

地方財政の展望と地方消費税特別委員会

中間とりまとめ
報告書

「ニッポンの未来を地方から考える！」

平成 20 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 >

第1章	地方財政の現状と将来見通し.....	1
1	地方財政の現状.....	1
2	地方財政の将来推計.....	3
3	一般財源の現状と推移.....	9
4	行政改革への取組.....	15
第2章	持続可能な行政サービスの提供のために.....	18
第3章	少子高齢化時代の行政サービスを支える地方財源確保と 地方消費税の充実.....	23
1	地方消費税の沿革とその役割.....	23
2	地方消費税充実の制度的意義.....	24
3	地域活性化に資する地方消費税.....	26
4	幅広い財源としての地方消費税.....	29
5	地方消費税の充実.....	33
< 地方消費税の充実に併せ検討すべき事項 >	35
1	地方分権改革の方向性と地方消費税の賦課徴収体制のあり方...	36
2	地方消費税の税率のあり方.....	37
3	地方消費税の税収配分のあり方.....	39

おわりに.....	41
-----------	----

第1章 地方財政の現状と将来見通し

1 地方財政の現状

三位一体の改革以降、地方一般財源総額は厳しく抑制

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2.6兆円の減、地方交付税と臨時財政対策債の削減額は、平成15年度から平成18年度までに5.1兆円と巨額に

この結果、地方交付税の財源保障機能と財源調整機能は大幅に弱体化、地域間格差を拡大し、地方財政の疲弊を助長

一般財源総額が厳しく抑制されている中、社会保障関係費等の義務的経費が増嵩、地方財政を取り巻く環境は、年々厳しく

いわゆるバブル経済の崩壊後、国では国債を大量に発行し、景気回復のための積極的な公共投資を行ってきた。地方公共団体に対しても、景気回復のための役割が期待され、地方公共団体も地方債を発行し、積極的な公共投資を行った。

しかし、国・地方共に長期債務の残高が大幅に増大する中で、国ではこの数年、財政支出に頼らない景気回復を目指す路線が選択された。

地方公共団体としては、地方分権の観点から地方交付税の算定の透明化等の改革とともに、税源移譲や国庫補助負担金の見直しによる三位一体の改革を主張してきた。この中で3兆円規模の税源移譲も行われたが、一方で平成16年度には、こうした改革の趣旨とは無関係に、地方交付税、臨時財政対策債の大幅削減により、一般財源総額は2.6兆円の減となり、地方財政は一気に苦境に陥った。

三位一体の改革期間（平成15～18年度）における、地方交付税、臨時財政対策債の削減額は5.1兆円に上っており、地方交付税の財源調整機能と財源保障機能の弱体化が、地域間格差を拡大し、地方財政の疲弊を助長している。

〔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
地方交付税	18.0	16.9	16.9	15.9	15.2	15.4
臨時財政対策債	5.9	4.2	3.2	2.9	2.6	2.8
地方交付税 等	23.9	21.1	20.1	18.8	17.8	18.2
<各年度 - H15>	-	2.8	3.8	5.1	6.1	5.7
地方税	32.2	32.3	33.3	34.9	40.4	40.5
その他	2.4	3.1	3.9	5.0	1.0	1.2
税源移譲等	0.1	0.7	1.7	3.1	2.7	3.1
計	58.4	55.8	55.6	55.6	56.5	56.8
<各年度 - H15>	-	2.6	2.8	2.8	1.9	1.6

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

歳出決算額の推移を見ると、投資的経費は、公共インフラ等の充実に伴って、平成5年度と比較して半分程度の水準となっている。公債費については、国の政策に協力して実施してきた過去の累次に渡る経済政策や政策減税に伴う巨額の地方債の償還もピークを迎えつつあるなど、高止まり基調となっている。

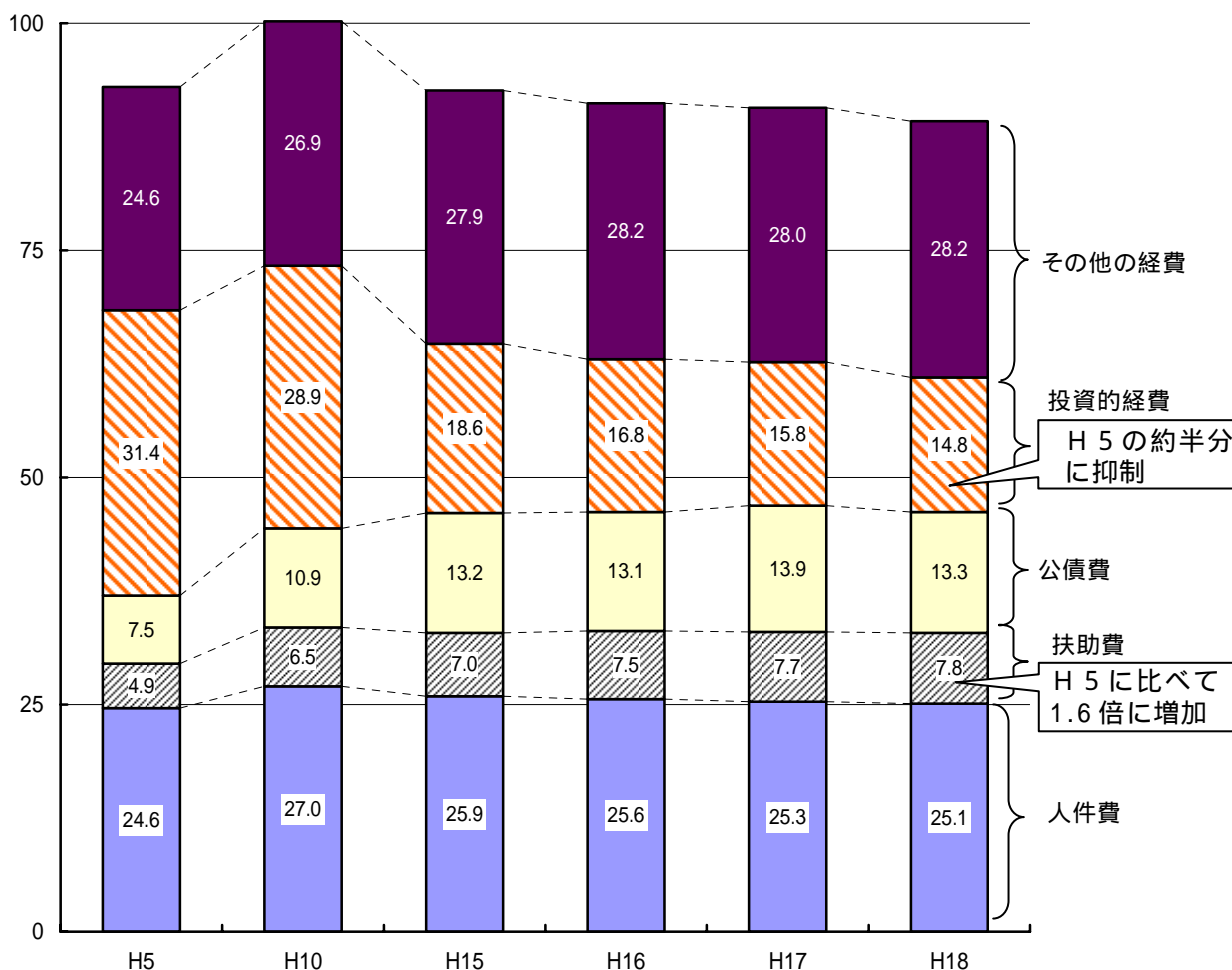
また、人件費は、定員削減や独自の給与カットにより抑制基調にあるが、生活保護などの扶助費は年々増加傾向にあり、平成5年度に比べて約1.6倍に増加している。

扶助費をはじめとする社会保障関係費の増嵩の主な要因は、少子高齢化である。消費税導入の翌年の平成2年に高齢者一人を支える現役世代の人数が5.8人であったのに対し、平成22年には2.8人に、平成37年には2.0人まで減少するとの見通しも示されている。(25ページ「年齢別人口構成比の推移」参照)

このように、社会保障関係費等の義務的経費が増嵩する一方で、一般財源総額が厳しく抑制されているため、地方財政を取り巻く環境は、年々厳しくなっている。

〔歳出決算額の推移〕

(単位:兆円)



(総務省「地方財政の状況」)より作成

2 地方財政の将来推計

地方財政は、今後とも深刻な財源不足が継続

一般財源総額が今後も抑制され続けた場合、義務的経費や社会保障関係費の増大により、財源不足が拡大
財源不足を補填する基金残高も年々減少し、平成 23 年度までに枯渇、地方団体の財政運営は完全に破綻

平成 20 年度当初予算をベースに、平成 23 年度までの、都道府県分、市町村分を合わせた地方財政の将来推計を行った。経済成長率については、内閣府試算による成長シナリオ及びリスクシナリオ（いずれも歳出削減ケース A）の 2 つのケースにより推計している。

歳出のうち、義務的経費については、人件費を抑制しているにもかかわらず、社会保障関係費などの増大により一層拡大していく見通しである。

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、すでに平成 5 年度の半分以下の水準となっている「公共インフラ整備・維持経費」や産業振興や地域振興など地域活力の維持に不可欠な「地域活性化等経費」はさらに削減を余儀なくされる。

その結果、平成 20 年度ですでに 6.7 兆円生じている財源不足は、平成 23 年度には成長シナリオ（ケース 1）の場合で 7.8 兆円に拡大する見通しである。

この財源不足を、現在は、国の地方財政対策で財源対策債や臨時財政対策債により補填しているほか、各地方公共団体では、退職手当債や行革推進債の発行をはじめ、基金の取崩しや借入金などにより、一時的にしのいでいる状況にある。

しかし、このうち特に臨時財政対策債は、将来的には地方交付税により償還財源を措置することとされてはいるものの、これは将来の地方交付税の先食いであり、その他の起債による一時しのぎも含めて、現世代のサービスを担う財源を将来世代に先送りしていることにほかならない。

こうした一時しのぎの状況も、平成 23 年度には基金が枯渇し、なお 2.9 兆円の財源不足が残る（都道府県分については、平成 21 年度には枯渇）など、地方公共団体の財政運営は完全に破綻する懸念がある。

なお、今後の経済成長率をより低く見込んだリスクシナリオ（ケース 2）の場合では、平成 23 年度の財源不足額は 8.3 兆円に達し、基金枯渇後になお残る財源不足額も、3.6 兆円にまで広がる見込みである。

地方財政の将来推計結果（純計）

< ケース 1 > GDP が内閣府試算・成長シナリオの場合

（単位：兆円）

区分	H20	H21	H22	H23	H23 - H20
歳出 A	88.5	89.1	89.6	90.3	1.8
義務的経費	51.0	51.6	52.3	53.1	2.1
人件費	24.2	24.0	23.8	23.7	0.5
社会保障（義務分）	11.1	11.6	12.2	12.8	1.7
公債費	14.6	14.9	15.2	15.5	0.9
税関連交付金等	1.1	1.1	1.1	1.1	0.0
義務的経費以外の経費	37.5	37.5	37.3	37.2	0.3
社会保障等生活関連経費	14.7	15.1	15.5	15.9	1.2
公共インフラ整備・維持経費	13.8	13.5	13.2	13.0	0.8
地域活性化等経費	9.0	8.9	8.6	8.3	0.7
歳入 B	81.8	81.9	82.1	82.5	0.7
財源不足額 C=B-A	6.7	7.2	7.5	7.8	-

