

第1期改革の総括、残された課題 に関する各委員提出資料

目 次

| | | |
|------|-------|----|
| 赤崎委員 | | 1 |
| 小西委員 | | 2 |
| 坪井委員 | | 22 |
| 山下委員 | | 26 |

三位一体改革「第一期改革の総括」と「残された課題」について

赤崎 義則

〔評価できる事項〕

- ・ 3兆円の税源移譲を実現したこと。
- ・ 生活保護費が補助金改革の対象外とされたこと。
- ・ 税源移譲の対象に施設整備費の一部が含まれたこと。

〔問題点及び課題〕

- ・ 地方の改革案の実現率が低い。
(義務教育を含め38.4%、義務教育を除くと12.1%)
- ・ 補助率の引き下げ、交付金化では、地方の裁量・自由度は高まらない。
- ・ 国の関与・規制の見直しについて触れられていない。
- ・ 「国と地方の協議の場」など、地方の意見が反映される場の制度化が不十分である。
- ・ 地方交付税の5兆円の削減と今後の地方財政の不安。

三位一体改革の総括と 残された課題

新地方分権構想検討委員会(2006.2.21)

関西学院大学 小西砂千夫

skonishi@tcp-ip.or.jp

改革の現状と今後の課題

- 地方分権改革のうち、財政面の改革を三位一体改革として進めたが、その成果は、厳しいものであった
- 振り返ってみると、改革の進め方、アプローチに問題を残し、第二期改革ではそこが大きく問われている
- 地方交付税改革を進める際、国民が増税を容認しない限り、地方にとって厳しいだけの改革となる

近年の地方自治制度、地方財政制度の動き

1992 1993 1994 1995 1996 1997 1998 1999 2000 2001 2002 2003 2004 2005 2006 2007 2008 2009 2010
 4 5 6 7 8 9 10 11 12 13 14 15 16 17 18 19 20 21 22

国と地方の法的関係の見直し(機関委任事務の廃止)
 義務づけ・規制等の見直し

衆参両院での分権決議



地方分権一括法
 12.04.01施行
 ただし、合併特例法(旧法)は即日施行

事務事業の見直し
 (義務づけ・規制等の見直し)

財政改革

13年度頃から地方交付税制度の見直し(段階補正の縮小)、臨時財政対策債のスタート

4兆円の国庫補助負担金の圧縮

3兆円の税源移譲

中期ビジョン

増税??

三位一体改革 (第2期)

地方財政計画の縮減にともなう地方交付税の圧縮

地方債の許可制度

地方債の協議制のスタート

地方交付税の見直し(補正係数、留保財源等)

地方行政制度

市町村合併:権限・権能にふさわしい組織の強化
 道州制:都道府県合併+国の地方支分局の権能を都道府県へ委譲
 西尾私案:合併に拠らないで権限の縮小による、小規模町村における組織と権限のアンバランスの解消をめざす「特例町村制度」の導入(事務配分特例方式、内部団体移行方式)+地域自治組織の強化(団体自治とバランスを取った住民自治の強化)

合併特例法(旧法)
 財政優遇措置を強化

合併特例法(新法)
 財政優遇措置は原則なし
 都道府県の役割強化

特例町村制度のスタート??

全国町村会・北海道町村会の対案

北海道における道州制特区

道州制の導入?? (2010年代)

