

# 新たな広域自治体のあり方について

## ～ 地方分権型道州制の制度設計に向けて ～

平成26年3月

広島県

## I 調査の趣旨

- 将来を展望して我が国が持続的な発展を遂げるためには、地域が多様性の中から生み出す競争力を国全体の成長に繋げていく多極・多様化した地方分権型国家への転換が必要である。
- 広島県では、この多極・多様化した地方分権国家を支える国・広域自治体・基礎自治体の将来像として、「新たな広域自治体のあり方」について調査研究を行っており、今後の道州制の議論に備え、これまでの調査研究によって得られた行財政制度の課題・論点を含め、広島県としての考え方を整理しておくことが必要
- こうした観点から、新たな広域自治体の形成の理念・目的、国と地方の役割分担、税財政制度のあり方などについて検討するものである。

## Ⅱ 新たな広域自治体(地方分権型道州)の理念と目的

新たな広域自治体(地方分権型道州)は、

- ✓ 国と地方双方の政府機能を強化し、国民の期待に応えること
- ✓ 国全体の活力と競争力を生み出すことを実現するものであること！

### 1 現状の課題

現在、我が国は、**現状のままでは解決困難な次の課題に直面**

- ① 人口減少・超高齢社会の到来(活力の低下, 地方の雇用機会の減少に伴う首都圏への更なる人材の流出)
- ② 首都圏一極集中がもたらす弊害(成長力の限界, 外部不経済の拡大, 大規模災害のリスク)

併せて、**国・地方を通じた行財政上の課題にも直面**しており、**地方において、**

- ③ 創意工夫しながら自らの発想で特色のある独自の施策を講じるための権限・財源に極めて乏しい  
～ 歳出のうち、国の法令などにより配置基準が定められた人件費や義務付けられた経費などの義務的なものが大半を占める
- ④ 受益と負担の関係が希薄なことから、歳出増への抑止力が働きにくい ～ 歳入のうち、地方税のウエイトが約4割と低い

また、**国において、**

- ⑤ 地方行政への関与も含めて役割が膨大 ～ 本来取り組むべき課題への集中的な対応が困難
- ⑥ 国家予算の規模が多額な上に地方の予算へも関与 ～ 国の予算(H25年度一般会計・特別会計歳出純計予算:223.0兆円)は、世界で最も多額なアメリカ合衆国, 2番目の中国に次ぎ, アメリカ合衆国の約3分の2の規模にある上, 地方への関与も含めて多額の予算を管理しており, マネジメント面で課題
- ⑦ 毎年度特例公債(いわゆる赤字国債)を発行せざるを得ない状況が慢性化 ～ H6年度以降継続的に発行
- ⑧ この結果, H25年度末の特例公債残高は481兆円に達し, 国・地方全体の長期債務残高は977兆円に達する見通し  
～ 国・地方全体の長期債務残高は主要先進国の中でも最悪の水準

## 2 課題解決に向けた方向性

- ① **これまでの中央集権システムでは国の活力と競争力が維持できないことから、新たな成長モデルの構築が不可欠なこと**
  - 戦後の我が国は、首都圏一極集中と中央集権システムの下で高度経済成長を遂げてきたが、バブル経済の崩壊を境に国際社会の中で競争力が低下するなど、これまでの中央集権システムでは国の活力と競争力の維持が困難
  - 人口の減少と高齢化が進み、経済も成熟化している中では、「多様性」を我が国の持続的発展に繋げる新たな成長モデルの構築が不可欠
- ② **新たな成長モデルとして、地方の活力を創出し、その集合体である国全体の活力と競争力の創出に繋げること**
  - 首都圏に集中している多様な人材を地方へ分散した上で、一定の経済規模と行財政規模を有し、自立した行政の権限を備えた広域自治体が、特色のある独自の施策を展開することにより、新たな付加価値と雇用が創出され、大規模災害時の経済活動停止などのリスクも分散
  - 全国各地で多様性と活力を有する地域が創出されることにより、国としての多様性が創出され、国全体の活力と競争力が創出
- ③ **国と地方の役割分担を抜本的に見直し、双方の政府機能を強化すること**
  - 国は、その機能を10程度の広域自治体へ大幅に移譲することにより、本来取り組むべき課題への集中的な対応を可能とし、大規模災害時の国家機能不全などのリスクも分散
  - 地方は、多様性・独自性を発揮しうる自立した行政の権限を有することにより、地域の実情や住民ニーズに応える行政を可能に
- ④ **国に関わる予算を管理可能な規模に最適化すること**
  - 国の権限・財源を10程度の広域自治体へ大幅に移譲することにより、国の予算を管理可能な規模に最適化するとともに、地方への関与を必要最小限に
- ⑤ **財政支出の適正化を図ること**
  - 国・地方双方の役割を最適化することにより、行政機関が整理合理化
  - 住民に身近な行政は地方が担うことにより、住民によるチェック機能が発揮

**こうした方向性を踏まえれば、次の理念と目的の下に「新たな広域自治体(地方分権型道州)」の実現が図られるべき！**

### 3 新たな広域自治体(地方分権型道州)の理念と目的

#### (1) 理念

国の機能を大幅に移譲した新たな広域自治体を形成することにより、  
国と地方双方の政府機能を強化した「新しい国のかたち」をつくる。

#### (2) 目的

活力と競争力がみなぎる持続可能な社会を実現する。

- 地方の活力を創出し、その集合体である国全体の活力と競争力を生み出す「新たな広域自治体」の実現
- 国・地方を通じた財政支出の適正化により持続可能な財政構造の確立に寄与する「新たな広域自治体」の実現

### 4 今後の課題

- ✓ 地方の活力を創出し、その集合体である国全体の活力と競争力を着実に生み出すため、首都圏に集中している人材を地域に分散させることが必要
  - 新たな広域自治体(地方分権型道州)の形成に当たっては、首都圏に集中している多様な人材を地域に分散させることが不可欠
  - 地域に分散された多様な人材の集積の下で、地方が創意工夫しながら自らの発想で特色のある独自の施策を講じることにより、更なる人材集積とイノベーションが加速するといった好循環を生み出し、多様性と活力に満ち溢れた地域を創出
  - 全国各地でこのような多様性と活力を有する地域が創出されることにより、「3人寄れば文殊の知恵」が如く、国としての多様性を創出するとともに、国全体の活力と競争力を生み出していくこととなる
- ✓ 新たな広域自治体(地方分権型道州)の「目的」、「期待される効果」などを具体的かつ明確に示し、国民の理解が得られるよう努めることが必要
  - 新たな広域自治体(地方分権型道州)は、「新しい国のかたち」を作るものであり、国民の理解が不可欠なことから、その「目的」や「期待される効果」などを具体的かつ明確に示し、国民の理解が得られるよう努めることが不可欠

## Ⅲ 国と地方の役割分担

**新たな広域自治体(地方分権型道州)は、**

- ✓ **国が最低限担うべき役割以外の役割は住民に身近な地方が担うこと**
- ✓ **多様性, 独自性を発揮しうる自立した行政の権限は地方が有することを実現するものであること!**

