

政策提言

「地域主権」の確立に向けた7つの挑戦

- 日本再編計画 2010 -

(要約版)

2002年5月

「実効ある地域主権」研究プロジェクト

PHP 総合研究所

．提言の趣旨

日本経済の衰退は著しく、今や崩壊の瀬戸際にある。国内総生産（GDP）はここ数年ゼロもしくはマイナス成長を続け、民間における投資や消費も冷え込み、失業率も戦後最悪を更新し続けている。このような民間経済の低迷を解決すべく、政府は過去 16 回にわたる経済対策で、総額 130 兆円を超える財政出動を行ってきた。しかしながら、このような大規模な財政出動にもかかわらず、日本経済は一向に回復の兆しを見せず、700 兆円にのぼる巨額な政府債務だけが残った。

なぜ日本経済はこれほどまで疲弊してしまったのであろうか。その原因は自ら考え活動することを防げてきた「中央主権、官主導」により「均衡ある国土の発展」を目指してきたことにある。つまり、中央政府を主体として、「公平・均質」が重視され、民間経済や地方に様々な規制や補助が行われた結果、民間や地方は国に対する依存を強め、自らが責任をもって活動することを怠り、政府の支援をあてにした横並び体制をとったのである。このような官民、官官のもたれ合いと既得権益の蔓延した中央集権システムのもと、地方と民間経済は活力と意欲を完全に喪失し、疲弊してしまっている。

海外ではグローバル経済の到来に伴い企業間競争の激化が叫ばれ、また国内では世界に類を見ないスピードでの本格的な少子・高齢社会の到来を目前に控え、日本はもはや猶予ならない状況に直面している。現状の問題を打開し、国際社会をリードする国となるためには、従来中央集権型システムを一掃し、民間企業や地方政府を主体とした抜本的な構造改革が必要となる。つまり、国の関与を原則廃止し、地域の政治家、住民、NPO などによる地域主権・民主導の多彩で活力ある地域を生み出す必要があるのである。

では、このような「地域主権・民主導」のシステムを構築するためには、どのような方向性に立った構造改革が必要となるのであろうか。それは、地方政府が中央政府とは独立に自地域での受益と負担の関係を意識しながら、住民のニーズに見合った公共サービスを提供していくことである。さらに、住民や企業も積極的に地域行政や経済活動に関わっていき、各主体が責任をもって協働しながら、進んで地域の活性化に携わっていくという構造を生み出していかなければならない。

以上のような問題意識のもとに、われわれは、活力ある新たな日本構築にむけて、ここに『地域主権』の確立に向けた 7 つの挑戦 - 日本再編計画 2010」と題する抜本的かつ実効性ある国・地方の構造改革プログラムを提言するものである。

「日本再編計画 2010」フローチャート



「多彩な地域の生成」

・構造改革の焦点とその具体像

地域主権・民主導による日本再生を図るためには、中央への依存型システムを清算し、国と地方の間に新たな政府間関係を構築しなければならない。新体制のもとでは、地域間競争を導入し、住民参加を反映した形で政府活動の効率化を行い、個性ある地域を形成していくことが重要である。しかしながら、現体制では地方自治体の行政区域が狭く、広域的な視点にたったサービスが行えないばかりか、安定した財政基盤もない。歳出と歳入の両面の自主権と安定した財政基盤をもった地方財政システムの実現に向けて、必要な構造改革を戦略的に進めていく必要がある。

構造改革の焦点としては4つあげられる。まず第1に、国からの財政移転システムである地方交付税・国庫支出金を廃止し、税源を配分しなおす。これによって、国からのコントロールが排除され、財政基盤も安定化される。第2に、国からの信用補完である地方債許可制度や財政再建制度を廃止する。これに伴い、地方政府は国への依存体質から脱却し、責任ある地域経営を行うことになる。第3には、税目、税率、課税ベースを決定できる課税自主権の確保である。これによって地方は受益と負担を考慮しながら、地域独自のスタンスで行政を行うことになる。第4には、権限・計画・法規の階層構造の打破にある。具体的には、地方財政計画や公共投資計画に反映される国の関与を撤廃する。これによって、地域主権・民主導の活力ある地域を創造することが可能となる。

以上4つの焦点を考慮しつつ、地域主権を実現するためには、国と地方の役割は大きく再編されなければならない。国は最低限の行政にのみ携わり、大部分の行政を地方へ移譲する。国は便益が国全体に及びサービスを行う。基礎的自治体は、住民に最も近いサービスである生活関連行政を行う。この基礎的自治体がこなしきれない広域行政を担う新たな行政単位も必要となる。

このような役割分担に応じた再編を着実に進め、「地域主権」を実現するための戦略を以下7つの政策提言として取りまとめた。これらの提言が実現されれば、都道府県・市町村の合併が円滑に進み、住民や企業も積極的に地域行政に携わるようになる。そうした規模に応じた役割編成が行われ、地域主権のもと民意を反映した地域間競争が促されれば、個性豊かで活力に満ちた「多彩な地域の生成」を実現することができるのである。

