

## 地方財政の展望と地方消費税特別委員会

### 住民サービス確保のための 地方消費税引き上げに向けた提言

「ニッポンの未来を地方から考える！」

平成21年7月

全国知事会

本推計は、各地方公共団体の積上げ、推計等の作業を、短期日に行ったものであり、今後の精査により、計数の異動がありうるものである。

## < 目 次 >

はじめに

第 1 章 地方財政の現状と将来見通し.....	1
1 国と地方の債務残高.....	1
2 地方財政の現状.....	2
3 地方財政の将来推計.....	4
第 2 章 持続可能な行政サービスの提供のために.....	11
1 行政改革への取組.....	11
2 サービス水準切り下げの困難性.....	15
3 社会保障関係費抑制の困難性.....	21
4 持続可能な行政サービスの提供のために.....	23
第 3 章 少子高齢化時代の行政サービスを支える	
地方の財源にふさわしい地方消費税.....	25
1 地方消費税の沿革とその役割.....	25
2 地方消費税充実の制度的意義.....	26
3 地域活性化に資する地方消費税.....	29
4 幅広い財源としての地方消費税.....	31
第 4 章 地方消費税の引き上げと税制度.....	34
1 地方分権改革の方向性と地方消費税の賦課徴収体制.....	36
2 低所得者等に対する配慮と対応.....	38
3 地方消費税の税収配分のあり方.....	41
4 地方消費税の課税標準と税率の規定.....	43
まとめ.....	44
おわりに.....	45

## はじめに

本委員会では、昨年7月、地方財政の将来推計を行い、地方の財源不足額は、平成23年度には7.8兆円～8.3兆円(仮に現行の地方消費税に換算すれば約3.0～3.2%に相当)に上り、財源不足を補てんする基金も平成23年度には枯渇するなど、事実上破綻に追い込まれるという結果を公表した。

そして、今後、確実に増嵩が見込まれる医療、福祉等の社会保障や教育、警察、消防といった住民生活に必須の行政サービスを安定的に提供していくためには、その財源として、税源の偏在性が小さく、税収が安定的な地方消費税の充実が必要と提言した。

一方、国においては、持続可能な社会保障構築とその安定財源確保に向けた「中期プログラム」を閣議決定(平成20年12月24日)するとともに、「所得税法等の一部を改正する法律」において、経済状況を好転させることを条件として、消費税を含む税制の抜本的な改革を行うため、平成23年度までに必要な法制上の措置を講じることを明記した。

昨年来の世界的な景気後退に伴い、国・地方を通じて税収が大幅に減収する中、21年度の地方財政対策において、地方に対して「雇用創出」や「地域の元気回復」のための財源として、地方交付税を1兆円別枠で加算するなどの措置がとられ、今年度はかろうじて予算編成ができたものの、必要な歳出に対して歳入が絶対的に不足する事態が改善された訳ではなく、実質的な負担の先送りである臨時財政対策債を5.2兆円発行するなど、依然として地方財政を取り巻く環境は厳しい状況におかれている。

このような動きの中、今後本格化することが予想される消費税を含む税制の抜本的な改革に向けて、地方として責任を持って、建設的な提言を行う必要があるとの認識のもと、本委員会においては、昨今の情勢変化を踏まえ、昨年度実施した地方財政の将来推計を見直した地方財政の将来展望を改めて国民に示すとともに、地方消費税の引き上げについて提言するものである。

# 第1章 地方財政の現状と将来見通し

## 1 国と地方の債務残高

### バブル経済崩壊後、国と地方の債務残高は大幅に増大

いわゆるバブル経済の崩壊後、国・地方を通じて、公共投資を中心とした景気対策が実施され、大量の国債や地方債を発行  
昨年来の金融危機を発端とした世界的な景気後退に伴い、国・地方を通じて大幅に税収が減少し、財源不足が拡大  
未曾有の不況に対する景気対策を積極的に行うとともに、歳入不足を補てんするため、赤字国債や臨時財政対策債等を増発した結果、国・地方を合わせた債務残高は大幅に増大

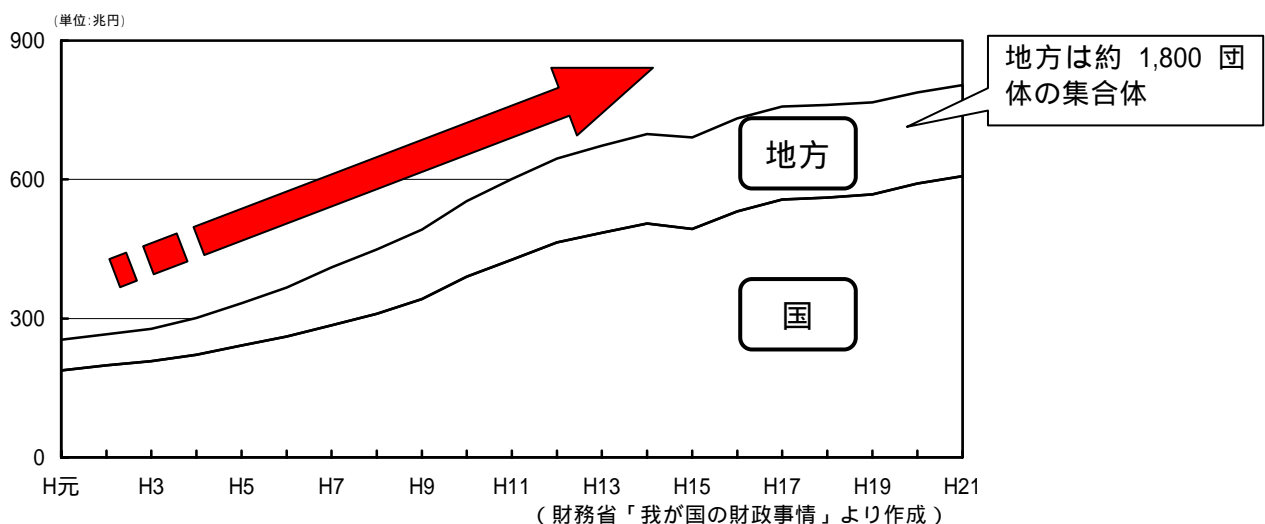
いわゆるバブル経済の崩壊後、景気回復のため、国・地方を通じて、公共投資を中心とした積極的な財政出動が行われ、大量の国債や地方債が発行された結果、国・地方の長期債務残高は大幅に増大した。

一方、昨年来の「百年に一度」とも言われる金融危機に端を発した世界的な景気後退等により、企業収益や雇用情勢は急激に悪化し、国と地方の税収は、法人関係税を中心として大幅に減少した。

国民の不安を払拭するため、大規模な経済雇用対策等の財政出動が行われた結果、平成21年度末における国と地方を合わせた長期債務の残高は804兆円(平成21年度当初予算ベース)に増大することが見込まれ、平成元年度と比較して3.2倍となる。さらに地方は、約1,800団体の集合体であるうえに、毎年度の財源不足に対して最終的に特例公債(赤字国債)の発行が可能な国と異なり、財源不足への対応として懸命の歳出削減を行っており、各自治体は厳しい財政状況にある。

国も地方も借金への依存度が増加し、これ以上将来への負債の先送りは許されない危機的な状況である。

### 〔国と地方の長期債務残高の推移〕



## 2 地方財政の現状

### 平成 16 年度以降、地方一般財源総額は厳しく抑制。地方財政は構造的に厳しい状況

平成 16 年度には、地方交付税と臨時財政対策債の大幅削減により、地方の一般財源総額は 2.6 兆円が削減され、それ以降、一般財源総額は抑制基調

平成 21 年度の地方財政対策では、生活防衛のための緊急対策として、地方交付税が 1 兆円別枠加算され、かろうじて当初予算編成できたが、対症療法による自転車操業の状態

少子高齢化等の進展に伴い、義務的経費の増嵩はとどまることがなく、行政サービスの受益と負担に不均衡が続く限り、地方財政は構造的に厳しい状況

平成 15～18 年度には、税源移譲、国庫補助負担金の見直し、地方交付税の改革からなる「三位一体の改革」が実施され、国から地方への 3 兆円の税源移譲が実現した一方、平成 16 年度には、地方交付税と臨時財政対策債を中心として、一般財源総額が 2.6 兆円削減され、それ以降一般財源総額は抑制基調が継続している。

三位一体の改革期間において、地方交付税と臨時財政対策債の削減額は 5.1 兆円に上っており、地方の地域間格差の拡大の原因となっている。

#### 〔地方財政計画（一般財源）の推移〕

（単位：兆円）

年 度	H15	H16	H17	H18	H19	H20	H21
地方交付税	18.0	16.9	16.9	15.9	15.2	15.4	15.8
別枠加算	-	-	-	-	-	-	1.0
臨時財政対策債	5.9	4.2	3.2	2.9	2.6	2.8	5.2
<b>地方交付税 等</b>	<b>23.9</b>	<b>21.1</b>	<b>20.1</b>	<b>18.8</b>	<b>17.8</b>	<b>18.2</b>	<b>21.0</b>
<b>&lt;各年度 - H15&gt;</b>	<b>-</b>	<b>2.8</b>	<b>3.8</b>	<b>5.1</b>	<b>6.1</b>	<b>5.7</b>	<b>2.9</b>
地方税	32.2	32.3	33.3	34.9	40.4	40.5	36.2
その他	2.4	3.1	3.9	5.0	1.0	1.2	1.8
税源移譲等	0.1	0.7	1.7	3.1	2.7	3.1	3.1
計	58.4	55.8	55.6	55.6	56.5	56.8	55.9
<b>&lt;各年度 - H15&gt;</b>	<b>-</b>	<b>2.6</b>	<b>2.8</b>	<b>2.8</b>	<b>1.9</b>	<b>1.6</b>	<b>2.5</b>

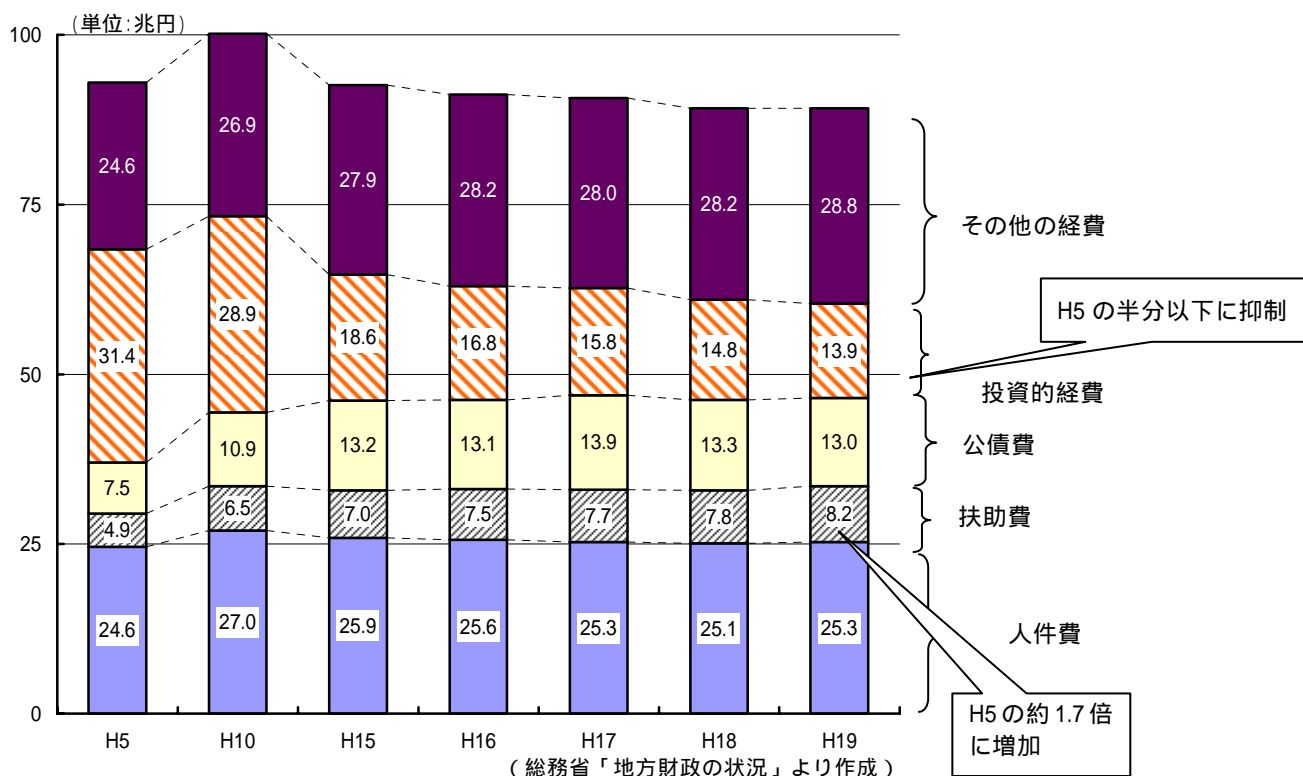
その他：地方譲与税、地方特例交付金等、減税補填債、税源移譲等：税源移譲関係歳入及び児童手当特例交付金

一方、歳出決算額の推移を見ると、投資的経費は、国・地方を通じた公共投資の見直しに伴い、平成 5 年度と比較して半分以下の水準に抑制されている。

また、公債費については、過去の累次に渡る経済政策や政策減税に伴い発行した地方債の償還のため、高止まり基調が継続している。

人件費は、団塊の世代の退職に伴い退職手当が高水準で推移する中で、定員削減や独自の給与カットにより何とか抑制基調を維持しているものの、生活保護などの扶助費は年々増加傾向にあり、平成 5 年度に比べて約 1.7 倍に増加している。少子高齢化等の進展に伴い、義務的経費の増嵩は止まらず、地方財政を圧迫している。

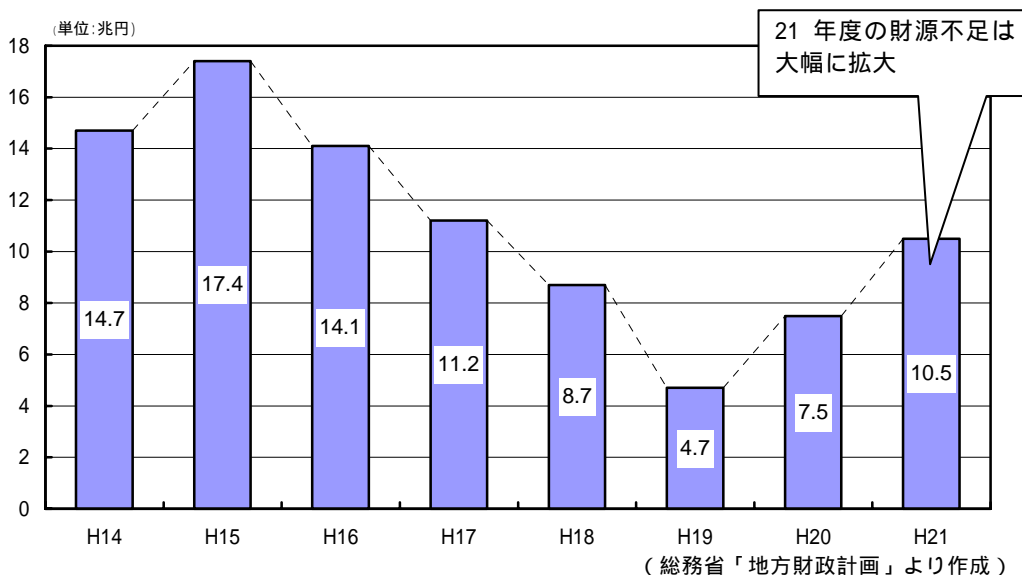
## 〔歳出決算額の推移〕



平成 21 年度の財源不足額（地方財政計画ベース）は、昨年度の 7.5 兆円から 10.5 兆円に拡大しているが、国の地方財政対策で、「雇用創出」や「地域の元気回復」のための財源として、地方交付税が 1 兆円別枠で加算されるなどの措置が講じられたことから、かろうじて予算編成できたものの、必要な歳出に対して歳入が絶対的に不足する事態が改善された訳ではない。

地方財政は、対症療法による自転車操業の状態にかわりがなく、今後も行政サービスの受益と負担に不均衡が続く限り、構造的に厳しい状況が継続する。

## 〔地方の財源不足額（地方財政計画ベース）の推移〕



(注) ここでいう「地方の財源不足額（地方財政計画ベース）」とは、国において地方財政対策を講じるに当たり算出されたもので、次ページ以降の地方財政の将来推計における財源不足額（各地方公共団体における財源不足額の見込みを集計したもの）とは異なる。

### 3 地方財政の将来推計

#### 地方財政は、昨年を見通しを上回る危機的な財源不足が継続

平成 21 年度の地方交付税増額があったものの、社会保障等生活関連経費の増嵩や世界的な景気後退に伴う地方税収の大幅減収により、地方の今後の財源不足は、昨年度の試算を大幅に上回る結果

財源不足を補填する基金残高も年々減少し、平成 24 年度までに枯渇、地方団体の財政運営は破綻の懸念

昨年来の世界的な景気後退等に伴い、地方税収が急激に落ち込む中で、平成 21 年度の地方財政対策では、「生活防衛のための緊急対策」に基づき、実質的な地方交付税が増額されるなどの対策が講じられた。昨年度以降のこうした地方財政の状況変化を踏まえ、平成 21 年度に編成された各地方公共団体の当初予算をベースとして、改めて、地方財政の将来推計を実施することとした。

経済成長率については、昨年度の試算と同様に、内閣府試算を採用し、世界経済底ばい継続シナリオ（ケース 1）及び世界経済順調回復シナリオ（ケース 2）の 2 つのケースにより推計している。

