

分権改革・「基本方針2008」と地方財政

高木 健二

1. 分権改革と地方財政

地方分権改革推進委員会の第1次勧告（2008.5.28）では、「地方税財政問題については、当委員会としては、第二次勧告後に包括的な検討を行い、勧告する予定であり」とされており、先送りされている。ただし今後の地方税財政改革については、「分権型社会にふさわしい地方の税財政基盤を確立することが必要である。その際、地域間の財政力格差の是正を図り、どの地域に暮らしていても豊かな自治が実現する仕組みにすることが重要である」としつつ、後述するように一定の方向性を打ち出している。

第1次勧告では、国から地方への事務・権限の移譲、都道府県から市町村への事務権限の移譲が中心課題である。補助対象財産の財産処分については、弾力化で各省も一定の結論に達している。ただしこれらについては特段の地方負担が生じるものではない。

（1）国から地方への権限移譲と地方財源確保

国から地方への事務・権限の移譲に伴う地方税財源問題については、「現在国の事務・権限とされているものを実際に地方自治体に移譲するに当たっては、事務・権限の根拠となる法令の改正等に加え、仕事をする上での裏付けとなる人員や財源等を国から移譲するなどにより手当をすることが前提となる」と指摘している。

これらの事務・権限の地方における処理に必要とされる人員、財源を具体的に各省に明らかにさせつつ、地方の意見も反映して、地方税と地方交付税等の充実による地方税財源確保の具体的な道筋を明示すべきであろう。

国から地方への事務・権限の移譲とそれに伴う地方税財源確保は、先行き全く不透明な抜本的な税制改革にゲタを預けることなく、全く別個の問題として、一体的に勧告されるべきが当然である。

そうはいつでも以下に見るよういくつかの具体的な結論が出されており、これら

を取り上げて検討してみよう。

① 県費負担職員の給与負担

県費負担職員の人事権について、a)広域での人事調整の仕組みにも留意した上で、市町村に移譲する方向で検討すべきである、b)合わせて財源の確実な確保を図ることを前提に、人事権者と給与負担者が一致するように人事権移譲に伴う給与負担のあり方も適切に見直すべきであるとしている。

また県費負担職員の人事権の移譲と給与負担については、都道府県から中核市に人事権を移譲するとともに、すでに人事権が移譲されている政令指定都市、中核市において人事権と給与負担者が一致する方向で検討し、平成20年度に結論を得るとした。

「三位一体改革」によって公立小中学校の教職員（県費負担職員）の国庫補助負担金は国の2分の1負担から3分の1負担となり、それに必要な地方財源は、主として税源移譲による地方税で確保され、交付税で補完・調整されることになった。都道府県では地方税の納税義務者数が多いため税源移譲も効果があった。ただし県費負担職員の人事権を市町村に移譲し、人事権者と給与負担者を一致させるため給与負担を市町村にまで及ぼすとするとその市町村での財源確保は非常に難しい。税源移譲するとしても納税義務者数の少ない市町村では、いくら税源移譲しても十分な財源確保にはならない。結局、地方交付税で財源確保するしかないが、地方交付税総額が抑制基調にある中で、かつ基準財政収入額が変動する下では、基準財政需要額に県費負担職員の給与負担分を完全に算入したとしても、他の基準財政需要額が国の時々々の政策により減額されれば、その分基準財政需要額全体が増額となるとは限らず、結果として給与負担分が財源保障されるとは限らないことになる。

当面、税源移譲の効果が出る政令指定都市、中核市程度で人事権者と給与負担者の一致を図るしかなさそう。

② 国民健康保険

国民健康保険については、a)保険財政の安定化や保険料の平準化の観点から都道府県の権限と責任の強化とともに、b)都道府県単位による広域化の推進等について検討し、平成21年度中に結論を得るとしている。

国民健康保険運営主体を都道府県にするか、悪名高い後期高齢者医療制度のように都道府県単位の広域連合にするかの検討をずるとしているが、運営主体の広域化だけで国民健康保険の問題の解決にはならない。医師不足などの国の政策により困

難となっている面もある。国保料金の徴収も広域化すれば徴収率が上昇するとは限らない。地域に必要な不可欠な国保診療所等についても、運営主体の変更により統廃合の憂き目にあわないとは限らない。国保の財政基盤の安定化に対する国の財政支援措置は今後とも引き続き不可欠である。

③ 生活保護

生活保護については、国地方を通じて適正化対策を引き続き行うとともに抜本的な改革に向けて検討を開始すべきであるとしているが、適正化を名目として受給制限を強化するだけでは問題の解決にならない。「三位一体改革」の際にも、厚生労働省は生活保護費に係る国の国庫補助負担割合を2分の1程度に減額する案を強行しようとしてきたが、生活保護は、この際、国の責任であることを改めて明示する必要がある。