### 1 国と地方の役割分担の基本的考え方

- 行政としての責任を負うべきものがその役割を担うことを基本として、国と地方の役割分担を抜本的に見直し
- 国は最低限担うべき次の役割を担い、国が本来取り組むべき課題への集中的な対応を可能に
  - 国際社会における国家としての存立にかかわるもの(外交, 防衛・安全保障, 航空保安・海上保安など)
  - 全国的に統一して定めることが望ましい基準に関するもの(医療保険, 年金, 環境基準, 司法・法務など)
  - 全国的な規模で又は全国的な視点に立って行わなければならない施策及び事業の実施(マクロ経済政策, 大規模規模災害対策など)
- 国が最低限担うべき役割以外の役割は住民に身近な地方が担い、地域の実情や住民ニーズに応える行政を実現

### 2 国・広域自治体・基礎自治体の役割分担

#### (1) 役割分担の設定

- 国・広域自治体・基礎自治体の役割分担については、『新たな広域自治体のあり方について(行財政制度の課題抽出・論点整理)』(H25年2月公表)の「役割分担案<sup>※</sup>」を用いることとし、改めて、今後詳細に分析・検討
- ※ 『広島県分権改革推進計画』(H16年11月策定)をベースとして、一部の事務に調整を加えて整理したもの
- 「役割分担案」による役割分担の見直しに伴って課題が生じることが懸念されるものについては、別途、項目ごとに論点整理

## (2) 国・広域自治体・基礎自治体の果たすべき役割の基本的な考え方

『新たな広域自治体のあり方について(行財政制度の課題抽出・論点整理)』(H25年2月公表) 抜粋

区 分	役割の基本的な考え方
<p>国 《国家存立と国際社会対応》</p>	<p>国が本来的に担うべきものを基本に、国際社会における国家の存立に関することや、ナショナルミニマム等に関する事務を担う ⇒ 具体的には、外交・防衛・司法・通貨管理等の国際社会への対応や国家の存立に関する事務のほか、年金や生活保護(財源・制度)等ナショナルミニマムに関する事務を実施</p>
<p>広域自治体 《エリア全体の発展戦略》</p>	<p>基礎自治体に対応できない広域的な施策の実施や高度専門的な分野に特化するとともに、広域エリア全体の総合的な発展戦略を担う ⇒ 具体的には、警察、広域的な危機管理、医療政策などの広域的かつ高度専門的な事務や、地域産業政策、雇用政策、広域インフラなどの広域エリア全体の発展戦略に関する事務を実施</p>
<p>基礎自治体 《対住民総合行政サービス》</p>	<p>住民自治による自己決定・自己責任の下で、自らのまちづくり・暮らしづくりを総合的に担う ⇒ 具体的には、都市計画、土地利用、地域内インフラなどのまちづくりに関する計画づくりやハード・ソフト事業、保健・福祉・教育など住民生活に密接な行政サービスを実施</p>

## (3) 事務の仕分け及び試算の手法

『新たな広域自治体のあり方について(行財政制度の課題抽出・論点整理)』(H25年2月公表) 抜粋

### 【事務の仕分け】

- 『広島県分権改革推進計画』(H16年度策定)をベースとして、一部の事務について別に整理
- 外交、防衛、法務・司法など国が本来的に担う分野は、省・機関単位で国に存置
- 実施を地方が担う事務については、企画についても原則地方が担うものとし、制度の大枠については広域自治体が担う

### 【歳出額の試算】

- 項目別の歳出は最終支出を担う階層に計上し、調整財源の措置は別途整理
- 各項目の歳出額は統計上把握できる単位で仕分け計上

(4) 国・広域自治体・基礎自治体の役割分担(案)とその歳出規模(試算)

(単位:兆円)

区分	行政分野	現状の役割分担						合計	
		国	歳出	都道府県	歳出	市町村	歳出		
新たな役割分担	国	1 議会	国会	0.2		-		-	0.2
		2 外交・防衛・安全	外交, 防衛, 警察, 大規模災害等	5.8		-		-	5.8
		3 国土・土地利用等	海上保安, 気象等	0.3		-		-	0.3
		4 交通・社会資本	航空管制	0.0		-		-	0.0
		5 経済・労働	財務(国家財政等), 金融(通貨・金利等), 通商・資源エネルギー政策, 税務(国税)	3.1		-		-	3.1
		6 福祉・保健・環境	年金, 医療・福祉(制度), 生活保護(制度・財政), 地球温暖化(制度)	10.6		-		-	10.6
		7 教育・科学・文化	義務教育(制度), 高等教育(大学相当), 科学技術, 国宝・重文指定	1.8		-		-	1.8
		8 その他	司法・法務, 皇室等	1.1		-		-	1.1
	計		22.9		-		-	22.9	
	広域自治体	1 議会	国から広域自治体へ移譲	-	議会	0.1		-	0.1
		2 外交・防衛・安全	防災(広域)・危機管理	0.1	警察, 防災・危機管理	4.2		-	4.4
		3 国土・土地利用等	国土(農地・森林保全, 治山等), 農林水産振興(広域)	3.1	国土(農地・森林保全, 治山等), 農林水産振興	1.6		-	4.6
		4 交通・社会資本	道路(広域)・橋梁, 河川(1級(指定区間外)), 港湾(指定等), 空港(国), 交通, 情報通信	7.6	道路・橋梁, 河川(1級(指定区間)等), 海岸, 港湾(管理), 空港(地方)	8.9		-	16.6
		5 経済・労働	産業政策, 労働(基準, 職業安定等), 観光, 商工業等	3.1	税務, 労働(職能開発等), 観光, 商工業(企業立地等)	6.6		-	9.7
		6 福祉・保健・環境	保健衛生(薬物製造取締等), 医療・福祉(保険財政, 病院(国立), 広域法人指導等), 環境(地球温暖化, 国立公園管理等)	11.7	保健衛生(薬物取締等), 医療(地域医療体制, 病院, 医療機関指導等), 環境(産廃, 公害防止(大気・水質等))	1.4		-	13.1
		7 教育・科学・文化	高校, 高等教育(大学相当), 科学技術	1.7	義務教育(学級編成, 任免等), 高校, 高等教育(大学相当), 文化・交流	10.8		-	12.5
8 その他			-		-		-	-	
計		27.4		33.6		-	61.1		



新たな役割分担	基礎自治体	1 議会	-	都道府県から基礎自治体へ移譲	-	議会	0.5	0.5
		2 外交・防衛・安全	-	消防	0.2	消防, 救急	2.5	2.7
		3 国土・土地利用等	-	国土(農地・森林保全, 治山等), 農林水産振興	0.5	国土(農地・森林保全, 治山等), 農林水産振興	1.5	2.0
		4 交通・社会資本	-	道路・河川(地域完結), 都市公園, 住宅等	1.5	道路, 都市計画, 都市公園, 住宅等	10.9	12.4
		5 経済・労働	-		-	税務(市町村), 商工業(商店街振興等)	7.3	7.3
		6 福祉・保健・環境	-	福祉(法人・施設指導等), 生活保護(実施), 保健所等, 環境(公害防止等)	4.7	福祉(児童, 高齢者等), 生活保護(実施), 保健衛生(水道等), 医療(実施), 環境(一般廃棄)	22.0	26.7
		7 教育・科学・文化	-		-	義務教育(学校運営), 高校, 文化・社会教育等	5.2	5.2
		8 その他	-		-		-	-
	計	-		6.9		49.8	56.7	
合計		50.3		40.5		49.8	140.6	