歳出のうち、義務的経費は人件費を抑制しているにもかかわらず、後期高齢者医療、介護保険、国民健康保険、障害者自立支援給付など、法令等により地方公共団体に義務付けられている社会保障関係費などの増大により、一層拡大する見通しである。また、義務的経費以外の経費についても、医療、福祉、教育及び生活などの『社会保障等生活関連経費』は、今後とも一層増加する見込みであり、こうした経費が地方財政を圧迫している。

その結果、平成 21 年度において、昨年を見通しを上回る 7.5 兆円の財源不足は、平成 24 年度には 13.1 兆円に拡大する見通しである。（ケース 1）

この財源不足は、現状の国の地方財政対策では、巨額の臨時財政対策債等の発行や基金の取崩し、借入金などの対症療法によりしのいでいくしかないが、こうした対症療法を継続したとしても、債務残高が累増するだけでなく、平成 24 年度には基金が枯渇し、なお 4.9 兆円の財源不足が残るなど、地方公共団体の財政運営は破綻する懸念がある。（都道府県は平成 22 年度に破綻）

また、世界経済が回復に向かい、今後の経済成長率を若干高く見込んだシナリオ（ケース 2）の場合でも、平成 24 年度の財源不足額は 9.1 兆円に達し、平成 24 年度には、ケース 1 と同様に、基金は枯渇する見込みである。

なお、昨年度の試算と比較した場合、地方財政の破綻時期が 1 年先（平成 23 年度 24 年度）に伸びているが、これは、国の地方財政対策等や、各地方公共団体の不断の努力による歳出削減などにより、かろうじて昨年度並みの基金残高を確保したことによるものであり、今後の見通しは、昨年度同様、厳しいものとなっている。



(地方財政の将来推計結果)

< ケース 1 > GDP が内閣府試算・底ばい継続シナリオの場合 (単位:兆円)

区分	H21	H22	H23	H24	H24-H21
歳出 A	88.8	88.9	89.5	89.9	1.1
義務的経費	51.0	51.1	52.0	52.5	1.5
人件費	23.8	23.7	23.7	23.7	0.1
社会保障(義務分)	11.6	11.9	12.4	12.8	1.2
公債費	14.5	14.5	15.0	15.1	0.6
税関連交付金等	1.1	1.0	0.9	0.9	0.2
義務的経費以外の経費	37.8	37.8	37.5	37.4	0.4
社会保障等生活関連経費	14.8	15.0	15.2	15.3	0.5
公共インフラ整備・維持経費	13.5	13.2	12.8	12.6	0.9
地域活性化等経費	9.5	9.6	9.5	9.5	0.0
歳入 B	81.3	79.6	78.0	76.8	4.5
<b>財源不足額 C=B-A</b>	<b>7.5</b>	<b>9.3</b>	<b>11.5</b>	<b>13.1</b>	<b>-</b>

財源対策債、臨時財政対策債 D	5.5	5.9	6.5	7.1	-
-----------------	-----	-----	-----	-----	---

臨時財政対策債等による 補てん後の財源不足額 E=C+D	2.0	3.4	5.0	6.0	-
---------------------------------	-----	-----	-----	-----	---

財源不足対策	退職手当債、行革推進債等 F	1.1	0.9	0.9	0.9	-
	基金取崩し G	0.9	2.4	2.0	0.2	-
	計	2.0	3.3	2.9	1.1	-

<b>基金残高 H</b>	<b>4.6</b>	<b>2.2</b>	<b>0.2</b>	<b>-</b>	<b>-</b>
<b>なお残る財源不足額 I</b>	<b>-</b>	<b>0.1</b>	<b>2.1</b>	<b>4.9</b>	<b>-</b>

(参考: 昨年度試算結果)

		都道府県破綻	都道府県・市町村とも破綻
財源不足額	7.2	7.5	7.8
			-
			-

< ケース 2 > GDP が内閣府試算・順調回復シナリオの場合 (単位:兆円)

区分	H21	H22	H23	H24	H24-H21
歳出 A	88.8	88.9	89.5	90.0	1.2
歳入 B	81.3	80.5	80.4	80.9	0.4
<b>財源不足額 C=B-A</b>	<b>7.5</b>	<b>8.4</b>	<b>9.1</b>	<b>9.1</b>	<b>-</b>

<b>基金残高 H</b>	<b>4.6</b>	<b>2.3</b>	<b>0.7</b>	<b>-</b>	<b>-</b>
<b>なお残る財源不足額 I</b>	<b>-</b>	<b>0.0</b>	<b>1.8</b>	<b>3.2</b>	<b>-</b>

都道府県破綻

都道府県・市町村とも破綻

注1) 本推計は、21年度当初予算をベースとして、都道府県分と市区町村分について、最近の国の地方財政対策等の状況(2ページの地方財政計画(一般財源)の推移を参照)を勘案し、今後の経済成長にかかわらず、地方一般財源総額は同額という条件の下で試算し、合計したもの。

注2) 内閣府試算による経済成長率

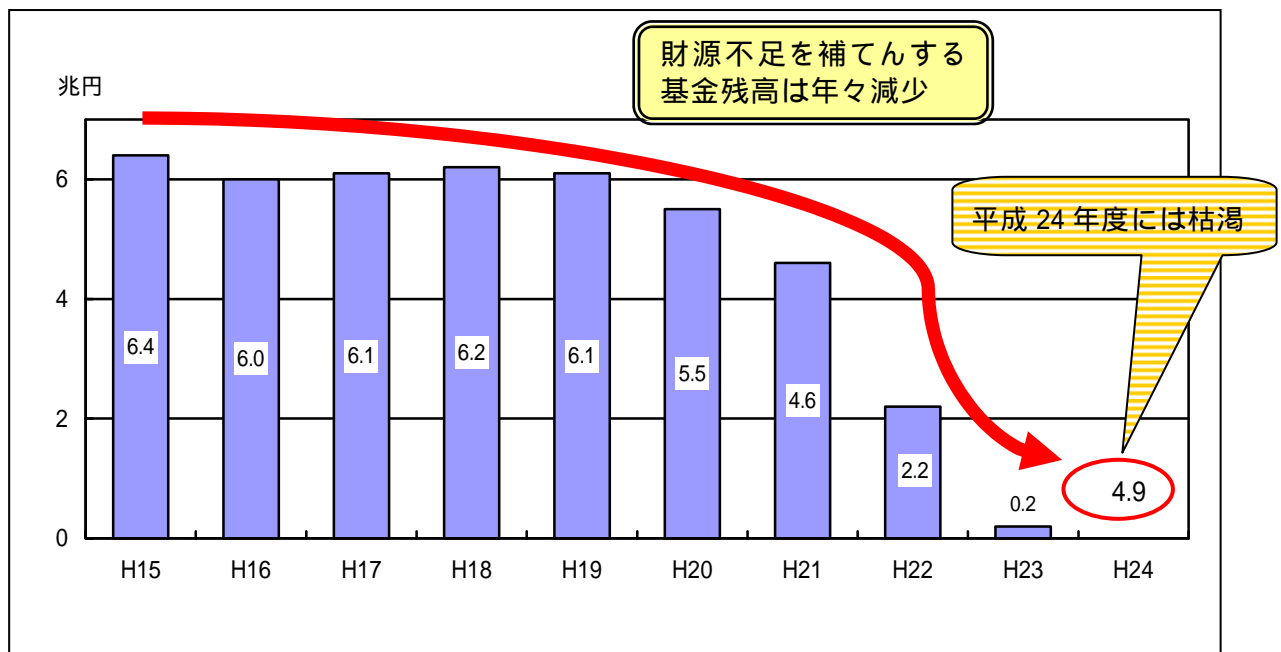
平成21年6月23日に公表された内閣府の「中長期の道ゆきを考えるための機械的試算」の成長率をもとに設定(H22及びH23は内閣府試算値、H24は内閣府試算値をもとにした推計値)

区 分	内 容	H22	H23	H24
ケース1 (底ばい継続シナリオ)	「世界経済の混乱が続くため、我が国の景気後退も深刻化・長期化」する場合はシナリオ	2.7%	3.1%	2.6%
ケース2 (順調回復シナリオ)	「世界経済が混乱を脱し、2010年から2011年にかけて我が国経済及び世界経済が順調に回復」する場合はシナリオ	0.6%	1.5%	1.8%

注3) 義務的経費以外の経費

区 分	内 容
社会保障等生活関連経費	医療、福祉、教育及び生活など、廃止又は大幅削減になれば、住民生活に多大な影響が及ぶ経費(P17参照)
公共インフラ整備・維持経費	道路、治山治水、農林水産等公共事業や医療、福祉、警察、消防、教育等の施設設備と維持管理経費などインフラ整備、維持経費
地域活性化等経費	産業振興、地域振興、文化事業や広報、情報化など地域の活性化に繋がる経費

### 〔財政調整基金、減債基金残高の推移〕<ケース1：底ばい継続シナリオの場合>

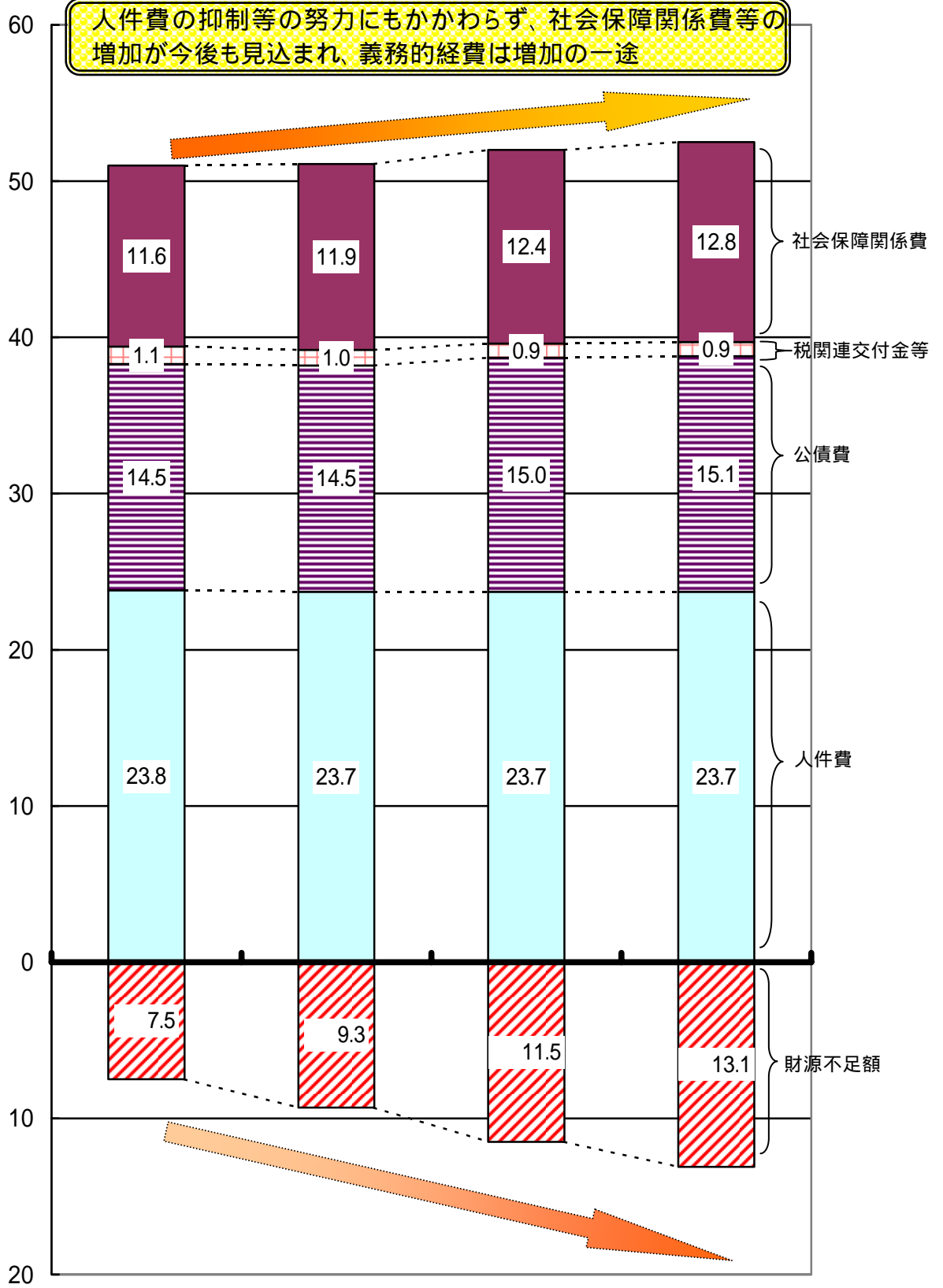


(注)このほか、今後地方が負担すべき債務として、交付税特別会計の借入金がある。33兆6千億円ある。

〔義務的経費の将来推計(都道府県+市区町村)〕

＜ ケース1 底ばい継続シナリオの場合 ＞

歳出(兆円)



人件費の抑制等の努力にもかかわらず、社会保障関係費等の増加が今後も見込まれ、義務的経費は増加の一途

財源不足額  
(兆円)

H21

H22

H23

H24

## <ケース1> GDPが内閣府試算・底ばい継続シナリオの場合

### <都道府県>

(単位：兆円)

区分		H21	H22	H23	H24	H24-H21
歳出	A	47.7	47.4	47.4	47.4	△ 0.3
	義務的経費	29.3	29.2	29.4	29.6	0.3
	人件費	14.7	14.7	14.6	14.6	△ 0.1
	社会保障関係費（義務分）	4.4	4.6	4.8	5.0	0.6
	公債費	6.7	6.8	7.0	7.1	0.4
	税関連交付金等	3.5	3.1	3.0	2.9	△ 0.6
	義務的経費以外の経費	18.4	18.2	18.0	17.8	△ 0.6
	社会保障等生活関連経費	4.1	4.2	4.2	4.1	0.0
	公共インフラ整備・維持経費	7.0	6.8	6.6	6.4	△ 0.6
	地域活性化等経費	7.3	7.2	7.2	7.3	0.0
歳入	B	42.9	41.7	40.8	40.2	△ 2.7
<b>財源不足額 C=B-A</b>		<b>△ 4.8</b>	<b>△ 5.7</b>	<b>△ 6.6</b>	<b>△ 7.2</b>	<b>—</b>
財源対策債、臨時財政対策債 D		3.7	3.6	3.8	4.0	—
臨時財政対策債等による補てん後の財源不足額 E=C+D		△ 1.1	△ 2.1	△ 2.8	△ 3.2	—
財源不足対策	退職手当債、行革推進債等 F	0.9	0.7	0.7	0.7	—
	基金取崩 G	0.2	1.3	0.0	0.0	—
	計	1.1	2.0	0.7	0.7	—
<b>基金残高 H</b>		<b>1.3</b>	<b>—</b>	<b>—</b>	<b>—</b>	<b>—</b>
<b>なお残る財源不足額 I</b>		<b>—</b>	<b>△ 0.1</b>	<b>△ 2.1</b>	<b>△ 2.5</b>	<b>—</b>

### <市区町村分>

(単位：兆円)

区分		H21	H22	H23	H24	H24-H21
歳出	A	47.6	47.7	48.2	48.7	1.1
	義務的経費	26.5	26.6	27.1	27.6	1.1
	人件費	9.8	9.7	9.7	9.7	△ 0.1
	社会保障関係費（義務分）	8.8	9.0	9.3	9.7	0.9
	公債費	7.8	7.8	8.0	8.1	0.3
	税関連交付金等	0.1	0.1	0.1	0.1	0.0
	義務的経費以外の経費	21.1	21.1	21.1	21.1	0.0
	社会保障等生活関連経費	11.3	11.4	11.6	11.8	0.5
	公共インフラ整備・維持経費	7.1	7.0	6.8	6.6	△ 0.5
	地域活性化等経費	2.7	2.7	2.7	2.7	0.0
歳入	B	44.9	44.1	43.3	42.8	△ 2.1
<b>財源不足額 C=B-A</b>		<b>△ 2.7</b>	<b>△ 3.6</b>	<b>△ 4.9</b>	<b>△ 5.9</b>	<b>—</b>
財源対策債、臨時財政対策債 D		1.8	2.3	2.7	3.1	—
臨時財政対策債等による補てん後の財源不足額 E=C+D		△ 0.9	△ 1.3	△ 2.2	△ 2.8	—
財源不足対策	退職手当債、行革推進債等 F	0.2	0.2	0.2	0.2	—
	基金取崩 G	0.7	1.1	2.0	0.2	—
	計	0.9	1.3	2.2	0.4	—
<b>基金残高 H</b>		<b>3.3</b>	<b>2.2</b>	<b>0.2</b>	<b>—</b>	<b>—</b>
<b>なお残る財源不足額 I</b>		<b>—</b>	<b>—</b>	<b>—</b>	<b>△ 2.4</b>	<b>—</b>

注) 端数整理のため、合計と内訳が一致しない場合がある。

## <ケース2> GDPが内閣府試算・順調回復シナリオの場合

### <都道府県>

(単位：兆円)

