

地方財政自立改革（三位一体改革）提言 〔第3弾〕

～分権国家へのリセットを～

平成16年5月13日

新しい日本をつくる国民会議（21世紀臨調）

知事・市町村長連合会議

提言・実践首長会

はじめに

茹でガエル国家からの脱却 ～分権国家へのリセット～

バブル崩壊後、右肩上がりの時代は終焉を迎え、国と地方を合わせて、約700兆円の借金を抱えるなど、我が国は、依然として閉塞感に覆われている。この状況を打ち破るのは、中央集権による改革ではなく、明治維新が、「薩長」を中心とした地方からの改革により成し遂げられたように、日本のあるべき姿を見据えた地域独自の、そして地域からの改革である。

また、「地方」の集合体が国であると考えれば、地方が改革を実践し、その活力を取り戻すことにより、我が国の再生に大きな展望が開けるものと確信している。

問題の先送りを続けている我が国が、いわゆる「茹でガエル」状態にあり、このままでは緩慢な死を迎えてしまうのではないかという強い危機感を有している我々は、これまで地方起点の構造改革に取り組んできたところである。この経験から、スピードが鈍い国の改革を待つのではなく、地方がまずその迅速性を生かして、できることから取り組んで行くことが肝要であると考えます。

* 「茹でガエル」状態

カエルを熱いお湯に入れるとびっくりして跳ねて逃げるが、水を張った鍋に入れて徐々に水の温度を上げていくと、熱湯になるまでそれに気付かず、そのまま茹だってしまうという説から、転じて、ゆっくりと迫る危機に気づかないまま手遅れになってしまうことをいう。

この国の「かたち」を含め、社会経済の構造改革ができなければ、我々は、予想以上の早さで破局を迎えることになるのではないかと強く危惧をする。そうならないためには、戦後50数年にわたり我が国が築いてきた社会経済構造を前向きに生かしてリセットを行い、新しい国家に生まれ変わることが必要である。

リセットされた新しい国家とは、例えば、多事多難な国際情勢を踏まえ、国民の生命・財産を守るなど、国は国家としての基本的な外交・防衛・金融等の役割を重点的に果たし、一方、地方は責任をもって地域経営に当たるといった役割分担を明確にした「真の分権国家」である。

新しい日本をつくる国民会議（21世紀臨調）「知事・市町村長連合会議」と提言・実践首長会は、府県及び市町村が協働し「オール地方」の立場で、ここに「地方財政自立改革」を断行し、「分権国家へのリセット」を行うための提言〔第3弾〕を行うものである。

1 国、都道府県、市町村のあり方及び役割分担について

(1) 「近接及び補完性の原理」を基本に

我々は、ヨーロッパ地方自治憲章に謳われている「近接及び補完性の原理」を基本として改革を行うべきであると考えます。

すなわち、地方分権改革の目指すところは、地域生活にかかわる政策を住民が決定し、それに基づいて税金の使途が決定され、住民の監視のもとに行政が行われ、その結果、住民ニーズに即応した行政を行うことである。現実には、土木、民生（福祉）、教育、農林水産業の振興、衛生等の分野を中心に、地方行政に対し、国のコントロールが広く深く及んでいる。このコントロールを排除することが、地方分権推進の基本である。

さらに、国際社会における日本が置かれている状況から考え、中央政府がこれまでのように地域の細々としたことまで「くちばし」をはさむように関わっているのは、複雑に変動する国際社会に、国家としてもはや対応することすらできないのではないかと考える。今こそ、中央集権型から、「地方にできることは地方に委ねる」という分権型行政システムへの根本理念の転換が不可欠である。そのため、二つの「非対応」問題の解消、国と地方の役割分担の見直しが不可欠である。

一つは、現行制度上、地方行政に国のコントロールが広範に及んでいることによる「行政決定と執行」との非対応である。二つ目は、税源移譲が行われず、課税自主権が制限されていることから起こる「行政任務と課税権」との非対応である。

このような考え方から、国と地方の役割分担を見直し、それに基づいて、他者から基本的に関与を受けない「権限」（行政権と立法権の一部）と、それを財政的に担保する「財源」（税源、地方交付税も含む）、そして最低限必要な「人間（人材）」について、「三位一体」として配分し直すべきである。

「三位一体の改革」は、本来、分権国家としてのあるべき姿に基づく国と地方の役割分担に応じた、権限・財源・人材の配分が行われ、それを担保するものとしての財政的な改革の一環として捉えられるべきである。しかしながら、現在、行われている「三位一体の改革」については、国と地方の役割分担には手を付けずに、国の財政再建を優先したものにすぎないと言わざるを得ない。

このような考え方から、あるべき国と地方の役割分担に基づく、「**地方財政自立改革**」として、**財政的な改革（三位一体の改革）を行うべき**であると考ええる。

*参考 ヨーロッパ地方自治憲章 第4条第3項

「公的な責務は、一般に、市民に最も身近な地方自治体が優先的に履行する。
他の地方自治体への権限配分は、仕事の範囲と性質および能率と経済の要求を考慮して行われる。」

(2) 地域の自立ある発展（多極創造力拠点の創造）

分権国家としてのあるべき姿に基づく国と地方の役割分担に応じた、権限・財源・人材の配分が行われ、新しい政策や制度を創造し、試みる、「多極創造力拠点」が国内に複数形成されることによって、地域が特色ある彩色ガラスのような輝きを放ち、それらが集まって美しいステンドグラスができるような地方が個性と魅力を発揮する「地域の自立ある発展」が図られると考える。

(3) 国と地方の役割分担

以上の考え方に基づき、国、都道府県及び市町村の役割分担は、現時点では、次のように考える。

① 基礎自治体である市町村の役割

「近接及び補完性の原理」から考えて、基礎自治体である市町村の役割が重要である。

住民に最も近い市町村は、受益と負担の関係を明確化し、行政の透明性を確保し、自己決定・自己責任を貫徹できる自治体である。住民の日常生活や地域内の企業活動に関する業務は原則として基礎自治体の業務とするべきである。そのため、その業務を執行するのに見合うような財源と権限を配分するべきであると考ええる。

