

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 22 年 7 月改定

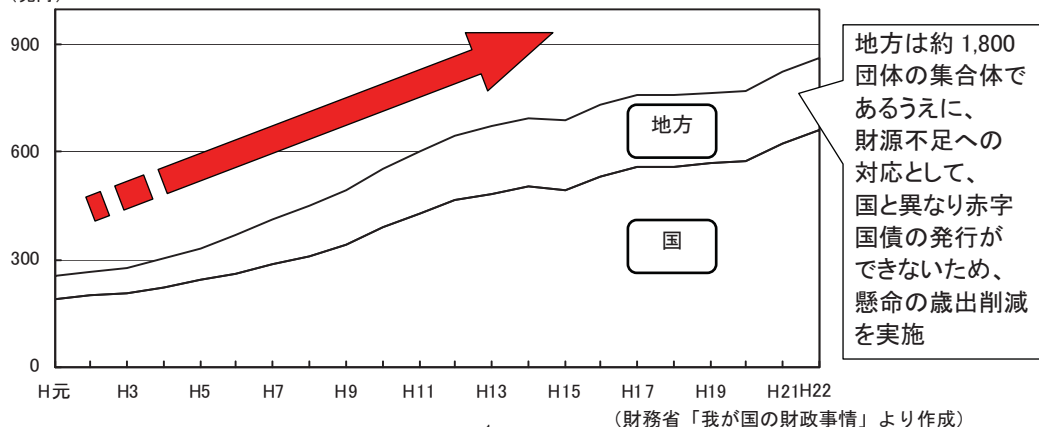
全 国 知 事 会

## 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

- バブル経済の崩壊後、公共投資を中心とした景気対策の実施や高齢化に伴う社会保障関係費の増大により、国・地方の長期債務残高は大幅に増大
- 一昨年の世界的な景気後退を受けて、国・地方の税収が大幅に落ち込む中、大規模な経済雇用対策等のため、赤字国債や臨時財政対策債等を増発
- その結果、我が国財政は、先進国の中でも群を抜いて高い水準の長期債務を抱えるなど、深刻さを増している

国と地方の長期債務残高の推移  
(兆円)

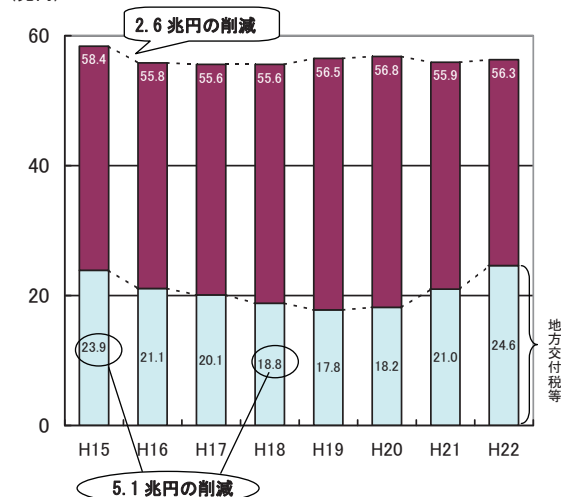


## 2 地方財政の現状

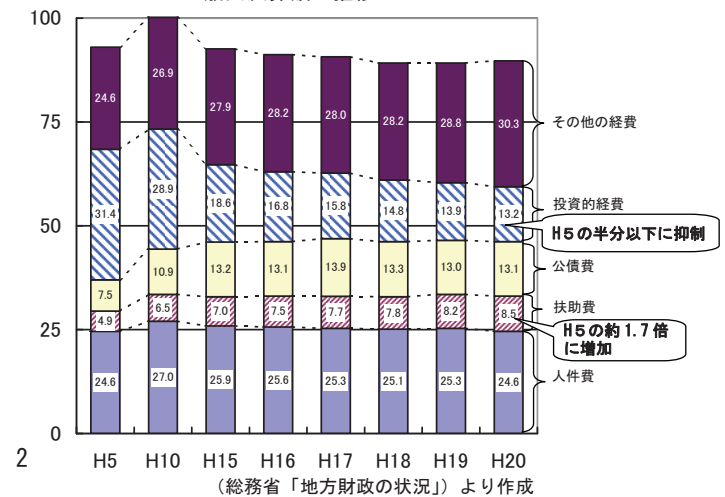
平成 16 年度以降、地方一般財源総額は厳しく抑制。地方財政は構造的に厳しい状況

- 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 22 年度の地方財政対策では、地方交付税が 1.1 兆円増額されたが、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、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、社会保障関係費の増嵩は止まることがなく、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

