

資料紹介

地方分権改革推進委員会第4次勧告について

飛 田 博 史

はじめに

11月9日、地方分権改革推進委員会（以下「委員会」と呼ぶ）第4次勧告「自治財政権の強化による『地方政府』の実現へ」が鳩山首相に手交された。同勧告は今次分権改革における地方税財政に関する勧告であると同時に、新政権発足にともなう最終勧告となった。本稿では4次勧告へいたる本委員会の審議の経過を総括しつつ、勧告の内容についての解説と論点を明らかにする。

1. 第4次勧告の審議 — グランドデザインなき改革

(1) 審議経過

第4次勧告 — 地方税財政に関する勧告は、政府の基本方針が公表される5月下旬から6月初頭を目途に義務付け・枠付けの見直し等に関する内容とともに第3次勧告として政府に提出される予定だったが、国直轄事業負担金に関する審議に時間を費やしたことで審議日程がずれ込み、また政局の混迷も加わり第4次へと繰り延べられたものである。しかも、政権交代により勧告提出すら危ぶまれ、8月25日の審議以降、事実上非公開のかたちで取りまとめ作業が行われ、ようやく提出にこぎ着けた。

勧告へ向けた審議は、2009年1月14日第71回から8月25日第94回にわたり、地方税財政にかかる審議は計20回を重ねた。審議経過をたどると71回で審議の進め方を検討し、その後、82回にかけて有識者、自治体関係者、関係府省担当者からのヒアリング。83回でこれまでのヒアリングなどを含めた委員の意見交換。84から87回までは意見交換を踏まえた追加的なヒアリング。88回以降は事務局の論点整理をもとに勧告へ向け

た議論という流れで進められた。この間、74・75・81回は第3次勧告にかかる義務付け・枠付けのヒアリングや行政体制の整備に関する検討。85回は義務付け・枠付けワーキンググループの報告に時間を割いている。

審議回数だけでみれば委員会全日程の2割強という時間を費やしているが勧告の中身にかかわる実質的な審議が行われたのは論点整理が示された88回以降である。そこにいたるまではすでに述べたようにヒアリングが中心であったが、勧告の骨格をつくるためのテーマ設定というよりも、いささか場当たりの回数を重ねても審議の方向が見えてこない状況であった。また、各委員も必ずしも税財政の専門性を有した布陣とはいえないなかで、税財政改革の踏み込んだ議論が十分できず、これら委員の意見をすり合わせながら税財政改革へと結びつけていく事務局の調整力も弱かった。

こうしたなかで、88回に事務局から示された論点整理をたたき台にテーマごとに順次議論を進め、実質7回の審議を経て勧告をまとめた。

(2) 勧告全体の印象

勧告は当面の課題と中長期の課題とに区分され、当面の課題では現政権へのメッセージとして地方交付税の法定率の引き上げ、国直轄事業負担金の見直し、国庫補助負担金の一括交付金化、国地方の協議の場の法制化など。中長期の課題では政権に関わらない普遍的改革として地方税制改革、国庫補助負担金の整理、地方交付税の財政調整機能の強化および簡素化、地方債のあり方、財政規律の確保など、地方税財政の課題が網羅的に記述されている。個別課題では法定率の引き上げや一括交付金の導入など注目されるものはあったが、全体としては従来から各方面で議論されてきた改革の内容を改めて整理したに過ぎない。また、勧告の内容についても審議における各委員の意見の最大公約数を課題ごとにちりばめたといった印象で、委員会としての改革へ向けた総意を感じることはできない。たとえば国直轄事業の交付金化、一括交付金、地方交付税制度などそれぞれの改革が示されているが、これらがどのように有機的に結びつき、地方税財政の短期あるいは中長期の改革としてどのように発展していくのかといった地方税財政のグランドデザインが残念ながら見えてこなかった。

(3) 未完の第4次勧告

なぜこのように勧告内容が不完全なものになったのだろうか。詳しく審議過程をたどってみよう。

第4次勧告は当初は第3次勧告として義務付け・枠付けの見直しおよび行政体制の整備とあわせて提出される予定であった。このうち重要なテーマである義務付け・枠付けの見直しは別途ワーキンググループで検討作業を進めており、ほぼ、本委員会では税財政議論に時間を割くことができた。また、先述のように税財源問題を4次勧告として繰り延べることで議論のスケジュール自体は比較的余裕があったとみられる。

委員会として税財政改革の何を重点とするのか。まさに審議の方向性を決める議論が税財政議論の第1回となる71回会議であった。ここで地方税財源の拡充、なかでも地方消費税の課題を重視することで各委員の共通認識をおおむね得た。この背景には2008年12月に閣議決定された「中期プログラム」の公表があり、福祉目的税としての消費税率の引き上げや地方消費税の充実などが明記され、地方税源の充実が政府方針として示されていた。

地方税源の拡充について地方消費税の増税を積極的に支持したのは西尾委員長代理であった。会議の発言をみると一連の委員会の議論の流れ、あるいは審議課題の展開を地方税源の拡充から展開しようとした意図がうかがわれる

彼は次のように述べている。「ここで議論すべき一番重要なことは『中期プログラム』の問題だと思います。……消費税のうち国分と地方分というものについて、きちんとそれを確立しないといけない。地方消費税分を拡大しなければいけないということは、この委員会の共通認識ではないかと思いますので、ここをまず突破することが非常に重要な点ではないかということは皆さんが言われたことと同意見です」。西尾氏が重視したのはプログラムにおける消費税および地方消費税の増税の方針である。税源移譲や税源配分ではなく、国民負担をともなうかたちで地方税を増やすことが地方税財政改革を動かす必要条件だと考えていたとみられる。このことは第83回の論点整理をめぐる次のような発言にも強く表れている。「抜本的な税制改正を前提にして、国税も地方税もかなりの規模の増税が行われるという前提の中で設計をしないと、事は動かないのではないか……」。この西尾氏の発言は第1次分権改革（1995年設置の地方分権推進委員会の一連の勧告に基づく改革。以下同じ）の最終報告（2001年）における歳入中立を前提とする改革方針を越える意図だったといえる。おそらくは小泉政権下の三位一体改革の結果を教訓に負担中立の税財政改革に限界を感じていたのであろう。「中期プログラム」はその意味で「最終報告」で求められた地方税財源充実確保という第2次分権改革の実現へ向けた格好のスタートラインとみたのではないだろうか。

ところが、地方税源の充実を基軸に据えたはずの委員会は、各委員の要望を受けつつ72回以降、およそ審議回数全体の約半分をもっぱらヒアリングに費やすこととなる。これは一部委員からの要望もあったが、主に委員長をはじめとする事務局サイドの提案によるものであった。その必要性については事務局側から論点整理やこれまでの議論に新たな視点を付加するためといった説明があったが⁽¹⁾、肝心のヒアリングの全体的な日程や体系だったテーマ設定を詰めないまま、見切り発車をするかたちとなった。

振り返ってみればこの時点ですでに委員会は合意したはずの地方税源の充実という議論の出発点から外れ、有益な議論展開の道を見失っていた。

その後の審議は、猪瀬氏が「ヒアリングをやっているうちに終わってしまったとまらないように」と懸念したとおり、事務局から論点整理へ向けた議論が提起される第83回（5月14日）まで延々と続くことになった。この間、前年度からにわかに盛り上がった国直轄事業負担金問題の検討が審議日程に加わることも、その後の本格的な議論を遅らせる原因となった。

ようやく第83回委員会において事務局から「『税財政事項』の討議にあたって」という今後の審議へ向けた方向が示され、勧告へ向けた議論への軌道修正が行われた。ただし、そこで提起された総論を形成する4つの基本認識⁽²⁾は、これまで審議してこなかった内容が多く含まれており、事実上、改めて審議の仕切り直しをしたも同然であった。それと同時に当初目指していた地方税源の拡充から地方税財政を議論する切り口は薄れ、むしろ各議題を網羅的に議論するものへと移り、地方税源の拡充という意味も国と地方の税源配分も含めたトーンの弱いものになっていった。

その後、3回のヒアリングをはさみ88回（6月30日）から94回（8月25日）まで、の都合7回にわたり、事務局が作成した具体的な論点整理案（資料1-1、1-2参照）にしたがって、テーマごとに議論を重ねていった。この間、けがで長期欠席した

(1) 猪瀬委員は義務付け・枠付けの見直しと国庫補助負担金の金額との突き合わせ作業のための「時間稼ぎ」だと揶揄した。

(2) ①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を構築する、②国と地方の財政状況や抜本的税制改革の動向に留意しつつ、国庫補助負担金、地方交付税、国から地方への税源移譲を含めた税源配分の見直し、さらに地方債まで含め一体的に検討、③上記①のため、地方税財源にしめる地方税の割合を高める具体的方策を検討する。なお、国と地方の税源配分について、地方から主張されている5：5を念頭に置くことが現実的な選択肢となる、④以上を一体不可分なものとして、地方自治体間の財力格差を是正する方策を検討する。

委員長に代わり、西尾委員長代理が議事進行役を務め、勧告の内容へ結びつくように議論をリードしていたことが注目される。

ただし、西尾氏自身は論点整理案に基づく議論の成果をあまり期待はしていなかった。というのも、各委員の意見の相違が著しく議論から導ける結論に限界を見ていたからである（各委員の主要論点は表1参照）。そのため、西尾氏は次善の策として事務局の論点整理をもとに、合意が引き出せるもので論点を固めていくことに徹した。したがって、彼自身が審議の当初描いていた増税を基本とする地方税源の充実という論点を自ら封印せざるを得なかった。しかも新政権が消費税増税を4年間見送る政策方針も大きく影響したと推察される。

以上のような審議結果を踏まえて西尾氏により勧告原案が作成される運びとなったが、政権交代という政治状況を踏まえて非公式な委員会を第3次勧告提出後に3回行い、民主党政策についての検討を加え、これを勧告に反映させた。勧告の内容がグラウンドデザインを欠いた「ちりばめられた」ものとなったのはこうした審議経過によるものであった。

なお、勧告提出にあたっては、審議過程で合意の枠組から外れることが多かった井伊氏が巻末に意見書を付している。

2. 勧告の論点

すでに述べたように勧告の内容は地方交付税改革、直轄事業見直しの財源措置、一括交付金などを除き特に目新しいものとはなっていない。勧告の項目を絞ってその内容と論点を述べておく。

(1) 地方交付税

① 総額確保と法定率引き上げ【当面の課題】

当面の課題では世界同時不況を背景とする地方財政危機を踏まえ、総額確保と交付税の基礎財源である法定率の引き上げを求めている。このうち総額確保については、せいぜい来年度の地方財政対策へ向けた意見表明に過ぎず、総額確保に論理的な意味はない。また、総額を確保しただけでは、「地域間の財政力格差」の是正を保障することにはならず、当面の課題としても不十分である。

むしろ注目すべきは法定率の引き上げに言及したことである。地方交付税法第6条の3第2項は、地方交付税（普通交付税）の法定率分が交付総額と経年的に著しくかい離している場合に、地方行財政制度や法定率の見直しを行うと規定されている。1954年に地方交付税法が施行されて以来、法定率は1966年度にかけて年々引き上げられ、最近では1997年度の国の恒久的減税にともなう地方の減税補てん措置として法人税分を暫定的に35.8%とし、2007年度以降は34%に引き下げられ事実上恒久化されている。

ただし、制度発足以来この6条の3第2項が適用されたことはないというのが政府の見解であり、過去の引き上げはいずれも国の税制改正や景気対策等にとまなう財源措置と見なされている。しかも、1966年度を最後に実質的な法定率の引き上げは封印され、もっぱら自治、大蔵両省の厳しい折衝をとまなう地方財政対策を通じて措置されてきた。

