

本編

平成 1 8 年度地方交付税に関する要請

H17.11.10

全国知事会

地方分権推進特別委員会

地方交付税問題小委員会

目 次

(1) 制度の問題

- 地方交付税は地域における基本的な行政サービスに必要不可欠な地方固有の財源・・・P 1
- 交付税算定の簡素化・透明化・・・P 3

(2) 総額確保の問題

- 地方交付税の増加原因は赤字国債を財源とした景気対策をはじめ国の政策的な事業への対応等によるもの・・・P 4
- 税源移譲された事業の事業費確保・・・P 5
- 平成 17 年度に引き続く所要の一般財源総額の確保・・・P 6
- 地域に即した独自施策の展開による地方分権の推進～いわゆる「無駄遣い」への反論・・・P 8
- 地方財政計画と決算の乖離に関する一般行政経費と投資単独事業費の同時一体的な是正・・・P 9
- 地方交付税で措置すると約束したものの確実な履行・・・P 11

(3) 配分の問題

- 税源移譲に伴う適切な財源調整・・・P 12
- 国庫補助負担金改革に伴う施設整備等に対する適切な財源措置・・・P 13

(1) 制度の問題

地方交付税は地域における基本的な行政サービスに必要不可欠な
地方固有の財源

主張

- ・ わが国においては、学校教育、社会福祉、社会資本の整備や維持、消防・警察等、基本的な行政サービスの多くを国と地方が協力して実施しており、その大半の事務を地方公共団体が地方税、地方交付税、国庫補助負担金、地方債等を財源として担っている。
- ・ 基本的な行政サービスに要する地方の経費は、本来、自主財源である地方税で賄うのが基本であるが、地方税は地域間の偏在があり、量的にも不足していることから、地方税だけでその経費を賄うことができない地方公共団体がほとんどである。
- ・ 地方交付税はこうした基本的な行政サービスが、あまねく提供できるように財源を調整して保障する必要不可欠なものとして、地方固有の財源と位置づけられている。
- ・ 地方交付税をあたかも国の補助金であるがごとく、一方的に削減することは、このような基本的な行政サービスの低下を招く恐れがあり国の財政再建のためにする根拠のない地方交付税削減ありきの主張は、当を得ない。

- ・ わが国においては、小・中・高等学校などの学校教育、介護保険・国民健康保険などの社会福祉、道路・河川・都市公園などの社会資本の整備や維持、消防・警察等、基本的な行政サービスの多くを国と地方が協力して実施しており、その大半の事務を地方が、地方税、地方交付税、国庫補助負担金、地方債等を財源として担っている。

- ・ 上記のような基本的行政サービスに要する地方の経費については、本来、自主財源である地方税で賄うのが基本であるが、地方税は人口や経済活動の集積度の違いなどにより、地域間で税源偏在が大きく、地方公共団体間で財源の不均衡が生じており、地方税だけでこうした基本的な行政サービスを、全国的に一定の水準を維持しつつ提供することは不可能。（参考資料 1、 2）
- ・ そこで、地方公共団体間の地方税等の偏在を是正し（地方交付税の財源調整機能）、各地方公共団体が標準的な水準での事業実施ができるよう（地方交付税の財源保障機能）、国が地方公共団体に代わって税を徴収し、客観的な指標に基づいて再配分するのが地方交付税。（参考資料 3、 4）
- ・ このため、地方交付税の総額は、法律によって国税 5 税の一定率と規定してあるほか、その用途に制限を付けることも禁止されており、地方の自主的な判断で使用できる、いわば地方全体の共同税、あるいは共有税とでもいうべきものであり、地方固有の財源としての性格付けは明確。
- ・ 地方交付税が地方の固有財源としての性格を有することは、総理大臣の国会答弁からも明白。（参考資料 5）
なお、地方の固有財源との性格から、これまでも国の一般会計を通すことなく国税収納金整理資金から交付税特別会計に直接繰り入れることを主張している。
- ・ 一方、国庫補助負担金とは、国の施策を行うため、必要に応じて交付するものや、国の役割に応じてその経費を負担するものであり、全ての地方公共団体が、基本的な行政サービスを提供するために必要な財源を調整して保障する地方交付税とは全く異なるもの。
- ・ 地方交付税をあたかも国の補助金であるがごとく、国の財政再建のために一方的に削減することは、このような基本的な行政サービスの低下を招くおそれ。