区分		H21	H22	H23	H24	H24-H21
歳出	A	47.7	47.4	47.6	47.8	0.1
	義務的経費	29.3	29.2	29.6	30.1	0.8
	人件費	14.7	14.6	14.6	14.6	△ 0.1
	社会保障関係費（義務分）	4.4	4.6	4.8	5.0	0.6
	公債費	6.7	6.8	7.0	7.2	0.5
	税関連交付金等	3.5	3.2	3.2	3.3	△ 0.2
	義務的経費以外の経費	18.4	18.2	18.0	17.7	△ 0.7
	社会保障等生活関連経費	4.1	4.2	4.2	4.1	0.0
	公共インフラ整備・維持経費	7.0	6.8	6.6	6.4	△ 0.6
	地域活性化等経費	7.3	7.2	7.2	7.2	△ 0.1
歳入	B	42.9	42.1	42.0	42.1	△ 0.8
<b>財源不足額 C=B-A</b>		<b>△ 4.8</b>	<b>△ 5.3</b>	<b>△ 5.6</b>	<b>△ 5.7</b>	<b>—</b>
財源対策債、臨時財政対策債 D		3.7	3.3	3.1	2.9	—
臨時財政対策債等による補てん後の財源不足額 E=C+D		△ 1.1	△ 2.0	△ 2.5	△ 2.8	—
財源不足対策	退職手当債、行革推進債等 F	0.9	0.7	0.7	0.7	—
	基金取崩 G	0.2	1.3	—	—	—
	計	1.1	2.0	0.7	0.7	—
<b>基金残高 I</b>		<b>1.3</b>	<b>—</b>	<b>—</b>	<b>—</b>	<b>—</b>
<b>なお残る財源不足額 J</b>		<b>—</b>	<b>△ 0.0</b>	<b>△ 1.8</b>	<b>△ 2.1</b>	<b>—</b>

### <市区町村分>

(単位：兆円)

区分		H21	H22	H23	H24	H24-H21
歳出	A	47.6	47.7	48.2	48.7	1.1
	義務的経費	26.5	26.6	27.1	27.6	1.1
	人件費	9.8	9.7	9.7	9.7	△ 0.1
	社会保障関係費（義務分）	8.8	9.0	9.3	9.7	0.9
	公債費	7.8	7.8	8.0	8.1	0.3
	税関連交付金等	0.1	0.1	0.1	0.1	0.0
	義務的経費以外の経費	21.1	21.1	21.1	21.1	0.0
	社会保障等生活関連経費	11.3	11.4	11.6	11.8	0.5
	公共インフラ整備・維持経費	7.1	7.0	6.8	6.6	△ 0.5
	地域活性化等経費	2.7	2.7	2.7	2.7	0.0
歳入	B	44.9	44.6	44.7	45.3	0.4
<b>財源不足額 C=B-A</b>		<b>△ 2.7</b>	<b>△ 3.1</b>	<b>△ 3.5</b>	<b>△ 3.4</b>	<b>—</b>
財源対策債、臨時財政対策債 D		1.8	1.9	1.7	1.4	—
臨時財政対策債等による補てん後の財源不足額 E=C+D		△ 0.9	△ 1.2	△ 1.8	△ 2.0	—
財源不足対策	退職手当債、行革推進債等 F	0.2	0.2	0.2	0.2	—
	基金取崩 G	0.7	1.0	1.6	0.7	—
	計	0.9	1.2	1.8	0.9	—
<b>基金残高 H</b>		<b>3.3</b>	<b>2.3</b>	<b>0.7</b>	<b>—</b>	<b>—</b>
<b>なお残る財源不足額 I</b>		<b>—</b>	<b>—</b>	<b>—</b>	<b>△ 1.1</b>	<b>—</b>

注) 端数整理のため、合計と内訳が一致しない場合がある。

## (参考) 昨年度の全国知事会試算との比較

- 昨年度の知事会試算における平成21年度の財源不足7.2兆円に対して、実際には7.5兆円の財源不足
- 各地方公共団体の不断の努力により、0.3兆円を歳出削減して財源不足額を圧縮したが、税收減などにより0.6兆円の歳入不足となり、結果として財源不足額は拡大
- この財源不足は、国の地方財政対策による臨時財政対策債の増発等によって補てんされ、結果として、基金の取崩しが縮減

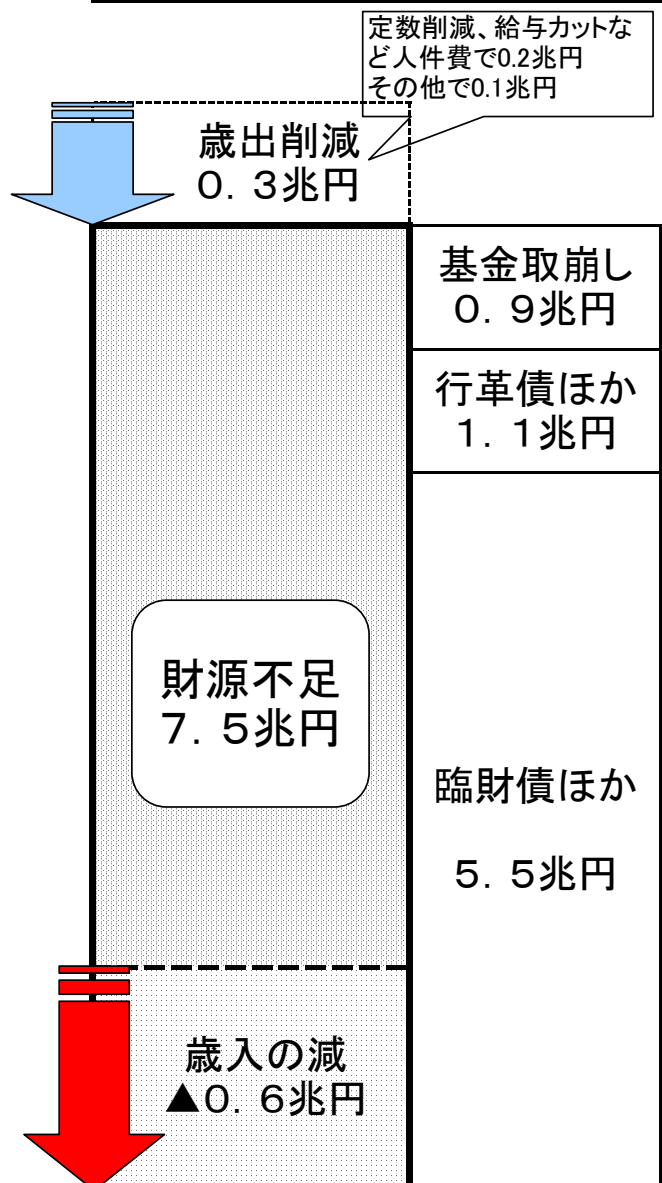
昨年度の知事会試算(H21)

財源不足 7.2兆円



平成21年度当初予算

財源不足 7.5兆円



## 第2章 持続可能な行政サービスの提供のために

### ～ 財源不足の解消方策～

#### 1 行政改革への取組

##### 地方公共団体は、不断の行革努力を実施

職員数は、平成20年度までで33万人削減、今後も22年度までに更に3万7千人削減予定

職員給与や手当のカットは、平成23年度までに1兆6,702億円に達する見込み  
今後も更なる行政改革を行っていくが、地方が抱える巨額の財源不足は、行政改革のみでは解消できる状況にはない

都道府県、市町村を通じた職員数の状況については、平成11年度から平成20年度までに33万人、率にして10.3%を削減している。しかも、その内訳は、治安の強化に伴い、警察職員を8.5%増とする一方で、一般行政での削減率は15.9%、教育でも11.1%に及んでいる。今後も22年度までにさらに3万7千人の削減を予定している。

国と地方の平成13年度から平成20年度での削減率を比較すると、国の非現業職員が2%であるのに対し、地方職員は全体で9%となるなど、国を大きく上回っている。

多くの団体では、財源不足に対応するために国に先んじてやむを得ざる措置として給与カットを実施しており、都道府県では、平成23年度までに1兆6,702億円に達する見込みである。

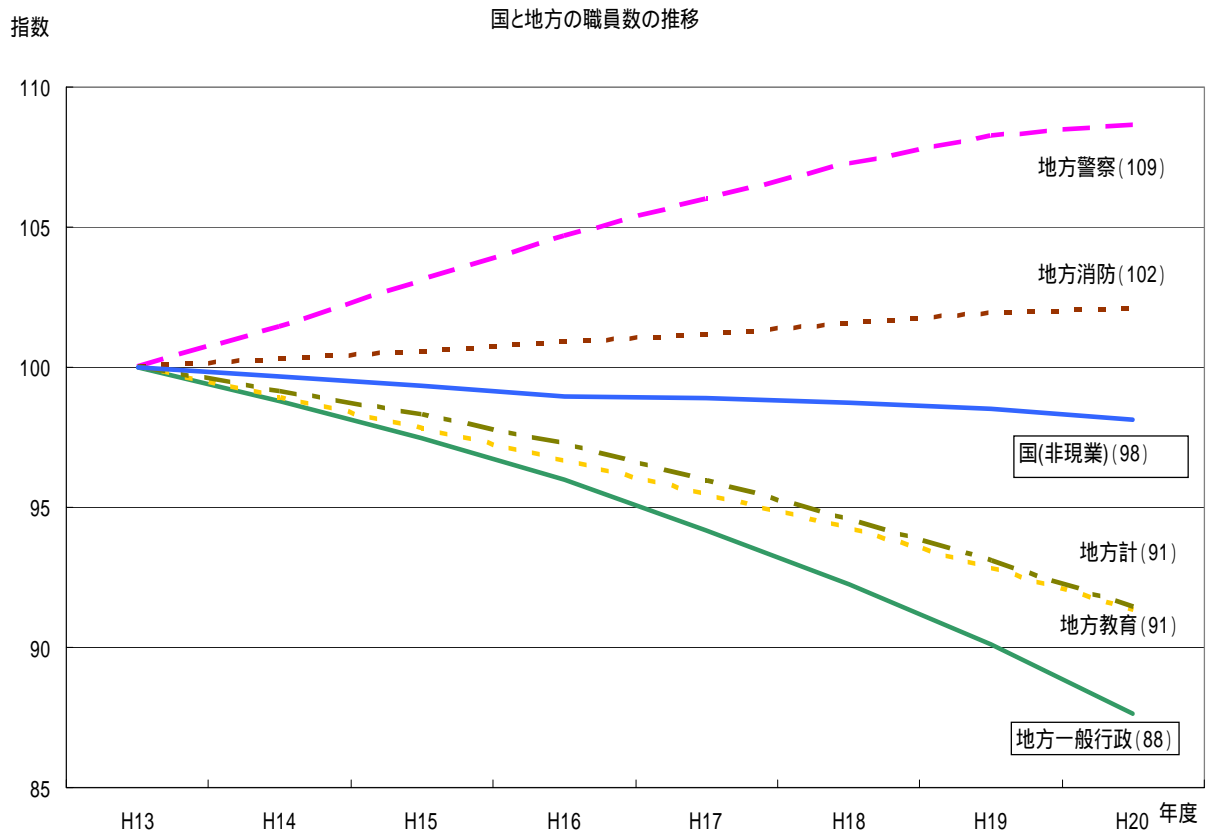
都道府県出先機関の統廃合937箇所、第三セクターの統廃合441箇所や、内部経費の節約、事務事業の見直し、創意工夫による行政の生産性の向上などに取り組んでいる。

今後も職員定数の削減など更なる行政改革を進めていくが、地方が抱える巨額の財源不足は、行政改革のみでは解消できる状況にはない。

〔職員数の状況(総務省「地方公共団体職員定員管理調査結果」)〕 (単位:千人、%)

年 度	11	13	15	20	20-11	20 / 11	20 / 13	23	23-20
職 員 数	3,232	3,171	3,117	2,899	333	10.3	8.6	2,862	37
一般行政	1,161	1,114	1,086	976	185	15.9	12.4		
その他(病院・企業等)	432	451	441	394	38	8.8	12.6		
教 育	1,227	1,194	1,168	1,091	136	11.1	8.6		
警 察	259	259	267	281	22	8.5	8.5		
消 防	153	153	155	157	4	2.6	2.6		

〔国と地方の職員数の推移〕



地方公務員：総務省自治行政局「地方公共団体定員管理調査結果」(その他：公営企業等会計部門)  
 国家公務員については平成12年度末現在、地方公務員については平成13年4月1日現在の人数を100とした場合の指数である。  
 国非現業、地方計は独立行政法人化による減員を除いて指数化している。

(参考)

年 度	H13	H20	H20 - H13
国	530,120 人	520,152 人	9,968 人
地方計	3,171,532 人	2,899,378 人	272,154 人
地方一般行政	1,113,587 人	976,014 人	137,573 人

(給与カットの実施内容)

給与の種類	団体数	カット率	実施(予定)期間	削減(見込)額
給料	42	10% ~ 1%	H11 ~ 23	1兆6,702億円
管理職手当	41	25% ~ 1.5%	H10 ~ 23	
期末・勤勉手当	18	30% ~ 2%	H10 ~ 23	

団体数は、上記実施(予定)期間において実施した団体を計上した。



(都道府県出先機関、第三セクターの統廃合)

区 分	団体数	統廃合	備 考
都道府県出先機関	47	937 箇所	本庁組織の再編を含む。
第三セクター	41	441 箇所	

(主な取組事例)

区 分		内 容
公 共 サ ー ビ ス 改 革	民間委託の推進	<ul style="list-style-type: none"> <li>・ 定型的業務等(庁舎清掃、公用車運転、ホームページ作成・運営、電話交換など)の民間委託</li> <li>・ 市民からよくある質問にワンストップで対応するコールセンターの開設</li> <li>・ 指定管理者制度の導入、指定管理者評価制度の導入</li> <li>・ 市への人材派遣、業務の請負を主な事業とする 市総合サービス株式会社の設立</li> <li>・ 市場化テストの導入・官民競争入札の実施</li> <li>・ 包括民間委託の導入・外部評価の導入</li> <li>・ 提案公募型アウトソーシングの推進</li> <li>・ コンビニエンスストアとの包括業務提携</li> <li>・ 総務事務の集中化、民間委託</li> </ul>
	住民・地域団体との協働の拡大	<ul style="list-style-type: none"> <li>・ 協働化テストの実施</li> <li>・ 図書館、コミュニティセンター、総合公園の運営をNPO法人に委託</li> <li>・ 農道等の小規模修繕について地元住民が町から資材の提供を受け、機械を借り上げ、作業員として労働力を提供して工事を実施</li> <li>・ 地域エージェント(地域における人材育成等を担うことのできる団体として県が選考するもの)に業務を発注し、エージェントから地域のメンバーに仕事を出す制度の実施</li> <li>・ 補助金公募制度の導入</li> <li>・ 市民参画による事業仕訳の実施</li> </ul>
	民営化・独立行政法人化の推進	<ul style="list-style-type: none"> <li>・ 奨学資金債権管理・回収業務の民営化</li> <li>・ 県立病院のすべてを民間に移譲、県に設置義務のある精神医療センターを公設民営化</li> <li>・ 老人ホーム、保育所、給食施設等の民営化</li> <li>・ 旅券申請窓口業務、職員研修業務の官民競争入札の実施</li> <li>・ 公共施設の設置・管理へのPFI導入</li> </ul>
	市町村との連携	<ul style="list-style-type: none"> <li>・ 生活保護業務の市町村への委託</li> <li>・ 滞納整理機構等、徴税(課税)業務の相互乗り入れ・共同化</li> <li>・ 市町村への権限移譲による行政サービスのワンストップサービス化</li> </ul>

区 分		内 容
行政運営システム改革	職員数縮減・組織改革	<ul style="list-style-type: none"> <li>・ 定員管理の適正化(単位人口当たりの職員数など、数値目標の設定)</li> <li>・ 給与構造改革の実施</li> <li>・ 「課」を廃止し、業務棚卸表の目的別に「室」を設置</li> <li>・ 意思形成過程の階層削減による意思決定迅速化</li> </ul>
	事務事業の見直し	<ul style="list-style-type: none"> <li>・ 幼保一元化の推進</li> <li>・ 公営企業の繰出基準見直し</li> <li>・ 公開による業務棚卸しの実施</li> <li>・ 事務・事業の休廃止</li> <li>・ B P R (標準的業務手順見直し)の実施</li> </ul>
	県有資産の有効活用	<ul style="list-style-type: none"> <li>・ ネーミングライツ、広告事業</li> <li>・ 財務書類の作成など公会計の整備</li> <li>・ 休廃止施設等の民間活用の推進</li> <li>・ 未利用地の積極的な売却など資産・債務管理</li> <li>・ 全職員駐車場の有料化</li> </ul>

## 2 サービス水準切り下げの困難性

### 地方の行政サービス水準の切り下げや廃止は、住民生活に直接影響

地方は、多様化する住民サービスに対応し、幅広い分野の住民生活に密着したサービスを提供

義務的経費以外の経費(住民サービスの提供に必要な経費)のうち医療、教育、福祉、生活等の「社会保障等生活関連経費」は、今後も増加

こうした住民に身近でかつ不可欠な住民サービスのさらなる切り下げを断行したとしても、財源不足の解消策とならないばかりか、住民生活は立ち行かなくなり多くの国民の理解を得ることは困難

人件費や公債費、法令に基づいて地方が負担する義務的経費のほか、地方が担う『住民サービスの提供に必要な経費』は、「社会保障等生活関連経費」「公共インフラ整備・維持経費」「地域活性化等経費」という幅広い行政分野の住民生活に密着した行政サービスを網羅しており、その総額は平成 21 年度当初予算で 37.8 兆円に上り、なかでも医療、教育、福祉、生活等の「社会保障等生活関連経費」は、14.8 兆円と大きなウェイトを占めている。

今回、将来推計をした結果、「社会保障等生活関連経費」は、平成 24 年度には、15.3 兆円に増加する見込み(平成 21 年度当初予算は、国の 20 年度 2 次補正予算に伴う経費が計上されているため、これを除いた 14.7 兆円と比較すると、0.6 兆円の増加)であり、その要因としては、「社会保障(義務除き)」に関する経費の増加が見込まれることによる。

「社会保障等生活関連経費」は、医療関係では、救急や周産期医療などの不採算医療を担う公立病院の運営やへき地をはじめとする医師確保などの地域医療対策のほか国民健康保険特別会計への一般会計からの支援や乳幼児医療費助成、重度心身障害児(者)医療費助成など、福祉関係では、老人福祉施設の運営費や介護予防事業など、教育関係では、私立学校経常費助成、公立学校運営費など、生活関係では上下水道やごみ・し尿処理など、地方公共団体が、住民生活に密着したサービスを幅広く提供する極めてニーズの高い経費である。