地方一般財源総額の推移



歳出決算額の推移



## 3 地方財政の将来推計

地方財政は巨額の財源不足が見込まれる危機的な状況が継続

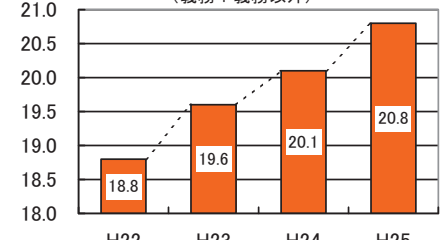
- 地方財政は、平成 22 年度に地方交付税が 1.1 兆円増額されたものの、社会保障関係費の増嵩や景気悪化を受けた地方税の大幅な減収により、巨額の財源不足を抱えている
- 国の「中期財政フレーム」を踏まえ、地方一般財源総額が今後 3 年間同額であるとしても、社会保障の負担増加などにより、財源不足額は平成 25 年度には 10.4 兆円に拡大
- このままでは財源不足を補てんする基金は平成 24 年度までに枯渇し、地方公共団体の財政破綻の懸念が現実化

<ケース 1> GDP が内閣府試算・慎重シナリオ [経済成長率 H23 : 1.7%、H24 : 1.6%、H25 : 1.6%]  
(単位: 兆円)

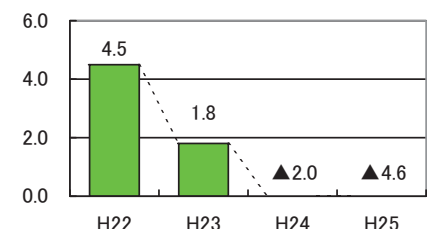
| 区 分           | H22  | H23  | H24   | H25   | H25-H22 |
|---------------|------|------|-------|-------|---------|
| 歳出 A          | 91.1 | 91.6 | 92.1  | 93.2  | 2.1     |
| 義務的経費         | 50.0 | 51.0 | 51.8  | 52.9  | 2.9     |
| うち社会保障関係費     | 12.9 | 13.5 | 13.8  | 14.4  | 1.5     |
| 義務的経費以外の経費    | 41.1 | 40.6 | 40.3  | 40.3  | ▲0.8    |
| 社会保障関係費(義務以外) | 5.9  | 6.1  | 6.3   | 6.4   | 0.5     |
| 生活関連等経費       | 9.0  | 8.9  | 8.6   | 8.6   | ▲0.4    |
| 公共インフラ整備・維持経費 | 15.4 | 15.4 | 15.3  | 15.2  | ▲0.2    |
| 地域活性化等経費      | 10.8 | 10.2 | 10.1  | 10.1  | ▲0.7    |
| 歳入 B          | 82.1 | 81.8 | 82.0  | 82.8  | 0.7     |
| 財源不足額 C=B-A   | ▲9.0 | ▲9.8 | ▲10.1 | ▲10.4 |         |
| 基金残高          | 4.5  | 1.8  | -     | -     |         |
| なお残る財源不足額     | -    | ▲0.4 | ▲2.0  | ▲4.6  |         |

注: 仮にこれを現行の地方消費税に換算すれば、4.2%相当

社会保障関係費の推移  
(義務+義務以外)



基金残高の推移<ケース 1>



<ケース 2> GDP が内閣府試算・成長戦略シナリオ [H23 : 1.7%、H24 : 2.9%、H25 : 3.0%]  
(単位: 兆円)

| 区 分       | H22  | H23  | H24  | H25  | H25-H22 |
|-----------|------|------|------|------|---------|
| 財源不足額     | ▲9.0 | ▲9.8 | ▲9.6 | ▲9.4 | -       |
| 基金残高      | 4.5  | 1.8  | -    | -    | -       |
| なお残る財源不足額 | -    | ▲0.4 | ▲1.9 | ▲4.4 |         |

## 4 行政改革への取組

地方公共団体は、国を上回る不断の行革努力を実施

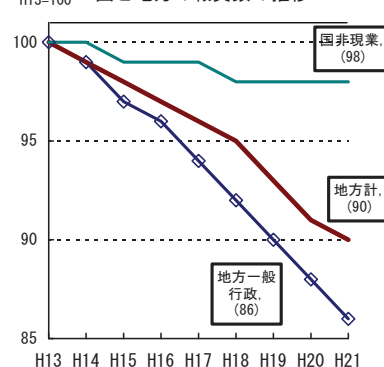
- 職員数は、平成 21 年度までで 38 万人、11.7%の大幅な削減
- 職員給与と手当のカットは、平成 23 年度までに 1 兆 9,424 億円に達する見込み
- 今後も更なる行政改革を行っていくが、地方が抱える巨額の財源不足は、行政改革のみでは解消できる状況にはない