地域主権のもとでの財政的責任分担



・「地域主権」実現のための7つの提言 ~ 「日本再編計画 2010」

提言 1 国と地方の過剰債務をワ・バランス化する「公的債務共同管理機構」の創設

問題点

- ・ 責任の所在が不明確なまま、安易な負担の先送りとずさんな経営によって累積債務が作り出された
現状の財政運営を続けると財政が破綻する

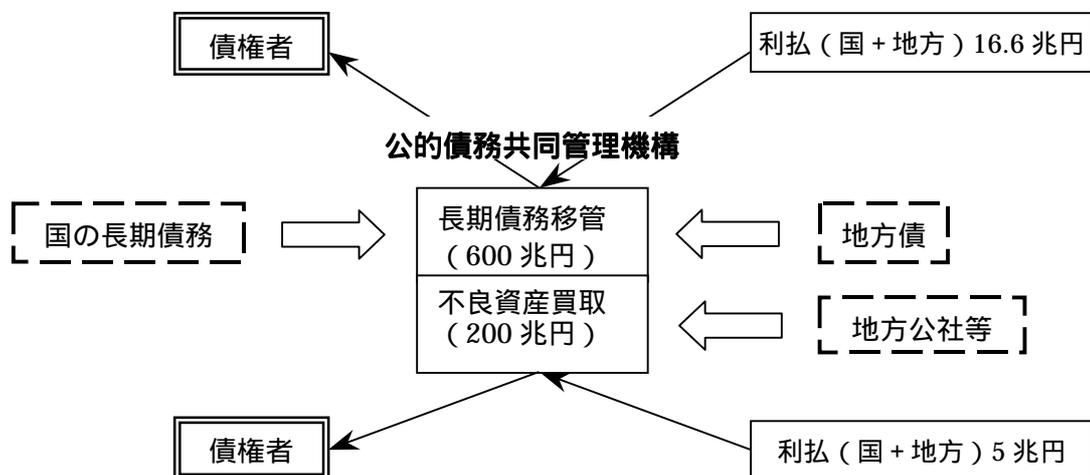
具体策

- ・ 公的債務共同管理機構を創設し、国と地方の長期債務の移管および地方公社等の不良資産の買い取りを行う
- ・ たとえば長期債務 600 兆円を移管したとしても、本提言に従った改革を行えば、共同債務利払い 16.6 兆円を国と地方で返済可能

《結果・効果》

改革後、2010 年度以降財政状況は急速に回復し、国・地方ともに持続可能な財政を維持できる。

図 1. 公的債務共同管理機構のイメージ



提言 2 地方に公有財産処分権と経済特区指定権を付与

問題点

- ・ 地方公共団体の自主財源が乏しく、住民ニーズを充足する地域主導の十分な施策を打ち出せない
- ・ 地方公共団体の保有する資産は、その利用と売却にあたって国からのコントロールや規制を強く受ける 弾力的な政策運営ができない

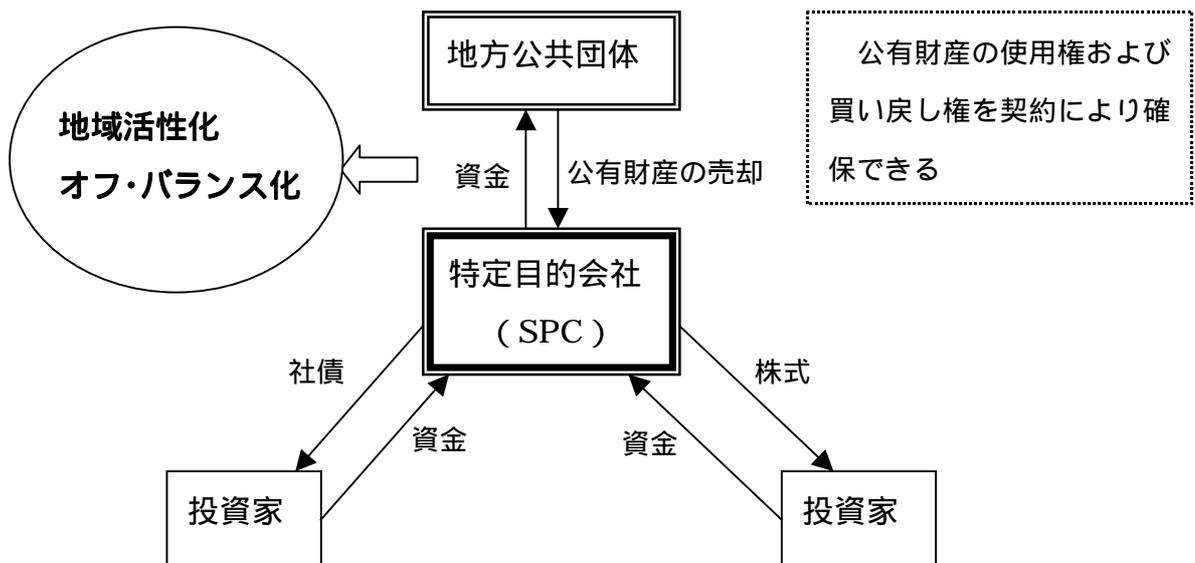
具体策

- ・ 地方政府に「財産処分権」を与え、合併によって余剰となった公有財産を売却する
- ・ これによって得られた財源（10兆円程度）¹を債務返済や地域の活性化に活用する
- ・ 合併した府県には「経済特別区指定権」²を与える