② 広域自治体である都道府県の役割

市町村の権限と財源、人材が充実するならば、住民に身近な行政は原則として市町村が担うこととなるが、国との調整機能や市町村の行政区域を超えた行政課題への対応、広域化した地域経済圏・生活圏に対応した道路などの社会資本整備の推進等の観点から、少なくとも現行の都道府県のような一定の規模での広域行政による補完・調整機能は必要であると考ええる。

特に、小規模な市町村に対する支援、補完機能は今後とも広域自治体

の役割として期待されるものとする。

また、“多極創造力拠点”を複数つくっていく観点からは、今後とも広域自治体である都道府県の役割が重要であるし、基礎自治体の業務としてよりも広域的に処理することが適切と考えられるものについては、限定的に広域自治体の業務とするべきである。

③ 中央政府である国の役割

中央政府である国は、多事多難な国際情勢を踏まえ、国民の生命・財産を守るなど、国家としての存立の基本となる外交・防衛・金融等の役割を重点的に果たすべきである。

これらの役割の分担を表にすると次のとおりである。

《国と地方の役割分担のイメージ》

(基礎自治体である市町村の役割)

義務教育や福祉、保健・医療サービスの提供、産業振興、消防、地域に密着した道路などの社会資本整備、その他住民対応サービス等
(「重要性の増す市町村」観)

(広域自治体である都道府県の役割)

広域的な社会資本整備、広域的な産業振興、高度な保健・医療サービス、高等学校教育、警察的業務、市町村の連絡調整機能・補完機能、国との調整機能等
(「適切な規模の都道府県」観)

(中央政府である国の役割)

「外交・防衛・司法」といった国家機能、金融・マクロ経済政策といった経済調整機能、社会保障や年金といったナショナル・ミニマムの制度管理、高度な研究・教育機能、県間の調整、県域をまたがるプロジェクト、国家的プロジェクトの実施等
(「小さな中央政府」観)

2 地方財政自立改革（三位一体改革）の理念及び進め方について

（1）改革の理念と我々のこれまでの提言について

昨年6月の経済財政諮問会議において、「骨太方針第3弾」を取りまとめるに当たり、小泉総理大臣は、

「三位一体の改革は、『官から民へ』、『国から地方へ』の考え方の下、『地方が自らの創意工夫と責任で政策を決める』、『地方が自由に使える財源を増やす』、『地方が自立できるようにする』ことを目指すもの。」との内閣総理大臣指示を出している。

それを受け、骨太方針第3弾は、「…事務事業および国庫補助負担事業のあり方の抜本的な見直しに取り組むとともに、地方分権の理念に沿って、国の関与を縮小し、税源移譲等により地方税の充実を図ることで、歳入・歳出両面での地方の自由度を高める。」と明言している。

我々も、三位一体改革の本質は、**地方税財源の充実により、地方自治体の裁量権の拡大を図り、受益と負担の関係を住民に明らかにするとともに、地方が自らの判断と自らの財源によって、自主的・自立的な行財政運営ができるようにする地域主権型社会を構築**することにあると考えている。

我々は、こうした改革の理念のもと、昨年11月18日、下記のとおり、国庫補助負担金の見直しとそれに伴う税源移譲についての具体的な提言（国庫補助負担金の見直しに関する提言[第2弾]（以下「提言第2弾」という。）を行い、政府関係者等にその実現について要請したところである。

○国庫補助負担金のうち			
・廃止して地方が実施	424件	9兆5926億円	
うち義務的な事業	151件	5兆8207億円	
その他事業	273件	3兆7719億円	
○地方への税源移譲額	8兆8382億円	（義務的事业10割、その他8割として試算）	
・所得税から個人住民税へ	個人住民税の10%比例税率化	移譲額約3兆円	
・消費税から地方消費税へ	地方消費税を2%引上げ	移譲額約5兆円	
・揮発油税の地方譲与税化等		移譲額約8千億円	
○国、県、市町村の役割分担を徹底的に見直す中で、その役割に応じた財源が確保されるべき。特に役割の増大が見込まれる市町村への税財源の優先確保の検討が必要。			
○税源移譲に伴う偏在問題については、財政力格差を調整するための制度設計や財源調整措置の検討が必要。			

(2) 改革初年度の結果の評価について

平成 16 年度政府予算編成は、改革の具体的な姿をはっきりさせる試金石であり、地方の側としても、大きな関心をもって注視していた。

しかしながら、3月29日に発表した「地方財政自立改革（三位一体改革）の評価」で述べたとおり、**我々の提言の趣旨は生かされず**、各省庁の都合で国庫補助負担金の削減だけ「つまみ食い」され、**地方の自由度や裁量を拡大する方向になっていないばかりか**、三位一体改革とは全く関係なく一方的に地方交付税を大幅に削減されるなど、**地域主権型社会の構築という本来の目的から大きくかけ離れた結果**となっている。

我々は、このように、改革の本来あるべき方向とは逆行した流れにこのまま飲まれてしまい、国も地方も本来果たすべき役割をまっとうできずに、日本全体としての国力が益々低下し、ついには“茹でガエル”のように取り返しつかないことになるのではないかと、強い危惧の念を抱いている。

今回の改革は、結局のところ、国庫補助負担金の見直し、税源移譲（暫定措置）、そして地方交付税の大幅削減がそれぞれ関連づけられることもなく、3つがばらばらに、そして一方的に行われた。改革の進め方そのものに非常に問題があったといわざるを得ない。

(3) 今後の改革の進め方について

我々は、第1ラウンドともいえるべき初年度の国のこうした進め方に、ある意味では、なす術もなく一敗地にまみれた。第2ラウンドであり「天王山」でもある平成17年度政府予算編成に向け、今回の反省も踏まえ、改革の進め方についても我々地方の側の意見を反映させるよう、さらに強く働きかけていく必要がある。

また、これまで一般に使われてきた「三位一体(の)改革」という用語は、改革の手段を示しているものであり、改革の本来の目的がわかりにくい。このため、改革の目的である「**地方財政の自立に向けた改革**」という意味を明確にするため、これからは「三位一体(の)改革」に代えて、「**地方財政自立改革**」という言葉を使うこととした。

