

第1章 分権型行政システムを目指して

市町村合併が現実のものとして進展し、基礎自治体レベルで新しい自治の形が生まれつつある一方で、国、地方を通じた厳しい財政状況に対応した、より効率的な行政体制が求められている。

地域の自主性を生かすことで、個性豊かで活力に満ちた地域社会を実現するとともに、国、県、基礎自治体や行政と民間との新しいパートナーシップの下で、行政サービスが最も効率的、効果的に提供される「分権型行政システム」の構築を目指すべきである。

また、新たなシステムの中で、県が広域自治体としての役割を果たしていくための、道州制など新しい枠組みを検討しなければならない。

1 分権改革の必要性

(1) 中央集権型行政システムの制度疲労

明治以来の中央集権型行政システムは、急速な近代化と経済発展に寄与してきた面もあるが、権限・財源・人間・情報を過度に中央に集中させ、地方の活力を奪ってきた点や、全国画一の統一性と公平性を重視するあまり、地域的な諸条件の多様性を軽視し、地域ごとの個性を發揮できないといった弊害もある。こうした弊害を是正し、変動する国際情勢や国内の環境変化に的確に対応するためには、国は国家の存立に関わる課題に重点的に取り組み、地域の問題は地方が主体的に取り組むべきである。

(2) 個性豊かな地域社会の形成

国民の価値観の多様化を踏まえれば、一定以上の行政サービスは、地域住民のニーズに応じて、地域住民の自主的な選択に委ねるべきであり、それによって、地域の自然、歴史、文化に即した個性豊かな地域社会の形成が可能となる。

(3) 少子・高齢化と人口減少社会への対応

他国に類をみない急激な少子・高齢化が進み、人口減少社会へ移行していくという大きな変革期を迎えている。こうした人口構成の急激な変動に対応して各種サービスが適切に提供されるためには、行政だけでなく民間も含めて多様な主体の参画を得るとともに、国の省庁の縦割りを排除した総合的な施策展開が必要である。

このため、住民に身近で総合行政が可能な地方において、その創意工夫を生かしながら、民間とのパートナーシップの下で、少子・高齢化社会に対応していく必要がある。

(4) 国、県、市町村を通じた危機的な財政状況

平成14年度決算における国と地方を通じた財政支出をみると、国と地方の歳出純計額は、150.9兆円となっている一方で、歳入ベースをみると、国と地方を合わせた租税収入は、約79.2兆円となっており、歳出に占める租税収入の割合は、52.5%程度しかないのが現状である。こうした支出と収入のアンバランスを背景に、国と地方の長期債務残高は700兆円の巨額に上るなど、国、県、市町村を通じて危機的な財政状況にある。今後、少子・高齢化がさらに進行し、従来のような右肩上がりの経済成長は見込めない中で、既存の制度や政策を維持することは、財政的に困難な状況にある。

(5) 市町村合併の急速な進展

全国的にも市町村合併が進んでいるが、特に本県においては、平成14年度当初86あった市町村が、合併により、平成17年3月末までに3分の1程度に減り（中国地方全体でも318の市町村数が110程度に減少）、さらに大半が市になるため、広島県人口の9割以上は、市に属することになるなど、基礎自治体の状況が大きく変わることになる。

2 目指すべき分権型社会

(1) 分権改革の理念

地方分権は、国民が真に「ゆとりと豊かさを実感できる社会」の構築を目指し、国民福祉の増進に向かって、行政を展開する上で、国及び地方自治体が分担すべき役割を明確にし、地方自治体の自主性、自立性を高め、個性豊かで活力に満ちた地域社会の実現を図ることである。

(2) 地域づくりの総合的な行政主体としての基礎自治体

住民の多様なニーズに対応するためには、住民に身近な行政サービスは、住民に身近な地方自治体において、自己決定・自己責任により提供し、地域の創意工夫により個性豊かな分権型社会が構築される必要がある。

合併によって広域化し、幅広い事務と権限を持った基礎自治体が、財政的にも自主性、自立性を増し、住民に身近な行政を総合的に担う自己完結型自治体へと転換し、個性豊かで活力に満ちた地域社会を実現する主体となるべきである。

(3) 広域自治体としての都道府県

基礎自治体に大幅な事務・権限の移譲を行う一方で、国の本来の役割である国防、外交、通貨、司法などを除いた事務を幅広く担う広域自治体として、真の分権型社会にふさわしい自立性の高い圏域を形成する主体となるべきである。

