

地方財政自立改革（三位一体改革）提言 〔第4弾〕

～第1期改革の残された課題への対応と第2期改革への展望～

平成17年7月8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

地方財政自立改革(三位一体改革)提言第4弾

～第1期改革の残された課題への対応と第2期改革への展望～

はじめに

三位一体改革(我々は「地方財政自立改革」と言い換えている。)の目的は、地方の権限と責任を大幅に拡大するとともに地方財政を自立させ、地域独自の創意工夫を生かした活力ある地域づくりを日本各地で展開し、ひいては日本全体の再生につなげていくことであつたはずである。ところが、現実には、当初掲げられた高邁な目標に向けての軌道はずれつつあり、国の財政再建のためだけの改革に矮小化されようとしている。

我々は、常々、この改革は、単なる国と地方の税財源配分の見直しにとどまらず、国(中央政府)と地方(地方政府)の役割分担を再構築し、「この国のかたち」を中央集権国家から『分権国家』に転換して、中央政府は多事多難を極める国際問題や経済問題等に対する役割を重点的に果たし、地方政府は責任をもって地域経営に当たれるようにするものであると主張してきた。

そして、これまで国と地方が重複して当たってきた内政部門の多くを、地方の責任で完結できるようになれば、住民から受益と負担の関係も見えやすくなり厳しいチェックの眼にさらされ、他方では地域住民やNPO等との協働も進んで、全体として“行政のスリム化”が図られ、国・地方を通じた財政健全化にもつながっていくものである。

こうした基本認識に立ち、前回(平成16年5月13日)の提言では、真の地方自治・住民自治を確立し、国・地方を通じた行財政改革を進めるこの改革なくしては、「茹でガエル」状態にある我が国がこのまま緩慢な死を迎えてしまうのではないかと、という強い危機感を表したところである。

今まさに、この「茹でガエル国家」が、現実のものとなりつつある。

これを食い止めるために、今こそ原点に立ち返って、住民本位の真の地方財政自立改革を推進する必要がある。

現在の改革は、政府の「経済財政運営と構造改革に関する基本方針」(骨太の方針)2003～2005に基づき、平成16年度から18年度までの3年間で、約4兆円の国庫補助負担金の見直しと約3兆円の税源移譲を軸に進められている。しかし、総額約20兆円にのぼる国庫補助負担金のわずか2割程度の見直しであり、また、国の関与や規制等の改革は進んでおらず、これでは真の改革にほど遠く、平成19年度以降も「第2期改革」と位置づけて引き続き改革を続行していく必要がある。

現下の課題として、平成 18 年度までの 3 兆円の税源移譲を確保するため、積み残しの約 6 千億円分に対応する国庫補助負担金改革の内容をどうするかに焦点が集まっている。また、義務教育のあり方については、今秋までの中央教育審議会での議論を踏まえて結論を出すこととなっており、その行方によっては、3 兆円の税源移譲の実現でさえ危ぶまれることもあり得る。

この 3 兆円規模の基幹税による税源移譲は、本格的な改革に向けての一里塚と位置づけることができ、これが確実に実現するかどうかは今後の改革の行方を占う“試金石”である。しかしながら、いうまでもなく 3 兆円の税源移譲が改革の最終目的ではなく、今回 3 兆円さえ積み上がれば、それに対応する国庫補助負担金改革の内容はある程度黙認していいというものでは決してない。

我々は、単なる数字合わせで妥協するのではなく、分権改革の原点に立ち返り、国庫補助負担金改革の内容が、地方の改革案を全く無視して、国の負担を地方に転嫁する生活保護費の国庫負担率引下げや国の関与・縛り等を温存する補助金の削減、交付金化など地方財政自立改革の本旨に沿わない場合は、ゼロ（原点）から改革をやり直すことも辞さないという覚悟を決めて、強い態度で国に対峙していく必要がある。

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、以上のような強い決意をもって、これまでの 2 年間の改革の実績と評価を踏まえ、平成 18 年度までの第 1 期改革の残された課題への対応策と、平成 19 年度以降の第 2 期改革への道筋について、府県及び市町村が協働する「オール地方」の立場で、ここに「地方財政自立改革（三位一体改革）」実現に向けての提言〔第 4 弾〕を行うものである。

I これまでの改革の評価

政府の「経済財政運営と構造改革に関する基本方針」（骨太の方針）2003～2004に基づき、平成16年度及び17年度の改革が実施された。骨太の方針における「改革と展望」の期間は平成18年度までであり、いまだ改革の内容が未定の部分も多いが、これまでの改革の評価は次のとおりである。

1 全般的な評価について

「官から民へ」、「国から地方へ」という我が国社会構造の必然的変化の潮流の中にあつて、平成7年の地方分権推進法施行以来の一連の分権改革のうち懸案事項であつた“手つかず”の税財源移譲問題について、小泉総理の英断により、「三位一体の改革」という形でついに着手された。