西尾私案

最終答申

地域自治区、合併特例区などの地域自治組織の導入、自主的な都道府県合併の枠組みの導入

地方制度調査会

27次

28次

三位一体改革の成果

■ 成果としては

3兆円の税源移譲を達成したこと

施設整備の補助金を対象にできたこと

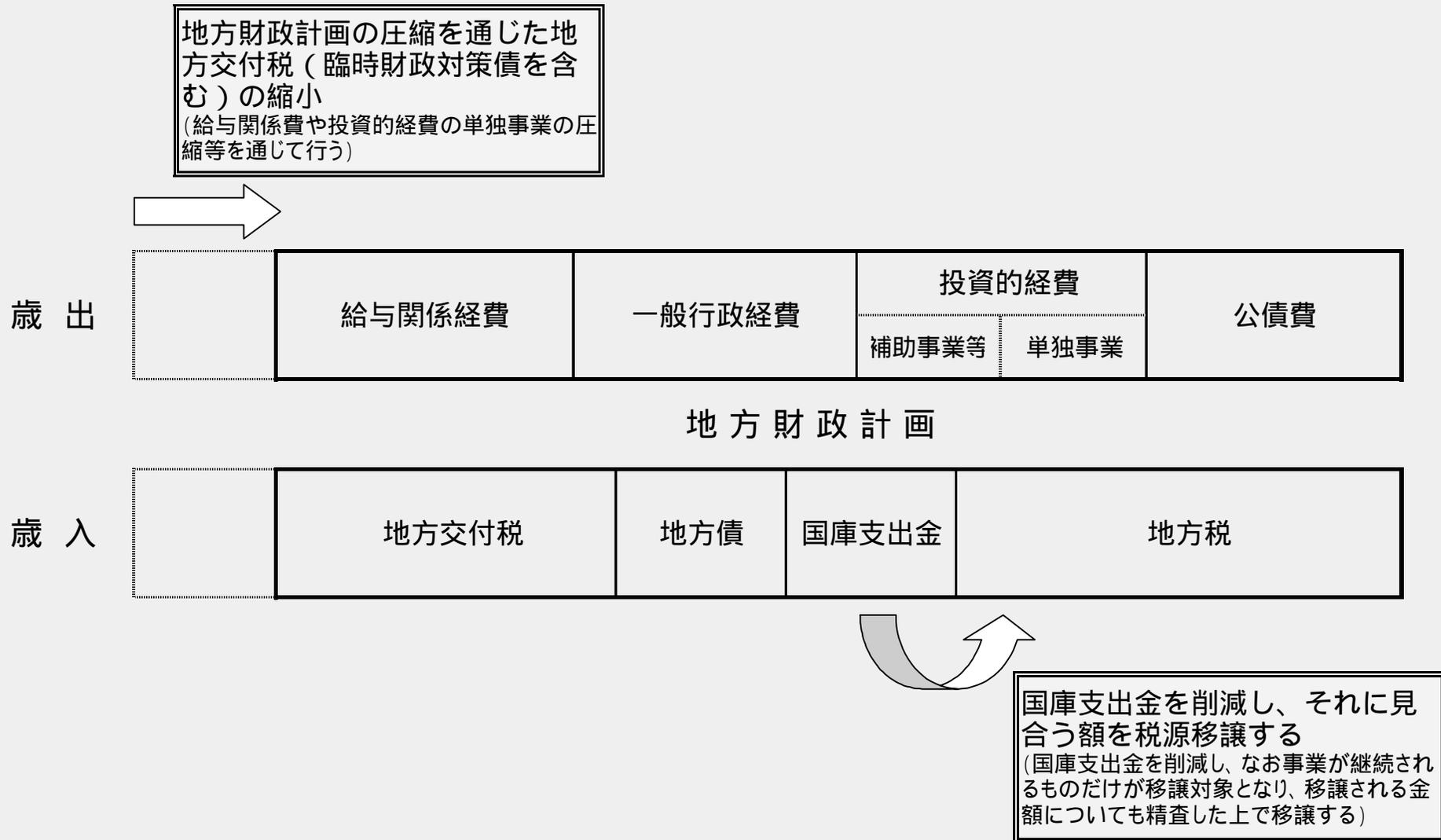
地方が政策決定に関与したこと

■ 課題としては

地方団体にも格差社会が訪れていること

経済財政諮問会議・首相官邸・与党の調整では大きな意思決定はできない

図1 三位一体改革の現実の進み方



9

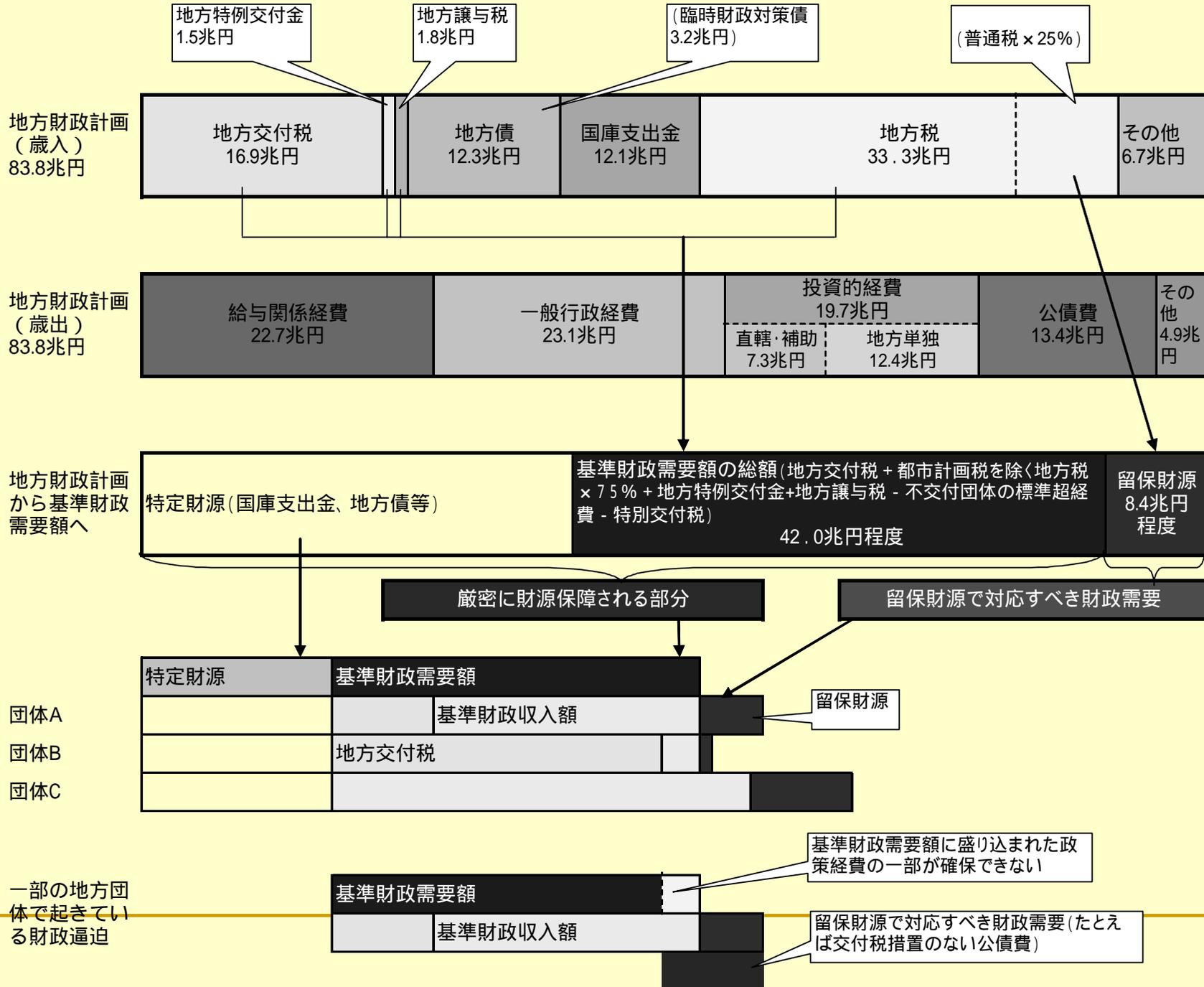
第二期改革への課題

- 地方財政計画の収支不足をどのように解消するか
- 地方財政計画の歳入歳出のあり方に地方六団体がどのように関与するか
- 事務事業の見直しとそれに伴う国庫補助の見直しをどのように積み上げていくか
- それらを含めて改革の推進母体をどのように設けていくか
- 破たん法制や地方債制度改革について踏み込んだ制度改革の方針を打ち出す