このため、自立性の高い地域ブロック圏域における総合行政の主体として、国からの権限移譲の受け皿となりうる規模・能力を備え、より広域的な行政需要に的確に対応するとともに、国・都道府県間の二重行政の解消によって効率的な行財政運営が行える体制整備を図るため、都道府県のあり方を抜本的に見直し、新たな広域自治体の構築を目指すべきである。

(4) 分権時代における税財政のあり方

地方財政の現状

国と地方の支出の比率は概ね2：3の割合となっているのに対し，国税と地方税で比較してみると，逆に国と地方の比率は概ね3：2の割合となっており，最終支出ベースと税源配分の間には大きな乖離が存在している。

わが国の内政の多くは地方公共団体が担っているにもかかわらず，地方歳入中の地方税の収入のウエートは3割程度しかなく，本来の地方歳出に応じた地方税体系を早期に構築する必要がある。こうした中，財政面からの分権型社会にふさわしい地方税財政基盤の充実強化を図り，歳出・歳入両面から地方の裁量を高めるため，まずは，地方の歳出規模と地方税収の大幅な乖離を解消するため，国税から地方税への税源移譲を早期に実現することが必要である。

三位一体改革の推進

「経済財政運営と構造改革に関する基本方針2003」及び「基本方針2004」において，税源移譲，国庫補助負担金改革，地方交付税改革を三位一体で行うこととされており，平成18年度末までに国庫補助負担金を概ね4兆円程度廃止・削減し，3兆円規模の税源移譲を目指すこととしている。

具体的な改革案については，政府の要請により，全国知事会をはじめ地方六団体が「国庫補助負担金等に関する改革案」を取りまとめて政府に提出し，少なくとも平成21年度までに，国庫補助負担金を9兆円廃止し，8兆円程度の税源移譲を求めている。

三位一体改革の全体像

- (1) 地方分権推進のための「三位一体の改革」
 - ・地方分権の理念に基づき，住民の意向に沿った行政運営を行う改革
 - ・第1期改革（18年度まで）に続き，第2期改革（19～21年度）が必要
- (2) 「三位一体の改革」の全体像
 - 国から地方への税源移譲 【8兆円程度】
 - 国庫補助負担金の見直し【9兆円程度】
 - 道路特定財源の地方譲与税化，道路関係国庫補助負担金の廃止について，別途検討
 - 地方交付税の見直し

この改革案によれば、国税と地方税の比率は概ね1：1となり、地方の歳出規模に見合う2：3までには及ばないものの、現行の地方歳出と地方税収入の乖離を大幅に縮小することから、当面は、この改革案の実現を図らなければならない。

一方で、税源移譲が進んだ場合においても、地域における人口や経済規模により、税収の偏在は避けられないところであり、地域間での財源調整のあり方が特に重要となる。現行の財政調整にあたっては、地方交付税制度が、その機能を果たしている。近年、地方交付税の持つ財源保障機能は、これを廃止すべきとの意見があるが、国が法令等で地方に対して義務付けている事務事業については、全国いかなる地域においても、一定の行政サービス水準を確保するための財源は国が保障しなければならない。また、国の地方への義務付けに係わらず、国は地方自治体を国民国家として統合していくため、地方自治体が標準的な行政水準を確保するための財源保障を行う国家責任がある。

しかしながら、国・地方を通じた厳しい財政状況を考えれば、国が法令等で義務付けている事務事業をはじめ、行政サービス水準をどのように考えるのかなど、抜本的な行財政改革は不可欠である。

3 広島型分権システム

(1) 具体的な合併後の基礎自治体の姿を前提とした分権改革

現実の合併が進展する中で、合併後の基礎自治体の姿を前提に、「基礎自治体優先の原則」「補完性の原理」を具現化するための現実的な課題を踏まえた方策を検討しなければならない。

(2) 行財政改革と民間開放につながる分権改革

事務や権限の移譲により、国や県の関与を縮小し、二重、三重の行政を排除して、トータルとしてスリムな行政の構築を目指すだけでなく、民間でできるものは民間に委ねるといった民間開放の視点も加え、事務事業の廃止や組織の見直し等も含めた改革を行うべきである。

(3) 既存の制度を前提とせず、あるべき姿を目指した分権改革

法令や国の制度等の制約があるものについても、あるべき姿を目指して、必要であれば、国への制度改正提案等も行うべきである。

一方で、制度改正を待たずに可能な事務や権限の基礎自治体への移譲については独自に取り組み、実践的な分権改革を進めるべきである。

4 推進期間

この計画は、平成17年度から平成21年度までの5年間に実施する事項を基本に、基礎自治体への事務・権限の移譲など具体的な取組方針とともに、道州制など中長期的に取り組むべき方向性について定めたものである。