④ 直轄国道等の都道府県への移管

a) 同一都府県内に起終点がある区間などの4つの区間に該当するものについては、従前と同様の管理水準を維持するための財源等に必要な措置を講じた上で、一般国道の位置づけを変えずに、原則として都道府県に移管するとしているが、当然であろう。

しかし町村については、その道路管理の状況も踏まえ、都道府県道の管理を行うことができるようにするとしているだけであるが、直轄国道の都道府県管理と同様に、「従前と同様の管理水準を維持するための財源等に必要な措置を講じた上で」、管理できるようにする必要がある。

b) 一の都道府県内で完結する一級水系内の一級河川の直轄区間については、従前と同様の管理水準を維持するために必要な財源等に関して必要な措置を講じた上で、一級河川の位置づけを変えずに、原則として都道府県に移譲するとしているが、当然である。

いずれにしても国道、一級河川の管理権限の移譲に伴う財源確保については、地方税への税源移譲を基本に地方交付税で補完・調整措置を講ずべきである。

c) 循環型社会形成交付金については、地方の自由度を高めるという交付金化の趣旨を徹底し、交付手続きを簡素化する措置を平成21年度から実施するとしている。「三位一体改革」で国庫補助負担金の一般財源化（地方税化、地方交付税化）の変わりに交付金化が行われたが、基本的には国庫補助金に変わりはない。

(2) 都道府県から市町村への権限移譲と地方財源確保

都道府県から市町村への権限移譲に当たっては、①移譲に伴う必要な財源措置を地方税、地方交付税等を通じて確実に講じる、②移譲される権限に合わせた人的支援についても適切に対応することが不可欠であるとしている。ただし人的支援については、都道府県から一方的に人員を派遣するのではなく、市町村の意向が十分尊重される必要がある。必要な財源措置をきちんと行うことが先決問題である。

母子寡婦資金貸付金に係る事務など、事務処理に係る国の財政支援の対象が都道府県に限定されていることにより、条例による事務処理特例制度による権限移譲が事実上困難となっているものについては、個別の法令や補助金・負担金制度の見直しを行うとしている。これは当然の措置であろう。

補助対象財産の財産処分の弾力化については、①概ね10年経過後の財産処分については、原則、届け出・報告等をもって国の承認があったものと見なす、②承認の際、用途や譲渡先等について差別的な取り扱いをしないこと及び国庫納付を求めないとしている。

なお補助目的の達成や補助対象財産の適正な使用を確保する観点から、有償の譲渡・貸付の場合には国庫納付を求めるなど、必要最小限の条件を付すことができた。

厚生労働省は、補助対象財産処分の具体化についての内部通達を発しているが、その中で、「補助対象財産の用途を変更する財産処分が行われる場合には、当該財産処分が行われる地域において、同種の社会資源がすでに充足しているものと考えられるため、当該地域における同種の補助事業の新規採択に当たっては、慎重に対処されたい」（厚生労働省大臣官房会計課長、「厚生労働省所管一般会計補助金等に係る財産処分について」、内部部局の長・社会保険庁総務部長・地方厚生支・局長宛、2008.4.17）としている。当然といえば当然ではあるが、報復的措置とならないとは限らない。

(3) 道路財源の一般財源化

福田首相が野党追求に追い込まれ、道路特定財源の一般財源化を表明し、閣議決定せざるを得なくなったことを受けて、勧告にはあわせて以下の文言が書き込まれた。

「今年の税制抜本改革時に道路特定財源の一般財源化の制度設計を検討するに当たっては、この勧告に示された新しい役割分担を踏まえ、国庫補助負担金制度の抜本

的見直しを含めた新しい税財政制度を構築する方向で、国は地方側とも十分協議を重ね、税源移譲を含め地方自治体の税財源を充実強化する方策を講じるとともに、地方自治体の道路整備の自由度を最大限拡大する方策について真摯な検討を行うべきである。」

当初、地方六団体の首長、議長等は道路特定財源堅持の署名活動など活発な運動を展開し国民、メディア、野党などの矚目を買ったが、一般財源化が決まると一転して賛成に回るなど醜態を晒した。地方分権推進を主張する以上は、地方分権改革推進委員会も地方六団体も最初から道路特定財源の一般財源化と税源移譲、地方交付税による補完・調整措置を求めるべきであったろう。

国の道路特定財源の一般財源化に伴い、①国の道路整備計画の抜本見直し、②国の道路整備特別会計（3.5兆円、2007年度）の廃止、③国の一般会計からの道路整備・維持補修等が対象の国庫補助負担金（3117億円、2008年度）の廃止と一般財源化、④道路関係補助金廃止・一般財源化に伴う地方税への税源移譲、地方交付税措置、⑤地方道路譲与税（地方道路譲与税2998億円、石油ガス譲与税140億円、自動車重量譲与税3601億円、2008年度）、地方道路整備交付金（6825億円、2008年度）の道路面積・道路延長を基準とした譲与基準の廃止と新基準の設定、⑥道路特定財源がはずれた個別の道路関係税の抜本的改革⁽¹⁾、⑥道路特定財源を前提にした地方交付税における道路整備費・維持管理費等の算定内容の抜本見直しなどが必要になる。

