

# 『豊かな自治と新しい国のかたちを求めて』

～「このまちに住んでよかった」と思えるように～

## 地方財政自立のための7つの提言と工程表

（抜粋）

平成18年5月11日  
新地方分権構想検討委員会

【提言 3】

**「地方交付税」を「地方共有税」に  
～法定率を見直し、特別会計に直入、  
特例加算・特別会計借入を廃止**

1. 地方交付税が、国から恩恵的に与えられるものではなく、『自らの財源を他の自治体のために融通しあうことにより、全ての自治体が国に依存せずに、住民に対して一定水準の行政サービスを提供できるようにすべきである』との考え方に基づく、セーフティネットとしての性格を持つものであることを、その制度上、明確にするため、「(仮)地方行財政会議」において検討の上、以下の7項目の改革を一体的に行うこととする。

- (1) 名称を以下のとおり変更する。
  - ① 国民から国の特別会計に入るまで「地方共有税」
  - ② 国の特別会計を出て自治体に入るまで「地方共有税調整金」
- (2) 国の一般会計を通さずに、「地方共有税及び譲与税特別会計」に直接繰り入れる。
- (3) 現在の財源不足（H18年度 8.7兆円）を解消するため、地方共有税（地方交付税）の法定率の引上げを行うとともに、必要に応じて地方税法に定める税率の変更も行う。
- (4) 3年から5年に一度、地方共有税（地方交付税）の法定率の変更を行うとともに、必要に応じて地方税法に定める税率の変更も行う。
- (5) その他の年度は、財源不足があれば地方債または「地方共有税及び譲与税特別会計」内に新たに設置する基金により調整する。
- (6) 特例加算や特別会計による借入れは行わない。
- (7) 減税により地方の財源不足が生じる場合には、地方共有税（地方交付税）の法定率を引上げる。

<考え方>

1. 地方交付税の意義～国による関与・義務づけの廃止・縮小

現在、地方交付税に対する批判や主張としては、『地方交付税は、地方

財政計画を通じて地方の歳出・歳入の「差額」を補填するという財源保障を行っており、これにより自治体のコスト感覚を弱め、不要不急の歳出を増加させ、地方が国に財政的に依存する状況をつくり出していることから、こうした仕組みは廃止すべき。また、財源調整も手厚すぎるものとなっているのでその機能を薄めるべき。』『地方交付税または地方財政計画について、国・地方を通じたプライマリーバランス<sup>1</sup>を改善するため、地方は国に協力すべきであり、削減数値目標を設定して縮小すべき。』等がある。

しかし、現実の地方交付税は、自治体が、法令等による歳出や事務事業の義務づけを含め地域社会に必要な公共サービスを提供することができるよう、財源保障を行っているものであり、地方交付税の財源保障機能の縮小や地方財政計画の圧縮について主張するのであれば、まずは国による関与や義務づけの見直しから行うべきであることは、交付税制度の仕組み上当然のことである。

これを行わず、マクロ的に地方財政計画や地方交付税の総額を圧縮することは、法令等で義務づけられている事務事業が実施できないという結果となると同時に、地方の自由度を小さくして、地方自治行政を専ら国の代理人としての任務に押し込むこととなり、地方分権と地方自治に反することはもちろんのこと、住民生活の悪化を招くことになりかねない。

また、『基準財政需要額<sup>2</sup>の算定の複雑さが制度の透明性を阻害している』『人口・面積だけを基準として計算すべき』との批判があるが、今後、算定の簡素化は必要であるとしても、算定が複雑となっているのは、国による関与・義務づけが大きな原因であるため、制度の透明性を高める観点からも、国による関与・義務づけを排除する必要がある。算定の複雑化は、人口構成の差、地理的条件その他の社会経済条件等の違いを考慮して自治

---

<sup>1</sup> プライマリーバランス・・・歳入総額から国債（地方債）発行収入を差し引いた金額と、歳出総額から国債（公債）費を差し引いた金額のバランスをいう。前者が多い場合が黒字。

<sup>2</sup> 基準財政需要額・・・普通交付税の算定の基礎となるもので、自治体が標準的な行政サービスを行うのに必要な財政需要を、人口・面積・児童数・生徒数・高齢者数・道路の面積・河川の延長等の客観的な数値を用いて、各自治体ごとに算定する額。

体間の公平性を確保するためでもあるということに留意すべきである。更に、人口・面積だけでは、今後の人口減少社会に適合した算定を行うことが困難であることなどの問題も生じる。