一方、既に平成 5 年度の半分以下の水準になっている住民に身近な「公共インフラ整備・維持経費」、産業振興や地域振興など地域の活力の維持に不可欠な「地域活性化等経費」については、「社会保障等生活関連経費」の増加により、さらに削減を余儀なくされる状況にある。

地方は、これまで住民に身近で、必要最低限のサービス水準を維持する努力をしてきたが、現在、その水準すら切り下げざるを得ない状況もでてきている。例えば、病院の統廃合、路線バスの廃止、警察署、交番、派出所の統廃合、道路橋の点検など、行政サービス水準の切り下げをやむを得ず選択している事例もあり、地域住民にとっては、利便性の低下、生活への不安感が増す結果となっている。(18～19 ページ参照)

このような状況の中で、巨額の財源不足を解消するために、仮に 20 ページに記載の医療、福祉、教育、生活など住民に身近でかつ不可欠な住民サービスの更なる切り下げを断行したとしても、平成 24 年度における歳出の削減効果は 5.2 兆円に留まり、なお 7.9 兆円の財源不足が残り、解消策とならないばかりか、最も行政サービスを必要としている社会的弱者をはじめとして住民生活は立ち行かなくなり、国民の理解を得ることは困難であるといわざるを得ない。

〔社会保障等生活関連経費の状況 <ケース1>〕(再掲)

(単位：兆円)

区 分	H21	H22	H23	H24	H24-H21
歳出 A	88.8	88.9	89.5	89.9	1.1
義務的経費	51.0	51.1	52.0	52.5	1.5
うち社会保障(義務分)	11.6	11.9	12.4	12.8	1.2
義務的経費以外の経費	37.8	37.8	37.5	37.4	0.4
社会保障等生活関連経費	14.8	15.0	15.2	15.3	0.5
社会保障(義務除き)	5.7	5.9	6.0	6.3	0.6
生活関連	9.0	9.0	9.0	9.0	0.0
小計	14.7	14.9	15.0	15.3	0.6
国補正関連	0.1	0.1	0.1	-	0.1
公共インフラ整備・維持経費	13.5	13.2	12.8	12.6	0.9
地域活性化等経費	9.5	9.6	9.5	9.5	0.0
歳入 B	81.3	79.6	78.0	76.8	4.5
<b>財源不足額 C=B-A</b>	<b>7.5</b>	<b>9.3</b>	<b>11.5</b>	<b>13.1</b>	<b>-</b>

国補正関連は、国の平成 20 年度 2 次補正予算を基礎としているため、H23 まで計上

〔義務的経費以外の経費のうち、社会保障等生活関連経費の主な内訳〕

(単位：億円)

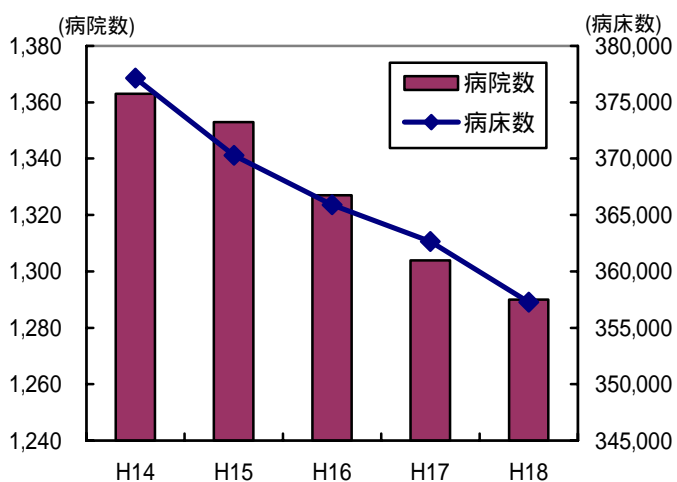
区 分		21 予算 (歳出)	
社会 保 障 (義 務 除 き)	医 療	地域医療対策(救急、周産期、医療人材確保等)	26,400
		国民健康保険、後期高齢者医療・老人医療(単独)	
		病院事業会計繰出金	
		医療費助成(重度心身障害児(者)、乳幼児、母子家庭等)	
	福 祉	子育て支援(幼稚園に係る経費を含む)	13,100
		障害者支援	5,900
		高齢者支援、介護保険	7,500
		地域福祉等	3,000
	雇 用	就業支援、技術・技能の伝承支援等	500
	小 計		56,400
生 活 関 連	教 育	私立小・中・高校等経常費助成	5,400
		公立小・中・高校、大学運営費等	23,900
	安全 安心	警察・消防活動運営費、地震・防災対策	12,500
	生 活	ごみ・し尿の維持管理	14,500
		上水道、下水道事業	19,900
		地方バス路線維持、交通施設整備・バリアフリー等	4,400
		その他生活衛生対策	9,700
	小 計		90,300
合 計		146,700	

## やむを得ず住民に身近なサービスを切り下げている事例

### 生活するうえで不便になっているサービス水準の低下

#### 公立病院の廃止統合

経営状況等の悪化により、地域の医療を支える公立病院は年々減少し、平成14年から平成18年の間に、病院数は73病院、病床数では約20,000床減少



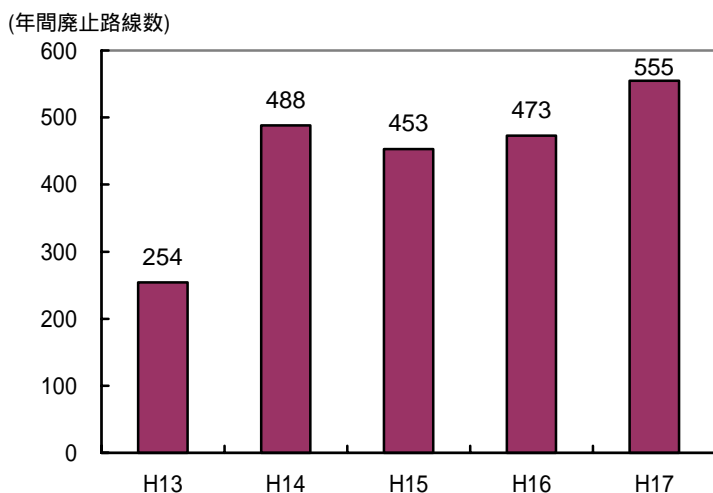
総務省「社会生活統計指標」から作成

仮に全ての  
公立病院への  
財政支援(税負担)  
を廃止した  
としても

0.5兆円

#### バス路線の廃止

バス路線の維持のため、地方は運営費の助成等をしているが、採算性の悪化等により、過疎地域を中心として、住民生活の足であるバス路線が見直され、平成14年度から17年度の間、毎年500路線前後が廃止



国土交通省「バスの運行形態等に関する調査」から作成

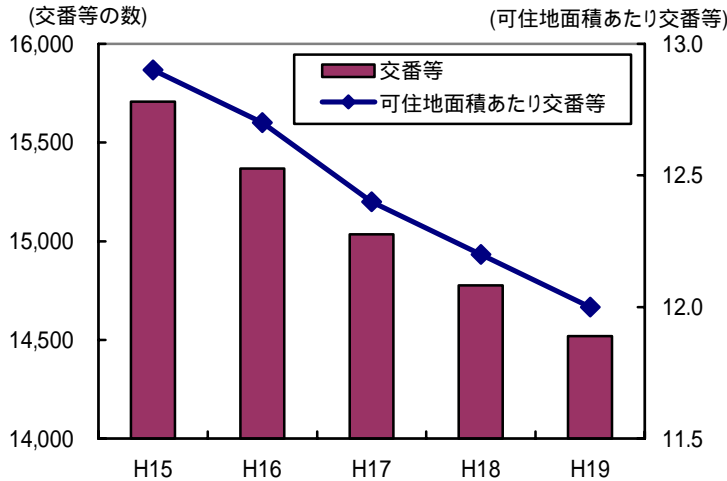
仮に地方バス  
路線への助成  
を廃止したと  
しても

0.4兆円

## 生活の不安を招くサービス水準の低下

### 警察署、交番、派出所等の廃止・統合

地域の安全・安心を最前線で守る交番等は、警察官数が増加する一方で、年々減少

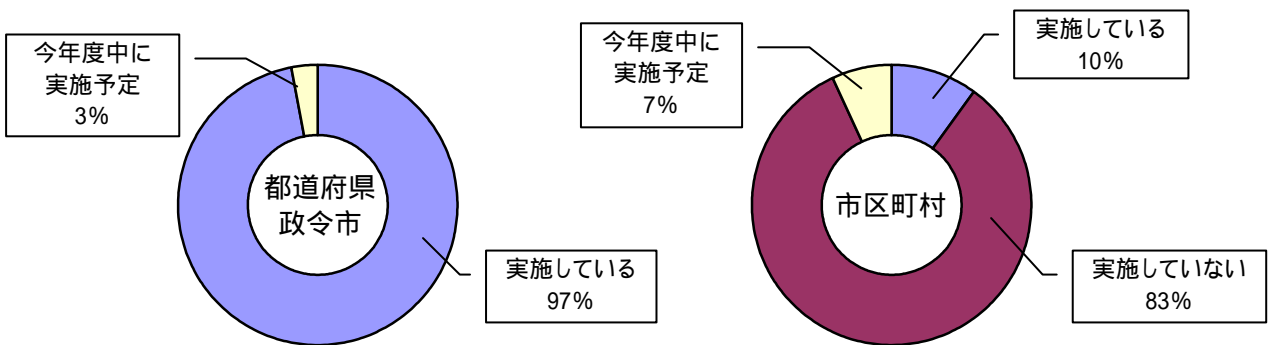


総務省「社会生活統計指標」から作成

仮に全国の交番の2/3を廃止したとしても 0.3兆円

### 道路橋の点検

地方公共団体における道路橋の定期点検の実態は、都道府県及び政令市では、ほぼ実施しているが、市区町村では、財政的に実施困難等の理由により、やむを得ず約8割が実施できない状況



国土交通省調べ(H19.9調査)

全国の地方公共団体が管理する道路橋のうち、老朽化や劣化の損傷等により、通行止めや重量制限などの通行規制が講じられている橋梁数は、684橋

区分	通行止め・通行規制中の橋梁数			
		都道府県	政令市	市区町村
通行止め	85	1	1	83
通行規制	599	74	15	510
計	684	75	16	593

## 仮に、サービス水準の切り下げを行う場合の影響

仮に、身近でかつ不可欠な住民サービスの更なる切り下げを断行したとしても、平成 24 年度における歳出の削減効果は 5.2 兆円に留まり、なお 7.9 兆円の財源不足が残り、解消策とならないばかりか、住民生活は立ち行かなくなり、多くの国民の理解を得ることは困難

項 目		サービス低下の内容
教育分野	学級編制基準の変更 2兆500億円	・教員 138,000 人の削減 (413,000 人の 33.4%) 全国公立小学校 1 クラス 40 人 60 人
		・教員 78,000 人の削減 (234,000 人の 33.3%) 全国公立中学校 1 クラス 40 人 60 人
		・教員 61,000 人の削減 (182,000 人の 33.5%) 全国公立高校 1 クラス 40 人 60 人
	県単独私学助成の廃止 5,400 億円	・県単独の私学助成を廃止 私立幼稚園、小中学校、高校の授業料は 値上げとなる可能性 値上げ額 幼稚園 11,000 円 / 月 / 人 小学校 17,000 円 / 月 / 人 中学校 20,000 円 / 月 / 人 高 校 22,000 円 / 月 / 人
警察	警察交番の統廃合 2,500 億円	・警察職員 25,000 人削減 (253,000 人の 9.9%) 交番 4,000 ヶ所廃止 (6,191 ヶ所の 2 / 3)
消防	消防署の統廃合 2,500 億円	・消防職員 25,000 人削減 (158,000 人の 15.8%) 消防署等 1,000 署廃止 (4,924 署の 1 / 5)
医療福祉分野	乳幼児、重度心身障害者等の助成の廃止 6,400 億円	・乳幼児医療費助成 ・重度心身障害児(者)医療費助成 ・母子家庭等医療費助成 を廃止
	病院事業会計繰出金の廃止 5,200 億円	・全国 1,000 の公立病院が経営破綻の危機に 民間売却、廃止も
生活	地域の交通確保対策の廃止 4,400 億円	・地方バス路線 1,600 系統の廃止 ・第三セクターなど 50 社の鉄道が設備更新中止 存続の危機に
	文化、スポーツ施設の廃止・売却 5,300 億円	・文化会館、スポーツ施設等の廃止や売却により 公的施設の利用は全く不可能に
計	52,200 億円	



### 3 社会保障関係費抑制の困難性

地方が負担する社会保障関係費は、幅広く、その負担は、増加の一途

地方の行政サービスの中でも、社会保障関係費は、今後も増加の一途

地方の社会保障関係費は、現金給付から人的・物的サービスの提供まで、非常に幅広く多様

地方が共通の住民ニーズにより実施している経費の中には、制度化されていなくても地域の実情に迫られて、既に全国的にサービスが提供され、ナショナルスタンダード化しているものが多い

地方は、多様化する住民サービスに対応し、幅広い分野の住民生活に密着したサービスを提供しているが、その中でも特に、法令等での義務付けの有無にかかわらず、住民生活の基礎的なサービスを提供する社会保障関係費の増加が顕著であり、その総額は平成 21 年度の 17.2 兆円から、平成 24 年度には 19.1 兆円に増加する見込みである。

国の社会保障関係費が、年金・医療・介護など制度化された「現金給付」を指す狭い意味で使われることが多いのに対して、地方の社会保障関係費は、現金給付から人的・物的サービスの提供まで、地域福祉の増進を図るため、非常に幅広く多様なサービスを対象としていることが特徴である。

地方の社会保障関係費のうち、後期高齢者医療、介護保険、国民健康保険、障害者自立支援給付費など、地方公共団体の負担が『法令等により義務付けられている経費』は、平成 21 年度の 11.6 兆円から平成 24 年度には 12.8 兆円に増加する見込みである。

また、放課後児童クラブ運営費、私学助成(単独除き)、救急医療運営費など、『国補助により全国的に推進されている経費』は、平成 21 年度の 1.1 兆円から平成 24 年度には 1.3 兆円に増加する見込みである。

一方、病院事業会計や国民健康保険特別会計への一般会計からの繰出金、乳幼児や障害児に対する医療費助成など、『地方が共通の住民ニーズにより実施している経費』は、平成 21 年度の 4.5 兆円から平成 24 年度には 5.1 兆円に増加することが見込まれるとともに、社会保障関係費全体の 4 分の 1 程度を占めている。

この中には、国の制度ではないが、乳幼児医療費助成、重度心身障害児(者)医療費助成など、自治体ごとに多少の制度の差異は有りながらも、地域の実情に迫られて、既に全国のどの団体でも実施されており、実質的にナショナルスタンダード(全国的な標準)となっているものも多く、これらも住民生活にとって、なくてはならないものとなっている。

## 〔社会保障関係費の将来推計（歳出ベース）〕

（単位：億円）

区 分		H21	H22	H23	H24	
社会保障（義務分）	<b>法令等に基づく義務的経費</b>	<b>116,000</b>	<b>119,100</b>	<b>124,100</b>	<b>128,000</b>	
	医療関係	国民健康保険、後期高齢者医療、医療扶助ほか	47,700	49,600	53,100	55,700
	介護・高齢者関係	介護給付費、地域支援事業費交付金ほか	13,200	13,500	13,800	14,000
	障害者関係	自立支援給付費	11,800	11,900	12,200	12,400
	児童・少子化関係	児童措置費、児童手当、児童扶養手当ほか	27,800	28,300	28,900	29,500
	生活保護関係	生活保護費（医療扶助除き）、婦人保護費	15,500	15,800	16,100	16,400
	労働関係	訓練手当給付費	0	0	0	0
社会保障（義務除き）	<b>国補助により全国的に推進されている経費</b>	<b>11,400</b>	<b>11,800</b>	<b>12,200</b>	<b>12,500</b>	
	医療関係	救急運営費、特定疾患、結核、エイズ対策ほか	1,800	1,900	2,100	2,100
	介護・高齢者関係	介護予防、介護保険制度運営ほか	1,200	1,300	1,300	1,300
	障害者関係	障害者施設運営費、地域生活支援センターほか	2,700	2,800	2,800	3,000
	児童・少子化関係	放課後児童クラブ、里親支援、幼稚園助成ほか	4,600	4,700	4,900	5,000
	生活保護関係	ホームレス支援、DV対策、母子家庭支援ほか	800	800	800	800
	労働関係	離職者再就職支援、職場適応訓練ほか	300	300	300	300
	<b>地方が共通の住民ニーズにより実施している経費</b>	<b>45,000</b>	<b>46,600</b>	<b>48,700</b>	<b>50,900</b>	
	医療関係	病院会計繰出金、乳幼児・重度心身障害児（者）・母子家庭等医療費助成ほか	24,600	25,900	27,500	29,100
	介護・高齢者関係	老人福祉施設運営費、介護予防関係費ほか	6,300	6,400	6,700	6,800
	障害者関係	小規模授産所運営費、障害者相談員配置ほか	3,200	3,300	3,300	3,500
	児童・少子化関係	保育所運営費、児童相談所活動費、幼稚園助成ほか	8,500	8,600	8,800	9,000
	生活保護関係	援護恩給、民生委員活動、DV対策ほか	2,200	2,200	2,200	2,300
労働関係	職業訓練校運営費、訓練費ほか	200	200	200	200	
<b>計</b>		<b>172,400</b>	<b>177,500</b>	<b>185,000</b>	<b>191,400</b>	