地方分権改革推進委員会は、道路特定財源の一般財源化に伴い最低これらの改革の道筋を勧告すべきであろう。

（４） 今後の地方税財政改革

分権型社会に向けた税財政構造の構築が必要であるとして、今後の地方税財政改革の方向について、以下のとおり、大まかなことを述べるにとどまっている。

① 5対5の税源配分

- 国と地方の財政関係について、a)受益と負担の明確化を図る、b)地方自治体の創意工夫による課税自主権の拡充などを強調している。しかし地方自治体の地方税制度は必ずしも受益と負担の関係で位置づけられるものではない。受益と負担が明確なのは使用料・手数料くらいである。地方自治体は、受益と負担とは直接関係なく、地方自治法、地方税法の規定に基づき、地方税を賦課徴収することが基本である。自治体の創意工夫による法定外税等の課税自主権の拡充も財源確保に

は自ずから限界がある。地方税の基幹税目についての課税自主権の根本的検討こそが必要であろう。

- 国と地方の役割分担に見合った財政構造構築のために、当面、国と地方の税源配分を5対5にすることが現実的な選択であるとしている。また具体的な方策については、今後の抜本的な税制改革の議論を睨みつつ、地方税財政全体の改革議論の中で検討していくとしている。

国と地方の税源配分を5対5にすることは、財務省を除いて各方面では大体一致している課題とあってよいだろう。しかし国から地方への税源移譲は、所得税か消費税のいずれの税目で行うのか、現行の国地方の税制体系の中で行うのか、消費税の増税の際に行うのか、その基本的方向性を明確にするべきであろう。

② 補助金・税源移譲・交付税の一体的改革

- 国と地方の財政状況や抜本的な税制改革の動向にも留意しつつ、地方が自らの責任で効率的な自治体経営を行えるよう、国庫補助負担金、地方交付税、国税から地方税への税源移譲を含めた税源配分の見直しについて一体的に検討し、地方債も含め分権にかなった地方税財政制度の改革を進めていくとしている。

まず国と地方の財政状況や抜本的な税制改革とは関係なく、地方税財政の改革方向をうちだすべきが基本であろう。「三位一体改革」に地方債改革を付加した内容になっているが、国庫補助負担金改革は、従来とは異なり公共事業の国庫補助負担金を例外なく廃止すべきである。税源移譲も国庫補助負担金の廃止を財源にして所得税、消費税等による税源移譲を求めるべきである。地方債については、起債の許可制から協議制に移行し、協議なしの自由発行（議会報告）もできるようになったが、自由発行に踏み切る自治体はどこにもない状況で、地方債改革は何を改革するかが不明確である。地方交付税の改革は、国庫補助負担金廃止、税源移譲などが具体的に実施された結果、それを補完・調整し、財源保障が行われるよう充実強化すべきである。

- 地方分権改革を進め、地方税の比率を高めていくのであれば、a) 国からの財政移転が果たす役割は自ずと縮小せざるを得ない、b) その際、地域間の財政力格差の縮小を図る観点から、地方交付税の制度改革を含め財政調整のあり方についても検討する必要がある、c) 地方交付税の算定を透明なものとし、地方自治体の予見可能性や国民への説明責任の向上を図るための見直しを行うことが重要であるとしている。

財政調整のあり方を検討するとしているが、2008年度に実施したように、都道府県の固有の地方税源である法人事業税を国が一方的に取り上げて国税の地方法人特別税にした上で、地方法人特別譲与税として再配分するような、エセ的「水平的財政調整」は、地方分権改革に逆行するものである。地方交付税の算定の透明化、予見可能性化、説明責任の明確化などは、直ちに総務省に具体的に実施させるべき問題に過ぎない。

- 地方税源の充実に当たっては、a) 応益性を有し、薄く広く負担を分かち合うものであること、b) 地域的な偏在が少なく、税収が安定したものであることが望ましく、c) 国と地方の税体系の観点から見直しを行う必要があるとしている。

広く薄い負担、偏在性が少ない、安定税収などは地方消費税を言外にほのめかしたものであろうが、地方消費税に応益性はない。

また地方財政の安定性を考える場合、歳入面での地方税の安定性、税の偏在は是正ばかりを強調し、地方消費税の増税に帰着するだけの議論は偏っている。地方財政は、歳出面で国の法令等による施策の新設・変更、政権・与党の思いつきの新規政策の強要、景気対策による歳出拡大などによって、常時不安定となっている面が大きい。これらを基本的には是正しない限り地方財政の安定確保は図れない。

