

平成 2 2 年度

国の施策並びに予算に関する提案・要望
(総務省関係)

平成 2 1 年 7 月 1 4 日

全 国 知 事 会

目 次

《政策提案》 - 第二期分権改革を強力に推進 -

- 1 真の地方自治の確立に向けた地方分権改革について 1
～ 第二期地方分権改革を強力に推進～
- 2 国の法令制定時等における地方の意見の反映について..... 17

《政策要望》

【地方行財政関係】

- 1 地方税財政対策について..... 18
- 2 新たな地方公会計制度における会計基準の整備について..... 24
- 3 道州制に関する基本的考え方について..... 25

政策提案

- 第二期地方分権改革を強力に推進 -

1 真の地方自治の確立に向けた地方分権改革について ～ 第二期地方分権改革を強力に推進 ～

地方分権改革の推進は、地方分権改革推進法に規定されているとおり、地方公共団体の自主性及び自立性を高めることによって、地方公共団体が自らの判断と責任において行政を運営することを促進し、もって個性豊かで活力に満ちた地域社会の実現を図ることを基本として行われるものである。

我が国の将来を希望に満ちた明るいものとしていくためには、国民の暮らしを守り、安心社会の実現に向け、福祉、医療、教育、防災、治安など住民に身近で不可欠な行政サービスを持続可能なものとするのが重要であり、地方分権改革の着実な推進とこれを支える地方税財政の充実強化は喫緊の課題である。

政府は、地方への事務・権限の移譲、義務付け・枠付けの徹底した見直し、国・地方の税源配分 5：5 の実現など、強い政治的リーダーシップの下、地方との協議の上、第二期地方分権改革を着実に推進するよう強く要望する。

【背景・理由】

『第一次地方分権改革』では、地方を「国の下請け機関」とみなしてきた機関委任事務制度を廃止し、国と地方を法制度上、「上下・主従」から「対等・協力」の関係に変え一定の成果を見ることができた。

しかし、税財政に焦点を当てた「三位一体の改革」は、国から地方へ 3 兆円の税源移譲がなされたものの、国の強い関与を残したまま国庫補助負担率の引下げや、地方交付税の大幅な削減など、地方の行財政基盤の確立という点では不本意な結果に終わり、国の財政再建が優先され、地方分権改革の視点からは極めて不十分なものとどまると言わざるを得ない。

第二期地方分権改革は、地方分権改革推進法の下、これまで培ってきた地方分権改革の成果や三位一体の改革の経緯を踏まえ「未完の改革」を完結させる改革である。改革完結に向けて地方は、今再び英知を結集させ邁進していく所存である。政府においては『地方の活力なくして国の活力はない』の旗印の下、官僚主導ではなく政治主導で改革を推進することを強く望むものである。

また、分権改革は地方が単独で進めているのではなく、多くの国民の共感を呼び起こし、それを支えに改革をもう一度動かすことが重要である。さらに、地方は、暮らしに必要な公共サービスを効率的・効果的に提供し、文化や産業などの地域の個性を活かしたまちづくりを行い、住民から信頼される自治体の姿を描き、国民に夢を与える分権型の国の仕組みと社会の将来像を示すことが求められている。

我々は、この改革が進む先に『真の地方分権』があり、分権改革の究極の目的である「ゆとりと豊かさを実感できる社会」が実現できると確信している。

政府においては、我々のこの重大な決意を重く受け止め、十分理解し、以下に掲げる事項を実現されることを求める。

第二期地方分権改革 — 住民本位の豊かな地域づくりの実現に向けて —

(1) 出先機関改革

- 地方への権限移譲、二重行政の整理等による国の出先機関の廃止・縮小など、実効ある出先機関改革を具体化すること。
- 「地方振興局（仮称）」等については、住民自治の観点からも問題があり、巨大な国の機関になることを避け、地方分権の方向を踏まえて検討すること。
- 移譲される事務・必要人員について、徹底した精査を行うこと。
- 移譲事務に必要な人材確保について、地方が主体的に選考できる仕組みをつくること。
- 事務・権限の移譲と人員の移管等に必要な財源措置を早急に明確化すること。（平成 21 年度）

地方分権改革推進委員会の第 2 次勧告を踏まえ、政府は本年 3 月に「出先機関改革に係る工程表」を作成し、8 府省 15 系統の機関を中心に、出先機関改革を進めることとし、今後の主な工程を示したが、地方への事務・権限の移譲内容、組織改革の具体的な方向性、職員削減の数値目標等は今後の検討に委ねられている。

我が国が未曾有の世界的な経済危機に立ち向かい、疲弊した地域が活力を取り戻すためにも、徹底した地方分権を推進し、国は国として果たすべき役割に専念することが不可欠である。

このため、政府が今後策定する「改革大綱」においては、これが真に地方分権を進めるものとなるよう、事務・権限の思い切った地方への移譲と合わせ、組織改革の具体的な方向性、職員削減の数値目標等を明示し、抜本的な出先機関改革を進めるよう、強く要請する。また、「地方振興局（仮称）」等については、都道府県への権限移譲と大幅な人員削減をまず先行した上で、その在り方を検討すべきである。

現在、政府は、工程表に沿って事務・権限の見直しに伴う人員の移管等の仕組みを検討するため、人材調整準備本部を設置し、地方自治体の構成員の参画の下で現在検討が行われているが、地方への権限移譲の推進に当たっては、財源措置と地方において必要となる人員の移管等を一体として進めなければならない。このため、政府は、上記の事項について、地方と十分に協議しながら出先機関改革を進めるよう要請する。

(2) 道路・河川の権限移譲等

- 都道府県が移譲を希望する区間・路線については原則移譲するなど、権限移譲の範囲の拡大や時期等について、都道府県の意向を最大限尊重すること。
- 財源措置のないまま先行移譲された案件について、財政措置が制度化された際にはその対象とすること。
- 権限移譲に係る財源措置や人的対応など、権限移譲を進めるために必要な基本的事項について、具体的な考えを早急に示すこと。(平成21年度)
- 各都道府県との個別協議を進める上での課題や問題点を整理・解消するため、政府と全国知事会との全体協議の場を設けること。(平成21年度)