《結果・効果》

財産処分によって得られた財源を用いて地域を活性化できる。

図 2. 公有財産売却のイメージ



¹ たとえば、庁舎（3兆円）、下水道（5兆円）、水道（3兆円）などを売却すると10兆円ほど捻出できる。

² 特別区の具体的内容についてはp. を参照

提言 3 19兆円の税源移譲と地方の「課税自主権」の確立

問題点

- ・ 現在の地方公共団体は自主財源が乏しく、国からの財政移転に大きく依存
地域における公共サービスの受益と負担がかい離

具体策

- ・ 税目、税率、課税ベースを自由に決定できる「課税自主権」を地方政府に与える
- ・ 安定した財政基盤の確保のため、応益性・安定性を考慮して、税源を地方へ移譲（19兆円）
- ・ 税の徴収機関として、「地方歳入庁」を創設

《結果・効果》

地方政府は受益と負担を考慮し、住民ニーズを踏まえた
個性的な地域づくりを行うことができる。

表 1. 税源と税収の比較(1999年度基準)

(単位:兆円)

税源移譲前		金額	税源移譲後		金額
国	・個人所得税・法人所得税 ・消費税・自動車関係諸税 ・たばこ税・相続税・酒税 ・その他	47 (57%)	国	・個人所得税・法人所得税 ・消費税・自動車関係諸税 ・ たばこ税 ・相続税・酒税 ・その他・旧利子割住民税	28 (34%)
都道府県	・地方消費税・個人住民税 ・法人住民税・自動車関係諸税 ・たばこ税・事業税・譲与税 ・その他	15 (18%)	都 道 府 県 (合併後)	・地方消費税・個人住民税 ・ 法人住民税 ・自動車関係諸税(拡充) ・たばこ税(拡充)・ 事業税 ・ 譲与税 ・その他・新地方消費税 ・新事業税	26 (31%)
市町村	・個人住民税・法人住民税 ・固定資産税・軽自動車税 ・たばこ税・譲与税・その他	21 (25%)	市 町 村 (合併後)	・個人住民税(拡充)・ 法人住民税 ・固定資産税(土地・家屋)・軽自動車税 ・ たばこ税 ・ 譲与税 ・その他 ・新地方消費税	30 (35%)

提言4 「歳出自主権」の確保に向けた役割再編と国庫支出金の廃止

問題点

- ・ 国と地方の政策における責任分担が不明確
- ・ 国庫支出金を通じた国のコントロールが地方公共団体の「歳出自主権」を奪っている
地方では国の意向を反映した画一的・非効率的な支出が行われている

具体策

- ・ 役割再編により、国は最低限の行政にのみかわり、大部分の行政は地方へ
- ・ 国庫支出金の廃止により歳出自主権を確保する

《結果・効果》

地域の住民のニーズにみあった効率的な支出が行われ、合併効果もあわせて歳出削減ができる(合併効果:14.6兆円、役割再編効果:国16.3兆円、地方19.6兆円)。

図3. 国の役割再編と歳出規模(2010年度)

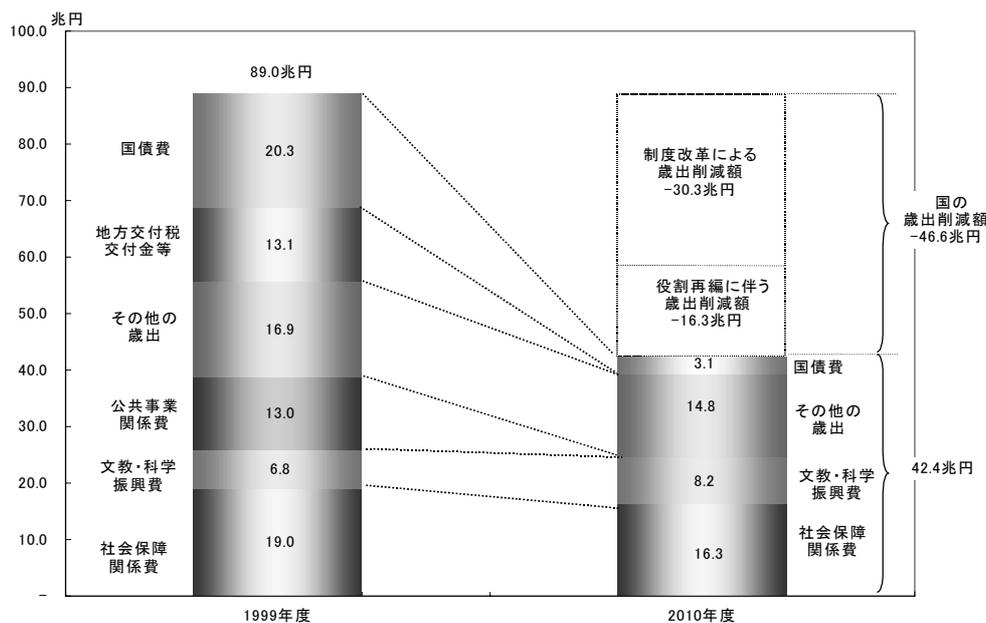


図 4. 地方の合併・役割再編と歳出規模(2010 年度)