こうしたなかで、法律の原則に立ち返り法定率の引き上げを勧告のかたちで明記したことは評価できよう。

② 財政調整機能の充実【中長期の課題】

勧告ではまず、地方交付税を財政需要に応じた財政調整としての財源保障機能と地方自治体間の財政力の格差を平準化する財政調整機能に区分し、地方税の充実が図られた際には前者の機能が縮小し後者の機能が重視されるという認識のもとで、財政調整機能については地方六団体が2006年に提言した「地方共有税」案をベースとすることが明記されている。

この地方共有税は新地方分権構想検討委員会（座長 東京大学神野直彦教授）が2006年5月および11月に公表した中間報告および最終報告において提案されたもので、地方財政対策による毎年度の財源措置（一般会計加算や交付税特別会計借り入れ等）を廃止する代わりに、国と地方の協議の場を通じて地方交付税の法定率を見直した上で3から5年程度固定し、その間の財源不足は地方税率の見直し等で地方自らが確保する。また、同法定率分についても、従来の国の一般会計を通じて交付税特別会計に繰り入れられる制度を見直し、交付税特別会計に直入させることで地方共有の財源であることを明確にし、改めて「地方共有税」として位置づけるものである。

分権委員会では財政調整機能のモデルとして2003年5月に当時の地方分権改革推進会議において水口小委員長が提案した「地方共同税」案についても検討し、これ

については地方間の財政調整をとめない自治体間の課税権を侵害することから明確に否定している。

以上の勧告内容については財政調整の認識について3点の問題がある。

まず、地方交付税制度の財政調整機能と財源保障機能の区別である。確かに地方交付税法第1条の「……財源の均衡化を図り、及び地方交付税の交付の基準の設定を通じて地方財政の計画的な運営を保障する……」という条文は、地方財政の格差を是正する財政調整機能と一定の行政需要に応じた一般財源を保障する財源保障機能を備えていると解釈されている。しかし、実際に交付税制度が機能するにあたってはこれを分離することはできず、両者は一体的なものであり、一方の機能に限定するというの観念的な議論である。

こうした財政調整二分論の視点は国際的に見て一般的ではない。たとえば2007年にデンマークコペンハーゲンで行われた財政調整制度に関する国際会議では、「財政需要の平準化」の必要性について議論されており、ここでは財政調整のあり方は財政需要を捉える程度の問題として認識されている⁽³⁾。勧告で財源保障と財政調整という視点を明記することは、たとえ勧告の意図がそうでないとしても、財源保障廃止論のような極端な交付税改革論に結びつく可能性があり、不適切である。

第2に地方税の拡充と財政調整機能の重視という認識である。勧告における財源保障機能と財政調整機能という区別を認めたとしても、地方税が充実することで財源保障機能が縮小するということにはならない。確かにマクロでみれば地方税の充実をはかることは相対的に交付税財源の総量を縮小することになる。しかし、そのことと一定の行政水準を確保するための財源保障機能のあり方は別問題であり、たとえ、平均して地方税が8割で確保されたとしても、残り2割を大雑把に配分すればよいという理屈にはならない。

第3に自治体間の財政力格差を平準化する財政調整機能の考え方として、「地方共有税」をベースとする制度設計を推奨しているが、地方六団体の提案は交付税の財源を地方財源として明確にすることと、法定率の設定を弾力化する代わりに複数年度にわたり安定化させることが目的であり、財政力の均等化といった配分方法にまで言及しているわけではない。なぜ財政調整機能と地方共有税が結びつくのか勧告の意図が不明である。

(3) 持田信樹「コペンハーゲン会議見聞録」『地方財政』2009年5月号。

③ 財源保障機能の再検討【中長期の課題】

マクロの財源保障、すなわち地方財政計画（以下「地財計画」と呼ぶ）のあり方に関する指摘と思われるが、表題と文中でいわんとすることが結びついておらず、中途半端な内容となっている。「地方交付税によるマクロの財源保障の役割」というのが地財計画を通じた地方交付税総額の決定を意味するのであれば、地方税が充実して地財計画上の交付税の割合が縮小したとしても、地財計画自体の見直しとは何ら関係ない。もし見直すならば国が策定する「地財計画」自体を議論すべきである。また、地方財政計画と決算とのかい離の縮小を指摘しているが、これがいわゆる財源保障機能にとってどのような意味をもつのか、この項の説明は不十分であり、何を言いたいのかよくわからない。また、文中にいう「適切」な計画と決算の関係とは何かが明示されるべきである。

そもそも、地財計画と決算とのかい離というのは、計画額と決算に著しい金額の差が生じているということであり、特に計画超過の場合に過剰な財源保障がなされているという批判の根拠となる。地財計画の対象は標準的行政経費に限定しているため、計画が決算を上回ることはないが、2004年度から3年間にわたる三位一体改革では財務省から投資単独事業の計画超過が指摘され、逆かい離が生じていた一般行政経費の単独事業分とあわせてかい離が是正された。勧告ではこれを指摘している。

しかし、計画超過という状況は計画額が過剰の場合だけでなく、実態（決算）が過小な場合も生じる。少なくとも2000年度以降多くの地方自治体では、地財計画や地方交付税の縮小傾向にあわせて歳出を大幅に削減しており、三位一体改革後は地域間の格差拡大や行政サービスの低下への懸念すら聞かれる。事実、人件費については、国が地方に求めた集中改革プランを踏まえて2006年度から11年度にかけて5.7%の定数削減が毎年度の地財計画に反映されているが、実際には多くの自治体がこれを上回る定数削減を行っており、計画よりも実態が先行する状況がみられる。こうなるとかい離是正は計画が決算を追いかけることとなり、標準的地方行政の水準を見積もる地財計画の本来の役割が見失われかねない。その点で地財計画の水準、計画と決算のかい離の要因、その許容限度などについての見識を高めていくことが必要である。

④ 地方自治体にとっての予見可能性・説明責任の向上【中長期の課題】

勧告では地方自治体にとって地方交付税の年々の見通しを確実なものとし、また、

国民にとってもわかりやすさを追求するため、新型交付税を拡大すること。法定率の引き上げ財源不足額を恒常的に解消し中期的な総額の安定化を図ること。国と地方の協議の場を法制化し、地方交付税総額の決定に地方が関与する仕組みをつくること。不透明な特別交付税のあり方を検討することがあげられている。

いわゆる普通交付税算定の簡素化論が中心であるが、簡素化や透明性から現行の新型交付税の拡充を述べている点が安易な印象を受ける。

そもそも算定の簡素化や住民（国民）にとってのわかりやすさとは、財政調整制度においてそれほど追求されるべきことなのだろうか。確かに現行の算定方法が簡素化されれば、算定のプロセスはわかりやすいものになるかもしれない。しかし、プロセスの理解が高まったところで、行政サービスに要する一般財源が確保できなければ制度としての意義が失われる。

勧告で推奨している新型交付税は当時の竹中総務大臣の私的政策懇談会である21世紀ビジョン懇談会の報告書（2006年7月）の提言をもとに、算定の簡素化という見地から2007年度に導入された。具体的には普通交付税算定の基準財政需要額について、従来の投資的経費を中心に人口と面積で包括算定する方式が採用された。ただし、その算定の内容は従来の個別経費を集約したことにより、単位費用の算定が重層化し、条件不利地域などの算定は新設された地域振興費で算定するため、簡素化というのは表面的なものである。もし既存の個別算定部分をさらに包括算定に移行させれば、むしろ算定内容がより複雑になる。

⑤ 特別交付税の見直し【中長期の課題】

これは特に猪瀬委員がこだわった課題であり、地方交付税制度の透明化という点で重要な論点だった。財源比率や算定方法などを含めて抜本的な改革の議論は行われず、勧告では極めて短い文言となった。ただし、第1次分権委員会第2次勧告に比べれば、具体的な改革の方向が明記されており、その意味は重い。

(2) 国直轄事業負担金制度改革【当面の課題】

国直轄事業負担金問題は今年（2009年）はじめに大阪府の橋下知事が関西空港連絡橋の国有化にともなう負担金を一部拒否したことに端を発し、その後、各地で負担金の不透明性がとりざたされ、委員会でも急きょ審議日程に入れたものである。すでに4月24日づけで「国直轄事業負担金に関する意見」として見解を表明しており、①国直轄事業の縮減および国の出先機関の廃止、②透明性の確保・充実、③維持管理費負

担金の廃止を基本原則として掲げている。

また、すでに第1・2次勧告で示された国管理の道路・河川の移管にともなう財源については、最終的には一般財源（税源移譲と地方交付税）で確保することを視野に、当面の措置として既存の直轄事業を国庫交付金事業として地方が実施するものと位置づけ、従前の国費分を「交付金」を創設して財源措置することが提案されている。

直轄事業負担金のうち維持管理費の廃止は、民主党のマニフェストと同様であるが、整備費については勧告ではあくまで事業の縮小にとどまるのに対し、マニフェストでは地方負担金の全面廃止と異なっている。勧告では改革の具体的な内容について、工程表を策定し直ちに取り組むことを政府に求めている。

維持管理費の地方負担をめぐるのは、地方六団体から2010年度廃止の要望もあり、また、地方財政法第17条の2項と個別法との矛盾が指摘されており⁽⁴⁾、廃止は当然である。ちなみに2008年度の都道府県における直轄事業負担金の実績額は8881億円であり、このうち維持管理費相当額は1820億円である。

一方、国道、河川の直轄事業の移管にともなう財源措置については、委員会では建設・管理水準を現行で維持し、かつ交付金は国負担部分を確実に保障するという考え方である。たとえば国道の場合、実質的には指定区間が外され地方の国道の管理区間として追加されたことと同様になる。ただし、負担区分については従来の指定区間外の国道の新築改築であれば、事業費の2分の1補助であるが、移管された道路については3分の2交付金となり、同様の国道について二重の補助率が存在することになる。当面の措置としてはこのダブルスタンダードは許容されるであろうが、委員会ではこれらの移管事業の交付金を中期的には一般財源化していくことが想定されており、その場合、従来の指定区間外の国道と旧直轄道路の財政措置の違いをどのように考えるのか。そもそも道路の維持整備、基準設定などはどの政府レベルが所管すべきなのかといった根本的なあり方が問われる。

(3) 国庫補助負担金の一括交付金化【当面の課題】

この論点は委員会の正式な場では全く議論されず、新政権のマニフェストを踏まえて盛り込んだものである。マニフェストでは国庫補助負担金が中央官僚の地方支配の

(4) 地方財政法逐条解説によれば、第17条の2の直轄事業負担金に関する規定は、「経費」のなかに道路、河川の維持管理費を含まないと解釈されている。

温床であるとして、義務教育や社会保障等を除く国庫補助負担金を全廃し、一般財源としての一括交付金を創設することが明記された。

勧告では基本的に国庫補助負担金に比して望ましいものと評価した上で、その交付基準について格差是正を考慮すべきことを求めている。

現在、一括交付金についてはマニフェスト以外の具体的な内容は示されておらず、その仕組みは想像の域を出ないが、おそらくはまとまった財源を一定の配分基準で配分するものと考えられる。その際、マニフェストや勧告では格差是正の機能を持たせることとしており、何らかの補正をかける仕組みも考えられる。勧告では公共事業関係を中心に導入することを想定している。たとえば2009年度の地方財政計画を参考に具体的な数値をみると公共事業費の国庫補助負担分は2兆4669億円（災害復旧事業を除くと2兆4289億円）となり、制度が導入された場合、少なくともこれらは一括交付金の対象になると想定される。