財源対策債、臨時財政対策債 D	3.9	3.8	3.7	3.7	-
-----------------	-----	-----	-----	-----	---

歳出歳入の財源不足を、財源対策債、臨時財政対策債で補填することは、「負担を将来世代に先送りしている」ことに過ぎない。

臨時財政対策債等による補てん後の財源不足額 E=C+D	2.8	3.4	3.8	4.1	-
-----------------------------	-----	-----	-----	-----	---

【地方団体における財源不足対策】

財源不足対策	退職手当債、行革推進債 F	1.1	1.0	0.9	0.9	-
	基金取崩し等 G	1.7	2.3	1.5	0.3	-
	計	2.8	3.3	2.4	1.2	-

基金残高 H	4.1	1.8	0.3	-	-
なお残る財源不足額 I	-	0.1	1.3	2.9	-

都道府県破綻

都道府県・市町村とも破綻

< ケース 2 > GDP が内閣府試算・リスクシナリオの場合

（単位：兆円）

区分	H20	H21	H22	H23	H23 - H20
歳出 A	88.5	89.1	89.5	90.2	1.7
歳入 B	81.8	81.8	81.8	81.9	0.1
財源不足額 C=B-A	6.7	7.3	7.7	8.3	-

基金残高 H	4.1	1.8	0.1	-	-
なお残る財源不足額 I	-	0.1	1.4	3.6	-

都道府県破綻

都道府県・市町村とも破綻

注1) 本推計は、20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、最近の地方財政対策等の状況を勘案し、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、合計したものの。大阪府は19年度最終予算同額として試算。

注2) 内閣府試算による経済成長率

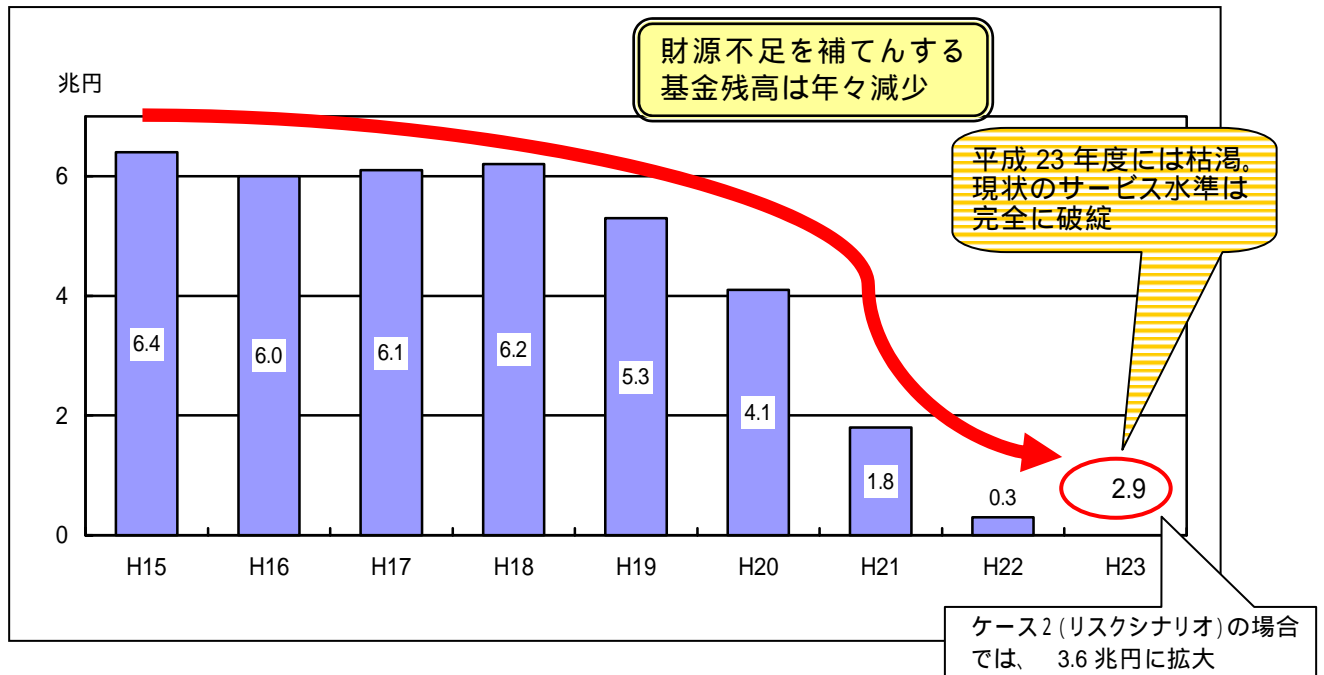
平成20年1月17日経済財政諮問会議に提出された内閣府の「日本経済の進路と戦略」の成長率を採用

区分	内容	H21	H22	H23
ケース1 (成長シナリオ) (歳出削減ケースA)	「『日本経済の進路と戦略』に沿って我が国の潜在成長力を高めるための政策が実行される場合に、視野に入ることが期待される経済の姿」を示すシナリオ	2.5%	2.9%	3.3%
ケース2 (リスクシナリオ) (歳出削減ケースA)	「上記の政策の効果が十分に発現されず、かつ世界経済の減速など外的な経済環境も厳しいものとなる場合の経済の姿」を示すシナリオ	1.8%	1.6%	1.6%

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(P13参照)
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：成長シナリオの場合>



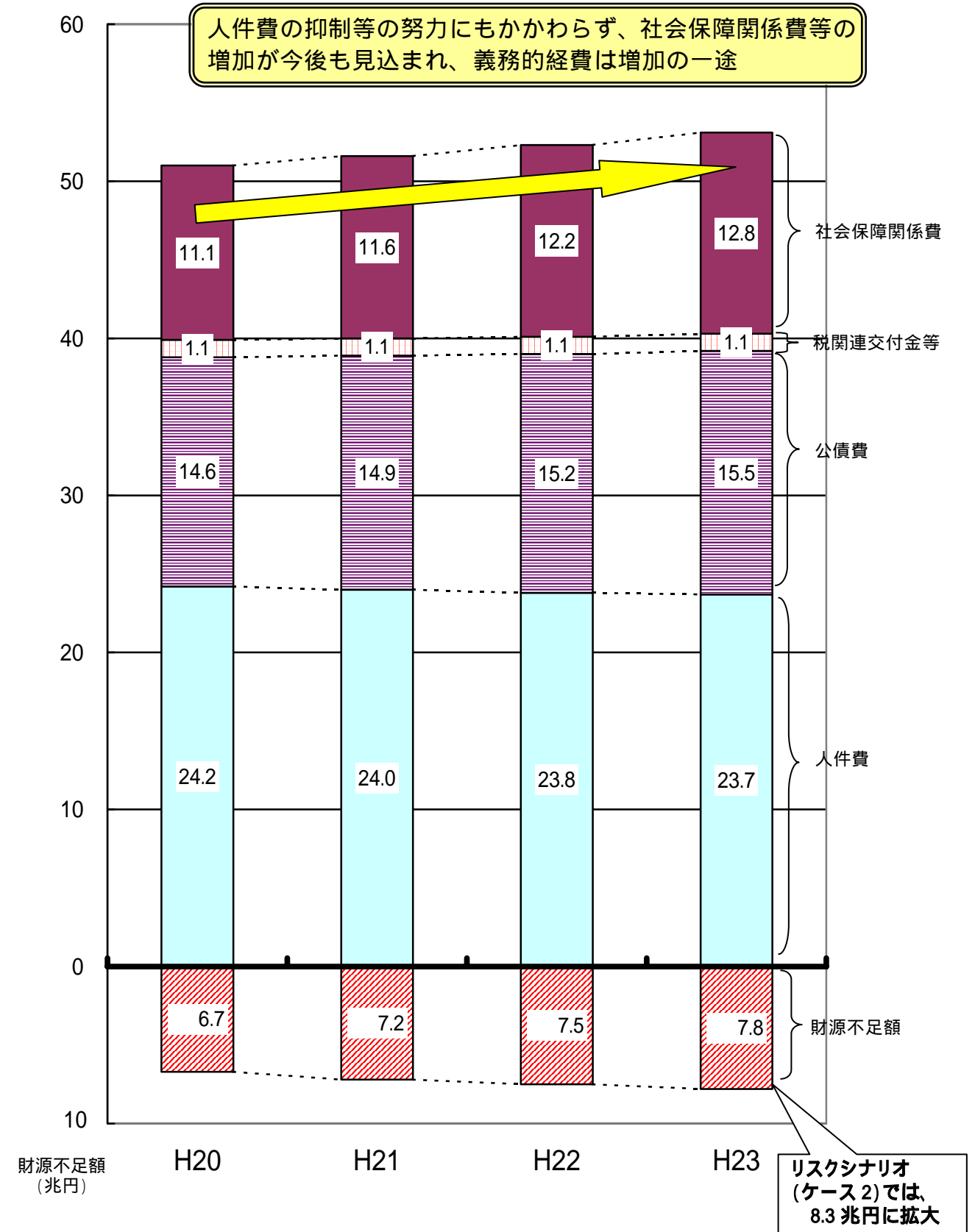
このほか、今後地方が負担すべき債務として、交付税特別会計の借入金も33兆6千億円ある。

また、歳入面での財源不足対策以外にも、各地方公共団体では、人件費の削減や事務経費の合理化など、徹底的な歳出削減により、財源不足の縮小に取り組んでいる。

義務的経費の将来推計(都道府県+市区町村)

歳出(兆円)

< ケース1成長シナリオの場合 >



< ケース 1 > GDP が内閣府試算・成長シナリオの場合

< 都道府県 >

(単位：兆円)

区分		H20	H21	H22	H23	H23-H20
歳出	A	47.2	47.4	47.5	47.9	0.7
	義務的経費	28.9	29.3	29.5	29.9	1.0
	人件費	14.8	14.8	14.6	14.5	0.3
	社会保障関係費(義務分)	4.0	4.2	4.4	4.6	0.6
	公債費	6.7	6.8	6.9	7.1	0.4
	税関連交付金等	3.4	3.5	3.6	3.7	0.3
	義務的経費以外の経費	18.3	18.1	18.0	18.0	0.3
	社会保障等生活関連経費	4.0	4.1	4.2	4.3	0.3
	公共インフラ整備・維持経費	7.2	7.0	6.9	6.8	0.4
	地域活性化等経費	7.1	7.0	6.9	6.9	0.6
歳入	B	42.8	43.0	43.0	43.4	0.6
	財源不足額 C=B-A	4.4	4.4	4.5	4.5	-
	財源対策債、臨時財政対策債等 D	2.7	2.6	2.5	2.5	-
	臨時財政対策債等による補てん後の財源不足額 E=C+D	1.7	1.8	2.0	2.0	-
財源不足対策	退職手当債、行革推進債 F	0.9	0.8	0.7	0.7	-
	基金取崩等 G	0.8	1.0	-	-	-
	計 H=F+G	1.7	1.8	0.7	0.7	-
	基金残高 I	1.0	-	-	-	-
	なお残る財源不足額 J	-	0.1	1.3	1.4	-

