

「分権型社会の実現に向けた具体的手法」について

(各項目ごとに考え方を整理したペーパー)

	ページ
【目次】	
1．地方税の充実強化	1
2．地方交付税の改革	3
3．国庫補助負担金の見直し	7
4．財政規律を促す規制の強化	8
5．(仮)地方行財政会議の設置	10
6．国・地方を通じた行財政改革の推進	11
7．(仮)新・地方分権推進法の制定	13

1 地方税の充実強化

(1) 基本的考え方

国・地方を通じた税制度全般の抜本的な見直しを行うにあたって、マクロ的には、まず、国と地方の最終支出の比率と租税収入の比率において生じている乖離を縮小し、地方が担う事務と責任に見合うよう、国と地方の税源配分を、まずは5：5、将来的には4：6となるように見直すことが必要である。

その際に、少子高齢社会を迎えるにあたっては、より住民に近い場としての地方で対人サービスという行政需要が増大し、このサービスを、現在の国と地方の役割分担にとどまらず、地方が積極的に担うこととなることも視野に入れるべきであろう。

各税については、まず所得・法人税と並んで基幹的税である消費税については、対人サービスに対応した税であることから、国と地方が等しく分け合うことが必要である。

地方税の税目の内訳としては、現在の日本の地方税の特徴は、住民が負担する個人住民税や地方消費税といった居住地課税の比重が低く、法人所得課税の比重が高い。

居住地課税のウエイトの低さは、住民の受益と負担の関係が断ち切れ易く、財政運営の責任が不明確になりやすい。

また法人課税のウエイトが高いが、これは、主として法人が企業活動を行うためのインフラ整備に対応するための財源として、又、高度経済成長期には、地方公共団体が積極的に企業誘致を行い税源涵養するためのインセンティブとして、法人関係の地方税が必要であった事等に起因している。

法人も地域社会の一員であり、行政サービスに対する応分の負担は必要であるが、地方公共団体が対応している行政需要は、住民生活に密着したものに变化しており、また、大規模立地型の企業が少なくなる中で、経済も安定成長期に入っている。

こうした中では、福祉、教育など、今後増大する地方の担う対人サービスと応益的に対応するとともに、景気変動による伸張性が小さく、かつ、地域偏在性の少ない税、つまり消費税の充実強化を図るべきではないか。

あわせて、個人住民税の一層の充実強化を図るべきではないか。

また、これにより、地方交付税に依存しない地方公共団体の住民を増やし、将来的には、国民の過半数が地方交付税に頼らず生活していける社会とすべきではないか。

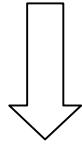
(2) 方向性

偏在性の少ない居住地課税である地方消費税と個人住民税の充実強化を図る。

ア 消費税と地方消費税の割合を 4 : 1 から 2 . 5 : 2 . 5 にする。

イ 個人住民税所得割をさらに 3 % 上乘せし、所得税から住民税へ税源移譲する。

地方税は地域偏在性が比較的少ない税目構成とし、地方交付税は地域偏在性の比較的大きな税目構成となるようにする。



国税と地方税の割合を 5 0 : 5 0 とする。

2 地方交付税の改革

(1) 基本的考え方

現在、『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、これにより地方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作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』等の主張がある。

そして、地方交付税又は地方財政計画を、『地方は国の財政再建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』との論もある。

しかし、住民に身近な地方公共団体が、住民が求める行政サービスを提供できるように使えるべきである地方交付税は、法令等や補助金による歳出や事務事業の義務づけに対する財源保障を行っていることにより、その本来の機能を十分に果たすことが出来ていないという現状にあり、個別の地方公共団体を見ても、財政には全く余裕はないという事実を認識すべきである。

地方財政計画に盛り込まれた歳出は、地方財政全体のマクロベースでは財源保障されているが、個別団体のミクロベースで見ると、そのなかで一部は基準財政需要額に盛り込まれず、厳密な意味では財源保障されない部分があり、それゆえに普通交付税を交付されている交付団体であっても、税収の多寡に応じて財政力の格差が生じる仕組みとなっている。そのために近年、地方財政計画が圧縮された結果として、地方公共団体間での財政力格差が拡大している点は見逃すべきではない。

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、まずは国の過剰関与の廃止・縮減、法令等や補助金による歳出や事務事業の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り、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、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の算定の複雑さが制度の透明性を阻害しているとの批判があるが、これは国による義務づけや関与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、国による義務づけや関与を排除する必要がある。

加えて、地方公共団体間の財政力格差があるなかで、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団体では、他の団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。

そもそも、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、国の財源ではないという意味で、地方の固有財源であり、又、地方公共団体全体で共有している財源である。