3兆円という限られた規模ではあるが、**所得税から個人住民税への基幹税による税源移譲を決断したことは一定の前進と受けとめている。**

しかしながら、これまでの改革は国庫補助負担金の削減額に比べて税源移譲額の規模が過少であることや、平成16年度当初に一方的に地方交付税を大幅削減したことなど、**全体的に国の財政再建に軸足が置かれ、地方の裁量や責任を拡大して人の力、地域の力を活かし、自主的・自立的な行財政運営を進めるという住民本位の地方分権推進の観点からは、極めて不十分である。**

まず、改革初年度の平成16年度予算への反映については、我々は、骨太方針2003に掲げられた方針に基づき、政府が改革に本気で取り組むとの期待感をもって、具体的な改革案を提示した。しかしながら、初年度の改革はそれらを踏まえたものではなく、約1兆円の国庫補助負担金改革は地方の自由度や裁量を大幅に拡大する内容とはならず、地方への移譲額も6,500億円あまりと少額で、地方交付税にいたっては、唐突、かつ一方的に12%、2.9兆円（臨時財政対策債含む）もカットされ、地方自治体の予算編成に甚大なる悪影響を及ぼした。

また、平成17年度及び18年度予算における改革については、政府は骨太方針2004により、残り3兆円の国庫補助負担金改革の具体案の作成を地方側にゆだね、これを受け、地方六団体は昨年8月に改革案を政府に提出した。しかしながら、小泉総理の「地方案を真摯に受けとめるように」との指示にも関わらず、各省庁は省益の保持に最後まで固執し、抵抗した。結局、昨年11月の政府・与党で合意した内容は、**地方案で示した補助負担金に対して税源移譲対象となった改革は、件数・金額ベースとも約3割に過ぎず、かつその金額の8割は改革内容が未決の義務教育費国庫負担金で占められた。更には、地方案にも載せていない国民健康保険の地方負担を移譲対象として突如として持ち出すなど、地方案を軽視していることは明らかであり、誠に遺憾である。**

【特に評価できない点】

- ① 税源移譲の対象とならない「スリム化」と称する補助金カットや、国の配分権限と関与が残る「交付金化」が改革の内容に含まれていること

- ② 建設国債が充当されている公共事業関係国庫補助負担金が、税源移譲の対象とされていないこと
- ③ 税源移譲の対象となったものについても、その大半が地方側が移譲リストに載せていない国民健康保険や、改革の内容が不明なままの義務教育費国庫負担金で占められていること
- ④ 税源移譲対象の国庫補助負担金の見直し額が2兆4千億円ほどしか積み上がっていないことや、平成19年度以降の第2期改革の方向性が示されていないことなど先送りされた課題が多いこと
- ⑤ 本来、国の責任で財源を保障すべき生活保護費や児童扶養手当の負担率の見直し問題を、三位一体改革の一環として協議の俎上に乗せてきたこと
- ⑥ 地方自治体を通して地域の団体等に間接補助をしていたものを、地方に移譲するどころか国から地方自治体を飛び越して直接補助に切り替えた補助金があり、地方分権の趣旨に反するものであること
 (例：伝統的工芸品産業産地補助金、地場産業等活力強化事業費補助金、資金供給円滑化信用保証協会基金補助金（以上、経済産業省）、私立高等学校等経常費助成費補助金（文部科学省）、総合食料対策事業関係補助金（農林水産省）等)
- ⑦ 国直轄事業負担金の見直しについて、特に維持管理費の廃止を強く求めているにも関わらず、改善が図られていないこと

2 改革の実績・成果と今後の課題について

上記のように、全般的に見て、我々の期待する改革の姿からは、いまだ掛け離れてはいるが、改革が着手され、遅い足取りながら前進していることは事実である。特に、平成16年度及び17年度に一般財源化、あるいは交付金化された国庫補助負担金において、制約が残っているものもあるが、地方の現場では、創意工夫を凝らして独自の取組みを着実に進めている。

(1) 国庫補助負担金の一般財源化について

国庫補助負担金改革については、国の関与が残り地方の自由度が拡がらない単なる金額カットや補助率の切下げ、また、地方分権に逆行するような地方自治体を飛ばしての国から地域団体等への直接補助化等もあったが、国庫補助負担金事業自体を廃止し、地方の一般財源化を図ったものもあった。それらについては、国の交付決定を待たずに早期に事業に着手できるようになり、また、国への申請手続きや報告書作成等の事務コストが大幅に削減できたほか、地域独自の基準を適用させて住民ニーズに的確に対応した行政サービスを行うなどの取組みが可能になった。

【例 示】

① 公立保育所運営費（うち児童保護費等負担金の一部、厚生労働省 16年度）

〔メリット〕

- 「児童福祉施設最低基準」の制約はあるが、地域の実情に応じた独自の設置基準を設け公立保育施設を設置することが一部容易となった。例えば、

- ・受入児童数が急激に増加している地域における公立保育施設の設置
 - ・保育所の入所要件を満たしている(いわゆる「保育に欠ける児童」)かどうかにかかわらず、その地域のすべての就学前の児童を対象とした公立保育施設の設置
 - ・へき地における公立保育施設の設置
- など、これまでは、財政上の理由などによる制約があった施設設置について、検討しやすくなった。

- 一般財源化により、同負担金の対象・対象外の区別がなくなったため、障害児等の受け入れがよりやりやすくなった。
- これまでの保育所運営費の枠にとらわれることなく、必要なものに対して、必要な額の予算配分が可能となった。

