

第1回滋賀県自治創造会議 次第

日時：平成18年(2006年)12月26日

午前10時30分～12時

場所：県庁新館7階大会議室

1 開 会

2 情報・意見交換

(1) 話題提供

関西学院大学大学院教授 小西砂千夫 氏

テーマ：「新分権改革における県と市町

～新分権一括法の文脈とこれまでの分権改革との違い～」

(2) 意見交換

3 閉 会

[配付資料等]

- ・配席図
- ・資料1：滋賀県自治創造会議の設置について
- ・資料2：新分権改革における県と市町

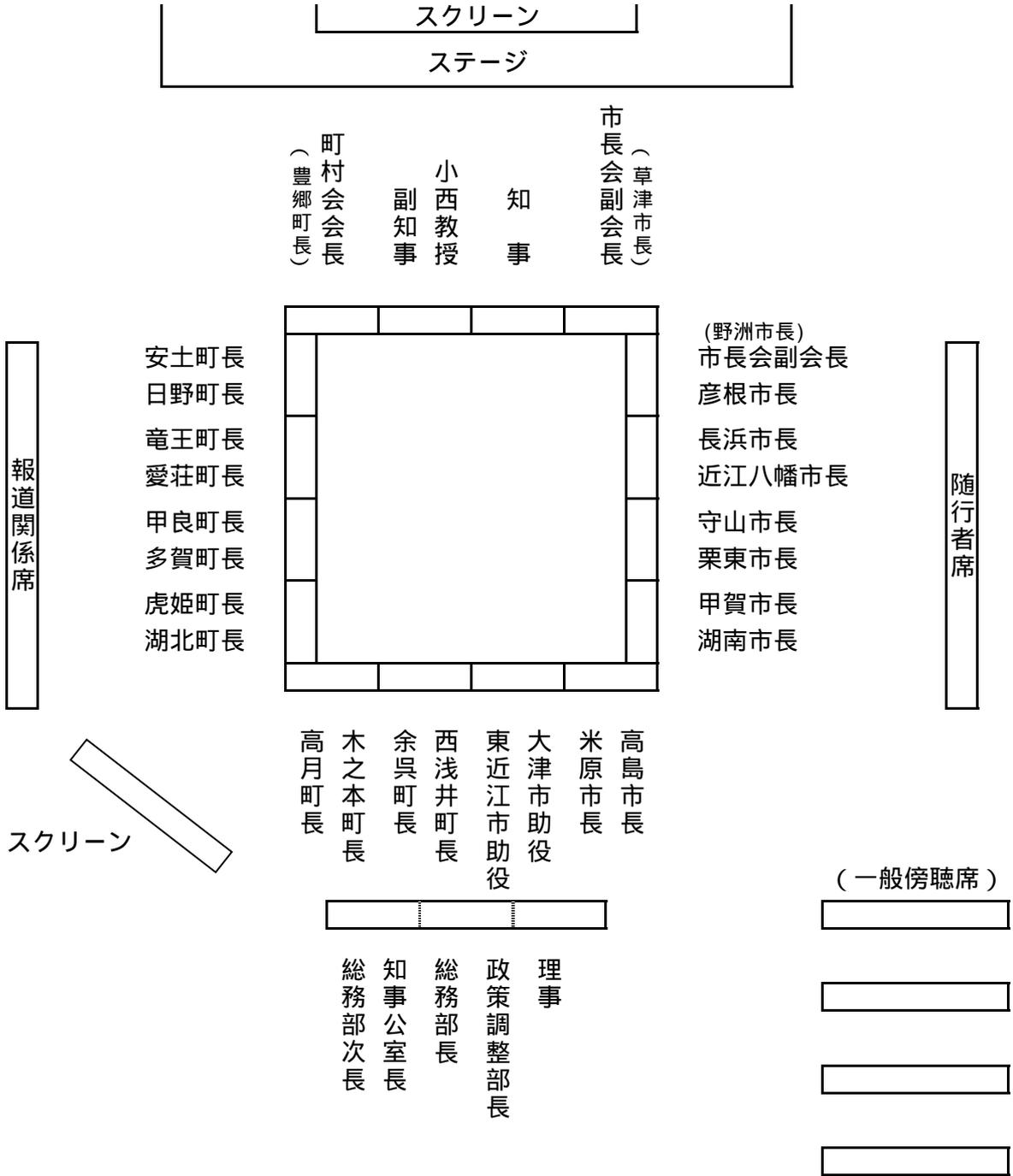
第1回滋賀県自治創造会議 出席者名簿

平成18年12月26日（火）午前10時30分から
滋賀県庁新館7階 大会議室

大津市助役	佐藤 賢	安土町長	津村 孝司
彦根市長	獅山 向洋	日野町長	藤澤 直広
長浜市長	川島 信也	竜王町長	山口 喜代治
近江八幡市長	富士谷 英正	愛荘町長	村西 俊雄
草津市長	伊庭 嘉兵衛	豊郷町長	大野 和三郎
守山市長	山田 亘宏	甲良町長	山崎 義勝
栗東市長	國松 正一	多賀町長	夏原 覚
甲賀市長	中嶋 武嗣	虎姫町長	山内 健次
野洲市長	山崎 甚右衛門	湖北町長	南部 厚志
湖南市長	谷畑 英吾	高月町長	北村 又郎
高島市長	海東 英和	木之本町長	岩根 博之
東近江市助役	久田 元一郎	余呉町長	畑野 佐久郎
米原市長	平尾 道雄	西浅井町長	熊谷 定義
知 事	嘉田 由紀子		
副知事	澤田 史朗		

第1回滋賀県自治創造会議 配席図

日時：平成18年12月26日（火）
 10:30～12:00
 場所：県庁新館7階 大会議室



入口

入口

小西 砂千夫(こにし さちお)氏 プロフィール

関西学院大学大学院経済学研究科 / 産業研究所教授