地方財政自立改革の本来あるべき進め方は、以下のとおりである。

①「税源移譲」こそが改革の出発点（登り口）

地方財政自立改革は、国と地方の事務配分に見合った税源配分とし、地

方の歳出はできる限り自主財源である地方税によって賄われるべきであることを基本にすべきであり、その意味で、あくまで「税源移譲」を基軸に改革を進めていくべきものであり、「税源移譲」の実現こそが改革のスタートである。

② 当事者である地方の声を聞くこと

今回の地方交付税の唐突かつ一方的な大幅削減は、各地方自治体が予算編成の大詰めを迎える年末になって判明し、予算編成に甚大な影響を及ぼし、国への不信感だけが募る結果となった。地方が、厳しい財政環境の中で、人件費の抑制・削減や事務事業の抜本的な見直しなど“血の滲むような”行財政改革の努力を積み重ねているのに、その努力を一気に吹き飛ばしてしまう暴挙ともいうべきものであった。

また、国庫補助負担金の見直しにしても、地方の側の意見を聞かずに進められたことは前述のとおりである。

こうした国側の都合だけで、地方の行財政運営の根幹に関わる問題を、協議もなく一方的に進めるやり方は、明らかに間違っている。

地方財政自立改革の推進に当たっては、事前に地方との協議の手続きを経ることとし、地方自治体の意見を十分反映させるべきである。

3 税源移譲について

(1) 税源移譲に当たっての基本的考え方

我が国全体の財政は、最終支出ベースで国と地方の比率が概ね4：6となっているのに対し、国民が負担する租税収入の配分においては国と地方の比率は概ね6：4となっており、最終支出と税源配分の間には大きな乖離が生じている。

地方財政自立改革の目的の一つは、地域における受益と負担の関係を明らかにすることであり、国から地方への税源移譲等を進め、この乖離をできる限り縮小していく必要があると考える。

我々は、当面、昨年秋の「提言第2弾」で示した**約8.8兆円規模の税源移譲**の実現を求め、この乖離を縮小させるべきであると考えている。ただし、この金額規模の移譲が行われても、地方の租税収入比率は国・地方を合わせた全体の6割には届かず、国と地方の役割分担の見直しを踏まえつつ、さらなる税源移譲を進める必要があると考える。

また、税源移譲に当たっては、**地域的偏在が少なく税収の安定性を備え、課税標準、納税義務者が共通する基幹税を選定することが必要**であり、具体的には、**所得税・消費税から個人住民税・地方消費税への移譲を基本**とすべきと考える。

(2) 税源移譲の実施工程

上記の基本的考え方を踏まえ、今後の税源移譲の実施工程を以下のとおり示すこととする。

① 第1段階（～平成18年度）

税源移譲の第1段階として、**所得税から個人住民税へ税源移譲し、個人住民税10%比例税率化による 移譲額約3兆円**

を「改革と展望」の期間である平成18年度までに実現すべきである。

所得税から個人住民税への税源移譲については、平成16年度の改革において平成18年度までに実施する道筋が示されているが、その規模はいまだ明らかにされていない。まとまった規模の本格的な税源移譲の実現を強く求めるものである。

現在、個人住民税の税率は、5%、10%、13%の3段階の累進構造となっている。ここに、国税である所得税（10～37%）が乗って、個人の

所得に対しては合計5～50%の税が課税されている。これを、個人住民税は一律10%とし、合計税率との差額を所得税とする。こうすることにより、各国民(納税者)の租税負担率は国税である所得税と地方税である住民税との“交換”があるだけで、合計負担率は変化がない。

また、低所得部分への個人住民税の課税が手厚くなるため、所得水準が低く税源の少ない地域への移譲額が相対的に大きくなり、税源偏在の拡大を緩和できるものと考えられる。

② 第2段階(～平成20年度)

第2段階としては、**消費税から地方消費税へ税源移譲し、
地方消費税2%引上げによる 移譲額約5兆円**

を平成20年度までに実現すべきである。

これは、現行の消費税の国：地方の取り分である4%：1%を、地方消費税分へ2%移譲するものであるが、国の年金改革における財源確保の問題等も踏まえ、消費税の税率引上げも視野に入れた将来的な制度設計を検討する中で、ぜひ実現すべきと考えている。

なお、同じく「提言第2弾」で提言した

揮発油税の地方譲与税化等による 約8,000億円の移譲

についても、平成17年度から20年度までに段階的に実施されることを求めるものである。

さらに、平成21年度以降も、国と地方の役割分担の見直しを図り、歳入と歳出の均衡を踏まえつつ、一層の税源移譲を進めていくべきである。

(3) 都道府県と市町村の税財源配分

今後、税財源配分についての具体的な検討を行う場合も、国、県、市町村の役割分担を徹底的に見直す中で、その役割に応じた財源が確保されるべきである。

都道府県と市町村との配分については、役割の増大が見込まれる基礎自治体の市町村を考慮して移譲すべきであり、市町村が最終的に行うべき事務に係る、間接補助金を含めた国庫補助負担金の削減額を考慮すべきである。