注1) 『地域主権型道州制 国民への報告書(PHP総合研究所編)』を参照して広島県が作成(端数処理の関係で積み上げ数値と合計等が異なる場合がある)

注2) 「現状の役割分担」における歳出額は, 統計ベースで把握できる純計として試算

国(50.3兆円): H23年度一般会計歳出決算(100.7兆円)から赤字国債費(15.8兆円), 地方交付税交付金等(19.5兆円), 都道府県・市町村への支出金(15.1兆円)を控除

都道府県(40.5兆円): H23年度歳出決算(51.0兆円)から臨時財政対策債費(0.8兆円), 地方消費税交付金等(2.6兆円), 国・市町村への支出金(4.1兆円), 積立金(2.9兆円)を控除

市町村(49.8兆円): H23年度歳出決算(52.9兆円)から臨時財政対策債費(0.8兆円), 市町村たばこ税都道府県交付金等(0.2兆円), 国・都道府県への支出金(0.4兆円), 積立金(1.7兆円)を控除

注3) 「新たな役割分担」における歳出額の試算に当たっては, 国からの移譲資産に係る建設国債等(赤字国債を除く)の償還費は広域自治体に計上

### 【国と地方の役割分担の見直しにより期待される効果(例)】

例① 各省それぞれが独自に進めている「産業政策」, 「農林水産振興」について, 新たな広域自治体が一元的に担う

⇒ 地域の発展戦略に連動し, 特色のある「産業振興施策」を効果的・効率的に実施することが可能

例② 市町村と連携しながら都道府県それぞれが独自に進めている「観光」振興について, 新たな広域自治体が担う

⇒ 多様な観光資源を組み合わせた広域的で長期滞在型の観光ルートの開発など, 特色のある「観光振興施策」を効果的・効率的に実施することが可能

例③ 高速道路を含む「道路」, 「港湾」, 「空港」などの人流・物流インフラの整備について, 新たな広域自治体が一元的に担う

⇒ 「産業振興施策」の早期効果発現を図るための基盤整備や「観光振興施策」を支える基盤整備を効果的・効率的に実施することが可能

## (5) 役割分担の見直しに伴う課題

- 次の項目に係る国から地方への移譲に当たっては、課題が生じることが懸念
  - このため、『広島県地方分権改革推進計画<sup>※1</sup>』及びこれまで調査研究された『道州制ビジョン懇談会中間報告<sup>※2</sup>』『道州制の「九州モデル」<sup>※3</sup>』における役割分担の見直し(案)を比較しながら、国から地方への移譲に当たって留意すべき点を検証
- ※1 広島県分権改革推進審議会の「広島県の分権改革の推進に関する答申」に基づきH16年11月に策定したものをベースとして、H25年度の『新たな広域自治体のあり方について(行財政制度の課題抽出・論点整理)』において、一部の事務について整理したもの
- ※2 政府の特命担当大臣(道州制担当)の下に設置された「道州制ビジョン懇談会」がH20年3月に中間報告したもの
- ※3 九州地方の各県知事・経済界代表からなる「九州地域戦略会議」の下に設置された「第2次道州制検討委員会」がH20年10月に答申したもの

### 〔行政分野〕 国土・土地利用等 〔項目〕 農林水産物の安全性確保

区分	見直し前 (現行)	見直し(案)			移譲に当たっての留意点
		広島県計画 <sup>※1</sup>	ビジョン懇 <sup>※2</sup>	九州モデル <sup>※3</sup>	
国	○			○食糧	<ul style="list-style-type: none"> <li>・ 事業者の利便性確保の観点などから、検疫・監視は地方が担うに当たり、安全性を確保するための最低限守るべき基準の制定が必要となること</li> <li>・ その基準が、国が担うべき輸出入(外交や通商)と密接に関連すること</li> </ul> <p><b>⇒ 国が、最低限守るべき安全基準を設定することが必要</b></p>
広域自治体		○	未検討	○その他	
基礎自治体					

※1 『広島県分権改革推進計画』(以下同じ)    ※2 『道州制ビジョン懇談会中間報告』(〃)    ※3 『道州制の「九州モデル」』(〃)

〔行政分野〕 交通・社会資本 〔項目〕 高速道路

区分	見直し前 (現行)	見直し(案)			移譲に当たっての留意点
		広島県計画	ビジョン懇	九州モデル	
国	○	○企画			<ul style="list-style-type: none"> <li>・ 地域の発展戦略に連動した整備を進めるため、地方が企画(計画)を含めて担うに当たり、               <ul style="list-style-type: none"> <li>➢ 有料道路方式については、複数の広域自治体に跨る路線の現在の整備計画の認可について、関係団体間の調整が必要となること</li> <li>➢ 新直轄方式については、国から移譲される整備に係る税財源について、配分ルールの制定や関係団体間の調整が必要となること</li> </ul> </li> </ul> <p>⇒ 広域自治体自らが、税財源の配分ルールの制定や、広域自治体間の事業進捗の調整を行うことが必要</p>
広域自治体		○実施	○	○	
基礎自治体				(○)	

〔行政分野〕 交通・社会資本 〔項目〕 高速鉄道(運輸施策)

区分	見直し前 (現行)	見直し(案)			移譲に当たっての留意点
		広島県計画	ビジョン懇	九州モデル	
国	○	○運輸施策		○国土交通政策全般	<ul style="list-style-type: none"> <li>・ 地域の発展戦略に連動した整備を進めるため、地方が企画(計画)を含めて担うに当たり、整備新幹線について               <ul style="list-style-type: none"> <li>➢ 複数の広域自治体に跨る路線の現在の整備計画の認可について、関係団体間の協議が必要となること</li> <li>➢ 国から移譲される整備に係る税財源について、配分ルールの制定や関係団体間の調整が必要となること</li> </ul> </li> </ul> <p>⇒ 広域自治体自らが、税財源の配分ルールの制定や、広域自治体間の事業進捗の調整を行うことが必要</p>
広域自治体		○地域交通対策	未検討	○交通体系・貨物鉄道・軌道・自動車	
基礎自治体					

〔行政分野〕 福祉・医療・環境 〔項目〕 医療保険

区分	見直し前 (現行)	見直し(案)			移譲に当たっての留意点
		広島県計画	ビジョン懇	九州モデル	
国	○全般(企画) 協会けんぽ(実施)	○全般(企画)		○	<ul style="list-style-type: none"> <li>国保・後期高齢者については、市町村の財政基盤が脆弱なことから、実施主体は広域自治体とする方向であるが、国民皆保険制度の維持の観点から、全国統一的な制度の企画・運用が必要となること</li> <li>⇒ 国が、企画(社会保障制度改革を含む基本理念、政策の大綱、制度の大枠)、運用基準の制定を行うとともに、その財源を保障することが必要</li> <li>協会けんぽの実施主体については、国(既存インフラを活用)と広域自治体(国保と後期高齢者を集約)とで効果・効率面からの検討が必要</li> </ul>
広域自治体		○協会けんぽ(実施) 国保・老保(財政)	○	○	
基礎自治体	○国保(財政・実施) 後期高齢者 (財政・実施)	○国保(実施) 老保(実施)			