地方分権改革推進委員会の第1次勧告で示された道路・河川の権限移譲については、現在、国土交通省と各都道府県の個別協議が進められているが、将来予定されている事業の実施見通しや、財源・人員・資機材等の確保、大規模災害時の対応など移譲に伴い当然に必要な基本的事項がいまだ曖昧であり、具体化の時期やスケジュールが示されていない状況である。

こうした中で、本年4月1日には財源措置のないまま直轄国道の権限移譲がなされた事案が発生している。

政府においては、各府省が一体となり、権限移譲を進めるために必要な基本的事項について、早急に具体的な考えを示すとともに、各都道府県との個別協議を進める上での課題や問題点を整理・解消するため、本会と全体協議の場を設けること。また、情報の提供に一層取り組み、都道府県が移譲を希望する区間・路線については原則移譲するなど、移譲範囲の拡大や移譲時期等について都道府県の意向を最大限尊重することを強く求める。

なお、財源措置のないまま先行移譲された案件については、財政措置が制度化された際にはその対象とするよう強く要請する。

(3) 義務付け・枠付けの見直し (平成 2 1 年度)

- 地方分権改革推進委員会は、「中間報告」で示した重点事項の各条項について、具体的に講じるべき措置を早期にわかりやすく明らかにすること。あわせて、重点事項以外で第 2 次勧告において見直すべきとされた約三千の項目についても、対応方針を示すこと。
- 同委員会は、第 3 次勧告に次の事項を盛り込むこと。
 - ・ 「中間報告」で示された義務付け・枠付けを許容する場合を極力限定的にとらえることにより、現行の義務付け・枠付けを抜本的に見直し、廃止・縮小すること。
 - ・ 政省令に基づく義務付け・枠付け等についても、今後の見直しの方向性を示すこと。
 - ・ 国の関与全般をチェックする組織的な仕組みをつくるとともに、裁定的関与を見直すこと。
- 政府は、同委員会の勧告及び今回の中間報告を重く受け止め、第 2 次勧告で見直し対象とされた全ての項目について、地方分権改革推進計画及び新分権一括法案に盛り込むべく、見直しを進めること。

地方分権改革推進委員会は、第 2 次勧告において、4,076 条項の見直すべき「義務付け・枠付け」を示し、6 月 5 日には、そのうち約 1 千の「重点事項」について具体的に講じるべき措置方針である「義務付け・枠付けの見直しに係る第 3 次勧告に向けた中間報告」を取りまとめた。

義務付け・枠付けの見直しは、地方自治体の自由度を拡大し、地方の創意工夫を活かした住民本意の施策を迅速に推進する上で不可欠である。

今後は、これを実効ある改革につなげるため、同委員会及び政府に対し、上記の事項に取り組むことを強く求める。

(4) 第 1 次勧告のフォローアップ (平成 2 1 年度)

政府は、地方分権改革推進委員会の第 1 次勧告で示された重点行政分野の見直し等について、早急に具体化を進めること。

幼保一元化、教育、医療等の重点行政分野の抜本的見直しと基礎自治体への権限移譲等については、各府省の見直しの具体化が進んでいない状況にあり、政府において、早期に具体化を進めるよう強く求める。

(5) 国庫補助負担金の整理・合理化等

- 地方の自由度拡大のため、事務の執行に必要な財源を移譲した上で、国庫補助負担金の総件数を半減するなど大幅な整理・合理化を行うこと。
- 国が都道府県を介することなく、市町村等に直接補助や委託等を行う事務事業について、地方へ権限と財源を移譲する方向で早急に廃止又は見直しを行うこと。

いわゆる三位一体の改革における国庫補助負担金改革は、国による統制・義務付けを残したまま、国庫補助負担率の引下げ等に終わり、総件数の削減が進まず、地方の自由度は拡大しなかった。地方の自由度拡大のため、事務の執行に必要な財源を移譲した上で、国庫補助負担金の総件数を半減するなど大幅な整理・合理化を行うよう強く要請する。

また、近年増加している、国が都道府県を介することなく、市町村等に直接補助や委託等を行う事務事業については、二重行政の拡大を招き、国の出先機関の温存につながるなど、地方分権改革に逆行するものであり、地方へ権限と財源を移譲する方向で早急に廃止又は見直しを行うよう併せて要請する。

(6) 第 3 次勧告に向けて (平成 2 1 年度)

地方分権改革推進委員会は、下記の事項を第 3 次勧告に盛り込むとともに、速やかに勧告を行うこと。

- 国税と地方税の税源配分について、まずは 5 対 5 を実現し、地方消費税の引上げを含め、税源の偏在性が小さく、税収の安定性を備えた地方税体系を構築すること。
- 地方交付税の財源調整機能、財源保障機能の一体的な復元・強化に向け、地方交付税総額を確保すること。
- 国直轄事業負担金について、国と地方の役割分担を明確化した上で、最終的には直轄事業負担金制度を廃止すること。
- 第 1 次、第 2 次勧告の範囲に議論を限定することなく、国と地方のあり方について、根本的な議論を更に行い、地方分権改革の推進に向け、国民視点に立った大胆な権限移譲方策を示すこと。
- 地方の負担を伴う新たな事務事業等については、その企画・立案段階から地方との協議が行われるよう、「(仮) 地方行財政会議」を法律により設置すること。

地方分権改革を実効あるものとするためには、地方への税源移譲を含む税財

政構造の改革は欠くことができない。ついては、地方分権改革推進委員会は、上記の事項を今秋に想定される第３次勧告に盛り込むとともに、速やかに勧告を行うよう強く要請する。

(７) 地方分権改革の着実な具体化 (平成 ２ １ 年度)

政府は、第３次勧告以降のスケジュールを示し、地方分権改革推進計画の策定、新分権一括法の制定に向けた取組を計画的に推進すること。

地方分権改革推進法の期限は本年度末であるが、第３次勧告が今秋になると想定されるなどスケジュールが遅れていると言わざるを得ない状況であり、地方分権改革の実現が強く懸念されるところである。