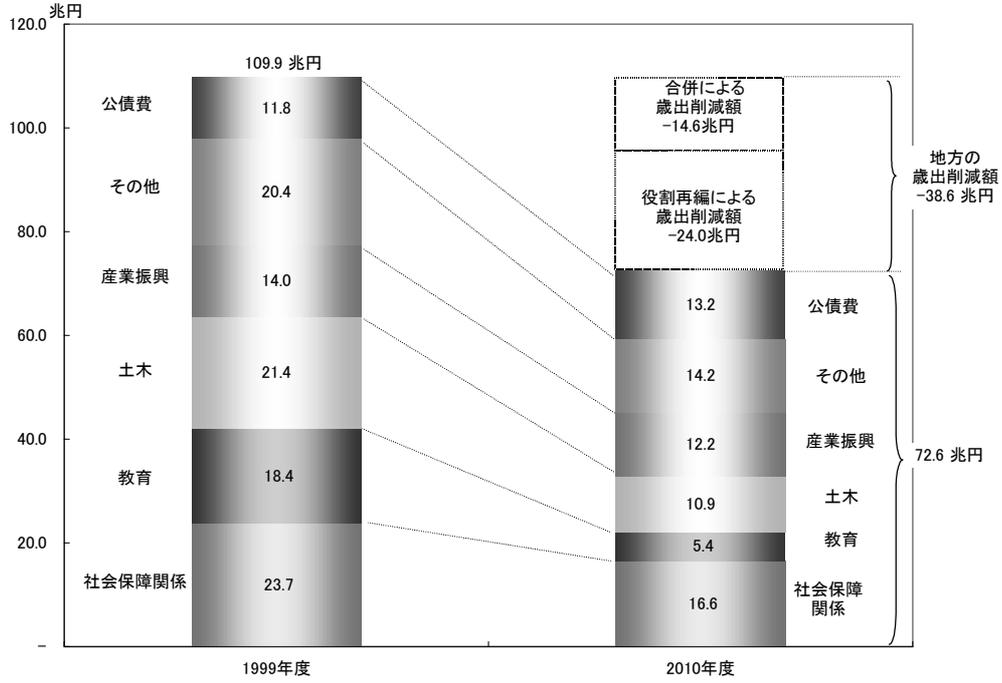
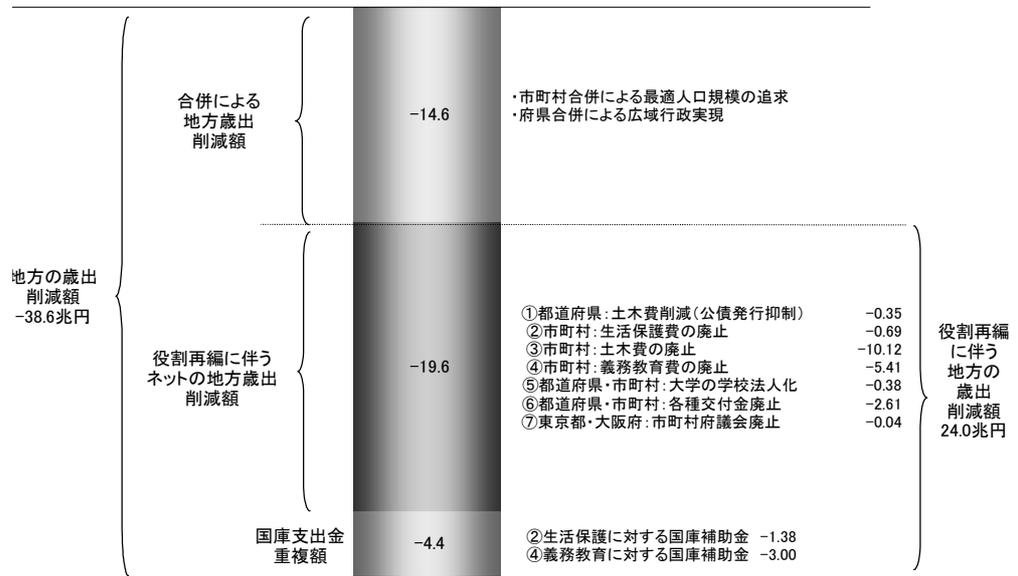


図 5. 地方の合併効果(-14.6兆円)・役割再編効果(-19.6兆円)



提言 5 地方債の完全市中消化とプロジェクト・ファイナンス方式への移行

問題点

- ・ 現在の地方債は国の信用補完のもとで発行されており、地方はリスクを負わず低コストで資金調達が可能
安易な資金調達によって、歳出膨張に歯止めがかからず、無謀な投資が行われる