〔行政分野〕 福祉・医療・環境 〔項目〕 生活保護

区分	見直し前 (現行)	見直し(案)			移譲に当たっての留意点
		広島県計画	ビジョン懇	九州モデル	
国	○企画	○企画	○最低限の生活保障	○企画	<ul style="list-style-type: none"> <li>ナショナル・ミニマムの観点から、全国統一的な制度の企画・運用が必要となること</li> <li>⇒ 国が、企画(基本理念、政策の大綱、制度の大枠)、運用基準の制定を行うとともに、その財源を保障することが必要</li> </ul>
広域自治体	○実施 (福祉事務所未設置)		○企画・実施	○企画	
基礎自治体	○実施 (福祉事務所設置)	○実施	○企画・実施	○実施	

〔行政分野〕 教育・科学・文化 〔項目〕 高等教育

区分	見直し前 (現行)	見直し(案)			移譲に当たっての留意点
		広島県計画	ビジョン懇	九州モデル	
国	○国立大学 (設置・運営) 公私立大学(設置認可) 学校法人(指導)	○国立大学 (設置・運営)			<ul style="list-style-type: none"> <li>・ 国公立大学の設置・運営については、人材育成、就学機会の多様性の確保の観点から、引き続き、国・広域自治体・基礎自治体それぞれが担う</li> <li>・ 私立大学の設置認可、学校法人指導、競争的資金(科学研究費助成事業など)の交付については、地域の発展戦略(人財育成戦略)に連動した特色のある取組を進める観点から、地方が担う</li> </ul>
広域自治体	○公立大学 (設置・運営)	○公立大学 (設置・運営) 私立大学(設置認可) 学校法人(指導)	○	○	
基礎自治体	○公立大学 (設置・運営)	○公立大学 (設置・運営)			

## (6) 役割分担の見直しに伴う課題への対応の方向性

国から地方への権限の移譲に伴い、課題が生じることが懸念されるものを類型化すると、次のとおり

① 国の一定の関与(役割・保障)が必要なもの ～ ナショナル・ミニマムや安全性の確保などの観点

② 全ての広域自治体(地方分権型道州)を対象とした調整が必要なもの

～ 地方自ら全国的な視点に立って協議・調整する仕組みを有していない

③ 一部の広域自治体間(地方分権型道州)での調整が必要なもの

～ 複数の広域自治体を跨ること、広域自治体間で著しい格差が生じることが懸念される

それぞれについて、課題解決に向けた仕組みづくりが必要であり、今後、改めて検討

区 分	事 例	対応の方向性
① 国の一定の関与(役割・保障)が必要なもの	<ul style="list-style-type: none"> <li>農林水産物の安全性を確保するための最低限守るべき基準の制定</li> <li>生活保護の運用基準の制定や財源保障 など</li> </ul>	⇒ 引き続き、国の責任において、その役割を果たすとともに、必要な財源保障を行うべきではないか(但し、具体的な国の関与のあり方は地方と協議の上で決定することが必要)
② 全ての広域自治体を対象とした調整が必要なもの	<ul style="list-style-type: none"> <li>高速道路(新直轄方式)の整備において国から移譲される税財源の配分ルールの制定や進度の調整 など</li> </ul>	⇒ 全ての広域自治体からなる協議体を設置し、協議・調整を行うこととしてはどうか
③ 一部の広域自治体間での調整が必要なもの	<ul style="list-style-type: none"> <li>複数の広域自治体に跨る高速道路(有料道路方式)の整備計画の認可 など</li> </ul>	⇒ 関係する広域自治体間で協議・調整を行うこととしてはどうか

### 3 今後の課題

- ✓ **ナショナル・ミニマムや安全性の確保などの観点から、国から移譲される権限に対する国の関与のあり方を改めて検証することが必要**
  - 現状においても、地方が有する権限の大半に国の何らかの関与が存する中で、国から移譲される権限を含め、ナショナル・ミニマムや安全性の確保などの観点から、国の関与を原則として廃止した場合の課題とその対応策を改めて検証することが必要
- ✓ **国から権限・財源の移譲を受けるに当たり、「全ての広域自治体(地方分権型道州)で協議・調整を行うための仕組み」、「一部の広域自治体(地方分権型道州)間で協議・調整を行うための仕組み」について、地方自らが定めることが必要**
  - 国から「高速道路(新直轄方式)」の権限・財源の移譲を受けるに当たり、新たな広域自治体(地方分権型道州)間の税財源の配分や事業実施個所の選定などについて、地方自ら、全国的な視点に立って協議・調整する仕組みを構築することが必要
  - 国から「高速道路(有料道路方式)」の権限の移譲を受けるに当たり、新たな広域自治体(地方分権型道州)間を跨る路線の整備計画の認可などについて、地方自ら、関係団体間で協議・調整する仕組みを構築することが必要
- ✓ **国と地方の役割分担の見直しにより期待される効果を国民に明らかにし、国民的議論を巻き起こしていくことが必要**
  - 国と地方の役割分担の見直しにより、期待される効果(地域の実情や地域住民のニーズに応える行政の実現による住民の利便性の向上、国と地方の財政支出の適正化、大規模災害時の国家機能不全などのリスクの分散など)を国民に明らかにしていくことが必要

## IV 持続可能な財政構造への転換

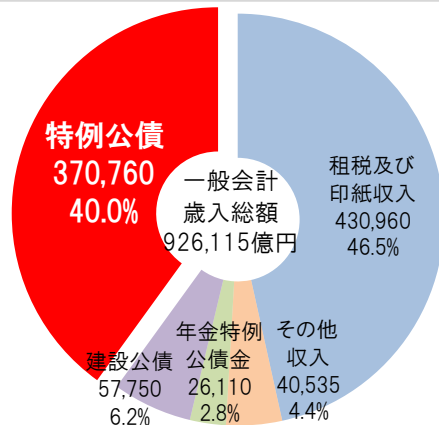
新たな広域自治体(地方分権型道州)は、  
国と地方で税源を最適配分するとともに  
地方が主体的に財政調整制度を運営するものであること！