(1) 制度の問題

交付税算定の簡素化・透明化

主張

- ・ 地方交付税（普通交付税・特別交付税）の算定に関する地方公共団体の予測可能性を高めるため、算定の簡素化・透明化を図ることとし、単位費用や補正係数等については、事前にその積算の考え方を法令等で明らかにするとともに、毎年の変更点等について早期に具体的な情報提供を行うこと。なお、算定の簡素化にあたっては、小規模団体等への影響に十分配慮すること。
- ・ 特別交付税で措置される財政需要のうち、恒常化・普遍化しているものについては、普通交付税に移行させること。その際、災害等の財政需要に対処するために必要な地方交付税総額を確保すること。

- ・ 地方交付税の見積りや予算編成等に支障を生じることのないよう、地方公共団体の予測可能性を高めるため、地方交付税（普通交付税・特別交付税）算定の簡素化・透明化を図ることとし、単位費用や補正係数等については、可能な限り事前にその算定根拠の考え方を法令等で明らかにするとともに、毎年算定における変更点等について、早期に具体的な情報を提供すること。なお、算定の簡素化にあたっては、小規模団体等への影響に十分配慮すること。
- ・ 特別交付税で措置される財政需要のうち、中小企業融資にかかる利子補給等、当初は特殊な財政需要とされたが、恒常化・普遍化しているものについては、普通交付税の基準財政需要額に算入し、併せてその所要額を特別交付税から普通交付税に移行すること。なお、自然災害や感染症対策等、事前に予測不可能あるいは地域偏在が大きい財政需要等については、引き続き特別交付税において措置すべきであることから、必要な地方交付税総額を確保すること。

(2) 総額確保の問題

地方交付税の増加原因は赤字国債を財源とした景気対策をはじめ
国の政策的な事業への対応等によるもの

主張

- ・赤字国債を財源とする国の政策的な事業への対応や、地方財政収支不足に伴う財政措置等の財政構造上の対策にかかる地方公共団体の負担の増大を地方交付税で賄おうとした結果、地方交付税が増加したのであって、これを肥大化ととらえ、削減を図るべきとする主張は当を得ない。

- ・地方交付税総額の増加を招いたのは、次のような理由で生じた地方公共団体の負担の増大を地方交付税で賄おうとした結果。(参考資料6、7)

国の政策として講じられたもの

赤字国債を財源とする

- ・国庫補助事業の実施
- ・景気対策
- ・政策減税など

財政構造上の対策として講じられたもの

- ・地方財政収支不足に伴う財政措置
- ・国庫補助負担率の引き下げ
- ・税源移譲を伴わない一般財源化など

- ・こうした経緯を無視して地方交付税を一方的に削減しようとすることは、国と地方公共団体の信頼関係を著しく損なうものであり、到底容認できない。

(2) 総額確保の問題

税源移譲された事業の事業費確保

主張

- ・三位一体の改革に関する政府・与党合意の「スリム化の改革」については、その考え方と詳細を個別の細目事業単位で速やかに明らかにすること。
- ・税源移譲された事業を、引き続き各地方公共団体が円滑に実施できるよう、地方交付税により必要な事業費を確保すること。

- ・「三位一体の改革について」（平成 16 年 11 月 26 日政府・与党合意）では、「4700 億円のスリム化の改革」が盛り込まれているが、補助事業の如何なる部分が如何なる理由によってスリム化され税源移譲の対象外とされたのか、その詳細を個別の細目事業単位で速やかに明らかにすること。
- ・税源移譲された事業を引き続き各地方公共団体が円滑に実施できるよう、地方交付税により必要な事業費を確保すること。

(2) 総額確保の問題

平成17年度に引き続き所要の一般財源総額の確保

主張

- ・地方公共団体は、これまで国を上回る歳出及び定員の削減を行っているところ。
- ・一般行政経費の決算額が計画額を上回っているにもかかわらず、投資単独事業費の決算額が計画額を下回っていること等を理由に、地方歳出を4.3兆円削減するといった、根拠のない地方交付税の大幅削減を求める主張がある。
- ・この4.3兆円は、地方交付税の法定税率の据え置きに伴い、拡大した地方財源不足額であって、この主張は当を得ない。
- ・またこれは、平成17年度及び18年度の所要の一般財源総額を確保するとした政府・与党合意及び「骨太の方針2005」をないがしろにする主張であり、改めて地方公共団体の安定的な財政運営に必要な一般財源総額の確保を強く求める。