1960年9月4日 大阪市生まれ

1983年関西学院大学経済学部卒

1988年関西学院大学大学院博士課程単位取得

1996年博士(経済学)を関西学院大学より授与される

1999年より現職

委員等

内閣府 歳出歳入一体改革WG委員

総務省 市町村合併研究会座長

総務省 地方公共団体の財政分析等に関する調査研究委員

総務省(地方自治研究機構) 地方財政ビジョン委員会委員長

財務省 財政制度等審議会財政制度分科会

法制・公会計部会公会計基本小委員会委員

地方自治確立対策協議会(地方6団体) 新地方分権構想検討委員会委員

主な著書

『日本の税制改革』(有斐閣、1997年)

『特殊法人改革の誤解』(東洋経済新報社、2002年)

『地方財政改革論』(日本経済新聞社、2002年)

『市町村合併の決断』(ぎょうせい、2003年) など多数。

滋賀県自治創造会議の設置について

平成18年(2006年)12月26日

(設置の趣旨)

第1条 本格的な地方分権時代を迎え、県と市町の協働による本県独自の自治の創造に向けて、県と市町に共通する本県の自治の基本に関わる重要な事項について、双方向で議論できる場として、滋賀県自治創造会議(以下「会議」という。)を設置する。

(構成)

第2条 会議は、次の各号に掲げる者で構成する。

- (1) 滋賀県知事
- (2) 滋賀県内の市町の長

(会議の進行)

第3条 会議の進行は、副知事が務める。

(関係者の出席)

第4条 会議に、次の各号に掲げる者の出席を求めることができる。

- (1) 学識経験を有する者
- (2) その他会議が適当と認める者

(会議の公開)

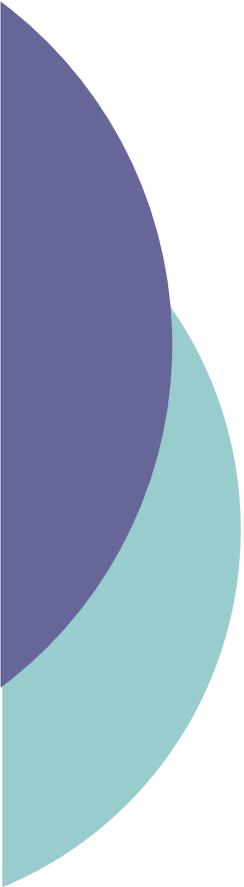
第5条 会議は、原則として公開する。

(事務局)