政府においては、勧告の取りまとめに向け地方分権改革推進委員会を積極的に支援するとともに、第３次勧告以降のスケジュールを示し、地方分権改革推進計画の策定、新分権一括法の制定に向けた取組を計画的に推進するよう強く求める。

直轄事業負担金制度の改革

(1) 負担金の対象範囲等は平成 2 1 年度分から見直すこと。

負担金の対象となる経費の範囲等については、国と地方の関係は対等であることの観点に立ち、「直轄事業の実施に直接要する経費」、「国庫補助事業の取扱と同様の内容」を基本とし、早急に見直しを行うべきである。

負担金の対象経費からは、国庫補助事業では認められていない経費や直轄事業と関係が不明確な経費は明確に除外するなど、その対象範囲を早急に見直すべきである。

業務取扱費や人件費等については、国庫補助事業の取扱との均衡から、制限率・逓減率を設けるべきである。

これら全国知事会が提案する負担金の対象範囲等の基準は平成 2 1 年度分から行うこととし、この見直しの内容に沿って、適正な請求がなされなければ、各都道府県は議会や住民への説明責任が果たせず、平成 2 1 年度分の負担金の支払いはできない。

(2) 維持管理負担金は平成 2 2 年度から廃止すること。

維持管理費負担金は、本来、管理主体である国が負担すべきであり、また、都道府県管理施設については都道府県が負担していることとの均衡を欠くことから、平成 2 2 年度から直ちに廃止すべきである。

(3) 直轄負担金制度を廃止すること。

地方分権の推進の観点に立ち、国による事業は、国土保全や広域的な交通の確保など、本来国が責任を持つべき事業に縮減し、その他の事業は地方に権限と財源を一体的に移譲し、直轄事業負担金は廃止すべきである。

なお、その際には、社会資本整備が遅れている地方に影響が生じないように配慮すること。

(4) 市町村負担金の見直し

市町村負担金は、直轄事業負担金制度の改革の主旨を踏まえ、同様に見直しを進める。

(5) 地方の意見が反映できる制度を直ちに創設すること。

事業の採択・実施等に関して、地方公共団体が住民に対し説明責任が果たせるよう、国と地方が対等な立場で十分に協議し、地方の意見が反映できる制度を法定化すること。

併せて、各年度の事業内容や積算内訳等について、早い段階での詳細な説明や情報提供を行うこと。

直轄事業負担金の対象経費に、職員の退職金や恒久的な庁舎の改築・移転費までが含まれていたことが全国的に明らかになり、地方にとって大きな負担となっている直轄事業負担金が果たして適正に執行されているかということが大きな問題となった。

このため、全国知事会では、直轄事業負担金に係る情報開示は対象経費の見直しの前提となり、現行制度の改善や合理的な制度設計の出発点になるものとして、国に対して情報開示を強く求めてきた。しかしながら、その開示内容は、これまで全国知事会が求めてきた国庫補助事業と同程度の内容とはほど遠いものであり、引き続き、更なる情報開示と詳細な説明を求めているところである。

直轄事業負担金の問題の解決に向けては、国と地方の関係は対等であることを基本にし、当面对策としては、こうした情報開示を踏まえた負担金の対象範囲等の見直しや地方の意見が反映できる制度の改善、維持管理負担金の早急な廃止を行い、そして、抜本的な見直しとしては、地方分権の推進の観点に立ち、国と地方の役割分担を徹底して見直し、直轄事業負担金制度の廃止を実現していかなければならない。

地方分権改革推進委員会では、本年４月には、「国直轄事業負担金に関する意見」を取りまとめ、直轄事業の縮減、透明性の確保・充実、負担金のあり方の見直しについて、国に要請をされたところである。

政府は、地方分権改革推進委員会の意見を尊重し、地方の意見に真摯に耳を傾けて、分権型社会にふさわしい制度の構築に向けて取り組むべきであり、全国知事会として、上記のことを実現するよう強く求める。

地方分権改革に対応した地方税財源の確保・充実

(1) 地方分権改革に対応した地方税財源の確保・充実

事務・権限の移譲に伴い必要となる地方税財源の確保

事務・権限の移譲を具体化する際には、それに伴い必要となる地方の税財源を確実に確保するなど、明確な財源措置を講じること。

地方分権改革推進委員会は、これまで第１次勧告において、地方団体を「地方政府」と位置づけ、国の役割を限定し、国と地方の二重行政を排除すること、住民に身近な事務はできるだけ地方団体が担うことなどの基本方針を打ち出し、また、昨年１２月に「義務付け・枠付けの見直し」及び「国の出先機関の見直し」を柱とする第２次勧告をとりまとめたところである。また、この間、政府においても、「地方分権改革推進要綱（第１次）」を決定し、地方団体への権限移譲等に取り組むこととしている。

今後、事務・権限の移譲を具体化する際には、それに伴い必要となる地方の税財源を確実に確保するなど、明確な財源措置を講じることが必要不可欠である。

地方消費税の引上げを含む地方税改革の早期実現

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、地方消費税の引上げを含む地方税改革を早期に実現すること。

昨年１２月に閣議決定された「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』」及びそれを踏まえた「平成２１年度税制改正法」附則（本年４月施行）において、「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」とされた。

地方消費税の充実とは、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、環境、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必要なものであり、目指すべき、本来あるべき地方税体系の構築に資するものである。このため、引き続き徹底した行政改革を推進することはもとより、景気の回復が図られることを前提に、国・地方を通じる税制の抜本改革を行う際には、地方消費税の引上げを含む地方税改革の実現を図るべきである。地方分権改革推進委員会においては、この秋に予定されている

第3次勧告において、こうした趣旨が盛り込まれるようにすべきである。

なお、消費税、地方消費税の引上げを行う際には、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とも踏まえて、十分な配慮が必要である。そのための手法として、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、その前提としての「インボイス方式」の導入、さらには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」等による緩和措置の導入などについて、検討する必要がある。

