化的条件を考慮しつつ、各地域のアイデンティティや地域のシンボル等も勘案して、国民的議論により決定する。具体的な区割りについては、国の地方支分部局の管轄区域

や民間の経済活動・企業活動の区域などを十分勘案する必要がある。

また、区割りの決定に当たっては、各地域の意見を十分勘案するものとする。なお、既存の都道府県の区域に必ずしもこだわる必要はないとの考えもある。

道州の規模は、住民が歴史的・文化的にほのかな連帯意識と身近さを感じることができるものとするのが考えられ、極端に大きな規模とならないように留意することも必要である。

いわゆる州都のあり方については、各道州のアイデンティティとの関連や区域内の交通の利便性などを考慮することが必要であるとともに、諸外国において見られるように中都市を州都とするなどの配慮も考えられる。

なお、現在、政治・経済・文化等が集中している東京都の位置づけについては、道州制の下における税財政制度のあり方とも密接に関連することから、道州制全体の制度設計の中で、大きなテーマとして別途多様な観点から集中的な議論が必要である。

2 道州と国の役割分担

(1) 役割分担の基本方針

道州制はこれまでの統治機構を根本から変革するものである。

道州は都道府県に代わる広域自治体とし、道州と基礎自治体が自己決定と自己責任のもとで政策展開と行政サービスを実現できるよう、国・道州・基礎自治体の役割分担を明確にすることが重要である。

道州制の下において、国は、本来国が果たすべき外交、国家安全保障・防衛、司法など国家の存立や国土の保全、食料安全保障、資源エネルギー対策など国家基本戦略に係る役割に集中することとすべきであり、それ以外の事項については、政策の企画立案機能も含め原則として地方に移譲することとすべきである。

また、補完性の原理に基づき、基礎自治体を地方自治の第一の担い手として制度設計を行っていくべきであり、基礎自治体については、いわば「住民の生きる場」として、都市計画等のまちづくり、地域コミュニティの振興、医療・保健・介護、社会福祉、教育、消防、一般廃棄物処理などの基本的な公共サービスを提供する役割を広く担うものとすべきである。

道州は、基礎自治体による安全・安心・教育等のネットワークを基盤として、地方が国際競争におけるプレーヤーとして参加できる活力を生み出す、いわば「圏域内の地域力を結集する場」として、広域的なインフラ整備、地域産業政策、雇用政策等の必要な公共サービスを提供する役割を担うこととすべきである。

(2) 国・道州・基礎自治体の役割分担

上記を踏まえ、道州・基礎自治体と国の役割分担については、

- ①国が政策及び制度の基本または基準を定める場合であっても、その実施主体は道州及び基礎自治体とする。
 - ②地方支分部局は廃止し、その機能を道州または基礎自治体に移管する。
 - ③国庫補助事業は、財源を付して道州または基礎自治体に移行する。
- という、三原則を柱に定めることとする。

具体的な事務・権限に関する国・道州・基礎自治体の役割分担については、道州と国の役割分担小委員会で試案を提示して総会等においても様々な議論を重ねてきたところである。しかしながら役割分担を集大成するには、前述の三原則によって、更に濃密に議論を進める必要がある。

(3) 役割分担を明定するための課題

道州制を実現し、道州と基礎自治体及び国の役割分担を明確にするためには、乗り越えなければならない課題がいくつもある。

大前提となるのは、何よりも行財政システムの改革である。

官主導・中央集権型の政府からの脱却を図り、人口減少やグローバル化・国際共存に対応した 21 世紀型行政システムを構築しなければならない。さらにその際には、下記の点を十分に考慮することが必要である。

- ① 国の地方支分部局のみならず、中央省庁のあり方については、国の役割の重点化等を踏まえた更なる抜本的な再編が必要である。
- ② 公務員制度については、官民交流を視野に入れて、国家公務員のあり方、道州・基礎自治体公務員のあり方などを国民にわかりやすく提示することが必要である。
- ③ 国の行う事務と道州・基礎自治体の行う事務の調整や国の道州・基礎自治体への関与のあり方について、その基本的な考え方を整理することが必要である。
- ④ 税財源については、国、道州、基礎自治体の役割分担と密接に関係することから、自主財源の増強を基本にして、検討を深めるべきである。
- ⑤ 公共投資改革も重要な課題である。最も議論が集中したのは、公共投資にかかる国・地方の役割分担についてであった。