### 1 現状における財政上の課題

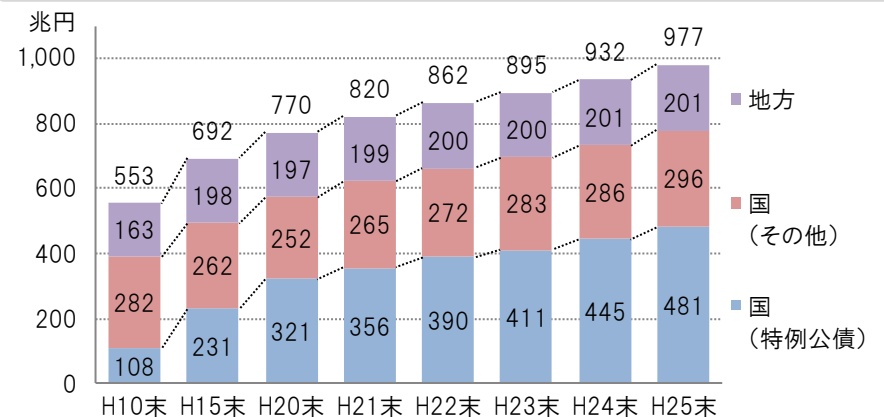
#### (1) 国の財政上の課題

- 国のH25年度一般会計予算における歳入のうち、**4割は特例公債(いわゆる赤字国債)収入に依存**
- これまでも特例公債(いわゆる赤字国債)収入に依存した財政運営を行ってきた結果、**国の特例公債残高はH25年度末には481兆円に達する見通し**であり、**地方の長期債務残高を合わせ、概ね1,000兆円に達する見通し**

国の歳入構造(H25年度予算)



国及び地方の長期債務残高の推移(H25年度末は政府見通し)

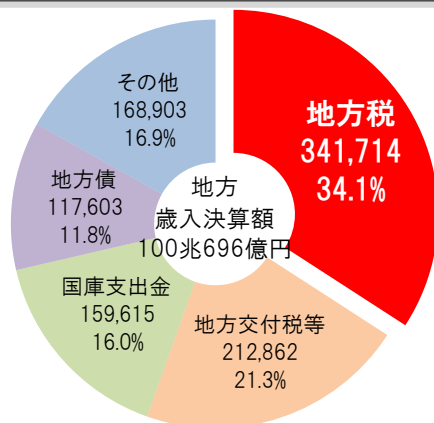




## (2) 地方における財政上の課題

- H25年度の地方財政計画における地方の歳出構造をみると、国庫補助関連事業，国が法令等で基準を設定しているもの(警察官や高校教員数など)，国が法令でその実施を義務付けているもの(戸籍，保健所，ごみ処理など)といった国の関与が存する経費が地方の一般歳出の大部分を占めている
- 一方，H23年度決算における地方の歳入構造をみると，歳入のうち，地方税のウエイトは約3割という状況にあり，このことが，地域における受益と負担の関係を希薄にするとともに，歳出増への抑止力を働きにくくさせているとの指摘もある

地方の歳入構造(H23年度決算)



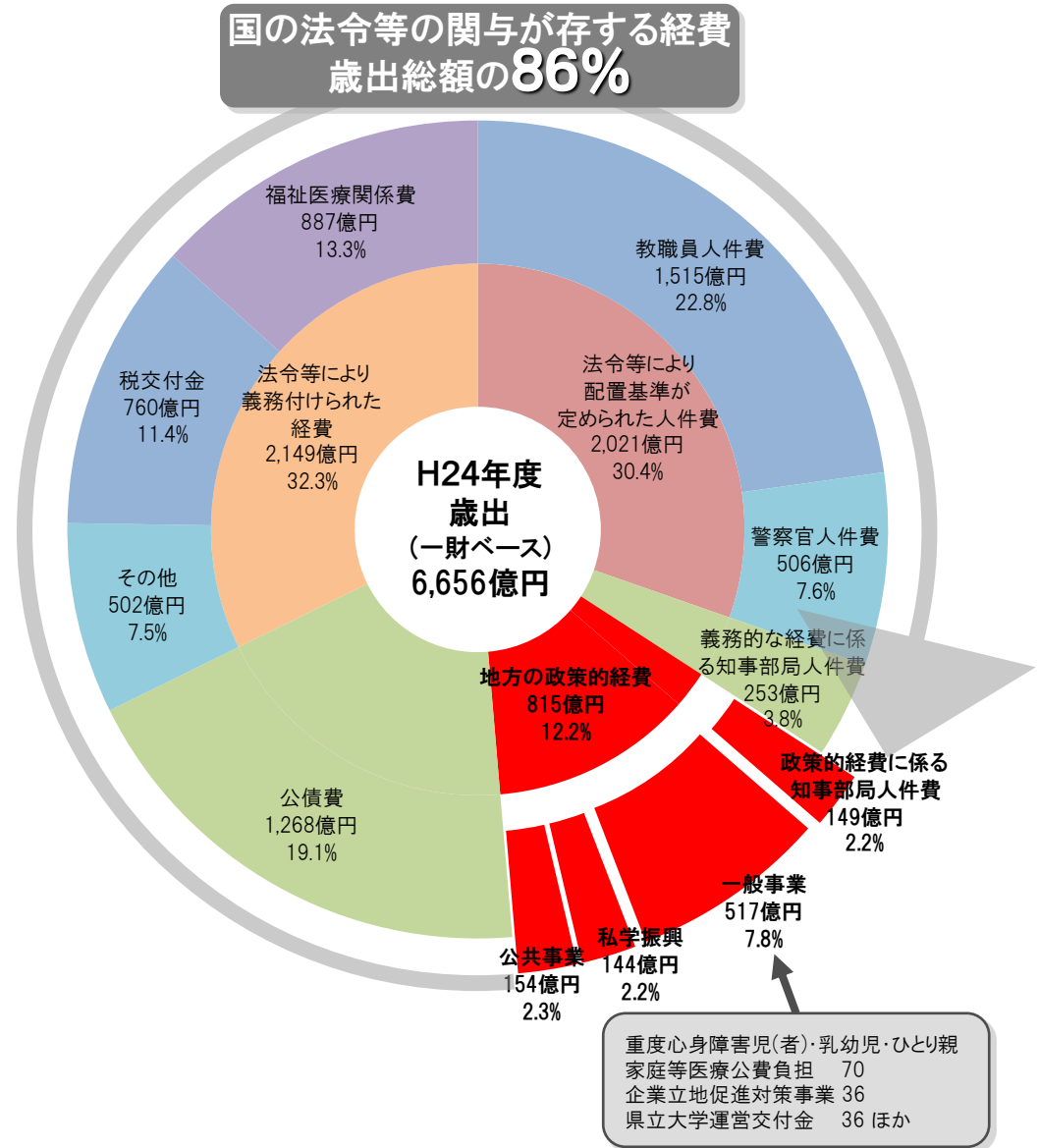
地方財政計画の歳出構造(H25年度) 出典：総務省「地方財政関係資料」

地方財政計画(平成25年度)【81兆9,154億円】

経費	金額	国費		地方費	その他	備考
		金額	割合			
給与関係経費	197,479	15,143	7.7%	40,634	20.6%	小中学校教職員等 地方警察官 19,996 消防職員 11,561 高校教職員 16,696
	補助	55,777		48,253	24.4%	
地方単独	141,702				93,449	戸籍等窓口、福祉事務所、保健所、ごみ処理等
一般行政経費	318,257	73,369	23.0%	90,550	28.4%	生活保護、介護保険(老人ホーム、ホームヘルパー等)、後期高齢者医療、障害者自立支援など 警察・消防の運営費、ごみ処理、道路・河川・公園等の維持管理費、農業・商工業等貸付金、保健所、義務教育諸学校運営費、私学助成、戸籍・住民基本台帳 など 都道府県財政調整交付金、保険基金安定制度(保険料軽減分)、国保財政安定化支援事業
	補助	163,919			1,519	
	地方単独	139,993				
国保・後期高齢者	14,345					
地域経済基盤強化・雇用等対策費	14,950					
投資的経費	106,698	5,874	5.5%	24,745	23.1%	清掃、農林水産業、道路橋りょう、河川海岸、都市計画、公立高校など (注) その他には、小・中学校、ごみ処理施設、社会福祉施設、道路等の事業で、いわゆる国庫補助事業の健全化単独や補助事業を補完する事業等、国庫補助と密接に関係する事業も含まれる。
	直轄・補助(公共事業等)	56,668		26,049		
地方単独	50,030					
公債費	131,078					
給与の臨時特例対応分	7,550					
公営企業繰出金	25,753			16,376	63.6%	上下水道、病院(高度医療等)等
	企業債の元利償還に係るもの			9,377	36.4%	
その他	17,389					