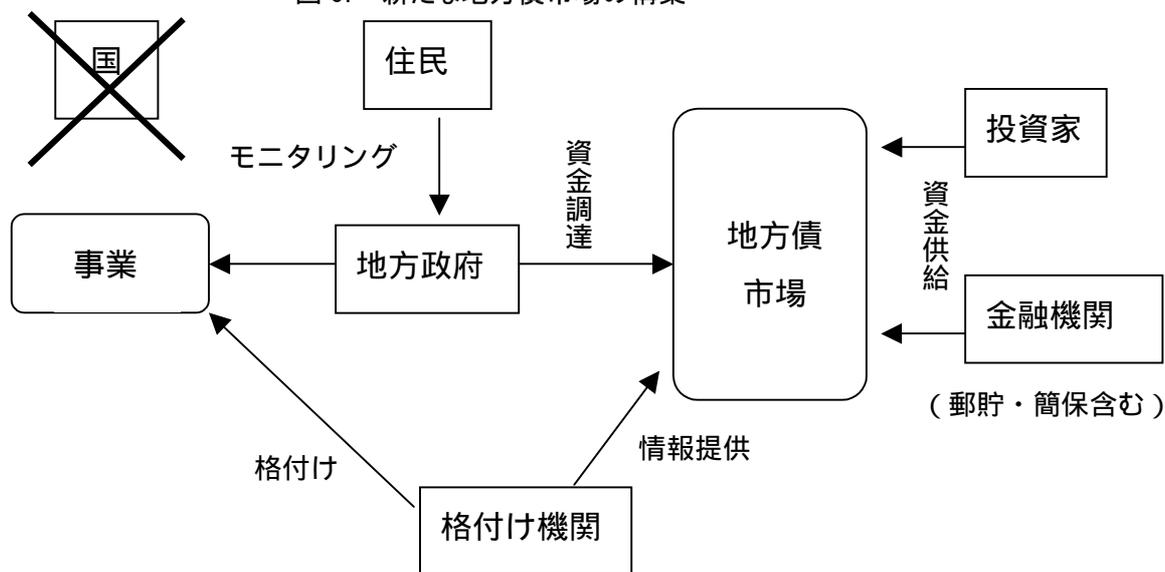
具体策

- ・ 「地方債完全市中消化」を原則として、プロジェクト・ファイナンスを行う（2010年度開始、発行予定の地方債はほぼ市中消化が可能）
- ・ それまでに情報公開の徹底、格付けの実施、地域金融市場の再構築などの市場環境を整備（郵貯、簡保の地域分割）

《結果・効果》

市場化によって地方政府にコスト意識を芽生えさせ、政策実施に伴うリスクを管理させることで、責任ある地域経営を推し進めることができる。

図 6. 新たな地方債市場の構築



提言 6 経営責任明確化のための「地方政府再生制度」の導入

問題点

- ・ 国による財政支援を前提に、財政危機に陥った地方公共団体を事後的に救済
（起債制限比率の緩和や特別交付税の増額といった国からの財政支援による再生）
経営責任の所在があいまいになり、財政悪化を未然に防げない

具体策

- ・ 州や州間協議によって選出された再生管財人の助言のもと、再生を行う
- ・ 国による財政支援を廃止し、負債の返済は歳出カットと増税で賄う
- ・ 首長や議会だけでなく、住民や投資家も財政悪化のリスク、責任、負担を負う
（増税、行政サービスのカット、地方債のデフォルト）

《結果・効果》

財政悪化を未然に防ぎ、地方政府の経営責任を明確にする。

表 2. 地方財政再建・地方政府再生制度比較

	地方財政再建制度（現在）	地方政府再生制度（提言案）
適用条件	（実質収支の赤字 / 標準財政規模） 〔都道府県 5%、市町村 20%以上〕	州間協議で決定〔例：（利払費 / 税収） が 15% をこえて 3 年間上昇した場合〕
再生内容	<ul style="list-style-type: none"> ・ 国の財政支援あり ・ 増税の義務なし ・ 一部行政サービス低下 	<ul style="list-style-type: none"> ・ 国の財政支援なし ・ 増税が原則 ・ 行政サービスの低下
監視者	国	再生管財人
負担	地域外住民も負担	地域住民と投資家で負担
ねらい	国からの財政支援を前提とする事後の救済	市場と政治プロセスを通じた事前の規律づけ

提言 7 現行の地方交付税の廃止と時限的な水平的財政調整制度の設置

問題点

- ・ 現行の地方交付税制度は、地方の自助努力を阻害し、歳出の放漫化を促している
(基準財政需要額の算定における客観性の欠如、 税収拡大の努力を阻害するシステム、 地方債の元利償還の一部の基準財政需要額への算入)

具体策

- ・ 客観的指標（人口・面積）にもとづく新たな財政調整制度を 2007 年度まで行う
- ・ 2008 年度以降 5 年間は州間協議によって、各地方政府の財政収支（共同債務利払いを含む）にもとづいて財政調整を行う

《結果・効果》

2003～2007 年度：歳出抑制効果が働き、税収拡大の努力・合併促進効果が期待できる。

2008～2012 年度：時限的に州府制への円滑な移行を進める。

表 3. 現行の地方交付税制度と 2003～07 年度の財政調整制度の比較

	地方交付税制度	2003～07 年度の財政調整制度
基本的な財政調整の考え方	最低限の行政サービスの提供を各地方公共団体に保障する。	行政区域が広い団体のコスト増に対して財源を移転する。
行政サービスのコストの算定	基準財政需要額 = 単位費用 × 測定単位 × 補正係数	各団体の人口と面積によって必要なコストが算出される。
財政移転のルール	各団体の最低限の行政サービスコスト（基準財政需要額）と税収（基準財政収入額）をはじき、足りない額を移転する。	平均的面積をもつ標準団体の行政コストを基準に、その行政コストより高い（面積が大きい）団体に移転する。

表 4. 財政収支・共同債務利払を考慮した財政調整

(単位:兆円)