## 4 持続可能な行政サービスの提供のために

### 財源不足の解消には、抜本的な歳入増加策が不可避

地方公共団体の財源不足は、住民が求めるサービス水準と歳入のアンバランスによる構造的な問題

景気対策を図る間はやむを得ないとしても、毎年度の地方財政対策による対症療法では、構造的な問題が解決できず限界

地方公共団体自らの不断の行革努力だけでは、もはや問題の解決は困難であり、行政サービス水準の切り下げか、住民負担の増を選択せざるを得ない

しかし、行政サービス水準の切り下げ、廃止は住民生活に直結し、特に、増嵩する一方の社会保障関係費の抑制は限界

さらに、少子高齢化や地方分権の進展に伴い地方の果たすべき役割がますます増大する中で、地方の役割に応じた税財源の充実強化が必要

国・地方を通じた巨額の歳出歳入のギャップを解消し、持続可能な税財政制度を構築するため、国も地方も抜本的な改革が急務

地方公共団体は住民に社会保障をはじめとする行政サービスの水準の在り方を示した上で、負担増についても避けることなく議論し理解を得ていく必要

必要な歳出に対して歳入が不足しているために生じる地方の財源不足額は、4 ページに示すとおり、平成 24 年度には、底ばい継続シナリオで 13.1 兆円、順調回復シナリオでも 9.1 兆円という巨額の財源不足が見込まれている。

この財源不足は、住民が求める行政サービスの水準と歳入のアンバランスによる構造的な問題によるものである。

現下の世界的な経済危機の中、景気対策に果敢に対応する間はやむを得ないとしても、毎年度の財源不足を、その都度地方財政対策によって対症療法で解決することは、地方財政が抱える構造的な問題の解決とはならず、国・地方を通じて、これを継続していくことには限界がある。

こうした状況の下、地方としては、引き続き、職員数の削減、給与カット、事務事業の見直し、行政の生産性の向上など、不断の行革努力を継続するが、現在の財源不足額は、もはや行革努力だけでは到底埋めきれられるものではなく、「歳出の見直し = 行政サービス水準の切り下げ」か「住民負担の増」のいずれかを選択せざるを得ない状況である。

行政サービス水準の切り下げや廃止、特に、今後増嵩が見込まれる「社会保障関係費」の抑制は、住民生活に直結し、その影響も大きいことから、限界があることは明らかであり、住民生活に責任のある立場の地方としては、考えることはできない。

また、少子高齢化の更なる進行により社会構造の変化が進めば、特に医療や介護、子育て支援などの分野において、地域の住民生活を支えるため人材や資源を効率的に活用するネットワークの形成など、「地域の社会保障サービスの機能強化」として人的・物的サービスを充実する必要性が高まることは、間違いない。

さらに、地方分権の進展による国と地方の役割分担の見直しに伴い、地方が担う仕事が増加することが想定されることから、これらの受け皿として地方の役割に応じた税財源を充実強化していく必要がある。

こうした状況を抜本的に解決するためには、歳入増を図ることが不可欠であり、「社会保障をはじめとした住民が求める多様な行政サービスの提供」に必要な財源を、安定的に確保する新たな仕組みづくりが必要である。

国・地方を通じた巨額の歳出歳入のギャップを解消し、我が国の構造的な課題を解決するとともに、債務残高対 GDP 比の引き下げ等の財政健全化に配慮しつつ、持続可能な税財政制度を構築するため、国も地方も抜本的な改革が急務である。また、税体系の抜本的な改革を行ったとしても、地域間格差は依然として解消しないことから、地方交付税の財源保障機能や財源調整機能の抜本強化や課税自主権の活用等が必要なのはいうまでもない。

我々、地方公共団体は、住民に対して社会保障をはじめとする行政サービス水準の在り方を示した上で、住民負担の増について、避けることなく議論し、住民の理解を得ていかねばならない時期を迎えている。

## 第3章 少子高齢化時代の行政サービスを支える 地方の財源にふさわしい地方消費税

前章までで示したとおり、第一線で住民生活を支える地方自治体が、社会保障をはじめ、教育・警察・消防など地域の実情に応じた持続可能な行政サービスを提供していくためには、歳入増を図ることが不可欠であり、住民負担の増について、避けることなく議論し、住民の理解を得ていかなければならない。

そして、新たな負担を求める場合には、地域の実情に合った持続可能な行政サービスを提供していく観点から、こうした行政サービスを支えうる基幹税であるとともに、地域偏在性の小さい安定した税源が望ましい。

全国知事会としては、これまでも、こうした条件を満たす地方消費税の充実を求めてきたところであり、ここで改めて地方消費税の果たしてきた役割や今後の可能性等について整理することとする。

### 1 地方消費税の沿革とその役割

#### 地方消費税は、都道府県・市町村の貴重な財源

消費税の1%相当分は地方消費税であり、国税の消費税とは別の地方税  
地方消費税は、消費税導入時の地方間接税の整理に伴う減収分の見返りを  
引き継ぐもの

税収は約2.5兆円、都道府県税収の約16%を占める基幹税で、2分の1  
は市町村に交付金として交付

一般に、「消費税は5%」といわれているが、そのうち1%相当分は地方消費税であり、国税の消費税とは別の地方税である。

平成元年に消費税が導入された際に従来の地方間接税が整理され、減収分の見返りとして消費譲与税が創設された。その後、平成6年秋の税制改正において、地方分権の推進、地域福祉の充実等のために、都道府県税としての地方消費税が消費譲与税に代えて創設され、平成9年度から課税されている。税収は、約2.5兆円で、都道府県税収の約16%を占める基幹税となっている。

また、都道府県税ではあるが、その2分の1は市町村に交付金として交付されている。

このように地方消費税は、都道府県及び市町村の一般財源として、その自主的な判断により、福祉、医療、教育など、幅広く住民の生活に密着した各種のサービスに充てられている貴重な財源である。

## 2 地方消費税充実の制度的意義

地方消費税は、税収の偏在性が小さく安定的な基幹税として、地方の財源にふさわしい税

少子高齢化や地方分権の進展等により、増大していくことが見込まれる住民に身近で幅広い行政サービス等の財源確保のため、地方消費税を大きく充実させていく必要がある

地方税は、地方公共団体が提供する行政サービスに必要な経費を、地域の住民等がその能力と受益に応じて負担しあうものである。地方公共団体の提供する行政サービスは、その多くが全国共通のものであり、このため地方税は、税源が全国の地方公共団体に普遍的に存在すること、景気変動の影響を受けにくく税収の安定性を備えていること、受益に対する負担として対応関係を住民が意識できること等の性格を備えたものであることが望ましい。

また、消費課税は、老若男女を問わず全国民に負担を求める税であるため、幅広い国民が享受する行政サービスの財源とすることが望ましい。

この点で、地方消費税は、税収の偏在性が小さく安定的な基幹税目の一つとして、地方の財源にふさわしい税であり、これを、福祉、教育、警察、消防をはじめ、住民に身近なサービスを提供している地方の財源とすることは、合理的であり、かつ、今後も充実すべきものである。特に、その安定性について、現在の金融・経済危機における税収見込みの状況を見てみると、平成21年度地方財政計画額で、法人二税（地方法人特別譲与税を含む）は、対前年度決算見込額比で1.6兆円の大幅な減収となる見込みであるのに対し、地方消費税は、同対比でほぼ同程度の税収を確保する見込みとなっており、地方消費税の税収は、景気の変動に左右されにくいことが確認できる。

さらに今後、少子高齢化や地方分権の進展により、地域の実情に合った福祉も含めた幅広い行政サービス等に対する要望がますます増大していくことが見込まれることから、その役割に応じた財源の確保が必要であり、これらを支える基幹税として、地方消費税を大きく充実させていく必要がある。

なお、大きな税収が見込まれる地方の基幹税としては、地方消費税の他、法人二税、個人住民税が挙げられる。偏在性及び安定性の観点に加えて、これらの税を取り巻く状況をもみても、法人二税については、今でも日本の法人課税に係る実効税率が諸外国と比較して高いという指摘があり、また、個人住民税については、人口全体に占める現役世代の割合が減少していくため、将来にわたってこれに大きく依存することは困難である。こうしたことを考慮すれば、今後充実すべき地方の基幹税としては、やはり地方消費税が望ましい。

## 地方消費税は税収の偏在性が小さく安定的な税目

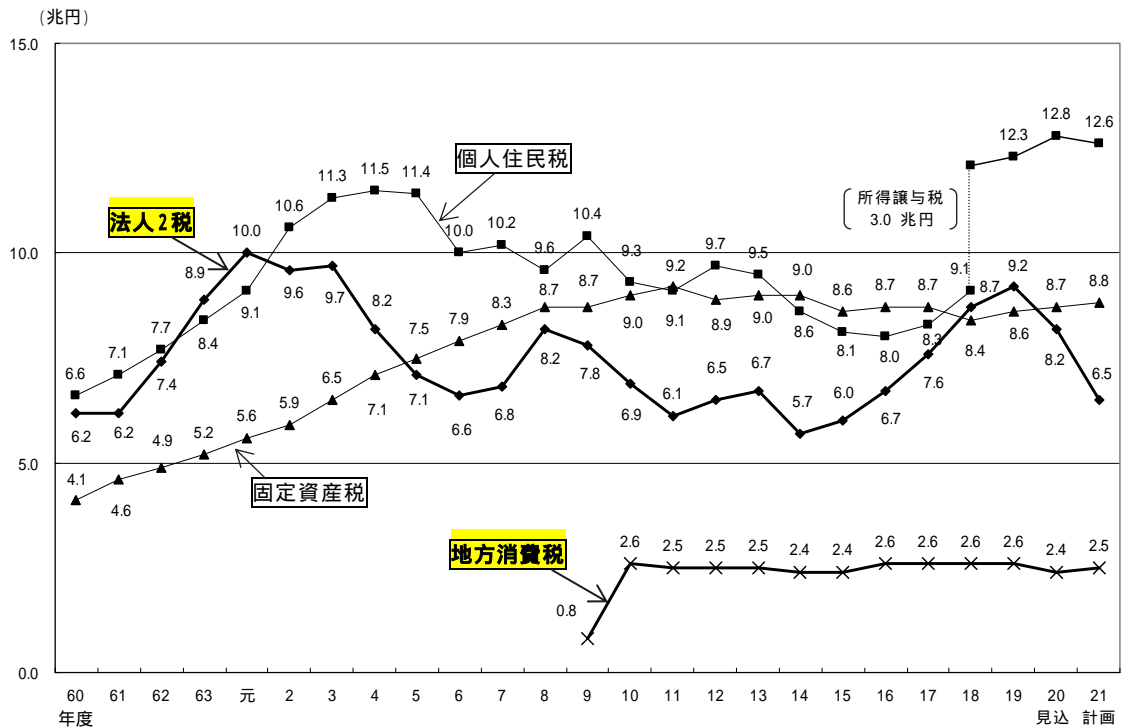
他の税目に比較して税収の偏在性が小さい【地方税の税収の偏在状況】

各都道府県の人口1人当たり税収額の最大値/最小値の倍率（平成19年度決算）

税目	倍率
<b>地方消費税（清算後）</b>	<b>1.8倍</b>
個人住民税	3.0倍
法人二税	6.6倍
固定資産税	2.2倍
地方税収計	3.1倍

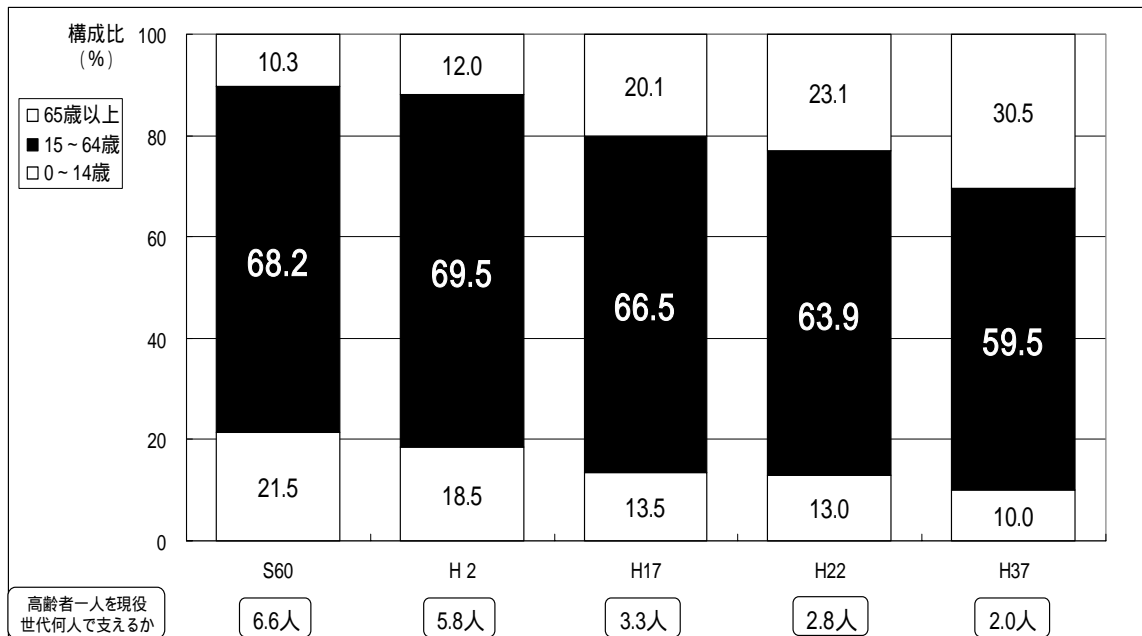
人口・・・住民基本台帳(H20.3.31)

税収が安定的【地方税の主要な税目の税収推移(地方財政計画額ベース)】



- (備考) 1 平成19年度までは決算額(超過課税分及び法定外税を除く地方財政計画額ベース)、20年度は決算見込額、21年度は地方財政計画額である。  
 2 「個人住民税」は、道府県民税(均等割、所得割、利子割、配当割及び株式等譲渡所得割)及び市町村民税(均等割、所得割)の合計である。  
 3 「法人2税」は、道府県民税(法人均等割、法人税割)、市町村民税(法人均等割、法人税割)及び法人事業税(地方法人特別譲与税を含む)の合計である。  
 4 「固定資産税」は、土地、家屋、償却資産の合計である。

### 年齢別人口構成比の推移



H17までは総務省「国勢調査」に基づく人口、H37は国立社会保障・人口問題研究所による将来推計人口による。

現役世代（15～64歳）の人口割合が減少 個人所得課税だけに依存することが困難



### 3 地域活性化に資する地方消費税

地方消費税は、地方の地域経済活性化努力が税収に反映されやすい税であり、地域振興のためのインセンティブをもたらす効果が期待できる

地方消費税は、消費者が消費を行った地域と、税収が帰属する地域が一致する仕組みを採用している。また、人の往来や居住には必ず消費が伴う。このため、地域経済の活性化に積極的に取り組み、人の交流や人口の増加に成功した地域では、地方消費税の税収増の効果が現れる。さらに、住民の間で、「地域での消費は税収増や公共サービスの向上につながる」というコンセンサスが形成されれば、地産地消の推進や、地方の商店街の活性化にも結びつく。

そのためには、地方消費税が正しく最終消費地に帰属するように、さらに検討していく必要はあるものの、地方消費税は、地方の地域経済活性化努力が税収に反映されやすい税であり、地域振興のためのインセンティブをもたらす効果が期待できるものである。

【奈良県】

**あなたに知ってもらいたいことがあります。**

**問1**

消費税の税率は5%です、  
それでは、5%のうち  
市町村・県に入る地方  
消費税は何%でしょうか？

**問2**

県内の商品とサービス  
の売上高は1人あたりで  
全国何位でしょうか？

**問3**

県民1人1人が県内で  
お買い物を1割アップ  
すると、税収はいくら  
増えるでしょうか？

**地方消費税は医療・福祉・教育を支えています。**  
**お買い物は県内で！**

**答え**

**問1** 1%

政令村 110億円  
市 110億円  
合計 220億円


**問2** 45位

全国平均の63.2%  
奈良の消費が  
県外に流出!!