一括交付金の導入にあたってはいくつかの論点がある。まず、第1に一括交付金の性格の問題である。公共事業の一括交付金化ということから、各自治体が行う事業に応じて、国への申請を通じて交付される手続きとならざるを得ない。したがって、その性格は国庫補助負担金と変わらない⁽⁵⁾。

ただし、勧告では一定の財政調整機能を果たすことが求められていることから、新型交付税の拡充を意味しているともとれる。ただし、交付税算定では不交付団体に一切財源がいかないため、逆格差が生じてしまい現実的ではない。

このような財政調整をあわせもった交付金のイメージとしては、今年度の第1次補正で導入された「地域活性化、公共投資臨時交付金」がある。この交付金は麻生政権の第1次補正予算に計上されたもので、公共事業等の地方負担額9割を総額として、基準財政需要額の算定方法を活用して上限額を決めて交付するため、小規模自治体などの格差是正機能をともしつつ不交付団体にも交付される仕組みになっている。ただし、これは各自治体の公共事業の実施計画を内閣府が受け付け、事業の内容に応じて所管する各省に予算を移し替えて交付金の申請と執行を行うため、交付金の財源は各省の予算フレームから外されたわけではない。したがって、交付金といっても各省のひもつき補助金に準じるものに過ぎない。

また、2009年度以降の地方揮発油譲与税（旧地方道路譲与税）のように一定の基準

(5) 高木健二「民主党マニフェストと地方財政」『自治総研』2009年11月号参照。

で一般財源として配分する方法も考えられるが、公共事業のように年度ごとあるいは自治体ごとに事業規模が大きく異なる動的な諸経費に対して、財源を包括し一定の基準で交付し、かつ事業の執行に支障が生じないような設計をするためには、結局次に述べる財政調整との関係を見無視しては語れない。

第2に財政調整制度との関わり、つまり一括交付金と地方財政計画あるいは交付税算定との関係についてである。勧告では地方に必要な事業の執行に支障が生じないような必要額を確保するとしており、まずは地財計画の枠内での制度化を前提としていられると考えられる。その場合、たとえば申請に基づく交付金であるならば、従来通り各省の公共事業予算に基づき計上されるため、地財計画上の歳出では投資的経費の補助事業、歳入では国庫支出金に引き続き位置づけられるであろう。したがって地方交付税も従来の地方負担額が算定され、地方にとっては補助事業の使い勝手が若干改善されるに過ぎなくなる。

これに対し、先述の譲与税的な一般財源の交付金の場合、地財計画の歳入項目の位置づけや歳出項目との対応関係が課題となる。当面は地方の公共事業の執行を確保することから、歳出項目においては投資的経費の補助から単独に移行させ、交付税算定においては主に投資的経費関連（道路橋りょう費、河川費、新型交付税）の単位費用の引き上げによる基準財政需要額の増額を図ることが考えられる。その場合、短期的には各費目の需要額の構成が大きく変化することはないだろうが、中長期的には単独事業中心の基準財政需要額算定のあり方が問われることになる。

第3に総額決定の問題である。交付税とは独立した交付金として創設する場合、初年度は既存の補助金総額を合計したものとなるが、以後各年度でいかなる総額を誰がどのように決定するかである。ちなみに民主党の2001年度に議員立法で提出された「公共事業一括交付金法案」（資料2参照）では過去の実績の平均値を用いているが、そもそも平均値という見方が適正なのか、また平均値をとる適切な期間はどの程度かといった問題点がある。また総額決定にあたっては政府のどの機関が役割を担い、その際地方とどのような協議をするのか（しないのか）といったことも課題である。

第4に実現可能性である。あくまで一括交付金を省庁ひもつきの補助金から引きはがして交付するならば、その財源は交付金の執行を所管する各省から特定の府省（たとえば内閣府や総務省など）に移行することになるため、各省の抵抗は激烈なものとなるだろう。たとえ新政権の政治主導のもとでもその実現は困難ではないかと推察される。

以上のように一括交付金には多くの論点があるが、勧告では、新政権が打ち出した政策を尊重し、あえて財政調整の総合的なあり方に言及することなく、あくまで制度の可能性や留意点の指摘にとどめている。

(4) 地方税制改革【中長期の課題】

もっぱら中長期の課題として明記されている地方税制改革は、第1次分権改革の経緯からすれば当面の課題も含めて勧告の冒頭にくるべきものであっただろう。しかし新政権が消費税増税を当面見送る政策を打ち出した状況では中長期の課題として掲げることで精一杯であったとみられる。その内容も税源配分の比率や地方消費税の拡充などこれまでの審議を踏まえつつ、目を引く内容とはなっていない。課税自主権についても制度及び運用の両面における見直しの必要性を述べるにとどまり具体性を欠いたものとなっている。

(5) 自動車関係諸税の暫定税率の見直し【当面の課題】

新政権にとって重要な施策として位置づけられている自動車関係諸税の暫定税率見直しについては、そもそも論点整理にすらあがっておらず、極めて一般的な指摘にとどまっている。現在、新政権では暫定税率廃止と国地方を通じた税源確保の狭間に立たされ、国税では来年度からの環境税の導入が模索され、また地方税においても地方六団体から地方環境税の提案が示されており、今後の動向が見守られる。特に地方税源問題は暫定税率が廃止された場合の影響額約8千億円をどのように補てんするかが焦点となっている。

(6) 国と地方の協議の場【当面の課題】

民主党のマニフェストに盛り込まれている国と地方の協議の場の法制化は、国の施策にとまなう地方行財政のさまざまな課題を国と地方が対等な立場で協議する制度として、ここ数年、地方側から求められてきたものである。

2009年11月より、政府は従来の地方分権改革推進本部と地方分権推進委員会を統合し、首相を議長とする「地域主権戦略会議」および同事務局として「地域主権戦略室」の内閣官房における設置を閣議決定した。同体制は年明けの通常国会で提出予定の「地域主権改革法」により正式に法定化され、戦略室は戦略局に昇格する見通しである。

同戦略会議では年内に国地方の協議の場、直轄事業負担金の廃止、国出先機関の廃止などに関する「地域主権工程表」を策定することで地方側と合意しており、「協議の場」については地方側の代表が参加する法制化作業チームを設置し、具体的な制度の検討を進めている。

勧告では第3次勧告を踏まえて、国と地方の協議の場の法制化を待つことなく、事実上の協議を開始することが明記されているが、すでに新政権ではその動きが具体化しつつある。法制化にあたっては協議機関の位置づけ、協議対象となる課題設定や協議結果の政策反映のあり方など多くの課題が山積しているが、第3次勧告や地方六団体の2006年の報告書などを踏まえて、有効な制度が確立されることを期待したい。

(7) その他【中長期の課題】

勧告ではこのほか地方債、財政規律についても明記されているが、委員会の議論はいずれも一回行われたきりでほとんど深い議論はなかった。地方債については起債の市場化を進めると同時に資金調達能力の低い小規模自治体への対応として、今年改組された地方公共団体金融機構の機能充実が求められている。同機構は2008年10月に、地方公営企業等金融機構法に基づき、地方公営企業金融公庫から自治体100%出資の地方公営企業向けの融資を中心とする「地方公営企業等金融機構」に改組され、さらに今年6月、同法改正により地方自治体の一般会計債も融資対象とする組織として機能を拡大させたものである。ただし、同機構自体の資金調達では非政府公募債の比率が高くなってきており、資金調達コストの上昇と低利貸付の逆利ざやが拡大する懸念がある。これを補てんしているのが公営競技の納付金の一部であるが、昨今公営競技が低迷するなかで納付金の減少傾向が続いており、機構の機能の継続性についても検討の余地がある。

また、地方債の元利償還に対する地方交付税措置については、自治体の起債実績に応じた交付税算定である事業費補正について引き続き見直しが提言されている。

財政規律の確保はほとんど審議されず、総務省の自治体財政健全化法や債務調整等に関する研究会などで座長を務めた宮脇淳事務局長（北海道大学教授）が実質的な内容を作成したものと推察される。

3. 終わりに

西尾氏は日経新聞（2009年11月20日朝刊 経済教室）への寄稿で今回の分権改革を振り返り、第1次分権改革は省庁合意を条件として勧告がまとめ上げられ、いわば「官僚主導」のもとで実現した改革だったのに対し、今回は前回から持ち越してきた合意の得られなかった課題を扱ったのであり、当初から「政治主導」を期待せざるをえないものだったと述べている。だからこそ、関係省庁から合意を得られずとも、勧告の内容を躊躇せずに盛り込み、政府に対し採択すべき事項を取捨選択する自由を付しておくことが重要だったと指摘している。なるほど、勧告の項目はすでに述べたようにあえて体系化せず、各種改革を列挙していることはそうした意図があったのだと改めて認識させられる。ただし、個別課題について取捨選択に資する検討が委員会で十分なされてきたかといえば、必ずしもそうとはいえないであろう。また、政治主導に委ねるにしても委員会の総意として、地方税財政の方向について、少なくとも審議の当初に共通認識となった地方税源充実について、もう少し充実した審議とその勧告への反映をすべきだったのではないかと思う。

西尾氏は新政権がまず取り組むべき改革事項として国と地方の協議の場の早急な立ち上げ、法令による義務付け・枠付けの見直し、都道府県から基礎自治体への事務権限の移譲の3点をあげている。ただし、これは地方税源の拡充を改革入り口としていた本人の、新政権への期待を込めた大きな譲歩であると同時に、自治財政権の実現のハードルの高さを物語っている。

とはいえ、新政権になり地方税財政改革は部分的にはあるが動き始めている。かつて小泉政権が進めた三位一体改革は3つの柱をなかば強引に推し進めた結果、地方は改革を我がものとすることなく、むしろ地方税財政改革に懸念さえ示すこととなった。それからすれば、新政権において税源移譲という派手な改革は必ずしも期待できないが、国地方の協議の場のようにその周辺の改革を一つ一つ積み重ねていくことのほうが、自治財政権の確立への近道なのかもしれない。

（とびた ひろし （財）地方自治総合研究所研究員）

<資料1-1>

税財政論点整理素案

【総論事項】

1. 基本理念

「中間的な取りまとめ」、「第一次勧告」、「第二次勧告」等で示した委員会としての根底的考え方を整理。

● 地方分権改革に関する基本理念

- ① 地方政府の確立・・・立法権と行政権を持った統治体としての完全自治体。
- ② 完全自治体の確立・・・自治立法権・自治行政権・自治財政権を持つ自治体。
- ③ 自治財政権の確立・・・地方政府としての歳出自主権、歳入自主権（課税自主権、起債自主権）の担保。



自治財政権確立のための背骨・・・自治財政論、機能財政論。

【参考】

◎ 財政分権をめぐる視点は以下の三つに整理できる。

- (1) 自治財政論・・・地方財政を中央の財政と区別された独自領域とし、中央の財政制度とは異なるあるいは中央の財政事情とは切り離した独自の地方財政の体系を求める論。ただし、独自性、切り離しの度合いには温度差があり、完全な分離論から融合論まで多様。
・・・地域間経済力格差と財政調整機能を一体的に理解する傾向。
- (2) 国家財政論・・・中央の財政体系の下に特殊な地方財政の領域が存在すると考え、中央の財政制度や財政事情の中に入れ込んだ地方財政の体系を求める。ナショナル・ミニマムの達成を柱とした福祉国家論を背景に展開されることが多い。
・・・財政調整機能、財源保障機能をともに重視。
- (3) 機能財政論・・・地方財政の機能を資源配分に特化し、市場メカニズム等を活用した財・サービスの効率的供給を重視する。ナショナル・ミニマムはすでに達成しているとの認識に立ち、地方自治体の自助努力を重視。