○職員数の状況

(単位：千人、%)

| 区 分      | H11   | H13   | H15   | H21   | H21-11 | H21/11 | H21/13 |
|----------|-------|-------|-------|-------|--------|--------|--------|
| 職員数      | 3,232 | 3,171 | 3,117 | 2,855 | ▲377   | ▲11.7  | ▲10.0  |
| うち一般行政   | 1,161 | 1,114 | 1,086 | 955   | ▲206   | ▲17.7  | ▲14.3  |
| うち病院、企業等 | 432   | 451   | 441   | 386   | ▲46    | ▲10.6  | ▲14.4  |
| うち教育     | 1,227 | 1,194 | 1,168 | 1,076 | ▲151   | ▲12.3  | ▲9.9   |
| うち警察     | 259   | 259   | 267   | 281   | 22     | 8.5    | 8.5    |
| うち消防     | 153   | 153   | 155   | 157   | 4      | 2.6    | 2.6    |

H13=100 国と地方の職員数の推移



○給与カットの状況

| 給与の種類   | 団体数 | 最大カット率 | 実施(予定)期間 | 削減(見込)額      |
|---------|-----|--------|----------|--------------|
| 給 料     | 42  | 16%    | H11~H23  | 1 兆 9,424 億円 |
| 管理職手当   | 44  | 25%    | H10~H23  |              |
| 期末・勤勉手当 | 19  | 30%    | H10~H23  |              |

4

## 5 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、福祉等の「社会保障関係費」は、今後も増加
- 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

＜義務的経費以外の経費のうち、社会保障関係費及び生活関連等経費の主な内訳＞

(単位：億円)

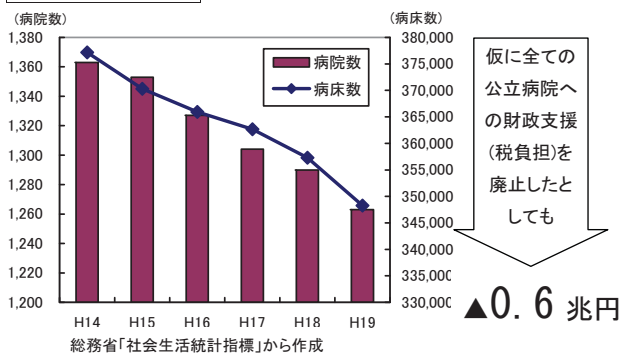
| 区 分 |                             | 22 年度<br>当初予算 | 区 分      |                             | 22 年度<br>当初予算 |
|-----|-----------------------------|---------------|----------|-----------------------------|---------------|
| 医療  | 地域医療対策<br>(救急、周産期、医療人材確保等)  | 28,000        | 教育       | 私立小・中・高校等経常費助成              | 5,300         |
|     | 国民健康保険、<br>後期高齢者医療・老人医療(単独) |               |          | 公立小・中・高校、大学運営費等             | 24,700        |
|     | 病院事業会計繰出金                   |               | 安全<br>安心 | 警察・消防活動運営費、<br>地震・防災対策      | 12,000        |
|     | 医療費助成                       |               |          | ごみ・し尿の維持管理                  | 15,000        |
| 福祉  | 子育て支援                       | 14,000        | 生活       | 上水道、下水道事業                   | 18,200        |
|     | 障害者支援                       | 5,700         |          | 地方バス路線維持、<br>交通施設整備・バリアフリー等 | 3,900         |
|     | 高齢者支援、介護保険                  | 7,600         |          | その他生活衛生対策                   | 6,100         |
|     | 地域福祉等                       | 3,200         |          | 計                           | 144,300       |
| 雇用  | 就業支援、<br>技術・技能の伝承支援等        | 600           |          |                             |               |