道州制の下では、公共投資においても、地方の主体的な役割がより重要となる。人口減少、財政制約、環境配慮などの状況を克服し的確に対応していくためにも、公共投資に対する考え方を整理し、道州と国の役割分担を明確にしていくことが必要である。

以上のような乗り越えるべき課題解決の方策を明確にすることが出来て、はじめて「道州と国の役割分担」が確定するものとする。以上の課題の議論を深めることが最重要である。したがって、これまで例示して来た別表は、これを省略する。

3 道州の組織

(1)道州の議決機関

道州の行政に住民の意見を確実に反映させるため、道州には直接公選の議員による議会を置く。道州の役割・権能・規模を踏まえると、道州議会の権能は、現在の地方議会より強化する必要がある。

道州議会の議員の選出方法については、政党政治との関係、国政選挙や道州の区割り等との関係を十分考慮する必要がある。

また、道州議会の議員数について、その適正な規模のあり方を検討し、さらに議論を深める必要がある。

(2)道州の首長、道州議会との関係

道州の首長の選出方法については、現行制度として定着している直接公選による大統領制の意義・問題点や日本の政党政治のあるべき姿、道州の役割・権能・規模、憲法との関わりなどを含め、議院内閣制という選択肢も含めつつ、さらに議論を深めることとする。

また、道州の首長を直接公選で選出する場合には、首長の多選制限を設けることについて検討すべきである。

さらに、道州の首長をチェックする道州議会の重要性とその役割の充実について、首長の選出方法の問題と並行した一体的な検討が必要であり、首長との関係における議会の権限強化を行うことも検討すべきである。

(3)道州の行政組織

道州の行政組織は、簡素を旨とし、その役割・権能に応じた適切、かつ、柔軟なものとする。

4 道州制における基礎自治体

(1) 道州と基礎自治体の基本的関係

道州と基礎自治体の基本的関係については、徹底した補完性の原理に基づき、基礎自治体を地方自治の第一の担い手とすべきである。

現在都道府県が行っている仕事の大部分は基礎自治体に移管する。その場合、基礎自治体に移譲すべき事務・権限を明確に定める必要がある。また、事務・権限の移譲とともに財源・職員を都道府県から基礎自治体に移譲する。なお、基礎自治体の自治組織権はできる限り拡大することが考えられる。

(2) 道州制下の基礎自治体の規模等

道州制の導入にあわせて、基礎自治体は、住民に身近なところで自己決定のできる適切な単位として、一定の人口規模・財政規模を有するものに移行すべきであり、そのため、市町村合併の推進により基礎自治体の再編を進める必要がある。

基礎自治体の規模については、地理的な条件不利地域への配慮、歴史的・文化的・地理的諸条件を勘案すること等が必要であり、人口規模の要件だけで決めるのではなく、例えば、基礎自治体として最低限処理すべき事務を定めてその水準を順次引き上げていくなどとすべきである。

なお、小規模な基礎自治体については、道州が補完する方法、近隣の基礎自治体に事務を委託する方法、広域連合や一部事務組合による方法などの補完の方式を工夫する必要がある。

(3) 現在の都道府県から道州制下の基礎自治体に対する権限移譲の方策

まず、都道府県の事務・権限をできるだけ基礎自治体に移譲することからはじめ、次いで国から道州に順次事務・権限を移譲することが考えられる。

道州制の下において基礎自治体は、都市計画等のまちづくり、地域コミュニティの振興、医療・保健・介護、社会福祉、教育、消防、一般廃棄物処理などの基本的な公共サービスを提供する役割を広く担うものとすべきである。

道州制の導入に当たっては、補完を行う一部の小規模団体を除いて、基礎自治体の事務・権限は基本的に一律のものとするのが考えられる。

(4) 道州制下の基礎自治体のコミュニティ

道州・基礎自治体の規模が大きくなる中で、住民自治の観点からは、基礎自治体におけるコミュニティ、住民自治組織等の充実・強化を図ることが重要である。

5 道州制における税財政制度

(1) 道州制の理念—自主的な財政力の必要性

道州制における税財政制度については、基本的には、国、道州がそれぞれどのような役割を果たすかという行政システムを前提としなければならない。このため、一定の大胆な前提をもとに検討を行った。

