

今後目指すべき地方税財政の方向と
平成23年度の地方税財政対策についての意見

平成22年12月13日

地 方 財 政 審 議 会

今後目指すべき地方税財政の方向と
平成23年度の地方税財政対策についての意見

はじめに	～住民が安心を得られるために～	1
第一	今後目指すべき地方税財政の方向	2
1	地方税	2
	(1) 目指すべき地方税体系	
	(2) 課税自主権の拡充	
	(3) 地方税のグリーン化	
2	地方交付税等	4
	(1) 財源保障と財源調整	
	(2) 地方交付税の性格と特別会計への直入	
	(3) 法定率の引き上げと特別会計借入金の計画的縮減	
	(4) 算定方法の更なる簡素化・透明化	
	(5) 交通安全対策特別交付金制度の見直し	
3	地方債	7
4	国庫補助負担金	8
	(1) ひも付き補助金の一括交付金化	
	(2) 国直轄事業の見直し	
5	地方自治体の財政健全化	9
第二	平成23年度の地方税財政対策	10
1	分かち合いとしての地方税の尊重	10
2	地方交付税の法定率の引き上げ	10
3	臨時財政対策債の縮減と地方債資金の確保	10
4	投資的補助金の一括交付金化	11
5	原則に従った子ども手当に	11
6	社会保障関係経費の財源確保	12
7	高齢者医療制度改革など	12
おわりに	～原点に立ち返る～	13

今後目指すべき地方税財政の方向と 平成23年度の地方税財政対策についての意見

平成22年12月13日
地方財政審議会

当審議会は、今後目指すべき地方税財政の方向と平成23年度の地方税財政対策について検討した結果、次のとおり結論を得たので、総務省設置法第9条第3項の規定により意見を申し述べる。

はじめに ～住民が安心を得られるために～

雇用の不安、育児の不安、老後の不安。若者も、母親も父親も、高齢者も、不安だらけである。生活を第一に考えるならば、その不安を取り除かなければならない。どこに住んでも、特に重い負担をしなくとも、標準的な行政サービスを受けられることが安心を得る第一条件であろう。そのサービスを住民の身近で担うのが地方自治体である。住民へのサービスを支え、住民の不安を解消できるような地方税財政を目指さなければならない。

もちろん、サービスの仕方や重点の置き方は地域によって違っている。住民が望むようなサービスが提供されなければ、本当の安心はない。サービスに必要な費用負担も、住民が受け入れられるものでなければならない。過去15年にわたって、地方分権改革—地域主権改革に取り組んできたのも、それぞれの地域が自由にサービスとその費用負担の仕方を決められるようにするためである。

住民の安心を保障し、住民の自由な意思決定を可能にする地方税財政のあり方については、長年にわたる議論と検証を経て合意を形成してきた歴史がある。60年ほど前に基本的な考え方を示したシャウプ勧告や、その中身をよりきめ細かく定式化した欧州評議会の欧州自治憲章やそれに続く一連の勧告などがそれに当たる。混迷し、先行きが見

通せない時期には、こうした自治の原点ともいえる考え方に立ち返るべきである。

当審議会は以上のような基本認識の下に、中長期を視野に入れた「第一 今後目指すべき地方税財政の方向」と当面実施すべき「第二 平成23年度の地方税財政対策」をまとめた。

第一 今後目指すべき地方税財政の方向

1 地方税

(1) 目指すべき地方税体系

自分たちが望むサービスを供給するのに必要な費用は、自分たちが負担する財源で賄える。それが自治の理想の形である。その理想に一步でも近づこうとする時、これまで国と地方の税源配分の不均衡が壁になってきた。

地方が担っている仕事量（歳出）の方が国の仕事量（歳出）よりも多いのに、国税収入の方が地方税収入よりも多いのである。しかも、保育や介護などの社会保障サービスを中心に、地方自治体が担う仕事量はますます増大すると見られるから、放置しておくとならぬ税源配分の不均衡は一層拡大しかねない。

まずは国と地方の税源配分を5：5にすることを今後の改革の目標とすべきである。その際、地域間の税収格差を拡大しないようにするためには、税源の偏在性が小さく、税収が安定的な地方税体系にしなければならない。地方消費税の充実はその有力な方法である。