2. 基本理念を踏まえた上での四つの基本認識

①自治財政権が発揮される税財政構造の確立

歳出自主権、歳入自主権（課税自主権、起債自主権）は、自治財政権の柱であることを明確化。その上で、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を構築する。そのため、地方税、国庫補助金、地方交付税、地方債の各制度を一体的に検討。

②抜本的税制改革の中での地方税比率の引上げ

国と地方の財政状況に留意しつつ、消費税（地方消費税）を含む抜本的税制改革の中で地方税比率を高める具体的方策を検討する。なお、国と地方の税源配分について地方から主張されている「5：5」を念頭におくことが現実的な選択肢となる。

・・・「5：5」の運動論的意義を尊重しつつ、応益性の充実等の観点から、地方税比率を一定程度（例えば2分の1程度以上に）引き上げることも、上記①に掲げた税財政構造の実現につながるものと認識。

・・・地方税比率： $\text{地方税} \div (\text{地方税} + \text{交付税} + \text{補助金等})$

③財政力格差是正を重視

地方税比率の引上げは、地方自治体間の財政力格差を拡大させることが不可避。このため、上記②と一体不可分の取組みとして、財政力格差を是正する方策を重視し検討する必要あり。

④国・地方の持続的発展

国・地方を通じた債務と社会保障支出の今後の増大を考えれば、現世代の必要性を満たすために、将来世代が自らの必要性を満たす能力を損なわないことが前提。

・・・こうした前提に立ちつつ、上記②・③をともに実現するためには、消費税（地方消費税）増税を念頭に置いた中期プログラムの具体化と実行が重要であり、これを財政分権の確立に向けた現実的アプローチと認識（いわゆる「三すくみ」状態の克服）。

【各論事項】

3.地方税改革

(1) 地方税比率引上げ等税制改革

- ①地方税比率を引き上げる。なお、国と地方の税源配分について地方から主張されている「5：5」を念頭におくことが現実的な選択肢となると認識。
- ②抜本的税制改革議論における消費税増税等を前提として地方税比率引上げを含めた地方税の基本的枠組みを提示。
- ③地方税原則の明確化。
 - ・・・応益性、安定性、非移動性、非偏在性。

(2) 課税自主権の拡充（受益と負担の明確化）

- ①個別地方自治体の課税自主権の拡充、
 - ・・・「標準税率」、「超過課税」の在り方 等。
- ②地方自治体「総体」としての課税自主権
 - ・・・地方税の独立税化（特に、抜本的税制改革に伴う地方消費税の扱い）等。

(3) 役割分担の見直し（既往勧告事項）に見合う税源移譲

4.国庫補助金制度

(1)廃止を含めゼロベースでの見直し・・・【中間的な取りまとめ】

- ①消費税増税を前提に基本的方向性を提示
- ②義務付け・枠付け見直しに伴う補助金見直しのトリガーの提示
- ③直轄事業負担金の見直し・・・【意見書】
 - ・・・負担金が交付税の算定に反映されていることも念頭に置きつつ、直轄事業そのものの在り方を含めた検討が必要。

(2)役割分担の見直し（既往勧告事項）に応じた補助金見直し・・・【中間的な取りまとめ】

5.地方交付税改革

(1)交付税制度の意義

- ①財政調整機能と財源保障機能の関係。
- ②地方税比率の引上げが進めばマクロ的に国からの財政移転は縮小。
- ③財政力均衡化を目指す財政調整機能の多様化。

(2)財政調整機能の充実・・・【中間的な取りまとめ】・【第一次勧告】

- ①財政調整機能の充実の重要性。
- ②地方自治体間水平的財政調整制度を検討。
- ③財政調整機能の強化に向けた調整財源の在り方
・・・地域偏在性

(3)財源保障機能の再検討

- ①財源保障機能の在り方
- ②マクロとミクロのかい離
・・・地方交付税法第1条、第7条
- ③義務的経費の範囲見直しと税源移譲

(4)地方自治体にとっての予見可能性・説明責任の向上

・・・【中間的な取りまとめ】・【第一次勧告】

- 普通交付税算定基準の簡素化
 - a 新型交付税の充実
 - b.算定基準が毎年変わることを改め透明性を高める。等

6.地方債

(1)起債自主権の尊重

・・・地方政府の自治財政権を課税自主権と共に支える重要な原則。

(2)地方政府の経営能力確立

地方債の自由化、債務調整導入の是非、債務処理の新たな方法の検討

・・・【中間的な取りまとめ】・【第一次勧告】

- ①財政健全化法本格施行、第三セクター・公営企業等財政健全化等を踏まえた今後の方向性を提示。
- ②政策判断の適正性確保
起債償還に対する交付税措置の見直しの必要性等。

(3)自治財政権を有する地方政府に値する財政規律の確保

・・・【中間的な取りまとめ】・【第一次勧告】

- ①外部監査機能、監査委員機能の充実と公会計改革の必要性。
- ②地方財政対策の在り方。

<資料1-2>

税財政論点整理素案【補足資料】

【総論事項】

2. 基本理念を踏まえた上での四つの基本認識

論点1

②抜本的税制改革の中での地方税比率の引上げ

国と地方の財政状況に留意しつつ、消費税（地方消費税）を含む抜本的税制改革の中で地方税比率を高める具体的方策を検討する。なお、国と地方の税源配分について地方から主張されている「5：5」を念頭におくことが現実的な選択肢となる。

・・・「5：5」の運動論的意義を尊重しつつ、応益性の充実等の観点から、地方税比率を一定程度（例えば2分の1程度以上に）引き上げること、上記①に掲げた税財政構造の実現につながるものと認識。

・・・地方税比率： 地方税 ÷ (地方税 + 交付税 + 補助金等)

<検討の前提1-①>・・・第1次勧告より

「国と地方の役割分担に見合った財政構造を構築し、地方の担う事務と責任に見合った地方税財源の充実確保をはかり、地方自治体が自らの責任で効率的な自治体経営を行うことができる基盤をつくるためには、地方税財源に占める地方税の割合を引き上げることが不可欠である。そのためには、国と地方の歳出比率が4：6であるのに対し税源配分が6：4であることや、国と地方が対等・協力の関係にあることを前提とすると、当面、国と地方の税源配分について、地方から主張されている5：5を念頭におくことが現実的な選択肢となる。」

<検討の視点1-①>

・第1次勧告では委員会の直接の目的とせず現実的な選択肢とするにとどまっている「国と地方の税源配分5：5」を第3次勧告では委員会の目的とするか。

・第1次勧告で不可欠としている「地方税財源に占める地方税の割合」そのものについてどう取り扱うか。

※ 第1次勧告での「地方税比率」の文言の明確化が必要。「地方税財源に占める地方税の割合」と「国と地方の税源配分」の意味の両義あり。

<検討の前提1－②>…第1次勧告より

「地方税比率を高めていくための具体的な方策については、今後の税制抜本改革の議論を睨みつつ、地方税財政全体の改革議論のなかで検討していく。」

「地方分権改革では、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、地方債を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必要がある。」

<検討の視点1－②>

- 地方税財政の一体的改革の議論にあたっては、消費税、地方消費税を含む抜本的税制改革を前提とすることについて、どう考えるか。
- 国の消費税と地方消費税の割合について逆転すべきとする指摘について、どう考えるか。
- 消費税、地方消費税以外の税制、例えば地方消費税と地方法人税の税源交換、たばこ税と地方法人税の税源交換等の在り方について、どう考えるか。
- このほか、既往勧告事項（注）に応じた税源移譲等税財政上の措置のあり方については、どう考えるか。

（注）重点行政分野の見直し、基礎自治体への権限移譲、出先機関の改革、義務付け・枠付けの見直し等。

【各論事項】

3.地方税改革

論点2

(2) 課税自主権の拡充（受益と負担の明確化）

- ①個別地方自治体の課税自主権の拡充、
・・・「標準税率」、「超過課税」の在り方 等。

<検討の前提2>・・・第1次勧告より

「地方自治体の創意工夫による『課税自主権の拡充』は、地方財政の充実に加え、地域の多様化に合わせた自治体経営の自律的展開の視点からも不可欠な課題」

<検討の視点2>

- ・「標準税率」の制度上の位置付けや、「超過課税」の用語が、課税自主権の発揮を実質的に阻害しているとの指摘について、どう考えるか。
- ・特別の歳出に対する課税自主権、法定外税の充実、活用について、どう考えるか。

論点3

②地方自治体「総体」としての課税自主権

- ・・・地方税の独立税化（特に、抜本的税制改革に伴う地方消費税の扱い）
等。

<検討の前提3>・・・第1次勧告より

「地方税源の充実にあたっては、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、さらに、地域的な偏在性が少なく、税収が安定したものであることが望ましく、国と地方の税体系の観点から見直しを行う必要がある」

<検討の視点3>

- ・ 地方消費税を独立税化し、その充実を目指すことについて、どう考えるか。

4.国庫補助金制度

論点 4

- (1)廃止を含めゼロベースでの見直し・・・【中間的な取りまとめ】
 - ②義務付け・枠付け見直しに伴う補助金見直しのトリガーの提示

<検討の視点 4 >

- ・ 義務付け・枠付けの見直しにより、関連する国庫補助負担金の交付対象、交付条件等に影響が生じる場合には、制度上、両者の整合性について検討すべきとの指摘について、どう考えるか。

(例) 法令上の施設基準を参酌基準化しようとする場合の、その施設整備に対する国庫補助負担金のあり方。

- ※ 委員会における義務付け・枠付けの見直しが、関連する国庫補助負担金の見直し(廃止・縮減等)に直結するとの趣旨ではない。

論点 5

- ③直轄事業負担金の見直し・・・【意見書】
 - ・・・負担金が交付税の算定に反映されていることも念頭に置きつつ、直轄事業そのものの在り方を含めた検討が必要。

<検討の前提 5-①>・・・国直轄事業負担金に関する意見より

「国の直轄事業の範囲を国が責任を負うべき最小限のものに限定し、直轄事業そのものを縮減することが、地方分権改革の本旨であり、負担金による地方の財政負担を縮小させることになると考える」

<検討の視点 5-①>

- ・ 直轄事業負担金の総額が縮小する場合、それに応じて直轄事業全体の事業量が縮減することについて、どう考えるか。

＜検討の前提 5－②＞・・・国直轄事業負担金に関する意見より

「維持管理費に係る負担金については、廃止すべきである。維持管理費用は、維持管理に責任を負う者が負担することが原則でなければならない。」

「整備費に係る負担金については、国の直轄事業の範囲を国が責任を負うべき最小限のものにまず限定することを前提に、直轄事業における地方の受益と負担の観点及び節度ある直轄事業の採択・実施の観点も考慮し検討を行い、改革を進めるべきである。」

＜検討の視点 5－②＞

- ・整備費に係る負担金の必要性の根拠及び「最小限」の具体的なイメージについて、どう考えるか。

＜検討の前提 5－③＞・・・道路・河川の移管に伴う財源等の取扱いに関する意見より

「道路・河川の移管を受けた地方自治体に必要な財源が確保されるよう、当面、今までの国直轄事業を国庫交付金事業として地方自治体が執行することとし、国直轄事業と同じ国費率（整備 2/3、維持管理 5.5/10）の「交付金」を創設する方向で検討すべきである」