第6条 会議の事務局は、滋賀県総務部自治振興課、滋賀県市長会事務局および滋賀県町村会事務局が所掌し、庶務は、滋賀県総務部自治振興課において処理する。

(その他)

第7条 前6条に定めるもののほか、会議に関し必要な事項は、構成員の協議により決定する。



新分権改革における県と市町

新分権一括法の文脈とこれまでの分権改革との違い

第1回滋賀県自治創造会議

2006年12月26日

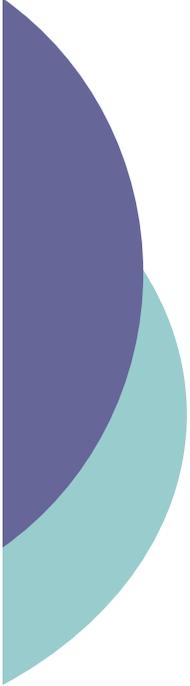
関西学院大学 小西砂千夫

skonishi@tcp-ip.or.jp



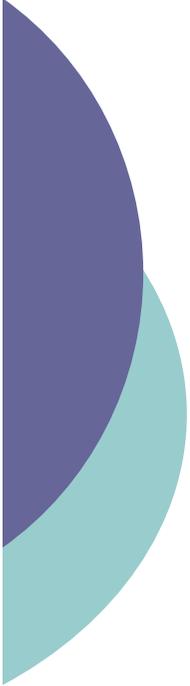
国に対する依存心の払拭が課題

- 最近の分権改革の流れは政治主導であり、市場主義的改革であるので、総務省の伝統的なマインドは封じ込められる傾向にある
- 「国は地方をけっして悪いようにしない」という感覚は有害無実
- 「都市」対「農村」の対立図式のなかで、分権改革が進んできたという図式
- 格差拡大と引き替えにわずかばかりの分権が進む
- しかし、地方6団体の結束のために分権改革の旗は降ろせない



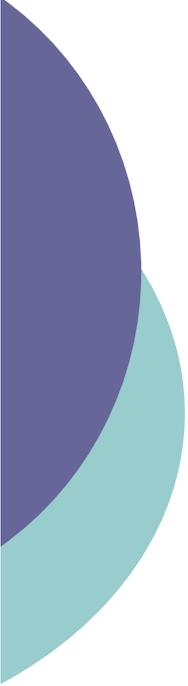
分権改革の経緯(1)

- 地方分権推進委員会の分権改革(機関委任事務の廃止、第一次分権改革)は成功したが、それによって総務省包囲網ができた
- 市町村合併は政治主導、行革の流れのなかで出てきた(合併という形で市町村は自衛する必要があった)
- 三位一体改革は義務づけの見直しがないことと、交付税縮減とセットであったことが大変であった



分権改革の経緯(2)

- 歳出・歳入一体改革は量的な改革であり、その影響は深刻
- 地方分権21世紀ビジョン懇談会は3つの爆弾(新型交付税、破たん法制、新分権一括法)を投下したが、そのねらいは隠されている
- 道州制は、やや意味不明ながら引きずられるように進んでいる
- 義務づけの見直しを旗印として新分権一括法が出てきたのだが……



19年度地財対策の結果

基本方針2006(1)

- 国と地方の信頼関係を維持しつつ、国・地方それぞれの財政健全化を進めるため、地方財政について以下の取組を行う。
- 地方歳出については、国の取組と歩調を合わせて、国民・住民の視点に立って、その理解と納得が得られるよう削減に取り組む。
 - (1) 地方公務員人件費については、国家公務員の改革を踏まえた取組に加え、地方における民間給与水準への準拠の徹底、民間や国との比較の観点からの様々な批判に対する是正等の更なる削減努力を行い、本年4月末に総務省から公表された速報値を踏まえ、5年間で行政機関の国家公務員の定員純減(▲5.7%)と同程度の定員純減を行うことを含め大幅な人件費の削減を実現する。
 - (2) 地方単独事業については、「選択と集中」の視点に立って、国の取組と歩調を合わせ、過去5年間の改革努力(5年間で▲5兆円超)を基本的に継続することとするが、地域の実情に配慮し、今後5年間については、地方単独事業全体として現在の水準以下に抑制することとし、投資的経費は国の公共事業と同じ改革努力を行い、一般行政経費は2006年度と同程度の水準とする。