加えて、自治体間の財政力格差があるなかで、国による関与・義務づけの見直しを行わないまま、地方交付税全体が圧縮されてしまうと、相対的に税収が少ない自治体では、他の自治体よりも住民にとって必要なサービスを提供する余裕がなくなり、財源調整機能が十分に機能しなくなってしまう。

なお、景気対策等については、地方の判断を重視すべきであるにもかかわらず、国が施策の誘導のために地方交付税を利用<sup>3</sup>してきたことが地方が多額の赤字を抱える要因の一つになったという過去の経緯を踏まえ、地方交付税の政策誘導的な部分は、地方の発想と要望を前提としたものに限る方向で、今後、縮小・廃止していくべきである。

## 2. 地方交付税から地方共有税への名称変更

地方交付税は、地域社会の存立基盤を維持し、国で定めた一定水準の行政サービスを、国民が全国どこで生活しても享受できるようにするためのものであり、国税という形で徴収されているものの一部となっているが、本来地方の固有財源であり、また、自治体全体で共有している財源である。

従って、地方交付税が、自治体の「連帯」と「自立」の精神に基づくセーフティネットであることを制度上明確化させる必要がある。

そのためにはまず、地方交付税は、国（上）から地方（下）に「交付する（恩恵的に与える）」ものではないことを明らかにするため、その名称を「地方共有税」に変更すべきである。

更に、国民から国の財布への「入口」までは税であるが、国の財布から

---

<sup>3</sup> 国が施策の誘導のために地方交付税を利用・・・地方が、国の景気対策や施策誘導型の地方単独事業などに伴い発行した地方債の元利償還金等について、地方交付税により措置するなど、国の政策の手段として地方交付税が利用されてきた経緯のこと。

地方の財布への「出口」では「税」という表現になじまず、地方でその財源を必要に応じて調整し、融通し合うことから、「出口」では「地方共有税調整金」とすべきである。

### 3. 地方共有税（地方交付税）の法定率<sup>4</sup>の引上げと特例加算<sup>5</sup>の廃止等

自治体自らが、国から自立した財源として地方共有税（地方交付税）を認識するためには、まず地方共有税（地方交付税）の法定率の引上げ等により、現在、臨時財政対策債<sup>6</sup>や特例加算等で賄っている通常収支の不足及び特別会計による借入金等で補っている減税に係る財源不足を解消した上で、その後は、毎年度行っている国による特例加算や、事後の負担が不明確な特別会計による借入れ等を行わないこととすべきである。なお、その際には特別会計借入金<sup>7</sup>を計画的に返済していくことも、念頭に置くこととすべきである。従って、国の一般会計を通すことも必要ではない。そして、3年から5年に一度、地方共有税（地方交付税）の法定率の見直しと必要に応じて地方税法に定める税率の変更を行うこととし、国と地方の役割分担の大きな変更等に対応することとすべきである。

その他の年度は財源不足があれば地方債または「地方共有税及び譲与税特別会計」内に新たに設置する基金により調整することとする。これにより地方の財源不足に対応するための地方財政対策<sup>8</sup>は不要となり、地方財政計画の性格も変わる事となる。

---

4 (地方交付税)の法定率・・・地方交付税は、国税（所得税、法人税、酒税、消費税及びたばこ税）の一定割合と法律で定められており、この割合のこと。

5 特例加算・・・地方の財源不足に対応するために、地方交付税の法定率の引上げにかえて国が特例的に地方交付税に上乗せする額のこと。

6 臨時財政対策債・・・地方の財源不足に対応するために、地方交付税にかえて特例的に発行される赤字地方債。

7 特別会計借入金・・・地方の財源不足に対応するために、地方交付税の法定率の引き上げにかえて地方交付税及び譲与税特別会計が直接行う借金。

8 地方財政対策・・・毎年度の地方財政計画の策定にあたり、地方の財源不足に対応するために特例加算や特別会計による借入れなどによる地方交付税総額の増額などの財源対策を行うこと。

また、国による景気対策等のため、地方共有税（地方交付税）の原資となっている国税や地方税の減税が行われ、地方共有税（地方交付税）の減額などの財源不足が生じる場合には、地方共有税（地方交付税）の法定率の引上げにより措置すべきである。

#### 4. 地方共有税調整金に対する地方の参画

各自治体の「地方共有税調整金」の額の調整及び決定について、地方が参画のうえ、責任をもって行える仕組みを検討すべきである。

なお、委員の中には、『地方共有税の運営や地方税法の税率の変更に、地方の意見が反映され、その決定への参画を深めていくことによって、地方共有税は、地方交付税のような国から地方への垂直的財政調整から、地方の合意に基づく水平的財政調整に性格を変えることとなる。』との意見もある。