＜検討の視点 5－③＞

- ・直轄事業の地方移管と直轄事業負担金の見直しは、いずれも地方交付税による財源保障に係ることを踏まえ、これらを一体的に如何に考えるか。
 - *直轄事業の地方移管を行い、財源措置として新たな「交付金」を創設する場合には、地方の裏負担分について、地方交付税による財源保障が必要。
 - *直轄事業負担金の総額が見直しにより縮小する場合には、負担金の縮小分について、これまで行われていた地方交付税による財源保障も縮小。

5.地方交付税改革

論点 6

(1)交付税制度の意義

②地方税比率の引上げが進めばマクロ的に国からの財政移転は縮小。

<検討の前提 6>・・・第1次勧告より

「地方税の比率を高めていくのであれば、国からの財政移転が果たす役割はおのずと縮小せざるを得ない」

<検討の視点 6>

- ・ 国からの財政移転（地方交付税・国庫補助負担金）のうち、国庫補助負担金については、社会保障等の義務的な負担金が大半以上を占めており、大幅な削減は困難と考える場合に地方税の比率を高めれば、地方交付税についても縮小せざるを得ないことについて、どう考えるか。
- ・ 地方交付税の中期的総額安定を図るため、地方交付税の特例加算をやめ、法定率を引き上げることについて、どう考えるか。

※ 現在、「国と地方の税源配分」の比率と「国と地方の最終支出」の比率の差を、財政移転（地方交付税・国庫補助負担金）で埋めている。このため、「国と地方の税源配分」の比率を「国と地方の最終支出」の比率に近づければ、両者の差を埋めている地方交付税・国庫補助負担金は縮小。

論点 7

(2)財政調整機能の充実・・・【中間的な取りまとめ】・【第1次勧告】

①財政調整機能の充実の重要性。

②地方自治体間水平的財政調整制度を検討。

<検討の前提 7>・・・第1次勧告より

「地域間の財政力格差の縮小をはかる観点から、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」

<検討の視点 7>

- ・ 税源の偏在性が小さく税収の安定的な地方財政を目指すとしても、地方税の比率を高めれば地方税収の格差拡大が残り、あるいは拡大する可能性がある。その場合、国からの財政移転の縮小から、地域間の財政力格差が拡大する。地方自治体間の水平的財政調整制度を含む、財政調整のあり方を検討することについて、どう考えるか。
- ・ 地方共同税の危険性と地方共有税の懸念について、どう考えるか。

論点 8

③財政調整機能の強化に向けた調整財源の在り方 ・・・地域偏在性

<検討の視点 8 >

- ・ 財政調整機能の強化に向けた調整財源として、本来的に地域偏在性の大きい税目をあてることについて、どう考えるか。
- ・ 地方法人税と地方消費税の税源交換について、どう考えるか。(再掲載)

論点 9

(3)財源保障機能の再検討

- ①財源保障機能の在り方
- ②マクロとミクロのかい離
・・・地方交付税法第1条、第7条
- ③義務的経費の範囲見直しと税源移譲

<検討の視点 9 >

- ・ 地方財政計画に所要額が計上されているにも関わらず、実際は支出されない現状(計画と決算の乖離)について、どう考えるか。
- ・ 地方交付税による財源保障と財政調整の分離について、どう考えるか。

論点 10

(4)地方自治体にとっての予見可能性・説明責任の向上

・・・【中間的な取りまとめ】・【第1次勧告】

- 普通交付税算定基準の簡素化
 - a 新型交付税の充実
 - b.算定基準が毎年変わることを改め透明性を高める 等。

<検討の前提 10>・・・第1次勧告より

「地方交付税の算定を透明なものとし、地方自治体による予見可能性や国民への説明責任の向上をはかるための見直しを行うことが重要」

<検討の視点 10 >

- ・ 地方交付税の算定を簡素化・透明化するため、
 - 新型交付税の充実
 - 毎年度の単位費用の大幅な変動など、算定基準の頻繁な変更
 - 特別交付税のあり方
- 等について、どう考えるか。

6.地方債

論点 11

(2) 地方政府の経営能力確立

地方債の自由化、債務調整導入の是非、債務処理の新たな方法の検討

- ① 財政健全化法本格施行、第三セクター・公営企業等財政健全化等を踏まえた今後の方向性を提示。
- ② 政策判断の適正性確保
起債償還に対する交付税措置の見直しの必要性 等。

<検討の前提 11>…第 1 次勧告より

「国による事務等の義務付けの廃止、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今後進むなかで、地方債の自由化、債務調整の導入の是非、債務処理の新たな方法の導入についても検討」

<検討の視点 11>

- ・ 地方自治体の政策判断への影響や起債償還に対する交付税措置のあり方について、どう考えるか。

【全体】

論点 12

国と地方の協議の場について、どう考えるか。

表 1 地方分権改革推進委員会論点整理案に対する各委員の意見

	猪 瀬	井 伊	露 木	横 尾
基本的考え方	<ul style="list-style-type: none"> 地方税中心 	<ul style="list-style-type: none"> 説明責任と透明性の向上 義務付け等の見直しによる財政上の自由度の拡大 税財源の偏在是正と安定化 債務責任の明確化 	<ul style="list-style-type: none"> 納税者への説明責任 財政規律の重視 一般財源の確保 	<ul style="list-style-type: none"> 一般財源の割合拡充、特定財源の縮小 安定的な税財源の保障 財政調整機能充実
地方税	<ul style="list-style-type: none"> 地方税源の充実 国地方5：5を目指す 普遍的な安定財源の確保 税源移譲の場合は地方消費税や住民税 	<ul style="list-style-type: none"> 地方消費税を基幹とする税体系の構築 地方消費税の分離独立 交付税財源相当を地方消費税化 	<ul style="list-style-type: none"> 地方消費税の充実 地方消費税の分離独立（検討） 地方法人特別税、譲与税の扱い（検討） 地方法人税と地方消費税との税源交換 消費税と地方消費税の配分比率1：4 たばこ税、地方法人税の税源交換の可能性 国地方5：5のスロロガンでは不十分 	<ul style="list-style-type: none"> 国地方5：5を目指す 地方消費税の充実 消費税、地方消費税比率5：5 課税自主権、法定外税の活用
地方交付税	<ul style="list-style-type: none"> 財政調整機能の充実 	<ul style="list-style-type: none"> 抜本的見直し 義務付けをとともなうものは国庫補助負担事業も含め新しい交付金 それ以外は財政調整に特化した新しい交付税 	<ul style="list-style-type: none"> 簡素化 地方共同税は否定 地方共有税も課題あり 特別交付税改革の必要性（猪瀬、井伊の意見支持） 	<ul style="list-style-type: none"> 財政調整機能の充実 法定率の引き上げ 地方共有財源としての位置づけ 算定の簡素化
国庫補助負担金	<ul style="list-style-type: none"> 必要最低限に縮小 交付金化 	<ul style="list-style-type: none"> 直轄事業負担金の廃止 義務付けをとともなうものを縮減しつつ新しい交付金へ移行 		<ul style="list-style-type: none"> 原則縮小 直轄事業負担金制度の見直し（維持管理負担金の廃止、情報開示） 都道府県事業の市町村負担の見直し
地方債		<ul style="list-style-type: none"> 新発分の交付税措置は廃止 小規模自治体の投資的経費にかかる財源は新たな仕組みを考える 		<ul style="list-style-type: none"> 地方債の交付税措置のあり方の見直し 地方公共団体金融機構の活用
その他			<ul style="list-style-type: none"> 権限移譲と義務付け枠付け見直しにとともなう所要財源の確定 	<ul style="list-style-type: none"> 権限移譲、直轄事業の地方移管等にとともなう税源の移譲、財源保障 財政規律の徹底

地方分権改革推進会議の各委員提出資料より飛田作成

<資料2>

2001/05/30

公共事業一括交付金法案

2001年5月30日議員立法（廃案）（資料）民主党ホームページ

（目的）

第一条

この法律は、地方税財源及び地方公共団体間の財政の調整に関する制度の抜本的な見直しを行うまでの間の措置として、公共事業に係る地方公共団体に対する個別の補助金等に代えて、地方公共団体が公共事業の実施のために裁量的に使用することができる財源として公共事業一括交付金を交付することとともに、その公共事業に関し情報公開の促進及び民意の反映を図り、もって、公共事業に関し地方分権を推進することを目的とする。

（定義）

第二条

この法律において「公共事業」とは、公共事業基本法（平成十三年法律第 号）第二条各号（第十三号を除く。）に掲げる事業であって、地方公共団体その他政令で定める者が実施するものをいう。

2

この法律において「地方公共団体」とは、都道府県及び市町村（特別区を含む。）をいう。

3

この法律において「補助金等」とは、財政構造改革の推進に関する特別措置法（平成九年法律第百九号）第三十四条に規定する補助金等をいう。

（一括交付金の交付等）

第三条

国は、毎年度、この法律で定めるところにより、地方公共団体に対して、公共事業の実施のために裁量的に使用することができる財源として、公共事業一括交付金（以下「一括交付金」という。）を交付する。

2

国は、一括交付金の交付に当たっては、地方自治の本旨を尊重し、この法律に定めるもののほか、条件をつけ、又はその用途を制限してはならない。

3

地方公共団体は、一括交付金が国民から徴収された税金その他の貴重な財源で賄われるものであることに留意し、一括交付金を公正かつ効率的に使用しなければならない。

（一括交付金の額）

第四条

平成十四年度において各地方公共団体に対して交付すべき一括交付金の額は、平成八年度から平成十二年度までの間に当該地方公共団体に対して交付した補助金等のうち公共事業に係るものとして政令で定める補助金等の額の合計額の一年当たりの平均額とする。

2

平成十五年以降の各年度において各地方公共団体に対して交付すべき一括交付金の額は、前年度に当該地方公共団体に対して交付した一括交付金の額に百分の九十四を乗じた額とする。

（一括交付金の交付時期）

第五条

一括交付金は、毎年度、四月、六月、九月及び十一月に、それぞれ、当該年度において当該地方公共団体に対して交付すべき一括交付金の額の四分の一に相当する額を交付する。

2

当該年度の国の予算が成立しないこと等の事由により、前項の規定により難い場合における一括交付金の交付時期及び交付時期ごとに交付すべき額については、国の暫定予算の額及びその成立の状況等を参酌して、総務省令で定めるところにより、特例を設けることができる。

(廃置分合又は境界変更があった場合の特例)

第六条

地方公共団体の廃置分合又は境界変更があった場合において関係地方公共団体に対して交付する一括交付金の額の算定については、政令で定める。

(実施計画)

第七条

地方公共団体の長は、毎年度、当該年度の翌年度に交付を受ける一括交付金に係る公共事業の実施に関する計画(以下「実施計画」という。)を策定するものとする。

2

地方公共団体の長は、実施計画の策定に当たり、その案を公表して広く住民の意見を聴き、これを考慮してその策定を行うものとする。

3

地方公共団体の長は、実施計画について、当該地方公共団体の議会の承認を受けなければならない。

4

地方公共団体の長は、前項の規定による議会の承認を受けた実施計画を、速やかに、総務大臣に送付しなければならない。

(報告書)

第八条

地方公共団体の長は、一括交付金の交付を受けた年度の翌年度の八月三十一日までに、当該一括交付金に係る公共事業の実施の状況に関する報告書(以下「報告書」という。)を作成しなければならない。

2

地方公共団体の長は、報告書を公表して広く住民の意見を聴かなければならない。

3

地方公共団体の長は、報告書について、当該地方公共団体の議会の承認を受けなければならない。

4

地方公共団体の長は、前項の規定による議会の承認を受けた報告書に第二項の規定により聴取した住民の意見の概要を記載した書類を添えて、速やかに、これを総務大臣に送付しなければならない。

(返還の請求)