〔今後の課題〕

- 私立保育園分の補助金（民間保育所運営費負担金）が依然として残っているため、統一的な施策にできずサービスや保護者負担にばらつきが生じるおそれもある。
- 保育所の施設や職員配置等について国が定めた「児童福祉施設最低基準」があり、地方の裁量の拡大を妨げている。
 - ※「児童福祉施設最低基準」の事例；調理室の必置規制、配置職員数の規制（乳児3人につき1人以上、満1歳以上満3歳未満児6人につき1人以上、満3歳以上満4歳未満20人につき1人以上など）
- 税源移譲の地域格差を補填する地方交付税が平成16年度は大幅に削減されたため、小規模自治体においては当該事業に充てる予算規模を縮小せざるを得なかったところが多い。従って、国庫補助負担金を一般財源化するに当たっては、地方税、地方交付税を合わせた事業実施に必要な所要額の確保が不可欠である。

② 在宅福祉事業費補助金（うち介護予防・地域支え合い事業、厚生労働省 17年度）

〔メリット〕

- 外出支援サービス事業（福祉タクシー）において、これまで国の基準で、居宅と在宅福祉サービス提供場所や医療機関との送迎に限定されていたが、今後は市町村の判断で買い物等の日常生活にも対象範囲を広げることが可能となった。

③ 地方スポーツ振興費補助金（うち運動部活動指導者派遣事業、文部科学省 17年度）

〔メリット〕

- これまで1運動部への外部指導者派遣回数、国の基準で最低10回以上で年間24回程度となっていたが、今後は各運動部の活動実態に応じ派遣が可能となった。
 - また、競技種目に限らず、トレーニングや栄養管理面の指導者派遣も可能となった。

④ 学校教育設備整備費等補助金（うち特殊教育設備整備費、文部科学省 17年度）

〔メリット〕

- 一般財源化されたことにより、各自治体で整備基準の設定が可能となった。例えば、「ことばの教室」に通う児童生徒は、特殊学級の児童生徒には含まれなかったが、今後はそうした児童生徒に必要な設備整備にも柔軟に対応できるようになった。

〔今後の課題〕

- 学校教育設備整備費等補助金は、特殊教育設備整備費の他に理科教育等設備整備費とセットになって執行されてきた補助金だが、理科教育等設備整備費は補助金として残っているの
で、一体的に地方に移譲した方がより効率的に事業を行える。

⑤ 農業近代化資金利子補給補助（農林水産省 17年度）

〔メリット〕

- 利子補給対象の範囲を拡充し、特定農業団体等の農業経営体の法人化を促すなど、各都道府県の裁量で融資制度を設けることができるようになった。

〔今後の課題〕

- 税源移譲に伴い制定されたガイドラインは、旧助成要綱と基本的に同じ内容であり、貸付限度額に係る大臣承認の規定など、一部に国の関与が残っている。

その他の国庫補助負担金事業の一般財源化によるメリットや改善事項等についても、多くの事例があり、住民サービスの向上につながるものである（【別表1】のとおり）。

（2）交付金化について

平成16年度において国土交通省のまちづくり交付金（1,330億円）が新設され、平成17年度では、省庁連携型の3つの交付金（総額810億円）及び各省単独の8つの交付金（まちづくり交付金拡充含む、総額2,620億円）が設置された。この他、三位一体改革とは別に、農林水産省等で独自に補助負担金を束ねて交付金化したものもある。

交付金化は、国が地方に配分する仕組み自体は従来の補助金と性格が同じで、税源移譲にもつながらないため、**基本的には受け容れられず、できる限り早期に廃止し税源移譲すべき**である。しかし、完全廃止・税源移譲までの短期的な暫定措置として交付金化を行うのであれば、地方側の裁量を機能させられるような“使い勝手の良い”交付金とする必要がある。なお、この暫定措置は遅くとも第2期改革の平成21年度までとすべきである。

（交付金化のメリット及びデメリット・今後の改善点の事例については、【別表2】のとおり。）

（3）義務教育費国庫負担金についての暫定措置及び総額裁量制について

義務教育費国庫負担金については、平成16年度に退職手当及び児童手当が一般財源化され、平成17年度は地方案の扱いをめぐる結論が出なかったため、暫定的な一般財源として税源移譲予定特例交付金として地方に交付することとなった。最終的に義務教育費国庫負担金をどうするかについての結論は、義務教育のあり方についての今秋までの中央教育審議会での議論を踏まえて、政府が決定することとなったが、**地方案を尊重し、第1期改革の平成18年度までに中学校教職員給与費8,500億円、第2期改革の平成21年度までに残りの全額を廃止して、地方に税源移譲すべき**である。

なお、昨年度から導入された総額裁量制については、教職員の給与や学級編制、教職員配置等について地方の裁量を高めてはいるものの、加配教職員定数に対する規制、

地方の合理化努力により総額抑制ができた場合の他の教育経費への活用制限、交付申請や実績報告等の事務手続きなど、**地方の自由度を高めるうえでは依然として不十分な面がある。**なにより、国が地方に配分する構図は従来と同じであり、**最終的にはすべて一般財源として地方に移譲すべき**である。

