

地方税財政改革の推進に関する意見

平成17年6月10日

地 方 財 政 審 議 会

地方税財政改革の推進に関する意見

平成17年6月10日
地方財政審議会

当審議会は、現在政府において推進している三位一体の改革を始めとする地方税財政改革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。

関係機関においては、地方税財政改革の推進に当たっては、当審議会の意見を十分に参考にして、万遺憾なきを期するよう要請する。

第1 三位一体の改革の「全体像」

政府・与党は、昨年、いわゆる三位一体の改革の「全体像」(「三位一体の改革について」平成16年11月26日)を取りまとめた。

税源移譲については、「概ね3兆円規模を目指す」とし、その8割方に当たる約2兆4,000億円の税源移譲に結びつく国庫補助負担金の改革の内容が明らかにされ、国と地方の意見の隔たりがある中で、一応の工程が取りまとめられた。今後、この工程に沿って、概ね3兆円規模の税源移譲を確実に実施することが、政府の責務である。

国庫補助負担金の改革については、平成17年度及び平成18年度に行う3兆円規模の改革の工程表が明らかにされたが、「概ね3兆円規模」の税源移譲のためには、更に約6,000億円の税源移譲に結びつく改革が必要である。

地方交付税の改革については、平成17年度及び平成18年度は「地方団体の安定的な財政運営に必要な地方交付税、地方税などの一般財源の総額を確保する」とし、実際に、平成17年度の地方財政計画では、前年度と同規模の地方交付税等の一般財源総額が確保された。このことは、国と地方との信頼関係を保持しつつ改革を進めるという観点から、一定の評価をしてよいが、政府は、今後も引き続き、所要の地方交付税等の一般財源総額の確保に努める必要がある。

今後、政府は、地方公共団体の意見を十分に踏まえ、「全体像」の確実な実施に向け、引き続き真摯に取り組み、これらの課題を適切に解決しなければならない。

なお、「全体像」を取りまとめる過程において、「国と地方の協議の場」が設けられ、政府の要請により地方が提案した改革案を基に成案づくりのため国と地方が対等の立場で真剣に協議を重ねたことは、地方に関係する国の政策の決定過程にとって画期的な意味を持つものであった。今後、国と地方との関係を真の意味で地方分権一括法の

いう対等協力の関係とするため、このような場を活用し、協議の実を上げていくことが必要である。

第2 三位一体の改革の確実な実施

1 税源移譲

「全体像」で具体的に示された税源移譲の規模は約2兆4,000億円程度にとどまっており、このうち義務教育費国庫負担金に係る8,500億円は暫定措置とされている。政府は、税源移譲に結びつく国庫補助負担金の改革を確実に実施し、概ね3兆円規模の税源移譲を実現しなければならない。

税源移譲の具体的な方策としては、応益性や負担分任という税の性格の明確化や偏在性の少ない地方税体系の構築といった観点から、個人住民税所得割の税率の10%比例税率化を図るべきである。また、その際、個々の納税者の所得税と個人住民税所得割とを合わせた負担の変動を極力抑制するよう配慮する必要がある。

移譲する税源の都道府県と市町村の配分割合については、それぞれの国庫補助負担金の改革の影響額を踏まえて検討するべきものであるが、今後、基礎的自治体である市町村が果たす役割が拡大していくことが想定されることを踏まえ、市町村を重視する方向で検討することが必要と考える。

国庫補助負担金の改革と税源移譲による地域間の財政力格差拡大の問題については、個人住民税所得割の税率を10%比例税率化することや平成18年度から効果の生じる法人事業税の分割基準の見直しに加え、地方交付税の財政調整機能を発揮すること等により、適切に対応していく必要がある。

2 国庫補助負担金の改革

概ね3兆円規模の税源移譲を達成するためには、「全体像」で明示された国庫補助負担金の改革に加えて、経常的な事務事業や施設整備事業に係る国庫補助負担金の改革など更に6,000億円規模の税源移譲に結びつく改革を実施する必要がある。その際、具体的な内容については、地方の意見を尊重するべきである。