ただし、これまでの歳出削減努力がデフレ状況下で行われてきたことなども踏まえ、地域の経済動向等を十分に注視しながら、柔軟かつ機動的な対応に心がけることとする。
- 以上の歳出削減努力等を踏まえ、地方交付税等については、以下の制度改革等を行う。
 - (1) 地方交付税の現行法定率は堅持する。
 - (2) 過去3年間、毎年1兆円近く削減してきた地方交付税等(一般会

基本方針2006(2)

計ベース) について、地方に安心感を持って中期的に予見可能性のある財政運営を行ってもらえるよう、地方交付税の現行水準、地方の財政収支の状況、国の一般会計予算の状況、地方財源不足に係る最近10年間ほどの国による対応等を踏まえ、適切に対処する。

(3) これにより、上記の歳出削減努力等とあわせ、安定的な財政運営に必要な地方税、地方交付税(地方財政計画ベース)等の一般財源の総額を確保する。

(4) 各地方公共団体に対する地方交付税の配分に当たっては、行政改革に積極的に努力している団体や地方税収の伸びがあまり期待できない団体に特段の配慮を行う。

(5) 地方分権に向けて、関係法令の一括した見直し等により、国と地方の役割分担の見直しを進めるとともに、国の関与・国庫補助負担金の廃止・縮小等を図る。交付税について、地方団体の財政運営に支障が生じないよう必要な措置を講じつつ、算定の簡素化を図る。地方税について、国・地方の財政状況を踏まえつつ、交付税、補助金の見直しとあわせ、税源移譲を含めた税源配分の見直しを行うなど、一体的な検討を図る。

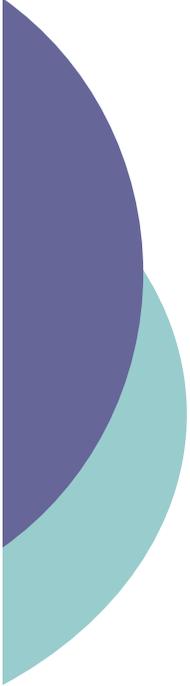
以上の点を中心に住民の視点に立った地方公共団体の自発的な取組が促進されるような制度改革を行う。そのため、再建法制等も適切に見直すとともに、情報開示の徹底、市場化テストの促進等について地方行革の新しい指針を策定する。