(4) 税源の地域的偏在

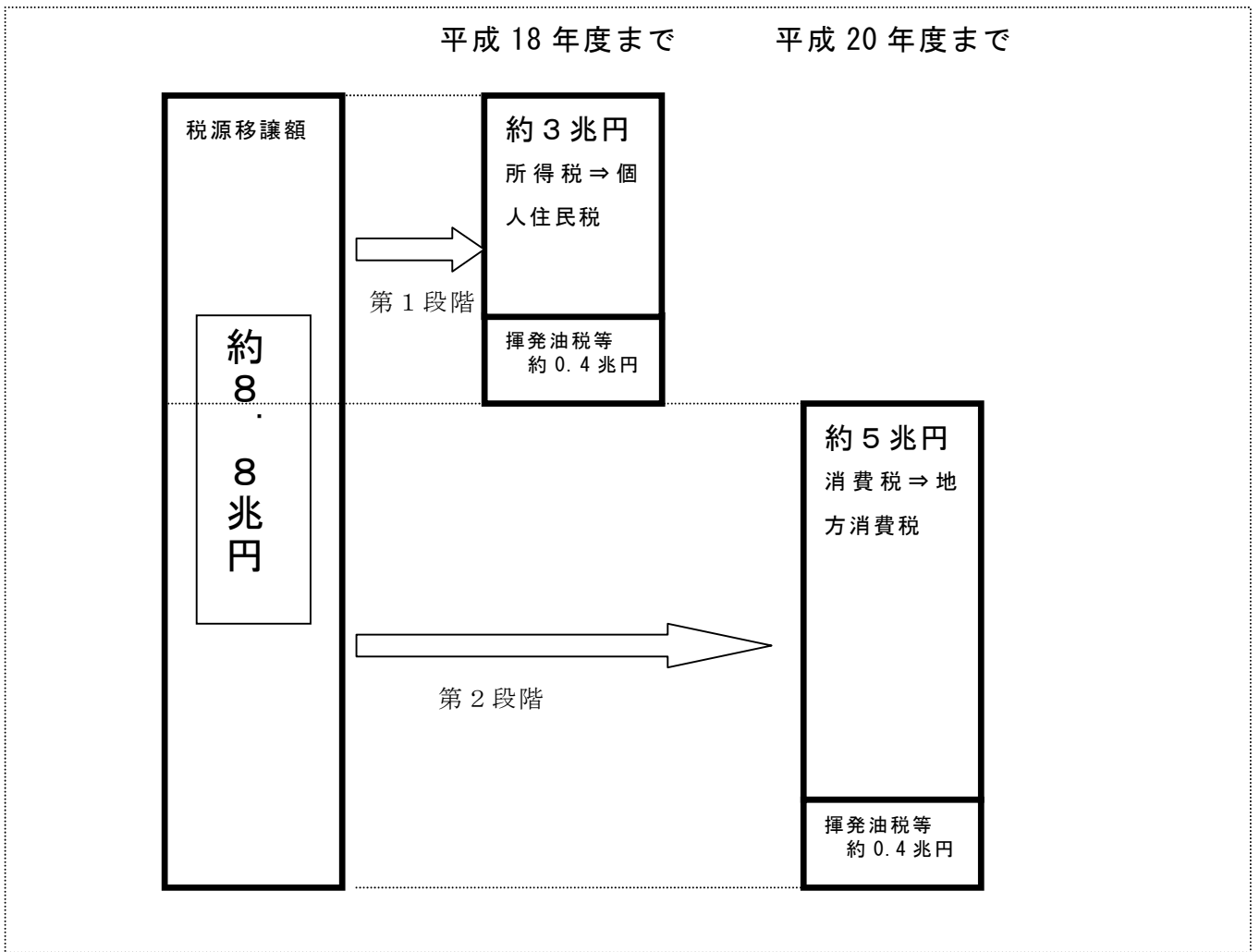
税収の地域的偏在が少ない基幹税による税源移譲後も、個人住民税の比例税率化により偏在が若干小さくなるものの、増収がある程度地域的に偏

ることは依然として避けられないことから、団体間の財政力格差が課題となる。

このため、さらに**税制度の中で、できるだけ税源帰属の適正化に取り組む必要**があり、例えば、地方消費税の配分基準や法人事業税の分割基準の見直しなどについても検討を行うものとする。また、道府県税の場合、偏在性が強く、景気の変動にも左右されやすい法人所得課税の割合が高いことから、現在の税体系の抜本的な見直しについても検討を行う必要がある。

そのうえで、どうしても解消できない財源偏在や財政力格差については、地方交付税等の財源調整制度で調整する必要がある。

【参考】税源移譲のイメージ図



所得税⇒個人住民税 約 3 兆円
 (個人住民税の 10% 比例税率化)
 揮発油税の一部地方譲与税化等
 約 4 千億円

消費税⇒地方消費税 約 5 兆円
 (地方消費税 2% 引上げ)
 揮発油税の一部地方譲与税化等
 約 4 千億円

4 国庫補助負担金の見直しについて

(1) 国庫補助負担金の見直しに当たっての基本的考え方

地方財政自立改革における国庫補助負担金の見直しは、地域主権型社会の構築を目指し、国と地方の適切な役割分担のもと、地方が担うべき事務については、地域の実情に応じて地方が自己決定・自己責任により受益と負担に応じた自主的・自立的な運営が図れるように権限と税財源を移譲し、併せて**国の関与を廃止・縮小する**という観点から検討されなければならないと考える。

しかしながら、平成16年度政府予算編成における見直しにおいては、国の関与や規制を温存したままで地方の自由度の拡大につながらなければいか、国庫補助負担金の削減額約1兆300億円に対し、所得譲与税が約2,200億円、義務教育費国庫負担金(退職手当・児童手当)に係る税源移譲予定特例交付金が約2,300億円で、地方への移譲合計額が約4,500億円あまりであり、まちづくり交付金対応分を差し引いても、削減額の約半分しか移譲されないなど、地方の自主・自立を促すものとはいえない内容であった。

平成16年度の国庫補助負担金の削減額	約1兆300億円	a
（うち、まちづくり交付金対応	1,330億円）	b
所得譲与税（義務教育費国庫負担金共済費長期給付負担金等 15年度対応分を除く）	2,198億円	c
税源移譲予定特例交付金		
義務教育費国庫負担金(退職手当・児童手当)	2,309億円	d
○削減額と地方への移譲等額との比較試算		
$(a - b) : (c + d) = \text{約} 8,970 \text{ 億円} : 4507 \text{ 億円} \approx 2 : 1$		

移譲額が削減額を大幅に下回ったのは、奨励的補助金や公共事業関係補助負担金等の削減分が税源等移譲の対象とならなかったからとされているが、なぜ、この分が移譲対象とならなかったのか地方の側への説明もなしに、なし崩し的に一方的に進められたものであり、大変遺憾なことである。