(注) 国補正基金関連の 5,200 億円を加えた平成 22 年度の社会保障関係費及び生活関連等経費は、149,500 億円となる

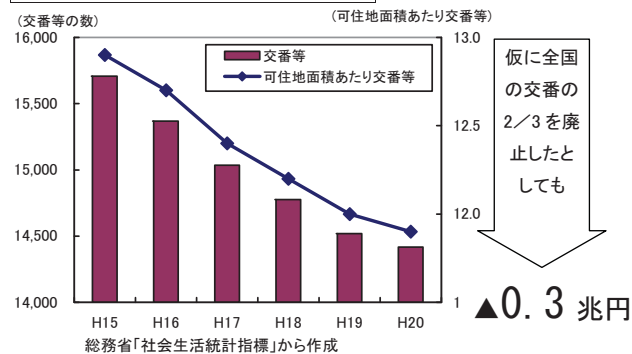
5

＜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＞

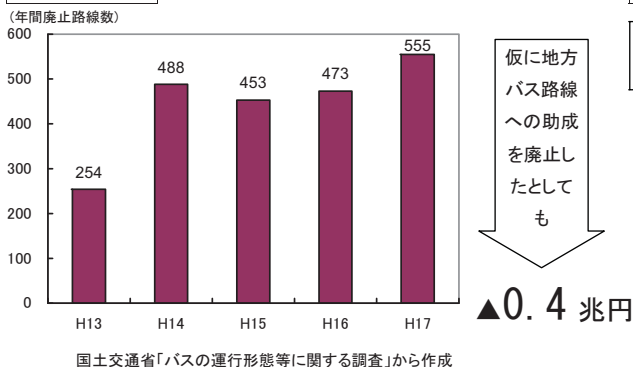
公立病院の廃止統合



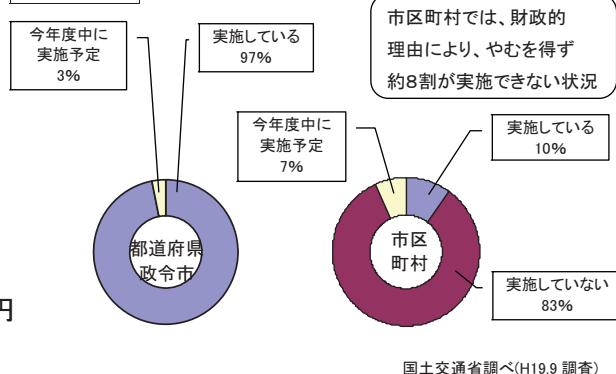
警察署、交番、派出所等の廃止・統合



バス路線の廃止



道路橋の点検



6

＜仮に、サービス水準の切り下げを行う場合の影響＞

(単位: 億円)

| 項 目 |                 | 影響額     | サービス低下の内容                                                                                 |
|-----|-----------------|---------|-------------------------------------------------------------------------------------------|
| 教育  | 教員 276,000 人削減  | △20,400 | ○全国公立小・中学校、高校 1 クラス 40 人→60 人                                                             |
|     | 地方単独私学助成制度の廃止   | △6,300  | ○全国私立幼稚園、小・中学校、高校の授業料の値上げ<br>幼稚園 14,000 円、小学校 22,000 円<br>中学校 24,000 円、高 校 27,000 円 / 月・人 |
| 安全  | 警察官 25,000 人削減  | △2,500  | ○交番 4,000 ヶ所廃止 (全国の 3 分の 2)                                                               |
|     | 消防職員 25,000 人削減 | △2,500  | ○消防署 1,000 署廃止 (全国の 5 分の 1)                                                               |
| 医療  | 医療費助成制度の廃止      | △6,700  | ○乳幼児、重度心身障害者、母子家庭等の医療費助成廃止                                                                |
|     | 病院事業繰出金の廃止      | △5,800  | ○全国 1,000 の公立病院が経営破綻の危機に<br>→民間売却・廃止も                                                     |
| 生活  | 地域の交通確保対策の廃止    | △3,900  | ○地方バス路線 1,576 系統の廃止<br>○第三セクター等 50 社の鉄道の設備更新中止→存続危機に                                      |
|     | 文化・スポーツ施設廃止     | △5,600  | ○文化会館、図書館、美術館、運動公園など利用不能に                                                                 |
| 計   |                 | △53,700 |                                                                                           |

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 25 年度における歳出の削減効果は 5.4 兆円に留まり、なお 5 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

7

## 6 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、年金・医療・介護等の給付に対する応分の負担から、地域医療の確保や子育て支援などの人的・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

＜社会保障関係費の将来推計（歳出ベース）＞

（単位：億円）

| 区分             |                                                                                                                    | H22     | H23     | H24     | H25     |
|----------------|--------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|---------|---------|---------|---------|
| 社会保障<br>(義務分)  | <b>法令等に基づく義務的経費</b><br>〔国民健康保険、後期高齢者医療、介護給付費、子ども手当、<br>児童扶養手当、生活保護費 ほか〕                                            | 128,500 | 134,500 | 138,000 | 143,700 |
|                | <b>国補助により全国的に推進されている経費</b><br>〔救急運営費、特定疾患、介護予防、障害者施設運営費、<br>放課後児童クラブ、母子家庭支援 ほか〕                                    | 12,800  | 13,200  | 13,700  | 14,200  |
| 社会保障<br>(義務以外) | <b>地方が共通の住民ニーズにより実施している経費</b><br>〔乳幼児・重度心身障害児(者)・母子家庭等医療費助成<br>病院会計繰出金、老人福祉施設運営費、小規模授産所<br>運営費、保育所運営費、児童相談所活動費 ほか〕 | 46,300  | 48,200  | 49,300  | 50,300  |
|                | 計                                                                                                                  | 187,600 | 195,900 | 201,000 | 208,200 |