また、道州制導入の検討を促進する。

平成19年度以降の見通し

地方財政計画の推移と19年度地方財政収支の8月仮計算						19年度の対前年度伸び率	19年度に関する特記事項
	15	16	17	18	19		
歳出							
給与関係費	23.4	22.9	22.7	22.6	22.7	0.3	基本方針2006(定員5年間で-5.7%等)
退職手当以外	-	-	21.0	20.5	20.2	-1.7	
退職手当	-	-	1.7	2.0	2.5	21.2	
一般行政経費	21.0	21.8	23.3	25.2	25.5	1.1	
補助	9.8	9.8	9.9	10.7	11.0	2.3	19年度概算要求基準
単独	11.2	11.6	12.5	13.5	13.5	0.0	基本方針2006(前年度同程度の水準)
国民健康保険関係事業費	-	0.5	0.8	1.0	1.0	3.5	
投資的経費	23.3	21.3	19.5	16.9	16.4	-3.0	
直轄・補助	8.4	7.9	7.0	6.8	6.6	-3.0	19年度概算要求基準
単独	14.9	13.5	12.5	10.1	9.8	-3.0	基本方針2006(国と同様)
その他	18.5	18.5	18.2	18.5	18.6	0.7	公債費の増
公債費	13.8	13.7	13.4	13.3	-		
維持補修費	1.0	1.0	1.0	1.0	-		
公営企業繰出金	3.2	3.1	2.9	2.7	-		
不交付団体水準超経費	0.5	0.7	1.0	1.5	-		
計	86.2	84.6	83.8	83.2	83.2	0.0	
歳入							
地方税等	32.9	33.5	35.2	38.6	39.6	2.6	
地方税	32.2	32.3	33.3	34.9	38.9	11.5	19年度は税源移譲を含む
地方譲与税	0.7	1.1	1.8	3.7	0.7	-80.7	18年度は所得譲与税を含む
地方特例交付金等	1.0	1.1	1.5	0.8	0.5	-42.7	減税補てん分は段階的に縮小・廃止
地方交付税	18.1	16.9	16.9	15.9	15.5	-2.5	
国庫支出金	12.3	12.1	11.2	10.2	10.2	-0.1	19年度概算要求基準
地方債	15.1	14.1	12.3	10.8	10.5	-2.5	
うち臨時財政対策債等	6.6	5.0	3.8	3.4	3.1	-8.0	
その他	6.9	6.9	6.8	6.8	6.8	0.0	
使用料及び手数料	1.6	1.6	1.6	1.6			
雑収入	5.3	5.3	5.2	5.1			
「一般財源」	58.5	56.5	57.4	58.7	58.7	0.0	
計	86.2	84.6	83.8	83.2	83.2	0.0	

注)平成17年度以降、一般行政経費と投資的経費の内訳が一部組み替えされている
 一般財源は地方税等+地方特例交付金等+地方交付税+臨時財政対策債等
 臨時財政対策債等は臨時財政対策債+減税補てん債
 一般行政経費(単独)と投資的経費(単独)の一体的かい離是正については、平成17年度決算の確定等を踏まえて検討・対応されることとしている



トリッキーなビジョン懇の提言

- 一見してバラバラであるが、実はつながっている
- 地方財政計画を廃止して地方交付税制度を抜本改革することがねらいではないか
- しかし、義務づけ・基準づけの見直しが、地方交付税の簡素化につながることはあっても、地方財政計画の廃止につながっていくのか
- このような文脈での分権改革には強い警戒感を持たなければならない
- 分権計画は狭き門である

分権改革工程表

時間軸 主な施策	短期 今夏の予算要求、税制改正要望等に反映し、今秋までに実現に着手	中期 3年程度で実現	長期 10年後までに実現
(1) 新分権一括法 (含む国庫補助負担金改革)	地方制度調査会等の場で今秋までに検討に着手	2年を目途に結論 3年以内に提出	
(2) 地方債の完全自由化	10年後の交付税措置廃止に向けて初年度にふさわしい措置 地方債発行条件の統一交渉の廃止	公営公庫に対する政府保証の廃止 公営公庫の承継法人の業務は経過措置 小規模自治体の資金調達は、共同地方債等で対応	協議制の廃止 新発地方債に対する交付税措置の廃止
(3) いわゆる“再生型破綻法制”の整備	今秋までに制度の概要を作成・公表	3年以内に制度整備	(移行期間)
(4) 税源配分の見直し	税源移譲の方法を検討	国と地方の税収比1:1 交付税・補助金から3年間で5兆円規模の税源移譲	国と地方の税収比 4:6に近い水準
(5) 交付税改革 ① 新型交付税 ② 不交付団体の拡大	19年度予算から導入 19年度予算において所要の歳出削減。税源移譲の方法を検討	3年間で5兆円程度規模を目指す 人口20万以上の自治体の半分	新分権一括法に伴い割合を拡大 人口10万以上の自治体の半分
(6) 地方行革の新指針	今夏、策定・公表		

『地方分権21世紀ビジョン懇談会』報告書(2006年5月26日)の提言の先にある地方財政の姿

関西学院大学 小西砂千夫

量的な改革は
穏当!