**問3** 10億円

たとえば、10億円増せば、  
県立病院への材料の購入、更新及設備費  
福祉施設の人材への派遣増加など県庁  
学校の教育化工業1校あたり1〜2億円

「お買い物は県内で」  
をテーマに



市町村・奈良県

【佐賀県】

**Buy(バイ)さがん県民運動**  
～お買い物・お食事・ご宿泊は県内・地元で！～

Buy(バイ)さがんとは、その名のとおり『佐賀県内』で『買う』ということです。

皆さん、ぜひ、県内・地元の商店街などに足を運んでみませんか？  
欲しかった物やお気に入りのお店が見つかるなど、皆さんにとっても新しい発見につながるかもしれません。



こーたろー  
Buy(バイ)さがん県民運動  
マスコットキャラクター

**なぜ、Buy(バイ)さがんのの？**  
県内・地元でお買い物などをすれば・・・

- お店が元気になります。  
→ 魅力あるお店が増え、まちが活性化します。
- より住みやすいまちになります。  
→ 県や市町の税収が増え、医療や福祉、教育など皆さんの生活に身近なサービスに生かされます。

## 4 幅広い財源としての地方消費税

### 幅広い行政サービスの財源として期待される地方消費税

地方消費税は制度創設以来、福祉や教育などの幅広い行政需要を賄う税であり、国税の消費税と違い、用途の限定がない

地方消費税は、地方公共団体が担う多様で地域の実情に即した幅広い行政サービスの財源としての性格が維持されるべき

消費税の目的税化の議論については、税理論上の問題点もあるが、消費税の一部が地方共有の財源として地方交付税の原資とされていることを踏まえた慎重な検討を強く求める

消費税と合わせて、全額を年金等国の社会保障財源とする議論は、地方消費税が地方の固有財源であること、消費税が地方交付税原資となっていることを顧みないものであり、容認できない

平成 11 年度から、国税の消費税の収入は、予算総則に「その用途を介護、高齢者医療、基礎年金のそれぞれ給付に充てる」として、いわゆる福祉目的化が行われているのに対し、地方消費税は、用途の限定が行われていない。

これは、地方消費税が、制度創設以来、福祉や教育などの幅広い行政需要を賄う税として位置づけられ、地方一般財源として、これからも重要な基幹税として期待されているからである。

そもそも、国と地方公共団体では、「福祉に係る支出」、「社会保障関係経費」の内容が異なる。国の場合は、年金・医療・介護など制度化された「現金給付」を指す狭い意味で使われることが多いのに対し、地方公共団体の場合には、金銭以外の「現物給付」、例えば、保健所による健康診断や様々な予防事業、高齢者の健康づくり事業など、それぞれが自主的な判断に基づいて行う、幅広く住民の生活に密着した各種のサービスに係る費用までが含まれていることに留意しなければならない。

平成 20 年度末に公布された「所得税法等の一部を改正する法律」の附則で、地方消費税は、地方分権の推進及び国と地方を通じた社会保障制度の安定財源の確保の観点からその充実を検討することとされた。

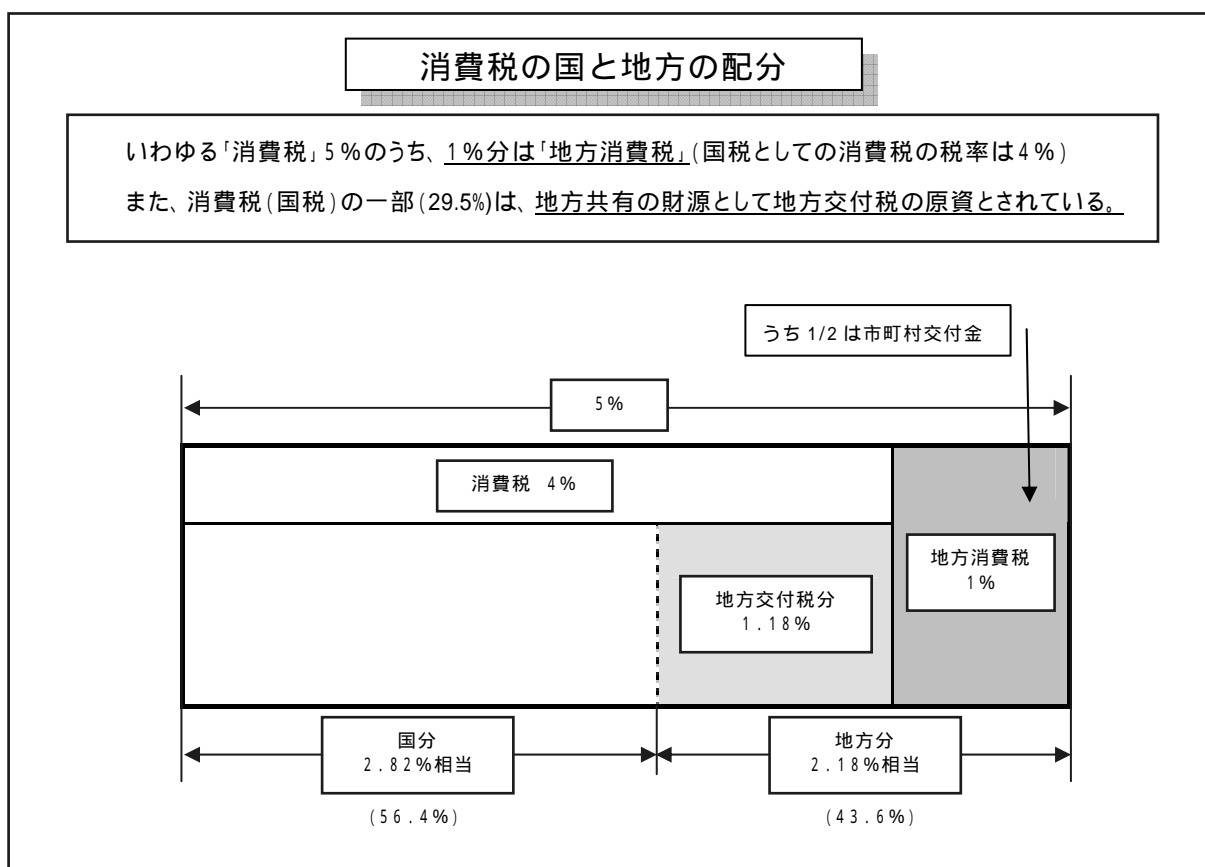
法により地方消費税の基本的方向性が示されたが、地方消費税は、今後少子高齢化の進展に伴い、間違いなく増高する地方の社会保障関連の人的サービスや、少子化対策、教育など、地方公共団体が担う多様で地域の実情に即した幅広い行政サービスの財源としての性格が維持されるべきである。

一方、同法附則で国税である消費税は、その全額を制度として確立された年金、医療及び介護の社会保障給付と少子化対策に充てることとされた。

消費税を社会保障目的税化する趣旨と考えられるが、本来、目的税とは、税理論上、特定の経費に充てるために徴収する税であり、国や地方公共団体が行う事業等に要する費用について、その事業等によって特に利益を享受する者に負担を求める「受益者負担」により、負担の公平と必要な財源の調達を図ることを目的としている。

消費税と年金等の社会保障給付等との間を、「受益者負担」という考え方でどのように説明するかは、国において議論されるべき重要な事項であるが、地方の立場からすれば、消費税の一部が地方共有の財源として地方交付税の原資とされていることを踏まえた慎重な検討を強く求めるものである。

なお、地方消費税を消費税と合わせて、全額を年金等国の社会保障財源とする議論もあるが、これは地方が社会保障に果たしている重要な役割や、地方消費税が経緯上も地方の固有財源であること、消費税が地方交付税の原資となっていることを顧みないものであり、地方としては容認できないものである。



所得税法等の一部を改正する法律（平成 21 年 3 月 31 日公布）

附 則

（税制の抜本的な改革に係る措置）

第百四条 政府は、～（中略）～、平成二十年度を含む三年以内の景気回復に向けた集中的な取組により経済状況を好転させることを前提として、遅滞なく、かつ、段階的に消費税を含む税制の抜本的な改革を行うため、平成二十三年度までに必要な法制上の措置を講ずるものとする。～

（中略）

3 第一項の措置は、次に定める基本的方向性により検討を加え、その結果に基づいて講じられるものとする。

（中略）

三 消費課税については、その負担が確実に国民に還元されることを明らかにする観点から、消費税の全額が制度として確立された年金、医療及び介護の社会保障給付並びに少子化に対処するための施策に要する費用に充てられることが予算及び決算において明確化されることを前提に、消費税の税率を検討すること。その際、歳出面の合わせた視点に立って複数税率の検討等の総合的な取組を行うことにより低所得者への配慮について検討すること。

（中略）

七 地方税制については、地方分権の推進及び国と地方を通じた社会保障制度の安定財源の確保の観点から、地方消費税の充実を検討するとともに、地方法人課税の在り方を見直すことにより、税源の偏在性が小さく、税収が安定的な地方税体系の構築を進めること。

### 参院予算委（H21.5.25）議事録

#### 【与謝野財務大臣の答弁】

仮に将来、消費税を上げることをお願いすることがあるわけですが、やっぱり、これは、年金・医療・介護・少子化対策に全部使いますと、そういうことでないと消費税のアップというのは、なかなか国民からお許しをいただけないのではないかと思います。

そういうフレームで考えますと、その時の地方消費税、あるいは地方交付税から分配される分を含めて、やはり地方団体においても、将来の消費税が上がるものは、全部、年金・医療・介護並びに少子化対策に回していただくということが大事であろうと思っております。

## 第4章 地方消費税の引き上げと税制度

地方消費税は、法人二税等に比べ税収の偏在性が小さく、導入後、年間約 2.5兆円の税収を安定して保っている。前章までに述べたように、住民が求める行政サービスの水準と歳入のアンバランスを構造的に抱える地方公共団体において、今後確実に増嵩する社会保障をはじめ、教育・警察等の住民生活に必須の行政サービスを安定的に提供するためには、税収の偏在性が小さく安定的で、その財源として最もふさわしい、地方消費税の引き上げが不可欠である。

消費税・地方消費税の引き上げは、国と地方が共に取り組むべき課題であり、景気回復に向けた集中的な取り組みにより、経済状況を好転させることを前提として、遅滞なく消費税・地方消費税を含む税体系の抜本的改革を実施するため、国と地方が一体となって、積極的な運動を展開していく必要がある。

我々都道府県は、市町村と連携しながら、地方消費税に対する国民の認知度を高める取り組みを充実させるとともに、地方消費税の引き上げが不可欠であることを責任を持って住民に説明し、理解を得ていく覚悟である。

以下、消費税・地方消費税の引き上げを求めるに当たり、主だった税制度上の論点について、税体系の抜本的改革に向けた整理を行うこととする。

なお、平成 20 年度の税制改正により、消費税・地方消費税を含む税体系の抜本的改革が行われるまでの間の暫定措置として、法人事業税の税率の引き下げが行われ、その引き下げ分に相当する額については、国税である地方法人特別税が創設され、その収入は、譲与税として都道府県に譲与する措置がなされている。

税収格差の是正は、早急に対応されなければならないものではあるが、どんな理由にせよ、地方税を国税にする改正は、地方分権の基本方向から見て大きな問題である。地方法人特別税は、根拠となる法律名（「地方法人特別税等に関する暫定措置法」）にも明示されているように、あくまで暫定的な措置でなければならない。以上を踏まえるならば、消費税を含む税体系の抜本的改革を速やかに行い、地方法人特別税のような暫定的な制度は地方税として元に復し、地方の行政サービスを支える偏在性の小さい地方税体系を確立していくべきである。

## 平成 20 年度税制改正の要綱（抜粋）

平成 20 年 1 月 11 日  
閣 議 決 定

### 八 地域間の財政力格差の縮小

地方税制については、更なる地方分権の推進とその基盤となる地方税財源の充実を図る中で、地方消費税の充実を図るとともに、併せて地方法人課税のあり方を抜本的に見直すなどにより、偏在性が小さく税収が安定的な地方税体系を構築することを基本に改革を進める。

この基本方向に沿って、消費税を含む税体系の抜本的改革において、地方消費税の充実と地方法人課税のあり方の見直しを含む地方税改革の実現に取り組む。

消費税を含む税体系の抜本的改革が行われるまでの間の暫定措置として、法人事業税の一部を分離し、「地方法人特別税」及び「地方法人特別譲与税」を創設することにより、偏在性の小さい地方税体系の構築を進める。

## 1 地方分権改革の方向性と地方消費税の賦課徴収体制

納税者の事務負担、徴税コスト、都道府県の賦課徴収体制の環境整備等について検討を進め、将来的には地方税法本則に規定する、賦課徴収を都道府県が行う形態を目指すべき

都道府県自らが賦課徴収において、申告書の收受、滞納整理業務の一部引き受け等、一定の役割を果たすべく具体的な提案に向け検討を進める

地方消費税の譲渡割の賦課徴収については、地方税法附則の規定により、当分の間、国に委託されているため、都道府県自らが賦課徴収しておらず、都道府県は国に対し、定められた徴収取扱費を負担している。

ところが、こうした実態を指して、「地方消費税は地方税にふさわしくない」、「地方税とは言えない」といった批判がある。

しかしながら、これは、納税者の事務負担、徴税コストの最小化を考慮した相当程度合理的な方法で、制度創設時に十分議論された政策判断によるものである。したがって、現在の賦課徴収体制の状況のみを指して地方消費税は地方税としてふさわしくないといった批判は、単なる「批判のための批判」に過ぎない。

都道府県としても、納税者の事務負担、徴税コスト、賦課徴収体制の環境整備等について検討を進め、将来的には地方税法本則に規定する、賦課徴収を都道府県が行う形態を目指すべきである。

当面、地方消費税の引き上げを求めていく上では、都道府県として自ら賦課徴収に一定の役割を果たすべく、例えば納税者の利便性向上のための納税相談、申告書の收受といった窓口業務や公平性を確保するための滞納整理業務の一部引き受け等について具体的な提案に向け検討を進める。

いずれにしる国と地方の役割の分担については、国民経済全体の観点から費用対効果も考えた上で最終的に判断されるべきものとする。

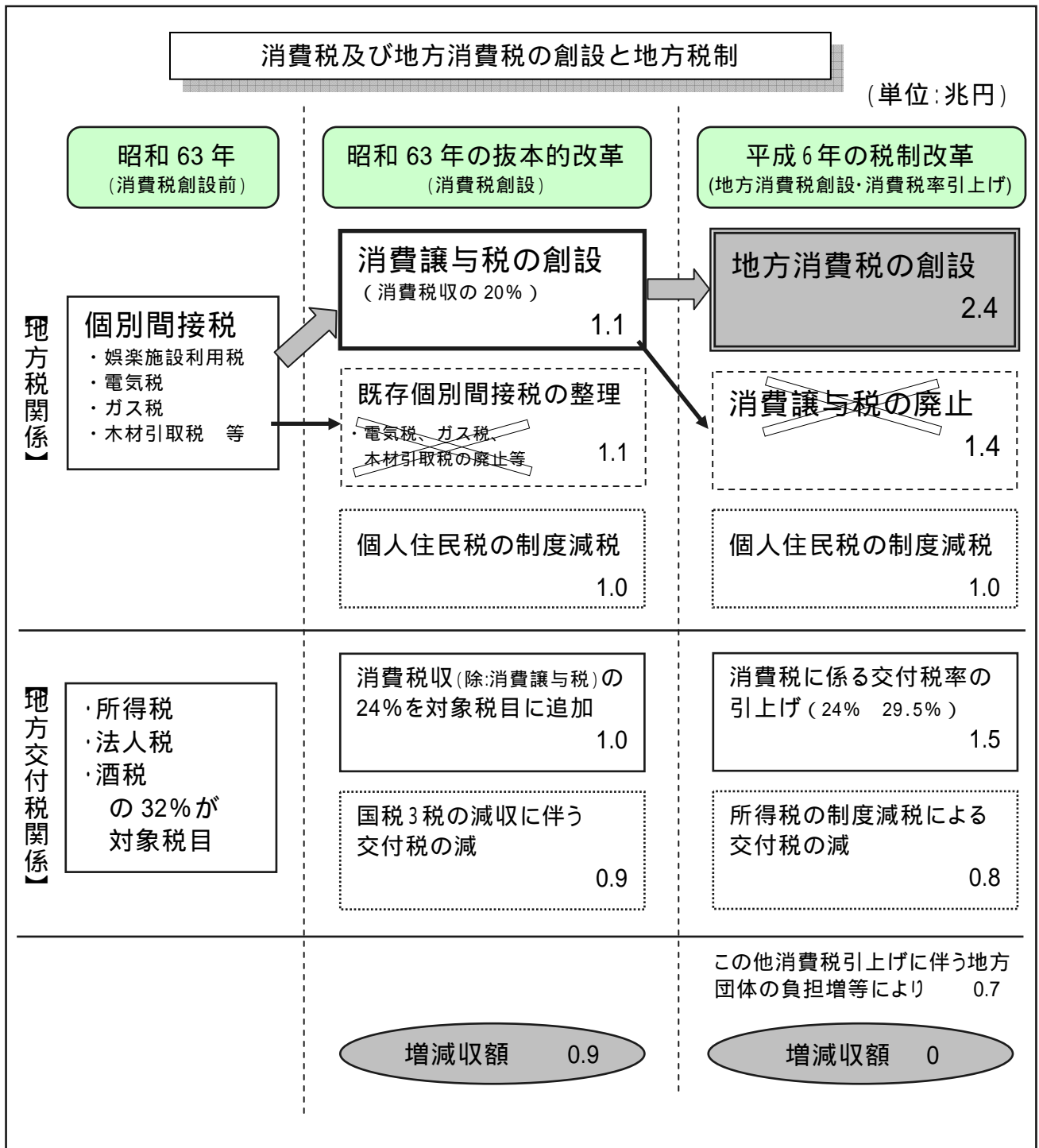
なお、そもそも地方消費税は、消費税創設時に整理された娯楽施設利用税、電気税、ガス税等の地方間接税や、平成6年度税制改正における住民税の減税に代わる財源としての位置づけがあることも、改めて確認しておきたい。

\* 参考資料1 「滞納整理業務の一部引き受けについて」参照



地方税法附則第9条の4

譲渡割の賦課徴収は、当分の間（中略）国が、消費税の賦課徴収の例により、消費税の賦課徴収と併せて行うものとする。（以下略）



## 2 低所得者等に対する配慮と対応

食料品等の生活必需品や特定のサービスへの軽減税率の導入、給付付き税額控除制度など低所得者等への負担緩和も十分検討すべき  
透明性・信頼性確保のため、「インボイス方式」についても研究が必要

今後、消費税・地方消費税の引き上げを求めていく上で、低所得者の負担緩和の観点から一定の配慮が必要と考えられる。また、引き上げに伴い、より透明性・信頼性の高い制度としていくことも重要である。

### 低所得者等に対する配慮

欧州等においては、食料品等の生活必需品や特定のサービスに対する軽減税率適用の例がある。

軽減税率は、消費課税の範囲内で手当てが可能な仕組みであり、低所得者の家計に占める消費割合が高い品目をその対象とすることにより負担緩和に資するというメリットがある。その一方で、軽減税率の適用による減収分を補うため標準税率が高くなることや事業者の事務負担の増加、対象品目の選定の困難性等のデメリットもあり、十分な検討が必要である。