言うまでもなく、地方財政自立改革は国の財政再建を目的とするものではなく、国庫補助負担金の削減のみが先行し代替財源が措置されなければ、

地方分権の推進に何ら寄与しないばかりか、地方の行財政運営を破綻させる結果となる。

については、まずは税源移譲による国から地方への税源移譲額を確定し、その上でその額に見合う形でどう国庫補助負担金を見直すのかという手順で進められるべきである。

(税源移譲なくして国庫補助負担金の見直しなし)

(2) 国庫補助負担金見直しの基本方針

国庫補助負担金の見直しに当たっては、その判断基準を中央省庁に委ねたままでは平成 16 年度政府予算編成と同じ轍を踏むことになるだけである。

そこで、改革の本来の趣旨に照らし合わせて、以下の基本方針を提言するものであり、**国庫補助負担金の見直し基準とすべき**と考える。

① 量的縮減や対象縮小ではなく完全廃止で

地方の自主性・自立性を高める観点からは、単なる補助率の引下げや採択基準の引上げ、補助対象箇所の削減等による補助負担金総額の減額では、その配分に当たっての国の権限が温存され、**何ら地方の裁量や自由度が拡大するものではないばかりか、かえって担当省庁の関与を強めることにもなりかねず、国のスリム化にもつながらない。**

また、地方を通じての間接補助を国の直接補助に切り替えることで地方向け補助金を削減するやり方については、**地域に密着した施策について国の権限を温存しようとする、まさに地方分権に逆行したものであり言語道断である。**

② 交付金化でなく税源移譲を

また、補助負担金を交付金化、統合補助金化することについても、**国に配分権限がある以上は国の関与が残るものであり、また、受益と負担の関係の明確化にもつながらないので、改革の本来の趣旨からすれば、完全廃止して税源移譲すべきである。**

③ 義務的なものより奨励的なものから

地方の義務的な経費に係る国庫補助負担金の廃止は、その義務づけがなくならない限り地方の創意工夫やコスト削減につながらないため、**奨励的補助金や公共事業関係から見直しを行うべきであり、特に奨励的補助金は完全廃止を原則と考える。**

奨励的補助金を廃止することは、仮に 8 割の移譲を前提にすれば 2 割分の財源が減少することになり、地方にとっては大きな痛みではあるが、

我々は国の厳しい財政状況も承知しており、地方としてもその健全化に協力すべきと考えている。しかも、2割分の削減と引き替えに、むしろ自己決定・自己責任のもと住民ニーズに応じた行政運営が可能になると考えられる。

この点について、義務的なものを廃止し移譲しても、地方の創意工夫がほとんど発揮できないばかりか、10割補てんされるべきものであるため、国の財政健全化にも寄与しないものと考えられる。

④ 負担金からでなく補助金から見直しを

国庫補助負担金には、地方財政法第10条、10条の2、10条の3及び34条による国庫負担金と、同第16条による国庫補助金があるが、国庫負担金は地方に事務を義務付けることに伴い国に負担義務があるものであり、一方で国庫補助金は奨励的に交付し、地方に対する政策誘導を行うものである。

廃止の順番としては、負担金より補助金からであり、またその中でも義務的な経費に係るものよりも、より奨励的な性格の高いものが優先されるべきである。

⑤ 公共事業関係の削減こそ税源移譲を

公共事業関係については、地方の創意工夫によるコスト縮減等の効果を発揮することが最も期待できる分野であり、税源移譲を行うことを前提とした上で、優先的に見直しを実施すべきと考える。

公共事業関係は、建設国債が充当されていることを理由に税源移譲の対象としないとのことのようにあるが、建設国債といえども償還時には国税を充てているものであり、その意味では移譲すべき税源は存在するわけで、当然税源移譲の対象とすべきである。

⑥ より少額、低率のものから

交付額の規模が小さいにもかかわらず、事務手続きに時間や労力を要する少額あるいは補助率の低い補助負担金は、事業の費用対効果の観点、あるいは国・地方を通じる行政事務の効率化の観点から、優先的に廃止すべきであると考えられる。

なお、国庫補助負担金を廃止することにより、国も地方も、これまで当該事務に関わっていた人員を削減することができ、あるいは、他の行政サービス業務にその人員を振り向けることができるため、行財政改革につながり、国民にとっても大きなメリットがあると考えられる。

(3) 国庫補助負担金見直しの実施工程

上記の基本的考え方及び基本方針を踏まえ、今後の国庫補助負担金見直しの実施工程の現段階の例として以下のとおり示すが、改革の基軸である税源移譲が工程どおり進められることが大前提である。

① 第1段階（～平成18年度）

税源移譲が確実に行われることを前提に、「改革と展望」の期間である平成18年度までに廃止すべき国庫補助負担金について、先の「提言第2弾」において「廃止し地方が実施すべきもの(その他事業)」として整理した奨励的な国庫補助負担金を中心に、次のとおり行うべきと考える。

○ 金額：約3兆円（件数：264件）
内訳）・国から県、又は県を経由して市町村に交付されるもの
3兆6621億円（254件）
・国から直接、市町村に交付されるもの
660億円（10件）
※額は平成15年度予算額で試算

廃止に伴う税源移譲額は、本来、事業ごとに必要額を精査すべきものであるが、仮に骨太方針第3弾の基準を当てはめた場合、約3兆円の8割が税源移譲されることとなり、残りの2割分の約6,000億円が国にとっては節約できるとともに、国庫補助負担金の執行に関係する部署の人員削減及び組織のスリム化が図られることとなる。

② 第2段階（～平成20年度）

骨太の方針第3弾では、国庫補助負担金の見直しについて平成18年度までに概ね4兆円程度を目途に廃止、縮減等の改革を行うこととしているところであるが、我々は「提言第2弾」で約9.6兆円規模の具体的な廃止リストを示しており、4兆円の枠にとらわれずに、以下のとおり引き続き改革を継続していくべきと考える。

（平成15年度	約0.2兆円見直し（義務教育費国庫負担金の共済長期負担金分等）	）
平成16年度	約1兆円見直し	累計約1.2兆円見直し（実施済み）
～平成18年度	約3兆円廃止	累計約4.2兆円廃止（第1段階）
～平成20年度	約5.4兆円廃止	累計約9.6兆円廃止（第2段階）