### (3) 広島県の歳出構造

- 広島県の歳出総額9,305億円(H24年度当初予算)に対し, 国庫支出金や県債を充当した経費などを除く一般財源ベースでは6,656億円
- このうち, 配置基準が定められた人件費や義務付けられた経費など, 国の法令等の関与が存するなどの義務的な経費が歳出総額の約9割(86%)を占めている状況

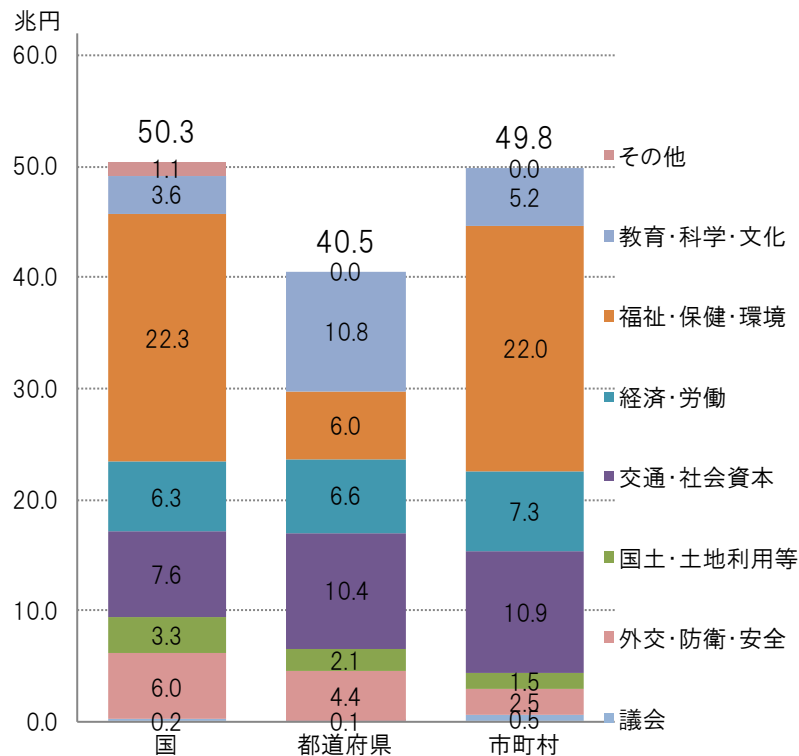


## 2 国と地方の役割分担見直し後(新たな広域自治体移行後)における財政上の課題

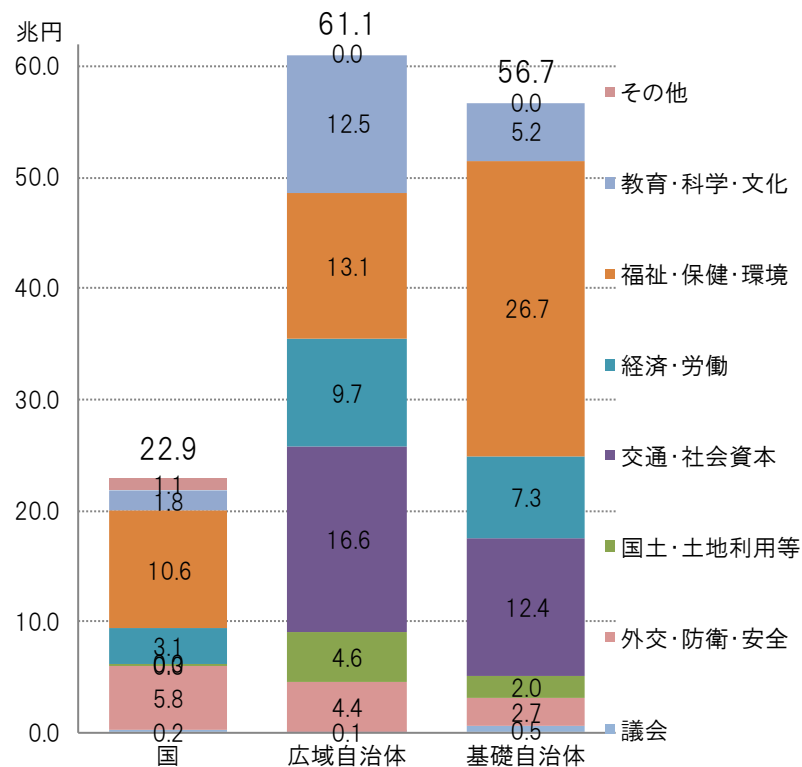
### (1) 財政需要の変動

- H23年度決算による国と地方の歳出(財政需要)140.6兆円のうち, 国は50.3兆円, 都道府県は40.5兆円, 市町村は49.8兆円
- 新たな広域自治体への移行に伴い, 国と地方の役割分担を見直すことにより, **国の財政需要は半減**し(50.3兆円⇒22.9兆円), **広域自治体と基礎自治体は大幅に拡大**(都道府県⇒広域自治体:40.5兆円⇒61.1兆円, 市町村(基礎自治体):49.8兆円⇒56.7兆円)