(3) 議会、監査委員の改革

- 財政規律の確保を図る仕組みを構築するために、a) 自らの財政運営の透明性と説明責任の徹底を果たす必要がある、b) 地方議会においても財政のチェック機能を充実するとともに、c) 監査委員の機能の充実、外部監査機能の積極的な活用を図る必要があるとしている。

財政破綻している自治体では、議会のチェックも全く利かなかった、監査委員の監査機能も全く効果がなかったことが判明している。このため地方財政健全化法が成立し、財政健全化基準、財政再生基準を法定化し、これらに基づき総務省が議会、監査委員の代わりに地方自治体の財政運営に直接関与するようになった。地方分権改革推進委員会は、この問題を地方分権の観点から改めて議論すべきである。

- 国による事務等の義務づけの廃止、国庫補助負担金改革、国税から地方税への税源移譲、地方交付税、そして地方債など地方行財政全体について分権改革が進む中で、a) 地方債の自由化、b) 債務調整の導入の是非、c) 債務処理の新たな方法の

導入についても検討すべきであるとしている。

アメリカなどでも実際には債務調整は実施されておらず、地方財政健全化法による国の地方財政運営に対する関与強化によって、第3セクター等以外の債務調整等の議論は不必要になったといえよう。

- 地方自治体の財務会計における透明性の向上と自己責任の拡大、小規模自治体における（行政委員会、監査委員会等）の共同設置や広域連携の促進など制度に関する選択の余地を拡大する方向で、地方自治関係法制の見直しを求めていくとしている。

国が地方に対して公会計制度改革として、バランスシート等の作成を求めているが、これらを新たに地方自治体に一律に義務づける場合は、その財政負担については、法令の規定に基づき当然の財源保障措置を講ずるべきである。監査委員の共同設置、外部監査制の導入は必要であるが、これまでの各地の経験から公認会計士であればいいというものではなく、とくに地方財政に熟知した人材育成・確保も考えるべきであろう。

第1次勧告を受けて、政府の地方分権推進要綱が閣議決定されたが、その内容をみると勧告に書き込まれている地方税財政改革、個別の権限移譲に伴う財源措置などに関する文言は片言隻句も見あたらない。わずかに条例による事務権限の移譲に伴い関係の個別補助金等を見直すことに言及しているだけである。いずれにしても地方税財政改革は第2次勧告以降に先送りされていることもあるが、政府の地方分権推進要綱で、その先行きが全く不透明になったといえよう。

2. 「基本方針2008」と地方財政

「経済改革の基本方針2008」（以下、「基本方針2008」と略称）が閣議決定された（2008.6.27）。このうち地方分権改革、地方財政に関する部分を取り上げて検討する。

（1）歳出・歳入一体化改革と地方財政

歳出・歳入一体改革については、①2011年度に国・地方の財政収支を黒字化させ、2010年代半ばにかけては、債務残高を安定的に引き下げる、②これまで行ってきた歳出改革努力を決して緩めることなく、国・地方を通じ、引き続き「基本方針2006」

「基本方針2007」に則り、最大限の削減を行うなどとしている。

しかし歳出・歳入一体改革で3年間続いた社会保障費の約200億円以上ずつの歳出削減は、高齢者や障害者等の生活、介護保険制度、医療制度などに多大な悪影響を及ぼし、国民の不満は爆発しつつある。また地方の投資的経費の歳出削減もすでにバブル前の通常水準以下への抑制が続き、地方の歳出削減も限界に達している。

こうした中、昨年の参議院選挙で民主党など野党に大敗した自民党内では社会保障、公共事業などの族議員も歳出削減に猛烈な巻き返しを始めるなど、年末の2009年度予算編成でこれらが具体化されるかどうか不透明である。

事実上、経済財政諮問会議の経済と財政の構造改革路線はほぼ完全に行き詰まっており、抜本的な方向転換こそが急務であろう。

(2) 地方分権改革と地方財政

地方分権については、①第1次勧告を受けた地方分権改革推進要綱に基づき取り組む、②地方分権改革推進委員会は2008年以内に地方自治体に対する国の法令による義務づけ・枠付けの見直しの検討を進める、③国地方の財政状況を踏まえつつ、国庫補助負担金、地方交付税、税源移譲を含めた税源配分の見直しの一体的改革に向け地方債も含め検討を行い順次勧告する、④これら勧告を踏まえ、地方分権推進計画を策定し、新分権一括法を2009年度中できるだけ速やかに国会に提出するとしている。

国庫補助金、地方交付税、税源移譲と地方債改革は、第2次勧告以降の取り組みとされているが、すでに見たように政府の地方分権改革推進要項では権限移譲に伴う財源措置についてはすべて削除されており、その先行きが危ぶまれる。

国の出先機関の見直しについては、仕事及びこれに伴う人員の移譲も含め抜本改革について勧告を行い、政府としてこれを実現するための計画を2008年度内に策定するとしている。これについて政府は北海道開発局（2008年度予算6100億円、人員5648人）を廃止し業務を道庁に移譲する方向であると報道されたが（毎日新聞、2008.7.2）、予算・人員のそのままの規模での移譲はあり得ず、具体化に当たっては大きな問題となる。