【総額裁量制のメリット及びデメリット】

〔メリット〕

- ・負担金総額の使い途が都道府県の裁量に委ねられたため、ある程度地方の自由度が拡大。
〔例〕道路事情の改善等を勘案し、へき地手当を1/2に引き下げ、多様化する子どもへの指導に非常勤職員を約80名配置した県もある。

〔デメリット〕

- ・職員の「給与」以外の経費には使用不可。
→地方教育指導主事や青少年主事など教壇以外で指導を行う教員も対象とすべき。
→義務教育に関することであれば、何にでも活用できるようにすべき。
- ・「加配教職員」定数は、国が目的を指定（少人数学級、少人数指導等目的が限定されている。国に要望し、採択された人数が国庫対象。）
- ・小・中・盲ろう学校分と養護学校分の間で相互流用が認められない。等

II 改革提言

1 第1期改革の残された課題への対応策

(1) 先送りされた国庫補助負担金の改革について

① 奨励的、小規模・零細補助金の優先的廃止を

昨年の政府・与党合意では、地方案で示した148項目のうち41項目しか見直しの対象とされておらず、奨励的、小規模・零細補助金の多くがいまだに温存されている。

金額的には大きくないが、それぞれの補助金にこまごまとした国の規制や縛りが付随しており、地方の自由な運用の大きな妨げになっている。職員の事務処理コストを考慮しても、こうした補助金の廃止は国・地方を通じた人件費の削減につながるものであり、真っ先に廃止し地方に税源移譲すべきである。

② 建設国債対象経費である施設費に係る国庫補助負担金も税源移譲の対象に

ア 公共投資関係国庫補助負担金の地方移譲こそ分権の主旨に最も合致

地方のことは地方が自ら決定するという地方自治の本来の姿の実現に向けた地方分権改革において、真に住民に必要な行政サービスを地方自らの責任で自主的、効率的に選択する幅を拡大し、全国画一的な基準ではなく、地域の実態に応じた地域独自の基準を適用させるという観点から、公共投資関係事業こそ見直しを実施すべき分野である。

また、施設整備関係補助事業は、補助対象範囲が狭かったり補助単価が低いため、実質補助率は低く地方側の超過負担が生じているうえ、補助金の総枠も減っているため地方自治体の計画的な整備に支障が生じており、「補助金待ち行政」でなく、地方自治体みずからの判断により主体的かつ計画的に整備を進めていくためにも、補助金そのものを廃止しその財源を地方に移譲すべきである。

イ 建設国債充当であっても廃止・税源移譲が原則

公共投資関係は、地方の創意工夫によるコスト削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、税源移譲を前提とした上で優先的に見直しを実施すべきである。

国は、建設国債が充当されていることを理由に移譲する税源がないと主張しているが、建設国債の償還財源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。

国税ではなく国債が財源となっていることを理由に税源移譲の対象とならないということであれば、国債を平成17年度に34兆円（歳入予算の42%）も発行を予定している現状では他の国庫補助負担金についても、赤字国債により財源調達していることを理由に税源移譲対象からはずれることになり「三位一体の改革」の大前提が崩れてしまう。

ウ 第1期改革では、普遍的・経常的に実施されている施設整備事業を

第1期改革では、公共投資の中でも全国各地域で普遍的、経常的に実施されている下記の要件に該当する施設整備事業の税源移譲を行うべきである。

- ① 地域に密着した生活関連施設のうち地方自治体にとって計画的に整備していくことが必要不可欠な施設で、普遍的、経常的に事業が行われ、全国的には一定の需要が見られるもの
- ② 施設の整備の必要性や規模、時期及びその後の改修・補修等を地方の判断で行うことができ、地域の多様性や住民のニーズに応じた整備が見込まれるもの

エ 税源移譲の段階的实施についても検討の余地

建設国債充当事業についても、一括廃止して 100%一括移譲が原則であるが、必要相当額の移譲を大前提にしたうえで、建設国債の償還期間等を考慮した段階的な税源移譲の具体的手法についても、国と地方が真摯な立場でオープンに協議すべきである。

③ 生活保護費負担金、児童扶養手当に関する国の負担の地方押し付けは不合理

ア 生活保護・児童扶養手当は国に本来の責務あり

生活保護及び児童扶養手当に関する事務は、平成 10 年 5 月に閣議決定された地方分権推進計画において「国民の生存にかかわるナショナル・ミニマムを確保するため、全国一律に公平・平等に行うべき給付金の支給等に関する事務」として、法定受託事務に位置付けられた。すなわち、憲法において保障された国民の「生存権」を国が守るために、国が本来責務を果たすべき事務である。

これらは国が格差なく統一的に措置すべきものであることから、地方の裁量が広がるものではなく、そもそも三位一体改革の趣旨からいっても筋違いの議論である。なにより地域により差が生じることを認めること自体、制度の根幹に関わる問題である。

昨今の生活保護率等の上昇は、単身高齢世帯や、離婚による母子家庭の増加といった社会的な要因や、企業の倒産やリストラによる失業者の増加といった経済的な要因によるところが大きく、将来負担の軽減のためには地方への押し付けではなく、景気・雇用対策など国による総合的な経済政策の推進が不可欠である。