従って、地方交付税が、地方公共団体の「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のではないか。

そのためには、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）」ものではなく、又、国民から国の財布への「入口」までは税であるが、国の財布から地方の財布への「出口」では「税」という表現になじまない性格のものであることから、その名称を変更し、その性格を明らかに表わす名前とすべきではないか。

あわせて、地方公共団体自らが、国から自立した財源として地方交付税を認識するためには、まず地方交付税率の変更等により、財源不足額を解消した上で、その後は、毎年度行っている国による特例加算や、負担が不明確な特別会計による借入れ等は行わないこととすべきではないか。

なお、税源移譲による地方税の充実に伴い、地方交付税の総額は減少し、一方で、地域間の税源の偏在が避けられないなか、地方公共団体間の財政力格差を是正し、地域住民の「機会の平等」を確保するため、地方交付税の財源調整機能はますます重要となっていくであろう。

最後に、地方交付税のあり方を考える際には、地方、特に中山間地域が、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、食糧生産機能及び景観保全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配慮し、中山間地域と都市部とを含めて国土全体が一体となって、国家（日本という「くに」）を形成しているということを十分踏まえるべきである。

また、地方交付税が地方公共団体の権限にふさわしい財源保障を行うことによる、国家統治のための機能を有していることにも留意すべきである。

なお、ここでは、地方交付税制度が何を実質的に保障するのかを議論すべきではないか、との意見もある。

(2) 方向性

地方交付税の名称を「地方共有税調整金」に変更し、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。

ア 現在の財源不足の解消（地方共有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。）

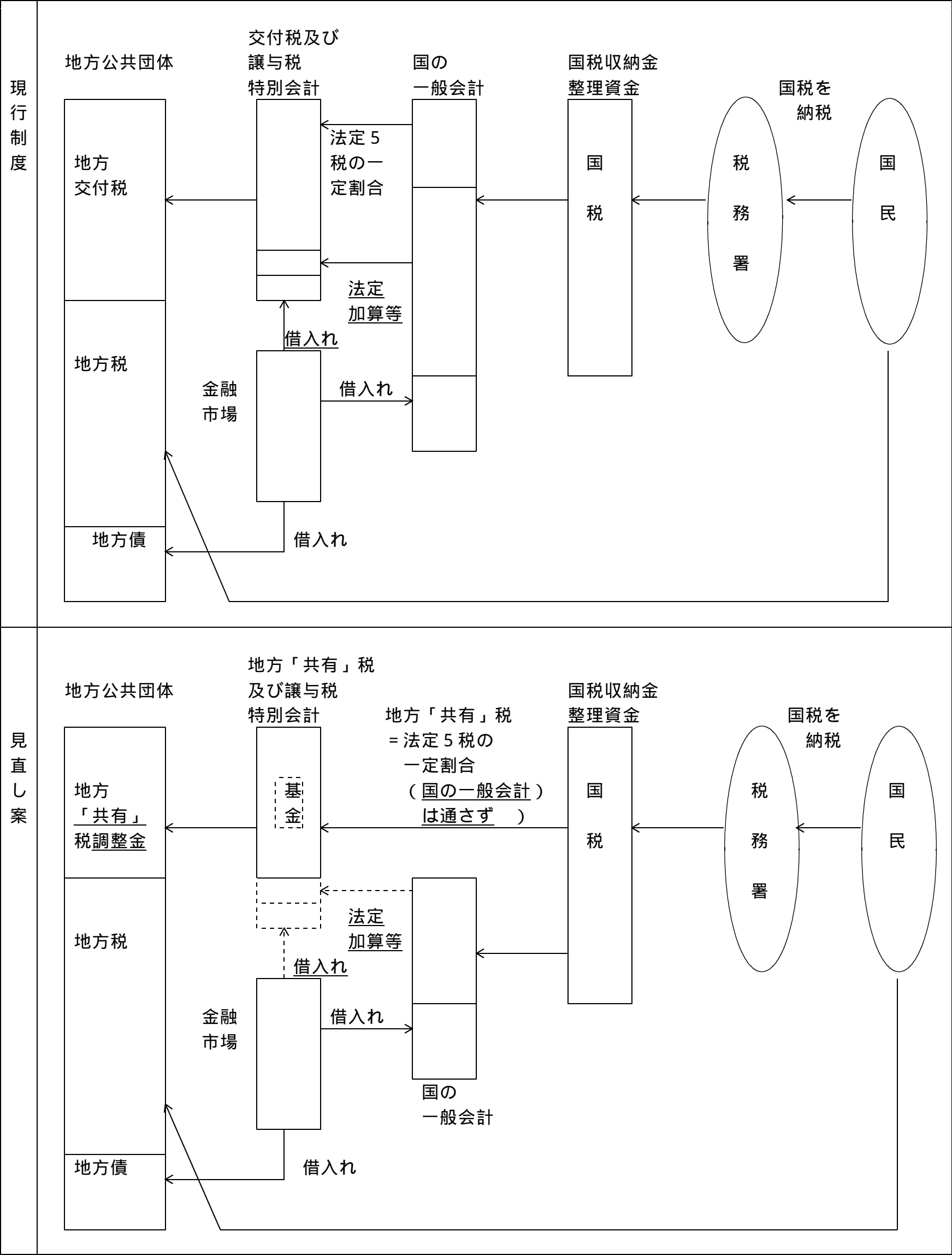


イ 3～5年に一度、地方共有税の法定率の変更を行うとともに、必要に応じて地方税法に定める税率の変更も行う。



ウ その他の年度は、財源不足があれば地方債又は「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。

及び は、税源移譲、（仮）地方行財政会議の設置等が行われることが前提である。



四角マスは各概念の関連を示すためのイメージであり、
それぞれの四角マスの大きさの比率は、実際の金額の比率とは一致しない。

3 国庫補助負担金の見直し

(1) 基本的考え方

地方分権の理念に沿って、国と地方の役割分担を再整理し、明確化した上で、それに対応して、財政面における地方の自由度を高めるために、国庫補助負担金を廃止して、一般財源化すべきである。