偏在性が小さく安定性を備えた地方税体系の構築

国と地方の税源配分5：5を目指した税源移譲などにより地方税源の充実を図ること。その際には、地域間の財政力格差に留意し、偏在性が小さく安定性を備えた地方税体系の構築に取り組むこと。

地方の自主性を高めるためには、国と地方の税源配分5：5を目指した税源移譲などにより、地方税源の充実を図ることが望ましいが、その際には、地域間の財政力格差に留意し、偏在性が小さく安定性を備えた地方税体系の構築を目指すべきである。

なお、先般示された、地方分権改革推進委員会の「税財政論点整理素案」では、「地方税比率（ $\text{地方税} \div (\text{地方税} + \text{交付税} + \text{補助金等})$ ）」を上げることが「受益と負担の明確化をはかり、地方自治体が自らの責任で効率的な自治体経営を自立的に行える税財政構造」の実現につながるものとの認識が示されている。

しかしながら、この「地方税比率」の概念によれば、地方税を何ら充実することなく地方交付税と補助金等を単純に減らせばそれだけで上げが実現することとなり、これでは、地方分権の実をあげることができない。このような概念を採用することは不適當である。

(2) 自動車関係税制

自動車関係税については、引き続き現行の税率水準を維持し、地方の税財源を確保すること。

国・地方の道路特定財源については、暫定税率分も含めた税率を維持しつつ、一般財源化がなされ、補助金、交付金も含め従前並みの地方財源が確保されたところである。

極めて厳しい地方財政の状況、道路整備も含めた地方の財政需要などを踏ま

えれば、引き続き現行の税率水準を維持し、地方の税財源を確保していく必要がある。

特に、地方税である軽油引取税、自動車取得税は、安定的な税収が期待でき、ほとんどの税目で大都市への税源偏在が課題となる中で、逆に地方の税収ウエイトが大きい貴重な税目であることから、暫定税率分を含めて引き続き確保すべきである。

(3) 低炭素化促進の観点からの見直しについて

税制の具体的な制度設計にあたっては、地方団体の税財源確保に留意して検討を進めること。

「中期プログラム」及び「平成 21 年度税制改正法」附則においては、「低炭素化を促進する観点から、税制全体のグリーン化を推進する」ことが明記されている。

地球温暖化対策、循環型社会づくりなどの施策の推進は、国だけでなく、地方団体も大きな役割を担っており、今後の具体的な制度設計にあたっては、こうした役割を担っている地方団体の税財源確保に留意して検討を進めるべきである。

(4) 課税自主権の拡充について

地域の特色を踏まえた、地方団体の創意工夫を活かすため、課税自主権の拡充に取り組むこと。

現行制度下においては、国・地方を通じ主要な税源は法定税目とされていることから、もともと地方に残されている税源は少なく、課税自主権の発揮によって地方税源を量的に拡充することには自ずから限界があるが、地域の特色を踏まえた、地方団体の創意工夫を活かすためにも、その拡充に取り組むべきである。

なお、地方税制改革の方向性として、応益課税原則を徹底する観点から課税自主権を拡充、活用すべきとの考え方も一部で主張されているが、法定税目との関係で、課税自主権の活用によっても相応の税収が得られないことが一般的であることに十分留意しなければならない。

課税自主権の拡充は、地方の創意工夫を活かした政策税制を可能とするものであり、課税自主権の制度的拡充を理由に、地方交付税等の財政措置が縮減されてはならない。

住民福祉を支える地方消費税の引上げを含む税制抜本改革

(１) 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、税源の偏在性が小さく、税収が安定的な地方消費税の引上げを含む税制の抜本改革に取り組むこと。

今後、社会保障をはじめ、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引上げを含む税制の抜本改革に取り組むべきである。

地方消費税の引上げは、経済状況の好転を前提に低所得者等の負担にも配慮しつつ、消費税を含む税制の抜本改革の中で実現を図るべきである。

各都道府県においても、行政委員の報酬や再就職先における職員の退職金のあり方等について、各都道府県の実情を踏まえて検討・実施するなど、住民の理解を得るためにさらに一層の行革を進めるとともに、国に対し徹底した無駄の排除を求めていく。

(２) 地方消費税は、今後の行政サービス需要を賄える水準を確保すること。

地方消費税は、社会保障をはじめ多様な行政サービスの財源としての性格を維持しつつ、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賄える水準を確保すべきである。

特に、社会保障に関して、地方自治体は、年金、医療、介護等の制度化された給付に対する応分の負担だけでなく、地域医療の確保や子育て支援など、多様な給付・サービスの提供により、地域社会の安心を支えていることを十分に踏まえた検討がなされるべきである。

(３) 都道府県知事は、消費税・地方消費税の引上げを含む税制の抜本改革の実現に向けて、国民の理解を得ていく運動を推進していく決意であり、国政においても、国・地方を通じた税財政構造の再建に責任ある対応と展望を示すこと。

都道府県知事は、市町村長とも連携して、国・地方がおかれている状況を分かりやすく説明し、消費税・地方消費税の引き上げを含む税制の抜本改革の実現に向けて、国民の理解を得ていく運動を推進する決意である。

国政においても、真摯な議論を行うとともに、国・地方を通じた税財政構造

の再建に責任ある対応と展望を示すべきである。

我が国の財政は、国・地方の債務残高が累増し、構造的な危機に直面している。地方は、平成21年度の地方財政対策により、かろうじて予算編成ができたものの、歳出に対して歳入が絶対的に不足する事態は改善されていない。

今回、改めて試算を行った結果、地方の財源不足は、平成24年度には最大13.1兆円（仮に現行の地方消費税に換算すれば約5.2%に相当）に拡大し、財政調整基金も枯渇に至るなど、住民に不可欠なサービスを維持できるかどうかの瀬戸際に立たされる。

もとより、不断の行革努力は当然であるが、地方は国をはるかに上回る歳出削減を行っており、行革努力のみでは増大する社会保障等の行政サービス需要に対応できない。また、身近なサービス水準の更なる切り下げや廃止を行えば、住民生活が立ちゆかなくなり、国民の理解を得ることは困難である。