	歳入		歳出	共同債務利払	財政収支	財政調整	最終収支
	税等	地方債発行					
北海道	4.25	0.63	5.07	0.72	-0.91	0.91	0.00
東北	6.11	1.07	6.87	1.04	-0.73	0.73	0.00
北陸信越	5.48	1.11	5.73	0.93	-0.07	0.07	0.00
北関東	8.24	0.80	5.84	1.40	1.80	-0.46	1.34
東京特別	9.37	0.86	4.70	1.60	3.93	-0.52	3.41
南関東	10.41	1.03	8.11	1.77	1.56	-0.58	0.98
東海	9.84	1.02	7.26	1.68	1.93	-0.55	1.38
関西	7.86	1.06	6.91	1.34	0.68	-0.44	0.24
大阪特別	6.07	0.44	4.50	1.03	0.98	-0.34	0.64
中国	5.06	0.92	5.36	0.86	-0.24	0.24	0.00
四国	2.79	0.50	2.87	0.48	-0.06	0.06	0.00
九州	8.52	1.45	9.40	1.45	-0.88	0.88	0.00
合計	84.00	10.91	72.62	14.31	7.98	2.90	7.98

注1) 財政調整の合計には財政移転に用いられた金額を示す

注2) 財政収支 = 歳入 - 歳出 - 共同債務利払

・ 構造改革スケジュール表

- ・ 7つの提言を、いつ、どのようなタイミングで実施していけば、「地域主権、民主導」の新たな統治システムが構築されるのか
- ・ その「戦略的道筋」を、構造改革前期と構造改革後期の 2 段階にわけて、タイム・テーブルとして提示

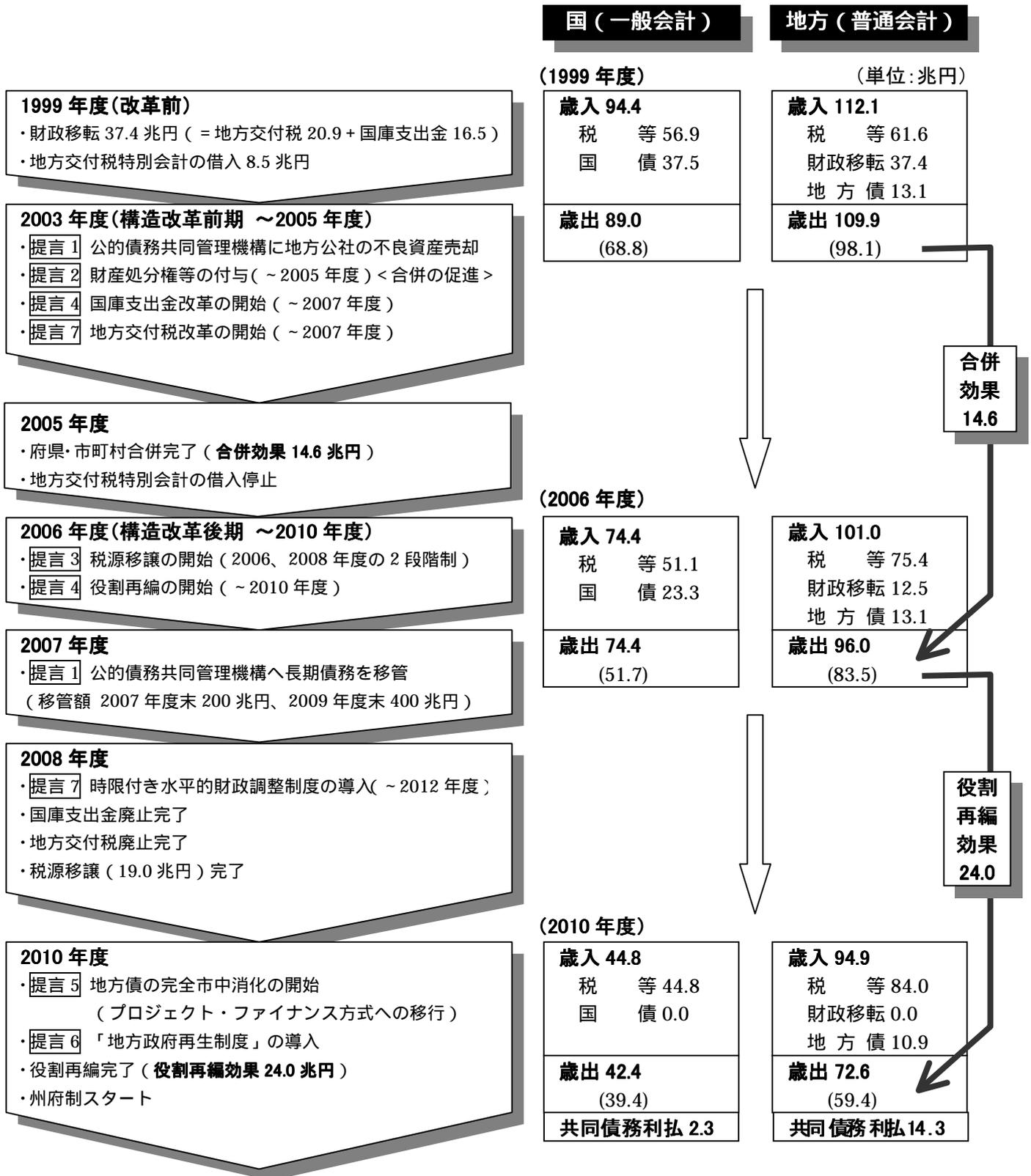
< 構造改革前期 (2003～2005 年度) >

- ・ 提言 1) 地方公社等の不良資産を、公的債務共同管理機構に売却(オフ・バランス化)(2003 年度～)
- ・ 提言 2) 地方へ財産処分権等を付与し、合併を促進(2003～2005 年度)
- ・ 提言 4) 国庫支出金 6.4 兆円のカット開始(2003 年度～)
- ・ 提言 7) 人口と面積基準による新財政調整制度を創設(2003～2007 年度)
 - ⇒不良資産の買取原資に伴う利払い(5 兆円相当)は、国と地方の財政余剰で賄う
 - ⇒財産処分により、新たな財源が生み出される(10 兆円程度)
 - ⇒地方交付税、国庫支出金のカット(12.4 兆円)は、合併効果(14.6 兆円)で吸収可能