従って、地方財政法第16条に基づく奨励的補助金等については、原則として廃止（一般財源化）すべきではないか。

また、普遍的・経常的に行われる施設整備に係る国庫補助負担金については、原則として廃止（一般財源化）すべきではないか。

また、地方財政法第10条に基づく経常的な国庫負担金については、地方公共団体による福祉・医療等の対人サービスによる社会的セーフティネットの重要性が増していることに鑑み、地方公共団体において地域のニーズに応じた施策を主体的に実施していくことを基本に、生活保護等、真に国が義務的に負担を行うべきと考えられる分野に限定すべきではないか。

更に、公共事業等投資的な国庫補助負担金に関しては、地域偏在が少なく住民に身近な事業については、廃止（一般財源化）してはどうか。

また、単なる国庫の補助負担率カットは、負担転嫁に過ぎないのであるべきでなく、これまでのものは、完全廃止（一般財源化）するか、本来の姿に戻すべきである。

なお、国庫補助負担金の廃止を行う一方で、従前の国庫補助負担金と同一又は類似の目的・内容を有する国庫補助負担金、交付金、統合補助金を創設することは認めるべきではないのではないか。

以上の考え方で、国庫補助負担金の廃止による整理を行い、その数を削減するべきではないか。

（当面、数を半減させることを目標とする。）

加えて、国直轄事業が全国的視野の下に国家的政策として実施されながら、地方公共団体に対して個別に財政負担を課する国直轄事業負担金は、極めて不合理であるため、これを廃止すべきではないか。

また、本来、管理主体が負担すべき維持管理費について、直轄事業負担金として地方公共団体に財政負担させることは極めて不合理であり、早急にこれを廃止すべきではないか。

なお、国庫補助金は全廃し、国から地方に対しては法定受託事務についての委託費のみとすべきではないかとの意見もある。

4 財政規律を促す規制の強化

(1) 基本的考え方

平成18年度現在、地方公共団体の財政規律を促す規制は、地方債協議制度と財政再建制度の2つからなる。

財政再建団体の対象団体の基準は、普通会計ベースとなっており、それ以外の会計等との関係が薄く、また財政指標がストックとの連関がなく、地方公共団体の財政状況を1年間の資金収支の観点だけでとらえたものとなっている。

こうした点で、地方公共団体の全体の財政状況を正確に捉えたものにはなっていない。

また、財政再建団体の基準が普通会計決算における実質収支赤字の標準財政規模に対する割合となっており、起債発行額や基金との関係で実質収支の水準が動くものであり、その水準がよい場合であっても、財政が逼迫していることもある。

また、財政運営が逼迫した場合にも、首長や議会の責任を間接的にしか問わない制度であり、直接的な責任を問うべきであるという声もある。

今、貸し手責任を問うことで、金融機関からの圧力を通じて地方公共団体の財政規律を促すべきであるという考え方があるが、債権カットやリスケジュールといったデフォルトを前提とした制度を構築すると、市場からそれだけでより高い金利設定を求められる可能性があり、地方公共団体総体としての単なる財政負担増にとどまらず、住民負担増につながるおそれがある。