地方財政計画の収支バランスをいかに図るか

- 地方財政計画の収支バランスの回復がすべてに優先する課題
- その際に、交付税率か地方税の標準税率のどちらを調整するか
- 地方財政計画の決定に地方が参画すべきか
- その際に、財政調査会(与党・政府)との関係がポイント

地方財政計画と地方交付税の関係



6

地方交付税のあり方

- 総額を地方財政計画が決めていて、そこから交付税の算定が始まることへの理解の浸透
- 算定の透明化は大切であるが、簡素化は実はほとんど意味がない
- 段階補正や事業費補正はおかしくない
- 統治の手段であることを理解しなければ、地方交付税の正当性は理解できない

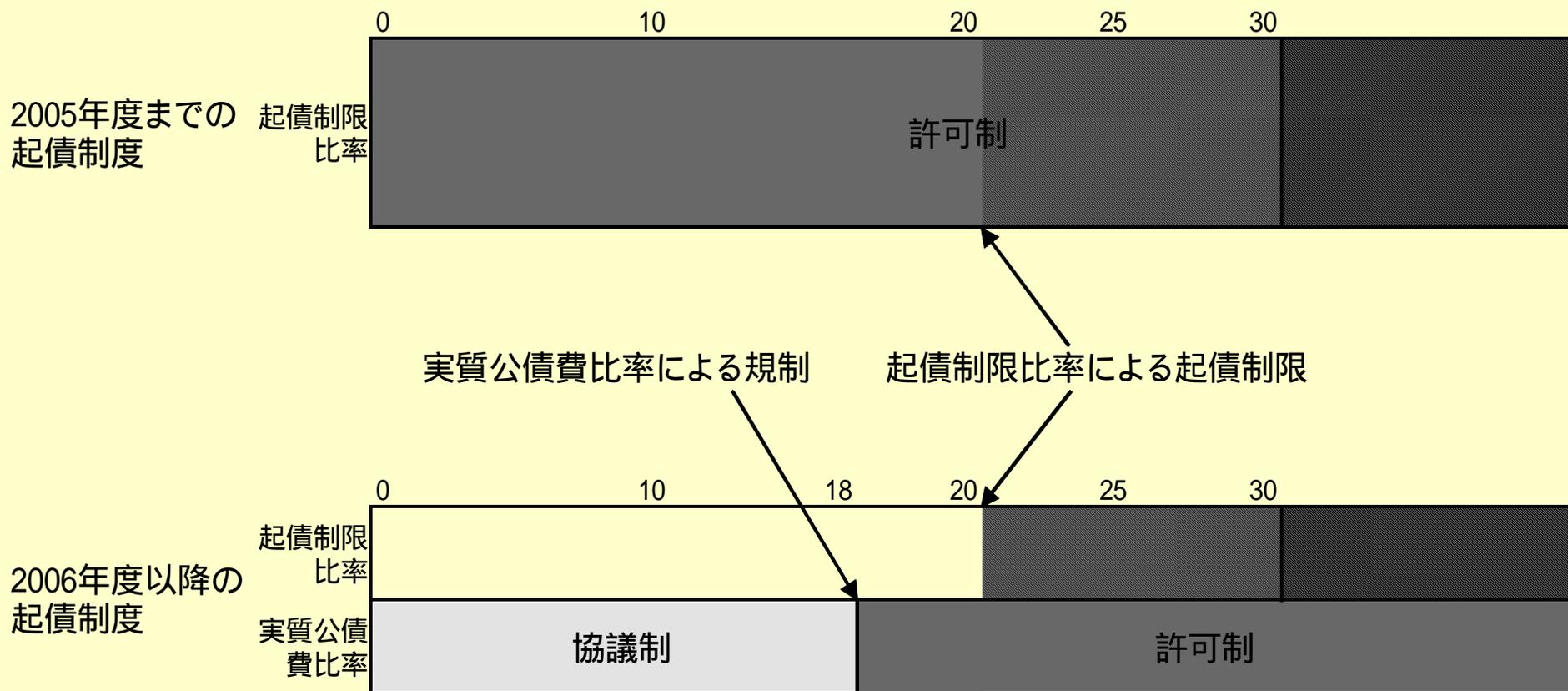
事務事業の見直しの向けての作業の積み上げが中断したことが分権改革を遅らせた懸念

- 地方分権改革推進会議の後継機関が設けられなくなったことで、事務事業の見直しを具体的に進める場がなくなってしまった
- それが三位一体改革における義務教育国庫負担金や生活保護国庫負担金の見直しで地方側が押された遠因となっているのではないか
- 難しいとはいえ、事務の性格に応じた負担金・補助金制度の改革を継続する必要

破たん法制と地方債の協議制

- 地方債の協議制は分権改革の既定路線
- 地方債の本質は、財源保障の世界の中にあるので、協議制はそれと分権改革の融合
- 協議制による変化は実態としてはそれほど大きくない
- 破産法制は基本的に早期是正であり、その具体的方法について議論を深めるべき
- その際、債務償還能力の分析こそ必要であり、それを含めた財政指標の開発がポイント

許可制から協議制への移行



財政再建団体(実質収支比率の赤字幅が一定以上:都道府県5%、市町村20%以上)