(2) 課税自主権の拡充

理想の自治には、課税の自由が含まれる。できるだけ国に

よる制約は取り除かれなければならない。負担が増大してもサービスを拡充する方がいいか、それともサービスを縮小して負担を軽くするか、住民が選択できなければならない。

ただし、それは地方税でサービスの基幹的な部分を賄えるようにすることが前提である。貧弱な地方税体系のまま、不足する部分は地方税の超過課税や法定外税の創設で賄うように強いるならば、住民が耐え難い負担を余儀なくされ、崩壊の危機にさらされる地域も出てこよう。

実質的に、地方自治体の課税自主権を制約しているものに、地方税における税負担軽減措置等や政策誘導的な色彩が強い控除がある。全国一律に法律で規定しているため、地方自治体が自主的に判断する余地がない。こうした軽減措置は可能な限り廃止し、残す場合にも、地方自治体が条例で自由に決められる仕組みを考えるべきである。

消費税・地方消費税の賦課徴収は、暫定的に国が行うこととされているが、地方自治体も課税の主体として応分の責任を果たす方法を検討すべきである。

(3) 地方税のグリーン化

地球温暖化はグローバルな課題だが、その対策はまずローカルで考えられなければならない。それぞれの地域で、風土に合った循環型の生き方ができれば、自ずと課題は解消していく。すでに、森林の保全を目的とした森林環境税や産業廃棄物の埋め立てに対する産業廃棄物税などの法定外の地方税の導入が広がっているが、各地で自然的社会的条件に応じた対策と負担の仕方について創意工夫が求められる。

同時に、CO₂排出抑制に向けて、地方税体系全体を、環境への負荷に応じた課税の割合を高める形に改めていかなければならない。地方税のグリーン化である。

現在、国において、燃料に対する環境税の導入が議論され

ているが、燃料を消費したところで課税する方が CO₂ 排出抑制の効果は高いことから、本来は地方税として導入すべきである。課税技術上、やむを得ず、国税での課税を検討する場合には、地方が地球温暖化対策の相当な部分を担っていることに配慮し、地方の税財源を確保する仕組みをつくるべきである。

自動車に対する課税についても、運輸部門のうち自家用車の CO₂ 排出量が増加している実情を踏まえ、自動車重量税と自動車税を一本化し、CO₂ 排出量と税額が連動する仕組みの環境自動車税の創設を検討すべきである。これは簡素で偏在性の小さい地方税体系にも資することになる。

2 地方交付税等

(1) 財源保障と財源調整

どこに住んでも、標準的な行政サービスを受けられるようにするため、サービスの担い手である地方自治体に財源を保障しているのが地方交付税である。この財源保障によって地域間の財源の不均衡を是正する財源調整（格差是正）機能も果たしている¹。

¹ 「地方当局の必要とする歳入の差額は平衡交付金（注：地方交付税の前身の制度）で補填すべきである。平衡交付金は課税力と必要とを異にする地方の税負担と地方行政の質とをほぼ均等化するように分配せねばならない。」（シャウプ使節団「日本税制報告書」昭和 24 年 8 月）

「地方自治体間の財政収入と財政需要との間に大きな格差がある場合、中央政府は、財政力の弱い地方自治体に対し、所要の財源が確保されるよう保障しなければならない。このような財源移転は、用途に制限があってはならず、また、全ての地方自治体が行政サービスの合理的な水準を達成することができるようなものでなければならない。」

「財政収入面での格差及び財政需要面での格差は、地方財政調整制度によって是正されなければならない。」（以上、欧州評議会「基礎的地方自治体及び広域的地方自治体の財源に関する勧告」2005 年 1 月）

地方交付税が個々の地方自治体の財源を保障するものであるのに対し、地方財政計画は、国の経済政策等と整合性を保ちながら、地方財政全体としても標準的な行政サービスに支障のないよう財源を保障する役割を担っている。いわばミクロとマクロの両面から財源保障していることになる。

昨今、「地方交付税の財源保障機能を廃止し、財源調整機能に特化すべき」「地方財政計画を廃止すべき」といった論も見受けられるが、財源保障を放棄してしまえば、地域によっては標準的な行政サービスの提供が困難になろう。財源保障機能を伴わない財源調整は、財政需要を考慮しないことから、調整の基準を見失い、恣意的なものに墮す恐れもある。財源調整機能と財源保障機能は一体不可分なものでなければならない。