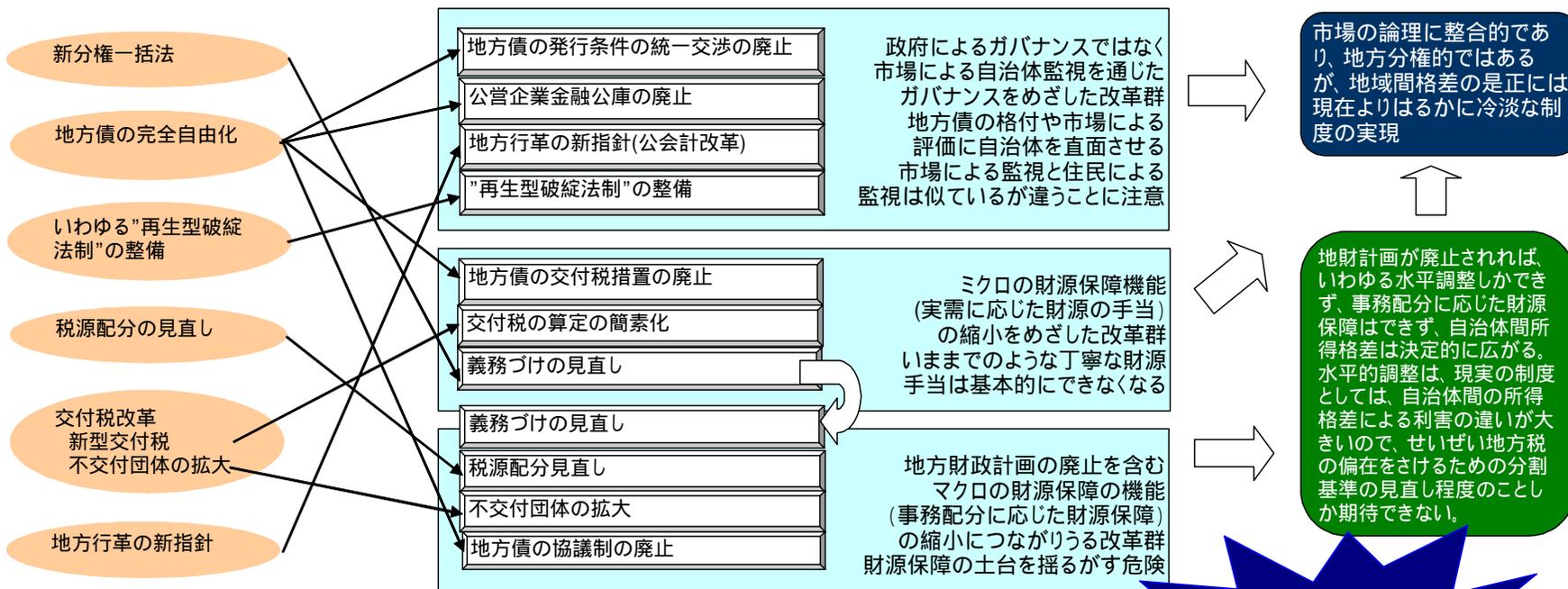
制度(構造)改
革は大胆!

5月10日経済財政諮問会議における竹中大臣提出資料で、歳入歳出一体改革については
 ・社会保障費の伸びの抑制 ・投資的経費の5年間で2兆円圧縮 ・人件費は国と歩調を合わせ最大で毎年2%を5年間継続
 ・交付税削減には歳出削減に加え、税源移譲の規模と税源の明確化が必要
 ・分権改革の結果として地方のプライマリーバランスが改善、その目標を明確化
 ・そのために、税源移譲、国庫補助負担金改革、交付税改革の同時決着が必要

景気拡大による歳入増と、構造改革の結果として、歳入・歳出構造が決まるので、交付税だけを削減すべきでない

地方財政制度の伝統的理解と整合的

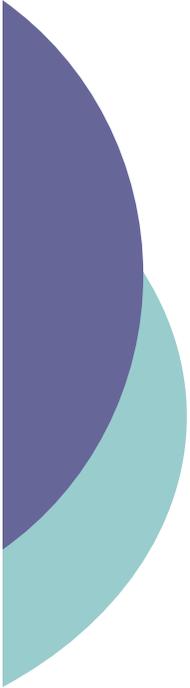
ビジョン懇の提言では、短期ではそれほど目立った形ではないが、中期、長期となるにつれ、地方財政制度の根幹部分を変更する姿勢を強め、地域間の所得格差拡大を恐れずに、市場による監視と分権的な財政システムを導入する意欲を強く示している!!