また、小規模市町村等では、起債ができず、必要な社会資本整備が困難になる可能性がある。

こうしたことからむしろ、少なくとも税を本来の償還財源とする地方債については、財政運営への規制を強化することで財政悪化を避け、それを通じてデフォルトを避ける方が望ましいといえるのではないか。

その一方で、対象事業にかかる債務の償還に税金を投入することが想定されず、受益者負担を償還財源とする地方債については、慎重に制度設計する必要はあるが、貸し手責任を問うことも検討に値するのではないか。

したがって、市場による規律や国による関与・規律よりも住民による規律を強化することで、地方公共団体の財政再建を促進し、もって、地方公共団体の財政の健全性を確保するとともに、地方における民主主義の発揮に資するべきでないか。

基本的には住民自治及び団体自治の観点から、地方公共団体自らが財政再建計画を策定するように規制を強化し、住民や住民代表としての議会による監視等により再建を進めていく手法とすべきではないか。

そして、最終的には、首長、議会、住民が責任をとるという制度にすべきではないか。

また、現在の財政再建制度は、財政状況がかなり悪くなってからの是正措置であり、地方債協議制度も早期の是正措置としてカバーできている範囲が限定的であることを考えると、早期是正措置の充実強化を図り、それと再建団体制度との関係を明確にするなどを通じ、健全な財政運営を促す規制として整備すべきではないか。

なお、財政指標の見直しにあたっては、普通会計を資本的経費予算と経常的経費予算の二重予算とすることを通じて会計制度を充実させ、ストックベースの財政指標や普通会計の負担につながる企業会計等や外郭団体の負債などの影響を考慮した財政指標とするなど、行財政運営の実態が表れる財政指標とし、議会や住民による財政規律が働き易い仕組みもとりに入れるべきではないか。

また、これらの見直しは、歳入・歳出面での地方の自由度を高めることが前提ではないか。

(2) 方向性

普通会計への負担につながる企業会計等や外郭団体（第三セクター等）の負債を考慮し、フローとストック両面の財政指標を設けることで、現在よりも財政状況の包括的な把握ができるような透明性の高い財政指標を設定する。

地方債協議制度における許可団体への移行、更には起債の制限に加えて、財政指標や財政再建の手法などの面で、早期是正措置の充実強化を図り、地方公共団体に早期に財政規律が働く仕組みを構築する。そのために、資本的経費予算と経常的経費予算の二重予算方式とするなど、普通会計の会計制度を見直すとともに、外郭団体（第三セクター等）の情報公開を進める。

あわせて、財政再建団体制度と早期是正措置の関係を明らかにし、総体として財政規律を促す仕組みとして整理する。

首長、議会及び住民の責任を問うため、直接請求制度や住民監査請求制度を住民が一層活用しやすい仕組みとするとともに、住民サービスのカットや地方税の増税等の住民負担を仕組みとして内蔵させる。

債権者に貸し手責任を問う制度は、税を償還財源とする地方債については不要であるが、受益者負担を償還財源とする地方債については、慎重に制度設計を行う。

上記の民主的統制をバックアップするための立法的統制（立法措置）を行う。司法的統制（裁判所による関与）は行わない。

5（仮）地方行財政会議の設置

（1）基本的考え方

地方財政における自由と責任を拡大する上では、地方財政計画や地方交付税制度、あるいは地方が担う事務やその内容について、地方が関与する包括的な場の設定を行うことが必要である。

現在ある地方財政審議会や地方制度調査会は、所掌する事務や権限が限られており、また地方財政審議会については地方の代表が直接には参加していないなど、内政の政策立案に関する地方の参画という点では不十分である。

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、地方公共団体が、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、国と地方の事務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で政策の合意・形成を行う「内政の政策立案に関する地方の参画」システムを法定することが必要ではないか。

そこへの参画を通じて、地方は、地方財政計画や地方交付税の総額といったマクロの財政収支のあり方について、自ら関与し、同時に財政規律の強化について責任を負うこととなるのではないか。

（2）方向性

趣 旨

内政の政策立案に関して、政府内に地方の代表者が参画する新たな機関を法律により設置する。

名 称

（仮）地方行財政会議

事務及び権限

以下の事項について、国と地方の代表者が協議し、政策の合意・形成を行う。

- ・ 国と地方の事務分担
- ・ 新たな地方の事務
- ・ 地方負担を伴う制度（法令、補助金、負担金等） 等
- ・ 地方財政計画
- ・ 地方交付税総額
- ・ 中期地方財政ビジョン 等