根本的な解決のためには、国・地方を通じた歳入増加策が不可避であり、地方においては、少子高齢化や地方分権の進展の下で、住民が安心して暮らすことができる行政サービスを支えるための確かな財源が不可欠である。

当面は経済危機を克服するための取組に全力を挙げるべきであるが、同時に我々は、行政の責任者として、住民に対し、負担増についても避けることなく議論し、理解を得ていく努力をしていかなければならない。

このような見地から、全国知事会として、上記のことを実現するよう強く求める。

地方交付税の復元・増額

(1) 景気低迷による税収の落ち込みへの適切な対応を図ること。

景気の低迷により平成 22 年度の地方税収や地方交付税の原資となる国税の収入減が予想されることから、地方財政計画上の財源不足額を的確に算定することにより、必要な地方交付税等の総額を確実に確保すること。

<地方財政計画の税収に対する決算額> <地方財政計画の地方財源不足額>

▲ 8,455 億円

▲ 4.4 兆円

▲ 16,429 億円

▲ 5.2 兆円

(2) 国の社会保障費等の増加に対応した積み上げを行うこと。

国の概算要求基準において、経済社会状況への対応として社会保障について自然増(1兆900億円)がそのまま認められたこと、及び経済危機対応等特別措置(3,500億円)が新設されたことに伴い、相応の地方の財政需要の増加を地方財政計画に適切に積み上げること。

<基本方針2006(2006～2011年までの5年間の抑制方針)>

社会保障 国は自然増分を▲1.1兆円抑制(▲2,200億円/年)

地方は自然増分を▲0.5兆円抑制(▲1,000億円/年)

公共事業等 国は公共事業関係費を毎年度3%削減

地方は投資単独事業を毎年度3%削減

(3) 地域経済の再生に必要な施策展開のための増額を図ること。

日本の再生には地域経済の再生が不可欠。最前線に対応にあたる地方の創意と工夫を活かした施策展開が図られるよう、地方交付税を増額すべきである。

少なくとも、21年度に措置された地域雇用創出推進費や経済危機対策交付金に相当する額を地方の財政需要に盛り込むこと。

<平成21年度の地域経済のための特別の措置>

地域雇用創出推進費 5,000億円

経済危機対策交付金 1兆円

(4) 義務的経費の交付税算入不足の解消を図ること。

公債費、医療関係費など義務的経費において、基準財政需要額と決算額が大きく乖離していることから、算入不足を解消するよう地方交付税を増額すること。

<主な決算乖離事例（乖離額・措置率）>

生活保護	3 3 0 億円（ 8 8 . 9 % ）	
難病治療研究	3 9 3 億円（ 3 8 . 9 % ）	
病院事業繰出	1 , 5 4 2 億円（ 3 3 . 7 % ）	
公債費	2 5 , 2 6 2 億円（ 8 0 . 0 % ）	等 計約 3 . 2 兆円

(5) 三位一体改革により縮小した財源調整機能の復元を図ること。

財政力の地域間格差は、三位一体改革前の水準に比べ拡大していることから、地方交付税の財源調整機能を復元するため、地方交付税を増額すること。

<地方税収等に係る地域間格差の拡大・是正状況>

1 . 7 3 （ 地方税 ） → 1 . 0 3 （ 地方税 + 交付税等 ）

1 . 7 3 （ 地方税 ） → 1 . 1 9 （ 地方税 + 交付税等 + 地方再生対策費 + 経済危機対策
交付金 ）

行財政改革の推進

国は自らの行財政改革を断行すること。

地方公共団体はこれまで、市町村合併による行政組織の再編統合や国に先んじて大幅な職員削減や給与カットなど、懸命に行財政改革に取り組み、平成13年度から平成20年度の職員削減率を見ても、国の非現業職員の1.9%に比べ、地方一般行政職員は12.4%と6倍を超える行政改革を進めており、国を上回るペースで歳出削減努力を行ってきた。

しかしながら、国においては、こうした地方の実態にもかかわらず、更に厳しい歳出削減を地方に課す一方で、自らが実施すべき地方支分部局（出先機関）の廃止・縮小などは進められていない。

我々地方は、今後も引き続き行財政改革に取り組み、一層効率的な行財政運営に努め、住民サービスの向上を図るとともに財政基盤の強化に取り組む決意である。国は、遅れている国自身の行財政改革を断行すべきである。

2 国の法令制定時等における地方の意見の反映について

「地方の意見の反映」については、法整備等の面において一定の評価を行うが、意見聴取の機会や、地方が表明した意見の反映が十分とは言い難い。

国と地方の代表者等が対等・協力の立場で協議を行い、地方の意見を政府の政策立案、執行に反映させる「（仮）地方行財政会議」の法定設置を行うこと。

【背景・理由】

国と地方が、共に住民視点に立った効率的かつ住民満足度の高い行政サービスを提供するには、国と地方が更にしっかりと連携し、お互いの理解の下に施策を進める必要がある。

現在、国と地方の協議の場として、「国・地方の定期意見交換会」が設けられているが、地方からの意見の反映が制度的に担保されたものとはなっていない。

については、国と地方の真の対等・協力関係の構築を図り、政府と地方の代表者等が協議を行い、地方の意見を政府の政策立案、執行に、的確に反映するための「（仮）地方行財政会議」を法律に基づき設置すべきである。

政府は、平成18年の地方自治法改正により、いわゆる「情報提供制度」を創設した。これは、「（仮）地方行財政会議」が制度化されるまでの過渡的な制度としては意義のあるものと考えており、平成20年10月に総務省自治行政局長が各府省官房長あてに同制度の適切な運用についての通知を行うなど、政府は同制度の定着に努力されているが、現実には、閣議決定直前に情報提供がなされるなど、地方の意見を十分に取り上げるものとはなっていない。については、情報提供時期を地方六団体の意見が法案等へ反映可能な時期とするなど、制度創設の趣旨を踏まえ、政府全体としての情報提供制度の運用ルールを早急に定めるべきである。