地方財政については、地方団体の安定的な財政運営に必要となる地方税、地方交付税等の一般財源の総額を確保するとともに、地域間の財政力格差に対応するため、地方再生対策の考え方に従った交付税配分の重点化を引き続き進め、地方交付税を財政の厳しい地域に重点的に配分するとしている。一般財源総額の確保は重要であり、景気

の悪化によりすでに法人税収の減収が始まっており、地方財政においても2009年度以降は法人事業税等の税収の減収が予測される。こうなると地方税の減収が始まり、この分を地方交付税の増額で補てんし、一般財源総額を確保することが必要になる。地方再生対策の考え方に従った地方交付税の配分とは、2008年度に実施した、東京、愛知の法人事業税を国が取り上げ国税にした上で、地方法人特別譲与税として地方に再配分するという、反分権的・反地方自治的な仕組みを今後も継続するということの意味している。

(3) 道路特定財源の一般財源化

閣議決定された「道路特定財源等に関する方針」に基づき、2008年度の税制抜本改革時に廃止し、2009年度から一般財源化し、生活者の目線でその使い方を見直すとしている。その際、地方財政に影響を及ぼさないように措置するとともに、必要と判断される道路は着実に整備するとしている。

必要と判断される道路は着実に整備するとしているが、国が国の直轄道路を国の一般財源で整備するのは自由であるが、地方に対する道路整備補助金（3117億円、2008年度地財計画）も一般財源化されるので、地方の道路整備までこの「必要と判断される道路」に含めるわけにはいかないであろう。それは地方が判断することになる。

暫定税率分も含めた税率は、環境問題への国際的取り組み、地方道路整備の必要性、国・地方の厳しい財政状況等を踏まえて、2008年度の税制抜本改革時に検討するとしている。道路整備のための特定財源制度が廃止になれば、道路整備という特定目的のための暫定税率を維持するのは難しい。暫定税率廃止に伴う地方財源の確保は、税源移譲、地方交付税等で別途考えることもあり得る。

道路の中期計画は5年とし、最新の需要推計などを基礎に新たな整備計画を策定し、2008年度道路予算の執行にも厳格に反映するとしている。

この新たな道路整備計画も一般財源化が前提となる計画であり、国の直轄道路整備はともかく、地方道路整備については道路整備を特定目的とした補助金等は廃止されるわけであり、あくまで地方の判断に基づき一般財源から必要な道路整備を行うことになるろう。

道路事業は、経済社会の状況の最新のデータに基づいたP D C Aの厳格な実施、事業評価に関する第三者機関の機能の拡充、実績が事前の評価を下回る事例の十分な把握等を通じ、普段の見直しを行いつつ計画的に実施するとしている。これらは国・地

方とも道路整備に当たっては当然実施すべきことであろう。

(たかぎ けんじ (財)地方自治総合研究所研究員)

【注】

- (1) 「道路特定財源諸税と租税根拠」、中村良広、『自治総研』、2008年4月号

<資料>

経済財政改革の基本方針 2008（抄）

2008年6月27日

（目次）

第1章 日本経済の課題と改革の視点 ————— 略

第2章 成長力の強化 ————— 略

第3章 低炭素社会の構築 ————— 略

第4章 国民本位の行財政改革 ————— 31

1. 国民本位の行財政への転換 31
 - (1) 地方分権改革 31
 - (2) 生活者重視の行政システム（消費者行政、規制改革） 32
 - (3) 政府機能見直しプログラム～ムダ・ゼロの実現～ 32
2. 道路特定財源の一般財源化 34
3. 歳出・歳入一体改革の推進 34
4. 税体系の抜本的な改革に向けて（税制改革の重点事項） 36

第5章 安心できる社会保障制度、質の高い国民生活の構築 ————— 略

第6章 平成21年度予算の基本的考え方 ————— 略

（別紙）成長戦略実行プログラム ————— 略

（別表）2010年に向けたEPA工程表 ————— 略

第4章 国民本位の行財政改革

国民本位の行財政改革のため、地方分権、生活者重視の行政、ムダ・ゼロを実現するとともに、それを支える財政を構築する。このため、以下の改革に取り組むとともに、「基本方針2006」²⁵、「基本方針2007」²⁶に沿って資産債務改革等を実行する。

1. 国民本位の行財政への転換

(1) 地方分権改革

【改革のポイント】

1. 平成21年度中できるだけ速やかに「新分権一括法案」を国会に提出する。
2. 国の出先機関を大胆に合理化する。
3. 道州制の本格的な導入に向けた「道州制ビジョン」を策定する。