一連の改革が同時並行で進むなかで、「義務づけの見直し」や「税源配分の見直し」が中途半端に終わったときには、全体として最悪の改革になる懸念!

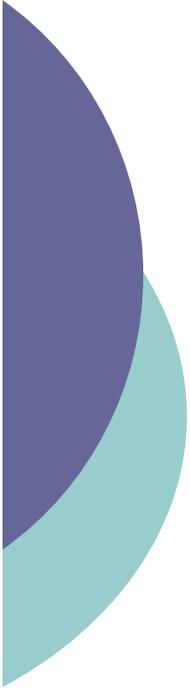
竹中懇談会の提言は、市場化や分権化というこれまでの流れには、一見して整合的であるが、地方団体間の所得格差による分断をもたらし、地方財政制度の根幹にある相互扶助の精神や内国における政治の安定の観点で考慮がされていないという問題

地方は相互扶助の精神と並立する分権改革を追求する姿勢を打ち出すべき!



新型交付税の決着

- 地方財政計画で決まった財源総額を、配分するルールが地方交付税の算定
- 算定の結果は、「実需に応じて総額を公平に配分する」という地方交付税の機能を変えない限り、算定を簡素化したところで大きく影響を受けないのは、制度の趣旨として自明
- 配分額は大きく変わらない見通しが、18年度算定を基に示されている



再生(破たん)法制のゆくえ

- 4つの課題

 - 債務調整(見送り)