《政策要望》
【地方行財政關係】

1 地方税財政対策について

地方税制については、地方の歳出に見合った税財源の確保に近づけるよう税源移譲を行い、まずは国税と地方税の税源配分を5：5にするとともに地方消費税の引上げ等により偏在性が小さく安定性を備えた地方税体系を構築すること。

地方交付税については、地方財政計画に地方の財政需要を適切に積み上げ、地方公共団体の安定的財政運営に必要な総額を確保し、地方交付税の財源調整・財源保障機能の一体的な復元・強化を図ること。また、地方交付税を国の特別会計へ直接繰入れする「地方共有税」とすることにより、地方固有の共有財源であることを明確化し、地方財政の安定的な運営を確保すること。

また、国と地方の役割分担を見直し、国庫補助負担金の大幅な整理合理化などを含め、一体的に権限・事務・財源を移譲すること。特に、直轄事業負担金制度に関しては、平成22年度から維持管理費に係る負担金を廃止するとともに住民の理解を得て着実な事業実施が可能となるよう抜本改革を実施すること。

地方債について、長期低利の良質な資金を安定的に確保すること。

【背景・理由】

現下の地方財政は、これまでの我が国経済の厳しい状況を反映して、地方税収入の低迷、累次の景気対策の実施等により大幅な財源不足が続き、平成21年度末の借入金残高が約197兆円、交付税特別会計における借入金残高が約34兆円と見込まれるなど危機的な状況にある。

特に三位一体改革以降、地方一般財源総額は厳しく抑制され、5.1兆円に上る地方交付税等の削減により、地方交付税の財源保障、財源調整機能は大幅に弱体化し、地方財政の財源不足額が大きく拡大する原因となっている。

地方はこの間、職員削減や給与カット、事務事業の見直し等により、歳出総額で国をはるかに上回る削減を行うなど、徹底した行革努力を行った上で、必要な住民サービスの維持に努めてきたが、今後も不断の行革努力を行っても、社会保障関係費等義務的経費の増加により、財源不足額は更に拡大する見込みである。

このような中、地方が住民の切実なニーズを捉えるとともに、社会経済情勢の悪化などの環境変化に迅速かつ的確に対応していくためには、真に自立した安定的な財政運営を可能とする改革が実現されなければならない。

このため、地方の自主的・自立的な行財政運営が可能となるよう地方の歳出に見合った税財源の確保に近づけるよう税源移譲を行い、まずは国税と地方税

の税源配分を5：5にするとともに地方消費税の引上げ等により偏在性が小さく安定性を備えた地方税体系を構築する必要がある。

地方交付税については、「経済財政改革の基本方針2006」等による地方歳出の水準に固執することなくこれを見直し、地方財政計画に地方の財政需要を適切に積み上げるとともに、国の責任においてその財源を適切に確保し、地方交付税総額を確保し、地方交付税の財源調整・財源保障機能の一体的な復元・強化を図るよう求めていく必要がある。また、地方交付税を国の特別会計へ直接繰入れする「地方共有税」とすることにより、地方固有の共有財源であることを明確化し、地方財政の安定的な運営を確保することが必要である。

また、国と地方の役割分担を早急に見直し、国庫補助負担金の大幅な整理合理化などを含め、一体的に権限・事務・財源を移譲することも必要である。特に、直轄事業負担金制度に関しては、平成22年度から維持管理費に係る負担金を廃止するとともに住民の理解を得て着実な事業実施が可能となるよう抜本改革を実施することを求める。

地方債資金については良質な資金を確保し、公債費負担の軽減を図る中で財政の健全化を図っていく必要がある。

【具体的な要望事項】

（地方税関係）

地方税源の抜本的拡充

- （1）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大きな離れを縮小し、地方が担うべき事務と責任に見合うよう、まずは国と地方の税源配分を5：5にする抜本的な見直しを行うとともに偏在性が小さく安定的な税体系を構築すること。

なお、あわせて地方税の応益負担や負担分任の原則、税源涵養インセンティブの確保等に配慮しつつ、税源偏在是正のための諸課題の検討を進めること。

- （2）少子高齢化等の進展に伴い、今後、福祉・教育等幅広い行政需要を賄う税として、税収の偏在性が小さく、安定的な財源である地方消費税の引上げなど税制抜本改革の早期実現に向けての議論を加速し景気回復後に着実に実施すること。

地方税制度（全般）の見直し

- （1）地方法人特別税は、あくまで暫定的な措置であり、税制の抜本的改革の際は、速やかに地方税として元に復すること。
- （2）地方の意向が反映された地方税制となるよう、税制改正等について国と地方が協議する場の設置等新たな税制改正プロセスを構築すること。
- （3）地方自治の根幹である税条例の改正に係る議論の時間が十分確保されるよう、地方税制の改正時期について、引き続き配慮すること。
- （4）課税自主権については、地域の特色を踏まえ、地方自治体の創意工夫を生かすためにも、その拡充に取り組むこと。

- (5) 地方税における非課税等特別措置について、極力、整理合理化を図り、新設・拡充は厳に抑制すること。

また、国税における租税特別措置についても、地方税への影響を遮断すること。

- (6) 景気対策等の政策的な減税措置については、地方財政に影響を及ぼすことのないよう国において適切な財源措置を講じること。

地方税制度（個別税目）の見直し

- (1) 個人住民税は、「地域社会の会費」として能力に応じて広く負担を分任するという性格を有し基幹税として重要であることや、所得割が10%比例税率化され応益性が明確となったことなどを踏まえ、新たな税額控除の導入は厳に慎むとともに、生命保険料控除等の政策誘導的な控除を見直すなど課税ベースの拡大に努めること。

- (2) 地方法人課税は、法人の事業活動を支える地方公共団体からの様々な行政サービス等に対して法人が応分の負担をするという大原則に基づくものであり、行政サービスの受益者でありながら負担を回避しようとする発想や、地方公共団体の重要な財源である地方法人課税についての撤廃や安易な縮減などの議論を行うことは不合理である。したがって、こうした観点からの税制改正論議は到底受け入れられるものではないこと。