6 国・地方を通じた行財政改革の推進

(1) 基本的考え方

過去の景気対策に伴う公債費負担の増など財政状況が逼迫するなか、地方は国を上回る歳出削減・人員削減の努力を行ってきた。

地方としては、今後も自己改革を推進し、給与の適正化等歳出の見直しを行い、より一層効率的な行財政運営に努めることで、住民サービスの向上とともに財政再建を進める必要がある。

一方で、国・地方を通じた財政再建に関しては、国のプライマリーバランスが地方より悪いことのみに着目し、これまでの地方における歳出削減の努力による国・地方を通じたプライマリーバランス改善への貢献に十分配慮せず、地方交付税の大幅削減など、国の財政再建のために地方がより一層努力すべきとの論がある。

しかし、プライマリーバランスの改善には、国・地方両者がともに歳出削減の努力を行うことが必要であることは言うまでもなく、地方の行財政改革の成果がすべて国のプライマリーバランスの改善につながるのでは、単なる国の赤字の地方へのつけ回しである。

そもそも、国は、経済・財政政策、金融政策等を行うことができ、赤字国債や通貨の発行が可能であり、プライマリーバランス論で国と地方を同列に扱うことには無理があると言わざるを得ない。

また、地方交付税は、法令等や補助金による歳出や事務事業の義務づけ・関与に対する財源保障を行っており、国と地方の財政は一体のものとして複雑にからみあっており、国と地方のプライマリーバランスを分離して考え、別々に改善目標を立てることにも無理がある。

従って、この義務づけや国による関与を見直すことなく、国のプライマリーバランスを改善するため、地方交付税を削減することは、住民に対する十分なサービスを提供できない事態を招き、住民の賛同・納得を得られない。

また、地方交付税の算定の簡素化についても同様であり、義務づけや関与がある以上は、それに応じた財源保障をすることで制度が複雑になっていることを考えると、義務づけ・関与の見直しの議論を優先させるべきであり、簡素化だけを強調するのは無理がある。

国・地方を通じて累積した借金を減らして健全な財政の姿としていくことは、国民的な課題であり、住民や地方公共団体にとってわかりやすい形で議論を進めていく必要がある。

そこで、まずは、国と地方の役割分担を明確化させた上で、国の過剰関与の廃止・縮減、法令等や補助金による歳出や事務事業の義務づけの見直しを図ることで、地方の自己決定と自己責任の拡大を図り、国民生活の満足度を高めるための創意と工夫により、住民の納得を得ながら、一層の行財政の効率化を進めていくべきではないか。

あわせて、国・地方の二重行政（重複関与）について、地方への集約をはかるなどにより解消することで、責任の明確化と人員削減を進めるべきでないか。

その際、国の出先機関の地方への移管も行うべきではないか。

その上で、地方公共団体がこれまで廃止を求めている国庫補助負担金のうちまだ整理されていないものについて、まず廃止すべきではないか。もちろん、その際に必要な税源の移譲等による一般財源化を行うべきである。

地方としては、個別団体の事情や利害を超えて、地方税、地方交付税、国庫補助負担金の順に必要な財源である、ということを明確に示すべきではないか。

7（仮）新・地方分権推進法の制定

（1）基本的考え方

昨年決着を見た三位一体の改革（第一期改革）は、3兆円規模の税源移譲が、国と地方の協議を通じてまとめられたという点で、画期的なものであった。

しかしながら、税源移譲対象の国庫補助負担金改革では、地方の改革案で提案していない国庫負担金の負担率引き下げなど、地方の自主・自立の拡大という地方分権の理念に沿わない内容も多く見られた。

また、国と地方の最終支出の比率と租税収入の比率においては、依然として乖離が生じており、その意味でも、地方分権は未完であり、さらに前進させることが大きな課題となっている。

なお、国による過剰関与や義務づけについては、ほとんど見直しが実現されていない。

更に、今後、地方の役割が増大していく福祉、教育面での対人サービスに関して、財源・権限面で地方がどう対応していくかということについても議論する必要がある。

今後の改革（第二期改革）については、第一期改革を踏まえつつも、地方の役割が増大していく中での、地方分権の理念を再構築したうえで、地方分権を着実に推進していく必要があり、そのためには、改革の根拠を法的に明確化し、住民・国会と広く共有することで、安定的・継続的な取組みを可能とすることが重要である。

かつて、地方分権推進法が制定され、これに基づき、地方分権推進計画の策定や地方分権推進委員会の活動などが行われることで、地方分権一括法の制定など大きな成果を挙げることができたことを想起すべきではないか。

（2）方向性

（仮）新・地方分権推進法の制定

【内容】

- ・地方分権の基本理念
- ・地方分権推進計画の策定
- ・第2期改革推進のための組織 等