また、軽減税率を導入しない場合には、低所得者層ほど税負担が重くなる「逆進性」が高まるとの指摘がある。これについては、例えば所得税の税額控除と低所得者層への給付金を組み合わせた「給付付き税額控除制度」等による緩和措置を導入すべきとの議論もあり、軽減税率の導入の検討と併せて、どのような制度が望ましいかを今後検討すべきである。

なお、地理的条件等により、総体的に物価が高い離島地域において、欧州でも例があるように軽減税率を活用すべきとの議論もある。

\* 参考資料 2 「軽減税率（複数税率）について」参照

## 軽減税率の検討に当たっての留意点

### 【効果・目的】

- ・低所得者の家計に占める消費割合が高い品目を軽減税率の対象とする場合は、低所得者の負担緩和に資する（ただし高所得者にもその効果は及ぶ）。

### 【公平性の問題】

- ・ライフスタイルや価値観が多様化する中で、軽減税率の適用範囲を合理的に設定することは極めて困難。物品税を廃止し、消費税を導入した経緯に逆行する。

### 【経済活動に対する中立性の問題】

- ・対象品目とそれ以外の品目との相対価格が変化するため、経済活動への中立性を損なうおそれがある。

### 【制度の簡素化、事業者の事務負担の問題】

- ・軽減税率を採用した場合、売上げと仕入れを異なる税率ごとに区分して記帳する必要が生じるなど、事業者の事務負担の増加が避けられない。

### 【税率との関係】

- ・一定の税収を確保するためには、軽減税率による減収分だけ標準税率を高くせざるを得ない。

（H19 政府税制調査会資料から）

## 給付付き税額控除制度

- ・ 給付と税額控除を適切に組み合わせて行う仕組みその他これに準ずるもの  
（所得税等の納税額が少ないため減税の恩恵を受けにくい低所得者層や子育て世帯に税額控除に合わせ給付金を支給するもの）
- ・ 低所得者ほど税負担が重くなる消費税の「逆進性」を緩和
- ・ 所得税法等の一部を改正する法律（平成 21 年法律第 13 号）附則第 104 条第 3 項第 1 号において、制度の検討が明記された

所得税法等の一部を改正する法律（平成 21 年法律第 13 号）附則第 104 条第 3 項第 1 号（抜粋）

### 3 （略）

- 一 個人所得課税については、格差の是正及び所得再分配機能の回復の観点から、各種控除及び税率構造を見直し、最高税率及び給与所得控除の上限の調整等により高所得者の税負担を引き上げるとともに、給付付き税額控除（給付と税額控除を適切に組み合わせて行う仕組みその他これに準ずるものをいう。）の検討を含む歳出面も合わせた総合的な取組の中で子育て等に配慮して中低所得者世帯の負担の軽減を検討すること並びに金融所得課税の一体化を更に推進すること。

- ・ 「経済財政改革の基本方針 2009」（平成 21 年 6 月 23 日閣議決定）では、「子育て等に配慮した低所得者支援策（給付付き税額控除等）について、財源確保方策とあわせ、制度設計の論点を含めて検討する」と明記された。
- ・ アメリカ、カナダ等諸外国では、給付と組み合わされた税額控除制度が導入されている
- ・ 具体的には、社会保険料の一部相当額を給付金として支給する等の案がある

## 透明性・信頼性確保のための対応

欧州等では、適正かつ円滑な施行に資する観点から、免税事業者からの仕入税額控除を排除し、税額を明記した請求書等の保存を求める「インボイス方式」が採用されている。

これまで、政府税制調査会等の議論においては、中小事業者等を中心とした導入コスト等の観点から、必ずしも積極的な意見は見られない。しかし、制度の透明性や信頼性を高める観点からは、いわゆる「益税」問題等、現行の消費税制度において国民が抱いている不公平感を解消するために、我が国においてもその導入の是非は検討されてしかるべきである。

さらに、「インボイス方式」については、軽減税率の導入に欠かせない仕組みという側面があるほか、理論的には地域ごとの異なる税率決定も可能にする要素となるといった側面も論じられている。

一方で、免税事業者が商取引から排除されるおそれがあることや中小事業者の事務負担の増加などが指摘されており、導入の是非については、こうした点を踏まえて、今後も研究していく必要がある。

\* 参考資料3 「「インボイス方式」の概要について」参照

### インボイス制度の効果と留意点

#### 【効果】

- ・消費税制度の信頼性・透明性の向上に資する。
- ・複数税率の下では、税額を明記した請求書等の保存を求める「インボイス方式」を採用することにより、適正に仕入控除税額の計算を行うことが可能となる。

#### 【留意点】

- ・税率構造や中小事業者に対する特別措置などとの関係を踏まえ、事業者間における取引の実態にも留意しつつ、検討を行うことが必要。
- ・免税事業者からの仕入れについて、仕入税額控除が認められず、免税事業者が、事業者間取引から排除されるおそれがある。

(H19 政府税制調査会資料から)

### 3 地方消費税の税収配分のあり方

都道府県と市町村の税収配分のあり方は、今後課題等の整理が必要  
地方消費税における清算は「最終消費地と課税地との不一致」を解消する  
ための制度であるが、現在の清算基準の課題とその対応について整理が必要

#### 都道府県と市町村の税収配分のあり方

地方消費税はその税収の半分が市町村交付金として、人口及び従業者数に応じて配分されており、市町村においても都道府県と同様に、地方の福祉はもとより医療や教育など、幅広く住民の生活に密着した各種のサービスに充てられている貴重な財源である。

都道府県と市町村の税収配分のあり方については、今後課題等を整理していく必要がある。

#### 清算基準の見直し

地方消費税における清算は、多段階の消費課税である消費税と課税の仕組みを同じにしたことによる「最終消費地と課税地の不一致」を解消するための制度である。つまり、その目的は、「地方消費税収を正しく最終消費地に帰属させること」であり、都道府県間の財政調整のために行われているわけではない。

現在の清算基準は、国のいわゆる「指定統計」を使用して算定した「消費に相当する額」を基礎としている。現行の清算基準では、指定統計による「消費に関連した指標」を用いて把握できる範囲は「消費に相当する額」の75%とされ、これを根拠として4分の3を「消費に相当する額」で、残りを人口と従業者数とで清算している。しかし最近では、非課税取引等を考慮すれば、指定統計で把握可能な部分は75%よりも少ないとの意見があることや、指定統計で把握できない部分については人口や従業者数などの代理指標を用いて把握すること等の課題も指摘されている。

このため、現在の清算基準の課題とその対応について整理していく必要がある。

地方消費税の清算

国から払い込まれた地方消費税相当額について、最終消費地に税収を帰属させるため、消費に関連した基準によって都道府県間において清算

指 標	ウ ェ イ ト
「小売年間販売額（商業統計）」と 「サービス業対個人事業収入額（サービス業基本統計）」の合算額	6 / 8
「人口（国勢調査）」	1 / 8
「従業者数（事業所・企業統計）」	1 / 8

地方消費税交付金

税収（清算後）の2分の1を市町村に交付。人口と従業者数であん分

指 標	ウ ェ イ ト
「人口（国勢調査）」	1 / 2
「従業者数（事業所・企業統計）」	1 / 2

## 4 地方消費税の課税標準と税率の規定

地方消費税の課税標準と税率の規定ぶりについては、他の地方税に同様の規定があり、税理論上問題はないと考える。

地方消費税に対する国民の認知を高めることが重要であり、周知方法に工夫が必要

現行の地方消費税の制度上、消費税額を課税標準とし、税率を25%と規定しているため、いわゆる「消費税」5%のうち1%分が地方消費税であるとの認識が希薄となっており、国民に負担感、痛税感がない、都道府県が住民に対して説明責任を果たしていないとの批判がある。

課税標準、税率の規定ぶりについては、他の税目（法人県民税法人税割、市町村民税法人税割）に同様の規定があり、税理論上問題があるとは考えていないが、国民に対する分かりやすさという観点からは、徴収コストや事務負担などの影響を考慮したうえで議論すべきことと考える。

規定の如何にかかわらず、国民に対する地方消費税の認知を高め、説明責任を果たすことが重要であるので、メディアを通じた広報の充実や例えば国民が実際に受取るレシート等への地方消費税の明記などの働きかけ等を行っていく必要がある。

地方税法第72条の82

地方消費税については、（中略）消費税額を課税標準額とする。

地方税法第72条の83

地方消費税の税率は、100分の25とする。

消費税法第28条第1項（抜粋）

課税資産の譲渡等に係る消費税の課税標準は、課税資産の譲渡等の対価の額とする。

消費税法第63条の2（抜粋）

事業者は、あらかじめ課税資産の譲渡等に係る資産又は役務の価格を表示するときは、当該資産又は役務に係る消費税額及び地方消費税の合計額に相当する額を含めた価格を表示しなければならない。

# まとめ

～ 住民サービス確保のための地方消費税引き上げに向けた提言 ～

## 地方財政の現状と将来見通し

- バブル崩壊後、国と地方の債務残高は大幅に増大
- 平成16年度以降、地方一般財源総額は厳しく抑制。地方財政は「構造的に厳しい」状況
- 今後も社会保障関係費の増嵩等により地方の財源不足は増加し、平成24年度までに基金も枯渇し、地方団体の財政運営は破綻の懸念



## 持続可能な行政サービスの提供のためには

地方は不断の  
行革努力を実施

地方の行政サービス水準  
の切り下げや廃止は、  
住民生活に直接影響

地方が負担する社会保障  
関係費は幅広く、  
その負担は増加の一途



今後とも不断の行革努力を行うが、これ  
だけでは巨額の財源不足解消は困難

行政サービス水準の切り下げは困難

+

少子高齢化や地方分権の進展に伴い、地方の果たすべき役割が増大



## 抜本的な歳入増加策が不可避

- 国・地方を通じた歳入歳出ギャップを解消し、持続可能な税財政制度を構築するため、国も地方も抜本的な改革が急務
- 住民にサービス水準のあり方を示した上で、負担増についても避けることなく議論し、理解を得ていく必要



## 税源の偏在性が小さく、税収が安定的な「地方消費税」の引き上げが不可欠

- 1 国・地方を通じた消費税・地方消費税の引き上げが不可欠
- 2 地方消費税は、社会保障をはじめとする多様な行政サービスの財源としての性格を維持
- 3 地方消費税は、少子高齢化や地方分権の進展に伴い増大する地方の役割を踏まえ、今後の行政サービス需要を十分賄える水準を確保

ニッポンの未来を  
地方から考える！

将来の子どもたちのため、都道府県と市町村が  
連携し、地方が先頭に立って主張していく



## おわりに

これまで見てきたように、試算の結果、地方の財源不足額は、平成 24 年度には、内閣府試算の世界経済底ばい継続シナリオで 13.1 兆円(仮にこれを現行の地方消費税に換算すれば約 5.2%に相当)、同世界経済順調回復シナリオで 9.1 兆円という巨額に上る見込みである。これは、昨年度の試算と同様の水準であり、我々が、今、「住民サービスの危機」に直面している状況にかわりはない。

この「危機」の下にあっても、地方公共団体は、住民本位の視点から、今後とも行財政改革の努力を惜しまずに続け、医療、福祉、教育など、住民が求める必要不可欠なサービスをきちんと確保していかなければならない。

しかし、少子高齢化や地方分権の進展に伴い社会構造の変化が進む中で、安心して暮らしていける地域社会を実現するため、地方の役割と責任は増大の一途をたどっており、行政サービスの受益と負担に不均衡が続く限り、地方財政は構造的に厳しい状況である。

税収大幅減の厳しい財政環境下であるが多額の財源不足が見込まれる現状を打開して、持続可能な財政構造を確立し、日本の将来を担う子どもたちに、これ以上負担を先送りしないためには、国民に広く負担をお願いする必要がある。

すなわち、国・地方を通じて安定的かつ偏在性のない財源を確保し、必要な行政サービスを維持・向上させることが求められており、このためには、景気の回復を前提とした消費税・地方消費税の引き上げが不可欠である。

また、地方が担う多様で地域の実情に即した行政サービスの範囲は、幅広く、かつ、少子高齢化や地方分権の進展に伴い社会保障関係費を中心に今後も増嵩の一途であることから、消費税・地方消費税の引き上げにあたっては、これを十分に賄えるだけの水準を確保するとともに、多様で幅広いサービスの財源として活用できることが必要である。

この問題を実現するためには、国任せにせず、都道府県知事自らが市町村長とも一体となって、全国レベルのシンポジウムや、地域レベルの説明会の開催などを通じ、住民一人一人に国・地方がおかれている現在の状況を分かり易く説明し、国民的議論を喚起し、地方公共団体が一丸となって先頭に立ち主張して行くことが重要である。

誰もがこの国に、この地方に住んでよかったと実感できる社会を構築していくために、今、「ニッポンの未来を地方から考える！」。我々は、国政の場に声が届くよう、不退転の心積もりで行動していく決意をここに凛として表すこととしたい。

# 參考資料

## 「地方財政の将来推計」の前提条件（都道府県分）

### 試算の前提

区 分	概 要
推計期間	平成 21 年度～平成 24 年度
対象会計	普通会計
経済成長率	ケース 1：H22： 2.7%、H23： 3.1%、H24： 2.6%（底ばい継続シナリオ） ケース 2：H22： 0.6%、H23： 1.5%、H24： 1.8%（順調回復シナリオ）
一般財源	平成 17 年度以降、地方の一般財源総額がほぼ同額に固定されたことを踏まえ、平成 21 年度当初同額を基本として一般財源総額を固定
推計の考え方	一定の前提の下、各都道府県で推計した結果を積み上げ

### 推計方法

区 分	考 え 方	
歳 出	人件費	積み上げ
	社会保障(義務分)	「社会保障関係費に関する地方負担等の将来推計(20 年 11 月総務省)」の伸び率
	公債費	既発行分 積み上げ 今後発行分 利率は、国の試算(ケース1:1.2%~1.4%、ケース2:1.3~1.8%)
	税関連交付金等	税収に連動
	社会保障等 生活関連経費	社会保障：「社会保障関係費に関する地方負担等の将来推計(20 年 11 月総務省)」の伸び率 生活関連：21 年度当初同額
	公共インフラ整備 ・維持経費	普通建設：前年×0.97 その他：21 年度当初同額
	地域活性化経費	
歳 入	地方税	名目経済成長率×弾性値(1.1)
	地方譲与税	名目経済成長率×弾性値(1.1)
	地方法人特別譲与税	名目経済成長率×弾性値(1.1) 22 年度平年度化影響加味
	地方特例交付金	21 年度当初同額(特別交付金：21 年度完了)
	地方交付税 臨時財政対策債	21 年度当初 - 税収等増減分
	交通安全対策特別交付金	21 年度当初同額
	その他の歳入	原則として歳出に連動

注 1：2008 年度国補正関連の歳出は、23 年度まで試算に反映

注 2：地方交付税への別枠加算措置は、現時点で決定している国の方針を試算に反映

注 3：税還付金は、21 年度当初が例年に比べて大幅増となっていることを踏まえ、22 年度以降の水  
準を調整

## 「地方財政の将来推計」の前提条件（市区町村分）

### 試算の前提

区 分	概 要
推計期間	平成 21 年度～平成 24 年度
対象会計	普通会計
経済成長率	ケース 1：H22： 2.7%、H23： 3.1%、H24： 2.6%（底ばい継続シナリオ） ケース 2：H22： 0.6%、H23： 1.5%、H24： 1.8%（順調回復シナリオ）
一般財源	平成 17 年度以降、地方の一般財源総額がほぼ同額に固定されたことを踏まえ、平成 21 年度当初同額を基本として一般財源総額を固定
推計の考え方	平成 21 年度当初を基準に、一部平成 19 年度決算統計から推計

### 推計方法

区 分		考 え 方
歳 出	人件費	職員数の減少率を使用 平成 23、24 年度は平成 22 年度と同額
	社会保障(義務分)	「社会保障関係費に関する地方負担等の将来推計(20 年 11 月総務省)」の伸び率
	公債費	既発行分 平成 19 年度決算統計の将来償還額 今後発行分 利率は、国の試算（2 年据置、10 年償還） （ケース 1：1.2%～1.4%、ケース 2：1.3～1.8%）
	税関連交付金等	税収に連動
	社会保障等 生活関連経費	社会保障：「社会保障関係費に関する地方負担等の将来推計(20 年 11 月総務省)」の伸び率 生活関連：21 年度当初同額
	公共インフラ整備 ・維持経費	普通建設：前年×0.97 その他：21 年度当初同額
	地域活性化経費	
歳 入	地方税	名目経済成長率×弾性値（1.1）
	地方譲与税	名目経済成長率×弾性値（1.1）
	地方特例交付金	21 年度当初同額（特別交付金：21 年度完了）
	地方交付税 臨時財政対策債	21 年度当初 - 税収等増減分
	交通安全対策特別交付金	21 年度当初同額
	その他の歳入	原則として歳出に連動

注 1：地方交付税への別枠加算措置は、現時点で決定している国の方針を試算に反映

注 2：税還付金は、21 年度当初が例年に比べて大幅増となっていることを踏まえ、22 年度以降の水準を調整

## 滞納整理業務の一部引き受けについて

(検討例：個人事業者分に係る滞納整理)