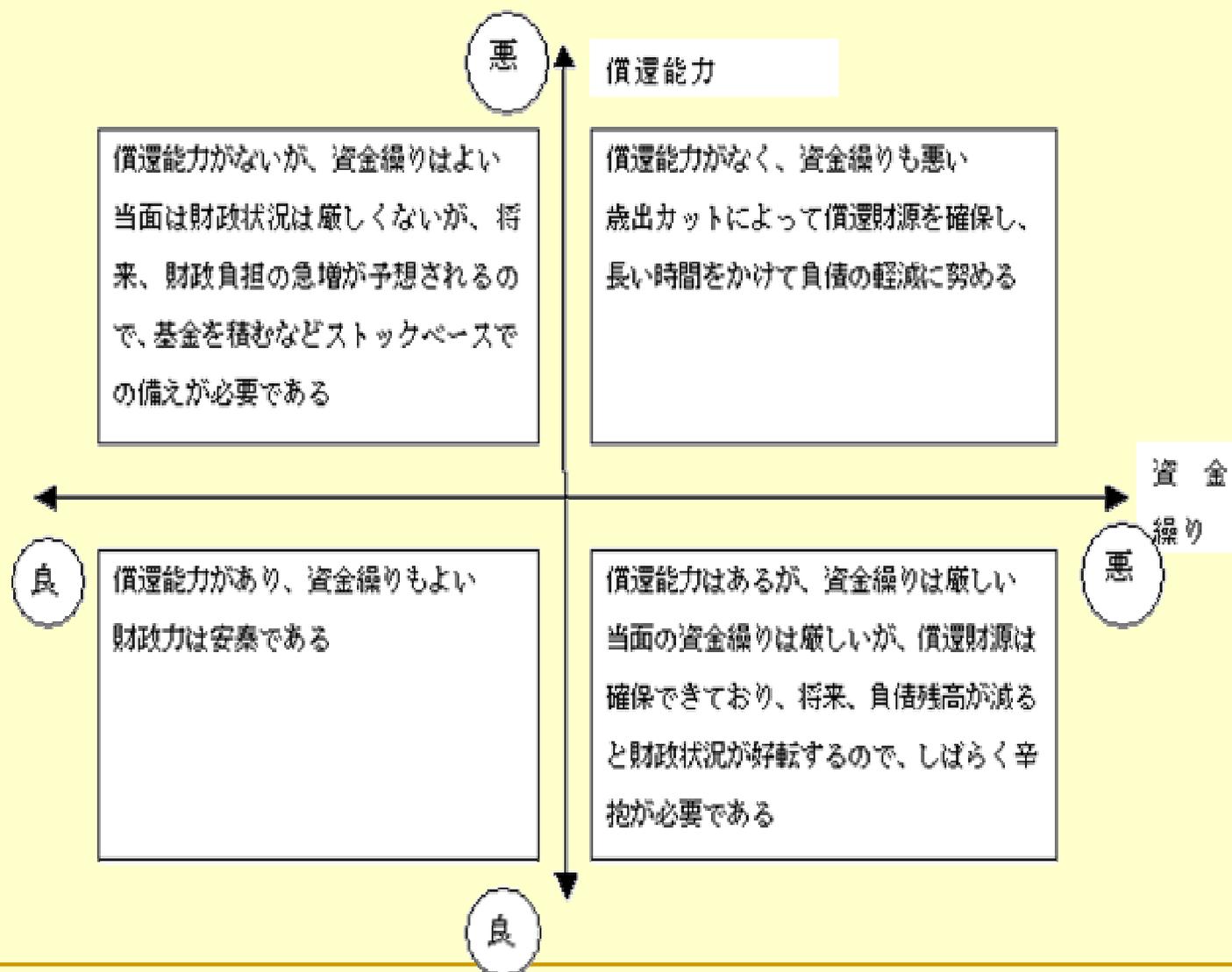
起債発行の制限を受ける団体(起債制限比率20%以上)

許可制度にある団体(実質収支比率が一定以上、または実質公債費比率が18%以上)

協議制にある団体(実質収支比率一定未
満、または実質公債費比率が18%未満な
ど)

* 実質収支比率の赤字幅は、都道府県・政令指定都市・標準財政規模500億円以上の市は2.5%
標準財政規模が200億円以上500億円未満は5%
標準財政規模が50億円以上の市町村は10%