「全体像」において、今後の検討課題とされた各論点についての考え方は、次のとおりである。

(1) 義務教育費国庫負担金

「全体像」では、暫定措置として税源移譲の対象とされている義務教育費国庫負担金については、費用負担についての地方案を活かす方策と教育水準の維持向上を含む義務教育の在り方について中央教育審議会でも幅広く検討し、平成17年中に結論を得ることとされている。

検討に当たっては、地方交付税制度を始めとする地方財政制度についての十分な理解の上に立って、教育における地方分権を推進し、住民参画の下に地域における教育の充実・活性化を図ることが必要であり、この場合においては、地方公共団体を信頼し、その要請を真摯に受け止めることが肝要である。

義務教育費国庫負担金を一般財源化すると財政力の弱い地方公共団体においては適切な教職員配置を行えなくなるのではないかとの議論があるが、三位一体の改革においては、義務的な事業については全額を税源移譲することとされていることに加え、税源分布の偏りについても適切に対応することとしており、これと地方交付税の財政調整機能を組み合わせることによって、各地方公共団体における義務教育に係る所要の財源は完全に確保されるものである。

なお、義務教育については、標準法（公立義務教育諸学校の学級編制及び教職員定数の標準に関する法律）により学級編成や教職員定数の標準が定められていることに加え、関係法令により地方公共団体に対する是正の要求、勧告等の国の関与が認められており、教育水準を保つための制度的保障は既に十分に講じられている。

政府は、上記を踏まえ、義務教育費国庫負担金を一般財源化し、税源移譲の対象とする方向で検討するべきである。

（２）生活保護費負担金・児童扶養手当負担金

これらの事務は、国が全国画一的に金銭給付を行うという基本的性格にかんがみ、国の責任を重視するべきであって、国の負担率を引き下げる合理的理由はない。

地方負担を増加させることにより現場での認定を厳格化させ、生活保護費等全体の増嵩に歯止めをかけようとする議論があるが、現場の実態や保護率上昇の原因についての検証もなくこのような議論をするのは、不適切である。

これらの制度については、平成１７年４月に設置された地方公共団体関係者が参加する協議機関（「生活保護及び児童扶養手当に関する関係者協議会」）において、十分な議論を経た上で結論を得る必要がある。その際、現場の実態や保護率上昇の原因分析等を踏まえた上で、実務を処理している地方公共団体の意見を十分に尊重し、制度の必要な見直しを含めて建設的な議論を行うべきである。

（３）施設費等

建設国債対象経費である施設費の取扱いについては、財源が建設国債であることから税源移譲することは不相当であるとの考え方が一部にあるが、建設国債を財源とする国庫補助金を廃止し、事業を地方公共団体に委ねることとした場合に

は、国債を財源とする国の負担が減る一方、地方公共団体はその分だけ負担が増加することとなる。建設国債の償還が国税で賄われるべきものである以上、建設国債を財源とした補助金を廃止した場合、地方が自主的・主体的に事業を実施するために必要な財源を税源移譲の対象とするべきことは当然である。

そもそも、財政制度の基本に立ち返れば、事業に必要な財源は公債以外の財源により賄われるのが原則であることにも留意する必要がある。

(4) その他

国庫補助負担金改革のうち交付金化の改革は、これまでの国庫補助負担金制度と比べ一歩前進であるとの考え方も見受けられるが、国庫補助負担金改革の基本は、国の関与のある国庫補助負担金を廃止し、税源移譲に結び付けることである。地方からも税源移譲に結び付く改革が求められているところであり、政府は、地方分権推進の観点に立って、交付金化された国庫補助負担金についても、税源移譲に結び付けていくべきである。

3 地方交付税の改革

地方財政計画における職員数の計上人員の見直しや投資的経費（単独）の事業規模の計画的抑制等を行うことにより、引き続き地方歳出の改革を進める必要があるが、同時に、地方公共団体が安定的に財政運営を行うことができるよう、地方交付税、地方税などの一般財源の総額を確保することが、改革の推進の観点からも必要である。