現 行



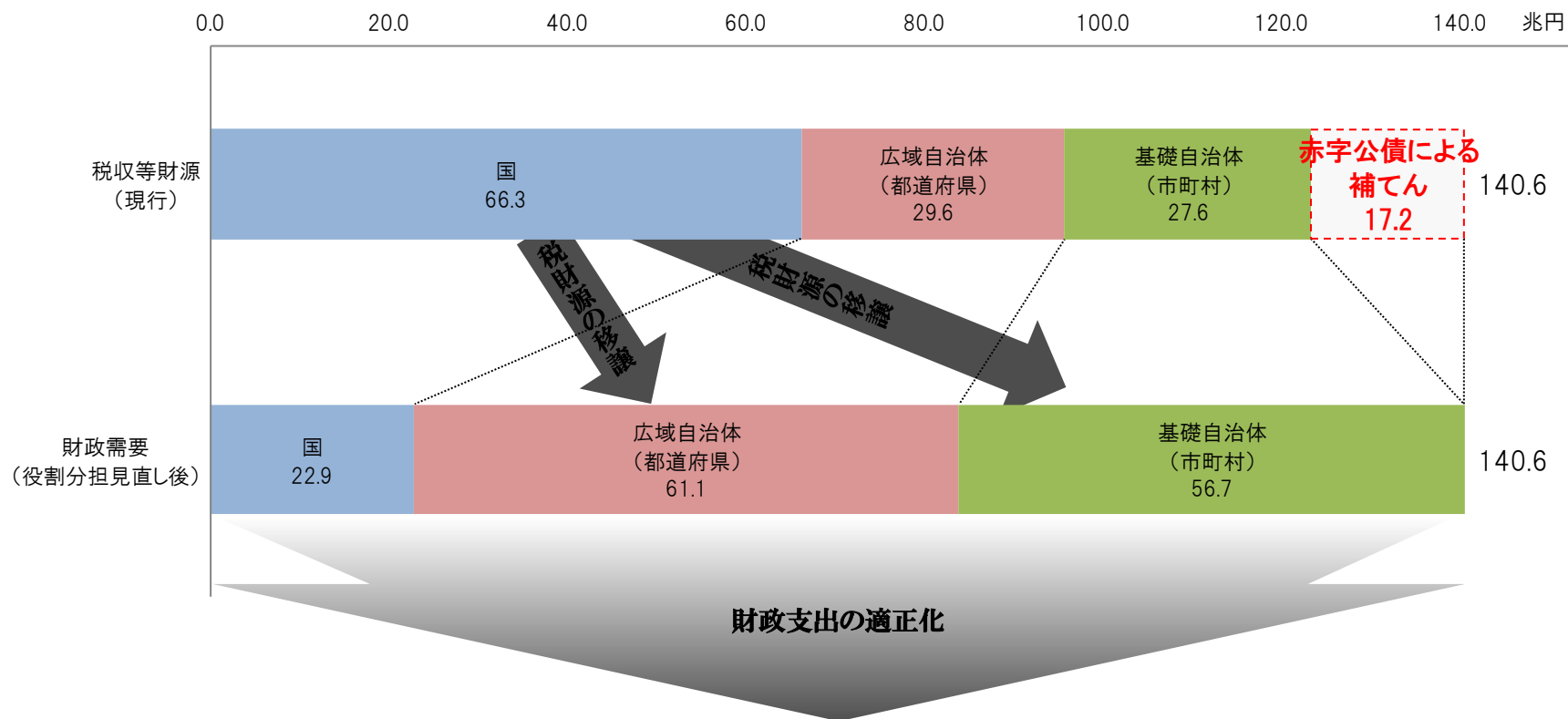
国と地方の役割分担見直し後(新たな広域自治体移行後)



## (2) 税収等財源と財政需要との格差

- 新たな広域自治体への移行に伴い、国と地方の役割分担を見直すことにより、国の財政需要は22.9兆円、広域自治体は61.1兆円、基礎自治体は56.7兆円
- これらの財政需要をH23年度決算による税収等財源<sup>※</sup>と比較すると、**国は+43.4兆円の財源超過**(税収66.3兆円)、**広域自治体は▲31.5兆円の財源不足**(税収29.6兆円)、**基礎自治体は▲29.1兆円の財源不足**(税収27.6兆円)という状況にあり、**国から広域自治体・基礎自治体に対し、税源の偏在性が小さく、税収が安定的な税財源の移譲が必要**
- しかしながら、赤字公債による補てん分相当の財源不足は解消されないことから、この**収支ギャップ解消に向けた国・地方を通じた財政支出の適正化の取組が不可欠**

※ 地方税、使用料・手数料、地方債などであり、地方交付税、国庫支出金などの国から地方へ移転財源を除く



### 3 新たな広域自治体(地方分権型道州)の実現により期待される効果

#### (1) 国・地方を通じたマネジメント機能の強化

- 国と地方はそれぞれが担うべき役割を踏まえ、その役割を果たすためのマネジメント機能が強化されることにより、より効率的・効果的な行財政運営が実現

#### (2) 受益と負担に見合った行政サービスを住民が選択

- より住民に近いところで、受益と負担に見合った行政サービスを住民が選択できることになり、地域最適により効率的・効果的な行財政運営が実現

#### (3) 二重行政の解消による行政コストの縮減

- 国の機能を10程度の広域自治体に大幅に移譲する中で、現在の国の中央府省・地方支分部局と都道府県との二重行政が解消されることにより、投資的経費などの行政コストの縮減が可能

#### (4) 公務員数の縮減

- 国の機能を地方に大幅に移譲することによる二重行政の解消や、47都道府県を10程度の広域自治体に再編することによるスケールメリットの発揮などにより、相当数の公務員数の縮減が可能

## 4 偏在性是正に向けた財政調整制度の検討

- 新たな広域自治体(地方分権型道州)への移行後においても、引き続き、広域自治体間及び広域自治体内の基礎自治体間で税収格差が生じることが想定されることから、今後、想定される財政調整制度のメリット・デメリット、諸外国の財政調整制度を検証しながら、財政調整制度のあり方を検討

### (1) 想定される財政調整制度のメリット・デメリット

区 分		メリッ	デメリッ
垂直的財政調整※1		<ul style="list-style-type: none"> <li>意思決定が迅速に行われる</li> <li>全国的視点から調整が行いやすい</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>自治体の意見が反映されにくい</li> <li>受益と負担の乖離が発生し、住民による効率化へのチェックが弱まる</li> </ul>
水平的財政調整※2	共同財源型	<ul style="list-style-type: none"> <li>自治体の意見が直接反映される</li> <li>自治体の財政の自律性が高まる</li> <li>自治体間での効率化へのチェック機能が期待できる</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>制度設計に向けた自治体間のコンセンサス形成がやや難しい</li> </ul>
	拠出財源型	<ul style="list-style-type: none"> <li>自治体の意見が直接反映される</li> <li>自治体の財政の自律性が高まる</li> <li>自治体間での効率化へのチェック機能が期待できる</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>税収を拠出することへの抵抗感が強く、広域自治体間のコンセンサス形成が難しい</li> <li>自治体間で不公平感と上下意識が生まれる</li> </ul>

※1 計画主体が国で、財源も実質的には国となり、財政需要等を勘案し、事業実施主体となる自治体に配布するもの

※2 計画主体、財源も実質的には自治体となるが、自治体の共同財源とし徴収・配布するか、各自自治体の税収の中に入れた後、財政需要等を勘案し、事業実施主体となる自治体に配布するもの