#### 5. 地方共有税（地方交付税）の重要性

今後、税源移譲による地方税の充実に伴い、地域間の税源の偏在のため自治体間の財政力格差の拡大が避けられないことから、これを是正するため、地方共有税（地方交付税）の財源調整機能はますます重要となってくる。

なお、地方共有税（地方交付税）のあり方を考える際には、地方、特に農山漁村や中山間地域が、都市部にはない、水源かん養機能、森林の二酸化炭素吸収機能・酸素供給機能、食糧生産機能、さらには、景観保全機能や都市住民の憩いと安らぎの場としての機能を有していることや、産業廃棄物処理施設・原子力発電所・基地等の施設を受け入れていること等により、国土全体が一体となって、国（日本という「くに」）を形成しているということも踏まえるべきである。

また、地方共有税（地方交付税）が、自治体の権限にふさわしい財源

保障を行うことによって、この国を、国民が一致結束した平和な一つの国家たらしめる機能を有していることにも留意すべきである。

【提言 1】

## 「地方行財政会議」の設置 ～「国と地方の協議の場」の法定化

### 1. 「(仮) 地方行財政会議」の設置

#### (1) 趣 旨

分権改革の推進を図るため、地方に関わる事項についての政府の政策立案及び執行に関して、政府と地方の代表者等が協議を行い、地方の意見が政府の政策立案及び執行に反映されるよう、新たな組織を法律により設置する。

#### (2) 事務及び権限

以下の事項のうち重要なものについて、政府または地方からの申し出により協議を行い、政府は、会議において協議が整った事項については、その結果を尊重するよう努めるものとする。

- ① 国と地方の役割分担のあり方
- ② 国による関与・義務づけのあり方
- ③ 地方が処理する事務の経費に係る国の補助負担のあり方
- ④ 地方税財政制度のあり方
- ⑤ 地方への新たな事務または負担の義務づけとなる法令、施策等

#### (3) 構成等

- ① 内閣官房長官、総務大臣、財務大臣、他関係大臣  
国会議員  
地方六団体各代表  
民間有識者

但し、民間有識者は、政府推薦者と地方推薦者の同数とする。  
なお、必要に応じて、内閣総理大臣の出席を求めることができる。

- ② 内閣官房長官と全国知事会会長を共同議長とする。
- ③ 独自の事務局を設け、政府と地方から参画する。

2. 「(仮) 地方行財政会議」が法律により設置されるまでの間、現在の「国と地方の協議の場」を維持し、協議を継続的に行うこととする。

## <考え方>

### 1. 分権改革を含めた内政の政策立案に関する地方の参画

第一期改革において、「国と地方の協議の場」が設けられたが、政策形成のために十分に機能したとは言い難い。

従って、地方分権一括法<sup>9</sup>で国と地方の関係を「上下・主従」から「対等・協力」と位置づけた意義を具体化し、地方分権の推進を加速させるとともに、自治体が、その行財政運営に関して自らが決定し、責任を負うことを明確化させるため、国と地方の役割分担や地方税財政制度等について、国と地方が共同のテーブルについて協議を行う「内政の政策立案に関する地方の参画」システムとして「(仮) 地方行財政会議」を法定化することが必要である。

### 2. 「国と地方の協議の場」の維持・継続

「(仮) 地方行財政会議」が法律により設置されるまでの間、地方分権や地方行財政に関する制度についての地方の考え方が国に十分に伝わらないということがないように、現在の「国と地方の協議の場」を維持し、協議を継続的に行うことが必要である。

### 3. 「(仮) 地方財政委員会」の設置

現在ある地方財政審議会<sup>10</sup>については、地方財政計画<sup>11</sup>、地方共有税（地方交付税）、地方税、国庫補助負担金等に関することについて、その権限を強化するとともに、地方六団体の代表を加え、その名称を「(仮) 地方財政委員会」に変更することも考えられる。

---

<sup>9</sup> 地方分権一括法・・・平成 12 年（2000 年）4 月施行。地方自治法を中心に 475 本に及ぶ膨大な法改正を行い、機関委任事務を廃止し、自治体の事務を自治事務と法定受託事務に整理し、国の関与等を限定化。

<sup>10</sup> 地方財政審議会・・・地方交付税などの地方行財政に関して、その権限に属する事項を処理し、総務大臣に対し必要な勧告を行い、関係機関に意見を述べることのできる総務省の附属機関。

<sup>11</sup> 地方財政計画・・・財源保障機能と財源調整機能を持つ地方交付税の必要額を導き出すことを主な役割として、自治体全体の 1 年間の歳入及び歳出の規模についての見込みを示すもの。