また、地域間で税源が偏在している中で、国民生活を支える基本的な行政サービスの多くを地方公共団体が提供する仕組みが採られていることにかんがみれば、地方交付税制度の基本的機能である財源保障機能と財源調整機能は、今後とも堅持するべきである。

以上のことを踏まえた上で、明年度以降の地方交付税の改革については、以下の点に特に留意するべきである。

(1) 地方財政計画と決算との乖離の一体的是正

「全体像」では、地方財政計画と決算との乖離を是正することとされているが、乖離の是正を行うに当たっては、投資的経費（単独）及び一般行政経費における乖離の是正を同時一体的に行うことが必要である。

現在の投資的経費（単独）及び一般行政経費における乖離の原因は、「ハードからソフトへ」という行政サービスの構造転換に伴う政策変更が地方において行われている結果である。地方公共団体は、社会経済情勢の変化に伴う住民のニーズに迅速かつ的確に対応するため、国に先んじて公共投資の抑制に転じ、教育、

福祉、更には環境政策、廃棄物対策など住民生活にとって不可欠な行政分野に予算の重点をシフトしていること、また、国の社会保障制度を地方公共団体が単独施策により補っている面もあることに留意する必要がある。

地方においてこうした政策転換が進む中で、国が経済対策として地方公共団体の投資単独事業を推進しようとする施策を採った結果、現在のような乖離が生じているのであり、これを是正する場合は、上記のことを踏まえて投資的経費（単独）と一般行政経費の計上額を入れ替える形で行う必要がある。

なお、地方財政計画は、大枠で国と地方の財源配分を行うとともに、翌年度の事務事業の実施に必要な地方税財源を適切に確保するために策定するものであって、その歳入には地方税や地方交付税といった用途の特定されない一般財源が多く含まれていることから、決算との比較においてある程度の差異を生じることが制度上予定されているものである。一般行政経費の内容を詳細に明らかにすべきであるとの議論があるが、地方財政の自主性・自立性の観点に照らせば、経費の細目ごとに計画と決算の差異をチェックするような形で国が地方歳出の具体的内容に關与するべきものではない。

（２）法定率の見直し

地方交付税法第 6 条の 3 第 2 項は、地方交付税の法定率分と所要の地方交付税総額とが著しく異なることとなった場合においては、地方交付税の法定率の変更等を行うべきことを規定しており、財源不足への対応に当たっては、法定率を見直し、地方財源の安定化を図る方向で検討するべきである。

第 3 今後の地方税財政改革

1 中期地方財政ビジョンの策定

中期地方財政ビジョンの策定は、地方財政の予見可能性を高め、経営感覚を発揮して行財政運営を行うことを地方公共団体に促すために有効であると考えられる。

中期地方財政ビジョンの内容として、歳出面では、その計画的な抑制を図る必要があるが、その場合においては、地方公共団体が「地方公共団体における行政改革の推進のための新たな指針」（平成 17 年 3 月策定。以下「新地方行革指針」という。）に基づいて平成 17 年度中に公表することとなっている「集中改革プラン」の内容を適切に反映し、地方の実情を踏まえたものとする必要がある。また、歳入面では、地方税の更なる充実と地方交付税の法定率の見直し等により地方財源の安定化を図ること等をその内容として盛り込む必要がある。

なお、中期地方財政ビジョンを実効性のあるものとするためには、国と地方を通

じた経済財政政策の整合を図る必要があること、また、そもそも国民経済を論ずる上では国と地方の歳出計画を一体に考える必要があること等にかんがみ、公共事業や社会保障等についての国の方針との整合性を確保することが必要である。

2 地方税中心の歳入構造の構築

少子高齢化の進展に伴って拡大が見込まれる社会保障を始めとする地方の幅広い行政需要に適切に対応するとともに、地方分権を推進し、地方の財政的な自主性・自立性を確立していくためには、地方税の充実を図り、地方税中心の歳入構造を構築していく必要がある。地方歳入に占める地方税の割合は、現在、約4割となっているが、この割合を5割以上とし、地方税が地方財源の過半を占めるようにすることを当面の数値目標として、更なる地方税の充実に取り組むべきである。