## 7 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

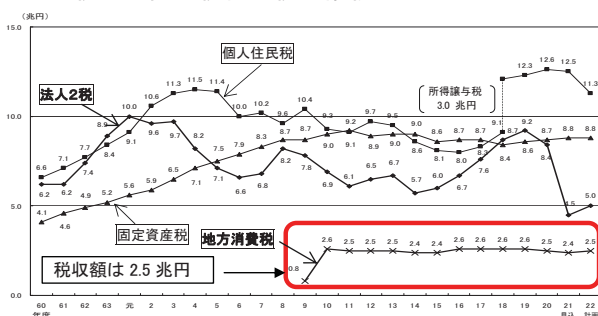
- 地方公共団体の財源不足は、住民が求めるサービス水準と歳入のアンバランスによる構造的な問題
- 当面は、我が国経済を順調な回復軌道に乗せることに全力を挙げるべきであるが、臨時財政対策債の増発等による対症療法では、構造的な問題が解決できず限界
- 地方公共団体自らの不断の行革努力だけでは、もはや問題の解決は困難であり、行政サービス水準の切り下げか、住民負担の増を選択せざるを得ない
- しかし、行政サービス水準の切り下げ、廃止は住民生活に直結し、特に、増嵩する一方の社会保障関係費の抑制は限界
- さらに、少子高齢化や地域主権改革等の進展に伴い地方の果たすべき役割がますます増大する中で、地方の役割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

## 8 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18%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

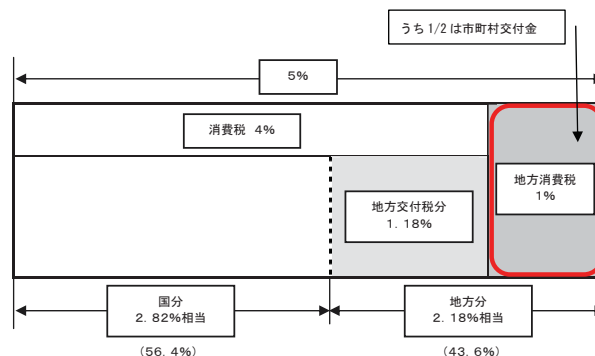
○地方税の主要な税目の税収推移



(備考)

- 1 計数は、超過課税及び法定外税を含まない。
- 2 平成20年度までは決算額、21年度は決算見込額、22年度は地方財政計画額である。
- 3 地方法人二税には、地方法人特別譲与税を含む

○消費税の国と地方の配分



10

## 9 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
- 少子高齢化や地域主権改革の進展等により、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

○地方消費税は税収の偏在性が小さく安定的な税目

(平成20年度決算)

| 税 目          | 偏 在 性                   | 安 定 性     |
|--------------|-------------------------|-----------|
| 法 人 二 税      | 大きい (最大/最小：6.6倍)        | 低い        |
| 個人住民税        | やや大きい (最大/最小：3.0倍)      | やや高い      |
| <b>地方消費税</b> | <b>小さい</b> (最大/最小：1.8倍) | <b>高い</b> |

## 10 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

## 11 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、使途の限定がない
- 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

抜本的な歳入増加策が不可避

税源の偏在性が小さく、  
税収が安定的な地方消費税

今後も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  
**「地方消費税」の引き上げが不可欠**

12

## 12 税制度上の主だった論点

### ① 地方消費税の賦課徴収における地方の役割

- 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

### 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

### 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

### 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

## 13 ニッポンの未来を地方から考える！

～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先進国で類を見ないほど累増
- 平成 16 年度以降、地方一般財源総額は厳しく抑制。地方財政は構造的な危機に直面
- 今後も社会保障関係費の増嵩等により、地方の財源不足は平成 25 年度には最大 10.4 兆円に拡大し、基金も枯渇に至るなど、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

地方は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

少子高齢化や地域主権改革の進展に伴い、地方の果たすべき役割が増大

14

### 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、少子高齢化や地域主権改革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

15