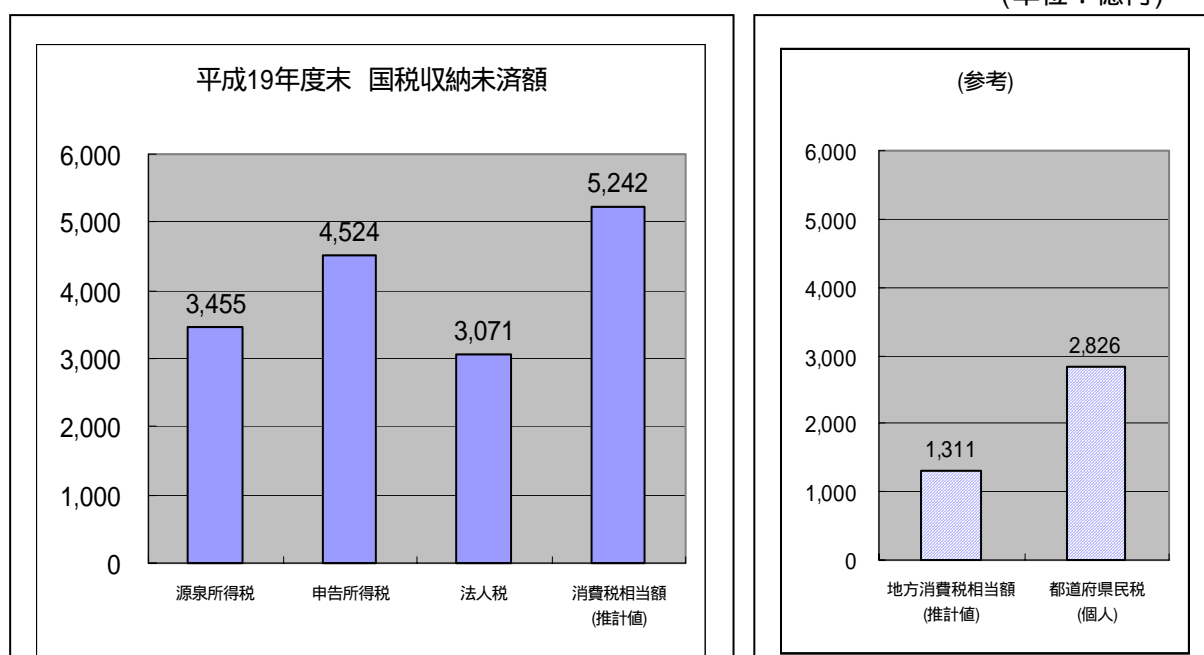
### 1 検討の背景

「平成 19 年度末 国税収納未済額」(次のグラフ資料)を見ても、消費税の未収額は 5,242 億円に達しており、この額から推計される地方消費税の未収額(1,311 億円)の圧縮は急務である。未収額の増加は看過できない状況

地方も消費税の滞納整理を行い、少しでも地方消費税の収入アップを図れないかという意見

「地方消費税は地方税であるにもかかわらず、地方は何も汗をかいていない」との批判もあることから、地方消費税の引き上げを求めるに当たって、賦課徴収について、自らが一定の役割を果たすことを検討

(単位：億円)



国税庁HP統計資料(平成19年度末)、平成19年度道府県税徴収実績調(決算見込額)より

(注1) 消費税相当額及び地方消費税相当額は国税収納未済額から税率按分にて算定

(注2) 道府県民税(個人)は、均等割と所得割の合計

### 2 引き受け可能な事務の例

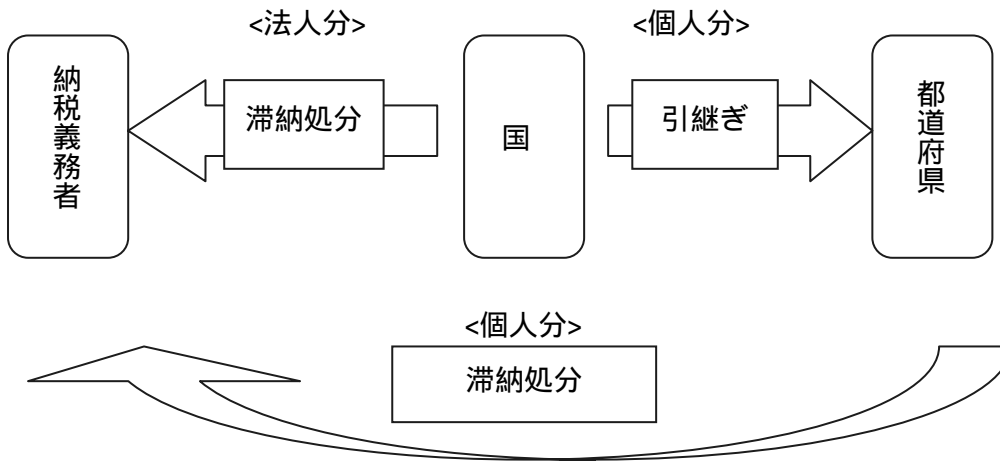
都道府県自らが果たすべき役割分担としては様々な事務が考えられるが、次のような理由により一つの例として、賦課徴収事務のうち「個人事業者分に係る滞納整理」を引き受けることが検討対象となる。

ただし、仕組みや取組みに伴うコストなど、今後詳細な分析が必要である。

(1) 個人事業者分に係る滞納整理の仕組み

消費税・地方消費税に係る滞納分のうち、法人分に比べて件数が多く手間隙の多くかかるであろう個人の滞納分について地方が引き受け、国と地方が協力して滞納整理を行う。

個人事業者に係る消費税及び地方消費税に係る滞納整理のイメージ



(2) 検討対象とする理由

滞納している個人事業者は、個人住民税・個人事業税・不動産取得税・自動車税等の地方税も併せて滞納している可能性が高く、地方税と併せて消費税及び地方消費税の滞納整理を行えるケースも多いと考えられる。

地方はコストの掛かる新たな電算システムを構築せずに、滞納整理を行うことも可能ではないかと考えられる。

(3) 解決すべき事項

地方税法の改正

地方税法第48条（個人住民税の直接徴収）と同様の規定の追加が必要である。

新たなコストの増加

住民の理解が得られるならば、ある程度のコストの増はやむを得ないが、交付税等の財源措置、徴収取扱費の軽減を求める必要がある。

その他の課題

都道府県が徴収した税額の一部も清算過程で他の都道府県に配分されてしまい、徴収に対するインセンティブが働きにくいとの指摘がある。

## 軽減税率（複数税率）について

### 1 低所得者層に対する負担緩和の配慮

- (1) 消費税（地方消費税を含む。以下同じ。）が公平性の観点から抱える問題として低所得者層に対する配慮が必要である。
- (2) 具体的には、一般的に低所得者ほど所得に占める消費の割合が高いため、所得に占める消費税の負担も高所得者より低所得者の方が高くなるという問題である。
- (3) 消費税の税率を引き上げる際には、こうした問題がさらに拡大することとなるため、緩和策を検討する必要がある。

### 2 緩和策

低所得者層の負担を緩和する方策としては、多くの国で採用している軽減税率の導入が考えられる。

### 3 諸外国の導入例

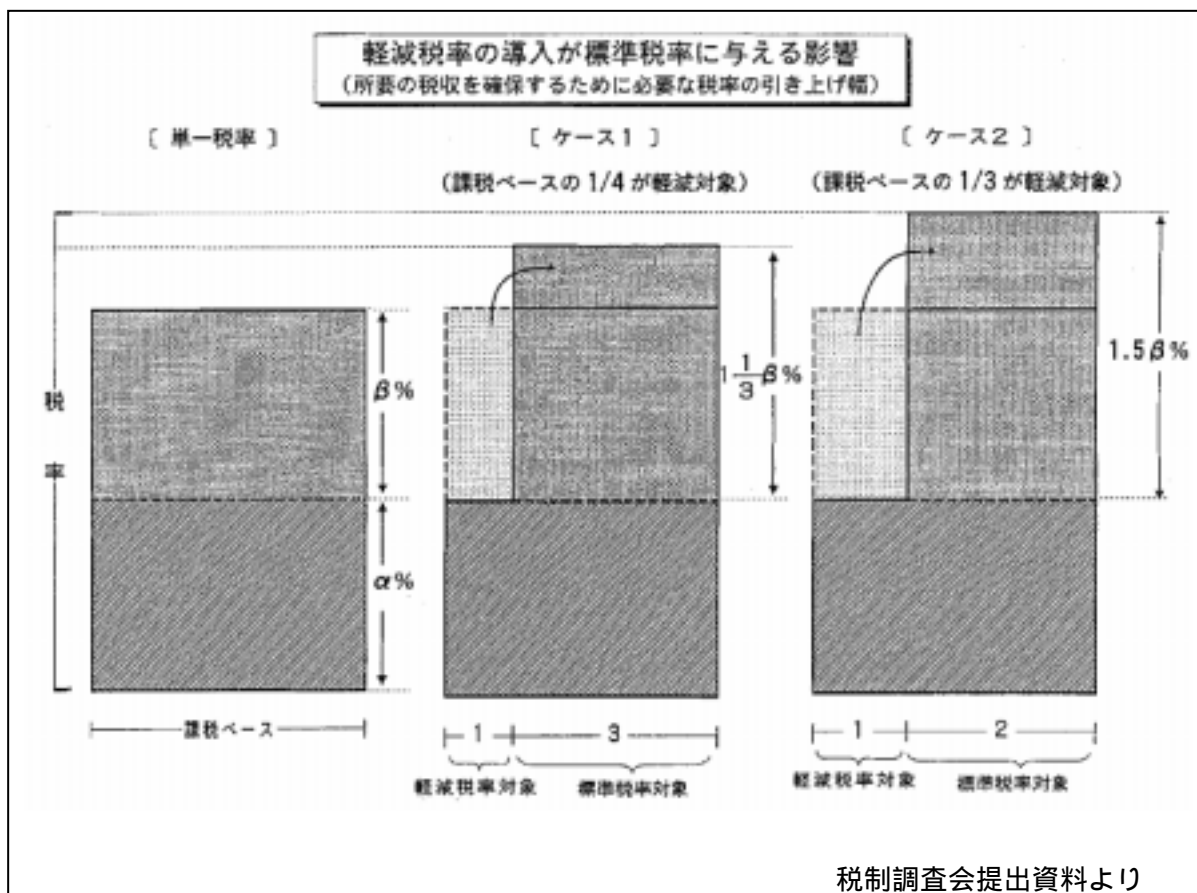
主要国の複数税率の導入状況				
(2007年1月現在)				
	フランス	ドイツ	イギリス	スウェーデン
標準税率	19.6%	19%	17.5%	25%
ゼロ税率	なし	なし	食料品、水道水、新聞、雑誌、書籍、国内旅客輸送、医薬品、居住用建物の建築、障害者用機器 等	医薬品（医療機関による処方）等
軽減税率	食料品、雑誌、書籍、旅客輸送、肥料等 5.5% 新聞、医薬品 等 2.1%	食料品、水道水、新聞、雑誌、書籍、旅客輸送 等 7%	家庭用燃料及び電力等 5%	食料品、宿泊施設の利用等 12% 新聞、書籍、雑誌、スポーツ観戦、旅客輸送、映画等 6%
割増税率	なし	なし	なし	なし

財務省HP「主要国の付加価値税の概要（未定稿）」より抜粋

#### 4 導入に当たって留意すべき事項

##### (1) 標準税率への影響

一定の税収を確保するため、標準税率を高くせざるを得ない。



##### (2) 事業者の事務負担の増

インボイス方式の導入が不可欠であり、事務量の増加が予想される。

##### (3) 軽減税率の適用品目の選定が困難

欧州における例

ファーストフード店：ドーナツ5個まで標準税率、6個以上は軽減税率

店内消費（飲食サービスの提供）かテイクアウト（食料品の購入）かを  
購入数の違いにより区分

ファーストフード店・惣菜店：暖かいものは標準税率、冷めたものは軽減税率  
供される温度により区分

##### (4) 農業従事者の事務負担

食料品が軽減税率の適用となった場合、農業生産に必要な肥料、ガソリン等に係  
る仕入税額控除は標準税率であるので、適切な仕入税額控除を受けるためには課税  
業者となるとともに、多くの場合、恒常的に還付申請事務が必要となる。



## 「インボイス方式」の概要について

### 1 インボイスとは

消費税は、生産・流通の各段階で課税されるため、二重、三重に税が課されることのないよう課税売上に係る税額から課税仕入れ等に係る税額を控除している。

欧州各国では、税の累積排除の具体的な方法として、課税事業者だけが税額を記載したインボイスを発行することができ、それを保存することが義務付けられる「インボイス方式」が採用されている。

日本の現行消費税では、帳簿方式を基本とする「請求書等保存方式」を採用しているが、いわゆる「益税」や脱税の解消、複数税率導入の前提としての観点から「インボイス方式」導入の是非について検討が続けられている。

### 2 インボイスの特徴

- (1) 財貨・サービスを供給する課税事業者が、供給を受ける者（顧客）に対して発行した書類。
- (2) 一定の事項が記載された請求書、領収書、納品書等をいい、決められた用紙はない。
- (3) 必須記載事項は、取引年月日、付加価値税登録番号、供給者の住所・氏名、顧客の住所・氏名、財貨・サービスの内容、財貨・サービスの対価の額、税額・適用税率
- (4) 免税業者は、インボイスが発行できない。

#### [イギリスのインボイスの例]

Sales Invoice No.174				
x TRADE LTD			VAT Reg. No.987 6543 21	
From: Any Street, Any Town				
To: N Obody, 222 The High Street				
London NET4 4PT				
Sale: Time of supply 16/01/02 Date of Issue: 19/01/02				
Quantity	Description and Price	£ Net Of VAT	VAT Rate	Net VAT
6	Lamps, T77@ £ 15. 60	93. 60		
4	Picnic BBQ Grill@ £ 60. 00	240. 00		
		333. 60	17. 5	58. 38
10	Charcoal for BBQ Pack@ £ 16. 5	165. 00	5. 0	8. 25
Total (Net)		498. 60		66. 63
		VAT	66. 63	
		TOTAL	£ 565. 23	

### 3 インボイス方式による仕入税額控除

- (1) 仕入税額控除は、インボイスの保存が要件であり、記載された税額の集計により算定する。
- (2) 免税業者からの仕入分は、インボイスが発行されないため、控除できない。
- (3) 複数税率のもとでも適正に仕入税額控除が可能。

### 4 インボイス方式の導入による免税事業者への影響

#### 【比較の前提】

現行消費税にインボイス方式を導入したことを想定

計算上消費税、地方消費税の区別なく税率を5%とした

各事業者は仕入れから消費税額を差し引いた金額に100の付加価値を加えて販売することとする

仕入れに係る税額を控除できない場合には、消費税を含めた仕入金額に100の付加価値を加えて販売することとする

#### ケース1 課税事業者のみ

	a 仕入 (税込み価格)	b 売上 (税込み価格)	c 売上に係る 消費税額	d 仕入税額 控除	e 差引税額 (c - d)
課税事業者 1	0 (0)	100 (105)	5	0	5
課税事業者 2	100 (105)	200 (210)	10	5	5
課税事業者 3	200 (210)	300 (315)	15	10	5
				合計	15

#### ケース2 免税事業者介在

	a 仕入 (税込み価格)	b 売上 (税込み価格)	c 売上に係る 消費税額	d 仕入税額 控除	e 差引税額 (c - d)
課税事業者 1	0 (0)	100 (105)	5	0	5
免税事業者	100 (105)	205 (205)	-	-	-
課税事業者 2	205 (205)	305 (320.25)	15.25	-	15.25
				合計	20.25

- ・ ケース2において免税事業者は消費税が課税されないが、仕入れに係る消費税5の負担から販売価格は205となる。
- ・ 課税事業者2は、100の付加価値に比べ大きな消費税(15.25)を負うことになり、通常の利益を確保しようとすると、販売価格が上がってしまうため、消費者の負担が増すこととなる。
- ・ ケース1の課税事業者3との価格競争のためには、代替品を課税業者から仕入れることを選好することとなり、免税業者は商取引から排除される可能性がある。

参考文献：栗原克文 経営と経済第87巻第2号2007年9月(2007) 消費税制度に関する一考察

5 日本の現行「請求書保存方式」における「益税」問題

(1) 日本においては、仕入税額控除を行うためには、課税仕入れ等の事実を記載した書類及び帳簿の保存が要件となる「請求書保存方式」が採用されているが、消費税導入以来、「益税」の発生が問題視されている。

(2) 「益税」が発生するケース

**ケース1 免税事業者が仕入時に負担した税額の範囲内で転嫁した場合**

	a 仕入 (税込み価格)	b 売上 (税込み価格)	c 売上に係 る消費税額	d 仕入税額 控除	e 差引税額 (c - d)
課税事業者 1	0 (0)	100 (105)	5	0	5
免税業者	100 (105)	205 (205)	-	-	-
課税事業者 2	(注1) 195.24 (205)	295.24 (310)	14.76	(注2) 9.76	5
				合計	10

**ケース2 免税事業者が仕入時に負担した税額の範囲を超えて転嫁した場合**

	a 仕入 (税込み価格)	b 売上 (税込み価格)	c 売上に係 る消費税額	d 仕入税額 控除	e 差引税額 (c - d)
課税事業者 1	0 (0)	100 (105)	5	0	5
免税業者	100 (105)	210 (210)	-	-	-
課税事業者 2	200 (210)	300 (315)	15	10	5
				合計	10

ケース1との差額5が益税とされる。

(注1)仕入れ価格(税抜) = 205(税込) - 205 × 5/105

(注2) 205 × 5/105

- ・ ケース1のように免税業者が仕入れにおいて負担した消費税額以内の額を販売価格に上乗せした場合は益税は発生しないが、負担した以上の額を販売価格に上乗せして210(ケース2の場合)で販売した場合は、免税業者に益税(5)が発生する。
- ・ 課税業者2が消費税を納めていない免税事業者からの仕入れについても仕入税額控除できるという点が制度の信頼性・透明性を損ねている。

参考文献：栗原克文 経営と経済第87巻第2号2007年9月(2007) 消費税制度に関する一考察