また、基幹税である法人事業税の税収の安定化を図るため、外形標準課税制度導入の影響を検証した上で、景気動向に配慮しながら制度の拡大を図る方向で検討すること。

- (3) 電気供給業、ガス供給業などに対する収入金額課税は、受益に応じた負担を求める課税方式として、長年にわたり外形課税として定着し、地方税収の安定化にも大きく貢献していることから、現行制度を堅持すること。

- (4) 日本銀行の国庫納付金相当額を法人関係税の課税対象とすること。

- (5) 事業税における社会保険診療報酬に係る課税の特別措置の見直し（所得計算の特例及び医療法人に対する軽減税率の適用の撤廃）を行うこと。

- (6) 個人事業税については、多様化する事業形態に対応して、課税の公平性を確保し、分かりやすい税制とするため、現行の課税対象業種の限定列举方式の見直しなど、課税の仕組みを抜本的に検討すること。

- (7) 不動産取得税については、都道府県の貴重な財源であることから、標準税率引下げの特例措置等を見直し、その安定的確保を図ること。

- (8) 固定資産税については、地方公共団体の重要な基幹税目であることから、厳しい地方公共団体の財政状況を踏まえ、その安定的確保を図ること。

- (9) 次世代育成支援対策の推進を図るため、子育て家庭に対する所得税の税額控除や子育て支援に積極的な企業に対する法人税の優遇措置の更なる拡充など子育て支援税制の拡充を図ること。

- (10) たばこ税に関する地方分の財源を堅持すること。

- (11) 税制の抜本改革の際における低炭素化促進税制の検討に当たっては、地

球温暖化対策や循環型社会づくりに主導的な役割を担っている地方の税財源確保に十分留意すること。

- (12) 税制の抜本改革において、安定的で地方のウェイトが高い軽油引取税、自動車取得税を地方税として堅持すること。なお、軽油引取税については、消費段階での課税であるという基本を維持しながら、更に実効性のある脱税防止対策について検討するとともに、課税免除の特例については、既存の免除対象に係る事業活動への影響に配慮した上で、3年間の適用期間終了をもって廃止すること。
- (13) 自動車税について、移転登録・抹消登録時の納税確認を義務付けるなど、地方税の徴収率向上や納税者の視点に立った制度の改善を図ること。
- (14) 還付加算金の法定利率の設定について、社会経済情勢を反映した利率に見合うよう引き下げること。

(地方交付税関係)

- (1) 三位一体改革による地方交付税総額の不合理な削減により、大幅に縮小した地方交付税の財源調整機能・財源保障機能を一体的に復元・強化するとともに、厳しい経済状況や増嵩が見込まれる義務的経費等の財政需要に対応できるよう、地方の財源不足に対応して交付税の抜本強化を図ること。
- (2) 地方交付税原資となる国税収入の減少が見込まれるため、法定率の引上げを含め、国の責任において必要な特例措置等を講じることにより、地方交付税財源を適切に確保すること。
- (3) 先行きが極めて厳しい実体経済の動向と地域間の財政力格差の状況を踏まえ、地方の財政運営に支障を来さないよう、実態に即した税収を的確に見込み、地方の財源不足に対応した的確な地方財政計画を策定すること。
- (4) 「経済財政改革の基本方針2006」による地方歳出の水準に固執することなくこれを見直し、義務的経費や経済対策に対する経費、地域の振興・発展のための経費などの地方の財政需要の増嵩を反映し、地方財政計画に適切に積み上げること。

また、消費税を含む税体系の抜本的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、地域振興のための対策を強化するなどにより、地方交付税が有する財源調整・財源保障の両機能の充実を図ること。

- (5) 景気対策や政策減税、財政対策等、国が後年度財政措置するとした約束分の交付税措置を確実に履行すること。
- (6) 地方交付税は、本来、地方の固有の財源であることから、「地方分権の推進に関する意見書」でも提言しているとおり地方交付税の性格を明確にし、国の裁量に左右されことなく確保されるよう国の一般会計を通すことなく、特別会計に直接繰り入れる「地方共有税」を早期に具体化すること。
- (7) 地方財政対策の確定等に地方意見を確実に反映するため、国と地方の協

議の場を設けること。

(国庫補助負担金関係)

- (1) 国庫補助負担金については、国による統制・義務付けが残る国庫補助率の引下げ等ではなく、事務の執行に必要な財源を移譲した上で総件数を半減するなど大幅な整理・合理化を推進すること。
- (2) 国庫補助負担金については、国の関与・規制の見直しを積極的に行うこと。地方超過負担については、その実態を把握し、解消を図ること。
- (3) 特定地域において講じられている補助制度等各種の特例措置については、対象事業の一般財源化が図られた後においても、補助率の嵩上げなどの制度の趣旨を踏まえ、引き続き必要な措置を講じること。
- (4) 国直轄事業制度については、地方負担金の内訳明細などの更なる情報開示と詳細な説明の早急な実施、及び業務取扱費、人件費への上限の設定や、国庫補助事業では認められていない経費や直轄事業との関係が不明確な経費の除外など負担対象範囲の早急な見直し、平成 22 年度からの維持管理費に係る地方負担金の廃止、国による事業の縮減と地方への権限・財源の一体的な移譲を行った上で直轄事業負担金制度は廃止すること、地方の意見を反映できる仕組みや制度の創設など、制度の抜本的見直しを行うこと。

(地方債関係)

- (1) 地方債資金について、長期低利の良質な資金を安定的に確保するとともに、平成 19 年度から 21 年度の間で実施されている支払利率の高い既発の地方債の繰上償還については、22 年度以降も条件を緩和して、公債費負担の更なる軽減を図ること。
- (2) 地方公共団体が普通税の税率を標準税率未満とした場合に、国の許可を得なければ起債ができないという仕組みを廃止すること。
- (3) 非居住者、外国法人（外国投資信託の受託者である場合を含む。）が受け取る地方公共団体金融機構が発行する債券（公営企業金融公庫等が発行し、機構が継承する債権を含む。）の利子のうち、「社債、株式等の振替に関する法律」上の振替債に係るものについて、国債、地方債の場合と同様に非課税とすること。
- (4) 地方公共団体金融機構が、資本市場等から有利に資金を調達し地方への長期・低利資金の安定供給が可能となるよう、適切な措置を講じること。