なお、平成21年度以降も、引き続き、残りの約10兆円の見直しを継続していくべきと考える。

(4) 特記事項

昨年度の改革における各省庁の動きを見る限り、次に示す3項目については、特に注視する必要があると考えている。

① 義務教育費国庫負担金について

義務教育費国庫負担金については、平成18年度までに全体のあり方について検討することとされているが、そもそも義務教育に係る国と地方の役割分担はどうあるべきかから議論すべきである。また、同負担金は地方財政法第10条及び第34条に基づく義務的な負担金である。

他に優先して廃止すべきと考えられるものが多い中で、「骨太の方針第3弾」でいう当面の4兆円的目標枠で議論するとなると、残り3兆円の大半を同負担金が占めてしまい、その他の国庫補助負担金の見直しが進まないおそれがある。すなわち、これをもって小泉総理大臣から指示のあった4兆円の見直しは達成したものとされかねない。

したがって、義務教育費国庫負担金は基本的には廃止して税源移譲すべきではあるが、当該目標枠とは切り離して、さらに議論していく必要があると考えている。

② 生活保護費負担金について

生活保護費負担金については、平成17年度政府予算において見直しを実施することが検討されているようであるが、生活保護事務は国からの法定受託事務として地方が実施しているものであり、今回のような総額の削減のための補助負担率の引下げといった目先の議論ではなく、本来国と地方の役割分担はどうあるべきか、その上で全国的水準の維持や制度の統一性を保ちながら地方の自己決定権をできるだけ確保するにはどうすればいいのか、といった制度のあり方自体の検討からまず行うべきであり、今回の地方財政自立改革とは切り離して考えていくべきものである。

なお、昨年我々が行った前述の提言において、生活保護費負担金と同様に制度のあり方自体の検討を行う必要がある国庫補助負担金は28件9兆4342億円あり、また、他に、補助を廃止して本来国が実施すべきと思われるものもあり、今後、国と地方の役割分担のあり方とともに、これらの見直しも図られるよう、あわせて検討を進めていきたい。

③ 国直轄事業負担金について

全国的視野の下に国家的政策として実施されているにもかかわらず、地方自治体に対して国から負担が義務づけられ、財政負担について地方

側の判断の余地が確保されていない国直轄事業負担金について、見直しを行うべきである。

特に、**維持管理に係る直轄事業負担金**は、本来、設置管理者が負担すべきものであり、**直ちに廃止**すべきである。

また、直轄事業負担金の明細が示されず、自治体協議のルールも明確ではないことから、負担金の内容等について地方自治体と事前に十分協議を行う制度を導入すべきである。

5 地方交付税制度の改革について

(1) 地方交付税制度の改革に当たっての基本的考え方

巨額の地方交付税特別会計借入れや赤字地方債の発行という地方交付税制度の実質的破綻とも思われる状況にあっては、地方財政計画における歳出を中期的な目標の下に計画的に抑制することを通じて財源不足を縮小し、**地方交付税の総額の抑制に努める必要が生じるが、国民に対し一定水準の行政サービスを維持しうる標準的な財政需要を賄うために真に必要な所要額は当然に確保すべきである。**

そのためには、個々の地方自治体においては、さらに徹底した行財政改革を推進し、行政運営の簡素・効率化、経費の節減合理化を図るとともに、国においても法令等による義務づけや関与を緩和することによって地方の自主性を高め、地方の知恵と工夫を活かして、地方歳出の抑制が可能な状況を創り上げる必要がある。

(2) 地方交付税制度の改革の基本方向

国においては、現行の地方交付税制度が地方の甘えを生んでいるという意見が一部にある。しかしながら、高齢化や国の景気対策に関連する歳出増の圧力のもとで、地方財政計画における地方財政規模は、過去10年間で僅か2.6%の伸びにとどまり、平成14年度以降は縮小傾向にある。この過程で地方は、住民税の減税等により大幅に自主財源を減らし、多額の国庫支出金が一般財源化（交付税算入）される中で否応なく地方交付税依存度を高めてきた。

しかしその地方交付税も臨時財政対策債などに振り替えられ、なおかつその償還財源として保障されるべき地方交付税そのものが大幅に減額されるという二重苦、三重苦に多くの自治体が喘いでいる。

その一方で、現行の地方交付税は、これまで地域振興や景気対策などの補助事業や一般単独事業の裏財源としての機能に合併誘導財源としての役割も加わって一層その機能が肥大化し、制度としての規律、健全性を喪失しつつある。制度そのものを再設計し、地方が信頼を置くに足る持続可能なものとしていかなければならない。

この観点から、何よりもまず地方への税源移譲と、税源配分の見直しを通じて、地方交付税への依存度を低下させることを基本に置き、その上で、現行の地方交付税制度については、特に次の点の改革に取り組む必要がある。

また、中長期的には、「配る」から「分ける」の視点に立って、財源調整の過程に地方の主体性を発揮できる仕組みづくりも検討していく必要があると考えられる。

① 財源調整機能を柱とする透明でシンプルな制度へ

国・地方を通じた財政危機の中で、もとより地方交付税制度の見直しは必要と考えるが、国が法令等により地方に対し多くの事務事業を義務づけている現状においては、税源の偏在を是正する財源調整機能とともに財源保障機能(※)が適切に発揮される必要がある。

しかし、両機能が必要としても、地方の自立性を促す観点からは、東京都以外の46道府県及び95%以上の市町村が地方交付税の交付団体になっているという現状は、制度が本来意図するところではないし、国民からも理解が得られない。

また、現行の制度は、地方交付税を積算するための基礎数値の決め方やその手続きが不透明で、国民にとって見えにくいものとなっている。

したがって、国から地方への税源移譲を進めることにより、不交付団体が増加し交付団体が減少していくことに伴い、国の義務づけによるナショナル・ミニマムを達成する財源保障機能の適切な発揮を前提に、より財源調整機能に軸足を置き、透明でシンプルな制度としていくべきと考える。

※「財源保障機能」については、一般に財源の乏しい地方自治体の財政を補てんするための機能というふうに誤解されている向きがあるが、本来の意味は、法令等により国が地方自治体に義務づけている事務（いわゆるナショナル・ミニマムの確保に関わる部分）を遂行するための財源を保障するという意味でここでは用いている。