- ・地方公共団体は、これまで事務事業の徹底した見直し、職員定数の大幅な削減等国に先行して、積極的に行財政改革に取り組んでいる。
- ・一般行政経費の決算額が計画額を上回っているにもかかわらず、投資単独事業費の決算額が計画額を下回っていること等を理由に、4.3兆円もの地方交付税の大幅削減を求める主張がある。(参考資料8)
- ・本来、国の責任により法定率の見直しで解消しなければならない地方公共団体の通常収支不足額7.5兆円(平成17年度)について、地方公共団体が協力して財源対策債の発行等を行い、その上で残る財源不足額が4.3兆円であり、これについても更に国と地方が折半しているところ。
- ・したがって、4.3兆円を削減するというのは、根拠のない主張であり、本来、地方財源不足の解消を図らなければならないという国の責任放棄。

- ・ そもそも、こうした財源不足の発生は、地方税収が伸び悩むなか、国の景気対策や政策減税、補助率引き下げ等に、地方が協力して施策を展開してきた結果であり、財源不足の発生の原因を明らかにすることなく地方交付税を一方的に減額することは許されない。（参考資料 9）
- ・ 平成 18 年度の所要一般財源総額については、政府・与党合意「三位一体の改革について」（平成 16 年 11 月）及び「骨太の方針 2005」及びに基づき、確実に確保することとされており、政府はこれを遵守すべき。（参考資料 10）

(2) 総額確保の問題

地域に即した独自施策の展開による地方分権の推進～いわゆる「無駄遣い」への反論

主張

- ・地方公共団体の一部の事業について、地方交付税による財源保障を疑問とする主張があるが、これらの事業は地方公共団体が、少子高齢化や過疎対策等住民からの要請、地域課題に応えるために実施してきたものであり、その自主性を一概に否定するかの主張は地方自治の侵害。
- ・地方公共団体固有の行政需要が存在することは、地方交付税制度自体が予定しているところ。

- ・財務省の主張（平成16年10月22日、平成17年5月18日経済財政諮問会議財務大臣提出資料）で、地方交付税による財源保障が疑問とされている事業は、高齢化や人口減少の著しい過疎地域等で地域のそれぞれの行政需要に対応した地域活性化方策として実施しているものであり、いわゆる「無駄遣い」としての指摘は当を得ない。
- ・こうした少子高齢化や過疎対策等、住民からの必要な要請、課題等に先行して対応することは地方公共団体の当然の責務であり、このような地方公共団体の自主性を一概に否定するかの財務省の主張は地方自治の侵害。（参考資料11）
- ・交付税算定上、約2千2百（平成17年10月現在）ある各地方公共団体のあるべき財政需要を基準財政需要額として完全に把握することは不可能であることなどから、地域固有の行政需要への対応や独自政策を実施するための財源として、標準的な税収入の25%を留保する、いわゆる「留保財源」の制度が設けられており、交付税の需要額算定上想定していない、地方公共団体固有の行政需要が存在することは交付税制度自体が予定。

(2) 総額確保の問題

地方財政計画と決算の乖離に関する一般行政経費と投資単独事業費の同時一体的な是正

主張

- ・一般行政経費の決算額が計画額を上回っているが、これは、地方公共団体が全国一律の標準的経費を超えて、住民福祉の向上や環境対策等、国民に必要な行政サービスを実施しているため。
- ・投資単独事業の決算額が計画額を下回っているが、これは、地方が国に準じて経済対策等を実施するよう、投資単独事業費が地方財政計画に期待値として計上されてきたことによるもの。
- ・投資単独事業に係る乖離の是正にあたっては、住民ニーズ等の変化を受けて、地方公共団体の財政需要が施設整備等のハード中心から少子高齢化対策、社会福祉等のソフト中心へと変化している実情等、乖離の要因等を踏まえた上で、一般行政経費と投資単独事業費の両者を同時一体的に是正することが必要。その際には、一般財源ベースで増減額が均衡する一体的な是正が図られるべき。