## (2) 諸外国の財政調整制度

区分	調整対象	配分方法	総額決定方法 (垂直調整)	特徴
<p style="text-align: center;">ドイツ 地方分権型 (連邦制)</p>	<p style="text-align: center;"><b>垂直調整</b> ⇒ 収入格差是正</p> <p style="text-align: center;"><b>水平調整</b> ⇒ 収入格差是正</p>	<p><b>【垂直調整⇒収入格差是正】</b> 一人当たり財政力(州税と標準税率による州市町村税収の64%。人口過疎・過密地域や港湾都市への補正を行う。)が全国平均比99.5%に満たない州へ、99.5%を下回る部分の77.5%の交付金を交付。</p> <p><b>【水平調整⇒収入格差是正】</b></p> <p>① 所得税, 付加価値税及び法人税を共同財源として, 税目ごとの比率に応じて, 国, 州, 基礎自治体に配分。          ・ 所得税(給与所得)⇒42.5:42.5:15          ・ 査定によらない収益税⇒50:50(国及び州)          ・ 所得税(資産源泉徴収)⇒44:44:12          ・ 付加価値税⇒53.8:44.2:2          ・ 法人税⇒50:50(国及び州)</p> <p>② 所得税, 法人税は, 徴税額に応じて配分。</p> <p>③ 付加価値税の州取得分の25%を上限に, 一人当たり州税収が全国平均未満の州に優先配分し, 残り(少なくとも75%)は, 各州の人口に応じて配分。</p> <p>④ 一人当たり財政力(州税と標準税率による州市町村税収の64%。人口過疎・過密地域や港湾都市への補正を行う。)が全国平均を超過する州の拠出金により, 一人当たり財政力が全国平均を下回る州へ交付金を交付。</p>	<p>配分額の積上げ</p>	<ul style="list-style-type: none"> <li>○ 4段階にわたる財政調整を行っている</li> <li>○ 水平調整については, 財政強力州・財政弱体州ともに連邦憲法裁判所にしばしば提訴している</li> <li>○ 一人当たりの財政力を測る際に, 州間の課税ベースの違いや税率の違いは考慮されない</li> <li>○ 水平的な財政調整制度も連邦法である財政調整法によって規定されている。ただし, 州の代表者で構成される連邦上院の同意が必要なため, その意思決定には, 連邦と州が同等の立場で参加しており, 多数決原理のもと, 各州同意の上で行われている</li> </ul>

区分	調整対象	配分方法	総額決定方法 (垂直調整)	特徴
イギリス 中央集権型	垂直調整 ⇒ 収入格差・ 需要格差是正	<p><b>【垂直調整⇒収入格差・需要格差是正】</b></p> <p>① 相対需要額<sup>※1</sup>から相対財源額<sup>※2</sup>を差し引いた額に、人口割配分額及び最低伸率保証分を加算し配分。</p> <p>※1 各自治体の行政サービス提供コストの相対的格差を表し、児童福祉サービス、成人社会サービス、警察、消防と防災、道路維持、環境・治安・文化及び資本財政の7つの行政サービス分野について、自治体毎の相対的な需要を算出。</p> <p>※2 カウンシル税による自治体の財源確保力を示すもので、一人当たりカウンシル税が最低額の自治体との税額の差に人口を乗じて算出。</p> <p>② 各自治体の徴収した事業用固定資産税の1/2を各自治体が確保し、残りの1/2を人口に応じて配分。</p>	<p>中央政府が財政政策上の要請や経済状況を踏まえて決定</p>	<ul style="list-style-type: none"> <li>○ 行政需要、財源不足額、人口比も考慮され算定、配分</li> <li>○ 事業用固定資産税の半分を各自治体に帰属させることで、各自治体に税収を増加させるインセンティブを与えている</li> </ul>
フランス 中央集権型	垂直調整 ⇒ 収入格差是正  水平調整 ⇒ 収入格差・ 需要格差是正	<p><b>【垂直調整⇒収入格差是正】</b></p> <p>①人口、②一人当たり財政力(全国平均税率を適用した場合の主要4税(住居税、既建築地不動産税、未建築地不動産税、職業税)の税収)、③財政努力(各自治体が、住居税などの住民課税をどの程度行っているかを示す指標。全国平均以上に住民課税を行っている自治体の交付金が増額)等の指標により、自治体(市町村)に配分。</p> <p><b>【水平調整⇒収入格差是正】</b></p> <p>①一人当たり税収額が全国平均の75%超、②前2カ年と比した税収増加率が消費者物価上昇率の2倍超の自治体が不動産有償譲渡税の一部を拠出し、一人当たり財政力・税収額・人口に応じ、自治体(県)に交付。</p> <p><b>【水平調整⇒収入格差・需要格差是正】</b></p> <p>一人当たり財政力が全国平均を超える等の要件を満たす自治体が企業付加価値税の一部を拠出し、一人当たり税収力の低さ、人口、面積、高校の生徒数、道路延長等に応じ、自治体(州、県)に交付。</p>	<p>毎年の予算法の策定過程において、国の財政上の観点を勘案しつつ総額を決定</p>	<ul style="list-style-type: none"> <li>○ 経常総合交付金をはじめ、多数の一般交付金が存在</li> <li>○ 近年、水平的財政調整制度を導入</li> <li>○ 水平財政調整の財源を拠出する団体数を増やすことで、大都市を中心とした恒常的な拠出者の水平調整への嫌悪感を弱めようとしている</li> <li>○ 財政調整の単位として、基礎自治体ではなく、基礎自治体連合を単位としたものも存在する</li> </ul>



<p><b>スウェーデン</b> <b>地方分権型</b></p>	<p><b>垂直調整</b> ⇒ 収入格差是正</p> <p><b>水平調整</b> ⇒ 収入格差・ 需要格差是正</p>	<p>【垂直調整(一部水平調整)⇒収入格差是正】 一人当たり課税所得が全国平均比115%(県110%)を上回る自治体が国に拠出金を納付し、国税からの交付金と併せて、基準を下回る自治体へ国が交付金を交付。</p> <p>【水平調整⇒収入格差是正】 歳入の減少が課税力の一定水準を超える自治体に対し、国が交付。</p> <p>【水平調整⇒需要格差是正】 平均的行政コスト(市町村においては、保育サービス、高校、高齢者介護などの8分野、県においては、医療サービス等の2分野)について、それぞれの分野ごとに年齢構成、地理的条件などにより生ずる人口一人当たりコストを算定し、平均的行政コストを下回る自治体からの拠出金を国に納付し、平均的行政コストを上回る自治体に交付金を交付(国費なし)。</p>	<p>国の予算編成のシーリングの中で、中央政府の財政上の観点を勘案しつつ決定。</p>	<p>○ 国による垂直的な財政調整よりも自治体間で行われる水平的な財政調整の方が財政力の平準化の効果が大きいとしている</p>
<p><b>カナダ</b> <b>地方分権型</b> <b>(連邦制)</b></p>	<p><b>垂直調整</b> ⇒ 収入格差・ 需要格差是正</p>	<p>【垂直調整⇒収入格差是正】 税収(個人所得税、事業所得税、売上税、財産税)だけではなく、資源収入が均等化の対象とされ、一人当たり財源調達力が全州平均を下回る州に対して、全州平均に達するように交付。 州間の公平性確保の観点から、交付を受ける州の資源収入を加えた財源調達力が、不交付州の中で最も財源調達力の低い州より高くないように、「財源調達力の上限」を設定。</p> <p>【垂直調整⇒収入格差・需要格差是正】 準州については広大な面積に比べ人口が少ないことを考慮し、財源調達力及び需要に応じて、他の地域と同程度の公共サービスを提供できる水準まで、交付金を交付。</p>	<p>各州の歳入水準を全州平均まで引き上げるために必要な額</p>	<p>○ 州・準州の特性に応じ、異なる財政調整制度を使用している</p> <p>○ 税収による財源調達力を図る際には、各州の課税ベース、税率の違いを考慮し、調整が行われている</p>