② 地域実態に即した制度へ

現行の制度は、算出の基礎となる単位費用や補正係数の決め方に地方の声が反映されておらず、地域の実態に適合したものとなっているとは言い難い。

このため、単位費用や補正係数の決定過程においては、現場を預かる地方の声を反映させ、**地域の実態に即した制度**とする必要がある。

③ 基礎自治体に対する財源保障機能は特に大切

現下の状況では、税源の偏在等によって地方自治体間に財政力格差が生じており、自主・自立による行財政運営という、**あるべき地方分権の姿とは、相当の乖離**が生じている。特に、課税客体が乏しい農村部等の市町村においては、徴税努力とは関係なく、確保できる税収そのものが限られている。

しかしながら、こうした市町村は、我が国の森林の多くを有し、食料供給など農林水産業を担っており、国土保全上あるいは食糧安全保障上の大きな役割を果たしており、こうしたことにも一定の配慮が必要と考えられる。

市町村がより一層の行財政運営の効率化・合理化を進め、基礎自治体としての**あるべき姿**を地域住民との対話の中で模索する努力を続けることを前提とした上で、**住民生活に直接かつ多大に影響する分野における適正水準での財源保障は必要**である。

④ 行財政改革等へのインセンティブとなる制度へ

今回の地方交付税の大幅削減は、多くの地方自治体の不断の行財政改革努力の成果を帳消しにしても余りあるものであった。

人件費の削減や外部委託等による行政コストの削減、さらには地方税の課税強化などの行財政改革や、地域独自の工夫により先進的な行財政運営に真摯に取り組んでいる地方自治体に対しては、**行革努力や成果が生かされるような地方交付税制度の仕組み**について検討すべきである。

⑤ 地方交付税の対象税目の再検討を

地方交付税の原資となっている国税からの税源移譲に伴って交付税総額が減少することについては、移譲されるべき税源を含めた地方税及び地方交付税により所要の地方一般財源の総額を確保する必要があるが、交付税率の引き上げや、国と地方の税源配分の見直しとセットでこの問題を考える必要がある。

国と地方の税源配分については、税源の偏在の大きい地方税の税目を国税に振り替え、税源の偏在の小さい国税を地方税とし、それに伴い地方交付税の対象税目についても組み替える等、**国と地方の税体系についても抜本的な見直し**を検討する必要がある。

⑥ 「地方の固有財源」であることの明確化、地方の意志の反映を

地方交付税法では地方交付税を地方公共団体固有の財源と位置付けていながら、国税収納金整理資金から、一般会計を経由して地方交付税及び譲与税配付金特別会計に支出されるという現行の仕組みは、あたかも地方交付税は「国の都合で予算を通じていくらでも圧縮できる。交付税は国が地方に分け与えるもの」であるという誤解を国自身に与えるし、現に持っているものと思われる。

国税収納金整理資金から特別会計に直接収入するよう改めることで「地方の固有財源」という事実を明確にする必要がある。

また、地方の固有財源という意味からも、その配分プロセスを国側だけで管理すべきではなく、交付税の配分に関して、地方自治体の意志を反映される仕組みを強化すべきと考える。

⑦ 事業費補正の見直しを

これまで、地域総合整備事業債や景気対策のため公共事業に充てる地方債などについては、事業費補正によりその元利償還金について地方交付税措置がされ、事業の推進を支えてきた。それにより、社会インフラ等の整備が進んだことは確かであるが、特定の事業を誘導する補助金的性格を持つようになってきた。

このため、事業費補正の見直しや縮減を進め、地方交付税の補助金化を是正すべきと考える。

⑧ 地方への事前協議及び国の説明責任

今回のような地方交付税及び臨時財政対策債の唐突かつ一方的な削減について、地方側に事前の情報提供も協議もなかったことは前述のとおりであり、国の説明責任を果たしているとは言えない。

特に、今回の地方交付税の削減により、国が地方に義務づけている住民サービスの提供にも多大な影響があり、国は地方に国民への説明責任を転嫁することなく、それによる国民生活への影響等を明確にし、国民への説明責任を十分果たすべきであると考えます。

⑨ ナショナル・ミニマムの水準・内容の見直しも

地方交付税の算定基礎である基準財政需要額は、いわゆるナショナル・ミニマムの達成・維持等を目的に積算されるが、このナショナル・ミニマムの内容自体も、状況の変化に対応して常にリニューアルされる必要がある。

この場合、現場の実情に精通している地方の側の意見を尊重しながら

ら、適正なサービス水準（ナショナル・ミニマムの水準、内容）はどうかを再検討し、そのうえで、その水準までは地方交付税できちんと財源保障される必要がある。

⑩ その他の現行制度における改革

その他、以下の事項についても、今後検討していく必要がある。

- ・ 留保財源率のあり方の検討
- ・ 特別交付税の積算内訳の公表、決定過程の透明性の向上 等

（３）地方交付税制度の改革の実施工程及び中長期的展望

上記の基本的考え方及び基本方向等を踏まえ、現行の地方交付税制度を前提とした短期的視点からの改革の実施工程（平成 17～20 年度）、及び中長期的展望は以下のとおりである。

なお、この実施工程は現段階の例として示すものであり、改革の基軸である税源移譲が工程どおり進められることが大前提である。

① 第 1 段階（～平成 18 年度）

- ・ 国の法令等により求められる行政サービスの水準と財源保障とのバランスを踏まえながら、地方財政計画及び地方債計画の早期情報提供及び今後 3～5 年程度を見渡せるような中期的指針も併せて示す。
- ・ 税源移譲による不交付団体の増加を図る。
- ・ 「行財政改革へのインセンティブ」の制度化を図る。
- ・ 国税収納金整理資金から特別会計への直接収入に向けた検討を始める。
- ・ 事業費補正の見直しを行う。
- ・ 国と地方の税源配分の見直しとセットで地方交付税の対象税目を検討する。