【具体的手段】

(1) 地方分権改革の推進

「地方分権改革推進委員会」（以下、「同委員会」という。）の「第1次勧告」²⁷を受けた「地方分権改革推進要綱（第1次）」²⁸に基づき取り組む。同委員会は、平成20年以内に地方自治体に対する国の法令による義務付け・枠付けの見直しの検討を進めるとともに、国・地方の財政状況を踏まえつつ、国庫補助負担金、地方交付税、税源移譲を含めた税源配分の見直しの一体的な改革に向け地方債を含めた検討を行い、順次勧告する。これら勧告を踏まえ、「地方分権改革推進計画」を策定し、「新分権一括法案」を平成21年度中できるだけ速やかに国会に提出する。

(2) 国の出先機関の見直し

同委員会は、経済財政諮問会議の提言を踏まえた「第1次勧告」で示した次のような仕分けの考え方及び見直しの進め方に沿って、仕事及びこれに伴う人員の移譲を含む国の出先機関の抜本的な改革について勧告を行う。政府として、これを実現するための計画を平成20年度内に策定する。

- ① 事務・権限が法令上一の主体に専属させられておらず、国と地方自治体がそれぞれ処理することが許容されているものは、地方への一元化が基本
- ② 法令上、事業規模の大きさや事務・権限の対象範囲等によって国と地方自治体がすでに一定の役割分担をしているものは、事務・権限の地方への移譲が基本
- ③ 地方が実施する事務に関して、国が広域的な見地等から調整し、又は関与を行っているものは、廃止が基本

²⁵ 「経済財政運営と構造改革に関する基本方針2006」（平成18年7月7日閣議決定）

²⁶ 「経済財政改革の基本方針2007～「美しい国」へのシナリオ～」（平成19年6月19日閣議決定）

²⁷ 「第1次勧告～生活者の視点に立つ「地方政府」の確立～」（平成20年5月28日）

²⁸ 「地方分権改革推進要綱（第1次）」（平成20年6月20日）

- ④ 現在は主に国のみでその事務を行っているものは、地方自治体による総合行政の確立等に資する場合、事務・権限の地方への移譲・廃止等が基本
- (3) **道州制の導入に向けた検討**
道州制の前提となる地方分権改革を進め、「道州制ビジョン」の策定に向け、国民的な議論を更に深めるとともに「道州制ビジョン懇談会」において引き続き検討を行う。

(2) 生活者重視の行政システム（消費者行政、規制改革）

【改革のポイント】

1. 「消費者行政推進基本計画」²⁹等に基づき、消費者庁（仮称。以下同じ。）を創設する。
2. 国民生活の安心・豊かさ・利便性の向上など消費者・生活者本位の規制改革を重点分野を定めて実行し、その結果を着実にフォローアップする。

【具体的手段】

(1) 消費者庁の創設等

食品表示偽装や悪徳商法の根絶等を目指すなど、消費者の視点で政策全般を監視し、「消費者を主役とする政府の舵取り役」となる消費者庁を平成 21 年度に創設するほか、消費生活センター等を一元的な相談窓口と位置付け全国ネットワークを構築するなど「消費者行政推進基本計画」に基づく取組を実施する。さらに、「生活者や消費者が主役となる社会」を目指しアクションプランを策定し、実施する。

(2) 公文書管理体制の整備

公文書管理の適正化のための法案を次期通常国会までに提出するとともに、国立公文書館制度の拡充を含め、公文書の保存に向けた体制を整備する。

(3) 消費者・生活者のための規制改革

診療報酬の審査・支払業務の抜本的効率化、質の確保された保育サービスの充実を含む幅広い分野について取り組み、平成 20 年末までに結論を得る。

(4) 国家公務員制度改革の着実な推進

「国家公務員制度改革基本法」³⁰に則り、国家公務員制度改革を着実に推進する。

(3) 政府機能見直しプログラム～ムダ・ゼロの実現～

【改革のポイント】

中期的なプログラムに沿って、官から民へ、国から地方へ等の基本的視点に立って事業の仕分け・見直しを行いつつ、ムダのない政府をつくる。

²⁹ 「消費者行政推進基本計画」（平成 20 年 6 月 27 日閣議決定）

³⁰ 「国家公務員制度改革基本法」（平成 20 年法律第 68 号）

【具体的手段】

- (1) 国と地方の仕分け（「地方分権改革」において記述）
- (2) 官と民の仕分け
 - ① 独立行政法人改革

「独立行政法人整理合理化計画」³¹を確実に実行するとともに、独立行政法人通則法³²の改正により、内閣によるガバナンスの強化を図る。
 - ② 市場化テスト

内部管理業務等の重点分野について検討し、平成 20 年内に「公共サービス改革基本方針」を改定する。地方分権と並行して、地方出先機関へ導入する。
- (3) 「ムダ・ゼロ政府」を目指して
 - ① 民間経営ベストプラクティスの導入