イ 地方への負担転嫁ではなく、国の責任で制度を検討すべき

生活保護及び児童扶養手当は、今後の社会保障全体の中で、国と地方の役割分担がどうあるべきかも含め、地方と十分議論した上で国の責任で制度を検討すべきものであり、地方財政自立改革（三位一体改革）とは切り離して考えていくべきである。

したがって、国の負担率の引き下げは単なる地方への負担転嫁であり、断固として容認できない。

(2) 積み残された税源移譲 6 千億円に対応する国庫補助負担金改革の考え方について

○昨年 8 月の「地方案」からの選定が大前提

昨年の政府・与党合意で積み残された税源移譲額 6 千億円については、地方の改革案を踏まえて結論を得るべきである。生活保護費・児童扶養手当の国庫負担率の引下げはもちろん、他の国庫補助負担金の補助負担率の切下げ等によって埋めることがあってはならない。

上記(1)で示した考え方を踏まえ、税源移譲残り 6 千億円に対応する国庫補助負担金の改革案取りまとめの原則を示すと、次のようになる。

- | |
|--|
| <ol style="list-style-type: none">① 昨年の「国庫補助負担金に関する改革案」(H16.8.24)の移譲対象補助金のリストから選定すること。② 地方の裁量や自由度が拡大する項目を優先すること。③ 特に、奨励的、小規模・零細補助金から廃止・移譲対象とすること。④ 交付金化されたものについても対象とすること。⑤ 一定の要件に該当しないものを優先すること。
(例示)・国の一般財源ではなく、特定財源が充てられているもの
・特定の地域のみを対象とした偏在性の高いもの 等 |
|--|

具体的には、上記の原則を踏まえ、次のような順位で移譲対象補助金のリストを選定する。

- ア 経常的な国庫補助負担金等
- イ 施設整備に係る補助負担金等（普遍的・経常的に実施されているもの）
- ウ 公共事業関係補助負担金

【主な検討対象事例】

<p>ア 経常的な補助負担金等</p> <p>No. 1 地方財政法第 16 条関係の経常的な国庫補助金 （例：特殊教育就学奨励費補助金、在宅福祉事業費補助金、医療施設運営費等補助金、協同農業普及事業交付金、農業委員会交付金、小規模企業等活性化補助金、環境保全調査等補助金 等）</p> <p>No. 2 地方財政法第 10 条関係の経常的な国庫負担金 （例：児童保護費等負担金、公営住宅家賃対策等補助金、保健事業費等負担金、特殊教育就学奨励費負担金、森林資源地方公共団体管理費補助金 等）</p> <p>No. 3 経常的な国庫補助負担金で 16 年度～17 年度に交付金化されたもの （例：次世代育成支援対策費等補助金、セーフティネット支援対策等補助金、農業・食品産業強化対策推進交付金、農山漁村地域活性化推進交付金 等）</p> <p>イ 施設整備に係る補助負担金等 （例：公立学校施設整備費、公営住宅建設費補助、地域介護・福祉空間整備等施設整備交付金、次世代育成支援対策施設整備交付金、循環型社会形成推進交付金 等）</p> <p>ウ 公共事業関係補助負担金 （例：経営体育成基盤整備事業費補助、農道整備事業費補助、下水道事業費補助（流域下水道分）、堰堤改良費補助 等）</p>

※ 具体的な平成 18 年度の国庫補助負担金改革案については、現在、地方六団体が取りまとめ作業を進めていることから、ここでは、基本的考え方の提示にとどめる。

（3）義務教育制度の改革について

地方の自由度を高める改革は、教育分野においても進めていくべきである。具体的には、義務教育の骨組みについては、国が法律等で定め、その方向性や目標を示すとともに、具体的実施の内容や方法等については、住民の意思や地域の状況を的確に勘案しながら、地方が主体的に決め、実施していく方法にするべきである。

また、その財源についても、国がその用途を縛る補助負担金という形ではなく、地方が自分の責任で使用できる一般財源が望ましい。

このように、教育分野における分権化を進めるためには、義務教育費国庫負担金等の一般財源化と併せ、地方の自由度を増すような制度の見直し（関連法令等の改正）の双方が必要であり、両者は、コインの裏表のようなものである。

義務教育費国庫負担金は、昭和 60 年度以降、長期共済給付費、公務災害補償費、退職手当、児童手当など、その対象を縮減し、地方に負担を転嫁してきており、現在では、実際に義務教育に要する経費の 7 割以上は地方の一般財源で賄っている。

このように国庫負担金であれば安定的財源であるとは決して言えるものではなく、財政制度等審議会の建議(平成 17 年 6 月 6 日)でも教育費の見直しに言及するなど、財務省は、さらに、教育費関係の削減を狙っている。

教育分野における地方の自由度拡大は現行制度でも可能ではないかとの議論もされるが、構造改革特区で認められた分野別件数(第 7 回認定まで)を見てみると、総数 567 件のうち教育分野が 111 件(19.6%)と一番多い。更に、認められていない件数も含めて考えると、教育分野において現行制度での制約が多く、いかに多くの地方自治体が制度改正を望んでいるかがわかる。