道州制は、地方分権の推進と地方行政の効率化という 2 つの理念に基づき実現を図るべきである。換言すれば、補助金や交付税の「陳情行政」から脱却し、住民自身の創意工夫による魅力あるまちづくりと身近で温もりのある行政サービスを、更なる行政改革の推進と新たな税財政制度の導入により達成していくことが課題となる。

かかる理念に基づく道州制は、各道州の自主的な財政力なくしては、実現不可能である。しかし、仮に税源移譲等により道州の税源を制度として導入しても、税収の基盤となる経済力には道州間で格差があるため、直ちに理想を達成することはできないことから、税財政制度については、二段階に分けて考えるべきである。

(2) 第一段階

① 自主財源の増強

地域に密着した個人所得課税、資産課税、たばこ課税や、公共事業の見直しを踏まえた道路特定財源を中心に、道州の役割拡大に応じて、適切な税源を国から地方へ移譲することにより、自主財源を増強する。

なお、道州債の起債償還については、全て道州の責任においてこれを行う。

② 国・地方間、道州間の財政調整(二つの調整システム)

(i) 国からの新しい交付金として、シビル・ミニマム交付金(特定目的包括交付金)を創設する。この交付金は、全て国の負担とする。交付金の対象は、社会保障、義務教育、警察・消防とし、道州ごとに客観的な指標に基づき配分する。

(ii) 道州間における財政力の差を是正するため、既存の地方法人関係税による道州間における調整システムを創設する。

③ 知的・社会的インフラ整備

各道州の税収基盤となる経済力を高めるためには、工場の誘致、その地域独自の産業(知的クラスターなど)の育成が喫緊の課題である。そのため、必要な知

的及び社会的インフラの整備を国の責任において予め促進していくべきである。

④ 東京問題

また、財政力の地域間格差を是正するためには、道州制全体の制度設計にあたって、東京に税収が集中するいわゆる「東京問題」への対応が必要不可欠である。関連して、例えば東京 23 区を国直轄として、その税収を各道州に配分することも考えられる。

(3) 第二段階

各道州において将来にわたって安定的な経済、産業基盤に支えられ、財政的に自立できる目途がついた段階で、第二段階へ移行する。

第二段階では、道州の財政需要全てを自らの税収で賄えるよう、国からの交付金を廃止し、必要な税源の移譲、新税の創設を行うほか、道州における調整システムも廃止する。

(4) その他の意見

道州制における税財政制度に関する議論の過程では、以下のような意見があったことを付記しておく。

- ① 地方へ税源移譲した場合、国債の信任に影響する可能性あり。
- ② 移譲税目について、消費税が適当である。たばこ税は適当ではない。
- ③ 地方消費税と法人課税は道州と市町村の役割分担に応じ適切に配分すべきである。
- ④ 地方の新税や大幅な独自課税も考えるべきなど。
- ⑤ 財政調整については、第 2 段階を含め道州制においても財政調整が必要である。
- ⑥ シビル・ミニマム交付金について、特定の行政分野に関する費用を全額国からの交付金で賄う仕組みは地方分権に逆行する。
- ⑦ 社会保障分野でも地方が一定の責任を持つべきである。
- ⑧ 地方債に関し、交付税措置のある既往の地方債には国の責任で経過措置が必要である。
- ⑨ 道州制導入にあたっての基盤づくりに関し、インフラ整備を待っているといつまでも道州制が実現しない。
- ⑩ 全国一律の整備を行うことによる無駄な州間競争を避けるべきである。

6 今後の展望

道州制のメリット・デメリットを国民にわかりやすく提示し、地方分権改革をはじめとする諸改革と連携しつつ、道州制の導入を推進する必要がある。

道州制特区制度については、北海道からの積極的な提案を期待するとともに、北海道からの提案を真摯に受け止め、道州制の先行モデルが実現するよう全力をあげるべきである。

また、今後 3 年以内に策定される政府の道州制ビジョンや現在進められている新たな地方分権改革の進展などを踏まえて、その後 3～5 年を目途に道州制推進に関する基本法の制定や実施計画の策定等を行い、その後 2 年程度の準備期間ののち完全に道州制に移行することが考えられる。