② 第 2 段階（～平成 20 年度）

- ・ 一層の税源移譲により、不交付団体のさらなる増加を図る。
- ・ 国税収納金整理資金から特別会計に直接収入し、地方の固有財源として明確化する。
- ・ 現行制度のもとで、地方の側も算定検討メンバーに参加させる。
- ・ 地方交付税の対象税目の見直しを具体化する。

なお、我々は、少なくとも、住民サービスの低下を招かない工夫を凝らしたうえで、地方歳出の削減が必要であることは十分に認識している。しかしながら、国が三位一体改革の名の下に行った地方交付税総額の唐

突な大幅削減は暴挙であり、正に、国に先駆けて多くの自治体が住民サービスを低下させることなく、財政健全化に取り組んできた事実を無視したものと言わざるを得ないということを述べておきたい。

③ 中長期的展望

国庫補助負担金が原則廃止され、所要の税源移譲が行われても、税源の偏在により地方の財政力格差はさらに拡大されるため、財源保障及び財源調整機能が適切に発揮される必要性はさらに高まるが、**中期的にも現行の制度の見直し**による対応が現実的であると考ええる。

なお、将来的には、税財源の偏在に対応するための財政調整制度の仕組みについて、**「配る」から「分ける」の視点に立って**、地方の側も“痛み”を共有しながら、地方自らの手で財源配分を調整するシステムを構築していくよう、**長期的に総合的な観点から検討**を行う必要があると考える。

また、今後の財政調整制度の企画立案に当たっては、地方自治体が財政的にも自立して自主的な地域づくりが可能となるよう、当事者である地方の側の意見が十分に反映されたものとすべきであり、その決定過程における地方の側の参画についても検討する必要がある。

6 分権国家へ

今後、分権国家へ転換を図る上で、次のような課題が考えられる。これについては、国と地方との役割分担を踏まえ、方向性を明らかにすべく、引き続き検討を進めていく。

(1) 道州制について

道州制等を含めた広域自治体のあり方は、国と地方の役割分担の見直し、それに応じた税財源の移譲等の状況や、市町村合併の進展状況を見極めつつ、検討を行うべき中長期的な課題である。広域自治体のあり方の検討については、規模の拡大による経済性の向上等、効率性の観点からだけではなく、地理的特性、人口規模、産業等を総合的に勘案することが必要である。

道州制への過渡的な形態としては、府県合併や再編も考えられる。この道州の性格は、基礎自治体たる市町村の行政能力の強化を前提として、市町村を束ねる広域的な行政機能・調整機能をもつ自治体として位置づけられるものとする。

我々は、道州制の導入により、我が国の発展政策のあり方として、新しい政策や制度を創造し、試みる“多極創造力拠点”が複数つくられ、各道州が、地域の特性を活かした産業政策や地域振興政策に取り組み、独自性を発揮することで、地方が国をリードする、ダイナミックな国家として生まれ変わる可能性もあると期待するものである。

また、もし道州制に移行することを前提とすれば、市町村側からみれば、国からの大幅な権限移譲を受けた道州は今までの「国」と同じ存在に見えてしまうものとも考えられるので、国と地方、あるいは、地方の内部で新たな関係の構築が必要となる。

(2) 市町村合併について

国と地方の役割分担の見直しの中で、基礎自治体の能力向上が「鍵」となると考える。そこで、住民の自主的な取り組みを基本としつつ、市町村合併を進めることは、行政能力の向上方策のひとつであるとする。

ただし、地理的状況、歴史的・文化的経緯、経済社会的な視点から、合併しない(できない)まま、小規模自治体で存続するところをどのように位置づけていくのか、ということも大きな問題である。

小規模自治体については、例えば、①直接民主制の導入（議会の廃止も含

めた)、助役、収入役の廃止等の自治体のあり方の再構築や、②行政事務の内容によっては、広域連合や規模の大きい市への委託等を自らの判断で決めることができるようにするなど、“身の丈”にあった自治体の姿を実現できるようにその多様性を認めることも重要であると考ええる。

(3) 人材について

今後、国、都道府県、市町村の役割分担の見直しを進めていくと、人材の「再配分」が避けて通れない問題となる。

例えば、国は、国家的事項に専念すれば、補助金業務などのこれまでの国内業務を担ってきた人員の問題が出てくる。この人員を地方へ再配置するのか、または、再訓練を実施した上で、国際貢献や防疫、通関業務など、人員が手薄となっている分野に人材集中を図るなど、国家公務員の配置の大幅な見直しを行う必要がある。

地方へ再配置される人員については、中央政府、都道府県、市町村との相互の人事交流等を行いながら、その中から、やる気のある、優れた人材を確保していくべきである。

(4) 国の立法による過剰な関与の制限について

「近接及び補完性の原理」を貫徹するためには、国のコントロールの排除が必要である。そのため、国の立法による過剰な関与を制限する方策等も検討すべきである。

特に、近年、国が立法で地方の事務に強く関与する事例が出てきているので、当面の措置として、地方の事務に係る法令の制定等に際し、地方の側からの意見を反映させる国と地方の調整システム等が必要であると考ええる。

おわりに

現行の国と地方のあり方には、国による過剰、過度な関与や、課税自主権の制限など、「行政決定と執行」並びに「行政任務と課税権」の非対応が存在する。地方分権を進め、二つの非対応を解消することが、地方に対し二重・三重の「くちばし」や「おせっかい」を入れることによって護られてきた「霞ヶ関や永田町の利益」を排除するとともに、中央政府が国家としての役割をきちんと果たし、また、住民ニーズに応じた行政ができることなどから、「国民（住民）益」の尊重につながるものと考えている。

しかしながら、地方分権については、これまでの経過からみても、国が自ら変革を主導していくことは考えにくい。地方は、これまで、人件費の削減など「自ら血を流す」行財政改革に取り組んできたところである。今後も、地方は「痛み」を恐れず、そして、国の変革を座して待つのではなく、地方は、「一枚岩」となって、自らの手で、改革案を示しながら、国民世論を味方に付け、国にその実現について働きかけていくつもりである。

今後とも、改革の提言を行いながら、中央政府と地方政府（広域自治体・基礎自治体）から構成される「分権国家」に地方主導で転換を図っていく。