その際、現在の行政サービスと税負担の状況を踏まえれば、必要な行政サービス水準を維持するためには、税負担の増加を視野に入れざるを得ないと考えられる。このため、諸外国に比べて国民の税負担が低い水準にとどまっている消費課税や個人所得課税を中心に、税収増加対策に取り組むことが必要であろう。

これとあわせて、地方税については、税源偏在の縮小に更に積極的に取り組むことが必要であり、地方消費税などの偏在度の低い税目を中心に地方税の充実を図るとともに、各税目における税源偏在の是正策を検討し、可能なものから順次実施していくべきである。

また、地方が国・地方を通じた財政支出において果たしている役割の大きさを踏まえ、国と地方の税源配分を1：1に近づけていくことが必要であるが、この観点からも、以上のような取組により、地方税源の充実を進めていくことが重要である。

3 地方債の改革

地方債については、平成18年度から許可制が廃止され、協議制に移行することとされているところであるが、地方分権の推進や起債の市場化などの地方債を取り巻く環境の変化に適切に対応しつつ、地方の自主性・自己責任の強化を図ることが必要である。

協議制への移行に当たっては、地方債の円滑な発行の確保、地方財源の保障、地方財政の健全性の確保等に留意して、地方分権一括法に定められた基本的枠組みに基づき、その円滑な移行を図るべきである。また、協議手続についても簡素なものとなるよう留意するべきである。

地方債資金については、各地方公共団体の資金調達能力に十分配慮しつつ、義務教育施設や廃棄物処理施設等住民生活に不可欠な公共施設の整備等を推進するため、必要な公的資金の確保を図るべきである。また、民間等資金については、共同

発行市場公募債の商品の多様化の検討等市場化を踏まえた取組を一層強化するべきである。

なお、証券発行形式による地方債については、流動性確保等の観点から、原則として一般債振替制度(電子決済)に移行する必要があることに留意するべきである。

4 政策金融改革への対応

公営企業金融公庫は、地方公共団体に対して長期低利の良質な公的資金を安定的に供給するという地方公共団体のための資金調達を目的とする機関であり、公共料金の抑制や地方財政の負担の軽減を通じて、住民の福祉の向上に直接的に寄与している。また、財政融資資金を主な財源とする他の政策金融機関とは基本的に異なり、民間資金を政府の信用を背景に市場から直接調達しているほか、民間金融機関が対応困難な長期の資金を貸し付けているため、民間金融機関との競合は基本的に生じていない。

厳しい状況下の公営企業や地方財政にとって、今後においても、良質の資金が必要であり、政府保証を活用することを基本として、公共料金の抑制や地方財政の負担の軽減に寄与するため、長期低利の公的資金を地方公共団体に対して安定的に供給するというシステムを堅持することが必要である。

第4 徹底した行政改革と情報開示

三位一体の改革の推進や市町村合併の進展など、地方分権の着実な実現を図ろうとする努力が行われている中で、国・地方の厳しい財政状況や地域経済の低迷等に加え、地方公共団体の行政改革の進捗状況について国民の厳しい目が向けられている。地方公共団体は、住民本位の行政体制を確立し、地方分権推進の流れを一層着実なものとする観点から、あらゆる創意工夫を集中的に講じ、住民の目に見える形で成果が上がるよう、徹底した行政改革を行う必要がある。

1 集中改革プラン

総務省は、新地方行革指針において、各地方公共団体が集中的に改革を進めるため、平成17年度を起点として概ね平成21年度までの具体的な取組を明示した「集中改革プラン」を平成17年度中に公表するべきであるとした。

住民に対して行政改革の目標を明確に示すとともに、その成果について他団体と比較可能な指標を用いるなど住民等に分かりやすい形で公表することにより、地方公共団体は、住民の声を反映し積極的に行政改革を進めることができるものと考えられる。

総務省は、地方公共団体の行政運営に資するよう的確な助言等を行うこと、地方

公共団体の取組状況を毎年度フォローアップし、その結果を国民に分かりやすい形で公表することなど新地方行革指針に示した自らの役割を適切に果たすとともに、地方交付税の算定において、個々の地方公共団体の行政改革努力が反映される仕組みを取り入れること等により、簡素で効率的な行政体制の整備に地方公共団体が積極的に取り組むことができるように配慮するべきである。