第九条

総務大臣は、地方公共団体が一括交付金を公共事業の実施以外の用途に使用した疑いがあると認めるときは、当該地方公共団体に対し、説明を求めることができる。

2

総務大臣は、地方公共団体が一括交付金を公共事業の実施以外の用途に使用した場合には、当該地方公共団体に対し、その全部又は一部の返還の請求をすることができる。

3

総務大臣は、前項の規定による請求をする場合には、あらかじめ、当該地方公共団体の意見を聴かなければならない。

4

総務大臣は、第二項の規定による請求をしたときは、その旨を公表しなければならない。

5

第二項の規定による請求は、総務大臣が前条第四項の規定により報告書を受領したときから三年を経過した後は、することができない。

(命令への委任)

第十条

この法律に定めるもののほか、この法律を実施するために必要な事項は、命令で定める。

附 則

(施行期日)

第一条

この法律は、平成十三年十月一日から施行し、平成十四年度の一括交付金から適用する。

(地方税財源及び地方公共団体間の財政の調整に関する制度の抜本的見直し)

第二条

国は、この法律の施行後速やかに、地方公共団体が事務及び事業を自主的かつ自立的に執行できるよう国と地方公共団体との役割分担に応じた地方税財源の充実確保を図るとともに、地方公共団体間の財政の調整に関する制度を主として財源の均衡化を図るといふ本来の目的に合致したものとするための措置をとるものとする。

(関係法律の整理等)

第三条

この法律の施行に伴い必要な関係法律の整理その他必要な事項は、別に法律で定める。

理 由

公共事業に関し地方分権を推進するため、地方税財源及び地方公共団体間の財政の調整に関する制度の抜本的な見直しを行うまでの間の措置として、公共事業に係る地方公共団体に対する個別の補助金等に代えて、地方公共団体が公共事業の実施のために裁量的に使用することができる財源として、公共事業一括交付金を交付することとするとともに、その公共事業に関し情報公開の促進及び民意の反映を図るための措置を講ずる必要がある。これが、この法律案を提出する理由である。

本案施行に要する経費

本案施行に要する経費としては、平成十四年度約六兆七千億円の見込みである。

記事を印刷する

第 4 次 勧 告

～ 自治財政権の強化による「地方政府」の実現へ ～

平成 2 1 年 1 1 月 9 日

地 方 分 権 改 革 推 進 委 員 会

目 次

はじめに	117
I 当面の課題	119
1 地方交付税の総額の確保及び法定率の引上げ	119
2 直轄事業負担金制度の改革	119
3 地方自治体への事務・権限の移譲と必要な財源等の確保	120
4 国庫補助負担金の一括交付金化に関する留意点	120
5 自動車関係諸税の暫定税率の見直しに際しての留意点	121
6 国と地方の事実上の協議の早急な開始	121
II 中長期の課題	122
1 地方税制改革	122
(1) 地方税の充実と望ましい地方税体系の構築	122
(2) 課税自主権の拡充	122
2 国庫補助負担金の整理	123
3 地方交付税	123
(1) 財政調整機能の充実の重要性	123
(2) 財源保障機能の再検討	124
(3) 地方自治体にとっての予見可能性・説明責任の向上	124
4 地方債	125
5 財政規律の確保	126
おわりに	127
補足意見 井伊雅子委員	128

はじめに

地方分権改革推進委員会（以下「当委員会」という。）は、平成 19 年 11 月 16 日及び 20 年 5 月 28 日にそれぞれ公表した「中間的な取りまとめ」及び第 1 次勧告において、地方の多様な価値観や地域の個性に根ざした豊かさを実現する、住民本位の分権型社会への抜本的な転換を図り、地方自治体を「地方政府」と呼ぶにふさわしい存在にまで高めることを、地方分権改革の究極の目標として掲げた。

そして、これを実現するためには、分権型社会に整合的な地方税財政構造の構築が不可欠であるとの認識を明らかにするとともに、「国と地方の財政関係」、「地域間財政力格差の是正」、「財政規律」のそれぞれの観点から、地方税財源の充実確保や地方交付税及び国庫補助負担金の制度改革、さらには地方債制度の見直し等の今後の検討における基本的な視点を示したところである。

当委員会は、これらの基本的な視点を踏まえつつ、本年 1 月の第 71 回以降 20 回にわたって、税財政の有識者や関係府省からのヒアリング及び地方税財政に関する各論点についての包括的かつ詳細な意見交換を行ってきた。

多様な個性と創造力とを發揮できる、活性化した地域社会の形成が可能になるような改革、各地域が持つそれぞれの特性を生かした、持続的発展を可能にするための改革、それが地方分権改革である。

分権型社会にふさわしい「地方政府」を確立するためには、地方自治体の自由度を格段に高めるとともに、成熟社会の「地方政府」に期待される広範な役割を十分に担うにたりる自治財政権を確立するために、歳出自主権と歳入自主権を格段に強化することが不可欠である。

このため、国と地方の役割分担の徹底した見直しを行うとともに、地方の担うべき事務と責任とに見合った地方税財源の充実確保等を実現する観点に立ち、国税から地方税への税源移譲、国庫補助負担金、地方交付税、それに地方債を一体的に検討し、分権型社会に整合的な地方税財政制度を再構築しなければならない。

先に述べた地方分権改革の究極目的に照らせば、地域間の財政力格差を是正し、どの地域に暮らしていても豊かで活力のある自治を享受できるような仕組みを構築することが、とりわけ重要である。

新政権は、政府のすべての予算や事務・事業を見直し、税金の無駄遣いを徹底して排除するとともに、長く大きな視野に立った財政再建の道筋の検討に向け、税金の使い途と予算の編成のあり方、財政のあり方を根本から見直し、硬直化した財政構造を転換する方針を打ち出した。このことは、高く評価できる。

だがしかし、中長期的な視点に立ち、国と地方を通じた巨額の累積債務残高と社会保障支出の今後の増大とを見据え、次世代に向けた持続的発展を確保するためには、いずれ消費税と地方消費税のあり方を中心に、国税と地方税を通じた税制全般の抜本的な改革の実施が不可避ではないか、と当委員会は考える。

この第 4 次勧告（以下「本勧告」という。）は、地方税財政における諸課題を当面の課題と中長期の課題とに区分し、それぞれについてあるべき地方税財政制度の再構築に向けた諸提言を取りまとめたものである。

「I 当面の課題」においては、当面の平成 22 年度予算の編成に向け、地方交付税の総額の確保及び法定率の引上げ、直轄事業負担金制度の改革、地方自治体への事務・権限の移

譲と必要な財源等の確保、国庫補助負担金の一括交付金化、自動車関係諸税の暫定税率の見直し、国と地方の事実上の協議の開始について取り上げ、「Ⅱ 中長期の課題」においては、地方税制改革、国庫補助負担金の整理、地方交付税、地方債、財政規律の確保について取り上げて、当委員会としての考え方及び提言等を記述している。

I 当面の課題

我が国の財政状況は、平成 21 年度末において国と地方とを合わせた累積債務残高が少なくとも 816 兆円にまで達すると見込まれるなど、既に主要先進国の中でも最悪の水準となっている。また、平成 20 年 9 月のいわゆるリーマンショックを契機として、百年に一度と言われる世界的な金融危機が発生し、我が国の経済に深刻な影響を及ぼすことになった。これに対処すべく我が国においても累次にわたる経済対策が採られ、大規模な財政出動が行われてきたところである。

このようないわば異常な状況、非常事態のなかで、歴史的な政権交代を果たした新政権に対しては、まさに各般にわたる喫緊の諸課題への迅速にして的確な対応が要請されているのであって、今後の予算編成等の政権運営の舵取りは極度に難しいものになると推察される。したがって、当委員会としては、発足して間もない新政権に対してその政策選択の余地を狭めることになるような勧告は、できるだけ自粛し自己抑制すべきものと考えている。

しかしながら、その一方で、このような厳しい状況のなかで国民の求める政策を円滑に実施し、着実な効果を上げていくためには、その実施主体となる国と地方の関係が相互信頼に基づく安定的なものであることが不可欠の要件でもある。そこで、新政権がその政権公約等に掲げてきた当面の政策課題のうち、当委員会として特に重要と考える以下の諸事項について、勧告を行うこととしたものである。

1 地方交付税の総額の確保及び法定率の引上げ

平成 20 年秋の世界的な金融危機以降、厳しい地域経済環境が続くなか、来年度も地方税、地方交付税原資の国税 5 税とも大幅な減収が予想されるが、地域間の財政力格差の拡大につながらないよう、地方交付税の総額の確保に配慮すべきである。

その際には、地方交付税法第 6 条の 3 第 2 項に規定する地方交付税の法定率の引上げも考慮すべきである。

これまで、毎年度引き続き巨額の地方財源不足に対し、抜本的な改革に踏み込むことなく、一定のルールを設定して国と地方でそれぞれ財源不足額を負担することとし、臨時財政対策債や特例加算等の暫定措置で対処してきた。しかし、地方の財源不足が 10 年以上の長きにわたって続いており、もはや恒常化していることにかんがみれば、地方交付税法第 6 条の 3 第 2 項の規定を踏まえ、このような異常な状態を少しでも緩和する一助として、この際、法定率を引き上げ、地方自治体の税財源基盤の安定化を図るとともに、地方自治体から見た予見可能性を高めることを検討すべきである。

2 直轄事業負担金制度の改革

直轄事業負担金は、歳出面に係る制度ではあるものの、地方財政に与える影響が大きく、また、分権型社会における国と地方の関係のあり方や当委員会の累次の勧告で示した国直轄事業のあり方に密接に関係するので、主として地方自治体側から見た歳入面に関する地方税財政制度に焦点を当てている本勧告で取り上げることにしたところである。

当委員会では、都道府県知事などの地方関係者及び関係府省からヒアリングを実施し、当委員会としての直轄事業負担金に関する基本的な考え方を本年 4 月に「国直轄事業負担金に関する意見」（平成 21 年 4 月 24 日）として取りまとめたところである。そこでは、

- ① 国の直轄事業の範囲を国が責任を負うべき最小限のものに限定し、直轄事業そのものを縮減することにより、負担金による地方の財政負担を縮小させるとともに、関係する国の

出先機関の縮減・廃止を行うべき、

- ② 関係府省において、負担金の経費内訳とその積算根拠の地方自治体への情報開示を徹底するとともに、直轄事業の実施・変更に当たり、事業内容や事業費を含めて地方自治体と事前に協議する仕組みを設けるなど、直ちに改善に向けた取組みを行うべき、
 - ③ 維持管理費に係る負担金は廃止する一方、整備費に係る負担金については、国の直轄事業の範囲を国が責任を負うべき最小限のものに限定することを前提に、直轄事業における地方の受益と負担の観点及び節度ある直轄事業の採択・実施の観点も考慮し検討を行い、改革を進めるべき、またこうした見直しに当たっては、国と地方が対等の立場に立って定期的に協議を行うべき、
- との基本的な考え方を示したところである。

また、国が管理している道路・河川の移管については、当委員会の考えを第1次勧告及び第2次勧告で示したが、それに伴う財源等の取扱いについては、「道路・河川の移管に伴う財源等の取扱いに関する意見」(平成20年9月16日)において、国が管理する道路・河川の地方への移管に伴い地方自治体に移る事務・権限に係る経費については、その全額を当該地方自治体の財源として移譲することを原則とし、道路・河川の移管を受けた地方自治体に必要な財源が確保されるよう、当面、今までの国直轄事業を国庫交付金事業として地方自治体が執行することとし、国直轄事業と同じ国費率の「交付金」を創設する方向で検討すべき、との考え方を示したところである。