(教育分野の特区で実現した規制の特例措置については、【別表 3】のとおり。)

① 義務教育費国庫負担金は地方の一般財源とし、地域の実情を反映させるべき

ア 分権型社会の構築に向け、地方の権限と役割を拡大することは必要不可欠

現代社会においてグローバル化への対応や生きる力の養成が叫ばれる中、これまでの全国一律・画一的な教育施策を改め、それぞれの地域が実情に応じた多様な教育を目指し、地域の創意工夫によって教育内容や方法の改善を重ねていくことが必要である。

イ 国の役割は教育制度の根幹や全国的に確保すべき水準等を定めることを基本に

義務教育が国家の基本的政策であるとともに地方の自治事務とされていることを踏まえれば、義務教育について国と地方が共に責任を持ち、適切な役割分担を果たすことが不可欠である。

教育改革の動きは地方の自主性が原動力である。国は教育制度の根幹や教育水準等のナショナル・ミニマムの確保を図り、地方の取り組みを補完する機能を果たすべきである。

ウ 地方は教育行政を確実に履行するため、水準の地域格差は生じない

地方自治体においては学校教育予算は特に重視されており、義務教育に対する十分な税源移譲と適切な地方交付税措置について国の責任が果たされれば、より一層地方の創意工夫による教育の実施が可能となり、地方の教育水準は確実に維持され、地域格差は生じない。

エ 第 1 期改革で中学校分、第 2 期改革までに全額を地方一般財源に

地方分権推進の観点から、小中学校の設置者である市町村の義務教育に関する権限と役割を拡大し、地域の実態に即した多様で効率的な義務教育の推進を図るために、第 1 期改革において中学校分、第 2 期改革において小学校分の義務教育費国庫負担金の廃止、一般財源化を進めるべきである。

なお、義務教育が国家の基本的政策として国にも重い責任があり、義務教育の水準を維持する責務があることから、地方が創意工夫により経費節減に努めながら、税源移譲によってもなお確保できない財源については、地方交付税により確実に担保されるようにすべきことは当然である。

② 教育委員会制度、教職員の人事権等も改革を断行すべき

ア 教育委員会制度は選択制へ

教育委員会制度については、『地方自治体の行政組織の弾力化を図る上で必置規制が支障に

なっている』、あるいは、『合議制であり、月に1回程度、意見交換をする方式では、主体的に独自の政策決定を迅速・的確に行い、関係者に適切に指示し、執行させることは難しい』等の指摘がなされている。

地方自治体の行政組織の弾力化、教育行政の総合化、教育の活性化、教育制度の迅速な改革、小規模教育委員会の活性化等の観点から、教育の政治的中立性を確保しつつ、従来の教育委員会方式によるか、首長による直接教育行政方式にするかについては、各都道府県又は市町村において選択できるようにすべきである。

また、首長による直接行政方式の場合、専門的意見や住民の幅広い意見等を反映させるため、首長の諮問機関として教育審議会を置くという方式も考えられる。

イ 現場への一層の権限移譲を

教育行政の分野は、文部科学省、都道府県教育委員会、市町村教育委員会、学校という組織構造の中で、上意下達の意識が他に比べて強いと言われている。その中で、特に市町村教育委員会の権限は限られており、これまで実質的には、校舎等の建物の設置管理が中心であった。

このように制約の多い制度の中で、多くの自治体では工夫しながら、少人数学級の推進、学区選択性、構造改革特区による英語教育の実施など独自の取組みを進めてきた。

【別表4】「義務教育における自治体独自の取組事例」参照

それをさらに加速させる意味でも、教育現場に近い市町村教育委員会や学校長の権限をできるだけ強化し、都道府県教育委員会や文部科学省はそれらを補完する機能を果していくべきである。

具体的には、学習指導要領を超える多様なカリキュラム編成（英語による授業、英語教育早期開始、カリキュラムを先取りした数学・算数、中国語等の第2外国語授業、小中一貫教育実施等）、児童の習熟度に応じた就学年齢の弾力化、週間授業日数の弾力化等について、教育委員会（地方自治体）等の権限で行えるようにする等、公立学校が各地域の実情・ニーズに応じて特色ある教育を実施できるようにすべきである。

ウ 教職員の人事権等の移譲も進めるべき

現行の市町村立学校の教職員は、身分は市町村職員にも関わらず、人事権及び給与負担は都道府県（政令市にあっては、人事権は政令市）にあり、どの行政組織に属するのか責任体制が不明確であり、教職員自身も市町村への帰属意識が低いと言われている。

各地域の多様な教育ニーズに対応できるよう、市町村立学校の教職員の人事権及び給与負担については、原則的に都道府県から市町村に移譲することが望ましいものとする。

ただし、移譲に当たり、現在、文部科学省が検討しているように、一律に大規模な市（例：中核市等）のみで実施するという方式では、特に過疎地等を抱える地域では、教職員の人材確保や人事異動等に支障がでることも予想される。