予算の受取手の明示（平成 20 年度試行、21 年度実施）、成果による職員評価（21 年度実施）、残業削減（20 年度試行）、目標による組織管理（21 年度試行）、業務の分析・「見える化」（20 年度試行）を実行する。
 - ② 内部管理業務の I T を活用した効率化

旅費業務等の内部管理業務について、「アクションプラン」³³を実行する。
 - ③ 政策の棚卸し

各大臣の下で概算要求時までには政策の徹底的な見直しを行って、確実に平成 21 年度予算要求に反映させる。特別会計全般について、必要性・透明性の観点から総点検し、政策の棚卸しを行う。また、省庁の縦割りにとらわれない無駄の排除のため、P D C A を厳格に行う。
 - ④ 公益法人の見直し（行政と密接な関係にある公益法人への支出の見直し）

支出の無駄や非効率根絶のため、約 350 法人を対象に、次により行った集中点検結果を 6 月末に公表する。その結果をその他の法人も含め平成 21 年度予算に反映する等により、公益法人への支出の無駄の根絶、競争的でない随意契約の実質的な全廃、役員報酬抑制、役員数削減等による人件費削減を実現する。これにより、行政と密接な関係にある公益法人の大幅な削減を実現する。

 - i) 国からの支出の必要性の徹底的な検証
 - ii) 随意契約の原則廃止
 - ⑤ 規制の新設の際の事前評価・チェック機能の強化

規制改革担当大臣を中心に具体案の検討を行い、平成 20 年末までに結論を得る。
 - ⑥ 重要対象分野の政策評価

「基本方針 2007」のプロセスに則り、少子化社会対策関連の施策、若年者雇用対策、農地政策の評価を実施する。

³¹ 「独立行政法人整理合理化計画」（平成 19 年 12 月 24 日閣議決定）

³² 「独立行政法人通則法」（平成 11 年法律第 103 号）

³³ 「I T を活用した内部管理業務の抜本的効率化に向けたアクションプラン」（平成 20 年 5 月 30 日）

2. 道路特定財源の一般財源化

【改革のポイント】

「道路特定財源等に関する基本方針」³⁴に基づき、道路特定財源制度は平成20年の税制抜本改革時に廃止し平成21年度から一般財源化し、生活者の目線でその使い方を見直す。

【具体的手段】

- ・道路特定財源制度は、道路特定財源等に関する関係閣僚会議における具体化の検討を踏まえ、平成20年の税制抜本改革時に廃止し平成21年度から一般財源化する。その際、地方財政に影響を及ぼさないように措置するとともに、必要と判断される道路は着実に整備する。
- ・暫定税率も含めた税率は、環境問題への国際的な取組、地方の道路整備の必要性、国・地方の厳しい財政状況等を踏まえて、平成20年の税制抜本改革時に検討する。
- ・道路の中期計画は5年とし、最新の需要推計などを基礎に新たな整備計画を策定し、平成20年度道路予算の執行にも厳格に反映する。
- ・道路事業は、経済社会状況の最新のデータに基づいたP D C Aの厳格な実施、事業評価に関する第三者機関の機能の拡充、実績が事前の評価を下回る事例の十分な把握等を通じ、不断の見直しを行いつつ計画的に実施する。

3. 歳出・歳入一体改革の推進

財政健全化に向け、安定した成長を図るとともに、「基本方針2006」及び「基本方針2007」を堅持し、歳出・歳入一体改革を徹底して進めることにより、まずは2011年度には、国・地方の基礎的財政収支を確実に黒字化させ³⁵、さらに、2010年代半ばにかけては、債務残高GDP比を安定的に引き下げるなど、「進路と戦略」³⁶に定められた中期的な財政健全化の目標³⁷を確実に達成する。

³⁴ 「道路特定財源等に関する基本方針」（平成20年5月13日閣議決定）

³⁵ 「基本方針2006」においては、2011年度に国・地方の基礎的財政収支を黒字化するために必要となる対応額を要対応額として、「歳出削減を行ってなお、要対応額を満たさない部分については、歳出・歳入一体改革を実現すべく、歳入改革による増収措置で対応することを基本とする。これにより、市場の信認を確保する。」こととしている。

³⁶ 「日本経済の進路と戦略」（平成19年1月25日閣議決定）及び「日本経済の進路と戦略—開かれた国、全員参加の成長、環境との共生—」（平成20年1月18日閣議決定）

³⁷ 「まずは2011年度（平成23年度）には、国・地方の基礎的財政収支の黒字化を確実に達成する。財政状況の厳しい国の基礎的財政収支についても、できる限り均衡を回復させることを目指し、国・地方間のバランスを確保しつつ、財政再建を進める。地方については、国と歩調を合わせた抑制ペースを基本として歳出削減を行いつつ、歳入面では一般財源の所要総額を確保することにより、黒字基調を維持する。」「2010年代半ばにかけては、基礎的財政収支の黒字化を達成した後も、国、地方を通じ収支改善努力を継続し、一定の黒字幅を確保する。その際、安定的な経済成長を維持しつつ、債務残高GDP比の発散を止め、安定的に引き下げることを確保する。国についても、債務残高GDP比の発散を止め、安定的に引き下げることを目指す。」