直轄事業制度の改革に向け、国の直轄事業の範囲の限定、関係する国の出先機関の縮減・廃止、直轄事業負担金制度の廃止、道路・河川の移管に伴う国負担率並みの交付金の創設、地方自治体と事前に協議する仕組みの創設などについて、直ちに工程表を作成し、速やかに取り組むべきである。

当面の平成22年度予算の編成に当たっても、維持管理費に係る地元負担金を廃止しその全額を国負担に改める場合、維持管理水準や関係工事事務所の配置・規模・経費等の見直しによって維持管理費の徹底的なコスト縮減を行い、その縮減分を建設事業費にまず充当すること等により所要の事業費の確保を図るべきである。あわせて、建設事業費における業務取扱費の比率や使途を精査し、国庫補助事業との均衡を図るとともに、事業との関係が不明確な経費については対象から除外する等の措置を講ずるべきである。

3 地方自治体への事務・権限の移譲と必要な財源等の確保

第1次勧告では、上記の道路・河川の移管を含む種々の事務・権限の国から地方自治体への移譲等のほか、64本の法律に定められている359件の事務・権限の都道府県から基礎自治体への移譲を勧告した。また、第2次勧告では、8府省15系統の国の出先機関について、116件の事務・権限の見直しを行い、道路・河川の移管を含む国から都道府県等への移譲等を勧告した。

新政権がこれらの事務・権限の移譲に係る勧告事項を実施に移す場合には、これらの事務・権限の執行に要する経費については、その全額を当該地方自治体に移譲することを原則として、税財源の移譲を確実にする適切な措置を講ずるべきである。

4 国庫補助負担金の一括交付金化に関する留意点

新政権においては、地方の自主性を強化し自由度を拡大する観点に立って、国庫補助負担金(社会保障や義務教育関係を除く。)を廃止し、基本的に地方が自由に使える「一括交付

金」を創設する検討が行われている。その対象は当面は公共事業関係を中心としたものになるものと考えられるが、地方から見ても自由度がより高まることが期待され、地方分権改革の観点からは、これまでの公共事業関係の国庫補助負担金よりは望ましいものといえる。

この「一括交付金」の制度設計に当たっては、地方の意見を踏まえつつ、地方が必要とする事業の執行に支障が生じないよう必要な総額を確保するとともに、その交付基準についても十分な検討が必要である。交付基準は、基本的に客観指標によるべきであるが、その策定に際しては、地域間の格差是正の観点から財政力、社会資本整備の状況等を考慮するとともに、継続事業の執行に支障が生じないように慎重な配慮が求められる。また、「一括交付金」は財政力の弱い市町村の投資的事業の貴重な財源として事実上一定の財政調整機能を果たすことも念頭におくべきである。

なお、社会保障など義務的な性格のものについては、その必要額を確実に確保すべきである。

義務付け・枠付けの見直しについては、先の第3次勧告で当委員会の考え方を示したところである。当委員会が勧告した義務付け・枠付けの見直しは、行政サービスの提供そのものの廃止ではなく、事業実施の手法等に関する縛りを見直す趣旨のものになっているので、それ自体としては、関連する国庫補助負担金の見直しに直結するものではない。

しかしながら、第3次勧告においても言及しておいたところであるが、義務付け・枠付けの見直しが地方自治体の自主性を強化し自由度を高めるためのものであるという改革の趣旨に則し、国庫補助負担金制度についても同趣旨の所要の見直しを早急に検討すべきである。

特に、第3次勧告において法令上の基準の見直しを求めた施設・公物の設置管理に関連する国庫補助負担金については、早急にその交付基準を見直すべきであり、中長期の課題としてはこれを廃止し、一般財源である地方税や地方交付税による財源措置に替えていくべきである。

5 自動車関係諸税の暫定税率の見直しに際しての留意点

暫定税率の廃止を含む自動車関係諸税の見直しに当たっては、地球温暖化対策に係る国際的な取組みのなかでの我が国の役割・責任、近い将来に想定される環境税の導入と環境問題に係る地方自治体の役割、国・地方ともに生ずる貴重な税収入の減少への対応、特に地方税源の確保方策などについて、十分に考慮する必要がある。

6 国と地方の事実上の協議の早急な開始

以上に述べた事項を始め、平成22年度予算に限ってみても、子ども手当の創設、高等学校等就学支援金の創設等、地方自治体の行財政運営に大きな影響を与える可能性のある、制度の創設や抜本的な見直しが数多く予定されている。その際には、地方分権推進の考え方に沿って地方自治体の自主性・自立性が十分に確保されるように万全な配慮を要請しておきたい。

その点からしても、先に提出した第3次勧告において勧告したように、できるだけ速やかに、協議の場の法制化を待つことなく、国と地方の事実上の協議を開始し、地方自治体の代表者から現場の実態と感覚とを聴取のうえ、その意見を反映するように努めていただきたい。

II 中長期の課題

当委員会が新政権に対して当面の対応を求める勧告事項は上記 I に記したとおりであるが、続いてここでは、現在のいわば非常事態、異常な社会的・経済的状況を脱し、ある程度社会的・経済的に安定した将来の適切な時節をとらえてその実行を期待する中長期の課題について、以下のとおり勧告する。

新政権においては、そのような時節の到来に備え、今から調査審議を始め、論議を深め、準備を整えておかれることを強く期待する。

1 地方税制改革

(1) 地方税の充実と望ましい地方税体系の構築

自らの歳出は自らの財源で賄い、受益と負担の明確化を図ることが自治の原点となる。地方の自己決定・自己責任の体制を支える自治財政権を確立するためには、地方自治体自らが課税権を持つ地方税を充実することが、最も重要である。

また、地方税を充実する場合には、その税目は応益性を有し、薄く広く負担を分かち合う性質のものであること、さらには、税源の地域的な偏在性が少なく、税収が安定した性質のものであることが望ましい。

今後は、このような方向性を明確に掲げて、地方税改革を進めていくべきである。

いくつか留意点を述べる。

第一に、地方税を充実することによって、地方財源に占める地方税の割合が高まり、地方自治体が自らの責任で効率的な自治体経営を行うための基盤が形成される。そのためには、国と地方の歳出比率が4：6であるのに対し、税源配分が6：4であることや、国と地方が対等・協力の関係にあることを考慮し、国と地方の税源配分を5：5とすることを今後の改革の当初目標とすることが適当である。

第二に、地方税の体系を、税源の偏在性が少なく、税収安定的な構造になるようにすることは、地域の財政力格差を是正するうえでも重要な課題である。様々な税目について検討が必要となるが、地方消費税の充実を中心とすべきである。

第三に、地方消費税を中心として地方税の充実を図るに当たっては、地方自治体自らが、その趣旨や必要性について住民に対して十分に説明し、理解を求める努力をすべきである。

第四に、以上を指向する地方税制改革は、国税・地方税を通じた税体系全体について抜本的な見直しが行われる機会に実現されることが望ましいが、それまでの間、毎年度行われる税制改正に当たっても、改正の内容が上記の方向性に沿ったものとなるように検討が行われるべきである。

(2) 課税自主権の拡充

地方自治体の創意工夫による課税自主権の拡充は、地方財政の充実に加え、地域の多様化に合わせた自治体経営の自律的展開の観点からも重要な課題である。

近年、法定外税に係る国の関与の縮減、制限税率の撤廃などの制度改革が行われ、地方自治体においても法定外税や超過課税を実施するところが増えてきている。

これらによる財政収入の増加には一定の限界もあるが、上記の意義に照らして、地方自治体においては課税自主権の積極的な活用に努めるべきである。

国においても、地方自治体が課税自主権を一層発揮しやすくなるよう、制度及び運用の両面において更なる見直しを進めるべきである。

2 国庫補助負担金の整理

国庫補助負担金は、地方自治体の自主的な行財政運営を阻害しがちであり、財政資金の非効率な使用を招きやすい。

このため、国庫補助負担金に関し、基本的には、既に目的を達成し、あるいは社会経済情勢の変化に伴って存在意義の薄れた事務事業に対するものについては即刻廃止すべきであり、また、事務事業の内容等を勘案し、地方自治体の事務として同化・定着・定型化しているものや人件費補助に係るものについては、原則としてこれを廃止し、一般財源である地方税や地方交付税による財源措置に替えていくべきものとする。

これまでの国庫補助負担金を廃止し、基本的に地方が自由に使える「一括交付金」としていくことは、分権の観点からはより望ましい方向であるが、以上のような基本的な考え方に立ち、更なる国庫補助負担金の整理を進めるべきである。

なお、国庫補助負担金の整理に当たっては、三位一体改革のときのように削減額の数字合わせに結び付きやすい金額ベースの目標を設定するだけでなく、国の縛りを減らし、地方の自主性の発揮につながる件数ベースの目標をも合わせて設定して取り組むように改めるべきである。

3 地方交付税

地方交付税は、すべての地方自治体が一定の行政水準を維持し得るよう財源を保障する財源保障機能と、地方自治体間の財源の不均衡を調整する財政調整機能と、二つの機能を有している。

現在は、「国と地方の税源配分」の比率と「国と地方の最終支出」の比率の差を、国からの財政移転（地方交付税及び国庫補助負担金）で穴埋めしているが、抜本的税制改革において地方税の充実が図られた場合には、この財政移転が果たす役割はおのずと縮小し、その総額の比重はその限りで縮小するものと考えられる。

しかしながら、地方税の充実が図られると、その充実を極力偏在性が少ない税目で行った場合であっても、自治体間の財政力格差は拡大の方向に向かわざるを得ないので、どの地域に暮らしていても勇気と希望がもたらされる豊かで活力のある自治の実現に向け、地域間の財政力格差を是正する必要があることを考えれば、地方交付税の機能はより一層重要にならざるを得ないと考えられる。

（1）財政調整機能の充実の重要性

現行の地方交付税制度は、国税として徴収した税収の一部をまず一定の法定率に従って国と地方とに配分する垂直的財政調整方式に立っている。地方六団体はこの現行地方交付税制度に一部修正を加え、地方交付税として地方に配分される法定率分を「交付税及び譲与税配付金特別会計」に直入することによって、地方交付税がもともと地方の財源であることをこれまで以上に明確にしようとする「地方共有税」構想を提言している。当委員会は、この「地方共有税」構想について議論した結果、最終的な結論は得られなかったものの、これは真剣な検討に値する構想ではないかとする意見が大勢を占めた。

これに対して、かつての地方分権改革推進会議は、同じく財政調整の強化の観点から、地方税として徴収した税収を地方自治体間で調整する、新たな水平的財政調整方式の導入について検討し、その一つの具体案として「地方共同税」構想を提言した。そこで、当委員会は、この「地方共同税」構想についても議論を行ったが、この構想には、財源を拠出することとなる財政力の強い地方自治体にあっては、自らの行財政運営に必要な財源として

住民に課税し徴収した地方税収入の一部が結果的に他の地方自治体の行財政運営に充てられてしまうことになるという点において、受益と負担とが乖離してしまい、その住民の納得を得ることは難しく、地方自治体の徴税意欲も損なわれるのではないかと、また、これを導入してみても、47にも及ぶ都道府県と1770有余の市区町村が現存する地方自治制度のもとで、財政力の強い少数の地方自治体と財政力の弱い多数の地方自治体との間で双方が納得する財政調整の合理的なルールについて合意を形成することは不可能に近いのではないかと、とする意見が大勢を占めた。