- ・一般行政経費の決算額が計画額を上回っている（事業費ベース＋6.9兆円〔一般財源ベース＋2.9兆円〕：平成14年度決算ベース）のは、地方公共団体が住民ニーズ・地域事情を勘案して投資事業を抑制する一方で、少子高齢化対策やリサイクルなどの環境対策、学校教育などの人材育成施策等を拡充してきたことや、国の施策を補うために、乳幼児・障害者等への医療費助成などを行ってきたことが要因。
- ・投資単独事業の決算額が計画額を下回っている（事業費ベース－5.1兆円〔一般財源ベース－2.6兆円〕：平成14年度決算ベース）のは、厳しい財政事情を踏まえて地方公共団体が投資的経費を縮減しているところ、国が景気面への配慮もあり、期待値として引き続き高い水準で計画値を計上し続けてきたため。

- ・ 地方公共団体は限られた財源のなか、投資単独事業を抑制し一般行政経費の財源を捻出している。
- ・ 地方財政計画と決算との乖離については、平成 17 年度地方財政対策において、一般行政経費（単独）と投資単独事業費を、一般財源ベースで各々 3,500 億円増減額する一体的乖離是正が行われたところであり、今後とも乖離是正を講じる際は、住民ニーズ等の変化を受けて、地方公共団体の財政需要が施設整備等のハード中心から少子高齢化対策、社会福祉等のソフト中心へと変化している実情等、乖離の要因等を踏まえた上で、一般行政経費（単独）と投資単独事業費の両者を同時一体的に是正することが必要。（参考資料 12）

その際には、一般財源ベースで増減額が均衡する一体的な是正が図られるべき。

- ・ 地方財政計画における投資単独事業費については、現在「経済財政運営と構造改革に関する基本方針 2003」に基づいて、国と地方を通じた総合経済対策を講じる前の平成 2～3 年度の水準（平均約 12.7 兆円）を目安に、計画額の削減が進められており、平成 18 年度仮試算では、平成 2 年度の水準（12.0 兆円）となっている。
- ・ また、決算額についても、平成 2～3 年度の水準にほぼ近いものになっている。

（参考資料 13）

(2) 総額確保の問題

地方交付税で措置すると約束したものの確実な履行

主張

- ・ 景気対策、市町村合併、政策減税、財源対策等の国が後年度において財源措置するとした約束分に係る地方交付税措置額が今後大幅に増嵩。
- ・ これらに係る所要額を確実に措置した上で、単に現在の一般財源総額を維持しようとするのではなく、地方交付税として必要な総額を確保すること。

- ・ 国の景気対策や政策減税等に伴う財源補てん措置である財源対策債や減税補てん債等については、後年度の適切な交付税措置が約束されたことから、地方としても、やむなくこれらの地方債を発行して当該年度の収支対策を図ってきた。
- ・ また、国は地方公共団体の地域振興のための自主的・主体的な事業実施を促すために、元利償還金に対して交付税措置を行う有利な地方債を創設してきたところであり、地方は後年度の財政状況に与える影響を十分に考慮して、これらの地方債を有効に活用してきた。
- ・ こうした経緯を無視して、これまでに発行してきた地方債の元利償還金に対する交付税措置額を減額することがあれば、国・地方の信頼関係を著しく損ねるのみならず、地方の計画的な財政運営を否定することになる。
- ・ 今後、臨時財政対策債等の元利償還金に対する交付税措置必要額が大幅に増加することが見込まれるが、これらの増嵩分も踏まえつつ、元利償還金に対する交付税措置額については別勘定にするなど、適切に対応することが必要。(参考資料 1 4)

(3) 配分の問題

税源移譲に伴う適切な財源調整

主張

・個人住民税10%フラット化により、一定の財政力格差の是正が図られるが、なお税源偏在が残るうえ、個々の団体においては国庫補助負担金等の削減額とそれに伴う税源移譲額に差が生じることから、地方交付税による適切な措置が必要。