財政状況で異なる再建の処方箋



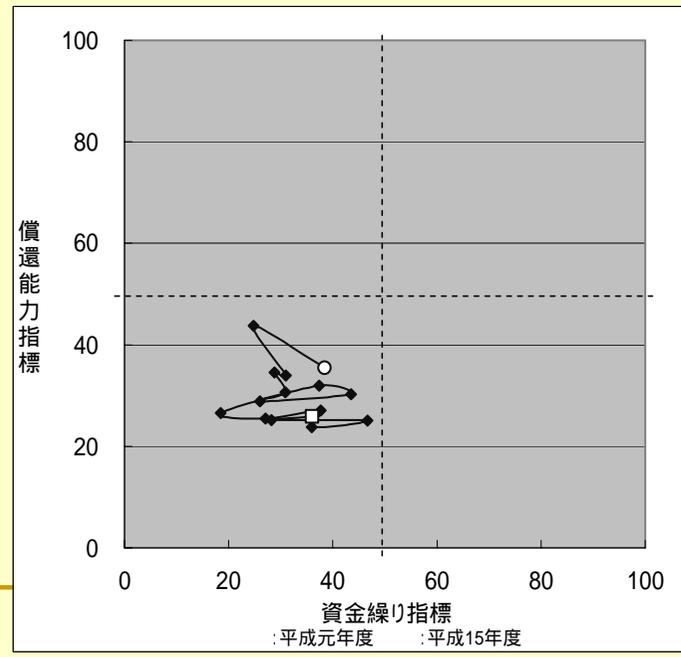
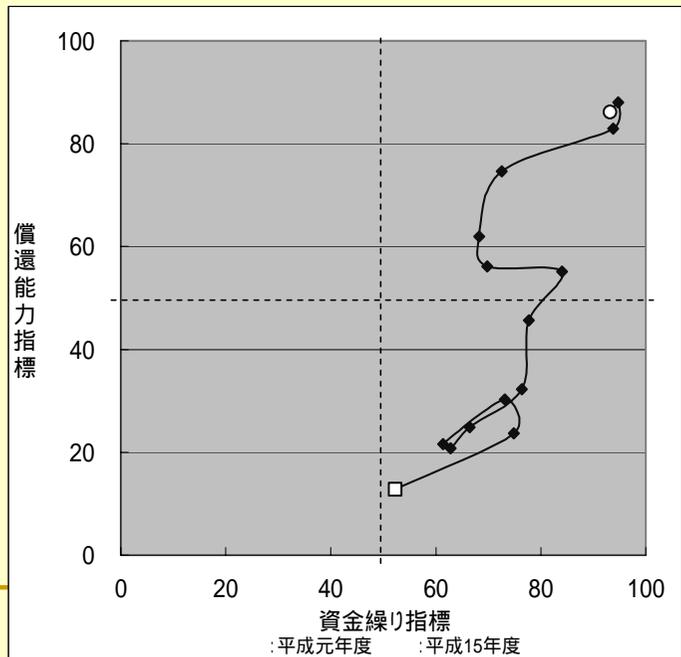
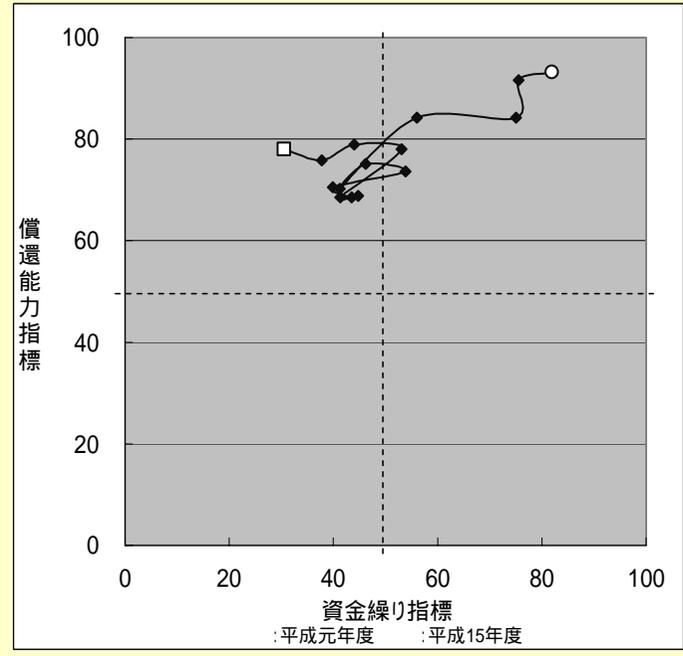
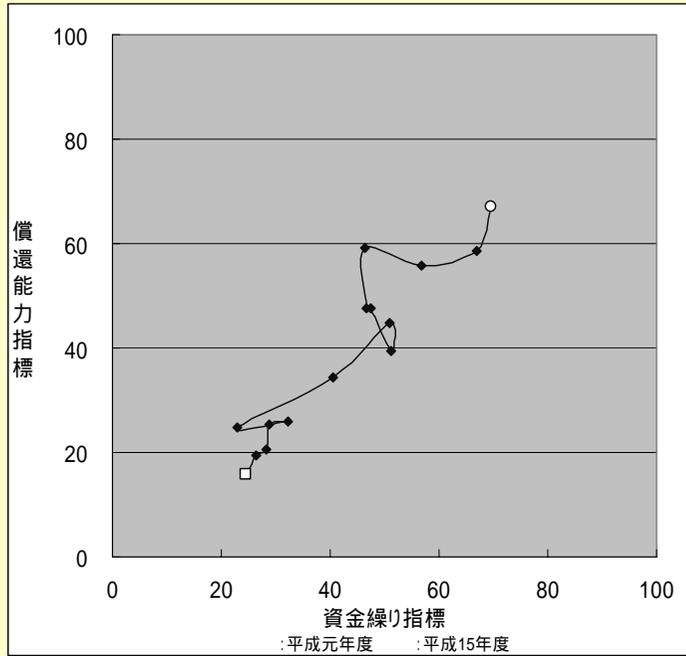
財政分析にあたって どんな指標を使うのか

16

| | |
|---------------------|--------|
| ● 実質単年度収支比率 | 資金繰り指標 |
| ● 経常収支比率の公債費分 | |
| ● 持続可能性指数 | |
| ● 償還財源指数 | |
| ● 平均償還年数 / 債務償還可能年限 | |

総合指標

| | |
|--------|---------------------------------|
| 償還能力指標 | ● 公債費を除く経常収支比率 注1 |
| | ● 債務償還可能年限(除く公営企業) 注2 |
| | ● 地方交付税を考慮した債務償還可能年限(除く公営企業) 注2 |
| | ● 財政力指数(単年度) 注3 |