< 市区町村分 >

(単位：兆円)

区分		H20	H21	H22	H23	H23-H20
歳出	A	47.4	48.0	48.3	48.8	1.4
	義務的経費	26.3	26.8	27.2	27.8	1.5
	人件費	9.9	9.8	9.7	9.7	0.2
	社会保障関係費(義務分)	8.4	8.8	9.1	9.6	1.2
	公債費	7.9	8.1	8.3	8.4	0.5
	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	21.2	21.1	21.0	0.1
	社会保障等生活関連経費	11.4	11.6	11.9	12.3	0.9
	公共インフラ整備・維持経費	7.2	7.1	6.9	6.7	0.5
	地域活性化等経費	2.5	2.5	2.3	2.0	0.5
歳入	B	45.1	45.2	45.3	45.5	0.4
	財源不足額 C=B-A	2.3	2.8	3.0	3.3	-
	財源対策債、臨時財政対策債等 D	1.3	1.3	1.3	1.3	-
	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	1.5	1.7	2.0	-
財源不足対策	退職手当債、行革推進債 F	0.2	0.2	0.2	0.2	-
	基金取崩等 G	0.9	1.3	1.5	0.3	-
	計 H=F+G	1.1	1.5	1.7	0.5	-
	基金残高 I	3.1	1.8	0.3	-	-
	なお残る財源不足額 J	-	-	-	1.5	-

注) 端数整理のため、合計と内訳が一致しない場合がある。大阪府は19年度最終予算から推計している。

< ケース 2 > GDP が内閣府試算・リスクシナリオの場合

< 都道府県 >

(単位：兆円)

区分		H20	H21	H22	H23	H23-H20
歳出	A	47.2	47.3	47.4	47.8	0.6
	義務的経費	28.9	29.2	29.3	29.8	0.9
	人件費	14.8	14.8	14.6	14.5	0.3
	社会保障関係費(義務分)	4.0	4.2	4.4	4.6	0.6
	公債費	6.7	6.8	6.8	7.1	0.4
	税関連交付金等	3.4	3.4	3.5	3.6	0.2
	義務的経費以外の経費	18.3	18.1	18.1	18.0	0.3
	社会保障等生活関連経費	4.0	4.1	4.2	4.3	0.3
	公共インフラ整備・維持経費	7.2	7.0	6.9	6.8	0.4
	地域活性化等経費	7.1	7.0	7.0	6.9	0.2
歳入	B	42.8	42.8	42.8	43.0	0.2
	財源不足額 C=B-A	4.4	4.5	4.6	4.8	-
	財源対策債、臨時財政対策債等 D	2.7	2.6	2.5	2.5	-
	臨時財政対策債等による補てん後の財源不足額 E=C+D	1.7	1.9	2.1	2.3	-
財源不足対策	退職手当債、行革推進債 F	0.9	0.8	0.7	0.7	-
	基金取崩等 G	0.8	1.0	-	-	-
	計 H=F+G	1.7	1.8	0.7	0.7	-
	基金残高 I	1.0	-	-	-	-
	なお残る財源不足額 J	-	0.1	1.4	1.6	-

< 市区町村分 >

(単位：兆円)

区分		H20	H21	H22	H23	H23-H20
歳出	A	47.4	47.9	48.3	48.7	1.3
	義務的経費	26.3	26.7	27.2	27.7	1.4
	人件費	9.9	9.8	9.6	9.6	0.3
	社会保障関係費(義務分)	8.4	8.7	9.2	9.6	1.2
	公債費	7.9	8.1	8.3	8.4	0.5
	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	21.2	21.1	21.0	0.1
	社会保障等生活関連経費	11.4	11.6	11.9	12.3	0.9
	公共インフラ整備・維持経費	7.2	7.1	6.9	6.7	0.5
	地域活性化等経費	2.5	2.5	2.3	2.0	0.5
歳入	B	45.1	45.1	45.2	45.2	0.1
	財源不足額 C=B-A	2.3	2.8	3.1	3.5	-
	財源対策債、臨時財政対策債等 D	1.3	1.3	1.3	1.3	-
	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	1.5	1.9	2.2	-
財源不足対策	退職手当債、行革推進債 F	0.2	0.2	0.2	0.2	-
	基金取崩等 G	0.9	1.3	1.7	0.1	-
	計 H=F+G	1.1	1.5	1.9	0.3	-
	基金残高 I	3.1	1.8	0.1	-	-
	なお残る財源不足額 J	-	-	-	2.0	-

注) 端数整理のため、合計と内訳が一致しない場合がある。大阪府は、19年度最終予算から推計している。

3 一般財源の現状と推移

地方公共団体の使命である地域の住民サービスの提供・維持が困難に

人件費の抑制努力にもかかわらず、社会保障関係費等の住民生活に密接に関係する経費の大幅な増加に伴い、地方が地域の住民サービスのために充てる一般財源は大幅に減少

地方財政の将来推計について、一般財源で平成 15 年度以降の推移を見ると、人件費の抑制努力にもかかわらず、義務的経費は大幅に増加する見込みである。特に、後期高齢者医療制度、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負担を義務付けている社会保障関係費については、平成 15 年度から平成 23 年度にかけて、必要な一般財源は 1.8 倍に増加する見込みである。

一方、義務的経費以外の経費に充てる一般財源は、平成 15 年度の 16.1 兆円から、平成 23 年度には 12.9 兆円に、その割合も、27.8%から 22.0%に大幅に減少する見込みであるが、この中には、医療、福祉、雇用、教育、安全・安心や生活関連など、住民生活に密接に関係する「社会保障等生活関連経費」があり、平成 20 年度で 11.7 兆円と大きなウエイトを占め、平成 23 年度には、12.6 兆円に拡大する見通しである。

これらは、病院事業会計繰出金や単独で行っている国民健康保険事業繰出金などの医療分野、乳幼児医療費助成や重度心身障害児者医療費助成などの福祉分野、私立学校経常費助成や公立学校運営費などの教育分野、上下水道やごみし尿処理などの生活関連分野、警察、消防など、制度の根幹は国が決定するものも多く、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ことになる。

今後、義務的経費同様に、この医療、福祉分野などの社会保障等生活関連経費も増大する見込みであることから、地方の財政運営は極めて厳しい状況に追い込まれる。

なお、今後の経済成長率をより低く見込んだリスクシナリオ（ケース 2）の場合では、一般財源総額が減少することから、平成 23 年度には、義務的経費以外の経費に充てる一般財源は 12.4 兆円まで減少し、社会保障等生活関連経費 12.6 兆円をまかないきれない状況となる。

〔一般財源の推移〕

< ケース 1 > GDP が内閣府試算・成長シナリオの場合

(単位:兆円)

区分	H15	H20	H21	H22	H23	H23/H15
一般財源 A	57.7	57.4	57.7	58.1	58.6	1.6%

歳出に充当する一般財源の推移

義務的経費 B	41.6	44.2	44.8	45.2	45.7	9.8%
うち 社会保障関係費(義務分)	4.7	7.4	7.7	8.1	8.4	78.8%
義務的経費以外の経費 A-B	16.1	13.2	12.9	12.9	12.9	19.9%
うち 社会保障等生活関連経費	-	11.7	12.0	12.3	12.6	7.8%

「うち社会保障等生活関連経費」の伸び率は、H23 / H20 である。

< ケース 2 > GDP が内閣府試算・リスクシナリオの場合

(単位:兆円)

区分	H15	H20	H21	H22	H23	H23/H15
一般財源 A	57.7	57.4	57.6	57.7	58.0	0.6%

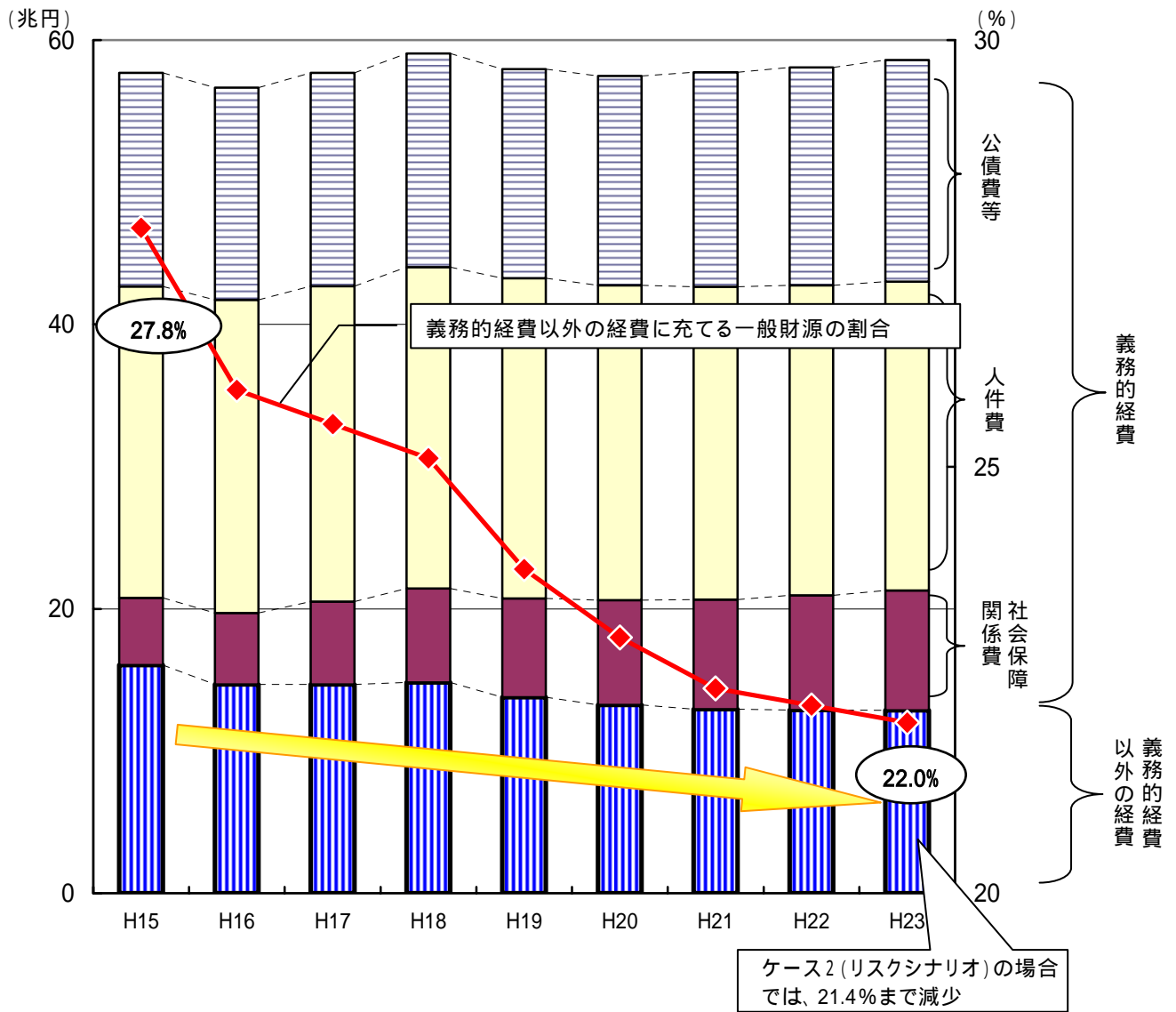
歳出に充当する一般財源の推移

義務的経費 B	41.6	44.2	44.8	45.1	45.6	9.6%
うち 社会保障関係費(義務分)	4.7	7.4	7.7	8.1	8.4	78.8%
義務的経費以外の経費 A-B	16.1	13.2	12.8	12.6	12.4	22.8%
うち 社会保障等生活関連経費	-	11.7	12.0	12.3	12.6	7.8%