(2) 地方交付税の性格と特別会計への直入

地方交付税は、国税5税の一定割合²とされているが、これは本来地方の税収とすべきものを、国が代わって徴収しているもので、「間接課徴形態の地方税」と考えるべきものである。交付税特別会計の廃止論も見受けられるが、地方の固有財源としての地方交付税の性格を否定するものである。むしろ交付税特別会計を維持した上で、国の財政状況に左右されない地方の固有財源としての性格をより明確にするため、国税5税の一定割合を、国の一般会計を通さず、交付税特別会計に直接繰り入れることとすべきである。

(3) 法定率の引き上げと特別会計借入金の計画的縮減

² 地方交付税法第6条第1項

所得税及び酒税の収入額の百分の三十二、法人税の収入額の百分の三十四、消費税の収入額の百分の二十九・五並びにたばこ税の収入額の百分の二十五をもつて交付税とする。

国税5税の法定率分が必要な地方交付税総額と比べ著しく不足する場合には、法定率の引き上げ等により、必要な総額を確保することになっている(地方交付税法第6条の3第2項³)。

昨今の地方財政は、毎年度巨額の財源不足が生じ、平成8年度以降15年間連続で同条項に該当しているにもかかわらず、法定率の引き上げはなされていない。代わりに、交付税特別会計の借入や臨時財政対策債の発行などその場しのぎの対策を繰り返してきた。その結果、交付税特別会計の借入金残高と臨時財政対策債の発行残高はともに約34兆円に達している。同法のできる本来の姿に立ち戻って、地方交付税の法定率の引き上げにより、地方の財源不足を解消し、地方交付税の安定性と地方自治体の予見可能性を高めることが先決である。

交付税特別会計の新規の借入は、平成19年度以降停止されたが、財源不足のため、借入金の償還は、後年度への繰延が続いている。借入金の償還は地方財政が避けて通ることのできない課題であり、計画的な縮減が求められる。

(4) 算定方法の更なる簡素化・透明化

地方交付税により、きめ細かく財源保障をしようとするれば、算定方法がある程度複雑になるのはやむを得ない。しかし、専門家にしか理解できないようでは、民主的なコントロールが困難になる恐れがあるし、地方自治体にとっては将来が予見不可能になる。これまでも順次、簡素化・透明化を進めてきたが、さらに見直しを進めなければならない。

³ 地方交付税法第6条の3第2項

毎年度分として交付すべき普通交付税の総額が引き続き第十条第二項本文の規定によつて算定した額の合算額と著しく異なることとなつた場合においては、地方財政若しくは地方行政に係る制度の改正又は第六条第一項に定める率の変更を行うものとする。

地方債の元利償還金に対する交付税措置（いわゆる事業費補正）については、政策誘導的との批判も踏まえ、昨年度、大幅な見直しをしたが、さらに廃止・縮減の余地がないか、不断の見直しをすべきである。

特別交付税は交付税総額の6%とされているが、算定方法が不透明とか、交付額が固定化していないか等の批判もある。災害や口蹄疫の発生など普通交付税では算定できない特別の財政需要に対応するという本来の役割に照らして、現在の総額に占める割合が適切な水準かどうかを再点検し、必要な見直しを行うべきである。

（5）交通安全対策特別交付金制度の見直し

交通安全対策特別交付金は、交通反則金収入を原資として、地方自治体に対し道路交通安全施設整備の財源として交付されるものである。昭和58年度からは、交通反則金を交付税特別会計（交通安全対策特別交付金勘定）に直接繰り入れ、同会計を通して地方自治体に交付する仕組みになり、地方譲与税と同様、地方の財源としての性格がより明確になった。

行政刷新会議の事業仕分けでは、この特別会計への直入の仕組みを廃止し、一般会計に統合することとされた。しかし、そもそも交通反則金の通告事務は都道府県の自治事務であり、これまでの制度改革の方向性や、交通反則金は地方の財源として直接、都道府県の収入にすべきという意見にも配慮しながら、さらに検討すべきである。

3 地方債

起債の自由は自治の重要な条件であり、制約はできる限り取り除かなければならない。地方債制度は、平成18年度に許可制から協議制に移行したが、そもそも地方債に対する国の関与は、地方債の

総量についてのマクロ経済との調整や地方財政の健全性確保、地方債全体の信用維持が目的である。国の関与がこの目的達成のために必要最小限になるよう見直しを進め、地方自治体の起債自主権の確立を急ぐべきである。