このため、人事権等の移譲に当たっては、県と市町村の協議により、広域的に調整を行う仕組みを構築した上で、市町村単独、拠点市と周辺市町村を含む一部事務組合又は広域連合方式、県に人事権等を残す方式を選択できるようにすべきである。

エ 市町村独自の学級編制や教職員定数設定を

学級編制及び教職員定数設定については、現在、国が法律でその標準を定め、都道府県が基準等を設定しているが、きめ細かな教育を実施できるよう、都道府県が設定した基準等を上回って実施することについて、市町村の責任で行えるようにすべきである。

(4) 国民健康保険制度の見直しについて

○ 制度の安定的かつ持続的な運営につながる抜本的な改革を

ア 今回の措置は恒久的でなく、あくまで暫定的措置とすべき

国民健康保険制度における都道府県負担の導入は、三位一体改革に関する地方改革案の代替案として唐突に提案され、地方の意に反し政府・与党合意に盛り込まれたものであり、手続き上も重大な問題がある。今回の措置はあくまで暫定的なものとし、医療保険制度全体の設計と一体的に検討して見直すべきである。

特に、保険基盤安定制度（保険料軽減分）における都道府県負担の拡大は、都道府県の役割や権限強化とは無縁の、単なる国から地方への負担転嫁にほかならないことから、従来の負担割合に戻すべきである。

イ 確実な財源措置が都道府県負担導入の前提

今回の都道府県負担導入については、平成 17 年度及び 18 年度における税源移譲が前提となっているが、医療費の伸びに伴う負担の増大が確実であることから、地方財政措置を講ずる等、確実な財源措置を国は明らかにすべきである。

今後の検討に当たり、国は、医療保険制度の安定的な運営を図るため、全国レベルでの一元化に向けた具体的な道筋を提示すること。また、制度の安定的かつ持続的な運営を可能とするような制度の抜本的な改革について、地方の意見を尊重し、十分議論を尽くすべきである。

(5) 交付金化された事業の取扱いについて

○ 交付金化は税源移譲に向けた暫定的措置としての位置づけを

ア 交付金化は改革の本旨からかけ離れたもの

国庫補助負担金の交付金化については、国が地方に分け与える構図には変わりなく、地方への影響力を保持するためのものであり、容認できるものではない。地方財政自立改革（三位一体改革）は権限・財源・責任のすべてを国から地方へ移譲するものであり、補助金の交付金化は改革の本旨からかけ離れたものといわざるを得ない。

イ 既に行われた交付金化も地方の裁量を最大限拡大すべき

交付金化については、あくまで将来の税源移譲に向けた短期的な暫定的な措置とすべきであり、遅くとも第 2 期改革の平成 21 年度までに廃止・税源移譲を行うべきである。

なお、現在行われている交付金化には、国の関与や規制により使い勝手が悪いなど数多くの問題点があるので、交付金化については、以下の要件がすべて整った場合のみとすべきである。

- ① 交付金の制度設計には地方との協議の場を設け、地方の意見を反映した制度とすること。
- ② 国庫補助負担金の改革により交付金化されたものについては、「税源移譲予定〇〇交付金」といった名称を付し、従来の交付金と区別すること。
- ③ 交付金化は最終的には税源移譲を目指すものであるため、交付金制度に期限を付すこと。
- ④ 交付金化にあたっては、国庫補助要綱のみならず、法令等による事業への国の規制や関与等について見直しを行うとともに、新たな事業計画の提出を求めたり、地方の自由度を束縛する新たなガイドラインを作成しないこと。
- ⑤ 早期着手を促進するため、速やかに交付金の交付決定を行うこと。

(6) 地方交付税の見直しについて

① 交付税本来の財源保障及び財源調整機能に純化すべき

地方交付税制度は、税源移譲及び国庫補助負担金改革によって進展する地方の財政的自立を補完する制度として重要である。このため、地方の自主・自立性を確保するためにも国による政策誘導の手段として用いることは順次やめていくとともに、真に地方が果たすべき役割に見合う財源が確保されるよう、財源保障機能と財源調整機能に十分に配慮することが必要である。

② 交付税算定の透明化を進めるべき

地方交付税の算定方法は複雑で、一般の国民にはわかりにくいものとなっている。また、地方財政計画の策定過程で事前に地方への情報提供が行われるようになったことは一步前進であるが、個々の団体レベルでは依然として交付税の見積りに苦慮しており、単位費用の積算根拠等の早期の情報提供など交付税算定の更なる透明化を図る必要がある。

③ 地方財政計画と決算との乖離については投資・経常の同時一体的な是正が必要

地方財政計画と決算との乖離に関しては、ハードから福祉や教育の充実といった住民ニーズの変化を踏まえたセーフティーネットを構築するという、まさに地方分権の産物が経常的経費拡大の大部分であり、投資的経費の過大計上のみを取り上げることは極めて一方的である。平成 17 年度に投資的経費（単独）と一般行政経費（単独）との同時一体的な是正が緒についたことは評価できるが、まだまだ不十分であり、引き続き是正に取り組む必要がある。

また、地方単独の住民サービスのうち一部例外的な事象を針小棒大に取り上げ、議論をミスリードしようとする動きがあるが、改革の本質を踏まえた「この国のかたち」を論じる大局に立ち議論を行うべきである。