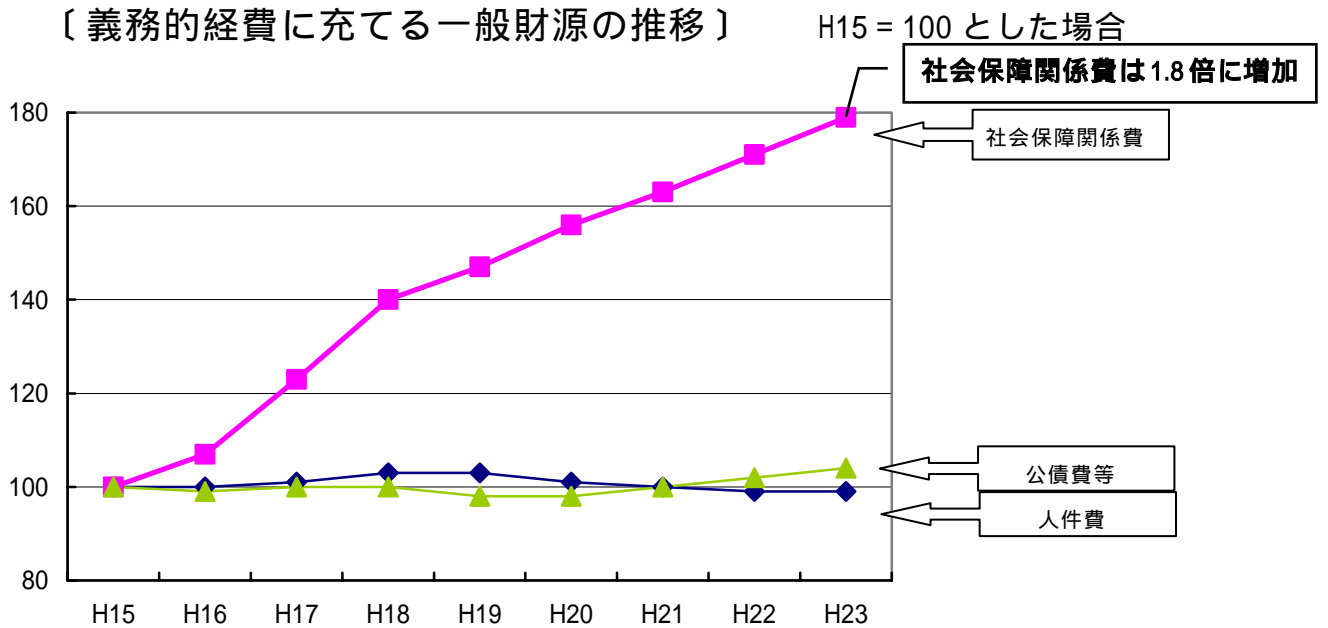
「うち社会保障等生活関連経費」の伸び率は、H23 / H20 である。

一般財源は、地方税、地方交付税、臨時財政対策債など、地方財政計画で定義している一般財源総額であり、決算統計上は一般財源扱いとなる、財産収入や諸収入、繰入金からの歳入振替項目を含まない。

〔歳出に充てる一般財源の推移〕 <ケース1> 成長シナリオの場合

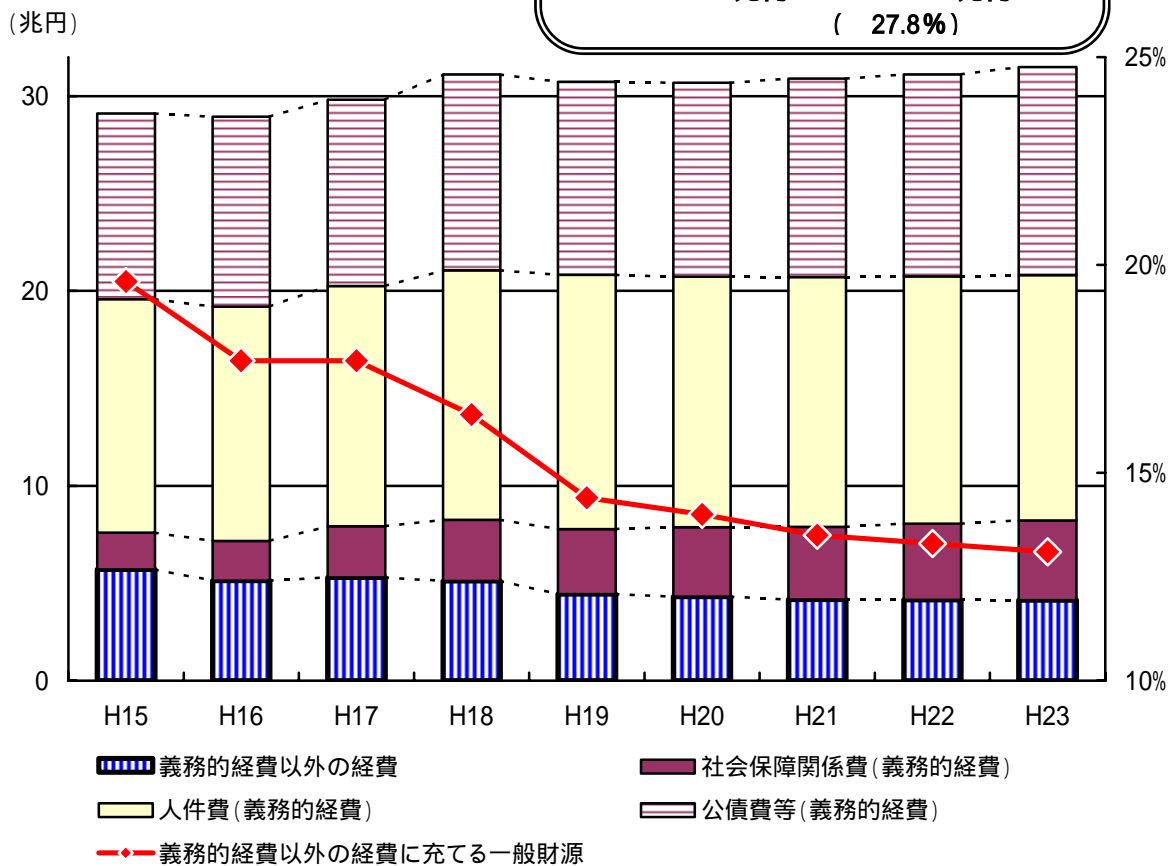


〔義務的経費に充てる一般財源の推移〕

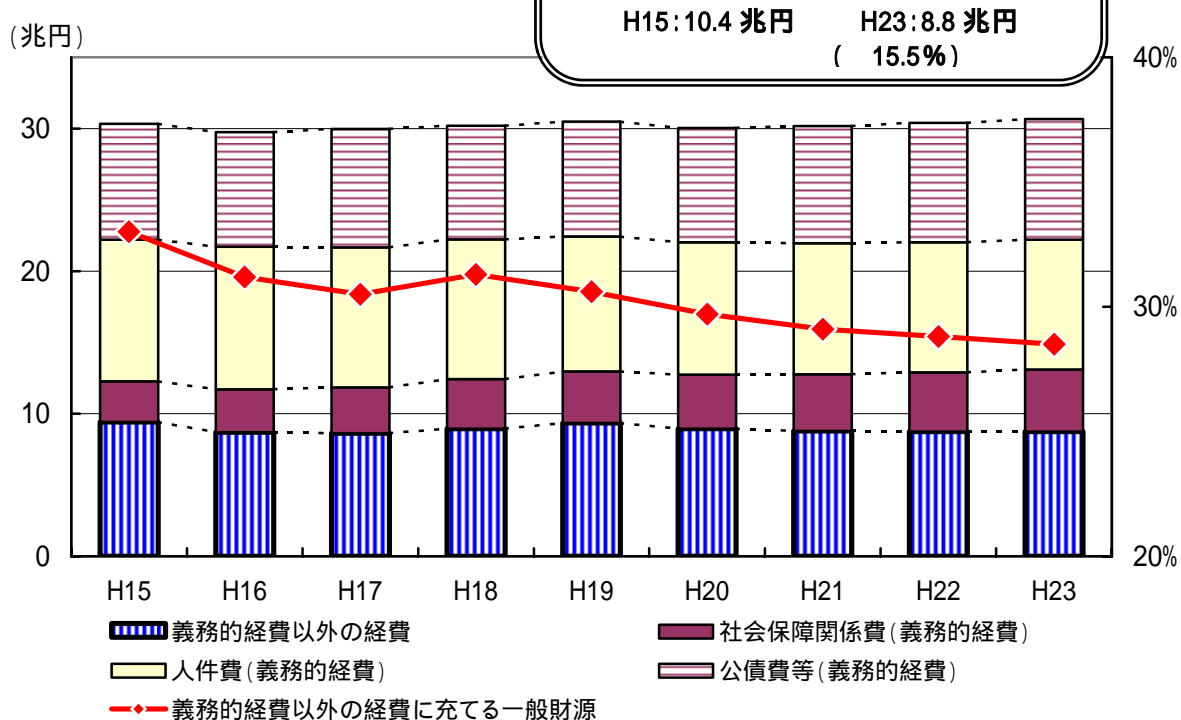


< ケース 1 > 成長シナリオの場合

< 都道府県分 >



< 市区町村分 >



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		予算 (一般財源)
医療	地域医療対策（救急、周産期、医療人材確保等）	6,500
	国民健康保険、後期高齢者医療・老人医療（単独）	7,900
	病院事業会計繰出金	4,900
福祉	医療費助成（重度心身障害児者、乳幼児、母子家庭等）	5,300
	子育て支援	8,500
	障害者支援	4,100
	高齢者支援	4,900
	介護保険、地域福祉等	5,600
雇用	就業支援、技術・技能の伝承支援等	1,400
教育	私立小・中・高校、幼稚園等経常費助成	5,600
	公立幼稚園、小・中・高校、大学運営費等	18,700
安全 安心	警察・消防活動運営費、地震・防災対策	10,100
生活	ごみ・し尿の維持管理	12,100
	上水道、下水道事業	11,500
	地方バス路線維持、交通施設整備・バリアフリー等	2,500
	生活衛生対策（県民相談等）	7,100
計		116,700