見直しに当たっては、リスク・ウェイトがゼロという地方債に対する現行の位置付けが維持されるよう十分配慮する必要がある。

また、財政力の弱い地方自治体が円滑に資金調達できるよう、公的資金の確保の観点から地方自治体の共同資金調達機関である地方公共団体金融機構の財務基盤の充実及び貸付規模の確保を図るべきである。

4 国庫補助負担金

(1) ひも付き補助金の一括交付金化

国庫補助負担金は、地方自治体の財政運営の自主性を制約するものであり、縮減していくべきである。「ひも付き補助金の一括交付金化」は、地方自治体の裁量を広げる大きな第一歩として評価できる。しかし、国が配分の権限を持ち、用途を制限している限り、地方自治体にとっては、使い勝手のいい補助金の域を出ない。あくまでも過渡的な制度とし、将来は地方に税源移譲することを明確にすべきである。

(2) 国直轄事業の見直し

国の直轄事業は、全国的な見地から真に必要とされる事業に限定し、それ以外は地方自治体に移管すべきである。特に、国の出先機関の事務・権限について、地域主権戦略大綱（平成22年6月22日閣議決定）で、身近な政府優先の補完性の原則に基づき、例外的な場合を除き、地方自治体に移譲するとされたことを踏まえ、直轄事業の対象範囲の思い切った縮

減を図るべきである。

直轄事業負担金制度は、貴重な地方自治体の財源を一方的に国の事業に振り向けさせるものであり、地方自治体の財政運営の自由を損なっている。平成 23 年度から維持管理費負担金が全廃されることは評価できるが、建設費負担金についても検討を急ぎ、平成 25 年度までのできるだけ早い時期に結論を得るべきである。

5 地方自治体の財政健全化

財政運営の自由が増すほど住民に対する説明責任が重くなる。チェックの責任は住民や議会が負うという本来あるべき姿に近づくからである。地方公共団体財政健全化法はすべての地方自治体に財政指標の作成と公表を義務付けているが、それによって住民が財政の健全度を判断できなければ意味がない。公表の際には、他団体との比較などを含め、より一層、住民に分かりやすい説明とすべく不断に努めなければならない。

第二 平成23年度の地方税財政対策

1 分かち合いとしての地方税の尊重

特定の者に税負担を軽減する措置等は、税負担の公平の原則の例外であり、真に必要な場合に限るべきである。特に、地方税は能力と受益に応じて分かち合うことが望ましい税制であり、国の政策によって一方的に減収を強いてはならない。地方税の税負担軽減措置等を可能な限り廃止するために、踏み込んだ見直しをすべきである。

国においては、法人税率の引き下げが国際競争力の維持・向上等を目的として検討されているが、地方法人課税が行政サービスの対価であり、地域社会の費用の負担を幅広く求めているものであることに配慮し、地方の税収全体に影響を与えないようにしなければならない。法人税の減収に伴う地方交付税の減少に対しては、国の責任において法人税の交付税率の引き上げ等により対処すべきである。

2 地方交付税の法定率引き上げ

地域に必要なサービスを確実に提供し、住民生活の安心と安全を守っていくためには、地方自治体の安定的な財政運営に必要となる地方交付税等の一般財源総額の適切な確保が不可欠である。

来年度も、地方財政には巨額の財源不足が生じることが想定されており、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引き上げに踏み切るべきである。特に、三位一体の改革により所得税から住民税に税源移譲した際に失われた1兆円の復元を図るべきである。

3 臨時財政対策債の縮減と地方債資金の確保

臨時財政対策債は、平成13年度から3年間の暫定措置として導入されたが、暫定措置10年目の平成22年度は1年限りの措置とされて

いる。平成 23 年度は、財源不足に対しては、第一に地方交付税の法定率引き上げにより対処すべきであるが、仮に臨時財政対策債の発行を継続せざるを得ないとしても、できる限り総額の縮減に努めるべきである。

地方債資金については、地方自治体が地域の活性化に積極的に取り組むことができるよう、一般市町村を中心に、所要の公的資金を確保すべきである。同時に、資金調達は自らの権限と責任ですべきであるという観点から、都道府県や政令指定都市は全国型市場公募地方債、一般市町村は住民参加型市場公募地方債をそれぞれ活用するなど、民間からの資金調達を充実することも求められる。