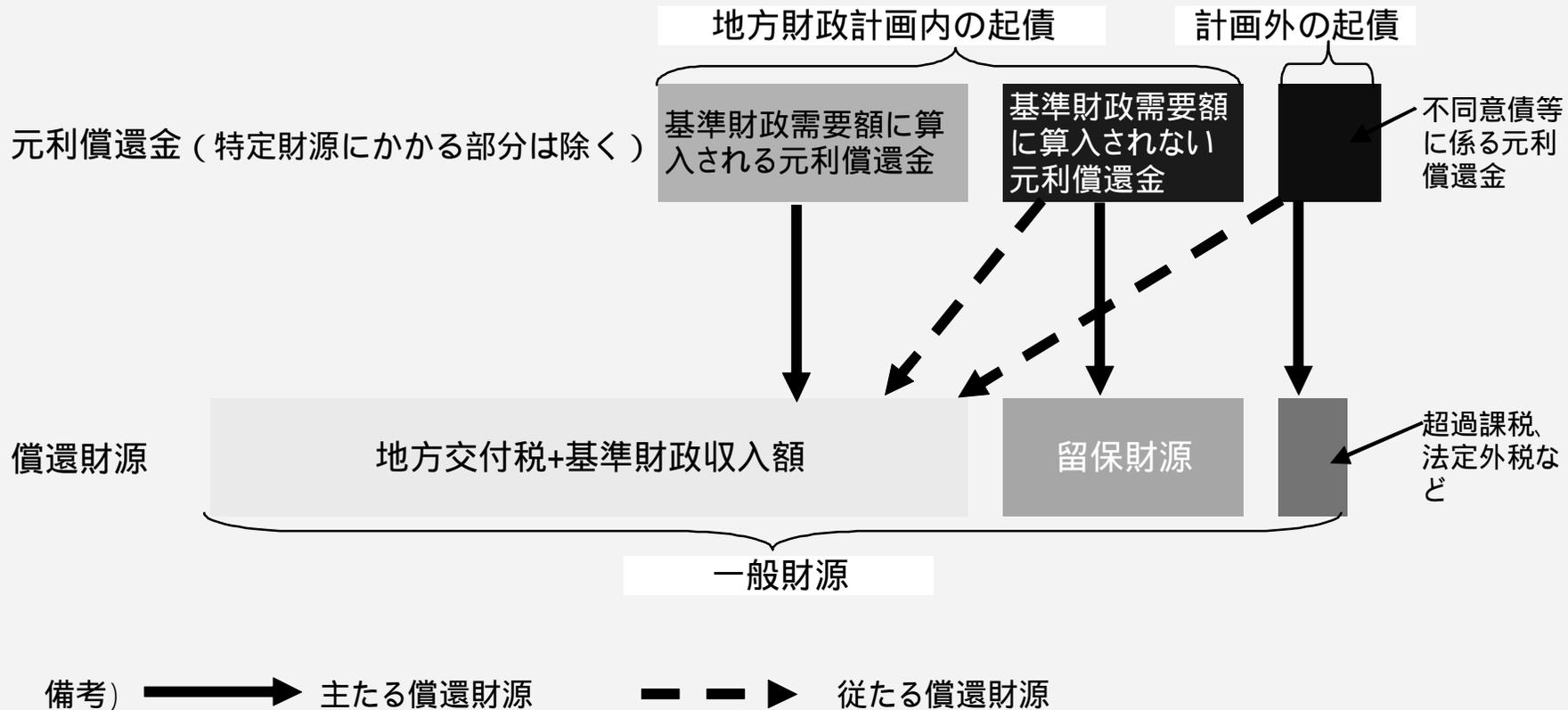


自治体にも起きてきている「格差社会」への対応の必要性

- 地方財政計画の圧縮による地方交付税の削減は、体力以上に起債している団体に対して酷な状況を生んでいる
- 地方交付税の圧縮と地方税収の拡大、決算乖離の是正は、それぞれ格差拡大のベクトルを持っている
- 少なくとも格差社会が生まれていることについての認識は必要
- 地方交付税の算定で、格差是正をある程度行うことに対する理解が必要