< 構造改革後期 (2006～2010 年度) >

- ・ 提言 3) 地方への税源移譲(2006 年度に 9.5 兆円、2008 年度に 9.5 兆円)
- ・ 提言 4) 国と地方の役割再編(2006～2010 年度)
- ・ 提言 1) 長期債務の公的債務共同管理機構への移管
(2007 年度末 200 兆円、2009 年度末 400 兆円)
- ・ 提言 7) 5 年間の時限付き水平的財政調整制度の設置(2008～2012 年度)
- ・ 提言 5) 地方債の完全市中消化(2010 年度～)
- ・ 提言 6) 地方政府再生制度の創設(2010 年度～)
 - ⇒役割再編に伴う地方の歳出削減効果は、24 兆円
 - ⇒共同債務利払い(16.6 兆円)は、国と地方で負担

表5. 構造改革スケジュール表



注1) 国および地方の数値はすべて単純合計額 (1999年度は決算値)

注2) 国と地方の歳出の()内の数値は、それぞれ国債費と地方債元利償還金を除いた歳出額

注3) 2008年度から、国の歳出には義務教育費および生活保護費を含む

注4) 税等(国)=租税および印紙収入+専売納付金+官業益金及官業収入+政府資産整理収入+雑収入+公債金+前年度剰余金受入

注5) 税等(地方)=地方税+地方譲与税+各種交付金+分担金および負担金+使用料+手数料+財産収入+寄付金+繰入金+繰越金+諸収入

構造改革の効果

合併、役割再編に伴う歳出削減効果

- * 合併効果 …… 14.6 兆円
- * 役割再編効果 …… 35.9 兆円 (国：16.3 兆円 地方：19.6 兆円)
- 国と地方のネットの削減額 50.5 兆円 (現在の歳出額の約 31%カット)

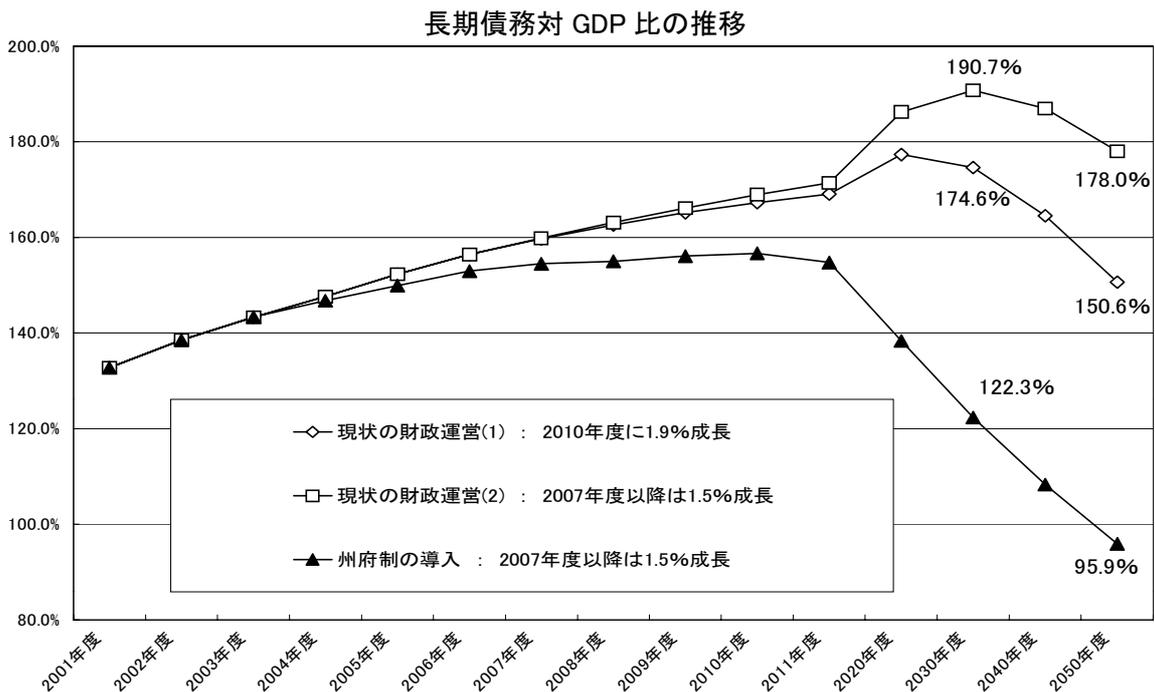
安定した財政基盤の獲得

- * 国からの税源移譲 (19 兆円) **住民の受益と負担を考慮した行政**
- * 「財産処分権」の獲得に伴う財源を**地域活性化に活用 (約 10 兆円)**