平成 22 年度から 3 年間延長されることとされた公的資金補償金免除繰上償還は確実に実施し、高金利の公債費負担の軽減を図る必要がある。

4 投資的補助金の一括交付金化

地域主権戦略大綱で掲げた基本的考え方に沿って、平成23年度から投資支出に対する補助金等を一括交付金化し、24年度以降は経常支出に対する補助金等の一括交付金化を含めて、段階的に対象範囲や総額を拡大することになっているが、できる限り地方が自由に使えるよう制度設計すべきである。

平成23年度の投資的補助金の一括交付金化に際しては、対象とする補助金の範囲は極力広くとり、その範囲内で、各府省の枠を超えて、自由に事業を選択できるようにすべきである。

また、地方自治体の事業執行に支障が生じないように一括交付金の総額を確実に確保するとともに、その配分については、国の関与をできる限り縮小するため、基本的に客観的指標によるべきである。ただし、条件不利地域や継続事業に配慮した仕組みも導入すべきである。

5 原則に従った子ども手当に

本来、現金給付は中央政府が責任を持ち、対人サービスの給付は地域の実情にあわせて住民に近いところで決定・実施するという役割分担を原則にすべきである。

この原則を当てはめれば、子ども手当は地方自治体に裁量の余地のない画一的な現金給付であるから、国が全額負担すべきである。一方、地方自治体は、子育てサービスの給付に責任を持たなければならない。これまでの児童手当の地方負担分や扶養控除見直しによる増収分は、サービス給付に対する国庫補助負担金の一般財源化に振り向けるべきである。そうすれば、地方の負担水準を変更することなく、地方の自由度を高められる。地域の実情に合った子育てのサービス給付の質的充実に努めやすくなり、地方自治体の責任を果たすことができるようになる。

6 社会保障関係経費の財源確保

医療や介護などの社会保障関係経費は、国と同様、地方でも年々増加している。特に、地方自治体は保育所や社会福祉施設の運営など直接住民サービスを提供する役割の大部分を担っており、その財源が確保されなければ、直ちに住民の日々の生活に支障が生じることになる。

本来的には、地方消費税の充実などにより、税源の偏在が小さく、税収が安定的な地方財源を確保すべきであるが、当面は、地方が安定的な社会保障サービスを提供できるよう、地方自治体の財政需要を適切に地方財政計画に積み上げ、一般財源総額を確保する必要がある。

7 高齢者医療制度改革など

現在、国において、高齢者医療制度改革を検討しているが、国民健康保険制度や後期高齢者医療制度は地方自治体が運営していることを忘れてはならない。したがって、地方の意見を十分聞き、慎重に議論を進めるとともに、制度改革に当たっては、地方自治体の財政負担や事務負担の増加を招かないようにすべきである。

公害財特法（公害の防止に関する事業に係る国の財政上の特別措置に関する法律）に基づく国の財政特別措置は、これまで公害防止計画の推進に大きな役割を果たしてきたが、地方自治体の公害防止対策事業の実施に支障が生じないように、平成23年度以降も継続すべきである。

おわりに ～原点に立ち返る～

住民の安心を身近で保障するのは、地方自治体の行政サービスであり、その行政サービスの質や量を保障するのが健全な地方税財政である。先人が徐々に輪郭を整えてきた地方税財政のあるべき姿には、原点ともいえる基本的な考え方がある。

「行政サービスに必要な費用はできる限り地方税で賄えなければならない」は最も基本的なものだし、その「地方税は国の政策によって大きく左右されてはならない」や「地域間の税収格差は財源保障と一体の財源調整によって是正されなければならない」もゆるがせにできない基本原則といていい。

基本からはずれると、必ず地方自治体の財政や行政サービスに支障が生じる。国の景気政策に動員された地方財政が、国と同様、巨額の債務を抱えてしまったのも、基本からはずれたことによる最も苦い経験の一つである。慢性的な地方財政の財源不足にもかかわらず、地方交付税の法定率の引き上げを見送っているのも、基本からはずれている。子ども手当の制度設計に当たっても、現金給付は国、サービス給付は地方という役割分担の基本に忠実にならなければ、いびつな制度を生むだけである。ひも付き補助金の一括交付金化は、補助金改革としては大きな前進であるが、地方自治体の自由度を最大限に高めるという基本に立てば、なお過渡的な制度と見なければならぬ。

多くの人々が不安を抱えながら年の暮れを迎えようとしている時、過去の経験に学んで原点に立ち返り、住民の安心の保障を役割としている地方税財政の方向を誤らないようにしなければならない。