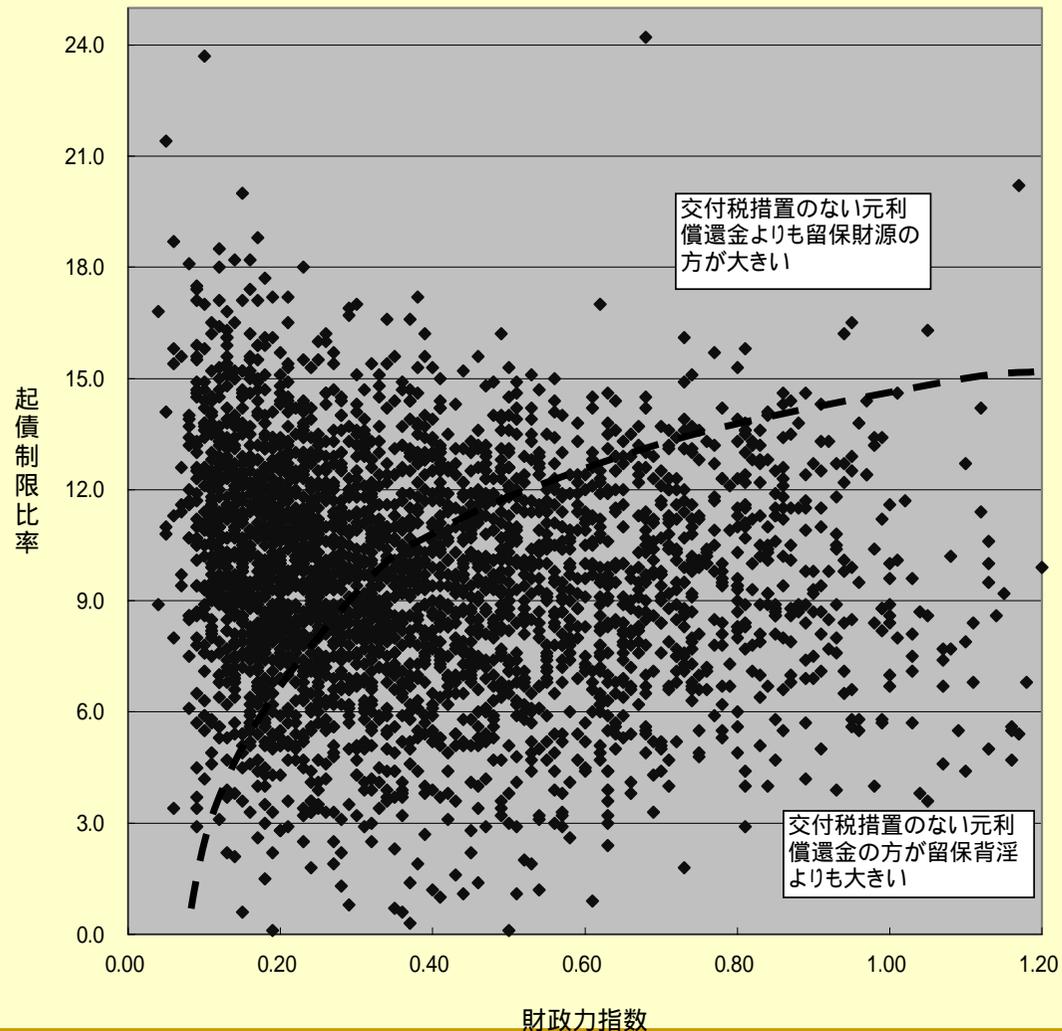
公債費にどの償還財源が あたっているか

公債費と償還財源の関係



留保財源と公債費の関係

財政力指数と起債制限比率（平成13年度、全市町村）



公会計の改革

- 償還能力の分析を行うためには、財政指標の開発と、それに伴う普通会計の見直しが必要である
- 発生主義会計の導入は、重要なテーマであるが、開示資料の充実という点でとらえるべきであって、財務分析のためには、いわゆるダブル・バジェットの導入が望ましい

三位一体改革の評価について

2006/02/21 朝日新聞論説委員 坪井ゆづる

構造改革の名に値しない

中央政府が権限と補助金で自治体行政に口を挟む手法を見直す「分権改革」と、政府の「財政再建」を同時並行で進める難作業だったが、結局、「財政再建」に力点が置かれた。補助負担金の比率引き下げるだけで、法制度の改正を伴わない数字合わせは、構造改革の名に値しない。何のための改革なのか。政府と自治体がめざすゴールを共有しないまま作業を進めたことが、中途半端な結末を招いた。どの補助負担金を削るかで、「補助金、花いちもんめ」になったことが、改革の空疎さの典型例といえる。

想定範囲内の政治決着

国の統治構造を変えていく論議になる以上、その調整は政治の作業になり、結論は与党の意向を反映した政治決着になることが見込まれており、結局、そうだった。

国民が納得しやすい政治決着にするためには、「4兆円の補助金削減、3兆円の税源移譲」といった数値目標を挙げた公約の達成と、「地方も評価してくれている」という小泉首相の総括が必要だった。逆に言えば、この二つさえあれば、内容は問われない。小泉首相らは、そのような方針のもとで改革を呼び、作業を進めたように見受ける。

税源移譲と「国と地方の協議」について

初めて基幹税による税源移譲が実現することと、「国と地方の協議」が実施されたことの2点を、これまでの分権の歴史を踏まえて評価する意見が出ることは理解できる。だが政府側が、この2点をそろえなければ、改革は頓挫し、首相が公約違反を批判されるのは明らかだった。この現実を踏まえれば、2点に対する評価はほどほどでいい。

あえて言えば、「税源移譲」は今後のさらなる地方歳出の削減のための前提として、「協議の場」は自治体側の不満の排出口として用意されたと解釈するべきかもしれない。

今回の決着に対し、「国と地方の痛み分け」という解説もあるが、この解説は適当ではない。なぜなら、「痛み分け」は対等な関係にあるもの同士が引き分けた際に用いる言葉だが、国と地方の協議の場は、自治体の意見を聞き置く場でしかなく、自治体は主張すれども、実現させるための手だてはなかつた。いわば、バットを持たずに打席に立っていたようなもので、国と地方は決して対等ではなかつた。

なお朝日新聞では昨年の決着にあたって「公約は達成したけれど」(12/1社説)、「分権への効果 期待はずれ」(12/7付)、「広がらぬ自治体の裁量」(12/8付)などという見出しで、批判的に総括する記事を掲載した。 以上

第 1 期改革の総括と残された課題 メモ

委員 山下 茂

評定には 3 つの視点

- 1) 「分権」効果・・・「地方」(国民 / 住民の手元) への決定権等の移譲
- 2) 「分財」効果・・・税源等一般財源の移譲
- 3) 「行政改革」効果・・・重複の排除によるスリム化と時宜性の向上

この 3 つが一体的に実現する場合にのみ、小泉首相が提唱する「中央から地方へ」という「国のかたち」の改革としての効果を期待できる。

ここまでの「三位一体」改革の評定

- ・「3 兆円」なりに実現したのは「分財」: 基幹税での税源移譲は評価できる。
- ・3 年間の「改革」で、「分権」と「行政改革」の効果があるのは、ごく一部。そのうち施設費で補助金廃止額の 1/2 しか税源移譲されないのは不可思議。
- ・補助金等を全面的に「廃止」し、見合う金額の税源を移譲された部分のみが、国民にも意味のある改革(「分財」→「分権」+「行政改革」)となりうる。
- ・実際の「決着」は単なる補助率カットなどが大半。世論も批判している「数字合わせ」や便乗の中央から地方への「負担転嫁」に過ぎない。これで終わりでは、国民が政府部門への信頼を更に無くしてしまう。