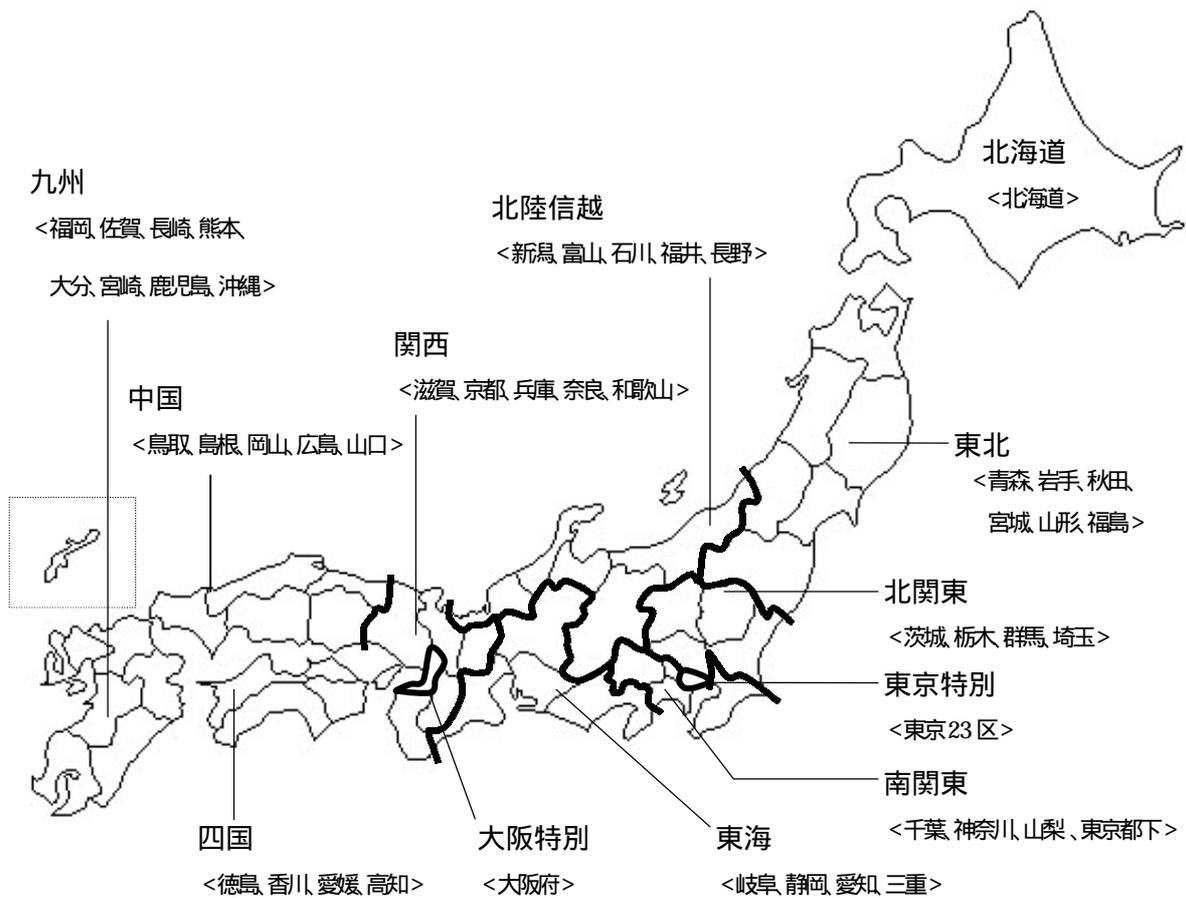
持続可能な財政：借金依存型財政運営からの脱却

	国債発行額	地方債発行額
1999 年度	37.5 兆円	13.1 兆円
2010 年度	0 兆円	10.9 兆円

- * 2010 年度より財政状況は急速に回復、持続可能な財政制度を維持できる
2050 年度には**長期債務対 GDP 比が 100%をきる**〔現在 138.5%〕



地域主権のもとでの行政単位



経済特別区：大幅に規制を緩和し、経済の活性化を目指す特別地域

民間企業による地域の活性化、政府の歳出抑制を期待

具体的な内容) 自由教育、医療、農業、雇用・ビジネス等

地域主権における州・府の姿

州	
考え方 ・機能	府県合併を進め、現行の府県よりも広域な行政単位として府の補完的役割を行う
主な役割	府が単独ではできない、広域に及ぶ行政事項について担当 具体例) 警察、公共事業、環境保全、災害復旧、医療保険など
行政規模 (12州)	全長：300～400 km 人口：700～1500 万人 各州は20～30の府を有する

府	
考え方 ・機能	生活関連行政の核として、住民に最も近い行政府として住民の選択と監視のもとに行政を実施
主な役割	住民の生活に密着した生活関連行政 具体例) 福祉、消防、保健衛生、教育文化、まちづくり、公害対策、戸籍・住民基本台帳
行政規模 (257府)	全長：50～100 km 人口：15～35 万人 現在の市町村が10～30程度集まっているイメージ

区分の際に考慮したこと

- * 小選挙区、または小選挙区比例代表制の選挙ブロック
- * 地域の歴史的つながり

- ・大都市・政令指定都市：既にある一体的生活交流圏を崩さず、経済的結びつきと選挙区を尊重
- ・都市部：最適規模の範囲に
- ・農村部：交通ネット・ワークをベースに広域市町村圏と地方生活圏を考慮
歴史的つながりおよび小選挙区に合致させる