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で活力のある自治を享受できるような仕組みを構築する観点からも、現在の地方交付税制度が有している財政調整機能は重要であり、むしろその強化が図られるべきである。したがって、当委員会としては、地方六団体が提唱している「地方共有税」構想を土台にして、地方交付税制度の改革論議を深めていくことを、政府に求めたい。なお、その際、国の主要税目の状況に関して国民から見た一覽性を確保する工夫や、「交付税及び譲与税配付金特別会計」の收支内容について国民に分かりやすく説明するという点にも配慮すべきである。

(2) 財源保障機能の再検討

財源保障機能については、地方財政が計画的運営を維持するために必要な財源を国全体として保障するマクロの財源保障機能と、個々の地方自治体が法令等に基づく事業を始めとして一定水準の行政の計画的運営を行えるように保障するミクロの財源保障機能とがある。

地方交付税によるマクロの財源保障の役割は、地方税の充実に伴っておのずと縮小し、その総額の比重はその限りで縮小するものと考えられる。

なお、投資単独事業の決算額が地方財政計画額を下回っているのに対し、経常経費の決算額は逆に地方財政計画額を上回っていた、いわゆる地方財政計画額と決算額の乖離の問題については、既にこれを是正する取組みが進められてきているが、乖離はいまなお解消されていないので、政府は今後も引き続き、地方財政計画額と決算額との乖離を縮小していくよう、地方財政計画の策定に適切に取り組むべきである。

(3) 地方自治体にとっての予見可能性・説明責任の向上

普通交付税については、算定の簡素化と交付税額の予見可能性を高めるために新型交付税が導入され、現在、基準財政需要額の約1割程度がこの新型交付税によって算定されている。

しかしながら、普通交付税全体としては依然として複雑で分かりにくく、総額及び地方自治体への配分額について予見が困難であるとの指摘や、公表されている算定基準が毎年度変わることが分かりにくい原因であるとの指摘もあるので、透明性を更に高めるとともに、地方自治体による予見可能性や国民への説明責任の向上を図るべきである。

そこで、新型交付税については、可能な限りその比重を高める努力をすべきである。

また、先に提言した地方交付税の法定率の引上げも、地方自治体による予見可能性を高める効果を持つ。毎年度引き続き巨額の地方財源不足に対し、一定のルールを設定して国と地方とでそれぞれ財源不足額を負担することとし、臨時財政対策債や特例加算等の暫定措置で対処する方策は、地方自治体にとって予見が難しい。地方の財源不足が10年以上の長きにわたり続き、もはや恒常化していることにかんがみれば、地方交付税法第6条の3第2項の規定を踏まえ、法定率を引き上げ、財源不足額を恒常的に解消して中期的に総額を安定させることによって、地方自治体から見た予見可能性を高めるべきである。それは

また地方自治体の税財源基盤の安定化につながり、今後の地方分権改革の推進という大きな方向性にも適合する措置である。

さらに、先の第3次勧告のなかでその法制化を求めた「国と地方の協議の場」において、地方財政計画の策定とそれに伴う地方交付税の総額などについて、地方自治体の代表者と率直に意見を交換する慣行を早急に確立すべきである。

特別交付税については、本来の目的である災害や危機管理等不測の事態に備える意味ではそれなりの意義がある。しかし、必ずしも特別性がない財政需要に充てられている部分も多いとの指摘、また、算定要領等の基準はあってもその算定対象の性格などから不透明さが残るとの指摘もあるので、説明責任の向上の観点から、その見直しを検討すべきである。

4 地方債

起債自主権は、歳入自主権の大きな柱の一つであり、課税自主権とともに歳入面で「地方政府」の自治財政権を支える重要な要素である。受益と負担の明確化を図り、地方の自己決定・自己責任を財政面においても確立するという観点に立てば、課税自主権とともに起債自主権の確立が重要である。

地方債の発行は、既に第1次地方分権改革の一環として、許可制から協議制へと移行したところであるが、市場からの信用を損なうことのないよう十分配慮しつつ、地方自治体の起債自主権の一層の確立に向けて、地方債の発行に係る国の関与を見直していくべきである。

その際、地方自治体が自らの権限と責任によって、より一層市場を強く意識した起債を拡大していくためには、財政力や資金調達能力の弱い小規模自治体であっても市場から円滑に安定的な資金を調達することを可能にする仕組みが重要であるので、地方共同の資金調達機関である地方公共団体金融機構の仕組みを貸付規模や財務基盤を含め一層充実していくべきである。また、地方自治体が全国単位又は地域単位で連携し共同で債券を発行する仕組みについても、更なる活用が図られるべきである。

一定の地方債については、地方交付税の算定において、事業費補正によりその元利償還費の一定割合が基準財政需要額に算入されることとされている。それゆえに、該当する事業に関しては自らの地域でその元利償還費の一部について地方税による自己負担をせずに実施することが可能になっている。このような地方債の元利償還に対する地方交付税措置があるが故に、借り手意識に甘さが出るなど地方自治体の財政規律に悪い影響を与えているとの指摘がある。

この事業費補正については、これまでの地方分権改革の流れのなかで、地方単独事業のいわゆるハコものに対するものを廃止するなど大幅に縮減されてきているが、いまなお現存するものについても、可能な限り縮減する方向で検討すべきである。

ただし、この検討に当たっては、地方債の種別、例えば臨時財政対策債等に対するもの、公共事業の地方負担に対するもの、あるいは国の経済対策に伴うものなど、その性格に応じて慎重に精査すべきである。また、財政力が弱い地方自治体における事業の執行等を困難にしないかという点にも慎重に配慮すべきである。

5 財政規律の確保

現在、地方自治体は国の信用を背景とした地方債による資金調達が可能となっているが、今後、地方分権改革が進むなかで、地方自治体が起債に関し自主性をより一層発揮していくためには、地方自治体自らの信用を形成し高めていく必要がある。そのためには、自治財政権を有する自立した「地方政府」として、自らの権限と責任において透明性の高い、規律を持った財政運営を行うことが不可欠である。

このような意味での財政規律の確保を図るため、地方自治体は、「地方公共団体の財政の健全化に関する法律」に定められた新たな財政指標と外部評価等の仕組み、第三セクターに係る損失補償について財政規律の確保を図るための仕組みなどを踏まえ、自らの財政運営の透明性と説明責任と情報開示の徹底を果たす必要がある。

また、第3次勧告において提言したとおり、政府は、地方自治体における事業ごとの予算・決算書類の作成や発生主義の考え方を取り入れた財務4表の導入などの取組みを更に一層促進するとともに、経常経費と投資経費とが区分されていない現行の予算・決算を含む財務会計制度についての改善など、透明性の向上と自己責任の拡大を図る観点から、地方自治体の財務会計制度の見直しに着手し、改革の方向性を国民に提示すべきである。

受益と負担の関係の明確化などによってコスト意識を徹底し、地方自治体自らが経営のスリム化・効率化を進め、主権者・納税者である国民・住民の立場に立った地方自治体へと成長していくことが、財政規律を高め、ひいては地方分権改革に対する国民・住民の支持を高める効果に結び付く。それゆえに、地方議会の果たすべき役割は大きく、その財政に対するチェック機能を充実するとともに、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ことが肝要である。

おわりに

本勧告は、当委員会が政府に対して行う最終勧告である。当委員会の今後の役割は、これまでの4次にわたる勧告に対応する政府の取組状況を監視し、必要があれば政府に対して意見を述べる役割へと移行することになる。

当委員会は、一貫して「地方政府」の確立を目指してきた。21世紀の日本が新たな時代を拓くためには、「地方が主役の国づくり」を進めなければならない。そのためには、自治立法権、自治行政権、自治財政権を有した「完全自治体」を創出することこそが、決定的に重要であるという信念を持って議論を積み重ね、委員会として勧告を行った。

したがって、最後に、政府においては、当委員会が提出した第1次勧告から本勧告に至る計4回の勧告で提言した勧告事項を最大限に尊重し、これらを具体的な指針として速やかに地方分権改革推進計画の策定に取り組み、今後に予定される地方分権改革の全体的な工程表を明らかにされることを強く要請する。

意見

地方分権改革推進委員会委員 井伊雅子

これまで委員会で主張してきたが、勧告にその趣旨が盛り込まれなかった事項について、勧告の補足意見として提出する。本意見を勧告本体に添付していただきたい。

1. 地方税財源の充実確保のための3つの基本原則の確認

- 将来、国と地方の税源配分を5：5とすることを検討する際には、総額としての地方財源のあり方について、次の基本3原則を確認すべきである。
 - ①将来世代に負担を残さないよう、改革によって借金を増やしてはならない。
 - ②地方分権改革の結果として国から地方に仕事を移す際には、その財源を国から地方に移譲する。
 - ③現在地方が行う仕事に対する財源の総額を増やすことを目的として、現在の国の財源の総額を減らして、これを充てることはできない。

2. 法定率引き上げへの反対意見

- 厳しい経済環境によって大幅な国と地方の税収減が予想される状況への臨時的対応策の手段に、中長期的な政府の意思決定に関わる法定率の引き上げを割り当てるのは適切ではない。
- 赤字国債の発行額が市場に影響を与えかねない最近の状況において、国の財源減少を意味する法定率の引き上げを勧告することは、市場に不測の影響を与えかねない。
- 国庫補助負担金について現在以上の削減が難しい中で、税源移譲によって地方財政の総額を増加させる一方、交付税の法定率引上げ等によって地方交付税の拡充、強化も志向することは、地方財政の大幅な拡大を意味する。両者を両立させるためには、増税が必要となるが、そうしたスタンスを委員会が提示していることになる。
- 法定率を引き上げても、経済変動による交付税原資の税収は大きく変動するので、交付税総額は安定化しない。逆に、法定率が高くなるほど変動の幅が大きくなるという問題がある。

3. 税源配分「5：5」への懸念

- 現状、国と地方の税源配分は「6：4」となっており、その内訳は、国税4：交付税2：地方税4である。税源移譲「5：5」を志向するということは、地方税を増加させる一方で国からの財政移転である地方交付税が縮小することであり、その結果国税4：交付税1：地方税5になる。第1次勧告ではそういう理解であった。しかしながら、今回の第4次勧告に向けた議論では、国税3：交付税2：地方税5とも受け取れる主張がなされた。地方の税源を増やしながら国からの財政移転は縮小せず、それをバランスさせるために国の財源を減らすような、国の財政の持続可能性を考慮しない考え方は適当ではない。国の財政収支が悪化すると国債金利が上昇し、地方債金利も必ずや上昇することとなり、地方財政を逆に悪化させて、地方分権改革の妨げとなる。
- 地方交付税がもともと地方の財源であることを明確にする「地方共有税」を志向する一方で、形式的な税源配分「5：5」を志向することは、矛盾するのではないか。「地方共有税」分は地方の税源にカウントすべきであり、そうすれば税源配分は「4：6」となり既に「5：5」を達成していることになる。

4. 地方共有税の特別会計直入への反対意見

地方交付税の法定率分を「地方共有税」として特別会計に直入すれば、国税の1/3が一般会計に計上されなくなり、税金の使い道が見えなくなる。これは、国民へのディスクロージャーの観点から問題であり、特別会計改革の大きな方向性に反するものである。

地方分権改革推進委員会

- | | | |
|-------|--------|-------------------|
| 委員長 | 丹羽 宇一郎 | 伊藤忠商事株式会社取締役会長 |
| 委員長代理 | 西尾 勝 | 財団法人東京市政調査会理事長 |
| 委員 | 井伊 雅子 | 一橋大学国際・公共政策大学院教授 |
| | 猪瀬 直樹 | 作家・東京都副知事 |
| | 小早川 光郎 | 東京大学大学院法学政治学研究科教授 |
| | 露木 順一 | 神奈川県開成町長 |
| | 横尾 俊彦 | 佐賀県多久市長 |