（大阪府は、19年度最終予算同額としている）

< 参 考 >

社会保障関係費の将来推計（一般財源ベース）

（単位：兆円）

区 分	H20	H21	H22	H23
義務的経費	10.5	10.9	11.4	11.8
社会保障関係費（義務分） （生活保護、児童保護措置、児童扶養手当、 児童手当、障害者自立支援、介護保険、 後期高齢者医療、国民健康保険ほか）	7.4	7.7	8.1	8.4
人件費 （保育所、児童相談所や社会福祉施設等 医療・福祉の現場に携わる者）	2.4	2.4	2.4	2.4
年金 （地共済等の事業主負担）	0.7	0.8	0.9	1.0
義務的経費以外の経費	4.8	5.1	5.5	5.8
医療 （病院事業繰出金、救急医療の運営、 医療人材確保、予防接種・検診、 国保・後期高齢者医療制度運営等）	1.9	2.0	2.2	2.3
福祉 （医療費助成(重度心身障害児者、乳 幼児等)、子育て・障害者・高齢者 支援、介護保険、地域福祉等）	2.8	3.0	3.2	3.4
雇用・失業対策 （就業支援、職業能力開発校の運営ほか）	0.1	0.1	0.1	0.1
計	15.3	16.0	16.9	17.6

- 1 20年度当初予算ベースで各地方公共団体の事業集計を基に推計（大阪府は19年度最終予算）
- 2 推計伸率は「社会保障の給付と負担の見通し(18年5月)」(厚生労働省)の地方負担分の伸率
- 3 人件費は、19年地方公共団体定員管理調査、18年度地方財政の状況(総務省)から推計
- 4 年金は、「社会保障の給付と負担の見通し(18年5月)」(厚生労働省)の地方負担分から推計
- 5 義務的経費以外の経費のうち、医療、福祉、雇用・失業対策には、施設整備及び補助等の投資的経費等は含まない

4 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 19 年度までに 28 万人削減、今後も 22 年度までに更に 8 万人削減予定

職員給料や手当のカットは、平成 23 年度までに 1 兆 4,718 億円に達する見込み

地方では国を上回る行革努力を行ってきたが、行政改革のみでは、巨額の財源不足を解消できる状況にはない。

地方の人員削減率は国を大きく上回っている。

国においては、これまで給与カットにまで踏み込んだ行政改革は実施していない。

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 19 年度までに 28 万人、率にして 8.7% を削減している。しかも、その内訳は、治安の悪化等に伴い、警察職員を 8.1% 増とする一方で、一般行政での削減は 13.6%、教育でも 9.6% に及んでいる。今後も 22 年度までにさらに 8 万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 19 年度ま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 7% となるなど、国を大きく上回っている。

また、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 4,718 億円に達する見込みである。

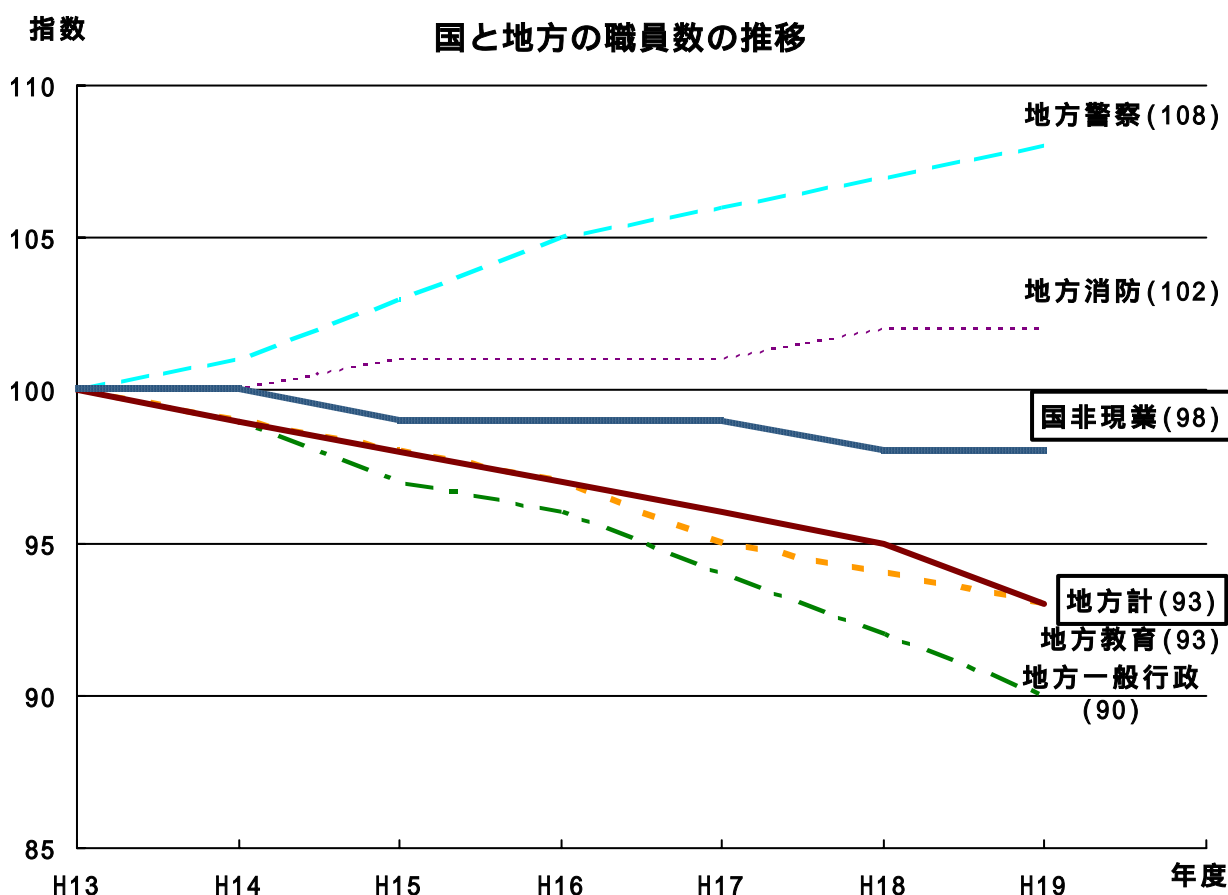
このほかにも、都道府県出先機関の統廃合 644 ヶ所、第三セクターの統廃合 372 ヶ所や、内部経費の節約、事務事業の見直し、創意工夫による行政の生産性の向上などに取り組んでいるが、行政改革のみで財源不足を解消できる状況にはない。

〔職員数の状況(総務省「地方公共団体定員管理調査結果」)〕

(単位:千人、%)

年 度	11	15	19	19-11	19 / 11	23	23-19
職 員 数	3,232	3,117	2,951	281	8.7	2,862	89
一 般 行 政	1,161	1,086	1,003	158	13.6		
その他(病院・企業等)	432	441	402	30	6.9		
教 育	1,227	1,168	1,109	118	9.6		
警 察	259	267	280	21	8.1		
消 防	153	155	157	4	2.6		

〔国と地方の職員数の推移〕



国家公務員：総務省行政管理局「機構・定員等の審査結果」

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	H19	H19 - H13
国	530,120 人	522,161 人	7,959 人
地方計	3,171,532 人	2,955,758 人	215,774 人
地方一般行政	1,113,587 人	1,003,432 人	110,155 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	38	10% ~ 0.5%	H11 ~ 23	1兆4,718億円
管理職手当	40	25% ~ 1.5%	H10 ~ 23	
期末・勤勉手当	15	50% ~ 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	34	644 ヶ所	本庁組織の再編を含む。
第三セクター	38	372 ヶ所	

団体数は、件数の回答があった団体を計上した。

〔主な取組事例〕

公 共 サ ー ビ ス 改 革	民間委託の促進	<ul style="list-style-type: none"> ・ 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 ・ 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 ・ 総務事務の集中化、民間委託
	住民・地域団体との協働の拡大	<ul style="list-style-type: none"> ・ 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 ・ 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 ・ 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 ・ 補助金公募制度の導入 ・ 市民参画による事業仕訳の実施
	民営化・独立行政法人化の推進	<ul style="list-style-type: none"> ・ 奨学資金債権管理・回収業務の民営化 ・ 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 ・ 老人ホーム、保育所、給食施設等の民営化 ・ 旅券申請窓口業務、職員研修業務の官民競争入札の実施
	市町村との連携	<ul style="list-style-type: none"> ・ 生活保護業務の市町村への委託
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"> ・ 18都道府県が平成11年度から平成22年度までの間に1割以上の職員削減に取り組んでいる。 ・ 退職者不補充、職員採用の凍結 ・ 「課」を廃止し、業務棚卸表の目的別に「室」を設置
	事務事業の見直し	<ul style="list-style-type: none"> ・ 幼保一元化の推進 ・ 公営企業の繰出基準見直し
	県有資産の有効活用	<ul style="list-style-type: none"> ・ ネーミングライツ、広告事業

第2章 持続可能な行政サービスの提供のために

財源不足の解消は、サービス見直しか、歳入増か？

地方公共団体の財源不足は、住民の求める行政サービスの水準に対して、それに見合う歳入が見込めないことが原因

地方公共団体では、従来から不断の行革努力を行い、今後も継続していくが、それだけでは多額の財源不足を解消できない

地方公共団体は、医療、福祉、教育など住民に身近でかつ不可欠なサービスを担っており、サービス切り下げの方向では困難かつ不適當

根本的な解決のためには、歳入増を図ることが必須であり、ただ単に、赤字減らしのための増税ではなく、必要な行政サービスの水準を維持・充実するための財源を確保できる税財政制度の再構築が必要

そのためには歳入の強化、すなわち新たな住民の負担について避けることなく議論し、理解を得ていかなければならない時期に来ている。

現在の地方公共団体の財源不足は、住民の求める行政サービスの水準に対して、それに見合う歳入が見込めないことが原因となっている。この財源不足は、4ページで見たとおり、平成23年度には、成長シナリオで7.8兆円（仮にこれを現行の地方消費税に換算すれば約3.0%に相当）、リスクシナリオでは8.3兆円（同約3.2%）と、巨額に上っている。この財源不足を解消するためには、歳出削減か歳入増の二つに一つを選択せざるを得ない。

歳出削減については、地方公共団体では、従来から、職員数の削減、給与カット、事務事業の見直しや行政の生産性の向上など、不断の行革努力を行ってきた。今後も、平成22年度までに8万人の職員削減をはじめ、平成23年度までに総額1兆4千億円余の給与カットを行っていくが、それだけで多額の財源不足を解消することは到底困難であることから、サービス水準の切り下げも視野に入れざるを得ない状況に追い込まれている。

しかしながら、地方公共団体が、医療、福祉、教育、安心・安全など住民に身近でかつ不可欠なサービスを担っている現状から考えると、こうした住民サービスに直結する事業の水準の切り下げによる対応では、多くの国民の理解を得ることは困難ではないかと考える。例えば、22 ページに掲げるように、交番 4,000 ヶ所、消防署 1,000 ヶ所を廃止し、全国 1,000 の公立病院の経営破綻を覚悟の上で病院事業への繰出金を廃止するといった見直しを行ったとしても、これらによる歳出の削減効果は 4.8 兆円に留まり、なお 3 兆円の財源不足が残ることとなる。しかも、仮にこうしたことを断行した場合の安全・安心な暮らしの低下といった負の影響を考えた場合、こうした判断はとることができないと考える。