また、国の各行政機関においては、法令等による事務事業の義務付け等の規制・関与の廃止・縮減を積極的に行うべきである。

2 地方公務員の定員管理及び給与の適正化等

(1) 定員管理

新地方行革指針においては、地方公務員の総定員について、過去5年間の純減（平成11年から平成16年までに4.6%純減）を上回る純減を図ることが必要とされている。

地方公共団体においては、事務事業の抜本的な整理合理化、民間委託等の推進、市町村合併による行政組織の再編、「団塊の世代」の大量退職への適切な対応等を織り込んだ定員の数値目標を作成し、これを着実に達成するべきである。

その際、教育、警察を始め国が法令で人員配置の基準等を定めている分野の比重が大きいことから、国の各行政機関においては、地方公共団体の定員の縮減、増員の抑制に資する施策を積極的に推進するとともに、地方公共団体の職員数の増加又は機構の新增設等をもたらすような施策については、厳に抑制するべきである。また、法令等において地方公共団体に義務付けられている施設設置や職員配置の基準について、その必要性を根本的に見直し、縮減に努めるべきである。

(2) 給与の適正化等

一部の地方公共団体による不適正な給与・手当の支給や職員に対する過剰な福利厚生事業などの事例は、地方公共団体全体に対する住民や国民の信頼を損ねる結果をもたらしかねないものである。地方自治への信頼を維持・向上させ、地方分権を円滑に推進していくためにも、不適正事例を早期かつ徹底的に是正する必要がある。

総務省においては、すべての地方公共団体がホームページで主要な給与情報を公表し地方公共団体間で比較可能にするシステムを構築するとの方針を公表したところであるが、これを確実に実施する必要がある。

なお、不適正事例は、もとより是正を要するものであるが、件数・金額とにもごく一部に係る問題である。これをことさらに誇張して、あたかも地方財政全体が不適正で、大幅な歳出削減を要するかのような議論をする向きがあるが、問題

の所在を分別し、冷静に整理した議論に基づいて対処する必要がある。

また、地方公務員の級別職員数の分布が国家公務員に比して上位級に偏っているとの批判があるが、そもそも組織の機能や形態等の違いにより級別の職員構成は異なるものであり、地方公共団体の担う職務や組織実態を無視した批判は当を得ない。

地域民間給与のよりの確な反映や給与構造の見直しについては、国家公務員給与における見直しの内容等を踏まえつつ適切に対応するべきである。

(3) 人件費の抑制

上記のような地方公務員の総定員の純減と給与の適正化等の取組を通じ、地方公務員の総人件費を抑制するべきである。

3 財政情報の開示

地方行革を断行するためには、その前提として、地方公共団体の財政状況について住民に対する徹底した情報開示が必要である。特に、各団体の財政状況を適切に把握するためには、他の団体と比較してどのような水準にあるかが分かりやすく示されることが不可欠である。

このことは、地方財政の健全性を高める道筋の在り方を考える上でも重要である。地方財政計画の歳出を大幅にカットすることで地方財政の健全化を進めようとする議論があるが、本来、地方公共団体の予算・決算の内容は、住民の代表である各地方議会がチェックする制度となっているのであり、各団体の財政状況を住民に分かりやすい形で開示することで、自主的・自律的に地方財政の健全化を進めることができるものとする。

総務省は、団体間で主要財政指標の比較分析を可能とする公表システムの構築、公社等関係法人等を含めた連結貸借対照表のモデルの作成、これに基づく全都道府県・政令市の連結貸借対照表の作成・公表等の方針を示しているが、これを確実に実施するべきである。

また、地方財政計画や各地方公共団体の予算に決算の内容を反映させるためにも、各地方公共団体の決算及び総務省が取りまとめる地方財政決算の早期開示を一層進め、地方の財政状況について国民への迅速で分かりやすい説明に努めるべきである。さらに、将来の課題として、透明性の向上、経営的視点の強化等の観点から、財務会計制度の見直しを行うことについても検討するべきである。