④ 地方財源不足に対しては交付税率の引上げで対応すべき

毎年生じている地方財源不足の補填については、その場しのぎ的な借入等に頼るのでなく、原理原則に立ち返り、地方交付税率の引き上げで対応すべきである。

⑤ 「中期地方財政ビジョン」策定過程に地方の参画を

地方財政に関する予見可能性の向上のため「中期地方財政ビジョン」の策定の方針が示されたが、策定過程の透明化と策定作業に地方を参画させるなど地方の意見を反映させる仕組みづくりが必要である。

2 第 2 期改革への確かな道筋を明らかに

このたび閣議決定された「経済財政運営と構造改革に関する基本方針 2005」（骨太の方針 2005）においては、平成 18 年度までの改革内容についての記述がほとんどで、平成 19 年度以降の進め方については、「平成 18 年度までの三位一体の改革の成果を踏まえつつ、地方分権を更に推進する。」の極めて抽象的な一文しかない。

冒頭の「はじめに」でも述べたとおり、真の地方分権改革を推進し、国と地方の役割分担を再定義し、明確化した『分権国家』を実現するためには、平成 18 年度までの 3

～4兆円規模の改革ではまったく足りない。

平成18年度までの改革は、改革全体から見れば“第一幕”に過ぎず、この後に、第二幕、第三幕と続いていくべきものであり、政府は、平成19年度以降の改革を「第2期改革」と明確に位置付け、引き続き取り組んでいく方針を早々に示すべきである。

(1) 地方財政自立改革(三位一体改革)推進のための新たな法律の制定を

この改革は、国(中央政府)と地方(地方政府)の役割分担を根本的に見直すことにより、“国のかたち”を変革していくものであり、国民的な論議を深めながら、第2期改革を確実に軌道に乗せるため、国と地方の協議の場など、改革の推進に必要な体制整備のための新たな法律を制定すべきである。

(2) 一層の税源移譲と国庫補助負担金改革を

21世紀臨調「知事・市町村長連合会議」や全国知事会においては、一昨年8月に、9兆円規模の国庫補助負担金の改革及び税源移譲の具体案を提示している。これらを参考にして、平成19年度以降も引き続き改革を推進すべきである。

特に、地方行政が福祉、環境、教育をはじめとする住民の日常生活全般を担当することに鑑み、地域的偏在が比較的少なく、安定的な財源である消費税から地方消費税への税源移譲を是非とも実施すべきである。

(3) 国・地方の税体系と地方交付税対象税目のセットでの見直しを

今後の国と地方の税源配分については、税源偏在の大きい地方税の税目(法人住民税等)を国税に振り替え、税源の偏在の小さい国税(消費税等)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など、国と地方の税体系についても抜本的な見直しを行う必要がある。

(4) 地方交付税等の制度改革にも着手を

地方交付税は、法律上も地方自治体の固有の財源と位置づけられているにも関わらず、国税収納金整理資金から国の一般会計を経由する仕組みとなっており、あたかも国の予算の一部を地方に分与しているような印象を与えている。

国税収納金整理資金から地方交付税等の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、中期的には、国税の一部を地方に交付する方式を改め、税の徴収時点から地方自治体の「共有の税」として徴収する仕組みについても検討を行う必要がある。

さらに、中長期的には、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、構築していく必要がある。

おわりに

我々は、我が国が現在の閉塞状態から立ち直り、活力にあふれ豊かさを実感できる社会を形成するため、国と地方の役割分担を明確化させ、徹底した地方分権改革を進めることにより自己決定・自己責任の地域主権型社会を構築したいとの強い思いから、地方財政自立改革（三位一体改革）への具体的な提言を、これまで3回にわたり、府県と市町村というオール地方の立場で打ち出してきた。

しかしながら、本文の改革の評価でも述べたとおり、我々のこの強い思いを政府がしっかりと受けとめて改革を行ってきたとは言い難く、現段階の進捗状況は我々の目指すゴールからはほど遠いと言わざるを得ない。

少子高齢化による社会コストの増大及び若年労働力の減少、経済のグローバル化による国内資本の海外流出等がますます進行し、我が国の国力の低下が懸念されている中で、今後、持続可能な社会を築き上げていくためには、既存システムのほころびを取り繕うだけでなく、社会システム全体の転換、すなわち「分権国家」への転換が必要である。そのため構造改革の中核となるのが、地方財政自立改革（三位一体改革）である。

政府は、もう一度この原点に立ち返り、この改革をなぜやるのかという基本理念を今度こそ地方と共有し、省益を越えて、我が国の将来のため、大局的視点に立って真の改革を推進していく必要がある。

我々地方も、国に要請するだけでなく、来たるべき地方分権時代に備え、自らを律し、“血を流す”覚悟で、更に厳しい行財政改革を断行していく。そして、スリムで強固な行政体に磨き上げながら、地域住民の皆さんとともに汗をかき、知恵をしぼって、自治体同士が先進的な政策を競い合う「善政競争」を展開していきたい。

我々は、これらの改革の実現こそが、国民全体のため、我が国の将来のために絶対に必要であるとの強い信念に基づき、今後も積極的な活動を行っていく。