したがって、こうした状況の根本的な解決のためには、歳入増を図ることが必須であり、地方交付税の財源保障機能や財源調整機能を充実・確保することや課税自主権の活用はもとより、ただ単に、赤字減らしのための増税ではなく、住民が求める必要な行政サービスの水準に見合った、所要の地方一般財源総額を確保することができる税財政制度の再構築など、新たな仕組みづくりを行うことが必要である。

そのためには、歳入の強化、すなわち新たな住民の負担について、避けることなく、議論し、現行のサービス水準を維持・充実するための負担の増加についても理解を得ていかなければならない時期に来ている。

今までに財源不足でやむを得ずサービス水準を見直した事例

< 警察施設整備の削減 >

- ・ 交番、派出所の耐震・老朽改築の先送り

A県においては、交番、派出所の2割が30年を経過していたため、災害時等も地域の治安維持の拠点となるよう耐震・老朽改築を推進していたが、財源不足により3年間建替えを凍結せざるを得なかった。

地元市町村からは、住民の生命や身体に影響を及ぼすことも想定されるため、早期に実施すべき緊急性の高い重要事業として多くの要望があがっているが対応できていない。

< 消防施設等整備費の削減 >

- ・ 消防拠点の設備更新の先送り

B町においては、火災時に消防団が使用する可搬ポンプ3基が老朽化しており、更新の要望が出ていたが、財源不足により、1基の更新を見送らざるを得なかった。

しかしながら、更新を見送った1基はいつ故障するか分からず、火災の際の消火活動に影響が出ることが懸念されている。

< 教育施設整備費の削減 >

- ・ 小・中学校、幼稚園の耐震工事等の先送り

C市においては、地域からの要望等を踏まえ、平成25年度を目標に幼稚園、小・中学校の耐震化計画を策定したが、財源不足により、目標年度の5年間延長を余儀なくされ、平成30年度までとした。

園児、生徒の生命や身体に影響を及ぼすことも想定されるが、緊急性の高いものから整備するという一方で、市民の理解を求めている。

< 保育所に係る見直し >

- ・ 保育料の引き上げ

D町においては、町立の保育園児家庭への経済的支援のため、保育料について国算定基準との差額を支出しているが、財源不足により、町単独支出分の削減を行わざるを得なくなったことに伴い、やむを得ず町保育料の基準を見直したため、保育料の引き上げに至った。

町内の保護者から不満の声が上がり、理解を得るのにたいへん苦慮した。

- ・ 保育所施設の耐震改築の先送り

E町においては、広域な町内に集落が点在しているため、人口1万人弱の町内に保育所が4園ある。4園すべてが昭和28年～35年建設の施設であり耐震性が低く、大規模地震の発生が予想される中、園舎の耐震、改築工事に着手したいが、財源不足により先延ばしせざるを得ない状況である。

園児や保護者は、不安を抱えながらの生活を余儀なくされている。

< 医療提供体制等の見直し >

- ・ 病院の診療所化、診療所の統廃合、無床化

F市においては、財源不足により、不採算となっている診療所を現行のまま維持していくことが非常に困難となり、市内に2つあった診療所のうち1つを廃止せざるを得なくなった。

残った診療所へ通院するための無料バスを運行することとしたが、高齢者から、“通院が困難”、“無料バスの本数が少なく不便”との声があがっている。

< 医療費助成制度の見直し >

- ・ 障害者の医療費自己負担への助成制度の見直し

G県においては、助成制度の対象者の増加により、制度の維持が財政的に困難となり、現行500円/月(定額)の自己負担を総医療費の原則1割とせざるを得なくなった。なお、障害基礎年金のみの生活者や20歳未満の者などは、自己負担の上限額を低く設定する工夫を行った。

しかし、県民や市町村からは、生活弱者の切り捨てとの意見や、見直し困難な場合、結果として市町村の財政負担が増大するとの意見が相次いだ。

- ・ 老人医療費自己負担への助成制度の見直し

H県においては、68~70歳未満の全ての高齢者と65~68歳の一人暮らしの方を対象とした単独の医療費自己負担助成制度を行っていたが、財源不足により、やむを得ず、68歳~70歳未満の市町村民税非課税世帯に限る形で対象者を絞り込んだ。その結果、市町村には住民からの苦情が多数寄せられた。

< 地方交通確保対策の見直し >

- ・ 生活路線バス事業、バス事業者補助の見直し

I市においては、財源不足によりやむを得ず生活路線バス運行事業費の見直しを行った結果、バスの運行本数を減少せざるを得ず、土日運行も中止となった。

バス路線沿いの市民からは、過疎地域の切捨て、弱者切捨て等の意見が市に多数寄せられており、対応に苦慮しているところである。

< 普通建設事業の見直し >

- ・ 道路、河川、砂防など公共事業費の大幅削減

J県等においては、補助、単独事業がピークの平成8年度の7割減、平成16年度からも4割減という厳しい環境下、通学路の整備など県民に身近な事業や補助採択のない崖崩れ防止対策など多くの事業を先送りせざるを得ず、県民要望の3割程度にしか応えられない状況である。

こうした状況にも拘わらず、国直轄事業県負担金は平成8年度と16年度との比較でほぼ横ばいであり、投資的経費に占める割合は高くなっている。

< 参 考 >

財源不足により、やむなくサービス水準の見直しに繋がる事例

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(412,000人の33.5%) 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(184,000人の32.6%) 全国公立高校1クラス40人 60人	
	県単独私学助成の廃止 5,600億円	・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(252,000人の9.9%) 交番4,000ヶ所廃止(6,185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(157,000人の15.9%) 消防署等1,000署廃止(4,935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 5,300億円	・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 4,900億円	・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 2,500億円	・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 4,300億円	・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

こうしたサービス水準の見直しにより4.8兆円が削減されるものの、それでもなお巨額の財源不足(7.8兆円)を埋めるには到底至らない。

第3章 少子高齢化時代の行政サービスを支える 地方財源確保と地方消費税の充実

今後も地方公共団体が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ためには、歳入増を図ることが必須であり、新たな住民負担の増加に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2.6兆円、都道府県税収の約14%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という、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2.6兆円で、都道府県税収の約14%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

少子高齢化の進展により、増大していくことが見込まれる福祉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。

さらに今後、少子高齢化の進展により、地域の実情に合った福祉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

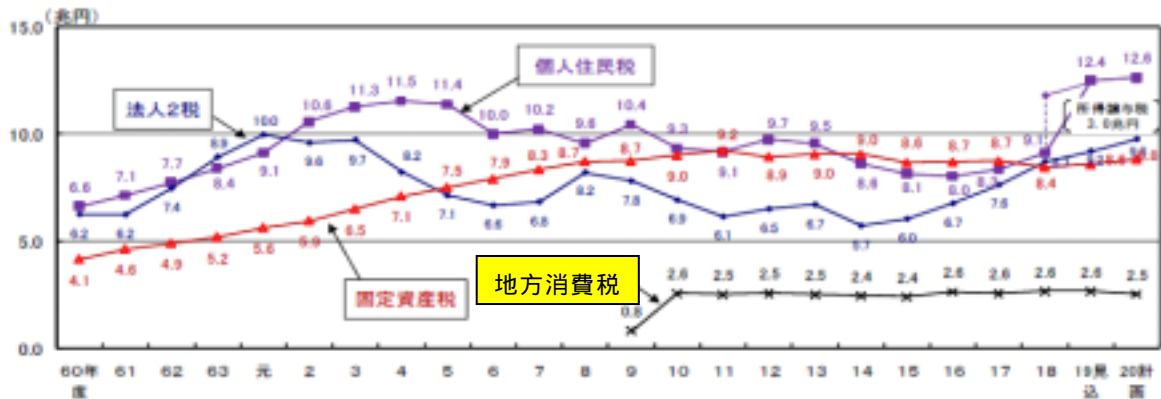
他の税目に比較して税収の偏在性が小さい【地方税の税収の偏在状況】

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18年度決算）

税目	倍率
地方消費税（清算後）	1.9倍
個人住民税	3.3倍
法人二税	6.1倍
固定資産税	2.3倍
地方税収計	3.1倍

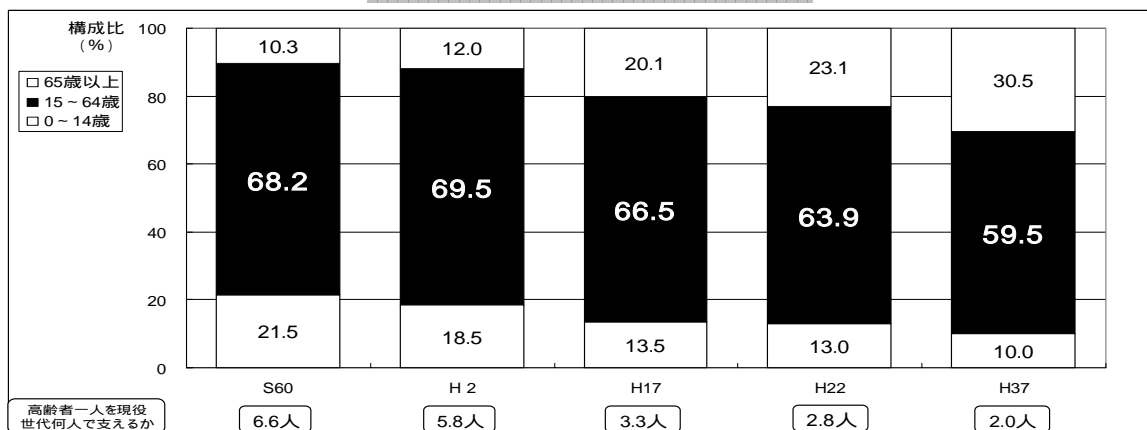
人口…住民基本台帳(H19.3.31)

税収が安定的【地方税の主要な税目の税収推移】



- (備考) 1 平成18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)、19年度は決算見込額、20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)、市町村民税(均等割、所得割)、利子割、配当割及び株式等譲渡所得割の合計である。
 3 『法人二税』は、道府県民税(法人均等割、法人割)、市町村民税(法人均等割、法人割)及び法人事業税の合計である。
 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】

お買い物は県内で

なぜ、お買い物は県内で？

みなさんが買い物をしたときに店で支払った地方消費税は、都道府県間の清算(※)を通じて、その店のある都道府県の収入となります。
したがって、奈良県内で買物をすれば、その時に支払った地方消費税は奈良県に入ります。



※都道府県間の清算
買い物をして支払われた地方消費税は、各流通段階でも事業所のある都道府県で支払われていることから、その店のある都道府県の収入となるよう小売年間販売額などの「消費に関連する指標」により都道府県間で清算される仕組みとなっています。

奈良県の地方消費税の状況は？

全国にしめるシェアは、
約0.845%で、
全国第36位となっています。

これは、人口1人あたりでみると全国最下位となっており、奈良県の人口シェア1.137%を大きく下回っています。

県内で買物をすれば・・・

仮に、地方消費税全国シェア(約0.845%)を、
人口シェア(約1.137%)まで引きあげると・・・

県では企画部全体の予算に相当する額です。

約70億円の増収 となります。

(その1/2は県内の市町村に交付されます。)