【改革のポイント】

1. 真に必要なニーズにこたえるための財源の重点配分を行いつつ、歳出全般にわたって、これまで行ってきた歳出改革の努力を決して緩めることなく³⁸、国、地方を通じ、引き続き「基本方針2006」、「基本方針2007」に則り、最大限の削減を行う。
2. 重要課題実現のために、必要不可欠となる政策経費については、まずは、これまで以上にムダ・ゼロ、政策の棚卸し等を徹底し、一般会計、特別会計の歳出経費の削減を通じて対応する。
3. 以上の歳出改革の取組を行って、なお対応しきれない社会保障や少子化などに伴う負担増に対しては、安定的な財源を確保し、将来世代への負担の先送りは行わない。

【具体的手段】

- ・「進路と戦略」で示した予算編成の原則³⁹に沿って、「新たに必要歳出を行う際は、原則として他の経費の削減で対応する」など、規律ある財政運営を行う。
- ・「進路と戦略」に沿って、各年度の予算が財政健全化の中期目標の確実な達成と整合的であるかどうかを、予算編成の要所において確認する。
- ・2010年代半ばに向けた目標の具体化について、今後、経済財政諮問会議において検討を行う。

なお、「基本方針2006」に示されたとおり、平成23年度までの5年間に実施すべき歳出改革の内容は、機械的に5年間均等に歳出削減を行うことを想定したものではない。それぞれの分野が抱える特殊事情や既に決まっている制度改革時期とも連動させ、また、歳入改革もにらみながら、5年間の間に必要な対応を行うという性格のものである。

³⁸ 「基本方針2007」で示された公共投資の新たなコスト削減計画として、「公共事業コスト構造改善プログラム」（平成20年5月1日）が策定されている。

³⁹ 原則1：民間需要主導の経済成長を目指し、景気を支えるために、政府が需要を積み増す政策はとらない。

原則2：税の自然増収は安易な歳出等に振り向けず、将来の国民負担の軽減に向ける。

原則3：経済成長と財政健全化を両立させるため、中期的な視点を重視する。すなわち、税収の増える好況期に健全化のペースを速める一方、税収の落ち込む不況期にはペースを抑制するなど、柔軟に健全化に取り組む。

原則4：新たに必要歳出を行う際は、原則として他の経費の削減で対応する。

原則5：国民への説明責任を徹底する。

4. 税体系の抜本的な改革に向けて（税制改革の重点事項）

消費税を含む税体系の抜本的な改革について、早期に実現を図る。その際、平成16年年金改正法、「基本方針2006」及び「基本方針2007」や平成20年度与党税制改正大綱の「基本的考え方」等を踏まえる。また、社会保障と税について一体的に改革する必要があり、「進路と戦略」で示した「安心・持続のための5原則」⁴⁰に沿って議論を進める。

【改革のポイント】

1. 生産性向上を促し、成長力を強化する。
2. 税制が社会保障とともに再分配機能を適切に果たすようにし、世代間・世代内の公平を確保する。
3. 少子高齢化の下で、社会保障を支える安定的な財源を確保する。
4. 低炭素化促進の観点から税制全般を見直す。

【重点事項】

税体系の抜本的な改革に当たっては、以下の課題を踏まえ検討する。

（1）成長力強化

- ・対日直接投資を含め企業の国際的立地選択を阻害しないよう、法人の税負担水準について、国際的状況を念頭におき、課税ベースの拡大を含めて対応する。その際、社会保険料を含む実質的な企業負担にも留意する。
- ・労働に対する中立性が確保されるよう、税制の在り方について社会保障制度等と合わせて見直す。

（2）世代間・世代内の公平の確保

- ・老後の資産形成に資するよう、企業型確定拠出年金における個人拠出（マッチング拠出）の導入等について検討する。
- ・税制と社会保障給付を一体的に切れ目なく設計し、必要な人に必要な支援をきめ細かく行うため、控除制度の在り方や既存施策との関連など、その課題の検討に着手する。
- ・格差の固定化の防止や老後扶養の社会化への対処といった今日的課題も踏まえ、資産課税（相続税）を総合的に見直す。

（3）社会保障を支える安定的な財源の確保

人口減少・少子高齢化の下においても、あらゆる世代で広く負担を分かち合い、社会保障をしっかりと支える安定的な財源を確保する。

（4）低炭素化促進の観点からの税制全般の見直し

道路特定財源の一般財源化の問題にとどまらず、環境税の取扱いを含め、低炭

⁴⁰ 原則1：経済活力の向上、原則2：受益と負担の世代間格差の是正、原則3：社会保障と税の一体的・整合的見直し、原則4：制度の信頼性・透明性、原則5：中長期的な財政健全化との両立