残された課題 - 内容の問題

「中央から地方へ」という標語にかなった地方分権 / 分財改革は、ほとんど「未完」である。中央政府の補助・負担率カットだけに止まりタテ割りの仕切り壁で保護され続ける分野を含めて、「国庫補助・負担金の《廃止》→見合う財源の税等一般財源化による地方 (= 住民自治 / 協働の場) の自由拡大」を更に持続的に真摯に追求すべきである。

中央 / 地方間「協議」の方法の問題

「地方」側は、「中央」の政治情勢も考え、また立場上やむなく一時休戦することとしたのだろう。今回の「協議」はルールに疑問。提案を依頼された「地方」6 団体は激論の末に一本化した。本来一体の「内閣」たる「中央」は各省ごとに仕切られたままの場と発言内容での議論を繰り返し時間切れに。地方提案に無く土俵に上がる資格が無い生活保護や児童手当等まで登場した。

今後は「協議」の仕方を変え、少なくとも「中央」側は「内閣」として一本化した発言に限ってもら。議事進行は「共同」で「持続」的に協議する。

情報を提示する方法の問題

今回のプロセスでは、制度変更(案)について、上記 3 視点からの判断をできないような情報しか、意思決定の場(中央 / 地方間の協議の場や国会議員の手元など)やマスコミ等の世論形成 / 表明の場に提示されていない。

(例) 補助・負担金の「削減」で計「3 兆円」と金額のみ示す一覧表

「第1期改革」の総括と残された課題

2006.2.21

読売新聞解説部 青山彰久

「第1期改革」の総括……「一般財源」へ変えることの意味が軽かった

日本の自治・分権改革の歩みを考えれば、所得税という基幹税を3兆円規模で国から地方へ移した点に着目する限り、歴史的な成果だといえなくもない。次の税源移譲の焦点は消費税になったという意味もある。しかし、問題は今回の基本構造にある。中央政府が政策の権限を握る補助金・国庫負担金の根幹を維持し、補助率だけを下げ、それによって生み出した資金で税源移譲をしたというのが基本構造だった。

地方自治で重要なのは、仕事の基準や手続きを自主的に設計できる自由、仕事の優先順位を決める自由、仕事の取捨選択ができる自由である。仕事の執行権限だけでなく政策立案の権限も、中央政府や各省の官僚から住民の意思決定と地方自治体の政策立案に委ね、補助金ではなく一般財源が必要になる。自治体を自由にする制度と自由に使える資金があって初めて、人々の選択と判断を基に地域の公共サービスを定める自治が生まれる。

税源移譲と補助金の廃止は、「国が決めて地方が従う」という制度改革と一体でなければならなかった。今回の「改革」では、「一般財源に変えること」の意味が軽く、政権の意思に位置付けられていなかった。しかも、地方の現場では、90年代に緩んだ財政規律への批判が残り、「国がやろうが地方がやろうが、うまくやってくれるならどちらでもいい」「近くの自治体よりも遠くの霞が関が頼りになる」という声が払拭できず、各自治体も住民を味方にしきれなかった。

残された課題……責任の明確化、政治の意思、強い地方政府

国・地方の財政構造改革の道のりを示し、税源移譲と内政のシステム改革を一体的に設計する。特に、国庫負担金、社会保障や教育分野で国が地方を統制している制度、国に依存してきた公共事業・施設整備の財源のあり方、財政調整システムを重点的に設計する

国の統治構造改革である以上、政権の意思とともに国会の政治意思を重視する。地方6団体は、詳細な制度設計を地方案として合意・提出し、政府と対等に協議・合意する体制をつくる

地方自治体は、完全な情報公開、政策立案能力のアップ、住民の参加、地域内自治の仕組みなどをテコにして、人々から信頼を寄せられる「地方政府」を目指す改革を進める。地方6団体は、そのための政策情報の交流と支援の機能を担う

第三回新地方分権構想検討委員会課題

委員 池田 佳隆

(社団法人 日本青年会議所 会頭)

第一期三位一体改革の総括（平成18年まで）

- 3兆円の税源委譲が行われたことは構造改革の一環としては評価できる。国庫補助金改革・地方交付税交付金見直しとあわせてプライマリーバランス0.5ポイント改善に寄与。ただし、今後さらに財政面の問題だけでなく「国と地方のあるべき姿」を再度整理することが望まれる。
- 地方との協議の場が設けられたことで、途中から省庁の一方通行ではなくなったことは評価できる。引き続き協議の場を設けていくべきと考える。
- 本来最初に考えねばならない「国と地方のあるべき姿」といった国家ビジョンの作成がまとまらなかった。
- 地方の税収格差を解消するために、個人住民税を一律10%にしたがその分国民間の収入格差を促す懸念となった。
- 地方の自由度・権限という点では、委譲されても自由度の少ない社会保障や義務教育費が帳尻合わせ的に税源委譲の焦点となっていた。

残された課題

- 「国と地方のあるべき姿」を3層制における都道府県から道州制への検討も含めて議論をし、再構築していく必要がある。その時キーになるのは「権限を委譲する」ではなく、「責任を委譲する」こと。責任の所在を明確にするような仕組みが必要。3層全てが責任を持つような仕組みだと結局は責任が明確でなくなる。
- 国と地方の協議が進んだことでの成果を考えると、次のステージではこれをいかに国民的議論にしていくかが課題。
- 地方債発行のあり方と自治体破産法制の整備により自由度が増す反面、責任も重くなる。今までの国家政策としての景気対策的地方債発行分をどうするか。また、今後の国家政策としての地方振興における景気対策のあり方を真剣に議論していく必要がある。格差の極端な拡がりは、社会不安を煽り、機会の平等まで失わせてしまう。

以上