道州制に関する国民的議論の促進のため、広報等の活動に力を注ぎ、さらなる世論の喚起を図っていく必要がある。

(残された検討課題・さらに検討を深める課題)

- 道州の区割りのあり方
- 道州の州都のあり方
- 道州制下における大都市制度、東京都のあり方
- 道州と国の役割分担
- 道州制下の基礎自治体の規模等
- 道州議会と自治立法のあり方
- 道州と国会のあり方
- 道州に対する国の関与のあり方
- 道州制下における中央省庁の体制のあり方
- 道州における公務員制度（官民の人材交流を含む）のあり方
- 道州と税財政制度のあり方

当調査会においては、引き続き、5つの小委員会を存置し、今秋より、上記の検討課題を中心に、鋭意、検討を進めていくこととする。

また、これと併行して、国民的な議論を深めるため、関係団体、住民等に広く呼びかけ、各地方での意見交換会を実施していくものとする。

大都市狙い撃ちの「財政力格差是正論」への反論 概要

平成19年6月1日
東京都

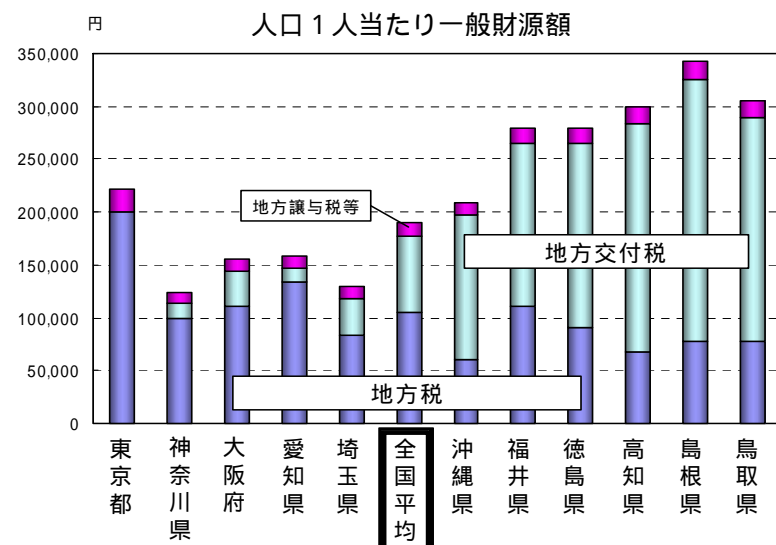
「都市対地方」の問題にすり替えることなく、「国と地方」のあるべき姿を目指すべき
国から地方への権限移譲とそれに見合う税源移譲、地方交付税を含む財政調整機能のあり方などの一体的な見直しが急務

地方自治体の「財政力」を税収のみに着目して議論するのは不適當
歳入、歳出、改革努力を合わせて考えるべき

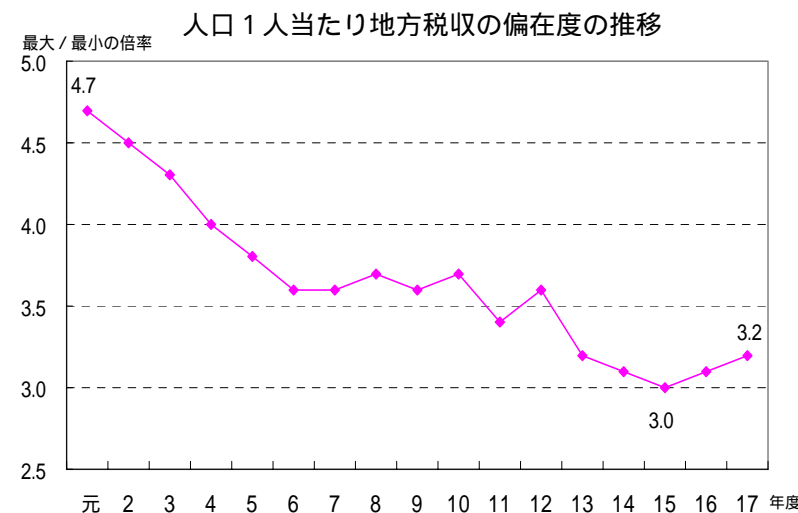
地方税の原則や地方分権改革に反する
ような税制の見直しを行うべきではない

歳入

税収の偏在は地方交付税制度によって調整済み



税収の偏在そのものも長期的には縮小



歳出

日本を支える首都東京には、大都市特有の財政需要が存在する

国全体の利益につながるインフラ整備

- 道路** 23区内を走る大型車の1/3は、他県間の通過交通
- 空港** 国内利用者の3割以上は、羽田空港に集中
- 港湾** 東京港で扱う輸入貨物の6割以上は、他県で消費