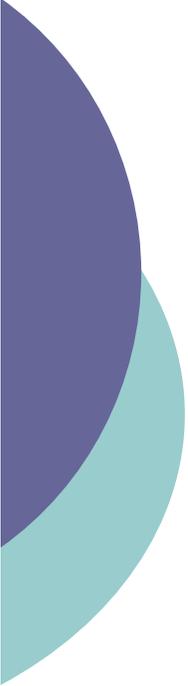
 - 早期是正措置と再建団体制度の見直し

 - 財政指標の設定

 - 決算統計に対する正確性の担保

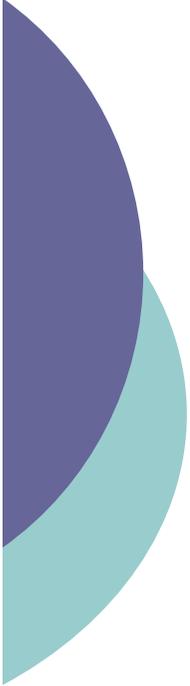
- 財政指標については大変困難

- 決算統計についての監査という課題



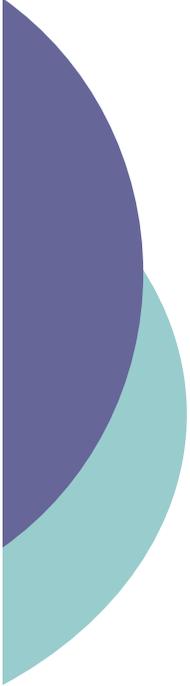
宮脇研究会報告書から

- 債務調整等 (1)現行の地方行財政制度の基本的な枠組みの下での再生 (2)地方行財政制度の抜本改革(国による事務等の義務づけの廃止、地方税の充実、投資的事業に対する財源措置の抜本的な見直し、地方債の自由化、国庫補助負担金・交付税の改革等)が進展したもとの再生とを整理。(新しい地方分権一括法等により、(1)から(2)に移行することを視野)
- 財政指標 地方公共団体の各会計をカバーする新たなフロー指標、公営企業や地方公社、第三セクター等も含めた普通会計の実質的な負債を捉えるストック指標を整備し、情報開示を徹底。・実質収支(赤字)比率、実質公債費比率、不良債務(公営企業)等も活用し、全団体に公表。・監査機能の強化の検討や、第三者による検証が可能になるような関係書類の備付け等、指標の正確性の確保や情報共有に向けた取組を行うべき
- 早期是正スキーム 深刻な事態を防止するため、財政悪化の早い段階で自主的な健全化への取組を義務付け。情報開示等による住民自治の取組を促すことが基本。・指標が基準より悪化した団体が、財政悪化の要因、改善方策、指標の見通し等を明示した財政健全化計画を策定。議会の議決を経て住民に公表。実施状況も毎年度公表。・計画や実施状況は国・都道府県に報告し全国的な状況を公表。実施状況が目標から大きく乖離する場合等においては、国や都道府県が必要な勧告。・外部監査の充実等監査機能の強化を検討。
- 再生スキーム 早期是正段階より財政が悪化した団体については、住民に対する行政サービスを維持していくためにも、国や都道府県が必要な関与を行い、確実に再生。・財政再生計画(具体的な経費削減策や税の徴収増等を含む)を議会の議決を経て策定し公表。計画に基づいた予算編成、実施状況の公表を制度化。・再生計画は国・都道府県に協議し、同意を得ないものについては、建設事業等にかかる地方債の制限を検討すべき。国や都道府県が一定の関与を行うことも必要。・当該団体が徹底した自助努力を行うことを前提にしつつ、必要な資金を安定的に確保する方策を検討すべき。



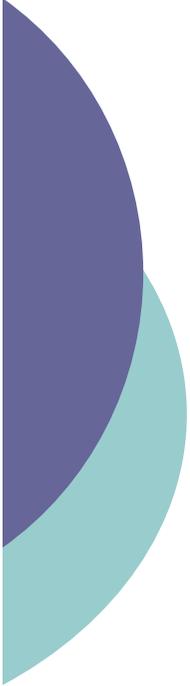
債務調整のあり方

- 地方財政の安全性は、(1)地方財政計画による財源保障、(2)地方交付税による財源保障、(3)現在の制度で早期是正措置にあたる実質公債費比率による起債制限、(4)財政再建団体制度の適用による国の関与 - によって守られている
- (1) ~ (4)は、順序自体にも意味があり、(1)がもっとも外堀で、順に内側にあり、(4)を改革して債務調整を導入するには、(1) ~ (3)の改革が先であり、(4)から見直すという論理は成り立たない
- (1) ~ (3)は地方税・地方交付税を主たる財源とする普通会計に限定され、受益者負担等を主な償還財源とする 公営事業(空港、地下鉄、都市交通、都市開発事業、港湾事業など)では、デフォルト・リスクを設ける選択肢はある



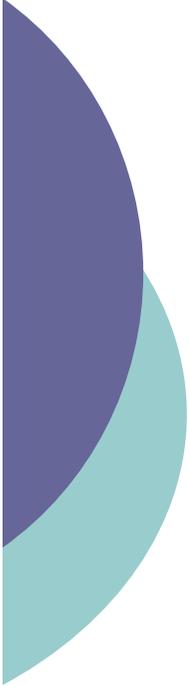
道州制は手順前後の感が強い

- 道州制は、分権改革の課題を解決していったあとでないと、どんな構想を立てても無駄に終わる懸念が強い
- それだけにいま、急ぎたくないという感じが強い
- 第28次地方制度調査会は道州制を推進したのではなく、これまでの分権改革と逆行する道州制を封じる意味が強い



合併新法と西尾私案

- いわゆる西尾私案(事務配分特例、小規模町村の権限縮小)は強制合併のための手段ではない
- 合併新法のをにらんで、第29次地方制度調査会では西尾私案が再び具体的に議論される可能性がある
- 「できる合併」はいまのうちにしておいた方がいい



県と市町が協働で行うべきこと

- 地方自治制度・財政制度について確かな文脈を築くこと
- 分権改革のあり方について見識を持って国に働きかけていくこと
- 運命共同体として、なれ合いではなく、是々非々で議論をする関係を築くこと
- 主役は基礎自治体であって、その基盤を作るのが県であるという役割を明確にし、両者の信頼関係の構築に務めること
- 県は厳しいことでも市町に言い、市町は県に必要以上に頼ることなく、狭域の自治の充実に努め、住民との信頼関係を構築すること