- ・地方交付税の平成17年度算定においては、税源移譲に伴う増収分を基準財政収入額に100%算入することにより、税源移譲額と国庫補助負担金等の廃止額の差を調整し、税源移譲に伴う財政力格差が拡大しないよう配慮された。
- ・個人住民税10%フラット化による税源移譲(平成18年度においては、個人住民税10%フラット化を前提とした所得譲与税等として配分)により、一定の財政力格差の是正が図られるが、なお税源偏在が残るうえ、個々の団体においては国庫補助負担金等の削減額とそれに伴う税源移譲額に差が生じることから、これまでと同様に地方交付税による財源調整機能を発揮させることが必要。(参考資料15)
- ・税源移譲により不交付団体に財源超過が生じる場合は、交付団体の調整財源に不足が生じるため、適切な措置が必要。
- ・なお、所得税から個人住民税への税源移譲による地方交付税法定率分の減少については、法定率の引き上げ等による対応が必要。

(3) 配分の問題

国庫補助負担金改革に伴う施設整備等に対する適切な財源措置

主張

- ・ 国庫補助負担金改革に伴う施設整備については、一時的に多額の事業費を要することから、その円滑な実施のためには、地方債と地方交付税による適切な財源措置が必要。
- ・ 投資的事業に関しては、義務的に実施することが求められているものも多く、また事業実施に地域性のある事業も含まれることから今後とも現実の事業費を尺度とした適切な補正措置が必要。

「国庫補助負担金等に関する改革案(2)」(平成17年7月19日地方六団体)では、廃棄物処理施設、公立学校施設、社会福祉施設、公営住宅等、全国の地方公共団体が普遍的・経常的に実施している施設整備補助金を税源移譲の対象としている。

- ・ これに対して、国は、地域偏在がある事業については、税源移譲に馴染まないことから補助金として存続すべきと主張するが、これらの事業は、個々の地方公共団体でみれば、一時的な事業であるが、地方全体としては、毎年一定規模の事業を恒常的に実施していることから、税源移譲を求めているもの。
- ・ これらの施設は、住民生活に直結する基礎的サービスを提供する施設であり、個別の地方公共団体(とりわけ小規模市町村)にとっては一時的かつ多額の財政負担となり、その円滑な実施のためには地方債と地方交付税措置の活用が必要。
- ・ なお、この場合の元利償還金に対する交付税措置の方法として、実際の事業費に着目して交付税措置を行う事業費補正方式と標準的な事業費に基づき投資的経費の単位費用に計上して交付税措置を行う単位費用方式とがある。両方式は公債費(元利償還金)に対する交付税措置の手法の違いであって、措置される交付税総額自体が変わらないが、個別の地方公共団体にとってみると、単位費用方式のみでは結果として、措置額に過大・過小が生じる可能性があるため、より実態を反映した事業費補正方式が適切。

また、投資的事業に関しては、現在、義務的な実施が求められている、または義務的ではないが地域の実情に応じて行う必要な事業について、一時的に多額の経費を要する場合や事業実施の地域性に対応するため、事業費補正で交付税措置が行われている。

- ・ これらの補正措置については、標準事業費方式により、実際の需要を適切に把握できれば、廃止縮減することが可能であるが、投資事業の需要は、地形、地価、工法、施設数、立地条件など、さまざまな要因により大きく変動し、単純な投資補正措置のみで需要を捕捉することは困難。
- ・ 従って、現実の事業費を尺度として用いることが、実際の需要を把握する際には適切かつ簡便であり、今後ともこうした補正措置は必要。
- ・ 特に義務的な実施が求められる事業については、実際の需要に応じた補正により適切な財源調整が必要。

(参考)

- ・ **地方の自主性を高める観点から、建設国債を財源とする施設整備補助金についても、地方債や地方交付税措置を活用することにより対応可能であることから税源移譲すべき。**

- ・ 国は、施設整備費補助金は建設国債を財源としているため、税源移譲対象外との主張であるが、国債の償還は税金で行われていること、国の公債依存度が42%（平成17年度当初予算ベース）であるという現状では、財源が税か国債かという議論を超えており、当然税源移譲すべき。
- ・ 国は、事業実施に地域性がある事業については税源移譲に馴染まないことから、補助金として存続すべきと主張するが、これらの事業は、個々の地方公共団体で見れば、一時的な事業であるが、地方全体としては、毎年一定規模の事業を恒常的に実施していることから税源移譲すべきであり、移譲された場合でも、個々の団体においては地方債や地方交付税措置を活用することにより地域の実情に応じた整備が可能。