大都市需要に応える取組の例

都内の全踏切による経済損失は年間3,000億円

- 「開かずの踏切」の数
[東京] 約300箇所
[全国] 約600箇所
- 「鉄道連続立体交差事業」
事業費 約7,000億円
(8路線10箇所)

改革努力

いち早く取り組んだ行財政改革が、都財政の健全性回復に大きく寄与している

法人二税を人口基準等により「配分」

地方分権改革の流れに逆行するもの

問題点

- 法人の事業活動と税の帰属が切り離される
- 自治体の企業誘致、産業振興等への意欲を失わせる
- 事実上の交付金化につながる

消費税と法人二税の同額を交換

法人二税の果たす役割を無視するもの

問題点

- 行政サービスを受ける法人は応分の負担をすべき
- 自治体の企業誘致、産業振興等への意欲を減少させる

「ふるさと納税」

税制のあるべき姿を歪めるもの

問題点

- 受益に応じて負担するという住民税の原則に反する
- 「ふるさと」という定義が明確でない

地方税財政の見直しに対する緊急アピール

現在、経済財政諮問会議では、「基本方針 2007」の策定に向け、法人二税を中心に地域間の税収の偏在をことさらに強調し、こうした観点から税制の見直しを図ろうとする議論が行われている。

地方分権改革を今後さらに推進していくためには、地方税財源の拡充強化が不可欠であるにもかかわらず、ものごとを一面的に捉えた議論を先行させることは、「国と地方」の分権改革の議論を「都市対地方」の税源配分の問題にすり替えることに他ならない。

東京都、神奈川県、愛知県、大阪府の4都府県は、このような動きに対して強い危惧を表明するとともに、真の地方分権改革の実現を目指す立場から、以下の方向で地方税財政改革を進めることを求めるものである。

- 1 地方分権改革をさらに進めるため、①地方の自由度を高めることにつながる権限移譲、②消費税から地方消費税などの税源移譲を行うとともに、③地方交付税を含む財政調整機能の充実をこれらと一体的に行い、地方税財源を拡充させること

2 地方税は、行政サービスを享受している企業や住民が応分の負担をすることを根拠に課税しているものであり、こうした地方税の原則を無視した税制の見直しを行わないこと

平成19年6月12日

東京都知事 石原 慎太郎

神奈川県知事 松沢 成文

愛知県知事 神田 真秋

大阪府知事 太田 房江

「東京富裕論」への反論【概要】

～真に見直すべきは国と地方の関係です～

1 実情に合わない富裕論

- 経済財政諮問会議をはじめ、国の様々な検討機関の議論において、地方税の偏在を是正すべきとの意見が出されています。しかし、東京が富裕だとするのは、実情を見ない乱暴な議論です。
- 地方税に地方交付税等を加えれば、東京の順位は22位です。

2 税源偏在は地方交付税等で調整されています

～地方自治体の財源保障は国の責任です～

- 地方交付税の財源の多くは、東京をはじめ大都市部から収入されたものです。
- 地方交付税が交付されない特別区は、基金の活用等で自ら景気変動に対処しなければなりません。

3 特別区は膨大な行政需要を抱えています

～特別区の財源に余裕はありません～

- 特別区の区域には、極度の企業の集中や人口流入(昼間人口)等により、交通、都市基盤、福祉など膨大な行政需要があります。

4 特別区は行財政改革を率先して進めています

～特別区の職員数が必要以上に多いとする見方は一方的です～

- 特別区は、早くから職員数の削減など、徹底した行財政改革に取り組んできました。

5 より一層の地方分権改革こそが必要です

- 「東京富裕論」は、国の責任で解決すべき地方財源の確保の問題を地方自治体同士の税収格差の問題にすり替えるものです。
- 一日も早く国と地方の役割分担を見直し、地方交付税による財源保障も含め、国から地方へ実質的な権限と財源を移譲する地方分権改革を進めることこそ、今必要なことです。