県内で買い物をして住みよいまちづくり

地方消費税は、県・市町村が行う身近な行政に生かされています。
税収が増えれば、よりよい地域づくりを進めることができます。

県民のみなさん、進んで県内でのお買い物をお願いします。

【佐賀県】

Buyさがん2006県民運動 ～お買い物は佐賀県内で！～

佐賀県内でのお買い物で、
佐賀県がより住みやすい県
になります！

平成18年9月4日
統括本部政策監グループ

なぜ、『Buyさがん2006』なの？

佐賀県でお買い物をすれば・・・

① お店が元気になります。

⇒ 魅力あるお店が増え、買い物も、更に楽しく
なります

② 県民の皆様が元気になります。

⇒ 県民皆様の所得が増え、購買意欲が増し、生活
が豊かになります

③ より住みやすいまちになります。

⇒ 県、市町の税収が増え、医療や福祉など身近な行政
に活かされ、より住みやすいまちになります。



より住みやすいまちにするために

- 消費税の中に地方消費税(5%のうち1%相当)が含まれています。
- この地方消費税は、都道府県間の清算を通じて、その店のある都道府県の収入となり、さらにその2分の1は市町に交付されます。

そこで、例えば、平成18年度に

小売年間販売額が1%(84億円)増えたら、

○ 地方消費税清算金が3億5,000万円
増えます！

⇒ 佐賀県への清算金が、平成20年度から5年間で3億
5,000万円、1年当たり7,000万円増えます。

○ 市町へは1億7,500万円増えます！

⇒ そのうち半分は市町分となり、身近な行政へと使われます。



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

基幹税である地方消費税の一層の充実を図るに当たり、地方公共団体が担う多様で地域の実情に即した行政サービスの財源としての十分な検討がなされるべき

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も踏まえ、様々な視点からの慎重な検討が必要

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、地方消費税や地方交付税原資の存在を事実上無視するものであり、到底容認できない

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。

また、国と地方公共団体では、「福祉に関係する支出」、「社会保障関係経費」の内容が異なる。国の場合は、「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。

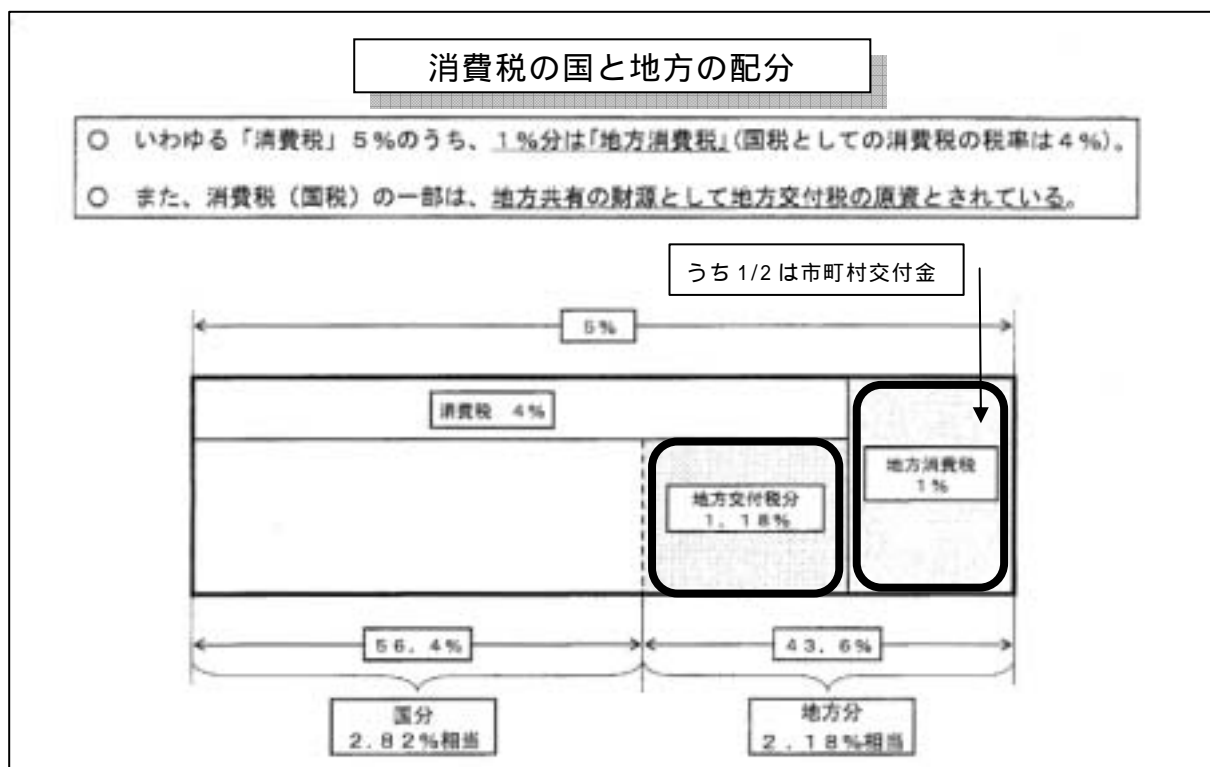
地方にとって基幹税である地方消費税の一層の充実を図っていくに当たり、その用途については、今後少子高齢化の進行に伴い、間違いなく増嵩する地方の社会保障関連の人的サービスや、少子化対策、教育など、地方公共団体が担う多様で地域の実情に即した幅広い行政サービスの財源として、十分検討がなされるべきと考える。

なお、基礎年金国庫負担割合の2分の1への引上げが、平成21年度までに実施されることを背景として、「基礎年金の全額を公費負担にすべき」、「その財源としては消費税がふさわしいのではないか」といった消費税を目的税として位置づける議論が聞かれる。

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。

国税としての消費税と年金との間を、「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、それだけではなく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も踏まえ、その目的税化には様々な視点からの慎重な検討が必要である。

特に、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があるが、これは、地方の貴重な財源である地方消費税及び地方交付税原資の存在を事実上無視するものであり、地方としては到底容認できないものである。



基礎年金の国庫負担割合の引上げ

国民年金法

これまで3分の1であった基礎年金の国庫負担割合を、2分の1に引き上げること
を法律の本則に規定（法第85条）

ただし、平成16年度から引上げに着手し、平成19年度を目途に、政府の経済財政運営の方針との整合性を確保しつつ、社会保障制度全般の改革などを勘案し、所要の安定した財源を確保する税制の抜本的な改革を行ったうえで、平成21年度までのいずれかの年度に完全に引き上げる。（附則第13条、第14条、第15条、第16条）

平成16年度与党税制改正大綱（平成15年12月17日決定）本文

第一 持続可能な社会保障制度と地方分権の推進を支える税制の確立を目指して（前文）

（前略）特に、年金制度については、平成21年度までに基礎年金の国庫負担割合を段階的に2分の1に引き上げるための安定した税財源を確保する。

- 4 平成19年度を目途に、年金、医療、介護等の社会保障給付全般に要する費用の見通し等を踏まえつつ、あらゆる世代が公平に負担を分かち合う観点から、消費税を含む抜本的税制改革を実現する。

平成20年度与党税制改正大綱（平成19年12月13日決定）本文

第一 税体系の抜本的改革の実現に向けて（前文）

- 2 平成21年度における基礎年金国庫負担割合の2分の1への引上げに要する財源を始め、持続可能な社会保障制度とするために安定した財源を確保する必要がある。このため、年金、医療、介護等の社会保障給付や少子化対策に要する費用の見通しを踏まえつつ、これらの費用をあらゆる世代が広く公平に分かち合う観点から、税体系の抜本的改革を行う。

その際、新たな国民負担はすべて国民に還元するとの原則に立って、経済動向等に左右されにくい消費税をこれらの費用を賄う主要な財源として位置づけた上で、社会保障財源を充実することを検討する。

消費税をすべて基礎年金の財源とすることについて

民主党・藤井裕久税調会長長の発言内容（平成19年9月27日インナービュー記事による）

- 消費税は、現在は地方自治体の財源に回している分を含め、すべて基礎年金の財源に充てる。
- 年金保険料の企業負担分が無くなる代わりに、「雇用税」のような形で地方の重要な財源を確保したい。

現行の費用負担の概要
（基礎年金＋報酬比例年金部分）



※基礎年金の国庫負担は、平成21年度までに、それまでの1/3から1/2へ引き上げる途中である。

藤井税調会長提案の費用負担

※基礎年金の財源として消費税を全額充てる→基礎年金部分の事業主負担の代わりに「雇用税」を創設

- 地方消費税は税収の偏在性が小さく、安定的な税源であり、かつ幅広い世代が公平に負担する観点から、社会保障における役割が増大している地方にとって重要な財源である。地方分権の推進に伴って充実すべきものであり、このような考え方は、地方団体の考えと全く相容れない。
- そもそも、年金負担が無くなる企業への新税で地方の財源を賄えるなら、その新税は、国でやるべきであり、地方を巻き込む必要はない。
- 年金は、まさに国の仕事である。新税を国が徴収すれば、現在社会保険庁が企業から保険料を徴収している仕組みをそのまま使えるが、地方の新税にすると、納税側・課税側ともに、多額の新コストが生じる。
- そもそも、事業主負担分だけでは、地方消費税と消費税のうち交付税財源となっている分の合計額に満たず、代替財源となり得ない。

衆院予算委（H20.2.26）議事録

額賀財務相

今厚生労働大臣がおっしゃったように、65歳以上のすべての方々に給付をいたしますと、22.3兆円かかるということはおっしゃるとおりでございます。

これを消費税で賄うとどうなるかというお尋ねでございますけれども、消費税の一定の割合は地方財源となっていることはおっしゃるとおりでございますので、現行消費税率5%に対応する税収のうち国分の税収が平成20年度見込みで約7.5兆円である（注）ことを換算すると、約15%の消費税率に上げていかなければならないということになります。

消費税率の一部が地方財源となっていることを考慮しない場合は、今の20年度見込みでの消費税は13.2兆円でありますから、これをもとに換算すれば、8%半ば程度への消費税のアップにつながるということです。

（注）

- ・ 消費税等の税率5%分（構成比100%）のうち、税率1%分（構成比20%）が地方消費税
 - ・ 消費税4%分（構成比80%）のうち、29.5%が交付税財源（構成比； $80 \times 29.5\% = 23.6\%$ ）
- よって、消費税等の税率5%分に対し、国の取り分は $100 - (20 + 23.6) = 56.4\%$
- つまり、 $13.2 \text{ 兆円} \times 56.4\% = 7.4448 \text{ 兆円}$

5 地方消費税の充実

地方消費税の充実が不可欠

今後増加する身近な地域福祉等の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な地方消費税の充実が不可欠
消費税を含む税体系の抜本的改革を速やかに行い、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

地方消費税は、法人二税等に比べて税収の偏在性が小さい上、景気の変動に左右されにくいという特徴があり、導入後、年間約 2.6 兆円の税収を安定して保っている。地方公共団体において、今後増加する身近な地域福祉等の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な地方消費税の充実が不可欠である。