(交付金・基金関係)

- (1) 国の補正予算等により創設された交付金や交付金を原資とする基金事業については、事前に地方との十分な協議を行うとともに、地方自治体の裁量により主体的かつ弾力的に取り組むことができるよう、更なる要件の見直しを行うこと。

また、地方の財政負担が継続的に発生するものについては、財源措置を引き続き行うこと。

2 新たな地方公会計制度における会計基準の整備について

今後の地方自治体の経営改善への取組を推進するため、自治体における公会計の充実を積極的に進める必要がある。新たな地方公会計制度における会計基準を整備するに当たっては、地方財政の実務の実態を十分踏まえたうえで、地方自治体の意見を幅広く聴取しこれを最大限反映させること。

【背景・理由】

行政と民間との協働や地方分権改革を推進する上で、地方自治体は、財務状況の透明性を高め、住民への一層の説明責任を遂行することが求められており、この観点などから、バランスシート等の財務諸表の充実が、必要とされているところである。

平成19年10月、総務省は各都道府県等に「公会計の整備推進について」を通知し、平成20年度決算から、「新地方公会計制度研究会」及び「新地方公会計制度実務研究会」で検討を行ってきた「基準モデル」又は「総務省方式改訂モデル」を活用して財務諸表を整備するよう要請した。これを受け、各自治体においては、どのように公会計を整備していくか検討を行っているところである。

総務省が提示している財務諸表の「作成モデル」は複数あり、現時点で、最終的にどれかに一本化することを求めている。しかしながら、自治体間の財務諸表の比較を容易にするためには、民間の企業会計原則と同様、全国標準的な会計基準の整備が必要である。

今後、全国標準的な会計基準の整備に当たっては、地方財政の実務の実態も充分踏まえながら、財務諸表を作成・活用する地方自治体がより一層、自主的・自立的な行政運営を実現できるようにするという視点から行われなければならない。

【具体的な要望事項】

- (1) 複式簿記・発生主義に基づく会計制度を導入するに当たっては、財務諸表を自治体間や民間の類似事業と比較・分析し経営改善に活用するために、全国標準的な会計基準が整備されるべきである。その際には、行政の特質を考慮した上で、分かりやすく、比較も容易な財務諸表を作成できる基準とすること。
- (2) 今後の全国標準的な会計基準の検討に当たっては、地方財政の実務の実態及び全国知事会における検討を十分踏まえるとともに地方自治体を幅広く参画させるなどその意見を最大限反映させること。

3 道州制に関する基本的考え方について

「道州制」の検討に当たっては、真の分権型社会を実現するためには、国と地方の役割分担を抜本的に見直すことにより、中央省庁の解体再編も含めた我が国統治機構全体の改革を行う必要があることを踏まえ、以下の基本原則を前提とすること。

- 1 道州制は地方分権を推進するためのものでなければならない。
- 2 道州は、都道府県に代わる広域自治体とし、地方自治体は道州と市町村の二層制とする
- 3 国と地方の役割分担を抜本的に見直し、内政に関する事務は、基本的に地方が一貫して担うことで、地方において主体的かつ総合的な政策展開が可能となるものでなければならない
- 4 役割分担の明確化に当たっては、事務の管理執行を担っている「地方支分部局」の廃止は当然のこと、企画立案を担っている「中央省庁」そのものの解体再編を含めた中央政府の見直しを伴うものでなければならない
- 5 内政に関する事務について、道州に決定権を付与するため、国の法令の内容を基本的事項にとどめ、広範な条例制定権を確立しなければならない
- 6 道州が地域の特性に応じ、自己決定と自己責任の下で政策展開できるよう、国と地方の役割分担に応じた、自主性・自立性の高い地方税財政制度を構築しなければならない
- 7 道州の区域については、国と地方双方の在り方の検討を踏まえて議論されるべきものであり、枠組の議論ばかり先行させるのではなく、地理的・歴史的・文化的条件や地方の意見を十分勘案して決定しなければならない

また、検討を進めるに当たっては、国民的な幅広い議論が行われるように努めるとともに、国と地方自治体が一体となった検討機関を設けること。

なお、道州制議論にかかわらず、地方分権改革推進法に沿って、地方が提案している国と地方の役割分担の見直し、国から地方への権限及び税財源の更なる移譲、法令による義務付けの廃止・縮小、国と地方の二重行政の解消による行政の簡素化等の改革を一体的に進めること。

【背景・理由】

平成１８年２月の第２８次地方制度調査会の答申以降、道州制担当大臣が置かれるとともに、道州制ビジョン懇談会において、国民的議論の前提となる「道州制ビジョン」策定に向けて検討が進められているほか、自由民主党の道州制推進本部において議論がなされてきているなど、国、政党、経済団体レベルにおいて道州制の導入に向けた検討が進められている。

本会においては、平成１９年１月に、まさに当事者として道州制に関する議論を重ね、「道州制に関する基本的考え方」を取りまとめるとともに、道州制特別委員会に道州の組織・自治権に関するプロジェクトチーム及び道州制の税財政に関するプロジェクトチームを設置し、引き続き具体的な検討課題について議論を行っているところである。

国において、「道州制」の検討を進めるに当たっては、目指すべき国家像を明確にすることはもとより、本会の取りまとめた「道州制に関する基本的考え方」に示した基本原則を前提にすることを求める。また、国民意識の醸成のため、国民的な幅広い議論が行われるよう情報発信を行うとともに、道州制が国と地方双方の政府の在り方を再構築するものであることから、今後検討すべき課題について、国と地方が一体となった検討機関の設置を求めるものである。