また、地方消費税の成実は、「国対地方」という対立構図で物事を考えるのではなく、将来世代を含めた住民・国民の立場で、国と地方が一体となって、消費課税全体の充実に向けて取り組んでいくことが重要である。

なお、平成 20 年度の税制改正により、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下げが行われ、その引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 年度与党税制改正大綱（平成 19 年 12 月 13 日決定）本文

第一 税体系の抜本的改革の実現に向けて（前文）

- 4 近年、地方法人二税の税収が急速に増加していること等を背景に、地域間の税収の差が広がり、財政力格差が拡大する傾向にある。また、少子高齢化が加速する中、地方公共団体の歳出は、社会資本形成から対人福祉サービスに大きく比重を移しつつあり、より安定した財源が求められている。

地域の実情に応じたきめ細かな行政サービスの提供のためには、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が必要である。地方分権改革、経済社会の構造変化、地方の歳出構造の変化等に対応し、税源の偏在性が小さく、税収が安定的な地方税体系を構築するため、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。

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。

< 地方消費税の充実に併せ検討すべき事項 >

1 地方分権改革の方向性と地方消費税の賦課徴収体制のあり方

納税者の理解が得られるならば、都道府県の体制を整備した上で、都道府県自らが賦課徴収において一定の役割を担っていくことは可能

2 地方消費税の税率のあり方

食料品への軽減税率導入など複数税率導入に当たっては、その負担緩和に資する等のメリット、事務負担の増加等のデメリットを十分検討すべき

「インボイス制度」導入の是非についても、研究が必要

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

1 地方分権改革の方向性と地方消費税の賦課徴収体制のあり方

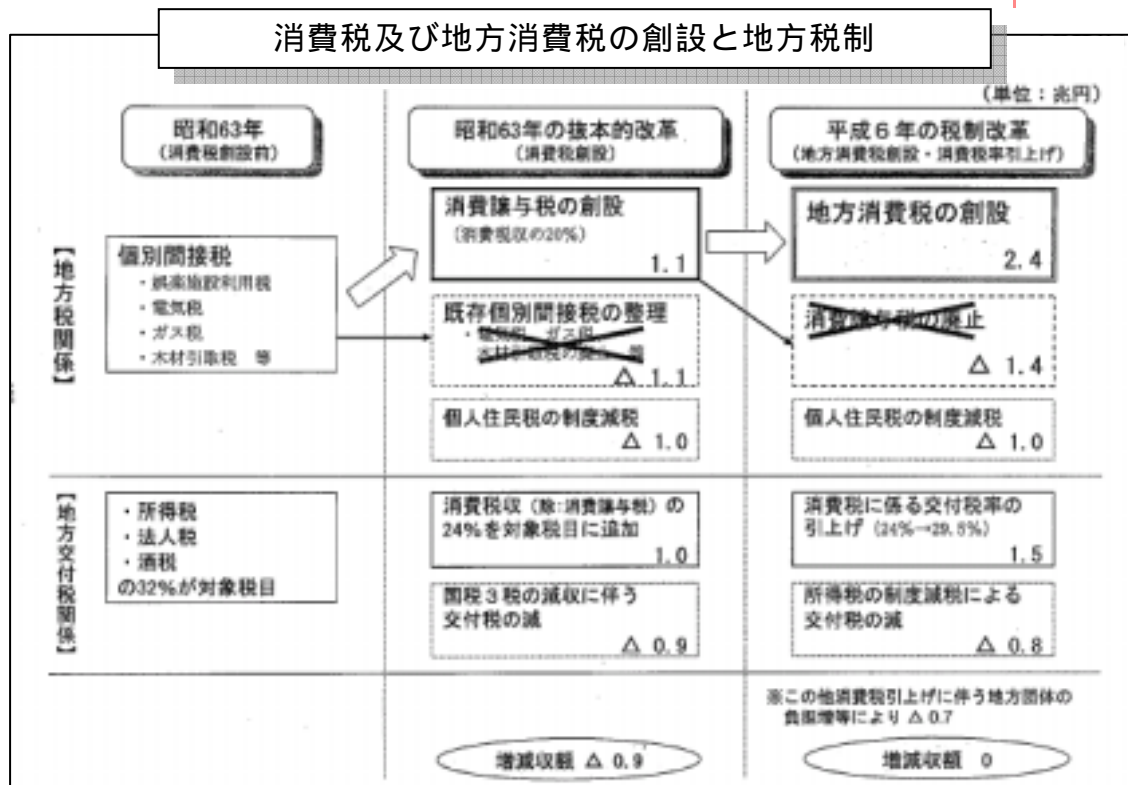
地方消費税の譲渡割の賦課徴収については、地方税法の規定により、当分の間、国に委託されているため、都道府県自らが賦課徴収しておらず、都道府県は国に対し、定められた徴収取扱費を負担している。

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、納税者の事務負担を考慮した制度創設時の政策判断によるものであって、納税者の理解が得られるならば、都道府県の体制を整備した上で、都道府県自らが賦課徴収において一定の役割を担っていくことは可能である。

具体的な参画のあり方等については、国民経済全体の観点から費用対効果を考えた上で最終的に判断されるべきものと考え、現在の状況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。

また、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。



2 地方消費税の税率のあり方

食料品への軽減税率導入など複数税率導入の検討

今後、消費税及び地方消費税の充実を図っていく上で、複数税率を導入すべきかどうかは課題となる。欧州諸国においては、生活必需品である食料品等に対する軽減税率適用の例があることから、我が国においても、低所得者の負担緩和等の観点から、導入の是非について検討を進める必要がある。

軽減税率の適用には、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、事業者の事務負担の増加や対象品目の選定の困難性等のデメリットもあり、十分に検討がなされるべきである。(例：食料品を対象とした場合に、ファーストフードを持ち帰る場合と店内で飲食する場合について、それぞれの税率の適用をどうするか。等)

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)

インボイス制度導入の検討

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、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。

インボイスの導入は、取引記録の明確化や透明化を促進する面があるほか、軽減税率（複数税率）の導入といった、より精緻かつ弾力性のある制度の運用を可能にする積極的側面もある。

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。

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

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。人口と従業者数で半分

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

おわりに

これまで見てきたように、地方の財源不足は、平成 23 年度には、内閣府試算の成長シナリオで 7.8 兆円(仮にこれを現行の地方消費税に換算すれば約 3.0%に相当)、同リスクシナリオでは 8.3 兆円(同約 3.2%)という巨額に上る見込みであり、住民サービスの水準の維持という観点からも、その解消は、待ったなしの状況である。その意味で、我々は、今、「住民サービスの危機」に直面していると言っても過言ではない。

少子高齢化の進展に伴い、今後、確実に増嵩が見込まれる医療、福祉等の社会保障関係費や教育、さらには安全安心のための消防・警察関係経費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、持続可能かつ安定的な地方税財政制度の構築が必要不可欠である。

当委員会では、一定の制約条件の下ではあるが、地方全体を通じた財政展望を描き、今後の行革努力の徹底も勘案した上で、安定的に提供することが必須である地方の行政サービスを支える財源として、偏在性が小さく安定的な地方消費税の充実が不可欠であるとの結論に至った。

もとより、住民の方々に新たな負担をお願いするということは、軽々に論じられるべきことではない。我々地方公共団体自身が引き続き行革努力を徹底して行うことは当然として、それでも尚埋めきれない巨額の財源不足に対処し、住民サービスを安定的に提供するため、国、地方を通じた厳しい財政状況も踏まえ、厳しい論議も避けることなく踏み込んでいかななくてはならない。

今後、市町村との一層の連携を深め、そして何より住民の方々に広く状況を説明して国民的論議を喚起していくことが重要である。

また、国政においても、こうした真摯な議論が行われること、特に国の財政再建を地方に転嫁してきた現状を踏まえ、まずは国において本質的な税財政構造の再建に責任ある対応と展望を示されることを強く望むものである。国の大きな決断がなければ、地方がますます危機的な状況に陥り、住民サービスの危機が現実のものとなるおそれがある。

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！」。この中間とりまとめを一つのステップとして、責任を持って議論に参画していく決意を表したい。

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 20 年度～平成 23 年度
対象会計	普通会計
経済成長率	ケース 1：H21：2.5%、H22：2.9%、H23：3.3%（成長シナリオ） ケース 2：H21：1.8%、H22：1.6%、H23：1.6%（リスクシナリオ）
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、一般財源総額を平成 20 年度当初同額に固定
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
	物件費	20 年度当初同額
	扶助費	社会保障：「社会保障の給付と負担の見通し（18 年 5 月厚生労働省）」の地方負担伸び率 その他：20 年度当初同額
	補助費等	社会保障：「社会保障の給付と負担の見通し（18 年 5 月厚生労働省）」の地方負担伸び率 税収関連：税収連動 その他：20 年度当初同額
	普通建設事業費	補助・単独（通常分）：前年×0.97 補助・単独（特殊分）：積み上げ その他：20 年度当初同額
	災害復旧事業費	20 年度当初同額
	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 1：2.1%～2.9%、ケース 2：1.9～2.3%）
	その他の歳出	原則として 20 年度当初同額
歳 入	地方税	名目経済成長率×弾性値（1.1）+ 税制改正影響分
	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	総務省試算値×名目経済成長率×弾性値（1.1）
	地方特例交付金	20 年度当初同額（特別交付金：平成 21 年度完了）
	地方交付税	20 年度当初 - 税収等増減分
	交通安全対策特別交付金	20 年度当初同額
	分担金・負担金	原則として歳出に連動
	使用料・手数料	
	国庫支出金	
	地方債	
その他の歳入	原則として 20 年度当初同額	

「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 20 年度～平成 23 年度
対象会計	普通会計
経済成長率	ケース 1 H21：2.5%、H22：2.9%、H23：3.3% (成長シナリオ) ケース 2 H21：1.8%、H22：1.6%、H23：1.6% (リスクシナリオ)
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、一般財源総額を平成 20 年度当初同額に固定
推計の考え方	平成 20 年度当初を基準に、一部平成 18 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 H23 は前年同額
	物件費	20 年度当初同額
	扶助費	「社会保障の給付と負担の見通し（18 年 5 月厚生労働省）」の 地方負担の伸び率
	補助費等	社会保障関係の増加分を上乗せ 一部事務組合にかかる人件費：人件費同様 税込関連：税込連動
	普通建設事業費	前年 × 0.97
	災害復旧事業費	H15～H20 の平均
	公債費	既発行分 H18 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 1：2.1～2.9%、ケース 2：1.9～2.3%)
	繰出金	社会保障関係費の増加分を上乗せ
	その他の歳出	原則として 20 年度当初同額
歳 入	地方税	名目経済成長率 × 弾性値 (1.1)
	地方譲与税	20 年度当初同額
	地方特例交付金	20 年度当初同額（特別交付金：平成 21 年度完了）
	地方交付税	20 年度当初 - 税込等増減分
	交通安全対策特別交付金 分担金・負担金 使用料・手数料	20 年度当初同額
	国庫支出金	
	個人県民税徴収交付金	総務省資料(市町村税課税状況等の調)、H21 からの単価変更を 反映
	地方債	前年 × 0.97
その他の歳入	原則として 20 年度当初同額	